

doi:10.3969/j.issn.1672-626x.2025.01.005

食药安全民事公益诉讼惩罚性赔偿立法思考

聂 圣,沈艺芬

(华中师范大学 法学院,武汉 430079)

摘 要:食药安全领域“二分三途”检察机关诉权结构中,民事公益诉讼惩罚性赔偿体现了检察机关公益诉讼职权与惩罚性赔偿请求权的耦合。检察公益诉讼立法首先应当在民刑二分法律责任一阶维度进行“分置”基础上,从公益侵权与私益侵权界别的二阶维度,实现惩罚性赔偿金中“罚”与“赔”在功能上“分置”,明确民事公益诉讼惩罚性赔偿请求权行使的实体构成要件和诉前公告程序。其次,综合考虑欺诈行为的实质恶意程度、损害公共利益的严重程度、已经承担公法责任的情况及承担责任的能力,确定“销售价款一倍以上三倍以下”的惩罚性赔偿裁量标准。最后,将食药安全民事公益诉讼惩罚性赔偿金纳入专项公益基金账户统一管理,主要用于保障食药安全公益事业和补偿消费者损害。

关键词:民事公益诉讼;食药安全;检察公益诉讼立法;惩罚性赔偿

中图分类号:D925.1;D926.3

文献标志码:A

文章编号:1672-626X(2025)01-0068-10

2019年中共中央、国务院在《关于深化改革加强食品安全工作的意见》中提出“探索建立食品安全民事公益诉讼惩罚性赔偿制度”。2022年党的二十大报告强调“强化食品药品安全监管”。2023年检察公益诉讼法被列为全国人大常委会立法规划第一类项目,是当前阶段最有可能率先“上岸”的立法^[1]。食药安全民事公益诉讼惩罚性赔偿制度已经成为强化食药安全监管与检察公益诉讼的关键法治举措。本文基于检察机关提起食药安全民事公益诉讼惩罚性赔偿的实践考察,尝试延展和深化民事公益诉讼惩罚性赔偿理论,对检察公益诉讼专门化立法如何设置食药安全民事公益诉讼惩罚性赔偿制度略陈管见。

一、食药安全民事公益诉讼惩罚性赔偿的制度定位

惩罚性赔偿,通常是指在补偿性赔偿之外,违法行为人向受损害消费者支付超出实际损害之外的额外赔偿。惩罚性赔偿的基本功能包括惩罚与威慑,制度设计应重点围绕惩罚性赔偿的“责难性”展开^[2]。为维护食药安全领域的公共利益,立法欲赋予检察机关在食药安全民事公益诉讼中提起惩罚性赔偿的权利,必须先探讨食药安全民事公益诉讼惩罚性赔偿制度是否具有独立维护公共利益的功能价值和适用空间。

(一)民事公益诉讼适用惩罚性赔偿的功能价值

通说认为,公共利益的特征主要表现为:一是主体的公共性或不特定多数性;二是利益享有的公用性,

收稿日期:2024-09-04

基金项目:中国博士后科学基金面上资助项目“乡村振兴视域下农村教师教得好的激励机制研究”(2022M721286);中央高校基本科研业务费资助项目“乡村振兴和教育现代化背景下农村青年教师激励机制研究”(CCNU24ZZ192)

作者简介:聂圣(1993—),男,湖北宜昌人,华中师范大学法学院讲师,法学博士,研究方向为经济法学;沈艺芬(1998—),女,湖南岳阳人,华中师范大学法学院硕士研究生,湖北省地方立法理论研究和人才培养基地助理研究员,研究方向为经济法学。

包括不可分性、非排他性与非竞争性^[3]。公法学和政治学认为公共利益包括国家利益、社会公益(狭义)与众人私益三种类型^[4]。食药安全领域的公共利益是为社会公众所享有的保障食药安全的公用性利益。在食药安全领域,公共利益是为社会公众所享有的保障食药安全的公用性利益。其中,国家利益体现为国家职能部门开展食药安全监督管理活动形成的管理性秩序利益,具有整体性;社会公益是食品药品生产、经营与消费过程中为保障社会公众生命健康而形成的社会交换性秩序利益,以生产秩序、经营秩序与消费秩序等形式呈现,具有抽象性;众人私益是众多受害消费者的人身及财产权益,表现为众多消费者利益的集合,具有集合性。当不同类型公共利益遭受损害时,法律应提供相互关联但有所区分的救济途径,并以相应财产型责任实现对受损利益的填补和保护。这种法律总体上将公益与私益二元划分,提供民事私益诉讼、民事公益诉讼与公诉三种基本保护途径,并设置刑事罚金与惩罚性赔偿金两种惩罚性财产型责任的制度安排,造就了实践中食药安全领域“二分三途”检察机关诉权结构,为民事公益诉讼惩罚性赔偿的立法构建奠定了基础(见图1)。

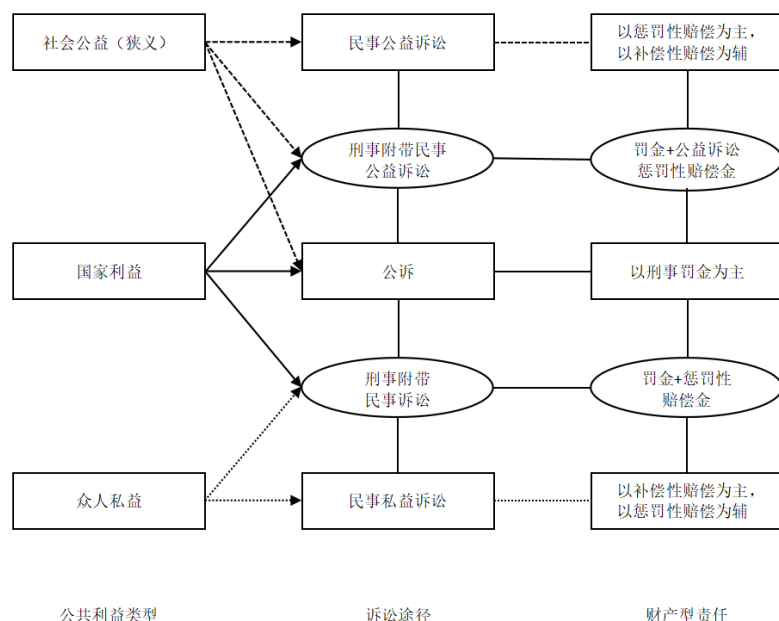


图1 公共利益的类型化保障

我国惩罚性赔偿制度移植自以美国为代表的普通法国家,在公益诉讼范围和责任形式扩张背景下,被引入消费、公共安全和生态环境等公益诉讼领域,建立“公法责任、私法实现”的公益惩罚性赔偿制度^[5]。虽然美国惩罚性赔偿责任滥用以及数额过高导致侵权责任制度扭曲和诉讼机制异化等问题一度受到“合法牟取暴利”的激烈批评^[6],但是在侵权法改革过程中确定的实质恶意标准、禁止多重惩罚以及清晰证据规则矫正了上述问题,惩罚性赔偿被视为一种具有惩罚与威慑功能的法律责任形式。然而,在食药安全领域“二分三途”检察机关诉权结构中,惩罚性赔偿能否用以保护公共利益还应结合我国公私法规范明确区分而又在特定领域融合的法律结构分析。

若不严格区分公私法,公共利益保护主要依赖侵权责任法中惩罚性赔偿制度和民事诉讼程序实现^[7];若严格区分公私法,保护公共利益应选择行政罚款或刑事罚金,并基于“一事不二罚”以罚金吸收罚款,惩罚性赔偿作为一种民事责任通常被排斥在选项之外。在食药安全领域检察公益诉讼实践中,适用惩罚性赔偿保护公共利益实质上是借由启动容易、程序便捷、执行高效的私法机制实施本应由公法执行的惩罚。这不仅是实践中惩罚性赔偿责任借由公益诉讼在公法领域的形式扩张,也体现出惩罚性赔偿在公私法融合领域具有保护该领域公共利益的独特优势。

惩罚性赔偿制度原本根植于食药安全民事公益诉讼中,旨在解决小额分散性利益受损时受害人诉讼动力不足的问题。原因在于,惩罚性赔偿可以加大违法成本,使违法行为人引以为戒、不敢再犯,具有明显的惩罚遏制功能。这虽然与刑事罚金在功能上具有一定的相似性,但在公民法分野下,惩罚性赔偿金与刑事罚金的基础法律关系差异决定二者的功能区分。检察机关提出刑事罚金,是基于国家公诉权与被告人的犯罪行为而产生的刑事制裁法律关系,是公权力通过制裁犯罪实现法益保护和犯罪预防,功能在于“罚”而非“赔”,且刑罚是对违法犯罪行为最严厉的制裁措施,适用罚金等刑事责任必须严格遵循罪刑法定原则;要求惩罚性赔偿金则来源于消费者与生产经营者之间民事法律关系的代位,以实现损害填补及侵权预防为目标,核心功能在于“赔”,“罚”只是“赔”的功能延伸。

有学者提出,食药安全民事公益诉讼惩罚性赔偿至少在以下两类案件中具有独特的制度功能和独立的适用价值:一是由于民刑案件不同的证明标准导致某些食药产品销售数额难以被认定为犯罪数额,但达到了民事公益诉讼惩罚性赔偿的证明标准;二是在食药安全违法行为构成犯罪竞合时,违法行为可能涉及生产、销售伪劣产品罪和非法经营罪,由于按想象竞合从一重罪处罚比较的是两个罪名主刑的轻重,并不考虑罚金刑的幅度,可能发生刑事罚金惩治力度不足的问题^[8]。此外,美国惩罚性赔偿制度旨在建立一种“私人检察官机制”,激励原告像检察官一样保护公共利益、惩戒被告,并在补偿性赔偿有效诉因下附随提出^[9]。我国在民事责任制度引入惩罚性赔偿时,同样秉持惩罚性赔偿金应当在当事人提出补偿性赔偿金的基础上附随提出的理念。因此,有学者提出公益侵权惩罚性赔偿应当定位为一项以“完全赔偿”为原则的损害填补制度^[10]。食药安全民事公益诉讼惩罚性赔偿可以折抵部分无法进行量化的损害修复与赔偿费用,弥补直接计算赔偿数额难以达到的完全赔偿,也具有补足赔偿的功能。

质言之,民事公益诉讼惩罚性赔偿的根本定位是公益损害赔偿金中超过补偿公共利益实际损害范围的额外赔偿。这决定了食药安全民事公益诉讼惩罚性赔偿具有独立维护公共利益的功能价值:一方面,“惩罚性”是描述其在补偿公益损害之外主张额外赔偿金以惩戒恶意侵权人的食药安全公益侵权预防功能,表明其不同于刑事罚金在公法意义上的纯粹惩罚性,是一种兼具赔偿与预防食药安全公益损害的财产责任;另一方面,“公益诉讼”同时定位了其保护的对象与途径,体现出食药安全公益诉讼惩罚性赔偿相较于私益诉讼中惩罚性赔偿的特殊性。

(二)惩罚性赔偿在民事公益诉讼中的适用空间

检察机关在食药安全民事公益诉讼中提出惩罚性赔偿,既是履行法律监督职能,也是作为公益代表人维护社会公共利益,体现了检察机关公益诉讼职权与惩罚性赔偿请求权的耦合。在食药安全刑事案件中,少数紧急突发案件的受害消费者明确,可通过私益诉讼提出惩罚性赔偿请求。多数缓慢频发案件中不符合食药安全标准的产品危害具有潜在性、长期性和广泛性,不仅会导致不特定众多消费者合法权益被侵害,也使食品药品生产交易公共秩序和管理秩序处于受损状态。当私益损害伴随公益损害时,在私益诉讼提供的惩罚性赔偿请求权外,另设公益诉讼惩罚性赔偿请求权有利于在“过罚相当”的基础上发挥惩罚与威慑功能^[11]。食药安全民事公益诉讼惩罚性赔偿独立维护公共利益的功能价值决定了立法有必要为其确定适用空间。

然而,梳理我国食药安全公益诉讼惩罚性赔偿的相关规定可以发现,当前检察机关在食药安全民事公益诉讼中提起惩罚性赔偿请求并没有直接的法律依据,民事公益诉讼惩罚性赔偿的适用缺乏立法支持。我国《民法典》第1207条、《食品安全法》第148条、《药品管理法》第144条和《消费者权益保护法》第55条规定的惩罚性赔偿请求权主体限于私益诉讼的“消费者”和“受害者”。《最高人民法院关于审理食品药品惩罚性赔偿纠纷案件适用法律若干问题的解释》(法释[2024]9号)虽然强化了购买者的惩罚性赔偿请求权,但是对于民事公益诉讼惩罚性赔偿仍然持审慎保留的态度。我国《民事诉讼法》第58条第2款虽然明确规定人民

检察院针对食药安全领域侵害众多消费者合法权益等损害社会公共利益的行为可以提起公益诉讼,但是没有直接规定在公益诉讼中可以提出惩罚性赔偿的诉请。《人民检察院公益诉讼办案规则》(高检发释字〔2021〕2号)和《最高人民法院关于审理食品药品纠纷案件适用法律若干问题的规定》(法释〔2021〕17号)提供了通过扩张解释实现检察机关“借道”私益诉讼惩罚性赔偿制度在公益诉讼中提出惩罚性赔偿金的实践操作路径。这决定了检察机关在食药安全民事公益诉讼中提出惩罚性赔偿请求依托的仍是受害消费者的惩罚性赔偿请求权,只有个别诉讼或代表人诉讼等诉讼中消费者或消费者协会等社会组织提出惩罚性赔偿不具期待可能性时,检察机关才能作为公益代表人提出惩罚性赔偿。

相较于立法直接规定食药安全公益诉讼惩罚性赔偿请求权,司法解释的“借道”方案尽管具备可行性,但不是正式立法形成的法律渊源,存在超越释法权限设定本应由立法确定惩罚性赔偿的正当性不足风险,提供的食药安全民事公益诉讼惩罚性赔偿适用空间也相对有限。检察公益诉讼立法赋予检察机关食药安全民事公益诉讼惩罚性赔偿请求权不仅让“私人检察官机制”回归到检察权行使的轨道,解除当前检察机关公益诉讼职权履行限于停止侵害、排除妨碍、消除危险等防御性请求权的桎梏,也依托检察权将败诉风险、时间成本和诉讼费用等公益保护成本内部化,避免食药安全领域“公地悲剧”的发生。

二、食药安全民事公益诉讼惩罚性赔偿的构成要件

当前,惩罚性赔偿的补偿和预防目的未被清晰严格地划分在不同部门法中,损害利益属性与法律责任类型之间也未能就责任构成与裁量标准形成明确的双向映射关系。这就需要在刑民二分法律责任一阶维度进行赔偿“分置”基础上,从公益侵权与私益侵权界别的二阶维度,实现惩罚性赔偿金中惩戒、预防的“罚”与补偿、恢复的“赔”在功能上“分置”。在检察公益诉讼立法中,基于惩罚性赔偿的法定性和检察机关提起食药安全民事公益诉讼的补位性,应当明确食药安全民事公益诉讼惩罚性赔偿请求权行使的实体构成要件和诉前公告程序。

(一)实体构成要件

规范主义视角下,公益诉讼与私益诉讼的惩罚性赔偿均属于具有惩戒威慑功能的赔偿责任,在实体法上具有一致的规范构造,包括违法行为、主观过错、损害结果与因果关系四个构成要件。但是,公益与私益在保护范围和保护途径方面的差异决定了民事公益诉讼惩罚性赔偿构成要件的规范内容有其特殊之处。在食药安全领域,公益诉讼与私益诉讼的惩罚性赔偿构成要件中最关键的区分点就在于损害结果要件。消费者个人因食品药品不符合安全标准所受的私益损害,大多是通过当前检验水平足以明确计量的、即时的人身财产损害。比较而言,食药安全领域公共利益的损害不仅包括不特定多数消费者的人身财产损害(众人私益的损害),也包括社会经济价值从消费者群体向经营者转移的经济损失,公众生命健康和公共秩序破坏造成的社会财富总量减少或重大不良社会影响(社会公共利益的损害)。这些损害虽然有可以计量的部分,但主要是难以计量的、未来的长期损害。

司法实践中,基于防止滥用惩罚性赔偿及损害可测度性,消费者受到一定损失在司法裁判中被视为认定损害结果的重要因素^[12],以具备可测度性的即时纯经济性损害作为裁量惩罚性赔偿的基准^[13]。这难以涵括全部的公共利益损害,并不完全符合惩罚性赔偿“用于惩罚和威慑”的规范定位,造成惩罚性赔偿在食药安全领域公共利益保护方面“赔偿”覆盖不全且“惩罚”力度不足的问题。立法确定食药安全民事公益诉讼惩罚性赔偿的构成要件时,应当强调以造成社会公共利益严重损害或者其他重大不良社会影响为损害结果要件。这也有利于检察机关在提起食药安全刑事附带民事公益诉讼时,保持犯罪后果与损害后果的基本一致。

在实体法上,公益与私益惩罚性赔偿责任的异质同构性决定了其应当具备如下构成要件:一是违法行

为人主观上具备实质恶意,重点考察生产经营者的主观恶性。这既是惩罚性赔偿制度自身要求行为人的主观状态应当具备高度可苛责性决定的,也符合当前食药安全法律规范确立的“明知”标准以及刑法对相关罪名以“故意”为主观要件的规定。民事公益诉讼惩罚性赔偿并非仅是对损害的填补,也是对违法行为人主观恶性的惩罚,因而需要区分故意和过失,只有故意行为才有惩罚性赔偿的必要。二是违法行为人做出了扰乱正常食药生产经营秩序、严重损害社会公益的欺诈行为。由于公益诉讼相较于私益诉讼保护范围更广、惩罚性赔偿相较于补偿性赔偿责任更严苛,违法行为应当从严把握,限于生产经营者欺诈行为。美国侵权法第二次重述第908条第1款在界定惩罚性赔偿责任时,明确类似于犯罪的严重不法行为是该责任的必备构成条件^[14]。三是造成食药安全公共利益损害的结果,而损害后果的认定如上文所述应当强调其中的社会公共利益损害。四是违法行为与损害结果之间具备因果关系。根据侵权法原理,因果关系判定应当采取注重“条件性”和“相当性”的相当因果关系标准。

(二)诉前公告程序

功能主义视角下,在民事公益诉讼中通过私法操作实现公法责任,要求程序法上注重公益诉讼惩罚性赔偿与私益诉讼惩罚性赔偿之间的协调。在社会公共利益与消费者私益同时受到损害时,检察机关提起公益诉讼应当恪守谦抑性,防止因检察机关率先提出公益诉讼惩罚性赔偿导致消费者协会或消费者个体难以行使诉权主张惩罚性赔偿的情况发生。诉前公告程序作为一种避免公益诉讼中起诉权行使摩擦的程序机制,可以用于协调公益诉讼惩罚性赔偿提出过程中私益诉讼惩罚性赔偿与公益诉讼惩罚性赔偿之间、检察机关与其他适格原告提出公益诉讼惩罚性赔偿之间可能存在的冲突。

当前检察机关提起民事公益诉讼面临诉前公告程序不规范及存废争议困境。支持保留者认为,诉前公告程序以保障参与性为原则,可以有效保障其他适格原告的民事公益诉讼权^[15];主张取消者则认为,诉前公告程序在实践中与实体请求权的关系较为疏离,有损诉讼效率^[16],不利于充分和及时收集证据等^[17]。实践中,诉前程序在筛选案件、节省司法资源方面的作用越来越重要,检察公益诉讼立法有必要规定检察机关在提起民事公益诉讼前,应依法公告。鉴于食药安全公益侵权影响范围具有广泛性和不确定性,检察机关可以根据案件类型采取不同的公告方式:若影响范围在辖区范围内,则可以采取直接催告的方式,催告辖区内法定机关组织在合理期限内起诉^[18];若影响范围超出检察机关辖区,则可采取10日或15日的诉前公告期限。

三、食药安全民事公益诉讼惩罚性赔偿的裁量标准

相较于私益诉讼,民事公益诉讼惩罚性赔偿金的数额确定具有公共利益损害难以准确计算和起诉人并未遭受直接损害两个方面的特殊性。检察公益诉讼立法在规定食药安全民事公益诉讼惩罚性赔偿金的数额量定时,应当着力解决惩罚性赔偿金基数和倍数确定的双重难题。

(一)裁量方案选择

司法实践中,检察机关为规避公共利益损害计算难题,均以价款为基数,形成了“销售价款十倍”和“购买价款三倍”两种基本方案,如在(2023)浙03民初1122号民事判决书中法院认为检察院提起的销售价款的十倍赔偿于法有据,在(2020)川0802刑初121号判决书中法院认为购买价款三倍的惩罚性赔偿金更为合理。其中的实践逻辑在于前者近似于消费者群体为购买食品药品所支付的价款之和,而后者近似于消费者群体所受财产损失之和,如此计算惩罚性赔偿金符合《最高人民法院关于审理食品药品纠纷案件适用法律若干问题的规定》(法释[2013]28号)第17条第2款确定的参照适用规则。但是,这两种基本方案裁量的惩罚性赔偿金数额可能相差悬殊,如何确定惩罚性赔偿的基数和倍数仍然存在较大争议。尽管部分司法机关运用自由裁量权对惩罚性赔偿数额予以酌情调整,但类案不类处、同案不同判的现象反映出的裁量标准不明确、法律适用随意问题,不仅有碍公共利益的维护,也有损于司法公信力。当前惩罚性赔偿的“赔罚比率

(惩罚性赔偿与刑事罚金的比值)”存在波动过大的现状和判而难执的“空判”问题^[19],难以兼顾惩罚性赔偿金裁量的可期待性与灵活性要求。

惩罚性赔偿金需以责任构成为基础确定裁量标准,主要采取基数倍数法和限定最高数额法^[20]。目前食药安全民事公益诉讼惩罚性赔偿的请求权基础源于私益惩罚性赔偿责任条款,遵循“设置参考标准,于参考标准之上加倍惩处,并规定最低限额”的计算模式^[21]。公益惩罚性赔偿金责任构成的特殊性决定了其裁量标准应当较私益诉讼中的惩罚性赔偿金有所调整。可取的方案是在比例原则指引下,采取“赔偿基准确定+比例原则裁量”模式,以销售金额的若干倍数为最高上限,综合考虑犯罪情节、财产状况、危害程度、行政处罚与刑事责任等相关因素确定惩罚性赔偿金额^[22]。该方案有两点优势:一是明确以销售金额作为裁量基数,既能涵盖公益损害范围,也避免调查取证困难;二是将财产状况、刑事责任两项具有争议性的因素作为“内部因素”而非“外部因素”纳入计算体系。一方面,考虑违法行为人支付能力,防止倍数过高造成“多而不能”的惩罚失效或者倍数过低造成“少而不力”的惩罚低效;另一方面,在计算方法上实现赔罚“分置”,避免“抵扣”计算方法可能造成的惩罚性赔偿金定位混乱。

(二)计算方法确定

参考食药消费私益惩罚性赔偿的规定,食药安全民事公益诉讼惩罚性赔偿金的裁量标准可以表达为“ $PD=a*SA$ ”。其中,PD表示惩罚性赔偿金,SA为销售金额,a为综合考虑相关因素形成的倍数。确定倍数a是确立惩罚性赔偿金裁量标准的关键。

一是倍数的必要考量因素。基于惩罚性赔偿请求权的行使要件,倍数的必要考量因素有三个类型:其一,线性正相关因素,包括欺诈行为的实质恶意程度及其损害结果的严重程度,分别对应刑事诉讼犯罪情节及危害程度。其中,实质恶意程度根据主观方面分为直接故意、间接故意、重大过失三种状态,损害结果的严重程度可以销售金额对公共利益损害的涵盖程度衡量。其二,线性负相关因素,即违法行为人已承担刑事或行政处罚等公法责任的情况,集中体现为刑事罚金的数额。以赔罚“分置”为前提,二者在惩罚功能上的交叠决定了在保持惩罚性财产责任总量不变的情况下,违法行为人承担的刑事罚金与惩罚性赔偿金在数额上存在反变关系,前者数额越大则后者的数额应当越小。其三,非线性相关因素,即违法行为人承担责任的能力,主要以违法行为人的财产状况衡量。在违法行为人承担责任的能力范围内,惩罚性赔偿金数额越大惩罚效果越强。然而,超出违法行为人承担责任能力范围的惩罚性赔偿金难以产生更强的惩罚效果,甚至可能导致违法行为人产生麻木心态或陷入经济困境,反而削弱惩罚效果。只有考虑违法行为人的财产状况是否足够用于承担惩罚性赔偿金,才能达到最佳的制裁效果。

二是赔罚比率的限制性要求。无论是国内立法还是比较法上,惩罚性赔偿金实质上都遵循比例原则,将赔罚比率控制在一定范围内。比较法上,惩罚性赔偿金与补偿性赔偿金的比率基本不超过个位数^[23]。美国联邦最高法院在State Farm案中明确该比率不超过九倍^[24],英国则控制在三倍^[25];法国认为惩罚性赔偿明显与实际损害(即补偿性赔偿的范围)不符则属违反公共政策^[26]。我国则确定了“销售价款十倍”或“购买价款三倍”的惩罚性赔偿限制。实践中,检察机关主要以销售价款为基数在其一至十倍之间浮动酌定^[27],但是缺乏明确、科学的裁量依据。从赔罚“分置”而“衔接”的角度,赔罚比率应当进行二阶限制:第一阶限制是将惩罚性赔偿金与补偿性赔偿金的比率控制在一倍以上三倍以内,理由在于公益损害相较于私益损害基数较大,基于完全赔偿原则的补偿性赔偿金额较高,若倍数上限过高则可能造成“空判”问题;第二阶限制是将惩罚性赔偿金与刑事罚金的比率控制在二倍范围内,理由在于刑事罚金本身已经在刑法上实施了较重的财产性惩罚,若惩罚性赔偿超出刑事罚金过多则会造成过罚失当,不利于其发挥公益保护功能。

三是计算惩罚性赔偿金的基本方法。在检察公益诉讼立法配套的司法解释或者办案规则中,应当以私益惩罚性赔偿金的计算方法为模板,结合刑事罚金规范化裁量的相关规定,确定倍数计算方法。在完全赔偿原则下,公共利益的补偿性赔偿金额应当与销售金额SA保持一致,因而倍数a可以根据各影响因素与

销售金额的关系确定取值的参考范围(见表1),并通过公式 $a=a_1+a_2-a_3+a_4$ 确定。其中,正相关因素取值方向为正,负相关因素取值方向为负,而作为非线性相关因素的违法行为人承担责任的能力在裁量范围内应当保持其正相关关系,故取值方向也为正。在赔罚比率的限制性要求下,该计算方法可以将食药安全民事公益诉讼的惩罚性赔偿金额控制在合理范围内,避免惩罚性赔偿畸轻或畸重的问题。

表1 食药安全民事公益诉讼中倍数取值的影响因素

系数	影响因素	取值的参考标准	取值方向	取值范围
a_1	欺诈行为的实质恶意程度	私益惩罚性赔偿的惩罚性赔偿金额裁量系数	正向	一倍以上三倍以下
a_2	损害公共利益的严重程度	销售金额对公共利益损害的涵盖程度	正向	一倍以上二倍以下
a_3	已经承担公法责任的情况	销售金额与刑事罚金的比值	负向	一倍以上五倍以下
a_4	承担责任的能力	销售金额与违法行为人财产的比值	正向	一倍以上三倍以下

四是惩罚性赔偿与刑事罚金裁量的协同。检察机关提起的食药安全刑事附带民事公益诉讼案件是食药安全领域内民事公益诉讼与刑事犯罪交叉案件的典型代表。在这类民刑交叉案件中,如何在裁量惩罚性赔偿过程中实现赔罚“分置”前提下的协同,实质上是确定民、刑两种性质的财产型责任审理裁判的司法规则。根据当前学界反思先刑后民司法规则绝对化的主流观点,民刑交叉在狭义上指竞合型民刑交叉,可以分两种类型处理:就排斥类型而言,犯罪与民事法律关系互斥,审理裁判应当先刑后民;就并存类型而言,犯罪与民事不法行为可以并存且各自评价,审理裁判可以不受先刑后民规则的限制,采取民刑并行或先民后刑的审理裁判方式^[28]。显然,食药安全领域内民事公益诉讼与刑事犯罪交叉案件属于并存类型,惩罚性赔偿与刑事罚金的裁量可以并行也可以有先后之分。司法实践中,法院基本上采取先刑后民的审理裁判方式,先确定刑事罚金数额再裁量惩罚性赔偿。鉴于刑事罚金的裁量相较于惩罚性赔偿更为严格、规范,宜先确定刑事罚金数额,然后以其为考量因素裁量惩罚性赔偿,实现二者裁量的协同。

四、食药安全民事公益诉讼惩罚性赔偿的管理使用

在私益诉讼中,消费者作为食品药品侵权行为的直接受害者,对所得惩罚性赔偿当然地享有所有权和处分权。但在公益诉讼中,检察机关作为公益诉讼起诉人是基于法律的规定,对所得惩罚性赔偿并无处分权,惩罚性赔偿最终去向何处法律规定不明确。最高检等七部门印发的《探索建立食品安全民事公益诉讼惩罚性赔偿制度座谈会会议纪要》(以下简称《会议纪要》)中提出“探索把惩罚性赔偿纳入专项公益基金账户统一管理”,仅具有倡议性,缺乏强制约束力和操作性规则。司法实践中,对食药安全民事公益诉讼惩罚性赔偿的管理使用的判决类型与条目众多,随意性较大,如上缴国库、交财政专用账户、由检察院代管、直接支付至法院执行专户、纳入本地区公益基金依法管理等等(见表2)。立法应当构建统一的食药安全民事公益诉讼惩罚性赔偿的管理使用机制,确保惩罚性赔偿的规范管理与合理使用。

表2 惩罚性赔偿管理与使用的司法裁判

案号	惩罚性赔偿管理与使用的裁判内容
(2023)甘01民初186号	由检察院代领后上缴国库
(2023)浙03民初1122号	由检察院受领,交财政专用账户
(2021)沪03民初806号	由检察院代管,专项用于消费者公共权益保护
(2023)苏02民初54号	付至法院执行案款专户
(2020)苏0723刑初36号	纳入当地公益基金依法管理
(2020)浙11刑终167号	法院发布公告,消费者向消费者委员会申请参与损害赔偿金的分配

(一)纳入专项公益基金账户统一管理

理论上,学界认为公益诉讼惩罚性赔偿金的归属主要可以采取上缴国库^[29]、交财政专项资金账户^[30]、在消费者协会或基金会设立专项账户^[31]三种方式。比较而言,上缴国库模式会使惩罚性赔偿金与行政罚款、刑事罚金的性质定位混淆,财产发生混同,改变惩罚性赔偿金的用途与功能。交财政专项资金账户实质上也是将惩罚性赔偿金视为一种国家财产,难以与当前惩罚性赔偿的私法构造相协调,存在专项资金账户开设与管理繁琐、向受害消费者发放补偿困难的问题,与食药安全民事公益诉讼维护社会公益的目的南辕北辙。《会议纪要》已经指出:“应坚持用之于公益的原则,各地可以探索把惩罚性赔偿金纳入专项公益基金账户统一管理,依法统筹用于消费者合法权益保护。”公益基金会模式能够确保惩罚性赔偿金专用于社会公益,并且可以探索通过投资使惩罚性赔偿金保值增值。

如何确定惩罚性赔偿金额中赔付比率的适当范围仍然有赖于公共政策与司法经验。检察公益诉讼中惩罚性赔偿金财产权属于社会公益享有者组成的共同体,同时也需要对食药侵权行为未获赔偿的受害对象给予一定程度的分配。比较法上,美国数额分享制度将原告获得的惩罚性赔偿金扣除一定数额上缴给州政府,或不加区分地收归至州政府设立的基金或国库用于建设公益事业,或纳入补偿受害人的专项基金^[32]。巴西公益诉讼实践中则将惩罚性赔偿金的一部分纳入食药专项公益基金账户,另一部分专用于补偿受害消费者^[33]。尽管域外制度与我国具有不同执法基础,但其对于分配正义的阐释、对社会效益的追求及多元化的惩罚性赔偿金管理方式仍有共通之处。

(二)明确专项公益基金的管理使用规则

在制定食品药品专项公益基金管理使用规则时,应当重点规定基金用途、基金管理与监督机制等内容。在基金用途方面,明确食药安全公益用途和补偿受害消费者之间的比例,可将60%的资金用于保障食药安全公益事业,40%的资金用于补偿消费者,并引入准备金制度确保有效运转。在基金管理方面,坚持收支两条线,并完善受害消费者申报求偿制度。面向大规模食品安全损害,国家承担的是补偿而非赔偿的公共职能^[34]。由基金管理委员会在确认惩罚性赔偿金已到账后发布补偿公告,告知在食药公益损害案件中因客观原因无法再通过私益诉讼途径获得赔偿的受害消费者。在消费者提供身份证明材料、实际受损情况与消费证明主动申报后,由基金管理委员会审核通过后,向其分配补偿性赔偿金。考虑到私益诉讼已提供补偿性赔偿救济途径和惩罚性赔偿激励机制,为避免“搭便车”现象,对未获赔偿的受害消费者只给予体现赔偿填补损害本质功能的补偿。在监督机制方面,形成检察机关主导的食品药品专项公益基金账户监督机制,建立信息公开制度,畅通社会公众投诉建议渠道。

五、结论与建议

在总结司法经验基础上,推进检察公益诉讼专项立法,为检察机关在食药安全民事公益诉讼中提出惩罚性赔偿提供制度支撑,已成为理论共识和立法趋向。基于上述分析,检察公益诉讼立法可以从设定请求权基础、明确裁量标准、建立管理使用机制三个方面优化完善食药安全民事公益诉讼惩罚性赔偿规则。具体建议如下:

第一,设定检察机关提出民事公益诉讼惩罚性赔偿的请求权基础。检察公益诉讼法在“提起诉讼”部分,除列举检察机关在民事公益诉讼中可以提出的停止侵害、排除妨碍等防御性请求权外,有必要增加一款专门规定:

对严重破坏社会公共秩序,造成社会公共利益严重损害或者其他重大不良社会影响的,人民检察院可以提出惩罚性赔偿的诉讼请求。

检察公益诉讼法在“提起诉讼”部分,还应当对提出民事公益诉讼惩罚性赔偿的诉前公告程序作出规定,以保持与《民事诉讼法》第58条第2款规定的一致性。鉴于诉前公告程序在民事公益诉讼中具有普遍适用性,而公告方式和公告期间可能因案件类型不同而有所差异,其具体内容可以参考相关司法解释作如下表述:

人民检察院拟提起民事公益诉讼的,应当依法公告。

人民检察院办理食品药品安全领域侵害众多消费者合法权益等损害社会公共利益的民事公益诉讼案件,公告期间为十五日。

案件影响范围在人民检察院辖区范围内的,人民检察院也可以直接催告辖区内的法律规定的机关和有关组织在合理期限内提起民事公益诉讼。

公告期满或经催告在合理期限内,法律规定的机关和有关组织不提起诉讼的,人民检察院可以向人民法院提起民事公益诉讼。

第二,明确食药安全民事公益诉讼惩罚性赔偿的裁量标准,确定惩罚性赔偿金与刑事罚金不抵扣规则。检察公益诉讼法可以规定:

生产不符合安全标准的食品、假药、劣药,或者明知是不符合安全标准的食品、假药、劣药仍然销售、使用的,人民检察院可以请求销售价款一倍以上三倍以下的惩罚性赔偿。

惩罚性赔偿的数额应当综合考虑被告欺诈行为的实质恶意程度、损害公共利益的严重程度、已经承担公法责任的情况、承担责任的能力等因素确定。

第三,建立食药安全民事公益诉讼惩罚性赔偿的管理与使用机制,设立专项公益基金账户统一管理的规则。专项公益基金可以由检察机关委托消费者协会设立基金会,指定社会公众为受益人,明确该惩罚性赔偿主要用于维护食药安全社会公益与补偿严重受害消费者。立法可以简要表述为:

民事公益诉讼惩罚性赔偿应当坚持用于公益的原则,纳入专项公益基金账户统一管理。

对于食品药品专项公益基金的管理与使用,可以纳入公益诉讼立法,也可以交由行政立法或者司法解释规定,其核心条款可以做如下设计:

食品药品公益基金应当依法用于下列事项:

- (一)提起食品药品安全民事公益诉讼的诉讼费以及调查取证、鉴定评估、律师代理等相关费用支出;
- (二)补偿严重受害消费者;
- (三)生效法律文书明确用途的相关支出;
- (四)其他食品药品安全公益活动支出。

参考文献:

- [1] 孙佑海,张净雪.检察公益诉讼专门立法的理论基础和法律框架[J].国家检察官学院学报,2023(3):73-88.
- [2] 徐聪颖.知识产权惩罚性赔偿的功能认知与效用选择——从我国商标权领域的司法判赔实践说起[J].湖北社会科学,2018(7):145-158.
- [3] 黄文艺,范振国.公共利益内涵的法哲学界定[J].南京社会科学,2010(9):108-113.
- [4] 王景斌.论公共利益之界定——一个公法学基础性范畴的法理学分析[J].法制与社会发展,2005(1):129-137.
- [5] 王慧.环境民事公益诉讼的司法执行功能及其实现[J].中外法学,2022(6):1503-1522.
- [6] KIRGIS P F. The Constitutionality of State Allocation of Punitive Damage Awards[J]. Wash. & Lee L. Rev, 1993(50):843.
- [7] GLOVER J M. The Structural Role of Private Enforcement Mechanism in Public Law[J]. Wm. & Mary L. Rev, 2011(53):1137.
- [8] 杨会新,王富世.公益诉讼惩罚性赔偿责任的体系定位[J].苏州大学学报(哲学社会科学版),2024(3):73-85.

- [9] 朱广新.美国惩罚性赔偿制度探究[J].比较法研究,2022(3):152-168.
- [10] 刘超.《民法典》环境侵权惩罚性赔偿制度之功能剖辨[J].政法论丛,2022(1):86-96.
- [11] 杨会新.公益诉讼惩罚性赔偿问题研究[J].比较法研究,2021(4):115-127.
- [12] 郭雪慧.食品药品安全民事公益诉讼惩罚性赔偿制度研究[J].浙江大学学报(人文社会科学版),2023(8):85-100.
- [13] 刘水林.消费者公益诉讼中的惩罚性赔偿问题[J].法学,2019(8):62-74.
- [14] 朱广新.惩罚性赔偿制度的演进与适用[J].中国社会科学,2014(3):104-124.
- [15] 杨雅妮.刑事附带民事公益诉讼诉前程序研究[J].青海社会科学,2019(6):180-187.
- [16] 石晓波,梅傲寒.检察机关提起刑事附带民事公益诉讼制度的检视与完善[J].政法论丛,2019(6):27-36.
- [17] 汤维建.刑事附带民事公益诉讼研究[J].上海政法学院学报(法治论丛),2022(1):28-43.
- [18] 王海军.检察民事公益诉讼“等外”领域的规范拓展及保障机制[J].政法论坛,2023(6):39-49.
- [19] 金晓伟,冷思伦.刑事附带民事公益诉讼中的惩罚性赔偿制度完善研究——从危害食品安全领域的576份裁判文书切入[J].中国人民公安大学学报(社会科学版),2023(2):47-60.
- [20] 王世进,夏虹.论环境侵权惩罚性赔偿制度的法律适用[J].湖北经济学院学报,2021(2):110-116.
- [21] 张旭东,郑烽.消费民事公益诉讼中惩罚性赔偿的规范化适用研究——从广东省消费者委员会的惩罚性赔偿系列公益诉讼案件出发[J].学术探索,2019(11):120-129.
- [22] 聂圣,袁佳煜.论食药安全刑附民公益诉讼惩罚性赔偿的法律适用——赔罚关系视角下的代表性案例分析[J].湖北警官学院学报,2024(4):114-124.
- [23] BERCH J J. The Need for Enforcement of US Punitive Damages awards by the European Union[J]. Minn. J. Int'l L, 2010(19):55.
- [24] JOHNSON V R. Punitive Damages, Chinese Tort Law, and the American experience[J]. Frontiers of Law in China, 2014(3):9.
- [25] GOTANDA J Y. Punitive Damages: A Comparative Analysis[J]. Colum. J. Transnat'l L, 2003(42):391.
- [26] JANKE B W, LICARI F X. Enforcing Punitive Damage awards in France after Fountaine Pajot[J]. The American Journal of Comparative Law, 2012(3):775-804.
- [27] 武文浩.论惩罚性赔偿制度在食品药品安全领域检察公益诉讼中的适用[J].河南财经政法大学学报,2022(5):158-166.
- [28] 陈兴良.刑民交叉案件审理的司法规则——实体法与程序法的双重考察[J].中国刑事法杂志,2024(2):3-17.
- [29] 黄忠顺.检察机关提起惩罚性赔偿消费公益诉讼的自由裁量问题研究[J].中州学刊,2022(9):67-74.
- [30] 郑少华,王慧.环境侵权惩罚性赔偿的司法适用[J].上海大学学报(社会科学版),2022(3):1-16.
- [31] 高志宏.行政公益诉讼中检察机关的角色定位与职能重构[J].南京大学学报(哲学·人文科学·社会科学),2023(5):85-93.
- [32] 高旭.消费公益诉讼惩罚性赔偿金的归属与分配——基于分配正义理念的跨法域研究[J].法学,2023(12):122-139.
- [33] 李喆,刘明明.食品安全民事公益诉讼惩罚性赔偿的司法样态研究[J].中国食品药品监管,2022(11):100-108.
- [34] 刘春一.大规模食品安全损害法律救济的实践审思与体系重塑——基于公私协力的进路[J].湖南师范大学社会科学学报,2023(6):134-144.

(责任编辑:何 飞)