

## 新冠肺炎疫情下征用社会办医疗机构的法律基础与补偿机制

### 一、引言

自新型冠状病毒肺炎（简称“**新冠肺炎**”）疫情暴发以来，各地为应对疫情陆续征用多家社会办医疗机构。在本次疫情应对过程中，除政府举办医疗机构外，社会办医疗机构亦提供了重要支持。

由于社会办医疗机构的经费来源、采购渠道、人员管理等方面均有别于政府举办医疗机构，本文拟对社会办医疗机构被征用的法律基础及补偿机制进行初步探讨。

### 二、征用社会办医疗机构的法律基础

#### 1、征收与征用的区别

在法律上，征收和征用是不同的法律概念。

（1）在法律效果上，征收涉及所有权转移，而征用仅涉及使用权的临时改变；（2）在标的上，征收的标的一般仅限于财产，而征用的标的亦包括劳务；（3）在适用条件上，征用一般适用于临时性、突发性的紧急状态，而征收则不一定适用于紧急状态，只要为了公共利益，依法定程序即可。

#### 2、征用社会办医疗机构的法律基础

《中华人民共和国突发事件应对法》（简称“**《突发事件应对法》**”）第十二条规定，有关人民政府及其部门为应对突发事件，可以征用单位和个人的财产。被征用的财产在使用完毕或者突发事件应急处置工作结束后，应当及时返还。财产被征用或者征用后毁损、灭失的，应当给予补偿。该法第五十二条还规定，履行统一领导职责或组织处置突发事件的人民政府，必要时可以向单位和个人征用应急救援所需设备、设施、场地、交通工具和其他物资，请求其他地方人民政府提供人力、物力、财力或技术支持，要求生产、供

应生活必需品和应急救援物资的企业组织生产、保证供给，要求提供医疗、交通等公共服务的组织提供相应的服务。

《中华人民共和国传染病防治法》（简称“**《传染病防治法》**”）第四十五条进一步规定，传染病暴发、流行时，根据传染病疫情控制的需要，国务院有权在全国范围或者跨省、自治区、直辖市范围内，县级以上地方人民政府有权在本行政区域内紧急调集人员或者调用储备物资，临时征用房屋、交通工具以及相关设施、设备。紧急调集人员的，应当按照规定给予合理报酬。临时征用房屋、交通工具以及相关设施、设备的，应当依法给予补偿；能返还的，应当及时返还。

鉴于国家卫生健康委员会公告 2020 年第 1 号已将新冠肺炎纳入法定传染病范畴，在法律层面上，征用社会办医疗机构已具备相应的法律基础。

#### 3、社会办医疗机构是否有权说“不”

《医疗机构管理条例》第三十九条规定，发生重大灾害、事故、疾病流行或者其他意外情况时，医疗机构及其卫生技术人员必须服从县级以上人民政府卫生行政部门的调遣。

《突发公共卫生事件应急条例》第五十条进一步规定，医疗机构拒不服从突发事件应急处理指挥部调度的，由卫生行政主管部门责令改正、通报批评、给予警告；情节严重的，吊销《医疗机构执业许可证》；对主要负责人、负有责任的主管人员和其他直接责任人员依法给予降级或者撤职的纪律处分；造成传染病传播、流行或者对社会公众健康造成其他严重危害后果，构成犯罪的，依法追究刑事责任。

鉴于医疗机构以救死扶伤，防病治病，为公民的健康服务为宗旨<sup>1</sup>，且传染病防治涉及公共利益，社会办医疗机构对于政府部门的征用指令，在法律上是无权予以拒绝的。

### 三、关于征用社会办医疗机构补偿机制的建议

中国现行法律就征用社会办医疗机构的补偿机制并无专项规定，各地出台的地方性规定虽然涉及征用补偿事宜，但更多适用于财产征用之情形，就医疗机构被征用后的特殊情况并未单独做出规定。结合医疗机构的运营情况及各地的地方性规定，我们建议，征用社会办医疗机构的补偿机制可参考如下因素：

#### 1、补偿范围与标准

##### (1) 征用期间可能产生的成本

###### a) 现行地方性规定已提及的成本

- 场所与车辆等不动产和特殊动产

从各地规定来看，原则上多参照本行政区域征用情况发生时租用同类资产的市场价格予以补偿。

- 医疗设备等固定资产

区分不同情况

➤ 固定资产的正常损耗目前存在两种补偿机制：一是参照征用情况发生时租用同类固定资产的市场价格予以补偿；二是按照相关折旧规定给付相应补偿；具体如何适用需看各地的具体规定。

➤ 征用导致固定资产毁损、经维修能够恢复使用功能的，可在综合财产保险因素的基础上参照必要的维修费用等因素确定补偿费用；无法维修或经维修无法恢复使用功能或维修费用超过毁损前价值的，可以参照征用情况发生时的市场价格予以补偿，或综合考虑设备、设施成新率、净残值和保险赔偿金后确定补偿费用。

- 医护人员、辅助人员等的人力成本

从各地规定来看，基本参照实际工作时限向被征用单位补偿相关人员工资、津贴等实际发生的费用。

需要说明的是，被征用单位申请前述补偿时，应就人力成本支出的具体构成提供相应的证明；对于无法提供证明的，政府部门可以参照本行政区域该工种上年度平均工资水平或在职职工上年度平均工资水平计算。

###### b) 现行地方性规定未提及的成本

- 征用期间的药品、医用耗材等支出

由于社会办医疗机构被征用时不同于一般性财产征用，其需要根据突发事件应急处理指挥部的要求提供相应医疗服务。就社会办医疗机构在征用期间提供医疗服务时产生的药品、医用耗材等经营性支出，政府部门应当予以补偿。

- 为传染病防治产生的改造/拆除成本

为防治传染病之需要，社会办医疗机构被征用时，往往需要对院区进行改造，以适应隔离要求；前述征用任务结束、重新恢复经营时，社会办医疗机构还需拆除该等隔离装置。

由于前述支出系为征用目的产生，从公平角度出发，政府部门亦应对社会办医疗机构负担的改造/拆除成本予以补偿。

- 经常性费用开支

从各地规定来看，在征用物资、场所造成停产停业的，可以补偿停产停业期间必要的经常性费用开支，包括水费、电费、能源费用等。而医疗机构被征用后通常不会停产停业，但就其在征用期间产生的经常性费用，亦应属于医疗机构的成本范畴，政府部门也应予以合理补偿。

- 资金占用成本

在被征用期间内，医疗机构可能需要先行垫付部分资金（包括但不限于药品、耗材采购费用、场地租金、改造/拆除成本、人力成本、水电费和能源费用等经常性费用开支等）。考虑到政府部门

<sup>1</sup> 《医疗机构管理条例》第三条。

补偿金额的到账时间较长，从公平角度出发，政府部门亦应合理补偿该期间产生的资金占用成本。

## (2) 征用期间的医保收入

就本次疫情而言，根据《国家医疗保障局 财政部关于做好新型冠状病毒感染的肺炎疫情医疗保障的通知》及其补充通知，对于本次新冠肺炎患者发生的医疗费用，在基本医保、大病保险、医疗救助等按规定支付后，确诊病人个人负担部分由财政给予补助，疑似病人个人负担部分由就医地制定财政补助政策并安排资金，实施综合保障，中央财政视情况给予适当补助。

需要说明的是，由于并非所有的社会办医疗机构均为医保定点机构，实践中涉及临时开辟医保定点资格绿色通道。本次疫情应对过程中，武汉市医保局为包括武汉市新城医院、长康妇产医院等五家非医保定点机构紧急开通绿色通道，将其纳入医保结算<sup>2</sup>。

若无法及时纳入医保结算，则可考虑参考本行政区域内的同类医保结算标准计算医保应承担的费用。

此外，在医保结算方面，就医保控费的各项举措（例如，医保总额控制、病种控制等），亦应根据疫情情况全部或部分暂缓执行。

## (3) 补偿金额的确定

结合成本和收入核算情况，若征用期间的医保收入高于或等于社会办医疗机构当期发生的成本，则政府部门可不再对社会办医疗机构予以补偿；当征用期间的医保收入低于当期产生的成本，则政府部门需向该医疗机构补偿其差额部分。

基于我们的理解，征用补偿机制原则上以覆盖成本为出发点，考虑到征用之发生系为公共利益，加之各地规定的补偿标准多参照届时市场价格确定，因此除极特殊的情形外，原则上确定补偿范围时不宜再考虑“期间利润损失”之因素，但在

当地制订扶持/奖励/救助政策时，可适当地向被征用的社会办医疗机构倾斜。

## 2、补偿期限

《突发事件应对法》第十二条虽然规定，被征用的财产在使用完毕或者突发事件应急处置工作结束后，应当及时返还。但就征用期限（即，补偿期限）的计算方式未做出明确规定。

从实际情况看，征用开始日期应根据突发事件应急处理指挥部的指令确定，而结束日期也应根据突发事件应急处理指挥部的指令或征用通知书上明确记载的征用截止日期计算<sup>3</sup>。

## 四、结语

疫情当下，每个主体都是抗“疫”行动的重要参与者，社会办医疗机构作为我国医疗体系的重要一环，亦应履行相应的社会责任。但在法律上，如何构成公平合理的征用补偿机制是现阶段亟待讨论的话题，这是保障我们未来再度应对突发事件的基石之一。

<sup>2</sup> <http://wjw.wuhan.gov.cn/front/web/showDetail/2020020809474>。

<sup>3</sup> <http://news.sina.com.cn/c/2003-05-14/13341057971.shtml>。

附件：各地关于征用补偿的规定

地区	补偿规定
北京	<p><u>《北京市人民政府关于临时征用房屋用于控制和预防非典型肺炎的通知》</u></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>● 补偿标准：临时征用工作结束后，区县人民政府对被征用单位应给予适当补偿。</li> </ul>
上海	<p><u>《上海市应对突发事件应急征用补偿实施办法》</u></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>● 补偿标准：                     <ol style="list-style-type: none"> <li>(1) 实施应急征用单位实施补偿，参照本行政区域应急征用情况发生时租用同类物资和同类场所的市场价格，给予被征用单位或者个人补偿。</li> <li>(2) 征用物资、场所因被征用或者因突发事件应急措施导致毁损、灭失的，按照是否可维修并恢复使用功能等不同情况处理。</li> </ol> </li> </ul>
广东	<p><u>《广东省突发事件应急补偿管理暂行办法》</u></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>● 补偿原则：合法合理补偿；补偿直接损失；补偿实际损失。</li> <li>● 补偿标准：县级以上人民政府依法实施应急征用行为，应参照本行政区域同类资产的市场租赁价格给予被征用财产的公民、法人和其他组织租金补偿。</li> </ul> <p><u>《惠州市突发事件应急征用和补偿实施办法(试行)》、《江门市突发事件应急征用和补偿办法》</u></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>● 补偿标准：                     <ol style="list-style-type: none"> <li>(1) 县级以上人民政府依法实施应急征用行为，应当参照本行政区域同类资产的市场租赁价格给予被征用财产的公民、法人和其他组织补偿。（注：江门市规定应参照同期同类资产的市场购置或租赁价格。）</li> <li>(2) 被征用公民、法人和其他组织提供被调用专业人员的，按照实际工作时限发放专业人员的工资、津贴等实际产生的费用。</li> <li>(3) 财产因被应急征用或者因突发事件应急措施导致毁损、灭失的，按照是否可维修并恢复使用功能等不同情况处理。</li> <li>(4) 对积极配合应急征用工作，且确因征用造成额外损失的，经征用实施单位同级人民政府批准，可以对被征用公民、法人和其他组织给予上述标准或评估价值 30%范围内的额外补偿。</li> </ol> </li> </ul>
安徽	<p><u>《安徽省突发事件应急财产征用补偿管理办法》</u></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>● 补偿标准：按照“分类管理、科学核定、市场为主”的原则，针对不同的征用财产类型，县级以上人民政府财政部门根据突发事件地事件发生前后的物价水平、职工工资水平等因素，按照市场公允价格核定应急财产征用补偿标准，或委托市场中介机构评估核定应急财产征用补偿标准。</li> </ul>

地区	补偿规定
云南	<p><u>《云南省突发事件应急征用与补偿办法》</u></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>● 补偿标准：               <ol style="list-style-type: none"> <li>(1) 征用单位可按照规定委托具有资产评估资质的中介机构进行财产损失评估。</li> <li>(2) 财产因被征用或因采取突发事件应急措施导致毁损、灭失的，按照是否可维修并恢复使用功能等不同情况处理。</li> </ol> </li> </ul>
杭州	<p><u>《杭州市应对突发事件应急征用实施办法》</u></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>● 补偿标准：               <ol style="list-style-type: none"> <li>(1) 使用被征用物资造成其折旧的，按照相关折旧规定给付相应的补偿金；</li> <li>(2) 被征用物资、场所毁损的，能够恢复原状的恢复原状；不能恢复原状的，按照毁损程度给付相应的补偿金；</li> <li>(3) 被征用物资、场所灭失的，按照被征用时的市场价格给付相应的补偿金；</li> <li>(4) 被征用单位或者个人提供物资、场所操作人员、后勤保障人员的，按照实际工作时限补偿人员工资、津贴等实际产生的费用；</li> <li>(5) 征用物资、场所造成被征用单位或者个人停产停业的，补偿停产停业期间必要的经常性费用开支；</li> <li>(6) 法律、法规对补偿标准另有规定的，按其规定执行。</li> </ol> </li> </ul>
太原	<p><u>《太原市应对突发事件应急征用物资、场所办法》</u></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>● 补偿标准：               <ol style="list-style-type: none"> <li>(1) 被应急征用物资、场所毁损的，能够恢复原状的恢复原状，不能恢复原状的，按照毁损程度给付相应的补偿金；</li> <li>(2) 被征用物资、场所灭失的，按照被征用时的市场价格给付相应的补偿金；</li> <li>(3) 征用物资、场所造成被征用单位停产停业的，补偿停产停业期间必要的经常性费用开支。</li> </ol> </li> </ul>
四平	<p><u>《四平市人民政府办公室关于印发四平市应对突发事件应急征用实施办法的通知》</u></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>● 补偿标准：               <ol style="list-style-type: none"> <li>(1) 使用被征用物资造成其折旧的，按照相关折旧规定给付相应的补偿；</li> <li>(2) 被征用物资、场所毁损的，能够恢复原状的恢复原状，不能恢复原状的，按照毁损程度给付相应的补偿；</li> <li>(3) 被征用物资、场所灭失的，按照被征用时的市场价格给付相应补偿；</li> </ol> </li> </ul>

地区	补偿规定
	<p>(4) 被征用单位或者个人提供物资、场所、操作人员、后勤保障人员的，按照实际工作时限补偿人员工资、津贴等实际产生的费用；</p> <p>(5) 征用物资、场所造成被征用单位或者个人停产、停业的，补偿停产、停业期间必要的经常性费用开支；</p> <p>(6) 法律、法规对补偿标准另有规定的，按其规定执行。</p>
常州	<p><u>《常州市应对突发事件应急征用管理办法》</u></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>● 补偿标准： <ul style="list-style-type: none"> <li>(1) 使用被征用物资、场所产生的费用，按照必要的成本给付相应的补偿金。</li> <li>(2) 造成被征用物资、场所毁损的，能够恢复原状的恢复原状；不能恢复原状的，按照毁损程度给付相应的补偿金。</li> <li>(3) 造成被征用物资、场所灭失的，按照被征用时的市场价格给付相应的补偿金。</li> <li>(4) 被征用单位或个人提供操作和后勤保障人员的，按照实际工作时限补偿工资、津贴等实际产生的费用。</li> <li>(5) 征用物资、场所造成被征用单位或个人停产停业的，补偿停产停业期间必要的经常性费用开支，包括停产停业期间需支付的水、电、房租、人员工资等必要费用。</li> </ul> </li> </ul>

徐轶聪	合伙人	电话：86 10 8553 7630	邮箱：xuyc@junhe.com
张丽君	合伙人	电话：86 10 8553 7639	邮箱：zhanglj@junhe.com
余利均	律 师	电话：86 10 8540 8642	邮箱：yulj@junhe.com

本文仅为分享信息之目的提供。本文的任何内容均不构成君合律师事务所的任何法律意见或建议。如您想获得更多讯息，敬请关注君合官方网站“[www.junhe.com](http://www.junhe.com)”或君合微信公众号“君合法律评论”/微信号“JUNHE\_LegalUpdates”。

