

海事赔偿责任限制程序制度之重构

□ 姚妮娜

内容摘要：简要介绍了海事赔偿责任限制制度在国际层面以及中国的立法趋势，梳理了在中国、英国、美国行使该制度的程序和国际海事委员会为协调各国程序而制定的指导意见，然后对比三个国家的程序设计、结合中国司法实务中凸显出的问题，详细剖析了中国海事赔偿责任限制程序立法中存在的漏洞和缺陷，并针对这些漏洞和缺陷，提出了修改建议。最后，尝试提出海事赔偿责任限制程序规定法律建议稿。

关键字：海事赔偿责任限制 责任限制之诉 责任限制基金

海事赔偿责任限制是指在发生重大海损事故时，责任人根据法律的规定，将自己的赔偿责任限制在一定范围内的法律制度。这项制度无论在海运国际公约中，还是各国海商法中，都占据着重要地位。中国虽未加入任何有关海事赔偿责任限制的国际公约，但《中华人民共和国海商法》（简称《海商法》）第十一章海事赔偿责任限制的条款基本上引用了《1976年海事赔偿责任限制公约》（简称《1976年公约》）的主要原则和实质内容。

国际上关于海事赔偿责任限制的三个重要公约都只规定了该项制度的实体内容，都将行使该制度的程序规定交由各国国内立法解决。《中华人民共和国海事诉讼特别程序法》（简称《海诉法》）于1999年年底公布，碍于当时国内涉及海事赔偿责任限制的案件寥寥无几，鲜有司法实践经验供参考，对公约的理解又存在偏差，过于强调海事赔偿责任限制基金的作用，因此，《海诉法》用第九章专章规定了“设立海事赔偿责任限制基金”，而关于海事赔偿责任限制的债权登记、债权审查程序、基金分配的内容却又和司法拍卖船舶相关的债权登记、审查及受偿合并规定在另一个章节第十章中，这使得中国海事赔偿责任限制程序制度从一开始就在框架上存在不系统、不完善，着重点错位的问题。而之后于2003年公布的《最高人民法院关于适用〈中华人民共和国海事诉讼特别程序法〉若干问题的解释》以及2010年出台的《最高人民法院关于审理海事赔偿责任限制相关纠纷案件的若干规定》（简称《责任限制规定》）虽进一步规定了海事赔偿责任限制程序的相关事项，但只能是对《海诉法》下该项制度的规定的漏洞进行修补和完善，难以重新构建系统、完善、协调的海事赔偿责任限制程序规则。正因为前述问题，中国司法实务中行使该项制度时存在诸多矛盾和问题，需要我们认真思考和妥善解决。

一、海事赔偿责任限制制度的发展

（一）国际层面海事赔偿责任限制制度的发展

海事赔偿责任限制制度有悠久的历史，初衷是为了鼓励海商贸易。现代海事赔偿责任限制制度是在英国法的基础上发展而来。自20世纪初开始，非政府间国际组织国际海事委员

会（简称 CMI）和联合国下属的政府间国际组织国际海事组织（简称 IMO）为寻求海商法国际统一做出了巨大努力，制订了关于海事赔偿责任限制的三个公约，分别是《1924 年关于统一海运船舶所有人责任限制若干法律规定的国际公约》（简称《1924 年公约》）、《1957 年海船所有人责任限制国际公约》（简称《1957 年公约》）和《1976 年公约》¹。IMO 制订的《1976 年公约》后被《〈1976 年海事赔偿责任限制公约〉1996 年议定书》（简称《1996 年议定书》）所修订，《1996 年议定书》受到了较为广泛的接受²。根据 IMO 官网于 2018 年 3 月 20 日发布的最新公示，有 55 个国家加入了《1996 年议定书》，涵盖了 59.93%的世界船舶总吨位，且包含了大多数重要的船旗国³。尽管如此，IMO 的 199 个会员国（包含 3 个准会员）⁴中，有 144 个会员尚未加入《1996 年议定书》，这些国家要么仍然适用先前的公约，要么在其国内法中就海事赔偿责任限制制度制订了其他规定或者根本没有相关规定。

这些规定责任限制的公约都将调整海事赔偿责任限制的程序规定交由各国国内立法解决。就这些已加入上述公约的国家而言，调整基金设立、分配的规定以及与海事赔偿责任限制相关的程序规定都由基金设立地的国内立法调整，但各国立法又不尽相同。为促进各国间海商法领域责任限制程序制度的协调，CMI 开展了多次调研，收集各国就调整海事赔偿责任限制所作的程序立法例、以及实践中存在的问题^[1]。2008 年，CMI 制订了《责任限制程序规则指南》（简称《指南》）^[2]，意在提供指引，为各国修订其调整海事赔偿责任限制的国内程序立法提供参考。

（二）中国关于海事赔偿责任限制制度的立法

中国没有加入《1976 年公约》，但是《海商法》第十一章海事赔偿责任限制的条款基本上引用了《1976 年公约》的主要原则和实质内容。中国将责任限制制度分为国际、沿海和内河责任限制三个体系。《海商法》下的责任限额规定仅调整 300 总吨及以上的承担国际货物和旅客运输的船舶。从事中国港口间沿海运输的船舶的赔偿责任限额由原交通部颁布的两个规定调整，即《关于不满 300 总吨船舶及沿海运输、沿海作业船舶海事赔偿限额的规定》和《中华人民共和国港口间海上旅客运输赔偿责任限额规定》，前者调整不满 300 总吨的船舶、以及从事沿海运输和沿海作业的船舶，后者规定的是中国港口间海上旅客运输赔偿责任限额，这两个规定适用的原则与海商法规定的相同，唯一的区别在于责任限额⁵。从事国内水路运输的船舶，船东责任受《中华人民共和国合同法》调整⁶，船东无权享受责任限制。

¹ 《1924 年公约》和《1957 年公约》是由 CMI 制定。现在，条约已转由政府间组织、特别是联合国框架下的政府间组织制定。《1976 年公约》是由 IMO 制定。

² 较之《1976 年公约》，《1996 年议定书》下的责任限额提高了平均 250%。该限额被 2012 年的新限额规定进一步提高了 51%。通过《1996 年议定书》的默示同意程序，2012 年新的限额规定已于 2015 年 6 月生效。英国自 2016 年 11 月 30 日起适用 2012 年新的限额，香港自 2017 年 12 月 4 日起适用该新限额。

³ 加入 1996 年议定书的国家/地区有英国、加拿大、德国、法国、澳大利亚、俄罗斯、日本、荷兰、印度、希腊、香港等。中国和美国未加入任何关于海事赔偿责任限制的公约（不包含单独责任限制体系）。

⁴ 3 个准会员分别是香港、澳门和法罗群岛。

⁵ 对进行沿海运输的船舶提起的人身伤亡或非人身伤亡的赔偿请求限额，按相同吨位的从事国际运输的船舶的限额的 50% 计算。

⁶ 国内水路运输原本由《国内水路货物运输规则》调整，但该规则已于 2016 年 5 月 30 日被废止。中国正在进行海商法的修订，在此过程中，就是否应把水路运输规则写入《海商法》引起了较多讨论。

笔者仅讨论受《海商法》调整的责任限制的程序问题。

如前言部分所述，中国调整海事赔偿责任限制的程序规定有《海诉法》及其司法解释、以及《责任限制规定》，但是这些程序规定存在较多缺陷，致使司法实务中存在诸多问题和争议。

二、中英美三国行使海事赔偿责任限制的程序梳理及 CMI 的指导意见

(一) 中国行使海事赔偿责任限制的程序

1. 主张责任限制的方式

在中国，责任人有两种方式主张责任限制：一为集中行使，即在有管辖权的海事法院申请设立责任限制基金，效力及于所有限制性债权；一为个案行使，即在海事索赔诉讼中提出责任限制抗辩，效力只及于该特定案件的限制性债权。

2. 以集中行使方式行使海事赔偿责任限制权利的流程

笔者对以集中行使方式即设立基金行使海事赔偿责任限制的具体程序绘制流程图，如图 1 所示。

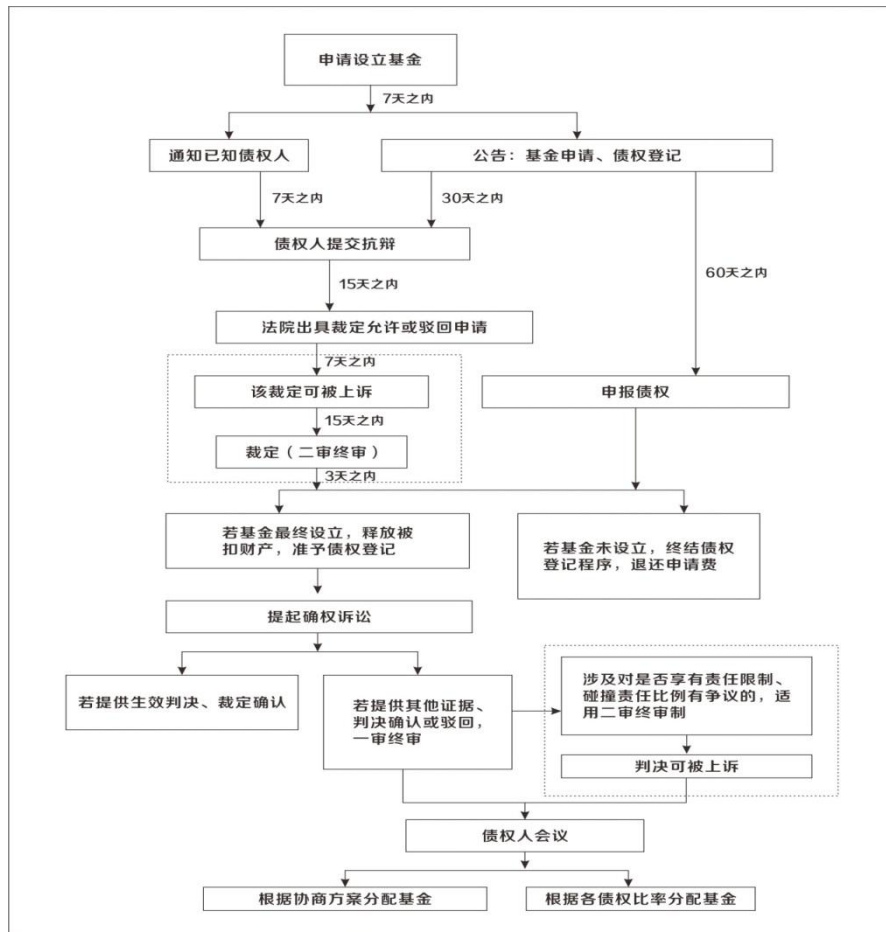


图 1：中国行使海事赔偿责任限制程序流程图

配合图 1，笔者对在中国以集中行使方式行使海事赔偿责任限制的程序从三个方面进行梳理：

第一，设立基金环节。责任人需根据《海诉法》选择适当的海事法院提出设立基金的申请，海事法院受理申请后，通知已知的债权人并发布公告通知未知的债权人，已知债权人自收到通知之日起7日内，未知的债权人自公告之日起30日内可对设立基金申请提异议，异议期满后，海事法院作出准予或不准予设立基金的裁定，该裁定可被上诉。经过一审或二审裁定最终准予设立基金的，责任人应于3日内设立基金，至此基金方设立完成，责任人可申请释放被扣押的财产。

第二，债权登记和审查环节。海事法院公告设立基金申请的同时会公告通知债权人对因同一海事事故产生的索赔自公告之日起60内申请债权登记。待设立基金的申请被准予且责任人实际设立了基金后，海事法院对债权登记进行审查，准予登记的，债权人应于7日内提起确权诉讼。确权诉讼程序适用“一审终审”制，不得上诉，但债权人对责任人是否享有海事赔偿责任限制权利有异议或当事人对船舶碰撞责任比例有异议的案件，适用“二审终审”制。

第三，基金分配环节。所有债权经审理并确认后，海事法院召开债权人会议，协商责任限制基金分配方案。债权人会议达成受偿协议的，海事法院裁定认可并按照协议分配基金。协商不成的，海事法院根据各债权比例分配基金。

（二）英国行使海事赔偿责任限制的程序⁷

1. 立法

英国是《1996年议定书》的缔约国。关于海事赔偿责任限制的规定经《1995年英国商船法》转化而在英国适用。英国的民事诉讼规则和诉讼指引规定了相关程序规则，其中第六十一章是调整海事诉讼的程序规则。

2. 主张责任限制的方式

在英国，责任人也有两种方式主张责任限制权利：一为集中行使，即提起专门的责任限制之诉，效力及于所有限制性债权；一为个案行使，即在普通海事索赔诉讼中提出责任限制抗辩，效力只及于该案的限制性债权。

3. 以集中行使方式行使海事赔偿责任限制权利的流程

笔者对以集中行使方式即以提起单独的责任限制之诉行使海事赔偿责任限制的具体程序绘制流程图，如图2所示⁸：

⁷ 英国采用海事赔偿责任限制制度已有一百多年的历史，英国是《1996年议定书》的成员国且现代海事赔偿责任限制制度是在英国法的基础上发展而来，世界上其他航运大国也大多受英国法的影响，故笔者选取英国作研究，分析海事赔偿责任限制在英国的实施程序。

⁸ 此流程图是参考英国的民事诉讼规则和诉讼指引，以及由各国海商法协会提供的对CMI的赔偿责任限制的问卷调查的回复而制作。

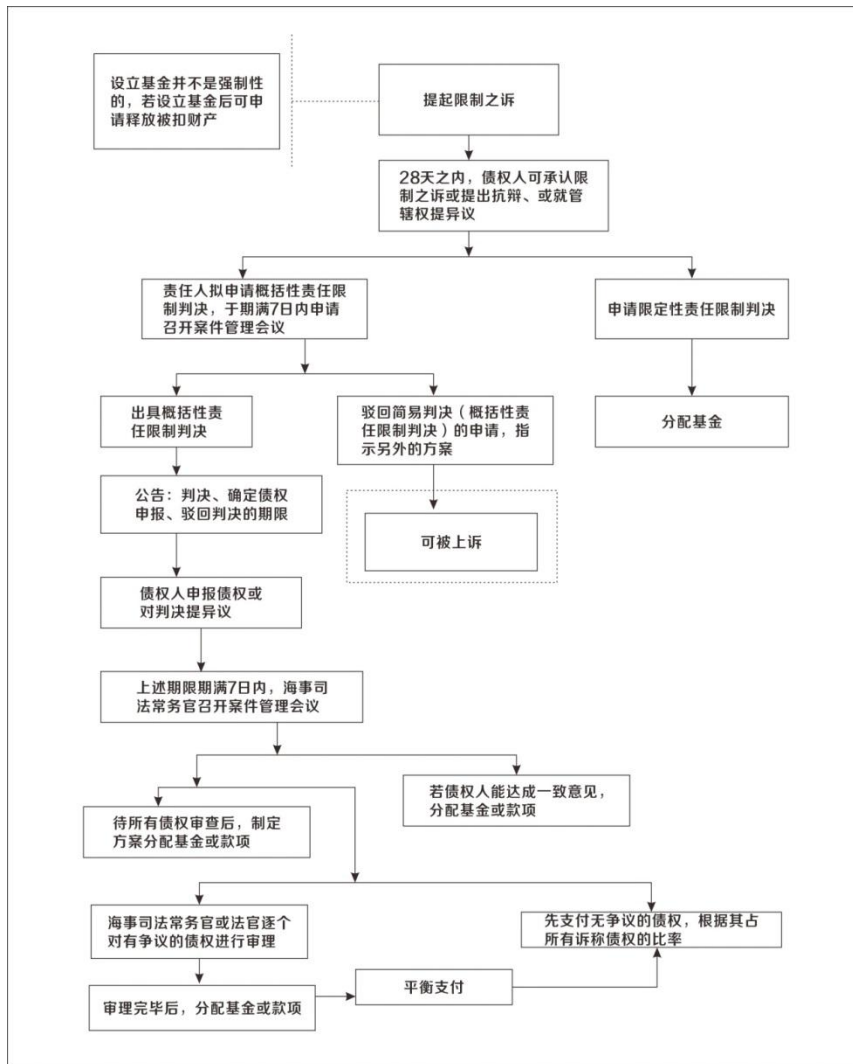


图 2：英国行使海事赔偿责任限制程序流程图

配合图 2，笔者对在英国以集中行使方式行使海事赔偿责任限制的程序从三个方面进行梳理。

第一，独立的责任限制之诉。责任人可向英国高等法院后座分院海事法庭提起一个独立的诉讼主张限制责任，集中所有限制性债权索赔诉讼。

第二，债权申报和审查。英国高等法院先对责任人是否有权享受责任限制作出快速的初步预判，但这个判决是临时性的，再通知债权人进行申报及对责任人是否有权享受责任限制提出异议，最后法院进行实体审查（包括对责任人是否享受责任限制权利及债权的实体审查）。

第三，受偿程序（基金分配）。英国法下，责任人主张海事赔偿责任限制的，并不必然要设立基金，责任人可以设立基金，也可以选择以其他方式支付赔偿。英国高等法院根据三个层次分配基金或用于赔偿的款项：一是，若各个当事人能达成一致意见，则全部按比例分配；二是，就部分无争议的债权，就其所占所有债权的比例进行分配；三是，对个别的有争议的债权，经审核后，进行分配，若基金用于赔偿的款项有剩余，则对之前已分配的无争议的债权进行平衡支付。

(三) 美国行使海事赔偿责任限制的程序⁹

1. 立法

没有加入任何关于海事赔偿责任限制的公约。关于责任限制问题由《1851 年责任限制法》调整¹⁰，《联邦民事诉讼补充规则 F》规定了相关程序性规定。

2. 主张责任限制的方式

在美国，责任人也有两种方式主张责任限制：一为集中行使，即在联邦地区法院提起免责或限制责任之诉，效力及于所有限制性债权；一为个案行使，即索赔方在联邦地区法院或州法院提起的海事索赔诉讼中提出责任限制抗辩，效力只及于该特定案件的限制性债权。

3. 以集中行使方式行使海事赔偿责任限制权利的流程

笔者对以集中行使方式即提起免责或限制责任之诉行使海事赔偿责任限制的具体程序绘制流程图，如图 3 所示¹¹。

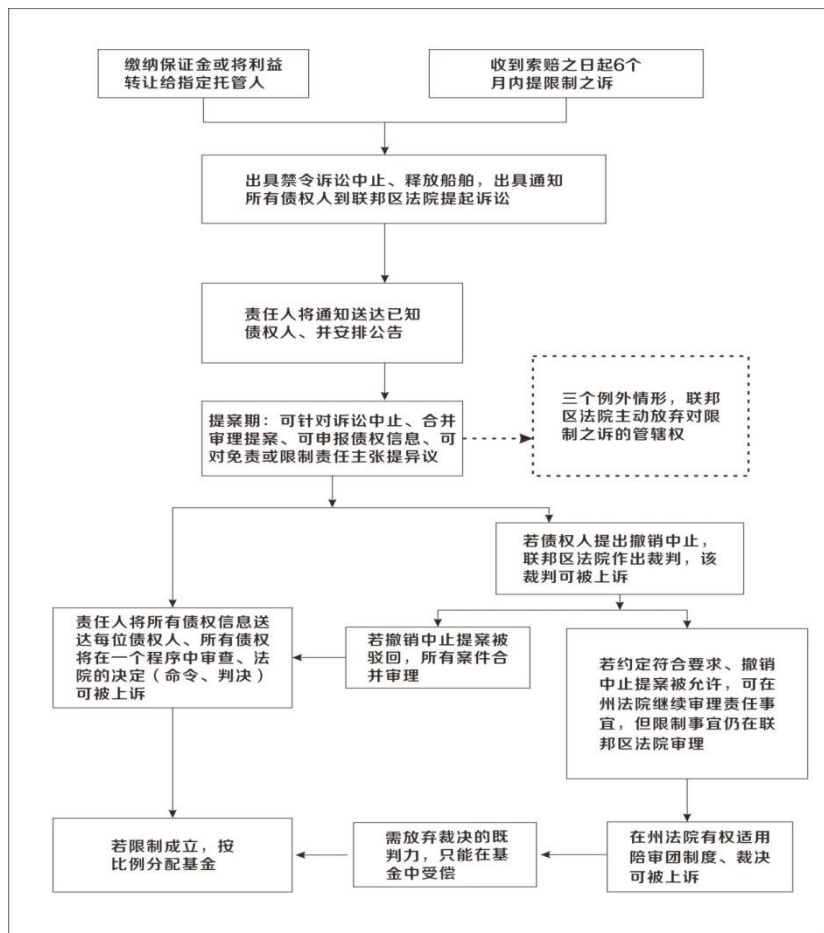


图 3：美国行使海事赔偿责任限制程序流程图

⁹ 美国虽未加入关于该制度的任何公约但制订了独立的相关国内法律，采用海事赔偿责任限制制度也有逾百年的历史，故笔者也选取美国作研究，分析海事赔偿责任限制在美国的实施程序。

¹⁰ 原本规定在 46 U.S.C app. §183 (1984)), 自 2010 年 2 月 1 日起在 46 U.S.C. §§30501-30512。

¹¹ 此流程图是在参考如下资料基础上制作：46 U.S.C. §§30501-30512，《联邦民事诉讼补充规则 F》，美国杜兰大学 Robert Force 教授著写的《海商法》第 130-144 页，美国法院最近的判决，以及美国律所发布的相关信息。

配合图 3，笔者对在美国以集中行使方式行使海事赔偿责任限制的程序从三个方面进行梳理。

第一，独立的免责或限制之诉。在收到首个索赔之日起 6 个月内，责任人可向有管辖权的联邦地区法院提供相当于基金数额的保证金或担保即基金，并提起一个独立的诉讼主张免责或者限制权利，设立基金是提起免责或限制之诉的前提条件。

第二，合并审理（concurus）。联邦地区法院在审查了责任人提供的基金和免责或限制之诉的申请后，认为符合要求的，将出具禁令，在其他法院进行的关于同一海事事故的限制性债权诉讼中止，释放被扣财产或船舶，并通知所有限制性债权人到受理免责或限制之诉的联邦地区法院诉讼，将因同一次海事事故产生的所有限制性债权诉讼合并到一个案件（concurus）审理。若索赔方订立符合联邦地区法院要求的海事管辖例外条款，经申请，可在州法院审理赔偿责任事宜，但是对责任限制权利的审查由联邦地区法院管辖。

第三，基金分配。由联邦地区法院按照确定的各债权比例分配基金。

（四）对 CMI 制订的《指南》的要点梳理

为促进各国间海商法领域责任限制程序制度的协调，CMI 开展了多次调研，收集各国就调整海事赔偿责任限制所作的程序立法例以及实践中存在的问题，于 2008 年制订了《指南》，现重点梳理其对基金设立和责任限制程序的倾向性建议^[3]：

第一，关于基金设立程序。《指南》建议各国应在其国内法中为基金的设立规定一个快捷的程序，在责任人按要求设立好基金后，最好以法院决定的形式确认基金设立这一事实，以利于基金的设立在其他国家得到承认。

第二，关于责任限制程序。《指南》未对如何开展责任限制程序作详细阐述，究竟是在未决案件中以抗辩形式提出还是以独立的责任之诉的形式提出，留待各国国内法规定。但是，《指南》对几个重要时限提出了建议。如，责任限制可在未决程序中被援引，但须以受诉法院的程序规则所允许的时间为限；索赔人参加责任限制程序的时间不得在索赔人收到已设立基金的通知之前开始；以及就责任人享受责任限制的权利提出异议的时限。

从对《指南》的梳理可概括出如下要点，基金设立程序必须是便利的、快捷的；若集中行使责任限制权利的，索赔人应在收到责任人已设立基金的通知后，再参加到责任限制程序中来。这对我们审视和修订中国的海事赔偿责任限制程序规范具有积极作用。

三、比较分析《海诉法》海事赔偿责任限制程序的缺陷

（一）程序体系不完整

中国法并未构建一个行使海事赔偿责任限制的完整的程序体系。在《海诉法》立法之初，立法者对公约的理解存在偏差，过于强调海事赔偿责任限制基金的作用，因此用第九章专章规定了关于责任限制基金设立的程序，而关于海事赔偿责任限制债权登记、债权审查程序、基金分配等却都规定在《海诉法》第十章。但第十章并非专为调整赔偿责任限制问题而设置，司法拍卖船舶相关的债权登记、审查及受偿问题也适用该章规定，而海事赔偿责任限制和司

法拍卖船舶又是两个完全不同的概念，把两个完全不同的法律程序的规则规定在同一章节，无论是从体例设计上还是从法律规定本身看，都显得不恰当、不协调。因此，笔者建议设置独立的章节调整关于海事赔偿责任限制的所有程序问题，包括基金设立、债权登记、债权审查、基金分配等程序。

（二）责任限制程序缺失

与英美两国相似，中国法律也赋予责任人两种方式主张其责任限制权利，其中一种方式是集中行使。如前所述，在英美程序立法中，以集中行使方式行使海事赔偿责任限制权利的，责任人可以提起独立的责任限制之诉，进而将就同一海事事故产生的索赔集中到一个法院中解决。而中国程序立法中，《海诉法》第九章规定了设立基金的程序，却未对责任人如何进行责任限制的程序作规定，《责任限制规定》进一步明确，责任人主张责任限制权利的，只能在海事索赔诉讼中以抗辩形式提出。即，无论责任人采取哪种方式主张责任限制权利，其都只能在诉讼中被动的以抗辩的形式去提出。进一步说，即便是海事事故发生后，海事请求人尚未诉至法院时，责任人根据预判决定采用集中行使方式对所有限制性债权主张责任限制，其也不能主动去主张责任限制权利，必须待到诉讼中以被动的抗辩形式去提出，其可以申请设立基金，但申请设立基金程序仅解决了基金的设立的问题，基金仅被作为一个连接点将相关海事请求集中到同一个海事法院，但不代表责任人主张了责任限制权利，责任人仍然需待到诉讼中以被动的抗辩形式去提出责任限制权利。中国理论界和实务界大多认为，《海诉法》把基金设立视为海事赔偿责任限制的一个非常重要、必不可少的环节，而恰恰对集中行使责任限制这一实为海事赔偿责任限制中最核心最关键的环节的程序设计却没有规定，这被认为是一个立法漏洞，给司法实践带来较多不确定和混乱。

（三）责任限制基金程序问题突出

1. 基金作为前提的必要性

如前文所述，针对以集中方式行使海事赔偿责任限制权利中是否需要设立基金这一问题，英美两国采取的是截然相反的态度。英国法由当事人自由选择是否设立基金、对设立基金的时间节点也没有严格要求；而美国法则规定责任人提供符合要求的保证金或担保即基金是审查限制之诉的前提。在中国以集中方式行使海事赔偿责任限制权利的，必须要设立基金，但并未要求责任人在提起设立基金申请之前，提供相当于基金的保证或担保。在中国法下，基金被用作将相关索赔集中到受理基金设立申请的海事法院的连接点，海事法院受理设立基金的申请后，会通知已知的债权人并发出公告通知不特定的债权人提异议、并通知相关海事请求人向受理设立基金申请的海事法院申报债权。但是实务中会出现，设立基金的申请获得海事法院的准许后，责任人破产或改变决定不设立基金了，但是相关海事请求人已经向海事法院申报了债权，如宁波海事法院受理的广西新闻航海运有限责任公司申请设立基金案（（2015）甬海法限字第6号），法院准许设立基金后，申请人因破产最终无力以现金方式设立基金，也无法从保险公司获取设立基金的担保，导致已经债权登记的系列案件被裁定终

结登记程序。这种情形下，海事法院需将该批债权登记系列案裁定终结登记程序，这不仅仅是对司法资源的浪费，更会造成当事人特别是债权人的诉累。因此，笔者认为，为保证恰当的诉讼程序不陷于混乱或者被耽搁，且保证债权人最终能获得赔偿，可以借鉴美国法的做法。

2. 基金设立程序复杂且费时

根据相关国际公约规定，责任人设立基金，主要有如下几个目的：一是使被扣船舶或财产快速释放、且免于在其他公约缔约国因同一事由再次被扣船；二是使所有因同一次海事事故产生的诉讼尽可能集中到同一个法院审理，以免去其到各个法院应诉之累；三是通过将索赔案件集中到一个法院审理，以实现“一次事故、一个限额”的目的。^[4] 英美两国法下，基金设立程序简单快捷，责任人只要提供符合基金数额的保证金或担保即可。CMI 的《指南》也建议各国应在其国内法中为基金的设立规定一个快捷的程序。然而，中国的基金设立程序却复杂且费时。结合前述流程图 1，在中国，设立基金的申请需通知已知的债权人，还需发布公告通知潜在的未知债权人，公告期 30 天，公告期届满后，法院于 15 天内裁定是否准许设立基金，该裁定还需等待 7 天的上诉期，若没有债权人对裁定提起上诉，裁定方能生效。即，即便法院以最快的速度审理并准许基金设立的申请，这个过程至少耗时 40 天，而若债权人对裁定提起上诉，虽然二审法院应在 15 天内作出最终裁定，但将实务中一审二审法院间法律文书流转所费的时间计算入内，这个过程常常耗时数月。正因为目前中国基金设立程序复杂且耗时，实务中可能导致如下几个问题：第一，责任人设立基金以实现快速释放被扣船舶的目的基本落空，实务中责任人往往等不及基金设立完成但又因经营需要急需释放被扣船舶，只能在申请设立基金的同时，另外提供一份担保使被扣船舶先得到释放，待基金设立好之后，再申请法院返还担保；第二，基金设立耗时过长，待基金设立好后，索赔诉讼在各法院可能已经审理完毕，基金作为连接点实现集中诉讼的功能同样被大打折扣。因此，中国的基金设立程序问题十分突出，笔者建议立法者重新审视基金在海事赔偿责任限制中的作用，全面修改设立基金相关的规定。

（四）债权登记程序和基金设立程序重叠

债权登记程序和基金设立程序重叠是中国海事赔偿责任限制程序立法中的一个较大问题。结合流程图 1 看，海事法院受理设立基金的申请后，会通知已知的债权人及公告通知不特定的债权人提异议、同时通知相关海事请求人向受理设立基金申请的海事法院申报债权，债权人应于公告公布之日起 60 天内向法院申报债权，尽管此时设立基金的申请还未被法院批准，笔者不解在此时就要进行债权登记的意义何在？如前文已论述的，在获得法院准许后责任人破产或改变决定不设立基金了，法院将不得不将该批债权登记系列案裁定终结登记程序，这不仅仅是对司法资源的浪费，更会造成当事人特别是债权人的诉累。CMI 在对各国程序立法和司法实践作了详尽调研后，针对索赔人参加责任限制之诉的时间提出的建议是：索赔人参加责任限制程序的时限不得在索赔人收到已设立基金的通知之前开始。因此，笔者建议，应将基金设立程序和债权登记程序分离，债权登记程序应在基金设立完成后开始。

（五）债权确权程序“一审终审”制未必能实现高效厘清债权尽快分配基金的初衷

《海诉法》规定，在责任限制诉讼中，确权诉讼实行一审终审制，这与普通的海事诉讼案件实行二审终审制不同，探究立法背后的考量，笔者推测可能是为了高效厘清债权尽快分配基金，使得海事事故债权人尽快受偿。笔者认为，处理重大海损事故导致的群体诉讼，尽快分配基金使债权人受偿固然重要，但必须建立在对案件的公正正确审理、充分保障当事人的各项救济权利的基础之上，责任限制诉讼中的海事确权诉讼包含审查海事债权的真实性、数额以及是否有权参与基金分配，关系到债权人和责任人之间的权利义务的分配，该类案件可能会较复杂、争议性较大，适用“一审终审”制是否恰当值得商榷。再者，2010年颁布的《责任限制规定》又规定，若当事人在确权诉讼中提出责任人无权限制赔偿责任、或需判定碰撞船舶过失程度比例的，则该案适用二审终审制，一审法院判决可上诉至高院。那么，在因同一海事事故而提起的确权诉讼中，只要有一个债权人对责任人的限制赔偿权利进行挑战或者对船舶碰撞责任比例存在争议，那么该案就存在被上诉的可能。导致的结果是：同一批系列海事赔偿责任限制案件中，对其中部分债权的审理适用一审终审制，而对另一部分债权的审理却适用二审终审制，法院如何进行基金分配？是将已确认的债权进行先行分配？还是待所有债权都确定后再统一进行分配？这给基金分配程序带来问题。综上，无论是从公正正确审理案件角度，还是各程序的统一协调角度考虑，都应该适用“二审终审”制审理海事赔偿责任限制的确权诉讼。

（六）确权诉讼中对非限制性债权的处理机制缺失

若债权明显不属于限制性债权的，法院应不予受理其债权申报。但有些案件复杂，难以在债权申报阶段识别债权是非限制性债权的，或在确权诉讼过程中经审理查明债权或部分债权不属于限制性债权的，就该些非限制性债权，应如何处理，中国法律没有明确规定。司法实践中，设立基金的海事法院往往是驳回债权人非限制性债权的主张，指示其就非限制性债权去有管辖权的海事法院重新提起诉讼。笔者认为，这种处理方式过于僵化，也给诉讼当事人造成诉累。笔者建议应当引入恰当的对非限制性债权的处理机制。

（七）债权人会议程序难以发挥有效作用

《海诉法》将债权人会议环节设计在所有的债权都已经审核之后，即在海事法院将各项债权进行审核、确认之后，才召开债权人会议。甚至在实务中，往往是在债权分配方案已经制作好后，债权人可能存在异议时，法院才召开债权人会议，而若法官认为债权分配方案各方都无异议，没有必要召开债权人会议时，法院就不会召开债权人会议。可见，在中国司法实务中，债权人会议环节的作用并未有效的开发和利用，仅成为了一个需要解决分配异议时才使用的环节。而反观英国的案件管理会议的时间设置，分别是在责任人申请限制性债权判决之后或债权人申报债权之后，且法院对责任人的申请或债权人的申请进行实际审查之前，在这个时间节点召开会议，让当事人充分发表意见、全局了解案情，进而衡量利弊、理性选择后续是以和解或法院审理方式解决争议，以实现当事人意思自治原则与责任限制体制所要

求的快速、集中的原则之间的平衡与妥协。鉴此，笔者建议重新审视债权人会议的价值和时间设置，将其设计为一个有效解决争议的机制。

（八）丧失责任限制权利的后续问题未作规定

公约、大多数国家、中国都未对丧失责任限制权利的后续问题作出规定，但各国法院确有驳回责任人主张责任限制权利的案例¹²。^[5] 责任人的责任限制权利的主张被驳回后，摆在立法者面前的问题主要有两方面，一方面是已经设立的基金怎么处理？另一方面还在审理中的海事赔偿诉讼程序怎么处理？《指南》对丧失责任限制权利的后续问题提出了指导意见，笔者认为可结合中国司法实践、吸收《指南》的精神，完善《海商法》海事赔偿责任限制章节。

（九）事务性工作未合理分配

在中国，法院承担了诉讼过程中法律文书送达、公告、证据转呈等等所有的事务性工作。在设立基金的海事赔偿责任限制诉讼当中，法院需要承担的事务性工作包括：需将责任人的设立基金的申请及证据送达给所有已知债权人、就申请设立基金及债权登记安排公告、就申报的债权按法律规定进行登记、需将进行确权诉讼的债权的法律文书送达给责任人、并将责任人的抗辩意见送达给债权人、拟定基金分配方案。法院这样大包大揽承担一个诉讼案件从立案开始至结案的所有事务性工作，在中国建国初期，国内专业法律人士匮乏，社会诚信制度及各项规范体系尚未健全的情况下，为最大程度便利当事人诉讼，尚可理解。今天，这个制度的弊端已然凸显，各法院案多人少、法官及法官助理疲于应付繁杂的事务性工作、不能全力以赴专注审与判的现实困境已经成为当前不可忽视的问题。正在进行的司法改革，采取员额法官、法官助理和书记员搭配的团队模式，让法官专注审与判，正是借西方法院的模式，确实实现了让法官坐堂问案、拍板定案的目的。但是能进入员额法官序列的仅占原法官总量的30%左右，然而案件总量并未减少，甚至随着社会经济的日益发展与活跃呈现逐年增多的趋势，据此推算，每一个员额法官平均要承办的案件数量是司法改革前的约3倍，办案压力艰巨。反观英、美的法律设置，皆是在制度上就将事务性工作分流。比如：英国的诉讼指引规定，责任人需将其限制之诉的法律文书送达给已知债权人，安排公告，基金分配方案一般是由经各方同意或经法院确认占最大份额的债权人负责准备；美国的《联邦民事诉讼补充规则F》规定，责任人需将联邦地区法院的就债权登记的通知送达给所有已知债权人、并安排公告，提案期届满后，将每个债权人的具体索赔信息送达给每个债权人。笔者建议，

¹² 中国打破海事赔偿责任限制的案例包括：毛雪波 v 陈伟 & 嵊泗县江山海运有限公司（2016）最高法民申1487号。英国打破海事赔偿责任限制的案例包括：*The Atlantik Confidence* [2016] EWHC 2412 (Admlty)，法官 Judge MR. Justice TEARE 驳回了船东的限制责任诉请；另外还有一个案子据称是极有可能打破责任限制，*Margolle and Another v. Delta Maritime Co.Ltd, and Others (the “Saint Jacques IP” and “Gudermes”)* [2002] EWHC 2452 (Admlty.)，法官 Mr. Justice Gross 驳回了船东的请求以简易判决形式出具责任限制判决的上诉申请，尽管他认为应在经过完整审判程序后才能决定船东是否有权享有责任限制，他个人的观点认为索赔人极有可能成功打破船东的责任限制，遗憾的是笔者未能找到该案的最终处理结果。美国打破海事赔偿责任限制的案例较多，杨良宜先生1999年由大连海事大学出版社出版的《海事法》第171页载明，在美国自1973年至1976年间，在19个报导案例中仅有4个案子成功限制责任，在1976年至1981年间，在28个报导案例中仅有11个案子成功限制责任。

中国海商海事领域是最与国际接轨的法律领域,近几十年来的司法实践也培育了大批高素质的法律从业人士,借此《海商法》修订、《海诉法》相应调整之际,应借鉴英美国家的立法,将事务性工作合理分流,也让诉讼当事人有机会积极参与到诉讼程序各个环节,承担部分力所能及的事务性工作,提高诉讼效率,形成良性循环,最终实现提高审判质量、提升司法公信力的目标。

四、重构海事赔偿责任限制程序制度的设想和建议

(一) 在《海诉法》中设置专门章节重构海事赔偿责任限制程序制度

重建海事赔偿责任限制程序制度框架,设立专门的章节规范海事赔偿责任限制,内容包含提出责任限制的形式、管辖、独立的责任限制之诉、债权申报、债权审查和异议审查、基金分配、以及丧失责任限制权利后续程序等。

(二) 引入独立的责任限制之诉程序,设置提起独立的责任限制之诉的前提和期限

规定责任人可有两种行权方式,一是个案行使,责任人在索赔案件中提出责任限制权利的抗辩、效力仅及于涉案限制性债权人;二是集中行使,责任人可提起独立的责任限制之诉、效力及于所有限制性债权。提起独立的责任限制的,必须以提供相当于责任限额及利息即基金的保证金或担保为前提,且必须最晚于收到因该事故产生的第一个索赔诉讼传票之日起两个月之内提出。这一建议借鉴了美国法的做法,规定了一个基金前置机制,能有效避免当前司法实践中准许设立基金后,责任人不提供或不能提供相当于基金数额的现金或担保所导致的混乱局面;又规定了一个责任人集中行使海事赔偿责任限制的合理期限,避免了待多起索赔诉讼在多个海事法院提起并审理后责任人才提出集中行使责任限制、各法院再将相关索赔案件移送至受理独立责任限制之诉的法院的复杂局面。

(三) 简化基金设立程序

规定申请人缴纳了保证金且提交了限制之诉申请后,法院应初步迅速审查申请人是否适格以及基金数额,无需审查其他事项且无需让索赔人参与到此程序中。若符合规定,法院出具裁定,命令因同一事故引起的限制性的海事索赔诉讼中止,确认基金设立,释放被扣财产,通知债权人在规定期限内将债权申报给基金设立法院及责任人。

(四) 取消一审终审制确权诉讼

取消确权诉讼“一审终审”制,对责任限制和债权审查的审理适用“二审终审”制。如前所述,无论是从公正正确审理案件角度,还是各程序的统一协调角度考虑,都应该适用“二审终审”制审理海事赔偿责任限制的确权诉讼。

(五) 引入恰当的对非限制性债权的处理机制

债权经申报后,经审理查明债权或部分债权不属于限制性债权的,相较于指示债权人就其非限制性的债权或部分债权另行向有管辖权的法院提起诉讼,在责任人和债权人均对管辖权无异议的情况下,设立基金的法院更应就限制性债权部分和非限制性债权部分都作出裁决,且赋予非限制性债权既判力,债权人可直接就该裁决对责任人的其他财产(除基金外)

申请执行。上一条修改建议已提议对责任限制和债权审查的审理适用“二审终审”制，更消除了基金设立地法院在一案中同时就限制性债权和非限制性债权进行审理可能面临的审级制度不同的障碍，因为在当前法律框架下，对限制性债权的确权诉讼适用“一审终审”制，而非限制性债权应属于普通海事诉讼适用“二审终审”制。

（六）强化债权人会议职能

充分发挥债权人会议的作用，在责任人将所有债权申报送达给每一位债权人之后、在债权审查程序之前，可召开一次债权人会议，对责任人是否有权享受责任限制、各债权是否属于限制性债权、各限制性债权的金额、以及分配比例和分配顺序等事项进行协商。若责任人及各债权人就责任人是否有权享受责任限制、各债权数额达成协议，则可直接根据该一致意见分配基金。若对责任人是否有权享受责任限制无异议，但对部分债权不能达成一致意见的，对其中无争议的债权，法院可直接进行确认，对有争议的债权，法院可决定以个案审理或合并审理的方式进行审理，各项纠纷经审理确定后，法院再按比例分配基金。这一设计的目标是尽可能给予理性的当事人自主解决纠纷的机会，实现和解结案、节约司法资源。

（七）增加责任限制权利丧失后的未决诉讼的处理和基金分配程序

针对丧失责任限制权利的后续问题，应当用责任限制权利未丧失时同样的方式和同样的程序继续推进，基金仍被保留、对各债权的审查程序继续进行直至就各债权的真实性及数额形成判决或达成一致，之后根据判决或协商分配基金。各索赔人应有权根据法院的裁决直接对责任人的其他财产主张权利并就未受偿的债权对责任人的其他财产申请执行。

（八）引入当事人承担案件事务性工作的机制

让当事人积极参与到诉讼程序中，指示责任人通知已知债权人并公告债权申报的具体事宜，债权人需向责任人和法院分别提交债权申报信息及证据，在申报期限到期后，责任人将所有债权申请信息及证据汇总并送达给每一位债权人，使得各债权人能全面掌握所有债权情况，为法院召开债权人会议打下基础。这一规定可以将事务性工作合理分配给当事人，一定程度化解当前我国法院案多人少、法官疲于应付事务性工作而难以全力以赴专注法律的现实困境。

五、结论 — 《海诉法》第九章立法修改建议

笔者通过比较研究中国、英国、美国的制度设置，借鉴英美两国的一些成熟做法、CMI制定的《指南》的指导意见，探讨重构海事赔偿责任限制程序制度。笔者尝试提出《海诉法》海事赔偿责任限制程序修改建议稿，作为本文结论和附件。

（作者单位：宁波海事法院）

附：《海诉法》 海事赔偿责任限制程序修改建议稿

一、提出责任限制的形式

第一条 船舶所有人、承租人、经营人、救助人、保险人在发生海事事故后，依法申请责任限制的，可在相关海事纠纷中提出海事赔偿责任限制的抗辩，效力仅限于该案的海事请求。海事赔偿责任限制抗辩必须在一审判决作出前提出，在二审、再审期间提出的，人民法院不予支持。

第二条 船舶所有人、承租人、经营人、救助人、保险人在发生海事事故后，依法申请责任限制的，可向受理相关海事纠纷的海事法院提起独立的责任限制之诉，效力及于因此次海事事故产生的所有限制性债权。责任人提起独立的责任限制之诉必须同时满足两个条件，一是提供相当于责任限额及自事故发生之日起至提起独立的责任限制之诉之日后30日止的利息的保证金或担保，一是最迟不晚于自收到因海事事故产生的第一个索赔诉讼传票之日起60日内提出。

第三条 责任人未提出海事赔偿责任限制抗辩的，海事法院不应主动适用海商法关于海事赔偿责任限制的规定进行裁判。

二、管辖

第四条 责任人在未收到任何因海事事故产生的索赔诉讼之前提起独立的责任限制之诉的，应当向事故发生地、合同履行地或者船舶扣押地海事法院提出。

第五条 海事事故发生在中华人民共和国领域外的，船舶发生事故后进入中华人民共和国领域内的第一到达港视为事故发生地。

第六条 相关海事纠纷由不同海事法院受理后，责任人提起独立的责任限制之诉的，应当依据诉讼管辖协议向有管辖权的海事法院提出；当事人之间未订立诉讼管辖协议的，向最先立案的海事法院提出。

三、独立的责任限制之诉

第七条 责任人向海事法院申请独立的责任限制之诉，应当提交书面申请。申请书应当载明申请独立的责任限制之诉的理由，诚实陈述事故发生的经过及原因，担保金或担保的数额，以及已知的利害关系人的名称、地址和通讯方式，收到因同一海事事故产生的第一个索赔诉讼传票的日期，并附上有关证据。

第八条 海事法院在受理独立的责任限制之诉后，应对责任人的资格、保证金或担保的数额及形式进行审查，并于责任限制之诉的申请提起之日起30日内作出准予或不准予的裁定。

第九条 若裁定准予责任人的责任限制主张的，应裁定：因同一海事事故对该责任人提起的所有限制性债权性质的索赔诉讼应中止，责任人提交的保证金或担保自裁定出具日起转化为海事赔偿责任限制基金，因同一海事事故向责任人提出请求的任何限制性债权人不得就该项索赔对设立或以其名义设立基金的人的任何财产行使任何权利，已冻结或扣押的财产应当立即解扣或释放。

四、债权申报

第十条 责任人的独立的限制责任之诉被准予后，海事法院应当通知责任人通过报纸或其他新闻媒体发布连续三日的公告。如果涉及的船舶是可以航行于国际航线的，公告应当通过对外发行的报纸或者其他新闻媒体进行发布。

公告包括下列内容：

- (一) 责任人的名称；
- (二) 申请独立的限制责任之诉的事实和理由；
- (三) 海事赔偿责任限制基金的数额及形式；
- (四) 办理债权申报事项；
- (五) 需要告知的其他事项。

第十一条 利害关系人若对责任人的限制责任主张或海事赔偿责任限制基金有异议的，应于公告之日起30日内，以书面形式向海事法院提出，但异议不影响海事法院作出的准许责任人限制责任主张的裁定的执行。

第十二条 债权人应当于公告之日起30日内就同一海事事故有关的限制性债权进行债权申报。逾期不申报的，视为放弃债权。

第十三条 债权人向海事法院申报债权的，应当分别向责任人和受理独立的限制责任之诉的海事法院各提交一份书面申请，并提供有关债权证据。

债权证据，包括证明债权的具有法律效力的判决书、裁定书、调解书、仲裁裁决书和公证债权文书，以及其他证明具有海事请求的证据材料。

本条规定的判决书、裁决书、调解书和仲裁裁决书指我国国内的判决书、裁定书、调解书和仲裁裁决书。对于债权人提供的国外的判决书、裁定书、调解书和仲裁裁决书，适用民事诉讼法第二百八十一条、第二百八十二条和第二百八十三条规定的程序审查。

第十四条 在债权申报期限届满7日内，责任人应将收到的所有债权人的索赔申请及证据送达给每一个债权人。

第十五条 在债权申报前，债权人已就限制性债权向受理独立的限制责任之诉的海事法院以外的海事法院起诉的，受理案件的海事法院应当将案件移送至受理独立的限制责任之诉的海事法院一并审理。

第十六条 因同一海事事故对该责任人提起的所有限制性债权性质的索赔应向受理独立的限制责任之诉的海事法院提起诉讼，但当事人之间订有诉讼管辖协议或者仲裁协议的除外。

第十七条 当事人之间订有诉讼管辖协议或者仲裁协议的，就限制性债权性质的索赔仍应参照本章规定向受理独立的限制责任之诉的海事法院进行债权申报并接受其基金分配安排。

第十八条 债权人就非限制性债权申报债权的，受理独立的限制责任之诉的海事法院应

不予受理，并告知其向具有管辖权的海事法院起诉。

五、债权审查和异议审查

第十九条 债权申报期限届满15日后，海事法院应当向责任人、所有申报债权的债权人发出债权人会议通知，组织召开债权人会议。

第二十条 债权人会议可对责任人是否享有海事赔偿责任限制权利、各限制性债权数额、基金分配等进行协商。

若各方能达成一致意见，签订受偿协议。受偿协议经海事法院裁定认可后即具有法律效力，可按协议内容直接分配基金。

若各方对责任人有权享受责任限制无异议，但对部分债权不能达成一致意见的，则对其中无争议的债权，海事法院可直接进行确认；对有争议的债权，海事法院可决定以个案审理或合并审理的方式进行审理；各项债权经审理确定后，海事法院可按比例直接分配基金。

若各方对责任人是否有权享受责任限制及各债权人的债权均有异议，则海事法院可决定以个案审理或合并审理的方式进行审理。

第二十一条 当事人对海事法院就债权审查及异议审查所作的判决或裁定不服的，可提起上诉。

第二十二条 基金设立地海事法院经审理查明债权人申报的债权中，部分债权不属于限制性债权的，在责任人和债权人对管辖权均无异议的情况下，可就限制性债权部分和非限制性债权部分都作出裁决，且在裁判文书中明确，就经确认的非限制性债权，债权人可直接依据该裁决对责任人的其他财产（除基金外）申请执行。

六、基金分配

第二十三条 债权经确认后，除非各债权人另有协议，基金应在各债权人间按比例分配。

第二十四条 限制性债权参与海事赔偿责任限制基金分配后，债权人就未实际清偿部分债权再次申请执行或另行起诉的，人民法院不予支持。

第二十五条 应由责任人承担的保全费用、各项诉讼费用，不应在基金中扣除，应由责任人另行支付。

七、海事赔偿责任限制权利丧失后的程序

第二十六条 经海事法院审查后，责任人丧失海事赔偿责任限制权利的，基金不退还给责任人，海事法院应参照本章规定对各债权进行审查，作出裁决，并根据裁决确认的各项债权按比例分配基金。各债权人就未受偿部分债权可向责任人的其他财产直接主张权利。