

海事案件管辖若干问题与完善建议

——关于《海事诉讼特别程序法》第二章修改的调研

广州海事法院课题组¹

【摘要】海事案件的管辖，主要涉及法院内部的分工问题。海事法院成立以来，其案件管辖范围随着社会经济生活、特别是海洋经济的发展而日渐扩展。海事行政案件因司法解释的规定而纳入海事法院管辖，海事刑事案件的管辖已经试点，是否建立海事“三审合一”的审判模式，是《海事诉讼特别程序法》修改必须解决的问题。（陆源污染）海洋环境公益诉讼、航运企业（跨境）破产案件、海岸带工程建设案件等，是否纳入海事法院管辖，应进行理论上的探讨和超前设计，目的是适应、推动“一带一路”建设海事审判的新发展。

【关键词】海事案件管辖 海事刑事诉讼 海事行政诉讼

¹本文系广州海事法院“《中华人民共和国海事诉讼特别程序法》若干问题研究”课题的阶段性成果。课题组负责人：叶柳东，广州海事法院党组书记、院长。课题组成员：王玉飞，广州海事法院党组成员、副院长；倪学伟，广州海事法院研究室主任；李天生，大连海事大学法学院教授、博士、博导；曾二秀，华南师范大学法学院教授、博士、硕士生导师；刘富生，广州海事法院研究室副调研员、博士；莫菲，广东省高级人民法院民四庭法官；徐春龙，广州海事法院立案庭副庭长；罗春，广州海事法院执行局副局长；赵亮，香港城市大学法学院助理教授、博士；骆振荣，广州海事法院研究室法官助理；陈文志，广州海事法院立案庭法官助理；刘佳溢，大连海事大学法学院博士；藏祥真，大连海事大学法学院博士生；伍方凌，大连海事大学法学院博士生。

《海事诉讼特别程序法》(以下简称《海诉法》)作为海事诉讼的基本程序法,其管辖制度是否合理对于海事诉讼程序的正常运作起到至关重要的作用。一方面,对于一个问题是否纳入到海诉法的管辖范围,由海事法院专属管辖,一定程度上决定了案件的审理效果。在实践中具有海事专业性和特殊性的案件理应由海事法院进行管辖,因此应该在《海诉法》中得以体现。另一方面,《海诉法》目前的一些概念和专属管辖的规定也有一定的不合理之处,需要在法律修改中加以明确和完善,以避免在实践中产生纠纷。

一、海事法院受案范围相关问题与完善建议

(一) 刑事、行政案件的管辖问题

1. 立法现状及实践做法

海事行政案件目前已纳入海事法院的受案范围,根据《最高人民法院关于海事法院受理案件范围的规定》第 79 至 85 项,该解释已将海事行政诉讼、海事行政赔偿、海事行政补偿、海事行政执行等案件均纳入了海事行政案件之列。²例如,在赵国胜、惠州市海洋与渔业局农业行政管理(农业):渔业行政管理(渔业)一案中,原告一审向惠州市惠城区人民法院起诉,一审法院驳回了原告起诉,原告上诉至惠州市中级人民法院,二审法院认为被告作出的《责令停止违法行为通知书》涉及海域开发利用,属于《最高人民法院关于海事法院受理案

² 刘振华,丁启学:“三位一体:中国海事行政案件范围界定研究”,载《中国海商法研究》2018 年第 1 期,第 99 页。

件范围的规定》第5条第81项规定的情形，属于海事法院专门管辖的海事行政案件范围。本案作出行政行为的被告住所地属于广州海事法院受理第一审海事行政案件的地域管辖范围。因此，二审法院撤销了一审裁定，并将案件移送广州海事法院处理。³

但无论是《海诉法》还是《最高人民法院关于海事法院受理案件范围的规定》，均未将海事刑事案件纳入到海事法院管辖。但我国在2017年由宁波海事法院管辖的艾伦·门多萨·塔布雷（Allan Mendoza Tablate）涉外海上交通肇事案是我国海事法院试点管辖的刑事案件第一案。本案中艾伦作为“卡塔利娜（Catalina）”轮二副，违反海上交通安全的相关规定，未保持正规瞭望、采取有效的雾航措施、使用安全航速行驶，未能对当时局面和碰撞危险作出充分估计并及早采取有效的避让行为，导致“卡塔利娜”轮与“鲁荣渔 58398”轮发生碰撞，造成“鲁荣渔 58398”轮扣翻、沉没，船员张某等十四人死亡，船员王某某等五人失踪的重大交通事故，宁波海事局认定“卡塔利娜”轮应承担本起事故的主要责任。宁波海事法院一审判决艾伦犯交通肇事罪，判处有期徒刑三年六个月。一审宣判后，被告人艾伦服判，没有提出上诉。该案的顺利审结，开启了我国海事审判“三审合一”新篇章。审判实践表明，海事法院管辖海事刑事案件，不仅具有可行性，而且更能发挥海事法院的专业优势，有利于海事刑事、海事行政、海事民商事相关案件的协调处理，也有利于涉海法律法规的统一实施。

³ 参见惠州市中级人民法院（2019）粤13行终13号民事裁定书。

2. 立法问题及三审合一问题理论分析

海事法院是否管辖刑事、行政案件这一问题由来已久，理论和实务界对这一问题争议很大。

否定意见的理由主要有以下几点。首先，对于海事刑事与行政案件由海事法院审理的必要性尚需调研。案件的刑事和行政专业性是否大于海事专业性，海事刑事与行政案件的数量以及审理起来的难度等问题，均应进行调研，才能决定是否有将海事刑事与行政案件纳入海事法院审理的必要。其次，《海诉法》的属性是民事诉讼法的特别法，不宜将海事刑事案件、行政案件纳入到《海诉法》管辖。对于需要解决的涉及海事因素的刑事或行政案件，应通过刑事诉讼、行政诉讼立法或者司法解释来解决。第三，在《海诉法》规定刑事和行政案件的管辖存在立法上的困难，因为行政诉讼法、刑事诉讼法、民事诉讼法三大诉讼法制度存在很多差别，在海事诉讼法统一三者势必造成混乱，在体系上也很难梳理。

而持肯定意见的人则主要是从海事案件的高度专业性和技术性出发去考虑，认为《海诉法》是《海商法》的程序法，设立独立涉海法律体系是现实发展趋势，在海事审判队伍人员等资源具备的情况下，刑事案件和行政案件纳入海事法院管辖具有必要性。但即便如此，将刑事、行政案件纳入海事法院管辖也需要慎重对待与其他程序法的衔接问题，并且在法律的层面上规划海事刑事案件涉及的与海事法院对应的同级检察院和公安机关的具体对接问题，以避免在具体执行时产生问题。

本课题组认为，海事法院管辖行政、刑事案件的问题，不单单仅是一个《海诉法》修改的问题，这一问题涉及到我国整个涉海法律体系的系统构建。司玉琢先生曾写过许多文章讨论过这一问题。他提出了“海法”的概念，并提出海法是具有自体性的，海法的自体性，是指海法所具有的适应海洋活动规律的自主生成、整体关联、相对自足、长期独立的特征，是人类从事海洋活动过程中针对海洋自然环境、社会环境自发形成有效规则的产物。⁴正因为海法有这样的特点，因此海法作为一个独立、特殊的体系，应当自成一体，超越部门法的局限，以海法典为立法目标，构建独立的涉海法律体系。相应的，在司法层面，海事司法体系也应该形成民事、行政、刑事“三审合一”的模式，以与涉海法律体系相衔接。

实行“三审合一”模式具有必要性。首先，海事司法“三审合一”有助于避免海事审判的脱节。由于海上民事、行政、刑事法律问题具有高度关联性，因此实行“三审合一”可以免去重复认定案件事实和协调使用证据的诉累，还可以为关联案件的审判创造良好的沟通机制，大大降低冲突判决产生的可能性，维护司法的权威和统一。其次，海事司法“三审合一”有助于优化海事司法资源配置，推动海事司法的全面、协调发展。海事案件的专业性和特殊性决定了案件的审理需要专业的审判人员，而由于海事海商法律的特殊性，各地方法院通常缺乏熟悉海事海商法律的人员。但将案件统一集中到海事法院审理，则可以最大限度的将熟悉海事海商法律的人员动用起来，以优化司法资

⁴ 司玉琢，李天生：“论海法”，载《中国海商法研究》2017年第4期，第18页。

源的配置，提高效率，节省资源。第三，海事司法“三审合一”有助于促进海事法律制度的均衡发展。海事司法“三审合一”在推动海事司法全面、协调发展的同时，亦通过对海事行政、刑事司法的专业化和集中化改造，来提高法官对海事行政、刑事司法的重视程度，有利于形成海事行政、刑事司法的规模化效应，有助于法官发现海事行政、刑事法律的特殊性及当前存在的缺位状态，为海事行政、刑事法律的发展贡献更多的力量。⁵

诚然，将刑事、行政案件纳入到海事法院管辖，在实际操作中会引发一系列问题，例如，与《刑法》《刑诉法》《行政诉讼法》等法律之间的衔接、界定海事刑事案件的范围、建立公、检、法之间的配套工作机制等。但这些理由却不应成为推动改革的阻碍。鉴于目前海事行政案件已经纳入到海事法院管辖的范围，海事刑事案件也有了海事法院受理的先例，因此我们应在立法上明确海事行政、刑事案件的管辖权，可以为海事法院受理行政、刑事案件提供法律依据，为推动海事审判的改革贡献力量。

3. 修法建议

建议在《海诉法》第一章总则中明确海事法院对海事行政、刑事案件的管辖权，并明确海事行政案件和海事刑事案件的范围。对于海事行政案件的范围，可以借鉴《最高人民法院关于海事法院受理案件范围的规定》第 79 至 85 项的规定；而对于海事刑事案件的范围，应

⁵ 司玉琢，李天生：“论海法”，载《中国海商法研究》2017 年第 4 期，第 28 页。

考虑的问题例如，海事法院管辖所有发生于海上的刑事案件，还是仅管辖具有海上特殊性的刑事案件；对于某些兼具陆上和海上要素的犯罪行为，海事法院是否管辖。⁶

另外，对于海事行政案件和海事刑事案件的法律适用问题，鉴于《刑事诉讼法》和《行政诉讼法》条文数目众多并且较为完备，因此建议适用《行政诉讼法》和《刑事诉讼法》的条款，并在必要的情况下考虑在刑诉法和行政诉讼法中增加关于海事行政案件和海事刑事案件的特别规定条款，暂时不宜在《海诉法》中重新规定关于海事刑事诉讼和海事行政诉讼的具体条款。

（二）海洋环境公益诉讼案件的管辖问题与完善建议

1. 立法现状及实践做法

2016 年《最高人民法院关于海事法院受理案件范围的规定》第 3 条规定了海洋及通海可航水域开发利用与环境保护相关纠纷案件，将海洋环境保护案件作为海事法院受理案件的一大类型，突出了对于海洋环境保护的关注。该司法解释并未规定海洋环境公益诉讼的管辖，但海事法院在实践中已经开始受理海洋环境公益诉讼的案件。2016 年 7、8 月，内地居民彭某权、冯某林、何某生、何某森、袁某胜为谋取非法利益，将垃圾运往出海航道进行倾倒。经评估鉴定，垃圾中含有有毒、有害物质，造成的海水污染经济损失达人民币 386 万余元，生态修复费用 375 万余元。中山市海洋与渔业局向法院提起诉讼，中

⁶ 曹兴国：“海事刑事案件管辖改革与涉海刑事立法完善——基于海事法院刑事司法第一案展开”，载《中国海商法研究》2017 年第 4 期，第 46 页。

山市人民检察院支持提起公益诉讼。广州海事法院一审判决认为，彭某权等人倾倒垃圾污染海洋环境，负责海洋环境保护和修复工作的中山市海洋与渔业局有权提起诉讼，中山市人民检察院依法可以支持起诉。彭某权等人的行为构成污染环境共同侵权，应连带赔偿生态修复费用、经济损失等共计人民币 780 余万元，袁某胜在其参与实施的环境损害范围承担连带赔偿责任，赔款应上交国库用于修复被损害生态环境。

本案是《中华人民共和国民事诉讼法》修改后，全国首例由检察机关支持起诉的海洋生态环境保护公益诉讼案件。此案也表明了在实践中海事法院已经开始受理海洋环境公益诉讼，因此在《海诉法》修改过程中有必要考虑将海洋环境公益诉讼纳入海事法院管辖范围内。

2. 立法问题及理论分析

目前我国海事环境公益诉讼的案件虽然较少，但是却有逐渐增多的态势。而海洋环境公益诉讼由于案件的特殊性，涉及到环境法、海商法等方面的专业法律知识，此类案件由地方法院管辖显然是不适当的。而环境公益诉讼本身的特点，例如地域性强，专业性强、取证难度大等特点，也决定了由海事法院审理环境公益诉讼可以更好的利用海事法院管辖区域统辖海域水域的优点，符合海域和水域污染易扩散的地域性特点，便于审理，也可以发挥海事法院跨地区的优势，便于取证和防止地方保护主义干扰。

经最高人民法院批复同意，广东法院 2020 年起将对环境民事公

益诉讼一审案件集中管辖法院和管辖区域进行调整。在保留广州市、清远市环境民事公益诉讼管辖权的同时，赋予深圳市、珠海市、汕头市、湛江市环境民事公益诉讼管辖权，这种集中管辖的布局充分考虑了广东主要水域情况，并结合山川走势及地域分布情况，以及生态环境整体保护、系统修复、区域统筹、综合治理的需求，最大限度的将海洋及主要水域环境公益诉讼案件纳入到法院管辖范围内，有利于提升生态环境保护的司法保障能力，这种改革做法也值得借鉴。

因此，本课题组认为，在海洋环境公益诉讼已在实践中广泛开展的情况下，将环境公益诉讼的管辖权在《海诉法》中体现是非常具有必要性的。

3. 修法建议

建议在《海诉法》第一章总则中明确对海洋环境公益诉讼案件的管辖权。

（三）陆源污染案件的管辖问题与完善建议

1. 立法现状及实践做法

关于陆源污染案件的管辖，我国目前的法律中没有明确规定。《海诉法》和《最高人民法院关于海事法院受理案件范围的规定》都关注了由于船舶造成的污染和海上生产作业造成的污染由海事法院专属管辖，但是对于陆源污染案件却均未规定其管辖问题。

2003 年天津海事法院审判的迁安第一造纸厂等九企业与孙有礼

等十八人养殖损害赔偿纠纷案是我国海事法院受理陆源污染案件的一起典型案例。1997 年孙有礼等十八人共同出资联合经营六个海产品养殖场。2000 年 10 月上中旬，乐亭县王滩镇滦河、大青河入海口等海域养殖区发生重大渔业污染事故，孙有礼等十八人的养殖区遭受重大经济损失。孙有礼等十八人将迁安第一造纸厂等九企业诉至天津海事法院。经一审法院委托鉴定，确认本起污染事故系迁安第一造纸厂等九企业将大量污水直接排入滦河，并经乐亭县沿海各排水闸入海，使乐亭县近岸养殖海域受到有机物和悬浮物的严重污染所致。另查明，九企业中河北省迁安化工有限责任公司（以下简称“化工公司”）属于达标排放。天津海事法院一审判决迁安第一造纸厂等九企业对孙有礼等十八人的经济损失连带赔偿 1365.97 万元。天津市高级人民法院二审认为，化工公司已被当地环保部门确定为排污达标企业，属于国家许可的正常经营活动，虽然化工公司不能提供排放工业废水入海的行为与孙有礼等十八人养殖损失不存在因果关系的相关证据，但在承担民事责任上应与超标企业有所区分。天津市高级人民法院于 2003 年 3 月 24 日改判化工公司单独承担损失 14 万元，迁安第一造纸厂等其他八企业连带承担损失 655.325 万元。

但在张芳禄与华锐风电科技集团股份有限公司、大唐莱州风力发电有限责任公司侵权纠纷一案中，被告华锐风电科技集团股份有限公司以原告的养殖海参池遭受污染应当属于“海上、通海水域污染损害责任纠纷”案件，属于海事侵权纠纷，应当由青岛海事法院管辖为由提起上诉，请求依法撤销原审裁定，将案件移送至青岛海事法院审理。

但二审法院认为，原审被告大唐莱州风力发电有限责任公司涉案 56 号风机位于陆地，依被上诉人张芳禄的诉讼主张，因该风机漏油污染了其两个海参池给其造成经济损失，由此可以确定涉案污染源来自于陆地。因陆源污染造成的滩涂养殖损失，不属海事法院受案范围。本案属侵权责任纠纷，侵权行为地及大唐莱州风力发电有限责任公司的住所地均在原审法院管辖区域内，原审法院对本案依法享有管辖权。因此驳回了被告的上诉。⁷可见在实践中对于陆源污染案件的管辖权还是存在争议的，应当予以明确。

2. 立法问题及理论分析

陆源污染目前是海洋环境污染的主要污染源，海洋生态系统不仅包括海洋水体本身，还包括大气、海底以及与海相通的水域和河口、沿岸地区。因此海洋环境的保护也不仅限于保护海洋水体本身，对于可能关系到海洋生态环境的与海相通水域和河口、沿岸地区也应关注。

《海诉法》将陆源污染纳入其受案范围是具有必要性的。

首先，出于对海洋环境全面保护的立法目的，应将陆源污染纳入《海诉法》管辖。目前《海诉法》已经规定了对于“船舶排放、泄漏、倾倒油类或者其他有害物质，海上生产、作业或者拆船、修船作业造成海域污染”由海事法院专属管辖，其规定的目的，不仅只是“与船舶和航运有关”，还因为它损害了海洋生态环境，对用海权、环境权构成了侵犯。⁸陆源污染是海洋环境污染的主要因素，出于对海洋环

7 参见烟台市中级人民法院（2014）烟民辖终字第 73 号民事裁定书。

8 温辉，夏军：“海事法院对陆源污染案件的管辖权”，载《法学杂志》2003 年第 3 期，第 39 页。

境保护的立法目的,《海诉法》不应舍弃对于海洋环境污染有重大影响的陆源污染案件,而仅仅管辖船舶造成海域污染的一部分案件,应当将陆源污染纳入管辖范围,由海事法院专属管辖。

其次,海事法院的专业性和跨区域性使海事法院更适合受理陆源污染案件。海事法院的专业性主要体现在其人员配置上,具有熟悉海事法律和海洋环境法律的专业人员,对于陆源污染案件,不仅是环境案件,也是对于海洋有重大影响的海事案件,因此海事法院在这一类案件的审理上具有更强的专业性,更利于案件的合理解决,提高办案效率、保证办案质量。另外海事法院在设置上的跨区域性可以很好的解决环境污染案件易受地方保护主义干预的问题,使对于陆源污染案件的处理结果更加公正,更利于海洋环境的保护。

3. 修法建议

综上所述,建议在《海诉法》增加海事法院对于陆源污染案件的专属管辖。对于地域管辖问题,建议由受污染海域所属的海事法院管辖。

（四）航运企业和船舶企业破产案件的管辖问题

1. 立法现状及实践做法

目前我国航运企业的破产案件的管辖现状是通常是由普通法院受理。在普通法院受理破产申请之后,已经开始的诉讼应中止,直到破产管理人确定。破产申请受理后对债务人提起的诉讼,由受理破产

申请的法院实行集中管辖，⁹即其他法院在破产法院受理破产申请后，应将其受理的对债务人提起诉讼的案件移送受理破产申请的法院。但对于海事案件等专业性较强的案件，受理破产申请的法院可以报请上级法院指定管辖。具体法律依据如下：

（1）航运企业及船舶企业的破产案件的受理

根据《中华人民共和国企业破产法》（以下简称《企业破产法》）第3条规定：“破产案件由债务人住所地人民法院管辖。”而我国《关于海事法院受理案件范围的规定》中也并没有涉及到航运企业或船舶企业的破产案件受理问题，因此我国航运企业及船舶企业的破产案件由海事法院管辖并没有法律依据，目前仍由普通法院管辖。

（2）破产申请受理前海事海商案件管辖

《企业破产法》第20条规定：“人民法院受理破产申请后，已经开始而尚未终结的有关债务人的民事诉讼或者仲裁应当中止；在管理人接管债务人的财产后，该诉讼或者仲裁继续进行。”也即在管理人接管债务人财产之后，海事法院受理的海事案件可以继续审理。

（3）破产申请受理后海事海商案件管辖

《企业破产法》第21条规定：“人民法院受理破产申请后，有关债务人的民事诉讼，只能向受理破产申请的人民法院提起。”根据《最高人民法院关于适用《中华人民共和国企业破产法》若干问题的规定（二）》（以下简称《企业破产法解释二》）第47条第3款的规定：“受理破产申请的人民法院，如对有关债务人的海事纠纷、专利纠纷、证

⁹ 吴胜顺：“冲突与衔接：当海事诉讼与破产程序并行”，载《中国海商法研究》2017年第2期，第87页。

券市场因虚假陈述引发的民事赔偿纠纷等案件不能行使管辖权的，可以依据民事诉讼法第 37 条的规定，由上级人民法院指定管辖。”

2. 立法问题及理论分析

对于将航运企业和船舶企业的破产案件是否纳入《海诉法》调整，有不同的意见。第一种意见认为应该纳入海诉法调整，第二种意见是无需纳入海诉法调整，第三种意见则认为在一定范围内确立海事法院集中管辖。

第一种意见认为应纳入《海诉法》管辖。首先，航运企业破产案件涉及的海事纠纷具有特殊性和专业性，涉及船舶优先权等海商实体法律制度以及船舶的扣押、拍卖、债权登记与受偿等海事诉讼程序，现有的破产管理人对海事海商法律不够熟悉，在涉诉案件处置、重整方案制定、接管船舶等特殊资产方面已经出现了不同程度的问题。另外，船舶拍卖一般都是移交海事法院受理，航运企业的破产案件移交海事法院受理，可以更好地把握船舶等资产的优先分配顺序。其次，由海事法院管辖航运企业破产案件可以解决海事法院与地方法院关于船舶拍卖价款分配权的争权问题。第三，从国际影响角度看，海事法院处理航运企业破产案件的专业性可以更好的保护航运企业，对于国外企业来说，在中国法院申请破产也更有利，这样则更有利于维护中国法院对航运企业破产案件的管辖权。

第二种意见认为无需将航运企业破产案件纳入海诉法管辖。理由在于破产法中已明确破产案件的管辖法院，航运企业或船舶企业的界

定无具体标准，缺乏可操作性。

第三种意见则建议在一定范围内确立海事法院集中管辖。根据《企业破产法》和《企业破产法解释二》的规定可以看出，破产案件管辖的原则是由受理破产申请的法院对案件进行集中管辖。可以在坚持前述原则的前提下，适当保留海事诉讼的相对独立性。也即海事法院的集中管辖是对某些类型的海事纠纷由海事法院管辖，但是其管辖的依据并非海事法院专属管辖优于集中管辖，而是出于诉讼便利、公正和效率考量的“另类集中管辖”。例如，涉及船舶抵押权、留置权、优先权等影响债权受偿顺序的情况，有实行专门管辖的必要；或者涉及到海事诉讼特别程序例如船舶拍卖或设立基金等案件，由海事法院操作更为便利，则有必要由海事法院专属管辖，再如海事债权登记，也有必要明确破产所涉海事纠纷由海事法院审理，船舶拍卖成交或基金成立后，海事债权人在海事债权登记申请债权登记后无需另行破产申报债权等制度；船舶款项或已实际设立基金属于“特定”待分配财产，独立于破产财产。

本课题组认为，对于航运企业和船舶企业的破产案件，由海事法院管辖具有一定的理论和实践依据的。除以上肯定意见所述理由外，在实践中还出现了程序上的反复移送导致浪费司法资源的问题。一是受理破产申请的法院集中管辖的规定导致海事法院受理海事海商案件后，发现作为当事人的航运企业或船舶企业的破产案件已由其他法院受理，将案件移送至受理破产申请的法院。例如，原告佛山市海雄航运有限公司诉被告浙江金港船业股份有限公司（以下简称金港公

司)、广州神州海运有限公司(以下简称神州公司)、程立新、程立海船舶建造合同纠纷一案,广州海事法院在查明浙江省温岭市人民法院已受理金港公司的破产清算申请后,就裁定将案件移送至温岭市人民法院。¹⁰在中国人民财产保险股份有限公司京唐港支公司与南京迪海航运有限公司海上、通海水域货物运输合同纠纷一案中,天津海事法院在查明南京迪海航运有限公司破产案件已由南京市高淳区人民法院受理后,也裁定将案件移送至南京市高淳区人民法院。¹¹二是指定管辖的规定在实践中会产生将案件又移送回海事法院的问题。例如,张国平与浙江省海运集团温州海运有限公司、交银金融租赁有限责任公司船舶碰撞损害责任纠纷一案,由于温州市中级人民法院已经受理被告浙江省海运集团温州海运有限公司的破产申请,因此本案一审由宁波海事法院移送给了温州市中级人民法院。但温州市中级人民法院认为其不具备审理船舶碰撞损害责任纠纷案件的条件,报请浙江省高院指定宁波海事法院审理,浙江省高院二审又指定了宁波海事法院审理。¹²可见这种集中管辖的方式看似将案件集中在受理破产申请的法院管辖,提高效率、节省司法资源,但在涉及到航运企业破产案件时,由于该企业涉及海事海商纠纷的专业性,使得受理破产案件的法院审理具有困难,但反复移送会给法院和当事人造成诉累,也浪费司法资源,不利于案件的及时解决。因此海事法院管辖航运企业和船舶企业破产案件是具有其自身优势的。

¹⁰ 参见广州海事法院(2015)广海法初字第400号民事裁定书。

¹¹ 参见天津海事法院(2018)津72民初873号民事裁定书。

¹² 参见浙江省高级人民法院(2016)浙民辖终257号民事裁定书。

但不可否认的是，破产案件即其法律制度本身也有自身的特点和特殊性，而这种特殊性也会对海事法院审理破产案件形成一定的阻碍。因此，虽然航运企业破产案件所涉及的海事海商纠纷具有特殊性。例如，船舶的扣押拍卖、债权登记等特殊程序和船舶的抵押权、留置权以及优先权等制度会影响债权受偿顺序。但在承认海事海商纠纷特殊性的同时，也不能否认破产法律的特殊性。因此本课题组认为，对于航运企业破产案件不宜全部由受理破产申请的法院集中管辖，也不宜全部归入海事法院的管辖范围，应在一定范围内确立海事法院的集中管辖，对于涉及海事特别程序如船舶扣押拍卖、基金设立、债权登记等程序的案件或者涉及船舶优先权等影响债权受偿顺序的案件，由海事法院管辖。

3. 修法建议

综上所述，本课题组建议在《海诉法》中确立海事法院对于涉及船舶优先权等影响受偿顺序的破产案件或涉及海事诉讼特别程序，例如涉及船舶扣押拍卖、债权登记、基金设立等程序的破产案件，由海事法院集中管辖。其他案件仍坚持受理破产申请的法院集中管辖的原则。对属于海事法院集中管辖的破产案件，如果当事人向受理破产申请的法院起诉，受理破产申请的法院应移送有关海事法院；如当事人向海事法院提起诉讼的，可规定海事法院发函告知受理破产申请的法院以及破产管理人。

（五）仅请求确认船员劳动关系案件的管辖问题与建议

1. 立法现状及实践做法

在实务中，对于船员仅要求确认劳动关系、无给付请求的案件是否由海事法院专门管辖的问题，具有一定的争议。例如唐家全、福州水口水运有限公司确认劳动关系纠纷一案，一审法院为福建省闽清县人民法院，被告唐家全上诉称本案应由厦门海事法院管辖，请求依法撤销原裁定，将本案移送厦门海事法院审理。而二审法院认为，根据《最高人民法院关于海事法院受理案件范围的规定》的相关规定，船员劳动合同、劳务合同（含船员劳务派遣协议）项下与船员登船、在船服务、离船遣返相关的报酬给付及人身伤亡赔偿纠纷案件，由海事法院专门管辖。本案中，根据福州水口水运有限公司的诉讼请求，其系请求判令其与唐家全不存在劳动关系，因此，本案并非前述应由海事法院专门管辖的案件，而系一般的确认劳动关系纠纷，属劳动争议项下第四级案由，应适用《最高人民法院关于审理劳动争议案件适用法律若干问题的解释》第8条第1款“劳动争议案件由用人单位所在地或者劳动合同履行地的基层人民法院管辖。”的规定确定管辖法院。本案用人单位福州水口水运有限公司住所地为福建省闽清县，故原审法院对本案依法具有管辖权。裁定驳回上诉，维持原裁定。¹³

2. 立法问题及理论分析

对于这一类案件列入或不列入海事法院管辖都有各自的理由。列

¹³ 参见福州市中级人民法院（2018）闽01民辖终444号民事裁定书。

入海事法院管辖，是由于海事法院对船员工作、航运实务情况较为了解，有利于作出符合客观实际的认定和处理，而确认劳动关系往往是作为给付请求的基础，合并审理有利于提高纠纷解决的效率和减少当事人的讼累；不列入海事法院专门管辖的理由在于，当事人所从事的职业对劳动关系确认的影响不大，案件特殊性不明显，没有必要列入海事法院专门管辖的范围。专门管辖与非专门管辖其实是法院内部分工的问题，并无过多的法理可言，需要考虑的因素主要在于法院的工作负荷程度。

对于这一问题，本课题组赞同将请求确认劳动关系但无给付请求的案件纳入海事法院管辖，理由在于对于上述情况的区分处理在实践中有可能导致地方法院与海事法院之间互相推诿的问题。另外，确认劳动关系往往是请求给付的前提，若将案件区分不同法院审理，会给当事人造成不必要的诉累。从当事人诉讼便利、效率角度考虑，建议船员劳务合同与船员劳动合同纠纷均由海事法院受理，无论是否有给付请求。

3. 修法建议

对于仅要求确认劳动关系、无给付请求的案件，建议也由海事法院统一管辖，不应区分。

二、与管辖相关的概念不明确问题及完善建议

（一）海诉法第6条“海船”概念存在的问题

1. 立法现状及实践做法

《海诉法》第6条第2款第3项、第5项、第7项都规定了“海船”的概念，但“海船”这一概念在实务中较易引起争议。以第5项规定的“因海船的船员劳务合同纠纷提起的诉讼，由原告住所地、合同签订地、船员登船港或者离船港所在地、被告住所地海事法院管辖”为例，实践中经常发生内河船船公司拖欠船员工资的情况，此时船员作为原告起诉到法院，被告则通常以原告不是“海船”船员而是内河船船员而提出管辖权异议，甚至提起上诉，例如“重庆市泽胜船务（集团）有限公司与张胜船员劳务合同纠纷”一案，原审被告泽胜船务有限公司就以原告张胜系内河船员，不是海船船员，不应适用《中华人民共和国民事诉讼法海事诉讼特别程序法》的规定为由，提起管辖权异议和上诉。¹⁴在“广州红海人力资源集团股份有限公司、广州之星游轮有限公司船员劳务合同纠纷”一案中，被告也同样以原告是内河船船员而非海船船员为由而主张案件不应由海事法院管辖。¹⁵实践中法院对此类案件的处理通常是驳回上诉，维持原裁定，坚持海事法院对案件的管辖权；但由此可见海诉法关于“海船”的规定在实务中易产生争议，造成海事法院对案件的管辖的漏洞。船公司也会利用这一概念的差异，

¹⁴ 参见湖北省高级人民法院（2017）鄂民辖终106号民事裁定书。

¹⁵ 参见广东省高级人民法院（2017）粤民辖终668号民事裁定书。

提出管辖权异议以及提起上诉，拖延诉讼时间，增加船员负担。这样不仅可能造成管辖权异议的滥用，还会给法院和另一方当事人造成不必要的诉累，造成司法资源的浪费。可见，对于“海船”概念的规定有必要做一定的调整和修改。

2. 立法问题及理论分析

正是由于“海船”这一概念在实践中存在上述问题，因此将“海船”这一表述修改为“船舶”具有必要性。

首先，在程序法上并无区分“海船”和非海船的必要。《海商法》和《海诉法》均没有对“海船”进行定义，出现“海船”概念描述的是《最高人民法院关于适用〈中华人民共和国民事诉讼法〉若干问题的解释》（以下简称《海诉法解释》）第3条，规定“海事诉讼特别程序法第六条规定的海船指适合航行于海上或者通海水域的船舶。”但如果是在实体争议中，海船与非海船会因适用法律不同而存在权利义务上的差异，故有必要区分；而就诉讼程序而言，则没有区分的必要，尤其是管辖方面。《最高人民法院关于海事法院受理案件范围的规定》中的表述均为“船舶”，海诉法第三章第二节“船舶的扣押与拍卖”中也没有出现“海船”的表述。因此《海诉法》第6条关于海事诉讼地域管辖规定第2款第3、5、7项规定的“海船”概念与其他海事诉讼的相关规定也并不协调。应统一调整为“船舶”，避免理解适用上的分歧和管辖争议。

其次，将“海船”概念调整为“船舶”，有利于将非海船纳入到

《海诉法》调整范围。对于《海诉法》第6条中规定的租用合同纠纷、船员劳务或劳动纠纷和船舶物权纠纷，无论海船还是非海船，都是因船舶特殊属性而区别于其他动产或者不动产，而不因海船和非海船的区分有实质性差异。因此均由较为专业的海事法院进行管辖更为合理。适用“船舶”，则可达到明确将非海船所涉纠纷纳入海事法院管辖范围之内的效果，避免歧义。

第三，将“海船”概念修改为“船舶”有利于与《海商法》的修改保持一致。由于海商法修订建议稿中将内河船纳入船舶的范围，因此《海诉法》也将“海船”定义改为“船舶”，能够最大限度的与实体法保持一致。

3. 修法建议

《海诉法》对于“海船”的概念规定会在诉讼程序上产生区分海船和非海船的效果，导致将海船纳入《海诉法》管辖而将非海船排除在海事法院管辖范围之外的情况。鉴于船舶优先权、船员劳务纠纷以及船舶租赁等问题都具有特殊性，非海船在产生这些纠纷时也应由海事法院审理。因此建议将海诉法第6条第2款第3、5、7项的“海船”的用语修改为“船舶”。

（二）“船员劳务合同”概念存在的问题与完善

1. 立法现状及实践做法

《海诉法》第6条第2款第5项规定：“因海船的船员劳务合同

纠纷提起的诉讼，由原告住所地、合同签订地、船员登船港或者离船港所在地、被告住所地海事法院管辖”，这一项中“船员劳务合同”这一概念易产生纠纷。原因在于，在民事法律中对于“劳动合同”和“劳务合同”的概念区分。若认定为劳动合同，则劳动合同产生纠纷的案件要先经过劳动仲裁的前置程序，而不能直接由人民法院受理。但劳务合同产生的纠纷则无须经劳动仲裁的前置程序。例如，在广州市海韵船务有限公司与何拓船员劳务报酬纠纷管辖权异议一案中，上诉人就以上诉人与被上诉人之间存在的是劳动合同关系，而不是船员劳务关系，本案作为劳动争议案件应当先行劳动仲裁为由，提出原审法院不具有管辖权。¹⁶虽然根据《海诉法解释》第8条的规定：“因船员劳务合同纠纷直接向海事法院提起的诉讼，海事法院应当受理。”但在实践中由于劳务合同和劳动合同的概念不同，《海诉法》第5条对于“船员劳务合同”概念的规定仍易产生争议，使人理解为仅包括劳务合同性质的合同而不包括劳动合同性质的合同。

2. 立法问题及理论分析

在民事法律中，由于“劳务合同”和“劳动合同”的概念区分，因此二者适用的法律也是不同的。若劳动者和用人单位之间的关系被界定为劳动关系，则适用《劳动法》和《劳动合同法》的规定，并且劳动合同纠纷是要经过劳动仲裁前置程序的限制的，人民法院不得直接受理。但是若认定为劳务关系，则属于合同双方当事人的意思自治，

¹⁶ 参见广东省高级人民法院（2011）粤高法立民终字第235号民事裁定书。

不适用《劳动法》和《劳动合同法》，而是适用《合同法》的规定，自然也就不会受到劳动仲裁前置程序的限制。《海诉法》对于“船员劳务合同”的规定极易引起歧义，因为这样的规定会使人理解为船员和船东之间的劳务合同纠纷受海事法院管辖而劳动合同纠纷不受海事法院管辖，这是不符合实践的，实际上在船东与船员之间存在两种不同的法律关系，既有可能是劳动关系也可能是劳务关系，而两种关系产生的纠纷都应受海事法院管辖。

由于“船员劳务合同”这一概念的不明确，在实践中则引发了劳动仲裁机制与法院管辖冲突问题，这一冲突也带来了许多弊端。首先，这一冲突给法院、劳动争议仲裁机构带来不必要的诉累。对船员劳务或劳动纠纷案件，船员向劳动争议仲裁机构申请仲裁，若仲裁机构认为不需仲裁前置，则会作出不予受理的决定。这对于劳动争议仲裁机构而言，工作量大且重复。如果船员就此类案件向地方法院起诉，被告方提出须仲裁前置的抗辩，地方法院就会存在是否应仲裁前置的抉择。第二，这一冲突易导致管辖权异议的滥用。司法实践中，一部分船员就船员劳务合同纠纷直接向海事法院起诉，被告则会提出劳动合同纠纷须先申请劳动仲裁，海事法院作出驳回管辖异议的裁定后船东又对此提出上诉，以争取到应诉准备时间。这在一定程度上就构成了管辖权异议的滥用。第三，这一冲突不利于维护船员的合法权益，如上文所述，对于劳动合同纠纷仲裁前置的争议易导致案件始终在上诉或移送，这个过程耗时耗力，船员在请求船东给付工资或其他费用时历经周折，耗费了大量时间和精力，这对于其合法权益的维护十分不

利。¹⁷由此可见,“船员劳务合同”这一概念的不明确在实践中已经引发了一定的问题,因此对该概念的修改是具有必要性的。

3. 修法建议

将“船员劳务合同”的概念明确化,增加“船员劳动合同”的概念,避免由于对劳动合同和劳务合同的不同理解而造成的法律适用和管辖的差别,将船员劳动合同和船员劳务合同均纳入到《海诉法》调整范围之内,并规定船员劳动合同和船员劳务合同纠纷可以直接向人民法院起诉,而不受仲裁前置程序的限制。

三、申请执行海事仲裁裁决、承认和执行外国法院判决、裁定以及国外海事仲裁裁决的地域管辖问题

1. 立法现状及实践做法

《海诉法》第 11 条规定:“当事人申请执行海事仲裁裁决,申请承认和执行外国法院判决、裁定以及国外海事仲裁裁决的,向被执行的财产所在地或者被执行人住所地海事法院提出;被执行的财产所在地或者被执行人住所地没有海事法院的,向被执行的财产所在地或者被执行人住所地的中级人民法院提出。”《最高人民法院关于适用〈中华人民共和国民事诉讼法〉若干问题的解释》第 13 条规定:“当事人根据海事诉讼特别程序法第 11 条的规定申请执行海事仲裁裁决,申请承认和执行国外海事仲裁裁决的,由被执行的财产所在地

¹⁷ 张蕾,沈延军:“劳动争议解决机制与海事法院专门管辖的冲突之法律应对”,载《中国海商法研究》2017 年第 4 期,第 59 页。

或者被执行人住所地的海事法院管辖；被执行的财产为船舶的，无论该船舶是否在海事法院管辖区域范围内，均由海事法院管辖。船舶所在地没有海事法院的，由就近的海事法院管辖。前款所称财产所在地和被执行人住所地是指海事法院行使管辖权的地域。”鉴于海诉法解释第13条有关“就近的海事法院管辖”这一规定，实践中有观点认为如果被执行的财产所在地或者被执行人住所地没有海事法院的，应由就近的海事法院管辖，而非中级人民法院管辖。

2. 立法问题及理论分析

对于是否规定“就近”的人民法院管辖，既有肯定意见也有否定意见。肯定意见认为可以参考《海诉法解释》第13条，申请执行国内海事仲裁裁决以及国外法院判决及仲裁裁决的，应当向被执行的财产所在地或者被执行人住所地的海事法院提出，被执行财产所在地或被执行人住所地没有海事法院，由最近的海事法院管辖。

否定意见认为，首先，异地执行问题很多，不建议由异地海事法院进行执行。其次，“就近”这一概念难以判断，可能导致会有多个海事法院具有管辖权。第三，除船舶扣押拍卖外，海事案件与普通民事案件在执行程序方面并无区别，地方法院在执行海事案件时是不存在障碍的，从执行成本角度考虑的话，异地执行成本更大，因此不建议规定“就近”的海事法院管辖。

本课题组认为，目前实践中对于这一条文的争议更多在于对于“被执行的财产所在地或者被执行人住所地没有海事法院”的理解。

例如，鹰澜船务有限公司与山东钢铁股份有限公司管辖权异议一案，被申请人山东钢铁股份有限公司向山东省高级人民法院提起上诉称，上诉人（被申请人）住所地为济南市，济南市并没有海事法院，该案应由济南市中级人民法院审理，而不属于青岛海事法院管辖区域范围。山东省高院最终裁定驳回上诉，认为山东省济南市属于青岛海事法院海事海商案件管辖区域，原审法院作为被申请人住所地的海事法院管辖该案并无不当。¹⁸这一案件能够体现出，在实务中对于“被执行的财产所在地或者被执行人住所地没有海事法院”的理解不同，有观点认为“被执行财产所在地或被执行人住所地没有海事法院”是指财产所在地或住所地所在的市没有海事法院，但根据海事法院的辖区划分，应认为只要被执行的财产所在地或者被执行人住所地属于某一海事法院管辖区域，就认为该地有海事法院。因此本课题组认为，应当明确“被执行的财产所在地或者被执行人住所地没有海事法院”的含义。

我国一共设立了十个海事法院，分别为广州海事法院、上海海事法院、武汉海事法院、青岛海事法院、大连海事法院、海口海事法院、天津海事法院、宁波海事法院、厦门海事法院和北海海事法院。最高院在设立这些海事法院的同时均规定了每个海事法院的管辖区域，基本可以涵盖到可能产生海事纠纷的区域。如将“被执行的财产所在地或者被执行人住所地”是否具有海事法院这一问题明确后，从实际案件中看，我国目前所设海事法院及其派出法庭的辖区就基本可以保证被执行人住所地或被执行财产所在地具有海事法院，只有很少的情况

¹⁸ 参见山东省高级人民法院（2015）鲁民辖终字第239号民事裁定书。

下才会出现被执行人住所地或被执行财产所在地没有海事法院，此时由中级人民法院管辖也并无不妥。而“就近”一词的概念难以界定，可能导致对案件管辖权的争议，因此本课题组认为将不宜修改为“就近”的海事法院管辖。

3. 修法建议

建议在《海诉法》第 11 条中明确“被执行的财产所在地或者被执行人住所地没有海事法院”的含义为被执行的财产所在地或者被执行人住所地不在任何一个海事法院及其派出法庭的辖区内。被执行的财产所在地或者被执行人住所地不在任何一个海事法院及其派出法庭的辖区内的情况，建议维持现状，由被执行的财产所在地或者被执行人住所地的中级人民法院管辖，不宜修改为由“就近”的海事法院管辖。

四、海事法院专属管辖相关问题与完善建议

（一）海洋、通海可航水域工程建设案件是否纳入海诉法管辖

1. 立法现状及实践做法

目前此类案件基本是由海事法院管辖，但是案由和法律适用却不一致，有的是以海事法院受案范围来确定管辖。例如，江苏蛟龙建设工程有限公司、珠海鸿润建筑工程有限公司建设工程施工合同纠纷一案中，珠海市中级人民法院将案件移送广州海事法院，是根据《最高

最高人民法院关于海事法院受理案件范围的规定》第 55 条“海洋、通海可航水域工程建设（含水下疏浚、围海造地、电缆或者管道敷设以及码头、船坞、钻井平台、人工岛、隧道、大桥等建设）纠纷案件”属于海事法院受案范围的规定，应由海事法院专门管辖。¹⁹有的是以《海诉法》第 7 条第 1 项港口作业纠纷为由确定由海事法院管辖。例如，湛江市京海建筑工程有限公司、中山市宏鸿工程有限公司港口作业纠纷一案中，广东省高级人民法院确定广州海事法院管辖权的依据是《海诉法》第 7 条第 1 项：“因沿海港口作业纠纷提起的诉讼，由港口所在地海事法院管辖。”涉案工程为湛江救助基地改造项目，作业地点位于广东省湛江市，属于一审法院辖区范围。一审法院作为管辖广东省内海事案件的专门法院，故对本案具有管辖权。²⁰也有以《海诉法》第 7 条第 3 项海洋勘探开发合同为案由确定海事法院管辖权的。例如，三亚潜水技术培训中心与王举德合同纠纷一案中，原告王举德与潜水中心签订的《合作协议》内容为沙滩、海域经营的帆船、帆板等海洋旅游项目，三亚市中级人民法院认为《合作协议》约定经营内容具有明显的海洋开发利用特征，认定本案案由应为海洋开发利用合同纠纷。依据《海诉法》第 7 条第 3 项裁定将案件移送至海口海事法院。²¹

2. 立法问题及理论分析

由以上案件可以看出，目前由海事法院受理海洋、通海可航水域

¹⁹ 参见珠海市中级人民法院（2017）粤 04 民辖终 197 号民事裁定书。

²⁰ 参见广东省高级人民法院（2017）粤民辖终 796 号民事裁定书。

²¹ 参见三亚市中级人民法院（2019）琼 02 民辖终 39 号民事裁定书。

工程建设案件是具有必要性的，但《海诉法》中没有具体明确的规定将海洋、通海可航水域工程建设案件纳入到《海诉法》管辖，也没有规定具体的地域管辖，导致许多海洋、通海可航水域工程建设案件在一审时都是由不动产所在地法院管辖，或由当事人就工程所涉合同达成协议管辖，在审理过程中由当事人提出管辖权异议才移送海事法院管辖。目前海事法院的受案范围虽规定此类案件由海事法院管辖，海事法院在受理案件时却没有明确的案由可以适用，只能以《海诉法》已经规定的管辖范围为案由，例如以海洋开发利用纠纷立案，处于一种比较尴尬的境地。由此可见，将海洋、通海可航水域工程建设案件纳入《海诉法》管辖是具有现实的必要性的。

但对于这一问题是否应纳入《海诉法》管辖也有不同的意见。有观点认为，海事法院受理案件的具体类型会根据实际情况进行调整，通过司法解释来规定。不动产纠纷由不动产所在地法院管辖，审理及执行均便利，故依照专门管辖并结合《民事诉讼法》第 33 条第 1 项的规定就足以解决这一类案件的管辖问题。

本课题组认为，海洋、通海可航水域工程建设案件是具有较强的专业性和特殊性的案件，例如，吹沙填海工程、港口设施建设等工程都是具有很强专业性的工程，不同于一般的建设工程施工合同，因此由此引发的纠纷由海事法院审理更为合理。而目前在海洋、通海可航水域工程建设案件的管辖上，仅依靠海事法院受案范围相关规定以及目前《海诉法》的规定，关于海事法院立案无合理案由、易造成管辖权异议等问题仍无法解决。因此本课题组认为应在《海诉法》中明确规

定海洋、通海可航水域工程建设案件的管辖权。

3. 修法建议

综上所述，本课题组建议在《海诉法》中增加对于海洋、通海可航水域工程建设案件的管辖权。并明确规定地域管辖。

但对于建设工程施工合同纠纷的地域管辖本身就具有一定争议。

《民诉法解释》第28条第1款第2款规定，建设工程施工合同纠纷案件适用专属管辖。司法实践中对此规定颇具争议：一种观点认为，建设工程合同纠纷案件是因不动产纠纷提起的诉讼，应当严格按照法律条文表述，适用专属管辖，不做其他理解。另一种观点认为，建设工程合同纠纷案件适用《民事诉讼法》关于合同纠纷的基本管辖制度，而非专属管辖。²²对于《民诉法解释》第28条的规定，立法本意是认为建设工程本身是不动产，适用不动产所在地专属管辖有利于工程评估、拍卖执行等，利于纠纷的及时解决。但是在司法实践中产生的问题在于，关于建设工程施工合同的纠纷有很多是拖欠工程款、工资等纠纷，此时不动产所在地专属管辖就会造成一定程度的僵化，例如农民工不能异地索要工资等，并且可能会导致地方保护主义等。²³因此本课题组认为将建设工程施工合同理解为一种合同纠纷更为合理，适用合同纠纷的一般地域管辖，即被告住所地及合同履行地管辖，并尊重当事人之间的协议管辖，这样更加利于纠纷的灵活解决。在海洋、

²² 赵清，贺桂华：“建设工程施工合同纠纷管辖制度探究——对《民诉解释》第28条第2款的质疑”，载《宝鸡文理学院学报(社会科学版)》2017年第2期，第139页。

²³ 赵清，贺桂华：“建设工程施工合同纠纷管辖制度探究——对《民诉解释》第28条第2款的质疑”，载《宝鸡文理学院学报(社会科学版)》2017年第2期，第139页。

通海可航水域工程建设纠纷中，工程款的拖欠等合同纠纷较之工程本身的物权纠纷也是更多的，因此本课题组认为在地域管辖上，也应该适用合同履行地和被告住所地海事法院管辖。合同履行地和被告住所地的海事法院是指，该合同履行地和被告住所地在某一海事法院管辖区域内。

（二）水上生产作业造成的污染损害是否纳入海诉法管辖

1. 立法现状及实践做法

《海诉法》第7条规定：“下列海事诉讼，由本条规定的海事法院专属管辖：（一）因沿海港口作业纠纷提起的诉讼，由港口所在地海事法院管辖；（二）因船舶排放、泄漏、倾倒油类或者其他有害物质，海上生产、作业或者拆船、修船作业造成海域污染损害提起的诉讼，由污染发生地、损害结果地或者采取预防污染措施地海事法院管辖；（三）因在中华人民共和国领域和有管辖权的海域履行的海洋勘探开发合同纠纷提起的诉讼，由合同履行地海事法院管辖。”其中第2项对于海上生产、作业等造成“海域污染”提起的诉讼，规定了海事法院专属管辖。但由此产生的疑问是，水上生产作业导致的污染是否由海事法院专属管辖。

2. 立法问题及理论分析

对于这一问题理论和实践上有两种不同的意见。一种意见认为无需增加。理由在于：首先，海洋污染和水污染适用不同的实体法，因

此在程序法上也不建议海诉法管辖水污染案件。其次,《最高人民法院关于海事法院受理案件范围的规定》第 65、66、67 条已经规定:“污染海洋环境、破坏海洋生态责任纠纷案件;污染通海可航水域环境、破坏通海可航水域生态责任纠纷案件;海洋或者通海可航水域开发利用、工程建设引起的其他侵权责任纠纷及相邻关系纠纷案件”这几种案件类型由海事法院管辖。水上生产作业造成的污染,通常就是对海洋或通海水域造成污染,而上述条款是以损害对象为标准,包括了“海洋”“通海可航水域”,因此无需另行增加。另一种意见则认为可以适当扩大。因为《最高人民法院关于海事法院受理案件范围的规定》第 65、66、67 条中未提及“非通海可航水域”,在实践中可能引发问题。但在扩大时应限定为通海水域水上生产作业造成的污染,并明确陆源污染海域案件应当由海事法院管辖。

本课题组认为,对于这一问题探讨需解决的前提问题是,“水上生产作业”的“水上”的概念。首先,本课题组认为对于这一水上的概念不应包括海洋,因为《海诉法》第 7 条已经明确将海域污染纳入海事法院管辖,因此如加入水上生产作业的概念,则水上不应包括海域范围。其次,“水上”的概念应界定为“与海相通的水域”。由于对与海相通的水域造成的污染最终会造成海域的污染,因此海事法院对于与海相通的水域的污染案件进行管辖则有必要性。第三,对于非通海可航水域,本课题组认为不应纳入到海事法院管辖范围内。因为非通海可航水域从地理位置上可能距海较远,并且污染也通常不会对海洋环境造成污染,因此纳入海事法院专属管辖未必有合理依据,且会

给海事法院审判工作增加负担，因此由地方法院管理更为合适。

3. 修法建议

综上所述，虽然《最高人民法院关于海事法院受理案件范围的规定》第65、66、67条已经规定了污染通海可航水域环境、破坏通海可航水域生态责任纠纷属于海事法院受案范围，但对非通海可航水域没有明确规定，在实践中可能导致争议，因此《海诉法》修改可以在第7条第2项中明确对于海域环境污染和与海相通的水域污染由海事法院专属管辖，非通海可航水域的污染不在海事法院管辖范围之内。

（三）非港口区域作业是否纳入海诉法管辖

1. 立法现状及实践做法

《海诉法》第7条第1项规定：“下列海事诉讼，由本条规定的海事法院专属管辖：（一）因沿海港口作业纠纷提起的诉讼，由港口所在地海事法院管辖；”而对于非港口区域作业的管辖问题未做规定。

2. 立法问题及理论分析

对于这一问题理论和实践上也有两种不同的意见。持肯定意见的学者建议增加，提出涉及“无水港”问题，建议开展调研。而反对意见认为，如果与水运、船舶无关的非港口区域，实行专门管辖的必要性不足。并且海上运输产业链比较长，不能无休止扩大海事法院管辖范围。但可以明确港口的范围，同时将长江等通海可航水域的港口纳

入专属管辖范围。

3. 修法建议

本课题组认为，“非港口区域”概念宽泛，如若与水运和港口作业无关，不应增加海事法院对于非港口区域的管辖。