

西部开发战略研究丛书

XIBUKAIFAZHANLÜYANJIUCONGSHU

西部 大开发的 法律保障

XIBUKAIFAZHANLÜYANJIUCONGSHU

法律出版社

吴大华 徐杰



西部开发战略研究丛书

西部大开发的法律保障

吴大华 徐 杰 著

民族出版社

责任编辑：虞 农 曾晓武

责任校对：唐海琴

封面设计：刘家峰

图书在版编目 (CIP) 数据

西部大开发的法律保障/吴大华, 徐杰著. —北京: 民族出版社, 2001.6

(西部开发战略研究丛书)

ISBN 7-105-04462-4

I. 西... II. ①吴...②徐... III. 西部大开发(中国) — 法制 — 研究 IV. D920.0

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2001) 第 25551 号

民族出版社出版发行

(北京市和平里北街 14 号 邮编 100013)

<http://www.e56.com.cn>

零起点照排部照排 艺辉印刷有限公司印刷

各地新华书店经销

2001 年 6 月第 1 版 2001 年 6 月北京第 1 次印刷

开本: 850×1168 毫米 1/32 印张: 11.125 字数: 262 千字

印数: 0001—3000 册 定价: 20.00 元

该书如有印装质量问题, 请与本社发行部联系退换

(总编室电话: 64212794; 发行部电话: 64211734)

《西部开发战略研究丛书》编委会

顾问：费孝通 李德洙 牟本理

主编：文 精

副主编：毛公宁 赵建新 王铁志

罗布江村 陈玉屏

编委：文 精 毛公宁 赵建新 王铁志

罗布江村 陈玉屏 王 康 庄万禄

时 光 赵尔劲 黄显辟 宋 全

李有明

西部大开发的民族视点

(序)

党中央、国务院决定实施西部大开发，这对西部乃至全国都是意义重大而深远的战略决策。

西部大开发的实质，在某种意义上说就是西部民族地区的大开发。

首先，从西部概念来看传统上人们所谓的西部，主要是指中原以西的地区，包括新疆、西藏、陕西、宁夏、甘肃、青海、四川、贵州、云南、重庆等十省区市。中央宣布实施西部大开发战略，正式将内蒙古自治区和广西壮族自治区纳入了西部概念。至此，西部概念就包括了十二个省、自治区、直辖市。按这个概念计算，西部面积达 638 万平方公里，占全国总面积的 71%，人口达 3.2 亿，占全国总人口的 28.4%，其中，少数民族人口占全国少数民族总人口的 86%，全国八个民族省区全部在西部。所以，实际上西部是我国众多少数民族的主要聚居地区。正是从这个意义上说，西部大开发的实质是民族地区的大开发。

其次，从西部大开发战略的主要内容来看，“切实加强生态环境保护和建设，这是实施西部地区大开发的根本”。因此，这次中央决定实施的西部大开发战略，绝不等同于以往必然伴随着环境资源大破坏的那种“大开发”，而是将生态资源环境的保护和建设作为西部大开发战略的主要内容之一，并且将

“改造西部地区的生态环境”提高到“对于改善全国生态环境”都“具有重大意义”的高度。这一方面，说明在某种意义上是国家对全国区域规划的重新调整和对西部区域经济功能的重新定位，规定着该区域的产业发展方向、类型和空间，经济发展的主要任务之一是向全国提供良好的“生态环境”产品——社会公共产品。另一方面，说明了西部生态环境的严峻性，其日益恶化的生态环境不仅危及到西部本身可持续发展问题，而且已经危及到整个国家的可持续发展问题。保护和建设生态环境的主要区域是长江、黄河的中上游地区，而重中之重是长江、黄河的源头地区，这些区域基本上是纯民族地区。所以，西部大开发战略中，生态环境保护和建设的主要区域是民族地区。

第三，从西部大开发所要实现的目标来看，西部大开发战略的实施，就是继承和贯彻邓小平关于“两个大局”的思想，解决我国西部长期以来经济与社会发展缓慢、滞后的问题，实现东西部的均衡发展，从而实现我国现代化建设目标和整个中华民族的振兴，最终实现各民族、各地区的共同繁荣与发展。进入 20 世纪 90 年代以后，我国对贫困地区的扶贫工作取得了十分重大而显著的成绩，但是离消灭贫困的目标，还任重道远。特别是现在全国余下的 4000 多万贫困人口中，半数以上分布在西部地区，尤其是西部漫长的边境地区。所以，开发西部、“兴边富民”，促使西部民族地区在新的世纪得到更好更快的发展，实现一个经济繁荣、社会进步、人民幸福、山川秀美的新面貌，是实施西部大开发的根本目的。

从上述视点我们就会看到，西部大开发给西部民族地区在带来大开发、大发展的重大历史机遇的同时，也给民族工作和为民族理论、民族政策、民族发展研究服务的科研事业带来重

大的发展机遇。

西南民族学院民族经济研究所的王康教授、庄万禄副教授，正是以这种独特的视点，在 2000 年 1 月向国家民委民族问题研究中心提出了编写一套有关西部大开发与民族经济发展丛书的构想，得到了国家民委民研中心的高度重视和大力支持，并列入该中心 2000 年重点研究课题，委托西南民院等有关院校的专家和学者实施。国家民委民研中心组织力量对丛书的结构、框架和提纲进行认真的讨论、研究和审定，提出了一些重要的意见。根据丛书的总体结构和民族工作的需要，国家民委民研中心还及时提出增加编写《西部特色经济开发》、《西部大开发中的法律保障》两本书的意见并交由中央民族大学和贵州民族学院等单位的研究人员完成。

改革开放以来，中国经济与社会事业取得了巨大的发展与成绩，但在全国共同发展的同时，出现了东西部区域经济社会发展差距过大、西部大大落后的局面。西部为什么会落后？自然的、人为的、历史的、现实的、生态的、技术的、资源的、人口的、社会的、文化的、科技的、民族的、政治的、经济的、政策的、制度的、内在的、外在的等等，各方面的不足和欠缺，都是原因。只有综合地克服这些不足和欠缺，西部才能发达起来；只有西部发达起来了，东西部差距才可能缩小乃至消除，中华民族整体上的繁荣富强才可能实现，社会主义现代化才可能建成——这是 21 世纪中国西部大开发的战略要求。

然而，尽管中央的宏观战略已经指明了西部发展的大方向，但是，西部大开发的战略究竟该怎么走，实施这一战略有什么约束和有利条件，如何认识并把握它的历史背景和现实背景，如何预期并平衡这一战略方方面面的利弊得失，却不是一个容易回答的问题。面对西部开发的现实，所有关心西部和

西部大开发的读者，都不能不读一读这套“西部开发战略研究丛书”。

着眼于民族视点，这是本丛书的一大特色。众所周知，我国是一个多民族国家，而西部又是我国少数民族的主要聚居地，探讨西部大开发就不能不探讨民族地区的开发。把西部大开发定位于中国少数民族地区开发，是这套丛书有别于当前关于西部大开发其他著作的鲜明特色。丛书令人信服地揭示出：东西部的差距本质上是“内地”与民族地区的差距；西部大开发在本质上可归结为中国民族地区的大开发；“大开发”必须定位于让西部少数民族真正得到“实惠”。

在祖国漫长的陆地边境上，生活着数十个民族的千万边民。由于各种原因，边疆地区的经济文化发展远远落后于内地，大部分边民至今仍在为实现温饱而拼搏。2000年的春天，由国家民委倡议发起的“兴边富民行动”揭开了“富民”、“兴边”、“强国”、“睦邻”伟大事业的序幕。本丛书以翔实的资料揭示了西部边疆地区的发展历程和与内地的差距，阐述了“行动”的背景、由来、意义、指导思想、任务、难点及其与西部大开发的关系，分析论证了“行动”的方针和政策思路。边固邦宁、边乱国衰，这是自古皆然的道理。

历史上，在从先秦到隋唐时代及至明清之际漫长而悠远的岁月里，西部曾经作为中华文明的发祥地，创造过无数的灿烂与辉煌。实施西部大开发战略，加快中西部地区发展，是一项规模宏大的系统工程，也是一项艰巨的历史任务。我国历史上的西部开发有许多成功经验和失败教训，值得借鉴，丛书揭示了今天的西部是历史上西部发展的延续，是在历代王朝采取了多种多样的、独具历史时代特征的开发治理之策下发展而成的。因此，我们今天的开发西部，决不能割离历史，必须认真

研究总结过去的西部开发，吸取历史的经验，古为今用，促进西部开发战略的实施。

今日中国的西部大开发，是与中国的改革开放融为一体的。基于这一事实，丛书从西部大开发的国内外政治经济大背景出发，全面回顾了新中国的西部发展历史，并结合中国改革开放的进程，详细论述了西部大开发的战略定位、发展政策、经济转变、体制改革和思路选择，雄辩地证明了“全面互助”中少数民族发展在西部大开发中的重要战略地位。

不回避矛盾，这是丛书的又一特色。西部大开发，建设西部生态屏障，这对于西部乃至全国的经济、社会、生态可持续发展来说，都是至关重要的。生态屏障的建设是需要支付成本的，而且目前“生态公共产品”是无法进行市场交易的，那么谁来为“生态公共产品”付费？在当前国家公共财政对此付费不足的情况下，主要由西部目前还比较贫穷落后的民族地区付费，显然有失社会公平，这是其一。其二，把西部定位于全国生态屏障建设的位置，必然会限制西部产业发展的方向、类型和空间，那么如何处理好西部民族地区发展与生态环境保护的关系？须知，贫穷落后的群众的生存发展权是第一的，任何生态经济建设如果处理不好与当地老百姓脱贫致富的关系，都不可能持久。对于这些重大、尖锐、棘手的矛盾和问题，在我们的书中都一一展开了分析、研究和探讨，并提出了可供操作的政策体系建设框架建议。

立足于民族地区和少数民族，但又不囿于民族地区和少数民族，是这套丛书的第三个特色。举凡西部大开发在全国社会、经济和文化建设中的重要性，西部地区的民族情况、经济现状、资源特点及其市场前景，西部地区在大开发过程中将遇到的各种机遇与挑战，西部大开发在人力、物力、财力和技术

方面的需求及战略，西部民族特色经济的发展及资源优势向经济优势的转换，西部大开发中宜采取的民族政策、财政金融政策、土地政策、资源政策、产业政策、城市政策、人才政策，国际社会对不发达地区开发的经验及法律、法规方面的借鉴；西部大开发与民族文化、民族宗教的关系，西部大开发所需巨额资金的筹措方法与途径，环境与发展两大难题同时出现在西部面前的应对，及其对整个国家经济与社会可持续发展的意义……丛书都进行了系统且深刻的探讨。

西部大开发关乎中华民族的伟大复兴，关乎中国繁荣昌盛的百年大计，西部大开发任重道远。事实上，自 1999 年末中央吹响西部大开发的号角以来，有关西部大开发的著述就可谓汗牛充栋，从更系统、更深刻、更具体地把握西部大开发的角度，我们乐意向读者推荐由国家民族事务委员会民族问题研究中心在 21 世纪初推出的这套“西部开发战略研究丛书”。在出版发行之际，我们谨向为编写出版这套丛书作出贡献的研究人员及出版社的编辑人员表示衷心的感谢。

“西部开发战略研究丛书”编委会

2000 年 9 月

前 言

西部大开发是中国共产党在世纪之交，随着国际、国内形势的变化而适时提出的一项旷世决策。早在1988年9月，邓小平同志就提出“两个大局”的战略构想，党中央、国务院按照邓小平同志的指示精神，采取了一系列措施。特别是1999年春“两会”以来，江泽民同志反复强调，“加强开发西部地区是全国发展的一个大战略、大思路，从现在起，这要作为党和国家一项重大的战略任务，摆到更加突出的位置”。十五届四中全会正式提出“国家要实施西部大开发战略”，并且，西部大开发被列为“十五”计划的重要事项。

西部地区包括十二个省、自治区、直辖市，面积占全国陆地面积的71%，人口占全国的23.1%，而人均GDP（国民生产总值）只相当于东部地区的43%，相当于中部地区的80%（1996年《中国年鉴》），而且90%的贫困人口在西部。西部地区的生态环境十分脆弱而且有恶化的趋势，产业结构也不合理，资金和人才缺乏，科技含量不足，法治观念不强，法治环境不够理想。为了改变西部地区贫穷落后的面貌，中央和地方都纷纷出台了一些优惠政策和鼓励措施，正如江总书记所说：“实施西部大开发，中央当然要给予大力支持，同时要拿出过去开发经济特区那样的气魄来搞。”那么，在开发中，国家应给予西部地区哪些优惠政策并从法律上保证这些倾斜政策的出台与实施？如何界定中央政府与地方政府在开发方面的权限、职责？地方立法机关如何制定关于发展非公有制经济、招商引

资、吸引人才等方面的地方性法规？行政机关如何去严格执法？司法机关如何发挥司法保障作用？法律服务工作者如何不失时机地为西部大开发提供优质的法律服务？如何辩证地去借鉴国外开发西部或落后地区的成功经验？而各项开发政策和措施又必须落实在一个具体的环境之中，如何去营造一个良好的法治环境为西部大开发提供基础性保障？等等。这些问题的理论研究与实践探索，是有中国特色的社会主义法治建设的重要组成部分，不仅具有理论意义，而且具有重要的现实价值。

无庸讳言，目前我国对于西部地区的探讨大多是围绕着经济开发进行的，这对于为有效开发西部而重点进行经济建设，是无可厚非的。但经济建设若离开了法治建设，其功效是得不到保障的，其运作也会因没有法律的有效调控而显得无序化；一些开发主体的合法权益如果没有可靠的法律作保障，就会使其受到损害，从而挫伤他们的开发积极性；各地方政府的立法权限、开发行为如果没有法律的正确、及时的规制，其权限就可能随意扩大；法律冲突、抵触现象可能严重化，开发行为就会偏离我们预定的方向。所以，在开发西部的过程中，自始至终要加强法治建设。而现阶段，对西部大开发的法治建设进行讨论的文章，要么泛泛而谈，要么择一而论，缺乏系统、全面、深入的研究，这是目前我国法学界的一大空白。

在国家民委民族问题研究中心、中国法学会民族法学研究会、贵州民族学院等有关单位的大力支持下，由吴大华教授牵头，成立了专门研究“西部大开发的法律保障”课题组，并有幸获得国家民委民族问题研究中心的资助，纳入了《西部开发战略研究丛书》系列。该课题组经过一年多不断的探索和潜心研究，现以本书作为其最终研究成果。课题组编译的《外国开发西部（落后）地区法律法规汇编》一书作为姊妹篇也同时出

版。谨愿将此作为国内系统研究西部大开发法律问题的引玉之砖。

参加《西部大开发的法律保障》课题研究的，还有一群同仁，有的负责编译国外法律、法规，有的协助收集、整理资料；中国人民大学法学院蒋熙辉、贵州民族学院法律系兰元富还分别撰写了本书第二、六章节的初稿。因此，本书是课题组集体智慧的结晶。

在本书问世之际，我们衷心感谢国家民委、中国法学会西部开发法律研究会、贵州省人大常委会、贵州省教育厅、贵州民族学院和民族出版社等单位以及前辈、同仁、友人对我们的支持、关心和帮助，同时也欢迎读者对本书的不足之处提出批评和指正。

作 者

2000年11月23日

目 录

第一章 西部大开发战略及其法律保障概述

第一节 西部大开发战略提出的背景 (1)

一、邓小平同志“两个大局”的战略构想 (1)

二、江泽民同志的开发西部的思想 (3)

三、朱镕基总理的开发思想 (4)

四、实施西部大开发的时机已经成熟 (7)

五、西部大开发的重要意义 (11)

第二节 西部大开发战略的主要内容 (12)

一、西部大开发的基本原则 (12)

二、西部大开发的重点 (15)

三、西部大开发的倾斜政策 (17)

四、西部大开发的主要步骤 (24)

第三节 西部大开发的法律保障概述 (26)

一、法律保障在西部大开发中的重要作用 (26)

二、西部大开发法律保障机制的构建 (30)

第二章 国外开发西部（落后）地区法治经验述评

第一节 国外开发西部（落后）地区的法治经验 …… (33)

一、发达国家开发西部（落后）地区的法治经验 … (33)

二、欠发达国家开发西部（落后）地区的法治 经验 …………… (51)

第二节 国外开发西部（落后）地区法治经验

的启示 …………… (59)

一、理论研究的先导 …………… (59)

二、实施西部大开发战略应高度重视立法及相应的 法制机构建设 …………… (60)

三、西部大开发应坚持规划和目标分期推进 的方式 …………… (62)

四、成立负责执行开发政策、措施的专门机构 …… (63)

五、建立专门基金或者使用于区域政策的资金有 明确的法定来源 …………… (63)

六、西部大开发应因地、因时制宜地赋予西部各省 更大的自主权 …………… (64)

七、西部大开发应大力培育和扶持中小企业 的发展 …………… (65)

八、西部大开发应发挥高科技产业对产业结构调整 的拉动作用 …………… (66)

第三章 西部大开发 立法要先行

第一节 西部大开发立法先行的必要性和紧迫性 …… (68)

一、加强立法工作，是促进西部大开发顺利进行的重要保障	(68)
二、加快西部大开发立法是完善我国法制体系的需要	(69)
三、加快西部开发的立法步伐是东部发展经验的科学总结	(70)
四、加快西部开发的立法建设是新中国成立以来探索振兴西部之路的必然选择	(70)
五、借鉴国外开发落后地区的成功经验加快西部开发的立法步伐	(72)
第二节 国外开发落后地区的立法实践	(72)
一、美国政府开发西部和南部地区的立法实践	(72)
二、联邦德国的区域发展的立法实践	(73)
三、英国落后区域开发的立法实践	(74)
四、意大利对南方落后地区开发立法实践	(75)
五、日本对后进地区的振兴和产业开发的立法实践	(76)
第三节 建立、健全西部大开发的立法机制	(76)
一、确立西部大开发立法的指导思想	(76)
二、把握西部开发立法的原则	(81)
三、明确立法重点	(88)
四、完善立法体系	(95)
五、简化西部大开发立法的程序，提高立法的技术	(97)
六、加强西部大开发立法的监督	(98)

第四章 依法行政与西部大开发

第一节 依法行政在西部大开发中的地位和作用 … (102)

- 一、在西部大开发中坚持依法行政，是贯彻“依法治国”方略的重要组成部分…………… (103)
- 二、在西部大开发中搞好依法行政，有利于为西部大开发营造一个良好的法制环境…………… (104)
- 三、在西部大开发中全面推行依法行政，是为西部大开发创建良好政府的根本要求…………… (109)
- 四、在西部大开发中做到依法行政，是促进西部地区经济发展、社会全面进步的重要举措…… (111)

第二节 依法行政在西部大开发中的运作…………… (114)

- 一、搞好西部大开发的行政立法工作…………… (114)
- 二、采取多种措施，搞好西部大开发的政府主体建设…………… (120)
- 三、严格行政程序，提高行政效率，管理法制化，使西部大开发在法律保障下有序、高效地进行…………… (129)
- 四、严格行政执法，是依法开发西部的关键…………… (137)
- 五、建立和完善依法开发西部的监督机制…………… (145)
- 六、在西部大开发中正确处理依法行政与坚持党的领导的关系…………… (156)

第五章 司法公正——西部腾飞的保障

第一节 司法公正在西部大开发中的重要意义 …… (165)