

The Legal Difficulties and Realistic Solution for Port Operators from
the Perspective of the Abolition of "Two Regulations"

论港口经营人面临的法律困境与现实出路 ——以“两规”废止后为视角

✉ 崔源媛, 张倩茜 (南京海事法院, 江苏 南京 210008)

CUI Yuan-yuan, ZHANG Qian-qian
(Nanjing Maritime Court, Nanjing, Jiangsu 210008, China)

摘要: 我国是世界上最具有影响力的水运大国, 港口规模、港口货物吞吐量及集装箱吞吐量均居世界第一。但规范我国水路货物运输、港口货物作业的“两规”废止后, 对港口货物交付规则的确定、港口经营人留置权的行使及相关方责任承担等方面产生影响。《民法典》等相关法律法规对此尚无细化规定, 亟需更明确、更全面的法律规范对港口货物作业活动予以规制。建议通过出台单独规范港口货物作业的专项法律、将港口货物作业纳入《海商法》修改范围或引导当事人将“两规”列入合同约定等方式规范港口货物作业行为, 从而实现港口经营人防范风险和化解纠纷的双重价值。

关键词: “两规”; 港口经营人; 港口货物作业

Abstract: China is the most influential country in maritime transportation, which ranks first in the world in terms of its port scale, port cargo throughput, and container throughput. However, the abolition of the “two regulations” that used to regulate the inland transportation and port goods operations has a significant impact on the determination of the applicable rules for cargo delivery at ports, the right of possessory lien of port operators, the responsibility of the parties involved and so on. Given the fact that there are no detailed rules in the Civil Code of China or other relevant laws to govern port cargo operations, it is urgent to have more explicit and comprehensive rules to regulate port cargo operations. The paper suggests promulgating a specialized law to regulate port operations or, as an alternative, extending the

applicable scope of the Maritime Law of China to matters concerning port cargo operations through the amendment of the code or encourage the parties to incorporate the “two regulations” into their transportation contract, with the purpose of preventing the risks of port operators and resolving disputes as well.

Key words: “two regulations”; port operator; port cargo operation

中图分类号: D996.19 文献标志码: A
文章编号: 1673-2278 (2022) 07-0048-05

交通运输部于2016年5月废止“两规”, 即《国内水路货物运输规则》(以下简称《货规》)和《港口货物作业规则》(以下简称《港规》)。废止前, “两规”是规范水路货物运输、港口货物作业活动重要的法律依据, 但废止后, 国内并没有出台相关的法律规范或应对措施弥补“两规”废止后给港口货物作业活动带来的影响。2020年, 我国港口规模、港口货物吞吐量及集装箱吞吐量均居世界第一位, 中国港口建设已由瓶颈期发展到适度超前期^①。港口货物作业活动作为实施货物运输的重要环节, 提供

收稿日期: 2022-02-11; 修回日期: 2022-03-16

第一作者简介: 崔源媛(1985—), 女, 江苏如皋人, 硕士研究生, 海事审判庭三级法官助理, 主要从事海事海商类案件审理工作。

①参见央视新闻:《去年我国港口规模居世界第一! 交通运输部: 我国已成为世界上最有影响力的水运大国》<https://baijiahao.baidu.com/s?id=1703415388468704353&wfr=spider&for=pc>, 最后访问时间: 2021年6月28日。据2020年交通运输行业发展统计公报统计, 截至2020年年末, 全国港口拥有生产用码头泊位22 142个, 其中沿海港口生产用码头泊位5 461个, 内河港口生产用码头泊位16 881个; 全国港口拥有万吨级及以上泊位2 592个, 其中沿海港口万吨级以上泊位2 138个, 内河港口万吨级及以上泊位454个; 全国万吨级及以上泊位中, 专业化泊位1 371个; 通用散货泊位592个; 通用件杂货泊位415个。

货物装卸、货物储存保管、驳运等服务,作业环节多样、法律关系复杂,但规范港口货物作业的法律制度并没有与迅速发展的港口经济相匹配。笔者拟从“两规”规定和常见港口货物作业纠纷出发,分析“两规”废止后对港口货物作业的影响,进而探讨港口货物作业的完善路径。

一、港口货物作业常见纠纷及法律适用问题

(一) 常见纠纷类型

为掌握港口货物作业常见纠纷类型,笔者以某院受理的涉港口货物作业纠纷为研究对象^②,分析常见纠纷类型和法律风险。履职以来,该院受理涉港口纠纷87件,涉港口货物作业纠纷60件,占68.97%。在港口货物作业纠纷中,原告为港口经营人的案件33件,其中,港口经营人请求支付港口作业相关费用(包括过驳费用、转包干费、堆存费、仓储费、理货服务费等)案件31件,占93.94%;因无人提货、货物短量引发的纠纷2件,占6.06%。被告为港口经营人的案件27件,其中因货物交付引发的纠纷22件,占比81.48%;因疫情、延迟过驳等原因请求返还相关费用的5件,占比18.52%。关于港口作业费用支付问题,审判实务中根据合同约定裁判,但港口经营人因港口作业费用拖欠而行使留置权的行为存在争议。关于港口货物交付问题,当仓单持有人与提货单权利人不一致时,港口经营人交付货物对象以及审查义务范围等都存在难点。关于港口货物发生损坏等问题,则关系到港口经营人责任承担范围、责任承担限制等。可见,港口经营人常见争议主要集中在港口货物留置权行使、港口货物交付审查和责任承担范围等。

(二) 法律适用问题

港口货物作业是水路货物运输的重要环节,港口货物作业委托人、委托内容、货物交接等内容都与水路货物运输合同具有内在的关联性^①,具有服务于水路货物

运输的特征。

在“两规”废止前,港口货物作业相关法律关系统一受到“两规”调整。已废止的“两规”对港口货物作业相关当事人的权利与义务有较为明确、细化的规定,并和相关合同、单证的推荐格式。在《货规》中规定了运输单证、航次租船运输、集装箱运输和单元滚装运输等具体内容,比如《民法典》第832条^③中关于承运人对运输过程中货物的毁损、灭失承担的免责事由在《货规》第48条规定有明确的十项具体内容。在《港规》中规定了货物交付、货物保管、责任承担和港、航货物交接的特别规定,比如《港规》第38条^④还细化了目的港无人提货的催提时限与手续,在实践中更具有可操作性和指导性价值。

在“两规”废止后,规范港口货物作业的法律制度较为缺乏。虽然《港口法》第26条^⑤规定了港口经营人从事经营活动,必须遵守有关法律、法规,遵守国务院交通主管部门有关港口作业规则的规定,但所依据的港口作业规则废止后,没有规范的法律依据。同时,《港口经营管理规定》中虽有港口经营人和港口经营的定义,但是关于从事港口经营中所产生的民事责任、权利义务等尚无相关规定。目前,用于规范和指导我国港口作业行为的法律依据主要是《民法典》合同编。但《民法典》合同编在通则方面是对合同的订立、效力、履行等原则性规定,并集中于19类常见合同和2类准合同,较为原则和统筹,对港口货物作业也无细化规定。港口经营人在港口货物作业中,涉及合同包括货物的堆存、仓储、搬运、装卸、积载、平仓、隔断、绑扎等。从作业根本来看,其是改变了货物的位置,具有运输合同的性质;从作业流程来看,货物装卸伴随着货物的仓储与保管,具有仓储合同和保管合同的性质;从作业方式来看,港口经营人接受作业委托人,进行货物交付,具有委托合同属性。《民法典》合同编对港口货物作业合同当事人的权利义务或操作规范进行具

②数据统计截止至2021年8月。

③《民法典》第832条规定,“承运人对运输过程中货物的毁损、灭失承担赔偿责任。但是,承运人证明货物的毁损、灭失是因不可抗力、货物本身的自然性质或者合理损耗以及托运人、收货人的过错造成的,不承担赔偿责任。”

④《港口货物作业规则》第38条,货物接收人逾期不提取货物的,港口经营人应当每十天催提一次,满三十天货物接收人不提取或者找不到货物接收人,港口经营人应当通知作业委托人,作业委托人在港口经营人发出通知后三十天内负责处理该批货物。作业委托人未在前款规定期限内处理货物的,港口经营人可以按照有关规定将该批货物作无法交付货物处理。

⑤《港口法》第26条,港口经营人从事经营活动,必须遵守有关法律、法规,遵守国务院交通主管部门有关港口作业规则的规定,依法履行合同约定义务,为客户提供公平、良好的服务。

体规定并不现实,针对性和可操作性不强,因此,《民法典》对港口货物作业行为规范的作用十分有限,需要更加完善的法律规范予以规制。

二、“两规”废止后对港口货物作业的具体影响

笔者从常见纠纷问题出发,分析“两规”废止后对港口货物作业的影响。

(一) 货物交付问题

港口货物的交付属于港口货物作业中重要的环节,港口经营人在向收货人或第三方交付货物前,可能发生交付不明、交付不能或货权转移等。同时,港口经营人交付货物的行为也是承运人交付货物义务的体现,具有一定的衔接、重合特点。在《货规》第41、42条,第63条至72条和《港规》第32条至第43条,对承运人和港口经营人交货方式和义务有具体规定,满足港口货物作业实际的需要。

对交货不明,《货规》第63条至65条和《港规》第32条至36条,分别对散装货物、集装箱货物的交接方式以及交接注意事项作出规定,《货规》第79条至84条专章对集装箱运输作出特殊规定。比如在缺少约定时,散装货物按重量交接;集装箱整箱交接,应当检查箱体、封志状况并核对箱号。对交货不能,《货规》第41条,《港规》第37条至39条,对承运人、港口经营人交货不能的处理作出规定。特别是《货规》第41条、《港规》第38条^⑥中,详细规定了货物接收人逾期不提取货物时,作为委托人和港口经营人的权利与义务,并规定了明确时限要求,对实践具有指导意义。对货权转移,国际海上货物运输中的海运提单^⑦属于物权凭证,但在国内水路货物运输中签发的运单不具有物权凭证效力,货权一旦转移,港口经营人仅凭运单交货则存在风险隐患。如果将交付货物看作《民法典》第922条规定的委托合同关系,“受托人应当按照委托人的指示处理委托事务”,则与凭单交付产生

冲突。同时,基于经济效率的要求,船舶到达目的港后通常由港口经营人将货物从船上卸下并保管,可能出现存货人、运单收货人或货物所有权人均向港口经营人要求提取货物的情况^⑧。《港规》第41条、42条规定了港口经营人应按照作业合同约定交付货物,且应当核对证明货物接收人单位或者身份以及经办人的有关证件,明确了港口经营人在交货时应当遵照的程序和审核手续,有利于保障委托人利益,减少货物损失。

对交货不明、交货不能和货权转移等具体规定在《民法典》中没有做出更无法做出细化规定,“两规”规定一定程度上来讲不仅是对纠纷的解决,也是对纠纷的预防,能为港口货物作业提供较为规范的指引。

(二) 港口经营人留置权的行使

《民法典》《物权法》《合同法》《海商法》等并没有关于港口货物留置权的具体规定。《民法典》第447条至457条中关于留置权的行使,限定在“占有债务人的动产”且“留置的动产与债权属于同一法律关系”。但实践中港口货物作业具有特殊性,由于港口货物作业的委托人可以是货方、承运方或者代理人等,当委托人是货方时,港口经营人留置的货物属于债务人的动产,当委托人是承运人或货方、承运方委托的代理人,或是在取得货物所有权前与港口经营人签订合同的买方时,就不满足上述关于留置权的要求。并且,实践中港口经营人除了留置货物外还可能留置租赁使用的集装箱,此时在行使留置权时则产生阻碍。同时,港口经营人往往与港口作业委托人建立长期合作关系,同一个作业委托人在一段时间内可能委托港口经营人从事不同类型、不同批次、不同作业内容甚至不同货物所有人的港口货物作业^⑨,对港口经营人适用“同一法律关系”较为严苛。虽然《民法典》第448条规定了商事留置,但是商事留置权的适用标准尚无统一规定,亦没有针对港口货物作业行业特点细化规定。《港规》第40条^⑩结合了《海商法》第87条和《合同

⑥《港口货物作业规则》第38条,“货物接收人逾期不提取货物的,港口经营人应当每十天催提一次,满三十天货物接收人不提取或者找不到货物接收人,港口经营人应当通知作业委托人,作业委托人在港口经营人发出通知后三十天内负责处理该批货物。作业委托人未在前款规定期限内处理货物的,港口经营人可以按照有关规定将该批货物作无法交付货物处理”。

⑦《中华人民共和国海商法》第71条,提单,是指用以证明海上货物运输合同和货物已经由承运人接收或者装船,以及承运人保证据以交付货物的单证。提单中载明的向记名人交付货物,或者按照指示人的指示交付货物,或者向提单持有人交付货物的条款,构成承运人据以交付货物的保证。

⑧《港规》第40条规定,“应当向港口经营人支付的作业费、速遣费和港口经营人为货物垫付的必要费用没有付清,又没有提供适当担保的,港口经营人可以留置相应的运输货物,但另有约定的除外”。

法》第315条规定,行使留置权的对象包含“相应的运输货物”,则优先保护了留置权人的利益。

(三) 港口经营人责任承担

《港规》第45条就港口经营人对货物灭失、损坏或者延迟交付的归责原则规定了采用无过错原则,且明确免责事由。但“两规”废止后没有相应法律规范港口经营人责任承担问题。在《货规》中,将由承运人委托或转委托从事货物运输,接受转运货物的人定义为实际承运人^[4]。根据《货规》第46条,承运人与实际承运人承担连带责任。“两规”废止后,《民法典》等已没有“实际承运人”的概念,关于合同承运人与“两规”语境中的实际承运人是否继续承担连带责任,司法实践中有较大争议。一种观点认为,“两规”废止后,相应的民事权利义务回归《民法典》调整范围,当事人需在合同法律关系和侵权法律关系中选择出唯一明确的请求权基础,不可以承担连带责任。另一观点认为司法解释并未随着“两规”而废止,法院依旧可以援引司法解释支持连带责任。还有观点认为,承运人与实际从事运输的人之间存在不真正连带责任,运输合同承运人将全部或者部分运输委托给其他人实际从事,货物在运输过程中灭失或者损坏,合同承运人与实际从事运输的人对货物的灭失或者损坏都负有赔偿责任的,赔偿总额以判决所认定的损失赔偿额为限。这种观点的核心在于,合同承运人是基于合同法律关系承担责任,实际从事运输的人是基于侵权法律关系承担责任,两个不同的请求权基础需要同时承担责任时,引入了“不真正连带责任”理论予以解释^[5]。

(四) 目的港无人提货和货物短量问题

《港规》第37条和38条^⑨规定了目的港无人提货的后果,《货规》的第41条和42条也有类似规定。对比《民法典》第830条^⑩，“两规”详细规定了费用、风险的承担主体,甚至细化到催提的间隔频次,对港口经营人等主体

的权利义务有详实的规定,为港口作业提供统一的、操作性强的行为规则。然而,随着“两规”废止,无人提货的相关法律规则回归到《民法典》一般性规定上来,不再有具体针对性的矛盾化解规则。且《港规》第38条中确定的催提时限与手续被废止后一般不会列入港口作业合同^[6]。

《港规》第14条和23条^⑪规定了关于货物短量的法律后果,《货规》第14条也有类似规定。对比《民法典》第825条,托运人办理货物运输,应当向承运人准确表明货物的重量、数量等信息,“两规”对货物运输合同权利义务的规定细致到了需要申报重量或体积、编制货运记录等的程度,且规定了货物接收人提出异议的时间限制及相应的法律后果。“两规”废止后,货物运输的法律规则回归到一般民法的调整规则中来,一旦当事人的合同约定或者合同履行更为笼统或模糊,则相应的纠纷就比“两规”生效时更难处理了。

三、“两规”废止后港口经营人的现实出路

当前,国内水路运输和港口货物作业缺少统一规范,给实际操作带来一定困难,亟待完善。

(一) 单独立法: 出台单独专项法律

目前,由于《海商法》明确规定第四章为海上货物运输合同的规定,不适用于国内水路货物运输,因此“两规”废止后,水路运输、港口货物运输法律法规处于“空白”状态。探究“两规”废止原因,主要是因为“两规”由交通运输部发布,为部门规章。规范水路货物运输和港口货物作业的“两规”中涉及到对相关主体权利义务的规制,因缺乏上位法依据,属于《立法法》禁止内容被废止,并非适用过程中存在问题。恰好相反,“两规”在适用中给国内水路货物运输和港口货物作业提供良好的法律指引。同时,从比较法角度讲,欧盟制定了大量法规和

⑨《港口货物作业规则》第37条,货物接收人没有在本规则第二十二条款规定的期限内接收货物,港口经营人可以依照有关规定将货物转栈储存,有关费用、风险由作业委托人承担。第38条,货物接收人逾期不提取货物的,港口经营人应当每十天催提一次,满三十天货物接收人不提取或者找不到货物接收人,港口经营人应当通知作业委托人,作业委托人在港口经营人发出通知后三十天内负责处理该批货物。作业委托人未在前款规定期限内处理货物的,港口经营人可以按照有关规定将该批货物作无法交付货物处理。

⑩《民法典》第830条,货物运输到达后,承运人知道收货人的,应当及时通知收货人,收货人应当及时提货。收货人逾期提货的,应当向承运人支付保管费等费用。

⑪《港口货物作业规则》第14条,以件运输的货物,港口经营人验收货物时,发现货物的实际重量或者体积与作业委托人申报的重量或者体积不符时,作业委托人应当按照实际重量或者体积支付费用并向港口经营人支付衡量等费用。第23条,港口经营人交付货物时,货物接收人应当验收货物,并签发收据,发现货物损坏、灭失的,交接双方应当编制货运记录。货物接收人在接收货物时没有就货物的数量和质量提出异议的,视为港口经营人已经按照约定交付货物,除非货物接收人提出相反的证明。

标准,促进各成员国船舶在欧盟范围内顺利通过,从法律制度上提供良好的外部环境。为促进内河航运健康有序发展,建议参照“两规”规定内容,对国内水路运输和港口货物作业进行单独立法,有助于对国内水路运输和港口货物作业进行更加细化和明确的规定。

(二) 修改吸收: 纳入《海商法》修改范围

2018年《海商法》(修订征求意见稿)修改要点指出,“考虑到对内河运输单独立法的工作难度较大、时间周期较长,为尽快解决内河运输法律问题,拟将海商法的调整范围由海上扩展到内河水域”。港口货物作业与水路货物运输密不可分,《海商法》调整内河运输法律适用问题的同时,将港口货物作业纳入其调整范围,也具有可操作性。港口货物作业因其法律关系的复杂性在货物交付、留置权行使、责任承担以及货物短量等方面都有特殊情形,如果仅在第四章“海上货物运输合同”后增加港口货物经营规定,一方面增加了该章体量,另一方面不利于条文的全面和细化。因此,笔者建议在《海商法》中对港口货物经营作业设立专章规定。根据港口经营常见纠纷类型,依托《港规》规定,需要明确一是港口经营人法律定位和港口作业合同性质。二是港口经营人与相对人的权利和义务,包括港口经营人的货物留置权、对无人提取货物的处置权等权利条款,以及港口经营人交接货义务、作业委托人和收货方的提供货物和接收货物的义务等条款。三是港口经营人的法律责任,包括责任期间、责任范围、归责原则、责任限制等条款。四是港口经营人和作业委托方、货物接收方的损失赔偿责任。

(三) 引规入约: 引导当事人列入合同约定

对港口经营人而言,在“两规”废止后的法律空窗期,建议当事人在订立港口货物作业合同时,通过“引规入约”的方式,将“两规”中港口货物作业交易相关的规定纳入双方合同约定条款中,使之成为当事人约定的内容。在纳入合同时,可以采取三种模式:一是将“两规”作为一个整体,明确约定在合同中适用,当事人在合同主文中明确约定权利义务适用于

“两规”规定。二是将“两规”的具体内容明确列入合同条款中,当事人根据具体水路运输合同的特点,将“两规”的特别规定以一个或多个合同条文的方式明确植入合同中成为具体的合同条款,例如航次租船运输、集装箱运输、单元滚装运输等合同的当事人将“两规”中与自身合同最为密切的条款明确写入订立的合同中,从根本上确保“两规”规则成为有效的约定适用条款。三是企业制定并优化标准格式合同或水路运单格式,明确将“两规”纳入其中,并指引当事人尽可能选择适用格式合同,以扩大“两规”在当事人订立合同时的适用效率。

四、结语

在国内国际双循环相互促进的新发展格局背景下,打通内河水系的交通网已成为推动国内循环的重要抓手,港口货物作业作为水路运输重要环节,需要更加完善的法律规范予以保障。在现行《民法典》等法律不能满足港口货物作业特殊性的适用要求下,建议通过出台单独专项法律或将港口货物作业纳入《海商法》修改范围或引导当事人将“两规”列入合同约定等方式来推动港口货物作业的规范与高效。↓

参考文献

- [1]李珠,胡正良.《港口货物作业规则》废止的影响与对策[J].国际经济法学刊,2020(4):129-139.
- [2]闫婧茹.冲突与协调:港口经营人交付货物义务分析:以三件申请再审案件为视角[J].法律适用,2020(14):111-121.
- [3]王尽国.《海商法》修改热点方向:港口经营人的法律规制[J].中国船检,2021(5):58-64.
- [4]金鑫哲.《国内水路货物运输规则》废止后的法律适用问题研究[D].大连:大连海事大学,2017.
- [5]杨立新.侵权责任追偿权的“背锅”理论及法律关系展开:对《民法典》规定的侵权责任追偿权规则的整理[J].求是学刊,2021(1):12-135.
- [6]朱正清,魏玲玲.《国内水路货物运输规则》和《港口货物作业规则》废止对港口作业的影响[J].港口经济,2016(10):13-15.

(编辑:童翠龙 徐 欣)