



60年砥砺前行 60年良法善治

——西藏自治区人大及其常委会地方立法回望

杨杰 吕高峰 马伟茗

今年是西藏自治区成立60周年,也是西藏自治区人民代表大会成立60周年。60年来,西藏自治区人大及其常委会坚持党的领导、人民当家作主、依法治国有机统一,积极履行立法职能,扎实推进民主法治建设,以良法护民主、促发展、保善治,为西藏长治久安和高质量发展提供了坚实的法治保障。

60年来,始终坚持党的领导夯实西藏民主法治根基

党的领导开启民主法治建设新纪元。习近平总书记指出,人民代表大会制度的建立,意味着中国政治从根本上实现了由少数人掌握政权、绝大多数人受压迫被剥削到中国共产党领导、人民当家作主的伟大跨越。60年来,中国共产党坚持走中国特色解决民族问题的正确道路,领导西藏和平解放、民主改革取得胜利,废除腐朽黑暗的封建农奴制度,在西藏建立了人民代表大会制度和民族区域自治制度,开创了西藏人民当家作主的新时代。1965年9月,自治区第一届人民代表大会讨论和通过了我区首部由人民代表大会通过的重要地方性法规——各级人民代表大会和各级人民委员会组织条例,规定了各级人民代表大会和人民委员会的组织原则和程序,从法治层面确认了人民代表大会制度和民族区域自治制度在西藏的正式建立,巩固了西藏和平解放和民主改革的伟大成果,以法治力量确保西藏人民当家作主,西藏进入社会主义民主法治的新阶段。

党的领导引领民主法治建设新时期。习近平总书记指出,改革开放以来,在党的领导下,经过各方面努力,我国用30多年时间形成了中国特色社会主义法律体系,这是人类法治史上一项了不起的成就。党的十一届三中全会开启我国改革开放的历史新时期,也开启了社会主义民主法治建设新时期,为西藏法治建设注入新的活力。1979年8月14日,西藏自治区第三届人民代表大会第二次会议选举产生了西藏自治区人大常委会——我国首个省级人大常委会,推动全区社会主义民主法治建设和地方政权体制建设迈上新征途。1979年12月20日至26日,自治区第三届人大常委会第二次会议召开,追认公路路产保护奖惩办法、木材运输检查暂行规定、护林防火等八项规定,在藏工作的汉族干部职工计划生育的暂行规定等4部地方性法规,审议了普及小学教育的规定,原则通过各级人民代表大会选举实施细则等地方性法规,西藏地方立法开启人大常委会立法新时代。

党的领导领航民主法治建设新征程。习近

平总书记强调,时代在进步,实践在发展,不断对法律体系建设提出新需求,法律体系必须与时俱进加以完善。党的十八大以来,在西藏自治区党委坚强领导下,自治区人大及其常委会深入贯彻习近平法治思想、习近平总书记关于坚持和完善人民代表大会制度的重要思想、习近平总书记关于西藏工作的重要指示和新时代党的治藏方略,将“以良法促发展保善治”作为立法工作的重点任务和目标,聚焦“四件大事”聚力“四个创建”,与时俱进健全完善我区地方性法规体系,把自治区党委团结带领全区各族干部群众治藏稳藏兴藏的理论成果、实践成果、制度成果及时上升为地方性法规。截至目前,我区现行有效自治区级地方性法规已达137件,其中,党的十八大以来新制定48件。制定、修订、修正、废止的总和更是达到157件次;设区的市85件现行有效地方性法规大部分都是近十年的立法成果,西藏地方立法工作实现高质量发展。

60年来,始终坚持人民至上守护西藏各族群众根本利益

矢志不渝维护各族群众发展利益。习近平总书记强调,维护人民根本利益,增进民生福祉,不断实现发展为了人民、发展依靠人民、发展成果由人民共享,让现代化建设成果更多更公平惠及全体人民。自治区人大及其常委会始终坚持以人民为中心的发展思想,制定和实施一系列法律法规,保障和促进经济社会发展,让广大群众共享改革发展成果,切实感受社会主义制度的优越性。交通是经济发展的动脉和纽带,也是西藏实现高质量发展的关键,自治区人大常委会成立伊始就制定公路路产保护奖惩办法,确保川藏、青藏等公路基础设施的完善与安全,保障西藏与祖国的血脉畅通。随后,相继出台公路条例、道路运输条例、民用机场保护条例等,为西藏交通事业发展保驾护航。市场是经济发展的引擎和驱动,从城乡集市贸易市场监督管理暂行办法到建筑市场管理条例,再到人力资源市场条例、优化营商环境条例等,为西藏市场经济的繁荣提供了有力法治保障。资源是经济发展的基石,矿产资源管理条例、森林法实施办法、草原法实施办法、气候资源条例等,有力推动我区资源合理利用和可持续发展。2022年5月26日,制定乡村振兴促进条例,为推动乡村产业、人才、文化、生态和组织振兴提供坚实保障。

矢志不渝维护各族群众政治权利。习近平

总书记强调,牢固树立立法要维护人民根本利

益、体现人民共同意志的思想,真正把社会主义法律大厦建立在人民权利的基础之上。自治区人大及其常委会不断完善民主法治建设,保障各族群众的政治权利和自由,确保人民群众平等的政治地位和广泛的社会参与机会。优化选举程序,选举法实施细则历经7次修改,始终致力于维护全区每一位公民的选举权和被选举权。强化制度保障,先后制定自治区人民代表大会会议事规则,常务委员会会议事规则,代表建议、批评和意见办理工作条例等,不断践行和发展全过程人民民主,有效维护各族群众的知情权、参与权、表达权、监督权。规范基层治理,制定城市居民委员会组织法实施办法、村民委员会组织法实施办法、村民委员会选举办法,加强基层选举和组织工作,保障基层群众依法行使民主权利。

矢志不渝维护各族群众民生权益。习近平总书记指出,中国式现代化,民生为大。党和政府的一切工作,都是为了老百姓过上更加幸福的生活。自治区人大及其常委会坚持把改善民生、凝聚人心作为经济社会发展的出发点和落脚点,制定实施一系列民生保障法规,不断增强各族群众获得感、幸福感、安全感。强化权益保护,制定老年人权益保障法、妇女权益保障法、未成年人保护法、残疾人保障法实施办法,不断编织民生幸福保障网,切实保障弱势群体利益。落实立德树人根本任务,制定义务教育法、职业教育法实施办法,切实保障各族少年儿童的受教育权。大力实施科教兴国战略,制定科学技术普及法、促进科技成果转化法实施办法,提升全民科学技术知识水平。坚持文化建设着眼于人、落脚于人的必然要求,制定非物质文化遗产法实施办法、布达拉宫文化遗产保护管理条例等,满足各族群众精神文化需求。坚持以人民健康为中心,制定母婴保健法实施办法、药品管理条例,强化各族群众医疗保障,保护人民群众生命健康。

矢志不渝维护各族群众环境权利。习近平总书记指出,保护好西藏生态环境,利在千秋、泽被天下。自治区人大及其常委会历来高度重视生态文明建设和生态环境保护,特别是党的十八大以来,坚持以习近平生态文明思想为指导,加快生态环境领域立法步伐,逐步构建起完善的生态保护法律体系。完善既有保护体系,2013年以来,3次修改环境保护条例,修订湿地保护条例、登山条例,出台大气污染防治条例、水污染防治条例、冰川保护条例等。强化生态综合保护,出台自治区国家生态文明高地建设条例、青藏高原生态保护法实施办法,站在国家

和民族前途命运的高度推进青藏高原生态保护法落地,积极引领我区国家生态文明高地创建,人民生态环境权利得到充分有效保障。

60年来,始终高擎民族团结进步大旗共建中华民族共同体

为铸牢中华民族共同体意识提供法治引领。习近平总书记指出,西藏是各民族共同开发的,西藏历史是各民族共同书写的,藏族和其他各民族交流贯穿西藏历史发展始终。自治区人大及其常委会在立法过程中持续弘扬爱国主义精神,铸牢中华民族共同体意识,以法治之力构筑各民族共有精神家园。为了维护国旗的尊严,增强公民的国家观念,作出关于自治区成立纪念日、藏历新年、春节升挂国旗的决定,有效提升全区各族群众的国家认同感和民族自豪感。为了纪念民主改革这一光明战胜黑暗、文明战胜愚昧、先进战胜落后、民主法治战胜封建专制的伟大历史节点,作出关于“设立西藏百万农奴解放纪念日”的决定,教育引导西藏各族干部群众饮水思源、感恩报本,进一步增强爱党、爱祖国、爱新西藏的感情。

为推进中华民族共同体建设提供法治保障。习近平总书记强调,中华民族共同体的形成和发展是人心所向、大势所趋、历史必然。自治区人大及其常委会坚决贯彻落实习近平总书记关于加强和改进民族工作的重要思想,贯彻落实自治区党委关于推进中华民族共同体建设的工作要求,回应各族群众关于加强民族团结进步的强烈呼声,于2020年1月11日全票通过民族团结进步模范区创建条例。这是一部民族团结进步领域的综合性、系统性法规,全面规定了民族团结进步模范区创建的指导思想、任务目标、基本原则、工作职责、社会协同、宣传教育、创建表彰、组织保障,为西藏推进中华民族共同体建设提供了强有力的抓手。条例实施以来,我区民族团结进步创建工作持续深化,安全保障不断强化,物质基础不断夯实,思想基础不断巩固,社会基础不断改善,中华民族共同体建设不断走深走实。自治区十二届人大常委会于2025年1月15日对条例重新修订,进一步铸牢中华民族共同体意识、推进中华民族共同体建设,必将引领我区各族群众与全国人民一道共同团结奋斗、共同繁荣发展,共创中华民族美好未来。

60年来,始终坚持全面依法治国助力推进法治西藏建设

深入推进科学立法。习近平总书记强调,

要抓住立法质量这个关键,深入推进科学立法、民主立法、依法立法。自治区人大及其常委会高度重视立法质量,不断加强和改进立法工作。科学立法方面,为了适应立法节奏不断加快、立法要求不断提高、立法形式不断丰富的新形势,制定并两次修改立法条例,探索专班立法形式,立法科学化、规范化水平显著提升。民主立法方面,坚持开门立法、广开言路,在书面征求意见、网上公开征求意见、立法调研、座谈、论证、评估等多种形

式的基础上,创造性开展区内外座谈和调研论证,将基层立法联系点扩充到10个,进一步提升了立法决策的民主性。依法立法方面,善用全国人大及其常委会对地方立法的指导机制,在民族团结、生态文明建设、乡村振兴等重点立法项目上,主动寻求指导帮助,有效确保法规内容既符合中央精神和上位法要求,又彰显西藏重要战略地位和地方特色。

深入推进严格执法。习近平总书记指出,法律的生命力在于实施,法律的权威也在于实施。自治区人大及其常委会强化对执法活动的监督,并以法规形式将这种监督固化,确保执法机关严格依法行政。先后制定关于加强对法律、法规实施情况检查监督的若干规定、财政监督条例、监督法实施办法、预算审查监督条例、行政执法监督条例等,构建了全方位的执法监督体系,有效提升执法公正性和透明度。

深入推进公正司法。习近平总书记强调,公正司法事关人民切身利益,事关社会公平正义,事关全面推进依法治国。自治区人大及其常委会通过立法,强化对法院、检察院工作的监督,规范司法行为,确保审判权、检察权依法独立公正行使。为规范诉讼程序,制定司法鉴定管理规定、涉案财物价格鉴定条例等,规范司法鉴定活动,提高司法鉴定质量,促进司法公正。为强化司法权力保障,提升司法公信力,作出关于加强和改进人民法院民事执行工作的决定、关于加强新时代检察公益诉讼工作的决定等,细化司法监督机制,改进司法工作流程,进一步增强人民群众对司法公正的信任和信心。

六十载立法征程,是时代经纬中镌刻的鲜明印记,见证着西藏民主法治建设的辉煌历程。从夯基垒台到立柱架梁,从“有法可依”到“良法善治”,每一部法规的诞生都凝聚着民主智慧,每一次修改都激荡着改革强音。历史的车轮滚滚向前,法治的盾牌始终护航,八秩华章续展辉煌,站在新的起点,我们将坚定不移深入学习贯彻习近平新时代中国特色社会主义思想特别是习近平法治思想,全面落实习近平总书记在全国人民代表大会成立70周年大会上的重要讲话精神,认真实施新修改的立法法,总结地方立法工作成果和经验,以更开阔的视野奋进时代浪潮,以更坚实的行动把握历史机遇,以更笃定的步伐回应人民期盼,以更创新的智慧应对风险挑战,稳中求进推进地方立法工作,续写全面依法治藏的崭新篇章,为建设社会主义现代化新西藏提供更加有力的法治保障!

(作者分别为西藏自治区社科院副研究员、西藏自治区人大常委会办公厅研究室副主任、西藏自治区人大常委会办公厅研究室主任)

贯彻落实新时代党的治藏方略的阿里实践

陈祎舒

三、加强高原生态安全屏障建设

制定相关规划与方案,完善生态文明制度体系。在《阿里地区深入贯彻习近平生态文明思想,坚持“绿水青山就是金山银山”的理念,结合实际制订相关政策规划。地区行署通过编制实施《阿里地区“十四五”生态环境保护规划》,为阿里“十四五”期间生态环境保护工作定下了主基调。在《阿里地区国土空间总体规划(2021—2035年)》,其中清洁能源电力装机同比增长90.9%。而在《阿里地区生态环境总体规划(2021—2035年)》中,则强调了统筹划定落实耕地和永久基本农田、生态保护红线、城镇开发边界三条控制线,为阿里地区今后的土地合理开发利用指明了方向。此外,还出台了《阿里地区党政领导干部生态环境损害责任追究实施方案》《阿里地区环境保护考核办法》等文件,明确各级党委、政府关于生态环境保护工作的责任,形成责任追究与考核机制。

建成生态文明示范区,构建生态环境保护新格局。近年来,阿里地区在生态文明示范创建与生态修复方面取得了可喜的成果。2020年,阿里地区成功创建为第四批国家级生态文明建设示范区。全地区7县全部被纳入国家级生态功能区,获自治区命名生态县1个,生态乡(镇)24个,生态村(居)120个。《2024西藏自治区生态环境状况公报》显示,阿里地区环境空气质量达到Ⅱ级标准,在全国339个地级及以上城市环境空气质量排名第8位,境内的班公湖水质达到Ⅱ类标准。系统谋划27项重点任务104条具体措施,统筹推进20个重点项目1个标志性工程及38项创建指标。截至目前,

104条措施中,19条措施提前完成全年任务量;78条措施正有序推进,基本完成50%任务量。总体达到了时间过半、任务完成过半的阶段性任务目标。

四、强化边境村镇建设和稳边固边机制

加强边境村镇建设,持续提高群众生活水平。阿里地区累计投入资金53.2亿元加强边境村镇建设,在基础设施、公共服务、特色产业等多个方面都取得了长足发展。目前,阿里地区的边境乡镇及行政村的公路通畅率已分别达90%和88.6%;光纤宽带、4G网络及主电网已覆盖边境一线行政村,村内道路、照明、邮政网点等设施配套完善,边境行政村的通信网络(移动信号、网络覆盖率)实现100%覆盖,边境民生保障与发展基础不断夯实。

着力推动军地融合,形成合力治边机制。近年来,阿里地区打造了典角村“守边固边”、乌江村“拥军爱民”、什布奇村“兴边富民”3个示范村及4个边境党组织结对共建示范点,军地党组织建设得到显著增强。注重改进驻边部队地方保障体系,完善为部队办实事制度化、解决部队困难问题常态化、服务军队保障社会化等工作机制,同时落实护边员管理制度规范化,构建起军警联勤、警地联防、警种联动的工作格局。

五、切实铸牢中华民族共同体意识

统筹推进工作落实,多种形式开展宣传教育。阿里地区先后出台了多项本地区关于推进铸牢中华民族共同体意识的工作方案与通知,明确了各类组织与党员领导干部的责任分工。在具体落实过程中,相关部门充分发挥媒体的

引导导向作用,注重线上与线下有机结合,通过播放民族团结进步宣传片、悬挂横幅、发放宣传资料和宣传品、现场讲解、集中授牌、文艺演出、培训、新闻宣传报道、答疑解惑等多种形式与活动,在机关干部、部队官兵、农牧民群众、青少年学生、企业职工、寺庙僧尼中加强铸牢中华民族共同体意识的宣传教育。

组织各类考察团,促进深度交往交流交融。阿里地区相关部门针对社区干部、基层农牧民优秀代表、宗教界代表人士、少数民族青少年等不同人群,组织以铸牢中华民族共同体意识为主题的赴区外考察、学习、参访活动,积极促进各民族之间的交往交流交融。

六、打造“藏西先锋·红色阿里”党建品牌

致力党建品牌打造,注重组织协同发展。近年来,阿里地区致力于打造“藏西先锋·红色阿里”党建品牌,在提升基层党组织政治功能与组织功能的同时,也增强了党组织的战斗力与凝聚力。同时,在不同领域有针对性地建立“机关堡垒·岗位先锋”“正德厚生·兴业发展”“夕阳先锋·红色堡垒”等党建品牌,助力各行业党组织工作协同发展。

利用本土红色资源,开展党性教育活动。在打造党建品牌的过程中,阿里地区开展了一系列传承与弘扬阿里红色文化的活动:在充分利用先遣连纪念馆、狮泉河烈士陵园等九大红色教育基地丰富资源的基础上,筹划实践了“重走先遣路、弘扬阿里魂”“学孔繁森精神、做孔繁森式好干部”“齐唱国歌、同升国旗、共守疆土”等党性教育活动,广大党员领导干部在接受红色教育的过程中实现了凝心铸魂、强化了党性修养、获得了信仰力量。

综上所述,党的十八大以来,阿里地区坚决贯彻落实新时代党的治藏方略,结合实际,积极推进稳定、发展、生态、强边各项工作部署,这既反映了新时代党的治藏方略在阿里的成功实践,也为即将到来的“十五五”积累了宝贵经验,对于阿里地区实现长治久安和高质量发展具有重要的指导借鉴意义。

(作者单位:中共阿里地委党校)

党的十八大以来,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。2020年中央第七次西藏工作座谈会上,习近平总书记提出新时代党的治藏方略“十个必须”,立足于稳定、发展、生态、强边四件大事,全面系统地揭示了西藏工作的内在规律,是我们做好西藏一切工作的总方针、总指南、总遵循。

阿里地区位于祖国西南边陲,既是维护国家安全稳定重要屏障,也是面向南亚对外开放的门户,对于西藏长治久安和高质量发展具有举足轻重的意义。近年来,阿里地区坚持以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导,深入贯彻落实新时代党的治藏方略,步入了高质量发展的快车道,在社会稳定、经济发展、生态安全、边境建设、民族团结、党的建设等多个领域都取得了突出成就,这些成果充分体现了新时代党的治藏方略所具有的科学内涵与指导意义。

一、努力开创安全稳定的新局面

锤炼基层维稳队伍,形成长效维稳机制。阿里地区始终坚持“稳字当头、稳中求进”的总基调,将维护稳定作为各项事业开展的前提与基础。地区成立维护稳定工作指挥部,同时加强基层治理队伍建设;通过一线干警、驻村工作队、驻村驻寺干部等力量,抓好重点人群管控和寺庙维稳工作,并在非公企业党建工作中,成立维稳工作领导小组,进一步扩大了基层维稳力量。正是在党和政府的坚强领导下,在基层干警、党员干部、人民群众的广泛参与下,阿里地区先后开展了“两边一线”管控、重点地区重点治理、扫黑除恶打非治乱等活动,逐渐形成了一套行之有效的长效维稳机制。

完善地区网格化管理,提升基层治理现代化水平。阿里地区坚持以网格化管理作为推进基层治理的重要抓手,以网格“塑性”与党建“铸魂”双管齐下,打通基层治理的“最后一公里”。2024年,地区行署办公室印发《阿里地区网格员管理办法(试行)》,对阿里地区网格员队伍的建设提出规范化要求,并制定落实《阿里地区网格员培训规划(2024—2026年)》。2024年以来,参