

绿色保险（十五）

地方环责险政策各有差异



绿色江南公众环境关注中心

2024年5月

前言

环境污染责任保险（以下简称“环责险”）是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。早在 1991 年，我国就推出了环责险，先后在大连、沈阳、长春等城市进行试点，但投保率始终不高。直至 2006 年 6 月，国务院发布《关于保险业改革发展的若干意见》¹要求“采取市场运作、政策引导、政府推动、立法强制等方式”发展环责险后，环责险制度建设才开始步入正轨。

2007 年，原国家环境保护总局（现生态环境部）联合原中国保险监督管理委员会（现国家金融监督管理总局）发布《关于环境污染责任保险工作的指导意见》²，指导地方推进环责险试点工作，自此环责险在湖南、江苏、湖北、沈阳等地区开展试点工作。

2013 年，根据环境风险管理的新形势新要求，两部门在总结前期 6 年试点经验基础上，又联合发布《关于开展环境污染强制责任保险试点工作的指导意见》³，同时要求“地方环保部门、保险监管部门应当积极争取将环境污染强制责任保险政策纳入地方性法规、规章，或者推动地方人民政府出台规范性文件，并配合有关部门制定有利于环境污染强制责任保险的经济政策和措施”，且要求环境高风险企业投保环责险。由此，环责险在全国范围内开展了更大规模的试点工作，各省/直辖市/自治区也结合自身实际情况相继拟定所管辖地区适用的环责险的政策。

据此，绿色江南公众环境关注中心（以下简称“绿色江南”）通过检索全国 31 个省/直辖市/自治区（香港、澳门、台湾除外，以下简称“地区”）人民政府、生态环境厅（局）及国家金融监督管理总局地方分局的网站公开发布信息，统计地方出台的环责险相关的政策条例并进行梳理，观察地方环责险政策条例的区别

¹ 国务院办公厅，《关于保险业改革发展的若干意见》
https://www.gov.cn/xxgk/pub/govpublic/mrlm/200803/t20080328_32729.html

² 生态环境部，《关于环境污染责任保险工作的指导意见》，
https://www.mee.gov.cn/gkml/zj/wj/200910/t20091022_172498.htm

³ 生态环境部，《关于开展环境污染强制责任保险试点工作的指导意见》，
https://www.mee.gov.cn/gkml/hbb/bwj/201302/t20130221_248320.htm

及不足之处，旨在推动地方政府制定并完善环责险政策，建立全面且严格的环责险制度，推动环责险市场的稳健发展，助力企业绿色低碳转型。

1、地方环责险政策概况

根据获取公开发布的信息和梳理，绿色江南发现 31 个地区中有 29 个地区发布环责险或其他提及环责险的相关政策（披露全文且现行有效⁴）。但也有个别地区发布的部分环责险政策因年代久远，在政府网站上显示文件已失效或已废止，包括北京、浙江、山东、河北和广东 5 个地区，且北京及广东在相关政策失效或废止后，通过检索未曾发现出台其他环责险政策。

另外，上海市生态环境局曾在 2014 年公开进行过《上海市推进环境污染强制责任保险试点方案及实施机制研究项目招标公告》⁵的招投标，但在上海市相关政府网站上未能找到相关政策。

表 1 各地区环责险政策梳理情况（单位：条数）

地区	环责险政策	其他政策	地区	环责险政策	其他政策
天津	1	6	湖北	2	1
上海	0	3	湖南	4	2
重庆	0	5	广东	0	2
河北	1	5	海南	1	1
山西	3	2	四川	1	5
辽宁	1	4	贵州	4	2
吉林	0	4	云南	3	2
黑龙江	1	5	陕西	0	9
江苏	1	2	甘肃	3	5
浙江	1	6	青海	2	4
安徽	0	2	广西	1	8

⁴ 在政府网站上未显示已失效或已废弃的政策文件均默认是现行有效的。

⁵ <https://sthj.sh.gov.cn/hbzhywpt1151/hbzhywpt1152/20140427/0024-90784.html>

福建	1	2	内蒙古	0	1
江西	2	3	宁夏	2	1
山东	4	2	新疆	1	1
河南	1	1	合计	41	97

说明：（1）因北京及西藏政府网站未找现行有效的与环责险相关的政策文件，故未在表格中体现；

（2）表头中的环责险政策是指与环责险直接相关的政策文件；其他政策是指在文件中有提及环责险相关内容的其他政策。

2、问题与发现

2.1 5个地区的环责险政策未在政府网站公布

在检索 31 个地区政府网站之后，绿色江南发现重庆、河北、海南、陕西及青海虽然在网站上有提及政府已出台环责险政策部署环责险相关工作，但在政府网站无法检索到政策原文，只能通过政府依申请等方式获取。



图 1 政府网站有提及相关政策（以海南为例）



图 2 政府网站未检索到（以海南省生态环境厅网站为例）

其中，陕西省 2012 年发布的《陕西省环境污染责任保险试点工作实施意见（征求意见稿）》经政府依申请后，了解到该文件在实施两年后就已失效，目前环责险的投保工作已交给市场。重庆市 2013 年印发的《重庆市深入推进环境污染责任保险试点工作实施方案》经过政府找错途径反馈后，了解到该文件针对的是 2013 年环责险推进工作，对当前工作已不具有指导作用，因此未在网上发布。

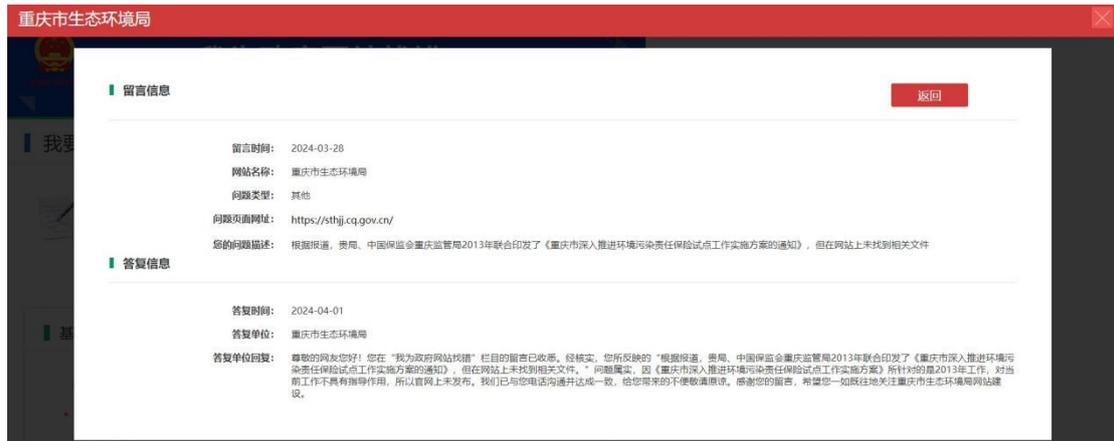


图 3 重庆市生态环境局回复

2.2 24 个地区发布环责险政策

2016 年 8 月，中共中央办公厅 国务院办公厅印发《关于设立统一规范的国家生态文明试验区的意见》⁶确定福建、江西及贵州作为国家首批生态文明试验区。随后，党中央、国务院分别针对 3 个省份发布《国家生态文明试验区实施方案》，明确各试验区的重点任务、保障措施等。2019 年 5 月，为发挥海南生态优势，又将海南纳入生态文明试验区，并发布《国家生态文明试验区（海南）实施方案》⁷。而在 4 个省份的实施方案中均提及“在环境高风险领域建立环境污染强制责任保险制度”。

6. 建立绿色金融支持保障机制。支持海南开展绿色金融改革创新试点。发展绿色信贷，建立符合绿色产业和项目特点的信贷管理与监管考核制度，支持银行业金融机构加大对绿色企业和项目的信贷支持。鼓励开展集体林权抵押、环保技术知识产权质押融资业务，探索开展排污权和节能环保、清洁生产、清洁能源企业的收费权质押融资创新业务。推动绿色资产证券化。鼓励社会资本设立各类绿色发展产业基金，参与节能减排降碳、污染治理、生态修复和其他绿色项目。发展绿色保险，探索在环境高风险、高污染行业 and 重点防控区域依法推行环境污染强制责任保险制度。建立完善排污权、碳排放权等环境权益的交易制度。

图 4 以海南的实施方案为例

⁶ 中共中央人民政府，https://www.gov.cn/gongbao/content/2016/content_5109307.htm
⁷ 中共中央人民政府，https://www.gov.cn/gongbao/content/2019/content_5395474.htm

在宏观方针政策的指导下，福建、江西、贵州及海南均发布了与环责险直接相关的政策文件，并要求在涉重金属、石油化工、危险废物等环境高风险行业推行环责险。除以上 4 个省份外，发布类似政策文件的还有湖南、湖北、云南等 16 个地区（详见表 1）。

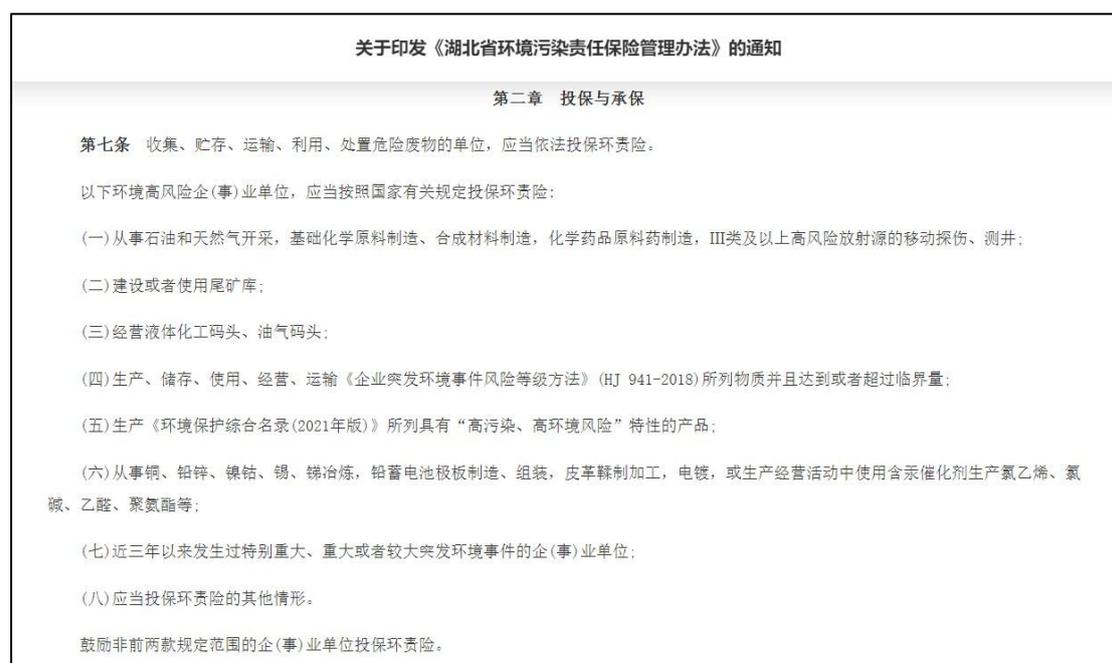


图 5 以《湖北省环境污染责任保险管理办法》⁸为例

另外，江苏、辽宁、四川及新疆 4 个省份虽然未要求在环境高风险行业试点环责险，但通过制定其他政策条例推动环责险的发展。2019 年 7 月，江苏省生态环境厅等 7 个部门联合印发的《江苏省环境污染责任保险保费补贴政策实施细则（试行）》⁹中对江苏省内符合条件的投保环责险的企业给予不超过年度实缴保费的 40%的补贴。

⁸ 湖北省生态环境厅，http://sthjt.hubei.gov.cn/fbjd/zc/zewj/sthjt/ehf/202112/t20211213_3910999.shtml

⁹ 江苏省生态环境厅，http://sthjt.jiangsu.gov.cn/art/2019/8/9/art_83844_10135010.html

二、支持对象

环责险保费补贴政策支持保险标的在江苏省内，且自2018年9月30日起投保环责险的企业（单位）。承保公司为经保险监督管理部门批准设立的保险公司或其分支机构，且营业场所位于省内，保险合同条款文本须为经保险监督管理部门审批或备案的正式文本。

三、补贴金额

对符合条件的投保企业（单位）按不超过年度实缴保费的40%给予补贴。

图6 《江苏省环境污染责任保险保费补贴政策实施细则（试行）》相关内容

辽宁省生态环境厅发布的《开展环境污染强制责任保险试点工作方案》¹⁰规定了开展环责险工作的任务、步骤等。四川省生态环境厅发布的《四川省环境污染责任保险指南（试行）》¹¹划分了属于环境风险较高的行业，规定了环境风险管理评估系数，保险费计算公式等。新疆维吾尔自治区生态环境厅发布的《关于深入推进新疆环境污染责任保险工作的通知》¹²则相对简单，要求各部门推进环责险工作，并汇总报告当地企业的投保情况。

2.3 3个地区将环责险列入环境信用考核项

为加快建立环境保护“守信激励、失信惩戒”的机制，督促企业持续改进环境行为，自觉履行环境保护法定义务和社会责任，并引导公众参与环境监督，政府从2013年开始推进环境信用体系建设。重庆、四川及贵州3个地区在制定企业环境信用评价评分标准时，将是否投保环责险列入考核项，加分分值在1分至5分不等。

¹⁰ 辽宁省生态环境厅，<https://sthj.ln.gov.cn/search/pcRender?pageId=2a22736834c64ed2a068c8fd3f08281b>

¹¹ 四川省生态环境厅，<http://sthjt.sc.gov.cn/sthjt/c103965/2014/9/30/214f013c2ae1413686482c9e16758844.shtml>

¹² 新疆维吾尔自治区生态环境厅，<http://sthjt.xinjiang.gov.cn/xjepd/gwwjhh/201407/7e7ccc8aef3f4eceb191b6195f32486a.shtml>

20	环境污染 责任保险	企业投保环境污染责任保险的；	+4	参评企业
		企业投保环境污染责任保险连续三年（含）以上的。	+1	

图 7 以《重庆市企业环境信用评价办法》¹³为例

2018 年，辽宁省生态环境厅联合多部门一起印发的《辽宁省企业环境信用评价管理办法（修订）》（征求意见稿）¹⁴中将企业投保环责险作为考核项，若按规定应当投保强制性环责险但未投保的企业，总分将会减 5 分，但若是企业不在强制投保范围却主动投保环责险的话，将会加上 5 分，以此来推动企业投保环责险。但遗憾的是，该文件目前已废止，而 2022 年新出台的《辽宁省企业环境信用评价管理办法》¹⁵则未将环责险纳入考核项。除辽宁外，出现类似情况的还有陕西。

12	环境风险管理	未按规定开展风险评估、隐患排查、应急演练、储备应急物资和装备的	-5分
		未按规定编制、修订、备案《突发环境事件应急预案》的	-5分
		按规定应当投保强制性环境污染责任保险但未投保的	-5分
22	环境污染责任 险	不在强制投保范围主动投保环境污染责任险的	+5分

图 8 《辽宁省企业环境信用评价管理办法（修订）》（征求意见稿）相关内容

2.4 16 个地区在固废/危废相关的政策条例中提及环责险

¹³ 重庆市生态环境局，

https://sthjj.cq.gov.cn/zwgk_249/zfxxgkml/zcwj/xzgfxwj/202201/t20220107_10285419.html

¹⁴ 辽阳市生态环境局，<http://sthjj.liaoyang.gov.cn/govxxgk/LYHBJ/2018-06-08/154164548849585.html>

¹⁵ 辽宁省人民政府，

https://www.ln.gov.cn/web/zwgkx/lnsrnzfgb/2022n/qk/2022n_dessq/bmwj/2B734E58D85B46A7B01FC30A8C21BE0B/index.shtml

2020年9月开始实施的《中华人民共和国固体废物污染环境防治法》¹⁶（以下简称《固废法》）第九十九条要求“收集、贮存、运输、利用、处置危险废物的单位，应当按照国家有关规定，投保环境污染责任保险”。在宏观法规推动下，天津、广东、云南等15个地区（详见表2）在制定固废或者危废相关的政策法规时，要求危废相关企业“依法依规投保环境污染责任保险”。

（四）落实企业主体责任。危险废物产生、收集、贮存、运输、利用、处置企业（以下统称危险废物相关企业）的主要负责人（法定代表人、实际控制人）是危险废物污染防治和安全生产第一责任人，严格落实危险废物污染防治和安全生产法律法规制度。（市生态环境局、市公安局、市交通运输委、市应急局按职责分工负责）**危险废物相关企业依法及时公开危险废物污染防治信息，依法依规投保环境污染责任保险。**（市生态环境局等部门按职责分工负责）

图9 以天津的《落实强化危险废物监管和利用处置能力改革的若干举措》¹⁷为例

上海市生态环境局2023年5月印发的《上海市2023年危险废物规范化环境管理评估工作方案》¹⁸在危废规范化环境管理评估指标中有一项关于环责险的加分项，即若危废企业投保环责险，可加1分，这在一定程度上也可以提升危废企业投保环责险的积极性。

加分项	<p>A. 在危险废物相关重点环节和关键节点应用视频监控的，加0.5分；在危险废物相关重点环节和关键节点应用电子标签的，加0.5分。</p> <p>B. 对管理人员和从事危险废物收集、运输、贮存、利用和处置等工作的人员进行培训的，并且管理人员、操作人员对危险废物管理制度、相应岗位危险废物管理要求等较熟悉的，加0.5分。</p> <p>C. 投保环境污染责任保险的，加1分。</p>
-----	--

图10 《上海市2023年危险废物规范化环境管理评估工作方案》¹⁹加分项

2.5 环责险助力“十四五”节能减排

由于环责险在促进低碳转型、提供风险保障方面有着独特优势，2022年1月，为大力推动节能减排，加快建立健全绿色低碳循环发展经济体系，国务院印发《“十四五”节能减排综合工作方案》²⁰，方案中提到“积极推进环境高风险领域

¹⁶ 生态环境部，《中华人民共和国固体废物污染环境防治法》，https://www.mee.gov.cn/ywgz/fgbz/fl/202004/t20200430_777580.shtml

¹⁷ 天津市生态环境局，https://sthj.tj.gov.cn/YWGWZ7406/HJGL7886/GTFWGL6110/202203/t20220331_5844260.html

¹⁸ 上海市人民政府，<https://www.shanghai.gov.cn/gwk/search/content/83c9560854ca4597b601cd9fcec5d2f0?eqid=cd9624b60001b26400000006648023f4>

¹⁹ 上海市生态环境局，<https://sthj.sh.gov.cn/hbzhwypt2025/20230506/83c9560854ca4597b601cd9fcec5d2f0.html>

²⁰ 生态环境部，https://www.mee.gov.cn/zcwj/gwywj/202201/t20220124_968089.shtml

企业投保环境污染责任保险”。

此后，包括黑龙江、江西、甘肃等在内的 24 个地区结合本地实际情况，相继出台“十四五”期间的节能减排工作方案，其中 21 个地区在方案中提及要积极推进环境高风险领域企业投保环责险，助力经济社会绿色转型。

表 2 固废/危废或“十四五”相关条例中涉及环责险的地区

地区	固废/危废	“十四五”	地区	固废/危废	“十四五”
上海	√	√	天津	√	
重庆	√	√	云南	√	
河北	√	√	宁夏	√	
山西	√	√	河南		√
辽宁	√	√	湖南		√
吉林	√	√	四川		√
黑龙江	√	√	贵州		√
浙江	√	√	内蒙古		√
广东	√	√	福建		√
陕西	√	√	江西		√
甘肃	√	√	山东		√
青海	√	√	河南		√
广西	√	√	/	/	/

3、总结与建议

通过此次对 31 个地区环责险相关政策的梳理，我们不难发现环责险制度的建立和完善是在国家完成宏观制度设计，把握政策方向以及总体思路之后，再由各省/直辖市/自治区结合自身实际情况拟定所管辖地区开展及推进环责险工作的相关政策。但无论是宏观层面，还是地方政府，在环责险相关政策条例的制度建立上仍需要不断完善。

3.1 加强立法，扩大环责险强制投保范围

环境污染强制责任保险的实施归根结底依靠的是法律制度的完备，尤其是法律层面的统一规制。但目前，在宏观层面，通过立法要求投保环责险的行业仅限于危险相关企业。也因此，绿色江南在梳理环责险政策时，发现 31 个地区中除有 16 个地区在制定固废/危废相关政策法规时会通过环保信用加分、要求危废企业依法依规投保等措施加强危废企业的投保积极性外，其他环境高风险行业基本以鼓励或者开展试点为主，无法有效提高企业的投保积极性。因此，需要逐步扩大环责险强制投保的行业范围，便于地方在环境高风险行业制定相关制度，推动环责险的发展。

另外，虽然新修订的《固废法》已明确要求危废相关企业应当按照国家有关规定，投保环责险，但在“法律责任”中却并未提及危险企业未投保环责险的相应处罚措施。也因此，包括山西、云南、宁夏等在内的 6 个地区制定的《固体废物污染环境防治条例》中虽然也要求危废相关企业需依法依规投保环责险，但在“法律责任”中也未提及相应的处罚措施。因此，环责险的奖惩机制需要进一步完善，便于政府职能部门在落实企业环责险投保情况时有法可依，以此倒逼企业强化环责险投保意识，发挥其在环境风险管理方面的真正作用。

3.2 完善地方政策，推动环责险真正落地

随着“双碳”目标的提出，经济社会发展迈入全面绿色转型的关键时期。而企业在实现绿色转型过程中存在着诸多风险和挑战，亟需发挥环责险在“风险识别、风险管理、风险保障、风险投资”方面的独特优势。落实环责险除了国家制定相关政策法规推动其发展之外，更有赖于地方政策的支持。

但在梳理地方环责险政策时，绿色江南发现北京曾在 2013 年印发《关于开展环境污染强制责任保险试点工作指导意见的通知》²¹，但该文件显示已失效，且后续也未发布其他与环责险相关的政策文件。陕西省的环责险政策也是在实施两年失效后就完全交给市场，未发布其他与之相关的政策。且在宏观立法的推动下，仍有部分地区在制定危废相关政策时未涉及环责险相关内容。

²¹ 北京市生态环境局，
<https://sthjj.beijing.gov.cn/bjhrb/index/xxgk69/zfxgk43/fdzdgnr2/zcfb/hbjfw/2015zq/604937/>

在前期的绿色保险研究过程中，如《绿色保险（十一）长三角危废治理重点排污企业环责险信息披露表现欠佳》²²，我们会发现企业的投保和信息披露更大程度上是依赖于地方政府的推动，因此，地方政策的制定和支持对环责险的真正落地意义重大，地方政府需要进一步完善相关政策。

3.3 构建金融机制，推动环责险的发展

环责险作为绿色保险的一部分，是重要的金融工具，其发展同样也离不开财税、贷款等金融机制的支持，因此，地方政府也需要在金融政策创新上发力推进。

而通过梳理 31 个地区公示的环责险政策，绿色江南发现目前借助金融机制提高环责险投保积极性的只有江苏省。因此，在扩大环责险投保覆盖面的同时，需要进一步推动保险机制与财政激励、环保税收取、“绿色信贷”等配套金融政策的整合，发挥政策合力，协同推进环责险的发展。

3.4 激发市场内生动力，提升环责险的市场认可度

环责险的发展除了借助立法、政策、金融机制等手段的直接推动外，还必须依靠市场的内生动力，发挥市场配置资源的决定性作用。

而激发市场内生动力，则需要多方协作，共同推进。首先，政府部门应及时公开企业或推动企业主动公开环责险的投保信息，保障公众的知情权和监督权，借助各方力量形成监管合力。而针对环境高风险行业，更需要通过政府监管、公众监督等方式，推动企业引入保险机制、借助市场力量来发现和降低自身环境风险，构建环境风险防控的长效机制。其次，加大环责险宣传力度。借助传统媒体和新媒体加强环责险典型案例的新闻宣传，普及相关知识，提升环责险在金融市场的认可度。

注：本期报告中，绿色江南针对 31 个地区人民政府、生态环境厅（局）及国家金融监督管理总局地方分局网站公示的环责险相关政策的梳理，截止到 2024 年 3 月中旬。

²² 报告链接：<https://www.pecc.cc/section/33/3390>

另外，本报告版权仅为绿色江南公众环境关注中心所有，如需引用本报告内容，请注明出处。如需大幅引用请事先告知，并在允许的范围内使用。在任何情况下，不得对本报告进行任何有悖原意的引用、删节和修改。