

海事行政与实务 理论部分

HAISHI XINGZHENG YU SHIWU
LILUN BUFEN

主 编 ■ 任 威 乔文明
副主编 ■ 仝金强 汪 倩 王兵玲
主 审 ■ 王 刚 贾建伟

海事行政与实务

(理论部分)

主 编	任 威	乔文明	
副主编	仝金强	汪 倩	王兵玲
主 审	王 刚	贾建伟	

大连海事大学出版社

© 任 威 乔文明 2016

图书在版编目(CIP)数据

海事行政与实务. 理论部分 / 任威, 乔文明主编.

— 大连: 大连海事大学出版社, 2016. 6

ISBN 978-7-5632-3332-8

I. ①海… II. ①任… ②乔… III. ①海事处理—行政法—研究生—教材 IV. ①D993.5

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2016)第 139993 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

大连华伟印刷有限公司印装

大连海事大学出版社发行

2016 年 6 月第 1 版

2016 年 6 月第 1 次印刷

幅面尺寸: 185 mm × 260 mm 印张: 19.75

字数: 491 千

印数: 1 ~ 1000 册

出版人: 徐华东

责任编辑: 苏炳魁

责任校对: 孙延彬 宋彩霞

封面设计: 解瑶瑶

版式设计: 解瑶瑶

ISBN 978-7-5632-3332-8 定价: 56.00 元

前 言

党的“十八大”报告提出建设海洋强国战略目标,我国海洋经济发展面临着新的格局。航运业的发展是海洋强国战略重要的组成部分,强国梦正呼唤着中国航运业的发展和崛起。近年来,中国的航运业受国际经济环境的影响,发展形势可谓严峻,航运业的未来发展之路必将在坎坷中迎接曙光。在这种形势下,如何进一步加强航运公司安全管理,是航运界和海事管理部门都越来越关注的热点问题。

在依法治国、依法行政的大背景下,中国海事行政管理工作可以说是机遇与挑战并存。多年来,中国海事局致力于海事法律法规研究工作的同时,也致力于依法行政原则的实施,使海事行政执法能力和水平得到了全面提高。

海事管理承担着水上安全监督、航行安全保障和船舶污染监督的重要任务。海事管理作为相对独立的学科起步较晚、定位模糊,从理论上系统阐述的著作和教材较少。有鉴于此,山东交通学院组织教师编写了《海事行政与实务》这套教材,这套教材系海事管理专业研究生特色教材,也可供海事管理专业本、专科学生使用,还可供海事行政执法人员参考。

本书为《海事行政与实务》的理论部分,共十三章,介绍了海事管理法律、船舶检验、船舶登记、船舶安全配员、船舶安全管理体系、船员管理、船舶进出港检查与签证、船舶载运危险货物安全监督、船舶防污染管理、船舶安全检查、船舶交通管理、通航管理和渡口管理。

本书由任威教授和乔文明副教授担任主编,负责全书的统稿、定稿。仝金强、汪倩和王兵玲担任副主编,参加本书编写的人员还有马建文、魏恩平、姜国友和王波。

限于编者的时间和水平,书中难免有不足和不当之处,敬请读者批评、指正。

编 者

2016年1月

目 录

第一章 海事管理法律	(1)
第一节 海事管理概述	(1)
第二节 海事管理机构与组织	(4)
第三节 海事国际公约与法律	(14)
第四节 我国海事管理法律	(20)
第二章 船舶检验	(27)
第一节 船舶检验概述	(28)
第二节 船舶入级检验	(32)
第三节 船舶法定检验	(40)
第四节 船舶公正检验	(44)
第三章 船舶登记	(46)
第一节 船舶登记概述	(46)
第二节 船舶登记工作内容	(50)
第三节 船舶登记工作规程	(58)
第四章 船舶安全配员	(61)
第一节 船舶安全配员概述	(61)
第二节 船舶安全配员的法定要求	(63)
第三节 船舶安全配员管理	(70)
第五章 船舶安全管理体系	(74)
第一节 ISM 规则概述	(74)
第二节 ISM 规则内容与释义	(78)
第三节 船舶安全管理体系的建立	(91)
第四节 主管机关实施 ISM 规则指南	(94)
第六章 船员管理	(97)
第一节 船员适任管理	(97)
第二节 船员培训管理	(100)
第三节 海船船员适任考试、评估和发证	(105)
第四节 内河船舶船员适任考试发证	(110)
第五节 船员适任性监督管理	(114)
第六节 航行值班	(115)
第七节 轮机值班和无线电值班	(121)
第八节 港内值班	(125)
第九节 机、驾联系制度与值班保障	(128)

第七章 船舶进出港检查与签证	(131)
第一节 船舶进出口岸检查	(131)
第二节 船舶签证管理	(135)
第八章 船舶载运危险货物安全监督	(141)
第一节 《国际海运危险货物规则》简介	(141)
第二节 危险货物分类及特性	(142)
第三节 船舶载运危险货物安全监督管理	(145)
第九章 船舶防污染管理	(151)
第一节 防止船舶污染海洋环境	(151)
第二节 国际防止船舶造成污染公约	(156)
第三节 压载水管理公约与操作指南	(170)
第四节 国内环境保护法规	(176)
第十章 船舶安全检查	(184)
第一节 船舶安全检查概述	(184)
第二节 港口国监督的发展和依据	(188)
第三节 港口国监督程序	(198)
第四节 港口国详细检查内容	(209)
第十一章 船舶交通管理	(224)
第一节 船舶交通管理系统	(224)
第二节 船舶定线	(234)
第三节 船舶报告系统	(243)
第十二章 通航管理	(255)
第一节 水上交通安全环境	(255)
第二节 通航功能水域管理	(256)
第三节 助航标志管理	(261)
第四节 水上安全信息	(264)
第五节 水工作业或活动安全管理概念和意义	(268)
第六节 水工工程通航安全审核	(272)
第七节 水上及水下施工作业许可	(275)
第八节 水上及水下施工作业现场监督管理	(277)
第十三章 渡口管理	(281)
第一节 渡口和渡口管理的概念和意义	(281)
第二节 加强渡口安全管理的措施	(282)
第三节 渡口管理的内容	(285)
附录一 船舶名称管理办法	(287)
附录二 船舶登记工作规程	(289)
参考文献	(310)

第一章

海事管理法律

海事,有广义和狭义之分,广义泛指航运(海事事务)和海上的一切相关事项,如航海、造船、验船、海商法、海损事故处理等。狭义的海事则指海上事故。海事涵盖的范围非常广泛,各沿海国家对其进行的管理活动即海事行政管理是国家海洋行政管理的一部分。

本章着重介绍海事管理的概念、历史发展、海事管理机构以及国际海事公约和国内海事管理法规等海事管理基础知识,通过对它们的了解,概括地认识海事管理的知识体系,将为全面掌握海事管理奠定基础。

第一节 海事管理概述

一、海事管理的概念

海事管理属于行政管理的范畴,是指海事管理机关为保障水上交通安全、防止船舶造成水域环境污染,依法所进行的水上交通安全监督,防止船舶污染水域环境实施的监督、通航安全保障、行政执法等行政活动的总称。

该定义可以从以下两方面理解:

第一,海事管理是相关国政府的行政活动。各国海事管理机构运用法律、行政法规所授予的国家行政权,监督和维护水上交通安全和水域环境,其活动的性质主要是海事行政许可、海事行政处罚等行政执法活动,也包括海事行政计划、指导、行政合同等非直接产生法律效果的活动。行政活动的特征使海事管理区别于航运企业、行业协会等非运用国家行政权所实施的船舶安全管理活动,也不同于军事性质的海上活动。大型航运企业都设有安全管理机构,负责船舶安全管理、船员管理、事故调查处理等事务,但这些事务的工作依据是公司授权而非法律、法规授权,事务范围属于管理公司内部事务而非公共管理。世界上几乎所有国家的海事执法都是政府经济、技术执法,只有危地马拉和美国的海事执法具有军事性质。日本的海上保安厅是国土交通省下属的一个行政管理机构,该机构虽有武装,但不属于武装力量,因此,日本经常使用海上保安厅的力量来完成争议海域的巡航、争议岛屿的管理等敏感任务,避免使用武装力量可能带来的不便。

第二,海事管理以保障水上交通安全、防止船舶污染水域环境为目的。这一特征使海事管理有别于其他公共机构的活动,如政府港口行政管理部門、航务行政管理部門、环境保护部門、海洋行政管理机构、海关等。海事管理机构曾被称为海上(水上)安全监督管理机构,机构名

称体现了其主要职能。另一职能为防止船舶污染水域环境而进行的监督管理。当然,海事管理工作与政府其他涉海部门等工作相互之间具有联系,应当相互配合与协作。

二、我国海事管理的作用和特点

随着我国改革开放和经济建设,特别是航运的发展,我国海事管理在国民经济建设、促进航运发展、保护海洋和内河水域环境、维护国家主权和海洋权益等方面发挥着越来越重要的作用,具有经济性、技术性、涉外性、公益性和整体性等特点。

1. 海事管理的经济性

海事管理的经济性主要体现在海事管理机构主要为国家海洋和水上经济活动服务,特别是为水上交通运输提供安全保障。

2. 海事管理的技术性

海事管理的技术性是指海事管理的内容和手段通常具有专业知识和技能。如船舶适航和船舶技术管理、船舶载运危险货物安全监督、防治船舶污染、沿海航标管理、水上交通事故调查等职责的履行,不仅要有法律依据,而且要适用相关技术规范 and 标准,掌握有关专业知识和技能。

3. 海事管理的涉外性

海事管理的涉外性是指海事管理相对人或内容具有涉外因素,涉及国家间事务。主要体现在以下几个方面:一是海事管理机构代表国家通过对中国籍国际航行船舶的检验、发证、配员,中国籍船舶的适任考试发证等工作履行有关海上安全、防止污染、公约规定的船旗国义务;二是海事管理机构代表国家作为港口国主管机关审批外国籍船舶进出我国内水和港口的申请、实施强制引航、安全和防污染监督检查,保障我国港口水域安全和防止船舶造成环境污染;三是海事管理机构代表沿海国政府对在我国内水、领海、专属经济区、大陆架等从事沉船沉物打捞、海上搜寻救助、勘探开发、敷设电缆管道、海洋科研考察等水上水下活动实施审批和监督,以维护国家主权和海洋权益。

4. 海事管理的公益性

海事管理的公益性是指海事管理的目的是为了公共利益,而非某个组织或个人的利益。主要体现在海事管理机构的水上交通安全监督和船舶监督,对所有相关船舶和活动实施监督管理;海事管理机构通航安全保障措施、船舶交通服务、水上搜救服务和协调,向不特定的船舶、船员和水上遇险者提供救助,具有公共性。

5. 海事管理的整体性

海事管理的整体性是指我国海事管理在海事管理机构职能上、在管理内容上具有整体性,以及整个海事管理作为国家整体的水运行政和海洋行政的重要组成部分。

我国海事管理机构虽然设有能代表国家的直属海事管理机构和地方海事管理机构,但作为一个整体,共同保障国家管辖水域交通安全和环境保护。海事管理在内容上可分为船舶监督、船员管理、船舶防污染、事故调查等部分,但共同构成一个整体监督保障水上交通安全和水域环境。此外,海事管理机构在我国是整个涉海行政管理或水陆管理的重要的有机组成部分,共同承担政府公共管理职能。

三、新中国海事管理的发展历程

新中国成立后的海事管理,按照海事管理的性质、内容、机构等特征的不同,可划分为三个阶段:摸索阶段(新中国成立~1983年)、发展阶段(1984~1999年)和完善阶段(2000年至今)。

1. 摸索阶段

新中国成立后,仿照苏联的管理体制,将航政管理机构改名为“港务监督”。交通部海运管理总局内设“海务、港务监督室”,各港口港务局内设“港务监督室”,对外称中华人民共和国港务监督。在政企合一的长江航务管理局内设航行监督室。新中国成立至1983年,这一时期对海事管理行为的性质不明确,主要体现在水上交通安全管理的政府行为和企业行为不分。海事机构成为政企不分的航运体制中的一个职能部门,面向社会的监督管理功能逐渐减弱和分散,参与企业内部安全活动功能加强,工作量日渐增多,具有典型的计划经济的特征。

2. 发展阶段

1983年全国人大常委会通过《中华人民共和国海上交通安全法》,明确了港(航)务监督机构为海上交通安全的主管机关,并对船舶的检验、登记、配员、船员资格、航行停泊作业、安全保障、救助打捞、事故调查处理、法律责任等作出了规定,是我国第一部关于水上交通安全管理的法律。该法律明确规定了港(航)务监督机构作为海上交通安全的主管机构的地位。1986年国务院颁布《中华人民共和国内河交通安全管理条例》对内河的交通安全管理作了类似规定,交通部长江港航管理局和内河地方港航监督局相继成立。依法成立的港务监督局或港航监督局作为水上交通安全的主管机关,独立行使法律法规所授予的职权。此外,《中华人民共和国海洋环境保护法》及《防止船舶污染海域管理条例》规定了国家海事行政管理机构负责所辖港区水域内非军事船舶和港区水域外非渔业、非军事船舶污染海洋环境的监督管理,并负责污染事故的调查处理;对在中华人民共和国管辖海域航行、停泊和作业的外国籍船舶所造成的污染事故登船检查处理。《中华人民共和国水污染防治法》及其实施细则规定了各级交通部门的航政机关是对船舶污染实施监督管理的机关。

3. 完善阶段

这一阶段,海事管理机构更加完善,从中央到地方设立了海事管理机构。中央海事管理机构称为中华人民共和国海事局,按照一水一监、一港一监的原则设立区域和水域的直属和地方海事管理机构。直属区域海事机构称为“中华人民共和国××海事局”,地方海事管理机构称为“××省地方海事局”。直属海事局和地方海事局均设若干分支机构负责各水域和地方的海事管理。

海事立法进一步完善。有关船舶登记、船舶安全配员、船舶安全检查、船员适任考试评估发证、危险货物运输管理、船舶防污染等方面的行政法规、规章得以补充和修订完善。

海事管理活动方式不断丰富。不仅传统的行政许可、行政处罚、行政命令等行政行为更加规范,与市场经济相适应的其他行政活动方式越来越多地开展起来。如开展海事行政计划,制定海事工作发展五年发展纲要;开展海事行政指导,制定水上交通事故调查处理指南、船舶安全管理体系应用指南等指导性文件;海事管理机构之间,海事管理机构与其他政府部门、事业单位、社会团体和企业之间通过行政合同管理水上交通安全和防止船舶污染,如中国海事局与

中国船级社之间签订的有关法定检验授权的协议。

第二节 海事管理机构与组织

一、国际海事组织

1. 成立和宗旨

国际海事组织,总部位于英国伦敦,最初被称为政府间海事协商组织。1948年3月6日,联合国在日内瓦通过了“IMCO 宪章”,即《国际海事组织公约》;1958年3月17日,该公约生效;1959年,政府间海事协商组织在伦敦召开了第一次会议。该组织成立的宗旨正如其公约第1条第(a)款所阐述的“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”。1982年5月,该组织更名为“国际海事组织”。截止到2015年4月,国际海事组织共有171个会员国和3个联系会员(中国香港、中国澳门和法罗群岛),63个政府间合作组织,77个非政府间国际合作组织。

自成立以来,国际海事组织的主要任务是建立和维护一个全面监管海上安全的框架,其职责最初只局限于有限的海上安全问题。但随着时间的推移,其职权范围就扩大许多,包括了防止船舶污染海洋环境、法律事务、技术合作以及影响航运整体效率的问题,例如:如何处理海上偷渡和货物清单、如何转交给岸上当局、海盗和武装劫船、海上保安等。

2. 组织机构

如图1-1所示,国际海事组织设有大会、理事会、海上安全委员会、海上环境保护委员会、技术合作委员会、法律委员会、便利委员会以及它在任何时候认为必要的下属机构,还设有秘书处。

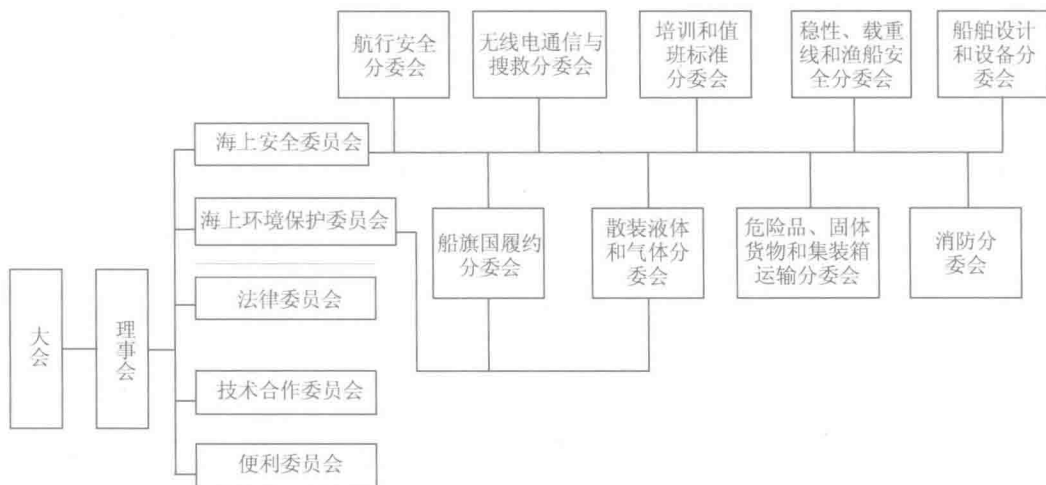


图 1-1 IMO 组织机构

大会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。

理事会由大会选举的 40 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:

- (1) 10 个为在提供国际航运服务方面有最大利害关系的国家。
- (2) 10 个为在国际海上贸易方面有最大利害关系的国家。
- (3) 20 个不是根据上述(a)或(b)选出的,在海上运输或航行方面具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。

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) 协调该组织内各机构的活动。
- (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讨论。
- (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作出安排,报大会批准。

海上安全委员会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备、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 年升格为全能机构。

国际海事组织还下设 9 个对所有成员国开放的分委会,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;(2) 危险品、固体货物和集装箱运输分委会;(3) 消防分委会;(4) 无线电通信与搜救分委会;(5) 航行安全分委会;(6) 船舶设计和设备分委会;(7) 稳性、载重线和渔船安全分委会;(8) 培训和值班标准分委会;(9) 船旗国履约分委会。

法律委员会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。该机构于 1967 年成立,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及国际海事组织所承担的任何职责。

技术合作委员会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。

秘书处设在伦敦,由秘书长和近 300 名工作人员组成。现任秘书长是林基泽,韩国人,任期从 2016 年 1 月 1 日开始,首届任期四年。

国际海事组织还设有三个培训机构,作为其技术合作工作的一部分。分别是世界海事大学、国际海事组织国际海商法学院、国际海事组织国际海事学院。

3. 组织成员

来自世界各地的 171 个主权国家是国际海事组织成员。所有成员均可参加海事组织负责机构的会议,拟订和通过载有安全和防止污染规则和标准的建议,这些规则和标准通常以协商一致的方式通过,所有国家无论是否为海事组织成员或联合国会员国都被邀请参加海事组织负责通过新公约的会议。迄今为止,海事组织所有的条约文书都是以协商一致方式通过的。

目前,约有 110 到 143 个国家(视条约而定)已成为国际海事组织主要公约的缔约国,主要海事公约缔约国拥有世界商船队的 90% 以上。

4. 公约制定

国际海事组织通过或负责的公约可分为三大类。第一类主要涉及海上安全,如《国际海上人命安全公约》;第二类主要涉及防止海洋污染,如《国际防止船舶造成污染公约》;第三类涉及责任和赔偿,特别是由污染引起损害的责任和赔偿,如《国际油污损害民事责任公约》。此外,还有其他一些公约涉及便利海上运输、船舶吨位丈量、制止危及海上航行安全非法行为和海上救助。

二、缔约国——船旗国政府

船旗国是指船舶有权悬挂其国旗的国家,保证水上交通安全和防止船舶造成水域环境污染的首要责任就在于船旗国政府。一些国际公约将缔约国海事管理主管机关定义为缔约国政府,如果船旗国为缔约国,该船旗国政府即为缔约国政府。各国政府机构皆设有负责海上交通安全管理和防止船舶污染的机构,称为海事主管机关,如中华人民共和国海事局、美国海岸警卫队、日本海上保安厅,缔约国政府履行国际公约的义务主要还是通过主管机关来实施的。

《联合国海洋法公约》明确规定了船旗国政府在保证船舶和海上航行安全方面的职责,《国际海上人命安全公约》等多项国际公约都明确规定了缔约国政府的一般义务。国际海事组织在协助和敦促缔约国政府履约方面正在积极行动并取得了良好的进展。

1. 船旗国政府的义务

根据 1982 年《联合国海洋法公约》第 94 条的规定,船旗国应对悬挂其旗帜的船舶履行下列义务:

(1) 每个国家应对悬挂该国旗帜的船舶有效地行使行政、技术及社会事项上的管辖和控制。

(2) 每个国家特别应:①保持一本船舶登记册,载列悬挂该国旗帜的船舶的名称和详细情况,但因体积小而不在于一般接受的国际规章规定范围内的船舶除外;②根据其国内法,就有

关每艘悬挂该国旗帜的船舶的行政、技术和社会事项对该船及其船长、高级船员和船员行使管辖权。

(3) 每个国家对悬挂该国旗帜的船舶,除其他外,应就下列各项采取为保证海上安全所必要的措施:①船舶的构造、装备和适航条件;②船舶的人员配备、船员的劳动条件和训练,同时考虑到适用的国际文件;③信号的使用、通信的维持和碰撞的防止。

(4) 应包括为确保下列事项所必需的措施:①每艘船舶,在登记前及后适当的间隔期间,受合格的船舶检验人的检查,并在船上备有船舶安全航行所需要的海图、航海出版物以及航行装备和仪器;②每艘船舶都由具备适当资格,特别是具备航海术、航行、通信和海洋工程方面资格的船长和高级船员负责,而且船员的资格和人数与船舶种类、大小、机械和装备都是相称的;③船长、高级船员和在适当范围内的船员,充分熟悉并须遵守关于海上生命安全,防止碰撞,防止、减少和控制海洋污染和维持无线电通信所适用的国际规章。

(5) 每一国家采取第3和第4款要求的措施时,须遵守一般接受的国际规章、程序和惯例,并采取为保证这些规章、程序和惯例得到遵行所必要的任何步骤。

(6) 一个国家如有明确理由相信对某一船舶未行使适当的管辖和管制,可将这项事实通知船旗国。船旗国接到通知后,应对这一事项进行调查,并于适当时机采取任何必要行动,以补救这种情况。

(7) 每一国家对于涉及悬挂该国旗帜的船舶在公海上因海难或航行事故对另一国国民造成死亡或严重伤害,或对另一国的船舶或设施或海洋环境造成严重损害的每一事件,都应由适当的合格人士一人或数人或在有这种人士在场的情况下进行调查。对于该另一国就任何这种海难或航行事故进行的任何调查,船旗国应与该另一国合作。

船旗国政府还应负责确保其船只遵守关于船舶安全的公认国际规章、程序和惯例。《海洋法公约》第217条第2款规定船旗国必须确保悬挂其旗帜或在其国内登记的船只,在遵守防止、减少和控制污染的国际规则和标准的规定,包括关于船舶的设计、建造、装备和人员配备的规定以前,不得出海航行。

2. 代表主管机关的组织

船旗国政府或其海事主管机关通常将海事公约中规定的一些技术性职责如船舶的检验、发证、确定船舶吨位和勘划载重线授权给某些非政府机构,如船级社,这些机构依据授权代表海事主管机关行使职能。各国授权的标准不一,必然影响到行使职权的效果,因此,为了提高检查的一致性并保持已建立的标准,有必要对上述授权予以控制。1994年《国际海上人命安全公约》第XI章包含一条控制对代表主管机关行使职能机构的授权条款。

1993年国际海事组织在其A.739(18)号决议中通过了《对代表主管机关行使职能机构的授权指南》。根据该指南,向经认可的机构授权时应:(1)按照国际海事组织A.739(18)号决议附录1中的《经认可代表主管机关行使职能的机构的最低标准》,确定该机构是否具备充足的技术、管理资源和研究能力以完成所委派的任务;(2)在主管机关和其授权的机构间签署一份正式的书面协议。该协议至少应包括大会A.739(18)号决议附录2中的内容或相应的等效法律安排;(3)规定有关指令,详细阐明当发现船舶存在危及船舶或船上人员安全而不适于开航或对海洋环境构成不合理的损害威胁时应采取的行动;(4)向国际海事组织提供使各公约生效的所有国内法的适当文件,或者说明主管机关的标准是否在任何方面均超出了公约规定的要求;(5)明确规定该机构保存能向主管机关提供有关资料的记录,以帮助解释有关公约条

款。此外,主管机关应建立一种体系,以确保经授权代表其行使职能的机构能有效地工作,该体系应特别包括以下内容:(1)与该机构的联络程序;(2)该机构的报告程序和主管机关对报告的处理程序;(3)主管机关对船舶的附加检查;(4)主管机关对该机构的质量体系认证的评估或认可,此项工作由主管机关认可的、独立的评审部门承办;(5)如适用,可包括对有关船级的事项的监督和审核。

3. 缔约国政府的一般义务

《国际海上人命安全公约》适用于经授权悬挂缔约国政府国旗的船舶,因此缔约国政府首先是船旗国政府。在公约的一般义务条款中规定:

(1)各缔约国政府承担义务实施本公约及其附则的各项规定,该附则应构成该公约的组成部分。凡引用该公约时,同时也就是引用该附则。

(2)各缔约国政府承担义务颁布一切必要的法律、法令、命令和规则并采取一切必要的其他措施,使该公约充分和完全生效,以便从人命安全的观点出发保证船舶适合其预定的用途。

(3)各缔约国政府承担义务将下列各项文件送交国际海事组织秘书长保存:①受权代表缔约国政府管理海上人命安全措施的非政府机构的名单,以便分送各缔约国政府,供其官员参考;②就该公约范围内各种事项所颁布的法律、法令、命令和规则的文本;③根据该公约规定所颁发证书的足够数量的样本,以便分送各缔约国政府,供其官员参考。④该公约未予明文规定的一切事项仍受缔约国政府的法律管辖。

其他国际海事公约如《国际载重线公约》、《国际防止船舶造成污染公约》及其1978年议定书、《海员培训、发证和值班标准国际公约》等在公约的一般义务条款中均有类似的规定。

此外,国际劳工组织通过的第147号公约,即《商船航运(最低标准)公约》也对船旗国提出了要求。在其第2条中规定签署该公约的各成员国应承担的义务:

(1)制定关于在其领土上登记船舶涉及旨在保证船上人命安全的安全标准(包括适任能力、工作时间和船员配备的标准)、社会保障措施、船上工作条件和生活安排的法律和规则。

(2)对在其领土上登记的船舶就上述安全标准、社会保障措施、船上工作条件和生活安排三项事宜实施有效的管辖或监督。

(3)通过检查或其他合适手段,核实在其领土上登记的船舶遵守国际劳工组织公约和上述国内法规的情况等。

4. 船旗国的履约

国际社会对海上安全努力的成效主要取决于船旗国对公约义务的履行。国际社会已经达成了《联合国海洋法公约》和数十项国际海事公约,这些公约对船旗国和缔约国提出了明确的义务和要求。各国经济发展不平衡,法律制度和执法机制不一,海事管理人才和资源参差不齐,自然,实际的履约情形往往大相径庭。主要的督促措施是港口国监督,此外,船舶所有人的自律和相关民间机构的指导也是维护海上安全的重要因素。

船旗国履约依各国理解而执行,国际上并无统一的、强制性的标准及评估制度。不过,国际海事组织为此做了努力,专门成立了船旗国履约分委员会,并于2000年提出了关于船旗国工作自我评估标准和评估指标,共有七项标准及九项指标。

评估标准为:(1)法律框架和海事立法手段必须满足国家的国际海事责任;(2)表明船旗国完全、有效实施其所加入的公约的能力;(3)海事法规的实施;(4)对代表船旗国行使职责的

认可机构的责任,包括对认可机构的授权、监督及采取的纠正措施;(5)对人员受伤、不符合现象、海难事故和污染事件原因进行调查的能力和采取相应纠正措施的能力;(6)保证其登记的船舶只有在符合适用要求后方可营运的能力;(7)表明其已制定方针,持续促进安全和保护环境的工作能力。

评估指标包括:(1)按照适用公约要求,应向国际海事组织报告的事故、海难和事件;(2)在本国籍船舶上发生的导致人员3天以上不能工作的工伤事故;(3)由于本国籍船舶的操作造成的海上人命丧失;(4)船舶灭失;(5)符合1973年《国际防止船舶造成污染公约》及其1978年议定书及其他相应适用文件规定的报告标准的污染事件,包括对污染事件严重性的评定;(6)按照港口国监督程序,其他国家根据适用公约提供的资料;(7)由船旗国、代表船旗国和应船旗国要求进行的法定检验、审核和检查所提供的资料;(8)对强制性公约关于资料通信要求的符合情况,包括应向国际海事组织报告的严重事故和非常严重事故;(9)对悬挂本国国旗并被认定为不符合强制性要求的船舶采取的措施,包括这些措施的效果。

船旗国可在自愿的基础上围绕这些标准和指标而提交自我评估报告,用以建立数据库,帮助国际海事组织掌握分析各成员国的有效履约情况。

5. 船旗国的管辖

船旗国管辖是指各国对在其领土内登记并取得该国国籍的船舶、船舶上的一切人和物及其船舶上发生的事件所实行的管辖。

1952年5月10日在布鲁塞尔签订的《统一船舶碰撞或其他航行事故中刑事管辖权方面若干规定的国际公约》,只承认碰撞船舶的负责人所在船舶的船旗国拥有这种管辖权。其中规定,“在海运船舶发生碰撞或任何其他航行事故,而涉及船长或船上任何其他工作人员的刑事和法律责任时,刑事或纪律案件仅能向发生碰撞或其他航行事故时船舶所悬旗帜国家的司法或行政机关提出”,“除船舶所悬旗帜国家当局外,任何当局都不得下令扣留或扣押船舶,即使作为调查手段,也不例外”。

1958年《公海公约》进一步确认了船旗国专属管辖权。1982年《联合国海洋法公约》规定,船旗国对其在公海上航行的船舶具有专属的管辖权。“每个国家应对悬挂该国旗帜的船舶有效地行使行政、技术及社会事项上的管辖和控制”,“遇有船舶在公海上碰撞或任何其他航行事故涉及船长或任何其他为船舶服务的人员的刑事或纪律责任时,对此种人员的任何刑事诉讼或纪律程序,仅可向船旗国或此种人员所属国的司法或行政当局提出。”

三、港口国政府和沿岸国政府

航运是具有国际性的行业,悬挂一国国旗的船舶到达另一国的管辖水域和港口,如果发生事故、排放污染物,则会威胁沿岸国和港口国的海上安全和海洋环境。而本国的法律并不能当然实施于外国籍船舶。国际社会以公约的形式审慎地规定了港口国和沿岸国对外国籍船舶的权利和义务。

1. 港口国

1982年《联合国海洋法公约》、《商船航运(最低标准)公约》以及国际海事组织的有关公约在内的多个国际公约允许港口国有权对挂靠的外国籍船舶进行检查。典型的例子是《国际海上人命安全公约》第十一章“加强海上安全的特别措施”中规定“港口国检查官员有权对船

舶操作性要求进行监督”。

港口国政府作为海事管理机构具有以下几个特征:

(1)港口国政府对外国籍船舶的管理是船旗国政府海事管理控制海上交通安全和防止船舶污染的必要和重要的补充。大部分公约中,船旗国对其船舶和人员履行公约条款负主要责任。然而船舶并非总在船旗国港口,有些船旗国政府可能在管理资源和人员方面难以满足公约的要求,因此,有必要由船旗国政府对外国籍船舶履行公约标准的情况实施监督,以保障海上安全和防止船舶污染。

(2)港口国政府对外国籍船舶海事管理的权限由国际公约谨慎而明确地加以规定。港口国政府对外国籍船舶进行监督的权力是谨慎而逐渐扩大的。如1954年《国际防止海上油污公约》仅允许船旗国对被指控的违犯行为进行调查和提起司法程序,而沿海国和港口国的权力则仅限于向有关船旗国政府提供有关违章的证明及详细情报和检查自愿停泊在其港口的船舶上的油类记录簿,对船舶、船舶的操作和防污染设备不得进行检查。1973年《国际防止船舶造成污染公约》规定,在其管辖范围内发生任何违反公约行为的沿海国,应根据该国的法律予以禁止并加以制裁。公约为沿海国规定了两个选择:既可以照章起诉,也可以将其掌握的违法案件的情况提交船旗国的主管当局。1994年《国际海上人命安全公约》缔约国大会修订公约规定,授权缔约国政府监督官员可以对抵达其港口的外国籍船舶的操作性要求进行监督。港口国政府监督的标准是其缔结或参加的国际公约的规定,因此,港口国依国际公约标准实施监督的前提是该港口国必须是缔约国。当然,非缔约国的港口国政府可依本国法律法规对抵达本国港口的外国籍船舶进行监督,其依据是属地原则,但其监督的范围和形式有别于海事公约的规定,如无权对外国籍船舶的构造和设备证书、人员配备标准和操作能力、船员的工作和生活条件等进行检查。

(3)港口国政府的监督仅限于在港口国管辖区域进行。如果船舶不符合公约标准的情况发生在国际水域,则由船旗国负责管辖。但是,如果船舶在另一国管辖区域违反公约规定,该国可以按照其国内法进行处理,也可以将违章细节通知船旗国,由船旗国加以处理。在特殊情形下,港口国也可在管辖区域外采取措施,如按照1969年《国际干预公海油污事故公约》的规定,缔约国有权对在公海发生事故或在公海受损并构成重大油污事故危险的他国船舶采取措施。

港口国政府对抵达其港口的外国籍船舶实施的管理,广义上说包括了海关当局、移民当局(公安边防)、卫生和动植物检验检疫当局以及海上安全主管当局。按照部门的分工对船舶、人员及载运的货物进行管理。目前,国际海事界所说的港口国管理,并赋予这一名词专门的含义,特指港口国政府海上安全主管当局针对船舶安全和防污染能力方面的监督检查,通常称之为港口国监督,是国际社会对到港外国籍船舶及其相关公司、船级社、船旗国政府的一种监督机制。

2. 沿岸国政府

根据1982年《联合国海洋法公约》和其他有关国际公约,沿岸国政府在海上安全和防止船舶造成污染方面有相应的权利与义务。

(1)沿岸国的权利

沿岸国的权利根据不同海域的法律地位的不同而有所不同。

对在其内水的外国籍船舶,沿岸国具有排他性主权,有权审查许可外国籍船舶的进出内水

的申请。

对领海水域,根据长期形成的国际习惯和《联合国海洋法公约》,外国非军用船舶在他国领海可享有“无害通过权”。但沿海国可依《联合国海洋法公约》规定和其他国际法规则,对下列各项或任何一项制定关于无害通过领海的法律和规章:①航行安全及海上交通管理;②保护助航设备和设施以及其他设施或设备;③保护电缆和管道;④养护海洋生物资源;⑤防止违反沿海国的渔业法律和规章;⑥保全沿海国的环境,并防止、减少和控制该环境受污染;⑦海洋科学研究和水文测量;⑧防止违反沿海国的海关、财政、移民或卫生的法律和规章。这种法律和规章除使一般接受的国际规则或标准有效外,不应适用于外国船舶的设计、构造、人员配备或装备。沿海国应将所有这种法律和规章妥为公布。行使无害通过领海权利的外国船舶应遵守所有这种法律和规章以及关于防止海上碰撞的一切国际规章。沿海国考虑到航行安全认为必要时,可要求行使无害通过其领海权利的外国船舶使用其为管制船舶通过而指定的海道和分道通航制。特别是沿海国可要求油船、核动力船舶和载运核物质或材料或其他本质上危险或有毒物质或材料的船舶在上述海道通过。

沿海国可在其领海内采取必要的步骤以防止非无害的通过。在船舶驶往内水或停靠内水外的港口设备的情形下,沿海国也有权采取必要的步骤,以防止对准许这种船舶驶往内水或停靠港口的条件的任何破坏。

沿海国在专属经济区内应有专属权利建造并授权和管理建造、操作和使用人工岛屿、设施和结构。沿海国于必要时在这种人工岛屿、设施和结构的周围设置合理的安全地带,并可在该地带中采取适当措施以确保航行以及人工岛屿、设施和结构的安全。

(2) 沿岸国的义务

①除按公约规定外,沿岸国不应妨碍外国船舶无害通过领海。根据《联合国海洋法公约》第24条的规定,除按照本公约规定外,沿海国不应妨碍外国船舶无害通过领海。尤其在适用本公约或依本公约制定的任何法律或规章时,沿海国不应:a. 对外国船舶强加要求,其实际后果等于否定或损害无害通过的权利;b. 对任何国家的船舶或对载运货物来往任何国家的船舶或对替任何国家载运货物的船舶,有形式上或事实上的歧视。

②沿海国应将其所知的在其领海内对航行有危险的任何情况妥为公布。

③在各自的责任区域进行遇险通信和协调,并对其沿岸附近海上遇险者进行营救。《国际海上人命安全公约》第5章第7条规定,各缔约国政府承担义务,保证作出必要的安排在各自的责任区域进行遇险通信和协调,并对其沿岸国附近海上遇险者进行营救。这些安排必须考虑到海上交通密集和航行危险,应包括被认为是实际可行和必要的海上搜救设施的建立、运作和维护,并应尽可能提供足够为寻找和营救遇险人员的措施。各缔约国政府承担义务,向国际海事组织提供关于其现有的搜救设施以及对其中内容所做的更改计划(如有)的信息。1979年《国际海上搜寻与救助公约》对沿岸国在搜寻与救助之间的合作做出了较详细的规定。

四、国际劳工组织

国际劳工组织通过的第147号公约,即《商船航运(最低标准)公约》,也对船旗国提出了要求。在其第2条中规定签署该公约的各成员国应承担义务:

(1)制定关于在其领土上登记船舶涉及旨在保证船上人命安全的安全标准(包括适任能力、工作时间和船员配备的标准)、社会保障措施、船上工作条件和生活安排的法律和规则。