## 《中华人民共和国海商法》修订说明

一、海商法修订的必要性

现行《海商法》1992年11月7日经第七届全国人大常委会第二十八次会议通过，于1993年7月1日正式实施，至今已25年，在规范我国海上运输关系和船舶关系、促进海上运输和经济贸易发展等方面发挥了重要作用。当前，我国国民经济发展水平、经济贸易形态、航运产业结构、国际国内法律环境等已经发生巨大、深刻的变化，现行海商法构建的法律制度体系在很多方面已滞后于发展，不能有效适应航运和贸易发展的需要，亟需进行全面修订。

**（一）现行海商法已难以适应航运和贸易的新发展。**

与海商法制定和实施初期相比，我国航运业快速发展，航运体系也已全面改变。2017年我国外贸货物进出口总额已达27.79万亿，是1992年的30.5倍。在货物进出口贸易中，90%以上的货物都是利用海运方式运输。2016年我国全社会水运货运量为63.8亿吨，是1992年的6.9倍；全国沿海主要港口吞吐量为81.1亿吨，是1992年的15.2倍；全国沿海主要港口外贸吞吐量为33.9亿吨，是1992年的92.3倍；全国主要港口国际集装箱吞吐量为1.94亿TEU，是1992年的89倍。与此同时，我国船队规模也相应增长，2016年全国水路运输工具拥有量160144艘，净载重量266277140吨；2016年船舶净载重量是1992年的6.5倍。自2011年以来，我国海运船队规模一直位居世界前列。目前，我国已经成为世界航运大国和世界贸易大国。

我国航运业的快速发展、对外贸易的结构性调整，都对海事海商法律制度体系提出了新的诉求，航运技术的进步与新兴业态的发展，也要求法律制度具有更强的针对性、适应性和灵活性，现行海商法已经不能完全满足我国航运和贸易发展的需要。主要体现在:航运技术的发展进步改变了海运风险特征，需要对各方当事人权益进行适度平衡与调整，予以公平规范；电子科技及网络信息技术应用带来了贸易单证和航运方式的深刻变化；多式联运的快速发展使海上货物运输方式、主体、责任期间变得更加精细复杂；船舶建造及交易与金融相融合，使船舶物权变得更加复杂；环境保护和劳动权益保障对船员职责和权利保护提出了新的要求；随着我国经济发展和人民生活水平的显著提高，赔偿责任限额已严重滞后等，都对现行《海商法》的制度内容带来了冲击。目前，我国的国际影响力、经济发展水平、船队规模已有显著提高，已具备条件构建具有中国特色的海商法制度体系。

**（二）现行海商法已滞后于国际海商立法的新发展。**

海商法在制定时就贯彻了“有公约的依照国际公约；没有公约的依照事实上起了国际公约作用的民间规则；没有这种规则的，参考具有广泛影响的标准合同”的基本思路，这也是海商法立法的一大特色。但是，在二十多年的时间里，相关国际立法有了很多的新发展。

现行《海商法》自1992年颁布实施以来，经过修订或者新制定的国际公约和规则主要有:《1974年约克一安特卫普规则》(1994年、2004年、2016年三次修订)、《1974年海上旅客及其行李运输雅典公约》(2002年修订)、《1976年海事索赔责任限制公约》(1996年修订)、《1996年国际海上运输有毒有害物质损害责任和赔偿公约》《1999年国际扣船公约》《2000年国际船舶安全营运和防止污染管理规则》《2001年国际燃油污染损害民事责任公约》《2002年国际船舶和港口设施保安规则》《2006年海事劳工公约》《2007年内罗毕国际船舶残骸清除公约》《2008年联合国全程或部分海上国际货物运输合同公约》等。这些国际立法成果代表了国际海商立法的最新发展趋势，并已经在不同程度上被各国肯定和接受。

此外，起草海商法所借鉴的国际格式合同范本，随着国际航运的发展已经发生较大变化，对于哪些条款适宜转化为法律条文也存在争论，需要重新对照审视，以更好地平衡船货双方、承运人与旅客、保险人与被保险人等不同主体之间的利益。

与国际接轨是海商法立法始终需要遵循的一个原则。随着经济全球化发展趋势不断增强，海商法与国际接轨的要求更加紧迫和突出。相较于国际海商立法的发展变化，现行海商法的不足与缺陷已经暴露，相关制度规范已呈现出一定的滞后状态，难以适应已经变化了的国际形势，参与国际间竞争的优势也在减弱。我国航运利益的保护需借鉴国际海事立法和海商法理论研究的新成果。因此，需要通过及时修订，适当跟进国际发展趋势，以保持海商法的国际性和先进性，为我国航运事业以及对外贸易的持续健康发展提供保障。

**（三）修订海商法是推进“一带一路”倡议和“交通强国”国家战略实施的需要。**

“一带一路”倡议和“交通强国”国家战略，为我国贸易与航运的发展指明了方向，也提出了更高要求，意义深远。“一带一路”倡议将进一步全面加强我国与沿线国家的互联互通，通过开放的区域合作，维护全球自由贸易体系，促使国际投资贸易格局和多边投资贸易规则深刻调整;不断增强我国在国际事务中的话语权，深度融入世界经济体系，深度参与国际规则、全球治理体系的制定与建设。“一带一路”倡议对航运发展以及与之相关的法制建设，提出了新的使命。航运贸易是“海上丝绸之路”建设的核心内容，海商法无疑是最重要的法律保障与制度软联通内容之一。通过修订出台一套与航运、贸易发展相适应的海商法律制度体系，不仅可以对海上贸易走廊建设提供保障和服务，也将对沿线国家的海商立法和区域性规则的制定提供中国方案。另一方面，“一带一路”沿线各相关国家的互联互通，将进一步加速跨境多式联运的发展，对建立综合交通运输体系的需求更加迫切，以水路为运输方式之一的多式联运，是综合交通运输体系的重要组成部分，其所涉及的运输主体、损害赔偿、环境保护等复杂的民商事法律纠纷，都需要一部与时俱进的海商法进行规范、引领和调整。

**（四）修订海商法是协调完善与一般法关系的需要。**

现行《海商法》制定时，我国尚处于法制建设初期，法律体系尚未建成。如在民事领域，当时《民法通则》已经颁布实施，但合同法、物权法、侵权责任法等更为细化的民事立法尚未制定。这导致我国海商法在制定时，一方面只能更多地借鉴国际立法，并对船舶物权、海上保险合同、船舶碰撞一系列问题做出模糊化处理；另一方面，又不得不对一些本应属于一般法统筹事项的基本内容进行规定。目前，《合同法》、《物权法》、《侵权责任法》、《保险法》、《涉外民事关系法律适用法》、《民法总则》等颁布之后，《海商法》与一般法之间出现了重复、用语不一致、甚至规范冲突等问题，造成法律体系的不协调和法律适用的争议。因此，需要通过修订，协调《海商法》与各相关一般法之间的关系，进一步明确海商法作为特别法的地位和作用，避免与一般法的重复与冲突。同时，限于当时的历史条件和立法水平，现行《海商法》还存在某些制度设计不严密、可操作性差等问题，对我国航运利益保护存在一定的缺陷，需要通过修订不断予以完善。

二、修订的指导思想、主要原则和工作过程

修订的指导思想：以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导，贯彻落实依法治国基本方略，推动实施“一带一路”倡议和“交通强国”战略部署，实现由航运大国、贸易大国向交通强国、贸易强国的转变，为维护航运、贸易各方正当权益，维护航运经济秩序，维护海洋权益，保护海洋环境提供法律保障，通过科学立法、民主立法、依法立法，制定一部与航运、贸易的新发展、新形态相适应，具有前瞻性和引领性的海商法。

修订的主要原则：一是坚持问题导向与目标导向相结合。在广泛调研的基础上，结合实践发展中的突出问题和行业发展的主要诉求，调整完善现行法律制度中已经明显不适应情势发展变化的内容，补充近年来业界认识一致、条件成熟的制度和规则。二是坚持特别法与一般法相协调。把握海商法作为民商法中特别法的定位、功能和法律规范形式，既尊重海商实践的特性和惯例，在制度体系以及规范设计上保持海商法制度的自体性，又通过科学的立法技术和充分的协调沟通保障海商法与一般法之间的协调与衔接。三是坚持本国国情与国际海事发展相协调。既认识到当代海商法之所以被普遍认为具有国际统一性，主要原因是航运活动的国际性要求法律适用具有确定性；也要认识到海商法对国际公约和国际航运惯例的借鉴和运用，必须立足于我国的航运利益以及我国政治、经济及文化的现实情况。四是坚持继承、发展与引领并重。现行《海商法》经过实践证明，是一部具有先进性、国际性和实用性的法律典范，修订工作应当立足于现有基础，维持立法宗旨、法律价值取向和主要制度框架基本保持不变，对制度规范进行必要的调整、补充和完善，保持并发扬其先进性，以进一步促进我国航运事业和对外贸易的发展。

修订的主要过程：交通运输部对《海商法》修订工作高度重视，一直持续开展修订研究工作，于2000年、2013年分别组织过两次系统研究，具备一定的基础性积累。考虑到海商法的专业性、复杂性，部2017年再次组建修订研究专班，充分筹备、精心组织、细化分工，广泛征求海商法学术界、实务界以及相关行业主管部门和法院意见，召开座谈会、研讨会五十余次，通过近两年的艰苦努力，基本确定了修订原则、修订思路、重点内容，并最终形成修订草案、起草说明和配套研究报告等一系列成果。

三、制度框架和主要内容

**（一）制度框架。**

修订草案共计17章，包括：总则、船舶物权、船员、国际海上货物运输合同、国内水路货物运输合同、海上旅客运输合同、船舶租用合同、海上拖航合同、船舶碰撞、海难救助、共同海损、海事赔偿责任限制、船舶污染损害赔偿、海上保险合同、诉讼时效、涉外关系的法律适用、附则。其中，国内水路货物运输合同、船舶污染损害赔偿为新增章节。

**（二）修订的主要内容。**

**1. 扩大调整范围。**基于国内水路货物运输的重要性、《国内水路货物运输规则》废止后带来的法律调整缺失，将国内水路货物运输纳入海商法的调整范围，将“海上运输”的范围扩展为“海上或者与海相通的可航水域的货物运输和旅客运输”，并相应将船舶范围由“海船和其他海上移动式装置”扩大为“海上或者与海相通可航水域的移动式装置”。同时，新增“国内水路货物运输合同”一章，对水路货物运输合同下当事人的权利义务做出规定。（总则、第五章）

**2. 新增船舶污染损害赔偿专章。**随着国民经济的快速发展，我国参与国际油类和有毒有害物质的运输活动也不断增多，我国水域船源污染风险与隐患逐步加大。2018年1月6日发生的“桑吉”轮碰撞爆燃沉没事故，再次给我们敲响了警钟。建立健全船舶污染损害赔偿制度是促进航运经济发展、保护水域生态环境的必然要求。新增船舶污染损害赔偿专章，对现有船舶污染损害赔偿制度进行了系统完善，并对船舶油类污染、燃油污染、有毒有害物质以及油污损害赔偿基金等问题进行了全面规范。（第十三章）

**3. 完善船舶物权制度。**引入并明确了份额抵押的概念和实现方式；增设第五节“船舶留置权”，明确了船舶留置权的实现方式和消灭情形；增设第六节“建造中船舶物权”，明确了建造中船舶所有权定义及所有权归属、建造中船舶抵押权实现方式及消灭情形。（第二章）

**4. 规范船员权利和义务。**为与我国参加的《2006年国际海事劳工公约》《国际海上人命安全公约》接轨，并与国内相关海事行政法规衔接，突出和强调以人为本，提升海员职业吸引力，通过修订进一步明确了船长在船舶安全和防污染方面的权力与责任，强调了船长的独立决定权，强化了对船员财产和船员遣返权益的保护。（第三章）

**5. 完善国际海上货物运输合同法律制度。**扩大了“实际承运人”的范围，将接受承运人委托在港区内从事货物作业的人纳入实际承运人范畴；明确承运人抗辩理由和责任限制的规定适用于港区内接受货方委托从事货物作业的人；提高承运人单位赔偿限额至《汉堡规则》的标准；引入了“电子运输记录”概念；修改了货物留置权的相关规定，参照《鹿特丹规则》增加了控制权的规定；进一步明确了航次租船合同与第四章前六节之间的关系。（第四章）

**6. 理顺《1989年国际救助公约》与海商法的关系。**现行《海商法》虽在制定时参照了《公约》，但受当时立法环境限制，仍与《公约》存在诸多差异。《公约》已于1996年7月14日对我国生效，为避免相关法律适用问题，需要对相关内容予以修改、调整。（第十章）

**7. 完善海事赔偿责任限制制度。**明确规定船舶管理人可以成为海事赔偿责任限制的主体。提高责任限额至《<1976年海事索赔责任限制公约>1996年议定书》的标准，并取消沿海与内河船舶的“双轨制”适用。（第十二章）

**8. 补充保证和告知义务制度。**参照英国保险法并结合中国保险实践对保证的不明确之处进行了补充，对告知义务标准进行了调整。同时，为更好保障船东互保业务的持续健康发展，将海上保赔合同纳入海商法调整范畴。（第十四章）

**9. 完善诉讼时效制度。**根据2017年10月1日生效的《民法总则》以及相关国际公约，统筹考虑本次修订的整体情况，对国际海上货物运输合同、国内水路货物运输合同、海上拖航合同等诉讼时效制度进行了补充完善，并删除了诉讼时效中止、中断的规定，直接适用《民法总则》。（第十五章）

**10. 健全涉外关系的法律适用规则。**增加所有进出中国港口的海上货物运输合同适用第四章的强制性规定；增加船旗变更时船舶所有权、建造中的船舶抵押权、船舶留置权的法律适用规定；增加船舶担保物权相互之间受偿顺序的法律适用规定；参考《涉外民事关系法律适用法》对船舶碰撞的法律适用规定引入意思自治原则；缩减公共秩序保留的适用范围，即仅要求外国法律的适用（国际惯例除外）不得违背我国社会公共利益；对“密切联系原则”的具体判断标准引入“特征履行方主营业地法律”规则。（第十六章）