

法律视角下的海洋环境责任 强制保险制度

——墨西哥湾原油泄漏事件对我国海洋环境责任保险制度的启示

王冶英¹ 任以顺¹

(1. 中国海洋大学, 山东 青岛 266100)

摘要: 随着科学技术的发展, 日渐频繁的海上石油勘探、开采、运输活动使海洋环境污染事故频频发生, 对海洋生态环境造成恶劣影响。2010年4月, 位于美国墨西哥湾的“深水地平线”钻井平台发生原油泄漏, 造成了前所未有的环境灾难和难以估量的经济损失, 而相关单位并未投保针对性较强的足额商业保险, 充分暴露了当事国的海洋环境责任保险制度缺陷。我国目前尚未建立完善的环境责任保险制度, 墨西哥湾原油泄漏事件对我国海洋环境责任保险法律制度的构建与完善, 具有毋庸置疑的警示作用。

关键词: 海洋环境责任强制保险; 墨西哥湾原油泄漏; 保险制度

中图分类号: D93/97

文献标识码: A

文章编号: 1004-8049(2012)03-0021-09

海洋占地球表面积的71%, 蕴藏着极其丰富的资源能源。随着世界科技的发展与进步, 人类认识海洋、开发海洋资源的能力不断提升。但是, 日益频繁的海上石油勘探开采和繁忙的海上石油运输, 使得海洋环境污染事件随之增多, 给人类带来巨大的环境风险。屡屡发生的石油泄漏污染海洋事件, 对海洋生态及人类生存环境都造成了恶劣影响。2011年6月初发生的渤海湾“蓬莱19-3”油田溢油事故, 也再度向我们敲响了海洋环境责任保险的警钟。我国的现实国情及环境责任保险的特性, 决定了海洋环境责任保险最终必须实行强制保险。

一、美国墨西哥湾原油泄漏事件的 损害后果及其暴露的问题

2010年4月20日晚, 位于美国墨西哥湾路易斯安那州威尼斯东南大约82公里处的“深水地平线”(Deepwater Horizon) 钻井平台^①发生爆炸并引发大火, 致7人重伤、11人死亡, 大约36小时后沉入墨西哥湾。钻井平台底部油井自4月24日起漏油不止, 此后漏油点接连出现, 大量原油不断从平台的裂缝处涌出, 每天泄漏原油5000多桶, 堵漏工作难度极大。事故发生

收稿日期: 2011-11-11; 修订日期: 2012-01-03。

基金项目: 中国海洋发展研究中心科研项目“我国海洋环境责任保险的现实难题与法制对策”(AOCUC200802)的阶段性成果。

作者简介: 王冶英(1956—), 女, 北京人, 中国海洋大学政法学院副教授, 主要研究方向: 社会保障法; 任以顺(1956—), 男, 山西应县人, 中国海洋大学保险法研究中心主任, 教授, 主要研究方向: 保险法、公司法。

① “深水地平线”钻井平台属于瑞士越洋钻探公司(Transocean)所有, 事故发生时英国石油公司(BP)租赁了这个平台。

后,根据卫星图像显示,仅4月29日浮油面积接近8 000平方千米,至4月30日已达约9 900平方千米,原油泄漏的速度远远超过美国政府最初的预期。此次钻井平台事故漏油持续两个多月,近440万桶原油流入墨西哥湾,油污形成5 180平方千米的污染区。^①此次原油泄漏事件演变成美国历史上最严重的原油污染灾难,美国政府把墨西哥湾漏油危机列为国家级灾害。奥巴马总统在路易斯安那州视察墨西哥湾原油泄漏灾情时也表示,这次原油泄漏可能造成前所未有的环境灾难。

1.1 后果:环境污染严重,经济损失巨大

墨西哥湾原油泄漏事故发生后,受污染地区的经济、生态以及美国的国家安全等问题都受到严重影响。在墨西哥湾沿海地区的51个钻井平台中有29个深水平台位于水面6 000英尺(约1 800米)以下,“深水地平线”钻井平台是其中之一。墨西哥湾每天的原油产量高达170万桶,占美国国内原油总产量的30%。^②20世纪80年代以来,美国墨西哥湾成为世界石油工业最新装备和复杂技术的试验场,国际上较大的石油公司在此就钻井平台的规模、可达到的深度以及产量等方面展开激烈竞争。目前,墨西哥湾沿海地区普遍使用全球定位系统和水下无人设备等先进技术,部分石油公司使用浮动打井机的钻井深度甚至可达水下3 000多米,而且可以进行远程实时遥控操作。尽管该地区使用了国际上最先进的石油开采技术,石油开采的经济效益大幅提升,但开采风险并未减弱,设备一旦发生故障,产生的问题往往很难解决。墨西哥湾原油泄漏事故发生后,美国宣布暂停在其水域内深、浅海的勘探开发。美国能源部情报局公布的月度短期展望报告显示,暂停深海石油钻探预计将使美国该年度的原油产量减少240万桶,2011年的产量也会因此而减少2 500万桶。美国雷蒙德詹姆斯(Raymond James)投资公司的分析师莫尔查诺夫(Pavel Molchanov)估计,造成此次原油泄漏的英国石油公司将因此而支付民事赔偿和刑事罚款共计

629亿美元。事故发生后,在路易斯安那州已有超过100起针对英国石油公司、钻井平台出租方瑞士越洋钻探公司以及施工方美国哈利伯顿公司的诉讼。根据美国1990年颁布的《石油污染法》,此次事故造成的损失包括与墨西哥湾有关的渔业、旅游、能源、航运等直接及间接损失,据统计,这些行业每年的经济产值约为2 340亿美元。^③另外,多家与英国石油公司(BP)有业务合作的公司也受到了牵连,他们或是业务开展受阻,或是股价大幅缩水,同样遭受了巨大的经济损失。

墨西哥湾原油泄漏事件不仅影响了当地经济,还对美国路易斯安那州的生态稳定性提出了严峻挑战。墨西哥湾拥有95%的美国渔业资源,是世界上生物多样性最为丰富的地区之一。在这次事故中共有600多个物种受到污染的影响,其中麝龟、西印度海牛和褐鹈鹕3种珍稀动物的处境更是令人担忧。^④泄漏的原油使这个海产丰富的海域被迫彻底关闭,美国沿海各州的土壤也都受到了不同程度的污染,著名的密西西比河也受到波及。泄漏原油被强烈的海风吹送到位于路易斯安那州的密西西比河入海口,对密西西比三角洲湿地生态系统造成了严重的破坏。此次受到污染的海域处于陆地和海洋的交界处,根据卫星图像显示,墨西哥湾原油泄漏形成的油污带进入了墨西哥湾南部的海洋环流,在洋流的带动下,受到原油污染的海域面积不断扩大,使更多区域的海洋生物、海洋水体、大气、地质等方面受到影响。漏油事故对当地渔业的危害也十分大。养殖网箱受到泄漏原油的污染后很难清洁,必须更换以彻底消除污染。经济鱼类、贝类等海洋生物体内的脂肪会吸附泄漏原油中的有毒有害物质,食用受到污

① 任海军“美研究人员估计约有440万桶原油流入墨西哥湾”,网易新闻,2010年9月25日。

② 佚名“墨西哥湾原油泄漏或演化成美国经济政治灾难”,《大众日报》,2010年6月2日。

③ 袁源“墨西哥湾:燃烧中的‘深水地平线’”,人民网,2011年8月15日。

④ 彭亚非“墨西哥湾漏油事件毁灭了10种珍稀动物”,国际在线,2010年5月18日。

染的海产品将会对人类的健康造成威胁。

泄漏的原油对海岸线附近海域和沙滩的污染,对依靠海滨浴场、沙滩发展的旅游业产生了直接的消极影响。虽然海水本身具备一定的自净能力,但墨西哥湾原油泄漏事件的规模过大,已经远远超过了海水的自净能力,因此,对污染区域油污的清理将是一个旷日持久的过程。墨西哥湾原油泄漏事件对当地海洋生态产生的影响,恐怕至少要花上十几年的时间才能消除,其造成的生态环境损失难以估量。

1.2 问题:海洋环境责任保险缺失,巨额赔偿难着落

海上石油勘探、开采、运输等活动,均具有巨大的环境风险,当事人难以独立承担由此导致的海洋环境污染损害赔偿,商业保险是转移与分散该巨大风险的最佳途径。然而,墨西哥湾原油泄漏事件中的相关责任人并未投保足额足量的、针对性较强的商业保险。石油开采商所投保的金额与事故实际损失额相比,不仅差距巨大,而且仅有的一些保险项目的责任范围并没有明确的针对性。这不仅不利于科学地分散风险,也充分暴露了当事国在石油开采中存在的海洋环境责任保险缺陷。^①

事件发生后,英国石油公司和瑞士越洋钻探公司等责任方面临巨额赔偿。由于各方对责任承担的主体存在争议,互相推卸责任,承保这一钻井平台项目的保险人也被牵扯至司法诉讼中。总部设在百慕大哈密尔顿的保险公司卡特林集团股份有限公司(Catlin Group Ltd.)在一份声明中称,墨西哥原油泄漏事件很可能成为自1988年帕帕阿尔法石油平台发生大火以来最大的能源市场保险损失。^②伦敦劳合社(Lloyd's of London)和其他一些保险商为瑞士越洋钻探公司承保了价值7亿美元的保单,^③即使承保的保险人全额理赔7亿美元,也只是杯水车薪,远远不足以弥补原油泄漏事故造成的上百亿的巨额损失。事故发生后,伦敦劳合社已向位于美国休斯敦市的联邦地区法院提起了诉讼,要求法院驳回英国石油公司向瑞士越洋钻探公司提

起的索赔要求。根据法院文件,伦敦劳合社等声称,他们向瑞士越洋钻探公司提供的保单不包括油井泄漏导致环境破坏方面的责任。伦敦劳合社主张其与瑞士越洋钻探公司的保险合同只将保险责任限定在“源于地表或水面”的污染。伦敦劳合社认为,鉴于石油泄露的源头“来自水面以下,而且来自英国石油公司的油井,因此这些责任不在附加保险的承保范围之内”。

虽然事件的各方当事人就相关保险的赔付问题仍存在争议,但该事件涉及的巨额赔付无疑对海洋环境责任保险的发展产生了巨大的影响。各国的保险人意识到深水钻井的风险比保险模型所预测的数值要大得多,可能造成的破坏也要大得多,为了平衡收益,保险人纷纷提高了该领域保险产品的价格。伦敦劳合社首席执行官理查德·沃德(Richard Ward)认为,这场灾难必将极大地改变各保险人判断墨西哥湾各种风险的方式。为了弥补与原油泄漏相关的各种索赔,伦敦劳合社预计将保险费率提高50%。^④这使深水钻井的作业方、承包方、深水钻井作业所涉及的设备、服务的供应商以及辅助船舶的供应商等都面临保费增长的压力。

世界上每一次重大事故的发生都会推进安全标准的完善与升级。1989年,“埃克森—瓦尔迪兹”号发生触礁事故后,相关的法律法规作出规定,所有运输原油的船舶必须是双层船壳,以提高安全性;1988年,英国北海帕帕阿尔法事件造成了8.5亿美元的损失,事故发生后相关法律法规对钻井平台的设计标准重新进行认定,要求钻井平台的生活区与空气分离装置必须分开,保障了钻井平台上工作人员的安全。因此,一分为二地看问题,墨西哥湾原油泄漏事件对

^① 美国作为法制发达的西方国家,对于在其海域内进行的石油开采活动,并没有设立要求当事人投保足额足量且有较强针对性的海洋环境污染责任保险的强制性法律制度。这不啻是一种责任保险的缺陷,也是一种立法的漏洞。

^② 李峻“BP原油泄漏导致过去20年来最大能源保险损失”,中国石化新闻网,2010年5月10日。

^③ 汪升兰“劳合社等保险人因漏油事件陷入巨额赔付”,《21世纪经济报道》,2010年6月13日。

^④ 朴成奎“墨西哥湾漏油未吓退英最大保险伦敦劳合社”,环球网,2010年7月8日。

相关的海洋环境责任保险制度的发展必然产生一定的推动作用,尤其会加速海洋环境责任保险提供商对风险控制体系的变革。达信(Marsh)保险经纪公司能源业务全球主管詹姆斯·R.皮尔斯(James R. Pierce)表示,越来越多的保险公司将建立起具有石油天然气知识背景的工程师团队,以甄别个体风险间的差异,提供个性化服务。该公司的另外一位能源业务主管伯特·奥尔森(Bertil Olsson)称,市场已经有了变化,而且显然对控制深水钻井风险更严格了一些。^①因此,可以认为,墨西哥湾原油泄漏事件在造成巨大经济及生态损失的同时,也极大地提高了保险商及相关企业对环境责任保险的认知度,促进了海洋环境责任保险的专业化进程,对环境责任保险的发展具有一定的积极意义。

二、我国海洋环境责任保险现状与阻却因素的审视

我国多年来一直未能建立起完整的海洋环境责任保险制度,只在部分法律法规中规定了海洋环境责任保险。在实际运营中,由于保险费率偏高、赔付率过低等原因,投保者的积极性并不高,海洋环境责任保险发展十分缓慢。

2.1 立法及实践的发展现状

近年来,随着蓝色经济及海洋产业的发展,我国的海上能源运输日趋活跃,海上开采活动日益频繁。目前,我国是亚洲第一、世界第二大石油进口国,2011年进口石油量达2.5378亿吨,其90%是通过海上船舶运输完成的;我国沿海近岸实际开采油田30多处(图1),每处都有多口油气井在作业。

海洋产业的开发在促进经济发展的同时,也增加了海洋污染事故的发生概率。海洋污染具有事故的突发性和损害的严重性等特点,一般应当使用商业保险的方式分散风险。对海洋环境污染此类十分重大的事故建立完善



图1 我国沿海近岸油田分布情况

资料来源:中国战略网。

的保险体系,难以离开相应法律制度的支持。然而,我国目前只有极少法律法规对环境责任保险作出了概括性规定,^②其中直接涉及海洋环境责任保险的规定,仅限于海洋石油勘探和油污损害赔偿两个方面。一是我国《海洋环境保护法》第28条第2款规定“载运2000吨以上散装货油的船舶应当持有有效的油污损害民事责任保险或其他财务保证书。”第66条第1款规定“国家完善并实施船舶油污损害民事责任赔偿制度;按照船舶油污损害赔偿责任由船东和货主共同承担风险的原则,建立船舶油污保险、油污损害赔偿基金制度。”二是1983年国务院公布的《海洋石油勘探开发环境保护管理条例》第9条规定“企业、事业单位和作业者应具有有关污染损害民事责任保险或其他财务保证。”上述法律法规中对环境污染民事赔偿责任的规定,虽然为我国环境责任保险制度的建立提供了法律依据,但受经济发展水平、环境保护意识、保险公司规模与实力等因

^① 朴成奎“墨西哥湾漏油未吓退英最大保险伦敦劳社”,环球网,2010年7月8日。

^② 《民法通则》第124条规定“违反国家保护环境、防止污染的规定,污染环境造成他人损害的,依法应当承担民事责任。”

素的制约,目前,我国环境责任保险并未得到广泛实施,实质意义上的海洋环境责任保险制度尚未建立。

在保险实务中,目前,我国保险机构对石油、石化及海洋运输企业承保的海洋环境责任保险缺乏针对性较强的产品。普通环境责任保险是海洋环境责任保险的基础。就普通环境责任保险而言,自20世纪90年代以来,我国在部分地区推行保险公司与当地环保部门合作的运作模式,提供相应的环境污染责任保险。大连是最早开展此项业务的城市,1991年开始正式运作,后来,沈阳、长春、吉林等城市也相继开展。但总体情况是,环境责任保险在我国开展的范围仅限于少数几个城市,保险规模十分有限,只有几个或十几个企业投保,且投保量连年下降,该项业务在个别城市甚至因无企业投保而处于停顿状态。2007年12月,国家环保总局和保监会联合下发《关于环境污染责任保险工作的指导意见》,按“政府推动,市场运作;突出重点,先易后难”的原则,在湖南、江苏、湖北、上海等省市开展试点。^①2010年6月5日,苏州66家化工、印染等高危风险型企业与太平洋财险、人保财险、三星财险和大地财险签订环境责任保险合同,保障金额1.32亿元,这是目前国内最大的环境责任保险项目。

总体看来,我国的环境责任保险发展缓慢,海洋环境责任保险更是举步维艰,海洋环境责任保险立法滞后。

2.2 我国海洋环境责任保险的阻却因素

海洋环境责任保险是环境责任保险的特殊类型,海洋环境责任保险的发展无疑受制于环境责任保险的发展,同时,它也具有自身的特殊性。

第一,环境责任保险法律制度不健全,未设强制性规定,投保人缺乏投保主动性。我国现行《保险法》中没有直接规定环境责任保险的条款,其他法律法规中关于环境责任保险的规定也稀少而不成体系。环境责任保险目前被习惯地归属于公众责任险范畴,调整环境责任保险

法律关系时,只能适用《保险法》关于责任保险的一般性规定,缺乏可操作性。保险机构对该业务的经营实质上采取的是自愿性商业保险的方式。因海洋环境污染责任事故通常具有突发性、巨灾性的特点,海洋环境责任保险的目标应当是分散、转移风险,确保环境侵权事故受害人得到及时、有效、合理的赔偿,确保受污染的环境得到及时治理,减少政府在保护环境方面的压力。然而,由于法律制度不够健全,国家在污染损害赔偿方面的法律法规同样缺乏可操作性,加之执法不严,缺乏针对排污者的严格监督机制,发生环境污染事故后企业很少承担应负的赔偿责任,导致最终污染环境的绝大部分赔偿和治理责任是由国家和社会承担。其实质结果是:环境污染事故造孽子孙后代,最终损害后果由全社会买单。这会导致企业的“搭便车”心态,使其对投保环境责任保险持消极观望态度,进一步降低其投保意愿。

第二,偏高的保费率与过低的赔付率不协调,投保人投保积极性低下。由于环境责任保险投保人数稀少,无法形成一定的规模,“大数法则”无法在此领域发挥作用。据悉,我国仅有的少量环境责任保险的费率是按行业划分的,最低费率为2.2%,最高为8%,较其他险种只有千分之几的费率高出好几倍。^②在赔付率本来就很低的情况下,过高的保险费率又加重了企业的负担,进一步抑制了企业投保的积极性。以20世纪末我国开展的环境责任保险实践为例,大连市1991—1995年的赔付率只有5.7%,沈阳市1993—1995年的赔付率为零,远远低于国内其他险种的赔付率。^③以承运人责任保险产品为例,在主险保额为20万元的承运人责任险中,附加清污费用责任险的限额在宁波市为4万—5万元,浙江省为2万元。低额的赔付完全

^① 孙轲“环境污染责任险缺位”,《21世纪经济报道》,2010年6月17日。

^② 张墨“关于构建我国环境责任保险制度的思考”,2006年中国法学会环境资源法学研究会年会论文集,2006年9月。

^③ 李华“我国环境污染责任保险发展的路径选择与制度构建”,《南京社会科学》,2010年第2期。

难以补偿环境污染事故所造成的经济损失。另外,我国目前仅将突发性环境污染事故造成的民事赔偿责任作为保险标的,保险责任的范围十分狭窄。在实践中,环境侵权事故不仅包括工厂爆炸、石油泄漏等突发性环境污染事故,还包括累积性环境污染事故。污染物在环境中的累积,到达一定程度时也会对第三人造成人身或财产损害,而且现实中累积性环境污染事故出现的频率及其造成的损失额,要比突发性环境污染事故大得多,但却不在保险公司的承保范围之内。过低的保险赔付率、偏高的保费率以及保险险种数量少,直接影响了投保者的积极性,阻碍了环境责任保险的开展。

第三,环境污染损失评估体系不健全,损害赔偿数额的确定缺乏科学、可靠的依据,保险人对环境责任保险望而却步。保险公司作为市场经济中的普通经济实体,自然以追求利润最大化为经营目的。环境污染损失评估的专业性强,评估程序十分复杂。实践中,我国目前的环境污染损失评估体系尚不健全,缺乏具有较高社会公信力的环境污染事故损害评估专业性机构。环境污染事故一旦发生,其损失评估难度大,费用高。按照民事诉讼法及民事诉讼证据规则,如发生环境侵权诉讼,将由保险公司就理赔数额大小承担举证责任。这样一来,保险公司又需要负担高额的污染损失评估成本,这可能导致保险公司最初的收益被抵消,使其难以维持正常经营。

第四,保险机构缺乏针对性较强的海洋环境责任保险产品。陆域环境责任保险的开展尚存在这么大的难度,对于作业环境恶劣、风险更大的海洋来说,环境责任保险就更难以开展了。在市场经济条件下,由于市场经济主体以追求经济利益最大化为目的,保险公司按照市场规律及商业保险经营方式承保环境责任保险险种。如果既无经济利益驱动,又无国家明确具体的强制性保险法律规制时,环境污染当事人并不会主动投保环境责任保险,保险公司自然也不会自愿铤而走险,主动踏入高风险的保险领域,这将导致海洋环境责任保险的真正目的

无法实现。

三、建立我国海洋环境责任强制 保险制度势在必行

美国墨西哥湾原油泄漏事件对我国海洋环境责任保险制度的构建与完善,具有较大的警示作用和借鉴意义。

第一,必须通过立法加大对环境污染事故的处罚力度,严防海洋环境污染事故的发生。美国1990年颁布的《石油污染法》规定,海洋环境污染事故的责任范围包括与受污染地区有关的渔业、旅游、能源、航运等方面的直接及间接损失。我国目前防止和应对油污事故方面的立法,主要是1999年修订的《海洋环境保护法》和2006年颁布实施的《防治海洋工程建设项目污染损害海洋环境管理条例》,以及《海洋石油勘探开发环境保护管理条例》。这些法律法规不仅没有对海洋溢油事故责任进行明确界定,也没有确定对受害人群赔偿的规则,而且在环境污染事故责任特别是在经济责任的承担方面,大都作了些原则性规定,责任主体应当赔偿的数额特别低。我国《海洋环境保护法》第91条规定“对违反规定,造成海洋环境污染事故的单位,由依法行使海洋环境监督管理权的部门根据所造成的危害和损失处以罚款;罚款数额按照直接损失的30%计算,但最高不得超过30万元。”同是海洋漏油事件,美国对英国石油公司的处理是罚款百亿美元。从实际发生的海洋环境污染事故可见,30万元的赔偿上限与海洋环境污染事故可能造成的实际损失相比,相距甚远。

制度环境是行为人选择行为方式的主要参考依据。世界上没有天然的守法者。^① 当不遵

^① 我国渤海湾“蓬莱19-3”油田钻井平台溢油事故的主要责任人——康菲公司,是美国第三大石油公司。康菲公司在其母国从事同样的石油开采作业能够谨小慎微,履行各项社会责任,在我国目前的法律环境和监管体制下,则反应迟钝,巧言推诿,处理拖沓,判若两人,并未显现出与其跨国公司相称的责任意识,真可谓“橘生淮北则为枳”。这一事实是证明该结论正确性的现实证据。

守社会公德、不承担社会责任的企业,不但不会受到法律应有的、甚至是加重的惩罚,甚至还能获得巨大经济利益时,当事人对法律和监管必然会不屑一顾。法律设定惩罚性经济责任的目的在于对相关责任人形成一定的威慑力,使其谨慎从事,能够顾及到可能产生的赔偿额度,从而积极采取各种措施降低运营中的环境风险,这对于防止海洋环境污染事故的发生具有积极意义。我国目前立法中过低的赔偿额规定不仅起不到这个作用,反而会使企业故意降低安全投入成本,导致环境风险的增加。因此,我国在相关立法中必须加大对海洋环境污染事故的处罚力度,并建立以强制性责任保险为主、任意性责任保险为辅的海洋环境责任保险制度,敦促相关企业降低、分散环境风险,减少政府财政为此支出额外的费用。

第二,进一步开放保险市场,加快海洋环境责任保险的国际化脚步,开发海洋环境责任保险新产品,全面提高我国保险机构的承保能力。海洋环境污染事故具有复杂性、长尾性等特点,特别是海洋原油泄漏事故,一旦发生,所需要的恢复成本非常高。因此我国必须建立环境责任保险制度,对海洋石油开采这种高风险行业采取强制保险,以分散企业、社会的环境风险。近年来,尽管我国海上石油开采活动日益频繁,但相对应的保险制度却一直未能建立起来,国内保险人对承保海洋环境污染责任不仅经营意愿不足,而且承保能力也十分有限。虽然墨西哥湾原油泄漏事件后我国国内石油企业也提高了警惕,^①目前,国内几家主要保险公司为其上游勘探开发领域的作业提供了共约六七千万美元的保险金额,但从墨西哥湾原油泄漏事件我们可以看出,这个数目对于弥补实践中可能发生的损害是远远不够的。因此,我国应当进一步积极开放保险市场,准许,吸引有实力、有经验、信誉度较高的外资保险公司进入我国的海洋环境责任保险市场,在国内开展海洋环境责任保险业务。国内保险公司则应当在全面提高承保能力的同时,积极开发创新适销对路的海洋环境责任保险产品,满足保险市场需求,实现海洋

环境责任保险市场的供求平衡,加快海洋环境责任保险的发展进程。

第三,完善环境责任保险法规体系,建立海洋环境责任强制保险制度。我国现行立法对环境污染责任的承担虽然作出了一些明确的规定,但目前可援引的条款散见于《民法通则》、《环境保护法》、《水污染防治法》、《海洋环境保护法》、《海洋石油勘探开发环境保护管理条例》、《大气污染防治法》等相关法律法规中,从总体上来看,尚未建立起完善的环境责任保险法律法规体系,缺乏专门的、针对性较强的环境责任保险法律规范。

海洋环境责任保险制度是环境责任保险制度的下位制度。要建立与完善海洋环境责任保险制度体系,首先必须完善与环境责任保险密切相关的具体法律法规。应当在环境侵权损害赔偿立法中设立环境责任保险条款,待条件成熟时再制定专门的法律,使环境责任保险制度与环境损害赔偿制度、环境损害赔偿基金制度相互补充、配合,形成环境损害赔偿的完整体系。其次,鉴于我国现行法律法规对环境责任保险多为原则性规定,很少涉及具体的操作规程,相关机构在完善环境责任保险立法时,应对现有的法律法规进行全面评估,进一步发展并完善环境污染责任立法。再次,环境责任保险制度自然当以环境保护法为核心,以保险法、侵权责任法、民法、公司法、税法及行政法等法律制度为必要补充,应当是一个全面、严密且协调一致的有机整体。在环境责任保险的法律体系中,环境保护法规定环境责任保险的基本原则和主要规则,保险法为环境责任保险提供具体的操作技术规范,侵权责任法负责环境侵权行为和承担责任主体的认定,公司法对相关企业提供环境责任保险进行强制或鼓励,税法以一定的优惠政策鼓励相关企业投保环境责任保

^① 中国海洋石油总公司是我国海上石油勘探的主力,于2010年5月底完成了对钻井、完井、固井作业的井控专项检查,对防止井喷的程序和设备进行全面评估,确保设备和程序可靠有效,同时还重新梳理了石油公司、钻井平台(船)提供公司和第三方专业服务公司的合同、保险和其他法律关系。

险,行政法律法规对环境责任保险的相关主体进行监督和管理。上述的种种部门法,互相补充、互相配合,形成完整的环保法律法规体系,因此,必须对各部门法中相关的法律法规进行全面的调整,以使环保法律法规体系的内部协调统一。最后,中国保险业监督管理委员会也应当充分发挥自己的作用,依据相关法律法规制定环境责任保险的监督管理规则,以保证环境责任保险的健康发展。

从性质上分析,责任保险一般都有一定的公益性和强制性,并且这两种特性是相辅相成的,海洋环境责任保险更是如此。因为海洋环境污染事故侵害的不仅是诸如海上养殖業者之类的个体权益,更多的是侵害全社会的公众利益。经济人假设的原理告诉我们,在我国目前尚未建立完整、严格的海洋环境污染赔偿制度条件下,相关企业不会自觉自愿地去投资购买环境责任保险,因而在当前国情下,我国的海洋环境责任保险必须走强制保险之路。

第四,充分发挥政府在海洋环境保护中的积极作用,强化政府相关部门的监管职能和执法力度。墨西哥湾发生严重原油泄漏后,美国政府并未能在短时间内有效遏制原油的泄漏和浮油的扩散,对事故的处理显得十分滞后。这表明美国政府对此类行业缺乏充足、有效的监控和治理措施。我国政府有关部门应借鉴美国政府在处理墨西哥湾原油泄漏事件中的经验和教训,面对此类突发性海洋污染事件时,充分发挥自己的行政立法、监管及执法作用。

海洋环境责任保险的发展,不仅取决于国家环境责任保险法律制度的设立质量,也离不开各级政府行政法规和规章的配合。在我国现行立法体制下,环境责任保险的实施离不开相应的多层次法律法规体系的完善。在目前条件下,需国家权力机关立法建立环境责任强制保险基本制度,行政机关制定具体的强制保险条例,以多层次立法的形式,强制规定某类企业必须参加包括海洋环境责任保险在内的环境责任保险,对环境侵权者构成足够的压力,在加快整个环境保护法律法规体系建设脚

步的同时,促进海洋环境责任保险的开展。一项法律制度无论制定得多么尽善尽美,如果不能得到彻底地执行,最终也是一纸空文。只有执行中的法律才是真正的法律。因此,加大政府对海上石油开采活动的监管力度,提高执法水平,明确政府内部各部门的执法层级和执法范围,克服“多龙治海,多头监管,大家都管,大家都不管”^①的体制性弊端,协调政府各部门在环境执法中的关系和职责、提高整个环境行政执法和司法的水平,保证对法律法规的严格执行。涉海行政部门必须对海上石油勘探开采市场秩序和企业的业务活动进行严格的监督管理,尤其应当加大对跨国公司和背后国有垄断巨头的监管力度,力争从源头上减少、避免海洋环境污染事故的发生。另外,在管理政策上,行政机关应当进一步完善我国污染物排放标准体系的建立,提高海域油气开采的环境管理能力,对于正常生产排放的油气也实行严格的总量控制管理。对于海上突发事件,制定相对应的应急处理法规制度,构建专业性的事故应急体系,从法律层面为环境污染事故应急体系提供制度保证,明确当事各方的权利义务关系,保障环境污染事故抢救体制的顺利运行。一旦事故发生,力保及时制定防治方案,积极应对,在最佳的抢救期内投入全力抢险救灾,确保将突发性海洋污染事件的损害降到最低限度。

四、结 语

海上油田勘探开采是需要巨大投资、具有巨大风险的商业活动。2011年6月,当全世界的目光仍在凝视墨西哥湾原油泄漏事件,为海上石油勘探、开采、运输带来的海洋环境污染风险与损害惊叹不已之时,我国渤海湾“蓬莱19-3”油田钻井平台发生溢油事故。这不仅上演了

^① 目前我国涉海行政管理部门大致有国家海洋局、交通运输部海事局、国家环境保护部、农业部渔业局等。一个经常性的结果是:对有利的事谁都管,不利的事则谁都不愿管,相互卸责。

一出牵动国人神经的海洋环境污染“连续剧”,至今并未完全结束的溢油事故,更引发了人们对海洋环境污染灾难的担忧和对海洋环境责任保险的期盼。中美两国海域的两起海上石油开采事故几乎发生在同一年度内,其性质是一样的。虽然墨西哥湾原油泄漏的数量大于渤海湾,但渤海湾原油泄漏造成的环境损害却远远大于墨西哥湾。尤为耐人回味的是,两起漏油事故发生之后所产生的责任承担方面“故事”却大相径庭。美国墨西哥湾原油泄漏事故的损害责任承担,有一定数量的环境责任保险保障,我国渤海湾溢油事故损害责任的承担却距离环境责任保险十分遥远。

诚然,海洋环境责任保险制度的建立,并不能杜绝、消除海洋环境污染事故,但它却可以分散、消化海洋环境污染风险,可以将全社会为海洋环境污染事故损害侵权责任买单,转变为由众多的通过海洋这一载体获取经济利益或其他利益者集体买单。笔者以为,只有通过建立海洋环境污染赔偿法律制度,才能使制造海洋环境污染者承担足够清污和赔偿损失的民事侵权责任,才能最终使我国海洋环境责任保险制度成为分散海洋商业活动风险,提高海洋灾害处理能力的有效机制。

编辑 薛迎春 罗凤灵

In the Perspective of Law: Build up Marine Environmental Obligatory Insurance System

——Enlightenment for Our Marine Environmental Obligatory Insurance
System by Oil Spill at Mexican Bay

WANG Yeying¹ REN Yishun¹

(1. Ocean University of China, Qingdao 266100, China)

Abstract: With the modern development of science and technology, ever prosperous off shore oil prospect, exploration and transportation activities heightened the frequencies of marine environmental pollution accidents, exerting nasty impact on the marine ecological environment. In April 2010, drilling platform “Deep Water Horizon”, situated at Mexican Bay, U. S. A was infested with oil spill, resulting in unprecedented environmental disaster and inestimable economic loss. Unfortunately, the concerned agency did not take out relevant and adequate commercial insurance, fully revealing the insufficiency on the part of the concerned countries in the way of marine environmental obligatory insurance. China has not yet established a perfect environmental obligatory insurance system. Oil spill accident at Mexican Bay is indisputably allertive for us to make it the first priority to built up and perfect the marine environmental obligatory insurance legal system.

Key words: marine environmental obligatory insurance; oil spill at Mexican Bay; enlightenment