

## 域外司法

## 荷兰民事司法改革的新发展

程翔\*

荷兰地处欧洲大陆的西北角——这本是一个不利的地理位置,荷兰人却利用这一点使自己的国家成为全球重要的贸易和航运中心之一。荷兰的发展离不开对外交流,因此,从荷兰司法制度建立的那一天起,它就具备了开放性这一基本特征。

从历史上看,1648年威斯特伐里亚和会承认荷兰是一个独立的主权国家之前,现在荷兰所辖的地区——“低地之国”(Low Countries)一直受西班牙国王的统治,其境内适用的是罗马法。19世纪初,随着法兰西帝国的入侵,荷兰法律的渊源又变成了以中央集权和法典化为特征的法国法。1815年维也纳和会之后,荷兰真正成为现代意义上的国家。然而,直到19世纪30年代比利时从荷兰脱离,大规模的立法活动才开始在荷兰展开。1838年,荷兰通过了其历史上首部《民法典》,《刑法典》则从1886年开始生效。这些实体法虽然采用了法典的形式,但同时也将很多荷兰的地方习惯纳入其中。相比之下,荷兰的程序法则较为严格地遵循了法国法的特征,以成文立法为主。<sup>①</sup>若着眼于荷兰司法制度的整体,则不难发现,几个世纪以来,它都在罗马法、法国法和传统的荷兰法之间寻求一种平衡。正是这种独一无二的多元化特征,决定了荷兰司法制度不断寻求变化的状态。近半个世纪以来,荷兰司法制度进行了全方位的改革。

上个世纪50年代,一些大学法学院的教授开始倡导全面修改《民法典》。这种想法是基于对荷兰司法制度一种谨慎的乐观而提出的,可是变革一旦开始,所有人都发现这是一项异常浩大的工程。尽管存在诸多困难,新的《民法典》还是在上世纪90年代获得了通过。

\* 作者系厦门大学法学院民商法学博士研究生,现在荷兰莱顿大学法学院攻读博士学位。

① J. M. J. Chorus et al. (eds.), *Introduction to Dutch Law* (Fourth revised edition), Kluwer Law International, 2006, p. 3.

1970年,荷兰开始着手建立欧洲最发达的法律援助制度。<sup>①</sup> 尽管上个世纪末所谓“福利国家”的衰落影响了这种制度的运作,但今天的荷兰仍然有大约40%的人口能享受到来自社会公共资源的司法援助。

20世纪80年代,荷兰在欧洲大陆首先允许建立美国式的大规模商业律师事务所——这一举动领先它的近邻德国和比利时数年。

从1990年开始,荷兰法律界的精英人士推动了一系列改革,其中就包括新《民法典》和《行政法典》的通过。这次改革还促成了全荷兰范围内两级行政法院系统的建立以及法官和检察官人数的增长。

进入21世纪以后,和许多欧洲国家一样,荷兰司法制度也遇到了诸多新的挑战:大量移民的涌入导致了国家政治结构的变化,这要求司法制度作出回应;公众越来越倾向于通过诉讼解决纠纷,导致了诉讼数量的急剧增长;刑事司法政策趋向严格——所有这些都导致了公众对司法体制信任度的降低。根据荷兰社会文化计划局(Sociaal Cultureel Planburo)的一项调查,1981年对司法制度表示不太信任的人占被调查人数的31%,1990年的调查结果与1981年相同,在1999年的一次调查中,这一比例则上升到了43%。<sup>②</sup> 面对这些新的困难,一向善于求新求变的荷兰司法制度采取了一系列的改革措施。

## 一、法院体制改革

由于历史的原因,荷兰法院体系遵循了法国的样本,设有四级法院系统,采用三审终审制且第三审只为法律审。上个世纪90年代以来,荷兰法院体系开始了有计划、分为三个阶段的重组。第一阶段已经于1994年初宣告完成;第二阶段从2002年开始至今尚未结束;第三阶段重组也因此被推迟。

从2002年开始的法院体制改革无疑是最为大刀阔斧的。作为改革的重要成果,有关法院组织的一切事项(包括法院的经费分配)都交由同年建立的司法委员会(Raad voor de Rechtspraak)管理。该委员会是一个司法行政机关,它的核心是由五人组成的董事会(Board),其中包括法官和司法系统以外的人士。司法委员会有权对地区法院和上诉法院的工作进行指导,但不得干涉具体案件的审判;最高法院(Hoge Raad)和国务院(Raad van State)的司法部门不受司法委员会管辖。全国一共有61个初级法院(Kantongerechten)分别被整合进入19个地区法院(Rechtbanken)之中。更加激进的改革体现在:将整个行政法院系统以特别法庭的形式并入普通法院体系——在此之前,专门处理社会保险纠纷

<sup>①</sup> Arend Lijphart, *Politics of Accommodation, Pluralism and Democracy in the Netherlands*, Berkeley, 1976.

<sup>②</sup> Sociaal Cultureel Planburo, 1999.

的特别法庭于1992年被废除;1994年,国务院专司处理公共管理方面纠纷的部门(司法处,Afdeling Rechtspraak)亦被并入普通法院系统。上述两个特别机构仅拥有少数几类行政案件的终审权。民事、刑事以及金融案件的法律实体问题(Cassation)则由最高法院负责审理。<sup>①</sup>

改革后的荷兰法院体系中,共存在地区法院、上诉法院(Gerechtshoven)与最高法院三个级别,每个级别的法院都由刑事、民事和行政三个庭组成。被地区法院整合的初级法院主要受理轻微的刑事案件、小额民事案件和行政诉讼案件,以及所有的租赁合同和家事纠纷。地区法院受理标的额较大的案件(高于5000欧元)以及来自初级法院的上诉案件。对于上诉案件存在标的额上的限制:如果标的额低于1600欧元,则只能向地区法院提出上诉。<sup>②</sup>如果高于此金额则可直接上诉至上诉法院。上诉法院也受理一定种类的第一审案件,其中包括相当数量的金融案件和危及国家安全的严重刑事犯罪案件。最高法院则受理有关法律实体问题提起的上诉。行政庭是最高法院最庞大的部门,它拥有11名审判委员,刑事庭和民事庭则分别拥有10名和9名审判委员。

荷兰法院体制改革的过程,很大程度上也是司法权的专业化分工和统一进行博弈的过程。上个世纪70年代,在欧洲其他国家陆续建立起专门的行政法院系统的时候,荷兰将处理第一审行政案件的权力交给了省市一级的行政部门,国务院的司法处则承担了对行政案件行使终审权的职责——该机构在此之前仅仅拥有在立法过程中提出建议的权力。尽管国务院司法处也有向王室(Kroonberoep)提供咨询的“准司法”权力,它作为行政案件终审机关的地位仍然于1985年被设在法国斯特拉斯堡的欧洲人权法院裁定为“不符合行使司法权的标准”,从而难逃于1994年被并入最高法院的命运。<sup>③</sup>同样被普通法院系统“兼并”的还有专门处理公共服务和社会保障案件的“中央上诉裁判所”(Centrale Raad van Beroep),它于2002年被并入地区法院。司法权的统一行使也导致了各级法院法官人数的持续上升。1994年,全荷兰共有1445名法官,2002年法官总人数增至2202人。与此相比,上升幅度更大的是法庭工作人员,他们的数量从1994年的3466人增加到了2002年的5016人。同样“扩容”的还有检察官的数量,1994年全荷兰共有405名检察官,2002年发展到588名。<sup>④</sup>相对于其他

<sup>①</sup> J. M. J. Chorus et al. (eds.), *Introduction to Dutch Law* (Fourth revised edition), Kluwer Law International, 2006, p. 27.

<sup>②</sup> *Bentham v. The Netherlands* ECHR 23 Oct. 1985.

<sup>③</sup> W. Voermans, *Councils for the Judiciary in Europe*, in *Tilburg Foreign Law Review* (Journal of Foreign Law and Comparative Law), 2000, Vol. 8, No. 2.

<sup>④</sup> Ministry of Justice/ Directorate for the Administration of Justice, Council for the Judiciary 2002, Council of State 2002.

欧洲国家而言,荷兰的法官人数较少。他们依据《宪法》被任命,任职是终身的,基本上不受政治因素的影响。这也保证了荷兰法官的精英化——一名法学院学生经过漫长的培训程序成为法官的时候,通常已经超过45岁,如果想成为上诉法院或者最高法院的法官还得花费更长的时间。2002年改革之后,每个法院都设有“协调主席”(Co-ordinating Presidents)一职,他们负责协调法院内部各庭室之间的关系,管理法院的日常开销和行政事务,对法官的工作进行指导——但不得干涉具体案件的审理。

与它的众多欧洲邻邦不同,荷兰现行法院体系中没有设立有关行政、劳动甚至家事的专门法院,所有这些事项的裁判都被并入了统一的法院体系之中。为了避免整个司法体制因此变得僵化,荷兰在地方与国家级别上都建立了非正式性的投诉处理机构——监察专员(Ombudsman),解决那些游离在司法程序之外的社会纠纷(特别是行政纠纷)。<sup>①</sup>

监察专员是荷兰极具特色的“半正式”(semi-formal)司法机关,主要解决行政纠纷。在很多欧洲国家,行政法院是审理行政案件的专门机构。在荷兰,则是监察专员与法院的行政法庭并存。荷兰国家监察专员署设立于1982年,处理有关警察、政府机关、医院以及公共医疗保险的所有投诉——不论该投诉的内容是否正式。当事人向监察专员进行投诉,不以相应机构行为违法为前提,只要当事人认为自己受到不公正待遇即可;当事人可以个人或者集团名义进行投诉。时至今日,监察专员已经成为荷兰人解决行政纠纷的第一选择,同时,它与专门的行政诉讼程序并行不悖。从法律效力上来说,监察专员作出的决定对于行政机关并没有约束力,但是没有任何一个行政机构敢忽略它。因为大众已经习惯了社交媒体对监察专员的正面宣传;同时,监察专员也将自己的决定通过公报的形式整理出版,其中的案例在法庭上经常被引用,通过这种方式,监察专员将其决定从“软法”(soft law)变成了具有约束力的案例法。虽然这一现象不完全符合关于成文立法的法理,但是,监察专员制度的存在确实促进了荷兰行政法的发展。相对于行政法院而言,监察专员能够更高效地解决社会纠纷。荷兰人也骄傲地认为,监察专员制度体现了荷兰法律的两个最基本特征:灵活性(flexibility)和敏感性(responsiveness)。<sup>②</sup>

① Marc Hertogh, Coercion, Cooperation, and Control: Understanding the Policy Impact of Administrative Courts and the Ombudsman in the Netherlands, in *Law & Policy*, 2001, Vol. 23, No. 1.

② J. M. J. Chorus et al. (eds.), *Introduction to Dutch Law* (Fourth revised edition), Kluwer Law International, 2006, pp. 46~47.

## 二、法院附设 ADR(In-court Alternatives)

### (一)“诉讼爆炸”的出现

数十年前,荷兰曾经与中国一样都被认为是“厌讼”文化主导的国家。<sup>①</sup>然而,从1985年开始直至今天,荷兰法院受理案件的数量经历了高速增长。仅以初级法院为例,1985年其受理的各类案件总数约为20.9万件,1995年这一数字上升至36.5万件,到2003年则达到了58.4万件之多。30年间,最高法院受理案件的数量也从每年200件增至500件。可以说,现在的荷兰已经与全球诸多国家一样,都在经受着“诉讼爆炸”的考验。案件数量的高速增长引发了诉讼过程的拖延。根据荷兰司法委员会2004年进行的一项调查,在初级法院进行一个普通的离婚诉讼平均需要111天的时间。如果在上诉法院就合同纠纷进行诉讼,为了得到判决要做好等待521天的准备。<sup>②</sup>

这种情况的出现存在多方面的原因:社会信用体制的健全和城市化进程带来的住房危机;高离婚率;工作流动性的加强以及高失业率。受到更好教育的人们开始精于算计自己的权利并且在它们受到侵犯的时候启用法律程序。在过去30年中,荷兰立法将对抗式诉讼程序正式化,同时削减了很多审前程序,这些都促成了诉讼案件数量的高增长率。同时,如前文所述,司法权的统一使得本来属于劳动仲裁庭等专门机构处理的纠纷涌至法院,直接导致了法院的不堪重负。一些荷兰政治家还将“诉讼爆炸”现象的出现归咎于以高赔偿额为代表的美国司法文化的入侵,他们称此为“美国疾病”(American disease)。<sup>③</sup>也有人认为,律师和诉讼保险业为了自己的利益而过分美化诉讼程序,因此也对现状负有责任。有趣的是,根据荷兰政府司法研究所的一项调查结果,尽管当今的律师收到更多且更复杂的案件,但是最终从这里诉至法院的案件数量却并没有相应的增长:诉前的调解和协商程序起到了疏导当事人的作用。为了阻止当事人滥用诉权,法院甚至有意识地降低了判决中的赔偿金额,司法部也颁布了命令(Besluit),对医疗纠纷案件中的赔偿金额进行标准化。

### (二)法院内非诉讼纠纷解决的具体措施

无论存在多么完善的诉前程序,总会有许多案件进入法庭审理阶段。然而,并不是所有这些案件有复杂的案情,也并非所有这些当事人都期待通过法院的

<sup>①</sup> Erhard Blankenburg, The infrastructure for avoiding civil litigation: comparing cultures of legal behavior in The Netherlands and West Germany, in *Law & Society Review* 1994/4, Vol. 28.

<sup>②</sup> Council for the Judiciary 2004.

<sup>③</sup> R. Eshuis, Claims bij de Rechtbank 1997—2000, WODC report, The Hague 2003.

判决甚至上诉解决纠纷。当事人也非常清楚地知道:诉讼本身并不能为他们创造新的价值;况且大部分案件的事实和法律问题都比较清楚,即便以判决结案,结果也是可以预料的。荷兰法院在诉讼中也非常注重调解的使用,他们甚至将自己定位在“调解者”和“裁判者”之间,不惜将判决作为一种施加压力的手段,促成当事人双方达成和解。相比其他欧洲国家而言,荷兰法院在为自己“减负”的能力上处于领先地位,它们最有效的两个手段,一个是对于离婚案件的特别程序,另一个则是初期禁令(Kort Geding)程序。此外,法院调解也一直受到重视。

### 1. 离婚案件特别程序

在绝大多数欧洲国家,离婚必须经过法院的判决方能生效。荷兰法院则为离婚程序提供了更为快捷的处理方式:除非一方当事人对离婚明确表示反对,或者儿童保护委员会(Child Care and Protection Board)认为子女的利益将受到严重的负面影响,在一般情况下,只要一方当事人向法院提出解除婚姻关系的申请,则60%的案件将被判决离婚。另外,还有25%的离婚案件中的当事人通过律师的协助,在审前程序中签订协议,同样达到解除婚姻关系的目的。<sup>①</sup> 荷兰人似乎觉得这些程序仍然不够简便,最近,荷兰议会正在考虑允许不具备律师资格的离婚调解人(Divorce Mediator)介入离婚案件的调解程序。一旦这种考虑被以法律的形式确定下来,律师的业务将受到严重的冲击。为此,荷兰全国律师委员会“未雨绸缪”,对律师加强了调解技能的培训。<sup>②</sup>

### 2. 初期禁令程序

从上个世纪80年代开始,荷兰地区法院的首席法官们就拥有发布初期禁令的权力。顾名思义,初期禁令是临时禁令的一种,仅仅适用于极其紧急、如果不采取措施将给当事人带来不可挽回损失的情况,这是民事诉讼立法考虑到诉讼过程的冗长而设立的一种技术手段。<sup>③</sup> 传统上,它通常适用于知识产权案件和反不正当竞争案件。然而,实践中的荷兰首席法官往往也将初期禁令适用于普通案件中的重大实体问题,甚至由此确立新的判例法——这些禁令不再是“初期”的,它的效力几乎等同于判决。而法官发布这种禁令之前,案件往往只是经过一次开庭。首席法官也会利用发布初期禁令向当事人透露案件的判决结果,从而促成和解。广泛采用初期禁令的好处是显而易见的:在这种程序下,整个诉讼过程耗时一般不超过6周;尽管当事人有广泛的诉权,但他们极少坚持将诉讼

<sup>①</sup> Cf. Report by the Commission for the Reform of Divorce Procedure, 'Anders scheiden', The Hague, Oct. 1996; statistics for 1995; CBS kwartaalsbericht 96/2.

<sup>②</sup> J. M. J. Chorus et al. (eds.), *Introduction to Dutch Law* (Fourth revised edition), Kluwer Law International, 2006, pp. 34~35.

<sup>③</sup> Freek Bruinsma, *Korte gedingen*, Zwolle 1995.

转入普通程序。

可以想象,初期禁令程序赋予了地区法院首席法官极大的自由裁量权。事实上,由于需要处理的案件太多,首席法官们经常将部分案件委托给副首席法官处理。具体操作时,正、副首席法官们往往在进行简短的讨论后,直接将撰写禁令的任务“布置”给普通的法庭文员。在阿姆斯特丹和海牙这样的大城市,首席法官们还利用初期禁令的示范性功能,把它们中的一部分发展成新的判例法。一些法官们在这些禁令的基础上著书立说,在电视等大众传媒上露面,对发布禁令的动机作出解释,初期禁令甚至因此成了推动社会法治进步的力量。

为了将发布初期禁令的权力制度化,荷兰立法机构于2001年对《民事诉讼法》中的相关制度进行了重大改革:地区法院的首席法官不再是这种权力的垄断者,在地区法院和初级法院中都设立了专门管理初期禁令的法官,尽管这些法官们还不能享受制定判例法的特权。也有一些法院对禁令发布前的程序进行了简化,直接禁止进行二次开庭——在理论上,这将发布禁令的程序环节缩减了二分之一。

所有这些措施都促进了荷兰审判程序效率的提高。2001年世界银行组织的一项调查表明,在所有109个被调查的国家当中,荷兰司法制度在分配正义方面是最快速和高效的。同时,荷兰还与北欧四国并列,拥有“最容易接近”(most accessible)和最廉洁的司法制度。<sup>①</sup>

### 3. 法院调解

在世界各国司法制度都倡导法院调解的大潮之中,荷兰当然也不是例外。荷兰法院调解职能的强化是从对相关人员的培训开始的。从2000年起,荷兰所有的法官都接受了有关仲裁和调解的系统培训,每个法院都公布了调解员的名单。2002年,荷兰国家司法委员会制定了法院调解指导手册(Reglementaties),这份非约束性的文件经过在几个法院的试用之后,由荷兰司法部以政策简报(Beleidsbrief)的形式在全国进行了推广。<sup>②</sup>这本手册鼓励地区法院对案件进行调解,并且赋予法官依据每个案件的特殊情况对调解程序进行控制的权力。律师、公证人以及法律职业共同体的其他成员也都被鼓励参与到法院调解的推广运动中。根据国家司法委员会2004年的统计,截至2002年,荷兰法院共有3980名注册调解员。相比之下,法院调解的案件数量却差强人意,2002年仅有

<sup>①</sup> Andrei Shleifer et al., *Lex Mundi project on legal structure and judicial efficiency*, World Bank, Washington D. C. 2001.

<sup>②</sup> L. Combrink-Kuiters et al., *Ruimte voor mediation*, WODC report 210, The Hague 2002.

1283 件。<sup>①</sup>

### 三、非诉讼纠纷解决机制

荷兰人以开放的性格(Polder Mentality)著称。这种性格体现在政治经济生活方面,就表现为荷兰人作出任何决定前都要充分听取各方意见的民主精神。这种精神也影响了荷兰的法律文化:在启动诉讼程序之前,荷兰人通常会求助于传统的专业性纠纷解决机构。荷兰 ADR 的特点在于:整个社会的各个部门中都形成了一套较为完善的内部纠纷解决机制。

#### (一)消费者投诉

消费者是一个特殊的群体:从单个案件来看,他们的投诉都是关于生活中琐碎的小事,似乎并不值得通过代价昂贵的诉讼来解决问题,可是如果将消费者看作一个整体,他们的利益又直接关系到社会的稳定。在荷兰,消费者协会是处理消费者投诉的主要部门。他们采取调解和协商的方式处理一般的投诉,对于有关社会生活重大事项的问题还会发动民意,对商家施加压力。如果出现极其严重的案件,消费者协会也会组织当事人向法院提起诉讼。除此之外,在很多容易产生纠纷的服务行业,例如旅行社和机动车维修公司,都存在行业性的协会组织,专门处理消费者和商家的纠纷。此类行业协会通常都由三方成员组成:除了消费者和商家的代表之外,还有一位中立的第三人,他从较为客观的角度监督整个案件的处理。<sup>②</sup>

#### (二)建筑工程纠纷

荷兰人解决纠纷的智慧在建筑工程项目上表现得最为淋漓尽致。很久以来,建筑工程合同就是社会纠纷产生的“重灾区”。由于建筑工程的承包商往往会将工程分包给众多分包商。一旦工程投资人对于建筑项目有新的要求,这些信息必须通过承包商传递给分包商,这一过程不但费时费力,而且容易出现差错。因此人们常说:“找承包商之前先找好律师。”

在荷兰,建筑合同各方当事人却极少将他们的争议诉诸法院。几乎所有的建筑承包商都在提供给客户的格式合同中规定了这样一个条款:本合同项下的所有争议都由建筑工业仲裁委员会(Arbitration Board for the Building Industry)裁决。该委员会设在海牙,成员都是资深的建筑师和工程师。它的运作方式和一般的仲裁庭并无差别:一旦发生争议,当事人双方可以从委员会中挑选一名成员担任仲裁员。该仲裁员对于争议的实体问题具有终审权,当事人只能就

<sup>①</sup> Progress report of the Raad voor de rechtspraak 2004.

<sup>②</sup> J. M. J. Chorus et al. (eds.), *Introduction to Dutch Law* (Fourth revised edition), Kluwer Law International, 2006, p. 31.



程序问题向法院提起诉讼。如果仲裁员在该地区法院进行过注册,则他的裁决具有强制执行的效力。与法院类似,荷兰建筑工业仲裁委员会每个月出版自己的刊物(Bouwrecht),将该月作出的裁决公布于众,起到“判例法”的作用。委员会内部设有一名精通法律的秘书,负责监督仲裁程序的公正性。<sup>①</sup>

### (三)房屋租赁纠纷

城市化进程的必然结果是住房紧张,由此会引发相当数量的房屋租赁合同纠纷。依据荷兰法律,如果房东在没有充分理由的情况下提高房租,房客有权将其诉至法院。但是,在行使这种诉权之前,房客必须首先将他们的争议提交给专门的“租赁委员会”(Landlord-tenant Committee)。在该委员会作出裁决之后的两个月之内,房东或房客有权就同一事项向法院提起诉讼。如果他们在2个月的期限内没有起诉,则委员会的裁决产生终局效力。实践中,只有极少数案件到达法院:一方面,委员会的存在为当事人提供了更加便利的救济途径;另一方面,类似于诉讼时效的2个月期限也变相地为法院疏导了案源。

### (四)雇佣合同纠纷

在荷兰,雇主并不能随意解雇员工——他的决定必须经过地区就业局的同意方可生效。相对诉讼程序而言,就业局所采用的行政程序具有两方面的优点:从雇主的角度说,一旦解雇决定得到就业局的批准,也就意味着取得了法律上的正当性,他不必担心被解雇的员工日后与自己对簿公堂;从员工的立场看,就业局的审查程序为他们提供了质疑解雇决定的机会。为了避免解雇的申请无功而返,雇主们在前往就业局之前往往对自己的决定思考再三。因此,实践中大部分申请都获得了批准。根据荷兰有关部门的最新统计结果,近年来,荷兰全国平均每年有9万件解雇申请,只有5%被驳回,另外有11%的申请被雇主收回。<sup>②</sup>可以看出,就业局审核程序的存在促使雇主和员工在签订劳动合同的时候更加谨慎,已经签订的合同更加稳定。

这种机制的缺点在于它只适用于有固定期限的合同(Regular Contract)。随着不定期雇佣合同被广泛采用,越来越多的企业员工无法得到就业局审查程序的保护。荷兰立法机关正在考虑改进这一程序,使其更加适应新情况的要求。

### (五)交通事故

保险公司在交通事故的处理中占有举足轻重的地位,也是将此类纠纷排除在法庭之外的重要力量。交通事故造成的损失,最后几乎都是由保险公司承担的。荷兰的保险公司通常在事故发生后的几天内、车辆修理开始之前进行评估,

<sup>①</sup> C. B. E. van Bladel, Arbitrage in de praktijk, PhD. Thesis Utrecht, 2002.

<sup>②</sup> Bovenkerk/ W. Hogewind, Hennepteelt in Nederland, Zeist 2003.

且一般能够充分征询各方的意见。同时,诉讼保险的存在也有效阻止了当事人将案件盲目诉至法院。与荷兰人相比,德国和比利时的居民在交通事故纠纷上花费的诉讼费用要高昂得多。荷兰人避免诉讼的关键在于高达15%的家庭诉讼保险投保率。发生交通事故时,诉讼保险公司会及时介入——因为一旦产生诉讼就要由它们为当事人埋单。为了避免这种情况的出现,诉讼保险公司通常竭力促成当事人之间的和解,只在迫不得已的时候才将当事人推荐给律师。有了这些制度的存在,荷兰交通事故的调解成功率高达96%至98%。<sup>①</sup>

## 四、民事诉讼程序改革

### (一)民事诉讼立法

荷兰民事诉讼制度的法律渊源比较广泛,除了专门的《民事诉讼法》(Wetboek van Burgerlijke Rechtsvordering)和《司法组织法》(Wet op de rechterlijke organisatie)之外,立法机关还在其他成文立法中规定了大量有关民事诉讼的内容,比较典型的例子是《民法典》(Burgerlijk Wetboek)。这种立法上的凌乱给审判实践带来了诸多不便,甚至有荷兰学者认为此现象“毫无疑问是令人遗憾的”。但是,出于维护法律持续性的考虑,目前荷兰立法机关尚没有大规模修改民事诉讼立法的打算。

荷兰民事诉讼制度采用法国模式,不存在复杂的审前程序以及证据开示程序。但是,在具体的民事诉讼案件中却有着与英国类似的“令状”制度。在荷兰,提起民事诉讼的方式可以分为两种:一种是基于令状(Writ)提起的诉讼,另一种则是基于申诉(Petition)提起的诉讼。前者必须使用书面的起诉状,适用于性质较为严重的社会纠纷;后者则不一定以书面形式提出,它一般适用于轻微的民事纠纷,例如离婚诉讼。<sup>②</sup>时至今日,荷兰已经有超过半数的民事诉讼是以申诉的形式提起的。

现行荷兰《民事诉讼法》自1838年生效以来,已经进行了数十次修改,有荷兰学者将它戏称为“补丁法典”(Patchwork Code)。最近一次比较大的修改发生在2002年1月1日,修改后的法典被分为四编:第一编规定民事诉讼普通程序,第二编规定执行程序,第三编规定包括离婚、家事诉讼等内容的特别程序,第四

<sup>①</sup> E. R. Blankenburg, Access to Justice and Alternatives to Courts; European Procedural Justice Compared, in *Civil Justice Quarterly*, 1995. Vol. 14.

<sup>②</sup> H. J. Snijders ed, Netherlands Civil Procedures, in *Access to Civil Procedure Abroad*, Munich, 1996.

编则是关于仲裁程序的规定。<sup>①</sup>

随着欧洲一体化进程的加快,欧盟立法对于荷兰民事诉讼制度的影响也日益显现。荷兰《民事诉讼法》的基本原则就是依据《欧洲人权以及基本自由保护公约》(European Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms)以及《公民权利和政治权利国际公约》(International Covenant on Civil and Political Rights)确定的。尽管对于这些原则的细节还存在争议,但是对于民事诉讼的基本原则,荷兰学者们就以下内容达成了共识:

首先,诉讼中的各方应当信守诚实信用原则(good behavior)。<sup>②</sup>这就要求各方主体在诉讼中本着“公平竞赛”的精神实施诉讼行为。具体而言,它对诉讼主体提出了如下具体要求:第一,作为司法资源的垄断者,法官和法庭工作人员应当本着诚信的原则合理分配正义;第二,法庭必须充分倾听各方当事人的立场;第三,法庭必须独立于包括政府在内的任何力量,尊重当事人之间的平等关系;第四,法庭必须尽可能实现“内部的可接近性”(internal accessibility),<sup>③</sup>即法庭适用的诉讼规则必须为当事人所理解,因此它不能过于纷繁复杂、艰涩难懂;第五,审判和判决都必须具有公开性;第六,法庭的判决必须充分阐明理由;第七,审判程序的各阶段都不应有不合理的拖延;第八,法庭必须是被动的,它应当尊重当事人的自治权利。<sup>④</sup>

其次,对于上诉程序应当本着“克制、统一和发展”的态度。“克制”意味着当事人对于自己的上诉权应当谨慎行使,应当尽量避免无理由的恶意上诉。“统一和发展”则要求法院利用上诉程序维持国家法治的统一与促进法治发展。实践中,当事人在第一次上诉中有权要求法院对自己的案件进行事实和法律的全面重新审查,为了减轻最高法院的负担,第二次上诉则只限于对法律问题的审查。

最后,应当尽量提高民事诉讼程序的“外部可接近性”(external accessibility),也就是保障当事人“接近司法”(access to justice)的权利。从最低限度的要求来说,每个案件中都应当至少配备一名法官,在更理想的情况下,法律援助制度应当尽可能为贫困的当事人聘请律师——这个要求显然更难以满足。

## (二)执行程序

上个世纪90年代,荷兰民事执行程序进行了较大的修改。修改之后的执行

① H. J. Snijders, *Inleiding Nederlands burgerlijk procesrecht*, fourth ed., Dventer 2002.

② ECHR 27 October 1993 (*Dombo v. Netherlands*), A 274 and ECHR 23 October 1996 (*Ankel v. Switzerland*), Reports 96-1553.

③ ECHR 26 April 1977, CEDH, Series A, vol. 30.

④ HR 17 Dec. 182, NJ 1984 59 and HR 27 Febr. 1987, NJ 1984 559.

程序与诉讼保全措施(protective measures)联系紧密,它们都可以被分成两种类型:由当事人先申请法院对被执行人的财产进行冻结,或者由当事人提供线索,直接由行政机关予以执行。执行的依据主要是法院判决,但也可以是仲裁裁决或者经过公证的文书。外国仲裁裁决或者法院判决在荷兰的执行通常都比较顺利。

《民事诉讼法》第二编对执行程序作出了规定。如果当事人之前申请启动了冻结诉讼保全程序,则冻结执行程序往往接踵而至。实践中,这样的程序通常并不能令申请人得偿所愿,因为此时的债务人往往已经是一贫如洗了。

相比而言,不使用冻结手段的执行程序更为有效。申请人可以向警察局提供线索并由警察强制执行。如果需要被申请人为一的行为,申请人亦有权向法院提出申请。在被申请人拒不履行的情况下,法庭可以聘请其他人完成本应由被申请人完成的行为,因此产生的费用由被申请人负担。法庭的此项权力在对不动产进行过户的时候也可使用。

对于有能力的当事人拒不履行法院判决的行为,荷兰《民事诉讼法》第611条规定了两种更为严厉的处罚方式:罚金和民事拘留。根据荷兰与比利时、卢森堡签订的司法协助协议,罚金的决定可以同时适用于上述三国,法院也非常乐于运用罚金促使当事人执行判决。相比之下,民事拘留的使用则少得多,它仅仅被看作是最后的执行手段。<sup>①</sup>

### (三)审理期限和诉讼费用

#### 1. 审理期限

荷兰《民事诉讼法》中并没有关于审理期限的规定。实践中,初期禁令程序一般不超过数周,法官也倾向于尽快结案。在案情简单或者情况紧急的情况下,法官甚至可能在听取双方当事人口头辩论的当天就发布禁令。在初级法院审理的案件通常花费几个月的时间;地区法院审理第一审案件动辄需要一年。上诉程序一般耗时半年至一年。经历三审程序的案件前后至少都要花费两年,耗时三四年的最高法院案件也屡见不鲜。与意大利等国的诉讼拖延相比,荷兰民事诉讼的效率已经足够让人满意了。<sup>②</sup>

#### 2. 诉讼费用

诉讼费用是决定当事人接近司法能力的重要因素。正是因为费用低廉,初期禁令程序备受当时人们的青睐。初级法院的诉讼费用同样不高,而且此时有

<sup>①</sup> J. M. J. Chorus et al. (eds.), *Introduction to Dutch Law* (Fourth revised edition), Kluwer Law International, 2006, p. 264.

<sup>②</sup> Simon Halliday, *The Influence of Judicial Review on Bureaucratic Decision-making*, in *Public Law*, 2000, Spring.

很多当事人并不聘请律师。地区法院的诉讼则很容易耗资数千欧元。如果想将案件诉至最高法院,则必须做好花费数万欧元的准备。<sup>①</sup>

荷兰的诉讼费用主要包括律师费和诉讼费两部分。通常律师费更为可观,它是按小时计算的,具体的费率则视律师的知名度、案件的复杂程度以及标的额的大小而定。荷兰目前尚不允许胜诉取酬的制度存在,但是荷兰律师协会打算在近期将该制度有限地适用于某些特殊种类的案件。过去几十年里,荷兰法院收取的诉讼费上涨较为迅速。与很多国家不同的是,法院并不会判决败诉方负担胜诉方的诉讼费用。同时,胜诉方还必须负担案件执行的费用。

## 五、律师制度与法律援助

### (一) 律师制度

随着诉讼案件的增加,荷兰律师的数量也逐年稳步增长。1990年,荷兰全国共有6368名律师,平均每10万居民拥有42名律师;2002年,荷兰共有律师12290名,每10万居民拥有的律师数量增至76名。<sup>②</sup>超过半数的法学院毕业生也把进入律师事务所当作自己的第一职业选择——尽管他们当中仅有不到三分之一的人最终留在了律师行业之中,其他人则流向了公司法务等更加稳定的职业。

律师数量的不断增长意味着荷兰律师事务所实力的壮大。位于阿姆斯特丹、鹿特丹和海牙的大型荷兰律师事务所已经完全可以在国际法律服务市场上与英国和比利时的同行并驾齐驱。根据2003年的一项统计,荷兰大型律师事务所的律师数量已经超过了200人。<sup>③</sup>与此同时,中小型律师事务所乃至独立执业律师的数量也在不断增加。

与大多数国家一样,荷兰律师行业的竞争也是异常激烈的。除了极少部分精于某一类型案件的律师,大部分律师都从事多种案件的代理,服务的对象也同时包括企业和个人。荷兰司法行政机关对于律师行业的竞争一直持鼓励态度。工会的相关部门被允许为工人提供法律服务,诉讼保险公司也可以从事初级法院案件的代理。从1998年开始,在咨询公司、工会以及诉讼保险公司工作的“受薪律师”(Salaried Lawyer)可以像律师事务所的职业律师一样从事各种案件的

<sup>①</sup> Peter Tak/ Jan Fiselier, *Denemarken-Nederland, de rechtpleging vergeleken*, Wolf Legal Publishers, Nijmegen, 2004.

<sup>②</sup> *Yearly reports of the Nederlandse orde van advocaten (NOVA)*, Netherlands Bar Association, 2002.

<sup>③</sup> NOVA The Hague, quoted from Bruisma, *Dutch Law in Action*, Ars Aequi Libri 2000/2003.

代理工作。由于这些机构的律师往往具有某一领域的专长,律师事务所面临的竞争比以往更加激烈了。对于当事人来说,并非所有的案件都要求助于律师。实践中,退休人员更愿意将他们的的问题交由专门的社工(Sociale Raadslieden)处理,小企业则直接委托他们的会计处理简单的法律事务,只有高薪人士、跨国公司才会较频繁地聘请大型律师事务所和会计师事务所代理诉讼。

在荷兰,律师属于高收入的职业。他们通常按照小时收费,一般每小时的报酬不低于100欧元。荷兰立法对于律师费没有任何限制性规定,因此也就不难想象,小标的额案件的当事人并不容易找到律师。由于社会工作人员和工会律师的工资全部由政府支付且数额较为固定,所以很多律师并不愿意担任这些职位。另一方面,由于胜诉方不能从败诉方那里获得律师费的补偿,荷兰律师和当事人在彼此“双向选择”的时候也都格外谨慎。

## (二)法律援助

如果将整个司法制度的运作看成一个互动的过程,则包括立法、法院和律师在内的整个法律职业体都是司法这种“服务”的“供给者”,而最终给“供给者”“评分”的则是司法制度的“需求者”——最普通的民众。正是为了适应不同民众的要求,法律援助制度才于上个世纪70年代在普通法系国家蓬勃发展。荷兰受到这次运动的影响却并不大,这主要是因为荷兰在“二战”之后一直致力于建设高福利国家。早在上个世纪60年代,一批富有激情的法学院青年学生就发起建立了面向社会弱势群体的法律咨询中心。由于这些中心建立之初大都经费紧张,其中的很多甚至只能像小型杂货店一样廉价租赁肉铺弃用的店面,或者在房租较低的移民社区租用办公场所,因此它们也被称为“法律商店”(Law Shops)。学生们的义举很快得到了社会民主党人士和律师协会的支持,时至今日,荷兰所有19个地区法院中都设立了专门负责法律援助的部门,政府全额资助它们的运作。上个世纪80年代,60%以上的荷兰家庭享受了各种形式的法律援助。<sup>①</sup>过去20年间,庞大的法律援助开支一度让荷兰政府觉得不堪重负,他们甚至被迫提高了法律援助的门槛,但现今仍有超过40%的荷兰人受到法律援助制度的照顾。2002年,荷兰政府在水法律援助上的花费高达2亿欧元,其中刑事和民事法律援助各占一半。<sup>②</sup>

在荷兰,所有刑事案件被告人都有权利获得法律援助,因为荷兰人认为:没有理由要求一个人承受因为对他的刑事指控而带来的经济负担。基于同样的理由,法庭在刑事诉讼程序中不收取任何费用。民事法律援助的情况则相对复

<sup>①</sup> Albert Klijn, *De balie geschetst*, WODC 24, The Hague 1981; Sylvia van Leeuwen et al., *De toegevoegde kwaliteit*, WODC 151, The Hague 1996, p. 76.

<sup>②</sup> Budget of the Ministry of Justice, 2002.

杂,荷兰全国共设立了5个司法协助委员会(Raden voor Rechtsbijstand),分别负责5个地区的民事司法协助工作,制定条例和规则,确定接受法律援助的标准。由于政府的财政压力越来越大,近年来提供法律援助的标准趋于严格,但各委员会受理的案件数量仍然逐年增加。然而,荷兰法院并没有因为法律援助案件的庞大数量而不堪重负。其中的奥妙在于:荷兰法律援助的作用不仅仅体现在帮助贫弱的当事人在法院获得胜诉,更多地体现为引导当事人通过诉讼之外的途径解决纠纷,如此,既保障了当事人的权益也减轻了法院的负担。

然而,尽管政府对于法律援助给予经济上的支持,但是对于代理案件的律师而言,政府给予的报酬远远不能和律师事务所的薪金相比。今天,青年学生们对于公益事务的热情早已不如从前,法律援助的运作更多的是凭借制度上的保障。专职的法律援助律师还曾举行过罢工,抗议自己的待遇过低。上世纪80年代,尚有16%的荷兰律师经常从事法律援助工作,今天,这一比例已经降至8%。为了从整体上降低法律援助制度的成本,荷兰政府进行了多方面的改革。从2006年开始,政府不再对每个案件给予补贴,而是在全国范围内建立起一套免费法律信息服务平台,以互联网为主,辅以少量的柜台式咨询服务,以方便不会使用电脑的人群。

## 六、结语

荷兰民事司法改革广泛涉及法院体制、诉讼制度、非诉讼纠纷解决机制、法律援助制度等司法制度的各个方面,不仅体现在成文立法的修改上,更体现在法律的实施上,这充分表明民事司法改革是一项庞大的系统工程。面对不断发展的经济与社会现实,这种改革是必需的。作为一个国土面积仅有4.1万平方公里的小国,荷兰司法制度在过去几十年乃至上百年的时间里,总是能够与时俱进,根据社会现实的要求适时进行改革,其中的勇气和智慧值得包括我国在内的许多国家学习和借鉴。