

试论我国海事行政调解的困境与出路

何金忠¹, 刘芸²

(1. 中华人民共和国钦州海事局, 广西 钦州 535000 ; 2. 四会市人民检察院, 广东 肇庆 526200)

[摘要] 由于海上纠纷涉案标的的大、专业性强、案情复杂、调查难度高等原因, 目前, 我国海事行政调解理论研究还处于十分薄弱的阶段, 这严重制约了我国航海事业的发展壮大。针对这一现状, 确立海事行政调解司法确认程序, 合理平衡调解者权利与义务, 提高调解者调解自觉性、积极性和规范性, 正确引导行政相对人, 采取合法合理方式解决矛盾纠纷, 对更好地提高调解协议履行率、完善海事行政调解非常必要。

[关键词] 海事行政调解; 司法程序; 调解人员; 调解模式

[中图分类号] D922.296

[文献标识码] A

[文章编号] 1674-117X(2014)05-0057-06

On the Predicament and Solutions of Maritime Administrative Mediation in China

HE Jinzhong¹, LIU Yun²

(1. Qinzhou Maritime Safety Administration, Qinzhou, Guangxi 535000 China;

2. People's Procuratorate of Sihui City, Zhaoqing, Guangdong 526200 China)

Abstract: Since the subject involved in maritime disputes is large, and the case is usually very professional, complex and difficult to investigate, theoretical studies of the maritime administrative mediation in China is still in a very weak phase at present, which has seriously hampered the development of the maritime industry's growth. In response to this situation, it is very necessary to establish the judicial confirmation process of maritime administrative mediation, balance between the rights and obligations of the mediators reasonably, raise the mediators' mediation consciousness, positive and normative, guide the administrative counterpart correctly, take legal and reasonable way to solve the disputes and enhance the mediation agreement rate, and finally improve the maritime administrative mediation.

Key words: maritime administrative mediation; judicial proceedings; mediators; mediation model

海事行政调解作为行政调解一个重要组成部分, 在解决行政相对人之间的纠纷、维护社会稳定和保障正常航运秩序中发挥着举足轻重的作用。随着改革开放的纵深推进, 海运事业的快速发展, 以及进出口货物吞吐量的稳步提升, 充分发挥海事行政调解作用十分重要。但伴随我国迈进海洋

大国的同时, 我国现行海事行政调解也凸显出一些与海事发展不适应、不协调的问题, 严重制约着我国航海事业的发展壮大。为更好促进我国海运事业的发展, 有必要重新审视我国现行海事行政调解的运行现状, 进一步完善我国海事行政调解制度。

收稿日期: 2014-03-24

作者简介: 何金忠(1984-), 男, 湖南道县人, 中华人民共和国钦州海事局科员, 研究方向为诉讼法; 刘芸(1985-), 女, 河南安阳人, 广东省四会市人民检察院科员, 研究方向为诉讼法。

一 我国海事行政调解运行现状和不足

(一) 海事行政调解现状

行政调解与人民调解一样有悠久的历史。每每谈到行政调解的时候,人们都觉得是个老生常谈的话题,甚至怀疑再研究它是否还具有价值和意义。何文燕老师说过,调解是法学研究中的一颗常青树。行政调解也是一样。不同的时代,研究它具有不同的价值和意义。为更好地促进我国航海事业的发展,更好地服务于我国海运市场,更为充分地发挥海事行政调解在解决海上交通事故等引发的民事纠纷方面的功能,更为彻底解决当事人之间的矛盾冲突,有必要深入研究海事行政调解,进一步完善海事行政调解制度。虽然理论界和海事实务界对海事行政调解也做了大量的工作,进行了一些调查研究,并取得了一定的成绩,但沿袭下来的理论成果因为没有紧跟时代发展而存在范围狭窄、深度不足、来源单一等问题,笔者在中国知网上键入海事行政调解6个字进行精确搜索只出现两篇和题目相符合的论文。虽然这不能完全代表目前对海事行政调解的理论研究水平,但如此之少的论文量,明显看出我们对海事行政调解的研究力度还远远不够。实践中,当发生与海事有关的民事纠纷时,海事执法人员虽然也会下意识地参与到纠纷的解决上来,并首先考虑对双方当事人进行调解。然而,这种调解作用发挥得并不尽如人意,存在诸多的问题和不足。海事行政调解的这种现状严重制约了我国海事行政调解的正常发挥,阻碍了我国海运事业的健康发展。

(二) 海事行政调解存在的问题

1984年1月1日起施行的《中华人民共和国海上交通安全法》第四十六条:“因海上交通事故引起的民事纠纷,可以由主管机关调解处理,不愿意调解或调解不成的,当事人可以向人民法院起诉;涉外案件的当事人,还可以根据书面协议提交仲裁机构仲裁”,是笔者见过的明确规定海事行政调解的最早法律文件。虽然我国较早出台了海事行政调解法律法规,但规定中对调解人缺乏约束,调解者权利义务不明确,调解协议刚性不强等问题也为人诟病。随着社会经济和航海事业的发展,海事行政调解存在的问题和不足就更为明显。具体而言:

1. 海事行政调解使用率偏低且调解成果不稳定,易出现反悔、调解成功率不够理想等问题。海事行政调解和司法调解都是冲突的一种纠纷解决机制,故而,研究海事行政调解首先要探讨的是海事行政调解的成功率。海事调解成功率能直观反映调解在化解涉及海事方面纠纷的适用性有多大,是否充分发挥了其应有功能和作用。经过对大量有涉海事性质的民事纠纷进行研究和调研,笔者发现海事行政调解的成功率并不十分理想,通过海事行政调解去解决民事纠纷还存在较大的提升空间。而且在貌似成功调解的纠纷后面,还时常隐藏着不应出现的反悔率。实践中,海事执法人员对纠纷双方当事人做了大量的调解工作后,经常出现当事人半途放弃调解的情况,使得原本费尽心思的调解戛然而止。

2. 抵触、不配合调解现象突出。事故发生后,涉案纠纷需要解决时,海事行政执法人员一般会根据自愿、合法的原则试图对双方当事人进行调解,力图通过调解化解双方当事人之间的冲突。然而,海上事故引发的民事纠纷,一般具有涉案标的大、取证难、主体多元、社会背景不一、案情复杂等特点。这不仅增加了案件调解复杂度和困难度,而且调解者稍微不慎就可能引发当事人的抵触、不配合行为。虽然海事机关作为其监管单位,对其违法行为具有一定的处罚权,但对于这种抵触、不配合行为也不适宜处罚解决,只能多作工作,使其自愿接受调解。

3. 调解人员调解积极性不高,调解拖延现象时有发生。除了《中华人民共和国海上交通安全法》第四十六条以外,《中华人民共和国海上交通事故调查处理条例》《水上交通事故调查处理指南》《在全国海事系统推行统一政务公开的实施意见》等法律法规也对海事行政调解做出了规定。但在处理纠纷实践中,调解人员对双方当事人调解往往浅尝辄止,一旦遇到阻力,不努力想办法解决而是直接告之双方当事人另行起诉,通过司法解决。调解人员并不愿投入过多的精力和时间去进行说服、斡旋,因为即使调解拖延、调解失败,他们也不用承担责任,至多提交一份事故调查报告而已。

4. 调解模式呆板,调解思维固化。调解者对当事人之间的纠纷,往往进行的是试图性调解,调解

模式十分呆板,调解思维也严重固化。我国现行法律法规虽然一定程度上明确海事行政执法人员对民事纠纷具有调解的义务,但这种义务并非强制性,或如法条所言:“可以由主管机关调解处理”,也可以不进行调解,或者说“不愿意调解或调解不成的,当事人可以向人民法院起诉”。实际调解过程中,调解者为双方当事人提供和平谈判的平台,让双方当事人自行协商解决,充分发挥调解自主解决彼此间矛盾冲突的功能,但调解人员一般不愿意参与其中,他们或是怕“引火烧身”,或是想大不了提交事故调查报告,通过司法途径解决而已。其模式呆板,思维固化。

二 海事行政调解运行不畅的原因

充分发挥海事行政调解在解决当事人间民事纠纷的功能,对保障航海安全,实现“四型三化海事”,建设社会主义和谐社会具有重要作用。实践中其运行不畅的原因有:

(一)海事行政调解法律法规不完善

无论是构建型法律,还是自发型法律,法律本身对事物发展的引导作用不可忽视。对于内生性的调解,我国法律不遗余力。无论是三大诉讼法,还是最近的《人民调解法》,抑或海事专门法律《海上交通安全法》对调解都进行了相应的规制和构建。但我国行政调解法律,尤其是海事行政调解方面的法律还十分薄弱,较一些海洋强国、行政调解法律完善的国家还存在差距。如美国就行政调解较早地颁布了法律,确保调解的各项工作都有法可依、依法进行。并对调解主体、范围、调解协议效力、调解所涉及的程序性问题,调解人员选任和资格、调解和诉讼衔接等问题都由法律作出专门规定。^[1]我国海事行政调解在实践中运行不畅,出现诸多问题,追根溯源,与海事行政法律法规不完善具有紧密联系。具体来说:

1. 调解选择性过于宽泛,调解权利与义务不对等,且缺乏相应监督制约。我国现行海事行政调解选择性过于宽泛。海事行政调解法律法规对执法人员是否选择调解,要达到怎样的调解效果等并无规定,散见于《海上交通安全法》《国务院依法行政实施纲要》《法治政府建设的意见》以及交通运输部《全国海事系统推行统一政务公开的实施意见》

等法律法规文件之中的海事行政调解制度,对调解着墨不多、言之不详,选择性过于宽泛,给执法人员提供了广阔的自由裁量余地,但也制约了调解者对纠纷的调解行为。因为“调”或“不调”结果一样,失败了也不用承担责任,多一事不如少一事,调解人员又何必尽力去调解呢?同时,调解者的权利与义务不对等,调解缺乏监督,也使得调解人员对调解工作热情不足。立法上的缺失,使得我国不仅没有诸如法国《调解专员法》、日本《公害纠纷处理法》、美国《行政争议解决法》等行政调解专门法律,就连《人民调解法》也是姗姗来迟。

2. 调解协议缺乏强制执行力。调解选择性影响了纠纷当事人和调解者对调解的态度和接受度,最终也影响了调解的成功率和适用率。《中华人民共和国海上交通事故调查处理条例》第二十四条规定:达成协议后当事人反悔的或逾期不履行协议的,视为调解不成。换言之,调解成功与否,当事人都可以反悔,可以不履行调解协议。调解协议虽然类似于一纸合同,但它却没有合同的约束力,无法约束双方当事人。^[2]调解协议毫无强制力,不仅浪费司法资源,影响海事行政执法效率,而且这种不具约束力的合同还严重挫伤了调解者的调解积极性,阻碍了调解者对调解工作的创新和发展。实践中,海事行政调解协议缺乏强制力,是一些当事人选择诉讼和仲裁的主要原因。^[3]

(二)当事人对调解认识不足,对调解者缺乏信任

1. 当事人对调解认识不到位。当事人作为海事行政调解的主体之一,是调解的当然主角。可实际是纠纷当事人往往对海事行政调解缺乏足够认识,或过分依赖,认为海事行政调解能圆满解决双方当事人之间冲突;或极度不信任,认为海事行政调解仅仅是一种程序、一个摆设、一次过场,不成功大不了打官司;或极端排斥,认为海事行政调解是富人玩的游戏,海事工作人员肯定会偏袒有权有势的人。这种错误认识,“碰撞”到执法人员恶劣的调解态度、不耐烦的调解行为时,就更确认了当事人内心的这种想法。不愿意调解,抵触调解,甚至调解协议达成后反悔就不难理解了。

2. 当事人对海事调解官缺乏信任。当事人对海事行政调解认识不到位,是其对海事调解认识上

产生了偏差,是对事而言。而当事人对海事行政调解者缺乏信任,则是另一层面,是对人而言。现实中不少海事执法人员对调解工作缺乏热情,忽悠当事人,将自己置身于纠纷之外,惧怕当事人因为调解不好,纠纷解决不了而吵闹、上访等。这种冷漠、退缩、不负责的态度,最直接的后果就是将当事人拒之千里之外,导致当事人对调解者的不信任,不愿意接受调解。当事人对海事调解者缺乏信任,造成其对调解的严重抵触和排斥,即使达成调解协议也会因为不信任而撕毁协议,这也进一步恶化调解环境,形成恶性循环,不利于调解工作以后的开展。基于上述考量可以看出,当事人对调解的认识和行为,不仅与对调解的认识有关,而且与对调解者的信任度息息相关。

(三)调解人员调解意识不强,参与度不足,技能落后

调解不仅仅需要当事人对调解和调解者有一个正确的认识和定位,相互协商、自主解决纠纷,它还需要调解人员从中斡旋、说服,采取不同调解方式,在不同的时间和地点,适时的进行调解。^[4]可见,调解者能否充分发挥好其调解、斡旋的桥梁作用对调解的成功至关重要。因此,分析海事行政调解问题成因的时候,必须充分剖析在调解过程中起媒介作用的调解者本身。

1. 行政执法人员调解意识不强。如果执法者对调解认识不足,不热心于调解,思维定势、固化,不求调解方式方法和模式的革新,这不仅会影响调解者本人对调解工作的热情和积极性,而且会将这种消极的态度传递给了另一个参与者——当事人,进一步强化当事人对调解的错误认识和理解,加剧其抵触情绪。

2. 调解者的调解技巧、参与度有待提高。调解者对调解本身认识不到位、不准确,是从内在认识而言,而技巧和参与度则是从调解行为上说的。其认识偏差存在于个人意识之中,最终也会外化于调解者行动中,影响调解者的调解行为。换言之,内心影响行为,认识影响实践。同样的道理,其调解技巧粗俗,参与度较低,也会强化或者削弱其内心认识。这种行为在影响调解者自身的同时,也会将这种负能量传递给当事人,强化当事人的偏见,其结果是调解环境更加恶化,调解难度进一步加深。

三 完善我国海事行政调解制度设想

海事行政调解是一个系统的工程,需要相关法律法规健全完善和宣传普及,需要行政相对人的理解和配合,还需要调解人员有较好的法律知识储备、责任意识和调解技巧。因此,完善海事行政调解,充分发挥其解决民事纠纷方面的功能,需要综合筹划,加强对调解人员的业务培训,提高调解人员认识;科学设置相关制度,理顺调解中人、物关系,形成理性对待海事行政调解的社会氛围。

(一)完善海事行政调解相关法律法规,理顺调解工作机制

1. 加强对调解人员调解行为的监督约束。我国现行法律虽然对调解者的调解行为作出过一定的限制,如《民事诉讼法》第一百二十二条规定了庭前调解,《民诉意见》第九十二条规定离婚案件先行调解,这种规定对适时调解具有一定的作用和帮助。但这种限制或者规定相对错综复杂的民事纠纷类型而言,还是捉襟见肘,远远不够。如何既能恰当地监督约束调解行为,合理区分调解者权利和义务,又能较好地提高调解效率,值得深思。在目前法律对调解者约束失度、权利义务失衡的情况下,完善海事行政调解可以借鉴《民事诉讼法》《人民调解法》对调解的一些特殊规定,如对一些特殊的海事纠纷可以规定,调解为纠纷处理必经程序;执法人员调解纠纷的时候不认真调解、胡乱调解应承担相应的法律后果等等。通过平衡调解者的权利和义务,合理约束调解者的调解行为,达到提高调解者责任心、调解积极性和参与度的目的,进而提高调解的效率。

2. 赋予调解协议强制执行力。调解实践中,调解达成协议以后,当事人借故不执行调解协议的情况比较常见。如何提高调解协议的履行率,除了改变当事人对调解的认识,增强对调解人员的信任;提升调解者本身的调解技巧、积极性和参与度以外,从法律上赋予调解协议强制执行力、限制当事人在执行协议时的反悔权应是可行的。^[5]纠纷经调解者从中努力斡旋、劝说,双方当事人冷静思考,和平协商后达成调解协议,不仅是调解工作结晶和纠纷处理的结果,更重要的是双方当事人和谐关系维系和行政执法与相对人和平共处的体现,是对调解

者工作的肯定,更是和谐社会的胜利。因此有必要赋予调解协议强制执行力,对达成的调解协议予以有力的维护,避免行政资源和司法资源的浪费。通过赋予调解协议强制执行力,还可以尽快地恢复双方当事人之间的关系和经贸往来,平复社会创伤,维护社会和谐。

具体而言,可以借鉴《民事诉讼法》和《人民调解法》,对调解协议设置司法确认程序。《民事诉讼法》第一百九十四、一百九十五条规定,当事人申请司法确认调解协议的,经审查,符合法律规定的,裁定调解协议有效,一方当事人拒绝履行或者未全部履行的,对方当事人可以向人民法院申请执行;不符合法律规定的,裁定驳回申请。《人民调解法》第三十三条,《最高人民法院关于人民调解协议司法确认程序的若干规定》第三、五、八条也有类似规定。考虑到海事执法人员一般兼任调解者时,解决当事人之间的民事纠纷,相对于人民调解委员会和法院合议庭来说,并非专业调解人员,因此可以借鉴其司法确认程序,其经双方签字后,或经人民调解委员会调解后具有法律效力的条款不主张采用。通过增设调解协议司法确认程序,可以增强调解协议的执行力,提高调解的适用率。

3. 加强海事行政调解与诉讼制度的衔接,促进政府部门间协同。充分发挥海事行政调解的作用,不仅需要海事行政调解本身下硬功夫,还需要加强海事行政调解和诉讼制度有效衔接。即,通常所说的诉调对接。诉调对接,是一项行之有效的纠纷解决机制,旨在通过诉讼制度和诉讼外调解制度的有机衔接,充分发挥诉讼制度与诉讼外调解制度的各自机能,做到优势互补,以能动地从根本上化解社会矛盾。^[6]中国当下正处于社会全面转型时期。^[7]日趋有限的司法资源与人们日益增长需求的矛盾日益突出,节约司法资源,提高诉讼效率,不仅需要司法机关本身做出努力,也需要行政机关做出积极协调和配合。加强海事调解与诉讼制度的有效衔接,对可以在法庭之外通过海事行政调解解决的,尽可能解决之;对已做出了很多工作,无法调解的,建议走诉讼程序,避免诉讼中又去调解,浪费当事人时间和精力,减少国家司法资源浪费。同时,应积极改善政府行政碎片化弊端,避免不必要的消耗,推进改革,按“整体政府”要求和组织模式,^[8]

推进海事行政的协同调解。也可以借鉴一些国外的做法,如美国,政府成立了一个跨部门的ADR工作组,目的就是为了促进政府更多的通过ADR来解决纠纷以及政府部门之间的协同。^[9]¹³⁶这样,不仅能有效地整合行政调解的政府资源,充分发挥不同部门间的协同作用,而且有利于更为专业、高效地开展海事行政调解,化解行政相对人之间的纠纷。

(二) 加强法制宣传,提高行政相对人认识

法律为海事行政调解提供制度指引,对调解的有序运行具有十分重要的作用。然而实践中不能忽视调解中人的作用。人作为调解过程中最为活跃的主体之一,对调解的成功具有十分重要的影响。调解是社会学、经济学、心理学等的集合体,一个微妙的心理变化就可能导致调解任务的失败。因此,必须重视调解中主体人特别是当事人的作用。当事人作为调解过程中最为敏感的主体,其对调解环境、调解人员等因素都具有敏锐的感知。提高当事人对调解的认识,不仅能增强其自身维权意识,减轻其抵触心理,降低调解难度,而且有利于更迅速地解决民事纠纷,化解当事人之间的矛盾冲突。有鉴于此,要大力开展普法教育,加强海事行政调解的宣传工作,使相对人慢慢接受调解。只有认识调解,才能利用调解,发挥调解的作用和功能;只有让被调解者从内心上接受了调解,调解工作的开展才会事半功倍。同时,做好海事部门与调解有关党务政务公开工作,向社会各界宣传海事行政调解的工作流程、目的和规则,扩展对广大党员群众对海事行政调解的意见和建议的收集和反馈渠道,欢迎社会各界对海事行政调解的监督,最大限度地增强行政透明度,增进党群干群关系,为海事行政调解的顺利开展提供良好的社会环境。

(三) 加强业务培训,提高调解人员的调解能力

重视人在调解中的作用,不仅需要提高当事人对调解的认识,扩充业务知识储备,还需要提升调解人员的调解意识、调解技巧,使调解人员自觉地去实施调解,探索调解方法,提高调解成功率。具体来说:

1. 加强调解人员理论培训和学习,扩充知识储备。理论源于实践,理论又反过来指导实践,调解理论和实践的关系也是如此。调解人员不能空谈

理论而不去进行实践,同时又不能“只顾拉车,不看路”,要加强理论的学习,做到理论和实践相结合。应加强调解人员理论培训和学习,一方面要提高其对海事行政调解的概念、内容、流程、作用和意义的认识,另一方面要加强相关法律法规的学习,提高理论水平,使其在平时调解工作中自觉遵守调解规律和规则,增强调解说服力,善于促成当事人达成调解协议,妥善处理民事纠纷。如美国就要求调解员就任前必须经过一定时间的培训,在任的调解员也必须接受再教育和培训,从而提高他们的素质和能力,以胜任调解工作。^{[9]139}

2. 加强协调机制建设,创新调解模式。调解者作为调解过程中的重要参与者,其言行举止都关乎调解的成败。调解工作非常复杂,需要相关的法律法规为依托,也需要对具体海事纠纷标的物性质、法律关系和相关行业惯例的了解。因此,一方面需要调整人员熟练掌握各种调解技巧和技能,提升业务能力;另一方还需要建立反应迅速的工作协调机制,积极争取政法部门和行业协会的支持,汇集调解人员、行政相对人和社会有关人士的意见和建议,形成信息共享,集思广益、群策群力,创新调解模式。

3. 建立业绩考核机制,调动调解人员工作积极性。如前所述,要完善海事行政调解相关的法律法规,提高调解的效率和质量。就提高调解者自身的调解积极性和热情而言,不仅需要加强其理论培训,提高其自觉调解意识,转变其调解模式和方法,还需要从海事行政执法人员内部考核上做文章。对公民而言,没有救济的权利不是权利;而对海事执法人员来说,权利和权力,权利和义务也应是平衡的,我们赋予其执法权力的时候,也应给予公民

一定的救济权利,赋予执法人员本身一定的义务。实践中,可以将海事行政调解的效果与执法人员的工作业绩进行适当的结合,从而推动调解工作的开展和进行。

参考文献:

- [1] 许甜甜. 域外行政调解制度对我国的启示[D]. 兰州: 兰州大学法学院, 2013.
- [2] 李文湘, 徐 锦. 论提单权利的行使对象[C]//上海海事大学海商法研究中心. 海大法律评论 2006. 上海: 上海社会科学院出版社, 2007: 390-391.
- [3] 赵春忠, 沙正荣, 王 林. 论完善海事行政调解制度[C]//中国航海学会内河海事专业委员会. 2004年度海事管理学术交流会优秀论文集. 武汉: [出版者不详], 2004: 10.
- [4] 俞灵雨. 调解技能与艺术[M]. 北京: 人民法院出版社, 2011: 113.
- [5] 侯 钢. 浅析我国海事行政调解制度[J]. 中国水运, 2010(5): 49-50.
- [6] 胡 赅, 宋昱君. 论诉调对接的法理基础与价值诉求[J]. 湖南工业大学学报: 社会科学版, 2012(2): 72-75.
- [7] 陈 光, 梁俊菊. 论转型时期民间纠纷的特点及解决机制[J]. 湖南警察学院学报, 2012(6): 5-10.
- [8] 宁 超. 基于“整体政府”视域下的“行政碎片化”问题破解[J]. 湖南工业大学学报: 社会科学版, 2013(3): 93-97.
- [9] 张春莉. 西方国家行政性ADR的经验及其借鉴[J]. 政治与法律, 2012(12): 134-140.

责任编辑: 黄声波