

不动产登记机构登记错误之责任探析

李丹丹¹,高升东²

(1. 海南大学 法学院,海南 海口 570228;2. 上海交通大学 凯原法学院,上海 200240)

[摘要] 不动产登记中,有多种原因会导致登记错误的产生,不同情况下,登记机构与相关当事人应承担的责任并不相同,责任承担应以过错程度为基础。在归责原则方面,虽仍然适用过错责任原则,但考虑当事人利益的保护,应采取过错推定的方式。对权利人受到的利益损失,应贯彻损失填补原则,使权利人得到完全赔偿。在赔偿费用的来源方面,应借鉴发达国家的经验,建立相应的保险机制,对不动产登记错误的责任进行保障。

[关键词] 不动产登记;登记错误;过错推定;损失补偿

[中图分类号] D923.2 [文献标识码] A [文章编号] 1674-117X(2012)02-0067-05

Analysis of Registration Errors Liability of Real Estate Agency

LI Dandan¹,GAO Shengdong²

(1. School of Law, Hainan University, Haikou, 570228, China,

2. School of Kaiyuan Law, Shanghai Jiao Tong University, Shanghai, 200240, China)

Abstract: A variety of reasons can lead to registration errors. According to different occasions, the liabilities that registration agencies and litigants should take are variant, which are based on the extent of faults. Considering the principle of attribution, liability for wrongs is suitable, but fault assumption should be applied for full protection to the obligees. And, the obligees should get entire compensation to restore their property. To ensure the source of compensation foundation, we need to borrow ideas from developed countries to build the corresponding insurance system to guarantee the liability taking.

Key words: real estate registration; registration error; fault assumption; compensation of loss

不动产登记制度是民法中的重要制度,对维护不动产权利人的合法权益,保护交易安全具有重要意义。但由于各种原因,不动产登记发生错误的情况在所难免。我国《物权法》第21条虽然对登记错误以及责任方面进行了规定,但是由于理论界定模糊,也没有一个客观、准确的登记错误的责任追究体系,造成部分真实权利人的损失无法得到有效赔偿。当事人的权利无法得到有效保障,不仅个人利益受损,交易的效率和安全也会因此而受到影响,从而影响经济发展。本文试图通过对不动产登记错误的类型化分析,建立科学合理的规则体系和责任承担保障机制,以维护当事人权益,准确适用法

律,保障交易安全,维护交易秩序。

一 不动产登记机构及其登记错误的表现形式

(一) 不动产登记机构概述

不动产登记机构是指负责在登记机构所管辖的行政区划内依法接受申请人递交的材料办理所有权和其他物权登记的机构。世界各国对不动产登记机构的设置并不相同,在德国,不动产登记统一适用《土地登记法》,登记机构是地方法院的土地登记局;日本制定了统一的《不动产登记法》,登记机构是不动产所在地的司法行政机关法务局、地方

收稿日期: 2011-11-14

作者简介: 李丹丹(1987-),女,广东吴川人,海南大学硕士研究生,主要从事民商法研究;高升东(1988-),男,四川仁寿人,上海交通大学硕士研究生,主要从事民商法研究。

法务局或其支局、派出所。我国香港地区土地注册(登记)机构为土地注册处,其任务是维持一套快捷有效的土地注册制度,以便土地交易可以有序进行。^[1]可见,世界上多数国家和地区都是由统一的登记机构对不动产登记事项进行管理。而我国长期以来不动产登记机构并不统一,如土地由土地管理部门进行管理,房屋由城建部门进行管理,森林由森林管理部门进行管理,多头登记的现象一直存在。为减少分散登记所带来的损失,克服其弊端,《物权法》第10条第2款规定:“国家对不动产实行统一登记制度。统一登记范围、登记机构和登记办法,由法律、行政法规规定。”实行统一的不动产登记制度是建立一套完整的不动产登记程序和规则的需要,并能够为当事人办理登记申请和信息查阅提供方便,同时提高登记效率,更好地维护交易安全和秩序。由于我国实践中不动产登记长期以来主要是由行政机构及其设置的事业单位负责,而我国不动产登记体系的健全尚需时日,因此,笔者认为,一定时间内,我国的不动产登记事务仍由行政机构承担具有一定的合理性。不动产通常价值较大,涉及的利害关系较多,行政机构通过行使行政权力对不动产交易进行管理,对于交易秩序的稳定、市场经济的发展都有重要作用。

(二) 登记错误的表现形态

1. 由于登记机构的原因造成错误。第一,不动产登记机构工作人员疏忽大意、不负责任的行为造成登记错误。实践中,由于不动产登记机构部分工作人员业务水平欠佳、工作态度恶劣等行为,不动产登记发生错误在所难免。国家对不动产登记机构的投入较小,登记机构的工作人员也没有行业准入规则,导致可能出现很多错误。此类错误是由登记机构造成的,当事人在整个登记过程中并不存在违法行为。第二,登记机构由于上级机关或其他机构领导的干涉,造成登记错误。登记机构可能会遇到外来权力的干涉,使登记不能顺利进行。虽然登记机构不具有主观上的恶意,但其最终还是做出了错误的登记,应当承担赔偿责任。当然,面对这种情形,登记机构可以采取其他方式排除非法干预。

2. 由于申请人的原因造成错误。申请人提供虚假材料,登记机构已经尽到了审查义务,但并未发现问题,导致登记错误。不论采取多么严格的审查方式,造假的技术都有可能走在审查的前面,申请人提供的虚假材料甚至可以达到以假乱真的程

度,令登记机构难以应对。

3. 由于登记机构与申请人共同的原因造成错误。登记机构与申请人共同的原因造成的错误有两种类型,第一种为申请人提供虚假材料,加上登记机构疏忽大意,对材料没有认真进行审查,共同导致登记错误。申请人在提供虚假材料以后,如果登记机构对其严格审查,就有可能发现材料并不真实,但由于疏忽大意,不负责的工作态度使申请人蒙混过关的情况时有发生。第二种则为登记机构工作人员与申请人恶意串通,对不动产进行错误登记,造成真实权利人的损失。执法者犯法的情况在实践中常有发生,这种行为不仅要受害人进行赔偿,还应对相关人员进行一定的惩戒。

以上几种错误登记的情况因造成的原因不同,对于责任的认定也应区别对待,不能一刀切地进行认定。

二 不动产登记机构登记错误的责任性质及归责原则

(一) 不动产登记错误的责任性质

要对不动产登记错误的责任进行认定,首先需要对登记错误责任的性质进行分析。《物权法》第21条规定:“当事人提供虚假材料申请登记,给他人造成损害的,应当承担赔偿责任。因登记错误,给他人造成损害的,登记机构应当承担赔偿责任。登记机构赔偿后,可以向造成登记错误的人追偿。”杨立新教授认为该条规定的不动产错误登记损害赔偿责任的性质是过错责任,既不是无过错责任,也不是过错推定责任,更不是具有两种不同性质的责任。^[2]但笔者认为粗略地进行划分,在实践中也难以准确适用。其实,从此条规定可以看出,《物权法》对登记错误的责任只进行了当事人提供虚假材料和登记机构登记错误两种较为粗略的分类。《物权法》对此的规定显然过于模糊,要使真实权利人得到正当合理的赔偿,就应该对登记错误的责任性质进行较为详细的分类整理。通过对登记错误三种形态的分析,我们可以对登记错误责任的性质作出科学合理的归纳。

第一,上述登记错误形态的第一种可归为单独的行政机关的责任,属于行政违法行为。所谓行政违法,是指行政主体所实施的,违反法律法规,侵害受法律保护的行政关系尚未构成犯罪的有过错的行政行为。^[3]上述第一种登记错误形态都是由于行政机关的失职行为导致的行政违法。行政失职是

指行政主体未按法律规定履行作为的法定义务的一种行政违法。行政机关工作人员的疏忽大意、上级干涉、无故拒绝、拖延等行为都属于违法行为,导致的登记错误应由登记机构承担赔偿责任。

第二,上述登记错误形态中的第二种,也即审查机关已经尽到了审查义务,如果要求登记机构在审查时能够辨别所有的真伪是不切实际的,毕竟登记机构能力有限。此时,由于当事人提供的虚假材料致使登记错误,应认定为当事人单独的责任。

第三,登记机构与当事人都负有责任时,应当由双方共同承担责任。《中华人民共和国侵权责任法》(以下简称《侵权责任法》)第12条规定:“二人以上分别实施侵权行为造成同一损害,能够确定责任大小的,各自承担相应的责任;难以确定责任大小的,平均承担赔偿责任。”二人以上分别实施无意思联络的侵权行为,两者结合造成了一个结果,这个结果的造成不能缺少任何一方的行为,对此种错误应当适用侵权责任法对加害人进行赔偿。另一方面,登记机构与申请人恶意串通造成真实权利人的合法权益受到损害,应当由登记机构与申请人承担连带责任,赔偿权利人的损失。但是,如果仅仅是对登记机构适用侵权责任法进行赔偿,未免责任过轻。登记机构行政主体的性质决定了其应该对恶意串通的工作人员进行行政处罚,这也能使其他工作人员吸取教训,保障登记工作顺利开展。

(二)不动产登记机构赔偿责任的归责原则

归责原则是确定侵权人承担赔偿责任的依据和标准。不动产登记机构登记错误赔偿责任的归责原则直接关系到当事人能否获得赔偿等问题,因此对该问题的研究具有重要的现实意义。对于归责原则的构成体系有多种学说,笔者在此仅就与不动产登记机构赔偿责任相关的无过错责任原则、过错责任原则、过错推定进行分析。登记错误赔偿责任究竟适用什么归责原则,各国及地区立法不尽相同。《瑞士民法典》、我国台湾地区土地法以及我国《深圳经济特区房地产登记条例》采用的是无过错责任原则,如《深圳经济特区房地产登记条例》第59条规定:“登记机关及其工作人员因不当核准登记,造成权利人损失的,登记机关应负赔偿责任,赔偿费从赔偿基金中列出。”我国《城市房屋权属登记管理办法》《重庆市土地房屋权属登记条例》等采用的则是过错责任原则。^[4]

《物权法》第21条第2款规定:“因登记错误,

给他人造成损害的,登记机构应当承担赔偿责任。登记机构赔偿后,可以向造成登记错误的人追偿。”针对该条规定,有学者认为是过错责任,有学者却认为是无过错责任。2010年4月29日新修订的《中华人民共和国国家赔偿法》第2条规定:“国家机关和国家机关工作人员行使职权,有本法规定的侵犯公民、法人和其他组织合法权益的情形,造成损害的,受害人有依照本法取得国家赔偿的权利。”该规定似乎印证了无过错责任的观点,但也并非如此简单。归结起来,三种学说的主要含义如下:

第一,过错责任说。此观点认为行政机构及其工作人员在行使行政职权时,因过错给受害人的自身或财产利益造成损失的,应当承担责任。过错责任原则采用的是“谁主张,谁举证”的原则,过错是加害人承担民事责任的基础。有学者认为,确立以过错为职务侵权责任的归责原则,已经在最大程度上保护了求偿的机会,并认为国家机关工作人员执行职务时的故意或过失行为侵犯了公民、法人或其它组织的合法权益,应当承担赔偿责任,如果无过错,则不承担责任。^[5]如果受害人要求登记机构承担责任,则他要自己承担证明登记机构错误的举证责任。可以看出,适用过错责任原则会大大加重当事人的举证责任,而有可能减轻登记机构的赔偿责任。并且,登记机构在举证方面处于有利地位,这将使受害人权利救济更为困难。

第二,过错推定说。过错推定不是我国侵权责任法上的归责原则之一,因为它仍然以加害人的过错作为承担责任的基础,只是法律推定侵权人存在过错,如果侵权人希望免责,则必须证明自己不存在过错。过错推定不是一种单独的归责原则,它是过错责任原则的特殊形态。通过这种方式对登记错误的责任进行追究,可以转化受害人举证困难的弱势地位。

第三,无过错责任说。无过错责任也称严格责任,在这种归责原则下,不问侵权行为人的主观上是否具有过错,只要发生了侵权行为,且损害与侵权行为具有因果关系,侵权人就应承担责任,除非具有法定免责事由。无过错责任原则在程序上的适用减轻了原告的负担,受害人无需对加害人的过错进行举证。不过,在适用无过错责任原则时,登记机构就应配套适用实质审查方式,以求避免登记错误的发生,这样便加重了登记机构的责任,导致登记程序过于繁杂,降低工作效率。

笔者认为,若采取过错责任说,在“谁主张,谁举证”的举证原则中,登记机构处于有利地位。登记错误发生后,受害人必须采取各种方式收集证据,由于登记机构的优势地位,当事人的取证工作更是难上加难。因此,这更有可能对当事人的权利造成损害。而采取无过错责任说就需在登记时采用严格的实质审查,并且对于登记机构的过错在所不问,登记机构只有在存在法定的免责事由时,才能免责。当然,采取无过错责任说可以大幅度地减少登记错误所造成的损失,登记错误发生后,当事人也会处于有利地位,利于维护自身权益。

本文主张,我国现阶段不动产登记机构登记错误的归责原则应采用过错责任原则,具体来讲,应适用过错责任的特殊适用方法——过错推定,而不适宜采用一般的过错责任说和无过错责任说。不采用无过错责任原则的原因在于,鉴于我国不动产登记机构的整体水平以及财力的实际情况,由形式审查过渡到实质审查还需要一定的时间,形式审查体制下不宜对登记错误适用无过错责任原则。并且,无过错责任过于加重了登记机构的责任,这会导致审查人员在登记时为了尽量避免错误,需要对不动产的实际情况进行调查,这使登记机构的工作过于繁重,实践中难以操作。采取过错推定更加符合我国国情。首先,登记机构不会因背负沉重的责任而在审查时反复斟酌,从而影响登记效率;其次,当事人也不用承担完全的举证责任,使当事人在诉讼中由弱势转为优势,有利于其实现权利的诉求。

三 不动产登记机构赔偿责任的标准及保障机制

(一)不动产登记机构赔偿责任的标准

纵观世界各国关于不动产登记机构赔偿责任标准的制定,大致有三种赔偿原则。第一,惩罚性赔偿原则。惩罚性赔偿原则是指对于受害人的补救高于其损失的范围。此原则的设置目的是为了在救济当事人的同时,对登记机构的错误进行惩戒,以防其日后再犯,也对其他登记机构产生警示作用。第二,补充性赔偿原则。此原则的救济程度相当于受害人利益受损的程度,对受害人受到损失的部分给予赔偿。第三,象征性赔偿原则。此原则只是在受害人损失的基础上进行一定补偿,赔偿额通常低于其损失。我国《国家赔偿法》采用的是象征性赔偿原则。依照该法,登记机构应当对受害人

的主权利、利息、当事人或利害关系人主张权利的费用予以赔偿,同时,《国家赔偿法》只赔偿直接损失。

笔者认为,本着补充性赔偿原则制定不动产登记错误的赔偿标准,登记机构应当对受害人的损失进行相应的补偿。首先,采取惩罚性的赔偿原则需要强大的财力支撑,且登记机构责任过重,不符合我国实际。其次,不论采用何种赔偿,国家在进行赔偿之后都可以向直接责任人追偿,进行惩罚性的赔偿虽然可以起到一定的警示作用,但最后由直接责任人负担强大的惩罚性责任,未免过于苛刻。因此,在目前的情况下,我国不应适用惩罚性的赔偿原则。适用象征性赔偿原则也存在弊端。首先,受害人的损失得不到相应的补偿,就会对不动产交易的稳定性产生怀疑,影响其交易的积极性。其次,在象征性赔偿原则下,赔偿数额并不明确,在国家对公务人员的监督力度并不是很强的情况下,使得有的经办人可以趁机贪赃枉法,将赔偿的数额一减再减,最后到受害人手中的赔偿款与其真正所遭受的损失相差甚远。不动产登记错误所造成的损失部分通常是可以计算的,明确的赔偿数额可以避免上述情况的发生。综上,适用补充性的赔偿原则符合我国目前的实际情况,具有可行性。

(二)不动产登记机构赔偿费用的保障机制

登记错误赔偿费用的来源相当重要,在进行赔偿的过程中,赔偿经费是否充足,来源是否稳定,都对当事人的权利实现有着重要影响。根据各国法律规定,赔偿经费的来源方式主要有三种。一是列入国家财政预算。通过将登记错误赔偿经费列入每年国家财政开支,适用国家赔偿程序进行赔偿。例如,美国每年都会有一笔专款用于联邦的侵权赔偿。^[6]二是在登记时收取的费用中提取一部分作为赔偿基金,一旦发生登记错误,立即启用这笔资金,先对受害人进行赔偿,而后再向侵权行为人索赔。我国台湾地区《土地法》就专门规定:“因登记错误、遗漏或虚伪致受损害者,由该地行政机关负责损害赔偿。地政机关所受登记费,应提存10%作为基金储备,专备损害赔偿之用。”另外,根据《深圳经济特区房地产登记条例》第54、59条规定,深圳市将登记的费用收入列作登记机构的业务经费和赔偿基金,赔偿费则从赔偿基金中列支。^[7]三是建立所有权保险制度。先由保险机构的保险赔偿金对受害人进行赔偿,保险人赔偿之后再对登记错

误的工作人员进行追偿。合理地引入第三方保障机制,对登记机构的工作人员起到警示作用,能使其认真工作,主动提高业务素质。

笔者认为,在这三种制度中,第一种,即将赔偿金放入国家预算,适用《国家赔偿法》进行赔偿。虽然程序过于繁琐并耗费大量时间,但我国不动产登记的性质为行政行为,目前我国不动产登记机构也属于国家行政机构,适用《国家赔偿法》对受害人的损失进行赔偿则是理所当然,受害人的损失也可以得到有效保障。新修订的《国家赔偿法》第七条规定,“行政机关及其工作人员行使行政职权侵犯公民、法人和其他组织的合法权益造成损害的,该行政机关为赔偿义务机关。”第二种机制将收取的手续费用的一部分作为赔偿基金,虽然在减轻了登记机构工作人员负担的同时,也保护了受害人的利益,并且简化了救济程序。但登记错误的赔偿基金却是由当事人支付,登记机构不需承担任何责任,未免有失公平。第三种引入第三方保险公司,会使得登记机构的工作人员处事畏畏缩缩,对其造成一定的工作压力,工作效率也会随即降低。

目前,我国的不动产登记仍为行政行为是由我国长期实行计划经济以及国家对不动产登记机构的相关法律设置所决定的,但笔者认为,随着市场经济制度的推行,公民对私有财产保护的加强以及国家深化对登记机构的改革,不动产登记的性质将会由行政行为逐渐过渡到民事行为。而为了对民事行为所产生的民事权益进行保障,应该采用美国大部分州适用的成熟保险业机制对不动产登记错误的责任进行保障。其一,不动产登记既已成为民事行为,便不能通过行政赔偿进行救济,而必须采用民事责任的方式进行追偿,保险制度便是一种重要制度。其二,所有权保险业在我国是可以实行的。通过所有权保险体系,建立不动产交易的数据库,提供公众查阅,用这种公示方式替代现在的不动产登记簿的公示方式。其三,保险公司是以营利为目的的商业主体,其会通过提高业务水平和素质来增加市场的占有率和竞争力,以免被淘汰,有竞争才有进步。其四,保险公司在决定是否保险前,会对申请保险的不动产所有权进行调查,并就其所有权提出意见,如果不动产所有权存在不稳定因素,保险公司将不承保,而承保的不动产则是可以

安全交易的,当事人无需担心标的物存在权利瑕疵,如果发生权属纠纷以及赔偿问题,均由保险公司依法予以解决,免除交易当事人的后顾之忧。

不动产登记的性质、不动产登记机构的设置以及不动产登记模式的选择是不动产登记制度中的重要方面,同时,这些制度都对不动产登记发生错误后的责任认定及对受害人的赔偿具有重大影响。根据造成不动产登记错误的原因的不同,可将不动产登记错误分为三种主要形态,这三种形态决定我国不动产登记错误责任的归责原则应适用过错推定原则,这既避免了登记机构承担过重的责任,又有利于对受害人的权利予以有效救济。最后,在考虑如何对受害人进行赔偿时,则应兼顾国情与受害人权利的救济,因此,要想使不动产登记错误受害人的损失得到全面赔偿,现阶段应适用《国家赔偿法》对受害人的权利进行救济,但在未来,随着我国不动产登记制度的完善,将会采用更好的方式进行救济。如此,方能使不动产登记错误之责任制度达到逐渐完善的程度,提高整个制度的效益,而效益最大化也是立法的一种内在价值目标。^[8]

参考文献:

- [1] 于丽娜. 日本、意大利及我国香港、澳门地区不动产登记机构[EB/OL]. [2008-11-12]. <http://www.swupl.edu.cn/scjy/content.asp?did=&cid=629152010&id=913580359>.
- [2] 杨立新. 论不动产错误登记损害赔偿责任的性质[J]. 当代法学, 2010(1).
- [3] 张正钊. 行政法与行政诉讼法[M]. 北京:中国人民大学出版社, 2007:274-275.
- [4] 白晓萍. 不动产登记机构赔偿责任若干问题研究[J]. 湖北汽车工业学院学报, 2008(4).
- [5] 向明. 不动产登记制度研究[M]. 武汉:华中师范大学出版社, 2011:181.
- [6] 皮纯协,何寿生. 比较国家赔偿法[M]. 青岛:青岛海洋大学出版社, 2000:256.
- [7] 李蓓. 论不动产登记机构损害赔偿[J]. 中国矿业大学学报:社会科学版, 2009(3).
- [8] 杨炼. 论现代立法中利益整合的原则[J]. 湖南工业大学学报:社会科学版, 2010(4).

责任编辑:黄声波