

《公证程序规则(试行)》 释 义

司法部公证司 编

法 律 出 版 社

们学习参考。同时，希望广大公证工作者能在实践中注意总结经验，以不断提高完善之。

本书由江晓亮同志主编，徐健同志总审定稿。各章撰写人为：

江晓亮：概述、第一、二、七、十章。

刘南征：第三、四、九章。

张起芳：第五章。

常 柏：第六章。

岳 军：第八章。

张纪军：第十一、十二章。

由于我们水平有限，时间仓促，书中内容难免有误，望读者批评指正。

司法部公证司

1991年5月

(京)新登字080号

《公证程序规则(试行)》释义

司法部公证司 编

法律出版社出版

(北京宣武区广内登莱胡同17号)

新华书店经销

北京市燕山联营印刷厂印刷

787×1092毫米 32开本 5.625印张 118,000字

1991年6月第一版 1991年10月第二次印刷

印数13,001—15,000

ISBN 7-5036-0948-6/D·746

定价: 2.70元

前 言

《公证程序规则（试行）》（以下简称《规则》）是为适用公证事业的发展和公证机关廉政建设的需要，实现公证工作的规范化、科学化、法制化，保证公证质量，提高工作效率，使公证机关更好地为国家的政治稳定、社会稳定、经济稳定服务，为经济体制改革和社会主义经济建设服务，为广大人民群众服务，而重新制定的一部公证程序规范。它总结了我国公证实践的经验和教训，吸收了近几年法制建设和公证理论研究的最新成果，借鉴了外国公证制度建设成功经验，结合我国现阶段公证工作发展和公证队伍业务素质的实际情况，继承了《办理公证程序试行细则》（以下简称《细则》）的成功之处，是公证战线全体同志辛勤耕耘的成果和结晶。《规则》的颁布实施，标志着我国公证制度的法制建设又向前跨出了可喜的一步，对促进我国公证制度的发展和完善具有重要意义。

与《细则》相比，《规则》作了许多重大修改，增加了大量新内容；但也还会有一些不完善之处。因为，随着公证实践的进一步发展，理论研究的逐步深化，《规则》经过一定时期的试行，还必然会作出新的补充、修改，使之更加完善。在《规则》试行阶段，为了便于广大公证人员理解和掌握《规则》的精髓及内容，保证《规则》的正确贯彻执行，我们特意组织一些参与制定《规则》的同志编写本书，以答疑解惑，供同志

目 录

概 述.....	1
第一章 总则.....	13
第二章 当事人.....	26
第三章 回避.....	38
第四章 管辖.....	43
第五章 申请与受理.....	51
第六章 审查.....	67
第七章 出证.....	86
第八章 期限、终止与拒绝公证.....	115
第九章 卷宗的归档.....	125
第十章 特别程序.....	128
第十一章 复议.....	138
第十二章 附则.....	152
附：中华人民共和国公证暂行条例.....	155
公证程序规则(试行).....	161

概 述

自1979年底我国公证制度全面恢复以来，随着社会主义民主与法制的完善和社会经济的发展，在党和各级政府的关怀下，经过各级司法行政机关和全体公证人员的共同努力，我国的公证事业得到了迅速发展。到1990年底，全国已设立公证处1921个，公证队伍发展到15786人；1990年全年办证达636万件，是1980年年办证量的40多倍。公证在维护社会主义商品经济新秩序，促进改革开放政策的落实和社会的安定团结，制止不法行为，保护公民、法人的合法权益，预防纠纷，减少诉讼等方面发挥了重要作用。实践证明，公证制度是保证国家法律、政策正确实施的重要法律制度。

党的十三届七中全会指出：未来的十年是深化改革，建立社会主义商品经济新秩序，实现我国经济发展战略目标的关键性十年。随着社会经济的发展，法制的健全，社会主义商品市场的完善，公民法律意识的增强，国家将更注意运用经济的、法律的手段来对民事、经济活动进行综合调控，公民、法人也将越来越注意民事、经济活动的安全性、合法性，利用法律手段来保护自己的人身权利和财产权益。这就要求公证机关更好地发挥职能，为社会提供更多、更好地法律服务，在维护社会主义法制和民事、经济流转秩序，促进社会主义商品经济发展和国际间交流与合作等方面发挥更大

的作用。为适应客观形势的变化和要求，必须进一步健全、发展我国的公证制度，完善公证法律体系，以保证公证职能作用正确、有效、充分的发挥。《公证程序规则(试行)》(以下简称《规则》)的制定、实施，是健全、完善我国公证法律体系方面迈出的重要一步。

一、《规则》的制定经过

公证主要是保证实体法正确实施的程序性法律制度。作为一项法律制度，就需要制定相应的法律规范。因此，在公证制度恢复之初，1981年司法部就制定了《办理几项主要公证行为的试行办法》。1982年4月13日，国务院正式颁布了我国第一部公证法规——《中华人民共和国公证暂行条例》(以下简称《条例》)。《条例》的颁布实施对完善我国的公证制度，促进公证事业的发展起了重要推动作用。为配合《条例》的贯彻实施，实现公证工作的规范化、法制化，提高公证质量，充分发挥公证职能，切实保护公民、法人的合法权益，1986年12月司法部在总结各地公证实践经验的基础上，制定发布了《办理公证程序试行细则》(以下简称《细则》)。经过四年多的试行证明，《细则》对规范公证行为，提高公证质量起了积极作用。但是，随着公证事业的发展，《行政诉讼法》等一大批法律、法规的颁布实施，以及加强廉政建设的需要，反映出《条例》和《细则》在内容上和形式上都有待于进一步的修改完善。根据各地的建议，1987年4月，司法部正式着手《中华人民共和国公证法》的起草工作。1989年底，在广泛调查的基础上，司法部又着手《细则》的修改工作，并于1990年3月拟定了《关于〈办理公证程序试行细则〉修改、补充规定(征求意见稿)》，提交第二次全国公证工作会议讨论。根据与会

代表的建议，司法部责成公证司对《细则》进行全面的修改。

1990年5月，公证司在山东组织了上海、浙江、天津、广东、山东、辽宁等省市的公证专家，在总结各地试行经验的基础上，对《细则》进行了认真的研究修改，草拟了《公证程序规则(讨论稿)》。此后，在部内进行了认真讨论，又广泛听取了上海、天津、浙江等省市司法行政机关、公证管理人员和公证人员的意见，在反复斟酌的基础上，经过多次修改，形成了《公证程序规则(送审稿)》，正式提交司法部部务会审议。1990年12月12日，部务会审议通过了《公证程序规则(试行)》，以司法部第13号令发布，决定从1991年4月1日起施行。

二、制定《规则》的意义

制定《规则》是完善公证程序，加强公证机关的廉政建设，保证公证质量的必要措施。

公证是一种程序性法律制度，为了充分发挥公证制度的作用，切实维护当事人的合法权益，保证实体法的贯彻实施，就必须有一套完整的操作规程，使公证机关和公证当事人在实施公证行为时，有法可依，有章可循。因此，公证程序是公证机关活动的法律基石。《规则》的制定实施，对于完善公证程序，明确公证机关和公证当事人的权利义务，提高公证质量，促进公证事业的健康发展具有重要的现实意义。

为了维护政局稳定、社会稳定、经济稳定，抵制资产阶级腐朽思想的侵蚀，党中央把加强党政机关的廉政建设，纠正行业不正之风作为当前的一项重要工作。近两年来，上海、浙江等地公证机关的个别人员，利用党和人民赋予的权力，贪污受贿，徇私枉法，以权谋私，暴露出我们在公证制度建设中还

存在不少漏洞。对此，除要加强政治思想教育外，还有必要通过完善公证程序规范，来明确公证人员的责任，在公证机关内部建立起相互制约机制，堵塞漏洞，消除隐患，保证公证人员清正廉洁、秉公执法。《规则》的制定实施将在这方面起到积极作用。

随着社会主义商品经济的发展，社会主义民主与法制的健全，公民法律意识的增强，公证的业务领域不断扩大，业务量也大幅度增加。为了提高工作效率，确保公证质量，减少错假证的发生，以适应客观形势发展的要求，就必须建立良好的工作秩序，实现公证工作的规范化、制度化、现代化。《规则》的制定将在这方面起到积极的促进作用，对提高公证质量，确保公证文书的真实性和合法性，实现规范办证具有重要意义。

三、《规则》的性质和结构

1. 《规则》的性质。《规则》是在《办理公证程序试行细则》的基础上修订、完善的，是公证机关办理公证事务的基本操作规程。鉴于公证事务涉及面广，内容繁杂，通过总结十年公证工作经验，我们认识到，必须建立一个完整的公证法律体系。公证程序规范是该法律体系的重要组成部分。它应包括三方面内容，即原则性规定、一般性规定和细节性规定。前者为《公证暂行条例》及未来的《公证法》，可称为一级规范；一般性规定是原则性规定的具体化，是办理各类公证事务的基本规则，可称为二级规范；为适应办理具体公证事务的需要和当前公证队伍的实际水平，需要在基本规则的基础上进一步制定办理具体公证事务的程序细则，如《抵押贷款合同公证程序细则》，这就是细节性规定，可称为三级规范。

为避免不同程序规范名称上的重叠,我们将《办理公证程序试行细则》改名《公证程序规则(试行)》。由此可见,《规则》是司法部制定的一部公证规章,是《公证暂行条例》的配套规范,是办理公证事务的基本程序规则。

2.《规则》的结构。《规则》共分十二章,六十三条。以公证程序的三个重要环节,即申请与受理、审查、出证,作为基本结构框架。对不宜列入上述三个环节的程序内容,如基本原则、公证当事人、管辖、期限、终止、拒绝公证、复议、卷宗归档等,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务的一般性需要,又使广大公证人员和群众便于理解和执行,有利于《规则》的正确贯彻实施。

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、法学理论和公证工作经验,进行分析、归纳、演绎、推理,将动态的公证工作系统分解成若干分系统、子系统,找出各自的特点分别作出规定,形成了各章、各条。由此可知,法律规范的各章节、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,要运用《规则》去指导公证实践,规范公证行为,除了要掌握基本脉络外,还必须系统地了解各章、条之间的关系,综合地理解、运用,才能收到良好地效果。

四、《规则》新增加的几项重要规定

《规则》是在《办理公证程序试行细则》的基础上制订的,但《规则》并不是对《细则》的修修补补,而是作了一些根本性的修改。与《细则》相比,《规则》具有以下特点:(1)在继承

《细则》长处的基础上，新增了“管辖”和“特别程序”两章，保证了公证程序规范系统的完整性。(2)总结了《细则》实施四年多的经验和教训，吸收借鉴了近几年公证实践和公证理论研究的最新成果，以及外国公证制度的成型经验。如新增了公证依据、公证登记、提存公证、公证事项的复议的规定等。(3)吸收了当今立法的最新成果。《规则》是在《公证暂行条例》的基础上制定的，但并未拘泥于此，而是有所发展。对于《公证暂行条例》没有规定，或原有规定已不能适应当前法制和公证实践需要的部分，《规则》按现行法律、公证实践的客观需要，以及《公证法(送审稿)》的基本思路，进行了调整、补充，对指导未来的公证实践具有重要意义。(4)内容更加全面、完善，规定更加细致、严谨，把一般理论原则、法律的基本要求和实际操作的可行性有机的结合起来。如新增了“见证人”的规定。通过几个数字可以直观地看出《规则》的变化。在形式上，《规则》比《细则》仅增加了两章共四条；但在实际上，《规则》与《细则》相比，新增了两章共十八条，删除了七条，合并了六条，剩余的四十五条，除《细则》第三条外，全部进行了修改完善，其中作出重大修改的达二十条。下面简要介绍一下《规则》新增加的几项规定：

1. 在总则中新增了公证机关办理公证事务的依据，并确立了公证机关独立办理公证事务的原则，必须公证与自愿公证相结合的原则和不得随意拒绝公证的原则。

2. 新增了“管辖”一章，考虑到涉及不动产转让的公证事务法律关系复杂，又多受不动产所在地的地方性法规调整的实际情况，因此，《规则》第十二条第二款规定，此类公证事务由不动产所在地的公证处管辖。

目前，大多数设区的市都设立了市辖区公证处。各地反映，市公证处与市辖区公证处在管辖问题上矛盾冲突很多。鉴于我国城市众多，市与市之间差异很大，尚不宜对市公证处与市辖区公证处之间的业务管辖作出统一的规定。因此，《规则》第十四条授权省、自治区、直辖市司法厅(局)根据本地实际情况，按《公证暂行条例》、本规则和司法部的规范性文件中确立的管辖原则，因地制宜地确定此类管辖问题。

3. 在“申请与受理”一章中，明确规定了申请人申请时应提交的材料，以及公证处决定受理的同时应做的工作。

鉴于目前各公证处内部制度不健全，在受理、承办、审批、结案方面做法各异，缺乏统一标准和工作流程，造成主任及各承办人之间对收案办证情况不了解，难以实现相互间的制约与监督，易给不法分子留下可乘之机。在总结一些地方的经验教训基础上，《规则》第十八条要求公证处必须建立统一的公证事项登记制度。从案件受理起，各环节的承办人就要求在登记簿上逐项登记。这样，既可规范工作流程，堵塞漏洞，便于监督检查，又可为公证业务统计提供确切的原始数据，为行政应诉提供可靠的原始证据，也可为将来采用现代化管理技术创造条件。

4. 当事人的举证责任和公证处的告知义务。公证机关是国家司法证明机关，肩负着维护社会主义法制和向社会提供法律服务的双重职责。根据权利义务相一致的原则，当事人要通过公证来保护自己的合法权益，也应履行相应的义务。因此，《规则》第二十二条第二款明确规定，当事人在公证活动中负有举证责任，应当如实陈述与公证事项有关的事

实，并提供相应的证据材料。

我国幅原辽阔，人口众多，公民的社会地位、文化水平、法律修养不同，考虑到目前我国绝大多数公证当事人不具备必要的法律知识，文化水平不高，有的甚至是文盲、半文盲的实际状况，为保证法律的贯彻执行，提高公证文书的质量和准确性，减少因主观认识问题而引发的纠纷，切实保护国家利益和当事人的合法权益，向社会提供完善的法律服务，《规则》借鉴了外国公证立法的经验，除具体规定了公证处的审查要点、方式外，还在第二十四条第一款、第三十一条第二款中，明确规定了公证机关负有告知的义务。即在办理公证时，公证人员应向当事人或证人讲明他的权利、义务、法律责任及应注意的事项，以便通过公证活动，教育当事人遵守法律，正确理解国家的法律政策，认清自己行为将产生的法律后果，正确行使权利、履行义务，建立自我约束机制，提高遵纪守法的自觉性，从而达到规范当事人的行为，预防纠纷，减少纠纷，制止违法行为，维护社会主义法制的功效。

5. 出具公证书的条件。为了保证公证书的质量，实现公证文书的规范化、标准化，减少公证人员的主观任意性，《规则》新增了出证条件的规定，以便各公证处在办理各类公证事务时，有共同遵循的统一标准。

证明法律行为、有法律意义的事实和文书与证明文书上的签名、印鉴属实或文书文本相符，在证明对象、出证条件以及证明所产生的法律效力方面有明显的差别。在国外，将这两类公证行为分为出具公证证书和认证私证书，并在公证立法中分别做了规定。我国的现行法律和习惯中无此种分类，

但鉴于证明文书上的签名、印鉴属实或文书文本相符的公证，属于认证性质，其出证标准不同于一般的有法律意义的文书公证，因此，《规则》第三十四条对此类公证的出证条件单独作了规定。

赋予债权文书具有强制执行效力，是一种特殊的公证活动。《民事诉讼法(试行)》^①和《公证暂行条例》对此作有原则性规定，但很不具体，并且在实践中和理论上都还存在很大分歧，给公证机关办理此类公证带来了很大困难，也影响了公证职能的发挥。因此，《规则》第三十五条根据我国现行法律规定，并参照了国际上这类公证行为的通行作法，对公证机关赋予债权文书具有强制执行效力的公证的条件，作了具体规定。其中第三十五条第三项的规定，一是表明债务人对债权文书及强制执行问题无异议，二是表明债务人对自己诉讼权利的抛弃。这不仅便于此类公证文书的执行，也可避免债权人直接申请强制执行与债务人行使诉讼权利方面的法律冲突。

6. 审批人的责任。为了保证公证质量，加强廉政建设，防止滥用职权，我国实行了出具公证书必须经公证处主任、副主任或其指定的公证员审批的制度。目前，各公证处在实行了各种形式的目标岗位责任制，以及在公证文书的申诉、复议、诉讼中，经常遇到如何划分承办公证员与审批人之间的责任问题。为解决这个矛盾，《规则》第三十七条明确规定了审批人重点审核的内容，以明确审批人的责任。为防止审批人滥用职权，在确立审批制度的同时，《规则》第三十六条第二款明确规定：“任何人不得审批自己承办的公证

^①：《规则》起草时新的《民事诉讼法》尚未颁布。

事项。”

7. 公证的期限。鉴于《细则》第四十三条与第四十四条在公证期限问题上自相矛盾，以及一些复杂的继承、收养、经济事务公证在三个月内根本无法结案。因此，《规则》将公证的最后期限由三个月增加到六个月，并对延长期限的事由作了原则性规定。

8. 对公证活动中发现的违法行为的处理。几年来，公证机关通过办理公证，纠正、制止了大批违法行为，为国家、集体和个人避免了数以亿计的经济损失。为了更好地发挥公证机关这方面的职能作用，维护社会主义法制和正常的公证秩序，《规则》第四十八条对公证机关在公证活动中违法行为的处理程序作了原则性规定。

9. 公证卷宗的归档。1988年3月，司法部与国家档案局联合下发《公证文书立卷归档办法》和《公证档案管理办法》，对公证卷宗的归档问题作了较为具体的规定。因此，《规则》采用援引的立法技巧，对《细则》原有的规定作了大幅度的删节。

10. 新增加了“特别程序”一章。《规则》是按申请与受理、审查、出证这三个主要办证环节作为结构基础的。但在实践中，遗嘱公证，以及新开展的招标、拍卖、提存等公证业务，在公证程序上有一些特殊要求，必须对此作出特别规定。为避免文字重复，便于理解执行，这些特别规定不宜分别写入申请与受理、审查、出证三章中。因此，在一般性程序规定的基础上，《规则》新增“特别程序”一章，对这些特殊的程序要求作了统一的规定，以适应办理这些特殊公证事务的需要。

目前，为满足社会的需要，各公证处普遍开展了证后的服务工作，它对预防纠纷，减少诉讼，防止矛盾激化，促进社会稳定具有积极作用。但这种证后服务不是公证处的法定义务和办理公证的必经程序。因此，《规则》将公证机关提供这类法律服务的一般要求，也在特别程序一章中作了原则性规定。

11. 见证人。为了保证公证证据和遗嘱公证的合法性、有效性，提高公证质量，防止公证人员徇私枉法，以权谋私，建立必要的制约机制，《规则》规定，公证人员外出调查或办理遗嘱公证时，应由两名公证人员共同进行。但我国的公证处多数设在基层县、市，人员有限，受国家财力和编制的限制，在相当长的一段时间内，这种状况无法改变。鉴于上述实际情况，《规则》借鉴了国内外其他法律的相关规定，规定在特殊情况下，可在见证人的参与下，由一名公证人员进行上述公证活动。这样，既强化了公证机关内部的制约机制，保证了这类公证活动的严肃性，又充分调动了社会上的积极因素，解决了公证处人力有限的问题，使《规则》切合实际，便于贯彻执行。

12. 复议。随着《行政诉讼法》的颁布施行，使行政复议和一般的申诉产生了严格的法律区别。为配合《行政诉讼法》的贯彻实施，司法部制定了《司法行政机关行政复议和应诉规定（试行）》，将对公证行为的复议和应诉列为司法行政机关复议、应诉的一项重要内容。为与上述法律、规章相配套，《规则》将对公证行为的复议和申诉区别开来，对复议的机关、范围、条件、标准、程序、期限等作了明确的规定，而对不具有严格法律意义的申诉则未作具体规定。在实践中，