

疫情背景下船员生命健康权法律保障问题研究

曹艳春 周若涵

(上海海事大学法学院, 上海, 201306)

摘要: 目前突发公共卫生事件中船员生命健康权的法律保障较不充分, 而生命健康权是一项最基本的人权, 是人身自由权、经济权利及其他一切人权赖以存在的根基, 必须针对现行法律保障中的不足之处进行填补, 使这一为维持邮轮正常运营并为乘客提供各类服务的邮轮船员以及承担为全球运送物资重任的商船船员的生命健康安全得到充足的保障。建议完善船舶应急防疫国际公约及国内法律体系、完善港口应急防疫标准并加强港口应急医疗与隔离的设施及队伍建设、完善船员换班的政策与法律。

关键词: 疫情, 生命健康权, 船员

突发公共卫生事件发生后, 船员通常会因船舶及港口应急防疫措施的不完善而面临生命健康威胁。例如新冠肺炎疫情爆发后, “钻石公主”号上的隔离措施不足以控制新冠肺炎病毒的爆发, 致使病毒在乘客、船员、医疗保健人员和检疫人员中进一步传播, 如邮轮上的绿色和红色区域之间没有明确区分, 在隔离初期两间餐厅被用作行政场所, 使之很可能成为交叉感染区域, 且整个隔离期间船上既没有传染病专家, 也没有感染控制人员, 数量有限的灾难医疗援助小组很难进行精确的分诊等。^[1] 研究表明, “钻石公主”号上的乘客感染可能始于 2020 年 1 月 28 日, 2 月 6 日结束, 然而由于船员需要为乘客提供服务, 在 2 月 5 日船舶实施隔离措施后, 船员们继续受到感染, 并在 2 月 7 日达到高峰, 至 2 月 18 日, 船上 1045 名船员中已经出现 54 例确诊病例。^[2] 不久, “至尊公主”号、“红宝石公主”号等邮轮也出现了类似状况, 2020 年 3 月 6 日, 美国公布“至尊公主”号上已检测的 46 人中有 21 人检测结果呈阳性, 其中包括 19 名船员^[3]; 至 2020 年 4 月 6 日, “红宝石公主”号上约有 200 名船员出现疑似症状。^[4] 除大型邮轮之外, 在国际组织的呼吁下自 2020 年 6 月船员得

作者简介: 曹艳春 (1964-), 女, 内蒙古通辽人, 上海海事大学法学院教授、博士生导师; 周若涵 (1996-), 女, 山东烟台人, 上海海事大学法学院 2021 级博士研究生 (2021 年 9 月入学)。

^[1] See Yasuharu Tokuda, Tomoko Sakihama, Makoto Aoki, et al, *COVID-19 outbreak on the Diamond Princess Cruise Ship in February 2020*, 21 J Gen Fam Med 95-96 (2020).

^[2] See Pengcheng Xu, Hua Qian, Te Miao, et al, *Transmission routes of Covid-19 virus in the Diamond Princess Cruise ship*, 09/04/2020, <https://www.medrxiv.org/content/10.1101/2020.04.09.20059113v1>, accessed 17/11/2020.

^[3] 参见人民网: 《美国“至尊公主号”邮轮乘客将分批下船》, 2020 年 3 月 9 日, 载 <http://usa.people.com.cn/n1/2020/0309/c241376-31624070.html>, 最后访问日期: 2021 年 4 月 1 日。

^[4] 参见人民网: 《澳大利亚警方宣布对“红宝石公主”号展开刑事调查》, 2020 年 4 月 6 日, 载 <http://australia.people.com.cn/n1/2020/0406/c408038-31662952.html>, 最后访问日期: 2021 年 4 月 1 日。

以陆续换班后，有关船员确诊的新闻报道屡屡出现^[5]，如 2020 年 8 月 9 日，一艘希腊巴拿马型散货船“PATRA”号上的 22 名船员中，有 11 人在抵达乌克兰尤日尼伊港时被发现核酸检测呈阳性^[6]；2021 年 1 月 6 日靠泊于我国港口的一艘巴拿马籍干散货船“Asia Spring”轮上，除船长的其余 21 名船员经检测均感染新冠病毒，其中包括 19 名中国籍船员。^[7]除船舶及港口应急防疫措施缺陷威胁船员生命健康安全之外，另一不容忽视的问题便是船员换班的难题，国际海运协会（ICS）和国际海事雇主理事會（IMEC）汇编的数据显示，到 2020 年 5 月 15 日，有 15 万名船员需要立即进行换班^[8]，据 2021 年 7 月 23 日 ICS 的新闻报道称，有 50 多万船员受到持续的船员换班危机的影响，超过 25 万船员被困在海上。^[9]船员若未能及时换班、在船超期服务则会对其身心健康带来巨大隐患。因此完善疫情背景下船员生命健康权的法律保障不得不引起重视。

一、疫情背景下船员生命健康权保障存在的问题

（一）船舶应急防疫法律体系不健全

船舶应对突发公共卫生事件的应急防控水平直接关系着船上感染乘客及船员能否得到妥当安置和及时救治、健康船员能否有效避免被感染等一系列问题，对船员生命健康权的保障十分关键，而健全的船舶公共卫生应急防控法律体系能够为船舶应急防疫工作提供明确的规范。

1. 国内立法中船舶应急防疫法律体系存在的缺陷

我国目前针对船舶突发公共卫生事件应急防控法律体系不健全的表现之一在于相关法律法规相当短缺。《中华人民共和国突发事件应对法》未针对船舶突发疫情进行专门规制，《中华人民共和国海上交通安全法》、《中华人民共和国海商法》、《中华人民共和国港口法》（简称《港口法》）、《中华人民共和国国际海运条例》、《国内水路运输管理条例》等航运法律法规中也几乎缺失针对应急防控的条款。虽然 2020

^[5] 参见海事服务网：《半数船员确诊！船员确诊数飙升的背后“真凶”究竟是谁？！》，2020 年 8 月 11 日，载 <http://www.hyqfocus.com/jsp/model.jsp?id=36464&modelType=1>，最后访问日期：2021 年 4 月 2 日。

^[6] See Mikhail Voytenko, *Greek Panamax found positive, crew to be changed*, 09/08/2020, <https://www.fleetmon.com/maritime-news/2020/30553/greek-panamax-found-positive-crew-be-changed/>, accessed 02/04/2021.

^[7] 参见信德海事：《19 中国海员新冠病毒检测呈阳性，船舶疫情防控不可松懈！》，2021 年 1 月 8 日，载 https://www.sohu.com/a/443299731_175033，最后访问日期：2021 年 4 月 1 日。

^[8] See International Chamber of Shipping, *Global shipping fleet to sound horns on labour day to raise alarm over need for urgent crew change*, 30/04/2020, <https://www.ics-shipping.org/press-release/video-missing-global-shipping-fleet-to-sound-horns-on-labour-day-to-raise-alarm-over-need-for-urgent-crew-change/>, accessed 02/04/2021.

^[9] See International Chamber of Shipping, *Negligence of small minority risks setbacks to crew change progress*, 23/07/2021, <https://www.ics-shipping.org/statement/negligence-of-small-minority-risks-setbacks-to-crew-change-progress/>, accessed 30/07/2021.

年修订的《中华人民共和国船员条例》（以下简称《船员条例》）中第16条^[10]、第21条^[11]等规定与疫情防控有一定程度上的关联，但仍缺乏更为全面具体的针对性规定。《突发公共卫生事件应急条例》第38条虽然对交通工具上出现感染或疑似感染人员、密切接触者的应急处置方式作出了具体规定，然而该规定对于船舶突发疫情的状况未必适用，尤其是远洋航行船舶，在发现船上出现感染或疑似感染人员后，因其航行至最近的口岸所需时间较长，这段期间内船上如何做好疫情防控工作、船上感染人员如何进行紧急救治等问题难以从该条例中获取行为规范。《中华人民共和国国境卫生检疫法》（以下简称《国境卫生检疫法》）、《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》中涉及船舶疫情防控的规定主要为对出入境船舶及人员的卫生状况和健康状况的检查监测及应急处置，不能全面涵盖船舶公共卫生应急防控工作的需要。

其次，我国目前有关船舶突发公共卫生事件应急防控的法律规定中除《国境卫生检疫法》外，几乎为行政法规及部门规章，法律位阶较低，内容较为分散和不一致，几乎无法有效规制船舶疫情防控工作，如有关隔离的方式在《出入境邮轮检疫管理办法》^[12]《国际航行邮轮群体性疾病突发事件应急处置技术方案》^[13]中便存在着相互矛盾的规定。^[14]

2. 国际立法中船舶应急防疫法律体系存在的缺陷

（1）船上疫情预防及应急处置立法的欠缺

在相关国际公约及指导性文件方面，国际卫生应急立法主要基于陆地突发公共卫生事件，关注点并不在于海洋，而海洋及海事法律相关的国际公约又缺乏对于突发公共卫生事件的关注，此次新冠肺炎感染多艘邮轮的情况就足以显现国际卫生应急立法的滞后性。^[15]如世界卫生组织（WHO）发布的《国际卫生条例（2005）》（以下简称IHR(2005)）中有关船舶防疫的规定多涉及国际航行船舶出入境的卫生检疫程序，

^[10] 参见《中华人民共和国船员条例》第16条：“船员在船工作期间，应当符合下列要求：…（四）参加船舶应急训练、演习，按照船舶应急部署的要求，落实各项应急预防措施；…”

^[11] 参见《中华人民共和国船员条例》第21条第2款：“船员用人单位应当为在驶往或者驶经战区、疫区或者运输有毒、有害物质的船舶上工作的船员，办理专门的人身、健康保险，并提供相应的防护措施。”

^[12] 参见《出入境邮轮检疫管理办法》第32条：“邮轮发生突发公共卫生事件时，应当依法对感染人员实施隔离，隔离期限根据医学检查结果确定；对疑似感染人员依法实施就地诊验或者留验，就地诊验或者留验期限自该人员离开感染环境的时候算起，不超过该传染病的最长潜伏期。”

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，经检验检疫部门同意，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。”

^[13] 参见《国际航行邮轮群体性疾病突发事件应急处置技术方案》第三部分“现场处置”中“检疫措施”部分规定：“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。检疫传染病及按甲类管理的传染病必须进行医院隔离。”

^[14] 参见刘晨虹：《疫情邮轮的责任困境与海洋法律体系的完善》，载《中国海商法研究》2020年第1期，第9页。

^[15] 参见刘晨虹：《疫情邮轮的责任困境与海洋法律体系的完善》，载《中国海商法研究》2020年第1期，第7页。

涉及船舶日常防疫管理的规定几乎缺失。^[16]

在船舶疫情防控设施设备方面，疫情发生后，船员的防护措施、隔离舱室等应急设施的不到位易造成传染病在船员之间不断传播，在邮轮上，为向乘客提供各类服务，船员与乘客之间必需的接触也会造成传染病病毒由乘客向船员扩散。如在“钻石公主”号事件中，船员感染主要发生在邮轮实施隔离后，且在船员舱室集中区域发生了聚集性传染，然而目前《1974年国际海上人命安全公约》（以下简称 SOLAS 公约）暂未涉及船员和乘客的传染病隔离舱室相关要求，并且，船上应急防疫操作相关要求也比较缺乏。^[17] 目前 SOLAS 公约的 1988 年议定书附则中关于“检验”及“事故”部分的规定主要出于预防船舶事故损伤（如火灾、渗水、船舶碰撞、意外爆炸、人员坠海等）的需要，不涉及船舶突发疫情的防范目的。

（2）国际航行船舶应急防疫中的管辖真空

根据《联合国海洋法公约》第 94 条的规定，船旗国应对悬挂其国旗的于公海上航行的船舶有效地行使行政、技术等事项上的管辖和控制；根据第 55 条、56 条、58 条的规定，专属经济区制度中不涉及与船舶卫生事务有关的国家权利与义务；根据第 19 条、21 条的规定，沿海国可以制定关于防止违犯其包括卫生在内的无害通过领海的法律和规章，若外国船舶违反即应视为非无害通过行为，沿海国可依法行使保护权以防止非无害的通过；根据第 33 条的规定，沿海国可为防止或惩治在其领土或领海内违犯其包括卫生事项在内的法律和规章的行为而在毗连区内实施必要的管制。由此可知，《联合国海洋法公约》仅在公海制度中明确了船旗国对船舶卫生事务的管辖和控制义务，而在领海及毗连区中则更倾向于赋予沿海国对该项事务进行规制和管制的权利。^[18] 并且由于内水处于国家的管辖和控制之下，沿海国可对驶入其内水的外籍船舶的除纯属其内部管理的事项进行管辖，因此沿海国对航行于内水上的可能危及港口安全与良好秩序的船舶卫生事务同样也具有进行管制的权利。也就是说，目前的国际法体系对在公海以外的海域中航行的染疫船舶应由哪个国家负担管控义务尚未有明确规定。^[19] 这便产生了船舶防疫事项上的管辖真空，缺少对船舶公共卫生安全状况进行及时应对及管理的义务主体，极易造成类似于此次新冠疫情在“钻石公主”号、“威斯特丹”号、“鹿特丹”号等邮轮上爆发后被多国港口拒绝入境及停靠，船旗国也因相距遥远无法及时施救的困难局面，导致邮轮疫情防控时机的延误，不仅使得船

^[16] 参见王才范，王涛：《“钻石公主”号邮轮疫情事件中的海事法问题探讨》，载《世界海运》2020年第6期，第51页。

^[17] 参见鲍君忠，秦莹，王西召等：《基于 Logistic 模型的大型邮轮疫情预测分析》，载《交通信息与安全》2020年第2期，第140页。

^[18] 参见刘晨虹：《疫情邮轮的责任困境与海洋法律体系的完善》，载《中国海商法研究》2020年第1期，第5页。

^[19] 参见刘晨虹：《疫情邮轮的责任困境与海洋法律体系的完善》，载《中国海商法研究》2020年第1期，第7页。

上受染乘客及船员得不到及时治疗、健康人员不能有效避免被感染，还使得船员换班进程受到严重阻碍。

(3) IHR(2005)中第 28 条例外规定存在的问题

根据 IHR(2005)第 28 条第 1、2 款的规定可知，缔约国不应当因公共卫生而阻止船舶在其入境口岸停靠或拒绝其“无疫通行”，尤其是不应禁止其上下乘员或者添加必需的物资等行为。但该规定存在两处例外情形，一是国际协议另有约定，二是发生了该公约第 43 条规定的特定公共卫生危害或国际关注的突发公共卫生事件（PHEIC）。对于后者，缔约国在基于科学原则、使人类健康面临危险的现有科学证据或来自 WHO 等国际组织的现有信息，以及 WHO 的现有特定指导或建议之上，可以执行包括对交通工具进行隔离、检疫或让旅行者接受公共卫生观察在内的额外卫生措施，以防控疾病传播，并且，缔约国还可以拒绝船舶“无疫通行”及停靠。那么，在新冠肺炎疫情持续构成 PHEIC 期间，如果缔约国符合 IHR(2005)中执行额外卫生措施的条件，则缔约国可以拒绝受染船舶“无疫通行”及停靠本国港口，而如果各缔约国均拒绝受染船舶停靠，则此时原则上应由船旗国履行管控义务，然而事实上，船舶的航行区域很可能与船旗国相距甚远而无法进行有效的管控。^[20] 并且，为了规避本国严格的管制、减少税收的缴纳、降低运营成本及船员费用的支出，以使船舶在海运竞争中保持竞争力并获取最大利益，许多船舶选择悬挂方便旗，但这便会导致船舶与船旗国之间缺少“真正联系”^[21]，船旗国往往难以对方便旗船上的公共卫生事项行使有效的预防及控制职能。

此外，“威士特丹”号邮轮在被多国拒绝停靠时尚未出现确诊病例，根据 IHR(2005)第 1 条第 1 款的规定^[22]可知，该艘邮轮在被拒绝停靠时尚不构成受染船舶，因此尽管新冠肺炎疫情被列入 PHEIC，但拒绝“威士特丹”号邮轮停靠的缔约国采取的额外卫生措施是否符合 IHR(2005)的规定，即符合科学原则且已掌握对于人类健康存在危险的现有科学证据或信息，目前 IHR(2005)尚未能提供一个确定无疑的解答^[23]，因此拒绝“威士特丹”号邮轮停靠的缔约国行为在国际立法的层面上是否合法尚未可知。

(二) 港口应急防疫能力难以充分保障船员生命健康权

目前多数港口距城市较远，港口附近应急设施的建设、医疗人员及医疗资源的配

^[20] 参见孙思琪，金怡雯：《国际邮轮突发公共卫生事件应急管理的法律检视》，载《大连海事大学学报（社会科学版）》2020 年第 5 期，第 14 页。

^[21] 参见[日]水上千之著：《船舶国籍与方便旗船籍》，全贤淑译，大连海事大学出版社 2000 年版，第 136-138，140 页。

^[22] 参见《国际卫生条例（2005）》第 1 条：“...‘受染’系指受到感染或污染或携带感染或污染源以至于构成公共卫生危害的人员、行李、货物、集装箱、交通工具、物品、邮包或骸骨；...”

^[23] 参见孙思琪，金怡雯：《国际邮轮突发公共卫生事件应急管理的法律检视》，载《大连海事大学学报（社会科学版）》2020 年第 5 期，第 14 页。

备明显不足，这对及时救治靠港船舶上的染疫船员带来了不小的困难，且若船员需进行船上隔离，港口附近还需具备足够数量的隔离设施，以供船上隔离之前对船舶进行彻底消毒清理之时转移船员之用。

此次“钻石公主”号事件中，对于已感染新冠病毒的人员，横滨港的医疗和应急资源储备有限，而转送至医院或其他地点又会增加感染病毒的风险，因此此次邮轮突发疫情事件便对该港的应急防疫能力提出了严峻挑战。^[24] 而目前我国港口公共卫生应急处置能力也明显欠缺，例如不少邮轮母港及码头的应急防疫设施无法承载大型邮轮上千名乘客及船员，并且在邮轮母港的规划建设中也较少重视安全避难、卫生应急等功能的规划和配套^[25]，这便存在着无法充分保障船员生命健康权的隐患。

在法律规制层面，IHR(2005)虽然对港口核心能力要求进行了规定，但是这些规定过于抽象，没有设定具体的标准，如港口要配备的医护人员以及医疗设施的数量等内容在IHR(2005)中没有具体的规定；我国质检总局出台的一系列细化规定如《创建“国际卫生港口”规程》《国际卫生港口通用要求》《关于印发〈国际卫生条例（2005）〉口岸核心能力建设标准（试行）的通知》《关于印发〈国际卫生条例（2005）〉口岸核心能力动态监督管理规定的通知》等，也都缺少对医疗卫生设施配置标准的明确具体要求。^[26] 如《国际卫生港口通用要求》第6.1条规定“港口传染病控制基本能力包括：提供地点适宜的医疗服务机构和足够的医务人员、设备和场所...”。^[27]

（三）船员换班困难

2020年新冠肺炎疫情的爆发及延续给航运业带来的一大难题就是船员换班困难、超期服务现象严重。船员无法及时换班会对其身心健康和安全带来严重威胁。据一项从2020年6月至8月对450名船员、世界十大船舶管理公司、35家航运公司和前5大船员供应国的海事管理部门进行的在线问卷调查结果显示，接受调查的18家公司管理着74701名船员，其中有6695人已完成合同并等待遣返，9324名船员的合同被延长，且有615人已连续在船工作超过12个月，几乎所有接受调查的公司都报告了合同延期，总体来说，新冠肺炎爆发6个月后，船员面临延迟遣返、合同延期、合同已完成等待遣返和连续服务超过12个月的情况发生率分别为21.44%、12.48%、8.96%和0.82%。^[28] 并且，一个令人担忧的事实是，船上半数以上的船员都延长了合

^[24] 参见刘晓菲，张晏瑜：《论邮轮防疫应急机制的完善——以2019年新冠肺炎疫情的防治为参照》，载《中国海商法研究》2020年第1期，第13页。

^[25] 参见陈鹏：《邮轮疫情应对的主体责任分析及对策》，载《世界海运》2020年第3期，第51页。

^[26] 参见彭先伟，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》，载《中国海商法研究》2020年第1期，第25页。

^[27] 《国际卫生港口通用要求（SN/T 3159-2012）》，中国标准出版社2012年版，第3页。

^[28] See Anish Arvind Hebbar, Nitin Mukesh, *COVID-19 and seafarers' rights to shore leave, repatriation and medical assistance: a pilot study*, 71 Int Marit Health 222(2020).

同，甚至其中一半违反了船员的自由意愿。^[29] 尽管与世界上多数国家相比，我国船员换班工作的开展整体而言较为顺畅有序，据《2020年中国船员发展报告》可知，2020年4月1日至12月31日，我国完成境内港口中国籍船员换班14.7万人次^[30]，然而船员换班中曾出现及尚未解决的如下一系列问题仍需要认真审视。

1. 船员换班存在执法缺陷

新冠肺炎疫情爆发后，随着国内疫情的缓和以及境外疫情愈演愈烈，我国疫情防控工作重点已经从“防输出、防扩散”变更为“严防境外输入”，沿海港口自然成为了防范境外疫情从海上输入工作的重心。随着港口入境政策逐渐收紧，中国船员在国内港口换班的审批环节及等待时间也随之增加，船员换班在满足交通运输部等六部门联合发布的《关于精准做好国际航行船舶船员疫情防控工作的通知》（交海明电（2020）142号）规定的条件之外，还要经过海事局、海关及其下属检疫部门、移民局，以及口岸所在地政府及地方公安、卫生等多部门的协调和审批。^[31] 各部门之间存在的权责划分不同、执行规则标准不同的问题，便又加大了沟通协调的难度^[32]，而由于船期的限制，大多数船舶无法在一个港口停留过长时间，因此船员换班工作难以顺利进行。^[33] 同时，由于交通运输部等部门发布的有关船员换班的政策文件未对船员换班程序和申请材料进行明确统一的要求，各口岸也存在着执行不一的状况^[34]，也因此加剧了船员换班的复杂性、延误船员换班进程。

并且，虽然六部门联合印发的142号文件中提出“给予船员换班便利”的要求，但因该文件效力位阶较低、缺乏强制力，加上一些地方政府缺乏对相关国际公约及协议中有关船员换班及遣返规定的了解，没有对船员换班延迟问题带来的严重影响予以重视，甚至存在着不希望船员带来麻烦的本位主义思想^[35]，因此在文件发布之初仍存在着部分地方政府执行不到位的情况。

2. 船员国外换班难度过大

就国外港口换班而言，船员将面临部分国家暂停签证导致无法入境、回国航班减

^[29] See Anish Arvind Hebbar, Nitin Mukesh, *COVID-19 and seafarers' rights to shore leave, repatriation and medical assistance: a pilot study*, 71 Int Marit Health 220(2020).

^[30] 参加中华人民共和国交通运输部：《2020年中国船员发展报告》，2021年6月25日，载 <https://xxgk.mot.gov.cn/2020/jigou/haishi/202106/P020210625407266424238.pdf>，最后访问日期：2021年7月30日。

^[31] 参见走来走去的 Miss L：《归途=困途？船员换班难在哪？》，2020年4月16日，载 <https://mp.weixin.qq.com/s/L-mJtRIEh7T13DSa9QUSkQ>，最后访问日期：2021年1月4日。

^[32] 参见海合网：《船员换班难的问题真的解决了吗？》，2020年6月19日，载 <https://mp.weixin.qq.com/s/Gwzg6yeMLg4YTHXzq1r4w>，最后访问日期：2020年10月29日。

^[33] 参见走来走去的 Miss L：《归途=困途？船员换班难在哪？》，2020年4月16日，载 <https://mp.weixin.qq.com/s/L-mJtRIEh7T13DSa9QUSkQ>，最后访问日期：2021年1月4日。

^[34] 参见E航小编：《六部委通知都出了，船员换班还是那么难？》，2020年5月6日，载 <https://mp.weixin.qq.com/s/LnRIzasxIjKsSRnrCu1zeQ>，最后访问日期：2021年3月6日。

^[35] 参见孙英利：《为何一名船员最多在船上连续工作12个月？》，2020年5月15日，载 https://mp.weixin.qq.com/s/i3BTsiQCO1s23_tH-q2s9A，最后访问日期：2021年3月6日。

少或被取消、国内入境限制增加、回国途中感染风险加大等一系列问题。^[36] 并且，由于新冠肺炎疫情在全球快速而持续地蔓延，各国不断针对疫情防控需求对港口管控措施进行动态调整，多国在未提前声明的情况下直接实行新的隔离管控措施的情况也时常出现，并且由于疫情防控形势及国情的差别，各国出台的防控管制措施并不协调，这都对船员换班工作的推进造成严重的阻碍。^[37]

3. 船员换班费用高昂

新冠肺炎疫情发生后，船员的换班及遣返工作除了面临上述阻碍之外，船员换班费用是航运公司及船员面临的又一难题。新冠肺炎疫情期间船员的换班费用较正常时期上涨了 150% 左右，船员回国机票、个人防护设备和隔离期间的食宿及新冠病毒检测费用占据了额外花销的大部分，如从欧洲飞往亚洲的机票价格一度上涨至 3000 欧元。^[38] 例如，美国船东公司 Eagle Bulk Shipping 在遣返船员的问题上耗费了大量的人力物力财力，该公司仅船员换班的成本就增加了 50%，其中因购买船员个人防护设备、测试套件和船员换班而产生的与新冠肺炎病毒相关的费用就有 70 万美元，并且为了船员换班还要负担更改航线和高昂的租赁费两项间接成本。^[39] 在这种情况下，航运公司能够主动承担与船员换班相关的所有费用对于船员换班的顺利进行至关重要，然而对于资金困难的航运公司尤其是中小型航运公司而言，解决船员换班问题则十分艰难。

4. 缺乏对船员在船最长工作期间的明确限制

新冠肺炎疫情期间，随着相关政策文件的出台以及交通运输部联合其他部门的指导与调度的推动，中国籍船舶船员的换班工作多数逐步恢复了正常，然而在方便旗船舶上工作的许多中国船员却长时间面临着无法及时下船、不得不超期在船工作的难题，甚至有的方便旗船舶曾出现中国船员在船工作超 21 个月仍无法换班的现象^[40]，严重威胁着船员的生命健康安全。

尽管 MLC2006 标准 A2.5.2(b) 规定海员获得遣返前在船最长工作期间应短于 12 个月，但 ILO 在 2015 年版 MLC2006 常见问题中的 C2.1 部分表示，公约没有对船员雇佣协议的最长期限进行限制，在一艘或多艘船舶上的最长服务期及之后被遣返的权利需遵守适用的国家规定，这属于国家法律和惯例以及适用的集体协议的问题。^[41] 由

^[36] 参见走来走去的 Miss L: 《归途=困途? 船员换班难在哪?》，2020 年 4 月 16 日，载 <https://mp.weixin.qq.com/s/L-mJtRIEh7T13DSa9QUSkQ>，最后访问日期：2021 年 1 月 4 日。

^[37] 参见张竹心、尤贞敏：《COVID-19 期间将海员定义为“关键工作人员”的意义探究》，2020 年 4 月 15 日，载 <https://mp.weixin.qq.com/s/619fCy7vi6u7yfyxSICwew>，最后访问日期：2020 年 11 月 2 日。

^[38] 参见航运界：《船员换班成本飙升，船东承担大部分费用》，2020 年 7 月 20 日，载 https://mp.weixin.qq.com/s/449yRoDR_ZvvpffVMILsrQ，最后访问日期：2021 年 1 月 5 日。

^[39] 参见 CNSS：《良心船东！不计成本推动船员换班》，2020 年 11 月 9 日，载 <https://mp.weixin.qq.com/s/zphH47FpONqZdJCp2dqsmg>，最后访问日期：2021 年 1 月 5 日。

^[40] 参见宝荣轮船员：《船员超期服务，在船工作 21 个月仍然无法下船，谁来关心船员？》，2020 年 11 月 21 日，载 <https://mp.weixin.qq.com/s/MoSQuKG0k3ZKfyNbZ3TSaw>，最后访问日期：2021 年 2 月 5 日。

^[41] See International Labour Organization, *Maritime Labour Convention, 2006 (MLC, 2006) Frequently Asked*

此可知，MLC2006 尊重各成员国的立法权，船员在船最长工作期间与遣返权利的行使必须遵循成员国的相关国内法，若船东申请履行船员集体协议，还需遵守其中有关船员最长工作期限及遣返的规定。^[42] 根据 2020 年版《中国船员集体协议》第 2 条的规定可知，选择适用该协议的中国船东协会会员单位拥有和（或）管理的雇佣中国船员的方便旗船舶，同样需符合该协议以及船旗国的法律要求。而据其第 49 条的规定可知，船员在船连续服务超过 12 个月的有权要求遣返。这表明遣返是船员享有的一项权利，并未对船员在船工作的最长期间进行明确限制。尽管《中国船员集体协议》第 11 条规定船员在船连续服务时间不超过 8 个月，不方便安排船员换班的，工作时间可以延长 2 个月，且船员连续工作超过 10 个月未能换班的视为逾期，然而这并非意味着船员在船工作超 10 个月的情况被禁止，因为该条接着规定了船东需从船员在船工作的第 11 个月起支付其超期补贴，因此该规定对船员在船工作期限给予了较大的弹性。

总而言之，无论是 MLC2006 还是我国船员集体协议，均未对船员在船最长工作期限进行明确限制，因此船员未能及时下船并在船超期工作不构成对 MLC2006 及船员集体协议的违反。同时也应意识到，由此带来的后果一是船员休息权不能得到充分的保障，过度的疲劳进而会影响船员的工作状态和身心健康，并增加船舶发生事故的风险，二是为船东在不经船员同意、擅自延长船员劳动/劳务合同或上船协议期限提供了可乘之机，如前述调查结果显示船员延期合同中的一半违反了船员的自由意愿。

二、疫情背景下船员生命健康权法律保障的必要性

（一）突发公共卫生事件对船员生命健康权的威胁

新冠肺炎疫情的突发性和危害性、船上应急物资的严重缺乏、船员为保障物资和能源供给仍要坚守工作岗位等因素很容易给船员带来焦虑、恐慌、疑病等心理应激障碍，加重船员的疲劳感和心理压力，进而会导致除前述自杀的极端反应外，船舶碰撞、火灾、爆炸、人员伤亡等事故的发生。^[43] 据海员使团（The Mission to Seafarers）于 2020 年 10 月 26 日发布的船员幸福指数报告可知，2020 年 7 月至 9 月期间，由于船员之间的社会关系受到压力，船上的社会冲突有所上升，船上采取的包括戴口罩和保持社交距离在内的保护措施有可能增加船员的孤立感；换班危机和合同超期问题持续不仅给船员造成精神紧张，也可能对船员身体健康状况带来负面影响，且船员数量减

Questions (FAQ), 4th ed., Geneva: International Labour Organization, 2015, p.39.

^[42] 参见栾珂，张剑桥：《疫情之下的船员遣返和换班之法律问题探讨》，载《中国水运》2020 年第 4 期，第 14 页。

^[43] 参见毛旭东，徐秋艳：《新冠肺炎疫情下船员心理危机成因分析与干预措施》，载《航海》2020 年第 3 期，第 48-49 页。

少更会加剧此种影响。^[44]

并且, 船员因换班困难而在船超期服务, 也会使得船员休息权难以得到有效保护。休息是劳动者从事了一定时间和强度的劳动后恢复劳动能力、消除身体和精神上疲劳之必须, 休息权则是劳动者在现代社会中享有的维持和保障生命和健康的最低要求和基本人权。^[45] 因此休息权的实现与劳动者生命权、健康权的保障息息相关。而劳动者能够自由支配休息时间是其休息权得以实现的必要保证。^[46] 劳动者享有休息权意味着劳动者在工作之余能够享受工作之外的娱乐和休闲生活而不受约束, 此即劳动者休息权的自主性。^[47] 虽然按照我国疫情期间出台的政策, 连续服务达 12 个月且因港口疫情防控措施不能换班的船员可以在船休息, 然而船上空间封闭狭小、缺乏娱乐设施, 船员也无法上岸进行正常的社交活动, 船员休息权的自主性受到了极大的限制, 因此安排船员在船休息并没有使船员的休息权真正得到保障, 本质上是碍于船员换班困难的折中之举。

此外, 船员换班困难也给因疫情迟迟无法上船的船员带来身心健康隐患。由于船员的工资往往是家庭收入的最大来源, 长时间无法上船给船员带来的经济压力以及船员对未来不确定性的担忧易使其感到沮丧、愤怒、焦虑, 进而给其身心健康带来负面影响。^[48] 尽管《船员条例》第 25 条和《中国船员集体协议》第 15 条均规定了船员用人单位应向处于劳动合同有效期内的待派船员支付不少于用人单位所在地的最低工资, 但对于未与任何航运公司或其他机构签订劳动合同的自由船员而言, 他们在待派期间内便会处于完全缺乏收入的艰难境地, 影响其正常生活。

(二) 《民法典》中生命权与健康权保障的必然要求

生命健康权通常是指公民享有的生命安全、身体健康和机能完善的权利。^[49] 在我国, 作为一项宪法性权利, 生命健康权是每一位公民所享有的不容被侵害的基本权利, 同时, 生命健康权也受民法保护。^[50] 在民法领域中, 生命健康权首次登台源自 1986 年《民法通则》的规定^[51], 此后, 生命健康权的内涵界定在学界出现了争论, 早期的观点更多倾向于生命健康权仅包括生命权和健康权, 而不包括身体权, 但随着

^[44] See Shipowners' Club, "Life During Covid is a Living Nightmare": Ongoing impact revealed in latest Seafarers Happiness Index, 26/10/2020, <https://www.shipownersclub.com/ongoing-impact-revealed-in-latest-seafarers-happiness-index/>, accessed 08/01/2021.

^[45] 参见蓝寿荣: 《休息何以成为权利——劳动者休息权的属性与价值探析》, 载《法学评论》2014 年第 4 期, 第 89、92 页。

^[46] 参见王全兴: 《劳动法学》, 高等教育出版社 2008 年版, 第 289 页。

^[47] 参见蓝寿荣: 《休息何以成为权利——劳动者休息权的属性与价值探析》, 载《法学评论》2014 年第 4 期, 第 87 页。

^[48] See Ana Slišković, *Seafarers' well-being in the context of the COVID-19 pandemic: A qualitative study*, 67 Work 805-806(2020).

^[49] 参见孙亚明主编: 《民法通则要论》, 法律出版社, 1991 年版, 第 204 页。

^[50] 参见许中缘, 黄娉慧: 《论生命健康权的宪法性与民法化》, 载《长江论坛》2018 年第 1 期, 第 74 页。

^[51] 参见《民法通则》第九十八条: “公民享有生命健康权”。

民法理论的发展和司法实践经验的积累，生命健康权涵盖生命权、健康权和身体权三种物质性人格权的主张逐渐成为学界的主流观点，并最终得到了《民法典》人格权编的确认。^[52]但由于在疫情背景下，船员生命权和健康权受到侵害的可能性以及对其予以保障的必要性更为凸显，故本文主要针对船员生命权和健康权在疫情背景下的法律保障问题进行研究，对于身体权则不作探讨。

根据《民法典》第1002条的规定，自然人的生命权包含了生命安全维护权和生命尊严维护权，其中生命安全维护权除了赋予自然人防止其生命受到外来非法侵害以及采取相应防卫措施的权利之外，也赋予自然人维持自身生命安全延续，并通过请求改变对生命安全构成威胁的环境来保护生命安全的权利。^[53]因此在疫情背景下，做好船舶及港口疫情防控措施，加强对船员的自身防护，尽可能消减船员工作环境中与传染病病毒接触的可能性，是保护船员生命权的必然要求。

根据《民法典》第1004条的规定，健康权的客体为“身心健康”，涵盖了生理健康及心理健康，这意味着《民法典》打破了法律上的健康仅指生理健康的传统思维，跟随医学技术及时代发展的需要，将心理健康也纳入了健康权的保障范围，因此法律上的健康不再仅包括人之生理机能的正常运转和生理功能的完善发挥，还包括心理上的良好状态。^[54]在疫情背景下，船员的健康安全同生命安全一样暴露在极大的风险之中，心理健康安全状况尤为堪忧，注重疫情下船员身心健康安全的保障是遵循《民法典》规定的必然要求。

（三）船员人权保障的必然要求

作为一项宪法性权利，生命健康权是一项最基本的人权，具有地位的基础性和功能的母体性，是人身自由权、经济权利及其他一切人权赖以存在的根基，并且确定生命健康权为基本人权也符合《联合国宪章》的规定。《联合国宪章》第1条明确了“维持国际和平及安全”为联合国之宗旨，而对公民生命权的保障即是维护人类和平与安全价值的首要之义。^[55]同时，将生命健康权确立为基本人权还符合《世界人权宣言》《公民权利和政治权利国际公约》《经济、社会及文化权利国际公约》等一系列国际人权公约的要求。^[56]因此，公民的生命权与健康权是国际人权公约明确给予保障的

^[52] 参见杨立新：《从生命健康权到生命权、身体权、健康权——〈民法典〉对物质性人格权规定的规范创新》，载《扬州大学学报（人文社会科学版）》2020年第3期，第26-27页。

^[53] 参见杨立新：《从生命健康权到生命权、身体权、健康权——〈民法典〉对物质性人格权规定的规范创新》，载《扬州大学学报（人文社会科学版）》2020年第3期，第28-29页。

^[54] 参见杨立新：《从生命健康权到生命权、身体权、健康权——〈民法典〉对物质性人格权规定的规范创新》，载《扬州大学学报（人文社会科学版）》2020年第3期，第32页。

^[55] 参见汪习根：《疫情防控中生命健康权保障的中国经验》，载《求是》2020年第12期。

^[56] 参见《世界人权宣言》第三条：“人人有权享有生命、自由和人身安全。”《公民权利和政治权利国际公约》第六条规定：“人人有固有的生命权。这个权利应受法律保护。”《经济、社会及文化权利国际公约》第十二条：“本公约缔约各国承认人人有权享有能达到的最高的体质和心理健康的标准...本公约缔约各国为充分实现这一权利而采取的步骤应包括为达到下列目标所需的步骤：...（丙）预防、治疗和控制传染病、风土病、职业

重要权利，对公民生命权与健康权的保障是人权保障中的重要内容。

人权是每个人享受安宁生活并维护自身安全必不可少的权利，也是每个人成就自我和享受幸福的必要条件。^[57]从一般概念的角度理解，人权是普遍、平等、绝对和个体的权利，人权不能把任何人排除在外，每个人作为独立于商业活动或社会关系的个体，都能够获得人权，且所有人都可以同样的方式主张自己的权利。^[58]1997年中共十五大首次明确提出“尊重和保障人权”的要求，此后这一基本要求于2004年被写入宪法，当前党中央又提出在“十四五”时期“促进人权事业全面发展”的更高目标。因此，船员作为社会成员的组成部分，并且为国家的航运业发展和对外经济贸易活动的促进发挥了不可替代的重要作用，加强对船员人权及生命健康权的保护是彰显国家以人为本执政理念、贯彻落实“尊重和保障人权”的必然要求。

（四）“习近平公共卫生与健康治理理论”的必然要求

通过对70多年来中国特色社会主义公共卫生与人民健康事业发展的经验进行总结，并对新时代公共卫生与健康体系高效运行实践进行理论升华，以习近平同志为核心的党中央坚持以人民为中心，始终强调将人民生命健康放在首要位置，从而形成了“习近平公共卫生与健康治理理论”。^[59]“习近平公共卫生与健康治理理论”是习近平新时代中国特色社会主义思想的重要组成部分，其核心理论要义中包括了“人民生命安全和身体健康观”“构建公共卫生体系观”“强化公共卫生执法监管观”“公共卫生法治保障观”“为维护人民健康提供有力保障观”等一系列重要内容。^[60]

习近平指出，“人的生命只有一次，必须把它保住，我们办事情一切都从这个原则出发”。^[61]习近平始终强调“党中央采取的所有防控措施都首先考虑尽最大努力防止更多群众被感染，尽最大可能挽救更多患者生命”。^[62]“没有全民健康，就没有全面小康，要把人民健康放在优先发展的战略地位...努力全方位、全周期保障人民健康”。^[63]

病以及其它的疾病...”《经济、社会及文化权利国际公约》的第14号一般性意见：“健康是行使其他人权不可或缺的一项基本人权。”

^[57] 参见罗隆基：《论人权》，载《新月》第2卷，第5期。转引自齐延平著：《人权与法治》，山东人民出版社2003年版，第12页。

^[58] 参见[德]格奥尔格·罗曼著：《论人权》，李宏昀等译，上海人民出版社2018年版，第4、9页。

^[59] 参见徐汉明：《“习近平公共卫生与健康治理理论”的核心要义及时代价值》，载《法学》2020年第9期，第114页。

^[60] 参见徐汉明：《“习近平公共卫生与健康治理理论”的核心要义及时代价值》，载《法学》2020年第9期，第103-112页。

^[61] 张欠欠：《再次强调“人民至上”习近平提出维护人民健康新要求》，2020年6月4日，载http://news.k618.cn/zxbd/202006/t20200604_18025873.html，最后访问日期：2021年2月10日。

^[62] 央视新闻：《习近平在湖北省考察新冠肺炎疫情防控工作》，2020年3月10日，载<https://mp.weixin.qq.com/s/tiM286d4hqWxwd2Youy-EQ>，最后访问日期：2021年2月10日。

^[63] 央广网：《习近平、李克强等出席全国卫生与健康大会》，2016年8月21日，载http://china.cnr.cn/news/20160821/t20160821_523044690.shtml，最后访问日期：2021年2月10日。

船员作为人民群众的组成部分和社会主义事业的建设者，其生命健康安全的保障应当被置于首要地位，在疫情发生后应当不遗余力地保障船员的生命健康安全，并构建完善的法律体系和防范机制，以贯彻落实“习近平公共卫生与健康治理理论”的要求。

三、疫情背景下船员生命健康权法律保障的建议

（一）完善船舶应急防疫法律体系

1. 完善我国船舶应急防疫法律体系

由于船舶疫情防控属于外部性极大的公共服务，需要纳入到强制性规范中予以规制，对此立法部门或交通运输部可与疾病预防控制中心的专家进行合作，针对船舶疫情防控中的重难点、船员工作及活动范围的特点等制定适宜的船舶防疫标准。^[64]例如可以制定并施行《船上防疫管理规定》等法规，对船舶应急防疫工作部署、船员应急防疫培训及演习等内容进行具体规定，以指导和规范船舶防疫工作。^[65]

在船舶医务人员配备方面，根据《中华人民共和国海员船上工作和生活条件管理办法》（以下简称《管理办法》）第22条第1款^[66]可知，目前载员不足100人或航程不足3天或非国际航行的船舶无需配有专职医生，只需有1名及以上负责船舶急救及医护的海员即可，这种船舶医务人员的配备标准显然过低。一是尽管船上人员数量较少、船舶航线较短，船舶染疫的事件依然可能发生，倘若船上出现染疫或疑似人员，仍需专业医护人员及时诊断、稳定病情，并根据该种传染病特征及时向船长提出预防与控制病毒扩散的有效举措。尽管该办法第22条第2款^[67]对负责急救及医护的海员资格进行了规定，但若突发疫情发生，具备该种条件海员的应急救治和防护能力很有可能会面临极大的挑战。二是“一艘钻石公主号大小的邮轮通常会配备2名医生和3名护士，尽管这对于日常的船上医护工作来说已足够，但即便应对少数诸如病毒患者也会很快超出其应对能力”^[68]，因此从总体上看，尽管船舶染疫事件发生的概率较低，但船上医护人员的配备人数仍不可忽略应急防疫工作的需要，应当具备充足的防患于未然的意识。对此，建议未来《管理办法》或者《中华人民共和国船舶最低安全配员

^[64] 参见谢燮：《邮轮应对突发疫情的路径及对策》，载《中国远洋海运》2020年第3期，第53页。

^[65] 参见王才范，王涛：《“钻石公主”号邮轮疫情事件中的海事法问题探讨》，载《世界海运》2020年第6期，第52页。

^[66] 参见《中华人民共和国海员船上工作和生活条件管理办法》第22条第1款：“载员100人及以上并且航程在3天以上的国际航行船舶应当至少配备1名专职医生负责船上的医疗服务。”

^[67] 参见《中华人民共和国海员船上工作和生活条件管理办法》第22条第2款：“无需配备医生的船舶，应当至少有1名海员负责船上的急救、医护和药品管理工作。其中负责船上急救工作的海员应当持有精通急救培训合格证，负责船上医护和药品管理工作的海员应当持有船上医护培训合格证。”

^[68] Eilif Dahl, *Coronavirus (Covid-19) outbreak on the cruise ship Diamond Princess*, 71 *International maritime health* 6(2020).

规则》修订时，规定每艘商船须配备专职医生负责船上的医疗服务，专职医生的配备人数根据船上人员规模并充分考虑到疫情防控工作的需要，在上述规章中作出明确的、适度合理的规定。

在船舶疫情防控指导性文件方面，交通运输部或海事局可以有条件地吸收 WHO、美国、欧盟等域外的指南及标准中的先进经验，如 WHO 出版的《船舶公共卫生事件管理手册》、美国 CDC 编印的《船舶卫生操作手册》、欧盟 SHIPSAN TRAINET 项目发布的《欧洲客船卫生标准和传染病监测手册》以及疫情期间我国发布的一系列有关船舶疫情防控指南中经实践检验行之有效的规定，制定适用于我国的船舶应急防疫及医疗卫生常态化保障的指导性文件。

2. 完善船舶应急防疫国际公约

目前船舶疫情防控方面的国际公约尚处于空白状态，而国际组织于疫情发生后发布的通函、指南类的文件并不具备强制效力，且针对不同时期和类型的传染病也难以反复适用，因此现有海事领域中的国际公约需要进行修订与完善，使其符合船舶疫情防控的需要。中国作为 MLC2006、SOLAS 公约、IHR(2005)等国际公约的缔约国，有权利提出修改公约条款的主张或建议，推动公约的调整与完善，这也是中国作为船员大国以及国际社会负责任大国的担当之体现。例如在未来 SOLAS 公约的修订中，可以建议在附则部分增加“船上防疫管理”的条款，或者制定“船舶防疫管理规则”这类单项规则。^[69] 在具体内容方面，这一部分修订内容应在实施风险评估的基础上，对船员和乘客活动区域、空调和通风控制系统、患病人员转移路径中传染病病毒传播速度进行预测，对船舶及时阻断或降低疫情扩散的能力提出要求，同时根据船上人员规模设定隔离舱室的数量及其硬件要求，并将其在 MLC2006 中予以规定。^[70]

并且，针对国际航行船舶应急防疫管辖真空的问题，可以建议通过修改相关公约以加强船旗国对在公海以外的其他海域中航行的船舶履行疫情防控的国际义务。^[71] 对于方便旗国缺乏对船舶公共卫生事务行使有效管控的问题，建议通过国际立法强化方便旗国对船舶（尤其是承载上千船员及乘客的大型邮轮）突发公共卫生事项的管辖义务，推动建立方便旗国与船舶之间的真正联系。^[72]

此外，针对 IHR(2005)中缔约国执行额外卫生措施的前提条件存在模糊不确定的问题，可以建议 WHO 对此进行细化和补充，明确在发生特定公共卫生危害或 PHEIC

^[69] 参见王才范，王涛：《“钻石公主”号邮轮疫情事件中的海事法问题探讨》，载《世界海运》2020年第6期，第52页。

^[70] 参见鲍君忠，秦莹，王西召等：《基于 Logistic 模型的大型邮轮疫情预测分析》，载《交通信息与安全》2020年第2期，第140页。

^[71] 参见刘晨虹：《疫情邮轮的责任困境与海洋法律体系的完善》，载《中国海商法研究》2020年第1期，第7页。

^[72] 参见刘晨虹：《疫情邮轮的责任困境与海洋法律体系的完善》，载《中国海商法研究》2020年第1期，第7-8页。

后, 缔约国能够举证证明国际航行船舶上出现何种危害人类健康安全的因素及该种不安全因素达到何种程度时, 缔约国便符合已掌握对于人类健康存在危险的现有科学证据的要求。

(二) 完善港口应急防疫机制

1. 完善港口应急防疫法律标准

在国际立法层面上, 我国可建议 WHO 利用制定条例权, 为 IHR(2005) 出台包含港口和邮轮母港及其周边设施建设标准内容的附件, 尤其是医疗设施设备建设标准; 在国内立法中, 我国可考虑在相关海运管理法规以及《港口法》等法律法规中补充关于港口和邮轮母港建设中有关医疗设备、隔离场所规范标准等内容。^[73]

2. 加强港口应急医疗与隔离的设施及队伍建设

港口应急防疫设施的建设既是 IHR(2005) 规定的港口核心能力建设的要求, 也是船员生命与健康安全保障的关键地带。如果船上存在潜在传染病病例, 除非有明确的行政理由, 否则不应对船舶进行隔离, 因为在可能通过空气传播、飞沫传播或粪口传播病毒的爆发期间, 在空间有限的空调环境下, 不可能将感染者与非感染者截然分开, 因此所有确诊阳性病例的密切接触者或船上全部人员应下船, 并在适当的陆基设施中进行隔离。^[74] 为避免在今后突发公共卫生事件发生后, 船舶尤其是大型邮轮发生大量船上人员受染或得不到及时有效的隔离及救治的危难局面, 同时为加强港口卫生能力建设, 我国可以在港口及邮轮母港建设符合 WHO 有关防疫各项要求的能够容纳足够人员数量的防疫隔离场所, 且该场所可在无疫情发生期间用作其他经营, 以使其功能得以充分发挥。^[75] 此外, 港口及邮轮母港周边交通、医疗等设施的规划和建设也十分关键, 这关系到疫情发生后受染船员能否得到及时的转移和救治、隔离期满后的健康船员能否被及时遣返等一系列问题。

在港口应急队伍建设方面, 我国应注重加强港口专业医疗及防疫队伍的建设, 重视港口应急防疫人才的储备和培养以及对相关工作人员的专业培训。^[76] 此外, 港口防疫部门的相关研究人员要充分研究总结船舶爆发传染病的主要因素及传播路径, 建立一套系统完善的船舶疫情防控机制, 还应结合多部门联防联控的功能设计船员转移及救助演习方案并安排工作人员定期进行演习, 以提高港口应急防疫处置能力。^[77]

^[73] 参见刘晨虹:《疫情邮轮的责任困境与海洋法律体系的完善》,载《中国海商法研究》2020年第1期,第8-9页。

^[74] See Arun Gupta, Renuka Kunte, Neeti Goyal, et al. *A comparative analysis of control measures onboard ship against COVID-19 and similar novel viral respiratory disease outbreak: Quarantine ship or disembark suspects?* 07/2021, <https://doi.org/10.1016/j.mjafi.2020.06.003>, accessed 01/01/2021.

^[75] 参见彭先伟, 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》,载《中国海商法研究》2020年第1期,第26页。

^[76] 参见陈鹏:《邮轮疫情应对的主体责任分析及对策》,载《世界海运》2020年第3期,第52页。

^[77] 参见刘晓菲, 张晏瑜:《论邮轮防疫应急机制的完善——以2019年新冠肺炎疫情的防治为参照》,载《中

（三）完善船员换班的政策与法律

1. 出台提升船员社会地位的有力政策

要有效解决船员换班的难题，首先需要重视船员社会地位之改善，当船员从业群体具有较高的社会地位和职业认可度时，突发公共卫生事件等特殊危机情况发生时，船员群体遇到的换班等难题获得媒体及公众关注的可能性，以及被给予特殊便利待遇的可能性就更高。

对此，一方面，我国可采纳 IMO 在 Circular Letter No.4204/Add.6 通函中提出的认定船员为“关键工作人员”的建议，出台给予船员“关键工作人员”地位的政策，给予船员在必要情况下的登离船及出入境便利。在给予船员换班便利之外，我国还可赋予船员作为“关键工作人员”可享有的与其社会地位相应其他福利待遇。另一方面，我国相关政府部门可出台给予高级船员比照军人的特殊优待政策。基于船员对国家航运业发展、突发公共卫生事件发生等特殊时期必需品供应等方面的突出贡献，以及战争时期还可以作为第二海军和海军并肩作战、共同维护国家海上安全的重要作用，高级船员享受与军人类似的优待有着充分的合理性及必要性，因此，可以比照目前军人享有的福利给予船员公共服务场所优先办理业务、就医购药减免费用并提供绿色通道、旅游景点免门票进入、子女享受教育优待、放宽申请落户条件等优待政策，以凸显国家对船员的重视、突出船员的杰出贡献、提高船员的社会地位和社会认可度。

然而，根据奥佛顿之窗理论，要使一个观念最终可以演变为政策，需使其一步步成为社会公众或决策者的共识，在涉及船员的政策方面，则需要学者们通过不断撰写文章来介绍他国给予船员的特殊优待、政府部门在更高更广的层面上宣传船员对国家和社会作出的突出贡献、船员职业群体通过适当的平台和渠道发声等社会各界共同努力的方式，使社会各界真正尊重船员，进而推进船员特殊优待政策的出台，使船员的社会地位、受关注程度真正得以提升。^[78] 基于此，船员这一为维持社会正常运转承担重要海上运输任务的群体在疫情期间面临的危机才有希望引起社会大众及相关部门更多的关注，进而推动其换班难题得以高效地解决。

2. 设置处理船员换班事宜的专门部门

尽管对换班船员进行相关的审批及检验是疫情防控的必然要求，是保障陆上人民群众生命健康安全之必须，但同时也需考虑到，船员换班能否顺利进行既关系到避免船员疲劳工作、保障船舶安全航行，也关系到船员心理压力的及时释放、降低国际航行过程中船员被感染的可能性等影响船员生命健康权的重要问题。因此，为平衡好船员顺利换班与境内人民群众生命健康保护之间的冲突，需要在保证严防疫情输入工作

国海商法研究》2020年第1期，第17页。

^[78] 参见谢燮：《解决海员换班难的关键是形成“关键工作人员”的共识》，载《中国水运报》2020年4月29日，第002版。

不受影响的基础上，合并及简化船员换班审批程序，尽可能减少船员换班所需等待的时间，满足更多船员的换班需求。

鉴于突发公共卫生事件发生后，船员换班涉及多部门的审批，换班程序繁琐、各部门规则标准不一以至于换班效率较低，建议设置一个处理船员换班事宜的专门部门，制定明确统一、针对船员换班的具有强制性效力的规则，并建立完善的监督机制，以统筹船员换班事务。

3. 出台船员换班费用补贴政策

在船员换班费用的问题上，为了避免因航运公司资金困难而延误船员换班进程，同时减轻中小型航运公司的经济压力，国家及相关政府部门应当主动承担起保障船员生命健康安全的职责，及时出台给予航运公司船员换班相关费用补贴的政策，具体可包括如下几个方面：一是对于确因船员入境检疫及隔离而产生的核酸检测费用、隔离期间的食宿费用、个人防护用品费用等因贯彻“严防境外输入”政策而引起的相关费用应当给予全部或部分补贴；二是对于因采取入境限制措施导致归国航班减少、机票价格上升的情况，在扣减根据《船员条例》的规定本应由船员用人单位承担的遣返费用范围内的常规情况下的机票价格之后，剩余费用应当给予全部或部分补贴；三是可根据航运公司的经营状况及规模大小决定补贴的力度，并根据疫情防控状况及防控政策进行灵活调整。

4. 建议加强对船员换班的港口国监督检查

疫情期间，方便旗船舶上工作的中国船员超期服务现象严重、船员获得及时遣返的权利得不到保障，而方便旗船又不受我国法律法规及政策文件的约束。针对这一问题，港口国监督检查（PSC 检查）能够有效发挥监督制约作用。如澳大利亚海事安全局（AMSA）于 2016 年 9 月发布的 17/2016 号海事通告规定，如果 AMSA 检察员发现船员在船服务超过 11 个月但不足 13 个月，且是在船员完全同意的情况下并根据船旗国的任何要求发生的，将提请船长和船东注意以期尽快纠正不合规行为；如果发现船员在船服务超过 13 个月，将滞留船舶直至改正或收到认可的能迅速实施的改正计划。^[79] 疫情期间，为保障船员的福利和安全，AMSA 宣布根据 17/2016 号海事通告严厉打击船员超期行为，2020 年 11 月 2 日，一艘天津航运公司管理的巴拿马旗船舶上因有 9 名超期服务的船员而在经 AMSA 检查后被禁止离开，该船在完成船员更换后才被允许开航。^[80]

为有效保障方便旗船船员的合法权益，减弱其生命健康安全面临的威胁，我国有必要向 IMO 及亚太地区港口国监督备忘录组织建议港口国监督需重点关注船员在船

^[79] See Australian Maritime Safety Authority, *17/2016—Maximum period of shipboard service for seafarers*, 21/01/2021, <https://apps.amsa.gov.au/MOREview/Attachment/ShowAttachmentInline/4899>, accessed 10/03/2021.

^[80] 参见船员联盟综合服务平台：《警告船东，船员超期服务后果很严重！》，2020 年 11 月 8 日，载 https://mp.weixin.qq.com/s/juMlfSH_zNbkMYBbodyUMw，最后访问日期：2021 年 3 月 9 日。

超期服务及遣返问题，制定明确的规定船员在船服务期限的政策并严格执行，以监督船东及时安排船员完成换班。

5. 严格限制船员在船最长工作期间

为了更好地避免或减少因突发公共卫生事件导致船员超期工作而无法及时换班情况的出现，还需弥补国内外立法中存在的未对船员在船最长工作期间进行明确强制性规定的漏洞，避免在今后突发公共卫生事件发生后，船员劳动/劳务合同或上船协议期限被无限制延长、船员换班问题不断被拖延情况的发生。并且，由于主管部门于特定疫情发生后制定出台的政策规定存在滞后性且不能反复适用，并不能完全填补公约及国内立法存在的缺漏，因此对国内外立法的相关条款进行修改不可避免。对此，建议 MLC2006、《管理办法》及《中国船员集体协议》作出如下修改：船员在船连续服务期不得超过 12 个月，对于连续服务期间满 12 个月的船员，航运公司应立即安排其换班和遣返，遇有港口国管制措施等特殊情况下确实无法换班的应立即安排船员在船休息。

6. 健全便利船员换班的国际合作法律机制

“病毒没有国界，疫病不分种族。”^[81] 在船员换班方面，由于此次新冠肺炎疫情和船员遣返的延迟，船员换班系统受到了严重破坏，要重建常规的船员换班系统，船员管理公司及船东不得不付出大量时间和精力，并且还需得到国际社会及各国政府的支持，需要国际共同合作加以应对。^[82] 在应对船员换班的问题上，我国亦应积极推动船员换班国际合作法律机制的健全，探索切实有效的便利船员换班的国际合作方式。

在便利船员换班的国际合作问题上，我国可借鉴亚洲船东协会（ASA）等 17 个航运业组织的负责人于 2020 年 10 月 7 日致菲律宾交通部部长和海事工业局局长函中提出的建议^[83]，联合多国政府，以及各船东协会、国际海运协会、ITF 等航运业组织，通过签订国际条约与协定的方式，探索在突发公共卫生事件中便利船员换班的国际合作机制，包括建立区域性的面向船员的临时免签过境区，延长船员在一国国境内停留的时间以便利船员遣返，以及为尽快增加商业航班的进入通道创造必要条件等。

结论

首先，在船舶应急防疫法律体系方面，应对《管理办法》进行修订，制定并施行

^[81] 习近平：《团结合作战胜疫情 共同构建人类卫生健康共同体》，载《人民日报》2020 年 05 月 19 日，第 2 版。

^[82] 参见 CNS：《算一算！每名船员换班成本 2000 美元！船公司，你该准备多少钱？》，2020 年 11 月 13 日，载 <https://mp.weixin.qq.com/s/YPNYs6Lagv3oEJcipBwqVg>，最后访问日期：2021 年 1 月 5 日。

^[83] See ASIAN SHIPOWNERS' ASSOCIATION, *Letter to Philippines authorities on crew change*, 07/10/2020, http://asianshipowners.org/pdfs/news/2020/LetterToPhilippines_111020.pdf, accessed 02/11/2020.

《船上防疫管理规定》等法规，以及在 SOLAS 公约中增加“船上防疫管理”条款，或者制定“船舶防疫管理规则”单项规则，并对 IHR(2005)中的额外卫生措施进行补充。

其二，在港口应急防疫机制的完善方面，建议完善港口应急防疫法律标准、加强港口应急医疗与隔离的设施及队伍建设。

其三，在船员换班的问题上，建议提升船员社会地位、设置专门部门处理船员换班事宜、出台船员换班费用补贴政策、加强对船员换班的港口国监督检查、严格限制船员在船最长工作期间，并健全便利船员换班的国际合作法律机制。