

曾建元

作者曾建元为国立台湾大学国家发展研究所法学博士、  
国立中央大学客家语文暨社会科学系兼任副教授

中国民主季刊

第2卷 第3期  
2024年7月  
CC-BY-NC-ND

自由、免费转载分发，但须注明  
作者与出处，并不得修改及商用

# 习近平时代中共 治理西藏政策

**摘要:**在开展以同化为内容的第二代民族政策后，习近平宣示要铸牢中华民族共同体意识，这一容易偏向大汉族主义的政策与少数民族政策存在着紧张关系，原本就受到党国严密控制的西藏因而面临着更严峻的汉化压力。但在新冷战的形势下，习近平如果不能缓和与藏族的关系，势将受到国际社会更多的孤立。

## 一、习近平时代的民族政策

中华人民共和国宣称其民族政策为民族区域自治。第一代的民族区域自治是将以文化多元主义为指导的民族文化特殊性发展，纳入以汉族为中心的党国威权体制之中，基本上是以汉人的党国对各个少数民族进行政治上的外部控制。但中华人民共和国认为多元族群文化的发展强化了各个民族与族群的民族意识，因为与大汉族主义党国统治的凿枘难容，从而形成各民族的政治反对意识与民族自决运动（分离主义运动）。由于中华人民共和国敌视民主，不愿从尊重各民族自决权和自治权的立场着手解决民族问题，却反其道而行，不但强化警察控制手段，还要根本消灭各个民族的民族意识、民族识别与文化特征，并提出了以同化为内容的第二代民族政策 / 新民族政策。

新民族政策系偷换了美国的“民族融炉”概念，刻意舍去当中的多元文化精神，而曲解为民族融合，进而理解为以汉文化同化其他少数民族文化为中华文化，<sup>1</sup>以期在政治、经济、文化、社会等各方面促进各民族交融一体。在不断淡化族群意识和民族观念的同时，不断强化中华民族的身份意识和身份认同，推进中华民族一体化，促进中华民族繁荣一体发展，以共同构建中华民族大家园，实现中华民族的伟大复兴。<sup>2</sup>

新民族政策的推动，乃是先进行政策思维的典型转移，并由 2011 年“两马两胡一朱”的系列文章首先展开了观念的铺垫。“两马两胡一朱”指的是北京大学社会学系教授马戎的“如何理解马克思、恩格斯论著中的“民族”和‘民族主义’”、清华大学国情研究中心主任胡鞍钢与其学生胡联合的“第二代民族政策：促进民族交融一体和繁荣一体”，以及中共统一战线工作部常务副部长朱维群、中国社会科学院中国边疆研究所研究员马大正的“国家利益高于一切”。<sup>3</sup>朱维群做为负责民族事务的统战官员，公然主张弱化各民族意识，但他的文章和言论到处照转照传，自然并不仅仅代表他个人的意见。

2014 年 5 月，习近平在第二次中央新疆工作座谈会上提出“中华民族共同体意识”概念，并在同年 9 月的中央民族工作会议上，强调“坚持打牢中华民族共同体的思想基础”。2017 年 10 月，中共第十九次全国代表大会正式将“铸牢中华民族共同体意识”写入《中国共产党章程》，指出铸牢中华民族共同体意识，就是要引导各族人民牢固树立休戚与共、荣辱与共、生死与共、命运与共的共同体理念。<sup>4</sup>

2019 年 10 月 23 日，中共中央办公厅与国务院办公厅共同印发《关于全面深入持久开展民族团结进步创建工作铸牢中华民族共同体意识的意见》，指示各民族地区开展民族团结进步创建工作，加强民族团结进步示范区建设。<sup>5</sup>

2021 年 8 月 27 日，中共召开第五次中央民族工作会议，习近平发表了有关新民族政策的重要讲话，提出“十二个必须”：

一、必须从中华民族伟大复兴战略高度把握新时代党的民族工作的历史方位，以实现中华民族伟大复兴为出发点和落脚点，统筹谋划和推进新时代党的民族工作；二、必须把推动各民族为全面建设社会主义现代化国家共同奋斗作为新时代党的民族工作的重要任务，促进各民族紧跟时代步伐，共同团结奋斗、共同繁荣发展；三、必须以铸牢中华民族共同体意识为新时代党的民族工作的主线，推动各民族坚定对伟大祖国、中华民族、中华文化、中国共产党、中国特色社会主义的高度认同，不断推进中华民族共同体建设；四、必须坚持正确的中华民族历史观，增强对中华民族的认同感和自豪感；五、必须坚持各民族一律平等，保证各民族共同当家作主、参与国家事务管理，保障各族群众合法权益；六、必须高举中华民族大团结旗帜，促进各民族在中华民族大家庭中像石榴籽一样紧紧抱在一起；七、必须坚持和完善民族区域自治制度，确保党中央政令畅通，确保国家法律法规实施，支持各民族发展经济、改善民生，实现共同发展、共同富裕；八、必须构筑中华民族共有精神家园，使各民族人心归聚、精神相依，形成人心凝聚、团结奋进的强大精神纽带；九、必须促进各民族广泛交往交流交融，促进各民族在理想、信念、情感、文化上的团结统一，守望相助、手足情深；十、必须坚持依法治理民族事务，推进民族事务治理体系和治理能力现代化；十一、必须坚决维护国家主权、安全、发展利益，教育引导各民族继承和发扬爱国主义传统，自觉维护国家统一、国家安全、社会稳定；十二、必须坚持党对民族工作的领导，提升解决民族问题、做好民族工作的能力和水准。关于加强和改进民族工作的重要思想，是党的民族工作理论和实践的智慧结晶，是新时代党的民族工作的根本遵循，全党必须完整、准确、全面把握和贯彻。<sup>6</sup>

“十二个必须”是铸牢中华民族共同体意识的不同工作面向，习近平时代中华人民共和国的新民族政策，强化中国共产党党国体制对各个民族的统治，以习近平新时代中国特色社会主义思想包装的大汉族主义历史观形塑中华民族共同体意识，其实质就是民族同化和消灭真正的民族区域自治。

## 二、习近平时代的西藏政策

2011年7月19日，时任国家副主席的习近平出席了拉萨西藏和平解放60周年庆祝大会，发表讲话，提出了关于西藏的“六个重要”：重要的国家安全屏障、重要的生态安全屏障、重要的战略资源储备基地、重要的高原特色农产品基地、重要的中华民族特色文化保护地、重要的世界旅游目的地。2013年3月9日，已出任国家主席的习近平，在第十二届全国人民代表大会第一次会议上，在参与西藏代表团的审议时，提出了“治国必治边，治边先稳藏”的战略思想，<sup>7</sup>和实现“西藏持续稳定、长期稳定、全面稳定”的指示，并强调要发扬“老西藏精神”。<sup>8</sup>中华人民共和国界定的“老西藏精神”是指中国人民解放军进藏时克服艰困环境的精神，对西藏的和平解放。但事实上是以战争手段逼迫西藏噶厦订下城下之盟，其本质是侵略、征服。官方将老西藏精神诠释为“党领导西藏各族人民维护国家统一、反对分裂的爱国体现”。<sup>9</sup>整个习近平时代统治西藏的基本思路，可以概括为倾党国之力求取稳定压倒一切。

2013年8月1日至6日，中国人民政治协商会议主席、中共中央西藏工作协调小组组长俞正声视察西藏，作出了“树立依法治藏、长期建藏、争取人心、夯实基础”的指示。次年8月6日，习近平于川藏、青藏公路通车60周年，以1950年11万军民投入西藏公路建设的历史，提出两个精

神主张，其内涵为：一不怕苦、二不怕死、顽强拼搏、甘当路石、军民一致、民族团结。<sup>10</sup> 2014年8月25日，在对口支援西藏工作20周年电视电话会议上，俞正声提出西藏工作指导思想，为“一个中心、两件大事、四个确保”，即以经济建设为中心、发展和稳定两件大事，以及确保经济社会跨越式发展、确保国家安全和西藏长治久安、确保各族人民物质文化生活水准不断提高和确保生态环境良好。<sup>11</sup>

习近平执政之初，一改过去胡锦涛任内中华人民共和国对达赖喇嘛的辱骂做法，使达赖喇嘛和藏人行政中央感到意外和大抱希望。2014年9月18日前后，习近平访问印度，达赖喇嘛即向印度政府表示，希望能会见习近平，传言习近平也同意了，但是出任总理不久的莫迪（Narendra Modi）态度十分谨慎，所以该计划未能实现。<sup>12</sup> 事实上，对待达赖喇嘛的不同态度，很有可能只是因为涉藏部门检讨过去宣传政策后调整的结果，习近平在外交上对流亡西藏政府的打压反而更加积极和细腻。2014年9月访问印度时他即公开要求莫迪关闭藏人行政中央，除了继续向各国政府施压堵截达赖喇嘛访问或者会晤各国领袖，更写信给每个欧洲议会议员，试图阻止其支持和参与欧洲议会跨党派议员西藏小组（The European Parliament's Tibet Intergroup），导致该小组于12月起遭到取消，不再获得财务支持，<sup>13</sup> 此后虽维持其运作与名称，但实际上已非欧洲议会的官方编制。

2015年4月15日，国务院发表《西藏发展道路的历史选择》白皮书，是中国首度以政府身份，也是习近平政府首度对西藏中间道路政策公开表态，提出了改善藏中关系的条件：公开声明西藏自古以来就是中国不可分割的一部分；放弃西藏独立的主张；停止分裂祖国的活动。<sup>14</sup> 事实上，藏人行政中央从来就认为主张中间道路就是放弃西藏独立，其也无意分裂中国，

藏中双方对于中间道路和分裂主义存在着定义和事实认定上的歧异，但至少还有对话与共识的空间。关于西藏自古以来是否属于中国不可分割一部分的问题，对流亡西藏政府而言，是历史事实问题，不容造假，也是西藏民族自决权的基础，不容让步。这一命题便成了藏中双方在现阶段习近平与藏人行政中央司政边巴次仁间的重大歧见。

5月22日，习近平在中央统战工作会议的总结阶段上提出“宗教中国化”主张，强调要引导宗教努力为促进经济发展、社会和谐、文化繁荣、民族团结、国家统一服务。宗教中国化除了教义被要求要依中国国情调整之外，更多表现在与境外关系的切割措施<sup>15</sup>，如中国天主教有“三自”（自治自养自传）爱国教会，不受梵蒂冈天主教教宗节制，而另一个拥有敏感境外关系的宗教，则是藏传佛教。

2015年8月24日至25日，中共中央召开第六次西藏工作座谈会，习近平对西藏工作发表重要讲话，强调西藏治理有五个问题需要认识：一、为什么西藏如此重要？因为西藏是国家的两个屏障：国家安全、生态安全；二、为什么首先提“统一、团结、反分裂”？因为统一团结不保，经济走不远；三、为什么发展是解决西藏所有问题的基础？因为部分居民特别是农牧民生活还比较困难；四、为什么在西藏最宝贵的是精神？因为没有这股劲头，很多事都没法干；五、为什么要用“六个必须”概括治藏方略？因为体现了大方略、新思路。

至于习近平时代中共的治藏方略“六个必须”，则为：

必须坚持中国共产党领导，坚持社会主义制度，坚持民族区域自治制

度；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；必须牢牢把握西藏社会的主要矛盾和特殊矛盾，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，坚持对达赖集团斗争的方针政策不动摇；必须全面正确贯彻党的民族政策和宗教政策，加强民族团结，不断增进各族群众对伟大祖国、中华民族、中华文化、中国共产党、中国特色社会主义的认同；必须把中央关心、全国支援同西藏各族干部群众艰苦奋斗紧密结合起来，在统筹国内国际两个大局中做好西藏工作；必须加强各级党组织和干部人才队伍建设，巩固党在西藏的执政基础。<sup>16</sup>

这就是习近平对西藏问题的认识，我们完全看不到他对于西藏民族与宗教文化的重视，而认为只要经济民生问题改善了，就可以凭藉党国汉化殖民体制同化西藏和牢牢控制住西藏。“六个必须”将“坚持中国共产党领导”放在第一位，对中国的“四个认同”增加了认同中国共产党一项，对流亡西藏的态度由向来宣称“与达赖喇嘛接谈的大门始终是敞开的”应付策略转变为强硬的“坚持斗争”，统筹国际大局被置入西藏工作，这都是治藏方略新思路的重心。<sup>17</sup>

2016年4月，全国宗教工作会议由中共中央与国务院共同召开，习近平再次宣示“宗教中国化”，2017年9月国务院颁布了依全国宗教工作会议“宗教中国化”结论修订的《宗教事务条例》，新修订《条例》增加了不得利用宗教危害国家安全、不得宣传和支持宗教极端主义、不得利用宗教破坏民族团结、分裂国家和进行恐怖活动等规定<sup>18</sup>，内容对于流亡西藏政府在印度的藏传佛教法脉极具针对性。



2020年1月11日，西藏自治区人大通过《西藏自治区民族团结进步模范区创建条例》，自5月1日起施行。这是习近平新时代新民族政策和治藏方略以法的形式对西藏自治区的强制要求，特别凸显了五个中国认同和落实汉藏双语教育以及公共使用，而对于藏传佛教，则要求各寺院应坚持宗教中国化和自觉抵制境外宗教势力（即流亡在印度的各个法脉）的渗透破坏。

2020年8月28日至29日，中央第七次西藏工作座谈会在北京召开，习近平以“老西藏精神”开场，提出了“六个要”：

要加强对群众的教育引导，广泛发动群众参与反分裂斗争，形成维护稳定的铜墙铁壁；要深入开展党史、新中国史、改革开放史、社会主义发展史教育，深入开展西藏地方和祖国关系史教育，引导各族群众树立正确的国家观、历史观、民族观、文化观、宗教观；要重视加强学校思想政治教育，把爱国主义精神贯穿各级各类学校教育全过程，把爱我中华的种子埋入每个青少年的心灵深处；要培育和践行社会主义核心价值观，不断增强各族群众对伟大祖国、中华民族、中华文化、中国共产党、中国特色社会主义的认同；要挖掘、整理、宣传西藏自古以来各民族交往交流交融的历史事实，引导各族群众看到民族的走向和未来，深刻认识到中华民族是命运共同体，促进各民族交往交流交融；要积极引导藏传佛教与社会主义社会相适应，推进藏传佛教中国化。<sup>19</sup>

习近平复基于“四个确保”，对治藏提出“十项必须”新方略：

一、必须坚持中国共产党领导、中国特色社会主义制度、民族区域自

治制度；二、必须坚持治国必治边、治边先稳藏的战略思想；三、必须把维护祖国统一、加强民族团结作为西藏工作的着眼点和着力点；四、必须坚持依法治藏、富民兴藏、长期建藏、凝聚人心、夯实基础的重要原则；五、必须统筹国内国际两个大局；六、必须把改善民生、凝聚人心作为经济社会发展的出发点和落脚点；七、必须促进各民族交往交流交融；八、必须坚持我国宗教中国化方向、依法管理宗教事务；九、必须坚持生态保护第一；十、必须加强党的建设特别是政治建设。<sup>20</sup>

从2015年的“六个必须”到2020年的“十个必须”，习近平增加了“维护祖国统一”和强调“宗教中国化”，其实这是“对达赖集团斗争”的另类表述，“必须坚持生态保护第一”也是在回应外界长期对于西藏过度开发以致资源遭到掠夺的质问。习近平已多次确认西藏在国家安全和生态安全问题上的重要性。2020年下半年美国修正的《西藏政策及支援法》（Tibetan Policy and Support Act），即特别提到水资源安全的问题。中国在西藏开发计划当中，很早就注意到保护生态环境是西藏开发的先决条件的问题<sup>21</sup>，但并未被认真落实到政策执行面，以至于屡屡引起国际议论。

《西藏和平解放与繁荣发展》白皮书由国务院新闻办公室发表于2021年5月所谓西藏和平解放七十年之际，反映了中国最新对西藏治理的基本立场，也表达了中国未来的政策走向。

该白皮书的前三章，系关于中国对于占领西藏的说法，其后四至十章，则在介绍中国占领西藏后的各种政策作为，包括社会经济与公共服务提高了人民的生活水准、西藏语言文字与文化传统的保存、民族区域自治的落实

与宗教信仰的保障、生态环境的维护与建设，然后谴责所谓西方反华势力以西藏遏制中国、支持达赖喇嘛从事分裂活动，宣示要坚决维护国家安全和西藏稳定。白皮书在第 10 节“新时代新征程”中说明了中国在习近平新时代的“十个必须”治藏方略和所谓现代化建设新征程的未来治藏政策走向。<sup>22</sup>

### 三、习近平的治藏方略特点

综合归纳当前习近平时代治藏方略的特点，大略如下：

- 一、中共中央将持续派驻区委书记，作为西藏的实际统治者。基本上是以汉人主导的党国极权体制全面控制西藏，架空民族区域自治，因此巩固党国的政治建设，成为治藏的首要任务；
- 二、以宗教中国化和依法管理为名，粗暴介入藏传佛教教务，甚至插手活佛转世灵童的寻访与认定，目的在排除流亡国外的藏传佛教怙主达赖喇嘛法脉对西藏民族的影响；
- 三、强化以大汉族主义为基础的中华民族共同体意识教化的民族同化政策，同时以改善民生经济，加速藏人融入汉人社会，使之难以脱离中国而独立；
- 四、以改善民生经济作为中国特色社会主义人权观的基础，即以生存权为优先，以抵挡民主国家对于西藏人权状况的批评，衡平西藏在政治与公民权利保障上的虚有其表、严重不足。

在开展以同化为内容的第二代民族政策后，习近平宣示要铸牢中华民族共同体意识，这一容易偏向大汉族主义的政策与少数民族政策乃存在着紧张关系，原本即受到党国严密控制的西藏，因而面临着更严峻的汉化压力。

但在当前国际新冷战形势下，中国被视为普世价值体系的挑战者，其对西藏的民族压迫如果不能有所收敛，对于西藏的民族权利与人权不能有更多的保障，借以缓和藏中关系，为与流亡西藏政府共同解决西藏问题保留对话的余地，降低国际社会的敌意，西藏问题将会成为民主国家是否要改善与中国关系的重要参考指标。这势将影响中国的国际关系，其被国际社会孤立的情形将难以得到改变。

注释 .....

- 1 达瓦才仁：《中国的民族问题和民族政策》，施正锋主编：《探讨中国》，新北：社团法人李登辉民主协会，2013年7月，第123-124页。
- 2 胡鞍钢、胡联合：《第二代民族政策：促进民族交融一体和繁荣一体》，《新华文摘》2011年第24期，转引《中国高校人文社会科学资讯网》，北京。
- 3 达瓦才仁文，见注1第124-127页；张海洋：《中国民族领域的政治生态与共和宪政座标——论民族区域自治是中国治理民族领域的根本和必由之路》，《中央民族大学中国少数民族研究中心》网，北京，2012年3月28日。
- 4 刘灯钟：《中共召开中央民族工作会议评析》，《展望与探索》，第19卷第10期，新北，2021年10月，第22页。
- 5 新华社：《中办国办印发〈关于全面深入持久开展民族团结进步创建工作铸牢中华民族共同体意识的意见〉》，《人民日报》，北京，2019年10月24日。
- 6 刘灯钟文，见注4，第19-20页。
- 7 安乐业：《西藏——复国 vs 亡国》，台北：亚太政治哲学文化出版有限公司，2021年10月，第353-354页。
- 8 小彬：《从援藏到建藏，发生了什么》，《澎湃新闻》网，北京，2015年9月2日。
- 9 孔川：《在铸牢中华民族共同体意识中弘扬老西藏精神》，《西藏日报》，拉萨，2023年3月30日。
- 10 小彬文，见注8。
- 11 安乐业书，见注7，第355页。

- 12 桑杰嘉：《习近平的对藏政策与策略》，《中国民主党全国联合总部美东党部》网，纽约，2014年。
- 13 同上。
- 14 安乐业书，见注7，第386-387页。
- 15 张淑伶：《宗教中国化，陆慎防境外发挥影响力》，《中央通讯社》网，台北，2017年8月6日。
- 16 新华网：《六次中央西藏工作座谈会都谈了什么？》，2015年8月26日。[http://www.xinhuanet.com/politics/2015-08/26/c\\_128168342.htm](http://www.xinhuanet.com/politics/2015-08/26/c_128168342.htm)。
- 17 安乐业书，见注7，第358-360页。
- 18 王作安：《学习贯彻新修订的〈宗教事务条例〉》，《人民日报》，北京，2017年9月12日版17。
- 19 中华人民共和国人民政府：《习近平在中央第七次西藏工作座谈会上强调：全面贯彻新时代党的治藏方略 建设团结富裕文明和谐美丽的社会主义现代化新西藏》，中国政府网，2020年8月29日。
- 20 邓志慧、宋子节、曾秋云：《谋篇布局，看习近平如何为新时代西藏发展指明方向》，《人民网》，北京，2020年9月1日。
- 21 李涛：《中国西部开发中西藏经济发展道路研究》，许志雄主编，《当代藏学学术研讨会论文集》，台北：蒙藏委员会，民国93年10月，第139页。
- 22 中华人民共和国国务院新闻办公室：《西藏和平解放与繁荣发展》，《中国政府网》，北京，2021年5月21日。



默鹰画作