

簡議行政登記行為的法律效力

李燕萍*

一、行政登記的公示效力

首先，行政登記發揮着向社會展示當事人的權利存在的公示作用。試以不動產物權登記為例。因為物權屬於絕對權、對世權，故物權的任何變動均應進行公示。動產物權的公示手段是交付，而不動產物權的公示手段是登記，這是財產法的基本規則，世界各國凡有不動產立法者，少有不予以承認的。但這一作用在法國法和日本法中仍有所不同。對法國法與日本法來說，登記的公示效力能夠達到一種“自願強制”的後果。因為依其立法，是否登記屬當事人的自願，法律並未採納強迫登記的原則，但非經登記之權雖然可以有效，卻不得對抗第三人；為其安全計，當事人又應當登記。在日本，為了在不動產交易中避稅，不動產物權交易中不登記者很多，故未經公示創設與轉移的不動產風險較大。

行政登記公示效力的第二項內容是反映當事人權利的詳細法律信息，並在法律許可的範圍內將其提供給社會，為市場交易服務。登記提供給社會的法律訊息為全面的訊息，當然可能既包括對利害關係人有利的內容，也可能包括對其不利的內容。這樣做的目的，是為社會提供風險警示，讓社會尤其是權利取得人瞭解該財產的全面情況，這一點在不動產抵押制度中顯得非常重要。因為，依據民事權利意思自治的原則，法律對抵押權人對自己是否成為抵押權人以及成為第幾順位的抵押權人的事宜無權做出禁止性規定，那麼如果在抵押物之上已經存在着順位在先的抵押權，或者順位優先的其他物權時，抵押權人權利的

取得要麼實現困難，要麼很不經濟。但是如果不動產登記簿已經給抵押權取得人提供了足夠的警示，使其瞭解了設立後順位抵押權的風險，這就為其判斷形勢並做出決定提供了充分而有力的幫助，登記的警示作用就在於此。

為了實現行政登記的公示效力，在立法上有兩種不同的規定，一是以登記為權利成立和變動的生效要件，即登記要件主義。如企業法人登記，未經登記，企業法人視為未成立，其以法人名義所為的民事行為均歸於無效。中國大多數登記行為採此種規定，德國和台灣地區的立法亦持此觀點。二是以登記為權利變動的對抗要件，即登記對抗主義。意思是權利變動雖未經登記，但在當事人之間權利發生了變動，只是不具有對抗第三人的效力。世界上法國、日本等國家採此規定。

現代社會經濟的發展，行政登記不僅在傳統的土地登記、婚姻登記、兵役登記中繼續實行，而且不斷拓展至新的領域，如環境領域的水權登記、礦業權登記，知識產權領域中的商標權登記、著作權登記，其他如商業登記、抵押權登記等亦呈日益發達的局面。隨着人們活動的地域範圍越來越廣，通過登記制度，人們可以迅速快捷的瞭解有關權利產生和變動的事實，在很大程度上起着維護社會生活穩定安全的作用。然而，在享受行政登記制度存在而帶來的諸多便利時，也不能忽視另一個問題，即因為行政登記的公示功能而致公民、法人或其他組織有關信息被非法公開，給相對人造成損害的情況，本文僅就行政登記公示效力和公民隱私權保護之間的關係展開討論。¹

* 澳門理工學院一國兩制研究中心副教授級研究員

在日常生活中，因行政登記公示功能使用不當造成公民權利受損害的情形很多，如醫療衛生機構將患者，尤其是傳染病患者如愛滋病者的電話、地址擅自透露給某些藥品推銷機構，致使患者深受困擾而倍覺傷害。在此，醫療機構的登記行為是基於國家法律授權而為的，屬於被行政授權組織。此類事例中，一方面是基於國家管理的必要而進行的行政干預，另一方面是公民基於個人自由的需要而要求的權利保護，其實質是公權利和私權利如何協調的問題。

在傳統法學理論中，權利之間有着界限劃分，當法律嚴格界定並保護了一個人的合法權利時，實際上也就界定並保護了他人的權利。具體到侵權法領域，當加害人的行為不具有違法性，如正當防衛、合法履行職務時，不屬於侵犯他人的權利。美國法律經濟學家科斯指出，當人們認為某行為是甲給乙造成損害時，因而會決定：如何制止甲？但這是錯誤的。我們正在分析的問題具有相互性，即避免對乙的損害則會使甲遭受損害，因而人們決定的真正問題是：允許甲損害乙，還是允許乙損害甲？² 因此，不論法院如何決定，只要保護了一種權利，實際上必然侵犯另一種權利，這就是權利的相互性。權利相互性強調的是人們充分自由活動的空間，兩個權利間無法找到一個互不侵犯的明確界限。即使法律作出這樣的界定，也只能在字面上保持權利的互不侵犯。但在處理現實問題時，立法和司法必須對此明確，否則無法形成秩序。

由此及彼，不僅權利與權利之間具有相互性，而且權利與權力之間也存在相互性。前述事例即表明，在醫院的登記權利與患者的隱私權間即存在着這樣的權利與權力的相互性。如果允許醫院公開病人資料，必將侵犯患者隱私權；如果確認患者的隱私權必將相應限制醫院的登記管理權。對此，在彼此有着相互性的公權力與私權利之間，應本着私權神聖的觀念，對公權利進行嚴格制約，以協調兩者的關係。

公權力與私權利在產生及行使機制上具有不同特點，之所以賦予社會與組織權力，是因為它需要進行統一的行動，以達到維護內部秩序，調節內部成員關係的預期目的。³ 同理，法律之所以賦予醫院登記管理權，原因也就在於只有如此才可能維護正常的疾病管理秩序，使患者和社會的利益都受到保護。然而

研究表明，權力者皆有濫用權力的傾向，產生這一傾向的前提是法律有時無法對權力內容範圍及其操作過程細化至涇渭分明。

與權力的產生機制不同，權利的產生及其範圍不可能被明確界定。就法理學而言，權利總是伴隨着社會的整體發展和進步而逐步擴大和增多。社會越發展進步，民事主體享有權利的內容、範圍也就越豐富廣泛，即使在法治社會中，再完善健全的法律也不可能規定和確認所有的私權利種類，一是主觀條件不允許，二是法治技術達不到。⁴ 1890年美國法學家沃倫和布蘭代斯於《哈佛法律評論》發表《隱私權》一文後，隱私權方逐漸被各國立法所接受。⁵ 這種旨在維護個人人格尊嚴的權利，屬於人格權的一種，在有的國家甚至被列入憲法性文件加以保護。然而在民族性與法律傳統獨具特色的中國，要真正樹立對個人隱私權的尊重以及對隱私權的制度性保護，尚缺少文化上的本土資源⁶。尤其是經過幾千年封建專制和“文革”大鳴大放時代所形成的民族心理，仍然深深影響當代中國人的權利觀。對於從國外法律制度中移植到中國來的名譽權、隱私權等權利類型，要將其從法律的文字規定變為社會中人人尊重的權利，恐還有待時日。特別是對有違傳統道德觀念的行為，有些人更願意接受權力行為的壓力而改變權利範圍，並將權力導致的權利壓縮視為正常調節，而不認為是對隱私等權利的侵害。

基於現代社會權利類型和範圍日益寬泛，以及客觀上權力擴張性易對權利的侵犯，因此法治社會傾向於對權力進行限制和約束，以協調彼此有相對性的權力與權利的關係。法治對權力的影響方式一般為兩種，其一是事前立法明示，即通過盡量明確的規範，賦予且嚴格限定各權力主體行使權力的職能和範圍，此也即權力法定原則。法治對權力的另一種限制是事後司法校正，司法是實現法治的最後關門，是對不法行為的一種校正機制，也是對權力的一種制約機制，一旦某種權力行為被提交訴訟，司法就承擔了對其進行法律評價的任務，這時司法對維護法治的作用就舉足輕重了。

二、行政登記的公信效力

行政登記的公信效力主要着眼於提高公示方法的信用，促進交易迅速，保障交易安全，以保護權利變動的安全為其主要職責。具體而言，行政登記公信效力的主要內容有：

第一，權利正確性推定效力。民事主體的權利因登記而推定為正確、真實。經過登記，民事主體的權利因法律的規定而得以確定，產生推定正確的客觀效果，且因為登記具有向社會公開的特徵，所以登記產生一種“權利公示”效應。登記行為既是一種證明，又是一種確定，使被登記的權利產生一種社會公信力，其他社會成員將會據此承認登記內容是真實、有效的。

第二，權利變動的根據效力。對中國民事司法部門所確定的原則來說，登記作為權利公示手段的作用則更加重要。因為登記在這裏不但發揮着針對第三人的公示對抗作用，而且還同時發揮着決定當事人的權利能否按照當事人的意願設立、變更與廢止的作用。登記的對抗第三人的效力是登記的消極作用，而登記對權利變動的決定效力是它的積極作用，而且這是實質主義登記制度的最重要的作用。⁷ 故登記在這裏實際上成為設立、變更與廢止權利的根據。因此公示在此雖然只是一個形式要件，但它卻對當事人的實體權利有決定效力。

第三，善意保護效力。善意第三人的信賴利益受法律保護，因記載在不動產登記簿冊上的權利被推定為正確、真實，由此使第三人在不知道內容有誤(民法稱善意)的情況下與登記權利人進行的合法交易不因登記的錯誤而喪失效力，其已取得的權利將受到法律的保護。此種規定即是民法為維護正常交易秩序而設置的“保護善意第三人信賴利益”制度。依該制度，真正權利人將不能以登記錯誤為理由對善意第三人直接主張其權利。

行政登記作為一種以國家強制力為後盾的公示方式，那麼，如果信賴這種公示而為一定行為，即使登記的權利狀態與真實的權利狀態不相符合，也不能影響權利變動的效力，這就是行政登記公信效力的基本要求。

行政登記的內容與客觀事實相符合是正常的登記秩序的基本要求。但是也不可否認，在當事人有過錯或登記機關有過錯時，登記簿上記載的內容與當事人的實際權利並不一致，但無論是權利人、相對人過錯，或是登記機關的過錯，登記對任意第三人說都應該是正確的登記，登記的內容與權利人實際權利都應該是一致的。這是因為，對第三人來說，登記是國家專門機關所為之行為，當然也就是最具有社會公信力的事實。關於對第三人保護的立法原理，在國外有兩種明顯相異的模式⁸：第一種是羅馬法以來出現的“善意取得”原則。該原則的基本意思是，對交易中的第三人是否進行保護，取決於第三人對其前手交易的瑕疵是否知情。第三人對其前手交易的瑕疵不知情的，其權利取得為善意取得，受到法律的承認和保護。反之，第三人對其前手的交易知情或應該知情，則其權利取得為惡意取得，不受法律的承認和保護。

“善意取得”的理論本質是依法賦予第三人一個針對原權利人的抗辯權，使其在自己負舉證責任的情況下保護自己的權利取得。該理論的積極作用在於它將第三人的主觀心態當作其權利的取得受保護的標準，從第三人的主觀方面解決了交易公正問題。該理論被中國一些學者接受後，已經成為中國在第三人保護問題上的主導理論。對第三人保護的另一種原則是無因性原則。即第三人作為權利取得人，其所取得的權利不受其前手交易瑕疵的影響，直接受法律保護。其理論基礎是法律依登記的權利正確性推定作用，在第三人根據登記簿取得權利時，原則上即應對第三人的權利取得提供保護。這樣，即使權利出讓人的權利有瑕疵，甚至無權利，但是第三人照樣可以取得該權利。在此原則下，相對於第三人的前手交易中的原權利人或者其他人的追奪權當然被依法截止。

就中國而言，傳統上習慣於強調對原權利人，而忽略了對權利變動中善意第三人的權益保護。權利變動之所以要有公信效力，這是因為僅貫徹公示原則，在進行交易時，固然不必顧慮他人主張未公示的權利，免受不測的損害，但公示所表現的權利狀態與真實的權利狀態不相符合的現象在現實生活中也是存在的，如果在交易中都得先一一調查，必然十分不便。在權利變動中以公信原則為救濟，使行為人可以

信賴登記所公示的權利狀態進行交易，不必擔心其實際權利的狀況。可見公信原則的目的在於保護交易的安全與便捷，它有時雖然不免犧牲真正權利人的利益，但這是法律為促進社會經濟發展，在權利人的個人利益與社會利益之間進行均衡選擇的結果。

因此，強調和重視行政登記行為的公示公信效力，並設置切實可行的制度保障就成為一項重要研究內容。同時，為了避免真實權利人受過度剝奪，立法上可以考慮從事先、事後兩個方面採取措施。事先預防措施就是盡可能避免登記與實際情形不相符合的情況發生，如設置完善的登記制度，嚴格的登記程序，對登記內容採取實質審查主義等；事後補償措施，又可分為適用國家賠償責任或者在登記手續費用中提取部分作為補償基金或保險基金，以切實為相關權利人提供物質保障。

三、行政登記行為的行政法效力

根據行政法學理論，行政行為的效力是指行政行為一經作出後所產生的法律效果。主要表現在三個方面，即行政行為的確定力、拘束力和執行力。⁹ 行政行為只有發生預期的法律效果才能達到其應有的目的，並在社會生活中發揮應有的作用。同樣，行政登記行為在行政法領域中也表現為這三個方面的效力內容：

其一，確定力。非依法定理由和非經法定程序，任何機關和個人不得將之撤銷或變更。行政登記既然是一種行政職權作用的形式，是有權登記，那麼，對於它所登記的事實，在法律上是要產生不可否認的公定力的，對於所登記的事實的是與非的結論，在未經合法程序及合法理由撤銷或變更之前，相對人和其他相關人必須在法律上承認其效力。例如，在房屋產權登記中，如果甲被登記為產權人，該登記結果在被撤銷推翻之前，就具有不可否認的效力，法律上甲就是該房產的權利人。所以登記行為的確定力是存在的，只是，這種確定力是行政法上的行政行為的確定力，在行政訴訟中法院可以通過審判予以撤銷，或者另行認定、判決，這是司法的最終性與行政的有效性相結

合的制度的結果。

其二，行政登記行為的拘束力。拘束力是指生效行政行為的內容對有關主體所產生的法律上的約束遵守效力，有關主體、當事人必須在行為上遵守與服從其登記行為的內容，不得違反。行政行為的拘束力具體表現在兩個方面：一是對行政相對人的拘束力，二是對行政主體的拘束力。就行政登記行為而言，行政登記的拘束力首先是指向行政相對人，行政相對人必須依法履行行政登記所要求的內容而不得違反或拒絕，否則將承擔相應的法律後果。行政登記行為雖然是由行政主體做出的，但並非對行政主體不具有拘束力。相反行政主體必須履行法律所確定的應由自己履行的義務，否則要承擔相應的法律責任。原登記機關不得隨意作出和原登記行為內容衝突的行為。在某些情況下，行政主體不履行登記義務可能會給行政相對人造成巨大損失，亦應承擔相應的賠償責任。

其三，行政登記行為的執行力。行政行為作出後，行政相對人如不履行相應行為為之確定的義務，行政機關可依法強制相對人履行義務，以保障行政行為的執行。在行政登記作出後，有關登記申請人就必須依循相應的法律法規行事，否則將致行政登記行為違法或無效。

此外，行政登記行為的法律效果是直接法律效果而不是間接法律效果。法律效果是由法律規範設定的並由一定的法律事實引起的法律上的必然結果，它包括對相對人權利義務的作用力，也包括對行政機關自身的作用力，以及對其他任何主體的作用力。因此，法律效果這個概念所代表的不僅僅是對相對人權利義務的作用力，不能局限於傳統的思維方式，只是從行使職權以強力作用於相對人實體權利義務角度去看待法律效果。行政登記行為無論對象或內容怎樣，都直接作用於特定或不特定的主體，同時也直接作用於行政機關，法律效果都是直接的而不是間接的。

法律效果也不僅僅是指實體法律效果，還應當同時包括程序法律效果。程序從本來意義上講是實體的形式，有輔助性與從屬性，但是程序在法律上被規定和承認的時候，其法律地位也就成了獨立的，是與實體問題一樣“平起平坐”的，程序上的效果絲毫不比實體的效果遜色。在登記行為中有相當部分的效果內

容是程序上或形式上的效果，但這仍然是行政登記行為的內容與效果，而且，這些效果都是直接根源於登記行為而產生的，它無須憑藉其他行為與關係來連接

而直接在法律上確定其效力內容。登記行為只是記錄法定事項，這些內容是由登記行為直接產生的，而且這些內容也同樣是法律效果的內容。

註釋：

- ¹ 與之相類似的情況還有法人或其他組織的商業秘密權、商業信息權等亦可能因登記公示而受到損害。
- ² 科斯：《社會成本問題》，載於盛洪、陳郁譯校：《論生產的制度結構》，上海：三聯書店，1994年，第142頁。
- ³ 夏勇主編：《走向權利的時代》，北京：中國政法大學出版社，1995年，第103頁。
- ⁴ 劉作翔：《法治社會中權力和權利定位》，載於張文顯、李步雲主編：《法理學論叢》第一卷，北京：法律出版社，1996年。
- ⁵ 張千帆：《西方憲政體系》（上冊·美國憲法），北京：中國政法大學出版社，2000年，第270頁。
- ⁶ 梁治平：《再談隱私與隱私權》，載於《南方週末》，1996年11月15日。
- ⁷ 當然這是以德國為代表的民法理論，該種理論下的不動產物權登記被稱為實質登記主義。與之相對的還有另一種主義即形式登記主義，即不以登記作為物權行為生效的必備條件，只是承認不經登記的物權行為不得對抗第三人。根據《中華人民共和國擔保法》的有關規定，可以認為，中國的不動產登記屬於實質登記主義，即將登記作為物權行為生效的前提條件。
- ⁸ 孫憲忠：《物權法基本範疇及主要制度的反思》（下），載於《中國法學》，1996年第6期。
- ⁹ 見《北京大學法學百科全書·憲法學行政法學》，北京：北京大學出版社，1999年，第614頁。