

认定海上财产无主程序价值及其制度完善 ——兼论“三无”船舶治理背景下无人认领海上财产的处置 (附立法修改建议稿)

□ 吴胜顺 吴霞*

内容摘要：行政机关在清理、取缔“三无”船舶海上执法过程中，对查获的“三无”船舶及其船载货物，无论所有权是否明确，绝大部分以行政决定方式予以没收；极少数经救助脱险的“三无”船舶及其船载货物，通过申请海事法院认定海上财产无主进行处置。前者属行政程序，简便易行，但法律依据不充分，程序缺失，且存在较大的行政诉讼风险，尤其是在船舶及其船载货物所有权不明的情况下；后者属民事程序，适用于所有权不明的船舶、船载货物等各类海上财产，且有程序法依据，但也存在效率相对不高、财产提前处置法律依据不够明确等问题。在依法行政、依法治海的背景下，能否将对所有权不明的“三无”船舶及其船载货物的认定和处置纳入到司法程序中去，是个值得重视和讨论的问题。结合亲历的申请认定海上财产无主案件和行政机关因错误没收并拆解船舶引起的行政赔偿案件，梳理海上财产无主现象及其处置方式，分析各自存在的法律问题，从实践和理论两个方面阐述认定海上财产无主程序在清理、取缔“三无”船舶海上执法行动中的可行性、适用范围及其法治价值，通过对认定海上财产无主程序中申请人范围、能否提前拍卖船舶及其船载货物、费用申报、拍卖价款处分等争议问题的讨论，有针对性地提出完善法律制度设想，在海事诉讼特别程序法中增设认定海上财产无主案件审理程序，并附立法修改建议稿。

关键词：海上财产无主 “三无”船舶 海事诉讼特别程序法 立法修改

申请认定财产无主，属于《中华人民共和国民事诉讼法》（简称《民事诉讼法》）规定的特别程序，是指公民、法人或者其他组织向人民法院申请，通过法定程序将某项所有人归属不明或者所有人不存在的财产认定为无主财产，并判决归国家或者集体所有。¹《中华人民共和国民事诉讼法》第9条规定，当事人申请认定海上财产无主，向财产所在地海事法院提出。但《海诉法》并未对认定海上财产无主案件的审理程序作出专门规定。从海事审判实践看，以宁波海事法院为例，2016年12月之前的近20年间仅受理过1件申请认定海上财产无主案，²可见，《海诉法》该审判程序此前几乎处于半休眠状态。2016年12月之后的几个月，宁波海事法院连续受理了5件申请认定海上财产无主案，³一定程度上激活了该程序的适用，也引起了对程序许多问题的关注与思考。激活认定海上财产无主程

* 吴胜顺，宁波海事法院法官；吴霞，南京铁路运输法院法官。

¹ 最高人民法院民事案件案由规定课题组编著：《最高人民法院民事案件案由规定理解与适用》，人民法院出版社2011年修订版，第540页。

² 宁波海事法院（2005）甬海法特字第7号。

³ 宁波海事法院（2016）浙72民特728号、（2017）浙72民特604号、746-748号。

序的背景，则是近年来各地对清理、取缔“三无”船舶（包括非法改装船舶）海上执法力度的加强。清理和取缔过程中，绝大部分“三无”船舶都由相关部门以行政决定方式予以没收并拆解；极少数经救助脱险而无人认领的船舶及其船载油品，通过海事法院认定海上财产无主程序处理。行政手段没收并拆解“三无船舶”，效率高，处置相对简便，但法律依据不充分，程序有缺失，且存在较大的行政诉讼风险；申请认定海上财产无主，公告时间长，程序繁琐，能否提前处置财产也存疑问。本文结合亲历的申请认定海上财产无主案件和行政机关因错误没收并拆解船舶引起的行政赔偿案件，梳理海上财产无主现象及其处置方式，分析不同处置方式各自存在的法律问题，从实践和理论两个方面阐明认定海上财产无主程序在清理、取缔“三无”船舶海上执法行动中的可行性、适用范围及其法治价值，通过对认定海上财产无主程序中申请人范围、能否提前拍卖船舶及其船载货物、费用申报、拍卖价款处分等争议问题的讨论，有针对性地提出完善法律制度设想，区分对待，多元治理，一方面依法行政，另一方面充分保护当事人合法权益，建议在海事诉讼特别程序法中增设认定海上财产无主案件审理程序，并附立法修改建议稿。

一、问题提出：“三无”船舶治理背景下的路径选择

（一）海上财产无主现象

海上财产无主，是指船舶、货物等海上财产处于没有所有人或者所有人不明的状态。所有人不明在日常生活中时有发生，民事法律多有规制，如《中华人民共和国民法通则》第79条和《中华人民共和国物权法》第109条、第114条规定的拾得遗失物、漂流物、埋藏物、隐藏物，《中华人民共和国继承法》第32条规定的无人继承又无人受遗赠的遗产等等。对上述所有人不明的财产，为了及时消除财产所有权不定状态，发挥物尽其用的社会功能，《民法法》设专节规定利害关系人可以申请认定财产无主，由人民法院判决将无主财产收归国家或集体所有。对于海上财产无主，法律救济途径也是如此，这是民事法律对传统意义上财产无主的通常规定。本文所讨论的是另一种原因引起的海上财产无主现象——国家相关职能部门在清理、取缔从事海上非法行为的“三无”船舶过程中，查获、救助的船舶或货物无人认领。涉及的非法行为主要是走私油品、冻品，非法捕捞，非法采砂等，其中“三无”船舶系运输或作业工具，油品、冻品为涉嫌走私的货物；涉及的行政机关，包括海关、海警、海事、渔业、公安等。导致船舶或货物处于无主状态的原因，则是相关部门在查获“三无”船舶及其船载货物时，船舶无人管控，也无人认领；或者船舶及其船载货物发生险情，经救助脱险后，发现无人管控，也无人认领；或者在查获或者经救助脱险时虽有船员在船，但船员对船舶和货物所有权情况不知情。“三无”船舶从事海上非法活动，由来已久，早在1994年10月16日，国务院就作出批复，同意农业部、公安部、交通部、国家工商行政管理局、海关总署发布实施《关于清理、取缔“三无”船舶的通告》（简称国务院1994年批复），⁴对无船名船号、无船舶证书、无船籍港的“三无”船舶予以清理、取缔，没收并拆解。但时至

⁴ 国函（1994）111号。

今日，“三无”船舶仍旧大量存在，⁵而执法环境却已时过境迁，如何在新的法治背景下妥善处置无人认领的“三无”船舶及其船载货物，依然存在许多争议和困惑。

（二）海上财产无主处置方式

对于清理、取缔过程中查获或经救助脱险的无人认领的“三无”船舶及其船载货物，绝大部分以行政决定方式予以没收，极少数通过申请海事法院认定海上财产无主方式处理。

1. 行政决定方式

执法依据。有以下几个层次的依据：一是法律，主要是《中华人民共和国渔业法》。二是法规，包括行政法规，如国务院 1994 年批复，《中华人民共和国渔业船舶检验条例》《中华人民共和国内河交通安全条例》，和地方性法规，如《浙江省渔港渔业管理条例》。三是规章，如农业部《关于实施〈清理取缔“三无”船舶通告〉有关事项的通知》。⁶四是其他文件。如《全国打私办关于进一步加强成品油走私综合治理工作的通知》，⁷《浙江渔场“一打三整治”专项执法行动实施方案》，《舟山市“三无”、“非法改装”船舶联合鉴定工作指南（试行）》。⁸上述依据中，规定一经查获属于“三无”船舶即予以没收并拆解的，只有国务院 1994 年批复以及各地依据该批复精神制定的一些政策性文件。换句话讲，在行政相对人不明确或者暂时不能确定的情况下，没收并拆解无人认领的“三无”船舶最直接的执法依据，20 多年来一直是国务院 1994 年批复。

执法主体。根据国务院 1994 年批复，可以没收“三无”船舶的执法主体包括公安、渔政渔监、海关、港监等港口、海上执法部门，上述行政机关虽经多次整合，但仍存在多头执法的问题。浙江沿海各地区目前主要采取综合执法模式，设立由各相关行政机关参与的专门机构开展这项工作。⁹如舟山市成立“三无”、“非法改装”船舶联合鉴定工作小组，以市政府反走私办为组长单位，舟山海事局、市港航局、市海洋与渔业局，¹⁰各县（区）政府和功能区管委会为成员单位。

财产处置。国务院 1994 年批复关于“三无”船舶的处置，主要包括以下几方面内容：一是对凡未履行审批手续，非法建造、改装的船舶，由公安、渔政渔监和港监等港口、海上执法部门予以没收。二是对停靠在港口的“三无”船舶，港监和渔政渔监部门应禁止其离港，予以没收，并可对船主处以船价 2 倍以下的罚款。三是渔政渔监、港监、海关、公安边防部门，对海上航行、停泊的“三无”船舶，一经查获，一律没收，并可对船主处船价 2 倍以下的罚款。四是公安边防、海关、港监和渔政渔监等部门没收的“三无”船舶，可就地拆解，拆解费用从船舶残料变价款中支付，余款按罚没款处理；也可经审批并办理必要的手续后，

⁵ 浙江省从 2014 年 5 月至 2015 年 3 月，仅涉渔“三无”船舶就取缔了 11350 艘。参见《浙江取缔涉渔三无船舶万余艘》（《法制日报》2015 年 4 月 6 日）。

⁶ [1994]农渔发 21 号。

⁷ 全打[2017]6 号。

⁸ 舟反走私办〔2018〕13 号。

⁹ 如舟山市成立“三无”、“非法改装”船舶联合鉴定工作小组，市反走私办为组长单位，舟山市港航局、舟山海事局、舟山市海洋与渔业局，各县（区）政府和功能区管委会为成员单位。

¹⁰ 海洋与渔业局经本轮机构改革后，相关行政职能转归自然资源、农业农村等部门。

作为执法用船，但不得改做他用。概括起来，各港口、海上执法部门对非法建造、改装的船舶和“三无”船舶，处置措施为：禁止离港，一律予以没收、就地拆解，对船主处以罚款。执法过程中，为了确定是否属于“三无”船舶，一般采取成立联合鉴定工作小组对查获的船舶进行鉴定的作法；¹¹对于所有人不明的“三无”船舶，发出认领公告，期满无人认领的，进行评估拍卖，¹²并在拍卖成交后上缴价款。

2. 申请认定海上财产无主方式

程序法依据。根据《民事诉讼法》第十五章“特别程序”（主要是该章第五节“认定财产无主案件”）的规定，由申请人向财产所在地海事法院提出申请，海事法院发出为期1年的财产认领公告；期满无人认领的，判决海上财产无主，收归国家所有。公告期间，船舶或船载货物不宜保管，申请人申请提前拍卖的，参照《海诉法》相关规定处理。

申请人和处置机关。申请人为查获或救助所有人不明的“三无”船舶及其船载货物的执法机关，或者对“三无”船舶及其船载货物进行管理的公民、法人或其他组织；受理海上财产无主案件的海事法院按照法律规定的程序对案件进行审理，并对海上财产进行处置。

财产处置。为避免海上财产贬值和保管费用持续产生，海事法院可根据申请人的申请，参照《海诉法》有关强制拍卖船舶和船载货物的相关规定，在财产认领公告期间提前拍卖海上财产，保留拍卖所得价款。

具体案例。2016年10月20日，温州海事局接到报警，发现一艘船舶搁浅在瓯越大桥下游潜坝上。经查，该船装载有燃料油，无证书或标识，也无船员在船。经救助，温州海事局于当天将船舶脱浅后转移至船坞内，船上油品转驳存放。经进一步调查，未找到该船船员和船东，遇险船舶也无任何证书或身份标识，船舶所有权情况无法证实，也无任何人主张所有权。2016年12月6日，温州海事局申请宁波海事法院认定财产无主（简称温州海事局申请认定海上财产无主案）。宁波海事法院立案受理后，发出财产认领公告。2016年12月28日，温州海事局提出申请，称由于认定财产无主需公告1年，而船舶及船载油品长期存放，将持续发生保管费用，造成财产贬值和损失，且存在较多风险，要求提前拍卖或变卖无名船舶及船载油品，保留所得款项。宁波海事法院于2017年1月5日作出（2016）浙72民特728号民事裁定予以准许。后无名船舶及169吨油品各以10.7万元和62.4万元拍卖成交。涉案无名船舶于买受人买受后，在温州海事局的监督下进行了拆解处理。公告期满后，因无人认领，宁波海事法院依照民事诉讼法第192条的规定，于2017年12月25日作出（2016）浙72民特728号民事判决：温州海事局于2016年10月20日发现搁浅在温州瓯越大桥下游潜坝并于次日经救助脱浅的无名船舶1艘及船载油品169吨为无主财产，拍卖所得价款合计73.1万元在扣除公告、评估以及为保存、拍卖该无名船舶及船载油品产生的费用后，余款

¹¹ 参见舟反走私办〔2018〕13号。

¹² 据了解，认领公告与拍卖公告期限各地作法不同，为加速处置进程，有规定为各15天的，舟山市的作法便如此。

收归国家所有。¹³

二、程序价值：依法行政背景下的财产处置

前述两种处理方式，法律依据不同，财产处置主体、程序也各不相同。相比较而言，行政决定方式具有快捷高效的优势，且不区分“三无”船舶所有人是否明确，但也存在法律依据不充分、处置程序不规范、容易引起行政诉讼等诸多缺陷。申请认定海上财产无主方式，适用于所有人不明的船舶、船载货物等各类海上财产，且有程序法依据，但也存在效率相对不高、财产提前处置法律依据不够明确等问题。

（一）行政机关直接没收存在的问题

如前所述，目前对于“三无”船舶，不论所有人是否明确，绝大多数由行政机关直接予以没收并拆解，法律依据主要是国务院1994年批复。这种方式，无论在实体上还是程序上都存在一些问题，行政执法中主要表现在以下几方面：一是没收依据存在争议；二是“三无”船舶认定困难；三是执法主体众多且权责不清；四是没收条文表述界定模糊；五是没收标准内容存在差异；六是没收后续执行困难。¹⁴本文主要针对所有人不明情形下行政机关以行政决定方式直接没收“三无”船舶及其船载货物处置方式可能存在相关法律问题，进行分析。

1. 法律依据缺陷

清理、取缔以及没收“三无”船舶及其船载货物，视不同阶段和行为，可能构成行政强制措施中扣押财产或者行政处罚中的没收财产。¹⁵根据《中华人民共和国行政强制法》（简称《行政强制法》）和《中华人民共和国行政处罚法》（简称《行政处罚法》），扣押、没收财产应当由法律或者行政法规规定。国务院1994年批复，是否属于《中华人民共和国立法法》（简称《立法法》）规定的行政法规是有疑问的。原因在于：第一，不符合《立法法》的要求。批复是国务院针对当时的农业部等五部门制定的通告而发布施行的，未经过《立法法》规定的严格的行政法规立法程序。也正因如此，2017年3月1日公布的现行有效的642件行政法规目录中，该批复不在其列；此外，原交通部根据该批复发布的《关于实施清理取缔三无船舶通告有关问题的通知》也列入2012年决定修改规范性文件之中。第二，时效性不足。从该批复第5条第2款和第3款分别规定“三无”船舶船主和从事非法活动者必须于1994年11月30日前进行登记、投案自首来看，清理、取缔“三无”船舶行动具有即时性和阶段性。第三，内容不够完善。一是不适用于除“三无”船舶以外的其他海上财产，如船载货物；二是没有设定处罚幅度，一律没收并就地拆解，与行政处罚比例原则不相符；三是规定可以将“三无”船舶充为执法用船，已不合时宜；四是规定多个部门都有权没收、拆解“三无”船舶，随着行政机关机构及职能调整，沿用至今反而成为了执法中相互推诿的原因。

2. 处置程序缺失

¹³ 宁波海事法院（2016）浙72民特728号，该案入选2017年度全国海事审判十大典型案例。

¹⁴ 裴兆斌 解姝：《涉渔“三无”船舶没收法律问题及其制度完善》，载《沈阳农业大学学报》2018年第1期。

¹⁵ 最高人民法院行政强制法研究小组：《〈中华人民共和国行政强制法〉条文理解与适用》，人民法院出版社2011年版，第69页。

财产所有权是民法上最重要的物权，也是公民、法人或者其他组织的一项基本权利，其设定、变更和消灭具有法定性。《民法》对认定财产无主程序的启动、认定机关、公告期间、错误救济等都作了十分严格的规定。反观以行政决定方式没收所有人不明的“三无”船舶及其船载货物，暂且不论国务院 1994 年批复是否具有行政法规的法律效力，处置程序就有所缺失。表现在：第一，地方政府或职能部门是否有以公告认领方式确定财产权属的职权？法律依据何在？¹⁶第二，公告认领行为的性质是什么？其本身是否可诉？第三，公告认领的期限如何确定？¹⁷依据是什么？第四，在所有人不明的情形下，《行政处罚法》或者《行政强制法》规定的程序如何进行？当事人陈述、申辩、听证等程序性权利如何保障？比如，根据舟山等地区的现行做法，对无人认领的“三无”船舶，公告通知船舶所有人在 15 日内前来认领，无人认领的，即进行评估拍卖，没收价款，这种做法，能否充分保障当事人程序权利？第五，错误认定的，救济途径是什么？最高法院在审理中国建设银行厦门分行诉上海市工商行政管理局黄浦分局无主财产上缴财政一案中，¹⁸虽然认为被告依据国家工商行政管理总局 1996 年颁布的《工商行政管理机关行政处罚程序暂行规定》第 61 条规定，将无主财产上缴财政，性质上不同于《民法》所规定的无主财产，但该案同时判决被告在 15 日内将涉案羊毛涉嫌违法问题交由有权机关处理，或者依职权启动调查并对原告提出的返还羊毛拍卖款的请求作出处理，实际上对于行政机关以公告认领方式将查获的物品予以拍卖并上缴财政的作法在司法上作了否定性评价。而且，2011 年修改后的《工商行政管理机关行政处罚程序规定》也已经废止了这种做法。

3. 行政诉讼风险

由于法律依据缺陷和处置程序缺失等原因，没收无人认领的“三无”船舶及其船载货物始终面临着行政诉讼的风险。¹⁹试举几个笔者亲历的案件。案例 1，2017 年 12 月，被告（某市人民政府）在组织清理违章船舶行动中，将查获的停泊在码头的“银舟清 XX”号船拖走，随后予以拍卖并拆解，所得价款上缴了地方财政。2019 年 4 月份，林某向宁波海事法院提交起诉状，认为“银舟清 XX”号系其合法购置，被告违法将该船予以拍卖并拆解，侵害了原告的合法财产权益，要求被告赔偿船价损失。²⁰案例 2，2018 年 11 月，某市在开展海上联

¹⁶ 类似问题，可以比照《民法》关于宣告死亡的规定。

¹⁷ 据了解，公告期间都比较短，如舟山市对无人认领的“三无”船舶的公告认领期间为 15 天。原国家工商行政管理总局《工商行政管理机关行政处罚程序暂行规定》（2000 年修订）第 61 条规定，“所查扣的物品，在三个月内无法找到当事人的，应当作为无主财产，上缴财政。”修改后的《工商行政管理机关行政处罚程序规定》（2011 年修订）废止了这种做法，而仅在第七十六条中规定，“对依法解除强制措施，需退还当事人财物的，工商行政管理机关应当通知当事人在三个月内领取；当事人不明确的，应当采取公告方式通知当事人在六个月内认领财物。通知或者公告的认领期限届满后，无人认领的，工商行政管理机关可以按照有关规定采取拍卖或者变卖等方式处理物品，变价款保存在工商行政管理机关专门帐户上。自处理物品之日起一年内仍无人认领的，变价款扣除为保管、处理物品所支出的必要费用后上缴财政。法律、行政法规另有规定的，从其规定。”

¹⁸ 最高人民法院（2013）行提字第 7 号。

¹⁹ 根据中国裁判文书网相关数据，2012-2017 年，全国各地法院共受理涉渔“三无”船舶争议 68 起，包括行政诉讼 48 起，提起行政赔偿案件 20 起。转引自裴兆斌 解姝：《涉渔“三无”船舶没收法律问题及其制度完善》。

²⁰ 该案双方均同意提交浙江海事行政争议调解中心进行诉前调解，并已达成初步和解意向。

合执法行动中，在某船厂发现一艘改装油轮，船上6名船员未能提供船舶所有人联系方式，对油轮予以扣留。后经公告15日，船舶无人认领，遂委托评估，并进行拍卖。拍卖成交后船舶移交的前一日，有人提出该船系其购置，购买前船舶即已改装过，并认为：一是其购买船舶行为合法有效，应受法律保护；二是其对船舶享有合法物权；三是船舶整改后将办理登记，不属于“三无”船舶；四是行政执法行为存在瑕疵，对其构成了侵权；五是其有权通过法律途径维护合法权益。²¹从起诉的案件情况看，问题主要集中在以下几方面：一是对没收并拆解“三无”船舶的法律依据即国务院1994年批复的效力存在质疑；二是认为没收并拆解“三无”船舶程序不合法；三是认为没收并拆解的船舶并非无主“三无”船舶；四是一旦有人提出所有权主张，行政机关难以对船舶及其船载货物所有权争议做出处理。

（二）申请认定海上财产无主程序价值

财产所有人不明，法律规定可以通过申请认定财产无主，由人民法院经过审理，判决财产无主并收归国家或集体所有，海上财产亦然。将《民法总则》关于认定财产无主案件的规定和《海诉法》关于拍卖船舶和船载货物的程序性规定，合并适用到清理、取缔“三无”船舶执法行动中去，既能够较好地避免以行政决定方式没收无人认领的“三无”船舶及其船舶货物法律依据缺陷和处置程序缺失的问题，同时也可以满足在法律允许的范围内提前拍卖“三无”船舶及其船载货物的需要，避免了财产长期保管引起的一系列问题，无论在理论上还是实践上，都具有可行性。

1. 审判实践中的可行性

温州海事局申请认定海上财产无主案，依据《海诉法》规定妥善处理了无人认领的“三无”船舶及船载油品，以个案审判的方式展现了认定海上财产无主程序的法治价值。

为依法及时处置无人认领船舶及其船载货物提供了一条可行路径。该案发生期间前后，温州水域发现多艘无人认领船舶，既有无名船舶，也有台湾籍船舶，装载油品或冷冻食品，发生险情后，无人主张，无人管控。海事部门进行了救助和应急处置。该案妥善审理，为有效解决无人认领、无人管控船舶及其船载货物处置难、保管难、费用风险大等问题，提供了一条可行的司法途径。²²

为打击海上非法行为提供了可借鉴可复制的司法保障手段。该案通过申请认定海上财产无主，提前处置无人认领船舶及其船载货物，并在执法部门监督下拆解船舶，一方面有效避免了直接予以没收带来的法律风险，另一方面堵住了船舶和货物因难以处置而再次流入市场进行海上非法活动的漏洞。

及时处置无主财产避免了保管费用和 risk 持续增大。对于申请认定海上财产无主案件，能否在1年公告期间提前拍卖财产，法律未作规定。但船舶以及船载油品或冻品等货物，保

²¹ 现该船舶已暂停移交给买受人，案件尚在处理中。

²² 宁波海事法院对这两类无人认领船舶及其船载货物分别以申请认定财产无主和海上无因管理提起诉讼区别对待：对于无名船舶，可申请认定海上财产无主；对于有船名和船舶资料的台湾籍船舶，已经发生费用的，依海上无因管理提起诉讼，诉讼中查明属于套牌的无主船的，再按认定海上财产无主处理。这一作法，已被《浙江海事局 宁波海事法院2016年度联席会议纪要》采纳。

管困难，费用和 risk 均非其他财产可比，长期不加处置，待公告期满，财产很可能已入不敷出，加重了财政负担。该案根据《海诉法》有关诉讼中拍卖船舶和船载货物的规定，在公告期间裁定提前拍卖船舶及其船载油品，有效防止了损失和 risk 持续增大。

2. 法律理由上的可行性

以行政决定方式没收“三无”船舶，和通过认定海上财产无主程序处置所有人不明的船舶及其船载货物，系两种不同性质的程序，前者属于行政程序，后者属于民事程序。在行政程序中适用民事程序，通过申请认定海上财产无主处置行政执法中查获或者经救助脱险的所有人不明的“三无”船舶及其船载货物，是否适宜，利弊如何，有值论证。

法律依据。行政机关依法打击海上非法行为，清理、取缔“三无”船舶，既是法律赋予的行政权力，也是法律规定的行政职责。行政权力可以以一定的方式进行让渡，而行政职责却不可以放弃。但这并不妨碍行政机关在履职过程中，在行政程序性依据缺乏或者不明确的情况下，可以适用《民事诉讼法》的相关规定，以便更加恰当地正确行使行政职责。行政诉讼脱胎于民事诉讼，无论是《中华人民共和国行政诉讼法》（简称《行诉法》），还是《行政处罚法》或者《行政强制法》，都有关于适用《民事诉讼法》的相关条文或内容；²³同时，上述三部法律还都规定，对于生效行政决定，行政机关没有行政强制执行权的，应当通过申请人民法院进行强制执行。²⁴可见，行政机关对查获或者经救助脱险的所有人不明的“三无”船舶及其船载货物，通过申请认定海上财产无主进行处置，并非无法可依。

适用范围。相比较于以行政决定方式没收并拆解“三无”船舶，申请认定海上财产无主程序适用于所有人不明的各类船舶及其船载货物或者其他海上财产，而限于执法中查获的所有人不明的“三无”船舶，并且不问船舶及其船载货物的来源，无论是行政机关在执法中查获，或者经救助脱险，或者基于其他原因。因此，对于行政机关在清理、取缔“三无”船舶执法过程中，通过申请认定海上财产无主进行处理的情形可以作如下区分：第一，对于所有人确定的“三无”船舶，不适用该程序；第二，对于所有人不明的“三无”船舶，可以适用该程序；第三，对于所有人不明的船载货物或者其他海上财产，适用该程序，而不适用国务院 1994 年批复。

处置效果。通过申请认定海上财产无主，可以达到如下处置效果：一是符合《民事诉讼法》和《海诉法》规定，法律依据和程序依据更加充分。二是从受理申请，发出认领公告，提前拍卖船舶或船载货物，判决财产无主并收归国家或集体所有，到拍卖价款处分，从程序开始到结束，能够一步到位，可谓殊途同归。三是依法赋予当事人救济权利，更加符合法治要求。法律规定的认定财产无主程序，本身即赋予当事人两次救济的机会，一次是在公告期间内认领财产，²⁵再一次是在诉讼时效期间内向人民法院对财产提出请求，要求撤销原判决。²⁶四是

²³ 《行诉法》第 101 条，《行政处罚法》第 40 条，《行政强制法》第 38 条。

²⁴ 《行诉法》第八章，《行政处罚法》第六章，《行政强制法》第五章。

²⁵ 《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 350 条。

²⁶ 《民事诉讼法》第 193 条。

依照《海诉法》规定，船舶及其船载货物不宜继续保管的，可以提前拍卖，刚好弥补了《民事诉讼法》在这方面规定的欠缺，与以行政决定方式处置方式相比较，效率上足以保障。

三、制度构建：《海诉法》修改背景下的程序完善

海上财产往往具有价值大、风险高、保管困难的特点。《民事诉讼法》规定的认定财产无主程序适用于一般的所有权不明的财产，显然不能专门顾及海上财产存在的这些问题，而《海诉法》及相关司法解释只规定了认定海上财产无主案件由海事法院受理，也未对相应的审判程序作出具体规定。温州海事局申请认定海上财产无主案，在案件审理和处置船舶、货物过程中，根据《民事诉讼法》第十五章第五节“认定财产无主案件”规定，并同时参照了《海诉法》第三章第二节“船舶扣押与拍卖”、第三节“船载货物的扣押与拍卖”的作法，从中可以看出，直接单独适用《民事诉讼法》或者《海诉法》，都还难以解决认定海上财产无主案件中出现问题的一些问题。可见，完善相关程序制度，具有必要性。笔者认为，可以从修改《海诉法》入手，针对行政执法和司法实践中面临的问题，增设一节关于认定海上财产无主案件审理程序的规定，一方面突出特别程序法的特殊性、针对性和适应性，另一方面丰富海事诉讼的内涵，使该程序能够满足包括题述问题在内的各种情形下的申请认定海上财产无主案件（详见附件）。

（一）明确申请人主体范围

《民事诉讼法》第 191 条仅规定申请认定财产无主，由公民、法人或者其他组织向财产所在地基层人民法院提出；《海诉法》第 9 条规定，当事人申请认定海上财产无主的，向财产所在地海事法院提出。两者都未明确申请人的具体范围。一般认为，上述申请人当指与该项海上财产有利害关系的人。由于财产所有权处于不明状态，申请人的权利义务无法表现为其与财产所有人之间的关系，而只能体现在其基于对该项海上财产的某些权利或义务所形成的利害关系，并因此需要及时消灭财产所有权不定状态，以便尽快实现权利或者解除义务。进而言之，上述利害关系人当指因某种原因暂时占有或者管理所有人不明的海上财产的人，包括公民、法人或者其他组织，也包括接受委托而对海上财产进行管理的公民、法人或者其他组织。具体到题述行政机关在清理、取缔“三无”船舶执法过程中，就查获或者救助的船舶及其船载货物向海事法院申请认定海上财产无主的，申请人主要有两类：一类是具有海上行政管理权和执法权的执法机关，另一类是按照执法机关要求或接受委托而参与救助、保管、处置所有人不明的船舶及其船载货物的公民、法人或者其他组织。有多个利害关系人的，任何一个都可以向海事法院提出申请。

（二）明确可以提前拍卖财产

《民事诉讼法》规定的认定财产无主程序，属于特别程序，公告期间届满而无人认领财产的，由人民法院判决财产无主并收归国家或集体所有。公告期间内不能排除有人认领财产，因此，原则上不得在公告期间内提前处置财产，否则既与该程序设立的目的不符，也容易损及财产所有人的合法利益。但船舶及其船载货物不同于其他一般财产，长期保管存放，费用大，风

险高，安全隐患多，财产贬值快，而认领公告期间为1年，两者难以很好兼顾。可以参照的法律或者司法解释规定主要有两方面：一是《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153条；²⁷二是《海诉法》第29条和第47条，²⁸温州海事局申请认定海上财产无主案便是根据该两条规定提前拍卖船舶及其船载油品的。两者都是针对财产保全而作出的规定，原因都是因为财产不宜长期保管，目的都是为了尽量避免损失的产生或者持续扩大，与认定海上财产无主程序中及时处置海上财产具有高度相似性，加以移植，符合物尽其用的社会功能和立法目的。从保护当事人合法权益角度看，认领公告期限为1年，期限届满法院判决财产无主并收归国家或集体所有，法律效果是使原财产所有人的所有权归于消灭；而拍卖船舶或船载货物，公告期限为不短于30天，拍卖船舶或者船载货物的法律效果仅限于财产形态发生变化，将船舶或船载货物转化为金钱，而并未使原财产所有人的所有权归于消灭。两害相权取其轻，在认定海上财产无主程序中，明确申请人在一定条件下可以申请提前拍卖海上财产是必要的。顺便指出，申请人非因故意或重大过错，即使在认领人认领前海上财产已经被拍卖的，也不负错误申请赔偿责任。

（三）明确费用申报范围

根据《海诉法》第32条和第111条规定，海事法院拍卖船舶，应当发出债权登记公告，与被拍卖船舶有关的债权人应当在公告期间向海事法院申请债权登记；公告期间届满不登记的，视为放弃在本次拍卖船舶价款中受偿的权利。认定海上财产无主程序中拍卖所有人不明的船舶，是否应当进行债权登记，有两种观点与作法：一是认为既然参照《海诉法》第四章的规定拍卖船舶，就应当严格按《海诉法》的规定处理，公告通知债权人登记债权；二是认为既然船舶所有权不明，债务人不明确，而我国没有对物诉讼的规定，不应当进行债权登记，且即使进行了债权登记，也无法进行后续的确权诉讼。笔者认为，按照现行法律规定，公告通知债权人进行债权登记缺乏依据，而且即使准许登记也无相应的两造对抗的审理程序。但如前所述，对所有人不明的海上财产具有权利义务关系的利害关系人，是基于某种原因而对该项财产实施了管理的人，本身都具有申请认定海上财产无主的权利，其因管理海上财产而发生的费用，自当有权从该项财产或拍卖价款中取得。因此，在认定海上财产无主程序中，设立费用申报制度仍属必要，但其范围应限于因管理该项海上财产而发生的必要费用。申报期限可参照法律关于船舶优先权催告期间规定为60日。²⁹

（四）明确拍卖价款处分

²⁷ 该条规定：“人民法院对季节性商品、鲜活、易腐烂变质以及其他长期保存的物品采取保全措施时，可以责令当事人及时处理，由人民法院保存价款；必要时，人民法院可予以变卖，保存价款。”

²⁸ 《海诉法》第29条规定：“船舶扣押期间届满，被请求人不提供担保，而且船舶不宜继续扣押的，海事请求人可以在提起诉讼或者申请仲裁后，向扣押船舶的海事法院申请拍卖船舶。”第47条规定：“船载货物扣押期间届满，被请求人不提供担保，而且货物不宜继续扣押的，海事请求人可以在提起诉讼或者申请仲裁后，向扣押船载货物的海事法院申请拍卖货物。”“对无法保管、不易保管或者保管费用可能超过其价值的物品，海事请求人可以申请提前拍卖。”

²⁹ 《中华人民共和国海商法》第26条，《海诉法》第124条。

所有人不明的海上财产拍卖后，尤其是在公告期间内提前拍卖的，对于拍卖所得价款的处分，以下两点有必要加以明确：一是认定海上财产无主案件判决前，是否可先行支付保管等相关费用，还是必须等到判决生效后才能支付。二是如果申请人是行政机关（包括地方政府）的，为管理、拍卖海上财产所支付的费用，如救助费用，保管费、评估费、公告费等，由海事法院审查后从拍卖所得价款中拨付，并将余款上缴国库，还是将全部拍卖所得价款交行政机关处分，包括对相关费用的审查、结算，也包括将余款上缴国库。笔者认为，对于第一个问题，因管理海上财产而产生的费用，本质上是一种物上请求权，管理人自当有权从该项海上财产拍卖价款中先行受偿。至于法律上的理由，可以根据留置权理论加以解释。因此，在海上财产拍卖后，海事法院认为有必要的，可以根据利害关系人的申请，经审查后从拍卖价款中先行拨付，立法上的依据可以参考《中华人民共和国海商法》第24条³⁰和《海诉法》第119条第2款。³¹对于第二个问题，考虑到案件由海事法院审理，且司法权属于最后的救济权，相关费用是否真实合法，是否必要合理，应当由海事法院审查决定，而不能交由行政机关处分。至于上缴国库，无论人民法院还是行政机关都负有该项职责，可由海事法院根据实际情况确定自行上缴或者交由行政机关上缴。

四、结论：综合治理背景下的权益保护

依法行政是建设法治政府的一项重要内容。行政机关在清理、取缔“三无”船舶执法行动中，对查获或经救助脱险的所有人不明的“三无”船舶及其船载货物，以行政决定方式直接予以没收，法律依据存缺陷，执法程序有缺失。一方面应当完善相关行政法律法规，及时解决执法中面临的问题，因不是本文论述的重点，不再多加评述。另一方面，可以利用《民法法》和《海诉法》规定的认定财产无主程序，将对所有人不明的“三无”船舶及其船载货物的认定和处置纳入到司法程序中去，既有法可依，也可以避免错误执法和行政诉讼风险。同时通过修改和完善《海诉法》，增设一节关于认定海上财产无主案件的审理程序，发挥特别程序法的优势作用，共同妥善解决海上执法过程中遇到的难题，充分保护公民、法人和其他组织的合法权益。笔者尝试提出《海诉法》第八章第四节“申请认定海上财产无主程序”立法修改建议稿（见附件），一并作为本文的结论。

（作者单位：宁波海事法院 南京铁路运输法院）

附件：《中华人民共和国海事诉讼特别程序法》第八章第四节“申请认定海上财产无主程序”
（立法修改建议稿）

³⁰ 该条规定：“因行使船舶优先权产生的诉讼费用，保存、拍卖船舶和分配船舶价款产生的费用，以及为海事请求人的共同利益而支付的其他费用，应当从船舶拍卖所得价款中先行拨付。”

³¹ 该款规定：“分配船舶价款时，应当由责任人承担的诉讼费用，为保存、拍卖船舶和分配船舶价款产生的费用，以及为债权人的共同利益支付的其他费用，应当从船舶价款中先行拨付。”

第一条 利害关系人申请认定海上财产无主，应当向财产所在地海事法院提出。

第二条 本节规定的利害关系人，是指对相关海上财产进行管理的公民、法人或者其他组织。

本节规定的海上财产，包括船舶、船载货物和其他海上财产。

第三条 申请认定海上财产无主，应当提交申请书，并附证据材料。

前款申请书应当载明以下事项：

- （一）申请人的基本情况；
- （二）申请事项；
- （三）申请的事实与理由；
- （四）海上财产的种类、数量、处所及其基本状况。

第四条 海事法院受理申请后，经审查核实，在五日内发出海上财产认领公告，公告期限一年。

第五条 海上财产不宜保管的，申请人可以申请提前拍卖。是否准许，由海事法院裁定。

第六条 海事法院裁定拍卖海上财产的，应当通过报纸或者其他新闻媒体发布公告。拍卖船舶的公告期间不少于三十日，拍卖其余海上财产的公告期间不少于十五日。

第七条 利害关系人可以自公告之日起六十日内，就管理海上财产发生的必要费用向受理案件的海事法院申报，并提供相关依据或凭证。逾期未申报的，视为放弃在拍卖价款中受偿的权利。

前款利害关系人，包括申请认定海上财产无主的申请人。

海事法院收到利害关系人费用申报后，应当进行审查。费用真实并合法有效的，裁定予以确认；申报不成立的，裁定予以驳回。

第八条 为管理海上财产发生的必要费用，经申请人申请，在扣除诉讼费用以及为拍卖发生的费用后，可以从拍卖所得价款中先行拨付。是否准许，由海事法院裁定。

海上财产拍卖所得价款，在扣除诉讼费用以及为拍卖发生的费用后，不足以清偿全部海上财产管理费用的，由申请人和其他利害关系人根据费用数额按比例受偿，并由海事法院裁定终结案件审理。

第九条 海上财产认领公告期间，认领人认领财产的，应当向海事法院书面申请，并附相关证据材料。

海事法院收到认领人的认领申请后，经审查认为属于民事权益争议的，应当裁定终结案件审理，并同时告知申请人、财产认领人另行提起诉讼。

海事法院审理案件过程中，发现本案属于民事权益争议的，应当裁定终结案件审理，并同时告知申请人、财产认领人可另行提起诉讼。

因上述第二、三款规定终结案件审理，海上财产未拍卖的，裁定终止拍卖和费用申报；已经拍卖而尚未清偿管理费用的，停止清偿。

第十条 海上财产认领公告期满无人认领的，判决认定海上财产无主，收归国家或者集体所有。

海上财产已经拍卖的，由海事法院将拍卖所得价款，在扣除诉讼费用以及为管理和拍卖财产发生的费用后，上缴国库。申请人系行政机关的，也可以由申请人上缴。

第十一条 海事法院根据本节规定作出的判决和裁定，不得上诉。

第十二条 拍卖海上财产，本节没有规定的，参照本法第三章的有关规定。

第十三条 海事法院审理认定海上财产无主案件，本法没有规定的，适用民事诉讼法第十五章的规定。