



中国食品安全责任强制保险的制度分析与流程设计

刘 鹏 孙燕茹

摘 要: 根据我国食品安全责任保险发展现状以及食品安全责任强制保险的制度需求,我国食品安全责任强制保险的制度设计应遵循补偿、激励、便捷高效、风险、保本微利五大原则,同时辅之以立法保障、政府支持和非营利组织参与三大支柱,其运作流程包括承保、监督和索赔三个环节。食品安全强制责任保险制度需要借鉴已有的强制责任保险制度的经验和教训,在制度和流程设计上需要与我国的食物行业与保险产业发展相结合。

关键词: 食品安全; 责任强制保险; 制度分析; 流程设计

食品安全责任保险就是将食品安全责任风险通过保险制度由相关利益方来进行承担赔偿责任和补偿实现的制度设计。目前在国际上各种规范性文件中尚未发现有对食品安全责任强制保险的明确定义。但是由于食品安全责任保险可以看作是产品责任保险中的一种,保险学中对产品责任保险的定义是指由于被保险人在约定期限内所生产、出售的产品或商品在承保区域内发生事故,造成使用、消费或操作该产品或商品的人或其他任何人的的人身伤害、疾病、死亡或财产损失,依法应由被保险人承担经济赔偿责任(许飞琼, 2007:196)。

在我国,由于各项制度的不完善,食品的生产者和经营者制造和销售假冒伪劣食品的成本低、风险小,即使对消费者造成了损害,也只需要承受少量的赔偿和罚款,而且责任也很容易逃避。因此食品的生产者和经营者出于自身利益最大化的考虑,没有动力去购买食品安全责任保险以转移自身的风险。所以,应该由政府出面强制食品生产经营者进行投保,以补偿食品生产经营者不良行为对社会公共福利造成的损失,实现公共利益。

综上所述,食品安全责任强制保险是由国家或政府通过法律法规、行政命令等在特定食品领域内强制建立起投保人和保险人的责任保险关系。相关食品生产经营者必须购买食品安全责任保险,否则就会受到制裁,而保险者对符合条件的投保人不得拒保。

一、中国食品安全责任强制保险的制度需求分析

(一) 中国食品安全责任保险发展现状

目前国内主要的食品安全责任保险仍然是以个别商业保险公司的商业行为作为载体来开展。例如 2007 年 5 月,上海安信农业保险推出了我国首款农产品食用安全保险,并与上海农产品中心批发市场经营管理有限公司签订国内首张“瘦肉精”保单,为上海近 1/3 的“白条猪肉”提供保额达 1000 万元的食用安全保障。该险种的推出填补了农业保险

在该领域的空白,完善了突发性食品安全公共责任应急管理机制^①。

从2008年开始,一些地方的平安财险也推出了食品安全责任保险,主要针对食品制造、销售或餐饮服务的企业,为这类企业在保单列明的营业地址范围内生产销售食品,或在现场提供与其营业性质相符的食品时,因疏忽或过失导致销售者食物中毒或患食源性疾病引起消费者索赔,提供保险保障^②。2009年9月,美亚保险公司率先在国内推出了食品污染综合保险,即如果食品企业的食品遭到意外污染,造成的经济损失将可由保险公司负责赔偿。这种新型保险品种因为该保险主要是针对食品生产及加工企业,如果其所生产加工的食品遭受意外污染、恶意损坏或被勒索,所遭受的经济损失及咨询费用、召回费用,都将由保险公司负责进行赔偿^③。

自2009年以来,由于食品安全事故爆发的频率增加,社会各界要求建立食品安全强制责任保险的呼声越来越强,各方的共识也在逐步增加,一些地方政府开始推行相关试点工作,并将食品安全强制责任保险作为当地政府创新食品安全监管制度的重要内容,例如上海松江区、武汉硚口区等。随着《食品安全法》的修订将在2014年内完成,“国家建立食品安全责任强制保险制度”将很有可能会开始实施。

(二) 诱致性制度变迁的困局:基于自愿性基础的食品安全责任保险的不足

制度经济学理论强调,强制性制度变迁需要以诱致性制度变迁作为基础和条件,而诱致性制度变迁在关键时期又需要以强制性制度变迁作为推动力(Davis & North,1971:13)。食品安全强制责任保险的渐行渐近,与前一阶段基于自愿性基础的食品安全责任保险制度的不足密切相关。虽然国内的一些保险公司开始主动推出食品安全责任保险险种,但从总体上看,基于商业保险途径的食品安全责任保险在我国发展仍然是举步维艰。究其根源,一方面是由于基于自愿性基础的食品安全责任保险有效需求不足,即食品生产和销售企业缺乏足够的动力和激励机制来自愿购买食品安全责任保险。在我国由于法律和责任追究体系的不完善以及消费者维权成本高等因素的存在,食品经营者所承担的赔偿风险实际上并不大。所以基于普遍的侥幸心理,再加上部分生产者对自身潜在风险的评估能力不足,以至于生产者的风险厌恶程度十分有限。这样他们对于基于自愿性基础的食品安全责任保险的需求就会大大降低^④。

而另一方面,基于自愿性基础的食品安全责任保险的有效供给也是不足的,即商业保险公司也缺乏足够的动力来提供自愿性的食品安全责任险种。由于我国食品安全事故频发,食品行业成为一个风险较大的行业,再加上保险业缺乏食品安全责任保险需要的专业技术和专门人才,使得保险公司缺乏提供保障的意愿。况且,目前国内保险市场基本属于买方市场,食品生产企业对该险种的需求不明显决定了财险公司只能将注意力放在企业财产保险、机动车辆保险以及货物运输保险等容易做出规模和收益的险种上,而对提供食品安全责任保险没有很大的积极性。

(三) 基于强制性基础的食品安全责任保险的制度需求与意义

我们可以发现,虽然基于自愿性的食品安全责任保险目前在中国缺乏发展动力,但并不能简单据此认为利益相关方对食品安全责任保险制度没有制度需求,关键的问题是如何使食品安全责任保险制度成为一种强制性而非完全自愿的制度选择。商业保险要实行强制投保,一般须满足以下四个条件,即风险造成的危害较大;赔偿责任较重;投保人投保该险种时存在严重逆选择行为;风险发生比较普遍(申曙光、肖尚福,2006:2),而食品安全责任保险的性质完全符合这四个条件,因此完全可以实行强制投保。

第一,食品安全责任强制保险能够激发保险公司积极参与食品安全风险的管理。首先,从动机上来说,风险防范做得好意味着保险公司需要支付的经济赔偿也就少。基于自身利益,保险公司愿意积极参与食品安全风险的预防工作,对食品生产者的行为进行监督,与政府相关机构合作,共享信息。其次,从能力上来说,保险公司的常规业务就是围绕“风险”展开的,对风险的防范自有一套处理体系。况且我国的保险公司已经对食品安全责任保险有所尝试,积累了一定的经验。在科学的基础上,保险公司完全有

①《我国首款农产品食品安全保险问世》,http://www.circ.gov.cn/web/site0/tab464/info46750.htm(2014年4月23日最后访问)。

②石晓静:《食品安全险 岛城商家不感冒》,http://insurance.hexun.com/2011-06-09/130396025.html(2014年4月20日最后访问)。

③乔倩倩:《美亚推出产品污染综合保险》,http://money.stockstar.com/JL2009091800002115.shtml(2014年4月21日最后访问)。

④《推出五六年 食品安全责任险至今“无人问津”》,载《成都商报》2008年11月17日。

能力协助并督促被保险人做好事故预防工作。

第二,食品安全责任强制保险能够减轻政府处理食品安全事故的压力。在我国,一旦发生食品安全事故,政府就成了众矢之的。迫于压力,一方面需要调动大量人力、物力进行监督、排查、处理,以防止缺陷食品危害的蔓延,另一方面对受害者因为各种原因拿不到企业赔偿的,政府必须承担起救助、补偿责任。国外的食品安全责任保险,附加条款中包括产品召回保险,该险种提供的保障完全可以覆盖问题食品的收集、运输、处理费用,大大减轻了政府在这方面的负担。此外,食品安全保险对食品安全事故受害者的赔偿也大大减轻了政府在这方面的压力。

第三,食品安全责任强制保险能够对食品生产者提供有效制度激励。首先,基于“劣币驱逐良币”现象,在我国食品销售市场上,大量低价劣质食品挤占了高价高质量的同类食品,严重打击了食品经营者改进质量的动机,尤其农村市场,二元分割的监管体系导致农村市场的食品安全问题更为严重(刘鹏,2012:51-55)。食品安全责任强制保险意味着对投保企业的食品有更严格的监管,以及即使受到损害也能得到合理补偿,因此保险能够作为一种指示机制,增加消费者对投保企业的认可。一旦推广开来,就会使消费者的选择更加理性,劣质产品难以横行市场,进而激励企业改进质量。其次,由保险公司承担食品经营者缺陷产品的经济赔偿责任能够使食品经营者的赔偿责任风险得以转嫁,减轻企业的赔付压力。

第四,食品安全责任强制保险能够弥补法律诉讼和政府监管的不足,更好地保护消费者、尤其是食品安全事故受害者的合法利益。在食品安全事故发生之后,由于消费者分布比较分散,难以形成合力,只能通过临时的政府救济和冗长的司法诉讼过程来争取自己的合法补偿,而这些渠道往往是临时性的应急措施,或者面临维权成本太高、时间过长等现实问题,导致受害者的合法利益难以得到维护。如果生产企业购买了食品安全责任强制保险,不管最终司法诉讼结果如何,保险公司都可以根据生产企业的过错程度以及消费者的受害程度来先行赔付,便于帮助受害者在最需要的时候获取到经济补偿,从而更好地维护消费者在食品安全事故前的合法权益。

虽然食品安全责任强制保险制度的建立从本质上符合保险公司、政府、食品生产者以及消费者的利益逻辑,但社会各方共识并未完全形成,一些中小型的食品企业、保险公司、行业协会,乃至食品产业发展相对落后地区的地方政府仍然有可能成为食品安全责任强制保险制度推行的反对者。为此,结合一定制度的社会需求,政府在一定程度上有必要借助于强制手段推行制度的有效供给。

二、中国食品安全责任强制保险的制度设计

根据西方国家食品安全责任保险的经验教训以及我国当前的食品安全状况,我国的食品安全责任强制保险制度的构建应该遵循以下五个原则。

第一,补偿原则。西方国家食品安全责任保险主要目的和动因是食品经营企业转移自身经济赔偿风险不同,而在我国,食品安全责任强制保险建立在企业赔偿责任无法落实到位的情况下,虽然能减少企业应该承担的赔偿责任,但是首要目的在于促进企业履行赔偿责任,从而使身体健康或财产受到损害的消费者得到合理的补偿,保护消费者利益。基于补偿原则,赔偿额度的设置应该在偿付能力范围内尽量满足受害程度不同的消费者的赔偿需求,使得他们的生活不至于因为缺陷食品而蒙难。同时,“食品责任保险在保护经营者和第三人合法权益的同时,不能允许受益人获得额外的经济利益”(陈子丰,2010)。

第二,激励原则。食品安全责任强制保险在保护消费者利益的同时,也应该采取一定的措施来激励企业进行质量控制,否则,会形成食品质量好的企业对劣质食品经营企业的交叉补贴,打击食品经营者提高质量的积极性,进而可能造成给保险公司带来更大的赔偿风险。基于激励原则,应该对那些食品安全事故频发、不积极消除安全隐患的企业收取相对高额的保费或采取更高的费率。

第三,便捷高效原则。鉴于美国产品责任保险索赔时间成本、调查成本、诉讼成本居高不下以及日益增长的保费和费率,我国食品安全责任强制保险在设计的时候应该设计便捷的处理程序和尽可能节省达成赔偿的成本。可以考虑各种专业性调查组织、风险评估组织、公益组织、非盈利组织、志愿者等的参与来降低食品安全强制保险的赔偿成本。

第四,风险原则。食品安全责任强制保险不同于一般商业保险,对于一般商业保险或是自愿基础上的食品安全责任保险,保险公司有较大的自主性来运用风险排除机制。而食品安全责任强制保险是由公权力强制在保险人和被保险人之间建立责任保险关系,保险公司的能动性有限,因此对政府监管的要求就更高,需要在强制保险的实施细则中将风险控制作为一个重要因素,否则,在实施初期虽不至于出现美国和英国那样的保险危机,但是势必会影响食品安全责任强制保险的健康发展。

第五,保本微利原则。商业保险和自发的食品安全责任保险是市场行为,以社会的需要为契机,以赢利为目的。而食品安全责任强制保险则是在公权力作用下致力于公益目的,主要是为了使消费者获得合理补偿,落实食品经营者的赔偿责任,并在一定程度上起到监督作用,最终促进社会食品安全状况的改善。因此食品安全责任强制保险应该与机动车交通强制保险一样实施微利保本经营。

此外,我国的食品安全责任强制保险制度的构建必须确保以下三大支柱。

(一) 立法保障

第一,完善我国缺陷产品认定的有关标准。因产品缺陷造成他人损害,是承担产品责任的前提和基础。在我国对缺陷产品的定义不利于责任的认定和消费者维权。如当产品符合强制性国家标准和行业标准却仍对消费者造成损害时,消费者往往因缺乏证据证明产品存在缺陷而无法得到赔偿。因此应当学习和借鉴美国的作法,对产品缺陷的认定采取弹性标准,即以“不合理危险”和“不具有人们所期待的安全性”作为衡量标准(王慧,2009:32-36)。

第二,明确保险人的检查权。我国《保险法》对保险人检查权的有所规定,但是这并非适用于强制保险,强制保险不能通过解除合同等方式对食品经营者形成威慑,因此作者认为,一方面可以考虑赋予保险公司对于拒不配合监督的食品经营企业提高保费的权力,另一方面需要做好保险公司监察与行政执法的对接,虽然保险公司没有强制力对食品企业进行管制,但是可以通过执法部门来予以强制执行,在此过程中要对监督和处理状况予以公布,以防行政不作为。

第三,进一步明确索赔程序。首先是消费者请求权问题,按照我国保险法当前关于责任保险的规定,只有当食品经营者“怠于请求”保险公司赔偿时,食品安全事故的受害者才能直接向保险公司请求赔偿保险金,但何为“怠于请求”却没有定论。我们认为,保险公司应对其承保的企业侵权责任进行赔付,因此,只要保险公司认定事实清楚,责任明确就应该支付补偿。第三人既可向肇事企业提出赔偿,也可以直接向保险公司提出赔偿。

(二) 政府支持

1. 制定食品安全责任强制保险的实施细则。法律对食品责任的界定是食品安全责任强制保险的前提和基础。我国当前的食品产业“多、小、杂、乱”的现实决定了食品安全责任保险不可能从一开始就全面推行。因此,具体哪些种类的食品应该被首先列入食品安全责任强制保险的范围,以何种方式强制,保险公司赔偿范围、赔偿限额、费率水平、保险期限、除外责任、保险公司对被保险企业的监督方式、事故发生后的理赔流程等都需要制定实施细则。可以先由政府制定试行方案,并在以后的食品安全责任强制保险发展过程中不断调整和补充。

2. 信息支撑。首先,应尽快启动食品药品安全风险评价体系的建设工作,可为食品安全事故的预警提供信息,并为食品安全责任强制保险的费率制定等提供依据,做法是可以考虑就风险评估技术与国外相关机构进行交流。其次,政府质量监督部门应当在产品责任保险发展中发挥积极作用,政府质量监督部门应当及时将有关监督抽查和专项检查的情况通过网络等形式向社会公开,以便于保险人随时掌握产品的质量状况。再次,要建立社会信用系统,提高社会信用系统的透明度。将有关行政执法案件查处、监督抽查结果等信息输入数据库,便于保险人及其他公众查询。

3. 强化行政执法。即使发现企业存在着安全风险并且拒不改正,也只能通过保费来予以回应,最终还要通过举报,借助于行政执法力量来真正消除安全隐患。若是行政部门消极应对,必定会增加保险公司的安全风险,而保险公司的监督作用也会变成一纸空谈。因此保险公司与行政执法部门监督的对接更显重要。

4. 对保险公司进行业务监督,保险公司的运作直接关系到食品安全责任强制保险的实施效果。保监会应该首先对开展食品安全责任强制保险业务的资格标准进行设置,选择那些经营规范、信誉良好、经验丰富的保险公司。其次应该根据保本微利的原则设定食品安全保险的费率及浮动范围、赔偿标准等,并且对保险公司的偿付能力进行监督。再次,对保险公司的理赔进行规范,制定责任追究机制,以防保险公司在理赔中舞弊,损害消费者利益。

(三) 支持非营利组织的参与,并对其行为进行监管

政府的作用是有限的,非营利组织能在食品安全责任强制保险中提供组织支持、智力支持等。政府对于非营利组织在该方面的积极作用可以考虑通过拨款来予以支持,包括充分发挥行业协会和消费者协会的作用,一方面利用行业协会或者企业联合会将中小企业组织起来,在日常监管中发挥行业协会的规范作用,事故发生时行业协会或企业联合会可以利用自身的专业优势进行调查取证;另一方面建议消费者协会与公益律师建立合作关系,在事故发生后,消费者协会可以利用自身具备的资源优势,使消费者可以花费相对较低的维权费用。政府应该对消费者协会给予一定量的款项支持。

三、中国食品安全责任强制保险的运作流程

食品安全责任保险的制度设计为食品安全责任保险的实施创造了法律和政策条件,本部分将尝试以保险公司的业务为着眼点,梳理食品安全责任强制保险的运行流程,以承保作为食品安全责任强制保险流程的起点,将一个完整的保险流程分为承保、监督、索赔三部分。

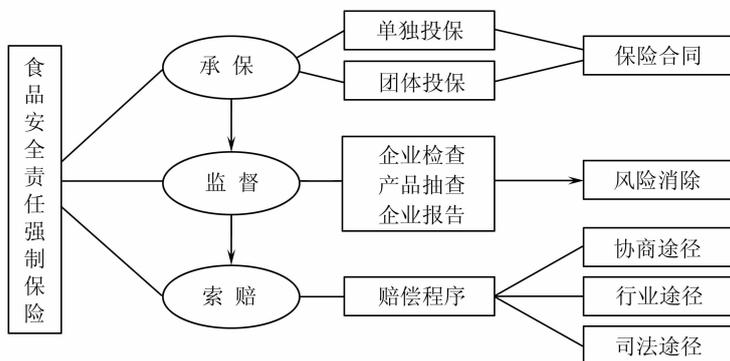


图1 食品安全责任强制保险的运作流程

食品安全责任强制保险的承保。在政策法规对食品安全责任强制保险的试点区域、试点企业、赔付范围、赔付金额、费率等因素规定的基础上,保险公司可以通过单独投保和团体投保形式来与试点企业建立责任保险关系。对于单独投保,可以考虑允许保险公司在遵守食品安全责任强制保险制度规范的基础上为特定企业量身定做一些服务项目,这些额外的服务项目建立在保险公司和被保险食品企业双方同意的基础上,并允许适当盈利,以增加保险公司的积极性,并且引导更高层次的食品安全责任保险。对于团体投保,建议由行业协会或企业联合会等组织作为保险公司和食品经营企业之间的缓冲带,由行业协会或者企业联合会代表各个会员企业与保险公司就食品安全责任强制保险的具体条款、费率等进行谈判,利用团体优势争取到物美价廉的保险产品,政府在制定食品安全责任保险的实施细则时要对团体保险进行特别考虑,可以考虑给保险公司一定量的补助或在费率方面有相对高的弹性来鼓励中小企业通过团体保险的形式参与食品安全责任强制保险。最终不管是单独投保还是团体投保,经过各方的同意以保险合同的形式体现各方权责,也就意味着责任保险关系已经建立起来。

保险公司对承保食品企业的监督。食品安全责任强制保险关系在保险公司和被保险企业之间的建立意味着保险公司需要对其承保的食品经营企业的食品安全事故赔偿风险承担赔偿责任,那么就需要保险公司对食品经营企业的风险具有某种可控性,而不是放任企业行为。关于监督方式,保险公司可以选择采用定期或不定期对企业的生产状况和质量控制状况进行检查,对食品企业的产品进行抽查,要求

企业提供其在风险评估方面的报告等方式来对承保企业进行监督。这些监督工作保险公司既可以通过自己的风险控制团队也可以雇佣专业的调查评估机构来进行。

一旦发现被保险企业不配合自身的监督或是坚决不消除已经发现的安全隐患,保险公司可以通过提高保费、对该企业的食品安全事故赔付后向该企业追偿赔偿款等方式来迫使企业及时消除隐患,也可以向行政部门举报,由行政部门强制企业消除安全隐患。保险公司可将安全隐患的处理进度予以公开并及时更新,以便于公众查阅和监督,从一定程度上预防行政不作为,最终达到消除风险隐患的作用。

食品安全责任强制保险的索赔。必须承认的是,日常的监督并不能完全消除食品安全隐患,一旦投保的食品经营企业的食品出现安全事故,就需要保险公司启动理赔程序。我们将食品安全事故的受害者申请并获得补偿的途径分为三种。第一种是协商途径,对于一些事实清楚、赔偿金额明确的事故赔偿可以通过受害者与保险公司的协商来解决。这类事故赔偿通常是消费者的身体受到了事实上的损害,并且该损害与承保的缺陷食品有着明确的因果关系。第二种是借助于行业协会等专业机构的作用来达到赔偿的方式,我们把它称为行业途径。对于一些损害与缺陷食品因果关系不甚明朗、双方有争议的诉求可以用这种途径。行业协会或其他专业机构利用自身的经验和智识对事故原因进行分析和调查,并提交给保险公司作为参考。第三种途径是司法途径,保险公司与索赔者就是否应该赔偿以及赔偿金额无法达成一致,对行业协会或其他专业机构的调查存在争议等,可以起诉到法院,由法院进行调查取证并做出最终裁决,保险公司按照法院的裁决进行赔偿。三种途径并非决然对立,可以同时采用一种或多种。不过三种途径所产生的索赔成本递增,是保险公司和消费者应该考虑的重要因素。

参考文献:

- [1] 陈子丰(2010).从“三鹿事件”审视我国食品责任保险法律制度.西南政法大学硕士学位论文.
- [2] 刘鹏(2012).改革食品安全城乡分治 保障食品安全国民待遇.行政管理改革,9.
- [3] 申曙光、肖尚福(2006).对我国实行强制医疗责任保险的考察.上海保险,2.
- [4] 王慧(2009).论美国产品责任法中的产品缺陷认定——兼论对我国产品责任法的借鉴作用.世界经济与政治论坛,3.
- [5] 许飞琼(2007).责任保险.北京:中国金融出版社.
- [6] L. E. Davis & Douglass C. North(1971). *Institutional Change and American Economic Growth*. London: Cambridge University Press.

Compulsory Food Safety Liability Insurance System in China: An Institutional and Process Analysis

Liu Peng (Associate Professor, Renmin University of China)

Sun Yanru (Graduate, Renmin University of China)

Abstract: This paper offers a preliminary institutional framework for compulsory food safety liability insurance system based on a status quo and demand analysis on this system. Also, it advances five basic principles, three pillars and steps of this compulsory food safety liability insurance system, which is expected to provide a basic framework for its establishment in the future. It argues that the establishment of China's compulsory food safety liability insurance system should adapt to the status quo of its food and insurance industry, drawing lessons from both of them.

Key words: food safety; compulsory liability insurance; institutional analysis; process design

■ 作者简介:刘鹏,中国人民大学公共管理学院副教授,管理学博士;北京 100872。Email:liupeng1031@gmail.com。

孙燕茹,中国人民大学公共管理学院硕士生。

■ 基金项目:中央高校基本科研业务费专项资金(11XNJ020)

■ 责任编辑:叶娟丽