

黄名述 主编

西部开发与 法治保障

中国检察出版社

西部开发与法治保障

主编 黄名述

中国检察出版社

图书在版编目(CIP)数据

西部开发与法治保障/黄名述主编——北京·中国检察出版社,2001.2

北京:中国检察出版社,2001.2

ISBN 7-80086-812-5

I. 西… II. 黄… III. 西部大开发(中国)—关系—法制—研究
IV. D027

西部开发与法治保障

黄名述 主编

中国检察出版社出版发行

北京市东城区东总布胡同10号

新华书店经销

重庆通信学院印刷厂印刷

850×1168毫米 32开 6.75印张 173千字

2001年2月第一版 2001年2月第1次印刷

印数:00001—10000册

ISBN 7-80086-812-5/D·027

定价:8.50元

序

正当西部大开发的时代车轮启动之际,《西部开发与法治保障》一书问世,令人欣喜,特命笔为序。

西部大开发是党中央的伟大战略决策,对于我国社会主义市场经济体制的建立,对于我国经济、社会的持续发展,对于巩固和发展东部和南部改革的成果,对于我国综合国力的继续提升都具有深远的意义。而西部大开发的顺利进行和深入发展,却绝对离不开法治的保障。江泽民总书记指出:加强西部大开发的法治保障,是社会主义市场经济发展的内在要求。正是基于这个指导思想,作者们撰写了本书。

研究西部开发的法治保障既是一个重大的理论课题,又具有重要的实践意义。本书作者在较短的时间里完成作品,并且,既有广度,也有深度,是值得赞许的。

《西部开发与法治保障》一书,全面论述了西部大开发的法治保障问题,具有以下几个特点:

(一)这既是一部很好的普法读物,又带有专题研究的性质,有一定的理论深度,适合于广大干部阅读,有助于他们增强法治意识,提高依法行政的水平。同时,也是企业家进行投资决策的重要参考读物。对于西部乃至全国公民,都具有重要的阅读意义。

(二)内容丰富,资料翔实,语言精练,结构严谨,理论与实际结合紧密,深入浅出,可读性强。

(三)从贯彻中央的部署和结合西部的实际出发,提出了西部经济发展的主要方面及其相关的法治保障问题。

(四)针对西部开发与法治的现状,从守法、立法、司法各个层

面上提出了若干法治保障问题的可行性建议。

社会主义市场经济是法治经济,而且是全国性的、统一的法治经济。从立法上讲,社会主义市场经济的基本立法,应当是民商法。西部开发中的立法,应当在全国统一的民商事立法的前提下,完善适合于本地区的民商事立法及其司法。本书强调西部地区的各级党政领导、行政干部、企业职工、所有公民应当增强民商法观念,提高民事主体的意识,培育西部市场秩序,规范市场行为,无疑是有重大意义的。我们深信,在党中央的领导下,在西部各级领导、干部、广大职工和各族人民的努力下,西部的经济将有突飞猛进的发展,西部的法治建设将迈向一个新的阶段。

金 平

2001.1.5

目 录

序

第一部分 西部开发概说	(3)
一、西部概貌	(1)
二、西部开发战略的提出	(4)
三、西部开发的战略思路	(6)
四、西部大开发的意义	(11)
第二部分 西部大开发 法治先行	(15)
一、西部法治现状	(15)
二、加强法治保障的必要性	(20)
三、营造西部开发法治环境	(25)
第三部分 顺应市场经济需要,增强民商法观念	(36)
一、西部的民商法观念现状及原因分析	(36)
二、增强民商法观念是西部开发的内在需要	(39)
三、增强民商法观念,为西部开发创造良好的投资环境	(44)
第四部分 建立现代企业制度	(50)
一、西部国有企业改革的潜在障碍	(50)
二、西部开发为西部国企改革带来的机遇与挑战	(53)
三、建立现代企业制度是国有企业改革的方向	(54)
四、构建良好的法律环境,切实保障西部的国企改革 ...	(65)
第五部分 建立健全投融资体系法律保护制度	(71)
一、财政政策的法律规制	(71)
二、金融政策的法律规制	(80)
三、基础设施建设融资的法律规制	(91)

第六部分 努力完善知识产权法律保护制度	(96)
一、知识产权法对西部开发的意义	(96)
二、西部科技发展与专利法保障	(99)
三、发挥西部比较优势,走驰名品牌战略	(104)
四、保护民间文学艺术,依法防范地方文化资源流失	(108)
第七部分 西部生态环境的法治保障	(113)
一、西部生态环境概况	(113)
二、西部生态环境问题原因分析	(119)
三、西部大开发要走可持续发展之路	(122)
四、依法治理生态环境,促进西部可持续发展	(129)
第八部分 建立发展民族经济的法律保护制度	(138)
一、国家资金援助法律化	(138)
二、西部小城镇发展与法治保障	(141)
三、少数民族地区经济发展的法律保障	(145)
四、国家扶持地方经济政策制度	(148)
第九部分 旅游资源和旅游事业的法律保护	(153)
一、西部地区旅游业发展概况及其存在的问题	(153)
二、加强西部旅游法治建设,依法大力发展西部旅游业	(158)
第十部分 发展商品经济与历史文化遗产保护	(168)
一、在保护历史文化遗产方面存在的问题	(168)
二、依法保护历史文化遗产	(172)
第十一部分 政府依法行政是西部开发的关键	(178)
一、依法行政,健全西部开发机制	(178)
二、依法行政,提高干部法治意识	(184)
三、树立廉政、高效、负责的政府形象	(188)
第十二部分 西部开发的人才培养和引进的法律保障	(193)

一、依法实施科教兴国战略	(193)
二、大力培养人才,培育西部自我发展的良性机制.....	(196)
三、西部人才引进的法律保障	(202)
后记.....	(207)

第一部分 西部大开发概说

一、西部概貌

这里说的“西部”，不是单纯地理位置层面上的西部，而是国家根据经济技术发展水平与区位优势相结合的原则，根据党中央提出的“开发西部，发展中西部”的战略思想而确定下来的“西部”。它覆盖云、贵、川、渝西南四省（市），包括我国版图上最靠西的西藏自治区和新疆维吾尔自治区，统领了西北的陕、甘、宁、青四省区，又包揽了与沿海地区相接壤的广西壮族自治区和与北京只有咫尺相隔的内蒙古自治区，形成两翼展开、外向欧亚大陆和东南亚延伸、内与沿海发达地区相呼应的犄角之势。

曾诗曰：“天若有情天亦老，人间正道是沧桑”。曾经林木葱郁、江河丰沛的中国西部，繁衍着勤劳勇敢的炎黄子孙，孕育了光辉灿烂的华夏文化。它作为演绎中国历史的重要舞台，作为中西文明交融的通道和结合部，以其雄视寰宇的姿态，立于世界民族之林的制高点，辐射自己的七彩光焰。然而曾几何时，这光焰渐渐暗淡了，“走马川，雪海边，平沙莽莽黄入天……一川碎石大如斗，随风满地石乱走”（岑参诗句）。诗人王之涣对日趋荒凉贫瘠的西土发出过怨声：“黄河远上白云间，一片孤城万仞山。羌笛何须怨杨柳，春风不度玉门关。”他的怨声直指封建王朝最高中枢，“言恩泽不及于边塞也”（明代诗论家杨升庵语）。广袤的中国西部河山，在沉寂中等待企盼，年复一年，天荒地老，直至 20 世纪中期才盼至人民共和国的春风飞度玉门关。新中国建立初期特别是头两个五年计划和“三线”建设时期，出于国防安全的需要和改变我国经济区域结构与生产力布局的极端不均衡状态，中央决定加快发展内

地,经济建设和工业布局的重点放在了地处“三线”的中西部地区,加快了建设步伐,促进了区域间平衡发展。但在高度集中的计划经济模式下,“这种平衡布局,均衡发展模式牺牲了效率,限制了区域间竞争,限制了东南经济发展,最终影响了整个国民经济的健康发展。”(孙天其、魏建:《西部大开发:非均衡式推进》,《甘肃社会科学》2000年第五期)在新世纪即将来临之际,以江泽民同志为核心的党中央第三代领导集体作出了西部大开发的战略决策,号角声声,热潮滚滚,春风普度玉门关,饱经沧桑的西部将再一次迎来历史性的巨变。

实施西部大开发,是党中央从历史和全局的高度对我国经济布局进行的重大战略调整。要深刻领会中央决策的划时代意义,就必须对西部现状有所了解。下面就对西部的“区情”作概括说明。

有诗云:“上山云里钻,下山到河边,两山能说话,相见得一天。”西部高山林立,丘陵广布,岩溶奇特,仅一个贵州省,它的山地和丘陵就占去全省总面积的93.5%。西部占地面积为678万平方公里,占全国陆地面积的71%,其中平原盆地不到10%,而沙漠、戈壁、石山和海拔3000米以上的高寒地区占48%,大部分地区平均在10℃以下,近一半地区的年降水量不足200毫米。人口为3.45亿人,占全国总人口的28.4%。

“勒勒车,慢悠悠,几时才能到包头。”西部的交通状况可从这句民谣中形象表达出来。交通闭塞,通讯不畅,是西部的一大区情。西部现有公路38万公里,仅为全国公路总量的30%。其中二级以上高等级公路近2.4万公里;高级、次高级路面约为11.2万公里,其比重比全国平均水平低10.3%,比东部低20.8%。西部地区至今仍未通公路的有452个乡镇,41530个行政村以及972个新疆生产建设兵团的连队。

西部地区矿藏丰富,煤炭储量占全国30%,石油储量占12%,

天然气储量占 53%，全国已探明的 140 多种矿产资源中西部就有 120 多种，一些稀有金属储量名列全国乃至世界前茅。西部是中国江河发源地。西南地区拥有丰富的水力资源，全国规划中的十大水电基地有七个分布在西部，西部有著名的布鲁革水电厂、二滩水电厂和在建的三峡水电厂。但西北地区水资源则十分匮乏。西部旅游资源也有相当大的优势，以云南省为例，1999 年一年之内旅游业就挣了 205 亿元人民币。

西部 10 省(区)市(未计内蒙和广西)人均国民生产总值目前仅相当于全国平均水平的 60%，不到东部人均水平的 50%。西部城镇居民人均可支配收入比全国平均水平低 20%，农民人均纯收入比全国平均水平低 40%。社会商品零售总额仅占全国的 13%。西部与东部地区的人均工业总产值的绝对和相对差距，从 1985 年到 1995 年，由 172.4% 扩大到 261.7%。1997 年，西部地区人均实现工业总产值不到沿海地区的四分之一。

西部 10 省(区)市有国家重点扶贫县 307 个，占全国贫困县总数的 50% 以上。

西部水土流失严重。全国水力和风力两种侵蚀形式的水土流失面积 360 多万平方公里，80% 在西部。全国每年新增荒漠化面积约为 2400 平方公里，绝大部分在西部。90 年代，中国历史上出现了绝无仅有的“生态难民营”——阿拉善盟李井滩综合农业开发区。这里的数万牧民都是被沙漠和干旱苦苦相逼，变成一无草场，二无牲畜，沦落为生态难民后在此聚集的。2000 年初，几场历史罕见的特大沙尘风暴袭击北京，浑善巴克和科尔沁沙地距北京直接距离仅 180 公里。“杀牛羊，保北京”，沙化形势严峻。

“多民族”是西部的又一大区情。全国五个少数民族自治区集中于西部，除陕西外，西部各省市均为多民族省市，民族自治地方构成西部的区域主体。此外，我国少数民族人口相对集中于西部，并构成西部人口的重要组成部分。西部地区经济民族特色浓厚，

民族文化五彩缤纷,“民族因素”成为西部经济起飞的重要支点之一和西部综合优势的重要内容。

西部地区具有自己独特的优势。首先是地域辽阔,地租价廉,可降低建设项目的成本;其次是生物资源和矿藏资源极为丰富,可为经济可持续发展提供东部地区不可比拟的原材料;再次是巨大的能源优势,为工业发展提供了得天独厚的动力条件;此外,有独具特色的旅游资源,其自然景观、人文景观、民族风情等,为旅游业的大发展创造了广阔的前景。

二、西部开发战略的提出

80年代邓小平同志就考虑“两个大局”(即东部、西部先后发展)的问题了,他强调在全国经济发展到一定阶段时,要拿出更多的力量帮助中西部地区加快发展。根据我国地域广人口多、底子薄的国情,要高速发展经济,不能遍地开花,平均用力,应该采取效率标准下的非均衡推进模式,通俗的表述就是“要让一部分人先富起来”。建立经济特区,首先发展沿海地区的经济,就是这种非均衡推进模式的集中体现。改革开放促进了东南沿海大发展;东南沿海经济的发展,推动并深化了经济体制的改革。我国完全集中型的财政旧体制转向相对分权化,区域间平衡竞争,自我积累,自我发展,投资政策,开放政策向沿海地区倾斜。平均主义的打破,提高了地方发展经济的积极性和主动性,资源配置不断趋于合理,从而使我国经济发展取得了举世瞩目的成就。另一方面,这种区域间非均衡的梯度推移战略的实施再加上地理位置、自然条件等诸多因素,使历史上遗留下来的“东强西弱、南富北穷”的经济格局更显突出,中西部地区在市场发育程度、体制改革、法制环境、经济社会发展等方面与沿海地区的差距进一步扩大,工业布局重心再次出现向东南地区集中的趋势,现有工业的60%以上仍在东部,而我国90%以上的煤炭和水力资源及60% - 70%的石油和天然

气资源均在中西部。在重工业产值中,西部地区仅占14%;能源、原材料工业的50%左右集中在东部地区。随着我国由工业化初级阶段向中级阶段的转化,资源布局与产业布局错位的矛盾日益突出,东西部地区经济发展严重不平衡的状况,必然阻碍区域协调发展,进而影响全国经济持续稳定健康的发展。在我国改革开放20年沿海经济走向成熟之际,一个突出的问题摆在我们面前:从现在到21世纪中叶,实现中国现代化靠什么?毫无疑问,应该是中国整体实力的提高,缺少了中国西部的现代化,就不可能完成现代化的目标。遵循邓小平同志关于我国现代化建设“两个大局”的思想,实现我国跨世纪发展蓝图,必须加快中西部地区的发展,这是我国现代化建设的必然要求。

目前,开发西部的条件已经成熟,远非当年东南沿海开发时的情况所能比拟。我国经过20年的改革开放,经济体制改革不断深化,经济持续增长,国民经济总量大幅度增加,已经建立起独立的比较完整的工业体系和国民经济体系,所有制和国民收入分配格局已趋多元化,特别是由计划经济向社会主义市场经济转变的过程中,政府已由从事直接参与投资和生产经营领域的微观经济活动,转变为主要实施宏观调控,为投资和生产经营活动创造了良好的外部环境。近年来,金融体制改革的力度加大,使金融系统的运作机制发生了深刻的变化,建立了有效的中央银行调控体系,金融市场业已形成并日臻成熟。这些都表明,帮助西部地区加快发展的政策基础和物质基础已经初步奠定。90年代中期以来,国家出台了一系列支持西部地区加快发展的政策措施;尤其近两年在实行扩大内需的措施中,较多地增加了西部地区的投资,对改变这一地区基础设施落后的局面,发挥了重要作用,使之具备一定的自我发展能力。通过政治体制和经济体制的不断改革,与社会主义市场经济相适应的法律法规大量出台和完善,为西部开发培育了强健的法治肌体。随着我国综合国力的增强,外交路线和政策的成

功实施,以及加入 WTO 的诸多条件的完善、成熟和对外开放的进一步扩大,为西部地区开辟了一个绚丽多彩的外部空间。

在西部开发的客观必然要求日益迫切和主观条件日益成熟之际,在我国经济和社会正处在跨世纪发展的关键时期,党中央高瞻远瞩,不失时机地把握现代化建设的航向,1999 年 6 月,江泽民同志提出,加快中西部地区发展步伐的条件已经具备,时机已经成熟。同年年底,中央经济工作会议明确部署西部大开发战略。这是以江泽民同志为核心的党中央领导集体面向新世纪作出的第一项重大战略决策,是历史赋予西部和中国的一次划时代的发展机遇。迎着全球经济结构调整的浪潮,循着中国特色的社会主义道路,举世瞩目的中国经济改革重头戏——西部大开发已经曙光初露。积 20 年改革开放的经验和经济基础,我们完全能够探索出一条既符合国际发展趋势和国内产业转移趋势,又能充分发挥西部在国际、国内两种环境下的比较优势,具有西部特色的发展道路。

三、西部开发的战略思路

“一石激起千层浪”。党中央“西部大开发”的战略决策一发布,天山南北、大河上下、长城内外,神州无处不春潮!广袤的中国西部,从来没有象今天这样引人注目。理论家在论证,实干家在考察,老百姓在议论,社会各界在献策,区域决策人在广纳群言、运筹帷幄。继西安、重庆相继举办西部开发研讨会后,2000 年 10 月 20 日至 22 日在成都举行了“中国西部论坛”。参加西部论坛的有世界五百强企业 60 多家,有近 70 家港澳台知名企业和 100 多家国内重点企业,17 位海外政要、30 多位海内外著名学者、国务院 15 个部、委、办的负责人和西部 12 省自治区直辖市的代表团亲临论坛,近 500 名中外记者报名采访。这次论坛真可谓是西部开发新思维的盛会。

江泽民同志在 1999 年 6 月考察西北地区时指出:“在发展社

会主义经济的条件下,加快开发西部地区要有新的思路,充分考虑国内外市场需求的变化,按客观规律办事。”

朱镕基总理在九届人大三次会议上作的政府工作报告中,对实施西部大开发战略作了论述,明确了当前及今后一个时期西部开发的基本方向。第一,加快基础设施建设。以公路建设为龙头,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。第二,切实加强生态环境保护和建设。加大天然林保护和建设。加大天然林保护工程实施力度,同时采取“退耕还林”政策。第三,积极调整产业结构。西部开发不能搞重复建设,要从各地资源特点和自身优势出发,依靠科技进步,发展有市场前景的特色经济和优势产业。要加强农业基础,调整优化农业结构,增加农民收入。第四,发展科技和教育,加快人才培养。特别要加快少数民族地区和贫困地区的教育,提高劳动者的素质。第五,加大改革开放力度,不能沿用传统的发展模式,必须研究和采用与此相适应的新机制。要采取一些重大政策措施,加快西部地区的改革开放。

根据江泽民总书记“加快开发西部地区要有新的思路”的指示和中央提出的五个基本方向,许多研究者从西部开发的形势、背景、环境和主客观条件出发,从不同角度对西部开发的战略思路进行了分析。刘徐波、高兴国《西部大开发战略研究综述》(《甘肃社会科学》2000年第5期)一文对主要战略思路作了概括介绍。

(一)以人为本的发展思路

建国后对西部地区的几次开发,除了国防安全因素外,主要考虑提供国家急需资源,并没有使西部经济得到应有的快速增长,当地居民生活条件也没有从开发中得到较大改善。因此,研究者提出西部开发思路的基本点是以富民为本,认为要由“原料基地目标”转向“富民兴区”目标;从以物为中心转向以人中心,全面提高人的政治、思想、文化、科技素质;从单纯经济增长转向全面促进

人类社会的发展;从增强本地经济实力转向提高城乡居民人均收入和生活质量;必须在 20-30 年内使西部地区经济有一个超常规的发展。实现富民的发展思路必然要采取一些特殊的措施,一些研究者认为集中力量建设一些大项目,不一定意味着就能富民,切切实实解决涉及老百姓衣食住行中的一些大事才是富民的根本,要从办大项目的思路转变为办大事的思路。中科院地学部在一篇文章中提出了加速发展各类教育,投资于人民健康,扩大就业、降低失业率等为内容的政策建议。比较一致的看法是,西部开发应该建立在人民富裕的基础上,居民收入的增长应放在优先地位。

(二) 抓好关键环节的发展思路

西部地区落后的原因是多方面的,研究者从各自的理解出发,提出要从关键环节入手,确立西部开发的思路。一种观点认为西部落后不在于西部资本投入不够和自然资源开发不足,而主要在于教育、知识、技术、信息等无形因素的影响;东西部发展差距首先是教育、知识、技术、信息方面的差距,知识经济时代更给欠发达地区带来了负面影响;缩小东西部发展差距,首先要缩小知识发展差距,政府应从对硬件投资为主转向对软件投资(指保证一个国家或地区长期发展并能提高国际竞争力的投资)为主,实施科技兴区的战略,使科学技术成为西部经济增长的新动力源。另一种观点认为工业化程度低是西部落后的原因,加快工业化进程是缩小和消除东西部发展差距、提高西部乃至全国社会经济发展水平的必然选择。在加快工业化的进程中,推进产业升级是首要目标,同时用高技术改造和发展传统产业,并进行产业和经济结构的调整,实现西部经济的“部分跃升式”发展。还有一种观点认为,基础设施落后是制约西部地区经济和社会发展的的重要因素,应当把基础设施建设放在西部开发的首位并适度超前;由于信息网络是知识经济时代的核心和标志,必须加强信息基础设施建设,构筑面向知识经济时代的基础工程。

(三) 可持续的发展思路

可持续发展是 21 世纪人类发展的主题,也是中国经济发展的必然选择,因此,研究者认为开发西部不是单纯经济增长,而是要实现经济社会环境的协调发展,也就是走可持续发展的道路,这是实施西部大开发的根本和切入点,是西部开发的核心和依据;西部正面临着一个从长期的生态赤字、生态破坏到生态建设的历史性转折点,不能为图一时的经济利益作出有损于子孙后代的事情。应抓住当前粮食等农产品充裕的有利时机,采取“退耕还林(草)、封山绿化、以粮带赈、个体承包”的综合性措施,既能改善贫困地区生态环境和生产生活条件,又是脱贫致富的有效途径。

(四) 城镇化发展思路

有研究者认为,城市化水平反映出一个国家经济的发达与否,城镇是现代文明的标志。它作为区域内的政治、经济、文化中心,必然在区域的各项发展中起带头作用。其集散效应和辐射效应,是加速区域经济及各项事业发展的催化剂。提高西部地区的城市化水平对促进我国地域经济发展差距的缩小和区域经济的协调发展,有着极为重要的功能,应调整倾斜方向,实施新政策以提升城市化水平;把中心城市的进一步开发作为切入点,不但可以取得事半功倍的效果,而且能够起到带动一片的重要作用,要使这些中心城市成为西部大开发的依托和支撑点,成为扩大对外开放的窗口和示范区,成为发展高技术产业和技术创新的基地和策源地。以大城市和小城镇为重点,通过人口和经济活动空间分布的大调整,形成与生态环境相适应的城市布局模式。城市规划是驾驭城市建设和发展的基本依据和重要手段。搞好区域内城市发展规划,协调大中小城市的发展比例,构建起城乡严密的物资传导网络。在修路的同时,沿路建设小城镇,形成小城镇群或小城镇带,将农业人口有规划地移入小城镇,逐步构成西部开发的城市化模式。