

论海事强制救助报酬请求权

孙一理

(大连海事大学法学院,辽宁大连 116026)

摘要: 海事强制救助属于海难救助的特殊形式,可定义为“海事主管机关,在其管辖水域,为维护公共利益,使用强制力,对遇险船舶或其他财产实施救助的行为”,其法律本质是海事行政强制。根据邻居原则理论,遇险船舶和相邻船舶存在邻居关系,对其负有普遍注意义务。遇险船舶的海难事故不仅对己船具有危险性,对相邻船舶也存在危险,故违反该义务,对相邻船舶产生潜在侵权责任。海事主管机关为维护公共利益实施海事强制救助,是对潜在侵权责任进行救助,存在救助效果,故享有报酬请求权。海事强制救助是对遇险船舶潜在侵权责任的救助,可参考国际油污损害赔偿体系,通过设立区域性海事救助基金,实现海事强制救助报酬请求权。

关键词: 海事强制救助;报酬请求权;邻居原则

中图分类号: DF961.9

文献标志码: A

文章编号: 1671-4970(2017)03-0081-003

一、引言

随着现代海运业的发展,海难事故呈现出多发性和多样性的特点。由国家主管机关授权和实施的海事强制救助作为一种新出现的行政强制行为,不仅出于对遇险船舶安全的考虑,亦是维护该水域整体航行安全的必要手段。然而,海事强制救助不同于以救助财产为中心的一般海难救助,其目的在于维护一国管辖水域内的航运整体安全,本身不是救助人的盈利性商业行为,却伴随着巨大的救助成本。同时,海事强制救助基于行政强制而非意思自治,强制救助行为和一般海难救助之间可能存在冲突,根据一般海难救助传统的“无效果、无报酬”原则,救助入很难证明并实现报酬请求权。所以证明海事强制救助具有报酬请求权,并寻找海事强制救助报酬请求权的合理实现方式,就成了急需解决的现实问题。

二、海事强制救助的概念

研究海事强制救助是否具有报酬请求权,首先要明确海事强制救助的概念,即海事强制救助是何种行为。目前,国内对此尚无统一意见,有学者将海事强制救助定义为“国家主管机关对法定水域中遇险的人员、船舶和浮动设施进行救助或组织救助的行为或活动”^[1];另一种观点认为,海事强制救助是

“沿岸国或其主管当局为了保护公共安全和利益,依据其公权力,在其管辖水域强制采取的救助措施”^[2];还有一种观点认为,海事强制救助是“船舶或其他财产在海上或者与海相通的可航水域遇险,严重威胁海上航行安全、海洋环境或者其他公共利益时,为了避免或减少对这种公共利益的损害,海事管理机构依照法律规定,使用强制力,对遇险船舶或其他财产实施救助的行为”^[3]。这三种定义各有优点,第一种较为精练概括,为海事强制救助定义的进一步发展留出了空间,后两种则突出海事强制救助的救助目的,即公共安全和公共利益。其中,第二种定义加入管辖权限制,将海事强制救助限制为一国具有管辖权的水域,否定了公海存在海事强制救助的说法,因为海事强制救助不是被救助入基于自身意愿接受的救助,而是海事管理机构在行政管理的过程中,为普遍的航行安全而采取的行政强制措施,故只能存在于其具有管辖权的水域。第三种定义则将海事强制救助限制在海上或者与海相通的可航水域,排除了与海不相通的内河内湖,有利于海事强制救助规则与《中华人民共和国海商法》(以下简称《海商法》)保持统一。

笔者认为,首先,由于相关法律法规对海事强制救助称呼不一,例如《海商法》称之为“国家有关主管机关从事或者控制的救助作业”,而《海上交通安

收稿日期:2017-02-02

作者简介:孙一理(1990—),男,黑龙江哈尔滨人,博士研究生,从事海商法研究。

全法》则称之为“海难救助”,将其统一称为“海事强制救助”较好;其次,海事强制救助作为海难救助的特殊形式,可参照《1989 年国际救助公约》第五条“公共当局控制的救助作业”,以及《海上交通安全法》第三十一条“船舶、设施发生事故,对交通安全造成或者可能造成危害时,主管机关有权采取必要的强制性处置措施”,定义为“海事主管机关,在其管辖水域,为维护公共利益,使用强制力,对遇险船舶或其他财产实施救助的行为”。这样一方面突出了海事强制救助的救助目的,即通过救助行为避免和消除遇险船舶的潜在危害,维护整体航行安全,另一方面突出了海事强制救助的强制力,即救助不基于意思自治。定义简明扼要,具有先进性。

三、通过“邻居原则”理论证明海事强制救助具有报酬请求权

海事强制救助是否具有报酬请求权在学界存在基本否定说和肯定说两种理论。基本否定说认为,海事强制救助是海事行政强制的一种形式,根据《行政强制法》第四条,“行政强制的设定和实施,应当依照法定的权限、范围、条件和程序”,而相关法律法规中,除《防治船舶污染海洋环境管理条例》第四十二条“发生船舶污染事故,海事管理机构可以采取清除、打捞、拖航、引航、过驳等必要措施,减轻污染损害。相关费用由造成海洋环境污染的船舶、有关作业单位承担”外,对海事强制救助的报酬均无明确规定。根据行政法基础理论,行政行为以无偿为原则,以有偿为例外,所以相关法律法规没有明确规定时,海事强制救助没有报酬请求权。另外,由于海事强制救助产生的是海事管理机构和被救助方不平等主体之间的行政法律关系,而非救助方和被救助方平等主体之间的民事法律关系,故不适用《海商法》第九章“海难救助”的相关规定,不能通过《海商法》证明海事强制救助具有报酬请求权。

肯定说则认为,海事强制救助的救助目的在于维护公共利益,而公共利益基于普遍注意义务。所谓普遍注意义务,是指人对他人负有的一般谨慎义务。普遍注意义务概念的提出可以追溯到英国工业革命期间。大工厂分工生产,由于生产步骤的增多,商品的生产者、销售者、购买者、使用者之间不再具有直接的社会联系,为了解决可能的产品责任问题,需要一种理论解释他们之间的关系,于是产生了“普遍注意义务”这个概念。起初,普遍注意义务仅限于已有判例,义务种类基于当事人之间存在的特别关系,例如雇主和帮工、物业主和访客、承运人和

旅客、医生和病人、旅馆主和房客,而在其他情况下,不认为当事人之间存在普遍注意义务。但随着法律不断完善发展,普遍注意义务的范围得到了扩展。遇险船舶的海难事故不仅对己船具有危险性,对相邻船舶也存在危险,故遇险船舶违反了普遍注意义务,对相邻船舶产生潜在侵权责任。海事主管机关为维护公共利益实施海事强制救助,是对潜在侵权责任进行救助,存在救助效果,享有报酬请求权。

相关法律法规亦支持海事强制救助具有报酬请求权。根据《1989 年国际救助公约》第五条“本公约不影响国内法或国际公约有关由公共当局从事或控制的救助作业的任何规定。然而,从事此种救助作业的救助者,有权享有本公约所规定的有关救助作业的权利和补偿。负责进行救助作业的公共当局所能享有的本公约规定的权利和补偿的范围,应根据该当局所在国的法律确定”可见,海事强制救助在国际上是具有报酬请求权的,只有会员国的国内法明确排除时才认为海事强制救助在该国没有报酬请求权。由于中国是《1989 年国际救助公约》的会员国,且国内相关法律法规并未明确排除海事强制救助的报酬请求权,故可以认为海事强制救助在中国具有报酬请求权。进一步说,本文讨论的海事强制救助是《海商法》第一百九十二条“国家有关主管机关从事或者控制的救助作业”中的一种,而另一种存在于“加百利”轮海难救助合同纠纷再审案的救助形式,不符合本文对海事强制救助的定义,也不是海事行政强制。但无论如何,根据《海商法》第一百九十二条,两种救助都具有报酬请求权。

值得注意的是,虽然“一般情况下,海难救助仅发生在地位平等的民事主体之间”^[4],但据此认为海事强制救助中“行政机关与被救助者之间并非具有平等的民事地位,不受一般海难救助传统的“无效果、无报酬”原则的约束,行政性救助不论是否获得救助成功的结果,救助人均有权主张救助报酬或救助海损费用”^[5]则不完全准确。因为“无效果、无报酬”原则是指如果救助行为没有产生经济效果,那么救助者没有权利主张救助报酬。海事强制救助是对潜在侵权责任进行救助,存在救助效果,但这种救助效果不是救助遇险船舶及货物产生的经济效果,故可参照却不适用“无效果、无报酬”原则。换句话说,海事强制救助具有报酬请求权,但这种报酬请求权与一般海难救助的报酬请求权性质不同,不能混为一谈。

四、海事强制救助报酬请求权的实现

海事强制救助不同于一般行政强制,具有高风险,高成本的特点。尽管“主管机关成为《海商法》

上的救助方,不存在法律上的障碍”^[6],但《海商法》《海上交通安全法》等相关法律法规缺少具体规则的现状,使得个案的海事强制救助报酬请求权实现存在着“无法可依”的问题。海事强制救助报酬请求权难以实现,根本原因在于海事强制救助的救助标的并非传统意义上的财产,而是潜在责任。对比环境救助的相关理论,即“推进环境救助报酬制度建构,应从传统的物权思维转换到侵权责任思维,采用环境损害责任标的立法模式。环境损害责任作为救助标的,须定位于可以经济价值量化的民事环境损害责任,同时还须按照生态化要求对环境损害内涵进行重构”^[7]可见,海事强制救助同为对遇险船舶潜在侵权责任的救助,其报酬请求权的法定化涉及海难救助基础理论的更新,短时间内难以实现,可行性不高。而设立区域性海事救助基金则是海事强制救助报酬请求权更先进且现实的实现方式,如果“环境责任保险人依据保险合同约定承担船舶所有人的环境损害责任,因此和船舶所有人一样属于第一层的主支付主体。但是,有时第一层的环境救助报酬支付主体的可赔偿额与支付需求之间留有一块空白,为此需要货主缴纳的船舶污染基金或适当的环境救助基金作为环境救助报酬的补充支付主体”^[8],那么区域性海事救助基金成为海事强制救助报酬的支付主体理论上也具有可行性。

参考国际油污损害赔偿体系,设立区域性海事救助基金的思路源于国际油污损害赔偿体系在实践中取得的成功。可以说,“以《国际油污损害民事责任公约》和与之配套的《成立国际油污损害赔偿基金公约》为基础设立的国际船舶油污责任赔偿体系在广泛有效的适用过程中确定了有关损害赔偿范围问题的规则明细,确保对油污损害受害人提供最大程度保护的同时也能够保证海上油类运输得以顺利进行”^[9]。而随着《国际油污损害民事责任公约》的更新,也为参考设立区域性海事救助基金扫清了理论障碍。新版本《国际油污损害民事责任公约》中“预防措施”等同“油污损害”,即《国际油污损害民事责任公约》的强制保险规定可应用于救助;同时,由于《国际油污损害民事责任公约》包含独立的责任限制规定,所以对《国际油污损害民事责任公约》适用船舶的救助亦享有责任限制。至于《海事赔偿责任限制公约》议定书中将责任救助的责任限制排除在外,并非认为该种救助不受责任限制,而是顺应了《国际油污损害民事责任公约》将责任救助报酬纳入国际油污损害赔偿体系的趋势。综上,参考国际油污损害赔偿体系,引入强制保险制度,设立区域性海事救助基金,并规定责任限制,明确海事强制救

助中基金所承担的责任。域内船舶通过强制保险获得区域性海事救助基金承保,在海事强制救助发生时由基金支付救助报酬,可以“引导海事赔偿制度从海运政策保护性趋向法律公正性”^[10],解决海事强制救助报酬请求权的实现问题。

五、结 语

海事强制救助是海事主管机关,在其管辖水域,为维护公共利益,使用强制力,对遇险船舶或其他财产实施救助的行为。海事强制救助的强制力基于属地管辖权,海事强制救助的法律本质是海事行政强制。船舶之间存在的“邻居关系”和普遍注意义务决定了海事强制救助是对遇险船舶潜在侵权责任的救助,并具有报酬请求权。但由于海事强制救助基于行政强制而非意思自治,强制救助行为和一般海难救助之间可能存在冲突,故不能根据一般海难救助传统的“无效果、无报酬”原则证明并实现报酬请求权。《海商法》《海上交通安全法》等相关法律法规缺少具体规则的现状,使得个案的海事强制救助报酬请求权实现存在着“无法可依”的问题。而参考国际油污损害赔偿体系,通过设立区域性海事救助基金,实现海事强制救助报酬请求权,则是比较理想的选择, also 具有很高的研究价值和广阔的发展空间。

参考文献:

- [1] 张胜春. 我国现行强制救助作业的法律特征及缺陷[J]. 中国水运, 2008(4): 261-263.
- [2] 谭振宏, 郑中义. 中国海上强制救助的研究[J]. 大连海事大学学报, 2007(S2): 107-111.
- [3] 胡正良. 强制救助之研究[J]. 中国海商法年刊, 2010(3): 68-73.
- [4] 梁磊. 浅析国家主管机关在海难救助中的法律地位及法律责任[J]. 珠江水运, 2009(7): 49-51.
- [5] 孙敬东. 国家主管机关在海难救助中的权利和义务[J]. 中国水运, 2008(6): 10-11.
- [6] 刘长霞. 论主管机关的海难救助报酬请求权[J]. 中国海洋大学学报(社会科学版), 2013(2): 38-42.
- [7] 高俊涛. 环境救助报酬标的立法模式的选择——从物权到侵权责任的思维转换[J]. 法律科学(西北政法大学学报), 2015(6): 56-64.
- [8] 高俊涛. 海洋环境救助报酬多层支付主体解构[J]. 中国海洋大学学报(社会科学版), 2016(3): 56-60.
- [9] 陈小曼. 国际船舶油污责任赔偿体系下的损害赔偿范围[J]. 政法论坛, 2010(5): 68-74.
- [10] 杨荣波. 海事赔偿责任限制制度的补充赔偿机制[J]. 中国海商法研究, 2012(4): 59-65.

(责任编辑: 许宇鹏)