

蒋轲 著

GONG ZHENG XUE LI YU
SHI JIAN YAN JIU

公证学理与 实践研究



法律出版社
LAW PRESS · CHINA

蒋轲 著

GONG ZHENG XUE LI YU
SHI JIAN YAN JIU

公证学理与 实践研究



法律出版社
LAW PRESS • CHINA

图书在版编目(CIP)数据

公证学理与实践研究 / 蒋轲著. —北京: 法律出版社, 2012. 4

ISBN 978 - 7 - 5118 - 3311 - 2

I. ①公… II. ①蒋… III. ①公证制度—研究 IV. ①D916.6

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2012)第 048990 号

公证学理与实践研究

蒋 轲 著

责任编辑 高 山

装帧设计 李 瞻

© 法律出版社·中国

开本 720 毫米×960 毫米 1/16

版本 2012 年 6 月第 1 版

出版 法律出版社

总发行 中国法律图书有限公司

印刷 世纪千禧印刷(北京)有限公司

印张 20.75 字数 324 千

印次 2012 年 6 月第 1 次印刷

编辑统筹 学术·对外出版分社

经销 新华书店

责任印制 陶 松

法律出版社/北京市丰台区莲花池西里 7 号(100073)

电子邮件/info@lawpress.com.cn

网址/www.lawpress.com.cn

销售热线/010-63939792/9779

咨询电话/010-63939796

中国法律图书有限公司/北京市丰台区莲花池西里 7 号(100073)

全国各地中法图分、子公司电话:

第一法律书店/010-63939781/9782

重庆公司/023-65382816/2908

北京分公司/010-62534456

西安分公司/029-85388843

上海公司/021-62071010/1636

深圳公司/0755-83072995

书号:ISBN 978 - 7 - 5118 - 3311 - 2

定价:41.00 元

(如有缺页或倒装,中国法律图书有限公司负责退换)

上篇 程序建构篇

第一章 公证制度基本问题概述	3
第一节 公证制度的主要特点	3
一、公证的公益性	3
二、公证的中立性	7
三、公证办理的直接原则	11
第二节 公证的效力	14
一、证据效力与公信力	14
二、强制执行效力	25
三、法定公证效力	34
第二章 公证办理程序	40
第一节 公证证明真实性标准的定位	40
一、真实性标准概说	40
二、我国现行客观真实证明标准评析	41
三、法律真实证明标准的确立	45
四、法律真实的判断方式——自由心证	51
五、法律真实的制度保障之一：设立证据规则的必要性	55
六、法律真实的制度保障之二：公证对诉讼证据规则的借用	61

第二节 公证证明标准的设计方案	68
一、法律真实标准的比较法考察与学术观点展示	68
二、真实性证明标准的设计构想	73
第三节 案例中的困扰:薄弱证据对法律真实的威胁	82
一、当事人举证不足对公证办理的影响	83
二、当事人举证不足时公证机构出台的“下策”	84
三、如何为薄弱的证据与法律真实的追求寻找平衡	86
第四节 案例的启示:潜在利害关系人的利益维护问题	89
一、情景剧的反思:潜在利害关系人利益保护的困扰	89
二、潜在利害关系人的可能存在对公证办理的影响	92
三、错误公证书撤销前的侵害后果及效力影响	96
四、利益保护机制的选择:公证结论相对化或设立补强程序	99
五、建立利害关系人保护机制对公证制度的影响	111
第五节 公证的审查与告知	113
一、公证审查的意义和作用	113
二、公证对民事法律关系的实体审查	116
三、公证告知的意义和作用	121
四、告知义务的履行	123
第六节 公证审核案例:异地行为入身份的真实性问题	128
一、异地事务中的审查与核实	129
二、异地行为公证审查的必要性与可行性	133
三、异地行为公证审查方式的运用	134
第七节 公证询问与告知案例:银行查询公证中风险的规避	135
一、所谓公证书“是否有用”的问题与防范	136
二、所谓公证书“有无必要办理”的问题与防范	138
三、当事人自愿办理公证的书面确认	139
四、问题的反思	139
第八节 案例引发的思考:某些法定继承公证采用简易程序的设想	140
一、问题的提出	140
二、设立继承公证简易程序的必要性分析	141
三、设立简易程序的可行性分析	142

四、继承公证中可适用简易程序的案件范围	144
五、简易程序操作方式的设想	145
第三章 公证复查及争议处理	148
第一节 公证复查程序中有关问题的探讨	148
一、公证机构主动启动的复查程序是否受时效限制	148
二、公证机构在复查过程中通知义务的履行问题	149
三、如何界定“严重违反公证程序”的情形	150
四、复查过程中是否要履行征求意见的程序	151
五、撤销公证书是否必然导致公证证词证明的文书失效	153
第二节 部分内容错误公证书的处理方式	154
一、复查处理方式在使用中可能存在的困惑	154
二、法律适用上偏差的原因和表现	155
三、处理上偏差在实践中的弊端	156
四、科学践行复查处理机制的构想	158
第三节 补正方式在遗漏继承人复查案件中的应用	162
一、“遗漏继承人现象”高发的原因	162
二、公证机构在复查中面临的困境	164
三、补正方式的合理性	165
四、补正方式的运用	166
五、公证走出“遗漏继承人”困境的展望	168
六、附：遗漏继承人案件补正公证书参考格式	168
第四节 继承复查案例：公证法与继承法的冲突与协调	170
一、案情简介与问题的发现	170
二、案件的处理	171
三、公证风险的规避	172
四、法律修改的建议	173
第五节 遗嘱复查案例：办理程序和手续缺漏的处理	175
一、问题的提出	175
二、规则的细化与解释	175
三、小结	179

第六节 公证涉诉案例:公证改制期间发生民事案件的处理方式	180
一、公证处主体地位变更对诉讼产生的影响	180
二、改制前后公证机构主体地位及其与当事人法律关系的变化	181
三、在立法层面上出台处理意见或措施的必要性	182
四、法律修改的建议	185

下篇 实体保障篇

第四章 公证服务民商法领域的若干问题	189
第一节 公证干预民事法律关系的必要性和职能特点	189
一、市场经济发展对适度干预的需求	189
二、公证干预的特点	191
第二节 公证干预案例:公证审查为民事活动合法性把关	196
一、债权效力约定对公证的影响	197
二、授权性约定的影响	199
第三节 公证干预的目的:实体正义的维护	202
一、公证与正义	202
二、公证正义维护的法律依据	206
三、公证的正义维护对象	209
第四节 正义维护案例:公证对弱势群体利益的保障	217
一、事情的起因	218
二、能否受理公证申请的思考	219
三、事项的办理与公证的作用	221
第五节 交易公平的维护对象之一:对缔约实力的平衡	222
一、当事人缔约实力不均衡对交易的影响	222
二、不公平交易者的“法律手段”	225
三、公证干预对公平交易的积极作用	227
第六节 交易公平的维护对象之二:信赖薄弱和信息不对称的补救	230
一、交易中信赖基础的薄弱	230
二、当事人之间信息的不对称	234
三、公证的信赖纽带作用	237

第七节 交易公平的维护手段:形式保障	240
一、法律行为形式的历史与现状	240
二、不同形式对交易安全的保护作用比较	243
三、公证法律形式对交易安全的维护	245
第五章 公证与不动产物权登记	254
第一节 我国的物权变动模式与不动产登记公信力问题	254
一、大陆法系物权变动模式与我国的选择	254
二、物权变动公示公信原则概述	259
三、登记公信力对财产所有权的杀伤力	261
四、登记公信力制度的存在基础	265
第二节 公证介入不动产登记审查的必要性	267
一、不动产登记审查的类型	267
二、登记审查模式的选择	274
三、我国不动产登记审查的现状	285
四、公证在不动产登记审查中的职能特点	289
第三节 公证介入不动产登记审查的可行性	291
一、国外公证介入不动产登记审查的情况	291
二、公证制度在我国不动产交易中的作用发挥情况	295
三、公证介入不动产物权变动的支持与反对意见	297
四、我国公证介入实质审查的有关问题	303
五、设立不动产登记前公证审查程序的思考	306
参考书目	318
后记	322

上 篇

程序建构篇

第一章 公证制度基本问题概述

第一节 公证制度的主要特点

公证的历史与证据的历史相伴而行,它是伴随着社会对法律保障的需要而出现的。所谓“公证人”,是在人类社会的发展及私有制的出现过程中,逐渐由古老的习惯——“私证人”演变过来的。现代公证制度起源于法国,1803年,拿破仑颁布的《风月法》阐明了公证制度的原意:“……除了调解和裁决纠纷的官员外,公众的安定还需要有其他公务人员,这些公务人员对于当事人既是无私的顾问,也是他们意志的公正的表述人;他们使当事人明了对契约应当承担的全部义务,明白地表明了这些义务,并赋予契约以公证性质和终审裁决的效力;他们使当事人保持对契约的记忆,并且完整地保管契约文本,防止善意人之间产生分歧,同时,满怀信心地使那些贪婪的人放弃提起不正当要求的念头。这些无私的顾问,这些公正的文书起草人,这些作为使契约当事人恪守义务的一种自愿的法官,就是公证人,这种制度就是公证制度。”^[1]

一、公证的公益性

(一) 公证机构的非营利属性

《公证法》第6条规定:“公证机构是依法设立,不以营利为目的,依法独立行使公证职能,承担民事责任的证明机构。”这是公证机构具有公益属性的法律依据。所谓公益性,即公证是代表社会全体成员的利益、服务于公共利益的事业。公证机构的非营利性是指国家设立公证机构不是以营利为目的的,它具有公益

[1] 王胜明、段正坤主编:《中华人民共和国公证法释义》,法律出版社2005年版,第2页。

性。《公证法》将公证机构定性为非营利组织,与其他营利组织相比较,其非营利性主要体现在不以追逐利润的最大化为目的,这也是衡量或者区分营利组织与非营利组织的最主要标准,同时,非营利组织经营所得的剩余额不在组织成员与理事会之间进行分配,这是因为非营利组织的功能是实现社会公益,而不是着眼于营利,社会效益是其第一位的追求目标,这一点也是将非营利组织与民间商业性组织区别开来的标志。^{〔1〕}

在当今中国,公证是国家为保证法律的正确实施,稳定社会经济、民事流转秩序等目的而设立的一种预防性的司法证明制度。公证的社会价值通常被概括为“预防纠纷、减少诉讼”,将公证办理的前提规定为“根据当事人申请”,反映了立法者和全社会对公证的认知程度。但事实证明,公证在现代市场经济中所发挥的作用,比“预防纠纷、减少诉讼”要大得多。市场经济是建立在个人诚信原则和外部强制约束机制之上的,离开这个原则和机制中的任何一个,市场经济便不能完善和发展,公证正是维护这一原则和发挥这一机制的一个“平衡点”,它通过一种特定的程序,使社会成员无法以不诚信的方式达到某种目的,进而降低了社会消耗,保障了社会的公平和效率。由此可以看出,公证行为关注的公共利益主要是司法证明领域内的特殊公共利益,带有很强的非营利性和公益性。换言之,公证机构的设立旨在承担部分社会职能,如果其以营利为目的,则势必与其担负的社会职能相背离。非营利性要求公证机构不能唯利是图,要以社会正义的维护为己任。公证的非营利性表明公证机构不是企业,不是国家机关,也非一般的中介服务机构。^{〔2〕}

(二) 公证公益性遭受的质疑

1. 不营利性的模糊和动摇

我国目前正在实施的公证改革把公证行业推向了市场,一方面是国家赋予的证明权力,另一方面是要生存营利,两者之间的冲突在所难免,很可能出现以国家权力谋取利益的情况,而且目前也确实出现了利益导致的公证工作质量下滑的局面。眼下绝大多数公证处已经改制为自负盈亏的自收自支事业单位,相当一部分公证处实行效益工资制。公证员要养活自己,公证处要正常运转,这种

〔1〕 李全一:“公证机构的非营利性质”,载《中国公证》2006年第1期。

〔2〕 王胜明、段正坤主编:《中华人民共和国公证法释义》,法律出版社2005年版,第21~22页。

“事业单位”、“企业性质”的体制使公证处作为一个利益主体,其业务的开展很难说“不以营利为目的”。不仅如此,由于当前公证处大多定位模糊、身份尴尬,游离于“官”与“商”之间,在追求经济效益的同时往往忽略了社会正义。不少公证员为了增加个人收入,只顾招揽业务,不考虑办证质量,导致事故频频,公证处经常被当事人告上法庭,成为被告席上的常客。这种现状,不可避免地使公证的公益属性出现了一些不容忽视的裂痕。近年来连续发生的湖北体彩、西安宝马、成都的活人证成死人等事件,严重损害了公证的社会形象,使人们对“公证的公正性”产生了强烈的质疑,因而发出“公证处还有多少‘含公量’”的疑问。

2. 外部环境的影响

公证所具有的公益属性的动摇,与公证目前所处的生存环境是有一定关联的。首先是司法的排斥。目前,有些法院和法庭由于对公证书效力了解的不足,动辄裁定不予执行赋予强制执行效力的公证债权文书,这不仅使很多本来欲求助于公证的交易主体最终只能对公证敬而远之,而且对公证声誉的破坏性也是显而易见的。其次是行政的排斥。无论是由于长久以来形成的官本位思想积重难返,还是出于其他目的,很多负有经济管理职能的行政机关不愿放权于市场,公证所具有的微观监控职能恰恰被其视为自己手中的权力,因此,公证职能的充分发挥是受到较大影响的。正是当前这种格局,给公证业的改革设置了障碍,当公证行业开始向市场转轨时才发现,市场留给自己的发展空间已经不多,公证业生存的基本条件距离优越相去甚远,由此引发一些违背公证的社会职能和不顾公证质量的恶性竞争也就不足为奇了。

3. 内部机制的影响

公证是以国家信誉为基础发挥“公正”职能的部门,其本身的存在具有“先天”的公正、公平、公益属性。公证的本质属性决定了它不能与直接的经济利益产生联系。然而,现在很多公证机构为了自己“养家糊口”,以类似于保险业务的运作方式来运作公证,给公证人员规定业务指标、业务提成,已经完全偏离了公证的本意。随着公证体制的转轨以及经济利益的再分配,个人收入与公证收费紧密挂钩,公证处为了生存和发展而广开证源,不惜采取各种手段“开拓业务、招揽业务、垄断业务”,存在谋求经济利益最大化的倾向,这是导致不正当竞争的直接原因,这种竞争最终转嫁到了公证员的身上,有些公证处人人头上有指标,业务收费上去了个人收入才能提高。值得注意的是,在一些公证机构,有不少没有取得资格的“门外汉”也在从事“公证”工作,据说这些“门外汉”最主要的任务就

是“拉证源”，只要拉来证源，他们照猫画虎地办完公证的各项程序，然后盖上执业公证员的签名章以及公证处的业务章，一件具有法律效力的公证书就出笼了。这种怪状导致在公证处内部，几乎是赤裸裸地以收费高低论英雄，只要能够带来效益，什么东西也可以公证，什么人也都可以办公证，完全不考虑业务水平和质量，原本神圣的公证事业似乎变成了一个可以讨价还价的自由市场。一段时间以来，“客户需要什么我们就公证什么”已成为某些公证机构的服务宣言，在这种“顾客就是上帝”的公证服务意识下，我们看到了诸如处女公证、整容公证、爱情公证、绝食公证这样的“公证奇观”，具有严格内容要求的公证事项似乎变成了可以由顾客任意定做的家具或者服装。

（三）公益性的维护

公证公益性的动摇从某种意义上来说是当前大环境下的产物，这种状况不是一个或几个公证处可以改变的，就解决途径来看，也许有比采取强行制止的措施更为恰当的处理方式。事实上，虽然公证业务的开展或多或少地体现出营利性迹象，但仍有相当多的公证员始终能够恪守职业道德，遵守执业纪律。因此，即便环境使然，公证也难免带有营利的色彩，但只要保持思想上的端正、行为上的适当、措施上的得力，并且，随着我国法律服务市场的日渐成熟、公证制度的日趋完善，相信在不久的将来这个问题是会得到妥善解决的。

为了实现科学而合理的发展，使公证尽快地回归本应具有的公益性和公正性，公证行业至少要处理好以下几种关系：（1）业务拓展与依法公证的关系。业务是公证行业的生存基础，是公证员的生活来源，也是公证制度发挥职能和体现价值的载体，因此，公证机构和公证员应当大力开拓业务。但是，开拓不是蛮干，不等于滥办，哪些业务可以办，哪些不能办，是有严格界限的，《公证法》第31条明确规定，申请公证的事项不真实、不合法或者违背社会公德的，公证机构不予办理公证。因此，公证业务的拓展必须在法律规定的范围内进行，绝不允许那些虚假、违法、违背社会公德的事物混入公证的殿堂。（2）个人收益与职业道德的关系。如今，相当多的公证处实行效益工资制，公证员的收入与业务量的大小直接挂钩，因此，有些公证员往往只盯住大标的额的公证事项，而不愿办理一些标的额小的民事业务，这种做法严重违背了公证员应当具有的勤勉敬业、恪尽职守、诚实信用、公平正义的职业道德，严重者应当受到执业纪律的惩戒。（3）办证效率与办证质量的关系。公证行业的市场机制使当事人在某种程度上成为公证员的上帝，时间就是金钱，效率就是生命，许多时候为了满足当事人立刻拿到公

证书的要求,公证员的办证行为不得不“三步并作两步”,一些办证程序中必需的环节,诸如审查、核实、告知、质检、审批等,不可避免地存在走过场甚至偷工减料的现象,这样就难以保证公证书的质量没有瑕疵,也埋下了日后发生纠纷的隐患。因此,公证员在提高办证效率的同时,绝对不可以放松对公证质量的要求,没有了质量,效率将变得毫无意义,质量永远都是公证的根本。

二、公证的中立性

(一)中立性的内涵

1. 中立理念的起源

“中立”一词,最早来自对法官道德的评价,它要求法官在从事审判时必须客观公正、不偏不倚,并在必要的时候实行回避。按照美国法学家戈尔的解释,法官“中立性”有三个方面的含义:一是对某一事情,“与自身有关的人不应该是法官”;二是处理结果中不应含有纠纷解决者的个人利益;三是纠纷解决不应有支持或反对某一方的偏见。由此可见,保持中立不仅要求置身事外,而且要求消除偏见。在美国法律中,甚至将法官中立原则称为“排除偏见”。^{〔1〕}这正如有的学者所说:“一个公正的裁决必须由公正的法院,按照公正的程序作出,这也是正当法律程序的基本要求。主持听证的人和作出裁决的人必须大公无私,无所偏袒。法官中立原则在美国法律中有时称为排除偏见。”^{〔2〕}其实,早在古希腊罗马时期,许多思想家就已经将“持平”(公平)当成了对法官进行道德评价的标准。亚里士多德说过:“裁判官者,则公平人之化身耳。裁判官即在持平。”^{〔3〕}近代英国法学家霍布斯指出,一个好的法官应当具备的条件包括“须能超然于一切爱憎感情之影响”。

2. 公证员的中立观

严守中立,是保持一视同仁、大公无私的前提,因此,中立原则同样适用于公证办理。公证员是公证行为的实施者,公证员在公证事项办理中扮演一种怎样的身份角色,从根本上决定着公证在发挥交易安全维护的职能上,能否起到其他机构或人员通常无法起到的作用。有些媒体将公证员描绘成正义的化身,社会道德的最后一道防线,似乎公证员自身就可以代表社会正义、法律正义,其实,这

〔1〕 崔永东:“法律人职业道德研究(上)”,载《中国司法》2006年第3期。

〔2〕 杨一平:《司法正义论》,法律出版社1999年版,第180页。

〔3〕 《西方法律思想史资料选编》,北京大学出版社1980年版,第32页。

种认识是不正确的。道理很简单,正义的概念是抽象的,人人都可以自以为代表正义和维护正义,然而正义的实现却是具体的,同样一个人,放在不同的位置,对正义的实现可能起到完全不同的作用。

公证员,特别是大陆法系国家的公证员俗称“中人”、“中立第三人”或“旁站者”,这些称谓表明,公证员在公证活动中应坚守执业的独立性,采取不偏不倚的立场,如同国外有句谚语所说,“只有旁观者才能综观全局”,也就是我们中国人所说的“旁观者清”。只有这样,公证员才能防止自己角色错位,成为当事人、利害关系人的化身,或受当事人、利害关系人的影响而有失公道、公正。^[1] 我国的公证改革将公证定位于中介组织,需要公证员站在中立、理性的立场上,改变传统的观念和思路,摒弃狭隘的民族偏见与个人私益,对中外当事人一视同仁地提供优质的法律服务,不受任何非法行为的干扰。^[2] 因此,公证员在执业中的定位应该是“各方权利义务的平衡者”,这集中体现在公证人与律师的区别上。律师的本质是为委托人服务,寻求委托人利益的最大化;而大陆法系的公证人则要依据法律法规来规范当事人的行为,制止和消除当事人为一己之私而产生的“非法”意愿。^[3] 公证活动是因当事人的申请而展开,在这一过程中公证员必须遵循当事人意思自治原则,不应主动干预当事人内心意思的形成,不能因为某种目的而把利益的天平任意向一方当事人倾斜,更不能出于一己之私而偏袒任何一方,这完全区别于律师只关心委托人利益的职业内涵。

(二)保持中立的社会必要性

公证中立原则是公证制度最基本的要求,公证程序出于其职能属性,具有天然的中立性的特点。首先,公证过程是一个冷静客观的非个人化的判断过程,中立是实现案件实体公正的基础。其次,中立是保持程序正义的基本要求,公证员只有位于中立的地位才能公正地做出决定,也才能使公证程序表现为一种当事人“看得见的正义”。公证员在公证事项的办理过程中保持中立地位是保证公证行为客观公正最重要的因素,只有保持身份上的中立,公证员才能保持心理上的中立,在当事人之间的利益博弈中保持一种超然的心态,以不偏不倚的中间人的身份与双方当事人保持同等的距离,不受任何一方当事人情绪或行为的影响,不

[1] 司法部律师公证工作指导司编:《2006年全国公证岗位培训大纲》,第168页。

[2] 詹爱萍、詹然杰:“面对诚信:肩起公证的责任与价值”,载《中国公证》2002年第3期。

[3] 王士刚:“公证人的职业思维”,载《中国公证》2005年第5期。

介入当事人的法律关系之中,从而平衡当事人之间的各种利益冲突和矛盾,真正“把一碗水端平”。同时,只有保持中立地位,公证员才能把维护国家利益、社会公共利益时刻放在心上,当发现公证事项中存在违法因素或违背公序良俗的迹象时,公证员才能够采取果断而正确的处理措施,制止当事人的违法违规行为,保证国家利益和社会公共利益不受损害。再者,只有保持中立地位,公证员才能真正发挥公证依法保护弱势群体利益的社会职能。中立的宗旨就是维持平衡,防止失衡,在主体强弱不均的法律关系中,最容易发生利益的失衡,甚至是严重的失衡。公证员时刻恪守中立的信念,可以促使其在利益的天平因当事人实力的严重不均衡而明显地倒向一方时,运用法律的武器纠正或者制止不公平的交易。

(三)中立的要求

1. 内部行为的要求

中立性对公证员的行为提出了很高的要求,至少包括以下四个方面:(1)平等对待所有当事人。保持中立立场要求公证员平等对待任何一方当事人。市场经济讲究公平、公正,社会活动同样要求公平、公正。公证的合理价值要求公证员不能充当一方当事人的代言人,而应当合理平衡各方当事人的权益。公证机构及其公证员应当遵守公证程序规则,依法公证,以同一标准对待任何一个当事人,营造一个公平的交易环境,保障当事人的合法权益,对当事人的相关事项依据法律规定作出应有的评价。(2)坚持客观性。保持对事情的客观认识是保持中立的另一个必然要求,俗话说,偏听则暗,兼听则明;当局者迷,旁观者清。主观臆断是利益偏差滋生的温床,客观判断才是维护利益均衡的良方。保持客观是公证员这一法律职业的基本特征,是追求真实与合法的前提,它意味着公证员在公证活动中,只能根据证据材料和法律法规来阐述事实,进行客观的记录,证明事情的真实性,不应受个人主观倾向的左右,不应受个人主观喜好的影响,不能凭借片面的主观猜测得出其他结论,而应力求忠实于事物的本来面目,既不盲从轻信,也不无端生疑,从而最大限度地接近以致还原事情的真相。(3)遵守公证程序。程序是防止主观、约束任意的最有效手段。公证程序是《公证法》的核心内容,只有严格公证程序,才可以避免使公证员受到任何一方当事人的不当影响,从而正确执行国家法律,依法行使公证职权。依法回避是防止公证偏离中立立场的最关键制度,回避是为了维护公证活动正常秩序、保证公证员正确行使公证职权、防止公证员徇私舞弊、贪赃枉法而设立的一项重要法律制度。(4)抵制