

# 国际突发公共卫生事件下海运货物的应急征用

宁波海事法院 李婉婷

**摘要：**海运是国际货物运输最重要的渠道之一，但随着国际突发公共卫生事件等非常规事件的爆发，海运货物的财产权与主权国家的应急征用权之间形成了一定的紧张关系。这一紧急征用的法理基础来源于国家的“紧急自卫说”，是“自然权利”理论中“个人自卫权”在国家领域的派生，而其宪法基础则导源于宪法中对“紧急状态”的规范。从国际、国内两个维度考察，尽管已经初步形成了突发公共卫生事件应急征用的法律体系，但在征用体系内部依旧存在补偿主体不明确、补偿原则和标准模糊、程序缺位、补偿资金来源不稳定等问题。在制度建构中，应当确立“谁征用、谁补偿”的责任主体原则，以公正补偿和市价补偿为标准，建构应急征用和补偿的正当程序，保障补偿资金的来源，以此平衡海运货物的财产权与主权国家的应急征用权之间的协调性。

**关键词：**突发公共卫生事件；应急征用；海运货物

## 引言

世界卫生组织（WHO）于2020年1月30日晚宣布，将新冠病毒疫情列为国际关注的突发公共卫生事件（Public Health Emergency of International Concern, PHEIC）。随着疫情在全球的蔓延，多国陷

入“恐慌模式”，生产链、供应链和社会价值链等不断遭受重创，尽管多国持续提升防疫机制，但防疫物资依旧供不应求。海运是国际货物运输的主要形式，囿于正常的市场交易已无法满足物资需求，波兰、菲律宾、越南、印度等国对载有 H39S-3 聚丙烯产品、呼吸机等防疫物资的船舶（不论国籍）在其本国港口停靠、装卸货作业等采取了限制措施，部分措施几近于征用或者征收。

从法学意义上讲，应急征用是指在发生或将要发生自然灾害、公共卫生事件等突发紧急情况时，出于对公共安全、社会秩序等公共利益的需要，政府依法强制取得行政相对人财产、劳务或生产能力等的占有或使用权，并在事后返还或由政府对损失进行补偿的具体行政行为。<sup>1</sup> 而国际突发公共卫生事件下海运货物的应急征用其法律本质是为了应对国内的紧急情况，强行限制或者剥夺海运货物的使用权，实践中通常存在征用或者征用转征收（实际上达到了与征收一致的效果）两种情形。然而目前学界对此的关注却远远不够：一方面，我国学界对“行政应急”<sup>2</sup> 或者“风险行政”<sup>3</sup> 的研究起步较晚，“行政应急原则”的内涵和适用相对较为粗糙，尽管我国于 2007 年 8 月颁布了《中华人民共和国突发事件应对法》，从框架上确立了应对突发公共事件的法律结构，但总体上还远远没有深入到每个具体领域；另一方面，

---

1. 刘浪，李俭：《非常规突发事件应急征用补偿机制》，《北京理工大学学报》（社会科学版），2012 年第 4 期，第 94-99 页。

2. 事实上，早在上世纪八十年代末，龚祥瑞、罗豪才等学者就提出“行政应急性原则”是现代行政法治原则的重要组成部分，但是直至 2003 年非典之后，由于疫情期间政府采取了大量“于法无据”或者“形式违法”的行为，才驱使学者们逐渐意识到问题的严重性，对行政应急性原则的长期忽略，直接影响到我国行政应急法制的建设工作，导致了我国应急法制建设的落后局面。参见龚祥瑞、陈国尧：《行政应变性原则》，《法学杂志》1986 年第 6 期，第 36-37 页；刘莘：《行政应急性原则的基础理念》，《法学杂志》2012 年第 9 期，第 7 页。

3. 代表性论文如赵鹏：《知识与合法性：风险社会的行政法治原理》，《行政法学研究》2011 年第 4 期，第 46-53 页；王贵松：《风险行政的组织法构造》，《法商研究》2016 年第 6 期，第 13-23 页；金自宁：《风险社会中的给付行政与法治》，《国家行政学院学报》2008 年第 2 期，第 52-56 页。

海运货物的应急征用又缺乏必要的国际法视角，尽管存在部分研究关涉国际财产的征用或征收，<sup>4</sup> 但对于国际突发公共卫生事件这一特殊的背景却缺乏必要的关切。因此本文试图回答在国际突发公共卫生事件这一非常态秩序下，一国对海运货物进行应急征用的国际法和国内法呈现出何种样态，在理论上如何对其证成，在制度建构上又当进行如何完善。

## 一、突发公共卫生事件中应急征用的基本法律体系

### （一）突发公共卫生事件中应急征用的国际法律体系

从征收征用权的一般关系和传统理论来看，两者同根同源，征收乃“征用权走得更远”的结果，对于国际突发公共卫生事件中的应急征用，通常也包含着征用转征收的意涵，因此，从国际法角度梳理和剖析应急征用的一般理论和条约规范事实上与征收并无二致，下文对征收理论和条款的梳理如无特别说明，即可与征用通用。

伴随着主权国家征收权力的确立，国际法对征收的规制主要体现为对国家实施征收的范围和条件的限制，并通过三个层次的规定来完成这一目标：第一个层次是在国际条约中对“受保护的资产”做出充分且详尽的定义，并不断扩张不受征收或需要补偿的财产范围。第二个层次是国际条约对征收所作的定义，征收的定义解决的是征收是否发生的问题，决定了政府行为的最终性质和结果。当前的国际条约虽似乎并不愿意给征收下一个清晰而完整的定义，但不断扩张征收内涵和

---

4.如江清云：《国际财产征收中的若干法律问题》，《同济大学学报（社会科学版）》2008年第6期。

外延的趋势是显而易见的，伴随间接征收或类似征收概念的出现，国家在实施对外资管理方面的权力空间一再受到挤压。第三个层次则是对征收条件的规定。这些条件的设定首先可以限制征收的实施，同时也往往决定了征收的合法性。尽管目前众多的国际条约在“征收四要件”方面已基本达成了一致，但在仲裁实践中的认定却屡屡发生争议，并在实践中逐渐衍生出细化的规则。

鉴于确认国家征收权力的重要性，包括联合国在内的许多国际组织在其制定的国际法文件对征收问题作出了规定。联合国《自然资源永久主权宣言》(the UN Declaration on Permanent Sovereignty over Natural Resources) 第 4 条规定：国有化、征收或者征用应当以公认的、相比单纯的本国或外国个人或私人利益更为重要的公共事业、社会安全或者国家利益等理由为依据。在这种情况下，采取该项措施以行使其主权的国家应当根据本国现行的法规以及国际法，对财产所有人给予适当的补偿（appropriate compensation）。该决议成为第一个宣布主权国家在满足相应的条件下具有对外国投资征收的主权权力并获得众多国家支持的国际法文件，甚至在实践中被视为是适用于征收问题的国际习惯法。联合国《建立国际经济新秩序的行动纲领》(the New International Economic Order) 第 4 条第 5 款规定“每一个国家对本国的自然资源以及一切经济活动拥有完整的、永久的主权。为了保护这些资源，各国都有权采取适合本国情况的各种措施，对本国的资源及其开发事宜加以有效的控制管理，包括有权实行国有化或把所有权转移给本国国民。这种权力是国家享有完整主权的一种体现。任何

国家都不应遭受经济、政治或其他任何形式的胁迫，阻挠它自由地、充分地行使这一不容剥夺的权利。”联合国《各国经济权利与义务宪章》(the Charter of Economic Rights and Duties of States) 第 2 条第 2 款 c 项规定：“将外国财产的所有权国有化、征收或者转移时，应由采取此种措施的国家给予适当的补偿，要考虑到它的有关法律和法规以及该国认为有关的一切情况。因补偿问题引起的任何争议均应由实施国有化的国家的法院依照其国内法加以解决，除非有关各国自由地并相互同意根据各国主权平等并依照自由选择方法的原则寻求其他的和平解决方法。”该规定基本延续了《自然资源永久主权宣言》的风格。

随着人员和资金全球流动日益频繁，国际社会普遍意识到管理国际贸易的重要性，但基于商事贸易的灵活性，世界银行、经济合作与发展组织（Organization for Economic Co-operation and Development，简称经合组织 OECD）和联合国分别制定带有普遍性和平衡性的征收标准均失败，故而，关于征收的法律问题以国际习惯法、双边投资协定（BITs）和区域贸易协定（RTAs）来解决。1991 年 1 月 1 日正式生效的《北美自由贸易协定》（North American Free Trade Agreement, NAFTA）第 1110 条“征收与补偿”是区域贸易协定中关于征收规定的基准和典范。该条第 1 款规定：“任何缔约国不得直接或间接国有化或征收在其境内另一缔约国投资者之投资，或者对该投资采取相当于国有化或征收之措施。除非（a）出于公共目的；（b）在非歧视的基础上进行；（c）遵守法律和第 1105 款（公平与公正待遇）规定的正

当程序要求；以及（d）按照本条第2—6款的规定进行补偿。”而1959年德国与巴基斯坦签订的世界第一个现代意义上的双边投资协定，也对征收予以规定，即“任一缔约国的国民或公司在另一缔约国领土内的投资不得被征收，除非是为了公共利益并伴有补偿，补偿应与投资受到的影响相当”，该条约在随后的双边投资协定中不断完善革新，呈现出征收内涵与外延不断扩张的趋势。

国际司法实践亦是国际征收规则原则确立的重要组成部分。最早关于征收的国际司法实践来源于国际常设法院（PCIJ），而晚近关于征收的仲裁实践则主要来源于根据BITs的争端解决条款而提起的仲裁裁决以及国内法院判决。<sup>5</sup> 这些征收案例争议焦点或是侧重于投资者的投资利益而忽略东道国的公共利益，或是以量化方式通过东道国公共利益与投资者利益“比例”判定是否构成征收。但核心都在于对征收要素中的公共利益这一目的要件与补偿标准及计算方法这一补偿要件的探讨。<sup>6</sup>

梳理国际条约及相关司法实践，可见征收四要件的存在已经为大部分的投资条约所确认，但却鲜有对每一个要件的具体释义以及在实践中理解和适用的相关论述。总体而言，公共利益是外资征收的目的要件，也是一个不易界定的弹性术语；遵循正当程序是征收的程序要件，但其含义在国际法上并没有统一的规定，内容也并不确定，因此征收所必须遵循的所谓正当程序还是以实行征收的国家的国内法规定的法律程序为准；非歧视原则是征收的实施要件，其在整个四要件

---

5.要包括伊朗-美国求偿仲裁庭、国际投资争端解决中心(ICSID)、NAFTA、欧洲人权法院的征收仲裁实践。  
6.esph J. Lazzarotti: *Public Use or Public Abuse*, 68 UMKC L. Rev. (1999).

当中的重要性正日益突显出来，不但已经成为判断公共利益要件的辅助标准，且因为内容相对确定已经成为投资者和仲裁庭在提起和认定征收时首选的“突破口”；“赫尔原则”<sup>7</sup>已经成为国际条约中泛化的征收补偿标准，但对于何为“充分”、“及时”、“有效”，特别是如何适用“公平市场价值”来计算征收补偿的数额却没有明确的规定和实践。

## （二）突发公共卫生事件应急征用的国内法律体系

面对国际突发公共卫生事件，海运货物的应急征用涉及一体两面，一面是国际法问题，另一面也涉及复杂的国内法问题。就国内法而言，国际突发公共卫生事件下海运货物的应急征用属于“应急法律体系”的范畴，对于这一立法命题，我国的起步相对较晚，直到2003年“非典”疫情之后，我国才开启了应急法律体系的建设，经过十余年的立法建设，我国突发公共卫生事件的法律体系初步形成，而应急征用的规范也在宪法、法律、行政法规、地方性法规等中有所体现。

首先，从宪法层面而言，《中华人民共和国宪法》（以下简称《宪法》）是我国的根本大法，规定了公民最基本的权利义务，明确保障“公民的合法的私有财产不受侵犯”，但同时也在第十三条为应急征用提供了宪法依据，规定当“国家为了公共利益的需要，可以依照法律规定对公民的私有财产实行征收或者征用并给予补偿。”

其次，在狭义的法律层面，主要由《中华人民共和国物权法》《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》（以下分别简称《物权法》《突发事件应对法》《传染病防治法》）等三

---

7.原则，即全部赔偿原则。由美国国务卿科德尔·赫尔 (Cordell Hull) 在于 1938 年提出，认为实行国有化的国家有义务以“充分 (adequate)、有效 (effective)、及时 (prompt)”的方式对财产被国有化的外国投资者支付全部赔偿。这一原则是以私有财产不可侵犯为基础，以保护既得权益和反对不当得利为法律依据。

部法律对突发公共卫生事件中的应急征用作出了规定。其中《物权法》第 44 条<sup>8</sup>、《突发事件应对法》第 12 条针对抢险、救灾等突发事件的紧急需要，赋予了行政机关“征用单位、个人的不动产或者动产”的权力，同时规定了“返还”或者“补偿”的义务。《传染病防治法》是专门“预防、控制和消除传染病的发生与流行，保障人体健康和公共卫生”的法律，早在 1989 年就已经颁布实施，2003 年“非典”期间采取的应急征用手段主要源于该法的规定。然而当时该法仅在第 25 条规定了政府可以“临时征用房屋、交通工具”，并未对补偿作出任何规定。直到 2004 年第十届全国人民代表大会常务委员会第十一次会议审议通过了新的《传染病防治法》，才在第 45 条规定：“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”。2013 年该法进行了进一步修订，但关于应急征用的规定一直沿用至今。

最后，在行政法规层面，最主要的规范来自《突发公共卫生事件应急条例》，但是该条例并未对应急征用作出规定。国务院各部委也就突发公共卫生事件的应对制定了《结核病防治管理办法》《医院感染管理办法》等规定，但是对于应急征用的规定也较少。相较而言，

---

8. 《民法典》第二百四十五条已将该条修改为：“因抢险救灾、疫情防控等紧急需要，依照法律规定的权限和程序可以征用组织、个人的不动产或者动产。被征用的不动产或者动产使用后，应当返还被征用人。组织、个人的不动产或者动产被征用或者征用后毁损、灭失的，应当给予补偿。”

地方人大和地方政府根据上位法制定了大量的地方性法规和地方政府规章。如上海市、云南省、江西省、河北省、安徽省、甘肃省等地方人大制定了相应的“办法”或者“条例”，四川省、江苏省、南京市、太原市等政府也制定了各类“规定”、“办法”等规范突发公共卫生事件中的应急征用行为。可以说，我国已经初步形成了一个数量繁多、体系相对完备的公共卫生应急法律体系，但是对于应急征用的规定显然还存在精细化地完善空间。

表 1 突发公共卫生事件应急征用的主要国内法

序号	名称	相关核心内容
1	《宪法》	第十三条：公民的合法的私有财产不受侵犯。国家依照法律规定保护公民的私有财产权和继承权。国家为了公共利益的需要，可以依照法律规定对公民的私有财产实行征收或者征用并给予补偿。
2	《物权法》	第四十四条：因抢险、救灾等紧急需要，依照法律规定的权限和程序可以征用单位、个人的不动产或者动产。被征用的不动产或者动产使用后，应当返还被征用人。单位、个人的不动产或者动产被征用或者征用后毁损、灭失的，应当给予补偿。
3	《突发事件应对法》	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。
4	《传染病防治法》	第四十五条: 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。
5	《突发公共卫生事件应急条例》	并未对应急征用作出规定。

### (三) 海运货物应急征用的基本法律关系

在国际海运货物的应急征用法律关系中, 尽管存在一定的复杂性和特殊性, 但是依据传统的法学理论, 依旧可以划分为法律关系主体、法律关系客体、法律关系内容等基本要素, 进而一般性地概括出基本条件。

第一, 法律关系的主体。突发公共卫生事件中应急征用的法律关系主体包括征用者和被征用者。海运货物并非本国公民、组织的财产,

因此在征用的主体方面需要格外慎重。《突发事件应对法》笼统地规定了“有关人民政府及其部门”可以在符合规定的情况下成为应急征用的主体，但是并没有对行政机关的具体行政级别和具体部门作出规定；《传染病防治法》作为突发事件应对领域的专门法，将征用的主体限定于国务院和县级以上人民政府，两者的区别在于后者仅限于本辖区内，而前者可在全国范围内跨省行使征用权。被征用者主要是被征用海运货物的所有者或者从属权利者，可以是个人、集体或者单位。

第二，法律关系的客体。突发公共卫生事件中应急征用法律关系的客体指的是法律主体之间权利义务所指向的对象。传统法学理论认为行政征用的客体限于财产，也即动产和不动产两大类，但是随着对财产和财产权理解的扩张，服务和劳务也成了征用的对象。但是就本文的研究范畴而言，法律关系的客体即为被征用的海运货物。

第三，法律关系的内容。突发公共卫生事件中应急征用法律关系的内容是指法律主体享有的权利和应当履行的义务。就征用主体而言，行政征用权是其根本职权，包括行政命令、制裁、监督、强制执行等，但同时又必须履行补偿的义务，在征用过程中必须严格遵守法定程序、接受监督。对于被征用人而言，主要权利为补偿请求权、知情权，而主要义务为服从、配合、协助。

第四，应急征用的基本法律条件。从上述基本法律关系的分析可以归纳出突发公共卫生事件中应急征用的基本条件：第一，必须是基于“传染病疫情控制的需要”；第二，主体为国务院或者县级以上政府；第三，必须在权限范围内；第四，必须支付合理报酬或者补偿。

## 二、国际突发公共卫生事件下海运货物应急征用的法理基础

国际突发公共卫生事件下海运货物的应急征用其法律本质是为了应对国内的紧急情况，强制限制或者剥夺海运货物的使用权，实践中通常存在征用或者征用转征收两种情形。这种限制或者剥夺尽管也属于广义上的公共利益的结果延伸，但严格意义上讲并不等同于日常管理状态下出于公共利益的需要而对财产权的限制或者剥夺，而是行政应急原则下对行政紧急权的行使，其理论基础来源于国家的“紧急自卫说”，或者“国家自卫权”，是“自然权利”理论中“个人自卫权”在国家领域的派生，而其宪法基础则导源于宪法中对“紧急状态”的规范。

根据自然法学的观点，个人自卫权是与生俱来的自然权利，自我保存乃神圣不可侵犯的自然法则，并且所有自然权利的出发点都是保全自己的生命。<sup>9</sup> 为了克服自然状态下充满危险的无序状况，人们便缔结契约，让渡自己的部分权利，缔结国家。同时，自卫权作为一种最高权利被保留，并形成了最基本的自卫法则，“我享有那以毁灭来威胁我的东西的权利，这是合理和正当的。”<sup>10</sup> 这种“个人自卫权”在实定法上的直接体现便是正当防卫权和紧急避险权，而国家作为政治共同体，其自卫权既是本身享有的“自然权利”的一部分，也是缔结社会契约时每个成员委托形成的结果。<sup>11</sup> 首先，尽管国家内的成员之间因社会契约而受一定规则的统治，但是国家作为一个整体，与非成员之间仍然处于自然状态，因此同样享有整体的自卫权，从形式逻辑上

9.[英]霍布斯：《利维坦》，黎思复、黎延弼译，商务印书馆1996年版，第97-98页。

10.[英]洛克：《政府论》（下篇），叶启芳、瞿菊农译，商务印书馆1997年版，第12页。

11.戚建刚：《法治国家架构下的行政紧急权力》，北京大学出版社2008年版，第72页。

可以理解为个人自卫权的集合，这是国家作为一个共同体而享有的自卫权。其次，人们让渡自己的权利形成国家这一特殊的集合体，希望国家能够保护各成员的生命、自由和财产，但国家行使这一职能的前提是要首先实现自我保存，因此在个人将部分自卫权让渡给了国家。

国家自卫权经过长时间的演变发展出了对外和对内两种关系，前者诸如利用武力排除外来侵略，后者诸如在应对自然灾害、公共卫生等突发事件时动用国家紧急权力对公民的基本权利作出必要的限制，对国家的建制进行必要的调整。从某种意义上讲，这种国家自卫权具有超越实定法的属性，即使现行法律没有规定相应的应对措施，国家依然可以采取各种紧急措施应对突发事件。<sup>12</sup> 当然，从法治和权力运行的基本保障考量，用宪法和法律规范行政紧急权在世界各国的实定法中已然十分普遍，此时的行政紧急权不仅具有“自然法”意义上的合理性，更有实地法上的“合宪性”和“合法性”。如日本、德国、土耳其等均在宪法中规定了紧急状态制度或者紧急状态的宣布程序与期限，美国、加拿大、俄罗斯、澳大利亚等则通过制定统一的紧急状态法对行政紧急权力予以规范。而我国则在《宪法》《戒严法》《突发事件应对法》《专利法》等法律文本中对紧急状态和行政紧急权力的行使进行了规范。<sup>13</sup>

### 三、海运货物应急征用的主要缺陷与变革逻辑

#### （一）海运货物应急征用的主要缺陷

---

12.同上，第73页。

13.需要指出的是，我国1982年的《宪法》规定了戒严制度，但是并未规定紧急状态制度，指导2004年的宪法修正案才将“戒严”修改为“紧急状态”。但是这种紧急状态是由非战争因素引起的，对于由战争因素引起的紧急状态应根据《宪法》《国防法》《兵役法》《国防交通条例》等法律法规进行处理。

第一，补偿主体不明确，财产权的保障缺乏指向性。补偿主体是被征用在遭受财产“侵害”时寻求补偿的对象，然而在现行法律中却并未明确规定补偿主体，这一问题在国际财产的应急征用显得更为突出，因为对于海运货物的应急征用主要依据货物属地国的国内法，而我国国内法对于这一问题的规定却极其模糊。例如在《突发事件应对法》中，仅将其笼统地概括为“有关人民政府及其部门”，《传染病防治法》则将所有“县级以上人民政府”视为补偿主体，在其他突发事件应对的法律法规中，还有诸如“相关人民政府”“处置事件人民政府”等表述。然而在实践中，疫情的防控具有很强的跨区域性，对海运货物的应急征用牵扯到大量的部门，对哪一级政府可以对该国际货物实施应急征用也不明确，由此，补偿主体在法律上也显得十分模糊。

第二，补偿原则和标准模糊，财产权的保障缺乏明确性。公平补偿是任何行政征用都必须遵循的基本原则，然而无论是《物权法》《突发事件应对法》还是《传染病防治法》，均没有对征用的补偿原则和标准作出明确的规定。也正是因为如此，在地方性法规或者规章中，出现了诸如“合理补偿”“按征用时的市场价格给予补偿”“相应补偿”“依有关规定补偿”等各种杂乱无章的表述，而在补偿标准上，通常突出“应急”，“象征性补偿”居多。<sup>14</sup> 可见，在补偿这一问题上，由于没有统一的规范，行政机关行使了较大的自由裁量权，被征用者的财产保障在各地表现出较大的差异性，而海运货物的补偿牵涉国际法，各个港口和地区的差异会造成财产权保障的不平衡，因此关于补

---

14. 杜仪方：《何为禽流感中扑杀行为的“合理”补偿——兼论风险规制与行政补偿标准的新发展》，《行政法学研究》2016年第3期，第65-74页。

偿原则和标准的问题有必要进行慎重考量。

第三，应急征用和补偿程序缺位，财产权的保障缺乏程序性。首先，应急征用在法律层面缺乏一定的程序性规范，对于应急征用的财产应当通过何种审批程序、是否需要出具征用单据、是否需要登记造册、是否需要先行估价、是否可以先行征用后补手续等问题均没有明确规定。与此相关的是，由于缺乏应急征用的程序性规定，很多情况下缺乏一定的凭证，导致补偿程序也陷入混乱之中。有不少地方甚至采取“申请-审批”式，由行政相对人提出申请才能获得补偿，同时对于补偿标准的确定程序、申请程序、补偿的期限等并无统一明确的法律规范。应急征用与补偿程序的法律缺位严重影响了“程序正义”，使得被征用者的财产权缺乏程序性保障，在“非典”期间类似的事件频发，但至今仍然存在较大的完善空间。<sup>15</sup>

第四，应急征用补偿资金来源不稳定，财产权的保障缺乏有效性。资金保障对突发事件的应对意义重大，事实上，无论是《预算法》还是《突发事件应对法》或者《传染病防治法》均对应对突发事件的经费作出了规定，但是一个值得注意的现象是，规定的内容仅涉及传染病“预防、控制、监督”等工作，并未明确提及“补偿”，而资金的来源则通常依赖于政府预算，渠道狭窄，数量上也并不能完全满足《预算法》1%的下限规定。

## （二）海运货物应急征用的变革逻辑

第一，明确突发公共卫生事件应急征用中的补偿主体，落实权责

---

15.赵颖：《论公共应急行政补偿——以范围和程序为主》，《理论与改革》2012年第1期，第137-140页。

一致原则。如上所述，疫情防控中应急征用权行使的合法主体为“县级以上人民政府”，由于我国公共权力所有者与行使者的二元分离、制度规定与权力运行的轨道偏差，权责背离十分普遍，而责任政治建设又是国家治理现代化的重要内容，因此，确立“谁征用、谁补偿”的原则显得十分必要，而对于海运货物的应急征用权也应当赋予给“县级以上人民政府”。这一原则简单明确地确定了征用补偿的义务主体，也相对合理地划分了县、市、省级政府的补偿责任。当征用的海运物资用于县域范围内时，县级政府行使征用权并通过县级财政予以补偿；当应急征用的物资进行流通，跨县域使用之时，此时的补偿责任由上级政府承担。这样做可以减轻县级人民政府的负担，也可以较为合理的实现应急资源的有效配置。当然，对于贫困县等特殊地区，应当通过转移支付的形式落实征用补偿，但就法律关系而言，补偿主体依旧是行使征用权的主体。<sup>16</sup>

第二，确立公正补偿的原则和市价补偿的标准。我国行政补偿制度最大的问题就在于标准过低，且不够精细化，这一点在征用领域体现地尤为明显。一方面由于“公共利益-私人利益”之间的微妙关系，让立法者在价值倾向上更注重前者；另一方面我国的立法技术、市场化程度、法治环境等均存在较大的完善空间。但是现代法学理论与法治发展告诉我们，财产权的社会义务与征用或者征收有着本质区别，国家虽然可以为了公共利益的需要征用财产，但也必须以公正补偿为前提，而按市场价进行补偿是最公平合理的方式，也即要让财产像“未

---

16.王敬波：《略论政府应急征用法律制度的完善》，《行政法学研究》2011年第4期，第16-24页。

被征用”一样。<sup>17</sup>具体而言，对于因为使用而导致折旧的，应当补偿折旧部分；对于可以恢复原状的，应当采取合理措施恢复原状；对于无法恢复原状或者灭失的，应当按照市场价格进行补偿。另外，对于类似口罩等一次性使用的产品，尽管法律仅规定了“应急征用”，但事实上已经构成了“征收”，此时也应当按照市场价值进行补偿。<sup>18</sup>

第三，建构应急征用和补偿的正当程序。行政程序的正当性是衡量行政行为合法性的重要标准，对于应急征用而言，则是规范征用权合法行使，落实财产权有效保障的重要因素。改变应急征用“重实体轻程序”现状核心在于细化征用和补偿的流程，尤其是注重信息的公开。对于应急征用程序而言，应该出具征用通知书、填写征用清单、告知救济途径和期限、告知解除征用和进行补偿的信息等。其中在通知书中应当用多种语言载明征用单位名称、地址、联系方式、执行人员姓名、征用用途、征用时间以及征用财产的名称、数量、型号等内容。上述内容应当统一制定相应的格式，登记造册，当然，情况特别紧急时，可以依法先行征用，事后及时补办手续。对于应急征用的补偿程序而言，解除征用后应当根据财产的具体情况作出不同的处理。首先应当下达相应的“解除征用告知书”，告知相关财产的使用状况、补偿的方式、补偿的时间、相应的估价、返还财产的时间，以及无法达成一致补偿意见的救济途径等。同时应当公示受偿人员名单、受偿方案等内容，接受社会监督。

第四，保障突发公共卫生事件应急征用补偿的资金来源。目前经

---

17. Frank I. Michelman, Property, Utility, and Fairness: Comments on the Ethical Foundations of “Just Compensation” Law, 80 HARV. L. REV. (1967).

18. 薛峰等：《疫情防控应急征用的法律风险与合法性规制》，《法律适用》2020年第6期，第80-90页。

费来源不稳定的主要原因在于预算不足且来源渠道单一。经费是最核心、最基础的保障，即使明确了责任主体、建构了补偿标准、执行了正当程序，倘若没有充足的资金进行补偿，行政相对人的财产权保障也只是空中楼阁。因此应当从两方面入手：一方面提高应急经费的预算比例，同时在经费中设立专项资金作为应急征用补偿款，并逐年提高额度；另一方面，拓宽资金来源渠道，号召企业和个人捐款，同时加大上级政府对下级政府的转移支付力度。

## 结 论

国际海洋货物运输作为国际货物运输最重要的渠道之一，在促进国际贸易、强化国际分工等领域发挥了极为重要的作用。但是随着国际突发公共卫生事件等非常规事件的爆发，海运货物的财产权与主权国家的应急征用权之间形成了一定的紧张关系。无论是从国际法体系抑或我国的国内法体系来看，对于应急征用的规范均较为笼统和原则，因此在未来的制度建构中一方面要加强国际法与国内法之间的制度衔接，另一方面也要重点完善国内应急征用的法律制度，明确应急征用中的补偿主体，确立公正补偿的原则和市价补偿的标准，建构应急征用和补偿的正当程序，保障突发公共卫生事件应急征用补偿的资金来源。最后需要强调的是，完善应急征用法律制度的目的不是为了论证应急征用的合法性，从法理上赋予其正当性，而是通过对程序、标准、条件等的严格设定，控制国家征用权的过度行使，平衡海运货物的财产权与主权国家的应急征用权之间的协调性。