

惩罚性赔偿在消费公益诉讼中的适用研究

范 林

青岛科技大学法学院, 山东 青岛

收稿日期: 2026年6月25日; 录用日期: 2026年7月28日; 发布日期: 2026年8月5日

摘 要

将惩罚性赔偿制度引入消费公益诉讼领域, 旨在借助其遏制、预防与补充救济功能弥补传统私益救济的激励不足。然而, 在缺乏明确实体法授权的情况下, 由检察机关、消费者协会等法定公益诉讼主体通过公益诉讼程序主张惩罚性赔偿, 引发了责任定型/责任竞合与赔偿金归属等方面的争议。本文认为, 消费公益诉讼惩罚性赔偿在性质上应定位为公法责任, 其与私益诉讼惩罚性赔偿、行政罚款及刑事罚金之间应通过程序顺位、数额扣除与限额折抵等规则协调适用。在赔偿金管理上, 应以社会产权理论为基础, 通过公益诉讼专项基金或信托实现资金的独立管理。破解适用困局的根本路径在于: 立法层面确立形式性惩罚性赔偿请求权的独立地位, 解释层面引入比例原则弹性化裁量规则, 配套层面构建惩罚性赔偿金的社会产权管理模式。

关键词

惩罚性赔偿, 消费公益诉讼, 请求权基础, 责任协调, 赔偿金归属

Research on the Application of Punitive Damages in Consumer Public Interest Litigation

Lin Fan

Law School of Qingdao University of Science and Technology, Qingdao Shandong

Received: June 25, 2026; accepted: July 28, 2026; published: August 5, 2026

Abstract

Introducing a system of punitive damages into the field of consumer public interest litigation aims to use its preventive and remedial functions to make up for the lack of incentives in traditional private remedies. However, without clear authorization in substantive law, having statutory public-

文章引用: 范林. 惩罚性赔偿在消费公益诉讼中的适用研究[J]. 争议解决, 2026, 12(8): 36-44.

DOI: 10.12677/ds.2026.128233

interest plaintiffs such as procuratorial organs and consumer associations claim punitive damages through public interest litigation has sparked debates around issues like responsibility definition/overlap and the ownership of compensation funds. This article argues that punitive damages in consumer public interest litigation should, in nature, be considered a form of public law liability, and their coordination with private litigation punitive damages, administrative fines, and criminal penalties should be managed through rules like procedural priority, amount deduction, and limit offsets. In terms of managing the compensation funds, it should be based on social property theory and handled independently through special public interest litigation funds or trusts. The fundamental way to resolve the practical challenges is to establish the independent status of formal punitive damage claims at the legislative level, introduce flexible discretion based on proportionality at the interpretive level, and set up a social property management model for punitive damage funds at the implementation level.

Keywords

Punitive Damages, Consumer Public Interest Litigation, Basis of Claim, Coordination of Liabilities, Attribution of Damages

Copyright © 2026 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. 问题的提出

在食品药品安全、产品责任等消费领域，传统私益诉讼因举证困难、诉讼成本高昂与个体损害分散而呈现激励不足，难以有效遏制具有广泛社会危害性的不法经营行为。惩罚性赔偿制度以其超越填补性赔偿的制裁与遏制功能，被寄予厚望。自 2019 年中共中央 国务院印发《关于深化改革加强食品安全工作的意见》¹提出“探索建立食品安全民事公益诉讼惩罚性赔偿制度”以来，检察机关与消费者协会在公益诉讼中主张惩罚性赔偿的实践迅速铺开。2021 年，最高人民检察院、最高人民法院、农业农村部、海关总署、国家市场监督管理总局、国家粮食和物资储备局、中国消费者协会等七部门印发《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》(后文简称《会议纪要》)²，进一步传达了在该领域适用惩罚性赔偿的基础性共识。

惩罚性赔偿是使行为人承担超过受害人实际损失的财产支付义务，因此具有非常明显的惩罚性，在传统的大陆法系国家通常被视为准刑法上的处罚；将此种制度置入以检察机关、消费者协会等法定主体为原告的消费者权益保护公益诉讼程序时，引发该类赔偿金性质定位、构成要件认定、数额计算及与其他法定处罚之间的关系等诸多争议；审判实践中对于提起公益诉讼案件中的惩罚性赔偿诉请，有的直接支持、有的就赔偿金数额酌情减少或进行扣减，还有的对惩罚性赔偿不予确认；特别是在刑事附带民事公益诉讼案件中，惩罚性赔偿金与刑事责任中的罚金刑、行政责任中的罚款之间如何适用、相互折抵等问题成为司法实务领域的痛点；惩罚性赔偿金的最终归属，无论选择国家所有、建立专项资金还是用于补偿受害消费者都存在理论上的合理性和现实中的可操作性之争^[1]。

以上问题的核心是明确消费者公益诉讼惩罚性赔偿在整体法律责任体系的位置归属及在此基础上，秉持合法性原则与适当性原则，以维护不特定多数消费者合法权益及依法确认的消费领域公益为导向的

¹https://www.gov.cn/zhengce/2019-05/20/content_5393212.htm

²https://www.spp.gov.cn/spp/xwfbh/wsfbt/202106/t20210608_520675.shtml#1

实现路径。现有法律规范对此未予关注且现有学界研究成果尚未达成一致意见,在此基础上需对实务层面存在的争议进行梳理归纳,进而从深层次挖掘存在的原因所在并提出相应的解决思路。

2. 惩罚性赔偿在消费公益诉讼中的适用争议

消费公益诉讼惩罚性赔偿的适用,自实践探索之初便伴随着激烈争论。这些争论并非孤立存在,而是围绕着该制度与既有法律救济手段、制裁手段的关系以及其自身法律效果的实现方式展开。

2.1. 并存争议

公益诉讼惩罚性赔偿与私益诉讼惩罚性赔偿能否同时适用,是消费公益诉讼实践中最具争议性的问题之一。在司法实践中,部分法院认为公益诉讼惩罚性赔偿的适用并不会影响消费者另行通过私益诉讼主张惩罚性赔偿的权利。公益诉讼的起诉方所代表是不特定的消费者群体,而私益诉讼中请求惩罚性赔偿的主体则是特定个体消费者。两套诉讼程序中的请求权所指向的权利主体,两种诉讼各自保护的法益并不在同一层面。前者聚焦依法确认的消费领域公益,后者着眼于维护个体权益,根据这种区分,两种形式的惩罚性赔偿可以在不同的诉讼程序中各自独立运行。理论界有一种观点认为,在先实现的公益诉讼惩罚性赔偿已然覆盖了私益诉讼惩罚性赔偿的预设功能,若允许两种责任并存将导致惩罚重复。这种观点背后是“一元论”立场,即公益诉讼惩罚性赔偿请求权本质上来源于私益诉讼惩罚性赔偿请求权的集合行使。据此,被告承担公益诉讼惩罚性赔偿后,即相当于对每一位潜在消费者履行了惩罚性赔偿责任,私益诉讼中的惩罚性赔偿请求自然丧失存在基础[2]。

本文认为,“一元论”这一观点实际上面临若干法理困境,这些困境难以通过简单的解释路径化解。如果将公益诉讼惩罚性赔偿看作私益诉讼惩罚性赔偿请求权的机械汇总,不仅会忽略两种诉讼在程序构造层面存在的根本差异,还会否定公益诉讼所保护的消费领域公益相对于个体私益所具有的独立价值。公益诉讼惩罚性赔偿指向的是侵害不特定多数消费者合法权益的整体性行为,其赔偿基数是问题产品的销售总额,而不是各消费者个体损失的简单相加。两种惩罚性赔偿在制度目的、请求权基础、赔偿依据以及利益归属上存在本质差异,因此有必要将两者视为相互独立的两种责任形态[3]。

值得注意的是,实践中已经出现公益诉讼惩罚性赔偿与私益诉讼惩罚性赔偿并存的司法先例。有法院在判决中明确指出,公益诉讼惩罚性赔偿与消费者的私益诉讼惩罚性赔偿请求权并不冲突,这种处理方式在程序层面承认了两种诉讼的相对独立性,但在实体层面如何避免重复计算、如何防止被告承担双重巨额赔偿,尚缺乏明确的制度安排。若两种惩罚性赔偿均以销售价款为基数计算,将产生惩罚叠加的负面效应,使被告承担远超其过错程度的财产责任,违反对被告基本权利的保障要求。

2.2. 折抵争议

公益诉讼惩罚性赔偿与行政罚款、刑事罚金的适用关系,是实践中另一个核心问题。在同一侵害行为同时触发多种法律责任的情况下,惩罚性赔偿金是否应当与行政罚款、刑事罚金相互折抵,司法实践呈现立场分裂。“否定折抵说”占主流。多数裁判文书依据《中华人民共和国民法典》(以下简称《民法典》)第一百八十七条³,认为承担行政或刑事责任不影响民事责任,因此惩罚性赔偿与行政罚款、刑事罚金性质不同,不存在折抵关系。该立场面临两方面的质疑:一方面,若公益诉讼惩罚性赔偿与行政罚款、刑事罚金在性质上完全独立,则被告可能因同一违法行为承担三重财产性惩罚,累计数额可能远超合理限度,使比例原则和过罚相当原则形同虚设,危及惩罚性赔偿制度的正当性。另一方面,《民法典》

³ 《中华人民共和国民法典》第一百八十七条:“民事主体因同一行为应当承担民事责任、行政责任和刑事责任的,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。”

第一百八十七条确立的民事责任优先原则虽在形式上支持“否定折抵说”，但该原则的适用前提是民事责任与公法责任确属性质不同的独立责任形态。若公益诉讼惩罚性赔偿本身即具有公法制裁属性，则该条文的适用基础即告动摇[4]。

理论界同样存在对立立场，肯定说认为公益诉讼惩罚性赔偿与行政罚款、刑事罚金同属惩罚性金钱罚，适用时应当坚持不重复评价原则，允许轻罚在重罚中折抵，否则会导致惩罚过度[5]。否定说则指出，公益诉讼惩罚性赔偿虽带有公益色彩，但本质上仍属私法赔偿，其基础是民事法律关系，针对的是民事纠纷，因此与行政罚款、刑事罚金性质不同，不应折抵。基于此，三者应当各自独立存在，当出现责任聚合的情形时，行政罚款和刑事罚金不应当与惩罚性赔偿金进行折抵。这争议的实质症结在于公益诉讼惩罚性赔偿的责任定性尚未形成共识。惩罚性赔偿究竟属于传统意义上的民事责任还是兼具公法属性的独立责任类型，这一问题若不先行澄清，则折抵问题的讨论将始终停留在各说各话层面。

2.3. 惩罚性赔偿金归属与分配争议

消费公益诉讼惩罚性赔偿金的归属和分配，在学术探讨与实际案件处理中都存在较大的不确定性。现行法律及司法解释对此没有明确规定，各地法院在个案处理中做法不同，彼此之间缺乏统一的规范依据。梳理现有实践与学说可知争议的核心在于惩罚性赔偿金的功能定位尚未厘清，而不同理解直接导向不同的归属方案。

收归国库是目前最为普遍的做法。从财政法角度看，惩罚性赔偿金若通过公共财政制度管理，在性质上即属于财政收入，按收归国库处理。对于收归国库的正当性，有论者将惩罚性赔偿认定为公法债权，其理由在于公益诉讼惩罚性赔偿与行政罚款、刑事罚金在功能上均具有惩罚性质，在归属上均应纳入国库。反对者认为收归国库使得本应属于消费者的惩罚性赔偿请求权被变相国有化，缺乏正当性与合法性基础[6]。惩罚性赔偿金由国家机关直接管理使用，与行政处罚、刑事罚金在效果上趋于一致，却在程序上无须承受《中华人民共和国行政处罚法》和《中华人民共和国刑事诉讼法》对国家强制权行使的各项约束，这种程序上的“降格”处理对被告的基本权利保障构成潜在威胁。

实践中还存在将惩罚性赔偿金分配给消费者，其依据在于惩罚性赔偿请求权的私权属性。但此种方案同样存在问题：公益诉讼以法定公益起诉机制为手段，诉讼成本由公共部门承担，将惩罚性赔偿金全部分配给私人将消解惩罚性赔偿鼓励私人维权的政策性基础。此外，损害赔偿请求权属于消费者的实体权利，公益起诉人未经消费者授权即代替其主张权利并接受赔偿金，在处分权原则和当事人主义诉讼模式下面临正当性质疑[7]。

将惩罚性赔偿金纳入指定的公益账户，统一用于公益性支出，该方案兼顾制度的灵活性与公益性，在现实中却存在执行难题。因为目前我国尚未成立国家层面的公益诉讼赔偿基金，仅有部分地区建立了公益诉讼基金，且存在较大差异，在一定程度上削弱了惩罚性赔偿金应有的社会价值[8]。从财政法治角度来看，若把赔偿金放入财政专项资金或政府性基金去管理，必须接受财政预算制度的严格约束，这会直接压缩资金使用的灵活空间，在个案处理中难以适应消费者补偿的多样化需求。

3. 消费公益诉讼中惩罚性赔偿的适用困境

3.1. 惩罚性赔偿请求权的规范困境

在消费公益诉讼中提出惩罚性赔偿请求，首先面临请求权基础是否合法的问题。《民法典》第一百七十九条第二款⁴确立了惩罚性赔偿的法定主义原则，该条规定“法律规定惩罚性赔偿的，依照其规定”，

⁴ 《民法典》第一百七十九条第二款：“法律规定惩罚性赔偿的，依照其规定。”

意味着惩罚性赔偿的适用类型、成立要件以及赔偿范围都必须由法律明确规定,既不能通过司法解释予以扩张,也不能借助司法实践进行变通适用[9]。在现行规范体系中,《中华人民共和国消费者权益保护法》(以下简称《消费者权益保护法》)第五十五条⁵和《中华人民共和国食品安全法》(以下简称《食品安全法》)第一百四十八条⁶均将惩罚性赔偿请求权的归属主体限定为“消费者”,检察机关与消费者协会虽然是消费公益诉讼的适格原告,但在规范文义上并不属于惩罚性赔偿请求权的归属主体。《民法典》第一千二百三十二条⁷同样以“被侵权人”作为请求权主体,食品药品领域的司法解释也未将公益诉讼原告纳入惩罚性赔偿的请求权主体范围[10]。

学界与实务界针对这一困境给出多种论证路径,试图为公益诉讼惩罚性赔偿请求权的正当性找到依据。法定诉讼担当模式主张由法律直接授权检察机关和消费者协会作为不特定消费者的诉讼担当人,将分散的惩罚性赔偿请求权集中行使。但这种模式面临一个核心问题:在被担当人未明确让渡实体权利的情况下,担当人行使权利的正当性基础不足。意定诉讼担当模式将权利来源诉诸消费者的明确授权,要求检察机关在提起公益诉讼前获得一定数量消费者的书面授权。然而,小额分散性损害的消费者维权积极性普遍较低,授权成本高企而意愿不足,使得此种模式在实践中的可操作性不强。

形式性惩罚性赔偿请求权模式为破解上述困境提供了另一种可能。该模式主张立法应为检察机关和消费者协会创设专属于公益诉讼的惩罚性赔偿请求权,该请求权独立于消费者的私益惩罚性赔偿请求权,是法定公益起诉主体以自己名义行使的实体请求权。黄忠顺教授指出,生态环境私益损害赔偿性赔偿金与惩罚性赔偿金叠加起来的金额通常较大,被侵权人具备自行起诉或者移转诉讼实施权的动力;而小额分散性损害的消费者通常缺乏自行起诉的意愿,公益诉讼立法宜创设形式性私益损害惩罚性赔偿请求权[11]。这种方案既尊重了惩罚性赔偿法定主义的规范要求,又为公益诉讼惩罚性赔偿提供了独立的制度基础。但形式性惩罚性赔偿请求权的创设,终究有赖于立法的明确授权而非司法解释的迂回操作。

3.2. 惩罚性赔偿适用条件模糊

当前消费民事公益诉讼在实践中面临的一个主要问题,就是惩罚性赔偿适用条件的判断标准存在差异。以2018年7月至2025年6月全国范围内食品药品领域公益诉讼惩罚性赔偿部分样本文件,可以呈现出各地法院在适用条件判断、赔偿倍数确定方面差异较大,裁判尺度不同,制约了惩罚性赔偿制度精准施治功能的发挥。

在主观要件上,消费公益诉讼的惩罚性赔偿一般要求行为人具备故意或明知的状态。但对“明知”的判断,各地法院裁判标准并不统一,有的法院坚持严格掌握,须有充分证据才能认定经营者明知商品缺陷的存在;有的法院则较为宽松,经营者未尽到合理的审查注意义务即可推定明知。认定标准的分歧使类似案件因主观要件认定结果不同,出现不同的裁判结果,损害了法律适用的统一性和可预期性。

⁵《中华人民共和国消费者权益保护法》第五十五条:“经营者提供商品或者服务有欺诈行为的,应当按照消费者的要求增加赔偿其受到的损失,增加赔偿的金额为消费者购买商品的价款或者接受服务的费用的三倍;增加赔偿的金额不足五百元的,为五百元。法律另有规定的,依照其规定。经营者明知商品或者服务存在缺陷,仍然向消费者提供,造成消费者或者其他受害人死亡或者健康严重损害的,受害人有权要求经营者依照本法第四十九条、第五十一条等法律规定赔偿损失,并有权要求所受损失二倍以下的惩罚性赔偿。”

⁶《中华人民共和国食品安全法》第一百四十八条:“消费者因不符合食品安全标准的食品受到损害的,可以向经营者要求赔偿损失,也可以向生产者要求赔偿损失。接到消费者赔偿要求的生产经营者,应当实行首负责任制,先行赔付,不得推诿;属于生产者责任的,经营者赔偿后有权向生产者追偿;属于经营者责任的,生产者赔偿后有权向经营者追偿。生产不符合食品安全标准的食品或者经营明知是不符合食品安全标准的食品,消费者除要求赔偿损失外,还可以向生产者或者经营者要求支付价款十倍或者损失三倍的赔偿金;增加赔偿的金额不足一千元的,为一千元。但是,食品的标签、说明书存在不影响食品安全且不会对消费者造成误导的瑕疵的除外。”

⁷《民法典》第一千二百三十二条:“因第三人的过错污染环境、破坏生态的,被侵权人可以向侵权人请求赔偿,也可以向第三人请求赔偿。侵权人赔偿后,有权向第三人追偿。”

从损害后果要件来看,公益诉讼惩罚性赔偿是否以实际损害的发生为必要条件,各地做法亦不统一。

《会议纪要》提出,在办理食品安全民事公益诉讼惩罚性赔偿案件时,判断是否侵害众多不特定消费者合法权益以及是否损害不特定多数消费者合法权益及食品安全秩序,应当以是否存在食品安全潜在风险为前提条件,并将公益损害从实害发生扩展至风险存在。这一立场拓展了惩罚性赔偿的适用空间,但风险的界定标准和量化方法等具体操作问题仍缺乏明确标准。

在消费公益诉讼实践中,惩罚性赔偿倍数的确定也比较随意。食品药品安全领域的公益诉讼案件大多参照《食品安全法》第一百四十八条规定的价款十倍标准计算赔偿数额,而消费者权益保护领域则依据《消费者权益保护法》第五十五条规定的价款三倍标准。但私益诉讼中设定惩罚性赔偿倍数时,兼顾了激励消费者个人维权的政策性因素;公益诉讼中检察机关与消费者协会的动力来自法定职责而非经济激励,直接套用私益诉讼的固定倍数可能使惩罚力度超出预防目的所要求的合理限度,带来责罚过当的风险。

3.3. 惩罚性赔偿金管理使用制度缺位

消费公益诉讼惩罚性赔偿金的管理使用制度,在现行法律框架下几乎处于真空状态。赔偿金的归属、管理、使用、监督等核心问题均缺乏明确的规范指引,各地在个案处理中自行探索形成的做法差异悬殊,危及惩罚性赔偿制度的整体正当性。有学者将惩罚性赔偿定位为私法机制执行本应由公法担当的惩罚制度^[12]。我国消费公益诉讼诉请惩罚性赔偿创设了一种有别于私权构造的公益诉讼运行模式,其中对惩罚性赔偿金的管理分配机制尚不明确,实践中普遍将其收归国有,这种做法加剧了学界对惩罚性赔偿消费公益诉讼正当性与合法性的批判和质疑。收归国库方案本质上将惩罚性赔偿金等同于罚没收入,由财政预算制度统收统支,不仅难以保证资金用于消费者权益保护,更与惩罚性赔偿的社会补偿功能定位存在根本冲突。

将惩罚性赔偿金纳入专门公益基金的方案,在理论界虽然获得较多支持,但因配套制度供给不足在实践中操作困难。《会议纪要》提出,食品安全民事公益诉讼惩罚性赔偿金的管理使用应当坚持用之于公益的原则,各地可以尝试把惩罚性赔偿金纳入专门的公益基金账户统一管理,并依法统筹用于消费者权益保护。但“可以探索”属于倡导性表述,既缺乏制度强制力,也缺乏清晰的操作指引,各地检察机关在着手建立基金账户时,要面对财政审批、账户性质认定、资金来源渠道等一系列现实难题,导致探索的进程远不能满足不断增长的实践需求。

从比较法视角审视,美国数额分享制度为我国提供了有益参考。该制度要求法院判决支持的惩罚性赔偿金要先扣除一定份额上交给州政府,资金管理方式包括统一收归国库、汇入刑事犯罪被害人专项基金、汇入侵权行为被害人援助基金三种。美国学界对数额分享制度形成了一个基本共识,即惩罚性赔偿的核心功能在于遏制和预防,将一定比例的赔偿分配给能够代表消费者权益保护等公益目的的机构,既能降低原告的投机动机,也能让资金更好地服务于消费者权益保护等公益目的。但数额分享制度建立在私人主导的执行机制基础上,而我国消费公益诉讼属于以法定公益起诉主体提起诉讼的制度环境,两者存在根本差异,不能直接照搬移植,但该分配正义的价值理念与多元化资金管理模式对我国具有借鉴意义。

4. 消费公益诉讼中惩罚性赔偿的适用出路

4.1. 明确惩罚性赔偿请求权规范基础

破解请求权来源困境的根本出路在于立法的明确规定。从比较法经验与我国实践需求出发,构建消

费公益诉讼惩罚性赔偿请求权的独立规范基础，存在形式性惩罚性赔偿请求权与法定诉讼担当两种可供选择的制度方案。

形式性惩罚性赔偿请求权模式主张，立法应为检察机关和消费者协会创设专属于公益诉讼的惩罚性赔偿请求权，此种请求权独立于消费者的私益惩罚性赔偿请求权，是法定公益起诉主体以自己名义行使的实体请求权。此种模式的制度优势在于：公益起诉人无须处理与消费者私益诉讼实施权的冲突问题，直接以自己名义主张权利，诉讼程序更为清晰；惩罚性赔偿金的计算无须逐一查明消费者个体损失，以公益损失为计算基准，操作更为便利；赔偿金的管理使用无须向消费者个体分配，可以集中用于消费者权益保护事业[13]。

就立法模式而言，形式性惩罚性赔偿请求权应当在检察公益诉讼专门立法中获得明确确立。具体立法条文可以设计成如下规范构造：“检察机关因食品药品安全、消费者权益保护等领域的违法行为侵害不特定多数消费者合法权益或者损害消费领域公益的，可以提起民事公益诉讼，请求人民法院判令行为人承担惩罚性赔偿责任。惩罚性赔偿金纳入消费者权益保护基金，依法统筹用于消费者权益保护事业。”该条文的关键作用主要表现在为公益诉讼惩罚性赔偿提供清晰的法律依据，明确其于私益诉讼惩罚性赔偿相互独立的制度定位，同时将赔偿金的归属与使用统一纳入公益轨道。

法定诉讼担当模式在特定领域仍有适用空间。对于能够确定具体受害消费者且受害人有能力自行维权的案件，法定诉讼担当可以为检察机关和消费者协会提供另一条赋权路径。但对于小额分散性损害案件，消费者的维权意愿普遍较低，法定诉讼担当难以充分发挥制度效能。更为合理的制度安排是：以形式性惩罚性赔偿请求权为一般规则，以法定诉讼担当为补充方案，根据案件类型和损害特点选择适用不同的赋权模式。

4.2. 建立赔偿金管理分配规范机制

消费公益诉讼惩罚性赔偿金应当归谁所有，本质上取决于惩罚性赔偿在公益诉讼中应当发挥何种功能这一根本性问题。从惩罚性赔偿的制度目的出发，公益诉讼中的惩罚性赔偿并非对个体消费者的额外补偿，而是对侵害不特定多数消费者合法权益及消费领域公益行为的遏制与预防。据此，惩罚性赔偿金的归属应当服务于公益保护这一根本目标，而非回归个体消费者。

社会产权理论为惩罚性赔偿金的管理使用提供了重要的制度框架。社会产权是控制权与剩余利益索取权相分离的产权形式，控制权由负担社会法义务的主体享有，剩余利益索取权由特定范围的社会公众群体享有。在消费公益诉讼语境下，惩罚性赔偿金的控制权可由消费者协会或检察机关行使，而剩余利益索取权则由不特定多数消费者群体享有。惩罚性赔偿金的权属应界定为社会产权，而非国家所有权或私人所有权[14]。就组织管理模式而言，可选方案是设立公益诉讼专门基金或公益诉讼信托，其中，基金模式是以消协为基金管理人，罚金汇入基金专用账户内，专项用于消费者权益保护事业，包括公益诉讼诉讼费支出、消费维权宣传教育、消费者法律援助以及对受损害的消费者进行补偿性赔付等。公益诉讼信托则更为灵活，可以由消费者协会作为受托人，依据《中华人民共和国信托法》设立公益信托，专用于消费公益诉讼惩罚性赔偿金的管理和使用。相较于财政专项资金和政府性基金，社会产权模式下的专项基金或信托更具制度灵活性和专业优势，也更能体现多元协同治理的理念。

从域外经验看，惩罚性赔偿金的分配应当遵循分层次、分阶段的程序设计。首批资金优先用于消费者的补偿性赔偿，由消费者持有效消费凭证在规定期限内申领；逾期未申领的剩余资金纳入公益专项基金，专用于消费者权益保护事业。在资金分配中应当注意以下制度要点：设定合理的申领期限，避免资金长期沉淀；建立简便高效的偿付程序，降低消费者的维权成本；公开资金使用情况，接受社会监督；对检察机关和消费者协会在诉讼中付出的合理费用给予必要补偿，形成持续的制度激励。

4.3. 完善赔偿责任衔接规则

公益诉讼惩罚性赔偿与私益诉讼惩罚性赔偿的并存关系，应当从程序顺位与实体关联两个层面加以规范。在程序顺位上，私益诉讼惩罚性赔偿的行使原则上应当优先于公益诉讼惩罚性赔偿。原因在于：消费者作为实体权利的归属主体，其处分权和诉权应当受到尊重；公益诉讼替代消费者行使惩罚性赔偿请求权的前提是消费者缺乏维权的意愿或能力，若已有消费者积极主张权利，公益诉讼即丧失干预的必要性。因此，消费公益诉讼惩罚性赔偿应当定位于私益救济的补充性制度安排，只有在私益诉讼不足以有效惩罚违法行为、维护不特定多数消费者合法权益及消费领域公益时，公益诉讼才应介入。

从实体计算的角度来看，公益诉讼惩罚性赔偿金的数额应当把已有私益诉讼惩罚性赔偿金的对应部分扣除，以免重复计算导致惩罚力度过度。这就意味着，公益起诉人在提出惩罚性赔偿的具体请求金额时，需要先将已有私益诉讼惩罚性赔偿金从销售价款总额中剔除，再用调整后的基数计算惩罚性赔偿金额。张旭东教授提出，如果私益惩罚性赔偿在先适用，那么后面再适用公益惩罚性赔偿时，应扣除私益部分；反之，如果公益惩罚性赔偿在先适用，则不应再适用私益惩罚性赔偿。这个处理思路在方向上具有合理性，但扣除的具体量化标准和操作方法仍需要进一步细化。

公益诉讼惩罚性赔偿与行政罚款、刑事罚金的折抵问题，不宜一刀切处理，而要根据不同情形分别加以判断。对于公法属性较强的公益诉讼惩罚性赔偿，与行政罚款、刑事罚金的折抵时，可以采取“最高限额加直接抵扣”规则——设定针对特定违法行为的公法财产惩罚最高限额，当公益诉讼惩罚性赔偿与行政罚款、刑事罚金的总额超过最高限额时，超出部分应当予以折抵。对于公益诉讼惩罚性赔偿与刑事罚金的协调，还需考虑“最高限额加综合考虑”规则作为补充——当刑事责任与公益责任并非指向同一不法行为时，直接抵扣的正当性基础即告削弱，此时应由法院综合考量行为人过错程度、违法行为危害后果已受公法制裁等因素酌情确定惩罚性赔偿数额。

5. 结论

惩罚性赔偿在消费公益诉讼中的适用，兼具制度创新的实践活力与规范缺失的理论张力。公益损害的认定标准含混、惩罚倍数的确定缺乏明确指引、赔偿金管理使用制度近乎真空，加之与私益惩罚性赔偿、行政罚款、刑事罚金的多重协调难题，共同构成了当前消费公益诉讼惩罚性赔偿适用的制度困境。走出困境的关键路径在于打通“立法赋权－解释补充－保障配套”的规范闭环：立法层面应当在检察公益诉讼法中明确授权检察机关和消费者协会提起惩罚性赔偿，确立形式性惩罚性赔偿请求权的独立法律地位；解释层面应当将公益损害界定为销售价款总额而非消费者个体损失之和，惩罚倍数应当遵循比例原则进行弹性调节而非机械套用固定倍数；保障层面应当构建惩罚性赔偿金的社会产权管理模式，通过公益诉讼专项基金或公益诉讼信托实现资金归属与使用的制度规范化。通过系统性制度建构，消费公益诉讼惩罚性赔偿方能真正回归公益保护的功能定位，在消费者权益保护法治体系中发挥其应有的制度效能。

参考文献

- [1] 高旭. 消费公益诉讼惩罚性赔偿金的归属与分配——基于分配正义理念的跨法域研究[J]. 法学, 2023(12): 122-139.
- [2] 欧元捷. 消费公益诉讼惩罚性赔偿的协调适用[J]. 安徽大学学报(哲学社会科学版) 2025, 49(5): 103-112.
- [3] 郝海燕. 异化与归正: 消费公益诉讼惩罚性赔偿适用研究[J]. 四川大学学报(哲学社会科学版), 2021(3): 185-192.
- [4] 苏云, 魏再金. 论检察机关食品安全公益诉讼惩罚性赔偿请求权[J]. 西南石油大学学报(社会科学版), 2023, 25(3): 80-92.
- [5] 郭雪慧. 食品药品安全民事公益诉讼惩罚性赔偿制度研究[J]. 浙江大学学报(人文社会科学版), 2023, 53(8): 85-

100.

- [6] 张嘉军. 消费民事公益诉讼惩罚性赔偿司法适用研究[J]. 河南财经政法大学学报, 2022, 37(6): 121-131.
- [7] 高丽. 惩罚性赔偿请求在消费公益诉讼中的困境与出路[J]. 东南大学学报(哲学社会科学版), 2020, 22(S1): 84-89.
- [8] 王利明. 惩罚性赔偿研究[J]. 中国社会科学, 2000(4): 112- 122+206-207.
- [9] 杨立新. 《民法典》惩罚性赔偿规则的具体适用[J]. 荆楚法学, 2022(1): 65-79.
- [10] 张旭东, 郑烽. 消费民事公益诉讼中惩罚性赔偿的规范化适用研究——从广东省消费者委员会的惩罚性赔偿系列公益案件出发[J]. 学术探索, 2019(11): 120-129.
- [11] 黄忠顺. 检察机关提起惩罚性赔偿消费公益诉讼的自由裁量问题研究[J]. 中州学刊, 2022(9): 67-74.
- [12] 张瑞雪, 柯阳友. 刑事附带民事公益诉讼适用调解的制度完善[J]. 河北工业大学学报(社会科学版), 2023, 15(2): 71-78.
- [13] 周晓然. 论环境民事公益诉讼中惩罚性赔偿制度的构建[J]. 中南大学学报(社会科学版), 2018, 24(2): 52-62.
- [14] 黄忠顺. 惩罚性赔偿消费公益诉讼研究[J]. 中国法学, 2020(1): 260-282.