

论强制责任保险的实施原则

文/张磊 赵正堂

一、强制责任保险的立法原则

实行强制责任保险的过程中，立法原则是首要原则，即强制保险必须基于法律，而其他原则都是在实施过程中应注意的，可以这样说，没有立法原则，强制责任保险就是“无本之木，无源之水”。

关于立法问题，我国已有一些法律法规规定强制保险，但涉及面不是很广，而强制保险若是由部门或地方主导，又容易涉及部门利益及地方利益，甚至会引发强制泛滥等一系列新的问题。因而，在法制建设日益完善的时代，必须通过立法的形式，以确保强制保险的法源出处，进而保证其公平性及公正性——强制保险固然要保护社会公众利益，但不能泛强制化，不能无原则的牺牲契约自由。只有通过立法，才能保证程序正义，使社会各方广泛参与讨论，并最终达成共识。也只有这样，才能保证公平与正义。

进一步我们通过探讨立法运作制度，可以看出坚持强制保险立法原则的重要意义。根据我国宪法、立法法，全国人大常委会、各专门委员会或中央行政、军事和司法机关可以享有向全国人大的法律案提案权，由全国人大会议进行审议及表决。而人大审议时，提案人应当派人听取意见，回答询问。实行这项制度，审议者和提案人便可以直面地、零距离地交流和沟通，使审议者得以便捷地了解法律案的有关未知情况，从而准确认知和有效审议法律案；使提案人得以直接且有针对性地听取审议者的意见和回答审议者的问题，准确而具体地了解审议者对法律案的看法和要求，有的放矢地修改和完善法律案。结合强制保险，之所以要强调立法原则，就是避免行政条例所可能引起的部门利益与地方利益。通过人大立法，广泛听取各方面意见，而提案人（即提出实行强制责任保险的相关行政部门）在受询问时也必须充分表达自己的立法意图，这样就能约束行政部门或由于部门利益或跟风从众而提出实行强制保险，最大程度的消除利益因素，保证强制保险的程序正义与事实正义。

正是由于立法原则的重要意义，我们认为强制保险的实施必须要有法律依据，或者说要先制定相关法律，继而才能实行强制保险。例如高危行业雇主责任保险，《煤炭法》、《建筑法》都有相关规定，只是一直以来法律落实不够；而像公众场所责任保险，虽然有最高院解释，但只是规定赔偿责任，并未要求投保责任保险，仍应通过立法加以明确。只有通过立法，才能保证强制保险的合理性；也只有通过立法，才能约束行政部门的监管利益，消除强制保险泛滥化的不良倾向，事实上，这个问题已经露出苗头。

在立法基础上，行政部门还应与保监会密切合作，推出具体的实施方法，以行政条例的方式加以明确并约束各方行为，在这一点上，行政部门应充分发挥监管职能。关于这方面，《道路交通安全法》是个成功的案例。交通部门与保监会充分合作，广泛调研，在已有法律基础上推出了实施条例，进而约束行为人（驾驶员）与保险人，共同推进强制保险在本行业的发展。应当说，《道路交通安全法》并不是第一个在法律条文中强制要求投保责任保险的，但交强险却是责任保险乃至强制保险开展最成功的，最主要原因就是不仅通过法律约束，还通过行政条例进一步规范，克服了以往立法后没有落实执行的问题，使得强制保险有法可依，有令可行。

总之，要努力推动强制责任保险的发展，首要就是要确立立法原则，这一点在我国更有极强的现实意义。我国行政部门长期以来习惯于通过部门法令进行监管，但在强制保险领域，如果不坚持立法原则，很容易引发各种问题，那样对于监管者、对于保险业、对于行业各方都是制度失败，甚至会引发对于强制保险制度本身的质疑。因此强制责任保险必须坚持立法之路，以确保制度公平。

二、强制责任保险的监管原则——公平正义原则

由于是强制保险，保险人、投保人、被保险人比较易于明确，在监管方面，行政部门对于投保人的约束主要是把投保责任保险作为从事某种行为的前提条件，或者说，不投保则没有资格从事该项活动，例如机动车如没有投保交强险，则不予以换证年审，另外交通管理部门可以扣留未投保并上道行驶的机动车，并对驾驶员给予处分；再比如，如果实行强制雇主责任保险，雇主方必须投保责任保险，否则行政部门不予颁发安全生产许可证或不予以工商换证。总之，在强制保险中对于投保人（行为人）的监管比较直接，也一目了然。

而对于保险人的监管则复杂许多，它涉及了强制责任保险的监管原则——公平正义原则。在一般的商业保险市场，由于缔约双方都是基于平等自愿原则签订保险合同，因而保监会对于保险公

司主要是偿付能力监管，以维护投保人的权益。而在强制责任保险中，情况就有所不同，由于投保人丧失了缔约自由与议价能力，在强制保险中它成为相对弱势方，因而监管部门（保监会）有必要也有义务基于公平正义的原则保护其利益不受侵害。

进一步研究，保监会在监管中应当密切掌握保险公司开展强制保险的经营情况、赔付情况，并在此基础上研究定价的公平性。对于经营情况，必须注意保险公司不能将不全属于强制责任保险的费用（共同费用）列入强制保险费用，除强制保险专项费用外，共同费用应合理分担。同时对于强制保险资金的投资收益部分，应参照交强险做法，计入收入部分，可以成为保险公司附加费用的组成部分。对于赔付情况，保监会应加强保险公司赔付情况的核查，并定期公布强制保险的赔付状况，以增加透明度。并根据赔付情况，及时组织价格听证调整保险费率。

强制责任保险监管的主要特点，也是其原则所在，就是公平正义。虽然为了保护社会公共利益，有必要在一些领域实行强制责任保险，但是制度在约束行为人（投保人）时，必须维护其正当权益。我们已经说明，投保人失去了议价能力，此时监管部门必须保证价格的正当性，特别是要避免保险公司在测算强制保险费率时，抬高自身经营成本，或者将其他经营成本转嫁到强制保险中，进而牺牲投保人的利益，如是，在维护第三方公平时，丧失了行为人的公平，造成了新的不公平。

因而，保监会在监管中一定要恪守中立维护公平正义。一方面，保监会必须要求保险公司充分披露经营数据及赔付状况，依此作为价格听证的依据，并据此调整保险费率；另一方面，由于行业专业性，保监会必须核查保险公司数据的真实有效，并制定公平的保险费率。在可能的情况下，保监会应当要求保险公司在强制保险实行中，应尽可能压缩其成本，降低附加费用，进而降低强制保险保费，减轻投保人的负担，尽可能的让渡利益于投保人，这样才能充分显现监管的正义公平，也能体现保险行业的社会责任。

三、避免强制责任保险羊群效应原则

之所以要避免行政强制的羊群效应，就是要预防引发的过度监管并由此产生的恶性循环问题，主要是因为：第一，过度监管必然会养成依赖强制性监管手段的习惯，逐步丧失采用其他政策手段与工具来实现管理目标的能力。第二，过度监管必然导致执法者权力过大，容易出现权力滥用，如果制约机制不到位，监管机构有可能以手中的监管权力作为牟利的手段，并将维护和加强其权力作为监管制度的目的。结果，监管机构权力越大，获利越多，离有效监管的目标越远。第三，过度监管必然会抑制市场机制和其他社会调控机制的形成，使其无法分担公共治理的责任，这种状况反过来会将所有压力都加在监管制度上，进一步抑制其他机制的发育，无法形成良性的治理结构。第四，过度监管很有可能导致多个部门监管重点不统一，相互争权夺利或推卸责任，出现人为的监管真空或职权交叉，影响监管的有效性和市场秩序。最新的药监局弊案也说明过度监管给行业发展带来的危害，同时也滋养腐败的温床。

再回到责任保险市场，可以看到行政强制的羊群效应引起的过度强制对于市场一样危害较大。首先，对于监管者来说，依赖于强制保险实际上是一种行政不作为。监管部门基于自身职责执行监管职能，可是一方面监管手段未必与市场发展同步，往往是相对滞后，监管成效往往没有达到预先设想；另一方面，为避免监管失职的后果——最新的案例是国家环保总局局长解振华因松花江污染事件引咎辞职，监管者往往不断扩大自身权力，利用强制保险就是这一体现。可众所周知，强制保险是牺牲了契约自由，对此一定要慎重。但监管部门一旦看到强制保险用于其他行业监管所发挥的作用，很容易产生从众心理（即前面谈及的羊群效应），并将强制保险用于本行业监管，这就是为什么近期众多行政部门考虑实施强制责任保险，诸如产品责任、建筑工程责任、校园责任等被屡屡提及，在保护公共利益的同时，监管者更多的是考虑自身责任与部门利益，并没有深思过度行政强制所可能产生的不良后果。监管者过于依赖强制保险，既不利于监管能力的提高，也传递了不好的信号，即无论你的赔偿意愿高低与风险偏好情况，都必须投保强制保险，在这种情况下，往往导致坏柠檬增加，监管部门越发要加强监管，甚至更依赖强制保险，这就形成了恶性循环。这里，就体现了第四章的研究意义，行政部门应当借鉴参考强制保险的边界因素，并研究本行业是否需要应用强制保险，如果边界因素特征不够明显，就应当慎用，以避免过分强制所可能引起的不良后果。

其次，即便监管者原意是好的，但在利益相关者的影响下，各方参与者都追求部门利益最大化，都试图将强制保险扩大化，在现阶段尤为明显。由于强制保险实施后，保险公司能够迅速发展市场并实现保费收入，因而保险公司有较强的积极性，总是推动相关行业监管部门在涉及第三方的领域实行强制保险，加之监管部门也有一定需求，双方很容易实现共谋。这也是目前舆论界、学术界对很多责任保险提出需要强制的内在原因，即便其对公共利益危害并不是特别严重，关键在于利益因素在作祟。可是，监管部门、保险公司都忽视了一个问题，或者说他们考虑到了，但刻意回避了，那就是强制保险实际上加重了监管对象，即市场行为人的负担，并且这一负担最终转嫁到消费者身上，这也是我们认为强制保险应当慎用的重要原因之一。强制保险一旦实施，固然保障公共利益，但不菲的保险费对于大的公司（责任人）或许并不在意，但对于中小企业（责任人）而言是笔不小的负担，因而他们必然要转嫁到终端消费者身上。就实质而言，是消费者承担这一保险费，客

观上增加了消费者的支出。因而前文一直研究强制责任保险的边界，探讨哪些责任保险应当强制，也是努力避免监管部门与保险公司共谋，导致强制责任保险泛滥，客观上反而影响了责任保险市场的发展（作者单位：厦门大学经济学院）

相关链接

宏观调控法视野下的我国保险监管法律制度研究
完善我国独立董事制度的法律思考
试论特许经营的若干法律问题
论强制责任保险的实施原则
经济活动中的合同默示条款
企业经济犯罪刑罚处罚机制之缺陷初探
企业逃废金融债务问题的法律原因分析
我国市场经济法制的发展趋势及应对策略

本网站为集团经济研究杂志社唯一网站，所刊登的集团经济研究各种新闻、信息和各种专题专栏资料，均为集团经济研究版权所有。

地址：北京市朝阳区关东店甲1号106室 邮编：100020 电话/传真：（010）65015547/ 65015546

制作单位：集团经济研究网络中心