

【南海专题】

“一带一路”背景下推进具有中国特色的海事司法审判体制改革

戴 瑛

(大连海洋大学 法学院, 辽宁 大连 116023)

摘要: 我国是地处东亚的海洋大国, 拥有广泛的海洋战略利益。“一带一路”倡议开启了沿线国家海上合作的新篇章, 对涉外海事司法审判工作提出了更高的要求。“一带一路”海事纠纷的解决需要良好的法治环境和司法保障机制。明晰海洋权益的空间范围及内容, 将海洋管辖权与司法管辖权有效衔接, 把握和推进具有中国特色的海事司法审判体制改革, 护航“一带一路”倡议。

关键词: 一带一路; 海洋权益; 司法改革; 国际海事司法中心

2013年9月7日, 习近平在哈萨克斯坦纳扎尔巴耶夫大学发表演讲, 提出了共同建设“丝绸之路经济带”的畅想。同年10月, 习近平出访东盟, 提出共同建设“21世纪海上丝绸之路”。二者共同构成了“一带一路”重大倡议。在“一带一路”背景下, 积极推进“21世纪海上丝绸之路”建设工作, 沿线国家围绕着海洋规划、海洋经济、海洋生态保护、海洋防灾减灾、海洋科技合作等领域开启了全新的合作模式, 同时对涉外海事司法提出了更高的要求。要落实海洋强国战略和“一带一路”倡议, 推进海事司法体制改革, 建设具有较高影响力的国际海事司法中心, 提高海事司法审判能力, 构建具有中国特色的海事司法审判体系。

一、构建中国特色海事司法审判体系的价值路径

(一) 具有中国特色的海事司法审判体系是维护国家海洋权益, 实现海洋强国的重要保障

把中国建设成为海洋强国是数代中国人民追求的梦想。2003年5月国务院印发了《全国海洋经济发展规划纲要》, 首次明确提出“逐步把中国建设成为海洋强国”的战略目标。2012年11月召开的中国共产党第十八次代表大会是海洋强国上升为国家战略的重要标志。在司法领域, 我国一贯

收稿日期: 2017-08-30

基金项目: 中宣部马克思主义理论研究和建设工程重大项目“国家海洋权益维护与建设海洋强国研究”(2015MZD063); 中国海洋发展研究会基金项目“《联合国海洋法公约》群岛制度扩展性适用研究”(CAMAJJ201606); 2016年度天津企业博士后创新项目“南沙海洋地物法律地位及相关权利研究”; 中国博士后科学基金面上项目“国家管辖范围外海洋保护区问题研究”(2017M611141)

作者简介: 戴瑛, 大连海洋大学法学院副院长、副教授、国家海洋信息中心和中国海洋大学联合培养博士后。

高度重视涉海司法体制，不同阶段涉海司法改革建设重点是不同的。我国十八届四中全会为司法改革指明了方向，要求优化司法职权配置，推进以审判为核心的诉讼制度改革。2015年7月，《最高人民法院关于全面推进涉外商事海事审判精品战略为构建开放型经济新体制和建设海洋强国提供有力司法保障的意见》（法〔2015〕205号）第14条“善用法治思维主动研判大局”提出，“围绕国际海事司法中心建设，开展前瞻性、预判性调研”。同年12月，最高人民法院举行海事审判工作改革和发展专题会议，提出“把我国建设成为具有较高国际影响力的国际海事司法中心”的目标。2016年3月，“加强海事审判工作，建设国际海事司法中心”正式写入了最高人民法院工作报告。^①

海洋强国是结合当前国际国内发展形势提出的国家层面的重大战略，具有复合型、综合性的指标体系。其中具有中国特色的海洋司法体制是推进和实现海洋强国战略的必要依托和重要条件，是中国特色社会主义理论在海洋司法领域的重大创新，是从建设海洋强国的战略高度认识海洋权益维护规律、海洋司法改革发展规律的新成果。

（二）具有中国特色的海洋司法制度是拓展蓝色经济空间，加强海洋环境保护、维护海洋权益的首要前提

全球经济的飞速发展，人口的不断增长，各国对资源的需求日益增多，陆上资源的有限性日益暴露，使很多国家都即将或已经面临资源短缺的困境，海洋作为“能源宝库”，蕴藏着经济发展必不可少的丰富的矿产资源和生物资源。开发海洋资源，不仅能够解决陆地资源不足的困境，还能打破资源不足对各国经济发展的限制，利用好海上交通运输业作为经济发展的桥梁和纽带功能，也将成为一国经济发展的重要保障。我国目前的海洋渔业资源日益衰退，海洋污染日趋严重，海洋生态环境面临着严峻的挑战。党的十八大之后，我国海洋强国战略全面实施，我国迫切需要注重对海洋权益的维护，如果海洋权益不能够得到最大程度的维护，那么对海洋生态系统的保护以及海洋资源的开发将无从谈起。因此，国家采取各种措施维护海洋主权与安全，加大海洋资源与开发的力度、促进海洋经济发展、强化海洋环境保护与污染防治。具有中国特色的海洋司法制度是拓展蓝色经济空间，维护海洋权益的首要前提。

（三）建构国际海事司法中心是提高我国海事司法国际公信力和影响力的主要路径

我国是海洋大国，拥有广泛的海洋战略利益。中央提出要加快构建开放型经济新体制，重点实施“一带一路”建设、长江经济带发展和京津冀协同发展三大政策。国家战略的实施和“一带一路”倡议的推进都需要司法保障。揭示现行涉海司法管辖权制度、法律适用及涉海司法审判手段方式及措施在维护海洋权益方面的优势与短板，经略海洋、管控海洋，把我国建设成为具有较高国际影响力的国际海事司法中心，是提高我国海事司法领域国际地位的主要路径。

二、海洋权益案件管辖权的国际法基础

海洋权益在内容上包括权利与利益两部分。在空间范围上包括国家管辖海域的海洋权益以及国家管辖海域以外（包括公海、“区域”、极地以及其他国家管辖海域）的海洋权益两部分。

^①张文广：《建设国际海事司法中心需要顶层设计》，《经济参考报》2016年3月24日008版。

（一）海洋权益的划分：空间范围与内容界定

1982年签署的《联合国海洋法公约》（以下简称《公约》）将全球海域划分为内水、领海、毗连区、专属经济区、大陆架、公海等区域，各国在不同区域享有的权利和承担的义务不同。^①深刻理解《公约》所规定的海洋权益范围是对在“21世纪海上丝绸之路”建设过程中，沿线国家间发生的涉海洋权益类案件行使管辖权的基础。

从《公约》划定的空间范围看，海洋权益包括：第一，国家管辖海域范围以内的主权、管制权、主权权利、管辖权及历史性权利；第二，国家管辖海域范围外的海洋权益，包括：在公海行使公海自由的利益、在“区域”勘探和开发矿产资源的利益、在极地开展科学研究等和平利用极地资源的活动的权利、在其他沿海国家管辖海域内可分享的利益。

从海洋权益内容来看，在我国管辖海域范围内，我国拥有的海洋权益包括：在内水和领海享有排他性主权；在毗连区对海关、财政、卫生、移民以及安全等事项享有管制权；在专属经济区和大陆架享有以勘探和开发自然资源（包括生物和非生物资料）为目的的主权权利，以及在该区域内从事经济性开发和勘探活动（如利用海水、海流和风力生产能等）的主权权利；对人工岛屿、设施和结构的建造和使用，海洋科学研究，海洋环境的保护和保全的管辖权；我国依《公约》主张200海里外大陆架权利，经联合国大陆架界限委员会确认后，享有与200海里内大陆架相同的权利；我国在南海断续线内所享有的历史性权利。

我国在管辖海域之外拥有的海洋权益包括：第一，在公海依据《公约》所享有的广泛海洋权益，包括公海六项自由；对在公海航行悬挂中国旗帜的船舶享有管辖权，对在公海发生的某些国际不法行为具有普遍管辖权；我国军舰和政府公务船舶在公海享有登临权、检查权和紧追权。第二，在国际海底区域拥有矿产资源的勘探、开发权。国际海底“区域”及其资源是人类共同继承的财产，我国申请者以承包者的身份勘探与开发“区域”资源，且实行平行开发制。第三，在南北极地区享有和平利用极地资源的权力。包括加强对南极科学考察及保护南极周边海域生态环境的权利。同时，中国享有相关条约赋予在北极的权利，有权加强北极地区的科考工作及对区域气候和环境变化的观测、监督。第四，在我国管辖范围外的其他海域拥有广泛的权利，诸如无害通过权、国际航行海峡的过境通行权、群岛国的群岛海道通过权、专属经济区捕捞可捕量剩余部分等。

（二）我国管辖海域海洋权益案件的同质性

由于海洋的面积广阔，资源丰富，地形复杂，《公约》和一般国际法针对不同的海洋区域规定了不同的权利内容。同时，经济全球化的迅速发展，工业化水平不断提高，各国对能源资源的需求日益增加，向海洋索取更多的资源，导致近年来岛屿主权、海域划界、资源开发、渔业等海洋权益争端频现。这些争端具有同质性，所谓同质性是指事物本身所具有的相同的属性。综合分析关于海洋维权的各类案件不难发现，它们之间也是有共性的。以钓鱼岛为例，钓鱼岛附近的大陆架蕴藏着丰富的油气资源，甚至被称为“第二个中东”。我国与日本关于钓鱼岛的争端，涵盖主权争端和资源的争夺。还有我国与菲律宾等国在南海方面存在的争端，其核心是领土主权与海域管辖权争议，但也涉及资源开发议题，主要是因为南海地区蕴藏着丰富的自然资源，油气资源丰富，生物种类众多，是世界渔业中资源最丰富的渔场之一，此外，南海还蕴藏着核能。对我国海洋争端中的案例进

^①刘惠荣 《从海洋法视角看最高法院涉海司法解释的意义》，《中国海洋大学学报》2017年第2期。

行分析,可以看出不论是钓鱼岛争端还是南海争端,都隐含着海洋主权主张引起的海洋资源的争夺。随着经济全球化的发展,陆上资源的短缺已严重制约着一国经济的发展,而海洋作为资源宝库更是各国争夺的重点,因此,海洋权益类案件体现了各国海洋主权基础上的海洋资源的争夺。

(三) 海洋权益案件的司法管辖权

司法管辖权是国家主权的内容之一,行使司法管辖权首先要明确管辖的范围。2016年8月,最高人民法院公布了两个涉海司法解释,明确司法管辖权覆盖我国管辖的全部海域^①,进一步阐释了我国海事司法管辖权的范围,并从实体、程序及适用上对涉海行为适用法律进行了规定。

1. 我国司法管辖权覆盖我国管辖的全部海域

管辖权是国家主权的体现,是一个国家通过立法、司法或行政等手段对于本国领土范围之内或之外的一定的人、事、物进行支配和处理的权力。管辖权与主权有着密切的联系,一个国家行使管辖权的权利以它的主权为依据。管辖权依不同标准可以分为多种。从国家行使管辖权的具体手段来看,可以有立法、司法和行政等不同类别;从法律性质来看,可以分为民事、刑事、行政管辖权等不同类别。管辖权在实体法和诉讼法上有不同的含义。诉讼管辖权是各级法院之间以及不同地区的同级法院之间受理第一审各类案件的职权范围和具体分工,据以确立某个或某类案件应由哪一或哪类法院审理。实体管辖权是指国家对其领域内的一切人与物行使的最高权力,即国家的统治权,亦即国家的主权,包括立法、司法和行政的权力。

“我国管辖的全部海域”,这里的管辖是指一国对其管辖海域范围内的一切人与物行使的最高权力,包括海洋立法、司法和行政的权力。海洋管辖权的内容较司法管辖权的内容广泛,海洋管辖权涵盖一国管辖海域范围内的所有事件和后果,而司法管辖权是海洋管辖权的下位概念,属于海洋管辖权的一部分,强调对管辖海域范围内发生行为的事后管辖。行使海洋管辖权的主体包括国家立法、司法、行政机关,范围广于司法管辖权。我国海洋司法管辖权体现在对我国管辖海域范围内违法的人或行为依照国际法律法规、国际惯例以及本国法律对提交法院的纠纷进行审理和裁判的权力。从目前我国海事司法实践来看,主要集中于管辖与航运贸易相关民商事纠纷案件,对海洋缺乏全面管辖,突出表现为:一是涉海案件没有做到全覆盖,尤其是一些敏感问题未进入司法程序,而是依赖政治解决;二是海事刑事案件由一般法院管辖,没有实现专门管辖;三是受案范围主要限于发生在我国内水和领海的海事案件,缺乏对发生于专属经济区、大陆架和公海的海事案件的管辖,缺乏对发生在域外的海事纠纷的属人管辖^②。为弥补涉海案件管辖权缺陷,2016年8月2日,最高人民法院发布了“涉海司法解释”,明确了我国行使海上司法管辖权的范围,对发生在专属经济区、大陆架和公海的海事案件积极行使管辖权,突显我国海事大国的国际地位,助推国际海事司法中心的建设。

2. 我国管辖海域的司法管辖权与国内诉讼管辖权的衔接

国内诉讼管辖权具体确定我国享有司法管辖权的涉海案件由哪个法院管辖,是我国管辖海域司

^①《最高人民法院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)》和《最高人民法院关于审理发生在我国管辖海域相关案件若干问题的规定(二)》明确了我国管辖海域包括中华人民共和国内水、领海、毗连区、专属经济区、大陆架,以及中华人民共和国管辖的其他海域。

^②刘惠荣《从海洋法视角看最高法院涉海司法解释的意义》,《中国海洋大学学报》2017年第2期。

法管辖权的国内实践。伴随“21世纪海上丝绸之路”的建设,我国管辖海域涉海洋权益纠纷将呈上升趋势,案件性质包括民事、行政、刑事案件;案件类型涉及国际渔业纠纷、航运纠纷、海上贸易纠纷等。在我国管辖海域享有司法管辖权的基础上,考虑案件性质、类型及发生海域,依我国法律关于地域管辖、级别管辖的规定确定案件的具体管辖法院。涉海案件通常涉及国家海洋权益,应当处理好海洋管辖权与诉讼管辖权的关系,实现国际法意义上的我国管辖海域的司法管辖权与国内诉讼管辖权的衔接。对于那些未进入司法程序,依赖政治途径解决的敏感的涉海案件和发生在专属经济区、大陆架和公海的海事案件,可以通过指定管辖,指定具有海区区位优势及审判条件的法院行使诉讼管辖权,充分利用此类法院的审判资源、经验及取证实际工作的便利条件,促进案件的公正审理。

三、“一带一路”海事司法体制改革路径

(一) 探索海洋权益类案件信息畅通机制,设立最高人民法院海事巡回法庭

我国海事司法案件以与航运贸易相关的民商事案件为主,实行三级法院审理的司法体制。本文提出设立最高人民法院海事巡回法庭,尽管在法律上没有具体规定,在实践中亦无先例,但却是维护国家海洋权益、建设国际海事司法中心的必然要求。海洋权益类案件信息畅通机制可以考虑在全国四大海区设立海事巡回法庭机构,这一设想符合当前我国维护海洋权益现状以及司法改革的趋势,是维护国家海洋权益、建设国际海事司法中心的必然要求。

首先,最高法院设立相对稳定的巡回法庭机构,能够促进地方重大涉海案件审理的公正性和专业性,实现重大海事行政案件、民商事纠纷案件就地审理,方便当事人开展诉讼活动,也减轻最高法院办案压力,同时能够有效实现中央维护海洋权益的权威。党的十八大以来提出的建设海洋强国战略对海事审判工作提出了新要求。目前,我国维护海洋权益的形势严峻,海洋权益案件涉及国家海洋主权,未来在争议海域发生海洋权益纠纷不可避免。设立巡回法庭机构,便于中央对海洋主权案件进行集中领导,可迅速掌握事态进展,通过司法审判可以积累主权证据,亦是维护国家海洋权益的重要途径。

其次,设立巡回法庭机构,有利于中央直接掌握涉海权益案件的情况,避免以往各级法院逐级汇报的情况,使所获取的案件情况更具时效性。此外,涉海案件性质上与国家主权关系密切,无论是岛屿主权争端还是他国扣押我国渔民案件,归根结底都关乎我国主权利益。加之,我国海洋强国战略的提出,表明中央将更加注重海洋状况。因此,设立巡回法庭机构,不仅有利于中央直接管理,也有利于中央集中掌握涉海权益类案件的情况。

再其次,由于涉海案件大多涉及大量的国际公约和涉海专业技术问题,并因受案范围、适用法律、涉及行业和技术特殊性和专业性而形成了专门化特征。因此,建立巡回法庭机构,能够统一对各海事法院的审判工作进行监督和指导,进一步强化海事司法的专业性,更好地整合海事司法资源,统一海事司法的裁判尺度。

构建中国特色海事审判机构体系遵循的指导思想和依据:

第一,中国共产党第十八届四中全会提出,优化司法职权配置,最高人民法院设立巡回法庭,

在审级上相当于最高人民法院的派出机构。巡回法庭的判决效力等同于最高人民法院的判决，均为终审判决。^①

第二，中国共产党第十八届三中全会提出，探索建立与行政区划适当分离的司法管辖制度^②，根据我国管辖海域实际特点，提出按北海、东海、黄海、南海海区设立各自的海事司法机构的构想。

从地域管辖来看，可设计三种方案：审判机构+审级

方案一：现行海事法院一审——按行政区高级人民法院二审——按海区设立最高人民法院海事巡回法庭终审。此方案是保留现行海事审判一审、二审机构情况下，按海区增设海事巡回法庭。改革成本相对较低，直接按海区设立海事巡回法庭即可。

方案二：现行海事法院一审——按行政区设立海事高级法院二审——按海区设立海事巡回法庭终审。此方案实现了海事司法三级审理的专业性，需要在现行海事法院所在省级行政区设立海事高级法院和按海区设立海事巡回法庭，成本较第一方案高。

方案三：现行海事法院一审——按海区设立海事高级法院——按海区设立海事巡回法庭。此方案实现了海事司法三级审理的专业性，但强调按海区设立二审及终审机构，会加大海区海事高级法院的工作量。

从级别管辖来看，涉及海洋领土主权等敏感问题及发生在专属经济区、大陆架和公海上的海事案件，建议由高级法院立案审理。

为保障“一带一路”建设，进一步完善海事司法审判体系，可按海区位置结合涉海案件特点选取典型地区进行海事司法审判改革试点工作，待经验成熟后再全国推行。

（二）积极推进以维护海洋权益为中心的司法体制改革

涉海司法案件类型可以分为海事民商事案件、海事行政案件、海事刑事案件、海洋权益类案件等。自2016年3月1日起，海事法院对海事行政案件行使管辖权，海事法院受理案件类型拓展至108项^③。目前，除宁波海事法院在2017年率先进行了首起海事刑事案件的审判工作外，其他海事法院还没有获得海事刑事案件的管辖权。海事刑事案件由各地方法院审理，不利于人民法院对海上违法犯罪统一规范处理。

扩大海事法院的管辖权，探索建立将海事民商事、行政、刑事案件统归海事法院管辖的司法管辖制度，有利于在司法层面彰显我国的海洋主权，维护蓝色国土安全，保障“21世纪海上丝绸之路”畅通。从我国检察机关改革成本及可行性角度考虑，可以不单独设立与海事法院相对应的海事检察机关，建议在海事法院同级别的检察机关设立相应的海事检察处（部门），履行海事刑事案件公诉等检察职能。就海上刑事案件侦查职能来看，可以由相应级别的海警机构履行侦查职能，相应级别公安的部门协作配合。涉海案件“三合一”审理的司法体制改革不是一朝一夕就可以完成的，尤其是海事刑事案件，涉及多个部门，需要稳步推进，可以考虑试点后再全国推行。

^①百度百科：中华人民共和国最高人民法院巡回法，最后访问时间：2017年8月1日。

^②百度百科：中华人民共和国最高人民法院巡回法庭，最后访问时间：2017年8月1日。

^③《最高人民法院关于海事法院受理案件范围的规定》，2015年12月28日最高人民法院审判委员会第1674次会议通过，自2016年3月1日起施行。

(三) 在“一带一路”倡议、海洋强国战略的背景下，建构国际海事司法中心

就涉海案件司法审判机构来说，我国已经建立了10家海事法院，其派出法庭分布于全国15个省（自治区、直辖市），其管辖范围涵盖我国全部港口和水域。就涉海案件的数量来说，我国海事案件的数量呈上升趋势，自1984年以来，我国海事法院受理涉海案件的数量位列全国法院之首。因此，针对涉海案件，我国海事法院无论是在司法机构上还是涉海案件的数量与类型上都占有绝对优势。世界司法审判很多疑难问题可以在中国找到现成的案例。我国审理的涉海案件可以为学术研究提供很好的素材，因此，我国具备建立国际海事司法研究中心的基本条件。

加强涉海司法审判的话语权，对确立我国海事司法审判的国际地位具有关键性作用，有助于推动国际海事司法中心的建设。当前，我国应加强规范和统一司法裁判尺度，加大海事司法公开力度，提升海事司法公信力，将会有更多的当事人选择来中国法院进行诉讼，从而扩大我国海事审判的国际影响，提高海事司法的国际地位，也将逐步扩大我国对涉海司法审判的话语权。

四、结语

在“一带一路”倡议和海洋强国战略的实践进程中加快建设中国特色的海事司法审判体系，充分发挥司法手段对“一带一路”、海洋强国的保障作用，并在建设中国特色的海事司法审判体系中巩固落实并验证“一带一路”倡议和海洋强国战略。加强海事司法体系的顶层设计，准确把握海事司法系统结构，促进刑事、民事、行政司法的有机结合，形成彼此衔接、相互作用、结构严整、运转协调的具有中国特色的海事司法体制，以司法手段管控海洋、维权护海、护航“一带一路”，实现海洋强国战略。

(责任编辑: 刘逸)