

我国推进环境污染责任保险的系统性风险及对策

刘苗苗¹, 朱天元², 李若琦¹, 董战峰³, 毕 军^{1*}

(1. 污染控制与资源化研究国家重点实验室, 南京大学环境学院, 江苏南京 210023; 2. 威斯康星麦迪逊分校, 美国威斯康星州, 53715; 3. 生态环境部环境规划院, 北京 100012)

【摘 要】 环境污染责任保险是以企业发生的污染事故对第三者造成的损害依法应负的赔偿责任为标的的保险。本文在对我国环境污染责任保险30年发展历程进行全面回顾的基础上, 从立法、模式、技术等层面出发, 结合2019年底以来新型冠状病毒引发的公共卫生紧急事件挑战, 分析了新时期政策实践面临的系统性风险, 提出通过促进自上而下的立法推进与自下而上的自主试点良性互动、“低保额、低保障、广覆盖”的强制基本险与“高保额、高保障、个性化”的商业附加险灵活结合、经验数据积累与技术标准完善双管齐下、企业常态自主投保与特殊应急响应投保相互助力等方式妥善化解相关风险, 为补齐生态短板、打好污染防治攻坚战、全面建成小康社会提供助力。

【关键词】 环境污染责任保险; 发展历程; 系统性风险; 对策

【中图分类号】 D922.68; F842.6; X820.4

【文献标识码】 A

【文章编号】 1674-6252 (2020) 02-0044-06

【DOI】 10.16868/j.cnki.1674-6252.2020.02.044

引言

近年来, 我国在经济发展取得举世瞩目成就的同时, 也面临着愈发严峻的环境风险形势。以大连输油管线爆炸事件、康菲漏油事件、天津港危险化学品仓储爆炸事件、江苏响水化学储罐爆炸事件等为代表的各类重特大环境污染事故, 对生态环境、人民群众的生命和财产安全及社会经济发展均构成了巨大威胁。与此同时, 以PM_{2.5}与污染场地为代表的长期慢性环境风险也日益凸显, 环境风险问题成为威胁群众健康、公共安全和社会稳定的重要因素。在此背景下, 习近平总书记从小康社会与生态文明建设出发, 做出系列重大战略部署。党的十九大报告中, “着力打好防范化解重大风险、精准脱贫、污染防治三大攻坚战”被列为2020年决胜全面建成小康社会的重大政治任务。2018年5月的全国生态环境保护大会上, 习近平总书记进一步强调, 要加快建立“以生态系统良性循环和环境风险有效防控为重点的生态安全体系”。

国际经验表明, 环境污染责任保险在防范环境风

险方面效果显著^[1]。但在我国, 环境污染责任保险起步相对较晚。历经近30年的发展, 该制度仍存在政策与法律对接不足、保险产品和服务模式局限、配套技术流程和标准缺乏等现实问题, 为其在我国的进一步发展埋下了潜在的系统性风险。加之2019年底以来的新冠肺炎疫情进一步对政策实践提出了新的挑战。如何妥善化解现存风险, 合理利用环境污染责任保险的商业金融杠杆, 引进市场化专业力量“评估定价”环境风险、完善生态环境污染损害赔偿机制, 实行全面隐患排查和风险防控, 对补齐生态短板、打好污染防治攻坚战、全面建成小康社会具有重要意义。

1 我国环境污染责任保险发展历程

环境污染责任保险是以企业发生的污染事故对第三者造成的损害依法应负的赔偿责任为标的的保险。从社会公众角度, 环境污染责任保险的设立, 可以使其在合法权益受到侵犯时, 及时得到应有的污染损害赔偿。从风险企业角度, 环境污染责任保险的投保, 在有效分担企业风险的同时, 借助第三方监督机制的

资助项目: 国家自然科学基金创新研究群体项目 (71921003); 国家自然科学基金国际 (地区) 合作与交流项目 (71761147002); 国家社科基金重大研究专项项目 (18VZL013)。

作者简介: 刘苗苗 (1990—), 女, 助理研究员, 博士, 研究方向为环境风险管理, E-mail: liumm@nju.edu.cn。

*** 责任作者:** 毕军 (1967—), 男, 教授, 博士, 博士生导师, 研究方向为环境风险防控、环境管理, E-mail: jbi@nju.edu.cn。

引入助推了企业环境风险管理水平的提高。从政府的视角着眼,加快推进环境污染责任保险的建设,既可以以为事故导致的生产条件和生活环境的重建与修复提供及时、充足的经济堡垒,又可以通过风险分摊减轻政府的环境保护压力,促进经济可持续发展水平的提高,并在一定程度上推动潜在社会矛盾的化解。我国环境污染责任保险近30年的发展历程大体上可以分为萌芽探索、初步建立与发展加速三个阶段。

1.1 萌芽探索阶段

环境污染责任保险在我国的实践最早可以追溯到20世纪90年代。1991年,保险公司在大连、沈阳等东北重工业发达城市启动了环境污染责任保险产品试点项目。但由于保险类型较为单一、投保覆盖率较低、费率较高、赔付较少、产品设计有待完善等原因,市场规模较小。20世纪90年代中期,相关产品陆续退出市场,环境污染责任保险实践基本处于停滞状态^[2],但不可否认的是,早期的萌芽探索为其后续发展积累了宝贵经验。

1.2 初步建立阶段

2007年,原国家环境保护总局印发《关于环境污染责任保险工作的指导意见》,正式揭开了我国绿色保险制度建设的序幕。该意见提出,在“十一五”阶段,初步建立符合我国国情的环境污染责任保险制度,在危险化学品企业、石油化工企业、危险废物处置企业等重点行业和区域开展环境污染责任保险的试点示范工作。2013年,环境污染强制责任保险的概念第一次在全国范围内明确提出。原环境保护部与原中国保监会联合印发《关于开展环境污染强制责任保险试点工作的指导意见》,明确了强制投保企业的范围、相应的激励和约束机制,也对保险公司、保险经纪公司以及投保企业的责任和义务进行了说明,进一步推动了环境污染责任保险制度在我国的实践。截至2014年底,投保企业总数累计已达2.4万家次^[3]。尽管取得了一定进展,但在该阶段,政策与法律支撑不足、企业投保积极性不高、保险公司技术支持有限等问题,依然是制约我国环境污染责任保险制度发展的关键^[4]。

1.3 发展加速阶段

近年来,我国环境污染责任保险制度发展进入加速期。加快完善环境污染责任保险制度,健全我国绿色金融体系,运用最严格制度、最严密法治保护生态

环境,已然成为生态文明建设的一项重要任务。新修订的《中华人民共和国环境保护法》(以下简称《环境保护法》)鼓励投保环境污染责任保险,从上位法律层面为环境污染责任保险制度落地实践的全面推行提供了重要依据。2015年9月中共中央、国务院印发的《生态文明体制改革总体方案》进一步明确提出了“在环境高风险领域建立环境污染强制责任保险制度”的工作部署。2016年,《关于构建绿色金融体系的指导意见》出台,提出通过发展绿色保险等产品与制度,建立健全绿色金融体系,发挥资本市场优化资源配置、服务实体经济的功能,对未来我国环境污染责任保险强制化的需求和目标进行了明确。该时期,得益于各类相关政策释放的积极信号,环境污染责任保险市场规模持续扩张^[5]。2017年,投保企业数量超过1.6万家,与2014年相比,增长超过两倍;风险保障金较2014年水平增长25.3%,达306亿元^[6]。

2018年,生态环境部部务会议审议并原则通过了《环境污染强制责任保险管理办法(草案)》,从赔偿责任范围、强制投保范围、保险流程等方面对环境污染强制责任保险制度进行了进一步规范。具体而言,根据该文件,环境污染强制责任保险的赔偿责任范围包括第三者人身损害、第三者财产损失、生态环境损害、应急处置与清污费用四类。特别地,生态环境损害包括生态环境修复费用、生态环境修复期间服务功能的损失和生态环境功能永久性损害造成的损失,生态环境损害赔偿调查、鉴定评估等合理费用。企业类型方面,从事危险废物收集、贮存、运输、利用、处置,或者危险废物产生单位自行焚烧、填埋危险废物;使用尾矿(渣)库;近五年发生过较大以上突发环境事件,或者突发环境事件应急预案中确定的环境风险等级为重大环境风险;从事石油或者天然气开采、精炼石油产品制造(含原油加工及石油制品制造、其他原油制造),煤炭开采、洗选及加工,黑色金属矿或者有色金属矿采选及冶炼,化学原料及化学制品制造的四类企业被明确列入环境污染责任保险强制投保范围。保险流程方面,具体包括投保企业名单确定、投保前企业提供材料和风险评估、合同签订、投保后定期现场排查、投保后风险变化材料提供和第三方风险评估、保险理赔六个环节。环境污染责任保险制度标准化、规范化水平的提高无疑为新一轮制度发展奠定了基调。

在新时期生态环境监管体制改革以及“以生态系统良性循环和环境风险有效防控为重点的生态安全体

系”总体建设要求的大背景下,推动环境污染责任保险制度的顺利实施,作为加快构建生态文明体系的重大任务之一,被提升到了前所未有的高度。为响应国家总体部署,各省份大力推动环境污染责任保险制度落地,已有30省份出台了地方性政策文件。

2 新时期政策实践面临的主要系统性风险

尽管政策层面利好频出,但由于政策没能与法律充分对接、保险产品和服务模式相对局限、配套技术流程和标准规范有待提高,加之2019年底以来新型冠状病毒引发的公共卫生紧急事件对中小型企业带来的生存挑战,未来短期内我国环境污染责任保险的发展将面临四大主要系统性风险。

2.1 “法无授权”导致地方政策设计两极化态势显现

立法层面,现阶段,我国环境污染责任保险制度相关文件以国务院、生态环境部等发布的规范性文件为主,法律位阶相对较低^[7]。尽管2015年1月1日起正式施行的《中华人民共和国环境保护法》规定了“鼓励投保环境污染责任保险”,但其仅为原则性、倡议性条款,且未对强制投保做出明确规定。由于缺乏上位法依据,地方生态环境部门开展自下而上的试点工作长期面临投保积极性不高、强制手段无法可依、合法性和公正性易受社会质疑等困境。

在“法无授权”的困境下,山东、深圳、贵州等试点地区在新一轮环境污染责任保险试点方案中探索新型模式,在强制投保企业范围扩容的基础上,进一步扩展承保责任范围,将渐进污染损害赔偿、生态环境损害赔偿、应急清污费用等责任纳入承保责任范围,并对赔偿责任限额进行规范,以期提高赔付率、增强企业投保动力、实现环境污染责任保险市场规模的跨越式发展。与此同时,湖南等地则在强制投保企业范围或承保责任范围的扩展上相对保守,沿用“低保额、低保障”的传统模式在有限的高风险行业稳步推进。

整体上,地方试点在新一轮环境污染责任保险试点方案的模式设计上呈现两极化态势,这将不利于自下而上试点实践合力的形成,也不利于自上而下的顶层设计与自下而上的试点实践有效衔接的推进,最终导致“法无授权各行其是”的乱局。

2.2 模式局限导致保险行业结构性风险增加

模式层面,新一轮环境污染责任保险地方试点实践中的两类典型模式,从长远发展角度来看,均面临

桎梏。一方面,延续“低保额、低保障”的传统模式,在高风险行业实施环境污染强制责任保险,将难以扭转由于保险责任范围与生态环境损害赔偿制度脱节、赔付率过低、投保积极性下降而导致的市场规模萎缩、风险管理服务质量下降的趋势,最终使得新一轮环境污染责任保险流于形式。另一方面,强制投保企业范围和承保责任范围扩展后的新型模式则存在风险累积性高、信息极度不对称、“长尾风险”、本土市场经验数据缺乏等特征,使得保险行业在现有的风控技术条件下面临更高的“穿底风险”。同时,渐进污染和生态环境损害的纳入将大大增加保险理赔的定责难度,使得保险公司在事故后难以履行快速理赔、先行垫付。

总体而言,地方试点方案的两极化态势一定程度上限制了保险服务模式的创新,这将使得保险行业难以摆脱“市场规模萎缩”或“全面穿底”的两难境地,增加保险行业所面临的由于政策环境不稳定性而导致的结构性风险。

2.3 技术空白导致环境风险可控性下降

技术层面,环境污染责任保险强制投保行业范围的不断拓展及风险管理要求的逐步明确,对投保企业环境风险科学评估技术支撑提出挑战。

投保行业范围方面,根据《环境污染强制责任保险管理办法(草案)》,列入环境污染强制责任保险一般投保范围的企业包括四大类,涉及的高风险行业总数100余个。此外,山东、陕西、四川、海南、河北、辽宁、新疆等省份从各地实情出发,因地制宜,进一步拓展了省(区、市)内强制投保的行业范围,提出将造纸、印染等重点排污行业补充列入一般投保范围,对行业内企业实施强制投保。强制投保行业间甚至企业间呈现显著的异质性特征,加之不同地区各类环境风险背景水平的差异,使得环境污染责任保险风险评估工作的复杂性远高于其他类型责任保险。

风险管理要求方面,新一轮环境污染责任保险试点中,保险公司需根据地方各级生态环境部门有关规定开展环境安全现场排查,并出具报告。黑龙江、山西、青海等省份试点方案进一步提出了与隐患排查的方式、频次、结果应用等有关的具体要求。但现阶段,我国在环境风险查勘、评估、损害鉴定、赔偿标准等方面尚未形成规范的技术流程和专业的技术力量,渐进环境风险评估技术体系几近空白^[8]。地方试点实践中现行的环境风险评估与管理服务多依赖于国家环境保护标准《企业突发环境事件风险分级方法》,

通过引入第三方评估机构的自主性解决方案或市场经验数据,确定投保责任限额,提供环境隐患排查建议,开展事故责任认定等^[9]。前者逐一案例剖析的评估模式势必导致高昂的评估成本,而后者在评估单位经验数据积累不足的现实背景下,可能存在较大的不确定性。如何综合运用两类方案,从技术层面有效应对环境污染责任保险在风险管理方面的新形势与新要求,成为政策进一步推广必须破解的难题。

综上所述,现今标准化、规范化技术导则的缺失导致现行的环境风险评估与风险管理服务无法有效区分环境风险的异质性、满足不断细化的风险管理要求,更难以支持更为复杂的渐进污染和生态环境损害的纳入,全国范围内的环境风险可控性较差。

2.4 公共卫生紧急事件导致中小企业生存与环保双重风险叠加

2019年12月以来,新型冠状病毒引发的肺炎疫情在全国乃至全球范围蔓延。这一突发公共卫生紧急事件诱发的延迟复工、务工人员节后返工难、消费下降导致的价格波动等现实问题,将不可避免地对我国乃至全球的短期经济活动产生影响。

作为新时期我国国民经济的重要支柱,中小型企业数量占企业总数的比例超过99%,是促进社会稳定的基础力量。然而,在此次突发公共卫生紧急事件的调整期内,中小企业受到的冲击也更大,将面临严峻的企业生存危机。同时,作为遏制环境风险易发、高发态势的重点与难点,中小企业环境风险管控越来越成为近年来环境保护工作的重点。但值得注意的是,在未来应对疫情造成的短期经济影响过程中,国家环境保护工作重心将以疫情防控阻击战为重为要为先,同时考虑到中小企业的生存危机,国家可能放松对中小企业的环境管理要求,进而可能导致突发公共卫生紧急事件的调整期内乃至之后一段时期内企业环境风险的急剧上升,对生态环境及公众健康的威胁加剧。在疫情诱发的生存危机与环境风险高发态势的双重压力下,中小企业自身也将难以承受环境风险事故发生后需要面临的赔偿责任。一旦发生环境风险事故,就将面临倒闭风险,这将进一步加剧企业生存危机。

总体而言,公共卫生紧急事件的调整期甚至之后一段时期内,大量中小企业将面临企业生存与环境保护双重风险叠加的困局,行业经济系统性风险突出。

3 环境污染责任保险优化建议

为有效应对我国环境污染责任保险发展面临的上述风险,本文提出通过促进自上而下的立法推进与自下而上的自主试点良性互动、“低保额、低保障、广覆盖”的强制基本险与“高保额、高保障、个性化”的商业附加险灵活结合、经验数据积累与技术标准完善双管齐下、企业常态自主投保与特殊应急响应投保相互助力等方式妥善化解相关风险,为补齐生态短板、打好污染防治攻坚战、全面建成小康社会提供助力。

3.1 自上而下的立法推进与自下而上的自主试点良性互动

为破地方“法无授权各行其是”的困局,在国家层面,需借助《中华人民共和国固体废物污染环境防治法》修订的契机,将环境污染责任保险写入法律。同时,在责任构成上,有效对接生态环境损害赔偿制度;在责任认定上,明确环境责任原则,而非行为违法原则。通过逐步完善我国环境污染责任保险法律体系的顶层设计,为地方试点的模式创新提供统一的框架与指导。在地方层面,建立生态环境部门与银保监部门的联合工作机制,鼓励在无上位法的情况下,开展强制企业名单制定、承保和风险管理服务方案确定、事故责任认定及赔付等方面的模式创新,为国家层面环境污染责任保险立法的社会争议提供解决方案。坚持把国家立法的顶层设计作用和试点探索的自主创新作用结合起来,形成自上而下与自下而上的合力,推动我国环境污染责任保险政策设计从“法无授权各行其是”向“于法有据自主统一”平稳过渡。

3.2 “低保额、低保障、广覆盖”的强制基本险与“高保额、高保障、个性化”的商业附加险灵活结合

为化解保险模式局限而产生的结构性风险,需将“低保额、低保障、广覆盖”的强制基本险与“高保额、高保障、个性化”的商业附加险灵活结合,考虑建立以强制保险为基础、商业保险为辅助的环境污染责任保险模式。

在强制保险范围内,坚持“保本微利”的公益性原则,为投保企业提供基础性保障。通过适当扩大强制范围,培育环境污染责任保险市场的基本规模与体量。同时,加紧建立“前期财政支持、后期保费抽成”的多元化投入机制,以支持设立与环境污染责任保险相配套的环境事故责任认定基金,进而有效发挥

保险公司事故后快速理赔、先行垫付的功能。

在商业保险范围内,鼓励保险机构根据地区、行业、企业等风险异质性特征制定差异化的条款和费率体系,允许与保险责任限额、承保责任范围、风险管理服务质量相匹配的费率增加。同时,鼓励保险机构为政府提供超高限额的巨灾保险,缓解渐进污染和生态环境损害纳入所带来的保险“穿底”风险,减少地方政府“兜底”的压力。

坚持形成“强制基本险带动商业附加险、商业附加险补充强制基本险”的良性发展模式,地方可依据实际调整基本险与附加险的比例范围,帮助保险行业在“市场萎缩”或“全面穿底”的两难境地之间寻找到市场平衡点。

3.3 经验数据积累与技术标准完善双管齐下

为解决环境风险技术支撑缺乏的问题,短期内需鼓励生态环境部门、应急管理部门、银保监部门以及保险机构建立数据共享机制,综合运用大数据、机器学习等先进手段通过事故数据特征分析建立环境风险评估与定价的经验模型,以应对“技术标准缺失、完善周期较长”的现实困境。

长期地,通过制定统一的环境风险评估技术规范、形成差异化可操作的环境风险隐患排查指南、确立环境污染损害赔偿的参考标准、完善环境污染责任保险定价机制,逐步建立健全面向渐进污染和生态环境损害的环境污染责任保险配套技术支撑体系。鼓励开发标准化、程序化的环境风险评估、查勘以及定价工具,以实现风险防控成本的降低。同时,由政府主导,制定风险评估、现场查勘以及风险管理第三方服务机构推荐目录,以保障风险防控结果的可靠性。

坚持经验数据积累与技术标准完善双管齐下,形成统一的、可比较的环境污染责任保险配套技术体系,增强环境风险的可控性。

3.4 企业常态自主投保与特殊时期应急响应投保相互助力

为应对公共卫生紧急事件的调整期甚至之后一段时期内大量中小企业将面临企业生存与环境保护双重风险叠加的困局,需建立企业常态自主投保与特殊时期应急响应投保相互助力的机制。

从生态环境主管部门角度出发,需充分借鉴长期

积累的企业常态自主投保时期的经验教训,以新冠肺炎疫情防控阻击战为契机,在调整期内加大各级政府对环境污染责任保险实践的支持力度,探索建立特殊时期环境污染责任保险应急响应投保机制。针对高风险行业,在政策实施初期,也即疫情后的调整期乃至之后一段时期内,进一步加大投保企业保费补贴力度,由财政出资,确保环境污染强制责任保险全覆盖;针对其他行业,综合运用投保企业税收优惠等手段,鼓励企业自主投保,借助金融杠杆,有效化解此次公共卫生紧急事件导致的系统性风险。

从保险机构角度出发,在疫情防控与恢复的关键时期,强化企业社会责任,在坚持“保本微利”原则的基础上,鼓励给予确有困难的中小企业适当保费优惠,助推高风险行业环境污染强制责任保险全覆盖。同时,引入专业技术支持与工具,保障环境污染责任保险投保、续保工作有序开展。此外,保险机构应充分发挥企业环境风险管理服务档案的底数盘查作用,基于企业风险评估结果,为企业环境风险防控提供可操作的针对性建议,并通过定期隐患排查对企业风险变化情况进行追踪,从根本上推动系统性风险的化解。

坚持推动企业常态自主投保与特殊时期应急响应投保相互助力,化危机为机遇,培育风险企业投保习惯,推动环境污染责任保险在我国实践的进一步发展繁荣。

参考文献

- [1] 熊英,别涛,王彬. 中国环境污染责任保险制度的构想[J]. 现代法学, 2007, 29(1): 90-101.
- [2] 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.
- [3] 郭权,徐明,董颖,等. 环境污染责任保险的发展及对策研究[J]. 中国环境管理, 2016, 8(6): 43-49.
- [4] 竺效. 论环境污染责任保险法律体系的构建[J]. 法学评论, 2015, 33(1): 160-166.
- [5] 郑菲菲,贾爱玲. 环境污染防治的经济刺激机制研究——以环境污染责任保险制度为例[J]. 环境科学与管理, 2017, 42(2): 61-64.
- [6] 朱文英,曹国志,於方,等. 全面推进环责险仍需强化制度保障[J]. 环境经济, 2019(S1): 33-37.
- [7] 李萱,沈晓悦,黄炳昭,等. 我国环境污染责任保险试点“双轨制”困境与解决方案[J]. 环境与可持续发展, 2015, 40(1): 47-51.
- [8] 张红振,曹东,於方,等. 环境损害评估:国际制度及对中国的启示[J]. 环境科学, 2013, 34(5): 1653-1666.
- [9] 李凤英,毕军,曲常胜,等. 中国环境污染责任保险制度框架分析[J]. 中国人口·资源与环境, 2009, 19(4): 36-41.

Environmental Impairment Liability Insurance in China: Development, Risks and Countermeasures

LIU Miaomiao¹, ZHU Tianyuan², LI Ruoqi¹, DONG Zhanfeng³, BI Jun^{1*}

(1. State Key Laboratory of Pollution Control and Resource Reuse, School of the Environment, Nanjing University, Nanjing 210023, China; 2. University of Wisconsin—Madison, Wisconsin 53715, United States; 3. Chinese Academy for Environmental Planning, Beijing 100012, China)

Abstract: The environmental impairment liability insurance is subjected to the liability for the damage to the 3rd party caused by the environmental pollution accident of the enterprise. Based on a comprehensive review of the 30-year environmental impairment liability insurance development course in China, this paper identifies the major systemic risks faced by its practice in the new era from the perspective of legislation, model and technology. New challenges caused by the public health emergencies since the end of 2019 are taken into consideration as well. Furthermore, it proposes four targeted recommendations, including promoting the positive interaction between top-down legislation and bottom-up independent pilots, the flexible combination of basic compulsory insurance and additional commercial insurance, two-pronged strategy of historical data accumulation and technical standard improvement, and mutual assistance between normal insuring and special insuring under emergencies. The results here are of great significance to make up the ecological short boards and in the end win the tough battles of building a moderately prosperous society in all respects.

Keywords: environmental impairment liability insurance; development course; systemic risk; countermeasure

（上接61页）

The Economic Cost and Ancillary Impacts of Environmental Risk Regulation—The Dimensions Needing Attention

XU Jianhua^{1*}, FAN Shiwei², XUE Lan³

(1. College of Environmental Sciences and Engineering, Peking University, Beijing 100871, China; 2. School of Government, Central University of Finance and Economics, Beijing 100081, China; 3. School of Public Policy and Management, Tsinghua University, Beijing 10084, China)

Abstract: Environmental risks are byproducts of socioeconomic development and consequences of market failure. Thus, governmental intervention is needed to correct such failure. However, governmental actions to cope with environmental risks have its costs and ancillary impacts. At the current stage of development, Chinese government and public are both concerned about environmental risks and waves of regulations are being formulated. How to avoid excessive economic cost and non-negligible ancillary impacts while achieving environmental goals is an important issue in environmental governance. This paper is dedicated to such a discussion. After delineating the basic concepts on regulation, economic cost, and ancillary impacts, we synthesized and analyzed the causes of insufficient attention allocated to the economic cost and ancillary impacts of environmental regulations in China, presented what have been done to cope with this issue both in and abroad, and suggested to formally require conducting regulatory impact analysis on major environmental regulations in China.

Keywords: environmental risk regulation; economic cost; ancillary impacts; regulatory impact analysis