

论海事赔偿责任限制程序制度的完善——以 CMI《关于海事法责任限制程序规则的指南》为视角

程 亮¹

【摘 要】 海事赔偿责任限制制度是海商法独具特色的法律制度，有利于平衡各方利益，保护和促进航运事业。完善的海事赔偿责任限制制度程序有利于保障实现海事赔偿责任限制权利。国际海事委员会（CMI）制定的《关于海事法责任限制程序规则的指南》是海事赔偿责任限制程序制度的纲领性文件。本文从在介绍和比较上述指南和我国海事赔偿责任限制程序制度内容的基础上，分析我国现行海事赔偿责任限制程序立法中存在的若干问题，对如何借鉴指南来完善我国海事赔偿责任限制程序制度提出建议。

【关键词】 海事赔偿责任限制 责任限制程序规则的指南 海事赔偿责任限制程序

海事赔偿责任限制制度是指在发生重大海损事故后，责任人对事故引起的赔偿责任，可以限制在一定额度内的法律制度。该项制度一方面与民法的损害赔偿制度相悖，一方面是公平正义理念在海运这一高风险行业中的体现，这也成为海事赔偿责任制度存废之争的重要原因。

海事赔偿责任限制制度历史悠久，其源头至少可以追溯至约在 1095 年颁布的《阿马斐表》（Amalphitan Table）。²这项制度客观上促进了航运业的发展，展现出强大的生命力，逐步从判例汇编阶段发展至法典化时期，

¹ 广州海事法院湛江法庭法官。

² [美] 哈罗德·J. 伯尔曼著：《法律与革命——西方法律传统的形成》，贺卫方等译，中国大百科全书出版社，1993 年版，第 641 页。

直至进入国际公约时代。中国虽不是任何有关海事赔偿责任限制国际公约的成员国，但是《中华人民共和国海商法》（以下简称《海商法》）第十一章海事赔偿责任限制条款的条文就是从国际公约中移植而来的。为有效实施这一特殊法律制度，积极履行有关国际公约规定的义务，1999 年《中华人民共和国民事诉讼法海事诉讼特别程序法》（以下简称《海诉法》）、2003 年《最高人民法院关于适用〈中华人民共和国民事诉讼法海事诉讼特别程序法〉若干问题的解释》（以下简称《海诉法解释》）对海事赔偿责任限制基金的设立作了基本规定。由于海事赔偿责任限制制度毕竟在我国研究起步较晚，司法实践也不多。对该项法律制度认识模糊、条文理解不准、法律适用不规范等问题一直存在。为此最高人民法院相继在一些司法解释和指导性文件中就海事赔偿责任限制作出部分规定，其中主要是 2010 年最高人民法院《关于审理海事赔偿责任限制相关纠纷案件的若干规定》（以下简称《责任限制规定》）。但由于海事赔偿责任限制制度立法受到的局限，相关法律规定有待进一步完善，上述司法解释和指导性文件并不能完全解决该项法律制度的不足。值此《海诉法》修订之时，对于司法实务中适用该项制度时存在的诸多矛盾和问题，需要我们认真思索和妥善解决。在《关于海事法责任限制程序规则的指南》（以下简称《指南》）的立法基础上，提出重构该程序的制度性设想。

一、海事赔偿责任限制实体制度的国际化发展

虽然在 19 世纪末海事赔偿责任限制制度已在各航运国家普及，但是各国立法差异明显，因此统一化的问题亟待解决，国际公约成为主旋律时代即将来临。在减少各国限制责任法律制度冲突方面，国际海事委员会（Committee Maritime International, CMI）和国际海事组织

(International Maritime Organization, IMO) 分别制订了 1924 年《统一海船所有人责任限制若干规定的国际公约》(International Convention for the Unification of Certain Rules Relation to the Limitation of the Liability of Owners of Seagoing Vessels, 以下简称《1924 年公约》)、1957 年《海船所有人责任限制公约》(International Convention Relating to the Limitation of the Liability of Owners of Sea-going Vessels, 以下简称《1957 年公约》)、1976 年《海事索赔责任限制公约》(Convention on Limitation of Liability for Maritime Claims, 以下简称《1976 年公约》) 及其 1996 年《〈海事索赔责任限制公约〉议定书》(以下简称《1996 年议定书》)。³ 《1957 年公约》确立的责任限制制度受到欧洲国家的欢迎, 但是遭到部分拉丁美洲国家的拒绝, 这些国家仍然坚持采用委付制和执行制。加之《1957 年公约》规定以金法郎计算责任限额造成的兑换风险、限额过低等问题, 于是在总结吸收前两部公约的经验教训后, 《1976 年公约》在立法原则、条款内容上取得重大突破, 在海事赔偿责任限制方面成为最为重要的国际公约。

二、海事赔偿责任限制程序规则的国际化发展

以上关于海事赔偿责任限制的国际公约为立法的统一做出了贡献, 但是上述公约大多是针对责任限制的实体问题, 相关程序规则并不完善, 而是由缔约国在国内法中自行规定, 由此造成的不统一造成国际公约的实施和使用存在障碍。为此, CMI 下设的执行委员会于 2004 年着手进行问卷调查等前期准备工作, 经过收集、整理意见和会议讨论, 《关于海事法责任限

³ 《1924 年公约》《1957 年公约》由 CMI 制订, 《1976 年公约》《1996 年议定书》由 IMO 制订。《1996 年议定书》大幅提高了一次事故可获得的赔偿数额, 采用默示接受程序。IMO 的 199 个会员国或地区中只有英国、德国等 55 个加入该议定书。

制程序规则的指南》（以下简称《指南》）于 2008 年 10 月 17 日在雅典举行的第 39 次国际会议上通过。

《指南》共计 21 条，就责任限制制度实施程序的重要问题作出了建议和示范的规定，对于统一各国有关海事赔偿责任限制的程序性规则有着积极的意义，对于责任限制公约促进作用的发挥贡献了力量。《指南》的主要内容主要包括责任限制程序的启动、责任人援引责任限制的权利、责任人提起的索赔诉讼及其他方面的程序问题。

（一）责任限制程序的启动

《指南》第二条对限制程序进行了释义，认为限制程序包括但不限于设立基金、提出索赔与证明索赔、决定索赔是否适用责任限制以及分配基金。因此《指南》体现了 CMI 希望各国在立法时设立完整全面、逻辑顺畅的责任限制程序规范。CMI 没有强制要求设立基金成为责任限制的条件，《指南》第四条就此规定了没有设立基金的责任限制及其后果，即法院对索赔全部数额作出判决并具体到每一索赔的数额，各索赔人按比例分配，且责任人被扣押的财产或担保不能被发还，但担保数额可以减少至经判定的限额。《指南》第五条规定了启动责任限制程序的时间限制问题，认为除已通过执行或其他方式赔付的索赔外，责任限制几乎没有时间限制，但设立基金需要经法院批准外，可以受规定的时间限制。该条规定并未强制认为启动责任限制的权利必须是抗辩的权利。《指南》第六条规定各国应当在其国内立法中考虑对责任限制基金设立一种快捷的程序，表明 CMI 认同责任限制程序的价值在于快速便利，可操作性强。

（二）责任人援引责任限制的权利

索赔人对责任人限制责任提出异议原因包括实体原因、程序原因，如债权比方说限制性债权、责任限制违反程序规定等。《指南》第七条规定了索赔人对责任人责任限制权利提出异议的程序，认为除非能够证明责任人援引责任限制是完全不合理的，那么一般情况下，索赔人提出异议是不影响基金设立的效果的。《指南》第八条规定了责任限制的后果，要对在基金设立之后发还被扣押财产的程序作出规定。如果责任人起初被准许限制赔偿责任，并且其被扣押的财产已被发还后，其责任限制的权利才被法院否定，那么后续基金和有关索赔程序如何进行，《指南》第九条对此进行了相应规定。

（三）责任人提起的索赔诉讼

索赔人参与责任限制程序的权利显然是固有的，但其参与的时间不能干预索赔程序的正常进行，这主要与国内法关于索赔请求的提出、提供相关证明文件、对责任限制提出异议的时间有关，因此《指南》第十二条的规定要求国内法为责任限制诉讼的不同程序阶段设置时间限制，其中第三款明确建议索赔人在收到基金已经设立的通知前，索赔人不得参加责任限制程序，这种通知不论是载有姓名、地址的个别通知，或是具有相当曝光度的公告通知。对于索赔人晚参加诉讼的后果，有关国际公约未进行规定，因此《指南》第十三条倡导各国在国内法对此作出相应规定。

（四）有关责任限制其他方面的程序

有关责任限制的国际公约均认可多个责任人对同一请求享受责任限制，并且任何一个责任人都可以通过设立基金限制其赔偿责任。《指南》第十七条对此进行了弥补性的规定，第十八条也对多艘责任船可以各自限制其赔

偿责任进行了规定。如果索赔人在责任限制前已经取得部分清偿，那么索赔人是就其余额参与分配，还是就总额参与分配再减去已获清偿的部分，《指南》第二十一条对此作出规定，认为如果索赔人的一项请求已在基金外部分获得的清偿，那么索赔只能就其未获清偿的余额部分参与分配。

三、我国海事赔偿责任限制程序

《海诉法》《海诉法解释》《责任限制规定》构成了我国关于海事赔偿责任限制程序的主要法律制度，规定了基金设立程序、债权登记与审查程序、基金分配程序。

（一）基金设立程序

有权申请设立责任限制基金的责任人在一定时限内，向有管辖权的海事法院提交有关文件和证据，申请设立责任限制基金。海事法院在受理后七日内向利害关系人发出通知或公告，如果无异议则裁定准许设立责任限制基金。利害关系人对设立责任限制基金有异议的，可以向海事法院书面提出。经审查异议成立的，裁定驳回责任限制基金的申请，反之裁定准许设立责任限制基金；当事人对裁定不服的，可以提起上诉。生效裁定准许设立责任限制基金的，责任人应当在三日内设立基金。基金设立后，责任人可以申请释放被扣押的财产，但索赔人对于非限制性赔偿请求仍可申请保全责任人的财产。

（二）债权登记与审查程序

在海事法院受理设立责任限制基金申请的公告发布的最后一次之次日起六十日内，索赔人应向海事法院提交有关文书和证据材料，申请债权登记。海事法院经审查准许登记的，索赔人应在七日内提起确权诉讼。当事

人对确权诉讼裁判结果不得提起上诉，但是如果索赔人对责任人是否应当享有责任限制有异议或需要判断碰撞船舶过失程度比例的，当事人对裁判结果可以提起上诉。

（三）基金分配程序

海事法院经审理并确认债权后，组织召开债权人会议。索赔人可以协商达成分配方案，所签订的受偿协议可以经海事法院裁定认可而具有法律效力。协商不成的，由海事法院按照规定的受偿程序裁定分配方案。

四、《海诉法》海事赔偿责任限制程序的不足

（一）制度体系不够全面完整

按照《指南》第二条关于限制程序释义的规定，各国国内法关于责任限制程序的立法是包括设立基金、索赔以及分配等所有诉讼程序步骤。但《海诉法》受当时立法局限，仅在第九章规定了设立责任限制基金的基本程序，⁴在第十章债权登记与受偿程序中规定了限制基金登记、审查、分配程序，并没有对责任人是否可以享受责任限制、责任人的赔偿责任如何确定等问题作出规定。同时，船舶拍卖的债权登记与受偿程序也同时适用第十章规定。责任限制基金与船舶拍卖性质迥异，两者的程序相互杂糅，必然带来诸多不统一、不协调的问题。⁵可见《海诉法》并没有建立一套完整的程序性规则。因此笔者建议专章规定海事赔偿责任限制程序，对第九章、第十章及《海诉法解释》《责任限制规定》进行修改，全面完整地规定设立基金、债权登记、债权审查和基金分配等程序。

（二）具体制度不够细化，操作性不强

⁴ 金正佳主编：《海事诉讼法论》，大连海事大学出版社，2001年9月版，第406至408页。

⁵ 《海诉法》第一百一十六条第二款规定当事人对确权诉讼裁判结果不得上诉，但根据《责任限制规定》第十条、第十一条的规定，当事人对特定事由的责任限制基金确权诉讼结果可以上诉。

1. 基金设立程序缺乏担保制度。《指南》作为一种倡导性的国际公约，未强制要求责任人在申请设立责任限制基金时须提交担保。但是在司法实务中，当海事法院受理责任人的申请，经发出通知、公告，处理异议，准许设立责任限制基金等程序后，责任人破产或决定不再继续设立责任限制基金，于是就出现债权人已经进行债权登记，但为获得赔偿的基金却不存在的尴尬情况，海事法院最终不得裁定终结债权登记程序。此时对于已经准许设立基金的案件特别是对已生效裁定如何处理，也没有相关规定。笔者以为，为避免程序混乱和司法资源的浪费，考虑引入申请设立责任限制基金时提供担保的制度。

2. 基金设立程序不够快捷便利。《指南》第六条要求国内法为责任限制基金的设立规定一种快捷的程序。从《海诉法》《海诉法解释》的规定来看，在受理责任限制基金的申请后，需要在三天内发出公告，经过公告期三十天，海事法院在十五天内裁定是否准许。如果当事人不服提出上诉，须在七天内提出上诉，二审法院在收到上诉状之日起十五天内作出裁定。这还不包括管辖权争议处理、公告不能连续三天发出、不同异议人先后提出异议、一审与二审之间案件移送等所花费的时间。因此我国责任限制基金的设立程序的快捷性与《指南》要求相去甚远，由此造成一系列不能实现责任限制基金程序目的的后果，如责任人为将船舶等扣押物或担保得以解除保全，但繁琐费时的程序反而迫使责任人只能另行提供担保。

3. 对设立海事赔偿责任限制基金的时间限制规定过严。《海诉法》第一百零八条规定准予申请人设立基金的裁定生效后，申请人应当在海事法院设立海事赔偿责任限制基金。但是，该条并未规定当事人设立基金的期限

和在规定的期限内未设立基金的法律后果。对于设立基金的期限，《海诉法解释》第八十四条明确规定应在三日内设立，不设立的后果是自动撤回申请处理。对此，笔者认为一方面有必要对申请人设立基金的期限进行规定，因为如果申请人没有按照规定实际设立基金，这个程序便失去了实践意义，并且会使当事人之间的权利义务长期处于不确定状态。但另一方面，从司法实践来看，申请人以现金方式设立基金较为少见，大多是以提供可靠担保的形式设立，特别是申请人为境外的船公司需要委托境内的金融机构出具担保，那么三天期限就过于短暂。

4. 未建立在设立责任限制基金后法院释放扣押财产的程序。根据《海商法》第二百一十四条的规定，责任人设立责任限制基金后，受理法院应当及时下令释放或责令退还被扣押的船舶或担保。但是在实践中，即使责任人已经按照法院的裁定要求设立了基金，法院也往往不准许释放责任人被扣押的财产或退还责任人提供的担保。法院不准许释放的原因主要是：首先，在基金设立的审查程序中没有对责任人责任限制的权利进行实质性审查，所以海事法院在未确定责任人是否能够享有海事赔偿责任限制权利之前释放被扣押财产，或者返还担保是要承担责任和风险的。如果案件经审理中判定责任人不能享受责任限制，在被扣押财产或担保已被释放的情况下，将会给判决的执行带来障碍，也会造成当事人之间海事担保的利益失衡。其次，海事赔偿责任限制基金不能涵盖所有的海事请求，有些海事请求的债权属性是不确定的或者是属于非限制性债权的，例如沉船打捞费用以及部分油污损害赔偿等，而且也可能存在未起诉的债权人，所以海事法院在处理解除被扣押财产或担保的保全时通常会慎重行事；最后，法院

如何释放被扣押财产或担保缺乏可操作的程序规范，如何来下令退还，采取何种形式，是由审理设立责任限制基金的合议庭、为获得担保而采取财产保全的合议庭还是审理海事事故实体问题的合议庭出具文书释放？具体是何文书？如果受理财产保全、实体审理以及设立限制基金的法院为不同的法院，又该如何处理？⁶这些问题都有待程序法的进一步明确规定。

5. 一审程序 “双轨制” 的不便与不公平。《海诉法》第一百一十六条规定了责任限制基金确权诉讼的一审终审制，这体现了尽快以基金清偿所有限制性债务的立法宗旨，但也说明了债权人提起确权诉讼的最终目的是请求责任人为给付之目的，因此确权诉讼本质上属于给付之诉。在司法实践中，从不同海事法院所作的确权诉讼裁判文书来看，多数情况下都在诉讼请求中明确请求债务人承担具体数额的支付义务和支持债权人参与分配的权利。海事确权诉讼案件往往涉及货物损失、共同海损、救助报酬、油污损失等重大海事事故，案件复杂性决定了一审终审制在保障当事人权益方面不够充分，容易对海事债权人造成不公平。由此，《责任限制规定》第十条和第十一条规定，在以下两种情况下不适用确权诉讼程序，即债权人提起确权诉讼后，以书面形式主张责任人无权限制赔偿责任以及需要判定碰撞船舶过失程度比例的，当事人对海事法院作出的裁判可以依法提起上诉。这两条规定具有重大的现实意义，使绝大多数涉及海事赔偿责任限制的案件实现了以普通程序审理的目的，但这一规定明显突破了《海诉法》的规定，也有学者认为法院自行将债权确权诉讼转为普通程序审理，侵犯

⁶ 祝默泉，沈晓平：《论完善我国海事赔偿责任限制程序制度》，载《中国海商法年刊》，2003年第14期，第247页至259页。

了当事人的诉权。⁷同时会出现一种情形：如果其中一个债权人对责任人的责任限制权利或对船舶碰撞责任比例提出异议，那么该案一审裁判结果就可能被上诉，如果同一事故引起的不同的债权人提出的确权诉讼案件中，是否可以全部上诉，还是谁提出谁就有权利上诉，基金分配是先对已生效的裁判进行，还是等待所有裁判生效后再统一进行，由此而来的诉讼程序和基金程序都会出现混乱情况。笔者以为，基于公平正义的目的，考虑到海事案件的复杂性，建议责任限制基金确权诉讼案件全面采用二审终审制。

五、重构海事赔偿责任限制程序制度的建议

（一）专章重构海事赔偿责任限制程序制度

在《海诉法》《海诉法解释》《责任限制规定》基础上，重新确立我国海事赔偿责任程序制度架构，对原有的基金设立、债权登记和审查、确权诉讼、基金分配程序进行整合、修改，增强程序制度的便捷性、可操作性。

（二）增加申请设立责任限制基金时提供担保的规定

责任人在申请设立基金的同时，必须向法院提供责任限额的现金或可靠担保，且明确规定提供担保的期限、不提供担保的法律后果、担保退还的条件和程序。

（三）增加基金未设立时请求享受责任限制的规定

如果责任人没有设立基金而要求享有责任限制，那么他可以在具体索赔诉讼中抗辩提出，如果法院经审理认为责任人有权享有责任限制，可以判决责任人责任限制的权利，以及应当赔偿各索赔人的责任限额。在未设立基金的情况下，责任人被扣押的财产及其他保全措施不得释放，但可将

⁷ 何丽新，谢美山：《海事赔偿责任限制研究》，厦门大学出版社，2008年版，第258页至260页。

保全的数额降至责任限额。在这种情况下，海事赔偿责任限制仅对已经提起索赔诉讼的债权有效。这一规定弥补了我国海事赔偿责任限制程序立法上的空白，也与实体法的规定更加统一。

(四) 简化责任限制基金设立程序

海事法院在收到申请后，应审查申请人的主体资格，核算基金数额，作出是否准许申请人设立基金以及设立基金的方式与数额的裁定。取消对债权性质的审查以及公告、提出异议等设立基金的前置程序。因为是否设立基金是责任人的选择，并非是以债权人是否同意为前提条件，因而参照相关公约和一些国外立法的规定，对设立基金设置相对宽松的条件，这样无疑会使基金设立的程序更加快捷。⁸

(五) 适当延长提供海事赔偿责任限制基金的时限

将设立的海事赔偿责任限制基金的形式分为现金和非现金形式，建议现金形式的限制基金保持不变，在三日内提供；非现金形式的限制基金，在七日内提供。

(六) 明确释放被扣押财产的程序

在海事法院裁定准许设立责任限制基金后，此时责任人有权向海事法院申请释放其被扣押的财产或退还其担保。海事法院应在收到申请后七日内将申请人的名称及其已设立责任限制基金的有关事项向已知的利害关系人发出通知，同时通过报纸或者其他新闻媒体发布公告。利害关系人对申请人援引责任限制的权利有异议而不同意法院释放责任人被扣押财产或担保的，应当在收到通知之日起七日内或未收到通知的公告之日起三十日

⁸ 贾楠：CMI《责任限制程序规则指南》对完善我国相关立法之借鉴，大连海事大学硕士论文，2010年，第35页。

内，以书面形式向海事法院提出。海事法院收到利害关系人提出的书面异议后，应当对异议中涉及设立基金申请人的主体资格、事故所涉及的债权性质以及责任人是否有丧失责任限制权利的情形等事项进行审查，并在公告期间届满后的合理期限内统一作出裁定。如果异议成立，则裁定驳回责任人的申请；异议不成立，则裁定释放责任人被扣押的财产或者退还相应担保。当事人对裁定不服的，可以在收到裁定书之日起七日内提起上诉。如果设立基金的法院与财产扣押的法院不一致，那么责任人可以通过向财产扣押的法院提交基金设立的确认文书以及基金设立法院准许释放财产的裁定来寻求被扣押财产的释放。

(七)取消一审终审制确权诉讼

债权人在基金会议后向基金设立的海事法院提起的确权诉讼适用民事诉讼法中的简易程序的审理期限，实行两审终审制，当事人对一审判决不服可以上诉。在审理过程中，如果需要判定碰撞船舶过失程度的或者有其他复杂情况，案件可以转为普通诉讼程序进行审理。这样设计是为了在维护我国两审终审的司法审判原则的前提下尽可能快捷地进行确权诉讼，以完成基金的分配。