

三峡库区移民法律适用问题研究

黄泽林¹, 胡一进²

(1. 重庆社会科学院, 重庆 400020; 2. 重庆市高级人民法院, 重庆 401147)

摘要:研究三峡库区移民案件的特点、法律法规体系以及法律适用存在的主要问题和原因分析, 从而提出解决法律适用问题的建议, 这对于确保移民工作的顺利开展, 具有重要的意义和作用。

关键词:库区移民; 法律适用; 问题研究

中图分类号: D905.2; D632.4 **文献标识码:** A **文章编号:** 1008-5831(2000)04-0055-05

Research on the Law Application Problems of Migrations in Three-gorges Reservoir Area

HUANG Ze-lin¹, HU Yi-jin²

(1. Chongqing Academy of Social Sciences, Chongqing 400020, China;

2. Higher People's Court of Chongqing, Chongqing 401147, China)

Abstract: On the basis of studying the characteristics of the cases, the system of laws and statutes as well as the existed problems of the law application problems of migrations in Three-gorges reservoir area, this paper proposes some suggestions on solving these problems. This is very important for ensuring the migrating work performance successfully.

Key words: migrations in Three-gorges reservoir area; law application; problem research

一、三峡库区移民案件的特点和法律法规体系及其主要内容

(一) 三峡库区移民案件的主要特点

随着三峡移民迁建工作的逐步展开, 涉及移民安置迁建的各类案件也逐年上升, 从地处库区腹心地带的重庆万州开发区发生的各类移民案件来看, 1995年231件, 1996年73件, 1997年156件, 1998年422件, 1999年仍呈上升趋势。由于三峡移民案件发生在特定时期和区域, 受移民工作中存在的矛盾和问题的影响, 具有与一般案件不同的特点:

一是案件类型繁多。三峡工程移民涉及规划、征地、补偿、开发、建设、拆迁等各个环节, 在每一个环节都可能发生问题和纠纷。目前常见的移民案件有: (1) 刑事案件。主要包括贪污、挪用移民专项资金, 在移民工作中行贿受贿, 抢劫、盗窃、诈骗、聚众哄抢移民财物, 有意激化矛盾伤害移民或移民工作干部, 滥用职权、玩忽职守致使公共财产、国家和移民利益遭受重大损失和其他严重危害库区社会治安秩序的案件。(2) 民事经济纠纷案件。如征地补偿、安置费分发、淹没实物产权、移民建筑工程、拆迁协议、移民集资建房、移民安置后与安置单位因劳动合同履行、解除、下岗等纠纷, 以及迁建企业兼并、联营、承包经营纠纷, 移民诉请搬迁企业

退还集资款、迁建企业破产、移民诉请合作基金会退还股金等案件。(3) 行政案件。人民政府及所属移民主管部门等有关房屋迁建、补偿、安置, 移民工程招投标, 移民企业兼并、组合搬迁, 拨付移民资金, 确认森林、矿产等资源所有权、使用权, 出生、死亡、婚姻等户籍的管理, 执照、许可证的颁发, 环境、文物的保护等作出的具体行政行为, 或者应由其作出具体行政行为而不作出具体行政行为, 影响移民合法权益的行政诉讼案件和行政赔偿案件。

二是涉及面广。移民搬迁涉及社会各个方面, 体现在移民搬迁的主体具有多样性, 包括自然人、法人和其他组织; 移民搬迁对象的复杂性, 包括库区绝大部分的不动产。并且在搬迁中具有群体性, 易发生集团诉讼和群体闹事。

三是与行政行为交织。移民工作是政府行为, 城镇移民范围的确定、工程选址规划、拆迁安置补偿、开发建设等每一个环节, 均因行政行为而发生, 多数移民案件与行政行为有直接或间接的联系。

四是影响深远。三峡工程建设时间长, 主体工程建设工期15年, 如果移民案件处理不好, 对事实的认定、适用法律和法律文书的表述不准确, 所引起的申诉和上访, 不是几年, 而是几十年的问题。

收稿日期: 2000-09-25

作者简介: 黄泽林(1944-), 男, 重庆人, 重庆社会科学院法学研究所研究员, 硕士, 主要从事刑法、行政、企业及法社会学研究。

由于移民案件具有上述特点,加之现有三峡移民法律法规体系不完善,法律、法规 and 政策的某些规定不一致,致使三峡移民案件不仅在事实的认定上,而且在适用法律上显得错综复杂,使在审理此类案件中法律适用难度增大。

(二)长江三峡库区移民法律法规体系及其主要内容

我国关于三峡移民法律法规主要有第七届全国人民代表大会第五次会议通过的《关于兴建长江三峡工程的决议》、国务院制定的《长江三峡工程建设移民条例》(以下简称《移民条例》)、《长江三峡工程库区移民计划及经费管理暂行办法》、《三峡工程库区移民行管费使用与管理暂行办法》以及国务院三建委、移民局、长江水利委员会的数十个行政规章、规范性文件和有关政策性文件,例如《关于批准三峡工程水库移民补偿投资概算总额及切块包干方案的通知》、《长江三峡工程库区淹没处理及移民安置规划评估办法》、《长江三峡工程库区移民安置监理规定》、《国务院办公厅关于三峡工程库区移民工作若干问题的通知》等。此外,还有省、直辖市人民政府制定的地方行政规章及规范性、政策性文件。在三峡移民法律法规体系中,1993年国务院发布的《移民条例》是三峡库区移民工作的基本法规,其法律效力来源于《中华人民共和国土地管理法》(以下简称《土地法》)的明确授权。《土地法》第三十二条规定:“大中型水利、水电工程建设征用土地的补偿标准和移民安置办法,由国务院另行规定。”因此,国务院制定的《移民条例》与其具有同等的法律效力。在移民工作和移民案件的审理中应当优先适用。

根据《移民条例》和国家有关规章、规范性文件的主要条款和精神,有关三峡移民安置迁建的主要规定有:第一,改革传统性移民做法,实行开发性移民方针。总结全国水库建设的经验教训,变赔偿为补偿,变一次赔偿为政府负责到底,充分合理利用一切资金、政策、资源和机遇,以移民为先,在移民中发展,在发展中移民。第二,按照移民任务和移民补偿投资双包干原则,实行层层包干和项目包干,把移民补偿投资分解落实到每一个移民搬迁项目。国务院概算了400亿移民补偿投资,国家只考虑物价因素,不再追加移民补偿投资。第三,实行“中央统一领导,分省负责,县为基础”的管理体制。移民工作是政府行为,层层建立责任制,县级政府终极负责。第四,鼓励和引导更多的农村移民外迁安置。本地安置与异地安置、集中安置与分散安置、政府安置与自找门路安置相结合。第五,控制淹没线下建房和人口自然增长率。在1992年4月4日《国务院办公厅关于严格控制三峡工程坝区和库区淹没线下区域人口增长和基本建设的通知》发布后违反规定建设的项目,一律接违章建筑处理,擅自流入的人口,一律不按移民对待,国家不负责搬迁安置。第六,国家从三峡电站发电收入中提取一定比例的资金设立三峡库区建设基金(后期扶持基金)按淹没土地分配给湖北省和重庆市,用于库区建设。第七,三峡电站投产后缴纳的税款,留给地方的部分,按照淹没土地(含坝区土地)比例分配给湖北省、重庆市人民政府,用于三峡库区建设。第八,号召全国各省

市对口支援三峡库区。坚持“优势互补,互利互惠,各方支援,共同发展”的原则着重从项目、资金、信息、技术给予支援。第九,对污染严重,产品无市场和资不抵债的国有、集体搬迁企业,实行破产关闭,其移民补偿金和资产变现金,首先用于职工安置。搬迁企业在破产或关闭前为维持生产经营向职工筹措的资金,可按企业所欠职工工资的办法处理,对造成的银行债务损失,按有关规定予以核销,纳入全国呆坏帐总规模。第十,三峡工程移民经费从工程总概算中划出,直接纳入国家计划,专款专用,不得挪作他用。第十一,库区的迁建单位和个人,已经得到补偿和安置的,其搬迁前的土地和遗留建筑物一律由当地市县人民政府移民开发管理机构处理,任何单位和个人不得要求再次补偿。第十二,安排建设项目,分配支农、扶贫、水土保持等资金和交通、文化、教育、卫生、公共安全、环保等经费时,三峡库区优先。第十三,三峡工程建设拆迁城市房屋,其补偿标准按照国务院《城市房屋拆迁管理条例》的有关规定执行。

《移民条例》和上述有关规定的实施,对保证一期移民任务的完成和二期移民任务的良好开端,发挥了重要作用。但是,随着三峡工程的推进和一期移民所带动的库区观念的转变,以及社会经济的迅速发展,一些隐性矛盾和问题日益显化,现有法规体系难以适应现实的需要,甚至出现法律冲突,直接影响二期移民工作中矛盾、问题的有效解决,不能有效贯彻党中央、国务院提出的“开发性移民”的基本方针,达不到“搬得出、安得稳、逐步能致富”的目标,也给移民行政机构和司法机关适用法律带来了困难。

二、三峡库区移民法律适用存在的主要问题

(一)现有三峡移民法律法规体系存在的问题

三峡移民法律法规体系虽然已经初步形成,但是该体系还欠完善,导致无法适用法律或者不能正确适用法律。

1. 法律形式单一,层次欠缺

三峡移民法律法规表现为最高权力机关的决议、最高行政机关的行政法规、规范性文件和部门规章、地方政府的规章、规范性文件。制定三峡移民法律法规的机关除立项通过全国人大外,其他均为行政机关。涉及三峡库区、三峡移民的重庆市、湖北省的地方权力机关没有制定有关三峡移民方面属于本行政区的地方性法规,例如适合移民的具有地方特色的三峡库区环境保护、交通运输、社会保障、卫生、文化、教育和公共安全等方面,没有相应的规定,给司法机关、行政机关适用、执行法律造成困难。

2. 内容有疏漏

第一,对搬迁中有关固定资产的产权问题缺乏具体规定。对移民迁建中淹没财产所有权变动缺乏限制性规定。根据《移民条例》的规定,对移民的安置补偿及房屋迁建,严格以1992年长江水利委员会调查的淹没实物指标为准,以后未经省级政府批准而自行在淹没线下增加的固定资产,国家不列入包干范围补偿,对固定资产迁建的补偿实际针对1992年长委登记的固定资产所有人进行,未考虑迁建期间固定资

产所有权的变动。实践中,有的移民将已登记的房屋出卖,所有权发生变化,而房屋搬迁补偿费仍由原房主领取,有的固定资产已被抵押、查封,在移民搬迁补偿时避开抵押权人或权利人,仍由原权利人享有,而按担保法规定,抵押权因抵押物灭失而消灭,这样就直接侵害了抵押权人的利益,也给人民法院审理和执行案件带来困难。这类案件在库区带有一定的普遍性。以万州区为例,将淹没城乡2 280万平方米,有955家工矿商贸企业需要搬迁。其中,80%的企业用淹没线以下的房屋作了抵押,使搬迁房屋具有了双重性。它既是抵押法律关系的标的物,抵押权人对此享有担保物权,又属搬迁对象,不能因担保物权的成立或抵押纠纷尚未解决而影响搬迁,使法院审判此类案件陷入困境。如万州区龙宝农业银行诉万州区经济技术开发区总公司房屋抵押借款一案,开发总公司于1995年3月11日将自有的三间门面房作抵押借款40万元,1992年长委实物调查时已将此房列入搬迁补偿范围,获补偿金100万元,总公司仍占有使用,象征性向移民主管部门交纳租金。龙宝区法院受理该案后,债务人对补偿情况只字不提,法院对抵押物保全并执行变卖他人后,移民局才提出异议,给工作造成被动。另外,移民部门是根据房产证进行补偿,但抵押的房屋抵押权人因未实现其抵押权,不交出房产证,使移民资金无法补偿,拖延移民的进度;有的房屋更是多次抵押,根本无法补偿销号。

第二,法规规定出现空档。关于城市房屋拆迁补偿,《移民条例》第17条规定,三峡工程建设需要拆迁城市房屋的,其补偿标准按照国务院《城市房屋拆迁管理条例》的有关规定执行。国务院颁布的《城市房屋拆迁管理条例》第23条规定,以产权调换形式偿还的住宅房屋,偿还住宅房屋与被拆除住宅房屋之间的差价结算及超过或者不足所拆住宅房屋的原建筑面积部分的价格结算办法,由省、自治区、直辖市人民政府规定。在重庆直辖以前,四川省有相关规定,并将其中有些方面授权地、市规定,原万县市也有相应的规定,各县也有相应的规定。而在《重庆市房屋拆迁管理条例》第64条规定,移民城区房屋拆迁适用《三峡移民条例》,但不适用本条例,到底适用哪个法规不明确,出现适用上的空档。

第三,外迁移民和企业安置移民缺乏具体规定。目前,在外迁移民过程中发生的返迁纠纷等问题的处理于法无据。另外,也缺乏对企业安置移民的具体规定。在库区,通过企业安置移民的情况较多,由此引起的纠纷也较多。如龙宝区丝厂接收农村移民,获得移民部门拨付的移民安置补偿费150万元后,经营状况恶化,无法安置接受移民。移民部门要求丝厂及担保人龙宝农行归还移民安置补偿费和承担保证责任,并诉至法院。龙宝区法院一审判决丝厂归还移民安置补偿费,农行承担连带责任。农行在被强制执行时提出申诉,市第二中级人民法院经再审判决农行仅在9万元范围内承担担保责任。移民部门不服向重庆市高院提起上诉,至今尚无定论。又如云阳县某乡用移民资金兴建水泥厂,承诺安置移民500人,但实际只安置了100人,另400人失去了获

得移民安置的权利,却未被安置。由于缺乏相应规定,这类纠纷的处理具有相当的难度。

3. 法规、政策出现不公平现象

一是农村与城镇同质的房屋得不到相同补偿。三峡移民的补偿根据《移民条例》及其相关法规、政策的规定执行,其中城镇建设土地征用费约为8 000元/亩,集镇500元/亩,农村260元/人,城镇和农村的差距较大。导致农村与城镇同质的房屋得不到相同补偿,甚至在城乡结合部,出现质次的城镇房屋补偿高,质优的农村房屋补偿低不合理现象。二是三峡库区建设基金提取比例不合理。按照国家补偿投资切块包干分配数额和长委对重庆移民的安置规划正式提供的安置搬迁人口计算,重庆库区人均补偿额为29 099元/人,湖北为31 738元/人。在重庆库区中,涪陵库区为28 782元/人,万州库区为23 878元/人。从淹没线下人口密度看,全库区为1 340人/平方公里,湖北为774人/平方公里。《三峡条例》第27条、31条规定,按淹没土地三峡工程发电中提取的三峡库区建设基金和分配三峡电站投产后缴纳的税款,存在的不合理。这主要反映在对所有移民没有实行公平对待,对资源相对较少、后期扶持任务重的重庆市,没有得到基金的相应支持。

4. 法律、法规在规定上不一致

第一,不同的法律、法规补偿标准规定不同。根据国务院制定的《移民条例》及相关的办法、通知等文件的规定,国家在三峡工程移民中改变过去的赔偿性移民为开发性移民,实行经费包干、任务包干的原则,规定三峡移民补偿概算投资总额控制在400个亿不得突破,今后只考虑物价因素调整。淹没补偿资金只限恢复“原规模、原标准、原功能”,这样就使得被淹没的土地、房屋所得的补偿是一个相对固定的数目。而1999年1月1日施行的《土地法》提高了迁建土地征用费的补偿标准,每亩土地补偿费用由年产值的3-6倍上升为6-10倍,安置补偿费由2-4倍上升为4-6倍,上限由20倍上升为30倍。而经三建委批准的水利部长江水利委员会1994年8月《长江三峡工程移民补偿投资测算报告》规定的土地补偿费为按年产值的4倍计算,安置补偿费和土地补偿费之和的上限为其年产值的8-10倍。另外,法律规定要补偿青苗补助费,而《测算报告》规定不计青苗补助费。移民要求按新的补偿标准安置,但这需新增征地费9.09亿元,与《移民条例》规定发生冲突。客观上形成了移民补偿标准低于非移民补偿标准。给移民安置工作的顺利进行增加了难度,也给法院审理因补偿经费引发的移民纠纷案件增加了难度。

第二,工程定额审查主体不同。为加强三峡库区移民建设项目工程管理,维护移民、建设单位及施工企业的合法权益,保障移民资金的合理使用,国家移民局特委托建设银行对三峡移民建设项目工程造价进行核查。国家移民开发局国峡移发(1999)36号文件明确规定“三峡工程库区移民建设项目的工程造价,必须经当地建设银行经办行审查。对其工程造价审查定案结果,及时报送主管移民局(办)作为该项目

拨款和结算工程价款的依据。”这显然与《建筑法》关于建设工程结算以房地产主管部门的造价管理站依建设部门制定的定额核算的规定不一致,使法院审理移民工程结算纠纷案件应以哪个部门的核算作为定案标准成为问题。

第三,移民搬迁企业关闭、破产后,债务清偿顺序与现行破产法的有关规定相冲突。根据《中华人民共和国企业破产法(试行)》第37条规定,破产财产优先拨付破产费用后,按照下列顺序清偿:破产企业所欠职工工资和劳动保险费用;破产企业所欠税款;破产债权。而移民搬迁企业破产,其分配顺序首先是职工的安置费用,其次是欠职工工资、集资款、社保金,再次是破产企业欠税款,最后是一般债权。

第四,《移民条例》第23、24条规定了要严格控制淹没区人口,自然增长率不得超过12%,从1992年4月4日国务院下发通知之日起,175米以下水位地区,擅自流入的人口,一律不按移民对待,国家不负责搬迁安置。但在实际运作过程中,有一些实际问题亟待解决。一是所超出的人口并非不合法,出生时手续合法齐全;二是不属“擅自流入”人口。如有两位老人,其女嫁到移民区,根据国家户籍管理的有关规定,两位老人可到子女处落户。对这些人,如果不按移民对待,就直接侵害了他们的合法权利,也与我国宪法有关公民基本权利的规定直接冲突。移民由此提起诉讼,给法院在审理此类案件带来困难。

(二)行政执法方面存在的问题

1. 有法不依

虽然一些三峡库区移民法律法规已经制定公布,但是有法不依的现象仍然普遍存在。例如,《长江三峡工程库区资金管理暂行办法》第19条规定:“已经按合同完成了移民安置和搬迁任务的单位,应及时办理销号手续。”原涪陵地区新建水泥厂搬迁完毕,早在1997年就办完销号合同,并经过公证。按照《移民条例》第26条的规定:“三峡库区的搬迁单位和个人,已经得到补偿和安置的,其搬迁前的土地和遗留物一律由当地市、县人民政府移民开发管理机构处理”,但原涪陵市国有资产管理局却发出《涪陵市国有资产管理局关于同意市新建水泥厂整体并入涪陵水泥厂的批复》,将新建水泥厂整体并入涪陵水泥厂。

2. 职能部门各自为政

《城市房地产管理法》、《城市规划法》、《环境保护法》等法律对新城镇建设中的排污、绿化等作出了规定。在移民企业迁建中,也必须实行“三同时”制度,新城镇建设要考虑生活污水和固体废弃物的处理和城市绿化问题。但由于移民补偿资金切块包干测算和移民规划中没有包括企业环保资金,城镇迁建中虽有环保治理这一项,但切块资金偏低,难以达到水、污分流和垃圾无害化处理。重庆库区政府财政又十分拮据,难以大量投入环保资金。在实际工作中,建委、国土等职能部门都坚持按其部门的有关法律、法规进行审批,致使一些移民工程无法动工或移民搬迁企业建成无法开工。

3. 国家行政机关政令不通

1992年4月国办发[1992]17号《国务院办公厅关于严格控制三峡工程坝区和库区淹没线以下区域人口增长和基本建设的通知》规定:从现在起,在三峡工程区域内,任何单位或个人,均不得擅自搞新建、扩建和改建项目。个别确因生产、生活特别需要的,经报省政府审批后才能允许建设……否则搬迁时不予补偿。而1992年以后新建、扩建和改建的房屋十分突出,且基本上都有县人民政府的批文等相关手续,明显存在政令不通现象。因此,在搬迁中房屋所有者认为拥有当地政府的合法手续,国家不补偿,当地政府就应该赔偿其损失。诸如此类问题,给法律适用带来了障碍。

(三)人民法院执行难问题

对移民安置费、房屋搬迁补偿费能否采取强制措施,是人民法院与移民部门容易发生分歧的问题。从移民的角度,移民经费是实现移民搬得出、稳得住的基础,具有专属性,只能归移民本人实际享用,否则将影响移民工作的顺利进行;而从法律的角度,案件当事人适用法律一律平等,对与负有债务的移民,依法可以对其所有财产及其收入进行保全和执行,不应受到任何限制。因此,在具体实践中,人民法院能否对判决移民用其移民补偿费所欠债务或者对移民补偿费进行强制执行,是法院亟待解决的问题。

(四)三峡库区移民资金管理问题

三峡库区移民资金必须依法管理。但是,对移民土地出让金、乡镇移民资金的管理方面,没有相应的法规和管理办法,不能适用法律进行管理,致使移民资金管理出现漏洞。据国家审计署1999年对三峡库区移民资金的审计情况看,移民资金管理存在腐败。一些单位和部门存在挤占挪用、损失浪费移民资金等违法违纪行为,其中仅挤占挪用移民资金就达4.73亿元。有的地方挪用移民资金建设办公楼、宿舍、办公公司等,如重庆市涪陵区移民局挪用移民资金385万元办公。有的地方在乡镇移民资金的管理上存在漏洞,一些不法分子乘机进行违法犯罪,例如工作人员利用职务之便,收受贿赂,多领、冒领移民补偿金,领导干部贪污、挪用移民资金,不法商人以虚假出资兼并、联营等手段骗取巨额移民资金等等。还有个别城市集镇未经批准就征用土地或者向非移民单位出让土地,有些迁建项目损失浪费转移资金严重。

三、三峡库区移民法律适用问题的原因

(一)客观原因

首先是三峡库区人多地少,安置环境容量严重不足。三峡库区山高坡陡,环境容量十分有限。随着水库蓄水到135米,大量耕园地将被淹没,而新开发、改造的耕园地,相当一部分质量较差,不宜耕种。本来重庆库区土地资源非常有限,人均耕地仅0.86亩,而且不少是25度以上的坡耕地。

其次是库区经济落后。由于三峡工程几十年不上不下,国家对该地区投入甚少,库区长期处于“水位线以下不准建,水位线上不能建”的两难境地。库区工矿企业结构明显不合理。目前三峡库区淹没工矿企业1599家,除32家为大中型企业外,小型企业占98%;移民补偿资金在200万元以下的

企业1156家,占72%,这些企业规模小,产品结构雷同,多为小水泥、小化肥、小纸厂、小酒厂等,而且多数企业管理落后,设备陈旧,污染环境,产品无销路,经济效益很差。这些企业平均资产负债率达113%,亏损面达70%以上。

其三是移民开发与生态环境建设和保护的矛盾日益突出。三峡库区地处长江上游,地形复杂,河谷深切,坡耕地多,土地过度开垦现象严重,是全国山地灾害频发区之一。库区蓄水和移民搬迁、建设造成的人为破坏,势必加重滑坡的程度。在一定程度上影响到自然结构和生态环境。随着库区水位抬高,长江流速变缓,停留时间增长,排污能力降低,自净能力减弱,加之库区污染浓度成倍增加,对工农业生产、城乡居民生活带来不利影响。随着百万移民搬迁导致库岸人口密度加大,库区大量荒山荒地开发为耕地和工业、交通基础设施、居民建房用地,水土流失问题将更加严重,大量泥沙淤于库区,使库容逐渐变小,水库将失去调节和防洪作用,给航运和生态带来严重后果。

(二) 制度原因

一是移民补偿费、安置费偏低。国务院制定的《移民条例》及相关的规划、办法、通知等文件规定的移民的补偿费和安置费标准,实行经费包干、任务包干的原则,规定三峡移民补偿概算投资总额控制在400个亿不得突破,今后只考虑物价因素调整。淹没补偿资金只限恢复“原规模、原标准、原功能”,这样就使得被淹没的土地、房屋所得的补偿是一个相对固定的数目。这个补偿费和安置费的标准明显偏低,与移民搬迁中实际所需的经费相比缺口较大,在客观上形成了移民补偿标准低于非移民补偿标准。

二是移民政策法规不完备、不配套。一方面法规、政策普遍十分原则,而配套的法规、政策确缺乏;另一方面移民法规、政策与其他一些法律、法规和政策之间不协调,甚至相互冲突。此外,重庆市直辖以来对移民方面的立法工作比较滞后,还未制定出规范移民工作的相关地方性法规。

三是移民法规、政策制定的依据与现实情况不尽相符。移民法规、政策,特别是有关移民资金补偿标准的法规政策,都是以1992年长江水利委员会对三峡库区的调查为依据制定的。而当年的调查结果在某些方面与现在的实际情况存在较大差距。此外,1992年长委的调查还存在许多错登、漏登的现象。

(三) 人为原因

首先是当地政府、移民单位盲目扩大规模、提高标准搬迁。根据国家有关三峡工程移民补偿的思路,移民的前期的补偿经费并不能完全满足移民搬迁的实际需要,只能满足按原规模、原标准或者为恢复原功能复建所需要的投资。但实际操作过程中普遍存在随意超规模、超标准迁建。

其次是移民建设工程管理不善。在三峡移民中,建设工程较多,建设工程质量直接关系到移民工作能否顺利进行,关系到人民生命财产安全。但三峡移民建设工程管理中存在不少问题:一是前期工作薄弱,违规建设。有的项目未进

行地质勘查,或以地质勘查代替详勘;有的项目未进行初步设计,或设计不经审批就开工建设。二是招投标不规范,无资金或超资质承担工程施工。三是层层转包、违法分包和偷工减料。四是建筑市场管理不规范,以次充好或强制使用本地不合格材料等。五是多数移民工程监理不力,存在以质检代替监理的现象。

其三是移民资金管理不严。移民资金管理不严,造成移民资金大量流失。一是乡镇和搬迁单位移民资金管理薄弱。二是一些地方违反规定,截留占用耕地占用税,甚至将耕地占用税以其它名义入库。三是虚列投资完成额,随意调整移民项目和资金计划,或超计划、无计划使用移民资金。四是移民管理机构、新城迁建指挥部行管费普遍超支严重。五是移民资金管理腐败。

其四是一些移民工作人员法治观念不强,素质不高。移民工作的关键在于移民干部的素质,而一些地方少数移民干部存在政治素质不高、政策业务水平低,且工作作风粗暴,工作办法简单,常引发了一些移民群体事件。

(四) 历史遗留原因

一是公私合营、私房改造中的遗留问题。二是1983年以前因建设拆迁城镇私房产生的遗留问题。三是因历史档案不全造成被征地范围内村社之间、农户之间山林、土地、水域权属之争,而转化的征地补偿纠纷。对此类纠纷,应当确定相应的处理原则,做到既要注重历史成因,又要兼顾移民的特殊情况,否则将给移民案件法律适用带来困难。

四、解决三峡库区移民法律适用问题的建议

(一) 健全和完善三峡库区移民法律法规体系

加强三峡库区法制建设,健全和完善移民法律法规体系,使库区移民工作有法可依,十分必要。

修改和补充必要的内容,明确三峡移民的范围,移民征地、安置补偿标准,移民方式,开发形式,对口支援,移民管理体制,资金运行,二次搬迁,环境保护,社会保障,库岸维护,文物保护,法律责任和效力,主体的确定和统一性等。

调整解决立法层次、法律效力和法律形式。建议由全国人大常委会制定《重大工程建设及移民迁建法》(或者《长江三峡工程建设移民法》),由国务院制定《长江三峡工程建设移民条例》(或者《长江三峡工程建设移民法实施条例》)以及各种行政法规性质的条例、办法等,省、直辖市地方人大制定各种适合本行政区移民情况的地方性法规。

对三峡移民及工程建设有关的重要事项,除在有关法律、法规中进行原则性增补外,建议制定分项行政法规或者地方性法规。如《三峡移民管理机构条例》、《三峡库区土地管理条例》、《三峡移民资金管理条例》、《三峡库区移民迁建安置条例》、《三峡移民工程环境保护条例》、《三峡移民工程监理条例》、《三峡移民文化教育管理条例》以及《三峡移民社会保障条例》等,并将现行有关文件、规定或者办法进行系统规范,上升为条例。

加强立法解释,消除立法不足。对一些原(下转第63页)

这样就使得被淹没的土地、房屋所得的补偿是一个相对固定的数目。而1999年1月1日施行的《土地法》提高了迁建土地征用费的补偿标准,每亩土地补偿费用由年产值的3—6倍上升为6—10倍,安置补偿费由2—4倍上升为4—6倍,上限由20倍上升为30倍。而经三建委批准的水利部长江水利委员会1994年8月《长江三峡工程移民补偿投资测算报告》规定的土地补偿费为按年产值的4倍计算,安置补偿费和土地补偿费之和的上限为其年产值的8—10倍。另外,法律规定要补偿青苗补助费,而《测算报告》规定不计青苗补助费。移民要求按新的补偿标准安置,但这需新增征地费9.09亿元,与《移民条例》规定的原则发生冲突。这在客观上形成了移民补偿标准低于非移民补偿标准。给移民安置工作的顺利进行增加了难度,也给法院审理因补偿经费引发的移民补偿纠纷案件增加了难度。二是工程定额审查主体不同。为加强三峡库区移民建设项目工程管理,维护移民、建设单位及施工企业的合法权益,保障移民资金的合理使用,国家移民局特委托建设银行对三峡移民建设项目工程造价进行核查。国家移民开发局国峡移发(1996)36号文件明确规定“三峡工

程库区移民建设项目的工程造价,必须经当地建设银行经办行审查。对其工程造价审查定案结果,及时报送主管移民局(办)作为该项目拨款和结算工程价款的依据。”这显然与《建筑法》关于建设工程结算以房地产主管部门的造价管理站依据建设部门制定的定额核算的规定不一致,使法院审理移民工程结算纠纷案件应以哪个部门的核算作为定案标准成为问题。三是移民搬迁企业关闭、破产后,债务清偿顺序与现行破产法的有关规定相冲突。根据《中华人民共和国企业破产法》(试行)第三十七条规定,破产财产优先拨付破产费用后,按照下列顺序清偿:A破产企业所欠职工工资和劳动保险费用;B设置别除权的债权;C破产企业所欠税款;D一般债权。而移民迁建企业破产,按照有关库区淹没企业破产的政策,其分配顺序则是:A职工的安置费用;B所欠职工工资、集资款、社会保险金;C设置别除权的债权;D破产企业所欠税款;E一般债权。将破产企业的安置费用放在第一顺位优先受偿,同时也将企业在破产前为维持生产经营,向职工筹借的款项,视为破产企业所欠职工的工资,列为清偿的第二顺位,优于一般债权受偿。

(上接第59页)则性的规定,以及一些与国家其他法律、法规有不一致或者比较模糊的内容,应由全国人大、国务院及地方人大作出相应的解释。

推行案例规范制度,以典型案例指导实际操作。法律法规体系不足时,法院在实践中可以对疑难案例进行全面研究,并逐级上报,对具有代表意义、普遍性的案件,由高级人民法院或者最高人民法院统一规范,作出权威性解释。有关涉及法律冲突的案件,还可通过全国人大常委会与有关部门共同研究,作出新规定,再下发给各级相关法院,以作为定案处理的依据。

(二)建立有效的法律适用监督管理机制

为了保证执法、司法活动的公正运行,发现、惩治移民迁建过程中的违法犯罪行为,保证三峡工程建设的质量,必须加强三峡工程建设过程中的移民迁建相关的执法、管理活动和司法行为监督和制约。

一是建议全国人大、省、直辖市的人大常委会设立“重大工程建设及移民工作委员会”,作为人大监督工程建设及移民工作的常设工作机构。

二是完善管理制度,加强综合监督。制定科学的办事、执法程序,建立严格的移民资金管理制度,推行财会审计监督制度,拨款审批复核、拨付制度,财会人员岗位责任制,建立严格的招、投标和发包、承包制度,概、决算制度,质量监理、验收制度。要充分发挥纪检、法纪部门的监督作用,纪检、监察、审计、检察等部门要形成合力,在各司其职搞好监

督的同时,应相互配合建立会议联系制度、联合办公制度和稽查制度,开展多层次、全方位同步监督,增强监督的完整性和实效性。

三是对重点项目和重大移民迁建实行同步跟踪监督预防。为了防止有限移民资金的流失,保证工程建设质量,检察机关、纪检部门应当定期深入群众,倾听群众意见,调查落实。还应积极配合移民部门及相关部门进行动态监督超前预防,应把预防监督工作渗透到移民迁建工程的招、投标和承包、发包、移民资金的补偿、安置等各个环节,对工程质量、资金拨付等进行监控检查,杜绝移民资金流失和工程发包、承包中行贿受贿的发生。

(三)进一步提高执法者的政治和业务素质

法律的适用是否科学、正确和合法,与人的行为,与执法者的政治、法律和道德素质密切相关。因此,加强包括行政执法人员和司法人员等在内的专业人才的思想政治工作,是确保移民顺利进行的重要前提。各执法、司法机关首先必须严把进人关。其次加强三峡移民执法、司法干部的学习和教育;做到政治过硬,作风正派,讲政治,讲正气,树立维护国家利益、保护移民合法权益和社会稳定的大局思想;做到精通法律知识和国家大政方针、政策,能从全局和科学的高度把握政策法律的精神,正确运用法律和适用法律;具有良好的道德修养和道德水平,能秉公办案、大公无私;健全执法责任制,及时调整、处理办案中违法乱纪的司法干部。