

新冠肺炎疫情下征用社会办医疗机构相关系列之二

一 征用社会办医疗机构的法律流程

一、引言

自新型冠状病毒肺炎（简称“**新冠肺炎**”）疫情爆发以来，各地为应对疫情陆续征用了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，社会办医疗机构的贡献和作用亦不可小觑。

此前，我们已对社会办医疗机构被征用的法律基础及补偿机制进行了初步探讨¹，本文将对征用社会办医疗机构的法律流程做进一步梳理和分析。

二、关于征用的启动程序

就征用社会办医疗机构的启动程序，现阶段国家层面尚无统一规定，参考各省市出台的地方性规定，我们简单梳理如下：

1、征用决定的作出

《突发事件应对法》规定，（1）有权作出征用决定的行政主体应为有关人民政府及其部门；（2）突发事件应急指挥机构有权进行统一领导、协调本级人民政府各有关部门和下级人民政府开展突发事件应对工作²。《传染病防治法》也赋予国务院、县级以上地方人民政府紧急调集人员，临时征用房屋、交通工具以及相关设施、设备等³之权力。

从各地的地方性规定和实践情况来看，征用社会办医疗机构时，征用机关应当制作应急征用凭证/应急处置征用通知书/应急处置征用决定书等书面文件（统称“**征用决定**”）；前述征用决定应当载明征用机关、征用用途、征用时间、征用地点、征用期限、被征用人（本文指被征用社会办医疗机构，下同）、被征用物资和场所名称等。

2、征用决定的送达

征用机关作出征用决定后，应当在实施征用前向被征用人送达征用决定。若出现紧急情况无法当场送达的，各地均允许征用机关在一定期限内补办手续。例如，上海市规定征用机关可在两个工作日内补办手续⁴；太原市规定应在紧急征用后二十四小时内补办手续⁵；安徽省则要求在事后及时补办手续，但未做具体时间要求⁶。

3、征用交接

被征用人收到征用决定后，应当立即配合征用机关将被征用的场所、物资及相应管理权限等进行交接，并根据要求配备相应的人员等。同时，征用机关应当制作应急征用清单，一般情况下，该清单应一式两份，征用双方各执一份。

就征用清单的具体内容，现行法律并无具体规定。但就社会办医疗机构而言，征用对象将可

¹ 《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》（https://mp.weixin.qq.com/s/yMuh1i0_0IGjx2HO3htSkw）。

² 《突发事件应对法》第八条第二款：县级以上地方各级人民政府设立由本级人民政府主要负责人、相关部门负责人、驻当地中国人民解放军和中国人民武装警察部队有关负责人组成的突发事件应急指挥机构，统一领导、协调本级人民政府各有关部门和下级人民政府开展突发事件应对工作；根据实际需要，设立相关类别突发事件应急指挥机构，组织、协调、指挥突发事件应对工作。
第十二条：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。

³ 《传染病防治法》第四十五条第一款：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。

⁴ 《上海市应对突发事件应急征用补偿实施办法》第五条第一款：因为情况紧急，无法当场开具应急征用凭证的，征用单位可先实施征用并在2个工作日内补办相关手续。

⁵ 《太原市应对突发事件应急征用物资、场所办法》第十六条：由于情况紧急，无法事先送达应急征用决定书的，征用单位可以实施紧急征用，被征用单位或者个人应当予以配合。征用单位应当在紧急征用后二十四小时内补办相关手续。

⁶ 《安徽省突发事件应急财产征用补偿管理办法》第七条第一款：由于情况紧急，可按规定实施紧急征用，事后及时补办手续。

能涉及房屋、车辆、医护人员、医疗设备、药品、医用耗材等等。考虑到疫情发生时的紧急状态，我们理解，征用双方进行交接时可能无法在征用清单中将征用明细一一准确且完整地列出，但至少应当涵盖征用对象的大体类别和范围，并在后续管理中适时予以记录和核实。

4、张贴或悬挂政府应急征用标志

征用交接手续办理完成后，杭州、太原等地还明确要求，被应急征用的场所、物资应当张贴或者悬挂政府应急征用标志⁷。

三、何种情形才会构成法律意义上的“征用”

在本次新冠肺炎疫情的应对过程中，社会办医疗机构以各种方式投入抗“疫”工作，但并非任何一种投入均被视为法律意义上的“征用”。

1、构成征用的若干典型情形

● 被指定为定点医院或定点留用观察点

从法律层面上看，被指定为定点医院或定点留用观察点是比较典型的征用行为。在此情形下，征用对象既包括对房屋、车辆、医疗设备、药品、医用耗材等资产的征用，亦包括对医务人员、辅助人员劳务的征用，同时还包括对社会办医疗机构管理权的接管。

● 征用医疗物资

除指定为定点医院或定点留用观察点外，实践中还存在直接征用医疗物资（包括但不限于医疗设备、药品、医疗器械、医用耗材等）的情形，该等情形构成法律意义上的“物资征用”。

● 指令抽调医务人员

在本次新冠肺炎疫情的应对过程中，各地政府或应急指挥机构亦抽调了大量的医务人员奔赴疫区。该等抽调构成法律意义上的“劳务征用”。

2、不构成征用的若干情形

● 被指定为定点发热门诊

在本次新冠肺炎疫情的应对过程中，除被征用为定点医院、定点留用观察点外，部分社会办医疗机构也被指定为定点发热门诊。

基于我们的理解，在被指定为发热门诊时，社会办医疗机构的资产使用权及/或管理权往往不发生转移，因此不构成法律意义的“征用”，自然也无法适用与之相关的补偿机制。

● 自愿投入战“疫”行动

对未经有权机关认可而自愿投入战“疫”行动的社会办医疗机构而言，因欠缺必要的法律程序亦难以被认定为法律意义上的“征用”。但地方政府未来在制订经济刺激政策或经济扶持政策时，建议合理考虑该等医疗机构的社会贡献，并在具体政策上予以适当倾斜。

● 被限制提供非紧急医疗服务

在本次新冠肺炎疫情的应对过程中，为防范院内交叉感染，各地纷纷出台临时性措施，限制医疗机构提供非紧急医疗服务，这无疑对社会办医疗机构的经营造成了重大不利影响。例如，南京市⁸、丹东市⁹等多地均发布通告要求市内各类门诊部、诊所（含中医、中西医结合）全面停诊，口腔科、眼科、耳鼻喉科等专科医院以及综合医院与相关专科择期诊疗项目也全部暂停。

基于我们的理解，该等政令虽然限制了社会办医疗机构的经营活动，但尚不构成法律意义上的“征用”，并不能据此要求政府部门予以补偿。

⁷ 《杭州市应对突发事件应急征用实施办法》第十四条：被征用物资、场所由市、区、县（市）人民政府或者其指定的部门统一管理和调遣，并张贴或者悬挂政府应急征用标志。

《太原市应对突发事件应急征用物资、场所办法》第十七条：被应急征用物资、场所应当张贴或者悬挂政府应急征用标志，由各级人民政府或者其指定的部门统一管理和调遣。

⁸ 《关于加强医疗机构新型冠状病毒肺炎疫情防控工作的通告》（南京市第7号通告）（http://www.nanjing.gov.cn/zt/yqfk/zccs/202002/t20200205_1786518.html）。

⁹ 《关于加强我市新型冠状病毒肺炎疫情防控期间医疗机构管理工作的通告》（<http://www.dandong.gov.cn/html/18/20202/d7fdc1da4e72d354.html>）。

四、征用结束后的返还程序

就征用结束后的返还流程，现阶段国家层面尚无统一规定，参考各省市出台的地方性规定，我们简单梳理如下：

1、汇总被征用场所、物资的使用情况

征用完毕后，征用机关应及时通知被征用人，并在一定期限内汇总被征用场所、物资的使用情况，部分地区要求对前述征用使用情况制作征用情况确认书。例如，上海市就要求在征用结束后的十个工作日内制作应急征用物资（场所）情况确认书¹⁰。

同时，若征用的财产出现毁损、灭失等情形或发生直接费用，征用机关还应当一并出具毁损、灭失证明和费用证明。

2、办理征用返还交接

征用机关将使用情况汇总完毕或制作征用情况确认书后，应当通知被征用人办理返还交接手续，该等交接应在一定期限内完成。

3、通知被征用人申请补偿

在被征用场所、物资返还后，征用机关应当通知被征用人申请补偿。上海、云南等地明确规定，征用情况确认书同时作为被征用单位或者个人申请补偿的书面通知¹¹。

在程序上，被征用人接到前述通知后，可在规定期限内准备征用机关要求提供的材料并提出补偿申请。征用机关收到补偿申请后，应在规定期限内作出补偿或不予补偿决定，或与受偿人进行协商达成补偿协议。

五、现有补偿机制的不足

虽然各地的地方性规定对征用时的补偿机制进行了规定，但在实践中，现有补偿机制仍存在很多不足，例如：

1、欠缺统一性规定

如前所述，除《突发事件应对法》及《传染病防治法》项下的原则性规定外，在征用法律流程、补偿标准、补偿方式等方面均无国家层面的统一性规定，各地出台的地方性规定也不尽相同。此外，包括湖北省在内的很多地区虽然出台了地方性突发事件应对及应急管理工作相关规定，但就征用法律流程、补偿机制等具体问题并未明确规定。这客观上影响了被征用人申请补偿和寻求救济。

2、计价基础及补偿范围

现行地方性规定的补偿标准多参考本行政区域征用情况发生时的市场价格或公允价格，但就如何确定市场价格或公允价格并无明确规定。实践中，因征用机关和被征用人的立场不同，其对市场价格或公允价格的理解也不尽相同，很容易产生争议。

此外，为适应应急需求，办理征用交接时，往往来不及对征用对象进行准确清点，事后计算补偿金额时也容易产生争议。

有鉴于此，我们认为，除充分利用社会办医疗机构的数据管理系统和财务管理系统对征用对象及时进行准确计量和清点确认外，必要时也可考虑引进第三方机构进行清点和测算。

3、补偿资金的支付

社会办医疗机构被征用后，征用期间内发生的各类成本和费用相当可观，能否及时收到相应补偿资金将关系到社会办医疗机构的现金流和后

¹⁰ 《上海市突发事件应急征用补偿实施办法》第六条第二款：实施应急征用单位在物资、场所使用完毕或者突发事件应急处置工作结束后，应当及时汇总物资、场所的使用情况，在 10 个工作日内制作应急征用物资（场所）使用情况确认书，并将可返还的物资、场所交付被征用单位或者个人。

¹¹ 《上海市应对突发事件应急征用补偿实施办法》第七条第一款：应急征用使用情况确认书兼作被征用单位或者个人申请补偿的书面通知。

面通知。
¹² 《云南省突发事件应急征用与补偿办法》第十七条：征用单位在设备、设施、场地、交通工具和其他物资使用完毕后，应当将征用财产及时归还被征用单位和个人，并在 15 个工作日内汇总使用情况，制作应急征用物资（场所）使用情况确认书，书面通知有关受偿人提交申请补偿所需的资料，除涉密内容和事项外，同时在当地政府门户网站或主流媒体上公示 5 个工作日。

续经营。而受限于现行财政拨付情况，征用机关支付补偿资金往往存在一定的滞后性。

如能从立法层面明确各项审核、审批、支付环节的法定时限，则可在一定程度上有效地保障被征用人的权益。

六、结语

在法律层面明确征用流程，无疑能够确保在特定情形下快速且高效地完成征用，同时也有利于保障被征用社会办医疗机构的合法权利，一定程度上解决了其后顾之忧。疫情当前，社会办医疗机构的热情和努力固然可贵，但更有保障性的制度性设计更为重要，这也是未来我们应对重大疫情的重要基石之一。

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”或君合微信公众号“君合法律评论”/微信号“JUNHE_LegalUpdates”。

