

# 《民法典》背景下国内水路货物运输案件审判疑难问题 ——最高人民法院《国内水路货运意见》发布十年回顾与展望

潘军锋\*

**摘要：**2012年12月24日发布的最高人民法院《关于国内水路货物运输纠纷案件法律问题的指导意见》为国内水路货物运输案件提供了规则参考，促进了内河航运的高质量发展。随着内河航运的蓬勃发展，内河集疏运体系日益完善，随之引发的国内水路货物运输纠纷逐渐增多。国内水路货物运输与海上货物运输长期处于法律规则的“双轨制”运行，在《民法典》实施和《海商法》修订背景下，需要妥善认定国内水路货物运输合同效力、实际从事运输的人的责任、承运人留置权、不可抗力、诉讼时效等问题，合理化解内河航运风险，平衡内河航运各方当事人利益，助力双循环新发展格局背景下内河航运市场变革的健康有序发展。

**关键词：**国内水路货物运输 实际从事运输的人 留置权 诉讼时效 民法典

2012年12月24日最高人民法院发布《关于国内水路货物运输纠纷案件法律问题的指导意见》（法发〔2012〕28号，以下简称《国内水路货运意见》），有效回应了国内水路货物运输审判实践中的疑难问题，统一了执法尺度，促进了国内水路运输的规范发展。虽然该意见不属于司法解释，但意见内容具有较强的理论科学性、问题导向性、实践操作性和体系完整性，对海事审判实践发挥了非常重要的作用，在内河航运界取得了普遍共识，为完善立法、科学执法、公正司法提供了重要参考。《国内水路货运意见》发布十年来，内河航运立法不断完善，内河航运业态不断丰富，国内水路货物运输案件新情况新问题不断增多。在我国《民法典》施行背景下，如何更好地化解国内水路货物运输纠纷，合理平衡各方当事人合法权益，成为海事审判的新课题。

## 一、国内水路货物运输案件的新特点

根据2016年施行的最高人民法院《关于海事法院受理案件范围的规定》第25条规定，海事法院受理通海可航水域货物运输合同纠纷案件，包括水陆联运等货物运输合同案件。国内水路货物运输案件呈现以下特点：

一是内河航运立法的变革使得国内水路货物运输规则更为复杂。2016年5月30

---

\* 潘军锋，南京海事法院海商庭副庭长，法学博士。手机：13813979126

日，交通运输部废止了 2001 年 1 月 1 日施行的《国内水路货物运输规则》（以下简称《水规》）。《国内水路货运意见》中一些规定参考了《水规》的相关规定，如第 1 条、第 2 条、第 6 条等，在《水规》被废除后，这些规定是否继续适用尚待明确。此外，2021 年 1 月 1 日《民法典》施行，《国内水路货运意见》中参考原来《合同法》《民法通则》等规定亦需作相应的调整。2021 年 3 月 1 日施行的《长江保护法》对运输危化品等作了规定，绿色航运规则更为凸显。《海商法》的修改列入立法议程，国内水路货物运输与海上货物运输规则的“双轨制”是否需要统一、是否需要实现内河航运与海上运输规则的一体适用尚待研究。

**二是内河航运业态的转变使得法律关系认定难度加大。**随着碳中和、碳达峰目标的提出，绿色航运不断发展，使得货物运输承托双方的责任认定更为复杂。在新冠肺炎疫情背景下，如何认定不可抗力，承托双方主张受疫情影响要求免责较为普遍。2015 年交通运输部《关于在国家自由贸易试验区试点若干海运政策的公告》允许中资非五星旗国际船舶开展沿海捎带业务，对于沿海捎带业务如何认定其法律关系尚存争议。国内水路货物运输中往往与货运代理、运输保险等关系相互交织，法律关系认定较为复杂。

**三是内河航运的长链条性使得法律事实查明更为疑难。**内河运输层层转委托情况较为常见，对于运输关系发生在哪些主体之间、各自之间的关系如何判别较为复杂。个体船、夫妻船、家庭船等挂靠在运输公司名下，实际从事运输的人判断较为困难。内河运输中，托运人往往采用电话、微信等签约方式，权利义务约定较为简单，增加了事实认定的难度。

**四是双循环新发展格局下国内水路货物运输新类型案件不断涌现。**《国民经济和社会发展的第十四个五年规划和 2035 年远景目标纲要》提出，完善集疏运系统，发展货物多式联运。在构建以国内大循环为主体、国内国际双循环相互促进的新发展格局背景下，内河航运集疏运体系不断完善，公水联运、江海联运、铁水联运等不断兴起，多式联运纠纷逐步增多，多式联运各方主体权利义务如何设定、多式联运规则如何构建有待进一步研究。

## 二、《民法典》施行背景下国内水路货物运输案件主要问题

我国《民法典》第三编第十九章专门规定了运输合同，吸收了运输实践中的经验做法，对《合同法》作了相应修改，为国内水路货物运输案件提供了有利指导。随着内河航运的发展，国内水路货物运输审判实践中疑难问题不断涌现，需要进一步统一。

## （一）关于国内水路货物运输合同效力问题。

**1.关于未取得国内水路运输经营资质的合同效力问题。**《国内水路货运意见》第3条规定，没有取得国内水路运输经营资质的承运人签订的国内水路货物运输合同无效。该规定中的《国内水路运输经营资质管理规定》已经被废除，《合同法》已经被《民法典》所修改，该规则是否仍然适用，实践中存在不同观点：第一种观点认为，《民法典》第153条第1条规定，违反法律、行政法规的强制性规定的民事法律行为无效。但是，该强制性规定不导致该民事法律行为无效的除外。2017年3月1日新修订的《国内水路运输管理条例》第8条规定，经营水路运输业务应当经过批准，取得水路运输业务经营许可证件。但该条例对于未取得国内水路运输经营资质所签订的合同并未规定无效的后果，故国内水路货物运输合同有效，只不过应按照《国内水路运输管理条例》的规定予以行政处罚。第二种观点认为，《国内水路运输管理条例》第8条规定属于效力性强制性法律规定，结合该条例第17条和第33条的规定，未取得国内水路运输经营资质的承运人签订的运输合同无效。笔者认为，《民法典》第153条第1条的强制性法律规定应当结合该条第2款予以解释，第2款规定违背公序良俗的民事法律行为无效。《国内水路货物运输条例》第8条和2020年5月1日施行的《国内水路运输管理规定》第20条关于水路运输经营资质的规定，可以理解为经济公序，承载着保障航行安全、促进航运市场良性竞争等公共利益，违反该规定即违反了内河航运经济秩序，运输合同应为无效。

**2.关于合同效力的审查问题。**未取得国内水路运输经营资质的承运人所签的合同无效，实践中遇到的问题是，当事人双方均未主张合同无效，法院是否应当主动审查合同效力？对此存在不同观点：第一种观点认为，合同效力属于法院依职权审查的事项，即使当事人对合同效力未提异议，法院亦应主动审查。第二种观点认为，民事诉讼讲究不告不理原则，当事人对合同效力没有提出异议的，法院无需主动审查。而且，内河运输中存在大量的个体船东签订合同的情形，大部分都没有运输经营资质，如果都认定合同无效，对个体船东等弱势群体保护不力。笔者认为，从2019年施行的最高人民法院《全国法院民商事审判工作会议纪要》的36条的规定看，法院对于合同效力问题应当主动审查，且应对法律效果予以释明。对于国内水路货物运输合同亦应遵循该规则，即使当事人对合同效力没有异议，法院亦应主动审查合同的效力。

**3.关于合同无效的后果问题。**《国内水路货运意见》第4条对合同无效的后果作了契合航运实践的规定，合理平衡了船货双方利益。实践中有争议的是，未取得国内水

路运输经营资质的承运人签订的运输合同无效，承运人请求托运人或收货人参照合同约定支付违约金的，如何处理？笔者认为，违约金系建立在有效合同基础上，无效合同不存在违约责任承担的问题，而应根据《民法典》第 157 条的规定处理。对于国内水路货物运输合同约定的滞期费如何处理，实践中存在不同观点：第一种观点认为，滞期费的约定类似于违约金，合同无效，该约定亦无效，不应支持。第二种观点认为，滞期费为实际发生的损失，系对损失的一种计算方法，合同无效，该约定可以参照适用。我们同意第二种观点，首先，滞期费在性质上不同于违约金，系实际发生滞期的费用计算，可以认定为系《民法典》第 157 条规定的损失。其次，根据《民法典》第 507 条的规定，可以将滞期费的约定解释为有关解决争议方法的条款，该条款不受合同无效的影响。第三，滞期费的标准往往低于运费，如果不支持该费用，货方将获得不当得利，会助长货方将船方作为免费仓库，不符合利益平衡的原则。因此，合同虽然无效，但滞期费的约定依然可以参照适用。

## （二）关于实际从事运输的人的责任问题。

《水规》第 46 条规定：承运人与实际承运人都负有赔偿责任的，应当在该项责任范围内承担连带责任。《国内水路货运规定》第 6 条规定，法院可以参照《国内水路货物运输规则》第 46 条的规定判定合同承运人和实际承运人的赔偿责任。2016 年 5 月 30 日，交通运输部废止了《水规》，实际承运人的概念在国内水路货物运输中没有了上位法依据，由此带来《水规》确定的连带责任该何去何从的问题。

**1.关于约定适用《水规》的问题。**《国内水路货运规定》第 2 条规定，运单或者其他运输合同文件中明确约定其权利义务适用《水规》的，法院可以按照《水规》确定当事人的权利义务。在《水规》被废除后，运单的约定是否有效？实践中存在不同观点：第一种观点认为，《水规》第 46 条关于连带责任的规定属于义务创设型条款，在缺乏上位法规定的情况下，将已经被废止的内容纳入当事人的合同约定，该约定应属无效。而且，运单上一般只是笼统地约定适用《水规》，并未将连带责任的规定特定化，故连带责任的规定不能视为当事人达成了合意。第二种观点认为，《水规》虽然被废止了，但法律并未禁止当事人将已经被废止的规定纳入合同内容，该约定应属有效。而且，《水规》自 2001 年 1 月 1 日施行到被废止期间，在规范内河航运领域发挥了重要作用，可以被认定为国内水路货物运输习惯，根据《民法典》第 10 条的规定，可以作为处理民事纠纷的依据。笔者认为，根据《民法典》第 5 条规定，民事主体可以按照自己的意思设立、变更、终止民事法律关系，运单中载明适用《水规》，系当

事人对自我权利义务的设定，该约定应为有效。运单中概括约定适用《水规》，只要《水规》中的规定不违背法律、行政法规的禁止性规定，其内容即进入当事人约定的范畴。《水规》第46条关于连带责任的规定，可以视为实际从事运输的人以自己的意思加入债务，符合《民法典》第552条的规定，应予认可。因此，《水规》虽被废除，只要当事人在运单或运输文件中约定适用《水规》，合同承运人和实际从事运输的人仍应承担连带责任。

**2.运输合同无效下《水规》的适用问题。**当实际从事运输的人不具备水路货物运输资质，其所签订的运输合同无效，运单中约定适用《水规》，此时能否参照适用《水规》第46条的规定，实践中存在不同观点：第一种观点认为，运输合同无效，运单中关于适用《水规》的约定也无效，此时不能参照适用《水规》第46条。第二种观点认为，运输合同无效，运单中关于适用《水规》的约定并不当然无效，《水规》第46条类似于合同中的争议解决条款，该约定依然有效，可以参照适用。笔者同意第二种观点，理由是：首先，运单中约定适用《水规》，《水规》第46条的规定类似于当事人发生争议时各方责任如何确定的事先安排，系有关解决争议方法的条款，不受运输合同效力的影响。其次，从利益平衡角度看，实际从事运输的人欠缺资质系因其自身的原因，增加了货损发生的可能性，其承担连带责任更具有合理性。第三，无效合同不能比有效合同获得更多的利益。在运输合同有效情况下，实际从事运输的人需要承担连带责任，而因为其没有资质导致合同无效，如果让其逃脱责任，有违民法公平原则。

**3.合同没有约定适用《水规》时实际从事运输的人的责任问题。**国内水路货物运输合同没有约定适用《水规》的情况下，托运人起诉合同承运人和实际从事运输的人承担连带责任的，如何处理？实践中存在三种观点：第一种观点认为，《民法典》第178条第3款规定，连带责任，由法律规定或者当事人约定。《水规》已经被废除，当事人也没有约定适用《水规》，故连带责任的基础不存在。第二种观点认为，《水规》第46条可以认定为航运习惯，合同承运人与实际从事运输的人应当承担连带责任。第三种观点认为，合同承运人与实际从事运输的人构成不真正连带，其中一个债务履行，其他债务相应消灭。笔者同意第三种观点，理由是：首先，从法律规定看，《民法典》第932条规定，两个以上受托人共同处理委托事务的，对委托人承担连带责任。合同承运人和实际从事运输的人可以认定为共同受托人，故可比照该规定承担连带责任。同时，参考《民法典》第834条相继运输的规定，区段承运人与合同承运人需要

承担连带责任，实际从事运输的人类似于全程受托，也应承担连带责任。其次，从内河运输与海上运输的统一化趋势看，《海商法》第 63 条的规定，承运人与实际承运人都负有赔偿责任的，应当在此项责任范围内负连带责任。国内水路货物运输中可以参照该规定精神，保证法律适用的统一性。第三，从法律的价值导向看，对于货主而言，承运人和实际从事运输的人都对实际发生的货物损坏、灭失或者迟延交付负有赔偿责任，基于这种共同性，为更充分地保护货主的利益，<sup>1</sup>判决两者承担连带责任，以减少讼累。同时，这也有利于增强运输从业者的责任意识和风险意识，规范运输市场秩序。第四，从诉讼法理论看，合同承运人与实际从事运输的人在自己的责任范围内均负全部给付之义务，相应债务因任一债务人的全部给付而归于消灭，两者属于诉的合并，可以一并解决。托运人有权选择以违约诉请合同承运人承担违约损害赔偿责任，亦有权选择以侵权诉请实际从事运输的人承担侵权损害赔偿责任，实际从事运输的人是终局责任人，两者可以合并审理。第五，从比较法上看，《德国商法典》第 337 条<sup>2</sup>亦规定此种情形下承担连带责任，反映了有第三人保护作用的法定合同成立<sup>3</sup>。由于现行法律、行政法规并未规定连带责任，故此处的连带责任系不真正连带，各债务人在自己的责任范围内均负全部给付之义务，相应债务因任一债务人的全部给付而归于消灭。当然，实际从事运输的人对托运人承担的责任系基于其自身的过错，并非完全按照前手合同承运人的责任范围。

实践中，托运人因货损仅起诉合同承运人，判决后未能获得全部执行，就未执行的部分能否基于侵权再行起诉实际从事运输的人？对此存在不同观点：第一种观点认为，托运人在起诉前应当考虑清楚以何种请求权提起诉讼，一旦选定合同承运人诉讼，根据一事不再理原则，托运人不能再行起诉实际从事运输的人。第二种观点认为，托运人对于合同承运人和实际从事运输的人享有不同的请求权，针对不同的主体、基于不同的事由，不构成一事不再理，在未获全部执行情况，可以再行起诉实际从事运输的人。笔者同意第二种观点，如前所述，合同承运人、实际从事运输的人对托运人的不同民事赔偿责任构成不真正连带责任，两种诉因、两个诉讼并不构成重复索赔，

---

1 叶红军、翁笑冰编著：《国内水路货物运输规则港口货物作业规则条文释义》，人民交通出版社 2000 年版，第 67 页。

2 《德国商法典》第 437 条：（1）运送全部或部分由第三人执行的（执行的承运人），此人对在由其执行的运送期间因货物的丧失或毁损或因超过运送期间而发生的损害，以与承运人同一的方式负责任。根据与托运人或收货人的合同约定，承运人扩张其责任的，合同约定旨在执行的承运人已书面同意约定的限度内，对执行的承运人发生效力。（2）执行的承运人可以主张承运人因货运合同而享有的一切抗辩。（3）承运人和执行的承运人作为连带债务人负责任。（4）执行的承运人的人员被请求的，对此种人员，准用第 436 条的规定。

3 [德] C.W.卡纳里斯著：《德国商法》，杨继译，法律出版社 2006 年版，第 752 页。

但托运人通过两种途径最终受偿的数额不得超过其总损失。

此外，在层层转运输的情况下，比如托运人 A 与承运人 B 签订运输合同，B 将运输任务交由 C 完成，C 又将运输任务交由 D 完成，在发生货损的情况下，B 能否要求 C 和 D 承担连带责任？对此形成两种观点：第一种观点认为，B 不是托运人或收货人，其只能依据合同相对性要求 C 承担责任，无权要求 D 承担责任。另一种观点认为，B 相对于 A 是承运人，相对于 C 和 D 是托运人，故其有权要求 C 和 D 承担连带责任。笔者同意第二种观点，因为 C 和 D 对于 B 而言依然构成不真正连带债务，其可以一并主张。

**4.关于海事赔偿责任限制问题。**《海商法》第十一章关于海事赔偿责任限制规定适用的船舶为海商法第三条规定的海船，因此，内河船舶不享受海事赔偿责任限制。

《海商法》第 210 条第二款授权交通主管部门制定从事我国港口之间运输的船舶的赔偿限额，1994 年 1 月 1 日交通运输部实施《关于不满 300 总吨船舶及沿海运输、沿海作业船舶海事赔偿限额的规定》。实践中有争议的是，港口之间运输的海船发生货损，非船舶所有人的合同承运人和实际从事运输的人是否都可以主张海事赔偿责任限制？笔者认为，《海商法》第 204 条规定，船舶所有人可以限制赔偿责任，包括船舶承租人和船舶经营人。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》第 12 规定，船舶经营人指登记的船舶经营人，或者接受船舶所有人委托实际使用和控制船舶并应当承担船舶责任的人，但不包括无船承运业务经营者。因此，从事港口之间运输的海船，能够享受赔偿责任限制的是作为船舶经营人的实际从事运输的人，不包括非船舶所有人的合同承运人。

### **（三）关于承运人留置权问题。**

《民法典》第 836 条规定了承运人留置权，《国内水路货运意见》第 7 条对承运人留置权的审查作了细化规定，实践中主要表现为以下问题：

**1.关于运输合同无效下承运人的留置权问题。**在承运人欠缺经营资质的情况下，运输合同无效，此时承运人是否享有留置权？对此存在不同观点：第一种观点认为，《民法典》第 388 条规定，主债权债务合同无效的，担保合同无效，但是法律另有规定的除外。因此，运输合同无效，留置权也无效，承运人此时无权主张留置权。第二种观点认为，运输合同虽然无效，但是运费、保管费及其他费用依然实际存在，承运人有权主张这些费用，留置权依附于该费用请求权，故承运人依然享有留置权。笔者同意第二种观点，理由是：首先，承运人留置权依附于运费请求权，根据《国内水路

货运意见》第4条规定，运输合同无效，但承运人依然可以参照合同约定请求运费。因此，承运人留置权依然存在。其次，承运人留置权设立的目的在于保护承运人投入的人力、物力，类比于建设工程价款优先受偿权，参照最高人民法院《关于审理建设工程施工合同纠纷案件适用法律问题的解释（一）》第38条的精神，只要承运人实际完成了货物运输，其即应享有留置权，不受运输合同效力的影响。第三，从价值导向看，缺乏资质的承运人一般都是个体船东，相对于托运人处于弱势地位，虽然其违反了行政管理的规定应受相应的行政处罚，但不影响其民事上的权利。

**2.关于留置物的价值问题。**《民法典》第836条对留置物规定为相应的运输货物，第450条规定留置财产为可分物的，留置财产的价值相当于债务的金额。如何理解留置财产的价值“相当性”，实践中存在不同观点：第一种观点认为，留置财产的市场价值应当与债权金额相当。第二种观点认为，对于原材料、大宗散货等运输，由于价格波动较大，可以留置超出市场价值一定比例的财产。笔者同意第二种观点，根据《民法典》第453条规定，留置权人实现留置权应当给予债务人一定的债务履行期限，而内河运输的货物价格处于一定的波动状态，因此可以根据货物的价格特性、变现方式等，留置超出市场价值30%-50%的财产。

在特殊情况下，承运人可以留置全部货物，而不仅限于债务的金额。《民法典》设置承运人留置权的目的在于赋予承运人在特定情况下通过自力救济的方式实现债权，同时避免损失的扩大。当承运人实现部分留置财产较为困难，致使留置目的无法实现时，比如出现托运人发生大规模违约、货物的价格急剧下跌<sup>4</sup>、剩余货物不具备合适的堆存场地等情形，其就全部财产行使留置权不构成权利滥用，应认定为已尽了留置权人的谨慎注意义务，留置权的行使方式合法适当。

#### **（四）关于疫情构成不可抗力问题。**

在新冠肺炎疫情情况下，收货人迟延安排卸货，承运人向托运人或收货人主张赔偿，托运人或收货人往往以疫情构成不可抗力主张免责，对此如何处理？《民法典》第180条规定，不可抗力是不能预见、不能避免且不能克服的客观情况。疫情或疫情防控措施是否构成不可抗力需要考虑托运人是否具备预见可能性，是否违反结果回避义务。如果疫情或疫情防控措施已经常态化，此时托运人应当对此有预见，不能再以不可抗力免责。如果疫情或疫情防控措施突然收紧，托运人因自身原因未办理复工复

---

<sup>4</sup> 《日本商法典》第524条和第587条规定，对于存在“损伤及其他事由将致价格跌落”之虞的物品，可以不经催告直接进行拍卖。对此并未规定需受债权数额相当性的限制。

产导致无法安排卸货的，或者托运人通过协调其他港口有能力安排卸货而未采取措施的，则其违反了结果回避义务，疫情或疫情防控措施并非不可避免和不能克服，承运人不能以构成不可抗力而免责。如果托运人没有预见可能性或预见的可能性较小，穷尽手段也无法安排正常卸货的，则可以构成不可抗力而免责。

## （五）关于诉讼时效问题。

**1.关于国内水路货物运输赔偿请求权诉讼时效问题。**最高人民法院《关于如何确定沿海、内河货物运输赔偿请求权时效期间问题的批复》（法释〔2001〕18号，以下简称《时效批复》）规定，国内水路货物运输赔偿请求权诉讼时效为一年，自承运人交付或应当交付货物之日起计算。《民法典》第188条规定，诉讼时效为三年。国内水路货物运输赔偿应当如何适用诉讼时效，实践中存在两种观点：第一种观点认为，应当适用《时效批复》规定的一年诉讼时效。第二种观点认为，应当适用《民法典》第188条的规定的三年诉讼时效。笔者同意第一种观点，认为应当适用《时效批复》的规定，理由是：首先，根据特别法优于一般法的规则，《时效批复》是对沿海、内河货物运输赔偿请求权诉讼时效的特殊规定，现行有效，应当优先于一般法《民法典》的诉讼时效予以适用。其次，国内水路货物运输与国际海上货物运输具有相似性，一体适用一年诉讼时效体现平等原则，也有利于法律体系的统一性。最后，根据《民法典》第836条的规定，在未支付运费的情况下，承运人享有留置权。规定一年的短期时效，也有利于促使承运人积极行使权利，保障航运秩序的正常运转。

**2.关于承运人向托运人主张运费请求权的诉讼时效问题。**承运人向托运人主张运费，是否属于《时效批复》规定的赔偿请求权，实践中存在两种观点：第一种观点认为，《时效批复》规定的赔偿请求权不包含运费请求权，仅指赔偿性质的请求权；第二种观点认为，《时效批复》规定的赔偿请求权包括运费请求权。笔者同意第二种观点，《时效批复》规定的赔偿请求权也包括运费请求权，理由如下：一方面，《海商法》第257条表述也是赔偿请求权，根据最高人民法院《关于承运人就海上货物运输向托运人、收货人或提单持有人要求赔偿的请求权时效期间的批复》（法释〔1997〕3号）规定，承运人要求赔偿的请求权诉讼时效为一年。该赔偿请求权并未排除主张运费的请求权。<sup>5</sup>另一方面，运费请求权与赔偿请求权一体适用一年诉讼时效符合平等保护原则。

---

<sup>5</sup> 再审申请人中国扬子江轮船股份有限公司与被申请人上海富仓物流有限公司海上货物运输合同纠纷案，见最高人民法院（2017）最高法民申1029号民事裁定书。

### 三、规范内河航运的司法对策与建议

**1.完善国内水路货物运输系统立法。**一是抓住《海商法》修改契机，将通海可航水域货物运输合同纳入《海商法》调整。目前，我国实行国内水路货物运输和海上货物运输法律适用的“双轨制”，随着内河航运的不断发展，双轨制已经不适应现行航运实践，建议采用“最小双轨制”<sup>6</sup>，扩大《海商法》的适用范围，将通海可航水域货物运输合同纳入其中，缩小国内水路货物运输与海上货物运输的规则差异，比如实现承运人留置权、实际从事运输的人的责任、诉讼时效等规则方面的统一，促进内河航运与国际航运的双繁荣。二是加强对国内水路货物运输规则的立法，织密内河航运法律保护网。《水规》被废除后，对于国内水路货物运输合同的订立、当事人权利义务、运输单证、货物收付等缺乏系统的规定，导致当事人争议不断，建议通过专门的法律、行政法规的形式加强国内水路货物运输的顶层立法，规范国内水路货物运输秩序。三是加强对内河航运改革新兴业态的专项立法，保障内河航运创新规范有序。总结自贸试验区内河航运改革做法，对于沿海捎带等新兴业务进行立法，保障自贸区航运业务合法合规。通过专项立法细化《民法典》多式联运合同规则，回应多式联运资质准入、多式联运单据变革等“公、空、铁、海”多式联运改革，保障内河集疏运体系的建立。

**2.加强国内水路货物运输行政监管。**一是加强对欠缺资质、挂靠等行为的查处。从国内水路货物运输案件看，大量存在不具备经营资质的个人从事内河运输业务，以及个体船东挂靠船务经营管理公司经营，建议交通主管部门加大执法检查力度，强化市场退出机制，规范航运秩序。二是加强对航运安全的监管。从案件审理中发现，江船入海、违规运输违禁品、违法从事非法采砂运输等情形时有发生，建议加强对此类行为的监管，保障绿色航运的发展。三是加强对内河航运的金融支持。相较于海上货物运输，内河运输保险尚不发达，导致纠纷不能得到及时化解，建议加强对内河航运保险的政策支持力度，及时防范内河航运风险。内河运输船东往往资信能力不强，融资手段有限，很多都转向民间高利市场，建议加强对内河航运的贷款政策支持，通过金融业助力内河航运业的蓬勃发展。

**3.提升国内水路货物运输司法效能。**一是秉持科学的国内水路货物运输审理原则。国内水路货物运输基于合同的本质，应遵循私法自治的规律，同时由于涉及航运安全，又需要对合同自由予以限制，需要遵循以下独特的审理原则：坚持维护内河航运秩序原则，比如对于缺乏国内水路运输经营资质的，依法认定合同无效；坚持遵循航运规

6 胡正良等著：《〈海商法〉修改基本理论与主要制度研究》，法律出版社2021年版，第308页。

范与航运习惯原则，比如对于货物合理损耗依法予以承认；坚持利益平衡原则，比如对于气象部门认定的突发恶劣天气依法认定构成承运人免责事由。二是**健全国内水路货物运输审理机制**。针对国内水路货物运输案件发生在水上、证据不易保存、航运习惯做法较多等特点，法院与海事、交通等部门应加强协作联系，搭建内河运输联动化解机制，通过聘请专业调解员、邀请专家参与庭审等方式，及时高效地化解国内水路货物运输案件。积极试点内河航运个人破产制度，为诚信但不幸的个体船民按下“人生重启键”。三是**加强国内水路货物运输调查研究和司法建议**。加强对内河航运新类型案件的研究，提前研判内河航运改革带来的新情况、新问题，明确裁判标准，统一执法尺度。及时发现审理中出现的内河航运违法违规行为，积极向有关部门提出司法建议，形成海事司法与行政良性互动的格局。

**4.引导内河航运主体规范有序发展。**一是**推广国内水路货物运输示范合同**。国内水路货物运输当事人之间往往仅通过电话、微信等口头签订合同，导致权利义务约定不明，建议推广国内水路货物运输示范合同，作为当事人之间权利义务的参考。二是**建立内河航运市场主体信用体系**。当前内河航运主体良莠不齐，个别不诚信的内河航运企业或个体船东破坏了内河航运市场的信用体系，需要通过信息化手段搭建内河航运信用平台，利用大数据资源建立内河航运黑名单制度，促进内河航运市场的诚信有序。三是**加强对内河航运主体的风险引导**。内河航运主体抗风险能力相对较弱，建议船东协会、航运商会等行业协会定期梳理内河航运风险，及时提示航运主体，增强内河航运主体抵御风险的能力，提升内河航运能级。