

海事调查结论可诉性探析

文静 石望韬 杨雅潇^①

摘要：最高人民法院民事审判第四庭在对交通运输部海事局的复函中明确了海事调查结论的可诉性，引起了极大的关注，给海事调查工作产生了深远的影响。但对于其可诉的理由并未详实说明。本文通过基于现有法律及将海事调查结论纳入行政诉讼受案范围的价值两个方面论证海事调查结论为什么可诉的问题

关键词：海事调查结论；可诉性；行政诉讼

所谓海事调查结论，是指海事部门依据《海上交通安全法》、《海上交通事故调查条例》、《内河交通事故调查处理规定》，通过对位于我国沿海水域及内河的船舶、设施发生的交通事故开展调查，确认事故事实、分析事故原因、分配事故责任而形成的书面结论。海事调查结论仅为概括性的称谓，其具体形式包括海上交通事故报告书、内河交通事故调查报告、事故认定书等等。由于海事调查结论中对证据的采集和认定，或成为行政处罚的依据，或转化为民事案件即行政案件的证据，所以因海事调查结论引起的行政诉讼纠纷时有发生。虽然之前对海事调查结论是否可诉存在一定程度的讨论，但认为海事调查结论不属于行政诉讼受案范围是我国司法实务界的共识，大部分法院对于该类案件普遍的做法是不予受理。而在2019年5月，最高人民法院民事审判第四庭在《关于对〈交通运输部海事局关于商情明确海事

^① 文静，广州海事法院湛江法庭副庭长；石望韬，广州海事法院海事行政庭法官助理；杨雅潇，广州海事法院海事行政庭法官。

调查结论是否可诉的函》的复函》中明确海事调查结论属于行政诉讼受案范围内。该复函出台后，各海事法院陆续开始受理关于海事调查结论的行政诉讼案件，但关于海事调查结论是否可诉的讨论并未就此终结，因长期认为不可诉累积下来的惯性难以一时之间被打破，在实务中对海事调查结论属于行政诉讼受案范围也不乏质疑的声音。本文拟通过不同角度对海事调查结论的可诉性进行分析论证。

一、海事调查结论可诉性的规范分析

分析海事调查结论是否具备可诉性，不能脱离现有法律空谈。在我国现有行政诉讼法律框架下讨论海事调查结论是否属于行政诉讼受案范围的逻辑可以分为以下三个层次：首先是分析现行法律法规是否对海事调查结论是否属于行政诉讼受案范围有无直接、明确的规定；其次是认定海事调查结论的性质，判断其是否归属于法律规定行政诉讼受案范围的行政行为类型；最后是判断海事调查结论是否符合可诉的行政行为构成要件，即是否对相对人的权利义务产生实际影响，以及形式上是否符合可诉的行政行为的标准。

（一）现行法律法规的规定

法律法规有无对于海事调查结论是否属于行政诉讼受案范围作直接规定是首先需要明确的内容。若存在明确海事调查结论是否属于行政诉讼受案范围的法律法规，则无需对其可诉性展开讨论。如《道路交通安全法》第七十三条就规定了和海事调查结论相似的交通事故认定书为处理交通事故的证据，并且全国人大法工委在对该条规定的释义中也明确当事人不得因不服公安机关交通管理部门出具的交通

事故认定书的认定而提起行政诉讼。简而言之，交通事故认定书的不可诉有法律及全国人大法工委解释的双重背书，其是否可诉在现行法律框架下不存在讨论的空间。回到海事调查结论，在我国现行法律法规中并无直接关于当事人对其提起行政诉讼的禁止性规定。虽然在准备于2021年9月1日正式开始实施的《海上交通安全法》中第八十五条第二款有规定将事故责任认定书作为处理海上交通事故的证据，但关于其是否可诉的问题亦未得到如全国人大法工委等权威机构的确认和背书。2004年5月1日实施的《道路交通安全法》第七十三条规定交通事故认定书作为处理交通事故的证据，此时并未因此排除其可诉性，期间仍出现诸多相对人不服交通事故认定书提起行政诉讼，法院也作出了裁判。^②直到全国人大法工委于2005年1月5日作出法工办复字(2005)1号《关于事故认定是否属于具体行政行为的答复》认为交通事故认定书作为处理交通事故案件的证据使用，不属于具体行政行为，不能向人民法院提起行政诉讼后，才最终确立了交通事故认定书不可诉。因此仅凭《海上交通安全法》规定事故责任认定书作为处理海上交通事故的证据不足以推导出海事调查结论不可诉的结果。另外还需要说明的是，虽然海事调查结论与交通事故认定书有高度相似性，但不能通过类推来说明我国现行法律对海事调查结论是否可诉。相关规定的范围明确仅为道路交通事故认定书，同时对当事人诉权的限制性规定既不宜也不能通过类推适用到其他行为上。综合以上几个方面可知我国现行法律法规并未对海事调查结论是否属于行

^② 例如福建省龙岩市中级人民法院(2003)岩行终字第54号。

政诉讼受案范围作直接、明确的规定，对于其是否可诉存在讨论的空间。

（二）海事调查结论的性质

笔者认为海事调查结论是典型的行政确认。所谓行政确认是指行政主体依法对行政相对人的法律地位、法律关系或有关法律事实进行甄别，基于确认、认定、证明（或否定）并予以宣告的具体行政行为。^⑨有部分行政确认行为其本身并不直接规定相对人的权利义务，但是决定相对人权利义务的先决条件。即部分情况下行政机关先有行政确认，再据此作出后续有关处理，在这里行政确认属于一种前置性行政行为。海事部门根据相关法律规定，依照法定程序、采取科学的调查方法对水上交通事故开展调查，确定事故发生的原因以及事故中各方当事人的责任，系对事故的法律事实以及法律关系的确认。海事部门根据调查的结果向水上交通事故当事人出具海事调查结论，各方当事人可以依据海事调查结论的内容向其他方索取民事赔偿，海事部门亦可以据此作出行政处罚，法院可以据此作出裁判。根据上述分析可知，海事调查结论符合行政确认行为的基本特征，因此其属于行政确认行为，且是具有前置性的行政确认行为。

行政确认行为属于我国可诉的行政行为类别之一。早在 2004 年 1 月 14 日下发的《最高人民法院关于规范行政案件案由的通知》中，行政确认行为就属于其中划分的 27 中行政行为之一。在 2020 年 12 月 25 日印发的《最高人民法院关于行政案件案由的暂行规定》中，

^⑨姜明安：《行政法与行政诉讼法》，北京大学出版社 2019 年版，第 241 页。

行政确认行为亦作为行政案件的二级案由存在。海事调查结论作为行政确认行为的其中一种,在这个层面来说其属于行政诉讼受案范围内。

有观点认为海事调查结论属于一种技术性鉴定结论,因此不具有可诉性。^④虽然海事调查结论具备技术鉴定结论的特征,但其是行政机关主动依职权作出的行政行为,其启动的方式、作出的主体、结论的效力均与一般的技术鉴定有较大的区别。海事部门对交通事故进行“技术鉴定”只是其作出海事调查结论的工作的一部分,不能以偏概全认为其属于技术鉴定。退一步来说,即使确认海事调查结论属于技术鉴定,也不当然否定其属于行政确认行为——除了土地所有权确认等直接规定行政相对人的法律地位或者权利义务的行为外,还有些行政确认行为属于技术鉴定。^⑤将海事调查简单地认定为技术性鉴定结论的观点不准确,进而推导出其不可诉更是片面、缺乏依据。

（三）海事调查结论对相对人权利义务产生的影响

行政行为是否对当事人的权利义务产生实际影响是我国行政诉讼法判断行政行为是否属于行政案件受案范围的基本原则之一。海事调查结论虽仅为处理水上交通事故过程的其中一个环节,但这并不能就此否认其对当事人的权利义务产生影响。

海事调查结论的全部内容均约束特定的相对人,其属于具体行政行为的范畴。分析海事的调查结论是否对当事人的权利义务产生影响离不开海事调查的内容以及作用。我国的海事调查结论内容中包括交通事故事实和原因的认定以及对当事人之间在事故中应负的责任

^④ 杨清武、王中和:《水上交通事故责任认定的行政可诉性与相关问题探析》,载《中国水运》,2007年8月,第249页。

^⑤ 姜明安:《行政法与行政诉讼法》,北京大学出版社2019年版,第242页。

的分配。任何法律关系的产生、变更和消灭均由法律事实引起，法律事实确定则法律关系确定；法律关系确定，则法律关系主体的权利义务主体也就确定。^⑥因此海事调查结论必然直接对当事人的权利义务产生影响：海事调查结论通过确定水上交通事故的法律事实，即事故发生经过和原因，来确定海事交通事故中各方当事人的法律关系，从而决定各方当事人各自承担的权利义务范围。随之而来的就是当事人根据该结论进行追偿，行政机关根据该结论作出是否行政处罚，司法机关根据该结论作出是否追究刑事责任。海事调查结论对交通事故的原因认定以及对各方当事人的责任分配会直接或间接影响当事人的权利义务。

具体而言，海事调查结论作为前置性的行政行为，会直接影响后续的诉讼及行政行为。根据《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》第一百一十四条的规定，海事调查结论作为国家机关在其职权范围内制作的文书，其记载的事项推定为真实；根据《最高人民法院民事审判第四庭、中国海事局关于规范水上交通事故调查与海事案件审理工作的指导意见》中也规定海事调查报告及其结论意见可以作为海事法律在案件审理中的诉讼证据。在理论上根据我国法律规定当事人在诉讼中通过相反的证据和理由推翻海事调查结论的内容进而间接地取得救济，但必须考虑到现实中当事人通过该途径获取救济的难度。相较于当事人，海事部门收集证据更为全面且具有较高的时效性，其针对水上交通事故调查具有较高的专业性及

^⑥ 牟鹏飞：《水上交通事故责任认定行为行政可诉性研究》，载《2018海峡科技专家论坛暨海峡两岸航海技术与海洋工程研讨会论文集》，第145页。

权威性，大量证据掌握在具有调查权的海事部门手中。相比之下当事人收集固定证据的时效性差，能力局限。海事部门与相对人在采集证据方面资源、手段、资讯存在严重不对等。相较于法院而言，海事部门对事故原因的分析、责任的认定，具有更专业的技术力量、更丰富的知识经验；法官对涉及海事专业知识有待提高。因此法院更容易采信海事部门收集证据及作出的结论，可以说海事部门调查收集的证据和结论在司法实践中具有独特的证明力优势。基于以上两方面，当事人如对海事调查结论不服，欲履行举证责任推翻海事调查结论对事实的认定以及责任的分配障碍重重。例如在船舶碰撞的民事案件中法院最终不采信或者仅部分采信海事调查结论的情况极少出现。易言之，海事调查结论不仅分配了水上交通事故中的责任，还分配了在后续的行政行为或者诉讼中各方当事人的举证责任。若当事人不同意海事调查结论则需要负担比其他当事人更重的举证责任；相比之下若当事人对海事调查结论无异议则仅需承担轻得多的举证责任，因为海事部门在海事调查结论中已经“帮助”其完成了大部分的举证，且以政府部门的权威性和专业性为其主张背书。所以说海事调查结论实质影响到了当事人的权利义务。

海事调查结论效力非终局性不影响其实质影响到了相对人的权利义务的结论。行政行为是否具备终局性并不是考量其是否可诉的标准。从严格意义来说，我国大部分行政机关作出的行政行为如行政处罚、行政强制等都具备非终局性，其行为可能被相对人通过复议变更或者被上级机关主动变更，但在现实中这些可能发生的情形并不影响

这些行政行为具备可诉性。与法院的一审裁判需要二审法院确认或者各方当事人在法定期间均不上诉才生效不同,行政机关一旦做出行政行为便产生效力。即使行政行为存在被变更的可能,但在该行政行为被变更之前,其依然对当事人带来切实的影响,不能仅凭其不具备终局性或者其之后被撤销即否认其生效期间对当事人的影响。因海事调查结论效力不具备终局性,即否定其能实质影响相对人权利义务的观点是片面的。

除了对交通事故事实和原因的认定以及对当事人之间在事故中应负的责任的分配,海事调查结论内容可能还包括安全管理建议。该部分内容仅为海事部门为预防类似事故再次发生而写入调查结论中,例如认为某一水域事故多发却未被纳入 VTS 监管服务区,建议将该水域纳入 VTS 监管服务区。这部分内容不具有强制性,不实际影响到相对人的权利义务。

（四）海事调查结论是否符合可诉行政行为的形式分析

法院审查行政行为的合法性必须在恰当时机,如法院过早地介入难免会对行政机关依法行使职权造成不当干扰。因此在我国判断行政行为是否可诉,除了行政行为需实际影响到了相对人的权利义务外,行政行为在形式上需产生外部法律效力后才可诉。行政机关在作出行政行为必定会先经过一定的内部程序,如开会讨论、法制审查、领导审批等。所谓“产生外部法律效力”包含两个方面,即在行政机关内部该行政行为已经进展行政机关内部流程的最后阶段,在外部行政机关与相对人之间行政机关通过一定的形式将行政行为告知相对人。海

事调查结论是海事部门针对水上交通事故进行调查行为的终点,是其经过调查、分析、论证后对于水上交通事故的原因、经过、各方责任通过书面形式固定下来的最终意见,并且将调查结果在法定期限内告知事故涉及的当事人。故其具备可诉的行政行为的形式要件。

(五) 小结

基于我国现有法律分析,海事调查结论属于可诉的行政行为类型,对相对人的权利和义务造成了实质影响,并符合可诉行政行为的形式要件,且法律并未限制相对人对其提起行政诉讼,因此海事调查结论属于我国行政诉讼受案范围。

二、将海事调查结论纳入行政诉讼受案范围的价值分析

分析海事调查结论是否具备可诉性,除了需考察其在我国现有法律体系下能否被纳入到行政诉讼受案范围外,也应讨论将海事调查结论纳入行政诉讼受案范围存在何种价值和意义。笔者认为,其价值体现在以下几个方面。

(一) 顺应行政诉讼发展趋势

行政诉讼制度设定的初衷为对行政权予以监督和制约,保障人权,实现社会的公平正义。而我国行政诉讼的受案范围并非恒久不变,随着经济社会的发展、法制的进步、人民权利意识的觉醒,我国行政诉讼发展趋势之一是其起诉门槛不断降低、受案范围不断扩大。在之前一度被我们认为属于不可诉的行政行为,也通过不同的方式被纳入到行政诉讼的受案范围内。将海事调查结论纳入行政诉讼受案范围中,

扩大其范围，将海事部门进行海事调查、作出海事调查结论的行政行为纳入到法院监督的范围之内，强化了行政诉讼的作用，顺应我国行政诉讼发展趋势。法院藉此根据当事人的起诉对海事部门相关行为的合法性进行审查、进行肯定或者否定评价，实现行政诉讼监督和维护行政权、保障人权、维护社会公平正义等功效，符合我国全面推进依法治国战略布局的要求。

（二）平衡海事部门与相对人地位的不对等

水上不同于陆路，海事部门无法如调查陆上道路交通事故般通过调取案发地点附近摄像头录制的影像直观地还原事故的发生经过，只能通过对当事人的询问、对航行记录的研判等方式间接地还原事故经过；在水上寻找目击事故发生经过的证人也存在较大的困难；在水流的冲刷下很多发生事故时留下来的痕迹也不能长期保存；再加上事故发生时可能存在的特殊海况等因素，以上这些都给事后查明事故经过带来诸多困难。虽然我国建立庞大而复杂的系统对船舶轨迹进行监控，船舶上也安装了许多设备对其运行情况进行记录，但海事部门对水上交通事故进行调查的时候对事实的认定多通过推定，还原事故发生的情况多依赖调查人员的专业知识和经验，自由心证的幅度较大。^①况且数据及记录都需要专业的解读后才能反映事实，对于这些数据、记录的解读也是由海事调查工作人员负责，难免受到其主观的影响。由于海事调查结论难免带有诸多调查人员的主观色彩，因此我们需允许相对人对其进行质疑。但基于相对人在地位、资源、讯息、

^①孙辰旻、黄海：《海事诉讼证据的困境与突破》，载《人民司法（应用）》2013年第9期，第57页。

手段方面与海事部门严重不对等，若对海事调查结论有异议，其难以通过自行举证的方式推翻海事调查结论、维护自身合法权益。如果进入行政诉讼，海事部门在海事调查中的优越地位就会基本消失，其作为被告需举证证明自身作出的海事调查结论合法，通过允许相对人对海事调查结论提起行政诉讼的方式，可以平衡海事部门与相对人之间的严重不平等关系。

（三）完善相对人救济途径

我国法律法规未规定海事调查结论相对人提出异议程序，而海事部门亦未就相对人不服海事调查结论设立复议的渠道。相对人如对海事调查结论不服，缺乏明确的救济途径。据笔者所知，部分地方海事局针对相对人不服海事调查结论的情况设有复核程序。但关于复核程序的申请、受理、作出符合决定、时限以及符合的范围等都缺乏详细的规定，在其具体内容完善之前，难以实现其设立的目的。且复核程序仅为部分海事机关内部的自我监督自我纠正程序，并未在全国范围内得到推广，不具备普遍意义。将海事调查结论纳入行政诉讼受案范围，引入行政诉讼对海事机关监督，有效完善相对人的救济途径，保障其维护自身合法权益的权利。退一步来说，即使复核程序确实可以起到监督海事机关、维护相对人合法权益的作用，又或者法律规定了相对人其他救济途径，也不能藉此排斥引入行政诉讼这一行政机关外部监督途径。为行政相对人提供多途径维护自身的合法权益在我国是通行的做法。

（四）弥补海事纠纷中对海事调查结论合法性审查的缺位

在审判中，法院会对证据的真实性、合法性、关联性进行审查，仅有在证据具备三性的情况下法院才会采纳。当事人除了从事实方面提出证据和理由来证明对方证据不真实、与案件事实无关联性外，也可以就证据的形成、收集的合法性提出异议。海事调查结论是海事诉讼中重要的证据，海事调查的过程我国有专门的法规进行规制。根据《最高人民法院民事审判第四庭、中国海事局关于规范海上交通事故调查与海事案件审理工作的指导意见》规定，海事调查报告及其结论意见可以作为法院在审理中的诉讼证据，除非有充分事实证据和理由足以推翻海事调查报告及其结论意见。易言之，在诉讼中，当事人可以就事实部分举证推翻海事调查结论，但当事人能否因海事调查不合法而主张法院不采纳其内容和结论存疑。在司法实践中，法院通常也是审查海事调查中认定的事故原因、经过是否真实及对责任分配是否合理，对调查程序是否合法的问题鲜有审查。另外，海事调查结论作为证据是属于法定的七种证据形式中的哪一种存疑，能否将其认定属于鉴定结论从而根据民事诉讼证据规则让海事部门出庭接受质询缺乏依据。在实践中也鲜有海事部门派人出庭接受质询的案例。因此通过将海事调查结论纳入到行政诉讼受案范围，在行政诉讼中对海事调查结论作全面的审查，可以解决海事纠纷中法院较少对海事调查结论合法性进行审查、当事人难以通过对作出海事调查结论合法性进行挑战的问题。在相对人对海事调查结论作出过程的合法性无异议，或者通过行政诉讼法院认定海事部门作出海事调查结论合法的情况下，再将海事调查结论转化为海事诉讼的证据、对其内容进行审查，即可弥

补在海事诉讼中对其合法性审查的缺位。

（五）规范海事调查行为

毫无疑问，将海事调查结论纳入行政诉讼受案范围能起到规范海事部门的海事调查行为的作用。在行政诉讼中，海事部门进行调查的每一个步骤，海事调查结论中记录的每一个事实、认定的每一个结论、引用的每一个法条都会被放在放大镜下审视，相对人会抓住程序违法情况、证据间的自相矛盾、论证逻辑的不自洽、引用法条的错误作为突破口来推翻整个结论。如果做出的海事调查结论被相对人通过行政诉讼推翻，对于海事部门来说其形象、权威性受到打击；对于具体的调查人员来说其个人的考评受到影响，还可能面临单位内部的追责。为了避免在行政诉讼中败诉，海事机关势必会更加重视海事调查工作，在人员培训、设备购置等方面加大投入，强化内部的监督。为了避免败诉后被追究责任，具体的调查人员会更加重视调查程序的合法性，提高自身证据保全、收集意识，强化海事调查结论的说理论证，提高海事调查结论的质量。通过将海事调查结论纳入行政诉讼受案范围，可以倒逼海事部门进一步审视自身海事调查工作中不足之处，起到规范海事调查行为的作用。

结语和展望

将海事调查结论纳入行政诉讼受案范围内不但有充分的法律依据，而且在全面推进依法治国，完善国家法制，维护行政相对人合法权益，规范海事调查行为方面皆有重大意义。本文就海事调查结论纳

入行政诉讼受案范围的依据和价值展开讨论,解决的是其为什么可诉的问题。但当海事调查结论进入行政诉讼程序后,需要面对的是海事调查结论的审查程度和标准的问题,既要让行政诉讼起到监督、制约行政机关的作用,也要防止司法权过度干预行政机关正常行使职责,即如何平衡好法院监督与海事部门自由自由裁量权的问题,都值得我们关注和深入研究。