

论我国食品安全强制责任保险制度的构建

杜波, 宋云*

(华北电力大学人文与社会科学学院, 北京 102206)

摘要: 我国法律确立了责任保险法律制度。责任保险具有分散被保险人的风险、降低社会成本、负担政府责任、促进社会和谐等积极作用。在我国食品安全问题突出的当下, 研究食品安全责任保险具有重要意义。国外的经验表明, 责任保险是政府履行社会管理职能的重要手段。本文对我国食品安全责任保险实施环境, 政府推行食品安全强制保险的条件, 以及如何实施食品安全强制责任保险进行探讨, 并提出了建议。

关键词: 食品安全责任保险; 强制责任保险; 配套制度

Discussion on construction of food safety compulsory insurance system in China

DU Bo, SONG Yun*

(School of Humanities and Social Science, North China Electric Power University, Beijing 102206, China)

ABSTRACT: The law establishes the legal system of liability insurance in China. Liability insurance can disperse the insured risk and reduce social costs and the burden of government responsibility, which plays a positive role in promoting social harmony. Under present circumstances of serious food safety problems, the studies on food safety liability insurance are important. Foreign experience showed that liability insurance was an important means for the government to fulfill their social functions. This paper discussed the implementation environment of the food safety liability insurance, the conditions that the government carried out the compulsory insurance on, how to implement food safety to explore mandatory liability insurance, and proposed the recommendations.

KEY WORDS: food safety liability insurance; compulsory insurance; supporting system

1 什么是食品安全强制责任保险

责任保险的概念主要从保险学与法学两个角度来定义, 其共同之处在于: 保险人所承担的责任保险是以被保险人依法应对第三人的损害责任风险为保险标的的保险。我国《保险法》六十五条第四款规定: “责任保险是指以被保险人对第三者依法应负的赔偿责任为保险标的的保险。”因此, 从某种意义上说,

设立责任保险主要目的是为了保护第三方利益。

责任保险作为一种保险业务, 始于19世纪的欧美国家, 20世纪70、80年代, 在工业化国家得到迅速发展。产品责任保险属于责任保险范畴, 主要承保被保险人因其所制造或销售的产品质量有缺陷, 导致消费者、用户或其他人遭受人身伤亡或财产损失, 依法应由制造者、销售者或修理者承担的经济赔偿责任^[1]。产

基金项目: 中国发展研究基金会项目(20111039)

Fund: Supported by Development Research Foundation Project of China (20111039)

*通讯作者: 宋云, 硕士, 主要研究方向为市场规制与政府监管、劳动争议处理机制。E-mail: songyunncepu@163.com

*Corresponding author: SONG Yun, School of Humanities and Social Sciences, North China Electric Power University, No.2, Beinong Road, Chang Ping District, Beijing 102206, China. E-mail: songyunncepu@163.com

品责任既包括侵权责任, 也包括违约责任。在产品责任保险中产品责任是指侵权责任。食品是一种特殊的产品。食品安全责任保险是指: 被保险人在保险合同列明的经营场所内生产、销售食品, 或者现场提供与其营业性质相符的食品时, 因疏忽或过失致使消费者食物中毒或其他食源性疾患, 或因食物中掺有异物造成消费者人身损害或财产损失, 受害人或其代理人首次向被保险人提出索赔, 保险人在合同约定的赔偿限额内负责赔偿的责任保险^[2]。

强制责任保险源于近代工业革命的危险责任思想, 与侵权行为法的发展密切相关。研究强制责任保险学者认为, 危险责任赔偿的社会化, 其最初的制度, 本为责任保险, 现则主要表现于社会安全体制。后者因其制度不同, 又可区分为社会保险、责任集中及国家给付三者^[3]。强制保险突出的是强制性特征, 表现为国家对个人意愿的干预, 是指根据法律、行政法规规定, 特定的义务主体必须投保某种险种, 特定的义务主体必须开办相应的险种业务的一种法律制度^[4]。

1984 年, 人保武汉市分公司出具了国内第一张独立的责任保险单, 承保“荷花”牌洗衣机产品责任保险和产品质量保证保险^[5]。这是我国独立的企业产品责任险的开始, 目前我国尚无食品安全强制责任保险制度。从强制责任保险特征看, 食品强制保险是政府食品安全监管政策的措施, 其政策目标应当是保障第三人(公众)的利益。由于强制责任保险的产生源于国家的法律规定, 当前, 对我国食品安全强制责任保险的探讨焦点集中在是否采用强制责任保险的险种上。或者说政府是否应当推进食品安全强制保险的立法? 以何种形式立法? 在什么时间立法的问题。

2 我国实施食品安全强制责任保险的条件探讨

食品安全责任保险涉及保险公司、食品生产者、销售者、消费者等当事人。从食品安全责任保险当事人的立场探讨食品安全责任保险, 对政府是否推行食品安全责任保险有积极的参考意义。

2.1 从保险公司角度

对保险公司的专业要求高。由于产品责任保险业务涉及生产、配送、销售等多个风险环节, 甚至事故发生之后的诉讼介入, 需要保险公司具备相当专业

的风险管理水平。大部分的中小财险公司目前尚不具备这种专业实力, 没有单独设立责任保险部门。即便现在有食品生产企业想要投保食品安全责任保险, 也很难获得专业的风险服务, 这可能也是目前该险种投保率偏低的原因之一。

各保险公司的经营方针存在差异, 在保险内容的规定上多考虑公司的利益。各个保险公司出于各自经营方针、策略上的考虑, 在其保险条款中对投保人的约束较多, 对保险公司自己应当承担的保险责任、赔偿条件、赔偿的期限、违规后应当承担的责任含糊其辞, 给食品安全责任保险的推行带来困难。

2.2 从食品企业投保产品责任保险的角度

根据调查, 大型食品安全事故爆发后, 食品生产及销售企业以及保险中介向保险公司进行产品责任保险的咨询数量较以往增多, 但企业投保的比较少。在投保产品责任保险的客户中, 大多为合资或外资食品企业, 中资食品企业投保积极性不高。究其原因, 大致可以分成两方面。

(1) 投保的费用是负担。2007 年国务院发布的《中国的食品质量安全状况》白皮书中的统计显示: “目前, 全国共有食品生产加工企业 44.8 万家。其中规模以上企业 2.6 万家, 产品市场占有率为 72%, 产量和销售收入占主导地位; 规模以下、10 人以上企业 6.9 万家, 产品市场占有率为 18.7%; 10 人以下小企业小作坊 35.3 万家, 产品市场占有率为 9.3%。”^[6]对规模以下的食品企业来说, 投保产品责任保险需要一笔不小的费用, 许多食品企业不愿投保。一项统计显示, 中国企业的责任险投保率为 4%, 远远低于国际平均 15% 的水平^[7]。

(2) 食品企业缺乏风险管理意识。多数食品企业, 尤其是规模以下的食品企业, 没有意识到通过责任保险这种手段, 可以分散和转移生产经营中的风险。许多企业抱有侥幸心理, 不注意企业安全风险防范。当风险发生后, 企业因没有投保, 就必须得独自承受风险。如台湾某食品公司因出口至美国的果冻没有充分的产品说明, 先后在三次诉讼中败诉, 分别赔偿 1670 万美元、5000 万美元和 5000 万美元后倒闭^[8]。

2.3 从公众对食品安全责任保险的角度^[9]

公众认识不足, 可能导致社会对于食品安全强制保险的不重视、误解, 从而会对此险种的社会接受程度等方面有所影响。

陈君石在中国科协召集的《食品安全宣传大纲》编制工作启动仪式上说：“食源性疾病已成为我国头号食品安全问题，面向全体社会公众的食品安全宣传教育工作十分紧迫。”有些人认为，食品安全强制保险会鼓励食品企业制假贩假。实际上，食品安全责任保险对生产者故意违反法律的情形是不予赔偿的。对食品安全责任保险的错误认识，消费者是不可能受到损害时拿起法律武器依法求偿的。

2.4 从“强制保险”的立法角度

由于强制保险的“强制”突出表现为国家对个人意愿的干预，因此，强制保险的范围应当严格受法律、法规规定的限制。

在我国食品安全责任保险的探讨中，需要解决食品安全责任的确定有无法律规定？适用何种归责原则？食品安全责任承担的主体是谁？食品安全责任的赔偿范围是什么等问题。从我国法定强制险种——机动车第三者责任强制保险看，2004年的《道路交通安全法》提出“建立机动车第三者责任强制保险制度”，2007年保监会才发布《机动车交通事故责任强制保险费率浮动暂行办法》。由此可见，推行食品安全强制责任保险在立法方面不会是一帆风顺的。

综上，如何针对我国食品生产者的实际——规模以下的食品企业占全国食品生产企业的28%^[6]；如何发挥保险公司的创新积极性——有条件的保险公司开设食品安全责任保险险种；如何提高消费者的食品安全意识——促使消费者依法维护合法权益，是食品安全责任保险中亟待解决的问题。而制定责任保险法律、法规条文本身不是主要问题。

3 我国政府推行食品安全强制责任保险的理由

3.1 食品安全风险具有可保性

“无风险则无保险”，我国的食品安全风险是一种责任风险。责任风险是指行为主体(或公民或法人或国家)因疏忽行为或过失行为或故意行为造成他人的财产或人身伤亡以及精神损害，根据法律规定必须负有经济赔偿责任或其他责任(行政责任、刑事责任)的不确定性，实质上是指与责任有关或由责任引起的损失的不确定性^[10]。

进入20世纪以来，随着科学技术的不断进步，人类在创造现代的文明过程中也孕育着更大的危险。

现代工业社会的主要意外灾害包括工业灾害、汽车事故、环境污染公害、商品瑕疵等。这些意外灾害具有四个方面的基本特征：(1)造成事故之活动皆为合法而必要；(2)事故发生频繁，每日有之，连续不断；(3)肇事之损害异常巨大，受害者众多，难以防范；(4)加害人是否具有过失，被害人难以证明^[11]。食品安全风险符合这四个特征，具有可保性。

实践中，有的保险公司承保食品安全责任险，为食品安全责任强制保险提供了现实依据。如，长安责任公司在保险条款第四条中对该险种做出较为详细的规定：在保险期间或保险合同载明的追溯期内，被保险人在保险合同列明的经营场所内生产、销售食品，或者现场提供与其营业性质相符的食品时，因疏忽或过失致使消费者食物中毒或其他食源性疾患，或因食物中掺有异物，而造成消费者人身损害或财产损失的，保险人根据本保险合同的规定，在约定的赔偿限额内负责赔偿^[12]。

3.2 具有基本的政策依据和法律依据

我国各级政府都很重视食品安全问题，强化各政府部门和企业的责任意识。2006年6月16日，国务院下发了《国务院关于保险业改革发展的若干意见》(国发[2006]23号)，明确提出要加快保险业改革发展，积极引入保险机制参与社会管理，有效化解社会矛盾和纠纷，完善社会化补偿机制；大力发展责任保险，健全安全生产保障和突发事件应急机制；采取市场运作、政策引导、政府推动、立法强制等方式，发展安全生产责任、产品责任等保险业务。

可保的责任风险是一种法律责任风险。责任保险的保险标的是被保险人对第三人应当承担的民事责任。虽然我国目前尚无出台专门的产品责任法。但《食品安全法》对食品安全事故处理、食品企业的法律责任以及食品安全标准作了明确的规定。与《消费者权益保护法》、《产品质量法》、《侵权责任法》中责任条款，与相关的司法解释相互配合形成了较为完整的法律责任体系。相关的政策与法律为构建我国食品安全强制责任保险制度提供了依据。

3.3 有利于食品安全法及相关法律法规的贯彻实施

一般来说，一国的法律制度同时具备两个目标：一是通过各种民事法律制度与经济法律制度保障受害人利益；二是通过刑事法律制度等来惩罚致害人。在我国现实中，食品问题的致害人受到了刑事法律

的制裁, 但因其无力偿还, 受害人仍然不能按照法律规定得到其相应的经济赔偿, 这样的结果会使保护受害人的民事法律规定成为一纸空文。“三鹿事件”就是很好的例证。据《法制晚报》报道, 石家庄中院做出裁定, 终结三鹿破产程序。破产清算偿还顺序依次是员工的工资和社保、抵押债权、普通债务(包括对患儿的赔偿部分), 而三鹿对普通债权的清偿率为零。这意味着遭受问题奶粉危害的近 30 万婴幼儿无法从三鹿企业获得任何赔偿。而构建食品安全强制责任保险, 因食品生产者参加了责任保险, 只要食品安全事故属于保险责任事故范围, 受害人的合法权益在获得保障的同时, 相关的法律制度也得到贯彻执行。

3.4 符合强制责任保险立法的趋势

从世界范围看, 随着强制保险险种和承保范围的不断增加, 强制保险保障的领域呈现不断扩大趋势。目前在法国约有 80 多种民事强制责任保险, 德国约有 120 种强制保险。在美国和我国的台湾地区食品安全强制责任保险制度已经趋于成熟。我国现行法律除确立了机动车交通事故责任强制保险外, 还包括强制油污污染民事责任保险、强制井下职工意外伤害保险、强制危险作业职工意外伤害保险等在内的共七种强制保险, 强制保险类别很少, 涉及范畴极小^[13]。台湾地区《食品卫生管理法》第二十一条规定了食品的产品责任强制保险, 具体投保范围由主管机关以公告形式指定。借鉴完善的制度经验, 构建我国食品安全强制保险制度符合强制责任保险立法的趋势。

3.5 责任保险是政府履行管理职能的重要手段

国外经验表明, 随着社会经济的不断发展, 责任保险已经成为处理社会危机的一种重要的方式, 成为政府履行社会管理职能的重要的辅助手段之一^[14]。食品安全责任保险既是对企业出现食品安全事故后能够进行有效率的赔偿的一项保障, 还是食品安全的一道“特别”过滤环节。可以使政府的食品安全监管增加一项新的方式。

4 构建我国食品安全强制保险的建议

在设置强制保险的过程中, 人们不可能设计出一个所有国家同一标准的社会保障理想模式, 必须更多地针对一个国家的实际情况和它目前以及不久的将来变换, 必须适应社会和经济的变化^[15]。我国食品安全强制保险仍处于初级阶段, 而大量企业涉

及食品安全的责任, 迅速增长和居高不下的食品安全风险促使我们积极探索分散风险、加强对受害人保障的相关法律制度建设。结合我国食品安全的现状和国外经验, 我国的食品安全强制责任保险可以考虑从以下方面着手构建。

4.1 规范立法依据

以现行法律为依据, 为食品安全责任保险提供完善的法律依据。我国已经初步形成了一个法律、行政法规、地方性法规并列的多层次立法体系。关于“食品安全责任”, 以《食品安全法》为依据, 同时参考《产品质量法》的规定确定。关于“归责原则”, 采用严格责任原则, 追究造成公众人身伤害的食品生产、加工、销售企业的民事法律赔偿责任。

4.2 有步骤、分阶段推进食品安全强制保险

责任保险根据实施方式不同, 可以分为强制责任保险和自愿责任保险。强制责任保险, 又称为法定责任保险; 自愿责任保险, 又称任意责任保险。强制责任保险与自愿责任保险本质上的区别在于当事人的意志是否受到限制。

(1) 对食品生产者。现阶段, 由于我国食品企业“多、小、散、乱”的特点, 在所有的食品企业全面推行强制保险不具有现实意义。从法律制度的实施效果看, 如果完全以自愿为原则, 忽视强制原则, 那么会使责任保险难以发挥正常的价值功能, “企业出事, 政府买单”的怪现象仍然无法得到改善。食品安全强制责任保险作为一种特殊的保险, 是公权力干涉和限制了保险合同结果。可以考虑在特殊企业, 如涉及婴幼儿、儿童、老年人等特殊群体的食品、保健品以及药品等企业, 在除此之外的规模以上的企业实行强制原则, 而在其他食品企业实行自愿原则, 这种自愿性和强制性相结合的保险制度是较适合我国目前的发展状况的。

(2) 对保险公司。可以“强制”经办有关责任保险的保险人接受政府的管制, 不得拒绝保险客户属于有关业务范围的投保要求。

4.3 完善与食品安全强制保险配套的法律制度

4.3.1 完善食品市场准入制度

国家对食品市场的管理并非只有责任保险一种手段, 食品市场准入制度的核心内容主要包括: 对食品生产加工企业实行生产许可证管理; 对食品出厂实行强制检验; 实施食品生产市场准入标志管理。对

目前不宜实施食品安全强制责任保险的规模以下企业可以通过实施食品市场准入制度解决其食品安全问题。

4.3.2 完善第三人救济制度

食品安全强制责任保险可以参照“交强险”的规定,由保险人来确定保费,同时由监管部门依照公平原则进行适时的调整。由政府监管部门来完成平衡市场效益和社会效益的任务。

从我国“交强险”的实施看,监管部门可以掌握的市场信息是有限的,对市场的控制力更是有限的。为此有学者提出对费率的监管不如对强制保险偿付能力的监管,建立救助基金制度以及第三人的无条件直接请求权制度等配套政策,对于保证保险人的偿付能力,完善第三人的救济途径,实现强制保险的立法预期将具有重要的意义^[16]。

参考文献

- [1] 张洪涛, 王和. 责任保险理论、实务与案例[M]. 北京: 中国人民大学出版社, 2005.
Zhang HT, Wang H. Theory, practice and case of liability insurance [M]. Beijing: Renmin University of China Press, 2005.
- [2] 王化楠. 发展我国食品安全责任保险[J]. 企业导报, 2009(11): 41-43.
Wang HN. The development of China's food safety liability insurance [J]. Guide Business, 2009(11): 41-43.
- [3] 邱聪智. 从侵权行为归责原理之变动论危险责任之构成[M]. 北京: 中国人民大学出版社, 2006.
Qiu CZ. The thesis of dangerous obligations constitution on the change of infringement imputation principle[M]. Beijing: Renmin University of China Press, 2006.
- [4] 杨伯华. 完善我国强制保险制度的思考[J]. 保险研究, 2006(10): 77-79.
Yang BH. Improve the Compulsory Insurance System [J]. Insur Stud, 2006(10): 77-79
- [5] 曹路, 朱波. 新编责任与保证保险[M]. 中国人民保险公司内部资料, 1998.
Cao L, Zhu B. New Responsibilities and Guarantee Insurance [M]. The internal data of the People's Insurance Company of China, 1998.
- [6] 国务院新闻办公室. 《中国的食品质量安全状况》白皮书. 2007-8-17.
The State Council Information Office of China's. Food Quality and Safety "white paper". August 17, 2007.
- [7] 叶正明. 我国亟需建立食品药品责任强制保险制度[J]. 文史博览(理论), 2011: 50-53.
- Ye ZM. China will need to establish the Food and Drug Liability Compulsory Insurance System [J]. Culture Hist Vision (Theory), 2011: 50-53.
- [8] 李芷晴. 果冻噎死人, 产品责任保险保不保? [J]. 现代保险杂志, 2003(178): 86-87.
Li ZQ. Jelly choke on people, product liability insurance can not be maintained? [J]. Mod Insur J, 2003 (178): 86-87.
- [9] 许丹娜, 刘天舒. 我国食品安全强制保险探析[J]. 华北电力大学学报, 2012(4): 61-64.
Xu DN, Liu TS. Compulsory insurance of the food safety in China [J]. North China Electr Power Univ, 2012 (4): 61-64.
- [10] 许飞琼. 责任保险[M]. 北京: 中国金融出版社, 2007.
Xu FQ. Liability Insurance [M]. Beijing: China Financial Press, 2007.
- [11] 王泽鉴. 侵权行为法之危机及其发展趋势—民法学说与判例研究(第2卷)[M]. 北京: 中国政法大学出版社, 1997.
Wang ZJ. Crisis and its development trend of tort law - civil law doctrine and jurisprudence (Volume 2) [M]. Beijing: China University of Political Science and Law Press, 1997.
- [12] 长安责任保险股份有限公司食品安全责任保险条款.
Chang An Insurance Co., Ltd. food safety liability insurance terms.
- [13] 游春, 朱金海. 强制保险未来发展趋势及启示[J]. 中国保险, 2009(2): 17-21.
You C, Zhu JH. The future development trend of compulsory insurance and Enlightenment [J]. Chin Insur, 2009 (2): 17-21.
- [14] 郭峰, 杨华柏, 胡晓珂, 等. 我国强制保险的立法现状[M]. 北京: 人民法院出版社, 2009.
Guo F, Yang HB, Hu XK, et al. Legislative status of China's compulsory insurance [M]. Beijing: People's Court Press, 2009.
- [15] 霍尔斯特·杰格尔. 社会保险入门[M]. 北京: 中国法制出版社, 2000.
Holst Coexisting. Social Insurance Entry [M]. Beijing: China Legal Publishing House, 2000.
- [16] 郭峰, 杨华柏, 胡晓珂, 等. 我国强制保险的立法现状[M]. 北京: 人民法院出版社, 2009.
Guo F, Yang HB, Hu XK, et al. Legislative status quo of China's compulsory insurance [M]. Beijing: People's Court Press, 2009.

(责任编辑: 赵静)

作者简介



杜波, 教授, 主要研究方向为市场规制与政府监管、劳动争议处理机制。
E-mail: messagedu@yahoo.cn



宋云, 硕士, 主要研究方向为市场规制与政府监管、劳动争议处理机制。
E-mail: songyunncepu@163.com