

海事行政审判管辖权的困境与出路

——以两起管辖争议为引

张科雄¹ 欧阳迪²

摘要：海事法院设立以来，对海事行政案件的管辖权经历了多次反复过程，但最终落脚在海事法院。现行司法解释又重新赋予海事法院对海事行政案件管辖权，但在司法实践中仍存在困境，海事行政案件日益增加的处境和海事法院行政审判管辖权的范围不明之间的矛盾凸显，能不能管？管还是不管？这个问题有待进一步解决。本文结合广州海事法院近年来涉及的关于海事行政案件管辖权异议实例，从实务角度出发、结合学术理论与法律解释方法对该问题进行探讨，寻求解决新时期海事法院行使海事行政审判管辖权困境的出路。

关键词：海事行政案件、管辖权、海事诉讼特别程序法

一、新时期海事行政管辖困境

海事法院被授权赋予海事行政案件管辖权，在海事法院设立以来经历几经反复的过程。³2016 年，最高法发布法释〔2016〕2 号《最高人民法院关于海事诉讼管辖问题的规定》（以下简称《海事诉讼管辖问题规定》），其中第二条明确了海事法院审理一审海事行政案件。紧接着最高法发布法释〔2016〕4 号《最高人民法院关于海事法院受理案件范围的规定》（以下简称《海事法院受案范围规定》），进一步

1. 广州海事法院海事行政庭副庭长，法官。

2. 广州海事法院海事行政庭，法官助理。

3. 最高法于 1991 年作出《关于贯彻执行〈中华人民共和国行政诉讼法〉若干问题的意见》（试行）中规定专门法院不设行政审判庭，不受理行政案件；2001 年 9 月 11 日，最高法发布《关于海事法院受理案件范围的若干规定》（法释〔2001〕27 号），明确规定海事法院受理海事行政案件、海事赔偿案件以及海事行政机关申请强制执行案件；2003 年 8 月 11 日，最高院办公厅发出《关于海事行政案件管辖问题的通知》（法办〔2003〕253 号），明确海事等专门法院不审理海事行政案件；2016 年最高法发布《最高人民法院关于海事诉讼管辖问题的规定》（法释〔2016〕2 号）明确海事法院审理一审行政案件。

对海事法院受理海事行政案件范围作出明确规定。上述司法解释，也是至今海事法院对海事行政案件行使管辖权的主要依据。

当前，中国发展形势已经进入一个新的历史机遇期，蓝色海洋权益保护的重要性日趋显著，发挥海事法院的海事审判职能作用，有利于推动海洋强国战略在司法领域取得实效，并为高质量共建“一带一路”提供有力的司法服务和营造法治发展环境。以此为契机，海事审判机制也在不断革新，逐步向海事民商事审判、海事行政审判、海事刑事审判的“三审合一”进行探索并取得良好效果。至今，海事法院审理海事行政案件，其专业性，跨区域性等优势仍是地方法院无法替代的，由海事法院审理海事行政案件，受理海事行政机关申请强制执行案件已经形成常态。

诚然，在新时期海事行政审判管辖权仍面临困境。首先，国家对海洋的管理愈发重视，2016年12月30日，原国家海洋局发布《国家海洋局关于印发海洋督察方案的通知》（海发〔2016〕27号），对各地海洋资源环境规划、计划、重要政策措施落实情况进行督察。为此，各地海洋行政机关对辖区内管理事项进行排查整治，也导致近年来海事行政案件数量不断增加的趋势，以广州海事法院为例，自2019年至2021年3年里受理“行初”字号案件分别为40件、89件、271件，至截稿之日2022年已受理162件，预计受理案件数在200件以上，行政案件数量剧增并保持较高水平已是常态。其次，自2019年来，海事行政管理部门又进行了新一轮改革，撤销了海洋与渔业局等专门部门，将原有的职能进行了重新划分，形成了多个机构在各自领

域共同管理海洋，又设立海洋综合执法大队行使执法权，行政管理部門的变革又给海事行政管辖带来了无论在涉诉主体方面，还是在涉诉行政行为方面的多元化、复杂化、争议化，海事行政诉讼管辖范围为了解决实际争议也在不断地进行着“扩大解释”，边界愈发模糊。再者，行政诉讼法及有关司法解释的修订并未就海事行政管辖进行革新，使得行政相对人、海事行政机关以及一些地方法院对海事行政管辖的范围的理解存在分歧，导致管辖权争议时有发生，导致诉讼时间延长，影响司法实效。本文主要结合近期广州海事法院涉及海事行政管辖权异议的案例，以四级法院审级职能定位改革试点连同《海事诉讼特别程序法》修改这一契机，从实务维度就海事行政案件管辖权的困境寻求出路。

二、两则实务案例分析引发思考

（一）案例 1：能不能管——涉海事行政机关的政府信息公开案件管辖权争议

行政相对人陈某为获得某市海洋与渔业局作出的《行政处罚决定书》有关信息，向该局提出政府信息公开申请，该局作出《关于政府信息公开申请的答复》，结果为不予公开。陈某认为行政机关不公开相关信息侵犯其合法权益诉至某市法院，该法院依据《海事法院受案范围规定》第 81 项、第 82 项条的规定，以陈某申请公开的政府信息属于涉及海事行政机关拒绝履行有关海运、渔业、环境与生态资源保护等活动职责的情形，裁定案件移送至广州海事法院审理。经审查，本案原告仅就不予公开这一决定提起行政诉讼的，系典型政府信息公

开之诉。虽然本案中所述行政机关系海事行政机关，所请求公开的内容涉及海洋生态环境保护，但是争议事项并不在此，依据《中华人民共和国行政诉讼法》第二十二条“人民法院发现受理的案件不属于本院管辖的，应当移送有管辖权的人民法院，受移送的人民法院应当受理。受移送的人民法院认为受移送的案件按照规定不属于本院管辖的，应当报请上级人民法院指定管辖，不得在自行移送”的规定，报请广东省高院指定管辖。

本案的焦点争议在于海事行政机关作出的不予公开的答复是否属于海事行政案件受案范围之内。这需要对海事行政案件与政府信息公开案件进行对比区分。

海事行政案件是指公民、法人、其他组织认为海事行政主体的海事行政行为侵犯其合法权益而向法院提起诉讼的案件，以及海事行政主体依法向法院申请强制执行的案件。⁴在主体不存在争议前提下，重点需要确定何为海事行政行为。有学者将海事行政行为定义为海事行政主体在行使海事行政职权过程中实施的能够产生法律效果的行为，并具备主体要件、职权要件、法律要件三要件，其中职权要件是从行为性质上必须是海事行政机关依据对沿海水域和内河通航水域的交通安全、环境等实施监督管理权的公务行为。⁵上述理论，结合《海事法院受案范围规定》通过79项至81项以列举方式进行了规定，⁶也需要体现海事行政行为的职权性。规定采用了“因不服海事行政

4. 刘振华,丁启学. 三位一体:中国海事行政案件范围界定研究[J]. 中国海商法研究, 2018, 29(1):98-104。

5. 王世涛. 海事行政法学研究[M]. 中国政法大学出版社, 2013年版, 第92页。

6. 《最高人民法院关于海事诉讼管辖问题的规定》中, 79. 因不服海事行政机关作出的涉及海上、通海可航水域或者港口内的船舶、货物、设备设施、海运集装箱等财产的行政行为而提起的行政诉讼案件; 80. 因不服海事行政机关作出的涉及海上、通海可航水域运输经营及相关辅助性经营、货运代理、船员适任与上船

机关作出的涉及……的行政行为而提起的行政诉讼案件”，“涉及”内容包含财产相关、资质相关、资源开发与环境生态保护相关的各类具体行政行为，在实践中，海事行政机关的具体行为主要包括行政处罚、行政许可、行政强制、行政不作为、行政给付。本案关键争议在该规定的第 82 项“以有关海事行政机关拒绝履行上述第 79 项至第 81 项所涉行政管理职责或者不予答复而提起的行政诉讼案件”的理解造成了偏差。地方法院认为，该条所称的“不予答复”，即某市海洋与渔业局作出不予公开的答复，遂以此裁定将案件移送海事法院审理。通过文意解释，该项中海事行政机关不履行 79 项至 82 项的行政管理职责，或者对上述的行政管理职责作出的不答复所提起的行政诉讼管辖权在海事法院。而本案中，《行政处罚决定书》系对某施工单位利用陈某所在某村的滩涂进行施工造成生态环境破坏而作出的处罚决定，陈某并非案涉《行政处罚决定书》中的被处罚人，其目的是了解处罚进度；且本案中的不予公开答复，仅就申请政府信息公开这一事项作出的答复，而不是对海事行政处罚本身这一管理职责行为的不作为，若只是因为所涉行政机关是海事行政机关，所涉事项的文字内容是海事行政机关所作的行政处罚决定，是不符合海事行政案件管辖的规定。

相对的，2011 年实施的《最高人民法院关于审理政府信息公开行政案件若干问题的规定》对政府信息公开案件进行了定义，本案涉及第一条第一项“向行政机关申请获取政府信息，行政机关拒绝提供或者逾期不予答复的”的情形，因此该案仅是一件政府信息公开案件。

服务等方面资质资格与合法性事项的行政行为而提起的行政诉讼案件；81. 因不服海事行政机关作出的涉及海洋、通海可航水域开发利用、渔业、环境与生态资源保护等活动的行政行为而提起的行政诉讼案件。

诚然，经查阅有关法律法规，并没有明确指引当事人向哪一具体法院提起诉讼，相应的，仍应当依据《行政诉讼法》关于管辖的一般规定予以确认。经上级法院批复，明确该类政府信息公开案件应属于地方法院管辖。

本案例反映出《海事法院受案范围规定》的规定仍过于抽象化，对于老百姓而言抽象的法律文字容易产生偏差。即使是审判机关也对上述文字产生歧义。事实上，《海事法院受案范围规定》的出台时间在《最高人民法院关于审理政府信息公开行政案件若干问题的规定》之后，对于可能产生歧义的法律条文，完全可以引入新的行政案件案由的方式进行释明，以明确类似政府信息公开案件由地方法院管辖或是由海事法院管辖。行政案件管辖的设置本应设计在先，让行政相对人有明确的救济途径，不是简单的指引当事人到法院起诉，而是引导当事人到哪个法院起诉，做好行政维权的“最后一窗口”的安排。

（二）案例 2：管还是不管一涉陆源环境污染具体行政行为的管辖权争论

某市生态环境局对某环保处理公司将部分生产废水，以“私设暗管”“不正常运行排污设施”的方式，通过厂内的排水口排向公共排水沟后直排入榕江的排污行为，依据《水污染防治法》结合当地环境处罚自由裁量权标准作出了行政处罚决定，对该公司进行了先后 2 次罚款、1 次责令停产整治、1 次查封生产设备及决定延长查封期限。该环保公司对此不服提起行政复议，复议维持相关行政行为。该生态公司不服向广州海事法院提起行政诉讼。

本案在立案阶段，广州海事法院从管辖权的角度进行了审查，形成两种意见。

第一种意见认为，上述案件是否属于《海事法院受案范围规定》第 81 项、第 83 项的海事行政案件，原告作为环保企业，涉嫌未按照环境保护的相关法律法规实施作业，因“私设暗管”、“不正常运行排污设施”被处罚。本案行政机关作出相应行政行为是因原告涉嫌排污行为（措施）违反环保规定（处罚决定书依据《水污染防治法》第 83 条⁷作出），而非因为原告排污造成污染事故而予以处罚（对于造成污染事故的处罚可见《水污染防治法》第 94 条⁸），更非因为原告的排污行为造成海洋环境或生态遭受损害而作出的行政处罚（可见《水污染防治法》第 2 条⁹以及《海洋环境保护法》¹⁰的规定）。而海事法院受理案件范围中的海事行政案件，指向的范围应是海事行政机关基于行为人造成海洋或通海水域污染事故的事实为保护环境与生态资源实施的行政行为，该行政行为针对的是污染事故而非单纯的排污行为（措施）。因此，本案不属于海事法院受理的海事行政案件范围，本院没有管辖权，应由有管辖权的地方法院管辖。

7. 《水污染防治法》第 83 条：违反本法规定，有下列行为之一的，由县级以上人民政府环境保护主管部门责令改正或者责令限制生产、停产整治，并处十万元以上一百万元以下的罚款；情节严重的，报经有批准权的人民政府批准，责令停业、关闭：（一）未依法取得排污许可证排放水污染物的；（二）超过水污染物排放标准或者超过重点水污染物排放总量控制指标排放水污染物的；（三）利用渗井、渗坑、裂隙、溶洞，私设暗管，篡改、伪造监测数据，或者不正常运行水污染防治设施等逃避监管的方式排放水污染物的；（四）未按照规定进行预处理，向污水集中处理设施排放不符合处理工艺要求的工业废水的。

8. 《水污染防治法》第 94 条：企业事业单位违反本法规定，造成水污染事故的，除依法承担赔偿责任外，由县级以上人民政府环境保护主管部门依照本条第二款的规定处以罚款，责令限期采取治理措施，消除污染。

9. 《水污染防治法》第 2 条：本法适用于中华人民共和国领域内的江河、湖泊、运河、渠道、水库等地表水体以及地下水体的污染防治。海洋污染防治适用《海洋环境保护法》。

10. 《海洋环境保护法》第 73 条设计排放污染物的法律责任主要有以下 4 种情形：（一）向海域排放本法禁止排放的污染物或者其他物质的；（二）不按照本法规定向海洋排放污染物，或者超过标准、总量控制指标排放污染物的；（三）未取得海洋倾倒许可证，向海洋倾倒废弃物的；（四）因发生事故或者其他突发性事件，造成海洋环境污染事故，不立即采取处理措施的。

第二种意见认为，本案中行政机关虽然只针对排污行为（私设暗管向榕江直排），而非针对污染事故。但是针对排污行为实施的行政行为也应属于环境与生态资源保护的范畴，不应将《海事法院受案范围规定》第 81 项中的“环境与生态资源保护等活动”仅限定在造成海洋与通海可航水域的污染事故。鉴于海事行政机关的界定应基于行政事权而非单位名称，故无论从主体还是从行政行为范畴来看，本案应属于海事行政案件，应由我院立案受理。

“江河入海流”，是人们的自然常识，本案例所涉榕江是广东省内一条典型的通海河流，但污染源头是陆上工厂对污水排放，事实上是陆源污染通过管道排入通海可航水域的情况。然而在海事法院管辖权问题上，无论是水污染侵权案件，普通民商事案件以及本文讨论的海事行政案件，在河海交汇区域的管辖权问题一直存在争议，尤其是以陆源污染形式造成进一步海洋污染的情形。虽然 2006 年最高人民法院《关于海事审判工作发展的若干意见》已明确“适时调整海事法院的案件管辖范围，有关陆源污染海域及通海可航水域案件应当由海事法院管辖”。但时至今日，也没有明确的法律或者立法解释或者司法解释对陆源污染海域案件的管辖予以明确。¹¹另外，在 2019 年广州海事法院海事行政庭调研组走访广东省生态环境厅、农业农村厅时，也得到海事行政机关的反馈对陆源污染所涉行政案件是由海事法院管辖抑或是地方法院管辖存在疑惑。

上述两个观点所站的立场确有不同，区别在于双方对《海事法院

11. 詹思敏，罗春，杨雅潇. 水污染环境侵权案件的司法管辖权问题初探[C]. 第二十四全国还是审判研讨会论文集，2016. 3：271。

受案规定》第 81 项“因不服海事行政机关作出的涉及海洋、通海可航水域开发利用、渔业、环境与生态资源保护等活动的行政行为而提起的行政诉讼案件”中何为“涉及环境与生态资源保护等活动的行政行为”。第一种观点，是基于需要结合具体违法事实并产生损害结果的角度，是限缩解释，本案例中，行政机关所引用的《水污染防治法》第 83 条第 3 项规定的违法行为构成是“私涉管道排放水污染物”即进行行政处罚，并且行政机关在作出处罚的证据方面并没有提供行政相对人造成了水污染程度的损害结果进行鉴定，不能得出环境已经受到污染的结论，尚未达到海事法院管辖规定的范围。第二种观点，则作出扩大解释，即对于行政机关的具体行政行为针对行政相对人向通海水域排放污染物，该排放行为造成或可能造成海洋环境污染的，均应该属于海事法院的管辖规定范围。

无论上述哪一观点，当前并没有明确的法律法规对此类案件管辖权作出规定。从实务角度上看，仅就该案中针对“私设暗管”“不正常运行排污设施”的排污定性相对容易作出直观判断，在审查证据、证据调查取证等方面，地方法院熟悉当地情况，存在优势，但确实也存在地方保护的担忧；而由海事法院管辖也无大碍，但相应的增加当事人的诉讼成本，法院审理的司法成本，因此类似案件通常需共同上一级法院作出指定管辖。上述案件经请示后由共同上一级法院指定地方法院管辖，但指定管辖难免造成司法效率的降低。

三、完善海事行政案件管辖新出路

（一）能动司法，加强海事行政审判能力

海事法院法官队伍需要加强行政审判能力，做到准确判断海事行政案件是否属于其管辖范围，向当事人作出依法指引，不管则已，管则能审。首先，立案部门加强联络，形成可操作性的对话研判机制，在符合行政诉讼法规定的条件下将可能存在管辖权异议的案件在立案阶段理清争议，采取及时通知、快速审查、及时研判的路径确定受诉法院，以便当事人及时获得准确的诉讼途径指引；其次，“他山之石可以攻玉”，结合本地情况与集中管辖行政案件的地方法院、铁路法院等加强联系，强化两院法官之间的业务交流，定期举办行政法官经验交流研讨活动，相互调派法官参与对方审判活动，积累对方擅长领域的实务经验，取长补短；另外，积极主动组织法官参与行政法方面的业务培训，通过邀请行政诉讼方面的资深法官或学者为在海事行政案件管辖、审理方面新内容进行授课，增强司法队伍对海事行政案件的认识。

（二）源头监督，为海事行政机关提供司法建议

依法行政是依法治国基本方略的重要一环，海事行政机关在行使行政管理权的过程中，始终要秉持依法行政的理念与做法，做到实体合法、程序合法。海事行政机关在行政管理和执法过程中也存在相应的法律问题，寻求海事司法机关答疑解惑，但实务过程中，有些地区的海事行政机关仍未能改变过去的坏毛病，意图干预案件，因此，首先明确要在排除行政机关干预案件的条件下为其提供司法建议，监督行政机关依法行政，从源头减少行政争议的发生。

对海事法院受理案件范围方面，如陆源污染问题，水生野生动物

保护、水产品质量安全、渔港管理和渔船安全生产等案件，海事行政机关需要海事法院给予相应专业性、及时性的建议意见；在海事行政机关申请强制执行过程，也希望通过海事法院管辖，在一些涉船、涉海案件上得到高效执行；另外，在海事法院对审判、执行工作中发现的海事行政执法案件管辖权存在的需要改进或注意的共性问题，也要适时向海事行政机关进行反馈，以便海事行政机关在行使行政职权过程中，对行政相对人的救济权作出准确的释明，不断提高行政机关依法行政的水平。

（三）完善法规，构建完备海事行政诉讼管辖体系

自最高人民法院通过司法解释明确海事法院行使海事行政管辖权以来，现行海事行政案件管辖权法律体系以《海事诉讼管辖问题规定》《海事法院受案范围规定》为主，后又通过《最高人民法院关于审理发生在我国管辖海域相关案件若干问题的规定（一）》《最高人民法院关于审理发生在我国管辖海域相关案件若干问题的规定（二）》对非法进入我国内水从事渔业生产或者渔业资源调查的外国人案件、非法捕捞案件、“三无船舶”海事行政案件进行了进一步规定，但这些规定也未明确海事法院有管辖权。但诚如本文所探讨的海事行政机关政府信息公开案件、陆源污染行政管理案件缺乏明确管辖权指向。

随着《中华人民共和国行政诉讼法》及其司法解释颁布实施，对行政司法一般规定进行修改完善，但从条文看，对专门法院管辖行政案件仍表述为“专门人民法院、人民法庭不审理行政案件，也不审查和执行行政机关申请执行其行政行为的案件。铁路运输法院等专门人

民法院审理行政案件，应当执行行政诉讼法第十八条第二款的规定”，即“经最高人民法院批准，高级人民法院可以根据审判工作的实际情况，确定若干人民法院跨行政区域管辖行政案件”，该规定并未应海事行政司法的改变而做出调整。即便是最高人民法院出台了司法解释赋予海事法院对海事行政案件管辖权，也不符合现行行政诉讼法的指引路径，可谓名不正、言不顺。

基于法律的稳定性，成文法典也需要一定的稳定性，不应朝令夕改，这样才能使当事人在一定时期内遇见其行为的法律后果，社会才能有序运转。¹²现行《海事诉讼特别程序法》及其司法解释在管辖一章并未有任何文字授权海事法院管辖海事行政案件。《海事诉讼特别程序法》已运行 20 年之久，也到了需要修改以谋求适应新时期的稳定性的时候。在当前海事法院施行民事、行政、刑事三审合一的实践日趋程序，完善四级法院审级职能定位改革试点也在如火如荼进行的期间，对于海事法院管辖海事行政案件的客观情况应该得到立法修法方面的重视。海事法院审理海事行政案件具有天然的跨区域性、中院管辖级别高、法官专业性强的优势，应适时在立法上进一步明确海事法院对海事行政案件的管辖权，并通过出台进一步司法解释明确实务中各类案件管辖权，以避免不必要的管辖权异议出现，影响海事审判司法实效。

12. 吴勇奇.《海事诉讼特别程序法》修订的必要性、可行性及规划建议[J].海大法律评论, 2017: 345。