

第七章

西藏的社会保障和 西藏人权

张江华

社会保障制度是现代社会普遍实行的一种社会福利制度,它是工业化国家社会化大生产条件下的产物。社会保障制度是现代社会的有机组成部分,也是人权保障体系中的重要组成部分。《世界人权宣言》第二十二条规定:“每个人,作为社会的一员,有权享受社会保障,并有权享受他的个人尊严和人格的自由发展所必须的经济、社会和文化方面各种权利的实现。这种实现是通过国家努力和国际合作,并依照各国的组织和资源情况”。^① 社会保障的实施是社会发展的必然趋势,其实现程度的高低是社会进步大小的一个标志。社会保障制度有广义和狭义之分。广义的社会保障制度是:在一个国家内,因生产条件和历史发展的差异,存在着“贫”和“富”的差别,凡直接采用经济和物质手段施惠于相对贫困的某个地区、某个群体,以减少因经济和物质利益的原因引起的贫富差别和社会矛盾,实现安居乐业,使社会得到稳定。狭义的社会保障制度则其施惠对象多为居民家庭和个人,为解决居民因年老、体弱、伤残和不可抗拒的自然灾祸,由国家、集体提供在经济上、物质福利上给予的一种安全保障,以解决这部分人的特殊困难。从而为社会的稳定和经济的发展创造条件,以便达到社会的和睦和长治久安。我国是一个

^① 《世界人权约法总览》,1991年版,第963页。

社会主义国家,大半个世纪前开始的无产阶级革命事业的宗旨和新中国诞生以来的建设的目的,都是为全体人民谋幸福的,党和政府时时刻刻考虑着全国各族人民生存权利的改善,这也就成为建立我国社会保障制度的思想基础。

西藏和平解放后,我们的党和政府,对于西藏的人权状况,给予了特别的关注,这是基于西藏的实际:在我国少数民族中,西藏在自然条件方面是最特殊的一个地方,在很大一部分地区,因高寒缺氧,自然条件恶劣,居民的生存环境比低海拔地区差得多。在物质资料的生产中,劳动力投入很大,而产出极少,物质匮乏。加之历史上在封建农奴制度的统治下,西藏人民的人权状况是极差的,连生存的权利都受到严重的威胁。1951年和平解放后,国家对西藏的社会保障采取了一系列的特殊措施,在改善西藏人民的生存条件方面作了极大的努力。国家对西藏在经济、物质和技术上的支援规模越来越大,数量越来越多,时间越来越长,是历史上任何朝代不可比拟的。据统计,国家对西藏已投入资金累计达400亿元人民币,各兄弟省市无偿援建项目投资40多亿。这些资金的很大一部分,是直接用于扶助农牧民的,援建的项目多数是为促进农牧业生产发展的。这些投入和支援,现在已经收到明显的效果,促进了西藏的经济发展,推动了西藏社会的文明、进步。西藏人民的生存权利有了可靠的保障。当然在这样一个特殊的环境下,经济发展不平衡是会在较长时期内存在的,因此在今后相当长一个时期内,支援西藏仍然是中央和经济发达地区的责任和义务。

第一节 西藏的解放与人民 生存权的改善

西藏和平解放前,在封建农奴制度统治下,占西藏95%

的农奴和奴隶的生活极端困苦，生存权受到极大的威胁。诚如阿沛·阿旺晋美 1950 年在昌都时，向噶厦政府所发电报建议西藏地方与中央和平谈判的电文中，对当时昌都地区农奴状况的反映：“因时事浑浊，民不堪命，这里有的宗内仅有 7、8 户还有糌粑，其余以食圆根为生，乞丐成群，景象凄凉……请派员来昌都明察暗访百姓疾苦”。^①即使是达赖所在的拉萨，也存在多处贫民区，那些地方都是“一片破烂不堪的经过千缀万补的帐篷，用牛角、乱石、罐头筒堆起的矮墙，遍地的垃圾……数千名被称为‘帮古’（乞丐）的贫民就在这里居住”。^②在外国人的笔下，旧西藏是“头人和领主们的天下，显贵们常常以嘎波的头衔自居，骑在‘臣民’头上的宗本是乡间的阔老，他们把自己的土地租给与奴隶不相上下的佃户去耕种。地里的庄稼和成群的牲畜，是这些宗本的财富；横征暴敛与苛捐杂税，就构成了头人们的生活来源”，“要想了解世俗藏民的状况，最好的办法莫过于深入到不同的家庭里，看看高大的住宅和乡下佬低矮的土屋，是如何形成鲜明的对比”。^③以上就是旧西藏农奴与领主状况的真实写照。

西藏和平解放后，面对极端贫穷、落后的状况，党和政府十分关心人民的疾苦，把解决藏民的生存权利放到重要地位，在政治和经济制度上废除农奴制，根本改善西藏人民的人权状况。国家采取了一系列救济扶贫的具体措施，在政策上放宽；在经济、物质和科学技术上给予全面的、持久的帮助，促使社会经济加快发展。

① 西藏自治区党史资料征集委员会、西藏军区党史资料征集委员会编：《和平解放西藏》，西藏人民出版社 1995 年版，第 157 页。

② 《西藏自治区概况》，西藏人民出版社 1984 年版，第 449 页。

③ [法] 亚历山大·达维·耐尔著，李凡斌、张道安译：《古老的西藏面对新生的中国》，西藏社会科学院西藏学汉文文献编辑室编印，第 25、26 页。

一、和平解放以来的经济措施和物质帮助

解放初期到民主改革前后的救急措施。党和政府对贫困者采取了一系列的救急措施，并与宗教和统战工作结合起来。和平解放之初，仅拉萨一地就有乞丐、游民数千人，贫民、贫困喇嘛数量更多，他们衣食困难，中共西藏工委给他们以救济、布施，以解燃眉之急。1951年10月24日，中央人民政府驻西藏代表张经武代表中央人民政府和毛泽东主席给拉萨的贫民、乞丐以发放布施的名义给予救济，共发放布施1500多份，每份藏银5两（藏币大铜板10个）。同时对在拉萨的所有喇嘛也发放布施，普通喇嘛（包括贫困喇嘛）每人1份，每份藏银20两，中、上层喇嘛根据其地位高低，每人布施13—20份，达赖喇嘛40份，给中上层喇嘛的布施体现了解放初期党的宗教政策。这次布施的金额是有布施历史记载以来最大的一次。既救济了贫困，又作了宗教、统战工作，各阶层人士“皆大欢喜”。^①1960年，在平叛和民主改革完成之后，西藏百废待兴，生产有待发展，有的地区农民的生活还存在很大困难。拉萨西郊的堆龙德庆县对县内群众的生活状况进行检查时，发现内梧区秀珠乡的80余户300口人中，有50%的人家缺粮要过饭，县委和县政府发现这一情况后，采取紧急措施，向缺粮藏民贷粮和发放救济口粮，并指示工作组：“绝对保证不再出现要饭现象”，由于措施得力，“没有发生因解决口粮不及时而发生饿死人的现象”。^②1959—1964年，政府对拉萨的游民、乞丐改变了以往物质救济的办法，经过5年的努力，安置了8700多人就业，使他们的经济来源有了可靠的保障。

① 参见中共西藏自治区委员会党史资料征集委员会编：《西藏革命史》，西藏人民出版社1991年版，第94页；多杰才旦、江村罗布主编：《西藏经济简史》，中国藏学出版社1995年版，第66页。

② 1960年9月30日《关于检查群众生活的报告》，堆龙德庆县档案室存。

又在位于布达拉宫的北面开办拉萨市社会福利院，收容孤老病残 120 人。^① 政府为福利院配有护理人员、医生和炊事员。从这里长大的孤儿中，有当上干部、教师、医生、工人和解放军的。这里将敬老院的工作一并说明，从 70 年代开始，西藏各地逐步办起了敬老院，到 1979 年，已经为 2500 户、9500 人的“五保”户落实了供养政策，他们的衣食住行得到了妥善的安排。^② 在 1960 年的社会救济工作中，规定对无依无靠者给予救济，规定每人每月 3—4 元（非农业户口 4—5 元），对于达到救济标准的叛乱分子的家属，也给予救济，数额较低一些。1960 年 5 月，堆龙德庆县人民政府在批复一个区的材料中，号召群众互助互济，“作到不向国家借粮或少借粮。但还是必须掌握不饿死一个人的原则”。^③ 由此可见，在民主改革和以后的一段时间里，由于西藏人民在农奴制度下的极端贫困，以至于在刚刚民主改革后还没有来得及发展起来，粮食紧缺，国家困难，当时堆龙德庆县能做到的社会保障水平就是没有人要饭，不饿死人，保证了当地人民最起码的生存权利，这是很不简单的。堆龙德庆县位于拉萨西郊，一定程度上代表了全西藏当时的社会保障水平。1960 年对全国来说，西藏不饿死一个人的社会保障的实现，是一个很大的成绩。到西藏自治区成立时的 1965 年，西藏农牧民的生活已得到明显改善。但是，各家的情况千差万别，少数家庭因家底薄、年老、残疾，也有不善计划家庭生活的，加之局部地区的自然灾害，将民主改革时分得的胜利果实消耗殆尽，无法维持生活。国家采取了救济措施，拉萨以解决贫困农牧民和城市贫民为重点，

① 参见多杰才旦、江村罗布主编：《西藏经济简史》，中国藏学出版社 1995 年版，第 661 页。

② 《当代中国的西藏》（上），当代中国出版社 1991 年版，第 409—411 页。

③ 1960 年 5 月 19 日县政府批复，手写件，堆龙德庆县档案室存。

全市救济 2744 户，4868 人，支出救济粮食 8929.5 公斤，衣服 1218 件，现金 24794.63 元，被救济人数占全市总人口的 4.3%。^①

自治区成立前的生产性扶贫。在单纯救济的同时，党和政府采取生产性扶贫的办法，更多地以提高生产力水平为救济的出发点。解放初期，西藏的生产力水平极低，生产资金严重缺乏，铁质农具严重缺乏，需要大力支援。1952 年国家向拉萨郊区农牧民发放无息贷款 30 万银元，扶助生产。^② 1951 年至 1958 年，国家在阿里发放无息农业贷粮 6 万多公斤；同一时期，国家发放无息贷款 155.3 万元，用于解决农牧业生产资金的不足；又拨款百万元购买铁质农牧生产工具 366957 件，无偿发放给农牧民，每家平均 1.5 件，以提高生产力水平。^③ 1960 年，自治区筹备委员会向农民无偿发放新式农具 5 万件；1959 年至 1961 年国家向西藏发放农牧贷款 300 万元，1961 年，发放农牧业生产贷款 250 万元，专项购买农牧业生产工具 30 多万件；1962 年，发放农牧业生产贷款 98 万多元，用于扶助 1.3 万贫苦农牧民购买牲畜 1630 头，发放 141 万多公斤种子、口粮；1963 年，农牧民贷款和贷实物比 1962 年增加了许多，贷耕畜 7300 头，铁锹 5 万多把，十字镐 1.8 万把，犁头 4 万个，种子、口粮 70 万公斤，受益的贫困农牧民 8000 户；1959 年至 1963 年，国家投资于发展西藏的农牧业的资金是 5240 万元，其中无息贷款 638 万元，贷种子、口粮 1392 万公斤，受益的农牧民达 82700 多户。自 1959 年民主改革以后至 1965 年自治区正式建立的 6 年间，国家供给

① 拉萨市民政局：《关于 1965 年民政工作基本总结》（66）市民字第 001 号，存堆龙德庆县档案室。

② 参见多杰才旦、江村罗布主编：《西藏经济简史》，中国藏学出版社 1995 年版，第 640 页。

③ 同上书，第 648—652 页。

牧民粮食累计 1650 万公斤，从内地调进农具 140 万件。^①

改革开放后的扶贫。1979 年，西藏把扶贫的临时性工作变为经常性工作，有计划、有步骤地开展起来，并与突发的救灾工作相结合。1979 年抽调了自治区各部门的干部 2180 人，组成 522 个工作组，深入 4557 个生产队调查，对 5 万余户 18 万多人给予了救济。当年发放扶贫物资折款 1353 万余元。在发放救济扶贫的同时，还帮助贫困户创造生产条件，力求从根本上解决他们的贫困状态。如解决自留畜，解决农牧业和工副业生产中的农具。从 1980—1982 年 3 年间，全区扶持了 6500 个生产队，6 万多户 32 万人。到 1985 年，在全区 95% 以上的贫困的乡村和牧场中，扶助户 19 万多户，190 万人。发放生产工具 60 万件，牲畜 10 万头（只），帐篷 12941 顶，住房 35610 间，衣服 60 余万件，藏被 1.4 万床，生活用具 15 万件，共使用扶贫款 6722 万元，低息或无息贷款 2.66 亿元。多数贫困户解决了温饱问题，其中 5.7 万户 29 万人脱贫，1.6 万户 8 万余人跨入小康行列。^②对一些特困户，实行定额补助或临时补助。有 52 个县还在原有补助的基础上，提高了补助标准。从 1985 年开始，自治区每年拨出 200 万元作为专项救济费，1994 年粮食价格放开以后又增加 200 万元。^③自治区还积极推广有偿使用扶贫资金，兴办扶贫互助储金会。鼓励贫困户和优抚对象发展商品生产。到 1989 年，全区兴办了 1402 个各类扶贫救灾经济实体，146 个互助储金会。储蓄金额 500 万元，增强了自助自救能力。^④

让利于民，广大群众受益。1951—1958 年，从四川、云南

① 参见多杰才旦、江村罗布主编：《西藏经济简史》，中国藏学出版社 1995 年版，第 655—663 页；《西藏自治区概况》，西藏人民出版社 1984 年版，第 449 页。

② 《当代中国的西藏》（上），当代中国出版社 1991 年版，第 409—411 页。

③ 《西藏经济简史》，中国藏学出版社 1995 年版，第 472 页。

④ 《当代中国的西藏》（上），当代中国出版社 1991 年版，第 409—411 页。

运往西藏的茶叶累计 1500 多万公斤，以合理价格供应农牧民；1959 年调低粮食、茶叶等 198 种商品的价格，同时提高土特产和畜产品的收购价格；1960 年西藏贸易总公司又对 2995 种商品两次调低价格；1965 年，砖茶、沱茶和金尖茶又降价 10%—30% 不等，仅这一次全藏人民就减少支出 360 万元。1979 年，提高 11 种农牧产品的收购价格，平均提高原来价格的 25.4%，使全区农牧民一次增加收入 1600 多万元，人均 10 元多。^① 为了让藏民增加收入，用以工代赈的办法吸收贫困藏民修筑公路、机场，1955 年修江孜—日喀则公路、江孜—亚东公路，3000 多藏民受益，除伙食外，人均得银元 600—700 个。^②

民主改革时制定有利于农奴的临时性经济政策和措施。1959 年，民主改革刚开始时，朗生（家庭奴隶）仍然在领主家里劳动，人民政府为了尽早使他们脱离对领主的封建依附关系，制定了临时的政策，用行政的办法将朗生对领主的人身依附关系改变为雇佣关系。规定了最低工资标准：强壮劳动力 1 年 51—56 克青稞（1 克青稞约为 14 公斤），扣除 1 年口粮 28 克，扣除 1 年领主发给的衣服 2 件、鞋子 2 双的费用 6 克青稞，还有一定节余，从而使朗生的生活有所保障。平叛之后，废除了领主对农奴的高利贷债务，实行“谁种谁收”、“减租减息”的政策，广大农民破天荒第一次完全获得自己的劳动成果，当年收入粮食 5 亿多公斤，人均 750 公斤。^③

二、休养生息，与利子民

西藏同全国一样，在以“阶级斗争为纲”的错误路线指导

① 《西藏经济简史》，中国藏学出版社 1995 年版，第 650、654、662、675 页。

② 中共西藏自治区委员会党史征集委员会编：《西藏革命史》，西藏人民出版社 1991 年版，第 98 页。

③ 《西藏经济简史》，中国藏学出版社 1995 年版，第 655 页。

下，尤其是十年“文革”，使西藏的社会经济发展受到严重的影响，加之西藏固有的较内地为差的自然条件，农牧民的生产条件和生活水平较之全国平均水平，仍然有很大的差距。据统计，1978年，全区人均占有粮食285公斤，人均占有牲畜13头（只），农牧业人口平均每人分配收入119元。这与1990年制定的西藏现阶段温饱生活标准（农区人均粮食350公斤，牧区人均15羊单位）还有一定距离。1978年，党的十一届三中全会摒弃了以“阶级斗争为纲”的错误路线，把全国的工作重心转移到以经济建设为中心的轨道，西藏也逐渐走上了这条正确的道路。尤其是1980年3月，中央召开了西藏工作座谈会，5月下旬，中央领导又亲临西藏视察。针对西藏贫困状态的实际情况，提出了西藏应坚决实行休养生息的政策，努力减轻农牧民负担，对西藏的经济政策更要灵活，援藏的经费要尽可能用到发展农牧业生产和藏族人民迫切需要的方面，目的是使西藏人民尽快富裕起来。根据中央的指示和西藏的实际，西藏自治区人民政府于1980年6月20日发布文告，规定1980—1981年两年内免征农牧业税、工商税和农牧业生产用运输车辆的养路费；废除一切形式的摊派；尊重农牧民的生产自主权；落实自留地、自留畜政策；鼓励从事家庭副业等等。1984年4月27日，自治区人民政府又发布文告，进一步放宽政策，宣布免征农牧业和工商税的政策延长到1990年，明确规定耕地和牲畜的承包期30年不变，其余土地50年不变的政策。为了增强西藏经济的活力，让农牧民更放手地发展生产，1984年下半年又进一步调整政策，在西藏农区实行“土地归户使用，自主经营，长期不变”，牧区实行“牲畜归户，私有私养，自主经营，长期不变”的政策。^①在土地（包括牧场）集体所有的前提下，土地归户使用和牲畜私有私养，这就从

^① 《当代中国的西藏》（上），第411—413页。

根本上否定了人民公社难以调动群众生产积极性的“大锅饭”的经营模式，减少了生产过程的中间环节，生产者更关心自己的生产对象和劳动产品，是完全符合西藏实际的政策。在当年中央召开的第二次西藏工作会议之后，这一政策得到广泛的宣传，并在全西藏的农牧区贯彻实施。这一政策的贯彻，给农牧民带来的生产发展、经济效益，绝不低于年年被动的救济。可以说，这是最广泛、最有效的“社会保障”。

政策的调整调动了农牧民的生产积极性，使西藏农牧业迅速发展，农牧民的生活水平不断提高，出现了经济发展、人口增长的繁荣景象。1975年全区人口为148万，1990年为219.6万，1992年为225万。1991年农牧民人均纯收入达到415元，是1980年的1.2倍，1992年农牧民人均纯收入490元，1993年农牧民人均纯收入达到521元。1992年，人均消费粮食271公斤，人均年消费肉类32公斤，年消费食油6公斤。多数家庭经济收入超过1990年制定的西藏农牧民温饱生活水平标准，1997年有12万人口脱贫，有40%的家庭达到小康生活水平。^①近20年来，一些有能力、善经营，有技术专长的藏民，在国家休养生息政策的荫蔽下，奋发勤劳，成为群众脱贫致富的榜样、先富起来的典型。在昌都地区的50多万人口中，家产达100万元的藏民不少于100户，该地区丁青县农民雍仲斯塔靠经商起家，资产100万；日喀则地区白朗县农民旺久从事运输专业，有10辆车，400万资产；林芝地区工布江达县农民贡觉次仁学会开车技术跑运输，9次更新汽车，成为“百万富翁”。^②西藏的这些富裕大户大多是靠流通和运输领域致富的，要靠农牧业生产致富，还有待农

① 参见多杰才旦、江村罗布主编：《西藏经济简史》，中国藏学出版社1995年版，第698—710页；《西藏研究》1998年第3期，第66页。

② 参见《人民日报》（海外版）1998年8月29日第4版。

牧业科技的进步和资金的投入。西藏农牧民生活水平的提高是不平衡的,目前,全区贫困县尚有9个,贫困人口21万(1996年以前是33万),占全西藏总人口的8.75%,^① 脱贫致富的工作任务仍然十分艰巨。

第二节 救灾工作与生存权的改善

高海拔的地理环境使西藏气候不但严寒缺氧,而且多风、雹、雪和水、旱灾害。又由于地质结构的原因,西藏多地震、泥石流和山体滑坡。因此,局部小灾几乎年年有,大的灾害几年就有一次。据藏文历史档案记载,自19世纪末以来,西藏发生大的风雪灾害多达50余次,平均每两年就有一次。防灾、抗灾和救灾就是西藏地区的一件大事。自西藏和平解放以来,党中央和国务院,自治区党政部门和驻藏人民解放军,极其关心西藏人民,在历次的救灾工作中,动用了大量的人力、物力和财力救助灾民,使他们的生命财产损失降到了最低限度,在救灾工作上所体现的社会保障措施是十分出色的。在长期的工作中总结出救灾救济的基本指导思想:“以生产救灾为中心,切实安排好灾区群众的生产生活,在保证重灾区灾民不发生逃荒要饭、不冻死饿死人的前提下,积极扶持灾民搞好生产自救,恢复发展生产,努力改善灾民的生存条件。救灾的方针是:依靠群众、依靠集体、生产自救,互助互济,辅之以国家必要的救济和扶持”。^②

^① 参见《西藏研究》1998年第3期,第66页。

^② 多杰才旦、江村罗布主编:《西藏经济简史》,中国藏学出版社1995年版,第472页。

一、对 1954 年江孜等地洪灾灾民的救助

这是西藏和平解放后发生的第一次大的灾害。当年 7 月，后藏年楚河发生洪灾。年楚河上游为冰跻湖，盛夏山上冰雪消融，湖水陡涨，湖口崩溃，水在短时间内涌到山下，年楚河水猛涨，于 16 日夜晚突然淹没了江孜和白朗两宗 20 多个庄园，70 多个村庄的 1.6 万多人（3000 户）。因洪水来势突然，驻江孜的分工委和驻军来此的时间不长，干部和藏族群众都没有思想准备，也无防范措施，因此人民的生命财产损失惨重，淹死群众 600 多人，毁坏耕地 6.48 万克（亩），冲毁房屋 1 万余间。水灾之后进行救灾工作，江孜分工委积极促进由西藏地方政府和班禅堪布会议厅代表组成的联合救灾委员会，分工委与其合作共事。国家拨来大批救灾物资，计有大米 50 多万斤，青稞 22 万斤，帐篷布 2.5 万平方米，发放农具折款 1.7 万多元，其他物资 9700 多件，又带种子粮 4 万多克（约 56 万公斤），中央又拨来银元 80 万个，人均 50 个。出动劳动力修房 400 多间，修水渠 13 公里。中央另拨银元 200 万个，以工代赈。工委干部和部队在自身受灾的情况下，在洪水袭来时，首先抢救受灾群众，洪水退后深入村中了解情况，访贫问苦，安慰灾民。在发放救济粮款时，地方政府官员想按封建农奴制度的尊卑贵贱来分发救济粮款，主张官员、贵族先发、多发，农奴后发、少发，本地领主主张将粮款物资按领主占有的农奴的多少分给他们。分工委给他们讲明党的主张，国家拨来的救灾粮款和物资，对灾民一视同仁，应根据受灾轻重，平等分发到每户灾民手中。工作干部和人民解放军在救灾中的模范行动使广大群众对共产党和解放军有了正确的认识，消除了历史遗留下来的民族偏见，密切了军民关系、藏汉关系。1959 年，日喀则是未叛乱地区，这固然与班禅的爱国传统分不开，也与这次救灾的良好影响有一定关系，并为日喀则地区

民主改革的顺利开展奠定了良好的群众基础。^①

二、1983 年的抗旱救灾

1983 年 5 月至 8 月，雅鲁藏布江中游和拉萨河、年楚河下游的大部分农区和部分牧区，久未下雨，发生持续干旱，地下水位下降，多数溪水干涸，部分小河断流。有的农田不能播种，已出土的苗有的也被干死，人畜饮水困难。对处于“靠天吃饭”阶段的西藏农牧业，无疑是雪上加霜。受灾面积达到 236 万亩，是当年播种面积的 75%。其中 145 万亩减产 2 成，56 万亩减产 5 成，35 万亩颗粒无收。在干旱期间，自治区派出 6100 人次各级干部，组成工作组到第一线帮助农牧民抗旱。所幸 1980 年以来，党的联产承包责任制和西藏休养生息特殊政策的贯彻，调动了农牧民抗旱保苗保畜的积极性，他们有了一定程度的灾害承受能力。鉴于牧草歉收，国务院指示有关部门调拨了 100 万斤干饲草支援西藏受灾牧区，减轻了他们的困难。^②

三、对 20 年来以藏北为重点的 4 次大雪灾灾民的救助

1979 年阿里大雪灾。当年春天，阿里地区日土和噶尔两县天气奇寒，特大的暴风雪席卷广大牧区，平地积雪厚达 1 米以上，形成灾害。交通瘫痪，牧民的生命和牲畜安全遭到严重威胁。阿里地委和军分区迅速组成抗灾领导小组开展救灾工作。当国务院和中央军委获悉阿里的灾情后，派出空军为灾民空投救援物资，牧民的生命得到了保护，减少了财产的损失。^③

1985 年藏北大雪灾。这一年的 10 月 14 日凌晨 5 时开始至 16 日，在那曲地区有 15 万平方公里的草原连续下大雪 41 小时。

① 参见中共西藏自治区委员会党史征集委员会编：《西藏革命史》，西藏人民出版社 1991 年版，第 98 页。

② 参见当代中国西藏编写组：《当代中国的西藏》（上），当代中国出版社 1991 年版，第 407 页。

③ 《西藏经济简史》，中国藏学出版社 1995 年出版，第 675 页。

平地积雪厚达 70 公分，秋日的藏北草原突然成为一片雪海，气温降到零下 40 多度。灾害涉及安多县、聂荣县和双湖办事处等 6 个县（处）的 66 个乡，受灾牧民 7.49 万多人，受灾牲畜 298 万头（只）。其中重灾区 20 个乡，1.28 万人，79.2 万头牲畜。重灾区人畜无处转移，为了取暖，烧掉了马鞍、酥油桶、草垫和牛羊皮，牲畜无草可吃，吃掉了自己的粪便、互相咬啃羊尾。仅安多县的多玛区冻饿而死的牲畜竟达 14 万头。连适应性极强的野牦牛、野马和长角羚羊也奄奄一息。这是自西藏和平解放以来遇到的雪灾中最大的一次。面对如此严重的灾情，自治区、西藏军区和那曲地区各级干部 1118 人参加了救灾工作，许多干部出生入死，深入重灾区多次，有许多人受冻伤，有的竟牺牲在救灾的第一线。救灾方针第一是救人，第二是救牲畜，关键是在茫茫雪原上寻找受灾牧民。经过多次的寻找，被困牧民一批批被发现，在灾后 3 个月的 1986 年 1 月 16 日，终于找到了全部牧民。从救灾开始，自治区政府及那曲地区、驻藏部队组织了上万吨的物资，如燃料、粮食、茶叶运往灾区，兰州军区、成都军区派去了直升飞机空投，“黑鹰”直升机首次在西藏使用成功。灾后半年来，为了恢复牧业生产，又向安多县重灾区、乡运去了 30 万公斤粮食和 1.5 万公斤茶叶。这样严重的雪灾，牧民全部生存了下来，牲畜的损失减少到了最低限度。这是西藏救灾史的一个奇迹，灾民对党和政府的全力救助无不感激涕零。^①

1989—1990 年藏北大雪灾。那曲地区东部的巴青、嘉黎、比如、索县和那曲、班戈等县遭受特大雪灾。尤其是巴青和索县，从 1989 年 11 月到翌年 2 月，在 120 天中，降雪 80 次，地面积雪厚近 1 米，牲畜不能吃草，气候严寒，巴青县被冻饿而死的牲畜多达 10 万头（只）。交通长时间中断，救灾物资不能尽快

① 参见《西藏日报》1986 年 5 月 4 日和 15 日。

运输，数万灾民缺粮食、缺燃料，濒临断炊，情况十分危急。国务院立即派出由民政部、农业部、计委、民委和财政部等部门组成的慰问组亲赴灾区慰问，协助西藏各级党政部门搞好救灾工作。全国和全区各族人民捐款捐物，写信慰问。人民解放军空军派飞机紧急运送救灾物资 30 架次，为被大雪所困的灾民空投物资 153.5 吨。自治区和西藏军区出动汽车数百辆，在冰雪中开道前进，运送物资 1100 多吨，解救了灾民的燃眉之急，减轻了灾民的饥寒交迫之苦，在大灾之年没有死一人，西藏救灾工作再创奇迹。为了支持灾民恢复牧业生产，又拨给生产扶持款 2750 万元，扶持牲畜 12 万头（只），生活救济 1040 万元，口粮 1150 万斤。使灾民顺利渡过灾荒，恢复了生产。西藏广大人民从内心感谢党和政府的关怀。^①

1997—1998 年西藏大面积雪灾。这次雪灾的特点是来得早，持续时间长，受灾范围大。1997 年 9 月，刚刚入秋，藏北比常年提前两个月降雪。到 12 月末，已经降雪 40 余次。历史上多次受灾的那曲地区尼玛、安多、聂荣等 11 个县又遭受特大灾害。这些牧区海拔多在 4500—4900 米之间。12 月 9 日，强降雪范围进一步扩大，西到日喀则、阿里，南到山南，东到昌都等地区，受灾范围扩大到 40 个县，是有气象记录以来受灾范围最大的一次。40 多万牧民和近 1000 万头牲畜受灾，因下雪早，牧民还没有来得及在秋天捡拾牛粪（过冬燃料），燃料奇缺，天寒地冻，牧民不得不烧掉家具和衣物，甚至拆掉房屋的木头作燃料取暖，有的家庭在烧完一切可烧的东西后，冻得抱成一团，重灾区牲畜大量成批死亡，情况十分严重，十分紧急！中央领导十分关心受灾群众，江泽民总书记多次过问灾情，姜春云副总理听取汇报、了解情况、指示国务院各有关部门积极支援灾区。自治区各级党

^① 《当代中国的西藏》（上），第 408 页。

政部门、解放军和武警部队紧急召开联席会议，派出多批工作组深入第一线了解灾情，指导救灾工作。自治区政府以保护牧民的生命为救灾工作的最高原则，要求各部门争分夺秒提高工作效率，提出“急事急办，特事特办，救命保人不惜一切代价”的要求，积极开展救灾工作。自治区政府还给予那曲灾区多项特殊政策：“免征灾区车辆各种费用，全力以赴投入抗、救灾物资运输”，“对缺粮灾民赊销粮食”。国家下拨救灾经费 2725 万元，地县自筹 417.42 万元，下拨畜产品收购贷款 2200 万元，下拨糌粑 65 万公斤，棉衣裤 3000 套。以低价供应受灾群众粮食 20 万公斤和大量的柴油、煤炭和木柴。1998 年 1 月 7 日，由国家经贸委、民政部、交通部、卫生部、解放军总参谋部和总后勤部组成的慰问团 11 人到达拉萨，开展工作。在了解到燃料仍然是牧民最需要的物资时，他们立即联系有关部门，从甘肃和宁夏火速调运 2100 吨优质煤炭，紧急运往灾区，真是雪中送炭。

全国各族人民十分关注西藏的雪灾，纷纷捐款捐物。成都军区驻藏部队始终是救灾的先锋，先后出动官兵 1300 人次、民兵 2500 人次，出动大型推土机、牵引车和汽车 215 台，开通雪路 1.3 万公里，使 90 多个行政乡和村的 5 万多牧民获得解救，运送救灾物资 950 多吨。官兵们在铲雪通道、抢运物资和解救受困灾民等工作中作出了特殊的贡献。成都军区在出色完成上述任务的同时，紧急捐助那曲重灾区价值 100 万元的食物、衣服、药品和个人捐款。尤其令人感动的是，在传统春节和藏历新年即将到来之前，成都军区又用运输机将一批过节物资运到西藏，这批物资包括青稞 10 吨、面粉 5 吨、食盐 5 吨、罐头 2 吨、衣被 1.53 万件（套）和燃油 20 吨。春节期间，500 多名解放军和武警官兵继续坚持在救灾第一线，其中的一部分官兵在摄氏零下 30 多度，海拔 4900 米的唐古拉山雪原上，夜以继日地工作，铲雪开路，将 100 多吨紧急物资送到了道路最难的安多县滩多等 6 个乡

的 400 多户牧民手中。双湖“无人区”是救灾运输最远的地区，道路也被开通，物资源源不断运往该地。这些路被藏族群众称为“生命线”。官兵们充分发扬了解放初期 18 军进藏部队心系藏胞、热爱藏胞的深厚感情和光荣传统。交通、邮电、石油、气象、物资等部门各司其职，在恢复灾区交通、修复通讯设备、油料供应、气象预测和物资调拨诸方面，各部门也投入了大批的人力和物力，在救灾工作中作出了最大的努力。^①

牧民得到救助，无一死亡，这是西藏自 1979 年以来救灾（雪灾）史上的第四次奇迹。牧民们十分感激党、政府和金珠玛米的关怀、救助，称这些从深雪中开道而来的干部和军人是“从天而降的活菩萨”，在最困难的时候给他们带来了温暖、光明和希望。他们决心恢复牧业生产，重建草原。国际红十字会关注着西藏的雪灾和我国的救灾工作。国际红十字联合组织项目官员、荷兰红十字会的娜克一西琳小姐在我国传统春节的除夕和正月初一查看了藏北灾区，访问了牧民。中国、瑞士和荷兰的红十字会为藏北灾区援助 14 万多元的物资，她亲自参与了红十字会救援物资车队开进重灾区的带领工作，她说：“我亲眼看到，灾民们的精神面貌令人鼓舞，中国政府采取的救灾措施是积极有效的。”^②

第三节 社会保障制度的初步建立

一、免费医疗保障制度的建立和发展

中华人民共和国宪法规定：“公民在年老、疾病或者丧失劳

^① 参见《人民日报》（海外版）1997 年 12 月 31 日，1998 年 1 月 8、14、27、31 日和 2 月 4、6 日。

^② 《人民日报》（海外版）1998 年 1 月 30 日。

动能力的情况下，有从国家和社会获得物质帮助的权利。国家发展为公民享受这些权利所需要的社会保险、社会救济和医疗卫生事业”。^① 西藏社会保障制度的建立，首先是从免费医疗开始的。西藏和平解放以前，没有现代的医疗卫生机构，广大人民群众根本谈不上享受医疗卫生的权利。严重的缺医少药是西藏普遍的情况。西藏人民的生存权利不但受到饥饿的威胁，而且也受到疾病的折磨。和平解放以后，党和政府对西藏人民的身体健康和疾病治疗十分重视。据统计，近 50 年来，中央直接用于西藏卫生事业的经费已累计达到 11 亿元。大量的工作表明，西藏人民的生存权利在医疗卫生享受方面得到了有效的保障，免费医疗制度便是有力的体现。

西藏和平解放过程中，进藏中国人民解放军为联系群众解救西藏人民疾苦，部队医疗队主动给各阶层群众免费看病治疗。仅据部队入拉萨城以后的 10 个月的统计，就诊治病人达 52300 人次。^② 1959 年至 1960 年全区医疗队为藏民门诊 85 万多人次。以后，免费医疗的临时措施就形成制度而延续下来。在共产党、人民政府的关怀和人民解放军的支援下，建立并不断发展现代医疗机构，它们成为执行免费医疗保障制度的基础。1952 年 7 月，人民解放军驻昌都办事处卫生所集体转业到地方，建立了昌都人民医院。同年 9 月，建立拉萨人民医院。60 年代建立了县级医疗机构，70 年代建立了区、乡级医疗机构，村里有卫生室，设乡村医生或卫生员。到 80 年代，西藏的医疗卫生事业已经有了很大规模，形成了以拉萨为中心的医疗卫生网，迄至 1993 年底，全区已有医疗卫生机构 1223 个（1959 年 62 个），其中县和县级

① 《中华人民共和国宪法》（1982），人民出版社 1988 年第 2 版，第 20 页。

② 参见西藏自治区党史资料征集委员会编：《西藏的民主改革》，西藏人民出版社 1995 年版，第 7 页。

以上医疗机构 104 个, 包括综合医院、中医藏医院、妇幼保健院、麻疯病院。医院床位 5857 张 (1959 年 480 张), 最基层 80% 的乡建立了卫生院, 4013 个行政村有了卫生室, 有卫生员 10063 个。每千人有医生从 1959 年的 0.36 人到 1989 年的 2.17 人。经过数十年的实践, 结合近几年来医疗制度的改革, 既要坚持免费医疗制度, 又要避免事实上存在的药品浪费, 自治区政府已经总结出了一套既做好免费医疗又不浪费的管理办法。1993 年颁布了《西藏自治区免费医疗暂行管理办法》, 其中规定: 享受免费医疗的对象是 1. 全自治区所属的农牧民, 包括当地的民办教师、代课教师、乡(镇)政府和事业单位聘用的本地人员; 2. 有城镇户口无固定收入的藏族和其他少数民族居民; 3. 自治区内公办中专、技校的在校学生。免费医疗的范围在“暂行管理办法”中作了规定: 在各级医疗机构就诊时, 免交《西藏自治区免费医疗基本用药品种目录》所列药品的费用和一般检查费; 在县和县级以上医院就诊时, 扩大免费范围, 还免交一般治疗费和手术费; 对“五保户”、贫困户、无业者、残疾人和革命烈属就诊时, 免费范围还包括特殊检查费、医疗费和床位费等。^① 一些专项的医疗项目也对西藏人民特殊关照, 例如 1998 年 8 月, 国家医疗队到西藏, 为西藏各地白内障眼病患者免费治疗, 体现了党中央、国务院对西藏人民的关怀, 医疗队成员的高超医术和高尚医德受到藏族人民的高度赞扬。^②

西藏医疗卫生事业的发展, 是党和政府全力扶持的结果, 免费医疗制度的执行, 是对西藏农牧民的特殊优惠, 减轻了人民群众的医疗负担, 西藏人民享受了在祖国大家庭中的温暖。提高了

^① 参见《西藏经济简史》, 中国藏学出版社 1995 年版, 第 465、654 页; 西藏自治区统计局编:《西藏社会统计年鉴》, 中国统计出版社 1990 年版, 第 461、462 页。

^② 参见《人民日报》(海外版), 1998 年 9 月 5 日, 第 1 版。

西藏人民的健康水平，保护了劳动力，促进了生产的发展、社会的稳定和进步。

二、社会救济和优抚安置政策的制定

中华人民共和国宪法规定：“国家和社会帮助安排盲、聋、哑和其他有残疾的公民的劳动、生活和教育”，“国家和社会保障残废军人的生活，抚恤烈士家属，优待军人家属”。^①如前所述，西藏的扶贫救济工作从和平解放以来就没有间断过，从自治区到县都有民政部门在抓这项工作，但是作为社会保障制度，使扶贫、救济制度化、法制化，还是1979年以后的事情。

改革开放政策，为西藏的经济发展和进步开辟了广阔的道路。作为西藏一项经常性的社会保障工作之一的扶贫工作纳入法制的轨道，已刻不容缓，建机构、立规章、订制度的工作已经提上议事日程。这一年，西藏自治区成立了扶贫领导小组，各地市县也成立了相应的机构，同年自治区民政局制定了社会救济的文件，规定了救济范围和标准，在城镇享受定期定量补助的对象是：“家庭人口多、收入不足以维持一般居民生活水平的烈属、军属和家庭人口多、没有其他收入、生活有困难的革命残疾人员”。^②补助原则突出重点，兼顾一般，困难大的多补助，困难小的少补助。1985年，自治区民政厅和财政厅又对城镇救济对象的范围和标准的提高发出通告：定期定量救济范围扩大到“丧失劳动能力、无依无靠、无生活来源的老弱、鳏寡、残疾居民和未成年孤儿”。^③使救济从小范围特定的人员变为全民的社会救济，这是西藏社会保障制度发展过程中的一个进步。城镇全额救济对象，每人每月由1979年的18—20元提高到33—35元；民

① 《中华人民共和国宪法》（1982），人民出版社1988年出版，第20页。

② 《西藏经济简史》，第471页。

③ 《西藏经济简史》，第472页。

政部门开办的福利事业单位收养人员每人每月由 1979 年的 21 元提高到 36 元。1979 年规定农村全额补助标准为每人每月 8—12 元。据统计,全西藏在 1989 年时,有城镇长期救济对象 450 人,年救济资金 20 万元。^①

1979 年,自治区召开了第 4 次民政工作会议,贯彻全国第 9 次民政工作会议精神。民政工作开展较好的堆龙德庆县于当年 4 月首次召开全县的民政工作会议。结合本县实际,制定了全县民政工作的长期工作和短期安排的 5 年规划。会后进行了为期 3 个月的全县困难户的调查摸底工作。全县 12 个乡、镇,6127 户,30219 人。其中脱贫的有 5081 户、25240 人,分别占全县总户数和总人数的 83% 和 83.5%;富裕户 613 户、3021 人,占全县总户数和总人数的 10%;困难户为 433 户、1958 人,分别占全县总户数和总人数的 7% 和 6.5%。民政工作的重点在困难户,究其困难的原因,有人多地少的,有生产条件差的,有生产生活不会安排和懒惰的。为解决全县的贫困问题,县里规划 5 年脱贫达 50%。为此,在当年就采取了许多措施。首先,在全县建立扶贫储蓄基金会。克服农村扶贫等、靠、要单纯依赖国家的思想,把立足点建立在自力更生的基础上。把扶持生产与扶持生活结合起来,增强困难户自身的“造血”功能,提高克服困难抗御自然灾害的能力。12 个乡、镇中,有 8 个建立了扶贫储蓄基金会。全县参加基金会的有 3564 户,占全县总户数的 58%,共筹集资金 116583 元,其中群众自筹 59233 元,集体筹集 9450 元,国家投入 47900 元,三者分别占资金投入的 50%、9%、41%。到 1991 年,扶贫储金会已发展到 12 个,入会户数发展到 4928 户,25377 人,储金达到 264148 元,其中国家投入 159485 元。这些资金一部分贷给在生产、生活上急需的群众,其余存入国家银行

^① 《西藏经济简史》,第 472 页。

备用。其次，建立和发展农村敬老院。实行国家、集体和个人“三尽力”的原则，在原有 3 所敬老院的基础上又新建了 5 所，已入院“五保”的 33 人，占应入院人数的 27%，筹集资金 38800 元。1991 年“五保”人数增加到 56 人，这一年是西藏自治区成立 40 周年，拉萨市和县里特为他们每人发夏衣 1 件、衬衣 1 件、人造毛冬衣 2 件；为每所敬老院安装太阳能灶；为平原上能接收电视的东嘎、乃琼和羊达 3 乡的敬老院装上彩色电视机；不定期为敬老院打扫卫生、清洗衣被；低价供应酥油等等。使“五保”老人也分享了庆祝西藏自治区成立 40 周年的欢乐。第三，抓当年的救灾扶贫工作。堆龙德庆县地处拉萨平原和山区的接合部，气候复杂多变。当年局部地区受到霜、雹和病虫害，市、县两级给予救济，使受灾户渡过了难关。^①

军人的安置和优抚工作。革命军人为保卫边疆出力，流汗、流血，甚至献出了生命。每年春节和“八一”建军节，西藏各地都要开展拥军优属，拥政爱民的活动，慰问当地驻军和烈军属。每年都要拨出专款作为优抚费，当这些军人荣归故里时，理当对他们合理安置和优抚。这是社会保障的重要内容之一。军官和非农牧区户口的士兵转业，由参军时户口所在地的劳动人事和民政部门给予安排工作，农牧户口的士兵，回原籍参加生产劳动或由当地乡、村安排适当工作。至 1995 年，西藏共有优抚对象 36900 人（户），其中回乡复员军人 31001 人，革命烈士家属、因公牺牲军人家属和病逝军人家属共 3205 人，现役军人家属 2080 户，其他应优抚人员 614 人。早在 1959 年 10 月，针对平叛中牺牲、伤残的实际情况，中共西藏工委在“关于职工在平息叛乱中牺牲或残废后的抚恤费等问题”的规定中，就有对平叛中牺牲的烈士的直系亲属按月发给生活补助费的内容。1985 年 3

^① 参见堆龙德庆县 1989—1992 各年民政工作总结，堆龙德庆县档案室存。

月，西藏自治区民政厅、财政厅决定，从 1985 年 1 月开始，把定期定量的生活补助费改为抚恤金，发给无劳力或无固定收入而不能维持生活的烈士、因公牺牲和病逝的军人家属的定期抚恤金，每人每月发给标准是：烈士和因公牺牲家属在农牧区居住的 30—35 元，在县城和镇上居住的 40—45 元，在地区所在地和拉萨市居住的 45—50 元，1988 年一律提高到 75 元。病逝军人家属在上述相应地区的数额分别是 25—30 元，35—40 元和 40—45 元，1988 年一律提高到 70 元。^① 通过优抚文件的制定和实施，妥善安置了复员退伍军人，使优抚工作制度化。从而鼓舞了部队士气，激发了烈军属的政治荣誉感，加强了军民团结。

三、社会保险开始起步

改革开放前，西藏并不存在社会保险业务。改革开放使西藏的经济有了很大的发展，为适应经济建设的需要，保险事业在西藏应运而生。1987 年 7 月，中国人民保险公司西藏分公司宣布成立。保险服务遍及城乡和牧区，国家、集体企业和个人都是服务对象。已开办 46 个险种，其中最多的有：机动车辆及第三者责任保险、企业财产保险、货物运输保险、登山旅游保险、家庭财产保险、中小學生平安保险、人身保险、畜牧业保险和涉外保险等。至 1993 年底，共收保险费 5155 万元，处理赔偿案 3982 件，赔偿金额 1979 万元。从而使参加保险的企事业单位和个人的意外损失得到补偿，为他们的财产、企业和生活提供了安全的保障。保险事业为经济建设和人民生活服务的功能得到了初步的发挥。^②

养老保险制度的建立。这项保险是针对领取国家工资的企业

① 参见多杰才旦、江村罗布主编：《西藏经济简史》，中国藏学出版社 1995 年版，第 473 页。

② 参见《西藏经济简史》，第 474 页。

职工设立的。过去企业职工离、退休养老金是由各企业自行负担的。但各企业的离、退休职工有多有少，一些企业历史长，对社会贡献大，但负担也越来越重。在市场经济条件下，形成与新兴企业的不平等竞争，影响了职工的积极性和企业效益，不利于企业增强活力继续发展。有鉴于此，自治区人民政府于1987年颁布了《关于我区国营企业职工离、退休费用实行社会统筹试行办法》，1991年自治区人民政府又对该“办法”进行了补充、修改。其基本内容：1. 养老保险的范围包括“国营企业中的固定职工和劳动合同制工人，合资、合作经营企业中西藏的固定职工和劳动合同制工人，国家机关和社会团体中的劳动合同制工人”，“驻西藏的中央直属单位和军队系统中的劳动合同制工人以及集体所有制单位的全民所有制职工”。2. 统筹项目：离、退休职工工资、退职职工生活费、合同制工人的退休养老保险金，各级政府规定的补助、补贴。3. 统筹费提留比例：“国营企业中固定职工，由企业按固定职工工资总额加离退休费总额之和的20%缴纳；劳动合同制工人，由单位按劳动合同制工人工资总额的20%缴纳，个人按标准工资（含生活补贴）的3%缴纳；集体所有制单位中的全民所有制职工，所在单位按全民所有制职工工资总额的20%缴纳”。从1992年1月开始，个人基本养老保险金为3%，在基本工资中提留，还有储蓄性养老保险金3%，在地区生活补贴中提留。至1993年底，已经征收养老保险统筹金2723万元，支出26368万元，征集到的统筹金只占应支出金额的10%多一点，其余部分都由自治区财政补贴。离“以支定筹，略有节余”的目标相差甚远。^① 1994年3月，自治区人民政府发布了《关于加快养老、失业保险制度改革的通告》，对过去20%的统筹比例提高到25%，以适应西藏经济和社会发展的形势。

^① 《西藏经济简史》，第468—469页。

西藏的现代养老保险制度是在十分薄弱的经济基础上从无到有建立起来的，即使在全国，建立与市场经济相适应的养老保险事业也是一个新事物，还处于摸索经验不断完善的阶段。西藏的养老保险制度要达到完全成熟，更需要有一个较长的过程。但是，有了开端就有了希望。

失业保险制度的建立。改革开放前，企业职工就业是由国家包下来、统起来的，缺乏合理流动和双向选择。劳动用工制度必须改革，打破“大锅饭”，实行双向选择，提高经济效益，增强企业活力。一部分职工必然会被企业精简下来等待重新就业。因此必须建立失业保险制度。1987年，自治区人民政府颁布了国务院的《国营企业职工待业保险暂行规定》的实施细则，并根据西藏的实际情况，制定了执行的办法。到1993年，全区参加失业保险的单位已经有789个，参加人数66502人，其中国有企业职工31137人。所收失业保险基金用于失业救济，扶持失业职工就业。对失业职工安排就业前，坚持先培训后安排就业的方针，以提高他们的素质为工作重点，使他们有一技之长。把社会的需求与培训结合起来，从失业保险实施开始的1987年至1993年底，办各类技术培训班30多期，受训待业人员1000余人。培训的技术门类有打字、商业服务、会计、建筑、汽车驾驶、汽车维修、导游等。培训合格率达90%以上，其中60%左右就业。这期间还开办劳动服务公司15个，扩大了就业人数，共安置失业人员1229人。^①从而减轻了社会的就业压力，一定程度上减少了社会的闲散人员，有利于社会的稳定，这是社会保障的又一重要措施。

综上所述可以看出，西藏社会保障事业的发展大体可以以改革开放开始不久的1979年作为一个界限，在和平解放至改革开

^① 《西藏经济简史》，第470页。

放前，西藏的社会保障还没有形成制度，社会保障工作是以大量的不定期经济支援和大批的物资救助在进行着。改革开放后，随着全国社会保障事业的发展，也推动了西藏的社会保障事业的发展，初步建立了社会保障制度的部分法规，社会保障逐步走上法制化、正规化、制度化。在制定社会保障制度的同时，又有许多支持西藏经济发展的特殊政策、临时措施，二者有机地结合起来，并互相依存，互相补充，这正是西藏社会保障体系的特点。我国宪法“总纲”中规定：“国家根据各少数民族的特点和需要，帮助各少数民族地区加速经济和文化的发展”。^① 党和政府正是遵循宪法的这个原则，使西藏人民的生存权、发展权得到了较好的保障。可以预料，随着国家经济实力的增强，西藏的社会保障制度将会得到进一步的发展，人权状况会进一步改善。

^① 《中华人民共和国宪法》（1982），人民出版社1988年第2版，第10页。