

海上志愿者及其相关法律问题

初亚男¹,张晏瑜²

(1. 山东大学 青岛 266237; 2. 大连海事大学 大连 116026)

摘要:为加强我国海洋管理尤其是海上突发事件应急处理,实现海上志愿服务的健康可持续发展,文章论述海上志愿者及其相关法律问题。研究表明:海上志愿者具有自愿性、无偿性和公益性,其身份可认定为非营利性组织中的个体或行政辅助人;我国海上志愿者的具体实践主要是海上搜救志愿者,在发挥重要作用的同时也存在组织管理等方面的问题,亟须以法律制度的形式,从完善国家海洋管理体制机制出发加以解决;对于海上志愿者的侵权责任,应充分考虑海上志愿服务的特殊性,以支持其发展为前提,根据现有法律体系,统一司法标准和机制,并加快专门立法。

关键词:海上搜救;志愿服务;行政辅助人;侵权责任;立法

中图分类号:D92;C936

文献标志码:A

文章编号:1005-9857(2019)06-0014-04

Maritime Volunteers and Related Legal Issues

CHU Yanan¹, ZHANG Yanqiang²

(1. Shandong University, Qingdao 266237, China;

2. Dalian Maritime University, Dalian 116026, China)

Abstract: In order to strengthen the marine management in China, especially the handling of emergencies, and to realize the healthy and sustainable development of marine volunteer service, this paper discussed marine volunteers and related legal issues. The research results showed that marine volunteers are voluntary, unpaid and for the public good. Their identity can be classified as individuals or administrative assistance in non-profit organization. The specific practice of marine volunteers in China is mainly maritime search and rescue. While playing an important role, there are many problems in terms of organizational management of marine volunteers. It is necessary to establish relevant legal systems to solve these problems from the perspective of improvement of national marine management system. In terms of the tort liability of marine volunteers, the special nature of marine volunteer service should be fully considered. On the premise of supporting its development, according to the existing legal system, the judicial standards and mechanisms should be unified and the adoption of specialized legislation accelerated.

收稿日期:2018-12-16;修订日期:2019-05-27

基金项目:2018年国家社会科学基金重大项目“中国参与全球海洋生态环境治理体系研究”(18VHQ015)。

作者简介:初亚男,硕士研究生,研究方向为国际法

通信作者:张晏瑜,教授,博士,研究方向为国际法和海洋法

Key words: Maritime search and rescue, Volunteer service, Administrative assistance, Tort liability, Legislation

1 海上志愿者

随着海洋开发利用程度的不断提高,与海洋有关的活动日益丰富,政府处理海洋事务尤其是突发事件难免出现人力和物力短缺的情况,而需要民间力量的配合,海上志愿者应运而生。

2017年国务院发布《志愿服务条例》,规定“本条例所称志愿者,是指以自己的时间、知识、技能、体力等从事志愿服务的自然人”。其中包括3个要素:①从事志愿服务完全出于主观意愿,即自愿性;②志愿行为本身不会使志愿者获得经济利益和报酬,即无偿性;③志愿行为会使社会公益事业获得利益,即公益性。因此,对志愿者的定义、地位和责任等进行研究都不应脱离这3个要素^[1]。

作为志愿者的种类之一,海上志愿者也满足上述要素。同时,与陆上活动相比,海上活动更加复杂、多变和难以预测,海上志愿者又是志愿者的特殊存在。除能尽快参与海上突发事故的搜救,最大限度地减少事故损失外,海上志愿者在海洋环保、海巡和缉私等方面也发挥重要作用,具有行政辅助人的性质。“行政辅助人”的理论基础为发达国家政府改革所形成的新公共管理理论,其吸收现代经济学和私营管理学的理论和方法,认为许多私营管理模式都可被政府用于行政管理,即借助外力管理,并随环境的变化灵活调整^[2]。我国海上志愿者的发展起步较晚,台湾地区曾有海巡志工的实践,但对运用海巡志工的行政行为和海巡志工的授权范围等未有详细规定^[3],因此对海上志愿者的相关机制有待立法和实践。

2 海上志愿者的身份认定

2.1 非营利性组织中的个体

《志愿服务条例》规定“本条例所称志愿服务组织,是指依法成立,以开展志愿服务为宗旨的非营利性组织”。该规定将志愿服务组织认定为非营利性组织,与其无偿性和公益性相契合,志愿服务组织也可根据非营利性组织的相关规定获得税收优惠等国家财政支持。

海上活动通常面临紧急性和技术性的问题,需要海上志愿者的协调和配合,然而该规定将志愿者依附于志愿服务组织,仅具有鼓励性和引导性,并未从国家层面明确相关活动对志愿者的需求和领导。

2.2 行政辅助人

根据新公共管理理论,可借用私营主体的管理模式,拓展政府行政管理的途径,从而打破政府行政管理的僵化模式(科层制,人员一经录用即永久任职,往往注重投入而忽视产出)^[2]。将海上志愿者认定为行政辅助人主要基于其可协助海上搜寻、缉私和过境安检等工作,但须在司法职权范围外,即具有行政辅助性质,类似于辅警人员,但我国法律对此尚未有明确规定。

将海上志愿者认定为行政辅助人具有必要性,可弥补政府人力资源的不足,同时有利于与行政对象的良好协商和沟通,更具有灵活性。与此同时,该身份的认定涉及海上志愿者的服务拓展以及公共权力的依法行使,须加强监督和管理。

3 我国海上志愿者的具体实践

我国最广泛运用的海上志愿者是海上搜救志愿者。海上搜救志愿者由相关志愿服务组织直接调配和管理,由国家主管部门统一指挥,同样具有自愿性、无偿性和公益性。海上搜救志愿者可及时响应和提供多层次和多样化的志愿服务,主要包括救助遇险人员、打捞落海物品和恢复海洋环境,从而最大限度地减少事故损失,在海上突发事故应急处理中发挥极其重要的作用。

为鼓励志愿服务事业的发展,《中国注册志愿者管理办法》对注册志愿者的基本条件规定较宽松。然而海上搜救任务具有危险性和突发性,海上搜救志愿者须具备基本能力以及良好的身体和心理素质,因此其注册和选拔应更加严格,综合考虑其年龄和民事行为能力等因素,此外加强技能培训和资格认证^[4]。

目前我国海上搜救志愿服务组织存在缺少身

份认定等法律保障以及财政拨款和社会捐助等经济保障,组织管理松散,对设备和资金的使用缺少监督,志愿者的专业技能和自我保护意识不高,培训流于形式等问题^[5],导致志愿服务的能力和效率较低,亟待通过法律制度加以解决。

4 我国海上志愿者的发展

4.1 组织管理

我国海上志愿者普遍存在组织管理无序的问题,导致专业技术较低,难以满足海上活动需求。这与我国海洋管理体制机制有关,具体体现在4个方面:①国家和地方海洋管理权限缺少相应细则;②海洋管理系统内部缺少对海上志愿者的关注;③各地海洋主管部门缺少交流,遇到大范围的海上突发事故时通常措手不及,海上志愿服务也捉襟见肘^[2];④海上志愿服务组织缺少与地方政府和海洋主管部门的沟通,服务范围狭窄,没有充分发挥作用^[5]。对此,主要应对措施包括4个方面。

(1)地方政府便于接近不同的社会群体,发展海上志愿者比国家更具优势,应最大限度地授予和明确地方相关管理权限;探索海上志愿服务的多元化模式^[6],使其既在国家主导下发挥作用,又加强地方政府之间的交流和协作,打破区域壁垒。

(2)有机整合和科学配置地方海洋管理资源,完善海上志愿者资格认证制度,分别组织不同专业领域的海上志愿者,并提高其专业技术能力。

(3)加强各地海洋主管部门的合作,在召集、选拔和培训海上志愿者方面共享经验;建立跨区域海上志愿者管理制度,根据实际需要灵活调配海上志愿者^[7],共同应对海上突发事故。

(4)在组织管理海上志愿者的过程中,可采取以志愿服务组织为中介的模式和政府自行开展的模式:前者需要志愿服务组织加强与政府的配合和协作,确保及时提供相关服务,同时政府提供必要的引导和保障志愿者的合法权利;后者需要政府投入更多的精力,根据行政管理需求选拔和利用适合的志愿者,从而提高志愿服务的效率以及更好地保障志愿者的合法权利。

在采取上述措施的基础上,从国家和社会层面为海上志愿服务组织提供资金保障。同时,在海上

志愿服务组织内部加强对资金使用的管理和监督,在海上志愿服务组织的设备配置和海上志愿者的技能培训等方面加大投入,以满足海上志愿服务的需要。

4.2 侵权责任

我国法律对于志愿者侵权的归责和赔偿机制未有明确规定,《志愿服务条例》强调保障志愿者的合法权利,但未涉及志愿者在志愿服务过程中的侵权责任,相关机制仅可依据《中华人民共和国侵权责任法》和《中华人民共和国国家赔偿法》的一般性规定。因此,实践中可能出现2方面的问题。

(1)侵权责任主体通常是志愿服务组织。《黑龙江省志愿服务条例》规定,“志愿者在志愿服务中给服务对象造成损害的,由志愿者组织依法承担相应民事责任;志愿者有故意的,志愿者组织可以依法向其追偿费用。”此条例具有一定的先进性,所依据的原则是《最高人民法院关于审理人身损害赔偿案件适用法律若干问题的解释》的规定,即“雇员在从事雇佣活动中致人损害的,雇主应当承担赔偿责任;雇员因故意或者重大过失致人损害的,应当与雇主承担连带赔偿责任。雇主承担连带赔偿责任的,可以向雇员追偿”。现有规定尽管体现对志愿者侵权责任的追偿,但仍由志愿服务组织承担替代责任。然而将志愿服务组织与志愿者的关系看作雇佣与被雇佣的关系欠妥,二者之间不存在劳动合同和报酬,且志愿服务组织对志愿者的行为仅是方向上的引导,未达到对劳动者的要求。

(2)对侵权责任采用过错归责或无过错归责的规定不同,易引发司法实践中的“同案异判”。《中华人民共和国侵权责任法》规定,“行为人因过错侵害他人民事权益,应当承担侵权责任”(过错归责)和“行为人损害他人民事权益,不论行为人有无过错,法律规定应当承担侵权责任的,依照其规定”(无过错归责)。对于志愿者的侵权责任,部分地区采用过错归责原则(如黑龙江省),有利于激发志愿者的积极性,也避免扩大志愿服务组织的责任承担范围;部分地区采用无过错归责原则(如广东省^[8]),在一定程度上加重志愿者的侵权责任。

由于海上志愿服务的危险性和技术性较高,海

上志愿者侵权的归责和赔偿机制值得关注,应根据海上志愿服务的性质和特点综合考量,并立法完善。对于海上志愿者在志愿服务过程中造成的服务对象或第三人的财产或人身损害时,责任主体具有多方性,包括志愿者、志愿服务组织、志愿服务对象和第三人。在现有法律体系中,《志愿服务条例》对保障志愿者的合法权利有所规定,其立法精神和指导思想应被适用。海上志愿服务具有公益性,有利于海洋管理和社会进步,应大力支持其发展^[9];同时,海上志愿服务是自愿和平等建立的关系,具有较强的主观性。因此,对于海上志愿者的侵权行为,宜由海上志愿服务组织承担替代责任,并根据海上志愿者的过错程度对其进行追偿,从而减轻海上志愿者的心理负担,激发其积极性。此外,依法规定减免免责事由也十分重要。

5 结语

海上志愿者在海洋管理尤其是海上突发事件应急处理方面发挥重要作用,目前我国在海上志愿者的组织管理等方面存在一些问题,与国家海洋管

理体制机制有关,亟须以法律制度的形式解决。对于海上志愿者的身份认定和侵权责任等法律问题,应根据现有法律体系,形成统一的司法标准和机制,促进海上志愿服务的健康可持续发展。

参考文献

- [1] 杨波,蔡峰华.义工行为侵权责任制度研究:以义工行为法律关系为基础[J].法学论坛,2004,19(3):109-111.
- [2] 刘洋,高雪梅.海洋行政管理[M].南京:东南大学出版社,2017.
- [3] 张晏瑜.海洋治理与海洋法[M].台北:五南图书出版股份有限公司,2010.
- [4] 史晓琪.中国海上搜救志愿者相关法律问题与立法实践[J].中国海商法研究,2016,27(1):74-77.
- [5] 殷乐,阎铁毅.论中国海上搜救志愿者组织的法律地位[J].海商法评论,2015,38(10):32-35.
- [6] 张康之,程倩.网络治理理论及其实践[J].新视野,2010(6):36-38.
- [7] 宋劲松,王宏伟.美国应急志愿者管理制度及其经验借鉴[J].北京行政学院学报,2012(4):38-39.
- [8] 袁文全,杨天红.志愿者侵权行为的责任分配[J].天津大学学报(社会科学版),2012,14(2):164-166.
- [9] 李晋.我国志愿服务立法研究[D].青岛:中国海洋大学,2012.