

浙江省消保委就丢票后补票规定状告上海铁路局

# 首例消费公益诉讼难破冰

“强制实名制购票乘车后,遗失车票的消费者另行购票”,这种做法一直被乘客们诟病不已。

去年12月30日,刚刚获得公益诉讼主体资格7个月的浙江省消保委向上海铁路运输法院提起全国首例“消费公益诉讼”,请求判令上海铁路局立即停止该行为。

这一起诉完全具备公益诉讼的基本特征,但上海铁路运输法院并没有受理,如今还在僵持。而无论法院最终是否立案,该案都将在我国用公益诉讼保护消费者权益的历史上留下一笔。

本报深度记者 刘帅  
实习生 冯岩岩 于民星

## 18年前的规定 “不合时宜”

2014年4月22日从12306网站购买4月24日D5692次衢州到杭州火车票的杜伟(化名),24日下午凭票从衢州站检票上车,当天晚上6点半抵达杭州火车站。出站检票时,杜伟发现车票不慎遗失,他与车站交涉,提出将本人身份证和12306反馈至个人邮箱的购票通知给车站工作人员查看,要求车站核实后放行。但车站不予核查,坚持认为车票遗失必须全额补票才予放行。

迫不得已,杜伟全额补票后得以离开。坐了一趟车,却买了两次票,杜伟心有不甘,23天后将杭州火车站投诉到浙江省消费者权益保护委员会(下称“浙江省消保委”)。

从去年5月开始,浙江省消保委已陆续接到几名消费者投诉,表示实名制购票乘车后不慎遗失车票,但杭州城站、温州南站方面拒绝消费者凭身份信息查询,强迫消费者补票。

而后浙江省消保委通过电话、公函等方式向负责的上海铁路局询问,上海铁路局回函称,根据《铁路旅客运输规程》(铁运(1997)101号)第43条:“旅客丢失车票应另行购票,在列车上应自丢失站起(不能判明时从列车始发站起)补收票价,核收手续费,旅客补票后又找到原票时,列车长应编制客运记录交旅客,作为在到站出站前向到站要求退还后补票价的依据,退票核收退票费。”认为要求补票的行为合理。

浙江省消保委觉得,这个18年前的规定,在如今购票实名制、网络订票等背景下,显得不合时宜,也侵犯了不特定的多数人利益,以后如果有旅客购票后在出站前遗失车票,还会多花一次冤枉钱。与车站所属的上海铁路局交涉无效后,浙江省消保委决定用公益诉讼的方式起诉上海铁路局,保护消费者权益。

3月11日,此案的代理律师徐霄燕告诉齐鲁晚报记者,“2014年实施新消保法赋予了浙江省消保委这样省级及以上消保委公益诉讼主体资格,以前没条件,现在有条件了。”

徐霄燕介绍,浙江省消保委成立了公益诉讼律师支援团,在收到上海铁路局回函后,支援团和浙江省消保委就围绕是否进行诉讼,诉讼障碍等进行了多次讨论,认为浙江省消保委应要求上海铁路局停止侵害,并向所侵害旅客赔偿损失。

这是首例消费公益诉讼,出于谨慎考虑,浙江省消保委还组织了浙江省法学会、浙江省人大法工委等专家进行研讨。“出于减少阻碍考虑,专家限定诉讼请求只有一个,上海铁路局停止侵害即可。”徐霄燕说。

2014年12月30日,徐霄燕同浙江省消保委赶到上海铁路运输法院,递交了起诉状。



按铁路部门规定,乘客即使买了票,若检票发现票丢失仍得补票,许多法律学者认为这一规定严重损害了乘客的权益。(资料片)

## 起诉一个月 法院不受理

“遗失车票需要补票”,这个常见于火车站出站口的规程,成为浙江省消保委与上海铁路局的争议焦点。

浙江省消保委在起诉状中表明,该规程在出台时,旅客购票尚未实行实名制,车票是铁路运输部门与旅客客运合同关系的唯一凭证。因此第43条规定旅客丢失车票应另行购票有其合理性和必要性。

“2011年6月实行实名制后,车票不再是客运合同关系的唯一凭证,12306网站在购票成功后发送到旅客手机或邮箱的购票信息,铁路运输企业保存的旅客购票信息都可以证明旅客购票的事实。”徐霄燕认为,在有证据证明消费者已购票的情况下,仅仅因为旅客遗失车票就让旅客二次购票,违反了民法通则和合同的平等、自愿、公平、诚信原则,不合法,也不合理。

徐霄燕认为第43条的本意是原则上旅客如遗失车票,应另行购票,但有证据证明已购票的,则可以退款。“第43条的出台不是为了惩罚旅客,而是在旅客遗失车票后无法查证是否已购票情况下做出的规定。在实名制购票情况下,车站完全可以对旅客购票信息进行核实。另行购票是铁路运输部门对第43条的断章取义。”

徐霄燕的观点得到了浙江省法学会副会长牛太升和王秋潮等人的认可,后来又得到了参与修改新消保法的全国人大法工委民法室扈纪华、中央民族大学教授熊文钊等学者的认可。

徐霄燕介绍,起诉之后,上海铁路运输法院工作人员与他们进行了初步沟通,“虽然没有明确说,但他们是希望我们不要起诉。”

针对第43条,上海铁路运输法院与徐霄燕等人产生了分歧。“法院开始认为,该规程属于部门规章,但我们认为规程的出台不符合部门规章出台程序,规程只是一个内部规范性文件。”徐霄燕说,“上海铁路局将规程列在车票后面,实质上是与购票旅客签订了铁路运输合同,第43条则是格式条款,片面加重购票乘客的

责任。再者,上海铁路局在上海工商局登记为企业法人,这说明旅客与上海铁路局是平等民事主体关系。”

今年1月6日,浙江省消保委签收了上海铁路运输法院邮寄送达的《补充材料通知》,当天,浙江省消保委就根据《补充材料通知》在上海铁路运输法院当场提供了被告上海铁路局的《工商档案机读材料》原件。

1月7日,浙江省消保委向上海铁路局邮寄《关于补充材料通知的回复》和《关于消费公益诉讼案有关问题的说明》。1月13日,浙江省消保委邮寄公函,敦促上海铁路运输法院依法受理本案。1月15日,浙江省消保委第二次收到上海铁路运输法院邮寄送达的《补充材料通知》,随后回寄了《关于再次敦促依法立案的函》。1月30日,浙江省消保委收到了上海铁路运输法院的不予受理的裁定书,并随即决定再次上诉。

3月13日,上海铁路运输法院一位法官告诉齐鲁晚报记者,此案已经按照法律程序将浙江省上诉状转交中院。

## 损害了不特定多数人

“之所以如此周折,是因为上海铁路运输法院认为我们提供的关于消费公益诉讼的证据资料不足。”徐霄燕告诉齐鲁晚报记者。

上海铁路运输法院1月30日下发给浙江省消保委的裁定书中明确,消费民事公益诉讼针对的是侵害众多消费者合法权益损害社会公共利益的行为,但浙江省消保委不能提供符合上述法律规定的相应起诉证明材料,故该起诉不合公益诉讼的起诉条件。

徐霄燕称,上海铁路运输法院要求补充材料有点“苛刻”,甚至“十分抽象”,“有点找借口不予受理的意思。”而浙江省消保委也认为,自己提供的上海铁路局回函就足以证明“强制实名制购票乘车后遗失车票的消费者另行购票”行为并非仅针对个别消费者,而是针对全体铁路旅客。

“上海铁路局不仅已侵害了实名制购票乘客遗失车票后另行购票的乘客的权利,而且继续侵害实名制购票乘车后遗失车票的不特定消费者的合

法权益。”徐霄燕说。

徐霄燕告诉齐鲁晚报记者,在法院未下达不予受理的民事裁定书前,1月21日,浙江省消保委甚至向上海铁路运输中级法院邮寄《关于要求对上海铁路运输法院进行立案监督的函》,认为法院存在严重超期“不立不裁”的做法,违反了民诉法的规定,限制了浙江省消保委依法享有的诉权。

1月27日,中国消费者权益保护法研究会组织“首例公益诉讼研讨会”,对浙江省消保委进行了声援。

会上,对外经贸大学法学院副院长苏号朋认为,公益诉讼保护的是不特定多数人的权益。铁路部门实行的“实名制购票消费者遗失车票后需要另行补票”的规定,针对的对象是所有需要乘车的消费者,每个消费者都有可能丢失车票,从而被要求补票,所以这个规定面向的是非特定的对象,不能说因为实际丢失车票的消费者数量不多,就说他们不是不特定的多数的人。

基于此,苏号朋认为浙江省消保委提起的诉讼是符合公益诉讼的,中国政法大学教授孙颖和中国消费者权益保护法研究会会长河山都持此种观点。

但也有与会专家认为,遗失车票后,若把身份证作为购票凭证会加大铁路运输公司成本。

得知法院不予受理,为了继续声援,中国消费者权益保护法研究会于2月12日又组织了一次研讨。参会的除了法学专家外,还有中铁总公司的代表。其中一位代表从非法律层次上倾诉中铁总公司的不易,“法律必须依据现阶段的实际,不能过度理想化,在铁路整体负债经营的前提下,现阶段拿出数亿的资金添加设备会增加巨大成本,持票人丢失车票,无论主观是否故意都有过错。”该代表认为,上海铁路运输法院不予受理是合理的,浙江省消保委应该撤诉。

作为消费公益诉讼第一案,不少法律专家依然希望能尽快立案,若浙江省消保委能打赢这场“官司”,那么极有可能促使铁路总公司在全国范围内取消这个规定,这对未来的公益诉讼也将有极强的指导意义。

上接B01版

消协做完比较试验

好产品马上脱销

今年2月2日,中消协发布了《2014年全国消协组织受理投诉情况分析》报告。报告显示,全国消协组织去年共受理消费者投诉约62万件。

“与往年相比,投诉数量在下降。”刘敏说,传统行业产业易发生消费纠纷的问题,经多年整治已较为规范。与此同时,消费者维权能力的提升,使部分消费纠纷在消费者与经营者双方之间便可解决,加上纠纷解决渠道的增加,都是消协接到的投诉数量减少的原因。

随着消费者投诉数量下降,消协开始改变自己的履职方式,“关口前移”成为近年来消协组织工作的关键词。

据刘敏介绍,在消协成立之初的十年,绝大多数工作都是在解决投诉。“我们发现,有时即使解决了纠纷,也难以抚平消费者受伤的心,”他说,“还有很多纠纷,是通过掌握消费知识就能完全避免的。所以,与其我们投入大量精力去处理纠纷,何不教给消费者知识,提高他们的免疫力呢?”

于是,在保证投诉正常受理的基础上,消协组织工作的重心逐渐向消费指导和消费教育方面倾斜,将消费维权关口前移。

比较试验就是消协开展消费教育的一个很重要的方面。

2015年3月10日,中消协、山东省消协和济南市消协联合发布了《55款洗衣机比较试验结果》,从消费者关注和实用角度,测试了市场上常见的洗衣机品牌的洗净效果、能耗、水耗,以及洗衣机的噪声、震动等性能,比较了性能差异,以期为消费者选购提供参考。

“比较试验最主要的作用,是解决消费者知情权的问题。”刘敏表示,在日常消费中,影响消费者购买体验的,往往是专业知识的限制,“消费者对一个商品的了解程度,不可能像专业人士一样多,也不可能把每个品牌的产品都买回家试一试。”

刘敏说,按照消协的职能,以及参照国际消协组织的经验,消协可以将商品送到权威部门,就消费者普遍关注的指标进行检测。

“我们选对的,而不一定选最贵的,”山东省消协消费指导部主任李洪旭告诉齐鲁晚报记者,“通过试验后的数据对比,消费者可以根据价格、品质等因素,做出最适合自己的选择。”

早在去年二季度,中消协就联手天津市消协开展空气净化器比较试验,受测的21款室内净化器和4款汽车净化器,净化效能差距最高达6倍。其中,售价上万元的国外某知名品牌空气净化器的净化效能竟不如售价两千多元的国内某品牌空气净化器。事后,该国产品牌空气净化器卖到脱销。

也正因此,有人质疑消协的比较试验具有广告色彩。对此,刘敏说,“我们做比较试验的经费,全部来源于公益性和财政拨款,以保证试验结果的客观性,决不会偏向某个企业或品牌。”

“一个比较试验,从立项到审批并最终实施,有一套严格的流程。”李洪旭强调,确定一件比较试验的商品,既要考虑当下的消费热点,也会参考国家工商总局的重点领域的治理要求,还会考虑消协的年度工作计划,以及服务地方经济发展等因素。

不过,目前消协组织的比较试验,尚未取得理想的传播效果。

“我们也在反思,品种选择上如何更贴近消费者,实验数据上更易懂,发布形式上更容易传播。”刘敏说,市场经济越发达的国家,越重视这种消费指导。

除了消费指导,消费领域持续的变化,诸如可定制消费、网络跨境消费等新形式的出现,正在对消协工作不断提出新要求。刘敏介绍,在跨境消费方面,中消协正在建立国际化的行动,与国际消费者联合组织加强互动和合作,并已着手与他国签订相关协议,解决我国消费者在跨境消费过程中产生的纠纷。

“这项工作不能一蹴而就,但我们首先要打好解决纠纷的基础。”刘敏说。