

# 破解“送达难”困局： 从住址送达到电子送达

胡昌明

**【摘要】**在人口流动不断加速、电子诉讼日益成熟的背景下，民事诉讼中的送达制度也面临重大改革，即从以住址为中心的传统送达逐渐向以“网络地址”为中心的电子送达转变。电子送达具有节约司法资源、高效、便利、规范性强等优势，被越来越多地应用到司法实践中，为克服司法“送达难”带来了希望。与此同时，电子送达并不能“包治百病”，当下电子送达制度尚不成熟，对当事人的权利保障是否到位还存在争议。今后，应当从优化电子送达制度、推广集约送达模式、充分利用社会资源、加强送达技术保障等方面入手，解决司法送达难题。

**【关键词】**电子诉讼 送达 电子送达 地址送达 诉权保障

**【作者简介】**胡昌明，法学博士，中国社会科学院法学研究所助理研究员。

**【中图分类号】**D915.2 **【文献标识码】**A **【文章编号】**1000-2952(2021)05-0105-10

在民事诉讼的诸多程序制度中，送达制度通常被视为法院的一项程序事务性辅助制度。<sup>①</sup>但是，作为民事诉讼的必要环节，送达在司法实践中扮演着举足轻重的角色。送达迟延，则民事案件无法推进；送达缺漏，则会造成案件因程序问题被发回重审。因此，送达并非一个简单的程序问题，其最终价值在于保障当事人的诉讼参与权和辩论权，乃至诉讼的公平性。“送达乱”“送达难”不仅会引发当事人的不满，也会在一定程度上削弱司法的权威性。

在司法实践中，“送达难”问题始终十分突出，司法送达占用了法官和司法辅助人员大量的时间与精力。特别是随着社会经济变迁，围绕当事人住址设置的送达制度面临更多挑战，亟待改进。在《民事诉讼法》第87条规定电子送达后，人民法院进行了一些有益的尝试，取得了一定的成效。但是，从整体上看，电子送达仍然面临法律规定较为粗疏、实践中各地法院把握尺度不一等问题，从诉讼理论到司法实践，都需要进一步梳理。

<sup>①</sup> 参见杨秀清：《以克服“送达难”优化民事诉讼审前准备程序》，《山东社会科学》2018年第12期，第5页。

## 一、电子送达的缘起

### (一) 信息技术的发展及影响

信息技术的进步为电子送达提供了有利条件。党的十八大以来,中国的信息化建设速度大幅提升,信息技术与经济社会融合的广度和深度都发生了质的飞跃。一方面,国家高度重视科技和信息化的发展。在信息化被列为中国特色新型“四化”道路之一后,党的十九届四中全会聚焦坚持和完善中国特色社会主义制度、推进国家治理体系和治理能力现代化,提出要“建立健全运用互联网、大数据、人工智能等技术手段进行行政管理的制度规则。推进数字政府建设,加强数据有序共享”。<sup>①</sup>近年来,智慧政务、智慧司法蓬勃发展,信息化与国家治理的结合愈发紧密。另一方面,电子数据在人们生活中越来越普及,不管是在线订餐、订票、购物还是学习、交友,实现与世界全方位的信息交流与互动,都离不开电子通信,人们对于用电子方式接收和发送信息已经习以为常。中国互联网络信息中心(CNNIC)发布的第48次《中国互联网络发展状况统计报告》显示,截至2021年7月,我国网民规模达10.11亿人,较2020年12月增长2175万人,互联网普及率达71.6%。<sup>②</sup>信息技术的发展,为电子送达的大范围推广提供了可能性。

### (二) 电子诉讼的普及与发展

科学技术的发展催生了电子诉讼的普及与发展。2015年,全国3500多家法院实现了办公网络全覆盖,数据实时统计、实时更新,信息化与各项审判业务的良性互动格局初步形成,全国四级法院构成了信息化网络。<sup>③</sup>全国各级法院全面实现应用和数据、内部和外部、管理和服务之间的信息共享与业务协同;全国各级法院大数据智能化服务充分支持诉讼服务、审判执行、司法管理等各类业务。特别是2020年以来,在新冠肺炎疫情的影响下,电子诉讼更是加速发展。据最高人民法院统计,2020年2月3日至12月31日,全国法院网上立案和当事人自助立案占一审立案量的50%以上;全国法院网上开庭80多万场,占比8%以上;全国法院共网上调解410余万次,占比40%以上;网上缴费650余万次,占总缴费次数的40%以上;全国法院网上证据交换160余万次,占总证据交换次数的18%以上,<sup>④</sup>电子诉讼已经成为一种重要的诉讼形式。在一些法院,电子诉讼成为法院特定时期主要的诉讼模式。<sup>⑤</sup>而在十三届全国人大常委会作出的《关于授权最高人民法院在部分地区开展民事诉讼程序繁简分流改革试点工作的决定》中,健全电子诉讼规则成为试点的重要内容之一。

### (三) 送达法律出现变化调整

送达作为一种诉讼程序,须由法律进行设置。2012年前的《民事诉讼法》仅规定了直接送达、留置送达、委托送达、邮寄送达、转交送达、公告送达六种送达方式,并无电子送达的适用空间。在最高人民法院于2003年12月1日出台的《关于适用简易程序审理民事案件的若干规定》(以下

① 《中共中央关于坚持和完善中国特色社会主义制度 推进国家治理体系和治理能力现代化若干重大问题的决定》, [http://www.xinhuanet.com/politics/2019-11/05/c\\_1125195786.htm](http://www.xinhuanet.com/politics/2019-11/05/c_1125195786.htm), 2021年8月25日。

② 参见《我国网民规模超10亿——解读第48次〈中国互联网络发展状况统计报告〉》, [https://news.gmw.cn/2021-08/28/content\\_35119430.htm](https://news.gmw.cn/2021-08/28/content_35119430.htm), 2021年8月27日。

③ 参见中国社会科学院国家法治指数研究中心、中国社会科学院法学研究所法治指数创新工程项目组:《中国法院信息化建设的广州经验》, 中国社会科学出版社2020年版,“导言”,第4页。

④ 参见中国社会科学院法学研究所法治指数创新工程项目组:《2020年中国法院信息化发展与2021年展望》,陈甦、田禾主编:《中国法院信息化发展报告No.5(2021)》,社会科学文献出版社2021年版,第18页。

⑤ 据报道,深圳市龙华区人民法院速裁庭在疫情期间运用“深圳移动微法院”开庭数占全院的81%。参见肖波、徐全盛:《深圳“智慧引擎”启动在线诉讼》,《人民法院报》2020年4月21日。

简称《简易程序规定》）司法解释中，首次规定人民法院可以采取“传真、电子邮件”等简易方式传唤当事人、证人。2012年《民事诉讼法》作出重大修改，在送达领域最明显的变化是，将电子送达作为法定送达方式之一。现行《民事诉讼法》第87条不仅保留了《简易程序规定》中传真、电子邮件的电子送达方式，还增加了“等能够确认其收悉的方式”。这意味着，电子送达不局限于传真、电子邮件这两种方式，只要人民法院能够确认受送达人收悉就可以采用。此后，《最高人民法院关于适用〈中华人民共和国民事诉讼法〉的解释》第135条将电子送达媒介进一步明确为传真、电子邮件、移动通信等即时收悉的特定系统。2018年最高人民法院出台的《关于互联网法院审理案件若干问题的规定》，则对互联网法院电子送达的效力、范围、具体方式等进一步加以规定。至此，在法律和司法解释层面，不仅电子送达方式已经具有了合法性，而且逐步形成了一套电子送达的规范和制度。

#### （四）传统送达方式难度增加

随着社会管理方式的重大转变和市场经济的发展，中国的人口流动不断加速。中国流动人口规模从1982年的657万人增加到2017年的2.44亿人。在现代社会中，中国人不再被牢牢束缚在土地和户籍上，人户分离成为常态。不仅传统封闭式熟人社会被打破，<sup>①</sup>以往住址固定不变的传统社会也不复存在，转变为手机号码、微信、电子邮箱等相对固定的“电子社会”。在这一背景下，以受送达人居住地址、户籍地址（包括注册地址）为中心的传统送达模式不仅送达效率更低，而且送达难度也在逐渐增加。这是因为对于流动人口而言，有效的送达地址究竟是其住所地、经常居住地，还是不断变化的居住地，往往难以确定。<sup>②</sup>现代社会的熟人之间，往往通过手机、微信等通信方式相互连接，知晓对方家庭住址的比例越来越低。此外，近年来，法院的案件受理量呈几何级数增长，“案多人少”的矛盾日益突出，司法送达资源严重不足。以“线上送达”为中心的电子送达模式呼之欲出，以适应现代社会的交往沟通方式。

## 二、电子送达的优势

虽然《简易程序规定》早就正式认可了电子送达，但法院适用电子送达方式送达诉讼文书的比例较低。<sup>③</sup>2018年以来，随着三家互联网法院的成立以及全国范围内电子诉讼的普及，各级法院开始不断完善电子送达机制，拓宽电子送达渠道，优化电子送达方式，推动送达模式重构。2019年，最高人民法院开发了全国法院统一送达平台，通过该平台可以向当事人及诉讼代理人的电子邮箱、手机号码、即时通信账号等电子地址送达诉讼材料及文书。2020年，最高人民法院整合三大电信运营商、中国邮政专递和公安专网等资源，进一步升级了该平台，实现了准确定位受送达人信息、精准送达法律文书。中国审判流程信息公开网也设置了电子送达专栏，诉讼参与人可以通过证件号和唯一签名码，登录该平台获取法院送达信息、在线签收电子文书。<sup>④</sup>

中国社会科学院法学研究所发布的《中国法院信息化发展报告》显示，2020年全国有3438家法院支持电子送达，占全国法院的85.8%，各级法院实现电子送达的比例相比2019年均有明显提升。

① 参见杨秀清：《以克服“送达难”优化民事诉讼审前准备程序》，《山东社会科学》2018年第12期，第6页。

② 参见宋朝武：《民事电子送达问题研究》，《法学家》2008年第6期，第127页。

③ 参见刘向琼、刘鸣君：《论我国民事诉讼电子送达制度的现状及其完善》，《法律适用》2018年第3期，第35页。

④ 参见中国社会科学院法学研究所法治指数创新工程项目组：《中国法院“智慧审判”第三方评估报告（2019）》，陈甦、田禾主编：《中国法院信息化发展报告 No. 4（2020）》，社会科学文献出版社2020年版，第38页。

与此同时,全国法院案件的电子送达数量和送达成功率呈现大幅上升趋势,法院2020年采用电子送达总数为2200余万件次,占总送达次数的40%以上。<sup>①</sup>

近年来,中国电子送达的高速发展既得益于在线诉讼大发展的背景,也与电子送达自身所具有的制度优势密切相关。电子送达的优势主要表现在以下四个方面:

### (一) 节约司法资源

传统送达方式,不管是直接送达、留置送达,还是邮寄送达、公告送达都需要耗费大量的司法资源。直接送达需要法院配备特定的人员和车辆,送达人员不管是立案庭专职法官、案件承办法官,还是法官助理、书记员、法警等都需要花费大量时间。通常情况下需要多方或反复寻找受送达人、其亲属或熟人、见证人、公安机关户籍处,如果受送达人身处外地,成本更难控制。<sup>②</sup>就邮寄送达而言,每份司法专邮的费用从十几元到数十元不等,除此之外,还有法院文印、耗材等成本。而电子送达通过电子介质传播的方式送达诉讼文书则大幅降低了诉讼成本,有利于最大化地利用司法资源,尤其对于跨域送达,电子送达更加便捷,成本降幅更大。2020年,全国法院通过电子送达2200余万件次,以每件成本30元计,全年通过电子送达节约的司法经费就超过6亿元。虽然前期建设电子送达平台也需要大量的资金,<sup>③</sup>但平台建设是一次性投入,而且随着电子送达规模的扩大,其节约司法资源的效用将会体现得更为明显。

### (二) 提升司法效率

线下送达周期长、效率低,严重拖延了民事诉讼的进程。直接送达由专人负责,在案多人少的背景下,拖延数天甚至数周送达并不鲜见;在邮寄送达时,由于中国地域辽阔而邮政系统不够完善,因各种原因耽搁、延误进而影响诉讼进程及效力的情况也屡见不鲜;<sup>④</sup>一旦采用公告送达,则送达周期更加漫长,国内的公告送达为60天,涉外的公告送达则长达3个月。公告送达周期设置过长问题一直为学者们所诟病:“公告送达本质上是一种当被告有过错或因客观原因导致送达不能时,由被告承担不利后果的风险分配机制,故公告期的长短并非关键所在。相比于德国的公告期1个月、我国台湾地区的20天、日本的2周,中国规定60天显得多余,可缩短至1个月。”<sup>⑤</sup>而电子送达最鲜明的特征之一就是即时送达,不论受送达人与法院相距多远,电子信号即时可达,如此可以大幅提升司法效率,节省送达时间。

### (三) 提供诉讼便利

诉讼当事人尤其是异地的当事人,没有时间或者不方便到法院领取起诉状、传票等诉讼文书是造成送达难的原因之一。对于受送达人是被告一方而言,其本身对于被诉有一定抵触情绪,如果还要花费在途时间及交通成本去法院领取司法文书,那么抵触情绪将进一步加大,增加送达难度。电子送达则为当事人领取司法文书、加强与法院的沟通提供了全新的便捷途径。现代社会电子邮箱、即时通信账号的普及,为当事人在手机、计算机等终端接收、查阅相关司法文书提供了极大便利,

① 参见中国社会科学院法学研究所法治指数创新工程项目组:《中国法院“智慧审判”第三方评估报告(2020)》,陈甦、田禾主编:《中国法院信息化发展报告 No.5(2021)》,第18页。

② 参见陈杭平:《“职权主义”与“当事人主义”再考察:以“送达难”为中心》,《中国法学》2014年第4期,第203页。

③ 以最高人民法院建设的“全国法院统一电子送达平台”为例,根据中国政府采购网公示的信息,该项目的中标金额就高达440.7万元。参见《最高人民法院采购中心全国法院统一电子送达平台项目中标公告》,http://www.ccgp.gov.cn/cggg/zygg/zbgg/201703/t20170306\_7974281.htm,2021年8月25日。

④ 参见陈杭平:《“职权主义”与“当事人主义”再考察:以“送达难”为中心》,《中国法学》2014年第4期,第206页。

⑤ 参见陈杭平:《“职权主义”与“当事人主义”再考察:以“送达难”为中心》,《中国法学》2014年第4期,第213页。

在保障当事人诉讼权利的同时，也免除了其舟车劳顿之苦。

#### （四）克服粗疏送达弊端

有学者将司法送达中的混乱、随意、不严谨概括为“粗疏送达”，认为这是构成民事裁判被撤销、程序被推倒重来的一个重要诱因。<sup>①</sup> 直接送达的“粗疏”表现为送达行为不规范。比如，当受送达人未在或者同住家属借故推诿导致一次送达不成功时，送达人即不再通过其他方式再次送达，而是直接使用公告送达；或者未核实身份即将诉讼文书交由其他人员签收、直接塞进门缝，或者交给被告的邻居、同事、承租人等转交，视为送达成功。<sup>②</sup> 邮寄送达的“粗疏”则表现为，负责递送法院司法专邮的邮政人员，由于职业培训不到位、责任心不强或者工作量大等原因，没有认真核对受送达人或者代收人的身份信息或未认真审核送达详情，导致退件或者签收回执上多有瑕疵。<sup>③</sup> 公告送达在实践中则面临着被滥用的风险，即在不符合公告送达条件下被随意使用，导致受送达人权利无法得到保障。采用电子送达，则送达成本低，可以多种媒介同时进行，并且由于法律对电子送达规定了明确的适用条件，如当事人同意、电子送达的具体媒介、送达文书的内容等。因此，电子送达方式有助于克服传统送达中的不规范行为，最大限度保障当事人诉讼权利。

### 三、电子送达的不足与缺陷

#### （一）无法根治送达难题

电子送达虽然可以提高送达的效率和成功率，但从“送达难”“送达乱”的成因来看，未必能根治送达难题。造成司法“送达难”的原因，不仅包括送达行为不规范，送达效率低、瑕疵多，还有送达信息掌握不全面、受送达人故意躲避送达、拒接送达文件、送达资源配备不足等。电子送达可以替代部分邮寄送达，减少送达的人员和经费成本，能缓解邮寄送达中效率低和瑕疵多、送达人员不足等问题，但对于原告无法提供准确送达信息、当事人躲避送达，特别是初次送达时拒绝接收等问题以及公告送达中出现的乱象则无能为力。作为程序性诉讼环节，送达比调解和开庭等庭审环节更适宜于推广在线方式。<sup>④</sup> 2020年，受到新冠肺炎疫情影响，部分线下诉讼无法开展，全国法院的电子送达率大幅提升。但即使是在这样的背景下，全国范围内传统送达方式的使用比例仍远高于电子送达的比例。可见，电子送达的程序、范围、条件等仍有待进一步完善，以提升法院、当事人的接受程度。解决“送达难”问题，不能仅依靠电子送达，还有赖于其他配套措施的出台。

#### （二）电子送达适用范围有限

《民事诉讼法》对电子送达的文书适用范围进行了明确的限定，即不包括判决书、裁定书和调解书。在民事审判中，判决书、裁定书和调解书是可能直接影响当事人实体性权利的重要司法文书，人们需要对这些重要司法文书进行长期保存，并且需要在相关诉讼中出示原件；而且绝大多数国家也不主张以电子方式送达判决书等重要司法文书。<sup>⑤</sup> 因此，在《民事诉讼法》修改时，对于这些结果性文书能否适用电子送达比较谨慎，采用了除外规定。所以，占送达较大比例的判决书、裁定书和调解书无法通过电子方式送达。这一限制，致使法院在适用电子送达时存在程序上的断层，需要在

① 参见陈杭平：《“粗疏送达”：透视中国民事司法缺陷的一个样本》，《法制与社会发展》2016年第6期，第40页。

② 参见陈杭平：《“粗疏送达”：透视中国民事司法缺陷的一个样本》，《法制与社会发展》2016年第6期，第43页。

③ 参见杨秀清：《以克服“送达难”优化民事诉讼审前准备程序》，《山东社会科学》2018年第12期，第7页。

④ 有学者认为，“在诉前和诉后的程序性环节，如通知、送达等环节，可以鼓励使用在线方式完成；在庭审环节，则应更加谨慎”。

参见胡昌明：《“司法的剧场化”到“司法的网络化”：电子诉讼的冲击与反思》，《法律适用》2021年第5期，第83页。

⑤ 参见陈锦波：《电子送达的实践图景与规范体系》，《浙江学刊》2020年第1期，第141页。

线上与线下来回切换,未能形成有效闭环,严重影响了电子送达的便捷性和广泛性。<sup>①</sup>2018年出台的《最高人民法院关于互联网法院审理案件若干问题的规定》以及2020年1月出台的《民事诉讼程序繁简分流改革试点方案》对电子送达文书范围的局限加以突破,允许互联网法院和试点法院在当事人同意的前提下,可以通过电子方式送达判决书、裁定书、调解书等裁判文书。这两个司法解释突破了《民事诉讼法》对电子送达文书限制的规定,但是也仅仅局限于少数法院的文书送达。因此,从整体上看,电子送达的文书范围还非常有限。

### (三) 电子送达对象的局限性

众所周知,电子诉讼是以当事人普遍使用电子设备为前提的。在网络普及率越来越高的背景下,也应当看到中国还有大量游离于网络生活之外的老年人和弱势群体。截止到2019年末,中国60岁及以上老年人口达2.54亿人,占总人口的18.1%。他们有的不使用手机,有的不会使用智能手机。电子诉讼虽然给大多数当事人带来了极大的便利,但却将老年人等不习惯使用网络的人群排除在外。而这类人群在赡养费纠纷、侵权责任纠纷以及劳动争议中,都占一定的比例。<sup>②</sup>2020年11月15日,国务院办公厅印发的《关于切实解决老年人运用智能技术困难的实施方案》指出:“持续推动充分兼顾老年人需要的智慧社会建设,坚持传统服务方式与智能化服务创新并行,切实解决老年人在运用智能技术方面遇到的困难。”<sup>③</sup>因此,电子送达在推广运用时,不能只顾及便捷和高效,还要考虑到受送达人的实际情况。让诉讼当事人根据法律规定和自身利益需求选择相应的纠纷解决机制,既是司法规律的要求,也是增进电子诉讼合法性,提高公众对电子诉讼的信服度、接纳度及其社会适应性的要求。<sup>④</sup>因此,电子送达适用的对象也具有一定的局限性。在推广电子送达时,不应完全取消传统的送达方式,而应秉持为当事人多提供一种可选择的全新送达模式的理念。

### (四) 电子送达的弱程序保障

首先,存在安全性隐患。信息安全是对当事人和法院在相互传递电子诉讼信息时的基本要求。只有确保电子诉讼信息安全,才能达到减少诉讼成本、提高诉讼效益的目的。<sup>⑤</sup>与传统送达方式相比,在信息网络环境中,法院通过电子方式传递司法文书的过程更容易意外中断或者受到人为的非法侵扰。例如,电子司法文书在传递过程中因网络中断,被误认为垃圾邮件、垃圾短信等而遗失,以及遭到病毒植入、黑客非法入侵而被窃取或者篡改等。<sup>⑥</sup>

其次,身份信息确认困难。在电子送达时,双方当事人隔着屏幕,传统送达中的身份验证过程无法实施。因此,不管是对送达方还是被送达方都存在一系列身份识别隐患。一方面,当事人无法确认送达者的身份。在传统送达中,送达人员通常会手持法院证件、穿着制服或者通过邮政司法专递这样的专门平台确保自己主体身份的合法性,而电子送达无法进行面对面的认证。目前电子送达渠道多元,有法院专门的送达平台,如中国审判流程信息公开网、全国法院统一送达平台,还有电信运营商、微信、QQ等第三方平台以及法院的门户网站等。这可能造成分散送达或者多头送达,再加上目前的技术尚不能确

① 参见刘文添:《民事电子送达的实践困境与规范进路》,陈甦、田禾主编:《中国司法制度发展报告 No.2(2020)》,社会科学文献出版社2021年版,第290页。

② 参见胡昌明:《移动电子诉讼的司法实践及其限度——以中国“移动微法院”为例》,《中国应用法学》2021年第2期,第82页。

③ 《国务院办公厅印发关于切实解决老年人运用智能技术困难实施方案的通知》(国办发〔2020〕45号),[http://www.gov.cn/zhengce/content/2020-11/24/content\\_5563804.htm](http://www.gov.cn/zhengce/content/2020-11/24/content_5563804.htm),2021年1月21日。

④ 王福华:《电子诉讼制度构建的法律基础》,《法学研究》2016年第6期,第92页。

⑤ 刘文添:《民事电子送达的实践困境与规范进路》,陈甦、田禾主编:《中国司法制度发展报告 No.2(2020)》,第292页。

⑥ 参见陈锦波:《电子送达的实践图景与规范体系》,《浙江学刊》2020年第1期,第145页。

保电子送达，特别是第三方平台送达的信息百分之百真实可信，对于当事人而言，辨别电子送达信息是法院的官方信息还是垃圾信息、诈骗信息，并非易事。在这个过程中，当事人误将法院的送达信息理解为垃圾信息，或者当事人明知是电子送达信息，却故意辩称其误认为是垃圾信息时，法院如何确定电子送达效力的问题尚未得到有效解决。另一方面，法院无法确认受送达人的身份。在送达中，一旦当事人故意提供虚假信息，或者当事人身份未经严格验证都可能造成送达错误。例如，当事人故意提供错误的受送达人地址信息；或者未经授权的第三人以受送达人名义接受送达、代为签收法律文书、代为回复，这在电子送达过程中更加难以避免。从这个角度说，电子送达加大了法院送达不至的风险。由此，电子送达弱程序保障的局限性就凸显出来。<sup>①</sup>

最后，在电子送达过程中，法院与当事人之间沟通水平降低，弱化了送达的程序保障。人是主要通过语言进行沟通的动物。有学者指出，单纯的电子送达可能会剥夺当事人在语言交流中获得受尊重的感觉。<sup>②</sup> 在传统的送达过程中，有经验的送达人员能够通过当与当事人的简单互动，获取有助于案件审理的相关信息，甚至获得当事人的信任，使后续的诉讼环节更加顺畅。然而在电子送达中，一旦当事人同意电子送达方式，法院与当事人在送达环节通常就不再进行沟通交流了。最高人民法院2021年6月17日印发的《人民法院在线诉讼规则》虽然明确规定了人民法院通过电子方式送达时负有附随通知的职责，<sup>③</sup> 但该规则采用的是授权性规则的形式，而非义务性规则的形式。<sup>④</sup> 因此，人民法院在电子送达后是否附随通知，就具有很强的自主性和灵活性，无法对当事人加以充分的程序保障。

#### 四、完善电子送达的路径

随着电子商务活动越来越频繁，人们对于网络的依赖与日俱增，电子送达必将占据越来越重要的地位。但目前，电子送达的实践才刚开始，仍有待进一步完善。

##### （一）优化送达法律制度

送达作为重要的诉讼程序，在各国民事诉讼法中都有详细规定。如英国《民事诉讼规则》第6章以31条的篇幅，对诉讼文书的送达程序作了严谨、细致的规定，形成了一个较为系统、完善的送达制度；<sup>⑤</sup> 日本最新修订的《民事诉讼法》中关于送达的规定也有16条之多；法国《民事诉讼法》更是以多达44条的篇幅对送达程序作了详尽的规定。相比之下，中国《民事诉讼法》对于送达的规定就简单得多，整体上过于笼统和粗糙，其中规定送达方式的条文只有8条，关于电子送达的条文只有1条。在电子送达得到世界各国司法认可，<sup>⑥</sup> 并且在民事诉讼中发挥越来越重要作用的背景下，我国的电子送达规则显得过于简略。

电子送达法律规制至少应当增加以下几方面内容，以适当放宽电子送达的适用条件。其一，电子送达以受送达人同意为前提，但是受送达人为律师或者聘请律师作为代理人的，律师应当提供电

① 宋朝武：《民事电子送达问题研究》，《法学家》2008年第6期，第128页。

② 参见宋朝武：《民事电子送达问题研究》，《法学家》2008年第6期，第128页。

③ 《人民法院在线诉讼规则》第32条规定：“人民法院适用电子送达，可以同步通过短信、即时通讯工具、诉讼平台提示等方式，通知受送达人查阅、接收、下载相关送达材料。”

④ 授权性规则，是规定人们可以为或不为一定行为或者要求他人作为或不为一定行为的规则，是法律授予人们一定的权利，使其享有一定的行为自由，多以“可以”“有权”“享有”“具有”等词来表达。义务性规则是规定人们必须作出某种行为或者不得作出某种行为的规则，主要为人们设定义务。参见刘金国、舒国滢主编：《法理学教科书》，中国政法大学出版社1999年版，第52~53页。

⑤ 《英国民事诉讼规则》，徐昕译，中国法制出版社2001年版，第20~27页。

⑥ 参见刘向琼、刘鸣君：《论我国民事诉讼电子送达制度的现状及其完善》，《法律适用》2018年第3期，第33页。

子送达地址，有合理理由拒绝接受电子送达的除外。其二，电子送达文书范围应予扩大。我国现行《民事诉讼法》中电子送达的适用范围排除了判决书、裁定书和调解书。立法者之所以采用了比较谨慎的态度，与法律修改时社会对信息化接受程度不高、电子诉讼尚未普及、电子送达还是新生事物等有关。但是，随着移动电子诉讼在全国范围内的普及，公众对于电子文书的接受程度不断提升，而且在制度设计时考虑到保障当事人诉讼权利和高效推进诉讼进程的平衡，可以规定电子送达判决书、裁定书和调解书需要经当事人明确同意，并设置救济途径。在此前提下，电子诉讼并不会损害当事人的实体权利和程序权利。因此，判决书、裁定书和调解书的电子送达范围应当从试点的300多家法院扩大到全国各地法院。其三，同意的认定及推定。《最高人民法院关于适用〈中华人民共和国民事诉讼法〉的解释》第136条规定，受送达人同意采用电子方式送达的，应当在送达地址确认书中予以确认。这一条款对电子送达的适用规定过于严格，可适当予以扩展——在电子送达时，有必要适用事实推定，当事人接受了电子法院的送达条件、确认并“接受送达”诉讼文书就视为接受了送达，<sup>①</sup>以减轻法院确认受送达人打开“送达文件”的证明负担。<sup>②</sup>其四，增加电子送达的救济环节，加强诉讼权利保障。无救济则无权利。只有从制度上充分保障当事人享有和行使诉讼参与权，诉讼程序的展开本身才能为审判结果带来正当性。<sup>③</sup>由于电子送达的程序保障性较弱，应当赋予当事人权利救济的途径，明确异议申请情形、异议申请时间以及举证要求，以防止法院在适用电子送达时损害当事人的相关诉讼利益。<sup>④</sup>

## （二）推广集约送达模式

目前，法院存在多种送达模式：统一集中送达模式、承办法官送达模式以及这两种模式相结合的折中模式。在送达方式更加多元，特别是电子送达成为重要送达方式后，统一集中送达模式的优势进一步凸显。首先，符合司法体制改革的大趋势。在实践中，除了审与判之外，司法审判还包括大量的事务性工作，如送达、诉讼保全、联系当事人、文书上网、文书校核等。在司法体制改革后，法官数量大幅减少，人均办案量不断攀升，再由法官来承担送达这样的审判事务性工作有悖于司法体制改革的初衷。统一集中送达模式有助于实现事务性工作与审判性工作相分离，让法官从事务性工作中脱身出来，使其集中精力于审与判等核心工作中，从而提高审判质量、增强审判效果。其次，提高送达质量。将原本分散在各庭室书记员、司法辅助人员和法官手中的送达工作集中起来办理，由专门的送达人员负责，有助于统一送达标准，实现送达规范化，治理“送达乱象”。最后，设立统一送达机构和人员，可以根据个案需求，综合使用直接送达、邮寄送达、电话送达、电子送达、网格送达、律师平台送达等多种手段，有助于加快送达进程、大幅提高送达率。据苏州市相城区人民法院统计，该院在试行集中送达后，一年内综合集约电子送达中心共完成综合送达74247次，案件平均送达时间缩短77.3%，其中最快的送达3分钟完成，当事人到庭应诉率同比上升7.86%，适用公告送达率同比下降25.44%。<sup>⑤</sup>因此，应当以电子送达改革为契机，大力推广法院的集约送达机

① 参见王福华：《电子法院：由内部到外部的构建》，《当代法学》2016年第5期，第35页。

② 《人民法院在线诉讼规则》第29条第2款已经对此做出了调整，规定在“受送达人在诉讼前对适用电子送达已作出约定或者承诺的”“提交的起诉状、上诉状、申请书、答辩状中主动提供用于接收送达的电子地址的”“通过回复收悉、参加诉讼等方式接受已经完成的电子送达，并且未明确表示不同意电子送达的”等三种情况下，视为同意电子送达。

③ 樊崇义主编：《诉讼原理》，法律出版社2003年版，第174页。

④ 刘文添：《民事电子送达的实践困境与规范进路》，陈甦、田禾主编：《中国司法制度发展报告No.2（2020）》，第295页。

⑤ 参见苏州市相城区人民法院课题组：《繁简分流背景下电子送达的探索与实践》，陈甦、田禾主编：《中国司法制度发展报告No.2（2020）》，第273页。

制，以适应新的诉讼形势。

### （三）充分利用社会资源

在现代社会，人们不再固守在户籍地。电子诉讼和电子送达是适应时代发展的新生事物。但是，人民法院难以知悉当事人的电子地址信息（电话号码、传真号码、电子邮箱、微信等）。在当事人无法提供电子地址信息或者提供不全的情况下，人民法院应当充分加强与电信部门、第三方平台的合作，充分挖掘外部社会资源，拓宽电子送达的渠道。一是在实施手机实名制后，法院可以建立与移动通信运营商的资料共享平台，在原告无法提供被告的准确联系电话时，通过该平台及时查询到受送达人的联系电话。<sup>①</sup>二是可以借鉴浙江省高级人民法院与阿里巴巴合作通过淘宝平台数据锁定当事人常用电话和地址的模式，通过大数据平台获取受送达人的电子地址信息。三是与地方政府等部门合作建立电子地址库。根据最高人民法院《关于民事诉讼程序繁简分流改革试点情况的中期报告》，目前，南京、昆明、苏州等地法院已经与当地司法局、律师协会、企事业单位等开展合作，建立了专用固定电子送达地址库，通过推动受送达人作出适用电子送达承诺等方式，提升送达工作的质量和效率。<sup>②</sup>在各地电子送达地址库的基础上，可以由最高人民法院建立全国统一的法院系统电子送达地址库，为电子送达提供更大便利。

### （四）加强送达技术保障

目前，电子送达在司法实践中的适用还受制于一些技术因素。加强电子送达相关技术的研发和应用，有助于扩大电子送达的适用范围，克服目前存在的一些不足。一是加强电子诉讼平台的建设，确保电子送达的安全性。一方面要尽快实现全国法院电子送达平台的统一，在送达平台统一的基础上，要确保平台高速、稳定运行，避免司法文书因网络中断而遗失；另一方面，通过电子签名、时间戳以及数据加密技术等保障司法文书在电子传递过程中的安全性。<sup>③</sup>

二是通过技术手段保障受送达人的诉讼权利。如何充分保障受送达人的诉讼权利是电子送达中的争议焦点之一。《民事诉讼法》对电子送达日期的确定采取“到达主义”，规定“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”，即只要系统发送成功、对方系统成功收到即视为送达，不要求受送达人点开并知悉送达内容。<sup>④</sup>这一规定有助于提升司法效率，并免除了法院电子送达时的证明责任，但在一定程度上对当事人及时行使权利产生不利影响，特别是在电子送达涉及当事人实体权利的判决书、裁定书时，影响更甚。因此，可以利用弹屏短信等技术手段，确保当事人收到电子送达信息。<sup>⑤</sup>弹屏短信，也称“闪信”，其发送给用户的信息可直接显示在手机屏幕上，可以快速在用户手机屏幕上直接弹屏显示推送内容，无法拦截，不依赖网络数据，有通信信号即可接收。<sup>⑥</sup>基于弹屏短信的这一特征，已经有法院将其用于电子送达通知，受送达人在收到弹屏短信后，在阅读点击确认前，手机无法进行其他操作，以最大限度保证受送达人及时阅读、知悉司法文书的内容。<sup>⑦</sup>

目前，电子送达已经成为中国法院送达的重要方式之一。随着互联网技术的发展、法院信息化

① 参见杨秀清：《以克服“送达难”优化民事诉讼审前准备程序》，《山东社会科学》2018年第12期，第12页。

② 参见周强：《最高人民法院关于民事诉讼程序繁简分流改革试点情况的中期报告——2021年2月27日在第十三届全国人民代表大会常务委员第二十六次会议上》，《人民法院报》2021年3月1日。

③ 参见陈锦波：《电子送达的实践图景与规范体系》，《浙江学刊》2020年第1期，第145页。

④ 参见刘向琼、刘鸣君：《论我国民事诉讼电子送达制度的现状及其完善》，《法律适用》2018年第3期，第35页。

⑤ 从节省人力资源成本的角度，法院也愿意采用技术手段，而非在电子送达后，再行附随通知。

⑥ 参见《法院联合三大运营商推出“弹屏短信”用于互联网法院电子送达环节》，<https://baijiahao.baidu.com/s?id=1615897247394653745&wfr=spider&for=pc>，2021年8月25日。

⑦ 参见刘向琼、刘鸣君：《论我国民事诉讼电子送达制度的现状及其完善》，《法律适用》2018年第3期，第36页。

的建设以及电子诉讼的广泛应用,电子送达必将在司法送达中扮演越来越重要的角色。电子送达制度的建立与完善,为克服法院长期以来的“送达难”带来了希望。但是,电子送达并不能“包治百病”,还要从建设和完善社会信用体制、平衡法院与当事人在送达中的责任与权利、充分调动当事人在民事诉讼中的积极性等方面多管齐下,才能切实解决司法中的“送达难”问题。

(责任编辑: 龚赛红 洪欣)

## Tackling the “Difficulty in Service” Dilemma: From Address Service to Electronic Service

*Hu Changming*

**Abstract:** In the context of accelerating population mobility and increasingly mature electronic litigation, the system for service of process in civil litigation also faces a major reform, that is, from the traditional address-centered service to the electronic service of process centered on “network address”. Electronic service of process has the advantages of judicial resource saving, high efficiency, convenience and standardization, etc., and is increasingly used in judicial practice, bringing hope to the settlement of judicial service difficulties. However, electronic service cannot solve all problems, since the electronic service system remains immature and whether the rights of the parties are properly protected is still controversial. In the future, the solution to the difficulty in judicial service should start from the optimization of electronic service system, the promotion of the intensive service mode, full use of social resources, and strengthened technical security for service, among other aspects.

**Keywords:** electronic litigation; service of process; electronic service; address service; protection of the right to sue