



东方律师

SHANGHAI BAR ASSOCIATION

上海律协现代物流专业委员会编



# 现代物流·法讯

二〇二三年八月刊 总第97期

上海市律师协会现代物流专业委员会



# 目录



## 法规速递

关于加快推进多式联运“一单制”“一箱制”发展的意见.....2

《道路运输企业和城市客运企业安全生产重大事故隐患判定标准（试行）》.....9

公路水运工程质量检测管理办法.....14



## 热点关注

交通运输部关于推进公路数字化转型加快智慧公路建设发展的意见.....27

中央财办等部门关于推动农村流通高质量发展的指导意见.....36



## 行业动态

《关于示范推进国际航线集装箱船舶和邮轮靠港使用岸电行动方案（2023-2025年）》解读.....45

《关于推进公路数字化转型 加快智慧公路建设发展的意见》政策解读.....48



## 典型案例

约定“提交法院仲裁”条款效力与管辖权确定.....57

轮驳公司申请设立海事赔偿责任限制基金案.....67



上海律协现代物流专业委员会主任：狄朝平

副主任：胡小俐、彭朝辉 周喆豪

本期责任编辑：北京市中伦(上海)律师事务所 周喆豪 律师



## 法规速递

- 关于加快推进多式联运“一单制”“一箱制”发展的意见
- 《道路运输企业和城市客运企业安全生产重大事故隐患判定标准（试行）》
- 公路水运工程质量检测管理办法（中华人民共和国交通运输部令 2023 年第 9 号）





交通运输部 商务部 海关总署 国家金融监督管理总局 国家铁路局  
中国民用航空局 国家邮政局 中国国家铁路集团有限公司关于加快推  
进多式联运“一单制”“一箱制”发展的意见

各省、自治区、直辖市、新疆生产建设兵团交通运输厅（局、委）、商务主管部门、金融监管总局各监管局，海关总署各直属海关，各地区铁路监督管理局，民航各地区管理局，各省、自治区、直辖市邮政管理局，各铁路局集团公司：

多式联运“一单制”“一箱制”是推动多式联运高质量发展的有效途径，是构建现代综合交通运输体系的必然要求。为深入贯彻落实党中央、国务院决策部署，加快推进多式联运“一单制”“一箱制”发展，现提出以下意见：

### 一、总体要求

（一）指导思想。以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导，全面贯彻落实党的二十大精神，坚持稳中求进工作总基调，立足新发展阶段，完整、准确、全面贯彻新发展理念，以推动高质量发展为主题，以深化供给侧结构性改革为主线，加快推进多式联运“一单制”“一箱制”发展，推动交通运输结构调整优化，提高综合运输服务质量和效率，更好服务构建新发展格局，为奋力加快建设交通强国、努力当好中国式现代化的开路先锋、全面建设社会主义现代化国家提供坚强有力的服务保障。

（二）工作目标。力争通过3—5年的努力，多式联运“一单制”“一箱制”法规制度体系进一步完善，多式联运信息加快开放共享，多式联运单证服务功能深化拓展，多式联运龙头骨干企业不断发展壮大，托运人一次委托、费用一次结算、货物一次保险、多式联运经营人全程负责的“一单制”服务模式和集装箱运输“不换箱、不开箱、一箱到底”的“一箱



制”服务模式加快推广，进一步推动交通物流提质增效升级，更好服务支撑实现“物畅其流”。

### 二、主要任务

#### （一）推进国内多式联运信息互联共享

1.加快推进多式联运数据开放。加快推动铁路、道路、水路等企业，通过股权合作、数据交易、资源置换等市场化机制，开放多式联运数据。推进信息数据标准化，运用数据接口服务、应用程序接口、嵌入式软件开发工具包、区块链等信息技术，开放业务系统数据接口。铁路开放数据包括但不限于多式联运发到站信息、装卸车信息、到达预报信息、到达确报信息等；道路开放数据包括但不限于起讫地点、货物信息、运力信息、车辆轨迹、运输时间等；水路开放数据包括但不限于港口装卸、货物堆存、船舶进出港、货物单证信息等。

2.支持多式联运信息集成服务发展。支持铁路、道路、水路以及第三方物流等骨干企业，向多式联运信息集成服务商转型。鼓励企业加快推进不同运输方式信息数据集成整合，通过登录一个业务系统、填报一次运单数据，完成相关多式联运业务办理，实现客户一站式下单、业务集成化处理、单证信息自动流转、货物信息全程追溯。

3.推广应用标准化多式联运电子运单。引导国内公铁联运率先使用标准化运单，逐步推广到国内铁水联运，做好与空运、海运运单的衔接，推动实现陆海空多式联运运单的统一。推广应用集装箱多式联运运单等标准，鼓励具备条件的企业开展基于标准化多式联运运单的业务流程改造，积极拓展应用场景和范围，构建连接生产流通、串联物流贸易的供应链服务平台。

#### （二）推进国际多式联运单证应用创新



1.加快国际多式联运提单推广应用。积极推广应用国际多式联运提单，提升一体化物流服务效能。推动承运企业依托电子锁、物联网、大数据、区块链等技术，加强对货物状态的全程监控，切实提升货物运输在途安全监管能力。鼓励多式联运经营人签发海铁联运全程运输提单，引导多式联运经营人自启运地接收货物后即签发提单，推动国际海运服务功能向内陆延伸。

2.推动国际多式联运电子提单发展。规范国际多式联运电子提单签发、背书、转让、放货等操作流程，明确提单流转中的责任认定规范等。引导企业完善电子提单信息录入、提单监测、提单交易、提单注销等功能，促进贸易、物流、金融等信息融合。探索扩大区块链技术应用，提高“一单制”数字化效率和安全可信水平。

### （三）拓展多式联运“一单制”服务功能

1.探索赋予多式联运单证物权凭证功能。依托国际铁路联运运单、中国国际货运代理协会多式联运提单等，参照海运提单模式，探索推进以铁路为主的多式联运单证物权化，为国际贸易、金融服务等提供支持。支持铁路企业、货运代理企业、外贸企业、仓储物流企业、银行保险机构等相关市场主体依法订立合同，明确各方权利义务，建立信息验证、全程控货、风险控制的责任机制，在落实控货功能基础上，探索多式联运单证作为提货凭证的唯一性和可流转性。稳步扩大国际多式联运单证在“一带一路”运输贸易中的应用范围。

2.探索发展多式联运“一单制”金融保险服务。铁路运输单证金融服务试点地区，要支持银行参照海运提单下金融服务模式，将风险可控的铁路运输单证作为结算和融资可接受的单证，为外贸企业提供国际结算、信用证开立、进出口贸易融资、供应链金融等服务。有条件的省市可按照铁路运输单证金融服务试点有关要求，在风险可控的前提下，探索开展基于



多式联运单证的金融服务。鼓励优化多式联运“一单制”保险服务，推动有条件的保险机构推出相关多式联运保险，保障提单签发主体的权益，实现“一次保险、全程责任”。

3.优化多式联运“一单制”通关监管。在国家政务数据共享机制下加强交通运输、商务、海关等部门数据共享，依法依规为企业提供数据开放服务。对在海关注册登记或备案的高级认证多式联运企业，按照相关规定实施便利化措施，优化多式联运进出境货物监管。加强与“一带一路”沿线国家在智慧海关、智能边境、智享联通等方面合作。

#### （四）健全多式联运“一箱制”服务体系

1.完善“中途不换箱”合作机制。推动铁路场站设立海运箱还箱点，提供内陆箱管服务，促进集装箱海铁联运发展。加快铁路境外还箱点和回程运输组织体系建设，推动符合国际标准和国家标准的铁路箱下水运输。试点推动建立35吨宽体箱为载体的内贸铁水联运体系。鼓励铁路与船公司建立箱使协作机制，推动集装箱循环共用、联合调拨。加快培育集装箱、半挂车、托盘等专业化租赁市场。

2.优化“全程不开箱”流程管理。健全完善集装箱相关多式联运货物积载等标准，加快集装箱站场智能化建设改造，优化集装箱交接环节掏箱检查等作业流程。推进射频识别、二维码、卫星定位等集装箱全程在线跟踪技术应用，支持具备条件的企业建设集装箱运输数据平台，推动集装箱多式联运全程智能化跟踪管理。

3.提升“一箱到底”服务能力。结合货源地、主要物流通道分布，加快完善全国集装箱场站布局，健全集装箱中转转运网络。完善提箱、还箱、验箱、洗箱、修箱等服务规则，延伸一体化服务链条，提升集装箱场站运营服务能力，为客户提供“一箱到底”用箱服务。

#### （五）大力培育多式联运经营人



1.鼓励骨干企业向多式联运经营人转型。研究多式联运经营人标准，明确多式联运提单签发主体的条件。鼓励和支持具有跨运输方式货运组织能力并具备承担全程责任的企业发展“一单制”“一箱制”，支持企业签发多式联运提单。推进铁路、水路、航空和大型道路运输企业等向多式联运经营人转型，探索依托网络货运平台开展多式联运业务，提高全程组织和服务能力。

2.引导多式联运相关企业加强协同协作。鼓励推动多式联运经营人，铁路运输、道路运输、水路运输企业以及货运代理和金融机构等加强合作，建立健全各方互认互信的多式联运业务组织流程、运输安全管理等制度标准。鼓励建立区块链提单的技术支撑平台，利用区块链技术加强多式联运企业间信息互通、业务协同、资源共享。

### （六）完善多式联运标准规则

1.健全多式联运“一单制”标准。健全多式联运单证格式、服务要求、业务流程、数据交换等方面技术标准，加快修订多式联运运单、电子运单等标准，推动基于区块链技术的多式联运单证标准研究，统筹做好与国际标准的对接，逐步完善多式联运“一单制”标准体系。

2.推进多式联运服务规则衔接。推动建立与多式联运相适应的规则协调和互认机制，研究制定不同运输方式货类品名、危险货物划分等衔接互认目录清单，建立完善操作规范、支付结算、赔偿责任、赔偿限额等规则体系。推进铁路运输、道路运输和海运的装载要求、操作流程、安全管理等服务规则衔接。

### 三、保障措施

（一）加强组织领导。各级交通运输、商务、海关、金融监管、铁路、民航、邮政等部门和单位要加强工作协同，完善工作机制，强化风险管控，及时研究解决制约多式联运“一



“单制”“一箱制”发展的制度、政策和技术等问题。具备条件的地区，要将多式联运“一单制”“一箱制”作为推进自由贸易试验区贸易投资便利化改革创新重要措施之一，加快推进制度创新、管理创新、模式创新和服务创新，积极推进多式联运“一单制”“一箱制”发展。

（二）完善法规制度。积极开展多式联运“一单制”“一箱制”相关法律研究工作，逐步探索铁路运输单证、联运单证实现物权凭证功能，通过实践积累经验，为完善国内相关立法提供支撑。开展货物多式联运经营服务管理规则研究，进一步规范多式联运“一单制”“一箱制”经营行为。积极推进相关国际规则的修改和制定，推动在国际规则层面解决铁路运输单证物权凭证问题。研究制定货物多式联运量计算方法，研究推进将货物多式联运量等指标纳入交通运输相关统计报表。

（三）强化政策支持。交通运输部将通过国家综合货运枢纽补链强链等政策，持续引导多式联运“一单制”“一箱制”发展。鼓励各地方人民政府，通过对签发提单给予单证费补助，对使用多式联运单证融资给予贷款贴息，对多式联运“一单制”“一箱制”相关信息系统给予资金支持等方式，促进多式联运“一单制”“一箱制”发展。

（四）组织开展试点。交通运输部将多式联运“一单制”“一箱制”作为多式联运示范工程创建重点支持方向，支持企业应用标准化多式联运单证，推动国内多式联运电子运单和国际多式联运提单发展。鼓励各地因地制宜组织开展多式联运“一单制”“一箱制”试点，对于符合试点要求、创新性强、示范作用突出的项目，交通运输部将按程序纳入交通强国建设试点。



## 现代物流·法讯（2023年8月刊——第97期）

交通运输部 商务部 海关总署

国家金融监督管理总局 国家铁路局 中国民用航空局

国家邮政局 中国国家铁路集团有限公司

2023年8月21日



## 交通运输部办公厅关于印发《道路运输企业和城市客运企业安全生产重大事故隐患判定标准（试行）》的通知

各省、自治区、直辖市、新疆生产建设兵团交通运输厅（局、委）：

为指导各地科学判定、及时消除道路运输企业和城市客运企业安全生产重大事故隐患，根据《中华人民共和国安全生产法》《中华人民共和国道路交通安全法》《中华人民共和国道路运输条例》等法律法规，我部组织编制了《道路运输企业和城市客运企业安全生产重大事故隐患判定标准（试行）》，现印发给你们，请认真贯彻执行。

交通运输部办公厅

2023年9月13日

（此件公开发布）

### 道路运输企业和城市客运企业安全生产

#### 重大事故隐患判定标准（试行）

第一条为指导各地科学判定、及时消除道路运输企业和城市客运企业安全生产重大事故隐患，根据《中华人民共和国安全生产法》《中华人民共和国道路交通安全法》《中华人民共和国道路运输条例》等法律法规，制定本标准。

第二条本标准适用于道路旅客运输、道路普通货物运输、危险货物道路运输、城市轨道交通运营、城市公共汽电车客运、出租汽车客运、机动车驾驶员培训、机动车维修、汽车客运站等企业的安全生产重大事故隐患判定工作。

第三条道路运输企业和城市客运企业存在下列情形之一的，应当判定为重大事故隐患：



（一）未取得经营许可或未按规定进行备案从事经营活动，或超出许可（备案）事项和有效期经营的；

（二）使用报废、擅自改装、拼装、检验检测不合格（含未在有效期内）以及其他不符合国家规定的车辆装备、设施设备等从事经营活动的；

（三）所属经营性驾驶员和车辆存在长期“三超一疲劳”（超速、超员、超载、疲劳驾驶）且运输过程中未及时提醒纠正、运输行为结束后一个月内未严肃处理，或所属经营性驾驶员存在一次计10分及以上诚信考核计分情形且未严肃处理仍继续安排上岗作业的；

（四）经营地或运营线路途经地已发布台风橙色及以上预警，暴雨、暴雪、冰雹、大雾、沙尘暴、大风、道路结冰红色预警，或地质灾害气象风险红色预警等不具备安全通行条件时，未执行政府部门停运指令或企业应急预案要求仍擅自安排运输作业的；

（五）按法律法规和规章规定，其他应当判定为重大事故隐患的。

第四条道路旅客运输企业存在本标准第三条规定的情形或下列情形之一的，应当判定为重大事故隐患：

（一）800公里以上道路客运班线未按规定开展安全风险评估，或所属客运车辆未按规定执行凌晨2时至5时停车休息或接驳运输的；

（二）所属客运车辆违法承运或夹带危险物品的。

第五条道路普通货运企业存在本标准第三条规定情形或下列情形之一的，应当判定为重大事故隐患：

（一）所属货运车辆故意夹带危险货物或违规运输禁运、限运物品，且运输过程中未及时提醒纠正、运输行为结束后一个月内未严肃处理的；



（二）所属货运车辆运输过程中违法装载导致车货总质量超过100吨的。

第六条危险货物道路运输企业存在本标准第三条规定情形或下列情形之一的，应当判定为重大事故隐患：

（一）运输危险货物过程中包装容器损坏、泄漏的；

（二）所属常压液体罐车罐体运输介质超出适装介质范围，或超过核定载质量载运危险货物的；

（三）所属危险货物运输车辆未按规定采取相关安全防护措施的；

（四）所属运输剧毒化学品、爆炸品的专用车辆及罐式专用车辆（含罐式挂车）在消除危险货物的危害前，到不具备危货车辆维修条件的维修企业进行维修的。

第七条城市轨道交通运营单位存在本标准第三条（一）（二）（四）（五）规定情形或下列情形之一的，应当判定为重大事故隐患：

（一）未按规定及时组织大客流疏散或列车重大故障清客的；

（二）未按规定及时整治桥隧、车站、轨道主体结构重大病害和损伤的；

（三）未建立保护区管理制度或执行制度不到位发生险性事件的。

第八条城市公共汽电车客运企业存在本标准第三条规定情形或下列情形之一的，应当判定为重大事故隐患：

（一）未按规定在城市公共汽电车车辆驾驶区域安装安全防护隔离设施的；

（二）新能源城市公共汽电车动力电池超过质保期，未按规定及时更换仍继续使用的。



第九条出租汽车客运企业存在本标准第三条规定情形或下列情形之一的，应当判定为重大事故隐患：

（一）网络预约出租汽车经营者（网约车平台公司）线上提供服务的车辆或驾驶员与线下实际提供服务的车辆、驾驶员不一致的；

（二）网络预约出租汽车经营者（网约车平台公司）未在 App 显著位置设置“一键报警”，或虽设置“一键报警”但无法正常使用的。

第十条机动车驾驶员培训机构存在本标准第三条规定情形或下列情形之一的，应当判定为重大事故隐患：

（一）在道路上进行培训时未遵守公安机关交通管理部门指定的路线和时间的；

（二）所属教练员饮酒、醉酒后从事驾驶培训教学，或未按规定在基础和场地驾驶培训中随车或现场指导、在道路驾驶培训中随车指导的。

第十一条机动车维修企业存在本标准第三条规定情形或下列情形之一的，应当判定为重大事故隐患：

（一）不具备危险货物运输车辆维修经营业务条件仍违规承修危险货物运输车辆的；

（二）特种作业人员未按规定持证上岗的。

第十二条开展汽车客运站经营的企业存在本标准第三条规定情形或下列情形之一的，应当判定为重大事故隐患：

（一）未按规定执行一类、二类客运班线实名制管理制度的；

（二）允许超载车辆出站的。



第十三条依照本标准判定为重大事故隐患的，道路运输企业和城市客运企业应当按有关规定及时向属地交通运输主管部门和负有安全生产监督管理职责的管理部门报告，并依法依规采取相应处置措施。

第十四条本标准自2023年10月1日起施行。

抄送：国务院安全生产委员会办公室，部科学研究院、公路科学研究院，部法制司、公路局、安全与质量监督管理局、科技司、应急办，中央纪委国家监委驻交通运输部纪检监察组。



## 公路水运工程质量检测管理办法

（中华人民共和国交通运输部令 2023 年第 9 号）

《公路水运工程质量检测管理办法》已于 2023 年 8 月 18 日经第 17 次部务会议通过，现予公布，自 2023 年 10 月 1 日起施行。

部长 李小鹏

2023 年 8 月 22 日

### 公路水运工程质量检测管理办法

#### 第一章 总 则

第一条 为了加强公路水运工程质量检测管理，保证公路水运工程质量及人民生命和财产安全，根据《建设工程质量管理条例》，制定本办法。

第二条 公路水运工程质量检测机构、质量检测活动及监督管理，适用本办法。

第三条 本办法所称公路水运工程质量检测，是指按照本办法规定取得公路水运工程质量检测机构资质的公路水运工程质量检测机构（以下简称检测机构），根据国家有关法律、法规的规定，依据相关技术标准、规范、规程，对公路水运工程所用材料、构件、工程制品、工程实体等进行的质量检测活动。

第四条 公路水运工程质量检测活动应当遵循科学、客观、严谨、公正的原则。

第五条 交通运输部负责全国公路水运工程质量检测活动的监督管理。

县级以上地方人民政府交通运输主管部门按照职责负责本行政区域内的公路水运工程质量检测活动的监督管理。



## 第二章 检测机构资质管理

第六条检测机构从事公路水运工程质量检测（以下简称质量检测）活动，应当按照资质等级对应的许可范围承担相应的质量检测业务。

第七条检测机构资质分为公路工程和水运工程专业。

公路工程专业设甲级、乙级、丙级资质和交通工程专项、桥梁隧道工程专项资质。

水运工程专业分为材料类和结构类。水运工程材料类设甲级、乙级、丙级资质。水运工程结构类设甲级、乙级资质。

第八条 申请公路工程甲级、交通工程专项，水运工程材料类甲级、结构类甲级检测机构资质的，应当按照本办法规定向交通运输部提交申请。

申请公路工程乙级和丙级、桥梁隧道工程专项，水运工程材料类乙级和丙级、结构类乙级检测机构资质的，应当按照本办法规定向注册地的省级人民政府交通运输主管部门提交申请。

第九条申请检测机构资质的检测机构（以下简称申请人）应当具备以下条件：

- （一）依法成立的法人；
- （二）具有一定数量的具备公路水运工程试验检测专业技术能力的人员（以下简称检测人员）；
- （三）拥有与申请资质相适应的质量检测仪器设备和设施；
- （四）具备固定的质量检测场所，且环境条件满足质量检测要求；
- （五）具有有效运行的质量保证体系。



第十条申请人可以同时申请不同专业、不同等级的检测机构资质。

第十一条申请人应当按照本办法规定向许可机关提交以下申请材料：

- （一）检测机构资质申请书；
- （二）检测人员、仪器设备和设施、质量检测场所证明材料；
- （三）质量保证体系文件。

申请人应当通过公路水运工程质量检测管理信息系统提交申请材料，并对其申请材料实质内容的真实性负责。许可机关不得要求申请人提交与其申请资质无关的技术资料和其他材料。

第十二条许可机关受理申请后，应当组织开展专家技术评审。

专家技术评审由技术评审专家组（以下简称专家组）承担，实行专家组组长负责制。

参与评审的专家应当由许可机关从其建立的质量检测专家库中随机抽取，并符合回避要求。

专家应当客观、独立、公正开展评审，保守申请人商业秘密。

第十三条 专家技术评审包括书面审查和现场核查两个阶段，所用时间不计算在行政许可期限内，但许可机关应当将专家技术评审时间安排书面告知申请人。专家技术评审的时间最长不得超过 60 个工作日。

第十四条专家技术评审应当对申请人提交的全部材料进行书面审查，并对实际状况与申请材料的符合性、申请人完成质量检测项目的实际能力、质量保证体系运行等情况进行现场核查。



第十五条专家组应当在专家技术评审时限内向许可机关报送专家技术评审报告。

专家技术评审报告应当包括对申请人资质条件等事项的核查抽查情况和存在问题，是否存在实际状况与申请材料严重不符、伪造质量检测报告、出具虚假数据等严重违法违规问题，以及评审总体意见等。

许可机关可以将专家技术评审情况向社会公示。

第十六条许可机关应当自受理申请之日起20个工作日内作出是否准予行政许可的决定。

许可机关准予行政许可的，应当向申请人颁发检测机构资质证书；不予行政许可的，应当作出书面决定并说明理由。

第十七条检测机构资质证书由正本和副本组成。

正本上应当注明机构名称，发证机关，资质专业、类别、等级，发证日期，有效期，证书编号，检测资质标识等；副本上还应当注明注册地址、检测场所地址、机构性质、法定代表人、行政负责人、技术负责人、质量负责人、检测项目及参数、资质延续记录、变更记录等。

检测机构资质证书分为纸质证书和电子证书。纸质证书与电子证书全国通用，具有同等效力。

第十八条检测机构资质证书有效期为5年。

有效期满拟继续从事质量检测业务的，检测机构应当提前90个工作日向许可机关提出资质延续申请。

第十九条申请人申请资质延续审批的，应当符合第九条规定的条件。



第二十条申请人应当按照本办法第十一条规定，提交资质延续审批申请材料。

第二十一条许可机关应当对申请资质延续审批的申请人进行专家技术评审，并在检测机构资质证书有效期满前，作出是否准予延续的决定。

符合资质条件的，许可机关准予检测机构资质证书延续5年。

第二十二条资质延续审批中的专家技术评审以专家组书面审查为主，但申请人存在本办法第四十八条第三项、第五十二条、第五十三条第五项和第五十五条规定的违法行为，以及许可机关认为需要核查的情形的，应当进行现场核查。

第二十三条检测机构的名称、注册地址、检测场所地址、法定代表人、行政负责人、技术负责人和质量负责人等事项发生变更的，检测机构应当在完成变更后10个工作日内向原许可机关申请变更。

发生检测场所地址变更的，许可机关应当选派2名以上专家进行现场核查，并在15个工作日内办理完毕；其他变更事项许可机关应当在5个工作日内办理完毕。

检测机构发生合并、分立、重组、改制等情形的，应当按照本办法的规定重新提交资质申请。

第二十四条检测机构需要终止经营的，应当在终止经营之日15日前告知许可机关，并按照规定办理有关注销手续。

第二十五条许可机关开展检测机构资质行政许可和专家技术评审不得收费。

第二十六条检测机构资质证书遗失或者污损的，可以向许可机关申请补发。

### 第三章 检测活动管理



第二十七条取得资质的检测机构应当根据需要设立公路水运工程质量检测工地试验室（以下简称工地试验室）。

工地试验室是检测机构设置在公路水运工程施工现场，提供设备、派驻人员，承担相应质量检测业务的临时工作场所。

负有工程建设项目质量监督管理责任的交通运输主管部门应当对工地试验室进行监督管理。

第二十八条检测机构和检测人员应当独立开展检测工作，不受任何干扰和影响，保证检测数据客观、公正、准确。

第二十九条检测机构应当质量保证体系有效运行。

检测机构应当按照有关规定对仪器设备进行正常维护，定期检定与校准。

第三十条 检测机构应当建立样品管理制度，提倡盲样管理。

第三十一条检测机构应当建立健全档案制度，原始记录和质量检测报告内容必须清晰、完整、规范，保证档案齐备和检测数据可追溯。

第三十二条检测机构应当重视科技进步，及时更新质量检测仪器设备和设施。

检测机构应当加强公路水运工程质量检测信息化建设，不断提升质量检测信息化水平。

第三十三条 检测机构出具的质量检测报告应当符合规范要求，包括检测项目、参数数量（批次）、检测依据、检测场所地址、检测数据、检测结果等相关信息。

检测机构不得出具虚假检测报告，不得篡改或者伪造检测报告。



第三十四条检测机构在同一公路水运工程目标段中不得同时接受建设、监理、施工等多方的质量检测委托。

第三十五条检测机构依据合同承担公路水运工程质量检测业务，不得转包、违规分包。

第三十六条在检测过程中发现检测项目不合格且涉及工程主体结构安全的，检测机构应当及时向负有工程建设项目质量监督管理责任的交通运输主管部门报告。

第三十七条检测机构的技术负责人和质量负责人应当由公路水运工程试验检测师担任。

质量检测报告应当由公路水运工程试验检测师审核、签发。

第三十八条检测机构应当加强检测人员培训，不断提高质量检测业务水平。

第三十九条检测人员不得同时在两家或者两家以上检测机构从事检测活动，不得借工作之便推销建筑材料、构配件和设备。

第四十条检测机构资质证书不得转让、出租。

#### 第四章 监督管理

第四十一条县级以上人民政府交通运输主管部门（以下简称交通运输主管部门）应当加强对质量检测工作的监督检查，及时纠正、查处违反本办法的行为。

第四十二条交通运输主管部门开展监督检查工作，主要包括下列内容：

（一）检测机构资质证书使用的规范性，有无转包、违规分包、超许可范围承揽业务、涂改和租借资质证书等行为；

（二）检测机构能力的符合性，工地试验室设立和施工现场检测情况；

（三）原始记录、质量检测报告的真实性和完整性；



（四）采用的技术标准、规范和规程是否合法有效，样品的管理是否符合要求；

（五）仪器设备的运行、检定和校准情况；

（六）质量保证体系运行的有效性；

（七）检测机构和检测人员质量检测活动的规范性、合法性和真实性；

（八）依据职责应当监督检查的其他内容。

第四十三条交通运输主管部门实施监督检查时，有权采取以下措施：

（一）要求被检查的检测机构或者有关单位提供相关文件和资料；

（二）查阅、记录、录音、录像、照相和复制与检查相关的事项和资料；

（三）进入检测机构的检测工作场地进行抽查；

（四）发现有不符有关标准、规范、规程和本办法的质量检测行为，责令立即改正或者限期整改。

检测机构应当予以配合，如实说明情况和提供相关资料。

第四十四条交通运输部、省级人民政府交通运输主管部门应当组织比对试验，验证检测机构的能力，比对试验情况录入公路水运工程质量检测管理信息系统。

检测机构应当按照前款规定参加比对试验并按照规定提供相关资料。

第四十五条任何单位和个人都有权向交通运输主管部门投诉或者举报违法违规的质量检测行为。

交通运输主管部门收到投诉或者举报后，应当及时核实处理。

第四十六条交通运输部建立健全质量检测信用管理制度。



质量检测信用管理实行统一领导，分级负责。各级交通运输主管部门依据职责定期对检测机构和检测人员的从业行为开展信用管理，并向社会公开。

第四十七条检测机构取得资质后，不再符合相应资质条件的，许可机关应当责令其限期整改并向社会公开。检测机构完成整改后，应当向许可机关提出资质重新核定申请。

## 第五章 法律责任

第四十八条检测机构违反本办法规定，有下列行为之一的，其检测报告无效，由交通运输主管部门处1万元以上3万元以下罚款；造成危害后果的，处3万元以上10万元以下罚款；构成犯罪的，依法追究刑事责任：

- （一）未取得相应资质从事质量检测活动的；
- （二）资质证书已过有效期从事质量检测活动的；
- （三）超出资质许可范围从事质量检测活动的。

第四十九条检测机构隐瞒有关情况或者提供虚假材料申请资质的，许可机关不予受理或者不予行政许可，并给予警告；检测机构1年内不得再次申请该资质。

第五十条 检测机构以欺骗、贿赂等不正当手段取得资质证书的，由许可机关予以撤销；检测机构3年内不得再次申请该资质；构成犯罪的，依法追究刑事责任。

第五十一条 检测机构未按照本办法第二十三条规定申请变更的，由交通运输主管部门责令限期办理；逾期未办理的，给予警告或者通报批评。

第五十二条 检测机构违反本办法规定，有下列行为之一的，由交通运输主管部门责令改正，处1万元以上3万元以下罚款；造成危害后果的，处3万元以上10万元以下罚款；构成犯罪的，依法追究刑事责任：



（一）出具虚假检测报告，篡改、伪造检测报告的；

（二）将检测业务转包、违规分包的。

第五十三条 检测机构违反本办法规定，有下列行为之一的，由交通运输主管部门责令改正，处5000元以上1万元以下罚款：

（一）质量保证体系未有效运行的，或者未按照有关规定对仪器设备进行正常维护的；

（二）未按规定进行档案管理，造成检测数据无法追溯的；

（三）在同一工程目标段中同时接受建设、监理、施工等多方的质量检测委托的；

（四）未按规定报告在检测过程中发现检测项目不合格且涉及工程主体结构安全的；

（五）接受监督检查时不如实提供有关资料，或者拒绝、阻碍监督检查的。

第五十四条 检测机构或者检测人员违反本办法规定，有下列行为之一的，由交通运输主管部门责令改正，给予警告或者通报批评：

（一）未按规定进行样品管理的；

（二）同时在两家或者两家以上检测机构从事检测活动的；

（三）借工作之便推销建设材料、构配件和设备的；

（四）不按照要求参加比对试验的。

第五十五条 检测机构违反本办法规定，转让、出租检测机构资质证书的，由交通运输主管部门责令停止违法行为，收缴有关证件，处5000元以下罚款。

第五十六条 交通运输主管部门工作人员在质量检测管理工作中，有下列情形之一的，依法给予处分；构成犯罪的，依法追究刑事责任：



- （一）对不符合法定条件的申请人颁发资质证书的；
- （二）对符合法定条件的申请人不予颁发资质证书的；
- （三）对符合法定条件的申请人未在法定期限内颁发资质证书的；
- （四）利用职务上的便利，索取、收受他人财物或者谋取其他利益的；
- （五）不依法履行监督职责或者监督不力，造成严重后果的。

## 第六章 附 则

第五十七条检测机构资质等级条件、专家技术评审工作程序由交通运输部另行制定。

第五十八条检测机构资质证书由许可机关按照交通运输部规定的统一格式制作。

第五十九条本办法自2023年10月1日起施行。交通部2005年10月19日公布的《公路水运工程试验检测管理办法》（交通部令2005年第12号），交通运输部2016年12月10日公布的《交通运输部关于修改〈公路水运工程试验检测管理办法〉的决定》（交通运输部令2016年第80号），2019年11月28日公布的《交通运输部关于修改〈公路水运工程试验检测管理办法〉的决定》（交通运输部令2019年第38号）同时废止。





## 热点关注

- 交通运输部关于推进公路数字化转型加快智慧公路建设发展的意见
- 中央财办等部门关于推动农村流通高质量发展的指导意见





# 交通运输部关于推进公路数字化转型加快智慧公路建设发展的意见

交通运输部

各省、自治区、直辖市、新疆生产建设兵团交通运输厅（局、委）：

为贯彻习近平总书记关于大力发展智慧交通等重要指示精神，落实《交通强国建设纲要》《国家综合立体交通网规划纲要》《数字中国建设整体布局规划》，按照《加快建设交通强国五年行动计划（2023—2027年）》《交通运输部关于推动交通运输领域新型基础设施建设的指导意见》等有关部署，促进公路数字化转型，加快智慧公路建设发展，提升公路建设与运行管理服务水平，提出以下意见。

## 一、总体要求

### （一）指导思想。

以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导，深入贯彻党的二十大精神，以加快建设交通强国为统领，以高质量发展为主线，实施公路数字化专项行动，坚持“统筹谋划、需求导向、协同共享、安全适用”的原则，推动公路建设、管理、养护、运行、服务全流程数字化转型，加快生产经营模式与新业态等联动创新，重安全、保畅通、提效率、优服务、降成本、减排放，助力数字交通建设、产业升级及数字经济发展，为加快建设交通强国、科技强国、数字中国提供服务保障。

### （二）发展目标。

到2027年，公路数字化转型取得明显进展。构建公路设计、施工、养护、运营等“一套模型、一套数据”，基本实现全生命期数字化。基本建成“部省站三级监测调度”体系，公路运行效能、服务水平和保通保畅能力全面提升，打造公路出行服务新模式，提升公众满



意度。公路市场数据资源充分整合，提升公路领域市场服务和治理能力。建立健全适应数字化的公路标准体系，在国家综合交通运输信息平台架构下，完善公路基础数据库，形成公路数字化支撑保障和安全防护体系。

到2035年，全面实现公路数字化转型，建成安全、便捷、高效、绿色、经济的实体公路和数字孪生公路两个体系。公路建设、管理、养护、运行、服务数字化技术深度应用，提升质量和效率、降低运行成本。助力公路交通与经济运行及产业链供应链深度融合，公路数字经济及产业生态充分发展，为构建现代化公路基础设施体系、加快建设交通强国提供支撑。

### 二、提升公路设计施工数字化水平，推动智慧建造

推动公路勘察、设计、施工、验收交付等数字化，实现不同环节间数字化流转，促进基于数字化的勘察设计流程、施工建造方式和工程管理模式变革。

（三）加强公路全生命期数字化统筹。鼓励重大公路项目建设单位加强项目全过程数字化应用论证策划，以计量支付为核心功能，构建可实现设计、施工、项目管理数据传递的一套全生命期模型。鼓励采用设计施工总承包方式促进数据流通。各参建单位加强质量、安全、进度、绿色低碳、档案等数字化协同管理，逐步实现内业工作自动化，以数字化促进工程管理降本增效。规范数字化咨询工作，提高咨询策划水平。

（四）推广公路数字化勘测。积极应用无人机激光雷达测绘、倾斜摄影、高分遥感、北斗定位等信息采集手段，利用BIM+GIS技术实现数据信息集成管理，优化勘察测绘流程，推广“云+端”公路勘察测绘新模式。

（五）推进公路数字化设计。鼓励设计单位建立基于BIM的正向设计流程和协同设计平台，实现三维协同设计、自动生成工程量清单、参数化设计和复杂工程三维模拟分析，通过



精细化、智能化设计提高设计效率、降低工程造价。自2024年6月起，新开工国家高速公路项目原则上应提交BIM设计成果，鼓励其他项目应用BIM设计技术。

（六）推动公路智能建造和智慧工地建设。促进BIM设计成果向施工传递并转化为施工应用系统，通过数字化模拟施工工艺、优化施工组织。鼓励研发公路智能化施工装备，推进各类装备编码和通信协议标准化，依托BIM模型实现装备间数据交换、施工数据采集、自动化控制等，提高加工精度和效率，逐步实现工程信息模型与工程实体同步验收交付。

（七）实施重大工程数字化监管。深化卫星遥感、视频监控、实时监测、环境监控、数字三维呈现等工程应用，注重体系建设，结合重点公路建设管理系统，通过“BIM+项目管理+影像系统”、区块链、人工智能、物联网等应用，提升工程信息采集与监管效率，提高工程质量安全水平。

### 三、提升公路养护业务数字化水平，推动智慧养护

依托工程建设数字化成果，以业务应用场景提质增效为抓手，结合大中修工程和路况检测等，逐步实现在役公路数字化，切实提升公路养护智能化水平。

（八）提升公路养护管理数字化水平。依托建设期BIM数据、历史数据等，并应用先进测量与快速建模等技术，结合既有养护系统以及养护大中修工程、改扩建工程等，推进公路资产数字化，重点完善地理信息、线形指标、安全设施、服务设施等信息，推广在线巡检、设施监测、防灾应急等场景应用，提升路况检测能力，逐步实现数据信息现场采集、填报，加强基于数字技术的养护评价、预测、决策等算法模型研究应用，优先构建基层路网智慧养护平台。鼓励养护与改造工程应用数字化技术。探索特殊路段限速、限载、限高等重要标志数字化联动预警，为精准实时导航、车路协同、自动驾驶等提供支撑。



（九）构建农村公路数字化综合监管体系。应用建设期资料和相关数据资源，结合日常巡检和路况检测、数字扫描和快速建模等技术，逐步推进农村公路数字化，完善基础设施数据库、高质量发展评价体系和养护管理数字化系统，构建部省两级农村公路数字化综合监管体系，实现农村公路“一张图”管理。

（十）推进公路养护装备智能化升级。加快桥梁、隧道、交安设施等智能化检测技术装备研发。鼓励精准化、低成本、环保型路网技术状况监测感知与路侧信息发布设施装备研发。研制基于人工智能、物联网的自动化巡查、无人机巡查、长期性能跟踪、养护质量管理等软硬件系统装备，提升路况检测及养护施工自动化智能化水平。

（十一）构建公路安全应急数字管控体系。利用公路数字模型，完善公路基础设施安全监测预警体系。加强自然灾害综合风险公路承灾体数据库动态更新，提升地质灾害易发路段安全预警保障能力。推动应急管理多元数据汇聚融合，构建“公路综合风险一张图”，强化风险辨识和智能感知能力，逐步实现重要通道灾害事故仿真推演、灾情研判、应急预案、辅助决策智能化。推动应急信息共享。

#### 四、提升路网管理服务数字化水平，推动智慧出行

以“可视、可测、可控、可服务”为目标，依托建设、养护等数据资源，完善部省站三级监测调度体系，提升路网智能感知、决策、调度、服务能力。

（十二）打造路网智能感知体系。在充分利用高速公路既有感知设施的基础上，综合利用ETC门架系统、通信基站等设施，应用摄像机、雷达、气象检测器、无人机等各类感知手段，建设覆盖基础设施、运行状态、交通环境、载运工具的公路全要素动态感知网络，拓展各类数据应用，加强对车路协同和路网管理的支撑服务。提升重要国省干线视频监控覆盖率和综合感知能力。



（十三）构建智慧路网监测调度体系。探索路网运行大数据、人工智能、机器视觉及区块链、北斗、5G等技术深度融合应用，建立实时交通流数字模型和重点区域路网信息智能处理系统，为出行规划和路网调度提供精准服务。在优化完善部省站三级监测调度体系的基础上，构建现代公路交通物流保障网络，实现会商调度、快速协同，人享其行、物畅其流，为公众安全出行提供有力支撑。

（十四）推动公路管理服务设施智能化提质升级。推动既有服务设施及充电桩等数字化，建设智慧服务区。强化公路光纤联网数据传输能力，发挥公路通信专网作用。

（十五）打造一体化公路出行服务新模式。汇聚公路沿线服务设施、车流量等动态信息，面向公众提供行前规划、预约出行、预约停车、预约购物、自助缴费以及途中信息获取、事后反馈评价和票款核查等菜单式服务，实现一单到底、无感无障碍出行和公路一站式服务，探索开展储值优惠、积分优惠、阳光救援等创新服务，丰富车路协同应用场景和服务方式。依托重点区域及国家高速公路主通道等，打造数字赋能的公路出行服务新模式。

### 五、提升公路政务服务数字化水平，推动智慧治理

汇聚完善公路市场主体数据资源，以公路数字化推动完善公路管理规则与政策体系，助力形成充满活力、统一开放有序的全国公路大市场。

（十六）建立健全市场主体数据库。优化公路从业单位和从业人员信息库，规范信用记录审核机制，推动资质、业绩、信用、人员等信息联动管理，促进数据互联互通共享，不断提升业务协同能力。

（十七）提升“一网通管”监管能力。完善“互联网+监管”模式和部省两级公路市场监管系统，加强对市场主体市场行为的数字化监管，强化招投标及合同履行、转包、违法分



包等市场分析、自动研判、智能预警能力，推动招投标及监管数字化。构建农民工实名制系统。加快数字治超、非现场执法站点规划部署及联网。

（十八）提升“一网通办”的政务服务水平。完善“互联网+政务服务”模式，在国家综合交通运输信息平台框架下强化部省两级公路政务服务联动，完善公路相关许可网上办理流程，推进跨省大件运输并联许可“掌上办”。不断改进涉企服务和个人服务，及时发布涉企政策。

（十九）以数字化推动审批监管制度重塑。以公路行业全链条数字化推动公路建设、养护、运行管理以及服务等流程再造、规则重塑、政策机制完善，促进公路审查、审批、监管制度变革，逐步构建适应数字公路的规则与政策体系。

### 六、提升公路标准数字化水平，推动标准升级

建立健全适应数字化的公路标准体系，搭建公路标准数字化成果共享服务系统，加快既有标准的数字化呈现，提升标准服务信息化水平。

（二十）建立健全公路数字化标准体系。加快数字公路、数据治理等相关标准制修订，完善既有标准的数字化相应内容，及时调整与数字化不相适应的条文，支撑公路全生命周期“一模到底”和数字公路“一张图”建设，促进建设、管理、养护、运行、服务等环节数据流通共享，保障公路数字化设施与公路基础设施同步建设、一体运营、一体养护。

（二十一）搭建标准数字化服务系统。推进既有标准的数字化，完善相应数据库，按照专业、要素、业务等维度搭建知识单元体系及典型案例，实现标准数字化呈现、智能化应用，拓展模糊检索、智能推荐、深度问答、定制服务等功能，推进标准体系多元开放共享。

### 七、提升公路数字化基础支撑水平，筑牢数字底座



夯实智慧公路高质量发展基础，加快构建行业大数据应用和网络数据安全保障体系与生态。

（二十二）建设完善公路基础数据库。依托国家综合交通运输信息平台部省联动建设，整合公路领域各类既有重点业务信息系统，依托建设与养护数字化，逐步完善公路基础数据库，支撑国家综合交通运输信息平台调度指挥、运行监测、政务服务等功能，全面提升公路服务和管理数字化水平。

（二十三）全面推广公路大数据技术应用。强化公路大数据共建共享、深度融合应用，加快构建与完善相关应用模型和专业算法，发挥数据潜能，强化数据分析、信息提炼、智能深度学习、智慧交互等功能，有力支撑公路数字化转型和产业化升级，壮大公路数字经济。

（二十四）强化公路数字化安全防护体系。按照“谁主管、谁负责”的原则，完善公路数据安全管理制度，强化数据安全分级分类管理、监测预警与应急响应能力，加强商用密码等基础技术应用，构建智慧公路安全防护体系。

### 八、实施要求

（二十五）加强组织领导。部加强顶层设计，完善政策标准和协同推进机制，加强解读、宣贯、指导。省级交通运输主管部门组织有关单位细化实施方案，推进试点工作，加强对市县和基层单位的指导、支持。根据不同需求场景，分别明确高速公路、普通国省干线、农村公路数字化目标与工作内容，确保区域、路段之间兼容性和服务连贯性。

（二十六）明确任务分工。公路项目建设单位做好统筹策划，依据相关政策及试点安排等，明确智慧公路建设目标及勘察、设计、施工、验收等数字化要求并推动落实。勘察设计单位依据合同开展数字化勘察、设计，加快数字化转型。施工单位充分应用数字化设计成



果，推广智慧建造，依据合同应用数字化施工管理系统。鼓励养护运营单位持续完善公路数字模型，推动智慧养护；积极探索数字赋能公路出行服务新模式。

（二十七）做好试点推进。结合交通强国建设试点，依托新改建工程和养护工程，按照“谁建设、谁负责”“谁管养、谁负责”的原则，统筹考虑区域、路段等因素，坚持问题导向、注重服务，遴选一批重要通道、重点区域路网、重点工程开展试点工作，优先纳入交通强国建设试点，通过1—2年时间，力争形成一批场景明确、效益显著、经济适用、可复制可推广的试点成果和技术方案。

（二十八）加强实施管理。公路工程项目应当结合智慧公路建设目标，深化设计方案与实施方案论证，软硬件系统与传统机电工程原则上应当融合设计、同步实施，或做好预留预埋，充分发挥系统优势，避免重复建设。要通过招标等方式优选参建单位，控制工程造价。要强化实施质量管理，依据设计指标、参数及相关标准规范等，做好设备和系统的检测、验证，加强验收总结。在役公路智慧化升级、改造工程，参照相关要求加强管理。

（二十九）强化技术支撑。依托部属单位、科研院所和相关行业企业，充实专家技术团队，充分发挥智力支撑作用，加强技术论证服务，协助做好政策宣贯、解读。组织编制相应技术标准，完善标准规范体系。加强试点项目跟踪、指导、评估总结和交流推广。

（三十）完善政策保障。加强政府引导支持，完善配套政策和激励措施，鼓励数字化服务应用，推动以技术革新、降本增效呈现数字化价值，营造公平发展的良好环境。完善数据开放共享机制，加强政策引导，加强智慧公路共建共享，充分发挥企业主体作用，引导社会化技术创新和投融资模式创新。

各地在试点探索中遇到与现行法规政策相冲突的情况与问题应及时报部，部将会同相关部门尽快研究予以解决，或支持各地提出解决方案。



交通运输部

2023年9月9日



# 中央财办等部门关于推动农村流通高质量发展的指导意见

字号: 【大】 【中】 【小】 【打印】

各省、自治区、直辖市和新疆生产建设兵团党委财办、农办、商务主管部门、农业农村（农牧）厅（局、委）、发展改革委、财政厅（局）、交通运输厅（局、委）、市场监管局（厅、委）、邮政管理局：

乡村既是巨大的消费市场，又是巨大的要素市场，农村流通是现代流通体系的重要组成部分。为加快建设高效顺畅的农村现代流通体系，推进农村流通设施和业态全面融入现代流通体系，促进农村流通高质量发展，提出如下指导意见。

## 一、重大意义

农村流通体系连接城乡生产和消费，加快农村流通高质量发展，是构建以国内大循环为主体、国内国际双循环相互促进的新发展格局、建设全国统一大市场的必然要求，是畅通国民经济循环、促进商品和资源要素有序流动的迫切需要，是建设高效顺畅现代流通体系、推动城乡融合发展、扩大国内消费需求的有力举措，是促进农业发展、农村繁荣、农民增收和满足人民群众对美好生活向往的重要支撑，对巩固拓展脱贫攻坚成果、全面推进乡村振兴、加快农业农村现代化具有重大意义。

## 二、总体要求

### （一）工作原则



——坚持因地制宜，精准把握农业农村特点。农村地域辽阔、运营成本高、流通规模效益不均衡，要分类施策、突出重点、多措并举，尽力而为、量力而行、久久为功。产业发达地区重在提质增效、打造品牌，产业发展潜力大的地区重在创造条件、打好基础，产业薄弱地区重在兜底服务、保障基本流通能力。

——坚持问题导向，着力畅通两个“一公里”。围绕工业品下乡“最后一公里”和农产品出村进城“最先一公里”两个突出问题，加快补齐农村流通设施短板，强化节点、打通堵点、补上断点。

——坚持系统观念，加快城乡融合发展。加强顶层设计，统筹推进城乡流通主体融合、渠道融合、要素融合、信息融合，促进资源共享、集约高效。

——坚持守正创新，强化数字赋能。顺应数字经济发展趋势，推动农村流通业态和模式创新，加快农村流通数字化转型、智能化发展，促进生产、流通、消费精准对接、高效交互。

——坚持双轮驱动，提升农村流通效能。充分发挥市场配置资源的决定性作用，鼓励各类流通经营主体按照市场化原则，积极参与农村流通设施建设和运营。更好发挥政府在基础设施建设、公共服务等方面的保障作用。

### （二）发展目标

到2025年，农村现代流通体系建设取得阶段性成效，基本建成设施完善、集约共享、安全高效、双向顺畅的农村现代商贸网络、物流网络、产地冷链网络，流通企业数字化转型稳步推进，新业态新模式加快发展，农村消费环境明显改善。到2035年，建成双向协同、高效顺畅的农村现代流通体系，商贸、物流、交通、农业、供销深度融合，农村流通设施和



业态深度融入现代流通体系，城乡市场紧密衔接、商品和资源要素流动更加顺畅，工业品“下行”和农产品“上行”形成良性循环。

### 三、重点任务

（一）加强农产品仓储保鲜冷链设施建设。统筹规划、分级布局农产品冷链物流设施，着力完善农村冷链仓储、冷链运输、冷链配送网络，积极构建高效顺畅、贯通城乡、安全有序的农产品冷链物流体系。在重点乡镇和中心村，支持农村集体经济组织、家庭农场、农民专业合作社适度集中建设农产品产地冷藏保鲜设施，促进鲜活农产品降低损耗、错峰销售。在县域重要流通节点，稳步发展农产品产地冷链集配中心，提升分级分拣、加工包装、仓储保鲜、电商直播、市场集散等综合服务能力。鼓励鲜活农产品大县和特色农产品优势区整县推进农产品冷链物流设施建设，全域谋划布局、成网配套设计、整体系统推进建设。支持流通企业建设农产品骨干冷链物流基地，促进农产品供应链转型升级，强化农产品产销对接。推动冷链物流与现代农业、农产品加工、商贸流通融合发展，推广共建共享、合作联营模式。

（二）加快补齐县乡村物流设施短板。坚持集约高效、多站合一、资源共享，科学谋划县域交通物流设施布局，加快推进县、乡、村三级物流节点建设。鼓励各类流通经营主体加强市场化合作，健全完善县域公共配送中心，实现统一采购、仓储、分拣、运输、配送。因地制宜分类分级补齐乡镇物流场站短板，优化提升现有场站，不断提高运营效能。突出抓好村级物流站点布局建设，逐步实现具备条件行政村寄递物流综合服务站全覆盖。发挥邮政普遍服务网络在中西部边远地区的基础支撑作用，满足当地基本寄递需求。科学布局建设化肥等重要农资骨干仓储设施，推进重要节点和粮食主产区农资仓储设施建设，完善县乡村三级农资经营服务网络。健全农村粮食物流服务网络。深入推进“四好农村路”高质量发展，提高农村公路“建管养运”水平。加强农村新能源汽车充换电基础设施建设，推动农村交通



绿色低碳转型，降低流通成本。

（三）合理优化商贸流通设施布局。实施县域商业建设三年行动，着力构建以县城为中心、乡镇为重点、村为基础、分工合理、布局完善的城乡一体现代商贸流通设施网络。加强县乡商贸中心、超市升级改造，支持邮政快递、供销社、电商平台、连锁商贸企业通过多种方式改造传统农村商贸网点，推动农村商贸流通设施提档升级，实现具备条件地区县城有综合商贸服务中心、乡镇有商贸中心、村庄有商业服务。改造提升农产品产地市场、传统集贸市场，拓展包装、加工、数字化等服务，增强商品流通和便民、惠民服务功能。打破行政区划界限规划建设农产品批发市场，打造交易规模大、管理规范、辐射面广、公益性强的骨干农产品批发市场网络。引导县城综合商贸服务中心、购物中心、大型商超通过连锁加盟等方式向乡村延伸营销服务，促进城乡商贸流通企业协同化、网络化经营。

（四）推动城乡流通深度融合。统筹城乡商贸流通、交通运输、物流配送、邮政快递设施建设营运，促进城乡商业连锁经营、交通设施互联互通、城乡物流有机衔接，着力构建高效顺畅的城乡流通网络，逐步把农村流通设施融入现代流通体系。推动流通主体深度融合，鼓励邮政快递、供销社、运输、物流、电商、商贸流通企业在县级以下合作经营，创造规模效益。开展信息消费助力乡村振兴，鼓励平台企业等经营主体参与农村流通设施建设。推动流通渠道深度融合，充分利用农村邮政快递、商贸、客运资源，深化邮快合作、快快合作、商快合作和客货邮融合发展，鼓励有条件的地区构建乡村末端物流线路共享系统，大力发展共同配送。加强农超对接、产地销地对接，打通工业品下乡和农产品出村进城双向渠道。实施供销社县域流通服务网络提升行动，增强农资、日用品下乡和农产品出村进城“一网多用、双向流通”综合服务功能。推动流通要素深度融合，整合平台、场地、车辆、人员等资源，有效降低流通成本。在确保安全前提下发展农村客运车辆代运邮件快件，推广农村物流“货运班线”和农村客货邮融合车型。推动流通信息深度融合，鼓励有条件的地方建设县域



智慧流通综合平台，推动县域商流、物流、资金流、信息流一体化，促进生产、分配、流通、消费各环节精准对接。

（五）强化农村流通数字赋能。加快推进数字乡村建设，实施农村电商高质量发展工程，推进“数商兴农”和“互联网+”农产品出村进城工程，逐步“让手机成为新农具、让数据成为新农资、让直播成为新农活”。规范发展农村直播电商，打造一批县域电商直播基地、“村播”学院，发展网订店送、即时零售等线下和线上融合新业态。推广农产品电商直采、定制生产等模式，发展农副产品直播电商。综合运用5G、大数据、人工智能等技术改造升级农村流通企业，推动企业数字化转型。定期举办多种形式农村直播电商大赛，提高农村电商创业技能。

（六）培育农村流通龙头企业。引导农村流通企业跨域跨界合作、重组，培育一批辐射面广、带动力强的综合性龙头企业。鼓励平台企业创新商业模式，积极建设面向乡村零售店的共享数字服务系统，助力乡村传统商店升级迭代。发挥县域大型经销商、代理商渠道优势，支持进行市场化整合协作。培育农村新型流通服务企业，为农产品提供包装设计、宣传推广、电商营销等服务，培育优质特色农产品品牌，带动农产品上行。充分发挥供销社系统作用，推进全系统集采集配、联采联销，统筹开展农产品、农资、消费品跨区域流通业务。推动有条件的农资企业向现代农业综合服务商转型。

（七）完善农村流通标准体系。加快农村流通标准制修订，健全基础通用和产业共性技术标准体系，推动农村商贸、交通、物流领域基础设施、装载工具、票证单据、作业规范等相互衔接和应用，推进标准互认和服务互补，促进各运输方式、各物流环节有机衔接。抓紧修订快递服务标准，更好匹配农村快递服务需求。进一步完善农产品生产、采收、分等分级、初加工、包装、标识、储藏保鲜等标准体系，大力发展订单农业，促进农产品生产流通



协同发展。完善农村流通企业信用分级分类监管体系。

（八）加强农村流通领域市场监管。探索开展交通、商务、市场监管、邮政管理、税务等综合监管执法，加强部门之间、上下游之间、条块之间的协同监管。依法加强农村快递市场监管，督促快递企业按照法规标准和承诺提供服务，依法整治影响服务质量和市场秩序的突出问题。坚持对各类流通企业一视同仁、平等对待，清理废除妨碍统一市场建设和公平竞争的限制措施，不得给流通企业跨区域经营或迁移设置显性隐性障碍。持续开展产品质量安全监管“护农”行动，强化平台企业商品质量责任，持续整治农村假冒伪劣商品，严守产品质量安全底线。依法打击滥用市场支配地位、低于成本恶性竞争等行为。

#### 四、强化政策支撑

（一）完善财税金融支持政策。各地要用好服务业发展资金支持县域商业体系建设，用好衔接推进乡村振兴补助资金支持农产品产地冷藏保鲜设施建设，并整合地方财政相关补贴和政府专项债券等工具，支持符合条件的农村流通设施建设。各地不得干预连锁企业依法登记和享受总分机构汇总纳税政策，引导流通企业在业务上以盈补亏、在区域上以城补乡，稳妥有序拓展农村流通业务。落实农产品批发市场、农贸市场免征房产税和城镇土地使用税优惠政策。对企业采购农户自产自销农产品增值税抵扣进一步提供便利化服务。加快推动供销社系统改革，坚持为农服务和政事分开、社企分开，推进各级企业公司制改革。鼓励商业银行等金融机构适当增加农村流通领域信贷投放，积极开发适合农产品流通特点的金融产品，支持金融租赁公司、融资租赁公司依法依规向农村商贸流通、冷链物流项目提供融资融物服务，引导社会资本参与农村现代流通体系建设投资。完善农村电子支付环境。鼓励保险公司为农产品流通领域提供更全面、更充分的保险保障。严格落实整车合法装载运输《鲜活农产品品种目录》内产品车辆免收车辆通行费政策。



（二）强化土地、人才支持。在国土空间规划中统筹考虑农产品批发市场、农贸市场、农产品冷链仓储、县级公共配送中心等设施用地，将农村产地冷藏保鲜设施、商贸流通网点、邮政快递网点建设纳入相应层级国土空间规划。鼓励地方政府多渠道解决农产品批发市场用地问题，支持利用农村闲置房屋、废弃厂房或经营性建设用地等开展流通设施建设。强化扶智扶技，加强农村流通领域人员培训，打造大批精通流通专业知识、善用数字技术的农村流通人才。适应农业现代化和农村流通智慧化发展趋势，加大农民生产、加工等技能培训，大力培养农村电商人才，培育掌握专业化生产、数字化经营技术的“新农人”。

### 五、做好组织实施

（一）加强组织领导。要把农村现代流通体系建设作为五级书记抓乡村振兴的重要内容，纳入各地经济社会发展规划，在现代流通体系建设中统筹谋划推进。发展改革、财政、交通运输、农业农村、商务、市场监管、邮政管理、供销社等部门要加强协调配合，完善工作推进机制，形成工作合力。

（二）压实责任。要强化抓农村流通发展的主体责任，结合各地实际科学制定实施方案，细化实化工作重点和政策措施，扎实有序推进农村流通高质量发展，确保各项任务落到实处。充分发挥现有部门间协调机制作用，及时解决农村流通发展中遇到的问题。

（三）加强宣传引导。深入宣传农村流通发展取得的新进展新成效，总结推广各地农村流通高质量发展的有效模式和好经验好做法，大力宣传引领农村流通业态和模式创新的典型案例，强化典型示范引领。加强农村流通领域政策法规标准宣传，提高农村消费者维权意识。

中央财办

中央农办



商务部

农业农村部

国家发展改革委

财政部

交通运输部

市场监管总局

国家邮政局

2023年8月3日



## 行业动态

- 《关于示范推进国际航线集装箱船舶和邮轮靠港使用岸电行动方案（2023-2025年）》解读
- 《关于推进公路数字化转型 加快智慧公路建设发展的意见》政策解读





## 《关于示范推进国际航线集装箱船舶和邮轮靠港使用岸电行动方案（2023-2025年）》解读

为深入贯彻落实党中央、国务院关于碳达峰碳中和及深入打好污染防治攻坚战决策部署，积极推进国际海运温室气体减排，近日，交通运输部办公厅、国家电网有限公司办公室、中国南方电网有限公司办公室联合印发了《关于示范推进国际航线集装箱船舶和邮轮靠港使用岸电行动方案（2023-2025年）》（以下简称《行动方案》），为抓好《行动方案》贯彻落实，现就相关内容解读如下：

### 一、出台背景

推进国际航线集装箱船舶和邮轮靠港使用岸电是深入贯彻落实习近平总书记关于努力打造世界一流的绿色港口，推进绿色、低碳航运业发展重要指示精神的具体行动，是落实党中央国务院关于碳达峰碳中和决策部署和我部《绿色交通“十四五”发展规划》《加快建设交通强国五年行动计划（2023-2027年）》关于率先推进重点航线船舶岸电建设使用任务的务实举措。

国际上今年7月国际海事组织通过了《2023年船舶温室气体减排战略》，强力推进国际海运业温室气体减排。据测算，一艘国际集装箱船舶停靠一次港口的用电量约为1.8万度，一艘邮轮停靠一次港口的用电量约为7.5万度，分别是内河船舶停靠一次平均用电量（200度）的90倍和375倍。集装箱船停靠一次替代燃油4.2吨，减少二氧化碳排放13.4吨，邮轮停靠一次替代燃油17.6吨，减少二氧化碳排放55.7吨，碳减排效果明显。为减少国际航行船舶靠港期间温室气体的排放，欧盟出台的《欧盟海运燃料条例》规定，自2030年起，停靠欧盟港口的集装箱船和客船须全部使用岸电。中美两国在绿色航运走廊建设方面，聚焦提高上海港-洛杉矶港航线船舶岸电受电设施配置率和靠港使用岸电率、清洁能源使用。中德内河航运合作领域也明确要共同推进上海-汉堡航线国际航行船舶靠港使用岸电。我国采取示范推进国际航线集装箱船舶和邮轮靠港使用岸电行动，是落实我国在海运温室气体减排大国责任的举措。

### 二、关于参与示范行动的企业范围

经广泛征求意见，10家国际集装箱班轮公司、7家国际邮轮公司、14家国际集装箱港口企业，9家邮轮港口企业自愿参与示范行动。其他国际集装箱班轮公司、国际邮轮公司、国际集装箱港口企业、邮轮港口企业鼓励参与示范推进。

### 三、工作目标

船舶受电设施安装率方面，到2024年底，国际邮轮公司在具备岸电供应能力的邮轮港口靠泊的邮轮具备受电设施。到2025年底，国际集装箱班轮公司挂靠具备岸电供应能力的港口的国际干线集装箱船舶（含自有及租赁船舶）的40%具备受电设施。港口码头岸电设施安装覆盖率方面，力争到2024年底，邮轮港口企业停靠邮轮的码头实现高压岸电设施100%全覆盖；到2025年底，国际枢纽海港相关集装箱港口企业停靠国际干线集装箱船舶的码头实现高压岸电设施90%覆盖。船港岸电常态化使用方面，到2023年底，具备使用条件的船舶和港口企业实现岸电常态化使用。码头岸电用电量方面，到2025年，国际干线集装箱船舶、邮轮靠泊岸电用电量较2022年大幅上升。



### 四、主要任务

《行动方案》提出了四个方面的任务，一是加快船舶受电设施改造。《行动方案》提出，航运企业要按照船舶受电设施安装率目标，积极推进现有不具备受电设施的国际干线集装箱船舶、邮轮改造，加强与靠泊码头的技术衔接，与相关港口等岸电供电企业做好船岸岸电设施联调，确保船舶在靠泊码头均可正常使用岸电。二是加快码头岸电设施建设与改造。

《行动方案》提出，港口企业等相关岸电供电企业按照码头岸电设施覆盖率目标，加快现有未建岸电设施集装箱码头、邮轮码头以及已建但不符合供电要求的岸电设施建设改造，制定新建与改造计划，及时完成检测、与相关航运企业做好船岸联合调试工作，并加强对改造码头岸电设施的日常维护工作，保证岸电供应质量。三是现有具备条件的船港岸电要常态化使用。《行动方案》提出，港口企业等岸电供电企业和航运企业加强相关人员队伍建设与培训，建立健全岸电管理、使用、维护保养制度和操作规程，提高岸电专业技术支撑能力。船港双方加强对接，国际集装箱班轮公司与港口企业于2023年12月底前签订岸电使用协议，国际邮轮公司与港口企业于复航前签订岸电使用协议，明确岸电使用价格，鼓励引入保险机制，划清各方安全责任；逐船逐泊位落实岸电容量、接插件和位置匹配情况，通过优化航线、调整靠泊泊位等方式，尽快实现现有具备岸（受）电设施的码头和船舶常态化使用，尽早发挥岸电减排效应。四是加强船岸设施匹配。《行动方案》提出，国际集装箱、邮轮码头以及船舶的岸（受）电设施建设改造执行国际国内相关标准规范，均建设高压岸（受）电设施，并确保船岸设施的容量、电压、频率，以及接插件的规格、数量相互匹配。码头高压岸电设施建成后首次实船使用岸电前，或者停用3个月后再使用前应按照《码头岸电设施检测技术规范》开展检测。船舶和码头首次使用岸电时应加强沟通配合，开展船岸联调，确保设施安全使用。

### 五、保障措施

一是建立工作专班。建立由交通运输部相关司局、国家电网公司、南方电网公司共同牵头，各有关省级交通运输主管部门、交通运输部水运科学研究院、中国船级社、中国港口协会、中国引航协会、中国船东协会以及有关港航企业等单位参加的工作专班。

二是发挥企业主体作用。各企业按照本方案部署，制定三年实施方案，按时保质完成各项任务。

三是细化实化激励措施。相关省级交通运输主管部门积极争取地方支持政策，完善岸电服务费价格政策，督促引航机构、港口企业对靠港使用岸电船舶优先引航、安排靠离泊服务，减免岸电服务费，鼓励港口企业对靠港使用岸电船舶给予靠泊费优惠。2025年底前，对实行两部制电价的港口岸电运营商用免收需量（容量）电费。

四是发挥协会作用。中国港口协会、中国引航协会引导引航机构落实优先引航措施，督促示范港口企业及时完成岸电设施建设与改造，引导港口企业给予使用岸电船舶靠泊费优惠等措施。中国船东协会积极协调指导示范航运企业，按照本行动方案推进国际航线集装箱船舶、邮轮靠港使用岸电工作。

五是加强工作指导。相关省级交通运输主管部门指导港口企业建立任务清单，逐泊位抓好落实；各省电力公司加强对相关码头增容、设施建设的支持。交通运输部相关司局会同各



## 现代物流·法讯（2023年8月刊——第97期）

省级交通运输主管部门，加强对港口和船舶岸（受）电设施建设和使用的指导，并通报进展情况。



## 《关于推进公路数字化转型 加快智慧公路建设发展的意见》政策解读

日前，交通运输部印发《关于推进公路数字化转型 加快智慧公路建设发展的意见》（交公路发〔2023〕131号，以下简称《意见》）。为便于更好地理解和贯彻执行，交通运输部公路局局长吴春耕就《意见》起草有关问题回答了记者的提问。

### 一、请问《意见》的起草背景和重要意义？

答：当前，全球新一轮科技革命和产业变革深入发展，数字经济、人工智能等新技术、新业态已经成为促进经济社会发展的新动能。推进人工智能、物联网、大数据等新一代信息技术与交通运输深度融合发展，是推动交通运输质量变革、效率变革、动力变革的新机遇、新挑战，也是加快建设交通强国的重要任务。

习近平总书记高度重视发展数字经济、智慧交通，在《求是》杂志发表署名文章强调“不断做强做优做大我国数字经济”，在第二届联合国全球可持续交通大会开幕式主旨讲话中指出“要大力发展智慧交通和智慧物流”。李强总理在国务院第三次集体学习时强调“协同推进数字产业化和产业数字化，促进数字技术和实体经济深度融合”。《交通强国建设纲要》《国家综合立体交通网规划纲要》《数字中国建设整体布局规划》对发展智慧交通、推进交通基础设施数字化、建设数字中国作出了明确部署。交通运输部党组多次进行研究部署，李小鹏部长最近发表署名文章，强调“大力发展智慧交通，为交通当好中国式现代化的开路先锋持续注入新动能”。

“要想富，先修路”。党的十八大以来，全国公路固定资产投资累计超过20万亿元，新增公路里程112万公里，建成了一批代表性的重大工程。截至2022年底，全国公路总里程535万公里，承担着63.5%的营业性旅客运输量（不包括城市客运数据）和73.3%的营业性货物运输量，构成了流动的仓储和产业链、供应链的重要组成部分，在经济社会发展中发挥了重要的先行作用。



布局数字中国，发展数字经济，公路仍然责无旁贷要当好先锋。交通运输部指导各地布局建设智慧公路，应用新技术，引入新装备，打造新场景，构建新模式，强化数字赋能，建成了一批智慧公路试点工程、样板工程，已经具备一定的实践基础、人才储备、市场环境。公路作为资金密集型、智力密集型行业，在全面数字化方面具有先发优势。

2021年，按照部党组部署，部公路局组织部规划院等单位开展了公路新型基础设施建设和公路数字化调研，制定“1156”总体方案，即**1个工作方案、1个《意见》**，拟开展**5个专项行动**（设计施工、养护与应急、出行服务、标准规范、市场治理），预期形成**6方面工作成果**（一个全息感知、智慧畅通便捷的“实体+数字孪生”公路网络，一批落地见效、应用场景明确的公路数字化试点集成工程，一个界面友好、智能推送共享的公路标准规范服务平台，一个面向公众、方便易用普及的公路出行服务平台，一个高效科学、服务管理并重的公路行业治理平台，一个充满活力、统一开放有序的公路大市场）。其后，组织部公路院等单位起草《意见》，经广泛征求意见、论证完善后，2023年9月初印发实施。

《意见》提出运用现代数字技术赋能公路交通，提升感知、分析、决策支持能力，实现人、车、路、环境深度融合以及全业务流程数字化。文件内容紧密结合公路业务工作，注重顶层设计和可操作性、实用性，对于提升公路交通效能、培育新业态、发展新经济、增强新动能、加快建设交通强国等具有重要意义，公路数字化及智慧公路建设前景广阔。可以预见，在不久的将来，高度数字化的公路网络将成为新发展格局中的一条条黄金通道，万亿级别的公路数字经济产业将蓬勃涌现，为推进中国式现代化注入交通新动能。

### 二、能否介绍一下《意见》起草的总体思路、框架和主要目标？

答：《意见》共八个部分、30项内容，主要包括总体要求2项、主要任务六方面22项、保障措施6项。主要任务即“六提升、五推动、一筑牢”，包括提升设计施工、养护业务、路网服务、政务服务、技术标准、基础支撑的数字化水平，推动智慧建造、智慧养护、智慧出行、智慧治理、标准升级，筑牢数字底座。



《意见》中贯穿了三条主线。一是业务流程，按公路勘察、设计、施工、养护、运行全生命周期业务链条展开，加强市场监管和政务服务，完善技术标准，夯实数字化基础；二是数据要素，将数据作为核心要素贯穿全文，包括数据的生成、获取、汇总、联网、算法、应用、服务、保障等；三是各类主体，充分考虑不同等级公路各类从业单位的特点，突出项目法人在实施层面的主导作用，注重针对性、实用性，强调“重安全、保畅通、提效率、优服务、降成本、减排放”。

《意见》结合《交通强国建设纲要》《加快建设交通强国五年行动计划（2023—2027年）》有关部署，提出2027年和2035年的目标，分期实现公路全生命周期“一套模型、一套数据”，深度应用数字化技术提升质量和效率，降低运行成本；建成实体公路和数字孪生公路，构建现代化公路基础设施体系；发展数字经济及产业生态。同时，促进基于数字化的设计、施工方式和工程管理模式变革，以及相关业务流程再造、规则重塑、制度变革。

### 三、《意见》对公路设计施工数字化有什么考虑和要求？

答：公路全生命周期数字化需要项目层面的统筹，而数据和模型的源头在设计阶段。此前，交通运输部印发了《关于推进公路水运工程BIM技术应用的指导意见》（交办公路〔2017〕205号）和《关于开展公路BIM技术应用示范工程建设的通知》（交办公路函〔2017〕1283号），启动了相关工作，制定了初步的技术标准。一些重点企事业单位纷纷成立专门机构推动攻关，在数字化设计、软件研发、智慧建造等方面取得了初步成果，BIM从最初的三维演示，逐步发展为实现高效率高精度方案比选，具备协同设计、协同施工、协同管理功能。但也仍然存在不同阶段模型不通、数据割裂、工具软件不全、取费不明确、管理模式不清晰等问题。

《意见》鼓励建设单位统筹策划，构建全生命周期模型，各参建单位共同参与，以数字化促进工程管理降本增效；应用现代信息采集技术提升勘察效率，用“BIM+GIS”“云+端”等实现数字化勘测；开展基于BIM的三维协同设计，推动设计成果向施工传递；在已有的自动化施工、无人作业基础上，进一步研发



智能施工装备，逐步实现物料机互联、协同施工、工程模型同步验收交付，提升施工组织和工程监管效率。

《意见》在广泛调研论证基础上提出，2024年6月起新开工国家高速公路项目原则上应提交BIM设计成果，鼓励其他项目应用BIM设计技术。**一是**明确工作要求和政策导向，界定时间节点并预留过渡期；**二是**对新开工国家高速公路初步设计、施工图设计提出原则性要求，暂未对所有项目作统一硬性规定，部还将安排试点积极推进；**三是**鼓励正向设计，同时允许近期通过翻模实现，保证基本工作要求，且不至于增加太多成本；**四是**建设单位、施工单位对于数字化设计成果要持续深化应用，提升施工组织管理水平；**五是**应用BIM设计初期可能增加部分设计费用，可结合项目实际情况在设计招标或合同中约定。随着数字化技术深度成熟应用，必将带来设计水平质的提升和施工管理的精细化、透明化，节约建设成本，提升工程品质。作为配套政策，部将加快修订《公路工程设计文件编制办法》；制定《BIM设计成果暂行技术要求》，近期可作原则性要求，逐步细化；根据施行情况适时修订概算前期工作费率。

#### 四、对于数量庞大的在役公路，怎么推进数字化？

答：2022年底，全国公路总里程达535.5万公里，其中高速公路17.7万公里。在役公路数字化，首先要解决好数据来源问题，充分应用建设期数据成果，整合既有的公路管理系统CPMS、桥梁管理系统BPMS等各类数据资源，结合日常巡检、自动化智能检测设备、桥梁结构监测以及养护工程、改扩建工程等，逐步实现数字化。数据采集的重点包括地理信息、线形指标、桥隧设施、安全设施、服务设施等信息，为车路协同、自动驾驶提供支撑。其中，对于里程长、分布广、技术基础相对薄弱的农村公路，《意见》明确要逐步推进，因地制宜完善基础设施数据库、高质量发展评价体系和养护数字化系统，实现农村公路“一张图”管理。

当前，在役公路数字化和农村公路“一路一档”信息化建设试点工作已经先期启动，通过数字化可以为多个业务场景提质增效。《意见》强调要全面提升养护决策科学性、养护作业智能化和应急保通及时性。**一是**充分发掘数据资产价值，加强基于数据的养护评价、预测、决策等算法模型研究应用，提升养护



决策的科学性。**二是**探索公路设施、设备数字化联动机制，如特殊路段限速、限载、限高等标志数字化并提前预报，让公路标志动起来、活起来，为车路协同、自动驾驶以及个性化公众服务提供支持。**三是**加强养护相关软硬件装备升级，重点实现自动化巡查、无人机巡查、长期性能跟踪、养护质量管理等软硬件系统装备升级，大幅提升养护作业效率。**四是**将数字技术充分应用于防灾应急业务中，利用公路承灾体普查成果，全面及时掌握公路沿线自然灾害风险点，实现自然灾害预防、评估、抢险全流程的数字化，全面提升灾害预防与应急保通能力。

### 五、路网管理与服务方面，数字化会给公众带来哪些新体验？

答：修建公路的最终目的是服务车辆通行，近年来的智慧公路发展重点也聚焦在出行服务等方面。

2022年底，全国机动车保有量达4.17亿辆，其中公路营运汽车1222.08万辆；全年完成营业性客运量35.46亿人；全年高速公路车流量95.32亿辆。因此，公路安全畅通事关人民群众安全便捷出行和经济运行顺畅，以数字化技术提升路网管理服务水平至关重要。

《意见》提出打造路网智能感知体系，利用建设、养护数据资源，充分整合、合理布设沿线各类感知设施获取数据来源，利用摄像机、雷达、气象监测、交通量调查及ETC门架等设施，采用激光雷达、无人机及车载终端数据上传等新型感知手段，提升各类数据融合应用水平，实现全要素动态实时感知。构建智慧路网监测调度体系，依托路网运行大数据、人工智能、机器视觉及区块链、北斗、5G等技术，加强数字化的路网运行状态模拟、分析决策、智能调度和出行规划精准服务能力，构建现代公路交通物流保障网络，人享其行、物畅其流。

为了使公路数字化转型成果直接惠及最广大人民群众，《意见》着重强调打造数字赋能的公路出行服务新模式，适应未来预约出行、定制出行的需要，推动各类服务设施及充电桩等数字化升级，建设智慧服务区。提倡全过程出行服务，提供行前路径规划和停车位、商品、业务办理等预约，途中及时获取相关信息动态和路况提示，事后反馈评价意见，实现一单到底、无感无障碍出行和公路伴随式服务、一站式服务。鼓励探索阳光救援、积分优惠等创新性、增值类服务，丰富车路协同应用场景和服务模式。



### 六、《意见》对于政务服务数字化有哪些考虑，能够发挥哪些效能？

答：公路领域设计、施工、监理、养护等从业单位、从业人员众多，做好服务保障、加强市场监管，关系到市场秩序规范及各项工作正常运行。目前，各级交通运输主管部门及相关部门初步建立了信用评价、资质管理、职业资格管理、考试考核等不同的系统，但目前还存在各个系统相对分散、功能相对单一、缺乏有效整合管理等不足。

《意见》指出，汇聚公路从业单位和人员的资质、业绩、信用等关键信息，完善公路市场主体数据库，实现数据互联互通共享，提高治理效能。一是通过开展数据智能化分析、研判和预警，完善市场监管系统，提升市场透明度和监管能力，实现“一网通管”。加强对农民工的数字化服务保障能力。二是通过数字化改进提升相关资质、许可办理服务，提高治超、综合执法等监管效率，实现“一网通办”。此外，公路全流程的数字化将推动构建适应数字公路的规则与政策体系。

### 七、《意见》如何考虑公路标准方面的数字化，以及加强公路数字化的基础支撑？

答：《意见》提出“建立健全公路数字化标准体系”和“搭建标准数字化服务系统”2项任务，可以理解为“数字化的标准”和“标准的数字化”。一方面，加快制定完善相关标准，及时调整现行标准中与数字化发展不相适应的条文，规范、促进公路数字化工作，为项目管理和监管提供标准依据。另一方面，将现有公路标准数字化，完善相应数据库，方便查阅、使用，进一步拓展智能推荐、知识定制等服务，促进标准服务的个性化和多元化。近日部印发的《关于加快建立健全现代公路工程标准体系的意见》，对相关工作也做出了明确部署。

为加强公路数字化基础支撑，夯实底座，《意见》明确要求在国家综合交通运输信息平台框架下，整合公路领域各类信息系统，依托建设和养护数字化形成基础数据库，为调度指挥、运行监测、政务服务等功能提供数据支撑。

公路数字化将产生海量数据。充分挖掘数据价值、加强大数据融合利用，是发挥公路数字化业务功能、发展壮大公路数字经济的必然要求。《意见》强调要全面推广公路大数据应用，注重数据的共建共享



共用以及深度融合挖掘应用；加快研发相关的数据应用模型和算法，激发数据潜能；构建数字化产业生态，通过政府引导、市场驱动、完善制度等，孵育数字产业，大力发展公路数字经济，当好数字经济时代的开路先锋。

同时，按照《网络安全法》《数据安全法》《个人信息保护法》等相关法律法规，构建智慧公路网络安全防护体系，完善公路数据安全管理制度，强化数据安全分级分类管理、监测预警与应急响应能力，加强商用密码等基础技术应用。

### 八、《意见》发布后，怎样推动落实落地，有哪些保障措施？

答：一分部署，九分落实。公路数字化是一项长期的系统工程，需要有关各方共同努力，循序渐进，久久为功。

**一是加强组织领导。**部将在近期组织宣贯。省级交通运输主管部门可因地制宜细化实施方案，加强对市县和基层的指导、支持。

**二是明确任务分工。**为便于各方理解执行，《意见》强调建设单位要统筹谋划，明确实施目标并推动落实；设计、施工等单位按合同开展数字化勘察设计、智慧建造；养护运营单位完善公路数字模型，探索智慧养护和出行服务新模式。

**三是做好试点推进。**为率先破题和发挥示范引领作用，《意见》指出要分主题方向组织遴选一批重要通道、重点区域路网、重点工程开展试点，形成一批场景明确、效益显著、经济适用、可复制可推广的试点成果和技术方案。

**四是加强实施管理。**目前智慧公路相关政策标准仍在不断完善中，《意见》强调要规范项目实施，对加强一体融合设计、质量控制、验收总结等明确了要求。在役公路智慧化升级、改造工程参照相关要求加强管理。

**五是强化技术支撑。**公路数字化必然涉及诸多新技术、新问题，需要组织力量强化技术支撑。《意见》提出充实专家技术团队，加强技术论证及试点跟踪指导。



**六是完善政策保障。**良好的政策保障和发展环境是公路数字经济发展壮大的必要条件。《意见》明确要完善配套政策和激励措施，推动以技术革新、降本增效呈现数字化价值，营造公平发展的良好环境。



## 典型案例

- 约定“提交法院仲裁”条款效力与管辖权确定
- 轮驳公司申请设立海事赔偿责任限制基金案





## 约定“提交法院仲裁”条款效力与管辖权确定

来源：上海海事法院

### 【提要】

约定“提交法院仲裁”且明确仲裁终局性的条款属于仲裁条款，但当无法根据仲裁地点等依法确定仲裁机构时，该条款无效。

未实际履行的海上货物运输合同纠纷后，若约定的运输始发地和目的地非当事人住所地，则由被告住所地法院管辖。

### 【案情】

原告：苏州欧瑞隆电力工程设备有限公司（以下简称欧瑞隆公司）

被告：深圳市航晟国际货运代理有限公司（以下简称航晟公司）

欧瑞隆公司与航晟公司于2020年6月签订运输合同，约定欧瑞隆公司委托航晟公司安排一批货物由起运港中国上海运送至目的港阿尔及利亚奥兰。运输合同第12条载明“本合同未尽事宜，届时双方友好协商解决。如不能协商解决，应提交上海海事法院进行仲裁，仲裁是终局性的，对双方都有约束力，仲裁费由败诉方承担。”该合同签订后因故未实际履行，欧瑞隆公司曾于2020年8月31日发函至航晟公司主张解除该合同。

在该案审理中，航晟公司于法定答辩期间内对本案管辖权提出异议。



航晟公司称，涉案运输合同约定的仲裁条款无效，且该合同已由欧瑞隆公司单方解除并未实际履行，因此约定的起运港上海并非合同履行地，亦非被告住所地，故涉案纠纷应由被告住所地有管辖权的法院审理。

### 【裁判】

上海海事法院经审理认为，就涉案合同第12条的行文措辞而言，特别是“应提交上海海事法院进行仲裁，仲裁是终局性的，对双方都有约束力”的内容来看，双方就涉案合同所致纠纷应提交仲裁解决的意思表示是一致且明确的，故该条款属当事人之间订立的仲裁条款，而非司法协议管辖条款。该条款就仲裁机构选定为上海海事法院，但上海海事法院并非仲裁机构，属当事人对仲裁机构没有约定或者约定不明确之情形，在案亦无证据表明双方就此达成补充协议，故该仲裁条款依法应属无效，涉案纠纷可通过诉讼解决。虽因海上货物运输合同纠纷提起的诉讼依法可由运输始发地、目的地或者被告住所地人民法院管辖，但涉案合同并未实际履行且已由原告单方主张解除，合同约定的履行地之一即起运港中国上海亦非双方的住所地，故涉案纠纷依法应由被告住所地有管辖权的人民法院管辖。而被告住所地在广东省深圳市，属广州海事法院地域管辖范围，且涉案纠纷为海事法院专属管辖的海上货物运输合同纠纷，故航晟公司提出的管辖权异议依法有据，可以成立。

综上，上海海事法院一审裁定航晟公司管辖权异议成立，案件移送广州海事法院审理。

裁定作出后，双方当事人均未提起上诉，本案裁定现已生效。



## 【评析】

正确确定纠纷是否属于法院管辖有重要意义。一方面，有利于法院正确行使审判权，合法、及时地审理民事案件。另一方面，有利于当事人行使诉权，及时起诉保护其合法权益。本案回应了海上货物运输合同管辖中的两个问题，即“提交法院仲裁”条款[1]的效力认定和未实际履行的海上货物运输合同的管辖确定。前者为实践中多发问题，澄清该管辖问题可提示当事人在订立争议解决条款时的风险。后者为审判中出现较为特殊的问题，应正确运用法律解释方法明确管辖。

### 一、“提交法院仲裁”条款效力之认定

司法实践中，由于当事人对法律认知存在局限，就争议解决问题在合同中约定“提交法院仲裁”条款的情况时有发生，并由此引发争议，其焦点在于此类约定系仲裁条款还是协议管辖条款及其具体效力问题。实践中，此种条款有三种典型表述方式：一是约定协商不能时，提交法院/某法院仲裁；二是约定协商不能时，提交法院/某法院仲裁，仲裁是终局性的，对双方都有约束力；三是约定协商不能时，提交某法院仲裁委员会仲裁。

对于第一种表述方式，司法实务中基本认定为协议管辖条款，因为虽然当事人表述有瑕疵，但其选择诉讼方式解决争议的意思表示是明确的，不受“仲裁”二字影响。因此，应依据《中华人民共和国民事诉讼法》（以下简称民事诉讼法）第35条[2]和《最高人民法院关于适用〈中华人民共和国民事诉讼法〉的解释》（以下简称民事诉讼法解释）第30条[3]之规定认定其效力。具体而言，首先应判断涉案协议管辖条款是否违反专属管辖和级别管辖。若违反，则无效，依法确定管辖。[4]若未违反，则应判断当事人协议选择的法院是否明确。若不明确，则无效，依法确定管



辖。实务中，对于约定“提交法院仲裁”的，因其未明确具体法院，故被认定无效。[5]通过检索发现，对于“提交某法院仲裁”条款，若当事人约定“由非违约方/守约方所在地人民法院”[6]或“当地人民法院”[7]管辖的，会被认定为约定不明，故无效。若该条款限定了某一法院，如某市某区人民法院、起诉方所在地有权管辖的法院[8]、甲方所在地法院[9]等，则应判断协议选择的法院是否与案件有实际联系，若有则有效，否则无效。对于第三种表述方式，审判实践中基本被认定为仲裁条款，但因对仲裁委员会约定不明确，该条款无效。[10]

涉案海上货物运输合同采用第二种表述方式。关于“提交法院仲裁”条款效力问题，笔者认为，首先应尊重双方当事人的真实意思。具体而言，应采用合同解释方法，探寻合同签订时当事人之真意，或者依据当事人之间的补充协议判断。本案中，双方当事人未达成补充协议，故应运用合同解释方法确定“提交法院仲裁”条款性质。而文义解释为合同解释的首要方法。涉案运输合同第12条载明“……仲裁是终局性的，对双方都有约束力……”，从此节文字表述之文义来看，双方就涉案合同所致纠纷提交仲裁解决的意思表示一致，且明确仲裁终局性及即可强制执行之特性，因此该条款实质应属仲裁条款。司法实务中，此种条款也基本被认定为仲裁条款。[11]

本案中，仲裁条款约定的仲裁机构为上海海事法院，但是法院是司法机关，不是仲裁机构。在我国二审终审及再审的司法制度下，法院一审相关裁判并非具有终局性。由此可见，涉案仲裁条款相关“仲裁是终局性的，对双方都有约束力”的表述，更指向的是通过仲裁解决合同项下相关纠纷。但双方没有约定仲裁机构，也未就仲裁机构达成补充协议。故根据仲裁法第18条的规定，涉案仲裁条款应属无效，案件纠纷诉讼解决。



为避免争议，当事人在订立条款时应使用仲裁条款和协议管辖条款的规范表述，以准确表述其具有共同选择争议解决方式的意愿。在订立仲裁条款时，有效的仲裁条款形式上必须采用书面形式，内容上必须包含请求仲裁的意思表示、仲裁事项和选定的仲裁委员会。[12]笔者通过检索各仲裁委的示范仲裁条款，总结了以下规范表述：

“凡因本合同引起的或与本合同有关的任何争议，均应提交【具体、准确的仲裁机构名称】按照申请仲裁时其现行有效的仲裁规则进行仲裁。仲裁裁决是终局的，对双方均有约束力。

可特别约定：仲裁庭由【名】仲裁员组成，仲裁地位于【】，仲裁语言为【】，本合同适用【】为实体法。”

对于协议管辖条款，可参考《上海海事法院海事海商纠纷诉讼管辖协议示范条款》中的文本，具体为：

### 1. 合同纠纷

“凡因本协议引起的或与本协议有关的任何争议，由各方友好协商解决。协商不成时，各方同意将争议提交【具体、准确的法院名称】诉讼解决。”

### 2. 涉财产权益的其他纠纷

“各方将致力于协商解决该纠纷，若协商不成，各方同意将争议提交上海海事法院诉讼解决。”

### 3. 各方均为境外当事人的合同或者其他财产权益纠纷

#### (1) 合同纠纷



“凡因本协议引起的或与本协议有关的任何争议，由各方友好协商解决。协商不成时，各方均不可撤销地同意【具体、准确的法院名称】对本协议所引发或者相关联的争议具有排他管辖权，相关诉讼应在【具体、准确的法院名称】提起。”

## （2）涉财产权益的其他纠纷

“各方将致力于协商解决该纠纷，若协商不成，各方均不可撤销地同意【具体、准确的法院名称】对本纠纷具有排他管辖权，相关诉讼应在【具体、准确的法院名称】提起。”

## 二、未实际履行合同之诉讼管辖

司法实践中，管辖权争议多数针对已实际履行的海上货物运输合同，鲜少针对未实际履行的海上货物运输合同。因此，本案确定未实际履行的海上货物运输合同管辖法院的裁判思路，具有一定的参考借鉴意义，亦是深化对民事诉讼法第28条[13]和民事诉讼法解释第18条[14]的理解与适用。

本案所涉管辖问题为，在海上货物运输合同约定了运输始发地，但未实际履行时，如何确定具体管辖法院。民事诉讼法第28条虽然规定海上货物运输合同的管辖连接点包括运输始发地。然而，其未明确“运输始发地”是指约定的运输始发地还是实际的运输始发地。由此可见，对该法条的文义解释不能解决前述问题，因此需要综合运用其他法律解释方法。

首先，“如果文义解释不能得出唯一的解释结论，就应用体系解释方法。”[15]运输始发地实质上是依据合同履行地规则确定的连接点。而民事诉讼法解释第18条则规定了合同履行地的确定方法。因此，应当结合该条理解未实际履行的海上货物运输合同的管辖。具体而言，结合民事诉讼法解释第18条第3款内容可知，在海上



货物运输合同未实际履行，当事人双方住所地都不在合同约定的运输始发地、目的地的，则应由被告住所地人民法院管辖。“在探寻可能文义的过程中，也可以采用反面解释的方法确定其含义。”[16]对前款进行反面解释可知，只有当事人有一方的住所地在约定的运输始发地或运输目的地的，约定的运输始发地或运输目的地的法院才具有管辖权。

其次，前述解释也合乎立法目的和法理。民事诉讼法第28条系依据合同履行地规则和特征履行规则确定了运输始发地、目的地两个特殊连接点。特征履行规则是确定合同履行地的方法。根据特征履行规则，每一个双务合同中总有一方当事人的履行行为属于特征履行行为，履行该特征义务所在地可以被认定为合同履行地，并以此确定管辖。[17]同时，特征性履行也是作为在一般情况下推定最密切联系原则连结的一种方法。[18]这有利于将纠纷提交到合同履行最密切联系地的法院管辖。[19]运输合同的特征义务为承运人将合同约定的旅客或货物从始发地运送至目的地，从运输始发地到目的地的过程就是承运人履行合同的过程。运输始发地和目的地作为特征履行地，通常与运输合同争议具有实际联系，也因此法律才增加运输始发地、目的地为管辖连接点。[20]这样既便于当事人进行诉讼，又有利于法院调查案情、调取证据，使纠纷得到及时、有效地解决。[21]这一目的也符合我国民事诉讼法确定管辖的原则。[22]但在运输合同未实际履行，且双方当事人住所地均不在约定的运输始发地、目的地时，则不应依据特征履行规则以运输始发地、目的地作为管辖连接点。因为此时当事人之间的争议不再是运输合同履行之争议，约定的运输始发地、目的地与运输合同争议难谓有实际联系，也无法实现前述立法目的。因此，此时应回归一般地域管辖，由被告住所地法院管辖才属合理。



结合到本案，涉案合同并未实际履行且已由原告单方主张解除，合同约定的起运港中国上海和目的港阿尔及利亚奥兰亦非原、被告双方的住所地，故涉案纠纷依法应由被告住所地有管辖权的人民法院管辖。此外，根据《海事诉讼特别程序法》（以下简称海诉法）第4条[23]和《关于适用〈中华人民共和国海事诉讼特别程序法〉若干问题的解释》（以下简称海诉法解释）第1条[24]之规定，海上货物运输合同应由海事法院专门管辖。本案被告住所地为广东省深圳市，应由广州海事法院管辖。

综上，对于“提交法院仲裁”条款，在根据双方当事人真实意思确定其性质为仲裁条款后，由于该条款未明确仲裁机构，应属无效，故应适用诉讼管辖。未实际履行的海上货物运输合同管辖，若双方当事人住所地均不在约定的运输始发地、目的地的，应由被告住所地法院管辖；若有一方或双方当事人的住所地在约定的运输始发地或运输目的地的，则约定的运输始发地或运输目的地法院有管辖权。

撰写：朱杰、李惠

### 【裁判文书】

（2020）沪72民初2485号之一民事裁定书

[1]此为统称，以下详述具体表述方式。

[2]《民事诉讼法》第35条：“合同或者其他财产权益纠纷的当事人可以书面协议选择被告住所地、合同履行地、合同签订地、原告住所地、标的物所在地等与争议



有实际联系的地点的人民法院管辖，但不得违反本法对级别管辖和专属管辖的规定。”

[3]《关于适用〈中华人民共和国民事诉讼法〉的解释》第30条第1款：“根据管辖协议，起诉时能够确定管辖法院的，从其约定；不能确定的，依照民事诉讼法的相关规定确定管辖。”

[4]参见邓泽民诉厦门兴希望建筑劳务有限公司等建设工程施工合同纠纷案，福建省高级人民法院民事裁定书，（2016）闽民辖26号；赵艳杰诉江苏省建工集团有限公司建设工程施工合同纠纷管辖权异议案，江苏省高级人民法院民事裁定书，（2015）苏民辖终字第00092号等。

[5]参见叶维诉吴继明买卖合同纠纷管辖权异议上诉案，四川省成都市中级人民法院民事裁定书，（2020）川01民辖终589号；江门市蓬江区安吉尔饮水设备有限公司诉台州市涵宇机械模具有限公司买卖合同纠纷管辖权异议上诉案，广东省江门市中级人民法院民事裁定书，（2016）粤07民辖终217号。

[6]参见河北巨擎管道制造有限公司诉参见邯郸达壮贸易有限公司买卖合同纠纷管辖权异议上诉案，河北省高级人民法院民事裁定书，（2020）冀民辖终2号。

[7]参见周炳诉谭维云承揽合同纠纷管辖权异议上诉案，新疆维吾尔自治区高级人民法院民事裁定书，（2019）新40民辖终30号；金沙县远大新型环保建材有限责任公司诉重庆建安建设（集团）有限公司买卖合同纠纷管辖权异议上诉案，贵州省高级人民法院民事裁定书，（2017）黔民辖终176号。

[8]参见江西紫宸科技有限公司诉力信（江苏）能源科技有限责任公司买卖合同纠纷管辖权异议上诉案，江西省高级人民法院民事裁定书，（2020）赣民辖终31



号；海南金泰亿船务有限公司诉上海耀辉船务有限公司海上货物运输合同纠纷管辖权异议上诉案，海南省高级人民法院民事裁定书，（2019）琼民辖终31号；中国民生银行股份有限公司武汉分行诉深圳市核电工程建设有限公司等金融借款合同纠纷管辖权异议上诉案，湖北省高级人民法院民事裁定书，（2015）鄂民立上字第00028号。

[9]参见湖北省公安县龙腾纸业有限公司诉岳阳鑫鹿包装箱有限公司借款合同纠纷案，湖北省高级人民法院民事裁定书，（2015）鄂民立上字第00103号民事裁定书；张军诉北京微科迪创软件有限公司计算机软件开发合同纠纷管辖权异议上诉案，广东省高级人民法院民事裁定书，（2019）粤民辖终179号；李拉英诉陈勇借款合同纠纷管辖权异议上诉案，山西省高级人民法院民事裁定书，（2014）晋立民终字第77号。

[10]参见上海吉库信息科技有限公司诉江西省协同创景旅游文化发展有限公司计算机软件开发合同纠纷管辖权异议上诉案，最高人民法院民事裁定书，（2019）最高法知民辖终227号；广州市秀祥船舶制造有限公司诉广州海运物资供应公司船舶建造合同纠纷管辖权异议上诉案，广东省高级人民法院民事裁定书，（2014）粤高法立民终字第962号；深圳市建筑设计研究总院有限公司诉沈阳音乐学院等与建设工程设计合同纠纷再审案，广东省高级人民法院民事裁定书，（2015）粤高法立民提字第2号。

[11]参见杨徐诉何奋昌合同纠纷管辖权异议上诉案，广东省广州市中级人民法院民事裁定书，（2019）粤01民辖终755号；曹县县立医院诉范继玉房屋租赁合同纠纷管辖权异议上诉案，山东省菏泽市（地区）中级人民法院民事裁定书，（2019）鲁17民辖终180号民事裁定书。



[12] 《仲裁法》第16条：“仲裁协议包括合同中订立的仲裁条款和以其他书面方式在纠纷发生前或者纠纷发生后达成的请求仲裁的协议。仲裁协议应当具有下列内容：（一）请求仲裁的意思表示；（二）仲裁事项；（三）选定的仲裁委员会。”

[13] 《民事诉讼法》第28条：“因铁路、公路、水上、航空运输和联合运输合同纠纷提起的诉讼，由运输始发地、目的地或者被告住所地人民法院管辖。”

[14] 《关于适用〈中华人民共和国民事诉讼法〉的解释》第18条：“合同约定履行地点的，以约定的履行地点为合同履行地。合同对履行地点没有约定或者约定不明确，争议标的为给付货币的，接收货币一方所在地为合同履行地；交付不动产的，不动产所在地为合同履行地；其他标的，履行义务一方所在地为合同履行地。即时结清的合同，交易行为地为合同履行地。合同没有实际履行，当事人双方住所地都不在合同约定的履行地的，由被告住所地人民法院管辖。”

[15] 王利明：《法学方法论》，中国人民大学出版社2012年，第367-368页。

[16] 同前注15，王利明书，第368页。

[17] 肖建国、刘东：《管辖规范中的合同履行地规则研究》，《现代法学》2015年第5期。

[18] 李新天：《违约责任比较研究》，武汉大学出版社2005年版，第262页。

[19] 刘文勇：《再论合同案件管辖规范中的合同履行地规则——〈民诉法解释〉第18条第2款规定的反思》，《现代法学》2018年第4期。

[20] 唐德华：《新民事诉讼法实务精答》，人民法院出版社2008年版，第87页。



[21]全国人大常委会法制工作委员会民法室编：《〈中华人民共和国民事诉讼法〉释解与适用》，人民法院出版社2012年版，第33页；江必新：《新民事诉讼法理解适用与实务指南》，法律出版社2021年版，第104页。

[22]宋朝武编：《民事诉讼法学》，中国政法大学2012年版，第137页。

[23]《海事诉讼特别程序法》第4条：“海事法院受理当事人因海事侵权纠纷、海商合同纠纷以及法律规定的其他海事纠纷提起的诉讼。”

[24]《关于适用〈中华人民共和国民事诉讼法〉若干问题的解释》第1条：“在海上或者通海水域发生的与船舶或者运输、生产、作业相关海事侵权纠纷、海商合同纠纷，以及法律或者相关司法解释规定的其他海事纠纷案件由海事法院及其上级人民法院专门管辖。”



## 确立海上拖航基金设立规则 护航海洋经济高质量发展

——轮驳公司申请设立海事赔偿责任限制基金案

王正宇

（2021年全国海事审判典型案例）

**关键词** 拖驳运输 海事赔偿责任限制 连带责任 基金数额

### 裁判要点

申请设立海事赔偿责任限制基金是责任人行使权利的表现，属于其自由处分的范畴，在责任人未行使该项权利的情况下，海损事故索赔方无权要求责任人设立基金，亦无权要求他人代责任人设立基金。责任人设立基金系向特定海损事故的限制性债权请求权人作出的据此履行赔偿责任的保证，对基金数额的认定系对责任人保证范围的审查，基于上述因素的考量在拖驳运输承拖方、被拖方对第三人在拖航过程中遭受损害承担连带责任的特定情况下，承拖人、被拖方应以各自吨位作为基金数额的计算基准。

### 相关法条

《中华人民共和国海商法》第二百一十条第一款第二项和第二款，《中华人民共和国海事诉讼特别程序法》第一百零一条第一款、第一百零八条，《最高人民法院关于适用〈中华人民共和国海事诉讼特别程序法〉若干问题的解释》第八十三条、第八十四条，《最高人民法院关于审理海事赔偿责任限制相关纠纷案件的若干规定》第二十条

### 基本案情



2017年8月，华锐公司与程远公司签订《海上货物运输合同》，将6台岸桥及滚装、工装工具交由程远公司分两个航次运输。2019年4月华锐公司与程远公司签订《海上货物运输合同》，将2台钢板装卸桥滚装、工装工具交由程远公司承运。同月，程远公司作为承租人同轮驳公司和某打捞局签订定期租船合同（以下简称期租合同），租用轮驳公司所属的“津港轮35”和某打捞局所属的“德浮15002”轮，用于运输上述两份《海上货物运输合同》项下的1台岸桥和2台钢板装卸桥。4月30日，“津港轮35”拖带装载着1台岸桥和2台钢板装卸桥的“德浮15002”轮自大连港开航驶往汕头港。5月7日0518时左右，船舶航行至厦门港东南约25海里位置，因风力达到8级，涌浪较大，“津港轮35”船尾钢丝拖缆断裂，发生海损事故。

轮驳公司主张：依照《中华人民共和国海商法》（以下简称海商法）第一百六十三条的规定，拖带被视为海上货物运输的前提条件系驳船系拖轮所有人所有或经营的。驳船所有人系某打捞局，并由程远公司期租，要求轮驳公司对另一独立法人应承担的责任予以担负有违公平原则；驳船系承载工具，无动力，其作用仅为承载货物而非运输，驳船与其上承载的货物一同构成被拖物，不应将其总吨计入作为运输工具的拖轮之上，故应当以“津港35”轮总吨计算的限额申请设立海事赔偿责任限制基金。华锐公司提出异议：轮驳公司申请设立的海事赔偿责任基金数额错误，涉案货物运输是以拖轮拖带驳船的方式



进行的国内沿海运输，拖轮和驳船是一个整体应当以拖轮加驳船合计吨位计算船舶总吨，计算海事赔偿责任限额。

## 裁判结果

大连海事法院于2021年3月1日作出（2020）辽72民特114号民事裁定：准许轮驳公司设立海事赔偿责任限制基金的申请，并按“津港轮35”轮的总吨位计算赔偿限额并设立基金。华锐公司提起上诉，辽宁省高级人民法院于2021年8月6日作出（2021）辽民他280号民事裁定：驳回上诉，维持原判。

## 裁判理由

大连海事法院认为：海事赔偿责任限制基金的数额解决的争议系责任人在限制赔偿责任条件下的保证担保范围，并非确定责任承担的主体，轮驳公司是否承担赔偿责任以及承担赔偿责任的数额与设立基金的数额无关，华锐公司以拖轮及驳船总吨之和设立基金并非要求轮驳公司承担驳船所有人应当承担的责任。海商法第二百一十二条“本法第二百一十条和第二百一十一条规定的赔偿限额，适用于特定场合发生的事故引起的，向船舶所有人、救助人本人和他们对其行为、过失负有责任的人员提出的请求的总额”所体现的“一次事故、一个限额”原则并不表示一次事故一个基金。申请设立海事赔偿责任限制基金为船舶所有人、承租人、经营人、救助人、保险人或其他为法律所许可限制赔偿责任的主体的权利而非义务，在权利人未行使该项权利的情况下，其他方无权要求权利人申请设立基金，亦无权要求非船舶利害关系人代权利人设立基金。“津港轮35”轮、“德浮15002”轮



分属不同企业所有，轮驳公司并非“德浮 15002”轮承租人、经营人、救助人或保险人，无权对驳船是否提出海事赔偿责任限制抗辩或申请设立海事赔偿限制基金等事宜作出处分，亦无义务为他人的船舶设立海事赔偿责任限制基金。华锐公司以拖船及驳船的总吨位计算海事赔偿责任限额的异议缺乏法律依据，不予支持。责任人应按“津港轮 35”轮的船舶吨位计算赔偿限额。

“津港轮 35”轮船舶所有权登记证书显示总吨位为 669 总吨，核定航区为近海，案涉事故发生于自大连港至汕头港、日照港的沿海运输中，根据海商法第二百一十条第二款“总吨位不满 300 吨的船舶，从事中华人民共和国港口之间的运输的船舶，以及从事沿海作业的船舶，其赔偿限额由国务院交通主管部门制定，报国务院批准后施行”之规定，“津港轮 35”轮的赔偿限额应适用《中华人民共和国交通部关于不满 300 总吨船舶及沿海运输、沿海作业船舶海事赔偿责任限额的规定》（以下简称海事赔偿限额）规定。根据海事赔偿限额第四条规定，从事中华人民共和国港口之间货物运输或者沿海作业的船舶，300 总吨以上的，其海事赔偿限额依照海商法第二百一十条第一款规定的赔偿限额的 50% 计算。“津港轮 35”轮的非人身伤亡海事赔偿限额应为  $97611.5$  特别提款权  $[167000 + (169 \times 167)] / 2$ 。根据海商法第二百一十三条、第二百七十七条、《最高人民法院关于审理海事赔偿责任限制相关纠纷案件的若干规定》第二十条规定，轮驳公司申请设立的海事赔偿责任限制基金的数额应为  $97611.5$  特别提款权所换算的人民币数额（按本裁定生效之日的特别提款权兑人民币的换算办法



计算）及该款项自2019年5月7日（事故发生之日）起至基金设立之日止的利息。

辽宁省高级人民法院认为：海商法第二百一十二条明确规定，本法第二百一十条和第二百一十一条规定的赔偿限额，适用于特定场合发生的事故引起的，向船舶所有人、救助人本人和他们对其行为、过失负有责任的人员提出的请求的总额。故船舶所有人、救助人有权在其经营能力范围内按照法律规定的责任限额对海商法第二百零七条规定海事请求承担责任。虽然案涉运输系拖带运输，轮驳公司也按照期租合同的约定履行了拖带驳船运输货物的义务，但案涉货物运输的受托人系程远公司，即程远公司期租轮驳公司“津港轮35”轮拖带“德浮15002”轮运输货物，轮驳公司并未经营“德浮15002”轮运输货物，轮驳公司有权在其经营的“津港轮35”轮范围内享受责任限制。

### 案例注解

十九世纪以来，动力拖航技术日趋成熟，拖驳运输<sup>[1]</sup>成为海上运输的重要组成部分，特别是在进入海洋经济蓬勃发展的二十一世纪，拖驳运输成为海洋工程特种设备等超大件货物不可替代的运输方式。在海商法未对拖驳运输发生海损事故后承拖方或被拖方以何种标准设立海事赔偿责任限制基金作出明确规定的情况下，对于此类案件，法官应当准确把握责任人申请设立基金的本质内涵，既是责任人行使权利的体现，也是责任人向限制性债权请求人作出的履行赔偿义务的保证。在此前提下，妥善衔接拖驳运输连带责任与责任限制两种特殊海事法律制度，遵循自由行使权利的基本准则，维护各方当事人的合法



权益，明确拖驳运输中海事赔偿责任限制基金数额的认定标准，为同类案件的审理统一裁判尺度。在“坚持陆海统筹、加快建设海洋强国”的新征程里，海事司法实践不断完善裁判规则，彰显了海事司法为构建开放型经济体制和建设海洋强国的有力服务保障作用。

### 一、准确把握申请设立基金的本质内涵

我国海商法在充分吸收《1976年海事赔偿责任限制公约》的基础上，形成了体现中国智慧的海事赔偿责任制度体系。不同于英国、美国、日本等国家<sup>[2]</sup>，我国海商法下设立海事赔偿限制责任基金的非诉程序，独立于责任人赔偿责任的实体审理，仅就主体资格、事故所涉及的债权性质和申请设立基金的数额进行审查<sup>[3]</sup>，基金设立与责任人享有责任限制之间并非互为前提条件。《最高人民法院关于审理海事赔偿责任限制相关纠纷案件的若干规定》明确界定了海事赔偿责任限制属于当事人的抗辩权，是海商法赋予海损事故责任人的一项特殊权利，责任人在海事诉讼中提起的海事赔偿责任限制的抗辩是实体权利的抗辩，当事人是否主张，属于其自由处分的范畴<sup>[4]</sup>，被视为海事赔偿责任限制衍生的申请设立基金同样属于责任人的权利主张，亦属于责任人自由处分的范畴。

结合基金设立的法律后果<sup>[5]</sup>，责任人申请设立基金系向特定海损事故的限制性债权请求权人作出的履行赔偿责任的保证，以此换取其财产免于公权力强制措施。与此同时，责任人亦主张将特定海损事故的赔偿责任限制在责任限额内，但该主张是否能够得到法院的支持暂且搁置，在各相关利益方的索赔诉讼中进行审理。故对设立基金数额



的认定系对责任人保证范围的审查，并非对责任人是否承担赔偿责任、是否享有责任限制以及承担赔偿责任的数额的认定。

## 二、拖驳运输连带责任下的责任限制与基金数额认定

通常情况下，责任人设立基金并作出据以赔付的保证应涵盖其享有责任限额后的赔偿责任。在拖驳运输中承拖方、被拖方承担连带责任的情况下，双方如何限定赔偿责任变得异常复杂，无论在前述基金设立与索赔诉讼审理合一的制度框架下还是在两者相互独立的海商法下，都直接影响着设立基金数额的标准，对此各国各时期的司法实践曾存在着不同的裁判标准。美国、英国、加拿大基本上采用将拖轮与驳船视为一个整体以两船总吨计算责任限额船队原则（Flotilla Principal）[\[6\]](#)，适用该原则的条件由早先的拖轮与驳船属于同一所有人演变成后来的无论两船是否同属一人所有，只要一船存在过失。上海海事法院在原交通部上海打捞局申请海事赔偿责任限制基金案中亦采用了上述方式计算海事赔偿责任限制基金的设立数额[\[7\]](#)。将两船视为一个整体计算责任限额在两船分属于不同所有人时难以弥合单船责任限额被扩大的矛盾。英国大法官丹宁勋爵在 The “BRAMLEY MOORE”（[\[1963\] 2 Lloyd's Rep. 429](#)）[\[8\]](#)中认可了拖轮与驳船分属不同所有人时拖轮所有人有权以该船总吨计算限制限额的判决，并主张海事赔偿责任限制原意就是将船舶所有人的赔偿责任限定在船价范围内，拖轮即使拖带价值较大的驳船进行拖带作业造成了较大的损失，也应在较小的价值内承担责任，随后美国通过判例对船队原则作出了限制，



即仅在海事损害赔偿责任基于合同产生且两船属于同一所有人下才适用船队原则。[9]船队原则有所松动后，有学者提出了以拖驳两船视为一个整体计算对第三人承担连带责任的责任限额，在最终责任承担时再以各自船舶吨位计算各自责任的限额，此种“双重限额连带”下一方对第三人承担全部赔偿责任后在按照责任比例追偿时可能会因对方享受责任限额而最终承担了超过责任比例的责任，有悖于连带责任下按责任比例确定终局责任。如前所述，将承拖方与被拖方视为一个整体计算责任限额的船队原则及“双重限额连带”均存在先天制度瑕疵，更无法作为认定基金数额的标准。也有观点主张按照各船责任比例确定赔偿责任，同时以各船吨位计算的限额对该赔偿责任予以限制，在此基础上两船最终承担责任之和即为连带责任的最高赔偿金额。前述“比例限额连带”下第三人遭受的损失可能无法得到足额赔偿，此种结果并非因责任限额的不同计算方法产生，而是海事赔偿责任限制的必然后果，实际上海商法规定由承拖方、被拖方对第三人承担连带赔偿责任并非否定享有责任限制的权利。

“比例限额连带”调和了拖驳运输下承拖方和被拖方承担连带责任和责任限制两种制度，却不能作为认定基金的数额的标准，原因在于：实践层面上，海商法规定最迟在索赔诉讼一审判决作出前申请设立基金，此时承拖方、被拖方的责任比例尚未经生效判决确认；理论层面上，如前文所述基金数额的认定并非对责任人责任限额的认定而是对责任人保证范围的审查，由此可见在特定情况下基金数额可能与责任人在连带责任下承担责任范围不一致。基于申请设立基金为责任



人的权利而非义务，在责任人未行使该项权利的情况下，其他方无权要求责任人设立基金，亦无权要求他人代责任人设立基金，即使承拖方与被拖方对海损事故承担连带责任，其在设立基金时仍应以各自吨位为基准计算基金数额。从实际效果上，以各船吨位为基准设立基金并未削弱限制性债权请求权人的获得赔偿的效果，其获得赔偿的范围仍以索赔诉讼的审理结果为依据，其实现该权利的路径亦未因此受到影响，以各船吨位为计算基准设立基金产生的后果系责任人仅以其应当承担的终局责任作为保证范围，换取了其他财产免于强制措施，但并未免除其在基金之外继续承担连带责任的义务。

“海事赔偿责任限制不是法律公平的问题，而是由国际海事公约确立的，具有正当理由的社会公共政策。”<sup>[10]</sup>本案确立的拖驳运输下承拖方、被拖方设立基金数额的认定标准是在平衡各方利益的基础上为护航海洋经济高质量发展而作出的积极探索。

---

[1] 本文中的拖驳运输系指由拖轮拖带无动力驳船将货物由一港运至另一港的运输方式，与拖轮所有人拖带其所有的或者经营的驳船载运货物与货方形成海上货物运输合同无关。本文作此区分的原因在于涉案拖轮所有人轮驳公司与驳船所有人烟台打捞局均系程远公司的出租人，且由程远公司承运货物，双方之间既不存在拖航合同关系亦不存在为从事运输业务而租赁他船的合同关系。在此种情况下，货方向拖轮所有人或驳船所有人提出的货损索赔无合同



依据，仅可提出侵权之诉，后文对于承拖人、被拖方第三人承担连带责任的论理均以此为前条件。

[2] 在英国，如果索赔方对责任人申请设立海事赔偿责任限制基金无异议则由法庭登记官作出责任人享有赔偿责任限制的裁判并确定责任限额，如有异议则按照通常索赔诉讼程序有海事法官审理；在美国，责任人在递交责任限制申请书的同时一并交纳相对予责任限制基金总额的担保，索赔人不仅可以对责任限制、基金数额提出异议，还可以对责任人提出索赔请求；日本海事赔偿责任限制诉讼与前述英国的程序安排大体一致；上述几个国家海事赔偿责任限制法律制度，并未将海事赔偿责任基金的设立程序独立于责任人是否在责任限制下承担责任的实体审理程序，且均以设立基金作为享有责任限制的前提条件。

[3] 《最高人民法院关于适用〈中华人民共和国民事诉讼法〉若干问题的解释》第八十三条。

[4] 王淑梅：《关于审理海事赔偿责任限制相关纠纷案件的若干规定》的理解与适用

[5] 海商法第二百一十四条：“责任人设立责任限制基金后，向责任人提出请求的任何人，不得对责任人的任何财产行使任何权利；已设立责任限制基金的责任人的船舶或者其他财产已经被扣押或者基金设立人已经提交抵押物的，法院应当及时下令释放或者责令退还。”

[6] <https://maritime.lawin.org/flotilla-principle/> 2022年10月16日。

[7] 上海海事法院（2004）沪海法限字第2号民事裁定书。

[8] <https://www.i-law.com/ilaw/doc/view.htm?id=145655> 2022年10月16日。

[9] AEP River Operations v. LLC, 838F. SUPP. 2d 573, 2012, AMC, p. 2295。

[10] 《Marsden on Collisions at Sea》Simon Gault, London Sweet and Maxwell 1998 P535.



## 特别鸣谢：上海市律师协会现代物流专业委员会

现代物流专业委员会主任：狄朝平律师

副主任：胡小俐、彭朝辉、周喆豪

