

On the Legal System of
Administrative Registration of China

中国行政登记 法律制度研究

茅铭晨 / 著

1. 登记的概念
(1) 登记的含义
(2) 登记的范围
(3) 登记的对象
(4) 登记的主体
(5) 登记的程序
(6) 登记的效力
(7) 登记的法律责任
(8) 登记的救济
(9) 登记的信息化建设
(10) 登记的国际化
(11) 登记的比较法研究
(12) 登记的立法建议
(13) 登记的司法保障
(14) 登记的理论研究
(15) 登记的实证研究
(16) 登记的案例分析
(17) 登记的文献综述
(18) 登记的参考文献
(19) 登记的附录
(20) 登记的索引
(21) 登记的目录
(22) 登记的封面
(23) 登记的封底
(24) 登记的扉页
(25) 登记的题词
(26) 登记的插图
(27) 登记的表格
(28) 登记的附件
(29) 登记的说明
(30) 登记的声明
(31) 登记的承诺
(32) 登记的证明
(33) 登记的报告
(34) 登记的请示
(35) 登记的批复
(36) 登记的纪要
(37) 登记的会议记录
(38) 登记的会议纪要
(39) 登记的领导讲话
(40) 登记的领导批示
(41) 登记的领导指示
(42) 登记的领导交办
(43) 登记的领导督办
(44) 登记的领导考核
(45) 登记的领导评价
(46) 登记的领导问责
(47) 登记的领导追责
(48) 登记的领导追诉
(49) 登记的领导追究
(50) 登记的领导追究
(51) 登记的领导追究
(52) 登记的领导追究
(53) 登记的领导追究
(54) 登记的领导追究
(55) 登记的领导追究
(56) 登记的领导追究
(57) 登记的领导追究
(58) 登记的领导追究
(59) 登记的领导追究
(60) 登记的领导追究
(61) 登记的领导追究
(62) 登记的领导追究
(63) 登记的领导追究
(64) 登记的领导追究
(65) 登记的领导追究
(66) 登记的领导追究
(67) 登记的领导追究
(68) 登记的领导追究
(69) 登记的领导追究
(70) 登记的领导追究
(71) 登记的领导追究
(72) 登记的领导追究
(73) 登记的领导追究
(74) 登记的领导追究
(75) 登记的领导追究
(76) 登记的领导追究
(77) 登记的领导追究
(78) 登记的领导追究
(79) 登记的领导追究
(80) 登记的领导追究
(81) 登记的领导追究
(82) 登记的领导追究
(83) 登记的领导追究
(84) 登记的领导追究
(85) 登记的领导追究
(86) 登记的领导追究
(87) 登记的领导追究
(88) 登记的领导追究
(89) 登记的领导追究
(90) 登记的领导追究
(91) 登记的领导追究
(92) 登记的领导追究
(93) 登记的领导追究
(94) 登记的领导追究
(95) 登记的领导追究
(96) 登记的领导追究
(97) 登记的领导追究
(98) 登记的领导追究
(99) 登记的领导追究
(100) 登记的领导追究

网址: www.sufep.com

ISBN 978-7-5642-0491-4



9 787564 204914 >

定价: 26.00元

图书在版编目(CIP)数据

中国行政登记法律制度研究/茅铭晨著. —上海:上海财经大学出版社,2010. 1

ISBN 978-7-5642-0491-4/F·0491

I. ①中… II. ①茅… III. ①行政管理-行政法-研究-中国
IV. ①D922.114

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2009)第 227916 号

☐ 责任编辑 刘晓燕
☐ 封面设计 张克瑶

ZHONGGUO XINGZHENG DENGJI FALÜ ZHIDU YANJIU
中国行政登记法律制度研究

茅铭晨 著

上海财经大学出版社出版发行
(上海市武东路 321 号乙 邮编 200434)
网 址: <http://www.sufep.com>
电子邮箱: webmaster@sufep.com

全国新华书店经销

上海竞成印务有限公司印刷装订
2010 年 1 月第 1 版 2010 年 1 月第 1 次印刷

710mm×960mm 1/16 14 印张 243 千字
定价:26.00 元

2009 年教育部人文社会科学研究项目研究成果
2008 年杭州市哲学社会科学规划课题研究成果
本书获浙江财经学院学术专著出版资金资助

中国行政登记法律制度研究

茅铭晨 著

 上海财经大学出版社

前 言

本书是在我博士论文基础上形成的一部专门研究中国行政登记法律制度的学术专著。据我所知,迄今为止,我国尚无专门研究中国行政登记制度的法学专著。

近些年来,尤在《物权法》颁布后,在法学界,关于中国行政登记法律制度的研究逐渐趋热,争论激烈,主要集中在以下方面:

1. 行政登记是一种独立的还是非独立的行政行为(行政管理行为)? 在这个问题上存在“独立说”、“非独立说”、“折衷说”的争论。

“独立说”认为,行政登记是与行政法学理论对行政行为模式分类下的行政许可、行政确认等相并列的一种独立的行政行为(或行政管理行为)模式。其中又有“法律行为说”和“非法律行为说”之争。

“非独立说”认为,行政登记是从属于某类行政行为的一种形式或程序,其中又存在“行政监督检查说”、“行政确认说”和“行政许可说”之争。

“折衷说”既认为行政登记具有相对独立的法律属性,又否定其可以独立成为行政行为的模式之一。

2. 关于行政登记行为的性质,主要存在“公法行为说”、“私法行为说”和“公私法行为交叉说”之争,“行政法律行为说”、“准行政法律行为说”和“行政事实行为说”之争,“属于行政许可行为”和“属于行政确认行为”之争。

3. 关于行政登记行为的可诉性,该问题的争论完全与对行政登记行为性质的不同理解相呼应。认为其属于行政行为或行政法律行为的人自然认为其具有可诉性;认为其属于准行政法律行为的人对其可诉性表示一定程度的怀疑;而认为其属于行政事实行为的人则断然否定其具有可诉性。

4. 关于受错误或违法行政登记侵害的权利之救济,由于此权利救济通常并不能仅仅依靠行政诉讼实现,故现有各种研究提出了“先行后民”、“先民后行”、

“平行诉讼”、“行政附带民事”、“民事附带行政”等诸多观点。但因受研究方法和视野的限制,当下的众多主张均无法在整体上成为可为制度接受的方案。

目前我国行政法学界的研究,大多或对行政登记行为不作具体分类定性,或仅对某一种特定的行政登记行为(如婚姻登记、不动产登记)开展研究,坦率地说,角度单一、以偏概全、缺乏实证、杂乱无章,无法解决行政登记理论或实践问题。

行政登记是政府管理的一种重要形式和手段。中国的行政登记制度几乎覆盖行政管理的各个领域。随着社会主义市场经济的发展和国家法治建设的推进,对我国的行政登记法律制度进行梳理、整合与完善,解决我国行政登记法律制度长期得不到解决的诸多理论和实践问题,对提升中国政府管理水平,推进依法行政,加强对公民、法人和其他组织合法权利的保护意义重大,已经成为当代中国发展的一个迫切需要解决的重大问题。

本专著涉及行政行为理论、研究行政登记的法学方法、对行政登记的功能、作用、效力和效果的认识、行政登记行为的性质分析和分类定性标准、错误行政登记和违法行政登记的关系及责任、行政登记的可诉性、司法对行政登记的审查标准、行政登记下的民事权利救济路径、行政登记制度的完善等一系列理论和实际问题。笔者试图形成一种系统化的行政登记制度的法学研究方法和研究理论,以解决长期得不到解决的行政登记制度理论上、认识上和实践上的混乱。笔者相信,这一研究不仅对完善我国有关行政登记的立法、执法和司法是有实际意义的,而且对行政登记理论研究、行政行为一般理论研究乃至行政法学和行政诉讼法学其他理论研究也具有拓展性学术意义。

本专著研究的主要内容包括:

1. 中国行政登记的历史、现状、研究状况及综述。
2. 行政登记的功能、作用及效果。
3. 行政登记行为的性质及定性标准和分类定性方法。
4. 错误行政登记及法律责任。
5. 行政登记的法律救济。包括:行政登记可诉性问题、司法审查标准问题以及行政登记下的民事权利救济路径问题的研究及解决方案。
6. 行政登记司法审查的其他若干重大、疑难问题——结合典型案例。包括:司法审查对行政登记机关权限的考量、司法审查对行政登记可诉性问题的把握、行政登记司法审查的法治要求等。

笔者在开展本专著研究时的基本研究思路和方法是:

1. 认为对我国浩瀚的行政登记制度作艰苦、细致、全面的实证研究并在此基础上进行梳理,是研究行政登记制度的前提。缺乏实证研究,是以往各种研究存在重大缺陷、无法解决行政登记理论和实践中长期存在、亟需解决的重大问题的根源。因此,本专著研究努力完成了此项实证研究,以翔实的实证资料为研究提供基本素材和实证,并为研究提供法律依据。通过各级政府网站和有关纸质材料的搜索,收集到了目前我国各级政府行政登记的事项、种类、数量以及有关法律、法规、规章等研究所需的实证材料。需要说明的是,迄今一些国务院职能部门和机构已经调整,名称也发生了变化,但为了维护规章与原制定机关一致性的历史原貌,书中仍沿用制定部门规章时该部门或机构当时的名称。

2. 认为在实证研究的基础上,对行政登记行为必须“分类定性”,才能对其性质作出准确的界定,从而科学地研究行政登记的理论和实践问题。

3. 认为传统大陆法系行政行为理论对分析、界定行政公务行为的性质和法律意义具有很大帮助,在对各类行政登记行为进行分类定性的研究中,可以发挥无法替代的作用。因此,本研究在理论创新时予以了借鉴。

4. 关于行政登记的可诉性、司法对行政登记的审查标准、行政登记下的民事权利救济路径等理论和实践中的重大问题的解决思路是:通过理论重构解决行政登记的可诉性问题,通过理论与制度的改革解决司法对行政登记的审查标准问题,通过对不同类型案件的制度安排解决行政登记下的民事权利法律救济路径问题。

本研究的重点和难点是:

1. 中国行政登记制度的基本情况及研究综述。
2. 行政登记行为的分析方法:分类定性及定性标准。
3. 行政登记的可诉性、司法审查标准、民事权利救济路径。
4. 司法审查对行政登记机关权限的考量。
5. 司法审查对行政登记可诉性若干问题的把握。

本专著研究的主要观点及创新之处有:

1. 提出行政登记行为的“跨类说”。认为我国行政登记种类繁多,性质复杂,是跨类别的公务行为。因此,各类行政登记的效力不同,救济方法也应有所不同。只有在对其分类定性的基础上进行研究,才能得出正确的结论。以往行政登记的规范乱、运行乱、救济乱、讨论乱,均源于对其跨类性缺乏认识。

2. 借鉴传统大陆法系行政行为理论,对我国行政行为理论体系进行结构性改造,构建出“新行政公务行为体系”,提出“新行政行为观”。即以是否存在“主

观表示”为标准,将行政公务行为分为(新)行政行为 and 行政事实行为。再以“主观表示”是“意思表示”还是“观念表示”为标准,将行政行为分为行政法律行为和准行政法律行为。而行政法律行为又包括具体行政法律行为(即我国现今行政行为理论通说所称的“具体行政行为”)和抽象行政法律行为(即我国现今行政行为理论通说所称的“抽象行政行为”)。将具体行政法律行为和准行政法律行为合称为(新的)“具体行政行为”,并与“抽象行政行为”相对应。以产生的法律效果是直接的还是间接的为标准,将行政行为分为直接产生法律效果的行政行为(具体行政法律行为,即我国现今行政行为理论通说所称的“具体行政行为”)和间接产生法律效果的行政行为(包括抽象行政法律行为和准行政法律行为)。这一对行政公务行为体系的改造,从法学的角度更加精细地分解和分析了各类行政公务行为,拓展了行政行为的内涵和外延,不仅可以推进我国行政行为理论研究,而且终结了准行政法律行为可诉性的长期争论,解决了准行政法律行为的可诉性。在对行政诉讼受案范围采取概括式肯定加列举式否定的立法方式下,可以实现除法律列举排除的外,其余的“行政行为”(包括行政法律行为和准行政法律行为)均可诉的目标,不再存在可诉性的“模糊地带”,大大明晰并且拓展行政诉讼受案范围(包括可诉行政登记的范围)。由于目前《最高人民法院关于执行〈中华人民共和国行政诉讼法〉若干问题的解释》已经采取了概括式肯定加列举式否定的立法方式,故即使不借助于《行政诉讼法》的修改(即制度重构),通过理论重构,我国行政登记的可诉性问题就可得到解决,即:在“新行政行为观”下,即使以该司法解释为框架,除作为行政事实行为的记载性登记是不可诉的外,其余的行政登记均具有可诉性。行政登记可诉性的扩张以及准行政法律行为进入行政诉讼受案范围,完全符合现代社会对加强行政监督的要求。一旦这种“新行政行为观”得到普遍接受,不仅可以解决长期争论不休的行政登记的可诉性问题,而且也可以在很大程度上实现近些年来人们强烈主张的明晰和拓展行政诉讼受案范围的目标。

3. 提出对各种行政登记的性质应当“分类定性”的观点,形成分析行政登记行为的一般理论方法。即通过对法律关于特定行政登记行为的作用、功能、效力、效果及对登记机关的要求等的规定进行分析,按照上述构建“新行政公务行为体系”的方法,从主观标准和客观标准两个方面,对各种行政登记行为的性质进行认识和分类,分解成属于行政法律行为、属于准行政法律行为和属于行政事实行为的行政登记[笔者依次将其定义为“表意性登记”(包括“混确性登记”和“许可性登记”)、“单确性登记”和“记载性登记”],从而为本专著研究提供理论基

点。

4. 认为行政登记的可诉性问题可以通过理论重构加以解决。即在现有行政诉讼制度框架内(具体而言,在《最高人民法院关于执行〈中华人民共和国行政诉讼法〉若干问题的解释》以概括式肯定加列举式否定规定行政诉讼受案范围的框架下),将各种分类定性后的行政登记适用申请人提出的“新行政行为观”,即可在现有制度框架内解决行政登记的可诉性问题。

最终形成明晰而简便的、可供操作的制度性建议。即:在“新行政行为观”以及我国目前行政诉讼制度的框架下,除因作为行政事实行为的记载性登记是不可诉的外,其余的行政登记均具有可诉性。通过理论重构,把原本属于“模糊地带”的单确性登记纳入了可诉性范围,不仅解决了长期争论不清的行政登记可诉性问题,而且也符合扩大行政诉讼受案范围这一行政法治的发展方向。

5. 认为行政登记的司法审查标准问题,可以通过理论与制度的改革解决。本专著对不同对象的司法审查标准进行了区别研究,提出合法性审查标准是“非必备过错标准”,问责性审查标准是“过错标准”,行政赔偿审查标准是“违法标准”,有效性审查标准是“重大违法标准”。

6. 认为行政登记下的民事权利的救济路径问题,可以根据不同类型的案件,通过制度安排加以解决,并提出了相应的解决方案。即:

(1)此类诉讼的基本救济制度的安排应当是:首先通过民事诉讼解决民事权利纠纷,以高于行政确认的司法确认,重新确认业经行政登记确认的民事法律关系,即首先从根本上解决行政登记合法性赖以生存的民事法律关系问题。然后,以民事裁判作为审查基础法律关系视野下的行政登记合法性的根据,从而保证民事司法裁判高于行政确认的法治原则的落实,保证行政判决建立在可靠的民事事实基础之上,避免行政判决与民事判决的矛盾。这也有利于减少行政机关常常面临被诉地位的尴尬局面,减少由于行政机关为维护自己的“脸面”而与法院“官官相护”、增加公民、法人和其他组织权利救济难度的困难。具体来说,此类案件的当事人原则上应当首先就行政登记下的民事争议提起民事诉讼,然后凭法院的民事裁判文书要求登记机关纠正错误或违法的行政登记。登记机关应当服从法院的民事判决,对错误或违法的行政登记进行纠正。如果登记机关拒不纠正,当事人可以以行政不作为为由提起行政诉讼(履行之诉),以借助司法救济,实现纠正错误或违法行政登记的目的。

(2)以尊重当事人诉权选择为原则,以对诉权进行必要干预为例外,上述基本救济制度应当根据不同情况,有适当的变通情形:

A. 如果当事人在提起民事诉讼的同时一并提出撤销行政登记或确认行政登记违法、无效的诉讼请求,人民法院应当采取民事附带行政诉讼的程序,在重新认定基础法律关系的基础上,在作出民事判决的同时一并作出行政判决。

B. 如果当事人未选择民事诉讼而直接提起行政诉讼,则应当区别“涉他案件”和“非涉他案件”两种不同的情形。对“非涉他案件”,人民法院应当按照一般行政案件的审判方式进行。对“涉他案件”,法律应对诉权进行必要干预,规定此类行政诉讼案件必须附带民事诉讼,以有利于行政判决与民事判决的协调,避免两者的冲突和矛盾,维护民事审判处理民事关系的权威地位和社会关系的稳定,强化对案外第三人合法权利的保护。

C. 如果当事人在提起行政诉讼的同时一并提起民事诉讼,则人民法院应当采取行政附带民事诉讼的程序,为了保证行政判决建立在可靠的基础法律关系之上,人民法院仍必须首先审查民事权利义务关系,然后再审查行政登记行为,在作出民事判决的同时一并作出行政判决。

上述主张还需要解决实际运行中必然会遇到的行政诉讼与民事诉讼的协调问题。原则上,无论是基本救济制度,还是各种变通情形,其中的民事诉讼部分和行政诉讼部分,应当分别适用民事诉讼法和行政诉讼法的一般规定。但对起诉、上诉期限和诉讼时效问题、审理期限问题、级别管辖和地域管辖问题、审判程序问题等,法律应当从有利于权利救济的角度出发,针对此类案件的特点作出专门规定,笔者就此提出了具体建议。



2009年12月16日

目 录

前言	1
导论	1
第一章 中国行政登记的基本情况与研究状况	9
一、中国行政登记制度的历史与现状	9
1. 中国行政登记制度发展历史的简要回顾	9
2. 中国目前行政登记制度的有关统计数据	10
二、中国行政登记制度的分类	11
1. 按强制性程度分	11
2. 按主动性情况分	22
3. 按性质分	25
4. 按行为模式分	25
5. 按时间分	26
6. 按涉及相对人权利、义务分	26
7. 按具体内容分	26
三、中国行政登记制度的研究状况	36
1. 基本情况	36
2. 研究综述	37
第二章 行政登记的功能、作用及效果	46
一、行政登记的功能	46
1. 记载备案	46

2. 公示公信	46
3. 确认证明	49
4. 管理服务	49
二、行政登记的作用	53
1. 介入私域	53
2. 掌握信息	57
3. 赋予效力	58
4. 承载审批	58
三、行政登记的法律效果、事实效果	60
1. 事实效果	71
2. 法律效果	72
第三章 行政登记行为的性质	86
一、行政登记是公务行为	86
1. 行政登记与民商事活动	86
2. 行政登记的公务行为属性分析	88
二、行政登记是“跨类别”的公务行为	89
1. 行政行为的“类”及“模式化”	89
2. 实证考察：行政登记是“跨类别”的公务行为	90
3. “跨类说”的学术意义	91
三、行政登记行为的定性标准和分类定性	92
1. 大陆法系传统行政行为理论概述及借鉴	92
2. 行政登记行为的定性标准和分类定性	97
3. 作为行政确认的登记、作为行政许可的登记和作为行政事实 行为的登记	103
第四章 错误行政登记及法律责任	104
一、错误行政登记的界说及特征	104
1. 错误行政登记的界说	104
2. 错误行政登记的特征	104
二、错误行政登记的主要表现	105
1. 故意违法登记	105

2. 过失违法登记	107
3. 客观因素作用下的错误登记	109
三、错误行政登记的补救及法律、纪律责任	111
1. 错误行政登记的补救	111
2. 错误行政登记的法律和纪律责任	112
第五章 行政登记的法律救济	119
一、行政登记可诉性问题及解决方案	119
1. 我国学界的研究现状和当前的制度安排	119
2. 理论重构：行政登记可诉性的解决	129
二、理论与制度的改革：行政登记司法审查标准的确立	132
1. 合法性审查标准：非必备过错标准	133
2. 问责性审查标准：过错标准	139
3. 行政赔偿审查标准：违法标准	143
4. 有效性审查标准：重大违法标准	144
三、制度安排：行政登记下的民事权利法律救济路径探索	145
1. 实践中的困惑	145
2. 法律与研究现状	153
3. 出路	155
第六章 行政登记司法审查的其他若干重大、疑难问题 ——来自司法实践的思考	168
一、司法审查对行政登记机关权限的考量	171
1. 管理性与服务性	171
2. 羁束性与裁量性	172
3. 形式审查权与实质审查权	173
4. 独享权与分享权	175
二、司法审查对行政登记可诉性问题的把握	176
1. 对涉及特定权利的行政登记可诉性的把握	177
2. 对具体法律并未明确规定可以起诉的行政登记可诉性的把握	185
3. 对涉及第三人利益的行政登记可诉性的把握	186
三、行政登记司法审查的法治要求	189

1. 司法审查应当严格尊重事实	189
2. 司法审查应当严格依照法律	190
3. 司法审查应当严格遵守法律	190
4. 司法审查应当严格坚持公正	191
第七章 结语:本研究主要结论概括	196
一、关于行政登记行为的可诉性	196
1. 不同行为模式下的行政登记之可诉性	196
2. 作为行政确认的登记、作为行政许可的登记和作为行政事实行为 的登记的可诉性	196
二、关于行政登记下的民事权利救济路径	197
三、关于行政登记司法审查标准和法律责任	197
参考文献	199
后记	208
附表和附图:	
1. 表 1-1 中国常见行政登记制度	26
2. 表 2-1 行政登记的法律效果、事实效果	60
3. 表 2-2 产生事实效果的行政登记(记载性登记)	73
4. 表 2-3 直接产生法律效果的行政登记(表意性登记)	77
表 2-3-1 混确性登记	77
表 2-3-2 许可性登记	79
5. 表 2-4 间接产生法律效果的行政登记(单确性登记)	84
6. 表 3-1 从主观标准对行政登记的分类定性	97
7. 表 3-2 从客观标准对行政登记的分类定性	101
8. 表 3-3 行政登记行为分解及分类定性	101
9. 表 3-4 行政登记行为模式与性质的对应关系	103
10. 表 5-1 目前我国行政登记行为可诉性	121
11. 图 5-1 新行政公务行为体系	130
12. 表 5-2 理论重构前后行政登记可诉性比较	132

目 录

13. 表 7-1	不同行为模式下的行政登记之可诉性·····	196
14. 表 7-2	行政登记下的民事权利救济路径·····	197
15. 表 7-3	行政登记司法审查标准和法律责任·····	198

中国大百科全书出版社

导 论

“登记”这样一个使用频率极高的词汇,《辞海》竟无释解,而仅分字而释。其释“登”为:记载,刊登;释“记”为:记录,记载。^①如此,“登记”乃同义复词也,词义为记录、记载、刊登。而“行政登记”,顾名思义可表述为:行政主体(一般为行政机关)所作的记录、记载或刊登。然这仅仅是对“行政登记”概念的字面交代。

本专著所研究的“行政登记”为政府管理的一种法律制度。因而,自然应对该制度下的“行政登记”行为有个法学上的界定和交代。

笔者对“行政登记”(行为)的法学定义是:行政登记是行政主体依法对行政管理相对人的有关事项进行登记以实现一定的管理目的的公务行为。^②

由于行政登记法律制度的复杂性,对“行政登记”的法学定义应当具有很高的涵盖性,以包容极其丰富的外延。根据这一定义,笔者对“行政登记”的特征再作如下描述:

1. 行政登记是享有行政职权的行政主体所进行的登记(排除一般企事业单位和社会组织以“登记”形式进行的管理行为,如物品管理登记、门卫登记、入库登记、住宿登记、证券登记、党团员登记等。也就是说,行政登记是具有公法属性的登记。不具有公法属性的登记则不是行政登记。但有公法属性的登记未必都是行政登记,如司法机关进行的登记)。

2. 行政登记是行政主体以“登记”的形式对外实施的行政公务行为(排除行政机关以“登记”形式进行的内部管理行为,例如,行政机关内部的物品管理登记、门卫登记、入库登记、机关机动车使用登记、公章使用登记、档案查阅登记、国家公务人员收入申报登记、收受礼品登记,等等。也排除非行政机关所进行的具有公法性质、但不属于行政公务行为的登记,如由选举委员会主持的选民登记)。

3. 由于行政登记可以对行政相对人产生一定的法律效果或事实效果,因此

① 辞海编辑委员会编:《辞海》,上海辞书出版社1989年版,第1008、4742页。

② 本专著不将行政机关的内部登记纳入研究范围。

行政登记必须依法进行。包括：

- (1)由法定的登记机关实施；
- (2)在法定的登记职权范围内实施；
- (3)依法定的登记程序实施；
- (4)登记的内容应为法定内容；
- (5)当法律规定有登记条件时，登记还必须符合法定条件。

4. 行政登记的基本形式是登记机关将与行政管理相对人有关的事实、身份、权利等法定登记内容记录、记载、刊登、登录在“官册”(登记簿册)上。但其目的往往超出单纯记录、记载或备案，而具有审查与准予公民、法人或者其他组织提出的从事特定活动的申请，确认公民、法人或者其他组织的法律地位、法律关系、法律事实，赋予民事关系法律效力或权能，对民事或行政法律关系或事实进行公示、备审、备案、记录等功能。因而，行政登记虽然记载于登记机关的内部簿册，但往往以各种证照的形式作为登记机关“观念表示”^①或“意思表示”^②外显化的载体。

另外，实践中还存在大量“无名登记”，即某些管理制度虽然没有冠以“登记”之名，而是冠以“记录”、“记载”、“刊登”、“备案”、“注册”或“登录”等名称，但实质上为登记制度的情形。例如，司法部《法律职业资格证书管理办法》通篇没有“登记”字眼，但从该《办法》规定的法律职业资格证书管理制度看，实质上也属于登记管理制度。正因为如此，一些地方(如浙江省)已经将该《办法》规定的对原来未从事法律职业而现在已从事法律职业的人员实行的变更备案制度，称为“执业变更登记”。^③又如，《国务院关于开展第三次全国文物普查的通知》指出：“此次普查的范围是我国境内(不包括港澳台地区)地上、地下、水下的不可移动文物。普查的内容以调查、登录新发现的不可移动文物为重点，同时对已登记的近40万处不可移动文物进行复查。”从该规定看，此次普查要对新发现的不可移动文物进行“登录”(并没有使用“登记”这个词)，但过去曾经是用“登记”这个词的。

① 行政法学中行政主体的“观念表示”，一般是指行政主体进行某些管理行为时，对某些事实、问题作出具有公信力和一定约束力的主观判断。

② 行政法学中行政主体的“意思表示”与民法学中的“意思表示”有所不同，它一般是指行政主体作出行政行为时，将该行政行为拟实现的管理意图或对行政相对方权利义务产生影响的主观意志，通过行政行为加以表现或表达。

③ 浙江省司法厅办公室文件(浙司办[2004]2号)《关于做好2004年法律职业资格证书持有人年度备案执业变更登记工作的通知》和杭州市司法局2004年2月5日《关于做好2004年法律职业资格证书持有人年度备案执业变更登记工作的公告》。