

美国环境责任保险制度及对我国的启示

林芳惠， 苏祖鹏

(福州大学 法学院, 福建 福州 350002)

摘要: 环境责任保险是环境损害赔偿责任社会化的主要方式之一。面对日益严重的环境污染,我国应建立环境责任保险制度。故本文对美国环境责任保险制度进行剖析,并得出构建我国环境责任保险制度的几点启示。

关键词: 环境责任保险; 美国; 启示

中图分类号: D912.6

文献标识码: A

环境责任保险(environmental liability insurance), 俗称“绿色保险”, 它是随着环境污染事故的频繁发生和公众环境权利意识的不断增强, 由公众责任保险(简称 CGL)发展而来的。目前, 在以美国为首的工业发达国家, 环境责任保险制度已进入较为成熟的阶段, 不但在分散排污企业环境风险、保护第三人环境利益和减少政府环境压力等方面发挥了独特的作用, 还强化了保险公司对企业保护环境、预防环境损害的监督管理。然而, 面对经济高速增长下日益突显的环境损害问题, 我国却至今尚未全面建立实质意义上的环境责任保险制度, 仅在公众责任险略有涉及。因此, 我们不妨借鉴美国的成功做法, 加强研究, 进而构建适合我国国情的环境责任保险制度。

1 美国环境责任保险制度

1.1 背景分析

在美国, 环境责任保险, 又称为污染法律责任保险(Pollution Legal Liability Insurance), 是以被保险人因玷污或污染水、土地或空气, 依法应承担的环境赔偿或治理责任为标的的责任保险。1966年以前, 由于环境风险还不突出, 环境责任案件较少, 且多属突发、意外事故型, 因此这时期的环境责任损害赔偿直接由公众责任保险单承保。1966年至1973年期间, 虽然环境纠纷增多, 美国的公众责任保险对环境责任保险仍不加限制, 持续或渐进的污染所引起的环境责任也被纳入公众责任保险单的承保范围。1973年后, 由于巨额的赔偿费用以及环境污染诉讼的迅猛增加, 各保险公司的公众责任保险单相继把故意造成的环境污染及渐进性的污染所引起的环境责任排除于保险责任范围之外。即便如此, 考虑到急剧上升的承保成本, 以及强大环境压力下的法院在审理此类案件时多做出不利于保险人的解释等原因, 美国的保险公司一般倾向于让企图分散环境风险的投保人购买专门的环境责任保险。^[1]

另一方面, 随着工业化进程的推进, 为遏制日益严重的工业污染, 美国政府加强了环境保护力度, 在《清洁大气法》(1970)、《清洁水法》(1987)、《环境应对、赔偿和责任综合法》(1980)等相关法律法规中采用污染者付费原则和针对财产所有者的严格责任制度。而且, 政府还可以采取货币赔偿或刑事制裁的方式对污染者处以严厉的惩罚, 如对严重违反环保标准的行为, 法庭将对企业处以每天25000-50000美元的罚款, 对个人判处一年以上的监禁, 甚至关闭违规企业。^[2] 高额的罚金、巨额的赔偿让一些非故意造成污染的企业甚至面临破产倒闭的危险。为规避风险、消化损失和满足受害人的巨额赔偿请求, 排污企业迫切需要转嫁如此巨大的责任风险。在上述背景下, 环境责任保险制度在美国获得了广泛的发展空间, 并走在世界的前列。

1.2 具体制度

1.2.1 承保范围

目前,美国的环境责任保险主要分为两类,即环境损害责任保险(environmental impairment liability insurance)和自有场地治理责任保险(own site clean-up insurance)。前者以约定的限额承担被保险人因其污染环境造成邻近土地上的任何第三人的人身损害或财产损失而发生的赔偿责任;后者以约定的限额为基础承担被保险人因其污染自有或者使用的场地而依法支出的治理费用。除非环境责任保险单对保险人的保险给付范围有明确的约定,否则不应超过上述界定(如承担环境责任的抗辩之费用)。^[1]有鉴于环境污染损害赔偿责任具有广泛性和不确定性,对损害的赔偿常常需要巨额资金,因此,出于对自身利润的考虑,保险人一般只对非故意的、突发性的环境污染事故(如自然灾害、意外事故)所造成的人身、财产损失承担保险责任,但对企业正常、累积的排污行为所致的污染损害也可予以特别承保。

1.2.2 承保机构

环境责任保险的承保机构主要有三种模式:一是美国式的专门保险机构;二是意大利式的联保集团;三是英国式的非特殊承保机构。1988年,美国成立了一个专业承保环境污染风险的保险集团——环境保护保险公司,承保被保险人渐发、突发、意外的污染事故及第三者责任,并于同年7月开出了第一张责任限额为100万美元的污染责任保险单。

1.2.3 投保方式

一般而言,较为典型的环境责任保险的投保方式有三种:①强制保险制度(如美国、瑞士);②兼用强制责任保险与财务保证或担保作为环境损害的保障制度(如德国);③以任意责任保险为原则,仅在法律有特别规定的场合才实行强制责任保险(如英、法)。^[3]美国是实行强制性环境责任保险制度的代表。从20世纪60年代起,美国就针对有毒物资和废弃物的处理可能引起的损害责任推行强制责任保险。1976年的《资源保全与恢复法》授权国家环保局长在其依法发布的行政命令中,要求业者就日后对第三人的损害赔偿责任和关闭估算费用等进行投保。投保额度因突发性事故和非突发性事故而有区别:设施所有人或营运人必须就每次突发性事故投保100万美元,每年至少投保200万美元;同时必须就每一非突发性事故投保300万美元,每年至少投保600万美元。上述规定,自1980年起对年营业额在100万美元以上者适用。^[3]美国《清洁水法》也规定,为了使受害人得到应有的经济补偿,船舶所有人或营运人必须具有财务偿付能力,其证据包括保险单、担保债券、自我担保能力的证明以及其它财务偿付能力的证据四种。此外,环境责任保险也是工程保险的一部分,无论是承保商、分包商还是咨询设计商,如果涉及该险种的情况下而没有投保的,都不能取得工程合同。^[4]

1.2.4 责任限额

环境责任保险的保险标的是被保险人污染环境后的损害赔偿责任,其价值没有客观依据,无法预计赔偿金额大小,保险金额难以确定。而且,企业因污染环境而对第三者造成人身伤害和财产损失所应承担的赔偿责任以及为清除污染物而支出的费用一般都相当巨大。例如,1989年3月24日,美国埃克森公司的超级油轮“埃克森·瓦尔迪兹”号载满20万吨石油在阿拉斯加州的威廉王子湾触礁,造成8个油舱破裂,5万吨油泄漏到海湾。清理费高达22亿美元,赔偿费10亿美元,法院还要判令处罚45亿美元,全部损失约115亿美元。面对巨大的赔偿风险,保险人不得不对环境责任保险的赔偿限额给予严格的限定。

1.2.5 除外责任

为保障自身利益,促使被保险人积极保护环境,保险人除了将恶意的污染视为除外责任外,还对环境责任保险单的范围做出严格规定。譬如,基于有害废弃物处理费用昂贵且极具危险,美国的标准险保单规定了一项除外责任条款,即把与有害废弃物清理有关的费用排除在承保责任之外。对此,美国《环境应对、赔偿和责任综合法》也做了规定,将有害废弃物的倾倒入

土地的现有所有人应承担的义务范围,而不包括在保险人保单的承保风险之内。^[5]特别值得一提的是,环境责任保险单一般还将被保险人自己所有或者照管的财产因为环境污染而遭受的损失作为除外责任。但是,美国法院的判例认为,治理污染的费用由有关的政府机构承担将增加纳税人的负担,而且公众的健康与安全较保险单的任何明示约定更为重要,除外责任不具有对抗社会公共利益的效力,所以保险人应当对被保险人承担保险责任。^[1]

1.2.6 索赔时效

与普通的人身保险和财产保险相比,环境责任险的保险利益具有不确定性。于是,为限制其责任,保险人往在环境责任保险单中使用“日落条款”(sunset clause)。所谓日落条款,是指保险合同双方约定自保险单失效之日起最长30年的期间为被保险人向保险人通知索赔的最长期限的条款。换言之,在此期限内,对保险单有效期内发生的被保险人环境损害赔偿事件,保险人承担保险责任;而超过这一期限向被保险人请求赔偿的,保险人不再向被保险人承担保险责任。

2 美国环境责任保险制度对我国的启示

从上文分析可以发现,环境责任保险制度的形成与发展主要取决于一国相关制度的安排,须与法律、政府政策有机结合。因此,为在促进经济发展的同时,加强生态环境保护,我国应汲取上世纪90年代初环境责任保险试点(大连、沈阳、长春、吉林等地)工作的教训^[5],参考美国成功做法,发挥后发优势,推动我国环境责任保险制度发展。

2.1 完善环保法律法规体系

责任是一种法律的创造,环境责任保险的发展归根结底取决于法律的健全与执行的力度。我国现有法律法规中部分体现了环境责任保险的相关规定,为环境责任保险制度的发展提供了初步的法律依据。但从总体上看,我国一直缺乏针对环境责任保险的系统规定,可以援引的条款散见于《民法通则》(1986)、《环境保护法》(1989)、《大气污染防治法》(2000)、《水污染防治法》(1996)、《海洋环境保护法》(1999)、《海洋石油勘探开发环境保护管理条例》(1983)等相关法律法规中。如《民法通则》第124条规定:“违反国家保护环境、防止污染的决定,污染环境造成他人损害的,依法应当承担民事责任。”《环境保护法》第41条规定:“造成环境污染危害的,有责任排除危害并对直接受到损害的单位或者个人赔偿损失。”《海洋环境保护法》第28条第2款规定:“运载2000t以上的散装货油的船舶,应当持有有效的油污损害民事责任保险”。细察之下,不难发现,这些法律法规过于原则,缺乏具体的操作规程,更不用说对环境责任保险制度做出全面、明确的规定了。对此,首先应抓紧对现有的相关法律、法规体系进行全面评估,完善现有环境污染责任立法,切实贯彻污染者付费原则和严格责任制度,并增加环境责任保险的内容。其次,在时机成熟时可制定《环境问题的处理、赔偿和责任法》,促使污染企业积极承担赔偿责任。

2.2 合理界定承保范围

有鉴于我国在环境保护法律规范、环境责任保险制度及企业保险意识等方面的现状,并出于环境责任保险公共利益性的考虑,笔者以为,我国可以从以下两方面界定环境责任保险的承保范围:

2.2.1 既承保突发性的环境污染行为,也承保持续性的环境污染行为。虽然只要企业正常生产经营就会产生污染物质从而导致环境污染损害,这一确定性与保险风险的偶然性、不确定性不相符;但此类企业何时发生污染损害事故,造成后果如何并不确定,因而环境污染损害仍属不确定之风险,可以成为保险标的。不过,考虑到我国现状,笔者建议最好采取分步走的策略,即先承保突发性的环境污染行为、待时机成熟再承保持续性的环境污染行为;并且在承保累积性污染事故时,附加严格的限制条件。

2.2.2 既承保环境损害责任保险,也承保自有场地治理责任保险。虽然环境责任保险的

功能在于分散和转移被保险人对第三人应承担的赔偿责任,但是环境责任保险本身所具公益性特点决定了它不应只针对第三人受到的损害,还应针对被保险人受到的损害。况且,倘若被保险人自有场地受到污染损害而无力治理,受损害的又何止是被保险人呢?

2.3 科学组建承保机构

我国地域辽阔,各个地方环保水平参差不齐,再加上企业和公众环境意识不高,因此,对环境责任保险宜采取就地承保、分散风险的策略而由不同的保险机构来承办:即对于突发、意外的环境损害,由现有财产保险公司直接承保,并由政府出面引导保险公司建立共保联合体;而对于渐发的环境损害,由于其运作极具风险性,现有财产保险公司对此类环境责任保险并不热心,因此,可考虑借鉴美国做法而组建专业的保险机构来开展相应的业务。^[6]依法设立的环境保护保险机构应定位于非盈利的政策性组织,由政府全部或部分出资而设立,受政府控制并接受政府监督。

2.4 合理选择投保方式

就我国而言,由于企业的保险意识普遍偏低,一些企业甚至对污染事故的发生抱侥幸心理,因此,如果单纯推行任意的环境责任保险显然无助于保护受害人的赔偿利益。反之,若全面实行强制责任保险,则剥夺了部分污染较轻企业的选择权,加重了企业负担,从长远来说也不利于国民经济的发展。基于此,我国最好实行以强制责任保险为主、任意责任保险为辅的投保方式。一方面对高危行业(如石油、化工、造纸、核燃料生产、有毒危险废弃物的处理等)采取强制环境责任保险,使之成为其在财政经济上必须遵守的法律条件;另一方面,对其它污染程度较轻的行业(如城建、公用事业、商业等)或已采取清洁生产等有效环保措施的单位则由政府利用自身的威信积极加以引导,促使企业自愿购买环境责任保险。

2.5 严格限定责任限额

根据保险法一般原理,保险公司之赔偿责任限于金钱给付,其数额遵循“损多少,赔多少”的原则。然环境污染所造成的损害往往非常巨大,而现阶段我国保险机构的资产规模和盈利能力又十分有限,如不对此类赔偿实行限额,其结果要么使部分保险人不愿承保,要么使部分保险人陷入困境甚至走向破产。显然,这种结果无疑不利于环境责任保险的开展,最终也不利于整个社会的经济发展。因而,我国也应对环境责任保险的赔偿限额给予严格的限定。

2.6 明确规定索赔时效

环境侵害具有潜伏性、累积性等特点,其所引起的损害一般要在几年或几十年后才会爆发。这一不确定性往往使保险人对被保险人发生在保险单有效期内的污染而造成的损害无法把握其未来的赔偿责任。为平衡保险人和被保险人的利益,促进环境责任保险的健康发展,我国也可在有关法律法规中对环境责任保险规定相对较长的索赔时效。

3 结语

总而言之,环境责任保险制度是对传统环境民事责任的突破,是环境侵权责任社会化的有效途径之一。虽然本文在对美国环境责任保险制度进行分析的基础上就我国的制度建设提出了一些思考,但要全面构建我国未来的环境责任保险框架仍需要多方面的努力,有赖于进一步培育保险市场及其主体,提高公众的环境权利意识,当然也离不开新闻媒体的有力宣传及专家、学者对与这一制度相关的技术与理论研究。可以预见,随着社会经济环境逐渐具备了上述环境责任保险市场发展的各项条件,我国发展环境责任保险的空间是十分巨大的。事实上,近 20 年来中国保险业的飞速发展已给予我们无穷的信心,我们有理由期待一个适应我国国情的环境责任保险制度。

参考文献:

- [1] 向飞. 美国的环境责任保险[N]. 金融时报, 2001-11-22(010).
- [2] 小哈罗德·斯凯博等著. 荆涛等译. 国际风险与管理: 环境—管理分析[M]. 北京:机械工业出版社, 1999.
- [3] 王明远. 环境侵权救济法律制度[M]. 北京:中国法制出版社, 2001. 149.
- [4] 陈冬梅, 李峰. 环境责任保险可行性研究[J]. 保险研究, 2004,(8).
- [5] 详见刘耀棋. 我国开展污染责任保险的现状与展望[J]. 中国环境管理, 1996,(6):16-18.
- [6] 周珂, 刘红林. 论我国环境侵权责任保险制度的构建[J]. 政法论坛. 2003,(5):13-17.

The US Environmental Liability Insurance System and Enlightenment for China

LIN Fang- hui, SU Zu-peng

(Law School, Fuzhou University, Fuzhou 350002, China)

Abstract: Environmental liability insurance is one of the effectual ways to socialize the compensation liability on environmental impairment. Facing the deteriorating environmental pollution, China should establish the environmental liability insurance system. So the US environmental liability insurance system is analyzed and some enlightenment about setting up Chinese environmental liability insurance system was drawn in the article.

Key words: environmental liability insurance; America; enlightenment

收稿日期: 2005-8-15

基金项目:

作者简介: 林芳惠 (1979-), 女, 福建人, 福州大学法学院硕士研究生, 研究方向: 环境法, 经济法;

苏祖鹏 (1978-), 男, 福建人, 福州大学法学院硕士研究生, 研究方向: 环境法, 金融法。