

# 三峡库区移民法律适用的对策

刘发成

(重庆社会科学院,重庆 400020)

**摘要:**针对三峡库区移民法律适用过程中存在的现实问题,从理论的高度和社会系统角度分析了库区移民法律适用过程中所发生问题的实质和根源,依据法律适用的公正、客观、科学等原则,阐释了保证长江三峡库区移民法律适用的公正严肃性,必须建立有效的法律适用监督、管理机制,建立和完善库区移民法律适用体系,把握正确的法律适用依据和基本原则,以及加强执法、司法人员素质的培养。

**关键词:**移民;法律适用;对策

**中图分类号:**D905.2;D632.4

**文献标识码:**A

**文章编号:**1008-5831(2000)04-0068-04

## Countermeasures of Law Application of Migrations in Three-gorges Reservoir Area

LIU Fa-cheng

(Chongqing Academy of Social Sciences, Chongqing 400020, China)

**Abstract:**In the light of the existed problems of law application in the Three-gorges reservoir area during the migrating, this article analyzes the problems' essence and origin from a high theory level and the angle of social system. It expounds that we should construct effective supervision and administration mechanism of the law application, construct and perfect the migrating law system of the Three-gorges reservoir area, grasp correct law application principle and norms, and strengthen the judicial and executive quality of the people according to the just, objective, and scientific law application, so that the impartiality and strictness of the migrating law application in the Three-gorges reservoir area may be guaranteed.

**Key words:**migration;law application; strategy

### 一、科学、客观地认识库区移民法律适用问题的实质和根源

#### (一)正确认识库区法律适用的内容和基本范围

法律适用有广义和狭义之分,而法院的法律适用作为一种司法活动,属狭义范畴,但法院的法律适用是最终的法律适用环节,是对普遍社会主体,包括公民个人依法行事,机关单位、企业团体依法办事等进行的具体裁决,必然涉及到各种法律、法规的应用问题和其他主体行为是否合法的问题。因此,法律适用又应是广义的,即不但要考虑法院对个案的裁决处理,也要考虑其他政府部门和单位,以及个人的活动。但是,由于库区移民迁建的行政执法、司法活动十分广泛,问题多,新问题、新情况时有发生,而法院审判又相对原则、规范,是法律适用最终具有决定性的阶段,因此,库区移民法律适用主要限于法院的司法活动。

#### (二)库区法律适用问题的性质和根源

根据三峡库区移民法律适用的现状调查,其问题常表现

在执法过程或司法行为的个案处理中;也有出自于缺乏具体科学的法律、法规依据,缺乏相应的制约监督机制(一些制度、原则规范不科学);还有的则是由于执法、司法行为中个人的违法犯罪,甚至由于政出多门,政策、法律法规之间的不统一协调引起。因此,对库区移民法律适用过程中产生的问题,应深入探讨其根源和实质,对症下药。总而言之,缺乏科学严密的监督、管理机制,法律法规不健全,制度不合理及执法、司法人员素质低下等都是造成库区法律适用困难的根本原因。

### 二、建立有效的法律适用监督、管理机制

如果没有一个公正的运行机制,公正严肃的法律适用就失去了应有的根基。为了保证执法、司法活动的公正运行,也为了发现、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,必须加强三峡工程移民迁建过程中执法、司法及管理活动的监督和制约。具体措施:第一,建议全国人大、省市等各级人大常委会设置“重大工程建设及移民

收稿日期:2000-09-25

作者简介:刘发成(1965-),男,重庆人,重庆社会科学院法学研究所副研究员,主要从事经济、法律及企业管理研究。

工程委员会”,作为人大监督工程建设和移民工作的常设工作机构。在人大常委会的指导下,负责了解有关工程建设及移民工作情况及移民工作的决议、决定执行情况,倾听群众意见,接收人民来信来访。配合政府有关部门协调、督办群众反映强烈的事件,办理人大代表对移民工作的议案、质询案、罢免案等具体事项,及时提交人大及其常委会决定。第二,完善管理制度,加强综合监督。三峡库区移民迁建中发生的一些案件表明,常常是有章不依。因此,必须强化管理,制定科学的办事、执法程序,推进财会审计监督制度,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,质量管理、验收制度。要充分发挥经监、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,建立会议联席制度和联合办公制度,开展多层次、全方位同步监督,增强监督的完整性和实效性。第三,对重点项目和重大移民迁建实行同步跟踪监督预防。检察机关、纪检部门应当定期深入群众,倾听群众意见,积极配合移民部门及相关部门进行动态监督超前预防,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、资金拨付等进行监督检查,杜绝移民资金流失和工程发包、承包中行贿受贿行为。

### 三、建立和完善三峡库区移民法律法规体系

尽管我国已制定了《关于兴建长江三峡工程的决议》、《长江三峡工程建设移民条例》、《长江三峡工程库区计划及经费管理暂行办法》、《长江三峡工程库区移民经费财务管理暂行办法》、《三峡工程库区移民行管费使用与管理暂行办法》等有关法律法规,但其现状仍存在立法机关层次不高、法规权力不够,形式单一、层次欠缺、内容疏漏、脱离现实以及法律冲突等弊端,这给实际工作中的法律适用造成了难以把握,无所适从,缺乏依据等困难。针对现行三峡库区移民迁建法律、法规存在的问题,建立和完善科学的移民法律、法规体系应进行以下工作:第一,根据新的形势和库区实际,酌情修改《长江三峡工程建设移民条例》,避免与我国其他法律法规的抵触,并对遗漏的内容进行补充。其内容为:三峡移民的范围、移民征地安置的补偿标准、移民方式、开发形式、对口支援、移民管理体制、资金运行;此外还有搬迁、环境保护、社会保障、库岸维护、文物保护、法律责任、法律效力以及各个环节和流域的法律主体的确定统一性等问题。第二,解决立法层次、法律效力和法律形式存在的问题。建议全国人大常委会制定《重大工程建设及移民迁建法》或《移民法》,由国务院制定《长江三峡工程建设移民条例》,省级地方人大制定各种涉及本级行政区的移民条例,建议全国人大常委会制定《长江三峡工程建设移民法》,国务院制定《长江三峡工程建设移民法实施条例》等行政法规和办法,省级地方人大制定各种涉及并适合本行政区的《条例》。第三,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地方性法规。这些法规可

以是:《三峡移民管理机构条例》、《三峡移民规划条例》、《三峡移民立项申报条例》、《三峡移民招、投标管理条例》、《三峡移民库区土地管理条例》、《三峡移民迁建、安置条例》、《三峡移民工程环境保护条例》、《三峡移民工程管理条例》、《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。第四,加强立法解释工作,消除立法之不足。对一些原则性的规定,以及一些与国家其他法律、法规有不一致或比较模糊的内容,应由全国人大、国务院及地方人大作出相应的解释,在案件的处理过程中,也可由最高人民法院作出判例解释。

### 四、明确法律适用依据和基本原则,正确处理库区移民案件

#### (一)处理移民案件的基本原则

对个案的法律适用,特别是法院的审判工作,应当全面把握法律、法规的实质精神,进行客观、公平的处理。对库区移民个案的法律适用首先应把握其基本原则:第一,坚持三峡工程建设基本法特别优先适用的原则。国务院颁布的《长江三峡工程建设移民条例》及其相应的规定,应优先适用。第二,坚持以法律为准绳的原则。法律对移民迁建有明确规定的,要严格依法办事;行政法规、地方性法规只要与相关的法律没有抵触,就要按法规办;其他规章及规范性文件,在不与法律、法规相抵触的情况下,要参照适用。第三,坚持法律原则性和灵活性相结合的原则。在审理移民案件的适用法律中,如法律、法规以及规章、规范性文件没有明确规定,或相互抵触、模糊不清,要在认真调查研究的基础上,以有利于移民迁建和维护合法权益为指导,按照法律原则进行处理,如处理、适用法律有难,要逐级向上级法院请示,最后可报最高法院决定,对某些问题,还可采取通过人民代表大会及相关部门、专家学者共同研究进行处理。总之,在审理案件遇到此类法律适用问题,承办单位和个人有责任和义务主动上报或提请有关部门研究。第四,坚持审理移民案件“三优先”和“三个有利于”的特殊原则。由于三峡移民案件本身所具有的特殊性,决定了三峡移民案件具有移民主体广泛、工作复杂、重复交叉等特征。因此,除坚持法律适用的一般原则外,还应考虑三峡工程建设的具体情况,采取一些特殊的原则。即“三优先”和“三个有利于”。“三优先”原则,就是对移民案件的办理要优先体现,优先审判,优先协作。“三个有利于”原则就是对移民案件的办理,要有利于移民迁建工作的顺利进行;有利于库区经济发展、人民生活水平的提高;有利于库区社会稳定和人民安定团结。

#### (二)移民案件法律适用的建议

对不同的案件,在法律主体、法律程序、法律适用标准上应有清楚的认识,做到依据明确、事实清楚、处理合法。

##### 1. 关于移民刑事案件的适用法律

对严重危害移民工作的各类犯罪行为必须予以严惩。首先,坚持快审快结的原则。只要基本事实清楚,基本证据确切,依法在规定期限内立案结案;其次,坚持依法从重处罚

的原则。对以移民迁建财物为对象的盗窃、诈骗、聚众哄抢、抢劫犯罪,或在移民迁建工作中贪污、受贿、挪用公款犯罪的,或危害移民迁建公共安全的犯罪,或破坏移民迁建工作的故意杀人、故意伤害、聚众斗殴、寻衅滋事的犯罪,以及在移民迁建工作中,滥用职权、玩忽职守,致使公共财产、国家和人民利益遭受重大损失犯罪坚决从严处理。

## 2. 关于移民民事、经济案件的法律适用

**关于案件受理** 一是移民因青苗补偿费、附着物补偿费分发与统一领取补偿费的村组发生争议起诉村组织的,人民法院可以受理;二是经移民所有人申请,与有关部门签订搬迁、安置合同,并公证而领取了搬迁、安置补偿费的,因履行合同或后合同发生争议,人民法院可以受理;三是移民安置后与安置单位发生劳动合同履行、解除、下岗、离职纠纷,经劳动仲裁委员会仲裁后起诉到法院的,应当受理;四是移民要求分割土地补偿费和安置补助费的起诉,人民法院不予受理。

**关于移民工程建设** 移民工程建设主要涉及工程承包、招投标与工程质量管理等。根据《移民条例》、《长江三峡工程库区移民计划及经费管理办法》、《长江三峡工程库区移民经费财务管理办法》和国务院移民开发局、中国建设银行“关于审查三峡工程库区移民建设项目工程造价的通知”,在三峡移民工程建设过程中,要掌握以下原则:一是移民工程款决算以建设银行经办行为依据。即移民工程发包应进行招、投标,双方约定的价格,经建设银行经办行统一核算,作为结算依据。凡当事人双方约定价格低于定额的,以约定价格为标准核算。其合同无其他违约内容,应认定为有效。因当地建委未统一实施招标发包的移民工程双方约定的价格低于定额的,没有违法行为的,可按有效合同处理;二是移民工程垫支条款,应认定该条款无效,但一般不导致整个建筑承包合同的无效;三是承建移民工程单位只能直接承包,因转包或非法分包工程的,应对承包工程质量、施工安全等承担连带责任;四是移民以土地与他人集资合建住房的,可认定合建协议有效,在补足移民住房面积的前提下,在补办土地转让手续,并交纳土地出让金后,可出售房屋,以收回投资。

**关于移民搬迁补偿** 一是三峡工程建设淹没涉及实物指标的确定,按照国务院办公厅(1992)17号文件《关于严格控制三峡坝区和库区淹没线以下区域人口增长和基本建设的通知》的规定执行。二是三峡工程建设搬迁、拆迁补偿标准按照《长江三峡工程建设移民条例》规定制定的有关补偿规定执行。三是1992年长委已登记造册的被淹实物,公民之间买卖、赠与、继承等民事行为为发生合法产权转移后,因该实物的补偿费发生纠纷,应先确认该民事行为的合法性质,由合法取得产权的人领取。四是移民领取补偿费后,淹没实物归移民部门所有,原单位进行的买卖、抵押、赠与等处理,未经移民部门同意的行为一律无效。五是单位的移民补偿迁建费,以及由移民补偿费用形成的固定资产,在搬迁完毕前,均不能用于抵偿搬迁前的债务,因为移民补偿费是封闭管理

资金,专款专用,只能用于移民的搬迁,移民不得将移民补偿费用于抵偿搬迁前的债务,已抵偿的应为无效。人民法院在审理案件中也不能裁判移民或搬迁企业用该款偿还其他债务。一般也不得对移民安置补偿资金及实物采取查封、冻结、扣押等财产保全措施,或采取强制执行手段。对于移民的生效裁判的执行应在其搬迁完毕后予以执行。六是对1992年长委对淹没实物出现的漏登、错登,移民可向移民主管部门申请予以补充或纠正,如对移民主管部门的决定不服,可向人民法院提起行政诉讼。七是关于抵押问题,应首先确认抵押的效力。在抵押人领取移民补偿费以前的抵押,应认定为有效;在抵押人领取了移民补偿费以后的抵押,应认定为无效,由此造成的损失由借款人和贷款人按各自的过错承担相应的责任。在对抵押物进行处置时应注意:对于抵押期限界满于移民搬迁期以前,可以予以执行,由新的所有人领取移民补偿费,但应监督其完成移民搬迁,防止领取经费而不进行搬迁,对于抵押期限界满于移民搬迁期内,不能予以执行,但根据法律规定,抵押因抵押物灭失而灭失,如不执行将导致抵押权灭失,为了保护抵押权人的利益,法院应督促双方以移民搬迁后的新的不动产作为抵押物重新设置抵押。

**关于房屋拆迁** 一是城镇居民私有房屋迁建补偿,实行产权调换、结构补差、面积总额找补结算原则,补偿数额按照1993年5月的标准价加搬迁年的物价上涨部分,二是对移民迁建中个人出售的私有房屋,拆迁时房屋租赁合同期限未满,原租赁总数可以继续保持,承租人要求继续租的,应另行签订租赁合同;三是房管部门与使用单位或个人之间的承租是不因移民迁建解除,但对直管公房拆迁引起原租赁房屋按层、面积、租金内容变化,应对合同条款作相应修改。承租人擅自转租的,房产管理机关要求解除租赁合同的应予支持。

## 3. 关于行政案件的受理、审判问题

**明确三峡移民工作的行政法律依据** 目前三峡移民工作的行政法律依据主要是国务院及其各主管部门发布的行政和规范性文件。如《长江三峡工程建设移民条例》、《国务院办公厅关于严格控制三峡工程坝区和库区沿线以下区域人口增长和基本建设的通知》、《长江三峡工程库区移民计划及经费管理暂行办法》、《审查三峡工程库区移民建设项目造价的通知》等。还有重庆市各级政府及湖北省机关政府制定的与三峡工程库区移民工作相关的其他规范性文件,只要不与法律、国务院条例、国务院相关部门的规定相抵触,也应当适用。

**行政案件的受理范围** 三峡移民工作行政审判实践证明,以下事项发生的案件,可作行政审判案件立案处理。一是三峡工程移民建设项目造价的审查。根据国峡移发(1996)36号《关于审查三峡工程库区移民建设项目工程造价的通知》,要求由建设银行审查三峡工程库区移民建设项目工程造价,主要包括:对建设工程预算、结算、工程标的及承包合同的审查。该通知第三条明确规定:“三峡工程库区移民

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。