



编者按：

党的十八大以来,以习近平同志为核心的党中央创造性提出总体国家安全观,为我们维护国家安全提供了强大思想武器和科学行动指南。为增强全民国家安全意识,维护国家安全,2015年7月通过的《中华人民共和国国家安全法》第十四条规定,每年4月15日为全民国家安全教育日。2024年4月15日是第九个全民国家安全教育日,《江西检察》自本期开始,将不定期刊登全省检察机关依法履行检察职能,深入贯彻习近平总书记全面依法治国新理念新思想新战略和坚持总体国家安全观,落实总体国家安全观的理论、实务调研文章,以期促进全省检察人员全面深入理解总体国家安全观,切实增强维护国家安全的责任感、使命感,共同构建维护国家安全的钢铁长城。

食药安全领域检察公益诉讼 惩罚性赔偿的适用研究

任达俏*

[内容摘要]通过梳理相关法律规范、司法解释和政策指导性文件并结合实证考察发现,在食药安全领域检察公益诉讼中引入惩罚性赔偿,目前存在适用法律依据阙如、惩罚性赔偿金计算标准不明确以及管理使用制度混乱等实践困境。欲充分实现惩罚性赔偿制度在食药安全领域公益诉讼的功能价值,有必要在未来检察公益诉讼立法中明确赋予检察机关提出惩罚性赔偿的实体权利,优化惩罚性赔偿金基数与倍数的确定标准,厘清与刑事罚金、行政罚款之间的关系,同时围绕设立公益诉讼惩罚性赔偿金专项基金,健全惩罚性赔偿金管理制度,切实保障食药安全领域消费者的合法权益,顺应新时代检察公益诉讼事业发展的现实需求。

[关键词]食药安全 惩罚性赔偿 检察公益诉讼

一、问题的提出

饮食用药安全关乎人民群众日常生活幸福与身体疗养健康。随着食药安全问题的日益凸显以及人民群众对食药安全方面的关注提升,《消费者权益保护法》(2013年修正)第47条和《民事诉讼法》(2017年修正)第55条第2款^①先后分别将省级以上消费者协会、检察机关新增为提起食药安全领域公益诉讼的适格主体,加大对该领域消费者合法权益的司法保护力度。2019年5月《中共中央、国务院关于深化改革加强食品安全工作的意见》出

* 作者单位:吉安市人民检察院。

^①现为《民事诉讼法》(2021年修正)第58条第2款。



台,目的是激活惩罚性赔偿制度在食品安全民事公益诉讼中的作用,以惩罚性赔偿填补民事侵权责任的不足、惩罚与震慑违法生产经营者等多重功能,对部分主观恶性大、造成严重恶劣影响的违法生产经营行为予以遏制,有效保护食药领域的社会公共利益。有数据表明,2020、2021年两年时间里,全国检察机关在食药安全领域公益诉讼中提出惩罚性赔偿诉求的案件有2500余件,占食药安全领域公益诉讼起诉案件总数的80%以上。^②从起诉数量来看,检察机关在食药安全领域公益诉讼中居于主导地位,并且已积累适用惩罚性赔偿的丰富实践经验。

但值得注意的是,检察机关在食药安全领域公益诉讼中适用惩罚性赔偿,无论是在学理界还是司法实践中尚存在诸多困惑与争议,具体存在以下问题:检察机关是否能成为提起民事公益诉讼惩罚性赔偿的适格主体,惩罚性赔偿金的数额量定标准如何把握,惩罚性赔偿金和刑事罚金、行政罚款是否可以折抵,以及惩罚性赔偿金的归属与管理如何确定等。本文基于以上问题,尝试讨论未来是否需在立法层面明确赋予检察机关提起民事公益诉讼惩罚性赔偿的权利,确定惩罚性赔偿金的计算标准与管理制,为我国食药安全领域检察公益诉讼工作略尽绵薄之力。

二、惩罚性赔偿在食药安全领域检察公益诉讼中面临的实践困境

(一)检察机关提出惩罚性赔偿诉讼请求的立法规范阙如

检察机关可以在食药安全领域提起公益诉讼的直接法律依据,最早可以追溯到《民事诉讼法》(2017年修正)第55条第2款,此后我国开启逐步探索建立食药安全领域民事公益诉讼惩罚性赔偿制度的新纪元。从2017年12月最高人民检察院明确指出可以在食药安全领域的民事公益诉讼中探索提出惩罚性赔偿,到2019年5月中共中央、国务院强调要“探索建立食品安全民事公益诉讼惩罚性赔偿制度”,到2020年7月最高人民检察院、国务院食品安全办等10部门指出要“在食品药品安全民事公益诉讼中探索提出惩罚性赔偿诉讼请求”,^③再到2021年3月最高人民检察院、最高人民法院、农业农村部等就深化实践探索、推动制度建立相关问题作出论述,^④上述政策性指导的支持为检察机关提起惩罚性赔偿民事公益诉讼奠定了基础。《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》(2020年修正,以下简称《食品药品纠纷司法解释》),将适格起诉主体从“消费者协会”扩大到“法律规定的机关和有关组织”^⑤。2021年6月,最高人民检察院公布《人民检察院公益诉讼办案规则》(以下简称《公益诉讼办案规则》),其中明确规定检察机关在“食品药品安全领域”消费民事公益诉讼案件中提出惩罚性赔偿请求。^⑥至此,检察机关在食药安全领域民事公益诉讼中的惩罚性赔偿请求权均获得了政策性指导文件上的支持与司法解释上的法律依据,司法实践中主张惩罚性赔偿的案件也越来越得到法院的判决支持,有效满足当下食药安全领域惩治违法当事人和救济受损社会公共利益的现实需求。

但是,通过对相关文件的梳理发现,目前支持检察机关在食药安全领域公益诉讼中提出惩罚性赔偿的法律依据并不存在立法层面上的法律规范,明确赋予检察机关在食药安全领域民事公益诉讼案件中提出惩罚性赔偿请求的权利。一方面,现行法律规范中具有消费公益损害惩罚性赔偿请求权的主体为“被侵权人”“受害人”“消费者”“受害人或者其近亲属”等,并未明确检察机关可以代替上述主体行使惩罚性赔偿请求权。另一方面,无论是《食品药品纠纷司法解释》还是《公益诉讼办案规则》,二者效力位阶均属司法解释,这也导致检察机关提出食药安全领域惩罚性赔偿诉讼请求存在先天不足,缺乏司法审判的基本法依据。尽管有学者认为,诉讼担当理论可以作为检察机关提起食品药品安全领域中民事公益诉讼、行使惩罚性赔偿请求权之理论基础,^⑦但是在司法实践中

②《最高检发布检察机关食品药品安全公益诉讼典型案例 关注解决食品安全领域新业态新问题》,最高人民检察院网上发布厅, https://www.spp.gov.cn/xwfbh/wsfbt/202303/t20230315_608471.shtml#1。

③《关于在检察公益诉讼中加强协作配合依法保障食品药品安全的意见》(高检发[2020]11号)。

④《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》(高检发办字[2021]25号)。

⑤《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[2020]17号)第17条第2款。

⑥《人民检察院公益诉讼办案规则》(高检发释字[2021]2号)第98条第2款。

⑦郭雪慧:《食品药品安全民事公益诉讼惩罚性赔偿制度研究》,《浙江大学学报(人文社会科学版)》2023年第8期。



确有部分法院以缺乏充分法律规范为由不支持检察机关提出的相关诉讼请求,如汪某飞、刘某娟侵害消费者权益民事公益诉讼案^⑧中,一审法院认为主张消费惩罚性赔偿请求权的主体应当是消费者,该权利的性质属于私人利益而非公共利益,并且现有的法律规范并不存在消费民事公益诉讼中被告需承担公益性损害赔偿、惩罚性赔偿的明确规定。

(二)惩罚性赔偿金的计算标准不明确

尽管惩罚性赔偿因上述相关文件的支持作用得以在食药安全领域公益诉讼实践中具备可适用性,但是目前惩罚性赔偿金的计算标准不明确,导致惩罚性赔偿制度难以充分发挥其惩罚和威慑功能,具体表现在以下两方面。

一是赔偿标准的适用具有随意性。首先,是赔偿基数确定的问题。从现行法律规定来看(见表1),惩罚性赔偿金存在三种计量基数,分别是《消费者权益保护法》第55条的“购买价款或服务费用”“损失”,《食品安全法》第148条第2款“支付价款或者损失”以及《药品管理法》第144条第3款的“支付价款或者损失”。但从实践来看,食药安全领域大规模侵权中受侵害主体具有规模性、流动性、非特定性等特点,倘若以消费者所付价款或所受损失作为计量基数,将难以准确计算出社会公共利益的实质损害后果,因此多以销售价款作为赔偿基数。此外,还存在赔偿倍数适用混乱的问题。惩罚性赔偿金的具体倍数在上述三部法律规范中均有明确规定,分别是《消费者权益保护法》第55条的三倍或二倍、《食品安全法》第148条第2款的十倍或三倍、《药品管理法》第144条第3款的十倍或三倍。前者的规定与后二者显然并不相同,此种规范上的差异延伸到司法实践中表现为实体法依据具体适用的混乱性与随意性。仅以2023年最高人民检察院发布的《“3·15”检察机关食品药品安全公益诉讼典型案例》为例(5例涉及民事公益诉讼,见表2),其中段某某等人生产、销售添加管制精神药品饮料民事公益诉讼案与李某某等人销售假药刑事附带民事公益诉讼案均属于药品安全领域,但检察机关在提起惩罚性赔偿请求时适用的标准分别是“销售价款十倍”和“销售价款三倍”。有学者还认为,倘若以“十倍”或“三倍”的顶格标准计量惩罚性赔偿金,被告人可能会基于同一违法行为而承担过重的经济责任,甚至导致其怠于主动承担公益损害救济责任或再次违法犯罪的不良结果,最终与适用惩罚性赔偿制度的初衷背道而驰。^⑨

二是与刑事罚金、行政处罚的关系不清。在食药安全领域检察公益诉讼中,有大量案件属于刑事附带民事公益诉讼,民事主体往往会因为实施同一违法行为而同时承担民事责任和刑事责任,同时《食品安全法》和《药品管理法》也设有相关行政处罚的规定,因此有可能会同时适用惩罚性赔偿、刑事罚金与行政处罚。然而,若基于惩罚性赔偿兼具惩罚、遏制和预防严重不法行为的视角,三者同时适用实际上存在不妥之处。惩罚性赔偿“名赔实罚”,与行政处罚、刑事罚金和民事补偿性赔偿相比较,前者兼具补偿性、惩罚性和遏制性,既有利于弥补后三者的不足,还可以鼓励私人协助司法、体现实质公平^⑩。也有学者认为,刑事罚金和行政处罚均具有威慑、惩罚、补偿等诸多功能,而二者至多在于各功能的量或者程度有所差别^⑪。可见,惩罚性赔偿至少在惩罚、遏制功能上与刑事罚金和行政处罚存在重合之处,倘若不加甄别区分同时予以适用,必然会违反比例原则、加重违法者的经济负担。在司法实践中,惩罚性赔偿与刑事罚金、行政处罚绝能否同时适用亦存在两种观点。一种观点认为,依据《民法典》第187条^⑫,若违法者因同一行为需要同时承担惩罚性赔偿、刑事罚金与行政处罚,则无法律依据支撑违法者以已承担行政责任或刑事责任为由,主张免于或者减轻民事赔偿责任,如汤某祥消费者权益保护民事公益诉讼案^⑬、周某祥消费者权益保护民事公益诉讼案^⑭。另一种观点则认为,公益诉讼的惩罚性赔偿金具有公益性并且

⑧安徽省蚌埠市禹会区人民法院(2020)皖0304民初2194号民事判决书。

⑨冯博:《从“鼓励性惩罚”到“惩罚性赔偿”——食品药品安全问题的法律经济学分析》,《法学杂志》2016年第12期。

⑩刘飞琴、司雪:《环境行政处罚和刑事罚金关系处理的模式探析——兼论环境法律责任的承担方式》,《华中科技大学学报(社会科学版)》2021年第4期。

⑪《民法典》第187条:“民事主体因同一行为应当承担民事责任、行政责任、刑事责任的,承担行政责任或者刑事责任不影响承担民事责任,民事主体的财产不足以支付的,优先用于承担民事责任。”

⑫浙江省高级人民法院(2022)浙民终1097号民事判决书。

⑬河南省兰考县人民法院(2022)豫0225民初5000号民事判决书。

⑭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》,载《河南财经政法大学学报》2022年第5期。



最终也将“用之于公益”,无法弥补消费者个人受损私益,因而与行政罚款、刑事罚金均属于“惩罚性债权”,加之三者性质类似,应参照行政罚款与刑事罚金竞合时的处理原则进行抵扣^⑮,避免对违法者进行重复处罚,如吴某华生产、销售假药刑事附带民事公益诉讼案中,一审法院认为涉案的民事惩罚性赔偿金需上缴国库且与刑事罚金类似,因此得出被告人被判处的刑事罚金在民事惩罚性赔偿金中应予以抵扣的结论^⑯。

(三)惩罚性赔偿金的管理制度不健全

目前,我国食药安全领域公益诉讼惩罚性赔偿金的归属与管理仍处于探索阶段,具体而言主要存在以下四种模式:一是上缴国库,如殷某和消费民事公益诉讼纠纷案^⑰、黄某东生产、销售有毒、有害食品民事公益诉讼案^⑱;二是交付至司法机关,如林某生产、销售假药罪刑事附带民事公益诉讼案(交付至检察院)^⑲、泰州市某牛肉店等销售不符合安全标准的食品民事公益诉讼案(交付至法院)^⑳;三是交至当地财政局专门账户,如汤某祥消费者权益保护民事公益诉讼案^㉑(由检察院受领后交至财政专用账户);四是交至公益赔偿金专户,桐乡市某干鲜蔬菜摊消费者权益保护民事公益诉讼案(支付至检察院指定公益赔偿金账户)^㉒。

上述四种归属与管理模式无疑具有可操作性强、节约赔偿金管理资源和成本的优点,但此种略显混乱的管理现状不仅凸显了司法的不规范性,也难以发挥惩罚性赔偿金对消费公共利益的救济功能,尤其是将赔偿金上缴国库的做法不宜于行。原因在于,行政罚款与刑事罚金旨在通过惩罚不良行为实施者实现对社会秩序和公平正义的维护,其中同时包括对国家利益和社会公共利益的保护,因而将二者上缴国库的做法无可厚非。但是食药安全领域的惩罚性赔偿金本身兼具补偿与惩罚功能,倘若上缴国库,将面临难以填补消费者所受到损害的困境,毕竟食药安全领域的消费者公共利益在微观层面涵盖了消费者的个人利益。其次,惩罚性赔偿金交至司法机关的做法亦有不当。检察机关与审判机关在司法活动中应当保持中立,将惩罚性赔偿金交至检察院或者法院进行管理,可能会导致人民群众怀疑提起公益诉讼的动机,从而影响司法机关的权威性,同时由于司法机关难以直接参与到维护公共利益的过程中,所以也很难实现惩罚性赔偿金应有功效的最大化。此外,目前还未有相关法律对惩罚性赔偿金的使用机制予以明确规定。实践中有的将惩罚性赔偿金用于该地区消费教育领域公益活动,如某副食店、胡某销售假冒白酒消费民事公益诉讼案(见表1),还有的将惩罚性赔偿金纳入该地区公益基金依法管理,如刘某芳销售有毒、有害食品刑事附带民事公益诉讼案^㉓。

三、惩罚性赔偿在食药安全领域检察公益诉讼中的规范与进路

(一)在新立法中设立检察公益诉讼惩罚性赔偿请求权

惩罚性赔偿制度在食药安全领域的适用,可以充分发挥法律在遏制此类大规模侵权行为的积极作用,还能更加全面地填补受害人和公共利益遭受的损失^㉔。检察机关基于食药安全领域侵害众多消费者合法权益的行为,依法向法院提起民事公益诉讼,实际上是代替众多消费者行使诉权和其他实体权利,既能避免消费者办理繁琐的授权手续,还有利于节约司法资源、提高诉讼效率,实现司法与私益的共赢,但检察机关作为公权力机关,

^⑮广州市荔湾区人民法院(2019)粤0103刑初178号刑事附带民事判决书。

^⑯江苏省盐城市中级人民法院(2020)苏09民初118号民事判决书。

^⑰辽宁省辽阳市中级人民法院(2022)辽10民初32号民事判决书。

^⑱广东省江门市中级人民法院(2021)粤07刑终352号刑事附带民事裁定书。

^⑲江苏省泰州市中级人民法院(2021)苏12民初3号民事判决书。

^⑳浙江省高级人民法院(2022)浙民终1097号民事判决书。

^㉑浙江省嘉兴市中级人民法院(2023)浙04民初42号民事调解书。

^㉒江苏省灌云县人民法院(2020)苏0723刑初36号刑事附带民事判决书。

^㉓李建华、管洪博:《大规模侵权惩罚性赔偿制度的适用》,《法学杂志》2013年第3期。

^㉔黄忠顺、刘宏林:《论检察机关提起惩罚性赔偿消费公益诉讼的谦抑性——基于990份惩罚性赔偿检察消费公益诉讼一审判决的分析》,《河北法学》2021年第9期。



更应遵循“法无授权不可为”,不应越过立法授权行事,也不宜替代其他适格主体将所有消费领域纠纷都诉诸公益诉讼来化解。^⑤此外,与其他领域相比,惩罚性赔偿在食药安全领域检察公益诉讼中,体现出公法属性与私法属性相融合的显著特征。为防止司法对惩罚性赔偿的滥用,检察机关主张惩罚性赔偿请求理应具备法律依据,并且在主观过错、加害行为、损害事实等因素方面应当设置更为严格的适用条件^⑥。因此,无论是从诉讼信托理论出发分析检察机关具备食药安全领域公益诉讼惩罚性赔偿请求权的正当性基础^⑦,还是基于惩罚性赔偿作为“准刑罚性质”的民事责任理应符合“罪刑法定”的观点^⑧,更为恰当的处理方式是在立法上采取另外赋予实体权利、法定诉讼担当等法定赋权模式,实现将食药安全领域大规模侵权中的消费者或受害人的惩罚性赔偿请求权转移给依法可以提起公益诉讼的其他机关或组织,避免任意扩大或者限缩司法机关的权力,导致惩罚性赔偿制度的权威性受到挑战^⑨,甚至诱发权力寻租的风险隐患。从域外视角来看,尽管设立的方式各异,但各国立法基本认可惩罚性赔偿的法定性特征,其中大陆法系国家的损害赔偿法大多以“非法定惩罚性赔偿即为补偿性赔偿”的原则为遵循^⑩,若该惩罚性赔偿并非由法律所设定,则不具有惩罚性而应该归属于补偿性赔偿。

2023年9月底结束的检察公益诉讼立法专题研讨,对于更好推进检察公益诉讼立法具有重要的里程碑意义。食药安全领域检察公益诉讼作为检察公益诉讼众多议题的重要部分,应在未来立法中得到规范和重视,以此更好发挥惩罚性赔偿的功能效用。在未来的检察公益诉讼专门立法中,应适当将检察机关的惩罚性赔偿请求权纳入我国法律体系中,同时应出台相应的司法解释以供参照适用,以明确具体的法律条文更好地保障食药安全领域众多消费者的合法权益。

(二)明确惩罚性赔偿金的认定标准

一是优化和明确惩罚性赔偿金的计算方式。《消费者权益保护法》第55条以价款和损害为计算标准,将惩罚性赔偿的责任划分为违约和侵权两种形式。相应地,根据《食品安全法》第148条第2款或者《药品管理法》第144条第3款,惩罚性赔偿可大致采用两类计算标准,即“支付价款十倍”和“损失三倍”。在违约责任中,当消费者购买食品或者药品后没有遭受实际损害,则可以采用“支付价款十倍”的标准来主张惩罚性赔偿金;而在侵权责任中,消费者的生命健康已然遭受实际损害,则可以主张“损失三倍”的惩罚性赔偿金。有一点值得说明,在食药安全领域检察公益诉讼中,受害者数量众多、所受损害程度各异,以“损失三倍”作为赔偿基数存在难以准确计量的问题,因此不宜将“损失三倍”作为赔偿基数。如前文所述“支付价款”的计量也存在困境,但考虑到不特定消费者所支付的价款或费用实际上等于经营者在同一行为中销售商品或提供服务的营业收入^⑪。据此,可以将经营者在同一侵权行为中所获得的实际营业收入作为惩罚性赔偿金的计量基数,并且从大量司法实践来看,检察机关在确定惩罚性赔偿金数额时采用的也是此种方式。

二是厘清惩罚性赔偿金与刑事罚金、行政处罚款的关系。尽管有学者认为将这三者进行折抵将会加重审判机关的审理任务,造成司法资源浪费,并且由于三者性质各异,不应将刑事罚金、行政处罚款与惩罚性赔偿金进行抵扣^⑫,但是基于功能和目的定位,惩罚性赔偿金与刑事罚金、行政处罚款实际上存在重合之处,三者均欲通过加重不法行为人的经济负担,提高违法成本,从而达到惩罚不法行为、威慑潜在不法行为的目的,助力维护良好的社会生活秩序和营造优越的营商环境。实际上,行政处罚款和刑事罚金在相互折抵方面已经为三者可以相互折抵

^⑤章海珠:《检察机关提起惩罚性消费民事公益诉讼之探讨》,《社会科学家》2019年第7期。

^⑥黄忠顺:《论公益诉讼与私益诉讼的融合——兼论中国特色团体诉讼制度的构建》,《法学家》2015年第1期。

^⑦顾向一、鲁夏:《环境损害惩罚性赔偿适用研究》,《行政与法》2021年第11期。

^⑧同前注10,杨雅妮、刘磊:《消费民事公益诉讼惩罚性赔偿的实践与反思——以776份判决书为基础的分析》,第102页。

^⑨许凯:《比较法视野下惩罚性赔偿的识别标准》,《江西社会科学》2021年第11期,第168页。

^⑩同前注16,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》,第164页。

^⑪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》,《湖南行政学院学报》2021年第3期。

^⑫《中华人民共和国行政处罚法》第35条第2款:“违法行为构成犯罪,人民法院判处刑罚时,行政机关已经给予当事人罚款的,应当折抵相应罚金;行政机关尚未给予当事人罚款的,不再给予罚款。”



的做法提供了参考基础,如《中华人民共和国行政处罚法》^{③③}和《食品药品行政执法与刑事司法衔接工作办法》^{③④}。因此,食药安全领域民事公益诉讼惩罚性赔偿金与刑事处罚、行政罚款在惩罚与威慑方面性质相同,在实践中应当进行相互折抵。

(三)健全惩罚性赔偿金的管理制度

基于公益诉讼惩罚性赔偿金应当坚持“用之于公益”的原则,食药安全领域公益诉讼惩罚性赔偿金的用途应当是救济和填补众多消费者公共利益所受损害、维护良好的食品药品社会生活秩序。因此从目前各地实践来看,最佳管理模式莫过于参照环境民事公益诉讼惩罚性赔偿金的管理模式,设立食药安全领域民事公益诉讼惩罚性赔偿金专项基金,主要原因在于:一方面,专项公益基金具备专业的人力资源优势。具备专业知识的受托者对惩罚性赔偿金进行管理,既可以提高惩罚性赔偿金使用的高效性,有利于发挥惩罚性赔偿金的补偿功能,还能避免惩罚性赔偿金因上缴国库或交至财政专户得不到及时使用的情形发生。另一方面,专项公益基金具有科学的管理和使用机制保障。惩罚性赔偿金基金的公开透明监管机制,便于行政部门、检察机关与社会公众对赔偿金的使用进行监督,保证每一笔资金能及时、准确、高质量地流向社会公益,同时还能有利于维护司法机关在民事公益诉讼中的中立性和权威性。此外,设立专项公益基金可以实现对消费者个人所受损失的补偿。实践中,不法行为人在支付巨额惩罚性赔偿金后,往往已经不具备对其他受损消费者的赔偿能力,在此情况下即便消费者个人依法可以另行提起惩罚性赔偿诉讼请求,但实际上该诉求已经无法得到满足,因此检察机关提起的惩罚性赔偿中已然包含了受损消费者个人理应得到的赔偿。据此,食药安全领域检察公益诉讼中的惩罚性赔偿金在纳入专门基金账户后,应当首先用于填补消费者个人的所受损害,其余的金额才可用于维护食药安全领域的社会公益。

设立食药安全领域民事公益诉讼惩罚性赔偿金专项基金时应当注意以下几个方面:一是应当在立法层面对惩罚性赔偿金的使用目的和使用范围予以明确。严格坚持“用之于公益”的原则,将款项用途限制为保障食品药品安全消费者公共利益,包括填补消费者所受损害、开展食药安全领域公益保护活动必须支付的合理费用、司法鉴定费用、诉讼费用等必要支出;二是要建立惩罚性赔偿金管理使用的催告与公示制度。一方面及时开通消费者申请赔偿金的专用渠道,并将申请方式和具体要求进行合理的催告或通知,鼓励相关消费者及时主张权利并保障其所受损害得到弥补。另一方面,要对惩罚性赔偿金的管理使用予以全面监督,受托者在赔偿金使用前应履行报批程序、定期披露赔偿金管理使用情况,检察机关和消费者协会应当就相关情况及时向社会公众公告;三是严格限制每笔惩罚性赔偿金的管理期限,对于在一定期限内尚未用于既定目的的赔偿金,应当及时上缴国库,避免惩罚性赔偿金在专项基金账户内长期滞留,造成对消费者合法权益的二次损害,既无法实现对消费者权益的保障,更是与设立专项基金的初衷相背离。

自2017年12月提出在食药安全领域民事公益诉讼中引入惩罚性赔偿以来,全国各地检察机关积极进行该领域公益诉讼惩罚性赔偿制度的探索建立,具有相当丰富的司法实践经验和社会治理成效。但无论是理论研究还是司法实践层面,当前我国食药安全领域检察公益诉讼惩罚性赔偿制度仍处于初期探索阶段。积极探索构建与完善食药安全领域检察公益诉讼惩罚性赔偿制度,是完善新时代公益诉讼制度的题中应有之义,也是满足人民群众对食品药品安全现实需求的必然要求和司法制度保障。期待更多学者能关注到惩罚性赔偿在食药安全领域检察公益诉讼中面临的理论与实践困境,检察公益诉讼专门立法在筹备过程中能对相关疑惑和困顿予以回应,确立食药安全领域中惩罚性赔偿制度,保障消费者群体合法权益,服务食药安全领域市场经济健康发展。

(责任编辑:罗菁婷)

^{③③}《食品药品行政执法与刑事司法衔接工作办法》第12条第2款:“食品药品监管部门向公安机关移送涉嫌犯罪案件前,已经作出的警告、责令停产停业、暂扣或者吊销许可证的行政处罚决定,不停止执行;向公安机关移送涉嫌犯罪案件时,应当附有行政处罚决定书。已经作出罚款行政处罚的,人民法院在判处罚金时依法折抵。未作出行政处罚决定的,原则上应当在公安机关决定不予立案或者撤销案件、人民检察院作出不起诉决定、人民法院作出无罪判决或者免于刑事处罚后,再决定是否给予行政处罚。”

^{③④}同前注^⑦