

doi: 10.15936/j.cnki.1008-3758.2015.04.013

水污染强制责任保险的价值与建构

李挺宇

(辽宁大学 人口研究所, 辽宁 沈阳 110036)

摘 要: 中国目前面临着严重的环境污染问题,环境污染强制责任保险是有效的解决措施。由于水污染是环境污染中的基本类型,同时又具有其自身独特之处,因此应当重视强制责任保险在水污染事件处理中的重要意义和价值。虽然目前已经出台了环境污染强制责任保险的相关指导意见,但是,仍然有必要建构专门针对水污染的强制责任保险,建构的基本原则包括重视水污染问题特殊性原则、循序渐进的推广原则、注重个案解决原则和综合利益平衡原则等。同时,水污染强制责任保险还需要一些相关机制的配合,才能发挥最佳效果,这些机制主要包括政府的环境责任制度、保险公司监督参与机制、公益诉讼制度和风险评估分散机制等。

关 键 词: 水污染; 强制责任保险; 利益平衡; 公益诉讼; 风险评估

中图分类号: D 922.61

文献标志码: A

文章编号: 1008-3758(2015)04-0410-06

Value and Construction of Compulsory Liability Insurance Against Water Pollution

LI Ting-yu

(Population Research Institute, Liaoning University, Shenyang 110036, China)

Abstract: Currently, environmental pollution is a serious issue in China. To handle it, compulsory liability insurance against environmental pollution may serve as an effective measure. As a basic type of environmental pollution, water pollution has its own unique features. Priority should be given to compulsory liability insurance due to its great significance and value in dealing with water pollution. Although the government has introduced the relevant guidelines of compulsory liability insurance against environmental pollution, it is still necessary to construct the specific compulsory liability insurance against water pollution. The construction principles are included in but not limited to the following—valuing the particularity of water pollution, publicizing step by step, stressing case solution and balancing interests. To optimize the effect of compulsory liability insurance against water pollution, such related mechanisms need to be implemented as the environmental liability system of the government, the participation and supervision system of insurance companies, the litigation system of public interests and the dispersive system of risk assessment.

Key words: water pollution; compulsory liability insurance; balance of interests; public interest litigation; risk assessment

《关于全面推进依法治国若干重大问题的决定》明确指出:“用严格的法律制度保护生态环境,

加快建立有效约束开发行为和促进绿色发展、循环发展、低碳发展的生态文明法律制度,强化生产

者环境保护的法律责任,大幅度提高违法成本。”在中国面临着严重的环境问题的背景下,以上决定指出了解决环境污染问题的宏观方向。其中特别值得关注的是“强化生产者环境保护的法律责任”这一规定,因为它能够从源头上遏制对环境造成破坏的诸多行为。根据世界其他国家的经验,环境污染强制责任保险是强化生产者(尤其是环境污染高风险企业)环保责任的重要手段和方式,也值得我们学习和借鉴。

以2013年初的重度雾霾为背景,环境保护部与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》,目前已经在大气污染和化学品泄漏事故的强制责任保险方面进行了相关实践。但是,作为另一种极其重要的自然资源——水体资源,在强制责任保险方面仍然缺乏细致的理论分析和探索。这对于水资源的保护来说是一种缺陷,这也是本文着重研究的主题。

一、水污染强制责任保险的重要社会价值

所谓环境污染保险,其基本含义是由可能造成环境污染的相关主体(主要是环境污染风险企业)进行投保,在出现环境污染事故或者事件时,由保险公司承担部分或者全部赔偿责任的保险种类。与一般商业保险不同,环境污染保险的特殊性体现在以下几个方面:①环境污染导致的损失后果往往比较严重,受害人数较多,保险人须通过保险合同的设计来限制其承担危险的范围,确保保险合同债务的清偿能力;②行为人从事的行业具有不同的危险性,并且不同的主体内部防控环境污染危险的措施存在较大差异,保险人承保时,须根据不同情况来决定保险费率;③环境污染导致的危害有时难以立即、完全显现,甚至该类危害可能在较长时间内一直持续,保险人经营风险较大,需要政府采取特别准备金等其他措施予以支持^[1]。从国外相关的实践来看,环境污染保险通常采取强制责任保险的形式,这一点对于水污染的情况来说同样适用。具体来说,水污染强制责任保险的价值体现在以下几个方面:

首先,水污染强制责任保险能够及时有效地进行保险赔付,尤其是比较突发性的水污染事件。在环境污染的不同种类中,水污染的类型比较丰富,不同的水体经常呈现出不同的特点。例如河

水污染就具有水流流速高、扩散快的特点,经常因此出现突发性水污染事件。受害的社会公众急需及时救助,先行理赔将有力缓解他们所处的不利局面,争取将水污染事件的损失降到最低。如果没有水污染强制责任保险在非污染时间内积累的保险金,那么,要做到及时理赔将是十分困难的。这里也凸显了“强制”的必要性,毕竟,投保对企业是一种利益的减损,目前多数环境污染的高风险企业仍然没有意识到水污染强制责任保险的必要性,总是存在侥幸心理而不愿投保。一旦真正发生水污染事故时才追悔莫及。

其次,水污染强制责任保险的存在能够经常提醒相关企业重视污染问题的处理,形成长效的监督体系。域外比较成熟的相关经验表明,水污染高风险企业需要在其存续期间内长期投保,这一环节能够督促其经常进行安全检查及设备的更新维护。虽然在发生水污染责任事故时,首先由保险公司负责理赔,但是,保险公司仍然在最终意义上有权向企业追偿,或者通过参与和检查生产过程而起到监督作用。这样有利于构建水污染风险企业的全面监督体系,特别是对于某些积累渐变型水污染情况(例如湖水污染)尤其如此。在此类污染中,虽然没有某次直接的突发性事故,但是,长期受到污染的水体也会对环境及周围居民健康产生污染。针对这种长期的水污染类型,就需要设计长期的强制责任保险,使得企业真正能够从其利润中持续提取资金,通过保险的方式进行赔偿或者补偿。

第三,水污染强制责任保险能够缓解政府的压力,尤其是财政压力。近年来发生的环境污染突发事件表明,一旦问题爆发,政府往往成为“最后的买单人”。一方面发生大规模环境侵权事故后,基于政府的特殊地位民众往往希望从政府那里获得救助;另一方面政府往往从维护社会稳定的角度出发,愿意迅速解决并承担环境侵权造成的损失。政府主动承担责任加重了政府的财政负担,动用纳税人的财产为企业造成的环境污染侵权损失埋单显然是不公平的^[2]。长此以往,企业因为不必承担污染后果,将更加怠于关注安全生产过程,最终导致水污染事故更加频发,而政府却因为疲于应对水污染事件而精疲力竭、不堪重负,尤其是财政上的巨大压力也会不利于水污染事件的处理。而水污染强制责任保险则能够在很大程度上将缓解政府的财政压力,将水污染高风险企

业应当承担的责任进行积累,企业承担起应付责任,而政府则可以在没有财政上后顾之忧的基础上集中精力解决水污染事件产生的复杂问题,实现社会利益的平衡与最大化。

最后,水污染强制责任保险能够有效地聚合财力,是解决水污染事件的长效机制。当前,风险社会理论获得了普遍的认可,并被用来分析很多社会现象和事件,其基本含义就是由于各种社会群体之间联系日益紧密,由某种突然事件引发的危害和危险将得到迅速发展和传播,波及到广泛的社会群体。水污染事件正是属于这种情况。水体资源不仅广泛存在而且联系紧密,渐进式污染完全能够渗透到多种水体资源之中,而突发性污染事件则以更快的速度实现以上结果。这些特点进而决定了水污染问题的处理需要综合运用全社会的力量,尤其是造成污染的高风险企业更应当成为首当其冲的目标。越来越得到广泛认可和适用的强制责任保险制度,已经成为在风险社会中应对水污染问题的有效方式。“强制责任保险作为保险制度的具体类型,仍然保持着保险制度特有的风险分散功能,能够积聚广大社会公众的力量来分担侵权赔偿责任,从而使受害人能够获得充分的经济补偿。这意味着现代责任保险显著的社会管理功效,使得保护受害人利益逐渐成为现代责任保险适用的最终目标。”^[3]近几年来,水污染事件也在我国呈现出高发态势,鉴于强制责任保险在应对水污染事件中的重要价值,我们应当积极借鉴其他国家的成熟经验,重视引入并实施水污染强制责任保险。

二、水污染强制责任保险的建构原则

在《关于开展环境污染强制责任保险试点工作的指导意见》中,与水污染强制责任保险相关的规定已经有所涉及,例如明确了环境污染强制责任保险的试点企业范围,从目前水污染的现实情况来看,以上的企业大部分也属于该类污染的高风险企业。该指导意见还对环境污染强制责任保险的其他宏观事项进行了规定,这些都是值得肯定的地方。

然而,总体来说,该指导意见的效力并不高,全面执行的可能性也不大,这也反映了环境污染强制责任保险在当下的尴尬处境。从政府的角度

来说,污染强制责任保险主要依靠行政力量推动,如何真正推动企业开始接受该制度,存在着很多难题;高环境风险企业在污染强制责任保险中需要付出额外的保费负担,影响了企业接受该制度;社会公众仍然缺乏对污染强制责任保险必要性的充分认识;对污染强制责任保险的具体操作和运行,保险公司还没有完全具备相应的服务能力和水平^[4]。目前处理水污染事件的法律依据只是散见于多部法律之中,而且作用十分有限,突出地表现在赔偿范围过于狭窄、责任限额过少等等。我们完全可以借鉴发达国家的做法。从美国环境法的演进来看,在环境问题不断突出的过程中,针对环境污染强制责任设定单行法是有效的做法。从我国社会经济发展的实际来看,立法推行环境责任保险非常必要,因为环境责任保险在解决企业环境污染的多种方式中具有比较优势,具有理论上的合理性和实践的必要性^[5]。

在制定环境污染强制责任保险单行法的背景下,如何建构针对水污染的相关条款,需要我们认真细致地展开分析。目前直接就该单行法的条文如何拟定进行讨论,仍然为时过早。在宏观上探索水污染强制责任保险的建构原则,是比较现实的选择,具体来说,这些原则至少应当包括以下几个方面。

首先,重视水污染问题特殊性原则。《关于开展环境污染强制责任保险试点工作的指导意见》仅仅是从宏观上对一般环境污染强制责任保险的问题进行了规定,并没有针对某一种环境污染的类型作出特别规定。从国外环境污染强制责任保险的单行立法经验来看,对特定类型的污染进行有针对性的规定,还是十分必要的。虽然不能穷尽列举所有污染类型,但是,大气污染、土地污染等基本类型应当有各有侧重的特殊规定,水污染也是如此。我国水污染有着自身独特之处,例如水资源的利用率不高,污水处理率却较低,北方地区的水污染比南方地区更为严重,工业污水大都集中在城市及特定工矿企业周围,而农村水污染的规模较为分散,随着季节和气候变化呈现出复杂变化,地表水污染和地下水污染相互影响等等。如果忽略了水污染问题的特殊性,而仅仅局限于针对所有环境污染作出一般规定,那么,这种方式所确定的强制责任保险可能失去针对性与操作性,最终难以取得积极的实践效果。而且,从立法技术上看,专门针对水污染作出具体的强制责任

保险规定,具备充分的可行性。在充分调研和协商的基础上,完全能够制定科学合理的具体规定。其他主要的环境污染类型也可以参照这种方式,最后通过兜底条款的形式将某些并不常见的污染类型进行总体概况,形成既有重点,又照顾一般的全面立法规定。

其次,循序渐进的推广原则。由于水污染强制责任保险在中国仍然是一个新生事物,其被社会广泛接受还需要一个过程,因此,该险种的推广应当遵循循序渐进的原则。从《关于开展环境污染强制责任保险试点工作的指导意见》的实施情况来看,环境污染强制责任保险仍然面临着不少困难和阻力,突出地表现在环境高风险企业上。例如,很多企业在行政手段的推动之下开始投保,但是,在续保问题上顾虑重重,甚至在某些地区续保率不到20%。原则在于,这些企业没有看到该险种有利于其长期利益,而仅仅看到短期内没有出现水污染事故,便滋生侥幸心理,进而将强制责任保险视为额外负担。这种情况在其他国家最初推行环境污染强制责任保险的时候也曾经发生过。问题的关键在于如何解决。比较现实的途径仍然是首先需要依靠行政力量持续推广,让企业逐渐认识到该险种的重要性和必要性之后,减弱行政力量的介入,而更多地依靠市场行为的调节。在最初发挥行政手段作用时,需要运用多种措施激发水污染高风险企业进行投保的积极性,例如在税费等环节进行奖励性照顾。在充分进行市场培育之后,水污染强制责任保险将获得更加广泛的接受和认同。

再次,注重个案解决原则。相比于渐进式类型,水污染强制责任保险更多地注重对突发性水污染事件的解决。在突发事故中,受到损害的特定公众急需获得援助,而政府也会对此高度重视。企业通过平时投保所积累起来的资金,就能够及时用于突发事件的处理。从这个意义上说,水污染强制责任保险应当重视每一个具体个案问题的解决,为每一次水污染事件提供最为充分的救济和援助。而且,在相关事故处理结束之后,还应当细致分析总结,积累运用该险种的经验。这种注重个案解决的原则能够使得整个社会充分认识到水污染强制责任保险的必要性。通过对典型水污染事故处理的宣传,还能够解决上文中涉及的水污染高风险企业投保积极性不足的问题。因为这些企业可以通过成功的个案处理而获得对水污染

强制责任保险作用的直接认知,进而有助于提升其投保的自觉性和积极性。这种方式比单纯依靠行政力量的强制更加有效。通过以点带面的扩展过程,多数水污染高风险企业的积极投保能够摆脱该险种运行初期的困难,形成积极投保与有效解决突发事件之间的良性循环。

最后,实现利益平衡应当成为水污染强制责任保险的基本原则。在环境污染问题的处理和应对中,存在着多个主体之间的利益关系,包括政府、一般社会公众、水污染高风险企业和受害群众等等。在面对水污染事件时,只有平衡这些主体之间的利益关系,才能够充分调动其中的有效力量,而强制责任保险则是实现这一平衡的有力工具。水污染事件使得社会公众饱受其害,其始作俑者是高风险企业,理应对此负责;而企业所获得的利益及其投保资金,也最终来源于社会公众;单次水污染突发事件及其后续的惩罚措施,往往使得涉案企业无力招架,进而无法完全赔偿受害群众的所有损失。水污染强制责任保险则能够将长期积累起来的资金用于突发事件的处理,使得受害群众获得实质上来源于整个社会的援助。每一个社会成员都有可能成为水污染事件的受害群众,通过强制责任保险在最终意义上实现了社会成员之间的互助。这种方式克服了单个社会成员(无论是个体公民还是个别企业)应对社会风险中能力上的不足。水污染强制责任保险既是社会利益平衡的体现,也要在具体制度设计上贯彻利益平衡的原则。例如,保险费率的确定,需要综合考虑水污染高风险企业的总体利润率和不同地区企业的差异、水污染事件发生的概率与等级、保险赔付的范围、追偿的可能性等等诸多因素,过高的保险费率将使得企业难以承受,而过低的保险费率又无法满足保险赔付的需要。如何平衡二者之间的利益关系,是在设计水污染强制责任保险时特别需要关注的问题。目前保监会、环保部和有关保险公司已经开始进行了探索,有望解决这一难题。无论最终具体规定内容如何,各方利益的平衡是应当贯彻其中的主导思想。

三、水污染强制责任保险的配套机制

虽然水污染强制责任保险有着诸多重要价值,但是,仅仅凭借该制度自身是无法彻底解决水

污染事件的。只有相关的多种机制相互配合,才能全面应对水污染带来的挑战。在目前没有环境污染强制责任保险单行立法的背景下,我们需要以《关于开展环境污染强制责任保险试点工作的指导意见》为中心,联合与其关系比较密切的相关机制,发挥正式制度的整体优势。具体来说,以下制度可以与水污染强制责任保险形成良性互动,有助于推动水污染问题的解决。

首先,政府的环境责任制度。《中共中央关于全面推进依法治国若干重大问题的决定》指出:“完善行政组织和行政程序法律制度,推进机构、职能、权限、程序、责任法定化。行政机关要坚持法定职责必须为、法无授权不可为,勇于负责、敢于担当,坚决纠正不作为、乱作为,坚决克服懒政、怠政,坚决惩处失职、渎职。”作为公共利益的维护者,政府在妥善解决水污染问题上肩负着重要责任,应当以合法的方式积极履行其职责。目前,中央政府已经提出了关于环境污染强制责任的指导意见,地方政府应当积极配合并推广该险种。但是,仍然需要注意的问题是,在水污染强制责任保险运行的初期,企业有着重重顾虑而不愿投保,政府不能简单地用行政命令或者行政处罚的方式强制企业投保,这种承担环境责任的机械性方式不符合法治建设的要求。在权力清单制度已经逐渐实施的背景下,政府应当以更加合法的方式来推动水污染强制责任保险制度被企业接受,例如行政指导、行政奖励等等。此外还可以由政府广泛调研和吸收意见的基础上,明确该险种的标准,也能够妥当实现政府的环境责任。“在一些商业民事纠纷领域引入政府相关部门的监管,对危害行为进行标准化,一方面有助于界定责任从而有利于及时监管和私人诉讼,另一方面也有利于保险公司作出及时、合理的偿付,从而在一定程度上解决各种事故纠纷问题。”^[6]

其次,保险公司监督参与机制。在水污染强制责任保险的整体运行中,保险公司起到了承上启下的重要作用:企业需要缴纳保险金,而社会公众在受到水污染事件时则可以获得赔偿金。但是,需要引起特别关注的问题是,保险公司并不能仅仅只重视向企业收取保险金,而忽视了对水污染高风险企业的监督。相比于事后补救,事前的预防更为关键。包括保险公司在内的所有相关利益主体都不希望发生水污染事件,在平时生产过程中加强监督和注意是事前预防的重要方面。水

污染高风险企业有可能基于成本的考虑而怠于严格生产流程,增大了发生事故的几率,而保险公司积极行使监督权利、适当参与生产过程,则能够在一定程度上降低事故概率。虽然保险公司也是追求利润的企业,监督企业的生产过程也会增加其成本,但是,相比于事后大规模的赔付,行使监督权利是符合利益最大化原则的。目前我国保险公司仍然没有充分认识到以上问题,不仅缺乏足够的服务意识、人才储备和进取精神,而且经常怠于行使监督参与权利,在这个方面,我国水污染强制责任保险与发达国家还有不小的差距。

第三,公益诉讼制度。水污染事件总是损害了众多社会成员的利益,但是,单一个体专门提起诉讼将会给原告带来不少现实困难,此种情况的长期存在会放纵企业的污染行为,而公益诉讼则能够弥补这一不足。在发达国家中,基于比较完善的法律规定,环境污染事件总是伴随有公益诉讼,这也是国外比较成熟的基本诉讼类型。在2012年最新修改的《民事诉讼法》第55条确定:“对污染环境、侵害众多消费者合法权益等损害社会公共利益的行为,法律规定的机关和有关组织可以向人民法院提起诉讼。”这是首次在国家立法的层面上确立了环境公益诉讼。环境公益诉讼与环境污染强制责任保险经常在处理污染事件时共同发挥作用,使得受害方得到充分的救济。但是,目前公益诉讼仍然面临着很多具体困难,例如原告资格不清、限定条件过于模糊及缺乏必要的限制性条件等等,尤其是操作性不强的缺陷,使得公益诉讼难以在司法实践中发挥对环境污染的法律规制作用。《中共中央关于全面推进依法治国若干重大问题的决定》提出了“探索建立检察机关提起公益诉讼制度”。这一观点为提升公益诉讼的实际作用发挥,指明了重要方向。通过水污染事件的公益诉讼过程,才能更好地进行责任认定,进而适用水污染强制责任保险事先确定的责任分配方式,将二者救济损害的功能发挥到最大限度。

最后,风险评估和分散机制。发达国家的相关经验表明,水污染强制责任保险是随着社会风险的增加而逐渐被认可和接受的,特别是与一国人均GDP水平有着正相关关系。从国内最近几年出现的水污染事故,参照以上经验,中国也已经开始进入了迫切需要水污染强制责任保险的阶段。政府、保险公司和水污染高风险企业,都需要对水污染事故所带来的风险进行准确评估,才能

够给该险种以准确定位,这就是风险评估机制的基本目标指向。这是制定并推行水污染强制责任保险的前提条件。当然,由于社会形势、水体资源等外在条件也不断处于变化状态,水污染强制责任保险的政策和具体措施也应随之变动,从这个意义上说,风险评估机制一直伴随着强制责任保险。此外,由于水污染事件具有传播速度快的特点,一旦出现危险事故,将有相当数量的社会成员受到影响。此时,如果完全依靠单一的保险公司也会使其背负过重负担,多个保险公司各自承担相应的赔付,是一种更加稳妥的保险方式,被称为风险分散机制。要强化水污染强制责任保险,就要适时建立由中国人民财产保险股份有限公司等国有骨干保险企业牵头、多家保险公司参与的共保联合体,共同承保污染较大、风险较高的水污染强制责任保险。同时,建立健全再保险风险分散机制,加强与国际再保险人的合作,以再保险的方式分散国内保险公司自身经营风险^[7]。鉴于保险公司在 水污染强制责任保险中的重要地位,风险评估和分散机制主要是为了保证保险公司的积极性。而保险公司也应当充分利用这些机制所提供的便利,不断提升服务水平,切实保障水污染强制

责任保险的实际效果。

总之,在水体资源不断受到污染、环境问题日渐突出的背景下,水污染强制责任保险是十分有效的应对措施。包括政府、保险公司、高风险企业和社会公众在内的众多主体,都应当充分重视该险种所蕴藏的重要价值和意义,并通过完善其自身设置和配套机制的方式,发挥该强制责任保险的实效,推动我国生态文明的整体建设进程。

参考文献:

- [1] 李泓伟. 论环境污染责任保险的强制化及其路径选择[J]. 求索, 2011(9):150.
- [2] 常鑫. 论环境污染强制责任保险的社会管理功能[J]. 理论界, 2013(12):89.
- [3] 贾林青. 强制责任保险的法律功能[J]. 中国金融, 2014(20):65.
- [4] 孟子艳,李鑫. 利益相关者理论视角下的环境污染强制责任保险[J]. 资源开发与市场, 2014(4):423.
- [5] 蓝寿荣. 我国环境责任保险立法若干问题释疑[J]. 法学论坛, 2013(6):111-112.
- [6] 张东昱. 强制责任保险:政府经济管理职能视角的考察[J]. 东南学术, 2007(6):88.
- [7] 骆少鸣. 环境污染强制责任保险发展及推进策略——基于生态文明建设的视角[J]. 福建金融, 2014(4):14.

(责任编辑:王 薇)