

孙婵.论邮轮疫情责任主体及风险防控法律机制[J].中国海商法研究,2020,31(3):42-49

论邮轮疫情责任主体及风险防控法律机制

孙 婵

(大连海事大学 法学院,辽宁 大连 116026)

摘要:突如其来的新冠肺炎疫情来势汹汹,“钻石公主”号、“威士特丹”号、“至尊公主”号等多艘国际邮轮上疫情的暴发引发了国际社会的广泛关注,邮轮疫情具有传播速度快、感染范围广、防控难度大等特点。但各国对邮轮疫情的防控处置并未达成共识,甚至相关国际法、国内法对邮轮疫情应对的规定都不一致,没有明确的法律规则可供遵循,亟需建立完善邮轮疫情风险防控的国际国内法律机制。由于邮轮疫情更多涉及国际卫生法问题,因此,应当在《国际卫生条例》中规定邮轮疫情的责任主体、处置措施及各国的港口核心能力建设义务。各国建立和完善本国国境卫生法律制度时应当通过参与和接受国际法律规范,将国际法内容引入到国内立法。中国的邮轮疫情防控法律机制一方面应体现国家的公共卫生主权,另一方面也应表明中国积极履行国际法义务的态度。

关键词:邮轮疫情;《国际卫生条例》;卫生措施;口岸核心能力;法律机制

中图分类号:D993.5 **文献标志码:**A **文章编号:**2096-028X(2020)03-0042-08

The subjects of liability and legal system on risk prevention and control during cruise epidemic outbreaks

SUN Chan

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

Abstract: The outbreak of COVID-19 on many international cruise ships such as Diamond Princess, Westerdam and Supreme Princess has caused widespread concern in the international community. The cruise epidemic outbreak can be of high transmission speed, wide range of infection and difficulty in prevention and control. However, there has reached no consensus on the prevention and control of cruise epidemic outbreak, and the international laws and domestic laws are inconsistent and conflicted, thus there is an urgent need to establish and perfect a comprehensive legal system of cruise epidemic outbreak. As cruise epidemic outbreak is more relevant to international public health issues, the subjects of liability, health measures and core capacities of states should be regulated in the *International Health Regulations*. States should incorporate international law into domestic law by participating and accepting international regulations while establishing and perfecting domestic health laws. The legal system in China should reflect the country's public health sovereignty, and demonstrate China's attitude of actively fulfilling its obligations under international law as well.

Key words: cruise epidemic outbreak; *International Health Regulations*; public health measures; core capacity requirements for ports; legal system

一、问题的提出

国际邮轮的特殊性在于其空间狭小密闭,载客量大,人员密度高,医疗救治水平有限,一旦出现传染病,容易引发交叉感染,导致疫情大规模暴发,难以得到有效控制。新冠肺炎疫情暴发以来,多艘国

际邮轮相继出现确诊或疑似病例。搭载3711名人员的“钻石公主”号邮轮2020年1月20日从日本启航,途经中国香港、越南、中国台湾等地,在一名乘客确诊后,邮轮返回横滨母港。横滨港接收了邮轮但采取船上隔离检疫措施,最终确诊人数超过700人。

收稿日期:2020-05-10

基金项目:中央高校基本科研业务费专项资金资助项目“我国重大疾病医疗救助立法研究”(3132020247),辽宁省社科联经济社会发展课题“深化辽宁省应急管理执法改革研究”(2020lskwtwzz-007)

作者简介:孙婵(1991-),女,新疆阿克苏人,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:chansun@dlmu.edu.cn。

载有逾2200名人员的“威斯特丹”号邮轮2020年1月16日从新加坡出发,在出现疑似感染者后,陆续被泰国、关岛、菲律宾、日本等地拒绝停靠,2月13日柬埔寨同意接收,并采取岸上隔离检疫措施。“至尊公主”号2020年2月11日至2月21日间往返于美国旧金山和墨西哥,在2月21日前往夏威夷开启下一段航程时,发现上一段航程的已下船乘客中存在确诊患者,但仍有未下船乘客在船上继续旅行,最终邮轮停靠在加州奥克兰,乘客分批下船并接受隔离。相较之下,中国在应对邮轮疫情时更加有力有序。搭载4806人的“歌诗达赛琳娜”号邮轮在从日本返回天津母港的途中,船上15人出现发热症状,随后疫情防控指挥部立即开展港口部署,组织专家、医务工作者登船采样,速递检测样本,成功在24小时内排查完毕,使得全船人员免于船上隔离。除此之外还有多艘邮轮出现了确诊病例。

国际邮轮一般航经多个国家,载有多国游客,船旗国、港口国、船上人员国籍国、运营方所在国可能涉及多个国家,义务主体难以确定。当前国际法和国内法对出现疫情的国际邮轮的接收和救助义务主体、处置措施等规定不统一,导致多国在面对疫情邮轮的求助时基于国家主权的考量而拒绝邮轮入港停靠,或是采取严格的船上隔离措施,严重损害了船上人员的健康权。比如在“钻石公主”号邮轮疫情事件暴发后,港口国日本的力不从心、运营方所在国美国的袖手旁观和船旗国英国的置身事外使得疫情急剧扩散,也显示出各国对公共卫生主权的考量以及国际合作应对机制的缺失。邮轮可谓是一个微缩的跨种族、跨国度的人类群体样板,^[1]邮轮疫情事件暴露出相关治理体系和法律制度的缺失,折射出国际合作机制的重要性。

二、邮轮疫情责任主体的规范基础及要旨

(一) 责任主体

1. 国际海洋法的规定

《联合国海洋法公约》(简称《公约》)第94条规定了船旗国的义务:“每个国家应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。”《公约》并未对“行政、技术及社会事项”的具体内容作出进一步解释,但是,公共卫生管理属于社会事务的一部分,船旗国对于邮轮上的突发公共卫生事件负有管理责任,有义务接收船舶和开展救助。^[2]“钻石公主”号、“至尊公主”号的船旗国为英国,“威斯特丹”号的船旗国为荷兰,因此,根据《公

约》,英国和荷兰分别对三艘邮轮负有接收与救助的义务。国际运输工人联合会海员分会主席 Dave Heindel 表示,船旗国在这次人道主义危机中未能保护海员和乘客的健康,没有尽到为其船舶解决问题的责任。^[3]此次疫情暴发时,三艘邮轮航行海域均距船旗国较远,前往船旗国停靠反而会贻误疫情防控时机。但这不代表船旗国对邮轮上发生的疫情不负有处置义务,根据国际海洋法的规定,船旗国对暴发疫情的邮轮负有严格的管理和应对义务。

除了船旗国的义务之外,《公约》也规定了沿海国的义务,第25条规定:“沿海国可在其领海内采取必要的步骤以防止非无害的通过。”《公约》在第19条规定了“无害通过”的意义,即“通过只要不损害沿海国的和平、良好秩序或安全,就是无害的”。根据本条,在可能导致疫情在领海内扩散时,基于保护主权国家公共卫生安全的考虑,沿海国有权拒绝疫情邮轮的通过。据此,日本有权拒绝“钻石公主”号停靠,柬埔寨有权拒绝“威斯特丹”号停靠。

《公约》第98条规定:“每个沿海国应促进有关海上和上空安全的足够应用和有效的搜寻和救助服务的建立、经营和维持,并应在需要时为此目的通过相互的区域性安排与邻国合作。”根据这一规定,即使沿海国不具有接收疫情邮轮的国际法义务,仍应积极开展合作,通过区域性协调安排确定疫情邮轮的停靠地。

综上,根据国际海洋法的规定,发生疫情的邮轮原则上应当由船旗国承担接收与救助义务,但在事发地距船旗国较远的情况下,沿海国应当进行协商合作,本着人道主义原则确定接收国。但这些规定都具有国际法一贯的软法性质,一方面属于原则性的规定,没有具体标准和解释,另一方面并不具有强制力。

2. 国际卫生法的规定

《国际卫生条例》(简称《条例》)第28条规定:“除第四十三条或适用的国际协议另有规定之外,不应当因公共卫生原因而阻止船舶或航空器在任何入境口岸停靠。但是,如果入境口岸不具备执行本条例规定的卫生措施的能力,可命令船舶或航空器在自担风险的情况下驶往可到达的最近适宜入境口岸,除非该船舶或航空器有会使更改航程不安全的操作问题。”根据此条,沿海国可以“入境口岸不具备卫生能力”为由拒绝接收疫情邮轮,并要求邮轮驶往最近的适宜入境口岸。一些卫生系统薄弱的国家可以以此为理由拒绝邮轮停靠,但医疗卫生系统较

为完善的国家就不得以此为理由拒绝承担接收和救助义务。

《条例》第28条第2款规定:“除第四十三条或适用的国际协议另有规定之外,缔约国不应该出于公共卫生理由拒绝授予船舶或航空器‘无疫通行’,特别是不能阻止其上下乘客、装卸货物或储备用品,或添加燃料、水、食品和供应品。”根据此条,沿海国不得出于公共卫生的理由拒绝邮轮无疫通行,但存在例外情况。《条例》第43条规定,在决定是否执行额外卫生措施时,缔约国的决定应基于“科学原则”“现有的关于人类健康危险的科学证据”“世界卫生组织的任何现有特定指导或建议”。沿海国拒绝接收疫情邮轮的决定,应当基于上述因素的综合考量作出。例如,在新冠肺炎疫情暴发,且船上出现确诊病例后,沿海国便有了基于“科学原则”和“科学依据”的抗辩理由,有权拒绝邮轮停靠。但对于疫情尚未暴发的邮轮,沿海国拒绝接收则没有科学依据。比如日本、泰国、菲律宾不应在没有科学依据确认邮轮出现确诊病例时就拒绝接收“威斯特丹”号邮轮。

综上所述,根据《公约》,船旗国对疫情邮轮承担接收和救助义务,但在船旗国距离较远时,沿海国应当共同协商确定接收国。根据《条例》,沿海国在一般情况下不应拒绝接收疫情邮轮,但在两种情形下可以拒绝邮轮停靠:一是基于科学原则、科学证据、世界卫生组织建议,邮轮已暴发疫情,会对国内公共卫生安全造成威胁;二是可以以“入境口岸不具备卫生能力”作为抗辩理由拒绝邮轮停靠。

(二) 卫生措施

一旦一国允许邮轮停靠本国口岸,救助责任就开始由该国承担,而一国对邮轮实施的具体卫生措施也应当符合国际卫生法上规定的必要性、合理性、科学性、非歧视性等标准。2020年2月21日,世界卫生组织与国际海事组织发布联合声明,呼吁所有国家尊重《条例》第28条规定的对船舶实行“无疫通过”的要求和对所有旅客给予适当的照顾并防止对船舶以及船上人员和财产产生不必要延误的原则。干扰国际海上交通的措施须遵守《条例》的规定,包括第43条的具体要求。建议船旗国当局、港口国当局及相关管理机构、公司和船长通力合作,确保在适当情况下,乘客可以上下船,物资和供给可以

装载。

《条例》规定了各国采取卫生措施应遵守的相应原则和标准。

第一,尊重人权原则。《条例》第32条规定,在实施卫生措施时,“缔约国应当以尊重其尊严、人权和基本自由的态度对待旅行者,并尽量减少此类措施引起的任何不适或痛苦。”各国的卫生措施在对权利和自由造成限制和减损时,应当遵守必要性、合法性和相称性的原则。^[4]

第二,合理性原则。《条例》规定缔约国为应对特定公共卫生风险或“国际关注的突发公共卫生事件”(Public Health Emergency of International Concern,简称PHEIC),可以采取世界卫生组织建议以外的额外卫生措施,但这些措施“对国际交通造成的限制以及对人员的创伤性或侵扰性不应超过能适度保护健康的其他合理的可行措施”。

第三,科学原则。《条例》第43条规定,缔约国采取的额外卫生措施应当基于科学原则、现有的关于人类健康危险的科学证据、世界卫生组织的指导或建议。反观日本处置“钻石公主”号邮轮疫情时,采取了船上隔离的措施,禁止船上人员下船。然而邮轮使用了中央空调系统,且空间狭小密闭,人员众多,无法实现单人单间隔离,很有可能引发交叉感染。因此,日本对“钻石公主”号采取的船上隔离措施可谓不科学、不合理,甚至可能对船上人员的健康造成更大的威胁和侵害。

此外,《条例》还规定了缔约国采取额外卫生措施后的报告义务。缔约国在采取对国际交通造成明显干扰的额外卫生措施48小时内,应当向世界卫生组织报告此类措施及卫生依据。在新冠肺炎疫情期间,许多国家实施的卫生措施都违反了《条例》的要求,但这些国家中至少有2/3没有向世界卫生组织报告其实施的额外卫生措施。对报告义务的违反妨碍了各国在违反《条例》义务时的相互问责^①。

除了《条例》对一国采取的卫生措施的规定以外,各国国内法也有对邮轮卫生检疫措施的规定。针对停靠在本国港口的邮轮的卫生检疫措施实际上属于一国的国内管辖事项。为了保护本国公共卫生安全,各国国境卫生检疫法律法规基本都包含禁止疫情邮轮入境的规定,并且大多都规定可以采取船上隔离措施。《日本检疫法》第4条规定,在某些情

^① 参见《国际卫生条例》第43条。

况下检疫官可以禁止船舶进港;第5条规定,对于外国船舶,在通过检疫之前任何人不得下船或卸载货物。因此,依据日本法律法规,日本有权禁止外国疫情邮轮进港停靠,并且可以采取船上隔离措施。在国内法上,日本对“钻石公主”号邮轮并无接收义务,且采取的处置措施符合其本国法规定。虽然依据《条例》,日本采取的处置措施不够科学合理,但却没有违背其国内法,这也体现了国际法与国内法相关规定的矛盾与冲突。《中华人民共和国国境卫生检疫法》第4条规定:“入境、出境的人员、交通工具、运输设备以及可能传播检疫传染病的行李、货物、邮包等物品,都应当接受检疫,经国境卫生检疫机关许可,方准入境或者出境。”《出入境邮轮检疫管理办法》第32条规定,邮轮发生突发公共卫生事件时,应当依法对受染人员实施隔离,隔离期限根据医学检查结果确定;对疑似受染人员依法实施就地诊验或者留验。“邮轮上发生突发公共卫生事件时,邮轮运营方可以提出申请,经海关同意,在邮轮上实施隔离留验;对不具备隔离留验条件的,应当转送至指定医疗机构。”因此,中国法律法规仅规定了接受检疫和经许可后方可入境,并未规定拒绝邮轮入境的情形。对于疫情邮轮的处置,中国有关规定明确了船上隔离、指定场所隔离等方式。

三、邮轮疫情相关问题的法律适用

(一) 国际海洋法与国际卫生法

对发生疫情的邮轮,哪些国家有义务接收,接收后应采取何种处置措施,相关国际法中的规定并不一致。国际海洋法和国际卫生法对责任主体皆有涉及,且有不一致之处,因此就涉及法律间的冲突与适用问题。国际海洋法调整的更多是海洋法律事务,而非国际公共卫生问题。^[5]国际卫生法是国际公共卫生领域的专门国际社会契约,是在公共卫生领域建构的规范。《条例》拥有196个缔约国,是预防、抵御和控制疾病国际传播并提供公共卫生应对措施的具有广泛影响力的全球性制度。邮轮疫情问题更多是国际公共卫生问题,是发生在邮轮上的突发公共卫生事件。且根据特别法优于一般法的原理,邮轮疫情问题更应当由国际卫生法调整。

(二) 国际法与国内法

除了国际法以外,一国对于疫情邮轮的接收和救助义务还受到国内法的调整。一国采取何种程度的入境管制措施,属于该国主权事项。^[6]国家是否接收邮轮停靠,以及接收后的处置措施,更多涉及到国家的入境检疫管理权力。《条例》第3条明确规

定:“根据《联合国宪章》和国际法的原则,国家具有根据其卫生政策立法和实施法规的主权权利。在这样做时,它们应遵循本条例的目的。”国家有权制定本国的国境卫生检疫制度。而各国国内立法背后的考量一定是主权国家的公共卫生安全与本国的医疗卫生系统的承受能力,因此,国内立法普遍禁止疫情邮轮停靠并规定了船上隔离措施。因而,国内法与国际法在对疫情邮轮的接收和救助义务上时常会出现分歧与冲突。

根据国际法原理,在国内法和国际法发生冲突时,应当遵循国际法优先的原则。然而,在现实中,脱离主权国家单独讨论国际法的适用,立刻会碰到制度软弱的问题。^[7]由于国际法的实施机制、国际司法体制不够发达,很多国际法规则都仅仅是国际事务中的伦理或行为准则。^[8]⁸³国家之间不具备相互管辖的关系,国际法的运作基础只能是“约定必须信守”,缺乏必要的监督体制、实施职能和约束力,国际法的弱法性质导致其不具备实质上的强制力。^[8]¹¹⁵在国际法与国内法发生冲突的时候,更多时候国际法会让步于国内法。

一旦一艘国际邮轮暴发疫情,因其人员密度高、空间密闭、航经多国,极易成为疫情的传播源,如若不及时处置,不可避免地会导致疫情扩散至多个国家。因此,邮轮疫情不是单个国家的问题,而是国际社会共同的问题,是全球公共卫生安全问题。如果主权国家都不愿接收疫情邮轮,不愿承担维护全球卫生安全责任,就会造成全球卫生治理的困境,给全球公共卫生安全造成威胁。在全球性公共卫生危机面前,国际社会是一个休戚与共的人类命运共同体,任何一个国家都无法独善其身。习近平总书记在二十国集团领导人应对新冠肺炎特别峰会上强调,国际社会最需要的是坚定信心、齐心协力、团结应对,全面加强国际合作,凝聚起战胜疫情的强大合力,携手赢得这场人类同重大传染性疾病的斗争。^[9]有效应对全球公共卫生事件,需要国际法发挥作用。

突发公共卫生事件的国际合作要求各国服从国际组织和国际条约的规定,从而可能对一国的公共卫生主权产生限制。各国难免会面临保护本国公共卫生安全与遵守国际法义务的冲突。根据国际法原理,在国际法和国内法有关规定存在冲突的情况下,应当优先适用国际公约。在邮轮疫情应对中,如果为了保护本国公共卫生安全而拒绝疫情邮轮停靠,则是对《条例》的违反。《条例》虽然并非完美,但其

是保护全世界人民免受疾病传播的具有约束力的制度。^[10]国家受制于国际社会契约,根据该契约,国际组织机构获得了治理以及为保护共同同意的价值而进行干涉的权能。^[11]根据《维也纳条约法公约》第2条,当一国接受某一条约时,即表示该国同意受条约拘束,也就意味着具有了遵守条约的国际法义务。因此,各缔约国有义务遵守《条例》。沿海国在一般情况下不应拒绝接收邮轮,在处置疫情邮轮时,采取的卫生措施应当符合尊重人权、必要性、科学性原则,并及时履行向世界卫生组织的报告义务。

四、邮轮疫情风险防控国际法律机制的构建

(一) 责任主体

如前所述,由于《条例》比《公约》更加关注突发公共卫生事件的预防与应对,因此,更应当在《条例》中构建邮轮疫情的防控机制。针对邮轮疫情的责任主体,应在《条例》中确定船旗国的首要责任、港口国的次要责任,以及国籍国对本国公民的保护责任。

此次暴发疫情的邮轮船旗国均没有尽到相应的义务,虽然事发地距离船旗国较远,但这不能成为船旗国不履行义务的理由,船旗国仍负有相应的义务和责任,应当积极协调对疫情邮轮进行安置。国际社会应当推动建立船旗国与邮轮之间的真正联系及有效管辖。^[12]《条例》中应明确船旗国对邮轮的首要接收义务和责任。

除船旗国的首要责任外,港口国和沿海国也应负有相应的接收义务,一般情况下港口国不应当拒绝接收邮轮,除非存在以下两种情形:一是基于科学原则、科学证据或世界卫生组织的建议,邮轮确已暴发疫情,接收邮轮会对港口国的公共卫生安全造成极大威胁;二是港口国自身医疗卫生系统薄弱,港口不具备接收和处置疫情邮轮的卫生能力。除这两种情况之外,港口国不得拒绝邮轮停靠。在这两种情况下,港口国仍负有协助义务,应积极与邻近国家协商,妥善安置邮轮。

从国际人权法的角度而言,一国具有保护本国国民健康权的义务,各国政府对其在国外的居民有领事保护义务。疫情邮轮上的船员和乘客的国籍国对邮轮上的本国国民负有保护义务,各国政府有义务采取包括撤离公民在内的各种措施,对邮轮上的本国国民进行保护。这一方面可以缓解当地的医疗资源压力,使乘客及早得到充分治疗,另一方面可以避免交叉感染。例如,“钻石公主”号邮轮靠港后,

多国都派包机撤离了本国人员。

(二) 卫生措施

各国对疫情邮轮的处置措施不能仅考虑本国公共卫生安全,而应当依据尊重人权、合理性、科学性原则进行决策。

首先,各国应当尊重疫情邮轮上船员和乘客的人权、尊严和基本自由,考虑其性别、社会文化、种族或宗教等,向船上人员提供或安排足够的食物和饮水、提供适宜的住处和衣物,保护其行李和财物,给予适当的医疗,并提供其他必要的帮助。

其次,根据合理性原则,各国对疫情邮轮的处置措施“对人员的创伤性或侵扰性不应超过能适度保护健康的其他合理的可行措施”。在暴发重大疫情时,采取船上隔离的方式是合理合法的,但前提是邮轮必须具备隔离的条件,并且即使船上隔离能对疫情防控起到积极作用,如果各国仍有其他更有效的措施可以采取,比如移送医疗机构隔离等,则不应当采取限制性更强的船上隔离措施。

再次,根据《条例》第43条的规定,缔约国采取的卫生措施应当基于科学原则、现有的关于人类健康危险的科学证据、世界卫生组织的指导或建议。依据已有科学研究,新冠病毒可通过空气传播,而邮轮通常使用的中央空调不但无法保障空气免受污染,甚至可能成为病毒的传播途径之一。因此,如果采取船上隔离,应关闭空调等空气循环系统。世界卫生组织于2020年2月24日发布《船舶管理新冠肺炎患者/疫情操作注意事项(临时指南)》,包括新冠肺炎疫情管理计划、船舶疑似病例管理、成员国通知和报告要求、接触人员管理、船舶措施、清洁和消毒、调查等方面,对各国对疫情邮轮的处置工作具有指导意义。

此外,根据《条例》第43条规定的报告义务,缔约国在对邮轮采取卫生措施后,应当在48小时内向世界卫生组织报告采取的措施及卫生依据。《条例》还规定,受到额外卫生措施影响的缔约国可要求采取措施的缔约国与之协商,协商的目的是为了明确该措施的科学信息和公共卫生依据,并找到共同接受的解决方案。因此,疫情邮轮的利益相关国比如船上人员国籍国、船旗国等,如果对邮轮停靠国采取的卫生措施不满意,可以要求进行协商,以确定各方对疫情邮轮共同接受的处置方式。

(三) 口岸卫生核心能力建设

《条例》强调缔约国应发展最低限度的核心公共卫生能力,以预防、抵御和控制疾病的国际传播。

《条例》附件一规定了缔约国监测和应对突发公共卫生事件的核心能力要求,包括监测、报告、通报、核实、应对和合作活动,以及指定机场、港口和陆路口岸的活动,并要求缔约国利用现有的国家机构和资源满足该条例规定的核心能力要求。针对港口公共卫生能力建设,附件一规定,在应对可能构成 PHEIC 的事件时,港口应具备的能力包括“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行者或动物,为此与当地医疗和兽医机构就其隔离、治疗和可能需要的其他支持性服务作出安排;提供与其他旅行者分开的适当场地,以便对嫌疑受染或受染的人员进行访视;对嫌疑旅行者进行评估,必要时进行检疫,检疫设施最好远离入境口岸;采取建议的措施,对行李、货物等进行消毒等处理;对到达和离港的旅行者采取出入境控制措施;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行者”等。

《条例》提出的口岸核心能力建设要求的重要性已得到广泛的国际认同,且世界卫生组织也要求各国及时更新国内立法,以符合《条例》中的核心能力建设要求。因此,各国的相关国内立法应当对标《条例》中规定的港口核心能力建设要求,建立和完善突发公共卫生事件应急预案,针对邮轮采取的卫生处置措施遵守尊重人权、合理性、科学性原则。在理念上应当从“应对”转变为“预防”,各国口岸应随时具备应对突发公共卫生事件的核心能力,包括提供医疗服务机构、足够的医务人员、设备和场所,使患病的旅行者得到迅速诊治;能调动设备和人员,以便将患病人员运送至适当的医疗机构;配备受过培训的人员检查交通工具;开展卫生监督工作,确保口岸卫生和环境安全等。

五、中国邮轮疫情防控法律机制及完善

(一) 中国现行的邮轮疫情防控法律制度

突发重大公共卫生事件是对传统法律体系的考验,也是重新检视相关规定是否完善的契机,因此,构建一套科学、完整的邮轮传染病疫情风险防控机制十分必要。中国现行有效的相关法律法规包括《中华人民共和国国境卫生检疫法》及其实施细则、《中华人民共和国传染病防治法》《突发公共卫生事件应急条例》《出入境邮轮检疫管理办法》《国境口岸突发公共卫生事件出入境检验检疫应急处理规定》《国际航行邮轮群体性疾病突发事件应急处置技术方案》等。

2018 年修正的《国境口岸突发公共卫生事件出

入境检验检疫应急处理规定》中规定了国境口岸突发公共卫生事件的应急准备、报告与通报、应急处理机制。海关总署是中国出入境检验检疫管理的行政主体,负责建立、统一协调、管理国境口岸突发事件的出入境检验检疫应急指挥体系。直属海关负责所辖区域内的国境口岸突发事件出入境检验检疫应急处理工作。海关总署建立国境口岸突发事件出入境检验检疫应急报告制度,建立重大、紧急疫情信息报告系统。在发生突发公共卫生事件时,直属海关应当在接到报告 1 小时内向海关总署报告,并同时向当地政府报告。对于可能造成重大社会影响的突发事件,应当及时向国务院报告。在突发事件发生后,发生地海关采取的紧急控制措施包括对出入境交通工具等采取限制措施、禁止移运,对现场有关人员进行医学观察、临时隔离留验等。

2016 年制定、2018 年二次修正的《出入境邮轮检疫管理办法》是为了规范出入境邮轮检疫监管工作、防止疾病疫情传播、促进邮轮经济发展制定的部门规章,适用于外国籍邮轮和中国籍邮轮的检疫监督管理,并具体规定了风险管理、入境检疫查验、出境检疫查验、检疫处理、突发公共卫生事件处置等机制,确立了邮轮发生突发公共卫生事件时,应当遵循统一指挥、职责明确、科学高效、反应及时、优先救治的原则。同时规定了邮轮运营方建立完善突发公共卫生事件处置能力的义务,以及海关建立突发公共卫生事件应急处置机制的职责。

(二) 中国邮轮疫情防控法律机制完善

中国邮轮疫情防控法律制度仍存在以下几方面的问题:第一,目前的邮轮疫情防控立法较为分散,并没有统一的立法,相关内容散见于传染病防治、突发事件应对、国境卫生检疫、出入境邮轮检疫等领域的法律法规及规范性文件中;第二,规范出入境邮轮检疫工作的相关法律法规的规定较为原则性,缺乏具体的实施细则。

2009 年印发的《国际航行邮轮群体性疾病突发事件应急处置技术方案》规定了较为详细的国际邮轮疫情防控机制,但该部门工作文件颁布已有十余年之久,当时的主管机关国家质量监督检验检疫总局已被撤销,出入境检验检疫管理职责也已移交海关总署,且该文件位阶较低,仅仅属于印发给下级直属机关的部门工作文件。但是,该文件中的诸多有关邮轮疫情处置的内容较为具体详细,具有操作意义。因此,中国应当考虑在邮轮疫情防控法律法规中吸纳该文件的相关规定。由于《出入境邮轮检疫

管理办法》的主要立法目的是规范出入境邮轮检疫监管工作、防止疾病疫情传播、促进邮轮事业的发展,因此可以考虑对该部门规章予以修订,纳入《国际航行邮轮群体性疾病突发事件应急处置技术方案》中的相关具体规定,包括适用范围、处置原则和具体机制,例如突发事件先期处置、可疑病例现场排查、样品采集与送检、暴发原因的流行病学调查、卫生学检查、卫生控制以及事件报告、通报、评估等一系列工作。具体的邮轮疫情防控机制可以包括以下几方面。

一是处置原则。应当建立优先救治、在抵达的第一口岸处置疫情的机制。尊重船上人员的尊严和人权,所采取的处置措施符合《条例》规定的必要性、合理性、科学性原则。在启动邮轮疫情防控应急预案后,应当成立一支应急处置队伍,具体包括领导小组、现场指挥小组、排查和流行病学调查组、采样检测组、卫生处理组、后勤保障组等。

二是隔离措施。对船上人员可采取船上隔离、医院隔离、指定场所隔离等方式。采取船上隔离的前提是邮轮具备隔离留验条件。检疫传染病及按甲类管理的传染病必须进行医院隔离。应当对船上人员进行分类,可分为现症病人、既往病人、密切接触者、一般接触者等,对不同类别的人员进行分别隔离与诊治。

三是传染病快速筛查及处置程序。经初步排查,在邮轮上发现可疑病例后,应划分密切接触者和一般接触者。将可疑病例与密切接触者安置在相对独立的区域,与其他乘客隔离。利用现有的设施对可疑病例进行防护,例如佩戴口罩、手套等。工作人员应当采取适当的个人防护措施。针对疑似呼吸道疾病,应关闭空调系统,严防交叉感染。经初步排查后,如果怀疑为传染病,应立即采样送检,开展传染病病原体的快速检测。^[13]对判定为检疫传染病及按甲类管理的传染病的现症病人,应当立即移交指定卫生机构予以隔离治疗,同时上报上级机关,通报当地卫生行政部门。判定为非甲类传染病的,可根据情况就地治疗或移交卫生机构治疗,并采取必要的隔离预防措施。若经排查,排除传染病可能的,应给予健康建议,并予以放行。

四是后续处置。对呼吸道疾病、消化道疾病、媒介传播疾病采取不同的处置措施,包括对邮轮空调

通风系统的消毒处理、对食品仓库的消毒处理等。邮轮处置结束并经专家组评估认为疫情已得到有效控制后,主管机关可签发船舶入境检疫证,准许船舶和船上人员入境。如果邮轮继续前往下一港口,主管机关应当将有关情况及时通知下一港口的卫生检验检疫机关。

五是卫生监管。海关应当以抽检、专项检查、全项目检查等方式对邮轮进行监管,包括以下方面:(1)公共卫生安全管理制度是否完善;(2)食品饮用水安全;(3)客舱、甲板、餐厅、酒吧、影剧院、游泳池、浴池等公共场所卫生状况是否保持良好;(4)是否保持无感染源或污染源,包括无医学媒介生物和宿主,并确保医学媒介生物控制措施的有效运行;(5)保持废弃物密闭储存,或者具备无害化处理能力;(6)保留完整规范的医疗记录、药品消耗及补充记录;(7)是否建立完善的压舱水排放报告机制^①。若经监管认定不合格,海关应通知邮轮运营方或负责人对邮轮进行整改,符合要求后方可运营及入境。

目前中国共有13个邮轮港,并且多个港口都提出要建设国际邮轮母港的目标。要建设邮轮母港,除了要具备码头接待能力之外,还必须具有相应的应急处置能力。^[14]2020年2月,交通运输部等七部门发布了《关于大力推进海运业高质量发展的指导意见》,其中明确提出要健全海上应急管理和指挥体系,优化应急处置力量布局,完善海上应急联动机制,重点提升大型客船、邮轮应急救援能力。根据近来的邮轮疫情事件的经验教训,中国应当以疫情防控为契机,提升履行《条例》的能力,加强口岸卫生核心能力建设,制定完善邮轮疫情防控法律制度,尽快弥补邮轮港防疫隔离措施的短板,加强邮轮港口的医疗卫生机构以及酒店式隔离设施等的建设,并对标《条例》中的要求,确立此类设施的国家标准,提升中国邮轮港口的卫生应急能力。

六、结语

全球公共卫生安全是各国共同的愿望和责任,在全球化浪潮下,一系列公共卫生危机的暴发对国际社会造成了前所未有的威胁,便捷的交通系统、频繁的人口流动极大地增加了传染病传播的机会。任何一个国家都无法独善其身,国际社会是一个休戚与共的人类命运共同体。邮轮疫情作为全球公共卫生危机的一个面相,需要各国的合作应对,以及国际

^① 参见《出入境邮轮检疫管理办法》第33条、第34条。

法和国内法的协调一致。疫情给全世界造成了深刻的影响,但同时也是完善相关法律制度和防控机制的契机,国际社会应当总结邮轮疫情防控的经验教训,完善邮轮疫情防控国际法律制度。在责任主体方面,建立以《条例》为基础的预防、抵御和控制邮轮疫情的国际法规范,确立船旗国为首要责任主体、港口国为次要责任主体,明确国籍国对本国公民的保护义务,并规定港口国的抗辩权,以及各国的协商合作机制。在卫生措施方面,要求各国在对疫情邮轮进行处置时,遵守尊重人权、合理性、必要性、科学性原则。在风险防控方面,规定各国发展最低限度的港口核心公共卫生能力的义务,加强对疫情的监

测和应对能力。就中国的邮轮疫情防控法律制度完善而言,一方面应当以维护中国公共卫生安全、保护中国公民健康权为核心,完善以《出入境邮轮检疫管理办法》为核心的邮轮疫情风险防控法律制度,对原则性规定予以细化,使该法律规范更具可操作性。另一方面也应积极履行《条例》中规定的国际法义务,响应世界卫生组织的建议,发展港口核心卫生能力,将《条例》中的要求纳入国内相关立法。中国对“歌诗达赛琳娜”号邮轮的处置措施得当、迅速有效,充分彰显了中国的制度优势,为全球卫生治理提供了中国方案。中国也应积极参与邮轮疫情应对的国际合作,推进人类命运共同体的构建。

参考文献:

- [1] 杨国兵. 从疫情危机下的中国方案看邮轮多边合作治理体系构建[EB/OL]. (2020-03-12)[2020-04-20]. [http://theory. people. com. cn/n1/2020/0312/c40531-31629263. html](http://theory.people.com.cn/n1/2020/0312/c40531-31629263.html).
- [2] 徐峰. 邮轮疫情事件中港口卫生应急法律制度研究[J]. 武汉交通职业学院学报, 2020, 22(1): 2.
- [3] 船旗国必须在新冠病毒危机期间保护海员和乘客的健康[EB/OL]. (2020-03-20)[2020-04-20]. [http://crew. sol. com. cn/ CYSC_V_chaki. html](http://crew.sol.com.cn/CYSC_V_chaki.html).
- [4] TAKAHASHI Y. Proportionality[M]//SHELTON D. Oxford Handbook of International Human Rights Law. Oxford: Oxford University Press, 2013: 449.
- [5] 彭先伟, 吴亚男. 新冠病毒疫情下的邮轮检疫处置问题初探——以国际卫生法为视角[J]. 中国海商法研究, 2020, 31(1): 24.
- [6] 毛俊响. 相关国家对华旅行管制措施违背世卫组织临时建议[N]. 光明日报, 2020-02-15(3).
- [7] 苏长和. 全球公共问题与国际合作: 一种制度的分析[M]. 上海: 上海人民出版社, 2009: 3.
- [8] 何志鹏. 国际法论[M]. 北京: 北京大学出版社, 2016.
- [9] 习近平: 国际社会最需要的是坚定信心、团结应对[EB/OL]. (2020-03-26)[2020-03-28]. [https://www. fmprc. gov. cn/web/ zyxw/t1761747..shtml](https://www.fmprc.gov.cn/web/zyxw/t1761747.shtml).
- [10] HABIBI R, BURCI G L, CAMPOS T C, et al. Do not violate the *International Health Regulations* during the COVID-19 outbreak[J]. *The Lancet*, 2020(395): 664-666.
- [11] HENKIN L. The mythology of sovereignty[M]//MACDONALD. *Essays in Honor of Wang Tieya*. Leiden: Martinus Nijhoff Publishers, 1994: 356.
- [12] 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): 7.
- [13] 陈清国, 荆良, 陈佳奇, 靳海彤. 传染性病原体快速筛查及国际邮轮卫生检疫措施体系的建立[J]. 中国国境卫生检疫杂志, 2012, 35(1): 59.
- [14] 张文广. 应对邮轮疫情亟须加强国际合作[N]. 经济参考报, 2020-03-10(8).