

反垄断检察公益诉讼为优化营商环境保驾护航

摘要：检察公益诉讼作为新生事物，其制度优化和运行模式仍需在实践中继续探索。将检察公益诉讼的领域拓展到反垄断领域是一个大胆的尝试，这不仅需要充分的论证说理，也需要先行试点。探究将行政机关纳入民事公益诉讼，通过检察机关和行政机关的合力，可以更高效地制止垄断行为，对于行政机关完善相关监督机制也有莫大的意义。反垄断公益诉讼在吸收现有经验的基础之上，定能维护消费者权益，为我国营商环境的优化保驾护航。探索构建一个具有中国特色的检察公益诉讼制度，乃检察机关肩负的时代使命。

关键词：反垄断；检察公益诉讼；营商环境；检察机关

一、引言

2019年2月25日，习近平总书记主持召开的中央全面依法治国委员会第二次会议强调：“法治是最好的营商环境”。2020年1月1日正式施行的《优化营商环境条例》规定了市场主体应该遵守法律法规，履行安全、质量、消费者权益保护等方面的法定义务¹，以及规定了政府有关部门对于市场经济活动中的垄断行为的预防和制止义务²，为营造公平竞争的市场环境、优化营商环境提供了制度保障。国务院总理李克强向十三届全国人大五次会议作政府工作报告时表示“加强反垄断和反不正当竞争，依法平等保护企业产权、自主经营权和企业家

¹ 《优化营商环境条例》第九条规定：“市场主体应当遵守法律法规，恪守社会公德和商业道德，诚实守信、公平竞争，履行安全、质量、劳动者权益保护、消费者权益保护等方面的法定义务，在国际经贸活动中遵循国际通行规则。”

² 《优化营商环境条例》第二十一条 政府有关部门应当加大反垄断和反不正当竞争执法力度，有效预防和制止市场经济活动中的垄断行为、不正当竞争行为以及滥用行政权力排除、限制竞争的行为，营造公平竞争的市场环境。

合法权益，营造各类所有制企业竞相发展的良好环境”³。由此可知，有效预防和制止市场中垄断行为关乎公平竞争的市场环境的营造，同时也关系着消费者权益的有效保护。

当前，检察院提起民事公益诉讼改革正在如火如荼地进行。从 2015 年 7 月 1 日起施行的《全国人民代表大会常务委员会关于授权最高人民检察院在部分地区开展公益诉讼试点工作的决定》到 2021 年《人民检察院公益诉讼办案规则》等规范性文件是其主要的专项性规范依据。检察公益诉讼制度历经顶层设计、法律授权、试点先行、立法保障、全面推开等阶段，走出了一条具有中国特色的公益司法保护道路。凡重大改革都要于法有据。在制度设立之初，依据《民事诉讼法》第 58 条的规定，检察公益诉讼案件的受理范围只有生态环境和资源保护、食品药品安全、国有财产保护以及国有土地使用权出让等领域。随着个人信息保护法、军人地位和权益保障法、未成年人保护法等法律的制定或修订，检察公益诉讼的受案范围已经拓展到包括安全生产、英烈保护等九大领域。检察公益诉讼受案范围的逐步拓展，证明检察公益诉讼制度是真正扎根中国大地、能够切实维护社会公共利益、让人民群众满意的制度。党的十九届六中全会提出“拓展公益诉讼案件范围”，同时中共中央印发了《关于加强新时代检察机关法律监督工作的意见》，强调要积极稳妥拓宽公益诉讼案件范围，总结实践经验，完善相关立法。笔者认为，除现行法律规定的受案范围之外，反垄断领域是人民群众在维护公共利益的痛点、难点和热点领域，

³ 参见：<https://baijiahao.baidu.com/s?id=1726434965611879044&wfr=spider&for=pc>

也应当是检察公益诉讼发挥重点作用的领域。笔者将从反垄断检察公益诉讼的必要性、可行性以及细化具体制度三个方面展开论述,以期能够为拓展检察公益诉讼案件范围、营造公平竞争的营商环境、切实维护社会公共利益奉献自己的绵薄之力。

二、反垄断检察公益诉讼的必要性

反垄断公益诉讼是指由于行为人排除或限制市场竞争的行为,使市场竞争机制遭受严重扭曲,进而使社会经济公共利益遭受侵害或有侵害之虞时,法律允许公民或者团体为维护社会经济公共利益而向法院提起诉讼的制度。⁴

(一) 垄断行为危害社会公共利益

《中华人民共和国反垄断法》(以下简称《反垄断法》)第三条规定,垄断行为包括:1. 经营者达成垄断协议;2. 经营者滥用支配地位;3. 具有或者可能具有排除、限制竞争效果的经营者集中。垄断行为的表现形式多种多样:服务价格不合理、服务事项不明确、服务质量没有判断标准等等。笔者认为市场主体实施垄断行为一方面损害了消费者群体的利益,另一方面破坏了市场整体的竞争秩序,不利于行业发展。尽管理论上对于社会公共利益的界定仍然存在一定的争议,但是笔者认为垄断行为本身就打破了良好的市场秩序,严重破坏法秩序。对于法秩序的严重破坏以及对现实消费者群体利益的损害就足以认定垄断行为损害了社会公共利益,并且会造成严重的后果。我国相应的法律规范赋予了相关部门对于市场中的垄断行为予以预防和制止

⁴ 参见张明华:《反垄断公益诉讼制度初探》,《燕山大学学报》2003年2月第1期。

的权利义务，同时国务院设立反垄断委员会，负责组织、协调、指导反垄断行为。这不仅有基于优化营商环境的考量，还有基于维护社会公共利益考量。

（二）消费者群体利益保护

随着当代科技的发达、大规模的经济开发和基础设施建设、大量生产、大量消费的流通消费体制等急剧的社会发展与变迁，在财富增长积累和日常生活变得便利的同时，也引发了严重的对消费者权益的结构性侵害等社会问题。⁵垄断行为侵犯众多消费者利益时，具有不特定性、隐秘性，而且较一般侵权行为而言，实施垄断行为的一方地位明显优越。⁶在这种“现代型诉讼”的案件中，按照传统诉讼的方式，双方当事人的力量对比过于悬殊。证据以及必要的科学知识往往集中分布在作为加害方的市场主体手中，作为原告的消费者势单力薄，往往会面举证困难的处境。消费者起诉市场主体之前，基于成本收益的考量，消费者的权益虽然受到了侵害，但是大概率会选择放弃诉讼；即使选择提起诉讼，也不一定能够取得预期效果。在孙某诉北京爱奇艺科技有限公司一案中，原告孙某在购买VIP服务后，爱奇艺公司仍然在播放视频时插入广告。一审判决被告赔偿原告孙某30元。⁷孙某不服提起上诉，二审法院综合案件情况，做出了维持一审判决的判决。⁸原告孙某花费大量时间、精力成本，而得到的判决结果仅仅是判决被

⁵ 参见王亚新、陈杭平、刘君博：《中国民事诉讼法重点讲义》，高等教育出版社（第二版），第142-143页。

⁶ 参见陈云良：《反垄断民事公益诉讼：消费者遭受垄断损害的救济之路》，《现代法学》2018年9月第5期。

⁷ 参见（2019）苏0508民初2479号

⁸ 参见（2019）苏05民终8042号

告赔偿其 30 元，其余诉讼请求并没有得到支持。笔者认为，该案被告就有凭借其垄断地位，随意降低用户服务标准的行为。殊不知，这样的判决会极大地打击消费者维权的动力，“忍一忍就算了”的心态将会在消费者群体中肆意蔓延。如此一来，垄断主体将会更加猖獗，变本加厉。

三、反垄断检察公益诉讼的可行性

如何更好保护公共利益，构建更加和谐的社会关系，是实现国家治理体系和治理能力现代化的重要内容，是促进社会公平正义、维护社会和谐稳定的必然要求。⁹正如前文所述，党的十九届六中全会通过对《中共中央关于坚持和完善中国特色社会主义制度、推进国家治理体系和治理能力现代化若干重大问题的决定》提出“拓展公益诉讼案件范围”，为公益诉讼制度的发展指明了前进方向。将反垄断领域纳入公益诉讼案件范围绝非空穴来风。检察公益诉讼包括两种，一种是民事公益诉讼，另一种是行政公益诉讼。《反垄断法》中规定，国务院设立反垄断执法机构负责反垄断执法工作。¹⁰

检察公益诉讼的分类正好与《优化营商环境条例》中对于政府部门的授权相契合，相关政府部门有对市场主体垄断行为的预防、制止义务，而检察机关则监督相关部门的职责履行。检察机关基于保护社会公共利益，积极开展公益诉讼工作，拓展公益诉讼案件范围。这无疑会有助于检察公益诉讼制度目的的实现，对于优化营商环境有所裨

⁹ 王辉、韩荣《检察公益诉讼新领域探索正当性分析》，《检察日报》2021 年 2 月 25 日。

¹⁰ 《反垄断法》第十条规定：“国务院规定的承担反垄断执法职责的机构（以下统称国务院反垄断执法机构）依照本法规定，负责反垄断执法工作。”

益，能够更加有效地保护社会公共利益。最高人民检察院陆续发布的公益诉讼指导案例，不仅涉及传统领域，也涉及诸如“个人信息保护”等的新兴领域。这都是检察公益诉讼在诸多领域可行的表现。市场主体对于法律秩序本身的破坏已经危害了社会公共利益，检察机关作为国家的法律监督机关，当然有权力对于实施垄断行为的市场主体提起民事公益诉讼，切实维护诸多现实消费者群体的利益；另一方面，检察机关对于行政机关的不担当、不作为、乱作为的行为，当然也可以提起行政公益诉讼。

四、反垄断检察公益诉讼制度细化

检察机关在九大领域取得的重大胜利，推动了检察公益诉讼的发展。行政机关在履行职责的时候，可能会面临种种困境。诸如行政机关体制的软弱、行政监督的缺位与低效以及市场经济中行政机关执法的地方保护主义等等。正是因为面临种种困境，行政机关可能在执法的过程中出现“有心无力”或者“无心无力”的尴尬境地。不仅不能承担起维护消费者合法权益的重任，因其不担当、不作为的行为还造成对社会公共利益的损害。这无疑不利于我国营商环境的优化，不利于法治政府、法治社会的建设。正因如此，检察公益诉讼可以弥补行政机关执法力度不足的现状，且检察机关在人力、财力、物力、调查取证以及诉讼能力上都足以抗衡垄断主体。在实践中，垄断行为不仅包括市场垄断，还包括行政垄断。在反垄断的执法过程中，检察机关参与监督非常必要。

检察机关提起公益诉讼属于“督促之诉、支持之诉”，笔者认为

有必要梳理一下反垄断公益诉讼的具体操作路径。2021 年全国检察机关共立案办理公益诉讼案件 16.9 万件，其中民事公益诉讼类立案 2 万件，行政公益诉讼案件类立案 14.9 万件。行政公益诉讼案件占据了公益诉讼案件的 88%左右。由此可见，检察对于提起行政公益诉讼情有独钟。但是，笔者想另辟蹊径，探索在反垄断领域的特色公益诉讼。

笔者认为，在反垄断公益诉讼领域，检察机关应当采取“重民轻行”的策略。检察机关在发现市场中存在垄断行为时，首先应当提起民事公益诉讼。当然在提起公益诉讼之前需要履行诉前公告程序。如若在公告期间，如若社会组织（主要是行业协会）申请提起公益诉讼，检察机关可以支持其提起民事公益诉讼；如若在公告期间内，没有社会组织申请提起民事公益诉讼，检察机关可以径行提起对于市场主体的民事公益诉讼。结合已有案件数据情况来看，大部分社会组织或囿于人力、财力、物力的方面的限制，或者基于其他因素的考量，社会组织提起民事公益诉讼的数量较少。当前我国社会组织发展尚不成熟，大部分民事公益诉讼案件是由检察机关主导。但是检察机关也不能放弃诉前程序的履行，在公益诉讼制度发展成熟以后，社会组织定能发挥其积极作用。在民事公益诉讼中，起诉主体可以提起恢复原状、损害赔偿等诉讼请求。但是需要注意的是，在反垄断领域能否提起惩罚性赔偿的诉讼请求？笔者认为是可以的。限于篇幅，在此不再展开论述。

行政机关应当以特殊的身份¹¹参与到民事公益诉讼中，因为反垄断与行政机关本身联系紧密。行政机关参与到民事公益诉讼中，一方面可以更高效率地保护消费者权益，另一方面其也可以借助民事公益诉讼发现本身机制存在的问题，方便其有针对性地进行整改。笔者认为，行政机关参与到反垄断公益诉讼中“百利而无一害”。不仅有助于依法行政，而且有利于及时预防和制止垄断行为。只有在必要的情况下，反垄断行政公益诉讼才可以被提起。之所以采取不同于其他领域的公益诉讼的制度设计，是因为我国反垄断起步较晚，行政机关在实践中执法亦不成熟，如果贸然提起行政公益诉讼，不仅会导致检察机关与行政机关的关系恶化，也不利于维护政府的公信力和法律的权威。

五、结语

反属重大改革都要于法有据。在检察公益诉讼工作全面推开以来，办案数量逐年增多。将公益诉讼拓展到反垄断领域是大胆尝试，需要理论界的接续努力。贯彻落实检察公益诉讼“守护人民美好生活”的光荣使命。笔者仅仅从检察公益诉讼的角度出发，论证了反垄断公益诉讼的必要性、可行性以及对于具体制度细化的问题发表了自己拙见。笔者认为，反垄断公益诉讼大有研究之处，我们要继续发扬“把论文写在祖国的大地上”的精神，立足于我国经济发展现状，探索出适合我国国情的反垄断检察公益诉讼制度，为优化营商环境保驾护航！

¹¹ 笔者目前依然没有准确把握位行政机关在民事公益诉讼中的地位，但是可以明确的是与被告不同，但也不是第三人。