



第六十一届会议

临时议程* 项目 69(a)

海洋和海洋法

秘书长的说明

1. 秘书长谨向大会转递 2006 年 6 月 23 日国际海事组织（海事组织）秘书长的信（见附件），信中转递由海事组织召集的关于“真正联系”问题的国际组织高级代表特别协商会议的报告及其附录。
2. 经海事组织同意，略去了一些载有先前已印发材料的附录或附录的部分内容。

* A/61/150。



附件

2006 年 6 月 23 日国际海事组织秘书长给秘书长的信

谨提及大会第 58/240 号决议（第 28 段）和第 58/14 号决议（第 22 段），其中大会邀请国际海事组织（海事组织）和其他有关机构研究、审查并澄清在船旗国对悬挂其国旗的船只（包括渔船）行使有效管制的责任方面，“真正联系”所具有的作用。

还提及大会第 59/24 号决议（第 41 段）和第 59/25 号决议（第 30 段），其中大会请秘书长向大会第六十一届会议报告海事组织与其他主管国际组织合作进行的研究，这项研究是关于“真正联系”所起的作用，以及船旗国不遵守相关国际文书规定的责任和义务的可能后果。

针对这些要求，海事组织于 2005 年 7 月 7 日和 8 日在海事组织总部召开了关于“真正联系”问题的国际组织高级代表特别协商会议；随附其报告（及其附录），供提交大会审议。

本报告已提交海事组织理事会第九十六届会议（2006 年 6 月 19 日至 23 日），供其发表意见。理事会认为该报告是一个全面而有用的工具，可用来突出强调 1982 年《联合国海洋法公约》所规定的船旗国义务的特点和范围。

理事会注意到在海上安全和减少船舶对海洋造成的污染方面所取得的重大进展，并强调有必要突出在海事组织的努力下，在加强船旗国的管辖权方面所取得的进展以及在船旗国执行其国际法律义务方面所取得的相应进展。

此外，理事会同意该报告作者的结论（见第 54 段），即没有必要再次召开该会议，除非未来事态发展表明有此必要。

理事会强调各国必须遵守其对于悬挂其国旗的船只的国际义务，并在这方面指出，会议曾经讨论的包括中止登记和中止使用国旗在内的可能制裁措施也许适得其反（见第 45 段），会导致船舶在不认真执行《联合国海洋法公约》的“真正联系”规定的国家重新登记，而这并非人们希望看到的结果。

请将本函及会议报告一并提请大会注意为荷。

国际海事组织

秘书长

埃夫西米奥斯·米特罗普洛斯（签名）

目录

	页次
关于“真正联系”问题的国际组织高级代表特别协商会议的报	4
附录	
List of participants (omitted; see para. 3 of the report)	
Agenda (omitted)	
Report of the Secretary-General to the General Assembly on the outcome of the Consultative Group on Flag State Implementation (A/59/63), conclusions (omitted; see paras. 210 to 221 of the report)	
Strengthening of flag State implementation, submitted by the secretariat of the International Maritime Organization (A/AC.259/11) (omitted)	
审查并澄清在船旗国对悬挂其国旗的船只（包括渔船）行使有效控制的责任方面“真正联系”所起的作用，由国际劳工局提交	14
考虑到《联合国海洋法公约》第九十一条和第九十四条审查船旗国对于包括渔船在内的悬挂该国旗帜的船舶实施有效控制的义务	21
出席会议的组织为加强船旗国管辖权所采取的相关行动	23

关于“真正联系”问题的国际组织高级代表特别协商会议的报告

一. 会议开幕

1. 关于“真正联系”问题的国际组织高级代表特别协商会议于 2005 年 7 月 7 日和 8 日在国际海事组织(海事组织)总部举行。
2. 会议由海事组织法律事务和对外关系司司长 R. P. Balkin 主持。
3. 以下机构的代表出席会议：联合国海洋事务和海洋法司；联合国粮食及农业组织(粮农组织)；国际劳工组织(劳工组织)；联合国贸易和发展会议(贸发会议)；海事组织。经济合作与发展组织(经合组织)为不能到会表示了歉意。
4. R. P. Balkin 代表海事组织秘书长欢迎与会代表，并简要回顾了本次特别协商会议之前的一些情况，特别是 2003 年在巴黎举行的船旗国执行问题机构间协商小组会议，以及该会议所产生的综合文件，即题为“船旗国执行问题汇总文件”的联合国秘书长报告(A/59/63)。该报告提交大会第五十九届会议，其中列出船旗国根据有关国际法所负有的责任和义务，并提供了各参与组织在确保有效行使船旗国管辖权方面所制定的战略措施、管理措施和其他措施的详尽清单。
5. Balkin 女士回顾了大会第 58/240 号决议(第 28 段)和第 58/14 号决议(第 22 段)，其中大会邀请海事组织和其他有关机构研究、审查并澄清在船旗国对悬挂其国旗的船只(包括渔船)行使有效管制的责任方面，“真正联系”所具有的作用。她还提及第 59/24 号决议(第 41 段)和第 59/25 号决议(第 30 段)，其中大会请秘书长向大会第六十一届会议报告海事组织与其他主管国际组织合作进行的研究，这项研究是关于“真正联系”所起的作用，以及船旗国不遵守相关国际文书规定的责任和义务的可能后果。

二. 通过议程

6. 议程通过。

三. 工作安排

7. 与会者指出，最后报告应当提交联合国秘书长，并请秘书长提交 2006 年大会第六十一届会议。
8. 与会者一致同意审议下列问题：
 - (a) 进一步发展船旗国执行问题汇总文件第 210 至 221 段中的结论；
 - (b) 海事组织秘书处于 2004 年 6 月向联合国海洋和海洋法问题不限成员名额非正式协商进程第 5 次会议提交一份题为“加强船旗国的执行”的报告(A/AC.259/11)；

(c) 劳工组织提交的关于以下问题的意见：船旗国在海事部门和渔业部门国际劳工标准方面的作用；关于“真正联系”的规定在船旗国义务方面的作用；船旗国未能履行其责任的后果和可能的对策；

(d) 海事组织提交的其他材料，介绍海事组织的工作中可能与船舶登记有关的一些具体成果；

(e) 出席会议的各组织提交的材料和建议。

四. 成果

A. 一般意见

9. 与会各组织代表就近期在各自权限范围内加强船旗国管辖权和港口国管制的有关活动交换了信息。他们还讨论了大会各项建议所涉及的范围。他们在讨论中指出，之前的船旗国执行问题汇总文件充分响应了大会第 58/240 号决议第 29 段中的要求，即编写并向各国分发一份关于船旗国责任和义务（包括有关国际文书所规定的若不遵守则有可能引起的后果）的全面说明。

10. 他们指出，他们无权对“真正联系”一词作出定义。他们认为，这一问题应由各国以及国际法庭和各国法院根据 1982 年《联合国海洋法公约》和其他适用国际文书的规定加以确定。

11. 各组织认为，《联合国海洋法公约》所规定的“真正联系”的作用问题是一个不同问题，与有效履行船旗国义务的问题直接有关。他们认为，这两个问题不可分割，因为船旗国有效履行其责任的能力似乎取决于船旗国与悬挂其国旗的船只之间的联系是否足够紧密。因此他们一致认为，其研究、审查和澄清“真正联系”的作用的工作应当侧重于两个主要问题，即：

(a) 如何适用这一概念，以强化对《公约》和其他国际文书规定的船旗国责任和义务的遵守；

(b) 是否有必要更新和阐明在船旗国执行问题汇总文件中初步描述的战略方法和措施，并深化其结论，在其中加入关于“真正联系”的作用的进一步意见和结论。

12. 与会者对船旗国未能履行其义务所可能产生的问题表示关切。与会者指出，在各组织主持下制定的国际管理制度有赖于船旗国责任的有效履行。在这方面，与会各组织代表举例说明了各组织在制定旨在规定船旗国的义务并促进履行这些义务的国际规则 and 标准方面已经进行和正在进行的工作。

13. 与会者强调，应当尽可能为国际管理制度配以健全的经济框架，为船东和船舶营运人遵守这些管理制度提供奖励措施。并且还应当结合一个有效的执行和合规战略，确保对船舶进行有效的船旗国监督，并对不遵守的情况施以适当制裁。

在这方面，各国际组织可以继续努力协调其有关方案，以查明船旗国所面临的任何困难，并协助船旗国、港口国和沿海国有效执行其这方面的责任。

14. 与会者建议，可以通过一个综合办法来加强机构间合作，确保有效行使船旗国管辖权。通过这种办法，可以协调诸如安全、防止海洋污染、海员和渔业工人体面的工作和生活条件以及制止非法捕捞等问题，以确保符合《联合国海洋法公约》（《海洋法公约》）和有关国际管理协定的宗旨和目的。不过与会者指出，这种机构间合作是否能够取得成功，将在很大程度上取决于各国是否能够采取行动，确保其政府各部门和机构的政策相互协调，以便使在不同国际论坛上提出供审议的措施相互补充，而不是相互冲突或者不必要地相互重叠。

15. 经过对议程项目 3 和 4 的充分讨论后，与会者一致认为，会议提供的信息和以下各段中所反映的意见，以及船旗国执行问题汇总文件及其结论中所载资料，应视为满足了大会关于研究、审查和澄清“真正联系”的作用的要求。

16. 以下各段反映了与会者就“真正联系”的作用以及不遵守有关国际文书规定的船旗国责任和义务所可能造成的后果进行的审议情况和所提出的意见。这些意见是根据与会组织各自的授权和活动提出的，目的是帮助确保有效行使船旗国管辖权和管制。

B. “真正联系”概念的法律框架

1. 《联合国海洋法公约》

17. 《联合国海洋法公约》第九十一条所指“真正联系”的作用，应当从其目的和适用背景上加以审查。其含义主要应当联系船旗国依国际法承担的、反映在《公约》及其他有关国际文书中的义务来理解。

18. 第九十一条第 1 款的规定，即船舶与授予其国籍的国家之间须有“真正联系”，涉及到同款所确认的国家权利，即确定把国籍授予船舶、船舶在其领土内登记及船舶悬挂其旗帜的权利的条件。

19. 船旗国因按照第九十一条和第九十二条把国籍及在船上悬挂其旗帜的相关权利授予船舶而承担的有关船舶安全和劳动条件的首要义务，在公约第九十四条中有明文规定。不过，船旗国执行问题汇总文件已指明，船旗国依公约规定而承担的义务的范围比第九十四条所列事项广泛，因为第九十四条显然不是意在提供一份详尽的清单。特别是，船旗国保护海洋环境和养护海洋生物资源的义务，在公约各处的若干条款中都有规定。

20. 根据公约第九十四条第 1 款，国家有义务“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”。同条第 2、第 3 及第 4 款列举了这方面的主要义务，并提到应当根据普遍接受的国际规章、程序和惯例及适用的国际文书加以遵行。

21. 第九十四条第 5 款规定，各国在采取第 3 和第 4 款规定的措施时，须遵守公认的国际规章、程序和惯例，并采取一切必要步骤确保它们得到遵行。有关各参与组织通过的此类规则、规章和程序的资料，载于船旗国执行问题汇总文件及本报告附录的最新材料中。

22. 除了这些基本义务外，第九十四条第 6 款还规定了对船旗国不履行其责任可以如何处理的一个重要办法。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控制，可将这项事实通知船旗国。船旗国接到通知后，应对此事进行调查，还要酌情采取必要行动补救这种情况。当然，沿海国和港口国也有其他应对办法可用，包括扣留船舶，以便处理不按适用国际标准运行的船舶（不管是因为船旗国未尽其责任，还是因为其他原因）。然而，根据目前国际法的规定，其他国家或国际组织处理船旗国不履行义务的选择办法很有限。

23. 第九十四条第 7 款给船旗国施加的另一项义务，是调查涉及悬挂其国旗的船舶、造成他国国民死亡或严重受伤或者严重损害他国船舶或设施或者严重损害海洋环境的每起公海海难或航行事故。

24. 与会者注意到，第九十一条“真正联系”这一规定的目的，在 1999 年 M/V 塞加号（第 2 号）案件中，成了应由国际海洋法法庭做出权威解释的问题。法庭指出，《公约》关于船舶和船旗国之间必须存在真正联系的规定，目的是确保船旗国更有效地履行义务，而不是确立其他国家可对船舶在船旗国登记的有效性提出质疑的标准。这种解释必定是源于《联合国海洋法公约》第九十一条第 1 款承认各国有权确定把其国籍授予船舶、船舶在其领土内登记和船舶悬挂其国旗权利的条件。因此，法庭在同一案件得出结论，大意是说，决定把国籍授予船舶和收回的标准及确定有关程序，是船旗国专属管辖权范围内的事项。不过，也应当指出，法庭把这个问题和具体案件中事实上是否存在“真正联系”的问题区分开来，后者是一个可由法庭根据当事方提出的证据加以审查的问题。在 M/V 塞加号（第 2 号）案件中，法庭的结论是，几内亚提出的证据不足以证明其说法，即该船与圣文森特和格林纳丁斯在重要时间没有“真正联系”。

2. 处理“真正联系”和船舶登记问题的其他国际文书

25. 与会者注意到，有关船旗国管辖和控制船舶的“真正联系”概念及其作用，也见于其他国际协定。例如，1993 年《促进公海渔船遵守国际养护和管理措施的协定》（《遵守协定》）第 3 条第 3 款规定，协定各方“除非确信有权悬挂其旗帜的渔船与其之间的现有关系使该缔约方能够对该渔船有效地履行本协定所规定的职责，否则不应授权该渔船用于公海捕捞”。《遵守协定》的主要重点放在船旗国对渔船履行义务的问题。然而，它确实也探讨了能够使协定目的得以实现的渔船与有关国家之间的联系问题。

26. 1995年《执行1982年12月10日联合国海洋法公约有关养护和管理跨界鱼类种群和高度洄游鱼类种群的规定的协定》（《1995年鱼类种群协定》）在强调船旗国的义务方面采取类似做法（第18条）。

27. 与会者注意到，1986年《联合国船舶登记条件公约》尚未生效。该公约试图全面处理船舶登记的统一标准问题，特别是有关“真正联系”这一规定的问题。贸发会议代表告知与会者，贸发会议继续提供关于主要开放登记册和第二登记册中吨位数的数量和质量发展情况以及船舶实际所有人的信息。年度出版物《海洋运输回顾》通常都提供这种信息，目的是供决策者、船东、托运人及其他业者参考。现有的2005年最新数据表明，45%的世界商船吨位数是在开放登记国登记的。这个比例在散装干货船中特别高，其中53%都是悬挂这些国家的旗帜运营。船舶实际所有人集中在10个船舶主要拥有国，它们占开放登记吨位的近70%。

3. 结论

28. 与会者认为，《联合国海洋法公约》对各国确定国籍授予条件的权利所附加的排他性，由国际海洋法法庭在M/V塞加号（第2号）案件及后来案件中的权威解释及上文第2节提到的其他协定加以重申；这种排他性表明，与国家在将其国籍授予船舶方面所采用的确切标准或条件有关的问题，是一个超出与会各组织职权范围的问题。然而，与会者也认为，有关实现“真正联系”这一规定的目的和宗旨的问题，即确保船旗国能够有效行使对悬挂其国旗的船舶的管辖问题，是所有与会组织关切的核心问题，也是其海运和渔业部门管理措施和技术合作活动方案的重要组成部分。

C. 参与组织加强船旗国管辖和控制的最新举措

29. 与会者讨论了针对船舶和渔船采取的一些最新举措，这些举措对于所审议问题取得进展而言似乎特别具有相关性。为此，船旗国执行问题汇总文件所载关于与会各组织开展与加强船旗国管辖有关的活动的信息，现已得到更新，并作为本报告附录3印发。

1. 国际海事组织

(a) 国际海事组织成员国自愿审计办法

30. 会议注意到海事组织实施了海事组织成员国自愿审计办法，它涉及将对各国进行的独立审计。办法虽是自愿性的，但如果海事组织全体成员国将来做出决定，它也可以变为强制性的。办法的目的是全面、客观地评估接受审计的成员国在管理和执行海事组织主要技术条约方面的效力。在审计之后，可以提供技术援助，以协助实施可能需要做出的任何改进。与拟订审计办法同时并进的，是拟订海事组织强制性文书实施准则，目的是以此作为该办法的审计标准。各国可以审议为严格归粮农组织和劳工组织管辖的事项制订类似办法。

(b) 船舶、船舶公司和登记船东的识别办法

31. 此外，还提到了海事组织拟订的两个船舶和船舶公司（船东/营运人）识别编号办法，即《海事组织船舶识别编号办法》（第 A. 600(15) 号决议和第 1886/Rev. 2 号通函）和《海事组织公司和登记船东独特识别编号办法》（第 MSC. 160(78) 号决议和第 2554 号通函）。根据《国际海上人命安全公约》第 XI-1/3 条和第 3-1 条规则，这些已经成为强制性办法。这些办法结合有关安全的新规定，如随船携带的连续概要记录，可有助于提高关于负责船舶运营的责任方的透明度，而不论船舶在何处登记。

(c) 渔船

32. 会议注意到，有几项阐明船旗国对渔船和捕鱼者责任的法律文书，其中包括《托雷莫利诺斯议定书》和《渔船船员培训、发证和值班标准国际公约》，尚未生效。与会者注意到海事组织将这些文书的生效作为该组织优先事项加以处理的各种现行举措，特别是在 2006 年召集了海事组织/粮农组织关于非法、无管制和未报告的捕鱼行为和其它有关事项的第二个联合工作组。与会者赞成有必要探索如何加强各机构在互相协助促使文书生效的过程中发挥的协调作用。

2. 国际劳工组织

(a) 2006 年拟议《国际劳工组织海事劳工公约》

33. 会议注意到，2006 年拟议《海事劳工公约》即将由 2006 年 2 月国际劳工大会海事会议审议通过。¹⁸ 它以先前各项海事劳工公约为基础，但更明确地规定了船旗国应对其船舶上的所有劳工和社会事项负有责任。拟议公约明确规定了船上劳工和社会条件的有效遵守和执行制度，目的是在该部门的劳动条件方面确保一个平等的竞争环境。拟议公约超越劳工组织先前的各项海事劳工公约，设立了一个由船旗国认证船上具备具体最低条件的制度。

34. 证书制度的目的很明确，是要在根据各项谅解备忘录拟订的、涉及船舶安全、海洋污染而最近又涉及船舶安保措施的既定港口国管制制度内发挥作用。然而，海事劳工文件制度增加了能够更好地确保船旗国实施和执行公约标准及确保船东继续遵守公约标准的要素。第一，它就批准国港口内的管制活动规定了“没有更优惠待遇”的条款。第二，它要求船东（泛指履行船东责任的任何实体）拟订办法，确保每条船都继续遵守落实公约标准的国内法。这在每条船都将携带的文件《海事劳工合规声明》中列明。重要的是，船旗国还须在声明中指明为落实公约标准而实行的国家法律规定。声明将附在证书上，供外国港口检查。

¹⁸ 《公约》最终于 2006 年 2 月 23 日由国际劳工大会第九十四届（海事）会议通过。

35. 海事劳工文件制度得到了投诉机制程序的支持。根据这些程序，船员或其他有关实体可以在港口内投诉违反公约规定的行为。这一制度通过有关国家执行活动的成员报告规定，与劳工组织的现行监督机制联系起来。拟议公约还规定港口国向劳工组织总干事提交有关投诉和船舶扣留的管制报告。预计公约一旦通过，将建立一个数据库，以监测这些报告。

36. 公约还建立了关于利用各公认组织的强制性标准，并列入关于船东为遣返提供财务担保的标准及确保在船员因公受伤、生病或遇险而死亡或长期致残的情况下给予补偿的标准。

(b) 渔业体面工作标准

37. 目前正在制订渔业工作公约草案。草案将由 2007 年国际劳工大会会议审议通过。迄今所拟订的这份草案在方法和关切问题上与 2006 年拟议《海事劳工公约》相似。不过，草案针对渔业部门的特殊性作出了规定。草案中还有一部分专门涉及确保遵守和执行渔船工作条件的问题。例如，目前的草案要求批准国“应设立确保遵守公约所载标准的制度，酌情包括检查、报告、监测、投诉程序、适当惩罚和纠正措施，以便有效管辖和控制悬挂其国旗的船舶”（第 38 条）。它规定了能证明执行公约的国内法得到遵守的文件制度及投诉制度，并载列了“没有更优惠待遇”条款。

D. 加强船旗国管辖和控制的其他相关问题

1. 港口国控制

38. 与会者回顾指出，港口国的控制活动补充但不取代船旗国的控制，并注意到各种论坛已扩大港口国措施。小组特别注意到粮农组织和劳工组织的活动。粮农组织在海事组织和劳工组织的支持参与下，制定了《港口国措施示范办法》，打击非法、无管制和未报告的捕捞活动。在拟议的 2006 年《海事劳工公约》列入证书制度和港口国控制措施后，海事组织的安全和防污染公约中已有的执行机制便进一步扩大到关于船上劳动条件的国际条例。这一创举应该大书特书，作为补充船旗国直接控制的一个必要手段，以确保船旗国遵行《联合国海洋法公约》第九十四条中规定的责任。

39. 与会者审议了区域港口国控制制度的新情况，特别是 2004 年举行的关于港口国控制问题的巴黎和东京备忘录第二次联合部长级会议。在这方面，与会者特别注意到海事组织船旗国执行小组委员会的目前工作。

2. 数据收集

40. 与会者突出介绍了各组织在收集数据方面已采取或拟采取的各种主动行动，其目的是提高在有关船舶和渔船标准方面的透明度并加强问责制。与会者表示，这或许可以成为各机构加强合作的基础。在这方面，与会者注意到关于海事组织

向劳工组织提供有关港口国控制数据的协议，并注意到目前正在通过建立海事组织全球综合航运信息系统港口国控制单元处理这一问题。此外，会议确认以下新发展有可能成为进一步协调的渠道，一是可能在劳工组织的监督系统中设立一个数据库，收集根据 2006 年拟议《海事劳工公约》规定的投诉机制提出的有关报告，二是粮农组织的渔船识别项目。与会者强调，应该务实地开展这些举措，使成员国能够从避免重复、尤其是避免报告要求方面的重复中受益。

3. 对高效率国家管理机构的需要

41. 与会者一致认为，结构化和高效率的国家管理机构很重要，可使船旗国能对悬挂其旗帜的船舶有效地行使管辖和控制。在这方面，小组强调，国家管理机构无论何时将履行国际法规定的船旗国各方面责任下放给公认组织时，都需对这些实体进行有效的监督。在这方面，与会者确认海事组织制定海事组织成员国自愿审计制度和以目标为导向的标准。

4. 船旗国不遵行责任和义务的后果

42. 会议指出，采取行动以防止船旗国不遵行国际规则规定的义务涉及两个相互关联的主要问题。一个是遏止不遵守行为的可用措施，既通过惩罚办法，确保船东无法从违反国际规则的行为中获利，同时又对遵守国际规则的船东实行奖励。第二个更为困难的问题涉及船旗国对悬挂其旗帜的船舶不履行责任所应承担的后果。

43. 这两个问题及其处理方法相互联系，从经济或商业角度来看尤其如此，因为在许多情况下，船舶不遵守规则的情况也许说明在船旗国一级一贯不遵守规则或放任不管。船旗国一直不履行责任的迹象最终可导致某国旗帜对船东/营运人的吸引力降低，因为悬挂该国旗帜的船舶会受到更多检查。但是，从法律和补救行动的角度来看，对这两个问题的考虑是不同的。

44. 与会者注意到船旗国执行问题汇总文件第 214 段表示的结论，大意是，奖励优质航运的现有措施（例如减少检查次数）或现有的惩罚措施（例如可能扣留船舶或增加检查次数）或许不足以抵消从低于标准的航运中获得的好处。在这方面，会议认为，不妨扩大与奖惩措施有关的国家和区域政策，但应该辅之以有效的遏止制度。

45. 关于遏止问题，会议注意到，《联合国海洋法公约》和其他有关国际公约要求缔约国建立充分的执行机制，包括酌情实行足够严厉的制裁，作为执行工作的一部分，以防阻违反行为（见《联合国海洋法公约》第二一七条）。建立有效的制裁制度主要是船旗国的事务。除了罚金之外，制裁还应该包括暂停登记和使用旗帜，如果一再违反，则从船旗国登记册上除名。

46. 关于罚金，与会者认为，为了防阻违反行为，并使处罚起到有效的吓阻作用，罚金数额需定得足够高，以确保船东和营运人无法用营运低于标准船舶所赚取的

利润补偿罚款。这种称为“剥取利润”的做法，已在一些国家的国内环境法中得到了体现。经合组织的研究表明，不遵守国际条例而获取的利润往往超过因不遵守条例而课以的罚款。此外，为了使上述做法卓有成效，还要求第三方责任保险公司不要将支付罚金列入保险范围。

47. 至于船旗国不履行责任的后果问题，与会者指出，根据一般国际法作出反应的范围有限，而国际组织采取直接行动的范围更有限。最终，对不履行责任的国家采取行动的责任在于其他国家。一些公约，诸如《联合国海洋法公约》（第十五部分）和1995年《鱼类种群协定》（第八部分）已就解决争端作出一整套规定。《联合国海洋法公约》第九十四条第6款和第十二部分第七节也规定了其他类型的补救或应对办法。第九十四条第6款规定船旗国有义务调查有明确理由相信某一船舶未得到适当管辖和控制的其他国家提交的报告。第十二部分第七节规定了船旗国和其他国家应遵守的防止或惩罚污染损失的详细程序规则。这些规则除其他外包括调查外国船舶、提起诉讼、通知船旗国已采取的措施和罚款。

48. 与会者注意到，劳工组织与其他多数国际组织有所不同，因为根据劳工组织的章程，劳工组织有一个完备的监督制度，可通过三方进程，监测成员国的执行活动。该制度还规定，雇主行业协会或雇工行业协会都可以就某一成员不遵守其加入的公约的行为向劳工组织陈诉。这一进程的结果可能是调查和国际法院可能作出的裁决。

49. 与会者注意到，各国越来越普遍地在区域渔业管理组织的框架内采取集体措施，处理不履行责任的国家。在这方面，会议欢迎区域渔业管理组织预计参加即将召开的海事组织/粮农组织关于非法、未报告和受管制的捕捞和有关事项联合工作组的第二次会议。

50. 最重要的是，与会者注意到各参与组织目前的任务规定限制了它们对不履行责任的国家作出反应。在这方面，各机构的作用主要是管理性的，再就是通过技术合作和交流信息协助各国履行责任。

E. 促进遵守

51. 与会者注意到，船级社和保险公司等实体之间转移责任的做法有可能影响船旗国履行其义务的能力。与会者支持“动态遵守”的想法，也就是说，确保船舶无论在哪里运行都始终遵守国际条例，而不管船舶在哪里登记或悬挂哪国旗帜。为此，与会者欢迎海事组织在转换船旗（“频换船旗”）和转换船级问题上取得的进展，同时确认这些问题值得进一步审议。

52. 与会者强调形成“遵规文化”的重要性。在这方面，与会者建议有关组织加强合作，开展旨在改善船旗国执行情况的技术合作活动。这些活动应涵盖各组织任务规定范围内的各方面船旗国责任。

53. 与会者建议，不妨开办一个关于船旗国执行问题的联合示范课程，将属于各机构任务规定范围内的船旗国责任都包括在内。

F. 其他事项

54. 与会者认为，在现阶段没有必要再次召集会议，除非今后出现的情况说明有此必要。

附录 1

审查并澄清在船旗国对悬挂其国旗的船只(包括渔船)行使有效控制的责任方面“真正联系”所起的作用，由国际劳工局提交

摘要

本呈件载有国际劳工局提出的评论意见，供国际海事组织根据大会有关海洋和海洋法问题的第 58/240 号决议和有关可持续渔业问题的第 58/14 号决议召集的机构间会议审议。

一. 引言

1. 本呈件是根据国际海事组织（海事组织）秘书长关于提出评论意见的邀请提出的。这些评论意见将由根据大会有关海洋和海洋法问题的第 58/240 号决议和有关可持续渔业问题的第 58/14 号决议举行的机构间会议审议。在上述两个决议中，大会请海事组织及其他主管组织研究、审查并澄清在船旗国对悬挂其国旗的船只（包括渔船）行使有效控制的责任方面，“真正联系”所起的作用。

2. 2004 年 11 月 17 日，大会还请联合国秘书长报告海事组织与其他主管国际组织合作开展研究的成果，“该研究旨在审查并澄清在船旗国对悬挂本国国旗的船舶（包括渔船在内）行使有效监督义务方面，“真正联系”所起的作用，以及船旗国不遵守相关国际文书规定的责任和义务的可能后果”（第 59/24 号决议，第 41 段）。

3. 与会者指出，若干其他报告^a也对“真正联系”及其与履行船旗国义务之间的关系表示关切。针对这些及其他关切，由联合国秘书长成立的一个机构间工作队——船旗国执行问题协商小组——于 2003 年召开了会议。

4. 针对第 58/240 号决议中关于阐述船旗国责任和义务的要求，秘书长就船旗国执行问题协商小组的工作向大会第五十九届会议提出了报告（A/59/63）。除与

^a 例如，A/54/429，第 181 至 189 段；A/59/298（特别是第 37 和第 38(a)段中关于非法、未报告和无人管制的捕捞问题的建议）。

会者提出的任何其他意见外，拟将该报告作为 2005 年 7 月召开的机构间特别会议讨论的基本文件。

5. 因此，本呈件提及 A/59/63 号文件中载列的船旗国执行问题协商小组的各项报告，并明确注意到国际劳工组织（劳工组织）之前在该报告 C 节第 92 至 136 段中就船旗国执行对确保海事部门的体面工作条件（包括渔船上的体面工作条件）的重要性提出的资料和观点。特别注意到第 135 和 136 段载列的关于“解决办法、补救办法和战略”的提议，尤其是在第 136 段中抄录的《关于国际登记船舶海员工作和生活条件的专家会议的商定声明》（2002 年 5 月 6 日至 8 日，日内瓦）。

6. 在劳工组织提交给船旗国执行问题协商小组报告的呈件中提及的有关航运业和渔业部门的各项研究和报告，都强调需要考虑航运业的全球化特性以及全球化给渔业部门带来的越来越大的影响，特别是全球化给确保体面劳工标准（包括就业条件、社会保护、社会保障以及社会对话）带来的监管挑战。

7. 本呈件在下列三个主要标题下提供了关于机构间特别会议将要审议的若干问题的补充意见：有关船旗国在海事和渔业部门国际劳工标准方面所起作用的补充意见；“真正联系”的规定在船旗国责任方面的作用；关于船旗国未能履行其责任的后果和可能应对措施的评论意见。

8. 注意到海事组织秘书处向联合国海洋和海洋法问题不限成员名额非正式协商进程第五次会议（2004 年 6 月 7 日至 11 日举行）提交了关于加强船旗国执行的文件（A/AC.259/11），其中提出在 1982 年《联合国海洋法公约》所设现有框架内研究加强船旗国执行的手段时应铭记的因素。还注意到海事组织关于海事组织成员国自愿审计办法的倡议以及关于经认可组织和港口国控制措施的指南。

9. 注意到其他有关组织的工作，特别是联合国贸易和发展会议（贸发会议）在船舶登记条件方面所做的工作；粮食及农业组织（粮农组织）关于改善船旗国对渔船活动的控制的文书；经济合作与发展组织（经合组织）编写的有关提高船舶所有权的透明度和消除低于标准航运问题的研究报告。

10. 还注意到国际海洋法法庭最近就第九十一条和第九十四条以及“真正联系”规定的的作用对《联合国海洋法公约》作出的权威解释。^b

^b 特别是法庭对 M/V 塞加号（第 2 号）案（圣文森特和格林纳丁斯诉几内亚）的裁定。1999 年 7 月 1 日判决书（见 <http://www.un.org/depts/los/ITLOS>），第 55 至 58 段；另见 M/V 大王谷号案（伯利兹诉法国）。2001 年 4 月 20 日判决书（见 <http://www.un.org/depts/los/ITLOS>），第 80 至 94 段以及涉及根据 1982 年公约第二九二条所提申请的其他案件。

二. 关于船旗国在海事和渔业部门国际劳工标准方面所起作用的补充意见

11. 早在 1920 年，^c 劳工组织就开始为海员工作条件的各个方面着手制定国际标准。这必然涉及界定成员国对在本国登记的船舶上工作的海员应负的责任。当时，船旗国通常也是海员和船东的国籍国/居住国。

12. 《1958 年公海公约》第 5 条泛泛阐述了一个国家“对悬挂其国旗的船舶有效地行使行政、技术和社会问题上的管辖和控制”的国际责任。1958 年，劳工组织通过了《1958 年社会条件与安全（海员）建议书》（第 108 号）以及《1958 年海员就业（外国船舶）建议书》（第 107 号）。这些建议书以及通过《公海公约》会议的讨论反映了该行业正在变化的性质，包括历来不参与该部门的国家的出现。例如，专门提及《公海公约》的第 108 号建议书就指出这一事实，即“工作条件对海上人命安全有重大影响”，而且“在一向未被视为传统的海洋国家注册了大量吨位，这些问题因此已变得异常突出。”第 108 号建议书还明确提及《公海公约》制定的“真正联系”规定的重要性，并呼吁履行“注册所意味的完全义务”，即：提供充分的船舶检查服务，确保其船舶符合国际安全标准；监管海员招募做法；工作条件符合“传统海洋国家普遍接受的标准”；制定结社自由、遣返以及船员能力考试和认证方面的规定。在通过《公海公约》之时出席劳工组织会议的国际社会代表在劳工组织三方框架中阐述了船旗国活动的这些领域。这可以理解为是具体阐明了船旗国在社会和行政问题上对船舶行使有效管辖权的义务的内容。

13. 1982 年《联合国海洋法公约》第九十四条将海上安全与船上工作条件更紧密地联系起来。该条部分抄录了《第 108 号建议书》中列出的项目清单。1982 年《公约》第九十四条第 2 款 (b) 项规定，作为有效管辖和控制的一部分，每个国家“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。”第九十四条第 3 款和第 4 款提及为确保海上安全应采取的具体措施，其中除其他外包括第九十四条第 3 款 (b) 项的规定，即考虑到适用的国际文件，在船舶的人员配备、船员的劳动条件和训练方面采取措施，以及第九十四条第 4 款 (a) 的规定，即每艘船在登记前及其后适当的间隔期间，受合格的船舶检验人的检查。第九十四条第 5 款主要是规定了这些国家措施的标准，要求这些国家措施符合一般接受的国际规章、程序和惯例，并规定船旗国应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。

14. 除泛泛提及一个国家在管辖和控制悬挂本国国旗船舶上的劳动条件和社会事务的责任之外，1982 年《公约》还规定了船旗国应在有关船员工作和生活条件

^c 《1920 年（海上）最低年龄公约》（第 7 号公约）、《1920 年（船舶损毁）失业赔偿公约》（第 8 号公约）、《1920 年水手安置公约》（第 9 号公约）。

的若干其他事务方面发挥的作用，包括有权对领水区域外的海洋污染和碰撞案件的法律诉讼实施管辖；根据第七十三条，争取船只及船员迅速获得释放；根据第二九二条，如果另一国不遵行规定，即可提出申请或授权另一实体提出申请，要求获得释放。

15. 自 1920 年以来，劳工组织已经通过了超过 68 项有关海事部门工作条件、包括渔船工作条件的文书。船旗国执行问题协商小组报告指出（A/59/63，第 99 至 101 段），这些文书中有两项对于确保改进船旗国义务的履行情况具有战略重要性，即《1976 年商船（最低标准）公约》（第 147 号公约）和《1996 年劳动监察（海员）公约》（第 178 号公约）。

16. 第 147 号公约是在《公约》涵盖的标准方面第一个规定了港口国控制措施的公约。其中包括根据投诉或不符合公约标准的证据，对船舶进行检查和可能的扣留。投诉可由船员中的一人或一个组织，如工会，或由任何一个关心该船安全的其他人提出。第 147 号公约规定将问题向相关船旗国报告，并可将报告抄送劳工组织总干事，这一点从船旗国问责制的角度看较为重要。

17. 《1996 年劳动监察（海员）公约》（第 178 号公约）制定了船旗国海上劳动监察制度的最低标准。公约认识到可能会出现一艘船同时在两个国家注册的情况。在这种情况下，则由相关的那个船旗国承担义务。公约中还包括一个有助于确保加强船旗国问责制的机制，即除了劳工组织的常规报告和监督机制外（见 A/59/63，第 98 段），公约还规定船旗国的中央协调当局应做好监察记录并发布监察活动年度报告，其中列入代表它进行监察的组织名单。监察员应向船旗国当局和船长提供监察报告副本，并将其张贴在船上供海员参考或提供给海员代表。相关建议书具体规定，年度报告应包括船舶统计数据、与海员的工作和生活条件相关的立法清单、职业卫生方面的统计、关于违反法律以及对船舶处以的任何惩罚和扣留措施的统计。

18. 报告指出（A/59/63，第 105 至 109 段），目前正在将劳工组织的大多数海上劳工文书合并为两项综合文书，即拟议的 2006 年海上劳工公约和渔业工作公约草案。

19. 拟议的 2006 年海上劳工公约建立在先前各项海上劳工公约的基础之上，但更明确规定了船旗国应对其船舶上的所有社会事务承担责任。该公约可视为反映了船旗国执行问题协商小组报告（A/59/63）第 136 段抄录的 2002 年商定声明中的要点。2006 年海上劳工公约包含很多目标，包括明确规定船上社会条件方面的有效遵守和执行制度，用以确保在该部门工作条件方面有一个公平的竞争环境。迄今所编制的海上劳工公约有两个特点在此方面尤为重要，因为这两个特点已经超越了劳工组织之前各项海上劳工公约，建立了船上具体最低标准的船旗国认证制度。^d 证书制度的目的很明确，是要在根据各项谅解备忘录拟订的、涉及船舶安全、海洋污染而

^d 根据拟议公约的认证制度，在国际航线或外国港口间航行的、总吨数在 500 或 500 吨以上的船舶必须进行认证。在船东的要求下，该制度也可适用于其他船舶。

最近又涉及船舶安保措施的既定港口国控制制度内发挥作用。然而，海事劳工文件制度增加了能够更好地确保船旗国实施和执行公约标准及确保船东继续遵守公约标准的要素。第一，它就批准国港口内的控制活动规定了“没有更优惠待遇”的条款。第二，它要求船东（泛指履行船东责任的任何实体）拟订办法，确保每条船都继续遵守落实公约标准的国内法。这在每条船都将携带的文件《海事劳工合规声明》中列明。重要的是，船旗国还须在声明中指明为落实公约标准而实行的国家法律规定。声明将附在证书后，供外国港口检查。该制度得到了投诉机制程序的支持。根据这些程序，船员或其他有关实体可以在港口内投诉违反公约标准的行为。通过成员国的报告以及关于港口国向劳工组织总干事提交有关投诉和船舶扣留的控制报告的规定，将这一制度与劳工组织的现行监督机制联系起来。预计公约一旦通过，将建立一个数据库，以监测这些报告。公约还建立了关于使用经认可组织的强制性标准，并列入了关于船东为遣返提供财务担保的标准及确保在船员因公受伤、生病或遇险而死亡或长期致残的情况下给予补偿的标准。

20. 船旗国执行问题协商小组报告（A/59/63）第 112 至 115 段指出，渔业工作公约草案正在制定之中。经 2005 年 6 月国际劳工大会审议的草案在方法和关切问题上与 2006 年拟议《海上劳工公约》相似。不过，草案针对渔业部门的特殊性作出了规定。草案中还有一部分专门涉及确保遵守和执行渔船工作条件的问题。草案还要求批准国应设立确保遵守公约所载标准的制度，酌情包括检查、报告、监测、投诉制度、适当惩罚和纠正措施，以便有效管辖和控制悬挂其国旗的船舶。它规定了能证明执行公约的国内法得到遵守的文件制度及投诉制度，并载列了“没有更优惠待遇”条款。

21. 建立文件制度，将港口国对未达到国际标准的船舶实行的控制措施与港口国就船旗国对违反标准行为的应对措施和对这些违规的申诉向劳工组织提交的报告结合起来，再加上劳工组织监督制度的正常运作，将有可能改进船东问责制以及船旗国对船舶有效行使管辖和控制的责任。在 2006 年拟议《海上劳工公约》和可能在今后的《渔业工作公约》中加入的“没有更优惠待遇”条款如获通过，将有助于确保公平的竞争环境，提高船舶和渔船上的工作和生活条件。

22. 但是很清楚的一点是，这些法律方面的进展若要取得成功，将有赖于确保开展技术合作，在培训和资源方面提供援助，以便港口国管制人员实施控制措施；为船旗国监察制度提供培训，包括在执行《海上劳工公约》有关经认可组织的规定方面提供培训；争取资源，帮助开发并支持用于监测未解决的投诉和后续活动的数据库。

三. 关于“真正联系”的规定在船旗国责任方面所起作用的意见

23. 在 1999 年 M/V 塞加号(第 2 号)案的裁定中，国际海洋法法庭（在第 83 段中）就 1982 年公约第九十一条指出，“《公约》关于船舶和船旗国之间必须存在

真正联系的规定，目的是确保船旗国更有效地履行义务，而不是确立其他国家可据以对船舶在船旗国登记的有效性提出质疑的标准。”法庭（在第 82 段）指出，“船旗国为行使有效管辖而需采取的措施”列于第九十四条第 2 款至第 5 款。但是，如上文第 14 段所述以及船旗国执行问题协商小组报告表 3 所反映的，1982 年公约规定的船旗国责任的范围比第九十四条所述事项更加广泛，因为第九十四条显然不是意在提供一份详尽的清单。当然，通过劳工组织和海事组织的国际文书等途径阐述船旗国的责任，为第九十四条所列的船旗国责任提供了具体内容。

24. 自从 1958 年首次在船舶登记方面引入“真正联系”的规定并于其后在拟订 1982 年《公约》和 1986 年《联合国船舶登记条件公约》时再次加以审查以来，该规定的性质就一直是法律、政治以及学术辩论的主题。1986 年《联合国船舶登记条件公约》第 3 条试图在真正联系和 1982 年《公约》第九十四条第 1 款确定的船旗国控制领域中引入“经济事项”的因素。后一种办法迄今尚未获得足够的支持，未能生效。值得注意的是，国际海洋法法庭在 M/V 塞加号(第 2 号)案的裁定第 65 段中认为，决定把国籍授予船舶和收回的标准及确定有关程序，是船旗国专属管辖权范围内的事项。

25. 就“真正联系”规定的精确含义在国际上达成一致意见，看来可能不是确保更好履行船旗国义务的最有成效的方法。在此阶段，可能更宜关注确保实现“真正联系”规定背后的目标的战略方法，即更好执行现有的和新出现的方法，如上文第 19 和 20 段提及的方法，以确定一个船旗国是否实际上履行了其国际责任，对船东及悬挂其国旗的船舶有效行使管辖和控制。一旦船旗国未能履行其责任，则应找出其中的原因，并确定是否是因为缺少意愿或缺少能力或两者兼而有之等原因，之后再寻找解决办法，与其他有关机构及船东和海员组织合作，有效解决这些问题。

四. 关于船旗国未能履行其责任的后果和可能应对措施的评论意见

26. 一定程度上，船舶和船东不根据国际标准进行营运的问题可以通过加大支持和进一步发展港口国控制制度加以解决，特别是在船舶扣留和建立数据库及报告制度等方面。上文概述了劳工组织关于海上劳工和渔业工作的法律文书在文件和投诉方面的进展情况，这些是在船舶和船旗国问责制的两个层面上应对上述问题的措施，可能是值得在更广规模上加以考虑的战略。

27. 更困难的法律问题在于，对于不按照国际法的要求采取行动对船东施行惩罚措施的船旗国，或在其船上发现问题后不采取应对措施的船旗国，国际上应怎样有效应对。国际海洋法法庭在 M/V 塞加号(第 2 号)案的裁定第 82 段中认为，1982 年公约第九十四条第 6 款为那些有明确理由相信对某一船舶未行使适当的管辖和管制的国家提供了相关的补救办法。如果这即是应对船旗国未能履行责任的全部

国际法律措施，则有可能限制在现有海洋法框架下加以发展的机会。这似乎表明在这一领域需要一些法律发展。

28. 但是，同样清楚的一点是，如果考虑到 1982 年公约规定的所有船旗国责任，那么为了有效行使管辖权，船舶、船东以及船员必须可受到船旗国国家法律制度的管辖，包括在施用惩罚措施方面。在此方面注意到，1982 年公约第二二八条还设想了以下情形，即船旗国丧失要求暂停对在另一国家领海外违反海洋污染规定的本国船舶提起的法律诉讼的能力。第二二八条提及船旗国“一再不顾其对本国船只的违反行为有效地执行国际规则和标准的义务”的情形。由此看来，在一些情况下，一个船旗国可能会丧失其在对本国船舶行使管辖方面拥有优先权的主张。

29. 似乎可制定一套法律制度，规定在有足够证据证明一个船旗国未能对悬挂其国旗的船舶行使责任时，该国就可能在除海洋污染以外的事项上对该船舶的首要控制权方面丧失其被视为“船旗国”的权利。虽然这可能不会导致其他国家不承认该国国旗的极端反应，但这可能意味着国际法律界可考虑执行国际标准的行动机制。船舶安全、环境保护、安全与工作条件之间的联系已经越来越为人接受。

30. 尽管国际海洋法法庭得出结论，认为登记条件完全属于船旗国管辖的事项，但是船舶的国籍问题可能更加复杂。正如法庭所认为的，这是一个事实问题，应在证据基础上加以确定。法庭在 M/V 塞加号(第 2 号)案的裁定第 67 和 68 段中指出，圣文森特和格林纳丁斯提出的证据支持其关于该船在相关时间中是船旗船的断言。同样，尽管该法庭的结论是，不能用缺少“真正联系”来质疑船舶的国籍，但法庭在这个特定案件中也得出结论认为，并没有足够证据证明不存在“真正联系”。会议注意到法庭裁定第 78 段中提到的、圣文森特和格林纳丁斯所提关于船旗国在国际标准方面对本国船舶进行监督和控制的证据。

31. 还可对提出的提议予以考虑，如船旗国执行问题协商小组报告(A/59/63, 第 187 段)中所述经合组织在船舶所有权透明度方面所作研究的提议，以期使登记做法的细节相对于登记条件而言更加统一。这将补充海事组织《国际船舶和港口设施保安规则》中的信息要求。该规则规定船舶随船携带列出该船船东及营运控制历史的“连续概要记录”(《国际海上人命安全公约》修正案第六章，规则 5, 第 3 段)。这一方法可以帮助船旗国更好地识别须加以管辖和控制的船东以及营运人，同时又不会极大增加船东或管理机构的额外行政负担。

32. 本呈件强调了劳工组织及其他有关组织通过的若干战略，可对这些战略进行协调，以更好确保遵守船旗国义务，进而加强船旗国与悬挂其国旗的船舶间的“真正联系”。

附录 2

考虑到《联合国海洋法公约》第九十一条和第九十四条审查船旗国对于包括渔船在内的悬挂该国旗帜的船舶实施有效控制的义务

国际海事组织秘书处的说明

摘要

本报告记述了可能涉及到船舶登记的国际海事组织具体工作成果。

[相关文件](#): FSI 13/23 和 MSC 80/24/Add.1

1. 根据《联合国海洋法公约》生效前业已载入国际海事组织（海事组织）强制性文书的规定，以及后来在《公约》相关条款（例如第九十、九十一、九十二、九十四和二一七条）所界定的某些船旗国权利和义务的法律框架内，海事组织对于船旗国的义务进行了全面认定和审查。某些相关要求可能涉及到船舶登记问题，因而涉及到关于“真正联系”相关事宜的考虑。
2. 海事组织不久前制订了海事组织强制性文件实施规则草案（MSC 80/24/Add.1, 附件 9）以及海事组织成员国自愿审核机制框架及程序，有望在今年举行的海事组织下一届会议上获得通过。制订上述规则，有两个目的：作为审核机制的审核标准，以及指导成员国实施海事组织强制性文件。
3. 关于确定及核查船舶登记的某些实质性内容的具体程序，海事组织制订了两套编号方案：海事组织船舶识别码制度（第 A.600(15)号决议和第 1886/Rev.2 号通知）以及海事组织公司和注册船东独特识别码制度（第 MSC.160(78)号决议和第 2554 号通知）。二者分别根据《国际海上人命安全公约》第 XI-1 章第 3 条和第 3-1 条成为强制性文书。
4. 海事组织船舶识别码制度适用于《国际海上人命安全公约》范围内总吨数达到 100 吨及以上的所有客船以及总吨数达到 300 吨及以上的所有货船，这些船舶在其使用期内将始终使用同一识别码。这套编码制度以七位数字为基础，最好能够在搭建龙骨时就确定编号。编号将出现在船身及其许可证上。
5. 海事组织公司和注册船东独特识别码制度是分配给公司和注册船东的七位数字专用识别号码。按照《国际安全管理规则》的要求，《国际海上人命安全公约》范围内，包括高速客船在内的所有客船以及总吨数达到 500 吨及以上的所有

货船和海上移动钻井平台都要具备这个编号，编号一旦确定，将出现在船舶管理证书上。此外，针对《国际海上人命安全公约》第一章范围内的所有船舶，这个编号还将出现在连续概要记录上，该记录的目的是提供有关注册船东、登记在册的空船租赁者以及公司等方面资料的船舶使用历史船上记录。

6. 此外，关于采取措施禁止“幽灵”船舶注册的海事组织大会 A. 923 (22) 号决议也涉及到船舶注册问题。

7. 针对船舶改变船旗时所采取的行动，海事组织制订了指南 (MSC/Circ. 1140 - MEPC/Circ. 424)，目的在于提高船舶在采取此类行动时的状况的透明度。

8. 此外，不久前还起草了 MSC/MEPC 通知 (FSI 13/23，附件 13)，作为建议文书草案，用以补充 A. 739 (18) 号决议所载的强制性规定。该决议规定了关于授权组织代表主管机关处理船舶转级问题的指南。这些规定草案旨在确定转出的和转入的被认可组织的义务和报告机制，从而确保授权代表主管机关的组织开展了恰当的工作。

附录 3

出席会议的组织为加强船旗国管辖权所采取的相关行动^a

一. 国际海事组织

1. “Prestige”号油轮在欧洲水域发生石油泄漏事件，再次引发了关于石油运输问题的政治关注，导致海事组织成员国为降低事故风险，减少此类事故给海洋环境、当地社区、旅游业和渔业造成的影响，而采取了多项实质性的安全及环境举措。由于海事组织通过了各项文书和条约，以及大多数从业者认识到自己的责任，涉及海上贸易的石油运输业安全记录近十年来有了显著改善。但一次重大漏油事件就可能造成灾难性影响。为此，海事组织成员国坚决认为应该进一步降低风险，推动船旗国承担起明确的责任，并为实现上述目标制订了雄心勃勃的工作方案。

2. 在船旗国按照《联合国海洋法公约》第九十四条履行义务方面，海事组织的作用应属特别突出：通过适用于船舶上的各种安全和防止污染的规定是海事组织的专属责任。海事组织大多数的技术细则都是自动执行的；因此，制订此类细则的目的是直接实施《公约》所载的关于安全和防止海洋污染的框架原则。

3. 本文件将概述《海洋法公约》为海事组织规定的任务的主要特征，并按照巴黎会议的协议，概述为增强船旗国执行效能而采行的各项主要活动。文件还将记述海事组织同联合国系统内部其他组织之间的合作。

A. 通过海事组织规则来履行《联合国海洋法公约》所规定的船旗国责任

4. 海事组织是专门处理海洋事务的唯一一家联合国专门机构，自 1959 年以来一直在拟订各项综合性多边条约，主要是要求船旗国履行各类技术标准，以便改善航行安全和进一步预防船舶造成海洋污染。此外还应该指出，海事组织的条约还规定了港口国监督措施，目的是预防和纠正船旗国行使管辖权的缺失。

5. 世界各地合计拥有 95%至 99%的全球商船队总吨位的国家正在实施各项最重要的海事组织条约。

6. 自 1973 年以来，海事组织（当时的海事协商组织）秘书处一直积极促进第三次联合国海洋法会议的工作，目的是确保海事组织文书的拟订工作符合旨在规范今后公约拟订工作的各项基本原则。《海洋法公约》只有一条（附件八第二条）明文提及海事组织，但该《公约》有数项条款提到由“主管国际组织”就关于海洋安全、航行效率以及预防并控制船舶和倾倒造成污染等事项制订国际航运规则和标准。

^a 本文件更新了 A/59/63 所载资料。

7. 《公约》下列条款和规定特别同本事项有关：

(a) 第二十一条第2款在关于领海无害通过的法律问题当中提到船舶“设计、构造、人员配备或装备”的“一般接受的国际规则或标准”；第二十一条第6款(c)项提及涉及船舶污染问题的“一般接受的国际规则 and 标准”；第二一七条第1和2款提及船旗国履行职责的“适用的国际规则 and 标准”；第九十四条第3、4和5款规定船旗国特别应遵守关于船舶构造、装备和适航条件以及船舶的人员配备与船员培训的“一般接受的国际规章、程序和惯例”，并须考虑到“适用的国际文书”；

(b) 第二十一条第4款、第三十九条第2款和亦须参照的第五十四条都提及防止海上碰撞的“一般接受的国际规章”；

(c) 第二十二第3款(a)项、第四十一条第4款和第五十三条第9款都提及在指定海道、规定和替换分道通航制度方面的“主管国际组织的建议[或提议]”（即，海事组织）；

(d) 第二十三条提及外国核动力船舶和载运核物质或其他本质上危险或有毒物质的船舶应持有国际协定所规定的证书并遵守特别预防措施的规定；

(e) 第六十条在涉及拆除已被放弃或不再使用的设施或结构以确保航行安全时提及“主管国际组织（即，海事组织）制订的……为一般所接受的国际标准”（第3款）；旨在确定安全地带宽度的“适用的国际标准”；适用于宽度超过500公尺的情况的“主管国际组织”（即，海事组织）的“一般接受的标准或建议”（第5款）；以及在人工岛屿、设施、结构和安全地带附近航行的“一般接受的国际标准”（第6款）（可认为第八十条同样提及上述事项）；

(f) 规范船旗国义务的第九十四条第3、4和5款、关于过境通行时船舶的义务的第三十九条第2款提及“一般接受的”关于海上安全和防止、减少及控制船舶污染的“国际规章、程序和惯例”（可认为第五十四条同样提及上述事项）；

(g) 第二一〇条第4和6款提及防止、减少和控制倾倒所造成的污染的“全球性……规则、标准和建议的办法和程序”；以及第二一六条第1款提及应执行“通过主管国际组织或外交会议制订的可适用的国际规则 and 标准”；

(h) 第二一一条提及“各国应通过主管国际组织”，制订“国际规则 and 标准”（第1款），并“通过主管国际组织……制订的一般接受的国际规则 and 标准”（第2和5款），以期防止、减少和控制船只对海洋环境的污染；关于执行防止污染规则的第二一七条第1和2款、第二一八条第1和3款以及第二二〇条第1、2和3款都提及“可适用的国际规则 and 标准”；以及，第二一七条第3款和第二二六条第1款提及控制污染方面的国际规则 and 标准所规定的各种证书（记录和其他文件）；

(i) 关于船舶污染问题的第二十一条第 6 款(a)项提及“通过主管国际组织海事组织使其适用于各特别区域的国际规则和标准或航行办法”；

(j) 第二十一条第 7 款规定，本条所指的“国际规则和标准”，除其他外，应包括遇有引起排放或排放可能的海难等事故时，立即通知其海岸或有关利益可能受到影响的沿海国的义务；

(k) 第二十九条和第二二六条第 1 款(c)项提及关于船只适航条件的“可适用的国际规则和标准”；以及，第九十四条第 5 款提及关于船舶适航条件的“一般接受的国际规章、程序和惯例”。

8. 船旗国的基本义务载于《联合国海洋法公约》第九十四条，规定船旗国应采取符合“一般接受的国际规章、程序和惯例”（第九十四条第 3、4 和 5 款）的措施来确保海上安全。海事组织的一些安全事项文书也载有为防止和控制涉及船舶的海上事故造成污染危险的规定。这些规定指出，安全管理和污染风险是相互关联的。海事组织的其他一些文书专门规范防止污染措施，无论污染物质进入海中是由于涉及船舶的意外事故，还是由于船舶实际排放所致。这些文件已证明是有助于执行《公约》第二一七条的有效工具。该条规定了船旗国的基本义务，以确保其船只遵守通过主管国际组织或一般外交会议制订的适用的国际规则和标准。

9. 规定各项旨在确保有效执行《联合国海洋法公约》关于安全和防污航行义务的措施的最重要的并得到最普遍接受的海事组织安全和防污条约如下：

- 1974 年《国际海上人命安全公约》及其 1978 年和 1988 年相关《议定书》；
- 1966 年《国际船舶载重线公约》及其 1988 年相关《议定书》；
- 1969 年《国际船舶吨位丈量公约》；
- 1972 年《国际海上避免碰撞规则公约》；
- 1978 年《海员培训、发证和值班标准国际公约》；
- 《国际海上搜寻救助公约》；
- 经 1978 年相关《议定书》修订的 1973 年《国际防止船舶造成污染公约》；
- 2001 年《控制船舶有害防污系统国际公约》（尚未生效）；
- 2004 年《国际船舶压载水和沉积物管理与控制公约》（尚未生效）。

B. 自愿成员审核机制

10. 船旗国就航行安全和防止海上污染的技术问题行使管辖的事项完全属于海事组织的任务范围。自开展行动以来，海事组织多次重申在这方面的任务，通过制订条约和开展举措，加强了船旗国执行工作，并通过海事组织条约及准则所载

各项条款，使得适用于全球各地商业航行船舶的几乎所有技术规则和法规都成为了具有法律约束力的自动执行规定。

11. 在 2005 年 11 月 21 日至 12 月 2 日召开的第二十四届会议上，海事组织大会通过了关于《自愿审核机制框架和程序》的决议 A. 974(24)，目的是在海事组织安全和防止污染规则及标准的普遍执行方面做到协调统一。该机制涉及如下一些问题：成员国依照其缔结的海事组织文书推行适当立法；成员国可适用法律法规的管理和执法；为落实各项公约要求进行的授权；成员国调查及认证程序及其获得认可组织的控制和监督机制。

12. 这将有助于确定能力建设活动将在哪些领域产生最大效应，并能够大大提高相关活动的目标针对性。自愿接受审核的成员国将得到宝贵反馈信息，在审核工作中总结出的一般性经验教训还将广泛提供给全体成员国，以便做到惠益分享。此外，这种学习成果也将有益于海事组织的规范程序。

13. 除审核机制框架和程序外，大会还通过了载有《海事组织强制性文件实施规则》的决议 A. 973(24)。该《规则》将规定出审核标准。根据关于《进一步制订海事组织成员国自愿审核机制》的另一项决议 (A. 975(24))，大会要求海事组织的两个主要审议机关，即海洋安全委员会和海洋环境保护委员会审议今后能否将海洋安全相关事项和目前没有涉及到的其他职能纳入审核机制框架，并确定扩大审核机制框架的影响。要求海事组织理事会在考虑到执行该机制所取得的经验教训的基础上，制订适当规定，以便今后将其他事项（关于安全、环境保护和保障）纳入审核机制。

14. 将《国际安全管理规则》纳入《国际海上人命安全公约》，加强了海事组织安全和防止污染条款的执行工作。该规则要求运营船舶遵行由船旗国主管机关控制的安全生产管理制度。

C. 国际海事组织关于加强船旗国实施国际海事组织各项公约的管辖权的工作

15. 由于全世界实施了海事组织的各类规章，在过去几十年内，所有类型的商船意外事故率已大大下降。如果按照百万小时飞行或航行风险来计算其年均损失率，则商用飞机的损失率是商船的三倍；自从 1988 年以后，有风险的商船按每千艘计算的损失率一向都低于商用飞机的损失率。

16. 海事组织对严重事故的反应一向既迅速且决断，其目前的积极主动政策已建立了一种规范性基础结构，所涵盖的范围极为广泛，包括从旨在防止事故和事件及尽量减少对环境的损害的各项措施，到旨在确保对已发生的意外事故作出有效反应的措施，到可确保污染及其他意外事件的无辜受害人能够获得充分赔偿的补偿制度。

17. 继发生了 Herald of Free Enterprise 号、Scandinavian Star 号、Doña Paz 号和 Exxon Valdez 号等意外事故之后，海事安全委员会和海洋环境保护委员会认识到迫切有必要透过更严格地、更统一地实行现有规章来改善海事安全和防止海洋污染，因此于 1992 年设置了海事组织船旗国执行小组委员会。诸如 Erika 号和 Prestige 号石油漏出等意外事故的发生，更强化了该小组委员会活动的重要性。它的主要目标是查明各项为确保海事组织的规章能够在全球范围获得一贯有效的执行所必需的措施，包括顾及发展中国家所面临的特殊难题的措施。大家都同意，海事组织安全和防止污染的文件的效果主要取决于缔约国实施和执行了其中的各项规定；还同意许多缔约国在完全遵守文件规定上面临着难题。

18. 为了实现其主要目标，为该小组委员会指定了以下工作范围：

19. 在海上安全委员会和海上环境保护委员会的直接指示下，船旗国执行小组委员会为处理有关海上安全和保安以及保护海洋环境的国际海事组织文件的有效和全球统一实施和执行问题，将审议与下述主题有关的事项，包括起草有关公约和其他强调性及非强制性文件的必要修正案，以及准备新的强制性和非强制性文件、导则和建议，供两委员会酌情审议：

(a) 源于国际海事组织条约文件的国家权利和义务的全面审查；

(b) 评估、监督和审查目前各国作为船旗国、港口国和沿岸国以及对高级海员和船员进行培训和发证的国家实施国际海事组织文件的水平，以便确定这些国家在充分履行海事组织文件方面可能存在困难的领域；

(c) 找出上述第 (b) 项所确定困难的原因，同时考虑到所收集到的任何相关信息，特别是通过行为评估、海上事故和事件调查以及港口国监督活动的深入分析获得的任何相关信息，并且对发展中国家面临的预期困难给以特别注意；

(d) 审议帮助各国实施和遵守国际海事组织文件的提议。此种提议可由各国实施，或者由海事组织以统一和协调的方式来实施，并且可以包括起草有关公约和其他强制性及非强制性文件的必要修正案，以及准备新的强制性和非强制性文件、导则和建议，供委员会酌情审议；

(e) 开发并维护一个用于分析海上事故和事件调查结果的系统，以便形成一个基于知识的有效和全面的机制来支持趋势走向的确定和国际海事组织的立法进程；

(f) 审议国际海事组织关于海上安全和保安以及保护海洋环境的标准，以保持一个关于检验和发证要求的最新的和协调的指导；

(g) 制定并维护一个促进港口国监督活动全球统一和协调的框架；以及

(h) 就来自国际海事组织其他机构的与该小组委员会工作有关的建议或指示进行审议或采取行动。

20. 该小组委员会自从成立以来已有条不紊地执行其任务并已产生了许多重要的指南和建议。其中有些已由海事组织大会、海事安全委员会和海洋环境保护委员会的决议加以通过，其他的则采取通知的形式。船旗国执行小组委员会所促成的大会决议包括：

- A. 739(18) 向代表主管机关的组织授权的指南
- A. 740(18) 援助船旗国临时指南
- A. 741(18) 国际船舶安全操作和防止污染管理规则
- A. 742(18) 船舶安全和防污操作要求的检查程序
- A. 787(19) 港口国监督程序
- A. 788(19) 主管机关实施《国际安全管理规则》的指南
- A. 789(19) 代表主管机关的经认可组织的检验和发证职责规范
- A. 847(20) 帮助船旗国实施海事组织文件的指南
- A. 848(20) 实施《国际安全管理规则》
- A. 849(20) 船舶事故和事件调查规则
- A. 881(21) 船旗国表现自评
- A. 882(21) 港口国监督程序（第 A. 787(19) 号决议）修正案
- A. 884(21) 船舶事故和事件调查规则（第 A. 849(20) 号决议）修正案
- A. 912(22) 船旗国表现自评
- A. 914(22) 进一步加强船旗国实施的措施
- A. 948(23) 经修订的一致的检验和发证制度的检验指南
- A. 973(24) 海事组织强制性文件实施规则，该规则是海事组织成员国自愿审核机制的标准(废除第 A. 847(20) 号决议)

21. 船旗国执行小组委员会促成了由海事安全委员会通过的下列决议：

- MSC. 160(78) 通过海事组织的公司和注册船东独特识别码制度
- MSC. 208(81) 通过向代表主管机关的组织授权的指南（有关使用专门的检验人的具体问题的第 A. 739(18) 号决议）修正案

22. 船旗国执行小组委员会促成了由海事安全委员会和海洋环境保护委员会发出的下列通知：

- MSC/Circ. 620 关于监督船舶程序的 A. 466 (XII) 号决议的修正案
- MSC/Circ. 630 监督船舶的程序——关于现有检查服务的资料
- MSC/Circ. 710-MEPC/Circ. 307 向代表主管机关的组织授权的示范协定
- MSC/Circ. 753 关于渔船和渔民统计的报告
- MSC/Circ. 772-MEPC/Circ. 319 拟订和批准非强制性文件和报告内的汇报规定事项的指南
- MSC/Circ. 788 向代表主管机关的经认可组织授权
- MSC/Circ. 325-MEPC/Circ. 802 由 MEPC/Circ. 332 内的救助协调中心提供关于严重和极严重事故的初步资料
- MSC/Circ. 953-MEPC/Circ. 372 关于船舶事故和事件的报告——修订的一致汇报程序——《国际海上人命安全公约》I/21 号规章和 73/78 防止船舶污染公约第 8 和第 12 条所规定的报告
- MSC/Circ. 889-MEPC/Circ. 353 船旗国表现自评
- MSC/Circ. 890-MEPC/Circ. 354 关于《国际安全管理法规》的港口国监督暂行指南
- MSC/Circ. 1052-MEPC. 6/Circ. 8 安全和防污问题国家联络中心
- MSC/Circ. 954-MEPC/Circ. 373 船旗国表现自评：标准和表现指标
- MSC/Circ. 955 按照一致的检验和发证制度维修救生器材和无线电通信设备
- MSC/Circ. 956 船旗国不定期检查可上下汽车的客轮的指南
- MSC/Circ. 1010-MEPC/Circ. 382 发送关于向经认可组织授权的资料
- MSC/Circ. 1011-MEPC/Circ. 383 旨在为了建立一种机制以利船旗国和港口国之间透过它们经改善的沟通渠道来进行它们之间关于港口监督问题交涉事项的建设性的、及时的对话的改善港口国监督程序的措施
- MSC/Circ. 1058-MEPC/Circ. 400 关于协助船旗国和其他具有重大利益的国家建立和维持船舶事故调查方面的有效协商与合作框架的暂行指南
- MSC/Circ. 1140-MEPC/Circ. 424 国家间转让船舶

- MSC-MEPC.5/Circ.2 主管机关确认适当处理认可组织之间船级转移有关问题指南
- MSC-MEPC.6/Circ.2 安全和防污问题国家联络中心

D. 审查和分析与事故和港口国监督有关的数据

23. 该小组委员会是确立了审查和分析与事故和港口国监督有关的数据的计划的组织。在此背景下，大会同意给予八个港口国监督制度以政府间组织的地位，因此，可以加强船旗国与港口国之间的合作的精神，进一步统一和协调港口国监督活动。为了支助这一工作以及海事组织其他机构的工作，海事组织国已经开发出海事组织全球综合航运信息系统，这是因特网上的各种数据库的综合，其中涉及下列问题的六个单元的数据可公开查阅：国际船舶和港口设施保安规则/安全；事故；认可组织；状况评估计划(单壳油轮)；港口接收设施；以及海盗行为和持械抢劫船舶。该系统使得会员国可以直接输入数据，以便遵守国际文书中所载的现有的报告规定。

E. 渔船和渔民的安全

24. 考虑到由于缺乏生效的国际文书，渔船和渔民的安全状况非常令人担忧，该小组委员会正在推动海事组织和粮农组织在非法、无管制和未报告的捕捞事项方面的合作，在此背景下，联合工作组第二届会议定于明年召开，会议期间将进一步努力确保《托雷莫利诺斯议定书》和《渔船船员培训、发证和值班标准国际公约》在不久的将来生效。

二. 联合国粮食及农业组织

A. 导言

25. 联合国粮食及农业组织（粮农组织）的工作侧重于渔船及其作业，并侧重于促进负责任的渔业活动。这项工作还包括鼓励船旗国确保有效地控制自己的渔船，包括采取行动防止、阻止和消除非法、未报告和无管制的捕捞活动。为此目的，2004至2005年期间在粮农组织的主持下采取了若干行动，并有计划地和临时地举办了很多全球、区域和国家论坛。这些行动包括监督和促进《负责任渔业行为守则》、相关的技术准则以及各国际行动纲领，特别是《预防、阻止和消除非法、未报告和无管制的捕捞活动国际行动计划》的有效执行。在各论坛当中，最重要的是2005年3月12日的粮农组织部长级会议，该次会议通过了2005年《关于非法、未报告和无管制捕捞活动的罗马宣言》。^b

^b 此处仅是有选择地介绍了粮农组织有关船旗国的部分举措，没有包括该组织的所有有关活动。这些介绍是为了概述粮农组织的主要举措，以供用作进一步研究的参考。

B. 1993 年《促进公海渔船遵守国际养护和管理措施的协定》

26. 根据《促进公海渔船遵守国际养护和管理措施的协定》第三.3 条，船旗国为了保证使国际养护和管理措施得到遵守所采取的行动可包括如果考虑到本国与某一艘渔船之间的联系，认为无法对该艘渔船实行有效管治，也无法履行在《协定》下的船旗国责任，可不允许该船在公海捕鱼。《协定》规定，应由缔约国来决定，公海渔船与船旗国之间应该有什么样的联系。1982 年《联合国海洋法公约》第九十一条提到的“真正联系”标准在这个问题上没有得到详细阐述。

27. 从保证船旗国有效进行控制的角度出发，《协定》第三.3 条提到的“联系”成为 1993 年以来粮农组织就船旗国执行问题所开展的很多工作的基础。在这方面，粮农组织鼓励船旗国探讨如何运用自己与渔船之间的各种联系，并提倡船旗国可以用来对其渔船实行有效管治的不同方法，以防止、阻止和消除非法、未报告和管制捕捞活动。

28. 《协定》是《负责任渔业行为守则》的不可或缺的一部分，因此，2004 至 2005 年期间，粮农组织及其成员为执行《协定》所采取的很多行动都是为执行《守则》和各项相关的国际行动计划所采取的更广泛行动的一部分，下文报告了这些行动。但是，某些具体的措施是与《协定》的执行直接挂钩，它们是：

(a) 在粮农组织的渔业部保持公海渔船的记录（执行中），并探讨改进这套记录的办法。与此有关的是，粮农组织渔业委员会第二十六届会议建议，在粮农组织内设立一套全球渔船记录；

(b) 协助成员国为执行《协定》制定本国立法框架；

(c) 与合作伙伴们合作举办一个全球执法培训班，并在区域培训班上提供关于监测、控制和监视的信息，包括关于渔船监测系统的信息；

(d) 发表与更好地履行船旗国的责任有关的文章、研究结果和报告。

C. 1995 年《负责任渔业行为守则》

29. 1995 年《负责任渔业行为守则》是当前最受欢迎的国际渔业文书之一，主要原因是各国和区域渔业管理组织均以该守则为参照，来制定负责任渔业政策、战略和条例。

30. 《守则》第四条除其他外规定，粮农组织将向渔业委员会报告《守则》的执行情况。第四次《守则》执行情况报告已提交 2005 年的委员会第二十六届会议，其中报告说，粮农组织充分支持《守则》的有效执行，这项活动在其渔业工作计划中处于高度优先地位，涉及该方案的所有方面。

31. 在粮农组织为执行《守则》所开展的活动中，可以被视为与船旗国执行问题直接有关的主要活动包括：就开放注册，非法、未报告和管制捕捞活动，监测、

控制和监视的数据格式和程序以及船队捕捞能力问题举行专家和技术磋商会；举办关于国际行动计划，特别是《预防、阻止和消除非法、未报告和无管制的捕捞活动国际行动计划》，以及渔船监测系统的国家和次区域讲习班。

32. 应该指出，很多有关《守则》的活动是与《国际行动计划》的执行结合在一起，包括运用关于执行《国际行动计划》的技术准则。此外，还举行了关于《国际行动计划》的国家和次区域讲习班，以帮助各国制定本国的预防、阻止和消除非法、未报告和无管制的捕捞活动的行动计划。下一节详细介绍了粮农组织为此目的举行的磋商会以及采取的区域和国家举措。

D. 国际行动计划以及《预防、阻止和消除非法、未报告和无管制的捕捞活动的国际行动计划》

33. 应渔业委员会第二十六届会议的请求举行了若干次磋商会，其目的除其他外，包括进一步加强 1995 年《负责任渔业行为守则》和各国国际行动计划的执行工作。对于国际行动计划的执行具有普遍意义的是 2004 年 6 月举行的审查《预防、阻止和消除非法、未报告和无管制的捕捞活动国际行动计划》和《管理捕捞能力国际行动计划》的执行进度和推动其充分执行的技术磋商会。这次磋商会建议采取一系列行动来进一步推动这两项国际行动计划的执行工作。磋商会在结束工作时通过了一套建议，其中把非法、未报告和无管制的捕捞活动作为一个主要重点。

34. 就船旗国执行问题举行的一次重要协商，是 2004 年 10 月 25 日至 27 日在挪威的卑尔根举行的监测、控制和监视的数据格式和程序问题专家磋商会。这次磋商会是为帮助执行《预防、阻止和消除非法、未报告和无管制的捕捞活动国际行动计划》而举行的。协商的重点是在国际范围内交换的监测、控制和监视信息的数据格式协调问题。磋商会的背景文件涉及的议题包括：渔船监测系统的报告程序；执照和捕捞许可；交换鱼获量证明和交易文件；电子捕捞记录；渔业统计协调工作队取得的进展；关税编码的运用；可追踪性与生态标签之间的联系。在介绍性发言之后举行了讨论，导致通过若干建议，其目的是更为切实有效地协调和交换监测、控制和监视信息。磋商会强调，为了使数据格式标准化，一个效率高的办法是运用渔业统计协调工作队现有的正在发展的数据集。磋商会除其他外建议，应鼓励该工作队建立一个正式的程序，用以提议监测、控制和监视数据的交换标准和格式并就此提供咨询，特别注重工作队以前的建议没有触及的那些数据。磋商会建议工作队考虑采用北大西洋格式，将其作为一系列监测、控制和监视数据的交换和通讯标准的样板。此外，工作队应该同各区域渔业管理组织和其他有关方面协调，继续努力，使渔船数据库中的数据字段代码和格式标准化。其他建议所涉问题包括：利用《联合国贸易和运输地点代码》进行明确定位；制定用于交换渔船捕捞许可信息的标准代码；有必要制定代码，用以交换关于界定的违法行为的信息。

35. 另一次有助于船旗国执行工作的协商是 2004 年 8 月和 9 月在罗马举行的审查打击非法、未报告和无管制捕鱼港口国措施的技术磋商会。这次磋商会讨论了与港口国在同非法、未报告和无管制捕捞活动作斗争方面所发挥作用有关的问题，并讨论了制定区域备忘录的原则和准则，这些备忘录将指导港口国采取措施，以防止、阻止和消除非法、未报告和无管制捕捞活动。这次磋商会核准了关于打击非法、未报告和无管制捕鱼港口国措施的样本计划，并支持举办一个援助方案，用以促进支持与非法、未报告和无管制捕捞活动作斗争的港口国措施，并帮助建立一个有关港口国措施的数据库。

36. 与船旗国的执行问题关系最大的，是关于在开放注册制度下作业的渔船及其对非法、未报告和无管制捕捞活动所产生影响的专家磋商会，这次磋商会于 2003 年 9 月 23 日至 25 日在美利坚合众国佛罗里达州迈阿密的国家海洋和大气管理局国家海洋渔业处下属的东南渔业科学中心召开。这次专家磋商会是通过粮农组织的渔业守则方案举行的，目的是帮助执行《预防、阻止和消除非法、未报告和无管制的捕捞活动国际行动计划》。磋商会的重点是非法、未报告和无管制的捕捞活动对全球渔业资源造成的影响，以及可以从那些已经对本国渔船的活动实行较严格管制的船旗国那里学习的经验。这次磋商会的背景文件涉及以下这样的问题：对非法、未报告和无管制捕捞活动的程度进行一次全球评估；开放注册制度下作业的渔船和船旗国责任的履行；最近各项国际文书中与船旗国对渔船的责任有关的标准；渔业监测、控制和监视活动国际合作和协调网络。一些开放注册的国家地区（库克群岛、塞浦路斯和巴拿马）的专家还介绍了个案研究报告。在这些介绍之后举行的讨论导致通过了一些建议，其目的是更为有效地对渔船，特别是对那些在开放注册制度下作业的渔船实行船旗国控制，以便降低非法、未报告和无管制捕捞活动的发生率。

37. 渔业委员会赞扬粮农组织在其第二十六届会议上进行的努力，核可上述各次磋商会所产生的报告和建议，并同意，应该对这些协商采取后续行动。⁶

38. 粮农组织的另一个与船旗国执行问题直接有关的举措，是举办了渔船监测系统区域讲习班系列活动，这个系列共有四次讲习班，针对的区域分别为西南印度洋、中美洲、加勒比和东南亚。这些讲习班由粮农组织的捕捞技术处和渔业守则方案组织和主持，在 2003 年 9 月至 2004 年 10 月期间先后举办。这次活动是 2002 年 10 月为西非部分地区举办的一个讲习班所开始的系列活动的延伸。所有讲习班的目的都是要促使在本国并和区域渔业机构合作运用渔船监测系统，以其作为另一个渔业管理的工具。这些讲习班是粮农组织为执行《预防、阻止和消除非法、未报告和无管制的捕捞活动国际行动计划》所开展的一套更广泛活动的一部分。

⁶ 在“粮农组织的负责任渔业技术准则”和“粮农组织进行的其他有关工作”标题下报告了与船旗国执行问题间接有关的其他协商。

39. 2005年的一项值得注意的发展是粮农组织部长级会议于2005年3月12日通过《关于非法、未报告和无管制捕捞活动的罗马宣言》，该宣言除其他外重申，将坚定致力于增进负责任和有效的渔业管理，防止、阻止和消除非法、未报告和无管制的捕捞活动，并加强、改进和酌情举办监测、控制和监视方案，包括渔船监测系统。《罗马宣言》载于本报告的附件。

E. 联合国粮食及农业组织的《负责任渔业技术准则》

40. 2004年和2005年发表了一系列帮助执行1995年《负责任渔业行为守则》的粮农组织技术准则。这些准则与船旗国执行问题没有直接关系，但在某些方面关系到这些问题，因为渔船也必须遵守根据这些准则制定的一些管理措施。

41. 最近发表的有关的粮农组织技术准则包括：

- “海洋捕捞渔业鱼和渔产品生态标签准则”，粮农组织，罗马（2005年）
- “增加小规模渔业为扶贫和粮食保障所作贡献”，粮农组织负责任渔业技术准则第10号，粮农组织，罗马
- “渔业的生态系统方式”，粮农组织负责任渔业技术准则第4号，补编2，粮农组织，罗马（2003年）

F. 联合国粮食及农业组织进行的其他有关工作

42. 除了帮助执行1995年《负责任渔业行为守则》的技术准则之外，粮农组织成员还于2003年6月通过了《改进捕鱼业现状和趋势信息的战略》。联合国大会在同一年的早些时候核可了《战略》。这项战略是一项自愿文书，适用于所有国家和实体。《战略》的总目标是提供一个框架、战略和计划，用以改进对渔业现状和趋势的了解和理解，在此基础上为保护和可持续利用生态系统内的渔业资源制定渔业政策和进行渔业管理。这项战略为改进捕鱼业现状和趋势信息规定了目标、指导原则和需要采取的行动。现正在渔业守则方案下举办改进捕鱼业现状和趋势信息的战略实施项目，以促进《战略》在全球范围内的实施。

43. 2004年6月举行了关于渔业领域使用补贴的技术磋商会，这次协商讨论了补贴对渔业资源产生的影响，是一项补充船旗国执行工作的活动。这次协商建议，粮农组织应继续就渔业补贴问题开展工作。磋商会还同意，粮农组织应在短期内广泛检查补贴和能力过度与非法、未报告和无管制捕捞活动之间的关系。磋商会确定，长期的工作是评估渔业补贴对各种渔业管理制度产生的影响。

44. 在渔业委员会第二十六届会议上提出的其他有关问题包括海洋保护区与渔业之间的关系。该届会议除其他外同意，在利用海洋保护区作为渔业管理工具时，应该以科学为基础，并得到有效的监测和实施以及一个适当的法律框架的支持，而且，这些保护区作为一系列管理工具之一，与其他措施，如控制捕捞能力的措

施相结合，将能产生效果。会议强调，粮农组织应该与从事这个问题工作的其他国际政府间组织展开合作，特别是与《生物多样性公约》和联合国大会进行合作。

45. 委员会还讨论了深海渔业问题。委员会注意到深海底层渔业的管理国因深水底层鱼类的脆弱生物特性而遇到的挑战，在公海上和当发生在专属经济区时都是如此，而且因对深海生境生物多样性保有的关注而更加复杂。委员会还注意到关于深海捕捞活动的现有法律和体制框架的种种缺陷所引起的关注，并核可粮农组织拟议今后在深海捕捞活动问题上开展的活动。

46. 人们还提请委员会注意粮农组织、劳工组织和海事组织编写的《渔民和渔船的安全规则》和《小型渔船的设计、建造和装备自愿准则》的修订稿。委员会对《规则》和《自愿准则》的修订稿表示欢迎，并建议海事组织及早发表这两项文件。

G. 与船旗国责任问题有关的其他会议和活动

47. 粮农组织在监测和分析渔船监测系统的落实趋势以及鱼获量文件时注意到，有 113 个区域渔业机构的成员国正在采用或正考虑采用渔船监测系统。这些国家占劳埃德数据库所列船舶（即吨位超过 100 的船舶）的 95%。粮农组织还注意到，由于采用鱼获量证明和交易文件，非法、未报告和无管制渔船捕捞的金枪鱼和洋枪鱼不能进入北美、欧洲和日本的市场。

48. 粮农组织部长级会议于 2005 年 3 月 12 日通过了《关于非法、未报告和无管制捕捞活动的罗马宣言》，该宣言除其他外呼吁采取下列与船旗国责任直接有关的措施：

(a) 渔业决策者和管理人员应对现有的各种监测、控制和监视备选办法、战略和工具加以考虑；采取必要行动来充分执行各项国际行动计划，以及有关区域渔业管理组织通过的任何适用的监测、控制和监视措施，并使渔民了解自己在执行这些措施当中发挥的作用；

(b) 由船旗国规定，所有在公海作业的大型渔船最迟须在 2008 年 12 月安装渔船监测系统，如果所属船旗国或任何有关的区域渔业管理组织决定，则须在此之前安装；

(c) 在粮农组织内部编制一份全面的全球渔船记录，把冷冻运输船和供应船也包括在内。在遵守国家法律中的保密规定的情况下，这份记录应纳入现有的关于船舶实际所有人的信息；

(d) 在遵守国家法律中的保密规定的情况下，在区域渔业管理组织内部酌情促进渔船监测系统数据和观察数据的交流，并鼓励渔船船队报告所看到的任何被怀疑是非法、未报告和无管制的捕捞活动和采取类似措施，以补充现有的监测、控制和监视制度；

(e) 进一步采取国际行动，消除悬挂“方便旗”的船舶进行的非法、未报告和管制捕捞活动，并要求证明在国家与悬挂其旗帜的渔船之间有着“真正联系”；

(f) 以粮农组织的《渔船标志和识别标准规格和准则》以及区域渔业管理组织的任何适用的规定为依据，充分执行船舶标志规定；

(g) 1993 年粮农组织《促进公海渔船遵守国际养护和管理措施的协定》的所有缔约国向粮农组织提交关于有权悬挂旗帜，并得到批准使用该国旗在公海捕鱼的船舶的数据；那些尚未成为 1993 年粮农组织《协定》缔约国的国家可自愿提交这些信息，并根据有关区域渔业管理组织通过的规定向这些组织提交关于悬挂其旗帜的渔船的详细信息；那些还没有这些规定的区域渔业管理组织应做出这样的规定。

49. 有一项部长级指示要求在粮农组织内部制定全球渔船记录，粮农组织正在就这项指示研究建立这一记录的问题。

在渔业守则方案下开展的其他有关活动

50. 粮农组织的举措如果与执行 1995 年《负责任渔业行为守则》有关，通常会得到渔业守则方案^d的支持，包括该方案通过协作、协调、赞助和出版提供的支持。很多这样的举措已在本报告前面的章节中有所介绍。

51. 一些与船旗国的执行问题有关并有渔业守则方案参与的重要举措包括：

(a) 组织和协调了两次技术磋商会，即：关于在开放注册下作业的渔船及其对非法、未报告和管制捕捞活动所产生影响的专家磋商会和审查港口国打击非法、未报告和管制捕鱼港口国措施的技术磋商会；

(b) 与国际监测、控制和监视网络合作，于 2005 年 7 月在马来西亚组织和协调全球渔业强制执行讲习班；

(c) 协助粮农组织干事参加区域一级的监测、控制和监视讲习班，包括渔船监测系统讲习班；

(d) 赞助关于通过国家行动计划执行《守则》和《预防、阻止和消除非法、未报告和管制的捕捞活动国际行动计划》的讲习班；

(e) 建立粮农组织渔船监测系统网站（见 www.fao.org/fi）；

(f) 向成员国提供技术援助，例如政策和立法方面的援助；

^d 渔业守则方案是粮农组织促进负责任渔业全球伙伴关系的特别方案。在粮农组织寻求结合利用信托基金资源和经常方案资源，以支持开展有助于执行《守则》的活动方面，这个方案是主要的工具之一。

(g) 委托进行若干研究和编写一些技术资料文件。

H. 粮农组织向各国提供的某些援助

52. 粮农组织通过下列在文件中有记载的项目向各国提供了有关船旗国责任的援助：

- TCP/ANT/2902, 关于协助安提瓜和巴布达审查渔业立法的报告, 粮农组织副法律干事 Henning O. Teigene 和高级渔业干事 Bisessar Chakalall, 2004 年 7 月
- 关于越南国家海洋渔业管理和发展战略的会议的报告, 2005 年 4 月 26 和 27 日于河内, 粮农组织/渔业守则方案, Review No. 16, 粮农组织, 罗马 (2005 年)
- 减少和管理泰国商业捕捞能力问题全国研讨会的报告, Review No. 13, 粮农组织, 罗马 (2005 年)
- 马绍尔群岛渔业政策, 粮农组织/渔业守则方案, Review No. 15, 粮农组织, 罗马 (2005 年)
- TCP/GEO/2904, “加强渔业部帮助渔业部门恢复的能力, 最后报告”, 粮农组织发展问题法律事务处国际法律顾问 Melvin Spreij, 罗马 (2005 年 3 月)
- TCP/JAM/2901, “制定可持续渔业管理的政策框架和战略计划”, 关于拟订牙买加渔业法案修订指示草稿的报告, 粮农组织发展问题法律事务处法律干事 Blaise Kuemlangan, (2005 年)
- TCP/MDV/2801, “渔业和海洋资源管理政策和立法方面的援助”, 提交马尔代夫政府的关于修订渔业发展和管理法律框架的报告, 粮农组织发展问题法律事务处法律干事 Annick Van Houtte
- TCP/URU/2802, “渔业立法援助”, 乌拉圭渔业部门在技术和体制方面的问题, Francisco Pereira 和 José Juste, 粮农组织, 罗马 (2003 年 4 月)

一. 关于船旗国执行问题以及 1993 年《粮农组织遵守协定》、1995 年《负责任渔业行为守则》、各项国际行动计划和《渔业守则》的文件、研究报告和报告

- “在开放注册制度下作业的渔船及其对非法、未报告和管制捕捞的影响问题专家协商会议的报告”, 美国佛罗里达迈阿密, 2003 年 9 月 23 日至 25 日, 粮农组织渔业报告第 722 号, 粮农组织, 罗马 (2004 年)

- “在太平洋岛国实施 1995 年《粮农组织负责任渔业行为守则》问题讲习班的报告：行动呼吁”，斐济楠迪，2003 年 10 月 27 日至 31 日，粮农组织渔业报告第 731 号，粮农组织，罗马（2004 年）
- “粮农组织关于拟订预防、阻止和消除非法、未报告和无管制的捕捞活动国家行动计划的区域讲习班的报告——南部非洲和东非次区域”，津巴布韦卡里巴，2003 年 11 月 24 日至 28 日，粮农组织渔业报告第 730 号，粮农组织，罗马（2004 年）
- “关于为海洋捕捞所获的鱼和鱼产品粘贴生态标签国际准则的技术协商会议的报告”，罗马，2004 年 10 月 19 日至 22 日
- “关于审查港口国制止非法、未报告和无管制捕捞活动的措施的技术协商会议的报告”，罗马，2004 年 8 月 31 日至 9 月 2 日，粮农组织渔业报告第 759 号，粮农组织，罗马（2004 年）
- “关于审查充分实施《预防、阻止和消除非法、未报告和无管制的捕捞活动国际行动计划》和《管理捕捞能力国际行动计划》方面进展情况并促使予以充分实施的技术协商会议的报告”，罗马，2004 年 6 月 24 日至 29 日，粮农组织渔业报告第 753 号，粮农组织，罗马（2004 年）
- “成立西南印度洋渔业委员会问题第三次政府间协商会议的报告”，内罗毕，2004 年 1 月 27 日至 30 日，粮农组织渔业报告第 742 号，粮农组织，罗马（2004 年）
- “区域渔业机构或安排为预防、阻止和消除非法、未报告和无管制的捕捞活动而采取的国际行动和对策”，作者 Swan, J.，粮农组织《渔业通知》第 996 号，粮农组织，罗马（2004 年）
- “粮农组织关于拟订预防、阻止和消除非法、未报告和无管制的捕捞活动国家行动计划的区域讲习班的报告——加勒比次区域”，西班牙港，2004 年 11 月 22 日至 26 日，粮农组织渔业报告第 764 号，粮农组织，罗马（2005 年）
- “太平洋岛国计划范本：预防、阻止和消除非法、未报告和无管制的捕捞活动国家行动计划”，作者 Brown, C.，粮农组织，罗马（2005 年）
- “地中海地区的渔业法律和法规：比较研究”，作者 Cacaud, P.，《研究和评论》，地中海渔业总委员会第 75 号，粮农组织，罗马（2005 年）
- “地中海渔业总委员会关于地中海内非法、未报告和无管制捕捞问题讲习班的报告”，罗马，2004 年 6 月 23 日和 26 日，粮农组织渔业报告第 767 号，粮农组织，罗马（2005 年）

- “实施《负责任渔业行为守则》和相关国际行动计划方面的进展情况”，渔业委员会-COFI2005/2号文件
- “关于监测、控制和监视的数据格式和程序的专家协商会议的报告”，挪威卑尔根，2004年10月25日至27日，粮农组织渔业报告第761号，粮农组织，罗马（2005年）
- “粮农组织关于拟订预防、阻止和消除非法、未报告和无管制的捕捞活动国家行动计划的区域讲习班的报告——太平洋岛国次区域”，斐济楠迪，2005年8月29日至9月2日，粮农组织渔业报告第786号，粮农组织，罗马（2005年）
- “粮农组织关于拟订预防、阻止和消除非法、未报告和无管制的捕捞活动国家行动计划的区域讲习班的报告——东南亚次区域”，马来西亚槟榔屿，2004年10月10日至14日，粮农组织渔业报告第757号，粮农组织，罗马（2005年）
- “区域渔业机构第四届会议报告”，罗马，2005年3月14日和15日，粮农组织渔业报告第778号，粮农组织，罗马（2005年）
- “渔业委员会第二十六届会议报告”，罗马，2005年3月7日至11日，粮农组织渔业报告第780号，粮农组织，罗马（2005年）
- “西南印度洋、中美洲、加勒比和东南亚区域船只监测系统讲习班的报告”，《粮农组织〈渔业守则〉评论》第14期，粮农组织，罗马（2005年）（其中包括一张光盘）
- “预防、阻止和消除非法、未报告和无管制的捕捞活动国际行动计划”的实施情况：与地中海渔业管理的关系以及对后者的潜在影响”，作者Swan, J.，《研究和评论》，地中海渔业总委员会，第76号，粮农组织，罗马（2005年）
- “2005年《非法、未报告和无管制的捕捞问题罗马宣言》——由粮农组织渔业问题部长级会议通过，罗马，2005年3月12日
- “粮农组织关于拟订预防、阻止和消除非法、未报告和无管制的捕捞活动国家行动计划的区域讲习班的报告——近东区域某些国家”，开罗，2005年12月11日至15日，粮农组织渔业报告第793号，粮农组织，罗马（2006年）
- “粮农组织关于拟订预防、阻止和消除非法、未报告和无管制的捕捞活动国家行动计划的区域讲习班的报告——西非次区域”，阿克拉，2005年11月28日至12月2日，粮农组织渔业报告第792号，粮农组织，罗马（2006年）

三. 国际劳工组织

A. 前言

53. 这份 2006 年增订资料的基础是原来于 2003 年为联合国船旗国执行问题协商组报告 (A/59/63, 第 94-136 段) 编写的一份文件。2003 年文件提供了背景资料并审查了劳工组织就商船航运和渔业两个部门内船旗国执行问题正在采取的措施。2006 年劳工组织增订资料是为了应联合国大会的邀请而召开的国际组织高级代表特设协商会议的报告而编写的。该次会议的目的是审查并说明“真正联系”在船旗国对船舶实行有效控制方面的责任的作用, 以及不遵守这些国际义务可能引起的后果的相关问题。与会者认为, 为了解船旗国在海员工作和生活条件方面的义务的所有含义, 以及一个国家不履行责任可能引起的后果, 本增订资料最好能够摘录 2003 年报告的关键内容。必须说明在劳工组织、海事组织和粮农组织及其他相关国际组织主持下就船旗国义务制定的国际监管制度的所有方面, 以便查明可能存在的差距和改善这一制度的机会。摘录 2003 年文件的关键内容反映了一种看法, 即下列两个任务之间有内在联系: 1982 年《联合国海洋法公约》第九十一条中的“真正联系”这项规定的目的和作用是要通过表明国际法中所期望的联系的性质来加强并支持以下要求, 即一个国家应对悬挂该国旗帜的船舶和渔船以及对在那些船舶和渔船上工作的海员和渔民的条件有效地行使管辖和控制。

54. 船旗国在国际海事监管制度中发挥重要甚至核心的作用。因此, 发挥这一重要作用的国家必须确保能够充分、负责任地履行对本国船舶和渔船以及生活在这些船只上的人所承担的国际义务。国际法也要求各国本着诚意履行国际责任, 但对于那些没有这样做的国家, 国际法律制度只能提供非常有限的应对机制。在这些部门负责的国际组织几乎没有什么国际法规定的机制, 可以用来直接解决各国不履行国际责任这一问题。尽管如此, 正如下文谈论劳工组织和其他组织时将简要述及的, 以及如报告的本附录 (以及 A/59/63 号报告) 所载其它增订资料所简要述及的, 各国际组织已经制定一系列战略对策, 目的是通过一系列面向国家的支持和问责行动以及船舶一级的激励措施和劝阻措施, 而不是通过采取超出各自任务范围的惩罚性方法, 支持及鼓励, 并最终改善及确保船旗国的有效执行——真正联系这项规定的根本目的。

B. 背景资料以及国际劳工组织就船旗国义务及确保有效履行这些义务所采取的措施的评论

1. 体面工作议程以及海员和渔民

55. 劳工组织的首要目标是帮助男男女女有机会在自由、公平、安全和有人格尊严的条件下获得体面的生产性工作。体面工作是指劳动者权利能够得到保护、能

创造足够收入并能够提供足够社会保护的生产性工作。劳工组织努力实现这一目标的手段之一就是三方背景下拟订载有劳工标准的国际公约。制定在国家一级得到充分实施的各种标准，从而帮助获得体面工作，对海上工人而言尤其重要，他们中有许多人的工作场所是在国际间作业的船舶和渔船。这些工人是最弱勢的群体，因为他们的工作场所和雇主流动性强，并且他们的生活和工作场所涉及复杂的全球性经济和法律问题。

2. 海洋法、船旗国管辖和劳工标准

56. 无论 1958 年《公海公约》还是 1982 年《联合国海洋法公约》都规定，每个国家都对悬挂该国旗帜的船舶上的行政、技术及社会事项承担国际法所规定的责任。根据国际法，这类管辖可以被看作不言而喻的“专属管辖”。1982 年《公约》第九十二条就表明这一点，其中规定，“船舶航行应仅悬挂一国的旗帜，而且除国际条约或本公约明文规定的例外情形外，在公海上应受该国的专属管辖”。尽管第九十二条仅提到公海，但无论出于操作需要还是为便于实践，船旗国管辖在 1982 年《公约》和其它国际监管公约中始终都被理解为具有首要地位并得到了加强。只有当船舶在外国领土内，在环境保护和其它公法关切问题等事项上才顾及到沿海国的管辖权并给予一些通融。规定对外国港口中的船舶进行检查的协定（公约和谅解备忘录）的出现，反映了第九十二条所设想的情形，以及每个国家对其领土内所有活动享有根本主权和管辖权之间的相互作用。

57. 1982 年《公约》第九十四条明确规定，船旗国必须“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”。特别是，船旗国特别应根据其国内（国家）法，就有关悬挂该国旗帜的船舶的“行政、技术和社会事项”，对这些船舶及其船员行使管辖。该解决办法的目的是提供清楚的规则和指南，以便当船舶或渔船在船旗国领土以外航行时，避免在对船舶及其工人实行本国法律以及行使管辖的问题上出现不确定问题和潜在冲突。无论有关船舶上工人或者船东国籍的背景情形如何，船旗国对监管（及保护）其船舶及船舶上的工人负有国际法规定的首要责任。第九十一条明确规定，船舶被认为具有其所悬挂的旗帜所属国家的“国籍”，船旗国和船舶之间必须有“真正联系”。从 1982 年《公约》第九十四条和其它条款所规定的船旗国责任范围中可以清楚看出，无论每个国家内这种“联系”的确切性质如何，这种联系都必须足够真实（“真正”），以便该国能够在 1982 年《公约》第九十四条和其它条款，以及在阐述这些义务的内容（其中包括劳动条件和社会事项）的国际监管公约所规定的事项上，对船舶及其工人实行国内法并有效行使管辖和控制。

58. 1982 年《公约》第九十四条第 3 款规定，“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：(a) 船舶的构造、装备和适航条件；(b) 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”。第九十四条第 4 款规定了这些措施的最低要求。重要

的是，第九十四条第 5 款规定，各国在采取第 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”。劳工组织就船舶（和渔船——1982 年《公约》在这一点上没有对船只加以区分）上工作条件通过的国际劳工标准提供了第九十四条第 5 款所规定的义务以及 1958 年《公海公约》所规定的更笼统义务的部分实质性内容。

3. 劳工组织以及海事和捕鱼部门的体面工作标准的制定

59. 在 1920 年至 2006 年期间，除了一般适用的劳工公约（例如，《1948 年结社自由和保护组织权利公约》（第 87 号））以外，劳工组织共通过了 47 份具体针对该部门的公约^e（包括最近通过的《2006 年海事劳工公约》，该公约合并了许多以前通过的此类公约），以及关于海员和渔民生活和工作条件的其它国际文书，如劳工组织建议。^f 1920 年至 2005 年通过的公约中载有有关下列事项的国际劳工标准：培训和就业；准许就业的条件；合格证书；一般就业条件；安全、保健和福利；劳动检查；和社会保障。这些标准主要针对船旗国义务，其中包括船旗国检查标准。然而，这些标准还包括提供海事劳工的国家的义务，并且在这些国家选择采取执法行动时，作出了对停靠其港口的外国船舶进行检查并可能予以扣留的规定。这些公约中有一些已经获得 60 多个国家的批准，虽然其它有些公约仅仅获得几个国家的批准。除下列公约以外，劳工组织自己或者与粮农组织、海事组织及其他国际组织协作制定了一些守则和准则，就船旗国执行海事劳工标准的问题提供指导。^g 1920 年至 2005 年通过的海事劳工公约有：

- 《1920 年（海上）最低年龄公约》（第 7 号）
- 《1920 年（船舶损毁）失业赔偿公约》（第 8 号）
- 《1920 年水手安排公约》（第 9 号）
- 《1921 年（扒碳工和司炉工）最低年龄公约》（第 15 号）
- 《1921 年（海上）未成年人体格检查公约》（第 16 号）
- 《1926 年海员协议条款公约》（第 22 号）
- 《1926 年海员遣返公约》（第 23 号）
- 《1936 年高级船员资格证书公约》（第 53 号）

^e 并非所有公约都已生效，其中一些是修订以前的公约的公约。还有一些海事公约处理码头工人的问题。

^f 见 <http://www.ilo.org/public/english/dialogue/sector/sectors/mariti.htm>。

^g 例如，“检查船上劳动条件：程序准则”（1990 年出版）和海事组织/劳工组织关于海员船上工作安排图表和海员工时或休息时数记录表格的准则（1999 年出版）。

- 《1936 年(海上)带酬休假公约》(第 54 号)
- 《1936 年船东(对病、伤海员)责任公约》(第 55 号)
- 《1936 年(海上) 疾病保险公约》(第 56 号)
- 《1936 年(海上)工时和人员配置公约》(第 57 号)
- 《1936 年(海上)最低年龄公约》(修订本)(第 58 号)
- 《1946 年(船员)膳食公约》(第 68 号)
- 《1946 年船上厨师证书公约》(第 69 号)
- 《1946 年(海员)社会保障公约》(第 70 号)
- 《1946 年海员退休金公约》(第 71 号)
- 《1946 年(海员)带薪休假公约》(第 72 号)
- 《1946 年(海员)体格检查公约》(第 73 号)
- 《1946 年海员合格证书公约》(第 74 号)
- 《1946 年船员舱室公约》(第 75 号)
- 《1946 年(海上)工资、工时和人员配置公约》(第 76 号)
- 《1949 年(海员)带薪休假公约》(修订本)(第 91 号)
- 《1949 年船员舱室公约》(修订本)(第 92 号)
- 《1949 年(海上)工资、工时和人员配置公约》(修订本)(第 93 号)
- 《1958 年海员身份证件公约》(第 108 号)
- 《1958 年(海上)工资、工时和人员配置公约》(修订本)(第 109 号)
- 《1970 年船员舱室(补充规定)公约》(第 133 号)
- 《1970 年(海员)防止事故公约》(第 134 号)
- 《1976 年(海员)继续雇用公约》(第 145 号)
- 《1976 年海员带酬年假公约》(第 146 号)
- 《1976 年商船(最低标准)公约》(第 147 号)
- 《1976 年商船(最低标准)公约》1996 年议定书
- 《1987 年海员福利公约》(第 163 号)
- 《1987 年(海员)健康保护和医疗公约》(第 164 号)

- 《1987 年(海员)社会保障公约》(修订本)(第 165 号)
- 《1987 年海员遣返公约》(修订本)(第 166 号)
- 《1996 年劳动监察(海员)公约》(第 178 号)
- 《1996 年海员的招聘与安置公约》(第 179 号)
- 《1996 年海员工时和船舶人员配置公约》(第 180 号)
- 《2003 年海员身份证件公约》(修订本)(第 185 号)

1920 年至 2005 年关于捕鱼作业的公约^h 有:

- 《1959 年(渔民)最低年龄公约》(第 112 号)
- 《1959 年(渔民)体格检查公约》(第 113 号)
- 《1959 年渔民协议条款公约》(第 114 号)
- 《1966 年渔民合格证书公约》(第 125 号)
- 《1966 年(渔民)船员舱室公约》(第 126 号)

60. 从 2001 年开始直到今天, 劳工组织一直在参与开展海事劳工标准和捕鱼作业标准方面的现代化工作, 目的是把大多数上述公约合并为二份综合文书(见下文的讨论), 其中还将列入其它义务, 以便船旗国更好地履行旨在达到体面工作条件的义务。

4. 执行劳工标准以及国际劳工组织成员国的义务

61. 上文列举的劳工公约非常有助于达到体面工作条件, 但劳工组织的工作不止于制定标准。《劳工组织章程》所建立的复杂监督机制并不只是单纯地由批准有关公约的国家单方面遵守这些公约, 它还使劳工组织的三个组成方面(工人、雇主和政府成员)都能够跟踪各成员国实施有关标准的情况。首先, 成员国有责任按照《劳工组织章程》第 19 条, 在国际劳工大会通过有关公约后 12 个月内, 或者最晚在 18 个月内, 将劳工组织大会通过的公约提交对有关事项具有管辖权的当局以供制订法律或采取其他行动。一俟批准有关公约, 成员国即将根据劳工组织理事会所定具体格式向劳工组织提出定期报告, 说明公约的执行情况。然后由公约和建议执行问题专家委员会以及国际劳工大会、或是更具体地由其三方公约和建议执行问题大会委员会来审查根据《劳工组织章程》第 22 条提出的这些报告。除了这些报告和监测程序外, 《章程》第 24 条规定, 任何雇主或工人工业联

^h 适用于商船的一些海事劳工公约还敦促缔约国尽可能对从事商业海洋捕鱼的船舶适用这些标准(例如第 180 号公约)。

合会可向国际劳工局提出陈述，说明联合会认为某成员国在劳工局管辖范围内没有确保切实遵守该国已批准的公约。最后，任何成员国或任何代表根据《章程》第 26 条向国际劳工大会提出的投诉可能导致成立调查委员会，并最终导致国际法院做出裁决。

62. 除了劳工组织的这些一般性报告和问责机制以外，《1976 年商船（最低标准）公约》（第 147 号公约）（见下文的讨论）还规定，如某成员国对停靠本国港口的另外一个成员国的船舶进行检查时，发现（可能是因为接到投诉）该船在某个方面未能执行劳工组织的相关海事劳工标准，则必须向劳工组织提交报告（并可能扣留船舶）。

5. 国际劳工组织改善船旗国实施及执行海事和捕鱼部门劳工标准的情况的措施

(a) 既定措施

63. 目前生效的最全面的海事劳工标准是《1976 年商船（最低标准）公约》（第 147 号公约）。第 147 号公约除其他外规定，批准该公约的成员国承诺就各种各样的问题制订法规和条例，并就这些问题对在其境内登记的船舶行使有效的管辖或控制。成员国只要认为共同协定或主管法院没有以一种对有关船主和海员具有同等约束力的方式对有关事项做出规定，即可就这些事项做出规定，其中包括：安全标准，包括资格、工时和人员配置标准；适当的社会保障措施；以及海上职工雇用和海上生活安排等。除其他规定外，成员国应以检查或其他方式核查在其境内登记的船舶是否遵守该国所批准的现行可适用的国际劳工公约及法律和条例，并酌情根据国内法核查是否遵守适用的共同协定。第 147 号公约的 1996 年议定书对该公约所涉事项作出了详细的规定，特别是列入有关海员工时的限制的问题或有关最低限度休息时间的规定。第 147 号公约规定在某些情形下由外国进行检查（港口国监督问题）。第 147 号公约第 4 条规定，对停靠本国港口的船舶进行检查的成员国“可采取必要的措施矫正船上显然危害安全或健康的任何条件”。重要的是，该公约还规定成员国也可以把已经发给船旗国的问题报告送交国际劳工局总干事。第 147 号公约已经得到 52 个国家的批准（截至 2006 年 2 月），约占世界航运量的 50%（按总吨数计算）以上。

64. 劳工组织正在通过其海洋产业体面工作方案积极推动各国通过第 147 号公约及其 1996 年议定书。

65. 另两项同船旗国执行问题特别相关的标准是《1996 年劳动监察（海员）公约》（第 178 号公约）及其补充建议（第 185 号）。第 178 号公约规定了船旗国海事检查制度的国际标准，并除其他外，规定批准该公约的成员国应确保对在其境内登记的所有船舶每隔一段时期（不超过 3 年）检查一次，可行时每年检查一

次，以核查海员的工作和生活条件（第 1 条第 7 款的规定）是否符合本国有关这些事项的法律和条例。在认为可行的情况下，该公约的条款还适用于商业海洋渔船（第 1 条第 5 款）。第 178 号公约已经得到 12 个国家的批准（截至 2006 年 2 月）。

66. 劳工组织（在资源许可的情况下）还作为观察员参与若干区域港口国监督协定委员会的工作，并积极与海事组织合作采取一些相关举措。特别是在《关于港口国监督的巴黎谅解备忘录》的签署国，这种情况迫使船舶（间接迫使船旗国当局）确保生活和工作条件至少符合第 147 号公约及其议定书规定的标准，因为这些国家必须接受《谅解备忘录》规定的检查。应该指出，《巴黎谅解备忘录》委员会最近通过了一个针对“有风险船舶”的风险检查制度，该方法的目的鼓励船舶、船舶经营者和船旗国建立国际标准（其中包括劳工标准）遵守情况记录。

(b) 最近和以后的措施

67. 劳工组织按照其双边联合海事委员会于 2001 年提出的建议及其理事机构其后的决定，已经将其大多数海事劳工公约和建议合并为单一的框架公约——《2006 年海事劳工公约》。经过四年多广泛磋商，国际劳工大会第九十四届会议于 2006 年 2 月 23 日通过了《2006 年海事劳工公约》（记录投票的结果为 314 票赞成，无反对票，106 个国家中有 2 个弃权而弃权原因与公约实质内容无关）。《2006 年海事劳工公约》旨在成为国际海事监管制度的“第四个支柱”（补充《国际海上人命安全公约》、《国际防止船舶造成污染公约》和《渔船船员培训、发证和值班标准国际公约》），从而牢固确立国际劳工标准。该公约预计将在改善船旗国批准、实施及执行有关海员工作和生活条件的国际劳工标准方面产生重大影响。

68. 《海事劳工公约》是以上文讨论过的各项现行海事劳工公约为根据的，但更明确地把有关船舶上所有社会和劳工事项的责任分配给船旗国。《公约》有几个目的，其中包括明白规定了有关船舶上劳工和社会条件的有效遵守和执行制度，以及确保在这一部门的工作条件上有一个平等的竞争环境。该公约适用于除传统船舶和渔船以外一般从事商业运营的所有船舶。此外，该公约不适用于军舰。对于总吨数在 200 吨以下并且不从事国际航行的船舶，公约还规定国家一级可在适用该公约的规定方面有一些灵活性。《2006 年海事劳工公约》的两个特点在这方面特别重要，这两个特点超出了劳工组织现有海事劳工公约的范畴，建立了一个船旗国对船舶上的规定最低条件进行核证的制度。ⁱ 核证制度

ⁱ 《公约》规定的核证制度将强制适用于总吨数在 500 吨以上并从事国际航行或者在外国港口间航行的船舶。这一制度还将应船东要求适用于其它船舶。

特别是为了在现有港口国监督制度内发挥作用，而港口国监督制度是根据各份谅解备忘录建立的，海事组织有关船舶安全、海洋污染以及最近有关船舶管理和安全措施的文书中也已经确立这一制度。然而，海事劳工文件制度中还有一些要素可以更好地确保船旗国的实施和执行以及船东持续遵守公约规定的标准。首先，其中对批准国港口内的监督活动规定了一个“不享有更有利的待遇”条款。其次，其中将要求船东（广泛地定义为根据《公约》履行船东职责的任何实体）根据船舶具体情况制定办法，确保持续遵守国家一级旨在实施公约标准的法律。这类信息将载入船舶随时携带的一份文件，即《海事劳工合规声明》。^j 重要的是，船旗国还必须在声明中说明本国为实施公约规定所制定的国家级法律要求。仅此一个有益步骤就将有助于改善船旗国的实施情况。声明将附在一份证书之后，供在外国港口停靠时备查。用于支持这一制度的是一个投诉机制。根据这一机制，海员或其他有关实体可在港口对违反公约标准的问题提出投诉。这一制度将通过成员国报告制度以及港口国向劳工局总干事提交有关投诉和扣留船舶的检查报告制度，与劳工组织监督机制（上文已经讨论过）挂钩。一旦《公约》获得通过，预计将建立一个数据库对这类报告进行监测。《公约》还将就船旗国使用经认可的组织的问题制定一些强制标准。公约还规定了一些标准，述及船东提供资金保障，用于在职业伤、病或危害导致海员死亡或长期残疾的情况下把海员送回国内以及予以补偿的问题。

69. 劳工组织正在就制定一份有关捕鱼部门内体面工作的公约开展类似合并工作。国际劳工大会在 2005 年审议了《捕鱼作业公约》案文草案（以及相关建议）。国际劳工大会 2007 年会议将审议并通过《捕鱼作业公约》。大会于 2005 年 6 月审查的公约草案在处理办法和关切问题上与《2006 年海事劳工公约》类似，只是专门处理捕鱼部门的具体问题。该公约中还列入一个部分，专门规定确保遵守及执行渔船上的工作条件。例如，该公约要求批准国“对悬挂其旗帜的船只行使有效的管辖和控制，建立一个确保遵守《公约》规定各项标准的制度，各项标准中可酌情包括检查、提交报告、监测、投诉程序、适当的惩罚和纠正措施”。该公约还规定必须有文件表明遵守旨在实施公约的国家级法律的情况，必须有投诉制度和“不予更优惠待遇”的条款。

70. 《2006 年海事劳工公约》建立了一个文件制度，其中融合了已经确立的针对不符合国际标准船舶的港口国监督措施、港口国提交给劳工组织的有关船旗国对不遵守标准问题的反应及违规投诉的报告以及劳工组织监督制度的正常运转情况。这一制度将有可能改善船东问责制以及船旗国对本国船舶有效行使管辖和控制的责任。在《2006 年海事劳工公约》以及将来可能在《捕鱼作业公约》中列入一个“不

^j 《公约》规定的核证制度将强制适用于总吨数在 500 吨以上并从事国际航行或者在外国港口间航行的船舶。这一制度还将应船东要求适用于其它船舶。

予更优惠待遇”的条款也将有助于确保有一个平等的竞争环境以及船舶和渔船上有更好的工作和生活条件。为了更好地确保有效性，《2006 年海事劳工公约》要求得到劳工组织 30 个成员国的批准，占全球船舶总吨数的至少 33%。

71. 这些法律工作是否能成功，将取决于是否能获得技术合作，协助进行培训；是否能获得有关人员在港口采取监督措施所需的资源；是否能就船旗国检查制度（包括实施《2006 年海事劳工公约》）中有关经认可组织的订正规定提供培训；以及是否有资源帮助建立并支持对未解决投诉进行监测的数据库。
