



食品安全公益诉讼的实践与思考

上海市人民检察院
第八检察部 林仪明

2020年11月

公益诉讼是检察机关的一项新职能，是“四大检察”的重要成员

刑事检察

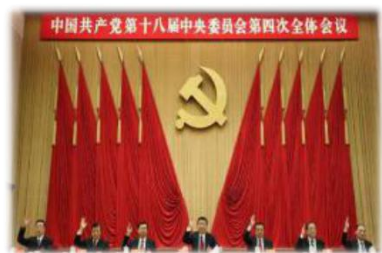
民事检察

行政检察

公益诉讼检察



检察公益诉讼是一项年轻的法律制度



2014年10月23日，**十八届四中全会**报告指出：**探索建立检察机关提起公益诉讼制度。**



2015年7月1日，第十二届全国人大常委会第十五次会议通过了授权最高检在全国十三个省、直辖市、自治区开展公益诉讼试点的决定。



2015年7月2日，最高检发布《检察机关提起公益诉讼试点方案》，正式启动试点工作。此后，最高检和最高法先后发布了公益诉讼试点工作实施办法。



2017年6月27日，第十二届全国人大常委会第二十八次会议**审议通过修改民事诉讼法和行政诉讼法的决定**，正式确立检察机关提起公益诉讼制度。2017年7月1日正式实施。

十九届四中全会再次部署公益诉讼工作



2018年5月1日实施的《英雄烈士保护法》规定，检察机关可以针对侵害烈士名誉荣誉的行为提起民事公益诉讼。



2019年10月召开的**十九届四中全会**，将公益诉讼作为推进国家治理体系和治理能力现代化的重要内容做了重要部署，提出“**拓展公益诉讼案件范围**”、“**完善生态环境公益诉讼制度**”，对公益诉讼提出了新的更高要求，寄予更大的期待

上海检察公益诉讼工作概况

主动融入大局工作，突出**生态环境资源保护、食品药品安全**等关涉民生的重点领域，推进社会治理。

2017年7月至2020年8月，线索2068件，立案1482件，提出诉前检察建议或公告774件，向法院提起公益诉讼49件。



通过公益诉讼督促相关责任主体修复水土面积**703亩**，清理污染和非法占用河道**46.05公里**，清除违法填埋的各类生活垃圾**14779吨**，回收和清理生产类固体废物**35368吨**。



开展“保障千家万户舌尖上的安全”检察公益诉讼专项监督活动，以农贸市场、网络餐饮、校园周边为监督重点，督促查处销售假冒伪劣药品**31种**，对**439家**存在食品安全问题的企业依法进行处置。



加强国有财产保护，围绕非法占有、出租、出售国有财产，非法发放动迁款、专项补贴、税款流失等问题开展监督，督促行政机关依法履职，挽回国有财产损失**7070万元**。

上海检察公益诉讼工作概况

立足上海城市特点，积极稳妥探索“等”外领域公益诉讼工作，在**城市公共安全、历史建筑保护、个人信息安全**等领域开展了一系列探索实践。



虹口区**德邻公寓**公益保护案被评为
2019年上海法治建设十大案例



办理的**APP侵犯公民信息**案件被市政法
委评为社会治理优秀案例，所制发的检
察建议被最高检评为优秀检察建议

公益诉讼工作得到社会各界关注



检察公益诉讼工作得到了各级党委政府的高度重视。2019年1月2日，上海市委全面深化改革委员会举行第一次会议，审议通过《**关于支持检察机关依法开展公益诉讼的意见**》。

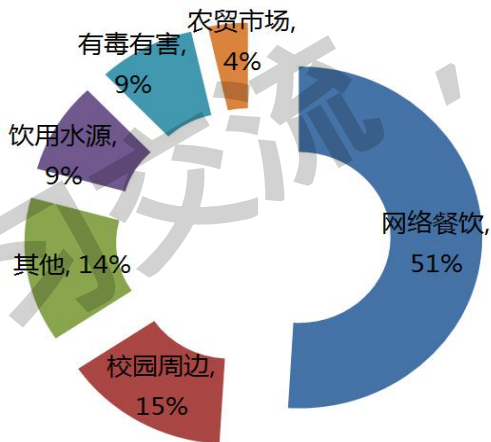


2020年6月18日，上海市人民代表大会常务委员会通过《**关于加强检察公益诉讼工作的决定**》。

食品安全领域公益诉讼的探索实践

食药领域	行政	民事	小计
立案	196	38	234
检察建议	108	0	108
起诉	0	7	7

2018年—2019年最高检部署开展“保障千家万户舌尖上的安全”公益诉讼专项监督活动，督促查处、回收假冒伪劣食品70.62万千克假药、走私药品2.9万千克督促近6万家网络餐饮店整改或下线。



食药领域占公益诉讼案件总数的20%左右



2020年7月，最高检部署开展为期三年的“公益诉讼守护美好生活”专项监督活动，生态环境和食品药品是重点领域。

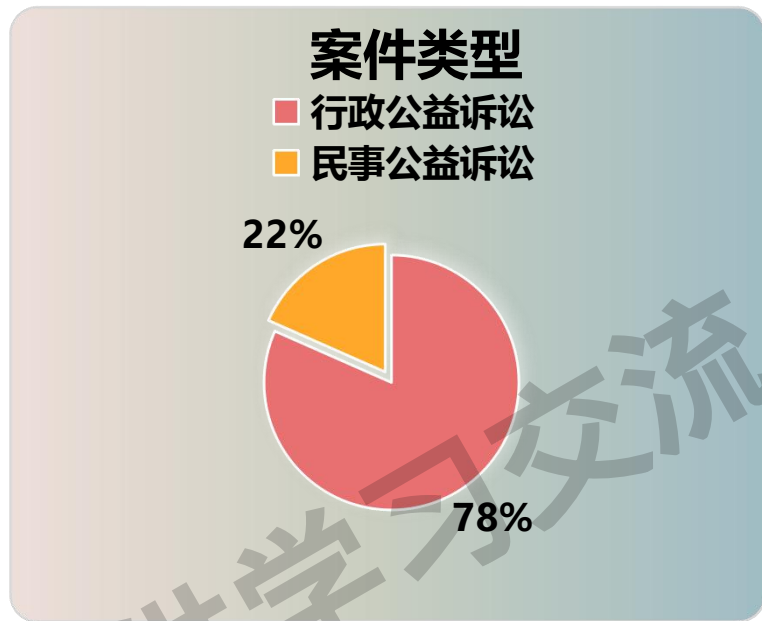
食品安全领域公益诉讼主要做法

- 1、主动加强与行政机关和有关方面的工作协同，**争取理解和支持**，与包括市场局、农委、商委、卫健委等主管部门都建立了比较紧密的工作协同机制。
- 2、构建系统化、全方位的问题发现机制。积极**拓展案件来源**，通过建立微信举报平台、举报奖励、公益诉讼观察员、特邀检察官助理、与市民热线12345对接等机制，建立与有关机关、媒体和社会公众的联系渠道，形成了多元化的案源收集机制



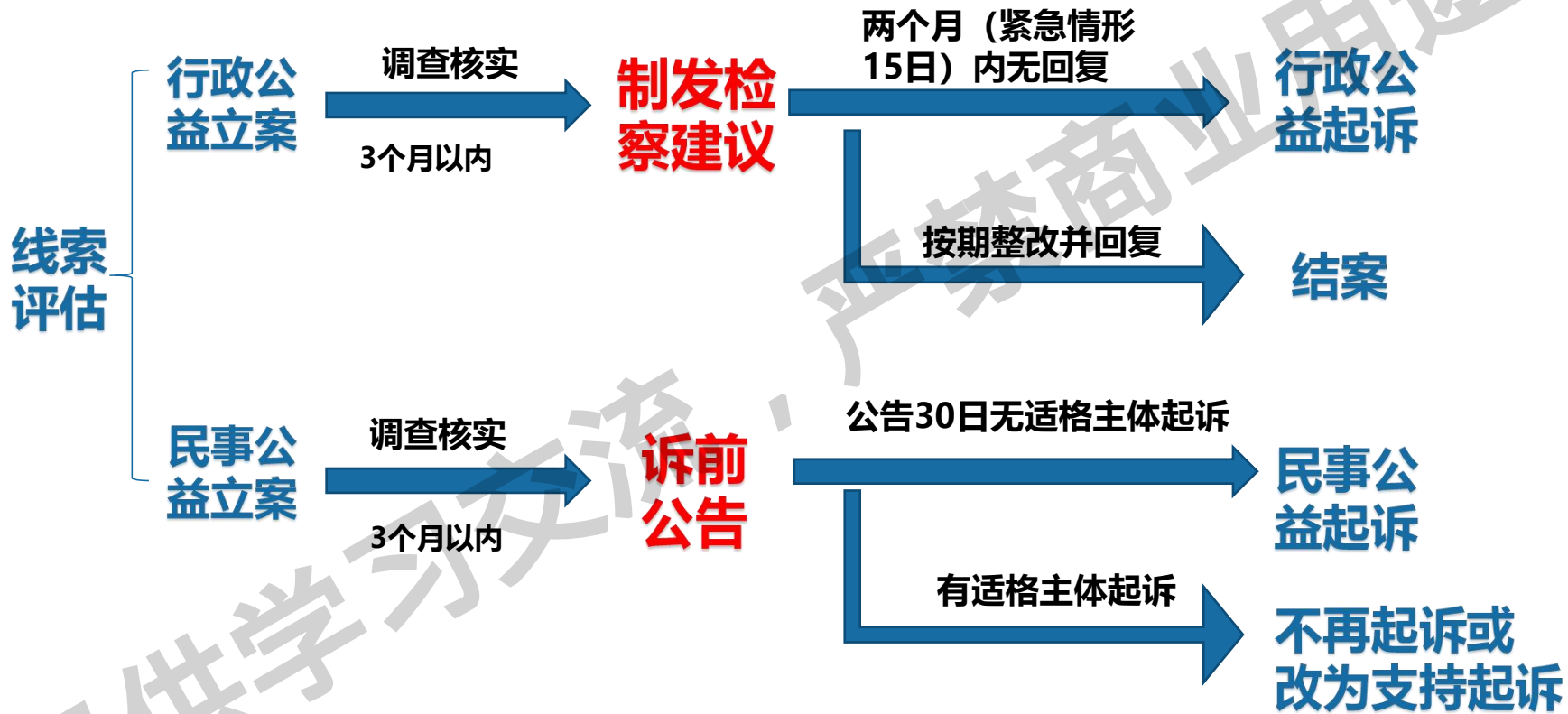
- 3、综合用好**行政公益诉讼**和**民事公益诉讼**两种手段，深入参与食品安全治理。

综合用好行政公益诉讼与民事公益诉讼



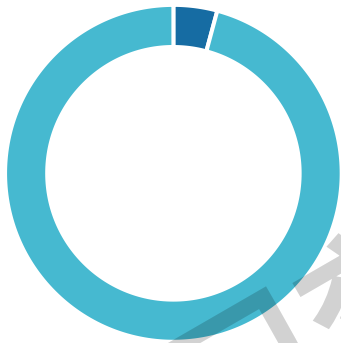
《行政诉讼法》第25条第四款：“人民检察院在履行职责中发现生态环境和资源保护、食品药品安全、国有财产保护、国有土地使用权出让等领域负有监督管理职责的行政机关违法行使职权或者不作为，致使国家利益或者社会公共利益受到侵害的，应当向行政机关提出检察建议，督促其依法履行职责。行政机关不依法履行职责的，人民检察院依法向人民法院提起诉讼。”

检察公益诉讼办案流程



行政公益诉讼要点

(1) 制发**诉前检察建议**是一个必经程序，同时也是一项具有相对独立性的程序机制。



绝大多数行政机关在规定的**两个月（紧急情况下15天）**法定的回复期内回复，**98.3%**在合理时间内完成整改。

◆ 在诉讼阶段上，行政诉前程序占多数。既维护了公益也节约了司法成本，提高了司法效率。

▲ 我国行政公益诉讼，与其说是一项诉讼，不如说是一种**问题解决机制**，是通过诉讼这种方式来引起有关部门对某个问题的重视，从而推动问题的解决。

行政公益诉讼要点

(2) 启动公益监督程序需要符合公益损害和不依法履职两个条件

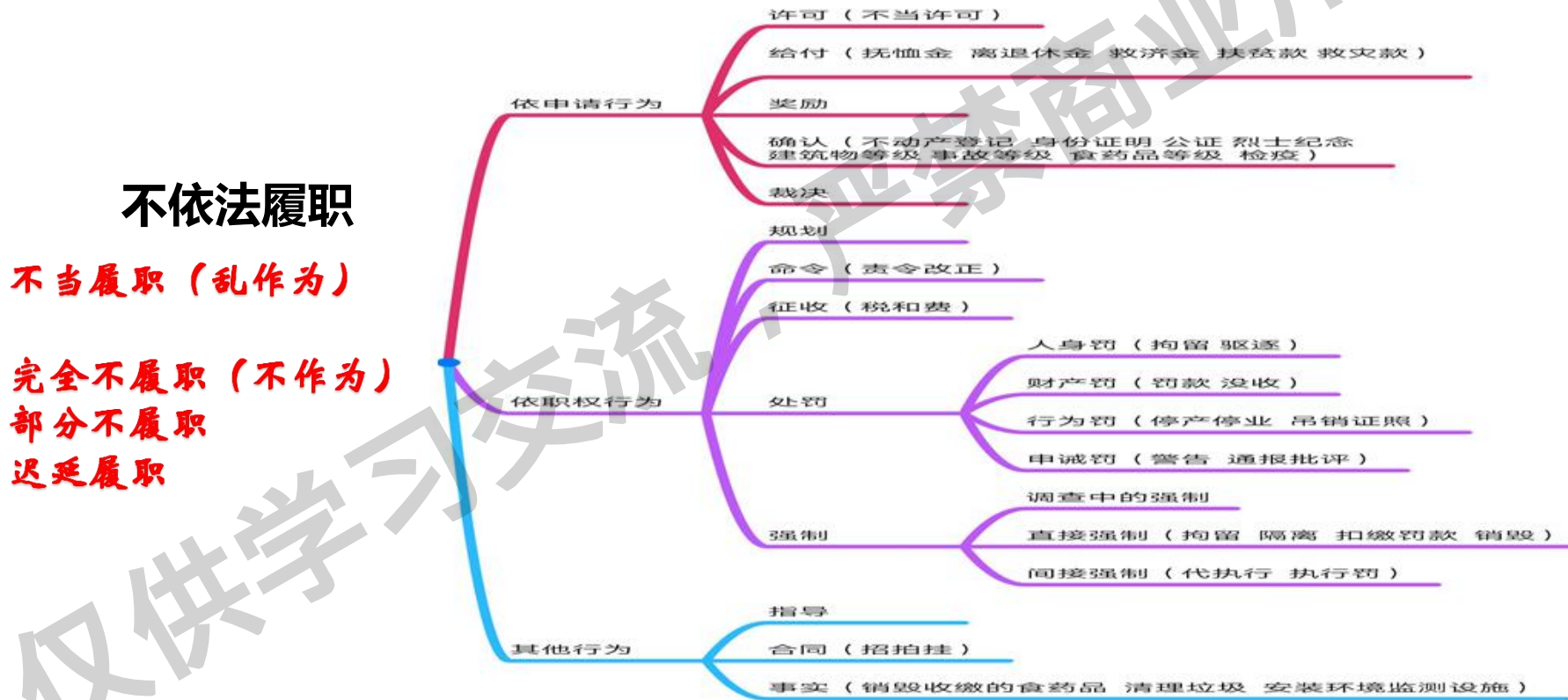
不依法履职

不当履职 (乱作为)

完全不履职 (不作为)

部分不履职

迟延履行



食品安全领域行政公益诉讼的实质作用



(1) **发现**移送违法线索（徐汇百善堂）



(2) **补充**执法（网络订餐）



(3) **强化**执法（食药黑名单）



(4) **协调**推进（注水牛肉）



2019年11月1日，在上海铁路运输检察院召开研讨会，邀请了上海市农业农村委员会、上海市市场监督管理局、市商委肉类行业协会、市三级法院、三级检察院以及公益诉讼研究中心的专家参加，会上围绕检察机关开展外省市牛肉入沪流通调研情况和食品安全领域的公益诉讼问题展开充分讨论。

会上提出：（1）加强对入沪牛肉企业备案审核和入沪道口的监管；（2）明确各市场入场管理与检测要求，改进违禁药物和水分的检测方法，提高有效检出率；（3）完善牛肉流通追溯系统的主体覆盖范围，加强相关行政部门的信息共享对接；（4）建议将大型肉品冷库纳入追溯系统的范围，建立健全源头追溯；（5）加强相关部门的信息通报反馈，完善肉产品推荐企业退出机制；

小结：关于行政公益诉讼的理解和认识

- 1、是一项法律监督机制。
- 2、并非问责机制。
- 3、检察建议是督促履职的载体。
- 4、检察建议不应承担过多的评价色彩。
- 5、诉讼不是公益诉讼工作的关注重点。
- 6、诉前消除公益损害和风险是终极追求。

通过民事公益诉讼推动食品安全治理

民事公益诉讼——《民事诉讼法》第55条第二款：“人民检察院在履行职责中发现破坏生态环境和资源保护、食品药品安全领域侵害众多消费者合法权益等损害社会公共利益的行为，在没有前款规定的机关和组织或者前款规定的机关和组织不提起诉讼的情况下，可以向人民法院提起诉讼。前款规定的机关或者组织提起诉讼的，人民检察院可以支持起诉。”

刑事附带民事公益诉讼——《关于检察公益诉讼适用法律若干问题的解释》第20条：“人民检察院对破坏生态环境和资源保护、食品药品安全领域侵害众多消费者合法权益等损害社会公共利益的犯罪行为提起刑事公诉时，**可以向人民法院一并提起附带民事公益诉讼**，由人民法院同一审判组织审理。”

承担责任的方式——**赔礼道歉、消除危险、排除妨碍、恢复原状以及惩罚性赔偿**等法定的民事责任承担方式。

食品领域民事公益诉讼实践

近年来，上海检察机关在食药安全领域共提起民事公益诉讼7件，主要涉及从疫情违法进口食品、在食品中违规添加药物成分、违法销售含瘦肉精牛肉等。

民事公益诉讼的独特价值

食药领域	刑事	民事公益
起诉对象	范围较小 要符合犯罪构成要件	范围较大 包括不构成犯罪的侵权人
证明标准	排除一切合理怀疑	优势证据
定责原则	无罪推定	无过错（过错推定）
经济制裁	罚金等有上限	无上限规定 填补违法收益漏洞

民事公益诉讼对食品市场的意义

- 1、促进健康市场秩序，抑制劣币驱逐良币问题。
- 2、提升消费维权能力，保障消费者合法权益。
- 3、发挥源头预防功能，促进企业提升合规意识。
- 4、强化惩戒威慑力度，筑牢食品安全风险防线。

食品药品领域民事公益诉讼存在的问题

民事公益诉讼面临着裁判规则尚未成熟、司法理念尚未统一等问题

- 如何认定食品安全，是实质安全还是也包括形式安全？
- 惩罚性赔偿如何实施，检察机关能不能直接援引《民法典》中关于被侵权人的权利，向法院提惩罚性赔偿的诉请？
- 如果提出赔偿诉求的话，诉请的范围是已经销售并食用的还是也包括尚未流入市场即被行政机关查扣的部分？
- 公益诉讼获得的惩罚性赔偿金如何管理使用，是否需要发放给消费者？
- 可否主张行政机关在销毁处置不合格食品过程中产生的费用？
- 以及互联网平台的责任如何承担？

确立了民事公益诉讼领域的 惩罚性赔偿机制的司法先例

【虹口区院办理的诉张勿宜违法销售非法添加药品的减肥食品刑事附带民事公益诉讼案】



检察公益诉讼应积极融入食品安全共治体系

1、坚持正确的司法理念，与行政执法形成全方位联动

- 坚持“双赢多赢共赢”以及“诉前实现维护公益目的是最佳司法状态”的理念
- 发挥好公益诉讼补充行政职能、助力行政执法的作用
- 加强信息互通、线索移送、资源共享

2、充分发挥公益代表作用，增强民事制裁威慑力度

《中共中央 国务院关于深化改革加强食品安全工作的意见》：“积极完善食品安全民事和行政公益诉讼，做好与民事和行政诉讼的衔接与配合，探索建立食品安全民事公益诉讼惩罚性赔偿制度”

重点针对尚未构成犯罪、行政处罚威慑力度不足、长期获取灰色利益无人告诉等情形

3、强化多元合作，形成公益保护合力

加强与包括消保委等组织、行业协会和专业机构的协作，强化食品安全方面的问题发现能力和调查取证能力。

4、聚焦突出问题，强化食品安全保护效果

聚焦校园食品、网络订餐、食用农产品、保健品等领域
跟进跨境电商等新业态模式下的食品安全问题

T h a n k s

谢谢大家

