上海市第三中级人民法院（知识产权法院、铁路运输中级法院）

涉消费者权益保护民事公益诉讼审判白皮书

优化消费环境是提振消费信心、激发经济活力的重要举措，对推动经济高质量发展、保障高品质生活具有重要意义。党的二十大和二十届二中、三中全会指出，要坚持以推动高质量发展为主题，把实施扩大内需战略同深化供给侧改革有机结合起来，增强消费对经济发展的基础性作用。

近日，国家市场监管总局等五部委印发《优化消费环境三年行动方案（2025-2027年）》，提出坚持法治先行、诚信引领，健全公益诉讼等机制，建设诚信、公平、便捷、安全的消费环境。此前，最高法院发布《关于为促进消费提供司法服务和保障的意见》，提出依法办理消费公益诉讼案件，充分发挥公益诉讼保护消费者合法权益、遏制违法生产经营行为、维护诚信高效市场秩序的作用，服务保障全面促进消费、加快消费提质升级，助力实施扩大内需战略。上海高院也出台《关于司法服务保障促进消费的实施方案》，明确要充分发挥司法职能作用，积极推进消费公益诉讼，服务保障上海国际消费中心城市建设。

为精准对接上海国际消费中心城市建设需求，充分发挥民事公益诉讼的作用，提高消费者权益司法保护能级，现将上海三中院集中管辖至今（2017年5月至2025年2月）消费者权益保护民事公益诉讼情况作梳理，总结经验和工作成效，发布消费领域提示指引和工作建议，为上海建设国际消费中心城市提供优质的司法服务和保障。

一、涉消费者权益民事公益诉讼审理情况

上海三中院根据上海高院指定，自2017年5月集中管辖属于本市中级人民法院管辖的一审涉食品药品安全民商事案件（含食药公益诉讼）以及不服上海铁路运输法院裁判的闵行、徐汇、黄浦、杨浦四区的食药领域民商事上诉案件。同时，根据《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》第二百八十三条，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，上海三中院依法受理侵权行为地或者被告住所地在上海的公益诉讼案件。又根据上海高院、市检察院《关于民事公益诉讼磋商协议申请司法确认的会议纪要》第一条，各区检察院、上海铁路运输检察院或市检察院各分院办理民事公益诉讼案件，与义务人达成磋商协议的，协议各方可共同向具有相应民事公益诉讼案件管辖权的中级人民法院申请司法确认，上海三中院依法受理向本院申请司法确认的民事公益诉讼案件。七年多来，共受理涉消费者权益类民商事案件215件，其中，消费者权益保护民事公益诉讼35件，分别为涉食品药品类17件，非食品药品类18件；已审结公益诉讼34件。总体而言，上海三中院审理涉消费者权益保护民事公益诉讼案件呈现以下主要特点：

**（一）案件数量整体平稳，近年来上升明显。**上海三中院受理的涉消费者权益保护民事公益诉讼案件，在集中管辖后起步平稳、总体稳定，近两年来开始上升，2023年一年受理的案件数量相当于2017年-2022年六年收案总数的1.25倍，2024年又在2023年基础上增长20%。这一方面与疫情后人民群众对食药安全与身体健康的空前关注密不可分，另一方面也与公益诉讼制度设立后相关主体对消费公益诉讼目的、意义的理解不断深入息息相关。上海三中院审理的上述公益诉讼中，23件由检察机关提起，包括上海市检察院第一、第二、第三分院及部分区级检察院和上海铁路运输检察院，12件由消费者权益保护组织提起，目前起诉的原告均为上海市消费者权益保护委员会。被诉对象中，有12件为自然人，21件为非自然人，其中16件为公司法人，5件为个体商户，另有2件中自然人与公司法人共同作为被告。

**（二）消费纠纷涉及面广，新类型案件不断涌现。**从涉诉标的物来看，涉食品类8件，占比22.86%，分别涉及假冒阿胶、含金银箔寿司、含瘦肉精牛肉、含沙门氏菌蛋糕、含河豚毒素水产品等；涉药品类9件，占比25.71%，分别涉及无证心脑血管类假药、含西布曲明等违禁成分减肥药等；涉消费日用品类14件，占比40%，分别涉及电暖器、蓄电池、电子烟、甲醛测试仪、婴幼儿喂养用品等；涉个人信息保护案件2件，涉及非法获取消费者人脸照片25815张，视频11520个，涉及消费者780人；涉平台信息审核案件2件，涉及某搜索平台提供的多个维修商家点位、电话等信息与实际经营地不一致。

**（三）消费公益诉胜诉率、和解率高，消费者保护主体履职有力。**消费公益诉讼保护的是社会公共利益，其提起的前提是社会公共利益受到了损害。上海三中院在审理中，充分发挥公益诉讼的补偿功能，使受损社会公共利益得到弥补，消费者合法权益得到保护。从结案方式来看，有25件或经法院主持达成调解协议、或自行磋商达成和解协议。其中，10件调解结案，占比29.41%；以确认磋商协议有效方式结案的15件，占比44.12%；该类案件中，检察机关依职权就民事责任的承担与侵权人进行磋商并达成协议，后双方共同向法院申请司法确认。其中，近一半的磋商协议在审理过程中已履行完毕，如侵权人拒绝履行或者未全部履行，另一方申请人还可以向人民法院申请执行。此外，判决结案9件，占比26.47%，均为一审判决，由于消费者保护主体证据充分、履职有力，其中约三分之二的案件中原告诉讼请求得到全部支持。

**（四）多种责任承担方式并用，全面保护社会公共利益。**根据《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》第十三条，在消费公益诉讼案件中，承担侵权责任的方式包括停止侵害、排除妨碍、消除危险、赔礼道歉等。这些责任承担方式可以根据案件的具体情况选择单独适用或合并适用。其中，赔礼道歉是运用最广泛的方式，88.24%的案件中侵权人承担赔礼道歉的责任，具体做法包括在报纸或网络上刊登道歉信、出具书面承诺书。其次常见的责任承担方式是赔偿损失，上述条款虽未将损害赔偿列入其中，但以“等”字作为保留，上海三中院认为损害赔偿应在条款的扩张预留空间之内，因此在案件中判决或确认侵权人承担赔偿损失责任的比例达到82.35%，累计赔偿金额3,575,048.86元，赔偿损失的范围除直接损失或非法盈利金额外，还包括鉴定费、律师费等诉讼相关的合理支出。需要注意是，法院在2起判决案件和7起确认案件中要求侵权人承担销售金额或价款数倍的惩罚性赔偿金，上述赔偿款项均缴入检察机关账户或上海市消费者权益保护基金会、上海市儿童基金会账户，依法用于受损公共利益的填补，惩戒违法行为。52.94%的案件中侵权人承担停止侵害、消除危险的责任，具体方式包括停止问题产品销售、删除商品链接、发布消费者提示、警示召回缺陷产品等。其他责任方式还包括：建立健全内部风险控制机制、加强对平台内在售商品的管理、发布进口商品的质量风险监测信息，制定保护人格信息规章制度。

1. 涉消费者权益司法保护的主要做法和成效

**（一）严守消费安全底线，以最严举措保障食品药品消费安全。**上海三中院始终坚持把“人民至上”作为消费者权益保护的根本遵循，始终把人民群众的生命安全和身体健康放在首位，充分发挥审判职能，落实食品药品安全“四个最严”要求，严厉打击不安全食品药品销售以及生产经营者的违法行为，切实维护消费者的合法权益。如上海市检察院第一分院与某饮用水公司消费者权益保护民事公益诉讼案中，被检出铜绿假单胞菌的包装饮用水已通过各商户销售给消费者，对不特定消费者健康带来风险，上海三中院根据个案情况判决饮用水公司承担惩罚性赔偿责任，有力惩处了违法生产经营行为。对于公益诉讼中较为前沿并存在争议的“威胁侵权”问题，上海三中院在准确理解公益诉讼惩戒与威慑并存的设立宗旨前提下，依照《民法典》第一千二百零五条中相关“消除危险”的侵权责任承担方式，依法对食药领域具有高度危险性的威胁侵权判令承担实体责任。在上海市人民检察院第二分院诉冷某某、王某某产品销售者责任民事公益诉讼案中，无质量合格证明、检验检疫证明的走私牛肉虽因行政及公安机关及时发现，在仓库即被查扣未流入市场，但如未采取查扣措施，将危害不特定消费者的身体健康与生命安全，冲击我国的食品安全制度，具有高度现实危险性，法院遂判决构成侵权并承担相应的侵权责任，彰显了国家对于百姓“舌尖上的安全”最严管控的决心以及预防与惩罚并重的立法本义。

**（二）督促生产经营者诚信经营，通过源头治理营造健康有序的消费市场环境。**加强消费者合法权益保护，关键在于生产经营者坚持诚信经营，落实主体责任，严把商品质量关。生产经营者虚构、夸大商品和服务的功效，构成欺诈，消费者请求生产经营者承担赔偿责任的，人民法院应当依法支持。在上海市消费者权益保护委员会与某科技公司消费者权益保护民事公益诉讼等案中，被告明知涉案电暖器不能达到宣传的相关功能，故意提供误导信息，使浏览网页的消费者产生该产品在省电等性能方面优于同类商品的错误认识，在一定程度上影响消费者对产品的选择，法院通过判令经营者承担赔偿等责任，对博取消费者关注故意提供误导信息的所谓“网上业内惯例”说不，引导经营者诚实经营，维护公平竞争的市场秩序。

**（三）加强消费者个人信息保护，强化消费领域数字空间治理。**强化消费领域数字空间治理，妥善处理数据交易相关纠纷，维护消费领域数据安全。例如，上海市消费者权益保护委员会诉某搜索平台案中，法院通过判令搜索平台承担赔偿等责任，督促提供大数据搜索的平台严格审核服务提供者入驻信息，保障消费者对服务信息的知情权和公平交易权。同时，加强消费者个人信息保护，对经营者通过人脸识别等新技术过度搜集消费者个人信息，未经消费者单独同意收集处理个人信息，消费者请求经营者承担停止侵害、损害赔偿等民事责任的，依法予以支持。例如，上海市青浦区检察院与某房产开发公司、某置业公司申请确认民事公益诉讼磋商协议效力两案中，公司在售楼处安装人脸收集、分析识别功能的高清摄像监控系统，违法采集进入该中心的客户人脸信息，并将部分信息用于公司与房产中介的佣金结算等用途，共计非法获取消费者人脸信息、视频3万余张（个），法院结案前，两公司均永久删除了此前非法收集的个人信息，并制定内部管理制度确保个人信息收集、处理活动合法合规。

**（四）探索运用惩罚性赔偿制度，完善消费司法救济制度。**在消费公益诉讼中探索适用惩罚性赔偿制度，可以增加经营者的违法行为成本，对危害公共安全的行为起到制裁与威慑作用。上海三中院发挥民事公益诉讼的追责功能，依据《最高人民法院关于审理食品药品纠纷案件适用法律若干问题的规定》第十七条第二款，参照适用《中华人民共和国食品安全法》关于惩罚性赔偿金的规定，参照最高人民检察院、最高人民法院、农业农村部、海关总署、国家市场监督管理总局、国家粮食和物资储备局、中国消费者协会《关于印发〈探索建立食品安全民事公益诉讼惩罚性赔偿制度座谈会会议纪要〉的通知》，积极探索惩罚性赔偿制度在食品安全公益诉讼中的运用。如上海市检察院第三分院诉詹某某消费者权益保护民事公益诉讼案中，涉案奶粉受害者覆盖面广、对食品公共安全带来严重隐患、侵害众多不特定消费者合法权益，被告主观过错严重、违法行为次数多、金额大、且未因危害食品安全行为受过刑事处罚或行政处罚，上海三中院综合考量各项因素，最终酌情确定惩罚性赔偿金80万元，有力惩处了不法经营行为，对侵权人及可能的其他侵权人产生震慑与警示作用，保障人民群众的生命健康安全。

**（五）推动消费纠纷数字审判，提升消费者权益公益诉讼审理效率。**科学调配审判资源，细化消费纠纷繁简分流。对于争议金额较小、权利义务关系简单明了的案件快审快结，确保消费者合法权益得到快速保护。从审理周期看，司法确认类案件扣除公告期限后，审理期限平均16天，确保侵犯消费者合法权益行为得到及时高效处理。上海三中院充分借助信息化技术，推动消费纠纷数字审判，通过电子送达、在线庭审等方式便利诉讼，降低消费民事公益诉讼成本，提高审理效率，电子送达率65.52%、在线庭审率44.83%。如上海市检察院第二分院诉刘某某、某网络技术公司消费者权益保护民事公益诉讼案，被告刘某某长期居住在日本，为避免涉外送达占用大量审理时间，同时便利跨境当事人参与诉讼，上海三中院查验了当事人的护照、驾照、水费账单等相关材料，通过在线核对身份及委托代理手续的方式，使得跨境诉讼当事人免除了委托国内律师需办理委托书公证及认证的繁琐手续，享受与境内当事人同等便捷高效的在线诉讼服务。

三、审理中发现的问题及对策建议

上海三中院在审理消费者权益保护民事公益诉讼中发现存在以下问题：部分电商平台主体责任意识淡薄，信息审核和监控不到位，平台产品质量保障缺位；相关责任部门协同解纷力度有待提升，预防和源头治理还需加强，消费民事公益诉讼与私益诉讼衔接机制有待完善；部分生产者、经营者虚假宣传欺诈消费现象频发，消费者法律意识薄弱、及时有效维权意识不强。对此，我们作如下建议：

**（一）强化网络平台监管责任，协同维护消费者合法权益。**平台经济下，网络平台扮演着链接消费者、入驻商家以及广告宣传方的中间角色，掌握海量信息并占据强势地位，但部分平台主体责任意识淡薄，信息审核和监控不到位。《中华人民共和国电子商务法》第三十八条第一款明确，电子商务平台经营者知道或者应当知道平台内经营者销售的商品或者提供的服务不符合保障人身、财产安全的要求，或者有其他侵害消费者合法权益行为，未采取必要措施的，依法与该平台内经营者承担连带责任。在网购等已经成为消费重要途径的当下，进一步强化平台监管责任，协同电子商务平台经营者保障消费者权益显得尤为重要。一是要建立健全风险控制机制，如我国禁止和限制进口商品、存在食品安全问题商品，通过弹窗等方式将相关部门的禁止和限制进口商品的公告、安全警示公告等进行风险提示。二是加强对平台内在售商品和入驻商家的管理，对于消费者反映的相关问题，确实存在安全问题的商品，应当及时采取有效措施避免对外销售，同时，督促经营者做好召回等补救措施。三是依法履行定期核验更新义务，对经营者经营状态、身份、地址、联系方式、行政许可等真实信息进行核验更新等，确保消费者了解经营者的实际情况。

**（二）进一步健全工作协同，推进社会高效能治理。**防范和治理侵害消费者权益的行为是一项系统工程，需要政府相关职能部门、消保组织、司法机关、企业以及全社会共同努力，合力推进。一是要树立全局意识、系统思维，加强食药安全等领域的工作协同，充分发挥司法与行政职能作用，进一步完善消费民事公益诉讼与私益诉讼衔接机制，依法惩处侵害消费者的行为，助力上海国际消费中心城市建设。二是加强工作的衔接。强化行民刑案件衔接，优化调查取证、犯罪线索移送等程序，加强鉴定救助等方面的专业技术支持，支持行政机关依法行政，完善消费纠纷多元解决机制，促进消费纠纷预防和源头治理。三是协同解决诸如不符合食品安全标准的食品药品或消费日用品的处置问题等，目前司法机关缺少有效的处置途径，需要依靠相关行政部门等的协作配合，探索不符合安全标准产品移交相应部门查处、依法销毁等方式，避免上述产品重新流入市场。

**（三）延伸审判职能，引导消费者理性维权，促进企业诚信自律。**开展“3·15”消费者权益保护系列专题普法活动，普及消费领域法律常识，提升消费维权意识。以典型案例为抓手，将社会主义核心价值观融入案件释法说理，以案说法，充分发挥典型案例的示范引领作用。针对近年来消费热点问题，开展法治副校长进校园活动，为青少年开课讲授消费中的常见法律问题。积极发挥主流媒体、融媒体、公众号等的舆论宣传监督作用，密切关注消费领域的新变化、新动向，及时发布消费提示，把舆论宣传作为做好新形势下消费维权工作的“助推器”，引导消费者科学消费、理性维权。同时，提示经营者知法守法、诚信自律，引导生产经营者通过提高商品和服务质量获得竞争优势，坚决遏制欺诈消费者的不诚信行为，维护有利于促进消费的公平竞争市场秩序，促进经营者诚实守信经营，保障消费者明明白白消费。

做好消费维权司法保护工作事关广大消费者的切身利益和国家扩大内需战略的顺利实施。下一步，上海三中院将继续贯彻落实党中央及上级法院关于司法服务保障促消费的精神理念，坚持依法保护原则、全面保护原则和协同保护原则，充分发挥司法职能及其对社会治理的延伸作用，致力于打造和维护公平竞争、健康有序、充满活力的消费市场环境，服务保障上海国际消费中心城市建设。