

消费民事公益诉讼惩罚性赔偿金 处置路径研究

郑科技

甘肃政法大学民商经济法学院, 甘肃 兰州

收稿日期: 2024年5月22日; 录用日期: 2024年6月6日; 发布日期: 2024年7月17日

摘要

我国法律未明文规定消费民事公益诉讼中惩罚性赔偿金的具体处置路径,但是在司法实务中法院似乎对这一问题已经有了明确的答案。在借鉴美国消费集团诉讼的多维度功能后,我国消费民事公益诉讼的功能应当被重构为“威慑-补偿”二元结构。在该二元结构功能指导下,对实务中的惩罚性赔偿金具体处置路径进行匹配性评估,并对适配性的处置路径进行系统矛盾的调适和内部结构的优化。

关键词

消费民事公益诉讼, 惩罚性赔偿金, 处置路径

Study on Punitive Damages Disposal Path of Consumer Civil Public Interest Litigation

Keji Zheng

Law School of Civil, Commercial and Economic Affairs, Gansu University of Political Science and Law, Lanzhou
Gansu

Received: May 22nd, 2024; accepted: Jun. 6th, 2024; published: Jul. 17th, 2024

Abstract

China's law does not explicitly stipulate the specific disposition path of punitive damages in consumer civil public interest litigation, but in judicial practice, the court seems to have a clear answer to this problem. After learning from the multi-dimensional function of American consumer group litigation, the function of China's consumer civil public interest litigation should be reconstructed into the dual structure of "deterrence-compensation". Under the guidance of the dual

structure function, the matching evaluation is carried out on the specific disposal path of punitive damages in practice, and the adjustment of the system contradiction and the optimization of the internal structure of the adaptive disposal path are carried out.

Keywords

Consumer Civil Public Interest Litigation, Punitive Damages, Disposal Path

Copyright © 2024 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

实务中消费民事公益诉讼中原告的惩罚性赔偿请求权大多得到了法院的支持，违法经营者被判决承担多倍的惩罚性赔偿金。但是通过梳理案例可以发现，对于惩罚性赔偿金的处置路径，各地法院的做法大相径庭：有的要求直接上缴国库；有的要求向检察机关缴纳；有的要求向法院缴纳；有的要求向当地财政局缴纳；有的要求存入公益专项基金中。惩罚性赔偿金在实务中有着众多的具体处置路径，虽然缴纳的对象多种多样，但是根据资金的最终流向可以将以上处置路径概括为两大类：一是“上缴国库”；二是“存入公益专项基金”。上缴国库这一做法更受法院的青睐，而采取存入公益专项基金中这一做法的法院寥寥无几。

法院对“上缴国库”这一处置路径的青睐以及相似处理路径案件的积累似乎已经表明了两种处置路径的优劣。但是采取上缴国库这一处置路径的实务案例占比高就一定预示着大多数法院所采取的这种处置路径一定是最优的吗？背后的逻辑也是正确的吗？采取存入公益专项基金中这一处置路径的实务案例较少，就预示着这种处置路径逻辑不严密、就应该被抛弃吗？本文将对以上问题进行分析。

2. 消费民事公益诉讼制度的功能重构

2016年，最高人民法院在制定《消费民事公益诉讼司法解释》时，将消费民事公益诉讼的功能定位为单一维度的“快速及时地制止经营者的不正当经营行为，并预防不法行为的再次发生”[1]。最高人民法院基于实现“制止、预防不法行为”的目的，赋予了原告停止侵害、排除妨碍、消除危险等请求权，而排除了损害赔偿请求权。这种单一维度的功能定位不能反映出消费民事公益诉讼制度的整体功能面向，背离了保护消费者合法权益的初衷。鉴于我国消费民事公益诉讼制度尚不成熟，因此应当借助域外的先进经验，对该制度的功能重新进行定位。

通过查阅资料可以发现，美国消费集团诉讼虽然在制度启动与运行方面与我国的消费民事公益诉讼存在较大的差异，但是两种制度的生成背景与优势点却有着相似性。两种制度都发端于消费者私益诉讼不能遏制住不法经营者的恶意消费侵权行为的大背景。这两种制度的实施有着独特的优势，能够给当事人和法院带来实实在在的利益——降低维权成本、节约司法资源，能够有效地矫正和约束不法经营者的行为，满足了市场经济下法治发展的需要。

基于两种制度在生成背景与优势点上的共通性，我国消费民事公益诉讼制度可以借鉴美国消费集团诉讼的制度功能。美国学者认为消费集团诉讼的制度主要有三种功能：一，直接补偿受损消费者的权益；二，剥离不法收益和威慑；三，为未提起私益诉讼的消费者提供正义(补偿功能的另一种表现形式)[2]。

但是，当消费侵权行为侵害众多消费者的权益并且每一个消费者所受损害较小时，“直接补偿受损消费者的权益”和“为未提起私益诉讼的消费者提供正义”这两个制度功能的发挥就会大打折扣，此时消费集团诉讼更应发挥出“剥离不法收益和威慑”的制度功能。因此，以上三个功能在地位上并不是并驾齐驱的，威慑功能往往被认为是首要功能，直接补偿和为缺席消费者提供正义的功能往往退居其次。概言之，美国消费集团诉讼制度的功能就是威慑和补偿。对这一制度功能的二元定位，为我国消费民事公益诉讼功能的重构提供了“蓝本”。

我国最高人民法院对消费民事公益诉讼制度“制止、预防不法行为”功能的定位不准确、不恰当。制止、预防不等于威慑，制止、预防也无法补偿被侵害的消费公共利益。笔者认为，应当在借鉴美国消费集团诉讼功能的基础上对我国的消费民事公益诉讼制度功能进行重构——“威慑和补偿”的二元功能替代“制止、预防”的一元功能。

3. 制度功能重构视角下惩罚性赔偿金处置路径的评估

消费民事公益诉讼制度功能进行重构后，威慑功能成为该制度的首要功能，但是补偿功能也必不可少。威慑功能旨在通过多倍惩罚性赔偿金的收取，剥离不法经营者因消费侵权行为所获得的数额巨大的全部不法收益，连根拔除不法收益的激励根源^[3]。只有这样，才能充分发挥制度的威慑作用，实质性的制止和预防不法行为。补偿功能是指消费民事公益诉讼要对受损的消费公共利益进行补偿。因此，在评估两种惩罚性赔偿金处置路径时应当从威慑和补偿两方面进行评估。

(一) 两种处置路径与威慑功能的匹配性评估

“上缴国库”和“存入公益专项基金”两种处置路径虽然资金流向不同，但这两种处置路径下惩罚性赔偿金都是从不法经营者口袋内流出，是对不法经营者经济上的一种重创，实现了其违法行为外部成本的内部化。两种处置路径都让经营者将其不法收益全盘托出，都能够匹配消费民事公益诉讼制度的威慑功能。

(二) 两种处置路径与补偿功能的匹配性评估

要想厘清两种处置路径是否能够补偿受损的消费公共利益，首先应当厘清何为消费公共利益。消费公共利益是一个不确定的法律概念，有的学者认为消费公共利益不是消费者个体利益的简单相加，而是超个体的利益形态^[4]。也有学者将消费公共利益定义为公共消费品的交易秩序^[5]。本文认为，消费公共利益本质上是广大消费者群体所表现的集合利益，并通过不特定消费者的利益进行表达。

1. “上缴国库”无法充分实现补偿功能

(1) 政府被预设为消费公共利益的代表不甚恰当

当下司法实务中，众多的法院要求不法经营者将惩罚性赔偿金上缴国库。法院之所以这样做，是因为法院预设政府是消费公共利益的代表，消费者协会等社会组织只是政府的补充。政府在各种重大消费侵权案件中对于案件的推进占据着主导权，会为权益受损的消费者群体提供完善的法律保障，而消费者协会等社会组织为消费者提供的保障终究不如政府提供的保障更有力。但是随着社会经济的发展，当下消费者协会等社会组织的职能更加专业化、细致化，对于消费者的保护也愈发全面，足以将作为“职能复合体”的政府解放出来。因此，只有在消费者协会等社会组织不能保护消费者的利益时，政府才应当介入。当下，政府被预设为消费公共利益的代表已不甚恰当，消费者协会等社会组织才是消费公共利益的代表。

(2) 政府机构的内在缺陷使得惩罚性赔偿金的适用偏离消费公共利益

一旦惩罚性赔偿金上缴到国库中后，就由政府统一进行调配、划拨使用，这笔资金的用途就从单一的补偿消费公共利益而变作多种使用方式。但是，通常情况下基于行政权力运行的内在缺陷，惩罚性赔

偿金在上缴到国库中后并不能被用于消费公共利益的补偿。即便是这笔资金通过一般公共服务的方式来对消费公共利益进行补偿,由于国库资金划拨使用的复杂程序与高昂成本,补偿作用也大打折扣。因此,即便上缴国库后惩罚性赔偿金的使用有时能够补偿消费公共利益,但是这种补偿也只是浮光掠影,无法充分实现补偿功能。

2. “存入公益专项基金”可以充分实现补偿功能

(1) 公益专项基金的使用与消费公共利益具有强关联性

公益专项基金中的财产在设立时就具有特定使用目的。惩罚性赔偿金存入公益专项基金中后,公益专项基金只能被用于维护消费者合法利益和消费公共利益,不能另做他用,与消费公共利益具有强关联性。由于该项公益专项基金的特定使用目的,该项公益专项基金与消费民事公益诉讼案件也有着关联。该项公益专项基金应当在资金方面给予消费民事公益诉讼原告(尤其是消费者协会做原告的情况)支持,使不法经营者被绳之以法。原告在惩罚性赔偿得到法院支持后,惩罚性赔偿金又会存入该项公益专项基金,不断充实其资金。二者相辅相成,相得益彰。

(2) 公益专项基金受益人的不特定性与消费公共利益具有高契合度

公益专项基金的受益人不能被特定化,有可能是在消费侵权案件权益受损的消费者,还有可能是利用公益专项基金进行消费者权益保护宣讲的听众。因此惩罚性赔偿金存入公益专项基金后,受益人可以被总结为不特定的消费者,也就是公益专项基金代表着不特定消费者的利益。而本文对消费公共利益的定义是不特定消费者利益的代表,在此公益专项资金与消费公共利益在利益代表上形成了闭环,具有着较高的契合度。

综上,虽然两种处置路径都可以实现威慑功能,但是“上缴国库”这一处置路径无法充分实现补偿功能,“存入公益专项基金”这一处置路径具备实现补偿功能的比较优势。因此,本文认为将惩罚性赔偿金存入公益专项基金管理更具合理性。

4. 适配性惩罚性赔偿金处置路径的调适与优化

在确立“存入公益专项基金”为消费民事公益诉讼适配性惩罚性赔偿金处置路径后,需要考虑如何调适私益惩罚性赔偿金与公益惩罚性赔偿金之间的体系冲突以及如何优化公益专项基金的内部构造。经过调适与优化后的惩罚性赔偿金处置路径,将充分发挥消费民事公益诉讼制度的“威慑”与“补偿”功能,全方位维护消费公共利益。

(一) 公益惩罚性赔偿与私益惩罚性赔偿之间体系冲突的调适

关于公益惩罚性赔偿与私益惩罚性赔偿是否能够共存这一问题,有的学者认为惩罚性赔偿只能被主张一次,两种惩罚性赔偿之间互相排斥,只能存在一种惩罚性赔偿[6]。有的学者认为这两种惩罚性赔偿并不冲突是可以共存的[7]。本文认为公益惩罚性赔偿与私益惩罚性赔偿可以共存。首先,无论消费民事公益诉讼原告是否主张了惩罚性赔偿金,都不影响受到侵害的消费者在私益诉讼中主张惩罚性赔偿金并获支持。其次,在消费者主张惩罚性赔偿在前时,惩罚性赔偿金固然应当支付给消费者;再次,在消费者主张惩罚性赔偿在公益诉讼原告之后时,也应当支付给消费者惩罚性赔偿金,只不过应当在消费公益诉讼惩罚性赔偿金中予以扣除,或者是直接在公益专项基金中予以扣除。因此,私益惩罚性赔偿金应当与公益惩罚性赔偿金进行融通,避免过度惩罚让被告经营者承担两份惩罚性赔偿金。

(二) 公益专项基金内部构造的优化

在确立“存入公益专项基金”为适配性惩罚性赔偿金处置路径后,具体依托哪个设立母体来设立公益专项基金,学者们众说纷纭、见仁见智,主要有以下三种:依托财政专户设立的公益专项基金[8];依托消费者协会设立的公益专项基金[9];依托相关的财团法人设立的信托公益专项基金。本文认为依托相

关的财团法人设立的信托公益专项基金是内部构造最优的选择。

依托财政专户设立的公益专项基金往往还是处于政府的管制之内，行政权力运行的内在缺陷依然无法避免，最终的结果往往就是以公益专项基金之名，行“上缴国库”之实。这样该项公益专项基金设立的初衷就被违背了，公益专项基金的设立也只是流于形式，徒有其表。依托消费者协会设立的公益专项基金可以避免行政权力运行的内在缺陷，但是无法保证基金的公开透明、并受合理监督。一方面，消费者协会作为消费民事公益诉讼原告向被告主张惩罚性赔偿金。虽然惩罚性赔偿金事后会存入公益专项基金不归原告所有，但是公益专项基金归消费者协会的管理是对其的一种不当激励。另一方面，惩罚性赔偿金纳入公益专项基金后，用于消费公共利益的使用，当然会给予消费者协会资金支持，此时消费者协会既是基金的使用者又是基金的管理者，有着利益冲突，基金的使用很难被有效监督。依托相关的财团法人设立的信托公益专项基金具有着较强的独立性，不会受到其他机构的影响。信托公司会忠实地遵守基金设立的宗旨，保障基金中惩罚性赔偿金用于维护消费公共利益。信托公司还会在基金有剩余或者短期闲置时，使基金安全地保值并增值。这种方式不但可以避免以公益专项基金之名行“上缴国库”之实，消解消费者协会作为公益诉讼原告的不当激励和利益冲突，还可以持续补偿与增进不特定消费者利益。

基金项目

甘肃政法大学研究生科研创新项目，项目编号：2024011。

参考文献

- [1] 杜万华. 最高人民法院消费民事公益诉讼司法解释理解与适用[M]. 北京: 人民法院出版, 2016.
- [2] Barnett, K. (1987) Equitable Trusts: An Effective Remedy in Consumer Class Actions. *The Yale Law Journal*, **96**, 1591-1614. <https://doi.org/10.2307/796495>
- [3] 杜乐其. 消费民事公益诉讼损害赔偿请求权研究[J]. 法律科学, 2017(6): 168-180.
- [4] 颜卉. 检察机关在消费民事公益诉讼中提出惩罚性赔偿诉讼请求的规范化路径——(2017)粤 01 民初 383 号民事判决的启示[J]. 兰州学刊, 2018(12): 103-112.
- [5] 刘水林, 芦波. 消费者权益保护法范式转化的经济学解释[J]. 上海财经大学学报, 2016, 18(6): 93-104.
- [6] 陶建国, 谢佳欣. 论现行立法背景下消费公益诉讼惩罚性赔偿请求的不当性[J]. 前沿, 2021(3): 66-74.
- [7] 肖建国, 宋春龙. 检察机关提起消费公益诉讼范围分析[J]. 人民检察, 2016(14): 23-27.
- [8] 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[J]. 南海法学, 2022(3): 92-105.
- [9] 章海珠. 检察机关提起惩罚性消费民事公益诉讼之探讨[J]. 社会科学家, 2019(7): 111-118.