

我国环境责任保险风险社会化分配机制的 构建与完善

——以风险社会化分配为视角

胡思源

(清华大学法学院,北京 100084)

摘要: 在环境风险问题日益严峻的形势下,环境责任保险制度不仅是环境风险管理与防控的重要手段之一,而且具有风险社会化分配的重要功能,即通过合理的责任主体风险分配,让原先过度集中在企业个体的风险责任可以分散给保险公司、社会等主体共同承担,以促进各责任主体之间的利益平衡与协调。然而,目前我国环境风险责任分配机制中存在企业投保积极性缺乏、保险人承担风险压力过大及承保能力欠佳、政府的监督管理机制有待加强等问题。在借鉴国外风险分配与利益协调机制有益经验的基础上,提出完善环境责任保险风险分配机制的建议与对策:完善相关法律法规,增强环境责任保险的强制性,明确投保企业的风险责任;扩大承保范围,创新保险险种,促进承保风险再分散,增强保险公司的风险承担能力;加强风险评估与监管,建立并完善环境补偿基金机制,充分发挥政府风险分配的主导作用。

关键词: 环境责任保险;风险社会化;风险分配;风险责任主体

[中图分类号]D912.284 [文献标识码]A [文章编号]1672-934X(2024)02-0122-11

DOI:10.16573/j.cnki.1672-934x.2024.02.013

The Construction and Improvement of the Socialized Distribution Mechanism to China's Environmental Liability Insurance: The Perspective of Socialized Risk Distribution

Hu Siyuan

(School of Law, Tsinghua University, Beijing 100084, China)

Abstract: In the increasingly serious situation of environmental risk problems, environmental liability insurance system is not only one of the important means for environmental risk management, prevention and control, but also has a crucial function for risk socialized distribution. Through reasonable risk distribution among responsible bodies, the originally over-concentrated risk responsibility in the individual enterprise can be shared to such subjects as insurance company and the society, in order to strongly promote the balance and coordination of interests among the responsible parties. However, there are problems in China's environmental risk liability allocation mechanism at present, such as the enterprises' lack of enthusiasm to insure, the excessive pressure on insurers to bear risks and the poor underwriting capacity, and the need to

收稿日期:2023-12-21

基金项目:陕西省哲学社会科学重大理论与现实问题研究项目(2022HZ1014)

作者简介:胡思源(2000—),女,硕士研究生,研究方向为环境法。

strengthen government's supervision and management mechanism. Based on the beneficial experience of foreign risk distribution and benefit coordination mechanism, the study puts forward such suggestions and countermeasures to improve the risk distribution mechanism of environmental liability insurance as follows: Firstly perfecting relevant laws and regulations, enhancing the mandatory nature of liability insurance, and clarifying the risk responsibility of the insured enterprises; secondly expanding the coverage scope, innovating insurance types, promoting the re-dispersion of underwriting risk, and reinforcing the risk-bearing capacity of insurance companies; thirdly strengthening risk assessment and supervision, establishing and improving environmental compensation fund mechanism, and giving full play to the government's leading role in risk allocation.

Key Words: environmental liability insurance; risk socialization; risk distribution; risk liability subjects

随着现代化和全球化的发展,人类的活动频率和活动范围不断扩大,以财富多少和发展程度作为衡量发展状态的传统模式,越来越受到高度不确定性和偶发性复杂风险的冲击。在众多风险中,环境风险十分具有代表性,是现代性的典型后果之一。环境风险进一步增大,严重威胁着社会安全和经济发展的可持续性。党的十八大以来,中国共产党高度重视人与自然和谐发展与生态环境保护防治,促使“生态环境保护发生历史性、转折性、全局性变化”^{[1](P11)}。党的二十大报告明确提出,人与自然和谐共生是中国式现代化的基本特征之一,并再次强调,“要推进美丽中国建设,坚持山水林田湖草沙一体化保护和系统治理”^{[1](P50)}。“健全现代环境治理体系。严密防控环境风险。深入推进中央生态环境保护督察。”^{[1](P51)}在此背景下,不断加强现代环境治理体系和环境风险防控制度建设日益成为学界研究关注的热点问题。

环境责任保险制度是以被保险人因污染环境而承担的损害赔偿或治理责任为保险标的的责任保险。该制度作为环境风险管理的手段之一,不仅具有弥补已发生环境损害的现实性功用,更是风险分配和风险责任社会化承担的提前性制度安排。在西方各国,环境责任保险制度虽然起步较晚,但通过几十年的发展,已然成为了环境风险管理和环境风险现实化问题解决的重要制度工具。反观我国,该制度虽然从20世纪90年代初已出现雏形并开始

相关尝试,但至今仍然存在环境风险责任分配不均衡、风险分配机制不完善、环境风险控制机制乏力、环境侵权救济公权力介入有限等诸多问题。面对当下国内和国际环境风险问题日益严峻的形势,以及我国风险现实化危害难以解决的现实,环境责任保险相关的理论探索和制度实践仍然需要进一步地深化与发展。本文以风险社会化分配为视角,在系统梳理我国环境责任保险制度发展存在问题的基础上,提出完善环境责任保险风险分配机制的建议与对策,以促进我国环境责任保险制度的不断完善,不断推进我国生态环境治理体系的深入发展。

一、环境责任保险及其风险社会化分配的现实功用

(一)环境责任保险概述

环境责任保险是基于投保人(即环境事故加害人)与保险人之间的责任保险合同,由保险人依照保险合同的约定,在保险风险事故(环境侵权损害事实)发生的情况下,向受害人(即第三人)负担损害赔偿的一种民事救济方式。该制度的产生缘于20世纪70年代西方国家,尤其是美国对环境侵权责任规制力度的大幅加大,导致许多企业因高额的民事赔偿被迫破产,经济活力与发展前景受到阻碍。美国针对此问题开始出台《综合环境反应、补偿和责任法》等相关立法,使得环境保险制度应运而生,并很快在广大发达国家中得到普遍推广。

从性质上而言,环境责任保险隶属于保险法中责任保险合同这一保险类别,从公众责任保险演变而来,是防范环境事故发生、分散环境风险的有力工具,在一定程度上应对了环境侵权发生机制复杂化的趋势,是推动环境损害赔偿社会化^[2]的有效途径。目前,学界对环境责任保险制度的研究,主要聚焦在环境责任社会化这一方面,面对环境问题的冲击与挑战,固有法学理论的侵权人确定化和责任个人化已越来越无法适应现实需求。由于环境损害的复杂性、严重性、渐进性等特点,往往难以做到对具体个人的追责,或是即使追责到个人也难以弥补损害,因此,需要对责任进行社会化分担,以满足现实需求。结合不同语境,学界往往以“环境民事赔偿责任社会化”“环境侵权损害赔偿社会化”“环境侵权的社会化救济”“环境侵权损害赔偿社会化”“环境侵权损害填补责任的社会化”等解决损害结果的角度出发,以此作为环境责任保险的理论背景和制度根源。

本文对环境责任保险在损害后果社会化分担中的作用予以认可,但同时也提出环境责任保险同样具备对环境风险事前社会化分配的功能。由于保险制度具有风险管理性质,只承保风险而非现实的损害结果,在签订保险合同、建立保险关系时,现实性的损害和民事赔偿责任尚未产生,因此,环境保险制度实质上是对环境风险尚未现实化之前的提前性制度安排。

(二)环境责任保险制度在风险社会化分配中的现实功用

作为制度工具,环境保险责任制度为所有潜在的风险责任人提供了风险转嫁的路径,将个人本需承担的风险可能性转嫁给了保险人。保险公司承保后,当被保险人达到一定规模,就相当于把社会上可能的风险责任进行了汇总,每个风险责任人付出小部分成本,在某个

责任人面临风险现实化时,便可通过资金池实现对该现实化风险的化解。同时,保险人在被转嫁风险后,也会通过再保险、金融工具等方式将自身所承担的保险风险责任进一步外化,且由于环境风险的公益性,政府也会对保险人所承担的风险进行适当的分担。此外,原先没有此制度时,个人企业无法承担风险现实化所带来的损害责任,即污染企业因无力承担赔偿责任而破产后,需要政府作为兜底人对此部分损害弥补,或面临受害人无法获得补偿的结果。而环境责任保险在很大程度上解决了原有责任人在风险现实化后无法负担的问题,相当于把政府和受害人原本可能承担的环境风险也进行了分担。在此基础上,环境责任保险制度将原本集中在个体企业的责任分散给了社会,使得原本在个体处过大的风险负担能够得到一定程度的减轻与消解。具体而言,原先集中于风险责任人个人的环境风险,或会最终归结到政府或受害人的环境风险,被分摊给了所有潜在的风险责任人、保险人、再保险人、金融体系和政府,实现了环境风险通过社会化方式的分担与化解。

1. 受害人角度:消除受害人环境风险,使受害者获得及时补偿

环境责任保险制度最直接的效果就是满足受害人所遭受的环境损害赔偿需求。环境责任保险制度隶属于责任保险类别,而责任保险合同最主要的目的和功能就是保障合同以外受害的第三人的利益,其性质是为第三人利益而订立的合同。美国作为率先建立环境责任保险制度的国家,其最初目的也是解决责任企业破产而风险现实化损害无人承担的问题。在该制度的保障下,保险公司作为风险承担能力远大于风险责任人的主体,客观上通过风险的转嫁增强了加害人的赔偿能力,在面对现实损失时,有极大的可能性对受害人的损失进行成功地弥补。同时,由于此风险社会化分担机

制的存在,无论是通过法院诉讼或调解,受害人获得赔偿的难度都较原先明显降低^[3]。在此基础上,受害人原本可能承担的环境风险基本上得到完全消除,无论是损害赔偿的程度还是补偿的及时性和有效性,都因环境责任保险而得到了大幅提高。

2. 投保企业角度:减轻企业环境风险,促进企业节能减排

对企业的风险责任人而言,环境责任保险最直接的现实利益就是实现了风险分散,使得企业本身面临的发生概率不大但可能后果巨大的风险责任,通过事前的制度安排得以分担,即使风险现实化也通过事先较小的成本对该部分损失进行了规避。同时,这样的风险社会化分担措施还有促进企业节能减排之功效。在环境责任保险制度下,保险费率的高低与风险大小、风险现实化的可能性直接相关。企业出于经济理性的考虑,此部分保险费率作为成本,若因为节能减排而降低,会使整体成本得以下降。因此,该制度也会激励企业提高资源能源利用率、尽可能减少污染,从而设法降低危险等级^{[4](P142)}。就企业角度而言,环境责任保险不仅直接现实地降低了企业环境风险,而且从长远来看,还会促进企业主动采取措施走向环境友好型的经营模式,实现企业对环境风险自发性地防范与规避。

3. 保险人角度:通过保险人与投保人的关系建立实现风险预防

在责任保险领域,保险人自保险关系成立后,就很大程度地参与到企业风险管理的过程中。现在意义的保险人不仅仅是服务的提供者,更是逐渐转变为客户的监督者^[5]。在企业即投保人,与保险公司即保险人的环境责任保险关系建立后,二者便形成了风险共同体。此时,若企业不注重风险规避,保险人作为责任被转嫁者,其自身风险也会加大。保险公司同样作为经济个体,追求自身利益最大化,因此,

无论是在风险转化前还是风险转化后,保险公司都会积极投身于环境风险的预防与处理工作。

4. 政府角度:减轻政府环保压力,实现经济与社会效益统一

环境责任保险风险分担功用的有效发挥,将会从两个方面减轻政府的环保压力。一方面,保险制度对环境风险的有效化解和风险现实化的解决机制,将避免政府对于企业无责任承担能力、追责艰难情况下的环境损害填补义务,同时,也能够减轻该情况下进一步造成的社会不安定因素;另一方面,上述保险人对企业风险的监督者角色,也会进一步具体化为保险公司对投保企业的环境风险评估、风险监测,在一定程度上也是对政府本身具有的企业风险管理责任的分担,是社会机制参与风险管理的具体体现。

同时,环境责任保险机制也对投保企业有条件限制,将会筛选出科技力量强、信誉好的企业,并通过上述的激励功效即保险费率的调解,促进投保企业提高污染治理水平和资源能源利用率^[6]。这样就使得承担环境风险责任的企业一方面由于风险分担制度的存在而减少经济发展的后顾之忧,不会对扩大再生产止步不前,另一方面也会积极选择产业升级为可持续发展模式。对政府而言,大力推行环境责任保险作为制度工具,不仅有利于促进经济利益和环境利益的协调发展,而且有利于促进政府经济目标与环保目标的双重达成。

5. 社会角度:环境压力减小,实现各风险分担主体利益平衡

就社会整体层面而言,环境责任保险在事前实现了风险管理功能,就在一定程度上减轻了风险现实化的可能性,同时也通过事前的风险责任分担,使得环境风险现实化损害后也有相应的处理机制,能够及时重建和修复被破坏的生产条件和生活环境,从而实现了社会整体

环境压力的减轻^[7]。

同时,环境责任保险作为风险分担工具,较为公平地在各主体之间实现了利益与责任、成本与收益的交换,也使得侵权方和受害人原本悬殊的地位得以纠正,消解了受害人原本不应承担的环境风险。这样的分担机制在有限的领域内基本实现了对弱势群体的补偿和对分配正义的体现,并且也是对社会连带思想、公共治理理论与市场机制理论的实践运用^[8],促成了各风险分担主体之间的利益平衡与协调。

二、我国环境责任保险的发展现状与困境

(一)我国环境责任保险的发展与现状

早在20世纪90年代初,我国部分城市如大连、沈阳、长春、吉林等地,已经通过环保部门与保险公司的合作,开始尝试推出环境责任保险相关产品,但保险规模很小,成效也不佳。在20世纪90年代中期,相关产品便退出市场^[9]。随着国家对环境经济政策关注与重视程度的日益提高,原国家环保总局与中国保监会于2007年联合印发了《关于环境污染责任保险工作的指导意见》,正式启动全国自愿性环境责任保险试点工作。2008年,原环境保护部与中国保监会在苏州召开全国环境污染责任保险试点工作会议,明确以江苏、沈阳、湖北、湖南、重庆、河南、苏州、深圳、宁波等地作为试点地区。2008年9月,湖南平安保险就相关污染对投保人吴华化工公司进行了赔付,这是自《关于环境污染责任保险工作的指导意见》发布后的全国首例环境污染责任保险赔付案。此后,由于自愿性的环境责任保险的内生动力不足,试点工作的开展不尽如人意,并一度陷入僵局。2013年1月21日,原环境保护部和中国保监会联合发布了《关于开展环境污染强制责任保险试点工作的指导意见》,开展环境强制责任保险试点工作。截至2016年底,我国有30个省(区、市)开展了试点,累计投保企业1.44万家,保费金额

2.84亿元,保险公司所提供的风险保障金达263.73亿元^[10],虽然取得了一定的成效,但原先预设的目标并未实现。与其他责任保险相比,环境责任保险仍然处于十分落后的地位。2017年6月9日,原环境保护部和中国保监会联合发布了《环境污染强制责任保险管理办法(征求意见稿)》,并于2018年5月7日通过了《环境污染强制责任保险管理办法(草案)》。虽然环境责任保险受到政策上的广泛支持,但立法层面仍然不够规范具体、可操作性差,在实践中仍然存在推广成效甚微、“叫好不叫座”等问题^[11]。在立法与实践的双重问题下,环境责任保险制度的实施在我国仍然任重道远。

(二)我国环境责任保险风险社会化分配机制的困境及原因

1. 投保企业角度:对自身环境风险责任意识模糊,缺乏投保积极性

从投保企业角度而言,具有环境风险责任的企业因为对风险的认识不足,存在投保积极性欠缺的现象。而这种风险认识模糊的结果,一方面来自企业自身,另一方面来自受害人的风险追责意识不强。

一般而言,风险并不是直接现实的损害,因此其带来的损失后果往往也不会明显地体现。目前,我国企业普遍存在对环境风险及其现实后果认识不足的现象,存在风险现实化的可能性过小的侥幸心理,且即使风险现实化也不一定被实际追责。同时,很小的风险可能性与当下投入的保险成本相比,存在一定现实上的经济不对等。只在乎短期利益而忽视长远风险管理与控制、缺乏投资战略眼光的企业便会自然而然地对环境风险保险持消极态度。这是我国企业普遍存在的风险意识不强和短视行为的现实反映。

此外,受害人环境风险追责意识的欠缺也加剧了企业对其环境风险责任的较低评估。受害人原本不属于环境风险责任人,但在风险现

实化后,由于原本风险责任人即侵权人偿还能力不足或怠于承担责任,导致受害人成为环境风险损害的最终承担者。在这种情况下,受害人本应通过民事损害赔偿诉讼获得让原本不应由自己承受的环境风险损失受到责任人的弥补。然而,环境风险及其损害往往具有开放性、隐蔽性,加之高额的诉讼费用和较长的审理期限,使得受害人在环境意识和权利意识本就欠缺的条件下,未通过救济程序使风险损失归于原本的责任人即污染企业,而是自己承受了本不该承受的风险损失后果。这样的状况也间接导致企业被进行环境风险追责的可能性大大减小,抱着侥幸心理的企业主观感知的风险远小于其客观本身应承担的风险,从而进一步减少了企业主动分散自身风险责任的积极性。

2. 保险人角度:承担环境风险压力过大,承保能力欠佳

环境风险与普通商业保险所承保的其他风险存在一定差异,有其特殊的性质。环境风险的损失类型具有多样化,损害地域范围广泛,具有极强的广泛性;同时,环境风险现实化后的损害性也极强,往往会造成对人身财产的重大损失,甚至对生态系统构成严重影响,有巨灾的可能性。因此,环境风险与其他可保风险相比,带给保险公司的承保压力更大。若仅仅依靠自愿性保险和单纯的商业保险模式,不作出其他风险分配的制度安排,依靠保险公司作为风险承担的唯一主体,将会极大降低保险人对环境责任保险发展的推动作用。具体而言,一方面,作为商业主体,在过大的环境风险压力与保险利益的衡量下,保险公司开设相关保险业务和保险产品的积极性将受到极大挫伤;另一方面,即使保险公司被迫开展相关业务,也会面临赔付能力不足的问题,若保险公司因承保能力欠佳而破产,同样会造成环境风险最终无法化解的情况。

3. 政府角度:在环境责任保险领域所承担的风险责任不足

环境责任保险具有很强的公益性,在维护和保障国家、政府、企业、受害人以及其他社会公众的利益中起着重要作用,也发挥着对代内利益和代际利益的平衡和保障作用,通过权利的维护、利益的保障、平等的实现和公平的追求传达着正义价值^[12]。相较普通保险的营利性,环境责任保险所具有的公益性就需要政府介入其中。在环境责任保险制度欠缺时,风险现实化的损害同样可能因环境风险的复杂性和潜伏性,导致风险责任人无法确定、因果关系难以判定、责任主体解散或破产,最终造成主体缺位的情况,而此时政府便理应成为该情形下的环境风险责任人。虽然,环境责任保险在一定程度上减轻了政府风险管控的压力,但并不意味着政府作为主体之一在风险分配问题上的退出。鉴于环境责任保险的公益属性,政府的环境风险责任从事后转为了事前,需要主动做好相关的立法安排、政策激励及制度保障工作,并适度参与环境风险责任的分散,对保险人过高的风险压力进行分担。唯有政府在风险分配中摆正地位,积极发挥作用,环境责任保险的风险社会化功用才能真正得到发挥。

概言之,我国环境责任保险的发展存在困境。从风险分配视角来看,各责任主体风险责任分配不平衡等问题仍然存在。受害人本不应该承担风险,但却因追责意识不强而承担了损害后果的可能性。投保企业作为风险责任主体,对风险承担的自觉意识不强,应通过环境责任保险这一分配机制对其风险分担责任进行补强。保险公司在现有环境责任保险分配机制中,承担的后端风险现实化赔偿义务过大,需要进行适当分散。政府在该制度中应该发挥风险分配的统筹者和指挥者的作用,并适当分担其中责任过重方的风险份额。

三、国外环境责任保险制度的借鉴与启示

(一)对投保企业风险责任的补强

西方国家对环境责任保险制度模式的选择存在国家间的差异性,大体可以分为强制责任保险和任意责任保险两种,但在保险模式选择时也可以处于两者之间的中间形态。强制责任保险无投保自由,无盈利性,道德风险较高而逆向选择较低;任意责任保险投保人有投保自由,存在盈利性,道德风险较低但逆向选择较高^[13]。美国和瑞典选择绝对性的强制环境责任保险制度,任意环境责任保险制度模式以英国和法国为典型,而中间形态的德国实行强制责任保险制度与财务保证或担保制度相结合的模式。然而,西方国家现在的发展趋势是实行强制保险。虽然欧盟传统上以自愿为基础发展环境责任保险,但近年来愈发考虑在成员国内推行强制环境责任保险,这从侧面反映出西方各国倾向性的选择^[14]。强制保险在环境责任保险中所占份额的增多,使具有风险责任的企业必须要对可能的风险后果作出提前的制度安排。通过保险的订立负担保险成本,参与到风险社会化的事先分配,能够客观提升投保企业的环境意识,明确并加强投保企业的风险责任承担。

此外,西方各国的受害人和公众的环境保护意识普遍较强。环境保护运动风起云涌,环保组织作为“第三部门”积极发挥作用,公民法治意识较高,在这样的大背景下,环境风险受害人往往会诉诸法律手段以维护自己的正当权益,这也促使企业的风险责任得到现实化的明确与强调,企业不得不将环境风险纳入其整体决策的范围。

(二)对保险公司风险责任的化解与再分散

国外保险范围整体呈现逐渐扩大的趋势,以满足环境责任保险发展的现实需求。以美国和法国为例,两国承保范围都由偶然性、突发性的环境损害事故扩展到因单独反复性或连续性

事故所引起的损害^[15]。从风险分配的角度来看,承保范围扩大使得加入风险社会化的责任主体增多,有利于风险管理资金来源的扩展,这就间接使得保险人对现实化损失赔付的能力增强,属于对保险公司风险压力化解的现实手段。

同时,西方发达国家普遍具有发达的金融市场,保险公司可以将收取的保费进行社会化投资,从而使资金池的积累进一步增多,增强赔偿能力。同时,以美国为代表的国家也广泛运用再保险模式,将原保险合同项下的保险责任进一步分保给其他保险公司,将单个保险公司的风险进行了充分转移和分散,从而增强了保险公司的承保能力,降低了保险机构所承担的风险^[10]。

(三)政府在风险社会化分配中责任的发挥

就各国实践而言,尽管环境责任保险模式的选择和实操有所差异,但政府都在其中发挥了引导性的关键作用。西方国家的环境责任保险呈现商业性与社会化相结合的趋势。鉴于环境风险的公益性,西方国家的政府普遍采取激励措施,以鼓励投保人积极承保和保险人积极承保,以达到化解环境风险、防治环境污染的目的^[14]。我国也应该积极借鉴类似制度,政府积极通过激励手段提升环境风险分担人购买环境责任保险的热情。

在风险管理方面,国外一些政府普遍倾向于利用目录式的管理方式,将不同产业的环境风险区别开来,明确认定产业或产品环境风险的高中低程度。印度政府公布的《适用公共责任保险法的化学物质名录和数量限值》,对需要购买环境责任保险的182种“危险物质”作出了明确规定。德国也通过《环境责任法》附件中设备清单的列举而运用了目录管理方法^{[4](P194)}。这一制度不仅对保险费额的确定提供了参考,也为政府划分强制和任意保险模式提供了参考。而政府在保险目录管理方面的作用发挥,也体现了其对风险分配责任的积极承担。

在与其他制度组合方面,发达国家大多采取将环境责任保险与环境损害赔偿基金制度相结合,使得风险社会化形成更加完备的体系。环境损害赔偿基金是指由致害企业、个人提供资金并由他们为主体组成民间基金会,或者由政府以征收环境费、环境税等特别费、税收作为筹资方式而设立的损害赔偿基金,并设立相应的救济条件,以该基金赔偿环境侵权受害人的制度^[16]。以日本的公害补偿基金和美国的环保超级基金最为典型,如日本的公害补偿基金由政府和企业共同出资,美国的环保超级基金由国会通过《综合环境反应、赔偿和责任法》(即《超级基金法》)而创立^[17]。总体来说,在环境损害赔偿基金制度中,国外政府都发挥了举足轻重的作用。

四、完善环境责任保险风险社会化分配机制的对策

如上所述,环境责任保险制度确有风险社会化分配之功用,然而其分配合理性、正当性地发挥,需要各个风险主体之间的利益平衡与协调配合。环境责任保险的风险分配主体为投保企业、保险公司与政府,而三者的风险责任与利益分配在我国实践中尚存在一些问题。结合国外实践经验,对我国环境责任保险风险社会化分配机制的发展与完善,提出以下建议和对策。

(一)补强企业风险事前分配:完善相关法律法规,增强环境责任保险的强制性

我国目前出现的环境责任保险推广难、发展缓慢的关键原因在于相关的法律规定尚不完善,法律的执行和落实方面较为滞后,企业缺乏参保的外在压力,企业违法成本低故而没有投保动力。虽然2018年5月生态环境部审议通过了《环境污染强制责任保险管理办法(草案)》,但该草案还存在覆盖范围小、风险评估机制不畅、监督力度不足^[18]、除外责任范围未理清^[19]、内容体系失衡^[20]等立法技术层面的问题。整体

而言,环境责任保险立法停滞,仍然总体呈现政府鼓励自愿性商业保险模式。

强制环境责任保险与任意环境责任保险两种投保模式各有利弊,需要结合本国国情进行恰当的模式选择。各国实践经验均已表明,对环境责任保险制度的推行,仅依靠社会企业自发性保险需求远远不足。针对企业投保积极性低、对环境风险的危害性认识不足、对保险的风险管理价值缺乏理解等现实问题,提升强制保险的占比是必要的措施。结合现实需求,我国应明确以强制保险为主、任意保险为辅的环境责任保险制度,并将已有立法中的强制投保范围进一步细化。进一步加快推进相关立法的完善与实施,尽快正式出台《环境污染强制责任保险管理办法》。在立法中,进一步强化和明晰“事前”预防、“事中”管控、“事后”处置等方面的相应规范,加大对企业违法的惩治力度,明确企业参保的法律责任。明确规定部分高风险行业或企业纳入强制投保的范围,落实自愿保险与强制保险相结合的模式,并借鉴国外“目录式管理方式”,实行阶梯制的管理方案,提升环境责任保险的现实可操作性。对明确强制投保的高风险领域,通过立法强制力迫使企业承担环境风险分配的责任;针对任意投保的较低风险领域,政府仍需积极引导,可以仿效日本经验提出一些有益的“行政建议”,用政府威信和企业的自律使企业更加积极地参与风险分配^[21]。

(二)增强保险公司风险承担力:扩大承保范围,促进承保风险再分散

1. 扩大承保范围,创新保险险种

扩大承保范围,创新保险险种,客观上都为环境责任保险整体规模的壮大提供了现实基础,在此基础上保险公司也会得益于较大的承保范围和多样化的保险产品,获得更大的环境责任保险资金池和责任准备金,从而客观提升了偿付能力。因此,我国可以吸收国外相关经验,在突发性事故基础上,考虑对合法排污环境

侵权责任纳入可保范围,并逐步考虑把企业正常、累计的排污行为造成的对野生动植物和自然保护区的风险现实损害纳入其中,同时也明确累积性污染事件的附加限制性适用条件^[22]。此外,可以考虑在已经较为成熟的油污责任险、渗漏污染责任险基础上,逐步推出与完善核射责任险、水污染责任险、声震污染责任险、辐射污染责任险等保险险种^[23],因势利导,积极回应社会风险防控需求,同时实现保险公司赔付能力增强的目标。

2. 合理确定保险费率

保险费率的正确公平厘定,应与风险等级制度密切挂钩,通过风险的大小、企业的信誉、企业体量以及承担风险的能力等方面的综合考虑,对不同风险程度的企业要求不同比例的风险分散成本。保险费率过高或不当,会让企业认为该部分的风险分散成本付出与可能发生现实损害的利润损失不匹配,而抵触环境责任保险的投保。就我国现状而言,环境责任保险的费率较高,应在未来进一步优化环境损害赔偿的计算方法,考虑在保险公司外引入政府专业部门和社会第三方评价团队,结合不同地区的差异性,对环境风险进行更加科学公平的评估^[24],对连续缴纳强制险且执行较好的企业可以给予一定的保费优惠,以达到合理费率确定对企业主动分散环境风险的促进作用。

3. 利用再保险进一步化解风险

再保险是保险人以其承担的保险责任的一部分或全部为保险标的,向其他保险人转保而订立的保险合同,具有分散风险、扩大保险人承保能力、增强保险业整体经营安全性的功能。在环境责任保险制度开展模式上,由于保险人承担了较传统商业保险具有更大风险的环境风险,因此,积极鼓励承保公司进行再保险便显得尤为必要。再保险制度相当于把一家保险公司承担环境风险进一步分散给了更多同质化的保

险公司,实现了风险的进一步化解和社会化分担。

(三)明确政府在风险分配中的主导性:加强风险评估与监管,建立并完善环境补偿基金机制

1. 加强对企业的管理与监督,充分发挥环境责任保险的激励作用

政府应加强顶层制度设计,相关环保、保监部门应加强对企业的监督检查和管理,根据企业是否及时足额投保、是否及时整改环境安全隐患,分别采取不同的激励或者约束措施。对于没有及时足额投保的企业,环保部门在开展企业环境信用评价工作中,应调低企业的信用等级,并将评价结果提供给有关部门并向社会公开;对此类企业,环保部门将不受理其相关财政资金申请,同时推动相关金融机构限制、压缩对这类企业的贷款。另外,对于积极投保的企业进行相应的财政优惠政策及税收减免;针对性地制定合理的财政补贴范围,对经济压力较大的中小投保企业,按照保单数量或金额等方式,确定适当的补贴额度,以减轻投保企业参与风险分配的负担。此外,参保也应与ESG评价体系的构建相结合,作为ESG报告的重要指标,使央企、上市公司等主要参评主体率先重视环境责任保险的价值意义,以“先投保”带动“后投保”。

2. 构建并完善环境风险评估指标体系,加强环境风险评估与监管

党的二十大报告明确提出,应不断加强和完善现代环境治理体系,加强环境风险评估与监管,“严密防控环境风险”^{[1](P51)}。将环境保险制度与现有的生态风险评价制度相结合,借鉴国外先进经验,将不同层级的风险进行目录式管理,并与强制保险模式的选择与保险费率确定相挂钩。同时,政府与保险公司相互合作,积极参与保前风险评估和保后隐患排查,积极构建环境污染责任保险风险评估指标体系与环境

污染责任保险事故风险与隐患现场排查标准体系^[25],将风险评估和隐患排查结果与保险费率、风险等级评定、赔付额度等指标挂钩,保证投保、承保、保险公司风险防控全流程具有有效的制度安排。

3. 建立并完善环境赔偿基金机制,充分发挥保险基金的保障作用

环境赔偿基金是在超出保险金额范畴、投保人无力承担或责任人无法确定情形下,对环境责任保险风险分担机制的弥补性制度。作为环境风险预防机制的重要一环,它是一种风险社会化分配的救济制度,可以在一定程度上转嫁环境治理的过高成本,实现风险和损害的社会化分担^[26]。现有制度更多地赔偿基金关注点放在易出现责任主体不明的生态环境损害赔偿基金上,现实中由于环境损害的灾难性与毁灭性,即便责任主体确定,也极易出现污染企业不堪重负而破产的情况。环境责任保险风险社会化效用的发挥,离不开环境赔偿基金这一配套制度的完善,而这一制度的确立与推广同样离不开政府的介入与推动。就我国现状而言,依靠社会自发建立基金的可能性不大,因此,该制度的完善仍主要依赖政府主导。政府应着力介入并建立具有公法性质的环境赔偿基金机制,并不断促进其完善和发展,恰当运用政府公权力强制征收、管理和运用基金^[27]。在基金储备和筹集方面,可以通过捐助款项、环境福利彩票、环境债券等途径,与环境金融体系的建设健全相结合,并充分发挥环保非政府组织资金筹措的优势,拓宽资金来源,促进社会多方合作,实现多种制度手段的通力配合,充分发挥环境赔偿保险基金的保障作用。

五、结论

从风险分配视角下审视环境责任保险制度,可以将其定位为有效的风险社会化分配机制。而基于此视角,审视我国环境责任保险制

度的困境,根本原因在于风险分配不均衡、风险分配机制不完善等方面。环境问题存在不确定性、损害的巨灾性和不可预测性,风险远远高出以往社会中的民事行为。加之我国现处于环境法律制度蓬勃发展阶段,《中华人民共和国民法典》中有关环境侵权惩罚性赔偿责任和生态损害赔偿责任制度的落实已然进一步强化了企业责任。环境问题囿于自身的公益性,在问题解决方面存在公法性逻辑和公法性制度的主导性和统率性^[28],因此,环境法律制度中公权力是具有理论基础和现实依据的,但公权力在何时介入、以何种方式介入却需要反思。公权力参与环境问题的事后管制、强制性惩戒居多,而事前预防、引导性机制却不足,这是我国环境保护制度存在的现实问题,这一问题在环境保险制度也得到了集中体现。

概言之,在现今环境侵权救济方面,存在公权力机构重在末端管理而缺少风险预防的问题。在环境领域风险预防原则的指导下,应反思与优化公法机构在环境保护中的角色与定位,在末端管理已然加强的前提下,应转向对风险的适当预防和全过程管理,而立法机构、政府行政管理机构在环境责任保险中的引导性作用发挥便显得尤为重要。公权力机构应进一步加强对环境责任保险等风险社会化分配机制的重视与运用,并承担起风险分配主导者、引领者、统筹者和指挥者的作用,补强企业事前的风险分配,增强保险公司的风险承担力,并适当分担风险分配中责任过重方的风险份额,基于环境正义构建并完善环境责任保险风险社会化分配机制,使得环境风险于事前实现社会化分配,真正发挥环境责任保险“防患于未然”的作用,让环境管理制度得到更全面、更系统的优化。

[参考文献]

- [1] 习近平.高举中国特色社会主义伟大旗帜 为全面建设社会主义现代化国家而团结奋斗:在中国共产党第二

- 十次全国代表大会上的报告[M].北京:人民出版社,2022.
- [2] 王壹.我国环境责任保险法律制度研究[J].黑龙江工业学院学报(综合版),2019(2):115-118.
- [3] 喻磊,郑婉婷.环境侵权损害赔偿社会化分担机制的构建[J].江西社会科学,2010(7):181-185.
- [4] 原庆丹,沈晓悦,杨姝影,等.绿色信贷与环境责任保险[M].北京:中国环境科学出版社,2012:142.
- [5] 陈方淑.环境责任保险法律制度研究[D].重庆:西南政法大学,2010.
- [6] 马丽娟.环境责任保险制度研究[D].北京:清华大学,2004.
- [7] 苏如飞.论我国环境责任保险的立法模式:以利益平衡为视角[J].宁夏党校学报,2009(3):29-32.
- [8] 翁孙哲.环境损害责任社会化的多维视角[J].行政与法,2016(8):45-52.
- [9] 周道许.环境污染风险的社会化管理手段研究:我国环境责任保险发展的路径选择与制度构想[J].环境经济,2011(5):23-35.
- [10] 章珂.环责险“叫好不叫座”环保部将采取约束措施瞄准欠保企业[EB/OL].第一财经, <https://www.yicai.com/news/5371220.html>.
- [11] 彭中遥.我国环境污染强制责任保险的立法选择[J].华侨大学学报(哲学社会科学版),2018(4):86-97.
- [12] 张晓文.环境责任保险的公益性[J].政法论坛,2009(4):168-174.
- [13] 陈慈阳.环境法总论[M].北京:中国政法大学出版社,2003:400-401.
- [14] 游桂云,张连勤.西方国家环境责任保险制度比较及启示[J].上海保险,2008(2):56-59.
- [15] 李啸川.论我国环境污染责任强制保险制度[J].保险职业学院学报,2008(4):68-75.
- [16] 魏挺.环境损害赔偿基金制度分析[J].吉林省教育学院学报(中旬),2013(1):152-154.
- [17] 陈晓环.环境损害赔偿基金法律制度研究[D].湘潭:湘潭大学,2010.
- [18] 李墨娣,刘中梅.我国环境污染强制责任保险的法律困境及应对[J].科学发展,2023(4):92-96.
- [19] 王政,张天杨.环境污染强制责任保险除外责任实然评析:基于《环境污染强制责任保险管理办法(草案)》的思考[J].湖北经济学院学报(人文社会科学版),2023(8):89-94.
- [20] 范庆荣.环境污染强制责任保险中保险利益之解析[J].兰州学刊,2022(8):86-100.
- [21] 陈冬梅.环境污染责任保险:理论与实践[M].上海:复旦大学出版社,2019:145.
- [22] 李印.环境侵权损害赔偿及其社会化制度建设思考[J].法学杂志,2010(8):118-120.
- [23] 杨辉.欧洲环境责任保险法律制度审视及启示[J].中国保险,2010(3):59-64.
- [24] 李晓旭.环境污染责任保险法律的构建探讨[J].侨园,2019(10):84.
- [25] 袁东辉,李萱,杨姝影,等.环境污染责任保险地方试点政策创新与实践研究[J].环境与可持续发展,2021(1):126-131.
- [26] 王兰.谈环境损害赔偿基金制度[J].北方环境,2013(8):5-8.
- [27] 张晶,寇江华.论环境责任保险中政府的作用[J].保险研究,2009(4):41-44.
- [28] 王明远,胡思源.民法典绿色原则的性质探析[J].南京工业大学学报(社会科学版),2023(1):25-42,111.