

# 特定航线江海直达船海事法律地位之确定

——以海事行政法为主要视角

周新

(安徽师范大学 法学院,安徽 芜湖 241000)

**摘要:**特定航线江海直达船运输,自2018年以来已在长江中下游港口与上海港洋山港区、宁波舟山港之间率先运营。“特定航线江海直达船”虽有独立于内河船、海船的建造检验技术规范,但无独立的法律地位,带来海事行政管理、海事海商民事纠纷法律适用上的困难。因此,宜将“特定航线江海直达船”纳入“海船”范围,对应海船相关之海事行政法律规范以及船舶碰撞、海事赔偿责任限制、船舶优先权等海商法律规范,明晰特定航线江海直达船相关主体的权利义务关系,助力2030年前建成安全、高效、绿色的江海直达运输体系。

**关键词:**特定航线江海直达船;海事行政法;法律地位;法律适用

**中图分类号:**D922.1 **文献标志码:**A **文章编号:**2096-028X(2024)03-0043-14

江海直达运输,属广义江海联运,是现代综合交通运输体系的重要组成部分,系指航区跨越江段及海段,无需换装,将货物由始发港直接运至终点港的运输方式,<sup>①</sup>优化了传统多环节中转运输,更便捷高效、绿色经济。江海直达运输,渊源甚远。自二十世纪八九十年代以来,江海直达运输主力船型是“海进江”模式下的海船,<sup>②</sup>法律适用明确。2018年4月10日,随着“江海直达1”轮在马鞍山港的首航,具有独立于内河船与海船建造检验技术规范的“特定航线江海直达船”,开启了江海联运的新篇章。<sup>③</sup>此后,不断有新的特定航线江海直达船建造入列,“特定航线”长江段覆盖范围也从“长江口”<sup>④</sup>拓展至长江中上游的武汉乃至重庆港水域。围绕“特定航线江海直达船”这一新事物,《特定航线江海直达船舶法定检验技术规则》<sup>⑤</sup>将其界定为“按本法规检验发证航行于长江至东海特定海区内特定航线的船舶”。交通运输主管部门对“特定航线江海直达船”的定义体现了严格的相对性与特定性;至于该型船舶在其他海事行政管理方面尤其是与海船、内河船相比较意义上的基本属性,交通运输主管部门未有明文。相对而言,业界与学界有关“特定航线江海直达船”的船体、航道、港口等硬件要素以及建造检验规范等软件要素的讨论颇多。<sup>⑥</sup>综合现有官方意见与研究观点,<sup>⑦</sup>笔者认为,“特定航线江海直达船”是一种不同于常规海船与内河船、满足相应建造检验技术规范要求、航行于长江等内河港口与沿海特定海港之间、安全性与操纵性方面宜江适海、载货量相较成本更为经济、

**收稿日期:**2024-07-10

**基金项目:**2023年度安徽省哲学社会科学规划一般项目“‘绿色转型’视角下皖江‘非绿色’航运之法治应对研究”(AHSKY2023D015)

**作者简介:**周新,男,法学博士,安徽师范大学法学院副教授、硕士生导师。

① 参见林金裕:《闽江干流江海直达运输及船型研究》,载《福建交通科技》2020年第5期,第161页。

② 参见罗肖锋:《特定航线江海直达船舶规范与船型研发新动向》,载《中国船检》2018年第9期,第82页。

③ 参见胥苗苗:《“江海直达1”号开启江海联运新时代》,载《中国船检》2018年第6期,第60页。

④ 参见《特定航线江海直达船舶法定检验技术规则》第1.2.1.1条第8项、第9项。

⑤ 参见《特定航线江海直达船舶法定检验技术规则》第1.2.1.1条第10项。

⑥ 比如:江海直达船经济性有待提升,江海联运专用码头泊位存在短板。参见黄勇、祝诗蓓:《促进长三角区域港航协同发展的思考》,载《全球化》2020年第4期,第91-92页;合理的型线、合理的宽深比、合适的吃水和恰当的方形系数是江海直达船设计的关键,高效、清洁能源应用是江海直达船的首选。参见薛龙玉:《江海直达船设计的关键要素——访浙江欣海船舶设计研究院院长陈波》,载《中国船检》2022年第12期,第54页;长江干线港口至通州湾港区的特定航线江海直达船运输通道值得政府与业界关注。参见梁珊珊、吴晓磊、丁敏:《通州湾新出海口江海联运通道运输组织》,载《中国港口》2023年第5期,第44-47页。

⑦ 其中包括:罗肖锋:《特定航线江海直达船舶规范与船型研发新动向》,载《中国船检》2018年第9期,第82-85页;周聪聪、马腾飞:《江海直达船成就马鞍山港发展机遇》,载《中国港口》2018年第7期,第33页;王伟、宗涛等:《430TEU江海直达集装箱船总体设计与性能》,载《船舶工程》2021年第11期,第26-32页。

船舶设计与动力更节能环保、在“进江”海船之外更适合提供江海联运综合运输服务的浅吃水肥大型船舶。但必须指出的是,该型船舶的法律地位及由此带来的法律适用问题研究,尚付阙如。笔者以海事行政法为主要视角,就此展开研讨,以助力2030年前“安全、高效、绿色江海直达运输体系”的建成。<sup>①</sup>

## 一、船舶的海事法律地位概述

### (一) 船舶的海事行政法律地位

船舶在海事行政法中的法律地位,呈现出一定的主体化倾向。有学者撰文,呼吁“赋予船舶行政法的特殊主体资格才是最佳选择”。<sup>②</sup> 诸如《中华人民共和国海上交通安全法》(简称《海上交通安全法》)等行政立法,也确有关于船舶航行、停泊、作业以及法律责任的条文,以船舶为“主体”或者将船舶与船舶所有人、经营人等主体并列为“主体”,为其设定权利、义务。<sup>③</sup> 海事行政执法时,在行政处罚决定书中以船舶为处罚对象,不再鲜见。<sup>④</sup> 行政诉讼个案中,“直接对无法人资格的‘XXX’轮进行处罚属不当”的裁判观点,也曾被认定为错误。<sup>⑤</sup>

但总体而言,海事行政法下,船舶乃法律关系客体的定位,依然是主流。以海事行政处罚为例,以涉事船舶代替违法者接受处罚,处罚的教育、惩戒作用难以保证,且一定程度上背离行政处罚的基本目的。<sup>⑥</sup> 处罚船舶而不去追究或只是间接追究背后人的主体责任,无法满足《中华人民共和国行政处罚法》(简称《行政处罚法》)“过罚相当”<sup>⑦</sup>的要求;参照普通法系将船舶论证为“准法人”<sup>⑧</sup>或“其他组织”<sup>⑨</sup>,牵强地突破“自然人、法人、其他组织”这一法定的行政处罚对象范围,<sup>⑩</sup>是对行政合法性原则的僭越。可以说,船舶主体化,其实存在不可回避的理论与现实困境,这一困境使人们对船舶法律地位之主体抑或客体的认识发生分歧,终究会回归到“物本身的定位”上来。<sup>⑪</sup>

### (二) 船舶在海商法下的法律地位

船舶关系与海上运输关系并列为《中华人民共和国海商法》(简称《海商法》)的调整对象。从法律关系主体、客体和内容这三要素而言,船舶是物,是《海商法》调整的社会关系的客体,即主体的权利和义务所指向的对象,<sup>⑫</sup>这是船舶在横向海事法律即海商法下的法律地位。

但不可否认的是,在特定海事法律制度下,商业运营船舶出现了主体化倾向而具有一定的海事权利能力

① 参见《交通运输部关于推进特定航线江海直达运输发展的意见》。

② 参见黄凯:《船舶的行政法属性研究》,载《新经济》2014年第Z1期,第70页。

③ 《海上交通安全法》第64条第3款规定:“定船舶、定航线并且定货种的船舶可以申请办理一定期限内多次进出港口许可,期限不超过三十日。海事管理机构应当自收到申请之日起五个工作日内作出许可或者不予许可的决定。”第74条第1款规定:“遇险的船舶、海上设施及其所有人、经营人或者管理人应当采取有效措施防止、减少生命财产损失和海洋环境污染。”《防治船舶污染海洋环境管理条例》(简称《防污条例》)第59条规定:“违反本条例的规定,船舶未按照规定在船舶上留存船舶污染物处置记录,或者船舶污染物处置记录与船舶运行过程中产生的污染物数量不符合的,由海事管理机构处2万元以上10万元以下的罚款。”《中华人民共和国防治船舶污染内河水域环境管理规定》第50条规定:“船舶违反本规定第二十三条规定载运污染危害性质不明的货物的,由海事管理机构责令改正,并对船舶处以5000元以上2万元以下的罚款。”《中华人民共和国内河海事行政处罚规定》(简称《内河海事行政处罚规定》)第16条规定:“违反《内河交通安全管理条例》第十四条、第十八条、第十九条、第二十条、第二十二條的规定,船舶在内河航行有下列行为之一的,依照《内河交通安全管理条例》第六十八條的规定,责令改正,处以5000元以上5万元以下罚款;情节严重的,禁止船舶进出港口或者责令停航,并可以对责任船员给予扣留船员适任证书或者其他适任证件3个月至6个月的处罚;……”

④ 参见曹缪辉:《论海事行政处罚中的船舶相对人》,载《中国海商法研究》2015年第3期,第110-114页。

⑤ 参见郭东宁:《船舶在诉讼中的法律地位琐议——兼谈海事行政案件的管辖》,载《中国水产》1993年第4期,第14页。

⑥ 参见陈柳:《海事行政法下船舶法律地位问题研究》,华东政法大学2022年硕士学位论文,第44页。

⑦ “过罚相当”是比例原则在《行政处罚法》中的体现,如《行政处罚法》第5条第2款规定:“设定和实施行政处罚必须以事实为依据,与违法行为的事实、性质、情节以及社会危害程度相当。”

⑧ 参见徐峰:《“对物诉讼”制度之历史变迁及其对我国立法启示》,载《郑州航空工业管理学院学报(社会科学版)》2020年第1期,第17页。

⑨ 参见姜沫彤:《论〈海警法〉之当场处罚》,大连海洋大学2023年硕士学位论文,第24页。

⑩ 参见《行政处罚法》第2条。

⑪ 虽然部分现行有效的海事行政法律规范中仍然可见以船舶为行政处罚相对人的条款,但主流的海事行政行为相对人已经回归到船舶所有人、经营人、管理人。《海上交通安全法》第九章“法律责任”诸条款,对船舶所涉行政违法,均以船舶所有人、经营人、管理人为处罚相对人;《中华人民共和国上海海事行政处罚规定》(简称《上海海事行政处罚规定》)对于船舶所涉行政违法,已经摒弃对船舶、设施及其负责人双罚制的立场。

⑫ 参见胡正良等:《〈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46-47页。

和行为能力,依法享有特定海事权利,承担特定海事义务。<sup>①</sup>这种“主体化”倾向,可见于《海商法》《中华人民共和国民事诉讼法》下海事请求权人基于船舶优先权、船舶抵押权申请海事法院扣押船舶的实践。<sup>②</sup>扣押船舶时,不论船东是否对海事请求承担责任,请求权人均可申请扣押当事船舶。如在申请扣押当事船舶时暂无法查明被请求人,甚至无需在扣船申请中列明被请求人。光船租赁(简称光租)下,尽管船东对承租人营运过程中欠付的船员工资、触碰损害等不负赔偿责任,却无权对抗船员、触碰受损方基于船舶优先权扣船的请求。这与一般民事诉讼保全与执行程序中需查明被申请人、被执行人与相应财产的系属关系是完全不同的,带有普通法下“对物诉讼”的色彩。当然,中国海商法并未确立对物诉讼制度,也不承认船舶的法律主体地位,相关权利义务由船舶所有人、船舶经营人或光租人等主体最终承受。

综上,船舶的海事法律地位,应相对于海事行政法、海商法等特定海事法律制度,观察其能否成为特定法律关系的客体,有无特定的法律属性,以及具体承载主体的何种权利义务,来具体判定。

笔者聚焦于特定航线江海直达船在海事行政法律关系中的法律地位及相应的法律适用问题。这里的海事行政法律关系,拟限定于船舶检验发证、船员资格授予、防治船舶污染、水上交通安全、水上交通违法行为行政处罚几个主要板块;此外,笔者也会将特定航线江海直达船置于海商法的海事赔偿责任限制、船舶优先权、船舶碰撞制度下略作讨论。

## 二、特定航线江海直达船检验发证:海事行政许可意义上的独立法律地位

### (一) 船舶检验发证:海事行政许可行为

《中华人民共和国行政许可法》(简称《行政许可法》)第2条规定:“本法所称行政许可,是行政机关根据公民、法人或者其他组织的申请,经依法审查,准予其从事特定活动的行为。”《中华人民共和国海事行政许可条件规定》(简称《海事行政许可条件规定》)第2条第2款规定:“本规定所称海事行政许可,是指依据有关水上交通安全、防治船舶污染水域等海事管理法律、行政法规、国务院决定所设立的,由海事管理机构实施,或者由交通运输部实施、海事管理机构具体办理的行政许可。”

根据《行政许可法》第12条第4项,营运船舶属于“直接关系公共安全、人身健康、生命财产安全的重要设备、设施、产品、物品”,对其检验发证,“需要按照技术标准、技术规范,通过检验、检测、检疫等方式进行审验”,因此“可以设定行政许可”。但对照《海事行政许可条件规定》中的十三类海事行政许可事项,船舶检验发证并不在列,这是否意味着营运船舶的检验发证已经无需设定海事行政许可?其实,《中华人民共和国船舶和海上设施检验条例》(简称《船舶和海上设施检验条例》)已经就申请船舶和海上设施的建造检验、定期检验、初次检验、临时检验、入级检验等,以及检验合格后签发检验证书,详细规定了条件及程序。《船舶检验管理规定》则在上述条例基础上对检验及发证行为作进一步细化规定。可以认为,船舶检验发证,是政策性、技术性很强<sup>③</sup>的行政许可行为,<sup>④</sup>交通运输主管部门选择在《海事行政许可条件规定》之外另行详细规定。

当然,除《船舶和海上设施检验条例》规定的各项法定检验(包括第13条规定的“必须”向中国船级社申请的“入级检验”)之外,根据国际公约、国家法令及法律的规定对船舶进行检验并签发船舶法定证书的船舶检验,海损检验、索赔检验、起租退租检验、船舶状况检验、货损检验等“公证检验”,以及技术鉴定性质的“入级检验”,<sup>⑤</sup>不具有海事行政许可属性。

### (二) 特定航线江海直达船独立的检验发证海事行政许可程序

将特定航线江海直达船与内河船、海船区别对待,是国务院交通运输主管部门现有的立场,这尤其体现

<sup>①</sup> 参见饶中享:《建立船舶主体法律制度探究》,载司玉琢主编:《中国海商法年刊》第5卷,大连海事大学出版社1995年版,第177-186页。

<sup>②</sup> 参见向明华:《对物诉讼与我国的船舶扣押法律制度》,载《河北法学》2006年第4期,第123页。

<sup>③</sup> 《船舶和海上设施检验条例》第1条开宗明义:“保证船舶、海上设施和船运货物集装箱具备安全航行、安全作业的技术条件”,强调船舶检验及发证严谨的“技术性”;而“保障人民生命财产的安全和防止水域环境污染”,则彰显了中国船舶检验以人为本、服务海洋生态文明建设、契合新时代“五位一体”总体布局的“政策性”。

<sup>④</sup> 《农业部公告第1968号—关于远洋渔业船舶检验、渔业船舶船用产品认可和渔业船舶船用产品境外检验等3项行政许可纳入农业部行政审批综合办公大厅有关事项的公告》明示船舶检验属于行政许可行为。

<sup>⑤</sup> 参见陆亦扬:《浅谈加强船舶检验以确保安全运行》,载《中国设备工程》2023年第12期,第46页。

在船舶建造检验、定期检验等海事行政许可行为上。

《船舶和海上设施检验条例》第29条对“船舶”采取最广义的界定,即“各类排水或者非排水船、艇、水上飞机、潜水器和移动式平台”,第3条、第4条将船舶检验的行政许可权交予国家船舶检验局、地方船舶检验机构以及代行法定检验的中国船级社行使。其中的“船舶”当然涵盖特定航线江海直达船。

对于内河船与海船,其建造检验与后期营运中的定期检验、临时检验,主要依据为《钢质内河船舶建造规范》《国内航行海船建造规范》《内河船舶法定检验技术规则》《国内航行海船法定检验技术规则》。对于特定航线江海直达船,国务院交通运输主管部门则另行颁布了相关技术规则。<sup>①</sup> 相关规则由中国船级社在专项研究成果基础上,综合内河船与海船技术标准框架体系,研发并不断修订完善而成,历经《特定航线江海通航船舶建造规范》(2017年)、《特定航线江海直达船舶法定检验暂行规则》(2017年)、《特定航线江海直达船舶建造规范》(2018年)、《特定航线江海直达船舶法定检验技术规则》(2018年)、《特定航线江海直达船舶营运检验指南》(2018年)以及《特定航线江海直达船舶法定检验技术规则》(2023年修改),为特定航线江海直达运输提供了船舶设计、建造、检验和营运等方面的指导和基准。<sup>②</sup> 可以看出,特定航线江海直达船不同于内河船与海船,具有船舶检验发证方面海事行政许可意义上的独立性。

### 三、特定航线江海直达船船员资格授予:海事行政许可意义上的有限独立法律地位

海事管理机构负责船员管理工作,行政审批是其履行船员管理职责的重要手段。船员管理类行政审批分为船员管理类行政许可和非许可类行政审批。<sup>③</sup> 根据《行政许可法》第12条第3项,《中华人民共和国船员条例》第5条、第6条以及《海上交通安全法》第13条等相关规定,船员的培训、考试尤其是适任证书的发放属于海事行政许可行为。

根据《特定航线江海直达船舶船员培训、考试和发证办法》第4条,在特定航线江海直达船船员的培训、考试和发证问题上,交通运输部海事局没有规定专门的特定航线江海直达船船员适任证书,而是沿用传统的海船船员与内河船员二分法,采取海船船员、内河船员“向下兼容”与“向上升格”的方式解决特定航线江海直达船船员任职的问题。海船船员在特定航线江海直达船上任职,应持有相应的海船船员适任证书,其中船长、驾驶员还应取得长江干线相应航线的《海船船员内河航线行驶资格证明》;内河船员在特定航线江海直达船上任职,应具备相应内河航线船员适任资格,并取得《特定航线江海直达船舶船员行驶资格证明》。也就是说,特定航线江海直达船适任船员,可以是海船船员,也可以是内河船员,只要取得交通运输部行驶资格证明,便是适任船员。而这与交通运输部海事局就特定航线江海直达船专门制发法定检验技术规则的立场并不完全相同,体现出船员资格授予方面特定航线江海直达船海事行政许可的有限独立性。

### 四、特定航线江海直达船法律地位阙如:海事行政管理之常态

海事行政管理,除了上文讨论的船舶检验发证与船员资格授予,还涉及船舶污染防治、水上交通安全、水上交通违法行为行政处罚等几个主要方面。以下围绕特定航线江海直达船,结合内河船、海船,分别讨论。

#### (一) 船舶防污染管理

##### 1. 海上船舶污染防治

在海上船舶防污染管理行政义务的设置与责任承担方面,《中华人民共和国海洋环境保护法》(简称《海洋环境保护法》)第一章“总则”、第七章“船舶及有关作业活动污染防治”以及第八章“法律责任”,提供了基本遵循。

执法实践中,海事管理机构更多适用的是《防污条例》。该条例调整中国“管辖海域”内船舶污染物的排放和接收,船舶清舱、洗舱、油料供受、装卸、过驳、修造、打捞、拆解等船舶有关作业,船舶污染事故应急处置、

<sup>①</sup> 《交通运输部关于推进特定航线江海直达运输发展的意见》设定的“主要任务”包括“根据特定海域、特定航线的实际情况,制定实施长江经济带特定航线江海直达船舶(船长65米至150米)法定检验暂行规则及建造规范”。

<sup>②</sup> 参见薛龙玉:《CCS硬核助力江海直达》,载《中国船检》2021年第2期,第33页。

<sup>③</sup> 参见潘思思:《我国海事船员管理类行政审批制度改革研究》,大连海事大学2020年硕士学位论文,第10-11页。

调查处理、损害赔偿等事项。根据《防污条例》的相关条款,船舶,船舶所有人、经营人、管理人以及作业单位,污染物接收单位,燃油供给单位是行政相对人。《防污条例》共76条,除了根据船舶载运的货物种类<sup>①</sup>以及船舶用途<sup>②</sup>对船舶加以界分和排除性规定外,核心条款针对的是一般意义上的船舶,船舶所有人、经营人、管理人,污染物接收单位以及作业单位这样的主体。所以,从条款所涉内容看——包括《防污条例》第11条下“建立健全安全营运和防治船舶污染管理体系”并持有“符合证明和相应的船舶安全管理证书”,<sup>③</sup>特定航线江海直达船在海域航行、停泊、作业时,在广义“船舶”项下,行使被赋予的为数不多的行政公法权利,<sup>④</sup>履行海域范围内防治船舶及其有关作业活动污染的行政法义务,承担法律责任,是没有疑义的。因此,似乎没有区分特定航线江海直达船与海船<sup>⑤</sup>以及探讨其法律地位的必要性。

但对于《防污条例》第50条第1款下特定航线江海直达船在海域造成污染事故时的“赔偿限额”或“船舶油污损害民事责任保险”“财务担保”问题,有必要另行讨论。《防污条例》第50条第1款规定:“船舶污染事故的赔偿限额依照《中华人民共和国海商法》关于海事赔偿责任限制的规定执行。但是,船舶载运的散装持久性油类物质造成中华人民共和国管辖海域污染的,赔偿限额依照中华人民共和国缔结或者参加的有关国际条约的规定执行。”对此,可试作如下分解。

第一,特定航线江海直达船在海域航行、作业过程中造成污染事故,是否有权利依据《防污条例》第50条以及《海商法》第十一章申请海事赔偿责任限制,存在疑问。想要消除疑问,需有证据证明特定航线江海直达船属于《海商法》第3条意义上的“海船”。但无论是船舶证书还是海事行政管理规范都不能提供此项依据。这样一来,根据《防污条例》第55条,无论是在海事管理机构应当事人请求对船舶污染事故损害赔偿进行的调解程序,还是在另行提起的仲裁或民事诉讼程序中,发生船舶污染事故的特定航线江海直达船的所有人、承租人、经营人等主体,根据该条例第50条及《海商法》第十一章试图申请海事赔偿责任限制时,会发现并无法律依据,因为特定航线江海直达船的法律地位并不明确。

第二,载运散装持久性油类物质的特定航线江海直达船,能否依照中国缔结或参加的有关国际条约申请赔偿限额,存在疑问。公开信息显示,已建、在建特定航线江海直达船,有散货船和集装箱船;<sup>⑥</sup>化学品船、油船也已在业界拟议之中。<sup>⑦</sup>中国加入的《1992年国际油污损害民事责任公约》第1条项下的“船舶”系指为运输散装油类货物而建造或改建的任何类型的海船和海上航行器。特定航线江海直达船是否属于公约项下的“海船”?从海域航行的客观事实看,是海船,但该船型却没有海船证书。没有海船证书,单纯根据船舶航行的水域及操作性能等客观因素将其认定为海船,至少在海事行政执法与司法实务中是存疑的。<sup>⑧</sup>此外,由于中国在处理《1992年国际油污损害民事责任公约》等民商事国际公约与国内法的关系上,会附以“涉外因素”的限制条件,<sup>⑨</sup>因此,特定航线江海直达油船还面临涉外因素的限制,除非所涉江海直达特定航线是涉外联合运输的组成部分。

① 《防污条例》第23条的“污染危害性货物”、第50条的“持久性油类物质”。

② 《防污条例》第4条的“港区水域内非军事船舶和港区水域外非渔业、非军事船舶”、第74条的“渔港水域内非军事船舶”“渔港水域外渔业船舶”、第75条的“军事船舶”。

③ 根据《中华人民共和国船舶安全营运和防止污染管理规则》前言和第1.3条,“国内航行船舶及其公司”均需符合基于《国际船舶安全营运和防止污染管理规则》原理和中国实际情况制定的船舶安全营运和防止污染管理标准,内河船、海船和特定航线江海直达船统摄于“国内航行船舶”的范围,虽有根据总吨位及载货种类分批次“生效”的渐进安排,但总体概莫能外。

④ 如依据《防污条例》第26条,拟进行散装液体污染危害性货物过驳作业的船舶,其承运人、货物所有人或者代理人在依法提交申请材料后,有权在法定期限内得到海事管理机构的许可或不予许可决定的回复。

⑤ 内河船超越核定航区,涉海运输或从事其他作业,在合法性上已被预先排除。

⑥ 参见肖曙明、张伟、刘光明:《快来看这三型江海直达船》,载搜狐网2021年4月27日, [https://www.sohu.com/a/463338325\\_120056227](https://www.sohu.com/a/463338325_120056227)。

⑦ 参见《舟山市召开〈舟山市支持现代航运和海事服务业高质量发展政策实施细则暨资金管理暂行办法(试行)〉政策解读新闻发布会》,载舟山市人民政府网站2023年4月14日, [https://www.zhoushan.gov.cn/art/2023/4/14/art\\_1229093434\\_59086577.html](https://www.zhoushan.gov.cn/art/2023/4/14/art_1229093434_59086577.html)。

⑧ 海事审判实务中,对于海船的识别,船舶检验证书的名称是重要的依据;证书所载船舶是否具有航海能力和可以在什么海域范围内航行,也是需要考量的因素。参见王凯悦:《渔民劳动报酬请求与船舶优先权的行使》,载上海海事法院网站2020年2月11日, <https://www.shhsfy.gov.cn/hsfytyw/hsfytyw/spdy1358/jpal1435/2020/02/11/09b080ba6f26aac3017037e8e9d80612.html?tm=1625818016286>。而近几年新造的部分大吨位内河船,在船东、承租人等主体看来,其涉海运输、作业的实操性能,满足海船的要求貌似没有问题,但在海事行政管理层面,这是当然的内河船违规涉海营运,因其不是海船,应拦截劝返并加大处罚力度。参见郭崇、赵冠威、胡建国:《“长江大保护”下内河船涉海运砂的社会现状及监管建议》,载《航海》2021年第2期,第33页。

⑨ 参见司玉琢主编:《海商法》(第4版),法律出版社2018年版,第300页。

综上,尽管《防污条例》以广义的船舶为调整对象,但在该条例第50条及相关条款项下,特定航线江海直达船并无明确的法律地位,相关条款对该型船舶的可适用性并不确定。

## 2. 内河水域船舶污染防治

《中华人民共和国水污染防治法》(简称《水污染防治法》)第2条第1款规定:“本法适用于中华人民共和国领域内的江河、湖泊、运河、渠道、水库等地表水体以及地下水体的污染防治。”第9条第2款规定:“交通主管部门的海事管理机构对船舶污染水域的防治实施管理。”此外,《水污染防治法》在第四章“水污染防治措施”的第五节“船舶水污染防治”中就船舶在海洋以外的内河等水域产生水污染的防治措施作出原则性规定。具体细则主要落实于《中华人民共和国防治船舶污染内河水域环境管理规定》。

《危险化学品安全管理条例》针对内河水域(包括禁止运输的封闭内河水域)的运输安全,<sup>①</sup>在第五章中就危险货物水路运输许可手续、船舶运输危险化学品的相关安全运输条件的确定与评估确认、通过内河运输危险化学品的分类管理、取得危险货物适装证书的运输船舶、通过内河运输危险化学品的船舶所有人或经营人的船舶污染损害责任保险证书或者财务担保证明等事项,作出命令性或禁止性的刚性规定,另在第七章列明违反行政法义务的法律責任。

上述适用于内河水域船舶污染防治的法律、行政法规与部门规章,在法律规范层面,不区分内河水域范围内的船型——内河船、进江海船还是笔者所论的特定航线江海直达船——来分别设置行政法义务和法律責任,似乎实现了并轨。但在海事管理机构具体执法过程中,除适用上述法律、行政法规与规章,还需对照细则性规定《基准》。深入分析《基准》,会发现内河水域内河船与海船的并轨并未彻底消除,该水域内特定航线江海直达船何去何从,仍然是个问题。

总体来看,在内河水域内的船舶污染防治中,船型的区别不是处罚分轨的主要依据。比如,《基准》中常见内河海事违法行为案由99、案由101及案由102下,执法机构并不区分船型,而视情节轻重对一般意义上的船舶所有人、经营人处以额度、幅度不等的行政处罚。<sup>②</sup>但个别违法情势下,船型不同,处罚仍存差异。如《基准》中内河水域违法案由86(“运输危险化学品的船舶及其配载的容器未经检验合格而投入使用的”)项下,执法机构在适用《危险化学品安全管理条例》第79条第2款,细化处罚基准与减轻处罚基准时,需视违法情节,按船舶总吨位与主机功率所在区间,确定涉案内河船舶或沿海船舶所有人或经营人应承担的罚款金额或幅度,也就是说,行政处罚结果相对于不同船型存在分轨。对于总吨位、主机功率既定的特定航线江海直达船而言,其在内河水域载运危险化学品,如存在前述违法行为,适用《危险化学品安全管理条例》及《基准》,依据内河船舶或沿海船舶,处罚结果并不相同;不以内河船舶或沿海船舶论之,则无处处罚依据。

## (二) 船舶交通安全管理

船舶交通安全管理,主要是对船舶航行、停泊和作业行为的安全管理,立法和管理实践通常将其归纳为船舶管理、船员管理、通航环境安全保障和救助打捞四部分,<sup>③</sup>皆直接或间接围绕船舶展开,又以服务于船舶所处海上、内河通航大环境为依归。

### 1. 海上交通安全管理

中国管辖海域内本国船舶、外国船舶、海上设施等进行航行、停泊、作业及其他与海上交通安全有关的活动,包括但不限于勘划船舶定线区、船舶报告区、交通管制区、禁航区、安全作业区、港外锚地等海上交通功能

<sup>①</sup> 《危险化学品安全管理条例》就内河运输危险化学品的运输安全问题有详实的规定,这与内河发端于内陆且攸关流域两岸周遭城乡经济建设、生产生活用水安全密不可分;但这并不意味着该条例仅仅适用于内河,对于海上尤其是水路运输的沿海区段所涉危险化学品运输的安全问题,条例同样适用。《常见海上海事违法行为行政处罚裁量基准》(简称《基准》)中常见海上海事违法行为案由74的违法行为是“将未经检验合格的运输危险化学品的船舶配载容器投入使用”,违反了该条例第18条第2款,应按照该条例第79条第2款等相关规定处罚。

<sup>②</sup> 这种在一般意义上使用“船舶”概念,淡化、撇开船型的区别,采用其他标准来适用海事行政管理措施,是在研讨特定航线江海直达船法律地位时必须客观、全面关注的另一类现象——规范适用意义上的船型并轨现象。规范船舶靠港期间大气污染物排放、使用岸电的相关规定,就是类似的另一例。《港口和船舶岸电管理办法》要求军事船舶、渔船、体育船舶、液货船之外的所有船舶(含参照适用的公务船舶和工程船)在内河港口、沿海港口靠港期间,均需按照第11条等规定使用岸电。第25条以船舶发电机组总额定功率的不同区间,以及靠泊港口未使用岸电的频次等情节,确定罚款幅度。鉴于该管理办法对于船舶在广义上的使用,可以推定晚近出现的特定航线江海直达船当然需遵守靠港使用岸电的管理规定。2021年7月14日发布的《交通运输部、国家发展改革委、国家能源局、国家电网有限公司关于进一步推进长江经济带船舶靠港使用岸电的通知》同样不是根据船型,即是江海直达运输船、内河船还是海船,而是根据船舶发电机组总额定功率所在的区间以及靠港未使用岸电的频次,来针对船舶所有人、光租人等主体处以相应的罚款。

<sup>③</sup> 参见李志文、李耐:《海洋强国战略下海上交通安全管理内涵的扩展》,载《社会科学战线》2021年第3期,第207页。

区域时,核心的法律依据是《海上交通安全法》。此外,《中华人民共和国海上航行警告和航行通告管理规定》(简称《海上航行警告和航行通告管理规定》)对海上航行警告与航行通告予以规制。

上述法律与规章对“船舶与设施”均采广义解释,<sup>①</sup>即在海域范围内航行、停泊、作业或从事其他海上活动的各类排水或者非排水的船、艇、筏、水上飞行器、潜水器、移动式平台以及其他移动式装置,包括进入海域航行、作业的海船、特定航线江海直达船甚至是内河船。<sup>②</sup>船型的区别,并未带来《海上交通安全法》等海事行政法律规范适用上的分轨。

## 2. 内河交通安全管理

内河通航水域内船舶航行、停泊和作业以及与内河交通安全有关的活动,适用《中华人民共和国内河交通安全管理条例》(简称《内河交通安全管理条例》)。该条例对内河通航水域内所有船舶与浮动设施均适用。这里的“船舶”仍然采广义解释,指“各类排水或者非排水的船、艇、筏、水上飞行器、潜水器、移动式平台以及其他水上移动装置”,<sup>③</sup>当然包括进江的海船、特定航线江海直达船以及内河船。

但在强制引航事项上,《内河交通安全管理条例》第19条作出了分轨式规定。根据该条,必须申请引航的船舶包括:外国籍船舶;1000总吨以上的海上机动船舶,除非其船长驾驶同一类型的海上机动船舶在同一内河通航水域航行与上一航次间隔2个月以内;通航条件受限制的船舶;交通主管部门规定应当申请引航的客船、载运危险货物的船舶。

就引航而言,航行于内河水域的特定航线江海直达船的法律地位并不明确。如果纳入内河船的范畴,通常无需引航,当然也不会触及《内河交通安全管理条例》第68条下5000元以上5万元以下罚款、禁止进出港直至责令停航的行政责任,除非因为船长、船宽、吃水等因素被认定为通航条件受限制的船舶,<sup>④</sup>或者载运了危险货物。如果纳入海船或海上机动船舶的范畴,除上述第19条的“除外情形”外,则需要申请引航,否则可能引发行政法律责任。

在内河交通安全管理方面,除行政法规《内河交通安全管理条例》外,需要关注的还有交通运输主管部门制定的《中华人民共和国内河避碰规则》(简称《内河避碰规则》)和《长江上海段船舶定线制规定》《长江江苏段船舶定线制规定》《长江安徽段船舶定线制规定》。《内河避碰规则》意在“维护水上交通秩序,防止碰撞事故”,实为基于《内河交通安全管理条例》细化规定船舶在江河、湖泊、水库、运河(含港口)等通航水域内,在对驶、追越、横越、交叉相遇、尾随等船舶状态下的避让规则,以及在靠泊、离泊、停泊等船舶状态下包括号灯、号型、声响信号等在内的操作规则。除第18条“限于吃水的海船相遇”规则外,《内河避碰规则》第5条第1项对“船舶”亦采广义解释,包括“各种船艇、移动式平台、水上飞机和其他水上运输工具,但不包括排筏”。而长江上海段、江苏段、安徽段的船舶定线制规定,需结合《内河避碰规则》另行讨论。

## 3. 船舶定线制管理

管理通航秩序、通航环境以及水上交通安全,是海事管理机构的重要职责。船舶定线制是其履行该等职责、在江海衔接水域尤其是长江中下游具体落实《内河交通安全管理条例》《内河避碰规则》的重要抓手。

根据政府间海事协商组织(国际海事组织的前身)发布的《关于船舶定线制的一般规定》<sup>⑤</sup>第1条,船舶定线制,旨在通过组织、简化或分割交通流等方式,增进航路交叉汇合区域、通航密度大区域以及因海面空间受限、存有碍航物、水深不足或气象条件差而致船舶行动自由受阻区域中的船舶航行安全。目前,中国实行船舶定线制的海域及与海相通的内河可航水域,总体使用“船舶”或者“大型船舶”“小型船舶”这样的中性措辞,确定船舶航路交叉、追越、横越等会让与避让规则,但在航路选择、锚泊区域划定等方面,长江上海、江苏、安徽段船舶定线制规定以及《内河避碰规则》尚有多处赋予海船以个性化的规定,且多为赋予某种特定

<sup>①</sup> 参见《海上交通安全法》第117条第1项、《海上航行警告和航行通告管理规定》第2条。

<sup>②</sup> 如海事管理机构执法人员所建议的经“临时改造船舶状况比较好的内河船”,如果获准航行、作业于海上,也应一体遵循《海上交通安全法》等海上交通安全管理规范。参见段后祥:《内河船涉海运输治理对策探析》,载《交通运输部管理干部学院学报》2019年第3期,第13页。

<sup>③</sup> 参见《内河交通安全管理条例》第91条第2项。

<sup>④</sup> 根据《船舶引航管理规定》第10条,内河水域“通航条件受限制的船舶”,是指“长、宽以及吃水或者水面上高度接近相应航道通航条件限值的船舶”,具体标准由长江航务管理部门、省级交通运输主管部门根据管辖水域的航道实际情况制定并公布。

<sup>⑤</sup> *General Provisions on Ship's Routing*, IMO, [https://wwwcdn.imo.org/localresources/en/KnowledgeCentre/IndexofIMOResolutions/AssemblyDocuments/A.378\(10\).pdf](https://wwwcdn.imo.org/localresources/en/KnowledgeCentre/IndexofIMOResolutions/AssemblyDocuments/A.378(10).pdf).

的权利。

第一,限于吃水的海船。《内河避碰规则》第5条第8项规定了限于吃水的海船的概念,即由于船舶吃水与航道水深的关系,致使其操纵、避让能力受到限制的船舶,吃水深度在长江定为7米以上,珠江定为4米以上。根据该规则第18条第2款,限于吃水的船舶遇有来船时,应当及早发出会船声号,除去在叉河口相遇外,来船都必须避让限于吃水的船舶并为其让出深水航道。现有设计建造并投入运营的特定航线江海直达船在长江的吃水深度普遍超过7米,<sup>①</sup>因此,在“限于吃水的海船”意义上,除来船同样是限于吃水的海船外,在相遇规则上,江海直达船舶为权利船,<sup>②</sup>在船舶碰撞事故责任认定上居于有利地位。但本条适用的前提是,该船既要吃水深度达到7米以上,又应该是海船。可江海直达船是海船吗?似无定论。

第二,锚泊水域。长江上海、江苏、安徽段船舶定线制虽然总体上采用“小型船舶”“大型船舶”<sup>③</sup>这样的中性概念来设定锚泊规则,但同时又为“海船”划定了特定的锚泊区域。比如:《长江江苏段船舶定线制规定》附件9“长江江苏段锚地及停泊区一览表”中,南通港2号乙锚地限定“供江轮锚泊”,南通港2号甲锚地等“供船舶锚泊、系泊”,而通沙锚地等众多锚地可供海轮锚泊。特定航线江海直达船除了可以锚泊于通常的船舶锚地之外,对于其他的江船或海船锚地,是均可以锚泊还是均不可锚泊呢?其实,在船舶碰撞等海事争议中,船舶锚泊水域错误并产生船舶碰撞等多船海事事故时,锚泊水域错误往往被认定为承担主要责任的重要事实因素。<sup>④</sup>目前,特定航线江海直达船尚无船舶碰撞等海事纠纷成案,但船舶所有人、经营人、光租人等主体因船舶锚泊水域选择错误被判承担民事赔偿主要责任乃至刑事责任的例子,已有见到。<sup>⑤</sup>

### (三) 海事行政处罚

上文围绕特定航线江海直达船,结合海船、内河船,从相关船型所涉船员管理、通航安全与防污染管理等海事行政管理主要板块展开论述,下文另从海事行政责任角度,尤其是依据一线执法人员对照落实的《基准》,分析该《基准》所列海上、内河水域通航管理,海上搜救,船舶管理,危防管理,船员管理,航标管理共215项(海上113项、内河102项)海事行政违法案由下特定航线江海直达船的法律地位。

#### 1. 海事行政处罚的一般依据

关于海事行政处罚,海事管理机构的一般执法依据包括《海上海事行政处罚规定》和《内河海事行政处罚规定》。二者主要以违反海事行政管理秩序的行为所发生的水域及相关陆域为适用上的区分依据。前者的调整对象为中国管辖海域发生的违反海事行政管理秩序的行为;后者的调整对象为中国内河水域及相关陆域发生的违反海事行政管理秩序的行为。<sup>⑥</sup>

特定航线江海直达船在内河或海上发生违反相应水域海事行政管理秩序的行为,如未按规定取得安全营运与防污染管理体系符合证明,没有取得相应的检验证书,任职船员未经水上交通安全培训并取得相应合格证明,从表面上看,均可适用所在水域的处罚规定,并无法律适用困境。但在具体的海事行政违法行为处理中,执法人员还是会经历法无明文规定之阻碍。

#### 2. 海事行政处罚的细则性规定

具体海事行政处罚执法中,交通运输部海事局与地方海事局一线执法人员在适用《海上海事行政处罚

<sup>①</sup> 比如:运行宁波舟山港与武汉黄石港之间的“江海直达17”轮海里设计吃水6.8米,长江内设计吃水8.0米;“江海直达1”轮内河设计吃水9.1米。

<sup>②</sup> 参见潘绍龙:《内河船舶碰撞法律概论》,武汉大学出版社2021年版,第254-255页。

<sup>③</sup> 《长江上海段船舶定线制规定》第42条将大型船舶定义为3000总吨及以上的船舶,反之则为小型船舶;《长江江苏段船舶定线制规定》第31条所规定的大型船舶是指船长80米及以上的船舶、船队(吊拖船队除外);《长江安徽段船舶定线制规定》第13条将实际吃水小于2.7米的船舶称为小型船舶,第29条则将小型船舶定义为船长小于50米的船舶(队),而深吃水船舶则是实际吃水超过6.0米的船舶。

<sup>④</sup> 《长江安徽段船舶定线制规定》第23条第1款规定:“船舶应在规定的锚地、停泊区内锚泊、停泊(见附录7)。”《长江江苏段船舶定线制规定》第25条规定:“大型船舶应在海事管理机构公布的锚地或停泊区(见附件9)内停泊。”显然目前的江海直达船都能满足江苏船舶定线制船长80米的要求,但该定线制附件规定的锚地却是以江船、海船等为界分依据的,且其第26条明确要求小型船舶不得锚泊、停靠海轮锚地或海轮停泊区。

<sup>⑤</sup> 参见“吉安恒康航运有限公司、陈欲仁等与天津海通船务运输有限公司船舶碰撞损害责任纠纷案”,武汉海事法院(2017)鄂72民初1446号民事判决书;“胡世锁与夏善忠定期租船合同纠纷案”,宁波海事法院(2017)浙72民初1529号民事判决书;“卞某等交通肇事、重大责任事故案”,福建省宁德市中级人民法院(2015)宁刑终字第102号刑事判决书。

<sup>⑥</sup> 根据《海上海事行政处罚规定》第1条,其适用《海上交通安全法》第2条“中华人民共和国管辖海域”以及《海洋环境保护法》第2条“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”的规定;另参见《内河海事行政处罚规定》第2条。

规定》《内河海事行政处罚规定》的基础上,还需对照《基准》的细则性规定。根据《基准》,执法人员会以涉嫌行政违法的行为所处水域是内河还是海上对其作出初步界分,再甄别涉案船舶为内河船舶还是沿海船舶或海船,以及各型船舶的总吨与主机功率参数范围,再最终确定行政罚款的幅度与金额,以及其他诸如吊销证书等海事行政处罚是否适用。

第一,海上水域。《基准》中常见海上海事违法行为案由15的违法行为是“未按照船舶检验证书载明的航区航行、停泊、作业”。以一般违法情节下对船舶所有人、经营人或管理人的行政罚款为例,该案由下,处罚的船型分为“一般船舶”“客船、危险品船舶”“内河船”,并未单列“特定航线江海直达船”。当某特定航线江海直达船超越或不按照船检证书核定的“长江至东海特定海区”“特定航线1-1”或“特定航线1-2”航行、停泊、作业时,将该型船舶视为“内河船”,罚款幅度为5万元至10万元;反之,则应将其视为“一般船舶”,<sup>①</sup>罚款幅度为3万元至4万元。可见,该案由下,特定航线江海直达船是否被认定为内河船对处罚实体结果影响很大。但无论作何认定,均无明确依据。同样的情况还存在于《基准》中常见海上海事违法行为案由98“使用不符合标准或者要求的船舶用燃油”、案由100“船舶在出港前未将上一航次消耗的燃料种类和数量,主机、辅机和锅炉功率以及运行工况时间等信息按照规定报告海事管理机构”等。

第二,内河水域。以1000总吨至3000总吨、主机功率500千瓦至3000千瓦的特定航线江海直达船,<sup>②</sup>以及《基准》载明的相应吨位与主机功率的“内河船舶”“沿海船舶”为例。《基准》中常见内河海事违法行为案由3的违法行为是“未按照规定倒车、掉头、追越”。某特定航线江海直达船“未按照规定倒车、调头、追越造成一般及以上等级水上交通事故的”,成立本案由下的“情节严重”。如将该轮认定为“内河船舶”,对船舶所有人、经营人的罚款幅度为8000元至1万元;如果认定为“沿海船舶”,则罚款幅度为6000元至1万元。同样的情况还存在于《基准》中常见内河海事违法行为案由1“未采用安全航速航行”、案由2“未按照规定的航路或者航行规则航行”、案由10“不遵守海事管理机构发布的有关航行、避让和信号规则规定”等。

由于特定航线江海直达船未在《基准》中得到明示,<sup>③</sup>实际执法中,对于此类江海直达船究竟属于内河船舶还是沿海船舶或海船,执法人员面临行政执法困境,<sup>④</sup>《交通运输行政执法程序规定》第4条规定的“事实认定清楚”“适用法律、法规、规章正确”“正确行使自由裁量权”等行政执法原则有落空之嫌。

## 五、特定航线江海直达船海事法律地位明晰之必要性

明确特定航线江海直达船的海事法律地位,是中国海事法律制度“分轨制”下构建江海直达运输体系过程中的必答题。

### (一)“分轨制”下特定航线江海直达船法律地位阙如,法律适用成疑

从船型角度看,特定航线江海直达船独立于海船与内河船而自成一类;但从驾驶、操作该型船舶在特定江海衔接水域营运的适任船员角度看,并无独立于海船船员与内河船员的特定江海直达船船员适任证书,特定航线江海直达船尚无完全独立的法律地位可言;而在常态化的海事行政管理过程中,特定航线江海直达船总体上没有明确的海事行政法律法规规章条文,法律地位阙如,法律适用成疑。

### (二)“分轨制”下特定航线江海直达船适用内河船或海船规范,实体结果存异

在中国海事行政法规范及海商法规范中,内河船与海船的二分法长期居于主导地位。基本法律概念、权利义务,均基于内河船与海船的区分而呈现立法的差异性。因此,特定航线江海直达船问世之后,与此相关的海事法律关系只能援用现行内河船规范或者海船规范,但相关实体结果会存在较大差异,这在实践中会带来问题。上文列举的船舶防污染、船舶定线制、海事行政处罚等海事行政管理,因特定航线江海直达船法律

<sup>①</sup> 现有建成的特定航线江海直达船不涉及“客船、危险品船舶”。

<sup>②</sup> 参见《交通运输部海事局关于公开征求〈特定航线江海直达船舶最低安全配员标准(征求意见稿)〉意见的通知》。

<sup>③</sup> 《基准》仅在内河海事违法行为案由100“船舶使用不符合标准或者要求的船舶用燃油”下另注:“1.内河船和江海直达船在内河排放控制区使用船用燃油,柴油硫含量控制要求是一致的,均为10 mg/kg;2.海船进入内河排放控制区:2020年1月1日起,应使用硫含量不大于0.1% m/m的船用燃油。”但对于(特定航线)江海直达船可能涉及的众多海事行政违法案由,《基准》既没有针对该具体船型的明确条款,也没有参照内河船舶或沿海船舶(海船)的准用性规定。

<sup>④</sup> 参见邹仰松:《行政执法的困境与出路》,载《甘肃行政学院学报》2007年第2期,第92页。

地位不清晰,法律适用已然遇到困境;在依托海事行政管理规范延伸确定海商法主体权利义务<sup>①</sup>的过程中,尤其是海事审判实践中,也会产生法律适用困难。

以特定航线江海直达船能否享受海事赔偿责任限制为例。《海商法》第3条将船舶定义为“海船和其他海上移动式装置”,第十一章“海事赔偿责任限制”并未对船舶作出特别规定,因此,该内容以及根据该章第210条制定的《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》只涉及海船。对于内河船,无论是法律规定还是司法实践,均不认同该船型主体有权享受海事赔偿责任限制。<sup>②</sup>在内河船与海船分而治之的海事立法架构下,特定航线江海直达船究竟属于海船还是内河船,事关重大海损事故下该型船舶所有人等主体有无综合限制其赔偿总额的权利;而对人身伤亡、财产损失下的海事请求人而言,则事关其债权究竟属于限制性的,还是至少在海事审判中有机会得到充分支持。因此,在特定航线江海直达船海事法律地位阙如、内河船与海船二选一的架构下,如何选择,攸关该型船舶所涉法律关系主体的利益,也牵涉海事审判机构在此类案件中如何进行法律适用。

关于特定航线江海直达船是否成立船舶优先权,该等船舶与其他内河船发生碰撞海损事故,究竟是适用《海商法》第八章还是《中华人民共和国民法典》(简称《民法典》)侵权责任编等具体法律制度,法律适用也存在现实的疑问,其结果同样牵涉相关主体利益之损益。

### (三)“江海直达运输体系”下特定航线江海直达船法律地位亟待明确

根据《交通运输部关于推进特定航线江海直达运输发展的意见》,推进江海直达运输发展,是深化交通运输供给侧结构性改革的重要内容,对于提升长江黄金水道功能和构建现代综合交通运输体系具有重要作用。交通运输主管部门着力推进特定航线江海直达运输发展,逐步扩大示范范围,并力争到2030年,建成安全、高效、绿色的江海直达运输体系。作为响应,不少涉航企业纷纷推动江海直达船舶的建造与经营,该型船舶在长江内河水域营运港口的范围也从长江口的太仓、苏州向中上游的南京、马鞍山、九江、黄石、武汉、岳阳乃至重庆拓展,实务中部分企业甚至期待将特定航线海区港口覆盖范围由上海港洋山港区、宁波舟山港拓展到福州、厦门、深圳等海域。<sup>③</sup>在此背景下,特定航线江海直达船营运过程中产生的纠纷数量势必上升,需要在法律规定上作出明确因应。

## 六、“分轨制”下明晰特定航线江海直达船法律地位之建议

### (一)特定航线江海直达船与海船、内河船并轨尚不可行

#### 1.《海商法》修法背景下船型并轨的难度

中国海上、通海水域海事海商关系的法律适用,维持着内河船与海船“分轨制”的格局,<sup>④</sup>即内河船在船

<sup>①</sup> 海事行政法律意义上的评价对海商法主体实体权利义务的影响,清晰而直接。比如:内河船舶与沿海船舶挂靠在海事行政管理中的否定性评价,衍生出诸如《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》第6条至第12条关于被挂靠企业的更为严格的法律责任规定(尤其是挂靠船舶侵权时的连带责任);而在船舶违背船舶定线制规定及超越船舶证书核定的营运水域、航区导致船舶碰撞、保险公司拒赔等不利后果时,也能折射出海事行政法与海商法在法律适用、法律评价方面的联动关系。

<sup>②</sup> 参见何丽新、王沛锐:《论“海事赔偿责任限制”章节修订中的三大问题》,载《中国海商法研究》2019年第1期,第27页。虽有学者呼吁将海事赔偿责任限制制度扩张适用于内河船,但海事赔偿责任限制制度不能适用于内河船舶“已为我国海事司法实践所采纳”。参见夏元军、阎铁毅:《论海事赔偿责任限制制度对内河运输船舶的适用》,载《中国海洋大学学报(社会科学版)》2012年第2期,第28-29页。

<sup>③</sup> 目前,北上通州湾的航线前期调研已在进行中;南下福州、厦门直到深圳港盐田诸港区、珠海高栏港的理论实务问题,业界与学界早已关注。有学者对“合肥兆西河通江一级航道建成后”的江海直达运输作出展望,“即合肥港发出的集装箱班轮可直达洋山深水港区等沿海港口,从而使合肥港成为沿海港口的喂给港”。参见张伟:《合肥通江一级航道集装箱班轮运营规划》,载《集装箱化》2022年第2期,第1-4页;而对于珠江(含西江)、闽江等内河向海开辟特定航线江海直达运输,呼声与前期探讨已在路上。有学者认为,“内河船舶经虎跳门水道一崖门出海航道进入高栏港作为高栏港内河集疏运通道较合适”,应“推进江海联运船型的标准化,保证内河船进入珠海高栏港的可能性”。参见董敏、张惠颖:《基于西江推动高栏港区江海联运的研究》,载《珠江水运》2010年第12期,第9-10页。另有学者认为,珠江水系发展江海联运,应“加快完成老旧落后船舶的拆解改造工程,设计使用江海直达船,促进船舶标准化,扩大船舶规模,增加发班频次,提高江海联运运输效率和质量”。参见梁慧娟、赵娜:《基于AHP的珠江水系江海联运发展影响因素分析》,载《中国市场》2019年第28期,第19页。除此之外,有学者撰文对闽江干流江海直达运输的意义及船型展开具体研究。参见林金裕:《闽江干流江海直达运输及船型研究》,载《福建交通科技》2020年第5期,第161-163页。

<sup>④</sup> 内河船与海船在横向船舶关系、运输关系法律适用上的分轨,直接源于《海商法》第3条对该法适用船舶的规定,即“本法所称船舶,是指海船和其他海上移动式装置”,即是对内河船适用的有限延伸,也通过特别规定(包括内河船与海船碰撞时适用的第165条第2款,以及内河船进入海难救助关系时适用的第172条第1项)予以限定。

舶物权、水路货物运输、船舶碰撞<sup>①</sup>等核心法律制度领域适用的是《民法典》等一般民事法律;而海船则在船舶优先权、船舶碰撞、共同海损、海事赔偿责任限制等领域适用相对于内河船的特殊规定。

《海商法》修订过程的不同声音中,“并轨论”主张将内河船与内河运输并入《海商法》,也就是重新定义《海商法》第3条的“船舶”,使其一体纳入海船与内河船,实现海上、通海内河水域营运船舶法律适用的统一性。<sup>②</sup>如果简单、机械地理解此并轨主张,则内河船、海船以及笔者讨论的特定航线江海直达船的民商事法律适用,似将不存在或此或彼的左右争议,在此问题上纠结特定航线江海直达运输船的法律地位、法律属性似无必要了。但仔细研读“并轨论”代表性文献可以发现,即便稍显广义的“并轨论”主张将《海商法》适用范围扩大到“与海相通的内陆水域的客货运输”以及“与海相通的内陆水域的船舶”,包括修改《海商法》以使其适用于“内河客货运输中占有很大比重”的“20总吨以下的小型船舶”,也排除了“内陆封闭水域的客货运输”和“内陆封闭水域的船舶”,<sup>③</sup>实为附例外的并轨。而狭义的“并轨论”主张,在确认将《海商法》的全部制度均扩大适用于内河船舶存在一定难度的前提下,先重点研究航运及司法实践中存在的诸如内河船舶是否适用船舶优先权制度、内河船舶能否享受海事赔偿责任限制等突出问题,经论证可行的,应考虑一并解决,统一法律适用标准。对于共同海损等一些因争论较大难以统一认识的特殊制度,待条件成熟后再行完善。<sup>④</sup>实为渐进式并轨。总体看,当前的“并轨论”观点,仍然是在具体制度与具体进程上附分轨例外的有限并轨。

尽管如此,反对并轨的声音依然强悍而直接——“从修法的实效性看,可以预测将内河船舶和内河运输纳入《海商法》的实际效果会很差。它可以解决一些问题,但制造的麻烦一定比它解决的问题要多。”“当务之急就是首先干净利落地将内河运输和内河船舶从《海商法》修改议程中删除……”<sup>⑤</sup>目前,“《海商法》(修改)”已纳入十四届全国人大常委会立法规划的“第一类项目”,即“条件比较成熟、任期内拟提请审议的法律草案”,<sup>⑥</sup>而从《中华人民共和国海商法(修改送审稿)》来看,开启内河船与海船分轨的《海商法》第3条仍保留在其中。<sup>⑦</sup>即便未来修改后的《海商法》将沿海、内河运输以及内河船舶纳入《海商法》调整,在具体的规定上仍会是实行“分轨制”,只不过立法意图是尽量缩小分轨制的范围、实现统一。内河船与海船的“分轨制”,未来不会轻易消失,修法之路漫长且审慎。

## 2. 海事行政管理中船型分轨的长期性

海事行政管理中,维持内河船、海船的两分法,过去是且未来仍将是长期坚持的做法。

1959年,中华人民共和国船舶检验局(简称国家船舶检验局)首次编制并公布了11本海船规范。<sup>⑧</sup>从1982年到1986年,国家船舶检验局在沿江沿海各大港口陆续建立分支机构,组建海船、河船规范研究所,<sup>⑨</sup>海船与内河船检验技术规范的“分轨”端倪至此显现。1984年1月1日施行的原《海上交通安全法》和1987年1月1日施行的原《内河交通安全管理条例》首次将中国沿海水域与内河通航水域的交通安全管理所涉船舶检验与登记、航行停泊与作业、救助、交通事故调查处理等管理事项,按照内河、沿海两类相对独立的通航水域分别详尽规定。尽管二者对“船舶”采宽松的定义,并没有凸显内河船与海船等船型的分别,<sup>⑩</sup>但原《海上交通安全法》通过第19条船舶的“不适航”“不适拖”、原《内河交通安全管理条例》通过第18条“船舶

① 除非船舶碰撞导致的海损事故中有至少一艘当事船舶为《海商法》第3条规定的海船。

② 通过修法将内河船以及内河运输并入《海商法》的观点,学界以及司法界支持者众多,司玉琢教授、胡正良教授曾提出:“将《海商法》对船舶关系的调整范围扩大到与海相通的内陆水域的船舶,是必要的,也是可行的。”参见司玉琢、胡正良主编:《〈中华人民共和国海商法〉修改建议稿条文、参考立法例、说明》,大连海事大学出版社2003年版,第61页;武汉海事法院侯伟法官认为:“海船和内河船舶经常在同一航道航行,面临同样的风险,而区别适用不同的法律制度,缺乏法理依据,有违法律的公平、合理原则。”参见侯伟:《关于将内河船舶纳入〈海商法〉调整范围的立法建议》,载《中国海商法研究》2018年第1期,第20页。

③ 参见司玉琢、胡正良主编:《〈中华人民共和国海商法〉修改建议稿条文、参考立法例、说明》,大连海事大学出版社2003年版,第59-61页。

④ 参见侯伟:《关于将内河船舶纳入〈海商法〉调整范围的立法建议》,载《中国海商法研究》2018年第1期,第20-21页。

⑤ 余晓汉:《〈海商法〉修改不宜纳入内河船舶和内河运输》,载《中国远洋海运》2019年第12期,第46-47页。

⑥ 参见《十四届全国人大常委会立法规划》,载《人民日报》2023年9月8日,第4版。

⑦ 参见《交通运输部关于提请审议〈中华人民共和国海商法(修改送审稿)〉的请示》。

⑧ 参见中国海事:《我国船舶检验发展沿革》,载澎湃新闻网2020年9月19日, [https://m.thepaper.cn/baijiaohao\\_9254368](https://m.thepaper.cn/baijiaohao_9254368)。

⑨ 参见《中国船舶检验发展历史沿革》,载《中国海事》2020年第6期,第11页。

⑩ 1984年1月1日施行的原《海上交通安全法》第50条第2项关于“船舶”的定义是“各类排水或非排水船、筏、水上飞机、潜水器和移动式平台”。而1987年1月1日施行的原《内河交通安全管理条例》第52条第2项关于“船舶”的定义是“各类排水或者非排水的船艇和移动式平台”。

应当在核定的航区内航行”,与内河船、海船的《船舶检验证书簿》所载内河与海上“航区”<sup>①</sup>相关联,从而事实上确立了海事管理机构在内河船、海船的营运船型与营运水域执法方面的分轨局面。近年来,海事行政管理机构主导的打击内河船违规出海营运的运动式执法,则进一步彰显与强化了海事管理机构对于内河船、海船分而治之的管理导向。<sup>②</sup>所以,如何在内河船、海船两分法的现行海事行政管理制度中,对特定航线江海直达船在法律地位上恰当定性,是一个现实的、紧迫的问题。

## (二) 特定航线江海直达船在“分轨制”下纳入海船之合理性

在有独立船型而无独立海事法律地位的情况下,专门为特定航线江海直达船构建起一整套海事法律制度,既不现实,也无必要。合理的选择,可以是将该型船舶纳入海船,适用海船的相关规定。

第一,特定航线江海直达船的设计、建造与运营,更多面向海域环境与风险,更多融入海船因素。特定航线江海直达船无论是走大型化路线的现有下水运营船舶,<sup>③</sup>还是未来根据特定海域、特定航线的实际情况研发的总长65米以下江海直达船、京杭运河等长江水系江海直达过闸船舶,<sup>④</sup>“宜江、适海、先进、经济”<sup>⑤</sup>是其基本的特性与要求。如果说浅吃水、肥大型、双机双舵、倒桅等设计,意在克服内河航段弯曲水浅、桥梁净空不足、操作受限与载货吨尽可能大的矛盾,落实“宜江”与“经济”,那么良好的稳性、耐波性、抗沉性、结构强度与较完备的应急通讯设备、消防救生设施等,则是该船型“适海”的保证;而与“宜江”“适海”“经济”特性一以贯之的,是“双燃料”“船型优选”“高效襟翼舵”“消涡鳍”等更多先进理念在该型船舶设计与建造中的融入。<sup>⑥</sup>从发展的视角看,特定航线江海直达船建造、检验与运营,将以“先进”为源动力,体现“宜江”特色,扭住“经济”根基,并牢牢把握“适海”这个安全底线。

第二,为因应水上运输供给侧结构性改革,(特定航线)江海直达船航区范围有延展至沿海乃至近洋航区的趋势。目前已开通的特定航线覆盖范围为长江中下游至洋山、宁波舟山水域;推动通州湾江海直达特定航线延伸,已纳入海事技术法规立项计划。<sup>⑦</sup>为贯彻新发展理念,深化交通运输领域供给侧结构性改革,长江水运环保要求随之提高,水水中转将逐渐取缔,<sup>⑧</sup>江海直达运输模式的运力需求及航线延伸拓展动力会日益强劲,扩大特定航线江海直达运输范围,<sup>⑨</sup>正凝聚越来越多的共识。所以,在未来的船型选择上,除了国际远洋航线的传统大吨位海船外,更多地会考虑宜江、适海、经济又先进的江海直达船型,海船进江效益不佳与操纵受限的短板,正通过(特定航线)江海直达船得到缓解甚至解决;特定江海直达航线的“特定”所彰显的“试点”意味,会随着江海直达系列船型的丰富与完善、海事行政监管与服务的日益规范与高效而逐渐淡化;江海直达航线覆盖范围会呈“点线面”铺开之势,从长江扩及珠江、黑龙江,从沿海的洋山、宁波舟山、通州湾扩及沿海省份的诸多港口,直至韩国、朝鲜、日本、俄罗斯与东南亚国家等近洋航线,助力2030年前建成安全、高效、绿色的江海直达运输体系。

第三,为鼓励更多社会资本、人力资源投入(特定航线)江海直达船建造与运营过程,江海直达船法律地

<sup>①</sup> 公开数据库资料显示,中国内河航区划分在《交通运输部海事局关于印发内河航区划分工作实施方案的通知》下发后全面推进;根据《航区划分规则(2021)》,内河水域的航区等级分为A、B、C三级,等级依次降低,海上水域的航区等级分为远海航区、近海航区、沿海航区和遮蔽航区,等级依次降低。

<sup>②</sup> 内河船出海,作为困扰各方尤其是海事行政机构的痼疾,缘起于2007年部分内河船有条件获准参与上海洋山港沿海施工,但由此带来的海事事故频发、海上违法犯罪鹊起,阻滞江海运输结构优化等海上交通领域的重大热点与痛点问题,使海事主管机构最终下定决心综合施策、规范整治。参见金胜利:《内河船违规参与海上运输综合治理对策探讨》,载《交通运输部管理干部学院学报》2015年第4期,第8页;庞博:《重拳出击 铁腕治理——整治内河船涉海运输海事在行动》,载《中国海事》2019年第4期,第10-13页。

<sup>③</sup> “大型船舶”定义标准不一,有船长、总吨、吃水等不同依据。查阅公开资料,现已建造下水营运的“江海直达1”轮船长154米、“江海直达17”轮与“江海直达19”轮船长128米,“汉海”系列的“汉海5号”船长139.8米,均属大型船舶。

<sup>④</sup> 参见《交通运输部关于推进特定航线江海直达运输发展的意见》“(四)制定完善江海直达船舶法规规范”的相关内容。

<sup>⑤</sup> 参见宋兵、俞韶华:《首艘江海直达船开建江海联运新格局》,载《珠江水运》2017年第8期,第20页。

<sup>⑥</sup> 参见肖曙明、张伟、刘光明:《特定航线江海直达船型研发持续发力》,载《中国船检》2021年第3期,第73-75页;薛龙玉:《CCS为江海直达运输新模式贡献技术力量》,载《中国船检》2022年第10期,第26页。

<sup>⑦</sup> 参见《江苏海事 为交通运输现代化示范区建设探路先行》,载中华人民共和国交通运输部网站2023年1月19日, [https://www.mot.gov.cn/jiaotongyaowen/202301/t20230119\\_3741302.html](https://www.mot.gov.cn/jiaotongyaowen/202301/t20230119_3741302.html)。

<sup>⑧</sup> 参见薛龙玉:《江海直达船设计的关键要素——访浙江欣海船舶设计研究院院长陈波》,载《中国船检》2022年第12期,第54页。

<sup>⑨</sup> 参见张世方:《扩大特定航线江海直达运输范围》,载《中国船检》2018年第3期,第25页。扩大江海直达船营运海区的范围,渐次取代目前大量存在的违规涉海开采、过驳、运输海砂的内河船,在“堵”之外导之以“疏”,减少海事行政违法,不啻为内河船违规出海、“海砂治理”专项整治的一种新思路。参见“内河船非法海上营运风险研究”课题组、吴胜顺:《内河船入海营运安全风险、法律责任与应对——以浙江沿海内河船入海营运为背景》,载《世界海运》2021年第1期,第16-17页。

位的“海船化”是务实的选择。在现有海事法律制度框架下,海船在设计建造、检验发证、体系认证与维持等方面的要求都严于内河船,投入的资金也较内河船有大量的增加,培养和维持船员(尤其是高级船员)队伍的需求也更为迫切。特定航线江海直达船,虽然在船型设计与建造方面,兼顾了长江、珠江等通海内河水域的实际情况,融入了内河船的特点,但在抗风浪、船舶稳性等关键技术方面则保留了海船的核心要素。因此,该船型与海船类似,不仅技术密集,更是资金密集,需要吸引大量社会资本、高级船员等人力资源,投入并维持(特定航线)江海直达船的建造与营运。所以,有必要在适用的法律规定上,依照海船,保留或争取到现有“分轨制”下关于海船所有人、光租人等主体海事赔偿责任限制的权利等相对保护性规定,还有保障该船型船员、停泊港口、救助人等主体特定海事请求权优先实现的船舶优先权等特别法规定。

### (三) 特定航线江海直达船在“分轨制”下法律地位明确之具体建议

特定航线江海直达船没有独立的、明确的法律地位,相关称谓除“(特定航线)江海直达船”外,说辞不一。或被称为“江船”或归为内河船,或被称为“海船”。有鉴于此,亟需通过法律规范来明确特定航线江海直达船的法律地位。

海事行政法层面,《交通运输部关于推进特定航线江海直达运输发展的意见》提出的主要任务包括“制定完善江海直达船舶法规规范”,但根据体系解释,此处的法规规范仅指该系列船型“法定检验暂行规则及建造规范”,笔者讨论的明确特定航线江海直达船法律地位不在其任务之列。因此,需要在水事行政管理规定上明确特定航线江海直达船的法律地位。相对于由最高人民法院发布相关司法解释,<sup>①</sup>更适合的选择是:基于《中华人民共和国立法法》第91条第1款的授权,<sup>②</sup>以及国务院赋予交通运输部的“组织制定道路、水路运输有关政策、准入制度、技术标准和运营规范并监督实施”的主要职责,<sup>③</sup>在交通运输部修正或制定“特定航线江海直达船”相关规章(包括但不限于修正《交通运输部关于推进特定航线江海直达运输发展的意见》)时,明确“(特定航线)江海直达船参照海船相关的水事行政管理规定执行”,从而免去在内河与海上船舶管理规范文件中逐一说明之赘烦。

海商法层面,就实务中出现的特定航线江海直达船海事海商案件(如船舶碰撞、海事赔偿责任限制、海难救助、船员工资等请求权下船舶优先权的确认),海事审判机构可以对照交通运输主管部门签发的该型船舶证书以及前述“参照海船”的准用性水事行政管理规范,适用《海商法》第3条、第22条、第165条、第172条、第207条及其他现有海商法规范来确定相关主体的权利义务。

## 七、结语

特定航线江海直达船运输是晚近出现的江海直达运输的新事物,已在长江中下游港口与上海洋山港、宁波舟山港之间率先运营。特定航线江海直达船,虽有独立的建造检验规范,但无独立法律地位,因此带来水事行政管理、海事海商民事纠纷等法律适用上的困难。将特定航线江海直达船及相关运输独立化并确立独立的法律制度体系,并不实际;宜将其纳入海船,对应相关的水事行政管理规范以及船舶碰撞、海事赔偿责任限制、船舶优先权等海事海商规范,明晰特定航线江海直达船运输主体权利义务关系,助力2030年前建成安全、高效、绿色的江海直达运输体系。

<sup>①</sup> 如《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。”

<sup>②</sup> 《中华人民共和国立法法》第91条第1款规定:“国务院各部、委员会、中国人民银行、审计署和具有行政管理职能的直属机构以及法律规定的机构,可以根据法律和国务院的行政法规、决定、命令,在本部门的权限内,制定规章。”

<sup>③</sup> 参见《主要职责》,载中华人民共和国交通运输部网站2021年5月17日, [https://www.mot.gov.cn/jiaotonggaikuang/201510/t20151015\\_1902308.html](https://www.mot.gov.cn/jiaotonggaikuang/201510/t20151015_1902308.html)。

## Clarification of the Maritime Legal Status of River-Sea-Going Vessels on Specific Routes

—A Major Perspective of Maritime Administrative Law

ZHOU Xin

(Law School, Anhui Normal University, Wuhu 241000, China)

**Abstract:** The river-sea-going vessels on specific routes (RSVSRs) are large and fat vessels with shallow draft which are different from conventional sea-going vessels (SGVs) and the inland waterway vessels (IWVs). They meet the specific construction and inspection technical specifications promulgated by the Ministry of Transport of the People's Republic of China (MOT), navigate between ports of inland waterways and specific sea ports, and are suitable for the safe maneuverability within the river-sea environments and have a more economical cargo capacity against costs, more energy-efficient and environmentally friendly in ship design and power generation, and are, compared with the SGVs sailing along the river to and fro, more suitable for providing comprehensive river-sea inter-modal transportation services. With respect to the RSVSRs, the *prima facie* attitude of the MOT is to differentiate the RSVSRs from the SGVs and the IWVs particularly in terms of maritime administrative licensing behaviors such as construction inspections of the vessels and regular inspections thereof. Compared to the SGVs and the IWVs, the MOT has promulgated a set of independent directions and standards for vessel design, construction, inspection, and operation, which in turn demonstrates the independent legal status of the RSVSRs in this realm. In terms of qualifications for crew members working in the RSVSRs, the MOT does not provide specific certificates of competency therefor. Instead, it adopts the traditional binary systems of crew members for the SGVs and the IWVs respectively, and solves the problem of qualifications through downward integration and upward upgrading, which means that crews originally holding either certificates of competency for seafarers or those for crews of the IWVs can be qualified for working in RSVSRs only if extra trainings related thereto have been fulfilled and a driving qualification testimonial thus issued. This reflects the limited independence of legal status of the RSVSRs in terms of crew qualification granting. However, in the vast majority of other maritime administration areas, including prevention of pollution from vessels, safety management for vessel traffic, and diversified maritime administrative penalties within the wide range of maritime administration activities, the RSVSRs do not have independent maritime legal status. Lack of independent legal status of the RSVSRs definitely brings difficulties in maritime administrations and the application of laws in maritime dispute resolutions. It is, therefore, necessary to clarify the maritime legal status of the RSVSRs under the "dual-track" maritime legal system of China. Considering that the design, construction, and operation of the RSVSRs are more oriented towards the marine environment and risks, and more integrated with the factors of SGVs, and in response to the structural reform of the supply side of water transportation, the navigation areas of RSVSRs tend to be extended to coastal and even offshore waters, and that the approach of following SGVs by RSVSRs is conducive to attracting more social capitals and human resources to be invested into the construction and operation of RSVSRs, it is a reasonable choice to regulate the relationships concerning RSVSRs in reference to the laws, rules and regulations of SGVs. Furthermore, in maritime disputes, maritime legal norms related to vessel collisions, maritime compensation liability limitations, and maritime liens shall be applied to RSVSRs, clarifying the rights and obligations of the relevant parties thereto, and ultimately helping to build a safe, efficient, and green river-sea direct transportation system before 2030.

**Key words:** river-sea-going vessels on specific routes; maritime administrative law; legal status; legal application