

海事争议多元化解决机制——针对海事行政调解制度的应用研究

作者姓名： 张逸

作者单位： 广东敬海律师事务所上海分所

二〇二一年七月十日

摘要

近年来，在“一带一路”重大倡议、“海洋强国”、“交通强国”等战略布局下，上海正全力推进国际航运中心建设，国际间海运贸易量显著提升，海事争议数量也呈现快速增长趋势。涉海案件当事人在解决纠纷时对选择自主性和程序高效性要求更高，因此完善海事争议多元化纠纷解决机制，对实现效益最大化的定纷止争目标、保障航运业稳健发展具有重要的现实意义。自由贸易试验区（下称“自贸区”）的核心任务是制度创新，以自贸区的试验性质为前提探索完善海事争议多元化解机制具有可行性。在多元的纠纷解决机制中，海事行政调解一直因缺少完备的制度建设而发展空间受限，新发布的《中华人民共和国海上交通安全法》（下称《海安法》）甚至删除了原有的关于“海事行政调解”的内容。

本文首先简述海事行政调解制度的研究背景，后笔者通过走访海事行政管理机构进行调研，从调解主体处深入了解海事行政调解机制运行的现状与不足，再结合理论和实践，分析机制运行不畅的原因，进而对完善调解机制提出建议。

笔者抛砖引玉以期引起思考：海事行政调解在海事争议解决中扮演的角色是否应当引起重视，是否应当引导多元化纠纷解决机制的建设。

关键词：自贸区、海事争议、多元化解机制、海事行政调解

Maritime alternative dispute resolution---- Applied research on maritime administrative mediation system

ABSTRACT

In recent years, under the strategic layout of the “The Belt and Road” initiative, “Marine Power” and “Transport Power”, Shanghai is making every effort to promote the construction of an international shipping center. The volume of international maritime trade has increased significantly, and the number of shipping disputes has also shown a rapid growth trend. When resolving disputes in maritime cases, parties have higher requirements for autonomy in choice and efficiency of procedures. Therefore, improving the diversified dispute resolution for shipping disputes has important practical significance for achieving the goal of maximizing benefits and ensuring the steady development of the shipping industry. The core mission of the Pilot Free Trade Zone (hereinafter referred to as the “Free Trade Zone”) is institutional innovation. It is feasible to explore and improve the diversified dispute resolution of shipping disputes based on the experimental nature of the free trade zone. The development space of maritime administrative mediation is limited due to the lack of complete system construction. The newly promulgated Maritime Traffic Safety Law of the People's Republic of China (Revised in 2021) even deleted the content on “maritime administrative mediation”.

This article firstly gives a brief introduction to the background of the system of maritime administrative mediation. The author performed an in-depth study on the current situation and deficiency of maritime administrative mediation by visiting the maritime administrative institution, in order to figure out why the dispute resolution wasn't functioning as smoothly as it could be, combining theory and practice. Further to put forward suggestions

for perfecting the mediation system.

The author tries to arouse the thought that whether the role of maritime administrative mediation in maritime dispute resolution should be paid attention to, whether it should guide the construction of alternative dispute resolution.

KEY WORDS: free trade zone, shipping disputes, alternative dispute mechanism resolution, maritime administrative mediation

一、海事行政调解研究背景

根据《海上交通安全法》、《海上交通事故调查处理条例》、《防治船舶污染海洋环境管理条例》等法律的相关规定，海事行政管理机构可对特定的海事争端进行调解。实践中，调解标的主要包括两类，水上交通事故和海洋环境污染。从规定中可以看出，我国海事行政调解虽然由行政管理机构支持，但其目的并不是作出具体的行政行为，而是解决民事侵权赔偿纠纷，因此海事行政调解在性质上并不属于行政行为。此外，海事行政管理机构的调解并非是强制性的，相关法律法规虽然赋予了海事行政管理机构对海事纠纷的调解权，但又赋予当事人是否接受调解的自由。海事行政管理机构主持调解，仰仗的是专业知识和公信力，而并非行政权力。因此，对该制度更为准确的表述应当是“在海事行政主体主持下的民事调解”。¹

同时，法律也赋予了海事行政管理机构事故调查权，使其可以及时地进行事故调查、取证，在此基础上运用较为灵活的程序对海事纠纷进行调解，不仅具有便捷、高效、便宜的优点，而且在此过程中可借助海事专家的判断，其权威性在争议解决过程中具有影响力，可有效地避免矛盾激化。因此，大部分当事人能够遵照调解协议自觉履行义务，免去了诉讼或仲裁的程序。就目前来看，海事行政管理机构拥有的专业知识和它的公信力使得海事调解在解决争端中的地位仍然是其他形式的调解难以完全替代的。由海事行政调解前置置于海事法院或海事仲裁机构，这为海事争议的解决提供了更加多元化的途径。

二、海事行政调解的现状和不足

《中华人民共和国海上交通安全法》（2016年修订）第四十六条：“因海上交通事故引起的民事纠纷，可以由主管机关调解处理，不愿意调解或调解不成的，

¹ 徐锦：《我国海事行政调解制度存废论》，载《海大法律评论》2007年，第378-395页。

当事人可以向人民法院起诉；涉外案件的当事人，还可以根据书面协议提交仲裁机构仲裁”。虽然我国较早出台了海事行政调解法律法规，但规定中对调解人缺乏约束，调解者权利义务不明确，调解协议刚性不强等问题也为人诟病。随着社会经济和航海事业的发展，海事行政调解存在的问题和不足就更为明显。具体而言：

第一，海事行政调解使用率偏低且调解成果不稳定，易出现反悔、调解成功率不够理想等问题。在貌似成功调解的纠纷后面，还时常隐藏着不应出现的反悔率。实践中，海事执法人员对纠纷双方当事人做了大量的调解工作后，经常出现当事人半途放弃调解的情况，使得原本费尽心思的调解戛然而止。

第二，抵触、不配合调解现象突出。海上事故引发的民事纠纷，一般具有涉案标的大、取证难、主体多元、社会背景不一、案情复杂等特点。这不仅增加了案件调解复杂度和困难度，而且调解者稍微不慎就可能引发当事人的抵触、不配合行为。虽然海事行政管理机构作为其监管单位，对其违法行为具有一定的处罚权，但对于这种抵触、不配合行为也不适宜处罚解决，只能多作工作，使其自愿接受调解。

第三，调解人员调解积极性不高，调解拖延现象时有发生。在处理纠纷实践中，调解人员对双方当事人调解往往浅尝辄止，一旦遇到阻力，不努力想办法解决而是直接告知双方当事人另行起诉，通过司法解决。调解人员并不愿投入过多的精力和时间去进行说服、斡旋，因为即使调解拖延、调解失败，调解人员也不用承担责任，而限于提交一份事故调查报告。

第四，与诉讼相比海事行政调解程序简单，时间、地点灵活机动，不需要经过烦琐的司法程序，也可以为当事人双方节省人力、物力；与仲裁或其他民间调解相比，它则具有较高的实用价值，容易执行。但是由于调解协议缺乏法律效力，从而不少人放弃海事调解而选择诉讼或仲裁。依据《海上交通事故调查处理条例》规定：达成调解协议后，当事人反悔或逾期不履行协议的，视为调解不成；在调解过程中，当事人中途不愿调解并向海事管理机构递交撤销调解的书面申请，海事行政管理机构接受申请后，将不再进行调解，并通知对方当事人。因此如果当事人其中一方翻悔或不履行已经达成的调解协议，另一方并不能据此协议申请人民法院强制执行。从而造成有些海事管理机构将有限的人力和精力放在了事故调

查处理工作上而不愿做民事纠纷的调解工作，形成了“重调查，轻调解”现象。

三、海事行政调解运行不畅的原因

（一）法律法规不完善

第一，对于执法人员是否选择调解，要达到怎样的调解效果并无规定。

调解者的权利义务不对等，调解缺乏监督使得调解人员工作热情不足。立法上的缺失使得我国不仅没有诸如法国《调解专员法》、美国《行政争议解决法》等行政调解专门法律，就连《人民调解法》也姗姗来迟。笔者就该问题就行相关调研访问的过程中也得到了相应反馈：“现行法律对于海事行政调解义务的定性是非强制性的，需要当事人提出申请才开展。在处理实际纠纷实践中，对于当事人之间的经济纠纷，海事机构往往只提供和平谈判的平台，让当事人自行协商解决。对于申请调解的纠纷，一旦遇到阻力，不愿意投入过多的精力和时间去进行调解，往往直接告知当事人另行起诉，通过司法解决。”²

第二，调解协议缺乏强制执行力

调解协议毫无强制力，不仅浪费司法资源，影响海事行政执法效率，而且这种不约束力的合同还严重挫伤了调解者的调解积极性，阻碍了调解者对调解工作的创新和发展。实践中，海事行政协调协议缺乏强制力，是一些当事人选择诉讼和仲裁的主要原因。³ 海事调查属于行政调查和技术调查的有机结合，主要基于客观证据（VDR、AIS、VTS等数据）和主观证据（船员询问笔录）判定事故的“主次、对等、全部”责任。海事部门出具的事故责任认定书不具有司法强制性，且对事故责任的划分也不会具体到百分比。而在实际海事经济纠纷中，当事人需要的是一个具有强制约束力的且非常明确的百分比，以便于保险理赔。

第三，行政调解后续救济存在问题

² 附件1《上海海事局浦东分局调研问卷及回复》

³ 赵春忠，沙正荣，王林：《论完善海事行政调解制度》，载《海事管理学术交流优秀论文集》2014年，第101-103页。

根据我国行政复议法的有关规定,海事行政复议机关要么是作出原具体行政行为的海事行政管理机构的上一级行政机关,要么就是作出原具体行政行为的海事行政管理机构。行政复议机构与行政复议机关是一种委托关系,即行政复议机构具体办理行政复议案件时基于行政复议机关的委托。一般行政复议机构的形式包括设置专门的行政复议机构、设置专职复议人员以及兼职行政复议机构。结合理论与实践,我国海事行政复议机构主要还是设置专职复议人员和兼职海事行政复议机构这两种形式,专职复议人员在当前海事实践中并不多见,后者兼职海事行政复议机构多见于原行政机关继续作为海事行政复议机关这一情况中。

上一级海事行政管理机构作为海事行政复议机关符合行政系统的层级监督原则,有利于保证海事行政复议结果的专业性,但存在不同程度的问题,出现异地管辖而给海事行政复议当事人带来不便还是次要的,更主要的是作出原具体行政行为的海事行政机关对于涉案行为极有可能已经经过“上请示下汇报”程序,这样容易导致海事行政复议的目的落空,致使复议程序空洞化,更多时候流于形式。尽管复议案件由上级机关管辖是基于行政隶属关系,但此与行政复议的中立性、公正性存在矛盾。

综上,较一些海洋强国、行政调解法律完善的国家,我国还有一定差距,需要对调解主体、范围、调解协议效力、调解所涉及的程序性问题,调解人员选任和资格、调解和诉讼衔接等问题都由法律作出专门规定。

(二) 当事人对调解认识不足, 对调解者缺乏信任

首先,是对事的不信任。一般情况下纠纷当事人往往对海事调解缺乏足够认识,认为海事行政调解相对于诉讼是一种可有可无的程序、摆设、过场,或认为海事工作人员一定会偏袒权势较大的一方。该种错误认识一旦遇到执法人员恶劣的调解态度或是不耐烦的行为时,就更确认了当事人内心的想法,从而不愿意调解,抵触调解甚至达成协议后反悔。

其次,是对人的不信任。当事人对海事执法人员的不信任主要的原因有二:首先是工作缺乏热情,惧怕调解不成当事人吵闹、上访等。其次是专业水平的不足。当事人对海事调解者缺乏信任,造成其对调解的严重抵触和排斥,即使达成调解协议也会因为不信任而撕毁协议,这也进一步恶化调解环境,形成恶性循环,

不利于调解工作以后的开展。

（三）其他造成海事行政调解使用率偏低的原因

对于规模较大的公司，本身拥有法律顾问团队，没有海事行政调解的需求；而规模较小的私营公司，更倾向于私下协商调解纠纷，因此海事行政调解的意愿较低。同时对于海事执法人员，海事行政调解工作需要消耗大量的执法时间和精力，在当前监管任务中、执法人员紧缺的情况下，可能对其他监管工作的开展产生影响。⁴

四、完善海事行政调解机制的建议

（一）完善相关立法，理顺工作机制

1、加强对调解人员行为的监督。

现行法律中《民事诉讼法》以及《民诉意见》对调解者行为作出过一定的限制，但是这种限制相对错综复杂的民事纠纷类型而言远远不够，针对海事行政调解的完善可以借鉴《民事诉讼法》《人民调解法》的一些特殊规定，比如对一些特殊的海事纠纷可以规定调解为处理必经程序；调解人员工作态度恶劣会承担相应法律后果等等。

实行调查、处罚与调解相分离的公开调解，使调解不受行政权影响。将海事行政调查人员、海事行政处罚人员与调解人员分开，实行调查、处罚与调解相分离，使调解不受行政权影响。实现公开调解，杜绝暗箱操作或强行调解。变海事管理机构的主导作用为主持作用，促进海事行政调解进一步向服务方向转变。（针对前文当事人对调解的认识不足，对调解者缺乏信任）

2、赋予调解协议强制力

可以借鉴《民事诉讼法》《人民调解法》对协调协议设置司法确认程序。考

⁴ 附件2《上海洋山港海事局调研问卷及回复》

考虑到海事执法人员一般兼任调解者时，解决当事人之间的民事纠纷，相对于人民调解委员会和法院合议庭来说，并非专业调解人员，因此可以借鉴其司法确认程序，其经双方签字后，或经人民调解委员会调解后具有法律效力的条款不主张采用。可以在调解程序后增设司法确认程序，用以确认调解文件的效力，这样既可以增强调解协议的执行力，又可以提高调解的适用率。

3、加强海事行政调解和诉讼的衔接

诉调衔接，是一项行之有效的纠纷解决机制，旨在通过诉讼制度和诉讼外调解制度的有机衔接，充分发挥诉讼制度与诉讼外调解制度的各自机能，做到优势互补，以能动地从根本上化解社会矛盾。⁵

首先是缺乏相应的联动机制。目前主要是法院在独自推动“诉调对接”，地方政府、相关行政部门并未积极参与其中。其次是缺乏具体的实施细则，当前海事行政调解与诉讼程序没有建立直接的衔接机制，如果海事行政调解协议需要进行司法确认，还缺乏相应的申请程序、受理标准、审理过程、确认标准、法律文书以及救济程序等等。

4、推进海事调解与仲裁的结合

海事调解和仲裁相结合是航运新发展的必然，必须坚持发扬海仲上海海事调解中心符合当事人意思自治，节省时间和费用等特点。海事调解和仲裁的结合可以充分发挥海事调解专业、便利、快捷、技术权威和海事仲裁具有较高法律效力的互利优势，为当事人提供便利、经济、有法律保障的解决民事纠纷的途径。实现海事调查处理和民事调解的分离，有助于促进水上交通事故调查的独立性和公正性，推动我国海事调查体系更好与国际接轨。⁶

5、要保证海事行政复议的公正与客观

现行海事行政复议机构的设置应当有所改变，真正赋予海事行政复议机构相对独立的地位。

⁵ 胡赅，宋昱君：《论诉调对接的法理基础与价值诉求》，载《湖南工业大学学报(社会科学版)》2012年，17(02)，第72-75页。

⁶ 侯钢：《浅析我国海事行政调解制度》，载《中国水运(下半月)》，2010年第5期，第49-50页。

（二）探索服务政府购买模式

美国ADR中诉前调解制度的另一种表现形式是商业性质的营利的私人调解机构，例如在美国出现的一些调解公司，这些调解公司以具有一定的经济能力，能够负担相应调解费用的公司或个人为主要的服务对象，这类盈利性质的调解机构将调解服务还原为一种商品参与到市场竞争当中，由市场规律引导其发展，作为调解服务对象的当事人又为调解服务的消费者，具有显著的主体性和自愿性特征。该种商业调解制度具有一定的借鉴价值。

建议在自贸区范围内探索海事调解服务的政府购买模式，综合运用竞争性购买、选择性购买和定向性购买等运作机制，明确调解服务购买主体和承接主体的权利义务，购买内容包括调解机构受理的纠纷处理服务、纠纷信息收集、整合与分析、海事调解人才培养等。⁷ 聘请航运业、法律界和相关高等院校资深专家或学者，参与并协助海事管理部分开展海事行政调解工作，进而提高海事行政调解的权威性的建议。

（三）提高调解人员的调解能力

首先要注重理论和实践相结合的培训。一方面要提高其对海事行政调解的概念、内容、流程、作用和意义的认识，另一方面要加强相关法律法规的学习，提高理论水平，使其在平时调解工作中自觉遵守调解规律和规则，增强调解说服力，善于促成当事人达成调解协议，妥善处理民事纠纷。

其次要加强调解者对于具体海事纠纷标的物性质、法律关系和相关行业惯例的了解。

同时要建立业绩考核机制以调动调解人员的工作积极性。对海事执法人员来说，权利和权力，权利和义务也应是平衡的，我们赋予其执法权力的时候，也应给予公民一定的救济权利，赋予执法人员本身一定的义务。

⁷ 王国华：《航运纠纷多元化解决机制的完善》，载《上海法治报》，2018年3月21日，B06版。

结 论

在自由贸易试验区，要求制度创新的背景下，以自贸区的试验性质为前提探索完善海事争议多元化解决机制具有可行性。在多元机制中，唯有海事行政调解能够相对地将争议化解在矛盾激化之前，具有一定的优越性，因此即便确实存在一些客观原因处在不够成熟的阶段且发展空间收缩，该调解制度也是值得探索并进一步完善实施的。

虽然最新修订的《海安法》删除了关于“海事行政调解”的相关规定，但破而后立，我们仍可以寻求在其他效力性文件譬如行政法规中重新开始这一机制的探讨与初步建设，以期为新形势下海事争议解决机制提供创新的思路。

附件 1 《上海浦东海事局调研问卷及回复》

有关海事行政调解的调研问题的回复

1. 根据《海上交通安全法》、《海上交通事故调查处理条例》、《防治船舶污染海洋环境管理条例》等法律的相关规定，海事管理机构可对特定的海事争端进行调解。实践中，调解主要包括两类，水上交通事故和海洋环境污染。那么海事行政调解受案范围有无扩展的可能？

海事行政调解受案范围有扩展的可能，依据如下：

一、行政相对人有实际需求。例如常见的船舶发生险情（非事故），应急救助力量对遇险船舶实施救援，在给付救助费用时，经常需要海事机构从中协调，实际上也是一种行政调解。

二、加强法制政府建设的需要。《国务院关于加强法治政府建设的意见（国发〔2010〕33号）》文件中明确指出，健全社会矛盾纠纷调解机制，“充分发挥行政机关在化解行政争议和民事纠纷中的作用，推动建立行政调解与人民调解、司法调解相衔接的大调解联动机制，实现各类调解主体的有效互动，形成调解工作合力”。基于此，海事行政调解受案范围也应该进一步探索扩展，以响应国家法制政府建设的号召。

2. 海事行政调解在自贸区实际开展情况如何？

目前，在自贸区范围内，海事行政调解工作实际开展的比较少。

3. 海事行政调解在实务中使用率偏低，海事管理部门认为造成此现象的主要原因有哪些？

主要原因有以下几个方面：

一是海事行政调解对于当事人不具有约束力，达成的调解成果不稳定，易出现反悔。

二是现行法律对于海事行政调解义务的定性是非强制性的，需要当事人提出申请才开展。在处理实际纠纷实践中，对于当事人之间的经济纠纷，海事机构往往只提供和平谈判的平台，让当事人自行协商解决。对于申请调解的纠纷，一旦遇到阻力，不愿意投入过多的精力和时间去进行协调，往往直接告知当事人另行起诉，通过司法解决。

三是海事调查属于行政调查和技术调查的有机结合，主要基于客观证据（VDR、AIS、VTS等数据）和主观证据（船员询问笔录）判定事故的“主次、对等、全部”责任。海事部门出具的事故责任认定书不具有司法强制性，且对事故责任的划分也不会具体到百分比。而在实际海事经济纠纷中，当事人需要的是一个具有强制约束力的且非常明确的百分比，以便于保险理赔。

4. 在自贸区内航运纠纷的解决中，诉调对接、诉仲对接的衔接程序在哪些方面还存在不足？

一是缺乏相应的联动机制。目前主要是法院在独自推动“诉调对接”，地方政府、相关行政部门并未积极参与其中。

二是缺乏具体的实施细则。当前海事行政调解与诉讼程序没有建立直接的衔接机制，如果海事行政调解协议需要进行司法确认，还缺乏响应的申请程序、受理标准、审理过程、确认标准、法律文书以及救济程序等等。

5. 关于海事行政调解机制，海事管理部门针对实际存在的问题，是否有进一步优化的建议？如果有的话，能否进行简单地陈述？

建议地方政府牵头，建立“诉调对接”联动机制，促成行政调解与司法诉讼的有效衔接。

6. 另需统计的一些数据：近年接受行政调解的案件数量？在整个航运纠纷案件中的占比？有积极作用和成果的有多少？

自 2014 年 1 月至今，浦东海事局辖区发生各类水上交通事故共计 100 余件，据不完全统计，约超 90% 案件的民事纠纷是在海事机构的协调下达成的和解。

附件2《上海洋山港海事局调研问卷及回复》

有关海事行政调解的调研问题清单（洋山）

1. 根据《海上交通安全法》、《海上交通事故调查处理条例》、《防治船舶污染海洋环境管理条例》等法律的相关规定，海事管理机构可对特定的海事争端进行调解。实践中，调解主要包括两类，水上交通事故和海洋环境污染。那么海事行政调解受案范围有无扩展的可能？

船上发生的工伤事故、船方与船员间发生的劳资纠纷。

2. 海事行政调解在自贸区实际开展情况如何？

近年来，洋山辖区未收到海事行政调解申请。

3. 海事行政调解在实务中使用率偏低，海事管理部门认为造成此现象的主要原因有哪些？

1) 目前其他法律救济途径较多，而海事行政调解法律效力较低，且无强制执行，当事方申请海事行政调解的意愿较低；

2) 对于规模较大的公司，本身拥有法律顾问团队，没有海事行政调解需求；规模较小的私营公司，更倾向于私下协商解决纠纷，海事行政调解意愿较低；

3) 对于海事执法人员，海事行政调解工作需要消耗大量的执法时间和精力，在当前监管任务中、执法人员紧缺的情况下，可能会对其他监管工作的开展产生影响。

4. 在自贸区内航运纠纷的解决中，诉调对接、诉仲对接的衔接程序在哪些方面还存在不足？

根据目前的实际操作情况，海事行政调解成功的，无需对接诉讼或仲裁程序；海事行政调解不成功的，由当事人自行向法院或仲裁机构申请诉讼或仲裁手续，无需海事管理部门开展对接工作。

5. 关于海事行政调解机制，海事管理部门针对实际存在的问题，是否有进一步优化的建议？如果有的话，能否进行简单地陈述？

建议：

1) 提高海事行政调解在纠纷解决中的法律效力，增加强制执行程序，提高事故当事方申请海事行政调解的意愿；

2) 建议聘请航运业、法律界和相关高等院校资深专家或学者，参与并协助海事管理部门开展海事行政调解工作，提高海事行政调解的权威性。