责编：曾西雅　E-mail:zengxiya6225@163.com　Tel:010—62806245　　2015年3月16日

以治理创新保稳定促发展

——西藏的探索和实践

□中共中央党校调研组

西藏地处反分裂斗争第一线。在平均海拔4000米以上、幅员120万平方公里的广袤土地上，分布着300多万人口，其中藏族和其他少数民族占91.5%。特殊的自然条件决定了西藏生产要素分散，公共服务半径大，社会管理和生产生活成本都比较高。全自治区绝大多数群众信仰藏传佛教，寺庙1787处，在编僧尼4.6万人。当前，西藏的社会主要矛盾是人民日益增长的物质文化需要同落后的社会生产之间的矛盾，同时还存在着各族人民同以十四世达赖集团为代表的分裂势力之间的特殊矛盾。这一特点决定了西藏面临比内地更为艰巨的经济社会发展重任，也决定了社会稳定是西藏经济社会发展的前提和保障。近年来，西藏在总结经验教训基础上，着眼实现西藏持续稳定、长期稳定、全面稳定，多措并举、综合施策，积极推进社会治理创新，探索出一条治边稳藏的新路子。

创新维稳指挥体系

西藏自治区党委把发展作为第一要务、把稳定作为第一责任，组成两套工作班子，一套集中精力抓发展，一套全力以赴保稳定，建立起协调有序的领导组织机制，从区到地、县、乡、村，建立起一级抓一级、层层抓落实的责任体系。

为了增强维稳合力，加强社会整体安全防控，西藏统筹各方各类资源，形成一套维稳工作体系。一是健全党政军警民协调联动机制。在全区各级维稳指挥部建立党政军警民协同配合、协调一致、统一指挥、统一行动、快速反应、高效运转的指挥体系。二是健全各级领导维稳分包机制。坚持分级负责、责任到人，实行省军级包地、地级领导包县、县级领导包乡镇、乡级领导包村。三是健全社会稳定风险评估机制。对重大决策部署、重点工程建设、重大政策调整等进行合法性、可行性、安全性、可控性评估。四是健全社会舆论引导机制。充分发挥各级各类新闻媒体的作用，加大正面宣传力度。五是健全应急处置机制。六是健全维稳督查机制和责任追究机制。

创新乡村治理结构

西藏地广人稀，每个乡镇平均只有十几名干部、管辖2000平方公里，一些地方干部常年见不到群众、群众常年见不到干部。鉴此，西藏实施干部驻村工作，从2011年10月起，坚持区地县乡四级联动，连续4年每年选派2万多名优秀干部组成工作队，进驻5464个行政村（居委会），实现干部驻村（居委会）工作全覆盖。驻村工作队承担建强基层组织、维护社会稳定、拓宽致富门路、开展感党恩教育、办好实事好事等重点任务。同时，他们开展“先进双联户”创建评选，引导城乡居民以5户或10户为联户单位，联户保平安、联户促增收，共创平安和谐、共同增收致富、共建美好家园。目前，全区共建立联户单位91369个、实现城乡居民全覆盖。干部驻村和“先进双联户”创建评选，这两项举措对夯实社会稳定基础、促进农牧区发展起到了基础性作用。

创新寺庙治理体制

寺庙是西藏社会治理的重点和难点。他们全面贯彻落实党的宗教工作基本方针和国家管理宗教事务的法律法规，明确寺庙是社会组织、僧尼是社会公民的理念，把加强治理和服务寺庙、服务僧尼视为群众工作的一部分，重点围绕教育、管理、服务三项职能建立健全寺庙管理长效机制。

实施寺庙“六建”，即建管理机构、建党组织、建领导班子、建干部队伍、建工作职能、建长效机制，在全区1787座寺庙实现寺管会（片区管委会）全覆盖和干部驻寺常态化。

开展“六个一”活动，即每个驻寺干部与一至几名僧尼交成朋友，开展一次家访，办一件实事，建一套档案，畅通一条联系渠道，形成一套管委会、寺庙、僧尼家庭协调联动的管理机制。

落实“一个覆盖”。即实现僧尼医疗保险、养老保险、低保、人身意外伤害保险全覆盖，并每年为他们进行一次免费健康体检。

推进寺庙“九有”工程，即有国旗、有路、有水、有电、有广播电视、有通讯、有报纸、有文化书屋等。

开展“一个创建”。即开展和谐模范寺庙爱国守法先进僧尼创建评选活动。

强化“一个教育”。即在全区寺庙深入开展以弘扬历代高僧大德“爱国爱教、遵规守法、弃恶扬善、崇尚和谐、祈求和平”为主题的法制宣传教育。

实施“一个工程”，即实施百名高僧大德培养工程。

推进“一个服务”，即推进爱国爱教宣传服务下乡活动。通过这些措施，西藏构建起引导宗教与社会主义社会相适应的机制和平台，既维护了正常宗教秩序，也维护了社会和谐稳定。

创新城镇治理格局

西藏实施城镇治理网格化，把治安、管理、服务、流动人口纳入网络，使管理服务相统一、无缝隙。他们按照“警务综合化、防控全时化、警力街面化、覆盖网格化、服务便捷化”的要求，以便民服务、维稳处突为主要职能，在拉萨市、城区所在地和所有县城建立便民警务站，将公安干警下沉分解到各个便民警务站服务民众、应急处理各种突发事件。他们在各城镇将社区居民划分为若干网格，并配置网格格长、流动人口服务员、居民事务联络员、治保员等参与管理。他们建立社区服务管理中心和“一站式”服务站，为基层社区群众提供生活方便。尤其是把流动人口纳入网格，对进入区内的流动人口及过往人员进行信息采集，实行“一卡通”管理。通过这些措施，西藏实现社会治理常态化、持续化、主动化，从而将社会问题解决在基层，将社会矛盾化解在基层，将社会公共服务落实到基层。

创新重点部位管理手段

西藏对拉萨、昌都、那曲、日喀则等重点地区，强化维稳执勤、治安管理、反恐防暴措施，保持应急处突力量全装、全员、全时备勤，做到处置力量、防控措施、应急装备“三到位”，确保没有缝隙、盲区和空白点。对人员密集场所、旅游景区景点，强化各项安保措施，严格落实安检措施，消除现实威胁。对布达拉宫广场、大昭寺广场、八廓街、罗布林卡等重点区域和各地、县重点部位，实行针对性管控，消除各类安全隐患。继续实施巡防、天网、技防、护城河“四大工程”，强化“环拉萨、进出藏、出入境”三道防线，在原有19个一级公安检查站基础上新增14个，在青藏铁路沿线将护路联防队员由每公里2人增加到6人，在中尼边界管控相对薄弱的17个边防卡口建设视频监控系统及配套设施、实行军民边民联防。

创新意识形态引导方式

针对西方敌对势力和达赖集团持续不断的思想渗透，西藏针锋相对、打疏结合、主动作为，确保意识形态和文化领域绝对安全。在“疏”的方面，坚持正面宣传为主，实施党报党刊赠阅工程，广泛开展爱党、爱国、爱社会主义和民族团结教育，掌握涉藏舆论斗争话语权。在“打”的方面，实施广播电视“西新工程”，提高压制能力，遏制达赖集团的空中渗透，使党和政府的声音覆盖全区，及时有效地传播到千家万户，确保没有盲区和空白点。

创新团结动员群众机制

西藏用好民族团结教育节点。每年隆重庆祝百万农奴解放纪念日，把9月份作为民族团结教育月。在国庆节、西藏和平解放、西藏自治区成立等重大节庆期间，采取多种方式广泛开展民族团结宣传教育。他们深入开展“三个离不开”教育，即汉族离不开少数民族、少数民族离不开汉族、各少数民族之间也相互离不开。深化“四个认同”，即对伟大祖国、对中华民族、对中华文化、对中国特色社会主义道路的认同。倡导“五个维护”，即维护社会稳定、维护社会主义法制、维护人民群众根本利益、维护祖国统一、维护民族团结。推进“七进”，即民族团结教育进机关、进农牧区、进社区、进学校、进企业、进军营、进寺庙。他们开展党员干部“进村入户、结对认亲交朋友”活动，促进各民族交流交融。



2014年1月，自治区党委书记陈全国到党的群众路线教育实践活动联系点——山南地区贡嘎县吉雄镇红星社区，亲切看望结对户，征求意见建议。这是陈全国在结对户格列家亲切交谈



2014年11月，自治区党委书记陈全国到昌都强巴林寺就加强和创新寺庙管理、患寺利僧政策落实情况进行调研。这是陈全国在强巴林寺亲切地抱起当地群众的孩子，与广大僧众和信教群众亲切交谈、嘘寒问暖

创新“两手抓”工作艺术

西藏坚持一手抓争取人心，全面落实中央和自治区利民惠民、利寺惠僧的“十件实事”，最大限度团结各族群众，最大限度团结广大僧尼，最大限度把各族群众和广大僧尼团结在党和政府的周围，使之自觉地感党恩、听党话、跟党走；一手抓依法打击，勇于担当、主动作为，坚定坚决、果断出手，从2012年1月起在全区集中开展依法打击追随十四世达赖集团、从事分裂渗透破坏活动的非法组织和重点人员，深挖彻查幕后策划者和组织者，累计打掉非法组织150个，铲除了破坏西藏稳定的隐患和土壤，掌握了反分裂斗争的主动权。

创新持续健康发展模式

西藏坚持稳中求进，用好中央赋予的特殊优惠政策，发挥好对口支援优势，着力推进项目建设，着力强化基础设施建设，着力深化改革开放，着力培育高原种养加、清洁能源、藏医药、天然饮用水、旅游文化、民族手工业等特色优势产业，着力“放心放开放宽放胆放手”发展壮大民营经济，着力简政放权，为经济发展创造良好环境，推动经济有质量有效益发展。同时，他们坚持把环境保护作为底线、红线、高压线，严禁“三高”（高污染、高排放、高耗能）项目进入西藏。按照“生态保护第一、尊重群众意愿”的原则，实行矿产开发自治区政府“一支笔”审批制度、环境保护“一票否决”制度，从严控制矿产资源开发。坚持把全区41.22万平方公里、1/3国土面积的各级各类自然保护区作为任何人不能破坏的特区，加大保护力度，巩固扩大保护成果。他们编制实施2013—2030年生态安全屏障保护与建设规划，加强环境影响评价和监管，抓好江河源头区、草原、湿地、天然林以及生物多样性保护。

创新党建保障体制

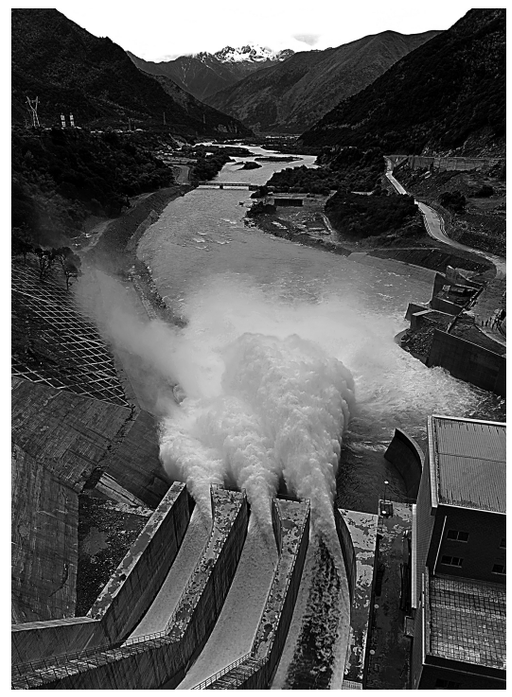
抓思想政治建设这个根本。深入开展中国梦宣传教育和社会主义核心价值观教育，引导广大党员干部坚定“三个自信”，坚决贯彻落实党的路线方针政策和各项决策部署，在思想上政治上行动上同党中央保持高度一致，一切行动听从党中央指挥，在反分裂斗争这个重大原则问题上做到旗帜鲜明、立场坚定、认识统一、表里如一、态度坚决、步调一致。

抓领导班子和干部队伍建设这个关键。一方面，注重在反分裂斗争一线、县乡基层、驻村驻寺工作、艰苦边远地区、急难险重岗位、抢险救灾和维稳处突实践中培养锻炼民族干部，注重培养藏族和其他少数民族领导干部；另一方面，大力选拔、放手使用藏族及其他少数民族干部、长期在藏工作的汉族干部、援藏干部，注重培养妇女干部和党外干部，按照规定选好配强地、县、乡领导班子民族干部，保持各级领导班子和干部队伍合理的民族结构。

抓基层党组织和党员队伍建设这个基础。扎实做好村（居委会）“两委”换届选举工作，集中整顿软弱涣散村级党组织，加大选派党政机关干部、转业军人、大学生村官到村任职力度，选好配强村“两委”班子；建立村（居委会）“两委”班子成员轮训制度，切实增强村“两委”班子党的意识、国家意识、法律政策观念和工作能力；突出抓好农牧区党员发展工作，每个行政村每年发展一定数量的新党员，不断优化党员队伍结构、壮大党员队伍，充分发挥党员先锋模范作用；坚持把党组织建在所有机关和企事业单位上、建在农牧区村组上、建在“双联户”单位上、建在城镇社区楼院上、建在便民警务站上、建在媒体网站上、建在驻寺干部队伍上、建在经济合作组织上、建在虫草采集点上，实现基层党建工作全覆盖。

西藏上述10个方面的创新，坚持稳定压倒一切的指导思想，坚持群众路线的根本工作路线，坚持管理和服务相结合，坚持思想引导和强化治理相结合，坚持争取人心和依法打击相结合，保持了主动治理、系统治理、综合治理，实现体系全覆盖、机制全覆盖、工作全覆盖。西藏近年来保持经济持续健康发展，实现社会大局持续和谐稳定，实践证明他们创新社会治理的探索成效显著。

（组长：郝时晋　执笔人：张晓玲　秦　刚　张学博　李雅云　张　琳　课题组成员：戴焰军　李小科　屈建领　靳　微　浦长春　岳　亮）



西藏林芝巴河老虎嘴水电站



达孜县塔杰乡巴嘎雪村三组全体村民们一大早，身着节日盛装，载歌载舞，举行一年一度的开耕仪式



青藏联网工程的建设者正在架放线



黑颈鹤数量从5700只发展到如今的14000只



拉萨柳吾大桥