

中国西部开发与法律制度建设

主 编 王文学 李功国
副主编 陈永胜

兰州大学出版社

中国西部开发与法律制度建设

主 编 王文学 李功国
副主编 陈永胜

兰州大学出版社

中国西部开发与法律制度建设

王文学 李功国著

兰州大学出版社出版发行

兰州市天水路 308 号 电话:8617156 邮编:730000

E-mail:press@lzu.edu.cn

<http://www.lzu.edu.cn/press/index.htm>

甘肃省委党校印刷厂印刷

开本:850×1108 1/32

印张:11.5

2000 年 10 月第 1 版

2000 年 10 月第 1 次印刷

字数:285 千字

印数:1~2000 册

ISBN7-311-01732-7/D·121

定价:25.00 元

序 言

中国西部是一片广袤、偏远、苍凉的土地，它本来曾经是中华民族的重要发祥地和经济文化中心，后来却在历史的变迁中渐次失落，近来更与日益繁盛的东部拉大了距离。如今，中共中央和人民政府实施战略转移和西部大开发的时代号角已经奏响，西部终于开始了崛起的新里程！这是伟大而艰巨的事业，需要社会各界和每个人的热心投入，本书正是我们作为西部政法工作者奉献给西部开发的一件小小礼物。

西部开发需要法律的积极参与与促进，这是当代社会经济过程对法律资源和制度资源的内在必然需求。本书在多年调查研究的基础上，依据中央关于西部大开发的战略思想和政策原则，紧密结合西部社会经济实际及发展趋势，总结我国及西部社会主义法制建设经验并比较借鉴世界有关国家对落后地区开发与经济振兴的先进成果，提出了在西部大开发中法律过程参与的理论依据、基本原则、总体设想及各项具体工作的主张、方案与建议，以期在西部开发中为政府、社会、各开发主体和参与者以及广大人民群众提供法律依据参考，以便营造、优化西部开发的良好法律环境，保障、促进西部大开发的顺利进行。

本书的写作是以甘肃省软课题计划立项，在课题组负责人卢克俭、汤九夫同志的指导下，由王文学、李功国任主编，陈永胜任副主编完成的。撰稿作者有（依姓氏笔画）：王文学（第一章）、冯玉军（第十一章）、齐建辉（第三、第六章）、李功国（第二章）、李芳（第四

章)、李月(第二、第四章)、陈永胜(第七、第九章)、孟庆瑜(第五、第八章)、周江宏(第十章)、秦岭南(第八章)等。他们均参加了课题调研工作,为课题的完成和本书的写作付出了辛勤劳动。甘肃省委党校和兰州大学出版社对本书的完成与出版给予了大力支持。在此一并深表谢意!

本书在观点、内容、资料等方面存在的错漏之处,尚请读者指正。

王文学 李功国

2000年6月16日于兰州

目 录

序 言.....	(1)
----------	-----

第一编 总论

第一章 国家关于西部大开发的战略部署与政策法律措施.....	(1)
--------------------------------	-----

一、新中国成立后前 40 年关于西部发展的方针政策和法律措施.....	(1)
-------------------------------------	-----

二、90 年代以来的相关方针政策与法律构想以及西部大开发战略的形成.....	(2)
--	-----

三、西部省区市在西部大开发启动中已确立的方略与措施.....	(8)
--------------------------------	-----

四、西部各省区市为迎接和实施西部大开发出台的地方性立法	(19)
-----------------------------------	------

第二章 西部大开发与法律过程的参人	(24)
-------------------------	------

一、西部大开发对法律的需求.....	(24)
--------------------	------

二、西部大开发法律参入所面对的西部现实.....	(26)
--------------------------	------

三、西部大开发法律参入必须依据党和国家的战略部署及其基本政策	(27)
--------------------------------------	------

四、西部大开发法律参入的基本设想.....	(29)
-----------------------	------

五、西部大开发法律参入的具体实施.....	(35)
-----------------------	------

第三章 中国西部经济发展与法律促进	(43)
一、西部经济发展与法律促进的基础条件——西部经济发 展现状分析	(43)
二、西部经济发展与法律促进的现实依据——东西部经济 差距与成因分析	(48)
三、西部经济发展与法律促进的理论根据——西部经济发 展的基本特征和法律参与的必要性	(61)
四、西部经济发展与法律促进的总体方略和具体措施	(70)
五、西部经济发展与法律促进的几项具体工作	(76)
第四章 世界有关国家后进地区开发及国家经济振兴的法律 措施	(89)
一、美国西部开发的法律环境研究	(89)
二、巴西发展模式及其法律措施	(98)
三、日本经济振兴与法制化	(104)
四、韩国战后崛起的法律促进	(110)
五、俄国在开发西伯利亚与远东中的政策法律措施	(116)
六、中亚五国独立后振兴经济的法律新举措	(121)
七、以色列荒漠化的整治措施	(130)
八、各国经济开发与振兴中法律措施的特点与启示	(135)

第二编 各论

第五章 西部生态与自然资源的法律保护	(137)
一、生态与自然资源的形势及现状分析	(138)
二、我国自然资源分述	(144)
三、导致生态与自然资源严峻现状的思想文化根源	(156)

四、人类发展模式的反思与创新	(162)
五、西部开发中生态与自然资源的法律保护及制度建设	(166)
第六章 西部农业发展的法律环境建设	(182)
一、西部农业发展的经济基础和制度现状	(182)
二、西部农业发展中存在的问题及原因分析	(186)
三、西部农业发展的法律环境建设	(195)
第七章 西部工业发展的法律保障	(219)
一、西部工业化进程的历史考察	(219)
二、西部工业发展中存在的问题	(225)
三、西部工业发展的法律促进	(232)
第八章 西部金融发展战略与金融法制建设	(253)
一、金融发展态势和金融法制建设	(253)
二、西部金融发展面临的挑战	(255)
三、西部金融发展方略构想	(266)
四、西部金融法制建设实践	(275)
五、高效、强有力的监管体系正在形成	(277)
第九章 西部商贸活动的法律规制	(278)
一、西部历史上商业贸易的兴衰与我国历代封建王朝在西部 地区实施的政策	(278)
二、西部地区商贸活动的现状	(284)
三、法制在促进商贸活动中的作用	(296)
四、西部商贸法律制度建设的基点	(302)
五、西部开发中促进商贸活动的具体法律措施	(305)
第十章 西部开发中的宗教问题	(315)
一、我国西部地区的宗教信仰状况	(316)
二、明清以来中国政府的宗教政策	(324)
三、我国西部宗教的特征	(338)

四、宗教现代化与社会现代化	(340)
五、小结	(341)
第十一章 西部法律文化的培植	(343)
一、法律文化的意义	(344)
二、西部社会法律意识变迁	(347)
三、西部社会法律运行机制与法律主体素质的提高 ...	(353)
参考文献	(358)

第一编 总 论

第一章 国家关于西部大开发的战略部署 与政策法律措施

一 新中国成立后前 40 年关于西部发展的方针政策 和法律措施

自新中国成立以来,中国政府就十分重视对西部地区的开发和建设。早在 50 年代,毛泽东同志在著名的《论十大关系》中就强调,要处理好沿海工业和内地工业的关系。尤其是在三线建设时期,国家在西部地区投入了上千亿元的资金,充分调动当时有限的人、财、物资等,建成了一大批新兴工业基地、国有大中型企业和科研单位,由此奠定了西部工业化的基础。正是在这一政策的带动下,经过 50 年的发展,目前西部地区已经具有较好的经济基础,综合经济实力也大为增强,人民生活水平明显提高。

80 年代,邓小平同志在一系列的讲话中提出了西部开发问题。邓小平同志早在 1986 年春就明确提出了全国东西部发展的战

略部署，在东部优先发展的同时，适时向中西部转移。他指出：“有百分之十左右的农村地区还没有摆脱贫穷，主要是在西北干旱地区和西南的一些地区。我们的政策是让一部分人、一部分地区先富起来，以带动和帮助落后的地区，先进地区帮助落后地区是一个义务。^①”在此基础上，邓小平同志提出了“两个大局”的战略思想，即：“沿海地区要加快对外开放，使这个拥有两亿人口的广大地带较快地发展起来，从而带动内地更好地发展，这是一个事关大局的问题。内地要顾全这个大局。反过来，发展到一定的时候，又要求沿海拿出更多的力量来帮助内地发展，这也是个大局。那时沿海也要服从这个大局。^②”对于这个“一定的时候”的问题，邓小平同志在另一场合做了精辟的分析。即“走社会主义道路，就是要逐步实现共同富裕。……如果富的愈来愈富，穷的愈来愈穷，两极分化就会产生，而社会主义制度就应该能够避免两极分化。解决的办法之一，就是先富起来的地区多交点利税，支持贫困地区的发展。当然，太早这样办也不行，现在不能削弱发达地区的活力，也不能鼓励吃‘大锅饭’。什么时候突出地提出和解决这个问题，在什么基础上提出和解决这个问题，要研究。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。”可以这么说，这一时期的方针、政策及其具体实践为实现西部大开发提供了基本思想和战略构想。

二 90年代以来的相关方针政策与法律构想以及西部大开发战略的形成

① 邓小平：《拿事实来说话》（1986年3月28日），节选自《邓小平文选》第三卷，第155页。

② 邓小平：《中央要有权威》（1988年9月12日），节选自《邓小平文选》第三卷，第277—278页。

进入 90 年代以来,以江泽民同志为核心的第三代领导集体,在全面继承了邓小平同志关于区域经济发展战略方针的基础上,又提出和完善了一系列缩小地区差距及开发西部的决策方略。

在第一阶段,中央将缩小地区差距确立为经济发展的指导方针。1991 年 3 月,七届人大四次会议批准的国务院《关于国民经济和社会发展的十年规划和第八个五年计划纲要的报告》中,将党中央十三届七中全会的有关政策用立法的形式加以确定下来,将“促进地区经济的合理分工和协调发展”作为今后经济发展的指导方针。1992 年党的十四大报告又一再强调:应当在国家统一指导下,按照因地制宜、合理分工、各展所长、优势互补、共同发展的原则,促进地区经济合理布局和健康发展。1993 年 3 月 3 日,李鹏总理在政府工作报告中提出:要通过政策、资金和技术支持,帮助西部地区开发建设,逐步缩小东西差距。同年 6 月,江泽民同志主持西北五省区经济工作座谈会,提出进一步深化改革、扩大开放,促进西北经济发展。江泽民总书记在全国统战工作会议上指出:少数民族地区同发达地区的发展差距还可能有拉大的趋势,这个问题应引起我们的注意,要加强研究,提出对策。1994 年 3 月“两会”期间,朱镕基再一次提出:党中央国务院要在重点建设项目和财政转移支付方面对中西部地区和少数民族地区实行政策倾斜。在同一会议期间,江泽民总书记提出:逐步缩小差距,主要靠中西部地区的干部群众发挥本地优势,自力更生,艰苦创业,同时国家要给予扶持,经济发达地区要积极给予帮助。通过自己的努力和外部条件结合起来,就可以逐步达到缩小差距的目的。1995 年党的十四届五中全会上提出“坚持区域经济协调发展,逐步缩小地区发展差距”的意见。1996 年 3 月的全国人大八届四次会议,将该意见正式确定为今后长期坚持的九条重要指导方针之一。为此,1996 年,国务院提出了设立重庆直辖市的议案,并经 1997 年的八届人大五次会议审议并通过,将重庆作为区域经济发展联动环节中的重要一环。

至此，党和国家都是以缩小地区差距作为指导方针，而没有明确提出西部大开发战略。

第二个阶段，也就是西部大开发战略的正式形成阶段。1997年，江泽民总书记就提出要“再造一个山川秀美的西北地区”。1999年6月9日，江泽民总书记在中央扶贫开发工作会议上指出：“现在，加快中西部地区扶贫发展步伐的条件已经具备，时机已经成熟……在继续加快东部沿海地区发展的同时，必须不失时机地加快中西部地区的发展。从现在起，这要作为党和国家一项重大的战略任务，摆在更加突出的位置。”同月17日，江泽民总书记在西安举行的西北五省区国有企业改革和发展座谈会上第一次明确提出了“西部大开发”的概念，精辟地阐述了西部开发的深远意义，并分析了西部开发中所应注意的各种问题。

在这一讲话中，江泽民指出：“加快开发西部地区，是全国发展的一个大战略、大思路。……加快西部地区的经济发展，是保持国民经济持续快速健康发展的必然要求，也是实现我国现代化建设第三步战略目标的必然要求。”在谈到西部地区生态环境问题时，江泽民指出：“改善生态环境，是西部地区的开发建设必须首先研究和解决的一个重大课题。如果不从现在起，努力使生态环境有一个明显的改善，在西部地区实现可持续发展的战略就会落空。”江泽民强调，在发展社会主义市场经济的条件下，加快开发西部地区，要有新的思路，要按客观经济规律办事。在编制下一个五年计划时，要把加快开发西部地区作为一个重要方针。江泽民说，开发西部总的原则是：把加快西部经济社会发展同保持政治社会稳定、加强民族团结结合起来，把西部发展同实现全国第三步发展战略目标结合起来，在国家财力稳定增长的前提下，通过转移支付，逐步加大对西部地区的支持力度，在充分调动西部地区自身积极性的基础上，通过政策引导，吸引国内外资金、技术、人才等投入西部开发，有目标、分阶段地推进西部地区人口、资源、环境与经济社会

的协调发展。

至此，整个西部大开发的政策框架已初步形成。此后，江泽民又在不同场合提到了西部开发的问题。如1999年6月25日至26日，江泽民主持召开华东七省市国有企业改革和发展座谈会中强调，“东部地区应更加重视支持中西部地区的发展，本着互惠互利，优势互补，联合发展原则，通过产业转移，技术转让和联合、联营及合作形式发展生产，加强地区之间经济与技术合作。西部地区的开发搞上去了，资源优势充分发挥了，潜在的市场变为现实的市场，也会有力地促进东部地区经济社会发展。只有谋求中华民族共同发展的大局，才能实现各地经济的快速和协调发展。”

1999年9月，党的十五届四中全会决定明确提出，“国家要实施西部大开发战略”。国家要通过优先安排基础设施建设，增加财政转移支付等措施，支持中西部地区和少数民族地区加快发展。中西部地区要从自身条件出发，发展有比较优势的产业和技术先进的企业，促进产业结构的优化升级。东部地区要在加快改革和发展的同时，本着互惠互利、优势互补、共同发展的原则，通过产业转移、技术转让、对口支援、联合开发等方式，支持和促进中西部地区的经济发展。

1999年10月下旬，朱镕基总理就西部开发进行调研。在此期间，他指出，实施西部地区大开发战略，是一项复杂的系统工程，要有步骤、有重点地推进。当前和今后一个时期，最重要的是抓好以下四个方面的工作：第一，进一步加快基础设施建设。这是实施西部大开发的基础。第二，切实加强生态环境保护和建设，并提出“退耕还林、封山绿化、以粮代赈、个体承包”的措施。这是实施西部地区大开发的根本。第三，积极调整产业结构。这是实施西部地区大开发的关键。第四，大力发展科技和教育。这是实施西部地区大开发的重要条件。

1999年11月15日至17日召开的中央经济工作会议重申：

要不失时机地实施西部大开发战略。在此期间全国人大中西部地区环境与资源保护工作座谈会中也提出：全国人大环资委和中西部人大要把工作重点落在环境与资源保护立法、监督方面来，使中西部的经济开发切实纳入依法开发、依法保护的轨道，保证中西部可持续发展战略的实施。

2000年九届人大三次会议期间，朱镕基《政府工作报告》对今后的西部大开发战略方针、政策及法律构想做了进一步的概括和展望，至此，西部大开发进入了实质性的实施阶段。《政府工作报告》指出，实施西部大开发是一项系统工程和长期任务，既要有紧迫感，又必须统筹规划，突出重点，分步实施，防止一哄而起。当前和今后一段时期，要集中力量抓好这样几个方面：一是加快基础设施建设。以公路建设为重点，加强铁路、机场、天然气管道干线的建设。加强电网、通信、广播电视以及大中城市基础设施建设。尤其要把水资源的合理开发和节水工作放在突出位置。要抓紧做好若干重大骨干工程的研究论证和前期准备工作，争取早日开工建设。二是切实搞好生态环境保护和建设。大力开展植树种草，治理水土流失，防治沙漠化。加大长江上游、黄河中上游天然林保护工程的实施力度。陡坡耕地要有计划、有步骤地退耕还林还草。抓住当前粮食等农产品相对充裕的有利时机，采取“退耕还林(草)、封山绿化、以粮代赈、个体承包”的综合性措施，以粮换林换草。这项工作要加强规划和政策引导，尊重农民意愿，搞好试点，逐步推行。要坚决制止新的毁林毁草开荒。三是根据当地的地理、气候和资源等条件，着力发展有自己特色的优势产业，有条件的地方要发展高新技术产业。四是大力发展科技和教育。加快科技成果转化，积极培养各级各类人才，全面提高劳动者素质。五是进一步扩大对外开放。改善投资环境，积极引进境外资金、技术和管理经验。

对于东部和中西部的关系，朱镕基总理指出，东部地区要继续发挥优势，不断提高经济素质和竞争力，更好地发展和壮大自己，

有条件的地方要率先实现现代化。同时,继续采取联合开发、互利合作、对口支援、干部交流等多种形式,加大对中西部地区的支持力度。中西部地区要抓住机遇,加快改革开放步伐,发扬自力更生、艰苦创业的精神,注重实效,扎扎实实工作,努力搞好各项建设。

在两会期间,江泽民在九届全国人大三次会议青海代表团讨论时的讲话中指出,西部地区地域辽阔,资源丰富,各族干部群众勤劳朴实。中央提出实施西部大开发战略,就是要加快西部地区的发展,逐步缩小东西部地区的发展差距,全面推进我国的现代化建设。西部地区各省区要抓住机遇,从实际出发,明确面向新世纪发展的思路,加快发展步伐。

江泽民指出,西部地区要在国家的支持下加快基础设施建设,优先发展教育、科技。西部开发关键靠人才,人才培养关键靠教育,首先要集中力量把基础教育搞好。要下大力气抓好生态环境保护和建设。要通过退耕还林还草,治理水土流失,逐渐改善生态环境。

退耕还林还草是一项十分艰巨复杂的工作,涉及农民的生产生活和切身利益,政策性很强,一定要尊重群众意愿,周密筹划,分类指导,有计划、有步骤地进行。要加大经济结构调整力度,把农业基础抓牢,搞好资源开发利用和加工增值,发挥本地优势,发展特色经济,培育新的经济增长点,走出一条具有地方特色的发展路子。

江泽民指出,实施西部大开发战略,为西部各省提供了良好的发展机遇。能否抓住机遇,加快发展,关键在领导,在人的素质。各级党政领导干部从思想作风到工作作风都要来一个大的改进,以适应新形势新任务的要求。要解放思想,实事求是,进一步转变观念,增强改革开放意识,真抓实干,讲求实效。建设一支坚强有力的干部队伍是提高西部大开发的重要保证。要结合“三讲”教育,提高干部队伍素质,提高党组织的凝聚力、战斗力。西部开发是一项紧迫任务,同时又要做长期奋斗的思想准备,扎扎实实地不懈奋斗。

全面贯彻执行党的民族政策和宗教政策,坚定不移地高举民族团结的旗帜,加强和巩固各民族大团结,坚决反对民族分裂主义的破坏活动,坚决维护国家统一,巩固和发展安定团结的政治局面。

至此,国家关于西部大开发的战略目标、内容、基本政策原则、各方地位及职责、开发领域与重点、工作步骤与措施等,都已确定下来,政府各部门、西部各省区市迅速行动起来,西部大开发进入实施阶段。

三 西部省区市在西部大开发启动中已确立的方略与措施

自1999年上半年国家领导人多次提出发展西部地区至今年(2000年)3月份“两会”召开,正式形成“西部大开发”的决策。这一期间,置身于大开发前沿的西部十省、区、直辖市,不仅从思想认识、舆论营造方面积极配合国家开发西部的战略调整,并且结合国家对西部地区的总体要求和具体部署,纷纷制定出各地在西部大开发的努力方向和总体目标,形成自我定位。在此基础上,基本明确了各自今后工作的重点,制定出具体的落实规划,并明确地写进了今年年初各省级政府在本级“人大”召开期间所作的政府工作报告中,成为规范化了的政策。与此同时,各层次相关领域的配套性立法纷纷出台,成为西部大开发营造相应制度环境而进行的自身建设的重要内容。

西部10个省区包括陕西、甘肃、宁夏、青海、新疆、四川、云南、贵州、西藏以及直辖市重庆已出台的政策、措施和确立的工作重点,一般都涉及基础设施建设、生态环境保护、产业结构优化调整、优势资源利用和科技进步、人才培养引进等几大领域。

1、陕西。在迎接西部大开发的热潮中,陕西省在思想准备上居西北五省区之先,早在1999年6月即成立了由省委省政府组织领