錦　連
法 律 通 訊

2016.05.11　总第 27 期

锦连律师事务所
JIN LIAN LAW FIRM

最高院审理消费民事公益诉讼案件司法解释的理解与适用

编者言：2012 年修订后《民事诉讼法》第五十五条规定，创设了具有中国特色的公益诉讼制度；2013 年修订后的《消费者权益保护法》也在第四十七条增加了消费民事公益诉讼制度的规定。消费公益诉讼法律制度日渐完善，也逐渐有消费民事公益诉讼案件进入诉讼程序。但前述法律均仅用一个条文作出规定，未明确消费民事公益诉讼制度内涵及适用规则。最高人民法院根据《中华人民共和国民事诉讼法》《中华人民共和国消费者权益保护法》等相关法律规定，结合审判实践，经审判委员会第 1677 次会议讨论，通过了《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》（以下简称《解释》）。该《解释》的出台，适应了消费民事公益诉讼制度落地实施的迫切需求，必将推动这一制度的发展完善，为构建和谐公平诚信的消费市场秩序提供有力的司法保障。现结合最高院民一庭负责人针对《解释》的有关问题接受记者采访的相关内容，对该司法解释在实践中如何理解与适用进行解读。

锦连法律通讯

是锦连律师事务所的法律简报，聚焦于对我们的客户有影响的法律动态。

锦连律师事务所

是一家以“高层次、规模化、专业化”为发展目标，以学者型的严谨态度、专家型的服务水平、团队型的服务方式，为客户制定全方位的法律解决方案。

办公场所：
辽宁省大连经济技术开发区
金马路 169 号亿锋现代城 3 号 5F
邮编：116600

电话：0411-87935185
传真：0411-87930420
电邮：jllawfirm@126.com
网址：www.lnjllawfirm.com

2016　锦连律师事务所版权所有

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

（2016 年 2 月 1 日最高人民法院审判委员会第 1677 次会议通过，自 2016 年 5 月 1 日起施行，法释〔2016〕10 号）

为正确审理消费民事公益诉讼案件，根据《中华人民共和国民事诉讼法》《中华人民共和国侵权责任法》《中华人民共和国消费者权益保护法》等法律规定，结合审判实践，制定本解释。

第一条 中国消费者协会以及在省、自治区、直辖市设立的消费者协会，对经营者侵害众多不特定消费者合法权益或者具有危及消费者人身、财产安全危险等损害社会公共利益的行为提起消费民事公益诉讼的，适用本解释。

法律规定或者全国人大及其常委会授权的机关和社会组织提起的消费民事公益诉讼，适用本解释。

【法条释义】 《解释》在原告主体资格保持适度的开放性。《消费者权益保护法》第 47 条规定能“对侵害众多消费者合法权益的行为”提起诉讼的仅有“中国消费者协会以及在省、自治区、直辖市设立的消费者协会”。而《民诉法解释》第 284 条规定，能提起公益诉讼仅有“环境保护法、消费者权益保护法等法律规定的机关和有关组织”。《解释》采纳二者的精神，既明确规定省级或以上消协会具有消费民事公益诉讼的原告资格，同时以兜底条款列明法律规定或者全国人大及其常委会授权的机关和社会组织同样享有原告资格。

《解释》规定的消费者合法权益损害，不仅指消费者的实际损害，还包括损害危险。《侵权责任法》《消费者权益保护法》规定，经营者负有保障消费者人身财产安全义务，经营者发现其提供的商品或者服务存在缺陷有危及人身、财产安全危险的，应当立即向有关行政部门报告和告知消费者，并采取停止销售、警示、召回、无害化处理、销毁、停止生产或者服务等措施，即经营者负有对其提供商品或者服务的跟踪服务义务。基于上述法律规定的预防原则，《解释》将以“具有危及消费者人身、财产安全危险”侵害社会公共利益行为纳入可诉范围，并不以造成实际损害为前提。

第二条 经营者提供的商品或者服务具有下列情形之一的，适用消费者权益保护法第四十七条规定：

（一）提供的商品或者服务存在缺陷，侵害众多不特定消费者合法权益的；

（二）提供的商品或者服务可能危及消费者人身、财产安全，未作出真实的说明和明确的警示，未标明正确使用商品或者接受服务的方法以及防止危害发生方法的；对提供的商品或者服务质量、性能、用途、有效期限等信息作虚假或引人误解宣传的；

2016 锦连律师事务所版权所有

（三）宾馆、商场、餐馆、银行、机场、车站、港口、影剧院、景区、娱乐场所等经营场所存在危及消费者人身、财产安全危险的；

（四）以格式条款、通知、声明、店堂告示等方式，作出排除或者限制消费者权利、减轻或者免除经营者责任、加重消费者责任等对消费者不公平、不合理规定的；

（五）其他侵害众多不特定消费者合法权益或者具有危及消费者人身、财产安全危险等损害社会公共利益的行为。

【法条链接】 第四十七条 对侵害众多消费者合法权益的行为，中国消费者协会以及在省、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。

【法条释义】 《消费者权益保护法》第 47 条关于“侵害众多消费者合法权益的行为”的规定模糊，已不适应日益复杂的消费市场。《解释》基于法律规定的预防原则，明确规定可提起消费民事公益诉讼的 5 种情形。值得提醒的是，针对“具有危及消费者人身、财产安全危险”的侵害社会公共利益行为，并不以造成实际损害为前提，只要到达危及的程度即可提起诉讼。同时第四项还规定针对免责条款不合理加重消费者责任的行为，公益诉讼仍可被提起。如此设置不仅明确规定公益诉讼的适用情形，适度扩大了其可诉范围，还间接“落实”了消协会等组织的履责权力，调动履行法定公益性职责的积极性。

第三条 消费民事公益诉讼案件管辖适用《最高人民法院关于适用〈中华人民共和国民事诉讼法〉的解释》第二百八十五条的有关规定。

经最高人民法院批准，高级人民法院可以根据本辖区实际情况，在辖区内确定部分中级人民法院受理第一审消费民事公益诉讼案件。

【法条链接】 第二百八十五条 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，但法律、司法解释另有规定的除外。

因污染海洋环境提起的公益诉讼，由污染发生地、损害结果地或者采取预防污染措施地海事法院管辖。

对同一侵权行为分别向两个以上人民法院提起公益诉讼的，由最先立案的人民法院管辖，必要时由它们的共同上级人民法院指定管辖。

【法条释义】 消费公益诉讼的管辖法院一般是侵权行为地或被告住所地中

2016 锦连律师事务所版权所有

级人民法院。

第四条 提起消费民事公益诉讼应当提交下列材料：

（一）符合民事诉讼法第一百二十一条规定的起诉状，并按照被告人数提交副本；

（二）被告的行为侵害众多不特定消费者合法权益或者具有危及消费者人身、财产安全危险等损害社会公共利益的初步证据；

（三）消费者组织就涉诉事项已按照消费者权益保护法第三十七条第四项或者第五项的规定履行公益性职责的证明材料。

【法条链接】 第一百二十一条 起诉状应当记明下列事项：

（一）原告的姓名、性别、年龄、民族、职业、工作单位、住所、联系方式，法人或者其他组织的名称、住所和法定代表人或者主要负责人的姓名、职务、联系方式；

（二）被告的姓名、性别、工作单位、住所等信息，法人或者其他组织的名称、住所等信息；

（三）诉讼请求和所根据的事实与理由；

（四）证据和证据来源，证人姓名和住所。

第三十七条 消费者协会履行下列公益性职责：

（四）就有关消费者合法权益的问题，向有关部门反映、查询，提出建议；

（五）受理消费者的投诉，并对投诉事项进行调查、调解。

【法条释义】 原告要提交其履行公益性职责的材料作为起诉材料，包括侵害消费者权益作出调查、向有关部门反映等。这说明消协会等机关或组织不能就侵权行为直接提起诉讼，必须向有关部门先寻求行政救济后不成，或在诉前阶段就侵权事项对双方调解未果，才可采取司法救济措施维权。

第五条 人民法院认为原告提出的诉讼请求不足以保护社会公共利益的，可以向其释明变更或者增加停止侵害等诉讼请求。

【法条释义】 赋予法院对原告诉求的释明权，不仅是对公益诉讼原告诉权的保护，彰显消费者权益保护切实保障的精神，更符合司法高效的原则。

第六条 人民法院受理消费民事公益诉讼案件后，应当公告案件受理情况，并在立案之日起十日内书面告知相关行政主管部门。

【法条释义】《解释》第六条与《〈民诉法〉的解释》第 286 条内容大致相同，

2016 锦连律师事务所版权所有

都要求法院书面告知相关行政主管部门受理情况。但前者还规定法院必须公告案件的受理情况，这是因为一方面公益诉讼涉及公共利益必须公开，另一方面《解释》规定消费民事公益诉讼须符合“一事不再理”原则，同一侵权行为不能再提起公益诉讼，需要公告通知其他适格主体参与诉讼。

第七条 人民法院受理消费民事公益诉讼案件后，依法可以提起诉讼的其他机关或者社会组织，可以在一审开庭前向人民法院申请参加诉讼。

人民法院准许参加诉讼的，列为共同原告；逾期申请的，不予准许。

【法条释义】《〈民诉法〉的解释》第287条仅是规定参加公益诉讼的时间为开庭前，但没有明确规定是指一审开庭前还是二审开庭前，而实践中亦未有先例，故无可定论。而《解释》第七条明确指出申请参加消费民事公益诉讼的时间是一审开庭前，并列明“逾期申请的，不予准许”。在第十五条规定，就同一侵权行为，即使公益诉讼的适格主体，法院也不予受理。因此，一审开庭后，未能申请参与消费民事公益诉讼的其他适格主体将失去诉权。

第八条 有权提起消费民事公益诉讼的机关或者社会组织，可以依据民事诉讼法第八十一条规定申请保全证据。

【法条链接】 第八十一条 在证据可能灭失或者以后难以取得的情况下，当事人可以在诉讼过程中向人民法院申请保全证据，人民法院也可以主动采取保全措施。

因情况紧急，在证据可能灭失或者以后难以取得的情况下，利害关系人可以在提起诉讼或者申请仲裁前向证据所在地、被申请人住所地或者对案件有管辖权的人民法院申请保全证据。

证据保全的其他程序，参照适用本法第九章保全的有关规定。

【法条释义】《解释》赋予原告证据保全的申请权，是充分考虑近年来消费者维权案例取证难的实务难题。禁止被告反诉也体现司法对公益诉讼的支持。事实上公益诉讼的定位本身即为维护社会公共利益需要。被告可提起反诉将拖延公益诉讼审理办结的期限，不利于切实保护消费者的权益。

第九条 人民法院受理消费民事公益诉讼案件后，因同一侵权行为受到损害的消费者申请参加诉讼的，人民法院

2016 锦连律师事务所版权所有

应当告知其根据民事诉讼法第一百一十九条规定主张权利。

【法条链接】 第一百一十九条 起诉必须符合下列条件：

（一）原告是与本案有直接利害关系的公民、法人和其他组织；

（二）有明确的被告；

（三）有具体的诉讼请求和事实、理由；

（四）属于人民法院受理民事诉讼的范围和受诉人民法院管辖。

【法条释义】 确立了私益诉讼与公益诉讼区分原则，即区分公益诉讼与普通消费民事诉讼，通过不同的救济途径分别救济。首先，第九条规定消费者不得参加公益诉讼，需依法依法另行起诉。因为《解释》第一条已明确规定了消费民事公益诉讼的适格主体是消协会等有权机关或组织。其次，第十条与第十六条是连贯的。公益诉讼受理后，消费者可就同一侵权行为的诉讼申请中止。等公益诉讼的裁判生效后，消费者可以“不劳而获”地根据裁判认定的事实继续诉讼。

第十条 消费民事公益诉讼案件受理后，因同一侵权行为受到损害的消费者请求对其根据民事诉讼法第一百一十九条规定提起的诉讼予以中止，人民法院可以准许。

【法条释义】 对于同一侵权行为，法律规定的机关和有关组织提起公益诉讼，受害人提起私益诉讼，两个程序之间如何协调，主要有两种观点：一种观点认为，私益诉讼应当优先；另一种观点认为，公益诉讼应当优先。本《解释》从尊重当事人意思自治及处分原则出发，采取折中做法。即在消费普通诉讼中原告自愿前提下，人民法院可以裁定中止案件审理。

第十一条 消费民事公益诉讼案件审理过程中，被告提出反诉的，人民法院不予受理。

【法条释义】 消费民事公益诉讼案件审理过程中，被告不能提起反诉。

第十二条 原告在诉讼中承认对己方不利的事实，人民法院认为损害社会公共利益的，不予确认。

【法条释义】 原告不利自认，法院可裁量。原告的主张必须是符合社会公共利益，反映大众消费者的利益，否则即使是自认的事实法院也不予认可。

第十三条 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。

经营者利用格式条款或者通知、声

2016 锦连律师事务所版权所有

明、店堂告示等，排除或者限制消费者权利、减轻或者免除经营者责任、加重消费者责任，原告认为对消费者不公平、不合理主张无效的，人民法院可予支持。

【法条释义】 快速及时地制止经营者的不正当经营行为，是消费民事公益诉讼的目的之一。《解释》立足于现行法律规定，为依法稳妥推进消费民事公益诉讼制度发展，规定违法经营者承担停止侵害、排除妨碍、消除危险、赔礼道歉等民事责任。停止侵害、排除妨碍、消除危险是为制止经营者不当经营行为而主张的请求权类型，时间点上面向起诉时和将来，具有禁止性和预防性，学理上也称为“禁止之诉”或者“不作为之诉”。赔礼道歉是人格性补偿责任，时间点上面向过去，具有恢复性。至于其他责任承担方式，本条在明确列举请求权类型后面以一个“等”字作为保留，为将来法律修订及司法实践进一步发展后，消费民事公益诉讼的请求权类型扩张预留空间。

不公平格式条款是侵害消费领域公共利益和消费者私人利益的重灾区。消费民事公益诉讼作为维护消费领域公共利益和实现对消费者集体救济的有效路径，是清理消费合同不公平格式条款的重要手段。在消费民事公益诉讼的请求权类型条款中，将确认消费合同不公平格式条款无效的诉讼请求单列出来，强调消费民事公益诉讼制度在这一领域的适用。

第十四条 消费民事公益诉讼案件裁判生效后，人民法院应当在十日内书面告知相关行政主管部门，并可发出司法建议。

【法条释义】 体现司法权与行政权的衔接通过上述规定，加强行政权与司法权的衔接，形成合力，共同维护消费市场公平竞争秩序。《解释》第十四条规定法院在裁判生效后除了履行告知义务外，还有对有关部门的建议权。虽然司法建议的作用有限，但至少能对有关部门履行相关职责有一定压力，且司法建议的文件也可作为日后诉有关部门行政不作为的一项证据。

第十五条 消费民事公益诉讼案件的裁判发生法律效力后，其他依法具有原告资格的机关或者社会组织就同一侵权行为另行提起消费民事公益诉讼的，人民法院不予受理。

2016 锦连律师事务所版权所有

【法条释义】 本条是关于原告处分权的限制的规定。

第十六条 已为消费民事公益诉讼生效裁判认定的事实，因同一侵权行为受到损害的消费者根据民事诉讼法第一百一十九条规定提起的诉讼，原告、被告均无需举证证明，但当事人对该事实有异议并有相反证据足以推翻的除外。

消费民事公益诉讼生效裁判认定经营者存在不法行为，因同一侵权行为受到损害的消费者根据民事诉讼法第一百一十九条规定提起的诉讼，原告主张适用的，人民法院可予支持，但被告有相反证据足以推翻的除外。被告主张直接适用对其有利认定的，人民法院不予支持，被告仍应承担相应举证证明责任。

【法条释义】 《解释》规定私益诉讼可搭公益诉讼的“便车”。消费民事公益诉讼案件中往往存在公益和私益的交叉。针对经营者的同一不当经营行为提起的消费民事公益诉讼和私益诉讼，在案件事实认定、争议焦点分析判断以及法律适用方面有共通性。为了统一裁判尺度，避免司法资源的浪费和提高诉讼效率，《解释》允许消费民事公益诉讼生效裁判的既判力向关联私益诉讼扩张。根据《解释》第十六条规定，消费民事公益诉讼生效裁判认定的事实，对于关联私益诉讼的原告和被告均具有免予举证的预决效力。消费民事公益诉讼生效裁判不仅在事实认定上对私益诉讼有预决力，而且其就诉讼标的以及主要争议焦点的判决理由对私益诉讼也产生拘束力，这些争议焦点主要指对经营者是否存在不法行为的认定。就既判力的主体范围而言，为弥补私益诉讼中消费者在举证能力上的不足，同时考虑到私益诉讼中的原告并非公益诉讼中的当事人，并未参与公益诉讼，公益诉讼案件对于事实的认定和裁判，是经营者参与并经充分辩论的，所以受侵害消费者援引生效裁判支持其损害赔偿请求并不损害被告权益。相反，由于消费者并未参加前诉案件审理，未对被告主张及证据行使诉权，对受害人已经构成显著的不利益，故消费民事公益诉讼生效裁判中判决理由部分的既判力扩张是单向的，仅向消费者作为私益诉讼原告方面做有利扩张，而不及于作为经营者的被告。即，在案件主要的争议焦点问题上，消费民事公益诉讼生效裁判作出对消费者有利的认定，私益诉讼原告可以直接主张适用；而被告则不能主张直接适用，仍需就其主张承担举证证明责任。

第十七条 原告为停止侵害、排除妨碍、消除危险采取合理预防、处置措施而发生的费用，请求被告承担的，人民法院可予支持。

第十八条 原告及其诉讼代理人对侵权行为进行调查、取证的合理费用、

2016 锦连律师事务所版权所有

鉴定费用、合理的律师代理费用，人民法院可根据实际情况予以相应支持。

【法条释义】《解释》第十七、十八条规定了消费民事公益诉讼中原告可主张的费用，包括为消除危险采取合理措施而支出的和就侵权事项取证维权的费用。事实上这部分本应是作为被告的侵权企业负担。停止侵害、排除妨害、消除危险本是《侵权责任法》规定侵权人需要承担的责任方式。公益诉讼有权组织为保护众多消费者的权益，先及时采取了合理措施，当然有权利向侵权人主张。如前述，公益诉讼的调查取证实际给消费者维权“搭便车”。既然维权费用是为社会公益支出，无理由要求履行公益职责的消协会支付，故应由被告承担。必须提醒的是，消费者的人身或财产损害赔偿须由消费者另行起诉主张。同时出于公平原则考虑，法院对消费者主张的维权费用可能因消费公益诉讼而酌量减少。

第十九条 本解释自 2016 年 5 月 1 日起施行。

本解释施行后人民法院新受理的一审案件，适用本解释。

本解释施行前人民法院已经受理、施行后尚未审结的一审、二审案件，以及本解释施行前已经终审、施行后当事人申请再审或者按照审判监督程序决定再审的案件，不适用本解释。

2016 锦连律师事务所版权所有

**锦连法律通讯仅供参考，其不构成一份法律意见或建议。我们努力保证本通讯内容的准确性，但是对基于本通讯任何内容而采取的任何行动所遭受的损失或损害，我们不承担任何责任。我们保留对本通讯的全部权利。*

2016　锦连律师事务所版权所有