

民族区域自治制度在社会主义新西藏的伟大成就与历史经验

张小莉 王黎

习近平总书记指出:“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和制度保障。”推进新时代党的民族工作高质量发展,必须把坚持和完善民族区域自治制度摆在重要位置。1949年中华人民共和国成立时,西藏仍处于落后的封建农奴制统治之下。为把西藏各族人民从黑暗的农奴制下彻底解放出来,推翻封建农奴制度,从1951年到1965年,中国共产党先后进行了和平解放、民主改革、成立自治区三件大事,为中国共产党领导西藏,成立自治区创造了根本社会条件。1965年9月,西藏自治区第一届人民代表大会第一次会议在拉萨召开,西藏自治区正式成立。这是党的民族政策在西藏的成功实践,标志着西藏人民当家作主有了根本的制度保障,西藏开始全面实行民族区域自治制度。从此,西藏人民与全国各族人民一道走上了社会主义的光明大道,短短60年实现了跨越上千年的人间奇迹。

一、历史巨变与伟大成就

(一)社会大局和谐稳定。

西藏作为我国重要的边疆民族地区,进一步处理好民族问题和做好宗教工作是关系祖国统一、边疆巩固、社会稳定的大事。西藏自治区成立60周年以来,特别是党的十八大以来,西藏社会治理能力不断提高,全国民族团结进步模范区创建不断推进,“五个认同”不断深入人心,群众安全感满意度持续位居全国前列,社会大局长期稳定、全面稳定的基层基础更加坚实。

西藏自治区党委准确把握习近平总书记对西藏工作的指示要求,以着力创建全国民族团结进步模范区为总抓手,推进民族团结进步事业,推动了民族团结进步意识深入人心。截至2024年底,西藏7市(地)全部创建为全国民族团结进步示范市(地),30个县(市、区)创建为全国民族团结进步示范县(市、区),54家单位被命名为全国民族团结进步示范单位,8家单位被命名为全国民族团结进步教育基地,668家单位被命名为西藏自治区民族团结进步模范单位。民族团结

工作取得显著成效,各族干部群众像石榴籽一样紧紧抱在一起。2025年3月,西藏再次修订后的《西藏自治区民族团结进步模范区创建条例》正式施行。此次修订的重点体现在规定模范区创建要着力推进中华民族共同体建设“8个方面”重点任务,明确推进铸牢中华民族共同体意识宣传教育常态化的具体举措等重点内容。

宗教信仰自由政策在西藏得到全面准确地贯彻执行,党的宗教政策在西藏得到全面贯彻落实。近年来,西藏自治区出台了一系列利寺惠僧政策,实施了“六建”和“九有”工程,实现寺庙路、水、电、讯“四通”,极大改善了寺庙基础设施和公共服务条件,使广大僧尼共享改革发展成果,这为实现宗教和睦、佛事和顺、寺庙和谐奠定了基础,开创了宗教工作新局面,进一步巩固了社会稳定。

(二)经济快速健康发展。

邓小平同志曾指出:“实行民族区域自治,不把经济搞好,那个自治就是空的。”在党中央、国务院的坚强领导下,国家各部委和对口援藏省市持续加大支持力度,经济总量实现质的飞跃,地区生产总值从1965年的3.27亿元增长至2024年的2764.94亿元,增速位居全国前列。

基础设施建设突飞猛进,从旧西藏没有一条公路,发展到如今公路、铁路、航空、管道运输协调发展的综合交通网络的阶段。2024年6月30日,全长245公里的拉萨至日喀则高等级公路全线建成通车,至此,西藏高等级公路通车总里程达1196公里。截至2024年底,全区农村公路通车里程达9.48万公里,具备条件的乡镇、行政村公路通车率均为100%,通畅率分别达97.99%和86.05%;全区623个乡镇、386个行政村通客车,乡镇、行政村通客车率分别达91.75%和72.42%。

民生保障水平持续提升,2012年起在全国率先实行15年公费教育。2019年底实现62.8万建档立卡贫困人口全部脱贫,74个贫困县(区)整体摘帽,历史性地消除绝对贫困。

西藏拥有丰富的清洁能源资源,从产能方式单一到水能、风能、太阳能、地热能发电齐上阵,全区清洁能源电力装机占比达到96%,比重全国第一;清洁能源发电量占比超99%,基本实现全清洁电力供应,成为全国清洁能源发电量占比最高的省级电网。

(三)生态环境持续良好。

习近平总书记在西藏考察时指出,保护好西藏生态环境,利在千秋、泽被天下。目前,西藏将超过60万平方公里国土纳入生态保护红线;设立47个各级自然保护区,总面积达41.22万平方公里;三江源(唐古北区域)、羌塘、珠穆朗玛峰、冈仁波齐、高黎贡山(西藏段)、雅鲁藏布大峡谷等6处典型区域纳入《国家公园空间布局方案》,推动西藏自然保护地体系建设进入新阶段。

持续推进重大生态工程。2021年,正式

启动拉萨南北山绿化工程,该工程成为西藏规模最大的营造林建设工程。2024年,该工程新增营造林17.72万亩,38个造林片区苗木成活率达到92%以上。

2024年,西藏生态环境质量继续保持良好态势,空气质量优良天数比例达99.7%,主要江河湖泊水质达到或优于Ⅲ类水体比例100%,饮用水源地水质达标率100%。

兜牢底线红线,构筑生态大屏障。为构筑生态屏障提供强大法治保障,西藏颁布施行自治区国家生态文明高地建设条例、大气污染防治条例,修订生态环境保护条例等法规制度;划定并严守城镇空间、农业空间、生态空间三种类型的国土空间,以及城镇开发边界、永久基本农田、生态保护红线三条控制线,落实生态保护红线、环境质量底线、资源利用上线、生态环境准入清单“三线一单”,强化生态环境分区管控。

青藏高原作为“地球第三极”,是我国重要的生态安全屏障,保护好青藏高原生态是对中华民族生存和发展的最大贡献。西藏以创建国家生态文明高地为引领,统筹推进生态保护、环境治理与绿色发展,在雪域高原书写人与自然和谐共生的壮美篇章。

(四)边防巩固边境安全。

西藏是我国重要的国家安全屏障,边境地区是国家安全屏障的第一道防线,边境建设关系国家长治久安。西藏坚持以解决稳边固边急需、边民群众急盼为切入点,统筹推进边防建设和边境地区经济社会发展。当前,我区固边兴边富民行动取得新成效,边境地区产业发展,基础设施、公共服务水平明显提升,边境县经济总量和居民收入持续较快增长。边疆发展、边防巩固、边境安全,构筑起了重要的国家安全屏障,承担起了巩固祖国西南边陲的责任。

在党和国家的关怀下,西藏持续改善边境群众生产生活条件、推进边境城镇建设,加强边境基础设施建设,健全基本公共服务设施。当前,西藏计划内的边境小康村全部建成,21个边境县城公共供水普及率达84.5%,17个边境县城建成污水处理设施,主电网已延伸到全部边境乡镇。西藏以“着力创建国家固边兴边富民行动示范区”为主要抓手,鼓励边境地区各族群众扎根边境,参与强边固防,用脚步丈量每一寸国土,共同守护边疆一草一木。让各族群众获得感、幸福感、安全感更加充实、更有保障、更可持续,新时代西藏长治久安和高质量发展行稳致远。

二、重要经验与深刻启示

(一)坚持中国共产党的领导是西藏实行民族区域自治的根本保证。

党的民族区域自治政策就是中国共产党运用马列主义关于民族问题的基本理论创造性探索的成果,结合中国民族问题的具体情况提出的解决西藏民族问题的根本政策。党是民族区域自治政策的制定者、实施者和捍

卫者。在西藏实行民族区域自治,就必须坚持中国共产党的领导,坚持走中国特色社会主义道路。这是贯彻民族区域自治政策的根本保证和原则。

党的领导是西藏发展进步的根本保证。西藏各族人民在中国共产党的领导下,坚持国家根本制度、基本制度,充分行使人民当家作主的权利,在建设社会主义新西藏中取得了辉煌成就。进入新时代,在以习近平同志为核心的党中央坚强领导下,在全国人民的大力支援下,西藏自治区党委团结带领西藏各族人民群众团结一心、艰苦奋斗,突出抓好稳定、发展、生态、强边四件大事。西藏自治区成立以来的实践充分证明,西藏繁荣发展的根本原因在于中国共产党的正确领导,在于集中力量办大事的社会主义制度优越性,在于民族区域自治制度的成功实践。

(二)坚持维护祖国统一是实行民族区域自治的前提和基础。

统一高于自治,自治服从统一,国家统一是民族区域自治的核心要义,自治必须以服从和维护祖国统一为前提。《中华人民共和国民族区域自治法》明确规定,民族区域自治建立在国家统一领导的基础之上,在少数民族聚居地区设立自治机关、赋予自治权,同时强调各民族自治地方都是中华人民共和国不可分割的组成部分。这一根本性原则是民族区域自治制度运行的基石,任何脱离国家统一的所谓“自治”,都背离了制度设计的初衷。

作为统一多民族国家的重要组成部分,西藏自始至终都是中国领土不可分割的一部分。近代以来,西藏少数分裂主义分子与帝国主义势力相互勾结,妄图制造分裂、破坏国家统一;西藏自洽区成立后,尽管反分裂斗争从未停歇,但国家统一和民族团结的大势不可阻挡。历史经验深刻表明:国家的统一稳定、全国各族人民的团结协作,是西藏社会实现历史性变革、取得跨越式发展的根本保障;而西藏的繁荣进步,也是实现国家现代化和中华民族伟大复兴的重要支撑。

民族区域自治制度在西藏的成功实践,实现了国家主权、人民民主与地方自治的有机统一。这一制度不仅保障了西藏各族人民当家作主的权利,更为西藏与全国同步发展、共同繁荣提供了坚实制度保障。面向未来,唯有坚决反对分裂、维护国家统一、深化民族区域自治制度实践,才能不断巩固西藏安定团结的发展局面,推动各民族共同走向社会主义现代化新征程。

(三)坚持人民民主专政是西藏实施民族区域自治制度的政治根基。

民族区域自治制度是人民民主专政在民族地区的具体实现形式,其本质在于将人民民主专政理念贯彻于民族地区治理实践中。历史经验表明,旧西藏未能建立民族区域自治制度,根源在于封建农奴制度的桎梏——旧西藏地方政府作为特权统治工具,使百万

农奴深陷被压迫、被剥削的境地,毫无民主权利可言。直到1965年西藏自治区正式成立,这一里程碑事件的实现,正是以彻底废除封建农奴制为前提,标志着西藏人民真正成为国家和社会的主人。

西藏民族区域自治制度的生命力,植根于人民群众的广泛支持与参与。在西藏建设发展进程中,广大农牧民、工人、知识分子始终是推动社会进步的核心力量,是党和国家必须紧紧依靠的坚实基础。与此同时,充分凝聚各族各界爱国人士的智慧与力量,最大限度调动一切积极因素,团结一切可以团结的力量,共同筑牢维护民族团结、促进地区发展的坚固防线,正是西藏民族区域自治制度行稳致远的关键所在。

(四)坚持发展生产,提高人民生活水平是西藏实行民族区域自治的根本任务和物质保障。

在旧西藏,政教合一的封建农奴制度严重束缚了生产力的发展,广大农奴遭受残酷剥削和压迫,生活极度贫困,社会发展停滞不前。马克思主义唯物史观指出,生产力是社会发展的根本动力,经济基础决定着上层建筑,脱离经济基础的上层建筑革新犹如空中楼阁。西藏自治区的正式设立,正是这一理论的鲜活注脚。

民族区域自治制度在西藏的成功实践,形成了经济与制度的良性互动。通过赋予西藏各族人民自主管理地方事务的权利,充分释放了群众参与建设的热情,极大激发了社会创造力。这一制度创新为生产力发展开辟道路,有效破除体制机制障碍,推动生产要素高效配置,实现了制度优势向发展动能的持续转化,使西藏社会经济发展不断迈上新台阶,生动诠释了生产力与生产关系、经济基础与上层建筑相互作用的辩证关系。让西藏人民能够自主管理本地区事务,充分调动了各族人民的积极性和创造性,为发展生产力提供了制度保障,助推西藏社会经济的发展。

发展生产力能够增强西藏的经济实力,提升西藏在全国经济格局中的地位。强大的经济实力是民族区域自治制度有效运行的物质支撑,只有经济发展了,才能为教育、医疗、文化等各项社会事业提供充足的资金和资源,满足西藏人民日益增长的物质文化需求,巩固和发展平等团结互助和谐的社会主义民族关系。同时,经济的发展也有助于缩小西藏与其他地区的发展差距,促进区域协调发展,实现共同富裕,增强西藏人民对国家的认同感和归属感。

新时代新征程,让我们更加紧密地团结在以习近平同志为核心的党中央周围,深入贯彻落实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,锚定“四件大事”“四个确保”,推进“四个创建”“四个走在前列”,奋力谱写高原经济高质量发展新篇章,为全面建设社会主义现代化新西藏而团结奋斗。

(作者单位:拉萨市委党校)

医疗人才“组团式”援藏十年演进与制度创新

郭 路

医疗人才“组团式”援藏作为新时代援藏工作的创举,深刻重塑了雪域高原的医疗卫生格局。值此医疗人才“组团式”援藏实施十周年之际,系统梳理其历史沿革,剖析主要特征、总结工作成效与基本经验,并前瞻性地探讨其创新发展路径,不仅对深化对口援藏历程研究具有价值,更将为开创新时代卫生健康援藏工作新局面提供实践镜鉴与方向指引。

一、医疗人才“组团式”援藏的发展阶段

医疗人才“组团式”援藏的十年实践,清晰勾勒出一条由顶层擘画到全面深化、由重点突破到整体跃升的演进轨迹。

谋篇布局,夯基垒台(2015年8月—2017年3月)。2015年8月,中央第六次西藏工作座谈会作出开展医疗人才“组团式”援藏的战略决策,标志着卫生援藏模式的历史性转变。当月,中央组织部、国家卫生计生委等部门联合印发《关于做好“组团式”援藏医疗人才选派工作有关事项的通知》,确立由国务院卫生行政部门与对口支援省份统筹协调,成批次、组团式选派医疗骨干,重点支持西藏自治区人民医院及拉萨、日喀则、山南、林芝、昌都、那曲、阿里等7地市人民医院(简称“1+7”)的学科与人才建设,旨在整体提升其医疗服务与管理水平。此阶段核心在于建机制、明路径:确立了长期建设思路与精准援藏理念,明确了“十三五”期间的总体要求、主要目标;创新构建了人才帮带,“以院包科”、首席专家等核心机制,为后续发展奠定制度基础。

攻坚克难,等级跃升(2017年3月—2021年7月)。以2017年3月中央组织部、国家卫生计生委等部门联合印发《关于进一步加强医疗人才“组团式”支援工作的通知》为标志,工作进入攻坚克难期。重心聚焦等级医院创建,持续深化“以院包科”“师傅带徒弟”“专家带骨干”等机制。在援藏团队与本地医务人员的勠力同心下,“1+7”医院(除阿里地区

人民医院外)均于2020年前成功晋升三级甲等医院,实现了西藏地市级医院等级的历史性突破,区域医疗中心的综合实力和服能级得到质的飞跃。

提质增效,纵深拓展(2021年7月至今)。2021年7月8日,中央组织部、国家卫生健康委等部门联合印发《关于深化医疗人才“组团式”援藏援疆工作的通知》,标志着工作迈入内涵提升与覆盖扩展新阶段。援藏范围战略性拓展至“1+7+13”,新增拉萨、亚东、隆子、洛扎、察隅、波密、江达、芒康、洛隆、索县、班戈、改则、普兰等13个县县人民医院,推动优质资源扩容下沉。同时,文件锚定“十四五”期间“五个提质增效”目标(综合实力、诊疗服务、辐射带动、人才队伍、居民健康),标志着援藏工作重心从硬件设施、等级创建转向内涵质量、服务效能与健康产出的全面提升。

二、医疗人才“组团式”援藏的主要特征及成效

“组团式”援藏以鲜明的制度特征,驱动西藏医疗卫生事业实现历史性跨越。

由短期分散转向长期集中。突破既往分散、短效的卫生援藏支援模式,在保持原有对口关系基础上,由中央组织部、国家卫生健康委顶层设计与管理协调,统筹确定支援医院与受援医院的内容关系,形成“以省包市”、“以市包县”、“以院包科”的系统化、长期化工作机制。成效彰显于“1+7+13”医院的格局性变化。一是资源扩容。“1+7”医院2022年门诊量较2014年翻番,床位数增长33%,卫生技术人员数激增75.2%;13家县医院年诊疗量增速约20%,卫技人数增长28.2%。二是学科健全。2015—2017年“1+7”就新建科室131个,现稳定于391个。重点学科建设年均91个,“以院包科”年均帮扶125个科室。三是中心崛起。截至目前,“1+7”医院建成胸痛、卒中、创伤、危重孕产妇和新生儿救治等各级“五个中心”36个。自治区人民医院肩负创建高原病国家医学中心使命。

由单兵作战转向组团作战:以结构化团队替代零星支援,支援医院成批次派遣涵盖管理、临床、护理、医技等多专业人才,通过分工协作、协同配合,持续、系统地支持受援医院学科与人才建设。组团模式极大提升了受援医院的服务能力与运行效率。一是手术飞跃。“1+7”三四级手术年均14091台,2020年单年手术量为援藏前三年总量3.2倍。援藏专家年均会诊3770人次。二是技术突破。年均推广新技术455项,填补自治区/地市空白273项,部分达国内先进。三是效率领先。“1+7”出院患者平均住院日8.8天,病床使用率74.3%。四是远程赋能。建立覆盖支援医院的远程医疗网络,远程会诊量年均3673次,近三年呈现激增态势,有效突破地域限制。

由输血为主转向造血为主。针对西藏卫生人才短缺的核心瓶颈,“组团式”援藏在继承智力支援传统的基础上,创新性地将工作重心置于培育受援医院内生能力。其核心在于构建“团队带团队”“专家带骨干”“师傅带徒弟”的立体化传帮带机制,并辅以“请进来”与“走出去”相结合的方式,着力为西藏打造一支“带不走”的医疗人才队伍,实现了从外部“输血”到内部“造血”的根本性转变。援藏专家年均开展学术交流380多场,组织本地医务人员学习年均5100多人次,人才培养的规模与质量均创历史新高。

目标统一与阶段递进。“大病不出自治区”是“组团式”援藏自政策设计之初就确立的清晰、统一目标,并在实践中以一贯之,不断深化、细化和量化,形成了可操作、可评价的目标体系。不同发展阶段任务重点明确且层层递进:初期阶段聚焦“两降一升三不出”,中期阶段聚力等级医院创建攻坚,当前锚定“五个中心”建设与“五个提质增效”。不懈努力结出硕果:可诊治“大病”病种超500种,较2017年实现翻番,“大病不出自治区”的目标正在加速实现。

组织部门牵头统筹运行机制。区别于以往主要由卫生行政部门和对口省份推动的援

藏模式,创新性地形成了由中央组织部强力牵头、国家卫生健康委主抓、多部门联动、上下贯通的对口支援工作格局,依托7省市“省对市”“市包县”严密网络。高位推动强化协调力与执行效能,提供超强组织保障,赋予受援医院用人、干部任免、职称聘任自主权,增编扩容,财政持续加力。

一组组跃升的数据,一项项突破的指标,彰显“组团式”援藏的非凡成就,为守护西藏各族群众健康、促进民族团结与边疆稳固铸就了历史丰碑。

三、医疗人才“组团式”援藏的基本经验

十年探索与实践,积累了宝贵经验,为未来工作提供了重要指引。

党的领导是根本保证。党中央的决策部署是卫生健康援藏行稳致远的政治基石。必须将新时代党的治藏方略作为根本遵循,把改善民生、凝聚人心作为出发点和落脚点,服务西藏工作大局,方能充分释放制度伟力。

协同联动是强大支撑。这项工作涉及面广、系统性强,需要中央与地方、支援方与受援方、政府各部门以及医疗机构、社会力量等多元主体的全面协调和深度协同。在党中央的统一领导和中央组织部的统筹协调下,中央部委、支援省市与西藏自治区之间建立了高效协同机制,整合政策、资金、人才、技术等方面资源,汇聚形成推进医疗人才“组团式”援藏工作的整体合力。

内生动力是核心关键。国家和内地的支援是改变西藏医疗落后面貌的外力。要实现西藏卫生健康事业高质量发展,根本在于激发其内生动力和自主发展能力。必须清醒认识到,西藏整体医疗水平、部分居民健康指标和公共卫生指标仍与全国平均水平存在差距。必须充分调动支援方和受援方两个积极性,尤其要注重发挥内力在长远发展中的根本性作用。

长效机制是坚实保障。十年探索形成的实践成果和宝贵制度财富,从制度层面保障了医疗人才“组团式”援藏的合理、可实现、可持续,如五年规划引领、“以院包科”精准帮扶、“师带徒”人才培养、“压茬交接”平稳过渡等,是工作可持续的制度根基。未来仍需在实践中不断总结、提炼、完善,并推动其与

时俱进、创新发展,为开创卫生健康援藏新局面提供坚实保障。

四、医疗人才“组团式”援藏的创新发展

站在新起点,以创新为引擎,从制度设计、技术应用、领域拓展三向发力,将医疗人才“组团式”援藏从“国家工程”转化为“西藏内生动力”,最终建成世界海拔最高的医疗高地。

组织管理创新。深化“双核驱动”,强化“院长+学科首席”双负责制,顶尖专家深度参与科室战略与人才梯队建设,实现管理革新与学科突破双轮并进。推广“小组团”精准援基,聚焦1—2个关键领域,实现能力快速提升。推动支援同区域医院联盟,在技术攻关、远程协作、资源共享上形成合力。

技术应用创新。升级5G+远程医疗,落地AI辅助诊疗,探索AI慢病智能管理系统,提升基层诊断效率与准确性。加速智慧医院建设,推广电子病历高阶应用。建设智慧运营管理系统,提升精细化管理。

高原医学研究与转化创新。整合援藏与本地科研力量,依托高原病国家医学中心等平台,攻关高原特色疾病。加强高原医学数据基石,支撑科研与转化。研发推广高原适宜技术,鼓励研发改良高原适用诊疗设备、特殊剂型药物,建立评估推广机制。

人才培养与激励创新。改革高原特色薪酬制度,在岗位、薪酬、职称、荣誉上优化本地骨干成长生态。在周期选派基础上,引入“候鸟型”“项目制”柔性引才。深化订单式培养与本土育才,与内地名校合作定向培养急需人才,提升本地医教能力与规模。

健康服务与公共卫生创新。拓展“组团式”至公卫领域,试点选派公共卫生、妇幼保健、健康管理专家团队,深化高原“医防融合”。创新高原健康促进,精准提升西藏群众健康素养。

医疗人才“组团式”援藏十年成就斐然,然征程未竟,仍需接续奋斗。面向未来,创新是破题之钥、前行之帆。唯有坚持以人民健康为中心,在管理、技术、学科、人才、服务等维度锐意创新,提升体系效能与可持续力,融合优势资源与高原特色,激发内生动力,方能全方位筑牢西藏健康屏障,加速实现“大病不出自治区”目标,让守护生命与健康的奇迹在高原上续写辉煌。

(据《西藏日报》)