



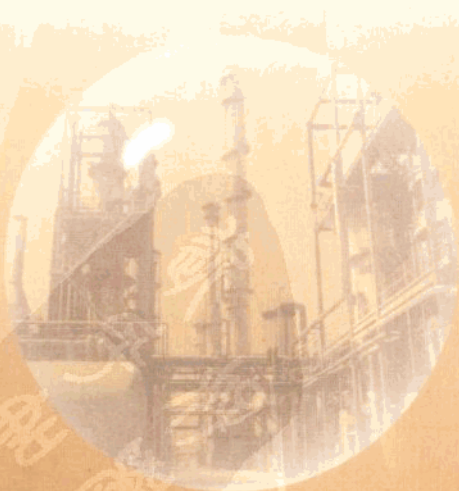
# 中国西部

## 区域经济热点问题

ZHONGGUO XIBU QU YU JINGJI REDIAN WENTI YANJIU

聂佃忠 殷晓莉 著

# 研究



甘肃人民出版社

## 目 录

## 制 度 篇

- 第一章 国家和中央政府提供的政策支持.....(3)
- 第二章 财政转移支付与区域政策.....(26)
- 第三章 西部大开发的金融支持  
——可区域化的金融政策工具.....(32)

## 环 境 篇

- 第四章 生态环境与可持续发展.....(55)
- 第五章 基础设施建设.....(79)

## 开 放 篇

- 第六章 对内开放.....(101)
- 第七章 对外开放.....(123)

## 城 市 篇

- 第八章 西部地区城市化的现状.....(133)
- 第九章 西部大开发的城市发展战略.....(140)
- 第十章 “无业而居”的小城镇陷阱.....(150)

## 企 业 篇

- 第十一章 制度创新与三线企业改造.....(159)
- 第十二章 西北开发与国有企业改革和发展.....(164)

|      |                    |       |
|------|--------------------|-------|
| 第十三章 | 西部中小企业发展的对策研究····· | (184) |
|------|--------------------|-------|

## 人 才 篇

|      |                      |       |
|------|----------------------|-------|
| 第十四章 | 人力资源的概述·····         | (199) |
| 第十五章 | 人力资源开发的重点:教育与培训····· | (216) |
| 第十六章 | 人力资源开发与就业·····       | (225) |

## 贫 困 篇

|      |                    |       |
|------|--------------------|-------|
| 第十七章 | 反贫困的巨大成就和基本经验····· | (239) |
| 第十八章 | “西部贫困”与“农村贫困”····· | (255) |
| 第十九章 | 西部城市化与相对贫困问题·····  | (278) |

## 民 族 篇

|       |                      |       |
|-------|----------------------|-------|
| 第二十章  | 西部经济发展中的民族问题·····    | (285) |
| 第二十一章 | 西北民族地区开发的地位和作用·····  | (289) |
| 第二十二章 | 西北民族地区经济发展的现状·····   | (299) |
| 第二十三章 | 西北民族地区经济开发的战略对策····· | (307) |

|             |       |
|-------------|-------|
| 主要参考书目····· | (315) |
| 后 记·····    | (317) |



制度篇



## 第一章 国家和中央政府提供的政策支持

江泽民主席指出，实施西部大开发，中央当然要给予大力支持，同时要拿出过去开办经济特区那样的气魄来搞。诚如是，中央必然要提供相关的一系列政策支持，西部各省、市、自治区也必然要制定相应的一系列政策支持；并且，西部大开发是一个巨大的系统工程，是一个长时期的战略实施过程，因此，所有这些政策支持，不仅需要协调、配套，而且需要稳定、明确，并能针对不同发展时期有所侧重。

### 一、全国人大制定 《中华人民共和国西部开发法》

历史上，各国对落后地区开发成功的重要经验之一，就是国家立法和政府建制。

首先，经济社会变迁要求宪政转型。从1999年上溯50年，1949年中华人民共和国成立，中国的经济社会发展从此步入新民主主义，这一巨大历史变迁的法律地位，集中地由《中华人民共和国宪法》(1954年)给予了确认和体现；从计划经济过渡到市场经济，是现代中国经济社会的又一次巨大变迁，“非公有制经济是社会主义市场经济的重要组成部分”，集中地由《中华人民共和国宪法》(1999年修订)给予了确认和体现；香港、澳门的回归，是祖国统一大业、“一国两制”的伟大胜利，并为最终实现祖国的完全统一奠定了

原创性基础,这集中地由基于《中华人民共和国宪法》的《中华人民共和国香港特别行政区基本法》和《中华人民共和国澳门特别行政区基本法》给予了确认和体现;21 世纪的西部大开发,毋庸置疑是中华人民共和国经济社会发展进程中又一个具有历史里程碑意义的重大事件,理应集中地由基于《中华人民共和国宪法》的《中华人民共和国西部开发法》(以下简称《西部开发法》)予以确认和体现。

其次,政策的制定、执行、修改、变更、协调和废止等等,不仅需要有相应的政府机构,而且需要有相应的法律依据和保障。在西部大开发的过程中,无论是中央与地方之间,还是东部与西部之间,抑或西部各省市之间(放大看,还有它们与境外之间),都存在一系列必须或只能由法律来规范、约束、调整的各种各样的“权、责、利”关系。对此,如果只是单纯地依靠行政权力(“法制”而非“法治”)、“人治政策”来治理,则会产生高昂得出奇的社会成本和机会成本。西部大开发事关国家整体经济安全,事关中华民族的伟大复兴,要想取得事半功倍的开发效果,制定《西部开发法》,显然是这一问题上的满意解决方案。

再则,“历史的经验值得注意”。就西部大开发而言,一个非常值得重视的历史教训就是如何降低成本提高效率和效益。1956 年,毛泽东发表了著名的《论十大关系》,尔后,国家和中央政府在处理东南沿海与内地的关系上也曾进行过多次重大的政策调整,但内地特别是西部的发展效果始终不彰。20 世纪 80 年代中期,缩小东西部差距的呼声在西部日益强烈(有每年“两会”上西部代表的发言和提案为证);20 世纪 90 年代初期,中央政府也多次强调要加快西部经济社会发展。但为什么直到 20 世纪末 21 世纪初,西部大开发才得以提上中央政府的议事日程?从政策的角度讲,一个重要原因就是这一议题(无论是“两会”代表的呼吁也好,还是理论界的建言献策也好,甚至包括国家领导人的相关讲话)始终缺乏法律依据和机构保障,因而不能不停留在道义层面,难以成为真实的也即法

治化的政策指南，自然也就无法形成一个促进西部大开发的政策支持环境。

总之，把西部大开发纳入法治化、制度化、常规化的政策支持环境，是保障西部大开发成功的一个重要举措。为此，作为临时机构的国务院西部地区开发领导小组办公室，需要明确地升格为“国务院西部开发计划署”，作为中央政府的常设直属机构，直接负责统筹西部大开发的具体事务。“西部开发署”当前的一个重要任务，就是草拟《西部开发法》，提交全国人大审议。

通过这样的一部法律，对保障西部大开发达到预期目标，至少可以提供如下五个方面的政策支持依据和调整空间：(1)确定西部大开发的法律地位，有利于相关政策的制定和执行；(2)有利于相关政府机构的建制和运行；(3)有利于协调中央与西部、东部与西部、西部各省市区的关系；(4)有利于针对不同时期、不同对象实行有差别政策或对政策做出必要的修正；(5)把实施西部大开发的一部分中央政府机关和职能部门设置在成都或西安，这既有利于从组织保障上促进西部的开发，又有利于减轻北京因中央政府机关和职能部门过多带来的压力。

## 二、制定《移民法》与移民政策， 确认移民合法化

西部大开发，必然伴随大开放、大移民、大扶贫。制定一部《移民法》及其配套政策，很有必要。从法治角度讲，这是具体落实《宪法》“公民有迁徙自由”的具体法，从经济角度讲，这是促进要素流动、形成统一市场的保证。在移民扶贫问题上，一种观点认为“就地脱贫不灵光”，出路在移民，并提出移民的“四个方向”，呼吁政府应当积极地组织和实施移民；另一种观点认为，“不能轻言移民”，“市场化脱贫大有潜力”，就地扶贫仍是一条出路。

但我们注意到,重视市场脱贫的观点,有意无意人为地设定了一个市场的空间有效范围,令人稍感遗憾;而重视移民扶贫的观点,虽然强调了资源配置的地理特征,却又主张政府的强力介入。事实上,移民,不仅关乎扶贫、脱困,而且对整个经济社会的发展都有着更为深远的意义。

当前重要的事实是,除体制内规模有限的人事调配和移民安置外,浩浩荡荡的自发移民无时不在进行。且不论“民工潮”、“麦客”、“耕客”等等移民路径,许多内地在职人员和高等院校毕业生也置户口、档案于不顾,前往沿海地区寻求发展机会。不可低估这些当事人的经济理性,他们的成本—收益计算,对于整体经济会是一种帕累托改进。在这个意义上,并没有什么“盲流”。

然而,这种自发移民却是残缺的。虽然没有任何部门称其违法、非法,但现行的户口制度、农地制度、住房制度、人事制度、档案制度等,却与之对立,使其处于法律上的尴尬地位。但尽管如此,自发移民仍然不可阻挡,这提醒我们,当务之急和长远之计都是移民的合法化问题。

事实上,户口制度本身就缺乏严格的法律依据,它只是出自 20 世纪 50 年代公安部的一个文件。西部大开发,必然会有一个大开放、大移民。在移民问题上,不是落实什么政策,而是落实宪法所规定的迁徙自由这一公民权利;严重的问题也不是教育“盲流”的农民,而是政府和政府部门依法行政。

进一步的,市场经济不仅有商品市场,更要有要素市场,尤其是劳动力市场。资金、技术和企业家才能这些要素,大多都是跟着人走的。统一市场不仅包括统一的商品市场,更包括统一的要素市场,尤其是统一的劳动力市场。移民合法化和迁徙自由,正在于促进要素流动和深化市场体系,以提升资源配置效率。

中国加入 WTO 的道理,首先就应该适用于对内开放。部门垄断、地方保护、身份制度造成的市场割裂,不仅存在道义的或政治合法性

的问题,而且严重影响了现实经济运行,破坏了经济与市场的内在统一性。中国经济为何如此之快就遭遇市场瓶颈?这也许是一个根源。

中国在走向市场经济,就不能容忍一个受到重重管制的支离破碎的市场。无论是从经济的或政治的角度,还是从道义的乃至社会治安的角度,为了打破目前的“僵局”,都需要通过《移民法》确立移民的合法地位。这不仅是为西部大开发之计,而且也是为整个中国经济社会发展之计。

### 三、建立健全《农村土地法》, 明确集体林地物权

这里主要从西部的“生态建设”和“生态保护”考虑提出这一问题。

迄今为止,我国还没有一部包括林地制度在内的专门规范农村土地财产关系的农村土地制度法律。

自20世纪80年代初集体林地引入耕地承包经营以来,我国各地的集体林地除少量保留自留山和推行“四荒拍卖”外,重点实施了承包责任制这一形式。

我国农村集体林地的使用权,大体上经历了“20世纪50年代初的物权—20世纪50年代中后期的虚权—20世纪80年代后迄今的债权”的变动过程。尽管债权和物权都属财产权范畴,但两者有很大不同。

物权,即权利人对一定对象物的直接管领、支配并享受其利益的排他性权利,包括自物权(所有权)、他物权(用益物权和担保物权)和类物权(占有);债权,即特定人之间的、为特定行为(或给付)的财产性民事法律关系,是基于一定法律事实而在特定的当事人之间产生的特定的权利与义务关系,包括合同债和非合同债(侵权行为、不

当得利和无因管理等),享有权利的人为债权人,负有义务的人为债务人。物权与债权的区别主要是:

(1)物权有法律规定的强制性,而债权的种类和内容则可以由当事人自由设定或任意设定;

(2)物权是对世权,具有排他性的法律效力,而债权属对人权,其义务主体是特定的人,不具排他性的法律效力;

(3)当法律允许在同一对象物上设定物权和债权或并存两个物权(如抵押权)时,物权对债权享有优先权,先设定的物权优先于后设定的物权,而债权实行平行原则,彼此没有先后顺序可分;

(4)物权,特别是不动产物权通常需要登记、公示,而债权一般不需要登记,没有公示保护作用;

(5)物权标的物无论辗转何处,权利人均可追随、主张自己的权利,而债权不具追及效力,债权标的物辗转后权利人便无法追随、主张自己的权利。

长期以来,由于公有制下不存在所有权以外的其他物权的观点和其他种种原因,人们不承认承包集体林地使用权的物权性质,把包括集体林地在内的土地使用权界定为债权,使集体林地的使用权在理论、法律、政策、实践上没有完整性、稳定性和排他性,效率无从谈起,不但政府和社会期望的植树造林、保护生态难以落在实处,而且还因政策变动引发了一次又一次的砍树风潮。

因此,从理论和法律上明确集体林地使用权的物权性质,无论如何都是不容回避的问题。

近年来,随着实践的发展,集体林地使用权的物权性质有所恢复。国务院1990年颁布的《中华人民共和国城镇国有土地使用权出让和转让暂行条例》和1994年颁布的《中华人民共和国城市房地产管理法》规定,依法取得的城镇国有土地的使用权,可以依法转让、抵押、出租、继承、作价入股等。这实际上已是一种不动产物权。我们认为,农村耕地和集体林地使用权的法律地位与性质,具

有同样的不动产物权属性。

实践中,我国集体林地使用权已经发生了具有普遍意义的物权化趋向:

一是林地承包期不断延长。因为林木生长周期较粮食作物长得多,所以承包期必须足够长,有的 30 年,有的 50 年,有的上 100 年。

二是林地调配逐年减少。这是由于农户要求林地调配的愿望不明显,加之林地调配的难度很大,偶有调配,其幅度、范围、频率都较小。据粗略调查,四川农村 20 世纪 80 年代初划定的自留山、责任山,迄今未再做调配的在 50% 以上。

三是政府法规也表现出这一取向。国务院在 2000 年颁布的《中华人民共和国森林法实施条例》第 15 条明确规定:“国家依法保护森林、林木和林地经营者的合法权益。任何单位和个人不得侵占经营者依法所有的林木和使用的林地”;《中华人民共和国土地管理法》、《中华人民共和国森林法》均规定农民对承包经营的土地、林地依法享有占有、使用、收益和转让的权利,这种权利只受国家征用、集体收回和个别适当调整的限制,而且对集体收回和个别适当调整作了严格的限制:须经村民会议三分之二以上的成员或者三分之二以上的村民代表的同意,并报乡(镇)人民政府批准。

此外,林地承包权逐步成为农户进行经济合同关系的产权基础,“四荒”有偿转让等等,也是林地使用权物权化的一个典型例证。

明确集体林地使用权为物权,有利于对集体林地使用权的法律保护,有利于创新我国土地制度,有利于以法治国。

推进林地使用权物权化进程,既是广大农民的愿望,也是绿化祖国、防止水土流失、保护生态环境、再造秀美山川的需求。

#### 四、制定、实施宏观金融财政的 “区域倾斜政策”

西部大开发必须解决资金问题。根据“区域倾斜政策”，运用“区别对待”的、可区域化的宏观金融财政政策支持西部发展，是一个有效选择。

(1)在西安或成都设立西部开发银行，以及其他政策性银行的大区机构；设立西部开发基金、西部风险投资基金、西部农业开发基金、西部旅游发展基金、西部民族发展基金、西部林(草)保护基金；放宽外资银行在西部地区的经营范围；赋予人民银行西安、成都分行部分中央银行的宏观调控职能和手段。

(2)在西安、成都设立(大区级)证券交易所，或尽早开放柜台交易；将“二级市场”设立在西部，在西部设立煤炭、有色金属以及有关农副产品期货市场；对西部现代农业、林业、环保等行业设立基金、发行企业债券和可转换债券在额度上给予倾斜；放宽西部企业对外融资的条件；允许在西部优先进行金融制度与金融工具方面的创新试验，比如试办真正意义上的外汇市场。

(3)降低西部商业银行的法定准备金比率；放宽西部商业银行获得再贷款的条件；降低西部金融机构认购国债等的比例；降低西部企业获取贷款时自有资本比率的条件。

(4)实行 10~15 年期的“差别利率”：一方面用高于东部的利率在西部吸引存款，一方面用低于东部的利率鼓励在西部投资，此“利差”由中央财政专项补贴。进一步，可以在西部率先试行利率市场化。

(5)实行 10~15 年期的“差别税率”：一方面用低于东部的税率鼓励、吸引在西部投资和消费，一方面用低于东部的税率鼓励在西部进行“资本交易”和“产权交易”。进一步，可以在西部试行一定期

限(比如 10 年)的免税。

(6)发行针对西部特殊需要的“森林彩票”和“教育彩票”。

(7)进一步明确“转移支付”的制度安排。

管理的全部科学和艺术总是围绕着根据各种信息来做出明智决策,以优化要素资源配置而存在的。鉴于西部的生态建设和生态经济、“天然林保护工程”和“草原保护工程”以及“南水北调”都是长期的关乎全局的大事情,所费不菲;天然林禁伐所带来的巨大经济社会波动也需要较长时期才能熨平;更为重要的是,“天然林保护工程”仅靠林区人民是不够的,离开了全国人民特别是中下游人民的“成本分摊”和支援支持,“天然林保护工程”肯定难以为继;为了能够不动摇地执行好天然林“禁伐令”,确保“天然林保护工程”能达到预期目标,发挥出预期的经济、生态和社会效益,建议:

#### (1)加大转移支付力度

经济要发展,森林要保护。这无疑是一个两难窘境。客观地讲,作为对实施“禁伐令”的补偿,中央财政的转移支付和地方财政的增拨,仅仅能解决一些“安置”问题,并不能从根本上解决众多下山“森老虎”的生计、相关产业及人口群的安居乐业和禁伐地区的经济增长社会发展问题。简言之,中央“转移支付”不够,地方财政增拨不够,应予提高并比照利率递增或指数化;中央的“转移支付”比例也应适当提高;“转移支付”的期限可视禁伐区经济增长情况而定,但依据国务院 1999 年 1 月印发的《全国生态环境建设规划》的近期目标,从现在起计算,一般应不低于 10~12 年。

#### (2)建立专项补偿基金

可以考虑在“三北”防护林、长江中上游防护林、沿海防护林外的全国特别是大江大河流域范围和经济发达区内,征收一定的“天然森林资源保护(受益)税”,按某种比例返还给西部林区,主要用于“营林”工程和其他配套工程。可以在此设计一个专门的项目,即由受益的中下游地区回报上游天然林保护区。建立专项“天然林保护工

程”基金的资金来源,可考虑由三个部分组成:一是中央专项拨款;二是从全国抗洪救灾专款中专项列支;三是在中下游等地区收取一定比例的水资源使用费(税)(类似“燃油税”)。一俟“国家森林彩票”发行,其所得也纳入此基金。

为提高收益和使用效果,“天然林保护基金”可考虑比照“封闭基金”上市运作。

### (3)发行国家森林彩票

保护天然林是全国受益的“德政工程”和社会公益工程,所费不菲,这项开支的一部分有理由由社会来负担。建议由中央政府举办“国家森林彩票”,确定一个比较合适的额度限制,委托中国福利会(或国家民政部并考虑加上林业部)办理。这几年来,各种名目的“体育彩票”大行其道,细究起来,不仅国家体育总局是没有资格办彩票的,而且究竟有没有理由和必要办“体育彩票”也值得检讨。因为从性质上讲,只能为社会福利事业和社会救济事业的需要而办彩票。而禁伐天然林、启动天然林资源保护工程,无疑是一项巨大的利在当代、惠及子孙、功在千秋的社会福利事业,其费用原则上应该由整个社会来负担。

### (4)建立发展政策贷款

毫不动摇地执行天然林“禁伐令”,切实保障“天然林保护工程”不成“豆腐渣”,不仅成本巨大而且政策性极强,需要有相宜的经济和金融发展政策支持。国家发展银行、农业发展银行等政策性银行,有必要就此安排专项的林业发展政策贷款。作为配套安排,可同时发行由财政贴息的“国家林业建设债券”(形式上类似电力、铁路建设等国家债券)。

### (5)强化对口支援安排

在经济生活日益社会化的今天,单靠市场机制协调区域差距是不够的,因为资本是“趋利”的;指望道义呼唤和“良心发现”也是有限的。这里有必要体现出国家或中央政府的社会管理责任,通过适当

形式的行政安排和制度创新,强化发达地区对落后地区的“对口”支援。“我住江之头,君住江之尾”不仅是血浓于水的同胞情民族心,而且也是整个社会经济生活用以平衡和协调不可缺少的某种机制。

#### (6)精兵简政休养生息

首先,在财政政策、制度方面,必须把“吃饭”和“发展”(建设)彻底分开,这一点对落后的西部民族地区尤为重要。对执行了多年的财政包干基数,需要根据当前和今后的实际情况进行必要的调整,增加西部少数民族地区财政包干补助基数。其次,深化机构改革,行政机关尤其需要“减员增效”。

#### (7)实行“天然林保护工程”的横向转移支付

从1998年起,中央财政将连续十数年拨巨款实施“天然林保护工程”。然而,仅有来自中央的纵向财政转移支付还不够,还必须有横向财政转移支付。

所谓横向财政转移支付,就是在同一流域经济体系内,受上游封山育林恩惠的中下游地区特别是经济发达的省市,每年从其GDP中拿出1%~2%或地方财政的1%~2%,返回上游地区,将这笔钱专门用于上游天然林资源保护、水土保持建设,以及当地人民为此而进行的产业结构调整和生活消费习惯的改变(如生活燃料从用柴变为用电用气等)。

作为生态“反哺”而实施横向财政转移支付,是由流域的特殊性决定的。流域生态系统具有单向性和不可逆性,流域上游地区的“天然林保护工程”为改善全流域的生态环境做出了重大的、不可替代的贡献。这种贡献意味着上游自身的重大牺牲。因为如果上游继续滥伐森林、毁林开荒实现自给自足,不仅破坏了上游本地的自然环境,而且严重损坏了整个流域的生态系统功能,从而威胁到整个流域经济的安全;

①导致中下游河床淤积,造成这些地区水旱灾害频繁;如果上

游地区“有水快流”，大规模开发本地优势资源，如林产、矿产、建材等，那么会继续造成危害更大、更直接的生态破坏和环境污染；

②让其放手发展加工业，除了严重的生态环境污染，而且不具有经济上的可行性；特别在国民经济相对过剩阶段，原有基础薄弱的上游地区要在激烈的市场竞争中站稳脚跟，谋求进一步发展，不仅事倍功半且胜算实在太小；

③大力发展第三产业，更是远离实际，因为这些地区第一、第二产业都还相当落后。其以生态经济、旅游经济为支柱的产业成长，将是一个较长期的发展过程。

因此，中央关于 21 世纪的西部发展战略将生态经济作为重点是非常必要的，具有非常重要的全局意义和深远意义。因为在我国大江大河源头地区，生态环境不仅天生脆弱，而且近些年人为破坏大大加剧，“七色海”甚至沙海遍布，在这些地方封山育林、植树造林、种草的意义不言而喻。然而，这对当地的经济效益很小甚至几乎没有经济效益，可为了中下游人民，为了整个流域的安宁，即使赔钱也要搞“天然林保护工程”。但是，这些地方财力太弱，不可能大规模地持续进行。

实施封山育林，搞好水土保持，虽然是功在当代、利在千秋的大工程，但短期林区人民的生活水平不可避免会受到影响。如果当地人民感觉“天然林保护工程”不能改善他们的生活，甚至降低了他们的生活水准，那么他们对此项工程就难以尽心尽力，若如此，“天然林保护工程”就会事倍功半，甚至可能成为一句空话。

大江大河上游及源头地区生态环境还在继续恶化，从事经济活动的条件也在继续恶化，几十年形成的严重依赖森林资源的产业结构调整也远非一日之功，这些地方除了从事林业生产外，要进入其他行业存在着这样或者那样的障碍。启动“天然林保护工程”，全国将有上百万林业工人面临转产、下岗，经济问题、社会问题更加复杂。这些地方怎样才能尽快摆脱困境、寻找到适合本地及整个