

國際海事組織

●陳隆豐／紐約大學法學博士（J.S.D.）

壹、前言

自十六世紀以來，海洋航運是國際間大規模互相往來的主要交通工具。過去，殖民的世紀，海權大國征服世界，當今，在反殖民去殖民化之後的世界，海洋航運仍然是非常重要，與海洋有關的航運、經濟、與資源及環保在二十一世紀的初始，已是更為多元化與複雜化，在世界全球化已形成的現階段，則更是重要。

人類幾百年來的發展及交互作用與國際海事息息相關，在殖民主義高張的世紀，幾個海權大國與大國的盛衰興替所作的決定就是決定，這樣的時代現在已成過去。第二次世界大戰後，為海洋船舶的航行秩序與安全及防止污染大海大洋的先見之明，1959年1月6日，政府間海事協商組織（Inter-Governmental Maritime Consultative Organization，簡稱IMCO）成立，它的組成，是依1948年3月6日聯合國海事會議通過，在1958年3月17日生效的《政府間海事協商組織公約》¹。政府間海事協商組織成為聯合國的一個專門機構。在1948年公約簽訂時，航海安全是主要的課題，而後，環境污染的防止成了更急迫的工作。

1958年成立之後，公約經過多次的修正。為求得更有效、更廣泛與更深入的運作，乃於1982年5月22日，依據1975年11月14日通過的決議改名為「國際海事組織」（International Maritime Organization，簡稱IMO），公約亦改為《國際海事組織公約》（簡稱公約）²。而後，隨著許多新興國家的獨立，經過多次的修正，使該組織能夠包括更多的會員國，從事更多的活動運作。1993年及1994年對公約再作兩次修正。

貳、宗旨、目的與活動

《國際海事組織公約》的第1條列舉組織成立的宗旨：「（a）為政府間在有關會影響國際貿易航運的各種技術問題的政府規則和實踐方面提供進行合作的機構；鼓勵並促進在有關海上安全、航行效率、防止和控制船舶造成海洋污染的問題上普遍採用可行的最高標準；處理有關本條所列宗旨的行政和法律問題；（b）鼓勵取消各國政府採取的影響國際貿易運輸的歧視行為和不必要的限制以促進實現向世界商業提供一視同仁的航運服務；一國政府為發展本國航運和為確保安全而給予的幫助和鼓勵，只要不基於旨在限

制懸掛各國船旗的船舶參加國際貿易的自由的措施，就其本身而言，不構成歧視行為；
（c）根據第II章，為本組織審議有關航運事項採取不公平的限制做法的事宜作出規定；
（d）為本組織審議由聯合國的任何機關或專門機構遞交的有關航運和航運對海洋環境影響的任何事宜作出規定；（e）為政府間交換與本組織審議的事宜有關的資料作出規定。」

為達到宗旨的要求，公約規定了組織就有關海事、海運、和海洋環境的諮詢功能，有建議權、提供技術合作及召開必要的國際會議、以制定有關的公約、特殊的協議及適當的文件，及解決實際上的問題糾紛。自成立以來，由國際海事組織主催，經會員國參與簽訂締結的公約多達近三十公約，涉及的主要問題有：航海安全、海洋污染、責任與賠償、國際海運便利的促進、船隻噸位的測定、破壞航海安全的不法行為的阻止與海上打撈等等。

半世紀的存在與運作，國際海事組織達到很多的成果：航運海事全球標準的建立與發展，受到尊重與促成；適應了航運科技與鉅變的挑戰；緊急海事狀況尤其是嚴重的公害污染都能加以適當迫切的應付；對海事航運的要求能適當適時毫無拖延的處理；減少了海事災難；防止海洋的污染；加強促進了各國政府對所簽署的各種海事公約的履行、遵守與配合。總而言之，國際海事組織在促進海商航運的安全與減少因海洋船舶所可能引起的公害污染，是一個強有力的組織，不僅是面對當前問題而且要預見將來的問題及尋求防止的對策，力求將人為的災禍減到最低程度。

參、機構

為推動所預期的功能，公約當初規定，設有如下的機構：大會、理事會、海上安全委員會、法律委員會、海洋環境保護委員會、技術合作委員會與因需要而設立的附屬機構，及秘書長³。在1994年的修正案通過增加設立一個新的常設機構：「便利運輸委員會」。

大會由全體會員國組成。公約的第12條到15條就大會的組織、開會及職責作了規定。

理事會由大會選出四十個會員國組成⁴。是國際海事組織的重要決策機構，有權向大會提出組織的工作計劃和預算，匯集各有關委員會的報告、提案和建議，提供給大會及分發給會員國，理事會就各委員會有關的建議及本身所作的決議與建議分發各會員國參考⁵。理事會的成員依第17條的規定須注意各國不同的條件，分成三種利害關係的國家集團，以確保所有各主要地理地區國家集團都有代表：十個成員應為在提供國際航運服務方面具有最大利害關係的國家，是為A類理事國；十個成員應為在國際海上貿易方面具有最大利害關係的其他國家，是為B類理事國；二十個成員應為前述二項以外的會員國，在海上運輸和航行方面具有特別利害關係，而且它們被選入理事會，將會確保世界

所有主要地理地區均有代表的國家，是為C類理事國。

海上安全委員會由全體會員國組成。它的主要功能在於「審議本組織範圍內的有關助航設備、船舶建造和裝備、船舶安全配員、避碰危險貨物裝卸、海上安全措施和要求、航道信息、航行日誌和航行記錄、海上事故調查、打撈和救助以及影響海上安全的任何其它事宜。」⁶

法律委員會由全體會員國組成。它的主要功能是：「審議本組織範圍內的任何法律事宜。」⁷

海洋環境保護委員會由全體會員國組成。它的主要功能在「審議本組織範圍內的有關防止和控制船舶造成海洋污染的任何事宜。」⁸

技術合作委員會由全體會員國組成。它的主要功能是「審議在本組織範圍內關於執行由聯合國有關計劃出資而本組織執行或協作機構的，或由自願提供給本組織的信託基金出資的技術合作項目的任何事宜，以及與本組織在合作領域中的活動有關的任何其它事宜。」⁹

便利運輸委員會由全體委員國組成。它的主要功能是「審議本組織範圍內有關便利國際海上運輸的任何事宜，特別是：1. 履行由便利國際海上運輸的國際公約或根據這樣的公約賦予或可能賦予本組織的職責，特別是這樣的公約所規定有關通過和修改措施或其它規定的職責。」¹⁰

秘書處由秘書長和其他的人員組成，秘書長是首席行政官員，由理事會任命經大會同意通過，依公約的規定有權聘請任命秘書處有關的人員。秘書處的主要功能為：「保管有效履行組織職責所必需的記錄，並準備、收集和分發組織工作所需的證件、文件、議程、記錄和資料」。及編列整個組織的預算與概算。公約更籠統概括的賦予秘書長廣泛的職權，秘書長「應履行本公約、大會或理事會賦予的任何其它職責」。¹¹

肆、會員國

就會員國，公約第4條規定，一切國家均可成為本組織的會員，但是需要依第三章有關「會員資格」的規定申請加入，沒有特別限定只有聯合國會員國才能成為會員國。儘管如此，第5條則特別就聯合國會員國的加入作規定：聯合國會員國成為本公約締約國時，便可成為本組織的會員。除了上述規定，公約更就會員資格作了詳細的列舉：應邀派代表出席了1948年2月19日在日內瓦召開的聯合國海事會議的非聯合國會員國的國家，成為本公約的締約國時，便可成為本組織的會員¹²。無法根據第5條和第6條成為本組織會員的任何國家，可通過本組織的秘書長申請成為會員，就其申請，經理事會推薦，並經「聯繫會員」之外的會員的三分之二同意後，在成為本公約締約國時，將被接受為會員¹³。公約更創設了獨特的「聯繫會員」：任何一個託管領土或任何一群託管領土，如已由負責其國際關係的會員或已

由聯合國根據第72條規定使本公約對其適用的話，經該會員或經聯合國（視情況而定）書面通知聯合國秘書長，即可成為本組織的「聯繫會員」¹⁴。「聯繫會員」就是通稱的「準會員」（Associate Members），第9條規定，「聯繫會員享有本公約規定的除投票權和成為理事會成員的資格以外的所有權利和義務。以此為前提，除非另有明文規定，否則本公約中『會員』一詞應被看作包括聯繫會員在內」。值得注意的是公約更規定了，任何違背聯合國大會決議的國家或託管領土均不得成為或繼續作為本組織的會員。¹⁵

就會員國會籍的國家繼承，公約沒有明文規定，但在第77條及第8條則有相當獨特的規定：「（a）會員可在任何時候聲明：它們對本公約的參加包括了由其負責國際關係的全部託管領土或一組託管領土或某一託管領土。（b）除非已按本條第（a）款的規定由會員代表其託管領土作出了這種聲明，否則本公約不適用於由該會員負責其國際關係的託管領土。（c）根據本條第（a）款規定作出的聲明，應送交聯合國秘書長，並由其將聲明的副本轉發給應邀出席聯合國海事會議的所有國家及已成為會員的其它國家。（d）如果根據某一託管協議聯合國是管理當局的話，聯合國可根據第71條（新的76條）所列的簽字和接受的程序代表一個、幾個或全部聯合國託管地接受本公約。」¹⁶

公約第78條第（b）項，更明文規定：本公約按第77條規定而對一個或一組託管領土之適用，可在任何時候由負責其國際關係的會員（或者，對於聯合國是其管理當局的聯合國託管領土來說，由聯合國）書面通知聯合國秘書長而告終結。聯合國秘書長應立即將這一書面通知的內容通知全體會員和本組織的秘書長。通知應在聯合國秘書長收到該通知後十二個月屆滿時生效。

這些規定的適用，使國際海事組織就會籍的繼承沒有引起大問題。

國際海事組織將會員國繳交會費的義務與投票表決權連在一起，修正後的第61條規定：「除非大會自行放棄本規定，否則任何以應交會費之日算起的一年內沒有履行對本組織的財務義務的會員在大會、理事會、海上安全委員會、法律委員會、海上環境保護委員會、技術合作委員會或便利運輸委員會中均無表決權。」

這種明確的規定，有助於組織的安定運作，也促成會員國的積極熱心參與。

會員加入所依據的76條的規定是：任何國家均可透過下列方式成為本公約的締約國：（a）簽字並無任何保留的接受；（b）簽字而有待接受，隨後再予接受；或（c）接受。接受本公約必須向聯合國秘書長交存一份接受文件才算完成。

在2009年國際海事組織有一百六十八個會員國及三個聯繫會員國。

中華人民共和國於1973年正式加入為會員國。自1989年（第十六屆）以來，中國連續當選為A類理事，香港是國際海事組織的聯繫會員，但以「中國香港」為名，至於澳門則以「中國澳門」的名義，繼續作為國際海事組織的聯繫會員，但沒有投票權。

伍、結言

只要地球浩瀚海洋存在一天，人類依靠海洋，從事各種航海活動，國際海事組織的功能就會受到尊重，參加國際海事組織，成為會員國，將繼續為各國所珍惜與追求。

台灣是一個海島國家，靠海靠洋對外交通與發展。一直以來，台灣都不是國際海事組織的會員國，也不是聯繫會員，相當程度的阻礙了台灣的海事發展，更談不上發達。眾多國際組織之中，台灣應積極主動要求參加國際海事組織，而國際海事組織也應當促成台灣的參加成為會員國，使國際海事組織更能發揮其全球性的功能。

【註釋】

1. Mankabady, Samir, *The International Maritime Organization* (1986).
2. 國際海事組織公約（以下簡稱組織公約），<http://www.imo.org/TCD/mainframe.asp?topic_id=771>。
3. 註釋2，組織公約，第11條。
4. 註釋2，組織公約，第16條。
5. 註釋2，組織公約，第18條-26條。
6. 註釋2，組織公約，第28條（a）項。
7. 註釋2，組織公約，第33條。
8. 註釋2，組織公約，第38條。
9. 註釋2，組織公約，第43條。
10. 註釋2，組織公約，第48條。
11. 註釋2，組織公約，第52條-57條。
12. 註釋2，組織公約，第6條。
13. 註釋2，組織公約，第7條。
14. 註釋2，組織公約，第8條。
15. 註釋2，組織公約，第10條。
16. 註釋2，組織公約，第77條。◆