



公证程序规则释义

GONG ZHENG CHENG XU GUI ZE SHI YI

司 法 部 编
中国公证协会



法律出版社
LAW PRESS · CHINA

公证程序规则释义

主 编:赵大程

副主编:杜 春 宫晓冰 施汉生
江晓亮

审稿人:杜 春 施汉生 江晓亮
薛春喜 黄 伟 王 勇
王 剑

法律出版社

图书在版编目(CIP)数据

公证程序规则释义/司法部 中国公证协会编. —北京:法律出版社, 2006. 7

ISBN 7-5036-6472-X

I. 公… II. ①司…②中… III. 公证程序规则—规章
解释—中国 IV. D926.6

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2006)第 068232 号

©法律出版社·中国

责任编辑/李莉 周丽君

装帧设计/汪奇峰

出版/法律出版社

编辑统筹/综合出版分社

总发行/中国法律图书有限公司

经销/新华书店

印刷/北京北苑印刷有限责任公司

责任印制/张宇东

开本/A5

印张/8.25 字数/197千

版本/2006年7月第1版

印次/2006年7月第1次印刷

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

销售热线/010-63939792/9779

网址/www.lawpress.com.cn

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 西安分公司/029-85388843 重庆公司/023-65382816/2908

上海公司/021-62071010/1636

北京分公司/010-62534456

深圳公司/0755-83072995

苏州公司/0512-65193110

书号:ISBN 7-5036-6472-X/D·6189

定价:18.00元

(如有缺页或倒装,中国法律图书有限公司负责退换)

前 言

新修订的《公证程序规则》已于2006年5月10日经司法部部务会议审议通过,吴爱英部长于5月18日签发第103号司法部令予以发布,于2006年7月1日起施行。《公证程序规则》是《中华人民共和国公证法》实施的重要配套规章之一。该规则的修订发布是司法部贯彻落实《中华人民共和国公证法》的重要举措,是根据《中华人民共和国公证法》的要求规范公证执业活动,保障公证质量,增强公信力,树立公证良好社会形象的有力手段,也是完善公证法制建设,强化公证职能作用,满足社会对高质量公证法律服务需求的重大举措。

为使广大公证员、司法行政管理干部、有关司法机关、政府部门及社会各界能够准确理解和把握本次《公证程序规则》修订的原则和基本思路,了解和掌握《公证程序规则》确立的公证基本程序制度和各项具体操作规定,使公证程序制度在公证活动中得到有效的贯彻和实施,司法部法制司、律师公证工作指导司和中国公证协会组织直接参与《公证程序规则》修订起草、论证、审核工作的同志以及公证业内的专家共同编写了这本《公证程序规则释义》,对《公证程序规则》逐条做了解释和说明。本书由司法部副部长赵大程任主编,法制司司长杜春、律师公证工作指导司司长官晓冰、副司长施汉生、中国公证协会秘书长江晓亮任副主编。参加本书编写的有江晓亮、左燕芹、刘钊、刘疆、段伟、周志扬、王士刚、李娜、单彬、秦世平、饶健、王剑、樊江宁、张雪松、刘博、王洋、晏洛

莎、李媛媛等同志。在写作过程中,我们力求准确阐述修订原则、基本思路和条文的应有之意,但因时间和水平有限,释义不妥和疏漏之处在所难免,敬请读者批评指正。

编者

2006年6月

目 录

第一部分 释 义

概 述	(1)
第一章 总 则	(8)
第二章 公证当事人	(29)
第三章 公证执业区域	(40)
第四章 申请与受理	(51)
第五章 审 查	(68)
第六章 出具公证书	(100)
第七章 不予办理公证和终止公证	(127)
第八章 特别规定	(142)
第九章 公证登记和立卷归档	(159)
第十章 公证争议处理	(170)
第十一章 附 则	(191)

第二部分 附 录

附录一：

中华人民共和国公证法	(196)
------------------	---------

附录二：

公证程序规则	(206)
--------------	---------

附录三：

公证机构执业管理办法 (222)

附录四：

公证员执业管理办法 (231)

附录五：

规范公证执业活动的重大举措

——《法制日报》记者访司法部副部长赵大程

..... (240)

附录六：

关于《公证程序规则》(修订)的说明 (246)

第一部分 释 义

概 述

伴随着改革开放的大潮,伴随着社会主义法治的完善,我国公证事业恢复以后历经风雨,走过了 26 年的历程。到 2005 年底,公证机构发展到 3160 个,公证人员发展到 2 万余人(其中公证员 11,738 人),年办理公证量超过 1000 万件。公证工作及其职能作用引起党和国家以及广大民众的高度关注,在国际、国内树立了良好形象,在经济活动、社会生活、国际交往中发挥着日益显著的作用,公证事业如旭日东升,蓬勃向上。孕育十八载,我国第一部公证法典——《中华人民共和国公证法》(以下简称《公证法》)终于于 2005 年 8 月 28 日诞生,2006 年 3 月 1 日开始实施。《公证法》的颁行确定了我国公证法律制度的基本框架,为公证制度建设和公证事业发展奠定了坚实的法律基础,它如春风、如雨露,沐浴着公证沃土,将我国公证事业带入了一个崭新的发展阶段。

一、《公证程序规则》修订的必要性

(一)贯彻落实《公证法》需要对《公证程序规则》(以下简称《规则》)进行修订

《公证法》的施行标志着公证工作的新起点。《公证法》从完善公证法律制度、规范公证活动的角度,对公证工作提出了一系列新的、更高的要求。为了保证《公证法》的正确贯彻实施,必须对

现行制度、体制、规范、运作规则等进行调整,使之与《公证法》相适应。因此,从贯彻落实《公证法》、维护公证法制体系协调统一的角度,需要对《规则》等公证规章进行调整,使之符合《公证法》的规定和要求。

(二)从完善公证程序制度的角度需要对《规则》进行修订

从一定意义上讲,公证是保证实体法正确实施的程序性法律制度。《公证法》第二条规定:“公证是公证机构根据自然人、法人或者其他组织的申请,依照法定程序对民事法律行为、有法律意义的事实和文书的真实性、合法性予以证明的活动。”由此可见,公证程序制度在公证活动中具有十分重要的意义和特殊的价值。鉴于《公证法》对公证程序制度仅做了原则性规定,为增强其可操作性,将其原则规定具体化,与公证实践紧密结合,充分吸收、提炼公证业务实践积累的成熟经验和制度措施,实现《公证法》规范公证活动、规范公证程序、规范公证机构工作的基本要求,必须对《规则》进行补充完善。因此,从完善公证程序制度的角度,需要对《规则》等办证规则进行修订。

(三)从提高公证质量和公证公信力的角度需要对《规则》进行修订

公证质量和公信力,是公证工作的生命线,是公证职能作用发挥的基础和保障;公证程序制度则是保障公证质量和公信力的重要措施和手段。因此,不断吸收公证实践中的成功经验,不断充实和完善公证程序规范,发挥其对公证活动规制、监控功能,对不断提高公证质量和公证公信力具有积极的意义。

二、《规则》修订的准则

《公证法》颁布后,司法部将修订《规则》列为贯彻实施《公证法》的重要工作,并委托中国公证协会(以下简称“公协”)负责修订草案起草工作。在广泛征求意见的基础上,公协于2005年9月下旬提出修订草案初稿。同年12月,根据部法制司、律师公证工

作指导司的意见,对初稿修改形成修订草案征求意见稿。此后,部律师公证工作指导司会同公协陆续召开了部分省(区、市)公证管理部门、公证机构负责人座谈会,广泛听取意见和建议,同时将征求意见稿印发各省(区、市)司法厅(局),并提交2005年底召开的全国公证工作会议征求意见。根据各地反馈的修改意见,部律师公证工作指导司和公协对征求意见稿做了进一步的修改和完善,形成了修订草案送审稿。此后,部法制司会同律师公证工作指导司、公协多次召开协商会对送审稿进行修改,并于2006年4月中旬在上海召开部分省(市)公证管理处处长、公证处主任座谈会,会后经再次研究修改,形成《公证程序规则(修订草案)》并提交部务会议审议。2006年5月10日,司法部部务会议审议通过《公证程序规则(修订草案)》。5月18日司法部部长吴爱英签署司法部第103号令发布《规则》,决定从2006年7月1日起施行。

本次修订主要遵循以下指导思想和准则:

(一)符合《公证法》的立法宗旨和规定

《规则》作为《公证法》的配套规章、公证机构办理公证事项的基本程序规范,无论在总体制度设计、具体操作规范方面,还是在文字表述方面,都要与《公证法》保持高度一致,忠实体现《公证法》的立法本意和制度安排,贯彻落实《公证法》设定的程序制度和相关要求。

(二)明确公证活动主体的权利义务和责任

作为司法部的规章,《规则》更侧重于规范公证活动执业主体即公证机构和公证员,进一步明确了其在公证程序活动中的职权、权利、义务和责任。同时,根据《公证法》的要求,对公证当事人的范围、条件、权利、义务以及其他公证活动参与人的权利、义务,也做了进一步明确规定。

(三)进一步完善公证程序制度

1. 妥善处理新旧程序制度的衔接。对《公证法》认可的原公

证程序制度的相关内容,在修订的《规则》中予以保留;对《公证法》对原公证程序制度、办证规则进行的调整和发展,在修订的《规则》中予以充分、准确的体现;对原公证程序制度与《公证法》不一致的予以删除或者调整,以使《规则》充分体现《公证法》的立法本意和要求。

2. 细化程序规定,增强可操作性。通过调整体例结构、增补办证细节规定和要求、明确范围条件、规范文字表述等,使《公证法》有关公证程序的原则规定具体化,更易于操作执行。

3. 注重吸收提炼公证实践的成熟经验。在本次修订过程中,以增强其可操作性为目的,充分注重总结、提炼和吸收近年来公证业务实践在规范完善程序制度方面积累形成的成熟经验和制度措施,用以充实和完善《公证法》有关公证程序制度的原则规定。

(四) 确保公证质量

根据《公证法》的要求,从保证公证质量的角度出发,《规则》增补、修订了一些程序规定。当操作难度与公证质量的保障发生冲突时,优先考虑保证公证质量的需要。

(五) 易于操作执行

修订中坚持合法性和可行性的统一,既要严格遵循体现《公证法》的要求,又要兼顾公证制度尚不完善的现实,从公证业务发展现状和实际需求出发,对目前能够准确把握的内容尽可能依法予以细化;对难以把握处理的内容或尚需在实践中进一步探索的问题,仅做原则性规定或暂不涉及,有关问题留待进一步实践后,可在具体的办证规则中规定或条件成熟后通过修订《规则》予以完善。

三、《规则》的性质和结构

(一) 《规则》的性质

《规则》是司法部制定的公证规章,是公证机构办理公证事项的基本操作规程。《规则》从试行至今,已历经十五个春秋,如加

上其前身《办理公证程序试行细则》，正好二十载。经过二十多年的公证实践，我们认识到：健全公证制度，首先要健全公证法律体系，公证程序规范则是公证法律体系的重要组成部分。公证法律体系应当包括三个层面的内容：即基本规定、一般规定和特别规定。基本规定为《公证法》，是公证制度的基本法，对公证制度的各个方面做出了原则性规定，可称为一级规范；一般规定是基本规定的具体化，为其重要的配套规范，是公证制度各个方面的基本规则，包括《规则》、《公证机构执业管理办法》、《公证员执业管理办法》等，属于公证法律体系中的普通法性质，可称为二级规范；特别规定是针对具体公证事项提出的特别要求和细节性规定，如《遗嘱公证细则》，特别规定是基本规定、一般规定的具体化，可称为三级规范。《公证法》的表述，体现了上述构架。由此可见，《规则》是公证法律体系中的二级规范，是《公证法》的重要配套规范，是公证机构办理公证事项的基本程序规则。

（二）《规则》的结构

《规则》共分十一章七十四条。以公证程序的三个重要环节即申请与受理、审查、出具公证书，作为基本结构框架。对不宜列入上述三个环节的程序内容和要求，如基本原则、公证当事人、公证执业区域、不予办理公证和终止公证，则单列专章加以规定，并使之与三个重要环节有机地融为一体。从而既保持了《规则》的完整性，满足了办理各类公证事项的一般性需要，又使广大公证从业人员和社会各界便于理解和执行，有利于《规则》的正确实施。

作为一部法律规范，在制定过程中，主要是运用逻辑分析、系统分析等方法，对公证制度理论、法学理论、《公证法》规定和公证实践经验，进行分析、归纳、演绎、推理，将动态的公证工作系统分解为若干分系统、子系统，找出各自的规律、特点、共性、差异等，分别做出规定，形成各章、各条。由此可见，法律规范的各章节、各条款之间，虽有相对的独立性，但就整个系统而言，章节、条款之间有

着密不可分的联系。因此,运用《规则》指导公证实践、规范公证行为,除了掌握基本脉络外,还必须系统地了解、把握各章、各条之间的关系,综合地理解、运用,才能收到良好的效果。

四、《规则》修订新增的主要内容

本次《规则》修订是一次全面修订。《规则》现有十一章七十四条(原为十二章六十四条)。与原规则相比,删去了一章(回避),调整了六章的章名,删去了六条,新增了十五条,合并了两条,拆分了两条(变为四条)。剩余的五十四条中,除一条未改外(原第六十三条),其余均做了修改,其中有四十二条做了实质性修改。具体地说,新增了以下内容:

(一)规范了公证活动的主体。

1. 规范了公证执业主体,包括:明确了公证执业主体为公证机构和公证员,明确了公证机构、公证员的相互关系、职责、权限、禁止行为等,将“公证人员”细分为公证员和公证机构的其他工作人员,明确了公证员应当亲自办理的事项。

2. 调整了公证当事人(以下简称当事人)的范围和权利,包括:将其他组织列入当事人的范围,将“公民”改为“自然人”,将限制民事行为能力人申办公证改为必须由监护人代理等。

(二)明确了公证活动的监管机构及职责、权限(第八条)。

(三)设立了公证执业区域制度。将原公证管辖制度变更为公证执业区域制度,明确了执业区域的设置规则(第十三条)和公证受理冲突的处理准则(第十六条)。

(四)调整了受理的条件(第十九条)。区别一般公证事项和法定公证事项的受理规则,新增了法定公证事项必须受理的规定。

(五)明确了公证机构的告知义务,包括:对当事人的告知义务(第二十一条)和对证人、公证事项的利害关系人的告知义务(第二十九条)等。

(六)明确了当事人的举证责任(第二十五条)。

(七)调整细化了审查程序,特别是充实了核实公证事项及证明材料的方式、方法、途径和规则。

(八)调整了期限的规定,包括:出证期限(第三十一条)、终止公证的时间界限(第五十条)、申请复查的期限(第六十一条)、复查期限(第六十四条)。

(九)调整了民事法律行为公证(第三十六条)、有法律意义的事实或者文书公证(第三十七条)、具有强制执行效力的债权文书公证(第三十九条)的条件。

(十)规范了不予办理公证和终止公证制度。将原拒绝公证制度改为不予办理公证制度(第四十八条、第四十九条),新增了终止公证的事由(第五十条)。

(十一)调整了特别程序的规定。将章名由“特别程序”改为“特别规定”,将提存的规定调整到附则(第七十一条),新增了保全证据公证的特别规定(第五十四条)。

(十二)重新设计了公证争议处理制度。重点对公证复查程序及复查处理方式进行了细化(第十章),为推进公证行业自律,创设了公证复查争议可向公证协会投诉的制度(第六十七条)和公证赔偿争议可提请公证协会调解的制度(第六十九条)。

(十三)新增了赔偿责任(第六十九条)及对违法违规行为处罚(第七十二条)的规定。

(十四)新增了公证档案保管的基本要求(第六十条)。

(十五)新增了公证机构办理《公证法》第十二条规定的公证事务的程序适用准则(第七十一条)。

具体新增、修改的内容请参见各条文释义。

第一章 总 则

本章共八条,是关于整个《规则》纲领性、概括性的规定,分别规定了制定《规则》的目的和法律依据、公证机构和公证员办理公证事项的依据和在公证活动中必须遵守的基本原则以及司法行政机关和公证协会对公证机构和公证员执业活动的监督、指导等。

公证活动的基本原则是指公证机构和公证员在办理公证时必须遵守的基本准则。它贯穿于公证程序活动的始终,集中体现了中国特色公证制度的性质和特征,是公证机构和公证员实施公证行为的基础和法律准绳,也是维护社会主义法治和公证活动秩序,保证公证质量,实现公证职能作用,保护自然人、法人或者其他组织合法权益的法律保障。在公证活动中严格遵守基本原则,对公证机构和公证员正确实施法律、履行职责、办理公证事项具有重要意义。本章对其余各章具有总括和指导作用,在各章未有具体规定的情况下,公证机构和公证员应当按照总则中确立的各项基本原则办理公证事项。

第一条 为了规范公证程序,保证公证质量,根据《中华人民共和国公证法》(以下简称《公证法》)和有关法律、行政法规的规定,制定本规则。

【释义】 本条是关于制定《规则》的目的和法律依据的规定。

本次修订时,将原规则中作为制定《规则》的法律依据,由《公证暂行条例》变更为《公证法》,同时增加了有关法律、行政法规作为制定《规则》的法律依据的内容。

依照本条的规定,制定《规则》的目的是:规范办理公证程序,切实保证公证质量,以实现公证制度预防纠纷,保障自然人、法人或者其他组织的合法权益,维护社会主义法治的根本宗旨。

一、《规则》是公证参与者进行公证活动时所应遵循的法律依据

公证程序是《公证法》的核心内容,《规则》是公证机构和公证员进行公证活动的法律基础。只有严格遵守公证程序,才可以保证公证机构和公证员正确执行国家法律,依法行使公证职权,保障当事人的合法权益。同时,作为公证灵魂和生命力的公信力,在很大程度上就来源并体现于公证程序中。公证活动通过法定的程序制度来实现社会所期望的诚信,进而最大限度地降低交易风险,防止违法行为的发生,保障社会的公正、公平和效率。因此,只有通过规范办理公证程序、规范公证执业行为、提高公证队伍素质,才能树立起公证业良好的职业形象,才能把公证业建设成为一个对社会、对群众负责任的行业,建设成为一个社会和群众信得过的行业,才能使公证制度真正为构建社会主义市场经济的信用体系发挥积极作用,才能不断地提升公证的公信力。

二、《规则》是保证公证质量的重要手段

公证机构是我国的法定证明机构。公证的质量直接关系到自然人、法人或者其他组织的合法权益,关系到国家法律的正确实施。目前公证质量有些还不尽如人意,因此,必须牢固树立质量第一的观念,通过制定严密、完善的公证程序规则,明确公证人员的职责、权利、义务,建立健全受理、审查、审批、出证制度以及相应的制约机制,保证和提高公证质量。

三、《公证法》及其他有关法律和行政法规是完善《规则》的重要法律依据

在过去的十几年里,国家立法机关和司法行政部门在完善公证制度、实现公证程序规范化方面做了大量工作。1982年国务院

制定的《中华人民共和国公证暂行条例》(以下简称《公证暂行条例》)第五章对办理公证的程序做了原则性的规定。其后,为了完善公证程序法律规范,司法部依据《公证暂行条例》制定了《办理公证程序试行细则》、《公证文书立案归档方法》、《公证收费规定》等一系列有关公证程序的法律规范,2002年发布了《公证程序规则》。2006年3月1日起施行的《公证法》,以对公证制度新的定位为基准,以公证实践经验为依托,以充分保障和发挥公证职能作用为目标,重新构建了公证程序制度的基本框架。《公证法》相对于《公证暂行条例》,无论是在公证程序制度的总体设计方面,还是在条文规定方面,都有了新的发展,其制度设计更趋科学、合理。这次对《规则》的修订实际上是一次全面修订,修订工作是在以严格遵循和体现《公证法》的规定和要求的原则指导下开展的,其主要的法律依据就是《公证法》。此外,其他有关法律和行政法规也是制定《规则》的法律依据,如《中华人民共和国民事诉讼法》、《中华人民共和国继承法》和《中华人民共和国合同法》(这三个法律以下分别简称《民事诉讼法》、《继承法》、《合同法》)等。

第二条 公证机构办理公证,应当遵守法律,坚持客观、公正的原则,遵守公证执业规范和执业纪律。

【释义】 本条是关于公证机构办证原则及遵守执业规范和执业纪律的规定。

本条规定是根据《公证法》第三条的规定并结合《公证机构执业管理办法》和《公证员执业管理办法》的精神新增加的内容。

公证程序制度是公证机构开展公证活动时应遵循的法律依据,也是《公证法》的核心内容。因此,《规则》规定的公证机构办证原则规定与《公证法》的规定是完全一致的。同时,由于公证职能的实现和任何原则的执行都离不开执业规范和执业纪律的保障,本条在规定公证机构办证原则后还增加了公证机构应当遵守