迈向第三方风险规制：安全生产责任保险的功能转型与制度完善

赵艺绚　林鸿潮

[摘　要] 传统强制责任保险偏重事后救济，风险规制功能有限。安全生产责任保险创造性地引入第三方规制模式，实现了从事后救济为主到风险规制为主的功能转变，为强制责任保险的转型提供了新思路。安全生产责任保险在实际运行中，可能面临定位难以把握、投保企业消极响应、专业服务机构道德风险升高、责任分担机制不明等问题，导致其对公共风险的第三方规制效果受限。对此，应当完善风险等级评估和费率浮动机制，建立“保险机构—投保企业”双向激励机制，完善专业服务机构选择和监管机制，完善责任分配机制。在此基础上，安全生产责任保险的成功经验有望为其他强制责任保险的转型提供借鉴。

[关键词] 安全生产责任保险；强制责任保险；风险；第三方规制
[中图分类号] D63;D922.1　　[文献标识码] A　　[文章编号] 1674-7453（2023）11-0062-10

强制责任保险是国家对少数风险分布较广、影响利益较大的保险标的，以法律、行政法规的形式规定，以国家强制力保证实施的责任保险类型。传统的强制责任保险以“事后救济受害人”为核心目标，体现了风险与个人责任的密切联系——保险人、被保险人、保险标的范围和当事人的权利义务等均由法律确定，一旦发生保险合同中所预设的情形，则保险公司必须依法优先赔付受害人，以弥补投保人赔偿能力的不足。[1] 传统强制责任保险虽然具有一定的风险规制功能，但主要针对的是私人领域的风险事件，且其制度设计的重心在于实现受损私人权利的事后救济，规制公共风险的作用较为有限。2021 年 6 月 10 日，全国人民代表大会常务委员会第二十九次会议通过《关于修改 < 中华人民共和国安全生产法 > 的决定》，此次修法的亮点之一是第 51 条第 2 款规定，属于国家规定的高危行业、领域的生产经营单位应当投保安全生产责任保险。此举使实践中推行多年的安全生产责任保险法定化，与工伤保险、机动车交强险等共同成为法定的强制责任保

[基金项目] 北京市社会科学基金重点项目“深化北京市应急管理执法改革研究”（19JDFXA002）。

[作者简介] 赵艺绚，中国社会科学院法学研究所助理研究员、博士后研究人员；林鸿潮，中国政法大学法治政府研究院教授、博士生导师。

险。与传统强制责任保险不同的是，安全生产责任保险所发挥的主要功能已不仅仅在于事后救济受害人，而是利用保险机构承保之后期望降低事故发生概率并减少赔付的意愿，激励其委托专业机构为投保企业提供生产安全事故预防服务，从而达到规制公共风险的目的。[2] 从这一意义上讲，新型的安全生产责任保险已经发展为安全生产治理中的一种第三方规制工具。在引入第三方规制工具的新模式下，监管机关实现了补强安全生产监管薄弱环节的行政目的；投保企业获得了“安全合规”+“责任分担”的双重保险服务，在落实安全生产主体责任的同时降低了经营风险和成本；保险机构则通过降低事故发生概率而获得更多利润空间，使安全生产责任保险成为新的业务增长点。三方的主观意愿统一于规制公共风险这一最终目标，从而弥补了传统强制责任保险的不足。那么，作为第三方规制工具的强制责任保险有何创新，在实际运作中面临何种挑战，又应当如何予以完善？本文尝试以安全生产责任保险为例，对上述问题作出回应。

一、传统强制责任保险的局限

（一）偏重事后救济

与商业保险不同，强制责任保险是国家出于推进公共政策、实现公共利益的目的，以减损契约自由为代价而建构的。[3] 一方面，强制责任保险仍然保留了一定的商业保险属性，通常以被保险人所从事的风险行为可能造成的风险事件作为保险标的，具有有偿性和双务性；但另一方面，强制责任保险依赖法律、行政法规的强制规定，以大规模或多发性责任事故中的受害人权益为制度重心，具有一定的公益属性。[4] 传统强制责任保险采取的是“风险行为人投保——保险机构分担风险”的线性运行模式，最早的强制责任保险源于近代工业革命的危险责任思想，与侵权法律制度的发展密切相关。[5] 但随着时代发展，人们开始意识到将保险赔付与侵权责任挂钩存在诸多局限性，于是在以过错为前提的“第三方责任险”基础上，又推出了不以过错为前提的“第一方责任险”。如工伤保险中，只要发生工伤事故，从业人员就可以获得保险赔付，不以雇主存在过错为前提。[6] 相比于前者，“第一方责任险”进一步保障了强制责任保险事后救济功能的实现。但无论在何种模式下，强制责任保险的事前预防功能都未得到应有的重视，由此造成以下问题：第一，从投保人的角度，在投保人对获得保险赔付有较高“期待可能”的情况下，投保人预期损害的经济成本大大降低，当其低于采取风险预防措施的经济成本时，投保人不采取或者减少风险预防措施、放任风险向事故转化的道德风险升高。第二，从保险机构的角度，作为风险分担者的保险机构只能在事故已经发生、损失已经产生之后被动地赔付，在事故发生前的风险预防阶段主动作用有限，却必须分担由于风险预防不到位所产生的不利后果，造成投保人与保险机构责任分配不公的局面。

（二）风险规制功能有限

传统强制责任保险具有一定的风险规制功能，基于精算信息对风险进行分类、评级并通过浮动的“差异化保费”等市场调节手段鼓励投保人规制私域风险，是传统强制责任保险实现其风险规制功能的主要手段。但从实践来看，这样的风险规制功能比较有限。原因在于，传统强制责任保险利用市场调节手段将个人承担的民事责任和保险费率关联，体现了风险与个人责任的密切联系，主要目的是提高投保人规制私域风险的动力，但随着“风险社会”的到来，公共风险逐渐在社会风险中占据主导地位，人们开始意识到通过直接控制和改变私人行为并不能有效地规制公共风险，只有通过风险分流和建立整体风险规制

机制才能有效应对各种公共突发事件对社会正常秩序带来的潜在威胁。[7] 公共风险并不是个人风险的简单累加，其在影响范围、演变规律、管理流程、不确定程度、损害后果方面与个人风险规制有截然不同的表现，而传统强制责任保险显然难以适应这种变化。[8]

二、第三方风险规制：安全生产责任保险的创新

在 2021 年安全生产法修正之前，原国家安监总局、原保监会、财政部曾在 2017 年 12 月 12 日联合印发了《安全生产责任保险实施办法》（以下简称《安责险办法》），其第二条规定，安全生产责任保险是指保险机构对投保的生产经营单位发生的生产安全事故造成的人员伤亡和有关经济损失等予以赔偿，并且为投保的生产经营单位提供生产安全事故预防服务的商业保险。可见，新型安全生产责任保险在强制投保和强制承保的基础上增加了对投保人提供事故预防服务的强制性要求，形成了第三方规制的新模式，力图实现从事后救济到事前预防、风险规制的功能转向。

（一）安全生产责任保险的转型契机

安全生产责任保险在我国已实施多年，其功能演变史与国家规制公共安全风险的方式和治理理念的转型密切相关，充分体现了应急管理工作从事后被动型到事前主导型的积极转变。[9] 在《安责险办法》出台之前，安全生产责任保险制度的设计思路主要依据传统强制责任保险机制，以保证生产安全事故赔偿责任的落实为核心，这导致其事前预防功能阙如，风险规制功能受限。在监督机制不健全的情况下，一些保险机构为了追求短期利益，通过盲目压低保费抢占市场，造成了保险市场的混乱。加上安全生产责任保险承保的范围有限，主险一般仅承保企业生产经营中发生生产安全事故所造成的人员伤亡，对企业因事故产生的经济支出如救援费用、善后处理费用等要么不承保，要么只列为附加险在次顺位赔付，导致企业投保积极性不高，制度施行效果不佳。[10] 出现上述问题的原因在于：其一，我国曾长期沿用以事故为中心的生产安全监管理念，注重事故发生后的责任追究和受害人救济，较少关注投保企业的需求，导致安全生产责任保险普及率较低。其二，“重审批轻监管”的行政管理思路使政府过度依赖行政审批，对其他监管工具缺乏必要关注，安全生产领域中“重审批、轻监管”“严准入、松管理”的问题尤为突出。在“放管服”改革前，我国在高危行业普遍设立有关人员资质、生产经营场所使用、建设项目竣工验收等多类型、多层级的行政审批事项。行政审批的大量应用确实起到了一定的风险规制作用，同时也造成企业市场准入条件过高、政府治理效率低下等问题，监管工具与监管目标不匹配成为安全生产领域政府治理转型的难题。

2013 年，《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》提出“全面正确履行政府职能要进一步简政放权，深化行政审批制度改革”。在实践需求与政策的双重推动下，大量的行政审批、许可事项被取消、下放或调整合并，政府创新监管模式和增强公共服务供给能力。[11] 在此背景下，安全生产责任保险制度也出现了从以事后救济为主到以风险规制为主的功能转型，并逐渐发展成第三方参与安全生产管理和服务的创新模式。2017 年《安责险办法》出台，在规范层面对安全生产责任保险的运行模式进行了重新建构。2019 年，应急管理部又出台了《安全生产责任保险事故预防技术服务规范》，就新型安全生产责任保险的运行模式和服务流程进行了细化，着重强调保险机构为投保企业提供生产安全事故预防服务的强制性义务，凸显安全生产责任保险的事故预防功能。

（二）安全生产责任保险的功能定位

第三方规制是指引入独立于政府与被规制对象之外的第三方主体，就社会公共事务或国家事务与政府进行合作共治的一种规制模式。[12] 独立于政府与被规制对象的第三方主体具有信息搜寻、风险沟通、资源整合、专业能力等多方面优势，其中立性、专业性、公正性、科学性等特点使第三方规制模式成为政府规制的重要增进和补充。[13] 安全生产责任保险引入第三方规制模式之后，保险机构与投保企业之间不仅存在基于保险合同的民事法律关系，作为第三方主体的保险机构实际上还承担了政府的部分安全监管职责。其运行机理如下：首先，新型安全生产责任保险强制要求保险公司必须为投保企业提供一定内容、标准的风险预防服务。为了达到开展安全生产责任保险业务的准入条件，保险公司必须充分利用其作为市场主体的优势，选择专业服务机构进行合作或者聘用专业技术人员以提高专业性。其次，新型安全生产责任保险继续采用浮动费率等市场调节手段激发企业规制风险的动力。在保险合同签订之前，保险机构要对投保企业的经营资质、行业危险程度、企业近年来生产安全事故发生频率、企业安全生产主体责任落实情况等基础内容开展评估，综合判断企业发生事故的概率，从而确定保险合同内容和费率等级，以此激励投保企业为减少保险支出而主动采取措施降低发生事故的概率。最后，新型安全生产责任保险要求保险机构承担一定的过程监管责任，这也正是目前安全生产领域行政监管的薄弱关节。保险合同签订之后，保险机构基于强制性规定和合同义务对投保企业的生产安全风险进行动态监测，利用专业、信息等优势为企业提供风险预防与隐患排查建议；在投保企业拒不配合的情况下，向有关部门报告并督促企业落实风险规制措施。

（三）安全生产责任保险的功能优势

宏观上，安全生产责任保险的转型顺应了“放管服”改革的趋势，在贯彻“简政放权”改革理念的同时，既不使政府的权威过度流失，也为其他领域强制责任保险的转型提供了参考思路。[14] 在新型安全生产责任保险中，“放”体现为政府减少、下放、调整合并安全生产领域的行政审批事项之后，为了保证规制风险的能力，引入第三方主体分担行政管理任务，以市场调节手段实现部分行政任务；“管”体现为政府创新监管手段，通过第三方主体履行保险合同的方式加强对生产安全风险的监测监管；“服”体现为政府通过政策引导、制定行业标准等宏观调控手段，为安全生产保险和服务市场引入良性竞争机制，既为保险机构和安全生产服务机构提供了新的平台和发展空间，又能规范行业发展，避免行业垄断。

中观上，新型安全生产责任保险对相关行业的资源进行整合优化，进一步释放了市场活力。一方面，保险机构凭借其专业、信息等优势整合安全生产服务机构的专业资源，为投保企业提供更优质的安全生产预防服务。相比于企业直接向专业机构购买安全评价等服务的方式，由于保险机构这一独立第三方主体的存在，极大地遏制了企业和专业机构串通造假等乱象，间接带动了安全生产服务市场的良性发展。另一方面，新型安全生产责任保险使“保险机构—投保企业”之间的风险分配方式更为合理，促进了该险种的推广与发展。相比于传统强制责任保险中保险机构只被动承担赔付责任的情况，新的安全生产责任保险注重为保险机构发挥主观能动作用提供空间，在有效降低保险赔付率的同时，辅以政府的宏观引导和政策支持，保证了保险赔付范围的稳步扩大、保险赔付额度的稳步提升。此外，为了进一步激发保险机构风险规制的积极性，保险机构还可以运用浮

动费率等市场调节工具，降低投保人因对保险赔付具有较高期待可能性而放任风险向事故转化的道德风险。同时，作为第三方规制主体的保险机构对于拒不配合风险预防与隐患排查的投保企业有权报告监管部门，有利于督促其落实企业主体责任，在实现监督功能的同时也会降低自身的赔付风险。

微观上，与安全生产风险抵押金和工伤保险等工具相比，新型安全生产责任保险降低了企业生产经营成本，转嫁了企业经营风险，减轻了企业履行主体责任的负担。在安全生产责任保险推行之初，曾与安全生产风险抵押金制度并行，两者都是企业履行主体责任的方式之一。实践证明，尽管安全生产风险抵押金对事故发生之后的抢险、救援工作起到了一定作用，[15] 但却难以发挥提高企业安全生产意识的作用，反而造成了企业运营成本升高、资金周转不灵。相比之下，安全生产责任保险在提高事故赔付率和提高企业风险管理意识等方面都有一定优势，逐渐受到重视。2016 年 12 月，《中共中央 国务院关于推进安全生产领域改革发展的意见》取消了安全生产风险抵押金制度，代之以在高危行业强制推行安全生产责任保险，从而直接降低了企业的经营成本。此外，工伤保险等传统强制责任保险存在赔偿力度小、覆盖群体少、赔偿对象范围窄等不足，难以有效转嫁企业发生事故的风险。[16] 由于工伤保险覆盖范围之外的大量损失还要由事故企业赔付，造成一些企业因事故“一蹶不振”，而事故的最终损失只能由政府和社会承担。相比之下，新型安全生产责任保险不仅将保险赔偿责任扩大至投保企业从业人员人身伤亡，还将第三者人身伤亡和财产损失以及事故抢险救援、医疗救护、事故鉴定、法律诉讼等费用纳入赔付范围，大大减轻了企业发生事故之后的赔付负担，有效降低了企业生产经营的风险。

三、安全生产责任保险面临的若干挑战

安全生产责任保险的理想运行模式是通过强制保险机构为投保企业提供事故预防服务，以实现风险规制目标，但在配套制度尚不健全的背景下，其推行可能面临以下挑战：

第一，安全生产责任保险的定位难以把握。强调安全生产责任保险的公益属性可能与保险机构作为市场主体的“逐利性”产生冲突，难以调动其作为公共风险第三方规制主体的积极性。例如，《广东省安全生产责任保险实施办法》第五条规定：“银行保险监督管理机构应当会同应急管理部门指导保险公司拟订安全生产责任保险的保险条款，按照保本微利的原则拟订安全生产责任保险的保险费率。”一方面，“保本微利”的要求固然可以将保险的对价控制在一定范围中，体现公益性，但如不辅以相应政策，则难以保证保险机构的积极性；另一方面，强调安全生产责任保险的商业属性又可能造成双方权利义务不对等。在安全生产责任保险推行之初，曾出现保险机构不愿意服务于高危行业企业，或者滥用费率杠杆过度拔高高危行业保险费率的情况。究其原因，在安全生产责任保险市场运作机制和监督机制尚不健全的情况下，保险机构处于优势地位，具有确定风险级别、调整保险费率以满足自身利益需求的空间，而负有强制投保义务的企业只能被动接受。

第二，投保企业可能存在消极响应行为。实践中，由于对安全生产责任保险认识不到位，部分投保企业可能存在消极响应行为。具体表现为：其一，不接受事前风险预防服务。有的投保企业为了降低保费或担心保险机构发现问题后上报监管部门，采用不予提供资料等方式拒不配合保险机构或其委托的专业机构提供事前风险预防

服务。其二，不落实隐患整改措施。保险机构或其委托的专业机构发现投保企业生产经营过程存在重大风险或隐患并提出相关整改意见之后，企业仍抱侥幸心理，或未认识到事故风险严重性；或认为配合或许无效果，不配合也未必发生事故；或认为整改要花费大量人财物力，拒不落实整改措施。其三，推卸安全生产主体责任。由于真正“零事故风险”的理想状态并不存在，在投保企业按照法律规定投保、接受风险预防服务并积极配合落实整改措施却仍发生事故的情况下，有的企业会认为其已经充分履行了安全生产主体责任，不应再承担责任。如果允许企业以此作为免责事由，那么安全生产责任保险将成为企业推卸责任的“挡箭牌”，与其制度设计初衷背道而驰。投保企业出现上述消极响应行为，根本原因在于安全生产责任保险的强制性与保险关系双方作为民事主体的平等性之间存在一定张力。一方面，安全生产责任保险的风险规制功能导向强调保险机构作为第三方规制主体的优势地位；另一方面，作为合同相对方的保险机构并不是真正的监管主体，为了保证双方权利义务的对等，安全生产责任保险在实施过程中又存在削弱其优势地位的倾向。

第三，专业服务机构的道德风险升高。由于保险机构本身并不是安全生产专业技术机构，在安全生产责任保险运行过程中，保险机构倾向于将风险评估、隐患排查等涉及专业技术的工作委托给专业机构。这种做法可以弥补保险机构自身专业性的不足，激励安全生产服务市场的发展，但专业服务机构的道德风险不应忽视。实践中可能出现以下情况：投保企业为了降低保费等级，与专业服务机构串通，由后者出具不符合规定甚至虚假的安全评价报告，将减少的投保费用与串通者分享，使事故预防功能形同虚设；反之，保险机构为了提高保费等级，也有可能与专业服务机构串通，由后者出具不符合投保企业实际情况的安全评价报告，将增加的保费与串通者分享，使投保企业的利益受损。之所以会出现这种情况，固然是因为专业服务机构作为市场主体所具有的“逐利性”，即在不承担事故风险后果时倾向于采取自身效益最大化的自私行为。[17] 更重要的原因在于，安全生产领域中的风险和隐患在事故发生前难以被验证，专业服务机构对投保企业进行风险评价的主观性较强，为其与投标企业或保险机构串通留下了较大空间。

第四，缺乏明确的责任分担原则。安全生产责任保险作为强制责任保险的一种，仍然具有风险分担功能，可以弥补生产安全事故发生后企业赔付能力的不足。但由于“保险机构—投保企业”之间的责任分配机制不明，可能导致如下负面效应：一方面，对于部分投保企业而言，当预期损害的经济成本低于采取风险预防措施的经济成本时，其怠于开展风险预防和隐患排查的道德风险升高，对风险预防产生反作用。另一方面，对于保险机构而言，由于其是否勤勉尽责地履行合同义务、提供风险预防服务，并不直接影响其在生产安全事故中所应承担的责任份额，反而要付出更多的前期成本，导致其发挥第三方规制功能的积极性有限。此外，安全生产责任保险制度还涉及专业服务机构，如果在这些机构未尽勤勉义务导致事故发生的情况下，仍由保险机构和投保人分担责任，显然与过错责任原则相违背。由此可见，“保险机构兜底”的传统强制性责任分担原则已不适应新型强制责任保险的需要。与行为、过错相适应的责任分担机制是安全生产责任保险制度的重要组成部分，如何合理界定保险机构、投保企业和专业服务机构在事故中的法律责任，如何确定各主体之间责任划分和转移的条件与界限，如何避免投保企业以安全生产责任保险为借口逃脱法律责任，是新型安全生产责任保险推行中应当重点解决的问题。

四、安全生产责任保险的完善路径

（一）完善风险等级评估和费率浮动机制

第一，建立企业风险等级评估制度。保险费率机制运行的前提是对投保企业进行风险等级评估。由于评估结果与经济利益直接相关，保险机构应当在政府部门的监督、指导下，聘请专业服务机构对投保企业的风险等级按年度评估分级，并将信用评估的结果公开，作为其确定投保企业基准费率的依据。风险等级评估的结果并非一成不变，除了建立定期评估机制，保险机构还可以根据投保企业的实际情况进行补充评估。例如，保险机构可以聘请中立的专业机构对投保企业是否发生生产安全事故、发生事故的次数和等级以及风险分级管控和隐患排查治理双重预防体系的建设情况进行评估，综合确定风险等级。

第二，健全保险费率浮动机制。保险费率浮动机制是强制责任保险中平衡保险机构和投保企业积极性与利益需求的有力杠杆，[18] 是指保险机构在对投保企业进行风险等级评估的基础之上，结合企业情况，按照一定的标准动态调整保险费率的机制。例如，上海市《全面推行安全生产责任保险制度工作实施意见》规定，结合投保的生产经营单位的安全生产状况，每年可在基准保险费率上、下浮不超过 10%，累计上、下浮最高不超过 30%。发生导致人员死亡的生产安全事故的，下一年度保险费率直接上浮至基准费率的 130%。同时，应当综合考虑各个行业性质特点、生产事故发生率与致损率，结合上年度对行业内每个生产经营单位的考察情况，对于明显超出上年度考察标准的行业，进行费率标准的相应调整。

第三，统一浮动费率确定标准。在强制责任保险中，为了避免出现不同行业、企业保险费率差距悬殊或保险机构对个别高风险企业、行业设定畸高保险费率等问题，应当在设定基准费率的基础之上统一浮动费率的确定因素、浮动范围等。其中，应当尽量选择可量化因素作为确定基准费率的依据，并削弱保险机构主观因素在浮动费率确定中的作用，以保证公平性。

（二）建立“保险机构—投保企业”双向激励机制

第一，突出新型强制责任保险的服务属性，削弱“保险机构—投保企业”之间的对抗性。首先，为了保证强制责任保险的第三方规制效果，关于保险服务内容、频次、标准等应当由法律、法规、规章或行政机关统一制定的标准确定。在安全生产责任保险中，应急管理部颁布的《技术服务规范》就提出了七项基本服务项目，并要求保险机构每年度应当为八大高危行业大中型投保单位提供至少一次安全风险辨识、评估和安全评价服务。其次，对于保险服务的提供方式、专业服务机构的选择等非法律强制性规定的内容，双方可以平等协商。再次，主管部门应当加强对风险预防服务内容的监管，可以采取常规现场检查、“双随机、一公开”“互联网 +”等形式对事故风险预防服务的过程进行监管，保证服务质量。最后，强化理赔服务。由于强制责任保险的标的一般涉及社会公共利益或不特定第三人的人身、财产权益，因此在符合约定条件的情况下，保险机构应当坚持小额快付、大额预付、紧急垫付、及时赔付的原则，不得以各种理由拖延、拒绝理赔，在涉及人身伤害等情况下还应建立快速理赔通道，保证第一时间赔付受害人。[19]

第二，提高保险机构的规制力度。针对实践中可能出现的投保企业拒不接受风险预防服务、拒不落实风险隐患整改措施等行为，可以通过以下方式提高保险机构的规制力度：首先，

允许保险机构在证据充分的情况下，对拒不配合的投保企业的保险费率进行单方调整，以市场手段督促投保企业履行合同义务，这是最直接、最有效的方法；其次，畅通保险机构向有关部门报告的渠道，有关部门接到报告之后应当及时介入干预投保企业的行为，在投保企业涉及行政违法或刑事犯罪时追究其法律责任；最后，允许保险机构享有保险合同的单方解除权，当投保企业存在明显过错且拒不配合整改的情况下，保险机构可单方解除保险合同，同时将此情况报告有关部门。

（三）完善专业服务机构的选择和监管机制

第一，完善专业服务机构的选择机制。选择公平公正的、保险双方都予以认可的专业服务机构是实现强制责任保险第三方风险规制功能的基础，而完善专业服务机构的市场竞争机制是降低其道德风险的重要途径。实践中有两种效果较好的选择机制：一是公开招标竞标。有学者提出，在所有选择交易对象的方式中，招标投标是一种最彻底、最充分、最广泛的竞争，能够充分发挥市场经济的竞争机制，从而实现资源的最优配置。[20] 公开招标在一定程度上可以防止营私舞弊现象，确保保险机构与能力最优者签订服务合同。但由于公开招标投标的流程相对复杂，如果要求保险机构在选择专业服务机构时一律采用此方式，可能导致资源浪费。二是采用随机摇号或抽签的方式。前提是有关监管部门公布具有法定资质、可提供相应风险规制服务的专业机构名单，保险机构与投保人可以采取随机摇号或抽签的方式在名单中随机抽出服务机构。这种方式能够有效节省经济和时间资源，并最大程度保证专业服务机构的中立性。同时，保险机构、投保企业与专业服务机构之间采取不固定组合，还可以有效减少商业贿赂。

第二，强化对专业服务机构的监管。首先，建立专业服务机构动态等级评估机制。目前，我国对大多数领域的专业机构实行资格准入和分级评估制度，即只有获得行政机关的许可并取得相应的等级认证后才能从事一定业务，这就导致已经取得资质认证的机构可以轻松获得支配地位。对此，监管部门应当制定相关专业机构的服务标准，并对这些机构的服务质量、是否勤勉尽责等进行定期考察和重新评级，对滥用市场支配地位的机构予以降级处理。其次，完善专业服务机构失信黑名单制度。将消极提供服务、与保险机构或投保企业恶意串通的机构纳入失信联合惩戒“黑名单”，对其业务开展进行限制。最后，完善投诉举报制度，鼓励公众、媒体或内部工作人员揭露专业服务机构违规交易、不履行勤勉义务的行为，形成全方位的监督体系。

（四）完善责任分配机制

与传统强制责任保险中保险机构兜底赔付的做法不同，在安全生产责任保险等新型强制责任保险中，由于保险机构在前期扮演了第三方规制主体的角色，其作用贯穿于整个事前、事中环节，因此保险机构与投保企业之间不再是“付费—事后代赔”的单一关系，加上专业服务机构的介入，使责任划分和责任承担更加复杂。以安全生产责任保险为例，笔者认为，应当按照如下规则分配事故赔付责任：第一，如果投保企业积极配合保险机构的风险规制措施，及时落实保险机构提出的隐患整改措施，但仍发生了生产安全事故，应当按照传统强制责任保险的规则，由保险机构在保险赔偿限额内承担事故损失，保险不能覆盖的，仍由事故责任单位承担。第二，如果投保企业存在拒绝落实隐患整改措施等行为，直接或间接导致事故，应属保险机构的免赔范围，投保企业除了承担相应的行政、刑事责任，还要对事故损失承担最终责任。但考虑到强制责任保险的

公益属性，保险机构应当在保险赔偿限额内对事故所造成的除事故责任单位自身损失之外的人身财产损失、救援费用等先行垫赔，再向事故责任单位追偿。第三，如果事故是由于专业服务机构未尽勤勉义务（如未发现重大事故隐患）、未达到专业人士注意标准所导致，应由保险机构先行垫赔事故损失，再根据双方服务合同约定和专业服务机构的过错程度等向该机构追偿。保险不能覆盖的，由事故责任单位和专业服务机构依据双方的过错程度共同赔付。第四，如果存在投保企业与专业服务机构串通造假等违法行为，直接或间接导致事故的，则应属保险机构的免赔范围，投保企业与专业服务机构除了承担相应的行政、刑事责任，还要对全部事故损失承担连带责任。保险机构应在保险赔偿限额内对事故所造成的除事故责任单位自身损失之外的人身财产损失、救援费用等先行垫赔，再向事故责任单位和第三方服务机构追偿。第五，如果存在保险机构与专业服务机构串通造假等违法行为，直接或间接导致事故的，则保险机构与专业服务机构应承担无限连带责任，不受保险赔偿限额的约束，先行承担赔偿责任的一方可以根据双方的过错程度向另一方追偿。

经过多年演变，安全生产责任保险在传统强制责任保险风险共担的基础上，形成了第三方规制公共风险的新模式。作为第三方规制工具，其影响主要体现在两个方面：第一，作为间接管理工具，跳脱于原有自我规制和行政规制的框架，提高了风险规制的有效性和科学性，推动了规制多元主义的发展；第二，从“成本—效益”的角度分析，在没有大幅度增加社会成本的情况下，通过制度重构弥补了传统强制责任保险的不足，增加前期投入减少了保险赔付概率，实现了社会效益的最大化。尽管转型中的安全生产责任保险仍然面临着各种现实问题，但其转型方向仍然值得充分肯定，其面临的问题也并非不可克服。安全生产责任保险作为公共风险第三方规制工具的转型一旦取得成功，其经验应当被及时推广到其他领域的强制责任保险当中，以推动公共风险治理模式的升级。

[参考文献]

[1]张力毅.比较、定位与出路:论我国交强险的立法模式——写在《交强险条例》出台15周年之际[J].保险研究,2021(1).

[2]包冬冬.安责险的生命力在于事故预防——记安全生产责任保险制度建设暨《安全生产责任保险事故预防技术服务规范》发布一周年座谈会[J].劳动保护,2020(10).

[3]郭锋,胡晓珂.强制责任保险研究[J].法学杂志,2009(5).

[4]郑伟.保险是推进国家治理现代化的重要工具[J].中国保险,2020(5).

[5][英]珍妮·斯蒂尔.风险与法律理论[M].韩永强,译.北京:中国政法大学出版社,2012:12.

[6]陈刚.工伤保险70年：改革、创新、发展[J].劳动保护,2019(10).

[7][德]乌尔里希·贝克.世界风险社会[M].吴英姿,孙淑敏,译.南京:南京大学出版社,2004:9-10.

[8][德]乌尔里希·贝克.风险社会:新的现代性之路[M],张文杰,何博闻,译.南京:译林出版社,2018:2.

[9]孙颖妮.以标准的出台进一步推动保险机构发挥事故预防服务功能[J].中国应急管理,2019(10).

[10]林鸿潮,赵艺绚,黎静.论生产安全事故救援费用的承担机制[J].中国安全生产科学技术,2019(6).

[11]王克稳.论行政审批的分类改革与替代性制度建设[J].中国法学,2015(2).

[12]陈潭.第三方治理:理论范式与实践逻辑[J].政治学研究,2017(1).

[13]夏蜀.规制第三方实施:理论溯源与经济治理现代化[J].中国行政管理,2019(6).

[14]成协中.“放管服”改革的行政法意义及其完善[J].行政管理改革,2020(1).

[15]戴建华.论安全生产风险抵押金制度的转换——兼论行政法上的担保模式之转变[J].青海社会科学,2018(1).
[16]吴大明.国外工伤保险事故预防机制概况与借鉴[J].中国安全生产,2017(10).
[17][英]珍妮·斯蒂尔.风险与法律理论[M].韩永强,译.北京:中国政法大学出版社,2012:17.
[18]宁社宣.费率浮动 三方共赢——探索科学合理的费率浮动机制[J].中国人力资源社会保障,2016(2).
[19]李飞.论保险人的理赔核定义务[J].上海财经大学学报,2019(3).
[20]赵飞龙.论政府采购的法律性质[J].行政法学研究,2016(6).

责任编辑：林珊珊

Towards Third-party Risk Regulation: Functional Transformation and Institutional Improvement of Safety Production Liability Insurance

Zhao Yixuan & Lin Hongchao

[**Abstract**] The traditional compulsory insurance focuses on post relief and the function of risk regulation is limited. Safety production liability insurance creatively introduces the third-party regulation mode, realizes the functional transformation from post relief to risk regulation, and provides a new idea for the transformation of compulsory insurance. However, in the actual operation process, it may face some challenges such as unclear positioning, negative response from insured enterprises, increasing moral risk of professional service organizations, and unclear responsibility sharing mechanism, resulting in the limited actual effect of third-party regulation on public risk. It is suggested to solve this problem from the aspects of perfecting the risk level evaluation and rate floating mechanism, establishing the two-way incentive mechanism of "insurance institutions – insured enterprises", perfecting the selection and supervision mechanism of professional service institutions, and perfecting the responsibility distribution mechanism. On this basis, the successful experience of safety production liability insurance is expected to provide policy implication on transformation for other compulsory liability insurance.

[**Key Words**] Safety Production Liability Insurance; Compulsory Insurance; Risk; Third-party Regulation