

试点五年的环境污染责任险进展不顺,改成强制投保后,政策本意能否真正实现——

# 高污企业强制投保:谁污染谁埋单

本报记者 江帆

中国保监会数据显示,我国开展环境污染责任险试点5年来,投保企业达2000多家,承保金额近200亿元。较当初预期,这个成绩并不理想。

环境污染责任险是一种特殊的责任保险,它以企业发生污染事故对第三者造成损害,且依法应承担的赔偿责任为标的。保险人要承担被保险人因意外造成环境污染的经济赔偿和治理成本,使污染受害者在被保险人无力赔偿的情况下也能及时得到给付,也被称为“绿色保险”。

2007年,原国家环保总局和保监会发布《关于环境污染责任保险的指导意见》。今年初,环保部和保监会再次联合发布意见,要求各地在涉重金属企业和石油化工等高环境风险行业推行环境污染强制责任保险试点,这也意味着,环境污染保险进入“强制”阶段的条件进一步成熟。

## 高风险企业率先试点

将高环境风险行业强制纳入投保范围,是国际通行做法。这些行业一旦发生事故,破坏程度与持续时间都很大

在2007年前,国内保险公司就曾涉足环境污染保险,但仅作为公众责任险中的附加险,投保者多为外资、合资企业。

2007年,两部门首次联合发布指导意见后,一些地方如大连经济开发区曾率先尝试,但因企业积极性低而难以成功。此后,一些地方政府尝试推行强制投保。比如,为遏制企业向滇池排污,云南昆明市2009年要求340家企业购买环境污染责任保险,并鼓励56家企业自愿购买;江苏无锡市2011年出台政策,提出“十二五”时期要将约2000家存在环境污染风险的企业纳入环境污染责任险范围;湖南省2012年则将环境污染责任险写入了地方性法规。

此次两部门提出在全国范围内“强制投保”,体现了推进环境污染责任险的决心。不过,此次强制投保也是有缓有急,将重点放在高环境风险行业,即涉重金属企业、按地方有关规定已被纳入投保范围的企业、其他高环境风险企业,同时鼓励石化行业企业、危险化学品经营企业、存在较大环境风险的二噁英排放企业等主动投保。

保监会财产保险监管部产品处处长曹海菁表示,将高环境风险行业强制纳入投保范围,是国际通行做法。这些行业一旦发生事故,破坏程度与持续时间都很大。“此次强制投保虽不能马上改变环境污染现状,但肯定会对这些企业形成一定的约束。”

## 动力不够阻投保进度

“投保人不受益,受益人不投保”,相关法律不够完善,企业“出了事有政府,大不了罚点款”,造成投保意愿很低

近年来,各种公共污染事件不断发生。我国每年由于环境污染造成的直接经济损失达1200亿元,而实际赔偿数额却很少,绝大部分损失只能由受害者、政府和社会承担。

“2005年松花江重大水污染事件后,我们一直希望探索一种市场化的环境污染补偿模式,谁污染谁负责,不能让全社会埋单。推动环境污染保险正是这一思路的体现。”国家环保总局政策法规司副司长别涛说。

环境污染强制投保既可以作为污染受害者提供经济补偿,减少政府和企业的负担,也可转移分散参保企业的经营风险。但业界认为,环境污染责任险制度虽然制度设计较好,但现阶段推行仍面临着不少困难。

“由于环境责任险存在‘投保人不受益,受益人不投保’的情况,加上相关法律不够完善,很多企业觉得‘出了事有政府,大不了罚点款’,因此投保意愿很低。”中国人保财险责任险事业部市场开发处处长赵旭说,在松花江污染事件中,肇事企业仅被罚款100万元,而这家企业年收入超过千亿元。面对这样的事实,企业很难建立环境保护风险意识和责任意识,更不可能主动投保了。

保险公司对该项业务也非常谨慎。国内目前几十家财险公司中,涉足该领域的仅有三四家。赵旭认为,企业违法成本低,违规排放现象普遍,环境保护的管理水平不成熟,加上环境企业在风险评估、标的定价、事故定损等方面的数据积累有限,因此,该险种对保险公司来说也成为高风险业务。

据数据表明,截至2011年底,全国共发生57例环境责任赔偿案件,赔付金额503万元,相对于当年我国财产险赔付支出总额2186.93亿元,可谓微不足道。

## 建政策体系至为关键

要充分发挥环境污染责任险的作用,重点在于构建起一系列政策体系

“虽然保险机构对这项业务目前比较谨慎,但大家普遍看好未来前景。”赵旭认为,该险种要发挥促进环保的作用,重点在于构建起一系列政策体系。

首先是做好顶层设计,特别是在立法和司法解释上,让企业明确感受到违规排污的风险压力和经济压力,扭转普遍存在的“政府兜底”心理。中国人民保险集团股份有限公司董事长吴焰认为,应适时出台环境污染责任保险的专门法规,明确投保原则、主体、范围、举证责任、请求时效,制定统一的损害评估、损害赔偿和追责修复标准,进一步健全损害责任追偿机制。在地方立法的基础上,将开展强制环境污染责任险在《环境保护法》中予以明确。

其次,地方政府应出台可操作性的行政措施,细化对环境污染责任险的财税支持,综合运用财政、税收、价格等多种经济手段,逐步建立环境污染责任险保费提供补贴制度,对涉污企业提出刚性要求和硬性管理措施,切实降低环境污染风险。

最后,保险机构作为环境保险产品提供者,应设计出贴近市场的保险产品和保障计划,满足不同企业的需求。目前,国内保险公司推出的相关产品责任范围偏窄,损害赔偿标准也不明确。据了解,这种情况主要源于我国目前未有统一的环境污染损害赔偿参考标准,保险公司在勘查、定损与责任认定上存在困难,灾害损失风险难以管控。



## “买了保险”不代表可“随意污染”

江帆

“环境问题不可能指望由保险这一条途径来解决。保险的意义在于利用经济手段参与风险管理与保障,而政府和企业也要做好自身的工作,这样才能改变此前‘猫捉老鼠’式的环保监管困局

有人担心,如果企业投保了环境污染强制责任险,是否意味着企业排污合法化呢?

这当然是一种误读。环境污染强制责任险是基于保护第三方受害者而设立,对企业来说,的确可以部分规避自己因为环境污染事故而负有的赔偿责任,但绝不意味着排污合法化。相反,该险种还将在一定程度上有效约束企业的排污行为。

高环境风险企业并不能轻易拿到一张“绿色保单”。从目前已开展环境污染责任险的地方看,企业投保前,保险公司都会对企业进行风险评估,并根据评估结果对企业提出整改意见,企业只有达到环保要求后才能投保。如果企业整改不达标,由此发生的污染事故,保险公司可以拒赔。这意味着保险公司在推行该险种过程中,不仅是将保险产品卖给企业,再被动等待事后赔偿,而是要主动进行售前、售中和售后的防灾防损服务。只有达到一定环保标准的绿色企业,才可能得到保险机构的风险分担。这样的机制,就在很大程度上杜绝了高环境风险企业“买了保险、随意污染”的可能。

此次两部门联合推出的《指导意见》中,明确

规定了约束高环境风险企业强制投保的具体措施,包括将企业是否投保与建设项目环境影响评价文件审批、排污许可证核发,以及上市环保核查等制度的执行紧密结合;暂停受理企业的环境保护专项资金、重金属污染防治专项资金等相关专项资金申请;将企业未按规定投保的信息及时提供银行等金融机构,作为客户评级、信贷准入管理和退出的重要依据等等。这种行政和市场化手段相结合的方式,在更高层次上限制了投保企业的质地;只有拿到“绿色保单”的企业才能得到信贷、资金审批等多方面支持,否则发展将受限制。这又反过来对加强环保形成良性推动,即企业先要环保达标才能拿到“绿色保单”,拿到保单才能得到资金和政策支持。

需要明确的是,环境问题不可能指望由保险这一条途径来解决。保险的意义在于,可以利用经济手段参与风险管理与保障。政府应在财政税收、环保评估、市场监管等层面加强综合管理。对企业来说,必须从法律制度层面认识到,环境违规将面临巨大风险。唯此,才可能有效改变此前“猫捉老鼠”式的环保监管困局。

## 强制保险是发展趋势

本报记者 李春霞

### 海外视线

美国、德国和瑞典等国都在实行环境污染强制险。环境污染险产生几十年来,已出现向强制性保险演进、索赔时效长期化、投保范围广、保险机构专门化、环保部门大力参与、保险费率个性化的发展趋势。

1988年,美国成立环境保护保险公司,专门承保环境污染险种。自上世纪70年代以来,美国相继颁布《清洁水法》、《综合性环境响应、赔偿和责任法》、《固体废物处置法》等系列环保法规,规定所有进入美国的船只,以及危险废物运载工具的所有人或经营者,都必须投保环境污染责任险种。

瑞典是世界上环境管理最为严格的国家之一。依据瑞典《环境保护法》,政府机构应按规定条件制定环境损害保险单,相关经营者应

据价目表按年度缴纳保险费;缴纳通知发出30天后,义务人仍未缴纳环境损害保险费的,保险人应当将该情况向监管机构报告,监管机构可以责令义务人履行义务并处以罚款。据一项调查显示,实施环境污染强制险,可以有效牵制投保企业的随意污染行为,也能提高保险公司的监督积极性,这也是强制险种日益受青睐的主因。

目前,法国、英国都采用强制责任保险与财务保证或担保相结合的制度,以自愿保险为主、强制保险为辅。德国自1990年颁布《环境责任法》之后,开始强制实行环境责任保险,要求境内所有工商企业都投保环境责任险。在法国,企业可以自主决定是否就环境污染责任投保,但法律规定必须投保的则依法投保。

目前,印度、巴西等发展中国家也加快了环境保险立法步伐。随着气候变化问题的升级,环境污染险种将成为世界各国应对环境问题的一剂良方。

## 温州金改需完善顶层设计

重树民间资本信心是关键

新华社记者 沈锡权 张和平 商意盈

温州金融改革推行一周年以来,在引导民间借贷阳光化、规范化、发展地方金融组织体系、强化金融监管体系等方面取得一些初步成果,但有部分专业人士和企业家认为,金改政策细则尚不到位,仍待完善顶层设计。

温州多名企业界负责人表示,当前温州金融改革遇到的突出问题不是“融资难”,而是“融资贵”和“融资怕”,互保联保“成灾”。金改中设立的金融机构和平台尚难以恢复民间资本的信心。

温州中小企业发展促进会会长周德文说,温州金改还在初步试水阶段。衡量金改能否取得成功的指标有三个:中小企业融资是否困难;融资的成本是否降低;金融改革是否形成与市场、经济相适应的完善体制。“以这三个指标衡量温州金改,温州金改显然是不达标的。”周德文说。

相关分析人士认为,温州金融改革迟迟未取得大进展的原因在于民间资本在设立金融机构方面的融入度低;利率市场化缺乏试点,利率市场化改革推进难度大;个人资本、海外直投,尽管已经列入试点的条例,但远未进入实际操作;地方金融监管身份尴尬,是否合法还未有明确论定等方面。

浙江省委常委、温州市委书记陈德荣认为,温州现在金融改革更重要的不是在哪里出彩,现在做的大量都是基础性工作,要素市场要改革,关键就是要建立社会主义市场经济的体制和运行的机制。

对此,温州市委市政府及金融办决定在现有改革的基础上再大力打出“组合拳”:在金改一周年之际的3月28日推出设立小微企业再担保中心、创建民间资本应急转贷中心、建立保理公司、设立民间票据服务中心、增开一家融资租赁公司等一批金改项目。

相关专业人士和企业家建议,要真正通过民间阳光化、规范化解决“两多两难”问题,必须通过加强顶层设计,打破金融垄断,加快将民间借贷纳入法制化进程以及重塑温州社会征信体系,让温州金融改革不仅仅定位于一场自下而上的示范。

周德文建议,应该允许民间资本放贷,并给予其合法地位,尽快出台放贷人条例。建立由政府主导征信体系建设,重树温州民间资本的信心。

(据新华社杭州3月28日电)

### 小微企业集群贷款

## 武汉兴起金融合作社

本报记者 郑明桥 通讯员 潘丽莉

武汉的小微企业融资有了个宽大豁亮的新平台:由50家至200家小微企业组成一个金融合作社,集群向银行贷款,合作社成员共担债务。截至今年3月底,这种模式的金融合作社已涌现近百家。

新平台由武汉市政府、中国民生银行武汉分行,以及当地工商联、行业协会共同搭建。银行安排借贷,政府投入相关扶持基金,工商联、行业协会协助小微企业整合成有组织的经济体。参加合作社会员出具一定的保证金。

据了解,武汉小微企业金融合作社会员主要分布于餐饮、建材、家电、服装、物流、高科技、医疗等20余个行业。合作社会员融资无须资产抵押,提款手续比联保、抵押、担保等贷款更快捷。会员贷款利率也低于非会员,账目可通过手机银行结算,进出量较大企业免费结算。一旦某会员无法还贷,小微企业群体的保证金自动还贷。

银企共建的互助基金,则是这一平台的延伸。餐饮金融合作社57家会员企业出资1300万元,组建了互助合作基金,基金担保规模达1.3亿元。会员企业随时可在授信额度内提现贷款。融资方面,去年基金为合作社成员提供授信1.3亿元,今年额度增加1亿元。互助基金还会开放办会,凡经营两年、资信良好、年营业额逾300万元企业,均可向合作社申请加入互助基金会。

中国民生银行武汉分行负责人吴远志介绍说,合作社平台运行半年多,借贷10多亿元,不良贷款率低于5%,整体运行具有很强的可持续性。

据了解,武汉是国内首个由政府、银行、行业组织、小微企业多方合作组建金融合作社的城市。武汉市政府金融办负责人预计,年内合作社将发展至200家,会员单位达7000个。

### 金视界

## 金价重返1600美元上方



3月28日,山东省临沂市郯城县一家金店工作人员在展示金饰。在3月26日跌破1600美元后,纽约金价27日重返1600美元上方。张春雷摄(新华社发)

本版编辑 张伟 马洪超  
美编 高妍  
本版邮箱 jrbjrcj@163.com