融铸

# 以法治护航各民族共同繁荣发展

□鄂晓梅

**核心提示**

- 民族团结进步促进法设置“推动共同繁荣发展”专章，从高质量发展、区域协调发展、产业培育、民生保障、边疆建设等方面作出系统性制度安排，构建起理念引领、区域统筹、民生托底的完整法治链条
- 民族团结进步促进法将“各民族共同团结奋斗、共同繁荣发展”这一核心理念转化为具体的法律规范，为民族地区加快融入国家发展大局、推动各民族共同迈向社会主义现代化提供了坚实的法治保障

2026年7月1日起正式施行的《中华人民共和国民族团结进步促进法》（以下简称民族团结进步促进法），把新时代党的民族工作实践成果上升为国家法律，为新时代党的民族工作高质量发展提供坚实法治保障。这部法律以铸牢中华民族共同体意识为价值引领，紧扣“推进中国式现代化、实现共同富裕，一个民族都不能少”的庄严承诺，坚持物质文明与精神文明协同共进，形成了从理念到实践、从目标到路径的完整制度链条，切实将制度优势转化为边疆治理实际效能。该法在第四章设置“推动共同繁荣发展”专章，从高质量发展、区域协调发展、产业培育、民生保障、边疆建设等方面作出系统性制度安排，构建起理念引领、区域统筹、民生托底的完整法治链条，为推动民族地区高质量发展、提升边疆治理现代化水平注入强大法治动能。

### 强化制度引领　以刚性约束锚定发展导向

以法定准则校准发展方向，实现民族地区发展理念和发展政策的法治化定型。民族团结进步促进法第四章开篇就确立民族地区共同繁荣发展的总体目标。第三十二条开宗明义地规定，“国家贯彻新发展理念，支持民族地区全面深化改革开放、全面融入国家发展战略、提升自我发展能力，加快民族地区高质量发展，推进各民族共同富裕，推动各民族共同迈向社会主义现代化”。这一条款将“新发展理念”作为民族地区发展的根本指引，强调创新、协调、绿色、开放、共享的高质量发展。党的十八大以来，五大自治区经济实现跨越式发展，生动展现了各民族同心奋斗、携手共进的强大合力，也印证了新发展理念的强大实践力量。

第三十三条则从政策制定层面确立了“三个有利于”的总体要求：“县级以上人民政府及其有关部门制定和实施经济社会发展领域的规划计划、政策措施，应当有利于铸牢中华民族共同体意识、推进中华民族共同体建设，有利于维护国家统一、反对分裂，有利于改善民生、凝聚人心。”这一条款将民族团结进步的要求嵌入经济社会发展的规划计划、政策制定过程中，为所有发展政策设定了前置性的价值标准，使“三个有利于”成为各项政策的刚性约束而非软性倡导。确保民族地区每一项发展规划、每一条政策举措，都始终服务于中华民族共同体建设，为民族地区各项事业发展行稳致远锚定价值航向。

### 统筹发展和安全　促进区域协调发展

统筹区域协调发展与边疆安全重大责任，以法治固化协作机制。民族团结进步促进法第三十四条构建起区域协调发展完整制度框架，实现完善帮扶协作机制、维护国家安全、构建新发展格局三位一体的制度设计，既为民族地区争取发展支持，也明确了边疆地区服务国家大局的职责使命。

完善帮扶协作机制，为民族地区稳定发展提供重要制度支撑。第三十四条明确“国家促进区域协调发展，完善区域一体化发展机制和差别化区域支持政策，健全对口支援、东西部协作等帮扶协作机制”。京蒙协作，就是践行区域协调发展战略的典型案例。借助京蒙协作平台，内蒙古乌兰察布市围绕产业赋能、民生赋能、科技赋能持续破题。2026年，北京市下达乌兰察布市京蒙协作资金4.4亿元，共同谋划产业提升、和美乡村建设、就业消费帮扶等项目80多个，有效解决了群众急难愁盼和发展短板等问题。民族团结进步促进法将长期以来行之有效的对口支援、东西部协作的实践经验上升为法律制度，为民族地区持续获得发展支持提供了稳定预期和制度保障。

扛起维护国家安全的重要使命，落实五大战略定位和使命任务。民族团结进步促进法要求民族地区“结合区域主体功能定位，统筹发展和安全，在维护国家边疆安全、资源能源安全、粮食安全和生态安全等方面担起使命责任、充分发挥作用”。这一规定充分表明，民族地区不仅是发展的受益者和被动的受援方，也是国家战略安全的承担者和守护者。该条款所强调的维护国家边疆安全、资源能源安全、粮食安全和生态安全与习近平总书记和党中央赋予内蒙古的五大战略定位和使命任务高度契合。内蒙古要积极落实五大战略定位和使命任务，通过深入实施兴边富民行动，实现“边民富、边关美、边境稳、边防固”，以实际行动呵护模范自治区的崇高荣誉。

支持融入新发展格局，推动边境地区从开放末梢转变为开放前沿。民族团结进步促进法规定“国家支持民族地区发挥自身优势，服务构建以国内大循环为主体、国内国际双循环相互促进的新发展格局，深度融入高质量共建‘一带一路’”，这一条款为民族地区从开放末梢转变为开放前沿提供了法律支撑。近年来，内蒙古依托区位优势深耕中蒙俄经济走廊建设，口岸货运量、贸易额、中欧班列开行量屡创新高，跨境电商、互市贸易等新业态蓬勃发展，随着中国（内蒙古）自由贸易试验区的启动建设，法律制度带来的开放活力更加充分释放，我国向北开放重要桥头堡将在联通国内国际双循环中发挥更大作用。

### 增进民生福祉　系统施策破解边疆治理难题

以法律规范补齐边疆发展短板，夯实兴边富民稳边固边的治理根基。治国必治边，边疆稳则国家安。边疆是国土安全的前沿阵地，也是推进中华民族共同体建设的重要实践场域。当前，边境地区仍面临人口外流导致区域空心化、产业支撑能力不足、基础设施与公共服务领域存在短板、政策举措精准度有待提升等现实挑战。民族团结进步促进法第三十五条至第四十条聚焦于基础设施建设、现代化产业体系、公共服务资源、生态环境保护、兴边富民稳边固边、时代新风新貌等多个维度作出制度规范，体现了以人民为中心的发展思想，靶向破解边疆发展治理痛点难点，为边疆长治久安提供法治方案。

针对边境地区发展建设，民族团结进步促进法构建起安边、兴边、开放层层递进的治理逻辑。第三十九条规定，“国务院有关部门和边境地区县级以上地方人民政府应当统筹推进兴边富民、稳边固边，鼓励支援边境地区建设，推进基础设施和公共服务设施建设，改善边境村落人居环境和生产生活条件。国务院有关部门和边境地区县级以上地方人民政府应当加强沿边城镇体系建设，健全开发开放政策，推进开发开放平台和产业平台设施建设，增强产业支撑能力，支持边境贸易，发展边境旅游，鼓励跨境经济合作”，这一条款包含三个递进的层次。首先立足“安边”，要求完善边境基础设施和公共服务，持续改善边境村落人居环境，让边民能够安心扎根边疆；其次聚焦“兴边”，要求做强沿边城镇体系，打造产业开发平台，培育本土产业，持续增强边境地区自我造血能力；最后聚力“开放”，要求大力扶持边境贸易、边境旅游，发展跨境经济合作，把区位潜力转化为发展实力。民族团结进步促进法将兴边富民行动纳入共同繁荣发展的法治框架，把“一个民族都不能少”的承诺转化为具体的制度安排，有力保障了边疆民族地区群众平等共享改革发展成果。

兴安盟“四边工程”充分印证了该条款蕴含的制度效能。通过扎实推进基础固边、产业兴边、保障稳边、团结戍边，推动阿尔山口岸实现常年开放，打造“边民互市+落地加工”特色模式，羊绒进口加工产业规模位居全区前列。阿尔山市建成全区首个国家级旅游度假区，旅游经济实现跨越式发展。随着边民收入持续提高，各族群众守望相助、感恩奋进，共同守护祖国边疆、共同建设美好家园的内生动力不断增强。

法治兴则民族兴，边疆稳则全局安。民族团结进步促进法以系统制度设计回应新时代党的民族工作的核心命题，将“各民族共同团结奋斗、共同繁荣发展”这一核心理念转化为具体的法律规范，为民族地区加快融入国家发展大局、推动各民族共同迈向社会主义现代化提供了坚实的法治保障。站在新的历史起点，我们要把学习贯彻落实这部法律作为重要政治任务，立足内蒙古实际，积极用好法治武器，把法律条文转化为边疆治理实实在在的行动成效，不断巩固和发展民族团结、社会安定、边疆稳固的大好局面，凝聚起各族群众团结一心的磅礴力量，奋力谱写中国式现代化内蒙古新篇章。

**（作者系第十四届全国政协委员，内蒙古大学法学院教授、博士生导师）**

# 牢记“国之大者” 向绿而行筑牢生态安全屏障

□武振国

**核心提示**

- 走生态优先、绿色发展之路，要从中国式现代化全局出发，从政治责任、思想根基、实践方略、价值立场把握其内在逻辑，处理好保护与发展、全局与局部、当前与长远的辩证关系
- 以习近平生态文明思想定向领航，将扛牢政治责任、强化思想引领、坚持系统治理、坚守民生导向贯通于生态文明建设全过程，在祖国北部边疆书写人与自然和谐共生现代化的崭新篇章

习近平总书记在乌兰察布考察时强调，绿色发展是高质量发展的应有之义，要统筹高质量发展和高水平保护，坚持山水林田湖草沙一体化保护和系统治理，协同推进降碳、减污、扩绿、增长，坚定不移走生态优先、绿色发展之路。这是继2023年考察内蒙古时作出筑牢我国北方重要生态安全屏障的重要指示之后，习近平总书记再次对内蒙古生态保护提出明确要求，充分体现了党中央对内蒙古生态文明建设的高度重视，也进一步凸显了内蒙古生态保护在国家战略全局中的重要地位。从“筑牢我国北方重要生态安全屏障，是内蒙古必须牢记的‘国之大者’”，到“绿色发展是高质量发展的应有之义”，习近平总书记对内蒙古的要求既一脉相承，又持续深化拓展，贯穿着对保护与发展关系的深刻把握。

自治区党委将建设我国北方重要生态安全屏障纳入“1571”工作部署深化落实，充分体现了坚定不移走以生态优先、绿色发展为导向的高质量发展新路子的信心和决心。“十五五”时期，是美丽中国建设承前启后、扩面提质，实现生态环境根本好转的关键阶段，也是持续巩固以“三区四带”为骨架的国家生态安全屏障体系、推动生态保护修复从“量的积累”向“质的提升”转变的重要时期。推进这项战略性工程，要从中国式现代化全局出发，从政治责任、思想根基、实践方略、价值立场把握其内在逻辑，处理好保护与发展、全局与局部、当前与长远的辩证关系，持续加固祖国北部边疆万里绿色长城。

### 树立大局意识　扛牢生态安全重大政治责任

生态安全是国家安全的重要组成部分。内蒙古横跨“三北”，森林、草原、湿地、荒漠等生态系统复合共生，资源禀赋独特但生态基底脆弱，生态状况如何不仅关系全区各族群众生存和发展，而且关系华北、东北、西北乃至全国生态安全。这决定了内蒙古必须以更高标准、更实举措推进生态保护。从区位功能来看，内蒙古地处北方防沙带核心区段，是黄河、西辽河等多条江河的重要源头与径流承载区，防风固沙、水源涵养、气候调节等生态功能辐射我国北方广大区域。立足新时代新征程，内蒙古自觉扛起推进美丽中国建设的政治责任，承担起治理荒漠化主战场、防御沙尘暴主防线的战略角色，全力推进“三北”工程攻坚战。从生态系统属性看，生态系统具有公共产品属性，生态风险存在跨区域传导特征，局部生态退化极易向外扩散，决定了内蒙古生态保护事关全国生态安全大局。从产业结构和气候条件看，资源型产业作为内蒙古区域经济的传统支柱，带来碳排放与生态扰动压力，加之干旱半干旱气候下生态承载力有限的先天条件，决定了内蒙古生态保护这份政治责任兼具复杂性与长期性。

近年来，依托“三北”工程等重大生态项目，经过多年接续治理，内蒙古森林覆盖率、草原植被盖度稳步提升，乌梁素海、黄旗海、浑善达克等地生态环境实现根本性好转。但也要清醒看到，内蒙古气候本底约束尚未发生根本改变，草场退化、土地沙化的深层诱因尚未根除，生态产品价值实现机制仍处于探索阶段，生态保护与产业转型的协同关系尚未完全理顺。基于这一客观实际，必须从系统层面谋划生态建设，将“国之大者”内化为行动自觉，统筹推进我国北方重要生态安全屏障建设与经济社会发展，在高质量发展和高水平保护的动态平衡中实现协同共进。

### 强化思想领航　以科学理论引领绿色发展

思想是行动的先导，推进生态安全屏障建设行稳致远，离不开科学理论的定向领航。习近平生态文明思想立足马克思主义人与自然关系理论，融合中华传统生态智慧，系统回答了新时代生态文明建设一系列根本性问题，为生态文明实践提供了根本遵循。其中，习近平总书记深刻阐述了继续推进生态文明建设必须正确处理的“五个重大关系”，这一重要论断进一步深化了对生态保护与经济发展辩证关系的规律性认识，为破解二者矛盾提供了重要理论指引。绿色发展不是高质量发展被动应对的外部约束，而是高质量发展本身的质量内涵和底色要求。乌兰察布依托绿电优势培育绿色算力产业，以“算电协同”“算水协同”降低能耗水耗，正是将优良生态本底转化为产业竞争新优势的生动实例。

深刻践行习近平生态文明思想，首先要保持加强生态文明建设的战略定力，在推进产业转型的过程中，必须坚决摒弃以生态损耗换取短期增长的路径依赖，统筹算好生态账、长远账，严守生态保护红线，决不能因阶段性经济压力弱化生态建设目标。要准确把握生态优先、绿色发展的内在辩证关系，立足区情实际把绿色转型贯穿国土空间规划、产业布局、资源开发全过程，持续推动生态资源优势向可持续发展优势转化，走出契合自身实际的中国式现代化路径。

### 善用系统思维　以制度创新提升综合治理效能

生态治理是复杂的系统性工程，必须坚持系统观念与制度创新双向发力。生态系统的整体性特征，决定了碎片化治理难以实现稳定持久的保护成效。内蒙古草原、森林、湿地、沙地相互耦合，生态要素联动性强，必须以系统观念统筹保护修复。一方面，要持续发挥重大生态工程的载体作用，深入实施“三北”工程攻坚战，坚持山水林田湖草沙一体化保护和系统治理，协同推进降碳、减污、扩绿、增长。习近平总书记在黄旗海考察时明确要求，“对退化的湿地生态系统，要坚持自然恢复为主、人工干预为辅，科学合理加以修复”。这表明系统治理不等于工程措施的简单相加，而是在尊重生态系统自我修复能力的前提下精准施策、适度干预。要严守生态保护红线，坚持以水定绿，着力提升生态系统多样性、稳定性、持续性，只有把水、土、气、生物等要素统筹起来，才能避免“种而不活、活而不稳”的问题。

另一方面，要依托制度创新巩固系统治理效能。在国家生态文明顶层设计框架下，持续完善林长制、草原生态保护补助奖励、跨区域生态补偿、“三区三线”管控等制度体系，划定刚性生态边界。打通部门、地域之间的治理壁垒，健全跨区域联防联治机制，完善生态保护补偿、生态环境损害赔偿等激励约束工具，综合运用行政、市场、科技多元手段，推动治理模式由单一要素管控转向全要素、全链条一体化治理，让保护者不吃亏、受益者尽责任、破坏者付代价。在发挥政府主导作用基础上，进一步拓宽科研机构、社会资本、农牧民参与渠道，持续提升生态治理现代化水平，以久久为功的韧劲落实各项生态任务。

### 站稳人民立场　不断增进最普惠的民生福祉

良好生态环境是最普惠的民生福祉。生态保护的成效，最终要以各族群众的获得感、幸福感、安全感作为检验标尺；推进生态安全屏障建设，归根结底要落实到为民造福之上，让各族群众共享生态保护成果。习近平总书记在乌兰察布考察时，察看了当地特色农牧产品，鼓励“加强产销衔接，促进农牧民增收致富”，这充分体现了生态保护与民生改善二者间一体两面的紧密关系。要进一步打通“护绿”与“增收”的转化通道，依托重大生态工程设置管护岗位、落实生态补偿，让农牧民在参与生态守护中稳定增收，以生态系统固碳能力提升、生态产品价值转化为抓手，为绿色农牧业、生态文旅拓展空间，持续赋能乡村振兴。要建立让保护生态者合理受益的长效机制，构建全民共建共治共享格局，畅通公众参与渠道，培育全社会生态自觉，推动各族群众由生态保护的旁观者转变为建设者、受益者，特别是在草原牧区、沙区、林区，把生态保护与农牧民生计、产业转型、基础设施改善结合起来，让绿色发展的红利看得见、摸得着，实现生态保护、产业升级、民生改善有机统一。

筑牢我国北方重要生态安全屏障，不是一蹴而就的短期攻坚，而是必须驰而不息推进的长期性战略任务。对内蒙古而言，生态安全屏障建设与高质量发展是必须一体作答、同向推进的时代命题。新征程上，我们必须始终心怀“国之大者”，以习近平生态文明思想定向领航，将扛牢政治责任、强化思想引领、坚持系统治理、坚守民生导向贯通于生态文明建设全过程。既要用好工程修复与制度改革的硬举措，破解保护与发展之间的现实张力，也要站稳人民立场，打通生态保护惠及各族群众的实践路径。要大力弘扬蒙古马精神和“三北精神”，以功成不必在我的境界和功成必定有我的担当，一张蓝图绘到底，为筑牢“三区四带”国家生态安全屏障体系贡献内蒙古力量。通过不断巩固生态治理成效，推动生态优势持续转化为发展优势，在祖国北部边疆书写人与自然和谐共生现代化的崭新篇章。

**（作者系内蒙古自治区社会科学院社会学研究所所长、研究员）**

实践者说

# 因地制宜分类推进地方高校改革发展

□张瑾

习近平总书记在内蒙古乌兰察布考察时强调，要“立足自身条件、发挥比较优势，因地制宜推动高质量发展”。这一要求虽着眼于区域经济发展，但其蕴含的治理逻辑却具有超越具体领域的方法论意义。2026年政府工作报告将“分类推进高校改革”列为重点任务，中办、国办印发《关于分类推进高校改革的意见》（以下简称《意见》），提出通过“分类”为高校开辟不同赛道。将因地制宜的方法论要求与分类改革的制度设计并置审视，可以发现二者共享同一治理逻辑：尊重差异、发挥优势，以结构优化替代同质竞争，以功能分化提升系统效能。地方高校身处这一逻辑的交汇点，其改革推进的质量，根本上取决于能否完成从“层级攀比”到“功能适配”的认知转换与制度重构。

立足禀赋是分类改革的前提基础。因地制宜的第一要义，是承认差异的客观性。长期以来，高等教育治理中存在着一种隐性的层级化逻辑：研究型高于应用型，学术成果优于技术转化，综合性优于特色化。这种逻辑在资源分配和评价导向中不断被强化——评价标准越单一，资源就越向少数高校集中；资源越集中，单一标准的权威就越难被撼动。由此，地方高校普遍陷入“向上看齐”的路径依赖，服务区域的功能反而被虚化，“千校一面”的结构性困局因此生成。分类推进高校改革的意义，正在于以制度权威确认不同类型高校的平等价值，使禀赋差异从需要克服的短板转化为可以依托的基础。地方高校所处区域的产业结构、资源特征、人才需求不再是被动约束，而成为办学定位的初始参数。

发挥比较优势是分类发展的核心机制。《意见》指出，“建强服务区域经济社会发展基础力量，实施优质特色应用型本科院校和学科专业建设工程”，其深层逻辑正是要求地方高校在高等教育系统的功能网络中找准不可替代的位置。地方高校的比较优势，集中体现为对区域产业生态、治理需求、文化脉络的深度嵌入。这种优势之所以不可替代，在于其依托的是长期互动中积累的信息优势、信任关系与路径依赖。研究型大学可以输出通用知识，却难以复制一所地方高校与本地产业、地方政府之间长期以来形成的协作默契。也正因如此，这种优势既无法被研究型大学替代，也无法通过模仿研究型大学来获得。分类推进地方高校改革，需要将这种嵌入性优势转化为制度自觉，在区域功能网络中主动确认并强化自身独特的功能输出。

功能适配是分类改革的价值指向。承认差异、发挥优势，最终均应落脚于高校功能与区域需求的适配。因地制宜的深层含义，不是让高校被动适应既有条件，而是要求办学功能与区域发展需求之间形成动态匹配。地方高校的服务面向越清晰，其人才培养规格、学科专业结构、科研取向就越能摆脱泛化的通用模式，与区域产业链、创新链、治理链形成更紧密的衔接。功能适配之所以成为分类推进地方高校改革的价值指向，在于它把“办什么样的大学”这一抽象命题，转化为“为谁培养人、为谁做研究、为谁提供知识服务”的具体回答。提升高校培养供给体系适配性不是降低标准，而是要把标准建立在需求与供给的对应关系之上。区域需要什么，高校就应当在相应维度上形成高水平供给。功能适配还意味着地方高校与区域之间要形成双向塑造关系，高校以人才和知识供给塑造区域发展路径，区域以需求信号塑造高校的学科布局与办学特色。总之，分类推进地方高校改革，就要在服务区域具体需求中找准位置、办出特色，形成高校与区域经济社会发展彼此成就的良性循环。

分类治理是激发高校办学活力的重要举措。聚焦分类推进高校改革进行制度设计，需要对治理权力进行重新配置。要将办学定位的裁量权部分下放给地方与高校，将评价标准从单一学术维度拓展为多赛道体系，将资源配置的依据从层级位次调整为功能贡献。《意见》提出，“构建多赛道、多主体的评价体系”“健全资源配置激励机制”，指向的正是这一深层变革。推进地方高校改革是否取得实效，关键在于分类治理能否在评价体系和资源配置两个核心杠杆上形成闭环，让高校服务区域发展的实绩成为可衡量、可比较的治理信号。通过把功能贡献从理念转化为可操作的治理规则，能够让分类治理真正落地，让高校服务地方发展的成效看得见、算得清、有回报。

从治理逻辑看，因地制宜分类推进地方高校改革，实质上是一场关于“怎样看待高校之间的差异”的治理理念更新。它要求摒弃以单一标准给所有高校排序的简化思维，转而承认差异、保护差异、利用差异，让差异成为提升高校治学整体效能的资源，而不是障碍。差异化推进高校改革的关键不在于消除差别，而在于改变差别被评价、被配置、被对待的方式，从“谁更高端”转向“谁适配什么”，从“争位次”转向“补功能”。地方高校在这一进程中，不再是被动接受分类的客体，而是以自身禀赋为起点、以比较优势为路径、以服务区域发展为归宿的能动主体。当每一所地方高校都能在分类框架中找到自己不可替代的位置，高等教育的结构优化便不再依赖于少数顶尖大学的引领，而有了更广泛、更稳固的基础支撑。这既是因地制宜方法论在高等教育领域的具体运用，也是高校分类改革从制度设计走向治理效能的关键所在。

**（作者系西北政法大学助理研究员）**