

文章编号: 1007-5399 (2013) 05-0044-03

无着邮件、无着快件法律制度研究

贾玉平¹, 张毅²

(1. 河北经贸大学, 河北 石家庄 050061; 2. 石家庄市邮政局, 河北 石家庄 050061)

摘要: 文章针对现行无着邮件、无着快件保存期限较短、法律效力层级偏低、公信力不强等问题, 参考《民事诉讼法》、《物权法》、《合同法》关于无主物、无法交付物制度的不同规定, 提出符合寄递服务特点无着邮件、无着快件的制度安排。

关键词: 无着邮件; 无着快件; 财产权益; 保管期限; 法律制度

中图分类号: F61 **文献标识码:** A

邮件、快件由于某些原因无法投递又无法退回形成了无着邮件、无着快件。依法妥善处置无着邮件、无着快件, 对于维护广大人民群众通信权利和财产权益, 保护相关权利人的物权, 促进邮政服务、快递服务健康发展具有重要意义。

1 现行无着邮件、无着快件法律制度的检讨

1986年《邮政法》第23条对无着邮件的处置作出规定: 无法投递又无法退回的信件, 在国务院邮政主管部门规定期限内无人认领的, 由地区邮政管理机构负责销毁。无法投递又无法退回的进口国际邮递物品, 在国务院邮政主管部门规定期限内无人认领的, 由海关依法处理。无法投递又无法退回的其他邮件的处理办法, 由国务院邮政主管部门规定。1991年12月原邮电部发布的《国内邮件处理规则》对无着邮件的处理作了比较具体的规定。无着邮件实行集中统一处理, 保管期限给据邮件1年, 平常邮件1个月。无着邮件保管期满经批准后, 平挂信件一律销毁; 对平挂信件以外的其他各类邮件, 双人进行开拆处理。拆出的各类物品, 能够变卖的, 交当地商业部门收购, 价款上缴国库; 不能变卖的, 也规定了相应的处理办法。修订后的《邮政法》第33条第2款对无着邮件的处理作出了修改: 无法投递又无法退回的信件, 自邮政企业确认无法退回之日起超过六个月无人认领的, 由邮政企业在邮政管理部门的监督下销毁。无法投递又无法退回的其他邮件, 按照国务院邮政管理部门的规定处理; 其中无法投递又无法退回的进境国际邮递物品, 由海关依照《海关法》的规定处理。据了解, 国务院邮政管理部门正在研究制定《无法投递又无法退回邮件管理办法》。

无着快件的管理办法见诸于2013年1月交通运输部发布的《快递市场管理办法》第24条第2款。该条款规定: “对无法投递又无法退回寄件人的快件(邮件), 企业应当登记, 并按照国务院邮政管理部门的规定和快递服务标准处理; 其中无法投递又无法退回的进境国际快件(邮件), 应

当依照相关规定交由有关部门处理。”《快递市场管理办法》第46条还对未依照规定处理无着快件规定了相应的法律责任。2011年12月国家质量监督检验检疫总局、国家标准化委员会发布的快递服务国家标准第三部分服务环节对无着快件的处理方式、保管期限作出了比较详尽具体的规定。快递服务国家标准规定: 快递企业应将无着快件进行登记, 每半年1次集中转送至邮政管理部门所在地, 申请集中处理。对无着信件类快件, 自快递企业确认无法退回之日起超过6个月无人认领的, 由快递企业在邮政管理部门的监督下销毁。对无着物品类快件, 除不宜保存的以外, 自快递企业确认无法退回之日起超过6个月的, 由快递企业在邮政管理部门的监督下进行开拆处理。对因寄件人或收件人信息缺失而导致的无着快件, 能从拆出的物品中寻找出收件人或寄件人信息的, 应继续尝试投递或退回。除此之外, 对于能够变卖的物品, 交当地有关部门收购, 价款上缴国库; 不能变卖的, 依照相关规定处理。对处于报关阶段的无着物品类国际快件, 由海关依照《海关法》的规定处理。

由于无着邮件、无着快件涉及公民通信权利以及财产权益, 上述制度规范存在一定问题, 主要体现在: 第一, 无着挂号信以及无着信件类快件保存期限过短, 不利于维护用户权益。《邮政法》第49条规定, 对于国内给据邮件, 用户可以自交寄之日起1年内申请查询。快递服务国家标准也规定, 国内快件查询信息有效期为1年。依照现行制度规定, 无着信件以及无着信件类快件, 自确认无法退回之日起超过6个月无人认领的即被销毁。国内挂号信函以及国内快件寄递信息系统一般对收件人的名址信息都详细录入, 寄件人完全有可能通过提供收件人名址信息的方式查找到相关挂号信函或者快件。现行的确认无法退回之日起超过6个月无人认领即被销毁的制度就存在侵害用户权益的嫌疑。第二, 无着信件以外的邮件以及无着物品类快件认定处置制度规范法律效力层级较低, 且与《合同法》、《物权法》、《民事诉讼法》有关无法交付物、无主物的处理制度不一致。无着信件以外

的邮件以及无着物品类快件涉及公民的财产权益，部分无着物品类快件价值还比较高，按照《宪法》、《物权法》有关保护财产权，尤其是公民财产权的规定，应通过高层级制度规范，设计比较严格的程序进行认定、处置。目前的制度规范与这一要求有较大差距，诸如保管时间较短、公信力不高，也没有考虑邮政企业、快递企业退回以及保管的费用负担。

2 我国法律关于无法交付物、无主物的制度考察

我国《海关法》、《合同法》、《铁路法》等有关无法交付物以及《物权法》、《民事诉讼法》关于无主物的有关规定，对无着邮件、无着快件的制度设计可以从不同维度起到一定的借鉴意义。我国有关法律关于无法交付物、无主物的规定如下。

《海关法》第51条规定：“进出境物品所有人声明放弃的物品、在海关规定期限内未办理海关手续或者无人认领的物品，以及无法投递又无法退回的进境邮递物品，由海关依照本法第三十条的规定处理。”《海关法》第30条规定：“进口货物的收货人自运输工具申报进境之日起超过三个月未向海关申报的，其进口货物由海关提取依法变卖处理，所得价款在扣除运输、装卸、储存等费用和税款后，尚有余款的，自货物依法变卖之日起一年内，经收货人申请，予以发还；其中属于国家对进口有限制性规定，应当提交许可证件而不能提供的，不予发还。逾期无人申请或者不予发还的，上缴国库。”“确属误卸或者溢卸的进境货物，经海关审定，由原运输工具负责人或者货物的收发货人自该运输工具卸货之日起三个月内，办理退运或者进口手续；必要时，经海关批准，可以延期三个月。逾期未办手续的，由海关按前款规定处理。”“前两款所列货物不宜长期保存的，海关可以根据实际情况提前处理。”“收货人或者货物所有人声明放弃的进口货物，由海关提取依法变卖处理；所得价款在扣除运输、装卸、储存等费用后，上缴国库。”

《合同法》第316条规定：“收货人不明或者收货人无正当理由拒绝受领货物的，依照本法第101条的规定，承运人可以提存货物。”《合同法》第101条规定：“有下列情形之一的，难以履行债务的，债务人可以将标的物提存：（一）债权人无正当理由拒绝受领；（二）债权人下落不明；（三）债权人死亡未确定继承人或者丧失民事行为能力未确定监护人；（四）法律规定的其他情形。”“标的物不适于提存或者提存费用过高的，债务人依法可以拍卖或者变卖标的物，提存所得价款。”《合同法》第102条至104条还对提存的通知、提存物的风险责任、债权人领取提存物作出规定，并明确债权人领取提存物的权利，自提存之日起5年内不行使而消灭，提存物扣除提存费用后归国家所有。司法部还颁布了《提存公证细则》，对提存的操作程序作出规定。

《铁路法》第22条第1款、第2款规定：“自铁路运输企业发出领取货物通知之日起满三十日仍无人领取的货物，或者收货人书面通知铁路运输企业拒绝领取的货物，铁路运输企业应当通知托运人，托运人自接到通知之日起满三十日

未作答复的，由铁路运输企业变卖；所得价款在扣除保管等费用后尚有余款的，应当退还托运人，无法退还、自变卖之日起一百八十日内托运人又未领回的，上缴国库。”“自铁路运输企业发出领取通知之日起满九十日仍无人领取的包裹或者到站后满九十日仍无人领取的行李，铁路运输企业应当公告，公告满九十日仍无人领取的，可以变卖；所得价款在扣除保管等费用后尚有余款的，托运人、收货人或者旅客可以自变卖之日起一百八十日内领回，逾期不领回的，上缴国库。”

《民事诉讼法》第191条至193条规定了无主财产的认定程序，该法第192条规定：“人民法院受理申请后，经审查核实，应当发出财产认领公告。公告满一年无人认领的，判决认定财产无主，收归国家或者集体所有。”

《物权法》对无人认领的拾得遗失物或者漂流物、发现埋藏物或者隐藏物的处理作出规定。该法第113条规定：“遗失物自发布招领公告之日起六个月内无人认领的，归国家所有。”

从上述法律规范可以看出：对于无法交付物，运输企业可以依照《合同法》有关规定办理提存，还可以依法在保存期满之后变卖，所得价款在规定期限无人领取的，上缴国库。后者做法《铁路法》规定较为详细，另外《中国民用航空货物国内运输规则》第21条以及原国家经济贸易委员会发布的《关于港口、车站无法交付货物的处理办法》也作出类似规定。对于无主物通常做法应依照《民事诉讼法》关于无主财产认定程序解决，对于某些特定无主物（如拾得遗失物）由主管机关（如公安机关）发布招领公告期满后无人认领的，归国家所有。

3 无着邮件、无着快件法律制度的重构

依照《邮政法》第33条第2款及有关规定，无着邮件、无着快件就是无法投递又无法退回的邮件、快件。根据产生的原因，无着邮件、无着快件在法律属性上可归入无法交付物，在经过一定保管期限并履行适当程序后就转化为无主物。参考有关法律制度规范，无着邮件、无着快件的处理有以下三种方案可供选择：依照《合同法》有关规定进行提存；或者依照《民事诉讼法》无主财产认定程序确认和处理；或者依照法律规定由寄递服务企业保管期满后变卖，价款上缴国库。

上述方案各有优劣：第一，依照《合同法》有关规定进行提存。提存在包括货物运输在内的交易活动中得到广泛运用，是在特定条件下免除债务人所负担的合同义务非常精妙的制度设计。但在寄递服务领域运用却存在一定障碍，主要是提存一般仅针对现金，且邮件、快件价值有限，提存费用与其价值相比显得过高。据了解，国内办理提存的公证费用一般为3%，但最低收费400元左右。再加上变卖、保管费用，比较昂贵的提存成本就成为适用无着邮件、无着快件处理难以逾越的障碍。第二，依照《民事诉讼法》无主财产认定程序确认和处理。无主财产认定程序主要解决财产是否真

的“无主”以及无主财产的归属。解决这两个问题的权力应当由人民法院行使，由人民法院发出公告，从法律上加以确认和解决。无着邮件、无着快件在经过一段保管期限后能否转化为无主物，在法律无特别规定的情形下，适用无主财产认定程序确认和处理应是比较合理的制度选择。但在实务操作过程中也存在一些困难，主要是：无主财产认定案件实践中非常稀少，该程序事实上属于备而不用之制度，现有司法资源已非常紧张，基层法院案多人少的问题非常突出，常态化地适用处理无着邮件、无着快件法院能否承受？加上无着邮件、无着快件处理如何适用无主财产认定程序以及公告媒体的选择，都需要国务院邮政管理部门会商最高人民法院作出规定，经过协调才能达成一致。第三，寄递服务企业在邮政管理部门监督下依法处置。目前无着快件处理就是这一模式，无着邮件处理也基本如此。这样做成本较低，程序简便，符合经济效率原则，而且邮政企业对无着邮件处理也多年沿用这一办法，但其中也存在一定问题。《海关法》、《铁路法》、《物权法》授权主管机关对无法交付物、无主物进行处理，是以法律作为依据。现行无着邮件、无着快件由规范性文件或者部门规章以及标准进行调整，法律效力层级偏低，法律依据欠缺。

结合上述分析，无着邮件、无着快件制度设计可分三个层次权衡利弊，循序渐进，作出符合寄递服务特点的制度安排。第一，完善无着邮件、无着快件处理的有关规范性文件以及标准，引入无主财产认定程序。对于价值微小信件以外的无着邮件、物品类无着快件，继续实行在邮政管理部门监督下依法处理；对于价值较高的，则要通过无主财产认定程序解决，由法院依法确认为无主财产后进行处理。在法院公告期间，依照司法解释的规定，有关权利人还可以主张权利。例如：承担该邮件、快件赔偿责任的寄递服务企业就可以主张相应的权利。这样做既维护用户的财产权益和相关权利人的利益，又节约了司法资源，减轻了法院负担。第二，制定《快递市场管理条例》或者《邮政法实施条例》时，对无着邮件、无着快件的处理作出补充完善的规定。主要思路是参考《铁路法》第22条第2款的规定，授权寄递服务企业在邮政管理部门监督下，对信件以外无着邮件、无着快件进行处理。在进行有关立法时，对无着快件处理的制度规范参考方案可以设计为：对无法投递又无法退回信件类快件，自公告之日起满1年无人认领的，由经营快递业务的企业在邮政管理部门的监督下销毁。对无法投递又无法退回物品类快件，不宜保存的除外，自公告之日起满6个月无人认领的，由经营快递业务的企业在邮政管理部门的监督下进行开拆处理。能从拆出的物品中找到收件人或者寄件人信息的，应当继续投递或者退回。除此之外，对于能够变卖的物品可以变卖，所得价款在扣除保管等费用后尚有余款的，寄件人、收件人可以自变卖之日起6个月内领回，逾期无人认领的，上缴国库；不能变卖的，按照国务院邮政管理部门的规定处理。无法投递又无法退回的进境国际快件，由海关依照《海关法》的规定处理。第三，通过修改《邮政法》统

美国邮政开展产品样本邮资促销会

美国邮政试图进一步推动产品样本市场，将在2013年夏季开展促销活动，将邮资降低5%，旨在提高“简单样本”（Simple Samples）服务的关注度。该服务属于标准邮件服务的定价范畴，它为产品样本邮寄者提供固定费率、批量折扣以及便捷服务。

美国邮政2009年研究数据显示，每季度约有7000万消费者可接收到产品样本，其中2/3的消费者会接受该产品，92%的消费者在尝试样本后会购买产品。

美国邮政认为，通过邮件寄送产品样本是使消费者转换品牌或尝试新产品的好方法，同时会刺激邮件量的增长。客户可使用邮件列表将产品样本寄送至指定地址，或通过全方位的邮件服务将样本寄送至线路上的每家每户。

新产品和创新部副总裁表示，产品样本市场发展已久，有助于建立品牌知名度和产品需求。通常情况下，通过美国邮件服务将产品样本寄送至家中是最好的一种方式。参加夏季促销活动的消费品公司和邮件服务提供商必须使用邮资许可证章，所有邮件必须包含一个产品样本，并附带提交给美国邮政的邮寄文件。随后他们会获得产品样本邮寄预付费5%的折扣。就像尝试产品样本的消费者一样，消费品公司在尝试后也会爱上“简单样本”服务。

美国邮政于2011年推出了“样本展示”（Sample Showcase）服务，制造商可在一个箱子中展示多个产品样本，但业务量并没有因此出现增加。随后，美国邮政与广告专家和消费品制造商在2012年举行一次专门座谈会，研究如何重新推动产品样本市场的发展。

（赵从从 译）

考虑无着邮件、无着快件处理的法律制度：将无着信件的保管期限由6个月调整为1年，信件以外的无着邮件处理吸收前述行政法规的相关内容，同时要明确无着快件的处理适用无着邮件的处理制度。

参 考 文 献

- 1 王胜明. 中华人民共和国民事诉讼法释义. 北京: 法律出版社, 2012
- 2 胡康生. 中华人民共和国合同法释义(第2版). 北京: 法律出版社, 2009
- 3 雷孟林. 运输合同法总论. 北京: 人民交通出版社, 2006

收稿日期: 2013-04-24

作者简介: 贾玉平(1970~), 女, 河北安平人, 硕士, 教授, 主要从事合同法、经济监管法、邮政法研究; 张毅(1965~), 男, 河北张家口人, 主要从事邮政法、邮政金融业务法律实务以及邮政业法律风险管理研究。