

黄悦善 · 重庆市公证处主任
杨延超 · 西南政法大学

西部公证 如何走出困境

一、中国西部公证业务的困境

困境一：西部经济发展滞后，制约公证制度发展。

公证制度是商品经济高度发展的必然要求，并且随着市场经济的建立和完善而不断繁荣。公证机构对某一事实或法律关系的真实性和合法性的公证具有法律效力，这就可以省去烦琐的审查，提高市场交易的效率，增进交易诚信。因此，商品交易越频繁，交易数额越大，市场主体要求公证之欲望也就越加强烈。然而在生态环境极为恶劣的西部地区，生产力发展水平较低，市场经济落后，人均收入较少，生活条件艰苦，在这样的条件下发展公证事业，可谓举步维艰。

困境二：西部地区人们欠缺公证习惯；公证人员素质也有待提高。

公证制度，是现代政治文明和法治文明极力提倡的，市场经济国家极力推行的法律制度。尤其是在法制意识较强的西方国家，公证已经深入人心，甚至成为人们从事经济、法律事务的一种习惯。如法国有人口5800万左右，其中公证人7700多人，每7500人中有一名公证人，公证行业的从业人员共达5万多人，每1100多人有一名公证人员，每年出具的公证文书多达4500多万份，每个公证人平均每年出具公证书5800多份；意大利有人口5700多万，其中公证人5100多人，每11000多人中有一名公证人，全国公证人每年办理公证事务超过1千万件，平均每个公证人每年办理近1800件，业务收费额达5亿美元。而在我国的

西部，公证业务量则极其有限，人们很少思考和关注公证的法律地位、法律效力和在诉讼中的作用。特别是在民商事事务中，人们没有形成用公证手段来证明经济交往和民商事事务的习惯。另外，我国西部地区是少数民族聚居的地方，少数民族对公证更是缺少了解。以回族为例，习惯上，回族群众之间的纠纷多以阿訇调解，回族群众信阿訇不信公证的现象是极为普遍的。

不仅如此，我们还应关注西部地区公证队伍的业务素质。从总体上看，西部地区公证队伍整体素质，尤其是政治素质是好的，多年来在非常艰苦的条件下坚持工作，开展公证法律服务，作出了较好的成绩。但是面对社会经济迅猛发展的要求，面对西部大开发对公证的客观需求，面对新世纪赋予公证的历史使命，公证人员的业务素质有进一步提高之必要。

二、西部公证业务走出困境的对策。

对策一：

1、充分认识公证与经济发展相互促进的辩证关系。公证制度作为法律制度的重要组成部分，与市场经济关系密切。一方面，它产生于古罗马商品经济发展时期，并随着资本主义市场经济的建立而逐步健全发展，是经济发展的产物；另一方面，市场经济条件下，公证广泛渗透到社会经济生活的诸多领域，成为一国或跨国经济交往不可缺少的法律保障手段和工具。事实表明，公证与经济发展是一对相互促进的良性循环的范畴。经济越发达，经济交往越频繁，公证的作用就越明显，公证的效力就

越凸现。目前,我国公证范围已扩展到房地产、金融、国际招投标、各种资信证明、拍卖、证据保全、提存、股权转让、国企改革、联营合同、专利、商标、承包、企业租赁、兼并协议以及涉外经济诉讼、索赔等诸多经济领域内。公证的介入不仅提高了市场运作的规范化水平,而且大大改善了我国经济发展所需的外部环境,特别在对外出口和投资规模日益扩大,同其他国家和地区经贸往来日益频繁的经济过程中,对社会生活和经济领域产生了重要的影响,正发挥出难以替代、不可或缺的作用。在西部经济建设的过程中认识公证与经济发展的关系并发挥公证的积极作用亦十分重要。

2、公证机构应牢牢抓住西部大开发的有利机遇。为振兴西部,中央确定的西部大开发战略,使西部迎来了前所未有的发展机遇。公证机构应利用自身优势,抢抓机遇,来展示行业特有的职能作用。

(1)在基础设施建设上发挥公证职能作用。加快基础设施建设是西部大开发的基础,其以公路建设为重点,加强铁路、机场、天然气管道干线的建设,以及电网、通信、广播电视以及城市基础设施建设,尤其要把水资源的合理开发和节水工作放在突出位置。公证为基础设施建设和重点项目建设提供法律服务的时机已经成熟。当然这当中也不乏有成功范例可供学习,如重庆市公证处为三峡工程、高速公路、机场建设提供了全方位的法律服务,收到较好效果;宁夏回族自治区公证处为宁夏四十大庆工程项目提供服务,为石中高速公路、古王公路,为“1236”工程等一批扶贫开发项目提供优质高效的法律服务,受到广泛赞誉,积累了丰富经验。今后公证机构应该更自觉地、更积极地办好基础设施建设、工业发展、农业开发等重点项目建设招标投标及其合同公证。

(2)为金融市场提供公证法律服务。西部大开发离不开金融的有力支持。随着积极的区域货币政策及信贷管理政策的实施,国家通过中央银行和开发银行,实施有利于西部经济发展的货币政策、信贷政策,给西部经济发展提供更多的资金支持。毫无疑问,所有这些优惠政策的实施必将拓宽公证为金融服务的领域。公证行业要冲向西部大开发的战场,贴近市场核心提供优质高效的服务。各公证机构要进一步学习和掌握国家金融政策,熟悉各项金融法律规定,从而为金融市场提供优质高效的法律服务。

(3)为生态环境保护和治理提供公证法律服务。加强生态建设和环境保护是西部大开发的根本。公证机构要按照“退耕还林(草)、封山绿化、以粮代赈、个体承包”的方针和综合性措施,在加强规划和政策引导的同时,利用公证法律服务手段,搞好承包合同和以退耕还林(草)、封山绿化、以粮代赈为内容的协议书公证。在开展生态环境保护和治理中为政府和群众提供公证法律服务过程中,要严格依法办事,坚持全面规划,分步实施,突出重点,先易后难,先行试点,稳步推

进;要因因地制宜,分类指导,做到生态效益与经济效益相统一。

(4)做好在其它领域的公证工作。应努力在产业结构调整中发挥公证职能作用。力求在民商事交往中,办好各种法律事实、法律行为及法律文书公证,为建立市场诚信机制提供公证法律服务。

对策二:

1、综合制理提高法治意识。

首先,加大法制及公证业务的宣传力度。一是发挥行业优势,开展宣传活动。全方位多角度开展公证业务宣传,宣传《公证法》,宣传自治区公证条例,宣传与公证有关的法律法规。二是发挥专业优势,开展宣传活动。通过印发公证业务知识,开展法律咨询等形式,广泛开展公证业务和职能的宣传与讲解。三是借助大众传媒,开展宣传活动。利用广播电视,报刊杂志等媒体,以写论文,编案例,刊短评,登杂议等,多种多样的形式宣传公证,普及公证,让广大群众和法人运用公证来维护合法权益,提高办理公证的积极性和自觉性。

其次,西部地区是我国少数民族聚集区,有全国最多的民族自治地方政权,因此在公证立法和执法时应充分尊重当地的习惯和民俗。并可以在宪法、法律、行政法规的原则框架内,充分利用《民族区域自治法》所提供的有利因素和国家实施西部大开发所颁布的有关政策,最大限度地行使自治权限,制定出符合当地情况的公证法规条例、公证行政规章等,切实拉近公证法律与百姓的距离。

2、加强队伍建设,提高公证队伍业务素质。

提高业务素质的基本途径有以下几方面:一是参加业务培训,业务培训宜由公证员协会组织,由条件好的公证处给予经费方面的支持和赞助。业务培训工作应当放到行业管理工作的突出地位,作为提高公证队伍业务素质的重要途径认真抓好。1、要对公证人员的基础性法律知识进行培训,目前西部有一些公证员虽有较丰富的社会实践经验,但是却欠缺扎实的公证基础法律知识,显然已经不能适应“法治经济”时代的要求。2、要适时组织公证员学习新出台的法律法规。公证业务涉及众多法律知识,包括财产法、合同法、婚姻法、继承法、行政法等方方面面,而随着经济的飞速发展,新的法律层出不穷,原有的法律也频繁更替,因此对于法律法规,包括司法解释的变化要及时学习了解,对一些与公证业务密切的法律法规还应认真学习,这样才能做到与时俱进。3、要重视组织公证人员在岗培训工作。公证机构本身既是工作岗位,又是学习的最好场所。通过理论联系实际,使得理论知识在实践中得到升华。宁夏回族自治区公证处近年来组织在岗培训,采取办一证、得一识、进一步的办法培养锻炼队伍,收到较好效果。二是加强公证理论学习、探讨和研究。尤其是要鼓励对公证法律前沿问题研究,如知识产权公证、电子商务公

证等。对于在理论尤其是在前沿理论上有建树的公证人员要给予奖励。同时要重视公证机构刊物的交流工作,做到资源共享、取长补短。三是建立健全公证行业考试、录用、登记、注册、培训、考核、奖励、惩戒等各项制度,形成公证行业规范、队伍建设规范。

对策三:

综观当今世界,公证体制的模式有以下几种:(1)英国模式。在英国,公证人是由教会主教委任。(2)德国模式。德国的公证人是国家公职人员,依附于法院,公证人的工作由法院院长监督。(3)美国模式。美国的公证人不是国家公职人员,其性质类似于中国的律师。除了公证人可以从事公证事务,律师也可以做公证人。(4)法国模式。法国是世界公证制度的发源地,1802年的时候,拿破仑发布了《风月法令》,这是世界上第一部公证法,二战之后,法国人又进一步完善了公证法。法国的公证法律制度堪称世界典范,在法国,公证人有双重属性:一方面是国家公职人员,履行公证职责;另一方面又是自由职业者,可以与当事人之间自由约定公证费用。在法国实施公证的机构是公证人事务所。但该事务所与中国的公证处不同,它不是国家组建,而是由具有公证资格的人组建。

以上模式各有特点,有些地方值得借鉴,结合我国尤其是西部情况,公证机构的组建应当遵照以下原则进行:

第一,国立原则,即是指公证机构由司法行政部门负责组建。是国家组建,而不是由私人组建。在我国公证机构不适宜私有化。原因有二:

(1)公证机构私有化,公证难以在群众中形成威信。公证机构要证实的是一种法律文书、法律事实、法律行为的真实性和合法性。这种对文书、事实、行为真实性、合法性的证明应该在广大人民群众中有极强的公信力。如,现在越来越多的活动都要公证,足球彩票开奖要公证,全国歌手比赛要公证,无非是要百姓相信活动的程序合法,结果合法。如果得不到人民群众的认可,公证也就失去了作用。在我国,只有国家组建的公证机构所做出的公证才能得到群众的认可,而

私人组建的公证机构则没有公信力。这是由中国自身的国情所决定的。

(2)公证机构私有化会导致不正当竞争现象产生。试想,公证机构私有化之后,竞争将是异常残酷的,一个区就有可能十家甚至二十家公证事务所,原本西部的公证业务量就有限,可谓是粥少僧多,再加上我国目前配套的法律制度还不健全,不正当竞争行为产生的可能性就增大了。

第二,有限中立原则。所谓中立原则,即是指公证机构作为履行国家公证职能的非营利性事业法人单位,不隶属于司法行政机关,具有独立的主体地位。并且每个公证事务所都是平等的,互相没有隶属关系,同时公证人不得兼任其他职务,因为这会影响公正性和独立性。中立原则是市场经济的发展对公证业务所提出的必然要求。但结合西部地区特殊情况还应灵活处理。在主城区以及经济发达的地区应不折不扣地遵循这一原则,然而在边远地区的县级公证处仍应编在司法行政机关序列,以法律援助的形式办理公证业务。

另外,还应当建立所谓奖励机制,即是指公证人员除了获得基本工资外,还应根据其业务量获得提成,以此来激励公证人员的办案积极性。

第三,所谓联合原则,即是通过强强联合,或强弱联合的形式,组建规模化公证机构。之所以要联合,其原因如下:一是西部开发的需要。西部开发中的基础设施建设,资源开发利用,产业结构调整,对外开放和对外交往,逐步走向产业化、专业化、信息化、社会化、全球化,这些都需要组建几个能够抗御风险,公证业务和公证收入有保障,公证法律服务队伍高素质的公证机构。二是队伍建设的需要。西部地区的公证人员少,需要集中发挥人才优势,组建上规模、上等级、上水平的公证处,加强公证法律服务功能,适应市场经济发展和西部开发的需要。这样的规模化公证处,可以打破条块分割界限,跨省区、跨地市建立,可以强强联合,也可以强弱嫁接。西部地区的公证处,可以得到扶持发展,沿海和内地的公证处可以共同拓宽服务领域。政府可通过政策和调控手段支持规模化公证机构的组建,同时要在经济上给予适当扶持。