

# 西藏社会治理现代化的发展历程、经验和路径

吴超

(中国社会科学院当代中国研究所 北京 100732)

**摘要:**西藏和平解放以来,抓牢发展和稳定,大力推进社会治理现代化,经历了和平解放、奠定基础;民主改革、当家做主;改革开放、和谐稳定和共建共享、治边稳藏等四个发展阶段。经过长期的探索实践,西藏社会治理取得了显著成效,积累了具有中国特色、西藏特点的治理经验,可以概括为:围绕大局,治边稳藏;凝聚人心,强基惠民;民族团结,共享共建;依法治理,综合施策。在开启全面建设社会主义现代化强国的新征程中,西藏社会治理改革面临新的挑战 and 机遇,既存在着制约因素,也具备有利条件。党的十九大报告对“打造共建共治共享的社会治理格局”作了具体部署,推进西藏社会治理现代化应注重统筹规划,科学把握阶段性特征;创新理念,置于全局中提升水平;开放共治,增强社会治理的合力;创新融合,推进治理方式科学化。

**关键词:**西藏;社会治理;现代化;经验;路径

**中图分类号:**D630

**文献标识码:**A

**文章编号:**1003-8388(2018)03-0020-09

**收稿日期:**2017-11-25

**作者简介:**吴超(1973-),男,安徽凤台人,现为中国社会科学院当代中国研究所副研究员,主要研究方向为中华人民共和国史、中共党史。

**基金项目:**本文系国家社会科学基金项目“当代中国社会治理史研究”(项目号:15BDJ026);国家社会科学基金重大项目“改革开放历史经验研究”(项目号:2015MZD009);国家社会科学基金专项工程“十八大以来党中央治国理政的社会建设思想研究”(项目号:16ZZD009)的阶段性成果。

西藏和平解放以来,坚持把维护祖国统一、加强民族团结作为西藏工作的着眼点和着力点,抓牢发展和稳定两件大事,形成了治边稳藏的长效机制,西藏社会局势持续和谐稳定,实现了经济社会的跨越式发展。经过六十多年的社会治理实践探索和制度建设,已经基本形成一套行之有效的具有中国特色、西藏特点的具有独特优势的社会治理体系。

## 一、西藏社会治理现代化的发展历程

西藏自古是中国的一部分,西藏的命运始终与

伟大祖国和中华民族的命运紧密相连。新中国成立以来,历经和平解放、民主改革、自治区成立、改革开放等重要历史发展阶段,西藏不仅建立起全新的社会制度,而且实现了经济社会发展的历史性跨越,西藏走上了与全国一道快速发展的轨道,逐步探索出一条具有中国特色、西藏特点的社会治理发展之路。

### (一)和平解放,奠定基础

历史上,藏族人民创造了辉煌的历史和文化,为丰富和发展中国历史、中华文化作出了重要贡献。但是,直到民主改革前,西藏仍处于政教合一、

僧侣和贵族专政的封建农奴制社会。在旧西藏通行数百年的《十三法典》和《十六法典》，将人分成三等九级，“上等上级人命价为与尸体等重的黄金”，“下等下级人命价为一根草绳”。占人口多达95%的农奴，却不掌握生产资料，遭受残酷的经济剥削。由于保守落后的农奴制，加之封闭的地理环境，西藏社会发展处于凝滞状态，社会生产力受到严重束缚，日趋衰败。阿沛·阿旺晋美曾回忆说：“大家均认为照老样子下去，用不了多久，农奴死光了，贵族也活不成，整个社会就将毁灭。”<sup>[1](P9)</sup>如此下去，西藏断无繁荣昌盛的可能。

西藏步入现代文明始于1949年中华人民共和国的建立。1951年，中央人民政府与原西藏地方政府签订《关于和平解放西藏办法的协议》，西藏实现和平解放，彻底摆脱了帝国主义的侵略及其政治、经济羁绊，为西藏与全国一起共同进步和发展创造了基本前提，为实现西藏各族人民翻身当家做主提供了根本保障。1951年5月24日，毛泽东在庆祝“十七条协议”签订的宴会上发表讲话指出：“这种团结是兄弟般的团结，不是一方面压迫另一方面。”<sup>[2](P168)</sup>这种团结为新中国的建设和发展，也为西藏的发展进步提供了坚实的政治与社会基础，推动了西藏经济、社会、文化事业的发展。

### (二)民主改革，当家做主

1959年3月10日，西藏反动上层为永保政教合一的封建农奴制度不变，在西藏发动全面武装叛乱。22日，中共中央发出《关于在西藏平息叛乱中实行民主改革的若干政策问题的指示(草案)》，要求在平息叛乱的战斗中，必须同时坚决地放手发动群众，实行民主改革。<sup>[3](P203)</sup>

到1960年底，全区成立乡级政权1009个，区级政权283个；与此同时，有4400多名翻身农奴和奴隶出身的基层干部成长起来。乡级干部全是藏族，区级干部90%以上是藏族。1961年4月，西藏各地乡一级基层普选开始，百万翻身农奴开始行使从来没有过的民主权利。1965年8月，西藏乡县选举工作完成，西藏大约92%的地方建立了以翻身农奴和奴隶为主的乡人民政权。<sup>[4]</sup>西藏民主改革，依靠百万农奴，团结一切可能团结的力量，有步骤、有区别地废除了封建农奴制度，百万农奴翻身解放，成

为掌握自己命运和西藏社会前途的真正主人，并为推动西藏社会治理发展提供了广泛的社会基础和群众基础。

在基本平息叛乱、完成民主改革的基础上，西藏逐级召开人民代表大会或人民代表会议，建立了各级人民民主政权。1965年9月，西藏自治区成立，民族区域自治制度在西藏的全面确立和实行。在西藏，村民自治制度与民族区域自治制度相结合，保障了基层群众参政议政的权利，调动了基层群众政治参与的积极性。自此，西藏人民既与全国各族人民一起平等参与国家政治生活，管理国家事务和社会事务，又享有了在中央人民政府统一领导下自主管理本地区事务的权利，走上了发展进步的社会主义道路。

### (三)改革开放，和谐稳定

1978年以后，西藏和全国一道进入改革开放和现代化建设新时期，中央政府提出加快西藏发展、在中国四个现代化建设中走进前列的目标。西藏工作关系党和国家工作大局，根据西藏的历史与现实、主要矛盾和特殊矛盾，中央制定了新时期西藏改革、发展和稳定的方针、任务和政策措施，实施以经济建设为中心，促进民族团结，维护社会稳定，提高人民群众物质文化生活水平的一系列特殊优惠政策。1952年至2012年，中央财政对西藏安排各项补助达4543.4亿元，占西藏地方财政成立以来累计支出的96%。改革开放、长治久安和跨越式发展统一于新时期社会主义新西藏建设的伟大实践。<sup>[5]</sup>

1993年，颁布《西藏自治区实施〈中华人民共和国村民委员会组织法(试行)〉办法》，全区村委会选举步入规范化轨道。到2008年，西藏74个县(市、区)、683个乡镇的5746个村委会全部开展了村民自治工作。西藏自治区以加强城乡自治组织建设为重点，以建设和谐社会为目标，以增强社区管理和公共服务为内容，加强基层民主政治建设，发挥群众自治组织在基层，特别是在广大农牧区协调利益、化解矛盾、排忧解难中的优势和特殊作用，促进了西藏自治区的和谐稳定。<sup>[6]</sup>

进入21世纪，西藏的发展进步驶入历史快车道。2010年1月，中央召开第五次西藏工作座谈会，对推进西藏实现跨越式发展和长治久安作出战

略部署,提出西藏下一步发展的目标,保持经济跨越式发展势头,农牧民人均纯收入与全国平均水平的差距显著缩小,基本公共服务能力显著提高,各民族团结和谐,社会持续和谐稳定,确保到2020年实现全面建设小康社会的奋斗目标。

#### (四)共建共享,治边稳藏

党的十八大以来,把“完善和发展中国特色社会主义制度,推进国家治理体系和治理能力现代化”确定为全面深化改革的总目标,并提出“加快形成科学有效的社会治理体制”的任务,“社会治理”成为国家治理体系和治理能力现代化的重要内容。<sup>[7](P512-513)</sup>以习近平同志为核心的党中央高度重视西藏工作,提出了治国必治边、治边先稳藏的重要战略思想。2015年8月,习近平在中央第六次西藏工作座谈会上指出,西藏工作的着眼点和着力点“必须放到维护祖国统一、加强民族团结上来,把实现社会局势的持续稳定、长期稳定、全面稳定作为硬任务”,要求“把基础性工作做深做实做细,坚持依法治理、主动治理、综合治理、源头治理相结合,紧紧依靠各族干部群众”。<sup>[8]</sup>

十八大以来,同全国其他地区一样,西藏已经进入全面建成小康社会决定性阶段,西藏自治区坚持党的治藏方略,贯彻落实习近平总书记治边稳藏重要战略思想,按照推进国家治理体系和治理能力现代化的总要求,坚持把维护祖国统一、加强民族团结作为西藏工作的着眼点和着力点,把改善民生、凝聚人心作为经济社会发展的出发点和落脚点,着眼解决西藏面临的主要矛盾和特殊矛盾,抓牢发展稳定两件大事,统筹发展稳定各项工作。西藏自治区把创新作为破解社会治理难题的总钥匙,结合边疆民族地区实际,创新社会治理体系、提高社会治理能力,制定实施了十个方面的维稳措施,积极推动治理思路、工作体制机制、领导指挥体系、城乡治理模式、城镇管理格局、寺庙治理体制、意识形态管理方式、团结动员群众机制八个方面的创新,不断提高社会治理社会化、法制化、智能化、专业化水平,构建起维护稳定的长效机制。西藏社会大局持续和谐稳定,群众安全感满意度持续上升,连续几年超过98%,一直位居全国前列,2016年高达99.59%,综治工作连续进入全国优秀行列。<sup>[9]</sup>西

藏的发展,稳定是前提,社会治理创新,带来人心安定、社会稳定,各项事业不断进步。在连续24年保持经济两位数增长的基础上,2017年上半年西藏自治区多项主要经济指标增幅全国第一。发展成果加速惠民,西藏将新增财力的绝大部分都投入到提升公共服务、脱贫攻坚等民生领域,西藏的发展正处于历史最好时期。<sup>[10]</sup>

## 二、中国特色、西藏特点的社会治理经验

习近平指出:“我们的国家治理体系和治理能力总体上是好的,是有独特优势的,是适应我国国情和发展要求的。”<sup>[11](P105)</sup>由于西藏重要的战略地位和独特的经济社会环境特点,逐步形成了具有显著中国特色和西藏特点的社会治理经验。

### (一)围绕大局,治边稳藏

西藏地处祖国西南边陲,既是重要的国家安全屏障、重要的生态安全屏障,又是边疆民族地区、集中连片贫困地区、反分裂斗争的主战场。创新社会治理体系、维护社会和谐稳定,事关民族团结和社会稳定,事关国家安全和祖国统一,事关西藏的持续发展和长治久安。

西藏工作关系党和国家工作大局,党中央历来高度重视西藏工作,西藏的社会治理始终服务于党和国家中心工作。早在1955年,毛泽东就指出:“西藏不能和新疆、内蒙相比,那是一个特殊的地方,要用特殊的办法解决。”<sup>[12](P460)</sup>“用特殊的办法”解决西藏的稳定、发展和安全,贯彻于中央历代领导集体的治藏方略,贯彻于西藏社会治理探索创新的全过程。江泽民在第三次西藏工作座谈会上提出,西藏的工作在党和国家的全部工作中居于重要的战略地位,“西藏的稳定,涉及国家的稳定;西藏的发展,涉及国家的发展;西藏的安全,涉及国家的安全”。<sup>[13](P390)</sup>胡锦涛在中央第五次西藏工作座谈会上作出两个矛盾并存论与“两屏四地”的战略定位,明确提出推进西藏跨越式发展和长治久安的“一个中心、两件大事、四个确保”的西藏工作指导思想,坚持走有中国特色、西藏特点的发展路子。<sup>[14](P312-313)</sup>

依法治藏、富民兴藏、长期建藏、凝聚人心、夯实基础,是党的十八大以来党中央提出的西藏工作重

要原则。以习近平同志为核心的党中央站在党和国家工作全局的高度,继承和发展了党的治藏方略,形成了“治国必治边、治边先稳藏”的战略思想,进一步明确了西藏在党和国家工作全局中的重要地位,丰富和发展了中央治藏方略,为实现西藏持续稳定、长期稳定、全面稳定指明了方向、提供了重要遵循,是指导做好西藏社会治理工作的纲领和指南。

## (二)凝聚人心,强基惠民

凝聚人心、强基惠民是西藏社会治理的显著特色。西藏自治区牢牢把握改善民生、凝聚人心这个出发点和落脚点,大力推进基本公共服务,强基惠民,夯实社会治理的基础。

凝聚人心工作始终贯穿于中国共产党建设西藏、发展西藏和稳定西藏的全过程。自西藏和平解放以来,争取人心和凝聚人心贯穿着西藏工作全过程。在西藏如何凝聚人心,就是要把物质力量和精神力量结合起来,把经济发展和反分裂斗争结合起来,把民生建设和意识形态工作结合起来。几十年来,在中央政府的大力支持、全国人民的大力支援下,经过西藏各族人民的团结奋斗,西藏自治区民生状况得到了极大改善,实现了由“温饱”向“小康”的历史性转变。人口大幅增长,2013年达到312.04万人,人均预期寿命为68.2岁,分别是20世纪50年代初期的三倍和两倍。<sup>[15]</sup>“十二五”期间,西藏自治区在保障和改善民生上下功夫,把70%以上的财力投向民生领域,着力办好民生“十件实事”,西藏五大社保各项标准均高于全国平均水平。西藏实现三个率先,率先实现15年免费教育,率先实现五保集中供养和孤儿集中收养,率先实现城乡居民基本养老保险均等化。

针对疆域辽阔、地广人稀、乡村基层薄弱的实际,西藏坚持把夯实基层基础、提高服务群众能力作为加强和创新社会管理的关键环节来抓。一是坚持强化基层,创新乡村管理模式,在全区广泛开展双联户制度和驻村干部制度创建评选活动,在全区建立起13万个联户单位,覆盖全部70.45万户城乡居民;选派10万余名优秀干部,累计投入72亿元开展强基惠民活动,加强基层党组织建设和精准扶贫双管齐下。二是坚持综合施策,创新寺庙管理机制,推进、开展和落实寺庙“九有”“六个一”“一覆

盖”“一创建”“一教育”“一工程”“一服务”,完善利寺惠僧措施。三是坚持织密网络,创新城镇管理格局,推行城镇网格化管理,努力将矛盾纠纷化解在网格内、消除在萌芽状态。

习近平指出,凝聚人心,就是要把物质力量和精神力量结合起来,把人心和力量凝聚到实现“两个一百年”奋斗目标、实现中华民族伟大复兴的中国梦上来。<sup>[16](P99)</sup>西藏自治区围绕中国梦这个凝聚人心的“最大公约数”组织动员群众,将中国梦宣传教育与“老西藏精神”、“两路精神”教育结合起来,注入时代内涵,凝聚建设美丽和谐幸福社会主义新西藏的强大力量。

## (三)民族团结,共建共享

民族团结,共建共享,是西藏社会治理的最大优势和最大特色。毛泽东指出,“在西藏考虑任何问题,首先要想到民族和宗教这两件事,一切工作必须慎重稳进”。<sup>[17]</sup>习近平强调,“做好民族工作,最关键的是搞好民族团结,最管用的是争取人心”。<sup>[18](P152)</sup>

和平解放以来,昔日的农奴和奴隶成为国家和社会的主人,在西藏,藏族和门巴族、珞巴族、纳西族、回族、汉族等民族,共同享有平等参与国家事务管理的权利。西藏自治区34244名四级人大代表中,藏族和其他少数民族代表31901名,占93%以上。95%以上的村建立了村民代表会议制度,选举产生村民自治组织,90%以上的村设立公开栏,村务公开、民主管理实现全覆盖。192个城镇社区全部建立了社区居民代表大会、社区居委会等社区组织,社区居民自治有充分的组织保证。藏族和其他少数民族干部是西藏自治区干部的主体,是建设西藏、发展西藏和创新社会治理的骨干力量。<sup>[15]</sup>

西藏自治区存在藏传佛教、苯教、伊斯兰教和天主教等多种宗教,各民族宗教信仰自由权利受到宪法和法律的 protection,各种宗教、各个教派都平等地得到尊重和保护,实现了真正的宗教宽容。“十二五”期间,自治区创新寺庙管理,开展干部驻寺,全面落实利寺惠僧政策,寺庙公共服务不断完善,开展和谐模范寺庙和爱国守法先进僧尼创建评选活动,广大僧尼爱国爱教、遵规守法意识普遍增强。

多元社会主体合作共治,是社会治理走向现代化的重要标志。党委是领导者,政府是主导者,但

决非社会治理的唯一主体。西藏自治区党委、政府坚持注重培育和引导多元主体发挥各自功能作用,统筹各方面资源,逐级建立了由党委、人大、政府、政协和驻藏部队、武警、边警、消警、公安、安全等方面负责同志组成的维稳指挥部,建立健全党政军警民协调联动的维稳工作机制,形成党政军警民协调联动、全区上下一盘棋的社会治理新格局。在网格化管理中,通过联户制延伸网格管理链条,使社会治理的触角延伸到最基本的社会单元——家庭,把群众作为社会治理的主体和主力。

#### (四)依法治理,综合施策

依法治藏是做好新形势下西藏工作的首要原则,就是要维护宪法法律权威,坚持法律面前人人平等。自1965年以来,西藏自治区人大及其常委会先后制定了290多部地方性法规和具有法规性质的决议、决定,对多项全国性法律制定了适合西藏特点的实施办法。<sup>[15]</sup>西藏自治区党委八届六次全委会明确提出“十个坚持”,依法完善社会治理体系,严格依法行政,从严要求,加强和改进党对依法治藏工作的领导。自治区发挥“双重优势”,通过地方立法对国家立法加以细化,增强国家立法在西藏的操作性;通过自治条例和单行条例行使地方立法权,增强依法治藏工作针对性。如通过建立电话互联网用户真实身份登记、零散成品油销售管理等法规规章,为依法开展反分裂斗争提供有力武器;通过建立宗教活动管理等法规规章,为加强源头治理提供法律支撑等。经过几年的不懈努力,西藏制定地方性法规规章70多部,初步形成体现民族区域自治原则、具有鲜明特点的地方性法规体系。与此同时,自治区坚持依法深入开展反分裂斗争,依法深入开展严打整治,严厉打击各类违法犯罪活动,依靠法治思维、法治手段,在法治的轨道上,西藏实现了依法维护社会和谐稳定

善于运用法治思维和法治方式开展工作、解决问题,西藏自治区同时统筹运用经济调节、行政管理、法律规范、道德教化、心理疏导、舆论引导等手段,增强社会治理实效。实施网格化治理,网格化与警务站相结合的双位一体,把网格化治理引入驻寺管理,构建与信息社会相适应的现代治理技术手段。抓好互联网等新兴媒体管理,在全国实现了7

个“率先”:率先实行手机、固定电话和互联网实名登记,有效电话实名率100%、本地接入互联网站和公共场所实名率100%;率先成立互联网党工委;率先建立健全了区地县三级网信办;率先组建了区地县网评中心;率先实现互联网党建工作全覆盖;率先统筹建设了政府新闻网站集群;率先建设了全网现代化信息指挥中心,维护了信息网络安全、净化了网络空间,确保了意识形态领域安全。坚持源头防控,加强矛盾纠纷调处化解,深入开展民声大走访、矛盾大调处、隐患大整治活动,对排查出来的矛盾纠纷及时调处化解,最大限度地把矛盾纠纷解决在基层、消除在萌芽状态。

### 三、西藏社会治理改革面临的挑战和机遇

“经过长期努力,中国特色社会主义进入了新时代,这是我国发展新的历史方位。”<sup>[19][20]</sup>党的十九大作出的这一重大政治论断,指出了党和国家事业所处的时代坐标。同全国其他地区一样,西藏已经进入全面建成小康社会决定性阶段,新时代新起点,西藏发展和稳定面临的机遇和面对的挑战前所未有。围绕完善国家治理体系,创新社会治理体制,维护社会和谐稳定,尤其具有极端重要性、极端特殊性、极端复杂性。

#### (一)新的挑战

世界格局正经历大变革大调整,世界经济复苏乏力,经济全球化出现波折,我国与世界合作与竞争同步上升、互动持续加深。我国经济运行总体平稳,新常态特征明显,但新旧发展动能转换需要一个过程,经济下行压力依然较大,也给社会和谐稳定带来潜在风险。

一是社会冲突复杂化、多样化。随着西部大开发战略的深入推进,西藏社会仍呈现跨越式发展,经济社会发生急剧变化,但由于文化、制度等上层建筑变革缓慢,与经济基础发展不相适应,西藏社会新问题层出不穷,矛盾也日趋激烈:既有人民群众日益增长的物质文化需要与落后的社会生产之间的矛盾,又有经济社会快速发展与文化、道德等精神文明建设滞后之间的矛盾;既有贫富差距日益扩大与利益分配机制不健全之间的矛盾,又有自然

环境差异大、地区发展失衡与协调发展、共同富裕之间的矛盾;既有社会公众权利意识上扬、权利话语高涨、权利本位意识逐渐增强与官本位意识强烈、权力过于集中、法治建设落后之间的矛盾,又有人民群众日益增多的利益诉求与纠纷解决机制不畅通之间的矛盾;既有保障公民权利、宗教信仰自由与维护社会稳定、防止十四世达赖集团利用宗教从事分裂祖国图谋之间的矛盾,又有维护祖国统一、反对分裂的敌我矛盾。各种矛盾交织互生,呈现出复杂性、尖锐性和长期性的特点。党的十九大报告中指出:中国特色社会主义进入新时代,我国社会主要矛盾已经转化为人民日益增长的美好生活需要和不平衡不充分的发展之间的矛盾。同时强调“我国社会主要矛盾的变化,没有改变我们对我国社会主义所处历史阶段的判断,我国仍处于并将长期处于社会主义初级阶段的基本国情没有变,我国是世界最大发展中国家的国际地位没有变。”<sup>[19][20]</sup>多种因素交织叠加,给社会管理、维护稳定带来了极大压力和挑战。

二是新型社会安全的不确定性。当前,世界多极化、经济全球化、文化多样化、社会信息化深入发展,各种矛盾错综复杂,传统安全威胁和非传统安全威胁相互交织,影响世界和平和发展的不稳定、不确定因素日益增多。随着移动互联网、物联网及大数据、云计算、人工智能的发展,人类生活所经历的一切都在转变。这样一个快速发展的时代,从未在人类历史上发生过。这既为我们增强社会治理前瞻性、精准性、高效性,解决社会治理难题提供了重要机遇,也给社会治理带来新的挑战。当前,西藏面临的最现实安全威胁主要来自网络空间,网络安全的复杂性、影响力远远超过传统安全。当前中国网络犯罪已占犯罪总数的三分之一,并以每年30%以上速度增长。在社会生活全球化和信息传播网络化的情况下,而发达的互联网则成了放大器。互联网正在全方位地改变着人们生活的方方面面,揭示了新时期的社会治理不可能再简单地延续过去的方式方法了。

三是社会治理的标准日益高企。西藏的社会治理和民生改善在全国处于领先地位,群众安全感满意度持续上升,连续几年超过98%,一直位居全

国前列,2016年高达99.59%。随着时代发展,人民美好生活需要日益广泛,不仅对物质文化生活提出了更高要求,而且在民主、法治、公平、正义、安全、环境等方面的要求日益增长。同时,我国社会生产力水平总体上显著提高,社会生产能力在很多方面进入世界前列,要在继续推动发展的基础上,着力解决好发展不平衡不充分问题,更好推动人的全面发展、社会全面进步。如何准确把握新时代人民群众需求新变化,把解决实际问题与解决思想问题结合起来,增强人民群众安全感和满意度,对推进社会治理创新的任务、标准要求越来越高。

### (二) 制约因素

西藏地域辽阔,人口分散,交通不便,运输成本极高,而且因为空气稀薄含氧量低,区外劳动力很难适应,使得劳动力成本流动和实现区域间的优化配置成本很高,社会治理、公共服务成本太高。

经过多年积累和“十二五”时期不懈努力,西藏自治区经济社会发展迈上了一个大台阶,具备后继发力的坚实物质基础和良好社会环境,但进一步推进改革发展稳定仍然存在一些突出困难和问题,更加突出的问题是发展不平衡不充分,这已经成为满足人民日益增长的美好生活需要的主要制约因素。经济社会发展整体水平较低,自我发展能力不足;产业规模小,产业支撑能力弱,内生增长动力不足,经济发展总体水平低;经济发展的初级性、依赖性、粗放性特征仍然明显;贫困发生率高,脱贫攻坚任务艰巨;基础设施建设依然滞后,基础设施瓶颈制约有待进一步突破;基本公共服务保障能力弱,基本公共服务质量和均等化水平有待进一步提升,脱贫攻坚任务艰巨;基础设施、产业规模、人力资源、开放水平、创新能力等瓶颈制约仍然存在,解放思想、深化改革、脱贫攻坚、改善民生、生态文明建设任务仍然艰巨,反分裂斗争形势依然严峻。政府工作还存在一些不足,政府职能和行政效能还不能完全适应改革发展的需要。

### (三) 有利条件

十八大以来,以习近平同志为核心的党中央进一步丰富和发展党的治藏方略,明确西藏战略定位,为西藏长足发展和长治久安指明了方向。西藏被纳入“一带一路”战略总体布局,为建设面向南亚

开放的重要通道,加快对内对外开放提供了广阔空间。中央第六次西藏工作座谈会,制定了一系列特殊优惠政策,为推动西藏发展稳定提供了强大动力。西藏自治区把创新作为破解社会治理难题的总钥匙,经过多年的实践探索,西藏社会治理取得显著成效,社会和谐稳定,各民族团结友爱,宗教和睦和顺,为进一步创新社会治理打下坚实的基础。

当前,西藏自治区已进入打赢脱贫攻坚战、如期实现全面小康的决战阶段,加紧生态功能区建设、增强自我发展能力的重要阶段,保持持续稳定和全面稳定、走向长治久安的关键阶段。中国经济由高速增长转为中高速增长的新常态,新常态将给中国带来新的发展机遇,新的增长动力正在孕育形成,经济长期向好基本面没有改变,也给西藏带了更大的发展机遇。西藏经济发展仍保持10%的高速增长,是改善和保障民生、推进社会治理现代化基础和前提。特别是西藏的后发优势、人均优势、政策优势<sup>①</sup>突出,改革开放潜力巨大,这些都为西藏经济社会加快发展提供了强大的内生动力。

西藏独特的区位特点和资源禀赋,具有不可复制、不可替代、无法超越的独特性,是创新社会治理基础支撑和有利条件。随着高科技的迅猛发展,云计算、移动互联网、大数据、人工智能、区块链、超级高铁、量子通信的推进,随着生态环境这一生产力将会发挥越来越重要作用,在可以预见到未来,增强内源性发展,增强自我造血能力,西藏的交通、资源、人力等瓶颈将会逐步破除,而西藏独有的、不可复制、不可替代的至高至美至善至洁<sup>②</sup>将成为无数人们的向往,西藏的辽阔神秘,西藏的传统与现代、人文与自然风光融合,是西藏最靓丽的名片,西藏必将成为世界旅游不能或缺到目的地。拥有了支撑支柱支持支援,西藏也将会更加的自治自信自豪自强,为推进社会治理奠定基础、增强信心。

#### 四、打造共建共治共享的社会治理新格局

推进社会治理体系现代化,是完善和发展中国特色社会主义制度,推进国家治理体系和治理能力现代化的重要内容。党的十九大报告提出,开启建设社会主义现代化国家新征程,到2035年,“现代

社会治理格局基本形成,社会充满活力又和谐有序”;同时,在“提高保障和改善民生水平,加强和创新社会治理”部分对“打造共建共治共享的社会治理格局”作了具体部署。<sup>[19](P23,39-40)</sup>

打造共建共治共享的社会治理格局,全面推进社会治理的系统化科学化,应当结合世情、国情、社情、区情、民情,坚持实践创新和理论创新,主要应当考虑这十个方面:第一,从实际出发,立足大局,统筹规划,协调推进;第二,加快社会体制改革,健全社会治理法律规范体系;第三,开放共治,多元协同,完善社会治理体制;第四,创新社会治理理念,推进社会治理的科学化和现代化;第五,创新工作方式方法,完善社会治理工作机制;第六,寓治理于服务中,以公共服务体系创新引领社会治理创新;第七,重点治理,抓住社会治理创新中的核心环节;第八,发展专业化的社会管理人才队伍,全面提升社会治理能力;第九,凝聚人心,加强道德诚信和文化建设,提升社会治理的软实力;第十,加强经验总结理论研究,重视顶层设计。以下择其要者,从四个方面简要加以阐释。

##### (一)统筹规划,科学把握阶段性特征

推进社会治理体系和治理能力现代化是一个复杂系统工程,决不能单兵突进,必须统筹规划部署,协调推进,确保国家安全和西藏长治久安,确保经济社会持续健康发展,确保如期实现与全国一道全面建成小康社会目标。创新西藏社会治理,必须全面贯彻落实党的治藏方略,立足西藏实际,科学把握西藏经济社会发展阶段性特征,做到经济社会发展到哪个阶段,社会治理就提升到哪个水平;适时调整社会治理考核的内容,做到影响平安中国的问题出现在哪里,社会治理就延伸到哪里。

适应经济发展新常态,创新西藏社会治理,要把着眼点和着力点必须放到维护祖国统一、加强民族团结上来,把实现社会局势的持续稳定、长期稳定、全面稳定作为硬任务,各方面工作统筹谋划、综合发力,牢牢掌握反分裂斗争主动权应注意处理好以下几个方面的关系:西藏特殊性独特性与全国的相关性、普遍性的关系;主要矛盾与特殊矛盾的关系;总体目标、长期规划与阶段性目标的关系;历史基础、现实条件与发展趋势的关系;稳定、安全和发

展的关系;改善民生、基本公共服务与管理的关系;中央关心、全国支援和自力更生的关系;政府、社会、企业的关系;城市、乡村、寺庙的关系;民族宗教问题与一般社会问题的关系;不同区域差异、民族差异的关系等等。

## (二) 创新理念,置于全局中提升水平

党的十九大提出的社会主义现代化建设新目标、新部署,突出了人的全面发展和实现共同富裕的要求,突出了社会公平正义的要求,突出了人与自然和谐相处、实现永续发展的要求,回应了人民对过上美好生活的新向往。因此,必须把社会治理纳入到新时代中国特色社会主义建设总体布局中去谋划和推进,不能简单地就社会治理抓社会治理,必须以新发展理念引领社会治理创新,全面提升社会治理能力和水平。努力建设更高水平的平安中国,要自觉地置于经济社会发展全局中来谋划,放到“五位一体”总体布局和“四个全面”战略的中来推进,以“创新、协调、绿色、开放、共享”的新发展理念引领社会治理创新,全面提升共建共享共治的能力和水平,建设更加稳定、安全和更快发展的美丽西藏。

社会治理理念来源于社会治理实践,又指导实践,引领社会治理方式方法向前发展。树牢新理念,适应新常态,引领新发展:一是大局理念,不断深化对党和国家工作大局的认识,不断调整社会治理工作大局,坚持服从服务大局,在具体工作中找准服务大局的结合点和着力点,凝聚人心,把物质力量和精神力量结合起来。二是群众理念,社会治理工作本质上是党的群众工作,要始终坚持以人为本、执政为民,把群众工作理念贯穿于社会治理工作全过程,提高新形势下做好群众工作的能力,积极探索用群众工作理念和方法做好社会治理工作的新途径新办法。三是法治理念,运用法治思维做好社会治理工作,深入研究推进社会治理工作法治化建设问题。四是科学的理念,推动社会治理科学化和现代化,通过建立健全既体现科学理念、科学精神,又具有科学规划、科学规则、科学运作的治理体系,并充分利用现代科学技术进行治理。五是树立以人为本理念,做到治理与服务相结合,在治理中体现服务,在服务中强化治理,通过改善对社会、

企业和基层的服务,推动服务治理方式从“治理型”向“服务型”转变。总之,要以新发展理念引领社会治理创新,提升全民共建共享共治的能力和水平,更好地服务于社会与经济协调发展、城乡区域协调发展、物质文明和精神文明协调发展,全面提升社会治理能力和水平。

## (三) 开放共治,增强社会治理的合力

在经济全球化、区域一体化、社会信息化背景下,各类风险跨界性、关联性增强。因此,部门、地区、组织之间需要协调配合、开放共治。各地区各有关部门要建立健全工作制度机制,必须摒弃本位主义,统筹各方资源,注重设施联通、信息互通、力量统筹、资源共享,注重程序对接、工作联动、地区协作、条块互补,增强社会治理系统性、整体性、协同性,大力弘扬“老西藏精神”、“两路精神”,全心全意为西藏老百姓服务,形成社会治理工作合力。

完善社会治理主体和职能,形成一元主导、多方参与的合作共治格局。要充分发挥各级党委在社会治理中总揽全局、协调各方的领导核心作用;同时强化各级行政部门依法行政,抓好社会治理的责任制,大量的社会性事务和服务性功能交由社会组织和社会大众来承担。加强民族团结,切实做好维护稳定各项工作,改善民生凝聚人心,坚决打赢脱贫攻坚战,筑牢国家生态安全屏障,加快推进西藏经济社会发展和长治久安。积极发挥各种社会力量的作用,加快事业单位的分类改革,引导和强调企业承担社会责任,注重发挥人民团体和行业协会在社会治理和公共服务方面的重要作用,壮大承接政府购买社会服务的社会组织,形成社会治理人人参与、人人尽责的良好局面。促进西藏各族人民交往交流交融,进一步推动宗教和睦、佛事和顺、寺庙和谐发展。推动加强城乡社区群众自治组织建设,健全以群众自治组织为主体、社会各方广泛参与的新型社区治理体系,把城乡社区建设成社会治理的基础平台。

## (四) 创新融合,推进治理方式科学化

实现社会治理的现代化和科学化需要更加注重综合运用、创新融合,更加注重民主法治、科技创新,提高社会治理社会化、法治化、智能化、专业化水平。第一,坚持依法治理、主动治理、综合治理,

健全政策法规体系,完善党政军警民联防联控工作机制,提高社会治理的社会化、法治化水平。第二,必须加快社会治理领域立法,适时修改和完善相关法律法规,形成科学完备的社会治理法律体系,进一步健全社会社会治理的法律法规,更加注重运用法治方式管理社会,提高社会治理效能。第三,以技术换空间,用信息化支撑公共服务均等化,抓住“数字机遇”,加强顶层设计,加快新一代信息基础设施建设,注重科技创新在社会治理中的运用,发挥网络技术、大数据分析等新技术在社会治理中的作用,提高社会治理智能化水平,提高预测预警预防各类社会风险的能力。第四,更加注重基础性制度建设,健全信用管理制度,建立健全信任机制和责任机制,强化评估监督机制、完善信息交流机制,构建透明运作型的社会治理模式,为建设诚信社会、提高社会治理整体水平提供支撑。第五,处理好宗教信仰和社会主义核心价值观体系、道德和诚信建设,整合多样化社会思潮,形成社会共识,提升藏区治理的软实力。

#### [注 释]

- ①2016年西藏自治区政府工作报告指出西藏到三个优势,实际上生态优势是西藏最大的优势。  
②至高,世界之巅、地球第三极;至洁,圣洁的雪山、最干净的空气、最纯净的水源;至美,美丽自然风光、美丽的蓝天白云;至善,佛教文化、淳朴民风。

#### [参考文献]

- [1]西藏自治区政协文史资料委员会.西藏文史资料选辑——纪念西藏和平解放40周年专辑[M].北京:民族出版社,1991.  
[2]毛泽东.在庆祝签订和平解放西藏办法协议宴会上的讲话(1951年5月24日)[A].毛泽东文集(第6卷)[M].北京:人民出版社,1999.  
[3]中共中央关于在西藏平叛中实现民主改革的若干政策问题的指示(草案)(1959年3月21日)[A].西藏工作文献选编[M].北京:中央文献出版社,2005.  
[4]中华人民共和国国务院新闻办公室.民族区域自治制度

- 在西藏的成功实践[N].人民日报,2015-09-07.  
[5]宋月红.当代西藏发展进步的光辉历程与正确道路[N].光明日报,2015-09-19.  
[6]廉湘民,肖杰.社会主义民主政治在西藏的建立与发展——纪念西藏和平解放60周年[J].中国藏学,2011(2).  
[7]中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定(2013年11月12日)[A].十八大以来重要文献选编(上)[M].北京:中央文献出版社,2014.  
[8]习近平.依法治藏富民兴藏长期建藏 加快西藏全面建成小康社会步伐[N].人民日报,2015-08-26.  
[9]陈林.西藏社会治理工作:创新治理添彩“和谐西藏”[N].西藏日报,2017-01-08.  
[10]邓建胜.西藏:经济稳中向好市场活力增强[N].人民日报,2017-08-08.  
[11]习近平.不断提高运用中国特色社会主义制度有效治理国家的能力[A].习近平谈治国理政[M].北京:外文出版社,2014.  
[12]毛泽东.关于西藏贸易等问题给刘少奇、周恩来等的信(1955年11月28日)[A].建国以来毛泽东文稿(第5册)[M].北京:中央文献出版社,1991.  
[13]江泽民.西藏工作要抓好稳定和发展两件大事(1994年7月24日)[A].江泽民文选(第1卷)[M].北京:人民出版社,2006.  
[14]胡锦涛.努力建设团结民主富裕文明和谐的社会主义新西藏(2010年1月18日)[A].胡锦涛文选(第3卷)[M].北京:人民出版社,2016.  
[15]中华人民共和国国务院新闻办公室.西藏发展道路的历史选择[N].人民日报,2015-04-16.  
[16]习近平关于全面建成小康社会论述摘编[M].北京:中央文献出版社,2016.  
[17]张国华.西藏:回到了祖国的怀抱[N].人民日报,1962-10-25.  
[18]习近平关于社会主义政治建设论述摘编[M].北京:中央文献出版社,2017.  
[19]中国共产党第十九次全国代表大会文件汇编[M].北京:人民出版社,2017.

[责任编辑 王彦智]

[校 对 夏 阳]

## **The Development Course, Experience and Path of Social Governance Modernization in Tibet**

Wu Chao

(The Institute of Contemporary China Studies, Chinese Academy of Social Sciences, Beijing, 100009)

**Abstract:** After long-term exploration and practice, Tibet's social governance has achieved remarkable results, and it has accumulated experiences in governance with Chinese characteristics and Tibetan characteristics. It can be summarized as follows: focusing on the overall situation, governing the borders and stabilizing Tibet; uniting people's hearts, strengthening the foundation and benefiting the people; ethnic unity, common development and sharing; governance in accordance with the law, comprehensive policy. To advance the modernization of social governance in Tibet, we should pay attention to overall planning and scientifically grasp the characteristics of the phase; innovative ideas should be placed in the overall situation and the level should be enhanced; We should open and co-governance, enhance the joint force of social governance; promote innovation, integration, and scientific governance.

**Key words:** Tibet, social governance, modernization, experience, path

## **The Reproductive Health of Rural Women and Public Health Service in Tibet**

Fang Sumei

(The Institute of Ethnology and Anthropology, Chinese Academy of Social Sciences, Beijing, 100081)

**Abstract:** The reproductive health is a major issue of women's health. Currently. Due to historical, geographical, cultural, economic and religious factors, the treatment for the reproductive problems of rural Tibetan women is not quite satisfactory. To lower the risk of these women's reproductive problems, we must promote the education of reproductive knowledge and enhance the public health service in rural Tibet.

**Key words:** rural Tibet, reproductive health, traditional knowledge, public health

## **An Empirical Study on the Effect of Urban-Rural Income Gap on Developmental Consumption in Tibet**

Tian Xu

(School of Management, Xizang Minzu University, Xianyang, Shaanxi, 712082)

**Abstract:** This paper reveals the current situation of income imbalance and developmental consumption difference between urban and rural residents in Tibet, and makes a cointegration regression analysis of the data about the gap between urban and rural residents' incomes and the developmental consumption levels in 1998-2015 by using the empirical analysis method. The results showed that the widening income gap between urban and rural residents in Tibet is a key factor that affects the developmental consumption gap between residents. Based on this, this paper puts forward suggestions on how to narrow the income gap between urban and rural residents in Tibet and stimulate the developmental consumption needs of farmers and herdsmen in order to promote a better life for the people of all ethnic groups in urban and rural areas in Tibet.

**Key words:** Tibet, urban-rural income gap, developmental consumption, public service