

海 事 行 政 法

HAISHI XINGZHENGFA

郑中义 李国平 编著

大连海事大学出版社

海 事 行 政 法

郑中义 李国平 编著

大连海事大学出版社

© 郑中义 2007

图书在版编目(CIP)数据

海事行政法 / 郑中义, 李国平编著. —大连: 大连海事大学出版社, 2007. 10

ISBN 978-7-5632-2103-5

I. 海… II. ①郑… ②李… III. 海事处理—行政法—中国 IV. D993.5 D922.1

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2007)第 154918 号

大连海事大学出版社出版

地址: 大连市凌海路 1 号 邮编: 116026 电话: 0411-84728394 传真: 0411-84727996

<http://www.dmupress.com>

E-mail: cbs@dmupress.com

大连金华光彩色印刷有限公司印装 大连海事大学出版社发行

2007 年 10 月第 1 版 2007 年 10 月第 1 次印刷

幅面尺寸: 140 mm × 203 mm 印张: 12.375

字数: 308 千 印数: 1 ~ 2000 册

责任编辑: 董玉洁 版式设计: 冰 清

封面设计: 王 艳 责任校对: 佳 蒙

ISBN 978-7-5632-2103-5 定价: 25.00 元

内容提要

全书共十三章,内容包括:绪论、海事行政法律关系主体、海事行政法律体系、海事行政行为、海事行政立法、海事行政许可、海事监督检查、海事行政处罚、海事行政强制、海事行政诉讼、海事行政复议、海事行政赔偿、海事行政法制监督。

本书既可作为高等院校的教学用书,也可作为海事行政执法的参考用书。

前 言

《海事行政法》一书是作为“海事行政法律体系及内容”科研项目的结题报告而撰写的。该项目于2003年11月由营口海事局立项,由大连海事大学与营口海事局共同承担,目的是整理和研究海事行政法律体系及其内容,是针对当前海事行政法无相关参考书的现状,而出版一部海事行政执法参考用书。另外,大连海事大学从2005年起,对全校本科生及部分专业硕士研究生开设了“海事行政法”任选课和选修课,并将其作为教材,同时,也为营口海事局培养相关人才。

本书稿于2005年完成初稿,但考虑到作为海事行政执法参考用书及本科生教学用书,为慎重起见,曾广泛地征求了有关专家、学者、我国海事管理机构法规处官员的意见,并经过了两学期上课使用后,才正式交付大连海事大学出版社公开出版。这在一定程度上保证了教材的实用性。本书第一章、第四章由郑中义撰写;第九章由邢士占撰写;第二章由王大鹏撰写;第三章、第十一章由翟宏利撰写;第五章、第十章、第十二章由汉丽撰写;第六章由荆浩博撰写;第七章由李国平撰写;第八章、第十三章由张利撰写;全书由郑中义、李国平统稿定稿。

在本书稿写作及出版过程中,得到了很多人的热情支持和帮助,特别是营口海事局局长王杰武同志,对本书所依赖项目的立项及保证本书撰写的人力等方面提供了大力支持。在此,对为本书撰写及出版提供帮助和支持的所有人,特别是对营口海事局局长王杰武同志表示衷心的感谢。

本书的出版,实现了本书撰写的所有目的,但限于作者水平有限,不足之处在所难免,恳请广大读者批评指正。

编著者

2007年7月

目 录

第一章 绪论	(1)
第一节 概述	(1)
第二节 海事行政执法的原则	(8)
第三节 海事行政法的形式	(17)
第二章 海事行政法律关系主体	(26)
第一节 海事行政法律关系概述	(26)
第二节 海事行政主体	(30)
第三节 海事行政相对人	(37)
第三章 海事行政法律体系	(41)
第一节 我国现行海事行政法律体系及存在的问题	(41)
第二节 我国要建设的海事法律体系框架	(52)
第三节 我国主要海事法规的主要内容	(59)
第四节 主要国际海事公约的主要内容	(74)
第四章 海事行政行为	(88)
第一节 海事行政行为的概念	(88)
第二节 海事行政执法行为及其分类	(94)
第三节 准海事行政行为及海事事实行为	(104)
第四节 海事行政自由裁量权及其控制	(129)
第五章 海事行政立法	(134)
第一节 海事行政立法概述	(134)
第二节 海事行政立法权限划分	(138)
第三节 海事行政立法的原则和程序	(140)
第四节 海事行政法规、规章以外的行政规范性文件	(144)

第六章 海事行政许可	(148)
第一节 概 述	(148)
第二节 海事行政许可的原则	(152)
第三节 具体海事行政许可的种类及条件	(156)
第四节 海事行政许可的实施程序	(170)
第五节 海事行政许可目前存在的问题和对策	(177)
第七章 海事监督检查	(182)
第一节 海事监督检查概述	(182)
第二节 海事监督检查的性质	(186)
第三节 海事监督检查的程序及方式	(189)
第八章 海事行政处罚	(194)
第一节 海事行政处罚的概念	(194)
第二节 海事行政处罚的原则	(197)
第三节 海事行政违法行为构成要件	(200)
第四节 海事行政处罚的种类、适用、管辖及权限	(202)
第五节 海上海事行政违法行为和行政处罚	(206)
第六节 海事行政处罚程序	(213)
第七节 海事行政处罚的法律文书	(229)
第八节 海事行政处罚有关问题的探讨	(232)
第九章 海事行政强制	(241)
第一节 概述	(241)
第二节 国外海事行政强制状况	(250)
第三节 海事行政强制的种类及内容	(255)
第四节 赋予海事行政机构行政强制权的必要性	(262)
第五节 海事行政强制在立法和执法中存在的问题	(272)
第十章 海事行政诉讼	(279)
第一节 海事行政诉讼概述	(279)
第二节 海事行政诉讼范围和管辖	(284)

第三节	海事行政诉讼参加人	(288)
第四节	海事行政诉讼起诉与审理程序	(294)
第十一章	海事行政复议	(311)
第一节	海事行政复议概述	(311)
第二节	海事行政复议的基本原则	(316)
第三节	海事行政复议的范围及管辖	(319)
第四节	海事行政复议参加人	(324)
第五节	海事行政复议的程序	(328)
第六节	海事行政复议相关法规及法律文书	(334)
第七节	海事行政复议存在的问题	(335)
第十二章	海事行政赔偿	(339)
第一节	海事行政赔偿概述	(339)
第二节	海事行政赔偿范围	(343)
第三节	海事行政赔偿主体	(346)
第四节	海事行政赔偿程序	(350)
第五节	海事行政赔偿的方式和标准	(355)
第六节	海事行政补偿	(358)
第十三章	海事行政法制监督	(363)
第一节	海事行政法制监督概述	(363)
第二节	海事行政法制监督的国家机关	(366)
第三节	海事行政管理机构的内部监督	(371)
第四节	中国共产党和社会的监督	(381)
参考文献		(384)

第一章 绪论

第一节 概述

一、海事的概念

就“海事”一词而言,在我国有多种含义,因此明确“海事”一词的概念,对于理解海事行政是十分重要的。依据国内词典^[1]及有关著作^[2]：“海事”一词一是指一切有关海上事务,如航海、造船、验船、海运权利、海运法规、信号标准、海员教育、国际海事公约、海损事故处理等。在这一概念中,“海事”是指一切与海上相关的事务,是“海事”定义中内涵最广的一种,即为广义的“海事”；二是指船舶在水上航行或停泊中所发生的各类事故,如搁浅、触礁、沉没、火灾、碰撞等,以及由于其他自然灾害所造成的水上事故。这一概念,实际上是将“海事”等同于“海上事故”,也是“海上事故”的简称,即为狭义的“海事”。

在本书中,关于“海事”的含义,既不采用上述含义的第一种,也不采取上述含义的第二种,而是采取与“中华人民共和国海事局”中的“海事”内容相一致的含义。一方面,本书的目的是较为全面地研究和论述中华人民共和国海事局及其工作人员的行政管理活动,以及在管理活动中做出的具体行政行为要件及其有效性等。另一方面,由于“海上事务”内容的广泛性,在我国,海上事

[1] 商务印书馆,新华词典(修订版),2001.

[2] 吴兆麟.海事调查与分析.大连:大连海运学院出版社,1993:1-8.

务的管理归属多个部门,而各部门的权力和义务也是完全不一样的,因此若全面论述与这一概念相关的内容,则会使内容错综复杂,让人难以理解。

针对本书所涉及的海事行政法,“海事管理”或“海事行政”主要包括以下几个方面:

1. 对船舶所有人、经营人和船舶安全营运管理;
2. 对船舶、海上设施检验管理;
3. 对海上船舶登记管理;
4. 对海上船员管理;
5. 对海上航行、停泊和作业管理;
6. 对海上通航安全保障管理;
7. 对海上危险货物载运安全监督管理;
8. 对海难救助管理;
9. 对海上打捞管理;
10. 对海上船舶污染沿海水域监督管理;
11. 对海上交通事故调查处理;
12. 其他海上海事行政管理。

从行政法的角度上讲,特别是从“法”的角度上讲,海事行政主体不具有相应的海事立法权,然而在本书中,“海事行政法”除包括海事行政处罚、海事行政许可、海事行政监督、海事行政复议、海事行政诉讼等外,也包括海事行政立法等内容。

二、海事行政的概念与特征

随着我国法制建设的不断完善,海事行政法作为一个法律部门越来越受到社会的广泛关注。但对其概念而言,所涉及的还不多。在国际上,由于各国海上安全执法机构的职能不完全相同,因此,海事行政法的概念也不完全相同。

海事行政是海事行政管理的简称,是国家行政管理的一部分。海事行政是指海上安全监督管理机关及其工作人员为了维护国家

主权、维护水上交通安全、保护水上人命和财产安全、防止船舶污染水域,依法采取行政命令、行政处罚、行政强制等手段,所进行的管理活动。这种管理活动主要包括:船舶登记与安全管理、船员管理、通航水域管理、航标配布及管理、船舶载运危险货物管理、海上搜寻与救助等。

海事行政是水上安全监督管理机构的法定职责,具有以下特征:

(一)海事行政的主体

海事行政的主体是满足行政主体条件与资格的我国各级海事行政管理机构。具体而言,我国海事行政的主体包括两大类,一类是国家海事管理机构,是我国海上及内河的海事行政主体;另一类是各省、自治区、直辖市人民政府在中央管理水域以外的其他水域设立的海事管理机构,是中央管理水域以外其他水域的海事行政主体。这两类主体所存在的差别主要是:第一,成立的依据不同。国家海事行政主体依据《中华人民共和国海上交通安全法》(以下简称《海上交通安全法》)设立;而各省、自治区、直辖市人民政府所设立的海事行政主体,则是依据《中华人民共和国内河交通安全管理条例》所设立的(以下简称《内河交通安全管理条例》)。第二,各自的执法依据不完全相同。国家海事行政主体除了执行我国海上、内河有关法律、法规及规章以外,还执行我国所参加或承认的国际公约的有关规定;而各省、自治区、直辖市人民政府所设立的海事行政主体则执行的是我国内河有关法律、法规(包括地方法规)及有关规章的规定。第三,隶属关系不同。国家海事行政主体隶属于国务院交通主管部门;而各省、自治区、直辖市人民政府所设立的海事行政主体在业务上接受国务院交通主管部门的领导,在行政上隶属于各地方政府。第四,财政来源不同。国家海事行政主体的财政来源于中央财政;而各省、自治区、直辖市人民政府所设立的海事行政主体的财政来源于地方财政。

（二）海事行政的目的

海事行政的目的是维护国家主权,维护水上交通安全秩序,保护水上人命财产安全、保护水域及海洋环境不受污染。

（三）海事行政的方式

海事行政的方式主要包括:命令、监督检查、行政许可、行政处罚、行政强制等手段。海事行政方式的突出特点是监督检查,以使行政相对人的船舶、其他水上设施及其上的人员资格、配备符合有关海事法律、法规及规章和标准等的要求,遵守我国海上交通安全的有关规定等。

（四）海事行政具有显著的涉外性质

这是由船舶航行于世界各国港口的特点所决定的。一方面,由于我国承认或加入了国际海事组织所有重要的国际公约,适用我国国际航行的船舶及其所有人或经营人;另一方面,来到我国港口及管辖水域的船舶接受港口国管理,除适用于相关的国际公约外,还适用于我国有关的海事法律、法规。

三、海事行政法的概念

（一）海事行政法的概念

海事行政法是有关国家海事行政管理法律规范的总称,是规定海事行政主体的组织,行使职权方式、程序以及对海事行政职权的法制监督、调整海事行政法律关系的法律规范的总称。从定义来看,海事行政法所调整的对象是海事行政管理关系,而不是其他的行政关系,是调整海事行政主体在行使海事行政职权过程中,与特定的公民、法人和其他组织之间所发生的各种权利和义务关系。海事行政法是有关海事行政法律规范的总称,其内容包括组织规范、行为规范以及对海事行为的监督规范。海事行政组织规范用以调整 and 规定海事行政主体及其工作人员的内部行政管理关系;海事行为规范用以调整 and 规定海事行政主体及其工作人员在行政管理过程中,与特定的公民、法人及其他组织之间所发生的行政管

理关系,以及规定海事行政权的构成及行使;对海事行为的监督规范是对海事行为进行监督的法律规范。

(二) 海事行政法的调整对象

海事行政法作为行政法体系中的一个部门行政法,有它特定的调整对象,这也是区别于其他部门行政法的特点之一。海事行政法的调整对象是海事行政管理关系。这种行政关系是海事行政主体为实现其管理职能的社会形式,以国家的名义,为实现其管理目标,在行使海事行政管理职权过程中发生的各种社会关系。这些社会关系由于对“海事”定义的不同,不同的专家学者有不同的认识,就我国现在海事行政法所涉及的范围而言,应该包括:

1. 船舶管理过程中发生的社会关系。主要是海事行政主体在行使管理职权过程中,为了确定船舶的国籍、船舶的所有权、船舶的航行权、船舶的适航性等方面与船舶所有人或经营人之间所发生的社会关系。这种关系所涉及的方面主要是通过海事行政主体对船舶的登记以确认船舶的国籍、船舶的所有权以及为特定的以船舶为标的的债权进行公证等;通过对船舶开航前的签证、安全检查或港口国管理以确认船舶的开航权、船舶的适航性;通过对船舶状况的审核以及货物的审核确定船舶能否承载特定的货物;通过对船舶的法定检验给船舶签发相应的技术证书等、船舶的人员配备状况以及在船舶上所进行的特殊作业及活动等所发生的各种关系。

2. 与船员及引航员有关的特定社会关系。主要是海事行政主体通过接受申请,通过审查,对合格的申请人进行考试、评估,发放相应技术证书所发生的关系,以及对取得相应等级技术证书的船员的跟踪管理等。

3. 与船舶通航秩序有关的特定社会关系。主要是海事行政主体在保持水上良好通航秩序方面,与船舶、设施及其所有人或经营人、船舶与设施上的人员及在通航水域内设置物体及进行某些作

业的相关人员或法人、组织之间所形成的特定社会关系。

4. 与危险货物安全运输相关的特定社会关系。海事行政机关在保证危险货物运输、贮存、保管等安全的过程中,与相关船舶和设施的所有人、经营人及其雇用人等之间所发生的各种特定社会关系。

5. 与防止船舶污染相关的特定社会关系。海事行政主体在行使防止船舶污染权方面与船舶所有人、经营人或其雇用人员之间所发生的各种关系。

6. 与船舶交通事故调查相关的特定社会关系。海事行政主体由于履行“查明原因,判明责任”的职责,当发生船舶交通事故后与相关各方所发生的各种社会关系。

7. 其他社会关系。海事行政法除了调整上述相关的特定社会关系外,还涉及其他方面的社会关系,主要包括涉及由于保证水上交通安全及防止水域污染方面与相关的当事方所形成的社会关系。

四、海事行政法的特点

海事行政法作为一个独立的法律部门,与其他法律部门相比较,有其明显的特点,这些特点归纳起来可概括为:涉外性、技术性、围绕着保证水上安全及防止水域污染。

(一) 涉外性

海事行政法具有较强的涉外性,这主要体现在以下几方面:

第一,在海事行政法所调整的社会关系中,有相当一部分是涉外因素的关系,也就是说,海事行政管理相对一方是外国人或者是悬挂外国船旗的船舶或外国航运公司。第二,海事行政法的法律效力范围,不仅适用于本国管辖水域的本国船舶,也适用于本国管辖水域的外国船舶,甚至是外国管辖水域的本国船舶。第三,从海事行政法的渊源上看,除了国内法外,还有相当多的国际公约或条约等成为海事行政法的形式。

(二)技术性

海事行政法具有较强的技术性,这主要取决于构成海事行政法的法律规范。在我国制定或我国加入的有关海事法律、法规及相关海事公约或条约中,涉及很多技术规范。例如:在船舶方面,涉及船舶的结构、性能、分舱、稳性、救生设备的配备、号灯及号型的技术细节以及对船舶所进行的安全检查与船舶开航的安全性等很多方面;在货物方面,涉及货物的性能、危险货物的性质、货物的包装、分隔以及货舱能否适宜于装载、运输和保管危险货物等;在船员方面,涉及船员资格的审查、船员培训、考试、评估及发证等很多方面,特别是在发生交通事故后,对船员的行为等进行全面的专业判断,以分析造成事故的原因。总之,海事行政法的技术性体现在很多方面,它全面地将航海科学与技术融入其体系与内容之内。

(三)围绕着保证水上安全及防止水域污染

海事行政法具有非常明显的目的,其所制定的所有社会规范与技术规范均围绕着保证水上交通安全、保障水上人命及财产安全,保障水域不受污染。海事行政法律规范包括很多方面,它从系统的角度全面规范相关活动主体的行为,以达到安全的目的。它所涉及的方面主要包括:第一,水运主体及船舶的市场准入。包括对航运公司成立的审批、船舶进入市场的审批等。第二,航运公司安全管理体系的审核及对体系运行的监督与检查等。第三,对船舶技术状况的监督与检查,以及对船上作业、应急反应体系的监督与检查,对船舶适航条件的监控,对船舶油污水、生活垃圾及气体排放的控制等。第四,保障通航水域适宜于船舶的安全、快速通行。对通航水域发生的妨碍或危及船舶安全运行的行为、碍航物等进行监控或采取必要的行动。为防止船舶交通事故对水域进行合理规划,建立分道通航制、船舶报告制等。第五,建立或完善相应的航标系统,并保证其正确运行。总之,海事行政法的主要目的

是保证水上安全及防止海洋环境污染。

第二节 海事行政执法的原则

海事行政执法的原则是指我国海事行政执法机构及其工作人员在海事行政执法活动中应当遵守的基本准则。海事行政执法的基本原则在海事行政执法中处于核心地位,发挥着普遍的指导作用,是一切海事行政执法活动都必须遵循的行为准则。

海事行政法是行政法的组成部分,因而行政法的基本原则,例如社会主义行政民主原则;依法行政原则;行政公正原则;国家利益和公民、组织利益兼顾协调原则以及保证国家行政职权正常使用原则,当然也是海事行政执法的基本原则。然而,任何一个部门法都是对特定社会关系的反映,对人类活动特定方面的规范,某一个部门法的基本原则,就是对其所调整的特定方面的人类活动准则的反映,海事行政执法也不例外,海事行政执法机构及其工作人员在海事行政管理活动中,应当遵守的基本原则是:依法行政原则、行政公正原则、海事行政统一协调原则和海事行政效率的原则。

一、依法行政原则

依法行政的原则不但是行政法的基本原则,也是海事行政法的最基本原则,该原则贯穿海事行政活动的全过程。它要求海事行政权力的存在必须有法律的依据;海事行政权力的运用依法进行,即要求按照法律、法规、规章或地方法规等行使海事行政管理的职能。这一原则要求,海事行政的主体必须合法;海事行政主体及其工作人员的行政行为必须合法;作出具体海事行政行为的程序必须合法。

在海事行政管理活动中,海事行政管理相对人都必须严格遵守海事行政法律规范,必须服从海事行政主体依法进行的行政管

理。在海事行政法律关系中,海事行政主体及海事行政管理相对人都应遵守法律、法规的规定,双方当事人的不合法行为,均应受到法律、法规、规章规定的行政制裁或者其他性质的法律制裁。海事行政法治原则的实质在于确保海事行政主体及其工作人员行为的合法性,切实做到依法行使职权,执法必严,违法必究,使海事行政管理走在法制化、规范化的轨道上。具体而言,其主要内容包括以下几方面:

(一)依法设立海事行政主体

海事行政主体的设置和人员配备,都必须以法律、法规、规章或地方法规为依据,并按照相应行政编制法的规定,履行必要的手续。否则,不论其抽象行政行为或者具体行政行为,都应该作为无效行为而被撤销。这就是说,在具体行政行为中,行政主体必须是合法的,这是具体行政行为合法的前提条件。

(二)依法行使海事行政管理的职权

1. 海事行政行为的内容必须符合法律、法规、规章或地方法律的规定,并不得与《中华人民共和国宪法》(以下简称《宪法》)、法律相抵触。例如,海事行政立法应以《宪法》、法律为依据,严格地按照法定权限和程序从事立法活动。海事行政主体的各种行政处理决定、命令、强制性措施或处罚决定等,都应当在法定的职权范围内,并按规定的程序进行,自由裁量权的行使也不得超越法定的幅度。在海事行政管理活动中,凡有法律、法规、规章规定的,必须适应其规定的标准和要求,不能用专断、恣意、任性和所谓的“长官意志”取代,必须正确、及时地适用海事行政法律规范。

2. 海事行政机关及其工作人员依法行使职权,并应得到切实的保护。海事行政管理相对人应无条件地接受海事行政主体及其工作人员的合法监督管理,以确保国家海事法律、法规及规章目标的实现,确保海事行政主体管理活动的权威性和强制力。

3. 海事行政主体及其工作人员在行使行政职权的过程中,不