

## 监督管理

## 食品安全责任保险试点工作存在的问题与对策

陈卫东

(广东省食品药品监督管理局, 广东 广州 510080)

**摘要:**概述食品安全责任保险的国际代表性推行模式及我国的实践历史与现状,分析推行食品安全责任保险的利弊和试点过程中存在的企业参保积极性不高、保险产品缺乏对食品企业的吸引力以及积极作用未能发挥体现等主要问题,提出开发专属责任保险产品和健全完善市场化运作机制、加强检查考评和风险管理服务能力建设等引导推动工作机制、鼓励因地制宜探索创新推广模式、加强宣传总结和督促指导等推进试点工作的对策与建议。

**关键词:**食品安全; 责任保险; 试点; 问题; 对策; 保险

**中图分类号:**R155      **文献标识码:**A      **文章编号:**1004-8456(2016)06-0775-04

**DOI:**10.13590/j.cjfh.2016.06.019

**Problems and countermeasures of food safety liability insurance pilot programs**

CHEN Wei-dong

(Guangdong Food and Drug Administration, Guangdong Guangzhou 510080, China)

**Abstract:** This paper summarizes the history and present situation of food safety liability insurance, and analyzes the existing problems of the pilot programs, such as low enthusiasm for the participation of enterprise, lack of attractiveness of the insurance product, lack of a strong means of implementation and so on. In view of the existing problems, this paper puts forward some strategies and suggestions to promote the food safety liability insurance pilot work: to develop the exclusive liability insurance products, improve the market-oriented operation mechanism, strengthen the related mechanism by inspection and the capacity-building of risk management services and so on, encourage to explore innovative extension model according to local conditions, and strengthen the publicity summary and supervision.

**Key words:** Food safety; liability insurance; pilot; problems; countermeasures; insurance

新修订的《食品安全法》第四十三条明确“国家鼓励食品生产经营企业参加食品安全责任保险”,国务院2015—2016年连续两年分别将开展食品安全责任保险试点、推广食品安全责任保险制度作为年度食品安全重点工作安排内容之一<sup>[1-2]</sup>,国务院食品安全办等部门联合印发了《关于开展食品安全责任保险试点工作的指导意见》(以下简称《指导意见》),从国家层面指出开展食品安全责任保险(以下简称食责险)试点对保障和改善民生的重要意义,并对地方提出开展试点的工作原则与要求<sup>[3]</sup>,可以说,食责险正面临历史性的发展机遇。然而,对监管部门、食品生产经营企业(以下简称食品企业)和保险公司来说,推广食责险制度则是一项全新的工作,试点过程中面临的一些具体问题,需要认真探讨并研究解决。

## 1 概述

### 1.1 国际代表性推行模式

食责险是国际上处理食品安全风险的一个重要手段,在大多数国家和地区是作为产品责任保险的一种,并适用产品责任和产品质量法的相关法律制度,总体上可分为强制与非强制两大类,后者又可分为作为政府福利保障补充的食责险、与惩罚性赔偿相配合的食责险以及与政府监管职责相结合的企业团体保险。我国台湾是目前唯一强制实施食责险的地区,要求持有营利事业登记证的食品生产经营者都应购买产品责任保险,并且规定了最低保额。美国虽未采取强制手段,但由于产品责任法律完善,严格的食品召回和“一人诉讼,所有受害者同等收益”等惩罚性民事责任赔偿等制度使企业违法成本高昂,食品经营企业从规避自身风险角度会要求供货商提供产品责任保险保单,生产企业为转移风险也会主动投保,因而投保率非常高。欧盟国家实行的是包括公众责任险、产品责任险、产品召回和污染险等在内的组合保险,产品责任保险是作为社会保障的补充,尽管未强制要求,但由于严

收稿日期:2016-11-01

作者简介:陈卫东 男 主任医师 研究方向为食品安全监管

E-mail:13802929409@163.com

格的食品安全法律和高效的责任追究体系,以及消费者强烈的法律和维权意识,食品企业为了应对不断增长的食品污染或召回等责任风险,往往会自愿投保,作为企业风险管理的重要工具<sup>[4-6]</sup>。

## 1.2 我国的实践历史与现状

我国大陆责任保险始于20世纪50年代的汽车公众安全责任保险,但不久即因“弊多利少,副作用大”而停止实施。1979年恢复国内保险业务以来,国内各保险公司相继在责任保险方面作了一些有益的探索,但总体上在经营中仍存在业务规模小、发展缓慢等问题,与现实的社会需求极不适应,与发达国家相比差距较大,仍有巨大的发展空间和潜力<sup>[7]</sup>。我国食责险最早出现在1986年,但此后一直发展缓慢<sup>[8]</sup>。虽然食品安全问题逐渐引起社会的广泛关注,个别保险公司也适时开展了食责险业务,但由于产品侵权责任配套法律法规未健全,以及食品安全事故责任鉴定困难、分摊不明确等因素,一些发生了严重食品安全问题但无参保的企业一跑了之或是关门大吉,其应承担的赔偿责任最终由事发地政府“埋单”。正是由于这种侥幸心理,很大程度上降低了食品企业的参保热情,加上食责险产品本身存在的问题,制约着食责险的发展。新《食品安全法》实施前后,国内几家大型保险公司已经在食责险领域进行了初步尝试,但由于种种原因产品设计和推广面临重重障碍,总体上还处于起步阶段,需要进一步健全和完善,全面推广的市场条件尚有待培育<sup>[9-12]</sup>。在广东,目前约有超过10家的保险公司开展食品安全相关业务,除独立的食责险外,部分公司的产品责任险等综合责任险也包含了食品安全责任。参保的主体是外资(上级集团统一购买)或出口食品生产企业,购买的主要是境外财险公司的产品,食责险包含于产品责任险中。

## 2 推行食责险的利弊与可能存在的问题

### 2.1 推行食责险的利与弊

#### 2.1.1 推行食责险的意义

食责险作为食品安全管理的重要辅助手段,是社会治理体系建设和食品安全社会共治的重要内容。一方面,通过保险的经济补偿和先行赔付功能,起到“社会润滑器”和“蓄水池”的作用,及时解决保险责任事故中受害者的医疗救治问题,提高事故的救助水平,并利用经济杠杆有效化解事故可能引起的矛盾和民事责任纠纷,保障消费者的合法权益,减轻食品安全事故的危害,具有保障和改善民生及维护社会稳定的重要意义,同时能避免政府直接为违法企业“兜底”,减轻财政负担。另一方面,

保险公司为控制承保风险,通过其法律责任和风险管理专家团队为参保企业提供全方位的风险管控等防损服务,发挥社会管理功能,有利于提高企业食品安全管理水平,预防和减少事故的发生,同时也为政府部门减轻食品安全风险管理的压力。再一方面,食责险的风险共担功能有利于分散和转移企业因生产经营客观失误造成的食品安全责任风险,减轻赔付压力<sup>[13]</sup>,利于保障正常企业的生产经营秩序,避免因偶然的失误和事故而导致倒闭破产。

#### 2.1.2 推行食责险可能产生的“副作用”

推行食责险可能产生的“副作用”之一是企业道德风险上升,保险的风险转移作用很可能助长部分食品企业滋生侥幸心理,错误地将食责险作为逃避承担食品安全主体责任的“护身符”,认为出了问题有保险公司理赔,责任意识削弱,更容易忽视食品安全管理,使得生产经营过程中食品安全隐患增加或导致发生更多的食品安全事件,甚至导致企业道德底线下降,在利益驱动下无视其社会责任,铤而走险大胆违法生产经营不安全食品<sup>[14]</sup>。

### 2.2 试点过程存在的问题

#### 2.2.1 企业缺乏风险意识,参保积极性不高

食品企业普遍缺乏参保动力。一是由于责任险不同于财产险或车险,其作用不一定在短期内体现,且保障的是食品消费者的权益而非企业自身的直接利益,一定程度增加了企业的负担。二是由于食责险开展时间不长,宣传及引导力度不够,社会公众知晓度低,许多食品企业一方面对该险种的费率和理赔情况缺乏了解,另一方面通过保险化解食品安全风险的意识不强,没认识到通过保险可避免企业正常生产秩序因发生食品安全事故而受到破坏,大型企业认为自身出险率低,而中小企业则认为盈利微薄,均存在侥幸心理,不愿意为未知的风险购买保险而增加经营成本<sup>[11-12]</sup>,主动参保积极性不高。

#### 2.2.2 保险产品不能满足企业需求,缺乏对食品企业的吸引力

食责险作为平等自愿和双向选择的一种商业保险,必须根据不同的目标市场和各层次的需求进行分析定位设计,目前相关业务由各保险公司自主开展,缺乏顶层设计,与其他责任保险一样存在经营技术落后等问题<sup>[7]</sup>,有待改进和创新。例如各公司现有保险产品的保险责任与理赔标准不统一,保障的范围与程度不一致,保险责任、索赔时效以及责任认定标准等设定不合理,与各类企业的风险保障需求差距较大;多数保险产品的条款偏重保险公司利益,对参保人约束多而对自身义务规定少<sup>[12]</sup>,

保障范围偏小,免责条款偏多,保险费率偏高,对食品企业缺乏吸引力,不利于产品推广;理赔流程设置不合理,理赔服务不到位,不利于促进食品安全责任事故处理。

2.2.3 缺乏强有力的推行手段,积极作用未能发挥和体现

作为依法鼓励参加的险种,目前的推广尚处于探索阶段,食品监管部门一来缺乏强制推行的依据,二来担心影响企业责任心,对该项工作重要性的认识和重视程度有一个逐步提高的过程,暂未形成有效的推动工作机制,各地工作进展不平衡;由于不同行业、规模的企业风险各异,行政许可及日常监管的督促引导措施也不能一刀切,缺乏强有力的推广手段和政策,多部门合力也有待进一步加强。整体参保覆盖率偏低,且以出口产品为主,基础数据积累薄弱,远远达不到保险经营所需的大数定律要求<sup>[10]</sup>,保费规模小、投保企业分散,导致保险公司缺乏加大投入、细化市场、改进产品、降低价格的动力,从而也未能有效开展食品安全风险管理服务,积极作用未能得到发挥和体现。

### 3 对策与建议

3.1 严肃法律责任与监管制度,提高违法成本促企业投保

食品安全治理是一项系统工程,纵观欧美等国家和地区的做法,均是在严厉的法律和严格的执法等基础上,辅之以完善的追溯体系、严格的产品召回和监管信息公开等制度,使食品企业违法成本高昂,迫使企业主观上为转移风险和提高风险管理水平而自觉参加责任保险,通过经济杠杆客观上推动建立多方互动共赢的食品安全激励约束机制,真正使责任保险成为保障食品安全的“稳定阀”和提升食品安全水平的“助推器”,实现食品安全社会共治。

3.2 开发专属责任保险新产品,健全完善市场化运作机制

3.2.1 出台指导方案或示范性文本

针对现有保险产品存在的问题,保险监管部门要开展专项调研,从平衡保险公司与食品企业利益、提高食品企业参保信心和利于产品推广出发,在充分调查、广泛听取各方意见及建议的基础上,组织制定省级食责险产品指导方案或示范性文本,根据《指导意见》精神,提出试点行业和领域保险产品的保险责任范围、保险费率与赔偿参考标准及理赔服务等的原则要求,指导保险公司根据食品产业特点和发展现状,改进创新符合食品行业市场需求、保障更全面的食品安全专属责任保险产品及其

加险产品。

3.2.2 研究开发专属责任保险新产品

保险公司应改变以限制客户需求和自身风险控制为主的赢利方式以及依赖强制或行政手段的习惯思维,将事前的合理定价和事中的风险改善作为主要的盈利手段,建立以市场需求为导向的发展模式,根据不同行业、不同地域和不同企业的现实需要,研究细分市场目标,综合考虑食品产业特点、生产经营规模和风险等级等情况,进行产品创新,针对不同领域开发对食品企业更具吸引力的个性化产品,合理设计保险条款和费率,结合实行差别费率和浮动费率等制度,将食品企业风险等级、事故记录、赔付情况等与保险费率挂钩,并运用责任限额、免赔额等手段促使参保企业加强食品安全管理。

3.2.3 建立完善市场化运行机制

保险公司要适应开展业务的市场环境变化和发展趋势,通过改变自身经营管理方式提升竞争力,充分利用自身的网络、产品和服务优势,加大业务宣传和推广力度,吸引食品企业参保。各食品企业可通过保险公司的服务热线进行咨询和参保,也可通过保险经纪公司协助安排参保。鼓励保险经纪公司为食品企业提供经纪服务,鼓励企业通过行业协会组织统保或联保等形式参保,形成食责险的规模效应和市场化运行机制。保险监管部门要加强相关政策研究以及对保险公司产品研发、宣传、推广和服务等工作的监督指导,增强食责险的可操作性,规范食责险的市场秩序,确保食责险市场健康发展。

3.3 采取相关激励扶持措施,建立引导推动工作机制

3.3.1 纳入日常检查和年度考评内容

作为鼓励参加的险种,推行初期如果单靠保险公司自主开展或食品企业自觉参保,难以有效提升保障覆盖面,必须发挥行政手段的激励引导作用才能有效推动参保。上级政府可结合创建“食品安全城市”及食品安全年度考评,鼓励、推动各地因地制宜积极开展试点。食品药品监管部门要结合实际,探索建立与责任保险相结合的食品安全长效监管机制,将参保情况作为企业自身食品安全管理内容,提高食品企业参保意识,激励引导其积极参保。与此同时,要防止参保企业产生进了“保险箱”就高枕无忧的思想认识误区,要以参保为契机,借助保险的力量提升食品安全管理水平,落实主体责任;食品药品监管部门也要防止“以保险代替监管”,切实履行监管职责。

3.3.2 加强风险管理服务能力建设

为充分发挥保险的风险控制和社会管理功能,保

险公司要牢固树立服务意识,注重人才队伍与能力建设,加强责任风险研究,建立事前、事中、事后服务体系,切实提高风险管控与服务等技术水平,充分发挥责任保险在事前风险预防、事中风险控制和事后理赔服务等方面的作用。加强对参保企业的食品安全跟踪监督和风险管理服务,指导参保企业建立风险排查与防控机制,健全食品安全风险防范化解体系。完善理赔服务制度,优化理赔服务流程,提高理赔服务质量。强化现场勘查,在接到涉险事故报案后,积极开展事故查勘与救助,严格按照保险合同约定及时规范履行保险赔偿责任。对责任明确的重大食品安全事故,可直接对受害者先行赔付,或积极提供预付赔款,保护受害者的合法权益,及时化解矛盾纠纷,最大限度发挥“社会稳定器”的作用。鼓励保险公司创新服务方式,与第三方风险管理机构合作,为参保对象提供风险体检、风险培训、法律援助等点单式服务,并定期向政府提交阶段性风险管理报告,为政府决策提供参考<sup>[15]</sup>。

### 3.3.3 因地制宜探索创新推广模式

食责险制度是一项利国利民的工作,具有一定的公益性,未有现成的推广模式,各地需根据实际因地制宜,研究出台推动食责险的地方性法规、行政规章和财政扶持政策。各地可通过发挥行业协会和社会组织的作用,动员组织有条件的行业龙头企业率先参保示范;探索将食责险单列或纳入校园安全责任保险范围,有条件的地区可创新参保方式,对学校及幼儿园食堂等社会影响大、食品安全风险高的行业,以及小作坊等经济赔偿能力不足的地方特色食品生产经营单位,积极探索行业公益统保模式,有效提高食责险覆盖面。部分省市已开展了各种有益的尝试:如浙江金华市火腿行业实现保险全覆盖;台州市采取以市场为主、公益为辅助的“政企同推”参保模式;宁波市鄞州区对农村集体聚餐、中小学校及幼儿园和建筑工地食堂等的“区域统保”模式;临海市通过食责险专项基金实现的“团体式投保”<sup>[15]</sup>。湖南是全省统保,郴州市更由政府统一为学校食堂购买食责险服务;四川乐山、资阳两市则是通过招投标的统保模式<sup>[16]</sup>等,收到良好成效,可供借鉴学习。

## 3.4 加大宣传力度,加强指导督促

### 3.4.1 加大宣传力度,营造舆论氛围

针对社会公众知晓度低、企业缺乏风险意识的现状,充分发挥新闻媒体的正面宣传和引导作用,通过各种渠道和方式,加大食责险产品、政策措施及其重要意义的宣传力度,及时公布企业参保情况,普及食责险知识,增进社会各界对食责险制度的了解,在提升社会公众的法律意识、维权意识和

索赔意识的同时,增强食品生产经营者的风险意识、责任意识和参保意识,营造良好的试点社会环境和舆论氛围。

### 3.4.2 加强指导督促,注重总结推广

各地按属地管理原则,积极争取地方政府的支持,创造条件推动食品安全风险高的行业和关系民生的重要领域先行先试,鼓励引导有条件的行业和其他小企业积极参保。上级监管部门要加强顶层设计和组织指导,建立检查督导机制,及时发现并协调研究解决存在的困难和问题,指导各地及时总结经验,不断调整完善相关工作方式方法,逐步扩大试点范围;及时通报各地工作进展,推广试点工作中的好经验和好做法,发挥先行地区及率先参保企业的示范作用,督促后进地区加快工作步伐。

## 参考文献

- [1] 中华人民共和国中央人民政府. 国务院办公厅关于印发2015年食品安全重点工作安排的通知(国办发〔2015〕10号)[A]. 2015-03-14.
- [2] 中华人民共和国中央人民政府. 国务院办公厅关于印发2016年食品安全重点工作安排的通知(国办发〔2016〕30号)[A]. 2016-05-11.
- [3] 中国保险监督管理委员会. 国务院食品安全办, 食品药品监管总局, 保监会关于开展食品安全责任保险试点工作的指导意见(食安办〔2015〕1号)[A]. 2015-02-02.
- [4] 周磊磊. 食品安全责任保险的国际模式和中国实践[J]. 中国保险, 2014(12): 28-32.
- [5] 张升亮, 杨忠雨. 欧盟与台湾地区食品安全风险管理及责任保险发展的经验启示[J]. 保险职业学院学报, 2015, 29(2): 74-76.
- [6] 卢玮. 食品安全责任保险立法模式的比较与选择[J]. 法学, 2015(8): 73-83.
- [7] 周宇. 我国责任保险发展中的问题及对策[J]. 黑龙江对外经贸, 2011, 209(11): 133-134.
- [8] 辛程成. 我国食品安全责任强制保险制度研究[J]. 法制与社会, 2015(7): 47-48.
- [9] 唐金成, 刘子萍. 社会管理视角的食品安全责任保险发展策略[J]. 广西大学学报(哲学社会科学版), 2012, 34(6): 47-51.
- [10] 李米娜. 我国食品安全强制责任保险全面推行的不可行性研究[J]. 商, 2014(2): 253.
- [11] 鞠珍艳. 论构建我国食品安全强制责任保险制度[J]. 上海保险, 2010(3): 14-18.
- [12] 梁牧静. 恼人的食品责任险[J]. 金融世界, 2011, 14(7): 43-47.
- [13] 杨柳. 我国食品安全责任保险研究[J]. 山东社会科学, 2012(6): 97-101.
- [14] 李凯, 李李陪, 仇宏伟. 食品安全责任保险的发展现状与对策研究[J]. 农产品质量与安全, 2016(3): 56-59.
- [15] 卢永福. 加强规范引导 推动改革创新 浙江省食品安全责任保险渐入佳境[J]. 中国食品药品监管, 2015(11): 33-34.
- [16] 广东省食品药品监督管理局. 四川湖南食品安全责任保险试点工作调研情况报告[R]. 2015.