

第一部分 国际海事组织简介

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Ⅹ届大会通过的组织公约修正案,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1999年12月31日该组织共有158个会员国和两个联系会员(中国香港和中国澳门)。

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、法律委员会和技术合作委员会。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的国家；

(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（尚未生效）将增加理事会成员至 40 个，其中 A 类和 B 类将分别增至 10 个，C 类增至 20 个，该修正案将于国际海事组织三分之二的成员国接受后 12 个月生效。现已收到 83 个接受通知；尚需收到 22 个才能生效。

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；

(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、救助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 (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。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 (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。现任秘书长是加拿大的威廉·奥尼尔 (William A. O'Neil)。国际海事组织的历任秘书长分别是:

Ove 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~

作为其技术合作工作的一部分, 国际海事组织还设有三个培训机构。

世界海事大学 (WMU) 1983 年成立于瑞典马尔默市, 主要对在海事主管机关、海事培训院校、航运公司和其他相关机构工作的人员提供强化培训。WMU 每年招收 100 多名学员入学, 学制两年。自 1983 年成立以来, 已培养了来自 140 多个国家和地区的 1500 多名学生。

国际海事组织国际海商法学院 (IMLI), 设于马耳他, 创办于

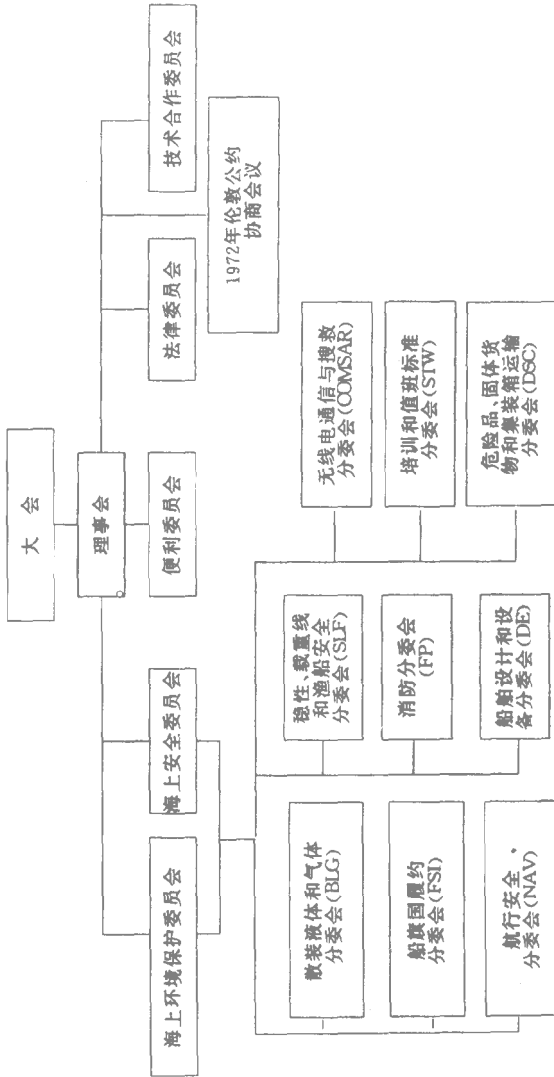


图 1-1 国际海事组织机构图

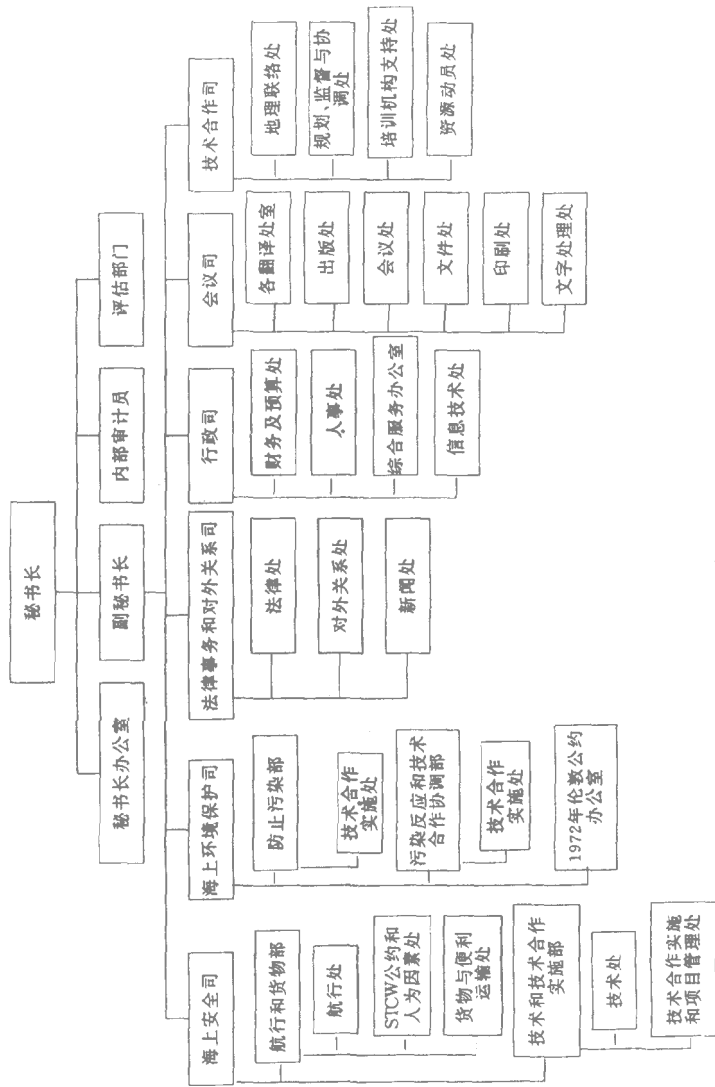


图 1-2 国际海事组织秘书处机构图

1989 年。在 1998~1999 学年里,有 19 名学生从该校毕业。

国际海事组织国际海事学院 (IMA), 设于意大利的里雅斯特, 于 1989 年开办首期培训班, 培训对象是那些已在政府机构工作但尚需进一步培训以提高其工作能力的人员。

第二部分 国际海事组织各公约简介

18 世纪和 19 世纪工业革命以及由此引起的国际贸易的蓬勃发展使国际社会缔结了一些国际航运条约，其中包括航运安全方面的条约。这些条约涉及的内容包括船舶吨位丈量、避碰、信号等。19 世纪末，有人建议成立一个永久性的国际海事机构专门处理航运安全方面的事项。这一计划在当时虽未能实现，但国际社会仍在这方面继续合作并缔结了更多的国际条约。在 1958 年国际海事组织成立前国际上已缔结了几个重要的海运条约 包括《1948 年国际海上人命安全公约》、《1954 年国际防止海上油污公约》以及涉及载重线和海上避碰的公约。

国际海事组织成立以后，需要不断更新这些公约使其适应形势发展，这一责任落到了该组织的身上。国际海事组织还担负着在必要时制定新公约的任务。国际海事组织建立时恰逢世界航运发生着巨大变化，所以该组织从成立伊始就忙于制定新公约，并不断更新已有的公约使之适应航运技术的发展。国际海事组织目前共负责 35 个国际公约和协定，此外，该组织还通过了许多议定书和修正案。

公约的通过

通过公约是国际海事组织工作程序的一个重要组成部分。国际海事组织共有 6 个机构负责通过和执行公约。大会和理事会是该组织的主要机构，与制定公约和执行公约有关的机构有海上安全委员会、海上环境保护委员会、法律委员会和便利委员会。国际海事组织各成员国在上述 6 个机构中讨论航运及其他相关行业的事项。成员国可以在其中的任一机构中提出制定新公约或修正现

有公约的建议。由于委员会举行会议的次数比大会和理事会更频繁，这些建议通常在有关委员会中首先提出。如果在委员会中取得了一致，该建议将提交给理事会讨论，必要时还要提交大会。如果大会或理事会同意继续进行有关工作，有关委员会将详细讨论该建议并起草公约文本草案。有时，具体的技术问题还会请专业分委会讨论 提出意见。

委员会和分委会的工作由国际海事组织成员国的代表承担，与该组织有工作关系的政府间和非政府间国际组织也可派观察员参加这些机构的会议。有些组织在委员会和分委会讨论的议题方面有直接的经验，因此可以为国际海事组织的工作提供技术咨询。

一旦委员会对某个公约草案达成一致意见，将向理事会和大会报告，并建议召开外交大会审议和正式通过该公约草案。在理事会和大会同意后，国际海事组织将邀请该组织所有成员国以及联合国及其专门机构的所有成员参加外交大会。因此，这种外交大会真正具有全球性，向所有通常参加联合国大会的国家开放，所有与会政府一律平等。此外，该组织还将邀请联合国系统的组织和与国际海事组织有正式关系的组织派观察员参加外交大会，为与会的政府代表提供专家咨询意见。

在召开外交大会之前，国际海事组织秘书处将公约草案散发给被邀请的政府和组织征求意见。外交大会将对公约草案和各国政府及有关组织提出的建议进行认真审议，并对草案作必要修改，最后通过一个能被所有政府或大多数与会政府接受的公约文本。外交大会通过的公约将由国际海事组织秘书长保存，秘书长则将核实无误的副本送各国政府。公约将开放供各国签署。一般为期 12 个月。签署国可以批准或接受公约，非签署国则可以加入公约。

国际海事组织制定一项公约一般需要几年时间，但在需要对紧急情况作出迅速反应时，只要各成员国政府同意，整个进程也可以大大加快。

公约的生效

制定公约只是第一步，公约通过后，必须由一定数量的政府正式接受后才能生效。公约生效后才能对已经批准该公约的政府有约束力。

每一公约均有规定公约生效条件的条款。各公约的生效条件不完全相同，但有一点是共同的，即公约越重要、越复杂，其生效条件就越严格。比如，《1974 年国际海上人命安全公约》规定必须有合计商船总吨位不少于世界商船总吨位 50% 的 25 个国家正式接受才能生效。《1979 年吨位丈量国际公约》要求有合计商船总吨位不少于世界商船总吨位 65% 的国家接受后才能生效。

当公约的生效条件得到满足后，该公约则对那些已接受该公约的国家生效。通常在公约达到生效条件后，还有一段宽限期，以便各国做好执行公约的必要准备。

对于一些内容只涉及几个国家或所涉及的事项不太复杂的公约，其生效条件相对会宽松些。比如，《1971 年关于海上运输核材料民事责任公约》规定 5 个国家接受后 90 天即可生效；又如，《1971 年特种业务客船协定》规定 3 个国家（其中 2 个国家必须有船舶或公民从事特种业务客运）接受 6 个月后即可生效。

对于重要的技术性公约，能被海事界广泛接受并加以实施是非常必要的，所以，在公约生效后有尽可能多的海运国家执行这些公约就显得特别重要；否则，公约不但起不到规范航运界行为的作用，反而会造成整个航运业的混乱，因为公约并未适用到其所适用的绝大多数船舶。

接受一项公约并不只是简单地交存一份文件。当一国政府交存接受某个公约的文件时，它意味着该国家承担了执行该公约的责任。为了在国内执行该公约，一些国家需要制定相应的国内法或修改国内法；有时，还可能需要提供一些必要的设施；指定或培训有关人员执行公约所规定的职能。另外，政府还应提前告知船东、

造船厂和其他有关部门，使之能在制定今后计划和采取未来行动时注意到公约的有关要求。

国际海事组织的公约一般在外交大会通过 5 年后生效。目前，该组织通过的大多数公约都已生效或即将生效。

公约的签署、批准、接受、核准和加入

各国政府可以通过签署、批准、接受、核准和加入来表示同意受到一项公约的约束。

签署

在下列情况下可以通过签署来表达同意受到公约的约束（《1969 年维也纳条约法公约》第 12.1 条）：

- 条约本身规定签署具有此种效力；
- 以其他方式确定谈判国同意签署具有此种效力；
- 该国在其与会代表的全权证书上明确签署具有此种效力，或在谈判过程中表示签署具有此种效力。

一个国家还可以签署某项条约，但“待批准、接受或核准”。这种签署并不表示该国同意受到这项条约的约束，尽管签署确实使该国在明确表示不愿受到公约约束之前有义务不采取与公约的目标和宗旨相违背的行动（《1969 年维也纳条约法公约》第 12.1 条）。

签署待批准、接受或核准

大多数多边条约都规定，一个国家可以对其先予签署，待批准后受其约束。在这种情况下，仅仅签署并不表示该国受到该条约的约束，只有在向条约保存人交存了一份批准文件后才能受到该条约的约束。

以签署待批准、接受或核准来表达同意受到某条约约束的方式源自国际通信尚未像今天这样迅捷的时代。该方式可以确保各国代表在制定某一特定条约时不会越过权限行事。接受和核准的含义与批准基本相同，这一点已在《维也纳条约法公约》第 14.2 条中阐明：“一国承受条约之同意以接受或赞同（即核准）方式表示

者，其条件与适用于批准者同”。但这两个词汇不够正式亦不够专业。通常由一些在宪法下使用“批准”一词有困难的国家采用。现在许多国家都选择签署待批准、接受或核准的方式，特别是针对多边条约。因为这种方式为其在以条约的形式作出承诺前提供了一个机会保证完成必要的立法和满足宪法的其他要求。

加入

大多数多边条约在一段时间内开放供签署。如果一个国家在条约开放供签署期间未签署该条约，它可以通过加入的方式成为条约的当事国。

从技术上讲，加入一项条约需要向条约保存人交存一份加入文件。《维也纳条约法公约》第 15 条规定，只要条约有规定或以其他方式确定谈判国同意这种做法，就能以加入方式成为公约当事国。

公约的修正

近年来国际航运技术的快速进步不仅需要制定新公约，而且需要对现有公约进行修改。比如，《1960 年国际海上人命安全公约》于 1965 年生效后曾分别在 1966 年、1967 年、1968 年、1969 年、1971 年和 1973 年被修正过 6 次，1974 年通过了一项全新的公约综合了所有上述修正内容（及其他小的修改），而其本身又被修正过多次（1978、1981、1983、1988、1989、1990、1991、1992、1994、1995、1996、1997、1998、1999）。

对于早期的公约，修正案一般应在三分之二缔约国接受后才能生效。这通常意味着修正案的生效条件甚至比当初公约本身的生效条件还要严格，特别是那些缔约国比较多的公约，修正案生效条件就显得更为严格。

这种比例的要求使修正案需经过很长的时间才能生效。为了改变这种状况，国际海事组织发明了一种新的“默认接受”修正程序。《1972 年国际海上避碰规则公约》，《1973 年防止船舶造成污染

国际公约》和《1974 年国际海上人命安全公约》均引入了修正案的“默认接受”程序。

以前的修正程序要求必须有一定比例（比如三分之二）的缔约国明确表示接受后才能生效。而新的“默认接受”程序规定在一规定日期之前，如果没有一定数量的缔约国表示反对修正案，则视为该修正案已被接受，再过一段时间即对该公约所有当事国生效。例如《1974 年国际海上人命安全公约》第 8 条规定，对该公约附则（第 I 章除外）的修正案，在从通知缔约国政府供其接受之日起两年期限届满时应视为已被接受，除非在这段时间内，有三分之一以上的缔约国政府或商船合计吨位不少于世界商船总吨位 50% 的缔约国政府通知本组织秘书长反对该修正案。海上安全委员会可以将这段时间缩短至不少于一年。

“默认接受”程序大大加快了修正公约的速度。比如《1974 年国际海上人命安全公约》1981 年修正案于 1984 年 9 月 1 日就生效了，与之相比 1966 至 1973 年之间通过对《1960 年国际海上人命安全公约》的修正案因一直未得到足够数量的接受而均未能生效。

公约的执行

国际海事组织各公约的执行取决于各缔约国政府，国际海事组织没有这方面的权力。国际海事组织各公约的当事国政府将公约的条款适用于其船舶并制定相应规定，对违反公约的行为进行处罚。

缔约国政府对其他国家船舶也有一定的权力，即港口国监督的权力，但该权力是受到限制的。国际海事组织一些公约规定，船舶应携带证书以证明船舶经过检验并符合公约标准。这些证书作为船旗国主管机关对有关船舶满足公约标准的证明一般被接受，但在某些情况下，可以采取进一步行动。比如，《1974 年国际海上人命安全公约》规定“执行监督的官员应采取措施以保证该船在未具

备对旅客或船员都无危险的条件前不得开航出海”。前提是，“如果有明确理由认为该船舶或其设备的情况实质上与证书所载情况不符”。

当然，此种监督仅限于在港口国管辖区域内进行。如果船舶不符合公约标准的情况发生在国际水域，则由船旗国负责实施处罚。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。

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。

国际海事组织的有关公约对这些权力的规定十分谨慎。在大部分公约中，船旗国对其船舶和人员履行公约条款负主要责任。

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，第二类主要涉及防止海洋污染，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。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。

一、海上安全

(一) 1974 年国际海上人命安全公约

背景

在所有关于海上安全的国际公约中，最重要的就是《国际海上人命安全公约》(SOLAS)。它也是最早的海上安全公约之一，第一个版本是 1914 年在伦敦召开的一次大会上通过的。

此后又有了其他 4 个版本的 SOLAS 公约，第二个版本于 1929 年通过，1933 年生效，第三个版本于 1948 年通过，1952 年生

效；第四个版本于 1960 年由国际海事组织通过，1965 年生效；现行版本是 1974 年通过的，于 1980 年生效。所有这些 SOLAS 公约都覆盖了海上安全的诸多方面。例如，1914 年 SOLAS 公约包括的章节有航行安全、构造、无线电报、救生设备和消防。这些内容在《1974 年 SOLAS 公约》中仍由专门的章节来阐述。

《1914 年海上人命安全公约》，顾名思义，主要关注的是人命安全。19 世纪末 20 世纪初，是海上客运的黄金时代。当时还没有飞机，从欧洲到美洲和世界其他地方的移民规模仍十分庞大。因而那时客船比现在普遍得多，重大人员伤亡事故也时有发生。这一时期仅在英国船上发生的人员死亡数年平均就达 700~800 人。

引发 1914 年国际海上人命安全大会的事件是 1912 年 4 月“白星”(White Star)公司班轮“泰坦尼克”(Titanic)号在其处女航中沉没。在这次海难事故中，有 1500 多名乘客和船员罹难。这一事故引起了对当时安全标准的诸多质疑。因此，英国政府提议召开一次国际会议制定国际规则。会议有 13 个国家的代表参加，会议制定的 SOLAS 公约于 1914 年 1 月 20 日通过。

该公约在安全航行方面对所有商船提出了新的国际要求，如规定客船舱壁应水密并耐火，客船应配备救生设备和防火、灭火设备。另外还规定乘员 50 人以上的船舶应配备无线电报设备（假如“泰坦尼克”号发出的信号没有被其他船舶接收到，死亡人数可能还会增加）。会议还同意就北大西洋冰区巡逻服务做出安排。

该公约的许多条款已被一些国家接受，本应于 1915 年 7 月生效，但因当时欧洲爆发了战争，所以未能生效。

1927 年，又有国家提议召开国际会议。会议于 1929 年在伦敦召开。这次共有 18 个国家参加的会议通过了一个新的 SOLAS 公约。该公约基本上采用了与 1914 年公约相同的格式，但增加了几个新的条款，于 1933 年生效。公约两个附则之一修改了《国际海上避碰规则》(简称《避碰规则》)。

到 1948 年 1929 年公约已落后于技术的发展，于是英国作为东道国又召开了一次国际会议，并通过了第三个 SOLAS 公约。它沿袭了已有的模式，但适用的船舶范围更广，规定也更加详细。

在诸如客船的水密分隔、稳性标准、必要的应急设备的维护、防火结构，包括分隔的三种替代方法如阻燃和主通道的围壁等方面，1948 年公约均有重大改进。对 500 总吨及以上的货船引入了《国际设备安全证书》——这标志着货船相对于客船的重要性在提高，而后者已面临来自飞机的竞争。

对《避碰规则》的修改主要是更新了有关航行安全、气象和冰区巡逻的条款。另外，还增加了关于谷物和危险品，包括易爆物品运输的新一章。从 1929 年以来，无线电技术有了很大的发展，1948 年公约也考虑到了这方面的发展，如公约有关章节的标题专门提及无线电话和无线电报。

1948 年是特别重要的一年，因为联合国在日内瓦召开了会议，通过了成立政府间海事协商组织 (IMCO) 的公约，该组织后来更名为国际海事组织 (IMO)。

1948 年 SOLAS 公约认识到，这个新组织的成立表明国际上首次有了一个能够制定与海上安全事务有关的各种法规的常设机构。最初以为 SOLAS 公约能由国际海事组织定期通过修正案来不断更新，但由于《国际海事组织公约》一直未得到足够数量国家的批准而迟迟未能生效，直至 1959 年国际海事组织才正式开始工作。国际海事组织正式开始工作后所做的第一件大事就是决定不再修改 1948 年公约，而代之以制定一个全新的文件——第四个版本的 SOLAS 公约。

《1960 年 SOLAS 公约》

通过日期：1960 年 6 月 17 日

生效日期：1965 年 5 月 26 日（已被《1974 年 SOLAS 公约》所取代）

由 55 个国家的代表（比 1948 年多了 21 个）参加的 1960 年 SOLAS 外交大会是国际海事组织召开的第一次外交大会。尽管距上一个公约的通过仅有 12 年，由于技术进步步伐的加快，《1960 年 SOLAS 公约》还纳入了许多新技术要求。

如同前一个版本，新公约规定了监督条款，包括对 300 总吨及以上从事国际航行的货船的各种检验和证书的要求，及要求政府在“认为对某事故的调查可能有益于当前规则的改进时”应开展事故调查，并向国际海事组织提供有关信息。

许多以前只适用于客船的安全措施被扩展到货船，如应急电源、应急照明和防火。关于无线电的要求再一次被改写。由于救生筏已发展到在一些情况下可部分替代救生艇，在救生设备一章中还加入了配备救生筏的要求。

1960 年公约对有关结构和防火的条款及运载谷物和危险品的规则也进行了修改。在 1960 年，核动力船似乎在以后几年可能会变得越来越重要，因此公约的最后一章规定了核动力船舶的基本要求。与 1929 年和 1948 年一样经修改的《避碰规则》仍列为公约的附件。

最后，外交大会还通过了 56 个决议，其中许多决议呼吁国际海事组织开展研究工作、搜集和散发信息或采取适当行动。例如，决议要求国际海事组织制定一个统一的危险品运输国际规则。应该决议要求，5 年后国际海事组织通过了《国际海上危险货物运输规则》。

1960 年 SOLAS 外交大会曾试图确定国际海事组织今后几年的许多技术工作。国际海事组织起初打算以通过修正案的方式来不断更新 1960 年 SOLAS 公约。第一套修正案于 1966 年通过 随后对该公约开始了定期修正。其主要修正如下：

1966 年：对关于客船特别防火安全措施的第 Ⅱ 章进行了修正。