

北极水域航行中港口国控制的适用与国家实践^{*}

白佳玉 李俊瑶

(中国海洋大学 法政学院, 山东 青岛 266100)

摘要:伴随北极冰的融化,北极蕴藏的丰富自然资源与航道的开通使得更多的商船取道北极航线。鉴于北极航线特殊的地理位置及水域环境,单纯依靠船旗国管辖将无法保证北极航行船舶、船员与航行操作符合一般接受的国际标准。来源于港口国管辖权的港口国控制(PSC)制度可弥补船旗国管辖的不足,辅助船旗国监督北极航行船舶的作业,杜绝低标准船舶的航行。港口国之间的区域协作可防止重复检查、提升检查质量与效率等,是港口国控制有效实施的最佳方案。目前北冰洋沿岸国家尚未制定“港口国控制北冰洋备忘录”,可行的港口国控制手段为联合欧亚港口国,尤其重视港口国巴黎备忘录与东京备忘录国家间的交流与合作,发挥港口国控制的最优效能。

关键词:北极航行;港口国控制;东京备忘录;巴黎备忘录

中图分类号:D993.5 文献标识码:A 文章编号:1672-335X(2016)02-0025-08

DOI:10.16497/j.cnki.1672-335x.2016.02.004

北极航线相比传统巴拿马、苏伊士运河航线,具有缩短太平洋与大西洋间航行距离,节省航运成本,避免遭受海盗侵扰等优势,北极冰融后,更多商船将选择北极航线航行。北极蕴含的丰富矿产资源与旅游业的发展也将导致北极航行船舶的增加。航行活动的增多将对北极脆弱的生态环境造成挑战,如何有效地确保航行安全并防止船源污染是国际社会及北极利益攸关国的重要关切问题。国际海事组织为应对该问题,历时数年制定专门规范极地航行的国际规则。具备法律约束力的《极地水域船舶航行国际准则》(International Code for Ships Operating in Polar Waters,以下简称《极地规则》)的安全与环保部分已分别在国际海事组织安全委员会(MSC)第94届会议和海洋环境保护委员会(MEPC)第68届会议中通过,标志着北极航行治理的国际规则已形成。

国际海事组织制定国际规则后需要相关配套机制予以践行,船旗国应保证对国际规则的遵守,港口国负责监督、检查船旗国对国际规则的遵守情况。^{[1](P123)}港口国以确保船舶和人命财产安全、防止海洋污染为宗旨,以船舶技术状况、操作性要求、船舶

配员等作为检查对象,对抵港的外国籍船舶依法实施监督和控制。^①港口国控制是保障海上安全和防止污染的重要防线,当船舶所有人、船员或船级社未能按照相关国际公约履行自己的职责时,港口国开始发挥其效用。^②港口国控制由于其具有的独特价值,作为船旗国履约的有效补充,受关注程度日益提高。

一、港口国控制的价值

港口国控制的重要价值在于其可弥补传统船旗国监管的不足,减少低于国际标准的船舶数量,通过一系列港口国控制措施,保障航行安全与海洋环境安全。

(一)船旗国管辖的辅助手段

根据《联合国海洋法公约》(简称UNCLOS),船旗国对悬挂其国旗的船舶享有绝对的管辖权,同时也应对受其管辖船舶的航行活动、船舶航行安全和防止危害海洋环境等方面负有国际责任。^③可见,船旗国对海上航行的本国船舶享有优先的管辖权,构成保障船舶航行安全、船员安全和海洋环境安全的主要力量。然而,并非所有的船旗国管控均可达

* 收稿日期:2015-09-24

基金项目:国家社科基金青年项目“我国权益视角下的北极航行法律问题研究”(12CFX094);国家社科基金重点项目“国际法视角下的中国北极航线战略研究”(13AZD084);国家社科基金一般项目“北极航线与中国国家利益的法学研究”(14BFX124)

作者简介:白佳玉(1981-),女,辽宁辽中人,中国海洋大学法学院副教授,博士,主要从事海洋法、海事法研究。

①参见国际海事组织A.787(19)决议通过并经A.882(21)决议修正的《港口国控制程序》。

②本文所述港口国控制制度来源于港口国依据国际公约享有的管辖权,具体表现为港口国的监督、检查等具体措施。

③《联合国海洋法公约》第94条规定了船旗国的义务,包括对受管辖船舶应采取的措施以及应承担的责任。

《中国学术期刊(光盘版)》电子杂志社编者注:本文标题及文中涉及香港的“国家”均应为“国家(地区)”,“国”均应为“国(地区)”,“State”均应为“State(region)”。

到预期的效果,有的船旗国由于缺乏技术支撑、资金不足、船公司安全和环保文化建设的乏力等原因而表现不佳,未能有效地履行其应尽的职责,甚至使得悬挂这些国旗的船舶成为低标准船舶的代名词,如北朝鲜、洪都拉斯、玻利维亚、柬埔寨等船旗国被列为各港口国监督的黑名单,滞留率较高。此外,方便旗国家为船舶提供了避免严格的规则和政策要求的机会,通过悬挂方便旗,船舶营运者可因此减轻较多营运花费并增强竞争力,方便旗船舶于二战后迅猛增加并在世界航运市场中占据重要份额。^[2]一些采用船舶开放登记制的发展中国家如巴拿马、利比里亚等将船舶登记费和年吨税视为主要的外汇来源,未尽责确保船舶是否符合国际安全与防污标准。方便旗国家没有能力行使有效的监督和控制,致使船旗国政府履约责任和能力不一致,船旗国履约效果也深受影响。^[3]船旗国资金、技术有限或因开放式登记而忽略对船舶的管控现象说明仅依靠船旗国管辖无法达到船舶通行的国际标准。

港口国系船旗国外能够和船舶进行有效接触并且具备强制执行力的国际法主体,具有监督抵港外籍船舶的客观条件,^[4]可利用其港口国监控的手段,包括检查、滞留等对驶入其港口的外籍船舶进行监督和管理,弥补船旗国监管的不足,成为船旗国履约的重要补充,辅助船旗国共同确保海上航行的安全和环保。

(二)国际航行标准的维护

经济全球化背景下,各国间联系日益密切,全球范围内的资源需要更快速地流动和配置,海上运输成本较低且相比传统陆运方式更为方便、快捷。随着海上运输方式不断专业化,船舶逐渐大型化,出现了油轮、危险品专用船等,一旦发生事故将对人命、环境造成巨大影响。随着海上运输的繁忙,从事航运服务的船舶数量持续增多,密度加大,一些航运公司为谋求利润、降低经营成本,忽视相关国际公约的要求,将老旧船舶投入营运,缩减维修费用,使众多低于国际标准的船舶混入了国际海运服务队伍,致使船舶海上事故破坏性增大,恶性海洋污染事故的发生。

船舶北极航行过程中应严格遵照国际海事组织有关船舶安全、船员培训及防污国际标准,如《海上人命安全公约》、《海员培训、发证和值班标准国际公约》、《国际防止船舶造成污染公约》等,港口国普遍将“消除低标准船舶”视为确保海上人身与财产安全和防止海洋污染的重要手段。港口国施行的一系列监督管控措施,可有效控制低标准船舶的数量,敦促

世界范围内各航运国的船公司提升船舶设计、配备、操作、配员的质量,以达到国际标准,最终实现发展海运的同时保护海洋环境,兼顾经济与环保效益的目标。

(三)确保海上安全的工具

港口国是船舶安全直接或间接利益攸关方,海难事故及因此造成的海洋污染可能危及到港口国管辖海域环境及国民的利益,此为对港口国直接利益的损害;低标准船舶长期得不到监管和控制将影响到全球船舶的航行安全,减少船舶遵守国际规则的动力,降低货主对海上运输安全的信心,对包括港口国在内的全球航运体系构成间接利益损害。《联合国海洋法公约》专门对港口国管辖做出规定,为港口国控制提供了充分的法律依据,港口国因此具有充足的外在条件保障实施海洋安全监督举措。

港口国海事行政主管部门可根据港口国控制制度,依法检查抵港外籍船舶的技术状况、操作要求、船舶配员等直接或间接影响安全航行的因素,对不满足国际海事公约要求或低于国际标准的船舶采取修理、滞留、限期改正等强制性措施以弥补缺陷。被滞留的外籍船舶将被限制于港口国指定区域内,直至其采取措施符合相关国际标准时方可离港。港口国通过对抵港外籍船舶适航及船员的适员的监管控制,督促船舶严格执行有关国际公约,减少或预防事故的发生,有效保障海上安全。

港口国控制可弥补船旗国管辖的不足,具有维护国际航行标准以及防止海洋环境污染与保障海上人身和财产安全的重要意义,因此该制度在全球范围内具有推广实施的必要。

二、北极航行中港口国控制制度的应用

北极水域地处高纬地位,超低温、强风暴、极光、极夜等特殊环境,对海上航行带来较大挑战,且部分水域海冰较为密集,固定冰或浮冰增加了航行的困难。^[2]此外,北极航线基础设施配置相对欠缺,船员航行经验缺乏,船舶在此区域航行相对于传统航线风险更高。北极水域环境脆弱,一旦发生海难事故及污染,海冰自净能力较差,环境损害后果不堪设想。鉴于北极航行的高风险与海洋环境的脆弱,极地船舶须满足更为严格的航行标准。船舶在北极航线航行需要遵循相关国际公约的要求以降低人为因素产生的风险,确保航行与环境的安全。为保障极地船舶遵循国际公约的严格要求,相关监督机制也必不可少。

由于北极航线地理位置较为偏远,恶劣的自然环境使得导航或通信系统可能受到干扰,船旗国在

该区域想要实现对悬挂其旗帜船舶的充分管辖具有一定的难度。港口国控制具有辅助船旗国管辖、维护国际标准以及保护海上安全的作用,北极航行中,港口国的控制同样不可或缺。港口国控制制度在北极具有重要的适用价值,可有效减少海难事故、保证船舶安全,保护脆弱的极区水域环境。相关国际公约为港口国控制的实行提供了法律依据和标准参考,港口国在北极水域施行检查、控制的措施时应合乎国际规则的要求,行使权利的同时注重义务的履行。

(一) 北极航行中港口国控制制度适用的法律依据

港口国在北极水域实行控制的依据来源于在此区域具有拘束力的《联合国海洋法公约》(UNCLOS)、《国际防止船舶造成污染公约》(MARPOL)、《海上人命安全公约》(SOLAS)、《海员培训、发证和值班标准国际公约》(STCW)等国际公约,此类公约对于港口国控制适用的条件、内容、程序等做出了规定,成为港口国控制制度应用的重要法律依据。值得注意的是,国际海事组织新通过的《极地水域船舶航行规则》(简称《极地规则》)以 MARPOL 和 SOLAS 修正案的形式制定,内容主要包括船舶安全和环境安全的维护,相关标准和要求是港口国控制制度在北极水域的应用依据。

1、《联合国海洋法公约》

《联合国海洋法公约》主要从保护海洋环境的角度出发,对港口国执法活动做出了规定,为推行港口国控制提供了更为充分的法律依据。《联合国海洋法公约》较为全面地规定了港口国控制的内容、操作原则和程序、特殊的注意事项以及执行不当应负的法律义务。^{④⑤⑥}《联合国海洋法公约》从宏观视角对港口国的调查与监督的控制活动进行了规范,是港口国控制的基本法律依据。

2、《海上人命安全公约》

《海上人命安全公约》以保障海上航行中船舶人命安全为目标,为规范船舶结构、性能等对港口国控

制做出了规定,主要包括船舶证书及作业的监督。

(1) 证书的监督。《海上人命安全公约》在总则中参照国际海事组织通过并修正的《港口国控制程序》对港口国控制做出了具体规定,^⑦当船舶位于另一缔约国的港口时,应受该国正式授权官员的检查以核实船舶依据公约签发的证书是否有效。^⑧此外,在《极地规则》中,要求南北极水域营运的船舶须配备极地船舶证书,港口国有责任亦有权利对航行于北极水域船舶的极地船舶证书进行核实、检查。

(2) 船舶作业监督。《海上人命安全公约》为加强海上安全规定了若干特别措施,并要求船舶须接受港口国关于操作要求的控制。若有明显理由确认该船舶的船长或船员对与船舶安全有关的主要操作程序不熟悉时,该船应接受港口国的检查和控制,船舶在达到公约要求的正常状态前不得驶离港口。《极地规则》安全部分中设定了诸多极地航行中在不同航行环境下的操作要求,港口国应参照相关标准实施控制以保证北极水域的航行安全。

3、《国际防止船舶造成污染公约》

(1) 检查船舶和持有证书的特殊规定。公约以保护海洋环境为目标要求船舶按规定持有证书,并授予港口国检查权。若有明显理由认为该船或设备状况与证书所载不符,例行检查的缔约国应采取措施直至该船的开航不会对海上环境产生不当危害时,才准开航。^⑨

(2) 防止船源污染监督。《国际防止船舶造成污染公约》各附则均涵有关于操作要求的港口国控制内容,港口国应采取措施确保该船已按公约要求调整至正常状态,方准予其开航。^⑩《极地规则》环保部分设立了针对北极航行的特殊标准,船舶在北极水域航行需符合《极地规则》有关油污、有毒有害物质、垃圾等特殊排放的限制和标准,港口国应依据北极航行的特殊标准、参照《国际防止船舶造成污染

^④《联合国海洋法公约》第12部分,第218条区分船舶所处区域和违章事件发生地的法律地位,规定港口国可对自愿位于其港口或岸外设施的船舶进行检查。<http://www.un.org/zh/law/sea/los/article12.shtml>

^⑤《联合国海洋法公约》第12部分,第227条规定各国在为保全海洋环境行使其权利和履行其义务时,不应在形式上或事实上对任何其他国家的船有所歧视。

^⑥《联合国海洋法公约》第12部分,第232条规定各国若采取的措施如属非法或根据可得到的情报超出合理的要求,应对这种措施所引起的并可以归因于各该国的损害或损失负责。

^⑦参见 IMO, A. 787(19) 决议通过并经 A. 882(21) 决议修正的《港口国控制程序》。

^⑧SOLAS 第1章第19条控制,第XI-2章,第9条控制和符合措施,相关证书包括,客船和货船安全证书、货船设备安全证书、国际船舶保安证书等。当证书被证明过期或失效时,执行监督的官员应采取适当的措施,使船舶在保证安全前提下不得开航或离港驶往合适的修理厂。

^⑨1973/1978 国际防止船舶造成污染公约》第5条第(2)款。港口国对于操作要求的检查内容主要为,当船舶停靠于另一缔约国所辖港口时,若有明显理由确信该船舶长或船员不熟悉船上防止油污污染程序、防止有毒液体物质污染程序、防止有害物质污染程序或防止垃圾污染程序,该船须接受该缔约国正式授权官员的有关操作要求检查。

^⑩1973/1978 国际防止船舶造成污染公约》附则 I、II、III、IV、V 关于操作要求的港口国控制内容。

公约》进行极地船舶的操作检查,保护北极脆弱的海洋环境。

4、《海员培训、发证和值班标准国际公约》

为尽可能降低人为因素产生的安全风险,公约对于港口国控制做出了具体规定,包括监督内容及监督程序。港口国对于船舶的监督主要在于证书的检查,以核实船上船员是否均持有公约要求的证书或免于持有的证明。^⑩为进一步合理、有效地适用港口国控制制度,公约简化了监督程序。港口国根据公约行使监督权仅限于核查海员证书的有效性与船上服务的海员人数及持有证书是否符合主管机关安全配员要求。《极地规则》对极地船舶配员提出了更为严格的要求,港口国在北极水域发挥作用时应综合《海员培训、发证和值班标准国际公约》与《极地规则》的特殊标准,尽量减少人为因素带来的风险,维护北极航行的安全与环保。

(二)权利与义务的结合

如前文所述,港口国依据《联合国海洋法公约》、《海上人命安全公约》、《国际防止船舶造成污染公约》、《海员培训、发证和值班标准国际公约》等全球性国际法律规则,船旗国监管不利或其它规定情形下,港口国享有对极地航行船舶监督的权利,包括对极地作业船舶的证书、建造、操作、船员配备、防污要求等方面的监督,以保证船舶在北极作业时的人身与环保安全,规范船舶的北极水域航行活动。港口国在行使监督权利的同时,也应履行国际公约规定的义务,主要包括通知义务及采取适当措施的义务。

1、通知义务。相关国际海事公约参照国际海事组织通过的《港口国控制程序》,规定了港口国控制执行过程中的通知义务。《海上人命安全公约》中要求执行港口国控制的官员应将认为必须进行干涉的一切情况立即书面通知船旗国。《国际防止船舶造成污染公约》中规定当港口国对进入其港口的外籍船舶采取措施时应立即通知该船的主管机关。《海员培训、发证和值班标准国际公约》也规定,港口国控制应书面通知该船船长或船旗国的领事。依据《联合国海洋法公约》和国际海事组织通过的有关文件,在国际海事公约的履约过程中,船旗国居主导地位,港口国更多发挥的是辅助作用,除规定的必要情况,港口国不得单独对船舶实施控制措施,一旦采取干预措施应及时通知船旗国。

^⑩《海员培训、发证和值班标准国际公约》第X条。

^⑫巴黎备忘录自1982年7月1日生效以来至今已有17个成员国,其中比利时、丹麦、芬兰、法国、德国、希腊、爱尔兰、意大利、荷兰、挪威、葡萄牙、西班牙、瑞典、大不列颠及北爱尔兰联合王国为1982年签署此备忘录时的14个国家,波兰、加拿大和俄罗斯分别于1991年、1994年和1995年加入了巴黎备忘录。

2、措施适当义务。各港口国在对船舶实行监督和控制时应严格遵循相关国际海事公约规定的原则和程序。在实施控制措施时,应尽一切努力避免船舶受到不适当的扣留或延误,若船舶被不适当的扣留或延误,港口国须对船舶所受的损失或损害进行赔偿。相关国际海事公约(MARPOL、SOLAS、STCW)中均有类似规定,以保证港口国控制的适当与合理性。此外,港口国在监督外籍船舶时,不应歧视或区别对待。

港口国为保证北极航行的安全和环保,在监督极地船舶、采取相应管控措施的同时,也应注意国际海事公约规定义务的履行,保证相应监督措施的适当,与船旗国协同消除在北极航行的低标准船舶。

三、北极水域港口国控制的合作

国际海事组织在1991年通过了A.682(17)号决议,充分肯定了港口国控制地区性合作的必要性及有效性,敦促世界其他海域也应加强地区性合作。区域间的合作将提高港口国执法的效率、避免重复检查,并极大带动发展中国家和地区的港口国控制,从而在全球形成有效保护船舶安全和防止海域污染的控制、监督网。全球化的港口国控制备忘录网络提供了系统化的船舶检查方式来保证船舶遵循有关船舶安全、船员及防污的国际标准。^[6]北极航线连接欧亚大陆,海上活动的治理不能仅依靠单一港口国或欧亚各自的港口国控制,不同区域的港口国由于不同的监管标准与技术水平,同时适用可能产生程序上的重复或漏洞。在北极水域适用港口国控制,在北极水域港口国控制备忘录缺位的情形下,可联合欧亚港口国控制尤其是巴黎备忘录与东京备忘录下港口国的合作,发挥港口国控制的最优效能,确保北极船舶的适航性,保护脆弱的北极水域环境。

(一)港口国控制巴黎备忘录

欧洲是北极已开发资源的主要输出地,也是北极航行船舶的目的地,未来越来越多的经过北极航线的商船会停靠欧洲主要的港口,如鹿特丹、伦敦或汉堡等。这要求欧洲诸多港口国履行控制职责来监督经北极航线航行的船舶。^[7]巴黎备忘录成员基本涵盖北冰洋沿岸国及其他欧洲港口国,说明巴黎备忘录在管控北极水域航行船舶方面将发挥至关重要的作用。^⑫

巴黎备忘录作为国际上最早成立的区域性港口国控制组织,在减少低标准船舶航行方面取得了极为有效的成果并获得国际海事组织的赞赏。国际海事组织在 1991 年通过了鼓励《在船舶排放和控制方面加强地区合作的决议》,^⑬激发了世界其它地区港口国控制合作的发展趋势。港口国控制巴黎备忘录自制定以来,基于相关国际标准开展了多次港口国检查活动,如 2004 年的国际劳工检查,2006 年根据 MARPOL 公约进行的检查,发现油水记录簿方面存在缺陷的油轮 3466 条,2008 年进行的全球海上遇险和安全系统(GMDSS)操作检查,2010 年开展油轮、化学品船和气体运输船的破舱稳性检查。巴黎备忘录检查技术和效率较高,带动了其他区域备忘录港口国控制的推行。

(二)港口国控制东京备忘录

根据 1991 年国际海事组织通过的鼓励区域性港口国控制合作的决议,亚太地区的海事主管部门参照巴黎备忘录的成功经验,从 1992 年起开始寻求在本区域建立港口国合作体系。1993 年 11 月 29 日于日本东京召开的第四次准备会议上,通过并签署了《亚太地区港口国检查谅解备忘录》(Tokyo MOU)。东京备忘录自制定以来,备忘录下的港口国依据国际海事公约的要求对入港外籍船舶进行严格检查,对于消除本区域低标准船舶,加强海上航行安全与环境安全发挥了重要作用。^⑭东京备忘录下的港口国包括俄罗斯、加拿大两个北极航道沿海国,也包括中国、日本、韩国等重要北极利益攸关国,使其在参与检查北极航行船舶中可发挥积极作用。^⑮此外,亚太地区作为世界重要贸易产品输出地,可能成为取道北极航线船舶的重要始发地,相关港口国的作用不可或缺。

(三)北极航线利用语境下巴黎与东京备忘录港口国的合作

当前新通过的专门针对南北极冰区水域航行的《极地规则》并未规定港口国控制的内容,北极航线尚无单独的港口国合作模式。在现今北冰洋港口国控制备忘录缺失的情形下,最优且可行的机制为加

强巴黎备忘录与东京备忘录港口国的合作,合力消除在北极水域的低标准船舶。

1、巴黎备忘录和东京备忘录港口国合作之可行性

首先,随着各区域港口国控制备忘录的制定,当前港口国控制机制下的国家间协作已呈不断深化的趋势,各备忘录国家间的交流与合作频繁,为巴黎与东京备忘录合作提供了经验。此外,巴黎和东京备忘录成员基本涵盖了对北极航线有重大利益关切的国家,影响力较大的北极沿岸国加拿大和俄罗斯同为巴黎备忘录与东京备忘录成员国,这在北极航线实现两大备忘录合作增强了实施的可能性和便利。

其次,国际海事组织一贯支持港口国之间的合作,不仅制定相关文件规范和引导港口国控制的区域性合作,也积极通过其它方式帮助和促进区域性港口国备忘录国家之间的技术协作和信息交流。例如,组织全球范围的港口国控制研讨会,为各港口国提供了经验交流的平台,帮助港口国在实施控制、采取检查措施等方面达成共识。国际海事组织作为负责海上航行安全和防止船舶造成海洋污染的专门机构,极为关注北极水域航行问题,也将支持巴黎备忘录和东京备忘录的合作。

最后,通过备忘录内部机制来分析,巴黎备忘录在 2009 年的第 42 次会议上通过新的港口国监督检查机制,并于 2011 年 1 月正式实施,该检查机制相较之前更为科学和严格。东京备忘录随后在 2013 年 1 月通过了新的检查机制,并于 2014 年 1 月生效。东京备忘录借鉴了巴黎备忘录新机制的主要内容,对现行机制进行了全面修改。^⑯东京备忘录新检查机制实施后,将与巴黎备忘录生效的新检查机制相互链接,为两大备忘录今后开展合作提供便利。

2、巴黎备忘录和东京备忘录港口国协作的实践基础

实践层面,巴黎备忘录和东京备忘录港口国间建立并保持了富有成效的紧密合作关系,已存在诸

^⑬International Maritime Organization (IMO) adopted resolution A. 682 (17) *Regional Cooperation in the Control of Ships and Discharges* at its 17th Assembly in 1991.

^⑭如 2003 年,根据 SOLAS 对船龄超过 12 年,总吨位超过 15000 吨的散货船进行检查;2004,针对 ISPS 规则进行检查,共有 5253 艘次船舶受到检查,55 艘船舶被滞留;2006, SOLAS 及 MARPOL 公约操作性检查,滞留船舶 144 艘;2007,开展了针对 ISM 的集中检查;2008,开展了针对 ISPS 的集中检查;2010,根据 MARPOL 附则 III, SOLAS 第 VII 章和 IMDG 规则对包装有害物质开展检查。

^⑮亚太地区的 18 个国家在东京备忘录签字成为会员国,包括澳大利亚、加拿大、中国、斐济、中国香港地区、印度尼西亚、日本、韩国、马来西亚、新西兰、巴布亚新几内亚、菲律宾、俄罗斯、新加坡、所罗门群岛、泰国、瓦努阿图和越南。

^⑯东京备忘录新检查机制重新规划了船舶风险评估机制,应用基于风险的目标评估体系,并引入了公司绩效的概念,使风险评估模型更趋于合理。此外,该新检查机制中采用了全新的选船机制,对不同风险船舶采用相异的检查策略。

多互助合作的实例,为北极航线中二者的合作提供了良好的实践先例。

东京备忘录的信息数据系统已经与 EQUASIS 建立数据交换,^⑩实现了亚太地区和欧洲地区船舶检查数据的共享,可避免船舶漏检、重复受检,也为之后东京和巴黎备忘录的合作提供了平台。2011年起两大备忘录同时启用相同的缺陷代码系统,为后期的信息共享或执行统一标准都奠定了良好的基础。

巴黎备忘录与东京备忘录港口国会定期合作进行联合集中检查行动,一般固定在每年的一个季度开展。2009年9月1日至2009年11月30日,巴黎备忘录与东京备忘录港口国会合作进行旨在确保船舶满足 SOLAS 第三章的救生设备和设施要求的联合检查;2011年9月1日至2011年11月30日,东京备忘录联同巴黎备忘录港口国成功开展了船舶结构安全和国际载重线公约集中检查活动;2014年9月1日至11月30日,巴黎备忘录与东京备忘录港口国联合开展了旨在核查值班人员是否严格遵守 STCW 1978(修订案)有关休息时间要求的检查。巴黎备忘录与东京备忘录几乎每年定期针对船舶安全或防污项目进行联合检查,以更大范围内减少低标准船舶的数量,保证世界航运质量。可预见今后在监管北极航行过程中,两大备忘录有望依据 MARPOL、SOLAS、《极地规则》等国际法律规则,针对极地船舶开展多项目检查合作,辅助船旗国构建安全的北极水域航行环境。

北极航线利用巴黎备忘录和东京备忘录港口国具备合作可行性与实践基础,在北冰洋备忘录暂时缺失的情形下,两大备忘录港口国可通力协作,包括共享信息、构建专门的北极检查员培训体系、实施统一的港口国监督检查标准等,共同监督北极水域作业的船舶。通过两大备忘录的合作可在北极航线构筑严密的监督网,规范航行于北极水域船舶的证书、建造、设计、配备、船员等方面以符合相关国际海事公约的要求。

四、我国在北极水域港口国控制中可发挥的能动作用

北极问题具有复杂性,如海洋污染等具有跨区域的特点,仅依赖某个国家或利益集团无法有效应

对,需要国际社会的共同参与。外交部长王毅在第三届北极圈论坛大会中指出,中国是北极的重要利益攸关方,以尊重、合作与共赢、三大政策理念为指导参与北极事务,其中合作为根本途径,共赢为最终目标。中国愿在北极气候变化、环保、航运等多领域同有关各方加强合作,以取得务实共赢的成果。中国希望通过建设性的参与北极事务,与各方共享机遇、共迎挑战,为促进北极的发展做出更多贡献。^⑪

我国是亚太地区最大的港口国,拥有漫长的海岸线与众多的港口,作为世界贸易大国,我国可能成为经过北极航线船舶的重要目的港或停靠港。若要规范在北极水域航行的船舶活动,中国力量必不可少。近年来,我国致力于提升整体港口国控制水平,对外籍船舶的监督管理取得了长足发展,为消灭国际低标准船舶、维护海上航运安全及海洋环境做出了突出贡献。可预见我国将在北极水域的港口国控制中扮演重要角色,协同世界其他港口国共同监督极地船舶的作业。

(一)我国港口国控制的发展完善

我国自1986年开始实施港口国监督,加大对船舶安全的检查。1994年,我国加入东京备忘录,成为其创始国和成员国之一,此后一直切实履行成员国的义务,遵循相关国际海事公约的要求,完善我国港口国控制制度,培养检查人员并提高检查人员专业素质,逐步形成规范、严格的港口国控制检查模式。

1、逐渐完善的港口国监督制度和程序

中国海事局在“十一五”发展纲要中明确指出,最迟在“十一五”末,中国的港口国检查要达到中等发达国家水平。^⑫随后在“十二五”发展规划中表明要在现有基础上不断提高海事安全监管能力,实现“有效监管、快速救助、优质服务”。^⑬在此指导下,中国海事局制定出台了《港口国监督跟踪检查联系程序》,实施了《港口国监督滞留通知程序》,进一步规范中国的港口国检查措施。此外,我国以信誉分级管理为原则实行了“黑名单”制度(着重追查的船舶)和“双白名单”制度(安全诚信的船舶或船长),重点检查、管理被列为“着重追查”对象的低水平船舶,同时给予被评为“安全诚信的船舶或船长”一定的优惠对待。^⑭惩罚与奖励并举的检查制度在实践中取

^⑩2000年5月,由法国、日本、英国、美国、西班牙、新加坡和欧洲委员会在IMO总部共同签订了“建立EQUASIS信息系统的谅解备忘录”,EQUASIS是唯一手机世界商船船队与安全有关信息的数据库。

^⑪当地时间10月16日,第三届北极圈论坛大会在冰岛雷克雅未克开幕。外交部长王毅在会议开幕式上发表视频致辞,就北极问题阐述了中方基本立场。<http://www.polaroceanportal.com/article/508>

^⑫《海事系统“十二五”发展规划》,中国海事局,2011年12月。

得了较大成效。

2、高素质港口国检查队伍的形成

我国自实施港口国控制制度以来,极为重视检查人员素质的提升。中国海事局起草了《港口国监督检查队伍调整方案》,以指导建设高质量的检查队伍。^[10]此外,交通部海事局业已举办多次有关港口国控制为主题的培训,提高检查人员的专业素质。为使国内检查人员达到国际水准,中国多次选派优秀港口国控制检查人员远赴欧美、日韩等国进行交流学习,实地考察港口国控制活动,并积极派员参加东京备忘录下举办的港口国检查员培训。现今中国的港口国监督检查队伍渐趋专业,管理更为科学,正逐步向国际高水平靠拢。

3、日趋强化的港口国检查力度

为保障海上人命安全、保护海洋环境,消除低标准外国籍船舶对区域乃至全世界航运安全的影响,切实履行国际公约的义务,我国海事局不断提高海事行政执法能力,加大船舶安全检查力度。经过二十余载的发展,截至2014年,我国已有52个港口开展检查工作,各有权进行港口国控制的单位合计检查船舶7256艘次,共发现缺陷上万项,滞留船舶484艘次,滞留率6.5%,高于东京备忘录下的平均滞留率,各项检查数据指标均位于亚太地区前列。^{[11][12][13][14]}中国严格公正科学的港口国检查在亚太地区乃至世界赢得了良好声誉,也对国际低标准船舶产生了一定的威慑力。

(二)中国与国外港口国合作的加深

中国加入东京备忘录以来,响应国际海事组织的号召,积极与其他港口国进行交流、合作,不仅在亚太地区内部联合开展港口国检查,也协同其他欧美国家根据国际海事公约的要求实施港口国监督,在消除全球范围内低标准船方面发挥了重大作用。

我国已于2010年完成中国港口国监督数据库(设在辽宁海事局)的开发使用,为实现区域间港口国监督合作和信息共享提供便利。此外,我国十分重视与国外海事机构有关人员、技术方面的交流。2010年,我国联同美国检查员在上海港开展了“大型邮轮的港口国监督检查”的技术交流活动,实行了相关模拟检查及业务探讨。此外,我国每年均会派员参加东京备忘录下召开的港口国间研讨会,派出检查员到实施港口国控制制度经验丰富的国家学习。我国与国外的信息、人才和技术的合作和交流,利于在国家间形成基本统一的检查标准与水平,成为我国在北极水域中参与国际港口国间合作的重要条件。

港口国控制的国家实践中,中国海事局同其他港口国合作参与了东京备忘录、巴黎备忘录、黑海备忘录及美国海岸警卫队联合组织的各类港口国集中检查活动。例如参与东京备忘录于1998年实行的针对ISM规则的港口国管理集中检查,2003年的散货船结构安全检查,2004年的ISPS检查等;2007年参与东京备忘录,巴黎备忘录,黑海、印度洋备忘录及美国海岸警卫队联合开展的国际航行船舶实施ISM规则的检查;参加巴黎备忘录和东京备忘录定期举行的联合检查等。^[15]通过与国外港口国多年的协同检查,我国积累了相关合作的经验,在今后北极水域开展港口国监督检查时,基于先前配合的默契,我国与北极水域沿岸国及其他具有攸关利益港口国的合作控制检查将更协调。

近年来,中国参与北极活动的广度和深度不断拓展,积极投身于科研、环保和航运等领域的工作,并就相关问题与他国进行有效合作。实践证明,中国是北极事务建设性的参与者、合作者,中国有意愿也能够为北极的可持续发展作出更多的贡献。中国的港口国控制制度实施以来取得了较大的发展,检查人员素质、技术水平和执法力度都有了较大进步,加之与国外港口国多年的合作及交流经验,本着负责的态度与保护海洋安全和环保的决心,中国有能力在北极水域的港口国控制活动中有所作为。

五、结论

北极航线可缩短太平洋和大西洋的海上距离,北极矿产资源与旅游资源的开辟,正吸引越来越多的船舶在此航行。北极特殊的自然环境使得船舶于此区域航行面临更为严峻的挑战。船舶在北极航线航行须满足更严格的国际标准和要求,才可保证人身、财产和环境的安全。因此监督和检查在北极水域作业的船舶是否合乎国际标准至关重要。港口国辅助船旗国,通过检查、滞留等控制措施,能够减少低标准船舶的数量、维护海上安全,在船舶北极航行中发挥着不可替代的作用。《联合国海洋法公约》、《海上人命公约》、《国际防止船舶造成污染公约》、《海员培训、发证和值班国际公约》等对港口国控制做出了具体规定,港口国在北极水域检查船舶时应注意依据该类公约的标准和要求,行使监督权利的同时履行相应的义务。北极水域尚无专门的港口国备忘录,当前最为适宜的方式为联合欧亚大陆的港口国,加强现有备忘录下港口国之间的合作以发挥港口国控制的作用。东京备忘录和巴黎备忘录具有合作的可行性与实践基础。通过两大备忘录的通力合作,共享信息,实施统一专门的北极水域检查标

准,可构建在北极水域严密的港口国监督网,保证北极航行的安全和环保。我国是北极航行的重要利益攸关国,作为东京备忘录的成员,我国一直积极投入监督国际船舶的安全与环保运营。我国的沿岸港口将在北极航线利用中作为重要的停靠港,我国也将在北极港口国控制中扮演重要角色,为确保北极船舶的适航性不遗余力。

参考文献:

- [1] 司玉琢. 国际海事立法趋势及对策研究[M]. 北京:法律出版社, 2002.
- [2] Thuong, L. T. *From flags of convenience to captive ship registries*. *Transp. J.* 1987. pp,22-34.
- [3] 金昱茜. 方便旗背景下港口国监控制度的发展[J]. *中国海商法年刊*,2010,(3),85-95.
- [4] 焦晓娇. 海上安全与贸易自由:港口国监控制度与海运服务贸易的冲突与协调[J]. *法学杂志*,2013,(6):133.
- [5] 李振福,闫力,徐梦俏. 北极航线通航环境评价[J]. *计算机工程与应用*,2013,(1):249-253.
- [6] *The role of Ports in International Maritime Law; Arctic Marine Shipping Assessment Report 2009*. <http://www.arctis->

[search.com/The+Role+of+Ports+in+International+Maritime+Law](http://www.arctis-research.com/The+Role+of+Ports+in+International+Maritime+Law).

- [7] Nengye Liu. *The European Union's Potential Contribution to Enhanced Governance of Arctic Shipping*, *Heidelberg Journal of International Law*, pp724.
- [8] 李华文. 从价值链角度论中国 PSC 竞争力[J]. *大连海事大学学报(社会科学版)*,2010,(1):48.
- [9] 王海潮. 港口国家督(PSC)坚守海上安全防线[J]. *中国海事*, 2009,(10):20-22.
- [10] 周驰. 中国港口国监督的发展与展望[J]. *大连海事大学学报*, 2008,(增刊):34.
- [11] 孙巍. 2014 年一季度中国 PSC 检查数据[J]. *中国海事*,2014,(5):55.
- [12] 孙巍. 2014 年第二季度中国 PSC 检查数据[J]. *中国海事*, 2014,(8):53.
- [13] 孙巍. 2014 年第三季度中国 PSC 检查数据[J]. *中国海事*, 2014,(11):55.
- [14] 孙巍. 2014 年第四季度中国 PSC 检查主要数据[J]. *中国海事*, 2015,(2):60.
- [15] 王海潮. 港口国家督(PSC)坚守海上安全防线[J]. *中国海事*, 2009,(10):20-22.

The Application and State Practice of Port States Control for Arctic Shipping Governance

Bai Jiayu Li Junyao

(School of Law & Political Science, Ocean University of China, Qingdao 266100, China)

Abstract: Compared with traditional flag state control, port state control is a significant mechanism in that it is the last line of defense for the good governance of global shipping. Port state control (PSC) can help remove the substandard vessels out of shipping market, and protect the marine environment and lower the incidence of shipwrecks; besides, PSC can improve crews' working conditions. The development trends of PSC are manifested in its importance along with the cooperation necessity among various states in the world. With the excessive exploitation of the Arctic, in order to protect the fragile Arctic marine environment, and manage shipping and fishing activities in the Arctic, the application of PSC is indispensable for the Arctic governance. The Northern Sea Route connects European and Asian continents, the management of shipping and fishing activities in this area cannot rely solely on the European or Asian PSC respectively. Since the cooperation in different regional PSC particularly in the Arctic is feasible, it is necessary to join the PSC of Europe and Asia, especially attach importance to the cooperation between the Paris MOU and Tokyo MOU, thereby ensuring the efficiency and effectiveness of the supervision, and then realizing the great contributions by PSC.

Key words: Arctic shipping; port state control; Tokyo MOU; Paris MOU

责任编辑:周延云