

我国诉讼费用制度改革的 理论与实务问题研究



王中伟 冉崇高◎著



WOGUO SUSONG FEIYONG ZHIDU GAIGE DE
LILUN YU SHIWU WENTI YANJIU



法律出版社 | LAW PRESS

我国诉讼费用制度改革的 理论与实务问题研究

王中伟 冉崇高◎著

WOGUO SUSONG FEIYONG ZHIDU GAIGE DE
LILUN YU SHIWU WENTI YANJIU



法律出版社 | LAW PRESS

图书在版编目(CIP)数据

我国诉讼费用制度改革的理论与实务问题研究 / 王中伟, 冉崇高著. —北京: 法律出版社, 2016. 9

ISBN 978 - 7 - 5118 - 9301 - 7

I. ①我… II. ①王…②冉… III. ①诉讼—司法制度—研究—中国 IV. ①D925.04

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2016)第 145201 号

我国诉讼费用制度改革的理论与实务问题研究
王中伟 冉崇高 著

策划编辑 韦钦平
责任编辑 万颖
装帧设计 汪奇峰

© 法律出版社·中国

开本 710 毫米×1000 毫米 1/16

版本 2016 年 9 月第 1 版

出版 法律出版社

总发行 中国法律图书有限公司

印刷 固安华明印业有限公司

印张 17.75 字数 326 千

印次 2016 年 9 月第 1 次印刷

编辑统筹 大众出版分社

经销 新华书店

责任印制 沙磊

法律出版社/北京市丰台区莲花池西里 7 号(100073)

电子邮件/info@lawpress.com.cn

网址/www.lawpress.com.cn

销售热线/010-63939792/9779

咨询电话/010-63939796

中国法律图书有限公司/北京市丰台区莲花池西里 7 号(100073)

全国各地中法图分、子公司电话:

第一法律书店/010-63939781/9782

重庆公司/023-65382816/2908

北京分公司/010-62534456

西安分公司/029-85388843

上海公司/021-62071010/1636

深圳公司/0755-83072995

书号:ISBN 978 - 7 - 5118 - 9301 - 7

定价:48.00 元

(如有缺页或倒装,中国法律图书有限公司负责退换)

序

诗人汪国真曾在一首诗中写道：“我只想采撷一片枫叶，你却给了我整座枫林。”作为一名长期致力于研究民事诉讼法的学者，认真读完本书，深为作者严谨务实的学风、旁征博引的论述和探求真理的执着所折服，感触良多，收获颇丰，于是欣然提笔为序。

长期以来，诉讼费用在司法制度领域似乎属于一个边缘性问题。然而，诉讼费用制度之设立，不单是用于解决诉讼费用的计算与交纳这一操作性问题，从更深层次来看，其与当事人行使诉权、法院行使审判权乃至整个审判机制运行均有着密切的关系。在现代各国的诉讼法律制度中，诉讼费用制度均占据着重要的一席之地。正因如此，近年来诉讼费用制度越来越受到我国法学界、实务界和社会公众的广泛关注。作为长期奋斗在司法实践第一线的审判亲历者，以法官的视角，对诉讼费用制度展开深入论述，也有着不同于学者的理论研究价值和实践指导意义，为我们的学术研究打开了另一扇窗户。

在我国，诉讼费用制度经历了一次漫长而曲折的历史变迁过程。现阶段，我国的诉讼费用制度由国务院于2006年12月颁布实施的《诉讼费用交纳办法》加以规定。该办法大幅降低诉讼费用的交纳标准，从而有力保障了当事人的诉权，使其能够实质性地接近法院，并利用法院解决争端、确定权利义务归属。这被理解为我国在司法制度上所施予的人文体恤与关怀。该办法在重点强调惠民利民的同时，却在无形中削弱了诉讼费用对案件数量的调控功能，使法院收案数量逐年激增，案多人少矛盾日益突出，滥用诉权、恶意诉讼等现象也因实施成本较低、惩戒力度较小而间见层出。诉讼费收入纳入预算管理后，实质上很多地方的拨款数与诉讼费收入是挂钩的。在部分地方，诉讼费用的急剧缩减，导致预收的诉讼费用甚至难以保障审判工作最基本的、直接的和日常性的支出。因此，该办法自施行以来有褒有贬，非议不断。

从法理上讲，诉讼费用是国家所承担的诉讼公共成本与当事人所承担的诉讼私人成本的集合。司法是有偿的，当事人应当为法院解决其纠纷所需要的物质成本与实际耗费进行分担。同时，诉讼费用兼具诉权保障功能和违法惩戒功能，应在依法保障当事人行使诉权和严厉惩戒当事人恶意滥诉行为之间取得一个基本的平衡点。在域外，德、日等国在各自司法政策的指引下，分别设置了颇具该国特色的更接近本质、更具平衡性的诉讼费用制度，为我国现阶段的诉讼费用制度改革又提供了“他山之石”。

诉讼费用制度完善是进一步深化司法体制改革的重要一环,不仅关涉当事人诉讼权利的充分行使,也与人民法院司法能力的有效保障紧密相关。因此,应当着力推进诉讼费用制度的改革与创新,以促使诉讼费用制度的功能在真正意义上得到充分发挥。

本书以最高人民法院“关于改进案件诉讼费制度的调研”的重大司法调研课题为载体,由重庆第五中级人民法院组织审判业务专家和部分学者,历经2年实证调研而形成。全书共分为五编,分别从基础理论、实践考察、域外比较、改革路径及相关制度等方面,对诉讼费用制度进行了系统而充分的论述。本书提出:我国诉讼费用的具体构成有别于大多数西方经济发达国家,性质上既不是税收说,也不是国家规费说,而是司法收费,就当事人而言具有司法成本补偿性,就国家而言具有财政补充性。诉讼费用拥有诉权保障、案件调节、程序引导、抑制滥诉四大功能。但在我国,存在边远地区交费不便、退费难普遍、诉讼费减免缓规定在部分地区执行不到位,表明现行诉讼费用制度的诉权保障功能受阻;法院案多人少矛盾突出,显示现行诉讼费用制度的案件调节功能失衡;上诉率和发改率严重背离,隐示现行诉讼费用制度的程序引导功能失向;滥用诉权现象增多,提示现行诉讼费用制度的抑制滥诉功能被削弱。单纯地降低诉讼费用,不但影响了部分法院经费保障和司法能力;同时,大量民事纠纷案件涌入法院,对多元化纠纷解决机制的构建形成冲击。

本书数据翔实,实例丰富,理论分析入理,研究方法多样,最后提出的我国诉讼费用制度的改革思路并未拘泥于简单地降低收费标准、变更负担方式,而是在遵循司法规律的前提下,让改革举措更契合诉讼费用制度的性质定位与预定功能,同时亦确保了诉讼费用制度与其他相关制度的配套与衔接,着眼于对人民群众诉权的全面保障,并从律师、鉴定机构收费等多方面改革,以切实减轻当事人的各项诉讼成本负担,并将促进多元化纠纷解决机制的构建和诉讼费用制度功能发挥作为改革目标。难能可贵的是,本书还附上了《诉讼费用交纳办法》的修改建议稿,彰显了课题组在实践考察和理论研究上泼墨纵横的实效性。

当然,法官视角下的诉讼费用制度,也会有法官视角的局限。书中某些观点也有值得推敲之处。但瑕不掩瑜,本书的出版,无疑会对实现司法公正、化解法院人案矛盾、重塑司法公信等方面具有潜移默化之功用。在本书付梓之际,本人感到十分欣慰,衷心希望这批审判业务专家,能充分利用司法改革的亲历者和实践者的优势,在诉讼费用改革的研究上作出更大的成绩。

西南政法大学教授、博士生导师 马登科

二〇一六年一月于歌乐山麓

目 录

序	/ 1
导 论	/ 1
一、选题由来及重要意义	/ 1
二、研究内容及全书框架	/ 3
三、研究方法及学术创新	/ 8

第一编 基础理论篇

第一章 诉讼费用制度的历史沿革	/ 13
第一节 国外诉讼费用制度的起源	/ 13
第二节 新中国成立前的诉讼费用制度概述	/ 14
一、奴隶社会的诉讼费用制度	/ 14
二、封建社会的诉讼费用制度	/ 14
三、民国时期的诉讼费用制度	/ 15
四、边区和解放区的诉讼费用制度	/ 16
第三节 新中国成立后诉讼费用制度的历史变迁	/ 16
一、诉讼费用的免收期	/ 16
二、诉讼费用制度的初步建立期	/ 17
三、诉讼费用制度的逐步完善期	/ 19
第二章 诉讼费用制度的基本理论	/ 22
第一节 诉讼费用的含义及构成	/ 22
一、大陆法系国家对诉讼费用的相关规定	/ 22
二、英美法系国家对诉讼费用的相关规定	/ 23
三、我国对诉讼费用概念和范围的相关规定	/ 24
第二节 我国诉讼费用的性质及特点	/ 25
一、财政补充性	/ 26
二、成本补偿性	/ 28

三、交纳强制性	/ 29
第三节 我国诉讼费用制度的功能和作用	/ 30
一、诉权保障功能	/ 30
二、案件调节功能	/ 31
三、程序引导功能	/ 32
四、违法惩戒功能	/ 33
第二编 实践考察篇	
第三章 我国现行诉讼费用制度概述	/ 37
第一节 现行诉讼费用制度的主要特点	/ 37
一、诉讼费交纳标准更加明确具体	/ 37
二、分案件类型交纳诉讼费较为合理	/ 38
三、诉讼程序引导更加明显	/ 38
四、诉讼费管理和监督机制日趋规范	/ 39
第二节 现行诉讼费用制度的历史意义	/ 39
一、制定规范主体发生重要变化	/ 40
二、当事人的诉讼费用负担大幅度减轻	/ 40
三、司法救助更加有力	/ 41
四、对法院经费的保障力度加大	/ 42
第四章 我国现行诉讼费用制度的运行现状	/ 43
第一节 对现行诉讼费用制度运行效果的总体评价	/ 43
一、就当事人而言一定程度降低了诉讼成本	/ 43
二、就人民法院而言有利于调节案件增长及程序引导	/ 44
第二节 对当事人诉讼活动造成的消极影响	/ 44
一、边远地区存在交费不便	/ 45
二、当事人普遍反映存在退费难	/ 45
三、诉讼费用减、免、缓规定在部分地区执行不到位	/ 46
第三节 对人民法院审判工作带来的不利影响	/ 46
一、案多人少矛盾更加突出	/ 46
二、基层法院办案经费保障不足	/ 47
三、滥用诉权现象增多	/ 48
四、对多元化纠纷解决机制的构建形成冲击	/ 49
第五章 我国现行诉讼费用制度的缺陷审视	/ 50
第一节 立法思路存在某种偏差	/ 50

第二节 制度本身存在一定缺陷	/ 50
一、案件收费标准的认定不尽科学	/ 51
二、诉讼费负担规则较模糊	/ 52
三、某些具体规定不尽合理	/ 53
四、制度规定存在一定盲区	/ 58
五、司法救助的监督程序欠缺	/ 62
 第三编 域外比较篇	
第六章 域外诉讼费用制度的立法原则及理论辨析	/ 65
第一节 裁判有偿原则的论争及司法政策价值导向	/ 65
一、裁判有偿原则与民事诉讼目的论	/ 65
二、裁判有偿原则与国家财政的关系	/ 66
三、裁判有偿原则的功能与司法政策的价值定位	/ 67
第二节 败诉人负担原则的论争及司法政策的价值导向	/ 69
一、败诉人负担原则的历史沿革及其相关的规定	/ 69
二、败诉人负担原则的根据与民事诉讼的目的论	/ 70
第三节 当事人各自负担原则的论争及司法政策的价值方向	/ 72
一、当事人各自负担原则的论争	/ 72
二、律师费用负担的立法及司法政策的价值方向	/ 73
第七章 德国诉讼费用制度的比较研究及其评价	/ 75
第一节 德国诉讼费用制度的比较研究	/ 75
一、德国诉讼费用制度的概述	/ 75
二、德国法庭费用与律师费用的规定及其具体适用	/ 75
三、德国费用转移负担	/ 81
四、德国计时收费制和风险代理制	/ 84
第二节 德国诉讼费用体制的评价	/ 85
一、德国诉讼费用体制的特点	/ 85
二、德国诉讼费用体制的借鉴意义	/ 86
三、德国诉讼费用体制的优缺点以及未来远景	/ 88
第八章 日本诉讼费用制度比较研究及其评价	/ 91
第一节 日本诉讼费用制度的概念及其制度	/ 91
一、日本诉讼费用的概念	/ 91
二、日本诉讼费用的分类及制度	/ 91
第二节 日本诉讼费用制度的基本理论及其评价	/ 96

一、关于在当事人与国家之间的费用分配负担	/ 96
二、关于在当事人与当事人之间的分配费用负担	/ 98
三、日本诉讼费用制度及其理论的评价	/ 99

第四编 改革路径篇

第九章 我国诉讼费用制度的改革思路和原则	/ 103
第一节 我国诉讼费用制度改革的必要性	/ 103
一、实现司法公正的必然要求	/ 103
二、化解法院案多人少矛盾的有效举措	/ 104
三、重塑司法公信的重要保障	/ 105
第二节 我国诉讼费用制度的改革思路	/ 106
第三节 我国诉讼费用制度的改革原则	/ 106
一、诉权保障原则	/ 106
二、利民便民原则	/ 107
三、合理负担原则	/ 108
四、功能发挥原则	/ 109
第十章 合理调整我国诉讼费用的收取标准和范围	/ 110
第一节 重塑我国诉讼费用收取的认定标准	/ 110
第二节 合理调整部分案件的诉讼收费标准	/ 111
一、适当提高行政案件、保全案件的交纳标准	/ 111
二、增调劳动争议、管辖权异议等案件交纳标准	/ 112
三、提高上诉、申请再审的诉讼费交纳标准	/ 112
四、适当降低申请支付令等非诉程序案件交纳标准	/ 113
第三节 明确新类型案件及收费标准模糊案件的收费标准	/ 113
一、明确新类型案件收费标准	/ 113
二、细化部分较模糊的收费标准	/ 114
第四节 适当扩大诉讼费用收取范围	/ 116
第十一章 改革完善我国诉讼费用负担制度	/ 119
第一节 败诉人负担原则的思考	/ 119
第二节 胜诉人诉讼费用的负担	/ 120
一、无益的起诉和攻击防御所产生的诉讼费用	/ 121
二、迟延诉讼所产生的诉讼费用	/ 121
第三节 部分败诉与共同诉讼的诉讼费用负担	/ 122
一、部分败诉的诉讼费用负担	/ 122

二、共同诉讼的诉讼费用负担	/ 123
第十二章 构建完善我国诉讼费用的其他相关制度	/ 125
第一节 完善我国诉讼费用预交制度	/ 125
第二节 完善我国诉讼费用财务制度	/ 126
第三节 完善我国诉讼费用的司法救助制度	/ 128
第四节 建立我国诉讼费用的执行追缴制度	/ 130
第五节 建立我国诉讼费用的争议裁决制度	/ 131
第十三章 加快我国诉讼费用制度的配套改革	/ 133
第一节 加快我国诉讼费用制度立法进程	/ 133
第二节 建立法院独立的经费预算制度	/ 134
第三节 建立恶意滥诉惩戒制度	/ 135
第四节 同步改革律师及社会中介机构收费制度	/ 137
 第五编 相关制度篇	
第十四章 我国律师收费制度改革研究	/ 141
第一节 我国律师收费现状	/ 141
一、我国律师收费制度的演化	/ 141
二、目前律师收费存在的主要问题	/ 143
第二节 律师收费制度的域外考察	/ 144
一、英国、美国律师服务收费制度	/ 144
二、德国、日本律师服务收费制度	/ 145
三、域外律师收费制度的借鉴意义	/ 149
第三节 加快改革律师收费制度	/ 150
一、律师收费制度改革的总体思路 and 方向	/ 150
二、关于不同类别案件律师服务收费标准的调整	/ 151
第十五章 我国司法鉴定收费制度改革初探	/ 153
第一节 司法鉴定收费制度概述	/ 153
第二节 司法鉴定收费制度的问题检视	/ 154
一、收费标准和依据缺乏科学性	/ 155
二、直接支付方式不合理	/ 156
三、监管和法律援助机制缺位	/ 157
第三节 司法鉴定收费制度的重构	/ 158
一、确立司法鉴定费用的公益性属性	/ 158
二、司法鉴定收费制度改革的路径规划	/ 159

附录一:关于对国务院《诉讼费用交纳办法》的修改建议稿	/ 162
附录二:最高人民法院司法调研重大课题《改进诉讼费制度的调研》调查问卷	/ 175
附录三:诉讼费用交纳办法	/ 180
附录四:最高人民法院关于执行《诉讼费用交纳办法》的相关规定	/ 189
附录五:原最高人民法院关于案件诉讼费的相关规定	/ 192
附录六:人民法院诉讼费管理办法的相关规定	/ 202
附录七:法律援助和司法救助相关规定	/ 220
附录八:仲裁委员会仲裁收费办法	/ 231
附录九:律师服务收费相关规定	/ 233
附录十:国家发展改革委、司法部关于印发《司法鉴定收费管理办法》的通知	/ 260
后 记	/ 273

导 论

一、选题由来及重要意义

诉讼费用制度与当事人的诉讼权利保护直接相关,因而是各国诉讼法律制度中不可或缺的重要部分。谷口安平^①曾经说过:“虽然像手续费那样的问题相对而言比较简单,但是这些问题大多关系到司法制度的根本。”“打官司难”一度成为影响我国司法公正的热门话题,其中“诉讼收费高”是一个重要原因。为此,国务院于2006年年底出台《诉讼费用交纳办法》,整体下调了诉讼费用收费标准,得到社会各界的充分肯定。但近十年来法院受案数量猛增,人民群众交费不便与胜诉后退费难等问题,既影响审判程序的有效运行,又一定程度损害司法公信。特别是在党的十八届四中全会关于全面推进司法体制改革,以及2012年后新修改的民事、行政诉讼法律制度急需与诉讼费用制度相衔接的背景下,深入研究我国诉讼费用制度改革问题尤为迫切且十分必要。

2012年3月,最高人民法院沈德咏副院长在列席全国人大重庆代表团讨论时指出,“诉讼收费制度是上一轮司法改革中的重点,主要目的就是要解决人民群众诉讼难的问题。今后可能要启动新一轮的司法改革,现在也在考虑对诉讼收费制度进行再改革,很有可能要再提出该问题”。最高人民法院由此将“关于改进案件诉讼费制度的调研”(编号:2013SFDYZDKT01)列为重大司法调研课题于2013年7月向全国发布,这对于我国的诉讼审判制度改革及司法实践无疑都具有非同寻常的意义。重庆市第五中级人民法院王中伟院长作为课题主持人积极参与并申报成功,精心组织包括高校学者、审判业务专家在内10余人的课题组,经历时两年多的广泛深入调研,最终形成本专著,试图在充分论证这一制度功能定位的前提下,剖析目前实践运行中存在的突出问题和原因,进而为我国诉讼费用制度的改革和完善提供思路。

诉讼费制度既涉及当事人诉讼费用交纳中的费用范围、标准、负担的合理化问题以及国家司法政策的调整,也涉及人民法院经费保障机制的构建。该制度的任何一项内容的改革,不仅使各个环节产生连锁性反应,而且将对法院审判工作运行、当事人诉讼活动产生深远的影响。国务院颁布的《诉讼费用交纳办法》,对最

^① 日本著名的民事诉讼法学专家,其代表作为《程序的正义与诉讼》。

高人民法院颁布的《人民法院诉讼收费办法》作了前所未有的变革,大幅降低了诉讼费用交纳标准,扩大了按件交纳受理费案件的范围,规定了不交纳受理费的案件类型,加强了诉讼费用的司法救助工作,有效减轻了当事人向法院交纳的诉讼费用负担,在社会各界产生了强烈的反响。但诉讼费是一把“双刃剑”,一方面,诉讼费的降低导致人民法院诉讼收费大幅降低,不可避免会对法院现行的经费保障方式造成重大影响,进而影响到法院各项审判工作的正常运行,影响人民法院司法改革的整体推进;另一方面,诉讼费用与当事人的利益紧密相关,诉讼费用的收取是否合理直接反映了一个国家的公民在多大程度上得到法律的充分保障。因此,制定科学而合理的诉讼费用制度在保障当事人人权甚至是国家的政治层面都具有重要意义,对这一问题的研究也就具有重大的理论价值和实践意义。

诉讼费制度本身除了要保障当事人能够行使其诉讼权利,不至于其因打不起官司而权益受损外,还必须对人民法院的司法能力有充分保障。然而,在2007年诉讼费制度改革之后,各级法院特别是经济欠发达地区的部分中、基层法院不仅迅速出现了民事、行政案件大幅增长的局面,而且即刻面临了比以往更大的经费保障的压力;法院及审判人员为了摆脱由此所产生的案件与经费“一增一降”困境,都在进行各自的“博弈”,使法院的审判权运行、队伍建设甚至当事人的诉讼权利都受到了不同程度的影响。目前当事人“打不起官司”的情况已经不太常见,反倒是出现了另一种倾向:即由于法院诉讼费的降低而导致的当事人滥用诉权,把诉讼当成一种竞争工具,浪费司法资源。党的十八大提出了深化司法体制改革的总体要求,即“进一步深化司法体制改革,坚持和完善中国特色社会主义司法制度,确保审判机关、检察机关依法独立公正行使审判权、检察权。”这被视为是中国共产党建设法治国家的庄严宣示和党的十八届四中全会决定启动新一轮司法体制改革的发轫。司法改革作为中国特色社会主义政治制度自我完善、自我发展、不断进步的组成部分,在全面深化改革的宏大布局中占据重要地位。诉讼费用制度改革与司法改革息息相关,毫不夸张地说,诉讼费用制度的良好运行也是当前司法改革能够顺利推进的基本前提。

具体而言,诉讼费用制度与司法制度改革之间涉及如下问题:一是法院财政上受到省一级管理的司法改革举措对现行诉讼费交纳体制的重要影响;二是跨行政区域设立法院以及设立知识产权等专业法院对诉讼费交纳体制的影响;三是诉讼费收费标准高低对构建诉讼与非诉讼相衔接的多元化纠纷解决机制构建产生的重要影响;四是新民事诉讼法和行政诉讼法修改中新设立的公益诉讼等诉讼制度急需与诉讼费用制度相衔接等,因而对诉讼费用制度改革的调研必须提上议事日程。

综上,如何正确理解诉讼费用制度的预设功能以及如何保证诉讼费用制度功能的发挥意义重大。该课题研究既涉及审判制度改革的宏观层面,又与法院自身

工作、当事人的利益紧密相连。因此,认真开展对本课题的实证研究,并提出有针对性的对策建议,人民法院责无旁贷。

二、研究内容及全书框架

为突出调研的全面性和准确性,本课题组力求在我国东部、中部、西部各选取一至二个省市的三级法院作为研究样本,利用统计数据,对典型个案进行实证分析,重点研究以下几个方面的问题:(1)诉讼费规则的制定主体问题;(2)诉讼费收费标准的认定以及诉讼费分担的公平正义问题;(3)诉讼费降低后法院的经费保障问题;(4)诉讼费制度运行过程中的具体问题(如对人民法院和当事人产生的消极影响);(5)对比研究诉讼费的周边制度如律师和司法鉴定等社会中介机构收费问题;(6)如何借鉴国外诉讼费制度改革的成功经验等问题。通过对以上问题的研究,力图从理论上理清诉讼费制度改革与当事人诉权保障的关系;诉讼费制度改革与司法权有效运行的关系;诉讼费制度改革与构建非诉讼多元化纠纷解决机制的关系,并找准目前诉讼费制度运行中存在的种种问题,剖析问题原因,明晰我国诉讼费制度改革的基本思路,提出符合我国国情、科学合理的改革建议,供有关立法机关决策参考。

本调研课题研究的重点分为五个部分,第一部分是诉讼费制度的理论基础,第二部分是现行诉讼费制度存在问题的实践考察,第三部分是诉讼费制度的域外比较研究,第四部分是诉讼费制度改革的对策建议,第五部分是诉讼费周边制度的改革研究。

(一)我国诉讼费用制度的理论基础

包括诉讼费制度的历史沿革和诉讼费制度的基本理论两部分内容。首先,阐明了诉讼费制度的历史沿革,主要从西方诉讼费制度的历史起源以及新中国成立前后两个不同历史阶段对我国的诉讼费制度进行了分析和阐述,重点论述了我国目前现行诉讼费制度的三次历史变迁。其次,重点研究诉讼费用制度的概念、性质及功能作用。诉讼费用的含义一般分为两类:一类是广义的诉讼费,是指当事人因进行诉讼所支出的一切费用,包括审判费用和当事人费用。另一类是狭义的诉讼费,仅指当事人因进行诉讼而向法院交纳和支付的费用,我国立法及司法实践中采取的是狭义概念。通过域外研究发现,无论是大陆法系国家的法国、德国、日本,还是英美法系国家的美国、英国,对诉讼费的范围都有或多或少的差异,这也和一国的国情、经济发展水平以及其他相关制度的衔接相适应。我国诉讼费用制度的性质不同于税收、国家规费或行政性收费,而是属于司法收费,具有财政补充性、成本补偿性和交纳强制性三个特点。财政补充性是指从国家收费原因角度,基于我国目前不高的财政收入状况而言,当事人打官司应交纳一定的诉讼费用。该费用属

于国家财政性资金,主要用于弥补或补充国家财政对法院审判经费投入的不足,以确保法院充足的经费保障。成本补偿性是指从确定案件具体交费标准角度,当事人交费标准仅是其所耗费司法成本的适当补偿,而非全部司法成本。交纳强制性是指当事人不交纳诉讼费的后果角度而言,诉讼费用具有可执行性,当事人一旦被法院确定应负担对方当事人的诉讼费用,则必须自觉交纳,否则法院将动用国家强制力予以强制执行。同时,我国诉讼费用制度的科学设定和有效运行可以发挥诉权保障、案件调节、程序引导和违法惩戒四个预设功能和作用。诉权保障,是指诉讼费制度的设定要有利于当事人诉权的有效行使。案件调节主要通过诉讼费标准的合理设定,使当事人选择最适合的纠纷解决方式,从而调节法院受理案件数量。程序引导则是通过调解、撤诉类案件减半收取诉讼费等制度设定,引导当事人选择最有利的审判程序解决纠纷,从而发挥程序的最大效益和效率,节约有限的司法资源。违法惩戒功能,是指通过由败诉方承担诉讼费的制度设定,让恶意滥诉者承担一定违法成本,从而确保当事人以正确的方式行使诉权。该四种功能相互影响相互作用,案件调节、程序引导和违法惩戒功能最终均为诉权保障功能服务,从而实现诉讼费用制度的核心价值功能。

(二)对现行诉讼费制度的实践考察

包括现行诉讼费制度的历史评价、运行情况及缺陷审视三部分内容。首先,深入分析现行诉讼费制度有如下特点:收费标准明确规范,法院不得超范围收费;分不同案件类型交费,收费标准较为合理;调解和撤诉减半收费,诉讼程序引导更趋明显;诉讼费纳入财政预算,管理和监督机制日趋规范。因而《诉讼费用交纳办法》在诉讼费改革道路上具有里程碑意义,具体体现在:一是名称由过去“收费办法”改为“交纳办法”,制定规范主体发生重要变化;二是案件诉讼费交纳标准总体大幅降低,当事人的诉讼费用负担大幅减轻;三是司法救助标准明确,制度更加完善;四是严格实行收支两条线管理,法院经费保障力度加大。

其次,侧重研究现行诉讼费制度的运行情况。课题组对当前诉讼费制度的总体运行情况进行了实证分析:从问卷调查统计来看,人民群众对现行诉讼费制度总体满意。但我国现行诉讼费用制度对当事人诉讼活动造成的消极影响,如边远地区存在交费不便,当事人普遍反映存在退费难,诉讼费用减免缓规定在部分地区执行不到位等。同时对人民法院审判工作带来的不利影响,如案多人少矛盾更加突出,基层法院办案经费保障不足,滥用诉权现象不断增多等,严重影响了审判程序的有效运行,也在一定程度上损害了司法公信。

产生上述问题的原因在于以下两个方面:第一是过分强调让老百姓“打得起官司”,片面降低诉讼费标准,忽视诉讼费制度功能的发挥,立法思路存在某种偏差。第二是制度本身存在一定缺陷,包括两个层面:

第一个层面是制度规定层面的问题,主要包括:一是部分案件诉讼费交纳标准较低导致滥诉现象突出。如管辖异议不成立才交费,当事人滥用管辖异议拖延诉讼情况突出;劳动争议案件每件交纳10元,导致劳动争议案件在部分地区尤其是经济发展处于上升期的中西部地区数量激增。二是部分诉讼费交纳标准规定不明确,实践中不便操作。如执行申请费的计算方式过于梗概;离婚案件涉及财产分割的诉讼费交纳标准不明;对财产案件提起上诉的案件受理费计算方式存在争议;法人及其他组织获得司法救助的条件和程序不够明确。三是部分案件收费标准不合理,如鉴定、公告等费用由当事人直接支付给有关机构的规定不合理。当事人向有关机构交纳该费用后,有关机构对于鉴定、勘验、评估等久拖不决,导致相关案件长期处于未结状态,而法院对此无能为力;支付令的受理费交纳标准不恰当。申请支付令的风险较高,成本却不低,违背了制度设计的初衷;减半交纳案件受理费的规定存在不明确和不足之处,完全以结案方式确定案件受理费标准的做法不甚科学;申请保全措施的交纳标准较低,当保全标的位于距离受案法院较远的地区,为了保全所付出的司法成本就可能大大超过保全费本身。四是现行部分制度存在盲区。包括:对于减交和缓交的诉讼费以及法院向胜诉原告退还诉讼费之后,法院如何追缴,现行制度未作规定;执行异议之诉的收费标准亟待明确;民诉法修订后第三人撤销之诉、实现担保物权及公益诉讼案件的诉讼费交纳标准亟待明确。

第二个层面是诉讼费制度在执行层面的问题。一是诉讼费收支两条线的规定未得到彻底贯彻执行,“收支挂钩”的问题还在一定程度上存在。二是曲解财产案件与非财产案件的模糊界限,变相提高诉讼费交纳标准。三是向胜诉当事人退还预交诉讼费的规定未得到彻底落实。四是涉及诉讼费用减免缓的相关规定在部分地区的执行不到位。五是简易程序转为普通程序较为随意。六是证人、鉴定人、翻译人员、理算人员在人民法院指定的日期出庭发生的交通费、住宿费和误工补贴的规定基本未得到落实。七是财政与银行的衔接不畅,导致当事人交纳诉讼费存在诸多障碍。八是诉讼费专用账户制度尚未建立,导致法院存在退费难题。九是当事人退费存在诸多不便,导致应当退还而未退还的诉讼费大量沉淀。十是同级财政之间和上下级财政之间缺乏衔接,导致诉讼费流转不畅。

(三) 诉讼费制度的域外比较研究

首先,对域外诉讼费用制度的立法三原则,即裁判有偿原则、败诉人负担原则、当事人各自负担原则的论争进行理论辨析,揭示其与司法政策价值导向的内在逻辑。其次,对德国法庭费用与律师费用的规定及其具体适用,德国费用转移负担,德国计时收费制和风险代理制等诉讼费制度进行研究,分析德国诉讼费用体制的优缺点以及未来远景,揭示德国诉讼费用体制的借鉴意义。最后,对日本现行诉讼费用制度及其基本理论进行深入研究,分析日本诉讼费用制度对我国诉讼费制度

改革的启示和借鉴。

(四)对现行诉讼费制度改革的对策建议

首先,必须明确我国诉讼费用制度的改革思路和原则,深刻认识我国诉讼费用制度的改革必要性在于:实现司法公正的必然要求;化解法院人案矛盾的有效举措;重塑司法公信的重要保障。我国诉讼费用制度的改革思路除了要对诉讼费标准进行适当调整,还必须在制度层面进行创新和突破,以全面发挥诉讼费制度的各项功能,并以促进多元化纠纷解决机制构建为目标。改革原则要在合理借鉴国外诉讼费用立法三原则的同时,必须坚持:保障诉权、便民利民、公平负担和功能发挥四原则。

其次,我国诉讼费用制度改革路径主要在于两个层面:第一个层面是我国诉讼费制度的重构。对国务院《诉讼费用交纳办法》的重构应主要从以下几个方面进行:

一是合理调整我国诉讼费用的收取标准和范围。其一,细化财产与非财产案件标准,重塑我国诉讼费用收取的认定标准。其二,合理调整部分案件的诉讼收费标准,主要包括以下内容:(1)适当提高保全申请费标准。适当提高保全申请费的收费标准,且按次收费。(2)调高行政案件的诉讼费交纳标准,每件按100元或者200元收取比较恰当。(3)规范管辖权异议案件收费标准;可以考虑将标准定为300~500元,当事人逾期不缴费,按自动撤回管辖权异议申请处理。(4)合理调整劳动争议案件收费标准。劳动者起诉或上诉的案件,不收取诉讼费用;用人单位提起的劳动争议案件或上诉案件,则提高诉讼费用收取标准。其三,明确新类型案件及收费标准模糊案件的收费标准。(1)明确财产与非财产案件区别标准。(2)合理调整诉讼费减半收取案件的范围和程序。(3)明确当事人可对诉讼费的判决单独提起上诉。(4)调整支付令的申请费交纳标准,为100元每件。(5)明确法人或其他组织申请司法救助的条件。(6)细化执行申请费交纳标准。(7)明确离婚案件涉及财产分割的诉讼费交纳标准,离婚案件的诉讼费用计算基数应当以请求分割的财产总数为准。(8)明确对财产案件提起上诉的案件受理费计算方式,不服的部分应当明确为当事人认可的金额与一审裁判金额之间的差额。(9)明确新类型案件收费标准。(10)规定逾期支付鉴定、公告等费用以及逾期提交报告的法律后果。当事人逾期未支付鉴定、勘验、翻译、评估、拍卖等费用,又未与相关机构协商一致的,视为其撤回鉴定、勘验、翻译、评估、拍卖等申请;当事人逾期未交纳公告费的,在案件审理过程中的,可按照撤诉处理。(11)明确当事人未交纳证人、鉴定人、翻译人员、理算人员在人民法院指定的日期出庭发生的交通费、住宿费和误工补贴的法律后果。其四,适当扩大诉讼费用的交纳范围。把包括合理的律师费及公告费、邮寄费等送达实际支出费用等在内的私人成本纳入诉讼费制度调整,可有