2026年11月18日 星期三
本版编辑：卞琳琳 巴典曲查 邮箱：xzrbzks@163.com
西藏日报

新时代党的治藏方略的深刻内涵与成功实践

程越 周娟

新时代党的治藏方略是对党不同时期治藏方略的继承与发展，来源于深刻的治理实践与艰辛的理论探索，为西藏实现长治久安和高质量发展提供了根本遵循。2021年习近平总书记在西藏考察时指出："党中央结合实际，制定了不同时期的治藏方略。70年来，我们就是这么一步步走过来的。"党在不同历史时期创立与发展的治藏方略，不仅为新时代党的治藏方略的形成奠定了坚实的制度基础，更从认识论、方法论等方面积累了宝贵的思想资源。

新时代党的治藏方略是一个成熟、开放的理论体系，主要包括十个方面的内容：一是必须坚持中国共产党领导、坚持中国特色社会主义制度、坚持民族区域自治制度。二是必须坚持治国必治边、治边先稳藏的战略思想。三是必须把维护祖国统一、加强民族团结作为西藏工作的着眼点和着力点。四是必须坚持依法治藏、富民兴藏、长期建藏、凝聚人心、夯实基础的重要原则。五是必须统筹国内国际两个大局。六是必须把改善民生、凝聚人心作为经济社会发展的出发点和落脚点。七是必须促进各民族交往交流交融。八是必须坚持我国宗教中国化方向、依法管理宗教事务。九是必须坚持生态保护第一。十是必须加强党的建设特别是政治建设。

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，习近平总书记亲自为西藏工作把舵定向、擘画蓝图，创造性提出并确立新时代党的治藏方略，推动中国式现代化在世界屋脊不断创造新奇迹。实践充分证明，新时代党的治藏方略是中国共产党领导人民治藏稳藏兴藏成功经验的总结提炼和创新发展，是习近平新时代中国特色社会主义思想关于西藏工作的集中体现，为做好西藏工作提供了根本遵循。

在新时代党的治藏方略指引下，西藏步入发展最好、变化最大、各族群众得实惠最多的历史时期。2020年底，作为全国唯一的省级集中连片特困地区，西藏实现整体脱贫。2012—2024年，西藏地区生产总值实现年均增长8.6%，比同期全国平均增速高2.5个百分点。2025年，西藏经济运行稳中有进，地区生产总值、规模以上工业增加值、固定资产投资、一般公共预算收入、一般公共预算支出、全体居民人均可支配收入、城镇居民人均可支配收入、农村居民人均可支配收入8项指标增速均位居全国第一。全区社会大局持续和谐稳定，藏传佛教与社会主义社会相适应，党在西藏的执政基础不断巩固。

从贫穷落后到繁荣昌盛，从"换了人间"到迈步小康，西藏和平解放75年的光辉实践充分证明，只有坚持维护祖国统一、领土完整，才能保障西藏各族人民的根本利益；只有坚持中国共产党领导、中国特色社会主义制度、民族区域自治制度，才能为西藏长治久安和繁荣发展提供根本保证；只有坚持改革开放，才能推动西藏经济社会全面进步；只有坚持以人民为中心的发展思想，才能满足西藏各族群众对美好生活的向往；只有坚持新时代党的治藏方略，才能建设团结富裕文明和谐美丽的社会主义现代化新西藏。这是历史的结论，也是未来的昭示。

坚持党对一切工作的领导，以党的自我革命引领社会革命，深入推进新时代党的建设新的伟大工程。新征程上，要深入学习贯彻党的二十届五中全会精神，把落实全面从严治党要求与经济社会发展工作同谋划、同部署、同推进，统筹推进各层级各领域基层党组织建设，推动各级党组织全面进步、全面过硬；科学精准选人用人，持之以恒推动主动创廉，持续整治形式主义为基层减负赋能，让党员干部轻装上阵、干事创业。

坚持以铸牢中华民族共同体意识为各项工作的主线。坚持稳定是第一责任，以铸牢中华民族共同体意识为主线，持续深入开展反分裂斗争。更好引导藏传佛教与社会主义社会相适应，确保意识形态领域安全，夯实社会治理基础。

坚持以新型工业化为龙头，培育有独特竞争力的高原特色优势产业体系。有力有序有效推进重大工程建设，把推进工程建设和促进当地群众就业增收更好结合起来，为加快构建新发展格局发挥积极作用。推动新型工业化，深刻把握新时代新征程推进新型工业化的基本规律，坚持工业化普遍规律与西藏特点相结合，以高端化、智能化、绿色化为方向，加快构建富有西藏特色的现代工业体系，努力与全国一道基本实现新型工业化。

坚持扎实推进各族人民共同富裕。将产业建设、三产提升与乡村振兴、增进就业统筹考虑。全面提升人口综合素质。把农牧区人口适度聚集与积极稳妥推进城镇化结合起来，加快西藏新型城镇化步伐。

坚持生态优先、绿色发展。推进山水林田湖草沙源头保护、系统治理，筑牢国家生态安全屏障。不断建强学术科研平台，推动跨学科文理融合，培养一批又一批奉献高原、学术成边的科技工作者。

坚定不移贯彻总体国家安全观。坚持发展与安全并重，持续推进兴边富民，不断提高边境地区人口和经济支撑能力，补齐基础设施和基本公共服务短板，因地制宜发展特色优势产业，坚持城乡融合发展，稳步推进以县城为重要载体的新型城镇化建设。团结引领各族群众争当神圣国土的守护者、幸福家园的建设者，确保边疆巩固、边境安全。

（作者单位：自治区社会科学院）

深入学习贯彻党的二十届五中全会精神

强化制度执行力 护航高原长治久安与高质量发展

代丹欣

党的二十届五中全会着眼持之以恒推进全面从严治党，对坚持制度治党、依规治党作出系统部署，明确要求完善党内法规制度体系、增强制度执行力、大力破除潜规则，强调强化制度刚性约束，坚持制度面前人人平等、遵守制度没有特殊、执行制度没有例外。

习近平总书记指出，制度一经形成，就要严格遵守，坚持制度面前人人平等、执行制度没有例外，坚决维护制度的严肃性和权威性。我们党在百余年的奋斗历程中始终高度重视制度建设，新时代以来党内法规制度体系日趋完善，管党治党基本实现有规可依，但制度落实仍需持续加力。制度的生命力在于执行，再好的制度，如果悬空、虚化、选择性执行，就会沦为"纸面上的条文"。全会突出强化制度刚性约束，核心就是维护制度权威、彰显制度威力。

西藏是重要的国家安全屏障、生态安全屏障，做好西藏工作，事关国家统一、民族团结、边疆巩固，制度执行力的强弱，直接关系新时代党的治藏方略能否落地生根，关系"四件大事"能否扎实推进，关系各族群众获得感、幸福感、安全感。只有深刻认识到制度治党、依规治党是全面从严治党的长远之策、根本之策，下大力气打通制度执行的堵点难点，上下贯通、执行有力，才能确保党中央决策部署、自治区党委工作安排不折不扣落实到位，以制度刚性护航雪域高原长治久安和高质量发展。

坚持问题导向，清醒认识当前增强制度执行力的突出堵点难点。立足西藏基层实际，要坚持辩证分析、把握分寸，既不片面放大问题，也不回避矛盾。从认识层面看，当前少数干部重制度出台、轻落地见效，存在"重发文、轻督办"现象，满足于开会传达、文件转发，学用脱节，对制度蕴含的政治要求、治藏要求理解不深；有的把制度执行简单等同于"不出事"，缺乏以制度推动工作、以制度促进治理的主动意识。

从执行落地看，当前制度执行面临的问题可归纳为三类：一是制度供给"上下一般粗"，缺少场景化转化，部分领域制度配套细化不足，存在共用同一套执行标准的现象。比如，村级民主监督制度在农村可以依托固定活动场所和相对聚居的人口结构来落实，但在散居牧区，牧民随季节转场，村务监督委员会成员本身也在流动，照搬农区模式就难以奏效。二是制度执行"任务驱动"效应明显，一些制度在专项工作期间被强力推行，但任务结束后缺乏常态化运行机制，容易出现"突击执行、任务结束、制度回弹"的循环。三是日常督查、专项检查、巡视巡察、纪检监督之间的信息共享和联动机制仍需进一步健全。此外，边境一线、高海拔牧区制度配套的本土化转化不足，客观上增加了执行难度。

针对这些问题，需锚定治藏稳藏兴藏，系统构建制度落地见效的实践路径。首要的是筑牢政治忠诚，夯实制度执行的思想根基。以学习贯彻党的二十届五中全会精神为契机，持续深化习近平新时代中国特色社会主义思想学习，深入贯彻落实习近平总书记关于西藏工作的重要讲话重要指示批示精神和新时代党的治藏方略，深刻认识制度执行首先是政治任务、执行制度就是执行党中央决策部署，不断提高执行的政治自觉、思想自觉、行动自觉，从源头上杜绝打折扣、搞变通、做选择，使尊崇制度、执行制度成为广大党员干部的自觉认识和行动。

坚持因地制宜，推动制度供给和基层场景精准适配。坚持顶层设计和西藏实际相结合，鼓励各地市、各县区在制度框架内制定适配本地场景的实施细则，做好制度的本土化转化。区分城镇、农区、牧区、边境一线等治理场景，将维护稳定、民族宗教、生态保护、强边固防、乡村振兴等领域的制度要求转化为紧密结合工作实际的工作流程，结合实际情况，制定操作性强的执行清单，设计弹性合理的执行节奏。要注重制度配套的体系性和衔接性，防止政出多门、衔接不畅，形成上下贯通、左右协调的执行链条，推动制度落地生根。

强化刚性约束，维护制度权威，坚决破除潜规则。落实全会要求，坚持制度面前人人平等、执行制度没有例外。对有令不行、有禁不止、随意变通、恶意规避等行为严肃纠治，让制度成为带电的"高压线"。领导干部要带头尊崇制度、执行制度，发挥"头雁效应"，带头杜绝特权思想，不搞例外、不搞特殊，形成示范。要把制度执行情况作为考察领导班子和领导干部的重要内容，对制度执行不力、问题突出的严肃追责问责，对典型问题通报曝光，形成震慑。同时，注重发挥制度的正向激励作用，让严格执行制度、善于运用制度推动工作的干部得到褒奖和重用，树立鲜明导向。

健全闭环监督，把监督贯穿履职全过程。按照全会部署，把制度执行监督嵌入党组织和党员干部履职全链条，构建日常督查、专项检查、巡视巡察、纪检监督联动机制，重点推动监督关口前移，加强常态化嵌入式监督，对制度执行中的苗头性、倾向性问题早发现、早提醒、早纠治，防止小偏差演变成大问题。区分失误偏差与故意违规，坚持严管和厚爱结合，落实"三个区分开来"要求，激励干部在严守制度前提下担当作为。注重运用数字化手段提升监督效能，推动制度执行监督更加精准高效。

建强基层骨干，锻造堪当高原治理重任的执行队伍。制度最终要靠人去执行，要聚焦重点阵地，持续提升基层干部制度理解、制度运用、制度落实能力，补齐边疆偏远地区执行能力短板。加强对基层干部的制度培训和实践锻炼，让他们既熟悉制度条文、又掌握执行方法，既坚持原则、又善于结合实际创造性落实。特别是要培养一批"制度明白人"，能够把抽象的制度语言转化为群众听得懂、干部好操作的本土化流程。健全正向激励，完善容错纠错，关心关爱基层干部，改善高海拔、偏远地区工作条件，引导广大基层干部在守制度、按制度办事基础上，用心用情做好群众工作，把制度执行成效转化为民族团结、民生改善、边疆稳固成果。

制度执行好不好，最终要看"四件大事"有没有落地、群众心里有没有底气。增强制度执行力，不是为执行而执行，最终成效要体现在稳定、发展、生态、强边四件大事的扎实推进上，体现在长治久安和高质量发展的实际成果上。全区各级党组织和广大党员干部要以党的二十届五中全会精神为指引，持续尊崇制度、严格执行制度、坚决维护制度，不断把制度优势转化为边疆治理效能，为建设社会主义现代化新西藏提供坚强制度保障。

（作者单位：西藏民族大学马克思主义学院）

"主动创安、主动创稳"——

铸牢中华民族共同体意识的应有之义与具体实践

姚宇

铸牢共同体 中华一家亲

铸牢中华民族共同体意识是新时代党的民族工作的主线，贯彻落实这条工作主线，关键在于如何使相关理论与法律要求嵌入民族地区日常治理的实际运转。近期，西藏自治区党委提出"主动创安、主动创稳"，突出安全治理的主动建构，使风险前置化解、基层矛盾调处、宗教事务法治化等治理实践成为共同体意识再生产的构成性环节。在此意义上，稳定局面的创建构成推进中华民族共同体建设的应有之义，"主动创安、主动创稳"划定不可逾越法治边界，二者共同构成共同体建设在边疆民族地区落地的基本工作形态。

新时代民族工作理论转型的实践接榫

从"民族团结"到"铸牢中华民族共同体意识"，再到"推进中华民族共同体建设"，我们党的民族工作理论的更新绝非简单的概念替换，而是工作逻辑的深层转换。民族团结侧重于民族关系密切、和谐，铸牢中华民族共同体意识则要求在这种关系基础上进一步生成"一体性"的政治认同与命运共感。前者回答"各民族是否和睦相处"，后者还要回答"我们是谁"这一认同建构问题；前者的重心在"多元之间的和睦"，后者的重心在"一体之内的凝聚"。

这一转型在理论要求上至少包含三个层面的变化。其一，工作目标从"不出事"转向"增认同"，各项工作的实效要落地于是否实际增强了"五个认同"和"四个与共"的共同体理念。其二，工作重心转向"共同性增进"。在承认多元的基础上，民族工作更加强调中华民族共同体的整体性建构。其三，工作方式从"事后应对"转向"常态建构"。共同体意识不可能通过一两次教育活动塑造完成，而需要在治理的日常运转中持续生成，其检验标准应当是群众获得感、认同感、自豪感的真实增强。

民族理论转型在工作层面的实践接榫是什么？是我们必须回答好的一个课题。在西藏这样的反分裂斗争前沿和宗教事务治理重点区域，安全治理能否从"维持秩序的外在工具"转化为"建构共同体的内在实践"，直接关系到铸牢中华民族共同体意识能否避免口号化、形式化。西藏自治区党委提出的"主动创安、主动创稳"，正是在这一意义上具有理论分析价值。其要义不在于一般性地强调"提前预防风险"，而在于将安全治理嵌入铸牢中华民族共同体意识的主线之下，使每一次风险的前置化解、每一次矛盾的基层调处，都同时成为共同体纽带的编织或修复。

深刻把握安全治理工作中"主动"的理论意涵

以前部分关于维稳工作的理论逻辑倾向于把安全视为共同体建设的"前提条件"：先有稳定，再谈民族团结和共同体建设。在这一逻辑中，安全治理是外在于共同体建设的技术性手段，其功能是为后者"保驾护航"。然而，铸牢中华民族共同体意识所要求的认同，本质上是一种在共同经历和共同应对中沉淀下来的关系性事实，而不是单纯通过宣讲就能"给予"的观念。如果安全治理始终停留在"出问题—应对—平息"的被动循环中，它就难以成为认同生成的土壤，而只能是事后划定的边界。

"主动创安、主动创稳"的理论意义，正在于它试图打破这一外部性定位。在西藏自治区党委、政府工作部署中，"主动创安、主动创稳"被明确嵌入铸牢中华民族共同体意识的主线之下：深化"主动创安、主动创稳"，与扎实推进中华民族共同体建设、不断增进"五个认同"被置于同一工作链条之中。这意味着安全治理操作与共同体建设目标之间，不是"先稳定、后建设"的先后关系，而是以连续动作铺陈直下的内在关系。"主线"通过具体的实践操作来显现自身，实践操作则构成了主线的存在方式。

这一转化的理论要害在于：当"主动创安"把风险化解做在矛盾生成之前、把法治化治理落实到宗教事务和基层日常之中，它实际上是在持续生产一种"共同体在规则的统一适用中在场"的切身经验。反对分裂的斗争、宗教事务的法治化、基层治理效能的提升，每一次具体的治理实践都在无声地界定共同体的边界、确认成员资格的平等性、巩固"五个认同"中最具操作性的制度基础。安全治理由此从"为共同体建设保驾护航"的外部工具，转化为共同体建设本身的存在方式。

进一步看，"主动"还包含一种时间性意涵。共同体意识的生成不可能"毕其功于一役"，它需要在代际更替和日常再生产中持续巩固。"主动创稳"所要求的常态化会商研判、把维稳工作做在日常、做到经常、落实在基层，恰恰提供了一种将共同体建构嵌入治理日常节奏的工作形态。它不是在"出问题—应对—平息"的循环中被动运行，而是以常态化的治理实践持续积累共同体认同的社会资本。正是在这个意义上，"主动"不是简单的"提前预防"，而是使安全治理成为共同体建设的构成性实践。

"主动创安、主动创稳"是铸牢中华民族共同体意识应有之义

"主动创安、主动创稳"能否被表述为推进中华民族共同体建设的应有之义？答案是肯定的，但需要对"应有之义"的强度作出界定：它并不意味着"主动创安、主动创稳"等同于中华民族共同体建设的全部内容，而是指在西藏这一特定场域中，安全治理构成了中华民族共同体建设不可省略的构成性环节与底线前提。

从理论上看，铸牢中华民族共同体意识的政治逻辑可以用"国家建设—政治认同—政治社会化—政治安全"的框架来把握。在这一框架中，政治安全被定位为"底线要求"，通过风险防范与韧性建设为认同建构划定边界。这意味着，共同体建设从来不是一个纯粹的观念工程，它始终需要安全治理为其提供存续和展开的条件。新时代边疆治理的要求也反复呈现同一个逻辑结构：只有不断铸牢中华民族共同体意识，坚持把维护国家安全和社会稳定作为底线要求，才能确保边疆地区长治久安。安全在这里不是共同体建设完成之后才去"保障"的内容，而是共同体建设得以启动和持续推进的先决条件。

从历史本体论层面看，中华民族"追求统一、安全、稳定的社会局面，始终是各族人民矢志不渝的理想追求……始终是中华民族共同体团结凝聚的强大内生动力"。安全稳定内在于中华民族共同体的历史生成过程，而不是近代以来才被"附加"上去的治理任务。这为"应有之义"提供了更深层的支撑：安全治理不是外在于共同体传统的现代治理技术，而是共同体凝聚力的历史构成要素在当代的实践延续。

然而，理论上证成"主动创安、主动创稳"是铸牢中华民族共同体意识的应有之义，是在"底线构成"和"实践转化"两个意义上开展的。它构成共同体建设的底线前提，并通过日常治理将这一底线转化为认同生成的实际过程。但它不是共同体建设的"全部内容"，不能替代思想政治教育、文化认同建构、经济社会发展、各民族交往交流交融等更为广泛的共同体建设任务。但是，在西藏这样的边疆民族地区，中华民族共同体建设如果缺少一个将安全治理从被动应对提升为主动建构的实践形态，政治安全这条底线就只能是事后划定的边界，而无法成为认同生成的土壤。"主动"的深层理论意涵正在于此：它使安全从共同体建设的外部条件转化为内部环节。

"主动创安、主动创稳"是落实"增进共同性、尊重和包容差异性"要求的前提

"增进共同性、尊重和包容差异性"是开展民族工作的一项重要原则，"主动创安、主动创稳"与"增进共同性、尊重和包容差异性"之间，构成一种"底线守护"与"方向引领"的互补关系。

一方面，主动创安为"尊重和包容差异性"划定不可逾越的边界。西藏自治区党委一再明确指出，要坚决反对和抵制以尊重差异、包容多元的名义削弱和危害共同性的观点和做法。这意味着差异性有两条不可触碰的边界：其一，差异性不能演变为对共同体政治认同的消解；其二，差异性不能成为规避统一法治规则的理由。主动创安恰恰在治理实践中为这两条边界提供可操作的守护机制，使"尊重和包容差异性"不至于在实践中滑向对危害共同性行为的无原则纵容。

另一方面，主动创稳为"增进共同性"清扫结构性障碍。"增进共同性"的核心指向，是不断强化各族人民对伟大祖国、中华民族、中华文化、中国共产党、中国特色社会主义的"五个认同"，使共同体意识从观念层面沉淀为稳定的认同结构。旗帜鲜明反对分裂、加强宗教事务治理法治化、深化"三个意识"教育，这些主动创稳的具体操作，就是在清除那些试图瓦解共同性根基的力量。如果分裂渗透的空间不被压缩、法治化的治理框架不被确立，"增进共同性"就始终面临一个持续泄压的结构性环境。主动创稳的"主动"之处在于：它不是在共同性受损之后再行补救，而是将安全治理前置为共同性生长的环境营造工程。

从更根本的层面看，"主动创安、主动创稳"回应了这对辩证关系在实践层面的关键需求：共同性的增进需要稳定的制度环境来持续积累，差异性的包容需要清晰的规则边界来防止失控。共同性与差异性"互为条件、互相依存"，但这种依存关系在治理实践中不会自动维持平衡，它需要一种持续在场的机制来防止天平向任何一端过度倾斜。主动创稳通过将安全治理嵌入日常，实际上为这对关系的动态平衡提供了一个常态化的校准机制：每一次对分裂渗透的主动防范，都是在加固共同性的政治基底；每一次对法治化治理的推进，都是在为差异性的合法存在划定清晰而可预期的边界。方向由"增进共同性"来引领，边界由"主动创安"来守护，二者共同构成中华民族共同体建设的实践准则。

强调从"民族团结"到"铸牢中华民族共同体意识"的理论转型，核心目的不是否定前一阶段工作的成效，而在于申明民族工作逻辑的深层转换：从民族关系维护转向一体建构的新任务，从"不出事"转向"增认同"的新要求，从差异性尊重转向共同性增进的工作内涵的提升，对民族工作领域提出从事后应对转向常态建构。这一转型最关键的实践难题，是如何让"铸牢"浸润进民族地区治理的毛细血管之中。

"主动创安、主动创稳"的理论价值，正在于它把安全治理从"维持秩序的工具"定位为"建构共同体的实践"。它回应了理论转型对工作层面实践接榫的迫切需求：通过基层治理前移，使共同体建构落到日常场景；通过法治化治理，为"共同性"提供制度锚点；通过"主动"的时间性，使共同体建构嵌入治理的日常节奏。在西藏，它是底线构成和实践转化意义上的应有之义，它与"增进共同性、尊重和包容差异性"构成方向引领与底线守护的互补关系，共同服务于中华民族共同体建设在边疆民族地区的落地运转。西藏自治区党委在工作层面开展的各类"主动"要求，正是铸牢中华民族共同体意识得以真正落地的具体实践。

（作者单位：中国社会科学院民族学与人类学研究所）