

孙渝 郭振杰 刘洪波 著

中国西部地区 法制环境研究

《中国西部大开发战略研究》丛书

西部

重庆出版社 

《中国西部大开发战略研究》丛书

中国西部地区法制环境研究

孙 渝 郭振杰 刘洪波 著

重庆出版社 

图书在版编目(CIP)数据

中国西部地区法制环境研究/孙渝等著. —重庆:重庆出版社, 2001. 11

(中国西部大开发战略研究丛书/廖元和、李书敏、王崇举主编)

ISBN 7-5366-5552-5

I. 中... II. 孙... III. ①社会主义法制—建设—研究—西北地区②社会主义法制—建设—研究—西南地区 IV. D927

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2001)第 076259 号

《中国西部大开发战略研究》丛书
中国西部地区法制环境研究
孙 渝 郭振杰 刘洪波 著

责任编辑 陈建军
封面设计 邵大维
技术设计 聂丹英

重庆出版社出版、发行
(重庆长江二路205号)
新华书店经销
四川外语学院印刷厂印刷

开本 850×1168 1/32 印张 9.125
字数 220 千 插页 4
2001 年 11 月第 1 版
2001 年 11 月第 1 版第 1 次印刷
印数 1—2000

ISBN 7-5366-5552-5/D·259
定价:20.00 元

《中国西部大开发战略研究》丛书书目

1. 《西部开发论》(已出)
2. 《中国西部工业化进程研究》(已出)
3. 《中国西部旅游发展研究》(已出)
4. 《中国西部传统产业的高技术改造》(已出)
5. 《中国西部地区法制环境研究》(已出)
6. 《区域战略与西部开发》(待出)
7. 《中国西部城市化进程研究》(待出)
8. 《中国西部农村发展战略研究》(待出)
9. 《中国三峡移民问题研究》(待出)
10. 《中国西部文化大开发概论》(待出)

走向 21 世纪的中国经济

(总序)

刘国光

经过 20 多年的改革开放,中国的经济社会发展已经取得了举世公认的巨大成就。到 1999 年底,中国的国民生产总值按汇率计算已超过 1 万亿美元,人均国民生产总值已达到 800 美元,粮食、肉类、钢铁、煤炭等实物指标已跃升到世界第一位,综合国力有了明显提高,提前实现了党的十二大所提出的 20 世纪末的经济建设的战略目标。在过去的半个世纪的社会主义建设中,前 30 年我们实行的是计划经济体制,后 20 年走上了发展社会主义市场经济的道路。改革开放以来的实践和成就表明:我们的选择是正确的,是对世界和平与发展的巨大贡献。到 21 世纪初叶,我们力争实现从计划经济向市场经济的体制转变和从粗放型经济增长向集约型经济增长的发展模式转变,使中国经济保持稳定、持续、健康的快速增长。

作为一个社会主义大国,要使经济保持稳定、持续、健康的快速增长,就必须解决地区之间发展不平衡的问题。在新中国成立之初,我们面对的是东强西弱、南富北穷的经济格局。在发展社会主义计划经济的前 30 年中,我们采取计划配置资源的方式,将一些大的工业设施建立在中西部地区,对壮大中西部经济和促进区域之间的协调发展做出了重大贡献。但也应该看到,它在一定程度上限制了区域之间的竞争,限制了东部地区的优势的发挥。自改革开放以来,我们逐步走上了发展社会主义市场经济之路,发挥

了东部沿海地区的优势,提高了资源配置的效率,基本解决了地区经济发展中的平均主义问题。但东西之间、南北之间新的发展不平衡,收入差距扩大的问题又随之而来。如何认识和解决这一问题呢?早在1992年,邓小平同志就在南巡讲话中指出:“走社会主义道路,就是要逐步实现共同富裕,共同富裕的构想是这样提出来的:一部分地区有条件先发展起来,一部分地区发展慢点,先发展起来的地区带动后发展的地区,最终达到共同富裕。”“可以设想,在本世纪末达到小康水平的时候,就要突出地提出和解决这个问题。”西部大开发就是邓小平同志这一设想的体现,是21世纪中国经济发展中的大事。

需要着重指出的是,加快西部发展不仅是为了解决公平问题,而且是为了提高效率,使中国经济在21世纪稳定、持续、健康的快速发展。作为一个大国经济,中国的最大优势是市场大、发展潜力大。中国西部地区幅员辽阔,资源丰富,一些省区人口众多,是21世纪中国经济极富潜力的增长空间。实施西部大开发战略,不仅有利于扩大我国的内需,发挥我国市场容量巨大的优势,而且有利于发挥西部的资源优势 and 军工企业的技术优势,增强中国的整体经济实力。

实际上,我们在新中国成立以后不久就对西部地区实行了大规模的开发。第一次是在“一五”时期,第二次是“三线建设”时期。从世纪之交开始的西部大开发同前两次西部大开发的根本区别就在于所处的体制环境不同,不能沿用计划经济体制下的老办法、老经验,我们现在实行的是社会主义市场经济,应当按市场经济的规律办事。近、现代世界经济发展史表明,社会主义如何与市场经济相结合还没有现成的经验可循。在社会主义市场经济条件下加快西部发展是一项新的实践,它需要新的理论的探索,它需要深入研究西部地区的发展战略,制定出符合实际的、行之有效的西部开发政策。

中国是一个发展中的大国,现在的人均收入水平还很低。西部地区是中国的不发达地区,经济文化更为落后。研究西部开发的战略问题属于发展经济学的内容。1958年,美国耶鲁大学出版了赫希曼的《经济发展战略》一书,较早地提出了“经济发展战略”一类新的概念和用语。在实践方面,联合国先后制定了60年代、70年代、80年代三个十年的“国际发展战略”,使这个概念在国际上更加流行。经济发展战略逐渐地变为专指发展中国家由落后状态过渡到现代经济的战略。与此同时,以研究经济发展战略为主要内容的发展经济学也有了很大的发展,出现了众多的学说和流派。例如,美国学者金德·伯格在其《发展经济学》一书中就将发展经济学分为新古典主义、结构主义和激进主义三个流派。这些理论,并没有涉及社会主义市场经济条件下对落后地区的开发问题,因而不能照抄照搬,作为研究和制定中国西部开发战略的指导。当然,其分析方法和某些对策,有不少是可供我们借鉴的。

自80年代初以来,中国的经济学界就对中国的经济发展战略问题逐步进行了深入的研究。此后近20年来,中国各个地区的理论工作者和实际工作者对区域发展战略的研究长盛不衰,产生了很多有价值的成果。这些成果为建立马克思主义的发展经济学提供了重要的事实依据和政策依据。西部大开发是一项前无古人的全新事业,是一个艰苦奋斗的长期历史过程,需要理论创新,也需要政策创新。在这个历史过程中,深入、系统地研究西部大开发的客观规律和战略与策略,是为制定科学决策提供依据。西部大开发的实践也必将促进中国的学者们对发展经济学的深入研究,促进马克思主义的发展经济学在中国的发展。

21世纪已经来临。在新的世纪里,无论世界风云怎么变幻,中国都将坚持走社会主义市场经济之路,通过不懈的艰苦努力,实现振兴中华的伟大目标。

拥抱西部

(代序)

当我和我的同仁们开始构思和设计这本著作时,我的身份已经从一名教师变成了一名职业律师。这种职业的易动在当今虽已不再新鲜,但对我神经敏感功能的修复作用却是显而易见的。因为,如果我依然还是一名大学教师,或许囿于所处环境的恬淡和所涉学科的狭窄,“西部大开发”极有可能与此前的“特区建设”和“浦东开发”一样,成为我短暂莫名躁动后的闲聊话题。毕竟,我既未成为飞往东南沿海的“孔雀”,也始终未能觅得此类“开发”与我日常复述不休的罪刑主题的结合点,而仅仅是作为一个看客在羡慕着东部的沧海变迁。然而此番,由于身份和角色的转换,我却无从抗拒和摆脱“西部大开发”对我神经深处的强烈触动。实话实说:我已经很难再“坐怀不乱”了。

作为律师,作为注定要在激烈竞争中求得生存和发展的律师群体,要像学者一样以纯粹非功利的目光去审视迎面而来的西部大开发是不太可能的。因此,我们不得不考证西部大开发究竟会给依借法律服务为生的律师族带来几多商机;不能不研究开发和开放中的西部究竟最需要什么样的律师;当然也不可关注律师事务所在未来西部的生存要诀和发展谋略。而所有这一切,都将首先依赖于我们对西部法制环境的理性评判。

诚然,要想读懂西部的法制环境,并学会用法哲学的套路对其进行诠释,这对我等几位仅仅见长于部门法,且事务缠身的律师来

讲,肯定是力不从心的。然而,面对西部法制化进程中必须破解的道道玄关,面对正伴随 WTO 步步逼近的外来“狼”众,作为生于斯、长于斯的西部律师,理应去关注西部的法制环境,也理应去寻觅西部法制环境现状下律师发展的机会。一句话,我们理应为完善西部的法制环境做出应有的贡献。这既是利益使然,也是责任使然。

正是基于这样的想法,我们开始了本书的写作。在书中,我们试图求解东西部在经济、文化和法制环境等方面何以呈现巨大落差的成因;也力图说明提升法制水平对西部之必不可少和刻不容缓。对于西部地区目前在制度上存在的种种痼疾和不足,我们也提出了一些解决的设想和改良的方法。特别是,我们对西部法律制度的创新、司法制度和审判制度的改革、执法水平的提高和执法力度的加强等关于西部法制环境状况的核心问题均提出了自己的见解。尤值一提的是,有感于众多发达地区在追求高速发展的同时所付出的沉重代价,亦有感于我们在执业中屡见不鲜的追求短期效应的开发行为,我们在本书的最后特别表述了对开发及开发之后的另类忧虑——也许,这短短千余字正是本书的精华所在,也正是我们在西部大开发的热潮中应当经常冷静思考的问题。

我们庆幸,我们适逢了竞争与机遇层出不穷的时代;我们庆幸,我们处在了迟滞和跨越相伴邻的中国西部。曾几何时,我们还在羡慕改革开放给东部沿海地区带来的繁荣和富庶,然而,不经意间,命运之神开始青睐西部,千百年来恒久缄默的西部辽阔土地迎来了伟大的历史契机。“众里寻他千百度,蓦然回首,那人却在,灯火阑珊处。”面对千载难逢的历史机遇,我们没有理由不挑战西部,拥抱西部。

2001年1月11日 孙 渝

写于重庆百君律师事务所成立两周年纪念日

目 录

走向 21 世纪的中国经济(总序)	刘国光(1)
拥抱西部(代序)	孙 渝(1)
前言:重塑一个新的阶梯	(1)
第一章 西部地区与法制环境	(4)
第一节 法制环境及其功能	(4)
一、法律制度的基本概念	(5)
二、法制环境的理论架构	(9)
三、法制环境的应然功能	(14)
第二节 西部开发政策概况	(19)
一、西部地区概况	(19)
二、改革中的西部政策与成效	(26)
三、西部开发的政策选择	(30)
四、西部开发的涵义及意义	(34)
第三节 西部开发与法制建设	(39)
一、西部开发政策与西部法制	(39)
二、法制建设的重要意义和作用	(41)

三、西部开发对法制环境完善的促进	(50)
第二章 西部地区法律文化资源	(56)
第一节 中华法文化的滥觞	(57)
一、传统文化与西部法文化	(58)
二、“德政”思想与法治观念	(60)
三、少数民族与西部法文化	(63)
四、西部地区民族法律渊源	(67)
第二节 法学教育资源简况	(71)
一、西部地区政法教育资源	(71)
二、西部法学教育对外交流	(79)
第三节 西部地区法制观念	(84)
一、西部地区法制观念现状	(84)
二、普法用法,树立法制观念	(88)
第三章 西部地区立法环境	(91)
第一节 国家立法资源分配	(91)
一、分合聚散,立法资源的调整	(91)
二、立法体制变迁和现状	(93)
三、明确立法权限,推动西部发展	(96)
四、加强地方立法,奠定西部法制基础	(102)
第二节 加快立法,促进西部开发	(104)
一、国外开发法案借鉴	(104)
二、制定西部开发基本法律	(109)
三、完善配套法律法规	(112)
四、西部开发政策法制化	(115)

第四章 西部地区特殊法律政策问题	(122)
第一节 西部地区环境与文物保护	(123)
一、西部环保状况与制度保障	(123)
二、西部地区文物保护	(137)
三、陕西省旅游与文物保护	(140)
第二节 西部地区边境贸易政策	(145)
一、西部地区原有边贸政策	(146)
二、西部边贸政策价值	(152)
第三节 西部地区国有企业法律问题	(153)
一、西部地区国有企业概况	(153)
二、国有企业改革历程	(155)
三、西部国有企业改革问题	(158)
四、重庆市企业改制	(162)
第四节 西部地区高新技术产业政策	(167)
一、国家高新技术政策	(167)
二、西部地区高新技术开发区	(168)
三、四川省的科技立法	(171)
第五节 西部地区特殊犯罪问题	(175)
一、拐卖妇女犯罪问题	(176)
二、毒品犯罪问题	(179)
三、云南省的禁毒规章	(185)
 第五章 司法改革与西部开发	 (189)
第一节 司法改革的必要性	(190)
一、司法体制理性反思	(190)
二、司法改革势在必行	(192)
第二节 司法改革的主要问题	(195)

一、司法改革的标准、目标和原则	(195)
二、司法改革的重点内容	(198)
三、具体制度的改革探讨	(201)
第三节 西部开发与司法改革	(204)
第六章 西部地区律师行业分析	(209)
第一节 实证考察:西部地区律师行业现状	(210)
一、西部地区律师业现状描述	(212)
二、西部律师行业存在的问题	(214)
三、西部地区律师服务业的机遇和挑战	(217)
第二节 参照体系:西方律师制度的运作	(222)
第三节 制度改革:西部律师行业的出路	(227)
一、改善律师管理,规范服务市场	(227)
二、革新人才制度,提高服务水平	(230)
第七章 加强法律监督,创造开发环境	(233)
第一节 加强司法监督的重要性	(233)
一、司法腐败不容忽视	(234)
二、司法腐败根源探讨	(235)
第二节 司法监督问题探讨	(237)
一、人大司法监督的法理根据	(237)
二、司法监督的有益探索	(239)
三、加强监督,创造良好的法制环境	(241)
第八章 法律制度创新的必然选择	(244)
第一节 制度创新的涵义和意义	(244)
一、制度创新的涵义	(244)

二、制度创新的意义	(246)
第二节 电子商务法律制度创新	(250)
一、知识经济的西部挑战	(250)
二、电子商务的商业创新与制度挑战	(252)
三、电子商务法律制度的创新	(256)
第三节 创新体系及具体设想	(264)
一、企业创新的制度环境	(264)
二、制度创新的具体设想	(266)
 结束语:开发之后	 (271)
 参考文献	 (274)
 后 记	 (276)

前言：重塑一个新的阶梯

从高空俯瞰中国,960 万平方公里的广袤大地,由西向东地势逐渐由高至低,恰成西高东低的三级阶梯。西部,作为这三级阶梯的“制高点”,幅员辽阔、物产丰富、文化悠久、民风淳朴。然而,基于地理的、历史的、经济的、政策的、法律的、意识上的种种复杂原因,改革开放二十余年的今天,西部与东部的经济发展、人民生活水平高低却同其地形走势形成了反向的“落差”。正如当年邓小平同志所说,东部已有“一部分人”甚至是“很大一部分人”“富起来了”,而西部在持续的经济改革和对外开放方面,却“整体性”地滞后了。在经济发展的三级阶梯上,“高原明珠”的西部明显地落入了“谷底”。东西差异、东西发展不平衡的问题日益凸显^①。根据经济学研究的有关原理,一国内不同地区的 GDP、国民收入、财政、可支配的财力、有效消费能力这五大指标的差距达三倍以上,就会严

^① 据中国社科院西部发展研究中心的数据资料显示,至 1997 年止,全国人均工业总产值约为 9 200 元(系人民币,后同),东部的人均工业产值为 14 751 元,中部人均工业产值约 6 746 元,而西部的人均工业产值几乎不足东部的 1/3,仅为 3 665 元。东部已处于工业化中级的后半阶段,中部处于工业化中级的前半阶段,而西部尚处在工业化的初级阶段。按人均收入指数算,1999 年东部人均收入 1 100 美元,西部为 487 美元,即使与联合国发展计划署拟订的“一天一美元”的绝对贫困线相比,这个数字所意味的优越感也极为有限。

重影响整个社会的稳定和民族的团结甚至国家统一。东西日益拉大的“两极分化”和失衡现象正揭示了中国进一步改革开放和可持续发展进程中的深层危机。

千年跨越之际,中国共产党、中国政府提出实施“西部大开发”的战略,由此解决东西问题、推动西部建设、走向“共同富裕”的“新时代”到来了!这一重大举措对中国现代化进程的影响,可与20年前在东南沿海设立特区相媲美,必将再次改造中国的“面貌”。

西部大开发,关乎整个中华民族的长远福祉:只有通过使西部几亿各族人民逐步分享改革的成果,分享现代文明的成就,中国社会才能得到整体的进步,才能实现真正的长治久安。因为西部不仅仅是西部人的西部,它更是所有中国人的西部!

“天下兴亡,匹夫有责。”作为长期从事司法实践活动并兼有法学教育经验的法律工作者,我们也热切地关注着西部大开发。从法学专业的角度看来,“西部大开发”的进程同时也处在国家加强法制建设,迈向富强、文明、民主目标的宏观大背景下;换句话说,西部开发正位于“经济发展”和“法治建设”纵横交错的坐标轴上。经济要发展,制度创新是不二法门;制度要创新,离不开法制建设的规范。良好的法制环境为西部的可持续协调发展提供了一个政策平台,二者互动,方可取得实效。正是基于这样的考虑,我们经过理性的思考和实践的摸索,有了这本《中国西部地区法制环境研究》一书。

这本《研究》不求“叙事”的“宏大”与“全面”,我们看重的是“新颖”与“务实”。所谓“新颖”,当指西部开发这一时代巨任乃“前无古人,后无来者”之新;同时,也包括我们观察西部法制环境状况及探讨应对措施时的视角与方法之新。另外,我们在书中也大量采选了尽可能最“新”的政策法规、典型个案、数据资料等以贴近时代,满足读者及决策者的各方需要。而所谓“务实”,自不必赘言。

我们从西部地区概貌、总体法制环境、法律文化资源、法学教育资源、立法机制、审判制度改革、法律服务体系建设、法律服务市场发展和司法监督等方面提出了具体而现实的问题,并给出了我们的思索和不太成熟的方案。并且,我们还针对一些特殊的法律政策问题,如西部地区边境贸易政策问题、西部的国有企业改制问题、拐卖妇女犯罪、毒品犯罪(尤其是云南省的毒品犯罪问题)、电子商务问题等,着重加以讨论。我们写进书中的种种对策与其说是指导发展、解决问题的规划和答案,毋宁说是提请决策者和研究者参考、并引发其进一步思索的起点和线索。我们相信:决策的科学化、法制化、民主化是实现长期平稳发展和及时有效纠错的可靠保障。我们希望长远的目光和理性的力量能主导西部开发的整个进程。

我们深信:西部的沃土中蕴藏着比核裂变强大万倍的能量,西部不仅在地理上一直高踞阶梯之首,也势将在中国现代化发展中昂然“隆起”,因为西部是西部人的西部,更是所有中国人的西部!