



诉讼法



GAIJIN WOGUO FAYUAN SUSONGFEI
ZHIDU DE DIAOYAN BAOGAO

改进我国法院诉讼费 制度的调研报告

缪蒂生 郭洁◎主编



知识产权出版社

全国百佳图书出版单位



诉讼法

GAIJIN WOGUO FAYUAN SUSONGFEI
ZHIDU DE DIAOYAN BAOGAO

改进我国法院诉讼费 制度的调研报告

缪蒂生 郭洁◎主编



知识产权出版社

全国百佳图书出版单位

图书在版编目 (CIP) 数据

改进我国法院诉讼费制度的调研报告 / 缪蒂生, 郭洁主编. —北京: 知识产权出版社, 2017. 1
ISBN 978-7-5130-4722-7

I. ①改… II. ①缪… ②郭… III. ①诉讼—费用—司法制度—调查研究—研究报告—中国 IV. ①D925. 04

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2016) 第 324020 号

责任编辑: 纪萍萍

责任校对: 王 岩

责任出版: 刘译文

改进我国法院诉讼费制度的调研报告

缪蒂生 郭 洁 主编

出版发行: 知识产权出版社有限责任公司

社 址: 北京市海淀区西外太平庄 55 号

责编电话: 010-82000860 转 8387

发行电话: 010-82000860 转 8101/8102

印 刷: 三河市国英印务有限公司

开 本: 720mm×1000mm 1/16

版 次: 2017 年 1 月第 1 版

字 数: 248 千字

ISBN 978-7-5130-4722-7

网 址: <http://www.ipph.cn>

邮 编: 100081

责编邮箱: jpp99@126.com

发行传真: 010-82000893/82005070/82000270

经 销: 各大网上书店、新华书店及相关专业书店

印 张: 14.25

印 次: 2017 年 1 月第 1 次印刷

定 价: 45.00 元

出版权专有 侵权必究

如有印装质量问题, 本社负责调换。

编委会顾问：缪蒂生 柴学伟 闫振喜 王正平

统 稿：郭 洁

课题执笔人（按各章顺序排列）：

第一章、附件：姚 宇 郭 洁

第二章：于晓梅 赵 纲

第三章：郭 洁 张 悦 李 卓

第四章：夏婷婷 尹天升 赵 纲

建议稿：黄海洋

数据统计和分析：潘 敏

执笔人简介：

尹天升：辽宁省高级人民法院审判长，三级高级法官

黄海洋：辽宁省高级人民法院民一庭，一级法官

夏婷婷：沈阳市中级人民法院研究室副主任，四级高级法官

于晓梅：大连市中级人民法院立案一庭副庭长，四级高级法官

赵 纲：沈阳市和平区人民法院审判管理办公室，一级法官

李 卓：辽宁大学法学院副教授，法理学博士

张 悦：辽宁大学法学院讲师，诉讼法学博士

姚 宇：辽宁大学法学院民商法专业博士研究生

潘 敏：辽宁大学经济学院副教授，数量经济学博士

内 容 摘 要

本书是辽宁省高级人民法院承担、缪蒂生院长主持的 2013 年最高人民法院司法调研重大课题《关于改进案件诉讼费制度的调研》的最终成果。报告以司法体制改革为研究背景，将诉讼费制度以司法子制度纳入现代国家治理的总体框架之中。以此为切入点，通过充分的实证调研和深入的理论研究，分析了现行诉讼费制度的存在问题，提出在建设现代法治国家的大政策背景和建构新型司法体制的制度基础上，完善诉讼费收费制度和创新诉讼费管理制度的立法建议。本课题组认为，现行诉讼费制度的诉讼调节功能弱、制裁功能不彰、弱势群体诉权保障功能存在局限、诉讼资源公平配置有待规范化。改进诉讼费制度的必要性和可行性条件已经具备。诉讼费制度改进的方案是：在宏观上，围绕推进国家治理体系和治理能力现代化的总目标，遵循司法改革的总体方向，以司法公正为指导思想，以基本诉权保障为基础，强化司法救助制度；根据诉讼效率与诉讼公平的原则，一方面，通过发挥诉讼费的正向激励功能，引导案件分流，强化诉讼费的调节功能；通过发挥诉讼费制度的负向激励功能，制裁滥诉行为。另一方面，按照公共成本受益者负担原则，优化诉讼资源的公平配置。在微观的制度设计上，改进诉讼费制度应根据中国国情并借鉴国际经验，对诉讼费收费制度进行结构性调整，包括降低部分案件的收费标准，调整部分案件的收费规则，增加新型案件的收费规定，再造部分案件的诉讼费标准和负担规则；根据新型司法体制和诉讼费管理现代化的要求，强化诉讼费监管，建立高效、便捷的收费与退费程序和技术流程。

本书分为四章，各章的基本内容如下：

一、诉讼费制度概述

本书认为，按照司法公正的要求和现行制度的运行特点，我国诉讼费在性质上系一种国家规费，基于其公共性、法定性、程序性，诉讼费制度被赋予了调节、制裁、保障和补偿功能。调节功能是诉讼费国家规费属性的首要表现，该功能发挥着分流案件、引导当事人理性选择纠纷解决途径、促进多元纠纷解决机制的作用；制裁功能是诉讼费能够发挥激励当事人正当行使诉权和抑制滥诉的制度效用；诉权保障指为保障当事人依法行使诉权而制定普通诉讼费收费

的例外规定，以避免无力承担诉讼费的当事人因费用问题而无法行使诉权；补偿功能是诉讼费自身具备的补偿国家司法成本的客观结果，并非国家规费属性所追求的效果。

在制度层面，诉讼费的标准应在司法公正、司法为民、分流案件、保障诉权等价值取向的引导下，针对不同类型的案件及同一类型案件适用的不同程序科学设置，细化规则。诉讼费制度的内容包括诉讼费的收取与管理两部分，前者表现为诉讼收费的收取时段、收取项目、分担和司法救助等制度；后者表现为诉讼费的归属与分配、退还、管理和监督等内容。

在立法层面，现行诉讼费相关制度从最高人民法院制定规则或作出解释转变为由国务院制定行政法规，但从我国《立法法》规定的法律保留精神和域外立法经验看，我国诉讼费相关制度的立法权应当归属于全国人民代表大会及其常委会。

二、现行诉讼费制度运行情况及存在的问题分析

本章内容集中为对经济发达地区（广东、江苏）、经济较发达地区（湖北、四川）、经济欠发达地区（宁夏、广西）的代表性法院及辽宁省地方样本的实证研究。时间跨度从2003年至2013年，重点比较2006年《诉讼费用交纳办法》实施后诉讼费对法院案件受理与诉讼费管理的影响。主要采用了数据统计、调查问卷、专家访谈等研究方法，得出以下研究结论：《诉讼费用交纳办法》实施后，法院受理的案件数量大幅增长；司法资源紧张与案件大幅增长矛盾突出；缓、减、免诉讼费案件的数量总体上升，但缓、减、免诉讼费金额下降；滥用诉权问题多发。上述问题的制度成因在于：司法救助制度和程序有待完善、诉讼费制度过于强调降低收费门槛的保障功能，使诉讼调节与制裁功能缺失，部分诉讼费收费的制度设计违背诉讼效率与公平原则等；在诉讼费管理上，法院经费保障的有限性妨碍了诉讼费的独立属性，退费程序阻碍了司法效率，诉讼费监管机制缺失。针对这些问题，需要结合司法改革的要求进行制度完善与创新。

三、改进现行诉讼费制度的方向和依据

根据调研情况的实证研究和理论分析，本书作者认为，改进现行的诉讼费制度在宏观上应以司法公正为指引，基于司法为民的理念，保障基本诉权，完善司法救助制度，根据诉讼效率与诉讼公平原则，发挥诉讼费制度的激励和引导公平配置诉讼资源的效用，以适应“四五司法改革”的大势。在微观制度设计上，应结合法的稳定性和经济“新常态”的国家发展阶段性特征，对诉讼费收费制度在维持基本收费标准不变的前提下进行结构性调整；创新诉讼费的交费、退费和管理制度。

现行诉讼费制度存在问题说明了制度改进的必要性。诉讼费制度改进的可行性在于：国家治理现代化方略为诉讼费制度改进提供了新的制度理念、司法改革的目标为诉讼费改进提供了制度路径、司法改革方案为诉讼费改进奠定了制度基础、多元纠纷解决机制促进了诉讼费制度的改进、《民事诉讼法》案件分类制度为案件分流提供了承接的条件。

四、改进现行诉讼费制度的立法建议

本章是改进我国现行诉讼费制度的具体建议部分。

基于现行诉讼收费制度存在的问题，制度改进的立法建议包括：

第一，为强化诉讼费调节诉讼的制度功能，建议调整知识产权案件、行政案件、申请保全案件的收费标准，规定行为保全免收申请费；降低特殊程序的收费标准，规定小额诉讼案件和司法确认案件免收诉讼费，降低督促程序的收费标准，构建督促程序与诉讼程序的衔接机制；将再审案件、第三人撤销之诉、申请实现担保物权案件等纳入收费范畴。

第二，为彰显诉讼费制度的制裁功能，建议重构劳动争议案件的收费规则，调整管辖权异议案件收费标准，规定对恶意调节行为的惩戒性收费规则；建议通过明晰诉讼费司法裁决方式和当事人诉讼费的追偿权利，显化交费义务的强制效力。

第三，为促进诉讼费的制度公平，建议按照受益者负担原则，确定诉讼费的收费标准；厘定财产案件与非财产案件的性质，按照当事人的诉讼请求确定收费基准；按照诉讼资源的耗费确定收费标准，明确程序转换过程中诉讼费的补交规则；调整调解结案等案件的收费标准；合理限定诉讼费减半收费次数，并按照差异化的原则确定执行案件的收费标准，规定对执行和解、自动履行案件实行减半收费，要求不履行调解书规定义务的被执行人补交诉讼费；结合公益诉讼的案件特殊性，建议申请费和其他诉讼费实行案后交纳规则，并通过设立省级公益诉讼资金，补贴原告的诉讼费。

第四，为完善司法救助制度，按照《人民法院第四个五年改革纲要（2014—2018）》推动完善诉讼收费制度的要求，改进司法救助制度，扩大司法救助的对象和范围，适当放宽诉讼费缓交、免交条件，明确缓交诉讼费的期限和程序，规定对司法救助欺诈行为的惩戒制度，逐步探索司法救助与法律援助制度的有效衔接，推进司法救助和法律援助、社会救助的制度一体化。

第五，为构建新型司法体制下的诉讼费管理制度，回应省级统一管理的法院经费保障机制，在制度体系上，要确保诉讼费的收取、管理等环节与省级统一管理的司法改革方向相契合；在诉讼费退费管理方面，应明确法院的释明义

务、主审法官的职责范围，按照“两便原则”改进退费程序，探索体现司法权特征的诉讼费退还制度和高新技术设备的引入，为建立便捷的诉讼费收、退费程序提供技术支持；在诉讼费监督管理方面，应建立法院内部和外部相结合的监管主体，打造闭环式诉讼费监管体制，对法院已收取诉讼费的归属与分配等进行全面监管。

目 录

第一章 诉讼费制度概述	1
第一节 诉讼费的国家规费性质	1
第二节 诉讼费的制度功能	5
第三节 诉讼费的收费标准	11
第四节 我国诉讼费制度的现状和基本特点	16
第五节 诉讼费规范的立法权归属	23
第二章 现行诉讼费制度运行情况及存在的问题分析	25
第一节 数据统计的范围与分析方法	25
第二节 诉讼费收费制度运行的总体情况	30
第三节 诉讼费收费制度存在的问题分析	44
第四节 司法救助规则存在的问题分析	69
第五节 现行诉讼费管理制度存在的问题分析	72
第三章 改进现行诉讼费制度的方向和依据	78
第一节 现行诉讼费制度结构性改进的总体方向	78
第二节 代表性国家和地区诉讼费制度改革的经验和借鉴	89
第三节 改进现行诉讼费制度的可行性	94
第四章 改进现行诉讼收费制度的立法建议	101
第一节 强化诉讼费调节诉讼的制度功能	101
第二节 彰显诉讼费制度的制裁功能	109
第三节 促进诉讼费制度的公平性	116
第四节 完善司法救助制度	129
第五节 构建新型司法体制下的诉讼费管理制度	133
《诉讼费用交纳办法》(建议稿)	141
建议修改条文与现行《诉讼费用交纳办法》对照表	152
建议修改条文与现行《民诉意见》对照表	178
附件 1 调研工作概要	186
附件 2 2005 年至 2013 年度法院诉讼费收取和退费情况调查表	187

附件 3 各类调查问卷部分问题摘录 188

附件 4 立案法官调查问卷分析结果摘录 189

附件 5 数据统计的范围与分析方法 191

附件 6 辽宁省高院与清华紫光研发的立案系统操作界面 196

附件 7 关于修改《诉讼费用缴纳办法》的说明 198

附件 8 课题组重要会议摘要 205

主要参考文献 212



第一章 诉讼费制度概述

诉讼费制度是司法制度的组成部分,其正当性来源于国家规费的性质定位,其功能在于调节诉讼、制裁滥诉、保障诉权和补偿司法成本。本章的研究集中于探讨我国诉讼费制度国家规费的属性,明确这一法律属性对决定调整诉讼费标准是否适用听证程序、证明诉讼费立法权归属于全国人大等实践问题具有指导意义。

第一节 诉讼费的国家规费性质

诉讼费是指当事人为向人民法院提起诉讼程序应当缴纳的费用,包括案件受理费和其他诉讼费用。诉讼费是一个开放的概念,具有复杂、多元的构成要素,对其性质的判断,在很大程度上仍取决于一国的司法体制和诉讼制度的实施现状。

一、诉讼费性质定位

有关我国诉讼费中案件受理费和申请费的法律属性,学理上主要存在税收说、国家规费说和制裁说三种观点,课题组认为,国家规费说符合我国现行司法体制下诉讼费的性质。

(一) 诉讼费的性质学说

1. 税收说^①

税收是由纳税人通过税收方式上缴国库并由国家财政以财政拨款的形式,统一分配给全社会一般纳税人共同享用的费用。税收说认为,现代国家是租税国家,国家设立的任何一项制度都是建立在公民交纳税金的基础上,收取的税

^① 参见杨荣馨:《民事诉讼原理》,法律出版社2003年版,第542~545页。

金用于公共事务的开支。^①诉讼制度亦是如此,诉讼费中的案件受理费即具有这样的性质。参与诉讼的公民同时亦作为参与特殊公共服务的相对人通过预付案件受理费的方式向法院支付诉讼费,以此享受作为本案当事人要求国家提供裁判的公共产品服务,该案件受理费全都上缴财政,作为预算内资金纳入政府的财政预算,是向财政支付的专项税费。作为政府机构的法院为纳税人处理纠纷的一切活动所需要的经费以及薪水由政府预算支付。

2. 国家规费说^②

国家规费是指国家机关依照法律、法规授权向公民、法人和其他组织提供服务时所收取的必要费用。国家规费说认为,诉讼程序的设置旨在保护当事人的权利,当事人与国家之间形成的是一种公法上的关系。法院在诉讼中实施的审判行为是代表国家对参与诉讼的当事人提供的特别服务,就此费用的支出不由国家财政对全国纳税人的日常纳税负担,而应当作为诉讼当事人于公法上的义务。由于诉讼费具有法定性、收取主体的特定性、制度流程的程序性,因此,诉讼费的属性应被认定为国家规费。一方面,收费表明手续和程序的开始,提示当事人慎重行使诉权;另一方面,司法机构处理诉讼案件必然要消耗人力、财力,收取费用可作为对司法消耗的适当补偿。

3. 制裁说^③

制裁说亦称惩罚说,该说认为,诉讼费负担的基本原则是由败诉方负担,败诉方通常就是违反法律、不履行义务或侵犯相对方的合法权益、给相对方造成一定损失的诉讼当事人,其行为不仅破坏了应有的社会秩序,还直接导致诉讼程序的启动和运行,消耗了司法资源。虽然诉讼费中的案件受理费通常由原告预交,但这笔费用最终由败诉方承担,归根结底是对因其行为造成的损失和不利影响承担相应的责任。从这个意义上说,诉讼费中的案件受理费是对违反法律规定的当事人的一种经济制裁。

(二) 国家规费——我国诉讼费法律性质的定位

我国诉讼费的性质应当定性为一种国家规费,并具有一定补偿性。其中,案件受理费和申请费具有国家规费的性质,而证人、鉴定人等费用具有补偿性。

1. 我国案件受理费和申请费不能认定为制裁措施

制裁说倾向从诉讼费的功能来评判诉讼费的性质,倒置了本末。首先,应

^① 参见葛克昌:《租税国家界限》,刘剑文:《财税法论丛(第九卷)》,法律出版社2007年版,第71~72页。

^② 参见肖建国:《民事诉讼程序价值论》,中国人民大学出版社2000年版,第303页。

^③ 参见廖永安:《民事诉讼理论探索与程序整合》,中国法制出版社2005年版,第210页。

当是诉讼费的性质决定诉讼费的功能，而不能由诉讼费的功能决定诉讼费的性质；其次，制裁功能虽是诉讼费的一项重要功能，但不是诉讼费的必然功能，而仅是一种附随功能，诉讼费不能围绕制裁功能为核心进行设定；复次，参与诉讼的双方当事人并不必然具有违法或违约失信行为，当事人往往因为分歧、意见不一等事由诉诸法院请求判决，对于这类没有恶意的诉讼案件，自然不存在制裁败诉当事人的必要；再次，参与诉讼接受裁判是现代法治社会赋予公民的一项基本权利，依法参与诉讼并请求法院依法裁判是当事人行使诉权的表现，将诉讼费定性为对败诉方的经济制裁，显然与这一理念不符；最后，在现代法治国家，诉讼费制度之于诉讼制度的功能主要表现在理性选择纠纷解决途径和保障当事人诉权，制裁不诚信当事人只是诉讼费的一项附随功能，不能因此将诉讼收费认定为制裁措施。

2. 我国诉讼费的性质采国家规费说具合理性

法院向当事人收取诉讼费，主要基于“受益者分担”原理，即当事人除了作为纳税人承担支撑审判制度的一般责任外，还获得了国家提供的审判服务，因而需进一步支付费用对审判消耗作适当补偿，否则，对于大多数没有利用诉讼机制的纳税人是不公平的。虽然《诉讼费用交纳办法》规定人民法院收取诉讼费用按照其财务隶属关系上缴财政，纳入预算，实行收支两条线管理，^①但调研中发现，上缴至财政的诉讼费仍然部分或全部作为对法院经费的补偿返还给法院。因此，诉讼收费已不具备“全国统一分配”的税收属性。从目前我国对利用诉讼服务的当事人收取部分费用——即诉讼费中的案件受理费和申请费的现状和意义来看，将该部分费用定性为一种国家规费性质的收费，而非税收或经济制裁措施更具合理性。

二、诉讼费国家规费定位的实践意义

将我国诉讼费的性质定位为国家规费属性，对于诉讼费的构成、制定、诉讼费制度主体的权利（权力）义务（职责）分配等方面具有重要指导意义。

（一）决定诉讼收费项目及构成的法定性

将诉讼费定位为国家规费，说明诉讼制度既不能是免费的，也不应当由当事人承担全部司法成本，而应当由参与特殊案件的当事人支付适当费用“购买”。

^① 《诉讼费用交纳办法》第52条规定：“诉讼费用的交纳和收取制度应当公示。人民法院收取诉讼费用按照其财务隶属关系使用国务院财政部门或者省级人民政府财政部门印制的财政票据。案件受理费、申请费全额上缴财政，纳入预算，实行收支两条线管理。”

国家规费是现代社会许多国家在对一部分单位和个人提供特殊服务时所收取的带有工本费性质的一种收费，这种收费的主要目的是为了补偿在服务中所耗费的实物成本，但提供服务的人员通常为国家机关工作人员，因而这部分消耗由财政拨款予以解决。^①当事人支付的费用应当限定在办理诉讼案件所消耗的实物成本内，其他成本的消耗应由国家财政拨款予以解决。由此反映的诉讼费的构成应主要表现为发起诉讼程序或向法院提出申请时收取的案件受理费和申请费，我国诉讼费的构成（即诉讼费的外延）恰恰反映了诉讼费国家规费的这一属性。

（二）决定诉讼费的调整依法定程序而非价格听证程序

诉讼费的费率即诉讼费的收取标准，通常情况下，规费的具体费用由计算基数×规费费率得出，在诉讼制度中，诉讼费的计算基数由不同案件的性质及所涉标的物决定。

诉讼费作为国家规费，其标准的制定过程是针对特殊公共产品的定价过程，但对于这一特殊公共产品的定价程序并不适用《价格法》的规定。首先，诉讼费是国家规费而非《价格法》所调整的商品价格和服务价格；^②其次，诉讼费作为国家规费，其制定程序应是立法行为，而不是《价格法》所规定的政府定价行为，^③其具体费率标准和操作细则应通过立法形式制定相关法律、法规；^④再次，诉讼费作为国家规费，旨在使诉讼制度顺利运行，而非立足于有偿服务，其费率标准不能依诉讼消耗成本制定，而应依有利于诉讼制度良性运行以及实现程序正义的标准制定。

（三）确立人民法院在诉讼费制度各环节的法定职责

《诉讼费用交纳办法》实施以来，进一步确立了诉讼费的国家规费属性和收支两条线的制度，^⑤诉讼费的收费标准由国务院通过立法确定，由价格主管部门

① 参见刘海滨：“‘收支两条线’是管好规费收支的有效办法”，载《财政》1995年第2期，第15页。

② 《价格法》第2条规定：“在中华人民共和国境内发生的价格行为，适用本法。本法所称价格包括商品价格和服务价格。商品价格是指各类有形产品和无形资产的价格。服务价格是指各类有偿服务的收费。”

③ 《价格法》第3条第5款规定：“政府定价，是指依照本法规定，由政府价格主管部门或者其他有关部门，按照定价权限和范围制定的价格。”

④ 《价格法》第47条规定：“国家行政机关的收费，应当依法进行，严格控制收费项目，限定收费范围、标准。收费的具体管理办法由国务院另行制定。利率、汇率、保险费率、证券及期货价格，适用有关法律、行政法规的规定，不适用本法。”

⑤ 《诉讼费用交纳办法》第52条规定：“……案件受理费、申请费全额上缴财政，纳入预算，实行收支两条线管理。”

和财政部门进行监督管理。^①人民法院作为国家审判机关,其关于诉讼费的主要职责包括:诉讼费的收取、退还、救助等在内的诉讼费各项制度的具体行为行使职权,严格依照法律规定维护诉讼费制度的正当运行,对当事人提出的有关人民法院对诉讼费决定和计算的异议进行复核,并对确有错误的决定和计算进行更正,人民法院亦不直接参与对已收取诉讼费的分配和管理。^②明确的职责范围保障了人民法院切实履行其在诉讼费制度各项环节的工作,有利于审判权依法独立、公正行使,实现社会正义。

(四) 保障当事人诉权的国家责任

将诉讼费定位为国家规费对当事人的意义是诉讼费制度不是为了向当事人收取费用,而是为了更好地保障当事人行使诉权,实现当事人的程序利益。经济学认为,购买公共产品消耗的费用是国家规费,依此,作为禁止私力救济的公力诉讼程序应当属于一种纯公共产品。^③根据经济学的理论,纯公共产品具有两种特性:其一是非排他性,即不能在技术上将那些没有能力为消费行为付款的人排除在某种公共产品的受益范围之外;其二是非竞争性,即某人对公共产品的消费不排斥和妨碍他人同时享用,也不会因此减少他人消费的数量和质量。与此相对应,由国家设立的诉讼制度具有这两种性质:一方面,国家设立诉讼制度不以营利为目的,并且应当保证每个国民在面临纠纷时都有利用诉讼资源的机会;另一方面,国家应当保障每个公民平等地享有参与诉讼的机会,即使其缺乏足够的支付能力,国家也应当为其提供优惠政策,使其得以利用这一纠纷解决机制。

第二节 诉讼费的制度功能

适当标准的诉讼费可以起到良好的经济杠杆作用,在控制诉讼案件数量、提示诉讼风险、引导理性诉讼、保障当事人诉权等方面起到不可或缺的作用。

^①《诉讼费用交纳办法》第54条规定:“价格主管部门、财政部门按照收费管理的职责分工,对诉讼费用进行管理和监督……”

^②《诉讼费用交纳办法》第43条规定:“……当事人单独对人民法院关于诉讼费用的决定有异议的,可以向作出决定的人民法院院长申请复核。复核决定应当自收到当事人申请之日起15日内作出。当事人对人民法院决定诉讼费用的计算有异议的,可以向作出决定的人民法院请求复核。计算确有错误的,作出决定的人民法院应当予以更正。”

^③ 参见贺忠厚:《公共财政学》,西安交通大学出版社2007年版,第96~97页。

一、诉讼费调节、制裁、保障、补偿功能的内在机理

诉讼费制度作为诉讼制度的经济杠杆，有三功能说与四功能说两种观点，本节分别从诉讼费制度对诉讼当事人的功能及对法院的功能两个方面分析，采四功能说。

第一，诉讼费制度对当事人诉讼行为首先具有调解功能。通过收取和合理分担诉讼费能够提示当事人选择诉讼机制的成本和风险，从而促使当事人根据纠纷的具体情况作出权衡并选择适当的纠纷解决方式，有利于纠纷的顺利解决。

第二，诉讼费制度对当事人诉讼活动还具有制裁功能和补偿功能。前者指因诉讼费通常采取由败诉方负担的原则，会产生对违法失信的当事人进行司法制裁的效果，后者指诉讼费的收取客观上可以补偿诉讼中产生的部分审判成本，优化司法资源配置。

二、诉讼费制度功能顺序配置与功能的平衡

依我国诉讼费的性质及讼费制度设立的意义，诉讼费的功能以调节功能为主要功能，是诉讼费制度改进所需关注的首要功能；制裁功能为诉讼费制度的辅助功能。同时，诉讼费制度对当事人诉讼行为和法院的审判活动共同发挥着平衡作用。一方面，诉讼费的制度设立应惩罚违法失信者、避免当事人滥诉；另一方面，诉讼费的制度设立也必须调节当事人对纠纷解决方式的选择、考虑当事人的负担能力，同时设立诉讼费的司法救助机制，保障当事人的诉权不因诉讼费的收取而被限制。诉讼费制度应在上述功能中找到平衡点，使诉讼费的费率及相关制度既能保障当事人的权益，又便于法院行使审判权，兼顾发挥调节、制裁、补偿功能的同时，亦需要保障当事人的诉权不被侵犯。在诉讼费制度改进中应结合调节功能予以兼顾；平衡功能旨在平衡当事人利益与司法权的冲突，是对调节功能和制裁功能的进一步协调；补偿功能系诉讼费制度的客观效果而非追求的目标，在诉讼费制度改进中应予适当考量。

（一）调节功能^①

现代法治国家无不以宪法的形式来明确规定公民享有广泛的人身权、财产权、公平权等基本权利。公民的上述基本权利要得到切实的保障，国家必须建立完善诉讼制度和非诉讼制度等权利救济制度，保障公民在各项基本权利遭受

^① 参见[意]莫诺·卡佩莱蒂等：《当事人基本程序保障权与未来的民事诉讼》，徐昕译，法律出版社2000年版，第97页。