



宿州市人大常委会法工委主任武钦殿:

“每个法条背后都是对法律信仰的一腔热血”

□本报记者 范天娇 文/图

“54票赞成,0票反对,1票弃权,通过。”

9月29日,看到《宿州市采石场修复条例》在安徽省十二届人大常委会第四十次会议上以零反对票获得审查批准时,宿州市人大常委会法工委主任武钦殿并没有感到意外。因为这是宿州市被赋予地方立法权后,他主持制定的第5部,也是第5次获得零反对票的地方性法规。

在同事的眼中,武钦殿是一个“法律匠人”,对所立法规的一字一句,甚至是标点符号都要反复推敲,让每一个条款都做到准确、管用,既不照搬、不教条,又有特色、可操作。在精益求精的雕琢下,这些法规获得了社会各界的肯定,不少还成了其他省市的立法范本。

“每部法律中的每一个字、每一个标点符号都应当有固定含义,看似冰冷的条文背后,一定满怀立法者对法律信仰的一腔热血。”武钦殿感慨地说。

一个手部老茧的由来

2015年,宿州市成为安徽省第一批被赋予地方立法权的设区的市,急需高素质、有经验的专业立法人才开展立法工作。时任宿州市中级人民法院专职审判委员会委员的武钦殿成为最佳人选,被“挖”去了宿州市人大常委会。

这是因为,武钦殿既有深厚的法学理论功底,又有丰富的审判实践经验。记者了解到,武钦殿攻读的是法律专业,毕业后到宿州市中院从书记员做起,通过自身努力,一步步走上审判员、庭长、专职审委会委员等重要岗位,审理过上千件民事案件,主管过全市民事审判工作,还被评为首届全国审判专家。

尤其是在案件审判过程中,武钦殿特别注重调查研究,对每一个法律争议点都要刨根问底,有时候遇到一个法律问题,他就能洋洋洒洒写出一篇“论证文”来。而这种严谨、专注和较真的精神,正是立法工作者必备的。

“以前白天审理案件,晚上回家就喜欢琢磨,将一些想法写下来进行研究,再结合审判实践去论证,随着研究的深入,慢慢地就形成一些观点,集结成书。”武钦殿说。

在审理王某与申某房屋权属纠纷案时,武钦殿遇到一个难点:开发公司“一房两卖”,后订立买卖合同但已付完房款且已拿到房屋钥匙的买受人对房屋的权利能否优先于先订合同的买受人。当时,物权法还未



颁布,法律对此类案件没有明确规定,有法律界人士提出了按照签订合同的先后顺序确定房屋归属,但武钦殿认为,先签订合同

的买受人只是有了债权,后签订合同,拿到房屋钥匙的买受人不仅有债权,还实际占有了房屋,争议房屋应当归后订立合同的

买受人。该案判决生效后,确立的“交付在不动产转移中具有独立地位原则”被最高人民法院司法解释采纳。

而关于“物权变动”的思考并未随着判决生效而止。武钦殿用实证的方法,提出我国当时的法律系采用“物权意思主义”物权变动模式的新观点,撰写了《物权意思主义——我国现行法上物权变动模式研究》专著。

“这些观点均来自于审判实践,又能在理论上自圆其说,不但对物权的理论有一定的贡献,也为解决现实存在的物权纠纷提供了切实可行的方法。”中国人民大学常务副校长王利明在该书的序言中这样评价。

利用业余时间,武钦殿完成了《合同效力研究》《物权意思主义》《传统文化与法治中国》等12部法律著作,为民法审判事业作出了突出贡献。在新的岗位上,他又扎进了深层次立法工作问题的思考,用笔继续探索地方立法工作的规律。今年8月底,武钦殿完成了他的第一部立法理论专著,近36万字的《地方立法专题研究——以我国设区的市地方立法为视角》,不久之后,将出版发行。

因为长期执笔,武钦殿的右手中指硬生生地被磨得凸起一块老茧。每次思考问题时,他总习惯性地用拇指搓搓老茧,这意味着“手又痒痒了”。

一个顿号的背后故事

“‘社会资本全额投资建设的公共停车设施,政府和社会资本合作建设的公共停车设施’前后表述之间为并列关系,属并列主语,不是独立语句,用‘、’符合《标点符号的标准用法》的规范,且语义表达准确。”

这不是课堂上讲授标点符号使用的知识,而是专门针对一个法律条款中顿号使用疑问,语言文字专家作出的解答。

原来,宿州市四届人大常委会第二十九次会议分组审议《宿州市市容管理条例(草案修改稿)》时,一位常委会组成人员提出第十四条第四款中的一个顿号前后并列成分较长,用法不妥,应该用逗号。但法工委讨论后认为应当参照法律法规中标点符号的常用用法,使用顿号。

当时距离草案修改稿会上表决仅剩两天时间,到底是用逗号还是用顿号?

“每一条意见都应该得到充分研究,更何况标点符号若是使用不当还会引起歧义。”武钦殿决定,立即向立法专家顾问库中的两位语言文字专家咨询。两位专家被他

的执着所感动,连夜研究了次日书面函复法工委,认为顿号使用符合法律文件用语准确的要求,无需再作调整。

当日,法工委将专家的函复交给提出意见的常委会组成人员,得到其理解和支持。最终,该条例获得高票通过。

武钦殿爱较真,仔细打磨法条中的一字一句,力求精准明晰,他也爱“较劲”,敢于挑战没有做过的事。



安徽省宿州市人大常委会法工委主任武钦殿及其著作。

在宿州市被赋予地方立法权后,面对从未有过的新权力,能否接得住成为不少人的担忧。而当时武钦殿“代行”负责立法工作没多久,压力可想而知。

“以前办案考虑更多的是法律适用问题,如今立法考虑更多的是法律要科学管用的问题。”在武钦殿看来,虽然工作视角不一样,但目的是共同的,立法要立良法,才能善治;法律要体现规律,顺应民意,才能有效施行。

坚持这样的理念,在立法实践中,武钦殿很快完成了身份转化,并摸索出了一套地方立法经验:坚持在对本地风土人情进行充分调研的基础上,选择事关大局又具有紧迫性、符合本地需要又具有必要性的重点问题

作为优先立法的选项。同时,坚持立法调研要亲力亲为,在市直、县区、乡镇、村社四级分别举行不同界别人员参与的座谈会、论证会,尽可能广泛地开展实地调研。

“调研不但要发现问题,还要探寻问题背后导致问题产生的根源和体制机制原因,调研越深入,问题挖得越深,‘病灶’找得越准,‘药方’才能开得越准,才能真正做到立法解决问题。”武钦殿说。

截至目前,宿州市已制定了5部地方性法规,成为赋予设区的市地方立法权后安徽省第一个、全国第三个制定地方性法规的市,立法工作走在安徽省前列,在全国也有一定影响。仅过去一年,就有15个省、市到宿州考察学习立法经验,这在全国都是罕见的。

一次“闹场”的普法讲座

当听到主持人介绍自己时,武钦殿拿着

教材走向“讲台”,准备给劳动职工宣讲劳动合同的签订与履约问题。但上台没到5分钟,台下就有职工举起手来,示意要说话。

“我们没钱又没权,你给我们讲法律有什么用?”

武钦殿听完把教材放到一边,微笑着鼓励台下职工,如果有问题可以一起问。随后,又有四五个人陆续站起来,说自己被老板坑了,就是因为没人撑腰。

“我也是老百姓,没钱没权生活就不过得了吗?不是,在没钱没权的情况下,我们更应该靠法律,必须靠法律,因为法律能保障我们的权利不受侵害,权和钱都不能左右法律。”武钦殿说完,台下再也没有质疑的声音。

“没有问题的话,我们就先来说说怎么签合同才能避免掉入陷阱……”

3个小时后,这节课顺利结束了,台下响起了经久不息的掌声。但这堂课在武钦殿的心里才刚刚开始:普法工作太重要了,群众只有信仰法律,崇尚法律,才会真正拿起法律武器维护自己的权益,必须要将普法课继续讲下去。

武钦殿的普法脚步开始走向大江南北,在国家法官学院、安徽省高级人民法院、上海市高级人民法院等地,给法官讲授《合同效力研究》《物权的变动与保护》《物权确认规则》等法律专题,在党政机关、高等院校讲授合同法、物权法、《法治思维与依法行政》等法律课程,走进田间地头,企事业单位,用发生在身边的案例,普及法律知识,解答涉法问题。他还连续担任五五普法、六五普法讲师团成员、安徽省委讲师团专家库专家,积极投身普法公益事业。

“普法要精准,看宣讲对象需要什么,就讲什么。有的时候一讲就是两三天,讲得嗓子都哑了,但心里很满足。”武钦殿说。

普法,如今成为武钦殿的一个情结,也成为了一个习惯。在接待时,他会给来访群众分析遇到的问题如何通过法律途径解决。在开立法座谈会时,他会讲法治规则,讲法治政府的管理理念,讲管理与被管理的法律关系。

“普法不是要在特定时特特定场合进行,而是随时随地都可以进行,是一种潜移默化,是一种润物无声。”武钦殿说,他已经开了至少100多场讲座,服务的群众早已数不清。

从业至今,武钦殿有着多重身份:地方性法规的主持制定者,撰写多部法律专著的专家学者、普法宣讲团的讲师……但无论是哪一种身份,都与“法”密切相关。

“法律是我心中不可侵犯的信仰,我希望能为我国法治建设贡献自己的力量。因为法治阳光照耀的地方,就一定灿烂。”武钦殿说。

海口颁布首个城市内河水系保护地方性法规 『生态治水』重塑城市中心生态廊道

□本报记者 邢东伟
□本报记者 翟小功

美舍河纵贯海南省海口市,全长约16公里,是府城地区的母亲河。随着海口市经济快速发展、人口增加和城市化推进,美舍河受到严重污染,水体日渐黑臭。

“河道是有生命的,黑臭河道是一种城市病。人得了病要治,河道得了病也要治。”对此,海口市委、市政府去年启动美舍河综合治理工程,再造美舍河这条重要的城市中心生态廊道。

《海口市美舍河保护管理规定》近日获得批准,并将于明年1月1日起施行。规定明确了部门职责,将水体治理创新性引入“海绵城市”和生态修复理念,严守生态红线,对破坏生态、污染河流行为进行严管重罚。这是海口首个城市内河水系保护地方性法规。

河长制成治水“责任田”

在美舍河畔,矗立着一块公示牌,上面清楚地标注着河长姓名、整治目标、负责范围、接受社会监督及投诉等信息。

“河长制是落实绿色发展理念、维护河湖健康生命的有效举措。”海口市人大常委会副主任委员、常委会法工委主任严晋莉介绍。规定提出,美舍河的保护管理实行河长制。

按照规定要求,海口市人民政府应当组织建立市、区、镇(街道)三级河长体系,分级分段设立美舍河河长。美舍河河长依法履行美舍河保护管理职责,组织领导本责任区内美舍河水资源保护、水域岸线管理、水污染防治以及水环境治理等工作。

确定保护范围是做好美舍河保护管理的前提。对此,规定明确,美舍河保护管理范围应当包括白沙坡水库大坝以下至海甸溪汇合处的美舍河及其两岸绿线以内的区域,具体范围由市人民政府依法划定,并向社会公布。

生态修复还原美丽河流

2016年6月,海口市委市政府启动美舍河综合治理工程,围绕“生态修复”“服务民生”等核心理念,将水体治理融入生态修复,推进全市水体整治工作。

目前,美舍河第一期五个示范段工程基本完工,治理效果显著。

对此,规定创造性提出“有条件的河段,应当恢复原有水系的连接和自然河岸”,以水活促水清。美舍河保护管理和开发利用应当符合城市总体规划,有关专项规划以及生态要求,注重保护和恢复周边的生态环境、人文景观以及历史风貌,不得擅自改变河道功能和走向。

规定还明确,美舍河治理应当加强对沙坡水库、玉龙泉等水源地的污染防治,注重生态修复,将生态保护措施与河道治理、湿地保护、堤防绿化、水土保持、排污口整治等相结合,实施生态综合治理工程,建设滨水生态湿地和特色园林景观,恢复美舍河自然生态系统。

“美舍河保护管理工作涉及河长、各级政府及多个部门职责,为了理顺管理体制机制,形成工作合力,规定与上位法相衔接,明确美舍河保护管理实行河长制,并对河长的具体职责予以细化。”海口市人大常委会副主任、法制委主任委员揭晓强说,规定还明确了各级人民政府、街道办事处、属地管理职责;依法界定了水务、生态环保、市政市容等部门对美舍河保护管理的具体工作内容,并要求发改、财政、土地等部门依法履职,协同做好美舍河保护管理工作。

逃避监管排污可罚百万

水体污染是美舍河保护面临的重大课题。针对主要污染源,规定从基础设施抓起,明确了严格的治理措施:海口市、区人民政府应当完善城镇污水集中处理设施以及配套管网,实行污水集中处理和雨污分流。

规定还提出了加强对美舍河保护管理范围内农药、化肥使用和土壤污染防治的监管,鼓励发展绿色生态农业等内容。

“为重现美舍河水清岸绿的景象,规定明确对造成美舍河水体污染、破坏公共设施等行为进行严管重罚的具体措施。”严晋莉说,尤其是,针对在美舍河保护管理范围内利用渗井、渗坑、裂隙、溶洞,私设暗管、篡改、伪造监测数据,或者不正常运行水污染防治设施等逃避监管的方式排放水污染物,由生态环境行政主管部门责令改正或者责令限制生产、停产整治,并处十万元以上一百万元以下的罚款。

规定还提出,在美舍河保护管理范围内擅自采摘椰子、芒果等园林景观树木的果实,由城市管理综合行政执法部门处擅自采摘果实价值三倍的罚款。还禁止炸鱼、毒鱼、电鱼及猎捕、惊鸟、惊吓、捡拾鸟蛋、毁巢等行为。同时对有关国家机关及其工作人员未依法履行保护管理职责的行为,明确了法律责任。

增强司法公信力 促进社会公平正义

陕西省人大常委会专题询问直指要害

□本报记者 蒲晓磊 卢伟
□本报通讯员 郭淼 张克雄

9月28日,陕西省十二届人大常委会第三十七次会议联组会议会场内座无虚席,一场以“增强司法公信力 促进社会公平正义”为题的专题询问正在如火如荼地进行。

“司法责任制改革落实情况如何”“法院实行员额制法官改革后,怎样解决‘案多人少’的矛盾”“如何更好地履行检察院侦查监督的职责,避免冤假错案的出现”“如何进一步扩大司法公开的范围”……陕西省人大常委会委员结合自己的调研所得,提出的问题直指要害。

“既有亟待解决的改革‘拦路虎’,也有显著的改革成效”“从司法理念的转变切入,要从‘绝不放过一个坏人’逐步到‘绝不冤枉一个好人’上来。”对于委员们的提问,陕西省高院、省高检、省公安厅、省司法厅的负责人在给出答案的同时,提出了相应的解决措施。

服判息诉率达 97.17%

此次专题询问的第一个问题,就直指陕西省司法责任制改革的有关情况。

“习近平总书记强调,推进司法体制改革,要紧紧牵住司法责任制这个牛鼻子,保证法官、检察官做到‘以公无私之心,行正大光明之事’。那么,司法责任制改革落实情况如何?”孙晓杰委员将问题抛给了陕西省高院。

案多人少、同类不同判,员额法官素质还不能完全适应改革要求,有序放权、有力监督还刚刚处于起步开局阶段等等……面对存在的不足,陕西省高级人民法院院长阎庆文不推诿、不回避,说出了亟待解决的改革“拦路虎”。

阎庆文同时列出了一些显著的改革成效:员额法官队伍得到优化,办案质量有所提高,服判、息诉率达到了97.17%。

“只要牵住改革的牛鼻子,守住法律

的底线,重拳出击、猛药治病,就能够全面落实司法责任制,切实提升司法公信力。”阎庆文说。

将开展专项督查确保如实立案

律师出身的韩永安委员的发问,直指公安机关的立案问题。他根据前期在宝鸡、汉中两市调研过程中掌握的数据,提出:在实际工作中,公安系统应当立案而未立案、接受检察院的监督后应撤案而未撤案的现象比较突出,是什么原因?该如何解决?

面对提问,陕西省公安厅厅长胡明朗坦言,由于历史原因,公安部门仍旧沿用20余年前的立案标准,与实际案情显然不相适应,也与“两院”标准不统一。在一些轻微违法案件中,当事人接受调解后反悔,造成该立的案未能及时立案。同时,公安部门内部数据统计有多条渠道,衔接上不够紧密,基层少数地市受到考核压力人为“压案”。

“下一步,省公安厅将会开展专项督查,确保如实立案,让公平正义决不能在立案时迟到。”胡明朗在专题询问会上表态。

多措并举严格防范冤假错案

黄涛清委员提问,检察院如何更好地履行侦查监督职责,避免冤假错案出现?

在应询时,陕西省人民检察院检察长胡太平从多个方面介绍了相关措施。

胡太平说,要从司法理念的转变切入,从“绝不放过一个坏人”逐步到“绝不冤枉一个好人”上来,认真落实刑事诉讼法的相关规定,做到“兼听则明”。

“要保障好律师的各项职业权利,以司法改革为引领;要健全落实罪刑法定、疑罪从无、非法证据排除等法律原则的法律制度,完善对限制人身自由司法措施和侦查手段的司法监督;要加强对刑讯逼供、非法取证的源头预防,健全冤假错案的有效防范,及时纠正机制,多措并举严



格防范冤假错案。”胡太平认为,制度的健全至关重要。

解矫人员再犯罪率仅为 0.07%

王晓荣委员一直关注社区矫正人员的权益保障,就目前陕西省该项工作开展情况和存在问题向省司法厅提问。

陕西省司法厅副厅长马志强回应称,作为“没有围墙的监狱”,社区矫正是一种不使罪犯和社会脱离并利用社区资源教育改造罪犯的有效手段,目前在陕西成效显著。

马志强介绍,对在矫人员实行“日定位、周闻声、月见面、季走访”制度,坚持奖惩分明,全面落实矫正场所建设,全省11个市、105个县都有专门的队伍,组建矫正大队53个,矫正小组11591个,同时推广示范县90个。解矫人员再犯罪率仅为0.07%,远远低于全国的0.2%。

让司法“顽症”在阳光下无所遁形

如何让司法权力运行从“暗室”进入“玻璃房”,进一步扩大司法公开范围?对此,王建刚委员针对如何发挥检察院的监督职责,确保刑诉、民诉和行政诉讼案件中的公平正义进行了提问。任克龙委员也就法院的“公开、公正”问题发问。

陕西省高院副院长田平利在应询时介绍,要着力推进立案公开、审判公开、执行公开,依法及时公开司法依据、程序、流程、结果和生效法律文书。同时,创新司法公开形式,把公开的载体拓展到网络等新兴媒介,在司法调解、司法听证、涉诉信访等司法活动中实现多平台保障人民群众参与司法。

“让开放、动态、透明,便民的阳光司法机制,回应社会对公平正义的高度关切,让司法‘顽症’在阳光下无所遁形。”田平利说。

后记

一场精彩激烈的专题询问,在3小时后落下了帷幕,但提高司法公信力、不断推进社会公平正义的征程,仍在继续。

参加询问的陕西省委常委、政法委书记、副省长杜航伟在表态发言中说:“要进一步推进严格执法、公正司法,在解决人民群众关切的问题上下功夫,确保司法体制改革行稳致远,努力让人民群众在每一个司法案件中感受到公平正义。”

“讲真话、讲实话、讲短话,这才是我们代表和委员们要听的话。”陕西省人大常委会党组书记、副主任胡悦的话掷地有声,代表了询问人的心声。