

西藏实行民族区域自治的政治前提、 组织确立与制度发展

宋月红

[摘要] 西藏和平解放后，从确定西藏应行民族区域自治、成立西藏自治区筹备委员会，到进行民主改革，废除西藏政教合一的封建农奴制度并通过民主选举，召开西藏自治区人民代表大会，成立西藏自治区，推动西藏走上了民族区域自治的政治发展道路，这一过程深刻蕴含着实行民族区域自治的根本政治前提、制度基础和现代化发展要求。自改革开放特别是新时代以来，党从西藏工作实际出发，探索和总结领导各族人民治藏稳藏兴藏的基本经验，不断深化对西藏工作的规律性认识，形成新时代党的治藏方略。坚持和完善民族区域自治制度，是西藏现代化发展的重要保证，是铸牢中华民族共同体意识、建设团结富裕文明和谐美丽的社会主义现代化新西藏的制度基础和力量之源。

[关键词] 西藏自治区；民族区域自治制度；西藏工作；新时代党的治藏方略

[中图分类号] D633.2

[文献标识码] A

[文章编号] 1002-557 (X) (2025) 04-0018-10

新中国成立以来，党领导人民和平解放西藏，实现祖国大陆的完全统一；成立西藏自治区筹备委员会，统一西藏地方政权；进行民主改革，废除西藏政教合一的封建农奴制度；进行民主普选，召开西藏自治区人民代表大会，成立西藏自治区。从此，党和国家在西藏实行民族区域自治并不断坚持和完善相关政策，巩固和发展民族团结，推动中华民族共同体建设，以中国式现代化全面建设富裕文明和谐美丽的社会主义现代化新西藏。西藏实行民族区域自治，具有根本政治前提和政策基础，是历史发展的必然选择和现代化发展的必然要求。

一、西藏实行民族区域自治的根本政治前提和政策基础

国家统一和民族团结始终是中国历史发展的主题与主线、主流与总趋势，在历史中国的延续和发展中创造了百万年的人类史、一万年的文化史、五千多年的文明史，并不断传承和发展。西藏与祖国的前途命运息息相关、休戚与共，在西藏实行民族区域自治有其深厚历史底蕴和内在机理。

（一）西藏是祖国不可分割的一部分，西藏的主权归属是历史中国和当代中国治理西藏的共同根源与深厚根基

迄今为止，不同学科领域从历史渊源挖掘和揭示青藏高原的人类活动、族源以及西藏地方历史、文化和语言等，无不以铁的事实表明，中国的疆域和历史文化是中华民族共同创造和拥有的，藏族与汉族及其他兄弟民族、西藏地方与祖国内地自古就有广泛而绵延不断的经济、政治、文化等各方面联系，交往交流交融的历史进程也始终没有中断过。作为中国具有悠久历史的民族之一，藏族自古以来为统一多民族国家的缔造、为中华民族的形成和发展、中华文明的进步作出了重要历史贡献。特别是821年和822年，唐与吐蕃在长安和逻些会盟，于823年立“唐蕃会盟碑”，碑文记载“舅甥二主商议社稷如一结立大和盟约永无伦替神人俱以证知世世代代使其称赞”^①，彰显“社稷一家”。1247年，西藏萨迦派宗教领袖萨迦班智达·贡噶坚赞同蒙古王子阔端在凉州议定西藏归顺条件，其中包括呈献图册，交纳贡物，接受派官设治，^②西藏正式纳入中央行政管辖。从历史上看，西藏地方始终是中国版图不可分割的一部分，是西藏地方与祖国关系史中不可或缺的一部分。这是西藏地方主权归属的根本历史依据和法理之源。

近代以后，由于西方列强入侵和封建统治腐败，近代中国逐步沦为半殖民地半封建社会，国家蒙辱、人民蒙难、文明蒙尘，中华民族遭受了前所未有的劫难。就西藏来说，“帝国主义势力侵入了中国，因此也就侵入了西藏地区”^③。英美等帝国主义国家侵略中国，怂恿并与西藏地方分裂势力相勾结，搞所谓“西藏独立”，但西藏从来不是，也从不属于中国之外地方，更从来没有过与祖国相分裂、相脱离的历史。

为争取民族独立、人民解放，中国共产党领导人民进行新民主主义革命，将“旧中国变为新中国”^④，在推进马克思主义中国化中坚持民族平等，逐步探索并推行民族区域自治政策。土地革命时期，党在同心、海原地区建立了我国第一个回族自治政权——豫海县回民自治政府。^⑤1941年5月1日，《陕甘宁边区施政纲领》中规定：“依据民族平等原则，实行蒙、回民族与汉族在政治经济文化上的平等权利，建立蒙、回民族的自治区，尊重蒙、回民族的宗教信仰与风俗习惯。”^⑥1947年5月内蒙古自治区成立，10月10日《中国人民解放军宣言》发布，“承认中国境内各少数民族有平等自治的权利”^⑦。这些无不为新中国成立后在少数民族聚居区实行民族区域自治，为探索解决民族问题的正确道路的抉择提供了政策基础和实践经验。

（二）新中国成立、人民当家作主，是包括西藏在内的民族聚居区实行民族区域自治共同的根本政治前提和制度基础

在新民主主义革命胜利的基础上，党领导人民实现民族独立、人民解放、成立新中国，彻底终

① 王尧编著：《吐蕃金石录》，北京：文物出版社，1982年，第41页。

② 国务院新闻办公室：《西藏的主权归属与人权状况》，《人民日报》1992年9月23日第2版。

③ 《中央人民政府和西藏地方政府关于和平解放西藏办法的协议》，《西藏工作文献选编（一九四九——二〇〇五年）》，北京：中央文献出版社，2005年，第42页。

④ 毛泽东：《矛盾论》，《毛泽东选集》第1卷，北京：人民出版社，1991年，第324页。

⑤ 贺国强：《在宁夏回族自治区成立五十周年庆祝大会上的讲话》，《十七大以来重要文献选编》（上），中央文献出版社，2009年，第602页。

⑥ 毛泽东：《陕甘宁边区施政纲领》，《毛泽东文集》第2卷，人民出版社，1993年，第337页。

⑦ 毛泽东：《中国人民解放军宣言》，《毛泽东选集》第4卷，人民出版社，1991年，第1238页。

结了旧中国半殖民地半封建社会的历史，彻底结束了旧中国一盘散沙的局面，实现了中国从几千年封建专制政治向人民民主的伟大飞跃，中华民族发展开启新纪元。

新中国成立前夕，为纪念中国共产党成立 28 周年，毛泽东发表了《论人民民主专政》，结合中国革命的历史发展，科学阐述了马克思主义国家学说和政党理论，集中论述了新民主主义革命胜利的基本经验、新中国的领导力量和国体即“人民民主专政”，指出“资产阶级的共和国，外国有过的，中国不能有，因为中国是受帝国主义压迫的国家。唯一的路是经过工人阶级领导的人民共和国”；“人民的国家是保护人民的。有了人民的国家，人民才有可能在全国范围内和全体规模上，用民主的方法，教育自己和改造自己”。^①为筹建新中国，中国人民政治协商会议第一届全体会议制定《共同纲领》。根据我国历史和现实情况，党指出新中国应实行单一制的民族区域自治。

1949 年 9 月 7 日，周恩来在新政协筹备会上作《关于人民政协的几个问题》的说明时指出：“今天帝国主义者又想分裂我们的西藏、台湾甚至新疆，在这种情况下，我们希望各民族不要听帝国主义者的挑拨。为了这一点，我们国家的名称，叫中华人民共和国，而不叫联邦。今天到会的许多人是民族代表，我们特地向大家解释，同时也希望大家能同意这个意见。我们虽然不是联邦，但却主张民族区域自治，行使民族自治的权力。”^②毛泽东指出：“中国的命运一经操在人民自己的手里，中国就将如太阳升起在东方那样，以自己的辉煌的光焰普照大地，迅速地荡涤反动政府留下来的污泥浊水，治好战争的创伤，建设起一个崭新的强盛的名副其实的人民共和国。”^③《共同纲领》在确定新中国的国体和政体、制定一系列基本政策的基础上，规定各民族均有平等的权利和义务。其中，“国家政权属于人民。人民行使国家政权的机关为各级人民代表大会和各级人民政府。各级人民代表大会由人民用普选方法产生之”。《共同纲领》宣布“各民族一律平等，实行团结互助，反对帝国主义和各民族内部的人民公敌，使中华人民共和国成为各民族友爱合作的大家庭”。各少数民族聚居区实行民族区域自治，“按照民族聚居的人口多少和区域大小，分别建立各种民族自治机关”。同时，“各少数民族均有发展其自己的语言文字，保持或改革其风俗习惯及宗教信仰的自由，中央人民政府则帮助各少数民族发展其政治、经济和文化教育的建设事业”^④。《共同纲领》关于“各少数民族的区域自治、武装权利及其宗教信仰之被尊重，均在条文中加以明确的规定”^⑤。新中国是党领导的人民共和国，是人民当家作主、统一的多民族的国家。新中国一经成立，就明确实行单一制，并在民族聚居区确立起实行民族区域自治政策，奠定了民族区域自治的理论政策基石。

（三）西藏和平解放，实现祖国大陆的完全统一，国家赋予西藏“实行民族区域自治的权利”

新中国成立后，党领导人民进行社会主义革命和建设，消灭在中国延续几千年的封建制度，巩固和发展新生人民政权，为建设奠定根本政治前提和制度基础。“为了顺利地清除帝国主义侵略势力在西藏的影响，完成中华人民共和国领土和主权的统一”，中央人民政府采取和平解放的方式，指

① 毛泽东：《论人民民主专政》，《毛泽东选集》第 4 卷，第 1471、1476 页。

② 周恩来：《关于人民政协的几个问题》，《建党以来重要文献选编（1921—1949）》第 26 册，中央文献出版社，2011 年，第 702 页。

③ 毛泽东：《在新政治协商会议筹备会上的讲话》，《毛泽东选集》第 4 卷，第 1467 页。

④ 《中国人民政治协商会议共同纲领》，《建国以来重要文献选编》第 2 册，中央文献出版社，1992 年，第 284 页。

⑤ 周恩来：《人民政协共同纲领草案的特点》，《建国以来重要文献选编》第 1 册，中央文献出版社，1992 年，第 19 页。

派全权代表和西藏地方政府的全权代表在友好协商的基础上，于1951年5月23日签订了《中央人民政府和西藏地方政府关于和平解放西藏办法的协议》（简称《十七条协议》），协议规定“西藏人民团结起来，驱逐帝国主义侵略势力出西藏，西藏人民回到中华人民共和国祖国大家庭中来”^①。正如毛泽东在庆祝签订和平解放西藏办法协议宴会上的讲话中所指出的，“今后，在这一团结基础之上，我们各民族之间，将在各方面，将在政治、经济、文化等一切方面，得到发展和进步”^②。民族团结是我国各民族人民的生命线，西藏和平解放，击碎了“几百年来，中国各民族之间是不团结的，特别是汉民族与西藏民族之间是不团结的，西藏民族内部也不团结”^③的不实言论，既为之后实行民族区域自治制度打下坚实基础，又促进和保障了民族团结。

《十七条协议》明确规定，依据西藏的实际情况，“逐步发展西藏民族的语言、文字和学校教育”，“逐步发展西藏的农牧工商业，改善人民生活”，“有关西藏的各项改革事宜，中央不加强迫。西藏地方政府应自动进行改革，人民提出改革要求时，得采取与西藏领导人员协商的方法解决之”，等等。^④其中，对于“西藏的各项改革事宜”，毛泽东指出，“中央的这个政策，不但对西藏是如此，对国内一切占少数的兄弟民族都是如此。因为政治、经济、文化、宗教等项固有制度的改革以及风俗习惯的改革，如果不是出于各民族人民以及和人民有联系的领袖们自觉自愿地去进行，而由中央人民政府下命令强迫地去进行，而由汉族或他族人民中出身的工作人员生硬地强制地去进行，那就只会引起民族反感，达不到改革的目的”。同时强调：“一切进入西藏地区的部队人员和地方工作人员必须恪守民族政策和宗教政策，必须恪守和平解放西藏办法的协议，必须严守纪律，必须实行公平的即完全按照等价交换原则去进行的贸易，必须防止和纠正大民族主义倾向，而以自己的衷心尊重西藏民族和为西藏人民服务的实践，来消除这个历史上留下来的很大的民族隔阂，取得西藏地方政府和西藏人民的衷心信任。”^⑤这些规定和要求保障国家充分尊重和保障各少数民族管理本民族内部事务的权利，是与西藏和平解放后的发展进步要求相适应的，体现了在西藏实行民族区域自治的基本精神与原则。西藏和平解放，“这在西藏人民的历史上和祖国民族关系史上都是一件具有重大意义的事件。这是西藏民族对于祖国统一的伟大事业所作的一个重大贡献”^⑥，为西藏实行民族区域自治制度创造了根本社会政治前提，奠定了坚实的政策基础。

二、推动西藏实行民族区域自治由政策变成现实

新中国成立特别是西藏和平解放以来，党和国家一直高度关心、大力支援西藏建设和发展。同时，西藏参与新中国国家政治生活并在民族区域自治制度的框架下管理西藏地方事务。

① 《中央人民政府和西藏地方政府关于和平解放西藏办法的协议》，《西藏工作文献选编（一九四九——二〇〇五年）》，第43页。

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》，《毛泽东文集》第6卷，人民出版社，1999年，第168页。

③ 同上。

④ 《中央人民政府和西藏地方政府关于和平解放西藏办法的协议》，《西藏工作文献选编（一九四九——二〇〇五年）》，第44页。

⑤ 毛泽东：《必须恪守和平解放西藏办法的协议》，《毛泽东西藏工作文选》，北京：中央文献出版社、中国藏学出版社，2001年，第50—51页。

⑥ 陈毅：《在西藏自治区筹备委员会成立大会上的讲话》，《西藏工作文献选编（一九四九——二〇〇五年）》，第158页。

（一）新中国在民族聚居区实行民族区域自治，是中国人民当家作主、掌握自己命运的必然

1952 年《民族区域自治实施纲要》明确规定：“各民族自治区统为中华人民共和国领土的不可分离的一部分。各民族自治区的自治机关统为中央人民政府统一领导下的一级地方政权，并受上级人民政府的领导。”“各民族自治区的自治机关，即各民族自治区人民的政权机关。”“各民族自治区自治机关的建立，应依据民主集中制和人民代表大会制的基本原则。”^①在国民经济恢复的基础上，为“进一步地加强人民政府与人民之间的联系，使人民民主专政的国家制度更加完备，以适应国家计划建设的要求”^②。1954 年 9 月，第一届全国人民代表大会第一次会议召开，通过了国家根本大法《宪法》，建立起国家根本政治制度——人民代表大会制度。

随着新中国的成立并逐步建立国内各民族平等友爱互助的关系，“各少数民族地区的政治、经济和文化事业开始逐步发展，人民生活开始逐步改善”^③。1954 年《宪法》“对于民族区域自治，对于各少数民族的政治、经济和文化建设，作了比共同纲领更进一步的规定”，把“国家在民族问题上所遵守的人民民主主义和社会主义的原则以及根据这种原则所应当采取的具体措施，用法律的形式肯定下来了”^④。《宪法》规定，“各少数民族聚居的地方实行区域自治”。在新中国的行政区划中，“自治区、自治州、自治县都是民族自治地方”，“自治区、自治州、自治县设立自治机关”，“自治区、自治州、自治县的自治机关依照宪法和法律规定的权限行使自治权”，“各上级国家机关应当充分保障各自治区、自治州、自治县的自治机关行使自治权，并且帮助各少数民族发展政治、经济和文化建设事业”。而且，《宪法》在序言中指出：“国家在经济建设和文化建设的过程中将照顾各民族的需要，而在社会主义改造的问题上将充分注意各民族发展的特点。”^⑤正如刘少奇在《关于中华人民共和国宪法草案的报告》中所指出的，各民族“在什么时候实行社会主义改造以及如何实行社会主义改造等等问题上，都将因为各民族发展情况的不同而有所不同”，“在某些少数民族中进行社会主义改造的事业，将比汉族地区开始得晚一些，而且他们的社会主义改造所需要的时间也会长一些。当这些少数民族进行社会主义改造的时候，社会主义事业可能在全国大部分地区内已经有了很大的成效，这些少数民族将来的社会主义改造事业也就会有更为顺利的条件，因为在那个时候国家会有更多的物质力量去帮助他们”，“社会主义改造，在少数民族地区，可以用更多的时间和更和缓的方式逐步地去实现”。^⑥这是新中国在民族聚居区实行民族区域自治的普遍性与特殊性的统一，对于西藏何时、在何种条件下实行民族区域自治具有重要指导意义。

（二）在全国人民代表大会制度的推动下，西藏根据和平解放以来的发展实际，成立自治区筹备委员会

1954 年 9 月，新中国召开第一届全国人民代表大会，西藏选派代表参加大会，参与通过《宪

① 《中华人民共和国民族区域自治实施纲要》，《人民日报》1952 年 8 月 13 日第 1 版。

② 《中央人民政府委员会关于召开全国人民代表大会及地方各级人民代表大会的决议》，《建国以来重要文献选编》第 4 册，中央文献出版社，1993 年，第 16 页。

③ 刘少奇：《关于中华人民共和国宪法草案的报告》，《建国以来重要文献选编》第 5 册，中央文献出版社，1993 年，第 497 页。

④ 同上。

⑤ 《中华人民共和国宪法》，《建国以来重要文献选编》第 5 册，第 521 页。

⑥ 刘少奇：《关于中华人民共和国宪法草案的报告》，《建国以来重要文献选编》第 5 册，第 500 页。

法》，拥护和遵循《宪法》，并参加了中国人民政治协商会议第二届全国委员会第一次全体会议。之前，根据《十七条协议》规定，在西藏应当成立军政委员会，然而，《宪法》颁布以后，新中国各大行政区的军政委员会业已撤销，特别是西藏和平解放以来执行《十七条协议》，增强民族团结，巩固祖国国防，贯彻宗教信仰自由政策，发展西藏的政治、经济、文化教育、医疗卫生，培养民族干部，以及康藏、青藏两公路的通车，密切了西藏与祖国内地的联系，为西藏政治、经济、文化的发展带来了有利条件。这些发展使得在西藏已不需要成立军政委员会，而应成立包括西藏地方政府、班禅堪布会议厅委员会和昌都地区人民解放委员会的统一的西藏自治区筹备委员会。这是适合西藏具体情况和切合时宜的。于是，由中央人民政府代表和西藏地方政府代表、班禅堪布会议厅委员会代表、昌都地区人民解放委员会代表在北京组成西藏自治区筹备委员会筹备小组，经过充分协商，提出关于成立西藏自治区筹备委员会的具体方案，于1954年12月30日呈报国务院。根据西藏自治区筹备委员会筹备小组报告中所提出的方案和意见，国务院于1955年3月9日全体会议第七次会议通过了《关于成立西藏自治区筹备委员会的决定》。

西藏自治区筹备委员会是负责筹备成立西藏自治区的带政权性质的机关，受国务院领导，其主要任务是依据《中华人民共和国宪法》以及《十七条协议》的规定和西藏的具体情况，筹备在西藏实行民族区域自治。为此，筹备委员会团结各方面人士进一步加强民族团结和西藏内部的团结，加强培养民族干部，负责协商和统一筹划办理有关西藏地方建设和其他应办而又可办的事宜，为将来正式成立统一的西藏自治区自治机关创造必须具备的条件。国务院决定西藏自治区筹备委员会委员名额并设立常务委员会。西藏自治区筹备委员会设办公厅、财政经济委员会、宗教事务委员会、民政处、财政处、建设处、文教处、卫生处、公安处、农林处、畜牧处、工商处、交通处等办事机构。西藏地方政府、班禅堪布会议厅委员会、昌都地区人民解放委员会除按照《关于成立西藏自治区筹备委员会的决定》接受西藏自治区筹备委员会领导进行各项工作以外，“其他有关国家行政事宜，仍受国务院直接领导”；“西藏地方政府、班禅堪布会议厅委员会、昌都地区人民解放委员会三方面的地方财政开支如有困难时，可由各该方面直接向国务院请求给予补助，同时向西藏自治区筹备委员会报告备案”；“国务院在西藏设立的各种企业机关，仍由国务院各主管部门分别领导，但在工作上须同西藏自治区筹备委员会和西藏地方政府、班禅堪布会议厅委员会、昌都地区人民解放委员会取得密切联系，以期协力推进工作”。^①1956年4月22日，西藏自治区筹备委员会在拉萨成立，“这是西藏民族团结进步道路上的一个新的里程碑”^②。

（三）西藏民主改革，彻底废除了西藏政教合一的封建农奴制度，百万农奴翻身解放，为西藏实行民族区域自治奠定社会制度基础

西藏在和平解放后仍然实行政教合一的封建农奴制度，而且在西藏改革条件尚不成熟的情况下，中央采取“六年不改”的方针，“六年以后是否改革，还可以根据情况决定”^③。西藏地方政府部分上层分裂分子企图长期维持这一制度不变，因而在外国势力支持下，于1959年3月撕毁《十七条协议》，发动叛乱，“在这种情况下，中央原来决定的六年不改革的政策，自然不能再继续执行下去”，必须平息叛乱，“实行民主改革，以便彻底解放藏族人民群众，引导西藏地区走上社会主义的道路，

① 《中华人民共和国国务院第七次全体会议 通过关于西藏工作的几项决定》，《人民日报》1955年3月13日第1版。

② 陈毅：《在西藏自治区筹备委员会成立大会上的讲话》，《西藏工作文献选编（一九四九——二〇〇五年）》，第160页。

③ 毛泽东：《西藏平叛后的有关方针政策》，《西藏工作文献选编（一九四九——二〇〇五年）》，第221页。

并从根本上消除叛国分裂活动的根源”。^①根据西藏的实际情况，在西藏只有实现民主改革，才能解放西藏人民，发展西藏的经济和文化，为建设繁荣幸福的社会主义的西藏奠定基础。^②1959 年 3 月 28 日，国务院命令解散西藏地方政府，决定由西藏自治区筹备委员会行使西藏地方政府职权。^③西藏民主改革，首先是充分发动群众，大力开展反对叛乱、反对乌拉差役制度、反对奴役和进行减租减息的运动，为下一步分配土地打下基础；其次是废除生产资料的封建领主所有制，分配土地，确立农牧民个体所有制。同时，对于未参加叛乱的领主的土地和其他生产资料，以赎买政策和自上而下进行协商、自下而上发动群众的方法进行。在这一历史进程中，相继撤销昌都地区人民解放委员会和班禅堪布会议厅委员会，在西藏自治区筹备委员会领导下建立了统一的人民民主政权，为西藏实行民族区域自治打下了社会制度基础和政权组织基础。

（四）西藏在民主普选的基础上，召开人民代表大会，成立自治区，走上民族区域自治的政治发展道路

自西藏和平解放、西藏自治区筹备委员会成立特别是民主改革以来，西藏发展农牧业生产和各项生产建设，解放和发展社会生产力。西藏改良农具、提高耕作技术、兴修农田水利，较之 1958 年，1964 年农业粮食总产量增长 45.71%，其他农作物也有较大幅度的增长，牧业牲畜增长了 36.36%。^④在工业、交通运输、邮电、商业、文化教育、医药卫生等方面，和平解放前西藏没有一座工厂、一里公路、一所现代化的邮电机构、一所现代化的医院，交通运输全靠牦牛、骡、马和人背，到 1964 年底全区已经建立了水电站、农具厂、汽车修配厂、筑路机械修理厂、水泥厂、皮革厂、面粉厂、木材加工厂等许多现代化的中小型工厂。至自治区成立，除大力发展农牧区民间运输外，在西藏全区修筑公路一万五千余公里，从根本上改变了西藏地区交通闭塞的状况，进一步密切了西藏地方与祖国内地的联系；初步形成了以国营商业为主的商业网；建立起 7 所中学，在校学生 700 余人，公办小学 86 所，民办公助和民办小学 1596 所。此外，还建立了专门培养藏族干部的西藏民族学院、西藏行政干校和师范学校。^⑤全区已有科学文化事业机构 170 个左右，其中专业剧团 5 个，电影放映单位 120 余个。到 1964 年底，全区已建立了设备比较完备的医院 15 所，建立了县卫生院、医疗保健站（所）共 140 多所（个），免费为藏族人民治病。全区已有藏族干部 16500 多人，藏族工人也已有两万多人。从 1960 年开始，西藏逐步建立了县、乡各级人民政府，并在 1961 年陆续实行民主选举，自治区成立时，全区已经实行普选的乡占总乡数 92% 以上。1965 年 8 月 30 日，西藏自治区筹备委员会向西藏自治区第一届人民代表大会第一次会议提出制定西藏自治区各级人民代表大会和各级人民委员会组织条例，以及关于西藏地区 1964 年财政决算和 1965 年财政预算、西藏自治区选举委员会关于选举工作情况的报告和其他工作报告，至此完成了其历史使命和任务。

① 《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）》，《西藏工作文献选编（一九四九——二〇〇五年）》，第 203 页。

② 《西藏自治区筹委会第二次全体会议胜利闭幕 决定在西藏全区进行民主改革》，《人民日报》1959 年 7 月 21 日第 1 版。

③ 《国务院命令解散西藏地方政府》，《人民日报》1959 年 3 月 29 日第 1 版。

④ 《西藏自治区的正式成立标志着党的民族政策的胜利——阿沛·阿旺晋美在西藏自治区首届人代会首次会议上作西藏自治区筹委会工作报告》，《人民日报》1965 年 9 月 8 日第 2 版。

⑤ 西藏民族学院：1957 年，经请示中央批准，中共西藏工委在陕西咸阳成立西藏公学，1964 年改名西藏民族学院。西藏行政干校和师范学校：1955 年原西藏军区干部学校改为西藏地方干部学校，1961 年再更名为西藏行政干部学校，1965 年在西藏行政干部学校的基础上成立西藏自治区师范学校。

1965年9月1日，西藏自治区第一届人民代表大会第一次会议召开，选举产生人民委员会，宣告西藏自治区成立，民族区域自治在西藏由政策、组织筹备变成制度与实践。

西藏实行民族区域自治，是在中国共产党的坚强领导下实现的，是党领导人民进行社会主义革命和建设的过程中得到引领和推动的，是在全国支援和帮助下，在全体西藏人民真心拥护、全力参与下实现的，标志着西藏的建设和发展进入一个新的历史时期。

三、西藏坚持和完善民族区域自治制度

改革开放特别是党的十八大以来，党领导人民坚持、丰富和发展马克思主义民族理论和政策，在中国特色解决民族问题的正确道路上坚持和完善民族区域自治制度，坚持习近平总书记关于“治国必治边、治边先稳藏”重要战略思想，确立新时代党的治藏方略，加强民族团结，推进西藏改革开放，铸牢中华民族共同体意识，不断推动社会主义现代化新西藏建设向前发展。

（一）立足民族平等，坚持民族区域自治制度，加快西藏经济社会发展

在改革开放和社会主义现代化建设新时期，在邓小平理论、“三个代表”重要思想和科学发展观关于西藏工作重要论述指导下，在中央第一至五次西藏工作座谈会推动下，西藏坚持民族区域自治制度，不断深化改革开放，实现经济社会跨越式发展。一切从实际出发，按照民族区域自治的特点和宪法规定，一切重要方针、政策的制定和重大工作的部署，务求慎重稳进。^①

民族区域自治制度是民族因素与区域因素相结合、政治因素与经济因素相结合，既有利于人民群众当家作主，又有利于维护国家统一的制度。在西藏坚持民族区域自治制度，切实保障“藏族实行民族区域自治的自治权利”^②，贯彻落实好党的统战、民族和宗教政策，把一切可以团结的人都团结起来，把一切可以调动的力量调动到建设中国特色社会主义现代化的新西藏上来。^③

如何正确认识和判断西藏政策和工作，正如邓小平所指出的：“关键是看怎样对西藏人民有利，怎样才能使西藏很快发展起来，在中国四个现代化建设中走进前列。”^④深化改革，扩大开放，坚持以经济建设为中心，“抓好稳定和发展两件大事”^⑤，确保西藏经济发展、社会全面进步和长治久安，确保人民生活水平不断提高。加快西藏经济社会发展，关键是要把中央的大政方针与西藏具体实际结合起来。无论经济社会发展还是改革开放，都要从国家大局和西藏实际出发，实事求是。这是做好西藏工作的一项基本原则。维护西藏稳定，把立足点放在做好西藏工作和加快西藏经济发展、增强我国国力的基础上，决不能让西藏从祖国分裂出去，也决不能让西藏长期处于落后状态。2001年11月，《西藏的现代化发展》白皮书指出：“现代化问题是近代以来西藏社会发展的根本问题”；“改革开放为西藏的现代化发展注入了强大动力”；“坚持民族区域自治制度，是西藏现代化发展的重要保证”。^⑥“西藏存在的社会主要矛盾和特殊矛盾决定了西藏工作的主题必须是推进跨越式发展和长

① 《中共中央关于转发〈西藏工作座谈会纪要〉的通知》，《西藏工作文献选编（一九四九——二〇〇五年）》，第311页。

② 同上，第367页。

③ 《中共中央关于印发〈西藏工作座谈会纪要〉的通知》，《新时期民族工作文献选编》，中央文献出版社，1990年，第212页。

④ 邓小平：《立足民族平等，加快西藏发展》，《西藏工作文献选编（一九四九——二〇〇五年）》，第397—398页。

⑤ 江泽民：《西藏工作要抓好稳定和发展两件大事》，《江泽民文选》第1卷，人民出版社，2006年，第388页。

⑥ 国务院新闻办公室：《西藏的现代化发展》，《西藏工作文献选编（一九四九——二〇〇五年）》，第700、705、721页。

治久安。”^① 西藏的一切发展，着眼于造福西藏各族群众，改善人民群众的物质文化生活，促进民族团结、民族进步。

（二）坚持新时代党的治藏方略，牢牢把握铸牢中华民族共同体意识主线

西藏工作关系党和国家工作大局。党在新时代领导人民推进全面建成小康社会中，于 2015 年 8 月召开中央第六次西藏工作座谈会，系统总结党的西藏工作的成就与经验，提出党在新中国成立以来实践过程中形成的“六个必须”的党的治藏方略，^② 其中首要内容就是必须坚持中国共产党领导，坚持社会主义制度，坚持民族区域自治制度。

习近平总书记强调，依法治藏，就是要维护宪法法律权威，坚持法律面前人人平等。富民兴藏，就是要将增进各族群众福祉作为兴藏的基本出发点和落脚点，紧紧围绕民族团结和民生改善推动经济发展、促进社会全面进步，让各族群众更好共享改革发展成果。长期建藏，就是要坚持慎重稳进方针，一切工作从长计议，一切措施具有可持续性。凝聚人心，就是要将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。夯实基础，就是要标本兼治、重在治本，多做打基础、利长远的工作，把基层组织搞强，把基础工作做实。^③ 新时代党的西藏工作牢牢把握西藏社会的主要矛盾和特殊矛盾，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，坚持对达赖集团斗争的方针政策不动摇；全面正确贯彻党的民族政策和宗教政策，加强民族团结，不断增进各族群众对伟大祖国、中华民族、中华文化、中国共产党、中国特色社会主义的认同；把中央关心、全国支援同西藏各族干部群众艰苦奋斗紧密结合起来，在统筹国内国际两个大局中做好西藏工作；加强各级党组织和干部人才队伍建设，巩固党在西藏的执政基础。在此基础上，2020 年 8 月，党中央召开第七次西藏工作座谈会，坚持、丰富、发展和完善西藏工作理论、制度和政策，从党和国家事业全局出发系统谋划推进西藏长治久安和高质量发展，确立“十个必须”的新时代党的治藏方略。^④ 这是做好西藏工作的根本遵循。新时代党的西藏工作面对新形势新任务，全面贯彻新时代党的治藏方略，坚持统筹推进“五位一体”总体布局、协调推进“四个全面”战略布局，坚持稳中求进工作总基调，铸牢中华民族共同体意识，提升发展质量，保障和改善民生，推进生态文明建设，加强党的组织和政权建设，统筹发展和安全，持续深入抓好稳定、发展、生态、强边四件大事，努力建设团结富裕文明和谐美丽的社会主义现代化新西藏。

（三）坚持和完善民族区域自治制度，保障西藏经济社会发展取得历史性成就，推动社会主义现代化新西藏建设高质量发展

党的西藏工作坚持以人民为中心的发展思想，推动西藏经济社会全面发展，巩固拓展脱贫攻坚成果，统筹推进新型城镇化和乡村全面振兴，深入推进新时代兴边富民行动，让改革发展成果更多更公平惠及各族人民，不断满足各族人民对美好生活的向往。据统计，2024 年地区生产总值达到 2765 亿元，比 1965 年的 3.27 亿元增长 154 倍，年均增长 8.9%；城乡居民人均可支配收入 2024 年分别达到 55444 元、21578 元，比 1965 年的 456 元、108 元，年均分别增长 8.5%、9.4%；发展西

① 《中共中央国务院召开第五次西藏工作座谈会》，《人民日报》2010 年 1 月 23 日第 1 版。

② 《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》，《人民日报》2015 年 8 月 26 日第 1 版。

③ 同上。

④ 《全面贯彻新时代党的治藏方略 建设团结富裕文明和谐美丽的社会主义现代化新西藏》，《人民日报》2020 年 8 月 30 日第 1 版。

藏教育事业，率先实行 15 年免费教育，共有各级各类学校 3618 所、在校生总数达 97 万人；医疗卫生机构从 1965 年的 193 个增长至 2024 年的 7231 个，人均预期寿命比自治区成立初期增长 1 倍多。^①新时代西藏经济社会发展，推进民族事务治理体系和治理能力现代化，实现人民生活水平不断提高，确保国家安全和长治久安，民族团结日益巩固，中华民族共同体意识深入人心。

四、结 语

习近平总书记指出：“推动西藏高质量发展，要坚持所有发展都要赋予民族团结进步的意义，都要赋予改善民生、凝聚人心的意义，都要有利于提升各族群众获得感、幸福感、安全感。”^②民族区域自治制度是我国的一项基本政治制度，是中国特色解决民族问题的正确道路的重要内容。中国特色解决民族问题的正确道路，着眼中华民族根本利益和整体利益，最大限度把各民族凝聚起来，实现各民族共同团结奋斗、共同繁荣发展；坚持各民族一律平等，反对民族压迫和民族歧视，确保各族人民真正获得平等政治权利、共同当家做主人；正确把握维护国家统一和实行民族区域自治的关系，坚持统一和自治相结合、民族因素和区域因素相结合，推动中华民族成为认同度更高、凝聚力更强的命运共同体。^③加强民族团结，根本在于坚持和完善民族区域自治制度。加强各民族交往交流交融，尊重差异、包容多样，让各民族在中华民族大家庭中手足相亲、守望相助。牢固树立正确的祖国观、历史观、民族观，增强各族群众法律意识和观念，依法保障民族团结。自觉维护国家最高利益和民族团结大局，牢牢掌握反分裂斗争主动权，坚决反对大汉族主义和狭隘民族主义，实现社会局势的持续稳定、长期稳定、全面稳定。贯彻新发展理念，聚焦发展不平衡不充分问题，以优化发展格局为切入点，以要素和设施建设为支撑，以制度机制为保障，统筹谋划、分类施策、精准发力，加快推进高质量发展^④，走出一条符合西藏实际的高质量发展之路。

人类社会历史在矛盾运动中创造、时代变革中发展、文明照耀中前进。只有在整个人类发展的历史长河中，才能透视出历史运动的本质和时代发展的方向。西藏自治区成立，是历史的必然、人民的选择；是实践的需要、时代发展的要求，具有深厚、深远历史意义。西藏自治区成立虽然是历史的一瞬间，但如一道美丽的彩虹，亮丽的风景，永载史册；也是一条历史主线，贯通历史的昨天、今天和明天。西藏实行民族区域自治的历史、理论与实践深刻表明，党关于民族区域自治的理论、制度和实践的科学性和真理性得到具体、历史的生动检验，人民性和实践性得到充分贯彻，优越性和时代性得到充分彰显。

新时代新征程，党的西藏工作深入贯彻落实习近平总书记关于“治国必治边、治边先稳藏”重要战略思想，坚持和完善民族区域自治制度，进一步全面深化改革，不断增强各族人民对伟大祖国的认同、对中华民族的认同、对中华文化的认同、对中国特色社会主义道路的认同，更好维护民族团结、社会稳定、国家统一，以中国式现代化谱写建设团结富裕文明和谐美丽的社会主义现代化新西藏篇章。

[本文责任编辑 张宁]

[作者简介] 宋月红，中国社会科学院当代中国研究所副所长、研究员（北京 100009）。

① 《在西藏自治区成立 60 周年庆祝大会上的讲话》，《人民日报》2025 年 8 月 22 日第 3 版。

② 《全面贯彻新时代党的治藏方略 谱写雪域高原长治久安和高质量发展新篇章》，《人民日报》2021 年 7 月 24 日第 1 版。

③ 《推进中华民族共同体建设 巩固发展中华民族大团结》，《人民日报》2024 年 9 月 28 日第 1 版。

④ 《全面贯彻新时代党的治藏方略 建设团结富裕文明和谐美丽的社会主义现代化新西藏》，《人民日报》2020 年 8 月 30 日第 1 版。

arguing that the peaceful liberation provided a political foundation for the implementation of the system in Xizang; the further promotion of the new democratic revolution and the establishment of Party, government, and military organizations at all levels provided an ideological foundation; the democratic reform, which established a new democratic society and initiated the socialist revolution, laid a social foundation; and the extensive establishment of people's democratic political power laid an organizational foundation. At the same time, the article points out that the system of regional ethnic autonomy has added epochal characteristics and rich connotations to its practice in Xizang. It provides a political guarantee for consolidating and developing the socialist ethnic relations of equality, unity, mutual assistance, and harmony, offers an effective path for forging a strong sense of community for the Chinese nation, and serves as an institutional guarantee for the development and progress of human rights in Xizang.

Keywords: Regional ethnic autonomy; Xizang; Historical conditions; Contemporary value

Political Premises, Organizational Establishment and Institutional Development of the Implementation of Regional Ethnic Autonomy in the Xizang Autonomous Region

SONG Yue-hong

Abstract: After the peaceful liberation of Xizang, a series of key steps were taken: confirming that Xizang should implement regional ethnic autonomy, establishing the Preparatory Committee for the Xizang Autonomous Region, conducting democratic reform to abolish the feudal serfdom system featuring the unity of religion and politics in Xizang, holding democratic elections, convening the People's Congress of the Xizang Autonomous Region, and finally founding the Xizang Autonomous Region. These efforts led Xizang onto a political development path of regional ethnic autonomy. This process inherently embodies the fundamental political premises, institutional foundation, and modernization requirements for implementing regional ethnic autonomy. Since the reform and opening-up, especially in the new era, the Communist Party of China (CPC), proceeding from the actual situation of work in Xizang, has explored and summarized the basic experience in leading people of all ethnic groups in governing, stabilizing, and developing Xizang, continuously deepened its understanding of the laws governing work in Xizang, and formulated the Party's strategy for governing Xizang in the new era. Upholding and improving the system of regional ethnic autonomy is an important guarantee for Xizang's modernization, and serves as the institutional foundation and source of strength for forging a strong sense of community for the Chinese nation and building a new socialist modern Xizang that is united, prosperous, civilized, harmonious, and beautiful.

Keywords: Xizang Autonomous Region; System of regional ethnic autonomy; Work of Xizang; The Party's strategy for governing Xizang in the new era