



国际海事组织

国际海事公约概论

主 编 鲍君忠

副主编 王艳华 李 桢

主 审 刘正江



大连海事大学出版社

国际海事公约概论

主 编 鲍君忠
副主编 王艳华 李 桢
主 审 刘正江

大连海事大学出版社

© 鲍君忠 2007

图书在版编目(CIP)数据

国际海事公约概论 / 鲍君忠主编. —大连: 大连海事大学出版社, 2007. 5
ISBN 978-7-5632-2052-6

I. 国… II. 鲍… III. 海事处理—国际公约—概论 IV. D993.5

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2007)第 062668 号

大连海事大学出版社出版

地址:大连市凌海路 1 号 邮编:116026 电话:0411-84728394 传真:0411-84727996

<http://www.dmupress.com> E-mail: cbs@dmupress.com

大连天正华延彩色印刷有限公司印装 大连海事大学出版社发行

2007 年 5 月第 1 版 2007 年 5 月第 1 次印刷

幅面尺寸:185 mm × 260 mm 印张:16.5

字数:409 千 印数:1 ~ 2000 册

责任编辑:王桂云 封面设计:王 艳

ISBN 978-7-5632-2052-6 定价:48.00 元

前 言

近几年来发生的大型油船油污事故、客滚船失事事故使海上安全、海洋环境保护成为公众关注的全球性热点问题。为了有效地减少事故的发生,国际海事组织(IMO)一方面敦促缔约国提高海事公约的履约效力,另一方面致力于加大对缔约国履约的监督力度。为此,IMO 强调要落实公约标准实施的三重责任,即 IMO 负责制定标准,船旗国负责实施标准,港口国负责标准实施的监督检查。

近些年,IMO 下属的各委员会加大了标准、规范的出台力度,特别是海上安全委员会(MSC)和海上环境保护委员会(MEPC),目前 MSC 和 MEPC 每两年召开三次会议,每次会议都承载着标准、规范的若干个决议、通函出台。在 IMO 海事公约设定的生效机制下,决议所承载的标准、规范一般两年内会生效,这使得包括中国在内的各缔约国面临着较重的履约压力。

中国正处在从海运大国到海运强国转变的过程中,加大对海事公约的研究力度,充分理解海事公约的履约机制,促进海事公约在中国的充分、有效地履行,将有利于中国籍船舶顺利通过缔约国的港口国监督;也有利于中国的海事管理机构能够充分、有效地行使海事公约赋予的权利,有效地实施港口国监督,促使在中国管辖水域航行的外国籍船舶在海上安全、保安和海洋环境保护方面满足公约的要求。本书正是在此背景下编写的。

全书共分十二章,重点介绍了 IMO 的组织机构和工作机制;海事公约产生及发展历程,特别介绍了国际海上人命安全公约(SOLAS)的发展历程;1982 年联合国海洋法公约及其与 IMO 海事公约的关系;海事公约原理、海事公约的实施、港口国监督机制;欧盟海上安全管理机制等内容。

本书作者针对海事公约在中国的履行情况进行了研究,并提出了提高履约效果的建议。同时,本书作者也研究了现存的国际油污损害赔偿机制,论证了《2001 年国际燃油污染损害民事责任公约》在中国实施的可行性,对中国将来加入该公约提出了有价值的建议。

本书可作为普通高等院校航海专业、交通运输管理专业、海事安全管理专业、国际(海事)法等专业高年级本科生、研究生的专业课教材,也适合于有关机构从事海事安全管理的人员阅读。

本书由大连海事大学鲍君忠、王艳华、李桢、张晓慧,大连海事局谷兴华、王连金、周炜,辽宁海事局韩俊松、李玉衡,山东海事局周尊山,交通部救捞局王超,镇江海事局燃油公约研究组共同编著,由刘正江教授主审。

本书在编著过程中得到了大连海事大学国际海事公约研究中心同仁、大连海事大学出版社有关领导的大力支持,在此表示衷心的感谢。

编 者
大连海事大学
2006 年岁末

目 录

第一章 国际海事组织(IMO)	(1)
第一节 联合国经济和社会理事会及联合国专业机构	(1)
第二节 国际海事组织介绍	(2)
第三节 国际劳工组织(ILO)	(7)
第二章 国际海事公约原理	(13)
第一节 海事公约基本概念	(13)
第二节 公约的批准、接受、赞同和加入	(17)
第三节 IMO 公约的生效机制	(19)
第四节 公约的适用	(25)
第三章 联合国海洋法公约简介	(28)
第一节 公约产生的背景与生效	(28)
第二节 公约内容概要	(28)
第三节 我国周边海域划界热点问题介绍	(39)
第四节 1982 年《联合国海洋法公约》与 IMO 海事公约的关系	(41)
第五节 《联合国海洋法公约》中的船旗国、沿海国及港口国管辖权的执行	(43)
第四章 SOLAS 公约	(47)
第一节 SOLAS 发展历程	(47)
第二节 《1974 年国际海上人命安全公约》	(51)
第三节 SOLAS 公约各版本之间的关系	(58)
第四节 “基于目标的标准”的理念在 SOLAS 1974 公约中的应用	(60)
第五章 MARPOL 73/78 公约介绍	(62)
第一节 MARPOL 73/78 公约的产生背景	(62)
第二节 MARPOL 73/78 内容介绍	(63)
第三节 MARPOL 73/78 附则 VI——《防止船舶造成空气污染规则》介绍	(67)
第六章 港口国监督	(71)
第一节 港口国监督背景	(71)
第二节 巴黎备忘录和东京备忘录监督措施介绍	(77)
第三节 港口国监督实施中存在的问题	(85)
第四节 船舶安全管理的国际化特点	(89)
第七章 中国船旗国安全监督体系介绍	(92)
第八章 国际船舶和港口设施保安规则(ISPS 规则)	(102)
第一节 ISPS 规则出台的背景	(102)
第二节 ISPS 规则的出台历程	(103)
第三节 ISPS 规则的内容	(105)
第四节 国内 ISPS 规则的实施情况	(106)

第五节 ISPS 规则的实施对航运业的影响	(106)
第九章 《2001 年国际燃油污染损害民事责任公约》及国际油污损害赔偿机制介绍	(111)
第一节 《燃油公约》介绍	(111)
第二节 《燃油公约》与相关国际公约的关系	(117)
第三节 国际防止船舶燃油溢漏措施的发展	(129)
第四节 英国、澳大利亚对加入《燃油公约》的研究情况	(135)
第五节 我国加入《燃油公约》后燃油污染损害赔偿运作模式及存在的主要问题	(141)
第六节 总结和建议	(146)
第十章 欧盟海上安全管理体系	(151)
第一节 欧洲海上安全管理机构介绍	(151)
第二节 IMO 与 EU 在海事安全领域的合作关系	(159)
第十一章 海事公约在中国适用问题研究	(164)
第一节 IMO 规范性文件的分类	(164)
第二节 海事公约实施涉及的机构	(166)
第三节 海事公约在国际上实施的一般途径	(167)
第四节 HELCOM 组织成员国在实施国际海事公约方面的操作	(170)
第五节 国际海事公约在澳大利亚的实施	(171)
第六节 我国目前海事公约国内化的做法及存在的问题	(172)
第七节 将海事公约尽快引入国内法机制的建立	(176)
第十二章 国际海事热点问题	(178)
附录 1 “加入公约、议定书”交存文件示例	(188)
附录 2-1 IMO 公约生效情况统计表	(189)
附录 2-2 IMO 强制性规则及其他文件生效情况统计表	(195)
附录 3-1 与国际海事有关的组织名称及缩略语	(199)
附录 3-2 与第九章内容有关的缩写字表	(202)
附录 4-1 港口国监督相关定义及常用缩写	(203)
附录 4-2 港口国监督常用缺陷处置代码说明	(205)
附录 5 国际船级社协会成员名单	(207)
附录 6 国家海上搜救应急预案	(208)
附录 7 建立水上交通安全长效管理机制指导意见	(218)
附录 8 《中华人民共和国船舶海上保安规则》	(221)
附录 9 《联合国海洋法公约》节选	(235)
附录 10 海上恐怖主义和有关船舶海上登临权的国际法新发展	(250)
参考文献	(255)

第一章 国际海事组织(IMO)

第一节 联合国经济和社会理事会及联合国专业机构

一、经济和社会理事会介绍

联合国共有6个主要下设机构:大会、安全理事会、托管理事会、秘书处、国际法院、经济和社会理事会。其中联合国经济和社会理事会(简称“经社理事会”——Economic and Social Council(ECOSOC))是负责联合国经济和社会事务的最主要的机构。

经济和社会理事会是根据《联合国宪章》设立的,是协调14个联合国专门机构、10个职司委员会和5个区域委员会的经济、社会和相关工作的主要机构。经社理事会还管辖11个基金会和规划署。其理事国由联合国大会选举产生,任期三年,席位按地区分配,每年由联大改选其中的1/3。联合国常任理事国通常能当选为经社理事会理事国。经社理事会每年春夏两季在纽约和日内瓦举行两次常会,每个理事国享有平等的投票权,以简单多数进行表决。经社理事会设有8个职司委员会、5个区域性机构以及8个常设委员会,处理有关工作。此外,经社理事会还同16个有关经济、社会、文化方面的联合国专门机构建立工作关系,以及与四五百个非政府组织,与各国议会联盟、国际红十字会等,建立咨询关系。联合国经社理事会有53个成员和6个联系成员(截至2006年4月)。经社理事会不但讨论国际经济及社会问题,为此类问题制定面向各成员国及整个联合国系统的政策和建议,还提供中心论坛。它负责促进较高的生活标准、全民就业以及经济和社会的进步;解决国际经济、社会 and 卫生问题;促进国际文化和教育合作;倡导对全体人类的人权和基本自由的普遍尊重。它授权从事或发起有关这些问题的研究和报告,也授权帮助准备和组织经济、社会和相关领域的重大国际会议,协调这些会议的后续事项。

理事会的主要职能概括为协调联合国及各专门机构的经济和社会工作;研究有关国际经济、社会、文化、教育、卫生及有关问题;就其职权范围内的事务,召开国际会议,并起草公约草案提交联合国大会审议;分担联合国大会及联合国其他机构建议执行的职能。

二、联合国的专业机构

根据《联合国宪章》第53条和第63条的规定,联合国可以与对某一特定业务领域负有广泛国际责任的政府间专门性国际组织订立关系协定,使之成为联合国体系下的专业机构。经济和社会理事会与政府间专业机构订立协定,该协定经大会核准后就把这些专业机构纳入联合国的体系,而成为“联合国专业机构”。因此,联合国专业机构就是联合国体系内在特定专门领域从事国际活动的国际组织。这些国际组织无论在组织上或在活动上都是独立的,因此,严格地说,它们不是联合国的附属机构,只不过是根据协定与联合国建立特殊的法律关系罢了。

联合国的专业机构具有下面几个特点^①：

(1) 在专门领域从事活动。联合国专业机构必须是在经济、社会、文化、教育、科学、卫生等领域负有广泛活动职能的国际组织。

(2) 与联合国建立法律关系。根据联合国与专业机构所订立的协定，联合国承认联合国专业机构的职权范围，专业机构承认联合国有权向它提出建议并协调其活动，专业机构要定期向联合国提交工作报告，双方互派代表出席彼此的会议，但没有表决权，彼此交换情报与文件，彼此协调在人事、预算和财政方面的安排。由联合国经济和社会理事会负责协调联合国与专业机构的关系。

(3) 有独立的法律体系。联合国专业机构有其本身的会员国、联系会员国和观察员，联合国的成员国并不当然是专业机构的会员国。专业机构有其本身的组织约章、机关体系、议事规则和经费来源，其决议和活动不需经联合国批准。联合国专业机构有权与国家及其他国际组织签订协定，有权处置其动产和不动产以及进行法律诉讼，其官员和成员国的代表享受一定范围内的外交特权与豁免。专业机构的主要机关一般是由大会作为该组织的最高权力机关，专业机构大会由全体会员国组成；理事会是执行机关，通常由大会选出的理事国组成，或由会员国根据份额派代表组成；秘书处是负责处理日常事务的机关，由总干事和其他工作人员组成。在表决程序方面，一般采取一国一票的多数表决制。

专业机构的组织体系多采用规范的三级机构，即以全体大会为最高权力机关，以理事会或执行局为执行机关，以国际秘书处为常设管理与协调机关。此外，各机关还可设立执行其职能所必需的其他辅助机关。^②

现在，与联合国建立法律联系的专门性国际组织共有 18 个。其中少数是在联合国成立前成立面后来成为联合国专业机构的，大部分是在联合国成立后成立的。国际海事组织和国际劳工组织即为这 18 个联合国专业机构中的两个。国际海事组织(IMO)^③于 1959 年成立时就成为联合国专业机构^④。

第二节 国际海事组织介绍

1948 年 2 月 9 日，联合国在日内瓦召开海事大会。该会议于 3 月 6 日通过了成立“政府间海事协商组织”(IMCO)的公约，即《政府间海事协商组织公约》。该公约于 1958 年 3 月 17 日起生效。1959 年 1 月 6 日，该组织在其第一届大会期间正式成立。根据 1975 年 11 月第 IX 届大会通过的该组织公约修正案，从公约修正案 1982 年 5 月 22 日生效之日起，该组织更名为“国际海事组织”(IMO)。

国际海事组织的宗旨是：“在与从事国际贸易的各种航运技术事宜有关的政府规定和惯例方面，为各国政府提供合作机制；并在与海上安全、航行效率和防止及控制船舶对海洋造成污染有关的问题上，鼓励和便利各国普遍采用最高可行的标准”(《国际海事组织公约》第 1 (a)条)。该组织还负责处理与这些宗旨有关的行政和法律事宜。截止到 2006 年 10 月 10 日，

① 端木正. 国际法. 北京: 北京大学出版社, 2000: 396-397.

② 王铁崖. 国际法. 北京: 法律出版社, 2002: 561.

③ 原名为“政府间海事协商组织”。1982 年 5 月 22 日该组织更名为“国际海事组织”(IMO)，总部设在伦敦。

④ 端木正. 国际法. 北京: 北京大学出版社, 2000: 399.

该组织共有 167 个会员国和 3 个联系会员(中国香港、中国澳门和法罗群岛)。

一、国际海事组织背景

几个世纪以来人们就认识到了国际在航运方面合作的重要性,^①并已经形成了一些惯例,例如船只在恶劣天气时可以在外国港口躲避;船只有责任救助处于危难的其他船只而不论该船的国籍如何。但是一直到 19 世纪人们才普遍意识到有必要通过制定法定的条约使类似的古老的航运业习俗成为以文字形式记载的约束。

正因为国际合作的需求在有些场合显得非常重要,这就促成了许多永久性组织的建立。例如电报的发明彻底改变了联络的方式,并且促成了 1865 年国际电报联盟的建立(即现在的国际电信联盟)。1873 年国际气象组织(现称世界气象组织)建立,一年以后万国邮政联盟建立。

航运可能是最古老的国际性行业,而且到 19 世纪末期时该行业对整个世界来说比以前更重要。考虑到国家之间相互合作加强的趋势,建立一个相关的管理航运的组织就很合乎情理了。1889 年,在美国首都华盛顿举行了国际海事会议。在会议上,人们提出了一项建立一个永久性的国际组织的建议。该组织的宗旨是更好地服务于航运业的需求。这个提案被及时讨论了并迅速被拒绝。大会宣布“目前没有必要建立一个永久性的国际海事委员会”。该提案被否决的真正原因是航运业不愿意接受任何控制其活动和限制其商业自由的企图。

1945 年情况开始发生变化。第二次世界大战结束,为了确保不会再发生第三次世界大战,国际社会建立了联合国。尽管国际社会的大部分注意力都集中在了纽约和联合国大会,但是创立联合国的理想主义者们并没有停步,他们认为联合国应该是由一系列国际组织组成的机构。每一个组织处理一个不同的主题,例如一些是关于人道的,一些是关于技术的。

仅在莱特兄弟第一次飞行 32 年之后,1944 年国际航空组织建立了。1945 年粮食农业组织建立了,同一年联合国教科文组织建立了,1948 年世界卫生组织建立了。所有这些组织都属于联合国这个机构,因此似乎最后也可以通过一系列的努力来建立一个相似的航运组织。

二、国际商事组织的性质

一般而言,国际海事组织具有如下的 3 个主要特点^②:

- (1) 政府间的团体;
- (2) 联合国的专业技术机构;
- (3) 法律制定机构。

IMO 是政府间的团体,也就是那些参加 IMO 会议的代表,不管是参加大会、外交谈判或工作小组,还是投票表决,都必须代表会议缔约国政府。在非政府性组织中(如国际海事委员会 CMI),非政府代表可参加商议。

IMO 是隶属于联合国的专业技术机构,而国际海道测量组织(IHO)是非联合国管辖的国际性团体。IMO 是专业机构,是因为它包含特定专业的特点,并不是所有联合国机构都是专业机构,如另一个联合国涉及船舶事务的机构——联合国贸发大会(UNCITAD)就不是专业机构,而只是一个协会。IMO 是专业机构并有自主的地位,它在很多方面享有高度的自治权。首先,它拥有按照国际公约的精神制定涉及船舶安全和海洋环境保护方面的标准,即国际海事公

^① 本文选自《国际海事组织 1948—1998:变化的过程》。

^② 本节系对世界海事大学教授 P. K. Merkerjee《海战法》讲稿进行修改而成。

约的权力;其次,国际海事组织的预算独立于联合国预算,而联合国贸发大会不能独立核算。

国际海事组织的授权最初来源于联合国下属的经济和社会理事会(ECOSOC)的章程。也就是说,如果想在联合国家族中找出国际海事组织的位置的话,它具体隶属于联合国6个组织之一——联合国经济和社会理事会(ECOSOC)。国际海事组织与联合国的联系正体现在IMO是经济和社会理事会(ECOSOC)下属的专业技术机构。

IMO作为专业技术机构的另一个特点是,就其承担的责任和义务而言,秘书处的官员是独立的,换句话说,IMO的秘书长并非由联合国秘书长指定,而是由国际海事组织成员国选举出来的。但是如果涉及行政隶属关系,他们又不是完全独立的,IMO秘书长应定期向联合国秘书长汇报工作,这与中国中央政府和香港特别行政区政府的关系类似,香港特首每年要向中央政府汇报工作,但香港特别行政区政府对官员的任命享有自主权。

还有一个特点,与联合国贸发大会不同的是,国际海事组织同国际劳工组织一样是立法机构,享有独立的立法权。IMO有权制定公约并作为公约文书的保存单位,从这个意义上说国际海事组织是立法机构,但像隶属于联合国教科文组织(UNESCO)的国际海洋制图委员会(International Oceanographic Commission (IOC))就不是立法机构。国际海道测量组织是坐落于摩纳哥的政府间组织,它是由公约设立的政府间国际组织,但是却没有立法权,它只是一个可以依照海道测量的原则制定标准的组织。国际海道测量组织制定的标准不可以成为法律,除非成员国将其引入国内立法。而由国际海事组织制定的标准则可以转换成公约、议定书一类的有约束力的法律文书。

从另一个角度来讲,可以将国际海事组织理解为一个管理机构,虽然它的立法权是通过制定标准公约和其他文书的形式得以体现和实现,但是从管理的角度来说,它可以制定标准,但却基本上没有任何执行其制定的公约的能力,也就是说公约的执行要依赖公约的缔约国,这就是IMO在国际海事安全管理事务中所扮演的特殊角色。

国际海事组织最初叫做政府间海事协商组织。如果一个国际组织只是协商组织的话,它就不能享有立法权。国际海事组织原先是政府间协商组织,但它又不仅仅是协商组织,还有着立法权,所以1982年政府间海事协商组织改名为国际海事组织。

三、国际海事组织机构

国际海事组织由大会、理事会和4个主要委员会组成,即海上安全委员会、海上环境保护委员会、法律委员会、技术合作委员会。此外还有一个便利委员会和主要技术委员会的一些分委会。

大会(The Assembly)是该组织的最高决策机构,它由所有成员国组成,每两年举行一次会议,但在必要时可以召开特别会议。大会负责批准工作计划、审议财务预算和决定该组织的财务安排。大会还选举理事会。

理事会(The Council)由大会选举的32个成员国组成,每两年改选一次,于每届大会结束后开始工作。《国际海事组织公约》规定大会选举理事会成员应遵守下列标准:

(a)8个为在提供国际航运服务方面有最大利害关系国家;

(b)8个为在国际海上贸易方面有最大利害关系的国家;

(c)16个不是根据上述(a)或(b)选出的,在海上运输或航行方面有特殊利害关系的国家,选它们进入理事会将保证世界所有主要地理地区有代表参加。

1993年11月,大会通过了《国际海事组织公约》的一项修正案,将理事会成员增加至40

个,其中(a)类和(b)类分别增至10个,(c)类增至20个。

理事会是国际海事组织的执行机构,在大会的领导下负责管理该组织的工作。在两届大会之间,理事会履行大会的所有职能,只有按照公约第15(j)条向各国政府提出有关海上安全和防止污染建议的职能仍由大会行使。理事会的其他职能有:

- (1)协调该组织内务机构的活动;
- (2)审议该组织的工作计划草案和财务预算,并提交大会;
- (3)受理委员会和其他机构提交的报告和建议,提出意见和建议后一并提交大会和各成员国;
- (4)任命秘书长并报大会批准;
- (5)就国际海事组织与其他组织的关系达成协议或做出安排,报大会批准。

海上安全委员会(MSC)是该组织的最高技术机构。它由国际海事组织所有成员国组成。海上安全委员会的职能是“在国际海事组织的职权范围内研究有关助航设施、船舶的构造和设备、安全配员、避碰规则、危险货物操作、海上安全程序和要求、航道信息、航海日志和航行记录、海难事故调查、救捞和救助及其他直接影响海上安全的事宜。”

《国际海事组织公约》还要求该委员会提供一个机制来履行公约赋予的任何职责或在其工作范围内由有关国际文件规定的和国际海事组织接受的任何职责。它还有责任审议有关海上安全的建议和指南,并提交大会通过。

海上环境保护委员会(MEPC),由所有成员国组成,负责审议国际海事组织职权范围内有关防止和控制船舶造成污染的任何事宜,特别是有关公约和其他规则的通过和修正及保证其有效实施的措施。

海上环境保护委员会最初作为大会的附属机构而成立,1985年升格为正式机构。

国际海事组织还下设9个对所有成员国开放的分委会(Sub-committee),主要是协助海上安全委员会和海上环境保护委员会工作。这些分委会是:

- (1)散装液体和气体分委会(BLG);
- (2)危险品、固体货物和集装箱运输分委会(DSC);
- (3)消防分委会(FP);
- (4)无线电通信和搜寻与救助分委会(COMSAR);
- (5)航行安全分委会(NAV);
- (6)船舶设计和设备分委会(DE);
- (7)稳性、载重线和渔船安全分委会(SLF);
- (8)培训和值班标准分委会(STW);
- (9)船旗国履约分委会(FSI)。

法律委员会(Legal Committee)负责处理国际海事组织职权范围内的法律事宜。该委员会由所有成员国组成,成立于1967年,最初是为了处理“托利·卡尼翁”(Torrey Canyon)号海难后出现的法律问题。

法律委员会还被授权履行在其职权范围内由其他国际文件所赋予的并为国际海事组织所接受的任何职责。

技术合作委员会(Technical Co-operation Committee)负责审议国际海事组织职权范围内由国际海事组织实施或与其他国际组织合作实施的技术合作项目,以及国际海事组织在技术合

作领域内的其他活动。

技术合作委员会由国际海事组织的所有成员国组成,成立于1969年,最初作为理事会的一个附属机构,1984年生效的《国际海事组织公约》修正案使其常规化。

便利委员会(Facilitation Committee),是理事会的附属机构,成立于1972年5月,在国际海事组织的工作中负责消除国际航运中不必要的手续和繁文缛节等工作。便利委员会对所有国际海事组织成员国开放。

秘书处(Secretariat)设在伦敦,由秘书长和近300名工作人员组成。现任秘书长是 Efthimios E. Mitropoulos。国际海事组织的历任秘书长分别是:

Ore Nielsen(丹麦)	1959 ~ 1961
William Graham(英国)	1961 ~ 1963
Jean Roullier(法国)	1964 ~ 1967
Colin Goad(英国)	1968 ~ 1973
Chandrika Prasad Srivastava(印度)	1974 ~ 1989
William A. O'Neil(加拿大)	1990 ~ 2004
Efthimios E. Mitropoulos(希腊)	2004 ~

图1-1所示为国际海事组织机构图,图1-2所示为国际海事组织秘书处机构图。

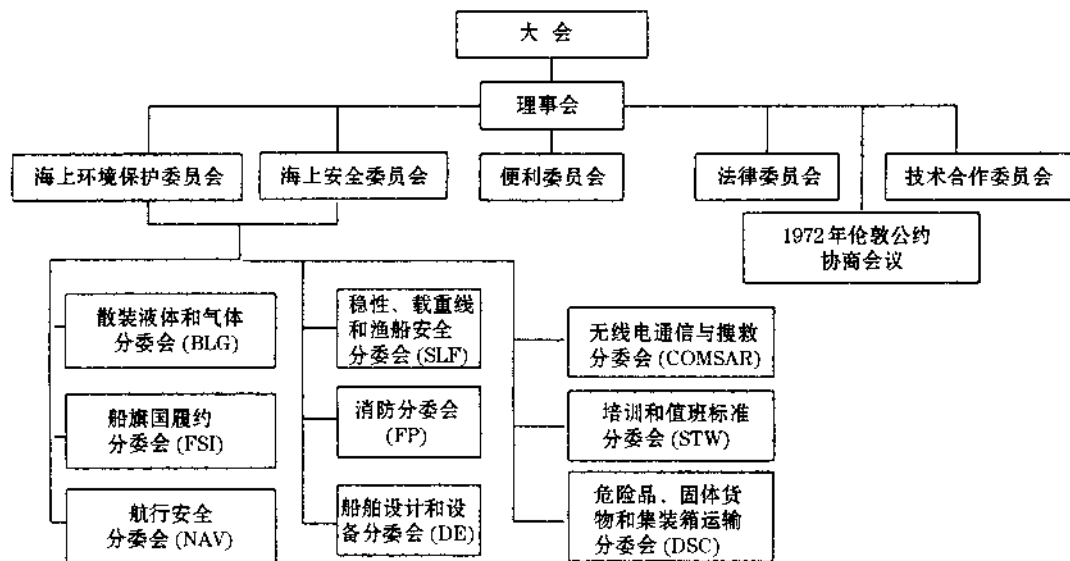


图1-1 国际海事组织机构图

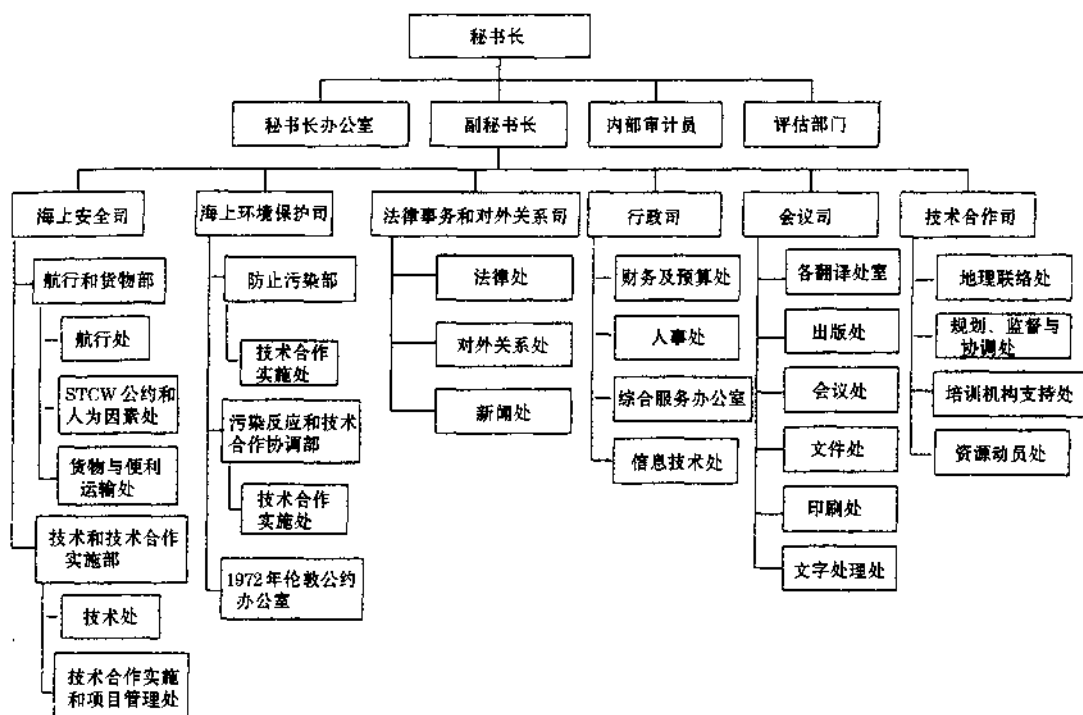


图 1-2 国际海事组织秘书处机构图

第三节 国际劳工组织(ILO)

在联合国家族中有两个专门负责处理海事事务的专业机构,即 IMO 和 ILO。它们负责制订规范船舶活动的公约、规则及建议案等。一般而言,涉及海上安全、保安、防止船舶污染和海员培训、发证和值班等方面的标准由 IMO 负责制订;而涉及船员在海上的工作和生活条件等方面的标准则由 ILO 负责制订。IMO 和 ILO 制订的公约、规则及建议案等建立了海上船舶安全管理的框架。在该框架下,每一缔约国有责任按公约的要求履行公约的义务,制订国内法律法规将国际公约国内化,以实施对在本国登记的船舶的安全监督。截至 2006 年 6 月, ILO 已有 178 个成员。中国是该组织创始国之一,1971 年该组织理事会根据联大决议,通过了恢复中国合法席位的决议。1983 年 6 月,中国正式恢复了在该组织的活动。1985 年 1 月该组织在北京设立分支机构——国际劳工组织北京局,负责与中国有关政府机关、工会组织、企业团体、学术单位等进行联系,并实施技术合作计划,协助中国发展职业技术培训。

一、国际劳工组织分绍

国际劳工组织(International Labor Organization(ILO))是在 1919 年第一次世界大战结束后召开的和平大会上成立的,这次和平大会首先在巴黎举行,而后又在凡尔赛举行。1919 年 4 月和平大会通过了《国际劳工组织章程》,其总部设在瑞士日内瓦。1946 年 12 月 14 日 ILO 成为联合国的一个专门机构。该组织是联合国专业机构中历史最长的一个,作为国际组织其历

史甚至比国际联盟(The League of Nations)^①历史还长。

创立国际劳工组织最初是出于人道主义的目的。20 世纪初期,欧洲区域的工业快速发展,特别是第一次世界大战结束后,欧洲经济有了一定程度的复苏。产业工人数量迅速增多,但工作条件日益恶化,大量的工人遭受剥削,雇主很少考虑工人的身体健康、家庭生活和他们的个人发展等需求。在此背景下,《国际劳工组织章程》在序言中鲜明地反映了人们对这种情况的关注,指出“现有的劳动条件使大量的工人遭受不公正、苦难和贫困”。

第二是出于政治目的。如果不改善工人的工作条件,随着工业化进程的发展,工人的人数将不断增加,鉴于历史经验,有关国家政府担心可能因此而产生社会不安定,甚至再次出现革命。《国际劳工组织章程》序言又指出,“不公正”造成了如此巨大的不安定,竟使世界和平与和谐遭受危害。

第三是出于经济目的。由于改善工作条件不可避免地对生产成本带来影响,任何进行社会改良的行业或国家可能会发现自己被置于与竞争对手不利的地位。《国际劳工组织章程》序言同时指出,任何一国不采用合乎人道的劳动条件,会成为其他国家愿意改善其本国状况者的障碍。

第二次世界大战中期,来自 41 个国家的政府、雇主和工人代表出席了在美国费城召开的国际劳工大会。代表们通过了《费城宣言》^②,它作为《国际劳工组织章程》的附件,至今仍然是关于国际劳工组织宗旨和目标的宪章。

二、国际劳工组织职责

国际劳工组织旨在促进社会公正和国际公认的人权和劳工权益。它以公约和建议书的形式制定国际劳工标准,确定基本劳工权益的最低标准,这些标准涵盖:结社自由、组织权利、集体谈判、废除强迫劳动、机会和待遇平等以及其他规范整个工作领域工作条件的标准。国际劳工组织主要在下列领域提供技术援助:职业培训和职业康复;就业政策;劳动行政管理;劳动法和产业关系;工作条件;管理发展;合作社;社会保障;劳动统计和职业安全卫生。它倡导独立的工人和雇主组织的发展,并向这些组织提供培训和咨询服务。

该组织的宗旨是促进充分就业和提高生活水平;促进劳资双方合作;扩大社会保障措施;保护工人生活与健康;主张通过劳工立法来改善劳工状况,进而获得世界持久和平,建立社会正义。该组织的核心任务,即促进体面工作条件。

三、国际劳工组织结构

作为联合国家族中的政府间专业组织,其独特之处在于它由三方组成(A Tripartite Body),即政府、雇主和劳工在缔约国代表团中都有成员,这三方因此都参与 ILO 标准的制定过程。自 1946 年 12 月 14 日起,国际劳工组织主要通过 3 个组织机构开展一系列工作,也可以阐述为该组织实行“圆桌会议(三方代表)”原则,即各成员国代表团由政府 2 人,劳工、雇主代表各 1 人组成,三方都参加各类会议并独立表决。

该组织主要行政机构由国际劳工大会、理事会、国际劳工局(相当于 IMO 的秘书处)构成。联合海事委员会(Joint Maritime Commission)由船东和船员代表构成,它是 ILO 的一个顾问机构。ILO 规范性文件(包括其通过的公约、建议案等)的执行,不仅需要缔约国国内立法实

^① 国际联盟成立于第一次世界大战结束后(1920 年 1 月),第二次世界大战后由联合国取代。

^② 《费城宣言》:1944 年 4 月和 5 月 ILO 在费城举行了第 26 届大会,通过了《关于 ILO 的目的与宗旨的宣言》,又称《费城宣言》。

现,在合适的情况下还通过将其纳入某些工会代表劳工与雇主达成的集体协议(Collective Agreements)来实现。因此,海事劳工法律(公约、建议案等)属于一种具有国际公法和国际私法性质的混合法(Law of a Hybrid Type),作为公共社会经济政策的一个重要部分它包含规范性法律因素,又因为具有契约性质,它同时也包含私法因素。

国际劳工大会是国际劳工组织的最高权力机构,成员国于每年6月在日内瓦举行国际劳工大会。每个成员国派两名政府代表、一名雇主代表和一名劳工代表参会。通常由各国负责劳工事务的内阁部长担任团长,并代表其政府在大会上发言,阐述其政府的观点。闭会期间由理事会指导该组织工作。主要活动包括从事国际劳工立法,制定公约和建议书以及技术援助和技术合作。大会负责通过本组织的预算和选举理事会成员。国际劳工大会起着非常重要的作用,它制定和通过国际劳工标准,并作为一个论坛讨论全球重要的劳工和社会问题。

理事会是国际劳工组织的执行机构,每年在日内瓦召开三次会议,讨论决定国际劳工组织的政策。理事会由28位政府理事、14位雇主理事和14位劳工理事组成。其中的10个政府理事席位由主要工业国担任。其他政府理事则每三年由劳工大会在考虑区域平衡的基础上选举产生。理事会制定计划和预算,再提交国际劳工大会讨论通过。理事会还选举国际劳工局局长。雇主和劳工分别选举自己的代表。

国际劳工局是国际劳工组织的常设秘书处和所有活动的联络处,它受理理事会的监督并接受局长的领导,局长的任期每届为5年,可以连选连任。劳工局雇用的官员有1900多人,来自110多个国家,他们在日内瓦总部和全球40个办事处工作。此外,还有600多位专家分布在世界各地执行技术合作项目。国际劳工局还拥有—个研究和文献中心以及—个出版社,广泛出版专题研究论著、报告和期刊。

四、国际劳工标准

国际劳工标准采用公约和建议书的形式发布。国际劳工公约是国际性条约,须经国际劳工组织成员国批准方对成员国生效,而建议书则无法律约束力。

国际劳工组织自成立以来,先后通过了近40部规范海上劳工权益保护方面的公约,其中8个公约对于保障工作中的基本人权至关重要,ILO要求各成员国需全部予以批准并充分、有效实施。这些公约成为国际劳工组织的核心公约,包括结社自由、废除强迫劳动、平等和消除童工劳动等方面。另有4个对于劳动制度和政策至关重要的公约被称为优先公约,包括三方协商、劳动监察和劳动政策几个方面。如果公约得到成员国主管当局的同意,应将公约的正式批准书送交国际劳工局局长,并采取必要行动使公约各条款生效,这样该成员国就批准了该公约。除此之外,《国际劳工组织章程》对向国际劳工组织提交批准公约的形式并没有做专门规定。当然,重要的是,送交的批准书应明确说明该批准通知构成成员国实施相关公约的正式承诺,并经由被授权的人员以该国的名义签署。当成员国批准某个公约时,就意味着同意重要的两件事,一是同意实施该公约。成员国为了了解实施公约的影响,就必须对公约的条款进行审议。二是同意将自己实施公约的措施提交国际劳工组织的监督机构进行审议。公约的实施通过《国际劳工组织章程》所规定的详细的报告和监督制度加以落实。

建议书处理的议题通常与公约是一致的,它制定指导方针,以指导各国的政策制定和行动。截至2002年7月,国际劳工组织共通过了193个建议书,内容涉及范围广泛。无论是公约还是建议书都旨在给世界各国的工作条件和实践带来切实的影响。

一年一度的国际劳工大会和国际劳工组织的其他机构还常常就其法律地位以及公约和建

议书的其他文书达成共识,这类文书包括行为准则和决议。这些文书旨在产生规范性影响,但并不构成国际劳工标准体系的内容。

五、国际劳工组织的 8 个核心公约

在国际劳工组织通过的众多公约中,一般认为其中 8 个公约在调整政府、雇主和劳工关系方面起着重要作用。有专业人士认为这 8 个公约为 ILO 的核心公约。8 个核心公约的简要内容罗列如下:

第 29 号:强迫劳动公约(1930 年)——要求禁止所有形式的强迫或强制劳动。但允许某些例外,如服兵役、受到适当监督的服刑人员的劳动和紧急情况下的劳动,如战争、火灾、地震。

第 87 号:结社自由和保护组织权利公约(1948 年)——赋予所有劳工和雇主无须经事先批准,建立和参加其自己选择的组织的权利,并制定了一系列规定,确保这些组织在不受公共当局干涉的情况下自由行使其职能。

第 98 号:组织和集体谈判权利公约(1949 年)——为防止发生排斥工会的歧视,防止劳工组织和雇主组织之间相互干涉提供保护,并对促进集体谈判作出了规定。

第 100 号:同工同酬公约(1951 年)——呼吁对男女劳工同等价值的工作给予同等报酬和同等津贴。

第 105 号:废除强迫劳动公约(1957 年)——禁止使用任何形式的强迫或强制劳动作为一种政治强制或政治教育手段,作为对发表政治或意识形态观点的惩罚,作为动员劳动力的手段,作为一种劳动纪律措施,作为参与罢工的惩罚或歧视的手段。

第 111 号:(就业和职业)歧视公约(1958 年)——呼吁制定一项国家政策,消除在获得就业机会、培训和工作条件方面,任何基于种族、肤色、性别、宗教、政治见解、民族血统或社会出身等原因的歧视,促进机会和待遇平等。

第 138 号:最低就业年龄公约(1973 年)——旨在消除童工劳动,规定准予就业的最低年龄不得低于完成义务教育的年龄。

第 182 号:最恶劣形式童工劳动公约(1999 年)——呼吁立即采取有效措施确保禁止和消除最恶劣形式的童工劳动,它包括奴役制和类似的做法,强迫征募儿童参与武装冲突,使用儿童卖淫和从事色情服务,任何非法活动,以及可能危害儿童的健康、安全和道德的工作。

六、国际劳工组织新近通过的公约介绍

(一)综合海事劳工公约介绍

1. 综合海事劳工公约产生的背景

从 1920 年至今,国际劳工组织共召开过 9 次专门涉及商船海员的海事大会,共通过了 41 项公约、1 项议定书和 29 项建议书。

然而,上述文件大多数都是多年前通过的,出于各种各样的原因,其中许多规定都已过时,无法满足为现代海员提供社会保护的新要求。这种支离破碎的状况主要归因于上述文件的通过跨越了 80 年的空间,且在每次通过文件时都是为了解决一些特定的问题,国际劳工组织也未能及时地对公约进行修订和更新。此外,除了那些航运利益较大的国家之外,并非所有劳工组织成员国都关注海事劳工标准问题,相对于批准国际海事组织公约的国家而言,批准劳工组织公约的国家要少得多。例如,劳工组织最著名也最重要的海事公约《1976 年商船(最低标准)公约》(通常被称为 147 号公约),到现在也只有 48 个成员国批准,商船总吨位刚刚超过世界商船总吨位的一半。而国际海事组织的公约,如《1974 年国际海上人命安全公约》,截至

2005 年底,已有 156 个国家接受,商船吨位占世界商船总吨位的 98.88%。这些都是多年来困扰国际劳工组织的问题。

在 2001 年 1 月召开的第 29 届联合海事委员会会议上,委员会建议理事会于 2005 年召开一次海事大会,通过一项将尽可能多的国际劳工组织现有海事标准合并的综合性公约。同时,为了协助此项公约的制订工作,联合海事委员会第 29 届会议还建议成立一个包括政府、船东和海员在内的高级三方工作组,从 2001 年至 2004 年每年召开一次会议对公约进行讨论。2005 年 4 月国际劳工组织在日内瓦召开了一次会间会议,集中解决了技术预备会议的遗留问题和有关国家的提案。会间会议进一步完善了《综合海事劳工公约(草案)》,新公约文本于 2006 年 2 月份召开的国际劳工海事大会正式通过。

2. 综合海事劳工公约的主要内容和特点

国际劳工组织从 2001 年开始着手《综合海事劳工公约(草案)》的制定工作,公约整合了国际劳工组织自成立 85 年以来制定的 60 多个现有海事劳工公约和建议书,清除了现行劳工标准中存在的大部分矛盾的和过时的条款。同时,为使公约更具有生命力并确保其得到一致实施,公约还借鉴了国际海事组织公约的特点,采纳了对非缔约国更优惠待遇、默认修正程序、检验和发证、港口国检查等新要素。

新公约草案由 3 个层次构成,第一层为公约的正文条款(Articles),包括公约的一般原则、定义、适用范围、生效和修正等程序性条款;第二层为规则(Regulations),为公约的实质性内容和原则要求;第三层为守则,分为两部分,A 部分为强制性标准(Standards),包括了较为具体的技术性规定;B 部分为实施 A 部分各项标准的建议性导则(Guidelines)。

第二层规则和第三层技术守则又按公约所涉及的领域被分成 5 个标题,囊括了新公约的具体原则和要求:第一个标题为“海员上船工作的最低要求”,包括了最低年龄、体检证书、培训和资格、招募与安置等方面的内容。根据本标题的规定,海员在上船之前必须具备的条件是高于最低年龄,持有体检证书、身份证件和职业资格证书,并通过管理规范的招募和安置机构获得海上就业机会,从而确保了符合上船工作条件的船员均能通过规范和高效的招募机构获得就业机会,维护了海员获得充分就业机会的权利;第二个标题为“就业条件”,包括就业协议、工资、工作和休息时间、年休假、遣返、船舶失事后对海员的赔偿、安全配员、海员职业和技能培训及就业机会等方面的内容。本标题对海员的就业协议、工资水平、应享有的休息和应获得的职业培训机会等作出了详细规定,保障了海员在就业当中的基本权利;第三个标题为“船上居住、娱乐设施、食品和膳食”,包括居住舱室和娱乐设施、食品和膳食等方面的内容;第四个标题为“健康保护、医疗、福利和社会保护”,包括船上和岸上医疗、健康保护和安全及防止事故、使用岸上福利设施、社会保障和船东的责任等方面的内容。第三、四两个标题主要针对海员在船上就业时应享有的工作、居住环境、娱乐、饮食条件以及健康和社会福利保障等作出了具体的技术性要求,从各个方面尽可能保证了海员在船上能够获得体面就业,同时又享有合理的社会福利保障;第五个标题为“符合与执行”,包括船旗国的责任、港口国的责任和劳工提供责任等方面的内容。本标题中的规则明确了成员国充分实施和执行公约正文所规定之原则以及标题一、二、三和四所规定之具体义务的责任,具有敦促各成员国切实履行公约的作用,有利于公约将来统一有效的实施。

新公约旨在适用于整个海运业,为全球提供统一的劳工标准和妥善有效的执行机制。新公约整理合并了现行国际海事劳工标准中的所有未过时的规定,解决了海事劳工标准中条款