

海洋强国战略下海事刑事案件的管辖权

张乐¹

【摘要】在海洋强国的战略背景下，海事诉讼管辖制度有诸多需要改进和完善之处。扩大海事专门管辖，海事法院管辖海事刑事案件，将有利于更好地发挥海事法院的专业优势，对于维护我国海洋司法主权起到积极的促进作用。

【关键词】专门管辖 海事刑事案件 管辖范围

前言

海洋对于人类社会生存和发展具有重要意义。2000 多年前，古罗马哲人西塞罗曾说“谁控制了海洋，谁就控制了世界”。进入到 21 世纪，人类进入了大规模开发利用海洋的时代，海洋在我国经济发展格局和对外开放中的作用更加重要，党的“十八大”首次提出海洋强国战略，人民日报更于 2018 年 2 月 11 日整版刊文，称中国迎来了海洋强国建设的历史机遇期，建设海洋强国正当其时。我国海洋经济迅猛发展，海洋生态环境与海上安全问题日益严重，新类型纠纷不断出现，涉海案件的数量和类型日益增加，无疑给海事司法工作提出了全新的要求和挑战。在此背景下，2016 年全国“两会”期间最高人民法院提出建设具有较高国际影响力的国际海事司法中心，如何通过海事司法为海洋经济发展保驾护航成为当前海事司法领域的重要课题。而管辖是诉讼的入口，也是诉讼的前奏曲，拥有海事诉讼管辖权是受理海事纠纷首先要确定的问题，因此，管辖问题在海事诉讼诸制度中至关重要，完善合理的海事诉讼管辖制度对有效发挥海事司法职能具

¹张乐，女，广州海事法院珠海法庭审判员。

有至关重要的作用。

一、海事诉讼管辖权的概念

海事诉讼管辖相对于一般的民事诉讼管辖而言，具有很多独具海事特色的地方。因为海事诉讼管辖关系到维护国家的主权，是国家经济利益的保护屏障，所以当今世界各国都很重视并争夺海事诉讼管辖权。目前，我国对海事诉讼管辖的研究还很不够。在海事诉讼程序法中，海事管辖权有国际海事诉讼管辖权和国内海事诉讼管辖权之别²。国际海事诉讼管辖权指一国法院在受理海事事件时根据该国法决定自己究竟是否有权裁判该案的裁决管辖权³。国内海事诉讼管辖权是指一国国内某一法院受理、审判海事事件的权限。由于海事诉讼管辖制度的构建不可避免地受到海事活动的影响，跨国性是海事活动的天然属性，各国的管辖法院基本上向整个世界开放，同时也受到各国国家利益的影响。各国的海事诉讼管辖的构建模式分为独立型、统一型和混合型。独立型构建模式将海事事项与其他民商事事项相区别，将海事管辖权作为一项独立的管辖权制度加以对待，以英联邦国家为代表，如澳大利亚、新西兰、尼日利亚、新加坡等；统一型构建模式不区分海事事项和其他民商事事项，以统一的管辖权制度解决管辖问题，主要为欧洲大陆法系国家所采用⁴；混合型构建模式一方面将海事事项与其他民商事事项的管辖问题作统一安排，另一方面在统一框架内又针对海事事项的特殊项，设计一些仅适用于海事事项的管辖规则，美国、英国、加拿大和我国即采用这种构建模式。

二、我国海事诉讼管辖制度历史沿革

20世纪50年代中期，我国设立了天津、上海、长江水上运输法院，主要审理水运系统内部数量不多的刑事、刑事附带民事以及交通事故、重大责任事故、海事货损等案件。1984年11月14日，全国人大常委会通过《关

²贺万忠，《当代国际海事诉讼的理论与实践》第22页，知识产权出版社2006年6月第一版。

³李培浩：《国际民事程序法概论》，法律出版社1996年版，第44-46页。

⁴参见邢海宝：《海事诉讼特别程序法研究》，法律出版社2002年版，第53页。

于在沿海港口城市设立海事法院的决定》，决定在广州、上海、青岛、天津和大连设立海事法院，这是我国海事诉讼历史上的一个转折点。海事法院自成立以来作为专门法院，一直行使着海事案件的专门管辖权，其管辖基础是《中华人民共和国海事诉讼特别程序法》第四条⁵。而长期以来，我国传统海事案件处理平等主体之间海上运输关系、船舶关系，仅为涉海法律关系的一部分，为狭义上的海事案件⁶

关于海事行政案件的管辖权。对于海事行政案件，目前尚未有权威的定义，从各海事法院发布的白皮书或白皮书或年度工作报告来看，对海事行政案件的定义都主要倾向于海事行政诉讼。1984年11月28日，最高人民法院在《关于设立海事法院几个问题的决定》中明确“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”属于海事法院的收案范围，成为海事法院行使海事行政案件管辖权的最初依据。1989年5月13日，最高人民法院颁布《关于海事法院收案范围的规定》，该规定明确了涉及海洋、内河主管机关的行政案件及海洋、内河主管机关依法申请强制执行的案件也纳入海事法院的收案范围。1991年，最高人民法院发布《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）》，第九条规定：“专门人民法院不设行政审判庭，不受理行政案件”，将海事行政案件的管辖权从海事法院分离出来。随后，1999年11月24日最高人民法院发布《关于执行〈中华人民共和国行政诉讼法〉若干问题的解释》，该司法解释规定：“专门人民法院、人民法庭不受理行政案件，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”，正式将海事行政案件以及海事行政强制执行案件的管辖权统一

⁵《中华人民共和国海事诉讼特别程序法》第四条：“海事法院受理当事人因海事侵权纠纷、海商合同纠纷以及法律规定的其他海事纠纷提起的诉讼。”

⁶狭义上的“海事”的外延包括海上事故、海损事故、海难事故、海上交通事故或船舶交通事故等，其内涵是指船舶在海上或其他可航水域发生事故，导致船舶、其他财产的损失和（或）人员的伤亡，与狭义的“海商”，即海上或与海相通水域上的一切商事活动相对应。见“胡正良主编：《海事法》，北京大学出版社2016年版第1页”。

交由地方法院行使。2001年9月11日发布的《关于海事法院受理案件范围的若干规定》中将“海事行政案件”和“海洋通海水域行政主管机关依法申请强制执行的案件”纳入海事法院受案范围。2003年8月11日，最高人民法院办公厅发布了《关于海事行政案件管辖问题的通知》规定：“为规范海事行政案件的管辖问题，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”，再次将海事行政案件的管辖权交由地方法院行使。经最高人民法院批准，自2009年11月起，山东省、海南省、广东省等高级人民法院陆续指定海事法院管辖海事行政案件。2016年施行的《海事法院受案范围规定》及《海事诉讼管辖规定》将海事行政案件重新纳入海事法院的受案范围。

关于海事刑事诉讼的管辖权。在海事法院成立之前，1954年于汉口设立的长江水上运输法院是有刑事审判庭的。1984年海事法院成立以来，海事刑事案件的管辖权长时间游离于海事法院之外。《中华人民共和国刑事诉讼法》第二十七条规定“专门法院案件的管辖另行规定”，以军事法院和铁路法院为例，赋予其在各自特殊的领域内行使专门的刑事管辖权。然而，此专属管辖权并未赋予给海事法院。在司法实践中，有关海事刑事案件的管辖权依然按照级别管辖和地域管辖原则由地方法院行使。直到2017年6月5日，宁波海事法院依照浙江省高级人民法院“(2017)浙刑辖29号”《指定管辖决定书》受理了由宁波市人民检察院指控的嫌疑人艾伦·门多萨·塔布雷犯交通肇事罪一案，并于8月21日进行公开宣判，对被告艾伦·门多萨·塔布雷判处有期徒刑三年六个月⁷。这是我国海事法院开展刑事案件审理试点工作的开端。

三、我国海事诉讼管辖制度的问题与不足

我国是航运大国、渔业大国、造船大国和海洋强国，需要通过法治方式维护国家利益。从上述海事法院成立以来管辖权的历史沿革看，海事法

⁷参见宁波海事法院官网：<http://www.nbhsfy.cn/info.jsp?aid=26874>。

院受案范围不断扩大，然而海事法院始终未获得对海事刑事案件的管辖权。2020年2月20日，最高人民法院、最高人民检察院、中国海警局发布的《关于海上刑事案件管辖等有关问题的通知》，对海上发生的刑事案件，确定了管辖原则，但也未明确海事法院享有对海事刑事案件的管辖权。海事刑事案件零星分散于地方法院审理，不利于人民法院对海上犯罪行为统一规范处理，尤其是在近年来海洋争端引起的海上冲突事件不断升级的情况下，强化国家对海洋的管控、赋予海事法院刑事审判权相当重要。

一方面，海事刑事案件具有极强的专业性和涉外性，不仅要求法官对相关航运技术规范也有所了解，而且该类案件的处理往往会涉及到相关国际条约的适用，一国对其管辖海域内的刑事案件行使管辖权是其树立国际海事司法权威、巩固国际海上地位的重要支撑。虽然地方法院亦可完成海事刑事案件的审判，但是其缺乏审理海事案件的经验，难免将陆法的思维运用到海事刑事案件的审理过程中，例如海上交通肇事发生在海上，事故的发生与船舶性能、船员的专业技能、海况、工作环境等有关，这些方面有别于陆上的一般交通肇事。有学者建议，“扩大海事法院的管辖权，建立将一切涉海民事、行政、刑事案件统归海事法院管辖的海事司法管辖制度，推行涉海案件的‘三合一’审理，使海事法院积极受理因海上资源开发、岛屿开发利用等引发的相关案件，追究侵犯我国海洋权益人员的民事、行政甚至是刑事责任，在司法层面彰显我国在南海的海洋主权，从而达到维护海洋权益的目的”。⁸而另一方面，海事案件中民事、行政和刑事因素总是错综复杂的，审判实务中存在不少海事刑民交叉以及海事刑事、行政交叉案件。司玉琢教授曾经以海上货物运输法律关系可能引发的其他法律关系对此进行说明：“以海上货物运输法律关系为原点，可能引发的法律关系至少包括：行政机关对船舶进行的检验、登记、港口国检查；对船员的劳动权利保障；因船舶碰撞造成的海洋环境污染；海岛罪犯以及军事武装护航

⁸ 司玉琢：《扩大海事法院管辖权维护国家权益》，载《光明日报》2014年9月5日。

等”。这些专业知识对地方法院而言可能比较陌生，但却是海事法院审理海事案件的必备专业知识。因此海事法院审理海事行政案件具有明显的专业优势。如果海事刑事案件依旧由地方法院管辖，那么在海事刑民交叉案件中，可能存在“只刑不民”、“刑民判决互相抵触”等问题，此外，“先刑后民”原则在海事相关案件中是严格适用还是有条件的适用也亟须解决，因为没有刑事审判权，海事法院只能受理民事纠纷部分，对于刑事部分，当事人还得向其他机关另行起诉，这大大增加了案件的诉讼成本，导致当事人的诉累，不利于司法裁判效率的提升，一味的舍弃海事审判“三审合一”模式，会忽略海事刑事案件与海事民商事案件和行政案件之间的关联性，容易造成同一案件因受案法院不同而认定事实不同的尴尬局面，导致裁判结果不公的情况发生。此外，海事刑事案件和行政执法案件联系密切，海上行政主管部门首先介入海上事故，在行政处理过程中发现案件可能构成犯罪，才将案件移送公安机关进行取证、侦查，进而移送检察机关进行审查起诉。实践中，因法律上没有规定海事法院同地方法院、检察机关相互协调工作的机制而无法顺利处理，很多本应进入刑事司法程序的案件在海上行政主管部门处理阶段就已经被处理得干净利落，疏于对相关责任人员刑事责任的追究，导致海事刑事司法功能的缺失。

四、完善我国海事刑事案件诉讼管辖的思考。

（一）扩大海事法院的管辖权，将海事刑事案件纳入海事法院管辖。长期以来，因涉海刑事立法和刑事司法缺乏关注，“海事刑事案件”概念目前在实务界和理论界尚未形成广泛共识。大连海事法院院长马方指出，涉海刑事案件是指在我国具有管辖权的海域内的海水表面、水体及水下的底土所发生的各类刑事案件。而另有观点认为海事法院管辖的“海事犯罪行为是指与海事活动相关的、危害有关海上运输的各种海事关系和秩序以及相关关联的其他社会关系和秩序的、为国际条约规范和国内刑法所禁止的、

应当承担刑事责任接受处罚的行为”。⁹上述两种定义的分歧在于若将海事刑事案件划归海事法院专门管辖，是所有的涉海刑事案件都可以归入海事刑事案件的范畴，还是仅管辖具有海上特殊性的刑事案件。笔者赞同将所有发生于海上的刑事案件交由海事法院管辖。是否具有海上特殊性并不是一个十分容易界定和区分的问题，无论犯罪行为本身是否具有海上特殊性，但对于发生于海上的案件，海域性质的多样性仍会带来管辖权方面的特殊性，不同性质海域所享有管辖权的不同决定了其司法管辖权的权限亦不同，海事案件的涉外性也使得各国间的管辖权重叠和冲突时有发生，因此，海事法院管辖所有发生于海上的刑事案件更为合理，可以充分发挥海事法院在判断海事管辖权方面的专业性。

（二）构建大海法体系。我国海事法律的概念基本局限于《中华人民共和国海商法》和《中华人民共和国海事诉讼特别程序法》的框架之内，主要集中在私法领域，海事法院对涉海民商事案件的专门管辖使海商事法律的发展得到应有的重视，涉海法律的发展日益向海商法中心化，有关海上刑事责任的法律规定严重缺失，我国《刑事诉讼法》中也从未对海事刑事案件的管辖权进行规定。尽管海事法院在涉海案件的审理上积累了大量的经验，但若无相关的专门规定指引，对海事法院司法职能的实现也会造成障碍。因此，我们必须走出传统海商法的狭小空间，加强对海事法律的研究，对我国现有的涉海法律、法规以及部门规章进行全面梳理，除了修订完善《中华人民共和国海商法》和《中华人民共和国海事诉讼特别程序法》外，在现有宪法的基础上，借鉴国外海事法律建设的成功经验，构建包括包含海上行政法学、海上刑事法学内容完整又彼此衔接的海事法律体系。

（三）理顺审判工作与移送、侦查、审查起诉衔接问题。2020年2月

⁹张颖. 海事法院享有刑事管辖权之必要性探析[EB/OL], (2016-01-15).<http://tjhsfy.Chinacourt.org/article/detail/2016/12/id/2391557.shtml>.

20日，最高人民法院、最高人民检察院、中国海警局发布的《关于海上刑事案件管辖等有关问题的通知》主要明确了海上刑事案件的审判管辖、侦查管辖、提请批准逮捕和移送起诉、检察机关配员介入侦查等有关问题。从上述规定，中国海警局各分局、直属局、中国海警局三级属地海警机构都可办理刑事案件，但该规定未明确如何分工，还需要进一步立法跟进，而海警办理刑事案件不只涉及与法院、检察院的协作配合，某种程度上与公安机关的配合更为经常，也需要建立执法协作机制来解决。同样，与海事、自然资源等其他行政机关的协作关系也要通过执法协作机制来建立和运作，需要开展的工作还比较多。

目前，我国海事刑事案件专门管辖制度的构建处于起步阶段，海事法院管辖海事刑事案件，将有利于更好地发挥海事法院的专业优势，对于维护我国海洋司法主权，进一步推动确立以民商事案件为主，合理涵盖其他领域的海事案件专门管辖制度都将起到积极的促进作用。