

浅谈水行政执法文书的送达难题及对策

李 恺¹, 蒋本虎², 徐刘诚²

(1. 南京市长江河道管理处, 江苏 南京 210011;

2. 南京市水务综合行政执法总队, 江苏 南京 210036)

摘要: 送达水行政执法文书, 是水事案件侦办的重要环节, 执法文书一经送达, 即产生法律效力。在水行政执法实践中, 行政机关有时因送达问题, 造成案件办理不畅, 甚至是行政决定被判决撤销, 这要求各行政机关依法做好文书的送达工作, 从而将案件办理的各阶段有机联系起来, 保障行政效率, 提高执法效能。

关键词: 水行政执法; 行政处罚; 文书送达

中图分类号: TV698

文献标识码: B

文章编号: 1007-7839 (2018) 06-0062-04

Brief discussion on the service difficulties and countermeasures of document delivery of water administrative enforcement

LI Kai¹, JIANG Benhu², XU Liucheng²

(1. Yangtze River Management Division of Nanjing, Nanjing 210011, Jiangsu;

2. Water Affair Comprehensive Administrative Law Enforcement Corps of Nanjing, Nanjing 210036, Jiangsu)

Abstract: The water administrative enforcement document delivery is an important part of the investigation of water affairs cases. Once the law enforcement instrument is served, it will have legal effect. In the practice of water administration enforcement, sometimes the delivery problems of the administrative organs lead to a poor handling of the case or even an administrative decision being revoked. This requires the administrative organs to do a good job of documents delivery in accordance with the law, so as to link the various stages of the case to ensure the efficiency of the administration and improve the efficiency of law enforcement.

Key words: water administration enforcement; administrative punishment; document delivery

水行政执法文书如何送达当事人, 是整个水事案件调查处理的关键环节, 准确、高效地送达文书, 可以将整个涉水案件办理的各阶段有机联系起来。从某种程度上说, 送达执法文书是水行政执法重要的基础性工作, 是案件办理的重要环节, 是连接程序法与实体法的媒介, 是行政文书产生法律效力的前提条件, 也是最终实现行政行为目标的重要手段和途径。

现阶段, 随着社会发展, 公众涉水保护意识的加强, 涉水行政案件数量出现较大幅度的增加, 执法送达难已成为困扰许多水行政机关和管理机构的难题。当事人拒收法律文书、刻意逃避文书送达、故意提供错误地址、实际居住地和证件地址不符、受送达人的家属和基层组织不配合等, 已成为水行政执法文书送达中经常出现的情况。如何在法律框架下, 根据实际情况, 建设性

收稿日期: 2018-04-08

作者简介: 李恺 (1982-), 男, 本科, 工程师, 研究方向为水利工程管理及水行政执法。

地解决这些送达困境,是摆在每一位水行政执法人员面前一道亟待解决的难题。

1 目前法律法规规定的水行政执法文书的送达方式

水行政执法文书的送达,是指水行政机关依据法定的程序和方式,将法律文书送交当事人及其他参与人的行为。由于我国尚未制定统一的《行政程序法》,对行政执法文书的送达没有具体规定和要求,但部分规定可见于其他单独的行政法律规范之中。如《行政处罚法》《行政强制法》《江苏省行政执法程序》都规定了相关行政决定送达程序依(参)照《中华人民共和国民事诉讼法》有关规定执行。按照《中华人民共和国民事诉讼法》的规定,我国法律文书送达方式包括直接送达、留置送达、委托送达、转交送达、邮寄送达和公告送达等。

(1) 直接送达

直接送达,是指法律文书的送达人员将执法文书、诉讼文书等直接交给受送达人或其同住成年家属、代收人、诉讼代理人的送达方式。根据《中华人民共和国行政强制法》第三十八条“催告书、行政强制执行决定书应当直接送达当事人。当事人拒绝接收或者无法直接送达当事人的,应当依照《中华人民共和国民事诉讼法》的有关规定送达”,以及《水行政处罚实施办法》第三十三条进一步明确“水行政处罚决定应当向当事人宣告,并当场交付当事人;当事人不在场的,应当在七日内按照民事诉讼法的有关规定送达当事人”的规定,执法人员在文书送达方式中,应以直接送达为原则,其他方式为例外。

(2) 留置送达

留置送达,是指在向受送达人或有资格接受送达的对象,送交文书时,对方拒绝签收,送达人依法将文书留放在受送达人住所的一种送达方式。在留置送达时,送达人需邀请相关基层组织或受送达人所在单位的代表,前往现场作见证人,并在送达回证上记明受送达人拒收的事由和送达的日期,最终由送达人、见证人在送达回证上共同签名或盖章,方可生效^[1]。

(3) 委托送达

委托送达,是指行政机关等直接送达确有困

难,转而委托收件人所在地的公安、司法等机关代为送交收件人的一种送达方式,该方式在送达水行政文书中较为少见。

(4) 邮寄送达

邮寄送达,是指行政机关等在直接送达有困难的情况下,以EMS、挂号信等方式,通过邮局将文书邮寄给受送达人的送达方式。

(5) 转交送达

转交送达,是指行政机关等基于受送达人的特殊情况,将执法文书等交给有关单位,并请其代为转交的一种送达方式。适用转交送达的情况主要有三种:一是受送达人为军人,可通过其所在部队团以上单位的政治机关转交;二是受送达人被监禁,可通过其所在监所转交;三是受送达人被劳动教养,可通过劳动教养单位转交。

(6) 公告送达

公告送达,是指行政机关等在受送达人下落不明或采取其他送达方式均无法送达时,将执法文书的主要内容予以公告的送达方式。其法律依据为《中华人民共和国民事诉讼法》第九十二条“受送达人下落不明,或者用本规定的其他方式无法送达的,公告送达。自发出公告之日起,经过六十日,即视为送达”的规定。

(7) 电子送达

2012年修订的《中华人民共和国民事诉讼法》第八十七条新增了:“经送达人同意,人民法院可以采用传真、电子邮件等能够确认其收悉的方式送达诉讼文书,但判决书、裁定书、调解书除外。采用前款方式送达的,以传真、电子邮件等到达受送达人特定系统的日期为送达日期”。电子送达与其他送达方式相比,具有较多的优点,如及时性,几乎瞬间到达;成本低,电子邮箱服务基本都是免费的,可以极大节约执法成本。

按民诉法第七章第二节中对送达的规定,共有7种送达方式,值得注意的是,这些送达方式并非简单的并列关系,执法机关不得随意自行确定,而应按照各送达方式之间的内在关系进行梯次选择。民诉法相关法条的立法安排实际隐含了对送达方式优先次序的倾向性意见,即直接、留置、电子、委托、邮寄、转交和公告送达。

面对面的送达最为有效,所以直接送达优先适用,遇阻时采用留置送达;在直接和留置都不能时,可采用电子和邮寄送达,即技术手段送达优

于借助第三方力量;在其他方式均无法送达的情况下,可采用公告送达。修改后的民诉法对电子送达的规定,赋予了当事人对送达方式的选择权,直接挑战了送达方式的梯次顺序,在当事人同意的情况下,直接送达已不具有优先属性。

2 现阶段水行政执法文书送达遇到的难题

在日常执法过程中,当事人面临行政行为,或多或少对执法人员存在抵触心理,往往不太配合执法行为,常常出现谎报住址、拒绝签收法律文书等情况,造成执法过程不顺畅,送达环节出现困境。在现阶段常见的水行政执法文书送达过程中,主要存在以下几个方面的难题:

(1) 当事人拒不提供或故意提供错误地址。一些当事人因各种原因,在案件调查过程中拒不提供或故意提供虚假地址,导致文书在邮寄送达或留置送达时出现错误,无法实际送达^[2],且行政机关在短期内因无法及时掌握实际情况(行政机关无权向公安机关等直接调取当事人的基本信息,需完善相关流程方可),可能出现法律文书过期送达,造成不必要的麻烦。

(2) 当事人提供身份证上的地址,非实际居住地。部分当事人虽配合执法人员做调查笔录,并提供身份证件,但不将实际居住地告知执法人员,或者有些当事人存在多套住房,造成身份证地址和实际居住地不符,也会使得邮寄送达工作无法顺利进行,从而影响文书送达效力。

(3) 邮寄送达不被当事人认可。执法人员在使用EMS、挂号信等邮寄送达方式送达时,有时也会出现困境,因为现阶段对EMS等邮寄方式的规定并不严谨,常常会出现代为签收(如小区门卫、邻居等无权签收的人员签收)、邮递员自动签收(邮递员送达对方后,不用当事人签字,短信回执直接显示已签收)等情况^[3],导致不能产生法律效力的送达。

(4) 留置送达无法准确取证。在送达过程中,送达人员常反映当事人在表示不接受文书后直接以关门、离开等形式拒绝。在这种情况下,送达人员可以使用留置送达,邀请社区工作人员等作为见证人,运用拍照、录音、摄像等方法固化送达证据。但有时因为当事人存在戒备心理,见证人碍于邻

里关系不予配合,或执法人员采取拍照、录像等方式固化送达证据时存在瑕疵等原因,易导致送达证据有漏洞,被质疑^[3]。

3 水行政执法文书送达问题的解决思路

(1) 对当事人拒不提供实际居住地址,造成的文书送达困难的问题,笔者认为,可以从确立当事人地址责任制为切入点,即在立案调查阶段,按照最高法《关于进一步加强民事送达工作的若干意见的通知》(以下简称《通知》)第三项“为保障当事人的诉讼权利,人民法院应当告知送达地址确认书的填写要求和注意事项以及拒绝提供送达地址、提供虚假地址或者提供地址不准确的法律后果”的规定,要求当事人在送达地址确认书上签字确认,并采取录音、录像的形式固化证据^[4]。同时,告知当事人依据《通知》第七项“因当事人提供的送达地址不准确、拒不提供送达地址、送达地址变更未书面告知人民法院,导致民事诉讼文书未能被受送达人实际接收的,民事诉讼文书留在该地址之日为送达之日;邮寄送达的,文书被退回之日为送达之日”的相关内容,从而提高当事人对送达工作的重视,缓解执法机关的送达风险和执法压力。

(2) 将公告送达作为送达手段的最后一道防线,在其他送达方式均无法送达的情况下,进行公告送达是最后的一种保底方式,公告送达本身是一种延迟送达,即在公告后,并不能确定当事人是否知晓公告内容,但依据《中华人民共和国民事诉讼法》第九十二条第一款“受送达人下落不明,或者用本节规定的其他方式无法送达的,公告送达。自发出公告之日起,经过六十日,即视为送达”的规定仍然视为送达。值得注意的是,采取公告方式送达,应当在案卷中记明公告送达的原因以及公告送达的经过。

(3) 对于通过EMS、挂号信等方式进行邮寄送达,笔者通过以往案例认为,不宜采取除挂号信以外的其他形式(如EMS等)邮寄送达执法文书,因为通过其他方式送达,并无纸质签收回执等,证明对方已接收文书的证据效力不足,常常会成为当事人作为诉讼的突破口。鉴于大多数的行政执法部门并无法院专递(《最高人民法院关于以法院专递方式邮寄送达民事诉讼文书的若干

规定》规定“人民法院直接送达诉讼文书有困难的,可以交由国家邮政机构以法院专递方式邮寄送达”)及相关司法解释作保障,故建议大多数的行政执法部门较少采用邮寄送达的方式,如确需采用该方式,也宜采用挂号信方式送达,但挂号信需附有送达回证,并告知邮递人员注意事宜。需要注意的是,挂号信回执上注明的收件日期与送达回证上注明的收件日期不一致的,或者送达回证没有寄回的,以挂号信回执上注明的收件日期为送达日期。

(4) 针对留置送达存在的问题,笔者认为,执法人员在取证的过程中要注意以下几点:一是留置送达现场所拍摄的照片、录像等内容,应当包括送达时间、送达地点、送达人与受送达人、见证人(如有)、可明确识别的执法文书等基本要素。二是拍摄过程中,如当事人故意闪躲,执法人员无法将水行政执法文书、送达人和受送达人同时拍摄在同一画面,则应当分两个画面拍摄,一是将送达人和受送达人拍摄在一起,证明送达人在受送达人的居住地;二是在送达人送达法律文书时,拍摄文书特写,证明送达的执法文书内容。三是送达人员在拍照、录像时,要尽量争取达到最佳效果,送达完成后,拍照、录像工作即宣告完成,不可再通过编辑软件进行修饰、拼凑,以免丧失证据效力。

4 关于水行政执法文书送达方式的措施探讨

按照上述关于水行政执法文书的送达方式介绍、遇到的问题和解决思路,建议水行政执法人员在日常水行政执法文书送达过程中,可以按照以下思路进行,以保证执法文书的送达有效力、不缺位。

(1) 立案调查阶段,对当事人做调查笔录时,承办人即明确告知当事人如拒不提供或提供错误地址的法律后果,要求当事人在送达地址确认书上签字确认,并采取录音、录像的形式固化证据^[5]。如当事人仍不提供准确送达地址的,告知当事人

一旦涉及行政诉讼,此行为将不利于其保护自身合法权益,一般情况下,当事人从自身利益出发,最终会提供实际居住地址等相关信息。

(2) 送达人员在执法文书送达过程中,要坚持以直接送达为原则,其他方式为例外,只要条件允许,均采取直接送达。

(3) 在确实无法直接送达的前提下,笔者建议采用留置送达作为第一备选送达手段,但要注意本文提到的注意点。如留置送达的客观条件也不存在,可以采用邮寄送达(挂号信)的方式进行送达,但挂号信需附有送达回证,以便证明送达完成。如在前期征求对方同意的前提下,也可使用电子送达。

(4) 在其他送达方式均无法实现的情况下,执法人员应当将公告送达作为最后保底的送达形式,依据相关规定,经过六十日,执法文书即视为已送达,从而达到送达目的。

同时,办案人员需不断加强自身业务、能力以及素质建设,要注意办案技巧,在和当事人沟通过程中,要注意方式方法和表达方式,和当事人沟通到位,送达程序完成顺利,有利于办案人员及时了解案情,化解矛盾。反之,送达程序完成不好,机械、唐突地使用留置送达,邮寄送达等方式,则可能会激化矛盾,不利于促进办案进程、提高执法效能。

参考文献:

- [1] 陈贝. 留置送达制度中存在的问题及探索[J]. 法制与社会, 2013(9): 51-52.
- [2] 王晓. 简析法律文书送达中存在的问题和对策[J]. 今日科苑, 2009(2): 52-53.
- [3] 李晨刚. 法律文书送达难题及对策[J]. 法制与社会, 2009(1): 131.
- [4] 张颖静. 浅论我国法律文书送达中存在的问题及其对策[J]. 法治研究, 2011(11): 316.
- [5] 徐向. 浅谈水行政处罚法律文书的送达[J]. 江苏水利, 2012(1): 39.