

《2006 海事劳工公约》履约进展与中国船员保护法律实务

——结合最高院两份新的司法解释的解读与研究

王勇，北京安杰律师事务所

【摘要】加强船员权益保护既是中国作为船员大国的现实需要，更是履行《2006 年海事劳工公约》缔约义务的当然要求，中国船员保护已经拥有了大量的典型案例和成熟经验，但受限于部分传统观念和习惯模式，中国船员保护的法律体系、司法救济程序、对话协商机制和行政监督检查等方面与《2006 年海事劳工公约》要求相比仍然存在不小的差距。本文就中国船员保护的法律体系进行了梳理回顾，对有关最新进展和发展进行了介绍，并结合实务工作，对当前仍然存在的重难点问题作出了分析和提出相应的建议。

【关键词】2006 年海事劳工公约 船员 权益保护 实务

自《2006 年海事劳工公约》于 2016 年 11 月 12 日对中国正式生效以来，中国船员保护的法律法规体系发生了持续性变化。2020 年 9 月 27 日，最高人民法院发布《关于审理涉船员纠纷案件若干问题的规定》并于 2020 年 9 月 29 日起施行，同时，最高人民法院审判委员会第 1825 次会议审议通过《关于审理劳动争议案件适用法律问题的解释（一）》并于 2021 年 1 月 1 日起施行。更为重要的是，作为民事权利保护的百科全书，《中华人民共和国民法典》自 2021 年 1 月

1 日起施行，而且作为特别法的《中华人民共和国海上交通安全法》也已于 2021 年 4 月 29 日修订通过，并将于 2021 年 9 月 1 日起施行。

除法律法规体系的进一步调整和完善外，最高院发布了涉船员案件的典型案例，交通运输部每年发布年度的中国船员发展报告¹，有关海事法院也持续发布了船员劳务纠纷案件司法审判的白皮书²，中国船员保护力度在进一步加大。但对照《2006 年海事劳工公约》要求以及当前疫情防控常态化情势下船员保护的现实需要，中国船员保护在法律实务领域仍然存在一些难点问题，迫切需要在立法、司法和行政执法等环节加以研究解决。

一、中国现行船员保护法律体系和组织架构

中国现行的船员保护法律体系结构为：

一是以《海商法》、《海上交通安全法》和《中华人民共和国船员条例》为基础架构的船员管理和权益保护法律法规体系。除法律和行政法规外，相应的部门规章和规范性文件主要由交通运输部以及中国海事局制定并发布，主要包括《船员注册管理办法》、《船员培训管理规则》、《海船船员适任考试和发证规则》、《船员服务机构管理规定》、《海员外派管理规定》、《海员船上工作和生活条件管理办法》等构成了较为完善的海员管理法律法规体系。

二是以《劳动法》、《劳动合同法》、《社会保险法》、《劳动争议调解与仲裁法》和《就业促进法》等为核心的劳动法律法规体系。

¹ 从 2015 年 6 月 25 日起，交通运输部开始每年发布一份《年度中国船员发展报告》，参见《交通运输部海事局发布 2014 中国船员发展报告》，载于央广网 2015 年 6 月 25 日。

² 2016 年 7 月 11 日，宁波海事法院发布《2011-2015 宁波海事法院船员劳务纠纷审判状况白皮书》；2017 年 6 月 23 日，上海海事法院发布以涉船员权益保护为专题的审判白皮书；2019 年 6 月 25 日，宁波海事法院发布《船员权益司法保护白皮书》；2021 年 6 月 25 日，大连海事法院发布《船员劳务纠纷审判报告白皮书》。

劳动法律法规体系包括劳动力市场与就业法律制度、劳动合同和集体合同制度、劳动报酬与福利制度、工作时间与休假制度、劳动安全与劳动保护制度、社会保险和福利制度、特殊人群保护、劳动法的执行与劳动争议处理制度等构成。

在涉船员保护事项的行政执法监督检查制度方面，中国也建立了较为完善的劳动保障监察执法制度和劳动保障监察组织制度。具体而言，交通运输部和人力资源社会保障部已形成一致意见，作为联合主管机关，按照“共同管理，两部监管，一家发证”的原则，根据各自法定职责，分别负责有关事项的管理，交通运输部所属的中国海事局具体负责包括海事劳工证书在内的涉船员类法定证书的核发和培训管理，并对日常运行情况实施监督检查。而人力资源社会保障部所属的劳动监察机关则具体负责处理有关涉船员劳动纠纷的投诉受理、调查和监督检查工作³。

而且，为满足《2006 年海事劳工公约》要求，中国已建立了由交通运输部、中国船东协会和中国海员建设工会组成的全国海上劳动关系三方协调机制。中国船东协会与中国海员建设工会已签订了船员集体协议，通过集体协议的形式对于船员保护相关的最低标准进行了列明和示范⁴。

二、《2006 年海事劳工公约》的履约情况和最新进展

为全面履行《2006 年海事劳工公约》赋予港口国监督检查的职责，保护海员的合法权益，中国海事局曾于 2016 年 11 月 12 日至 12 月 11 日开展为期一个月的《2006 年海事劳工公约》PSC 集中检查，

³ 参见交通运输部、人力资源社会保障部 2016 年 11 月 22 日《关于印发海事劳工条件检查办法的通知》，交海发[2016]202 号文件。

⁴ 参见交通运输部解读《2006 年海事劳工公约》访谈，载于国务院新闻办公室网站发布时间 2016 年 2 月 16 日，<http://www.scio.gov.cn/xwfbh/gbwxwfbh/xwfbh/zfhcxjsb/document/1472713/1472713.htm>

并逐渐成为常态化的检查项目⁵。履约检查中，海员就业协议和工资是检查的重点内容，部分船舶因未按时足额发放船员工资、虚假签署就业协议、就业协议过期且未进行任何展期等原因被滞留⁶。

2018年4月27日，国际劳工组织（ILO）海事劳工三方专门委员会第三次会议上通过了关于海员被海盗或武装劫持后工资支付和其它权利保障的提案。中国政府代表团支持了该提案。根据海事劳工三方专门委员会会议事规则，该修正案经理事会审议后提交劳工大会批准，该修正案于2020年12月26日生效⁷。

2019年10月18日，中华人民共和国海事局发布了《推进国内航线海船和500总吨以下国际航行船舶履行2006年海事劳工公约实施方案》，该方案原定于自2019年11月18日开始实施，为期五年。其后因受疫情影响，该方案实施时间延后了一年，即自2020年11月18日起实施⁸。

2021年初ILO发布的《海事劳工及新冠疫情信息说明(3.0)版本》中更新了相关内容并重点指出，不可抗力不能够被《2006年海事劳工公约》成员国用作不履行公约的“挡箭牌”。部分缔约国利用“不可抗力”持续作为劳工公约不合规的借口。ILO敦促批约国立即采取

⁵ 参见《宁波海事》微博《【政策】中国海事局将于11月12日开展为期一个月的海事劳工公约PSC集中大检查!》，载于搜狐网https://www.sohu.com/a/118111651_467299

⁶ 参见《中国船检》微博《海事劳工公约2018年修正案将于2020年12月26日生效》，载于搜狐网https://www.sohu.com/a/439131352_120056227

⁷ 参见《中国船检》微博《海事劳工公约2018年修正案将于2020年12月26日生效》，载于搜狐网https://www.sohu.com/a/439131352_120056227

⁸ 参见中华人民共和国海事局发布了《推进国内航线海船和500总吨以下国际航行船舶履行2006年海事劳工公约实施方案》海船员[2019]368号文，中华人民共和国海事局发布《关于明确国内航行海船和500总吨以下国际航行船舶履行2006年海事劳工公约相关工作事项的通知》海船员[2020]96号文，载于中华人民共和国海事局网站<https://www.msa.gov.cn/page/article.do?articleId=3225D1B2-C136-46FE-9E7E-BC4C0C649135>

必要的行动，在海事劳工公约框架下尽全力履行批约国的义务，恢复保护海员权利⁹。

国际劳工组织发布了《关于新冠肺炎大流行期间对海事劳工履约的指引》从 11 个大的方面进行了阐述¹⁰。此外，联合国大会通过了 A/RES/75/17 决议，以解决在疫情期间海员面临的挑战，呼吁国际合作以支持全球供应链。国际劳工组织主管部门通过 GB. 340/Resolution (Rev. 2) 决议来解决疫情期间海事劳工问题。国际海事组织海上安全委员会通过 MSC. 473 (ES. 2) 决议，以便促进海员在疫情期间换班、医疗救治以及跨境旅行，敦促成员国指定船员作为“关键人员”，以便船员登离轮、上岸休假以及在必要的时候上岸进行医疗救治。

三、最高人民法院两份新的司法解释的相关规定

（一）《关于审理涉船员纠纷案件若干问题的规定》

2020 年 9 月 27 日，最高人民法院发布《关于审理涉船员纠纷案件若干问题的规定》，自 2020 年 9 月 29 日起施行。该司法解释共 21 条，对涉船员纠纷的船员劳动合同与劳务合同、居间合同等不同法律关系的认定及解决路径，船舶优先权的确认、行使与转移，船员工资报酬的构成及法律保护，船员违法作业情形下工资是否应予保护，劳务情形下侵权责任的承担、工伤情形下工伤保险待遇与民事损害赔偿

⁹ 参见《信德海事》2021 年 3 月 11 日微博：《疫情防控常态化下，海员权益回归提上议事日程》，载于

搜狐网 https://www.sohu.com/a/455239892_175033

¹⁰ 参见彭新平，陈悦，毛洪鑫译：《国际劳工组织关于新冠肺炎大流行期间对海事劳工履约的指引》，载于《中国海事》2020 年第 5 期

偿的相互关系、涉外劳务合同的法律适用等海事司法实践中急需解决的问题，作出了明确规定¹¹。其主要内容包括：

1. 对于船员劳动合同纠纷，如果与船员登船、在船工作、离船遣返无关，即争议不涉及船舶优先权问题的，告知当事人按“先裁后审”、“一裁两审”的程序处理。而对于船员劳务合同纠纷，以及与船员登船、在船工作、离船遣返有关的劳动争议，由有管辖权的海事法院受理。另需要注意的是，船员提出的诉讼请求可能同时涵盖与船舶优先权有关的事项和与船舶优先权无关的事项，最高院的态度是：海事法院可以考虑对两类请求一并予以受理¹²。

2. 关于船舶优先权的行使，对船员不要求扣押船舶、仅请求确认船舶优先权的申请，应予支持。因船舶优先权自产生之日起一年内不行使即告消灭。关于具体扣押的方式，该司法解释第七条规定，“活扣”不构成海商法第二十八条所规定的船舶扣押。

3. 正常在船工作期间产生的报酬或基本工资，延长工作时间的加班工资，休息日、法定休假日加班工资，在船服务期间的奖金、相关津贴和补贴，以及特殊情况下支付的工资，以及未按期支付上述款项产生的孳息，均属于具有船舶优先权性质的工资债权。而劳动法、劳动合同法中规定的相关经济补偿金、赔偿金，未签订书面劳动合同而应支付的双倍工资，以及因迟延支付而产生的相应孳息等不具有船舶优先权的性质。

¹¹ 参见最高人民法院网站 2020 年 9 月 28 日发布：《统一裁判尺度，保障船员权益，规范引导航运市场秩序——最高人民法院民四庭负责人就《最高人民法院关于审理涉船员纠纷案件若干问题的规定》答记者问》，载于最高人民法院网站，<http://www.court.gov.cn/zixun-xiangqing-259861.html>

¹² 参见最高人民法院网站 2020 年 9 月 28 日发布：《统一裁判尺度，保障船员权益，规范引导航运市场秩序——最高人民法院民四庭负责人就《最高人民法院关于审理涉船员纠纷案件若干问题的规定》答记者问》，载于最高人民法院网站，<http://www.court.gov.cn/zixun-xiangqing-259861.html>

4. 船员因受欺诈、受胁迫而违法作业，船员主张相关工资和其他报酬的，对船员的请求应予支持。但船舶所有人举证证明船员对违法作业自愿且明知的，对船员的请求不予支持。船东或船员的行为应受行政处罚或涉嫌刑事犯罪的，则依照相关法定程序处理。

（二）《关于审理劳动争议案件适用法律问题的解释（一）》

配合《民法典》的颁布施行，最高人民法院审判委员会第 1825 次会议审议通过《关于审理劳动争议案件适用法律问题的解释（一）》（以下简称劳动争议司法解释一），并于 2021 年 1 月 1 日起施行，其重点内容包括¹³：劳动案件的管辖、达到法定退休年龄人员的用工认定、劳动合同期满后权利义务的确立、劳动合同无效的处理、口头变更劳动合同的效力规则、加付赔偿金的认定等等。该司法解释作为配合《民法典》施行而对劳动争议案件类司法解释的一次集中整合和调整，对于接下来的劳动争议案件的裁判规则予以进一步的明确，对于涉船员类案件的裁决也将起到直接的指导作用。

四、当前船员保护法律实务工作上的制约与不足

（一）现有船员立法层级低，而且多为管理性规定，船员劳动和权益保护的规定过少。

现行的船员立法主要表现为《海商法》第三章“船员”，同时，2021 年 4 月 29 日修订通过的《海上交通安全法》第六条、第十三条、第十四条、第十五条、第十六条、第三十八-四十二条也对于包括船长在内的船员的劳动安全和职业健康保护、教育培训和适任证书、海事劳工证书、船员境外突发事件预警和应急处置机制、船长的责权职

¹³ 参见郑学林，刘敏，于蒙，危浪平著：《关于审理劳动争议案件适用法律问题的解释（一）》几个重点问题的理解与适用，载于《人民司法》2021 年第 7 期。

等作出了法律规定。另外，2007 年国务院发布的《船员条例》作为行政法规，对船员注册和任职资格、职责、职业保障、船员培训和船员服务进行了比较详细的规定。除上述法律和行政法规外，交通运输部先后制定并出台了《船员服务管理规定》、《海员外派管理规定》等系列的部门规章。总体而言，虽然交通运输部曾明确计划于 2003 年着手起草《船员法》¹⁴，但由于《船员法》并未列入 2018 年 9 月 7 日十三届全国人大常委会公布的立法规划，而且在可预见的将来也难以出台¹⁵。因此，《海商法》及其第三章船员部分的修改就成为完善现行船员法律体系、完善船员劳动合同和权益保障制度的基本途径和迫切需要，而且如何处理好《海商法》修改与已经大修的《海上交通安全法》之间，以及与下位阶的《船员条例》的修改衔接工作，也将实际考验立法工作者和研究学者的专业能力与智慧。

（二）涉船员劳动争议案件在管辖、受理、裁判等环节都缺乏明确清晰的实务标准，同案不同法、同案不同判等情况还比较普遍。

虽然最高院的态度是“在海事立法和海事审判领域，长期以来只有广义的船员劳务合同纠纷的概念。该船员劳务合同纠纷既涵盖了船员劳务合同（主要包括境外船公司与中国船员、境外船公司与外国船员之间的合同，从事沿海内河运输的个人船东、从事渔业捕捞的个人船东等临时雇用船员提供服务等形式）纠纷，也涵盖船员劳动合同纠纷。两类争议一直是由海事法院直接受理”¹⁶，但实务中在不同时期、不同海事法院仍然存在坚持区分船员劳动合同和船员劳务合同的情形，甚至将船员的诉讼请求中是否有基本工资给付请求以外的加班工

¹⁴ 参见王秀芬：《船员法的部门属性及其主要制度研究》，载《中国海商法年刊》1999 年第 1 期。

¹⁵ 参见胡正良等著：《海商法修改基本理论与主要制度研究》，法律出版社 2021 年 2 月第 1 版，第 122 页。

¹⁶ 参见最高人民法院网站 2020 年 9 月 28 日发布：《统一裁判尺度，保障船员权益，规范引导航运市场秩序——最高人民法院民四庭负责人就《最高人民法院关于审理涉船员纠纷案件若干问题的规定》答记者问》载于最高人民法院网站，<http://www.court.gov.cn/zixun-xiangqing-259861.html>

资、节假日工资等诉请作为判断标准，有法院的实操做法是如果船员提出加班工资、节假日工资、未签书面劳动合同的双倍工资等诉请，法院会要求船员通过劳动仲裁程序处理而不予立案。

如果船员合同被认定为是劳动合同，按照《劳动法》的规定进行处理，要实行“一调一裁两审”制度，但从大量处理实践来看，这一程序的设计都不是非常的高效和便捷。正如有学者研究后的观点，作为一种法律救济途径，“一调一裁两审”制度本身暴露出的一些问题，值得反思，“一调一裁两审”制度在程序上比较复杂，增加了劳动争议的处理成本，对劳动争议的解决实行“一调一裁两审”制度，在一定程度上违背了仲裁自愿的原则，而且“一调一裁两审”制度处理船员劳动争议的周期较长，渠道也相对狭窄，满足不了当前船员劳动争议案件急剧增长的现实需要¹⁷。

即便是最高院的《关于审理涉船员纠纷案件若干问题的规定》施行后，这一问题可能在短期内也难以根本性扭转，深层次的原因在于对于船员作为劳动者的特殊性还没有足够的认识，长期以来之所以将船员劳务合同纠纷列为海事法院专属管辖，还是因为“船员纠纷时常涉及船舶优先权这一较强的专业性问题，故海事诉讼特别程序法及其司法解释均规定，船员因劳务合同纠纷直接向海事法院提起诉讼的，海事法院可以直接受理”¹⁸，但实际上船员职业的特殊性远远不应该只局限在船舶优先权项下来观察，船员的劳动作息时间、交通与遣返问题、合同履行中的涉外因素、退休年龄、工作上的专业技术性、团队协作性等均与其他劳动者明显不同。海事法院专属管辖船员劳动合

¹⁷ 参见李大泽著：《我国适用 2006 海事劳工公约研究》，大连海事大学博士学位论文 2015 年 6 月，第 131-135 页。

¹⁸ 参见最高人民法院网站 2020 年 9 月 28 日发布：《统一裁判尺度，保障船员权益，规范引导航运市场秩序——最高人民法院民四庭负责人就《最高人民法院关于审理涉船员纠纷案件若干问题的规定》答记者问》

同纠纷的逻辑依据应该是在于船员群体特殊的职业身份，而不应该仅限于关注与船舶优先权关联的问题。

（三）船员劳动报酬中属于船舶优先权覆盖范围的诉请类别过于狭窄，而且内河船员的劳动报酬无法得到船舶优先权制度的法律保护。

长期以来船员保护法律实务中对《海商法》第 22 条中“船长、船员和在船上工作的其他在编人员根据劳动法律、行政法规或者劳动合同所产生的工资、其他劳动报酬、船员遣返费用和社会保险费用的给付请求”的内涵范围持保守态度，甚至部分案件中部分法官会武断地认为只有船员被拖欠的基本工资属于船舶优先权涵盖范围。最高院《关于审理涉船员纠纷案件若干问题的规定》出台后，虽然释明了最新的裁判规则，但仍然偏保守，该司法解释第八条的规定与《劳动法》、《劳动合同法》和《海商法》的相关法条原文规定和立法精神及其价值取向不相吻合。该司法解释的此项规定仍然是基于“为适度兼顾其他对船舶享有担保物权的权利人的利益”¹⁹等惯性思维的考量，实际上不管是从法条解读还是法理推导，都无法得出船员在船工作期间的工资、报酬与船员在船工作期间因为船东违法而享有的法定经济补偿金和赔偿金有实质性区别的结论。而且，依法从宽认定船舶优先权覆盖船员劳动报酬请求权项目的范围，并不可能对船舶抵押权人等权利人的诉讼权利造成任何减损，至多也只可能对于抵押权人在后续执行程序中的债权实现金额有所影响，但这本质上是属于商业银行等抵押权人应该正常应对的商业风险范畴。

而且，当前《海商法》修改中，内河船舶是否能够附条件的纳入海商法的调整范围尚无定论，争议很大，如果此次《海商法》修改继

¹⁹ 参见最高人民法院网站 2020 年 9 月 28 日发布：《统一裁判尺度，保障船员权益，规范引导航运市场秩序——最高人民法院民四庭负责人就《最高人民法院关于审理涉船员纠纷案件若干问题的规定》答记者问》

续将内河船舶排除在外，导致内河船员继续无法享受船舶优先权的保护，将会继续在中国船员保护的法律制度上划开一个大的裂口。按照《2020 年中国船员发展报告》的记载，截止 2020 年底，中国现有注册的内河船员 908683 人，注册的海船船员 808183 人²⁰。同样一个职业的劳动者，其中 52.9%的群体与 47.1%的群体受到的法律保护制度完全不一样，这既不符合中国劳动保护法律的基本原则，也违背了《2006 年海事劳工公约》的价值导向。

（四）海员外派机构等船员服务机构法律地位不明，监管机构日常监管不到位，涉及的纠纷多发，恶性案件也时有发生²¹。

在海员、境外船东和海员外派机构三方主体之间，并无法律明确规定海员外派机构的法律地位和其应当承担的法律责任。在理论界产生了针对其法律地位的三种不同观点，也就是居间人说、海员雇主说和混合体说三种²²。也有学者认为“用人单位和用工单位各承担一部分《劳动法》和《劳动合同法》规定的义务，共同构成完整的一个劳动关系中的权利和义务。这不同于普通的单一劳动关系，也不同于普通的双重劳动关系，因而称为准双重劳动关系更为贴切”²³。司法实务中，由于海员外派机构等船员服务机构的法律地位的不明确，导致了在司法实践中法律适用，船员、船东和船员服务机构权利义务的配置，及三方法律责任的承担不明等诸多问题。

而且在海员外派的行政执法监管过程中，劳动行政执法主管部门，及交通运输部海事局等部门之间尚未形成有效的沟通和相互合作，影

²⁰ 参见交通运输部发布的《2020 年中国船员发展报告》。

²¹ 参见《聚焦“联合女神”号印度被扣事件》，载航运界：http://www.ship.sh/news_detail.php?nid=24229，最后访问时间 2021 年 7 月 20 日

²² 参见乔斌著：《我国海员外派机构的立法完善问题研究》，大连海事大学硕士研究生学位论文 2016 年 6 月，第 9-10 页。

²³ 参见曹艳春著：《劳动派遣关系中的雇主替代责任研究》，载《法律科学》2006 年第 3 期。

响到监管能力的提高，给许多非法的海员外派机构提供了可乘之机²⁴。例如根据《船员条例》的规定，对海员劳动监管的主体是劳动行政部门，但劳动行政部门并不具有对海员劳动监督和现场检查的能力，造成了海员劳动监察主管部门的缺失，严重阻碍了对海员外派机构的有效监管²⁵。我国海员外派机构市场竞争非常激烈，按照《2020 年中国船员发展报告》的统计，2020 年我国共有海员外派机构 250 家，外派海员共计 122304 人次，因受疫情影响，同比下降 21.3%²⁶。在这种状况下，部分海员外派机构和船员服务机构为了自身的利益进行恶性竞争，损害船员权益的事件时有发生。

作为对上述问题的针对性回应，最高院的《关于审理涉船员纠纷案件若干问题的规定》第三条规定，船员服务机构仅代理船员办理相关手续，或者仅为船员提供就业信息，且不属于劳务派遣情形，船员服务机构主张其与船员仅成立居间或委托合同关系的，应予支持。但鉴于大多数的船员服务机构并非仅仅提供居间服务，该司法解释对于法律实务中困扰法官和律师的关于类似案件纠纷中主体身份的识别、法律责任的判断等诸多难点问题仍然未能明确。

（五）船员劳动权益保护上的投诉途径和沟通对话机制不健全，缺少有效的第三方平台和机构，直接导致大量的简单纠纷矛盾激化并进入成本高的司法程序寻求解决。

《2006 年海事劳工公约》的船上投诉程序规定，各成员国应要求悬挂其旗帜的船舶具备公平、有效和迅速处理海员指控违反本公约要求(包括海员权利)的投诉的船上程序。各成员国应在其法律或条例中确保存在适当的船上投诉程序以满足规则的要求。此类程序应寻求

²⁴ 参见赵远哲著：《整顿外派海员市场打造中国海员品牌》，载《中国海事》2009 年第 8 期。

²⁵ 参见王秀芬著：《国际劳工组织的船员立法趋势及我国的对策研究》，法律出版社 2009 年版，第 286 页。

²⁶ 参见交通运输部发布：《2020 年中国船员发展报告》第 4 页。

在尽可能最低的层次解决投诉。但是，在任何情况下，海员均有权直接向船长或在其认为必要时，向适当的外部当局投诉。但有关的资料显示，部分中国籍国际航行船舶上存在有关问题：一是海员在就业协议失效后继续留在船上工作，并且上岸就医权利不能够得到有效保障；二是剥夺了海员本应享有的被正常遣返的权利；三是海员不能够按时或者不能够享受年假和岸基休假。同时，有很多船员即使顺利下船，准备回国调养身体，但是却由于疫情期间，国际旅行存在的种种限制导致他们最终滞留在异国他乡。这说明，我国目前的船员劳动权益保护不当行为的投诉途径和沟通对话机制仍旧不健全，缺少有效的第三方平台和机构。

（六）疫情常态化的情形下，履行《2006 年海事劳工公约》要求的困难在进一步加大，船员劳动权益保护面临新的重大挑战。

针对疫情可能会对船员正常换班和遣返造成的重大影响，船旗国方面，巴拿马、中国香港、新加坡、中国等先后发布临时性举措，用政策解决延长海员在船服务时间可能遇到的种种问题；港口国方面，东京备忘录于 2020 年 3 月 12 日发布关于应对新冠肺炎疫情爆发影响的港口国指南，指南指出因船舶受疫情影响，海员无法正常换班的，在符合 6 个条件的前提下可接受海员延长在船合同期限。疫情之下，延长海员在船工作期限的解决方案是在妥善处理保障全球供应链顺畅、防疫需求与海员权益之间关系时采取的一种不得不实施的临时性举措，其实这种措施违背了公约原则和要求。来自航运企业的信息显示，中国航运企业在履约时存在一些问题，例如：实际发放的船员工资达不到适用的集体协议最低工资标准，我国航企注册的香港旗船舶引用了《中国船员集体协议（A 类）》，未能按照船旗国主管机关要求编制《海员就业协议》，不执行《海员就业协议》，船舶药品配

备不符合标准，船员工作休息时间记录与船舶相关工作记录不完全一致，船舶生活设施和环境卫生等存在缺陷²⁷。

五、完善船员劳动权益保护的意见建议

IMO 于 2021 年 2 月 16 日将 2021 年的世界海事主题确定为“海员：航运业未来的核心”，并将 2021 年作为“海员行动年”，显示了 IMO 为全球海员高调发声站台的决心。正如有研究学者强调并指出的“体面劳动是国际劳工组织一向倡导的重要原则，适用于各个领域的劳动者”²⁸，《中华人民共和国宪法》第四十二条也规定，“中华人民共和国公民有劳动的权利和义务。国家通过各种途径，创造劳动就业条件，加强劳动保护，改善劳动条件，并在发展生产的基础上，提高劳动报酬和福利待遇”。在当前海洋强国战略和“一带一路”战略紧密实施的背景下，迫切需要将中国船员保护提示到一个新的高度，从法律体系完善到司法救济渠道，从执法监督检查到对话协商机制建设等方面都需要进一步落实与《2006 年海事劳工公约》对接：

第一，在专门的《船员法》短期内无法制定和出台的情形下，要充分利用好当前的《海商法》修改契机，按照“维护船员基本权利、保障船员体面就业的原则、船员立法与劳动法与民法典相协调的原则、本土化与国际化相结合的原则”，尽可能与《海上交通安全法》等相协调的前提下，把船员保护的特殊性规定通过《海商法》法条的形式固定下来，适应船员立法重点由船员适任与职责向船员权益保障转变的趋势。同时，配套的进行《船员条例》的修改以及有关部门规章的制定或者修订。另外，作为中长期目标，要按照 2020 年 11 月 26 日交通运输部发布的《关于完善综合交通法规体系的意见》交法发〔2020〕

²⁷ 参见詹振著：《海事劳工履约风险及对策》，载于《中国海事》2018 年第 4 期第 43-44 页。

²⁸ 参见胡正良等著：《海商法》修改基本理论与主要制度研究，法律出版社 2021 年 2 月第 1 版第 138 页。

109 号文件要求，争取在 2035 年之前，完成《船员法》的起草并报送国务院²⁹。

第二，继续出台和完善涉船员纠纷的司法解释和指导案例，扩大海事法院对于船员劳动合同纠纷的管辖范围，以职业身份来作为管辖权的基础，将所有涉及船员劳动合同和劳务合同的争议纠纷均由海事法院专属管辖。还可以结合国家司法改革的持续向前，视情设立独立的全国劳动争议调解仲裁委员会，并在其内部设立专口处理船员劳动争议的机构，具体包括：在全国劳动争议调解仲裁委员会下成立船员劳动争议调解仲裁分委会，同时在各地劳动争议仲裁委员会下设立相应的船员劳动争议分委会，规范船员劳动争议调解仲裁分委会仲裁员组成等³⁰。

第三，持续强化以交通运输部和中國海事局为主导的行政执法监督检查机制，协调人力资源和劳动监察以及海警局等机构，以强化船员劳动权益保障为出发点和落脚点开展严格的检查监督。要借鉴美国、新加坡等的成熟经验，加强海事局对船员劳动保护的监督检查，除开展履约所需的常规检查项目外，还应该赋予海事局对于船员劳动合同履行情况的监督检查权力，以及配套的行政处罚权和移送司法机关处理的权力。

第四，继续引导和鼓励航运公司组建自治性的航运公会或船东协会等行业组织，构建有效的多方沟通平台机制，协助政府机构背景的全國海上劳动关系三方协调机制开展工作。例如在当前的疫情防控关键时期，可以通过航运公会形成一整套的应对疫情的标准和方案，及

²⁹ 参见交通运输部 2020 年 11 月 26 日发布的《关于完善综合交通法规体系的意见》交法发〔2020〕109 号文。

³⁰ 参见李大泽著：《我国适用 2006 海事劳工公约研究》，大连海事大学博士学位论文 2015 年 6 月，第 142-143 页。

时推广到不同的航运公司以及分散到世界各地的船舶。航运公会还可以推出防疫样板船，样板船经由公认权威的卫生检疫部门认可，可向一些国家推荐替代海员岸上酒店隔离的时间等等³¹。

第五，继续强化船员的教育培训和知识技能更新，多措并举化解优秀年轻人不愿意上船服务的实际窘境，进一步提高中国船员的整体素质和竞争力。2020 年交通运输部在广东试点，将部分海船船员培训项目纳入广东省职业技能培训课程标准目录，给予专项政策补贴，有关的工作经验应该逐步向全国推广，国家和省级政府应加大对航海教育的投入，对航海院校除了按生均拨款以外，还应该给予专项支持。要按照交通运输部等六部委《关于加强高素质船员队伍建设的指导意见》要求，进一步加强“双师型”师资队伍建设，要进一步加强校企合作，推行订单式培养、“卓越海员”模式培养³²。

第六，强化和引导各类船员服务机构合法经营，严厉制裁违法违规的船员服务机构，引导组建一批实力强、信誉好的国家级的船员服务机构，应该强化的工作包括：海事局应该主导并建立与外事机构、海警局、劳动保障主管机关、船员工会，以及国外船员劳务主管机关、境内外船东的协调联动机制，通过协调联动机制加强行政执法监督检查，规范劳资双方的权利义务关系，行政执法部门应当督促和检查船员服务机构履行将就业协议和服务协议内容如实告知船员的义务并且充实相关条款³³。要进一步完善和推行海员外派机构等船员服务机构的信誉管理制度，对于遵纪守法、信誉良好的船员服务机构提供便利服务等激励措施，形成良性循环。

³¹ 参见《中国船检》微博：《特别关注：后疫情时代海事劳工公约履约新模式》，载于搜狐网 https://www.sohu.com/a/464883364_120056227

³² 参见江苏省船员服务协会编著：《2020 江苏省船员行业发展报告》，第 20 页

³³ 参见靳筱璐著：《政府对外派海员劳务市场的服务和监管职能研究——以上海海事局为例》，复旦大学硕士学位论文，完成日期 2013 年 11 月。

参考资料:

1. 胡正良等著:《海商法修改基本理论与主要制度研究》, 法律出版社 2021 年 2 月第 1 版第 138 页。
2. 郑功成著:《社会保障法——理念、制度、实践与思辨》, 商务印书馆 2000 年版;
3. 邵帅著:《船员权益的软法保障研究》, 大连海事大学博士学位论文 2019 年 5 月;
4. 宋淑华著:《船员外派机构法律性质及其在自贸区背景下的新变化》, 载于《中国海商法研究》第 25 卷第 1 期;
5. 曹艳春, 马钱丽著:《船员遣返权的法律性质及立法问题研究》, 载于《中国海洋大学学报(社会科学版)》2020 年第 2 期;
6. 曹艳春, 王玉宝著:《海洋强国背景下船员劳动权益的保护——兼论海商法船员章之修改》, 载于《求是学刊》2020 年第 6 期;
7. 李大鹏著:《我国海事劳工履约实践中发现问题及应对建议》, 载于《中国海事》2017 年第 9 期;
8. 吴蔚, 黄如青著:《后疫情时代航运业船员权益的法律保障》, 载于《中华海洋法学评论》2020 年第 4 期;
9. 刘雷达, 许正兵著:《疫情对国际航行船舶履约的影响和应对》, 载于《中国船检》2020 年第 3 期;

10. 张丽英著：《从船员雇用方式的变化谈中华人民共和国海商法有关船员规定的修改》，载于《中国海商法年刊》第 22 卷第 3 期；
11. 张辰旭著：《2006 海事劳工公约履约：船员社会保障制度研究——以影响评估分析为视角》，载于《经济研究导刊》2018 年第 4 期；
12. 周丽娟著：《新加坡船员福利体系对我国船员社会保障制度的启示》，载于广东省航海学会 2013 年“苏浙闽粤桂沪”航海学会学术研讨会论文集；
13. 周路著：《方便旗船雇佣中国船员的若干法律问题研究——以“新星号”货轮在俄罗斯海域沉船事件为视点》，载于《中国律师》2010 年第 4 期；
14. 姚逸林著：《船员外派机构法律地位研究》，大连海事大学硕士学位论文 2013 年 6 月；
15. 王海伶著：《船员权益保护法律制度比较研究》，哈尔滨工程大学硕士学位论文 2010 年 6 月；
16. 王亚男著：《外派船员人身伤亡损害赔偿法律问题研究》，大连海事大学博士学位论文 2012 年 6 月；
17. 乔斌著：《我国海员外派机构的立法完善问题研究》，大连海事大学硕士学位论文 2016 年 6 月；
18. 张爱丽著：《外国船员法的研究及对我国的借鉴》，中国海洋大学研究生学位论文 2009 年 6 月；
19. 李大泽著：《我国适用 2006 海事劳工公约研究》，大连海事大学博士学位论文 2015 年 6 月；

20. 贾文静著：《我国船员集体合同制度研究》，大连海事大学硕士学位论文 2019 年 6 月；

21. 吴祥著：《我国船员社会保险相关法律问题研究》，大连海事大学硕士学位论文 2016 年 6 月；