



HAIYUN XINGZHENGFA

海运行政法

王秀芬◎著



北京师范大学出版集团
BEIJING NORMAL UNIVERSITY PUBLISHING GROUP
北京师范大学出版社

辽宁省教育厅高校学术专著出版基金资助



HAIYUN XINGZHENGFA

海运行政法

王秀芬◎著



北京师范大学出版集团
BEIJING NORMAL UNIVERSITY PUBLISHING GROUP
北京师范大学出版社

图书在版编目(CIP)数据

海运行政法 / 王秀芬著. —北京: 北京师范大学出版社,
2014.1

ISBN 978-7-303-14967-4

I. ①海… II. ①王… III. ①海上运输—行政法—研究
IV. ①D996.1

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2012) 第 154366 号

营销中心电话 010-58802181 58805532
北师大出版社高等教育分社网 <http://gaojiao.bnup.com>
电子信箱 gaojiao@bnupg.com

出版发行: 北京师范大学出版社 www.bnupg.com

北京新街口外大街 19 号

邮政编码: 100875

印刷: 北京京师印务有限公司

经销: 全国新华书店

开本: 170 mm × 230 mm

印张: 20

字数: 390 千字

版次: 2014 年 1 月第 1 版

印次: 2014 年 1 月第 1 次印刷

定价: 60.00 元

策划编辑: 李洪波

责任编辑: 李洪波

美术编辑: 王齐云

装帧设计: 李尘工作室

责任校对: 李 菡

责任印制: 孙文凯

版权所有 侵权必究

反盗版、侵权举报电话: 010-58800697

北京读者服务部电话: 010-58808104

外埠邮购电话: 010-58808083

本书如有印装质量问题, 请与印制管理部联系调换。

印制管理部电话: 010-58800825

作者简介

王秀芬，内蒙古赤峰人，大连海事大学法学院教授。1984年本科毕业于吉林大学，其后攻读大连海事大学国际法学的硕士与博士学位。现主要从事行政法与海事行政法的教学和研究工作。1998年至1999年在日本神户商船大学进修海事行政法，2001年至2002年在日本广岛大学做访问学者，现任大连海事大学法学院教授，海洋法与海运行政法研究室主任、日本法律研究所所长。主持完成了司法部科研项目“中国船员立法对策研究”，交通部软科学研究项目“《2006年海事劳工公约》与我国现行海事劳工法律体系对比研究”，中华人民共和国海事局项目“海员劳工公约法律研究”，辽宁省教育厅项目“国际劳工组织的渔业劳工立法对辽宁渔业的影响及对策研究”，辽宁省社科基金项目“辽宁海岛保护法律制度研究”等。

主要著作和文章有：《船员法研究》（专著）、《国际劳工组织的船员立法趋势及我国对策研究》（编著）、《日本海事法规辑要》（合译）、《国际法学》（合著）、《新编行政法学》（合著）；《船员之法律概念辨析》载《社会科学家》（CSSCI，2010年第11期）、《海事行政法学科体系及其特点初探》载《当代法学》（2001年，第10期）等。

前言

随着经济的发展和世界政治格局的变动,航运业的重要地位日益凸显,从经济贸易到国家安全都离不开航运业的支撑作用,特别是在能源危机时代,海运业甚至成为维持一个国家经济安全的产业。海运业在中国经济发展中的作用更是功不可没,外贸物资的90%以上依赖于海运业的运力支撑,内贸运输及救灾物资的运输等也都离不开沿海与内河航运。因此,各国都运用法律手段,特别是行政法律手段来管理并发展本国的航运业。我国在改革开放后,特别是加入WTO之后,海运行政立法也呈现出体系化、国际化的健全发展趋势。

在立法文件不断增加的情况下,有必要研究海运行政法的内部及外部结构,立法、执法现象,为该部门法作用的充分发挥提供理论支撑。由于海运行政法各子部门的专业性较强,以至于该部门法不存在像海关、土地等部门行政法那样的法典,使得该部门法的内在黏合力较差,体系外边界不够清晰。这是因为海运行政法与“陆域”相关法律部门联系密切,而“陆域”法产生时间早,甚至早期海运行政法只是相关“陆域”法向海洋的延伸,相关“陆域”法的思维模式对海运行政法的影响很大,特别是在农业文明古国的我国尤其明显。所以,海运行政法的子部门间存在着一种离心力。

本人20年来从事海运行政法的教学和研究工作,一直以来就想把教学讲义整理成册并编辑出版。但因该部门法的上述特点,使得其基本原则等共性的一以贯之的逻辑主线十分模糊。逻辑起点的缺乏,必然在学术上建立该法的学科体系十分艰难。其应该包括的内容难以取舍,过大则难以抽象出放之各章而皆准的共性原则,过小则不能形成一个学科规模。结果使出版工作一搁再搁;再加上本人的生性暗钝,平时尘劳杂务过多,使得书稿的撰写工作十分艰难。

经长时思考并整理后,本人发现虽然海运行政法各子部门间逻辑联系不够密切,但其各部门间有一个最强韧的物质基础,即海运行政法所规范的生产活动是以海洋为舞台而展开的,海运产业活动的生产要素都要适应海洋之物理特性,以此为

线索，选择了船舶管理法、船员管理法、航运业管理法、港口法、航道法五个子部门展开研究，确立了相对稳定的学科体系，这几个要素相互间的逻辑关系为：海运业的生产工具是船舶，生产工具的使用者为船员，将这两个要素结合进行生产活动的是企业（主要是航运企业），海运产业除运用船舶这一生产手段外，还包括两个重要手段，即港口和航道，前者是船舶上下客货及停靠补给的必要手段，后者是船舶航行的必要条件。海运生产活动离不开国家管理及国际组织的协调活动，拙稿在这五章之前又设置了相关国际组织与国内行政执法主体两章，而原则、特点等基本理论问题更是学术研究成果不可缺少的龙头部分，加上这一章，共由八章组成。由于海洋资源的复合性，使得海洋产业活动的相互依存度高，相互影响大，所以，海运行政法与其体系之外的海洋环境保护法、渔业法、海域使用管理法等关系十分密切，原想将这三章作为拙稿第三编“海运行政法的相关部门”，但在交稿之前，将其删除：一者，这三部分都有相应的著作或教材，再写已属蛇足；二者，上述子部门法的理论研究成果已经较为成熟，短期内难以创新，基于上述考虑，定稿时只有八章内容。

虽有上述主客观多方面不利条件的存在，但幸好有辽宁省教育厅领导和海事大学法学院领导与同仁的重视与支持，同行学者研究成果的支撑，历届弟子们的大力协助，终于使得这本不成熟的书稿与读者见面了，自知本书在精度、深度与广度方面都会存在着不少的瑕疵，但国内研究者非吾一人，希望这一粗糙砖块抛出后，能够收到聚玉成山之效。

拙作可作为海运法律工作者的参考书和相关学生的教材，如立法、执法、研究、教学等方面的工作和学习人士。

希望读者阅后多多提出宝贵意见和建议，以使该学科日臻完善，以此促进中国海上力量的建设。本稿在撰写过程中参考并使用了诸多学界先辈的观点和成果，在此表示诚挚的感谢，并希望能够得到谅解。

2013年5月

作者于大连龙江路自宅

目 录

第一编 总 论

第一章 海运行政法概述	(3)
第一节 海法的概念和体系	(3)
第二节 海运行政法的概念和特点	(7)
第三节 海运行政法的历史发展	(10)
第二章 与海运相关的国际组织	(18)
第一节 国际海事组织	(18)
第二节 国际劳工组织	(26)
第三节 其他相关国际组织	(37)
第三章 海上行政执法主体	(57)
第一节 主要航运国家（地区）的海上行政执法主体	(57)
第二节 中国海洋行政执法组织	(69)

第二编 分 论

第四章 船舶管理法	(93)
-----------------	--------

第一节 船舶检验制度	(93)
第二节 船舶登记制度	(99)
第三节 船舶航行管理制度	(118)
第五章 船员管理法	(159)
第一节 船员管理法概述	(159)
第二节 船员资格管理	(165)
第三节 船员纪律管理	(186)
第四节 船员劳动条件的管理	(192)
第五节 违反船员管理法的法律责任	(212)
第六章 航运管理法	(216)
第一节 航运管理法概述	(216)
第二节 中国航运行业管理机关	(218)
第三节 国际航运管理法	(223)
第四节 国内航运管理法	(244)
第七章 航道法	(262)
第一节 航道法概述	(262)
第二节 航道行政许可	(272)
第三节 航道行政征收	(279)
第四节 航道管理监督检查	(282)
第五节 航道行政处罚与行政强制	(284)
第八章 港口法	(289)
第一节 港口法概述	(289)
第二节 港口规划	(292)
第三节 港口行政许可	(295)
第四节 港口安全与监督管理	(304)
第五节 港口管理行政处罚与行政强制	(307)
参考文献	(312)

第一编 总 论

第一章

海运行政法概述

第一节 海法的概念和体系

一、人类的海上活动及海洋产业

随着生产力水平的提高，人类逐步认识到海洋的重要价值，并且把这种认识转化为生产活动。生产活动离不开法律规范的调整，调整人类海上活动的法律规范不外乎两部分，即国际法和国内法。作为国际法的海洋法已随着 1982 年《联合国海洋法公约》和其他一系列公约的通过和生效形成了比较成熟而完整的法律制度；在国内法方面，各沿海国家也都根据本国的实际情况并结合国际公约的规定，制定了比较完善的海洋法律制度。目前，我国也制定了许多国内海洋法律制度。从理论上研究和分析这些海洋法律制度，对完善我国的海洋法律体系，规范海上的各类执法活动具有重要的意义。

海洋是富饶的资源宝库，也是地球上生命的摇篮和支持系统，迄今为止，人类对海洋的开发利用活动已呈现出水平和垂直的立体态势，而且随着海洋能源的不断发现，逐渐拓展新的领域和空间。人们已发现海洋蕴藏着如下资源：生物资源、海水资源、海洋土地资源、矿产资源、动力资源、化学资源、空间资源和旅游文化资源等。与此相适应，人类对海洋的利用活动可分为如下几种：航海、水产养殖及捕捞、海底资源的开发和环境保护、国防与行政管理等活动。

上述活动从产业的角度讲，可作如下种类的划分。

第一，以海洋产业发展的层次顺序及其与自然界的的关系作为标准可分为海洋第一、二、三产业：海洋第一产业指海洋水产，包括海洋养殖业、海水养殖业和捕捞业；海洋第二产业指海水化工、海水淡化、海洋油气、采矿、矿砂、海洋能利用、海洋建筑业、海洋食品加工和海洋药物产业等；海洋第三产业指与海洋开发有关的

流通、服务部分,包括海洋运输、海底仓储、滨海旅游、海洋信息和海洋服务业(如预警预报、环境监测、防灾救灾、教育科技、技术推广服务、海底考古、海洋文化业等)。

第二,以海洋产业发展时序和技术标准划分,又可分为:传统海洋产业(如海洋捕捞、海洋运输、海洋盐业等)、新兴产业(海洋油气、海水养殖、滨海旅游、海水淡化等)、未来产业(如海水化工、海洋能利用、海底采矿、海洋药物、海底建筑、海底仓储业等)。

此外,在海洋经济统计中,还可将海洋经济划分为海洋产业和海洋相关产业。海洋产业中又分为主要海洋产业和海洋科研教育管理服务业两个部分。

为适应海洋产业的发展,规范诸产业活动的海法也呈现出不断完善和发展的趋势。

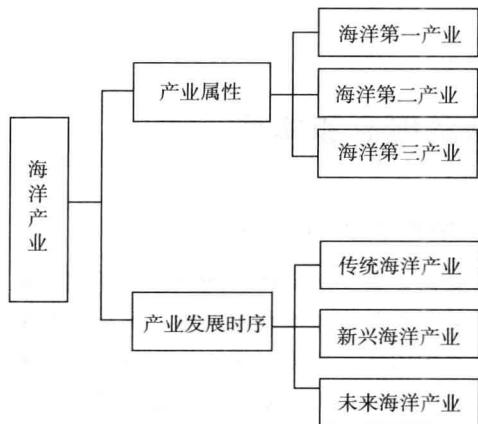


图 1.1 海洋产业的划分

二、海法的分类与体系

法律体系,法学中有时也称“法的体系”,是指由一国现行的全部法律规范按照不同的法律部门分类组合而成的一个呈体系化的有机联系的整体。^①人类的生产、生活范围起初只限于陆地,所以,国家的行政管理活动也只在陆地上进行,法律也是以陆域活动的“陆法”为主。随着科技的进步及生产力水平的提高,人类对海洋的利用越来越多,在海上的活动也越来越频繁,规范陆域活动的“陆法”并不能全部用于调整海上活动关系,因此,调整海域活动的“海法”便应运而生。所谓“海法”是指规范人类从事海域活动的法律规范的总称。^②由于海洋为连续不断的水域,人

① 张文显:《法理学》,第3版,北京,高等教育出版社,2007,第126页。

② 尹章华、凌凤仪编著:《海事行政法概要》,台北,文笙书局,1998,第16页。

类在其领域内的活动自然会超出一国范围。因此,海法体系均由国内海法和国际海法两部分构成。同时,人类开发利用海洋活动并不是孤立进行的,一方面离不开企业等经济主体的参与;另一方面还必须置于国家的管理和保护之下。所以,海法也可按其调整对象不同分为私海法与公海法。

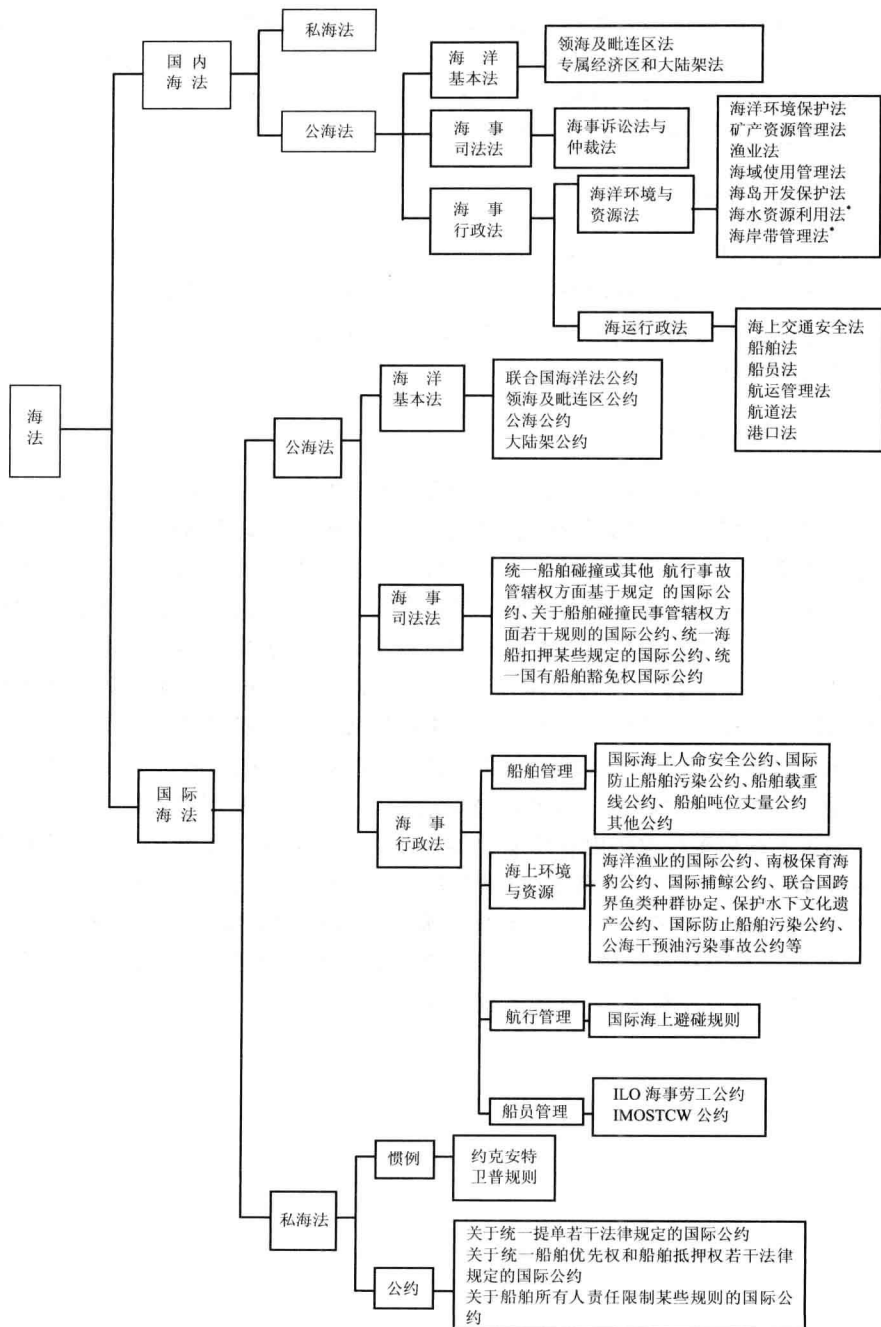
(一)国内海法与国际海法

按海法的适用范围可分为国内海法与国际海法。国内海法,指由某一国家制定或认可,并在本国主权管辖内有效的、规范有关海域活动的法律规范的总称;国际海法是国际社会适用主权国家之间以及其他具有国际人格的实体之间规范有关海域活动的法律规范的总称。

(二)公海法与私海法

按海法的调整对象不同,可将其分为公海法(亦称海事公法)与私海法(亦称海事私法)。公海法是调整国家与公民、法人或其他社会组织之间的海事社会关系的法律规范的总称。广义上的公海法包括海事行政法和海事司法法,狭义上仅指海事行政法,本书除特指之外,一般情况下是指海事行政法;私海法是调整私人间的海事社会关系的法律规范的总称,通常称为海商法。在海法形成初期,由于科学技术发展水平比较落后,海上活动只限于沿海。所以,公海法与私海法多呈现为国内法。随着国际交往活动的日益频繁,海法中的国际性规则日益增多,即出现了所谓海法国际化的倾向,以至于形成了包含公法和私法内容的国际海法和国内海法。

20世纪中叶,因经济的发展和科技的进步,社会安全和环境保护思想处于主导地位,海法中的海事行政法内容迅速增加,其中主要为两个方面,一方面为海上交通安全方面的立法,如1912年发生“泰坦尼克号”事故后,于1914年1月20日制定了《国际海上人命安全公约》;另一方面为海洋环境保护方面的立法,如1954年的《防止海洋石油污染国际公约》。关于海法的体系,参考我国台湾学者尹章华和凌凤仪编著的《海事行政法概要》,可用下图表示。



附注：* 表示该法律待制定。

图 1.2 海法的体系

第二节 海运行政法的概念和特点

一、海事行政法与海运行政法的概念

行政,是国家行政机关执行政策、法律、法规,管理国家内政、外交的活动,是与国家的立法、司法并列的重要职能。一个国家的日常政治、经济生活秩序是靠行政活动予以维持的。它与国家权力在存续时间上是等长的,在空间范围上是等距的,在活动密度上也可以说是等量的。当人类的生产活动从陆地扩展到海洋,国家行政机关的行政管理活动也随之延伸到海洋,并且随着海上活动种类的增加,海洋产业群的出现,而逐渐成立了专门的海事行政管理机关,与之相适应,规范该管理关系的法律规范也逐渐增多,并形成了完备的法律体系——海事行政法。

关于海事(Maritime, Admiralty)一词,有广义和狭义之分。广义上的海事泛指一切与海上有关的事物,既包括有关海上的事项、行为和有关海上行政管理活动中所涉及的事项、行为,也包括国家或国际社会从事海运经济、海上立法、海事交流等活动,以及为此建立的相应机构所从事的行为。狭义的海事指海损事故。本书所指的海事一词,仅指广义海事中的国家在管理海上行政事务的过程中所进行的有关内政、外交方面的组织及协调活动,既包括对相对人的行政管理活动,也包括与其他国家、地区及相应的国际组织的协调活动,但前者是海事的主要内容。基于以上考虑,本书的海事行政法,是指规范相对人的海上从业活动及海事行政机关的管理活动,调整海事行政机关在管理海洋产业的过程中与从事海上活动的相对人所形成的各种海事行政管理关系的法律规范的总称。其中包括海运行政法(包括船舶法、船员法、航运法、港口法、航道法、引航法等)、海洋环境保护法、渔业法、海域使用管理法、海洋矿产资源法等,后三者属于海洋环境与资源法,海运行政法为其主要内容。所以,国内在许多场合下,使用海运行政法这一概念,而不使用海事行政法这一概念。所谓海运行政法,是指调整国家海运行政法机关在管理海运产业的过程中与从事海运活动的相对人所形成的海运行政组织与管理关系的法律规范的总称。其中海运行行政管理关系为其主要调整对象,所以海运行行政管理法是其主要内容。

海事行政法这一概念可以从以下三个方面予以阐释。

其一,海事行政法规范的是相对人的海上从业活动和海事行政机关的管理活动。

法律属于上层建筑,决定于经济基础,因此海事行政法是在海上从业活动的基础上产生的,有了海上从业活动才会有海事行政管理活动,为规范上述活动也就相应地产生了海事行政法律规范。而且,海事行政法不仅仅是规范相对人的从业活动,也要规范行政机关的管理活动,因为现代行政法理念认为,行政法不仅是管理法,还是控权法,即行政法不仅要求相对人要依法从业,更要求行政机关要依法行政。而且,从某种意义上讲,行政机关能否做到依法行政,是实现行政法治的关键

因素,因此,海事行政法是规范相对人的海上从业活动和海事行政机关的海事管理活动的法律规范的总称。

其二,海事行政法调整的主要内容是海事行政管理关系。海事行政关系包括海事行政组织关系、海事行政管理关系和海事行政法制监督关系。海事行政组织关系又包括海事行政机关与部门行政机关及普通行政机关之间的关系、公务员与海事行政机关之间的职务关系,如渔业行政部门与农业部和地方政府之间的关系;海事行政组织之间的关系,如海事、渔业、海洋等各海事行政部门之间的职责权限关系。海事行政管理关系是各海事行政机关在行使国家赋予的海事行政管理职权时与海事行政相对人之间形成的管理和被管理关系;海事行政法制监督关系是指海事行政机关在行使其职权的过程中因接受其他国家机关、社会组织及个人的监督而形成的法制监督关系,因接受行政复议机关的监督而产生的行政复议关系,因接受法院的司法监督而产生的行政诉讼关系等。上述各种行政关系都是围绕着海事行政机关行使行政职权活动而展开的。所以,海事行政管理关系是海事行政法所调整的主要社会关系。本书的主要内容是围绕这一主线而展开论述的,其中少数章节也对海事行政组织和海事行政法制监督关系予以涉及,但其最终目的还是为了阐述海事行政管理关系而做的前提性和辅助性论述。

其三,海事行政法是指规范相对人的海上从业活动及海事行政机关的管理活动,调整海事行政机关在管理海洋产业的过程中与从事海上活动的相对人所形成的各种海事行政管理关系的法律规范的总称。人类的海洋产业活动最初只是陆上产业部门的延伸,不是独立的产业部门,如渔业是农牧业在海上的延伸,海上交通是陆上交通部门的延伸,海上矿产也是陆上矿产部门的延伸,所以海洋产业并不是从开始就形成了独立的地位。管理这些产业部门的海事行政法部门的形成也有一个发展过程。而且这种现象越是在海洋经济落后的国家,其特征就愈加明显。随着陆地资源的渐趋枯竭,人类开发利用海洋活动的种类和频度的增加,规范海上活动的法律规范也在相应地增加,并渐趋完备,逐渐形成了独立的法律部门。我国在沿海国家中属于海洋经济落后的国家,海洋产业尚未形成超群独立的地位,海事行政法也尚未形成独立的法律部门,海事行政执法组织也未形成统一的执法主体。受部门管理为主,综合管理为辅的海洋管理体制的影响,目前我国海洋综合立法还属于比较薄弱的环节,尚未制定中国的《海洋基本法》。但各海洋产业部门的立法都形成了一定的规模,如海洋渔业和海上交通方面的立法都已处于比较完善的阶段。因此,所谓海事行政法,是指具有海事行政法性质的法律规范的总称,在形式上并不存在处于法典地位的“海事行政法”。世界上有的国家曾经做过尝试,如法国1861年的《海事王令》,就是把船舶、船员、海事审判、引水员等规定在一部法律中,但其后各国的海事立法都呈现出制定分散的单行法的特点,虽然近年来各国出现制定统合海洋法之《海洋基本法》的倾向,但该法也不是对海事公法的编纂,而是一种宪法性的海洋法。所以,海事行政法这一词汇及相关语汇的使用是为了方便学习及掌握具有共

同特点的法律法规而在理论研究方面使用的。同时,也可以通过理论的归纳来指导相关的立法和执法活动,以使海事立法的体系更加完善,内容更加协调和科学,执法手段的运用更为合理。

二、海运行政法的特点

海运行政法是行政法的一个重要组成部分,同样具备一般行政法的特点,但同时又有其独有的特点。

(一)海运行政法无统一的法典

虽然行政法无统一的法典,但并不排除某些部门行政法或其子部门法存在统一的法典。如土地法、环保法、森林法等都有统一的法典。海运行政法虽为行政法的一个分支,但无统一的法典,之所以如此,是因为海运行政法所调整的社会关系的领域广泛而复杂,各种社会关系都有自己的特点,管理对象的专业性、技术性较强,难以制定一部统一的法典,该法是由具有海运行政法性质的单行法规和法律规范所组成的,如《海上交通安全法》、《国际海运管理条例》、《水路运输管理条例》、《航道条例》、《船员条例》、《港口法》等。

(二)海运行政法的专业性和技术性较强

每一种行政管理活动都有自己的专业性和技术性,但海运行行政管理活动与其他行政管理活动相比,具有较强的专业性和技术性。而且这种专业性存在于每一个海运管理领域中,如船舶、船员、航运、港口等各领域都有自己的专业特点,难以制定一部统一的法典。各个专业领域都存在着大量的技术规范,许多法律规范是国家对技术规范的确认,如船舶建造、吨位丈量、检验等方面的法律,都是以技术规范为主要内容的。但这不等于海运行政法不能形成独立的法律部门,虽然海运行政法的各个子部门存在着不同的专业性和技术性,但其规范和管理的生产要素都是构成海运业不可缺少的内容,船舶和船员是海运产业的生产力——劳动工具和劳动力,港口和航道是海运业间接的劳动资料,航运企业本身是将这些要素进行有机结合的主体,其管理活动本身也属于生产力,是“生产力构成的软件”^①要素。正是这些要素的关联性,使得上述法律法规构成一个独立的法律部门——海运行政法。

不仅如此,还因为海洋资源的复合性和海上产业活动的共同规律性所在,使海运行政法与其他海事行政法部门有着密不可分的关系。如海洋矿产资源开发、海洋水产资源的养殖活动都会对海上交通运输构成影响,而各种海洋活动又不可避免地海洋环境构成影响。上述产业活动的密切关联性使得海运行政法成为一个开放的体系,因此,海运行政法中也包含海洋环境法的内容,如《防治船舶污染海洋环境

^① 成思危:《管理是生产力构成的软件》,http://www.globrand.com/2009/113314.shtml。