



司法解释理解与适用丛书

# 最高人民法院 审理涉公证民事案件司法解释 理解与适用

【条文·背景·适用·实务】

胡云腾 孙佑海 主编

最高人民法院研究室  
司法部律师公证工作指导司  
中国公证协会

编著

人民法院出版社

PEOPLE'S COURT PRESS



# 最高人民法院 审理涉公证民事案件司法解释 理解与适用

【条文·背景·适用·实务】

ISBN 978-7-5109-1034-0



9 787510 910340 >

定价：68.00 元



司法解释理解与适用丛书

# 最高人民法院 审理涉公证民事案件司法解释 理解与适用

【条文·背景·适用·实务】

胡云腾 孙佑海 主编

最高人民法院研究室  
司法部律师公证工作指导司  
中国公证协会

编著



人民法院出版社

PEOPLE'S COURT PRESS

## 图书在版编目 (CIP) 数据

最高人民法院审理涉公证民事案件司法解释理解与适用/胡云腾, 孙佑海主编; 最高人民法院研究室、司法部律师公证工作指导司、中国公证协会编著. —北京: 人民法院出版社, 2014. 10

(司法解释理解与适用丛书)

ISBN 978 - 7 - 5109 - 1034 - 0

I. ①最… II. ①胡… ②孙… ③最… III. ①公证法 - 法律解释 - 中国 ②公证法 - 法律适用 - 中国 IV. ①D926. 6

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2014) 第 197540 号

## 最高人民法院审理涉公证民事案件司法解释理解与适用

胡云腾 孙佑海 主编

最高人民法院研究室、司法部律师公证工作指导司、中国公证协会 编著

---

责任编辑 丁丽娜 肖瑾璟

出版发行 人民法院出版社

地 址 北京市东城区东交民巷 27 号 (100745)

电 话 (010) 67550608 (责任编辑) 67550558 (发行部查询)  
65223677 (读者服务部)

网 址 <http://www.courtbook.com.cn>

E - mail [courtpress@sohu.com](mailto:courtpress@sohu.com)

印 刷 三河市国英印务有限公司

经 销 新华书店

---

开 本 787 × 1092 毫米 1/16

字 数 435 千字

印 张 25.75

版 次 2014 年 10 月第 1 版 2014 年 10 月第 1 次印刷

书 号 ISBN 978 - 7 - 5109 - 1034 - 0

定 价 68.00 元

---

版权所有 侵权必究

# 《最高人民法院审理涉公证民事案件司法解释 理解与适用》编委会

**主 编** 胡云腾 最高人民法院审判委员会专职委员  
最高人民法院研究室主任  
孙佑海 最高人民法院中国应用法学研究所所长  
最高人民法院研究室副主任

**副 主 编** 郭 锋 最高人民法院研究室副主任  
何 敏 司法部律师公证工作指导司副司长  
丁 露 中国公证协会会长

**执行编辑** 吴兆祥 司艳丽

**撰 稿 人** (按姓氏笔划排序)

王 剑 司艳丽 李予霞 吴兆祥 陈朝仑  
陈龙业 张 楠 张 为 张雪松 段小京  
黄建中 黄 祎

## 前 言

公证是世界各国普遍采用的证明制度，也是各国相互承认的必要的经济社会交往包括司法互助的有法律效力的证明方式。公证制度是我国社会主义法律制度的重要组成部分。《中华人民共和国公证法》（以下简称《公证法》）明确规定，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。公证作为我国法定的司法证明制度，在维护市场经济秩序、促进交易安全、保障和实现公民权益、促进对外交往、方便人民生活等各个方面发挥着重要作用。

据统计，截至2013年，全国共有公证机构3000家，有公证员12700多人。近几年，全国公证机构每年办理的公证事项达到1000多万件，公证文书发往180多个国家和地区。我国公证工作已经全面介入到国家经济社会活动、民生领域和涉外民商事交往等各个方面。公证工作的法制化、规范化水平不断提高，公证工作体制机制不断健全完善，公证工作的效率和质量不断提升。但也应当看到，公证工作蓬勃发展的同时，仍然存在一些问题，特别是违规办理公证、公证错误等现象还时有发生。

近几年来，人民法院依法受理和审理了一定数量的涉及公证活动的相关民事案件，被告公证机构有的被判决承担了相应的民事责任。人民法院的审判执行工作，在一定程度上有利于加强公

证行业的规范化，有利于督促公证机构严格依法办理公证业务。由于《公证法》对公证机构承担民事责任的规定比较原则，各地法院在司法实践中对涉及公证民事侵权案件的责任认定及责任分配等问题还存在一些不同的认识，导致裁判标准和裁判结果不统一。2011年8月，司法部律师公证工作指导司致函最高人民法院，提出制定公证民事责任相关司法解释的立项建议。2012年，在全国政协十一届五次会议上，段正坤等六位委员联名提出《关于制定公证民事责任相关司法解释的提案》，建议制定司法解释。最高人民法院研究室经过两年多的调研和论证，起草了《关于审理涉及公证活动相关民事案件的若干规定》（以下简称《规定》），经最高人民法院审判委员会审议通过于2014年6月正式实施。

《规定》条文不多，只有七条，但包括了涉及公证民事案件审理的主要争议问题。主要包括如下内容：一是明确了公证损害责任纠纷的被告以及责任性质；二是明确规定当事人、公证事项的利害关系人起诉请求变更、撤销公证书或者确认公证书无效的，人民法院不予受理，告知其向出具公证书的公证机构提出复查；三是明确了公证书作出以后，当事人、公证事项的利害关系人就公证书所公证的民事权利义务有争议的，可以向人民法院提起诉讼；四是明确了公证损害责任纠纷中对公证机构的过错的认定标准；五是明确了当事人提供虚假证明材料申请公证致使公证书错误造成他人损失的，公证机构应如何承担责任的问题。

《规定》的出台，对于进一步完善公证制度、深入贯彻实施《公证法》、促进公证事业健康发展具有重要意义。首先，《规定》进一步完善了公证制度，厘清了《公证法》第三十七条与第四十条之间的关系，明确规定了公证执业过错的具体情形，合理确定了公证机构的赔偿责任等，使《公证法》更具可操作性；其次，《规定》为公证机构及公证员依法执业提供了指引，有助于公证机构及公证员正确理解和把握公证执业准则，进一步规范执业行为，勤勉尽职履责，最大限度地避免或者减少赔偿责任风险，促进公

证行业健康发展；再次，《规定》明确了当事人提供虚假证明材料的民事责任，有助于规范和约束当事人的举证行为，督促其正确履行举证责任，降低由此给公证执业活动带来的责任风险。

最高人民法院和司法部非常重视《规定》的贯彻实施工作。司法部办公厅专门下了《关于做好学习贯彻〈最高人民法院关于审理涉及公证活动相关民事案件的若干规定〉工作的通知》，要求全国公证行业和广大公证员切实做好这一司法解释的学习贯彻工作，进一步规范公证执业活动和公证管理工作，进一步提高公证质量，确保公证文书真实、合法、有效。为配合《规定》的贯彻落实工作，帮助广大法官和公证员正确地理解和适用司法解释规定，最高人民法院研究室和司法部律师公证工作指导司、中国公证协会共同组织编写了本书。本书包括四部分内容，一是《规定》条文内容与背景资料；二是《规定》条文的理解与适用；三是相关的典型案例及其分析；四是公证相关的法律、法规和其他规范性文件。本书内容实用、全面、权威，基本上可以保证一书在手，公证法律适用问题都可以解决。

由于时间和精力有限，书中错误和疏漏在所难免，敬请指正。

二〇一四年九月



# 目 录

## 第一部分 《规定》条文内容及背景材料

最高人民法院

关于审理涉及公证活动相关民事案件的若干规定

(2014年5月16日) ..... (3)

《最高人民法院关于审理涉及公证活动相关民事案件的

若干规定》起草背景及相关说明 ..... (5)

依法规范公证活动 促进社会和谐发展

——最高人民法院研究室、司法部律师公证工作指导司负责人

就《最高人民法院关于审理涉及公证活动相关民事案件的

若干规定》答记者问 ..... (17)

公证侵权纠纷诉讼规制的统一与完善 ..... 张卫平(20)

有效统一法律适用 合理平衡各方利益 ..... 薛文成(22)

完善公证救济制度的重要举措 ..... 周志扬(25)

## 第二部分 《规定》条文理解与适用

第一条 ..... (31)

当事人、公证事项的利害关系人依照公证法第四十三条规定向人民法院起诉请求民事赔偿的,应当以公证机构为被告,人民法院应作为侵权责任纠纷案件受理。

【条文主旨】	·····	(31)
【条文理解】	·····	(31)
【典型案例】	·····	(45)
【法条链接】	·····	(51)
<b>第二条</b>	·····	(52)
	当事人、公证事项的利害关系人起诉请求变更、撤销公证书或者确认公证书无效的,人民法院不予受理,告知其依照公证法第三十九条规定可以向出具公证书的公证机构提出复查。	
【条文主旨】	·····	(52)
【条文理解】	·····	(52)
【法条链接】	·····	(70)
<b>第三条</b>	·····	(72)
	当事人、公证事项的利害关系人对公证书所公证的民事权利义务有争议的,可以依照公证法第四十条规定就争议向人民法院提起民事诉讼。	
	当事人、公证事项的利害关系人对具有强制执行效力的公证债权文书的民事权利义务有争议直接向人民法院提起民事诉讼的,人民法院依法不予受理。但是,公证债权文书被人民法院裁定不予执行的除外。	
【条文主旨】	·····	(72)
【条文理解】	·····	(72)
【典型案例】	·····	(87)
【法条链接】	·····	(90)
<b>第四条</b>	·····	(91)
	当事人、公证事项的利害关系人提供证据证明公证机构及其公证员在公证活动中具有下列情形之一的,人民法	

院应当认定公证机构有过错:

- (一)为不真实、不合法的事项出具公证书的;
- (二)毁损、篡改公证书或者公证档案的;
- (三)泄露在执业活动中知悉的商业秘密或者个人隐私的;
- (四)违反公证程序、办证规则以及国务院司法行政部门制定的行业规范出具公证书的;
- (五)公证机构在公证过程中未尽到充分的审查、核实义务,致使公证书错误或者不真实的;
- (六)对存在错误的公证书,经当事人、公证事项的利害关系人申请仍不予纠正或者补正的;
- (七)其他违反法律、法规、国务院司法行政部门禁止性规定的行为。

【条文主旨】	(91)
【条文理解】	(91)
【典型案例】	(119)
【法条链接】	(124)

第五条	(129)
-----	-------

当事人提供虚假证明材料申请公证致使公证书错误造成他人损失的,当事人应当承担赔偿责任。公证机构依法尽到审查、核实义务的,不承担赔偿责任;未依法尽到审查、核实义务的,应当承担与其过错相应的补充赔偿责任;明知公证证明的材料虚假或者与当事人恶意串通的,承担连带赔偿责任。

【条文主旨】	(129)
【条文理解】	(129)
【法条链接】	(141)

第六条 .....	(143)
当事人、公证事项的利害关系人明知公证机构所出具的公证书不真实、不合法而仍然使用造成自己损失,请求公证机构承担赔偿责任的,人民法院不予支持。	
【条文主旨】 .....	(143)
【条文理解】 .....	(143)
【典型案例】 .....	(157)
【法条链接】 .....	(165)
第七条 .....	(167)
本规定施行后,涉及公证活动的民事案件尚未终审的,适用本规定;本规定施行前已经终审,当事人申请再审或者按照审判监督程序决定再审的,不适用本规定。	
【条文主旨】 .....	(167)
【条文理解】 .....	(167)
【法条链接】 .....	(177)

### 第三部分 典型案例

吴秀茹与天津市河西公证处公证损害责任纠纷案	
——当事人不能单独就公证书的效力向人民法院提起诉讼 .....	(181)
冯国萃等与冯秀清贷款合同纠纷申请执行复议案	
——具有强制执行效力的公证债权文书的认定 .....	(185)
顾菊平与崇明县横沙乡人民政府、上海市宝山公证处财产损害赔偿纠纷案	
——当事人没有受到损害的,不能请求赔偿 .....	(189)
黄建宇与上海市杨浦公证处公证损害责任纠纷案	
——公证机构过错的认定 .....	(193)
刘畅与被告天津市南开区公证处、第三人邵杰财产损害赔偿纠纷案	
——公证行为与损害后果的因果关系认定 .....	(197)

上海银行股份有限公司福民支行与倪兆阳、杨式如财产损害赔偿纠纷案 ——公证机构有过错的,应承担与过错相应的补充赔偿责任 .....	(201)
马秀明与天津市武清公证处公证纠纷案 ——当事人认为公证书有错误的,可以向公证机构提出复查 .....	(210)
中国建设银行股份有限公司上海静安支行、上海市东方公证处与 杨静红等财产损害赔偿纠纷案 ——公证机构审查义务的界定 .....	(215)
李兵成、覃仲书与北海市公证处赔偿纠纷案 ——公证机构依法尽到审查核实义务的,不承担责任 .....	(225)
滕金荣、孙友芳与上海市闵行公证处公证损害赔偿纠纷案 ——公证机构依法尽到审查核实义务的,不承担赔偿责任 .....	(235)
俞华新与张伟萍、王永芳、上海市黄浦公证处、徐红、匡家荣 房屋买卖合同纠纷案 ——公证行为未造成损害后果的,公证机构不承担赔偿责任 .....	(238)
叶春玲与广东省深圳市龙岗公证处侵权纠纷案 ——当事人申请撤销公证书的,人民法院不予受理 .....	(243)

## 第四部分 公证相关法律与规范性文件

中华人民共和国公证法 (2005年8月28日) .....	(249)
司法部 赡养协议公证细则 (1991年4月2日) .....	(257)
司法部 遗赠扶养协议公证细则 (1991年4月3日) .....	(261)
司法部 企业租赁经营合同公证程序细则 (1991年9月20日) .....	(266)

## 司法部

## 企业承包经营合同公证程序细则

(1991年9月20日) ..... (269)

## 司法部

## 赠与公证细则

(1992年2月14日) ..... (272)

## 司法部

## 关于办理民间借贷合同公证的意见

(1992年8月12日) ..... (277)

## 司法部

## 城市房屋拆迁补偿、安置协议公证细则

(1992年10月9日) ..... (278)

## 司法部

## 招标投标公证程序细则

(1992年10月19日) ..... (282)

## 司法部

## 抵押贷款合同公证程序细则

(1992年12月31日) ..... (286)

## 司法部

## 房屋拆迁证据保全公证细则

(1993年12月1日) ..... (290)

## 司法部 国家版权局

## 关于在查处著作权侵权案件中发挥公证作用的联合通知

(1994年8月29日) ..... (293)

## 司法部办公厅

## 关于认真贯彻执行《提存公证规则》的通知

(1995年6月19日) ..... (295)

## 司法部 中国人民建设银行

## 关于建设银行借款合同办理公证有关事宜的通知

(1996年1月26日) ..... (302)

---

司法部	
遗嘱公证细则	
(2000年3月24日) .....	(304)
司法部	
公证机构办理抵押登记办法	
(2002年2月20日) .....	(308)
司法部	
关于印发《开奖公证细则(试行)》的通知	
(2004年5月29日) .....	(311)
司法部办公厅	
关于进一步规范保全证据公证业务有关问题的通知	
(2005年7月7日) .....	(315)
司法部	
公证程序规则	
(2006年5月18日) .....	(317)
司法部	
关于经公证的具有强制执行效力的合同的债权依法转让后受让人 能否持原公证书向公证机构申请出具执行证书问题的批复	
(2006年8月14日) .....	(330)
司法部	
关于进一步做好依法赋予债权文书强制执行效力公证工作的通知	
(2009年3月3日) .....	(331)
司法部办公厅	
关于中国委托公证人(香港)办理的在港设立的处分内地财产的 遗嘱公证有关问题的通知	
(2010年6月17日) .....	(333)
司法部 中国银行业监督管理委员会	
关于在办理继承公证过程中查询被继承人名下存款等事宜的通知	
(2013年3月19日) .....	(334)

## 司法部办公厅

- 关于做好学习贯彻《最高人民法院关于审理涉及公证活动  
相关民事案件的若干规定》工作的通知  
(2014年6月19日) ..... (338)

## 最高人民法院 司法部

- 关于公证机关赋予强制执行效力的债权文书执行有关问题的  
联合通知  
(2000年9月1日) ..... (340)

## 最高人民法院

- 关于当事人对具有强制执行效力的公证债权文书的内容有争议  
提起诉讼人民法院是否受理问题的批复  
(2008年12月22日) ..... (342)

## 最高人民检察院

- 关于公证员出具公证书有重大失实行为如何适用法律问题的批复  
(2009年1月7日) ..... (343)

## 中国公证协会

- 专业委员会业务规则制定程序  
(2007年1月9日) ..... (344)

## 中国公证协会

- 公证复查争议投诉处理办法(试行)  
(2007年1月9日) ..... (346)

## 中国公证协会

- 办理具有强制执行效力债权文书公证及出具执行证书的指导意见  
(2008年4月23日) ..... (350)

## 中国公证协会

- 办理房屋委托书公证的指导意见  
(2008年4月23日) ..... (354)

## 中国公证协会

- 办理夫妻财产约定协议公证的指导意见  
(2008年4月23日) ..... (359)



---

中国公证协会	
办理保全证据公证的指导意见	
(2008年11月25日修订) .....	(362)
中国公证协会	
公证机构审查自然人身份的指导意见	
(2008年11月25日) .....	(368)
中国公证协会	
办理继承公证的指导意见	
(2009年10月22日) .....	(371)
中国公证协会	
公证员职业道德基本准则	
(2010年12月28日修订) .....	(376)
中国公证协会	
办理保全互联网电子证据公证的指导意见	
(2012年1月7日) .....	(379)
中国公证协会	
公证质量评价标准(试行)	
(2012年1月7日) .....	(384)
中国公证协会	
办理保全送达文书证据公证的指导意见	
(2012年8月28日) .....	(393)

# 第一部分 《规定》 条文内容及背景材料



# 最高人民法院 关于审理涉及公证活动相关民事案件的若干规定

法释〔2014〕6号

(2014年4月28日最高人民法院审判委员会第1614次会议通过  
2014年5月16日公布 自2014年6月6日起施行)

为正确审理涉及公证活动相关民事案件，维护当事人的合法权益，根据《中华人民共和国民事诉讼法》、《中华人民共和国民法通则》、《中华人民共和国公证法》、《中华人民共和国侵权责任法》、《中华人民共和国民事诉讼法》等法律的规定，结合审判实践，制定本规定。

**第一条** 当事人、公证事项的利害关系人依照公证法第四十三条规定向人民法院起诉请求民事赔偿的，应当以公证机构为被告，人民法院应作为侵权责任纠纷案件受理。

**第二条** 当事人、公证事项的利害关系人起诉请求变更、撤销公证书或者确认公证书无效的，人民法院不予受理，告知其依照公证法第三十九条规定可以向出具公证书的公证机构提出复查。

**第三条** 当事人、公证事项的利害关系人对公证书所公证的民事权利义务有争议的，可以依照公证法第四十条规定就该争议向人民法院提起民事诉讼。

当事人、公证事项的利害关系人对具有强制执行效力的公证债权文书的民事权利义务有争议直接向人民法院提起民事诉讼的，人民法院依法不予受理。但是，公证债权文书被人民法院裁定不予执行的除外。

**第四条** 当事人、公证事项的利害关系人提供证据证明公证机构及其公

证员在公证活动中具有下列情形之一的，人民法院应当认定公证机构有过错：

（一）为不真实、不合法的事项出具公证书的；

（二）毁损、篡改公证书或者公证档案的；

（三）泄露在执业活动中知悉的商业秘密或者个人隐私的；

（四）违反公证程序、办证规则以及国务院司法行政部门制定的行业规范出具公证书的；

（五）公证机构在公证过程中未尽到充分的审查、核实义务，致使公证书错误或者不真实的；

（六）对存在错误的公证书，经当事人、公证事项的利害关系人申请仍不予纠正或者补正的；

（七）其他违反法律、法规、国务院司法行政主管部门强制性规定的情形。

**第五条** 当事人提供虚假证明材料申请公证致使公证书错误造成他人损失的，当事人应当承担赔偿责任。公证机构依法尽到审查、核实义务的，不承担赔偿责任；未依法尽到审查、核实义务的，应当承担与其过错相应的补充赔偿责任；明知公证证明的材料虚假或者与当事人恶意串通的，承担连带赔偿责任。

**第六条** 当事人、公证事项的利害关系人明知公证机构所出具的公证书不真实、不合法而仍然使用造成自己损失，请求公证机构承担赔偿责任的，人民法院不予支持。

**第七条** 本规定施行后，涉及公证活动的民事案件尚未终审的，适用本规定；本规定施行前已经终审，当事人申请再审或者按照审判监督程序决定再审的，不适用本规定。

## 《最高人民法院关于审理涉及公证活动相关民事案件的若干规定》起草背景及相关说明

为正确审理涉及公证活动相关民事案件，维护当事人的合法权益，2014年4月28日，最高人民法院审判委员会第1614次会议讨论通过了《最高人民法院关于审理涉及公证活动相关民事案件的若干规定》（以下简称《规定》）。该《规定》自2014年6月6日起施行。现对《规定》的起草背景、主要内容作一简要说明。

### 一、《规定》的起草背景

自《中华人民共和国公证法》（以下简称《公证法》）施行以来，人民法院依法审理了一定数量的涉及公证活动的相关民事案件。由于《公证法》对公证机构承担民事责任的规定比较原则，各地法院在司法实践中对涉及公证活动相关民事案件的责任认定及责任分配等问题还存在一些不同的认识，导致裁判标准和裁判结果不统一。

2011年8月，司法部致函最高人民法院，提出制定公证民事责任相关司法解释的立项建议。2012年，在全国政协十一届五次会议上，段正坤等六位委员联名提出《关于制定公证民事责任相关司法解释的提案》，建议最高人民法院制定司法解释。经研究认为，制定公证民事责任相关司法解释，有助于正确理解和适用法律，统一裁判标准，更好地规范和指导人民法院依法审理相关案件，对保障当事人合法权益、促进公证事业健康发展很有必要，故将制定相关司法解释的工作列入了最高人民法院2012年度司法解释立项计划，由研究室承担起草任务。

2012年9月，最高人民法院研究室在对前期资料准备和相关案例研究的基础上，起草完成了《关于审理公证损害责任纠纷案件适用法律若干问

题的解释（讨论稿）》（第1稿）。2012年9月至2013年3月，最高人民法院研究室与司法部律师公证工作指导司共同在上海、天津、广西进行了三次专题调研，组织地方三级法院部分法官和一线公证员对该司法解释讨论稿共同研究讨论，形成司法解释稿（第2稿）。2013年5月至6月，最高人民法院研究室征求了本院立案一庭、立案二庭、民一庭、民二庭、民三庭、民四庭、审监庭及执行局等八个部门的意见。在汇总研究反馈意见的基础上，形成了司法解释稿（第3稿）。2013年7月，最高人民法院研究室与司法部律师公证工作指导司共同在广东、北京进行了两次专题论证会，经反复研究论证，形成了《关于审理涉及公证机构在公证活动中民事侵权案件的若干规定（征求意见稿）》（第4稿），并分别征求了全国人大常委会法工委、最高人民法院、司法部、国务院法制办、中华全国律师协会、中国公证协会等单位的意见。在综合上述各方面意见的基础上，经认真研究修改，形成了《规定》（送审稿）。2014年4月28日，最高人民法院审判委员会第1614次会议讨论通过了《规定》（送审稿）。

## 二、主要内容的说明

### （一）关于公证损害责任的性质

公证损害责任是指公证机构及其公证员在履行公证职务的过程中，给当事人或者公证事项的利害关系人造成损失的，公证机构应当承担的损害赔偿责任。关于公证损害责任的性质，有两种观点：一种观点认为，公证损害责任属于侵权责任；另一种观点认为，公证损害责任属于违约责任。

经研究，《规定》第一条明确规定公证损害责任属于侵权责任。理由：第一，案由是确定责任性质的重要依据之一。“公证损害赔偿纠纷”，曾在2008年《民事案件案由规定》的“第四部分 债权纠纷”中列在“十、合同纠纷”之后，作为第二级案由“特殊类型侵权纠纷”之下的第三级案由。2011年修改后的《民事案件案由规定》中，其名称修改为“公证损害责任纠纷”，仍保留为第三级案由，但置于侵权责任纠纷之下。第二，公证损害责任与用人单位责任具有一定的相似性，都属于单位为其工作人员的行为承担责任，在性质上都具有替代责任的特点，属于为他人的行为所致损害负有侵权赔偿责任的形态。第三，地方法院出台的相关文件和案例大都将公证损害责任定性为侵权责任。

## （二）关于公证损害责任纠纷的被告

关于公证损害责任纠纷的被告，无论在学术界还是实务界，都存在争议，大致有共同被告说、特定情形下共同被告说、否定共同被告说三种观点。因此，有必要对此问题进行深入论证，进一步厘清分歧，以期形成共识。

一是共同被告说。在《规定》起草过程中，最高人民法院研究室曾广泛征求全国人大常委会法工委、最高人民检察院、国务院法制办、司法部、中华全国律师协会、中国公证协会等相关部门的意见，亦得到了积极回应，获得了来自不同角度的宝贵意见。比如，中华全国律师协会在回函中就提到了如下具体意见：《规定》是根据《中华人民共和国侵权责任法》（以下简称《侵权责任法》）和《公证法》作出的，在《公证法》第四十三条中，侵权行为的主体包括公证机构和公证员，《规定》确定的侵权责任主体范围不应小于法律的既有规定。有支持此观点的学界人士认为，原告（当事人或公证事项的利害关系人）有权选择将公证员与公证机构共同罗列为被告，这有助于最大限度保护原告的合法权益。

二是特定情形下共同被告说。《规定》在最高人民法院内部征求意见时，有关庭室对公证员是否应作为公证损害责任纠纷的共同被告，提出了如下意见：一般情况下，应将公证机构作为责任主体。但是，建议考虑是否有必要参考《最高人民法院关于审理涉及会计师事务所审计业务活动中民事侵权赔偿案件的若干规定》（以下简称《会计师事务所赔偿案件规定》）第五条的规定，明确特定情形下公证员与公证机构的连带责任。

三是否定共同被告说。该观点认为，《公证法》第四十三条关于“公证机构及其公证员因过错给当事人、公证事项的利害关系人造成损失的，由公证机构承担相应的赔偿责任”的内容已经明确了公证损害责任纠纷的责任主体，如果在公证损害责任纠纷中将公证员与公证机构罗列为共同被告，容易造成实务操作与现行法律规定精神的冲突。我国《公证法》实行机构本位制，根据《公证法》第六条、第十六条和第四十三条规定，公证员是公证机构内部执业人员，对外承担责任的主体为公证机构。公证员在履行职务过程中存在过错的，可以依据《公证法》的相关规定对其进行处分、追责，而不能直接要求其当事人、公证事项的利害关系人承担损害赔偿责任。因此，将公证员作为承担民事侵权责任的主体，与法律规定相违背。



经研究,《规定》第一条采纳了第三种观点。依据《公证法》第四十三条规定,对受损害的当事人、公证事项的利害关系人而言,公证机构是责任主体,公证员不是责任主体。公证员作为从事公证业务的执业人员,实施的公证活动代表其所在的公证机构,属于职务行为。因此,公证员不能成为公证法律关系中对外直接承担民事责任的主体,其因过错给当事人、公证事项的利害关系人造成损失的,应由公证机构承担赔偿责任,公证机构赔偿后,可以向有故意或者重大过失的公证员追偿。故公证损害责任纠纷的被告只能是公证机构,而不应包括公证员。

需要注意的是,实践中,当事人、公证事项的利害关系人为了最大程度保护自己的合法权益,往往采用多列被告的方式,将公证机构与公证员一并起诉。对此情况,人民法院应当向原告释明;原告坚持不予变更的,人民法院应当裁定驳回原告对公证员的起诉。

### (三) 关于就公证书的效力能否单独提起诉讼的问题

当事人、公证事项的利害关系人能否就公证书的效力单独提起民事诉讼,即当事人、公证事项的利害关系人是否可以通过民事诉讼的方式请求人民法院变更、撤销公证书或者确认公证书无效,在学术界和实务界有肯定说和否定说之争。

肯定说认为:第一,该类诉讼是发生在当事人、公证事项的利害关系人与公证机构之间的诉讼,可以以公证机构为被告向法院提起民事诉讼,诉讼标的是公证书的内容,属于确认之诉。虽然《中华人民共和国民事诉讼法》(以下简称《民事诉讼法》)未就此专门作出规定,但只要是民事争议,符合《民事诉讼法》第一百一十九条规定的条件,人民法院均应受理,法院可依不同情形作出撤销或者维持原公证书效力的裁判。第二,从维护社会公平和公正的角度来说,一切法律行为包括公证行为都可以被纳入到司法机关的审查和评判之中,只有这样,才能使社会评价具有相对统一的标准和结论,有利于维护法律的严肃性和效力。第三,当事人就公证书的效力单独提起民事诉讼是有法可依的。我国《公证法》第四十条规定:“当事人、公证事项的利害关系人对公证书的内容有争议的,可以就该争议向人民法院提起民事诉讼。”公证书的内容有争议是导致公证书错误的原因,二者有着必然的因果关系。因此,依照《公证法》第四十条的规定,人民法院应当受理相关诉讼。

否定说认为：第一，当事人、公证事项的利害关系人认为公证书有错误的，可以向出具该公证书的公证机构提出复查，这是针对公证书错误的情形，法律对当事人作出的权利救济途径，虽然排除了当事人向人民法院直接起诉的可能，但是符合公证文书只是民事证据的属性。第二，人民法院受理民事纠纷，针对的是当事人之间民事权利义务产生的争议，而不是对争议涉及的某个证据进行裁判。当事人、公证事项的利害关系人对公证机构出具的公证书有异议，其实是认为公证书证明的事实对他们之间的权利义务关系产生了不当影响。当事人、公证事项的利害关系人可以就该争议提起民事诉讼，仅是撤销公证书与否，没有起诉的必要性。第三，《公证法》第四十条规定“对公证书的内容有争议可以提起民事诉讼”，是指当事人之间以及当事人、公证事项的利害关系人之间关于民事实体权利义务的争议，而不包括当事人、公证事项的利害关系人与公证机构之间就公证书的效力而产生的争议。

经研究，《规定》第二条明确规定：当事人、公证事项的利害关系人起诉请求变更、撤销公证书或者确认公证书无效的，人民法院不予受理。主要基于以下考虑：第一，将公证书效力的认定作为一个单独的民事诉讼缺少法律依据。国外没有立法例，民事诉讼法也没有规定。第二，公证书是采用公证的形式对原已存在的法律关系或法律事实所进行的固定，只是一项证据，不需要单独对其效力进行认定。如果没有相反证据推翻公证书所证明的事项，公证书作为可采信的证据使用；如果有相反证据足以推翻公证书认定的事实，人民法院应依据上述证据对相关事实予以认定，公证书在该案件中不具有证明效力。当事人、公证事项的利害关系人可以依据人民法院生效裁判文书向公证机构申请撤销或者变更公证书。第三，人民法院受理民事纠纷，是通过对法律事实真伪的确认，解决当事人之间的民事权利义务争议，而不是对争议涉及的某个证据进行客观事实真伪的确认。第四，人民法院即使受理了当事人、公证事项的利害关系人以公证机构为被告而提起的变更、撤销公证书或者确认公证书无效的诉讼请求并作出相应的裁决，也不能解决当事人、公证事项的利害关系人之间的争议。之后，仍需再提起一个以当事人为被告的诉讼才能最终解决争议，两次诉讼亦不符合诉讼经济原则。基于此，《规定》第二条规定，当事人、公证事项的利害关系人起诉请求变更、撤销公证书或者确认公证书无效的，人民法院不予受理，告知其依照《公证法》第三十九条规定可以向出具公证书的公证机构提出复查。

需要进一步明确的是，当事人、公证事项的利害关系人依据《公证法》第三十九条和《规定》第二条向公证机构提出复查的，如果对公证机构的复查决定不服，能否提起诉讼。对此，有肯定说和否定说两种观点。肯定说认为，法律对此问题没有明确规定，但规定不明确不等于人民法院不受理。如果公证机构在这种情形下不能成为适格的被告，人民法院就无法对公证的合法性、真实性进行审查，公证权将可能成为不受监督的法外之权。否定说认为，《公证程序规则》第六十七条第一款规定，当事人、公证事项的利害关系人对公证机构作出的撤销公证书的决定有异议的，可以向地方公证协会投诉。经研究，我们认同否定说的观点，即当事人、公证事项的利害关系人对公证机构的复查决定不服的，不能以公证机构为被告提起确认公证书效力的诉讼。但是，需要说明的是，当事人、公证事项的利害关系人对公证机构的复查决定不服，并且认为公证机构确有过错而造成其损失的，可以依照《公证法》第四十三条规定提起公证损害赔偿之诉。

#### （四）关于如何确定“公证书的内容有争议”的范围

《公证法》第四十条规定：“当事人、公证事项的利害关系人对公证书的内容有争议的，可以就该争议向人民法院提起民事诉讼。”实践中，对该条的调整范围理解不一。一种意见认为，“对公证书的内容有争议”，是指当事人之间以及当事人与公证事项的利害关系人之间对民事实体权利义务的争议；另一种意见认为，“对公证书的内容有争议”，不仅包括当事人之间以及当事人与公证事项的利害关系人之间对民事实体权利义务的争议，而且包括当事人、公证事项的利害关系人与公证机构之间产生的争议。

经研究，我们同意第一种意见，并且在《规定》第三条第一款对“公证书的内容”作了更细化的规定。我们认为，《公证法》第四十条解决的是公证书作出以后，当事人、公证事项的利害关系人就公证书所公证的内容有争议的，还能不能通过诉讼来解决的问题，而不涉及公证书有错误要求公证机构更正或者撤销的问题。若当事人、公证事项的利害关系人认为公证书有错误的，可以依据《公证法》第三十九条规定向出具该公证书的公证机构提出复查；若当事人、公证事项的利害关系人认为公证机构及其公证员因过错对其造成损失的，可以依据《公证法》第四十三条规定提起损害赔偿之诉。因此，《公证法》第四十条规定的“对公证书的内容有争议”，是指公证之后，当事人、公证事项的利害关系人就公证书所公证的事项而发生的民事实体权利义

务争议，而不是公证书真伪以及有关公证书中单纯的事实（如出生、生存、死亡、身份、经历、学历、学位、职务、职称、有无违法犯罪记录等）存在与否的争议。比如，当事人签订了一份买卖合同并办理了公证，之后，双方就买卖合同的付款条件、时间以及违约金的承担发生了争议。这种争议就是当事人、公证事项利害关系人之间对民事实体权利义务的争议。

需要说明的是，在《规定》起草过程中，有意见认为，《规定》第三条第一款明确规定：“当事人、公证事项的利害关系人对公证书所公证的民事权利义务有争议的，可以依照公证法第四十条规定就该争议向人民法院提起民事诉讼。”是否意味着否定了《最高人民法院关于当事人对具有强制执行效力的公证债权文书的内容有争议提起诉讼人民法院是否受理问题的批复》（以下简称《具有强制执行效力公证债权文书受理批复》）的效力？为消除误解，厘清《规定》第三条第一款与该批复之间的关系，经研究，将《具有强制执行效力公证债权文书受理批复》内容作为特别规定写进《规定》第三条第二款。

#### （五）关于公证损害责任的归责原则和过错认定

##### 1. 关于公证损害责任的归责原则

在《规定》起草过程中，关于公证损害责任的归责原则是过错责任还是过错推定责任，存在争议。主张适用过错推定责任的主要理由在于：第一，根据相关法律和司法解释的规定，会计师事务所的侵权损害赔偿责任适用过错推定责任归责原则，而公证机构与会计师事务所均属于提供专业服务的中介机构，两者在性质上具有共通之处，在民事责任的承担上也应当采用相同的归责原则。第二，有利于解决当事人、公证事项的利害关系人举证难的问题。在办理公证的过程中，公证员是否尽到了相应的注意义务，只有公证员自己最清楚，当事人、公证事项的利害关系人无从知晓。如依过错责任原则，由当事人、公证事项的利害关系人举证证明公证员在办证过程中存在过错，非常困难。第三，过错责任与过错推定责任的区别在于举证责任不同，《公证法》虽规定了过错责任原则，但对过错的举证责任分配未予规定，公证损害责任适用过错推定责任原则并不违背《公证法》。

经研究，本解释没有采纳上述观点。我们认为，公证损害责任应适用过错责任原则。第一，公证损害责任适用过错责任原则，符合《公证法》第四十三条第一款的文义。该款规定的“公证机构及其公证员因过错给当事人、公证事项的利害关系人造成损失的，由公证机构承担相应的赔偿责任”