

论西部大开发的法治保障

夏 勇*

内容提要:作为现代意义的区域开发,西部大开发为当代中国法律发展及其研究提出了许多新的问题,也注入了新的活力。无论是中国自古以来开发西部的历史经验教训,还是中国当前面临的诸多现实问题,都要求西部大开发必须树立法治观念,遵循法治原则,并借鉴国外区域开发的法治机制。为此,要建立法治化的开发机制;健全西部市场经济法律机制,实现宏观调控与市场机制的有机结合;依法调整各方利益关系,形成统一领导、协同发展的良好局面;依法保护和建设生态环境,实现可持续发展;依法实施科教兴国战略,培育西部地区自我发展的良性机制。同时,要建立西部开发的基本法律规范,并逐步改革相关的立法体制、司法体制和法律服务机制。

关键词:西部开发 法治 法制改革 法律社会学

我国幅员辽阔,人口众多,民族成分多样,资源分布不均,西部和东部在自然和人文,经济和社会方面一直有着较大的差异。由这些差异所导致的失衡、失和与冲突,既是制约中华民族兴盛强大的重要因素,也是促使中华文明生生不息的强大动力。在中国历史上,虽然地理意义上的西部概念多有变动,^[1]但西部的稳定和发展一向直接关系到国家的繁荣富强、长治久安,关系到各族人民的幸福安宁、和睦亲善。也因此,西部开发从来就不仅仅是一个经济发展问题,它更多地涉及到国家治理问题。

在世纪之交,党和政府作出了实施西部大开发、加快中西部地区发展的战略决策。这一决

* 中国社会科学院法学研究所研究员,博士生导师。

本文为中国社会科学院“西部大开发法律问题研究”课题组的一项集体成果,由作者在2000年9月中南海法制讲座的讲稿的基础上修改而成。课题组主要成员有王家福、刘海年、刘翰、马骧聪、张庆福、信春鹰、李林、胡云腾、陈苏、孙宪忠、王晓晔、张志铭、吴玉章、刘作翔、赵九燕等专家、学者。中国社会科学院李铁映院长、王洛林副院长、李慎明副院长和科研局的领导同志、司法部刘飏副部长和其他领导同志以及国务院西部开发办的领导同志等对课题组工作曾给予诸多关怀和支持,在此特致谢忱。

[1] 古时的“西部”非今日之西部,今日之“西部”恰恰是古时的文明中心。大约自唐代中期,文明中心才逐渐往东、往南转移,但始终都有一个“西部”概念。1986年制定“七五”规划时,“按照经济技术发展水平和地理位置相结合的原则”,把全国划为东、中、西三个地带,西部包括10个省、市、自治区(新疆、西藏、青海、甘肃、宁夏、云南、四川、陕西、贵州以及1997年从四川省分出来的重庆市),占全国总面积56.9%,总人口23.1%(参见《西部大开发战略决策若干问题》,中央文献出版社2000年版,第61页)。2000年又把广西和内蒙古两个省区划属西部。

策不仅具有丰富的经济内涵,而且被赋予了重要的社会政治内涵。^[2]不过,从治理的角度看,在许多人的眼里,西部开发至今还主要是一个经济问题,即便与法律相关,也不过是借助法律的强制力来推行政府的西部开发政策和规划,或者,借助法律和公安、检察、法院来打击犯罪,维持治安。我们应该从更深、更广的层面上来理解西部开发的法律问题,这些问题涉及到由谁开发、由谁受益,什么可以开发、什么不可以开发,怎样通过法律规划开发活动、调整各类关系,开发活动应该奉行什么样的法律原则、有什么样的法律根据、需要什么样的司法保障,以及怎样建立我国西部开发与法律发展的良性互动机制等一些基本问题。这些问题的研究和解决涉及到对我国整个现代化发展战略、社会政治体制改革以及实施依法治国方略等重大问题的深度思考和探索,既有助于进一步推进依法治国、建设社会主义法治国家,也是中国的法律与经济社会发展研究必须面对的一个新课题。

一、法治在西部大开发中的地位和作用

讲西部开发的法律问题,最关键、最核心的一点,就是要讲法治。西部开发的法治问题,也就是一个如何按照法治原则、运用法治机制开发和治理大半个中国的问题。

(一)加强法治,是我国西部开发的一条重要的历史经验。

在中华民族的区域发展史上,西部的开发与治理绵延不绝,成为中华文明史的重要部分。纵观历史,无论是周秦发迹,汉代开拓,或是唐朝辉煌,明清强盛,国家的统一,民族的兴旺,无不与成功开发与治理西部密切相关。历代王朝,或移民屯垦,或和亲通好,或金戈铁马,有不少彪炳史册的辉煌建树,在法律原则和制度方面也积累了丰富的经验。首先是经济开发与政治稳定、国家统一相结合,相互促进。远的如秦国辟地西戎,经略巴蜀,修都江堰、郑国渠、灵渠,近的如清政府在西部移民实边、屯田垦荒、兴修水利、建筑道路、沟通贸易,并完成和巩固了对蒙、新、藏、青以及川、滇、桂、黔的统一。其次,确立保护环境资源,讲求人与自然和谐的原则。如,在资源的开发和利用方面,很早就提出了适度开发、避免“伐其本、竭其源”的思想。^[3]汉代遵循儒家思想,屡屡颁布法律,“劝民种树”,令“吏民毋得伐山林”,同时,还针对黄河灾害,“定水令以广溉田”。这类原则对后世的法律都有很大影响。其三,实行优惠政策,鼓励开发西部。如,汉代颁布法令,由官府为赴边疆垦殖的移民提供房屋、农具和食物,让“民乐其处而有长居之心”。^[4]汉文帝时为缓解边疆粮食短缺,规定给运转粮食到边疆的人授予官爵,汉景帝时又“复修卖爵令,而贱其价招民”。^[5]又如,为鼓励汉族农民从陕西、四川、甘肃西迁,清政府

[2] 1999年6月9日,江泽民主席在中央扶贫工作会议上提出,“现在,加快中西部地区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,摆到更加突出的位置。”(《人民日报》1999年6月10日)。1999年6月17日,江泽民在西北五省区国有企业改革与发展座谈会上强调,“加快开发西部地区,对于推进全国的改革和建设,对于保证党和国家的长治久安,是一个全局性的发展战略,不仅具有重大的经济意义,而且具有重大的政治和社会意义”(《人民日报》1999年6月19日)。1999年10月,朱镕基总理指出:“在世纪之交,我国现代化建设即将全面实现第二步战略目标,并向第三步战略目标迈进的时候,提出加快西部地区大开发,是党中央高瞻远瞩,统揽全局,审时度势作出的战略决策,这不仅在经济上,更重要的在政治上,都具有重大的现实意义和深远的历史意义”(《人民日报》1999年11月1日)。

[3] 如《周礼》:“令万民时斫材,有时日”;《论语》:“伐一树,杀一兽,不以其时,非孝也”;《荀子》:“夫义者,内节于人而外节于万物者也”。

[4] 《汉书·晁错传》

[5] 《史记·平准书》

给移民每户拨地 40 亩,即为私产,并规定免纳赋税六年。^[6]其四,在中央与少数民族地方的关系方面,建立了一套羁縻与贡赐的制度体系,自秦汉相沿至明清。同时,对西部少数民族实行“因其俗以治之”^[7]的政策,尊重民族地方习惯。有些朝代还专门整理和编纂少数民族习惯法,并纳入国家的正式法律。

不过,在整个古代,西部的稳定和发展问题并没有获致根本的解决。这既有自然的因素,也有人为的因素。其中最重要的人为因素,就在于西部的开发和治理是人治,而不是法治。一方面,由于古代政治朝令夕改,治乱无常,国家政权本身的稳定无法保障,不仅不可能有大规模的、持续性的对西部的开发与援助,再好的西部政策也缺乏应有的持续性、稳定性和权威性;另一方面,古代政治的专制主义特征和剥削阶级本质把天下大事变为一家一姓的私事,决定了中央与西部地方的关系只能是讨价还价的关系,不可能形成稳定的法律权利义务机制,也因此,西部的开发与治理最终不过归结为以守备为本、以武治为主的安定边疆的问题,中央政权对西部只能实行“乱则声讨、治则抚绥”的治理方式。正因此,西部的开发和治理如同整个古代政治一样,总是跳不出一兴一衰、一治一乱的历史周期率。

在晚清和民国时期,始于洋务运动的现代科学技术的引入及随后的民族资本的成长和外国资本的进入、尤其是抗战期间东部现代工业和科学文化设施大量西迁,使西部开发进入了一个新的阶段。不少志士仁人,从龚自珍、林则徐、左宗棠到梁启超、孙中山,都对西部开发作过认真的探讨并努力付诸实践。^[8]但是,由于半殖民地、半封建的、分裂的中国内忧外患交织,政权朝不保夕,人治的体制和土壤并没有多少改变,不可能有由法律保障的有计划、有规模的西部开发和治理。^[9]新中国成立后,西部的开发和治理取得了巨大的成就,并积累了许多宝贵的经验。其中最为重要的成就和经验,一是充分发挥社会主义制度的优越性,形成和保持全国各族人民团结一致,相互支援的局面。二是有计划、分步骤地推进西部开发,并将经济建设与国防建设有机结合起来,从而极大地改变了西部长期荒凉贫穷的状况,尤其是“三线”建设为西部许多省区奠定了初级工业化基础。三是通过宪法和法律确认和发展民族区域自治体系和民族区域政策体系,维护了民族团结、国家安全和社会稳定。四是初步形成了一套旨在鼓励支援西部建设的经济政策和干部人事制度。后来,西部的经济发展、民族政策、生态保护和社会稳定曾一度遭受挫折,则是与缺乏法治保障密切相关的。近二十年来,西部的改革开放为西部大开发奠定了较好的经济基础、政治基础和法律基础。强调法治保障,意味着西部开发与治理方式的一个历史性的进步。

(二)加强法治,是保证西部大开发战略顺利实施的迫切要求。

当前我国的西部大开发,既不同于 60—70 年代的“三线建设”,也有别于 80 年代在深圳、

[6] 参见《朱批屯垦》乾隆四十二年。

[7] 《清朝通典》卷二十六。

[8] 例如,林则徐遣戍新疆,不辞辛劳,“但期绣陇成千顷,敢单轻车历八城”,在兴修水利工程方面颇有建树。左宗棠在西安、兰州、云南和成都设立机器局,创办西部最早的机器军事工业。孙中山在《建国方略》之“实业计划”里对开发西北提出了许多宏伟构想(参见《孙中山全集》第 6 卷,中华书局 1985 年版)。

[9] 洋务运动期间创办的机器军工在全国有 19 个局,西部仅 4 个,民用工矿交通企业在全国有 20 多个,西部仅 3 个;据 1937 年国民党政府实业部统计,新式工厂在全国有 3935 家,西部仅有 53 家,占 6%。不仅如此,西部的机器生产力的布局也缺乏宏观调控,一般是布局在西部的东部即内地,而且,西南多于西北,西南又多在四川,四川则多在重庆,青、藏、康、宁、新等省区微乎其微,许多地方还处在刀耕火种的时代。参见钟兴瑜、莫杨:《半殖民地半封建中国的西部生产力——中国西部生产力的历史考察之一》,《理论导刊》1999 年第 10 期,第 30—32 页。

海南等特区摸索市场经济及其法律规则,更不是像当年美国西部开发那样在蛮荒之地的拓殖。一是社会主义市场经济体制已经初步确立,经济全球化趋势明显加快,西部开发面临着一个遵循和维护国际国内的统一市场秩序的问题。二是依法治国方略已经确立为宪法原则,法律体系也初具规模,西部开发面临着一个遵守和维护现有法律秩序的问题;三是我国人口、资源、环境的压力日益增大,尤其是西部的生态恶化已经危及全国的生态安全,西部开发还面临着一个健全和保护国家生态秩序的问题;四是西部地域辽阔,边境漫长,民族宗教问题也远比东部复杂,开发措施稍有不慎,便会给社会稳定和国家安全带来严重后果,因而,西部开发又面临着一个维护社会秩序的问题。可见,西部开发不仅要解决好开发活动与既有秩序的协调问题,而且要解决好经济秩序、生态秩序、社会秩序的协调问题,以及各种利益和愿望的协调问题。这些背景和问题的特殊性,使当前我国西部开发的内涵在很大程度上超出了通常意义上的“开发”(exploration)和“区域发展”。因此,西部开发要有新思路。所谓新思路,从制度保障的角度讲,就是要从开发伊始,就十分重视树立法治观念,运用法治方法,建立法治机制。

秩序是法律的首要价值。只有充分发挥法律的规范、预测、引导和保障作用,才能确保西部开发的有序性和协调性。不能边发展、边规范,也不能先发展,后规范,更不能允许不顾法律规则、无视客观规律、为了一时的经济和政治功利而不负责任、不顾后果的开发和发展。^[10]运用法治智慧,创立有序、协调发展的制度机制,有利于通过法定的权利与义务使各种利益关系明晰化、合理化,有利于通过法律机制使化解矛盾的工作规范化、便捷化,更重要的是,有利于保护好公民、尤其是当地居民的基本权利和自由,从而有效的防止大开发演变为所谓大污染、大破坏、大浪费、大腐败,并引发黄、赌、毒、黑的泛滥。

让人们能够依循明确、一致、普遍的规则,怀着合理的预期来制定计划,安排生活,是法治的首要价值。^[11]在现代工业化社会里,随着政府职能的增强和扩大,政府行为的影响越来越大。因此,依法约束政府行为,限制政府的裁量权,就成为实行法治的一个关键。我们知道,西部大开发是根据邓小平关于我国现代化建设要服从“两个大局”的思想^[12]作出的一项具有宏观性、综合性和长期性的决策,是一种主要由政府主导和推动的现代意义上的区域开发。因此,顺利实施这一战略,一方面,要继续保持和强化国家经济职能和宏观调控能力,另一方面,则要保证市场经济条件下国家宏观调控的规范化、科学化。如果说80年代在东南沿海地区的经济建设主要是在计划经济体制下划出几块特区来探索市场经济及其基本规则,那么,现在的西部开发就是在市场经济体制初步确立的情况下做一件具有高度计划性的事情,因此,要特别防止在制定和实施发展计划过程中容易出现、也经常出现的任意性、主观性和长官意志。只有通过厉行法治,才能充分保证大政方针符合客观规律,充分反映民意,并具有权威性、稳定性和规范性;才能有效规范政府行为,提高政府效率,防止权力滥用。

(三)西部地区亟需营造良好的法治环境。

[10] 这类现象已经出现。例如,中央电视台曾报道了陕西某县违法开采国有石油资源的事件。该县的一位负责人在被问到是否知道国家法律的有关规定时,反倒说:“发展是硬道理”。有些地方为招商引资而出台的优惠政策令人咋舌。参见后文。

[11] 参见夏勇:《法治是什么—渊源、规诫与价值》,《中国社会科学》1999年第4期。

[12] 1988年,邓小平说:“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。反过来,发展到一定的时候,又要求沿海拿出更多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”(《邓小平文选》第3卷,第277页)。

近几个月来,上项目,给优惠,成为西部开发的热点。但是,如果没有法治环境,它们的作用就会大打折扣,甚至适得其反。^[13] 市场经济是法治经济。法律是市场交易的准则,投资安全的保障,政府行为的尺度。依法办事是引进资金、技术和人才的最佳信用。法治环境乃是最佳的投资环境。我们通常讲,要在西部建立良好的“造血”机制。其实,比“造血”和“输血”更重要的是“活血”。如果说资本、技术和人才的输入是“输血”,那么,法治环境就是“活血”机制。如果一个地区的法律意识薄弱,政策随意变动,税外收费苛繁,合同难以履行,那么,该地区的资本、技术和人力市场就不会有可靠的利益预期和利益安全,就不会产生任何体现价值最大化意义上的效率。海内外投资者也就会望而却步。对于成熟的市场主体来讲,尤其是对那些想到西部发展的有商业远见和事业心的客商来讲,毫无疑问,法治环境要比临时的、短期的甜头更具有吸引力。与经济法治环境同样重要的还有社会法治环境。与经济发展相伴随的人口流动、交往频繁以及观念、利益和行为方式的多样化,会导致失范行为和无序现象的增多,西部的贫穷以及地理环境和民族、宗教问题的特殊性又增加了预防和打击违法犯罪活动的复杂性和艰巨性。^[14] 应该通过法治来维护民族团结和国家统一,提供一个安定祥和的社会环境。

二、国外运用法律手段促进区域开发的经验教训

世界上许多国家都有自己的区域开发史。尽管各国开发与治理落后地区的背景、方式和成效各不相同,但是,从无序到有序、从无法到有法、从人治到法治,则是一种进步的趋势。现代区域开发的法治机制,在广义上,包括符合法治要求的立法、司法、执法与监督机制。在狭义上,主要指开发机制,包括规划法治机制、援助法治机制、市场法治机制和政府行为约束机制等。从国外的情况来看,值得借鉴的做法主要有:

(一)通过法律确认和实施区域发展规划,并制定专门法。

美国的现代社会经济史在很大程度上是一部持续开发的历史,也是一部不断通过立法来干预和规制区域开发的历史。从18世纪的售地法令,19世纪的宅地法、鼓励西部草原植树法、沙漠土地法到20世纪的麻梭浅滩与田纳西河流域开发法、地区再开发法、公共工程与经济开发法、阿巴拉契亚区域开发法以及最近的联邦受援区域及受援社区法等,法律有力地保障和促进了开发进程。从20世纪30年代以来,随着政府对社会经济干预的不断加强,出现了以较强的国家性、计划性和综合性为特征的现代区域开发概念,除美国外,还有一些国家也陆续制定关于区域发展的专门法律。如英国1934年颁布特别地区法、1945年颁布工业布局法,日本1950年制定北海道开发法、德国1965年出台联邦区域规划法。关于区域发展的专门法律一般分为两大类,一类是基本法,一类是特别法。如,在日本,基本法以全国或大区域为对象,是制定全国或大区域的综合开发规划的法律依据,如国土综合开发法、首都圈整備法;特别法主要是以特定区域为对象,如北海道开发法。不仅如此,有些国家(如巴西和德国)为了强调地区

[13] 如果缺乏法治,西部开发便预示着又一个地方行政裁量权的黄金时期的到来。在某些地方,敢不敢给优惠、敢给多少优惠,似乎成了官员们衡量和展示手中权力大小的一个尺度。例如,不久前一位前来投资的瑞典客商看到某市经济技术开发区的土地每亩25万多元,城北的一家开发区的土地仅6万元,他问城北的领导,“你们的政策比国家级开发区还优惠,是谁给的?”这位领导回答“是我给的”。客商摇头说:“你的政策虽好,可我不敢要”。最后他选择了前一个开发区(参见《报刊文摘》2000年6月12日)。同时,企业界普遍反映西部的政府机构办事“程序多、手续繁、效率低”,西北某市的一份旨在乱收费的红头文件赫然写道:“2000年是我国实施西部大开发的开首之年,我们面临着千载难逢的机遇——要充分利用政策,该收的费用要收足”(《西部开发:装上“法治助推器”》,《检察日报》2000年7月11日)。

[14] 例如,在西部地区,近年来与贫困相关的犯罪如盗窃、贩毒和拐卖妇女明显增加。参见王力群,张谦元:《西部发展战略的法律思考》,《人大研究》1999年第12期。

平衡发展的重要性,提升区域开发的法律地位,还将有关的原则直接写进了宪法。

(二)国家成立权威的开发机构,专司统筹、协调和监督。

日本根据北海道开发法设置“北海道开发厅”,由内阁大臣任专职长官,厅下设开发局,局的办公地点设在北海道,开发厅的绝大多数官员在北海道工作。同时,采用中央与地方双重负责体制,中央只负责大型开发项目,辅助性开发由北海道政府负责。法国曾设立专门的国土整治局,专司区域开发和发展的,后来扩大为国土整治部,由内阁成员任部长。再后来,随着开发工作远远超出一个部的职权范围,则由政府总理亲自出马,任“开发主帅”。英国为促进北部开发,专设“苏格兰开发署”和“威尔士开发署”,并授予很大的权力。

(三)依法规划开发重心,因地制宜,分步推进。

一般说来,现代区域开发的措施,都包括基础设施建设、产业结构调整、发展科教文化和生态环境建设,但不同的国家因国情不同而有不同的开发重心和步骤,由此形成了不同的模式。如二战后,英国为缩小南北差距,颁布工业布局法,实行企业发展许可证制度,进行企业选择控制,将工业发展逐步从发达地区引向北部;法国国土整治规划的重心是通过鼓励人口和企业迁移来解决东西部的贫富悬殊和城乡人口分布不均问题;埃及和以色列的区域开发重心则放在治沙造田上。芬兰有三分之一的国土处在北极圈的高寒地带,60年代开始实施地区经济发展法,逐步推进东部和北部的开发,并在边远地区大力创办大学和科研机构。1982年,芬兰在北部落后地区建立了北欧第一个集科研、生产、销售和服务一体的“科技园”,诺基亚就是从这里发展成为全球移动电话巨子,并一举改变了芬兰的经济机构,使电子工业成为国家支柱产业。在分步推进方面,日本的北海道开发较为典型。日本自1952年到现在先后制定了六期北海道开发计划,每期十年或六年、九年不等,但每期只有一个重心,循序渐进。

(四)依法实施国家援助。

国家援助是促进落后地区发展的基本手段,但如果对援助的对象、标准、目标和方式没有明确的法律规定,听凭行政裁量,就容易导致援助的随意性和低效率,并引发权力腐败和地区间为争取援助的不当竞争。在运用法律手段实现政策倾斜方面比较典型的,要算1933年美国农业调整法。该法有意通过对种植品种和规模的差别对待来扶持南部农业发展。比如,该法规定,农业补贴的主要获享者为六种作物的种植者,而南部几乎垄断了其中四种作物的生产;该法还规定,按农场大小确定获取农业补贴的多少,而南部当时地广人稀,农场规模一般比其他地方的大四倍。这样一来,南部就成为联邦价格补贴的最大受益者。国家援助与民间参与相结合,也是一条重要的经验。意大利鉴于南方开发所需的某些投资风险大,回报慢,经过中央政府和南方开发局的协调,将这类投资交给国家参与制企业(即国家出资金,实行私有企业体制),并通过法律规定,国家参与制企业必须将其工业投资的40%和新建厂投资的60%投到南方,后来又分别提高到60%和80%。而其他的大量的风险小、回报快的开发项目,则鼓励和资助私人经营。在依法援助方面,还有两点值得参考,一是在指导思想上“与其授之以鱼,不如授之以渔”,通过给受援者配置若干法定责任和义务来发挥援助的导向和激励作用,帮助他们脱贫致富。二是重点援助,以点带面。如美国于1961年颁布地区再开发法,在开发区的划分和相应的援助原则方面实行“最差的优先”战略,着重解决贫困和失业问题,但由于缺乏重点,资金分散,忽视效率,援助的效果并不明显。于是,在60年代后期改为“增长中心战略”,重点支持那些具有最大增长潜力地区的经济发展。

(五)依法实施优惠政策。

优惠措施主要有土地优惠、投资优惠和移民安置优惠。如在土地方面,美国西部开发之初连续通过了三个土地法,低价出售国有土地,以吸引欧洲和东部的大量资本和移民。美国早期

的鼓励西部草原植树法规定,凡在自己的地产上种植 40 英亩树且保持 10 年以上者,即可获得 160 英亩的联邦土地。这样,就把土地政策、环保政策和产业政策结合起来。在投资优惠方面,1996 德国所得税法规定,到原东德地区投资的自然人和法人可以在所得税方面享受优惠待遇。

以上五种做法得以发挥作用,还有赖于一个市场法治机制。欧美国家的民商法传统历史悠久,在此基础上形成的市场法治机制主要有四个方面,一是保障开业自由,即对创办企业或从事经营都规定相当宽松的条件,在法律上让所有的人都有创业的机会。二是实行合同自由,完全容许在法律不禁止的范围内自主地从事交易。三是保护财产安全。四是维护公平竞争的环境,消除行业壁垒,禁止地区封锁。

在教训方面,值得特别注意的,一是生态法制建设的滞后曾导致严重后果。美国早期开发西部时的产业选择基本上是自主性的资源导向,淘金式的、掠夺式的开发造成了生态环境的严重破坏,直到 20 世纪 30 年代才开始通过大规模的立法来逐步治理。巴西当初对亚马逊河流域的开发造成严重的生态问题,致使目前亚马逊森林以每年 5% 的速度消失。可以说,几乎所有的国家都走过先开发后环保的弯路。为了吸取教训,强调环保,韩国今年开始实施的第四个国土综合计划在标题上还刻意取消了“开发”二字。二是基础设施建设方面的法律约束不力,导致权力腐败。19 世纪美国联邦政府对铁路建设的援助就曾导致铁路建筑和营运中的大量徇私舞弊和任意操纵。据史载,一些铁路公司每年要花上百万美元贿赂议员和官员。三是地方政府滥用权力。如在巴西,地方政府为吸引投资,在减免税政策上相互竞争,展开所谓“州际减税战”,导致地方税收大量流失,地方财政亏损转嫁给中央政府,成为巴西政府巨额财政赤字的重要原因。^[15]

三、依法保障西部大开发的几个重大问题

西部大开发为当代中国法律发展及其研究提出了许多新的问题,也注入了新的活力。建立西部开发的法治机制,不是一个简单的立法与司法问题。应该从当前西部开发面临的具体问题的研究入手,将法治的要求落到实处。

(一)健全开发机制,将政府的开发工作纳入法治轨道。

各级政府在西部开发中起着重要的主导和推动作用。因此,政府开发工作的法治化水平直接影响整个西部开发的法治化水平。

1. 决策、规划要与立法相结合。自实施西部大开发战略以来,中央和地方都制定和施行了许多相关的政策,但这些政策措施很少采取法律的形式。这是值得注意的。在市场经济体制和法律体系初具规模的今天,制定各项政策和规划,都会面临一个与现行法律是否符合、是否协调的问题。因此,要增强法治观念,规范政府行为,尽可能将规划引导与法律引导、政策鼓励与法律保障紧密地结合起来。这样做,第一,有利于增强规划的权威性和稳定性;第二,有利于借助法律程序和技术保证规划的规范性和科学性;第三,有利于避免轻率决策,保持我国政策体系和法律体系应有的和谐一致;第四,有利于明确决策者的政治责任和法律责任。

2. 规范优惠政策的制定和实施。从法理上讲,优惠政策意在通过权利与义务的重新配置,

[15] 以上关于国外情况的研究,主要资料来源为:新华社《国际内参》1999 年 - 2000 年度;我国驻英国大使馆课题组调查材料;方立主编:《中国西部现代化发展研究》,河北人民出版社 1999 年版,第 6 章“西方一些国家解决地区差距的做法”;杜平主编:《西土取经:西部大开发的政策背景和商业机遇》,中国言实出版社 2000 年版,第 9 章“对欠发达地区援助和开发的国际经验借鉴”;何顺果:《美国边疆史:西部开发模式研究》,北京大学出版社 1992 年版。

发挥市场机制的作用,所以,优惠措施应该尊重市场规则,遵守国家法律,不得损害国家财政利益和当地群众的利益。目前,某些地方为了招商引资,已经出现了乱给优惠,不惜血本乃至搞“优惠大战”、恶性竞争的不良现象。因此,应该从法律上明确优惠的原则、权限、程序、范围和时限,尽可能用法定优惠替代行政优惠。中央政府应加快制定西部开发的配套措施,根据区域和行业的具体情况,制定分层次的优惠幅度,各地不得自行突破。凡出台的地方性政策,能够规范的,应尽量依法规范。在条件成熟时,应将优惠政策上升为法律。

3. 依法设立、实施和监管开发项目。要制定严格的立项规范和科学的管理标准,尤其是对事关基础设施建设、产业结构调整和环境资源的利用和保护的重大项目,一定要改变那种“先找项目后规划”的做法,严格立项审批的具体程序和规则,并加强监管。例如,要坚持和强化建设项目法人责任制、资本金制、招投标制、质量监督管制以及项目管理责任制,将政府采购进一步法制化。

(二)健全西部市场经济法律机制,实现宏观调控与市场机制有机结合。

现代各国开发落后地区的经验表明,区域开发首先是由政府启动的,国家宏观调控在制定和实施开发规划、调动资金、技术和人才、实行倾斜政策以及克服市场经济的缺陷等方面发挥了重要作用。但是,政府不是万能的,援助总是有限的,激活落后地区的经济,还必须依靠市场机制。法律是国家实现宏观调控的基本手段,也是市场经济的一般规则。因此,宏观调控和市场机制可以在法治的基础上有机结合起来。

1. 健全西部的投资法律机制。鉴于西部投资环境的特殊性,要加快投资体制改革,建立以优惠措施为支撑的投融资新体系,形成投资主体多元化、资金来源多渠道、投资方式多样化、投资运作市场化的局面。在法律上首先要明确的,一是确立西部投资倾斜的一般原则,将国家增加资金投入的政策规范化,以便依法逐步加大对西部的建设资金投入力度、财政转移支付力度和金融信贷支持力度,并优先安排建设项目。二是给予投资优惠,放宽投资限制。对投入西部的国内资本应给予相当于外资的待遇,以鼓励企业投资、民间投资。同时,要适当放宽现行法律对某些投资行为和经营行为的限制,例如,银行业、证券业、保险业、信托业等实行行业许可的产业如在西部投资或开展业务,可以将其市场准入的门槛适当降低一些。三是要进一步扩大外商投资领域,拓宽利用外资渠道,采取发行股票、项目融资、BOT等多种形式,吸引外商投资。四是规范使用税收优惠。对西部的税收优惠政策应尽可能在统一的税法下解决。原则上,对于不在国家法律和政策禁止和限制之列的西部内外资企业、少数民族地区的企业、经国家认定的高新技术企业以及各种经济组织生态建设所得,应在不同幅度内减免企业所得税。但是,税收优惠要兼顾中央和地方两方面的利益,分步进行,并充分考虑国家财政利益、西部地方财政现状以及将来适应世界贸易组织规则对于实行国民待遇的要求。

2. 依法鼓励和保护西部多种所有制经济成分的发展。西部地区所有制形式的多样化发展对于造就千千万万个市场主体,形成自己的造血机制,具有十分关键的作用。鉴于国家投资和银行贷款不足以及西部地区内部资金积累有限,要尽快改变西部地区所有制经济结构较为单一、非公有制经济发展明显滞后的状况,依法培育非公有制经济成分,引导和保护其参与西部开发。^[16]为此,要进一步取消某些不合理的限制,在企业设立和市场准入等方面用注册制代替审批制,逐步完成从审批主义向准则主义的转变。除法律有特殊规定的领域外,均应视为非公有制经济准入的行业和领域。凡对外商开放的投资领域,原则上应对国内各种所有制企业

[16] 在新制度经济学看来,经济增长的关键在于制度因素,明晰的财产关系在制度因素中尤其重要,一种提供适当的个人刺激的有效的产权制度是促进经济增长的决定因素。参见诺思等:《西方世界的兴起》,学苑出版社1988年版。

开放。同时,要在税收、贷款、投资融资和社会负担方面给非公有制经济与公有经济平等的待遇,并依法保护其财产权利和财产安全。

3. 对西部未利用国土资源实行特殊的物权制度。我国现有关于土地承包经营的法律与政策主要针对的是熟地,而不是未使用的荒滩、荒漠、荒山、荒沟和草场。在西部开发中,城市土地和农村熟地仍然必须坚持现行土地法律和政策,但对于数量巨大的未利用荒地,则应该考虑在维护宪法和法律确立的土地公有制的前提下,建立特殊的物权制度。可以考虑,对于在荒地上进行的生态建设或符合生态效益的农业开发,允许开发者拥有比现行法律和政策更多、更长期的土地占有、使用和转让权以及林草和收益所有权,少收甚至不收土地使用费。还可以考虑,建立一种允许开发者享有的土地承包经营权在承包权期满后“自动顺延”的制度,即,开发者在承包期满后,如果没有法律规定的撤销承包权的情形,则其权利自动顺延一个承包期。这样做的好处主要有,第一,有利于增强开发者对西部土地和生态建设持续投入的信心和决心,使开发者获得经济效益,国家获得生态效益,实现西部土地利用和治理过程中的利益均衡。第二,有利于贯彻宪法规定的“各尽所能、按劳分配”的原则和民法规定的公平原则。“四荒”土地的开发受益通常缓慢而微薄,但开发者付出巨大。如果这样的土地在有了稳定的受益后即被收回,则既有失公平,也不利于鼓励开发和持久的生态建设。第三,有利于将西部某些地方近些年来已经采取的“四荒”土地“谁开谁有”、“谁治谁享”之类的做法纳入法治轨道,待土地开发成熟后,可以通过专门的税收法制来调节。

(三)依法调整各方利益关系,形成统一领导、协同发展的良好局面。

作为一种现代区域发展战略,西部开发涉及到中央与地方、地方与地方、民族与民族、政府与企业、企业与企业以及公民与国家、个人与集体等主体之间错综复杂的利益关系。在处理这些关系的过程中,法律应该发挥应有的作用。

1. 关于中央与地方的关系。西部开发涉及到各个地方的切身利益,惟有中央才能够担当起在全国范围内协调利益关系、进行资源再分配的责任。因此,要遵循宪法规定的在中央的统一领导下充分发挥地方积极性和主动性的原则,进一步依法明确中央与地方的财权与事权,形成中央与地方权利义务关系的合理而稳定的法律框架。中央既不能过度集权,也不能过度放权。集权与放权的度应该依法确定。从目前情况看,中央政府在原则上应该增强而不是削弱调动和重新分配资源的能力,应该更多地通过国家法律实现政策引导,在协调东、中、西部的关系和西部各省区关系方面发挥主导作用。同时,要鼓励地方在执行中央政策和国家法律的前提下发挥自主性和创新精神,并保证各地方充分参与中央关于西部开发与加快中西部发展的决策及其实施。

2. 关于东、中、西部之间的关系。西部开发给东部、中部和西部都提供了新的发展机遇。东、中、西部之间既有不平衡性和差异性,也有互补性和可对接性。要依法确立区域之间互利互惠的合作原则和机制,努力形成相互支持、相互促进、协调发展的良好格局。首先,要依法建立联合开发的利益激励机制。东部参与西部开发和中西部发展,要尊重市场经济规律和国家法律,既不能限于单纯的帮困扶贫,也不能转移夕阳企业,转嫁污染。西部要向东、中部开放,消除各种自我封闭的壁垒,创造良好的经济环境。国家要鼓励东部的优势企业到中西部投资办厂、参股入股、收购兼并和技术转让,鼓励东部地区在人才培养、干部交流和科技教育等方面加大对中西部的支持与合作力度。其次,要依法建立健全区际利益补偿机制。无论西油、西电、西气东送,还是生态环境建设,退耕还林(草)等,都要体现区际互惠。例如,可以参照1992年“世界环境与发展大会”提出的发达国家每年拿出国民生产总值0.7%的资金帮助发展中国家治理环境的做法,由国内相对发达的地区拿出一定比例的资金并吸纳社会捐助,建立西部环

境资源保护基金;也可以考虑开征环境资源税。复次,要建立健全公平合理的竞争机制。

3.关于西部各地区间的关系。西部地域辽阔,南北之间、城乡之间,情况千差万别,发展很不平衡。处理好西部地区间的关系,一要依法实施增长中心战略,把突出重点与全面发展结合起来,以线穿点,以点带面。二要建立西部地区间经济协作和联合建设的制度机制,以充分发挥区域经济的内在联系和整体优势,在国家统筹规划、宏观引导的前提下,合理分工,共谋发展。从目前情况看,西部地区间在基础建设、产业调整和生态环境建设方面亟需加强相互沟通、协调和联合。例如,有些相邻省区修高速公路时各自为战,形成一些“断头路”;某些相邻地区的“特色经济”、“支柱产业”完全相同,免不了重复建设,乃至恶性竞争。如果不及时改变这一状况,就很难保证西部成为西部开发的最大受益者。三要缩小城乡差距。西部的地区差距在很大程度上是城乡差距,要依法深化户籍管理制度和劳动人事制度的改革,确立按居住地和就业来确定户口关系的原则,逐步取消对户口迁移的多种限制。同时,要依法在西部地区全面推行小城镇户籍管理制度改革,促进农业人口就近、有序地向城镇转移,并逐步解决好进入城镇的农民养老保险、医疗与失业等方面的社会保障问题。

4.关于各阶层、各行业的利益关系。依法调整各方利益关系,还有一个重要问题,就是要充分尊重和保护包括公民、企业、少数民族、外来开发者等各类群体的合法权利。公民权利是公民利益的法律表现,利益只有成为权利并通过法律来保护,才是安全的、可靠的。首先,要依法确保把共同富裕、富民兴区作为西部开发的基本政策目标,防止出现富者愈富,穷者愈穷的现象。目前,全国贫困人口约90%在西部,西部城市下岗职工的比重也远远大于东部,东西部城乡居民收入水平的差距有增无减。如果不能消除贫困、缩小贫富差距,西部开发就会失去意义。其次,要依法健全社会保障制度,防止因局部的、短期的经济增长和个人的高额利润而危害大多数人在生态、科教、文化和社会安全等方面的利益,防止经济开发中经常发生的对社会弱势群体的忽视和侵害,切实保证老百姓从开发中获得最大利益。其三,要健全我国公民权利体系和权利救济的司法机制与社会机制,特别注重保护各类利益群体的财产权利和参与西部开发的决策、管理和监督工作的各项民主权利。

(四)依法保护和建设生态环境,实现可持续发展。

西部是保障国家生态安全的要害地区。由于历史和自然的原因,西部地区生态环境已经十分脆弱。西部大开发若不能处理好环境资源的利用与保护的关系,生态环境必将继续恶化,乃至危及整个中华民族的生存和发展。因此,要把经济效益与生态效益结合起来。除了调整产业结构、改变强调资源优势的思维定势之外,还要着重从制度上解决以下问题:

1.生态环境保护的整体性问题。生态环境的整体性与保护的分散性之间的矛盾,国家环境资源法制的统一性与执法的地方保护主义之间的矛盾,是当前应该尽快研究解决的突出问题。自1978年以来,尤其90年代以来,我国环境资源立法明显加快,可以说,在森林、草原、矿藏、河流、土地、环保、水土保持等主要领域已经基本上有法可依,问题在于执法不严,执法无效。一个的重要原因,就是不能有效遏制地方和部门在自我利益的驱使下破坏生态环境,致使“一边治理,一边破坏,一方治理,多方破坏”。因此,要尊重生态保护的客观规律,超越地区、部门或行业局限,根据各生态区的情况制定整体规划并依法统一执行。比如,为了有效遏制黄河上游水土流失,合理利用水资源,西北的相关省区就应该加强联合,通盘考虑,整体规划。

2.生态环境保护的利益平衡问题。利益冲突是环境资源保护不力的症结所在。要建立利益平衡的制度机制并使之规范化、法律化,以充分调动各类利益主体保护生态的积极性和主动性,并预防和化解纠纷。一要依法建立健全补偿制度。如,同一地区资源开发利用的受益者应该对当地的环境资源受害者给予补偿;不同地区资源输入的受惠者应该对资源输出者给予补

偿;退耕还林还草,禁伐禁猎禁渔,也应该从西部各地的实际出发采取有法律保障的多种补偿办法。^[17]二要确保当地人受益。值得注意的是,西部有些资源富集区往往从开发中得不到多少好处,还要承受生态环境恶化的种种后果,某些地方甚至资源越多越穷。解决这个问题,一方面,要防止资源产地经济结构单一化,另一方面,则要通过税收、补贴、入股、就业等措施确保当地人受益。三要依法实行促进生态环境建设的优惠政策,大力扶持和鼓励生态环境整治工程、污染防治和资源综合利用产业,对生态建设保护区实施税收优惠政策。

3. 环境污染的首端控制问题。对各项决策、各类项目进行环境影响评价,凡不符合环保要求的决策和项目一律封禁,是发达国家环保的一条重要经验,是我国环保从“末端控制”转向“首端控制”的关键一环,也是西部大开发中避免“先污染后治理、先破坏后恢复”的当务之急。因此,要加快建立环境影响评价法制。特别是,要把生态保护作为衡量政府依法行政水平和考核干部的硬性指标,有效防止某些地方政府为了一时的经济效益和政绩而滥耕、滥伐、滥占,滥上所谓“形象工程”、“献礼工程”,不惜破坏环境,甚至竭泽而渔。

(五)依法实施科教兴国战略,培育地方自我发展的良性机制。

西部的崛起最终要靠西部人自己。缩小东西部间的知识差距、信息差距、教育差距和技术差距,是培育西部自我发展机制并因此最终实现与东部平衡发展的根本所在,也是西部实现高起点、跨越式发展的重要依托。用费孝通先生的话说,就是既要解决“自然生态失调”问题,又要解决“人文生态失调”问题。^[18]

西部有些省区的科技实力远远高于某些东部省区,但通过市场转化为生产力的程度却较低。关键原因在于体制问题。要健全科技法制,促进知识产权的开发、利用和保护,为技术创新、科技产业化和技术资本化创造良好的制度环境,为西部发展知识经济、优化产业结构提供有力的法律支持。同时,要运用法律手段,开展农村基层干部和农民的科学文化知识培训,加大国家科学基金、各类科技计划经费向西部的倾斜,加大教育资金投入,确保九年义务教育法在西部地区尤其是西部贫困地区的顺利实施,^[19]并大力推进智力扶贫、科技扶贫、文化扶贫。

西部地方文化的健康发展是西部开发的重要基础和内容。西部地区经济落后,但从总体上看,还不能说文化落后。除了数量可观的科教设施和颇具规模的大中城市的文化建设之外,在自然人文资源方面,举世闻名的历史古迹,美丽的自然风光和浓郁的少数民族风情,不仅是西部得天独厚的生态旅游和文化古迹旅游资源,而且是中华民族的历史文化瑰宝。应该通过法律加以利用和保护。在社会人文资源方面,西部地区,尤其是民族地区,有许多传统习俗,与国家的正式法律既有谋合,也有冲突。如果利用、引导得当,可以使之成为现代化建设和法治的推动力量。^[20]同时,我们也要看到,某些地方还有一些不良风俗。例如,在人口生育方面,个别地方陷入越穷越生,越生越穷的恶性循环,人口素质也难以提高。对此,应该根据科教兴国战略的要求,移风易俗,敢于和善于依法管理和引导。此外,还要通过法律健全西部人力资源的配置与更新机制。此不赘述。

[17] 例如,根据现行政策,国家向退耕户无偿提供粮食补助。每亩退耕地每年补助粮食的标准,长江上游地区为300斤,黄河上中游地区为200斤。这种一刀切的做法会带来许多问题。同时,我国有9100万亩坡耕地,涉及3700万人的生计问题,倘若全部退完耕地,完全由国家养活,也是不现实的。参见王慧敏:《退耕之前先解忧》,《人民日报》2000年11月6日。

[18] 费孝通:《对民族地区发展的思考》,《费孝通论西部开发与区域经济》,群言出版社2000年版,第312页以下。

[19] 关于西部教育立法的现存缺陷,参见申艳红、任怀锋:《试论欠发达地区的法制建设》,《科学、经济、社会》1999年第3期。

[20] 关于少数民族习惯法与国家法关系的研究,参见张晓辉主编:《中国法律在少数民族地区的实施》,云南大学出版社1994年版;王肃元、冯玉军:《论西部法律文化与区域法制创建》,《甘肃政法学院学报》1999年第1期。

四、几点思考和建议

加强西部开发是一个渐进的过程,应该针对实际问题,有重点、分阶段地不断推进。下面从法律的制定和实施的角度,谈几点思考和建议。

(一)把立法工作摆到特别重要的位置,贯彻实事求是的立法原则。

依法保障西部开发,首先要有一批反映区域开发的客观规律、体现民意、制定精良、可以有效适用的法律。因此,要根据2010年建成有中国特色社会主义法律体系的目标,结合西部开发与加快中西部发展这一世纪工程对法治的需求,在立法上统筹规划、精心安排,按轻重缓急,制定、补充、修改和废除各种相关的法律、法规。为了充分发挥好立法服务、规范、保障和促进开发的作用,必须十分注意贯彻实事求是的原则,着重处理好以下三对关系:

第一,开发与立法的关系。关于西部开发的立法问题,现在大体有两种不同的意见,一是主张“西部开发,立法先行”,二是认为应该政策先行,先摸索,后立法。^[21]其实,西部开发已经不存在一个立法是否“先行”的问题,因为政策已经先行了,问题在于,面对已经启动的开发活动,立法该怎么办。从原则上讲,有的开发,如涉及环境保护、资源利用、基础设施建设和文物保护等,由于国内外已有较为成熟的经验和法律可以借鉴或运用,适宜先立法,后开发;有的开发,如涉及西部各地区经济发展不平衡的具体条件,人文环境的特殊情况等,由于需要将国内外常规的立法经验与具体条件、特殊情况结合起来,使之变通或具体化,因此适宜边开发,边总结,边立法;有的开发,如荒地物权使用制度的改革、退耕还林还草的补偿、企业设立和市场准入制度的创新、人才引进机制的建立等,具有开创和实验的性质,适宜等试验成功并成熟后再立法。

第二,综合法与单行法的关系。西部开发既要制定综合法,也要制定单行法。综合法与单行法是依据立法所调整的关系和规范的事项是单一还是综合所作出的划分,但这种划分不是绝对的。在解决西部开发是先制定综合法还是先制定单行法的问题上,应当根据立法条件与时机的成熟度来决定,既要避免求全求大,也要避免零打碎敲。在立法条件还未全面成熟、而实践中又迫切需要立法时,可以先明确综合法的一般原则,同时,制定若干单行法,成熟一条就补充修改一条,不要等待“成套设备”。此外,还可以采取低位阶法向高位阶法逐步过渡和提升的办法,即某些立法可以先采用法规和政府规章的形式,在某个地方、某个部门先试,成熟后再予上升和推广。

第三,中央立法与地方立法的关系。鉴于西部开发与加快中西部发展战略的宏观性、复杂性和长期性,要充分发挥中央立法的指导作用。同时,要在确保法制统一和立法质量的前提下,进一步加强地方立法工作,以发挥地方因地制宜,依法发展的积极性和主动性。按照我国宪法、地方组织法和立法法的有关规定,除了省级人大及其常委会、省会市的人大及其常委会和较大市的人大及其常委会享有地方立法权外,民族自治区、州、县的人大还享有自治立法权。而且,地方立法权的范围比较广泛,权限也比较大,如,自治立法权就可以变通国家法律和法规。但是,长期以来,中西部地方立法权,尤其是自治立法权的使用严重不足。因此,在原则上,一般不宜考虑像发展东南沿海经济特区时授予特区特别立法权那样,授予西部某些省区以特别立法权,而要把重点放在积极引导和帮助地方用足用好现有的立法权。一方面,要就开发过程中亟需解决的一些问题及时制定地方法规,另一方面,则要加快清理、修改和废除一些不

[21] 参见《专家评说“西部立法热”》,《中国青年报》2000年3月25日;崔勃:《西部开发,法制先行》,《民主与法制》2000年第7期;张春环:《西部开发要立法》,《人民日报》(海外版)2000年11月16日。

适合西部开发需要的法律文件。另外,鉴于各级人民代表大会通常一年才开一次会,而民族自治条例和单行条例只能由代表大会来审议,可以考虑,在条件成熟时,授权民族自治州、民族自治县的人大常委会制定自治条例和单行条例,报省级人大常委会批准后生效,以提高立法效率。同时,鉴于西部开发中有许多事项需要依法探索,具体规范,而西部非民族自治省区的地级市和县均无立法权,还可以考虑,在条件成熟时,授予西部地区县级以上人大及其常委会以地方立法权。

(二)抓紧制定关于西部大开发的基本法律规范。

鉴于西部开发所面临的经济、生态和社会秩序方面的问题有许多共通性,尤其是西部开发急需权威的、规范的、明确的总体规划,加之国外已经有相关的经验,应该抓紧研究制定西部开发的基本法,如《西部开发促进法》,明确规定西部开发的基本目标和原则,领导体制与开发机制,中央与地方的权责关系,西部与中部、东部的协作关系,经济效益、生态效益与社会效益的协调关系,并将土地、资金、人才、财税金融、环境保护、资源利用、文化文物、科技教育等方面的政策具体化、规范化,使之具有法律权威和可操作性。

与此同时,要根据当前和今后一段时期西部开发的主要任务,抓紧制定和修改其他急需的法律、法规。例如,在基础设施建设方面,应该尽快在已有的一系列建设项目管理制度的基础上制定《西部基础设施建设条例》;在生态保护方面,要加快制定《环境影响评价法》,《防沙治沙法》,研究制定《黄河法》、《长江法》、《保护和利用水资源法》以及保护和利用特殊生态环境如自然遗迹和人文遗迹的法律、法规;在产业发展方面,要制定《西部投资条例》以及促进产业结构合理化、促进西部农业发展、促进特色经济发展以及促进西部与东中部经济技术协作的法律、法规,修改或补充解释土地管理法或制定专门的西部开发的土地管理法规;在科教文卫以及人才招引和使用方面,也应尽快制定或修改相关的法律、法规。此外,还要抓紧修改某些含有较多的计划经济体制成分的相关法律,如民族区域自治法、电力法等。

(三)加强法律的实施,营造良好的法治环境。

有法不依等于无法,而且比无法的后果还要坏,因为它破坏了法律的尊严和人民群众对法制的信心。西部开发固然要制定和修改若干法律,但西部开发并不是在法律真空中进行的。在社会主义法律体系初具规模的今天,西部开发所面临的问题,更多的是如何遵守和运用现行法律的问题。

首先,鉴于与东部相比,西部干部和群众的法律知识在总量、结构和获取方式上明显落后,法律意识也比较淡薄,^[22]要把推进法制宣传教育作为西部开发战略任务的一部分,大力开展各级领导干部、政府公务员、企业管理人员和立法、司法、行政执法人员的法律培训,加快培养西部干部和群众的法律素质,提高他们学习、运用和执行法律的水平。其次,鉴于西部的基层司法所、法律服务所的建所率和法律服务远远低于全国平均水平,有的县甚至还没有一个取得执业资格的律师,^[23]要大力发展法律服务的中介组织,健全法律服务机制。其三,要结合西部开发,继续推进地方、行业和基层的依法治理,提高干部依法决策、依法管理的意识、能力和

[22] 参见夏勇、高鸿钧、张志铭、贺卫方、刘广安编:《走向权利的时代—中国公民权利发展研究》,中国政法大学出版社1999年修订版,问卷统计部分。

[23] 例如,据最新统计,青海省有专职律师2人以下的事务所有26个,专职律师仅1人的事务所有15个。后一类事务所分布在占全省总面积97.16%的六个民族自治州,大多数每年只办几个案件(钱应学主编:《依法治省概论》,青海人民出版社1999年版)。据本课题组调查,云南迪庆藏族自治州德钦县至今尚无一专职律师。全州自1999年才有一名通过全国律师考试后取得律师资格的律师。有的律师事务所每年业务收入仅3千元,远不够一名律师的工资。

水平,解决好依法行政这个影响法治环境的关键问题。最后,要通过转变观念,改革体制,确保法律的统一实施,有效克服地方保护主义,遏制司法和执法腐败,从而营造一个依法行政、公正司法、严格执法和有效监督的优良的法治环境。

为了有效克服地方保护主义,确保司法公正,应该积极推进司法体制改革,认真考虑如何弱化或割断地方司法机关与同级地方在人、财、物方面的依从关系,避免司法机关变为维护狭隘的地方利益的工具,失控于中央和上级司法机关。同时,要针对西部许多地方司法经费紧张,设施落后,甚至某些基层法院还没有审判庭的窘迫状况,加大投入,为公正司法提供强有力的物质保障。此外,为了切实加强当前西部开发和加快中西部发展的法治保障,除了要加强最高法院对跨省区案件的审理外,还可以考虑在中西部,特别是在西部,设立跨省区的区域性的执法和司法机制,如,设立跨省区的大区法院,或巡回法院。这样做的好处主要有四:第一,有利于处理西部开发和中西部发展中跨省区的综合性的、区域性的法律问题,例如依法利用和保护跨省区的同一片森林、同一处矿藏尤其是同一条河流,就急需统一的、跨区域的执法和司法机制;第二,有利于从体制上有效克服执法和司法中的地方保护主义和地方特殊主义,维护社会主义法制的统一和尊严;第三,有利于将地方政府的依法行政有效地纳入司法的监督之下;第四,有利于推进当前我国的整个司法体制改革。

Abstract: The development of western China has raised many new questions for as well as injected new vitality into the development of contemporary Chinese law and the research thereof. Both the historical experiences in developing the West and the realities of the contemporary time demand that, in the process of developing the West, China must establish the sense and abide by the principle of the rule of law and draw on the legal mechanisms of regional development in other countries. To this end, it must establish a development mechanism compatible with the rule of law, perfect the market economic legal system in the West, so as to organically combine the macro-control with the market mechanism, adjust various interest relationships through law in order to create a situation of coordinated development under a unified leadership, protect and build up the ecological system in accordance with the law to achieve sustainable development, and implement the strategy of rejuvenating the country with the development of science and education in order to establish a sound mechanism of self-development in the western region. Meanwhile, China must establish the basic legal norms for the development of the West and gradually reform the relevant legislative system, judicial system and mechanism of legal services.
