

大连海事大学法学文库

国际劳工组织的 船员立法趋势及 我国的对策研究

以《2006年海事劳工公约》为视角

主编 王秀芬 副主编 尹伟民



法律出版社
LAW PRESS · CHINA

大连海事大学法学文库

国际劳工组织的 船员立法趋势及 我国的对策研究

以《2006年海事劳工公约》为视角

主编 王秀芬 副主编 尹伟民



法律出版社
LAW PRESS · CHINA

图书在版编目(CIP)数据

国际劳工组织的船员立法趋势及我国的对策研究:以
《2006年海事劳工公约》为视角/王秀芬主编. —北京:
法律出版社, 2009. 6

(大连海事大学法学文库)

ISBN 978 - 7 - 5036 - 9546 - 9

I. 国… II. 王… III. 海员—国际公约—研究
IV. D998. 2

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2009)第 070542 号

© 法律出版社·中国

责任编辑/周丽君

装帧设计/乔智炜

出版/法律出版社

编辑统筹/法律出版社

总发行/中国法律图书有限公司

经销/新华书店

印刷/永恒印刷有限公司

责任印制/张宇东

开本/A5

印张/9.75 字数/252 千

版本/2009年6月第1版

印次/2009年6月第1次印刷

法律出版社/北京市丰台区莲花池西里7号(100073)

电子邮件/info@lawpress.com.cn

销售热线/010-63939792/9779

网址/www.lawpress.com.cn

咨询电话/010-63939796

中国法律图书有限公司/北京市丰台区莲花池西里7号(100073)

全国各地中法图分、子公司电话:

第一法律书店/010-63939781/9782

西安分公司/029-85388843

重庆公司/023-65382816/2908

上海公司/021-62071010/1636

北京分公司/010-62534456

深圳公司/0755-83072995

书号:ISBN 978 - 7 - 5036 - 9546 - 9

定价:26.00 元

(如有缺页或倒装,中国法律图书有限公司负责退换)

撰稿人分工

(按章节排序)

王秀芬,序言,第一章,第三章第一节的一、二、五、
六,第二节的四,第三章各节的结论,第四章
及全书统稿;

赵 微,第二章第一节;

李 桢,第二章第二节的一、二、三;

刘接昌,第三章第二节的四;

尹伟民,第二章第三节的一、五及全文的格式编排和
结构参划;

于诗卉,第三章第三节二、三、四、六、七、八;

毛欣维,第二章第四节,第六节和附录一、二;

曲 波,第二章第五节的二、三、四、五;

张 丽,第二章第五节的一;

王 杰,第三章第一节的三、四,第二节的二、三;

王利民,第三章第二节的一、五。

序 言

海运业被称为“世界第一个真正的全球性产业”。其产业的劳动者——船员是一个特殊的从业群体。船员所劳动的全球性、特殊的危险性和专业技术性决定了应在一般劳动法之外为该群体制定一部特殊的劳动法——“船员法”，以切实保护船员的劳动和社会权益。

国际劳工组织自成立至今已通过了 188 项劳工公约，其中有 41 项是专门针对船员而制定的，占其公约总数的 22%。此外国际劳工组织还通过了 29 项海事劳工建议书。随着海运业的不断发展和行业结构的深刻变化，许多劳工标准未能得到及时更新，已无法满足为现代船员提供社会保护的新要求。鉴此，国际劳工组织理事会于 2001 年决定制定一部新的综合海事劳工公约，为国际海事劳工保护制定统一的国际标准，同时又要确保新公约获得全球广泛批准和有效实施。为此，该组织从 2001 年开始分别召开了四次高级三方工作组会议，并于 2004 年召开了海事技术预备会议，起草并审议了

《综合海事劳工公约》。

经过近五年的工作,在2006年2月召开的第94届国际劳工(海事)大会上,来自该组织106个成员国的政府、船东和船员三方代表以314票赞成、0票反对、4票弃权的投票结果一致通过了一项重要的法律文件,即《2006年海事劳工公约》(以下简称公约)。

公约对船员的权利和成员国的义务做出了详细和明确的规定,内容全面、具体,堪称一部真正的“国际船员法典”。它是继国际海事组织《1974年国际海上人命安全公约》、《1973年国际防止船舶造成污染公约》和《1978年国际船员培训、发证和值班标准公约》之后的国际航运法律法规的“第四大支柱”。

公约通过后,各成员国都表明了将尽快启动公约批准程序的积极态度,并希望通过公约的生效促进船员体面劳动条件的实现,进而促进海运业的公平竞争。目前利比里亚、马绍尔群岛和巴哈马已批准了公约,欧盟、美国和日本等国家也正在积极准备批准公约的国内程序。

世界各主要航运国家和船员劳务输出国均根据国际劳工组织的立法步伐,不同程度地批准了许多海事劳工公约,并逐渐将其纳入到国内法体系之中。例如,日本、美国、德国、法国、意大利、挪威、丹麦、巴基斯坦、澳大利亚、菲律宾都制定了本国的船员法典,这些国家有关海上劳动法的理论研究也达到了很高的水平。

从国际及国外船员法的发展趋势来看,虽然各国的船员立法内容有所不同,但却有着共同的发展趋势,即全球统一性和进步性。统一性,即各国的船员法都集中体现了国际劳工组织所制定的国际标准;进步性是指海上劳动法的内容已由管理型向保护型发展,即高度关注保护船员的社会权益和福利,向实现“以人为本”的船员体面劳动的方向发展。

我国已连续十次担任国际海事组织A类理事国,船队规模在世界排名第四,同时我国也是船员大国,拥有船员150万余人,每年船员劳务输出约4万人次。

从国际劳工组织开始公约的制定工作以来,我国就是其理事会确定

的参与该项工作的高级三方工作组的 12 个政府成员之一,也是该工作组下设小组会议的政府成员之一。因此,从 2001 年开始,我国不仅派政府代表团参与了全部高级三方工作组会议和两次小组会议,而且还组织国内船东和船员工会代表共同出席了海事劳工标准技术预备会议和第 94 届国际劳工(海事)大会,并利用在上述会议上担任政府组主席的机会,在公约的制定过程中发挥了重要作用。

在参与公约讨论过程中,我国本着一贯积极和务实的态度与各国政府、船东和船员代表进行交流和磋商,通过对一些重要的原则问题和大量具体技术条款表达自己的观点和意见,客观地维护了公约内容的严格性与广泛接受性以及公约的全球统一性和主管机关操作的灵活性之间的平衡,使公约条款符合我国航运发展和船员劳动权益保护的需要。

本书通过全面研究公约所确定的各项制度,分析公约的特点及其可能对中国航运业产生的影响,研究中国在船员法律制度及管理实践方面与公约之间的等距和差距关系,旨在论证中国批准公约的必要性及可行性并提出中国在批准公约前及其以后的相应阶段所应采取的对策措施,为中国批准公约提供可行性的参考方案。

在海事劳工标准全球立法的大背景下,我国急需通过研究分析公约,全面了解公约对我国航运业发展可能产生的各种影响,从而明确我国批准公约的必要性和可行性,以及公约生效后我国在立法、执法、管理和航运经营方面应做出的政策和法律调整。

在公约理论方面也有许多具体问题需要解决,如调整我国劳动法中相关术语的使用习惯,使我国海员立法水平与国际接轨。由于目前我国理论界少有关于海员法理论方面的研究,国际劳工组织立法方面的论著也相对较少,因此从国际立法和国内海事劳动法的角度对公约进行研究在我国也是一种新的尝试。

本书的主要内容如下:

第一,在全面研究公约所确立的体系及各项原则、制度和规则的基础上,分析公约在内容和形式方面的特点以及公约生效后可能对我国航

运业产生的重要影响,使相关部门了解公约确立的制度内容。

第二,通过对比分析公约各项具体要求与我国海员权益保护的立法、司法、管理及劳动条件的现状,明确我国在海员劳动领域的法律保护现状及存在的问题。

第三,从国际船员立法的总体趋势与国内客观需要两方面对我国批准公约的理由进行全面论证,以明确我国在航运经济及立法方面所具备的批约和履约条件。

第四,概括总结中国在批准公约方面存在的主要问题及批准前后应采取的对应措施,明确中国在面临公约即将生效形势下的阶段性任务。通过上述内容的研究,为相关部门批准并履行公约提供可行性的方案,促进我国尽快批准公约,并通过实施公约来保障我国船员的权利,进而促进海运业的发展。

目 录

序言 / 1

第一章 《2006 年海事劳工公约》的主要内容及其可 能对我国航运业产生的影响 / 1

第一节 《2006 年海事劳工公约》产生的背景 / 1

一、ILO 船员劳工公约的制定和实施概况 / 1

二、ILO 国际船员法典编纂工作的启动——海事劳工标准高 级三方工作组的成立 / 2

三、海事劳工公约的历次会议及其主要议题 / 4

第二节 《2006 年海事劳工公约》的主要内容 / 8

一、公约的目的 / 8

二、公约的主要内容 / 9

第三节 公约的特点 / 46

一、公约在结构方面的特点 / 46

二、公约在修正程序方面的特点 / 50

三、公约在执行方面的特点 / 55

四、公约在内容和法律文化方面的特点 / 61

第四节 公约对国际航运业的影响 / 61

一、促进海员的维权意识 / 62

二、对各层次的社会对话产生积极的影响 / 63

三、促进海事劳工标准的有效实施 / 63

四、便于监察员的执法操作 / 64

第五节 公约对我国航运业的影响 / 65

一、对中国航运立法方面的影响 / 65

二、对航运执法部门的影响 / 65

三、对海员工会组织的影响 / 65

四、对船员中介组织及船员劳动力市场的影响 / 66

五、对航运企业的影响 / 66

第二章 公约条款与我国现行法律制度和管理实践的 对比研究 / 67

第一节 序言和总则与我国相关制度的对比研究 / 67

一、序言与我国相关制度的对比研究 / 67

二、总则与我国相关制度的对比研究 / 71

三、小结 / 89

第二节 海员上船工作最低条件(标题一)的规定与
我国相关制度的对比研究 / 91

一、最低年龄(规则 1.1) / 92

二、体检证书(规则 1.2) / 93

三、培训和资格(规则 1.3) / 96

四、招募和安置(规则 1.4) / 99

五、小结 / 103

第三节 就业条件(标题二)的规定与我国相关制度
的对比研究 / 103

一、海员就业协议(规则 2.1) / 103

二、工资(规则 2.2) / 108

三、工作时间和休息时间(规则 2.3) / 112

四、休假的权利(规则 2.4) / 115

五、遣返(规则 2.5) / 116

六、船舶灭失或沉没时对海员的赔偿(规则 2.6) / 121	
七、配员水平(规则 2.7) / 129	
八、海员职业发展和技能开发及就业机会(规则 2.8) / 133	
九、小结 / 141	
第四节 起居舱室、娱乐设施、食品和膳食服务(标题三)的规定与我国相关制度的对比研究 / 142	
一、起居舱室和娱乐设施(规则 3.1) / 142	
二、食品和膳食服务(规则 3.2) / 162	
三、小结 / 167	
第五节 健康保护、医疗、福利和社会保障保护(标题四)的规定与我国相关制度的对比研究 / 169	
一、船上和岸上医疗(规则 4.1) / 169	
二、船东的责任(规则 4.2) / 172	
三、健康和安全保护及事故防止(规则 4.3) / 175	
四、获得使用岸上福利设施(规则 4.4) / 183	
五、社会保障(规则 4.5) / 186	
六、小结 / 193	
第六节 遵守与执行(标题五)的规定与我国相关制度的对比研究 / 194	
一、遵守和执行的总体要求与我国的相关法律制度 and 实践 / 195	
二、船旗国责任(规则 5.1) / 197	
三、港口国责任(规则 5.2) / 214	
四、劳工提供责任(规则 5.3) / 218	
五、小结 / 222	
第三章 我国批准公约的必要性与可行性 / 224	
第一节 我国批准公约的必要性 / 224	
一、公约确定的制度本身使我国有必要批准该公约 / 224	
二、国际劳工组织和主要航运国家针对公约的动态促使我国批准公约 / 225	

- 三、我国海运业的发展要求我国批准公约 / 229
- 四、海员劳动力市场的现状需要我国批准公约 / 234
- 五、实现科学发展、构建和谐社会需要我国批准公约 / 255
- 六、完善我国船员法律制度需要我国批准公约 / 256
- 第二节 我国批准公约的可行性 / 257
 - 一、从中国执政党执政理念的变化情况分析 / 257
 - 二、从航运经济体制改革的现状分析 / 258
 - 三、从我国商船队的现状分析 / 258
 - 四、从我国海事立法环境方面分析 / 261
 - 五、从海事劳动管理的机构和机制方面分析 / 282

第四章 中国在批准公约方面存在的主要问题及其对策措施 / 283

- 第一节 中国在批准公约方面存在的主要问题 / 283
 - 一、在批准国际劳工公约方面存在的问题 / 284
 - 二、在船员立法方面存在的问题 / 284
 - 三、在船员劳动监察方面存在的问题 / 285
 - 四、在船员劳动关系协调方面存在的问题 / 286
 - 五、在船员法理论研究方面存在的问题 / 286
- 第二节 中国在批准并履行公约方面的对策措施 / 287
 - 一、在批准国际劳工公约方面的对策 / 287
 - 二、在履行国际劳工公约方面的对策 / 287

后记 / 294

第一章 《2006 年海事劳工公约》 的主要内容及其可能对 我国航运业产生的影响

第一节 《2006 年海事劳工公约》产生的 背景

一、ILO 船员劳工公约的制定和实施概况

国际劳工组织自 1920 年至 1996 年,共召开过 9 次专门涉及商船船员的海事大会,通过了 40 项公约、29 项建议书和一项议定书。这些文件涵盖问题广泛,包括船员的招募和安置、最低年龄、工作时间、安全、卫生和福利、劳动监察和社会保障等。

这些文件对航运业产生了重要的影响。但是,由于这些文件跨越了 80 年的时间,有些已经滞后于社会和航运技术的发展,并且由于各个文件都是针对特定条件下的特定问题而制定的,国际劳工组织未对其进行及时的修订和更新。此外,各国只关注船舶是否符合 IMO 条约的最低标准要求,而对于是否符合社会标准及劳动基准的问题则不那么热

心,致使 ILO 通过的海事公约批准率很低。例如:同是海事公约,至 2000 年年底,IMO 的《1974 年国际海上人命安全公约》已有 143 个国家批准,批准国家的商船吨位占世界商船总吨位的 98%,而对于 ILO 通过的最重要的第 147 号公约《1976 年商船(最低标准)公约》,只有 51 个国家批准,批准国的商船吨位占世界商船总吨位的 50%。此外导致许多公约批准水平低还有一个重要原因,就是其中个别强制性规定的内容极其具体,为某些国家的批准制造了障碍,即使有关国家可能在公约所涉领域内的保护体系至少与公约所要求的相比同样有力。由于缺乏被全球广泛接受的统一适用的国际劳工标准以及妥善的执行机制,给那些为海员提供体面生活条件的船东和政府带来了不平等的负担。因此,联合海事委员会强调,为提高各国对海上雇佣实态的认识和有关海上劳动法规的实效性,急需制定一项适用于整个海运业的全球性劳工标准。出于对这些问题的关心,并应联合海事委员会的请求,国际劳工组织理事会成立了海事劳工标准高级三方工作组来协助开展制定新公约的工作。

二、ILO 国际船员法典编纂工作的启动——海事劳工标准高级三方工作组的成立

在劳工组织内部,为众多的老公约注入新活力的想法始于 1994 年。在第 81 届大会上,讨论制定劳工标准的政策时,开展这一工作的必要性得到了肯定。劳工组织第 262 届理事会(1995 年 3~4 月)决定在法律事项和国际劳工标准(LILS)委员会下成立一个修订标准政策工作小组。该小组的任务是对 1985 年以前通过的所有公约和建议书进行审查,确定对其进行修订的必要性,以加强劳工组织的标准制定系统并使之产生新的活力。理事会还明确要求,任何建议和措施都不能弱化已批准的公约对工人的保护。

工作组自成立以来,召开过十多次会议,逐项审查了所有递交审查的文件,提出了修订旧公约、倡导批准新公约的建议,包括适当搁置、废除或撤销一些过时文件。这些建议获得了国际劳工标准委员会和理事会的批准。

工作组自 1998 年 11 月的第 273 届理事会开始对海事公约和建议书进行审查,审查了所有海事方面的公约和建议书。结论是“26 项海事劳工公约、1 项议定书、18 项建议书被视为足够时新并与该行业相关。这 26 项公约的每一项都保持着其内在有效性。其中有些公约特点很新颖,特别是《1976 年商船(最低标准)公约》(第 147 号),该公约遵照海运业的全球化特点,把对悬挂其国旗或进入其领土管辖区内的船舶的责任置于各国主管机关。另一项是《1996 年海员工资、工时和船舶配员建议书》(187 号)(及其前身),它包含了一个为胜任海员的基本最低工资进行国际集体谈判的程序。”^①

这些工作是委托一个由船东和船员代表机构联合工作组完成的。联合工作组形成的建议大部分获得了第 277 届理事会(2000 年 3 月)的批准。另外,联合工作组还专门对关于海事社会保障标准的 5 项公约和 3 项建议书进行了审查,其结果得到了第 380 届理事会(2001 年 3 月)的批准。根据两届理事会的决定,有关海事公约中有 10 项需要修订,3 项需要维持现状,11 项需要倡导批准,15 项需要建议批准新公约后退出原公约,8 项需要搁置、废除或撤销;建议书中 5 项需要保持现状,3 项需要修订,7 项建议书需要倡导实施,4 项需要征求更多的信息,5 项已被新文件所取代,5 项需要撤销。

基于上述审查工作,国际劳工局提出了《关于国际劳工组织有关海事劳工标准回顾报告》,报告中就下一步如何进行海事劳工标准的制定工作提出了三个方案。2001 年第 29 届联合海事委员会经过仔细的权衡和论证,决定选择第二方案,即在综合现有的海事劳工标准的基础上,制定一项统一的框架公约,即“日内瓦协议”。这一协议对海事劳工标准的发展来说,是个历史性的决定。同时联合海事委员会还决定,建议理事会成立国际海事劳工标准高级三方工作组,展开合并公约的工作。工作

^① 国际劳工局:《通过一项文书以合并海事劳工标准》,国际劳工组织(日内瓦)2006 年版,第 3 页。

组在 2001、2002、2003 年召开三次会议,在 2004 年召开海事大会预备会议完成准备工作,于 2005 年召开海事大会,通过一个综合了所有海事公约的、统一的国际船员法典。这项活动被称为“在海运业中的适当劳动议程”或“体面工作议程”(decent work in the maritime industry program)。该议程的目的是促进男女工人得到适当的生产就业机会,特别是要实现世界性的与船员有关的海上劳动的社会条件和经济条件的协调。上述决议在 2001 年 3 月召开的第 280 次理事会会议上得到了批准。

2004 年召开的海事大会预备会议完成了准备工作,起草了《综合海事劳工公约》。原定于 2005 年 9 月召开的海事大会,后改为 2006 年,会上通过了一个综合了所有海事公约的、统一的国际船员法典。

三、海事劳工公约的历次会议及其主要议题

(一)第一次会议

2001 年 12 月 17 日至 21 日,在日内瓦召开了海事劳工标准高级三方工作组第一次会议,12 个国家的政府代表(巴西、中国、埃及、希腊、日本、纳米比亚、尼日利亚、挪威、巴拿马、菲律宾、俄罗斯、美国)、12 个船东机构代表和 12 个海员机构代表及 18 个国家所派的观察员出席了会议。

(1)会议主要审议了国际劳工局准备的两份报告和国际航运联盟的一份提案。其中的一份报告主要介绍了海事劳工公约的基本情况,另一份报告主要介绍了联合海事委员会关于如何开展下一步的工作及合并后新公约大致结构的建议。国际劳工局报告了联合海事委员会就制定新的综合性海事劳工公约提出的 8 条基本观点。其中主要内容为:整理现行的海事劳工公约,起草一项能与其他国际海事文件相匹配的综合性完整的新文件;新文件应包括基本原则、主要内容、附则及附则等的修正程序以及赋予所有国家确保体面工作条件适用于所有管辖下的船舶和进入水域的船舶的义务等。

(2)经过会议的一般讨论,各与会代表表示支持国际劳工组织为修订现行海事劳工标准所采取的措施,同意联合海事委员会提出的 8 条基

本观点。各代表一致认为新文件应简单明了并易于适用,应明确船旗国、港口国和海员输出国的各自作用和责任;为确保公约的有效执行,应确定一种有效的机制,并引入不给非当事国船舶更优惠待遇的概念;新文件应该不允许对海员的权利打折扣,但在实施上可有一定的灵活性。

(3)根据理事会的安排,会议上还成立了一个工作小组,在高级工作组会议期间展开工作。小组由 8 个政府代表、8 个船东代表,外加三个方面的各一个秘书、工作组主席和副主席、工作小组主席和副主席共 31 人组成。工作组主席为法国派出,副主席为日本派出;工作小组主席为丹麦派出,副主席为美国派出;政府成员是由各地区派出的,亚洲为中国和菲律宾,非洲为阿尔及利亚和尼日利亚,美洲为巴西和巴拿马,欧洲为希腊和挪威;秘书为挪威派出;其他国家可作为观察员参加工作小组的会议。工作小组的主要任务是:第一,准备关于执行机制和简化修正案生效程序的草本;第二,划定公约中各部分的主题;第三,起草公约的主要框架;第四,收集相关信息和建议。

(二)第二次会议

国际劳工局于 2002 年 10 月 14 日至 18 日在日内瓦召开海事劳工标准高级三方工作组第二次会议。该工作组的任务是将国际劳工组织现存的国际海事劳工标准进行修订与合并。本次会议的主要任务是:初步确定修订后新公约执行机制和简化修正案生效程序的草本,确定新公约基本框架,探讨并初步确定新公约包含的关键要素并开始对现有海事公约进行整理和比较,形成新公约初稿。国际劳工局提供的新公约草案分为四个层次:一是一般原则、适用范围和生效、修正等程序性条款;二是原则性规定;三是强制性规则,主要包括技术性的细节规定;四是实施各个部分规定的建议。在讨论中,海员工会代表要求将核心劳工标准纳入新公约的强制性规则中,此举遭到发展中国家政府代表的强烈反对,会议最终确定对于核心劳工标准只在新公约的一般原则中提及。

(三)第三次会议

海事劳工标准高级三方工作组于 2003 年 6 月 30 日至 7 月 4 日,举