

纪念改革开放 30 周年

# 西藏各族人民政治参与的发展

□ 杨晓纯

## 渐趋活跃的西藏各族人民政治参与

政治参与的机会逐渐增多。参政机会是指在一定的主客观条件下,公民参与政治活动的可能性与现实性。民族平等是实现西藏各族人民政治参与的出发点,相关的法律法规为各族人民的政治参与规范了路径和程序。《中华人民共和国宪法》规定:“中华人民共和国各民族一律平等。”遵循这一政治生活的重要原则,我国各少数民族与主体民族——汉族一起以平等的地位参与国家大事和各级地方事务的管理,进行同样范围的政治参与。1961年,西藏各地开始实行普选,由此产生了自治区各级权力机关和政府,一大批翻身农奴担任了自治区各级领导职务。1965年9月,西藏第一届人民代表大会成功召开,西藏自治区及其人民政府正式宣告成立。西藏自治区的建立和民族区域自治制度的实行,从制度上确保了我国民族政策在西藏的实行,保障了西藏人民平等参与管理国家事务以及自主管理本地区和本民族事务的权利。为西藏在国家的支持和帮助下根据本地民族特色实现与全国共同发展提供了制度保证。

政治参与的途径更加畅通。政治参与的形式一般指公民参与政治的实际行为方式。西藏各族人民通过人民代表大会、来信来访、个别接触等多种形式参与政治,表达自己的利益要求。事实表明,联系各级政府和人民的各种政治参与途径基本上是畅通的,也是可以满足大众政治参与要求的。以群众来信来访和政治性议论为例,通过信访向政府相关部门反映情况,表达自身的利益要求,是西藏各族人民政治参与的新形式。近几年,基层群众到政府部门信访数量呈上升趋势。根据学者的实地问卷调查,藏族群众对社会上某些事情有意见或看法时,21.8%向政府部门反映过;

1959年民主改革以后,西藏各族人民政治参与随着新西藏的诞生而不断发展。随着民族区域自治制度的建立,特别是改革开放政策的推行,西藏进入了现代化的发展阶段,从传统社会向现代社会的转型进一步加快。在这一社会转型的过程中,西藏各族人民政治参与的发展是一个非常重要的动力因素。西藏各族人民政治参与的发展既是检视西藏民主政治发展状况和人权状况的重要尺度,同时也是西藏政治现代化的重要组成部分。

0.68%向报社、电台写信反映过。信访部门通常采取现场处理、归口处理和多部门协调处理的方式及时有效地解决群众反映的情况和问题,因此,各族群众遇到困难和问题时,愿意找信访部门解决,信访成为西藏各族人民参与政治的重要途径。

政治性议论是群众自发进行的小型政治活动,它可以使人们的小解互相补充,有利于形成全面、深刻的政治认识,为日后表达意愿提供了思想准备。有学者调查显示,在接受访谈的群众中,有8.2%的人表示“经常同朋友或家人讨论有关国家、政府的事情”,26%的人表示“有时同朋友或家人讨论有关国家、政府的事情”。西藏各族人民之所以关心政治,议论政治,是因为25%的西藏各族群众认为政府的政策对自己的利益影响很大,42.2%的群众认为政府的政策对自己的利益有些影响。

政治参与的意识日益提高。参政意识就是指公民参与政治活动的基本出发点以及由此而激发的参政的自主、自愿程度。民主改革以后,西藏人民获得当家作主人的权利,政治参与热情高涨。1965年9月,西藏自治区第一届人民代表大会第一次会议时,江孜县的选民把选民证称为“当家做主证”,严肃认真地参加选民资格审查和人民代表大会的选举工作。1988年西藏自治区第五届人民代表大会代表选举时,据拉萨、那曲、日喀则、林芝、山南5个地市统计,参选率达93.88%。为了使不识字的人群也能参加选举,不少地方用豆子代替选票,群众同意谁,就在那位候选人

背后的碗中投进一颗豆子,谁得的豆子多,谁就当选。在以后的西藏县乡换届选举中,选民的参选率基本都保持在90%以上。2002年,在西藏的自治区、地(市)、县、乡(镇)四级换届选举中,全区有93.09%的选民参加了县级直接选举,有些地方选民参选率达到100%。调查显示,绝大多数藏族公民对选举有正确的认识,对参加选举活动的态度是积极的。藏族公民不仅在表达个人意愿、维护个人利益方面具有主体意识,而且在维护公共利益方面也具有主体意识,这反映了一个民族政治主体意识的整体性觉醒。

政治参与的绩效感不断增强。政治绩效感是决定公民政治参与的重要因素。所谓绩效感,就是公民对自己的参与行为能否关系到参与结果的主观推测,即公民对参与行为的绩效性评估。与政治参与意识的提高相关,西藏各族人民的政治参与效能感不断增强。1996年“藏区的传统文化与现代化”课题组调查显示,当人们对社会上某些事情有意见和看法时,29.5%的人表示采取过某种方式的行动,约53.2%的人相信自己的参与行动对改进政府的工作和决策有一些作用,说明这些人具有一定程度的实际效能感。另有91.2%的人认为西藏的现代化最终依靠西藏人民的努力才能实现,说明在参与西藏的现代化建设这一伟大的政治实践中,西藏人民具有极强的参与绩效感。这是西藏各族人民共同建设家园、实现西藏现代化建设的动力,有助于培养西藏各族人民对国家政治体系的认同、对国家政权的支持以及

民主法制观念和公民意识。

## 影响西藏各族人民政治参与的因素

经济发展水平与政治参与之间存在着相关关系。高水平的政治参与总是与高水平的发展相伴随,而且经济越发达的社会越趋向于赋予政治参与更高的价值。西藏社会经济发展起步晚、起点低,加之高原缺氧、自然灾害频繁等地缘因素的影响,其经济发展长期处于落后和不发达状态。2007年,西藏农牧民人均纯收入2788元,年均增速保持在10%,但是与东部发达省市相比,仍处于相对贫穷的状况。社会发展水平相对落后,会在许多方面影响公民的有效政治参与。首先,长期的自给自足的封闭式小农经济一直是西藏最具代表性的生产方式,这种因循守旧、墨守陈规的生产方式造成劳动者的民主要求、民主意识极为淡薄。其次,生活水平低下会导致政治冷漠感和疏远感。最后,社会经济发展落后,不能为政治参与提供有利的外部环境。这些都会影响公民的有效政治参与。

作为重要政治行为的政治参与,还不可避免地要受到构成人们政治行为模式的政治文化的影响。以寺院为中心的藏传佛教主要为藏、蒙古、土、裕固等民族所信仰,长久以来它不仅传输着宗教思想,并且影响着文化教育。在封建文化统治的几百年时间里,西藏的民族文化教育功能主要由佛教寺院承担,且讲授内容为大小五明,使藏族民族的生活方式带有深深的宗教烙印,

从而影响着人们的政治观念和政治行为。

教育是公民政治参与的钥匙,是政治态度的重要决定因素。在现代社会中,要使公民有效参与政治活动,行使公民的政治权利,履行公民的政治义务,一定范围、一定水平的教育普及,是一个必不可少的前提条件。有学者在对藏族妇女群众的调研中发现,生存条件与生存环境决定她们首先要选择谋生,加之自身文化素质的影响,绝大多数妇女不愿意让孩子尤其是女孩子接受教育。因此,必须加强科学文化知识教育、宣传,加大教育经费投入,提高教师素质和待遇,优化教育结构,扩大相关课程所占比重,以此提高公民的政治素质。

少数民族干部是政府联系少数民族群众的桥梁和纽带。在我国特定的社会政治发展过程中,这种桥梁和纽带作用主要体现在少数民族干部在将少数民族的利益诉求向国家政治体系表达,以及将国家政策落实到各族群众的过程中。为了使西藏人民更好地行使管理国家和地方事务的权利,政府十分重视培养西藏少数民族干部。自1959年中国人民政治协商会议西藏委员会成立以来,共5任自治区政协主席均由藏族公民担任。2006年,西藏自治区共有藏族干部3.7万人,占干部总数的66.6%,有5人任自治区一级干部,38人任专区一级干部,232人任县级干部。目前,西藏有29名藏族和其他少数民族人士担任全国政协委员和常务委员,其中有两人担任全国政协副主席。少数民族政治参与要求少数民族干部最大限度地代表和反映各族群众的利益,维护合法利益,提高政治沟通能力和水平。就西藏民主政治发展而言,推动少数民族传统政治向现代政治转变,是其主要任务。因此,我国的少数民族干部政策,不仅要注重少数民族干部数量的增长和合理分布,还要注重少数民族干部质量的提高。

(作者单位:中国藏学研究中心社会经济所)

# 从农奴到公民:西藏人民政治参与的历程

□ 梁俊艳

西藏人民参与政治并非一蹴而就,而是经历了一个逐步演进的过程,一系列重大社会变革是西藏人民最终从封建社会的农奴成为享有宪法所赋予一切权利的中华人民共和国公民的前提条件。

## 条件与背景:重大社会变革

1949年,中华人民共和国成立,结束了中国半殖民地、半封建社会的黑暗历史,实现了国家统一、民族团结和人民民主。1951年5月23日,中央人民政府和西藏地方政府签订了《中央人民政府与西藏地方政府关于和平解放西藏办法的协议》(简称“十七条协议”)。细读十七条协议,我们可以看到,协议第一条“西藏人民团结起来,驱逐帝国主义侵略势力出西藏,西藏人民回到中华人民共和国祖国大家庭中来”为西藏人民参与政治提供了前提和保障、奠定了坚实的基础。而第三条“根据中国人民政治协商会议共同纲领的民族政策,在中央人民政府统一领导之下,西藏人民有实行民族区域自治的权利”则确立了西藏人民参政议政的基本原则。第九条、第十条“依据西藏的实际情况,逐步发展西藏民族的语言、文字和学校教育”,“依据西藏的实际情况,逐步发展西藏的农牧工商业,改善人民生活”则为人民获得政治权利提供了充分的保障。和平解放西藏维护了国家主权统一和领土完整,实现了藏族与全国各民族的平等、团结以及西藏内部的团结,为西藏实行民族区域自治奠定了坚实的基础。1959年,西藏开始实行民主改革,百万农奴翻身解放,成为国家和西藏地方的主人,获得了宪法和法律规定的公民权利和自由,为西藏实

行民族区域自治、西藏人民参与政治扫清了道路。1961年,西藏各地开始实行西藏历史上从未有过的普选,选举产生了各级政权。1965年9月,西藏自治区第一届人民代表大会第一次会议召开,选举产生了西藏自治区自治机关及其领导人,宣告了西藏自治区正式成立。西藏各族人民从此享有了自主管理本地区事务的权利,与全国人民一道走上社会主义的发展道路。

## 法理依据:宪法与民族区域自治法

西藏各族人民参与政治并非凭空而来,而是有着完整可靠的法理依据。从1949年第一部具有临时宪法地位的《中国人民政治协商会议共同纲领》到1954年第一部《中华人民共和国宪法》,直至1984年《中华人民共和国民族区域自治法》的颁布实施以及后来对这部法律的修订,都在法律上充分保障了西藏各族人民参与政治的权利。《中国人民政治协商会议共同纲领》保障了各民族一律平等,为西藏人民获得平等的政治参与奠定了基础;《中华人民共和国宪法》将各民族平等、团结、互助的原则和民族区域自治制度均纳入国家根本大法,为实现和发展西藏人民当家作主提供了坚实而有力的保障;《中华人民共和国民族区域自治法》将民族区域自治制度确立为国家的一项基本政治制度,对少数民族自治地方在政治、经济、文化等各方面的自治权利及与中央政府的关系做了系统的规定,为西藏人民充分行使自治权利提供了有力的法律保障。依照宪法和民族区域自治法的规定,中央人民政府根据西藏自治区的实际情况,适

时确定了新时期西藏工作的指导思想、主要任务和发展规划,制定了一系列加快西藏发展的特殊优惠政策和措施,形成了国家直接投资西藏建设项目、中央政府实行财政补贴、全国进行对口支援的全方位支持西藏现代化建设的格局。同时,西藏人民通过行使自己的民主权利,自由选举出西藏自治区各级自治机关人民代表大会和人民政府,自主地行使宪法和法律赋予的权利,管理西藏自治区内的各项事务,使西藏的经济不断发展,社会全面进步,各族人民的人民生活水平不断提高。

## 辉煌的成就

自1965年西藏自治区成立以来,尤其是改革开放以来,西藏各族人民在政治参与方面取得了辉煌的成就,主要体现在以下几方面:

西藏各族、各界人民积极参与人民代表大会制度。中国的人民代表大会制度是1954年正式建立的。十四世达赖和十世班禅赴京参加了第一届全国人民代表大会,达赖喇嘛当选为全国人大副委员长。1965年9月1日至9日,西藏自治区人民代表大会召开了第一届第一次会议。从1965年9月至2007年,西藏自治区人民代表大会共经历了八届。第八届西藏自治区人民代表大会从2003年1月第一次会议开始,到2008年届满。根据《全国人民代表大会常务委关于省、自治区、直辖市人民代表大会代表名额的决定》,确定西藏自治区第八届人民代表大会代表名额为445名,实际选举440名。其中,各方面代表均有一定的比例:乡镇基层代表占代表总数的14%,教育、科技、文化、体育、卫生、宗教等各界代表占17%,国家

机关领导人员和办事人员占57%,驻藏人民解放军占9.7%,武警部队代表占代3%。代表中,少数民族占代表总数的72%,妇女占22%。

大力培养和选拔少数民族干部。大力培养和选拔藏族和其他少数民族干部,是宪法和法律规定的的重要内容。几十年来,西藏已形成了一支以藏族为主体、具有较高素质的干部队伍,他们在西藏各项建设事业中发挥着骨干作用。目前,在西藏自治区内的人大代表中,藏族和其他少数民族所占的比例在自治区和地市两级达80%以上,在县、乡(镇)两级达90%以上,西藏自治区历任人大常委会主任和人民政府主席均为藏族公民,公务员中藏族占78%以上。还有藏族代表人士担任着国家领导人的职务。西藏7个地市、74个县(含一个市辖区和一个特别行区),691个乡镇中,少数民族担任党委书记的占75.26%。旧西藏法典规定,“勿予妇女议论国事之权”,而现在西藏妇女干部占干部总数的30%以上,西藏妇女已成为推动西藏社会进步和文明发展的重要力量。此外,藏族和其他少数民族干部中,还有一大批专业技术人才,他们现已成为西藏自治区各行各业的栋梁之才。

西藏各族人民享有选举权和被选举权。西藏同全国其他地区一样,年满18岁的公民都有选举权和被选举权。西藏自治区三级人大换届选举,以西藏自治区600多个乡镇人大和6000余个村民委员会顺利完成直接选举为基础,克服选民外出参选困难和冬季交通不便等不利因素,坚持各级党委领导、各级人大主办、各级人民政府和有关部门大力配合的原则,严格遵循法定程序,

充分发扬民主,同时注意发挥各级选举工作组的组织、协调、指导作用,按法定时限全面完成各级人大换届选举工作。例如,在2002年的人大换届选举中,西藏自治区74个县人大代表直接选举的选民预计约为140万左右,即93.09%的选民参加了县级直接选举,有些地方选民参选率达到100%。

因地制宜,制定了灵活变通的政策措施。我国宪法和法律规定,自治机关在不违背宪法和法律的原则下,有权采取特殊政策和灵活措施,加速民族自治地方经济社会、文化建设事业的发展;上级国家机关的决议、决定、命令和指示,如有不适合民族地方实际情况的,自治机关可以报经上级国家机关批准,变通执行或停止执行。西藏自治区根据西藏本地实际情况贯彻执行国家法律和民族政策。西藏自治区成立43年来,共制定地方性法规和具有法规性质的决议、决定220件,内容涉及政治、经济、文化、教育、环保等各个方面。对国家法律政策依法进行变通执行,有效地保障了西藏各族人民的特殊利益。

西藏实行民族区域自治40多年来,从落后的封建农奴制社会跨入了人民民主的社会主义社会,实现了经济的高速发展和社会的全面进步;西藏人民作为中华民族大家庭中的一员,实现了平等参与管理国家的权利,掌握了管理西藏社会、主宰自己命运的当家作主的自治权利。西藏人民所历经的从农奴到公民的过程,充分反映了西藏各族人民政治参与的历程,同时也见证了西藏所取得的有目共睹的成就。

(作者单位:中国藏学研究中心历史所)

## 理论动态

### ■ 改革将出现“四大转向”

杜正艾在《中国改革》2008年第2期撰文认为,新时期的改革将出现四大转变:第一,从结构性改革到体制性改革。体制改革涉及政治建设、经济建设、文化建设、社会建设和党的建设等各个领域,在推进某一领域改革的同时,必然要波及到其他领域,改革的深度、广度、难度、复杂度都在增加,应该系统设计改革方案。第二,从增量改革到存量改革。改革从利益倾斜转向利益兼顾,从利益增进转向利益调整和利益增进并重,从效率优先转向效率与公平均衡,从以物为本转向以人为本。第三,从“单一式改革”到“共享式改革”。改革越来越触及到权力层次和利益关系,如何使改革能够兼顾“各方面利益”和“各方面关切”,更多地体现公平和正义将越来越重要。第四,从“人治改革”到“法治改革”。改革创新的目标将更加明确,改革者的程序将更加规范,改革者的权利将更加有法律保障,改革者应当承担的责任也将更加明晰。

### ■ 原生态文化的五大基本特性

赵世林、曾茜在《光明日报》2008年5月20日撰文指出,“原生态”具有“自然的原生态”(原生态自然)与“文化的原生态”(原生态文化)两层涵义。原生态文化是指古老文化原型在历史长河中积淀形成的具有自身鲜明特征的物质文化遗产与非物质文化遗产。作为文化的一种类型,它在具备文化的基本特点之外还有自身的特性:一是自然性。指其以本真的状态存在,未经人为加工,强调的是与自然融合和协调。二是自发性。指其演化是一个自发的过程,没有外部力量的干涉。三是民间性。原生态产生于民间、生存于民间,是大众生活的直接反映,是活在民间的古老文化。四是独特性。每种原生态文化都有各自个性化的生长空间,与周边环境融为一体,具有鲜明的地域性色彩。五是稳定传承性。尽管时间流逝,时代变迁,但其主要特征基本保持不变。

### ■ 民族高等教育要推进教育公平

陈星波在《云南民族大学学报》(哲学社会科学版)2008年第2期撰文指出,坚持教育的公益性,积极推进和努力实现教育公平是社会主义制度优越性的客观要求和必然反映。民族高等院校推进教育公平应该体现在几个方面:一是促进接受高等教育机会的公平,为更多公众提供更多的教育资源,不断满足广大群众特别是少数民族群众日益增长的教育需求和愿望。二是促进接受高等教育过程的公平,使学生能够在受教育的过程中享受到同等的优质教育资源。三是进一步完善学生资助政策体系和制度,让更多的弱势群体得到帮助,把办人民满意的教育落到实处。

### ■ “草原110”警务模式的启示

内蒙古自治区邓小平理论研究会《人民日报》2008年5月26日撰文指出,“草原110”警务模式,是以公安边防派出所为平台,以流动及固定警务室为依托,以报警点为基础,以群防力量为辅助,以通信技术为支持,集管理、防范、打击、服务等多种职能于一体的新型边境管理警务工作模式。“草原110”警务模式不仅强化了一般“110”打击犯罪、治安防范、维护稳定的职能,而且增添了服务各族群众、支持经济建设的新功能,在扶危济困、抢险救助、调解纠纷、组织互助、汇集舆情、传递信息、提供援助等方面发挥着积极作用。这一新型警务模式的实施说明,促进边疆民族地区社会和谐,应坚持从边疆民族地区的实际出发,突出时代特色;应以提高维护国家安全和稳定的能力为出发点;应把推动边疆民族地区社会管理体制创新作为抓手;应把正确处理新形势下人民内部矛盾作为着力点。