

涉自贸区建设纠纷集中管辖制度之探索 ——以建立“一件事”机制为出发点

宁波海事法院 李涛

摘 要：随着改革开放不断深入，自贸区范围不断扩大，自贸区建设进入快车道。自贸区建设中，涉及海洋开发、港口经营、海运物流、航运服务等相关领域，与海事法院司法职能息息相关。海事法院应结合自身特色优势与具体功能定位，主动融入自贸区建设的国家战略，积极探索一个既符合司法规律又符合自贸区实际的海事司法服务保障体系。本文通过分析涉自贸区案件管辖现状及面临挑战，以浙江自贸区为例，阐述海事法院集中管辖涉自贸区特定类型商事纠纷的必要性与可行性，提出海事法院集中管辖涉自贸区特定类型商事纠纷的具体思路，旨在有效对接自贸区扩区建设的新标准和新要求，以“一件事”机制解决涉自贸区建设相关纠纷。

关键词：自贸区；管辖；商事纠纷；海事

引 言

建立自贸区是党中央、国务院作出的重大决策，是新形势下全面深化改革和扩大开放探索新途径、积累新经验的重大举措。截止 2020 年 9 月，我国已批准设立 21 个自贸区，虽然各自自贸区资源禀赋、产业基础等区位条件各有不同，国家对其战略定位也有较大差异，但是

各自贸区对司法服务保障的需求却是同样迫切。批准设立的自贸区中，有 12 个自贸区¹位于海事法院管辖区域，海事法院负有为自贸区建设提供优质高效司法服务保障的责任，通过各种诉讼程序救济具体权利义务以及延伸服务等实践行为，实现其对营商环境的服务保障功能。2020 年 8 月，国务院发布《中国（浙江）自由贸易试验区扩展区域方案》，作为唯一一个新扩展区域的自贸区，不仅仅是党中央对浙江自贸区设立以来取得成果、达到目标的充分认可肯定，更是对浙江自贸区成为新时代改革开放新高地寄予了深厚期望。对于宁波海事法院来说，服务保障自贸区深入改革开放面临着新标准和新要求。为适应新形势、迎接新挑战，积极主动提供更好海事司法服务保障，笔者认为，可以探索建立涉自贸区建设相关纠纷审理“一件事”机制，即对与海事海商相关联度较高的特定类型案件进行集中管辖，实现统一裁判、方便诉讼的目的。

一、问题梳理：涉自贸区相关纠纷案件管辖现状

（一）涉自贸区案件管辖概况

对涉自贸区商事案件的范围，目前仍没有统一的认识，尚无统一的界定涉自贸区案件的标准。涉自贸区商事案件的判断标准，大体可认为是指案件主体、法律关系、标的物指向自贸区的案件。具体到法律关系而言，商事关系有以下情形之一的，可认定为涉自贸区商事关

1.包括：中国（上海）自由贸易试验区、中国（广东）自由贸易试验区、中国（天津）自由贸易试验区、中国（福建）自由贸易试验区、中国（辽宁）自由贸易试验区、中国（浙江）自由贸易试验区、中国（湖北）自由贸易试验区、中国（海南）自由贸易试验区、中国（山东）自由贸易试验区、中国（江苏）自由贸易试验区、中国（广西）自由贸易试验区、中国（黑龙江）自由贸易试验区。

系：1.商事关系的主体中有一方或双方的住所地、经常居住地或者主营业地在自贸区；2.商事关系的标的物在自贸区；3.产生、变更或消灭商事关系的法律事实发生在自贸区。²专门设有自贸区法庭的上海海事法院、广州海事法院、宁波海事法院，是依据法律关系要素标准，即案件的法律关系要素中的主体（包括住所、经常居住地标准）、标的物、法律事实等任何一个要素涉及自贸区，均认定为涉自贸区案件。

上海自贸区设有上海浦东自贸区法庭和上海海事法院自贸区法庭，上海浦东自贸区法庭主要以审理与自贸区相关的民商事案件为主，具体包括与自贸区相关联的投资商贸、金融、知识产权和房地产案件，并根据自贸区建设和运行实际，作相应调整；上海海事法院自贸区法庭主要审理下列海事海商案件：以上海自贸区内登记设立的企业或有关组织为当事人的案件；与上海自贸区特殊监管政策有关的案件；从事上海自贸区开放经营范围内的业务过程中发生的纠纷案件；涉及上海自贸区重大功能性项目实施的案件；其他与上海自贸区建设有关的案件。

广东自贸区设有广东南沙、前海、横琴3个自贸片区法院和广州海事法院自贸区巡回法庭，分别集中管辖相应区域内与自贸区相关联的投资、贸易、金融、知识产权等一审民商事案件和海事海商案件。

浙江自贸区设有舟山自贸区法庭和宁波海事法院自贸区海事法庭，舟山自贸区法庭管辖涉自贸区民商事案件（除自贸试验区内婚姻、人身损害赔偿等传统民事纠纷外），并集中管辖全市法院管辖的一审

²参照《最高人民法院关于适用〈中华人民共和国涉外民事法律关系法律适用法〉若干问题的解释（一）》第一条关于涉外民事关系的认定标准。

涉外、涉港澳台民商事案件、知识产权纠纷案件、仲裁司法审查案件；宁波海事法院自贸区海事法庭，管辖自贸区内发生的所有一审海事海商案件。

（二）宁波海事法院服务保障自贸区建设情况

自浙江自贸区成立至 2020 年，宁波海事法院自贸区海事法庭（含原舟山海事法庭）共收案 5351 件（其中审判 2997 件，执行 2354 件）、结案 5457 件（其中审判 3014 件，执行 2443 件），办案数量总体占全院 1/3 左右。宁波海事法院自贸区海事法庭案件办理过程中发现，有的主体在自贸区，但只是普通民商事案件，不属于海事海商案件；有的虽属于海事海商案件，但根据相关产业政策，主体并不在自贸区；有的案件关联部分涉及自贸区等等，究竟哪些属于涉自贸区案件，即关于涉自贸区案件的统计口径问题，需要一个明确的标准或者相应的法规来确定。

自贸区成立的当年，宁波海事法院出台《关于为中国（浙江）自由贸易试验区建设提供海事司法服务和保障的意见》，研判 20 条助力自贸区海事司法建设的意见，为涉自贸区案件的审理提供指引。2020 年，出台《2020 年宁波海事法院自由贸易试验区海事法庭服务保障浙江自由贸易试验区建设工作要点》，明确站好“前哨”、力争一流、统筹推进三项工作定位和 16 项细化的具体举措，为进一步发挥海事司法职能、保障服务自贸区建设锚定了方向。2021 年，出台《关于为中国（浙江）自由贸易试验区深化改革开放提供海事司法服务保障的意见》，坚持法治引领、改革创新、问题导向，充分发挥海事审判

跨行政区域管辖的优势，更新海事司法理念，强化工作措施，努力找准海事司法服务保障自贸试验区深化改革开放的工作定位，切实提高服务保障自贸试验区建设的针对性和有效性。

（三）浙江自贸区扩区带来的挑战

浙江自贸区是中国唯一一个陆域和海洋锚地组成的自贸区，也是中国立足环太平洋经济圈的前沿地区，与“一带一路”倡议下的沿线国家建立合作的重要窗口。

2017年，根据国务院《中国（浙江）自由贸易试验区总体方案》，浙江自贸试验区的实施范围119.95平方公里，涵盖舟山离岛、舟山岛北部、舟山岛南部等三个片区，如按区域划分浙江自贸试验区功能，离岛片区重点发展油品等大宗商品储存、中转、贸易产业及保税燃料油供应服务；北部片区重点发展油品等大宗商品贸易、保税燃料油供应、石油石化产业配套装备保税物流、仓储、制造等产业；舟山岛南部片区重点发展大宗商品交易、航空制造、零部件物流、研发设计及相关配套产业。³

2020年，国务院发布《中国（浙江）自由贸易试验区扩展区域方案》，自贸试验区扩展区域实施范围119.5平方公里，涵盖宁波、杭州、金义等三个片区。宁波片区建设链接内外、多式联运、辐射力强、成链集群的国际航运枢纽，打造具有国际影响力的油气资源配置中心、国际供应链创新中心、全球新材料科创中心、智能制造高质量发展示范区。杭州片区打造全国领先的新一代人工智能创新发展试验

3. 《关于司法服务和保障中国（浙江）自由贸易试验区建设 推进“一带一路”战略实施的调研报告》。

区、国家金融科技创新发展试验区和全球一流的跨境电商示范中心，建设数字经济高质量发展示范区。金义片区打造世界“小商品之都”，建设国际小商品自由贸易中心、数字贸易创新中心、内陆国际物流枢纽港、制造创新示范地和“一带一路”开放合作重要平台。⁴

随着浙江自贸区区域范围的扩大、目标定位的增加，新的形势与新的任务，作为管辖浙江海域、海岛发生的海事海商纠纷、海事行政纠纷的专门法院，宁波海事法院要更加自觉、更加主动地从全面推进依法治国的高度树立大局意识，积极参与自贸试验区的治理体系和治理能力现代化建设，立足海事审判职能，结合海事审判实际和纠纷解决规律，不断探索服务保障浙江自贸区建设的创新机制。

二、制度论证：涉自贸区相关纠纷案件集中管辖之必要性与可行性

（一）集中管辖的必要性

现有的涉自贸区相关商事案件分别由不同片区所在地法院管辖的格局已不能完全适应自贸区建设对更加科学合理的案件管辖制度的要求。将涉自贸区相关商事案件统一归口由专业合议庭、专业法庭甚至专门法院审理属于管辖权分配的初级阶段，更高发展阶段可以考虑跨行政区划管辖涉自贸区案件。对于跨行政区划管辖案件的海事法院，可以利用自贸区设立、扩区的契机，全方位优化和升级相关案件管辖格局，进一步打破司法管辖与行政区划的对应关系，将涉自贸区相关商事案件跨行政区划进一步集中管辖，这样做的优点是不仅可以

4. 《中国（浙江）自由贸易试验区扩展区域方案》。

统一相关辖区内的相关案件裁判标准，而且能够保持一定的涉自贸区案件数量，稳定自贸区审判队伍，达到提高业务能力和专业水平的目的。

2015年，上海自贸区扩围，更多金融类、贸易类案件由自贸区法庭管辖。基于自贸区先行先试的根本特点，新领域、新模式的出现以及有关法律法规调整实施将带来越来越多新的法律问题，出现更多创新、疑难的争议案件，从而对法院的争端解决能力提出更高的要求，更新的挑战。尽管自贸区法庭将集中受理、集约审理由浦东法院管辖的与自贸区相关联的商事、金融、知识产权和房地产案件，但实际上自贸区法庭还是严格依照《民事诉讼法》地域管辖和级别管辖等管辖规定来受理案件。由于无法容纳日益增多的企业入驻进行实际经营，自贸区内注册登记的企业，在区外经营已成为普遍现象。而根据《民事诉讼法》的相关规定，被告住所地(包括被告注册地及被告实际经营地)、合同履行地、侵权行为地等均可以成为法院管辖的依据，因此，自贸区法庭与自贸区外法院同时具有管辖权的情形并不少见。而且，当事人可以通过协议管辖的方式选择法院，就涉自贸区案件的法律法规把握程度上看，当事人选择的法院未必是最合适的法院。这种管辖的分散化会使政策的解读、法律的适用受到严峻的挑战，而集中管辖可以确保法律和政策适用的统一口径。⁵

与上海自贸区的情形类似，浙江自贸区扩区后也可能会面临上述问题。鉴于自贸区内有关法律法规的调整可能导致区内区外适用法律

5. 陈立斌：《2014-自由贸易区司法评论-第一期》。

法规的统一问题，且自贸区改革涉及面广，政策性强，为保证法律适用的统一，笔者认为，应当根据各地自贸区的不同特点，分别建立涉自贸区相关案件的集中管辖制度。该集中管辖不但有利于案件的高水平高质量审理，也能有效保证法律适用的统一，维护司法权威。通过公正高效的审判，促进自贸区符合国际化、法治化要求的跨境投资和贸易规则体系的率先建立，以有效应对自贸区法治环境建设中出现的新情况、新问题，探索符合自贸区改革创新定位的审判机制，形成可复制、可推广的司法经验，通过实践锻炼培育出一支精通自贸区相关法律规则的正规化、职业化、专业化法官队伍。⁶因此，通过涉自贸区案件的集中管辖，实现自贸区扩区后法律适用的统一及争端解决机制的完善，为自贸区持续健康发展提供强有力的司法保障，具有重大意义。

（二）集中管辖的可行性

在涉自贸区商事纠纷诉讼领域推进“一件事”机制，目的在于为自贸区发展提供专业、流畅、公正的集成化纠纷解决渠道。以宁波海事法院为例，探索建立涉浙江自贸区相关纠纷审理“一件事”机制，是浙江省以系统思维在浙江自贸区落实省委“最多跑一次”“最多跑一地”改革的创新举措，体现了浙江自贸区发展以人民为中心的鲜明导向。

1.集中管辖具有政策依据。国务院发布的《中国（浙江）自由贸易试验区扩展区域方案》提出，支持宁波海事法院发挥在推进国际航运物流枢纽建设中的服务和保障作用。《浙江省人民政府关于印发中

⁶陈力：《上海自贸区投资争端解决机制的构建和创新》，载《东方法学》2014年第3期。

国（浙江）自由贸易试验区深化改革开放实施方案的通知》第 27 条提出，探索建立涉浙江自贸试验区建设相关纠纷审理“一件事”机制，发挥宁波海事法院服务保障作用，浙江省自贸办有关责任清单中确定浙江省高级人民法院和宁波海事法院共同牵头落实第 27 条要求。因此，指定宁波海事法院集中管辖涉浙江自贸试验区特定类型商事纠纷，符合国务院、浙江省政府有关浙江自贸试验区建设的文件精神。

2.集中管辖具有法律依据。《最高人民法院关于海事法院受理案件范围的规定》针对海事案件与其他案件的关系，确立了海事优先的理念，并在第 110 项至第 112 项规定，当事人提起的民商事诉讼、行政诉讼包含海事纠纷的，由海事法院受理；当事人就该规定中有关合同所涉事由引起的纠纷，以侵权等非合同诉由提起诉讼的，由海事法院受理；法律、司法解释规定或者上级人民法院指定海事法院管辖其他案件的，从其规定或者指定。因此，由浙江省高院指定宁波海事法院集中管辖涉浙江自贸区特定类型商事纠纷，具有司法解释依据。

3.集中管辖具有效果优势。从案件管辖角度看，涉浙江自贸区商事纠纷主要分为三类：海商纠纷，与海商纠纷相关联的特定商事纠纷，与海商纠纷无关的其他商事纠纷。其中第二类纠纷对应的商事活动是海上运输、港口作业、船舶交易、海洋资源开发与利用等生产经营行为的延伸，纠纷也往往紧密相连，由海事法院集中管辖，既有利于减轻当事人诉累，也为上级法院加强类案指导、统一裁判尺度、引导行业自律提供便利。从案件处理效果看，此类纠纷涉及造船、航运港口作业、海洋资源开发利用领域企业，其资产以船舶、海域使用权、专

门设备为主，由海事法院集中审理相关纠纷并统筹开展执行、执转破工作，可发挥海事法院长期积累的海事审判经验优势和良好的外部协作环境，缓解地方法院执行困难，优化企业重组与退出机制。

三、路径设计：涉自贸区相关纠纷案件集中管辖的创新适用

浙江自贸区扩区后，自贸区特定类型商事纠纷将涉及杭州、宁波、金华、舟山等四地。探索建立涉浙江自贸区建设相关纠纷审理“一件事”机制，突破现有管辖格局，将与海上运输有关的涉浙江自贸区特定商事纠纷指定宁波海事法院集中管辖，是“一件事”机制在海事审判领域的具体实践，是落实“最多跑一次”“最多跑一地”改革的创新举措。在对现行商事案件管辖制度不造成太大冲击的情况下，可以按照几个方面的思路进行探索尝试。

（一）突出重点，明确集中管辖原则

本着符合纠纷解决“一件事”机制、方便诉讼、专业关联、明确易行的原则，在确定案件类型与范围时，着重考虑以下因素：一是限定案件类型。避免盲目扩大集中管辖的案件类型，将确实有必要、有利于集中管辖的海事相关商事纠纷类型纳入，例如与海上运输、港口作业、船舶交易、海洋资源开发与利用相关联的商事纠纷等。二是统一界定标准。涉自贸区案件界定标准的不统一、不明确，不利于实现相关案件的集中管辖，参考相关海事法院的现行做法和实践经验，可以将涉自贸区案件的界定标准统一为当事人一方（或双方）住所地或者合同履行地在浙江自贸区内。

（二）结合实际，确定集中管辖类型

根据《最高人民法院民事案由规定》，结合上述确定案件类型与范围的原则，建议确定以下 12 类案件：1.国际货物买卖合同纠纷；2.质押纠纷；3.进出口押汇纠纷；4.融资租赁合同纠纷；5.航空货物运输合同纠纷；6.多式联运纠纷；7.补偿贸易纠纷；8.中外合作勘探开发自然资源纠纷；9.进出口信用保险合同纠纷；10.信用证纠纷；11.独立保函纠纷；12.其他与海上运输、港口作业、船舶交易、海洋资源开发与利用相关联的商事纠纷。经浙江省高院审管处统计，2018 年至 2020 年期间，杭州、宁波、金华、舟山四地法院共受理上述 12 类一审案件 3685 件。浙江自贸区原有区域及扩区部分只是上述四地的部分区域，据此估计纳入宁波海事法院集中管辖的案件数约占上述案件的 5%。

（三）明确定位，挖掘集中管辖优势

宁波海事法院将服务保障浙江自贸区建设作为一项中心工作，于 2018 年初挂牌成立全国首个以自贸区海事法庭命名的海事法庭，依法妥善处理了多起涉浙江自贸区建设重大案件。围绕争创全国一流海事法院的工作目标，深入实施海事审判精品战略，狠抓审判质效，发布了一大批全国性的典型案例，培养了一批精通涉外法律适用、熟悉外贸航运且熟练使用法律英语的复合型青年法官。依托国际海事司法浙江基地，实质化运作东海海法研究院，发挥 23 名特邀咨询专家作用，为解决审判疑难问题提供智力支持。凭借在全国率先开创海事审判“三合一”格局的优势，在涉浙江自贸试验区范围内适当拓宽海商审判领域后，结合民法典实施，精心审理好涉浙江自贸试验区特定类型

商事纠纷，培育和发布一批精品案例，助推海事司法案例库建设，为服务保障浙江自贸区建设挖掘优势、集聚力量。

（四）统筹协调，推进集中管辖实现

依靠政策、寻找依据、展示优势，积极向上级法院争取集中管辖相关类型案件，同时做好集中管辖的人员、机构准备工作。把如何服务好自贸区建设作为一项重大课题，持续加强浙江发展海洋经济尤其是深化浙江自贸区高质量发展给海事司法带来的新情况新问题的研究，推动提升海事司法保障服务经济社会高质量发展的能力水平。强化与舟山、宁波、杭州、金义片区自贸办的工作对接，加强与相关单位的沟通联络，密切关注自贸试验区深化改革开放中的海事司法需求。在日常工作中，建立涉自贸试验区重大案件和工作通报机制，主动接受社会各界监督，强化服务保障工作合力。及时回应社会公众对海事司法服务保障自贸试验区深化改革开放的关切，适时召开新闻发布会，通报服务保障自贸区情况，扩大宣传效应，打好舆论基础，赢得关注支持。

结 论

自贸区法治建设是法治中国建设的重要组成部分，面临法律体系仍需完善、司法体制改革滞后于发展要求等一系列重大挑战。然而自贸区的法治创新实践，构成了当代中国区域法治发展的鲜活样本，进而提出了国家法律局部性的因地调整的重大法律课题。尤其是在当下“一带一路”倡议、长三角一体化建设等的实施过程中，自贸区开放政

策与相关的开放政策叠加，各种角色一定程度上实现融合，这就为自贸区司法服务保障创新工作提供了更加广阔的想象空间和政策支持，因此自贸区司法服务保障创新的需求必将更加广泛，司法服务保障创新之路依旧漫长。

自贸区建设涉及海洋开发、港口经营、海运物流、航运服务等相关领域，与海事法院司法职能息息相关。海事法院应发挥能动作用，结合自身特色优势与具体功能定位，主动融入自贸区建设的国家战略，主动展开调查研究，以制度安全和风险防控为导向，以纠纷解决为目标，有效对接自贸区建设的新标准和新要求，积极探索一个既符合司法规律又符合自贸区实际的海事司法服务保障体系，为自贸区先行先试和制度创新提供司法支持。

宁波海事法院以建设全国一流海事法院为目标，以系统性、前瞻性要求开展自贸区司法服务保障创新工作，及时制定为自贸区保驾护航的实施意见，充分发挥审判职能作用，化解各类矛盾纠纷，突出区位优势特色，支持自贸区各项改革创新举措的实施，全面探索服务保障自贸区建设新机制，在落实国家法治发展战略、推进国家治理体系和治理能力现代化中勇当先行者，发挥示范作用，贡献浙江智慧，提供浙江模式。