

强化检察公益诉讼职能 助力食品药品全链条监管



作者张宁

□路磊

食品药品安全事关人民群众生命健康,是国家治理体系中极具重要性的关键领域。中共中央办公厅、国务院办公厅印发《关于进一步强化食品安全全链条监管的意见》等规范,确立了以“源头严防、过程严管、风险严控”为核心的全链条监管体系。检察机关立足法律监督职能,主动破解部门分割、区域壁垒等治理堵点,助力构建全链条、全方位、协同化的食品药品安全治理格局,为提升消费者权益保护精准度提供了坚实司法保障。

食品药品安全治理中的难点

当前,食品药品领域违法违规行为呈现链条化延伸、跨区域流动、隐蔽性作案的新态势,生产加工、仓储物流、终端销售等任一环节出现问题,均可能诱发系统性安全风险。根据职权分工,食品药品生产、加工、流通、销售等环节涉及不同职能部门,呈现出条块分割、部门交叉特征。按部门分工划分监管权限在一定程度上可以增强监管专业性,避免行政权力过度集中,但也导致其难以应对跨部门的复杂食品药品安全问题。近年来,在散装液态食品运输、食用农产品销售、网售药品等环节,协同联动不足成为食品药品全链条监管体制机制建设的堵点。随着网售食品药品新业态的迅猛发展,食品药品经营的跨区域特征越发明显。不

合格食品、假药劣药的跨区域流通贩运,构成了多点分布、相互嵌套的食品药品违法新形态。然而,在属地管理为主的监管格局之下,食品药品行政执法仅局限于本行政区域,加之全链条溯源追责成本高、难度大,有的行政机关缺乏跨区域执法协作的动力和有效机制,导致难以对跨区域流动的复杂违法链条形成全链条打击合力。行政执法与刑事司法共同构成食品药品安全治理的制度防线,但在具体运行中还存在一些不足:一方面,行政机关在执法中发现的涉嫌犯罪的线索,尚未实现充分、及时、规范的移送,行刑衔接机制需要进一步落实完善;另一方面,行政处罚与刑事处罚在证据标准、证明标准、法律适用等方面的差异,也在一定程度上使相关机关在案件定性等方面产生认识分歧,尤其是在食品添加剂、保健食品、药食同源食品等复合型违法案件中,上述问题表现得更为突出,从而削弱了对食品药品领域违法行为的规制效果。

检察公益诉讼助力食品药品全链条监管

检察公益诉讼制度作为维护国家利益和社会公共利益的重要法治载体,在破除食品药品安全治理壁垒、整合多方监管资源、提升综合治理效能方面,具有不可替代的重要作用。从最高人民检察院与中国消费者协会联合发布的消费者权益保护公益诉讼典型案例来看,检察机关以公益诉讼为纽带,深化与市场监管、消协组织、公安机关、审判机关等主体的协作配合,健全线索移送、证据共享、联合研判、协同履职工作机制。通过磋商、检察建议、提起诉讼等多种

手段,彰显检察公益诉讼制度优势。围绕包含食品药品生产、流通、销售环节的全链条监管需求,检察公益诉讼综合运用磋商、检察建议、提起诉讼等手段,形成了综合化、立体化的监管方案。如广西壮族自治区桂林市象山区检察院督促整治牲畜违法屠宰、销售行政公益诉讼案,检察机关依法对多个不同条线的职能部门实施精准督促,督促行政机关各负其责、依法履职,并加强执法合作,促进违法牲畜屠宰的全链条监管加速形成。以检察公益诉讼办案信息移送机制为支撑,进一步完善食品药品跨区域协同监管。面对食品药品安全风险扩散性、流动性特征,如浙江省台州市检察院诉薄某、王某销售不符合安全标准的农产品民事公益诉讼案,检察机关通过检察系统内部的线索移交、信息共享、协同办案等方式,有效打通了属地管辖带来的跨区域监管壁垒。

以支持社会组织提起公益诉讼为制度抓手,激活社会组织参与监管的辅助性功能。在广东省消费者委员会诉林某某等三人民事公益诉讼案中,检察机关依法支持消费者协会提起公益诉讼,进而将分散在社会组织的社会监督力量,更好地纳入制度化、法治化的轨道。由社会组织提起诉讼和检察机关支持起诉的模式,有助于提升社会组织调查取证、法律论证、出庭应诉的能力,激发社会组织提起消费者权益保护公益诉讼的积极性,使得公益保护的力量进一步壮大,也在客观上弥补了食品药品监管行政资源的缺口。

以精准司法保护强化全链条协同治理

面向健全食品药品全链条全过程监管

机制的目标要求,检察公益诉讼应进一步聚焦制度协同与机制优化,完善其在食品药品安全全链条监管中的资源整合功能和督促协同能力,推动食品药品安全保护从单点纠错、事后处置向全链条防控、系统性治理转型升级。

一是优化完善食品药品违法线索发现、移送机制,强化食品药品全链条监管的前端感知能力。依托大数据监管平台与执法信息共享机制,推动检察机关与市场监督、农业农村、卫生健康等部门之间建立常态化、精准化的线索移送与信息互通渠道,更好地帮助检察机关识别、预警、介入食品药品风险。同时,检察机关可以通过完善内部融合履职机制,促进食品药品刑事检察、民事检察、行政检察与公益诉讼检察之间的线索统筹管理与协同处置,使其他检察履职环节中发现的安全风险能够及时得到有效控制,增强全链条食品药品监管的前瞻性。

二是完善起诉前程序与协同履职机制,提升全链条治理的整体效能。应进一步强化食品药品领域检察建议与磋商机制的规范运用,推动行政机关在诉前阶段主动纠偏、及时整改,提升治理效率。在涉及多部门职责交叉的案件中,通过构建“检察建议+联合整改”机制,促进相关部门形成分工明确、协同配合的履职格局,弥补职责间隙、凝聚监管合力,从而推动食品药品监管实现由点到面的系统转变,推动食品药品监管链条各环节有效衔接。

三是深化跨区域协同与一体化办案机制,破解流动性风险的治理难题。针对食品药品违法行为跨区域流动、跨区域扩散的特点,检察机关在司法标准统一、检察

一体化办案机制等方面具有显著优势。应进一步完善跨区域检察协作机制,推动形成包含线索双向移送、协助调查取证、协同开展办案或专项监督在内的跨区域协同办案机制,形成区域间食品药品治理合力。同时,依托典型案例办理经验,推动建立覆盖食品药品生产、流通、消费环节的协同监管模式,实现源头治理、过程监管和终端防控的有机统一,切实打通全链条监管中的堵点断点、破除制度梗阻。四是注重长效机制,构建更加完善、周延的全链条治理格局。检察机关坚持办案与治理相结合、治标与治本相统一,深入梳理个案背后的监管漏洞、行业乱象、制度短板,推动形成行业规范、监管标准与协同机制。针对办案中发现的共性问题,督促行政机关开展专项整治,健全风险预警、投诉处置、跟踪回访机制,推动食品药品安全治理从被动应对向主动预防转变,构建权责清晰、监管到位、协同高效的常态化保护格局。同时,应进一步引导行业协会、消费者权益保护组织等专门社会组织参与食品药品安全治理,通过制度化渠道嵌入公益保护体系。推动公益诉讼与信用监管、行业自律、职业禁止等机制衔接,增强对违法行为的综合规制效果,提升全链条监管的整体效能与刚性。(作者为中国人民大学人文社会科学部副部长、食品安全治理协同创新中心研究员)

充分发挥公益诉讼制度价值 筑牢消费者权益保护防线

消费民事公益诉讼法律责任的体系化

□杨会新

在今年“3·15”国际消费者权益日来临之际,最高人民检察院与中国消费者协会联合发布了一批消费者权益保护公益诉讼典型案例。在5件民事公益诉讼案例中,4件适用了惩罚性赔偿,1件适用了补偿性赔偿,对消费民事公益诉讼法律责任的多元化、体系化进行了积极探索。

惩罚性赔偿的多元探索

惩罚性赔偿在食药领域民事公益诉讼实践中发挥着重要作用,但由于法律供给不足,理论研究对于公益诉讼惩罚性赔偿的性质、功能尚未形成共识,其与既有责任的关系尚未厘清。本次发布的典型案例在多个方面进行了积极探索,对此,简要评述如下:

惩罚性赔偿的补充性。最高检等7部门《探索建立食品安全民事公益诉讼惩罚性赔偿制度座谈会纪要》明确,公益诉讼惩罚性赔偿的功能在于“惩罚、遏制和预防严重不法行为”,这表明公益诉讼惩罚性赔偿与刑事责任具有同质性。在行为人已被处以刑事责任的情况下,公益诉讼惩罚性赔偿旨在弥补刑事责任在公共利益救济、违法行为为彻底遏制方面的不足,而非替代或叠加。在浙江省台州市检察院诉薄某、王某销售不符合安全标准的农产品民事公益诉讼案中,刑事案件中仅认定薄某、王某案发时所查获批次的犯罪事实,而薄某、王某长期、多次销售问题鸡蛋的行为未得到全面评价,受损公共利益未得到充分保护,此时即有必要通过公益诉讼惩罚性

赔偿来弥补刑事责任的不足。

惩罚性赔偿金的计算。其一,惩罚性赔偿金的基数。以最终流入市场的销售金额作为赔偿基数,尚未流入市场的,不作为赔偿的基数,已成为实践中的普遍做法。尚存争议的是,有明确销售记录或者有明确受害人的销售金额,是否因受害人特定而不计入赔偿基数。依照对公益的通常认识,不特定多数人的利益方为公益,特定人的利益不属于公益。但在消费公益诉讼的损害赔偿之诉中,受害消费者都是特定的,不能因为有销售记录就认为特定,没有销售记录就认为不特定。消费公益诉讼要解决的是众多消费者基于“理性的冷漠”而不起诉的问题,诉讼的公益性在于使生产经营者的违法行为得到制裁、正当竞争与经营秩序得到恢复,而不在于消费者是否特定。如果有明确受害人的部分已经在刑事诉讼中得到了评价,将这部分从赔偿基数中扣除,是避免重复评价原则的要求,而非消费者特定所导致的结果。其二,惩罚性赔偿金的倍数。在探索的初期,实践中一般参照食品安全法第148条规定的价款10倍,或消费者权益保护法第55条规定的价款或服务费用3倍的标准计算。近几年,根据案件具体情况对倍数予以裁量的做法逐渐出现,这是司法实践理性选择的体现。需要明确的是,对赔偿倍数进行裁量并非对公共利益的让渡。消费者权益保护法、食品安全法之所以规定3倍或10倍的赔偿,目的是激励消费者发现并制止违法行为,弥补公共执法的不足。而检察机关开展公益诉讼,是通过惩罚性赔偿给予违法行为人恰如其分的惩罚,一概适用3倍或10倍可能有违“过罚相当”原则。

补偿性赔偿的制度性破冰

在山东省济南市检察院诉某医药公司及刘某某、樊某某等四人侵害老年消费者权益民事公益诉讼案中,违法行为人虚假宣传OTC非处方药品功效,误导老年消费者,法院以销售金额认定赔偿金额,开创性适用补偿性赔偿,以销售金额认定赔偿数额;对消费公益诉讼法律责任的多元化作出了有益探索。最高人民法院《关于审理消费民事公益诉讼案件适用法律若干问题的解释》(下称《消费公益诉讼解释》)第13条第1款对诉讼请求作出列举式规定,“原告在消费民事公益诉讼案件中,请求被告承担停止侵害、排除妨碍、消除危险、赔礼道歉等民事责任的,人民法院应予支持”,损害赔偿不在其列。之所以未明确规定损害赔偿诉讼请求,系基于两方面考虑:一是消费公益诉讼的首要目的是制止和预防违法行为,而非单纯的损害赔偿;二是损害赔偿之诉存在举证复杂、操作困难等问题,尤其是赔偿金的计算与分配争议较大,案件审理难度较高。与此同时,司法解释也在明确列举的请求权类型后面以一个“等”字作为保留,为将来消费民事公益诉讼的请求权类型扩张预留空间。

长期以来,人们对于消费公益诉讼中能否适用补偿性赔偿、补偿性赔偿是否属于公益存在争议。在侵害众多消费者利益的案件中,存在两种不同的“公益”:一种是抽象的公益,表现为市场秩序、交易安全或者消费安全利益、消费者选择权等;另一种是具体的公益,表现为众多消费者私人利益的集合。抽象公益不指向特定消费者利益,更符合“不特定多数人利益”的公益核心特征,但民事公益诉讼在救济和维护抽象公益

方面并不具备显著优势。相对而言,行政责任、刑事责任的责任形式和手段更为多样,通过科以行政责任、刑事责任更有利于对抽象公共利益的维护,公益诉讼惩罚性赔偿可以发挥补充性作用。如果要救济具体消费者的集合性公益,则会面临这一诘问:通过公益诉讼救济众多消费者私益的必要性何在?这涉及消费公益诉讼的特殊性问题。从案件范围的界定上看,消费公益诉讼除了立法明确要求的“侵害众多消费者合法权益”,还有一个隐含的条件,即每个消费者受到侵害的程度轻、数额小。由于受害数额小,消费者基于“成本—收益”的考量而消极不作为是其理性选择,但却导致违法生产者保有大量非法收益,有违公平正义。此时,法律有必要授权机关或组织提起公益诉讼,迫使违法经营者退缴非法收益,消费公益诉讼的必要性即在于此。尽管损害赔偿请求权来源于消费者,但赔偿数额的确定难以与受害消费者的损失一一对应,胜诉所得亦难以向受害人分配。因此,该诉讼实际上已远离了损失填补功能,而是让不法行为人为不法行为付出代价,客观上担负起制止不法侵害、保护一般权益的功能。

相反,在单个消费者受损数额较大的情形下,消费者有充足的维权动力,为解决群体性纠纷的高效救济问题,可通过代表人诉讼或消费者集体诉讼实现,但此类诉讼的诉讼实施权须由消费者明确授予。消费者公益诉讼与消费者集体诉讼的区分,已得到相关政策确认。2021年,中共中央办公厅、国务院办公厅印发《建设高标准市场体系行动方案》,要求“健全消费者公益诉讼制度,探索建立消费者集体诉讼制度”。两种诉讼的共同点是消费者人数众多,每个消费者损害



数额大小,消费者是否有维权动力,是区分二者的关键。

消费公益诉讼的未来发展: 针对格式条款的不作为之诉

在我国消费公益诉讼的发展过程中,损害赔偿之诉得到了充分的重视,而针对格式条款的不作为之诉作用发挥尚不充分。中消协2022年6月开展的一项调查显示,87.88%的消费者遇到过不公平格式条款,遇到不公平格式条款后,超过七成消费者仍会选择继续交易,主要原因在于经营者过于强势,消费者被迫同意格式条款内容,否则无法继续交易。与损害赔偿之诉相比,不作为之诉举证简便、程序易行、效果可预期,《消费公益诉讼解释》也专门对此类诉讼作出明确规定。同时,与损害赔偿之诉面向“过去”不同,不作为之诉发挥的是面向“将来”的效力,未来的不特定消费者将因此受益,具有典型的公益性。上海迪士尼禁带食品案等案件的诉讼结果表明,单纯依靠消费者的力量难以有效解决,公益诉讼作为有介入的必要。在消费公益诉讼中,惩罚性赔偿承载惩罚功能,补偿性赔偿实现恢复功能,而预防功能则需通过确认不公平格式条款违法、禁止该类条款继续适用予以实现。(作者为国家检察官学院教授、法学博士)

以法治之力做好消费治理“后半篇文章”

集中在三个方面,即受损认定难、消费者追偿难以及单纯依赖事后追偿的滞后性。该批典型案例正是围绕上述难点问题展开回应,呈现出从损害认定到损害赔偿,再到系统治理延伸的递进逻辑。

首先,针对受损认定难的问题,在山东省济南市检察院诉某医药公司及刘某某、樊某某等四人侵害老年消费者权益民事公益诉讼案中,将保护视野从刑事案件特定被害人扩展至不特定老年消费群体,将原本零散、小额、消费者个体难以举证的损害,转化为可识别、可归责、可裁判的公益损害案件。陕西省西安市检察院诉西安某医药有限责任公司等生产、销售不符合安全标准的营养食品民事公益诉讼案则进一步表明,消费民事公益诉讼并非只针对终端销售环节作局部追责,检察机关通过全面追踪排查,同步追究生产者与经营者责任,形成对供应链各环节的合规激励。这些都展现了民事公益诉讼的穿透式追责功能。

其次,针对消费者追偿难的问题,广东省消费者委员会诉林某某等三人民事公益诉讼案和重庆市消费者权益保护委员会诉秀山县某农业开发有限公司等民事公益诉讼案构建起“支持起诉—惩罚性赔偿—公益资金定向使用”的完整救济闭环。

再次,针对单纯事后追偿滞后性的问题,浙江省台州市检察院诉薄某、王某销售不符合安全标准的农产品民事公益诉讼案进一步展示了民事公益诉讼以个案办理推动系统治理,实现从末端处罚向前端预防的转变。该案在追责基础上推动开展专项整治,健全进货查验制度、出台食品安全风险综合治理方案,构建“源头管控+市场把控—终端防控”的全链条监管闭环,促使个案处理向源头防控和行业规范延伸,推动农产品行业安全治理常态化、制度化。

消费领域行政公益诉讼:以协同履职与司法裁判压实监管责任

与民事公益诉讼侧重追究经营者侵权责任不同,消费领域行政公益诉讼更聚焦于监管链条断裂、职责边界模糊、区域协同不足等导致的治理失序问题,其以磋商、检察建议、提起诉讼等方式开展递进式监督,是推动依法行政、补齐区域治理短板、防范消费风险扩散的关键机制。总体而言,这批典型案例集中体现了消费行政公益诉讼对三类结构性难题的制度回应:对隐蔽违法和新业态风险的识别与整治、对职责交叉和监管碎片化的协同矫正以及对行政权越界干预

市场的法治纠偏。

第一,破解隐蔽违法发现难、行为性质认定难、规则重建落地难的问题。河北省南宮市检察院督促整治商户非法添加荧光增白物质行政公益诉讼案针对食品非法添加隐蔽性强、取证固定难、检测成本高、行政推进慢等痛点,运用“实地排查+快检初筛+专业复检”三步法定证据,并在督促履职基础上推动全市开展专项整治。贵州省黔西南州兴义市检察院督促整治母婴护理机构违规诊疗活动行政公益诉讼案,检察机关运用大数据监督模型精准筛查违规诊疗线索,并通过专家论证、消协协作和提起诉讼,最终确认监管职责,推动专项清理,制定行业负面清单,落实全面整改,完善了特殊群体消费者权益保护的社会治理机制。

第二,回应职责交叉、监管碎片化的协同不足问题,凸显了行政公益诉讼作为“协同之诉”的独特制度优势。辽宁省检察院督促履行农产品生产环节监管职责行政公益诉讼案聚焦豆芽生产领域长期存在的部门职责交叉与相互推诿问题,依托省级食品安全委员会协调机制,推动农业农村、市场监管等部门明确分工边界,建立会商共享与溯源查处机制,把原本分散、断裂的监管链条重组为全域覆

盖的协同治理体系。广西壮族自治区桂林市象山区检察院督促整治牲畜违法屠宰、销售行政公益诉讼案针对牲畜未经检疫直接屠宰销售、农业农村与市场监管部门职责分工长期分歧、起诉前督促整改不到位等问题提起诉讼,推动两部门建立定点屠宰、驻场检疫、市场准入、流通追溯等协同监管机制,以法治保障人民群众“舌尖上的安全”。

第三,正面回应行政权力越界介入市场,导致消费者权益受损与竞争秩序扭曲的问题,在这方面河南省范县检察院督促纠正县住建局限定购买指定经营者商品侵害消费者自主选择权行政公益诉讼案最具代表性。该案中,行政限定交易与市场垄断叠加,导致当地液化气售价较相邻地区高出约50%,检察机关督促行政机关限定交易文件,纠正滥用行政权力排除限制竞争行为,健全公平竞争审查机制,既规范行政权依法运行,又维护区域市场竞争秩序,为破除地方保护和行政性垄断提供了实践样本。

消费领域公益诉讼治理升级: 从个案维权到系统治理的范式革新

这批典型案例彰显着消费者权益保

护公益诉讼实现从个体救济到公共利益维护、从被动应对到主动治理、从分散发力到协同共治的深刻转型,其治理价值已超越个案裁判,形成覆盖行业治理、区域治理、社会治理的多层次、立体化治理格局。

在行业治理层面,公益诉讼以司法裁判划定行为红线、压实经营主体责任,推动食品、农产品、涉老健康、母婴护理、校园餐饮等重点行业健全体系、规范经营行为,实现“办理一案、规范一行、治理一片”,夯实行业自律与行政监管的双重基础。

在区域治理层面,公益诉讼聚焦跨区域侵权、职责交叉、监管真空、地方保护等突出问题,推动行政机关协同履职,建立区域联动机制,统一监管标准,破解监管碎片化难题,维护区域市场公平竞争秩序,为全国统一大市场建设提供法治支撑。

在社会治理层面,公益诉讼整合检察机关、行政机关、消协组织、社会公众等多方力量,构建“司法保障+行政监管+社会监督”协同共治格局,推动消费维权从“事后救济”转向“事前预防”、从“个体单打独斗”转向“社会共同守护”,提升消费领域社会治理现代化水平。

(作者分别为上海交通大学讲席教授、竞争法律与政策研究中心主任,国务院反垄断不正当竞争委员会专家咨询组成员,中国法学会经济法学研究会副会长;上海交通大学凯原法学院博士研究生)



□王先林 王雅琪

在加快建设全国统一大市场,建设高标准市场体系的背景下,消费者权益保护已不再局限于私法意义上的个体权利救济,而是扩展到对不特定多数消费群体的公共利益保护,进而推动市场秩序的系统性建构。最高人民检察院与中国消费者协会联合发布的消费者权益保护公益诉讼典型案例集中展示了公益诉讼与市场治理的深度联结:民事公益诉讼着力强化全链条追责,行政公益诉讼着力推动监管协同与职责落实,二者都进一步将办案成果转化为系统治理成效,彰显检察公益诉讼制度保障民生权益、服务经济社会高质量发展的实践效能。

消费领域民事公益诉讼:以全链条追责筑牢行业治理根基

从实践看,消费者权益保护的难点主要