

 中国社会科学院创新工程学术出版资助项目

“西藏重大现实问题研究”课题成果

“治国必治边、治边先稳藏” 重要战略思想研究

邢广程 主 编

孙宏年 副主编



社会科学文献出版社
SOCIAL SCIENCES ACADEMIC PRESS(CHINA)



中国社会科学院创新工程学术出版资助项目

“西藏重大现实问题研究”课题成果

邢广程 主 编

孙宏年 副主编

“治国必治边、治边先稳藏” 重要战略思想研究



社会科学文献出版社
SOCIAL SCIENCES ACADEMIC PRESS(CHINA)

图书在版编目(CIP)数据

“治国必治边、治边先稳藏”重要战略思想研究 /
邢广程主编. -- 北京: 社会科学文献出版社, 2016.10
ISBN 978-7-5097-9848-5

I. ①治… II. ①邢… III. ①地方政府-行政管理-
研究-西藏 IV. ①D677.5

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2016)第 254796 号

“治国必治边、治边先稳藏”重要战略思想研究

主 编 / 邢广程

副 主 编 / 孙宏年

出 版 人 / 谢寿光

项目统筹 / 郭白歌

责任编辑 / 刘 丹

出 版 / 社会科学文献出版社·人文分社(010)59367215

地址: 北京市北三环中路甲 29 号院华龙大厦 邮编: 100029

网址: www.ssap.com.cn

发 行 / 市场营销中心(010)59367081 59367018

印 装 / 北京玺诚印务有限公司

规 格 / 开 本: 787mm × 1092mm 1/16

印 张: 14.75 字 数: 239 千字

版 次 / 2016 年 10 月第 1 版 2016 年 10 月第 1 次印刷

书 号 / ISBN 978-7-5097-9848-5

定 价 / 89.00 元

本书如有印装质量问题, 请与读者服务中心(010-59367028)联系

 版权所有 翻印必究

前言

2013年3月9日，习近平同志在参加十二届全国人大一次会议西藏代表团审议时，明确提出“治国必治边、治边先稳藏”的重要战略思想。2015年8月，中央第六次西藏工作座谈会召开，习近平同志在讲话中指出，西藏工作关系党和国家工作大局，党中央历来高度重视西藏工作，在60多年的实践过程中，我们形成了党的治藏方略，“必须坚持治国必治边、治边先稳藏的战略思想，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”就是其中的重要内容。^① 这表明了以习近平同志为总书记的党中央对于边疆治理、西藏稳定的高度重视，而维护我国边疆安全、促进边疆稳定和发展恰恰是事关国家安全与发展战略的重要任务，更是边疆研究特别是西藏研究领域的重要课题。

近年来，西藏自治区党委、政府认真贯彻落实习近平总书记系列重要讲话精神，特别是“治国必治边、治边先稳藏”的重要战略思想和“努力实现西藏持续稳定、长期稳定、全面稳定”的重要指示，学习贯彻俞正声同志“依法治藏、长期建藏、争取人心、夯实基础”的指示要求，在西藏历届党委、政府政策、措施基础上制定了一系列的政策、措施，有力地维护了祖国统一、维护了西藏社会稳定、加快了经济社会发展和民生的保障与改善。这些政策、措施是西藏自治区党委在中央关于西藏工作的精神指引下对“治边”“稳藏”的积极探索，是在60多年西藏治理的基础上对中国共产党治理西藏政策、措施的深化、完善。这些鲜活的实践对于总结当

^① 《习近平在中央第六次西藏工作座谈会上强调，依法治藏富民兴藏长期建藏，加快西藏全面建成小康社会步伐》，《西藏日报》2015年8月26日第1版。

代中国西藏治理、边疆治理的实践和经验具有重要的意义，又是当代中国边疆治理研究特别是西藏治理研究的重大课题。

正是由于“治国必治边、治边先稳藏”重要战略思想及西藏贯彻落实这一思想相关实践的重大意义，2013年11月“‘治国必治边、治边先稳藏’重要战略思想研究”被列为中国社会科学院党组与西藏自治区党委合作开展的“西藏重大现实问题研究”系列课题的首批课题之一。“‘治国必治边、治边先稳藏’重要战略思想研究”课题由中国社会科学院中国边疆史地研究中心（2014年9月30日后更名为“中国边疆研究所”）主任邢广程研究员主持，2013年12月正式启动，课题组成员由中国社会科学院和西藏自治区党委政策研究室、西藏自治区党委党校、西藏自治区社会科学院、西藏自治区外事办公室、西藏大学、西藏藏医学院、西藏民族学院的专家学者共同组成。此后一年间，这一课题开展顺利，相关工作主要包括三项。

第一，本课题组在2013年12月和2014年1月两次召开工作会议，并通过电话、邮件等多种方式加强联系，及时沟通，明确了成果形式、课题进度和经费使用等相关问题。

第二，深入一线调研，广泛搜集文献、资料，特别是2014年4、5月份和8月份深入基层调研，搜集了大量重要的资料，为课题成果的撰写打下了基础。

2014年4月20日至5月10日，本课题组的邢广程和孙宏年、张永攀、徐志民、孙伶伶五位同志都参加了西藏重大现实问题研究调研。此次调研是在西藏自治区党委宣传部领导的关心、协调下开展的，先对西藏自治区各系统、部门进行调研，而后分组前往西藏各地、市、区调研，孙宏年、孙伶伶参加了在日喀则地区（现为日喀则市）、阿里地区的“西线调研”，张永攀、徐志民参加了林芝地区、昌都地区的“东线调研”。其中西线调研为期16天，途经21个县（市、区），行程7600公里，重点调研了9个边境县（亚东、定结、聂拉木、吉隆、仲巴、普兰、札达、日土、噶尔），共召开地、县、乡镇各层级的座谈会14次；调研了亚东县仁青岗、聂拉木县樟木、普兰斜尔瓦3个边境口岸（互市点）；考察了14个村（居）、3座寺庙和“创先争优强基础惠民生活活动”、驻寺工作开展的情况，搜集了200多万字的资料，并就西藏稳定与发展的相关问题与各地、各部门进行了较为深入的交流。

在4、5月调研基础上,2014年8月课题组成员完成了初稿。为进一步修改、完善文稿,8月13~19日邢广程率课题组前往山南地区(现为山南市)、日喀则地区(现为日喀则市)进行调研。课题组先后在山南地区的泽当镇、错那县、隆子县和日喀则地区的江孜县、原日喀则市(2014年12月后改为桑珠孜区)开展调研,共召开座谈会5次,包括地委座谈会2次、县委座谈会2次和错那县勒门巴民族乡座谈会1次。此次调研,课题组成员搜集相关资料150多万字,并对2014年上半年西藏边境地区形势、经济社会发展状况等有了更为深入的了解,进一步深化认识,为撰写、完善文稿创造了条件。

第三,举办“新时期边疆地区加强与创新社会治理”学术研讨会,就西藏、新疆等边疆地区加强与创新社会治理的理论与实践进行研讨。

2013年11月,党的十八届三中全会通过了《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》,明确提出了“创新社会治理体制”的任务。为贯彻中央精神,探讨实现边疆地区长治久安的路径,进一步加强与创新边疆地区的社会治理,2014年8月20日由中国社会科学院历史学部、中国边疆史地研究中心在拉萨召开了“新时期边疆地区加强与创新社会治理”学术研讨会,本课题组承办了此次会议。中国社会科学院、国际问题研究院、西藏自治区党委党校、西藏自治区社会科学院、西藏大学、新疆生产建设兵团党校、内蒙古自治区社会科学院等的20多位专家参加了此次会议,围绕边疆治理体系和能力的现代化、近年边疆地区创新社会治理的理论与实践等问题展开讨论。这次会议得到有关方面的肯定,《中国社会科学报》进行了报道(详见本项成果附件二)。

在上述工作的基础上,本课题组全体成员齐心协力,2014年8月完成初稿,10月底完成修改稿,12月统稿、定稿,2015年3月顺利结项。为深化这一课题的研究,2015年5月18日课题组在京召开“‘治国必治边、治边先稳藏’重要战略思想学术研讨会”,与会专家就“‘治国必治边、治边先稳藏’重要战略思想研究”成果的修改、完善、出版进行了较为深入的讨论,提出了一系列意见和建议。会后,课题组成员分别对所承担的章节进行了修改、完善。

2015年8月,中央第六次西藏工作座谈会召开。会议全面回顾了新中国成立以来特别是中央第五次西藏工作座谈会以来的西藏工作,明确了当

前和今后一个时期西藏工作的指导思想、目标要求、重大举措，对进一步推进西藏经济社会发展和长治久安工作做了战略部署。这次座谈会的精神，对于我们修改“‘治国必治边、治边先稳藏’重要战略思想研究”具有重要指导意义，因此9月起课题组成员结合这次座谈会精神，对文稿进行修改、完善。

2016年1月14日，课题组邀请有关专家，在北京就该书稿修改情况、思路进行了讨论。综合两次课题组会议的意见，课题组计划邀请国内有影响的专家加入研究团队，共同攻坚，修改书稿。到2016年5月，这一书稿基本完成，包括十一章，共计21万字。其中第一章重点阐述“治国必治边、治边先稳藏”重要战略思想的理论内涵、时代定位；第二章论述了西藏的重要战略位置；第三至第七章分别阐述“依法治藏”“富民兴藏”“长期建藏”“凝聚人心”“夯实基础”五个重要原则；第八章阐述了西藏创新社会治理与区域治理体系及治理能力现代化的理论与现实问题；第九章论述西藏创新寺庙管理、引导宗教与社会主义社会相适应的相关措施与成效；第十、十一章从边境地区的治理、边境地区的人口较少民族这个“群体”发展的视角，关注“治边”“稳藏”的实践，其中第十章就西藏边境工作的措施、成效及相关问题进行探讨，第十一章阐述了西藏门巴族、珞巴族和僜人、夏尔巴人等经济社会发展的历史与状况。

在调研和文稿撰写、修改过程中，我们深切地感受到本项研究的重要意义，感受到“老西藏精神”“孔繁森精神”“两路精神”的时代意义，今后我们会继续努力，深化中国边疆研究和西藏研究的成果，为我国边疆的安全、稳定、发展及西藏的长治久安、跨越式发展服务。

目 录

前 言 / 1

第一章 “治国必治边、治边先稳藏”重要战略思想的 理论内涵与时代意义 / 1

第二章 中国边疆西藏段于南亚、印度洋的地缘战略意义 以及在国家大局中的地位 / 11

第一节 近代百年来西藏遭受损失的历史回顾 / 11

第二节 西藏地处南亚、印度洋的地缘战略以及 在国家大局中的地位 / 17

第三节 经营和建设西藏的几点思考 / 22

第三章 依法治藏：西藏现代化治理转型的法治保障 / 27

第一节 西藏现代化治理转型的法治基因 / 27

第二节 西藏现代化治理转型的法治实践 / 30

第三节 西藏现代化治理转型面临的法治困境 / 35

第四节 西藏现代化治理转型的法治保障 / 38

结 语 / 43

第四章 富民兴藏：夯实稳藏的社会基础 / 44

- 第一节 富民兴藏在治边稳藏中的重要地位 / 44
- 第二节 增进各族群众福祉是兴藏的基本出发点和落脚点 / 46
- 第三节 民族团结是富民兴藏的前提和基础 / 50
- 第四节 民生改善促进经济发展和社会全面进步 / 53
- 第五节 共享改革发展成果实现富民兴藏稳藏 / 57

第五章 长期建藏：西藏建设与发展的必由之路 / 62

- 第一节 从“三年一换”到“长期建藏” / 62
- 第二节 援藏背后的建藏思想 / 68
- 第三节 长期建藏是西藏工作的重要原则 / 74

第六章 凝聚人心：推进西藏经济社会发展和长治久安的固本之举和长久之策 / 83

- 第一节 凝聚人心在中央治藏方略中的地位和作用 / 83
- 第二节 凝聚人心在西藏社会发展和长治久安中面临的挑战 / 89
- 第三节 凝聚人心，推进西藏全面建成小康社会和中华民族伟大复兴中国梦的实现 / 94

第七章 夯实基础：西藏“强基固本”工作的措施、成效与展望 / 103

- 第一节 1949 ~ 2011 年西藏基层组织、政权建设的历程 / 103
- 第二节 近年来西藏基层党组织、基层政权建设的措施与成效 / 107
- 第三节 近年来西藏“夯实基础”的其他措施与成效 / 121
- 第四节 西藏“强基固本”工作的思考与展望 / 125

第八章 区域治理体系与治理能力的创新性体现

——西藏十大管理举措的治理理论分析 / 129

第一节 治理体系与治理能力的内涵及特点 / 129

第二节 十大举措是西藏治理体系与治理能力现代化的体现 / 135

第九章 西藏创新寺庙管理的措施与成效分析 / 140

第一节 中央关于创新寺庙管理的指示精神 / 140

第二节 近年来西藏创新寺庙管理的理念、机制、措施 / 146

第三节 西藏创新寺庙管理的成效、经验与展望 / 162

第十章 西藏边境工作的措施、成效与展望 / 165

第一节 1949 ~ 1978 年西藏边境工作的措施与成效 / 165

第二节 改革开放以来西藏边境工作的措施与成效 / 172

第三节 西藏边境稳定发展的思考与展望 / 180

第十一章 西藏人口较少民族发展问题研究 / 186

第一节 西藏人口较少民族经济社会发展研究的意义 / 186

第二节 西藏人口较少民族的历史和现状 / 187

第三节 西藏人口较少民族经济社会发展问题分析 / 193

结 语 / 205

附 录 / 212

“治国必治边、治边先稳藏”重要战略思想研究课题组
第二次会议纪要 / 212

创新社会治理，实现边疆地区长治久安

——“新时期边疆地区加强与创新社会治理”学术
研讨会召开 / 214

“治国必治边、治边先稳藏”重要战略思想研究课题
组成员名单 / 216

● 参考文献 / 217

● 后 记 / 221

第一章 “治国必治边、治边先稳藏”重要战略思想的理论内涵与时代意义

2013年3月9日，习近平同志在参加全国人大十二届一次会议西藏代表团审议时提出“治国必治边、治边先稳藏”重要战略思想，对推进西藏乃至我国边疆地区的治理具有重大的指导意义。2015年8月，中央第六次西藏工作座谈会召开，习近平同志在讲话中指出，西藏工作关系党和国家工作大局，党中央历来高度重视西藏工作，在60多年的实践过程中，我们形成了党的治藏方略，“必须坚持治国必治边、治边先稳藏的战略思想，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”就是其中的重要内容。^①

2013年以来，我国学术界对“治国必治边、治边先稳藏”重要战略思想进行学习、研究，续文辉、万金鹏、靳海波、郭克范、王春焕、杨世君等发表了相关成果。^②本章拟从中国边疆治理研究的学术视角，分析“治国必治边、治边先稳藏”重要战略思想的理论内涵，并阐述这一重要战略思想对新时期的西藏工作和边疆治理的指导意义。

“治国必治边、治边先稳藏”重要战略思想是以习近平同志为总书记的党中央治国理政新理念、新思想、新战略的重要组成部分，把“治国”

① 《习近平在中央第六次西藏工作座谈会上强调，依法治藏富民兴藏长期建藏，加快西藏全面建成小康社会步伐》，《西藏日报》2015年8月26日第1版。

② 参见续文辉、万金鹏、靳海波《治边稳藏战略思想的理论意蕴》，《西藏日报》2013年8月17日；郭克范：《在西藏话题中建立中国论述》，万金鹏：《“治国必治边、治边先稳藏”战略思想的精神旨趣》，均载《西藏研究》2013年第4期；牛治富、向龙飞：《中国共产党治国理政稳边兴藏战略的新概括新发展》，《西藏日报》2013年11月2日；杨世君《深入贯彻落实中央“治边稳藏”战略思想》，《西藏发展论坛》2014年第3期；王春焕《治边稳藏重要思想的战略地位》，《西藏日报》2015年5月9日，等等。

“治边”“稳藏”有机结合起来，集中体现了马克思主义唯物辩证法的活的灵魂。

党的十八大以来，以习近平同志为总书记的党中央毫不动摇地坚持和发展中国特色社会主义，勇于实践、善于创新，深化对共产党执政规律、社会主义建设规律、人类社会发展规律的认识，形成一系列治国理政新理念、新思想、新战略。“治国必治边、治边先稳藏”重要战略思想就是其中重要的组成部分。这一重要战略思想鲜明地提出了“治国”“治边”“稳藏”三个相互联结的范畴，三者的关系集中地反映了习近平同志善于从哲学的高度，运用马克思主义唯物辩证法指导工作的方法论特征。

马克思主义唯物辩证法认为，矛盾存在于一切事物中，主要矛盾和矛盾的主要方面在事物发展的诸多矛盾中始终处于主导和支配地位，抓住了主要矛盾和矛盾的主要方面，就抓住了解决问题的关键。从革命战争年代起，中国共产党就善于用矛盾辩证法指导实践，新中国成立后这一方法则是历届中央领导集体治国理政的重要方法。在当今中国的现代化建设、小康目标建设中，边疆治理和民族地区的稳定发展始终是重点、难点。而在对边疆民族地区的治理中，西藏又是重中之重、难中之难。这是由西藏的自然地理、历史发展基础、国际形势斗争等因素决定的。因此，西藏是中国国家治理、现代化建设、小康建设的重点之一，也是难点之一。换句话说，西藏的治理、稳定、发展是边疆治理、国家治理的主要矛盾之一。抓住了这个主要矛盾，就抓住了治国、治边的“牛鼻子”。

“治国必治边、治边先稳藏”的表达排列是唯物辩证法的生动范例。首先，一个“先”字体现了时间顺序，也体现了三者发展中的权重。如前所述，其既反映了客观基础，又反映了现实重点，是唯物辩证法关于抓住主要矛盾辩证思维要求的典型反映。其次，从空间上说，是由大到小、由内及边、由边及点；从认识论上反映的是由宏观到微观的递进认识过程；从辩证逻辑范畴的角度上说，是典型的由抽象（国家、边疆）到具体（西藏），是全局与局部、整体与部分轻重缓急关系的典型反映。短短两句话，十个字，反映了治国、治边与稳藏三者之间的内在关系。这种关系，实质上就是它们之间的普遍联系——中国国家治理、边疆稳定、西藏发展本来存在的内在联系，即规律。所以说，习近平同志的这一论断，是对治国理政、稳边兴藏规律的高度凝练。

从以上分析中,我们可以看出,习近平总书记的论述,是对这三个古老范畴内涵的丰富与发展,这主要表现在,“边”的内涵不再是中国境内省、区边界问题折射的国家安全问题,如川藏边界争端,而是21世纪全球化背景下小到西藏大到整个中国与其他国家的边疆安全发展问题。与此相关,“藏”的内涵也发生了变化,不再是简单的一个西藏问题,而是中国境内五省份藏区的发展、稳定、繁荣的问题;不仅是国家安全问题,更多的是国家整体发展问题。

这三个范畴有机联结,从理论和现实上将我国现代化建设战略格局的一个重要侧面清楚地概括出来,因而,“治国必治边、治边先稳藏”重要战略思想是以习近平总书记为总书记的党中央继承与发展我党长期积累的宝贵经验,运用马克思主义唯物辩证法,为中国特色社会主义理论体系增添新理念、新思想、新战略,为中华民族伟大复兴的实践指明了方向,对今后我国的边疆治理、西藏稳定和发展具有重大理论意义。

第一,“治国必治边、治边先稳藏”重要战略思想是对中国治理边疆历史经验的高度概括和总结。

“治国必治边、治边先稳藏”重要战略思想表明了以习近平同志为总书记的党中央对于边疆治理、西藏稳定的高度重视,又是在总结中国历代边疆治理经验基础上提出的。在当代中国的边疆治理中,我党始终重视借鉴和运用历史经验,毛泽东、邓小平同志在20世纪50年代的西藏治理和改革开放以来的边疆治理中都注重总结、借鉴历史经验,并结合当时的实际情况,做出一系列重要的战略部署。习近平同志继承了这一优良传统,一直强调今天治国、治边要借鉴历史经验。早在2011年9月,习近平同志在中央党校2011年秋季学期开学典礼上发表题为《领导干部要读点历史》的重要讲话,强调“学习和总结历史,借鉴和运用历史经验,是我们党一贯重视并倡导的做好领导工作的一个重要的思想和方法”,“我们党在领导革命、建设和改革的进程中,一直重视历史经验的借鉴和运用,一贯倡导领导干部要读点历史,要善于运用历史知识”^①。2014年10月13日,中共中央政治局就我国历史上的国家治理进行第十八次集体学习,习近平在主

^① 习近平:《领导干部要读点历史》,《习近平党校十九讲》,中共中央党校出版社,2014,第242~255页。

持学习时强调，我们党在领导革命、建设、改革的进程中，一贯重视学习和总结历史，一贯重视借鉴和运用历史经验；对古代的经验，我们要本着择其善者而从之，其不善者而去之的科学态度，牢记历史经验、教训，为推进国家治理体系和治理能力现代化提供有益借鉴。而中国历代治理边疆的经验表明，“治国”与“治边”密切相关，要想国家强盛就要加强边疆治理、维护国家统一、保障边疆稳定、促进边疆发展，而治理措施得力又反过来增强“治国”、理政的成效，增强整个国家的综合实力，形成国家安定、经济繁荣、社会进步的盛世局面，反之“治国”与“治边”则形成恶性循环。“治国必治边”重要战略思想正是总结了历代边疆治理的经验，提醒全党同志牢记历史上边疆治理的历史教训和历史警示。

中国历代王朝、政权都在边疆治理方面积累了一定的经验，形成了一系列的治边思想、政策、制度、措施，既包括以武力抵御外侮、维护国家统一，又包含政治、经济、交通、文教等多方面的措施，包括给边疆民族的首领加官晋爵，以“和亲”的方式与边疆民族首领联姻，在中央和边疆地方设立行政机构，任命边疆民族首领或派官员直接管理，发展边疆的农业、畜牧业、商业、文化教育、医药、互市等，还形成了对边疆地区因俗、因地、因时而治的传统。由于不同历史时期、不同的边疆地区有不同情况，中国历代治边政策不断变化，体现了因俗、因地、因时而治的特点。

因俗、因地、因时而治在历代治边中多有体现，不同的王朝都强调过这一点，而且又适于不同方面、不同地区。就西藏地方的治理而言，唐朝与吐蕃王朝有两次联姻、多次会盟，在政治上形成了“舅甥关系”，在经济和文化上建立了密切的联系。13世纪中叶，西藏成为中国中央政府直接管辖的行政区域，元朝在中央设置了宣政院，直接管理西藏地方军政要务；在西藏地方设乌思藏纳里速古鲁孙三路宣慰使司都元帅府，隶属于宣政院，宣慰使司下辖管理民政的十三个万户府、千户所等。元朝还在西藏驻军防守，清查户口，确立赋税，设立驿站。明朝中央政府在西藏设立乌思藏行都指挥使司和俄力思军民元帅府，恢复驿站制度，还采取措施扩大西藏与内地的茶马贸易。元明时期，中央政府都注意利用佛教管理西藏，元世祖封学识渊博的萨迦派领袖八思巴为帝师，以后的历代皇帝都加封该派领袖为帝师，宣政院和西藏地方的重要官员都由帝师或宣政院提名，再

由皇帝委任；明朝在西藏实行“多封众建”的政策，给西藏佛教各派首领都授予封号，并承认了帕竹噶举派在元末取代萨迦派成为西藏地方的主导势力，并委托该派行使地方政权。

清王朝建立后，中央政府进一步加强对西藏的治理，措施主要包括：①册封达赖喇嘛与班禅额尔德尼，正式确定了达赖喇嘛和班禅额尔德尼的封号，以及确立他们在西藏的政治和宗教地位；②设置驻藏大臣，划定西藏与邻省的界限；③派驻军队，驱逐侵扰西藏地区的国内外军事力量，维护国家主权和西藏地方的社会安定；④建章立制，1750年颁布《酌定西藏善后章程》十三条，1793年颁布《钦定藏内善后章程》，逐步完善西藏管理体制。1912~1949年，民国中央政府继续对西藏地方进行有效的治理。主要措施：①在中央设立蒙藏事务局、蒙藏院、蒙藏委员会等机构，主管藏族、蒙古族等少数民族地区行政事务；②册封九世班禅、十三世达赖喇嘛，在他们圆寂后审核、批准其转世灵童，并派大员主持坐床；③西藏地方选派代表参加议会、政府的活动，参与国家管理；④与英、美、尼泊尔等国交涉西藏问题，努力维护国家主权与领土完整。^①

回顾西藏治理的历史，我们可以发现历代中央政府治理西藏有三个特点：①中央政府设立专门的机构管理西藏事务，或者由相关机构管理包括西藏在内的边疆地区事务；②中央政府一般在西藏地方派驻军队，设官置守，或者任命流官，或者册封、任命当地政教上层人士，并且清查户口、设置驿站、征收赋税，充分、有效地管理地方事务；③充分利用西藏地方维护统一、拥护中央的爱国力量，让他们在西藏治理中发挥应有的作用，尽可能地安抚、笼络西藏地方的僧俗上层人士，尤其是利用藏传佛教对边疆各族人民的影响力，册封各大教派的大活佛。

与此同时，我们也要看到，元朝、明朝和清前期对西藏的治理很有成

① 对于元朝、明朝、清朝和民国时期治理西藏政策、措施，国内学术界有深入的研究，可参见陈庆英、高淑芬主编《西藏通史》，中州古籍出版社，2003；恰白·次旦平措、诺章·吴坚、平措次仁著《西藏通史——松宝石串》，陈庆英、格桑益西、何宗英、许德存译，西藏古籍出版社，2004；谢铁群编著《历代中央政府的治藏方略》，中国藏学出版社，2005；张云著《元代中央政府治藏制度研究》，黑龙江教育出版社，2003；邓前程著《一统与制宜：明朝藏区施政研究》，人民出版社，2011；苏发祥著《清代治藏政策研究》，民族出版社，2001；祝启源、喜饶尼玛著《中华民国时期中央政府与西藏地方的关系》，中国藏学出版社，1991；等等。

效，但是19世纪以后由于西方列强的侵略和西藏地方政治力量的变化，这些政策无法适应国内外形势的变化，又有其不可否认的消极作用，主要表现在两个方面。

(1) 安抚、羁縻政策占主导地位，边疆是否稳固主要取决于中央政权的力量是否强大，取决于西藏上层集团与中央政府关系是否密切，因而当中原王朝衰落、国外侵华的势力进行挑拨、西藏的上层集团出现内乱或离心倾向时，西藏地区就会出现不稳定的迹象，安抚、羁縻政策非但无法维护边疆的稳固，反而使西南边疆的危机不断加深。

(2) 传统的边疆治理政策往往强调政治稳定优先，这就使政教合一的封建农奴制度获得了政治上的支持，得以长期延续，即使封建农奴制进入衰落时期后也难以改革，致使西藏社会长期处于停滞状态。在这种情况下，广大农奴和奴隶备受压迫和剥削，处于极端困苦的状态，基本人权根本无从谈起。

第二，“治国必治边、治边先稳藏”重要战略思想继承了当代中国西藏治理的经验，强调了西藏的特殊重要地位，并对新时期西藏工作做了精辟概括。

新中国成立后，中国共产党总结了历史上西藏治理和边疆治理的经验教训，开启了西藏治理的新时代。以毛泽东为核心的党的第一代领导集体带领全党全国各族人民完成了新民主主义革命，对于西藏则根据国内外的形势，在各个时期都做出了具有重大意义的战略决策，并有针对性地采取了一系列的政策、措施。首先是在1951年签订《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》（以下简称“十七条协议”），实现了西藏的和平解放。1951~1959年，中国共产党在西藏建立中共西藏工作委员会，该委员会和进藏部队一起排除各种干扰执行“十七条协议”，模范地执行党的民族、宗教政策，实现了十世班禅回藏从而加强了西藏内部的团结，修建了青藏、康藏公路，并为西藏社会改革和民生改善、成立西藏自治区、培养干部等做出了一系列成绩，中国政府还解决了印度、尼泊尔与中国西藏地方关系中除了边界以外的其他问题。

1959年3月，西藏上层的反动势力发动武装叛乱，进藏部队在西藏各族人民支持下平息叛乱，接着边平叛边改革，到1961年西藏完成平定叛乱、民主改革的任务。1965年9月，西藏自治区成立，这期间西藏农、