

Public Interest Litigation

公益诉讼

(第二辑)

北京市东方公益法律援助律师事务所 编

5-53

检察出版社

公益诉讼

(第二辑)

北京市东方公益法律援助律师事务所 编

执行主编 贺海仁

中国检察出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

公益诉讼. 第二辑/北京市东方公益法律援助律师事务所编.
—北京: 中国检察出版社, 2006. 12
ISBN 7-80185-674-0

I. 公… II. 北… III. 诉讼法—中国—文集
IV. D925.04-53

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2006) 第 147741 号

公益诉讼 (第二辑)

北京市东方公益法律援助律师事务所 编

执行主编 贺海仁

出 版 人: 袁其国

出版发行: 中国检察出版社

社 址: 北京市石景山区鲁谷西路 5 号 (100040)

网 址: 中国检察出版社 (www.zgjccbs.com)

电子邮箱: zgjccbs@vip.sina.com

电 话: (010)68650028(编辑) 68650015(发行) 68650029(邮购)

经 销: 新华书店

印 刷: 保定市市画美凯印刷有限公司

开 本: A5

印 张: 6.625 印张

字 数: 181 千字

版 次: 2006 年 12 月第一版 2006 年 12 月第一次印刷

书 号: ISBN 7-80185-674-0/D·1650

定 价: 15.00 元

检察版图书, 版权所有, 侵权必究
如遇图书印装质量问题本社负责调换

《公益诉讼》编委会名单

(按拼音顺序)

陈 甦	陈泽宪	冯 军	高全喜
宫晓冰	贺海仁	黄金荣	李 林
刘培峰	刘作翔	柳华文	毛晓飞
王敏远	吴玉章	肖贤富	谢海定
徐 炳	徐 卉	孙宪忠	袁其国
张广兴	张明杰	朱晓飞	

执行主编 贺海仁

卷首语

公益诉讼 (Public Interest Litigation) 在 21 世纪之初的中国正方兴未艾, 并已呈现出健康发展的良好势头。

作为新生事物, 公益诉讼从一开始就面临着双重困难。一是在一个深受儒家文化“和为贵”观念浸染的中国社会, 谈论诉讼是异常困难的, 即使权利的话语已经逐渐成为中国社会的主流话语, 通过司法实现社会正义的实践依然步履维艰; 二是为公共利益而战的口号可能触发人们对“大公无私”时代所导致之恶果的恐惧心理, 担心公共利益很容易沦为借以实现某种私利的精美工具。为此, 公益诉讼不仅要完成传统价值观念现代化的转换任务, 而且还要不断提升自身形象, 阐明其活动边界并证明其存在的正当性。

在承认价值差异和利益多元的时代, 即使最极端的自由主义者, 也没有排斥公共领域存在的必要性。这里的公共领域既指与私人利益相对的公共利益领域, 也指在公众面前进行的公开活动, 知识、价值和思想在变为公共文化组成部分的同时, 也被带到公共广场上去接受公众的批评和争论。走向法院——而不是走向大街或走入山林——这一特殊公共领域的公益诉讼, 在程序法则的引导下, 既要为公众展示什么是合法的, 什么是不合法的, 什么是正当的, 什么是不正当的, 什么是正义的, 什么是非正义的, 也要在此过程中接受来自公众的审视、讨论乃至质疑。在这个意义上, 很有可能不是法官, 而是公众才是公益诉讼案件的最终裁决者。

在和谐社会的大历史背景下, 以非暴力的手段解决社会冲突和社会矛盾已经成为人们的共识, 公益诉讼在这方面可以为社会提供与权力和资本进行理性斗争的范例。不仅如此, 公益诉讼还可以开辟与民主政治相辅相成但又独具特色的公共话语空间, 它可以通过

公开辩论的话语力量，而不是“力量的逻辑”为社会提供激浊扬清的活力。

公者，天下也；益者，利益也，公益是指天下人的天下利益。“天下兴亡，匹夫有责”，不仅蕴涵着古老的公益理念，而且也具有强烈的时代气息。在走进权利的现代社会，这一公益理念又可被进一步表述为“积万众之私，成天下之公”。

《公益诉讼》为系列丛书，每年至少两辑。从本辑开始，围绕着公益法和公益诉讼论域，设置如下固定栏目：

1. 深刻系统的“主题研讨”；
2. 求真固本的“理论前沿”；
3. 深入田野的“调研报告”；
4. 西学为用的“国外公益法律理论和实践”。

本书编委会

二〇〇六年三月二十五日

目 录

卷首语	(1)
-----------	-------

主题研讨：铁路旅客意外伤害强制保险案

铁路旅客意外伤害强制保险案的诉讼过程	黄金荣 (1)
中国专门法院的问题研究	邹利琴 (12)
垄断行业消费者知情权问题研究	沈国琴 (43)
论新旧法律的效力衔接	陈欣新 (56)

案件评析

黄金荣诉北京铁路局侵犯消费者知情权案评析	钟瑞华 (75)
----------------------------	------------

理论前沿

公益律师的道德维度与方法维度	贺海仁 (90)
论建立民事公益诉讼制度的必要性	冯仁强 (103)
我国环境公益诉讼发展动态之考察	陈 亮 (124)

调研报告

儿童性剥削及其法律惩罚

——兼评我国关于《〈儿童权利公约〉关于买卖儿童、 儿童卖淫和儿童色情制品问题的任择议定书》执 行情况的首次报告	赵合俊 (135)
---	-------------

国外公益法律理论和实践

论中国民间对日索赔的法理

——以李秀英诉日本政府赔偿案和右翼文人名誉侵害案

为中心 陈根发 (154)

韩国公益诉讼的成就及存在的问题

..... [韩] 赵庸焕著, 王嫣译 (180)

公益法律文件

中华人民共和国公益事业捐助法 (192)

后记 (198)

Contents

Preface	(11)
---------------	------

Main Topic: The Cases on the Compulsory Insurance for the Railway

Passengers

A Brief Introduction on the Public Interest Litigation Cases on the Compulsory Insurance for Railway Passengers	Hung Jinrong (1)
A Study on Issues Related to the Specialized People's Courts	Zou Liqin (12)
A Study on the Right to Access to Information of Consumers in the Monopoly Trades	Shen Guoqin (43)
On the Transition from an Old Law to a New One in Legal Effect	Chen Xinxin (56)

Case Analysis

A Comment on the Right to Access to Information in Huang Jinrong v. Beijing Railway Bureau	Zhong Ruihua (75)
--	---------------------

Theoretical Forefront

On the Moral and Methodological Dimension of Public Interest Lawyers	He Hairen (90)
On the Necessity of the Establishment of a Civil Public Interest Litigation System in China	Feng Renqiang (103)
A Survey on the Latest Development of Public Interest Litigation in the Field of Environmental Protection	Chen Liang (124)

Survey Report

- On the Sexual Exploitation of Children and the Relevant Legal Punishments: With an Additonal Evaluation of the First State Report of China on the Enforcement of the Optional Protocol to the Convention on the Rights of the Child on the Sale of Children, Child Prostitution and Child Pornography Zhao Hejun (135)

Public Interest Theory and Practice in other Countries

- On the Jurisprudence of the Lawsuits Filed by Wartime Chinese Victims against Japan with a Focus on Two Compensation Cases: Li Xiuying v. the Japanese Government and the Case against a Right Wing Writer Chen Genfa (154)
- Achievements and Issues Relating to Public Interest Litigation in South Korea Yong - Whan Cho, translated by Wan Yan (180)

Legal Documents Concerning Public Interest

- Law of the PRC on Donation for Public Welfare (192)

Words from the Editors (198)

主题研讨：铁路旅客意外伤害强制保险案

铁路旅客意外伤害强制保险案的诉讼过程

黄金荣*

2005年8月，北京市东方公益法律援助律师事务所决定针对铁路旅客意外伤害强制保险提起一场实验性的公益诉讼。公益诉讼的目的有四个方面：首先，质疑1951年政务院财政经济委员会颁布的《铁路旅客意外伤害强制保险条例》在新的历史条件下的合法性和有效性，因为它与1994年颁布的《保险法》发生原则冲突；其次，质疑铁路部门收取铁路旅客意外伤害强制保险的合法性，因为它也违反了《保险法》和《行政许可法》的规定；再次，督促中国保险监督管理委员会这类行政机关依法履行《保险法》规定的法定职责，对违法经营保险业务的铁路部门进行查处；最后，测试法院对《铁路旅客意外伤害强制保险条例》等规范性文件进行合法性审查的态度。

在这种目的指导下，北京市东方公益法律援助律师事务所的志愿者们对案件的法律问题和策略问题进行了几次讨论，并且征求了一些专家的意见，最后决定由我出面充当案件的原告（事情也凑巧，那段时间我正好回了一趟义乌老家），由贺海仁主任律师和肖贤富律师为案件的诉讼代理人。公益诉讼将通过以下几个途径进行：首先，以北京铁路局侵犯消费者的知情权为由进行民事诉讼；

* 中国社会科学院法学研究所研究人员，东方公益法律援助律师事务所律师志愿者，法学博士。

其次,在进行民事诉讼的同时,向中国保险监督管理委员会提出一份申请书,要求其在北京铁路局违法收取铁路旅客意外伤害强制保险的行为进行查处;最后,如果中国保险监督管理委员会不积极应对申请,就再提起一场行政诉讼。下面就对上述三个阶段的法律行动过程以及相关的法律理由作一简要的介绍。

一、民事诉讼

提起民事诉讼的主要依据是:原告在北京铁路局营业处购买了一张从北京市至义乌的火车票,被告强制收取了原告 3.98 元保险费。但原告在购买该票时,被告并没有告知原告票价包含该项费用,火车票上也无任何书面说明,也未签发任何书面保险凭证。原告认为自己不知情且未经本人同意的情况下,铁路运输企业通过向旅客出售车票收取保险费的行为违反了《消费者权益保护法》第 8 条的规定,侵犯了原告作为消费者的知情权。民事诉讼的诉讼请求主要有两项:1. 依法确认被告在收取意外伤害保险费时未履行告知义务;2. 依法判决被告返还强制收取的意外伤害保险费 3.98 元人民币。

在诉讼的证据交换阶段,被告向法院提交了一份我们原来并不知情的规范性法律文件,这就是财政部〔财保发(59)第 3 号〕、铁道部〔铁运客余(59)字 347 号〕联合发布的《联合通知》。这个《联合通知》实际上修改了《铁路旅客意外伤害强制保险条例》。《铁路旅客意外伤害强制保险条例》原来规定,铁路旅客意外伤害强制保险由中国人民保险公司承保,但是,1959 年,国家撤销了原中国人民保险公司,它原来经营的铁路旅客意外伤害强制保险业务也根据《联合通知》交给铁路部门经营。针对这个新出现的情况,我们决定将这个《联合通知》也一并列入挑战的范围。

2005 年 12 月 12 日在北京铁路运输法院进行的庭审中,原告代理人主要提出了如下几点代理意见:1. 被告在出售车票时未向原告告知收取保险费,侵犯了消费者的知情权,违反了《消费者权益保护法》第 8 条的规定。该条规定,“消费者享有知悉其购

买、使用的商品或者接受的服务的真实情况的权利。消费者有权根据商品或者服务的不同情况，要求经营者提供商品的价格、产地、生产者、用途、性能、规格、等级、主要成分、生产日期、有效期限、检验合格证明、使用方法说明书、售后服务，或者服务的内容、规格、费用等有关情况”。2. 《铁路旅客意外伤害强制保险条例》和财政部、铁道部《联合通知》与《保险法》和《消费者权益保护法》的有关规定相抵触。首先，《铁路旅客意外伤害强制保险条例》第1条规定，凡持票搭乘国营或专用铁路火车之旅客，均应依照本条例之规定，向中国人民保险公司投保铁路旅客意外伤害保险，其手续由铁路管理局办理，不另签发保险凭证。然而，后来的《保险法》第12条规定：保险人应当及时向投保人签发保险单或者其他保险凭证，并在保险单或者其他保险凭证中载明当事人双方约定的合同内容。经投保人和保险人协商同意，也可以采取前款规定以外的其他书面协议形式订立保险合同。其次，虽然《联合通知》规定，从1959年起铁路旅客意外伤害强制保险由铁路接办，然而，根据《保险法》第107条中的规定，即“关系社会公众利益的保险险种、依法实行强制保险的险种和新开发的人寿保险险种等的保险条款和保险费率，应当报保险监督管理机构审批。保险监督管理机构审批时，遵循保护社会公众利益和防止不正当竞争的原则。审批的范围和具体办法，由保险监督管理机构制定”，本案争议的险种属于强制保险险种，因此，依法应当由保险监督管理机构审批。铁路局既不是保险公司，也不是保险代理机构，它事实上是在未取得保险行政许可的情况下收取保险费并且经营保险业务的，它已经明显与现行法律相抵触。再次，《铁路旅客意外伤害强制保险条例》的法律地位至少不是行政法规。《保险法》第11条规定，除法律、行政法规规定必须保险的以外，保险公司和其他单位不得强制他人订立保险合同。但规定铁路旅客意外伤害强制保险的国务院财经委员会法律地位要逊于1954年以后成立的国务院。最后，被告提交的规定出售车票时不用另外出具保险凭证的规范性法律文件既不能证明被告已经履行了告知义务，也不能免除其所具

有的告知义务。

北京铁路运输法院最后判决原告败诉〔判决书文号：（2005）京铁民初字第91号〕，其理由主要包括以下三点：首先，法院认为，由于有关强制保险的内容由政府部门的规章进行了明确规定，因此被告的涉案行为合法有据。其次，法院认为，那些规定铁路强制保险的政府部门规章均为向社会公开颁布后施行的，因此，推定原告已经知晓了铁路强制保险的相关内容。最后，法院认为，原告如期乘坐了K101次火车并安全到达，因此原告并不存在实际损害。法院最后还提出：“至于被告北京铁路局是否应就铁路旅客意外伤害强制保险采取其他措施进一步明示或宣传，因其并非本案知情权侵权的构成要件，故本院不涉；而原告黄金荣关于铁路强制保险制度的相关规定早已不符合社会发展要求，应将强制保险改为自愿保险等陈述，则不属司法审查范围。”

针对一审法院判决所提出的三点理由，原告在上诉时进行了逐条批驳：首先，在本案所涉及的侵权纠纷中，判断被上诉人未告知上诉人铁路旅客意外伤害强制保险的行为是否违法的法律依据不应是1951年的《铁路旅客意外伤害强制保险条例》和1959年财政部、铁道部发布的《联合通知》等行政机关颁布的规范性文件，而是1994年起施行的《消费者权益保护法》。作为服务经营者的被上诉人，在提供铁路旅客运输服务时，既未在车票中明示车票中含有强制保险费和保险人是谁，也未以车站告示、口头告知等方式告知上诉人火车票内包含铁路强制保险这一有关铁路服务最基本的信息，这很显然违反了《消费者权益保护法》第19条规定的法定告知义务，因此，在本案所涉及的侵权纠纷中，被上诉人行为的违法性是毋庸置疑的。其次，消费者从已公布的法律中获知信息和消费者从商品和服务的经营者那里获知信息完全是两回事，公开颁布的法律中含有有关商品或服务的信息这个事实存在本身并不能免除商品和服务的经营者在营业活动中的告知义务。《消费者权益保护法》第19条规定，“经营者应当向消费者提供有关商品或者服务的真实信息”，这种义务是法律明确规定的义务，它并不以法律或

者其他规范性法律文件是否已经包含这种信息为转移，并且也不以消费者事实上是否已经知道这种信息为转移。因此，商品和服务的经营者绝对不能以有关的法律法规已经规定为由拒绝给消费者提供有关商品和服务的真实信息。并且从现实的角度说，那种认为有了规范性法律文件的规定就可以免除商品和服务经营者告知义务的观点，对于消费者来说也是非常不公平的，这完全违背《消费者权益保护法》规定知情权的立法意图。最后，一审法院错误地认为，只有火车出现了事故，上诉人肉体上受到了伤害，发生了责任保险事故才叫损害。上诉人控告被上诉人是“知情权”侵害，而不是其他人身伤害。由于被上诉人没有履行法律规定的告知义务，致使上诉人在不知道有关铁路旅客意外伤害强制保险真实信息的情况下就做出了购买被上诉人服务的决定，这本身就是一种损害。

北京铁路中级法院二审仍然判决上诉人败诉〔（2006）京铁中民终字第11号〕，其主要理由如下：第一，《消费者权益保护法》第8条和第19条并没有限定消费者知悉所接受服务的真实情况的方式和经营者提供有关服务的真实信息的方式，既可以由经营者主动告知，也可以由消费者通过查询资料和询问经营者而获知，故北京铁路局售票时未采取主动告知的方式告知黄金荣旅客意外伤害强制保险事宜并不违法；第二，现有法律法规和规章没有规定铁路部门售票时必须向旅客告知火车票票价的构成，况且根据交易习惯，铁路部门一般只要告知旅客票价，及车次、乘车区间、开车时间、座（铺）别及座（铺）号、有效期限、安全运输应注意的事项等与双方订立和履行铁路旅客运输合同有关的重要事由即可，将票价的构成或是有关铁路运输服务的所有信息一一告知旅客作为铁路部门售票时或者在空间有限的票面上应为的法定义务，于法无据，也不符合交易习惯；第三，《消费者权益保护法》第8条和第19条的立法目的和精神是为了防止经营者隐瞒真实情况，对所提供的商品或服务作引人误解的虚假宣传从而欺骗消费者，而本案中并没有证据证明被上诉人北京铁路局的涉案行为属于上述情形，故不能认定该行为违反了法律的禁止性规定，损害了法律所保护的权利。另

外,根据相关法律法规和规章的规定,目前铁路旅客意外伤害保险是强制性的,其保险费的缴纳也是强制性的,即只要购买火车票就应如数缴纳保险费,就此而言,其在购票时不知有关旅客意外伤害强制保险的真实信息并没有导致事实上的实际损害;本案亦没有证据证明因其不知这一信息而对其作出购买火车票的决定具有重大影响,亦无损害结果可言,故对上诉人的主张不予支持。

二、行政申请和复议

在向北京铁路运输法院提起知情权民事诉讼的同时,东方公益法律援助律师事务所又以我的名义向中国保险监督管理委员会提出了一份行政申请书。申请书提出的申请事项是,“请求对铁路旅客意外伤害强制保险进行审查并撤销铁路旅客意外伤害强制保险”。提出的理由是,申请人在购买火车票时发现,铁路运输企业通过向旅客销售火车票强制收取旅客意外伤害保险费,这种强制保险的收取与《保险法》的相关规定及法治精神不符,而根据《保险法》第107条的规定,中国保险监督管理委员会又具有审查、审批强制保险的法定职权和职责。对于铁路旅客意外伤害强制保险不符合《保险法》和法治精神的具体理由包括:

首先,铁路旅客意外伤害强制保险不符合《保险法》第11条规定。该条规定:“投保人和保险人订立保险合同,应当遵循公平互利、协商一致、自愿订立的原则,不得损害社会公共利益。除法律、行政法规规定必须保险的以外,保险公司和其他单位不得强制他人订立保险合同。”现在铁路部门在出售车票时附加意外伤害强制保险费主要依据是1951年政务院财政经济委员会制定的《铁路旅客意外伤害强制保险条例》,但该《条例》不应归入到行政法规的范围。其主要原因在于:(1)《铁路旅客意外伤害强制保险条例》是政务院财政经济委员会核定后发布施行的,而政务院财政经济委员会要低于现在的国务院,因此其法律地位至少不是行政法规。(2)《铁路旅客意外伤害强制保险条例》在1992年6月5日进行过修改,但是此次修改是铁道部以下发通知的形式进行的。尽

管这个通知经过了国务院的批准，但仍不能改变这个通知的部门规章性质。从铁道部可以修改《铁路旅客意外伤害强制保险条例》这个事实出发，我们可以判定，《铁路旅客意外伤害强制保险条例》并不能算做行政法规。

其次，对铁路旅客意外伤害采取强制保险不符合社会发展要求，不符合法治精神。在社会发展和中国法治发展的进程中，其他种类运输方式旅客意外伤害保险都已经变为自愿保险，现在仅仅剩下铁路旅客意外伤害险是强制险。在改革开放之后，原来曾经实行的飞机、轮船、汽车旅客意外伤害强制险已全部改为自愿保险。

2005年12月8日，中国保险监督管理委员会办公厅给我们回了一份《关于铁路旅客意外伤害强制保险的复函》（保监厅函[2005]227号），该《复函》称：“一、我会未在规章或者规范性文件中规定铁路旅客意外伤害保险属于强制保险，也未实施任何其他行政行为要求旅客必须购买铁路意外伤害保险。二、根据我会向中国人寿保险股份有限公司和中国人民财产保险股份有限公司的调查，上述两家公司均不存在通过铁路运输企业向旅客销售车票的方式强制收取旅客意外伤害保险费的行为。因此，关于铁路旅客意外伤害强制保险问题，建议你依法向有关部门进行反映。”这份《复函》实际上否认了中国保险监督管理委员会所管辖的保险公司存在收取铁路旅客意外伤害强制保险的行为，同时否认中国保险监督管理委员会具有查处北京铁路局收取铁路旅客意外伤害强制保险的法定职责。

在收到这份复函后，我们曾于2006年1月4日以中国保险监督管理委员会行政不作为为由直接向北京市第一中级人民法院提起行政诉讼但未被受理。北京市第一中级人民法院立案庭的法官提出，只要经过行政复议，法院就可以受理针对行政机关复议决定所提起的诉讼。所以我们最后只能先向中国保险监督管理委员会提出行政复议。

2006年1月5日，我们向中国保险监督管理委员会提交了一份《行政复议书》。在这份《复议书》中，我们提出：“中国保险