

【法学研究】

中国民事诉讼费用负担制度的法经济学思考

周晓唯¹, 李莉^{2,3}, 杨爽¹

(1 陕西师范大学国际商学院, 陕西 西安 710062; 2 西北大学法学院, 陕西 西安 710069;

3. 西北工业大学 365 研究所, 陕西 西安 710072)

摘要:当事人之间诉讼费用负担和国家对审判成本负担的划分影响着当事人诉讼行为的选择。目前中国民事诉讼费用负担制度存在着制度供给不足、缺少救济措施、权利分布不均衡和国家承担公共成本太低等问题, 因此健全中国民事诉讼费用负担制度, 制定可行的救济措施, 并对民事诉讼费用负担判决实行监督, 实施法院独立预算等措施, 才是解决民事诉讼费用负担问题的根本途径。

关键词:法学; 民事诉讼; 诉讼费用; 审判成本; 法经济学; 救济渠道

中图分类号: D925.1 文献标识码: A 文章编号: 1671-6248(2006)01-0072-04

Some Thought of Law and Economics on Measures to Perfect the Civil Legal Cost System

ZHOU Xiao-wei¹, LI Li^{2,3}, YANG Shuang¹

(1. School of International Businesses, Shaanxi Normal University, Xi'an 710062, Shaanxi, China;

2. School of Law, Northwest University, Xi'an 710069, Shaanxi, China;

3. 365 Institute, Northwest Polytechnical University, Xi'an 710072, Shaanxi, China)

Abstract: How much legal cost should the litigants undertake and how much legal cost should the government undertake are the two important factors, which weigh greatly on two parties when they are deciding whether to take civil procedure. In order to perfect the legal cost system, it is necessary to formulate effective relief channels, build a thorough supervisory system and carry out independent financial budget.

Key words: science of law; civil procedure; legal cost; judgment cost; law and economics; relief channel

0 引言

诉讼费用负担是各国民事诉讼法中所规定的主要内容之一。所谓的诉讼费用负担制度是指在诉讼结束时, 已预交的或已支出的诉讼费用最终由谁负担以及如何负担的制度。诉讼行为从经济学来讲是当事人花钱购买司法服务的行为, 因此诉讼费用负担制度与当事人的利益是紧密相关的, 诉讼费用负担制度的合理与否影响了经济主体行为的选择。

1 中国现行民事诉讼费用负担制度

目前, 中国民事诉讼费用负担制度的法律主要体现在 1989 年 7 月 12 日最高人民法院发布的《人民法院诉讼收费办法》、1992 年的《最高人民法院关于适用〈中华人民共和国民事诉讼法〉若干问题的意见》和 1999 年 6 月 19 日最高人民法院审判委员会第 1070 次会议通过的《人民法院诉讼收费办法》补充规定中。

收稿日期: 2005-09-14

基金项目: 陕西师范大学重点科研课题(05XJZ19)

作者简介: 周晓唯(1963-), 男, 四川乐山人, 教授, 经济学博士。

1.1 案件受理费

诉讼费用具体由谁负担,要待案件审理结束后,根据审理情况决定。一般情况下,诉讼费用由败诉的当事人一方负担;双方都有责任的由双方分担;共同诉讼当事人败诉,由人民法院根据他们各自对诉讼标的的利害关系,决定各自应负担的金额;其中如有专为自己利益的诉讼行为所支出的费用,由该当事人负担;其他诉讼费用由人民法院根据具体情况,决定当事人双方应负担的金额。^[1]

第二审人民法院对第一审人民法院的判决作了改判的,除了应当确定当事人对第二审诉讼费用的负担外,还应当相应地变更第一审人民法院对诉讼费用负担的决定。第二审人民法院驳回上诉的案件,上诉的案件受理费由上诉人负担;双方都提出上诉的,由双方分担。经人民法院调解达成协议的案件,诉讼费用的负担,由双方协商解决;协商不成的,由人民法院决定。第二审人民法院审理上诉案件,经调解达成协议的,第一审和第二审全部诉讼费用的负担,由双方协商解决;协商不成的,由第二审人民法院决定。离婚案件诉讼费用的负担,由人民法院决定。撤诉的案件,案件受理费由原告负担,减半收取;其他诉讼费用按实际支出收取。驳回起诉的案件,案件受理费由起诉的当事人负担。申请执行费和执行中实际支出的费用,由被申请人负担。申请诉讼保全措施的申请费和海事海商案件中申请扣押船舶、申请留置货物、燃料的申请费,由败诉方负担。申请船东责任限制的申请费由申请人负担。由于当事人不正当的诉讼行为所支出的费用,由该当事人负担。

追索赡养费、抚养费、抚育费、抚恤金和劳动报酬的案件,原告可不预交案件受理费;案件审结时,由败诉方负担。当事人确因经济困难不能按时足额交纳诉讼费用的,可以向人民法院申请缓交、减交或免交,是否缓、减、免,由人民法院审查决定。^[2]现行的《人民法院诉讼收费办法》还规定了关于当事人缓交、减交或者免交诉讼费用的司法救助,规定特别程序审理的案件免交案件受理费。另外,当事人不得单独就人民法院关于诉讼费用的决定提出上诉。

1.2 其他相关费用

在法院诉讼程序中,人民法院除了向当事人收取案件受理费外,还应收取在审理案件及处理其他事项时实际支出的费用,主要包括:

(1)勘验费、鉴定费、公告费、翻译费(当地通用的民族语言、文字除外)。

(2)证人、鉴定人、翻译人员在人民法院决定开庭日期出庭的交通费、住宿费、生活费和误工补贴。

(3)采用诉讼保全措施的申请费和实际支出的费用。《人民法院诉讼收费办法》第八条规定了财产保全申请费是按照“财产保全金额”计算的。无论当事人申请财产保全是在诉讼之前还是在诉讼期间,他必须向法院预先交纳财产保全申请费,否则法院不会采取保全措施。财产保全过程中发生的调查、扣押、保管、寻觅保证人等费用都是申请人负担,这些诉讼保全中实际发生的费用大大高于申请保全费用。

(4)执行判决、裁定或者调解协议所实际支出的费用。《人民法院诉讼收费办法》第八条规定了执行申请费的征收标准是当事人申请执行的财产金额。在判决执行涉及财产评估和拍卖,申请人应预交评估费和拍卖费。估价师、拍卖师都是按照标的的一定比例收取服务费,由此强制执行发生的实际费用大大超过执行申请费。

(5)人民法院认为应当由当事人负担的其他诉讼费用。对于这一项费用,由于没有确切的规范内容,在司法实践中会带来随意性,有可能使当事人的诉讼成本大大增加。

2 民事诉讼费用负担制度存在的问题

诉讼费用应由国家和当事人共同负担,而当事人所负担的诉讼费用由法院直接收取;法院所负担的诉讼费用由政府通过财政拨款的方式实现,因此法院收取诉讼费的多少影响了双方当事人和国家负担诉讼费的多少。

法院向当事人收取的诉讼费多就意味着国家所承担的审判费用少,而双方当事人负担的多;法院向当事人收取的诉讼费少就意味着国家负担的诉讼费用多,而双方当事人负担的就少,这体现了司法资源在不同主体之间的配置,它影响着利益主体的行为选择。中国现行的民事诉讼费用负担制度对于诉讼费用负担问题做了比较详细的规定,但该制度也存在着诸多问题。

2.1 民事诉讼费用负担制度供给不足,法制成本高

当前规制民事诉讼费用负担的法律中,《人民法院诉讼收费办法》是根据1982年《中华人民共和国民事诉讼法(试行)》第三条、第八十条、第一百七十八条、第一百九十条、第二百零条的规定,制定的诉讼费用征收办法。但在1991年《中华人民共和国民事诉讼法》取代了1982年《中华人民共和国民事诉讼法

法(试行)》以后,作为其司法解释的《人民法院诉讼收费办法》却仍然继续有效。1991年《中华人民共和国民事诉讼法》规定,诉讼费用征收办法另行规定,但是并未明文授权最高人民法院制定诉讼费用征收规则^[3]。诉讼费用是法院经费的一项主要来源,其征收是由法院进行的,如果诉讼费用征收的原则和方法再由法院自己制订,这种做法会造成权利、责任和利益的失衡,缺少监督和制约,容易产生“内部人”制度,提高法制的成本。从法学上讲,中国现行的《人民法院诉讼收费办法》明显有悖于法理学的基本理论,也不符合现代法治国家的要求。

2.2 缺少救济措施,易造成当事人诉讼成本的提高

《人民法院诉讼收费办法》第二十九条规定:当事人不得单独就人民法院关于诉讼费用的决定提出上诉。这意味着诉讼费用的负担经法院判决后,当事人即使对法院判决的诉讼费用的负担不服也不能仅仅就该问题上诉,而必须将诉讼费用的负担与其他的判决一并上诉,并交纳与一审案件受理费相同数额的上诉费后,上级法院才会受理。然而,这一规定不能满足实践中的很多问题,例如在当事人的案件没有得到公正的处理时,如果当事人希望通过上诉来维护自己的权益却可能会因为经济条件的限制,无力上诉而不能实现社会的正义;或者如果当事人仅仅对案件诉讼费用负担的判决不服时,当事人却没有上诉权。这样在整个民事诉讼活动中,如果当事人认为诉讼费用负担不合理,就缺少制度性的救济措施。

另外,在司法实践中,当法院过高地计算了诉讼费时,《人民法院诉讼收费办法》第三十二条规定了当事人请求复核的权利:当事人对人民法院决定的诉讼费用计算有异议的,可向人民法院请求复核。如果计算上确有错误,人民法院应当用裁定更正。但实际上该条款规定的当事人请求复核的权利几乎不能产生任何救济的作用,因为当事人对诉讼费用计算的异议是由该法院自行裁定成立与否,此时的法院“既是运动员又是裁判”,很难做出公正的裁决。对当事人就诉讼费用负担的异议救济更为不利的是:法律规定当事人对人民法院的裁定不可以提起上诉。上述规定增加了当事人的诉讼成本,会使当事人的选择发生改变,即放弃法制所带来的公正而私了,或放弃维护自己的权益。

2.3 权利分布不均衡,易产生“寻租”行为

现行的民事诉讼费用负担制度存在很多不明确的规定和明显的缺陷,这些规定导致了法院与当事人

人对很多法律规定的不同理解,由于权利在法院与当事人之间分布不均衡,而决定权在法院手中,使法院有可能做出有损于当事人利益的不规范行为。法院作为提供司法服务的主体需要收取诉讼费用以回收审判成本,维持正常运行,诉讼费用作为法院经费的主要来源之一,法院自然会按照多收诉讼费的价值取向来决定诉讼费的收取和负担。当事人相对于行使国家公权力的法院来讲,处于明显的劣势,这样就会产生诉讼中的“寻租”行为。

在诉讼费用负担制度缺少可行的救济措施的前提下,当事人对于法院判决的诉讼费用及其负担是完全被动的。《人民法院诉讼收费办法》第二十条第二款规定:第二审人民法院驳回上诉的案件,上诉的案件受理费由上诉人负担;双方都提出上诉的,由双方分担。可见,一些法院认为双方预交的上诉案件受理费由双方分别承担,就不存在上诉费退还的问题;而当事人方面则认为“双方分担”是指一笔上诉费由上诉的双方平均分割承担,法院应当各退一半上诉费。其实法院与当事人双方对该条款的理解都有一定的道理,因为从法律条文的表述上很难推定“双方分担”的本意是什么。不过对当事人来讲,法院如果就一案收取两笔上诉费是很不合理的,如果法院的双重收费得到法律的确认,必然会导致更多的案件被驳回上诉,以致案件的不公正判决无法通过上诉来解决。《人民法院诉讼收费办法》补充规定第二十八条规定,当事人申请再审要交纳案件受理费。这一规定不合理,因为二审后当事人申请按审判监督程序再审的案件很有可能是由于法院自身工作的错误造成的,法院对自己的错误进行纠正是理所当然的,如果要求当事人缴费就显失公平。

在民事诉讼时,提起诉讼请求的一方当事人要垫付诉讼费,而胜诉后,人民法院就会将该部分诉讼费判由对方即败诉方来承担。按理说,这时人民法院就应当把这一部分诉讼费退还给胜诉一方,然后由人民法院去向败诉一方要(执行)诉讼费。但实践中很多人民法院并不向胜诉的当事人退还其垫付的胜诉部分的诉讼费,而是判由败诉方向胜诉当事人支付这部分诉讼费。这样的话,一旦败诉方无力支付,受损失的就是胜诉方当事人,而不是法院,因为法院已经把诉讼费的风险转移给胜诉方当事人承担了。实际上,法院在案件审判过程中还有很多有损于当事人利益的、钻法律空子的行为,例如确认之诉按给付之诉收费。当事人放弃部分诉讼请求或者改变部分请求,减少标的额,不退还相应诉讼费。当事人

人只就判决主文的一项或者几项上诉(或者申请再审),要按一审的案件受理费数额缴纳上诉费。

2.4 国家所承担的公共成本太低

法院的经费主要由两部分组成,一是国家财政投入,二是征收的诉讼费用。人民法院诉讼费用太高的一个重要原因便是国家财政预算不足。为了法院自身的利益,法院收取的诉讼费就出现了越来越高的倾向,国家所应承担的审判成本在整个诉讼成本中的比重就越来越小。实际上,法院以收取诉讼费的手段来补贴预算不足的本质是不恰当地转移了国家本来应当承担的审理成本,其代价不仅是当事人承担了过高的诉讼成本,而且损害了司法公正^[4]。法院是维护社会秩序、实现社会正义的机构,国家就应承担主要的诉讼成本以实现社会的公平和正义,而不能使法院成为追求自身经济效益的实体。

3 完善民事诉讼费用负担制度的思考

根据经济人的假设,在经济活动中经济主体行为的选择,主要是从成本和收益2个方面来考虑的。一般情况下,只有收益大于成本,经济主体才会付诸行动。诉讼行为的成本是由诉讼公共成本和诉讼私人成本构成的。诉讼行为的收益是当事人通过诉讼行为所获得的经济利益。原告为什么打官司,不仅是为抽象的正义而诉之于法院,而对大多数当事人来说,经济效益要比抽象的正义更实在,如果原告胜诉所获得的经济利益不大甚至低于其付出的诉讼成本,那么该诉讼行为就缺乏经济合理性,权利者便可能放弃诉讼^[5]。

诉讼作为当事人之间争议的终极解决手段,诉讼费用的负担在很大程度上调整着诉讼当事人的成本和收益的格局,影响着当事人行为的选择。诉讼费用对当事人来说代表了国家所提供的司法服务价格,其合理与否在一定程度上反映了一个国家的人民享受法律保障的程度^[6]。如果一个国家的民事诉讼费用制度合理,那将十分有利于当事人积极主动地利用法律来有效地解决争议,节约社会成本;也将有利于国家司法资源的高效配置,提高其运行绩效。反之,如果民事诉讼费用制度不合理,那就相当于人为地遏制了当事人对司法服务的需求,使争议不能及时解决,从而在制度上对诉讼行为起到不良诱导作用,恶化了社会法制环境。因此,中国必须完善民事诉讼费用负担制度,在实现社会正义、提高司法活动运行绩效的同时使双方当事人与法院的利益最大化。

3.1 制定单行法规制诉讼费用的征收和负担

1999年《人民法院诉讼收费办法》补充规定中指出,该规定仅对亟须解决的诉讼收费问题作一些补充,《人民法院诉讼收费办法》将根据《中华人民共和国民事诉讼法》在近期内全面修订,但到现在为止仍未修订。世界上大多数法制健全的国家都是以单行法的形式来规制诉讼费用的征收和负担,如德国、日本,其诉讼费用方面的立法属单行法,国会拥有立法权。美国则由联邦各级法院的首席法官组成的“司法会议”制定各级联邦法院的诉讼费用征收规则和负担制度。为实现社会主义法治国家的目标,中国应当制定有关诉讼费用的单行法,来规范诉讼费用的征收与负担,提高制度的效率,降低实施该制度的成本。

3.2 完善民事诉讼费用负担制度的规则

完善中国的民事诉讼费用负担制度,必须尽快对现有规定中不明确的事项做出调整 and 规定,如对《人民法院诉讼收费办法》中规定的二审法院驳回上诉案件的受理费,双方都提出上诉时案件受理费的退费问题;当事人申请再审时不应再交纳案件受理费问题;提起民事诉讼时当事人垫付诉讼费,而胜诉后人民法院的退费问题等。只有在法律对这些问题做出明确具体、易于操作的规定时,才能杜绝法院为自己的利益做出有损当事人利益的行为,减少“寻租”的可能性。

3.3 制定可行的救济措施

任何一项有效的制度都不能缺少必要的救济措施。完善民事诉讼费用负担制度的救济措施对于防止法院权力的肆意扩张有积极意义。目前中国应改变《人民法院诉讼收费办法》第二十九条的规定,赋予当事人单独就人民法院关于诉讼费用的决定提出上诉的权利,或减少上诉时应交纳的费用。这样可以保障当事人的上诉权,减少当事人的诉讼成本,实现社会的正义。

3.4 加强对民事诉讼费用负担判决的监督

民事诉讼费用负担制度的完善需要不断的探索和改进。为了在现有立法水平的基础上最大限度的规范法院地诉讼费用负担判决,中国应加强对民事诉讼费用负担判决的监督,监督的主体应是双方当事人和上级法院。只有有效的监督才能防止法院自身在收取诉讼费用时钻法律的空子,让审判费用过多地由当事人来负担,因为减轻当事人诉讼负担,降低诉讼费用是法治国家的必然选择。

(下转第94页)

论,而是创造生动、完整艺术形象的关键。

5 结 语

从生活到绘画艺术,这中间必定要经过艺术家的构思。艺术创作构思是一种精神活动,主要是在艺术家头脑中进行,但是这种精神活动的结果还必须通过物质手段体现出来才能成为艺术作品。我们研究艺术构思,就是研究艺术家把生活原料制作为艺术作品的整个过程,同时研究艺术构思中思维活动的特殊性。认识这些问题,将有助于我们掌握艺术的规律。艺术家进行绘画构思的目的,不管他自觉的程度如何,都要运用艺术的手段,把自己对生活的认识(包括感受、理解、评价、愿望等等)显示出来。艺术的构思过程,实质上是艺术地认识生活并表现生活的过程。

绘画艺术构思是画家笔下对自然物的提炼概括。以生活直感为基础,经过精神的构思活动,体现为物质形态的艺术形象。根据一定的物质材料所具备的条件,搜寻自己经验中或者生活中适合于这种材料表现的事物,再选择适当的内容进行创作。主

题思想是作品的灵魂,它决定着题材的处理以及创作的其他方面,对所要表达的主题思想有深刻的理解,就能更好地处理题材。艺术构思的目的在于创造典型的、完整的艺术形象。灵感的特点是爆发式的,像煤气遇到火种一样,这种爆发实质上是认识过程中的飞跃。

绘画艺术构思就是要以观察生活为起点,以艺术家独到的眼光,选择处理题材,开掘作品的灵魂主题,进而提炼情节,创造出典型的艺术形象。

参考文献:

- [1] 张 炜. 艺术概论[M]. 西安: 西安地图出版社, 2003.
- [2] 张 炜. 艺术欣赏的特点[J]. 长安大学学报: 社会科学版, 2003, 5(3): 85-88.
- [3] 范 梦. 美术概论[M]. 北京: 中国青年出版社, 2002.
- [4] 张红军. 水墨山水画的构图研究[J]. 长安大学学报: 社会科学版, 2004, 6(4): 64-66.
- [5] 李方方. 徽派建筑与民居中“三雕”的艺术特色[J]. 西北大学学报: 哲学社会科学版, 2003, 33(3): 69-72.
- [6] 岳大公, 张 炜. 美术教程[M]. 西安: 未来出版社, 2002.

(上接第 75 页)

3.5 建立法院独立的预算机制

法院独立预算解决民事诉讼费用负担问题的根本途径。国家征收民事诉讼费用是世界各国的一致做法,这对于减少无理缠讼、滥用诉权、高效配置司法资源、减轻国家财政负担等方面具有积极的意义。但从根本上看,国家与当事人之间就诉讼费用的承担界限应偏向于国家多负担,而减轻当事人诉讼费用负担。中国应借鉴有关国家法院独立的预算财政运行机制,使法院不因财政经费而影响审判的公正性,真正达到司法独立的目的,这样才能保证法院不以赚取当事人诉讼费用为目的的审理动机,实现法院追求公平、维护社会正义的功能。

参考文献:

- [1] 李祖军, 蔡维力. 民事诉讼法学[M]. 重庆: 重庆大学出版社, 2003.
- [2] 杨松才. 民事诉讼法教程[M]. 北京: 中国财政经济出版社, 1999.
- [3] 方流芳. 民事诉讼收费考[J]. 中国社会科学, 1999, 20(3): 130-144.
- [4] 廖永安, 王 春. 论我国民事诉讼费用负担的立法缺陷与完善[J]. 湘潭大学学报: 社会科学版, 2003, 27(3): 61-65.
- [5] 罗伯特·考特, 托马斯·尤伦. 法和经济学[M]. 施少华, 姜建强. 译. 上海: 上海三联出版社, 2002.
- [6] 廖永安. 论民事诉讼费用的性质与征收依据[J]. 政法论坛, 2003, 21(5): 63-70.