

# 海事行政诉讼嵌入四级法院 审级职能定位改革试点的路径探析

----以中央与地方海洋综合执法改革为背景

陈铭强 潘钰文 叶芑希\*

**内容摘要：**《海警法》正式实施、地方海洋综合执法体制改革不断推进，由海警机构、海事部门、地方海洋综合执法队伍等共同行使海上行政执法权的架构已经形成。海洋行政管理权与行政执法权相分离，海洋管理制度发生了根本变革。中央授权最高法院开展四级法院审级职能改革试点，是推进审判体系和审判能力现代化的具体举措。面对“两大改革”的挑战，海事法院存在设立法律依据相对滞后、现行体制难于适应、改革试点难于融入等困难。要在海洋强国战略的指引下，借鉴新型专门法院的案件管辖经验，从改革海事行政案件的管辖方式入手，依托地方法院行政诉讼集中管辖的方式，按行政诉讼法的规定将一般海事行政案件“放下去”，将特殊类型的案件“提上来”，进而达成海事法院从行使“一审”职能的中级人民法院向真正的中级人民法院的转型，并为其全面改革打下基础。

**关键词：**海洋执法 行政诉讼 海事法院 审级职能

---

\*作者简介：陈铭强，法学博士，广州海事法院海事行政庭庭长；潘钰文，广州海事法院海事行政庭书记员；叶芑希，国际关系学院法学院学生。

## 一、引言

2018年3月，中共中央印发《深化党和国家机构改革方案》，以自上而下的方式启动党和国家机构的全面改革，对相关行政机关职能进行调整。完善海洋管理制度特别是加强海上执法维权工作，确保国家海洋强国战略顺利实施，是其中一项重要内容。2021年2月1日，海警法正式实施。该法的实施，标志着国家海洋综合执法改革经过多次反复之后，中央海洋综合执法的队伍、职能等在法律上得到确认；也是2018年国家机构改革中将海警机构整体划归中国人民武装警察部队后，对海警机构法律地位的明确，确认了遍布全国沿海省、市、县的海警机构属于海洋综合执法领域“中央军”地位。与此相对应，沿海各省根据《中共中央关于深化党和国家机构改革的决定》的规定，<sup>①</sup>也开展了海洋综合执法体制改革，建立了省、市、县级的海洋综合执法的“地方队”。<sup>②</sup>再加上，隶属于交通运输部的中国海事局也负责船舶登记、海上交通秩序维护、海上通道管理等行政执法工作。至此，负责海上行政执法活动的海警、海事、地方海洋综合执法等“三驾马车”<sup>③</sup>共驭海洋的改革正式完成，“群龙治海”<sup>④</sup>的

<sup>①</sup> 《中共中央关于深化党和国家机构改革的决定》强调：（二）赋予省级及以下机构更多自主权。增强地方治理能力，把直接面向基层、量大面广、由地方实施更为便捷有效的经济社会管理事项下放给地方。除中央有明确规定外，允许地方因地制宜设置机构和配置职能，允许把因地制宜设置的机构并入同上级机关对口的机构，在规定限额内确定机构数量、名称、排序等。

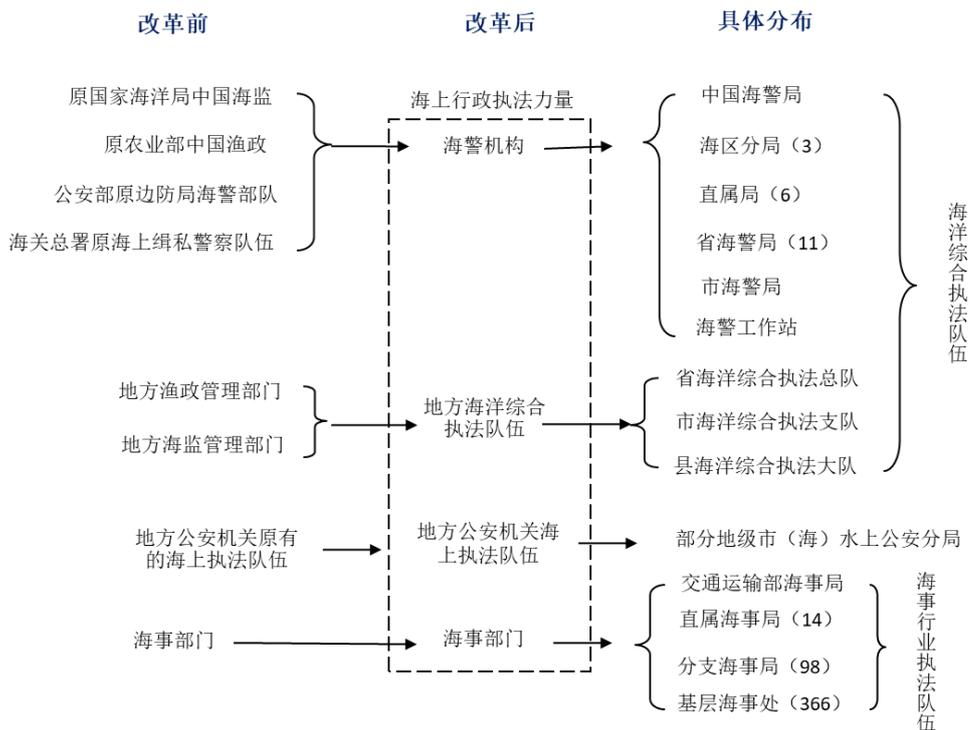
<sup>②</sup> 如广东省成立海洋综合执法总队，“集中行使广东省权限范围内的涉海执法职责”，并将“沿海地区的市县渔政执法队伍更名为海洋综合执法支队（大队），由省海洋综合执法总队实行垂直管理，继续集中行使海洋监察、海岛管理、渔政管理、渔港监督、渔船监督检查、海洋环境保护等执法职责”。参见黄进：《省政府以公告形式确定在全省开展海洋综合执法》，《南方日报》2019年8月30日第A9版；黄鸿基：《广东省海洋综合执法总队正式成立》，《南方日报》2020年11月17日第A9版。鉴于全国各省（直辖市、自治区）的改革步伐不太一致，虽然中央已有明确的指导意见，但有的省份尚未完成，本文仅以已经完成的广东省海洋综合执法改革为例子，特此说明。

<sup>③</sup> 有学者认为，执法指的是将法律文本转化为人们实际行为规范。有多种途径可以实现，如制定法律解释、行政规范性文件、行政许可、行政给付、行政征收、行政裁决、行政确认、行政监督检查、行政处罚、行政强制等。参见应松年：《行政法与行政诉讼法》，法律出版社2005年版，第156页。本文所称“海上行政执法活动”，仅指上述三个部门的行政监督检查、行政处罚、行政强制等行政执法活动。

<sup>④</sup> 在开展海洋综合执法改革之前，国内的海洋行政执法实行的是以海洋、渔政、海事、公安边防、海关、国土资源、矿产、文物、旅游、环保、地方人民政府以及石化、石油企业等为主的分散型行业管理模式，而且是管理决策权与执行权两权合一。参见王菊娥、王海同：《日美韩海洋执法管理模式对中国的启示》，

局面宣告终结。

中央与地方海洋综合执法改革的完成，意味着海上行政执法由分散走向集中，由以行业分割划块的执法走向全面综合执法，由各相关行政主管部门按行政职责分工负责执法走向由海警、海事、地方海洋综合执法等三支队伍共同负责。当前已构建了几近涵盖海上所有行政执法工作、覆盖我国管辖所有海域的立体式、全方位的海洋行政执法新模式，从中央到地方的海洋行政执法工作迎来全新局面。（见图 1）有学者坦言，2018 年以来的海洋管理改革重塑“综合管理”的思路，是海洋管理体制发生的一场“大变革”，“昭示着我国海洋治理新纪元的到来”。<sup>①</sup>



海上执法力量配备图

海事法院是对海事案件进行专属管辖的专门法院。设立

《人民论坛》2013 年第 36 期。

<sup>①</sup> 王刚、宋锴业：《海洋综合管理推进何以重塑？--基于海洋执法机构整合阻滞的组织学分析》，《中国行政管理》2021 年第 8 期。

以来，全国海事法院卓有成效的审理了大量海事海商、海事行政案件，对维护国家海洋主权、保护海洋生态环境、服务海洋经济发展、确保国家重大战略的顺利实施，发挥了重要的海事司法服务保障作用。海洋综合执法改革完成后，可以预见，“涉海行政部门的海上执法力度不断增强，海事行政诉讼案件随之呈现上升趋势”。<sup>①</sup>然而，设立海事法院的法律依据、管理体制、诉讼格局等，设立于改革开放初期，虽然最高法院根据形势的变化，2016年以来通过下发司法解释，不断充实海事法院案件类型，明确海事行政案件、海洋环境公益诉讼案件管辖权等（见表1），但体制上存在的问题一直无法解决。

表1：十八届三中全会后最高法院下发的关于海事法院案件管辖的司法解释或相关文件

司法解释名称	实施时间	主要内容	备注
《关于海事法院受理案件范围的规定》	2016.3.1	将海事案件的受案范围由原来的63项增加到108项，并对海事行政案件的类型进行了细化。	
《关于海事诉讼管辖问题的规定》	2016.3.1	对海事法院管辖区域进行了调整；明确了海事行政案件的上诉应由省法院的行政庭负责审理；以及管辖异议的处理方式。	
《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）（二）	2016.8.2	明确海事审判的辐射范围涵盖中华人民共和国管辖的全部港口和海域，并明确相关违法犯罪行为的认定标准。	
《关于审理海洋自然资源与生态环境损害赔偿纠纷案件若干问题的规定》	2018.1.15	明确海事法院管辖海洋自然资源与生态环境损害赔偿纠纷案件。	
《关于进一步加强海事行政审判工作的通知》	2018.3.14	明确海事法院负责审理海事行政案件，并要求在行政审判中遇到的问题应及时报告省法院行政庭。	
《关于办理海洋自然资源与生态环境公益诉讼案件若干问题的规定》	2022.5.11	对危害海洋自然资源与生态环境的公益诉讼的提起、审理等作出规定，明确此类公益诉讼应由向有管辖权的海事法院提起。	最高人民法院

经中央全面深化改革委员会批准，根据全国人大常委会授权，2021年8月起最高法院在全国12个省、直辖市开展

<sup>①</sup> 张勇健、王淑梅、傅晓强：《关于〈最高人民法院关于海事诉讼管辖问题的规定〉的解读》，《法律适用》2016年第4期。

为期二年的四级法院审级职能定位改革试点，海事法院等专门法院属于“可以参照适用”“关于中级人民法院的规定”的类型。与知识产权法院、金融法院等新型专门法院不同的是，海事法院属于“行使一审职能的中级人民法院”，面对不断增长的海事行政案件，其地位略显尴尬。因为其所审理的海事行政案件，既与行政诉讼法规定的中级人民法院管辖行政案件审级标准不同，也不符合四级法院审级职能定位改革要求，既“放不下去”，又“提不上来”，不符合“推动纠纷自下而上有效过滤、精准提级”<sup>①</sup>的基本思路。

面对中央与地方海上行政执法力量配置的改革和四级法院审级职能定位改革的“双重压力”，海事法院现有的海事行政案件的管辖方式已难以适应新形势的需要。但是，在不改变海事法院作为专门法院管辖海事行政案件、保留其中级人民法院地位的条件下，如何通过调整海事行政案件的管辖方式，让海事法院更好的为国家海洋强国战略、海洋经济发展提供海事司法服务保障，是我们必须面对的课题。因此，本文拟在梳理现阶段海上行政执法权力配置的基础上，分析海事法院面对两大改革的挑战，提出在海洋强国战略指引下，如何更科学的配置海事行政审判资源，确保海事司法能适应新形势变化的建议。

## 二、“三驾马车”行使海上行政执法权：海洋综合执法改革后海上行政执法权的再分配

改革开放初至本世纪初期，国务院各相关部门按职责分别组建海上执法队伍，形成了海上多头执法体制，俗称“五龙”。<sup>②</sup>随着实践的发展，该体制引发不少弊端，应由海上统

<sup>①</sup>刘峥、何帆：《〈最高人民法院关于完善四级法院审级职能定位改革试点的实施办法〉的理解与适用》，《人民司法》2021年第31期。

<sup>②</sup>1998年10月19日，经中编办批准，海洋局设置“中国海监总队”；1998年10月27日，经国务院批准，

一执法的方式解决此问题，已成实务部门与学术界的共识，但对应如何统一，其目标、路径则有不同看法。<sup>①</sup>统一海上执法改革，涉及公安部、海关总署、原农业部、原国土资源部等国务院组成部门或直属机构，以及沿海地方政府，涉及的部门多、改革的难度大。“党的十八大以来，党中央、习主席着眼建设海洋强国、维护海洋权益，对海上维权执法体制作出重大改革。”<sup>②</sup>以“三驾马车”统一行使海上行政执法权为标志的海洋综合执法体制改革，正是在党中央坚强有力的直接领导下，才得以形成。

### （一）海警机构海上行政执法权：全域全能型的“中央军”

2013年3月，国家决定在公安边防海警、中国海监、中国渔政、海关缉私等四支海上执法力量的基础上，重组国家海洋局，以中国海警局的名义开展海上维权执法活动。<sup>③</sup>因各种原因，虽然在中央层面的4支队伍进行了整合，但地方层面的进展不大，导致在实际的海洋执法中各自为政，没有达到中央设计的改革目标。<sup>④</sup>2018年3月，中共中央正式印发《深化党和国家机构改革方案》，明确将原国家海洋局（中国海警局）领导管理的海警队伍和相关职能全部转隶至武警部队。为保证海警队伍的改革于法有据，2018年6月22日全国人大常委会专门作出《关于中国海警局行使海上维

---

中华人民共和国海事局正式成立，为交通部直属机构；1999年成立海关总署缉私局，实行海关总署与公安部双重领导体制；2000年7月，农业部渔政指挥中心成立；加上之前改革开放初期成立的公安边防海警队伍，俗称“五龙”。参见王巧荣：《新时期中国的海洋权益管理》，《毛泽东邓小平理论研究》2014年第10期。

<sup>①</sup> 张保平：《〈海警法〉的制定及其特色与创新》，《边界与海洋研究》2021年第2期。

<sup>②</sup> 本报评价员：《新时代海警建设发展的里程碑—写在〈中华人民共和国海警法〉公布之际》，《人民武警报》2021年1月26日第1版。

<sup>③</sup> 王世涛、石化东：《论我国海上执法体制的改革与完善—从东北亚海上执法模式比较研究的视角》，《法学杂志》2016年第11期。

<sup>④</sup> 王刚、宋锴业：《海洋综合管理推进何以重塑？—基于海洋执法机构整合阻滞的组织学分析》，《中国行政管理》2021年第8期。

权执法职权的决定》，明确由中国海警局统一行使公安机关、有关行政机关相应的执法职权。2021年1月21日，全国人大常委会正式通过海警法，对海警机构的性质和职责、海上维权执法的权限和措施、保障机制、与有关部门的协作机制、国际合作、监督和法律責任等，均作出了明确的规定。

根据海警法的相关规定，海警机构海上行政执法的主要特点有：一是**四级机构覆盖了从中央到沿海地方政府的全领域**。海警机构包括中国海警局，沿海地区则按照行政区划和任务区域编设海区分局和直属局，省、市级海警局，海警工作站，其四级设置对应了从中央到地方，与政府相对应的四级机构，并设置了直属局管辖领海之外的海域。二是**维权执法活动涵盖了国家管辖的全部海域及其上空**。海警机构能在我国管辖海域及其上空开展所有海上维权执法活动，即海警机构维权执法的范围包括了内水、领海、毗连区、专属经济区、大陆架以及我国管辖的其他海域，也意味着对海域、岛礁等从底部、水中的航行物，到上空的飞行物也有执法权。三是**履行职责的法律依据包括了全部相关的法律法规**。海警机构执法的依据包括法律，行政法规以及各涉海相关职能部门制定的规章在内，即非中国海警局制定的规章，海警机构也要适用并予以执行。同时，《海警法》也规定了一些具有海上执法特点、海警特色的行政执法措施，如更大裁量权的简易程序、快速办理程序等；甚至规定中国海警局可制定规章，赋予中国海警局相应的立法权。<sup>①</sup>

（二）海事部门海上行政执法权：全域行业型的“国家队”

---

<sup>①</sup>张保平：《〈海警法〉的制定及其特色与创新》，《边界与海洋研究》2021年第2期。

“海事行政管理是国家海洋管理的一部分”，指的是“海事管理机关为保障水上交通安全、防止船舶造成水域环境污染，依法所进行的水上交通安全监督，防止船舶污染水域环境实施的监督、通航安全保障、行政执法等行政活动的总称”。

<sup>①</sup>新中国成立后，国务院交通主管部门设立海运管理总局，负责海务、港务管理工作。1983年海上交通安全法规定港航监督机构作为海上交通安全主管机构的法律地位，明确其对海上的船舶检验、登记、船员资格、航行安全、事故调查、求助打捞等职责；海洋环境保护法及《防止船舶污染海域管理条例》规定，国家海事行政管理机构负责非渔业、非军事船舶海洋环境污染的监督管理权等。为此，以交通运输部海事局为代表的国家海事机构按“一水一监、一港一监”的原则，分级设立海事管理机构，负责沿海海域和港口、对外开放水域、重要跨省通航内河干线和港口的管理工作，并实施中央垂直管理。<sup>②</sup>

作为传统的海事执法机构，海事部门的主要特点有：一是**国际性、涉外性明显**。虽然名称可能各不相同，但世界上几乎所有海洋沿岸国家都设立了海事行政管理机构，代表国家参与国际海事组织，履行国际条约义务。如中国海事部门代表国家对中国籍船舶进行检验、船员适任等，履行有关海上安全以及国际公约所规定的船旗国义务；作为港口国主管机关审批外国籍船舶进出内水和港口的申请、强制引航、安全和防污检查等。二是**技术性、专业性较强**。海事行政管理涉及海上大型船舶，对船舶、船员都有特殊要求，如对船舶的适航、载运危险货物的安全监督、沿海航标管理、船舶引

---

<sup>①</sup> 任威、乔文明主编：《海事行政与实务》，大连海事大学出版社 2016 年版，第 1 页。

<sup>②</sup> 同上注，第 13-14 页。

航、防治船舶污染海洋、海上事故调查等，都要求适用相应的技术标准，必须掌握相关专业技能。三是中央与地方双轨制。即分成中央管理、地方管理两个部分，中央管理部分由中国海事局设立直属海事机构负责，包括渤海、黄海、东海、南海海域及岛屿，沿海港口、对外开放水域和长江、黑龙江等重要跨省通航内河干线，共设立 14 个直属海事局、98 个分支海事局、366 个海事处等。中央管理水域以外的水域由地方管理，不涉及海上执法，省级政府设立地方海事机构，共有 27 个省建立了地方海事管理机构。<sup>①</sup>

### （三）地方海洋综合行政执法权：省域局部型的“地方队”

改革之前，省域海上行政执法权由包括公安边防海警部队、海关缉私警察队伍等中央垂直管理部门和沿海县级以上人民政府设立了相应的渔政、海监执法队伍行使，并接受中央相关部门的业务指导。地方建立的渔政、海监执法队伍，具有强烈的行业特点，即由地方政府下属的相应的职能部门直接领导，行政执法权从属于行政管理监督权，执法人员从属于职能部门，服从职能部门的领导。省市县三级渔政、海监职能部门按级行使相应的管理权、审批权、执法权。而对于其他如海岛管理、海洋环境保护等，虽然也明确了职能部门的相关职责职权，因有的职能部门没有建立专职的执法队伍，存在执法权不甚明了的情况。如根据海洋环境保护法第五条的规定，国家海洋、海事、渔业等行政主管部门、沿海县级以上地方人民政府职能部门，都应负责海洋环境监督管理工作，在各自的领域负责海洋环境监管工作。因涉海职能

---

<sup>①</sup>同上注，第 13-14 页。

部门的职责交叉，责任难以落实，往往导致“有利争着管、无利不愿管”的现象，海洋环境保护执法的职责难落实。<sup>①</sup>

改革之后，地方海洋综合行政执法机构能够直接行使除应由公安机关行使的相关职权之外的所有海上行政综合执法权。<sup>②</sup>其主要特点有：**一是管理权与执法权相对分离。**如广东省开展改革时，明确将海洋渔业、海域监督、海洋环境、涉海自然保护区海域等行政管理权，仍由原职能部门负责。设立海洋综合执法总队只是“将原来以行业划块分割的执法进行全面整合”，确定其为“广东唯一海洋执法力量，唯一省级行政执法队伍、唯一跨部门综合执法机构”。<sup>③</sup>**二是省内垂直管理。**如《广东省关于市县机构改革的总体意见》明确，“沿海地区的市县渔政执法队伍更名为海洋综合执法支队（大队），由省海洋综合执法总队实行垂直管理，继续集中行使海洋监察、海岛管理、渔政管理、渔港监督、渔船监督检查、海洋环境保护等执法职责”。<sup>④</sup>**三是接受海警机构的协调指导。**海警法第十五条明确规定，中国海警局及其海区分局对沿海地方政府海上执法队伍开展相关执法工作中，具有协调指导的职能；根据工作需要还可以统一协调其参与海上重大维权执法行动。

### 三、“两大改革”带来的挑战：海事行政诉讼管辖体制面临海洋综合执法改革与四级法院职能定位改革的“双频共

---

<sup>①</sup> 毛玮、谭思思：《处罚法定原则的困境与出路—以海洋行政执法为视角》，《中山大学法律评论》第11卷第2辑。

<sup>②</sup> 多数沿海地区省份实行了海洋综合行政执法体制改革，但因实际不同，故各个地区的执法机构的组织形式略有不同。广东省如前文所述，将渔政、海监的执法机构整合为一支队伍，明确为属农业农村部门管理的副厅级机构，集中行使广东省权限范围内的涉海综合执法职责；福建省则在海洋与渔业厅下组建海洋与渔业执法机构，并明确海上生态环境执法工作亦由其负责；而有的地区如河北省，改革进程相对落后，海监、渔政维持原有的体制，分隶属于不同政府部门。转引自李挚萍、郭显含：《央地海上生态环境执法权划分的原则和机制探讨》，《中国地质大学学报（社会科学版）》2021年第5期。

<sup>③</sup> 黄鸿基：《广东省海洋综合执法总队正式成立》，《南方日报》2020年11月17日第A09版。

<sup>④</sup> 黄进：《省政府以公告形式确定在全省开展海洋综合执法》，《南方日报》2019年8月30日第A09版。

振”

### （一）法律法规滞后于现实需要

一是设立海事法院的法律依据有修改的必要。虽然 2018 年人民法院组织法，将海事法院明确列为专门法院的类型之一，但设立海事法院的直接法律依据是全国人大常委会 1984 年 11 月通过的《关于在沿海港口城市设立海事法院的决定》。该决定规定了海事法院的设立目的、设立地点、法律监督、案件类型以及法律职务任免等，同时为避免法律可能的滞后所带来的不利因素，授权了最高法院相应的权力。这一立法技术为海事法院根据社会经济形势的变化，调整案件管辖范围、在全国合理布局、服务国家工作大局、保障海洋经济和对外贸易等，起到至关重要的作用。但经过近四十年的发展，海事法院管辖案件类型与范围与设立之初已发生根本改变，该决定的滞后性也有所显现。如对海事法院管辖案件类型的限定，在国家推进海洋强国战略、共建“一带一路”、构建更高水平对外开放格局等方面，确实也形成了一定的阻滞。实际上，现实中海事法院管辖案件的范围，已经突破了该决定规定的范围。

二是海事法院管辖海事行政案件的依据有修正的必要。长期以来，海事法院能否管辖海事行政案件，在实务界与学术界都存在巨大的争议，甚至最高法院的态度也一直摇摆<sup>①</sup>（见表 2）。经过各地海事法院的试点，社会效果良好，海事法院管辖海事行政案件也得到了海事行政机关和相对人的广泛认可。<sup>②</sup>为满足各方对海事行政案件专门化审判的需求，最高法院于 2016 年明确了海事法院管辖海事行政案件的类

<sup>①</sup> 最高法院先后 7 次下发司法解释或相关规范性文件，就海事法院是否管辖海事行政案件作出规定。

<sup>②</sup> 张勇健、王淑梅、傅晓强：《关于〈最高人民法院关于海事诉讼管辖问题的规定〉的解读》，《法律适用》2016 年第 4 期。

型、范围等。2018年3月最高法院下发《关于进一步加强海事行政审判工作的通知》，再次确认了海事法院对海事行政案件的管辖权。但是，2021年全面完成海上行政执法体制改革，重新确立了海上行政执法工作的主体、范围和相应程序，由此导致海事行政争议的内涵发生了巨大变化，实践中也引发了不少问题。因此，必须根据此变革，修改海事法院管辖海事行政案件的法律法规。

表2.最高法院关于海事法院是否管辖行政案件的相关规定一览表

施行时间	规定名称	具体内容	是否管辖
1984.11.28	《关于设立海事法院几个问题的决定》	因违反有关海事的法律、条例受主管行政机关处罚，当事人不服，在法律规定的期限内起诉的案件；或者在期限内不起诉，期满又不履行，主管行政机关申请强制执行的案件。	是
1991.7.11	《关于贯彻执行行政诉讼法若干问题的意见（试行）》	专门人民法院不设行政庭，不受理行政案件。	否
2000.3.10	《关于执行<中华人民共和国行政诉讼法>若干问题的解释》	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具体行政行为的案件。	否
2001.9.18	《关于海事法院受理案件范围的若干规定》	海事行政案件；海事行政赔偿案件；海洋、通海水域行政主管机关依法申请强制执行的案件；海事法院受理的行政案件，其上诉案由分管海事海商案件的审判庭审理。	是
2003.8.11	《关于海事行政案件管辖问题的通知》	海事等专门人民法院不审理行政案件、行政赔偿案件，亦不审查和执行行政机关申请执行其具体行政行为的案件。	否
2016.3.1	《关于海事诉讼管辖问题的规定》	海事法院审理第一审海事行政案件。海事法院所在地的高级人民法院审理海事行政上诉案件，由行政审判庭负责审理。	是
2018.2.8	《关于适用<中华人民共和国行政诉讼法>的解释》	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具体行政行为的案件。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。	不明确
2018.3.9	《关于进一步加强海事行政审判工作的通知》	各海事法院要依照《关于海事诉讼管辖问题的规定》，切实履行海事行政审判职能。	是

三是海事行政机关的范围有待明确。最高法院《关于海事法院受理案件范围的规定》对海事行政案件的类型明确规定为7项，在79-85项中予以列明。应该说，该司法解释的条文指向的内容、范围、对象等，是相对比较明确的，但对

于作出此类行政行为的“海事行政机关”的范围，却没有明确予以列举，导致实践中各方的理解不一。一种观点认为，“海事行政机关”指的是能在规定地域内作出相应行政行为的行政机关，即海事行政机关包括了海洋、海事、渔业、渔政、（海洋）环保、（海上）交通等政府的职能部门；<sup>①</sup>还有一种观点认为，“海事行政机关”仅指具有在上述地域内履行“海事行政管理职权”的行政机关，即海事行政机关即指的是海事部门或其他职能部门履行海事职责时才属海事行政机关，其他机关应属涉海行政机关。<sup>②</sup>国家海洋综合执法体制改革之后，海上行政执法力度加大、争议增多，海警局与地方海洋综合执法队伍履行海上行政综合执法职责，是否属于“海事行政机关”的范畴，需要在法律上予以明确。

## （二）现行体制难以适应形势发展需要

自1984年海事法院设立起，就形成了现行的“三级两审”体制。在改革开放初期，海事法院这一体制能够适应海上运输和对外经济贸易事业发展需要，有效履行司法管辖权，维护国内外当事人权益，对服务国家对外贸易大局发挥了极其重要的作用。当前，在国家完成海洋执法体制改革完成后，这一体制在海事行政审判方面的弊端正在显现。

一方面，难以适应海洋综合执法重心下沉的压力。中央将海洋执法维权的权力集中由海警机构行使，并构建了从海警工作站到中国海警局的四级执法维权框架；地方也将综合执法的权力集中由地方的海洋综合执法队伍集中行使，也构

---

<sup>①</sup> 《上海市高级人民法院关于上海海事法院管辖海事行政案件的规定》持此类观点。根据《行政诉讼法》第十八条第二款规定：“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区划管辖行政案件”。上海市高级人民法院所做出的规定，应经最高人民法院批准。在实践中，全国大部分海事法院认为，“海事行政机关”应作广义的理解。本文亦持此观点。

<sup>②</sup> 学者们在研究中，将“海事行政执法”、“海事行政处罚”指向海事部门。参见高宁：《基于商事和海事行政视角下的船长法律地位分析》，《中国海事》2018年第7期；谭波：《海事行政“责令类”行政定性的规范审视》，《中国海商法研究》2022年第1期。

建了从县到省的三级海洋综合执法框架。这些改革，是党和国家根据海洋强国战略的实施，维护海洋权益，确保海洋安全所采取的重要举措，是政府职能在海洋管理上的重大转变，也是推进国家治理体系和治理能力现代化在海洋治理方面的重大创新。海洋执法力量的集中行使，意味着海洋综合执法的力度将大大加强，海洋行政争议将大大增加，对海事司法支持的渴望将大大加强。<sup>①</sup>以当前海事法院定位和分布格局，要处理大量海洋行政纠纷，将会面临这一体制难以承受的压力。

另一方面，难以满足人民群众的海事司法需求。全国 11 家海事法院分布在全国沿海 11 个省（自治区、直辖市，河北省由天津海事法院设立的两个派出法庭负责），“形成了专门的海事审判格局，其辐射范围涵盖北起黑龙江、南至南海诸岛以及横贯东西的长江水道在内的中华人民共和国管辖的全部水域和港口。”<sup>②</sup>从海事司法服务的范围来看，做到了对我国海域的全覆盖。设立海事法院形成的“一省一院”的海事审判格局，如果专注于重大、复杂、涉外的海事海商纠纷，发挥专门法院的优势提供专业化的服务，影响并不大。但我们要看到，海事法院已经将海洋执法产生的行政纠纷，也纳入了海事行政诉讼管辖的范围，海洋综合执法体制改革之后，执法力度的加强将会产生大量来自基层的行政争议，即使通过增设派出法庭、巡回法庭等，但“一省一院”的海事法院格局，也将难以满足人民群众的司法需求。

### （三）海事行政诉讼融入四级法院审级职能定位改革有

<sup>①</sup> 如 2020 年各级海警机构共接处警 9652 起；对海上行政执法全领域拓展，查处行政案件 2061 起，涉及盗采海砂、非法捕捞、违规用海、破坏海缆等。参见李春林、孙纪伟：《守护美丽海洋 建设平安中国—中国海警局 2020 年海上执法工作综述》，《人民武警报》2021 年 1 月 22 日第 1 版。

<sup>②</sup> 张勇健、王淑梅、傅晓强：《关于〈最高人民法院关于海事诉讼管辖问题的规定〉的解读》，《法律适用》2016 年第 4 期。

## 一定障碍

正在开展的四级法院审级职能定位改革试点，规定海事法院等专门法院参照关于中级人民法院执行。与知识产权法院、金融法院等两家新型专门法院法定要审理相关的民事、行政二审案件不同，海事法院属于行使“一审职能的中级人民法院”。根据现有规定，实际上是把所有的海事行政案件都纳入了应由中级人民法院一审审理的范围，在四级法院审级职能定位改革试点中属“提级管辖”。

一是在法律上，把所有海事行政案件都“提级管辖”并不符合行政诉讼法的规定。当前海事法院受理一审海事行政案件的法律依据，是最高法院 2016 年颁发的《关于海事诉讼管辖问题的规定》。根据全国人大常委会 1984 年《关于在沿海港口城市设立海事法院的决定》规定，“海事法院管辖第一审海事案件和海商案件，不受理刑事案件和其他民事案件。”从条文上看，上述两规定之间并不矛盾。但是，从 1989 年行政诉讼法颁布时起，就对中级人民法院管辖的第一审行政诉讼案件的范围作出了明确规定。正如前文所述，正是由于海事法院属于中级人民法院的法律地位，所以其是否管辖第一审的海事行政案件，争议较大。<sup>①</sup>最为重要的原因就是把所有海事行政案件都“提级管辖”，违背了将行政争议化解在基层、便民利民的基本原则。

二是在现实中，这一管辖方式实质上对海事司法权威造成了一定的损害。当前，因海洋行政执法大多发生在基层、在近海、在县区，大多由市县级海警机构、市县级海洋综合执法队伍负责，所以海事行政争议也大多发生在基层。全国

<sup>①</sup>参见吴南伟、熊绍辉、彭林：《海事法院受理海事行政案件必要性问题研究》，《法律适用》2007 年第 12 期；安晨曦：《论我国海事行政案件管辖权的归属》，《海峡法学》2013 年第 1 期；许俊强：《海事行政案件管辖之反思—在实然与应然之间》，《海峡法学》2014 年第 4 期。

各海事法院审理了大量以市海警局、海警工作站、市县级海洋综合行政执法支队（大队）为被告的海事行政案件。将全部海事行政诉讼案件提级由属于中级人民法院的海事法院管辖，表面上看似是对此类案件的重视，让高等级法院管辖显得更有司法权威。但实际上，因海事法院大多位于比较中心的城市，面对广大的海边海域，即便全国现有 43 个派出法庭、数十个巡回法庭，也只能是呈星点分布。因此，不少群众无视海事司法专属管辖制度，不得不将海事行政纠纷诉诸于地方法院，有的地方法院也因对法律规定的了解不够，予以立案审理，作出裁判。<sup>①</sup>所以，在海洋综合执法体制改革之后，现实中海事法院并无法对全部的海事行政案件行使专属管辖权，此将损害海事司法权威。

三是在改革方向上，不符合四级法院审级职能定位改革试点的基本精神。最高法院周强院长指出，“开展四级法院审级职能定位改革试点，是认真贯彻落实习近平总书记‘深化诉讼制度改革，推进案件繁简分流、轻重分离、快慢分道’重要指示精神，践行以人民为中心的发展思想，坚持和创新发展新时代‘枫桥经验’的重要举措，对于促进把矛盾纠纷化解在基层、解决在当地，更好的保障人民群众权益、维护社会和谐稳定具有重要的意义”。<sup>②</sup>该试点最为重要的目的，就是将审理难度低、受地方因素影响小、能就地解决的案件“放下去”，到基层法院审理；而将涉及重大国家利益、社会公共利益、严重外部干扰或“诉讼主客场”现象的案件“提起来”，由中级以上法院审理。这样能够确保大多数案件在

---

<sup>①</sup> 杨丽美、郝洁：《〈中华人民共和国海警法〉视野下中国海警局法律制度释评》，《中国海商法研究》2021年第4期。

<sup>②</sup> 《深入开展四级法院审级职能定位改革试点 确保取得扎实实效》，载《人民法院报》2021年9月18日第1版。

基层、中级法院两审之间得到实质性化解，有效提升群众的司法获得感。海警机构从最基层的海警工作站，到中国海警局等直接行使海上行政执法职能的部门，从执法人员到具体的行政执法事务，都统一由武警部队直接管理，属“中央军”；地方海洋综合执法队伍也采取了由省垂直管理的形式，业务上由省统管。应该说，这一海上行政执法的方式，本身就自带与地方的“隔离墙”，能将海事行政诉讼可能遭遇的“诉讼主客场”、受到地方不当干扰等机率降至最低。

#### 四、“一个战略”指引下重塑海事行政诉讼管辖模式： 为国家海洋强国战略提供精准的海事司法保障与服务

习近平总书记多次对海洋强国战略作出重要指示。<sup>①</sup>从试点起算，各地海事法院负责审理海事行政案件已有十多年的时间，积累了大量的审判经验，培养了不少行政审判人才，裁判具有专业性强、涉外人才多、超脱地方、办案公正等特点，为海事行政机关以及行政相对人提供了高质量的海事司法服务。在新时代贯彻落实海洋强国战略、共建“一带一路”、建设高水平对外开放、推进海洋治理体系和治理能力现代化建设中，海事行政审判工作只能加强、不能削弱。

（一）适应国家海洋强国战略需要，应由海事法院将海事行政案件“统起来”

一是认识上要统一起来。2018年最高法院正式发文，就为海事法院是否管辖海事行政案件的争议划上了句号。<sup>②</sup>由

---

<sup>①</sup> 2013年7月30日，习近平总书记在十八届中央政治局第八次集体学习时强调，建设海洋强国是中国特色社会主义事业的重要组成部分；党的十八大作出了建设海洋强国的重大部署；实施这一重大部署，对推动经济持续健康发展，对维护国家主权、安全、发展利益，对实现全面建成小康社会目标，进而实现中华民族伟大复兴都具有重大而深远的意义；要进一步关心海洋、认识海洋、经略海洋，推动我国海洋强国建设不断取得新成就。党的十九大明确提出，坚持陆海统筹，加快建设海洋强国。2022年4月习近平总书记在海南考察时强调，建设海洋强国是实现中华民族伟大复兴的重大战略任务。

<sup>②</sup> 参见最高人民法院行政审判庭编著：《最高人民法院行政诉讼法司法解释理解与适用（上）》，人民法院出版社2018年版，第64-65页。

海事法院管辖海事行政案件，已成学界与实务界之共识，但对“海事行政机关”的范围，则不太明确。应将海警机构、地方海洋综合执法队伍等涉海执法机关明确为“海事行政机关”，并将海事法院对涉海案件的管辖权以法律的形式固定下来，将海事法院由“水上运输法院”转型为覆盖“蓝色国土”的法院。只有认识上统一了，才能为海事法院的下一步改革创造必要的条件。二是改革上要同步起来。新型专门法院的设立，已经明确了知识产权、金融法院等专门法院如何落实中级人民法院的法律地位的问题，破除了专门法院不能审理地方基层法院上诉案件的传统思维。特别是海南自贸区知识产权法院的成立，专门法院“三审合一”正式入法，为传统专门法院的改革指明了方向。海事法院的改革，必须与新型专门法院的改革步伐一致起来，可从海事行政案件的管辖上先行突破。三是案件上要统管起来。与海事法院几乎同时设立的传统专门法院如森林法院、矿区法院等，已经被明确排除出专门法院的行列。海事法院却显示出独特的生命力，人民法院组织法历次修改，只要采取列举式的，都明确海事法院的法律地位。虽然其也面临如何适应社会形势的变化如何升级改造的问题，但只要国家海洋战略的实施紧密结合起来，与国家海洋综合执法体制改革配套起来。海事法院要勇于担当，把为国家海洋战略提供司法保障的任务全部承担起来，将涉海案件统管起来，深入推进“三审合一”，才能焕发新的生机和活力。

（二）适应海洋综合行政执法改革的变化，将部分海事行政案件“放下去”

一方面，要按行政诉讼法的要求放下去。现在海事法院

受理的海事行政案件，就级别管辖来说，大多都属于应由基层人民法院审理的。但是从海事法院审理海事行政案件的数量上看，海事行政案件并不算太多。那么，如果放下去之后，会不会导致海事法院案件数量太少？这种担心实际上是多余的，海事法院审理海事行政案件数量少的原因，是因为法律没有明确规定由海事法院审理所有的涉海洋综合执法案件，导致相当一部分的海事行政案件由地方法院审理。要做好制度设计，明确按便民、利民的原则由相应的基层人民法院审理一审海事行政案件，真正得到老百姓和海事行政机关认可后，海事行政案件将会有较大幅度的提高。同时，海事法院可将相应的审判资源更好的调配起来，推进“三审合一”改革，并在统一裁判规则、创建典型案例、推进海洋法治上下更大功夫，从而更符合国家推进治理能力和治理体系现代化的要求。另一方面，要依托行政诉讼集中管辖改革放下去。最高法院要求全国各高院开展了行政诉讼案件集中管辖改革，即是将地级市内的行政案件通过指定方式，相对集中到某个基层法院管辖，此举有力推进了法治政府建设，实践证明是行之有效的。<sup>①</sup>海事法院可依托此改革，将符合基层法院审理的海事行政诉讼案件“放下去”，相关案件的二审由海事法院管辖。沿海的地级市数量相对有限，意味着海事法院需要面对的集中管辖海事案件的基层法院并不会太多，同时海事法院可依托地方法院完成布点任务，转型为“新型专门法院”。

（三）适应四级法院职能定位改革试点的需要，将符合条件的海事行政案件“提上来”

---

<sup>①</sup> 郭修江：《行政诉讼集中管辖问题研究—〈关于开展行政案件相对集中管辖试点工作的通知〉的理解与实践》，《法律适用》2014年第5期。

最高法院周强院长强调，海事司法是经略海洋、管控海洋工作的重要组成部分；要充分发挥海事审判职能，推进实施海洋强国战略，依法对我国管辖海域内的各类海洋开发利用活动行使海事司法管辖权。<sup>①</sup>《最高人民法院关于完善四级法院审级职能定位改革试点的实施办法》提出，“中级人民法院重在二审有效终审、精准定分止争”，并且赋予基层、中级人民法院对“特殊类型案件”可以报请上一级法院管辖，中级、高级、最高法院对“特殊类型案件”亦可以“提上来”管辖。可见，中级人民法院在四级法院中处于承上启下的地位。海事法院属于中级人民法院的地位，在将一般海事案件“放下去”的同时，对“特殊类型案件”亦能够“提上来”，以实现审理一件、指导一片，审理一类、指导一地的示范意义。在国家海洋管理体制改革渐趋完善的情况下，通过改革海事法院对海事行政案件的管辖方式，将“特殊类型案件”“提上来”审理，能增强海事法院对辖区涉海案件的掌控能力，有利于统一海事审判裁判规则，为海事法院的全面改革打下基础，有效服务保障海洋强国战略的顺利实施。

## 五、结语

中央与地方海洋综合执法体制改革，在保留海洋行政主管部门相应管理职责的同时，将行政执法权集中由海警机构与地方海洋综合执法队伍行使，从而使海洋行政管理权与执法权相分离，是对以往海洋管理体制的全面变革，是国家推进海洋强国战略的重大举措，是国家治理体系和治理能力现代化在海洋治理方面的体现。海事法院是落实海事案件专门管辖制度的主体，是国家行使海事司法管辖权的专门法院。

---

<sup>①</sup> 罗书臻：《大力加强海事审判工作 推进实施海洋强国战略》，《人民法院报》2015年12月17日第1版。

设立海事法院的法律依据、管辖体制的模式、海事海商案件的类型、法院内设机构和管理方式等，均设置于改革开放初期，虽然最高法院为适应工作的需要不断调整海事法院案件受理范围、管辖等，但大多属于机制上的调整，难于适应形势的需要，难于充分发挥海事司法对国家海洋战略的服务保障功能。海事司法管辖必须跟随国家海洋管理制度变革的步伐，针对海事案件的特点和实践，以及海事法院案件管辖的实际，进行必要的调整。海事法院属于行使“一审职能的中级人民法院”的定位，既不符合审判工作的需要，也不符合新型专门法院的设置方式，在完善四级法院审级职能定位改革试点中，相对知识产权、金融法院等专门法院来说，海事法院的案件管辖方式亟需改革。因此，根据国家海洋管理体制的调整，调整海事行政诉讼的管辖方式，通过借鉴新型专门法院审理二审案件的方式，按行政诉讼法的规定将一般海事行政案件依托地方法院行政诉讼集中管辖改革“放下去”，并将“特殊类型案件”“提上来”，从而完成从“一审”的中级人民法院向真正的中级人民法院的转型。同时，可为海事法院科学确定海事海商案件的级别管辖标准、推进“三审合一”等改革提供参照。