

三峡库区移民法律适用问题的成因分析

张 翀¹, 郎 诚²

(1. 重庆市高级人民法院 研究室, 重庆 401147; 2. 重庆市移民局 政策法规处, 重庆 400015)

摘要:由于我国有关的法律、法规以及三峡移民的规范性文件的规定过于原则, 远远不能满足错综复杂、千差万别的移民工作需要, 致使在审理此类案件时, 造成了适用法律上的争论, 甚至不一致, 给审判工作和为移民提供有力的司法保障带来巨大困难。而要解决移民的法律适用问题就必须找出产生移民法律适用冲突的原因, 并有针对性地加以解决。本文从三峡库区的地理条件、历史状况、法律规定、执行情况等多方面找出法律适用冲突的产生原因。

关键词:三峡移民; 法律适用; 成因分析

中图分类号: D905.2; D632.4 **文献标识码:** A **文章编号:** 1008-5831(2000)04-0064-04

Cause Analysis of the Law Application Problems of Migrations in Three-gorges Reservoir Area

ZHANG Chong¹, LANG Cheng²

(1. Research Section of Higher People's Court of Chongqing, Chongqing 401147, China;

2. Policy and Statute Office of Migration Bureau of Chongqing, Chongqing 400015, China)

Abstract: Because of the current laws, statutes and documents of migrations in Three-gorges reservoir area can not meet the needs of the migrations' complex and various work, it has brought the great difficulties on judicial work and providing powerful judicial guarantee for migration. To solve the law application problems of migrations, it must find the causes of the law application conflicts. This paper discusses the causes of the law application conflicts from geographical conditions, historical states, law regulation, execution and etc..

Key words: migrations in Three-gorges reservoir area; law application; cause analysis

长江三峡工程的成败关键在移民, 而移民是一项庞大、复杂的系统工程, 时间跨度大, 涉及人口多, 任务艰巨。因此, 在移民工作中制定相关法律、法规和规范性文件, 使移民工作做到有法可依, 在法律的调控下依法移民十分重要。但在实际移民工作中存在无法可依现象, 而且存在法律、法规因为制定机关、目的、出发点不同, 实践执行中与现行法律、法规和政策不一致甚至冲突的现象, 这给移民工作造成极大困难, 也影响了移民工作的顺利进行。究其原因, 应从三峡库区的客观现实、国家对三峡移民的立法思路及移民工作中法律、法规和政策的具体情况探究。

一、三峡库区客观实际情况是产生冲突的根本原因

第一, 移民工作出现诸多矛盾和冲突, 最核心原因是三峡库区人多地少, 安置环境容量明显不足。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, 这一水位线下的耕园地将被淹没, 移民只有耕种 175 米高程以上的耕园地, 而新开发、改造的耕园地, 相当一部分质量较差, 不宜耕

种。2003 年以后, 大量 135 米以下的熟地被淹, 势必造成用于安置的土地更加不足。如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, 土地垦殖率相当于全国水平的两倍。根据长江水利委员会的规划, 三峡工程重庆库区将开发土地 15.66 万亩, 其中 10.1 万亩安置农村移民。目前已开荒、改造 8.59 万亩, 其中近 6 万亩经过水利等配套可用于安置农村移民。但依照这种移民就近后靠, 往山上搬的做法带来一个很大问题, 就是不少地方毁林开荒, 严重破坏生态平衡, 有些地方已出现山体滑坡。1998 年我国发生特大水灾以后, 国务院下发了《国务院关于保护森林资源制止毁林开垦和乱占林地的通知》(国办发[1998]8 号)、《国务院办公厅关于征求国家计委〈关于灾后重建, 根治长江黄河水患初步意见〉的意见的通知》(国办发[1998]277 号密电), 作出了禁止毁林开垦, 25 度以上坡地要退耕还林, 25 度以下的坡地要坡改梯的战略决策。这使库区原已存在的人多地少矛盾进一步加剧, 如重庆库区已开 25 度以上 3 万

收稿日期: 2000-09-25

作者简介: 张翀(1969-), 男, 湖南吉首人, 重庆市高级人民法院研究室研究人员, 硕士, 主要从事民商法学研究; 郎诚(1956-), 男, 浙江金华人, 重庆市移民局政策法规处处长, 主要从事地方法制研究。

亩土地要退耕还林;原规划调整的 10 万亩土地中 25 度以上的约 3 万亩土地不能再调作移民安置用地。因此,根据农村移民安置规划,通过开发、改造、调整、工程防护等各种途径,全库区可用来安置农村移民的耕园地仅有 34 万亩,无法满足 40.5 万农村移民的安置需要。

第二,库区经济落后也是一个主要因素。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。从重庆库区淹没企业的产业结构看,第二产业比重仅占库区国内生产总值的 30% 左右,工业化水平较低。产业结构单一,布局分散,库区淹没的工矿企业分布零散,未形成以拳头产品为龙头的工业小区或产业带,在管理上又被若干部门所分割,使其生存和发展受到极大限制。产品单一,无社会竞争力。其中固定资产在 1 000 万以上的一类企业 95 个,仅占 6.9%;固定资产在 1 000 万元以下的二类企业 1 135 个,占 82.4%。其他淹没企业的规模就更小。淹没企业主要是采掘、原料和普通加工工业,矿产品、农牧业的初级加工产品占 80% 以上,产品单一,且优质产品只占 10% 左右,很难适应竞争激烈的市场经济发展需求。历史包袱沉重,生存艰难。现有工业一部分是“以粮为纲”时代的支农工业或农产品简单加工工业,另一部分则是改革开放以来扩展的地方加工工业。前一部分企业投入甚少,运转艰难,且由于“拨改贷”体制的转变,给企业留下沉重的历史负担,相当数量企业已资不抵债,设备陈旧,技术落后,经营状况差。加之对企业投入少,又不能对淹没线以下企业进行技术改造,致使淹没企业工艺落后,产品技术含量低,市场竞争力极弱,生产经营困难,效益低下,企业亏损面不断扩大,不仅使企业难以维持,也增加了地方财政困难,严重制约着地方经济发展。而目前三峡库区淹没工矿企业 1 599 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 1 156 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。

第三,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,河谷深幽,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、交通基础设施和居民建房地,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、国家移民立法思路及法律法规的不健全是冲突的重

要原因

第一,移民补偿费、安置费偏低是主要原因。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》)及相关的规划、办法、通知等文件规定的移民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 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”,这样就使被淹没土地、房屋所得的补偿是一个相对固定的数目,这个补偿标准与 1998 年 8 月 29 日修订的《中华人民共和国土地管理法》第 47 条“关于征用耕地的土地补偿费和安置补助费,为该耕地被征用前 3 年平均年产值的六至十倍和四至六倍”的规定相差极大;也与《城市房屋拆迁管理条例》中规定的补偿标准明显不一致。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。且库区移民中矛盾日益突出,给移民安置工作的顺利进行增加了难度。据调查,一些区、县的移民部门为保证移民搬得出,普遍采取了突破测算标准按实际损失补偿,其差额部分从移民经费总额中调剂,这种“撤东墙补西墙”的做法长期下去,无疑将给后期移民埋下严重隐患。

根据 1998 年 8 月 29 日修订的《中华人民共和国土地管理法》第 47 条规定:“征用土地的,按照被征用土地的原用途给予补偿。征用耕地的补偿费用包括土地补偿费、安置补偿费以及地上附着物和青苗的补偿费。征用耕地的土地补偿费,为该耕地被征用前三年平均年产值的四至六倍。征用耕地的安置补助费,按照需要安置的农业人口数计算。需要安置的农业人口数,按照被征用的耕地数量除以征地前被征用单位平均每人占有耕地的数量计算。每一个需要安置的农业人口的安置补偿费标准,为该耕地被征用前三年平均年产值的四至六倍。但是,每公顷被征用耕地的安置补偿费,最高不得超过被征用前三年平均年产值的十五倍。征用其他土地的土地补偿费和安置费标准,由省、自治区、直辖市参照征用耕地的土地补偿费和安置补助费的标准规定。被征用土地上的附着物和青苗的补偿标准,由省、自治区、直辖市规定。征用城市郊区的菜地,用地单位应当按照国家有关规定缴纳新菜地开发建设基金。依照本条第二款的规定支付土地补偿费和安置补助费,尚不能使需要安置的农民保持原有生活水平的,经省、自治区、直辖市人民政府批准,可以增加安置补助费。但是,土地补偿费和安置补助费的总和不得超过土地被征用前三年平均年产值的三十倍。国务院根据社会、经济发展水平,在特殊情况下,可以提高征用耕地的土地补偿费和安置补助费的标准。”从这一规定可看出,我国在征用土地中土地补偿的立法思路是按土地产值的倍数进行补偿,而不是根据土地市场价值标准进行,虽然规定的土地补偿费标准由修订前规定的土地补偿费为该耕地被征用前三年平均年产值的 3-6 倍提高到 6-10 倍,但此法定补偿标准并非土地的市场价格,相对土地的市场价格而言仍然偏低。

因此,我国征用土地的立法思路并非按市场经济体制要求,按土地的市场价格予以补偿,而是给予一定的补偿。其原因在于:一是历史因素。从理论上讲我国实行市场经济,土地补偿也应按评估的地价补偿。但考虑历史因素,改革开放之前,法律、政策严格禁止土地任何形式的转让,土地的商品属性被完全否认;改革开放之后,土地的商品价值开始得到法律承认,但我国处于计划经济向市场经济转变过程中,土地市场的发育程度尚不成熟,在土地补偿上完全采用市场化标准,在我国目前的情况下条件还不成熟。二是地区差异较大。我国当前政治经济发展水平极不平衡,各地情况差异较大,如采用市场化标准进行补偿,可能造成一些问题。三是征用土地的性质。征地是国家行为,不是土地买卖,国家的财力有限,给予的补偿是保障被征地者原有生活水平不致于降低,而不是使被征地者通过土地征用得到高额补偿,靠土地发财。此外,《中华人民共和国土地管理法》对征用耕地、其他土地和土地附着物及青苗实行一次补偿原则,即在征用土地时由国家或征用单位一次性给付农民土地补偿费、安置补助费、附着物或青苗补偿费等等费用,之后不再进行补偿。也就是习惯称的赔偿性补偿。

我国在土地立法上的基本思路在大中型水利、水电工程建设中也予以体现。《中华人民共和国土地管理法》第51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。”国务院颁布的《大中型水利、水电工程建设征地补偿和移民安置条例》第3条、第5条,规定了大中型水利、水电工程的补偿实行前期补偿,后期扶持,补偿标准低于普通工程征地补偿标准的政策。这是因为大中型工程征地量大、移民安置人数多、工期长的原因。而三峡工程是超大型水电工程,其淹没幅员面积862平方公里,其中陆地面积471平方公里。淹没涉及10个县城,101个集镇。农村移民涉及324个乡镇、1445个村、5667个组。直接淹房人口719398人。淹没房屋2929.22万平方米,淹没耕园地302156亩,淹没工矿企业1378个。基于三峡工程的特殊情况,国务院特别制定了《长江三峡工程建设移民条例》规范三峡工程移民征地补偿和安置。该条例在继续贯彻我国在征用土地补偿和大中型水利、水电建设征地立法思路的基础上,总结了全国水库建设的经验教训,改革传统赔偿性移民做法,实行开发性移民方针。即进一步赋予移民优惠政策和后期开发的扶持力度,充分合理利用一切资金、资源和机遇,在移民中发展,在发展中移民,以弥补移民补偿费的不足,切实保障移民保持原有生活水平的基础上,又有所发展。给予移民的优惠政策主要有:(1)将三峡库区城市列入长江沿江开放城市,县、区列入长江沿江经济开发区,享有沿海经济开放城市和开放区优惠政策。(2)国家将三峡库区受淹并有水电资源条件的市、县列为农村水电初级电气化县予以扶持。(3)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、环境保护等经费时,对三峡库区优先照顾。(4)国家鼓励移民安置区发展种植业、林业、畜牧

业、渔业和乡镇企业以及旅游业,在专项贷款、技术改造、科技开发等方面予以照顾和扶持。(5)三峡工程受益地区的建设项目,优先在三峡工程淹没区招收职工。(6)号召全国各省市对口支援三峡库区。(7)安排专项技改贷款,帮助库区搬迁企业技改搬迁。(8)八五期间每年国家计委给三峡库区1—2亿,九五期间1亿以工代赈,主要是移民水利专项。(9)给重庆库区15亿的联营贷款,解决移民搬迁企业流动资金、设备资金短缺问题。(10)1993-2000年国家对内资开发性移民搬迁企业,每年给1亿美元的关税减免。此外国务院及财政部、国家税务总局还制定了移民搬迁项目或搬迁过程中对免收、取消收费项目和减、免收税款的具体规定。后期扶持政策主要有两条:一是《移民条例》第27条规定建立库区建设基金,按国家计委、财政部计建设[1996]526号文件,按每千瓦时5厘钱,全库每年4.2亿元。二是《移民条例》第31条,发电缴纳的税款留给地方的部分,按淹没土地比例分配给两省市用于库区建设,仅增殖税的25%就达10.8亿元(按每千瓦时增值0.3元预计),这些钱首先用于解决农村移民的遗留问题,其次用于库区的开发性项目。从上述可以看出,三峡工程移民补偿并不单指国家对移民直接的金钱补偿,还应该包括国家制定的对移民、移民项目的各种优惠政策和后期扶持政策。如果库区移民充分利用国家给予的优惠政策和后期扶持政策,将会获得很大的经济利益,将远远超过国家直接给予的金钱补偿。使库区移民不仅获得足够补偿,还将利用移民机遇获得长足发展。

第二,移民政策法规不完备、不配套。目前,三峡移民的专门法规主要有:《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》和国务院(包括国务院三建委、移民局、长江水利委员会)的数十个行政规章、规范性文件和政策性文件,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;有关省市人民政府制定的地方行政规章及规范性、政策性文件。一方面这些法规、政策普遍十分原则,且配套法规、政策十分缺乏,另一方面移民法规、政策与其他一些法律、法规和政策之间相互不协调,甚至相互冲突。如《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,而在移民法规、政策中对企业迁建、城镇建设的排污、绿化没有规定或规定的标准明显低于法律标准。搬迁资金不足于同步建设环保、绿化设施。此外,重庆市直辖以来对移民方面的立法工作较滞后,还未制定出规范移民工作的相关地方性法规。

第三,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。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。如长委给库区测算包干是以每平方公里集镇 600 人,县城 700 人,小城市 800 人包干,但从目前征地的实际情况看,远远超过这个数。根据 1996 年涪陵市建委、国土局、移民局、桥南开发区、荔枝办事处五单位对董家湾 10 个组的联合调查,仅 0.65 平方公里上就有 2 122 人,折合人口密度 3 265 人/平方公里,是长委制定的涪陵城区占地人口 800 人/平方公里标准的 4.08 倍。桥南开发区 0.344 平方公里上,人口密度为 2 778 人/平方公里,是长委制定的涪陵城区占地人口标准的 3.485 倍。占地人口数量直接影响到城区迁建用地面积和城市基础设施建设费的多少以及安置农业人口基数和征地成本。城镇居民搬迁房屋补偿与居民新建房屋造价差价较大,对居民分户自建房测算,县城砖混为每平方米 246 元,但《移民条例》要求按《城镇房屋拆迁管理条例》规定由政府统一建房,按县城单位的移民包干数为每平方米 310 元,每平方米差 64 元(1993 年静态),而大多数居民没有补差资金,造成城镇搬迁难。此外,1992 年长委的调查还存在许多错登、漏登的现象。

三、移民工作中的不依法移民是造成冲突的人为原因

第一,当地政府、移民单位盲目扩大规模、提高标准搬迁是一个主要原因。根据上述国家关于三峡工程移民补偿的思路可以看出,移民的前期补偿经费偏低,并不能完全满足移民搬迁的实际需要,只是按原规模、原标准或者为恢复原功能复建所需要的投资。对于城镇、单位发展部分所需资金,根据《三峡移民条例》第 19 条的规定,应由有关单位自行解决。根据开发性移民方针,国家制定的移民安置规划及移民搬迁规模和标准,与库区目前状况相比,都有相应扩大和提高,并且适当考虑了发展,如县城的搬迁规划规模平均是旧县城规模的 2.4 倍。尽管如此,一些地方在实际执行中还是随意超规模、超标准。一是新城镇建设规模普遍超过搬迁规划。据监理单位对库区 13 个县(区)的监测,新城镇实施规模平均超过搬迁规模 30%。二是基础设施建设脱离库区实际,贪大求洋,追求高标准。有的地方街道、公路建设大挖大填,搞到 20 多米甚至 30 多米宽。重庆市石柱县沿溪镇水、电、路网尚未形成,基础建设已花了 808 万元,是其补偿投资的 2.24 倍。三是搬迁工矿企业盲目扩大规模,有的补偿资金只有几百万元,却兴建几千万元的项目。如万县烟叶烘烤厂,补偿资金只有 400 多万元,却投资兴建近 3 000 万元项目。四是部分乡镇和村委会不尊重移民群众意见,强行规定建房标准。究其原因,从移民和搬迁单位方面是希望借三峡工程移民的机遇,促进本地、本人经济的发展,靠移民搬迁资金搬出一个现代化;从移民管理部门和当地政府管理部门方面是一些移民工作干部,尤其是领导干部,指导思想不端正,借移民工程建设之机搞所谓的“政绩”,好大喜功。盲目扩大规模、提高标准将造成严重危害。一方面浪费土地资源,三峡库区土地资源十分有限,如果随意扩大搬迁规模,大量占用土地,不但挤占农村移民安置容量,还会破坏生态环境。另一方面造成搬迁资金缺口。有的地方和单位扩大搬迁规模

后,为了弥补资金不足,向银行大量贷款,背上沉重债务,有的甚至挤占挪用移民资金;有的甚至违纪违法,转让和买卖移民搬迁用地。这些行为都将给国家和人民带来巨大损失,给三峡工程建设带来严重后果。因此,正确处理移民搬迁建设和库区经济发展的关系是库区的一个关键问题。各级政府和各搬迁单位应按照经济规律办事,量力而行,依靠补偿经费、优惠政策和后期扶持经费,分步实施,逐步到位,决不能把多少年以后要办的事一下子都办成。

第二,移民建设工程管理不善是造成移民工作诸多矛盾的原因之一。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。据对 1998 年竣工验收的 1 238 个移民工程项目的调查,一次性验收合格率只有 82.5%。部分统建农民居民点、集镇居民楼和企业厂房质量较差,甚至还发生几起严重质量事故。如奉节县一座移民住宅楼在施工中阳台坠落,造成 2 人死亡,2 人重伤。而移民工程管理不善主要表现为: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任务的现象较严重。1998 年库区移民工程项目公开招投标比例仅 19.3%。三是层层转包、违法分包和偷工减料的现象屡禁不止。四是有的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。五是多数移民工程不实行监理,以质检代替监理的现象还较为普遍。据对 70 起移民工程质量问题的调查,没有实行监理或无证监理的占 52 个;5 起质量事故中,没有实行监理的有 3 起。三峡移民工作一定要树立质量第一观念,建立移民工程质量领导人负责制。加强项目管理,严格建设程序实行分级审批,谁审批谁负责,所有移民工程项目都要实行项目法人责任制和合同管理制。严格实行招投标制。加强对建筑市场和建材市场的整顿和管理。强化移民工程建设监理,对移民工程的质量、进度进行全面监督和检查。

第三,移民资金管理不严是另一个重要原因。移民资金管理问题不少,存在严重问题,造成移民资金大量流失。据国家审计署对 1997 年度移民资金使用情况的审计,共查出被挤占挪用建楼堂馆所,借给企业经营,平衡地方财政预算等方面的移民资金 2.37 亿元。一是乡镇和搬迁单位移民资金管理薄弱。如万州区五桥管委会,挪用移民资金 650 万元修政府办公楼和职工宿舍。二是一些地方违反规定,截留占用耕地占用税,有的甚至将耕地占用税以其它名义入库,云阳县地税局将耕地占用税以“固定资产投资方向调节税”、“农业特产税”等其他税种入库,截留耕地占用税 721 万元。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。重庆市文化局 1997 年共虚列文物古迹保护投资完成额 825 万元;万州区龙宝移民局对一工程已进行招投标,中标单位已进场,但由于计划改变,取消项目,经过诉讼赔偿施工单位近百万元。四是移民管理机构、新城迁建指(下转第 71 页)

建设项目的工程造价,须经建设银行经办行审查。对其工程造价定案结果,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。未经建设银行审查的工程结算,标的建设单位不得签订工程承包合同,主管移民部门不得拨付资金”。但在实践中,有的基层政府部门的文件与国峡移发(1996)36号文规定的内容不一致,因而造成一些纠纷。这种情况应由行政庭受理。

三峡移民工程竞标纠纷的定性及处理 这类纠纷有的系民事、经济案件,但如果招标是由招标办或某行政主管部门主持,此过程出现的问题和纠纷,理应由招标办或相应的行政部门承担。招标办往往是建委的下属单位机构,这类案件应为行政案件,按照行政诉讼法规定进行审理。

非法占用移民经费和错划移民经费的处理 根据国务院《长江三峡工程建设移民条例》规定,县级以上人民政府有责任保证移民经费的正常使用,有职责纠正非法占用和错划移民经费问题。但是,在实践中,县级以上人民政府有时并非依法主动予以纠正,使错划移民经费问题得不到解决。在这种情况下,被侵权人有权向法院提起行政诉讼,人民法院应当依法立案,并可依照行政诉讼法之规定,作出判决,将移民经费从移民单位划给被移民单位,并由移民主管部门负责追回错划的移民经费。

房屋拆迁补偿 根据国务院《三峡工程建设移民条例》第十四条、第十七条规定,如果在拆迁补偿过程中,对拆迁补偿发生争议,应当由政府拆迁主管部门先进行依法裁决,如当事人对裁决不服,可以向人民法院提起行政诉讼。人民法院应当对此立案审理。

(上接第67页)挥部行管费普遍超支严重,有的不按比例提取使用。五是由于移民资金管理不严还滋生了不少腐败现象。万州区移民局出纳王素梅用现金支票提取移民款130多万元用于赌博,造成极坏影响。据最新统计,移民资金流失达4.7亿元。

第四,一些移民工作人员法治观念不强,素质不高是造成移民矛盾的关键原因。移民工作的关键在于移民干部素质,而一些地方少数移民干部存在政治素质不高、政策业务水平低的问题,且工作作风粗暴,工作办法简单,给移民造成损失,引发了一些移民群体事件。如巫山的一些移民干部不及时解决新城二次占地移民的安置问题,导致占地移民长期无房可住,引发了移民围攻新城建设指挥部的事件。个别干部甚至还存在违法乱纪问题。如丰都国土局局长挪用贪污移民资金上千万元。因此,应加强对移民干部的政治思想教育,坚持德才兼备的用人标准,并健全各项规章制度,做好监

收取三峡库区移民相关费用的纠纷 1995年,国家财政部、税务总局制定了三峡库区移民搬迁八条税收优惠政策,国务院办公厅为确保三峡工程移民顺利进行,于1998年上半年又发出通知,明确规定了免收三峡工程重庆库区移民54个收费项目,其中取消收费项目41项,免收项目13项。因此,市政府及其部门越权设立收费项目和批准设立收费项目涉及三峡库区安置规划迁建项目的,属于财政部、国家计划批准的项目,应予减免;属于重庆市政府批准的项目,应予免收。如有关单位或部门违反规定,因此发生纠纷,被侵权者有权提起行政诉讼,人民法院应当作为行政案件立案解决。

4. 确立案例规范制度

在实践中,法院对疑难案例应当进行全面研究,并逐级上报,对具有代表意义、有普遍性的案件,应当通过高级法院或最高法院进行统一规范,作出权威性的解释,有关涉及法律冲突的案件,还可以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,作为定案处理依据。

五、加强司法干部素质培养

三峡移民案件的法律适用,因问题复杂,法律、法规不健全,甚至冲突,加之政策因素多,对司法干部素质也提出了更高的要求。对此,必须加强三峡移民司法干部的素质培养:首先,加强政治素质教育,做到政治过硬、作风正派,讲政治、讲正气,树立维护社会稳定,保障国家利益,保证移民合法权益的大局思想。其次,加强法律知识和政策学习,能综观全局,科学把握政策法律精神。最后,加强司法干部个人道德修养,提高道德水平。

督和考核。

四、历史上遗留的问题

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下不少问题,如果处理不当还将把问题带至新城镇。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。这类纠纷奉节县发生多起。二是1983年以前因建设需拆迁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,应当确定相应的处理原则,做到既要注重历史原因和当时政策,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。