

全国法院第三十二届
学术讨论会征文

突发性公共卫生事件司法应急机制的构建
——以新冠肺炎疫情期间 59 家法院的司法应急机制
为样本

广州互联网法院 许燕玲、李朋

二〇二〇年七月十三日

论文独创性声明

本人郑重声明：所呈交的论文是我个人进行研究工作及取得的研究成果。尽我所知，除了文中特别加以标注和致谢的地方外，论文中不包含其他人已经发表或撰写过的研究成果，特此声明。

作者签名：

日期：

编号:

突发公共卫生事件司法应急机制的构建
——以新冠肺炎疫情期间 59 家法院的司法应急机制为样本

论文提要:

突发公共卫生事件会对司法权运行造成破坏。人民法院作为国家司法机关，既要担负从司法角度应对和处置突发公共卫生事件的职能，也要保证司法在紧急状态下按照法定的方式和条件运行，确保司法公正。司法应急机制则是法院在遭遇紧急情况时实现上述职能和目标的制度保障。当前虽然法院在应对突发事件中取得了一些成果和积累一定经验，但作为系统的司法应急机制，在我国尚未建立起来。突发公共卫生事件司法应急机制的主要内容是那些容易受到突发事件影响的因素，如司法主体（法院和法官）、诉讼程序、诉讼制度，同时基于我国社会主义司法制度的政治优势，应急时期的司法政策也是司法应急机制的一部分，因此其主要构造应包括五个方面：完善法院突发事件管理机制；制定案件应急管辖制度；完善在线诉讼运行机制；完善应急机制下的诉讼规定；制定应急时期的司法政策。全文共 10890 个字。

创新观点：

1.以新冠肺炎疫情爆发为切入点，分析突发公共卫生事件对司法产生双重影响：法院运转可能陷入瘫痪，案件数量骤增导致司法资源失衡；另一方面，对司法活动对象——诉讼案件产生重大影响。

2.从实践的角度出发，发现目前我国在面对疫情时一般以发布应急司法政策来维护司法运行，体现我国关于司法应急的实践具有明显的非制度化特征。

3.司法应急机制以现有司法制度为基础，是对现有司法制度的进一步补充或解释，蕴含“服务大局”“能动司法”工作理念，包含五个方面的具体内容，它将成为推进人民法院审判体系和审判能力现代化的重要制度支撑。

以下正文：

引言

在一般司法运行状态下，司法能以其权威性来保持社会关系的平静，但当突发公共卫生事件爆发时，我国的司法制度设计能否调节紧急状态下的社会关系？司法权能否在非常条件下正常运行？实际上，现有立法中已经零散存在具有应急功能的规定，如案件的移送管辖，但是

这些规定并不足以使以调节社会关系为己任的司法应对突发公共卫生事件带来的挑战，只有建立系统的司法应急机制才能确保司法权的有效运行。同时，在当下中国提倡能动司法的背景下，突发公共卫生事件司法应急机制也丰富了能动司法的内涵^①。

一、检视：突发公共卫生事件对司法的挑战

我国的人口密度大，是易爆发传染病的国家。2003至2009年期间相继出现了SRAS、禽流感、甲型H1N1流感疫情，以及最近肆虐的新型冠状病毒肺炎，这一系列传染病除了对经济繁荣和社会稳定构成威胁，也给司法权的有效运行提出严峻的考验。在2003年SARS爆发时，就有专家预测，今后类似传染病的流行仍会大量存在，如何在人心惶惶的环境预防和化解突发性公共卫生事件对司法权的冲击，保证司法权发挥职能，充分发挥司法调节社会关系的作用，有效解决权利冲突与纠纷，实现稳人心、稳秩序的功能，是疫情期间各级法院都要面临的重大课题。突发公共卫生事件对司法带来两大挑战：一方面法院运转可能陷入瘫

^①参见徐亚文、李晓奋：《徘徊在规则之治与社会现实之间的当代司法》，载《中南民族大学学报》（人文社会科学版、双月刊），2010年第6期。

痪，案件数量骤增导致司法资源失衡；另一方面，对司法活动对象——诉讼案件产生重大影响^②。

（一）司法资源难以满足司法需求

1. 法院诉讼活动场所关闭和设施使用受限

地震、海啸、飓风、泥石流等自然灾害可能造成法院干警伤亡、法院设施损坏，法院将难以保持运转。而突发公共卫生事件对司法资源的影响与自然灾害不同，首先，它一般不会对法院的审判设施造成破坏，但是为了减少司法人员之间、司法人员与当事人之间、当事人之间的相互直接接触，避免交叉性感染，法院会采取一定的疫情防控措施，导致支持传统办公方式和办案方式的审判设施无法派上用场，其次，一旦有干警确诊感染，法院的整体运转都会受到巨大影响甚至是陷入瘫痪。以此次新冠肺炎疫情为例，全国30个省级行政区（除去西藏自治区、我国台湾地区）的高级人民法院相继发布疫情防控期间诉讼活动调整事宜的公告，其中湖北省、重庆市、浙江省明确辖区内各级法院诉讼服务中心、群众来访接待场所暂时关闭，恢复时间视疫情形势变化另行通知，另外湖北省所有法院审判区域暂时关闭，暂停所有开庭、调查、听证等诉讼活动，上述场所的关闭和诉讼活动的暂停，使得司法功能在一定时间内丧失，社会矛盾无法通过司法渠道及时得以化解。

2. 案件数量变化和案件难度增加导致司法资源失衡

当案件达到一定数量时，会使得法院的司法运行方式超越我国法律预先设定的状态，在客观上进入司法应急运行状态。突发

^②范明志：《我国司法突发事件应急机制初探》，载《法学》2010年第5期。

公共卫生事件对法院案件数量的影响主要体现在以下几个方面：

(1) 突发公共卫生事件引发大量矛盾，潜在的案件纠纷上升。各社会主体之间的人身和财产法律关系容易受到突发性公共卫生事件的影响发生急剧变化，更容易引发纠纷，如受疫情影响，部分企业和个人资金链断裂，经济困难，丧失支付或偿还能力，合同违约类纠纷案件数量增加，而且在疫情防控过程中，行政部门会对涉突发公共卫生事件的违法行为进行严厉查处，执行力度更大，容易出现违反法定程序的现象，导致行政案件增加。

(2) 突发公共卫生事件结束后，申请立案数量短期暴增。此次新冠肺炎疫情期间，各地法院立案方式均采取网上立案，但部分当事人尚无法接受或使用网上立案方式，较传统线下立案相比，数量有所减少，导致新收案件数量短期内减少。可以预见，在疫情得到有效控制或结束后，原本未能立案起诉的和准备立案起诉的案件，将更为集中的向法院申请立案起诉。

(3) 突发公共卫生事件的爆发带来案件数量积压。一是弹性工作制使得法院实际有效的工作时间急剧减少，审判团队的错开工作时间导致审判力量无法形成有效衔接和配合，相应的审判效率下降，审判效果受影响。此次新冠肺炎疫情爆发初期处于年底清案关键时刻，全年沉积案件数量、疑难复杂案件数量较多，在人手不齐情况下，积案急剧增多，压力倍增。二是疫情爆发增大法官办案难度^③，主要表现在实体上，因疫情引发的新类型纠纷增多且法律关系相对复杂，适用法律难度增大。例如，如何界定疫情影响的程度和范围，如何适当采取合同履行救济措施，是

^③张斌、罗维鹏：《涉灾突发事件司法应急机制的实践、问题与完善》，载《甘肃社会科学》2014年第5期。

否符合不可抗力情况，是否适合使用情势变更规则，如何分配合同当事人违约过错责任等问题。

（二）司法活动对象受到重大影响

1. 诉讼问题凸显

法院行使司法权需要严格遵照程序^④。突发公共卫生事件以紧急性为主要特征，强调迫在眉睫的危机或危险局势，对群体健康和社会的正常生活构成了威胁。因此，司法机关为了最大限度减少人员出行和聚集，切实维护诉讼参与人、来访群众、法院干警安全和健康，会要求地方各级人民法院对开庭等活动原则上推迟，该延期审理的案件依法延期审理。这就会诉讼案件的办理，从立案、调解、开庭审理、宣判、执行等各个诉讼环节都带来了影响。

（1）诉讼期间被耽误

民事诉讼法规定，客观上的原因致使期间耽误，当事人可以申请顺延期限，或者由人民法院依据职权决定顺延期限或者重新指定期日开庭审理。但是要发生顺延的法律后果，需具备两个条件：耽误期限的原因是不可抗力因素或者其他正当理由所致；需在法定期限内申请顺延。

（2）诉讼中止和诉讼终结

对于突发公共卫生事件导致符合诉讼中止和诉讼终结的情况，与平时相比会有所不同。因为突发公共卫生事件可能将当事人及案件的情况置于不确定状态，法院无从掌握真实情况，法院自身也可能处理无法继续审理的状态。

^④姜小川：《司法权基本属性之探讨》，载《法学杂志》2007年第5期。

(3) 法律文书送达

此次疫情，为最大限度减少因送达产生的人员流动，邮政、快递等业务可能出现暂停、延缓等情况，在电子送达规则尚不完善的情况下，法院面临送达难的问题。

2. 案件的法律适用出现争议

此次新冠肺炎疫情波及区域广、持续时间长、程度严重，“瘟君归期未有期”，疫情拐点未知，给经济带来不确定性，各行各业均受到影响。民众被限制通行外出、企业停产停工，受各项防控措施的影响，合同履行、医疗纠纷、产品质量、劳动争议等问题频出，比如买卖合同卖方因防控措施停产停工无法履行合同或出现部分不能履行和履行困难的情况时，是适用不可抗力还是情势变更，商场因疫情防控暂停营业期间承租商户的租金是否可以免除，因治疗新冠肺炎引发的医疗损害责任纠纷，用人单位是否能够因新冠肺炎疫情由主张解除劳动关系、疫情期间工资待遇问题等，这些都是法院在纠纷解决过程中发现的问题和困惑。

二、行径：关于突发公共卫生事件司法应急的实践分析

(一) 发布处理突发公共卫生事件的司法政策

1. 最高人民法院 2020 年发布的与应急司法政策相关的文件

我国还未构建系统的司法应急机制，往往是采取发布司法政策的方式保障人民法院的审判职能不被突发事件影响。比如 2003 年“非典”疫情发生后，最高院为依法妥善做好与“非典”防治有关的审判工作，出台了《最高人民法院关于在防治传染性非典型肺炎期间依法做好人民法院相关审判、执行工作的通知》（已被废止）；四川地震和青海玉树地震发生后，最高人民法院

通过领导讲话、意见、答复、通知等一系列文件来应对地震对司法权运行的挑战。突发事件的差异性使得法院在处理的方式和技术方面存在一定的区别，但从处理突发事件的态度和目标来看，发布的一系列文件所体现的司法政策还是相当统一的。此次新冠肺炎疫情，最高院发布了一系列文件，详见下表：

| 序号 | 名称 | 文件号 | 日期 |
|----|---|--------------|-------|
| 1 | 《最高人民法院 最高人民检察院 公安部 司法部关于依法惩治妨害新型冠状病毒感染肺炎疫情防控违法犯罪的意见》 | 法发〔2020〕7号 | 2月10日 |
| 2 | 《最高人民法院关于新冠肺炎疫情防控期间加强和规范在线诉讼工作的通知》 | 法〔2020〕49号 | 2月18日 |
| 3 | 《中共中央政法委员会 最高人民法院 最高人民检察院 公安部 司法部 关于印发〈关于政法机关依法保障疫情防控期间复工复产的意见〉的通知》 | 中政委〔2020〕13号 | 2月28日 |
| 4 | 《最高人民法院关于依法妥善审理涉新冠肺炎疫情民事案件若干问题的指导意见（一）》 | 法发〔2020〕12号 | 4月20日 |
| 5 | 《最高人民法院关于依法妥善办理涉新冠肺炎疫情执行案件若干问题的指导意见》 | 法发〔2020〕16号 | 5月15日 |
| 6 | 《最高人民法院关于依法妥善审理涉新冠肺炎疫情民事案件若干问题的指导意见（二）》 | 法发〔2020〕17号 | 5月19日 |
| 7 | 《最高人民法院关于依法妥善审理涉新冠肺炎疫情民事案件若干问题的指导意见（三）》 | 法发〔2020〕20号 | 6月16日 |

2. 全国各地 58 家法院 2020 年 2 月发布的应急指导文件^⑤

全国各地法院涉新冠肺炎疫情有关问题的应急指导文件，是在特定情况下保证司法机制正常运行的规范，避免出现特定情况下司法机制无法发挥应有作用，区别于依赖刚性手段，通过命令、许可、强制和制裁等手段实现应对危机的目的的行政应急机制^⑥。常见的行政应急机制。各地法院出台的应急指导文件，不会彻底改变现有的司法机制的程序和规程，也非在现有稳定运转机制之

^⑤北京德恒（昆明）律师事务所：《关于全国各地对与“新冠肺炎”疫情有关问题的审判指导意见汇总》，载 <http://www.yunzhan365.com/basic/1-50/99604527.html>，2020 年 5 月 27 日访问。

^⑥马德怀：《应急反应的法学思考》，中国政法大学出版社，2004 年出版，第 86 页。

外建立新的机制。这些机制本身已符合现行法律要求和规定，无论处理刑事案件、民事案件，或者行政案件，都能从审理程序、审判方式、化解矛盾、保障疫情防控等方面，发挥司法机制的有效作用。以 58 家法院发布的应急指导文件为研究对象，从发布地区、问题导向、解决机制三个维度进行分类分析，勾勒出各地法院实用的司法应急机制。

(1) 按发布地区划分统计

当突发公共卫生事件的爆发影响到司法权的有效运行时，法院应快速地作出回应，此次采样的 58 家法院应急指导文件，来自全国 26 个省级行政区，均是在防控新冠肺炎疫情最严峻的 2 月份发布的。2020 年 2 月发布的应急指导文件的地区分布情况如图 1 所示。其中，江苏省发布的应急指导文件为全国各省之最。

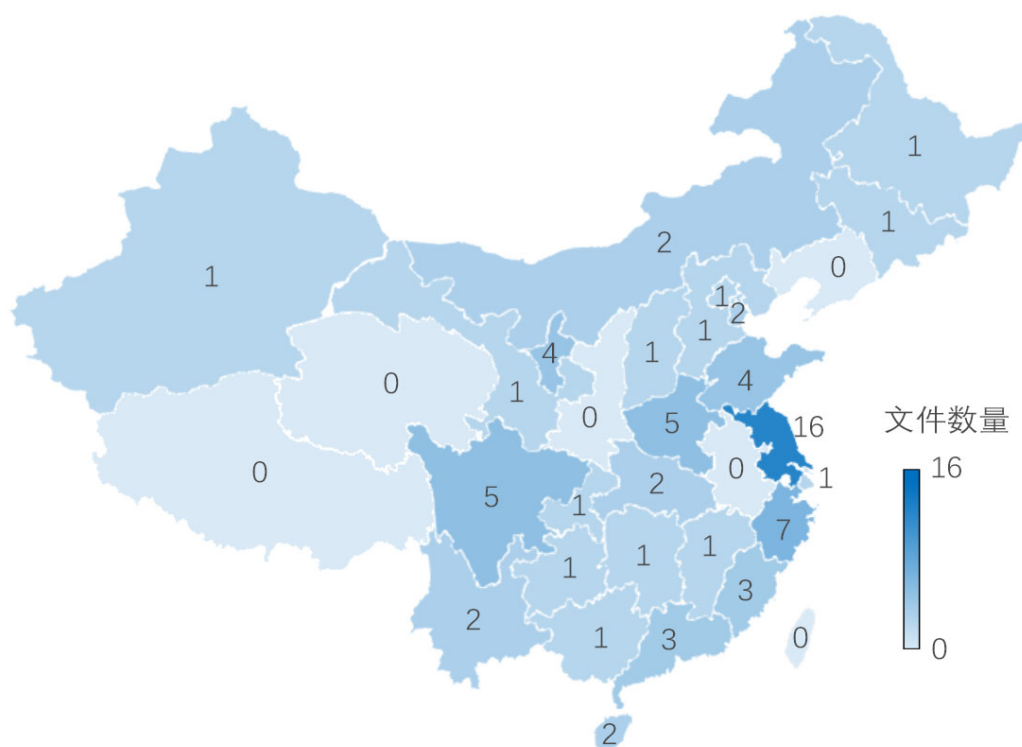


图 1: 2020 年 2 月发布的应急指导文件的地区分布情况

(2) 按问题导向划分统计

发挥审判职能、支持中小企业、打击刑事犯罪、做好执行工作是各地法院发布的应急指导文件中重点关注的问题。

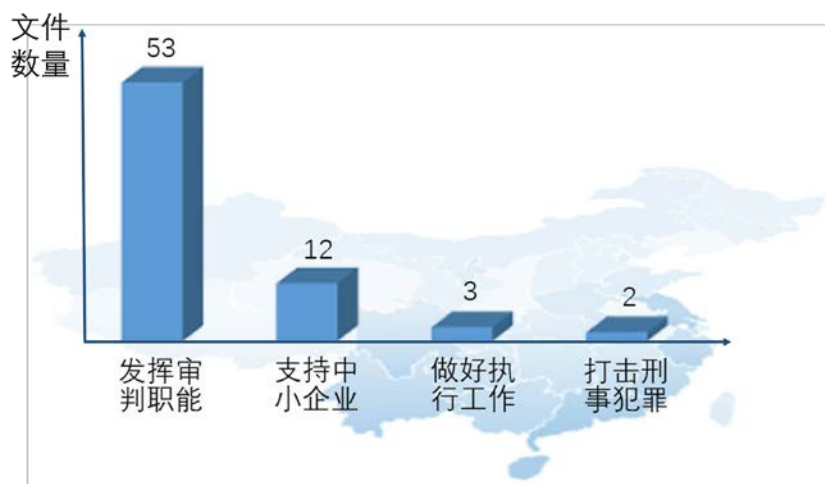


图 2：应急指导文件重点关注问题统计图

突发公共卫生事件的爆发，使得法院传统诉讼活动场所关闭或者传统设施难以派上用场，同时案件数量变化和难度增加导致司法资源失衡，影响法院审判职能的发挥。疫情期间的防控措施也会给企业运营带来影响，企业劳资纠纷，餐饮、交通、旅游、预付费教育等合同纠纷多发。另外，哄抬物价、造假卖假、造谣传谣等严重扰乱市场环境、影响企业正常生产、破坏经营秩序的违法犯罪行为在疫情期间发生得更加频繁，性质也更为恶劣。从各地法院出台的应急指导文件来看，都提出为企业稳定发展提供司法保障的目标，具体体现在以下几个方面：首先，引导困难企业申请司法救助，申请诉讼费用缓交、减免，例如企业被追索劳动报酬等案件，通过一定的司法救助途径减轻企业的诉讼负担，给必要和有效的司法救助。其次，全面开展多元化解工作，对于餐饮、交通、旅业、旅游等合同纠纷，联合行业协会、行业调解员、律师等调解力量，形成多元化解机制，前置和加大诉前调解服务，在短时间内有效地平衡各方利益、化解纠纷，减少诉讼成本。

再次，积极稳妥处理企业劳资纠纷，对于劳动者因疫情被隔离或治疗，企业因疫情停工停产等情况所引发的劳动争议，积极联合劳动仲裁、工商、人社等部门，形成合力，建议促成调休、减薪、弹性工作等方式，促成企业与劳动者的关系稳定。第四，从严审查企业破产条件，对于经营状况基本良好，只是受疫情影响暂无法清偿到期债务的企业，一般可以不认定企业符合破产条件，债权人申请破产的，不予支持。企业破产重整期间，投资者筹集资金困难，无法及时完善新的重整计划的，重整时间可以考虑适当延长。最后，大力支持企业资金链稳定，特别是受疫情影响较大的金融机构和金融借款当事人，积极发挥多元化解优势，释法析理，尽最大可能促成双方续贷、延期，或者重新订立分期还款协议，由法院进行司法确认，降低金融机构的资金风险，降低金融借款当事人用资压力和成本。

（3）按解决机制划分统计

司法以保障疫情防控、化解矛盾纠纷、促进经济发展为目标，实现疫情期间稳人心、稳秩序的功能。通过推行在线诉讼，为疫情的防控提供司法保障。

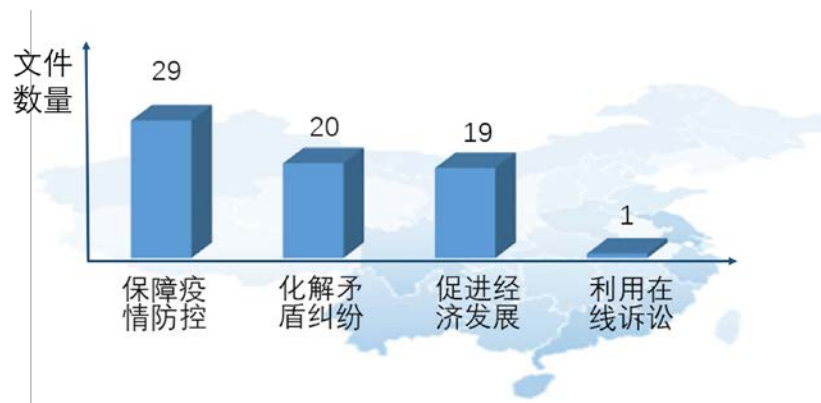


图 3：应急指导文件解决机制划分统计图

最高人民法院统计的数据显示，从今年 2 月 3 日至 3 月 31

日,全国法院网上立案数量突破70万件,网上缴费将近60万次,网上开庭案件数量15万件,网上调解案件数量30万件,当事人在网上进行证据交换约20万次,采用电子方式送达245.3万次^⑦。

(二)最高人民法院发布《关于突发事件的应急预案(试行)》

突发性公共卫生事件的爆发,虽然不会对法院的审判设施造成破坏,但是为了减少司法人员之间、司法人员与当事人之间、当事人之间的相互直接接触,避免交叉性感染,会采取一定的疫情防控措施,导致支持传统办公方式和办案方式的审判设施无法发挥作用。另外一旦有干警感染确诊,法院的整体运转都会受到巨大影响甚至是陷入瘫痪,因此,在面对新冠肺炎疫情等传染病时,法院优先要考虑的事就是确保自身成为“免疫区”^⑧。只有自身疫情防护做到位,才能保证法院的根本职能不受影响。2009年9月4日最高人民法院发布《关于突发事件的应急预案(试行)》(法办〔2009〕526号),该预案以“快速反应、协同应对”为原则,从适用范围、组织机构、应急预案的启动、突发事件的应急处置四大方面对最高人民法院如何应对突发事件做了详尽的规定。在组织机构方面,设立突发事件应对工作领导小组,明确部门与部门之间的职责。在应急预案的启动方面,可以采取发布公告、网络通知、电话通知等方式进行,区分不同突发事件规定提出建议意见报告至领导小组的事件等。虽然该预案仅针对最高人民法院,但是对各地法院都有一定的指导和借鉴意义。

(三)最高人民法院发布涉疫情典型案例

^⑦李万祥:《互联网司法常态化:疫情防控期间全国法院累计网上立案70.6万件》,载 <https://baijiahao.baidu.com/s?id=1664035466620186074&wfr=spider&for=pc>, 2020年4月15日发布。

^⑧范明志:《疫情时期如何构建司法应急机制》,载《人民法院报》2020年2月6日。

自 2020 年 3 月 10 日至 4 月 22 日，最高人民法院分批次、按专题发布涉疫情典型案例六批，分别涉及依法惩处妨害疫情防控犯罪、复工复产民商事典型案例，详见下表：

| 序号 | 名称 | 日期 |
|----|--------------------------------|----------|
| 1 | 人民法院依法惩处妨害疫情防控犯罪典型案例（首批） | 3 月 10 日 |
| 2 | 全国法院服务保障疫情防控期间复工复产民商事典型案例（首批） | 3 月 24 日 |
| 3 | 全国法院服务保障疫情防控期间复工复产民商事典型案例（第二批） | 3 月 31 日 |
| 4 | 人民法院依法惩处妨害疫情防控犯罪典型案例（第二批） | 4 月 2 日 |
| 5 | 人民法院依法惩处妨害疫情防控犯罪典型案例（第三批） | 4 月 15 日 |
| 6 | 全国法院服务保障疫情防控期间复工复产典型案例（第三批） | 4 月 22 日 |

最高人民法院发布的依法惩处妨害疫情防控犯罪典型案例具有明确行为规范、细化裁判规则、丰富理论资源三大功能^⑨。服务保障疫情防控期间复工复产典型案例体现了司法服务职能，法院把司法职能和社会经济发展有机结合起来，优化服务举措，提升服务质效。这些典型案例的发布，对进一步明确政策，统一办案理念和裁判尺度，消除案件处理中定罪量刑的分歧、解决法律适用的难点都起到了积极作用，事实上也提高了办案效率，节约了诉讼资源，保障涉疫情案件依法及时审判。

（四）程序法中的相关应急规定

我国《刑事诉讼法》第二十七条规定“上级人民法院可以指定下级人民法院审判管辖不明的案件，也可以指定下级人民法院将案件移送其他人民法院审判”，《民事诉讼法》第三十七条第一款规定“有管辖权的人民法院由于特殊原因，不能行使管辖权的，由上级人民法院指定管辖”，《行政诉讼法》第二十三条第一款规

^⑨黄京平：《明确行为规范、细化裁判规则、丰富理论资源，典型案例三重功能的集中体现》，载《人民法院报》2020 年 4 月 17 日。

定“有管辖权的人民法院由于特殊原因，不能行使管辖权的，由上级人民法院指定管辖”。上述规定，对因突发公共卫生事件导致法院无法行使管辖权时案件移送审理提供了合法性。

三、探路：突发公共卫生事件司法应急机制的构建

从上述分析可以看出，在我国，主要是通过发布应急性司法政策来面对突发公共卫生事件给司法权正常运行带来的阻碍，以及我国有关诉讼程序的法律中存在一些可以用来应急的规定，我国尚未建立起系统的司法应急机制，这将使得司法在面对突发公共卫生事件时难以发挥作用。而保证司法权的有效运行不受司法突发事件的影响是司法应急机制的目的，其存在的价值为弥补司法权法定性的僵化性弊端和维护司法的法定性^⑩，因此那些容易受到突发性公共卫生事件影响的因素，如司法主体（法院和法官）、诉讼程序、诉讼制度是司法应急机制的主要内容。另外，基于我国社会主义司法制度的政治优势，应急时期的司法政策也是司法应急机制的一部分。

（一）完善法院突发事件管理机制

自然灾害、事故灾难、突发性公共卫生事件等均都有可能变成司法突发事件，像地震、海啸、泥石流等自然灾害可能造成法院干警伤亡、法院设施损坏，一旦法院的审判人员数量急剧减少、缺少审判的基本硬件设施，法院将难以保持运转。其他国家和地区一般是通过设置流动性法官或替代性法官^⑪、制定案件应急管辖制度来应对遇到灾害时原法院无法审理案件的情况。但是流动

^⑩范明志、陈宜芳、黄斌、金晓丹：《司法应急机制研究》，中国政法大学出版社2012年版，第45页。

^⑪参见【荷】Philip M.Langbroek & Marco Fabri：《法院案件管辖与案件分配：奥英意荷挪葡加七国的比较》，范明志等译，法律出版社2007年版，第31页。

性法官或替代性法官制度在严格限制人员流动的疫情背景下也不具有可行性。因此，在面对突发公共卫生事件时，法院首要考虑的事是确保法院能够正常运转。

通过制定应对司法突发事件的应急预案，明确法院恢复管理秩序。美国法院管理国家协会制定《法院灾害恢复指南》来指导各法院如何应对自然灾害以保持法院的正常运转。应急预案的制定可以参照最高人民法院2009年9月发布的《关于突发事件的应急预案（试行）》，但还需要增加以下几方面的内容：一是建立应急联动机制，加强与政府、检察院、公安等机关的合作与沟通，发挥多机构的合力，构建以我为主、共同参与的应急体系等；二是建立风险评估机制，主要是对法院内部机构的功能区域、法院重要文件和关键数据的安全性、法院关键性的服务或核心功能进行分析评估^⑫，以辨别突发公共卫生事件对法院的潜在影响；三是做好替代性措施，具体包括替代性工作地点、替代性设施、替代性通讯系统、替代性数据资料、替代性工作人员；四是做好培训和演练，定期组织专家为法院干警进行突发公共卫生事件应急知识培训，定期开展突发公共卫生事件应急演练。各地法院可以结合形势的发展变化，因地制宜、因时制宜调整适用应急预案。

（二）制定案件应急管辖制度

我国刑事、民事和行政诉讼法以及汶川大地震、玉树地震时期最高人民法院印发的通知中都有相似的规定：因特殊原因，导致有管辖权的法院无法行使管辖权的，上级法院可以指定管辖，或加大移送管辖、指定管辖、提级管辖的力度等。但是上述管辖

^⑫黄斌：《完善法院应急管理机制的思考》，载《人民法院报》2011年9月21日第8版。

方式属于“裁定管辖”，仅适用于个案，不能支持案件的批量转移管辖。因此除了上述的指定管辖和提级管辖，案件应急管辖制度的核心内容在于以下两个方面：由相关法院通过公告、通知的形式批量转移管辖；应急时期适当扩大移送管辖规则，可以由周边临近的同级法院管辖。

（三）完善在线诉讼运行机制

直接和言辞原则是司法活动中的一项重要原则，体现在裁判方式上就是讲究“裁判者的亲历性”，这要求司法活动必须以相对正规的方式进行，司法人员和案件当事人需要在法庭等相对封闭的空间进行活动，在疫情爆发期，这一要求容易使司法场所成为病毒的传播区域。通过信息化手段开展线上司法能够有效解决上述问题，同时随着互联网技术的发展，建设智慧法院、开展线上司法也将成为推进法院审判体系和审判能力现代化的一个重要方式。

一是全面推广网上立案。通过网站、微信公众号、电话服务热线、邮箱等平台推广和引导当事人网上起诉立案，提供诉讼指南，辅助当事人使用诉讼服务平台或者微法院等网络方式起诉立案，同时，法院的立案人员通过网络在线方式验证当事人身份、查验提交的立案申请等材料。对于符合受理条件的，应当予以立案，对于不符合条件或者缺少必要材料的，应对及时联系当事人调整或补正。对于立案庭和审判庭、执行局之间的诉讼材料递转，全流程使用系统电子递转，减少当事人到场次数。立案环节引入多元化解，引导当事人将纠纷先行放入法院多元化解平台，通过多方网络在线调解，调解全程进行录音录像，做到规范运行。

二是积极推广和有序规范“云”审判。“云”审判不受时间和空间的限制，在满足庭审活动亲历性的同时能满足疫情期间人民法院开庭审理案件的需求，例如询问、证据交换、庭审、宣判等。从各地法院出台的应急指导文件来看，“云”审判对审理案件提出了不同要求，对于不同类型的案件，各地法院在实践中总结出不同的“云”审判标准，并摸索建立相应的配套机制。例如，刑事案件审判过程中出现被告人拒不认罪、提出刑讯逼供等情况，不宜“云”审判。与此同时，“云”审判细致规定网上审判的具体标准、特别规范、纪律要求，明确不遵守“云”审判规则的法律后果，探索构建“云”审判应急规范，对于庭审过程中可能出现的突发状况形成预案，并根据实践情况，持续优化完善。

三是完善电子送达机制，加大电子送达适用力度。2020年1月15日，最高人民法院印发《民事诉讼程序繁简分流改革试点实施办法》对电子送达的总体机制、适用条件、适用范围和生效标准均做了明确的规定，从司法的内在要求设计电子送达，既是提高司法效率的需要，也使得电子送达在突发公共卫生事件发生的背景下具有司法应急功能。如，适用电子签名，解决当事人签字不真、不便的问题。适时采用视频人脸识别、语音识别，口头告知诉讼事宜、诉讼权利义务，节时有效联系到当事人。通过电子邮箱、微法院、电话、短信息、微信息等数字化方式，电子送达诉讼受理通知书、传票、证据材料等法律文书，并通过电子送达回执或再次电话联系，确保有效电子送达。

（四）完善应急机制下的诉讼规定

突发性公共卫生事件的爆发可能会导致案件诉讼中的各个

环节出现一定的问题，如果按照司法一般运行状态下的法律规定，可能无法保障当事人诉讼权利和确保程序正义。因此，应当完善应急机制下的诉讼规定。

首先，就诉讼期间而言，除有证据证明原被告双方没有合理及时的行使自己的诉讼权利，对于因疫情或疫情防控措施的影响造成的时间延迟，一般应排除在诉讼期间之外。

其次，在诉讼中止适用方面，诉讼法对诉讼中止的事由做了明确规定，并设置了一个兜底条款“其他应当中止诉讼的情形”，包括突发性公共卫生事件在内的司法突发事件显然属于其他应当中止诉讼的情形，但为了便于实践操作，最好能够明确法院因司法突发事件无法继续审理案件的情况可以作为诉讼中止的法定条件。如何确定“中止诉讼的原因消除”的日期，需要考虑不同城市的疫情防控情况，以从宽掌握为原则，根据每一个案子的综合情况进行综合分析。

最后，在诉讼程序的适用方面，应建立司法突发事件快速审理程序。以此次新冠肺炎疫情为例，通过适用快速审理程序，既可以有效缓解司法资源在特殊时期的紧缺问题，也保障民众生命健康、确保社会稳定，为坚决打赢疫情防控阻击战提供有力司法保障^⑬。但要注意，建立司法突发事件快速审理程序，不会对司法权运行的一般方式和程序带来改变，也不是所谓的组建特殊审判组织或审判程序，因此，法定的诉讼程序除了可以在司法一般运行状态适用外，在司法应急时期也可以适用，这就要求其应包含司法应急的内容。这种应急功能主要体现在法院在特殊时期对

^⑬参见姚显森：《论突发环境事件的司法应急机制》，载《西部法学评论》2013年第6期。

诉讼程序的选择上。而最高人民法院在 2020 年 1 月 15 日印发的《实施办法》中，就完善小额诉讼程序、完善简易程序规则等内容作出规定，通过推动分层次多类别来满足人民群众不同诉求，体现了推进社会治理体系、社会治理能力现代化的内在要求。可以看到，我国将快速审理程序予以法定化，能有效提升司法效能，也为应急时期快速审理程序段的适用提供了立法支持。

（五）制定应急时期的司法政策

由于我国的各项事业包括制度都处在发展完善的转型期，因此社会转型期应选择有别于法治高度完善时期的规则治理方式，司法政策就是法治相对不完善时期的一种实现更好司法效果的重要手段^⑭。在爆发突发公共卫生事件时，最高人民法院发布的司法政策对维护社会稳定，化解矛盾，促进和谐，为疫情防控提供有力的司法保障。

对刑事案件采用依法从严从快的审判理念。在最高院、最高检、公安部、司法部《依法惩治妨害疫情防控违法犯罪的意见》中，明确依法及时、从严惩治妨害疫情防控的各类违法犯罪，并做出了较为详细的规定，也具体列举了刑事犯罪的种类，以利于各级法院在审判工作中掌握。对于事实清楚、证据充分，被告人承认自己罪行等法定条件的案件采取速裁程序或简易程序审理，实现“快立、快审、快判”。截至 2020 年 3 月 4 日，采用速裁程序、简易程序审理的妨害疫情防控刑事案件分别达 51.66%、40.53%^⑮。当然，对案件相对复杂的，当事人对事实证据或者定

^⑭范明志、陈宜芳、黄斌、金晓丹：《司法应急机制研究》，中国政法大学出版社 2012 年版，第 184 页。

^⑮人民法院新闻传媒总社：《最高人民法院刑一庭负责人就依法惩处妨害疫情防控犯罪典型案例答记者问》，载 <http://www.court.gov.cn/zixun-xiangqing-222491.html>，2020 年 6 月 5 日访问。

罪量刑有异议的，还是要按照普通程序进行。

对民事案件坚持公平审慎的审判理念。着眼于依法保障疫情防控 and 恢复社会经济发展，疫情期间，更要坚持把非诉讼纠纷解决机制挺在前面，积极通过诉前调解和在线纠纷多元化解平台等方式及时化解矛盾；根据案件实际情况，准确适用法律，保障法律适用标准的一致性，如，不同疫情地区适用合同解除、中止的条件，准确适用不可抗力的具体规定等。

对执行工作审慎采用强制执行措施。对承担疫情防控任务或在疫情防控中具有重要作用的企业慎用执行措施，对明确用于疫情防治防控的资金和物质，不得采取查冻扣划等措施。

结语

本文所提及的突发性公共卫生事件只是司法型突发事件中的一个方面，自然灾害、事故灾难、司法安全事件也会对司法权的正常运行造成破坏，这些也将是今后需要进一步研究的对象。司法应急机制的建立可以为处理司法型突发事件提供程序法依据，保障在法定的条件和程序下完成对司法运行脱离常态时的救急，同时它兼具预防、应急两个功能，也有助于法院抵御社会风险，而该机制所蕴含的“服务大局”“能动司法”工作理念，包含的法院突发事件管理机制、在线诉讼运行机制、诉讼规定等内容也将成为推进人民法院审判体系和审判能力现代化的重要制度支撑。