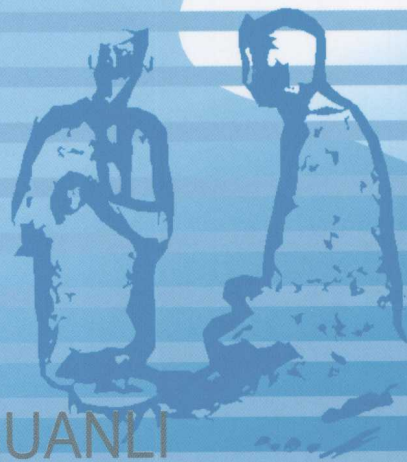


郑中义 主编

船舶与船员管理



CHUANBO YU CHUANYUAN GUANLI

大连海事大学出版社

船舶与船员管理

CHUANBO YU CHUANYUAN GUANLI

郑中义 主编

大连海事大学出版社

内容提要

本书为海事管理专业本科教材。全书共分十三章,内容包括:绪论;船舶与船员管理法规;船舶检验与船舶技术证书;船舶登记;船舶签证管理与口岸检查;船舶安全检查;船舶安全营运与防止污染管理;船舶保安与港口设施保安规则;老(废)旧船舶管理;船员培训、考试与发证;船员证件管理;船员值班标准及船舶安全配员。

本书可作为大专院校海事管理及相关专业本科生的教材;亦可供从事海事管理及船舶和船员管理工作的在职人员及相关领域的管理人员使用。

©郑中义 2007

图书在版编目(CIP)数据

船舶与船员管理 / 郑中义主编. —大连: 大连海事大学出版社, 2007.12
ISBN 978-7-5632-2120-2

I. 船… II. 郑… III. ①船舶管理—高等学校—教材 ②船员—管理—高等学校—教材 IV. U692 U676.2

中国版本图书馆CIP数据核字(2007)第193922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

大连市东晟印刷有限公司印装

大连海事大学出版社发行

2007年12月第1版

2007年12月第1次印刷

幅面尺寸: 185 mm×260 mm

印张: 15.75

字数: 405千

印数: 1~1000册

责任编辑: 姜建军

版式设计: 晓江

封面设计: 王艳

责任校对: 沈荣欣

ISBN 978-7-5632-2120-2

定价: 25.00元

编者的话

《船舶与船员管理》教材是在郑中义、杨丹1999年4月编写的《水上安全监督管理》(上册)基础上改编而成的。《水上安全监督管理》(上册)主要针对大连海事大学海事管理专业(本科)而编写的,该书自出版以来,除大连海事大学海事管理专业本、专科学生作为教材使用外,大连水产学院、上海海事大学、武汉理工大学等相关专业也使用该教材,同时该教材也受到海事执法人员的欢迎,先后多次印刷。

《水上安全监督管理》(上册)从1999年4月出版至今,国际公约和国内海事管理法规都有了很大变化,教材的内容有些陈旧。受我校交通工程与物流学院委托,从2006年起开始对《水上安全监督管理》(上册)进行改编,并于2006年11月获得大连海事大学公开出版教材资助;同时为了与修订的大连海事大学海事管理(本科)专业教学大纲保持一致,将《水上安全监督管理》(上册)更名为《船舶与船员管理》。

《船舶与船员管理》对《水上安全监督管理》(上册)进行了较大范围的修改和补充,将当前国际、国内海事管理最新内容纳入其中。

在教材的改编过程中,广泛征求了有关教师、海事管理机构的意见,使教材的系统性和实用性更强。

《船舶与船员管理》第九章由李猛讲师编写,其余部分由郑中义编写。全书由郑中义统稿、定稿。

感谢大连海事大学相关部门对本书出版的资助,并对本书的改编及出版给予支持和帮助的所有人士表示感谢!

限于编者水平,难免有不足之处,恳请广大读者批评指正。

编者

2007年7月

目 录

第一章 绪论.....	1
第一节 船舶与船员管理概述.....	1
第二节 船舶与船员管理机构.....	4
第二章 船舶与船员管理的法规.....	15
第一节 概 述.....	15
第二节 我国的法规体系.....	15
第三节 国际海上人命安全公约.....	24
第四节 海员培训、发证和值班标准国际公约.....	28
第三章 船舶检验与船舶技术证书.....	33
第一节 船舶检验概述.....	33
第二节 船舶检验机构.....	35
第三节 船级检验.....	38
第四节 海船法定检验与技术证书.....	44
第四章 船舶登记.....	51
第一节 船舶登记概述.....	51
第二节 船舶登记条件.....	55
第三节 船舶登记条例.....	57
第五章 船舶签证管理与口岸检查.....	63
第一节 船舶签证管理.....	63
第二节 《船舶签证管理规则》的主要内容.....	63
第三节 国际航行船舶进出口岸检查.....	66
第四节 国际航行船舶进出中国口岸检查办法.....	70
第六章 船舶安全检查.....	72
第一节 船舶安全检查概述.....	72
第二节 船旗国管辖的安全检查.....	73

第三节	港口国监督的安全检查.....	77
第四节	港口国监督的产生与发展.....	79
第五节	港口国监督船舶的程序.....	85
第六节	各地区港口国监督基本情况介绍.....	102
第七节	船舶安全检查规则.....	111
第七章	水域管理与安全保障.....	113
第一节	水域划定与管理.....	113
第二节	船舶安全保障.....	115
第三节	船舶明火作业.....	121
第四节	船舶应变与演习.....	123
第八章	船舶安全营运与防止污染管理.....	127
第一节	概述.....	127
第二节	安全管理体系的内容.....	130
第三节	安全管理体系的评审及程序.....	133
第四节	国内安全管理规则.....	134
第九章	国际航行船舶的保安工作.....	137
第一节	概述.....	137
第二节	船舶保安评估.....	139
第三节	船舶保安计划.....	141
第四节	船舶保安组织及其职责.....	143
第五节	船舶在不同保安等级时的要求.....	145
第六节	保安声明和记录.....	148
第七节	船舶保安的审核与发证.....	149
第十章	老(废)旧船舶管理.....	151
第一节	老旧船舶管理概述.....	151
第二节	《老旧运输船舶管理规定》的主要内容.....	153
第三节	进口废旧船舶检查检验与交接.....	155
第四节	船舶拆解监督管理.....	156

第五节 报废船舶管理.....	159
第十一章 海船船员的培训、考试与发证.....	160
第一节 海船船员的分类与分级.....	160
第二节 STCW 公约对各级海船船员的最低知识要求.....	163
第三节 船员培训.....	168
第四节 海船船员考试和评估.....	183
第五节 内河船员考试.....	190
第十二章 船员证件管理.....	198
第一节 船员适任证书管理.....	198
第二节 海员证.....	206
第三节 船员服务簿.....	213
第四节 船员档案.....	216
第十三章 船员值班标准及船舶安全配员.....	218
第一节 船员值班标准.....	218
第二节 船舶安全配员.....	232
参考文献.....	242

第一章 绪论

第一节 船舶与船员管理概述

一、船舶与船员管理的概念

船舶与船员管理是航政管理的一部分,是指经法律和法规授权实施航政管理的机关、机构和企事业单位等,依法律、法规和本国参加的国际公约的规定,对船舶与船员所实施的行政管理。其主要目的是维护国家主权,保障水上人命与财产安全和保护水域不受污染。

船舶与船员管理是一个较为宽泛的概念,但本书所指的船舶与船员管理是狭义的概念,主要是指法律与法规授权的航政管理机构依法对船舶和船员所实施的安全监督管理。从船舶与船员管理的概念中,可以归纳出船舶与船员管理的特征。

1. 船舶与船员管理是国家行政管理的一部分,属于航政管理的范畴,亦即船舶与船员管理所依据的法律规范是行政法律规范。

2. 船舶与船员管理的主体必须是经国家法律和法规明确授权实施航政管理的机关、机构和企事业单位等。从我国船舶与船员管理的整体上讲,船舶与船员管理机构主要是执行国家有关的航政法规和我国加入的有关航政管理的国际公约。因此,要求航政管理执法机构是合法的,在执法中应遵循行政法的行政合法性和合理性等原则。

3. 由于航运具有国际性,所以船舶与船员管理具有涉外性。主要表现在:

(1) 从管理所依据的法律、法规和规章的效力看,可涉及本国管理水域内航行、停泊和作业的外国船舶以及船上的人员。例如我国《海上交通安全法》第2条规定:“本法适用于在中华人民共和国沿海水域航行、停泊和作业的一切船舶、设施和人员,以及船舶、设施的所有人、经营人。”而“沿海水域”是指中华人民共和国沿海的港口、内水和领海及国家管辖的一切其他海域。

(2) 国际公约或条约也成了缔约国船舶与船员管理机构的执法内容。例如,被认为是有关海事的最重要、影响最大的国际公约《国际海上人命安全公约》(简称 SOLAS 公约)和《海员培训、发证和值班标准国际公约》(简称 STCW 公约)被国际上大多数国家所承认,成为世界范围内关于船舶和船员安全管理的基本规则。

4. 船舶与船员管理的法律规范具有技术性较强的特点,其内容大部分是对船舶和船员提出的技术标准和要求。例如, SOLAS 公约对货船、客船及滚装船提出的稳性标准等内容,大都是从实际或实践中总结出的关于防止船舶发生海事或减少海事损失的技术标准; STCW 公约为保证海船船员的适任,对不同等级船员的适任提出了技术标准等。

二、船舶与船员管理的内容

船舶与船员管理有广义与狭义之分,广义的船舶与船员管理包括了国家相关各部门对船舶和船员的管理,例如海事管理机构、海关、边检、检疫机构等对船舶与船员的管理。本书所述的船舶与船员管理是指狭义上的概念。

船舶与船员管理与通常所讲的通航水域管理、船舶交通管理、危险货物运输管理、船舶防污染管理、海事调查处理、水上搜寻与救助、航标管理、船舶法定检验等一起构成了航政管理的整体。但限于各国的不同状况，在船舶与船员管理的内容方面也不尽相同。在我国，根据《海上交通安全法》、《内河交通安全管理条例》（以下简称《内河条例》）等法规和我国加入的有关国际公约的规定，船舶与船员管理工作主要包括以下几方面内容：

1. 负责国际航行船舶和国内航行船舶的登记，签发船舶所有权证书、船舶国籍证书及船舶抵押与租赁证明。负责船舶法定配备的操作性手册与文书的审核与签发工作。负责审批船舶的各种应急计划，并监督船舶与船员根据规定进行相应的应急演练。负责外国籍船舶管理和审理外国籍船舶进入我国未开放水域或港口的申请与审批工作。受理水运企业安全管理体系的审核发证申请及审核工作。签发海员证书和船员服务簿。

2. 办理引航员、船员与适任相关的评估与考试手续，签发船员与适任相关的证书与证明、引航员等级证书；监督船舶人员配备，签发船舶最低安全配员证书。

3. 办理外国籍船舶的进口审批手续，监督执行国家强制引航制度。负责港口国监督和船旗国监督检查、船舶安全检查；对国际航行船舶实施进出口检查，并签发进出口许可证；办理国内航行船舶的进出口签证。

4. 根据国内法规及我国加入的国际公约的规定，对船舶实施法定检验，并签发相应的技术证书。

5. 监督检查船舶的安全技术状况和航行、装载情况，特别是船舶载运危险货物和其他货物的安全监督、停靠泊安全监督及防止船舶污染水域监督等工作。

6. 审核水上、水下施工和大型设施的水上拖带的安全状况；使用岸线涉及水上交通安全时，对工程进行审核；管理监督沉船、沉物的打捞及沉船、沉物上标志的设置；强制清除碍航物体；调整、划定锚地与港区水域界限；划定和报批锚地与禁航区；发布航行警告和航行通告。

7. 监督船舶港内的安全值班；进行港内船舶明火作业的审批与监督。

8. 实施《国际安全管理规则》（简称ISM规则），签发“符合证明”及“安全管理证书”，并监督安全管理体系的有效运行。

9. 实施《国际船舶和港口设施保安规则》，特别是负责对船舶保安的履约工作。制定船公司保安员及船舶保安员的培训、考试、评估与发证办法及纲要；审批《船舶保安计划》，对符合规定的颁发《国际船舶保安证书》或《临时国际船舶保安证书》；监督检查保安计划及其修订内容、保安装置、保安演习与规则所要求其他保安事项的有效性；签发并检查《船舶连续概要记录》，并委托中国船级社颁发《国际船舶保安证书》或《临时国际船舶保安证书》。

三、船舶与船员管理的方式、目的和意义

船舶与船员管理的方式主要是监督管理。它通过审查、检查、登记等法规赋予的手段，对行政相对人是否履行了有关法规规定的义务作出评价，并对未履行义务的相对人，依据相关法规的规定及所赋予的权力，如行政强制执行等，迫使相对人履行法规设定的义务，或依法采取相应的措施对行政相对人进行惩戒，如行政处罚等。

水上交通运输在各国的经济中占有十分重要的地位。而船舶是水上运输的工具，船员是水上运输工具的操作与管理人员，这说明船舶和船员与水上交通运输的关系是十分密切的。归纳各国船舶与船员管理现状，其目的主要表现在以下几方面。

1. 维护国家主权

维护国家主权是船舶与船员管理的目的之一。如我国《海上交通安全法》第1条和第11条的规定,以及各国关于船舶强制引航的规定等。维护本国的航运保护政策也是船舶与船员管理的一个重要的方面。如《海上交通安全法》第39条规定:“外国派遣船舶或飞机进入中华人民共和国领海或领空搜寻救助遇难的船舶或人员,必须经主管机关批准。”根据海上救助的有关法律,成功的救助会使救助者获得较高的救助报酬。因此,这引起了许多国家的注意,为保护本国的救助业,以各种不同形式确定了沿海国在其领海救助的优先权。除救助方面外,还有航运劳务市场的保护等,这主要体现在悬挂本国旗船舶的船员中,本国籍公民必须占有一定比例。

2. 保障水上人命和财产安全,保护水域环境

保障水上人命财产安全是世界各国船舶与船员管理的共同目的,也是船舶与船员管理的最原始动力。这主要表现在各国制定的有关法律、法规等,IMO制定的有关公约、标准或规则,基本上都是围绕着保护人命、财产安全和防止海洋环境污染的。如我国《海上交通安全法》第1条规定:“为加强海上交通安全管理,保障船舶、设施和人命财产的安全,维护国家权益,特制定本法。”许多国际公约的产生也是水上事故作用的结果。如由于英国豪华邮轮“泰坦尼克”号在她的英格兰至美国的处女航中,与冰山相撞,沉没于纽芬兰岛附近,导致1517人死亡。该事故引起了举世震动,导致了《1914年国际海上人命安全公约》的产生。纵观美国海上安全的历史也会发现,美国船舶与船员管理的法规,基本上都是船舶事故作用的结果。如美国1838年关于蒸汽机船检验的立法直接由于1838年春天发生的“Moselle”号、“Oronoko”号和“Pulaski”号船舶的三起爆炸,死亡近500人的事故。另外,从系统论的观点出发,水上交通安全系统是由“人、船、环境”组成的,船舶与船员是该系统的两个关键因素,IMO的研究表明,80%的海上交通事故与人的因素有关。因此,船舶与船员的状况如何,对水上安全的影响极大。

3. 保证海上交通运输健康有序地发展,为社会经济建设服务

在对外经济贸易中,海上运输是最基本、也是最重要的运输方式。而船舶是货物运输的工具,船员是海上运输实现的人为因素。这足以说明了船舶与船员管理对海上货物运输的重要性。

4. 公证的作用

在船舶登记的抵押登记中,抵押权登记的目的是一种公证作用,使抵押权产生对抗第三方的法律效力等。

四、国际上船舶与船员管理内容的发展

在国际上,船舶与船员管理内容的发展经历了一个由各国立法管理到国际立法管理与各国立法管理相结合的发展过程。主要经历了下列发展阶段。

1. 各国自发的立法阶段。在船舶与船员管理的历史进程中,保护水上人命财产安全,维护国家经济秩序是各国对船舶与船员管理产生的原始动力。因此,19世纪初的管理主要是针对蒸汽机船的锅炉爆炸所采取的行动。为此对锅炉的设计、材料、检验以及船员为避免爆炸所应采取的行动等作出了规定。那时,由于对蒸汽机船这一新兴的工业到底采取何种管理方式,有不同的态度和看法以及对它还缺乏较为深入的研究,致使在立法中,对蒸汽机船有关安全的立法还不是太具体,缺乏系统安全管理的意识。因此,那时候关于蒸汽机船安全的立法还是比较混乱和不成系统的。

2. 国际船舶与船员管理立法的开始。到 20 世纪初, 国际立法开始了。一方面是由于贸易的国际性要求; 另一方面是由于 1912 年的 4 月 15 日英国豪华邮轮“TITANIC”号在纽芬兰岛附近与冰山相撞的事故。导致了第一个关于船舶安全的国际公约——《1914 年国际海上人命安全公约》的产生, 开始了国际立法的进程。在“TITANIC”号事故的调查中, 发现导致船舶事故的原因主要是船舶救生设备、船舶构造、材料及船舶设备的问题, 因而产生了对这些方面管理的要求。同时, 为保证船舶的安全运行和船上的各种操作, 也产生了对船员素质、船员数量上的需要。人们通过事故分析还发现, 船舶的安全也受其干舷的影响, 于是又产生了对船舶干舷、布置、船舶开口位置等方面管理的需要。

3. 1982 年 7 月 1 日《巴黎港口国监督谅解备忘录》的实施加快了国际社会关于船舶与船员管理的立法的进程。其后, 管理的内容不断完善和深化。目前, 为保护本国航运业, 保护本国沿海水域不受污染, 消灭低于标准船舶的营运, 从根本上杜绝与船舶有关的事故, 又产生了船舶安全检查与港口国监督。

4. 1993 年~1994 年《国际安全管理规则》的制定, 使得船舶与船员管理的内容更加深入。它涉及船公司安全管理体系的评估和审核。其最终的目的在于检查、督促船公司及船舶建立一套安全管理体系, 彻底履行国际上有关船舶安全营运和防止污染的国际公约、规则及标准。杜绝或减少由于人为因素或管理所导致的事故。

5. 2002 年 12 月 9 日至 13 日, IMO 通过了对 1974 年 SOLAS 公约的修正案, 即《国际船舶和港口设施保安规则》, 该规则于 2004 年 7 月 1 日生效。该规则主要是针对在美国“9·11”事件以后, 防止恐怖分子对国际航行船舶及港口设施的袭击, 而要求缔约国主管机关应采取的一些相应措施。该规则的通过与实施, 可能会给“海上安全”赋予新的含义。

第二节 船舶与船员管理机构

船舶与船员管理机构是实现国家对船舶与船员管理的必要保障, 因此, 各国都设有行使船舶与船员管理职能的机构。我国实施船舶与船员管理的机构为海事管理机构。

一、我国船舶与船员安全监督管理机构

交通部内现设置的海事局, 对外称“中华人民共和国海事局”, 是我国海事管理的主管部门。该主管机关除负责船舶与船员管理之外, 还主管海事管理其他方面的工作, 如通航水域管理、船舶交通管理、危险货物运输管理等。

在我国所辖水域内, 交通部海事局直属的有沿海港口和水域的 14 个海事局。其中正厅(局) 12 个, 副厅(局) 2 个。地方所辖水域内所设立的地方海事局在业务上受交通部海事局的指导。根据具体情况, 交通部海事局直属海事局, 除局内所设处室外, 可设海事局或海事处。直属海事机构统称为“中华人民共和国×××海事局”。

在各类海事管理机构中, 都有分管船舶与船员管理具体工作的职能部门。在副厅(局) 以上的各海事局内, 大都设有船舶监督处、船员管理处、船舶检验监督处及通航管理处, 负责船舶与船员管理的具体工作。在上述四个处室中, 主要对船舶与船员进行管理的是船舶监督处、船员管理处与船舶检验监督处, 其他处室也承担与船舶与船员管理相关的部分工作。

（一）船舶监督处在船舶与船员管理方面的主要职责

1. 部海事局船舶监督处的主要职责

负责船舶登记和适航管理；管理船舶装运危险货物及其他货物的安全监督工作；管理船舶安全检查工作并负责亚太地区港口国监督合作事务；负责船舶最低安全配员管理工作；负责防止船舶污染的监督管理工作；审批外国籍船舶临时进入我国非开放水域，承办港口对外开放的有关审批工作；负责船舶进出港（境）有关手续的管理工作；办理中国便利运输委员会办公室的日常工作。

2. 部直属海事局船舶监督处的主要职责

根据直属各局具体情况不同，船舶监督处的职责可能略有不同，但差别不大。船舶监督处在船舶与船员管理方面的主要职责是：

（1）贯彻执行国家有关水上交通安全的法律、法规及规章，结合本辖区实际情况，制定有关船舶管理的各项实施细则并监督执行；

（2）管理、指导局属各分支机构船舶安全监督管理工作，组织协调业务交流和培训；

（3）负责辖区内国际航行船舶和本地区国内航行船舶的注册登记工作，核发注册登记证书和其他相关证书；管理、指导局属其他分支机构授权范围内的国内航行船舶注册登记工作；

（4）管理、指导和协调国际航行船舶进出口审批、查验和国内航行船舶进出港签证工作；负责特殊要求船舶进出港口审批工作；

（5）管理、指导和协调局属各分支机构的港口国监督和船舶安全检查工作；参与对安检人员的岗位培训和业务考核；

（6）负责组织辖区内船舶、设施重大违法案件和重大安全隐患的调查处理；

（7）经授权，负责相应地区相关航运企业的 ISM 管理工作；

（8）承担有关法规规定的和上级交办的其他工作任务。

（二）船员管理处在船舶与船员管理方面的主要职责

1. 部海事局船员管理处的主要职责

负责船员管理工作。组织制定船员、引航员、磁罗经校正员和海上设施检验工作人员适任资格标准；管理船员、引航员、磁罗经校正员培训、考试、发证工作；审定船员、引航员、磁罗经校正员技术培训机构资质并管理其质量体系审核工作；负责海员证件管理工作。

2. 部海事局直属海事局船员管理处的主要职责

（1）贯彻执行国家有关海船（内河）船员管理的法律、法规和规章，履行有关国际公约及上级制定的实施细则；组织拟订辖区范围内有关船员管理的规范性文件及工作程序；

（2）负责局船员考试、评估技术委员会的建立及其工作的组织开展；

（3）负责局船员考试、评估和发证质量体系的建立及有效运行；管理、指导分支海事局船员考试、评估和发证质量体系的建立及对其运行情况实施监督检查；

（4）负责权限范围引航员、磁罗经校正人员、海上设施有关人员、海船船员和内河船员相应级别适任证书的考试、评估、发证和管理工作；

（5）负责或授权分支海事局负责船员专业和特殊培训考试、评估、发证及管理工作；

（6）负责权限范围内船员公司、船员中介机构的注册管理及证书申办员的监督管理；

(7) 负责船员教育和培训机构的监督管理及培训项目的审核、验收工作；审核权限范围内船员教育和培训机构质量管理体系；

(9) 负责海员证及船员出境证明的签发和管理工作；

(9) 负责权限范围内船员档案管理；协助有关部门对船员管理业务的统计工作；

(10) 承办上级和局领导交办的其他工作。

(三) 船舶检验监督处在船舶与船员管理中的主要职责

1. 部海事局船舶检验监督处的主要职责

管理船舶检验和船舶技术监督工作；监督管理中国籍船舶、海上设施及在我国沿海作业的外国海上设施的法定检验发证工作；审定船检机构及验船师资质并实施监督管理；承办法定检验授权事宜；审批外国验船组织在我国设立代表机构并实施监督管理。

2. 部海事局直属海事局船舶检验监督处的主要职责

(1) 贯彻执行国家有关船检方面的方针、政策、规范和法规；

(2) 对辖区内船舶检验业务实施监督管理；

(3) 负责辖区内船舶、海上设施及相关船用产品法定检验、审图、发证工作的管理；

(4) 负责辖区内船舶、海上设施及相关船用产品审图、检验、发证工作的行业管理；

(5) 受部海事局委托，对辖区内船舶检验机构资质进行认可和管理；

(6) 受部海事局委托，对辖区内船舶检验机构的验船人员组织考试和协助发证工作；

(7) 受部海事局委托，代行对辖区内外国验船组织驻华机构的监督管理；

(8) 收集并反馈验船师执行法规、规范的意见和建议；

(9) 受理对验船工作的投诉；

(10) 参与重大海损事故调查；

(11) 协调各方面船舶检验机构的关系；

(12) 承办部海事局交办的其他工作。

二、我国水上交通安全监督管理机构的历史沿革

我国水上交通安全监督管理机构（亦称航政管理机构）或船舶与船员管理机构也经历了由无到有和逐渐完善的发展过程。我国的航政管理机构的发展主要经历了：无专门航政管理机构阶段、产生阶段（国民党政府阶段）、抗日战争阶段、新中国刚诞生阶段和发展完善阶段。

(一) 无专门航政管理机构阶段

我国航政管理在清朝及北洋政府时代，都是由当时海关代管的，既无完备的航政法规，也未设专门机构。

(二) 产生阶段

1931年12月5日，当时的国民党政府为了建立旧中国航政管理机构、完善航政管理，公布了交通部航政局组织法，并于1932年7月1日在当时的上海、汉口、天津、哈尔滨分设航政局，同时执行颁布的各种航政管理法规，宣告了由海关代管近80余年航政历史的结束。除航路标志及相应的业务外，航政事务一律由航政局管理。至1937年在上述四个航政局的基础上，又在广州增设航政局，

当时的交通部对各局的管辖区域做了划分。上海局负责苏、浙、皖三省；汉口局负责鄂、湘、赣、川四省；天津局负责冀、鲁两省；哈尔滨局负责东北三省；广州局负责粤、闽两省。此外，各局在交通繁忙的港口设有办事处。

（三）抗日战争时期阶段

抗日战争时期，国民党政府为统一航政管理，曾撤销了川、桂两省的地方性航政机构。汉口航政局当时迁至重庆，接管四川省川江航务管理处，其管辖区域涉及川、鄂、湘、皖、赣等省，改名为长江区航政局。广州航政局当时迁至柳州，接管广西航务管理局后，改称珠江区航政局，抗日战争结束后又恢复原名。

抗日战争胜利后，国民党政府将全国分设5个航政局。上海航政局设在上海，所属有宁波、温州、海州3个办事处。长江区航政局设汉口，所属有宜宾、重庆、宜昌、九江、芜湖、南京、镇江、长沙8个办事处。广州航政局设广州，所属有福州、厦门、汕头、江门、广州湾、海口、北海、梧州、桂平9个办事处。天津航政局设天津，所属有青岛、秦皇岛、威海、烟台4个办事处。实际上，威海和烟台两办事处设在塘沽。东北航政局根本未实际设置。国民党政府时期的交通部航政局组织法公布于1931年12月5日，于1936年6月28日进行了修改。该组织法共14条。

（四）新中国诞生阶段

新中国成立后，仿照前苏联的管理体制，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”。当时中央人民政府在1963年颁布的《中央人民政府交通部海运管理总局海务、港务监督工作章程》中确定了其法律地位。该章程明确规定：港务监督是国家政权机关，在内进行行政监督，监督进入港口内之船只在港域内遵守国家法令、政策及各项规章制度。我国的这种管理体制一直到1983年《海上交通安全法》和1986年《内河交通安全管理条例》以后才有根本性的变革。

（五）航政管理机构的发展和完善阶段

1. 按“政企分开原则”，作为独立的行政部门时期

随着我国改革开放的深入，海上安全管理的体制越来越与管理的要求不相适应。在1983年颁布实施《海上交通安全法》的基础上，1985年国务院作出了改革水上交通安全监督管理体制的决定。按照政企分开的原则，建立由中央和地方分工负责的水上安全监督管理体制。沿海大港口由中央管理，小港口由地方管理，海区内水域秩序由中央统一管理。交通部直属港务监督按海区分管，管区内已设有港监机构的小港的小海湾，仍由地方在划定的水域范围内实施监督管理。长江、珠江干线和黑龙江的水上安全监督管理，由交通部设置的港航监督机构统一负责。其他内河水域，由各省、自治区、直辖市交通厅（局）设置的港航监督机构负责。交通部于1986年开始对海上安全监督管理体制进行了改变，先后将隶属于沿海各港港务局的17个港务监督、15个海上无线电通信机构和3个隶属于航道局的航标测量部门划出，组建了14个海上安全监督局，作为交通部直属一级行政执法机构的海上安全监督局。

海上安全监督局的成立对于我国加强海上安全监督管理、保护水上人命、财产安全及防止船舶污染水域起到了巨大作用。但在实践中又产生国家海上安全监督局与地方港务监督之间的矛盾问题，以及港务监督与船舶检验局之间的矛盾问题。这些矛盾的出现客观上又要求完善我国航政管理机构。

2. 当前船舶与船员管理机构情况

从1986年船舶与船员管理机构进行了实质性改变后,仍在不断完善之中。在1994年~1995年完成了港务监督机构内部职责的重新划分,使部分地方港务监督机构与交通部直属港务监督合并。根据国务院国发函[1998]48号《国务院办公厅关于做好合并中央与地方水上安全监督机构工作的通知》及国办发[1999]54号《国务院办公厅关于转发交通部水上安全监督管理体制改革实施方案的通知》。1999年6月,国务院办公厅批转了“水上安全监督管理体制改革实施方案”(以下简称“方案”),成立了由交通部领导的部外局——中华人民共和国海事局,负责我国水上交通安全管理的全部事宜。

1999年改革的指导思想是:水上安全监督管理体制改革要坚持精简、统一、高效的原则。在统一领导体制下,明确界定中央与地方对有关水域的管理分工,实行“一水一监、一港一监”。在不同水域、同一港口和同一地区不得重复设立水上安全监督管理机构。通过改革,进一步理顺关系,明确职责,统一政令、统一布局、统一监督管理,逐步建立与社会主义市场经济体制相适应的、分工负责、运转协调、行为规范、办事高效、执法统一的水上安全监督管理新体制。

在新的管理体制中,确定了以下几方面问题:

(1) 水域界定。中央管理水域为沿海(包括岛屿)海域和港口、对外开放水域及主要跨省、自治区、直辖市内河(长江、珠江、黑龙江)干线及港口的水上安全监督工作,由交通部统一领导。中央管理水域以外的内河、湖泊和水库等的水上安全监督工作,由各省、自治区、直辖市人民政府负责。

(2) 基本原则。中央管理水域内的水上安全监督工作由交通部设置专门机构进行管理。

(3) 业务管理。中华人民共和国海事局(部海事局)对全国水上安全监督工作实行业务领导。设在中央管理水域的中央各水上安全监督机构及设在其他水域的地方各水上安全监督机构,分别在所辖水域内实施水上安全监督工作。

(4) 直属海事机构。根据水上安全监督管理工作需要和中央与地方水监机构的现状,设置20个海事机构,名称统一为“中华人民共和国××(地名或河流名)海事局”。主要职责:负责辖区内水上安全管理、海上航标管理、水上安全通信管理、防止船舶污染及其他有关管理工作;按照授权,管理船舶和海上设施检验、港口航道测绘工作;负责船舶登记、船舶法定配备的操作性手册与文书审批、船舶所有人安全管理体系审核与监督和船员培训、考核发证、船员证件管理工作;负责辖区内水上搜寻救助工作、污染事故应急处理和重大水上交通事故的调查、处理等工作。

(5) 分支机构。直属局在有关重要港口设立分支机构。其主要职责是依法具体实施水上安全、防止船舶污染的管理工作,执行直属局赋予的其他任务。

(6) 派出机构。直属局和分支机构根据工作需要,在有关地域设立派出机构,对所辖区域的水上安全实施现场监督和管理。

在各省、自治区、直辖市所管理的地区水域,由地方交通主管部门所设立的地方海事机构负责水上安全的监督管理。

三、国外船舶与船员管理机构

(一) 美国海岸警卫队(United States Coast Guard, USCG)

美国海岸警卫队总部设在华盛顿下分设东西两大区司令部和12个地区司令部和12个地区司令部,并在全国设有54个分部,每个分部管理附近的一个或几个港口。

1. 美国海岸警卫队的性质。美国海岸警卫队与其他任何机关都有所不同,具有其独特性。美国

海岸警卫队在任何时候都是美国的一支武装部队，其地位等同于其他四个武装部队——陆军、空军、海军及海军陆战队，海岸警备队是美国唯一的国防部队之外的军队。

海岸警卫队成立于 1794 年 8 月 4 日，主要是作为财政部的一部分提供船舶税收服务，美国国会 1915 年的一部法案将海岸警卫队的船舶税收服务和海上救生服务融合到了一起。海岸警卫队的法定地位在美国法案第 14 条中进行了阐述，“1915 年 7 月 28 日成立的海岸警卫队应当是一个军事化的组织，并且始终是美国军队的一个分支。”在战争时期，海岸警卫队隶属于国防部，称为“第一舰队”，这也是为什么美国海军的舰队编号是从第 2 开始的。

从 1967 年，美国海岸警卫队归交通部管理。“9·11”后，在 2003 年 3 月 31 日，成为美国国土安全部（Department of Homeland Security）的一部分。

它拥有许多飞机、小船、快艇及岸站，利用这些设施执行法律，促进海上安全。而在战时，或者由总统宣布时，它就成为海军的一部分，由海军统一指挥。

2. 美国海岸警卫队的使命。美国海岸警卫队的主要任务是：为了支持国家安全，保护在港口及水道的公共、环境和美国经济利益。美国海岸警卫队主要有三大工作目标，即防御准备、海上安全和海上执法。在船舶与船员监督管理方面其业务范围如下：

(1) 执行水上法令，监督检查船舶、设施和人员遵守国家法规的执行情况；(2) 进行水上巡逻，取缔和查处违章事件，维护港口、海区和内水的安全秩序；(3) 调查处理事故，执行海事法令；(4) 进行船员考试，颁布船员职务证书，审查船员资格；(5) 对船舶、设施进行注册登记，监督检查和检验船舶与设施的技术状况，签发国籍证书和技术证书，审批船舶建造计划；(6) 监督和防止船舶污染，查处污染案件，保护海洋环境；(7) 管理岸线、港口、航道及水上的消防、通信、助航设施，观测海洋气象、冰情，发布航行警告，实施水上交通管理；(8) 防止海难事故，组织、指挥和实施海难救助工作，防台工作、破冰工作；(9) 监督检查水上危险货物的装卸、运输和储存；(10) 缉私和取缔海上犯罪，保护 200 海里渔区。

3. 美国海岸警卫队的机构设置。现美国海岸警卫队属于美国国土安全部，有对在其管辖水域内的船舶、设施和人员搜查、罚款、逮捕和扣留船舶的司法警察权，但不负责法律审判。

(二) 日本海上保安厅

日本的船舶与船员管理主管机关是运输省领导下的日本海上保安厅和海上技术安全局。

除货船安全构造证书和国际载重线证书由运输部委托日本船级社（NK）外，海上技术安全局主要负责船舶其他技术证书发放工作。液化气船、海上平台等由日本船级社检查，但该局负责技术报告的审核、船舶的发证及技术监督。船舶安全检查、对船员教育、培训、技术标准的执行，以及组织对船员的考试、发证等工作。该局在日本全国设有 11 个海上技术安全机构。

日本海上保安厅主要负责海上警备、海难救助、水道测量、航路标志等工作，是日本水上交通安全主管机关。其职责范围包括：(1) 海上法令；(2) 预防海难事故，组织和实施海难救助打捞；进行海难与海损事故调查；配合国际搜救业务；(3) 有关水路测量及水文观测；有关水路图志和航空图志的调查、编制业务和有关灯塔及其他航标的建设、维护和使用等业务；(4) 进行海洋科学考察；(5) 统一发布航行警告；(6) 有关沿海水域巡逻警戒，取缔海上犯罪、违章，搜捕海上人犯等；(7) 维护海上交通安全，对在航道、水道和港内航行的船舶实行交通管制；(8) 执行港长职权；(9) 管理海上建筑施工等工作。

当前,日本管区海上保安本部共有11个,各管区保安本部的组织结构不完全相同。通常情况下每个管区保安本部内设有6个部,即总务部、经理补给部、船舶技术部、警备救难部、海洋信息部和交通部。但也有的管区保安本部内只设5个部,如第十管区保安本部内没有船舶技术部。管区保安本部除内设若干个部门外,还领导管区内的若干个保安部。有的保安部下还设有保安署。

日本海上保安厅对管辖水域内的违章船舶和船员有搜查、警告、罚款、拘留人员或扣留船舶的司法警察权。

日本海上保安厅总部设在东京,全国分设11个管区保安本部、67个保安(监)部、63个保安署和7个海上交通管制中心、海上保安航空基地1个、信息通信管理中心6个、航空整備管理中心1个、航空基地13所、国际组织犯罪对策基地1所、特殊保养维修基地1所、特殊救难基地1所、机动防治基地1所、管制通信事务所1个、水路观测所1个、罗兰中心1所和2个航路标志事务所。现有人员约12000人。

四、国际海事组织(IMO)

IMO是联合国主管海上事务的专门机构,是对海上交通安全具有直接影响和负有广泛责任的国际组织。其具体任务是对海上安全、防止污染、便利运输、通信导航、航运技术、航行效率、船员标准、海事责任以及与此有关的各种法律问题进行研究,组织国际交流和资料交换,制定各种国际公约、规则并编写相应的手册,推动各国进行合作和采用统一的国际标准,帮助发展中国家发展航运事业等的机构。IMO总部设在英国伦敦。

(一) 成立的背景

鉴于海运业的国际性,长久以来人们就认识到要增进海上安全,就需要有一个国际的常设机构来经常协调和促进有关海上安全的国际公约和协定的执行。第二次世界大战结束后,各国经济建设的恢复为海运事业的发展带来了新的生机。随着联合国的诞生及各种专门的国际性机构的陆续建立,1948年2月在日内瓦召开的联合国国际航运会议上,各国决定成立政府间海事协商组织(International Maritime Consultative Organization, IMCO),通过了《政府间海事协商组织公约》。该公约确定了该组织的宗旨、任务、职权范围、组织机构、法律地位、经费来源及与联合国和其他机构的关系等一系列问题。该公约规定其生效的条件是必须有21个国家参加该公约,且这21个国家中的7个国家各自拥有的海船吨位不少于100万总吨。经过10年的时间即到了1958年,公约生效的条件才得到满足。1959年1月在伦敦召开了第一次大会,正式成立了政府间海事协商组织(简称海协)。海协成立后,曾几次对《政府间海事协商组织公约》进行修订。根据1975年通过的修正案,海协的名称于1982年5月22日正式改名为IMO。截止到2005年,IMO共有165个成员国和三个联系会员。

(二) 组织机构形式

IMO成立30年来,其组织机构随着工作任务的发展而有所变动。现设有大会、理事会、秘书处和五个委员会(具体组织结构见图1-1)。IMO的工作主要通过各专业委员会及下属的各分委员会进行。