

我国消费民事公益诉讼原告资格的立法及实践现状

李 炜

哈密职业技术学院 新疆哈密

【摘要】自2012年我国民事诉讼法系统引入消费民事公益诉讼以来，我国的消费者群体性损害救济情况取得了一定的成效，公益诉讼领域也实现了些许突破。但是，由于相关理论的多样与现实案件的复杂，我们对于消费民事公益诉讼的处理仍存在优化空间。本文以其中的原告资格为切入点，立足于中国具体国情，分别从学理、立法、实践层面探讨消费民事公益诉讼，为未来提出建议和策略奠定坚实的基础。

【关键词】消费民事公益诉讼；原告资格；立法层面

【收稿日期】2023年11月22日 **【出刊日期】**2024年2月26日 **【DOI】**10.12208/j.ssr.20240001

The legislation and practice of the qualification of consumer civil public interest litigation in China

Wei Li

Hami Vocational and Technical College, Hami, Xinjiang

【Abstract】 Since the introduction of consumer civil public interest litigation in civil procedure law system of China in 2012, the consumer group damage relief has achieved certain effects, and some breakthroughs have been achieved in the field of public interest litigation. However, due to the diversity of relevant theories and the complexity of actual cases, there is still room for optimization in our handling of consumer civil public interest litigation. This article takes the plaintiff's qualifications as the entry point and is based on China's specific national conditions. It discusses consumer civil public interest litigation from the academic, legislative and practical perspectives, laying a solid foundation for future suggestions and strategies.

【Keywords】 Consumer civil public interest litigation; plaintiff qualifications; legislative perspective

1 我国消费民事公益诉讼原告资格的立法及理论依据

2012年《民事诉讼法》修订将消费民事公益诉讼制度引入我国民事诉讼法体系。自此我国消费民事公益诉讼制度进入快速发展时期，并经历四次重要立法及修订。目前我国涉及消费民事公益诉讼的法条主要有《民事诉讼法》第55条、《消费者权益保护法》第47条、《最高人民法院关于适用〈民事诉讼法〉的解释》（以下简称《民事诉讼法解释》）第284条至第291条、《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》（以

以下简称《消费民事公益诉讼解释》）以及《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》（以下简称《检察公益诉讼解释》）。

1.1 消费民事公益诉讼关于原告资格的相关立法

从时间上看，2012年修订的《民事诉讼法》第55条指出法律规定的机关和有关组织可以就侵害众多消费者合法权益的行为向法院起诉¹，其本质是指法律规定的主体可以就消费领域向人民法院提起公益诉讼。2013年《消费者权益保护法》第47条规定

作者简介：李炜（1994-），男，汉族，贵州贵阳人，法律硕士，哈密职业技术学院讲师，研究方向：马克思主义基本原理、中国法制史。

¹《民事诉讼法》（2012修订）第55条：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。

了中国消费者协会以及省、自治区、直辖市设立的消费者协会的原告资格²。2015年发布的《民事诉讼法司法解释》以及2016年出台的《消费民事公益诉讼解释》对上述条款进行了进一步的明确。2017年修订的《民事诉讼法》第55条第二款赋予检察机关提起消费民事公益诉讼的原告资格,但有限制条件,即法律规定的机关或者组织不提起诉讼³。2018年《检察公益诉讼解释》明确了可以提起消费民事公益诉讼的检察机关层级,即市(分、州)人民检察院⁴。在消费民事公益诉讼发展的时间线上可以明显看出原告资格一步步明确,其范围一步步扩大。从早先2012年尚未明确的法律规定的机关和有关组织,到2013年的中消协以及省、自治区、直辖市设立的消协,再到2018年的市(分、州)人民检察院,主体范围虽进行了扩大,但尚未跟上当前的社会需求以及制度发展现状。

从内容上看,2012年修订的《民事诉讼法》在法律层面上确立了消费民事公益诉讼制度,可是该制度是针对法律规定的机关和有关组织提起的诉讼,其他问题则暂未进行规定^[1]。2013年《消费者权益保护法》中对有关组织进行了规定,即中国消费者协会,省、自治区、直辖市设立的消费者协会^[2]。2016年的《消费民事公益诉讼解释》没有对原告资格规定进行更新,但是对消费民事公益诉讼制度的适用范围及具体程序进行了规定。2017年修订的《民事诉讼法》明确了法律规定的机关,即人民检察院,但人民检察院的层级未确定。接着便是2018年的《检察公益诉讼解释》将人民检察院的层级确定为市(分、州)人民检察院。综上,对于2012年修订的《民事诉讼法》关于消费民事公益诉讼的原告资格的规定进行了落实,而这个落实并不完备,原告资格的规定仍存在大量问题。

1.2 消费民事公益诉讼关于原告资格的理论依据

公益诉讼与私益诉讼的区别之一就是公益诉讼

的适格原告突破了私益诉讼中原告必须与案件在实体上有直接的利益关系的规定。在消费民事公益诉讼中关于原告资格的理论主要有三种,分别为:(1)当事人适格理论,新的当事人适格理论将适格当事人划分为实质适格的原告以及形式适格的原告,突破了旧当事人适格原告理论关于原告的限制。(2)诉讼信托理论,将国家机关纳入了符合起诉资格的主体范围内。(3)诉的利益理论,指即使在实体上与案件没有直接关联,但是只要有诉的利益就可以成为起诉主体。

(1) 当事人适格理论

旧当事人适格理论认为当事人必须与诉讼标的存在实体法上的直接利害关系。如江伟就将当事人适格定义为在某一特定诉讼程序中,与该诉讼争议标的具有直接利害关系的能够以自己的名义成为原告或者被告,并参与诉讼、享有权利及履行义务,最终承受实体法律后果且受判决约束的人^[3]。不可否认,随着社会的进步和法律体系的不断发展,旧的当事人适格理论在认定适格当事人方面逐渐显露出一些不足。这种理论在区分公益诉讼和私益诉讼方面的局限性,导致部分消费者利益无法得到有效的救济。为了解决这一问题,新的当事人适格理论应运而生,它将适格当事人划分为实质适格的原告和形式适格的原告。新的当事人适格理论在一定程度上扩展了适格当事人的范围,使得更多的主体具有消费民事公益诉讼的原告资格。这一理论创新为消费民事公益诉讼原告主体范围的扩大提供了理论依据,有助于更好地保障消费者的合法权益。

(2) 诉讼信托理论

诉讼信托理论与消费民事公益诉讼适格原告的问题关联性其实并不紧密。但它对后者具有借鉴意义,因此也将其列出。诉讼信托指公民将个人财产委托并转移给被授权的政府或者国家机关,被授权的政府或者国家机关具有保障财产不受到侵害的权利,在财产遭到损失时必须采取相应措施制止侵害

²《消费者权益保护法》第47条:对侵害众多消费者合法权益的行为。中国消费者协会以及省、自治区、直辖市设立的消费者协会,可以向人民法院提起诉讼。

³《民事诉讼法》(2017修订)第55条: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。

⁴《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》(2018)第5条: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。

行为,相应的措施里包含向法院起诉。因此国家机关也具有起诉主体资格。如果国家机关因为疏忽或未能及时行使权力而导致公民的财产受到损失,那么这些机关有责任向受损的公民进行赔偿。此外,当公民将自己的财产权益授权给特定的国家机关后,这些机关可以根据实际情况和法律程序的进展来决定是否继续为公民保管财产。如果没有必要,那么在法律程序结束后,这些机关应将财产及其相关权益归还给原主。虽然诉讼信托理论中委托的是财产权利及义务,与消费民事公益诉讼并不相同。但是其将起诉主体的资格由当事人扩展到国家机关对于我国消费民事公益诉讼扩大原告主体范围以及完善原告主体的多样性同样具有借鉴意义。

(3) 诉的利益理论

学者刘敏将诉的利益定义为当事人提起的诉应当具有的法院对诉讼请求进行审判的必要性和实效性^[4]。19世纪后确认之诉产生,诉的利益出现并得到发展研究。由于确认之诉要求法律明文规定可以请求确认的对象,因此诉的利益(法律确认利益)成为确认之诉的诉权要件。公民起诉后,法院对当事人与案件的关联性进行审查,若当事人与案件并无直接关联,但是法院有必要通过判决解决当事人之间的纠纷并且实际上也能通过判决解决纠纷,那么该公民仍可以成为适格当事人。

由于诉的利益的内涵随着时间的变化而不断地调整丰富,在不同的时期,诉的利益的内涵也不同。正如黄忠学者所言诉之利益的嬗变主要是为了扩宽权利保护的范 围,在民事诉讼中即使与案件没有实体法上的直接关联,只要有诉的利益的存在,当事人仍可以成为诉讼的适格当事人。解决我国目前消费民事公益诉讼困境的路径之一就是扩宽能够提起消费民事公益诉讼的主体范围,主体范围在新的当事人适格理论下得到扩展的同时,诉的利益理论在解决这一困境中也能够发挥重要作用。在消费民事公益诉讼中,诉的利益理论的应用有助于确定哪些主体可以提起诉讼,以及他们所主张的诉讼标的能否得到法律的保护。

2 我国消费民事公益诉讼原告的诉讼概况及特征

2012年《民事诉讼法》修正前我国尚无消费公益诉讼的概念。民众主要靠民事诉讼的程序维护个

人合法权利,因此并不存在真正意义上的消费民事公益诉讼案件,一些带有维护社会公共利益性质的私益案件在诉讼中也经历了一番曲折。如2002年兰州律师马维远诉兰州市公交总公司“公交卡月票垄断案”。

2.1 消费民事公益诉讼原告的诉讼概况

2001年7月,兰州市公交总公司发售公交卡月票,月票每次充值32元,可使用120次,当月次数用完后可再自行充值一次,未使用的次数隔月作废,且夜间8点后不允许使用公交卡月票。兰州市律师马维远认为公交总公司利用独占垄断地位,侵犯了兰州市民的合法权益。因此他于2002年4月就兰州市公交总公司发售公交月卡没有遵循公平原则等问题向兰州市七里河区人民法院起诉,要求法院判定公交公司取消月卡中关于限次限月又限时等不合理的规定。七里河区人民法院审查后认为,马维远所诉标的的不属于法院受案范围,“应当由其他机关处理”,并裁决不予受理。马维远认为就公交月卡而言,自己与公交公司是平等主体之间的财产关系,属于我国《民法通则》及我国《民事诉讼法》处理的范畴,其次法院在裁决不予受理时并未说明原、被告之间关系的定性以及确切的不予受理的理由,另外他诉至法院也是因为“其他机关”不予处理,因此马维远随后诉至兰州市中院。兰州市中院审查后认为,马维远上诉理由成立,裁定七里河区人民法院立案审理此案。在七里河区人民法院审理此案的过程中,兰州市政府有关部门决定取消了公交车月卡计费方式,马维远律师随后撤回起诉^[5]。

马维远诉兰州市公交公司“公交卡月票垄断”案在性质上虽属于公益诉讼案件,但由于当时的《民法通则》以及《民事诉讼法》并未规定公民个人就公共利益起诉的原告资格,因此受理该案时也是按私益诉讼的性质进行受理。如马维远律师认为自己与公交公司是平等主体之间的财产关系,而兰州市中院也认为上诉理由成立,因此此案实际上是以私益诉讼之名行公益诉讼之实。也正因“法无明文规定”,消费民事公益诉讼案件只有寥寥几个原告以自身为受害者的身份提起诉讼的案件能够得到裁判并胜诉。其他大多被法院以“诉请事项不属于法院受理范围”裁定不予受理或者受理后判决原告败诉。

2012年《民事诉讼法》第二次修正后,我国消

费民事公益诉讼制度在真正意义上开始获得发展。修订后的《民事诉讼法》第 55 条规定了通过公益诉讼的方式来救济消费者权益受损害的情况，当消费者权益被侵害时，可以由法律规定的机关和有关组织提起诉讼。虽然法律对消费民事公益诉讼原告资格进行了明确，但在司法实践中，我国消费民事公益诉讼案件仍旧不多。据中国消费者报及中国消费网报道，截止 2020 年 12 月 31 日，中国消费者协会，省、自治区、直辖市消费者协会（包含消费者保护委员会）以及市级以上检察院共提起了 25 起消费民事公益诉讼（包括刑事附带民事公益诉讼）。其中 2014 年浙江省消费者保护委员会就铁路实名制乘客车票遗失强制补票提起公益诉讼为我国消费者组织提起的首例消费民事公益诉讼。2018 年广东省消费者委员会提起的假盐系列公益诉讼案为首例惩罚性赔偿公益诉讼。2019 年 12 月安徽省消费者保护委员会在安徽省检察院的支持下一次性就 9 件假冒注册商标案向滁州市中院提起消费民事公益诉讼。

在北大法意司法案例库以消费公益诉讼为关键词进行搜索出现 21 起案件。其中包含 2 份民事裁定书，一份法院认为商场设置吸烟区不仅仅会对消费者的健康造成危害，因此裁定认为属于环境公益诉讼，不属于消费民事公益诉讼。另一份法院认为上诉人仅以个人名义提出诉讼主张，属于私益诉讼的范畴，不属于公益诉讼。剩下 19 起案件中有 16 起消费民事公益诉讼案件原告胜诉，剩下 3 件并非消费公益诉讼。

在我国实践中，真正符合法律规定的消费民事公益诉讼案件着实不多，甚至很多省份直至 2020 年才有第一起或者第一批消费民事公益诉讼案件，具有参考价值的典型案例少之又少。并且从整体出发，消费民事公益诉讼案件的胜诉率也并不高，很多案件往往以侵权者的整改为结束。

2.2 消费民事公益诉讼原告的诉讼特征

作为民事诉讼中的原告，消费民事公益诉讼原告既与其他类型诉讼具有普遍性，同时也含有特殊性。事物的发展都必须经历一个过程，世界上不存在终局性的东西。消费民事公益诉讼这个国内新兴领域也不例外，其原告诉讼特征主要包括以下内容：

（1）原告主体具有多样性

相对于只有符合条件的社会组织可以提起的环

境公益诉讼，只有当事人才能提起的普通消费诉讼，消费民事公益诉讼的原告主体更加多样。国外法律中就赋予了社会组织、公民个人、检察机关以及行政机关提起消费民事公益诉讼的资格，例如日本的消费者团体、美国的集团以及德国经过国家确认或者法律授权的团体等。在我国，消费民事公益诉讼的原告种类不及国外种类多，但相较于我国的其他公益诉讼，其主体仍较为多样，主要可以分为消费者协会及检察机关两类。其中，只有中国消费者协会以及省、自治区、直辖市的消费者协会具备提起消费民事公益诉讼的资格。这一规定明确了提起消费民事公益诉讼的主体范围，保障了消费者协会在维护消费者权益方面的作用，也确保了公益诉讼的公正性和权威性。另外根据消费民事公益诉讼的适用趋势，其原告主体范围势必会增加，种类会更加多样。

（2）原告起诉限制条件较多

由于公益诉讼涉及人数众多，消费纠纷涉及的事由繁多，与民众的贴合度又高，我国采取列举式的立法模式对适格原告进行了相应限制。目前，可提起消费民事公益诉讼的消费者协会限于中消协及省、自治区、直辖市消费者协会，县市级消协就没有起诉资格，而对于检察机关的起诉要求则是市级以上的检察机关，且其他适格主体没有提起消费民事公益诉讼。

（3）判决效力不限于诉讼当事人

2020 年，内蒙古自治区的首例消费民事公益诉讼，由内蒙古自治区消费者协会诉内蒙古小哥出行汽车租赁有限公司一案，最终判决结果为被告内蒙古小哥出行汽车租赁有限公司向消费者退还已交的押金，且将收取但未退还的押金向公司运营地的公证机关依法提存，并向未退还押金的消费者公示，小哥出行公司在《内蒙古日报》以及内蒙古自治区以上的电视台发表赔礼道歉声明。在此案例中，原告为内蒙古自治区消费者协会，按照诉讼判决的相对性，若是普通民事诉讼，被告只需对原告承担相应责任，但在消费民事公益诉讼中，突破了这种相对性，判决效力涉及所有在小哥出行公司进行消费的消费者。其缘由就是消费民事公益诉讼的起诉主体并不一定与案件具有直接利益关系，但基于社会公共利益提起诉讼，判决效力因此涉及到所有与

案件有关系的消费者，因此效力范围更广。

3 结论

我国当前的消费民事公益诉讼制度仍存在一些问题：首先，能够提起消费民事公益诉讼的主体范围过窄，仅包括市级以上的检察机关和省级以上的消协。这意味着公民个人、省级以下的消费者协会以及其他消费团体组织无法提起消费民事公益诉讼^[6]。在立法层面上，我国仍存在许多完善空间，也有一些空白需要填补。例如，法律对于消费民事公益诉讼的具体规定、起诉条件、诉讼程序、证据规则、调解与判决的执行等方面的规定不够细化。此外，由于不同地区的经济发展水平不同，消协等组织的规模和影响力也存在差异化，这可能导致不同地区消费民事公益诉讼的开展情况和效果大相径庭。为了解决这些问题，我国需要在立法层面上加强和完善消费民事公益诉讼制度。

参考文献

[1] 王涛.我国消费民事公益诉讼原告资格问题研究[D].贵

州民族大学, 2018.

- [2] 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 (07): 111-118
- [3] 江伟.民事诉讼法[M].高等教育出版社,2007:75.
- [4] 刘敏.论诉的利益之判断[J].国家检察官学院学报,2012(4):122-128.
- [5] 廖明.律师状告公交公司[N/OL].兰州晨报, (2002-07-08)<http://lzcb.gansudaily.com.cn/system/2002/07/08/000010870.shtml>.
- [6] 韩若男.我国消费民事公益诉讼原告资格制度研究[D].河北经贸大学,2019.

版权声明：©2024 作者与开放获取期刊研究中心（OAJRC）所有。本文章按照知识共享署名许可条款发表。

<http://creativecommons.org/licenses/by/4.0/>



OPEN ACCESS