

刘晨虹. 疫情邮轮的责任困境与海洋法律体系的完善[J]. 中国海商法研究 2020 31(1):3-10

## 疫情邮轮的责任困境与海洋法律体系的完善<sup>①</sup>

刘晨虹

(大连海事大学 法学院 辽宁 大连 116026)

**摘要** “钻石公主”号、“威士特丹”号、“歌诗达赛琳娜”号邮轮疫情中的遭遇凸显港口国履行国际公约义务的差异。针对邮轮在航行期间出现的疫情隐患、邮轮在靠港隔离期间出现的疫情扩散、邮轮隔离期满后因措施不当而造成的疫情在他国扩散,船旗国和港口国都面临国际责任风险。上述责任的产生,映射出方便旗邮轮船东与船旗国缺乏“真正联系”的隐患,也反映出国际突发公共卫生事件立法与国际海事公约、《联合国海洋法公约》之间的协调存在缝隙。基于系列邮轮的疫情应对实践,除建立以WHO和IMO联合主导的邮轮疫情应对国际合作机制外,国际海洋法律体系中不应缺少专门针对邮轮疫情应对的WHO疫情防控标准。中国海洋法律体系建设中还应关注邮轮母港疫情防控机制的建设以及相关法律体系的完善,并在“人类命运共同体”理念的指导下,优化疫情信息跨国以及跨执法主体间的共享和国际合作机制。

**关键词:** 邮轮; 国际关注的突发公共卫生事件; 责任风险; 海洋法律

**中图分类号:** D922.294 **文献标志码:** A **文章编号:** 2096-028X(2020)01-0003-08

### The challenges in the responsibilities for the epidemic outbreak on cruise and the improvement of the systems of rules of law in oceans

LIU Chen-hong

(Law School, Dalian Maritime University, Dalian 116026, China)

**Abstract:** The incidents of COVID-19 outbreak onboard the cruise “Diamond Princess”, “Westerdam” and “Costa Serena” highlight the difference between Port States in fulfilling their obligations under international conventions. Both the flag state and the port state are facing risks of responsibilities under the international obligations relating to the infectious disease outbreak onboard the cruise in voyages, the possibility that the spreading of diseases in the quarantine period after ships’ berthing, and the contagion of the diseases in other countries caused by inappropriate counter-measures after the quarantine period expires. The emergence of the above responsibilities reveals the risks in the cruise industry due to the absence of “real connection” between the cruise shipowner and the state of the convenient flag where the cruise are registered, and uncovers the gaps in the coordination of the mechanisms of the international public health emergency legislation, the international maritime conventions and the *United Nations Convention on the Law of the Sea*. Based on the experiences in the counter-measures against the outbreak of infectious diseases onboard cruise, in addition to building an international cooperation mechanism jointly directed by both WHO and IMO, special standards of WHO to prevent and control the infectious diseases outbreak onboard cruise are necessary to the system of rules of international law in ocean. In the establishment of China’s system of rules of laws in oceans, the attention should be paid to the prevention and control mechanism against the outbreak of infectious diseases in the home ports of cruise and to the improvement of the relevant legal system. Under the guidance of the concept “A Community of Shared Future for Mankind”, the public health information sharing system and international cooperation mechanisms among different nations and different law enforcement bodies also needs to be optimized.

收稿日期: 2020-03-05

基金项目: 2017 年国家社会科学基金重大项目“中国海权发展模式及海洋法制完善研究”(17ZDA145)

作者简介: 刘晨虹(1988-),女,河北唐山人,法学博士,大连海事大学法学院讲师,中国海事政策法规与发展战略研究中心成员, E-mail: liuchenhong@dlmu.edu.cn。

① 特别感谢大连海事大学法学院初北平教授在该文写作与修改过程中提出的宝贵意见!

**Key words:** cruise; public health emergency of international concern (PHEIC); risk of responsibilities; rule of law in oceans

自2019年12月起,新冠肺炎疫情在中国以及其他地区扩散,世界卫生组织(简称WHO)于2020年1月31日将此次疫情列为“国际关注的突发公共卫生事件”(简称PHEIC)。“钻石公主”号邮轮自有乘客感染后,在隔离期间,感染病例激增,迅速演变成国际舆情并成为当时WHO关注的“中国之外唯一的大面积人传人地区”,国际社会在关注被隔离人员生命健康的同时,更多的是在探讨邮轮的疫情防治、应对是否得当以及相关国家的法律责任问题,对于国际卫生应急立法对船舶以及海洋特性的关注不足的问题则很少提及。“歌诗达赛琳娜”号邮轮以及“歌诗达威尼斯”号邮轮挂靠天津港和深圳港,中国海事执法部门与地方政府防疫部门的密切协作,高效率地进行了国际疫情的处置,这从另一侧面反映出未来中国海洋法律建设中应涵盖卫生应急立法执法及司法,并区别于陆地卫生防疫的必要性。笔者将以“钻石公主”号邮轮事件为背景展开研究,根据国际公约和国际责任理论体系,澄清其中所涉国际责任问题,并以此为导向为中国海洋法律体系中邮轮疫情应对机制的完善提供参考和借鉴。

### 一、相关国家邮轮防疫行为分析

此次事件中,相关国家主要包括邮轮停靠国日本、邮轮船旗国英国、被隔离人员的国籍国等。对国

表1 邮轮感染情况统计表<sup>①</sup>

疫情日期 2020年2月	5日	6日	7日	8、9日	10日	12日	14日	15日	16日	17日	18日	19日	20日
新增(人)	10	10	41	9	65	39	44	67	70	99	88	79	13
病例数(人)	10	20	61	70	135	174	218	285	355	454	542	621	634
患病比例(%)	0.3	0.5	1.6	1.9	3.6	4.7	5.9	7.7	9.6	12.2	14.6	16.7	17.1

邮轮上被隔离人员约3711人(包括中国乘客311人),截至2月20日隔离期满,共有确诊病例634人(包含中国47人),日均新增病例40人,感染比例高达17.1%,故该邮轮成为当时中国之外,疫情最为严重之地。

除了在船隔离期间确诊以外,部分人员在隔离期结束、病毒检测呈阴性并返回家中后又被确诊。这些人员目前分布在澳大利亚、加拿大、日本等,截至2月28日,共有确诊病例705人,其中死亡5人,确诊病例高达19%。

### (三) 原因分析

际责任的认定,基于各国采取的具体措施及其效果。

#### (一) 主要措施

第一,船上隔离。邮轮2月3日停靠其母港——日本横滨港。日本政府于2月5日对邮轮实施船上隔离十四日的措施,在隔离期满之前,船上乘客和工作人员均不得下船。2月11日起,日本厚生劳动省允许确诊病人、老人、慢性病患者等特殊人员下船,并将他们转移至日本境内的医院等处接受观察治疗。

第二,病毒检测。在邮轮停靠日本横滨港并被正式隔离之前,日本便开始对船上乘客进行病毒检测。隔离期间,除继续进行病毒检测之外,还每日为乘客测量体温。

第三,信息发布。自邮轮停靠横滨港、尤其是在正式隔离后,日本主要对外公布船上病例每日新增情况,以及对被隔离人员采取的生活、娱乐以及医疗等措施。

第四,撤侨行动。在隔离期即将结束之时,中国、美国、英国、加拿大、澳大利亚等国纷纷采取措施,将本国确诊病例留在日本继续接受治疗,并将其他未感染公民包机接回本国。

#### (二) 实施效果

在上述措施下,邮轮的发病情况如表1所示。

#### 1. 隔离决定不够及时

新冠肺炎基本传染数 $R_0$ <sup>②</sup>达到3.77<sup>[1]</sup>,此数值高于之前在各国传播的SARS、MERS病毒。根据中国的应对经验,一旦发现病例,其密切接触者应立即隔离。此经验早已向国际社会公开,在1月31日WHO宣布PHEIC之后,尤其应得到邮轮的借鉴。“钻石公主”号邮轮自2月1日发现确诊病例至2月5日采取隔离措施,中间有长达4天的“空窗期”,给病毒的蔓延提供了充足的时间。

#### 2. 隔离措施不够专业

第一,空调系统问题。据报道,邮轮方面确认,

① 由于各方提供的数据不尽统一,表1中部分日期的数据可能略有出入,但各方对最终感染病例的统计数据是一致的。

②  $R_0$ 即一位病毒感染者在患病期内的平均传染人数。 $R_0$ 数值若高于1,则意味着需要采取隔离措施来遏制病原体的传播。

“邮轮供暖通风空调系统与酒店、度假村一样运作。根据相关酒店标准,船上流动的空气是外部新鲜空气混合过滤后的再循环空气,所有宾客及船员的舱房均符合该标准,且宾客舱房、船员舱房以及公共区域的新鲜空气比例已调至最大”。<sup>[2]</sup>但中国资深船长和造船专家却认为,邮轮上的密闭空间以及空气流通的复杂性仍不能避免进入室内的空调气体被污染的可能性,整艘邮轮上的旅客都有可能成为二代病毒感染者。<sup>[3]</sup>第二,邮轮的密闭性问题。有旅客在隔离的4天前已感染,这说明邮轮在隔离前已经有病毒存在。由于邮轮上有很多公共场所,这些病毒有可能早已通过公共聚集的方式被带入其他旅客的房间。邮轮舱室大部分都是密闭的,不利于病毒房间的病毒消解。第三,隔离房间不足。“钻石公主号”共有客舱1337间,其中有748间设有私人露台,剩下的乘客将在没有自然光线的狭小密闭空间隔离14天。船员的住宿条件更差,两人一间且无窗。<sup>[4]</sup>此种隔离的条件给被隔离人员的身心健康造成巨大压力。第四,未对隔离空间作出区分。按照SARS等传染病的控制与处置方式,通常会对隔离空间作出红色(可能被感染区域)和绿色(未被感染区域)的划分。但该邮轮未作此种划分。<sup>[5]</sup>第五,病例的排查效率低。由于邮轮上的硬性隔离条件不如陆地,对被隔离人员及时进行病毒检测并采取适当隔离措施,应属当务之急,但邮轮正式隔离8天之后,日本仅对19%的被隔离人员进行了检测;隔离结束后,日方承认对23人遗漏了检测。

### 3. 信息公开不够透明

邮轮被隔离后,日本政府以及邮轮公司方面公布的信息,仅限于每日新增病例的数据统计,面对外界对空调系统的质疑,仅有邮轮公司的简单回应。至于对邮轮采取的船上隔离的国内外法律依据、具体防控措施及实施效果等核心问题,均未有官方信息。被隔离旅客公开请愿,指出自己完全不清楚援助的具体内容等。<sup>[6]</sup>

以上原因,表面上看是日本政府的应对不当,但更为深层的、不容忽视的原因是,船舶所有人登记、经营人和管理人机制、邮轮建造结构、船上人员的生活方式,以及港口国监督机制的复杂性,导致应急情况下,责任主体无法立即指明,从而贻误防控时机。另外,邮轮对陆地相关法律有很大的不适应性,在紧

急状态下,并没有给相关的海事以及防疫部门及时、详细、有效的指引。

## 二、邮轮防疫国际责任风险

邮轮具有人员高度密集,疫情防控受时间、空间限制的不利因素制约。同时,传统船舶营运制度的延续,使载运国际旅客的邮轮涉及复杂的国际法问题,从而引发巨大的国际责任风险,这值得国际社会关注。

国际责任主要指国家违反国际法义务而需承担的责任。<sup>[7]</sup>但国家责任问题主要是通过国家之间或者国际司法机构认定和解决,笔者仅是探讨邮轮疫情应对中部分国家可能因应对不当而面临责任风险。

### (一) 邮轮疫情应对中的责任风险

欲确定邮轮疫情应对中的国家责任,应首先确定哪些国家享有相关义务。

#### 1. 靠港之前,即邮轮的航行阶段

首先,《国际防止船舶造成污染公约》《国际船舶吨位丈量公约》《国际航行船舶航行安全公约》等海事公约主要规范船旗国在船舶与船员安全以及防止海洋环境污染等方面的管理事项,而不涉及船舶卫生防疫。其次,邮轮在航行过程中有可能经过公海以及沿海国的专属经济区、毗连区、领海和内水(靠港)。根据《联合国海洋法公约》(简称《海洋法公约》)的公海制度,船舶在公海航行期间,船旗国应对其社会事项行使有效的控制;专属经济区制度不涉及卫生防疫事项;毗连区制度赋予沿海国对该海域内卫生事项的管辖权;领海和内水制度规定,沿海国有权制定与移民、卫生相关的国内法,违反此国内法而在沿海国领海航行的行为属于损害沿海国安全的非无害通过,对此,沿海国拥有保护权,可禁止外国船舶进入<sup>①</sup>。最后,《国际海港制度公约与规约》规定,由于公共卫生或安全原因,缔约国可禁止旅客或货物入境或过境<sup>②</sup>。

总结上述公约可知,只有公海制度明确了船旗国对卫生事务的管理义务,毗连区、领海和内水制度更多地赋予沿海国在此类事务上的权利而非义务,《国际海港制度公约与规约》也主要赋予港口国相应的权利。

“钻石公主”号邮轮第1位感染乘客于2月1日确诊。2月1日至2月3日之间,邮轮正处于从日

① 参见《海洋法公约》第94条、第33条、第2条、第19条、第21条、第25条。

② 参见《国际海港制度公约与规约》第17条。



本冲绳港至横滨港的航行中。虽然该航线的具体坐标未予公布,但根据线路图、<sup>[8]</sup>日本所主张的专属经济区范围以及专家的推断,<sup>[9-10]</sup>邮轮航行的海域除了涉及日本内水(冲绳港、横滨港)、领海、专属经济区以外,还有可能涉及公海。作为《海洋法公约》以及《国际海港制度公约与规约》的缔约国,日本针对在其海域航行的外国船舶上发生的卫生事件,不负有应对或管理的义务。

但船旗国英国则不同。邮轮是在疫情出现之后才行驶至公海,且新冠肺炎在1月31日已被宣布为PHEIC,可推断英国有条件知晓邮轮疫情。作为《海洋法公约》的缔约国,英国应根据公约规定的义务以及疫情的扩散速度,立即采取应对措施。但英国实际未采取任何措施,主要原因是国际上船舶登记制度中一直盛行的方便旗登记,使得船旗国已经习惯于对非本国船舶运营的漠不关心。当然,这也是部分邮轮想规避严格的船旗国管辖的动机所在。邮轮被隔离之前的2月1日至2月5日的“空窗期”,是导致疫情扩散的重要原因,英国在此期间的不作为表明其未能履行公约义务<sup>①</sup>。

## 2. 靠港之后

如前所述,日本有权拒绝船舶入境或者靠港,而不负有管理相关卫生事件的义务,即便日本横滨港是邮轮的母港,由于“母港”主要是一种商业化的概念而非法律概念,其也未能从法律上为母港所属国设定义务。但一旦日本接受疫情邮轮靠港,便应受《国际卫生条例》(简称《条例》)的调整承担相应义务。当然,英国作为缔约国也应遵守相应义务,但由于《条例》专门就港口国对疫情的应对作了详细规定,故邮轮靠港的卫生防疫主要由日本负责。

首先,就公共卫生措施来讲,《条例》第27条规定,“舱内存在临床迹象或症状和情况”的交通工具属于“受染交通工具”,主管当局可对此类交通工具采取消毒、隔离等措施;第28条第2款规定,缔约国不应出于公共卫生理由拒绝船舶上下乘客,除非依据第43条第1款的规定有应对PHEIC之需。“钻石公主”号邮轮因有感染病例而属于“受染交通工具”,日本有权对其采取隔离措施;新冠肺炎目前构成PHEIC,日本可据此实施第28条第2款规定的额外措施,拒绝旅客上下船。但《条例》第43条第2款又规定,缔约国在执行第28条第2款规定的

额外措施时,必须基于科学原则、具有对于人身健康构成威胁的科学依据等。通过前文对日本隔离措施的效果和问题的分析可知,日本采取的隔离措施不符合科学原则。同时,《条例》将船舶作为交通工具对待,并没有进一步区分人员高度密集的邮轮与一般船舶的差异,也容易导致港口国对于疫情防控措施的重视程度不足。

其次,就港口的核心能力要求来讲,《条例》附件1提出了5项平时的卫生能力要求,即能提供足够的医务人员、设备和场所,以使患病的旅行者得到迅速的诊治;能调动设备和人员,以便将患病的旅行者运送至适当的医疗设施等。附件1同时提出了7项应急时的卫生能力要求,包括建立和完善突发公共卫生事件应急预案;评估和诊治受染的旅客,与当地医疗机构就其隔离、治疗和可能需要的其他支持性服务做出安排;提供与其他旅客分开的适当场地;调动专用设备和穿戴合适个人防护装备的受过培训的人员,以便运送可能携带、感染或污染的旅客等。“钻石公主”号邮轮停靠的横滨港2019年被认证为符合相关条件的“国际卫生港口”,<sup>[11]</sup>日本对所有人员采取并不科学的船上隔离措施的主要原因之一在于横滨港医疗卫生以及隔离条件有限。如此一来,横滨港实际未满足《条例》附件1的相关要求。

基于以上两点,日本在隔离期间违反了《条例》规定的义务。

## 3. 隔离期满

隔离期满后,港口国日本的义务并未解除。根据《条例》第22条的规定,港口国负责检测从受染地区离开的行李、物品等,以便其始终保持无感染或污染源(包括媒介和宿主)的状态。也即,日本有义务确保下船人员的卫生检测,以免其将病毒输出到邮轮以外区域。

如前所述,日本对23名被隔离人员遗漏了病毒检测,并允许邮轮工作人员在未采取任何隔离措施的情况下直接返岗。这些人员当中已有确诊病例,并直接造成了日本境内外的病毒传播,故日本未尽到《条例》第22条规定的义务。

事实上,邮轮经营公司所属国美国也负有监督邮轮经营人进行疫情防控的国际义务,被隔离人员的国籍国负有保护本国公民生命健康的国际义务,

<sup>①</sup> 当然,由于英国距离日本较远,其实际能否在得知疫情立即采取有效措施,是值得讨论的问题。但这并不妨碍对英国国际义务的认定。

只是由于邮轮在日本横滨港隔离期间,相关工作主要由日本负责,其他国家仅能采取有限的配合措施,故笔者主要探讨日本和英国的国际义务问题。

## (二) 原因解读

“钻石公主”号邮轮给世界多国输入了传染病例,带来的生命及社会损失难以估量。尽管国家责任的确定最终需由争端当事国解决或由国际司法机构判决或裁决,但毕竟上述相关国家面临重大责任风险,需要分析上述症结的成因,以进一步提出应对方案,避免类似的悲剧发生。

### 1. 方便旗邮轮船东与船旗国缺乏“真正联系”的隐患

根据1986年生效的《船舶登记条件公约》的规定,船舶与船旗国之间的“真正联系”主要包括船舶所有权上船旗国应有资金参与,船舶应配备船旗国船员等。与此原则相反的便是方便旗登记,该船旗国往往只注重注册而不准备对船舶承担任何责任,故在船舶出现公共卫生事件等突发状况时,容易出现管辖“真空”。“真正联系”原则的目的之一是实现船旗国对船舶的有效管辖,显然方便旗下此目的难以实现。“钻石公主”号邮轮隶属于美国公司,但在英国的海外领地百慕大群岛注册,百慕大允许悬挂方便旗<sup>①</sup>,故“钻石公主”号邮轮实际属于方便旗船,其获得了节税、自由配备船员等便利<sup>②</sup>,但同时也遭遇了疫情扩散时未得到船旗国有效控制的弊端,为国际争端的产生埋下“祸根”。

### 2. 国际突发公共卫生事件立法与相关公约的协调存在缝隙

如前所述,除了公海海域以外,船舶在其他管辖海域突发公共卫生事件时应由哪个国家进行管辖,目前的国际法体系未明确。日本《日经新闻》对此提出质疑,也仅限于指出英国应对邮轮在公海航行时发生的卫生事件负责。<sup>[12]</sup>不同法律体系之间无法衔接,使得邮轮出现疫情后难以得到国家有效和及时的应对。

### 3. 国际合作机制不够完善

邮轮发生疫情后,至少涉及港口国、船旗国、邮轮经营人所属国、船上人员国籍国等。这些国家无论基于国际合作原则、公约规定的国际义务,还是国际人道主义,均需尽可能地协助邮轮疫情的控制,防

止其在全球范围内的扩散。但由于国际合作机制的缺乏,相关合作未能实现。

## 4. WHO 职能受限

《世界卫生组织组织法》赋予WHO通过公约、协定、条例权以及作出建议权,但由于公共卫生事件具有灵活性、多边性和突发性,公约、协定以及条例等具有法律约束力的文件生效较慢的特点难以与之适应,WHO日渐形成了“轻法律”的现象,并造成了公共卫生领域“软秩序”的现象,其执行力自然较弱。<sup>[13]</sup>

## 5. 缺乏邮轮疫情防控的专门法规

国际卫生应急立法从兴起至今,主要基于陆地突发的鼠疫、黄热病和霍乱等公共卫生事件,关注点并不在于海洋。容纳数千人观光旅游的邮轮行业兴起较晚,且像此次新冠肺炎感染多艘邮轮、尤其是“钻石公主”号邮轮上的数百人的情况实属首例,由此难免凸显国际卫生应急立法的滞后性。此外,疫情防控问题分布在海洋法、海事法规、国际公共卫生法、国际贸易法、国际环境法等不同领域。海上活动的特殊性、邮轮疫情防控法律的分散性必然导致疫情防控所涉领域执法举措延误、科学依据不足。目前,海洋以及海事法律的相关公约以及国内法规对于疫情的关注度不够,即使存在相关国内法规,其制定时对于海上活动特点的针对性也不强<sup>③</sup>。而且,类似的法规的制定,因为其上位法的非体系化现状,也存在诸多不协调之处。

## 三、海洋法律体系中邮轮防疫法规完善

### (一) 国际层面

#### 1. 强化船旗国的责任和义务

如前所述,船旗国管辖的“真空”是此次邮轮疫情扩散的重要原因,解决此问题的举措主要有:第一,国际社会应该以“保障海上人命安全”为共同目标,推动建立船旗国与邮轮之间的真正联系以及有效管辖,对可能会“架空”船旗国管辖的方便旗制度进行改革;第二,在国际海事法规中将疫情的防控贯穿于船舶航行与停靠的各阶段,目前船舶靠港时的卫生检疫事项主要由港口国负责,在公海、尤其是未作规定的他国专属经济区航行时,应加强船旗国履行公共卫生的国际义务。但目前悬挂方便旗对于船东或经营人具有巨大的吸引力,试图推行“真正联

① 百慕大群岛属于英国的海外领地,其领土主权归属英国,但拥有内部自治权。英国并非实施方便旗的国家,但百慕大群岛根据其自治权而在此问题上有所不同。在国际运输业工人联合会(ITF)认定的方便旗国名单中,百慕大群岛属其中之一。

② 百慕大目前被称为世界上最优的避税地之一。

③ 如中国的《国际航行邮轮群体性疾病突发事件应急处置技术方案》《出入境邮轮检疫管理办法》等。

系”原则的《船舶登记条件公约》近年恐怕也难以生效,故可考虑采用折中的方式,基于邮轮与一般货船之间的差异——邮轮容纳的人员数以千计易致感染迅速扩散,以及突发公共卫生事件全球化的影响力——此次邮轮疫情已致多国出现感染病例,各国在此次疫情过后应达成基本共识,即通过国际海事立法强化船旗国(包括方便旗国)对邮轮这类船舶的突发公共卫生等关系生命健康的重大事件的管辖义务,这实际也在推动方便旗实践与“真正联系”原则的协调。

## 2. 建立 WHO 与 IMO 联盟为核心的专门的邮轮疫情应对国际合作机制

日本官方指出,此次疫情结束后,应推动国际合作体制的构建。<sup>[14]</sup> WHO 作为在国际公共卫生领域的国际组织,理应在国际合作机制的构建中起主导作用,但 WHO 机制存在前文所述的诸多弊端,而且船舶在海上移动以及涉及不特定国家责任的特性,也使得 WHO 的全球网络体系有时不能及时发挥作用。而 IMO 基于多年来大量海事公约所建立起来的对船舶的定位以及船旗国控制(FSC)和港口国控制(PSC)体系,能够将公约义务通过相关国家的海事局应急响应机制迅速落实。因此,该合作机制的理想模式应由 WHO 与 IMO 联手主导,组织国际邮轮协会(CLIA)、国际保赔协会(IG)建立专门的邮轮疫情防控国际合作机制,以便实现船舶疫情上报及国际通报机制,船旗国海事局、船舶实际经营人所在国海事局、历史挂靠港海事局、预计挂靠港海事局间的信息通报机制,挂靠港海事局与当地卫生防疫部门的信息通报机制以及协调防控行动机制。既充分利用 WHO 在 PHEIC 应对上的相关经验,在全球信息共享、应对措施的统一和协调以及舆情应对等问题上发挥积极作用,也补足各国试图保持在公共卫生上的行动自由,不愿意授予 WHO 过多的立法权的弊端,<sup>[15]</sup>充分利用 IMO 在船舶管控方面充足的成员国海事局网络资源,使疫情应急措施更适合船舶以及海上活动的特性。当然,在现行的国际公约分工层面,基于 IMO 成员国的授权,船舶卫生防疫工作主要由 WHO 负责。但出于邮轮疫情的突发性以及后果的严重性,上述 IMO 与 WHO 联合合作的尝试主要限定于邮轮领域,而其他船舶的相关事项仍由 WHO 负责。

## 3. WHO 与 IMO 合作机制的配套国际海事立法完善

前述的国际合作机制无疑需要国际海事立法的

支撑。本次疫情之后,WHO 应总结此次邮轮疫情应对中的经验和教训,并对邮轮的 PHEIC 具体标准进行完善,主要包括:陆地发生疫情后,邮轮及其船旗国、停靠的港口国等应当采取的防范措施;邮轮上疫情发生后船旗国、邮轮经营人所属国、港口国等国家作出反应的速度和具体措施;港口有关疫情应对的建设标准和规范;船上隔离措施的实施条件和步骤等。上述要求将通过船员、旅客、陆地防疫人员协同实施,因此 WHO 与 IMO 合作机制的构建,需要 IMO 在海事技术专家、传染病专家、国际海事法律专家和国际卫生法专家的共同努力下,完善相应的邮轮疫情应急机制立法工作。

## 4. 适时为《条例》专门制定有关邮轮突发公共卫生事件的附件

在规划并实施以上措施的基础上,WHO 可利用制定条例权,出台包含如下内容的附件:船舶登记方面,坚持邮轮船东与船旗国之间的“真正联系”原则,限制方便旗船;明确突发卫生事件发生时,除公海外其他管辖海域的国家义务;突发卫生事件发生后的国际合作运作机制,优化疫情跨国以及跨执法主体间的信息共享和国际合作机制;邮轮母港的建设标准,尤其是母港及其附近医疗设备;邮轮入境规范,包括陆上、船上等隔离措施,以及采取此类措施的标准和条件。

### (二) 国内层面

#### 1. 加强邮轮母港疫情防控机制的建设

1月20日,载有3706名乘客和1100名船员的“歌诗达赛琳娜”号邮轮从中国天津国际邮轮母港出发。1月23日,邮轮上15人出现发热症状。1月25日,邮轮返回天津东疆港。1月25日凌晨6点30分,天津市处置人员登上邮轮,对邮轮上所有乘客进行检测,未发现感染病例,随后船上所有人员离船。此次事件中,中国的处置迅速,快于日本。但若查出确诊病例,则很难保证天津母港能够为邮轮上将近5000名人员提供充足的医疗设备和隔离设施。

由此,中国应结合“钻石公主”号和“歌诗达赛琳娜”号事件,尽快弥补邮轮母港防疫隔离设施的短板,加强母港附近的医疗卫生机构以及应急隔离场所等的建设。邮轮母港必须要有能够接纳至少一艘邮轮全体乘员的防疫隔离场所,该隔离场所应当符合 WHO 有关防疫的各项要求。在非疫情期间,该场所可以租借给其他机构经营商务酒店或办公场所等,一旦有疫情发生,应当无条件恢复隔离功



能。<sup>[16]</sup>中国的母港在疫情防控建设方面的最低标准应为“零拒绝”和“零感染”,由此在全球邮轮产业恢复中发挥不可替代的作用。在邮轮母港建设的基础上,形成平战结合的应急处置、及时和适当隔离、就近治疗等保障体系。

## 2. 优化疫情跨国以及跨执法主体间的信息共享和国际合作机制

习近平总书记提出,构建“人类命运共同体”的背景之一是重大传染性疾病等非传统安全威胁的出现。<sup>[17]</sup>在此次疫情应对中,“人类命运共同体”理念应成为重要指导思想,<sup>[18]</sup>世界各国应将疫情视为全人类共同面对的问题,积极参与争取推动国际合作。中国是“人类命运共同体”理念的发起国,同时属于此次PHEIC中疫情最为严重,且防控措施取得显著成效的国家,借鉴“钻石公主”号邮轮疫情事件,应当在控制病毒向境外输出和应对病毒向境内输入过程中,为疫情信息共享机制以及国际合作机制作出贡献。

首先,中国自疫情发生以来向WHO通报疫情信息公开透明,获得国际赞誉,在此基础上,中国可进一步考虑每日用多国语言公布疫情信息,一方面便于周边国家随时掌握中国的实际情况,一方面用官方信息抵制外界的虚假新闻,避免国际舆论事件的发生;其次,疫情的防控涉及检疫、陆上及海上等不同的法律和管理机制,疫情信息除了实现跨国分享外,还应实现跨执法部门的共享,避免陆上执法部门不熟悉海洋法,海上执法部门又在卫生防疫问题上存在欠缺的现象;再次,在中国的疫情形势全面控制后,可与国际社会分享应对疫情的国家及社会等多层面的经验,并将最新出版的《新型冠状病毒感染的肺炎公众防护指南》译成多国语言,供他国及其公民参照和使用;最后,中国需及时向他国政府或卫生检疫部门通报该国位于中国境内公民的健康状况,驻外使领馆需及时与当地相关部门沟通,掌握当地中国公民健康状况,防止疫情在国外的扩散。<sup>[19]</sup>

## 3. 国内邮轮防疫法规的完善

通过该次疫情的检验,应该承认中国目前的法律规定具有一定的前瞻性。例如,国家质检总局于2009年发布的《关于印发〈国际航行邮轮群体性疾病突发事件应急处置技术方案〉的通知》第三部分第1条第5款规定,隔离方式包括但不限于医院隔离、船上隔离、指定场所隔离等;第二部分第3条第5款规定,病人有呼吸道疾病症状时,要关闭空调系统。中国针对邮轮疫情采取的多种隔离方式,有

利于根据疫情具体情况,灵活采用隔离措施;针对呼吸道传染疾病,中国早已意识到邮轮空调可能引发的问题。但是,中国目前的邮轮防疫法规还存在完善空间。

首先,中国的邮轮管理法规体系缺乏对邮轮入境规范、邮轮母港建设标准中的隔离场所规范等,对多种隔离方式的选择和适用也缺乏相应的指导,未来可考虑在相关海运管理法规以及《中华人民共和国港口法》《中华人民共和国国境卫生检疫法》《国际航行船舶出入境检验检疫管理办法》等法律法规中补充此类内容。

其次,目前海上行为的关联性大为提高,海上风险的类型日益变化。由于这些客观变迁,作为海法根本规律的自体性,内涵更为丰富,与陆上法律的本质区别也更为明显。<sup>[20]</sup>中国需充分认识到海法的自体性,构建包含海洋法、海商法在内的海法体系,推动中国特色社会主义海洋法律体系的建设。在此过程中,结合“钻石公主”号邮轮疫情事件所体现出来的陆上卫生法律体系不同于海上,海洋法律体系又缺乏卫生检疫问题的事实,在中国特色海洋法律体系中,充分加入海上、尤其是邮轮突发公共卫生事件的立法、执法以及司法相关内容。

最后,中国目前的邮轮卫生防疫法规内容较分散、效力位阶较低,如仅是隔离问题便在《出入境邮轮检疫管理办法》《关于印发〈国际航行邮轮群体性疾病突发事件应急处置技术方案〉的通知》中有不同的规定,法律规定的分散难以对邮轮疫情形成有效的规范;再如前述管理办法和通知均是国家质检总局发布的部门规章,低位阶的部门规章在遇有不同规定的上位法时难以得到有效适用,而全国人民代表大会制定的《中华人民共和国国境卫生检疫法》虽位阶较高,但对于邮轮突发公共卫生事件的规范较少。如此,中国需考虑适时颁行针对邮轮疫情应对的高位阶的专门、统一立法。

## 四、结语

“钻石公主”号、“威斯特丹”号、“歌诗达赛琳娜”号邮轮近期的遭遇,显示出人员高度集中的上下叠加式密闭建造结构的邮轮对疫情防控技术的特殊要求,也显示出邮轮所特有的与船旗国、经营人所在国、港口国、旅客所在国皆有联系的国际复杂性。面对疫情,船旗国、港口国以及旅客所在国都将面临极大的防控压力和责任风险,为此,制定完备的邮轮防疫法规、设立科学的应急机制是保证疫情防控措施及早启动、科学实施的重要保证。一方面,国际社

会应共同寻求解决方便旗邮轮船东与船旗国缺乏“真正联系”隐患的方案;另一方面,国际海上邮轮卫生应急立法不能仅着眼于国际卫生立法,还应注重国际海事立法与国际卫生立法的交叉结合,以国际海事公约的形式构建以WHO与IMO为主导的国际合作机制,以便实现船舶疫情上报及国际通报机制,船旗国海事局、船舶实际经营人所在国海事局、历史挂靠港海事局、预计挂靠港海事局间的信息通报机制,挂靠港海事局与当地卫生防疫部门的信息

通报机制以及协调防控行动机制。再一方面,针对国际合作机制的有效实施,中国除履行相关国际公约义务之外,应完善中国海事机构对中国卫生防疫部门应急响应联动机制条例的制定,内容涉及机制目标、机制框架以及相应的义务和责任。同时,在中国的邮轮管理法规体系中,完善邮轮入境规范、邮轮母港建设标准中的隔离场所规范,最终完善中国海洋法律体系中的邮轮疫情防控短板。

#### 参考文献:

- [1] YANG Yang, LIU Qing-bin, LIU Ming-jin, et al. Epidemiological and clinical features of the 2019 novel coronavirus outbreak in China [EB/OL]. (2020-02-10) [2020-02-21]. <https://www.medrxiv.org/content/10.1101/2020.02.10.20021675v1>.
- [2] 增至454人! 钻石公主号成“漂浮的培养皿” [EB/OL]. (2020-02-18) [2020-02-21]. [http://www.eworldship.com/html/2020/OperatingShip\\_0218/156898.html](http://www.eworldship.com/html/2020/OperatingShip_0218/156898.html).
- [3] “钻石公主”号3天确诊61例新冠肺炎! 资深船长: 建议所有人陆地隔离, 全船消毒 [EB/OL]. (2020-02-08) [2020-02-21]. <https://xw.qq.com/cmsid/20200208A0576700>.
- [4] 彭先伟. “新冠肺炎”疫情下的邮轮业: 应急卫生处置与船舶避难相关法律问题初探 [EB/OL]. (2020-02-17) [2020-02-22]. <http://www.51lvh.com/article/articleDetail/6884.html#>.
- [5] “完全的混乱!” 日本专家登上邮轮直呼“恐惧” [EB/OL]. (2020-02-19) [2020-02-23]. <https://world.huanqiu.com/article/9CaKrnKpsVY>.
- [6] 日本520……“钻石公主”号乘客向日本政府“紧急请愿” [EB/OL]. (2020-02-19) [2020-02-24]. <https://baijiahao.baidu.com/s?id=1658836291693014855&wfr=spider&for=pc>.
- [7] 贺其治. 国家责任法及案例浅析 [M]. 北京: 法律出版社 2003: 1.
- [8] 徐乾昂. 日本邮轮累计确诊218例, 已检测人员阳性率逼近40% [EB/OL]. (2020-02-14) [2020-02-24]. [https://www.guan-cha.cn/internation/2020\\_02\\_14\\_536252.shtml?s=wapzwyxgtjbt](https://www.guan-cha.cn/internation/2020_02_14_536252.shtml?s=wapzwyxgtjbt).
- [9] 日本将23座离岛划为国有财产, 未包含钓鱼岛 [EB/OL]. (2012-03-07) [2020-02-24]. <https://www.kaiho.mlit.go.jp>.
- [10] 重磅法学专家答疑: 谁该为“钻石公主”号近17%感染率负责? [EB/OL]. (2020-02-21) [2020-02-24]. <https://www.yic-ai.com/news/100516639.html>.
- [11] WHO. IHR POE list [EB/OL]. (2019-11-27) [2020-02-24]. [https://www.who.int/ihr/ports\\_airports/IHR-list-of-Authorized-ports-to-issue-Ship-Sanitation-Certificates.pdf?ua=1](https://www.who.int/ihr/ports_airports/IHR-list-of-Authorized-ports-to-issue-Ship-Sanitation-Certificates.pdf?ua=1).
- [12] 背锅? 甩锅 “钻石公主”号疫情扩大, 日媒不干了: 按国际法该英国负责 [EB/OL]. (2020-02-19) [2020-02-25]. <https://baijiahao.baidu.com/s?id=1658976119522207809&wfr=spider&for=pc>.
- [13] 龚向前. 传染病控制国际法律问题研究 [M]. 北京: 法律出版社 2011: 42-50.
- [14] 日本呼吁制定应对船上感染的国际规则 [EB/OL]. (2020-02-24) [2020-02-25]. [http://www.eworldship.com/html/2020/ship\\_inside\\_and\\_outside\\_0224/157076.html](http://www.eworldship.com/html/2020/ship_inside_and_outside_0224/157076.html).
- [15] GOSLIN L. Public health law: power, duty, restraint [M]. Berkeley: University of California Press 2000: 51.
- [16] 李念, 赵一飞. “疫情邮轮”遇窘境, 零拒绝或成中国邮轮产业新机遇 [EB/OL]. (2020-02-15) [2020-02-26]. [https://www.sohu.com/a/373266716\\_120244154](https://www.sohu.com/a/373266716_120244154).
- [17] 习近平. 共同构建人类命运共同体——在联合国日内瓦总部的演讲 [EB/OL]. (2018-01-19) [2020-02-26]. <http://finance.people.com.cn/n1/2017/0119/c1004-29034571.html>.
- [18] 共同担当使命 淬炼文明之光 [EB/OL]. (2020-02-12) [2020-02-29]. <http://www.chinanews.com/gn/2020/02-12/9088535.shtml>.
- [19] 上海国际问题研究院. 中国抗击新型冠状病毒: 进展和影响 [EB/OL]. (2020-02-02) [2020-02-27]. <http://cn.chinadaily.com.cn/a/202002/02/WS5e36d185a3107bb6b579cb1c.html>.
- [20] 司玉琢, 李天生. 论海法 [J]. 中国海商法研究 2017 (28) (4): 26.