

## 新反垄断法解读系列

### 检察民事公益诉讼在反垄断案件中的适用

#### 前言

修订后的《中华人民共和国反垄断法》（“新《反垄断法》”）已于2022年8月1日起正式实施。新《反垄断法》在第六十条第二款新增了“经营者实施垄断行为，损害社会公共利益的，设区的市级以上人民检察院可以依法向人民法院提起民事公益诉讼”，首次从法律层面明确了民事公益诉讼在反垄断案件中的应用。

在新《反垄断法》生效当日，最高人民检察院公布了《关于贯彻执行〈中华人民共和国反垄断法〉积极稳妥开展反垄断领域公益诉讼检察工作的通知》（“《通知》”），要求认真贯彻实施修订后的反垄断法，积极稳妥开展反垄断领域公益诉讼检察工作，重点关注互联网、公共事业、医药等民生保障领域。本文拟就人民检察院提起民事公益诉讼（“检察民事公益诉讼”）的制度及其在反垄断领域应用的重点问题进行探讨，以供企业对相关风险进行预判。

#### 内容提要：

- 人民检察院提起民事公益诉讼的程序法基础；
- 如何确定人民检察院、人民法院对于反垄断民事公益诉讼的管辖权；
- 人民检察院审查反垄断民事公益诉讼案件需要完成哪些程序；
- 人民检察院在反垄断民事公益诉讼案件中可以采取哪些调查手段；
- 检察民事公益诉讼中的听证会与反垄断行政调查中的听证会的区别；
- 人民检察院在反垄断民事公益诉讼案件中可以提出的诉讼请求；
- 人民检察院是否可以要求反垄断执法机构对垄断行为启动调查；
- 平台经济领域已成为检察民事公益诉讼的重点，企业需要重点防范合规风险。

# 1. 检察民事公益诉讼的程序法基础

根据《中华人民共和国人民检察院组织法》（“《人民检察院组织法》”）第二十条第（四）项规定，人民检察院行使职权范围中包括“依照法律规定提起公益诉讼”。《中华人民共和国民事诉讼法》（“《民事诉讼法》”）第五十八条中对“民事公益诉讼”制度进行了原则性规定，即“对污染环境、侵害众多消费者合法权益等损害社会公共利益的行为，法律规定的机关和有关组织可以向人民法院提起诉讼。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。”<sup>1</sup>

上述法律规定明确了人民检察院提起民事公益诉讼的程序法基础。在此基础上，最高人民法院、最高人民检察院于2018年3月发布了《最高人民法院、最高人民检察院关于检察公益诉讼案件适用法律若干问题的解释》（已于2020年修正，“《检察公益诉讼解释》”）；最高人民检察院于2021年6月发布了《人民检察院公益诉讼办案规则》（“《办案规则》”），对检察公益诉讼的立案、调查、起诉、审理等问题进行了细化规定。此外，最高人民法院针对具体民事公益诉讼案件的审理先后发布了《最高人民法院关于审理环境民事公益诉讼案件适用法律若干问题的解释》（“《环境民事公益诉讼司法解释》”）、《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》（“《消费民事公益诉讼司法解释》”）等相关司法解释与规定。

---

<sup>1</sup>注：除民事公益诉讼外，根据《中华人民共和国行政诉讼法》第二十五条第四款规定，“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。”该条规定明确了人民检察院有权提起行政公益诉讼，但由于该制度不属于本文讨论范围，因此未进行讨论。

## 2. 反垄断民事公益诉讼的管辖问题

### (1) 人民检察院对于反垄断民事公益诉讼的管辖权

根据《办案规则》第十四条第一款规定，“人民检察院办理民事公益诉讼案件，由违法行为发生地、损害结果地或者违法行为人住所地基层人民检察院立案管辖。”根据《办案规则》第十五条规定，“设区的市级以上人民检察院管辖本辖区内重大、复杂的案件。公益损害范围涉及两个以上行政区划的公益诉讼案件，可以由共同的上一级人民检察院管辖。”

最高人民检察院在《通知》中对于反垄断公益民事诉讼案件中人民检察院的管辖问题进行了明确的特别规定：

- 办理反垄断民事公益诉讼案件，由违法行为发生地、损害结果地或者违法行为人住所地设区的市级以上人民检察院管辖。
- 涉及互联网领军企业合规经营、互联网产业政策、行业标准以及国际竞争等重大敏感复杂案件，由省级人民检察院或者最高人民检察院直接立案办理。

### (2) 人民法院对于反垄断民事公益诉讼的管辖权

针对反垄断民事公益诉讼案件中的人民法院管辖问题，虽然目前尚未有专门的规定或者公开案例，但根据检察公益诉讼、反垄断民事诉讼的相关规定，我们理解：1) 对于市级人民检察院提起的第一审反垄断民事公益诉讼，理论上应当由知识产权法院或者中级人民法院管辖；2) 对于省级人民检察院提起的第一审反垄断民事公益诉讼，应当由高级人民法院管辖；3) 对于最高人民检察院提起的第一审反垄断民事公益诉讼，应当由最高人民法院知识产权法庭管辖；4) 第二审反垄断民事公益诉讼理论上均应由最高人民法院知识产权法庭管辖。

相关规定如下：

- 根据《检察公益诉讼解释》第五条第一款规定，“市（分、州）人民检察院提起的第一审

民事公益诉讼案件，由侵权行为地或者被告住所地中级人民法院管辖。”根据《办案规则》第十六条规定，“人民检察院立案管辖与人民法院诉讼管辖级别、地域不对应的，具有管辖权的人民检察院可以立案，需要提起诉讼的，应当将案件移送有管辖权人民法院对应的同级人民检察院。”

- 根据《最高人民法院关于审理因垄断行为引发的民事纠纷案件应用法律若干问题的规定》（“《垄断民事纠纷司法解释》”）第三条规定、《最高人民法院关于第一审知识产权民事、行政案件管辖的若干规定》（“《知识产权案件管辖规定》”）第一条规定，第一审垄断民事纠纷案件，由知识产权法院，省、自治区、直辖市人民政府所在地的市、计划单列市中级人民法院以及最高人民法院指定的中级人民法院管辖。
- 根据《民事诉讼法》第十九条、第二十条规定，第一审反垄断民事诉讼的级别管辖存在例外情形：1）属于辖区内有重大影响的案件，由高级人民法院管辖；2）在全国有重大影响的垄断民事案件，或最高人民法院认为应当由其审理的案件，由最高人民法院审理。
- 根据《最高人民法院关于知识产权法庭若干问题的规定》第二条第（一）项规定，不服高级人民法院、知识产权法院、中级人民法院作出的垄断第一审民事案件判决、裁定而提起上诉的案件，由最高人民法院知识产权法庭审理。

### 3. 人民检察院审查民事公益诉讼案件的程序

根据《检察公益诉讼解释》、《办案规则》的相关规定，人民检察院办理民事公益诉讼案件的主要程序包括：

- **案件线索的登记备案。**人民检察院对公益诉讼案件线索实行统一登记备案管理制度，其中，重大案件线索应当向上一级人民检察院备案。根据《办案规则》第二十四条规定，“公益诉讼案件线索的来源包括：（一）自然人、法人和非法人组织向人民检察院控告、举报的；（二）人民检察院在办案中发现的；（三）行政执法信息共享平台上发现的；

（四）国家机关、社会团体和人大代表、政协委员等转交的；（五）新闻媒体、社会舆论等反映的；（六）其他在履行职责中发现的。”

- **案件线索的评估与初步调查。**在获取案件线索后，人民检察院应当对公益诉讼案件线索的真实性、可查性等进行评估，必要时可以进行初步调查，并形成《初步调查报告》。
- **立案阶段。**人民检察院经过评估，认为国家利益或者社会公共利益受到侵害，可能存在违法行为的，应当立案调查。检察官对案件线索进行评估后提出立案或者不立案意见的，应当制作《立案审批表》，经过初步调查的附《初步调查报告》，报请检察长决定后制作《立案决定书》或者《不立案决定书》。
- **调查阶段。**人民检察院在调查前应当制定调查方案，确定调查思路、方法、步骤以及拟收集的证据清单等。人民检察院办理公益诉讼案件的证据包括书证、物证、视听资料、电子数据、证人证言、当事人陈述、鉴定意见、专家意见、勘验笔录等。
- **诉前公告。**人民检察院在调查后拟提起公益诉讼的，应当依法公告，公告期间为三十日。经过三十日后，没有适格主体提起诉讼的，人民检察院可以向人民法院提起诉讼。例如，在 2021 年全国首例未成年人网络保护民事公益诉讼案中，浙江省杭州市余杭区人民检察院在向国内某知名短视频公司提起诉讼前，履行了诉前公告程序。
- **提起诉讼。**人民检察院提起民事公益诉讼应当提交材料包括：1）民事公益诉讼起诉书，并按照被告人数提出副本；2）被告的行为已经损害社会公共利益的初步证明材料；3）已经履行公告程序以及其他诉前程序（如适用）的证明材料。

## 4. 人民检察院在民事公益诉讼案件中的调查手段

根据《办案规则》第三十五条规定，“人民检察院办理公益诉讼案件，可以采取以下方式开展调查和收集证据：（一）查阅、调取、复制有关执法、诉讼卷宗材料等；（二）询问行政机关工作人员、违法行为人以及行政相对人、利害关系人、证人等；（三）向有关单位和个人收

集书证、物证、视听资料、电子数据等证据；（四）咨询专业人员、相关部门或者行业协会等对专门问题的意见；（五）委托鉴定、评估、审计、检验、检测、翻译；（六）勘验物证、现场；（七）其他必要的调查方式。人民检察院开展调查和收集证据不得采取限制人身自由或者查封、扣押、冻结财产等强制性措施。”

例如，2020年7月，浙江省杭州市余杭区人民检察院在办理徐某某猥亵儿童案时发现北京某公司侵犯儿童个人信息民事公益诉讼案件线索，遂依托互联网技术开展初步调查。检察机关综合 App 收集处理的个人信息数量、APP 用户言词证据等证据材料，以证明 App 收集处理儿童个人信息的事实。对该 App 用户服务协议、隐私权保护政策、应用界面等内容进行手机截图，收集儿童用户未经监护人同意即可注册使用 App 的言词证据；使用“区块链”取证设备证明 App 采取监护人默示同意、一次性授权概括同意等方式收集处理儿童个人信息等，以证明 APP 收集处理儿童个人信息行为的侵权性质。收集固定数百名儿童个人信息权益受到侵犯的证据，以证明危害后果。提取固定徐某某供述等，以证明 App 侵权行为与实害后果具有因果关系。

## 5. 检察民事公益诉讼案件中的听证会

根据《办案规则》第四十四条规定，“人民检察院可以依照规定组织听证，听取听证员、行政机关、违法行为人、行政相对人、受害人代表等相关各方意见，了解有关情况。听证形成的书面材料是人民检察院依法办理公益诉讼案件的重要参考。”

例如，在湖南省平江县人民检察院诉张某某等人非法捕捞水产品破坏生态资源刑事附带民事公益诉讼系列案中，湖南省平江县人民检察院为了更好地实现惩罚和教育并重的效果，引导社会公众自觉保护生态环境，决定2020年9月24日在案件多发地梅仙镇召开公益诉讼诉前公开听证会。听证会由湖南省平江县的人大代表、政协委员、人民监督员及当地群众代表担任听证员，围绕该系列案非法捕捞行为是否损害公益、对水生生态资源的危害性、生态修复方式以及生态修复与认罪认罚从宽结合等重点问题展开讨论，检察机关、渔业专家就听证重点问题予以充分解释说明。

此处需要提示的是，不同于反垄断行政调查实践中通常“应当”告知当事人有权要求召开的听证会，人民检察院在审查案件过程中并非必须召开听证会，而是基于具体案件的调查情况“可以”召开听证会。

- 根据《中华人民共和国行政处罚法》（“《行政处罚法》”）第六十三条第一款规定，“行政机关拟作出下列行政处罚决定，应当告知当事人有要求听证的权利，当事人要求听证的，行政机关应当组织听证：（一）较大数额罚款；（二）没收较大数额违法所得、没收较大价值非法财物；（三）降低资质等级、吊销许可证件；（四）责令停产停业、责令关闭、限制从业；（五）其他较重的行政处罚；（六）法律、法规、规章规定的其他情形。”由于反垄断行政处罚涉及到的罚款、违法没收所得或其他处罚的幅度较高，因此实践中通常会触发“应当告知当事人有要求听证的权利”。
- 根据《人民检察院审查案件听证工作规定》第四条第一款规定，“人民检察院办理羁押必要性审查案件、拟不起诉案件、刑事申诉案件、民事诉讼监督案件、行政诉讼监督案件、公益诉讼案件等，在事实认定、法律适用、案件处理等方面存在较大争议，或者有重大社会影响，需要当面听取当事人和其他相关人员意见的，经检察长批准，可以召开听证会。”根据《办案规则》以及上述规定，在反垄断民事公益诉讼的调查过程中，是否召开听证会，由人民检察院根据案件审查需要自主决定。

## 6. 人民检察院在民事公益诉讼中可以提出的诉讼请求

不同于私益民事诉讼，人民检察院提起公益民事诉讼的前提在于被告的行为所损害的为“社会公共利益”，对于人民检察院在民事公益诉讼中能够提出的诉讼请求，需要根据案件类型与具体情况判断，尤其是对于是否可以主张赔偿损失。

- 根据《环境民事公益诉讼司法解释》第十八条规定，“对污染环境、破坏生态，已经损害社会公共利益或者具有损害社会公共利益重大风险的行为，原告可以请求被告承担**停止侵害、排除妨碍、消除危险、修复生态环境、赔偿损失、赔礼道歉**等民事责任。”根据《环境民事公益诉讼司法解释》第二十一条规定，此处的“赔偿损失”指的是“生态环境受到损害至修复完成期间服务功能丧失导致的损失、生态环境功能永久性损害造成的损失”。
- 根据《消费民事公益诉讼司法解释》第十三条第一款规定，“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，人民法院可予支持。”虽然法律明确规定了消费者有权要求经营者“赔偿损失”，但上述司法解释在消费者民事公益诉讼案件中的诉讼请求范围中并未明确列举“赔偿损失”。人民检察院在针对消费者权益保护提起的部分民事公益诉讼案件中，提出过惩罚性赔偿的诉讼请求，并且得到了人民法院的支持。

根据新《反垄断法》第六十条第一款规定，“经营者实施垄断行为，给他人造成损失的，依法承担民事责任。”根据《垄断民事纠纷司法解释》第十四条规定，“被告实施垄断行为，给原告造成损失的，根据原告的诉讼请求和查明的事实，人民法院可以依法判令被告承担**停止侵害、赔偿损失**等民事责任。根据原告的请求，人民法院可以将原告因调查、制止垄断行为所支付的合理开支计入损失赔偿范围。”对于人民检察院在反垄断民事公益诉讼中可以提出哪些诉讼请求、是否包括赔偿损失以及如何具体计算等问题，仍有待后续在细化规定、司法解释以及实践中予以确认。

## 7. 人民检察院可以向反垄断执法机构提出检察建议

根据《检察公益诉讼解释》第二十一条规定，“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。行政机关应当在收到**检察建议书**之日起两个月内依法履行职责，并书面回复人民检察院。出现国家利益或者社会公共利益损害继续扩大等紧急情形的，行政机关应当在十五日内书面回复。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。”

根据上述规定，理论上而言，如果人民检察院获取到了有关垄断违法行为的线索，经评估认定“致使国家利益或者社会公共利益受到侵害的”，除考虑提起民事公益诉讼外，还可以同时向反垄断执法机构（即，国家市场监督管理总局以及相应的省级市场监督管理局）提出**检察建议**。收到**检察建议**的反垄断执法机构应当进行核查，并在法定期限内书面答复人民检察院。

人民检察院此前在个人信息保护、消费者权益保护等领域已经向多地的市场监督管理局提出过**检察建议**。例如，在浙江省温州市鹿城区人民检察院督促保护就诊者个人信息行政公益诉讼案中，张某某等人因涉嫌刑事犯罪，依法被追究刑事责任，但涉案公司未因张某某、卢某某利用非法获取的孕产妇等个人信息进行商业营销受到相应处罚。2019年8月29日，浙江省温州市鹿城区人民检察院向浙江省温州市鹿城区市场监督管理局（“鹿城区市监局”）发出诉前**检察建议**，督促其对涉案公司违法行为予以查处，并采取有效措施加大对辖区内侵害消费者个人信息违法行为的打击力度。检察建议发出后，鹿城区市监局于2020年7月对涉案摄影公司作出责令改正、没收违法所得4000元、罚款34000元的行政处罚，对涉案培训公司作出责令改正、罚款30000元的行政处罚。同时，鹿城区市监局开展全区侵害消费者个人信息违法行为专项行动以及相关宣传活动。

虽然，新《反垄断法》仅明确规定了人民检察院有权对损害社会公共利益的垄断行为提起民事公益诉讼，但向行政机关提出**检察建议**以及向人民法院提起行政公益诉讼，属于《人民检察院组织法》等相关规定所明确的法定职权。因此，对于人民检察院后续在行使职权的过程中发现损害社会公共利益的垄断行为，除提起民事公益诉讼外，还可能会向国家市场监督管理总局或者相应的省级市场监督管理局提出发起反垄断调查的**检察建议**。对于**实施垄断行为的经营者**，可能同时面临着民事公益诉讼、行政调查与处罚的风险。

## 8. 平台经济领域已成为检察民事公益诉讼的重点

2022年8月1日，在新《反垄断法》生效的同时，最高人民检察院公布了《关于贯彻执行〈中华人民共和国反垄断法〉积极稳妥开展反垄断领域公益诉讼检察工作的通知》，要求认真贯彻实施修订后的反垄断法，积极稳妥开展反垄断领域公益诉讼检察工作，**重点关注互联网、公共事业、医药等民生保障领域**。在《通知》发布前，最高人民检察院已多次明确要加强在平台经济领域的检察公益诉讼，例如：

- 2022年3月8日，最高人民检察院检察长张军在《最高人民检察院工作报告》中就2022年的工作安排提出“**加强反垄断、反暴利、反不正当竞争司法，支持和引导资本规范健康发展**”。
- 2021年3月3日，在最高人民检察院新闻发布会上，最高检第八检察厅厅长胡卫列介绍，探索推进互联网平台反垄断和反不正当竞争公益诉讼，**对平台二选一、虚假宣传、刷单炒信、竞价排名、违规促销、违法采集数据、违法推送等破坏市场竞争秩序的行为加强监督**。
- 2021年1月25日，最高人民检察院检察委员会委员、第四检察厅厅长郑新俭在新闻发布会上表示，**最高检积极指导各地加强对公民个人信息保护、互联网平台反垄断和反不正当竞争等相关公益诉讼案件的办理**。

自2020年以来，已有诸多平台经济等新领域的检察公益诉讼，所涉问题包括消费者权益保护、未成年人保护、数据安全、个人信息保护等。例如，2021年4月22日，最高人民检察院发布**11件检察机关个人信息保护公益诉讼的典型案例**，所涉及的问题包括违规收集、使用、泄漏用户个人信息等问题。根据最高人民检察院于2022年6月发布的《全面开展公益诉讼五周年工作情况》，**2019年11月至2022年6月，全国检察机关共办理新领域案件10万余件**，其中，办理个人信息保护领域案件4000余件，反垄断、反不正当竞争领域案件180件。

在目前的反垄断强监管常态化的背景下，随着新反垄断法中反垄断检察公益诉讼制度的引入，未来的司法实践中可能出现越来越多的反垄断检察公益诉讼案件，尤其是对于平台经济、公用事业、医药等与民生紧密相关的领域。我们建议，相关领域的企业将反垄断合规作为合规体系搭建与执行的重中之重，及时评估与审查相关经营行为是否存在反垄断合规风险，密切关注立法与实践动态。



詹昊 | 合伙人

业务领域：反垄断与反不正当竞争

邮箱：[zhanhao@anjielaw.com](mailto:zhanhao@anjielaw.com)



宋迎 | 合伙人

业务领域：反垄断与反不正当竞争

邮箱：[songying@anjielaw.com](mailto:songying@anjielaw.com)



朱丽博 | 律师

业务领域：反垄断与反不正当竞争

邮箱：[zhulibo@anjielaw.com](mailto:zhulibo@anjielaw.com)

感谢实习生刘嘉玮、刘煜轩对本文的贡献。