

食品药品安全民事公益诉讼惩罚性赔偿的适用研究

王子怡

宿州市埇桥区人民检察院，安徽省宿州市，234000；

摘要：近年来，食品药品安全问题层出不穷，检察机关已逐渐发展为食品药品安全民事公益诉讼范畴内的主导力量。作为社会公共利益的代表主体，其提出惩罚性赔偿主张具有现实合理性，但在该类诉讼中，检察机关提起惩罚性赔偿的主体资格问题，目前仍存在立法层面的模糊之处，惩罚性赔偿金的计算标准及使用管理还有待规范。为搭建完备的食品药品安全民事公益诉讼惩罚性赔偿机制，需进一步厘清检察机关提起此类诉讼惩罚性赔偿的主体适格性，同时明确赔偿金额的核定方式、权属划分及管理规范。

关键词：主体资格；计算标准；使用管理

DOI：10.69979/3029-2700.26.02.064

1 检察机关惩罚性赔偿请求权主体资格不明确

《中华人民共和国食品安全法》（以下简称《食品安全法》）第 148 条第 2 款以及《中华人民共和国消费者权益保护法》第 55 条第 1 款均有明文规范，消费者有权向生产、销售不符合食品药品安全标准产品的责任主体主张损失赔偿，同时可要求对方支付价款十倍或损失三倍的赔偿金，前述法律条文清晰划定了惩罚性赔偿请求权的行使主体范围，即该权利的享有者为消费者群体。但在实践中，由于受害消费者普遍缺乏相应识别能力，且存在损失金额较小、证据收集难度大、维权诉讼成本偏高等现实因素，单个消费者的维权过程往往面临诸多阻碍。司法实践中，多地检察机关已在食药安全民事公益诉讼中尝试提出惩罚性赔偿诉求，相关判决虽在个案层面实现了惩戒违法者的效果，但因缺乏统一的立法授权与裁判标准，不同地区法院对检察机关的诉求支持度存在明显差异，部分判决甚至以主体不适格为由驳回诉求，这一现象直接导致公益诉讼惩罚性赔偿制度的适用陷入“同案不同判”的困境。针对这一法律适用情形，在检察公益诉讼制度全面落地实施的起步阶段，最高人民检察院就印发了《关于加大食药领域公益诉讼案件办理力度的通知》，该文件明确提及“针对食药领域的民事公益诉讼案件，可探索提出惩罚性赔偿的诉讼请求，借此提升违法行为人的违法成本”。^[1]伴随检察机关公益诉讼工作覆盖范围的持续拓展，公益保护工作所取得的成效愈发显著，在食品药品安全民事公益诉讼范畴内引入惩罚性赔偿制度，已然成为司法实务界的普遍共识。但从理论层面上来说，有关检察机关所提出的

惩罚性赔偿请求权的法律性质，迄今为止依存在争议；检察机关在食品药品安全民事公益诉讼中提出惩罚性赔偿诉求，缺乏明确的立法支撑，现行相关法律法规并未直接赋予其该项诉讼权利。

2 惩罚性赔偿金计算标准不当

2.1 计算标准不明确

在公益诉讼的司法实践过程中，检察机关常常依据《食品安全法》第 148 条第 2 款的相关规定，提出判令责任方支付十倍惩罚性赔偿金的诉讼主张。该类赔偿金的计算标准在实践中呈现出多元化特征，主要可归纳为三种类型：其一，以商品销售价格作为计算基数，再乘以十倍系数得出赔偿数额，此种计算方式在司法实务中应用较为普遍；其二，以受害人实际遭受的损失或者侵权人违法获得的利益作为计算基数，部分学者认为，《中华人民共和国民法典》第 1182 条作出如下规定，若行为人因侵害他人人身权益造成财产损失的，应当按照被侵权人的实际损失数额或者侵权人因此所获利益金额进行赔偿。^[2]其三，司法实践中存在以尚未进入流通环节的问题商品批发价格作为惩罚性赔偿计算基数的情形，例如广州市人民检察院办理的一起消费民事公益诉讼案件，便是将该类商品的批发价格作为依据来确定惩罚性赔偿的具体金额。^[3]

2.2 考量因素缺失

当前惩罚性赔偿金计算多采用固定的 10 倍或 3 倍系数标准，司法机关仅需依据该系数即可确定赔偿数额，无需额外考量其他相关因素，这一做法极易导致赔

偿金额与实际严重脱节,出现过高或过低的不合理情形。此种计算模式虽能简化裁判流程、提升案件办理效率,但大幅限制了法院的自由裁量空间,使得惩罚力度容易走向极端化,与实质意义上的公平正义原则背道而驰。食品药品安全民事公益诉讼中的惩罚性赔偿制度,其核心宗旨在于对相关违法行为实施惩戒、形成强有力的法律威慑,进而预防损害社会公共利益的行为再度发生。因此,在确定赔偿数额时,除需核算侵权人的违法所得外,还应综合考量公共利益受损程度、侵权人责任承担能力等实际因素。从司法实践来看,不少法院在裁判过程中会结合实际情况对赔偿系数作出适当调整,以此体现惩罚性赔偿的谦抑性原则,但对于具体应纳入哪些考量因素,各地法院尚未形成统一标准,这必然会引发同类案件裁判结果不一致的现象。

3 惩罚性赔偿金的归属与管理不当

惩罚性赔偿金执行到位后如何处置,由于没有统一规定,各地做法各有不同。实践中,不同法院对惩罚性赔偿金的处理方式存在差异:部分法院会将该笔赔偿金上缴国家财政,另有部分法院则将其存入检察机关设立的专门账户进行管理,由检察机关给受损的消费者发放赔偿金,还有的法院会把惩罚性赔偿金放入特定的消费者协会公益基金账户,但在一些尚未建立专门消费者公益基金的地区,惩罚性赔偿金通常会最终上缴国库。然而,上缴国库的做法是不太恰当的,毕竟民事公益诉讼的第一属性为公益性,将惩罚性赔偿金上缴国库的处理方式,本质上与行政罚款具有相似性,难以切实达成对受损社会公共利益的有效救济目标。公益诉讼惩罚性赔偿的功能具有双重性:一方面,其设立旨在维护社会公共利益,因此部分赔偿金应归属于社会公共领域,用于公共利益的修复与保护;另一方面,该赔偿金兼具对受害消费者的补偿功能与权利救济激励作用,故另一部分应分配给权益受损的消费者。若将全部惩罚性赔偿金上缴国库,难以确保该笔资金被高效用于公共利益维护,可能引发社会公众的不满情绪;而将赔偿金交由检察机关管理同样存在不妥,因为检察机关作为公权力行使机关,其对赔偿金的管理行为可能引发公众对其提起公益诉讼动机的质疑。

4 食品药品安全民事公益诉讼惩罚性赔偿制度规范化路径

4.1 完善法律法规,统一裁判路径

根据《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解释》第15条,消费者对于生产或销售明知不符合安全标准食品的行为,有权提出惩罚性赔偿请求。该司法解释第17条进一步指出,若法定机关及相关社会组织依法提起公益诉讼,可参照适用前述规定。同时,《人民检察院公益诉讼办案规则》第98条亦明确规定,检察机关在诉讼中可以请求法院判决被告承担停止侵害、排除妨害、消除风险、恢复原状及赔偿损失等民事责任。”从法律内涵来看,“赔偿损失”这一概念本身既包含补偿性赔偿,也涵盖惩罚性赔偿,这一法律属性为食品药品安全民事公益诉讼中设立惩罚性赔偿制度,提供了法理层面的正当性支撑。为明确划分民事责任与公法责任的界限,避免两类责任出现混淆,立法机关可通过确立形式性实体请求权的实现路径,赋予检察机关或者消费者协会相应的诉讼主体资格,使其能够依法针对食品药品安全领域的相关行为提起民事公益诉讼。但从权利本质而言,实质性的惩罚性赔偿请求权仍应归属于消费者群体。如此一来,不仅更有利于维护社会公共利益,也有利于维护社会秩序的稳定。

4.2 调整计算标准,明确考量因素

4.2.1 明确计算基数

实践中,往往会将《食品安全法》第148条第2款作为惩罚性赔偿的重要参考,将违法行为人的销售额作为计算基数,但经常会出现难以查明的情况。综合多方面因素考量,以违法商品的销售数量、销售金额及侵权人盈利情况作为基础,来确定惩罚性赔偿的计算基数,是更为合理的选择。侵权人违法销售商品的数量规模、金额大小及盈利状况,一方面能够直接体现其主观恶意的深浅程度与行为造成的社会危害范围另一方面在相关刑事案件的处理过程中,上述指标也是定罪量刑的重要依据,属于司法程序中必须查明的基本案件事实。将该类数据作为惩罚性赔偿金的计算基数,更能保障计算过程的实践可操作性,提升裁判结果的合理性与公信力。

4.2.2 确立弹性计算系数

惩罚性赔偿金的计算系数是惩罚程度的直观反映,若单纯按照商品价款的10倍或实际损失的3倍对侵权人处以惩罚性赔偿,可能会导致侵权人承担的经济责任超出合理范围,超出其能够承受的范围而无法履行,出现责任过重的问题。所以,在各案案情不同的情况下,

计算系数应当予以调整,可以根据个案案情确立不同的惩罚系数。同时为防范司法裁量权滥用或适用不当,应当明确惩罚性赔偿金计算的具体考量因素,具体可包括以下三个方面:其一,侵权人的主观恶意程度。惩戒违法行为是惩罚性赔偿的核心功能之一,鉴于侵权人的主观过错程度存在差异,其应承担的惩罚力度也应有所区别。对于故意实施侵害行为,或因重大过失导致社会公共利益受损的行为人,应当适用更高的赔偿系数;其二,侵权行为造成的损害后果严重程度。损害后果越严重,惩罚力度理应相应加大,例如大规模食品侵权事件不仅会直接侵害广大消费者的生命健康权益,还可能引发一系列社会连锁反应,削弱政府公信力,甚至诱发恶性社会事件,对社会公共利益造成严重破坏,此类情形下的侵权人应承担更重的惩罚性赔偿责任。三是侵权人的资产状况。需要注意的是,相同数额的惩罚性赔偿,对经济状况不同的侵权人所产生的惩罚效果存在差异:对于财力雄厚的侵权人而言,该惩罚力度往往难以形成足够的威慑力;而对于经济实力较弱的侵权人来说,则可能面临惩罚过重的问题。所以,把侵权人的财富状况也考虑进去才能实现更好的惩罚效果。^[4]

4.3 设立公益基金,统一管理制度

基于上述分析不难看出,在食品药品安全民事公益诉讼案件中,将所获赔的惩罚性赔偿金直接上缴国库,或是交由检察机关直接管理,两种模式均存在明显的制度性缺陷与实践操作短板。相较之下,设立专门的食品药品安全民事公益诉讼基金账户的管理方式,更能兼顾赔偿金的公益属性与受害消费者的个体权益,无疑是更为科学合理且具备可操作性的优选方案。

具体而言,应当明确将食品药品安全民事公益诉讼案件中法院判令被告支付的惩罚性赔偿金,统一纳入该专项基金账户进行专户管理,杜绝资金挪用、混同管理等问题。一方面,要加快构建一套科学规范、权责清晰的资金监管机制,明确基金账户的收支流程、审批权限与审计标准,确保每一笔资金的流向都可追溯、可核查;另一方面,需结合案件实际情况,制定便捷高效的受害消费者赔偿金申领实施细则,细化申领条件、材料清单、审核流程与发放时限,降低消费者的申领门槛与维权成本。

与此同时,相关责任主体必须切实做好赔偿金申领

的催告与公示工作。通过官方网站、主流媒体、涉案区域公告栏等多渠道,及时向社会公示案件判决结果、赔偿金总额、申领方式及期限等关键信息,并对已知的受害消费者进行点对点催告,全力保障符合条件的受害者应领尽领,充分实现惩罚性赔偿制度救济受害群体的核心目的。

在基金的日常运营管理层面,可由消费者协会代为履行账户管理职能,具体负责受害消费者的身份登记、申领材料审核、赔偿金核算发放等实务工作,依托消费者协会贴近群众、熟悉维权流程的优势,提升基金管理的效率与公信力;同时,由检察机关全程履行法律监督职责,定期对基金账户的资金管理、审批发放等环节开展监督检查,确保专项基金专款专用,严格按照制度要求规范运行。

最后,针对经过法定公示催告程序后,超过申领期限仍无受害消费者提出申领的剩余赔偿金,应另行制定专门的后续处理方案,明确资金的使用方向与审批流程。例如,可将该部分资金定向用于救助因食品药品安全问题导致人身严重损害、生活陷入困境的受害者,或是投入食品药品安全知识科普宣传、公益诉讼案件调研等相关公益事业,最大化发挥惩罚性赔偿金的公益价值。

参考文献

- [1]《最高检下发通知加大食药领域公益诉讼案件办理力度》,最高人民检察院网 https://www.spp.gov.cn/xwfbh/wsfbt/201801/t20180117_208916.shtml。
- [2]颜卉:《检察机关在消费民事公益诉讼中提出惩罚性赔偿诉讼请求的规范化路径——(2017)粤01民初383号民事判决书的启示》,《兰州学刊》2018年第12期。
- [3]广东省广州市中级人民法院民事判决书,(2017)粤01民初383号。
- [4]王政勇:《消费公益诉讼的司法理念及特殊审判规则的构建》,《法律适用》2014年第11期,第86-91页。

作者简介:王子怡,1999年8月,性别:女,民族:汉,籍贯:安徽省宿州市,学历:大学本科,职称:检察官助理,研究方向:民事公益诉讼。