

建设国际海事司法中心背景下的 海事审判改革研究

浙江省高级人民法院、宁波海事法院联合课题组*

摘要：本文第一部分从“海事司法是经略海洋、管控海洋工作的重要组成部分”这一论断和最高法院提出建设国际海事司法中心作为调研切入点，回顾了我国海事审判改革路径和审判职能演变，与已有国际海事司法中心的大仲裁、小诉讼模式相比，我国海事仲裁短期内尚难以迅速发展成为国际海事纠纷的主要解决方式之一。随着“一带一路”建设的纵深推进，外贸、航运领域司法需求明显增加，这是我国建设国际海事司法中心的独有优势，海事司法必须把握住这一难得契机，加快建设国际海事司法中心。面对专门职能发挥不够充分，管辖制度改革方向尚不明朗等困难，建议以海事审判“三合一”来推动国际海事司法中心建设与海事审判改革发展。第二部分是打造海事审判“三合一”改革新格局面临的问题与建议，包括海事刑事审判基础不足、海事行政审判管辖边界不明、海事破产外部协调困难等，并提出相应建议。

关键词：国际海事司法中心；海事审判；“三合一”

*.课题组成员：朱深远、张宏伟、章青山、危辉星、吴国宝、章恒筑、徐向红、裘剑锋、童心、吴胜顺、杨世民、刘啸晨、肖琳、罗孝炳。该课题系最高人民法院2019年度司法研究重大课题的阶段性成果。

引 言

党和国家历来高度重视海洋事业发展。2017年10月18日，习近平总书记在党的十九大报告中要求“坚持陆海统筹，加快建设海洋强国。”海事司法是经略海洋、管控海洋的重要组成部分。¹为发挥人民法院服务保障海洋强国建设职能，最高法院党组于2015年12月提出“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”的新目标，并于2016年3月在第十二届全国人大四次会议上提出“加强海事审判工作 建设国际海事司法中心”的工作目标。《最高人民法院关于深化人民法院司法体制综合配套改革的意见——人民法院第五个五年改革纲要(2019——2023)》提出，加强海事法院建设，全面提升我国海事司法国际地位。在此背景下，课题组梳理我国海事审判改革脉络，分析发展规律，回应时代要求，论证海事审判“三合一”的重要意义，厘清问题，提出建议。

一、国际海事司法中心建设与海事审判改革发展

（一）对海事审判改革发展的若干认识

自第一批海事法院于1984年设立起至2019年，11个海事法院覆盖主要沿海沿江港口城市，体制机制基本成型。面对海洋强国、“一带一路”、自由贸易试验（港）区、长江经济带等重大国家战略的实施，最高法院对海事审判工作作出了一系列有针对性的部署，海事审判使命职责不断增多，工作重心从海、船向陆海统筹转变，呈现出三

1.李华斌：“周强：加强海事审判工作 推进实施海洋强国战略”，载《中国审判》2015年12月。

方面规律：

1. 专门管辖基础不断夯实

从 1984 年《全国人民代表大会常务委员会关于在沿海港口城市设立海事法院的决定》（简称《全国人大常委会设立海事法院决定》）规定的“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”，到同年《最高人民法院关于设立海事法院几个问题的决定》规定的 18 类案件，再到 1989 年、2001 年、2016 年不断修订颁布关于海事法院受理案件范围的规定，案件类型从 42 项、63 项增加至 108 项。2016 年《最高人民法院关于海事法院受理案件范围的若干规定》（以下简称《海事法院受案范围规定》）正式规定海事法院可受理污染海洋、通海可航水域环境、破坏海洋、通海可航水域生态责任纠纷案件，纠纷原因包括陆源污染等各种污染源，解决了海事法院是否受理陆源污染案件的管辖争议问题；²规定船舶关键部件和专用物品的分包施工、委托建造、订制、买卖等合同纠纷案件属于海事法院管辖，延伸扩大了在船舶工程领域的管辖范围；规定“海洋及通海可航水域开发利用与环境保护相关纠纷案件”由海事法院管辖，实现了海洋生态环境资源案件的集中专门管辖。综上所述，海事法院收案范围具有限定性，是海事审判的根基所在，在长期坚持中得到了不断夯实。

2. 国际影响目标贯彻始终

《全国人大常委会设立海事法院决定》指出，设立海事法院的目

2. 张勇健、王淑梅、余晓汉：“<关于海事法院受理案件范围的规定>的理解与适用”，载《人民司法（应用）》2016 年第 10 期。

的包括适应我国海上运输和对外经济贸易事业发展的需要、有效地行使我国司法管辖权、维护我国和外国当事人的合法权益等。海事法院审理案件适用的法律与有关国际公约全面接轨，我国颁布和实施《中华人民共和国民事诉讼法海事诉讼特别程序法》（简称《海诉法》）是积极履行国际公约规定义务的需要，³体现了海事司法浓厚的涉外色彩。如果说海事审判初期的定位是改革开放的一扇窗口，让世界观察中国改革开放的进程，那么随着海事审判体系、法律制度、案件数量、外部影响的增强，最高法院在 1997 年提出建设亚太地区海事司法中心之一、2016 年提出建设国际海事司法中心的目标，则是对我国改革开放持续深入、对外贸易和航运业不断壮大的主动适应与司法宣示。

3.精品审判策略成效显著

《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体制和建设海洋强国提供有力司法保障的意见》对精品战略作了系统阐述，强调以精取胜，注重品牌效应，实现案件办理精品化、人员素质精英化、法官视野国际化、体制机制创新化，着力提高我国涉外商事海事司法的公信力。相对于地方法院，海事法院收案类型较为稳定，实体法和程序法比较完备，法官队伍素质较高，受地方干扰较少，案件质量一直较好。不少做法开全国法院先河，2001 年，广州海事法院在一起损害赔偿纠纷判决书中首次公开了合议庭两种截然相反的意见。时任最高法院副院长万鄂湘大法官就此指出，在中国，海事、涉外经济案件的裁判文书公开合议庭法官的意见是对整

3.李国光：“海事司法公正的立法和制度保障——〈中华人民共和国民事诉讼法〉实施十周年回顾与展望”，载《中国海商法年刊》2010 年第 4 期。

个司法体制的突破性改革，意义十分重大，广州海事法院此举也是率先兑现中国入世时关于增强司法工作透明度的承诺。⁴自 2014 年发布全国海事审判十大案例起，最高法院发布海事审判典型案例 40 个，海事法院的多篇案例入选《劳氏法律报告》和外国海商法研究刊物，建设中英文网站、提供英文导诉和案件节点查询、发布双语乃至多语种海事审判白皮书蔚然成风，海事法官通过跟船学习、出国进修，国际视野不断扩大，不少案例得到国外广泛关注，为国际海事司法界处理同类案件提供了借鉴，对于不断增强中国海事审判在国际社会的话语权和影响力，提高中国海事司法的国际地位具有重要意义。

（二）建设国际海事司法中心的内涵、成效与问题

1. 国际海事司法中心的内涵

最高法院周强院长指出，要树立中国海事司法的良好公信力，努力将我国建设成为具有较高国际影响力的国际海事司法中心。国际海事司法中心的定位意味着我国海事审判具有全球影响力，因获得世界海事海商领域的普遍认可成为国际海事海商纠纷争议解决中心。⁵我们认为，要深刻把握时代背景，着重从“一带一路”为统领的全面改革开放新格局以及习近平总书记关于海洋命运共同体的重要论述中探索国际海事司法中心的实质内涵。首先，国际海事司法中心必须服从服务于全面改革开放新格局，它既是海事审判改革的目标之一，也是服务我国进一步加大对外开放、建设外向型经济的重要法治保障；其

4. 张悦：“判决书改革力促透明审判法官独立性有待提高”，载《瞭望东方周刊》，2005年7月6日。转引自刘仁文：“论我国法院副卷制度的改革”，载《法学评论》2017年第1期。

5. 王淑梅：“打造国际海事司法中心 助推海洋强国建设 全面加强海事审判正当其时”，载《人民法院报》2018年8月2日第5版。

次，国际海事司法中心必须具有较强的国际影响，成为国际海事纠纷的首选地、优选地，能够及时回应、推动解决涉及全球海洋经济发展的海事裁判与司法政策问题，在国际社会树立公正权威透明的形象。最后，国际海事司法中心必须依托公正高效的海事审判机构和权威的海事案例，累积形成一大批在全球海洋行业、国际海事司法、国际海事研究领域得到广泛接受的经典案例，引领国际规则的发展。综上，我国建设的国际海事司法中心的内涵是：为保障以“一带一路”为统领的全面改革开放新格局和海洋命运共同体建设，在最高法院指导、相关高院参与和支持下，以海事法院为重心，全面行使海事纠纷专门管辖权，公正高效审理国内与涉外海事纠纷，建设形成覆盖传统海事海商、海事诉讼特别程序、海事破产、海事行政和海事刑事的国际海事纠纷解决中心。

2.建设国际海事司法中心的成效

最高法院宏观指导和率先垂范并重，在广州、上海和浙江设立国际海事司法基地，于2016年出台《最高人民法院关于海事诉讼管辖问题的规定》（简称《海事诉讼管辖规定》）、修改《海事法院受案范围规定》，恢复了海事法院对海事行政案件的管辖权，并于2017年部署开展首例海事刑事案件试点审判。2015-2019年，最高法院民四庭就扣押与拍卖船舶、审理发生在我国管辖海域相关案件、海事法院受理案件范围、海事诉讼管辖、审理海洋自然资源与生态环境损害赔偿纠纷案件等相继起草出台审判业务司法解释6部，是2011-2014年制定审判业务司法解释的1.5倍，发布海事审判指导性案例4件和年度

十大典型案例 40 件，分别是此前的 2 倍和 4 倍。与 2013-2016 年全国民商事案件年均改判率 9.33% 相比，2014-2018 年全国海事法院平均二审改判发回率仅 6.04%，海事案件审理质量整体好于普通民商事案件。与大连海事大学共同设立“海事法官实践培训基地”，于 2017 年开展首期全国海事法官船舶实务培训班，丰富法官船舶构造、海上航行等专门知识。自 2014 年起，中国社会科学院法学研究所每年对外发布年度中国海事司法透明度指数报告，报告认为，中国海事司法透明度稳步提升，国际影响力不断扩大，海事典型案例和审判白皮书的公开程度明显提高。

各海事法院发挥各自优势争创国际海事司法先行军。上海海事法院以建设国际航运纠纷解决中心为主功能定位，以建设国际海事司法高端智库和国际海事司法交流平台为辅助功能定位。广州海事法院提出走在建设国际海事中心的前列并发挥排头兵作用，出台《广州海事法院关于争当国际海事司法中心建设排头兵的意见》。宁波海事法院办理全国海事法院首例刑事案件，创新海事审判“三合一”模式，出台《浙江省高级人民法院关于推进“最高人民法院国际海事司法浙江基地”建设的意见》和实施细则，提出以在全国率先推进和高水平建设海事审判“三合一”新格局，精心打造为民公正便捷的海事诉讼机制和务实开放共享的海事审判成果生成与传播机制为主要目标，为我国海事审判加强自身建设和提升国际地位贡献可复制、可推广的浙江模式，截至 2020 年 6 月共试点审理刑事案件 6 件。其他海事法院也多点发力，积极参与国际海事司法中心建设，例如海口海事法院出台意见服

务保障海南自由贸易区（港）建设，提出加快推动将涉海刑事案件纳入海事法院专门管辖，探索突破海洋生态环境案件“三合一”。

3.建设国际海事司法中心面临的问题

一是整体规划尚有缺失，对中心目标认识存在模糊地带。不同于伦敦、新加坡等单一港口城市，我国海事审判分布面广，决定了单一的中心需要强有力的国家战略来推动，目前尚未形成，各海事法院参与程度也不均衡。国际海事司法基地之间的目标定位存在部分重合，均强调涉外纠纷重点审理、智库建设和国际交流等。二是专门职能发挥不够充分，管辖制度改革方向尚不明朗。2015-2018年间，全国海事法院每年审结的海事海商案件保持在16000件左右，⁶收案范围与数量均有较大拓展空间。三是精品战略“边际效应”开始显现。随着精品战略的深入，在相对容易统一的司法领域，精品案例和司法解释已经完成，后续培育及制定难度将呈几何级增大。

（三）海事审判“三合一”对推动国际海事司法中心建设的重要意义

1.有利于维护海洋主权和健全我国涉海法律体系

按照《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）》，涉海刑事案件以及部分行政案件在有管辖权的地方人民法院审理，海事海商纠纷则由管辖该海域的海事法院、事故船舶最先到达地的海事法院、船舶被扣押地或者被告住所地海事法院管辖。这种分散审理的状况，不利于全面治理海上违法活动。近十年来，

⁶最高人民法院：《人民法院工作年度报告 2016-2018》（中英双语），中国民主法制出版社 2019 年 8 月第 1 版，第 248 页。

海盗行为严重威胁国际海洋航运安全，扰乱了国际海洋法律秩序的安宁和国际社会的和平。⁷鉴于海事法院跨行政区划的管辖优势，指定海事法院管辖涉海刑事案件，以专门管辖方式落实《联合国海洋法公约》等国际公约关于各国对海上犯罪行为的普遍管辖权，有利于综合民事、行政、刑事司法职能，加大对海洋的司法管制，契合建设海洋强国、维护海洋权益的目标。

推动海事诉讼“三合一”，由同一法院和审判组织对触犯民事、行政和刑事法律的同一行为进行合并审理，可以比较直观地掌握不同法律制度的立法目的、规范重点以及可能存在的理念分歧、模糊空白。通过总结办案经验，以司法建议、白皮书、案例集、研讨交流、推动形成立法建议等途径，有利于促进涉外法律立法工作科学发展。

2.有利于加强海洋生态环境和优化海商营商环境

从保护海洋环境的角度，“三合一”具有必要性。截至2018年底，22个高级法院，164个中级法院和203个基层法院设立专门环境资源合议庭。16个高级法院实现环境资源民事、行政案件“二合一”或者民事、行政、刑事案件“三合一”归口审理。⁸海事法院受理的不少案件涉及海洋生态环境资源保护，将相关海洋生态环境犯罪类案件和行政争议案件确定由海事法院管辖，符合环境资源审判“三合一”的大趋势。

通过海商合同、金融与破产审判，将有力贯通涉金融活动审判、执行与企业重整、企业破产工作，强化海事审判维护海洋金融安全、

7.徐冬根：“打击海盗行为 保障海洋航运安全 共建‘人类命运共同体’”，载《中国远洋海运报》2017年12月15日第B02版。

8.最高人民法院：《人民法院工作年度报告2016-2018（中英双语）》，中国民主法制出版社2019年版，第253页。

促进资金财物融通的功能。海事法院通过调处和审理船舶融资租赁、船舶抵押、民间投融资造船与航运、海上保险等金融类案件，可以全面评估航运企业涉诉与经营状况，使具有重整条件的航运企业及早在诉前、审前、执前、拍卖前，得以借助政府招商引资、股东增资等方式实现资产重组、重回正轨，使符合破产清算情形的航运企业及早释放闲置经济资源，助力海洋经济产业转型升级，促进新旧动能转换。

3.有利于促进海事法院的科学发展，带动多元纠纷解决机制发展

“三合一”有利于发挥海事法院长期审理海事海商案件积累的专业经验优势，提高审判效率和司法公信力。船舶碰撞案件是海事领域最常见、最典型、最有特色的案件类型，涉及《1972年国际海上避碰规则》《1910年统一船舶碰撞若干法律规定的国际公约》等理解与适用，是推进“三合一”的先行区，如宁波海事法院受理的首例海事刑事案件，案由为交通肇事罪，因船舶碰撞引发。从该起刑事案件的裁判结果来看，被告人（菲律宾共和国国籍）被判处有期徒刑，充分体现了法官对海域（航区）特性、海况、船舶设备、船员专业技能、国际海事规则以及国内海事法律的综合掌握，凸显了由海事法院审理海事刑事案件的专业优势。⁹由海事法院专门管辖相关涉海行政、刑事案件，不但可以实现事实认定、法律适用上的协调，而且能够更为高效便捷地认定行为性质，确保海事司法公正高效。

国际海事仲裁作为航运法律服务的高端产业，历来是欧美海运业竞争与追捧的重点。作为解决海事纠纷的有效途径之一，海事仲裁的

9.曹兴国：“海事刑事案件管辖改革与涉海刑事立法完善——基于海事法院刑事司法第一案展开”，载《中国海商法研究》2017年第4期。

繁荣与发展将会减轻海事司法的重负，促进国际海事司法中心的建设。

¹⁰为支持海事仲裁事业发展，海事法院进行了积极探索，将纠纷分流到非诉讼渠道解决，能够助力推动海事仲裁与行业调解发展壮大。

二、打造海事审判“三合一”改革新格局面临的问题与建议

从一审诉讼收案角度看，海事审判“三合一”所指案件包括海事行政案件、海事刑事案件和海事民事案件（海事海商案件、海事诉讼特别程序案件、破产及相关案件）。因海事海商案件、海事诉讼特别程序案件本属海事法院专门管辖，故在分析海事民事案件时仅讨论海事破产案件。

（一）海事行政审判改革面临的问题与建议

海事行政审判所指海事行政案件包括海事行政诉讼案件和海事行政非诉审查案件两类，是海事审判的新生力量和有机构成，对预防化解涉海行政争议，监督促进涉海行政机关依法行政，保护国家海洋生态环境资源及行政相对人的合法权益有着重要作用。浙江是全国最早试点恢复海事行政审判的省份之一，自2013年起，省高院指定宁波海事法院受理以国家海事局、海洋渔业局为被告的海事行政案件和国家海事局、海洋渔业局申请的海事行政非诉审查案件。2016年，最高法院通过司法解释正式确立海事行政案件由海事法院专门管辖，为海事行政审判工作快速发展奠定了基础。2018年全国海事法院受理海事行政案件503件，是2016年收案数的1.76倍。同时，海事行政审判工作的发展也面临一些困难。

10.何晶晶、张慧超：“发展海事仲裁 助力国际海事司法中心建设——专访中国海事仲裁委员会副秘书长兼仲裁员副院长陈波”，载《人民法治》2017年第5期。

1.关于管辖依据

2016年3月1日起施行的《海事法院受案范围规定》第79—85项明确了海事法院受理行政案件的范围，但其上位法依据依然不够明确。我们认为，海事法院管辖行政案件的法律依据是2014年行政诉讼法第十八条第二款的规定，即最高法院以司法解释的方式指定海事法院跨行政区域管辖行政案件。建议下步在修改《海诉法》时，将海事法院对海事行政案件的管辖权以法律的形式固定下来。

2.关于管辖边界

2014—2018年间，各海事法院共受理海事行政案件1252件，绝大多数年度收案量均未超过70件。《海事法院受案范围规定》施行后，除大连、海口海事法院外，其余八个海事法院受理的行政案件数量并未出现大幅增长。制约海事行政案件增长的原因包括：对海事行政案件的内涵认识不清，相当部分涉海、涉船、涉港的行政案件长期分流至地方法院，即便是2016年3月1日《海事法院受案范围规定》施行后，也未见明显改观；海事行政案件的地域范围模糊，“通海可航水域”的上限应如何划定尚不统一。海事行政行为具有涉海性、涉船性、涉港性特征，与其他行政行为有可区分的标准，以“海事行政机关”作为海事行政案件的界定标准，不能覆盖实施海事行政行为的全部行政机关，徒增制作和更新海事行政机关名录困扰。建议以海事行政行为作为海事行政案件的界定标准，并作为海事行政审判扩展突围、增强影响的基本方向。此外，就地域管辖范围，可参照海事海商案件，逆流而上溯及至第一道船闸，船闸以下属通海可航水域，与相关行政

机关会商发布通海可航水域名录。

3.关于诉讼便利

行政诉讼管辖确定所遵循的基本原则是：便于当事人参加诉讼，特别是便于作为原告的行政相对人参加诉讼；有利于人民法院对案件的审理、判决和执行；有利于保障行政诉讼的公正、准确；有利于人民法院之间工作量的合理分担。¹¹海事行政诉讼案件中原告跨地市、跨省市诉讼及海事法院跨地市、跨省市调查取证、协调纠纷，除各海事法院驻地的行政机关外，其他行政机关均须异地参加诉讼，多有不便。建议通过提升诉讼服务水平，如支持和鼓励无纸化办案，发挥派出法庭作用，加大巡回审判力度等，克服跨区域管辖带来的诉讼不便问题。

4.关于纠纷化解

针对海事行政审判在党委政府行政争议化解整体工作中影响力不足的问题，建议通过设立海事行政争议调解中心、发布审判白皮书、召开府院联席会议等形式，共同促进行政争议实质性化解。针对当前多数海事法院未设立行政审判庭的现状，建议积极筹划布局，在行政案件数量相对稳定合理后，争取设立行政审判庭，专门审理行政案件、国家赔偿案件及司法救助案件。

(二)海事刑事审判改革面临的问题与建议

海事刑事审判是指海事法院围绕海事刑事案件审理所开展的一系列诉讼活动。《全国人大常委会设立海事法院决定》第三条明确规定，海事法院不受理刑事案件。我国刑事诉讼法第二十八条规定，专

11.参见姜明安：《行政诉讼法》，北京大学出版社2016年版，第177—178页。

门法院案件的管辖另行规定，这为专门法院受理刑事案件留下了空间。在全面推进依法治国、建设海洋强国的背景下，强化对海洋安全与秩序的司法管控、赋予海事法院专门刑事审判权甚有必要。2017年，最高法院指定宁波海事法院作为全国首家刑事试点法院，至2020年7月，宁波海事法院通过指定管辖方式受理刑事案件6件，审结4件，初步验证了海事刑事审判改革方向的正确性。同时，改革也面临许多问题。

1.关于海事刑事审判外部对接

由于水上执法机构较多，边防、地方公安、港航公安、海警等刑事侦查职能有交叉。海事法院对应数个地市级检察院，省内跨区域管辖面临提押犯罪嫌疑人、被告人等重大问题，必须增强外部对接的主动性。2020年2月20日，最高法院、最高检和中国海警局联合发布《关于海上刑事案件管辖等有关问题的通知》，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、检察院机关派员介入侦查等有关问题，海上犯罪案件的立案侦查权逐步集中到海警，为涉海公诉、涉海刑事审判改革提供了契机。政法工作智慧化建设为海事法院跨区域管辖提供了技术支撑，降低了诉讼成本。以浙江为例，从2020年6月开始，全省各级政法机关将全面推广应用政法系统一体化单轨制协同办案模式，同步推进逮捕、起诉、审判、执行、法律援助、检察监督等协同应用，实现全部案件、全部诉讼流程、全部办案单位“三个全覆盖”。

2.关于海事刑事案件的管辖范围

针对我国刑法缺乏专门的海上犯罪条文，海事刑事立法与法理基

础不强的问题，应当考虑海事刑事案件范围简明易行、保持现行刑事诉讼制度的稳定、兼顾侦查、公诉机关、刑罚执行机关的工作便利等因素，建议以“海上发生的+罪名”确定海事刑事审判案件范围。具体为：（1）刑法分则第二章规定的涉及海上、船舶、港口的失火罪、爆炸罪、过失损坏交通工具罪、过失损坏交通设施罪、交通肇事罪、妨害安全驾驶罪、重大责任事故罪、重大劳动安全事故罪、危险物品肇事罪、消防责任事故罪、不报谎报安全事故罪等危害船舶交通运输安全罪案件；（2）刑法分则第三章第二节规定的涉及海上的走私罪案件，包括以船舶为运输工具的走私罪案件和船员为犯罪主体的走私罪案件；（3）刑法分则第六章第一节规定的妨害公务罪，第六章第二节规定的妨害司法罪案件，包括申请执行人提出的拒不执行判决、裁定罪自诉案件；其中“妨害司法”行为是指妨害海事刑事案件侦查、起诉、审判、执行等司法活动的犯罪行为，以及妨害海事海商、海事行政案件审判、执行司法活动的犯罪行为（包括上游犯罪为海上走私、海上非法采矿犯罪而提起公诉的掩饰、隐瞒犯罪所得、犯罪所得收益罪）；（4）刑法分则第六章第三节规定的涉及海上、船舶、港口的妨害国（边）境管理罪案件；（5）刑法分则第六章第六节规定的涉及海洋环境资源保护的破坏环境资源保护罪案件；（6）刑法分则第九章规定的玩忽职守罪、滥用职权罪、徇私舞弊不移交刑事案件罪、私放在押人员罪、环境监管失职罪等海事渎职犯罪；（7）其他适宜由海事法院审理的海事刑事案件；（8）上级法院指定管辖的其他刑事案件。

（三）海事破产审判改革面临的问题与建议

近年来，受国际航运市场持续低迷，淘汰造船、航运领域的过剩产能，通过破产法律制度处置“僵尸企业”，成为破产法、海商法交叉领域热门话题。据不完全统计，2014-2018年，浙江法院受理破产案件涉及79家船舶企业，其中船舶修造企业49家、海运企业30家。实践中，已有海事法院受理航运企业破产案件的个例，但未在制度上有新突破，故不具有普遍性。我们认为，海事破产审判尚系构建中的新型审判门类，应当积极探索解决海事法律制度和破产法律制度之间的冲突，探索海事破产案件管辖新模式。

1.关于管辖冲突

根据企业破产法相关规定，债务人破产及衍生诉讼案件由债务人所在地法院集中管辖，而依据《海诉法》及其司法解释、《海事法院受案范围规定》等，海事案件由海事法院专门管辖。破产案件集中管辖与海事诉讼专门管辖的冲突表现在以下四个方面：一是海事法院是否受理破产案件；二是地方法院受理破产申请前已经由海事法院受理的海事海商纠纷案件，是否继续管辖；三是地方法院受理破产申请后，以破产企业为一方当事人的海事海商纠纷，管辖如何确定；四是债权登记与确认，财产保全以及执行案件，管辖如何衔接。

针对管辖冲突，建议明确海事法院对海事破产案件的管辖权。无论《海诉法》或者企业破产法都未规定海事法院不能受理破产案件，海事诉讼和企业破产，都是我国现行审判制度下的集中专门审判模式，海事法院是否行使对海事破产案件专门管辖权，首先是个司法政策问题，而非理论问题。海事法院受理海事破产案件的必要性体现在四个方面。一是破产财产认定的复杂性。当船企破产时，将面临许多复杂而专业的问题：如何理解和解决船舶物权未经登记不能对抗“第三人”；船舶建造、光租、融资租赁、不同法域多重登记等情况下，如何确定

船舶权属以及进一步确定破产财产范围；针对不同船旗国的船舶尤其是方便旗船，破产财产认定时如何适用法律。¹²二是实体法适用的特殊性。船企破产将伴随和衍生大量海事海商纠纷，甚至以海事海商纠纷为主，而海事海商法律制度有很强的特殊性和专业性，如船企破产中通常都会遇到的船舶优先权，以及因船舶优先权所引起的船舶扣押和拍卖，清偿顺序，企业职工权益保护等问题。三是海事诉讼程序的特别性。《海诉法》作为海事法院及其上诉审法院审理海事案件专门适用的特别程序法，对海事诉讼程序作了许多专门规定，船企破产案件审理中无法回避，如船舶扣押与拍卖，船舶优先权催告，海事赔偿责任限制基金等。船企破产案件由海事法院审理，可以从制度上解决两种程序之间的诸多冲突，避免了个案协调或相互委托，可以起到简化审判程序的效用。四是跨境破产审判的适宜性。海事诉讼，本身就具有很强的涉外性，海商法大部分内容来源于国际公约、惯例或者格式合同条款，¹³《海诉法》也大量吸收了国际公约或者其他国家立法，与国际接轨程度非其他审判领域所能比拟。对于船企破产中多发的跨界法律问题，海事法院相比于地方法院具有较多优势。此外，海事审判经过 30 多年的发展，在我国沿海、沿江港口城市已经设立了近 40 个派出法庭，地域上已基本可以覆盖。各海事法院与涉海相关部门已经构建了良好的协作关系，与地方法院相比，对相关领域和行业有更多的接触与了解，关联度更高，参与度也更深，可以利用自身专业优势，更加高效、妥善处理船企破产案件和相关事务。

2.关于海事破产审判面临的困难与建议

海事法院跨行政区域专门管辖，既有发挥专业特长、排除地方干扰的优势，也有协作、支持力度不足，协调、沟通效率不高的弱点。

12.郭靖祎：“海商法与破产法的冲突与弥合”，载《华东政法大学学报》2018年第1期。

13.邢海宝：《海事诉讼特别程序研究》，法律出版社2002年出版，第9页。

企业破产案件审理，具有政策性，与当地政府、市场以及社会经济发展高度相关。海事法院审理破产案件，面临职工安置、社会维稳、重整推动、破产启动资金、关联企业合并破产处理等诸多方面的一些问题，制度和资源都难与地方法院相比。建议：一是在法律上明确海事法院对海事破产案件具有专门管辖权。二是明确海事法院受理海事破产案件的步骤阶段。第一阶段，申请以自有船舶为债务人财产的船企破产案件由海事法院专门管辖，其他海事破产案件暂不实行专门管辖；当事人向海事法院申请非船舶企业海事破产的，可视情况由上级法院指定管辖。在条件成熟时，实现海事法院对全部海事破产案件行使专门管辖权，如货运代理企业，船舶代理企业，港口经营企业等。三是明确海事执行转破产案件由海事法院直接审查受理。四是明确海事法院审理破产案件适用企业破产法规定。企业进入破产，与之相关的船舶拍卖价款分配或基金受偿，应当成为破产程序的一部分或一个环节，以避免两种程序并行引起的冲突。

结 论

中国海事法院自 1984 年设立时起，一直是向世界展示中国对外开放和司法公正形象的一扇窗口，为我国构建全面对外开放新格局、服务保障“一带一路”等重大战略作出了巨大贡献。党的十八大以来，海事法院通过涉钓鱼岛船舶碰撞案、日本籍船舶扣押案等案件，海事司法经略、管控海洋的战略职能受到格外关注。如何做大做强海事审判工作，更好地依法捍卫国家主权、加强对我国合法权益的保障力度，既是时代使命，也是发展良机。在此背景下，浙江法院积极推进国际海事司法浙江基地建设，提出在全国率先推进海事审判“三合一”改革，

浙江高院党组发布专门指导意见并指导宁波海事法院制定实施细则，推动浙江省委政法委开展专题调研解决实际困难，浙江海警局、宁波市检察院等单位与法院建立了业务协作纪要，浙江高院指定宁波海事法院受理浙江首例海事破产案件，全国首家海事行政争议调解中心在宁波海事法院挂牌并进入实质性运作，浙江海事审判改革业已形成了星火燎原之势。值得欣慰的是，2021年出台的《最高人民法院关于人民法院为海南自由贸易港建设提供司法服务和保障的意见》提出服务保障国家海洋战略实施，在海口海事法院逐步推动形成以民商事、行政案件为主，涵盖特定刑事案件的海事案件“三合一”专业化审判机制。“三合一”改革从浙江先行探索上升到最高法院司法解释的正式采用，改革实践从浙江扩展到海南，改革样本的增加有利于更早发现改革发展困难与不足、总结提炼改革成效与经验，为立法机关从法律上确立海事审判“三合一”新格局提供有更强说服力的改革经验。