

论食品安全强制责任保险的制度构建

潘红艳 徐卫东

(吉林大学 法学院, 吉林 长春 130112)

摘要: 本文以食品危害的基本特征为基础, 概括了现行商业保险中涉及食品危害保险保障范围的局限性。探讨强制实施食品责任保险的必要性和制度功能以及强制实施食品安全责任保险的障碍及其解决路径。提出食品安全强制责任保险的立法原则并运用责任保险基本原理, 结合我国保险业实践, 提出食品安全强制责任保险的责任范围、免责范围、保险费率以及保险基金运用的具体建议。

关键词: 食品安全危害; 强制责任保险; 责任范围; 免责范围; 保险费率

中图分类号: D923.99 **文献标识码:** A **文章编号:** 0257-0246 (2014) 08-0202-06

引言

目前, 我国已经形成了以《侵权行为法》、《产品质量法》、《食品安全法》、《农产品质量安全法》等一系列法律法规为核心的食品安全保障法律制度。即使如此, 食品安全问题仍然层出不穷, 从三鹿到蒙牛到伊利等 22 个品牌的奶制品——从婴儿奶粉到鲜奶再到酸奶纷纷出现问题。河北三鹿奶粉阴云还未散尽, 甘肃、青海、吉林等省又再现超标三聚氰胺奶粉, 其中有一家乳制品厂更是从乳品原料中检测出三聚氰胺超标 500 余倍, 以至出现内地纷纷经由香港等地购入进口奶粉的情况。另据美国传来的消息, 快餐业巨头“麦当劳”出售的麦乐鸡含有玩具泥胶的化学成分, 该种成分具有一定的毒性, 长期使用将危及健康。同时, 苏丹红、地沟油等的食品安全事件潮水般冲击着人们的视线和餐桌。

以保险公司的社会管理功能为切入点, 建立统一的强制食品安全责任保险, 对食品相关企业的安全生产实施一定的事前监督, 预防食品危害的出现, 促使食品经营企业将风险管理贯穿到生产、销售的全过程, 就能防患于未然。食品生产、加工、流通以及销售企业, 连同餐饮服务企业, 借力于保险的保障功能。一旦发生事故后, 保险公司在第一时间进行赔付, 受损害群体及时获得救治和补偿。如此, 存在食品安全隐患和实施加害行

为的问题企业在保险公司及时赔付的情况下, 得以避免陷入经营困境。对于政府而言, 保险公司的赔付行为可以减少政府的财政压力以及善后负担, 从而避免和解决现行的食品安全造成的系列问题。可见, 食品安全强制责任保险不仅是一种保险产品, 更是食品安全治理的重要环节。2012 年 6 月 23 日, 在《国务院关于加强食品安全工作的决定》中提出了“积极开展食品安全责任强制保险制度试点”。^① 为此, 全国各省响应国务院号召, 山东、河北等省市在食堂用餐、大型餐馆等展开食品安全责任保险的试点, 积极宣传并鼓励相关餐饮业主投保。湖北省业已开展食品安全强制责任保险的试点, 要求食用油和乳制品相关企业进行投保。我国已经实行了机动车第三者强制责任保险, 形成了以交强险、环境污染责任保险为代表的强制责任保险体系, 积累了在风险系数高、事故发生频繁、赔偿数额较大的领域进行强制保险的经验和教训, 为强制实施食品安全责任保险提供了可行性支撑。

一、强制食品安全责任保险的概念解读 以及食品安全危险的特征

根据现行的《食品安全法》第 2 条的规定, 可以归纳出食品安全危险包括的类型: 第一, 食品的生产、加

基金项目: 吉林省法学会重点课题 (吉法会研安 [2013] 7 号)。

作者简介: 潘红艳, 吉林大学法学院教师, 法学博士, 研究方向: 商法学; 徐卫东, 吉林大学法学院教授, 博士生导师, 研究方向: 民商法。

^① 《国务院关于加强食品安全工作的决定》, <http://www.gov.cn/jwkg/2012-07.html>。

工、流通过程中产生的危险；第二，食品添加剂的生产和经营过程中产生的危险；第三，包装食品的材料、容器，清洗这些材料以及容器的洗涤剂和消毒剂，生产经营食品的工具和设备产生的危险；第四，在食品生产经营中使用食品添加剂、食品相关产品时产生的危险。所谓食品安全强制责任保险就是指投保人支付保险费，保险人发生约定范围内的食品安全危险时，向受害人给付责任保险限额内的保险金的强制保险。和其他领域的危险不同，食品安全危险具有以下特征：

1. 食品安全危险的复杂性

依据目前国际通行的 ISO22000: 2005 标准，所谓的食品安全危险（Food Safety Hazard）是指，食品中所含有的对健康有潜在不良影响的生物、化学或物理因素或食品存在的状况。生物危害不包括细菌、病毒及其毒素、寄生虫和有害生物因子。化学危害分为四大类：天然的化学物质、有意加入的化学品、无意或者偶然加入的化学品、生产过程中所产生的有害化学物质。天然的化学物质包括霉菌毒素、组胺等。有意加入的化学品包括食物添加剂、防腐剂、营养素添加剂、色素添加剂。无意或偶然加入的化学药品包括农业上的化学药品、禁用物质、有毒物质和化合物、工厂化学物质（润滑油、清洁用化学品等）。物理危害是指任何潜在于食品中的有害异物，如玻璃、金属等。

2. 食品安全危险控制措施的相对性

食品安全控制措施（Control measure）是能够用于防止或消除食品安全危害或将其降低到可接受水平的行为或活动。食品企业所有危险的控制措施有三类：一是前提方案，主要包括食品生产的基础设施设备和各项卫生管理制度，为食品企业必备的硬件与基础软件；二是操作性前提方案，为食品生产加工过程中防止人为操作不当引起交叉污染的各类标准卫生操作规程，而这些交叉污染源食品危害发生的几率非常高，后果有时也非常严重；三是运用 HACCP 计划对发生几率高后果严重的食品危害进行控制。

3. 食品安全危险可接受水平标准体系的多元性

食品安全危险的可接受水平涉及国内法律法规、国际标准及规约等多重标准，以啤酒为例，啤酒相关的食品危害可接受水平衡量的标准包括《食品安全法》、《发酵酒卫生标准》、《食品添加剂使用卫生标准》、《生活饮用水卫生标准》、《食品中污染物限量》、《粮食卫生标准》、《食品中农药最大残留限量》、《食品工业用浓缩果蔬汁卫生标准》、《硅藻土卫生标准》、《食品包装用聚氯乙烯瓶盖垫片及粒料卫生标准》、《水基改性环氧易拉

罐内壁涂料卫生标准》等。

4. 食品安全危险的多元性

食品安全危险至少包括两个向度：外部风险和内部风险。外部风险即来自外部的，因为传统或自然的不变性和固定性所带来的产品风险，如生产经营有毒食品。内部风险即制造风险，是基于不断发展的知识对食品领域的影响所产生的风险，或者在缺少历史经验的情况下产生的风险，如转基因食品。

二、商业保险保障食品安全危险范围的局限性

目前，我国有关食品安全责任的商业保险市场范围非常狭窄，与形成食品生产、销售全方位的安全责任保险仍有相当距离。虽然各家保险公司都存在产品责任保险，但以食品及食品生产经营企业为保障范围的责任保险并不多见^①，这一现象反映出商业保险范畴保障食品安全危险的一系列局限性：

1. 承保食品类型的局限

我国首款（目前为止也是唯一一款）农产品食用安全保险，安信农业保险股份有限公司《农产品食用安全责任保险》合同条款规定的保险责任为：在保险期间内，被保险人在本保险单明细表列明的区域范围内依法生产、出售的农产品，因农药、兽药或其他化学物质残留，导致食用者食用后，发生群体性人身伤害事故，造成食用者疾病或人身伤亡的，依照中华人民共和国法律（不包括港澳台地区法律）应由被保险人承担的经济赔偿责任，保险人按照本保险合同约定负责赔偿。可见，商业食品安全责任保险承保的食品类型仅仅涉及农产品，对其他类型的食品安全并无保险产品问世。

2. 可投保食品经营企业范围的局限

以中国人民财产保险股份有限公司提供的责任保险为例，与食品经营企业责任保险相关的责任保险仅包括两种类型《中国人民财产保险股份有限公司餐饮业经营者责任保险》，《中国人民财产保险股份有限公司餐饮场所责任保险》。其中涉及可投保食品经营企业的保险类型只有餐饮业经营者责任保险，该保险对被保险人提供的与保险合同载明的营业范围相符的食品造成第三者的人身损害，以及第三者食物中毒或其他食源性疾患或人身伤亡应由被保险人承担的经济赔偿责任予以承保。

3. 保障的责任范围局限

目前，我国食品安全危险范围广泛，包括食品生产加工过程出现的危险、食品构成成分以及食品检验检疫程序相关的危险。而现有商业保险保障的范围仅仅局限于对农产品存在化学物质残留致害以及食物中毒致害，

^① 以中国财产保险公司为例，目前推出的有关食品安全的商业保险类型仅限于餐饮场所责任保险、餐饮经营者责任保险以及涵盖在产品责任保险中的食品责任保险。

对食品相关的其他类型的风险均无保障。

三、食品安全强制责任保险必要性和制度功能

强制保险是国家以强制性手段赋予特定范围内的社会组织或公民个人投保特定商业保险险种的义务而得以建立的商业保险关系。以强制性手段落实国家的食品安全政策,保护广大社会公众在食品消费过程中的利益是我国各级政府施政的核心内容。^①与商业保险相比,强制保险具有合同订立上的强制性、高度的公益性等特点,在世界各国正处于快速发展和扩张的过程中。食品安全事件造成的损害具有涉及人员广泛、损害后果严重的特点。调控保险制度的法律不仅仅是对保险内部关系的平衡,也是对保险外部关系的协调、对保险功能发挥的引导。以强制形式解决食品安全问题,符合公众规避食品安全风险的主观心理,也符合保险承保原理的要求,其必要性主要体现在以下三个方面。

1. 弥补食品安全行政监管模式的不足

保险公司承保食品安全强制责任保险的实质是以市场化运营的方式代行行政机关公共事务管理职能。依据我国《食品安全法》第4条规定:国务院卫生行政部门职责包括以下方面:食品企业的风险评估,食品安全的综合协调,各类食品标准的制订,食品相关信息的公布,食品安全检验机构的资质认定以及检验行为依据规范的制订,食品安全重大事故的检查和处理,质量监督部门对食品生产享有监督职权,工商行政管理部门对食品流通享有管理职权,食品药品监督管理部门对餐饮服务活动享有监督管理职权。食品安全关涉公众健康,对食品安全的监督管理职权属于公共事务范畴。与行政机关监管食品安全相比较,保险公司以其业务的市场化模式以及营利目标的价值追求导向而对食品安全风险具有直接利害关系;行政机关管理职能有碍于利益承受主体移位以及监管结果利害关系切断的影响,而易于出现食品安全监督管理的低效甚至无效。(事实上,无数食品安全事件的发生已经暴露出食品安全行政监管模式的弊端。)

2. 体现责任社会化的要求

食品安全强制责任保险是责任社会化的必要结果,其赖以存在的社会关系体现出连带性的特征。“人们相互有连带关系,即他们有共同需求,只能共同地加以满足;他们有不同的才能和需要,只有通过相互服务才能使自己得到满足。因而,人们如果想要生存,就必须遵循连带关系的社会规则。”^②食品生产和消费的法律关系之中,食品经营企业之间、食品消费者之间、食品经营企

业与食品消费者之间均存在不同程度的连带关系。食品危害发生,加害企业与受害人之间的正常商品提供者与消费者的关系被打破,恢复二者关系稳定性的方式包括个体的补偿与群体的分担两种。责任社会化较之责任个体承担的模式更符合主体的社会化属性的要求,而食品安全强制责任保险是责任社会化在食品安全领域的主要实现路径。

3. 弥补侵权行为法的功能缺失

依据传统的以侵权行为法作为弥补食品安全危害的基本准据法,通过赔偿机制和预防机制,发挥对食品安全危险受害人的补偿以及预防潜在侵权人的加害行为发生的功能。但是,食品经营行为的营利性本质、食品经营企业对损害后果偿付能力的欠缺等原因常常无法达成对受害人的补偿,更罔论预防机制的实现。但同时,“使不幸的受害人来承受损失显然有悖侵权行为法的根本”。^③食品安全责任社会化成为更优选择。与政府设置食品安全危险专项基金等财政救济方式相比,食品安全强制责任保险不仅能够平衡加害人与受害人的利益关系,也能有助于侵权行为法补偿和预防功能的实现。加害群体(而非加害个体)共同支付保险费,形成保险基金,以保险基金对受害人进行补偿。同时,以提高保险费率、承担比例赔偿责任等方式对出险的加害个体进行利益制衡,对未出险的其他个体进行警示,从而实现食品危害的预防。

综合考量保险的运行过程和运行结果,结合各方主体的利害关系,食品安全强制责任保险制度功能包括以下几方面:

第一,保障食品企业的正常生产经营,保护食品消费者的权益。在食品安全领域,潜在的加害人往往存在对风险评估不足的现象。事实和保险实践均表明,对于食品企业而言,食品安全问题所引起的赔偿责任会极大地影响企业的生产经营甚至造成企业的资不抵债,而食品责任保险能够弥补企业因发生食品安全责任事故而引起的经济损失,维持企业的正常生产经营。食品消费者的权益是食品安全强制责任保险利益保护的核心。“虽然保险签约之当事人为要保人以及保险人,但保险契约所保障之对象仍为被保险人,当事故发生时保险人须将保险金给付于被保险人,原因无他,真正于保险事故发生损害之人为该被保险人。”在食品安全强制责任保险中,被保险人是投保该险种的食品企业,受害人仅为保险合同的关系人。与任意食品安全保险不同,第三人权益仅是被保险人合同利益运行的结果。强制食品安全责任保

① 贾林青 《当议以食品安全责任险取代食品领域产品责任》,载《保险法前沿》,北京:法律出版社,2012年,第122页。

② 转引自狄骥 《拿破仑法典》依赖和法的普遍变迁,徐砥平译,北京:中国政法大学出版社,2003年,第27页。

③ 张梓太、张乾红 《我国环境侵权责任保险制度之构建》,《法学研究》2006年第3期。

险制度的设立目的在于加强对受害第三人利益的保护。无论投保企业还是承保的保险公司,订立保险合同的目标均包括使受害人获赔。如此,受害人可以通过保险机制,借由保险公司专业的理赔体系获得充分赔偿、救助。

第二,扩展保险产品范围,减轻政府财政压力。对于保险行业而言,发展食品安全责任保险产品,有助于扩大责任保险市场,促使保险公司找到新的业务增长点。保险企业通过责任保险,得以更深入地参与社会风险管理,充分发挥其经济补偿和社会管理功能,从而提高整个保险行业在经济社会中的地位 and 作用。对于政府而言,建立食品安全责任强制保险制度,按照市场经济规律实现风险分担和补偿的机制,不仅能够减轻政府的财政负担,减少政府各部门分工造成的事故管理摩擦,也可以提高政府进行食品安全责任事故管理的效率。

第三,减少食品安全事故,提升食品企业的风险防范能力。食品安全责任保险适用范围较广,可以适用于食品生产、加工、流通、消费等所有环节,还可以适用于工地食堂、农村集体聚餐和街头食品等监管薄弱环节。该险种的投保人和被保险人往往是食品生产、加工或销售企业,使得该险种成为保证食品安全的一道“特别”过滤环节。保险公司一般不会对质量低下的产品进行承保,核保人员对于食品加工企业提交的保险购买申请会进行严格的审核。特别是可能对公众造成危害的细节,更是保险公司审核的重点,这一保险运行过程能够在一定程度上降低食品安全事故的发生,提升食品企业的风险防范能力和水平。

四、强制实施食品安全责任保险的障碍及其解决路径

1. 保险经营本质的限制及其解决路径

苏丹红、毒奶粉等众人瞩目的食品安全问题的实质在于使用了不符合行业标准的原材料而导致侵害结果的发生。产品责任保险承保的是一种偶然性事故,不会承保那些对所有人都存在安全隐患的产品。一般保险企业大多通过杜绝违法行为和强化事前预防进行风险控制。保险企业是经营风险的企业,其生命力蕴含在风险的特定性之中。食品安全责任保险即便采取强制实施的方式,也应当在保险经营体系之中,借由保险企业的运营实施。保障和尊重保险企业的营利目标实现是推进食品安全责任强制保险的动力。强制性保险的普遍性决定了保险费的标准不宜过高。如此,保险企业对利润的追求以及强制保险费的控制之间的矛盾成为推行食品安全责任强制保险的一道屏障。

另外,从保险费承担的主体角度,食品生产企业的风险转移与机动车第三者强制险不同,食品安全强制责任保险将食品安全的风险经由保险制度转嫁给所有的食品消费者,与机动车第三者强制险遵从的“利益享有者即风险负担者”的理念背道而驰。一方面,食品生产和销售企业借由强制保险转嫁了食品生产和销售过程中的责任风险。另一方面,食品相关企业通过提高食品价格等方式将投保强制险的保险费转嫁给食品消费者,可谓双重受益。可见,食品安全责任强制保险的保险费实质承担主体与投保主体并不同一。

食品安全责任保险强制实施必须解决上述问题,应当以防范道德危险为核心展开制度设计,完善食品消费者保护相关法律制度的规定。在保险行业中,道德危险与保险运营相伴相生。道德危险防范已经成为各国保险立法的基本原则。^①反映在食品安全强制责任保险中,防范道德风险的方法有二:一方面应当对保费采取科学、客观的方式厘定。目前,国际上强制责任保险的经营模式有两种:一种是以公益为主要目的,由政府主导,保险公司只承担代理责任的经营模式;另一种是以盈利为目的,引入市场机制,保险公司自主经营、自负盈亏的经营模式。鉴于我国已经实施的机动车强制责任保险是上述两种模式的结合,保费厘定以“不盈不亏”为原则,这一经验可资借鉴。另一方面应当从保护食品消费者的角度出发设计保险合同的内容,尤其是控制免责条款的范围。对于非法经营的食品企业,由企业自己承担保险责任。但是保险企业应当介入食品安全的管理,为食品消费者增加安全保护的屏障。由此平衡保险企业经营风险与食品消费者安全保障的关系,确保食品安全责任承担范围的深度和广度。

2. 投保企业的逆选择及其解决路径

食品生产和加工具有门槛低、技术水平要求不高的特点。目前,我国食品生产加工企业45万家,10人以下小企业、小作坊35万家。简单的生产环境、简陋的生产设施、低技术含量的生产过程加之低素质的操作人员给保险公司对危险的控制提出了难题。对生产成本的高度控制、对食品安全责任保险保险费的低承担能力给强制保险的推行造成了障碍。反而是这些小企业、小作坊危险系数较高,对食品安全责任保险的需求较大,一旦发生食品安全事件,赔偿金额往往比较高。这些小型的食品企业无力承担侵权赔偿,常常因此关门大吉。鉴于此,食品生产、销售已经体现出规模化、集团化的导向。我国《食品安全法》第30条规定,在政府的牵头和指导下,鼓励和逐步实现食品加工作坊企业化,食品小商

^① 潘红艳 《被保险人法律地位研究》,《当代法学》2011年第1期。

贩经营场所固定化,食品生产和配送规模化、连锁化。^①食品相关经营主体企业化模式的转变为解决食品安全强制责任保险的投保主体提供了切实的路径。

在投保主体的选择上,还有一个路径可供参考,即违反食品安全法律法规需要承担法律责任的主体。除了食品的生产者、加工者之外,这些主体还包括食品的销售者以及集中交易市场和展销会的开办者、柜台出租者以及展览会举办者等。依据我国《食品安全法》第52条和第55条的规定,除了食品经营主体之外,集中交易市场的开办者、展销会的举办人、柜台的出租人对其市场、展销会以及柜台内的食品安全事故如果存在过错,应当承担连带责任。任何社会团体、其他组织、自然人如果存在虚假宣传情况,和食品生产经营者共同承担连带责任。^②

3. 英美法系责任保险危机的启示

“现代损失赔偿法发展的方向就在于将损失转移到某一能够承担损失而又不会受到严重影响的主体,而这种主体主要是指那些连带共同关系保险人。就此,在本来的损害赔偿法之上又叠加了将损害再行转嫁给有给付能力的债务人这一复杂体系。”^③这种转嫁的积极作用毋庸待言,但其消极影响也需防范。食品安全责任强制保险所属的责任保险体系也如此。20世纪80年代中期以来,英美法系国家因民事责任体系的变化形成了“赔偿文化”,对责任保险产生巨大影响,民事责任制度从过失责任到严格责任以及惩罚性赔偿金制度的不断扩张造成责任保险赔偿数额不断攀升,保险公司不得不通过提高保险费维持责任保险的基本运营。以美国产品责任保险为例,其平均索赔额远远高于其他责任保险产品的赔偿金额,2002年的产品事故责任平均赔偿金额比1996年增长1.67倍。为了应对责任赔偿金额的大幅度提升,保险公司骤然提高责任保险的保险费,进而导致责任保险衰退,出现责任保险的危机。我国建立食品安全责任强制保险的初衷在于平衡食品企业偿付能力与消费者利益保护之间的矛盾,增加食品安全危险造成损失的赔付保障。保险费的标准不宜过高,在保证保险公司运营的前提下尽可能设置较低的保费水平,以实现该险种的覆盖面要求。在民事赔偿数额的确定上,我国虽然不及英美法系国家的民事赔偿制度严苛,但在产品质量领域和食品安全领域,严格责任与惩罚性赔偿也屡见不鲜。虽然从保

护消费者的角度出发这样的立法现实与趋势无可厚非,但在涉及强制责任保险の場合,应当寻求赔偿主体与遭受损害主体的利益平衡点,而不是从单一的角度考量进行法律规制。

五、食品安全强制责任保险的立法原则

已经开始试点,必将不断完善的食品安全强制责任保险制度无论采取何种形式确立和普及,均应遵循以下原则:受害人保护为中心原则、基本补偿原则以及与食品安全行政监管体系有效衔接原则。

受害人保护为中心原则——兼顾食品侵权和食品安全责任保险的特点,确立以受害人保护为中心的立法原则。

在商业保险法中,确立了投保人保护的立法原则。食品安全责任保险的强制性使得偏重保护的主体转移——并非作为合同当事人的投保人而是作为合同利害关系主体的受害人。食品安全责任保险法律关系是投保人和保险人、被保险人和保险人、受害人和保险人之间权利义务关系的集合体,强制食品安全责任保险应当以受害人利益保护为中心,确立包括受害人直接请求权、受害人先行赔付在内的系列具体法律制度。

基本补偿原则——兼顾食品安全危害受害人补偿数额和食品安全强制责任保险责任补偿范围,构建保障受害人基本生产生活的补偿原则。食品安全危害常常波及面较大,赔偿数额也较大。食品安全强制责任保险的补偿机制并非全面补偿而是平衡企业保险费成本支出与受害人生活保障的基本补偿原则。在保险责任范围的确定上,应当结合食品侵害补偿数额和受害人基本需求等要素综合考量。

与行政监管体系有效衔接原则——兼顾保险的社会管理和食品安全的公共利益属性,确立与食品行政监管体系有效衔接的立法原则。保险公司食品安全治理和防护的社会管理职能的发挥,源自于行政机关公共事务管理职权的让渡,食品安全强制责任保险实质是行政机关食品安全维护职能的市场化运行,其强制性功能的发挥仰赖于行政监管职权的施行。将是否投保食品安全强制责任保险纳入现行的食品企业行政管理体系,与行政审批权相互衔接,作为企业设立审批、行政处罚等事项的法定条件,同时不增加企业行政监管的程序负担。我国

^① 《食品安全法》第30条规定如下:县级以上地方人民政府鼓励食品生产加工小作坊改进生产条件;鼓励食品摊贩进入集中交易市场、店铺等固定场所经营。第56条规定,地方各级人民政府鼓励食品规模化生产和连锁经营、配送。

^② 《食品安全法》第52条规定,集中交易市场的开办者、柜台出租者和展销会举办者,应当审查入场食品经营者的许可证,明确入场食品经营者的食品安全管理责任,定期对入场食品经营者的经营环境和条件进行检查,发现食品经营者有违反本法规定的行为的,应当及时制止并立即报告所在地县级工商行政管理部门或者食品药品监督管理部门。集中交易市场的开办者、柜台出租者和展销会举办者未履行前款规定义务,本市场发生食品安全事故的,应当承担连带责任。第55条规定,社会团体或者其他组织、个人在虚假广告中向消费者推荐食品,使消费者的合法权益受到损害的,与食品生产经营者承担连带责任。

^③ 转引自刘凯湘、曾燕斐《论侵权法的社会化——以侵权法与保险的关系为重点》,《河北财经政法大学学报》2013年第1期。

实行食品经营生产许可证制度^①，可以将是否投保食品安全强制责任保险作为食品经营许可证的审查和发放的法定条件，以保障其强制性。

六、食品安全强制责任保险的具体制度内容

1. 食品安全强制责任保险的承保范围

与商业性责任保险不同，食品安全强制责任保险具有履行食品安全管理的社会功能，其承保范围应当综合考虑保险公司的支付能力、投保企业的保费负担能力以及受害方的保障需求等因素确定。造成食品安全危害，依据我国法律法规的规定，加害方应当承担的责任范围包括：医疗费、护理费、交通费、误工费；残疾生活辅助具费、残疾赔偿金；丧葬费、死亡赔偿金。以上费用中，医疗费、护理费、交通费以及误工费和残疾生活辅助具费性质上属于食品危害的直接损失，应当包括在食品安全责任强制责任保险的赔偿范围。残疾赔偿金、丧葬费、死亡赔偿金属于食品危害造成的间接损失，可以借鉴交强险确定一定比例予以赔偿。另依据责任保险的相关规定，食品安全强制责任保险的承保范围还应当包括受害者提起诉讼或仲裁，而由被保险人支付的诉讼或仲裁费用以及其他必要的、合理的费用。^②

2. 食品安全强制责任保险的除外责任

保险承保的是危险，故意行为一般不在承保范围内。除外责任的作用在于排除非“意外或偶然事故”，对于被保险人故意违法生产、加工的食品及食品原料而造成任何人的的人身伤亡或财产损失均不予赔偿。我国业已发生的食品安全事故中，存在属于食品加工企业的“故意添加行为”，这些行为都应当属于除外责任的范围。对此，可以借鉴交强险的经验，依据《机动车交通事故责任强制保险条例》第22条规定，如若存在无照驾驶、醉酒驾驶、机动车被盗窃期间肇事和被保险人故意制造交通事故情形之一的，保险人先予以垫付抢救费，而后由被保险人进行追偿。对于故意造成的食品安全事件，由

保险公司先行垫付，属于除外责任的，由保险公司向被保险人追偿。鉴于保险合同的信息偏差，对食品安全强制责任保险除外责任条款的设计要考虑《保险法》中规定的免责条款明确说明义务的要求，以确保多方主体的利益。尤其是在强制保险中，受害第三人的利益保护优于作为合同当事人的投保人。免责条款的设置应当结合食品安全强制责任保险的订立目的，以确保第三人利益为中心展开。

3. 食品安全强制责任保险的费率

出于公益性考量，食品安全强制责任保险费率应当符合公众承担水平的要求，同时也应当兼顾保险费率厘定的基本原理。在综合食品生产设备及技术水平、食品销售范围、事故发生率等因素后，食品安全强制责任保险的费率的确定应当贯彻强制保险不盈不亏为原则。同时，考虑实施梯度费率。原因在于，梯度费率（浮动费率）有利于食品安全事故的预防，被保险人为降低成本减少保险费率会积极改善生产经营环境，在食品安全方面更加谨慎以达到一定的评级标准。出于公平原则要求，经营管理不善、生产不达标的企业应该付出比生产达标、管理水平较高的企业更多的代价。因此，通过食品安全事故发生次数和食品安全危险的评估来确定被保险人的保险费率，可以有效监管生产、减少安全事故的发生并且能一定程度上抑制被保险人的道德风险。

4. 保险基金的应用及管理

食品安全强制责任保险的保险费有保障与政策性补偿的双重功能，与商业性责任保险费不同的是，除了支付责任风险的保险金，还应当垫付食品企业故意行为造成的损害赔偿。这就决定了保险基金的运用和管理更具有专款专用的性质，对保险基金使用安全性要求更加严苛。承保湖北省食品安全强制责任保险的长安责任保险公司提出了食品安全强制责任保险基金的运用方法：单独建账，封闭运行，并在银行建立托管资金账户，这种做法值得借鉴。

责任编辑：朱志峰

^① 《食品安全法》第29条规定，国家对食品生产经营实行许可制度。从事食品生产、食品流通、餐饮服务，应当依法取得食品生产许可、食品流通许可、餐饮服务许可。第43条规定，国家对食品添加剂的生产实行许可制度。申请食品添加剂生产许可的条件、程序，按照国家有关工业产品生产许可证管理的规定执行。

^② 《中华人民共和国保险法》第65条。