

“两个结合”：新时代西藏坚持和完善民族区域自治制度的重要遵循

王黎 张小莉

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正确道路的重要制度保障。该制度的核心在于处理好辩证关系，即统一与自治的关系、民族因素与区域因素的关系。历史实践证明，只有将统一与自治相结合、民族因素与区域因素相结合，才能充分发挥民族区域自治制度的优越性；反之，若割裂或偏废其中任何一对关系，都将影响制度实施效果，甚至削弱制度功能。在新时代西藏坚持和完善民族区域自治制度的过程中，只有坚定遵循“两个结合”的基本原则，才能为西藏的长治久安与高质量发展提供坚实的制度保障。

一、“两个结合”的历史逻辑与理论要义

民族区域自治制度是国家一项基本政治制度，而“两个结合”则是这一制度的核心要义和实践指南。从民族区域自治制度的设立到新时代的发展，“两个结合”经历了不断丰富和完善的过程。它不仅是对我国统一多民族国家国情的深刻把握，更是对民族区域自治制度实践经验的科学总结。只有深刻理解“两个结合”的历史逻辑和理论要义，才能更好地坚持和完善民族区域自治制度，推动各民族共同繁荣发展。

(一)历史逻辑：从制度创设到新时代发展

“两个结合”是中国共产党在坚持和完善民族区域自治制度的长期探索中得出的重要理论论断。1957年，周恩来同志在青岛民族工作座谈会上提出“民族自治与区域自治的正确结合”，为“两个结合”理论奠定了早期实践基础。1992年，江泽民同志在中央民族工作会议上充分肯定民族区域自治“把国家统一与少数民族聚居地区的区域自治有机结合起来”的制度优越性，称其为“党和各族人民的一个伟大创举”。2005年，胡锦涛同志强调“在国家统一领导下实行民族区域自治”，并从民族与区域、政治与经济、历史与现实的维度阐释了民族区域自治制度的理论内涵。习近平同志精准洞察察新时代我国民族工作面临的机遇与挑战，提出“两个结合”的重要论断，强调“统一与自治相结合、民族因素与区域因素相结合”。这一论断不仅明确了“两个结合”在民族区域自治制度中的基础地位和实践价值，

还为新时代坚持和完善民族区域自治制度提供了明确方向。

(二)理论要义：统一与自治、民族因素与区域因素的辩证关系

统一与自治相结合，强调在维护国家统一的前提下赋予民族区域自治地方自治权。我国是一个统一的多民族国家，“统一”和“多民族”是基本国情。团结统一是国家最高利益，也是各族人民的共同利益，是实行民族区域自治的前提和基础。没有国家团结统一，民族区域自治就无从谈起。民族区域自治要以巩固国家统一、增强中华民族凝聚力、促进各民族共同繁荣发展为着力点。同时，“多民族”意味着民族之间存在差异，民族区域自治制度是对“多民族”历史和现实的尊重，更是对少数民族合法权益的保障。统一与自治并不矛盾，二者是整体与局部、目的和手段的关系。不能只强调“统一”而忽视“差异”和“自治”，也不能片面强调“差异”和“自治”而忽视国家的统一性。我们还要坚决防范外部势力借民族问题干涉我国内政、破坏民族团结，绝不允许任何势力把民族自治地方作为分裂我国的“前哨阵地”。

民族因素与区域因素相结合，强调民族区域自治地方辖区内各民族的共享共治。《中华人民共和国宪法》规定：“各少数民族聚居的地方实行区域自治，设立自治机关，行使自治权。”我国在少数民族聚居的地方建立了5个自治区、30个自治州、120个自治县(旗)以及1100多个民族乡。但我国民族人口分布具有大杂居、小聚居、交错杂居的特点，不存在纯粹单一民族的聚居区。因此，民族区域自治不是某个民族独享的自治，而是区域内各民族共同享有的自治，还要担负起维护国家统一、民族团结的更大责任。如果把“民族区域自治”等同于“某个民族的单一自治”，就可能陷入狭隘的地方民族主义，甚至走向错误方向。

二、“两个结合”对西藏坚持和完善民族区域自治制度的重要意义

习近平同志指出：“民族区域自治制度符合我国国情，在维护国家统一、领土完整，在加强民族平等团结、促进民族地区发展、增强中华民族凝聚力方面都起到了重要

作用。”西藏自治区成立60年来之所以取得举世瞩目成就，关键在于始终坚持“两个结合”这一根本原则，在民族区域自治实践中正确处理统一与自治、民族因素与区域因素的辩证关系。通过将国家整体利益与西藏特殊区情有机结合，把维护国家统一、民族团结进步与经济社会发展统筹推进，走出了一条符合西藏实际的发展道路，充分彰显了民族区域自治制度的显著优势。

(一)“两个结合”为坚持和完善民族区域自治制度提供了重要遵循

统一与自治、民族因素与区域因素的关系是民族区域自治制度的两对基本关系。历史经验表明，民族区域自治制度实施中遭受的挫折均与这两对关系的处理不当有关。习近平总书记总结新中国成立以来的民族工作经验时指出，要将“两个结合”视为坚持和完善民族区域自治制度“尤为铭记的经验”。

(二)“两个结合”为促进民族地区经济社会发展提供了有力支撑

邓小平同志曾深刻指出：“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，推动西藏实现历史性跨越。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，增长了840余倍。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。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，历史性消除绝对贫困。边境地区建设成效显著，边民生活水平显著提高，守边固边意识不断增强。西藏的发展实践充分证明，“两个结合”不仅为西藏经济社会发展注入强大动力，也为各民族共同繁荣发展提供了坚实保障。

(三)“两个结合”为多民族国家解决民族问题提供了中国方案

民族问题处理得当与否，对于多民族国家来讲至关重要。纵观世界，许多国家在民族问题治理上陷入困境。西方“多元文化主义”政策在欧美引发社会撕裂，缅甸、印度等国的民族冲突长期难以化解。这些教训表明，不少过去认为不可能刹住的歪风邪气被刹住了，一些多年难以祛除的顽瘴痼疾被祛除了，很多群众反映强烈的突出问题得到解决，党风政风焕然一新，社风民风持续向好。实践证明，“应然”的硬要求变成“必然”的硬措施，最终必须落脚到“实然”的硬效果上。只有以实际行动使纪律规矩真正成为“带电的高压线”，对踩“红线”、越“底线”、闯“雷区”的行为不回避、不迁就，不留“暗门”、不开“天窗”，才能让铁规发力，使禁令生威。

2021年6月，在刚刚开馆的中国共产党历史展览馆，习近平总书记中央八项规定展板前停下脚步，仔细察看：“现在这里面的8条，精简会议活动、改进警卫工作、改进新闻报道、厉行勤俭节约，做得都不错，还是要反复讲、反复抓……”作风问题具有顽固性、反复性，抓作风建设，是一个爬坡过坎、逆水行舟的过程，稍有松懈、停顿就会退步、滑坡甚至前功尽弃。

唯有以“永远在路上”的执着和“抓铁有痕”的韧劲抓常、抓细、抓长，既紧盯老问题反弹回潮，又敏锐捕捉新表现新动向；既注重惩处震慑，又强化教育引导，不断推动作风建设向基层延伸、向纵深发展，才能切实将硬要求化作雷霆万钧的硬措施，让铁规矩真正长出锋利如刀的铁牙齿。(据《人民日报》)

让铁规矩长出铁牙齿

周廷勇

党的十八大以来，以习近平同志为核心的党中央从制定和落实中央八项规定开局破题，坚持立铁规矩、强硬约束，驰而不息加强党的作风建设。中央八项规定聚焦调查研究、会议活动、文件简报等关键领域，对作风建设作出一系列明确细致规定，直击作风痛点，刹住了一些长期没有刹住的歪风，纠治了一些多年未除的顽瘴痼疾。实践证明，制度规矩不在多，而在于明确严谨、系统配套、务实管用。如果制度规矩含糊其词、模糊不清，已有的铁笼子门没关上、没上锁；或者栅栏太宽了，或者栅栏是用麻秆做的，那也不行。如果那样，制度规矩就会变成可松可紧的“橡皮筋”、有形无实的“纸老虎”，难以成为铁规矩、硬杠杠。

让硬要求变为硬措施、铁规矩长出铁牙齿，内含真真正正的实践导向，必须实实在在地动真碰硬，在正风肃纪中不讲情面、不留死角。如果制度规定措辞严厉、谈之唬人，实则飘在空中、难以落地，就难以真正硬起来、严下去，难以发挥效用。

党的十八大以来，我们党坚持执纪必严、违纪必究，对重大违纪问题发现一起查处一起，坚持党性党风党纪一起抓、正风肃纪反腐相贯通，不少过去认为不可能刹住的歪风邪气被刹住了，一些多年难以祛除的顽瘴痼疾被祛除了，很多群众反映强烈的突出问题得到解决，党风政风焕然一新，社风民风持续向好。实践证明，“应然”的硬要求变成“必然”的硬措施，最终必须落脚到“实然”的硬效果上。只有以实际行动使纪律规矩真正成为“带电的高压线”，对踩“红线”、越“底线”、闯“雷区”的行为不回避、不迁就，不留“暗门”、不开“天窗”，才能让铁规发力，使禁令生威。

唯有以“永远在路上”的执着和“抓铁有痕”的韧劲抓常、抓细、抓长，既紧盯老问题反弹回潮，又敏锐捕捉新表现新动向；既注重惩处震慑，又强化教育引导，不断推动作风建设向基层延伸、向纵深发展，才能切实将硬要求化作雷霆万钧的硬措施，让铁规矩真正长出锋利如刀的铁牙齿。(据《人民日报》)

务虚不能“虚”

张珂

求党员干部跳出具体事务，深层次、宽领域、多角度审时度势、分析问题、谋划思路、研究对策。在实际工作中，上至党中央制定发展战略、破解改革难题，下至基层单位谋划年度工作、制定长远计划，都离不开深入的务虚来找准坐标、选准方向、瞄准靶心。务虚贵在解放思想、碰撞思维，求的是互相启迪、扬长补短、凝心聚力。务虚并非无源之水、无本之木，而是建立在充分的调查研究和对透彻的理论分析之上。如果没有对过往工作中总结经验、汲取教训，没有对存在的问题深挖根源、剖析症结，务虚的结果对现实就没有指导意义。因此，务虚作为“实践—总结分析—再实践”的关键环节，必须坚持实事求是，使得得出的结论、提出的对策符合实际、遵循规律。

务虚的最终归宿是“求实”。“实功”是检验务虚成效的标尺。务虚不能止于思想火花、理论推演，更不能沦为形式主义“空转”。务虚的根本目的，在于指导实践、推动工作、服务群众。如果一场务虚会议开得轰轰烈烈，口号

喊得震天响，会后却不见行动，不见落实、不见实效，这样的务虚只会徒耗资源精力，助长虚浮之风。我们必须清醒地认识到，务虚做得再好，若不能转化为破解难题的实招、推动发展的实效、群众可感的实惠，便是本末倒置，偏了中心、丢了初心、失了民心。

确保务虚不“虚”，关键要以“实”字贯穿始终。谋划要实。务虚要戒大而化之、泛泛而谈，必须紧扣发展中的真问题、群众反映的难问题、中心环节的实问题，剖析问题根源、拿出解决方法。党员干部只有深入调查研究、掌握第一手资料，使务虚建立在坚实的事实和数据基础之上，才能确保工作举措具有现实针对性和可操作性。转化要实。务虚形成的共识、思路、方案，要能迅速转化为具体的行动计划，列出时间表、明确责任人。建立行之有效的督查督办机制，畅通从“务虚会场”到“落实现场”的路径，防止议而不决、决而不行、行而无果。作风要实。党员干部要树立正确的政绩观，摒弃形式主义、官僚主义，克服重“痕”不重“绩”、留“迹”不留“心”的行为，力戒空谈、崇尚实干，既深谋远虑、谋定后动，又敢作善为、久久为功，以实绩实效交出让人民群众满意的答卷。(据《人民日报》)

明，生搬硬套某种理论或简单移植他国模式往往适得其反。中国立足国情，将马克思主义民族理论与中国实际相结合，将中国历史上的“因俗而治”经验与现代国家治理体系相结合，创造性地实行民族区域自治制度，既维护了国家统一，又保障了各民族平等权利，探索出中国特色解决民族问题的正确道路，为多民族国家治理贡献了智慧。

三、“两个结合”指引西藏坚持和完善民族区域自治制度的实践路径

新时代，党坚持走中国特色解决民族问题的正确道路，以铸牢中华民族共同体意识为主线，确立新时代党的治藏方略，明确西藏在国家发展大局中的关键地位和重要使命。在“两个结合”的指引下，西藏坚持和完善民族区域自治制度，探索符合实际的发展路径，形成了以维护国家统一为前提、以民族团结进步为基础、以高质量发展为动力、以民生改善为目标、以法治建设为保障、以生态安全为底线的现代化治理新格局。

(一)坚决维护国家统一和民族团结

维护祖国统一、加强民族团结是西藏工作的着眼点和着力点。一是坚持党的全面领导，确保党中央政令畅通和国家法律法规实施。二是完善民族工作体制机制，形成党委领导、政府管理、统战协调、民委尽责、部门合作、社会参与的新时代党的民族工作格局。三是加强民族地区基层组织建设和政权建设，发挥基层党组织在守卫边疆、乡村振兴中的战斗堡垒作用。四是贯彻总体国家安全观，坚守意识形态阵地，提升防范化解风险能力。五是坚持新时代好干部标准，建设一支维护党的集中统一领导态度坚决、明辨大是大非立场坚定、热爱各族群众感情真挚的民族地区干部队伍。

(二)在高质量发展中保障和改善民生

改善民生、凝聚人心是西藏经济社会发展的出发点和落脚点。一方面，以产业振兴引领经济发展，发展支柱和富民产业，改造传统产业，培育新兴产业，以科技创新推动新质生产力发展。同时，坚持以人民为中心，解决群众急难愁盼问题。实施教育强区规划，推动学前教育覆盖与提质、义务教育均衡优质、高中教育特色办学，动态调整高校专业设置。落实高质量充分就业政策，确保重点群体就业，应届高校毕业生就业率95%以上、区

外就业率12%以上，实现农牧民转移就业63万人以上、劳务收入68亿元以上。实施医疗卫生强基工程，建设分级诊疗体系，推进大学生乡村医生专项计划和医疗人才“组团式”援藏。

(三)紧扣铸牢中华民族共同体意识主线

铸牢中华民族共同体意识是新时代党的民族工作主线。首先，加强理论研究。依托高校科研机构建立协同机制，挖掘整理中华民族共同体历史，强化“西藏自古以来是伟大祖国不可分割的一部分”的学术论证。其次，加强宣传教育。以社会主义核心价值观为引领，开展爱国主义教育、反分裂斗争、新旧西藏对比及“五观”“两论”教育，增强“五个认同”。再次，把“三个赋予一个有利于”贯穿西藏工作全过程。构建互嵌式社会结构，将民族团结写入村规民约，促进各族干部群众“共居共学共事共乐”。最后，健全寺庙管理长效机制，引导藏传佛教与社会主义社会相适应，巩固“团结稳定是福、分裂动乱是祸”共识。

(四)促进民族事务治理的法治化进程

推进民族事务治理法治化，是新时代坚持和完善民族区域自治制度的必然要求。首先，树立法治思维。加强法治宣传教育，引导各族群众尊法学法守法用法，依法办事维护团结。其次，健全民族政策和法律法规体系。适应新形势新任务，完善民族工作政策法规，将铸牢中华民族共同体意识要求融入其中，减少公共法律服务政策差异，确保均等化。再次，用法律保障民族团结。

(五)筑牢国家生态安全屏障

西藏生态价值突出、责任重大、潜力深厚，要坚持生态优先、绿色发展。加强生态保护与修复。实施生态环境监测能力提升行动，守护好雪域高原。坚持山水林田湖草沙一体化保护和系统治理，推进重点生态功能区保护修复。完善生态补偿机制，建立多元化市场化补偿体系。加强生物多样性保护和风险防范，构建保护网络和监测预警体系。加快构建绿色发展方式，推进重点领域节能减碳，实现经济社会全面绿色转型。

综上所述，新时代西藏在“两个结合”指引下，坚持和完善民族区域自治制度，在维护国家统一、民族团结、社会稳定、经济发展、生态保护等方面成效显著，走出了一条符合西藏实际的高质量发展之路。展望未来，西藏必将沿着正确道路前进，谱写长治久安和高质量发展新篇章。(作者单位：拉萨市委党校)

今年5月，习近平总书记到河南考察时指出：“切实把作风硬要求变成硬措施、让铁规矩长出铁牙齿”。这深刻阐明了作风建设中硬要求与硬措施的关系。没有硬要求，硬措施就会沦为“稻草人”，立在那里唬人——中看不中用；没有硬措施，硬要求就会成为“空中楼阁”，飘在云里——好看不好掌。把硬要求变成硬措施，体现了目的与手段的有机统一。硬要求在前，标明“该不该”之界，划定“不可为”的红线；硬措施在后，明确“能不能”之限，确定“不敢为”的标线，以红线警示、让标线带电，让踩线者受戒、越线者受惩。硬要求与硬措施相辅相成，共同构成作风建设的完整链条。硬要求为硬措施提供方向指引和价值指向，确保硬措施方向正确；硬措施为硬要求提供实现路径和保障机制，确保硬要求得以落地。这种辩证统一关系，体现了目的与手段的高度契合，是作风建设取得实效的关键所在。

世间事，作于细，行于实，成于严。把硬要求变成硬措施，既要在“变”的过程中持续用力，又要在“成”的结果上久久为功，切实做到“变”得彻底、“成”得稳固，真正把严的氛围营造起来、把正的风气树立起来。没有规矩，不成方圆。把硬要求变成硬措施，前提是把作风建设纪律和规矩定下来、立起来，把制度的笼子织严密。

务虚与务实，是党员干部谋划工作、干事创业的关键环节。务实是务虚的出发点和归宿，务虚是务实的前提和基础。务虚旨在辨明方向、统一思想、凝聚共识，为务实行动奠定基础、提供遵循。习近平总书记强调：“领导干部要善于进行战略思维，善于从战略上看问题、想问题。”从战略上谋划，就是一种务虚。在《之江新语》中，习近平同志写道：“如果说务实是‘决胜千里之外’的实践，那么务虚则是‘运筹帷幄之中’的谋划”“如果过分强调‘埋头拉车’，忽视‘抬头看路’，那就会陷于千头万绪的事务泥潭而不可拔”。可见，务虚对党员干部干事创业来说是十分重要的。

务虚虽带有“虚”字，实际上恰恰不能“虚”。然而，有些地方、个别干部理解片面，将务虚等同甚至歪曲为空谈清议，满足于坐而论道、纸上谈兵，最终导致虚功泛泛、实绩寥寥，滋生形式主义，破坏了干事创业的良好氛围。因此，党员干部要准确把握务虚的本质，既重务实、又善务虚，就实论虚、以虚率实，掌握好务虚这一重要方法论，更好推动工作。

务虚的价值在于“求是”。务虚的过程，本质上是深化认识、把握规律、谋划未来，它要

党的十八大以来，习近平总书记高度重视旅游工作，作出“着力完善现代旅游业体系，加快建设旅游强国”“推动旅游业高质量发展行稳致远”等一系列重要指示要求，引领我国旅游业发展步入快车道，成功走出了一条独具特色的中国旅游发展之路。顺应现代旅游发展趋势，习近平总书记指出：“要进一步推动文化和旅游融合发展，发展全域旅游”。全域旅游将一定区域作为功能完整的旅游目的地来建设，以旅游业为优势产业，统一规划布局、优化公共服务、推进产业融合、加强综合管理、实施系统营销，从而不断提升旅游业现代化、集约化、品质化、国际化水平，更好满足旅游消费需求。

全域旅游的核心理念在于“全”，即全过程体验、全空间拓展、全产业链联动。发展全域旅游，关键是推动旅游业从单一产业向综合产业转型升级，催生各具特色的旅游新业态，实现从“旅游+”到“+旅游”的转变，让旅游不再是“走马观花”的短暂出行，而是渗透到生活肌理的深度体验。从“非遗热”“古城热”的持续升温，到“尔滨热”的冰雪奇缘，当下的旅游目的地已突破传统的景区边界，旅游体验也跳出观光打卡的单一内容。这说明，随着大众旅游时代的到来，全域旅游作为一种以旅游业带动和促进经济社会协调发展的新的发展理念和模式，已经成为增加高质量旅游服务供给的有力抓手，是旅游业完整、准确、全面贯彻新发展理念的重要切口。全域旅游凭借其强大的产业融合能力与区域经济辐射力，为产业转型升级提供了新动能、新路径。

优化配置全域经济社会资源。发展全域旅游，前提是以全域视角优化配置经济社会资源，通过整体提升生态环境与景观风貌，构建处处成景、步步见美的全域景区化环境，让全域空间既适宜居住生活，又便于游戏体验，实现“宜居”与“宜游”的深度融合。以场景改造推动价值再生。比如，将废弃工业厂房改造为创意艺术空间，让寻常的农耕活动成为沉浸式的农事体验，让普通街巷因承载着独特当地文化而成为流动的风景线。推动“旅游+”与“+旅游”双向发力，使旅游成为传统产业优化升级的助推器。比如，农业不再局限于生产功能，而成为观光、采摘、研学的生态旅游载体；编织、染布、制作陶艺等传统手工业也通过游客的体验式、沉浸式参与而焕发活力、创新发展，拓展出更加广泛的市场空间。通过全域化、多维度资源优化配置，使全域旅游理念渗透到经济社会发展各环节，实现处处是风景、时时可旅游的目标。

促进旅游与相关产业融合共生。旅游业具有突出的产业关联力和带动力，能与许多产业实现融合共生。深化旅游与相关产业融合发展，创造出丰富的旅游新业态，让全域旅游呈现出形式多样、体验独特的生动景象。比如，农旅融合打造田园乐园、农产品变特色商品；工旅融合使传统工艺焕发新生，工厂车间成为沉浸式体验馆；体旅融合让旅游从“静态观赏”转向“动态参与”；生态与旅游融合让绿水青山的自然禀赋与旅游体验深度融合，助力绘就高质量发展绿色画卷；数旅融合让数字科技与旅游产业相互交融，形成全域旅游智享模式。通过产业融合，民宿聚落、康养小镇、研学营地、夜间文旅消费集聚区等旅游新业态如雨后春笋般涌现，构筑起多业共生、相互赋能的经济生态圈，极大丰富了旅游供给链和价值链，助推经济高质量发展。

建立全域旅游综合协调机制。发展全域旅游是一项系统工程。激活全域旅游发展新动能，亟须建立跨层级、跨部门的全域旅游综合协调机制。要以进一步全面深化改革破除发展梗阻，打破部门壁垒，推动资源整合与高效利用。充分发挥市场在资源配置中的决定性作用，更好发挥政府作用，将全域旅游纳入地区整体战略，强化规划引领、政策支持与公共服务供给，同时用好市场的“无形之手”，鼓励社会资本参与建设运营，形成政府引导、市场主导、多方参与的协同发展机制。创新市场监管方式，有效整合文旅、公安、市场监管等部门力量，建立跨领域、跨区域的旅游综合执法机制，推动常态化联合执法和智慧平台实时监控，促进监管集约化、治理主动化，更好规范市场秩序、保障游客权益。健全协同联动保障机制，完善部门联席会议等制度，明确规划、建设、服务等部门的职责边界，形成联动协同工作格局。引导行业协会自律、企业诚信经营、社区积极参与，共同推动全域旅游发展。

发展全域旅游，既要全域整合资源，更要坚持全民共建共享。旅游地的居民不仅可以成为旅游服务的提供者，也可以成为当地文化的传承者、历史故事的讲述者和生态环境的守护者。要坚持以文塑旅、以旅彰文，走独具特色的中国旅游发展之路，不断激发本地居民的主人翁意识，推动他们从“旁观者”转变为“参与者”“受益者”，使全域旅游不仅为游客提供超越景观的独特人文体验与情感体验，更为当地带来就业增收、环境改善，使游客和当地居民的美好生活需要都得到更好满足。(据《人民日报》)

实现从「旅游+」到「+旅游」的转变
激活全域旅游发展新动能
罗国辉