

业界评说

◆周正来

# 环境污染强制险从试点到全面推进还有多远?

国家推行环境污染责任保险以来,在基层试点已经8年多,取得了积极成效,为深入推行积累了丰富经验。但全面推行仍然存在法律依据缺乏、评估机制不全、政府难以推动、企业积极性不足、保险公司理赔难等问题。

2013年,环境保护部、中国保监会联合发布《关于开展环境污染强制责任保险试点工作的指导意见》。2015年,新《环境保护法》规定鼓励投保环境污染责任保险,为探索环境污染强制责任保险落地提供了政策和法律依据。笔者认为,要让这一保险真正在企业落地,仍有诸多问题需要研究与探索。

## 环境污染强制责任险落地存在哪些问题

虽然部分省份已探索出台了强制保险的政策和规定,但目前大多仍停留在原则上,尚无强制保险操作机制、规程等。主要原因是尚未解决强制责任保险的政策定位、损害对象、强制范围和评估鉴定等问题。

强制责任保险的政策性和商业性定位模糊。所谓强制,是政府履行环境保护和维护污染受害者权益的客观选择,是政府对企业存在环境风险的必然要求,其政策性远大于商业性。然而,试点多年的环境污染责任保险走的是商业化路子,缺少强制的主要内容,如谁来强制、强制什么、怎么强制、强制程度等。目前,强制责任保险的定位仍缺乏立法依据,虽然已有一些政策性规定,但仅停留在环保部门管理范围内。如建设项目审批和竣工验收、排污许可证发放、清洁生产审核等环节,其强制范围有限,对已办理过上述事项的企业尚束手,同时其强制具有滞后性。另外,强制保险如不及时试点和推行,可能会导致8年来的非强制保险试点周期长、成绩萎缩,甚至可能会走进死胡同。

环境污染事故损害对象缺乏解释。虽然试点多年,但对污染损害对象的理解一直处于模糊状态。相关文件中对环境污染责任保险的定义,是指以企业发生污染事故对第三者造成的损害依法应承担的赔偿责任为标的的保险。这“第三者”包括哪些,尚无相关文件解释来明确界定。依照现行民事和侵权责任相关法律法规来看,是指明确的损害主体。其实不然,环境污染造成的损害往往具有空间性和时间性,不仅可能造成群众人身损害

和财产损失,更多地是对无责任主体的公共环境造成损害,包括水体、大气、土壤、地下水等。这些遭受污染的公共环境是否应纳入“第三者”范围?另外,企业非从事环境管理的职工受到污染伤害是否应纳入“第三者”范围?诸如此类的问题目前尚无定论。

强制的损害责任范围是否具有确定性尚不明确。环境污染造成第三者受到损害的内容诸多,如人身伤害或死亡、动植物受损、河道或土壤污染、大气污染等。那么,强制责任保险具体保什么?其强制责任范围和实际功能确定为什么?这些都是环境污染强制责任险的重要内容。交通强制险对此已经明确,是由保险公司对被保险机动车发生道路交通事故造成受害人的人身伤亡、财产损失,在责任限额内予以赔偿的强制性责任保险。环境污染强制责任险也应当根据其污染特性明确其限额和分项限额。同时,强制保险与非强制保险能否进行捆绑?是否需要将部分污染损害内容拉出强制范围,供企业选择性投保?这些都有待研究。

强制费率缺乏技术规范。环境污染有其特殊性和复杂性,具有受害面广、受害程度潜伏、鉴定评估复杂、与群众生产生活直接、影响社会稳定等特点。同时,企业行业类型诸多,环境风险防控能力参差不齐,导致污染因子和有害程度复杂,这与交通强制险有明显区别。而目前尚无针对强制保险费率可行性的科学研究和论证,尚无相应技术规范。这是强制保险落地中的一个重要技术环节。

缺乏风险评估、鉴定技术规范和专业化经纪机构。试点这些年,基层工作者一直在摸着石头过河,因缺乏相关技术规范 and 机制,在保险费率、理赔等方面借用的是保险公司一些成熟的经验和做法。如在试点中,企业投保的保险费率是由保险公司委托一些风评机构或环评机构,对企业环保“三同时”验收、危化品及危险废物、周边敏感点、经营产值等情况进行评估,然后利用矩阵计算的方式来确定。但这仍然存在一些问题:一是缺乏行业技术规范支撑。虽然国家已出台了氯碱、硫酸等行业环境风险评估技术指南,但这一技术指南所涉行业少,其它行业参照可比性低,难以满足强制保险风险评估的现实需要。二是缺乏评估和鉴定检测技术规范。现有环境保护检测技术规范能否运用到满足评估和鉴定需要的环评和鉴定能力,需要专业的经纪机构来进行。而有资质的环境污

染风险评估和损害鉴定评估机构缺乏,难以满足实际投保需要。

## 多措并举推动环境污染强制责任险落地

要推动环境污染强制责任险落地,需解决以下几个问题。

首先,解决强制保险定位问题。环境污染强制责任险具有政策和商业两重性,其政策性明显强于商业性。应依据《环境保护法》有关规定,在科学研究和论证基础上,早出台强制保险专门的法规或规章,将强制保险的定性定位、损害对象、强制范围、鉴定评估、定审理赔等纳入法制轨道。地方性法规和规范性文件可根据区域特点细化,明确强制保险的行业、范围、经济政策、约束机制和激励措施等。浙江省处于全国经济发展前沿,试点以来积累了很多经验,环境污染非强制责任保险投保数量和一项经验走在了全国前列,其强制保险的条件也趋于成熟,可率先实施环境污染强制责任险试点,并配套专门的地方性法规和规范性文件。浙江省政府已在2014年下发《关于进一步发挥保险功能作用促进我省经济社会发展的意见》,明确提出推动出台环境污染强制责任险试点工作的政策意见,在重金属、化工等重点污染、高风险行业试行强制性保险。

其次,解决强制保险损害主体和侵权责任问题。环境污染责任保险中的“第三者”,不仅包括明确的损害主体,还包括水体、大气、土壤等公共环境的损害主体,应当一并予以明确。同时,要明确这两方面损害的侵权责任认定。一是对有明确损害主体损害责任的认定,应依照《中华人民共和国侵权责任法》有关规定承担侵权责任执行。二是公共环境的损害主体没有直接而明确的损害对象,公共环境是由政府来保护、管理、开发和利用,政府有责任来维护公共环境安全。显然,公共环境受到的损害补偿,政府可参与其中。例如,政府可出台关于推进生态有偿、生态补偿、生态赔偿机制建设的实施意见,明确对公共生态环境造成污染或者生态破坏的,应依法承担环境污染损害赔偿赔偿责任;制定生态赔偿办法,将排除危害、应急处置、污染评估、污染治理、生态修复等纳入生态赔偿范围,由政府代为进行公共环境污染损害治理和生态修复等工作。

第三,解决强制保险责任范围问题。应明确界定强制责任范围,将行业企业类别、污染风险等级、主体损害程度、公共环境损害程度等参数引入强制

保险责任范围,分门别类地确定强制保险责任限额,明确包括人身、财产、公共环境等分项限额,使强制保险看得懂、说得清、讲得明。同时,将强制保险与非强制保险科学捆绑,体现非强制保险的商业性,科学设立可供选择投保的内容,将部分环境污染风险的参保内容交由企业决定,提高企业自主投保的积极性和主动性。

第四,解决强制保险评估鉴定技术理赔机制问题。一是出台环境风险评估和损害鉴定的技术规范和技术标准,使环境污染责任保险的全过程有程序、有标准、有技术,促进保险公司在企业投保、污染事故评估、定审赔付等环节能快速介入,科学定保、规范鉴定、合理赔付。二是加强对环境风险评估和损害鉴定机构的培养,使其数量满足当前和今后强制保险与非强制保险市场的需求。三是建立保险费率上浮、下调的理赔机制,以年度出险为依据,合理设定上浮和下调比例,以此来刺激企业自觉增强环境风险防控意识,加强污染防治设施的投入、改造和升级,同时促进环境污染责任保险的市场培育。

此外,政府应有限介入。目前,企业投保热情并不高,如果强制保险出台,可能会出现企业只买强制保险而不买非强制保险的情况。一旦出现环境污染事故,保险公司只能依强制保险限额理赔,企业仍可能要自付巨额的污染损害费用,甚至可能引发群众上访、群体事件等,影响社会稳定。在这种情况下,政府有限介入显得十分必要。桐乡市在试点过程中充分考虑到这一点,在生态赔偿机制中建立了生态基金制度,市政府印发《生态基金使用管理办法》,对环境污染赔偿不能满足实际损害的情况进行兜底,让受害群众及时得到赔偿,同时也减轻企业压力。《办法》建立了生态基金账户,设置基础资金额度不低于5000万元,从前3年的排污费、行政罚款、排污权交易、生态捐助等资金中筹集。生态基金主要用于环境污染事件应急处置、无责任主体的污染物处置、环境污染损害评估鉴定、公共环境的污染治理和生态修复、必要的环境民事侵权救济等。这为强制保险在全市落地做好了政府层面的准备。

作者单位:浙江省桐乡市环保局

## 我为改善环境质量献一策

# 精心设计健康流域环保路线图

张修玉

流域环境质量与生态安全事关全面建成小康社会。当前,要紧紧围绕以改善环境质量为核心,努力改善流域环境质量,推动人类活动与健康流域相互平衡适应的良好实践。

一是设计健康流域的导向图,制定流域生态环境保护规划。系统规划流域环境保护方案,实施流域污染全过程控制。各部门要密切配合,推进河长制,制定以流域经济产量与产值为基础的污染物产生量、排放量与入河量控制规划。制定“水十条”提出的以水环境质量达标为导向的流域环境监测体系,监测指标不但要全面覆盖所有水源流域水体环境,而且要全面表征水生态功能,清晰反映流域与人体健康的关系,实现由总量控制向质量控制管理转型。

二是设计健康流域的结构图,制定流域生态安全规划。在系统分析流域水资源禀赋与经济发展压力的基础上,发展多维流域认知系统。从统计分析与成因模拟等方面探索国家流域生态安全序列变化趋势,统筹完善国家流域环境综合观测系统和数据库系统,为建立流域环境量持久性有害毒污染物监测体系与流域生态安全风险管理提供基础支撑。进一步优化流域空间开发与产业布局,制定流域产业结构调整方案,实施流域生态平衡的排水自然回归战略,为流域智能化、精细化与精准化管理提供安全支撑。

三是设计健康流域的施工图,制定流域工程修复规划。整合传统的水利工程、给排水工程与新兴的污染控



制工程、生态工程、水景观工程、水量模拟等多学科技术。创新流域系统修复工程学,制定流域削减污染物的工程规划与保障人体健康的流域污染物阻断工程规划。重点工程主要包括工业集聚区污染集中治理、城镇生活垃圾收运及处置、农业农村环境综合整治、水环境综合整治与生态修复、近岸海域环境综合整治、饮用水水源保护区规范化建设、地下水污染防治与环境修复和突发环境事件应急处置等几个类型。

四是设计健康流域的运行图,制定流域生态文明规划。流域生态文明规划,应以“社会—经济—环境”永续发展理论、系统生态理论以及循环经济理论为指导,以生态创新、体制创新、科技创新和管理创新为动力,构建流域生态文明建设体系,即坚持产业升级,构建绿色、低碳、循环的流域生态经济体系;坚持标本兼治,构建清洁、安全、稳定的流域生态环境体系;坚持规划先行,构建优美、舒适、宜居的流域生态人居体系;坚持以文化人,构建和谐、文明、多元的流域生态文化体系;坚持城乡统筹,构建高效、民主、完善的流域生态制度体系。

作者单位:环境保护部华南环境科学研究所

# 让绿地下沉先从规划做起

◆隋晓东

日前,河南省安阳市在光明路上新修了公路绿化带下沉路面,道路的自然坡度便于天然降水向绿化带排放,便于天然降水的吸收与利用。市园林局表示,今后园林规划中将优先考虑下沉式绿地建设。至此,安阳公众一直呼吁的下沉式绿地终于得到政府回应并付诸实践。对安阳这样一个豫北严重缺水的城市来说,将天然降水综合利用,可以在抑尘蓄水、减轻大气污染方面作出积极贡献。

近年来,尽管一些专家学者大声疾呼,倡导在绿地规划设计时道路要高出绿化地面,便于雨水自然利用。在有关部门指导创建的绿色社区、学校、企业和环境教育基地,这一呼吁成为现实并达到了一定效果。一些新建学校改成了下沉式绿地,并在利用自然降水中因地制宜,各有新招。但纵观全国很多城市,大部分还是将城市绿地和道路绿化带高出马路表面。这样一来,无论是马路上的雨水还是尘土,都很难进入道路两边绿化带中。尘土往往在靠近马路两侧绿化带的路沿石上大量沉积,绿化带的吸附和涵养水分作用锐减。清洁工打扫时也是漫天扬尘,尘土沉降后被过往车辆卷起,形成二次或三次扬尘。如此恶性循环,严重污染大气环境。

形成鲜明对比的是,一到雨天,生成泥水,甚至淤堵城市下水管道,很多地方出现市区“看海”的场景。一旦管网疏通,水资源顺着下水道哗哗流走。过了几天,绿化带由于高于地面,无法蓄水导致干旱,又需要人工浇灌,水资源浪费令人痛心。

要让绿地下沉,在规划之初如果已做好设计,可能根本不需要增加成本,一旦将城市绿地和道路绿化带高出马路表面,要改变就相当困难。让路面高一点,使绿化带比马路表面低,这样风和雨水会将道路上的灰尘带进道路两边的集尘绿化带里,被植物所吸收利用,以有效解决城市扬尘污染问题。在日常工作中,有关部门应指导绿色创建单位在建设人行道、车位、休闲场地时采用生态透水铺装、嵌草铺装,以充分保证其透水性。加强雨对土壤的涵养,促进雨水下渗、蓄积、回用。这样既能使道路风格多样,又能实现水资源循环利用。

安阳在市政规划上已经开了个好头,绿地下沉建设也从呼吁进入实践,迈出了实质性的一步。期待各地能够加以借鉴,在为下沉式绿地点赞的同时,能够积极行动起来,让这种低碳环保的建设形式更多地走进人们的生活。

作者单位:河南省安阳市环保局

## 维护新闻传播公信力 严防虚假新闻报道

虚假失实报道举报电话 010-67112039

# 工业设施燃油监管亟待加强

其二,燃油阻碍雾气的形成,并增加了空气中的水汽。自然的雾就是水蒸气,如果空气对流强,就变为漂浮的云。如果空气对流弱,就会下沉至近地面的低空成为雾,遇冷空气会凝结成雨或雪。而燃油排放的烟气本身带着热量,排放的污染物进入大气后,在光化学作用下,首先变为稳定物质,然后再反应为稳定物质。由不稳定物质转变为稳定物质是个放热过程。放出的热,加上排放烟气带来的热,使空气变暖,一定程度破坏了云变为雨和雪的冷却条件,导致雾增多,雨雪减少。有些污染物在光化学反应中生成二次污染物具有吸水性,从而加剧浓雾形成。另外,一些光化学反应本身也会形成细小水滴,在空气中增加了雾,为雾霾形成埋下了第二个条件。

从雾霾发生、发展、消失的过程来看,之所以会形成连片的雾霾,是大气中挥发性有机污染物和雾水长期飘浮的结果。因此治霾主要任务之一,就是要长期、常态地对挥发性有机污染物进行治理。而燃油、燃油、贮油是形成挥发性有机污染物重要的污染源。当前应采取的措施,减少采油、炼油、燃油、贮油各环节的污染物排放。

我国大气污染防治从立法、立规、定标到实际行动,对燃油的治理还相对较弱。除重点在燃油车辆尾气排放和加油站燃油蒸发治理上做了较大努力外,对一些重点工业设施炼油、燃油、石油化工污染的监管、治理还不够。例如,有的燃煤电厂用重油、柴油锅炉点火,其排放到大气中的污染物比燃尽率高的汽车排放的烟气大得

多。并且,燃用重油、柴油的工业设施种类多、体型大、数量多,单体燃油消耗量大,污染物排放浓度高,很多治理技术跟不上。仅用重油、柴油锅炉点火的锅炉和工业生产设施,就有燃煤电厂锅炉、工业供热燃煤锅炉、城镇采暖燃煤锅炉、垃圾发电锅炉、医院危废焚烧炉、陶瓷及耐火材料烧制窑、水泥烧制窑、炼铁炉、炼焦炉、炼钢炉等。每年点火消耗的燃油达几千万吨,企业贮存油桶的蒸发量也很大。此外,大量的喷涂、修理、机械加工等使用油品,形成油类挥发性物质。并且相当多企业用的是从非正规渠道运来的劣质油、油品质量堪忧。

笔者认为,现阶段加强对工业设施的燃油监管十分迫切。燃煤电厂的锅炉用燃油锅炉、点火、污染排放严重,但尚未纳入监管,更没有进行在线实时监测。因此,急需将机动车污染防治与重点工业设施炼油、燃油、石油化工污染监管和治理结合起来,坚持一起抓。特别是要尽早立规、建制、定标,对炼油、燃油、贮油的全过程进行全监管和全监测。

## 环保系统反腐倡廉警示教育片

# 扭曲的灵魂

李学智案警示录



# 环保系统反腐倡廉警示教育片《扭曲的灵魂》征订通知

由驻部纪检组监察局联合中国环境报社、环境保护部宣传教育中心拍摄制作的反腐倡廉警示教育片《扭曲的灵魂——李学智案警示录》已经完成。

根据中央纪委驻部纪检组《关于发放〈扭曲的灵魂〉警示教育光盘的函》(驻环纪函[2014]23号)通知,环保系统有关单位或个人有需要购买光盘者,可直接向中国环境报社按工本费订购。

联系人:中国环境报社影视新闻中心 郑晓萌  
电话:010-67130977

地址:北京市东城区广渠门内大街16号1005室  
邮编:100062  
银行电汇至:  
开户行:北京银行广渠门支行  
开户名:中国环境报社  
账号:01090514000120111006865  
备注:征订表复印有效

订购单位		经办人	
详细地址		邮编	
联系电话		订购单位盖章	
订购套数:共 套	单价:60元/套(10套以上免快递费,10套以下加快递费20元)		
总计金额(大写):			