

Judicial Reform Review

司法改革研究系列

清华司法改革国际论坛

司法改革论评

[第四辑]

主编/张卫平



中国法制出版社

Judicial Reform Review

司法改革研究系列

清华司法改革国际论坛

司法改革论评

[第四辑]

主 编/张卫平

执行编辑/郭 翔 程春华

中国法制出版社

责任编辑：陈学军

图书在版编目 (CIP) 数据

司法改革论评 (第四辑) / 张卫平主编. — 北京:
中国法制出版社, 2002.10

ISBN 7-80083-862-5

I. 司… II. 张… III. 司法-改革-论评-中国
IV. D923.04

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2002) 第 072891 号

司法改革研究系列

司法改革论评 (第四辑)

SIFA GAIGE LUNPING

主编/ 张卫平

经销/ 新华书店

印刷/ 河北省三河市汇鑫印务有限公司

开本/ 850 × 1168 毫米 32

印张/ 14.75 字数/ 365 千

版次/ 2002 年 10 月第 1 版

2002 年 10 月第 1 次印刷

中国法制出版社出版

书号 ISBN 7-80083-862-5/D·827

(北京西单横二条 2 号 邮政编码 100031)

定价: 27.00 元

(如发现印装问题请与本社发行部联系

电话: 66062752)

(发现内容误差请与本社编辑部联系

电话: 66032924)

卷首语

又是金秋将至，又到了收获的季节。

三年前，也是金秋，“司法公正与司法改革”课题正式立项，成为清华大学十大基础课题。弹指间三年飞逝即过，该课题也到了计划了结之时。作为课题研究的派生物——《司法改革论评》也将结束其使命。《司法改革论评》的存在是那样的短暂，就像夜空中稍现即逝的一颗流星。《司法改革论评》前后一共出了四辑。《论评》作为课题组研究人员研讨的论坛，展示了课题组研究成员的短期研究成果。同时《论评》也受到了广大关注司法改革的专家、学者和实务工作者的关爱，成为展现他们研究成果、思想智慧的窗口，使《论评》更加绚丽多彩。因此，我们可以自慰地说，尽管《论评》面世极短，但已为我国司法改革的研究添上了重彩的一笔。

既定的课题虽已结束，但司法改革的研究并没有终止。司法改革还有很长的路要走，司法改革研究还将继续。在《司法改革论评》最后一辑出版之际，谨向关心、呵护、支持《司法改革论评》的人们表示最诚挚的谢意。此外，还要感谢《司法改革论评》的责任编辑陈学军先生，他为编辑该书付出了辛勤劳作。本丛书的出版得到了广东大同律师事务所的支持和帮助，在此一并表示感谢。

课题负责人 章程

2002年9月清华园

目 录

民事诉讼收费制度改革

诉讼收费制度改革研究报告

- “诉讼收费制度改革研究” 课题组 (1)
- 我国现行诉讼费用制度修改之考证 王学棉 (14)
- 论我国诉讼费用管理制度的变迁与改革 韩 波 (60)
- 英国民事诉讼费用制度 徐 昕 (90)
- 日本民事诉讼费用的制度与理论 林剑锋 (118)
- 费用和诉讼费
- 《美国法典》第 28 卷第 123 章 郭翔 译 (156)

司法改革基本问题研究

- 私法与司法公正 马俊驹、舒 广 (173)
- 罪刑法定原则的现代展开和刑事
- 司法公正 黎 宏 (217)
- WTO 争端解决机制与我国司法改革
- 的深化 谭世贵、曲 涛 (294)
- 对‘权利进入与权力进入’一文之驳议
- 与徐显明、齐延平二先生商榷 张泽涛 (310)
- 试论建立我国民事诉讼答辩失权制度 程春华 (342)
- 司法改革的路径选择 王 琳 (353)

司法改革比较研究

日本民事司法改革中证据收集程序的扩充

——争点中心审理主义的重要保障 林剑锋 (372)

管理型司法：联邦民事司法制度之反思

——澳大利亚法律改革委员会

第 89 号报告 郭翔、王奕译 (386)

司法改革实况调查

人民法院内设机构和人员分类管理的

调查与思考 武东渝 华蒂 (438)

诉讼收费制度改革研究报告

“诉讼收费制度改革研究”课题组*

诉讼费用是指人民法院依据国家法律，按规定的项目和标准，向提起诉讼的当事人收取的案件受理费、申请费和其他费用。诉讼费用是当事人诉讼成本的重要组成部分，同时，也是法院业务经费的主要来源，法院运作的重要财政基础。如果诉讼费用过高，就会对广大人民接近司法形成障碍，进而，不利于诉讼主体权利的保护，不利于维持市场秩序和其他生活秩序平稳、有序的运转；反之，则会造成国家财政负担过重，同时，增加国民滥用诉讼权利的可能性。根据我们的社会调查和比较研究以及实务界的反映，我国当前存在诉讼收费过高的问题，降低诉讼费用是我国诉讼收费制度改革的必然选择。在我国既成的诉讼费收入与财政拨款并重的法院经费来源结构下，降低诉讼费用意味着增加国家对法院

* 课题负责人：张卫平（章程）教授，课题组成员：方向、韩波、王学棉、林剑锋、郭翔。

根据国务院领导同志和中央政法委员会的指示，中国法学会近期组织开展诉讼收费问题专题研究。经中国法学会研究决定，委托中国法学会诉讼法学研究会副会长、清华大学法学院张卫平（章程）教授主持《诉讼收费制度改革研究》课题的研究工作。

“诉讼收费制度改革研究”课题组经过数月的调研、讨论、论证，形成了《诉讼收费制度改革研究报告》。

除本课题组的成员以外，清华大学法学院的冯仁强博士、胡夏冰博士、徐昕博士也参与了部分问题的讨论。在此表示感谢！

的财政投入，而国家财力又是有限的。在这种两难选择中，只能在审慎分析、研究的基础上选择一条有利于长期制度建设的改革之路。为此，我们对如何确定合理的诉讼费用征收标准、征收办法、以及如何完善诉讼费用管理制度进行了细致的分析和论证。

一、诉讼费用征收制度中存在的问题与改革思路

（一）诉讼费用征收规范的问题与改革思路

目前我国诉讼费用征收规范有：（1）最高人民法院 1989 年制定的《人民法院诉讼收费办法》（以下简称《收费办法》）；（2）最高人民法院于 1992 年制定的《关于适用〈中华人民共和国民事诉讼法〉若干问题的意见》中的第八部分《诉讼费用》（以下简称《意见：诉讼费用》）；（3）最高人民法院于 1999 年颁布的《〈人民法院诉讼收费办法〉补充规定》（以下简称《补充规定》）。（4）最高人民法院有关诉讼费用征收方面的各种复函、批复、意见等。我国诉讼费用征收规范，存在以下三个问题：一是诉讼收费基本规范滞后，《收费办法》是根据 1982 年《民事诉讼法》（试行）制定的。总体而言，诉讼收费规范又具有“多、杂、散”的特征，与此同时，实践中有关诉讼费用的改革一浪接一浪，导致不少实践中的作法与现行的规定出入很大；二是因为人民法院同诉讼收费有直接利害关系，由最高人民法院制定规范难以保证规范制定的公正性；三是由最高人民法院制定收费办法缺乏充足的立法根据。在大多数大陆法系国家，诉讼费用征收规则属单行法，属于国会立法权限。基于上述情况，建议根据我国立法法的规定，由全国人大常务委员会制定诉讼费用征收规范。

（二）诉讼费用的种类设置的问题与改革思路

对诉讼费用种类的规定，我国诉讼费用法律规范采取的是列

举与概括相结合的方式，在列举了各种诉讼费用种类之外，我国还有“人民法院认为应当收取的费用”这一口袋式的费用种类，这一弹性条款为人民法院乱收费提供了方便。为彻底杜绝部分人民法院仍存在的乱收费现象，建议对诉讼费用种类采明文列举的方式。

《民事诉讼法》第一百零七条只是将诉讼费用分为案件受理费和其他诉讼费用两大类而已，并没有进一步对其加以分类。从《收费办法》第一条到第四条的规定来看，其采纳的也是这种分类，并根据这种分类来具体规定诉讼费用的具体种类，但也没有对诉讼费用进一步加以分类。

我们认为应以诉讼费用的作用作为划分标准，把诉讼费用分为程序启动费和其他诉讼费用。程序启动费是指启动各种程序时需要交纳的费用。程序主要有三种，因此，程序启动费也包括三种：(1) 诉讼程序申请费；(2) 执行程序的申请费；(3) 非讼程序的申请费。其他诉讼费用是指程序中的各种实际开支。这种诉讼费用分类办法不仅术语比较规范，而且易于与现有诉讼费用规范接轨。具体分类如下：

程序启动费包括三大类：案件受理费、执行申请费和非讼程序申请费。案件受理费是指当事人在启动诉讼程序时应当向人民法院交纳的费用。根据程序的不同，具体包括：(1) 一审案件受理费（包括反诉案件受理费、第三人诉讼案件受理费）；(2) 二审案件受理费；(3) 当事人申请再审之诉案件受理费。

执行申请费具体包括：(1) 执行人民法院自己作出的生效判决、裁定或调解协议时的执行申请费。(2) 执行公证机关依法赋予强制执行效力的债权文书时的执行申请费；(3) 执行行政机关的处理或处罚决定时的执行申请费；(4) 执行仲裁裁决时的执行申请费；

非讼程序申请费具体包括：(1) 支付令申请费；(2) 公示催

告申请费；（3）海事诉讼中申请扣押船舶、债权登记、留置货物燃料、船东责任限制的申请费。（4）破产程序申请费。

其他诉讼费用包括：（1）勘察、鉴定、公告、翻译费；（2）证人、鉴定人、翻译人员在人民法院决定日期出庭的交通费、住宿费、生活费和误工补贴；（3）采取诉讼保全措施时实际支出的费用；（4）执行中实际支出的费用；（5）人民法院根据当事人的申请调取应当由人民法院调取的证据时实际支出的费用。

上述诉讼费用分类办法与现行《收费办法》中的诉讼费用分类办法相比有以下特点：第一、条理清晰、体系严密；第二，取消了“人民法院认为应当收取的费用”这一口袋式的费用种类，有利于杜绝“乱收费”现象。

（三）案件受理费的问题及改革思路

1. 含义及性质

案件受理费是一种程序启动费，是诉讼费用的重要组成部分，在性质上属于当事人为法院提供的裁判活动或服务所支付的报酬。一般而言，只要当事人向法院申请启动一定的审理程序，都须向法院缴纳该项费用。世界上大多数国家采用向当事人收取案件受理费的“有偿裁判主义”原则。由于案件受理费在诉讼费用中的天然核心地位，因此合理确定这一费用的种类、幅度、范围及其征收方式就显得格外重要。

2. 我国案件受理费存在的问题及其改革思路

（1）目前存在的问题是案件受理费的计征办法欠妥，财产案件征收比例过高，在某种程度上已经成为当事人诉讼费用负担过重的主要原因。之所以这样讲，原因有二：

一是从我国征收诉讼费用的目的看，收取诉讼费用主要是为了减轻国家财政负担。改革开放以来我国国民生产总值和国家财政收入明显增长，而诉讼费用仍居高不下。将 1984 年制定的《诉讼收费办法（试行）》与 1989 年制定的《诉讼收费办法》相

比较,不论是财产案件的案件受理费还是非财产案件的案件受理费都有较大增长。其中尤以财产案件的受理费增长显著。这些增长主要是通过大幅度提高财产案件各个诉讼金额段案件受理费的征收比例、降低固定征收比例的最高起征点实现的。这些措施导致财产案件的案例受理费平均增长了 3.3 倍。但同期我国的 GDP 只增长了 1.3 倍左右,人均国民生产总值也只是增长了 1.2 倍左右。综上所述,案件受理费的增长远远高于同期 GDP 的增长,这是我们认为我国诉讼费用偏高的主要理由。

二是与世界上的法治国家相比较,因计征方法、征收比例上的差异,我国案件受理费是比较高的。美国的案件受理费以按件征收为原则,因此,当事人的案件受理费支出很低。与同按诉讼标的金额的一定比例征收案件受理费的日本相比,我国的征收比例从 4% 开始递减,直至 0.5%。不论是哪一金额段的征收比例,我国都比日本高得多。

(2) 鉴于上述情况,我们建议在案件受理费的计征方式和征收比例上进行改革。

首先,案件受理费的计征方式上仍采取按件与按比例征收相结合的方式,但是,由于原计征方式中,以财产案件和非财产案件来确定按件还是按比例征收的方法,存在财产案件和非财产案件的界限不易准确界定的问题,在司法实践中已经导致某些有请求金额的非财产案件(如涉及精神损害赔偿的人身侵权案件)的案件受理费征收方式难以确定的问题,建议采取有请求金额的案件按比例征收,没有请求金额的案件按比例征收的征收办法。同时,基于对人身权保护的迫切性、人身侵权案件的特殊性的考虑,建议对于人身侵权案件不论有无请求金额一律按件征收。

其次,案件受理费的计征方式应结合诉的类型来区别确定,确认之诉与变更之诉的案件受理费不应该与给付之诉的案件受理费采取同一计征方式,建议对确认之诉和变更之诉的案件受理费

按件征收，对给付之诉的案件受理费按请求金额征收。

最后，建议根据我国物价指数、通货膨胀率、居民收入水平和法院实际开支对有请求金额案件的受理费征收比例适当下调。

（四）不应收取程序启动费的情形

依据《收费办法》和《补充规定》，下列案件不用交纳案件受理费：（1）按特别程序审理的案件；（2）当事人依据《民事诉讼法》第179条第二项至第五项的规定向人民法院申请再审的案件；（3）人民法院提起再审的案件以及检察院抗诉的再审案件；（4）人民法院裁定不予受理的案件。

提起一审以及就判决提起上诉，当事人应当缴纳案件受理费，不存在什么问题。当事人就裁定提起上诉时，应不当收取案件受理费呢？按照现行的规定是要收取案件受理费的。虽然，最高人民法院经济审判庭在《关于审理管辖权争议案件有关问题的电话答复》中曾规定：管辖权异议属于程序问题，不涉及实体问题，上诉法院不应当收取案件受理费。但这一规定随后为最高人民法院《关于几种案件诉讼收费问题给河南省高级人民法院的复函》否定。该《复函》规定，对一审不予受理、驳回起诉后当事人不服提起上诉的案件和当事人对一审驳回管辖权异议的裁定不服提起上诉的案件，均应按非财产案件收费标准计算收取案件受理费。我们认为，就裁定上诉不应当交纳案件受理费。因为程序审理是为实体审理服务的。不管当事人就一审中三个可以上诉的裁定中的哪一个提起上诉，都是为了获得法院对一审案件的实体处理。人民法院对案件的第一次实体处理，当事人已经支付了案件受理费。因此，不当在一次实体处理中，两次收取当事人的案件受理费，至多也只能采取按件征收的办法，而不能按请求金额的比例征收。与此同理，对于驳回起诉的裁定，当事人并未获得裁决其实体权益的判决，也不应交纳案件受理费，其预交的案件受理费应如数退还。

（五）诉讼费用的预交与退还

按照我国现行相关制度，所有程序的诉讼费用一律先由当事人预交，鉴于程序的不同性质以及当事人的利益，部分地方法院对案件执行费的交纳进行了改革，即改事先预交为事后交纳。我们认为，这种改革举措具有相当的合理性，应当予以肯定。对于诉讼费用的交纳，原则上应当由当事人预交，不过在某些特定情况下可以不预交，当前应该确定执行申请费不预交原则

根据我国诉讼费用征收规范，胜诉方预交的诉讼费用，应由法院直接退还给胜诉当事人，但实务中较为普遍的做法却是法院让当事人自行结算（让败诉方向胜诉方支付其应当承担的诉讼费用）。法院直接退还方式可以避免出现当事人胜诉后仍然承担诉讼费用的现象，有助于保护当事人的合法利益；当事人结算方式省去法院在诉讼费用结算中的繁琐手续，但存在着当事人利益无法获得保障的危险。出于保护当事人合法权益的考虑，我们认为由法院直接退还方式更为合理，因此，今后应当进一步细化规范，纠正实务中这种便利法院，但损害当事人权益的做法。

（六）诉讼费用的减、免、缓问题

现行法律规定了人民法院司法救助的义务，但立法的规定缺乏可操作性，因此在实务中，这一制度并未发挥其应有的作用。究其原因，是因为在现行的收费体制下，诉讼费用的减、免、缓会导致了法院收入的减少，进而损害了法院的利益。基于此考虑，我们建议另行制定《法律援助法》，不再把人民法院作为法律援助的主体。

考虑到《法律援助法》的制订需要一个过程，如果需要人民法院继续承担法律援助义务的话，应当规定人民法院只负有让当事人缓交诉讼费用的义务，而不负有减、免当事人诉讼费用的义务。此外，可以缓交的诉讼费用应仅限于程序申请费。

二、诉讼费用管理制度存在的问题及改革思路

诉讼费用的管理制度是诉讼收费制度的重要组成部分，对诉讼费用的征收有着很大影响。本部分在考察法院诉讼费用管理制度的运行绩效与法院财政体制的合理性的基础上提出改革思路。

（一）对人民法院征收诉讼费用的监督

《人民法院诉讼费用暂行管理办法》曾规定，诉讼费用的收取、使用要纳入财政管理范围，并接受财政部门、审计部门和上级人民法院的监督。对于财政部门、审计部门和上级人民法院的监督方式未作明确规定。取而代之的《人民法院诉讼费用管理办法》仅规定各级人民法院要严格按照国家统一规定收取诉讼费用，不得另行制定收费办法、自行增加收费项目、扩大收费范围、提高或降低收费标准。对人民法院征收诉讼费用的监督主体未作出规定。我们认为当事人是对人民法院征收诉讼费用的最适合的监督者，建议在交给当事人的票据上应列明收费项目金额，写清楚所收诉讼费用的计征方法，进而完善当事人对诉讼费用征收金额有异议情形下的救济途径，对于当事人的异议，人民法院有义务及时作出答复并妥善处理。

（二）中央统筹缺位、省级统筹效果不彰，贫困落后地区办案经费得不到保障，间接导致诉讼费用征收中的不当行为

诉讼费用最终要转化为法院的业务经费。当前我国法院业务经费保障水平极不平衡。在我国经济发达的地区，案件数量多，标的数额大，法院诉讼费收入丰厚，某些省份法院年诉讼费收入达到几亿元。在这些地区，法院的诉讼费收入不仅可以完全弥补法院的业务经费支出，还有大量的剩余。这些地区的财政部门几乎不给法院拨款，作为一种补偿，财政部门放宽对法院“业务补

助经费”使用范围的核拨。贫困落后地区不仅办案经费得不到保障,甚至人员经费也不能按时发放。这就形成法院系统内苦乐不均的现象,因而也不可避免地导致一些地区存在的诉讼费用征收中的不当行为。《人民法院诉讼费用暂行管理办法》中曾规定了最高人民法院统筹制度,在《人民法院诉讼费用管理办法》中被取消。《人民法院诉讼费用管理办法》规定,省级财政专户可以按不高于各级地方法院所收取诉讼费用的30%的比例建立省级统筹;省级统筹的诉讼费用,用于统一购置辖区内法院系统必需的业务设备和补助贫困地区法院业务经费,不得用于高级法院本身的支出。从目前的情况开,诉讼费用中央统筹缺位,省级统筹制度贯彻不力,有必要进一步加强。

(三)“收支两条线”制度在法院系统中推行的问题点

经1989年、1996年、1999年的发展与完善,我国形成了以收支两条线为特征的诉讼费用管理与分配制度。收支两条线制度在杜绝法院系统内“乱收费”、“私设小金库”等现象,克服法院利益最大化倾向方面,起到一定的积极作用。然而,收支两条线在法院系统内推行的合理性不无疑义,在现实运行中暴露出迫切需要解决的问题。

首先,“收支两条线”只是一种形式性的“两条线”,法院多收,财政多退,法院少收,财政少退的常规作法使得“收”和“支”仍然变相地挂着钩。这种当前普遍存在的制度失效现象使得“收支两条线”制度在法院系统推行的预期效果并未完全实现。

其次,收支两条线制度在实际的运作中,在经济落后的贫困地区,普遍存在诉讼费用被同级财政截留、调剂的现象,使原本拮据的法院经费供给更加紧张。换言之,收支两条线在法院系统中的推行,在相当多的地区,未建司法公正之效,先增司法拮据之弊。

再次，备用金制度贯彻不力。备用金制度是《人民法院诉讼费用管理办法》中贯彻“收支两条线”的重要制度。它解决的是预收诉讼费用退还和其他诉讼费用支出的问题。其他诉讼费用是法院审理活动的实际耗费，不属于财政收入，在执行“收支两条线”过程中，存在其他诉讼费用要不要入财政专户，入财政专户会不会影响案件审理，如不入财政专户又怎样管理和监督使用等问题，对此，法院内部和外部、各地各部门在认识上和做法上都不尽相同。1999年《人民法院诉讼费用管理办法》规定各级人民法院的诉讼费用全额纳入财政专户，同时规定各级法院要建立备用金，专门用于支付应退还的预交诉讼费用和其他诉讼费用的支出。在司法实践中，备用金制度贯彻不力，仍有相当多的法院代收其他费用，甚至从中牟利。

最后，从制度文本看，收支两条线制度将诉讼收费纳入到行政性收费的范围之内，混淆了行政性收费与诉讼收费、行政机关与法院的界限。

（四）现行法院财政体制的局限性

从根本上讲，收支两条线制度在实际运作中产生的种种弊端是现行法院财政体制局限性的反映。地方财政利益过多地渗透到法院财政运行中，降低了诉讼费用的使用效能。综观世界上法治国家的法院财政，大都是独立性显著，不受制于行政的，一般而言，是由法院预算、议会批准、财政部门执行的。我国与世界上的法治国家法院财政的制度建构上大相径庭，法院经费由同级财政部门作出预算，由财政部门审核、拨付、管理监督，使地方政府得以通过财政决定权、分配权主宰法院的经费供给，产生部分地区的法院经费得不到保障的现实问题，进而影响诉讼费用征收上的规范性。

（五）改革思路

1. 改进型改革思路

改进型改革思路即在维持法院现有财政体制的基础上，对收支两条线制度的充实与完善。

在贯彻执行“收支两条线”制度过程中，过去过多强调的是各级法院在诉讼费用的收、管、用三个环节上加强管理，没有预料到克服财政部门的“占压、挪用”诉讼费用问题的严峻性。为克服这一弊端，建议将诉讼费用纳入国家正拟建立的国库集中收付制度中，及时开展试点工作。值得注意的是，财政部门的“占压、挪用”诉讼费用问题在很大程度上是因各级财政不能作出较为合理的财政预算，出现支出缺口所致。缺乏有效的财政监督，也是财政部门的“占压、挪用”诉讼费用问题的重要成因。因此，从更深层次看，克服这一弊端还需国家财政预算的科学化，财政监督宪政化的保障。财政预算的科学化，意味着财政预算体制应由传统预算向部门预算转变，由基数预算向零基预算转变。财政监督的宪政化，意味着充分发挥人民代表大会的财政资金所有者的职能，意味着行政化审计要向国家化审计转变。

在维持法院现有财政体制的基础上，对收支两条线制度进行充实与完善，实施起来组织成本较小，阻力较小，但有赖于更深层次改革的支撑。

2. 变革型改革思路

变革型改革思路是以法院现行财政体制由财政部门预算、决定型转变为法院独立预算型的变革为前提的。法院独立预算型法院财政体制是指法院独立对法院的收支作出预算，报人大审议，人大审议通过后，由财政部门执行的财政运行机制。

(1) 诉讼费用最高法院统一支配方案。当事人将诉讼费用全额交纳同级国库，集中于中央国库，财政部按全国人大通过的最高法院预算案全额划拨，由最高法院按照各级人民法院的收支计划统筹、核拨，用于补助各级法院的办案经费。

(2) 诉讼费用省高级人民法院统一支配方案。当事人将诉讼