

三峡库区移民法律适用的现状

朱 敏

(重庆市高级人民法院,重庆 401147)

摘要:通过对三峡移民案件产生的原因、特点及法律法规体系的分析,指出现有三峡移民法律法规体系存在的主要问题以及由此给三峡库区移民法律适用所造成的困难。为三峡移民法律适用问题的有效研究提供了必要的前提和有针对性的研究对象。

关键词:移民;法律适用;现状

中图分类号:D905.2;D632.4 **文献标识码:**A **文章编号:**1008-5831(2000)04-0060-04

The Current State of Law Application of Migrations in Three-gorges Reservoir Area

ZHU Min

(Higher Peoples' s Court of Chongqing, Chongqing 401147, China)

Abstract:Through analyzing the causes, characteristics of the cases and the system of laws and statutes of migrations in Three-gorges reservoir area, this paper points out the existed problems of the system, and discusses the difficulties of law application. It provides the essential prerequisite and the objects of study for effective research on law application of migrations in Three-gorges reservoir area.

Key words:migration; law application; current state

法律适用有广义和狭义之分。广义的法律适用是指国家机关按照法律规定的职权和程序运用法律的一般规定来解决具体问题的活动,包括行政执法和司法活动。狭义的法律适用专指司法活动,是国家司法机关依法行使职权,运用法律的一般规定处理具体案件的专门活动。行政机关依法移民的行政活动和司法机关依法审理移民案件的司法活动都涉及法律适用问题,而法律的正确适用是移民工作和移民案件审理中的一个极其重要、关键的环节,它关系到是否能依法保护移民的合法权益,依法准确地进行审判,确保三峡移民工作的顺利开展。但是成文法所具有的局限性、滞后性和行政移民的复杂性等原因使得法律适用有时变得复杂和困难。而在特定时期、特定区域内进行的三峡移民中的法律适用更为复杂,这使得问题的研究极具重要性和迫切性。其中,对三峡移民法律适用现状的准确定位,将为问题的有效研究提供必要的前提和有针对性的研究对象。

一、三峡移民案件的产生和特点

三峡库区移民安置迁建将是一项长期的、十分艰巨而复杂的工程。李鹏委员长曾多次强调指出:“三峡工程成败的关键在于移民。”随着三峡工程的逐步推进,库区移民安置迁建中的各种矛盾开始显现。主要表现在:一是行政指令与市

场法则之间的矛盾。三峡移民是政府行为,有关移民的一切问题都由政府指令。而在市场经济条件下,政府一般不再直接管理企业,企业配置生产资料包括人力资源不再是政府行为,而是市场行为。“谁征地,谁安置”的行政安置方式与市场法则相冲突。这种冲突导致国家利益和移民及搬迁单位利益的不一致。相关个人单位总是从自身的短期利益最大化的角度行事,造成诸如农民“移”进工厂却无工可作,已销户移民仍滞留当地,一切依赖政府;一些干部将困难往后推,将矛盾往后移,只求在任内不出事;不少移民和企业只想早拿或多拿安置费,先把钱花了再说等等隐忧。这些短期行为极有可能把小矛盾隐蔽起来,最后积累成难以克服的大矛盾;二是库区经济落后与国家有限的移民补偿资金的矛盾。由于自然条件和三峡工程建设久议不决,制约了库区经济发展。大多数县属国定、省定贫困县,农村经济落后,城镇工矿企业亏损面高达70%以上,移民有财力自行投资配合国家移民补偿资金搬迁的为数不多,使移民迁建工作困难重重;三是三峡移民立法滞后,法律体系不健全。目前只有《三峡移民条例》和国务院三建委、国务院移民局、长江水利委员会等制定的规范性文件,在三峡移民的诸多领域存在着无法可依的状况;四是移民的法律意识淡薄。对政府移民部门在移民

收稿日期:2000-09-25

作者简介:朱敏(1963-),女,四川广安人,重庆市高级人民法院研究室副主任,主要从事民商法研究。

迁建实施中的合法行政行为不大配合和支持。不善于通过法律程序寻求争议的解决,以保护自己的合法权益。另一方面,也存在着政府移民主管部门行政执法不当等问题,增加了移民工作的难度。上述矛盾处置不当将酿成纠纷,形成各种类型的移民案件。这就需要司法机关依法公正地对这些案件进行审理,以加大司法监督力度,保证库区移民安置迁建工作全方位依法办事,促进移民工作的正常进行。

随着三峡移民迁建工作的逐步展开,各种矛盾开始显现,涉及移民安置迁建的各类案件也逐年增加。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。主要在规划、征地、补偿、开发、建设、拆迁等各个环节上都可能发生纠纷。目前常见的移民案件有贪污、挪用移民专项资金;在移民工作中行受贿、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等刑事案件;涉及征地补偿、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民事经济纠纷案件;人民政府及所属移民主管部门就有关房屋迁建、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,对出生、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。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,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,也是长期的问题。

二、三峡库区移民法律法规体系的基本情况

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,三峡移民安置迁建的规定主要包括改革传统性移民做法,实行开发性移民方针;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;实行“中央统一领导,分省负责,县为基础”的管理体制,层层建立责任制,县级政府终极负责;鼓励和引导更多的农村移民外迁安置;控制淹没线下建房和人口自然增长率;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;号召全国各省市对口支援三峡库区;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;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;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》的有关规定执行等等。

三、现有三峡移民法律法规体系存在的主要问题

首先,三峡移民法律法规的法律形式单一,层次欠缺。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。由于三峡移民法律法规的法律形式单一,给司法机关、行政机关适用、执行法律带来困难。

其次,现有三峡移民法律法规体系有待进一步完善。在三峡移民的三峡库区环境保护、交通运输、社会保障、卫生防御、文化教育和公共安全等方面,仅涉及经费的解决,对相应内容的规定,既没有援引已有法律的规定,也没有针对性的法律法规规定,造成法律适用的困难。

其三,现有三峡移民法律法规体系规定内容的疏漏。一是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。二是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只针对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。另外,移民部门是根据房产证进行补偿,但抵押房屋的抵押权人因未实现其抵押权,不交出房产证,使移民部门无法实施补偿,拖延移民工作的进度。有的房屋更是多次抵押,根本无法补偿销号。三是有的规定脱离移民工作实际。如1992年4月4日国办发[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》的规定: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。而在实践中,1992年以后新建、扩建和改建房屋的情况十分突出,且基本上都有县人民政府的批文等相关手续。在搬迁中国家不予补偿,房屋所有者认为其建房屋已得到当地政府的批准,有合法手续,国家不补偿,当地政府就应该赔偿其损失。此外,因为不能批准新建房屋,而居民对房屋又有实际需求,导致违法占地户多,城市违章建筑多,且一些违法违章建筑已超过行政处罚规定的期限而具有了合法的形式。又如因营业用房和普通用房在补偿上不同,营业用房的补偿高于普通用房。而在一些县城或集镇的普通用房被作为营业用房使用,且使用时间已较长。因此,如何认定营业用房也是移民补偿中存在的现实问题。四是法规规定出现空档。城市房屋拆迁补偿《三峡工程移民条例》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。现在《重庆市房屋拆迁管理条例》已经颁布,但第64条规定,移民城区房屋拆迁适用《三峡移民条例》,不适用该条例。实际上哪个法规对此都未作出明确规定,出现适用上的空档。五是对移民资金专款专用规定得不明确。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。从移民的角度看,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清偿所欠债务或对移民补偿费进行强制执行,是亟待解决的问题,应当作出明确的规定。六是对外迁移民和企业安置移民问题缺乏具体规定。目前,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补偿的权利,却未被安置。由于缺乏相应规定,对这类纠纷的处理具有相当的难度。七是未规定补偿销号和残值回收管理的办法。《长江三峡工程库区资金管理暂行办法》第十九条规定:“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。”但如何才算“销号”,要办哪些手续,一直没有规范性文件规定,以致在实际工作中产生适用上的困难。如原涪陵地

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《长江三峡工程建设移民条例》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。“补偿销号”手续不仅是移民部门与迁建单位的事,还涉及到政府的相关部门,需要这些部门的认可和付费办理相应的权属变更手续。这些都需要加以专门规范。八是法规、政策的规定导致不公平现象。第一,三峡移民的补偿根据《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8000元/亩,集镇5000元/亩,农村260元/人,城镇和农村的差距很大。导致城镇与农村同质的房屋得不到相同的补偿,甚至在城乡结合部,出现了质次的城镇房屋补偿高,质优的农村房屋补偿低的不合理现象。第二,三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安置规划正式提供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29099元/人,湖北省库区人均补偿额为31738元/人。在重庆库区中,涪陵库区为28782元/人,万州库区为23878元/人。从淹没线下人口密度看,全库区为1340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,按淹没土地分配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,存在一定的不合理。一是对所有移民没有实行公平对待,二是资源相对较少,后期扶持任务重的重庆市,没有得到基金的相应支持。九是对处理历史遗留问题缺乏规定。三峡工程所淹没的房地产,在建国以来的历次政治运动和政策变迁中遗留不少问题,如果处理不当还将把问题带到新城镇。一是历史上公私合营、私房改造中的遗留问题,有的未处理,有的处理后不服上访。这类纠纷奉节县就有10余起。二是1983年以前因建设需要拆迁的城镇私房一律不还产权,对私房按规定价格折价收购后安置居住,后来实行产权交换。一部分居民认为吃了亏,长期不交房租,甚至提出产权要求。而建房单位却想收回房屋安排其他用途,酿成纠纷诉至法院。三是因历史档案不全等原因,被征地范围内村社之间、农户之间的山林、土地、水域权属之争,也转化为征地补偿纠纷。对此类纠纷,应当规范相应的处理原则,做到既要注重历史的原因和当时的政策,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。

其四,法律、法规在规定上不一致。一是不同的法律、法规补偿标准规定不同。根据国务院制定的《长江三峡工程移民条例》(以下简称《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。