

消费民事公益诉讼惩罚性赔偿制度研究

王 瑜

贵州大学法学院, 贵州 贵阳

收稿日期: 2023年9月14日; 录用日期: 2023年9月25日; 发布日期: 2023年11月21日

摘 要

随着我国市场经济的发展, 消费者的权利不断受到侵害, 各种消费侵权案件层出不穷。为了遏制这一现象, 国家积极探索建立惩罚性赔偿制度, 旨在通过震慑不法行为, 维护公平良好的市场环境, 促进国民经济良性发展。然而惩罚性赔偿制度目前主要规定在私益诉讼当中, 且规定尚不完善。在消费民事公益诉讼中, 惩罚性赔偿如何提起、由谁提起, 惩罚性赔偿金如何计算、如何管理、是否应该与刑事罚金或者行政罚款相抵扣的问题还亟待解决。通过法定诉讼担当理论赋予消费民事公益诉讼的主体惩罚性赔偿申请权、明确细化惩罚性赔偿金的计算标准、设立专门基金账户管理赔偿金、通过分析惩罚性赔偿金与刑事罚金、行政罚款之间的区别以确定是否抵扣有利于为构建消费民事公益诉讼惩罚性赔偿制度提供基础。

关键词

消费民事公益诉讼, 惩罚性赔偿, 诉讼主体

Research on Punitive Compensation System of Consumer Civil Public Interest Litigation

Yu Wang

Law School of Guizhou University, Guiyang Guizhou

Received: Sep. 14th, 2023; accepted: Sep. 25th, 2023; published: Nov. 21st, 2023

Abstract

With the development of China's market economy, the rights of consumers are constantly infringed, and various cases of consumption infringement emerge in an endless stream. In order to curb this phenomenon, the state actively explores the establishment of a punitive compensation system, aiming at deterring illegal acts, maintaining a fair and good market environment, and promoting the sound development of the national economy. However, the punitive compensation system is mainly stipulated in the private interest litigation, and the regulation is not perfect. In consumer

civil public interest litigation, how to file punitive damages, by whom to file, how to calculate the penalty compensation, how to manage, whether it should be deducted with criminal fines or administrative fines are still to be solved. The subject of consumer civil public interest litigation is given the right to apply for punitive damages through the theory of statutory litigation, the calculation standard of punitive damages is clearly detailed, a special fund account is set up to manage compensation, and the difference between punitive damages, criminal fines and administrative fines is analyzed to determine whether deduction is conducive to providing the foundation for the construction of the punitive damages system of consumer civil public interest litigation.

Keywords

Consumer Civil Public Interest Litigation, Punitive Damages, Subject of Litigation

Copyright © 2023 by author(s) and Hans Publishers Inc.

This work is licensed under the Creative Commons Attribution International License (CC BY 4.0).

<http://creativecommons.org/licenses/by/4.0/>



Open Access

1. 构建消费民事公益诉讼惩罚性赔偿制度的背景

中共中央、国务院于 2019 年 5 月 20 日印发的《关于深化改革加强食品安全工作的意见》，其中表明了积极探索构建食品安全民事公益诉讼惩罚性赔偿制度。说明在公益诉讼中引入惩罚性赔偿是未来的大势所趋。设立惩罚性赔偿制度的目的是补偿被侵权人和惩罚侵权人，在现代社会中，侵权责任的主要目的由惩罚侵权者逐渐转为补偿被侵权者，通过使侵权者从被侵权者处获取的利益归零的方式，使得侵权者的侵权目的落空，从而更好地减少潜在的侵权意识。因此，在消费民事公益诉讼中设立惩罚性赔偿制度，一方面可以使被侵权者的合法权利得到救济，另一方面也可以通过经济上的制裁使侵权者汲取教训、不再实施侵权行为。要实现以上目的，必须将惩罚性赔偿制度应用到私益诉讼和公益诉讼两大板块，但对于这一制度在公益诉讼中的构建不能够直接照抄其在私益诉讼中的规定。这是因为两者存在很大的差别。首先，两者的目的不同。前者中的惩罚性赔偿制度主要规定在食药和产品等方面，主要是为了维护弱势的个体消费者在消费中受到的侵害。这类消费者中的很大一部分会由于受害程度低、诉讼成本高、举证困难等原因而放弃维护自己的合法权利，因此私益诉讼中设置了数额较为可观的惩罚性赔偿金，以此来激励受侵害的消费者用法律维护自己的权利。前者的惩罚性赔偿制度主要是为了维护私人利益、鼓励消费者个人提起诉讼。而后者的侧重点则是保护某个受侵害的消费者群体或者整个社会的公共利益；第二，两者的功能不同。前者的功能是通过对被侵权人发放惩罚性赔偿金以补偿其受到的损害或者奖励其举报违法行为，跟侵权责任的目的相契合。而后者中的惩罚性赔偿制度旨在惩罚侵权人，对其产生震慑，使其规范行为，预防违法行为的再次发生，从而维护社会公共利益。从惩罚性赔偿金的归属上来看，前者归属于消费者本人，后者通常归属于国家，用于对同类型公益诉讼的支持。两者中赔偿金的不同归属主体体现了其不同的作用。

综上两点区别，构建消费民事公益诉讼中的惩罚性赔偿制度还需要做出一些改变来解决私益诉讼中的该制度移植到公益诉讼中水土不服的问题。

2. 消费民事公益诉讼中惩罚性赔偿制度存在的问题

2.1. 主体资格存在争议

首先，关于在消费民事公益诉讼中，惩罚性赔偿请求由谁来提出这个问题，法律并没有规定。在我

国的《消费者权益保护法》、《食品安全法》和《药品管理法》中，都规定了在私益诉讼中，与案件存在直接利害关系的当事人可以作为惩罚性赔偿金的申请主体，但并未对公益诉讼中的惩罚性赔偿金申请主体做出规定。虽然在实践中，也有很多消费者协会或者检察院在其提起的公益诉讼中申请过惩罚性赔偿金，而大多数法院也对该诉讼请求予以支持，但仍然不能说明消费者协会或检察院合法地享有在公益诉讼中对于惩罚性赔偿的申请权，因为仍然有另外一部分法院不予支持诉讼请求的原因就是该主体提出惩罚性赔偿的申请缺乏法律依据，即消费者协会和检察院不是法律规定的申请主体。英国、美国、德国、日本等国家都承认公益诉讼中原告对于惩罚性赔偿的申请权，但都采取了严格的法定主义，即只有在法律有明文规定的情况下，原告才能申请惩罚性赔偿金[1]。而我国在没有法律规定的情况下，以广州市消费者协会提起的系列假盐案中原告提起惩罚性赔偿申请并最终获得法院支持来看，违背了法定主义。我国消费民事公益诉讼中的原告与案件并不存在直接的利害关系，根据法定主义，则不能够提起惩罚性赔偿的申请。

2.2. 惩罚性赔偿金计算规则缺失

目前我国法律对于惩罚性赔偿金的计算规则只规定在私益诉讼中，即包括《中华人民共和国消费者权益保护法》第 55 条，经营者提供商品或者服务有欺诈行为的，消费者可以请求商品价款或接受服务费用的三倍惩罚性赔偿金，最低为 500 元；经营者明知商品或服务存在缺陷仍然提供并造成消费者或他人死亡、健康严重受损的，消费者有权请求所受损失 2 倍以下的惩罚性赔偿金。《食品安全法》第 148 条及《药品管理法》第 144 条规定，食品药品案件的惩罚性赔偿金一般以价款十倍或所受损失三倍计算。在私益诉讼中，由于惩罚性赔偿金的基数是消费者支付的商品或服务价款，通常数额比较小，即使是其 10 倍之数也不极大，能够补偿消费者所受损害，也能对非法经营者产生一定的震慑和惩罚。但在公益诉讼中，经营者侵犯的往往是数额大、范围广的社会公共利益，以此作为基数、按照私益诉讼中惩罚性赔偿金的计算规则进行计算得出的数字未免太大。例如宁夏回族自治区银川市金凤区人民检察院诉杜某、别某生产、销售有毒、有害食品罪一案中¹，杜某涉案金额为 122 万元，根据惩罚性赔偿金 10 倍的计算规则，最终判令其承担高达 1200 多万的社会公共利益赔偿金。根据边际递减效应，惩罚性赔偿金不宜太少也不宜过多，过多地超出经营者的承受范围反而会让其拒不支付和放弃整改，无法达到设置惩罚性赔偿制度的目的。因此，消费公益诉讼中的惩罚性赔偿金计算规则不能直接照搬私益诉讼的内容，设置该规则应该结合案件各方面实际情况进行综合考量。

另外，关于惩罚性赔偿金的计算，其是否应该与刑事罚金、行政罚款进行抵扣也存在争议。一种观点认为，刑事罚金和行政罚款都属于公法上的惩罚，而惩罚性赔偿金虽然是为了维护社会公共利益，但本质上仍然属于民事、私法上的惩罚，后者与前两者之间的法律性质并不相同，根据责任聚合理论，同一法律事实基于法律的规定以及损害后果的多重性，应当使责任人向权利人承担多种内容不同的法律责任。因此责任人应当同时承担刑事罚金、行政罚款和惩罚性赔偿金，惩罚性赔偿金不能与前两者进行抵扣。而另一种观点则认为，这三者作为处罚，目的都是为了对责任人产生震慑、惩罚以维护社会公共利益，基于相同的目的和功能，也基于一事不再罚的原则，不能同时适用刑事罚金、行政罚款和惩罚性赔偿金[2]。因此惩罚性赔偿金也必须与前两者进行抵扣。

2.3. 惩罚性赔偿金的归属不当

根据我国目前的司法实践来看，在私益诉讼中惩罚性赔偿金被判给消费者私人所有，用以补偿消费者被侵犯的权益和所受的损害。而公益诉讼中的惩罚性赔偿金的归属则是不尽相同。判令上缴国库、法

¹ 参见宁夏回族自治区银川市中级人民法院(2020)宁 01 刑终 167 号刑事判决书。

院、检察院、支付到专门的公益基金账户或者相关部门以及情况不明等都有发生。这几种方式各有不足，有待完善。判令赔偿金上缴国库，可能会混淆惩罚性赔偿金和行政罚款之间的区别，淡化其公益性质，同时也不利于专款专用，会削弱惩罚性赔偿金对消费民事公益诉讼的助力。法院和检察院作为国家专门行使司法权的机关，两者的主要职责应当是研究事实、适用法律，对于惩罚性赔偿金的管理不应由其负担，这并不利于节约司法资源和提升司法效率。目前，笔者认为设立专门的惩罚性赔偿基金账户，对该基金进行专门管理监督的方式最为有利于体现其公益性质。例如美国的公益诉讼中，对于惩罚性赔偿金的管理方式是，将赔偿金的一部分基于消费者受到的损害对其进行补偿，若有多余部分则划入专门的信托管理基金账户。但是由于我国消费民事公益诉讼中对于惩罚性赔偿的规定还尚未成型完善，因此设立专门的基金账户并进行管理和监督存在一定的困难，要解决这一问题，仍然需要立法先行，保证司法实践的合法性。

3. 消费民事公益诉讼惩罚性赔偿制度的完善路径

3.1. 赋予原告惩罚性赔偿金的申请资格

根据《民事诉讼法》的规定，提起诉讼的主体必须与该案件存在直接的利害关系。诉讼担当理论是指其原本不是民事权利或法律关系的主体，但是由于其对他人享有管理权，于是以当事人的身份就该法律关系所产生的纠纷而实施一定的诉讼行为，诉讼结果具有既判力^[3]。既然根据诉讼担当理论，社会组织 and 检察机关可以对危害社会公共利益的行为提起公益诉讼。那么或许也可以根据该理论赋予消费民事公益诉讼原告提起惩罚性赔偿的请求权。在实践中，消费者个人由于诉讼成本通常不会提起诉讼，而由社会组织或检察机关提起的公益诉讼除为了使消费者的权利得到维护、利益得到补偿，更重要的是要通过惩罚、威慑经营者使其减少、打消再次实施违法经营的行为，降低再次危害社会公共利益的可能性。因此赋予公益诉讼原告以惩罚性赔偿金的请求权是达到以上效果的途径之一。目前，一些政策性指导文件提及到消费民事公益诉讼原告的这种请求权，但是并没有正式的法律规定，根据法定主义，目前我国法律迫切需要对该原告的惩罚性赔偿金申请资格进行规定。

3.2. 明确惩罚性赔偿金计算规则

我国法律目前对于在消费民事公益诉讼中申请惩罚性赔偿金的金额计算规则没有明确的规定。在司法实践中，通常参考的是《食品安全法》第 148 条的规定，提出 10 倍的惩罚性赔偿的要求。另外，由于案件类型的多样化，各个法院对于赔偿金的计算往往也根据不同的规则，甚至导致了同案不同判的情形。

首先，应当明确惩罚性赔偿金的计算基数。应当将经营者获得的销售额作为基数，因为只有这些流入市场的产品或者服务才会对消费者和社会公共利益产生损害，应当以其受到的损害作为基准，而那些还没有流入市场、对公共利益造成损害的产品或服务的价值金额则不应当被包括在赔偿金的计算基数以内^[4]。

惩罚性赔偿金的计算原则应当注意过罚相当，不能违反比例原则。要综合考虑多个方面，包括：主观要件，即经营者是否具有故意、恶意或者恶劣的动机、是否毫不关心、不尊重消费者的合法权利、社会公共利益。经营者主观恶意程度是需要考量的一个因素^[5]；惩罚性赔偿金与经营者行为可能引起的损害或者实际发生的损害之间是否存在合理的引起与被引起关系。即该种社会公共利益的损害或潜在危险是由经营者的行为导致的，非该经营者的行为导致的损害结果不能对其申请惩罚性赔偿金；经营者实施的损害社会公共利益行为的非难程度和持续期间。经营者的经营行为往往都是持续性的，持续的时间越长，其产品和服务流入市场的数量越多，对社会公共利益的损害或者潜在危险就越大^[6]；经营者是否明知或者隐藏了其不法行为以及过去相同行为是否存在及发生频率；被告的财务状况、实际的经济承受能

力。不能不考虑经营者实际能够承受的最大负担,过高的惩罚性赔偿可能会导致其产生放弃赔偿的想法,甚至增加今后继续实施侵权行为的可能;所有的诉讼成本。以上几点都应该成为计算惩罚性赔偿金的考虑因素,只有着眼于赔偿金能够实际落实和实现赔偿金目的的目标,才能够制定合乎法理、情理,实现社会效果的计算规则。

刑事罚金、行政罚款不应该与惩罚性赔偿金进行抵扣。前两者的目的是为了从国家层面否定经营者的违法行为,从宏观角度维护国家秩序和法律公正,而不是侧重于某个个体的实际利益。而惩罚性赔偿金的目的是为了使某些消费者或者某些团体受到的利益得到经济上的补偿,同时惩戒经营者对其产生威慑,避免其再次产生危害社会公共利益的想法和实施相应的不法行为。另外,罚金和行政罚款都是国家公法意义上的惩罚,而惩罚性赔偿虽然是为了维护社会公共利益,但本质上仍然是基于民事法律关系而产生的司法赔偿。基于以上两方面,罚金、行政罚款与惩罚性赔偿金属于不同类型的惩罚,并不能进行抵扣。

3.3. 设立专门的惩罚性赔偿基金账户

自2017年广东省消费者协会在公益诉讼中申请惩罚性赔偿金²并获得法院支持以来,有许多社会组织和检察机关也进行效仿,但其中获得的惩罚性赔偿金大多上交至国库。在目前这种法律构建和实际情况,由国家保管是最为安全稳妥的。但是随着我国法治的不断发展,这种做法的弊端也逐渐显现,惩罚性赔偿金作为一种新的惩罚类型与传统的罚金、罚款进行混同,长期以来容易被忽略和遗忘,也并不利于国家的管理,最终无法达到设立惩罚性赔偿制度的目标。因此,必须将其独立设置,以专职的公益基金账户进行收发管理并建立相应的监督措施。这种惩罚性赔偿金来自于公益诉讼,与私益诉讼中赔偿金的作用不同,后者用于补偿消费者个人,而前者除了这个目的以外,还应该侧重于对公共利益的保护[7]。

公益诉讼制度在我国确立以来,检察机关在其中扮演了主要角色,但司法的谦抑性原则要求司法机关应当保持中立的态度,尽量少地提起公益诉讼,因为检察机关作为诉讼的一方容易造成诉讼双方实力的不均等。因此,检察机关想要提起消费民事公益诉讼必须经过诉前程序,在没有其他主体提起公益诉讼之后,才能提起。所以社会组织成为了诉前程序中的重点关注对象,消费者协会等社会组织是否能够提起民事公益诉讼将影响检察机关如何行使自身权力。而社会组织虽然较消费者个人来说,更加具备提起诉讼的实力和资格,但在面对一些涉案金额较大、案情较复杂的案件时仍然会力不从心,经济实力是影响其能否承担诉讼风险的重要因素之一。

我国法律可以参考美国公益诉讼中惩罚性赔偿金的管理制度,将其中的一部分提供给受到侵害的消费者,多余的部分则收入专门设立的基金账户。惩罚性赔偿基金必须要实现它的公益性,因此,还可以将其作为消费者协会提起民事公益诉讼的资金支持,以此来激励消费者协会等社会组织为保护社会公共利益提起公益诉讼,解决其后顾之忧,也可以让经营者知道能够针对其不法行为提起公益诉讼并请求惩罚性赔偿的主体在不断增多,其涉诉风险显著增大从而减少不法经营行为[8]。另外,还可以通过促进社会组织提起消费民事公益诉讼的方式,更好地发挥诉前程序的作用,减少检察机关提起的公益诉讼案件,更好地节约司法资源,实现司法上的良性循环。

4. 结语

本文通过对我国消费民事公益诉讼现行相关法律及实践现状进行分析得出目前惩罚性赔偿制度的问题,包括提出惩罚性赔偿金的主体资格存在争议、惩罚性赔偿金的计算规则缺位及惩罚性赔偿金的归属

²参见广东省广州市中级人民法院(2017)粤01民初384号、386号、387号民事判决书。

不适当等问题，并根据其存在的问题提出相应的建议。包括根据诉讼担当理论赋予检察机关和社会组织提出申请惩罚性赔偿的主体资格、综合各方面考量细化赔偿金的计算规则以及制定专门的公益基金账户对惩罚性赔偿金进行监督、管理等。本文提出了消费民事公益诉讼惩罚性赔偿制度中存在的主要问题，但并未穷尽，检察公益诉讼立法活动即将展开，从以上几个主要问题进行着重讨论，有利于消费民事公益诉讼中惩罚性赔偿制度框架的搭建和内容的细化。

参考文献

- [1] 王利明. 美国惩罚性赔偿制度研究[J]. 比较法研究, 2003(5): 1-15.
- [2] 吴润泽. 试论消费公益诉讼制度中的惩罚性赔偿金问题[J]. 武汉公安干部学院学报, 2022, 36(2): 51-54.
- [3] 张旭东, 颜文彩. 消费民事公益诉讼惩罚性赔偿制度研究[J]. 华北电力大学学报(社会科学版), 2022(2): 98-108.
- [4] 卢以品, 刘恒. 消费民事公益诉讼中惩罚性赔偿制度研究[J]. 财富时代, 2022(3): 108-110.
- [5] 朱广新. 美国惩罚性赔偿制度探究[J]. 比较法研究, 2022(3): 152-168.
- [6] 李友根. 惩罚性赔偿制度的中国模式研究[J]. 法制与社会发展, 2015, 21(6): 109-126.
- [7] 辜明安, 梁田. 从《民法典》看惩罚性赔偿制度体系的完善[J]. 西南民族大学学报(人文社会科学版), 2021, 42(3): 97-104.
- [8] 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, 37(5): 158-166.