

XIANGJIANGFAZHI
JIANGYANLU

夏新华 主编

(第一辑)

湘江法治 讲演录

湖南人民出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

湘江法治讲演录·第1辑 / 夏新华主编. —长沙: 湖南人民出版社, 2009. 8

ISBN 978 - 7 - 5438 - 5939 - 5

I. 湘… II. 夏… III. 社会主义法制 - 建设 - 湖南省 - 文集 IV. D927. 64 - 53

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2009) 第 146791 号

湘江法治讲演录——第1辑

主 编: 夏新华

出 版 人: 李建国

责 任 编 辑: 戴 军

装 帧 设 计: 陈 新 + 杨发凯

出版、发行: 湖南人民出版社

网 址: <http://www.hnppp.com>

地 址: 长沙市营盘东路3号

邮 编: 410005

经 销: 湖南省新华书店

印 刷: 长沙市神龙彩色印刷有限公司

印 次: 2009年8月第1版第1次印刷

开 本: 710 × 1000 1 / 16

印 张: 14.5

字 数: 274000

书 号: ISBN 978 - 7 - 5438 - 5939 - 5

定 价: 30.00 元

营销电话: 0731 - 82226732

(如发现印装质量问题请与承印厂调换)

前 言

夏新华

湖南省法学研究基地成立于2002年，是湖南省首批社会科学重点研究基地，也是目前湖南省唯一的法学类省级重点研究基地，挂靠单位为部省共建的全国重点大学——湘潭大学。按照省委宣传部要求，社科重点研究基地实行负责人和首席专家制。基地现任负责人为湘潭大学党委副书记、博士生导师李伯超教授，现任首席专家为湘潭大学法学院副院长、博士生导师夏新华教授。湖南省法学研究基地以湘潭大学法学院法理学、法史学和宪法学等学科为主干，以法学院强大的科研队伍为依托，经过数年培育、发展，现已形成一支研究方向明确、稳定，年龄、职称、学历、学位结构合理，学术水平较高，综合实力较强的科研队伍。基地现设有法律文化、法律社会学、法律文献、外国法与比较法、宪政文化以及部门法理论等六个研究方向。基地建设坚持“以课题研究为纽带，出成果与培养人才并重”的方针，通过科学研究，出精品，出人才，努力成为湖南省法学界的研究高地、成果高地、人才高地，从而带动湖南省法学教育与法学研究的快速发展，促进湖南人文社会科学研究事业的繁荣。

“湘江法治论坛”是湖南省法学研究基地创办的学术讲坛，旨在弘扬学术气氛，增进学术交流，促进学术进步，推动湘潭大学法学研究的更快更好地发展，为湖南省的法治建设和法学教育作出新贡献。入选本论坛的主题报告强调：基础理论研究须突出学科前沿，具有创新性，前瞻性；应用对策研究须密切联系实践，注重实证分析，解决社会问题。

“湘江法治论坛”定期举行，一般每月两次，采取主讲、评议、自由提问和回应的基本形式，倡导学术平等与学术批评。本论坛自2007年11月启动以来，举办

了近二十场专题学术讲座，产生了广泛的影响，业已成为湘潭大学的重要学术品牌。

本书辑录了其中十次论坛的成果，涵盖了法理法史、宪法宪政和部门法理论等领域，冠“讲演录”之名，意在强调“原汁原味”，突出可读性和真实感，相信读者诸君将会以欣赏的目光和愉悦的心情关注“湘江法治论坛”的成长壮大。

目 录

第一讲	我国诉讼费用制度改革的前瞻性思考	
	——以《诉讼费用交纳办法》为考察对象	廖永安 (001)
第二讲	混合法系发展的前沿	
	——兼论中国法学家的理论贡献	夏新华 (023)
第三讲	公诉证据标准的宽严之辩	
	——以有罪判决证明标准为参考	胡之芳 (043)
第四讲	校规、国法及其他	
	——发表论文与学位“挂钩”引发的思考	倪洪涛 (062)
第五讲	“孟母堂”案件引发的宪法问题	刘飞宇 (085)
第六讲	论宪法的实践品格	欧爱民 (126)
第七讲	澳门法的历史及其解释	黎晓平 (140)
第八讲	从传统法律看法律信仰	赵晓耕 (159)
第九讲	税收法定与中国宪政民主之路	韦 森 (175)
第十讲	毛泽东与湖南省宪运动	林孝文 (199)
后 记		(222)

第一讲

我国诉讼费用制度改革的前瞻性思考 ——以《诉讼费用交纳办法》为考察对象

廖永安

编者按：2007年11月13日晚7点，“湘江法治论坛”在新法学楼东附一楼学术报告厅首次开讲，主题为“我国诉讼费用制度改革的前瞻性思考——以《诉讼费用交纳办法》为考察对象”，由湘潭大学法学院博士生导师廖永安教授主讲，湘潭大学法学院博士生导师、湖南省法学研究基地首席专家夏新华教授主持。法学院刘梅湘教授、张立平教授担任评议人。

主持人夏新华：今天虽然有几分寒意，但是，我们的会场春意盎然、其乐融融。期盼已久的“湘江法治论坛”今天正式开始了。“湘江法治论坛”是由湖南省社科重点研究基地——“湖南省法学研究基地”主办的。湖南省法学研究基地是目前湖南省唯一的法学类重点研究基地。“湘江法治论坛”作为湖南省法学研究基地的品牌，其宗旨在于弘扬学术、增进交流、沟通感情、推进湖南省的法治建设。我们今后将定期举行，初步决定每月两次，立志把“湘江法治论坛”创办为湘潭大学法学院的重要学术品牌。

今天主讲的题目是《我国诉讼费用制度改革的前瞻性思考——以〈诉讼费用交纳办法〉为考察对象》，演讲人是廖永安教授。廖教授，大家都熟悉。关于诉讼费用的改革问题，去年2月份，应国务院法制办的邀请，廖老师很荣幸地参加了《诉讼费用交纳办法》的起草和论证工作。最近在湖南省社会科学界联合会举办的“三湘论坛”上作为主讲嘉宾演讲，全省社科界四百多人到会，影响很大，反响很好。这一次我们能邀请到廖教授作为“湘江法治论坛”的首位开坛人，感到由衷的

高兴。今天这个会场，也是新法学楼落成暨法学博士后科研流动站正式揭牌后，首次举办如此盛大的学术活动，希望大家今后密切关注湘江法治论坛。

演讲正式开始前，我介绍论坛的有关规则，简要地说，就是主讲、评议、自由提问、回应。主讲时间一般控制在一个小时之内，每位评论人的评议时间一般不超过15分钟。今天担任评议人的是湘潭大学法学院刘梅湘教授和张立平教授。在自由提问阶段，请提问人就事论事，把问题提出来，不要有过多的阐释，时间一般是3分钟左右。

下面，有请廖永安教授演讲，大家欢迎！

主讲人廖永安：各位老师、各位同学，大家好！我很荣幸参加今天的“湘江法治论坛”，尤其是在夏主任精心操办之下进行的第一讲。我首先对湖南省法学研究基地首席专家夏新华教授为“湘江法治论坛”的成功举办所付出的辛勤劳动表示衷心的感谢。

今天我演讲的题目是《我国诉讼费用制度改革的前瞻性思考——以〈诉讼费用交纳办法〉为考察对象》。这个论题实际上是我前段时间在湖南林业科技大学举办“三湘论坛”上作的主题演讲，由湖南省高级法院的谢勇副院长和北京大学的傅郁林教授担任点评嘉宾。作为一种学术共享资源，我有责任，也有义务来给我们的同学做一个讲座，尤其是作为湘大法学院的一名教师，应该把自己最新的研究成果和学术体会及时传播给大家。

大家都知道，今天我们讲“诉讼”，已经成为人们寻求救济的一种越来越重要的方式。作为一个普通的民众而言，大家最关注的问题有两个，一是这个案件能不能进入法院；二是能否用得着这样一种诉讼的救济方式。实际上，对于前者，它涉及的是一个受案范围的问题，而后者实际上涉及的是一个诉讼成本的问题。当然，“诉讼费用”是我们所讲的诉讼成本的最重要的体现。今天要演讲的主题就是关于诉讼费用的问题，这无疑也是当下民众非常关注的一个现实问题。

首先，我想谈谈《诉讼费用交纳办法》出台的背景。

大家都知道，在《诉讼费用交纳办法》实施以前，有关我国诉讼费用制度的规范性文件主要有：1989年最高人民法院制定的《人民法院诉讼收费办法》，1992年最高人民法院制定的《关于适用〈中华人民共和国民事诉讼法〉若干问题的意见》以及1999年最高人民法院通过的《〈人民法院诉讼收费办法〉的补充规定》。上面这些司法性解释文件，构成了我国诉讼费用制度的最核心的内容。这些规范性文件在实践中到底运行情况如何呢？

从我们国家诉讼费用制度近十年的运行情况来看，普遍存在的问题是两个：一个就是法院，尤其是中西部地区的基层法院，从地方政府获取的审判资源十分有限。司法资源匮乏的困境已经成为严重阻碍司法功能发挥的一个重要障碍。另一方面，

法院主要依靠对当事人收取诉讼费用来支撑法院的正常运转，给当事人造成沉重诉讼负担的同时，也限制了其寻求救济的机会。

在这里，有两个问题很值得我们关注：一个就是诉讼费用到底对法院的运转起到了怎样的支撑作用？我曾经在《中外法学》和《中国法学》发表的两篇文章中都谈到过，在中西部地区的基层法院，诉讼费用在支撑法院运转经费保障体系里面占到了60—70%。也就是说一个法院的正常运转主要依赖诉讼费用的收取。另一个现象，我想大家也很关注。在过去10余年的法院组织体系的改革过程中，有一个很奇怪的现象，那就是为什么中国法院的院长很少是专业的法律人士来担任？无论是基层法院的院长，中级法院的院长，乃至是高级法院的院长大多来自行政部门。有的是镇长、县长、县委书记等等这样一些人员来构成。实际上它也反映了一个基本的前提：在中国，一个法院的院长他有一个很重要的功能和重大使命，那就是必须能够为法院的正常运转获取更多的司法资源和经费。而行政部门出身的领导在这一方面往往有很强的能力。尤其是从事过行政领导工作的，当过县长的、县委书记的……他们在地方获取资源方面比法院的专业人士要强得多。这也就成了中国社会一个很重要且独特的现象。

我们的法院院长主要来自于非专业人士。实际上在政府和法院，作为谋求利益最大化的两大主体，两者在围绕审判资源的获取与分配领域形成了博弈关系。一个是政府迫于来自各方面的财政压力，它更倾向于司法资源的少投入多产出，并寄希望于法院尽可能地通过诉讼收费来自行解决经费问题，而法院在得不到更多地方财政支持的情况下，为了实践自身利益的最大化，将负担转嫁给当事人也就成了很自然的选择。既然有利益最大化的潜在驱动，而且在制度上又存在有关规定的模糊性和管理体制尚待完善的情况下，我们很难否认法院在民事经济审判当中确实有尽量从当事人身上获取更多资源的趋向。

在过去10多年的法院运转过程中，“乱收费”现象成为一个民众普遍关注的话题。这也在一定程度上滋生了司法腐败，动摇了社会稳定的基础。近些年在执行领域出了那么多问题，实际上执行中乱收费问题是民众最关心的问题。只要稍微去考察一下现行的法院运转情况就知道，“协商执行收费”成为一个普遍现象。也就是法院给当事人执行回来有多少，然后再按一定的比例给予法院。这一种现象也就是我们大家普遍关注的“乱收费”问题，再加上诉讼收费办法本身的模糊性。1989年《收费办法》中有一项叫做“法院认为应当收取的其他费用”到底收取什么费用？只有法院自己知道。尽管1999年的司法解释曾经做了一定明确化的规定，但这些模糊性规定仍然给法院的“乱收费”开了一个很大的口子。

为了更好地说明这一问题，我们不妨对某一基层法院的诉讼收费情况做一个考察。到底乱收费的状况怎么样？这是我在调研当中所做的比较数据，请大家看一看。

(表略) 比如:一件离婚案件收费标准是50元,但是,我所调查的湖南某基层法院的实际情况是每件700-800元,也就是意味着超标幅度是14-16倍。我们再看侵害人身权案件的收费标准和实际收费情况,根据它的超标幅度,分别是:5倍、12.5倍、10倍、12.5倍,还有16.7倍的。其中劳动争议案件最为典型。

从这个统计数据,我得出了以下几点基本结论,那就是从中西部地区基层法院的考察情况中,我们发现了这么几个重要问题:(1)离婚案件严重超标,高达14-16倍。(2)大大提高了财产案件的受理费交纳标准(从前面的表大家可以感觉到)。(3)其他非财产性案件收费严重超标,如劳动争议案件达到16.7倍。(4)其他诉讼费用征收得很不规范。(5)诉讼费用的救助未严格按照规定实施。(6)“协商收费”漫无边际,超标情况更加严重。尤其在执行收费领域,“协商收费”成了法院心照不宣的普遍问题。

从上述个案的情况可以看出:目前我国中西部地区的基层法院实际上正处于两难境地。一方面法院经费困难,常常陷入困境,不搞创收难以为继;另一方面,审判围绕经济利益运转,会影响严肃执法和法院的公正形象。

所以在这样一种情况下,我们不妨得出关于我国诉讼费用制度运转状况的四个基本判断:(1)基层法院从政府中获取的审判资源十分有限,普遍面临司法资源不足的困难,这严重影响和制约了司法功能的充分发挥。(2)基层法院主要依靠从当事人手中获取审判资源来支撑审判工作的正常运转。法院乱收费现象给诉讼当事人造成了不堪承受的重负。这一点,我在我的家乡安化法院和一位当事人的座谈过程中,他的一番话令我感触很深。他说:“廖教授,现在打官司真不容易,你看,我们打一场离婚官司都要先喂两头猪,为什么?收费标准是800-1000元,有些地方收到了1000元了,那不是得先喂两头猪?现在离婚都不容易啊!”基层法院在获取审判资源过程中,本为利益共同体的法院和法官个体之间,也同样存在为自身利益的冲突,严重制约了司法机制的良性运作。(3)实际上,只要去考察一下就知道,法院和法官之间也有一种博弈关系。这是第三个判断。法院要谋求利益的最大化,要从当事人获取司法资源,他必须要通过我们的法官。怎样使法官去最大化的从当事人那里谋取利益呢?他必须有一种利益平衡或分配机制。所以很多基层法院的法庭,大家都能感觉到,他们都有任务:我今年要收取多少诉讼费?多收取了以后又要有多少返还到各法庭?过去已经成为很普遍的现象,实际上法院和法官之间就是存在着利益的博弈关系。(4)我国现在的诉讼费用制度存在严重的制度缺陷,严重地妨碍了公民寻求司法救济,又影响了司法公正和法院的权威。改革和完善我国的诉讼费用制度刻不容缓。特别法院司法公正的形象一旦与诉讼收费挂钩以后,就出现了一个很大的问题。80年代曾经出现过法院法官去求律师的现象。为什么要去求律师?就是法官想要靠收费来完成当年的创收指标,他只能求律师,你能不能搞几个

大的经济案件来？所以出现这样一种很反常的现象：法官求律师，希望律师能够把重大的经济案件拉到我们这个法院来。这实际上是一种怪事！在司法过程中，这也是一种极端不正常的现象。而这种不正常的现象背后所隐藏的实际上是深刻的利益变量。正是这样一种情况下，在2006年12月8日，国务院根据中央政法委《关于贯彻落实中央司法体制改革领导小组关于司法体制与工作机制改革的初步意见的方案》于159次常务会议通过了新的《诉讼费用交纳办法》，对此，应该说我们的人大代表是起到了至关重要的作用。有人呼吁：我们一定要改变法院“乱收费”的局面，从保护当事人诉权这样一种新的角度来重新规划未来的诉讼费用制度的改革。所以，提出“司法为民”也好，“人本理念”也好，它实际上是一种新时代下，新的理念在制度制定过程中的一种典型反应。

第二个问题，这次《诉讼费用交纳办法》有的一些什么样的创新？就它的创新，我想谈两个大的方面。第一个是理念创新。应该说，这次《诉讼费用交纳办法》在整个制定过程中大家坚持了一种最基本的指导理念。那就是以实现当事人裁判请求权作为这次《诉讼费用交纳办法》制定的基本理念。裁判请求权的实现是民事诉讼程序保障的核心内容之一，也是衡量一国民众接近司法、利用法院程度的标尺。裁判请求权既是当事人的基本程序性权利，又是当事人实现民事利益，制衡审判权的必要性权利。它作为公民的一项基本权利，已经得到了世界各国宪法的确认和肯定。

大家都知道，今天谈“诉权”，都已经把它作为人权的一项重要内容了。在很多国际规范性文件里面，都已经做了明确规定。而我们上次的宪法修正也明确了“人权入宪”。因此国家就必须保障民众享有利用司法解决权利义务归属的权利。必须保障司法能有效的为所有人接近，而不仅仅只是形式上的为所有人接近。《诉讼费用交纳办法》以保障当事人的裁判请求权的实现为基本理念，对我国诉讼费用交纳制度进行了全面的修订与改革，大大地降低了诉讼费用的交纳标准。主要体现在六个方面：

第一，将财产案件收费比例的起点从现行的4%下调为2.5%。

第二，取消了“其他费用”和“执行中实际支出费用”，并且实行先执行后收费。这一点改革应该是十分重要的。过去《诉讼费用交纳办法》里面有一个很重要的模糊性条款“法院认为应当收取的其他费用”，这次被取消。取消了过去除了申请执行费以外，还包括执行过程中实际支出的费用。这也是个很大的口袋。这次把它给取消掉了。尤其是民众很关注的问题，这次采纳了“先执行后收费”，过去是“先收费后执行”，即先交申请执行费。所以过去民众经常讲到一个问题，也就是法院给当事人打白条。交了申请执行费，最终还是什么都没有执行回来，叫做“雪上加霜”。这是民众反映强烈的一个问题。从保护权利利益的角度出发，采用“先执行后收费”的办法，我觉得是很合理的。当然在这次《诉讼费用交纳办法》讨论过

程中出现了两种不同的意见：一种意见认为，执行收费应该取消掉。说执行还要收什么费？当事人既然获得了一个既定的判决，法院就有义务把它执行回来。并且，执行收费在执行过程中，法院容易出现問題。所以很多的民众强烈的呼吁：执行要取消收费。这个当时在讨论过程中是一种很重要的观点，并且在一稿二稿中就曾取消掉了。但是对于这点，我有不同的看法。所以我在会上特别地坚持了这一点，我觉得执行必须要收费。我认为不应该仅仅着眼于申请执行人，我认为改革关键是制度的改革，先收费后执行不对，而是应该先执行后收费。因为执行费最终是由谁承担？应该是由被执行人来承担。执行收费里实际蕴含着一种惩罚性功能。只需在规则上做一些调整，并不是不收费，而是先执行后收费。不能因此免去了对被执行人惩罚的这样一种基本功能。

第三，就是将离婚案件涉及“财产分割”而“另行收费”的最高限额由财产总额不超过1万元调整为不超过20万元。原则上，离婚案件财产在20万元以下的那就要按100-300元来收费，而不另外收费（过去是超过一万元就按百分比来收费）。

第四，行政案件不论是否涉及财产，一律按件收取案件受理费。

第五，当事人申请撤诉，调解结案或者适用简易程序的案件，减半交纳案件受理费。这一个目的主要是鼓励当事人息讼，鼓励调解，选择适用简易程序，提高诉讼效率。

第六，对财产案件提起上诉的，按照不服一审判决部分的上诉请求数额交纳案件受理费。我认为这有科学性，过去是一审案件收多少，二审也收多少。实际上，一审案件审理完毕后，当事人并不是对一审判决完全不服，往往是其中有几个请求他服了，只有部分不服。对于服了的部分为什么还是要按同样的标准来收费呢？显然是没有道理的。

当然，在诉讼费用降低之后，同样的引发了一个新的争论问题。那就是有的学者提出来：诉讼费用除了用于补偿国家开展审判程序所开支的各项费用之外，还有一种法治社会公用的功能。那就是通过较高的诉讼收费来抑制当事人的任意违法、违约和滥诉的行为。换句话说，诉讼收费标准降低了，违法的成本也降低了。打官司败诉的人就会高兴。因为输了官司对他们而言，经济上不要承受多大的损失。这是我最近从网上看到的，很多人对于诉讼费用下调以后提出的严重质疑。实际上，我在《诉讼费用交纳办法》的起草论证过程中，我提出了一个很重要的意见。

我说诉讼费用是有两项重要的功能的。第一，补充、弥补或补偿国家开展审判这样一种活动所支付的费用，应该要当事人为此交纳一定的费用。大家都知道，国家审判机制的正常运转来自于国民的税收，但是并不是我们的每一个人都在利用国家的审判机关来进行诉讼活动。利用了国家审判资源的人，除了作为一个普通的纳税人承担了一般的税收以外，还得交纳部分的诉讼费用，这本来就是合乎情理的。

还有另外一种功能，那就是给予违法者的惩治功能。因为诉讼费用是由败诉方来承担的，所以有的听到诉讼费用下调，打官司败诉的人就高兴了：我反正不要交很多的钱。所以当时我就提出来了，我说诉讼费用制度的改革应该要进行，但是诉讼费用构成一定要改革。我过去曾经写过专门的文章谈诉讼费用的构成，我认为诉讼费用构成不应该仅仅包括案件的受理费，还应该要包括对方当事人合理的其他费用。比如说合理的代理费以及对方当时提起诉讼而耗费的代价和成本。因为我们现在的诉讼费用是个很狭隘的概念，所以败诉方所承担的诉讼费用实际上是承担案件的受理费。我认为诉讼费用在构成上应该作出新的调整。

从上个世纪80年代末期以来，随着审判方式的改革，诉讼成本在不断地向当事人转移。因为大部分都是由当事人来搜集证据，负举证责任，既然把过去由法院职权调查的举证责任交由当事人承担，显然成本大大地向当事人转移。所以在这种情况下，改变诉讼费用的构成，把当事人的合理费用纳入诉讼费用，今天已经成为一种必要。可惜这次《诉讼费用交纳办法》在诉讼费用的构成上仍然没有采纳此观点。这是我在这次收费办法的起草过程中提出的意见。以上讲的是理念创新，接下来谈一下制度创新。制度创新有这么几项：

第一，确定了诉讼费用法定原则。这次《诉讼费用交纳办法》第3条明确了诉讼费用法定原则。也就是在诉讼过程中，不得违反本办法规定的范围和标准向当事人收取费用。并且第6条规定当事人向人民法院交纳的费用具体包括的类型也把它明细化了。那就是案件受理费，申请费，证人、鉴定人、翻译人员等在人民法院出庭花费的交通费，住宿费，生活费和各种补贴等。也就是说法院再不可能在这个之外有口子可开，收取另外的费用了。诉讼费用法定原则，对于有效的保护当事人的合法权益，防止法院“乱收费”现象的发生，无疑将会起到积极的作用。

第二，这次诉讼费用的征收标准日趋多元化和合理化。大家知道，在《诉讼费用交纳办法》颁布实施之前，我国确立的依据主要有两个：一个是案件的诉讼性和非诉讼性；一个是案件的财产性与非财产性。凡是采用司法有偿主义的国家，这两个标准都成了确定诉讼费用的征收标准的当然依据。但是，仅仅依靠这两个标准，我认为它不利于诉讼制度功能的全面发展和诉讼目的的根本实现。

所以在这次《诉讼费用交纳办法》讨论过程中，除了上述两个基本标准以外，案件审理程序的繁简性，诉讼案件审理的阶段性，诉讼案件的审级阶段不同性，以及诉讼是否以和解或调解的方式结案等等都成为这次诉讼费用征收标准的重要考量因素。

比如这一次适用简易程序减半征收，这很有道理。适用简易程序和普通程序相比较，耗费的国家的资源要少，我交费少一点这是情理之中啊。我们现在强调社会主义和谐社会，在这一大主题下面，最高人民法院通过司法解释要强调法院调解，

希望通过法院调解来引导民众息讼，作为一种政策的价值导向，在诉讼费用方面减半征收实际上就反映了我们的价值导向。所以，这些因素都得到了充分的考虑，应该说这是这次《诉讼费用交纳办法》的重要的亮点。

第三，就是诉讼费用的管理和监督机制进一步规范化。同学手里都有材料，具体的我就不讲了，好吧？大家看看就知道了。

第四，进一步完善了司法救助制度。根据《诉讼费用交纳办法》的规定，当事人交纳诉讼费用确有困难的，可以依照本办法向人民法院申请缓交，减交或者免交诉讼费用的司法救助制度。并且这次《诉讼费用交纳办法》在过去的人民法院诉讼收费办法的模糊性的概括条文的规定下，进一步将它做了详尽的列举。这个等于真正使我们的司法救助制度落到了实处，使应当享受司法救助的当事人能够及时地提出他的救助请求，应该说都起到了十分重要的作用。

这是我讲的第二个大的方面的问题。第三个问题，我想谈谈《诉讼费用交纳办法》存在的问题与实施困境。第一个问题，关于《诉讼费用交纳办法》的制定主体问题，这是一个特别令人关注的问题。我记得参与论证的第一天，我就和国务院法制办行政秘书司的司长提出了这样一个问题，我说我们来讨论这样一个问题，制定这样一个规则，有没有合法性。大家知道，这次《诉讼费用交纳办法》是以国务院行政性法规的形式出台的，国务院有没有资格来制定《诉讼费用交纳办法》？这是一个首先必须回答的问题，在我前几年所有的论文里大家可能都看到了，我认为《诉讼费用交纳办法》的合格的主体肯定不是国务院，并且我认为国务院是没有这个合格主体资格的，所以我当时就提出了质疑，因为在《立法法》中，大家知道，《立法法》明确规定，就是诉讼和仲裁制度只能制定法律，而诉讼费用制度是诉讼制度中的一项重要内容，尤其大家要看到，《诉讼费用交纳办法》它所解决的问题不仅仅是一个当事人怎样向法院交纳费用的问题，还有好几编都规定了当事人的诉讼权利问题，尤其规范了当事人诉讼费用的负担问题，也就是说是原告负担还是被告负担，在什么情况下共同负担，而当事人之间的法律关系，这是典型的诉讼法律关系，国务院作为一个行政主体怎能规定诉讼过程当中这个费用到底是原告负担还是被告负担呢？所以大家应该注意到一个问题，不讲“收费办法”，改为“交纳办法”，实际上它无非体现了是从哪个角度出发，“收费办法”是从法院这个主体出发；“交纳办法”是从当事人出发的。同时反映出了它是使用“交纳费用”的话，好像是一种行政关系，但是《诉讼费用交纳办法》本身的内容，它不仅仅是一种交纳关系，它还规范了当事人之间诉讼费用的负担关系，到底是原告负担还是被告负担，在什么情况下原告负担，在什么情况下被告负担。正因如此，我们说国务院它是没有这样一个主体资格来制定这个办法的，但在中国特有的政治结构框架里面，它就有这个问题。前面我讲了，《诉讼费用交纳办法》是谁来要求制定的呢？是中

央政法委要求制定的，并且我讲到了，是中央政法委根据“中央司法体制改革领导小组关于司法体制和工作机制改革的初步意见的分工方案”，说国务院你去弄这个。所以政法委来负责把这个交给谁把那个交给谁，我觉得这里面本身就反映了中国目前这种独特的政治体制，它在立法方面都出现了很多问题。所以当时论证的第一天，我就强调了这个问题，我说今天讨论的这个问题，到底是不是一个合格的主体，能不能有资格制定这个？当然在目前中国这个体制下，它还是要制定的，中央政法委下了指示，这次分工就是分给国务院来做的。当然就目前来讲，最终能通过国务院解决问题吗？确实能解决问题，为什么？国务院它管些什么啊？国务院它管财政部，你最终是要钱嘛。你把这个诉讼费用减少了，你还是要拿钱嘛，谁有资格最终把你这钱补足啊，当然是财政部——财政部是国之根本哪，你看这个效益马上就很明显了。我曾指出我收费办法出台以后，中西部地区的法院将要忍受一阵强烈的阵痛，突然减了这么多，但最终我是充满信心和期待的。今年前两个月，也就是在举办“三湘论坛”的前两天，我听说中央财政体制改革领导小组第一次给法院系统拿出了30个亿，我们湖南就得到了1个亿，所以上次韶山法院的一个院长向市委领导汇报，他说你看这个收费办法一下子减少了诉讼收费的60%，这个窟窿谁补啊？韶山市的一个领导讲了句很有道理的话：收费办法是国务院制定的嘛，谁制定的谁买单嘛。当然大家知道我们现在的财政体制是什么啊？肯定是地方财政，我们的法院没有实现西方国家的由中央的财政统一来预算，但它确实值得中国借鉴。这是关于制定主体问题。第二个问题，关于《诉讼费用交纳办法》具体规定的合理性问题，我想谈这么几个问题：第一，《诉讼费用交纳办法》内容存在内在矛盾。这个主要体现在收费办法的第八条和第十五条中，因为《诉讼费用交纳办法》第八条规定，驳回上诉的案件，无须交纳案件诉讼费；而第十五条规定，当事人申请撤诉的，要减半交纳案件受理费，反而这个撤诉的减半交纳，而驳回的，经过法院审理的，不要交纳诉讼费用，很显然，这里面的规定不尽合理。再比如，裁定驳回起诉的案件，不收案件受理费，而调解和撤诉案件要减半交纳案件受理费，导致了一些不符合起诉条件的案件当事人，从经济角度上讲啊，宁愿法院驳回其起诉，也不愿意撤诉，或者接受调解，你干脆把我驳回，我就不要交钱了嘛，我撤诉的话你还要我交一半钱哪，这个显然是不合理的。第二个问题，《诉讼费用交纳办法》对于有最低和最高收费范围限制来讲存在重大问题，目前与我们的立法初衷显然出现了严重背离，比如讲离婚案件每件交50—300元，现在实际情况大家一看就知道，越贫困的地方都是收费300，越发达的地方都收50块钱。本来是要使最贫弱的主体都要打得起官司，但是由于中国的财政体制，越是贫困的地方它的财政就越差，当然它就会按最高的收，越是富裕的地方，它对离婚案件都无所谓，它的这个离婚案件可以严格按50收取并说明是严格执行收费办法的，是从最执法为民的角度收费的。所以这个

不能不是个问题。还有肖像权、名誉权案件，每件交纳100—500元，这个幅度也很大，总之，这样的幅度在《诉讼费用交纳办法》中比比皆是，所以，在这几个月的运行过程中，各地法院的做法完全不一，在某种意义上，我认为是违背立法初衷的。因为越是贫困的地方，大家都是按最高标准收，因为它没有财政保障嘛，越是贫困的地方，它的财政来源越少，当然他要按最高标准收取，尤其在中西部地区的基层法院，你看看，离婚案件占法院的多少啊？占一半，当然它如果按50元收，它就别活下去了，所以这样一种矛盾的存在，造成了当事人对目前法院收费的种种质疑。第三，诉讼费用交纳办法第12条规定在实施中难以落实，也容易造成混乱。关于这条的规定大家都知道，那就是在诉讼过程中，因鉴定、公告、勘验、翻译、评估、拍卖、变卖等等发生的依法应当由当事人负担的费用，人民法院根据“谁主张谁负担”的原则，决定由当事人直接支付给有关单位，人民法院不得代收。大家知道，我们把这些费用本身就作为诉讼费用的组成部分，根据现在谁主张谁负担，也就是把这一部分费用都由当事人自己负担，在某种意义上，可能造成这样一种结果，那就是给权利人更重更多的负担。虽然《诉讼费用交纳办法》第29条规定诉讼费用由败诉方承担，这里的诉讼费用不应当只是案件受理费，但是这个诉讼费是否包括了第12条的费用呢，立法很不明确，所以这个在实践中很容易造成疑问。第四，诉讼费用交纳标准与法院的诉讼成本在很多地方是不相符的。这里面体现最突出，也是近几个月反映最为强烈的就是劳动争议案件，劳动争议案件大家知道每件交纳多少？每件交纳10元，而且还规定了以调解方式结案或当事人申请撤诉的还减半交纳。第16条规定了适用简易程序的也要减半交纳，他说按照两个减半交纳以后，这个劳动争议案件每件只要收2块钱了。对于劳动争议案件，在当时讨论过程中，我与其他同志是有很大分歧的，他们说现在我们的总理不也为农民工讨工钱嘛，你看怎样保护农民工的利益？实际上我觉得当时有一个问题，包括我们的政府官员，他们强调执法为民，一定要保护弱势的劳动群体，尤其是农民工的利益，他们说宁愿不要交钱，也要体现我们的司法为民嘛，这个观念对不对？观念本身对，但是制度上能不能这样做？我认为有问题，劳动争议案件如果简单理解，好像起诉的人都是劳动者，实际上并非如此。也有用人单位来起诉的，再者作为劳动关系，劳动者一定是弱势群体吗？不见得。我们有多少高管人员，他们与单位之间也存在劳动争议案件，那么多的经理，那么多的高管人员，他们是不是也是总理讲的像农民工？所以当时我觉得这个条文很值得琢磨，为什么？真正的这些弱势群体农民工，我觉得应该从另一个视角，即应该通过完善我们的法律援助制度来解决，而不是通过《诉讼费用交纳办法》来解决，因为如果是真正的弱势群体，应该从完善法律援助制度来解决问题。如果《诉讼费用交纳办法》对劳动争议案件都是收10块钱，那这个劳动争议案件可不得了，前些日子南昌法院的一个法官给我打电话，他说劳动争议案

件不得了了，挤破门了，都知道只收10元钱。你看，这个成本多低啊！这里面有多少人是真正的弱势劳动者？不是，有多少的高管人员也在这10块钱里面。所以讲这是一个严重的问题，这个条文显然与诉讼成本不相符，劳动争议案件往往比较复杂。所以从这个方面来看诉讼立法是有欠科学的、是考虑不全面的。与当时的立法初衷和实际运作状况是没有完全对应的。第5个方面，《诉讼费用交纳办法》与财务账目的操作存在不合理性。这个就是关于这个诉讼费用的交纳问题，大家知道，简易案件、调解案件都叫做减半征收。现在的问题是诉讼收费实际上有30%由省级财政扣付，70%由地方财政扣付。我说，省级财政扣付一旦固定下来就再也出不来了。所以现在这个问题就是，他说我这个钱帮他收了以后，实际上这个30%就到省里去了。70%留在自己手上。但是要减半征收之类的，从哪里退啊？从地方的财政退，所以很多人提出这样一个问题，我是不是应该首先只交一半啊？这样对我还有利些啊。如此一来，操作就出现了混乱。目前这样一种财政的管理状况与《诉讼费用交纳办法》的实际操作问题很不衔接。

第三个问题，法院的实施困境问题，我在这里简单地讲一讲，因为这个文章里面讲得很详细。第一，人民法院经费难以保障。目前总的情况是，中西部地区包括基层和中级法院总体在原有的基础上诉讼费用收入下调了，下调了50%，这个50%的财政保障到底如何解决？目前成为大家拭目以待的问题。当然很多的中级法院和基层法院的领导，我跟他们经常讲这样一个问题，我说你们要严格地执行收费办法，因为只有严格的执行收费办法，中西部地区的基层法院将来才有可能恢复到一种良性的运行状态，我当时的这个估计应该还是比较正确的，所以我跟谢勇院长当时在“三湘论坛”上是做了一个交流。他说这个“收费办法”出来以后，中央财政部门到我们湖南搞了一次调研，详尽的了解了这个收费办法的运行情况，到底减了多少。今年关于法院经费保障的长效机制问题是最高法院的一个重大调研课程。我今年也是报了“诉讼费用的运行现状”这个课题，如果没有问题的话，这次能定下来，这也是我一直关注的问题。中央财政意识到这个问题了，所以今年的第一批中央财政转移是30个亿，明年应该说要翻倍，而这30个亿也好、60个亿也罢，已经明确了80%一定要转移到中西部地区的中级和基层法院，也就是说原来中级法院和基层法院、尤其是贫困地区，他们的经费缺口不再是通过诉讼收费了，而是通过中央财政转移可能直接得到拨付，而对于这样一种改革我始终认为，有可能是法院整个体制改革的一个突破口，将来能不能有朝一日通过中央财政转移制度来解决法院运转经费问题，如果能解决，意味着可以把地方法院的“地方”去掉了，那就不是地方法院了，他们的财政主要来自谁啊？来自中央财政，势必会增强地方法院抗地方干扰性的能力，防止司法地方化，将来这个地方也许可能成为一个突破口，当然我们期待着这一天，也许诉讼费用制度的改革和《诉讼费用交纳办法》的出台，有可能成

为这样一个改革后果，当然这是我最大的一个期待。

最后一个问题，简单给大家讲一下，关于我国诉讼制度改革的几点展望。第一个，关于立法体例和模式的选择。我的基本观点给大家讲一下，我认为立法体例上，将来可考虑的有两种模式：一种，在《民事诉讼法》中全面地规定；另外一种，这是目前大陆法系国家，尤其是德国和日本，他们所采用的一种方式，那就是《民事诉讼法》做一个原则性的规定，国会单独立法，如日本的《民事诉讼费用法》，德国的《法院费用法》，但大家都看到，现在是谁在立啊？是国务院法制办做的，由行政机关作为行政法规出台。所以我的观点就是应该由全国人大或它的常委会来制定，或者在将来的《民事诉讼法》中规定，这两种立法模式都可以考虑。第二个问题，关于诉讼费用构成的科学化问题，前面已经谈到了，随着上个世纪80年代末期审判方式的改革，实际上大家看到了一个很明显的问题，那就是诉讼成本不断地在向当事人转移，因为强调当事人举证嘛，当事人举证，当事人成本就提高。往往当事人为了很好地举证、科学地举证、有效地举证，他就离不开律师代理，“律师代理”就成为民众获取良好法律服务的重要手段。所以我提出了这样一个观点：以后的诉讼费用构成除了案件受理费和申请费外，应该要包括当事人的合理费用，真正使权利人的权利能够得到真正的、全面的保护。第三个问题，关于诉讼费用制度的改革和财政保障体制。司法的本质精神是公正，公正是司法灵魂，法院是公正的殿堂，法官是公正的化身，法院的基本职责就是公正司法，法院若不切实贯彻“收支两条线”，在司法权力上套上利益的枷锁，公正性和正当性必将受到置疑。从长远来看，解决这一问题的途径在于各级司法机关的经费由国库统一开支，地方不再负担司法机关的费用。从近期目标来看，我认为加大中央财政和省级财政转移的力度，缓解基层法院，尤其是广大中西部基层法院的经费保障，这是当前面临的一个迫切问题。第四个问题，关于诉讼费用制度与相关制度的协调整合。诉讼费用制度的改革不是一个孤立的问题，在整个的诉讼机制里面，它仅是一个有机组成部分，它的功能能否最终地发挥，它的目标能否最终地实现，都有赖于相关制度的协调和整合，这实际上也是我们研究问题一个很重要的方法。一方面，我认为要强化这种多元化纠纷解决机制的构建力度，具体内容请大家自己去看材料；第二个，要完善法律援助制度，当然劳动争议案件将来有值得更进一步斟酌和考虑的余地，应该要通过法律援助制度来进一步改善诉讼费用制度中的不科学和不合理性；第三，建立诉讼保险制度，这是在西方国家为解决中产阶级怎样远离诉讼负担风险的一个长效的、有效的制度；第四，改革律师收费制度，实际上律师收费也是当事人诉讼成本的很重要的一部分，与诉讼费用制度的改革应当来说是紧密配合的问题；第五，要进一步完善恶意诉讼和滥诉的惩戒机制，包括现在已经出现的迹象怎样去解决，这个一定要通过民事诉讼的立法改革和完善，对恶意诉讼和滥诉建立一种良性的惩戒机制，