

《诉讼费用法》立法研究

汤维建 李海尧

(中国人民大学法学院,北京 100872)

摘要:随着我国民事诉讼制度中审判模式的转变和立案登记制度的确立,诉讼费用规则迫切需要修订和革新。但诉讼费用制度的理论研究,因长期没有受到足够的关注而与制度构建和现实需要相脱离,学界对诸多问题的认识有待进一步深入。有必要从诉讼费用制度改革的现实需要出发,对诉讼费用规则的制定主体、当事人主义下诉讼费用的构成、利益衡量下诉讼费用的性质认定和诉讼费用制度的核心价值定位等基础性问题进行深入探讨。诉讼费用规则应当由全国人大常委会行使国家立法权,制定专门的《诉讼费用法》,最大限度地发挥诉讼费用制度在保障诉权方面的积极作用。

关键词:诉讼费用法;当事人主义;诉讼费用性质;保障诉权;司法改革

作者简介:汤维建(1963—),男,江苏丹阳人,中国人民大学法学院教授、博士生导师,主要从事民事诉讼法学研究;李海尧(1992—),男,甘肃肃南人,中国人民大学法学院研究生,主要从事民事诉讼法学研究。

基金项目:司法部重大项目“司法鉴定意见证据评价系统研究”(项目编号:2016YFC0800707)的阶段成果。

中图分类号:D925 文献标识码:A 文章编号:1001-4403(2017)03-0048-12 收稿日期:2016-07-22

DOI: 10.19563/j.cnki.sdzs.2017.03.007

诉讼成本问题是司法制度运行中一个不可忽视的方面。法院向当事人收取一定的诉讼费用是各国通行的做法,即便是在推行“司法免费”原则、坚持无偿主义的法国,当事人仍要向法院交纳一部分因进行诉讼而产生的费用。围绕着诉讼费用由何主体、以何种比例、对何种范围内的诉讼中的花费予以负担等问题的规定,构成了诉讼费用制度的主要内容。^[1]⁷⁰¹为了更好地实现诉讼费用制度与相邻制度的衔接,各国立法者多将其编入民事诉讼法,也有德国、日本、韩国等国家,制定了关于诉讼费用的单行法。我国现行诉讼费用制度主要规定于2007年由国务院颁布的《诉讼费用交纳办法》(以下简称《交纳办法》),自从其取代

最高人民法院颁布的《人民法院诉讼收费办法》(以下简称《收费办法》)和《人民法院诉讼收费办法补充规定》成为诉讼费用制度的主要法律渊源以来,《交纳办法》在目前无法继续满足民事诉讼制度在新时期的发展要求,已经成为了我国司法改革过程中一个不能回避的现实问题。

尽管诉讼费用制度既能够从特定的角度反映转型期法律制度重新安排或制度变迁的一个侧面,又与民事司法在社会中地位和功能的变化紧密相关^[2]²³¹,但关于诉讼费用制度的理论研究,却是我国民事诉讼理论研究中的一个薄弱环节。诉讼费用制度理论研究中的诸多问题,抑或是因未受到重视而被搁置,抑或是学者所持观点不

一,长期以来没有形成统一的认识。理论探索的停滞不前,是造成我国诉讼费用制度构建与现实需要相脱节的重要原因。本文即从诉讼费用制度改革的需要出发,对诉讼费用相关的基础性问题进行探讨,以期在诉讼费用制度的理论研究中求得突破。

一、制定《诉讼费用法》的必要性分析

(一) 修订诉讼费用规则的现实需要

我国《民事诉讼法》第118条确立了当事人进行民事诉讼需要预交诉讼费用的规则,虽然没有明确将预交诉讼费用作为起诉条件,但如果当事人逾期未交纳,并且没有提出司法救助申请或者申请司法救助未获批准,所发生的后果是由人民法院按照当事人自动撤诉或者撤回申请处理。据此,我们可以认为诉讼费用与当事人行使诉权或者实现“接受法院审判的权利”密切相关,依法交纳诉讼费用成为当事人之间的民事纠纷能否进入法院视野的第一道门槛,也就是说,立法对诉讼费用制度的规定,很大程度上影响着当事人是否以及能否选择以民事诉讼的方式解决纠纷和实现权利。正如日本学者棚濑孝雄所言:“无论审判能够怎样完美地实现正义,如果付出的代价过于昂贵,则人们往往只能放弃通过审判来实现权利的愿望。”^①因此,诉讼费用问题一方面直接制约着当事人诉权这一宪法性权利的实现程度,另一方面也左右着民事诉讼的被利用程度,决定着民事诉讼能否发挥在社会治理体系中应有的价值。基于此认识,笔者认为应当将诉讼费用制度的完善作为民事诉讼制度改革中的一项重大课题,使诉讼费用制度的构建和完善同民事诉讼制度的改革与发展保持一致。我国民事诉讼制度在经历了2012年《民事诉讼法》全面修改和最高人民法院在2015年颁布新的民事诉讼法司法解释后,已经发生了重大变革。从宏观角度来看,是诉讼模式由职权主义向当事人主义的进一步过渡;从具体的制度来看,集中表现为立案审查制向立案登记制的转变。面对党的十八届四中全会审议通过的《中共中央关于全面推进依法治国若干重大问题的决定》(以下简称《决定》)中关于“有案必立、有诉必理,保障当事人诉权”的新要求,于2007年制定的《交纳办法》亟需做出相应的调整。

现行的诉讼费用规则亟待革新,笔者试从诉讼费用规则的内容和形式两个方面进行阐述。从

诉讼费用规则的内容来看,诉讼费用制度中诸多规则已经无法适应保障当事人诉权和民事权益的要求。问题集中表现在以下几个方面:

首先是关于法定诉讼费用的构成和诉讼成本的负担。这部分内容所要解决的问题是,什么范围内的费用支出属于法定的诉讼费用范围和该部分支出由何主体来负担。按照《交纳办法》第二章“诉讼费用的交纳范围”的规定,诉讼费用包括当事人向人民法院交纳的案件受理费和申请费,即在民事争讼程序和民事非讼程序中由人民法院收取的,以补偿人民法院在诉讼中的经费开支的费用;还包括人民法院向当事人代为收取的,以补偿证人、鉴定人、翻译人员、理算人员参与诉讼所花费的费用。可以看出这样的规定存在两方面的缺陷,一是在法定诉讼费用的构成规定中,将当事人为进行诉讼而支出的律师费用、食宿费、差旅费和其他费用排除在外;二是将诉讼费用制度所调整的法律关系限定于当事人和人民法院、当事人和诉讼参与人之间。也就是说,现行诉讼费用规则并未规定当事人之间就律师费用、食宿费、差旅费等私人成本如何分担的问题。且不论当事人对公共成本所应承担的比例和标准合理与否,诉讼费用规则仅关注公共成本的负担问题而忽略对私人成本负担问题的调整,这一做法在笔者看来带有浓重的职权主义色彩,是原有的贯穿于民事诉讼制度中的绝对职权主义理念在诉讼费用规则中的表现。这与我国民事诉讼模式向当事人主义过渡的特征业已形成冲突。

其次是关于诉讼费用交纳标准。这一内容规定于《交纳办法》第三章,主要是解决当事人交纳的诉讼费用应当以何标准和比例来确定的问题。现行的诉讼费用规则,根据民事案件争讼性质和非讼性质的不同、案件诉讼标的财产性和非财产性的不同、结案方式的不同、诉讼程序繁简程度的不同、案件所处审级的不同等确定了多种交纳标准。但是在《交纳办法》制定以后,民事诉讼中出现了一系列新型案件,典型的包括民事消费和环境公益诉讼案件、民政部门等机关和社会组织

^① 见2007年4月20日最高人民法院发布的关于适用《诉讼费用交纳办法》的通知第2条“关于当事人未按照规定交纳案件受理费或者申请费的后果”;2015年最高人民法院发布的《关于人民法院登记立案若干问题的规定》第11条规定:“登记立案后,当事人未在法定期限内交纳诉讼费,按撤诉处理,但符合法律规定的缓、减、免交诉讼费条件的除外。”

为流浪乞讨人员等无名氏维权的案件、公权力机构申请撤销监护人资格的案件等,此类案件因涉及公共利益而与民事私益案件区别显著。随着现代型民事公益案件数量的增加和类型的逐渐多样化,根据案件的公益性质和私益性质的不同设置不同的交纳标准,或者对此类案件的收费问题作出原则性规定,是诉讼费用规则亟需弥补的空白。同样的,在2012年《民事诉讼法》和2015年新的民事诉讼法司法解释中新增和完善的第三人撤销之诉、申请司法确认和实现担保物权等案件的诉讼费用交纳标准也亟待明确。

再者是关于司法救助制度。此处谈及的司法救助制度,是《民事诉讼法》第118条第2款、《交纳办法》第六章和最高人民法院于2005年4月5日修订的《最高人民法院关于对经济确有困难的当事人提供司法救助的规定》(以下简称《规定》)所指向的关于诉讼费用缓交、减交、免交的相关规定。司法救助制度是诉讼费用制度中最能直接体现保障当事人诉权的部分,在强调诉讼人权保障的现代法治体系中,是衡量一国民事诉讼制度是否健全的重要尺度。^[4]³⁰¹ 现行规定的不合理之处在于,人民法院拥有的自由裁量权与当事人缺少必要救济途径之间的不对称。具体而言,现行《规定》中“确有困难”的标准过于抽象,即便《交纳办法》具体规定了缓交、减交、免交诉讼费用“应当准予”的情形,也仍不能否认人民法院对是否批准当事人的司法救助申请具有自由裁量空间。如果人民法院对当事人的司法救助申请不予批准,仅需向当事人书面说明理由。而当事人对不予批准决定和理由不服的,却没有有效的途径提出异议,也没有后续的救济措施。而且,在具有一定利益诉求的情况下,人民法院的自由裁量权极有可能被不合理地行使。正所谓“无救济则无权利”,司法救助制度的设计在于修正诉讼费用制度下贫困当事人所遭受的实质不平等,而救济途径的缺失则会导致该制度的虚设,进而使交纳诉讼费用成为贫困当事人享受国家司法救济的根本阻碍,而这实难与“良法之治”的要求相契合。

以上是诉讼费用规则在内容方面表现出的“过时”,从形式的角度来看,诉讼费用规则缺乏体系性,亟需做出合规范性的整合。由于较长一段时期内我国的立法工作不够规范,涉及诉讼费用的规定散见于不同的法律、行政法规、司法解释和其他规范性文件当中,其中包括《反家

庭暴力法》《保险法》《老年人权益保障法》《民事诉讼法》《企业破产法》《海事诉讼特别程序法》和《海商法》等法律;国务院制定的《诉讼费用交纳办法》;最高人民法院出台的《关于人民法院登记立案若干问题的规定》《人民法院审理人民检察院提起公益诉讼案件试点工作实施办法》《关于依法处理监护人侵害未成年人权益行为若干问题的意见》和最高人民检察院制定的《检察机关提起公益诉讼改革试点方案》等数量繁多的司法解释和相关规范性文件。其中,诸多内容与诉讼费用的交纳和司法救助有关,例如《关于依法处理监护人侵害未成年人权益行为若干问题的意见》第31条第2款规定:“人民法院受理撤销监护人资格案件,不收取诉讼费用。”《检察机关提起公益诉讼改革试点方案》中规定:“提起公益诉讼,检察机关免缴诉讼费。”《人民法院审理人民检察院提起公益诉讼案件试点工作实施办法》第22条规定:“人民法院审理人民检察院提起的公益诉讼案件,人民检察院免交《诉讼费用交纳办法》第六条规定的诉讼费用。”《关于人民法院登记立案若干问题的规定》第11条规定:“登记立案后,当事人未在法定期限内交纳诉讼费的,按撤诉处理,但符合法律规定的缓、减、免交诉讼费条件的除外。”《反家庭暴力法》第19条第2款规定:“人民法院应当依法对家庭暴力受害人缓收、减收或者免收诉讼费用。”《保险法》第66条规定:“责任保险的被保险人因给第三者造成损害的保险事故而被提起仲裁或者诉讼的,被保险人支付的仲裁或者诉讼费用以及其他必要的、合理的费用,除

此处关于诉讼费用缓交、减交、免交的司法救助,不同于2014年1月17日由中共中央政法委员会、财政部、最高人民法院、最高人民检察院、公安部、司法部联合发布的《关于建立完善国家司法救助制度的意见(试行)》中的国家司法救助制度。

《交纳办法》实施后,交纳标准比较《收费办法》而言进一步降低,法定诉讼费用中“其他诉讼费用”被取消,这些举措对减轻当事人负担的积极意义自不必多言,但同时造成人民法院诉讼费用收入的锐减。由于缺少国家财政对法院公共经费的统一保障,人民法院一定程度上依赖于同级地方财政拨款。现实状况是,法院多收则地方财政多退,法院少收则地方财政少退。《交纳办法》中的“收支两条线”实为形式意义上的收支两条线。在潜在利益的驱动下,不排除人民法院存在不合理驳回当事人司法救助申请的可能性。《交纳办法》的实施与人民法院经费状况的关系研究,可参见王亚新:《诉讼费用视角下的司法成本及效率》,载《社会变革中的民事诉讼》,北京大学出版社2014年版,第231-279页。

合同另有约定外,由保险人承担。”《老年人权益保障法》第55条第1款规定:“老年人因其合法权益受侵害提起诉讼交纳诉讼费确有困难的,可以缓交、减交或者免交;需要获得律师帮助,但无力支付律师费用的,可以获得法律援助。”《关于审理环境民事公益诉讼案件适用法律若干问题的解释》第33条规定:“原告交纳诉讼费用确有困难,依法申请缓交的,人民法院应予准许。败诉或者部分败诉的原告申请减交或者免交诉讼费用的,人民法院应当依照《诉讼费用交纳办法》的规定,视原告的经济状况和案件的审理情况决定是否准许。”立法的科学性、规范性和统一性是实现司法公正的重要前提,诉讼费用规则分别规定于如此繁杂的规范性文件,势必会为法官在审理民事案件过程中准确适用法律增加难度。在制度化、规范化、程序化的司法制度建设要求下,立法者需要以司法为民和便宜当事人接近司法为指导原则,通过废除以上规则中不符合社会发展需要的部分,整合、消除互相重叠和矛盾的部分,增加更能有效保障当事人诉权的部分,将多元化的诉讼费用交纳标准、合理的诉讼费用负担、广泛而切实有效的司法救助和严格的诉讼费用监管等内容,进行科学而合规范性的整合,建立体系化的诉讼费用规则。

(二)以法律形式制定诉讼费用规则的必要性和正当性

上文从内容和形式两个方面对修订诉讼费用规则的必要性进行了阐述,但笔者认为,对诉讼费用规则的修订,绝不仅仅是由国务院对现行诸多法律规范性文件进行整合后重新修订《交纳办法》,而是必须由依法享有诉讼费用规则制定权的主体,按照法定程序制定体系化的诉讼费用规则。

我国《民事诉讼法》未对收取诉讼费用的规则作出具体规定,“收取诉讼费用的办法另行制定”从1982年的《民事诉讼法(试行)》一直保留到了2012年修订的《民事诉讼法》。这带来的问题就是,到底由谁来另行制定收取诉讼费用的办法?或者说谁才是享有诉讼费用规则制定权的主体?在《交纳办法》颁布实施以前,我国关于诉讼费用制度的规定,以最高人民法院制定的《民事诉讼收费办法(试行)》(1984年)、《收费办法》(1989年)及其补充规定(1999年)等司法解释为主要的法律渊源;在《交纳办法》颁布实施后,国务院作为最高国家行政机关成为了诉讼费用规

则的制定主体。对以上做法,有学者认为由最高人民法院制定诉讼费用规则,是诉讼费用规则制定权的首次旁落,而国务院制定出台《交纳办法》则是诉讼费用规则制定权的再次旁落。^{[5]123}对国务院制定诉讼费用规则的合法性和规范性,笔者同样持否定态度,并且认为诉讼费用规则应当由全国人大常务委员会行使国家立法权,以法律的形式作出规定,理由如下:

首先,我国《宪法》第58条规定,全国人民代表大会和全国人民代表大会常务委员会行使国家立法权,第62条和第67条对其立法权限作出了规定,即《宪法》赋予了全国人大及其常委会作为国家立法机关以国家名义制定法律的权力。此外,于2015年修改的《立法法》依据以上宪法规定,在第8条中明确了只能以国家法律形式规定的事项,其中第十项即“诉讼和仲裁制度”。也就是说,“诉讼事项”只能由国家立法机关以法律的形式作出规定。那么,由诉讼费用的交纳和收取及相关内容构成的诉讼费用制度是否属于“诉讼事项”?答案显然是肯定的。按照现行诉讼费用规则,民事一审程序、二审程序、再审程序和执行程序(广义民事诉讼)都涉及诉讼费用的交纳和收取,而诉讼费用事项也发生于民事诉讼程序的始终:在诉讼程序的开始阶段,按照规定交纳案件受理费、申请费或申请司法救助,是当事人启动程序的条件之一;在诉讼程序的进行阶段,证人、鉴定人、专家辅助人、翻译人员、理算人员在人民法院指定日期出庭发生的交通费、住宿费、生活费和误工补贴,应当按照诉讼费用规则由当事人分担;本诉被告提起反诉、有独立请求权的第三人提出与本案有关的诉讼请求,人民法院决定合并审理的,也要按照诉讼费用规则交纳诉讼费用;在诉讼终结阶段,裁判文书中一般也需要载明当事人负担诉讼费用的相关内容;当事人一旦不缴纳诉讼费用,则发生诸如视为撤诉、视为撤回上诉等相应的诉讼后果。由此可以看出,诉讼费用规则所调整的法律关系是人民法院、当事人和其他诉讼参与人在民事诉讼中发生的关系,它约束着各方诉讼参与人在民事诉讼中的诉讼行

法院作为诉讼费用的直接利益诉求者主导诉讼费用规则的制定有悖公平,一直是社会公众在诉讼费用方面指责和质疑法院的主要理由,法院面对指责和质疑通常无法自圆其说。参见汤维建等著:《民事诉讼法全面修改专题研究》,北京大学出版社2008年版,第311页。

为,从而发挥着保障民事诉讼制度有序运行的重要作用。与此同时,诉讼费用规则也是规定当事人在民事诉讼中的诉讼权利和诉讼义务的重要依据,特别是对当事人诉权的行使影响重大。因此可以得出结论,诉讼费用制度是民事诉讼制度的重要组成部分。既然如此,诉讼费用规则就应当依法由全国人大及其常委会行使国家立法权以法律的形式作出规定。但遗憾的是,全国人大及其常委会并没有依法积极行使自己的权力。

其次,国务院制定诉讼费用规则,实有越俎代庖之嫌。《宪法》第89条赋予了国务院根据宪法和法律,制定行政法规,发布决定和命令的权力。《立法法》第65条就国务院制定行政法规的事项作出了规定,据此,我们并不能得出国务院拥有诉讼费用规则的制定权。与此同时,《立法法》第9条赋予了全国人大及其常委会可将其立法权限内的事项授权国务院先行制定行政法规的权力,但明确规定“有关犯罪和刑罚、对公民政治权利的剥夺和限制人身自由的强制措施和处罚、司法制度等事项除外”,也即明确将“司法制度”事项排除在可授权立法的范围之外。综合以上《宪法》和《立法法》的规定,即便假定可授权立法的事项没有排除司法制度,对比全国人大及其常委会曾将其专属立法权范围内的事项授权国务院制定行政法规的先例,如1984年和1985年就税收制度和经济体制改革事项授权国务院制定行政法规,国务院制定《交纳办法》也因为缺乏明确的授权决定而缺乏法律依据。那么将《立法法》关于授权立法的限制规定考虑在内时,国务院超越职权范围就国家最高权力机关不得授权立法的专属立法权事项制定行政法规,则更加显得缺乏正当性和规范性,甚至可以说与立法工作的合法性要求相违背。在笔者看来,司法制度包含两方面的内容,一是关于行使司法职权的专门机关的产生、组织和职权方面的制度;二是有关诉讼的制度,即民事诉讼制度、行政诉讼制度和刑事诉讼制度方面的内容。将司法制度概念下的诉讼收费制度排除在可授权立法的范围之外,一方面是基于人民法院作为国家审判机关与国家行政机关的关系考虑,二者都是由人大产生,对人大负责,受人大监督,在行使职权方面,人民法院与人民政府之间不存在领导和被领导、管理和被管理的关系;另一方面,是由于人民法院依法行使民事审判权的民事诉讼活动直接体现了公平和正义,与全体

公民在宪法层面所享有的基本权利和自由密切相关。因此,民事诉讼制度中的诉讼费用规则不得由国务院以行政法规的形式作出规定,也不得由全国人大及其常委会授权国务院以制定行政法规的形式予以表述,而应当由全国人大及其常委会以更高效力的国家法律形式加以体现。此外,这样的做法同样具有充分的正当性和合理性:就制定程序而言,法律的制定程序要比行政法规更加严格和谨慎,按照全国人大及其常委会的立法程序制定的法律,更有利于保证诉讼费用规则的科学性和合理性;从法律的效力位阶来看,较高的法律位阶会使诉讼费用规则中的原则和具体规定排斥较低位阶的规定中与之抵触或存在不一致的部分,从而保障诉讼费用规则在司法实践中的统一适用,以更好地实现诉讼费用制度的功能和价值。

以上是从法律规定的应然层面出发作出的分析,反观实然状况,国务院不仅在缺乏法律依据的前提下制定了诉讼费用规则,而且在《交纳办法》中规定了诸多直接指向当事人诉讼权利的内容,典型的如第43条“当事人不得单独对人民法院关于诉讼费用的决定提起上诉”的规定。上诉权是当事人享有的一项重要的诉讼权利,只有通过民事诉讼法或与民事诉讼法位阶相同的法律才能作出限制与规范;否则,如果在行政法规中对当事人的上诉权作出限制,则该一规定势必因行

《立法法》第65条规定:“国务院根据宪法和法律,制定行政法规。行政法规可以就下列事项作出规定:(一)为执行法律的规定需要制定行政法规的事项;(二)宪法第八十九条规定的国务院行政管理职权的事项。应当由全国人民代表大会及其常务委员会制定法律的事项,国务院根据全国人民代表大会及其常务委员会的授权决定先制定的行政法规,经过实践检验,制定法律的条件成熟时,国务院应当及时提请全国人民代表大会及其常务委员会制定法律。”

1984年9月18日,六届全国人大常委会第七次会议决定:“授权国务院在实施国营企业利改税和改革工商税制过程中,拟定有关税收条例,以草案形式发布试行,再根据试行的经验加以修订,提请全国人大常委会审议。”1985年4月10日,六届全国人大第三次会议作出决定,授权国务院对于有关经济体制改革和对外开放方面的有关问题,必要时可以根据宪法,在同有关法律和全国人大及其常委会的有关决定的基本原则不相抵触的前提下,制定暂行规定或者条例,颁布实施,并报全国人大常委会备案。

财政部和最高人民法院于2003年12月26日联合发布且现行有效的《人民法院诉讼费管理办法》第4条规定:“诉讼收费制度是我国的一项重要司法制度。……”此亦为笔者观点之佐证。

政法规的效力层级有限而欠缺正当性,更有甚者,这也有行政权“挤兑”或“入侵”司法权之嫌。此外,国务院在2015年和2016年连续两年的立法工作计划中提及《交纳办法》的修订,这其中值得肯定的是对诉讼费用制度改革关注和重视,但遗憾的是,国务院的表现仍旧“过分积极”。笔者认为,在保障人民法院依法独立公正行使审判权的司法改革要求下,厘清国务院制定行政法规的权限范围,纠正其越权立法行为是司法去行政化改革这一大课题中亟待解决的问题之一。

再次,比较国外立法,诉讼费用规则制定主体普遍是国家立法机关。虽然各国诉讼费用规则在内容上存在差异,但两大法系主要国家的诉讼费用规则的制定权都属于国家立法机关的权力范畴,而这些国家或以民事诉讼法为诉讼费用规则的主要法律渊源,如英国的诉讼费用规则主要见于《民事诉讼规则》;或在民事诉讼法的原则性规定之外,由立法机关制定关于诉讼费用的单行法,例如德国在《民事诉讼法》之外,将诉讼费用规则规定于《联邦法院费用法》《律师报酬法》《费用法现代化法》和《民事诉讼法改革法》之中;日本的《关于民事诉讼费用等的法律》对诉讼费用的种类、征收标准、预交程序等作出了详细规定;韩国的《民事诉讼费用法》和《民事诉讼等印花法》也是关于诉讼费用的专门法律。^{[6]257、268、282}在较为独特的美国,由于当事人向法院交纳的案件受理费微不足道,其诉讼费用制度主要调整的是当事人之间的关系,更重要的是法院基本上超脱于诉讼费用关系之外,因此,由联邦各级法院的首席法官组成“司法会议”,制定适用于各级法院的诉讼费征收规则。^[7]比较得出,两大法系主要国家都不存在由行政机关制定诉讼费用规则的做法。

诉讼费用规则的制定和修改应当与民事诉讼法制度改革保持一致。从历史沿革来看,《民事诉讼法》于1982年制定并于1991年、2007年和2012年进行了完善和修改,诉讼费用规则也于1984年、1989年和2007年制定和修改,可以说诉讼费用规则又到了一个需要重新修订的历史时期。随着我国对诉讼费用制度的逐渐重视和立法工作的规范化,尽快将制定《诉讼费用法》提上全国人大常委会的立法工作议程,是完善和修改诉讼费用规则唯一的正确选择,也是民事诉讼制度完善和发展的当务之急。

二、职权主义与当事人主义之选择

诉讼费用制度作为一个相对独立的子系统,与立案制度、调解制度、庭审制度、判决制度、上诉制度、再审制度和执行制度等制度,共同构成了民事诉讼制度这一大系统。基于这样的认识,诉讼费用制度的改革以及《诉讼费用法》的制定,必须抛弃以往割裂各制度之间内在联系的局部调整,而应当着眼于民事诉讼制度改革的宏观目标。^{[8]8-9}就现阶段而言,随着我国社会主义市场经济的进一步发展,传统的程序范式无法与已经发生根本性变化的社会经济相匹配。同时,在权利意识、主体意识和法治意识不断增强的过程中,人们甚至对过度的职权干预形成了本能的抵触。另一方面,学界为诉讼模式抑或整个法律体制的转型做了较为充分的理论准备,其中诸多理论研究成果也被立法者吸收,^{[4]3}特别在面对是采取法官主动干预,当事人被动消极来达到解明案件事实,并在此基础上作出判决;还是裁判者处于消极地位,充分调动当事人的积极性,利用当事人对自己利益追求的驱动来揭示案件真实的模式选择之间,我国立法也进一步明确了向当事人主义过渡的坚定立场。^{[8]12}

笔者认为,在诉讼费用制度中,最能体现民事诉讼模式特征的,是对诉讼费用构成和负担的规定。在职权主义模式的诉讼制度下,法院和法官在诉讼中处于主导支配地位,当事人推动诉讼进程的作用和空间十分有限。反映在诉讼费用的构成方面,是诉讼的公共成本占据诉讼成本的绝大部分,当事人的私人成本几乎可以忽略不计;反映在诉讼费用的负担方面,是当事人对部分诉讼公共成本的负担,因而诉讼费用规则只需要解决国家和当事人对公共成本如何分担的问题。相对地,在当事人主义模式的诉讼制度下,当事人在调查收集证据、质证和辩论过程中投入了更多的时间成本、经济成本和机会成本,公共成本在整体的正义生产成本中所占的比重越来越小。反映在诉讼费用的构成方面,法定诉讼费用由部分公共成本和部分私人成本共同组成;反映在诉讼费用的负担方面,是国家和当事人对公共成本的分担比例以及当事人之间对双方私人成本总和的分担比例,因而诉讼费用规则既需要调整国家和当事人之间的关系,也需要调整当事人之间的关系。

但从现实情况来看,一方面,我国诉讼模式

自20世纪90年代以来,经历了由超职权主义向混合主义的过渡,在现阶段的司法改革中,进一步向当事人主义模式的过渡特性更加明显。这种诉讼模式的转变导致了诉讼成本中私人成本的增加,以及原有的一部分公共成本向私人成本转移,特别是高昂的律师费用已经成了“诉讼贵”的重要表现之一。另一方面,如上文指出,现行诉讼费用规则所规定的诉讼费用交纳范围,并不包括该部分私人成本,也自然谈不上当事人之间对该部分费用如何分担的问题。如果说在职权主义诉讼法理的“两面关系说”下,将诉讼费用制度定位为对当事人与法院之间就诉讼公共成本形成的责任与风险承担关系的调整在情理之中^[9],那么在当事人主义模式下,现行的诉讼费用制度则明显与当事人主义诉讼模式不相匹配。而二者之间的不匹配所造成的不利后果是极其严重的。笔者认为,当事人在诉讼中投入的成本和所要承担的责任与风险,与通过诉讼获得的利益的对比,在相当大的程度上关系着当事人对司法公正所产生的主观感受。特别是在当事人一方完全胜诉的情况下,法院对其诉讼请求的支持是客观公正的实现,但如果当事人为实现权利所付出的巨大成本投入没有得到合理补偿,司法裁判的客观公正在其主观认知上则会大大减损,从而影响司法的权威和公信力。因此,在《诉讼费用法》中将合理的私人成本部分纳入法定诉讼费用的范畴,并就当事人之间如何负担该部分费用作出规定,应当被认为是我国民事诉讼模式改革的需要,也是提升司法公信力,让公民在个案中感受到公平正义的必要举措。

将合理的私人成本纳入诉讼费用规则调整的范畴,还需要进一步对何为合理的私人成本作出界定。参考国外立法,两大法系不同国家对诉讼费用构成的规定虽然存在一定程度的差异,但比较明确的是,各国规定的法定诉讼费用既调整国家与当事人的关系,也调整当事人之间的关系。在典型的当事人主义模式下(如美国和法国),国家向当事人收取低廉的费用,这一部分审判费用或称裁判费用,在诉讼费用中仅占很小的比例。这意味着在这些国家,诉讼成本中的公共成本大部分由国家承担,也正因为如此,这些国家的诉讼费用制度所调整的主要是当事人之间的关系。而就当事人之间对私人成本的分担而言,主要涉及律师费用、当事人为进行诉讼而支付的食宿费

和差旅费等费用和当事人向证人、鉴定人和翻译人员等所支付的费用。其中,当事人为进行诉讼而支付的食宿费和差旅费等费用和当事人向证人、鉴定人和翻译人员等所支付的费用,原则上都属于法定的诉讼费用范畴,只不过有些国家(如日本、德国等)将后者纳入审判费用的范畴,而有些国家(如美国)则将其视为当事人费用的一部分。各国诉讼费用规则中差异较为明显的,是对律师费用是否属于诉讼费用的规定,也即律师费用是否属于法定诉讼费用中的私人成本问题。在实行律师强制代理制度的国家,律师费用是法定诉讼费用的一部分,典型代表为德国,此外法国也规定了在特定类型的案件审理中实行律师强制代理,从而将该类案件的律师费用纳入了诉讼费用当中。也有未确立律师强制代理制度的国家如英国,同样把律师费用纳入诉讼费用之中。当然也有国家如美国,规定律师费用不属于法定诉讼费用范畴,也就是说,即便当事人聘请了代理律师,法院也不会将其向律师支付的手续费和报酬作为诉讼费用而写入裁判文书当中,而是由当事人各自负担。

比较法研究得出的结果是,把当事人为进行诉讼而支付的食宿费和差旅费等费用以及当事人向证人、鉴定人和翻译人员等所支付的费用纳入法定诉讼费用的范围,是较为普遍的做法。而是否把律师费用作为法定诉讼费用的一部分,在各国立法中是有所不同的。笔者认为,把前一部分费用作为合理的私人成本纳入法定诉讼费用是必要且合理的,对律师费用部分的规定则需要结合我国现实国情中诸方面因素予以考虑。

首先,将律师费用纳入诉讼费用范围,最大的受益者是诉讼当事人。在民事纠纷日益复杂化和民事诉讼活动日益专业化的今天,当事人对法律的认识能力和对具有法律意义的事实和证据的识别及处理能力是有限的,同时由于缺乏专门的训练而在辩论能力方面存在不足,加之对诉讼程序和诉讼行为规则的不了解,当事人并不能完全独立有效地行使诉讼权利和履行诉讼义务。可以看出,由代理律师代表其利益参加诉讼,是当事人充分行使权利的有利条件。如果律师费用被纳入诉讼费用范畴,最直接的益处是当事人在胜诉的前提下,诉讼私人成本能够得到补偿。也就是说,当事人支出的律师费用接受诉讼费用规则的调整时,按照败诉方负担的一般原则,能够避免

胜诉当事人“赢了官司输了钱”的境遇,使其更大幅度地享受到司法公正,同时也会减少权利人因昂贵的律师费用得不到补偿而放弃聘请律师,甚至放弃行使诉权的情况发生。由此可以预见,当事人减少了后顾之忧,会更加积极地为进行诉讼而聘请律师,其诉权和实体权利的实现也会因此而得到更大程度的保障。

其次,由于我国律师队伍自身素质的提高和律师行业发展的逐步规范,律师在代表当事人参加诉讼时的作用日益突出。除了代表当事人更加充分地行使法律赋予的权利,确保利益更大程度地实现以外,律师参加诉讼的作用还表现为能够有效地减少因当事人缺乏必要的法律知识给法官造成额外的工作负担,有助于诉讼效率的提高和司法资源的节约。这对于充分体现当事人主义模式相对于职权主义模式的优越性,有着重大的积极意义。同时还能够更好地彰显律师费用机制通过纠纷成本的杠杆作用来促进纠纷解决的价值,实现纠纷解决机制与律师行业发展的良性互动。因而在实践中,律师作为诉讼代理人参加民事诉讼也得到了更广泛的鼓励和支持。

再者,国外立法经验在律师费用负担规则方面为我国提供了参考。关于律师费用负担规则的规定,主要有两种具有代表性且较为成熟的做法:一是以英国为代表的“英式规则”,规定了胜诉方律师费用由败诉方承担的转付制度;二是以美国为代表的“美式规则”,规定不论诉讼的胜负与否,当事人聘请律师的费用都由自己承担。但在“美式规则”下,涉及人权保护、消费者权益保护、环境保护、反垄断和公益诉讼的案件,也实行了律师费用由败诉方承担的转付制度。^[10]此外,当事人以外第三方包括国家、非政府组织和保险公司,也可能在法律援助和诉讼费用保险制度下,成为律师费用的实际负担主体。由此可见,将律师费用纳入诉讼费用制度调整的范畴不仅是一种现实需要,同时也具备可行性和实际可操作性。

从以上角度来看,推动民事诉讼审判模式向当事人主义的转变,需要诉讼费用制度做出相应的变革。将合理的私人成本纳入法定诉讼费用的范围并接受诉讼费用规则的调整,同时建立律师费用转付制度(英式规则),完善诉讼费用制度与法律援助制度、诉讼费用保险制度的有效衔接,应当是制定《诉讼费用法》时必要和实际的举措。

当然,在这样的制度构建下,不能否认可能会存在一定的潜在不足,例如,不排除部分当事人在对胜诉把握十足的情况下,虚报律师费用让对方当事人承担超出合理限度的费用,导致其利益受损;也不排除律师向当事人乱收费的情况发生,导致制度设置的目的无法实现。但是,这些漏洞可以通过诉讼费用规则与律师收费规则的相互配合,以及法官对当事人提交的律师收费凭证的真实性、合法性和合理性的审查来进行弥补。这些潜在的不足并不能否认当事人主义模式下,诉讼费用制度调整当事人之间关系的合理性和必要性。

三、利益衡量论下的诉讼费用制度立法

制定《诉讼费用法》时不仅要考虑如何使之适应民事诉讼审判模式改革的宏观要求,同时还应当对诉讼收费制度构建和运行中所涉及的诸多利益进行衡量。限于篇幅,笔者仅对诉讼费用的性质认定、诉讼费用制度的核心价值定位和诉讼费用免除机制进行探讨。

(一) 诉讼费用性质

对诉讼费用性质的认识,可谓是探讨诉讼费用制度构建和完善之前提。上文所提及的诉讼费用中的私人成本部分,是最终承担费用的一方当事人对人民法院以外的诉讼参与人在诉讼中的实际花费的合理补偿。因此,当事人支付的这部分费用是补偿性质的费用支出。而对当事人缴纳的裁判费用,或者说当事人因进行诉讼向人民法院所缴纳的案件受理费或申请费的性质,学界尚存不同认识,主要有三种不同的观点:

第一种是“国家规费说”。该说认为诉讼如同其他社会活动一样,需要收取一定的规费,以表明手续或程序的开始,并显示主体对该行为的慎重;另一方面,司法机构和解决民事纠纷需要相应的物质耗费,因此裁判费用也是当事人分担这种耗费所必须作出的支付。^[11]³⁰³国家规费的交纳主体是对国家公共服务和资源的使用者,而在

该制度安排也即日本学者棚濑孝雄所称的诉讼成本的“第二次转嫁”。参见[日]棚濑孝雄著:《纠纷的解救与审判制度》,王亚新译,中国政法大学出版社2004年版,第290-297页。

针对以上因律师费用纳入法定诉讼费用范围而产生的问题,可借鉴德国立法建立“确费程序”,具体内容由于篇幅所限不再展开。相关制度完善可参见廖永安等著:《诉讼费用研究——以当事人诉权保护为视角》,中国政法大学出版社2006年版,第265-267页;张晓薇、牛振宇:《德国诉讼费用制度研究》,载《当代法学》,2003年第11期。

民事诉讼中,则是利用国家司法服务和司法资源的当事人。民事诉讼当事人以交纳诉讼费用的形式,对其在诉讼中耗费的司法资源进行补偿,具体表现为当事人在争讼程序中交纳的案件受理费和非讼程序中交纳的申请费。从这一角度来看,该说所称的“国家规费”应当是规范性文件中所称的行政事业性收费,即国家在向公民(亦包括法人和其他组织)提供特定服务的过程中,向特定服务对象收取的费用。笔者认为,“国家规费说”忽略了诉讼费用所指向的收费主体和其提供的公共服务的特殊性,也即人民法院作为国家审判机关与行政机关有本质区别,而其提供的司法服务也不同于行政事业单位提供的一般性公共服务。将诉讼费用性质的认识停留在行政事业性收费的层面,忽略了人民法院的司法属性,与司法改革所要求的法院“去行政化”要求相违背。因此“国家规费说”的认识是不够准确的。

第二种是“惩罚说”。该说认为诉讼费用具有经济制裁的性质。这种认识的局限性是显而易见的。首先,诉讼费用由败诉的当事人负担并不是追究其不法行为的责任,只是让他承担败诉事实这一结果责任。^{[12]256}将诉讼费用认为是对败诉当事人违法行为的惩罚,是把当事人对国家司法服务的利用,错误地当成了一种有责行为或过错行为。也就是说,在当事人没有违反民事诉讼法关于程序参与规定的前提下,败诉方只是因其权利主张或抗辩没有得到人民法院的支持,就以命其交纳诉讼费用的方式进行所谓的惩罚或制裁,是毫无依据也是不合情理的。再者,从诉讼费用的分担原则来看,并不是只有败诉人承担这一种情形,当胜诉方承担诉讼费用时,显然不能认为这是对胜诉方当事人的惩罚。

第三种是“税收说”。这种观点认为诉讼费用具有税收性质。^{[13]282}税收是全体纳税人依法纳税,由国家统一管理和支配社会资源的分配方式。司法机关的建立和正常运转有赖于纳税人缴纳的税款,但将当事人进行诉讼交纳的诉讼费用认定为税金,也就是将人民法院定位为收取税金的税务机关,这样的认识是存在偏差的。

笔者认为,应当将诉讼费用的性质界定为“补偿说”。其理由分析如下:首先,“补偿说”更有利于体现对诉权的宪法保障属性。从现代国家与公民的关系来看,国家禁止个人以强制性的自力救济实现权利,公民将任意选择谋求利益的权利

和自由让渡给国家,随之产生的是国家保障公民权利实现的义务,而国家设置的民事诉讼制度抑或国家司法制度即是国家向公民履行这项义务的重要方式。因此个人之间若有争议,国家就有义务对争议进行裁决并保护拥有权利的一方^{[14]137},而这种义务与公民请求国家司法救济的权利在宪法上是相对应的,也就是说,公民在行使司法救济请求权和享受国家司法服务之前,已经以让渡自由的形式支付了“对价”。另一方面,国家通过对纳税人的税金统一支配,建立了司法机关并维持其正常运行,当事人在诉讼中耗费的有限的司法资源,需要以交纳诉讼费用的形式作出补偿,特别是在国家财力尚不能达到完全负担诉讼公共成本条件下,当事人所做出的这种补偿,是十分有必要的。如果耗费的司法资源得不到一定的补偿,实际上是进行诉讼的当事人在客观上侵占和剥夺了他人合法行使诉权以获得司法救济的权利。^{[15]229}因而这一部分补偿,从严格意义上讲并不是向国家做出的,而是对其他履行纳税义务的纳税人作出的补偿。更确切地说,是进行诉讼的特定当事人通过补偿,以保证司法机关所提供的司法服务质量不因其耗费有限的司法资源而减损,从而保障其他纳税人在将来使用法院时能够享受同等质量的司法服务,凸显诉讼费用制度保障诉权的功能和价值。

其次,“补偿说”也更加契合我国审判机关的社会主义性质。我国是社会主义国家,人民是国家的主人,宪法规定我国一切权力属于人民。国家性质决定了社会主义国家的法院有别于资本主义国家的法院。人民法院通过审理民事案件,不仅仅是解决当事人个人之间的民事纠纷,保护和实现当事人民事权益,同时还肩负着保护国家利益、集体利益、公共利益和维护社会秩序的职责。人民法院行使审判权与以“私权神圣”为要义的司法是完全不同的,也就是说民事诉讼对权利纠纷的解决,并不是纯粹地对私人利益纠纷的解决,还包含着更高层次和多元化的价值取向。因此,社会主义国家的法院,应该向全体人民敞开大门,在成本补偿和非盈利原则下,并在当事人力所能及的范围内,收取一定的费用作为对诉讼中司法资源耗费的补偿。这也是社会主义司法的应有之义。

最后,“补偿说”有助于体现人民法院的地位变迁和演进趋势。法院的最初定位,是国家机器的组成部分。但是随着我国从近代社会步入现代

社会,并且正在向后现代社会迈进时,对法院的定位需要进行反思和重新认识。在强调社会本体的社会中,法院不再单纯地被定位是国家概念的组成部分,司法的社会化已经推动法院从绝对的国家领域迈进了社会化领域。在鼓励多元化的纠纷解决机制协同发展的背景下,法院已经不再成为解决纠纷的唯一机构或者是绝对主导机构。因此,诉讼费用规则的设置,关系着当事人选择以何种纠纷解决机制来保障权利,关系着人民法院的司法裁判与仲裁制度、人民调解制度和行政裁决民事纠纷的衔接。

基于以上分析,笔者认为将诉讼费用认定为补偿性质的费用是更为准确的,这一方面不影响人民法院在新的社会背景下司法属性的体现,另一方面也直接地揭示了收取诉讼费用的作用和目的。需要说明的是,随着国家经济发展水平的不断提高,国家应当承担更多的诉讼公共成本,而当事人所负担的诉讼公共成本应当不断减少。具体而言,就是当事人依法交纳的案件受理费和申请费标准应当不断降低。因此,准确认识诉讼费用的补偿性质,不仅是从理论上厘清诉讼费用制度核心利益的必要前提,更为直接的是,为我国在《诉讼费用法》的制定和诉讼费用制度改革中,进一步降低交纳标准提供正当性依据。可以预见,法院对行政诉讼案件和普通民事案件免收或少收诉讼费用,而仅向少数特定类型的民事案件收取一定的案件受理费或申请费将是诉讼费用制度发展的趋势。

(二)保障诉权的核心价值定位

诉讼费用制度在司法实践中发挥着多重功能,学者大多都将收取诉讼费用的意义概括为至少以下四个方面:一是减少国家财政开支;二是约束当事人依法行使诉讼权利或防止当事人滥用诉权;三是制裁民事违法行为;四是维护国家主权和经济利益。笔者并不否认诉讼费用制度在民事诉讼中所具有的价值多元性,但是笔者认为诉讼费用制度的核心价值应当是保障当事人行使诉权,也即保障诉权才应当是诉讼费用制度的核心制度利益。

传统的观点认为,国家向当事人收取诉讼费用以维持民事诉讼制度的有效运行,在确保公民能够获得司法服务的同时,兼有防止滥用诉权的作用。特别是新的民事诉讼法司法解释颁布实施以来,在确立了立案登记制以及民事诉讼受案数

量不断增加的背景下,防止当事人滥用诉权的作用被进一步强调。不能否认,预交诉讼费用的确能够增加不诚信当事人利用诉讼达到非正当目的的违法成本,但是这样的事前规制措施到底具有多大的积极作用?或者说,通过设置较高的诉讼费用门槛以防范滥用诉权的行为,是否会抑制当事人对行使诉权的正当要求,反而对真正的滥诉没有多少抑制效果呢?^{[3]285} 这个问题是值得深入思考的。企图通过滥用诉权以达到不法目的或者攫取不正当利益的当事人,无疑会迫使法院无益地耗费大量有限的司法资源,但是对滥用诉权的当事人,法律完全可以采取事后规制模式。例如,法院可以将滥用诉权的行为认定为妨碍诉讼进行的行为,依照民事诉讼法的规定对其采取罚款、拘留等强制措施,构成犯罪的依法追究其刑事责任;对方当事人也可以将滥用诉权的行为作为侵权行为,另行提起侵权之诉;或者在本诉当中提出因对方滥用诉权造成损失的赔偿请求。不难看出,以收取诉讼费用、增加违法成本的事前规制措施,完全可以由其他的方式替代,甚至一些事后规制措施能够更加直接且有效地抑制滥诉行为。相反,强调收取诉讼费用对抑制滥诉的事前防范和规制作用,无疑会产生相当大的副作用,即抑制当事人接近司法的正当诉求。其中最大的不利影响,是对贫困当事人行使诉权造成了巨大的经济负担,从而导致诉讼费用制度的功能异化,使得诉讼费用制度成为贫困当事人行使诉权的“拦路虎”,这完全是一种本末倒置的举措。

为了矫正传统上对诉讼费用制度功能的认知偏差,有必要在利益衡量论的指导下,对诉讼费用制度的价值定位进行重新认识。法律制度是理性构建的产物,也是利益平衡的产物。每一个法律制度的构建,实际上都是对各种冲突的利益进行评价后做出的安排和平衡。^{[16]255} 可以说影响一个法律制度的生存和发展的决定性因素,是该制度的核心价值,也即这一法律制度本身所追求的或者所凝固的制度利益。而制度利益的根本属性是社会性,这是因其根植于社会,并且是在与社会经济、政治、文化等现象的紧密结合以及深刻互动中发展起来的。因此,在制度构建时,首要的是厘清核心利益,当非核心利益与之发生冲突,应当让位于核心利益。而不论是核心利益的厘清还是其他利益的分解,都必须以特定的社会历史发展背景为依据。^{[17]121} 在《诉讼费用法》的制定

和诉讼费用制度的改革过程中,司法资源的有限性和当事人对接近司法和正义的迫切性之间的矛盾,正是其所面对的社会背景,而诉讼费用制度设计的目的,正是寻求二者之间的平衡状态。因此,诉讼费用制度的核心制度利益指向了保障公民的司法救济权,在民事诉讼中即是保障当事人的民事诉权。在此基础上,笔者认为诉讼费用制度应当以保障当事人诉权为宗旨,设置较低的交纳标准,一方面能够对司法资源的耗费做出适当补偿,另一方面又不致使法院收取的诉讼费用过高而阻碍当事人行使诉权。可以说这是立足我国现阶段国情,协调当事人利益和社会公共利益较为现实的制度安排。

(三)构建诉讼费用申请免收和依法免收双轨机制

在诉讼费用制度的改革和《诉讼费用法》的制定中,应当围绕核心制度利益,设置合理的例外,即在进行民事诉讼需要交纳费用的一般原则下,规定特定的案件和当事人免交诉讼费用。这需要结合不同的案件类型和案件性质,做出具体的差异性考察。这种差异性的考察应当考虑在社会发展的过程中,不同人群对诉讼的需求的差异性和不同的民事纠纷在推动司法进步乃至社会进步的过程中发挥的作用的差异性,需要甄别不同当事人在诉讼中的利益诉求和特殊案件的裁判对人们行为的引导意义、改造意义和对社会规范的启发意义。笔者认为,为了保障社会特殊人群为维持其基本生存和特定主体为维护社会公共利益而顺利行使诉权,应当规定对部分民事案件和当事人免收诉讼费用。需要特别说明的是,为了尽可能让贫困当事人享受到国家司法救济,除了依当事人申请免收诉讼费用外,还应当明确法定免收的具体情形,即建立申请免收和法定免收的双轨机制。

第一类是依申请免交诉讼费用的案件和当事人:(1)追索赡养费、扶养费、抚育费、抚恤金的;(2)农民工追索劳动报酬的;(3)最低生活保障对象、农村特困定期救济对象或者领取失业保险金人员,无其他收入的当事人提起民事诉讼的;(4)残疾人无固定生活来源的;(5)孤寡老人、孤儿和农村“五保户”;(6)正在享受城市居民最低生活保障、农村特困户救济或者领取失业保险金,无其他收入的;(7)正在接受有关部门提供法律援助的。此类案件中的当事人多属于社会中的贫

困人群和弱势群体,如果此类人群需要以诉讼方式维权,交纳诉讼费用就成为了其接近司法和正义的障碍。如因当事人贫穷而剥夺其享受国家司法救济的机会,其依照宪法所享有的司法救济请求权则名存实亡,也显然与公平正义原则的要求相悖。对贫困当事人免收诉讼费用,已经不仅是在保障诉权层面的考虑,而是保障其最基本的生存权的需要,是一个应当得到优先考虑的人权保障问题。从现实意义上讲,对以上贫困当事人免收诉讼费用,符合党的十八届四中全会提出的“推进覆盖城乡居民的公共法律服务体系建设,加强民生领域法律服务”的改革要求,也是“司法为民”和体现社会主义司法优越性的应有之义。

第二类是法定免交诉讼费用的案件和当事人:(1)检察机关提起民事公益诉讼的;(2)民政部门等机关和社会组织为无名氏维权案件;(3)检察机关或民政部门等公权力机关申请撤销监护权资格的案件;(4)因见义勇为或者为保护社会公共利益致使自身合法权益受到损害,本人或者其近亲属请求赔偿或者补偿的。此类案件的公益性是显而易见的,特定主体和当事人为维护社会公共利益而进行民事诉讼,具有较强的社会示范效应。此类民事案件所保护的利益,并不是由原告方当事人享受,如果让原告方当事人预交诉讼费用,使其承担败诉后负担诉讼费用的风险,显然有悖公平,同时也会影响到其维护公共利益的热情和积极性。因此,对以上案件和当事人免收诉讼费用,对充分释放此类案件的社会功能而言意义重大。需要说明的是,此类案件原告方胜诉的,诉讼费用应由对方当事人承担,即侵害社会公共利益的当事人承担实体法上责任的同时,对司法资源的耗费作出补偿。因此,对上述案件当事人实行免收诉讼费用制度,其含义包括两个方面:一是起诉时无须预交诉讼费用;二是败诉时无须承担诉讼费用。

四、结语

在党的十八届四中全会召开以来,《决定》为我国司法改革指明了方向。党中央在《决定》中明确提出,诉讼制度改革要“保护诉权”,而在民事诉讼中保障诉权的第一道闸门即是诉讼费用制度。因此,我国立法工作和学界的理论研究都需要对诉讼费用制度给予高度关注。对立法工作而言,在全面推进依法治国的进程中,有法可依是

实现依法治国的前提条件,要做到使国家各项事业有法可依,就要求立法机关必须依法行使立法权。这不仅意味着立法权的行使必须符合宪法和法律的规定,同样意味着立法机关在职责范围内不得怠于行使权力。目前,我国制定独立的《诉

讼费用法》的条件已臻于成熟,应当尽快将该法纳入立法的规划和议事日程之中,为早日破解“诉讼难”和“诉讼贵”的难题,确保当事人行使诉权,保障司法公正的实现,提供系统化和具有可操作性的立法依据。

参考文献

- [1]新堂幸司.新民事诉讼法[M].林剑锋,译.北京:法律出版社,2008.
- [2]王亚新.社会变革中的民事诉讼[M].北京:北京大学出版社,2014.
- [3]棚濑孝雄.纠纷的解救与审判制度[M].王亚新,译.北京:中国政法大学出版社,2004.
- [4]汤维建,等.民事诉讼法全面修改专题研究[M].北京:北京大学出版社,2008.
- [5]赵钢.民事诉讼法学专题研究(二)[M].北京:中国政法大学出版社,2015.
- [6]廖永安,等.诉讼费用研究——以当事人诉权保护为视角[M].北京:中国政法大学出版社,2006.
- [7]方流芳.民事诉讼收费考[J].中国社会科学,1999,(3).
- [8]张卫平.转换的逻辑——民事诉讼体制转型分析[M].北京:法律出版社,2007.
- [9]廖永安.民事诉讼费用:构成及影响因素[J].南京大学法律评论,2002,(秋季号).
- [10]刘东华.论律师费用分配机制在纠纷解决中的作用——国外实践与立法的经验式研究概述[J].中国社会科学研究生院学报,2013,(3).
- [11]肖建国.民事诉讼程序价值论[M].北京:中国人民大学出版社,2000.
- [12]中村英郎.新民事诉讼法讲义[M].陈刚,等译.北京:法律出版社,2001.
- [13]柴发邦.体制改革与完善诉讼制度[M].北京:中国人民公安大学出版社,1991.
- [14]威廉·冯·洪堡.论国家的作用[M].林荣远,冯兴元,译.北京:中国社会科学出版社,1998.
- [15]刘金华.民事诉讼法专题研究[M].北京:中国政法大学出版社,2014.
- [16]何勤华.西方法律思想史[M].上海:复旦大学出版社,2005.
- [17]梁上上.利益衡量论[M].北京:法律出版社,2013.

[责任编辑:一 凡]

empirical GMM method to prove the hypothesis that urbanization and industrial cluster influence technological innovation. The results show that the increase of urbanization and industrial cluster coupling level will have a positive impact on the efficiency of technological innovation. The impact on technology-intensive industries and labor-intensive industries is enormous, but the impact on capital-intensive industry is weak.

Key Words: urbanization; industrial cluster; coupling; technological innovation

A Legislative Study of The Legal Cost Law

TANG Wei-jian LI Hai-yao

Abstract: With the transformation of the trial pattern of China's civil litigation system and the establishment of the legal case registration system, the rules regarding legal cost should be revised. Theoretical studies on legal cost has long before ignored, and therefore not readily informative for the practical needs of institutional reform. Considering the practical needs of legal cost reform, the paper discusses the subjects responsible for formulating the law, the component of legal cost from a litigantist point of view, the ascertaining of the nature of the cost, and the core value of the law. It argues that the National People's congress should exercise its legislative right and formulate "The Legal Cost Law" in order to maximize the positive role of the legal cost system in securing procedural right.

Key Words: The Legal Cost Law; litigantism; nature of legal cost; securing procedural right; judiciary reform

Style-centered Tradition of the Writings of the Kuangs of Lingui in the Qing Dynasty

WANG De-ming

Abstract: The Kuangs as a big literati clan in the Qing Dynasty valued the summarizing of style of literary writings, and developed their unique tradition and personalities. Their studies were continuous, differentiated and incremental, because the Kuangs not only emphasized literary education and writing, but, at the same time, had the interest and talent to engage in theoretical studies of literary writing, and, more importantly, managed to combine in their practice the talent, personality and interests in the writer and the scholar. Therefore, they developed their own theory which, in turn, influenced their own writings, thus having established their names in the literary history of the Qing Dynasty.

Key Words: the Kuangs; style of writing; clan-based education; drivers of literature

The Origination of Jiangnan Ship Boxing in Suzhou and Its Evolution

LUO Shi-ming QIN Qi-feng

Abstract: Jiangnan Ship Boxing is a kind of martial art that originated in the south of the Yangtze River area, and it is part of local history of martial art and regional culture. It found widespread acceptance in the Wu-yue area. It emerged initially as combat and self-defense skills for navy, and later evolved into folk culture activities. There are two main forms of Suzhou Ship Boxing known as Kaikou and Bikou. The Bikou Ship Boxing goes with Jiangnan folk music while Kaikou Ship Boxing goes with singing in Suzhou dialect. Combining sports and arts, it not only embodies the historical culture of Jiangnan, but also caters to the trend of sports. In this sense, by studying Jiangnan Ship Boxing, we can enrich the knowledge of the development of Wu culture as well as better our understanding of the history of sports. This unique sport should be preserved and explored.

Key Words: Jiangnan Ship Boxing; body schema; context of the origination; evolution