

# 责任保险市场的政府 干预及应该注意的问题

郭振华

**摘 要：**政府干预责任保险市场的原因包括潜在加害人低估自己面临的责任风险、无赔偿能力以及逃避责任。我国的生产企业不但普遍存在低估风险和逃避责任的问题，而且在一些外部性极大的领域存在严重的无赔偿能力问题。因此，有必要引入强制责任保险制度来保障对受害人的损害赔偿，利用保险公司管理风险的专业能力和提升利润水平的动机来管理企业安全生产风险。要想通过商业保险市场实施强制责任保险制度，政府就必须与商业保险人充分合作，创造有利于保险人控制道德风险的环境。

**关键词：**责任保险；政府干预；损害赔偿；安全生产

**中图分类号：**F84   **文献标识码：**A   **文章编号：**1006-1894(2007)03-0018-06

## 一、 政府干预保险市场的原因分析

1. 信息问题    保险理论中的一个重要结论是：假设社会福利等于各主体的期望效用之和，将风险从风险厌恶者转移至风险中性者就能够提高社会福利（实现帕累托改善），更一般地说，将风险从风险厌恶程度较高的主体转移至风险厌恶程度相对较低的主体就会提高社会福利。而且，风险厌恶程度较高的主体愿意支付等于期望损失或略高于期望损失的价格将风险转移给风险中性的主体或风险厌恶程度相对较低的主体，这种交易能够使前者和后者的期望效用都得到提高。事实上，在面临事故发生后所造成的损失规模相比自己的资产规模较大的风险时，绝大多数人都是风险厌恶者，而保险公司可以看成是风险中性的。所以，在保险价格合适的情况下，绝大多数面临较大风险（损失规模可能超出自己的资产规模）的潜在受害方都愿意购买责任保险，通过保险手段转移责任风险，降低自己因为责任事故而破产或遭遇困境的可能性。但是，当潜在加害人不能精确估计他面临的责任风险以及购买责任保险的收益时，信息问题就发生了，这时，低估风险将导致加害人做出不购买责任保险的错误决策。立法者可以通过要求所有潜在加害人普遍投保责任保险来矫正这个信息问题。

但是，这种观点只有在如下条件下才会成立：如果受害人信息充足，他们本来愿意支付一笔保费以转移风险。但是，事实上不同的人对于同样大小的风险（可用损失频率、损失程度来度量）具有不同的风险态度，即便都是风险厌恶者，厌恶程度也有所不同，所以对保险的需求也不同。一个亿万富翁不会在乎可能发生的30万元的损失，而一个普通工薪

家庭往往将同样的风险视为巨灾。因此,要求普遍投保的强制责任保险制度会使风险中性和风险厌恶程度低的投保人面临效用损失,最终,在其他条件相同的情况下,与自愿投保相比,强制保险制度会造成社会效用损失。另外,一个所有潜在加害人必须购买责任保险的制度将会导致消极的财富再分配,一些风险厌恶程度较高的潜在加害人可以从保险中获益,而另一些风险厌恶程度低的加害人却因此遭受损失,普遍投保将导致程度低的加害人补贴程度高的加害人。程度低的潜在加害人还通过自己本来不愿缴纳的保费(主要是附加保费和附加利润)向政府提供了税收,为保险公司的雇员提供了工资,为保险公司的投资者提供了投资收益。

**2. 通过无赔偿能力而外部化** 另一个引进强制责任保险的理由经常被法律界使用,那就是潜在加害人无赔偿能力,即如果责任事故造成的损害规模超出了加害人的财富水平,那么,即便法院判决其承担损害赔偿责任和且执法措施有效,加害方也无法足额赔偿受害人遭受的损失,由此引发了对受害人的不足赔偿。无赔偿能力问题也常被称为“判决无法赔偿问题”。也就是说,判决无法赔偿问题使加害人可以外部化其带来的伤害或损失,他们可以从事可能带来第三方人身和财产损失的活动,这种损失可能大幅超过其资产水平,这些超过其财富水平的损失将会被抛向社会。因此,法律界希望通过强制责任保险解决受害人足额赔偿问题,将强制责任保险视为保证向受害人提供有效赔偿的工具。

这种更加注重分配效应的观点往往会受到相关政府部门的高度认同,因为加害人无赔偿能力造成的受害人损失往往要由政府承担部分甚至全部的责任。以环境污染损害为例,据权威部门估算,我国由于环境污染造成的直接经济损失每年达1200亿元。但由于环境污染造成的损害地域广,涉及人数多,赔偿数额异常巨大,污染方或有关企事业单位难以承担全部赔偿责任,因而绝大部分损失最终只能由受害人、国家和社会来承担。在2005年一年内,仅政府因重大环境污染事件而支付的赔偿金额就高达118亿元(全春建,2006)。

然而,更为重要的问题是,加害方无赔偿能力还会导致其保持较低的风险控制水平(或安全管理水平)。原因是,法律责任既可以保证对受害人的赔偿,也会形成对加害人的风险控制激励,责任越大,风险控制激励越大,如果加害人的财富水平低于其造成的预期损失规模,那么,加害人就会将其造成的超过其财富水平的损失仅仅视为等于其财富水平的损害赔偿赔偿责任,责任规模的降低自然会造成风险控制激励的降低。Jost(1996)指出在无赔偿能力情况下,强制责任保险可以提供较好的风险控制效果。因为,在无赔偿能力情况下,尽管加害人会选择较低的风险控制水平,但将风险全额转移给保险人后,面临着足额责任风险的保险人将会有控制被保险人行为风险的激励,凭借控制道德风险的传统工具,保险人能够激励加害人采取必要的风险控制措施。所以,如果道德风险问题能够被完全解决,强制保险将会提供比判决无法执行情况下更好的结果。但是,强制保险制度将使保险业变成某些行业的许可证颁发机构。显然,根据“无赔偿能力而外部化”实施强制保险的结论依赖于两个前提条件:(1)保险人有足够的动机而且有能力控制加害人的道德风险,(2)保险市场是竞争性的。

**3. 过错责任原则与无过错责任原则下的无赔偿能力** 无赔偿能力带来的风险控制激励降低的程度显然取决于加害人造成的损失规模与其财产水平之间的对比关系,但同时也取决于事故责任的归责原则。事实上,无赔偿能力造成风险控制激励问题在无过错责任原则下比在过错原则下更加严重。

在无过错责任原则下,无论加害人有无过错,法律规定应当承担民事责任的,加害人

就应当对其行为所造成的损害承担民事责任。在过错责任原则下,只要加害人采取了适当的风险控制水平,达到了法院认可的无过错状态,加害人就可以避免向受害人进行赔偿。Shavell (1986) 证明:假定加害人是风险中性的,那么,(1)在无过错责任原则下,如果加害人的财产足够少,他不会采取任何风险控制措施,随着加害人财产的增加,他会施加一个正的、水平逐渐上升的风险控制。但是,只要加害人的财产低于其可能造成的损失,其采取的风险控制水平就是次优的(低于社会最佳风险控制水平,即加害人必须承担风险控制成本和所有损害成本且不存在无赔偿能力时会自觉采取的风险控制水平);(2)在过错责任原则下,假定法院判断是否存在过错的风险控制水平标准等于社会最佳风险控制水平,则如果加害人的财产低于一个某一特定水平(这一水平绝对低于加害人可能造成的损失规模),加害人会选择低于社会最佳水平的风险控制投入。如果加害人的财产超出那个特定水平,加害人会选择社会最佳水平的风险控制投入。而且,要使加害人选择低于社会最佳水平的风险控制,在过错责任原则下的财产水平必须低于无过错责任原则下的财产水平,原因在于,在过错责任原则下,选择合理风险控制水平的动机是非常强烈的,加害人只要选择合理风险控制水平就可以完全避免承担责任,但在无过错责任原则下,选择合理风险控制水平只能降低承担责任的概率。因此,如果没有赔偿能力保证,采用无过错责任原则是非常危险的,因为在无过错责任原则下,无赔偿能力能够导致更低的风险控制水平。所以,在政策制定时,无过错责任最好与充足偿付能力保证一并推行,例如无过错责任与强制责任险一并推行就是一种不错的选择。

**4. 通过逃避责任而外部化** 一个国家或地区的法律制度越不健全,社会公众的维权意识和法律意识越淡薄,加害人逃避责任的可能性就越大。<sup>①</sup>加害人成功地逃避责任后,其造成的损失往往由受害者和政府承担,也就是说,加害人通过逃避责任而将损害外部化了。加害人逃避责任的可能原因包括:(1) 致害方有财务能力,但采取转移资产手段或公开蔑视法律判决而拒不承担责任,而且法院存在执法不力的问题;(2) 加害人逃跑或消失。如我国煤矿事故中经常出现的“业主发财、政府发表”问题;(3) 未发现真正的加害人。在环境污染问题中经常存在损害已经发生,但责任方却难以确定的问题;(4) 受害人缺乏法律知识或因对诉诸法律解决问题的信心不足或负担不提起诉讼成本而未起诉。

当存在逃避责任的可能性时,加害人预期的逃避责任的可能性越大,预期受到制裁或赔偿受害人的概率就越低,则加害人购买保险和进行风险控制的动力就越小,从而造成事故频率的上升。如果法律要求加害人事先购买足额的责任保险,否则不能进行生产,加害人购买足额保险后就不需要在事故发生后逃避责任了,而且,如果保险人能够区分不同投保人的风险并且制定相应的差别费率,还可以修复对加害人的风险控制激励问题。

## 二、我国实施强制责任保险制度的必要性

我国目前正处于工业化加速发展阶段,处在生产安全事故的“易发期”,近几年矿难、环境污染事故频发给整个社会带来巨大的安全危害。生产安全问题的持续严重甚至恶化显示出我国安全监管制度存在严重失灵现象,国家安全生产监督管理局和国家环保局等安全监管部门远没有我们想象中的强大有力。在我国法律制度不健全、执法力度不足、高度重视经济增长而忽略职工健康安全和环境污染侵害的环境下,我国的事故损害赔偿领域存在两个

较为突出的问题:

(1) 由于企业利益往往与地方经济增长和地方利益连在一起,企业不但忽略污染成本、忽略职工和社会公众的健康和安全成本,而且在造成损害后还会得到地方政府的保护,受害者就很难通过行政渠道和法律诉讼渠道获得肇事企业的损害赔偿。这一方面使我国的企业没有建立损害赔偿预期,往往严重低估损害赔偿风险,另一方面使企业轻松地逃避责任。

(2) 企业安全生产事故,尤其是环境污染事故具有极大的外部性,在监管不力或监管失效的情况下,很可能会给范围广泛的第三方造成严重损害,损害规模可能远远超出肇事企业的赔偿能力,从而出现严重的无赔偿能力问题。

也就是说,我国的生产企业不但普遍存在低估风险和逃避责任的问题,而且在一些外部性极大的领域存在严重的无赔偿能力问题。由此引发的后果是,受害者往往得不到损害赔偿、企业严重缺乏购买责任保险的积极性,严重缺乏采取合理安全控制水平的积极性,往往视保险费和安全控制费用为一种额外的不必要的支出。这可以解释为什么我国的责任保险市场长期低迷,而企业生产事故却愈演愈烈。

因此,有必要引入强制责任保险制度来保障对受害人的损害赔偿,并且通过保险公司分析客户风险、降低客户风险从而提升利润水平的动机来利用保险机制和保险业资源来管理企业安全生产风险,尤其是在生产事故外部性较大的领域。

### 三、具体实施中关注的问题

**1. 道德风险问题** 道德风险总是与保险并存的,而道德风险的直接后果就是社会安全性的降低。这就意味着,如果政策制定者决定实施强制责任保险,就不应该限制保险人控制道德风险。否则,道德风险问题将使社会在实施强制保险制度后变得更加不安全,事故发生频率和损害强度都会增加,或者说,不控制道德风险,强制保险创造出的问题会比它解决的问题还要多。

但是,为了保证对受害人的足额赔偿,强制责任保险制度往往要求保险人提供足额保障,不许设置免赔额。<sup>②</sup>在将所有风险都转移给了保险人后,投保人的道德风险相对于投保部分保险加剧了,此时,保险人控制道德风险的唯一可能的工具就是监督被保险人了。如果监督被保险人相当困难或成本高昂,实施强制责任保险就确实会带来严重的问题(不是高昂的监督成本,就是社会安全水平的下降)。Shavell (1986) 甚至认为:如果道德风险问题不能被控制,政府干预保险市场的手段应该是禁止责任保险,而不是实施强制责任保险。总之,如果道德风险问题不能够得到有效的控制,引进强制责任保险确实会带来其他问题。

**2. 必须接受承保和费率上限** 或者是迫于社会公众或潜在投保人施加的压力,或者是为了实现全面的强制保险以保证所有公民获得平等的服务,政府监管部门往往要求参与经营强制保险业务的商业保险公司接受所有的投保风险。<sup>③</sup>而且,为使整个行业全部投保,政府部门往往会规定费率上限,以便保证不是太高的、可以接受的投保成本。

允许保险人拒绝承保的巨大优点是,一方面可以激励那些难以取得保险的投保人采取风险控制措施,降低风险,以便获得保险,从而可以持续经营;另一方面可以通过拒绝承保将那些风险很高却坚决不采取任何风险控制措施的投保人赶出市场,提升整个投保行业的安全水平。但是,如果要求保险人不能拒绝承保,并且设置费率上限,就使保险业失去

了上述安全激励功能,引起社会安全水平的下降,并会造成低风险投保人向高风险投保人的补贴。因此,如果监管部门认识到有效控制道德风险的重要性,要求保险公司必须接受承保某行业的风险就隐含着极端的危险。

**3. 强制保险制度对保险市场的依赖** 政策制定者谨慎面对的问题还有:一旦实施了强制保险,该政策的实施就依赖于保险人履行必须承保的义务,依赖于保险市场上保险人的意愿。因为,最终是保险市场决定是否愿意承保特定的风险,而不是监管机构。如果保险人不愿意承保某高风险行业而政府部门强制承保,就可能出现大家不愿看到的情形:立法机构引进了购买强制保险的义务,但是,保险市场拒绝提供这类保障。这并不是危言耸听,德国自1990年12月10日开始实施的《环境责任法》要求能够导致巨额损失的装置或设施的所有人购买责任保险或者提供充分的财务保证,该法还以附件方式列举了存在重大环境责任风险的设施名录。但是,该法律一直难以实行,因为保险业不愿提供这种保险,保险人认为提供此类保险会面临如下问题(Faure, 2001):(1)由于缺乏承保经验以及环境风险的特殊性,保险人在评估投保企业的环境责任风险方面存在相当大的困难,如果接受承保,必然会显著增加保险公司以及整个保险业的承保风险。(2)更为重要的是,如果把得到保险保障作为企业开业或运营的先决条件,保险企业就成为了事实上的行业许可证颁发机构,成为事实上的“环境警察”或“环境监管机构”,而环境许可涉及的往往是大项目或大企业,涉及到地方甚至国家的经济发展,保险人可能并不愿意使自己处于这类经济发展甚至政治问题的中心。(3)还会带来的问题是,保险人为了控制承保风险,一般会在保单条件中将被保险人因不遵守政府环境管制相关法律法规而造成的环境损害作为除外责任,这是一个非常有效的控制道德风险的工具。然而,如果在强制责任保险下事故发生了,依据这个除外责任条款,被保险人(造成污染的企业)不能向保险人索赔,这就使得政府实施强制责任保险的意图难以实现,受害人仍然面临损害赔偿不足的问题。因此,在强制保险中,在政府的压力下,保险合同中往往要求保险人对第三方不可抗辩,结果是,保险人不得不赔偿受害人,然后有一个(法定的或合同规定的)向被保险人追索的权利,但由于被保险人很可能存在无赔偿能力和/或逃避责任的问题,保险人向被保险人的追索往往存在相当大的困难。这也是保险人不愿意承保强制责任保险的原因之一。

所以,政策制定者一定要意识到强制责任保险制度对保险市场的高度依赖性,要想真正推行强制责任保险,就必须同时审慎地考虑保险人面临的风险和保险人的利益。

(作者单位:上海对外贸易学院)

参考文献:

- [1] Jost, Peter-J. Limited liability and the requirement to purchase insurance[J]. International Review of Law and Economics, 1996, vol, 16(2), 259-276.
- [2] Shavell, S. The Judgment Proof Problem[J]. International Review of Law and Economics, 1986, 6, 45-58.

注释:

- ① 加害人逃避责任带来的主要是对受害人赔偿概率的降低,而无赔偿能力问题带来的主要是对受害人的赔偿不足。
- ② 法国1978年开始实施的强制工程内在缺陷保险就是如此,足额保障,不设免赔。上海试点的工程质量保险制度也是这样要求的。这种要求的出发点显然是想通过强制保险来比较彻底地解决受害者的损害赔偿问题。
- ③ 我国的强制机动车第三者责任保险制度就要求保险人必须接受承保,不得拒绝。