

食品安全民事公益诉讼中惩罚性赔偿制度的适用研究

◆刘伟 商凤友 张学旺

(献县人民检察院,河北沧州 062250)

【摘要】食品安全问题历来是不可忽视的重要问题,层出不穷的食品安全事件不仅对公民个人身体健康产生了危害,而且对社会公共利益产生了严重威胁。为保障社会公共利益,守护人们“舌尖上的安全”,主管部门相继颁布了诸多关于食品安全的法律、地方性法规和规范性文件,其中的惩罚性赔偿制度是保障食品安全的重要措施之一,对保证食品安全,保障人们的身体健康和生命安全起到了重要的震慑和保护作用。本文就该制度在适用层面遇到的现实问题进行梳理、归纳,并提出意见和建议,以期使制度的贯彻落实更具可操作性。

【关键词】食品安全;民事检察公益诉讼;惩罚性赔偿

一、食品安全公益诉讼中惩罚性赔偿的立法规定

2009年我国颁布了《中华人民共和国食品安全法》(以下简称《食品安全法》),2015年进行了修订,该法第一百四十八条第二款在原有惩罚性赔偿规定的基础上做了调整,其中惩罚性赔偿的计算变更,大幅度提高了违法成本,对经营者确保食品安全起到了很大的威慑作用,这也可以被称为立法以来最重的《食品安全法》,但是消费者在相关食品安全侵权事件中,向侵权人提出惩罚性赔偿的占比仍然很低。为了更好地维护消费者的合法权益及社会公共利益,2018年1月,最高人民检察院下发《关于加大食药领域公益诉讼案件办理力度的通知》;2019年,下发《关于深化改革加强食品安全工作的意见》。

虽然相关法规和意见陆续出台,但现实中,大规模的食品安全侵权事件仍然不时登上热搜,各类食品安全侵权行为的发生说明解决食品安全问题仍然任重道远,需要不断地完善法律并加大执法力度和惩处力度。

频发和涉诉的食品安全案件,主要表现出以下特点:一是被侵权人规模性越来越大;二是社会影响较具广泛性;三是受侵害权益的分散性。由此,很容易导致在规模比较大、侵害范围比较广的食品安全案件中,消费者个体力量薄弱,需要承担高昂的诉讼成本,在损害权益较小时,为避免诉累,被侵权人会选择放弃诉讼,无法维护自身的合法权益。在这种情况下,反而会在一定程度上使得违法经营者继续实施违法行为,使违法经营者无法得到相应惩罚,给人们的身体健康带来很大的威胁。

二、食品安全公益诉讼中惩罚性赔偿制度的应用现状

自2015年《中华人民共和国食品安全法》修订以来,检察机关深入贯彻落实“四个最严”标准要求,持续加强食品安全领域公益诉讼检察案件办理力度,维护人们的合法权益,守护人们的身体健康。

检察机关是我国的法律监督机关,承担惩治和预防犯罪、对诉讼活动进行监督等职责,检察官作为公共利益的代表,是保护各方利益的一支重要力量。由于食品安全问题关乎不特定人的健康和生命安全,在这种情况下,公益诉讼对公共利益的救济比私益救济显得更加具有优势。随着食品安全领域检察公益诉讼工作的开展与探索,食品安全惩罚性赔偿制度的效果愈加明显,在保护公共利益方面发挥着显著作用。但是通过检察实践发现,食品安全民事公益诉讼检察工作适用惩罚性赔偿制度存在法律依据、金额认定、管理制度不完善的问题。

为解决食品安全民事公益诉讼检察工作适用惩罚性赔偿制度的问题,可以从以下几点着手:一是完善食品安全公益诉讼案件中惩罚性赔偿适用的法律依据。二是明确数额认定标准。三是健全相应的管理制度。四是厘清罚款与惩罚性赔偿、刑事罚金三者之间的关系。

三、食品安全公益诉讼中惩罚性赔偿制度的应用问题

在对检察机关提起刑事附带民事公益诉讼的实践进行总结和研究的的基础上,可以从更深层次思考现阶段检察机关提起刑事附带民事公益诉讼惩罚性赔偿存在的问题以及是否可以细化规则,完善食品安全民事公益诉讼惩罚性赔偿制度的适用。食品安全民事公益诉讼及相关的惩罚性赔偿在司法实践中仍处于兴起发展阶段,其中的一些问题值得探讨。

第一,食品安全领域检察民事公益诉讼与消协民事公益诉讼的关系。食品安全领域检察民事公益诉讼与消协民事公益诉讼在职责属性与诉讼目的上相近,都是为了保护众多消费者的合法权益,维护社会公共利益,具有公益职责属性。二者职能互为补充,在消费者协会未提起相关的食品安全民事公益诉讼的情况下,检察机关就可以提起相应的民事公益诉讼。不过,检察机关提起的公益诉讼目前还仅限于法定领域。

第二，食品安全领域公益诉讼惩罚性赔偿与个体诉讼惩罚性赔偿的关系。公益诉讼中惩罚性赔偿目的是维护人们的生命健康、公平的市场秩序和社会公共利益。而个体的食品安全诉讼惩罚性赔偿本质上仍是对个体合法权益的保护和平衡，注重个人的私益保护。因此，虽然二者同为惩罚性赔偿，但性质并不相同。

就优势而言，民事公益诉讼相较于私益诉讼能够更好地维护广大消费者的合法权益。私益诉讼是不能对大规模食品安全受害者进行救济的，主要原因有以下几点：一是涉案食品往往标的价值不高，虽然涉案食品不符合消费标准，但是多数的消费者不会以诉讼的方式主张权利，所以会导致损害结果持续发生。二是个体民事诉讼存在举证困难、诉讼成本高的问题。我国民事诉讼法的举证原则是“谁主张，谁举证”，在食品安全诉讼中，同样适用这一原则，当被侵权的消费者提起食品安全诉讼时，被侵权的消费者需要承担相应的证明责任，举证较为困难，而且提起食品安全民事诉讼需要缴纳各种费用，成本较高昂，消费者有可能产生诉累。所以一般消费者基于上述情况的考量基本不会选择对其进行诉讼。三是从实践中看，食品安全民事单独提起惩罚性赔偿金诉讼的数量少、比例低，即便有的消费者胜诉后法院判决支付惩罚性赔偿金，但是违法经营者仍可获利，起不到相应的震慑作用。毕竟真正向法院提起惩罚性赔偿诉讼的消费者少之又少，惩罚性赔偿款不多，但是食品安全侵权行为往往针对的不是特定人群，人数众多，这种情况下，生产经营者对个别消费者承担相应的惩罚性赔偿责任，远远低于其违法所得，生产经营者会继续违法生产经营，损害广大消费者的权益。

在食品安全公益诉讼中，损害是以违法生产经营者“销售总额”为依据，加大了惩罚力度，当赔偿超过生产经营者的违法收益，成本远高于违法收益，侵权者就必须考虑违法成本与收益之间的关系，从而遏制违法行为的发生。所以，当食品安全公益诉讼有了惩罚性赔偿，在财产上具有了惩罚功能，就可以达到阻遏食品安全侵害人们身体健康违法行为的效果，使法益得到真正保护。

第三，食品安全领域民事检察公益诉讼惩罚性赔偿的特殊性。在食品安全领域民事检察公益诉讼司法实践中，一般依据《食品安全法》第一百四十八条第二款规定的“价款十倍或损失三倍”。但是，按照损失三倍或者支付价款十倍计算惩罚性赔偿金额，有时可能不能达到惩罚、遏制、预防严重不法行为的目的，虽然可能获得胜诉判决，但是面对高额的赔偿金，侵权人很可能会提前转移财产，导致后期的执行困难。

第四，食品安全公益诉讼惩罚性赔偿需实现震慑效果、预防效果和激励效果，这三种效果的充分有效发挥，能充分

体现适用该制度在食品安全公益诉讼案件中的意义，达到惩罚、预防、遏制严重不法行为发生的目的。通过加大食品生产经营者的违法成本，让侵权人增加赔偿金额，消费者提起诉讼获得数倍于损害的赔偿。因为食品安全惩罚性赔偿可以达到支付价款的十倍，导致食品生产经营者生产的食品一旦出现问题被起诉，就会承担高额的赔偿，从而对食品生产经营者产生相应的震慑效果。因为消费者能通过提起惩罚性赔偿能够获得数倍其支付价款的利益，所以被侵权者就会积极的行使权利，通过诉讼的方式向侵权人提起惩罚性赔偿，维护自身的合法权益，从而真正打击食品安全违法行为。其中有一点需要说明，提起食品安全公益诉讼惩罚性赔偿的主要目的是预防食品安全问题的发生，不是单纯地弥补受害人的损失，更深层次的目的是通过惩罚违法犯罪行为，让违法生产经营者知难而退，进而预防侵害食品安全的问题发生。换句话说，增加惩罚性赔偿的主要目的在于震慑、阻遏和预防食品侵权行为的再次发生。

办理食品安全民事公益诉讼案件，一是结合鉴定意见、专家意见和专业部门检验报告等情况认定该案是否侵害众多不特定多数人的合法权益，是否会对众多不特定消费者的生命健康造成威胁，是否损害社会公共利益。二是根据侵权人的主观过错、违法所得、持续时间、受损害情形、经营规模、销售金额、财产状况等因素，准确把握惩罚性赔偿制度惩罚、遏制和预防严重不法行为的功能三者之间的关系，综合考量惩罚性赔偿的惩处力度。

四、食品安全公益诉讼中惩罚性赔偿的完善建议

第一，坚持以食品安全“四个最严”标准为指导，坚持比例原则，综合考量侵权者的行为方式、欺诈情节、销售金额等因素，结合侵权者的财产状况和赔偿能力，采取弹性规定，确保惩戒的合法性与合理性。惩罚性赔偿金额的计算可以根据违法生产经营者销售伪劣食品的件数、销售金额等情况，确定标准用于惩罚性赔偿金的计算。检察机关作为公益诉讼起诉人，在提起公益诉讼前需要通过调取生产商的生产经营情况、供销记录、经营发票、销售台账等证据确定生产经营者的销售总额。

实践中惩罚性赔偿金往往不是一个确定数额，需综合考量，如果数额过大，可能导致违法生产经营者无法支付赔偿而抗拒履行判决，法官在食品安全公益诉讼案件中，通过行使自由裁量权确定惩罚性赔偿的标准时，需考量两点：一是要确保惩罚性赔偿震慑目的的实现，有力地惩处违法违规生产经营者。二是在此基础上，正常经营行为应当加以鼓励和保护，不能一刀切，导致效率降低。除此之外，关于食品生产经营者的主观过错程度与惩罚性赔偿金的金额确定要挂钩，设立惩罚性赔偿制度的初衷就是有效制裁违法行为，这是社会经济发展的需要，通过惩罚违法生产经营者无视社

会公共利益、损害人们身体健康的行为，来对他人和社会群体敲响警钟，从而遏制危害行为，有效保护社会公共利益。惩罚性赔偿的强度要根据侵权人的主观过错程度而变化，当侵权人的主观过错较大时，就需要发挥惩罚性赔偿制度的震慑功能，这样侵权行为才会得到有效遏制，而震慑功能的发挥与惩罚性赔偿金额相关，因此，对于该类情况可加大惩罚性赔偿力度。

第二，设立有关惩罚性赔偿金的“专门公益基金账户”和管理主体。当前各地开始探索把惩罚性赔偿金纳入专门公益基金账户统一管理。实践中发现存在以下问题：一是没有专门的公益诉讼基金账户，二是该基金账户的管理主体尚未明确。食品安全公益诉讼惩罚金的保管和使用具有社会公益属性，检察机关和审判机关是在司法层面维护社会公共利益，但是并不会直接参与对公共利益的保护和管理，所以直接作为公益基金账户的管理主体是不适宜的。而且这类具有社会公益性质的赔偿金的使用实际上可能涉及多个部门，无论由哪个部门进行管理可能都无法令各个部门满意，易产生很多不利后果，这种情况下，可否委托第三方机构或者主管部门统一监督管理适用值得探讨和商榷。

公益诉讼中的惩罚性赔偿金应当专款专用。一是依法将惩罚性赔偿金用于对被侵权人的赔偿或扶助，二是为其他有资格的主体提起食品安全公益诉讼提供必要资金支持。

第三，充分发挥检察机关办案一体化机制，通过一体化办案，认罪认罚制度，保证食品安全民事公益诉讼惩罚性赔偿金赔付到位，公共利益得到有效保护。

五、结束语

目前，食品安全民事公益诉讼案件数量呈逐年增长趋势，检察机关提起食品安全民事公益诉讼是践行以人民为中心思想的具体表现，也是检察机关作为公共利益代表的具体实践。检察机关提起食品安全民事公益诉讼惩罚性赔偿是贯彻关于食品药品“四个最严”标准的体现，是守护人们“舌尖上的安全”的重要方式，是实现让侵权人不敢再犯的有效手段，因此，惩罚性赔偿的相关立法、司法解释的进一步健全，也成为司法实践中的迫切需要。

参考文献：

- [1]唐守东.食品安全民事公益诉讼惩罚性赔偿制度的实践检视与完善路径[J].湖南行政学院学报,2021(03):76-85.
- [2]王宇.食品安全领域惩罚性赔偿制度适用问题探析[J].楚天法治,2020(29):16-18.
- [3]贾丹.食品安全民事公益诉讼中惩罚性赔偿的适用研究[D].兰州:兰州大学,2020.

作者简介：

刘伟(1982—),男,汉族,河北沧州人,本科,研究方向:公益诉讼检察。

商凤友(1969—),男,汉族,河北沧州人,本科,研究方向:公益诉讼检察。

张学旺(1995—),男,汉族,河北沧州人,本科,研究方向:公益诉讼检察。