

# 投保机构诉讼费用交纳问题探讨\*

刘 磊\*\* 魏亭玮\*\*\*

**摘 要:**《证券法》增设投资者保护专章,赋予投保机构可依职权发起、参与四种形式的民事诉讼——支持诉讼、股东代位诉讼、普通代表人诉讼、特别代表人诉讼。以建立证券民事公益诉讼制度为目标,应积极发挥诉讼费用杠杆作用,对投保机构发起、参与的证券公益性质诉讼采取特别的诉讼收费制度,鼓励投保机构积极履行投资者保护职能,推动资本市场健康良性发展。

**关键词:**投保机构 诉讼费用 公益诉讼 证券民事公益诉讼制度

近年来,投服中心为投资者提供的证券民事公益性诉讼支持服务深入开展。经过第二次修订并于2020年3月1日起施行的《证券法》第94条、第95条明确规定投保机构可依职权发起、参与4种形式的民事诉讼——支持诉讼、股东代位诉讼、普通代表人诉讼、特别代表人诉讼。投保机构依据上述规定履行职责发起、参与的民事公益性质诉讼是否应同普通民事诉讼一样交纳诉讼费用是本文拟探讨的问题。

在我国民事诉讼中,诉讼费用是指当事人进行民事诉讼应当向法院交纳及支出的费用。诉讼费用中的案件受理费和申请费,属于交纳的费用;其他费用,如鉴定、勘验、公告费用等,属于当事人支出的费用。<sup>①</sup> 证券维权诉讼中涉及较多的诉讼费用包括案件受理费、执行申请费、财产保全申请费、损失计算费用。除此之外,还包括一些有可能会发生的公告费、工本费等。鉴于,公告费、工本费等支出通常发生金额较小,

\* 本文仅代表作者个人观点,作者观点与所任职机构无关。

\*\* 中证中小投资者服务中心有限责任公司副总经理。

\*\*\* 中证中小投资者服务中心有限责任公司高级经理。

① 参见刘家兴、潘剑锋主编:《民事诉讼法学教程》(第5版),北京大学出版社2018年版,第183页。

执行申请通常由受益人发起(而投保机构非受益人),损失计算申请通常由被告发起,相关费用按照“谁主张,谁负担”的原则通常由被告直接支付给有关机构或单位,故本文拟探讨的诉讼费用包括案件受理费、财产保全申请费。

## 一、民事公益诉讼与民事公益性诉讼概念辨析

在探讨本文主题之前,首先厘清本部分题设概念。我国的民事公益诉讼是指,在民事、经济活动中,特定的机关或有关社会团体,根据法律的授权,对违反法律法规损害社会公共利益的行为,向法院提起诉讼,由法院通过审判来追究违法者的法律责任并进而维护社会公共利益的诉讼活动。在实践中,民事公益诉讼主要是针对环境污染、侵犯众多消费者合法权益等公共性违法行为而设置的诉讼救济机制。<sup>①</sup> 由于《民事诉讼法》第55条明确的民事公益诉讼类型是环保和消费两类,证券公益性诉讼是否能适用《民事诉讼法》第55条关于公益诉讼的规定,仍有待商榷。<sup>②</sup> 2019年7月,上海金融法院在《关于服务保障设立科创板并试点注册制的实施意见》中明确,探索构建由依法设立的投保机构、法律规定的机关和有关组织提起的证券民事公益诉讼制度。

结合法律法规规定和司法实践现状,本文认为证券领域纳入民事公益诉讼是未来的发展方向,但在当前尚无法律法规明确规定投保机构发起、参与的证券诉讼为民事公益诉讼的背景下,可暂且称之为民事公益性诉讼。

## 二、投服中心诉讼费用交纳现状

《民事诉讼法》第118条对诉讼费用作了原则性规定,《最高人民法院关于适用〈中华人民共和国民事诉讼法〉的解释》(以下简称《民事诉讼法解释》)第九部分对诉讼费用交纳中可能遇到的问题进行了解释,《诉讼费用交纳办法》对诉讼费用的交纳范围、交纳标准、征收和退还程序、负担规则、司法救助以及管理和监督进行了明确规定。《诉讼费用交纳办法》规定财产案件根据诉请金额的大小,按比例分段累计

<sup>①</sup> 参见刘家兴、潘剑锋主编:《民事诉讼法学教程》(第5版),北京大学出版社2018年版,第225页。

<sup>②</sup> 参见江宪:《消费者权益保护领域公益诉讼案例经验分享》,载郭文英主编:《投资者》第8辑,法律出版社2019年版,第111页。

交纳案件受理费,申请保全根据实际保全的财产数额按比例交纳,最高不超过5000元。

由于投保机构发起、参与的民事公益性质诉讼尚不属于民事公益诉讼,故不能适用民事公益诉讼的相关规定,又因尚无专门司法解释对投保机构发起、参与的民事公益性质诉讼的诉讼费用交纳进行系统性明确规定,投服中心在司法实践中通常依据上文所述规定进行诉讼费用的交纳。以下按照《证券法》赋予投保机构的四种诉讼形式分别进行介绍。

### (一)支持诉讼

《证券法》第94条第2款规定:“投资者保护机构对损害投资者利益的行为,可以依法支持投资者向人民法院提起诉讼。”在支持诉讼实践中,投服中心承担公益律师补贴支付,法院要求交纳的诉讼费用包括案件受理费、财产保全申请费由原告即投资者承担。上述操作方式导致在支持诉讼实践中,投资者经常感到困惑,投资者往往认为投服中心提供的公益性免费服务即意味着投资者参与支持诉讼不需要对外支付任何费用。

### (二)股东代位诉讼

《证券法》第94条第3款规定:“发行人的董事、监事、高级管理人员执行公司职务时违反法律、行政法规或者公司章程的规定给公司造成损失,发行人的控股股东、实际控制人等侵犯公司合法权益给公司造成损失,投资者保护机构持有该公司股份的,可以为公司的利益以自己的名义向人民法院提起诉讼,持股比例和持股期限不受《中华人民共和国公司法》规定的限制。”投服中心正在积极收集股东代位诉讼线索,将择时发起首单股东代位诉讼。

在股东代位诉讼中,投服中心处于原告地位,按照规定应由投服中心预交案件受理费和财产保全申请费。从目前的研究情况来看,股东代位诉讼往往涉及诉请金额巨大,动辄上亿元,例如,诉请金额1000万元须预交案件受理费81,800元、诉请金额1亿元须预交案件受理费541,800元、诉请金额10亿元须预交案件受理费5,041,800元。将来,股东代位诉讼广泛开展,每年须预交的案件受理费和财产保全申请费是投服中心所难以承受的。

### (三)特别代表人诉讼

《证券法》第95条第3款规定:“投资者保护机构受五十名以上投资者委托,可以作为代表人参加诉讼,并为经证券登记结算机构确认的权利人依照前款规定向人民

法院登记,但投资者明确表示不愿意参加该诉讼的除外。”投服中心为特别代表人诉讼从制度到实践做好了充足准备,将积极推进首单诉讼平稳落地。

2020年7月31日,最高人民法院发布《关于证券纠纷代表人诉讼若干问题的规定》(以下简称《若干规定》),该司法解释第39条明确规定:“特别代表人诉讼案件不预交案件受理费。败诉或者部分败诉的原告申请减交或者免交诉讼费的,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。”第40条规定:“投资者保护机构作为代表人在诉讼中申请财产保全的,人民法院可以不要求提供担保。”根据上述规定,特别代表人诉讼不需要预交案件受理费,败诉或部分败诉的可申请减交、免交诉讼费,是否同意由法院决定,须交纳财产保全申请费,是否提供担保由法院决定。

《若干规定》第32条规定:“人民法院已经根据民事诉讼法第五十四条第一款、证券法第九十五条第二款的规定发布权利登记公告的,投资者保护机构在公告期间受五十名以上权利人的特别授权,可以作为代表人参加诉讼。”换言之,投保机构参加特别代表人诉讼的前提为加入案件已确定适用普通代表人诉讼程序,那么,投保机构以参加特别代表人诉讼为前提提起的普通代表人诉讼是否须交纳诉讼费用呢?下文将对本问题进行阐释。

#### (四)普通代表人诉讼

《证券法》第95条第1款规定:“投资者提起虚假陈述等证券民事赔偿诉讼时,诉讼标的是同一种类,且当事人一方人数众多的,可以依法推选代表人进行诉讼。”第2款规定:“对按照前款规定提起的诉讼,可能存在有相同诉讼请求的其他众多投资者的,人民法院可以发出公告,说明该诉讼请求的案件情况,通知投资者在一定期间向人民法院登记。人民法院作出的判决、裁定,对参加登记的投资者发生法律效力。”投服中心提起的“\*ST辉丰支持诉讼案”被南京市中级人民法院选定为普通代表人诉讼试点案件,未来投服中心将继续丰富普通代表人诉讼实践。

《民事诉讼法解释》第194条明确规定:“依照民事诉讼法第五十四条审理的案件不预交案件受理费,结案后按照诉讼标的额由败诉方交纳。”《民事诉讼法》第54条所规定的为人数不确定的普通代表人诉讼。《若干规定》未对普通代表人诉讼的诉讼费用进行特别规定。所以说,人数不确定的普通代表人诉讼不预交案件受理费,与其他民事诉讼一样交纳财产保全申请费、提供担保;人数确定的普通代表人诉讼应与普通民事诉讼一样交纳诉讼费用。

投保机构发起、参与的普通代表人诉讼从性质上来讲应当为人数不确定的普通代表人诉讼,按照上文所述规定应不预交案件受理费。但是,《若干规定》第5条规定:“符合以下条件的,人民法院应当适用普通代表人诉讼程序进行审理:(一)原告一方人数十人以上,起诉符合民事诉讼法第一百一十九条规定和共同诉讼条件;(二)起诉书中确定二至五名拟任代表人且符合本规定第十二条规定的代表人条件;(三)原告提交有关行政处罚决定、刑事裁判文书、被告自认材料、证券交易所和国务院批准的其他全国性证券交易场所等给予的纪律处分或者采取的自律管理措施等证明证券侵权事实的初步证据。不符合前款规定的,人民法院应当适用非代表人诉讼程序进行审理。”有观点认为,上述规定意味着,实务中普通代表人诉讼的启动须经过两个步骤,步骤一是原告向法院提起发起普通代表人诉讼的诉讼请求,步骤二是法院经审核符合《若干规定》第5条规定的条件后,同意适用普通代表人诉讼程序。经步骤二审核同意适用普通代表人诉讼程序后,依据《民事诉讼法解释》第194条,后续加入的原告无须交纳案件受理费。但是步骤一中的发起原告无法适用《民事诉讼法解释》第194条的规定,即须同普通民事诉讼一样交纳案件受理费。针对上述观点,另有观点认为发起原告预发起的是普通代表人诉讼程序,如法院认为不符合《若干规定》第5条规定的条件,应当驳回申请,发起原告可修改条件另行起诉,如法院同意适用普通代表人诉讼程序,则应对所有原告皆不预收案件受理费,这样也有利于对普通代表人诉讼的所有原告进行平等对待。

实务中,法院对上述问题也有不同的理解,并进行了大胆而积极的实践。目前实务中典型的4例普通代表人诉讼实践,据笔者了解,其诉讼费用交纳情况如下:五洋债案所有原告均未预交案件受理费,“\*ST辉丰支持诉讼案”所有原告亦均未预交案件受理费,“ST康美案”经当事人申请后法院同意缓交案件受理费,飞乐音响案普通代表人诉讼的发起原告预交了案件受理费,后续登记的原告未预交案件受理费。

此处,回应前文提到的问题,投保机构以参加特别代表人诉讼为前提提起的普通代表人诉讼是否需要交纳诉讼费用?如果将《若干规定》第5条理解为两个步骤,投保机构以参加特别代表人诉讼为前提发起的普通代表人诉讼中的发起原告也应当预交案件受理费,后续登记原告无须预交案件受理费;反之,则包括发起原告在内的所有原告都无须预交案件受理费。

### 三、民事公益诉讼诉讼费用交纳情况——以环境民事公益诉讼为例

由投保机构发起、参与的民事公益性质诉讼虽暂不能明确称为民事公益诉讼,但是,证券领域纳入民事公益诉讼应是未来的发展方向,民事公益诉讼的诉讼费用承担方式对于投保机构诉讼费用交纳当具有参考意义。

诉讼费用具有案件调解、程序引导、违法惩戒等杠杆作用。<sup>①</sup>对于民事公益诉讼诉讼费用的承担方式,有学者认为,鉴于诉讼的公益性以及相关主体的负担能力,应当对公益诉讼采取有别于普通民事诉讼案件的诉讼费用收取制度,作出有利于原告的规定。例如,由检察院等国家机关提起的民事公益诉讼案件,诉讼费用由国库支付;由有关组织提起的公益诉讼,事先可以不交纳诉讼费用,若败诉,则可借助公益诉讼基金等对诉讼费用进行一定的转嫁;原告确无支付诉讼费用的能力时,可以申请减交、缓交或免交诉讼费用;等等。<sup>②</sup>

公益诉讼领域在立法模式上,表现出分散立法、概括式授权、依托于既有诉讼程序和审理规则的特征。<sup>③</sup>以环境公益诉讼为例,其诉讼费用交纳情况总结如下:

为减轻环保组织的经济负担,激励环保组织提起环保民事公益诉讼,最高人民法院分别于2014年6月、2015年1月发布《关于全面加强环境资源审判工作为推进生态文明建设提供有力司法保障的意见》(以下简称《审判意见》)和最高人民法院《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》(以下简称《环境公益诉讼解释》)(于2021年1月1日修订生效),对环境公益诉讼的诉讼费用交纳进行了指导性规定:《审判意见》第四部分列举了大力推进环境民事公益诉讼的举措,其中第15条指出要探索构建合理的诉讼成本负担机制,法律规定的有关组织向人民法院依法申请缓交、减交或者免交案件受理费、保全申请费的,可以予以准许;鼓励从环境公益诉讼基金中支付原告环境公益诉讼费用的做法,充分发挥环境公益诉讼主体维护环境公共利益的积极作用。《环境公益诉讼解释》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

<sup>①</sup> 参见孙阳:《诉讼费杠杆作用在审前程序的特殊价值研究》,载《中国物价》2019年第2期。

<sup>②</sup> 参见刘家兴、潘剑锋主编:《民事诉讼法学教程》(第5版),北京大学出版社2018年版,第231页。

<sup>③</sup> 参见湛中乐:《探索公益诉讼的中国方案——公益诉讼单独立法的必要性与可能性》,载《检察日报》2020年11月26日,第7版。

和案件的审理情况决定是否准许。也就是说,环保组织应承担的诉讼费用是否能获得减免存在不确定性,最终由人民法院决定。

结合上述文件精神,部分法院在司法实践中进行了大胆探索,以提高环保组织环境公益诉讼的受案率。例如,2010年3月,贵阳市中级人民法院与清镇市人民法院出台《关于大力推进环境公益诉讼、促进生态文明建设的实施意见》,规定公益诉讼人提起的环境公益诉讼可以缓交、免交诉讼费,公益诉讼人败诉的,免交案件受理费,公益诉讼人申请保全或者先予执行的,法院应及时作出决定并免收保全费用,原告可以不提供担保。2010年11月,昆明市中级人民法院和昆明市检察院联合发布《关于办理环境民事公益诉讼案件若干问题的意见(试行)》,规定原告提起环境民事公益诉讼可以缓交诉讼费,原告败诉的免交诉讼费。2011年9月5日,海南省高级人民法院、海南省财政厅联合发布《海南省省级环境公益诉讼资金管理暂行办法》,规定对环保组织提起的环境公益诉讼费用进行补助,包括案件受理费、申请费、调查取证费、鉴定评估费、勘验费和其他诉讼费用。环境公益诉讼资金源于省级财政拨款,国库集中支付,单独核算。省财政厅对资金使用和管理进行监督。资金列入海南省高级人民法院财政预算,由海南省高级人民法院核拨。<sup>①</sup>

#### 四、投保机构诉讼费用交纳机制设想

综上所述,投保机构发起、参与的公益性质诉讼虽尚不能明确为民事公益诉讼,但其公益性是不可否认的。在司法实践中,投保机构依职权发起、参与的支持诉讼、股东代位诉讼、普通代表人诉讼和特别代表人诉讼,除普通代表人诉讼和特别代表人诉讼有司法解释对诉讼费用进行特别规定外,支持诉讼、股东代位诉讼以及普通代表人诉讼的发起皆没有诉讼成本机制的相关规定,这不符合对于公益性质诉讼所应采取的原则要求。因此,本文认为,投保机构发起、参与的公益性质诉讼未来的发展方向应为民事公益诉讼,本文建议,借鉴民事公益诉讼诉讼费用承担原则及司法实践探索经验,对于投保机构发起、参与的公益性质诉讼统一缓交案件受理费,如原告胜诉,由被告承担案件受理费,如原告败诉或部分败诉,原告免交案件受理费;申请保全的,统一免交财产保全申请费,免提供担保。为提高立法的科学性和可行性,建议可采取

---

<sup>①</sup> 参见向巧巧:《环保组织环境公益诉讼的诉讼费用制度研究》,吉林大学2020年硕士学位论文,第13~14页。

如下循序渐进的步骤进行试点与探索:(1)在个案层面尝试突破;(2)以法院为单位进行试点,试点法院对投保机构发起、参与的公益性质诉讼统一缓交案件受理费,如原告胜诉,由被告承担案件受理费,如原告败诉或部分败诉,原告免交案件受理费;申请保全的,统一免交财产保全申请费,免提供担保;(3)在试点经验基础上,监管机关与最高人民法院联合出台司法政策对全国法院进行引导;(4)监管机关与最高人民法院联合出台司法解释对投保机构诉讼费用交纳情况进行系统、明确规定。