

泰和泰律师事务所
政府和公共事务法律中心
疫情防控法律服务研究中心
—— 编著 ——

依法 防控 疫情

突发事件 应急征用 法律实务 指南

主 编：程守太

编 委：刘汝忠 胡 媛 刘 静
何自愚 黄春海 罗 柯
尹晓东 韩芝康

撰稿人：江 帆 王志军 黄 纲
吴 伟 李文海 王 萍
黄钰翔 任建美 施 乔
郑 洁 曹婷婷

2020 新年来临之际，一场新型冠状病毒肺炎疫情突如其来，病毒肆虐神州大地，严重危害人民群众的生命安全。为应对这场严重的突发公共卫生事件，全国人民众志成城、抗击疫情。2020 年 2 月 5 日，习近平总书记主持召开中央全面依法治国委员会第三次会议，强调全面提高依法防控、依法治理能力，为疫情防控提供有力法治保障，并指出要严格执行疫情防控和应急处置法律法规，加强风险评估，依法审慎决策，严格依法实施防控措施，坚决防止疫情蔓延。

目前疫情防控处于关键时期，防控物资紧缺的问题仍然存在。《中华人民共和国突发事件应对法》《中华人民共和国传染病防治法》等法律、法规赋予政府的应急征用职权，系筹措应急物资的重要手段，被各地政府广泛采用。

疫情结束后，政府征用的财产将逐步返还，因征用行为而给被征用人造成损失、不能返还征用财产或征用财产损坏等均需依法给予被征用人补偿。然而，《中华人民共和国突发事件应对法》《中华人民共和国传染病防治法》等法律、法规对应急征用补偿的规定较为原则，缺乏细致的操作性规定，这将影



响政府应急征用的顺利开展，若实施不当容易产生负面影响，损害政府公信力。

为此，泰和泰律师事务所政府与公共事务法律中心、泰和泰律师事务所疫情防控法律服务研究中心共同组织律师开展了“突发事件应急征用实务”课题的研究，编写了《依法防控疫情——突发事件应急征用法律实务指南》（以下简称《指南》），以期为政府在处理应急征用相关法律事务时作为参考。

本《指南》由应对突发事件应急征用概述、征用的主体、征用的对象和范围、征用具体程序、征用的补偿、征用的法律责任等六章组成，并附相关文书范本及相关法律法规，期望该《指南》成为政府应急工作及被征用人处理被征用事务时的案头书。

因特殊时期，为更快协助政府在法治轨道上统筹推进各项防控工作，我们仅仅在三天之内加急完稿，时间仓促，难免错漏，还请各位理解、指正。

2020年，注定会是不平凡的一年。年初，新型冠状病毒肆虐，影响千家万户，牵动亿万人心。抗击新型冠状病毒成为全民战役，匹夫有责。泰和泰律师事务所紧急成立了疫情防控法律服务研究中心，联合事务所政府和公共事务法律中心一群有担当的法律人，不辱使命，勇于奉献，各自在家中加班加点编写出这本《依法防控疫情——突发事件应急征用法律实务指南》（下称《实务指南》），希望为当前防控新型冠状病毒乃至以后应对类似突发公共事件的各级政府及其职能部门、临时指挥部等在作出应急征用决定时提供重要的操作指引。《实务指南》具有以下几个特点：

一是针对性强。《实务指南》专门针对应急征用实务中的问题，列举出69个代表性问题，逐一解答。既可以为有关部门在作出应急征用行为时提供指引，也可以让被征用人知晓在被征用时的权利义务；

二是内容全面详实。《实务指南》从基本概念辨析到征用主体、征用对象、征用范围、征用程序、征用补偿以及法律责任等全面覆盖，系统完整。



三是通俗易懂，务求实用。《实务指南》的问答形式，就是直入主题的方式，易于快速地根据问题查找答案，语言简练不浮夸，尽量避开理论争议的问题，文字简练、准确、易懂。特别是附有应急财产征用的常用法律文书示范文本，更增加了《实务指南》实用性。

进入新的历史时期，我国进入各类突发公共事件频发期，如何依法、及时、科学、有效地处理好各类突发事件，成为各级党委、政府面临的重大课题。习近平总书记在近日召开的中央全面依法治国委员会第三次会议上提出要“全面提高依法防控、依法治理能力”，表明依法是基础，是原则，是前提条件。相信《实务指南》的出版能为各有关部门依法开展应急征用活动提供帮助，为打赢抗击新型冠状病毒之战作出应有的贡献。

汝忠师兄邀我写序，我欣然答应，也算是法学界对当前新型冠状病毒防疫战的微小贡献吧！相信通过这次抗击新型冠状病毒防御战，我国的依法治理能力和水平能得到进一步提高，我们拭目以待！

是为序！

中国人民大学法治与社会治理研究中心执行主任

博士生导师

第一章 应急征用法律制度概述	1
一、基础概念	3
1. 什么是征用?	3
2. 征收征用概念中的征收与征用是一回事吗?	3
3. 什么是突发事件?	4
4. 什么是应急征用?	4
5. 能采取应急征用措施的突发事件包括哪些?	4
二、应急征用制度的法律依据及适用原则	5
6. 关于征用的法律依据有哪些?	5
7. 应对突发事件的应急征用与一般行政征用相比较有何不同?	6
8. 在满足哪些条件时, 可以对企业、个人财产进行应急征用?	7
9. 实施应急征用应遵循哪些基本原则?	7
10. 紧急调用和应急征用有何区别?	8



11. 政府紧急采购与应急征用有何不同? 9
12. 为什么在应对突发事件中一般采取应急征用行为而非征收? 9

第二章 应急征用的主体 11

13. 哪些机构有权作出应急征用的决定? 13
14. 哪些机构可以实施或执行应急征用决定? 14
15. 作出征用决定的行政机关可以指派其他行政主体执行其征用决定吗? 15
16. 临时成立的疫情防控指挥部等指挥机构可以作出应急征用决定吗? 15
17. 临时成立的疫情防控指挥部等指挥机构可以直接执行征用决定吗? 16

第三章 应急征用的对象和范围 17

- 一、关于应急征用对象和范围的一般规定 19
18. 法律规定可征用的财产包括哪些? 19
19. 对行政机关和事业单位管理的物资、财产是否应按应急征用来处理? 20
20. 对国有企业所有的物资、财产是否应按应急征用来处理? 21
21. 对暂时无法确定所有权归属的物资、财产是否可以按应急征用? 22

22. 对处于被质押（抵押）、被查封的物资、财产是否可以按应急征用？	24
二、征用酒店、公共场馆等场所的特殊问题	27
23. 征用酒店、公共场馆等场所用于隔离疑似病患或传染病密切接触者需考虑哪些因素？	27
24. 征用酒店、公共场馆等场所时，征用范围仅是场所使用权还是包括配套服务？	28
25. 征用酒店、公共场馆等场所时，可以一并征用其管理人员及服务人员吗？	29
26. 被征用期间，酒店、公共场馆等场所所有哪些注意事项？	30
27. 酒店、公共场馆等场所被征用期间，其管理人员及服务人员有哪些具体的配合义务？	31
28. 征用公共场馆时，可以对公共场馆进行简单的改造和装修吗？	32
三、征用交通工具的特殊问题	34
29. 征用交通工具时，哪些是默认不可拆分的随附征用物品？	34
30. 征用交通工具时，可以一并征用交通工具的驾驶员吗？	34
31. 征用特殊交通工具时，有哪些注意事项？	36
四、征用医疗防护物资的特殊问题	37
32. 关于口罩、防护服、护目镜等一次性医疗物资，是	



否可以纳入征用范围?	37
33. 处于运输途中的应急医疗物资是否可以征用?	37
五、关于应急征用对象和范围的其他疑问	39
34. 是否可以跨辖区实施应急征用?	39
35. 如果本辖区缺乏可供征用的物资或可供征用物资不 能满足需求该如何处理?	39
36. 对过境流通物资是否可以进行应急征用?	40
37. 对企业生产能力和专业技术人员的劳动是否可以进 行征用?	40
38. 哪些物资不能被应急征用?	41
 第四章 应急征用的具体程序	43
一、应急征用的一般程序	45
39. 应急征用的基本程序要求是什么?	45
40. 应急征用应使用什么样的法律文书?	47
41. 应急征用决定书（含征用财产清单）如何制作?	48
42. 应急征用决定书（含征用财产清单）应包含哪些具 体内容?	48
43. 应急征用决定书如何送达当事人?	48
44. 应急征用决定书应援引的具体法律条款是什么?	49

45. 应急征用决定由谁负责执行?	51
46. 应急征用工作流程是什么样的?	51
二、应急征用的异议及救济途径	53
47. 应急征用决定是否允许当事人提出异议?	53
48. 应急征用决定的当事人是否享有申辩、陈述和提出 行政复议、行政诉讼的权利?	53
49. 被征用人对征用决定有异议时, 可以申请听证吗?	54
50. 被征用人对征用决定有异议时, 可以申请行政复议 吗, 如何申请?	54
51. 被征用人对征用决定有异议时, 可以提起行政诉讼 吗, 如何起诉, 如何确定被告?	59
52. 被征用人行使救济权利时, 是否可以暂停征用?	64
 第五章 应急征用的补偿	65
一、应急征用补偿的原则和标准	67
53. 应急征用的补偿原则是什么?	67
54. 哪个部门应承担应急征用补偿责任?	68
55. 如何确定应急征用补偿的受偿主体?	69
56. 应急征用补偿请求权如何提出?	71
57. 提出应急征用补偿请求时应提供哪些资料?	71
58. 如何确定征用财产补偿范围和补偿标准?	74



59. 应急财产补偿资金的来源渠道有哪些? 76
60. 补偿事项确定后是否需要签订补偿协议? 76
- 二、应急征用补偿争议 77
61. 补偿责任单位和受偿权人如果对补偿财产范围和补偿金额发生争议该如何处理? 77
62. 被征用人如果对应急征用补偿协议提起诉讼, 应该提起民事诉讼还是行政诉讼? 79
- 三、应急征用补偿手续问题 80
63. 被征用人逾期办理补偿手续该如何处理? 80
64. 被征用人遗失应急征用决定书或征用财产清单该如何处理? 81

第六章 应急征用的法律责任 83

65. 征用单位在作出征用决定或执行征用决定时, 若有不当行为, 需承担哪些法律责任? 85
66. 被征用车辆在征用期间若发生交通事故, 各方如何承担责任? 86
67. 被征用酒店或场馆在征用期间若发生物品损坏灭失遗失, 各方如何承担责任? 87
68. 被征用酒店的服务人员若在征用期间受到感染, 各方如何承担责任? 88
69. 被征用人拒不履行征用决定的内容时, 有何法律后果? 90

附录一 应急征用常用文书示范文本 93

一、《应急征用告知书》	95
二、《应急征用决定书》（通用版）	98
三、《应急征用决定书》（征用酒店版）	100
四、《应急征用决定书》（征用交通工具版）	104
五、《应急征用决定书》（征用公共场馆版）	107
六、《应急征用决定书》（征用生产线版）	110
七、《应急征用财产清单/凭证》	114
八、《行政处罚决定书》（适用于拒不履行被征用义务情形）	119
九、《解除征用决定书》	121
十、《应急征用延期决定书》	122

附录二 与应急征用相关的法律法规、规章及规范性文件 125

第一部分 法律摘要	127
一、《中华人民共和国宪法》（全国人民代表大会公告第 1 号）	127
二、《中华人民共和国立法法》（中华人民共和国主席令 第 20 号）	127



三、《中华人民共和国民法总则》（中华人民共和国主席令第 66 号）	127
四、《中华人民共和国物权法》（中华人民共和国主席令第 62 号）	127
五、《中华人民共和国行政强制法》（中华人民共和国主席令第 49 号）	128
六、《中华人民共和国传染病防治法》（中华人民共和国主席令第 5 号）	128
七、《中华人民共和国突发事件应对法》（中华人民共和国主席令第 69 号）	128
八、《中华人民共和国行政诉讼法》（中华人民共和国主席令第 71 号）	129
九、《中华人民共和国国家赔偿法》（中华人民共和国主席令第 68 号）	130
第二部分 行政法规摘要	130
一、《自然灾害救助条例》（国务院令第 709 号）	130
二、《生产安全事故应急条例》（国务院令第 708 号）	131
三、《核电厂核事故应急管理条例》（国务院令第 588 号）	131
四、《破坏性地震应急条例》（国务院令第 588 号）	131

五、《抗旱条例》(国务院令第 552 号)	132
六、《森林防火条例》(国务院令第 541 号)	132
七、《草原防火条例》(国务院令第 542 号)	132
第三部分 部门规章摘要	133
一、《突发公共卫生事件交通应急规定》(卫生部、交通部令 2004 年第 2 号)	133
二、《交通运输突发事件应急管理规定》(交通运输部令 2011 年第 9 号)	133
三、《邮政行业安全监督管理办法》(交通运输部令 2013 年第 6 号)	133
四、《生活必需品市场供应应急管理办法》(商务部令 2011 年第 4 号)	134
五、《道路旅客运输及客运站管理规定》(交通运输部令 2016 年第 82 号)	134
六、《港口经营管理规定》(交通运输部令 2019 年第 36 号)	135
七、《船舶污染海洋环境应急防备和应急处置管理规定》(交通运输部令 2019 年第 40 号)	135
第四部分 国务院及部委规范性文件摘要	136
一、《国家突发公共事件总体应急预案》	136
二、《国家突发公共卫生事件应急预案》	136
三、《国家通信保障应急预案》	137



四、《突发事件工业产品保障应急预案》	137
五、《国家自然灾害救助应急预案》	138
六、《国家突发重大动物疫情应急预案》	138
七、《国家处置城市地铁事故灾难应急预案》	138
八、《国家安全生产事故灾难应急预案》	138
九、《国家防汛抗旱应急预案》	139
十、《公路交通突发事件应急预案》	139
十一、《国务院办公厅关于妥善处理因防治非典型肺炎 引发的矛盾和纠纷的通知》（国办发〔2003〕66 号）	140
十二、《交通部关于印发并组织实施〈全国防“非典” 期间紧急物资道路水路运输保障应急预案〉的通 知》（交公路发〔2003〕7号）	140
十三、《国务院办公厅关于进一步做好甲型H1N1流感 疫情防控工作的通知》（国办发〔2009〕19号）	140
十四、《国务院办公厅关于转发发展改革委等部门疫苗 供应体系建设规划的通知》（国办发〔2011〕62 号）	141
十五、《新型冠状病毒感染的肺炎疫情社区防控工作方 案（试行）》（肺炎机制发〔2020〕5号）	141

十六、《关于进一步强化金融支持防控新型冠状病毒感 染肺炎疫情的通知》（银发〔2020〕29号）	141
第五部分 地方性规定摘要	142
一、北京市	142
1. 《北京市突发事件应急指挥与处置管理办法》	142
2. 《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》（京政发〔2003〕13号）	142
3. 《北京市人民政府办公厅关于进一步加强全市应急物 资保障能力建设的意见》（京政办发〔2011〕57号）	143
二、天津市	143
1. 《天津市实施〈中华人民共和国突发事件应对法〉办 法》	143
2. 《关于印发天津市预防与控制传染性非典型肺炎管理 暂行办法的通知》（津政发〔2003〕46号） ...	144
三、河北省	144
1. 《河北省防震减灾条例》（河北省第十二届人民代表 大会常务委员会公告第5号）	144