

新一轮西部大开发中的 法治建设研究

薛成有 著

中国社会科学出版社

新一轮西部大开发中的 法治建设研究

薛成有 著

中国社会科学出版社

图书在版编目(CIP)数据

新一轮西部大开发中的法治建设研究 / 薛成有著. —北京: 中国社会科学出版社, 2017. 10

ISBN 978-7-5203-1378-0

I. ①新… II. ①薛… III. ①西部经济-区域开发-法律-研究-中国 IV. ①D927.04

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2017)第 273227 号

出 版 人 赵剑英
责任编辑 梁剑琴
责任校对 沈丁晨
责任印制 李寡寡

出 版 中国社会科学出版社
社 址 北京鼓楼西大街甲 158 号
邮 编 100720
网 址 <http://www.csspw.cn>
发 行 部 010-84083685
门 市 部 010-84029450
经 销 新华书店及其他书店

印刷装订 北京君升印刷有限公司
版 次 2017 年 10 月第 1 版
印 次 2017 年 10 月第 1 次印刷

开 本 710×1000 1/16
印 张 11.5
插 页 2
字 数 205 千字
定 价 48.00 元

凡购买中国社会科学出版社图书, 如有质量问题请与本社营销中心联系调换
电话: 010-84083683
版权所有 侵权必究

目 录

第一章 新一轮西部大开发法治建设总论	(1)
第一节 新一轮西部大开发战略概述	(1)
一 西部大开发区域	(1)
二 西部大开发战略沿革	(2)
第二节 西部大开发法治建设研究	(8)
一 西部大开发法治建设研究现状	(8)
二 需要进一步研究的问题	(9)
第三节 新一轮西部大开发法治建设基本架构	(11)
一 研究思路和方法	(11)
二 研究框架结构	(12)
三 基本观点和创新之处	(14)
第二章 西部大开发中生态保护法律问题	(16)
第一节 青海省生态系统保护现状及问题	(16)
一 生态系统基本概念辨析	(16)
二 青海省生态系统现状	(17)
三 青海省生态系统保护面临的问题	(20)
四 青海省生态保护法律存在的问题	(21)
第二节 国际生态保护法律发展及启示	(23)
一 国际生态保护理念的演变	(23)
二 国际区域生态保护立法发展	(26)
三 国际生态保护法律对青海的启示	(27)
第三节 青海省生态系统保护的区域重点	(29)
一 以三江源为核心的草原生态系统保护	(29)

二	以柴达木为核心的资源开发区生态系统保护	(32)
三	以“两河流域”为核心的农业区生态系统保护	(33)
第四节	加强生态系统保护的 legal 与政策建议	(35)
一	加强生态保护法律建议	(35)
二	青海省区域生态系统保护政策建议	(38)
第三章	西部资源开发中的法律问题	(40)
第一节	资源在西部大开发中的地位	(40)
一	西部是重要的资源战略基地	(40)
二	资源开发与西部大开发的关系	(41)
第二节	青海境内黄河上游水电开发移民问题	(43)
一	水库移民规模与现状	(43)
二	水电开发移民存在的问题	(44)
第三节	青海矿产资源开发中的问题	(48)
一	青海矿产资源开发现状	(48)
二	矿产资源开发存在的问题	(49)
第四节	资源开发中存在问题的法理分析	(51)
一	现行法律规定缺陷分析	(52)
二	资源开发涉及的法律主体	(56)
三	资源开发中的利益关系	(58)
第五节	调整西部资源开发法律关系的思考	(60)
一	资源开发立法的理念与原则	(61)
二	资源开发法律制度完善	(64)
第四章	西部统筹城乡发展中的法律问题	(69)
第一节	青海海东地区撤地建市建设现状	(70)
一	青海省城市建设概况	(70)
二	青海海东地区撤地建市指标比较	(70)
第二节	海东撤区建市区域中心城市选择	(74)
一	海东地区发展目标	(75)
二	海东撤区建市面临的障碍	(76)
三	区域中心城市选择	(77)

第三节 海东撤区建市存在的问题分析	(81)
一 行政管理体制存在的问题	(81)
二 统筹城乡发展改善民生中存在的问题	(82)
第四节 西部地区统筹城乡发展的法律思考	(85)
一 西部统筹城乡要加强政府管理创新	(86)
二 统筹城乡发展中的民生保障法律问题	(87)
 第五章 西部城市民族工作法治化问题	(91)
第一节 城市民族工作现状	(91)
一 近年来城市民族工作研究现状	(91)
二 西宁市民族工作现状	(93)
三 格尔木市民族工作现状	(94)
第二节 当前城市民族工作的内容、重点和方式	(96)
一 当前城市民族工作内容	(96)
二 当前城市民族工作重点	(98)
三 当前城市民族工作方式	(99)
第三节 当前城市民族工作的问题及经验	(100)
一 当前城市民族工作存在的问题	(100)
二 加强城市民族工作的经验	(101)
第四节 《城市民族工作条例》修订建议	(103)
一 修订的重点、难点和焦点	(103)
二 《城市民族工作条例》修订的理论问题	(105)
三 《城市民族工作条例》修订的具体问题	(108)
 第六章 西部区域协调合作的法律问题	(113)
第一节 西部大开发背景下的区域合作	(113)
一 区域概念及区域发展理论	(113)
二 区域合作的必要性和可能性	(114)
第二节 “民海一体化”模式分析	(115)
一 青海省海东市民和县基本情况	(115)
二 甘肃省兰州市红古区基本情况	(116)
三 民海区域的辐射功能	(118)

第三节 “民海一体化”制度架构	(121)
一 “民海一体化”合作难点因素	(121)
二 “民海一体化”政策建议	(122)
第四节 区域协调合作制度创新的法理思考	(125)
一 区域协调合作制度建设的政策基础	(126)
二 “民海一体化”行政立法	(127)
三 《兰西格经济区规划》支撑	(128)
第七章 西部应急管理能力建设法律问题	(129)
第一节 玉树地震依法应急处置的教训	(130)
一 对高海拔高寒地区突发重大自然灾害应急预案 考虑不周	(130)
二 地方政府有关部门预案体系建设不规范	(131)
三 地震主管部门履行职能有一定差距	(132)
四 群众应对自然灾害的意识薄弱,应对和自救能 力不强	(133)
五 干部应急管理能力有待提升,责任追究制度有 待完善	(133)
第二节 玉树地震灾后重建的法治保障	(134)
一 灾后重建法治化是建设法治政府的基本要求	(134)
二 理顺灾后重建涉及的主要法律关系	(136)
三 妥善解决灾后重建的关键民法问题	(137)
四 正确处理灾后重建与生态保护的关系	(139)
第三节 完善西部地区应急管理法律制度	(141)
一 制定自然灾害应对专门法律	(141)
二 健全国家突发事件应急指挥组织制度	(142)
三 健全自然灾害预防责任追究制度	(142)
四 建立健全建筑物抗震标准责任体系	(143)
五 完善灾害预防地方立法	(143)
六 加快民族地区应急法治建设	(144)
第四节 提升西部地区应急能力建设的建议	(144)
一 做好高海拔地区应急处置准备	(144)

二 健全适合特殊区域的应急预案体系	(145)
三 提升高海拔地区自身应急救援能力	(146)
四 强化民族地区基层政府应急管理能力	(147)
五 加快高原贫困地区基础设施建设步伐	(148)
六 促进不同民族的文化沟通交流	(149)
 第八章 西部地区多民族法律文化融合	(150)
第一节 民族法律文化基本概念梳理	(150)
一 法律文化概念	(150)
二 我国民族法律文化概念	(152)
第二节 青海多民族法律文化研究概述	(152)
一 研究现状	(152)
二 研究存在的问题	(155)
第三节 青海多民族法律文化融合的历史与现状	(155)
一 秦汉时期青海民族法律文化的融合	(156)
二 魏晋南北朝时期青海民族法律文化的融合	(157)
三 隋唐时期青海民族法律文化的融合	(158)
四 宋金西夏元时期青海民族法律文化的融合	(159)
五 明清时期青海民族法律文化的融合	(160)
六 马家军阀统治时期青海民族法律文化的融合	(161)
七 青海多民族法律文化融合的现状	(161)
第四节 青海多民族法律文化的现代化	(163)
一 青海多民族法律文化现代化的必要性	(163)
二 青海多民族法律文化现代化的原则	(164)
三 青海多民族法律文化现代化的路径	(165)
 参考文献	(168)
 后记	(177)

第一章

新一轮西部大开发法治建设总论

第一节 新一轮西部大开发战略概述

一 西部大开发区域

西部,是和东部相对应的地区。在我国,按东西方向将国土划分为东部、西部和中部地区。中国西部地区包括西南和西北,位于亚欧大陆东部。西部地区地域辽阔,除四川盆地和关中平原等地区自然条件优越外,其余大部分地区自然条件差,居住人口少,经济发展水平滞后,亟待开发建设。全国需要脱贫的地区和人口主要分布在西部。

将我国划分为东部、中部、西部三个地区始于1986年,由全国人大六届四次会议通过的“七五”计划正式公布。大陆东部地区包括北京、天津、河北、辽宁、上海、江苏、浙江、福建、山东、广东和海南11个省(直辖市)。从国家行政区划来讲,东部地区还包括台湾、香港和澳门。中部地区包括山西、内蒙古、吉林、黑龙江、安徽、江西、河南、湖北、湖南、广西10个省(自治区);西部地区包括四川、贵州、云南、西藏、陕西、甘肃、青海、宁夏、新疆9个省(自治区)。^①

1997年全国人大八届五次会议决定设立重庆市为直辖市,并划入西部地区后,西部地区所包括的省级行政区由9个增加为10个省(直辖市、自治区)。由于内蒙古和广西两个自治区人均国内生产总值的水平是上述西部10省(自治区、直辖市)的平均状况,2000年国家制定的西部大开发战略中享受优惠政策的范围增加了内蒙古和广西。

考虑到带动民族地区发展的需要,湖南省湘西土家族苗族自治州、湖

^① 柳建文:《分层分类与异质异构——中国西部大开发的政治经济调控》,民族出版社2009年版,第35页。

北省恩施土家族苗族自治州,比照西部大开发的有关政策予以照顾,后来吉林省延边朝鲜族自治州也纳入了参照享受西部大开发有关政策的范围。黑龙江省大兴安岭地区、海南省原黎族苗族自治州的六个县和湖南省张家界市的一区一县在一定程度上享受西部大开发政策。^①

我国西部地区拥有丰富的矿产、土地、森林、生物等自然资源。面积为 685 万平方公里,占中国国土面积的 71.4%。其中耕地面积占全国的 1/3 以上,草地面积占全国的 55.8% 以上,水资源年均总量占全国一半以上,加上丰富的光照资源和生物资源,西部地区已成为我国能源、矿产和农产品的主要生产基地。西部地区发展具有以下有利条件:一是地域辽阔,水能、石油天然气、煤炭、稀土、钾磷、有色金属等能源矿产资源储量大,光热条件较好,生物资源多种多样,文化旅游资源丰富。二是市场潜力大,劳动力成本低,具有发展劳动密集型产业的比较优势。三是与十几个国家和地区接壤,是我国通往亚欧一些国家的重要通道,具有发展周边经济贸易合作的区位优势。四是长期建设形成的老工业基地、国防工业企业、科研机构和大专院校,集中了一批专门人才,有了产业发展和协作配套的初步条件。^②

二 西部大开发战略沿革

(一) 决策过程

地区协调发展,历来是党领导中国建设社会主义的一个重要战略,为社会主义道路的本质所决定。第一代领导人毛泽东 1956 年在中央政治局扩大会议上所做的《论十大关系》报告强调,要处理好沿海工业和内地工业的关系。该报告中所称沿海,是指辽宁、河北、北京、天津、河南东部、山东、安徽、江苏、上海、浙江、福建、广东、广西。1988 年,邓小平提出了“两个大局”的战略构想,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先发展起来,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。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。邓小平还强调,先进地区帮助落后地区是一个义

^① 曾培炎:《西部大开发决策回顾》,中共党史出版社、新华出版社 2010 年版,第 99 页。

^② 赵曦:《中国西部大开发战略前沿研究报告》,西南财经大学出版社 2010 年版,第 15 页。

务，而且这是一个大政策。^①

1995年6月下旬，时任中共中央总书记、国家主席、中央军委主席江泽民在东北主持召开东北三省国有大中型企业座谈会，谈到东部地区与中西部地区的关系。当年9月28日，在党的十四届五中全会闭幕讲话里，东部地区和中西部地区的关系成为江泽民讲话的重要部分。江泽民指出，解决地区发展差距，坚持区域经济协调发展，是今后改革和发展的一项战略任务。从“九五”计划开始，要更加重视支持中西部地区经济发展，逐步加大解决地区差距继续扩大的趋势的力度，积极朝着缩小差距的方向努力。东部地区要通过多种形式帮助中西部欠发达地区和民族地区发展经济，促进地区经济协调发展。^② 经过几年的酝酿，1999年3月，时任中共中央总书记、国家主席江泽民同志在九届全国人大二次会议和全国政协九届二次会议的党员负责人会的讲话中，正式提出了“西部大开发”战略思想。^③ 1999年6月在中央扶贫开发工作会议上，江泽民再次谈到西部大开发战略。^④ 1999年十五届四中全会《中共中央关于国有企业改革和发展若干重大问题的决定》，正式提出西部大开发战略。2000年1月，国务院西部地区开发领导小组召开西部地区开发会议，研究加快西部地区发展的基本思路 and 战略任务，部署实施西部大开发的重点工作。^⑤ 2000年1月，国务院印发《关于转发国家发展计划委员会〈关于实施西部大开发战略初步设想的汇报〉的通知》。这一文件阐明了西部大开发的重大意义、指导思想、重点任务、政策措施，成为西部大开发的纲领性文件。

（二）“十五”西部开发总体规划

2000年10月，中共十五届五中全会通过的《中共中央关于制定国民经济和社会发展第十个五年计划的建议》，把实施西部大开发、促进地区协调发展作为一项战略任务。2000年10月国务院颁布《关于实施西部大开发战略若干政策措施的通知》。经国务院同意，国家发展计划委员会、国务院西部地区开发领导小组办公室颁布《“十五”西部开发总体规划》。

① 曾培炎：《西部大开发决策回顾》，中共党史出版社、新华出版社2010年版，第3页。

② 同上书，第4—5页。

③ 同上书，第7页。

④ 同上书，第11页。

⑤ 同上书，第17页。

（三）西部大开发“十一五”规划

2006年12月8日，国务院常务会议审议并原则通过《西部大开发“十一五”规划》。2000—2009年，西部地区GDP年均增长11.9%，高于全国同期增速，占各地区GDP加总数比重从17.1%上升至18.5%。10年来，国家不断加大对西部地区交通、水利、能源、通信、市政等基础设施建设的支持力度。2000—2009年，累计新开工建设120个重点工程，基础设施建设取得突破性进展。青藏铁路、西气东输、西电东送、国道主干线西部路段和大型水利枢纽等一批重点工程相继建成，完成了送电到乡、油路到县等建设任务。^①

西部大开发十年，正好经历了“十五”“十一五”两个五年规划。这十年，是历史上西部地区经济增长最快、社会进步最显著的十年。基础设施得到极大改善，生态环境保护与治理成效显著，城乡面貌发生巨大变化，人民群众得到了真正的实惠。但西部大开发十年，只是开了个好头。我们还应当看到，西部仍然是相对落后和欠发达的地区，发展面临不少困难和问题。由于经济、社会、自然和文化等方面的原因，西部地区经济发展依然存在诸多矛盾和突出问题。经济实力虽然显著增强，但发展质量有待提高。经济结构不合理、自我发展能力不足，财政支出的60%要靠国家转移支付。影响发展的体制机制障碍依然存在。城乡贫困人口占国内相当数量，缩小城乡差距、促进经济社会协调发展的任务很重，社会建设和管理面临诸多新问题。西部地区经济总量小，产品处于产业链低端，生产方式比较粗放，自我调整能力较弱。水利、能源、通信等基础设施薄弱。教育、文化、卫生等社会事业相对滞后。生态环境还需要花更大力量保护和修复。基本公共服务均等化水平较低，人才不足和流失问题尚未明显改善。政府职能不能完全适应社会主义市场经济的需要，自我发展的综合能力不足。加强民族团结，维护边疆稳定的任务繁重。依法管理宗教事务难度不小。因此，必须深刻认识西部大开发的长期性和艰巨性，要深入实施西部大开发战略，保持西部大开发政策的连续性和稳定性，努力实现西部地区全面协调可持续发展。^②

^① 刘铮、郑晓奕、江国成：《开局良好基础坚实——西部大开发10年成就回顾》，中央人民政府网（http://www.gov.cn/jrzq/2010-07/05/content_1646123.htm）。

^② 国家发展和改革委员会：《西部大开发“十二五”规划》，中华人民共和国中央人民政府网站2012年2月20日（http://www.gov.cn/zwqk/2012-02/21/content_2072227.htm）。

（四）西部大开发“十二五”规划

2010年7月，中共中央、国务院在北京召开西部大开发会议，2010年新一轮西部大开发新开工重点工程23项，总投资6822亿元。2012年2月，国务院正式批复《西部大开发“十二五”规划》。“十二五”时期，更加注重基础设施建设，着力提升发展保障能力；更加注重生态建设和环境保护，着力建设美好家园和国家生态安全屏障；更加注重经济结构调整和自主创新，着力推进特色优势产业发展；更加注重社会事业发展，着力促进基本公共服务均等化和民生改善；更加注重优化区域布局，着力培育新的经济增长极；更加注重体制机制创新，着力扩大对内对外开放，推动西部地区经济又好又快发展，促进民族团结和谐，共同建设美好家园，为实现全面建成小康社会目标打下坚实基础。

一是开发理念上注重发展的质量和效益。以科学发展为主题，将加快经济结构战略性调整摆在突出位置，坚持在高起点上加快发展，把后发赶超与加快转型有机结合起来，既要保持一定的发展速度，又要在“好”上做文章，走出一条具有中国特色、西部特点的新路子。

二是开发方式上注重充分发挥区域比较优势。坚持以市场为导向的优势资源转化战略，走新型工业化道路，大力提升产业层次和核心竞争力，建设国家能源、资源深加工、装备制造业和战略性新兴产业基地。

三是开发布局上注重因地制宜、分类指导。按照“抓两头、带中间”的工作思路，一手抓重点经济区培育壮大，着力培育新的经济增长极，一手抓老少边穷地区脱贫致富，推动贫困地区加快发展、民族地区跨越发展。

四是开发重点上注重集中力量解决全局性、战略性和关键性问题。如基础设施建设着力破解交通和水利两个瓶颈制约。生态建设更加注重建立长效机制，提出要加快建立和完善生态补偿机制；更加注重突出重点、综合施策。改革开放指向更加明确，进一步突出重点领域和关键环节，进一步突出内陆和沿边地区开发开放。

五是开发机制上注重坚持政府引导、市场运作。《西部大开发“十二五”规划》提出，地方各级政府要强化指导服务，大力改善投资发展环境，充分发挥市场配置资源的基础性作用，吸引各类要素有序向西部地区流动，进一步凝聚社会各方面力量，共同参与和支持西部大开发。

六是开发政策注重差别化支持措施。《西部大开发“十二五”规划》

要求,要以更大的决心、更强的力度、更有效的举措,落实好中央对西部地区在财政、税收、投资、金融、产业、土地等方面的差别化政策,进一步加大资金投入和项目倾斜力度。^①

(五) 西部大开发“十三五”规划

2017年1月11日,国家发展改革委发布《西部大开发“十三五”规划》,规划总结了“十二五”期间西部大开发的工作,认为西部地区经济实力稳步提升,主要指标增速高于全国和东部地区平均水平,城乡居民收入年均增长超过10%。2015年,地区生产总值占全国比重达到20.1%,常住人口城镇化率达到48.7%。基础设施保障能力全面增强,以高速铁路、高速公路为骨架的综合交通运输网络初步构建,铁路、公路新增里程分别达到1.2万公里和21.5万公里。^②

规划认为,国家全面推进“一带一路”建设、京津冀协同发展、长江经济带发展,有利于西部地区加快开放步伐,提升对外开放水平,深度融入世界经济体系;国家深入实施创新驱动发展战略,有利于西部地区积极培育和承接先进产能,提升产业层次;国家加快推进以人为核心的新型城镇化进程,有利于西部地区破解城乡二元结构,实现城乡协调发展;国家大力实施脱贫攻坚工程,有利于西部地区精准扶贫精准脱贫,切实打赢脱贫攻坚战;国家加快生态文明建设、推进形成主体功能区,有利于西部地区形成绿色发展方式和生活方式,巩固国家生态安全屏障。

规划明确,深入实施西部大开发要遵循以下原则:坚持创新驱动,加快动力转换。将创新作为推进西部大开发的第一动力,以科技创新为核心积极推进各领域创新,加大力度推进供给侧结构性改革,优化生产要素配置,大力促进大众创业、万众创新,创造新供给、释放新需求、拓展新空间,增强西部地区发展新动能。坚持协调协同,促进有序开发。优化空间格局,培育新的增长极和增长带,促进城乡要素平等交换和合理配置,健全城乡协调发展体制机制,推进新型工业化、城镇化、信息化和农业现代化同步发展,在协调协同中拓展发展空间,在加强薄弱环节建设中增强发展后劲。坚持绿色永续,建设美丽西部。有序有度利用自然,促进人与自

^① 《国家发改委有关负责同志就〈西部大开发“十二五”规划〉答记者问》,中华人民共和国中央人民政府网站 (http://www.gov.cn/gzdt/2012-02/20/content_2071646.htm)。

^② 《西部大开发“十三五”规划》,中华人民共和国中央人民政府网站 (http://www.gov.cn/xinwen/2017-01/23/content_5162468.htm)。

然和谐共生,全面节约和高效利用能源资源,推动低碳循环发展,加强生态保护和修复,加大环境治理力度,严守耕地保护红线,健全生态文明制度体系,努力构筑生态安全屏障,建设天蓝、山青、水碧的秀美西部,促进国家永续发展。坚持开放引领,促进互利共赢。牢固树立共商共建共享理念,加强与“一带一路”建设、长江经济带发展等重大战略的统筹衔接,坚持内外需协调、进出口平衡、“引进来”和“走出去”并重,积极创新开放模式,促进沿边内陆开放与沿海开放优势互补,发展更高层次的开放型经济,深度融入世界经济体系。坚持民生为本,实现成果共享。始终把改善生产生活条件、提高人民生活水平作为西部大开发工作的出发点和落脚点,按照人人参与、人人尽力、人人享有的要求,稳步提高城乡居民收入,增加公共服务供给,完善社会保障制度,使西部各族人民群众在共享发展中更有获得感,朝着共同富裕稳步前进。^①

国务院《关于〈西部大开发“十三五”规划〉的批复》要求,规划实施要全面贯彻党的十八大和十八届三中、四中、五中、六中全会精神,深入贯彻习近平总书记系列重要讲话精神和治国理政新理念、新思想、新战略,认真落实党中央、国务院决策部署,统筹推进“五位一体”总体布局和协调推进“四个全面”战略布局,牢固树立和贯彻落实新发展理念,坚持创新驱动、开放引领,充分发挥自身比较优势,紧紧抓住基础设施和生态环保两大关键,增强可持续发展支撑能力,统筹推进新型城镇化与新型工业化、信息化、农业现代化协调发展,在推动经济转型升级、缩小区域发展差距上取得阶段性突破,在持续改善民生、促进社会和谐上取得实质性进展,在巩固边疆安全稳定、维护民族团结进步上作出更大贡献,推动西部经济社会持续健康发展,实现与全国同步全面建成小康社会的奋斗目标。

国务院要求,西部地区各省、自治区、直辖市人民政府和新疆生产建设兵团要增强紧迫感,自我加压,奋发有为,依靠改革开放创新增强内生动力,结合本地实际,将规划确定的重大工程、重大项目、重大政策、重要改革任务与本地区经济社会发展“十三五”规划做好衔接,完善推进机制,强化政策保障,分解落实各项工作,确保目标任务如期完成,努力

^① 《西部大开发“十三五”规划》,中华人民共和国中央人民政府网站(http://www.gov.cn/xinwen/2017-01/23/content_5162468.htm)。

开创西部发展新局面。

国务院要求,国务院西部地区开发领导小组各成员单位、各有关部门和单位要做好西部大开发与“一带一路”建设、长江经济带发展等重大战略的统筹衔接,在对口帮扶、财政税收、项目布局、融资服务等方面加大对西部地区的支持力度,东中部地区要进一步提升对口支援水平,形成支持西部大开发的新合力。^①

第二节 西部大开发法治建设研究

一 西部大开发法治建设研究现状

西部大开发十年总结之际,中央又作出深入推进西部大开发战略的决策。区域发展优先战略的西部大开发,必将对中国现在和未来的政治、经济、社会、文化、生态建设产生巨大而深远的影响。西部民族地区的社会科学人,有责任对关乎全局长远的重大问题进行思考研究。要深入持久地推进西部大开发,必须将开发纳入法治轨道,必须依法调整经济社会生活中存在并不断演变的社会关系和利益纷争,必须反思前十年西部大开发战略实施中存在的问题,必须总结前十年西部大开发战略实施中应吸取的经验和教训。及时有效地将十年开发取得的经验和政策上升到法律层面,保持开发战略的长期性和稳定性,以法律保障西部大开发战略的权威性。

西部大开发区域占国土面积 2/3 以上,其中少数民族人口约占全国少数民族人口的 75%。开发涉及民族自治地方面积占西部地区总面积的 86.5%,占民族自治地方总面积的 96.7%。西部大开发法治建设的理论研究,基本问题是西部大开发与民族地区法治建设。该领域内已结项课题有《西部大开发法治问题研究》(夏勇,2000 年),《西部可持续开发战略的法治保障研究》(文正邦,2000 年),《西部大开发与民族地区生态资源的保护利用》(徐静,2001 年),《西部地区生态环境建设补偿机制研究》(杜受祜,2000 年),《西部大开发中的民族自治地方经济自治权问题》(刘惊海,2001 年),《西部大开发与民族区域自治制度的发展和完善》(熊文钊,2001 年),《西部大开发中的法律制度研究》(吴大华,2003

^① 《国务院关于〈西部大开发“十三五”规划〉的批复》,中华人民共和国中央人民政府网站 (http://www.gov.cn/xinwen/2017-01/23/content_5162468.htm)。

年)等。夏勇、卓泽渊、宋才发、刘焯、吴大华、徐杰、丁任重、王兴运等学者均对该问题进行了研究。该领域学者公开发表学术论文约300篇,出版了一些著作。^①其中研究西部大开发与民族地区法治建设的成果占比很小。现有成果主要研究:(1)论证西部开发法治的必要性,从宏观的历史的依法治国等角度论证西部大开发需要法律制度支撑;(2)西部开发法治基本内容和原则,学者对西部开发法治的内容进行了阐述,提出了西部开发法治应遵循的原则;(3)西部开发立法基本构想,有综合立法、分类立法、中央立法、地方立法等各种观点;(4)西部开发生态环境保护法律制度的建立;(5)西部开发中民族区域自治制度完善。以上研究确立了西部开发法治理念,拓展了法学研究视野,提出了许多有价值的观点。

二 需要进一步研究的问题

(一) 现有成果存在的不足

(1) 现有成果多为十年前完成,而新一轮西部大开发面临的问题与开发初期有很大不同,鲜有学者关注。(2) 研究主要来自西部地区和民族地区的学者和实践者,国内法学学科的权威学者在该领域“集体失语”,代表国内法学最高水平的十几种刊物,十年来共发表该领域文章十余篇,每种刊物平均十年不到一篇,足以说明法学界对西部大开发法治建设认识不够。(3) 现有成果缺乏对西部大开发十年来法治建设的总结和跟进,开发初期学界对该问题表现出浓厚兴趣,随着开发深入和常态化,研究者很少再去关注。(4) 多数学者从经济学角度研究新一轮西部大开发涉及的问题,对经济以外的问题有所疏忽。(5) 西部大开发中民族地区法治建设研究仅局限于个别问题,如生态保护与民族区域自治,研究视角比较狭窄。(6) 现有成果中针对新一轮西部大开发与民族地区法治建设的研究处于空白状态。

^① 参见杨发仁《西部大开发与民族问题》,人民出版社2005年版;王允武、田钊平《西部开发背景下民族地区经济法制问题研究》,中央民族大学出版社2008年版;文正邦、付子堂《区域法治建构论:西部开发法治研究》,法律出版社2006年版;丁任重《西部资源开发与生态补偿机制研究》,西南财经大学出版社2009年版;宋才发《中国民族自治地方经济社会发展自主权研究》,人民出版社2009年版;刘志坚《西部大开发与行政法制现代化研究》,中国社会科学出版社2007年版等。