

上海市普陀区司法局文件

沪普司〔2017〕7号

签发人：张文瑶

普陀区司法局关于公证与诉讼对接 工作情况的报告

市司法局：

《中共中央关于全面推进依法治国若干重大问题的决定》提出“健全社会矛盾纠纷预防化解机制，完善调解、仲裁、行政裁决、行政复议、诉讼等有机衔接、相互协调的多元化纠纷解决机制。”2014年司法部副部长赵大程在《深入推进公证工作改革发展

建设，在建设法治中国的伟大实践中建功立业》讲话中指出“参与社会综合治理创新、推进社会主义法治建设，要充分发挥公证替代诉讼和预防化解社会矛盾纠纷功能”。为此，普陀区司法局指导公证处主动与法院对接，寻找公证参与诉讼、有效预防化解纠纷的渠道。在充分调研沟通的基础上，在全国率先探索以继承类案件为切入点，试行家事纠纷案件“公证程序前置”，对部分家事纠纷案件进行非诉调解并出具公证文书，优化法院、公证资源配置，协同推进矛盾纠纷多元化解，取得了较好的效果，现将有关情况报告如下：

一、主要做法

（一）建立家事领域公证程序前置制度

在家事纠纷中，由于当事人之间特殊的身份关系，使得他们更愿意通过公证方式解决纠纷。但现阶段，公证尚不是家事纠纷的法定前置程序，法院不能直接将案件移送到公证机构，只能在登记立案过程中通过诉前咨询，劝说当事人以公证方式解决纠纷，无法充分发挥公证预防和化解纠纷的作用。为此，2014年2月，普陀公证处在区法院诉讼服务中心设立公证咨询窗口，由公证处派出1名具有丰富经验的公证调解员在法院导诉窗口值班，现场提供遗嘱、继承、委托等相关公证事宜的咨询服务。2015年6月，区法院与普陀公证处签订《诉讼公证调解对接协议（试行）》，双方进一步将合作范围拓展至诉前调解阶段，对于已经进入诉调程序，但可能化解的继承案件，以及当事人举证困难、年老行动不

便或一方在外地等情况的继承案件，法院委托公证机构调查核实相关事实并出具公证文书，既有效缓解法院核查事实的压力，又使部分案件在诉前以公证的方式直接解决，缓解法院收案压力。

（二）建立公证与诉讼对接工作室

在诉前试点取得较好效果的基础上，2016年4月，普陀公证处与区法院签订《公证与诉讼对接合作协议》，共同在法院诉讼服务中心设立“公证与诉讼对接工作室”，全面推进家事纠纷公证程序前置工作。公证处派驻2名公证调解员和1名公证员助理入驻工作室，对要求诉讼的继承、婚姻家庭财产纠纷案件，由法院立案庭初步审查证据材料后，通过诉调中心移交工作室进行诉前调解。工作室收案后，对于当事人愿意选择公证方式解决的，由公证机构开展事实调查、证据收集，并在事实调查清楚的基础上，组织双方调解。当事人经调解达成协议的，公证处出具相关公证文书并通知法院，此类案件不再进入诉讼程序。当事人未能达成协议或者无法在公证程序中解决的案件，由公证处出具含有相关法律事实和争议记载的公证法律意见书，将相关案件材料通过法院诉调中心移交法院立案，法官原则上不再进行调解。

（三）建立信息共享和业务协作机制

公证处与法院建立定期联席、信息共享和业务协作制度，及时通报、共享与对接工作相关的信息。双方开辟遗嘱类、继承类公证案卷和相应裁判案卷查阅快速通道，对于法院需通过公证信息核查渠道了解相关公证遗嘱信息、医学死亡证明档案信息、婚

姻登记档案信息的，公证处 3 日内给予法院书面回复。公证处也可向法院查阅婚姻家庭、继承纠纷案件、宣告失踪、宣告死亡案件、认定公民无民事行为能力、限制民事行为能力案件、监护权特别程序案件等裁判文书。同时，法院根据最高院有关规定对公证处公证的债权文书的执行给予尽可能的司法支持。另外，双方还建立了继承事务相关业务风险信息通报机制，公证机关发现当事人有弄虚作假情形的，及时反馈给法院。开展对接工作以来，公证处协助法院完成了 58 件案件相关信息核查，涉及公证遗嘱、死亡、婚姻、存款、人事档案、房产等信息，法院接受公证查询 16 件，通过公证与诉讼对接，有效防止当事人隐瞒合法继承人或隐瞒婚姻状况等虚假诉讼 10 余件。

二、取得成效

（一）探索了公证替代诉讼的新模式。公证与诉讼对接是司法行政机关在司法改革大背景下积极履职、探索创新的大胆尝试，公证与诉讼制度的衔接是多元化纠纷解决机制的重要组成部分。随着法院立案登记制后收案量的快速上升，有限的审判资源与人民群众方便、快捷解决纠纷的需求之间的不平衡更加突出，创新和完善多元化纠纷解决机制迫在眉睫。普陀区司法局指导公证处与法院有关部门主动对接，在全面了解法院家事纠纷诉讼基本情况的基础上，以家事纠纷案件为切入点，建立公证与诉讼对接机制，促进矛盾纠纷多元化解，为缓解法院“案多人少”发挥了积极作用。开展公证与诉讼对接工作以来，法院同期相关案件受理

数下降 80%左右，民事案件分流作用明显，充分体现了诉讼和公证对接机制整合力量、分流案件、平息纷争、化解矛盾的功能作用。

（二）节约了纠纷解决成本。家事纠纷案件公证程序前置的试点尝试，通过优化司法资源配置，降低了司法成本。该类案件经由公证与诉讼对接工作室调解员审查后，直接转入公证调解或公证办理渠道，当事人举证程序得到简化，此类案件办结期限缩短至 20 个工作日内，办理效率得到提高。同时，由于遗产标的一般争议较大、涉案当事人人数众多，案件经法院诉讼调解成功的，仅按照案件诉讼受理费标准的 1/4 收取，费用相对较低。公证与诉讼对接机制运行后，公证处主动回应当事人反映的公证收费问题，对符合法律援助条件的或有其他特殊困难的当事人办理继承公证的，予以不同程度的费用减免，减轻了当事人的经济压力，受到当事人的普遍欢迎。普陀公证处已收到十余位当事人送来的锦旗。

（三）拓展了公证业务领域。公证制度设计的目的在于预防纠纷、减少诉讼，在社会矛盾纠纷预防化解领域具有独特的制度使命和职能属性。公证与诉讼对接试点在推动司法改革实践的同时，也拓展了公证的业务范围，成为了公证业务新的增长点，实现了多元化解纠纷与公证业务增长的双赢。2015 年 7 月至 2017 年 5 月，普陀公证处在法院诉讼服务中心共接受咨询 1855 人次；通过法院导诉台咨询窗口共发放公证联系单 718 份，已办理此类无纠纷家事继承公证 390 件；通过公证与诉讼对接工作室接收立案

庭移送继承类案件 453 件，已办结公证 156 件；公证处向法院出具公证法律意见书 27 件。

（四）受到了法院和社会各界的肯定。此项创新实践受到了最高人民法院的高度关注和肯定。最高院沈德咏副院长充分肯定“诉调对接公证”的一站式服务模式。最高院在答复全国人大高广生代表有关提案时，充分肯定了普陀区人民法院和普陀公证处继承案件对接工作的做法。最高院《关于人民法院进一步深化多元化纠纷解决机制改革的意见》中明确提出“根据辖区受理案件的类型，引入相关调解、仲裁、公证等机构或者组织在诉讼服务中心等部门设立调解工作室、服务窗口”。最高院在《对十二届全国人大四次会议第 9232 号建议的答复》中明确“将以普陀法院作为样本进行深入研究，积极指导各地法院开展公证与诉讼的衔接工作，为下一步研究与立法提供基层样本”。上海市高院、市司法局也予以高度关注与肯定。《建立公证与诉讼对接机制、助力家事纠纷非诉调解》案例荣获第七届“上海市依法治理优秀案例”。今年 3 月，最高院、司法部、中国公证协会有关领导到我区调研公证与诉讼对接工作，对此项工作高度肯定。普陀公证处主任接受了新华社、央视、央广、光明日报、法制日报、人民法院报、民主与法制杂志社等媒体的联合采访。普陀公证处和普陀区法院陆续接待了重庆、河南、云南、辽宁、江苏、福建、广东、山东、山西等省市的十余家司法行政机关、法院、政法委、公证协会等系统的学习考察团。

三、下一步工作思考

（一）进一步厘清公证与诉讼职责的制度定位。人民法院面临案多人少的审判压力，需要厘清讼源，回归审判的基本职责。公证机构应当承担起民商事领域预防纠纷的职能，完善职能发挥作用的方式。公证与诉讼的对接领域可以进一步拓展，在诉讼之前、诉讼之中和诉讼之后，都可以公证的方式避免当事人纠纷的形成。多年的实践也表明，公证文书被广泛用于金融、工商、房产、人民法院等机构，当事人持公证文书可以便捷地完成各类民商事法律事务。公证与诉讼对接的下一步发展，除了做好公证前置的案件移交公证机构外，可逐步推进诉讼中的辅助事务引入公证办理渠道。

（二）进一步突破公证机构体制的制约瓶颈。当前正在转型中的事业体制公证机构，在机构性质、人员管理、绩效工资核算、成本控制等方面定位与现实存在的差距一直没有有效解决。在公证与诉讼对接项目的推进过程中，我们对公证在社会法律事务中的作用空间有了更加明朗的认识，但公证机构是否能够完全适应社会的需求，还面临很多瓶颈问题。如公证收费问题，现有继承事务处理的几种程序收费标准不一致，法院因降低诉讼费用而接受了大量无纠纷诉讼，有限的司法资源被不合理地使用。继承公证收费方式各地也有不同，总体成本还是较高。公证前置介入继承纠纷诉讼后，主动根据当事人的实际情况，减免了部分公证收费，但这种减免具有临时性，尚缺乏法定标准的支撑和长效机制

的保障。在付费主体上也应有所区分，可以根据公证与诉讼对接的具体情况，区分公证费来源。如诉前经辅导由当事人自愿选择公证的，由当事人支付公证费；已进入诉讼程序由人民法院将案件移交公证机构调解或将部分审判辅助事务委托公证机构处理的，公证费用是否可以由法院以购买服务方式支付。

（三）进一步推动家事领域纠纷诉讼案件公证前置立法。多元化纠纷解决机制建设背景下继承领域公证前置模式探索，是对现有的公证预防纠纷职能实现方式的拓展，中国的公证机构可以此在多元化纠纷解决机制中取得更大的作为，更好地保障当事人的合法权益，为社会提供更多可供选择的纠纷解决方式和更加优质的法律服务。我局将继续深化诉讼与公证合作的各项机制，促进诉讼及公证两种纠纷解决方式相互配合、相互协调和全面发展，引导当事人更多的选择公证方式解决民事纠纷，让公证与诉讼对接机制在化解纠纷、维护当事人合法权益中发挥更大作用，为推动家事领域公证前置立法作出贡献。

特此报告。

上海市普陀区司法局

2017年6月14日

抄送：区委，区政府，区委政法委。

上海市普陀区司法局办公室

2017年6月14日印发
