

新时代西藏人权事业的发展与进步

中华人民共和国国务院办公厅

2025年3月

目 录

前 言

一、西藏人权事业波澜壮阔的发展历程

——和平解放奠定西藏人权事业发展根基

——民主改革实现西藏各族人民当家作主

——改革开放为西藏人权事业发展注入强大动力

——新时代开启西藏人权事业全面发展新篇章

二、全过程人民民主广泛真实管用

——民族区域自治制度全面实行

——选举权和被选举权严格保障

——知情权和参与权充分保障

——表达权和监督权有效保障

三、经济社会权利保障水平全面提升

——适当生活水准权保障显著提高

——受教育权保障更加充分

——工作权保障切实有效

——健康权保障更加均衡

——社会保障体系全民覆盖

四、文化权利保障持续加强

——各民族优秀传统文化传承保护

——公共文化服务水平不断提升

——学习使用藏语言文字权利有效保障

五、宗教信仰自由有力维护

——宗教活动依法开展

——活佛转世传承规范有序

——宗教活动场所条件显著改善

——教职人员社会保障进一步完善

——宗教教育与现代教育模式有效衔接

六、环境权利保障充分有效

——环境权利保障制度更加健全

——生态环境保护措施不断完善

——环境监测实现常态化

——城乡人居环境持续改善

——生态补偿制度有效落实

七、特定群体权利平等保障

——妇女权利保障水平全面提升

——儿童权利保障力度不断加大

——老年人权利保障成效显著

——残疾人权利保障更加有力

八、人权法治保障水平稳步提升

——科学立法体现尊重和保障人权

——依法行政保障公民合法权益

——人权执法司法保障有力推进

——人权教育培训和知识普及广泛开展

结束语

前 言

实现人人充分享有人权，是人类社会的共同追求，也是包括西藏各族人民在内的全体中国人民的奋斗目标。

中国共产党和中国政府始终重视西藏工作，不断丰富和发展治藏方略，采取切实有力举措，发展经济，改善民生，增进人民福祉，促进民族团结进步，充分保障西藏各族人民的基本权利。

党的十八大以来，以习近平同志为核心的党中央，坚持把尊重和保障人权作为新时代党的治藏方略的重要内容，融入西藏工作的全过程各方面，奉行以人民为中心的人权理念，坚持以发展促人权，大力推进全过程人民民主，不断加强人权法治保障，协调增进公民权利和政治权利以及经济、社会、文化权利，努力促进人的全面发展和各族人民共同富裕，推动西藏人权事业取得全方位进步、历史性成就。

今天的西藏，政治安定、民族团结、经济发展、社会和谐、宗教和顺、环境友好、人民安居乐业，创造了雪域高原上的人权保障奇迹。

一、西藏人权事业波澜壮阔的发展历程

西藏人权事业的发展，与当代中国发展进程相统一，是中国特色社会主义发展的必然结果。以西藏和平解放为起点，中国共产党团结带领西藏各族人民为争取人权、尊重人权、保障人权、发展人权不懈努力，西藏人民的生存权、发展权和其他各项基本权利保障不断向前推进。

——和平解放奠定西藏人权事业发展根基

1951年和平解放之前的旧西藏，是世界上侵犯人权最为严重的地区之一。广大农奴和奴隶生命安全得不到保障，没有人身自由、财产自由和思想自由，根本谈不上做人的权利。政教合一的封建农奴制以及帝国主义侵略、奴役西藏和煽动“西藏独立”的图谋与行径，使西藏人民的生存权得不到保障，发展权难以实现。

政教合一的封建农奴制粗暴践踏人的尊严，严重窒息社会生机和活力。占总人口95%以上的农奴和奴隶一无所有，只能依附于农奴主，无条件服从命令和要求。农奴主可以随意买卖、转让、赠与、交换农奴和奴隶，也可以对他们施加割刑、割舌、砍手、刺足等酷刑。农奴和奴隶的生死、婚姻、迁徙等都受到农奴主的控制，承受着沉重的赋税、劳役和高利贷盘剥，成年累月辛勤劳动，却连温饱也得不到保障。

近代以来，英国两次武装入侵西藏，严重破坏中国的主权和领土完整，践踏西藏人民的生存权，损害西藏人民的经济社会等各项权利。帝国主义势力一手炮制所谓“西藏独立”问题，干涉中国内政，扶植西藏地方分裂势力，对抗中央政府。历史证明，所谓“西藏独立”问题完全是帝国主义侵略中国的产物。

1951年5月23日，中央人民政府和当时的西藏地方政府全权代表在北京签订了《中央人民政府和西藏地方政府关于



和平解放西藏办法的协议》（简称《十七条协议》），宣告西藏和平解放，使西藏摆脱了帝国主义势力的侵略及其政治、经济羁绊，有力维护了中国的国家主权、统一和领土完整，为西藏与全国一起实现共同进步和发展创造了基本前提，为西藏人权事业的发展奠定了坚实基础。

——民主改革实现西藏各族人民当家作主

和平解放后，中央对西藏投入大量财力、物力和人力支持，推动了西藏经济、社会、文化事业发展。然而，西藏反动上层为了维护农奴主阶级的既得利益和特权，根本反对改革，企图永远保持封建农奴制，蓄意破坏《十七条协议》，策划实施了一系列分裂祖国的活动，并于1959年3月10日发动全面武装叛乱，图谋把西藏从祖国分裂出去。为维护国家统一和西藏人民的根本利益，中央人民政府采取果断措施，与西藏人民一道坚决平息了叛乱，并进行了一场彻底摧毁封建农奴制度的民主改革运动。

民主改革废除了政教合一制度，实现了政教分离，西藏社会制度发生了根本性变化；废除了生产资料封建领主所有制，确立了农牧民个体所有制；废除了对“三大领主”的人身依附，农奴和奴隶获得人身自由和法律上的平等地位。随后西藏各地开展普选，选举产生了基层各级权力机关和政府，广大农奴和奴隶彻底改变了昔日“会说话的工具”的地位，第一次获得了当家作主的民主权利，成为新西藏的主人。1965年9月，西藏自治区成立，西藏实现从政教合一的封建农奴制转向人民民主的社会主义制度的历史性跨越，开始全面实行民族区域自治制度，大批翻身农奴和奴隶担任了自治区各级政权机关的领导职务。民主改革是推动西藏社会发展和人权进步的划时代重大历史事件，也是人类文明发展史和世界人权史上具有重大意义的进步。

——改革开放为西藏人权事业发展注入强大动力

改革开放极大解放和发展了社会生产力，也为西藏人权事业发展注入了强大动力，西藏在改革开放的广阔天地中走上了与全国同步发展的轨道，各项人权迈上了高速发展的快车道。

从改革开放至党的十八大召开前，党中央根据西藏实际，先后召开了五次西藏工作座谈会，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，确立了西藏从加快发展到跨越式发展再到在科学发展的轨道上推进跨越式发展、从基本稳定到长治久安的战略目标。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建设項目、中央政府实行财政补贴、全国进行对口支援的全方位支持格局，有力推动了西藏经济发展和人权进步，显著提高了西藏人民的生活水平，充分保证了民族区域自治权利的实现。

——新时代开启西藏人权事业全面发展新篇章

党的十八大以来，以习近平同志为核心的党中央系西藏各族人民，从全面建成小康社会、实现“两个一百年”奋斗目标和中华民族伟大复兴的中国梦的总要求出发，制定了西藏发展和稳定的大政方针。习近平总书记亲自为西藏工作把舵定向、谋篇布局，党中央先后召开第六次、第七次西藏工作座谈会，明确新形势下西藏工作的指导思想和目标任务，确立了新时代党的治藏方略，规划实施了中央政府支持西藏的一大批重点建设项目，制定了惠及西藏各族人民的一系列特殊优惠政策，开启了西藏人权事业全面发展新篇章。

在以习近平同志为核心的党中央坚强领导下，西藏各族干部群众团结一心、艰苦奋斗，西藏人权事业取得全方位进步、历史性成就。新时代的西藏，社会大局持续稳定向好，经济建设全面快速发展、人民生活水平不断提高、民族和睦宗教和顺、文化事业繁荣进步、生态安全屏障日益坚实、依法治藏全面推进，西藏各族人民与全国人民一道迎来了从站起来、富起来到强起来的伟大飞跃，踏上了全面建设社会主义现代化国家新征程。

在推进西藏人权事业发展的实践中，中国共产党和中国政府把马克思主义人权观同中国具体实际相结合、同中华优秀传统文化相结合，总结团结带领西藏各族人民尊重和保障人权的成功实践，积累了推动西藏人权事业发展的基本经验：

坚持中国共产党领导。全心全意为人民服务是中国共产党的根本宗旨，中国共产党始终代表最广大人民根本利益，与人民休戚与共、生死相依。尊重和保障人权是中国共产党的不懈追求。西藏人权事业能取得全方位进步、历史性成就，最根本的是有中国共产党的坚强领导。只有坚持中国共产党的领导，才能真正实现和保障西藏人民当家作主，才能维护好、发展好西藏人民的根本利益，才能为西藏的长治久安和高质量发展提供根本保证。

坚持尊重人民主体地位。人民性是中国人权发展道路最显著的特征。人权不是一部分人或少数人享有的特权，而是广大人民群众享有的普惠性人权。中国共产党和中国政府坚持以人民为中心的人权理念，充分激发西藏各族人民积极性、主动性、创造性，让人民成为人权事业发展的主要参与者、促进者、受益者。

坚持从西藏实际出发。中国共产党和中国政府立足西藏实际，走中国特色、西藏特点的发展路子，抓好稳定、发展、生态、强边四件大事，把改善民生、凝聚人心作为经济社会发展的出发点和落脚点。坚持所有发展都赋予民族团结进步的意义，都赋予维护统一、反对分裂的意义，都赋予改善民生、凝聚人心的意义，都有利于提升各族人民的获得感、幸福感、安全感。

坚持以生存权、发展权为首要的基本人权。生存是享有一切人权的基础，人民幸福生活是最大的人权。中国共产党和中国政府坚持以人民为中心的发展思想，把保障西藏人民的生存权、实现西藏人民的发展权作为第一要务，坚持发展为了人民、发展依靠人民、发展成果由人民共享，着力解决西藏各族人民最关心最直接最现实的利益问题，着力解决发展不平衡不充分问题，努力实现更高质量、更有效率、更加公平、更可持续、更为安全的发展。

坚持以安全守护人权。西藏是重要的国家安全屏障和生态安全屏障，是维护祖国统一、反对民族分裂的重点地区。中国共产党和中国政府把维护祖国统一、加强民族团结作为西藏工作的着眼点和着力点，把反分裂和维护国家安全作为保障民生的基础工作，推动西藏社会大局持续稳定向好，确保边疆巩固、边境安全，以安全稳定的环境为人权事业发展创造良好条件，奠定坚实基础。

坚持依法保障人权。法治是人权最有效的保障。西藏坚持依法治国，维护宪法法律权威，坚持和完善民族区域自治制度，实现西藏各族人民当家作主，享有平等参与管理国家事务和自主管理本地区、本民族事务的权利。坚持法律面前人人平等，把尊重和保障人权贯穿西藏立法、执法、司法、守法各个环节，不断提升西藏人权法治化保障水平，维护社

会公平正义。

二、全过程人民民主广泛真实管用

中国共产党和中国政府坚持将民主价值和理念转化为科学有效的制度安排和具体现实的民主实践，全面发展全过程人民民主，保障人民参与民主选举、民主协商、民主决策、民主管理、民主监督，人民当家作主的内涵不断丰富，渠道不断拓宽、效能不断提升，西藏人民依法享有更加广泛充分、真实具体、有效管用的民主权利。

——民族区域自治制度全面实行

民族区域自治制度保障西藏各族人民充分享有自主管理本地区、本民族事务的权利。根据《中华人民共和国民族区域自治法》规定，西藏自治区人民代表大会常务委员会中有藏族公民担任主任或副主任，自治区主席由藏族公民担任。目前，西藏省级少数民族干部有26名，地厅级少数民族干部有512名，地（市）、县（区、市）党政正职由一定数量的少数民族干部担任，乡镇（街道）党政班子中少数民族干部占57.17%以上。在南山、林芝、昌都三市人口较少民族聚居区共设立8个民族乡，其中门巴族乡5个、珞巴族乡3个，依法保障西藏各族人民平等参与管理地方事务的政治权利。

——选举权和被选举权严格保障

在西藏，年满18周岁的公民依法享有选举权和被选举权，依照宪法和法律规定，各民族公民直接选举县（区、市）、乡（镇）人民代表大会代表，在此基础上逐级选出市、自治区和全国人民代表大会代表，参与管理国家 and 地方事务，民主选举具有广泛性、平等性、真实性、发展性。党的十八大以来，西藏进行的两次县、乡换届选举中，90%以上的选民参加了县、乡直接选举，有些地方参选率达到100%。当前，西藏共有四级人大代表42153名，藏族和其他少数民族占89.2%，与2016年换届选举相比，2021年换届选举中增加县乡人大代表名额近6500名。西藏自治区第十二届人民代表大会共有428名代表，藏族和其他少数民族代表共280人，占65.42%。西藏共有25名第十四届全国人民代表大会代表，其中藏族和其他少数民族代表17名，占68%，门巴族、珞巴族等人口较少民族也有自己的代表。实行基层群众自治，严格规范村（居）民大会和选举委员会组建、选民登记、推荐提名、候选人确定、投票选举等环节，2021年圆满完成5535个村（社区）“两委”换届选举工作。

——知情权和参与权充分保障

信息公开持续推进。西藏各级政府不断完善政务公开制度体系，推进重点领域信息公开。通过政府门户网站、政务新媒体、政府公报等载体，围绕社会关切，发布相关文件，做到法定主动公开内容全部公开。为健全村务公开制度，2019年西藏自治区人民政府颁布《西藏自治区村务公开办法》，要求村委会通过村务公开栏、村民代表会议、网络、广播、手机短信、微信、“明白卡”等途径实现村务公开全覆盖。

民主参与形式和渠道不断丰富。西藏自治区人大常委会在全区设立10个基层立法联系点，将其建成广泛联系群众、践行全过程人民民主的重要载体。完善人大代表联系人民群众工作办法，支持和鼓励各级代表广泛深入联系和接待选民，围绕乡村振兴、农牧民增收、非公经济发展、高校毕业生就业等重点工作，倾听群众心声，帮助解决问题。截至2024年底，西藏共创建790个“人大代表之家”，所有村（社区）都设有人大代表联络站、人大代表联系群众活动室，为人民群众反映社情民意提供有效平台，人民代表大会开会期间代表履职活动更加常态化、规范化、制度化。完善农村村民代表会议、城市社区居民代表大会、职工代表大会制度，健全基层选举、议事、公开、述职、问责等机制，推动基层民主实践更加广泛真实生动。

协商民主作用得到充分发挥。西藏各级政协组织坚持党的领导、统一战线、协商民主有机结合，创新协商形式、丰富协商内容、搭建协商平台，广泛听取各族各界人士参政议政，形成以政协全体会议为龙头，专题议政性常委会会议和专题协商座谈会为重点，提案办理协商、界别协商、对口协商等为常态的协商议政格局。29名住藏全国政协委员中，少数民族委员占比93.1%。政协第十二届西藏自治区委员会共有委员429名，其中党外委员占比59.91%。74个县（区、市）政协组织全覆盖，政协委员超过8000名，其中85%是少数民族。政协西藏自治区委员会在2013年至2024年间共收到提案5095件，立案4920件，办复率100%；2018年至2024年间形成报告、决议、倡议书159份。

——表达权和监督权有效保障

表达和监督渠道更加多样化。西藏在办好广播、电视、报纸、杂志等传统媒体的同时，创建各种形式的网络平台，不断拓展公民的表达渠道。规范开展政务服务监督举报和评估评价，开通“12345”政务服务便民热线，及时回应社会关切。推动《信访工作条例》贯彻落实，各级领导干部带头接待群众来访，主动下基层接访，打通服务群众的“最后一公里”。积极拓宽网上信访制度，形成信访事项网上办理、网上流转的工作机制。2022年3月，西藏自治区信访局推出“藏易访”等微信公众号和手机APP，网上信访更加方便更受欢迎。

民主监督更加全面。西藏自治区充分发挥人大监督、法律监督、信访举报、政协委员监督、社会舆论监督等作用。2018年至2024年，西藏自治区人大及其常委会听取和审议相关工作报告199项，检查59件（次）法律法规的实施情况，组织开展调研146次，提出有关意见建议1296条；组织在藏全国人大代表和自治区人大代表参与执法检查、专题调研和集中视察975人次，保障各族人民合法权益得到维护和实现。2018年至2024年，西藏自治区政协省级领导带队开展专题监督检查49次，发现并协调解决问题353个。组织政协委员紧扣群众关心的热点和社会治理的难点深入调研，以提出意见、批评、建议等方式开展民主监督。拉萨融媒开通《问政拉萨》栏目，聚焦人民群众“急难愁盼”问题和社会普遍关注的民生问题进行问政、开展监督。

三、经济社会权利保障水平全面提升

西藏坚持以发展促人权，完整、准确、全面贯彻新发展理念，通过发展全面提升经济社会权利保障水平，西藏人民的适当生活水准权、受教育权、工作权、健康权、社会保障权得到更充分保障。

——适当生活水准权保障显著提高

绝对贫困得到历史性消除。西藏曾经是全国贫困发生率最高、贫困程度最深、扶贫成本最高、脱贫难度最大的深度贫困地区。党的十八大以来，西藏坚持精准扶贫、精准脱贫基本方略，大力实施产业发展、易地搬迁、生态补偿、教育发展、社

会保障兜底等脱贫措施，截至2019年底，累计实现62.8万建档立卡贫困人口全部脱贫。此后，党和政府继续实施乡村振兴战略，巩固拓展脱贫攻坚成果，2024年，西藏脱贫人口人均纯收入增长12.5%以上。

适足住房权得到保障。2006年至2024年，中央和西藏共下达补助资金372.63亿元，不断增加保障性住房供给。在城镇建设公共租赁住房（廉租房）16.19万套、周转房9.58万套、棚户区改造24.26万套、保障性租赁住房0.14万套。每年约1万人享受城镇住房保障家庭租赁补贴。在乡村，开展生态保护搬迁、易地扶贫搬迁和农村危房改造等重点工程。在前期完成46万户农牧民住房改善工程的基础上，2016年以来，又完成11.08万户农村危房改造和抗震改造，48.66万户农村房屋安全隐患排查整治，确保农牧民住房安全。2024年，农村居民人均住房建筑面积达到41.32平方米，较2012年增加11.74平方米。西藏各族人民普遍实现了住有所居、居有所安。

改善交通便利居民出行。2012年至2024年，西藏累计完成公路交通固定资产投资4019.25亿元，建设一批交通重点工程。西藏铁路运营里程从2012年的701公里增加到2024年的1359公里。国际国内航线达到183条，通航城市78个。公路总里程从2012年的6.52万公里增加到2024年底的12.49万公里。农村、山区公路条件全面改善，截至2024年底，乡镇、建制村通达率达100%，通畅率分别达97.99%和86.05%。2012年至2024年，农村公路里程从5.32万公里增加到9.48万公里，高等级公路里程从38公里增加到1196公里。所有县（区、市）、623个乡镇、3869个建制村通客车。交通便民举措更有温度，西藏7地（市）与全国329个城市公交一卡通实现互联互通，全面实行60岁以上老年人乘坐公交车免费政策。

用电难问题得到根本性解决。2011年以来，西藏重点解决无电地区电力建设，并着力发展水能、太阳能、风能等清洁能源，清洁能源装机占比超过95%。2020年12月，平均海拔超过4500米的阿里联网工程建成投运，实现了建设西藏统一电网以及大电网对全区74个县（区、市）与主要乡镇全覆盖的目标。用电人口从2012年的175万人增加到2024年的近350万人，供电可靠率达到99.6%。2024年西藏人均电力消费4404.8千瓦时，相较2012年同比增长162.89%。

电信普惠服务向好向优发展。西藏持续推进数字西藏、智慧西藏建设，截至2024年，西藏所有行政村实现光纤和4G网络通达，10G PON及以上端口规模达8.1万个，千兆光纤网络覆盖287万户家庭，固定互联网宽带接入用户159.2万户。5G基站总数达17881个，实现所有乡镇、70%的行政村通达5G网络，移动互联网用户达331.4万户，5G移动电话用户达214万户，占移动电话用户总数的60.5%。移动流量资费水平从2015年末的128.1元/G下降至2024年末的1.8元/G，降幅达到98.6%。城乡居民普遍享用快速优质的信息服务，促进了信息平等共享。

——受教育权保障更加充分

教育保障水平不断提升。西藏积极顺应各族人民对教育高质量发展的期待，2012年以来，先后11次提高对农牧民子女和城镇困难家庭子女“包吃、包住、包基本学习费用”经费标准，目前年生均标准达到5620元（含营养改善计划）资金1000元）。2014年至2024年，西藏累计投入财政性教育经费3022.5亿元。截至2024年，西藏共有各级各类学校3618所，教职工9.66万名，在校生总数达到97万人，超过西藏总人口1/4。2024年投入建设资金2.54亿元，新建、改扩建幼儿园25所，建立起了地（市）、县、乡、村四级学前教育公共服务网络，目前西藏共有2474所幼儿园。持续实施中西部欠发达地区优秀教师定向培养计划、中小幼儿园教师国家级培训计划、职业院校教师素质提升计划、高海拔艰苦边远地区教师定向培养计划、乡村教师支持培养计划等，不断提高教师队伍整体水平。

教育普及水平实现历史性跨越。2012年以来，西藏在全国率先实行15年公费教育。截至2024年，学前教育毛入率、九年义务教育巩固率、高中阶段教育毛入率、高等教育毛入率分别为91.33%、97.86%、91.56%、57.81%，教育主要指标均达到或超过全国平均水平。第七次全国人口普查数据显示，西藏每10万人中拥有大学文化程度人数由2010年的5507人上升到2020年的11019人。

学校寄宿服务有效解决偏远农牧区学生上学不便问题。针对一些地区海拔高、自然条件艰苦、人口居住极为分散、上下学路途遥远的情况，西藏根据《中华人民共和国义务教育法》，采取与全国其他省市区相同做法，部分学校提供寄宿服务，实行“包吃、包住、包基本学习费用”政策。学生和家长自愿选择是否寄宿，学生周末、节假日可以回家，家长参与寄宿生活的管理和规划，最大限度保障各族学生平等享受高质量教育的权利。

——工作权保障切实有效

完善就业服务。西藏实行城乡统一的免费公共就业服务制度，提供职业介绍、职业指导、求职登记等服务。广泛开展职业技能培训，16周岁以上有就业意愿和培训需求的城乡劳动者均可申请参加职业技能培训。制定培训就业计划时充分尊重群众意愿和需求，城乡劳动者可自主选择培训项目、培训方式和培训机构。2024年城镇新增就业5.1万人。城镇调查失业率低于全国平均水平，零就业家庭持续动态清零。

积极帮助农牧民转移就业。采取多种政策措施鼓励企业吸纳当地农牧民就业，农牧民转移就业人数从2012年的45万人增至2024年的64.8万人。2024年，西藏农牧民转移就业劳务收入达到71.55亿元。各地（市）依托区外就业服务站，加强劳务协作，帮助农牧区富余劳动力外出务工，积极解决农牧民在生活、住宿、往返、权益保障等方面的问题。

多措并举增加高校毕业生就业机会。拓宽就业渠道，通过实施就业见习补贴、社会保险补贴等政策，鼓励各类企业吸纳区内高校毕业生就业。支持高校、企业建立创业孵化基地等就业服务平台，鼓励自主创业，对创业的高校毕业生补贴每人6万元启动资金及每年最高2.4万元场地租金、水电费。应届高校毕业生就业率连续多年保持在较高水平。

——健康权保障更加均衡

持续推进基本公共卫生服务均等化。深入开展健康西藏行动，倡导健康文明生活方式，预防控制重大疾病，将主要健康指标纳入经济社会发展总体规划。人均基本公共卫生服务补助经费从2012年的25元提高到2024年的115元，中央财政按照80%的比例予以拨付，免费向西藏城乡居民提供基本公共卫生服务。根据第七次全国人口普查结果，西藏人均预期寿命由2010年的68.17岁提高到2020年的72.19岁。

（下转第五版）

