

国际海事公约概论

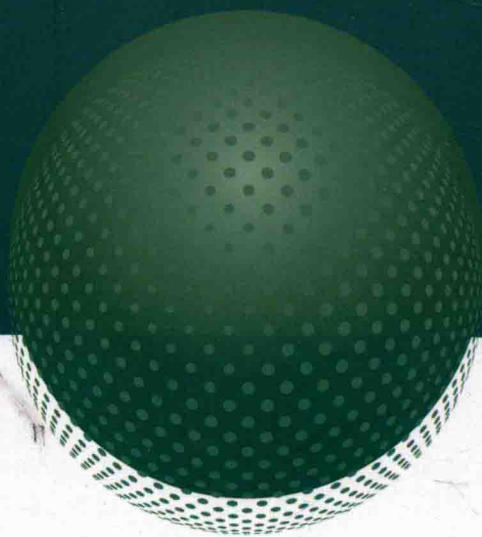
GUOJI HAISHI GONGYUE GAILUN

(第二版)

主 编 鲍君忠

副主编 王艳华 韩佳霖

主 审 刘正江



大连海事大学出版社

国际海事公约概论

(第二版)

主 编 鲍君忠
副主编 王艳华 韩佳霖
主 审 刘正江

大连海事大学出版社

© 鲍君忠 2016

图书在版编目(CIP)数据

国际海事公约概论 / 鲍君忠主编. —2 版. —大连 :
大连海事大学出版社, 2016. 10
ISBN 978-7-5632-3395-3

I. ①国… II. ①鲍… III. ①海事处理—国际公约—
概论 IV. ①D993.5

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2016)第 255787 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

大连住友彩色印刷有限公司印装

大连海事大学出版社发行

2016 年 11 月第 2 版

2016 年 11 月第 1 次印刷

幅面尺寸:185 mm × 260 mm

印张:12.25

字数:305 千

印数:1 ~ 1000 册

出版人:徐华东

责任编辑:王桂云

责任校对:史云霞

封面设计:王 艳

版式设计:解瑶瑶

ISBN 978-7-5632-3395-3

定价:28.00 元

第二版前言

《国际海事公约概论》第一版出版发行以来,在我国海事系统知识更新培训及高等航海院校本科教学中得到了广泛的应用,现该书已售罄。在出版至今的8余年里,国际海事公约发生了较大的变化,诸如《1978年海员培训、发证和值班标准国际公约》(马尼拉修正案)于2012年生效,《2006年海事劳工公约》于2013年生效,它们对海员职业影响深远。《1974年国际海上人命安全公约》、《经1978年议定书修订的1973年国际防止船舶造成污染公约等公约》也历经多次修正,公约的内容发生了一定的变化。另外,编者得到了部分读者关于本书内容调整等方面的宝贵意见和建议。在此背景下,有必要对该书第一版内容进行修订,出版第二版。

国际海事公约和规则的影响已经深入到国际航运业的各个角落,满足公约和规则的要求是保障船舶顺利从事国际航行的基本条件。我国作为主要的船东国家,既是航运大国,也是船员大国,深入把握这些公约和规则的精髓,对于保护我国船舶、船员的权益至关重要。第二版的出版将有助于国内航运界人士对国际海事公约的了解和掌握,对推动公约的实施也将起到积极的促进作用。

在结构方面,第二版保留并丰富了第一版前三章的内容,对第四至十二章的内容进行了重新撰写,形成了新的第四至六章。

在内容方面,第一章只保留了对国际海事组织和国际劳工组织的介绍,并对相关内容进行了更新;第二章只保留与1982年联合国海洋法公约相关的介绍性知识,并对其进行了精炼;新撰写的第三至六章分别为安全和职业保障类公约介绍、海洋环境保护类公约介绍、责任与赔偿类公约介绍及其他类公约介绍。第二版收录了国际海事组织管理或保存的全部公约和议定书(共49部,介绍中对有些公约或议定书进行了合并)以及国际劳工组织管理的《2006年海事劳工公约》。为方便阅读,本书对所有公约均按照产生背景、主要内容、新近修正案概要的顺序进行介绍。

本书第二版由大连海事大学鲍君忠担任主编,王艳华、韩佳霖担任副主编,大连海事大学姚曼华、王西召、严领萍、吴文平、冯卓、李艳,广州航海学院刘传润,南通航运职业技术学院余璇参与了本书的编写工作。全书由大连海事大学刘正江教授担任主审。

本书第二版适合作为高等院校航海类、海事管理、海商法、航运管理等专业的教材,也可作为国家海洋、海事执法部门的参考用书,还可作为航运企业工作人员的工具书。

本书第二版的出版得益于大连海事大学特色教材出版基金资助和大连海事大学出版社的大力支持,在此表示由衷的感谢。同时也特别感谢大连海事大学刘正江教授、青岛远洋船员职业学院张铎教授百忙中审校书稿。第二版在编写过程中借鉴了国内外众多专家的相关文献,在此也对他们的贡献表示感谢。

由于编者水平有限,书中难免存在不足之处,欢迎各界同仁批评指正,以期日后完善。

编者

于大连海事大学
2015年9月1日

第一版前言

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向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,大连海事局谷学华、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

于大连海事大学

2006 年岁末

目 录

第一章 国际海事公约基本知识	(1)
第一节 基本概念	(1)
第二节 制定国际海事公约的主要机构	(5)
第三节 国际海事组织文书	(9)
第四节 国际劳工组织公约与建议书	(13)
第二章 基础类海洋法公约	(16)
第一节 领海及毗连区公约	(17)
第二节 公海公约	(20)
第三节 联合国海洋法公约	(23)
第三章 安全与职业保障类公约	(36)
第一节 国际海上人命安全公约	(36)
第二节 关于在西北欧和波罗的海指定港口间从事定班国际航行客滚船特殊稳性要求协定	(53)
第三节 2006 年海事劳工公约	(55)
第四节 1978 年海员培训、发证和值班标准国际公约	(65)
第五节 1972 年国际海上避碰规则公约	(75)
第六节 1969 年国际船舶吨位丈量公约	(81)
第七节 1966 年国际载重线公约	(83)
第八节 1979 年国际海上搜寻与救助公约	(85)
第九节 1989 年国际救助公约	(86)
第十节 1972 年国际集装箱安全公约	(89)
第十一节 国际渔船安全公约	(90)
第十二节 1995 年渔船船员培训、发证和值班标准国际公约	(94)
第十三节 1971 年特种业务客船协定与 1973 年特种业务客船舱室要求议定书	(95)
第四章 环保类公约	(98)
第一节 国际防止船舶造成污染公约	(98)
第二节 1969 年国际干预公海油污事故公约	(112)
第三节 1973 年干预公海非油类物质污染议定书	(114)
第四节 1990 年国际油污防备、反应和合作公约与 2000 年有毒有害物质污染事故防备、反应与合作议定书	(116)
第五节 防止倾倒废弃物和其他物质污染海洋公约	(120)

第六节	2001 年国际控制船舶有害防污底系统公约	(124)
第七节	2009 年香港国际安全与环境无害化拆船公约	(127)
第八节	2004 年国际船舶压载水和沉积物控制与管理公约	(130)
第五章	责任与赔偿类公约	(136)
第一节	国际油污损害民事责任公约	(136)
第二节	1992 年设立国际油污损害赔偿基金国际公约	(139)
第三节	1976 年海事索赔责任限制公约及 1996 年议定书	(142)
第四节	2001 年国际燃油污染损害民事责任公约	(145)
第五节	1996 年国际海上运输有毒有害物质损害责任及赔偿公约及其 2010 年 议定书	(149)
第六节	责任赔偿公约之比较	(155)
第七节	2007 年内罗毕国际残骸清除公约	(167)
第八节	1974 年海上旅客及其行李运输雅典公约	(170)
第九节	1971 年海上核材料运输民事责任公约	(173)
第六章	其他类公约	(175)
第一节	1988 年制止危及海上航行安全非法行为公约及其 2005 年议定书	(175)
第二节	1988 年制止危及大陆架固定平台安全非法行为议定书及其 2005 年 议定书	(178)
第三节	1965 年便利国际海上运输公约	(180)
第四节	国际移动卫星组织公约	(182)
第五节	国际 COSPAS-SARSAT 搜救卫星系统计划协定	(183)
附录 1	英文缩写及含义	(186)
附录 2	国际海事组织制定或保存的国际公约和议定书	(188)

第一章 国际海事公约基本知识

第一节 基本概念

一、条约

条约(Treaty)在狭义上是指具体名称定为条约的国际法律文书,往往是国家间议定的政治性的、重要的、规定根本关系的文书,其缔结和生效的形式及程序比较正式,一般需经批准和交换或交存批准书,签字人级别比较高,有效期比较长。《1969年维也纳条约法公约》中“条约”一词定义为国家间所缔结而以国际法为准之国际书面协定,不论其载于一项单独文书或两项以上相互有关之文书内,亦不论其特定名称如何。条约有多边条约和双边条约之分。

二、公约

公约(Convention)是指国际有关政治、经济、文化、技术等方面的多边条约。公约通常为开放性的,非缔约国可以在公约生效前或生效后的任何时候加入。^①涉及专业技术方面的公约一般在专门的国际组织召开的外交大会上讨论通过,如有关船舶安全与防止船舶污染海洋环境的 SOLAS 1974 公约和 MARPOL 1973/1978 公约均由国际海事组织(IMO)召开的外交会通过。

三、议定书

议定书(Protocol)是指缔约国对条约或协定的解释、补充、修改或有效期的延长以及关于某些技术性问题所缔结的国际法律文书。议定书通常指辅助性的法律文书,所规定的事项比公约更具体一些。议定书可以分为独立的议定书和附属的议定书两种。

议定书的具体作用一般可概括为:

(1) 解释、修改公约条文

有的议定书是一个条约的附属文书,用以补充、说明、解释或修订条约正文的规定,例如 MARPOL 1973 公约产生时就附带两个议定书,即议定书 I (关于涉及有害物质事故报告的规定)、议定书 II (仲裁),它们分别构成了对公约正文第 8 条、第 10 条的解释。而该公约的 1978

^① 条约的生效(Entry into Force)是指条约对缔约国开始发生拘束力。生效方式和日期取决于条约的规定或缔约各方的协议。

年议定书却独立存在,需单独批准或加入,其作用是修改 MARPOL 1973 公约的生效条件。

议定书对公约的修改功能在公约通过后到生效前的这一段时期特别有效。一般一部新公约的生效需要相当长的一段时间(可能长达数年,例如 SOLAS 1974 于 1980 年才生效),而在这段时间内,技术在航海方面的应用及从海事事故中获取的经验和教训等因素可能导致公约在没有生效前就面临修改的问题。在此情况下,有的国家已经加入了公约,有的国家正在准备加入公约,而有的国家可能在观望,这时议定书是更改公约正文或技术条款的有效途径。未加入原公约的国家可以选择加入原公约,或者加入经议定书修订的公约,这种可选择的加入方式对原公约的缔约国影响最小。

(2) 增加公约附则

一些综合性的海事公约附有附则(主要由技术规范等条款构成),SOLAS 1974 附有 1 个附则,而 MARPOL 1973 通过时附有 5 个附则。自 20 世纪 90 年代初开始,防止船舶污染大气议题逐渐成为海洋环境保护委员会(MEPC)讨论的重点。经细致讨论,MEPC 认为防止船舶污染大气规则应成为 MARPOL 73/78 的一个附则,即附则 VI——防止船舶污染大气规则。IMO 于 1997 年召开了 MARPOL 73/78 缔约国大会,以议定书的形式通过 MARPOL 73/78 附则 VI。该议定书需 MARPOL 73/78 缔约国单独加入,其于 2004 年 5 月 19 日达到了生效条件,并于一年后生效。^① 这是议定书的又一作用。

(3) 替代母公约

有的议定书产生的目的是代替母公约,例如,《1972 年伦敦公约/1996 年议定书》源于《伦敦公约》而替代了该公约。1996 年议定书的产生,既受 1992 年联合国环境与发展大会的影响,又是对《伦敦公约》的继承、发展、补充和完善,它是公约实践与发展的结果。但《1972 年伦敦公约》和 1996 年议定书作为两个独立的法律文书,在内容、法律程序和组织管理方面既有相同之处又有不同之处:

(a) 在内容方面,《伦敦公约》经过 20 多年的实践,其原始的相关条文已进行了若干修改并正式纳入公约;而议定书则是在经修订的《伦敦公约》基础上的调整和补充。

(b) 在议定书的批准和接受方面,所有原《伦敦公约》缔约国有权选择接受或不接受议定书。对于批准和接受议定书的《伦敦公约》缔约国来说,《伦敦公约》对其效力自动终止。不接受议定书的《伦敦公约》缔约国还将继续执行《伦敦公约》,但所执行的是经修订的《伦敦公约》。

(c) 在组织管理方面,公约与议定书的工作紧密相连,公约的责任机构和议定书的责任机构同为国际海事组织。公约与议定书秘书处的职责及缔约国协商会议的召开等程序性内容大体一致。

四、协定

协定(Agreement)是条约性文书中最常用的一种形式。协定是国际法主体之间在政治、经济、科学技术、文教卫生、法律等某个领域内缔结的,规定缔约各方权利与义务关系的文书。通常以政府名义缔结,有时也以国家名义或政府部门名义缔结。

^① 我国于 2006 年 5 月 15 日向 IMO 秘书长递交批准书, MARPOL 1973/1978 附则 VI 于同年 8 月 15 日起对我国生效。

五、谅解备忘录

谅解备忘录[Memorandum of Understanding(MOU)]多数情况下具有条约性质。作为条约性文书的备忘录是两个或两个以上国家的政府或政府部门签订的,记载缔约各方在谈判中所持立场及已达成一致的、规定彼此在某一具体问题上权利和义务关系的文书,通常称为谅解备忘录或协议备忘录,并由双方签字。备忘录既可以独立使用,也可以作为其他条约性文书的附件使用。

目前,旨在协调区域港口国安全监督的“备忘录”被广泛采用,例如,巴黎备忘录、东京备忘录等,此类“备忘录”一般认为具有公约的性质,但不以公约的形式体现,其优点是容易快速生效并发挥作用,而公约必须遵守特定的通过和生效条件。当初在起草巴黎备忘录时,专家们考虑到公约生效程序复杂的特点,为了能够尽快协调实施港口国安全监督,最后还是以“备忘录”形式通过了该协定。实践证明“备忘录”途径是有效的,但不能否认“备忘录”的公约性质,其明显的公约性质表现为其是开放加入,具有约束力,并能产生明显的履约效果。

六、最后文书

一般国际组织召开的外交大会应有一份最后文书产生。^①例如,1995年召开的STCW 1978公约缔约国大会就产生了“最后文书”,用于记录大会的活动及对公约的修改等事实。最后文书(Final Act)通常不是条约,而是用于叙述或概括国际会议的进程,列举会议上所通过的条约或公约等,有时还用于表示建议和愿望。签署这样的最后文书不等于签署它所列举的条约或公约,这些条约或公约还须单独签署。^②

七、修正案

修正案(Amendment)主要用于修改公约附则中的技术/操作规范。国际海事组织下属的海上安全委员会等机构一般以决议(Resolution)的方式通过对某一公约技术性附则的修正案。例如,以MSC.202(81)决议的形式通过的SOLAS公约第V章修正案将船舶远程识别与跟踪(LRIT)系统引入第V章第19-1条,使之成为船舶强制性的配备要求。修正案对于保证公约的适时性至关重要。第五版SOLAS(1974年)的通过至今没有重新改版,而一直以修正案的方式进行修订,使之保持适时性。

八、决议

决议(Resolution)是IMO有关会议通过文书的载体。IMO会议决议一般可分为两种:一种是大会决议(Assembly Resolution);另一种是委员会决议(Committee Resolution)。大会决议用于承载IMO大会通过的公约性、战略性、纲领性、规范性等性质的文书,例如,A.787(19)号决议承载的是1995年IMO第19届大会通过的《港口国监督程序》,而A.910(22)号决议承载的是2001年IMO第22届大会通过的《1972年国际海上避碰规则》修正案。委员会决议用于承载IMO各委员会通过的标准、指南、程序、建议等文书,例如,MSC.215(82)所有船舶专用压

① 外交大会产生的“最后文书”具有“会议纪要”的功能。

② 王铁崖.国际法.北京:法律出版社,2002:404.

载水舱和散货船双舷侧处所保护涂层性能标准, MSC. 217(82) 通过关于《国际消防安全系统规则》的修正案, MSC. 234(82) 关于开敞式集装箱吨位丈量的建议案等。值得注意的是, 不是所有委员会决议承载的文书都是强制性的, 一般修改有关公约和强制性规则的文书为强制性的, 而建议案等文书为非强制性的。相关内容参见附录 2-2。

九、通函

通函 (Circulars) 是国际海事组织向缔约国发布信息类文书的载体, 这些文书通常只起到提请注意、建议考虑及自愿实施等作用。通函的权威性更低一些, 因为其所承载的信息可能具有不成熟性、局部性和时效性特点, 或是为了试行或急于应付某些需要而做出的暂时性决定和指导性意见。^① 待这些建议性要求成熟后, IMO 会再以决议、规则以及公约修正案的形式使其成为强制性规定。

十、条约的签署、批准、接受、核准、加入和保留

1. 条约的签署

条约的签署 (Signature) 是表示缔约国同意接受条约约束的一种仪式, 通常在缔约谈判或制定条约的会议结束时举行。有的条约 (特别是国际公约) 会规定在制定条约的会议结束后一定的时间和地点, 由条约所列的各国签字。条约的签字者, 除国家元首、政府首脑、外长外, 必须持有证明或国家政府授权的全权证书。如条约规定自签字之日起生效, 则在条约上签字就表明各签字国同意接受条约约束; 如条约规定需经批准、核准或其他为使条约生效的法律手续后方能生效, 条约的签字则使签字国取得随后重新审查条约并决定是否予以批准的资格, 并构成对条约约文的认证。

2. 批准、接受、核准和加入

“批准 (Ratification)” “接受 (Acceptance)” “核准 (Approval)” 及 “加入 (Accession)”, 各依本义指一国据以在国际上确定其同意受条约拘束之国际行为。条约的加入是成为缔约国^② 的方式之一, 指未在多边条约开放签字期内签字的国家可在条约开放签字期结束后, 以提交加入通知书的形式成为该条约的缔约国, 通常适用于开放性条约。加入的程序: 由加入国以书面形式通知条约保存国 (机构) (例如加入联合国倡议签订的条约时, 通知书交存联合国秘书长), 由保存国 (机构) 转告其他缔约国。^③ 条约对加入国开始生效的时间取决于条约本身的规定: 有的规定自交存加入书之日起生效; 有的规定在加入书交存后的一定期限后生效。非开放性条约只有在全体缔约国同意的情况下才能加入。

3. 保留

保留 (Reservations) 是指一国于签署、批准、接受、核准或加入条约时所做之书面声明, 不论措辞或名称如何, 其目的在于排除或更改条约中若干规定对该国适用时之法律效果。例如 2006 年 8 月 25 日我国依据《1982 年联合国海洋法公约》第 298 条规定提交了排除性声明: 对

^① MSC. 81/circ. 1187 (设有海景露台舱的客船船舶操作建议) 即为 2006 年初 “Star Princess” 豪华邮轮发生火灾后, 经过对事故的不完全调查发现在豪华邮轮中操作普遍存在安全方面的缺陷, 因而形成的加强安全操作的建议案, 该建议案在 MSC 第 81 届会议上以通函的形式获得通过。

^② 《1969 年维也纳条约法公约》中定义: 条约中 “缔约国” (Contracting State) 是指不管条约是否生效, 同意受条约拘束的国家。

^③ 对于 IMO 通过的海事公约, 公约的保存机构为 IMO 秘书处, 因此通知书应交存 IMO 秘书长。

于公约第 298 条第 1 款(a)、(b)和(c)项所述的任何争端(即涉及海洋划界、领土和军事活动等争端),中国政府不接受《公约》第 15 部分第 2 节规定的任何国际司法或仲裁管辖。

第二节 制定国际海事公约的主要机构

一、国际海事组织

总部位于英国伦敦的国际海事组织[International Maritime Organization (IMO)]是负责组织制定和管理国际海事公约的一个政府间国际性组织。IMO 负责组织召开成员国会议,制订国际海事公约,同时也承担着公约签署、批准、生效、修订等程序性工作及公约等文书的编辑、更新等管理性工作。

(一) 产生背景

随着国际社会在航运方面合作的日益增多,在国际社会上已经形成了一些惯例,例如船舶在恶劣天气时可以在外国港口避难;船舶有责任救助处于危难中的其他船舶而不论该船的国籍如何。但一直到 19 世纪,人们才普遍意识到有必要通过制定条约,使类似的古老的航运业习俗成为以文字形式记载的规则。

到 19 世纪末期作为最古老的国际性行业,航运业逐渐凸显了其作为各国交流合作纽带的重要地位,因此建立一个管理全球航运的国际性组织,以规范各国航运贸易的必要性就显现出来。1899 年,在美国首都华盛顿召开的国际海事会议上提出了关于建立一个永久性国际海事组织的建议,但该建议并未得到会议认可。建议被否决的原因是航运业不愿意接受任何控制其活动和企图限制其商业自由的条件。

1945 年情况发生了变化,第二次世界大战结束后,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。尽管当时国际社会大部分注意力都集中在联合国大会上,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。每一个组织应负责处理一些不同的主题,例如有的组织负责人道事务,而有的组织负责技术性事务等。

IMO 前身是政府间海事协商组织(IMCO)。IMCO 成立之前,在其他领域已有国际性组织纷纷成立,例如 1865 年成立的国际电报联盟(即现在的国际电信联盟)、1873 年成立的国际气象组织(即现在的世界气象组织)和 1944 年成立的国际航空组织等。这些国际性组织都是隶属于联合国的专门机构,它们的先后成立为政府间海事协商组织的成立提供了丰富的经验,也促使国际社会试图通过一系列努力来建立一个类似的航运性组织。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 日通过了关于成立政府间海事协商组织的公约,即《政府间海事协商组织公约》,公约于 1958 年 3 月 17 日起生效。1959 年 1 月 6 日,政府间海事协商组织在第一届大会期间正式成立。

如果一个国际组织只是协商性组织,则不能享有立法权,因此 1975 年 11 月第 IX 届大会通过了该组织公约的修正案,修正案从 1982 年 5 月 22 日生效之日起,政府间海事协商组织更名为国际海事组织(IMO)。

(二) 组织职责

国际海事组织具有如下的 3 个主要特点:

- (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,因此参加 IMO 会议的代表,不管是参加大会、外交谈判或工作小组,还是参与投票表决,都必须代表出席会议的缔约国政府。

IMO 是隶属于联合国的专业技术机构。IMO 是专业机构,是因为它具有专业特性,并不是所有联合国机构都是专业机构,如联合国贸发大会(UNCTAD)就只是一个协会。IMO 是专业机构并有独立的地位,它在很多方面享有高度的自治权。首先,它拥有按照海洋法公约精神制定涉及船舶安全和海洋环境保护方面标准的权利,即制定国际海事公约的权利;其次,国际海事组织的预算独立于联合国预算。

对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。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。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产生的。但是就行政隶属关系而言,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。

国际海事组织是立法机构,享有独立的立法权,即制定和保存公约的权力。国际海事组织制定的标准可以转换成公约、议定书一类具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视为管理机构,虽然它的立法权通过制定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。

(三) 组织机构

国际海事组织由大会(Assembly)、理事会(Council)和 5 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、技术合作委员会和便利委员会。此外还有主要技术委员会的一些分委会。

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。理事会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循下列标准:

- (1) 在国际航运方面,10 个有最大利害关系的国家;
- (2) 在国际海上贸易方面,10 个有最大利害关系的国家;
- (3) 不是根据上述(1)或(2)标准选出的,但在海上运输或航行方面有特殊利害关系的 20 个国家,它们的人选将会保证世界上主要地理地区有代表参与 IMO 事务。

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,理事会履行大会的几乎所有职能[但按照国际海事组织公约第 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;
- (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)是国际海事组织的最高技术机构,由所有成员国组成,主要职能是在国际海事组织的职权范围内研究有关助航设备、船舶结构和设备、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、救助和打捞以及其他直接影响海上安全的事宜。

海上环境保护委员会(MEPC)由所有成员国组成,负责审议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。

海上安全委员会和海上环境保护委员会还下设若干对所有成员国开放的分委会,协助其开展相关技术性工作。目前有 7 个分委会,即:

- (1) 人的因素、培训和值班分委会(HTW);
- (2) IMO 文件实施分委会(III);
- (3) 航行通信和搜救分委会(NCSR);
- (4) 防污和应急分委会(PPR);
- (5) 船舶设计和建造分委会(SDC);
- (6) 船舶系统和设备分委会(SSE);
- (7) 货物和集装箱运输分委会(CCC)。

法律委员会(Legal Committee)由所有成员国组成,负责处理国际海事组织职权范围内的法律事宜,还被授权履行在其职权范围内由其他国际公约(法规)所赋予并由国际海事组织所承担的任何职责。

技术合作委员会(Technical Cooperation Committee)由所有成员国组成,负责审议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。

便利委员会(Facilitation Committee)由所有成员国组成,负责消除国际航运中不必要的手续和繁文缛节等工作。近年来,该机构也致力于平衡海上保安和贸易便利化方面的工作。

IMO 的秘书处(Secretariat)设在伦敦,由秘书长和近 300 名工作人员组成。国际海事组织的现任秘书长是韩国人林基泽(Ki-tack Lim),其任期自 2016 年 1 月 1 日至 2019 年 12 月 31 日。

二、国际劳工组织

国际劳工组织[International Labor Organization(ILO)]也是联合国家族中负责处理海事事务的专业机构之一,主要制定船员在海上的工作和生活条件等方面的标准,其历史比 IMO

久远。

(一) 产生背景

第一次世界大战结束后,国际社会于1919年在巴黎召开了和平大会,大会通过了《国际劳工组织章程》,成立了国际劳工组织,总部设在瑞士日内瓦。1946年12月14日,ILO成了联合国的一个专门机构。

国际劳工组织的设立首先是出于人道主义的目的。20世纪初期,欧洲经济开始复苏,工业快速发展,产业工人数量迅速增多,但工作条件却日益恶化,大量工人遭受剥削。因此《国际劳工组织章程》在序言中提出“现有的劳动条件使大量的工人遭受不公正、苦难和贫困”,反映出人们对人道主义的关注。

第二是出于政治目的。随着工业化进程的发展,如果不改善工人的工作条件,有关国家政府担心可能因此造成社会不安定,甚至再次发生革命。

第三是出于公平竞争的目的。《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。大会通过了《费城宣言》,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) 组织职责

国际劳工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;完善社会保障体系;保护个人生活与健康;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。组织的核心,即促进个人体面工作。

国际劳工组织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。它倡导独立的个人和雇主组织的发展,并向这些组织提供培训和咨询服务。

(三) 组织机构

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三方机制开展一系列工作,该组织实行“圆桌会议(三方代表)”原则,即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。每名政府、雇主或工人代表都有投票权,因此政府、工人、雇主代表的表决权为2:1:1,大会2/3以上的表决权投支持票时,一项国际劳工标准才能获得通过。

组织的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的一个咨询机构。ILO规范性文件的执行不仅需要通过缔约国的国内立法实现,在适当的情况下还需通过将其纳入劳工与雇主达成的集体协议(Collective Agreement)来实现。因此,海事劳工法律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)。作为社会公共经济政策的一个重要组成部分,海事劳工法律包括规范性法律因素,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加。闭会期间由理事

会指导该组织工作。国际劳工大会起着非常重要的作用,它的主要活动包括从事国际劳工立法,制定公约和建议书以及开展技术援助和技术合作,并作为一个论坛讨论全球重要的劳工和社会问题。大会还负责审议本组织的预算和选举理事会成员。

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。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,每届局长的任期为 5 年,可以连选连任。

第三节 国际海事组织文书

一、国际海事组织文书的形式及效力

国际海事组织通过的文书(除该组织行政事务性质的文书外)大体上以公约、议定书、协定、决议、规则、建议案、通函以及附属的指南等形式出现。国际海事组织采纳/通过的有关船舶安全与防止船舶污染海洋环境的规范性文书一般可分为“强制性文书”和“非强制性文书”两种。

1. 强制性文书

强制性文书主要包括公约和议定书及其附属规则。公约和议定书的层次最高,通常其效力要优于国内法。^① 公约和议定书一般通过政府间会议(外交大会)审议公约或议定书的草案,达成一致(或多数通过)时获得通过。

IMO 通过了许多以规则(Code)命名的文书,如海事调查规则等。值得注意的是,这些规则并不都是强制性的,例如,ISM 规则在最初产生时就是非强制性的。一些原来非强制性的规则通常借助于 SOLAS 1974 修正案等载体成为强制性的文书,有的规则也通过 IMO 大会决议的形式成为强制性文书,例如 A. 739(18)——向代表主管机关的组织授权导则,在该文书中以明确的条文规定该规则应被视为强制性的文书。为了便于区分哪些规则是强制性的,IMO 特别通过了大会决议 A. 973(24)——实施 IMO 强制性文书的规则(Code for the Implementation of Mandatory IMO Instruments),该规则阐述了如何识别 IMO 通过的强制性规则。IMO 通过的强制性规则具有如下特点(以 SOLAS 1974 为例):

(1) 在 SOLAS 1974 公约附则中对特定的规则下了定义,通常援引特定规则的全称。

(2) 在 SOLAS 1974 公约附则中明确该规则未来的修改将按照公约正文中第Ⅷ条的修改程序进行修改。

(3) 在 SOLAS 1974 公约附则中明确该规则是强制性的。

上述三点在识别强制性规则方面比较实用,有助于不熟悉强制性文书的人识别 IMO 通过

^① 2000 年 4 月生效的《中华人民共和国海洋环境保护法》第 97 条规定:中华人民共和国缔结或参加的与海洋环境保护有关的国际条约与本法有不同规定的,适用国际条约的规定;但是,中华人民共和国声明保留的条款除外。

的众多强制性与非强制性规则。

例如, SOLAS 1974 附则第 XI-2 章第 1.1.12 款对 ISPS 规则定义为: 国际船舶和港口设施保安 (ISPS) 规则系指《SOLAS 1974》缔约国政府会议于 2002 年 12 月 12 日以第 2 号决议通过的《国际船舶保安和港口设施规则》, 由 A 部分 (其规定应视为具有强制性) 和 B 部分 (其规定应视为建议性) 组成。该规则可能经本组织修正, 但:

a. 该规则 A 部分的修正案应按照本公约第 VIII 条有关的除第 I 章外适用的附则修正程序的规定予以通过、生效和实施;

b. 该规则 B 部分的修正案应由海上安全委员会按照其议事规则通过。

又如,《SOLAS 1974》附则第 IX 章第 1.1 款对 ISM 规则的定义为: 国际安全管理规则 (ISM 规则) 系指本组织第 A.741 (18) 号决议通过的, 或由本组织修正的《国际船舶安全营运和防污染管理规则》, 但这类修正案应按照本公约第 VIII 条有关的除第 I 章外适用的附则修正程序的规定予以通过、生效和实施。而《SOLAS 1974》附则第 IX 章第 3 条第 I 款规定: 公司和船舶应符合《国际安全管理规则》的要求。就本条而言, ISM 规则的要求应视作强制性要求。

一般而言, 如果某一个文书是以规则命名的, IMO 的动议是希望该规则运行一段时间后, 在总结经验并修改后通过适当的方式使其成为强制性的文书。

2. 非强制性文书

非强制性文书, 包括国际海事组织通过的导则、指南、建议案、性能标准、示范课程、规则的统一解释等。

虽说非强制性文书没有公约那样的法律地位, 但并不意味着其不重要。例如,《1972 年国际海上避碰规则》的某些条款在没有修改之前曾以 MSC 通函做统一解释, 故而, 有些缔约国政府还把这些建议内容纳入国内法来执行。一些非强制性文书也通过某种形式与公约附属规则相链接。公约本身不可能把很多技术细节要求写进去, 对于具体的技术标准或操作要求, 往往以脚注的形式出现。^① 脚注有两种情况, 一种是公约附则条文本身注明应不低于某某决议案、建议案或通函的要求; 另一种是“参见”某某决议案、建议案或通函的要求。

二、公约的制定

IMO 主要有 6 个机构参与公约的制定工作: 大会是主要机构, 还包括海上安全委员会、海上环境保护委员会、法律委员会等 5 个委员会。在这些机构里缔约国讨论船舶和相关工业的发展状况, 任何一个机构都可以提出修改现行公约的建议或提议制定新的公约。

在通常的情况下, 一个委员会提出建议, 如有必要, 则需将建议提交给理事会, 必要时, 还要送交大会。

在某些情况下, 如果大会或理事会赋予其权利, 相关的委员会就可以继续开展工作, 起草公约草稿或公约修正案草稿。有些情况下, 一些草稿的技术/操作程序细节部分还要由特殊的技术小组来审议。

委员会和分会的某些工作是由缔约国代表完成的, 与这些工作有关系的政府以及国际非政府组织的一些观点和建议会得到认真的讨论, 乃至被采纳。

如果提交的是新公约草案, 就需报告给理事会和大会, 并建议召开一次外交大会, 以考虑

^① IMO. 2002. Resolution A.911(22)—Uniform Wording for Referencing IMO Instruments. London.