

拉萨市国民经济和社会发展第十五个五年 规划纲要

——2026年1月16日拉萨市第十二届人民代表大会
第六次会议通过

2026年3月

前 言

“十五五”时期（2026—2030年），是我国基本实现社会主义现代化夯实基础、全面发力的关键时期，也是拉萨瞄准二〇三五年远景目标、谱写中国式现代化拉萨实践新篇章的关键五年。拉萨坚持以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导，全面贯彻落实党的二十大和二十届历次全会精神，深入贯彻落实习近平总书记关于西藏工作的重要指示和新时代党的治藏方略，按照自治区党委、政府和市委、市政府安排部署，聚焦“四件大事”聚力“四个创建”，围绕当好“七个排头兵”，以实现拉萨城市现代化为主线，实施“强主核、强中心”战略，更好统筹数量与质量、政府与市场、城镇与农村、发展与安全，全力推进稳增长、促改革、优结构、补短板、惠民生、防风险，加快建设活力、文化、美丽、法治、平安的社会主义现代化新拉萨。

党的二十届四中全会和区党委十届九次全会、市委十届十次全会对“十五五”规划作出了全面安排部署。《拉萨市国民经济和社会发展第十五个五年规划纲要》依据《中共拉萨市委委员会关于制定拉萨市国民经济和社会发展第十五个五年规划的建议》编制，系统阐明拉萨市发展战略，明确经济社会发展的指导思想、目标任务和重大举措，是市场主体的行为导向，是全市各级各部门履职的重要依据，是指导全市人民下一个五年奋斗目标的行动纲领。

目 录

第一篇 “十五五”时期是拉萨同全国全区一道基本实现社会主义现代化夯实基础、全面发力的关键时期.....	1 -
第一章 全面建设社会主义现代化新拉萨迈出坚实步伐.....	1 -
第二章 关键时期面临的新机遇新挑战.....	4 -
第三章 “十五五”时期拉萨经济社会发展的总体要求.....	5 -
第一节 指导思想.....	5 -
第二节 基本原则.....	6 -
第四章 “十五五”时期拉萨经济社会发展的战略定位.....	8 -
第一节 打造国际文化旅游名城.....	9 -
第二节 打造高质量发展先行区.....	9 -
第三节 打造现代化治理示范区.....	9 -
第四节 打造生态文明高地引领区.....	10 -
第五章 “十五五”时期拉萨经济社会发展的主要目标....	10 -
第二篇 实施“强主核、强中心”战略，打造现代化人民城市-	14 -
第一章 全面优化城市经济地理布局.....	14 -
第一节 构建国土空间开发保护格局.....	14 -
第二节 构建新型城镇空间结构.....	16 -
第三节 加快完善三级城镇体系.....	17 -
第四节 打造特色经济集聚发展片区.....	17 -
第二章 系统推进城市更新.....	19 -

第一节	精准精细精美推进城市建设.....	- 19 -
第二节	有序推进城市住区更新.....	- 20 -
第三节	科学推进城市商区更新.....	- 21 -
第三篇	坚持产业强市，建设高质量发展的活力拉萨.....	- 23 -
第一章	强势提质文旅产业.....	- 23 -
第一节	丰富高品质文化旅游供给.....	- 23 -
第二节	促进文旅产业深度融合.....	- 23 -
第三节	着力提升文旅服务质量.....	- 24 -
第四节	聚力建设国际旅游目的地.....	- 25 -
第二章	加快升级支柱产业.....	- 27 -
第一节	做大绿色工业.....	- 27 -
第二节	做优金融产业.....	- 28 -
第三节	做强数字经济产业.....	- 28 -
第四节	稳步推进园区再造.....	- 29 -
第三章	全面扩能基础产业.....	- 30 -
第一节	提升发展服务产业.....	- 30 -
第二节	挖潜发展外贸产业.....	- 31 -
第三节	全力发展物流产业.....	- 32 -
第四节	积极发展生态产业.....	- 32 -
第五节	着力壮大特色农牧产业.....	- 33 -
第四章	超前布局新兴产业.....	- 34 -

第一节	谋划发展低空经济.....	- 34 -
第二节	大力发展生物医药.....	- 34 -
第三节	探索发展新型储能.....	- 35 -
第四节	前瞻探索人工智能.....	- 36 -
第四篇	强化科技创新，因地制宜发展新质生产力.....	- 37 -
第一章	增强自主创新能力.....	- 37 -
第一节	加强高原适用关键核心技术攻关.....	- 37 -
第二节	强化企业科技创新主体地位.....	- 37 -
第二章	推动科技创新和产业创新深度融合.....	- 38 -
第一节	推动产学研用协同成果转化.....	- 38 -
第二节	推动传统产业数字化转型.....	- 39 -
第三节	拓展数字技术融合应用场景.....	- 39 -
第三章	激发全社会创新创造活力.....	- 40 -
第一节	完善科技创新投入机制.....	- 40 -
第二节	推进教育科技人才一体发展.....	- 40 -
第三节	加强创新创业氛围营造.....	- 41 -
第五篇	强化发展和保障功能，健全现代化基础设施体系...	- 43 -
第一章	构建高效便捷的综合交通体系.....	- 43 -
第一节	加强对外通道建设.....	- 43 -
第二节	完善内部交通网络.....	- 45 -
第三节	提高交通运输服务水平.....	- 45 -

第二章 构建安全稳定的能源保障体系.....	47 -
第一节 加强电力网络建设.....	47 -
第二节 优化油气设施布局.....	47 -
第三章 建设保障有力的城乡水网体系.....	48 -
第一节 建设安全韧性现代水网.....	48 -
第二节 增强城市供水系统韧性.....	49 -
第三节 完善城乡排水设施体系.....	49 -
第四章 建设智慧高效的新型基础设施.....	50 -
第一节 有序推进信息基础设施建设.....	50 -
第二节 加快融合创新基础设施建设.....	51 -
第六篇 加快农业农村现代化，推进乡村全面振兴.....	53 -
第一章 全力推动农业高质高效.....	53 -
第一节 夯实粮食稳产保供基础.....	53 -
第二节 提升农牧业现代化水平.....	53 -
第三节 创新农业现代经营体系.....	54 -
第二章 加快推动农村宜居宜业.....	55 -
第一节 实施新时代乡村建设行动.....	55 -
第二节 推动城乡公共服务普惠共享.....	56 -
第三节 加强乡村治理体系和能力建设.....	57 -
第三章 持续推动农民富裕富足.....	58 -
第一节 强化防止返贫监测和精准帮扶.....	58 -

第二节 持续推动农牧民稳定增收.....	- 58 -
第三节 完善城乡融合发展体制机制.....	- 59 -
第七篇 进一步深化改革开放，增强经济社会发展动能.....	- 60 -
第一章 深化重点领域改革.....	- 60 -
第一节 全面激活市场主体活力.....	- 60 -
第二节 健全要素市场体系.....	- 61 -
第三节 深化财税金融体制改革.....	- 62 -
第四节 积极融入全国统一大市场.....	- 63 -
第二章 着力提振消费扩大投资.....	- 63 -
第一节 大力提振消费.....	- 63 -
第二节 扩大有效投资.....	- 64 -
第三章 持续优化营商环境.....	- 65 -
第一节 优化提升政务服务效能.....	- 65 -
第二节 构建“亲”“清”政商关系.....	- 65 -
第四章 高质量推进对口支援.....	- 66 -
第一节 深化拓展援藏方式.....	- 66 -
第二节 切实提高援藏效能.....	- 67 -
第五章 高水平扩大开放合作.....	- 67 -
第一节 大力推进拉萨—山南经济一体化发展.....	- 67 -
第二节 深化国内多层次区域合作.....	- 68 -
第三节 持续扩大对外开放合作.....	- 69 -

第六章 服务保障雅下水电工程建设.....	70 -
第一节 加强清洁能源开发合作.....	70 -
第二节 拓展雅下水电工程上下游产业链供应链.....	70 -
第八篇 保障改善民生，促进人的全面发展和共同富裕.....	72 -
第一章 统筹就业、增收和人口服务.....	72 -
第一节 推进更高质量的充分就业.....	72 -
第二节 提升城乡居民收入水平.....	72 -
第三节 健全人口服务体系.....	73 -
第二章 办好人民满意教育.....	74 -
第一节 全面落实立德树人根本任务.....	74 -
第二节 建设高素质专业化教师队伍.....	75 -
第三节 建设高质量教育体系.....	75 -
第四节 深化教育改革与开放.....	76 -
第三章 推进健康拉萨建设.....	77 -
第一节 实施卫生健康提质增效行动.....	77 -
第二节 提升医疗卫生服务质量.....	78 -
第三节 提升公共体育服务能力.....	79 -
第四章 健全多层次社会保障体系.....	80 -
第一节 推进社会保障扩面提质.....	80 -
第二节 健全社会救助和福利体系.....	81 -
第三节 促进妇女全面发展.....	81 -

第四节	提升残疾人自我发展能力.....	82 -
第五节	完善退役军人服务保障.....	83 -
第五章	建设全龄友好包容型社会.....	84 -
第一节	优化养老服务供给.....	84 -
第二节	加强青年发展工作.....	84 -
第三节	建设儿童友好型城市.....	85 -
第九篇	坚持文化兴市，建设高品质内涵的文化拉萨.....	87 -
第一章	强力推进精神文明建设.....	87 -
第一节	弘扬社会主义核心价值观.....	87 -
第二节	提高全社会文明素养.....	87 -
第二章	大力发展文化事业和文化产业.....	88 -
第一节	有效提升公共文化服务水平.....	88 -
第二节	全面保护传承历史文脉.....	89 -
第三节	扎实推进文化产业发展.....	89 -
第十篇	坚持生态立市，建设高价值生态的美丽拉萨.....	92 -
第一章	全面加强生态保护修复.....	92 -
第一节	构建生态保护格局.....	92 -
第二节	加强自然资源保护利用.....	94 -
第三节	保护生物多样性.....	94 -
第二章	系统实施环境综合治理.....	96 -
第一节	全面推进大气污染防治.....	96 -

第二节 全面推进水污染防治.....	- 96 -
第三节 持续推进“无废城市”建设.....	- 97 -
第三章 深入推进绿色低碳发展.....	- 98 -
第一节 推进碳达峰行动.....	- 98 -
第二节 推进碳汇开发.....	- 99 -
第三节 推动生产生活方式绿色转型.....	- 99 -
第四章 有效促进生态价值转化.....	- 100 -
第一节 构建生态产品价值体系.....	- 100 -
第二节 健全生态监管奖惩体系.....	- 100 -
第十一篇 坚持依法治市，建设高效能治理的法治拉萨.....	- 102 -
第一章 发展全过程人民民主.....	- 102 -
第二章 深入推进依法行政.....	- 102 -
第三章 着力健全公正司法体制机制.....	- 103 -
第四章 扎实推动社会治理提质增效.....	- 104 -
第一节 加强社区党组织建设.....	- 104 -
第二节 全力推动社区场景营造.....	- 104 -
第三节 引导多元主体共治.....	- 105 -
第十二篇 坚持稳定安市，建设高水平安全的平安拉萨.....	- 106 -
第一章 健全国家安全体系.....	- 106 -
第一节 强化总体国家安全观.....	- 106 -
第二节 全力维护公共安全.....	- 107 -

第三节 加快建设强边大后方.....	- 107 -
第二章 推进中华民族共同体建设.....	- 108 -
第一节 铸牢中华民族共同体意识.....	- 108 -
第二节 加强宗教事务治理法治化.....	- 109 -
第三章 确保社会和谐稳定.....	- 109 -
第一节 健全社会稳定风险防控机制.....	- 109 -
第二节 持续完善社会治安整体防控体系.....	- 110 -
第三节 全面构建城市应急救援体系.....	- 110 -
第十三篇 强化实施保障，奋力实现“十五五”目标任务..	- 113 -
第一章 坚持党的全面领导.....	- 113 -
第二章 完善规划编制体系.....	- 113 -
第三章 健全狠抓落实机制.....	- 114 -

专栏目录

专栏 1	拉萨市域城镇空间结构（2021—2035）	- 16 -
专栏 2	“十五五”时期城市现代化功能提升工程	- 20 -
专栏 3	“十五五”时期城市更新重点工程	- 22 -
专栏 4	“十五五”时期文旅产业扩能提升重点工程	- 26 -
专栏 5	“十五五”时期园区再造重点工程	- 30 -
专栏 6	“十五五”时期基础产业提升重点工程	- 33 -
专栏 7	“十五五”时期科技创新重点工程	- 41 -
专栏 8	“十五五”时期综合立体交通体系建设重点工程	- 46 -
专栏 9	“十五五”时期能源保障体系建设重点工程	- 48 -
专栏 10	“十五五”时期首府水网建设重点工程	- 50 -
专栏 11	“十五五”时期新型基础设施建设工程	- 52 -
专栏 12	“十五五”时期乡村产业重点工程	- 55 -
专栏 13	“十五五”时期和美乡村重点工程	- 57 -
专栏 14	“十五五”时期扩大对外开放重点工程	- 70 -
专栏 15	“十五五”时期就业保障及增收重点工程	- 74 -
专栏 16	“十五五”时期教育提质行动重点工程	- 76 -
专栏 17	“十五五”时期“健康拉萨”建设重点工程	- 79 -
专栏 18	“十五五”时期多层次社会保障体系建设重点工程	- 83 -
专栏 19	“十五五”时期全龄友好包容型社会建设重点工程	- 86 -
专栏 20	“十五五”时期公共文化服务水平提升重点工程	- 90 -

专栏 21	“十五五”时期生态保护与修复重点工程.....	95 -
专栏 22	“十五五”时期污染防治攻坚战重点工程.....	98 -
专栏 23	“十五五”时期平安拉萨建设重点工程.....	111 -

图表目录

图 1	拉萨国土空间开发保护示意图（2021—2035）.....	15 -
图 2	拉萨市域交通体系（2021—2035）.....	44 -
图 3	拉萨市域生态系统保护示意图（2021—2035）.....	93 -
表 1	“十五五”时期拉萨市经济社会发展指标体系.....	12 -
表 2	“十五五”时期县域产业定位引导.....	18 -

第一篇 “十五五”时期是拉萨同全国全区一道基本实现社会主义现代化夯实基础、全面发力的关键时期

“十四五”时期，拉萨坚持以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导，深入学习贯彻党的二十大和二十届历次全会精神，深入学习贯彻习近平总书记关于西藏工作重要指示和新时代党的治藏方略，紧扣铸牢中华民族共同体意识推进中华民族共同体建设这条主线，以聚焦“四件大事”¹聚力“四个创建”²、当好“七个排头兵”³为工作目标，深入践行“五条原则”⁴，强力实施“四大战略”⁵，推动各项事业取得全方位进步、历史性成就。

第一章 全面建设社会主义现代化新拉萨迈出坚实步伐

维护稳定开创新局面。基层治理效能大提升战略和社会稳定风险大化解战略落地见效，反分裂斗争取得阶段性胜利，民族团结进步成果丰硕，宗教治理水平显著提升，平安拉萨建设强力推进，各族群众安全感满意度连续多年保持在**99%**以上，

¹ 四件大事：稳定、发展、生态、强边。

² 四个创建：着力创建全国民族团结进步模范区、高原经济高质量发展先行区、国家生态文明高地、国家固边兴边富民行动示范区。

³ 七个排头兵：在坚定捍卫“两个确立”、坚决做到“两个维护”上当好排头兵；在维护社会和谐稳定、实现长治久安上当好排头兵；在着力创建全国民族团结进步模范区上当好排头兵；在着力创建高原经济高质量发展先行区上当好排头兵；在着力创建国家生态文明高地上当好排头兵；在着力创建国家固边兴边富民行动示范区上当好排头兵；在全面加强党的建设上当好排头兵。

⁴ 五条原则：生态立市、文化兴市、产业强市、依法治市、稳定安市。

⁵ 四大战略：基层治理效能大提升战略、社会稳定风险大化解战略、城乡环境大整治战略、全域旅游大发展战略。

成功创建全国市域社会治理现代化试点“合格城市”、全国社会治安防控体系建设示范城市、全国民族团结进步示范市。

经济实力迈上新台阶。地区生产总值接连跨越**700、900**亿元，**2025**年突破千亿大关，人均地区生产总值超出全国全区平均水平，国家级高新区喜获通过，拉萨综合保税区成功封关运营，经开区入选国家级绿色工业园区，文创园区获批国家级文化产业示范园区，首府城市的引领辐射带动作用持续提升。

产业培育构建新格局。创新实施全域旅游配套大发展战略，旅游人数和收入较**2020**年翻了一番，绿色工业、金融产业、数字经济规模不断扩大，三次产业结构持续优化，“五类业态发展区”集聚成势，“一个主导、三大支柱、九大产业”⁶的产业体系加快构建，成功入选全国零售业创新提升试点城市、全国一刻钟便民生活圈全域推进先行区试点城市、国家消费品工业“三品”战略示范城市。

基础设施实现新突破。拉林铁路开通运营，拉那高速、拉日高速和**S5**快速公路建成通车，农村公路通车总里程达到**5448**公里，拉萨在“西藏**331**交通圈”⁷的中心地位更加凸显；旁多引水、帕古水库等重大水利工程开工建设，高原水文化城市建设取得显著成效；固定网络“千兆到户”，**5G**基站实现乡镇

⁶ 一个主导、三大支柱、九大产业：构建文化旅游为主导，绿色工业、数字经济、金融产业为支柱，生态产业、服务产业、物流产业、农牧产业、外贸产业为基础的九大产业体系。

⁷ 西藏331交通圈：以拉萨为中心全区三小时综合交通圈，以拉萨为中心五地市三小时陆路快速交通圈，拉萨山南一小时通勤圈。

全覆盖，国家级互联网骨干直联点全面建成。

城乡融合提升新内涵。强力推进城乡环境综合大整治战略，八廓古城保护与旧城改造提升工程取得阶段性进展，绿化亮化提升、道路管网改造、中心城区水系修复、城市塑像整治等一大批城市建设项目建成投用，“水润城、绿满城、数兴城”的画卷全面铺展，城市品位和生活品质明显改善；脱贫攻坚成果持续巩固，乡村振兴全面推进，建成国家级美丽休闲乡村**2**个、高原和美乡村**108**个，城乡面貌发生深刻变化。

改革开放激发新动能。招投标体制改革纵深推进，国企“瘦身健体”迈出关键步伐；对口支援硕果累累，拉萨文化旅游节、拉萨人才周、拉萨进口商品展览会、全球数字经济大会拉萨高层论坛等平台影响力不断扩大；营商环境持续优化，市场主体数量突破**21**万户，“投资西藏、首选拉萨”成为广泛共识。

民生福祉获得新提升。城乡居民人均可支配收入年均分别增长**6.2%**、**7.5%**，收入差距持续缩小；拉萨籍高校毕业生就业率常年保持在**95%**以上，区外就业率大幅跃升至**12.81%**，成功入选国家公共就业服务能力提升示范项目建设城市；教育、医疗、文化、社保、养老等基本公共服务有效供给，各族群众的获得感、幸福感、安全感进一步增强，上榜“公共服务优化”十佳城市。

生态文明擦亮新颜值。拉萨南北山绿化工程完成营造林**91.98**万亩，城市绿化覆盖率提高到**43.7%**，新增污水处理能力

20.5万吨/日，革命性消除人畜混居现象，空气、水、土壤质量持续保持全国前列，入选国家生态文明建设示范市、国际湿地城市，拉萨经开区成功创建国家级零碳园区，**75%**的县（区）、**88.5%**的乡镇（街道）、**87.6%**的村（社区）成功创建自治区级生态文明建设示范。

这些成绩的取得，最根本在于习近平总书记和党中央的亲切关怀，根本在于习近平新时代中国特色社会主义思想的科学指引，是自治区党委坚强领导和援藏省市大力支援的结果，是市委、市政府团结带领各族干部群众勇毅前行、艰苦奋斗的结果。

第二章 关键时期面临的新机遇新挑战

“十五五”时期，我国发展处于战略机遇和风险挑战并存、不确定难预料因素增多的时期。在这一大背景下，拉萨“十五五”时期发展面临“四大机遇”：一是中央的特殊关怀，以习近平总书记为核心的党中央高度重视西藏工作、高度关怀西藏各族群众，特别是习近平总书记在自治区成立**60**周年之际亲临西藏视察，亲自擘画中国式现代化西藏新篇，为我们指明了前进方向、注入了强大动力。二是政策的叠加共振，随着新时代西部大开发、“一带一路”建设、对口援藏等国家战略深入实施和“两重”“两新”政策加力扩围，拉萨在助力区域协调发展、扩展国家战略回旋空间、保障国家战略安全等方面的使命更加

凸显，将享受到更多政策红利。三是市场的互补共享，首府城市发展具有引领性、兼容性、互补性强的特点，雅下水电、川藏铁路、新藏铁路等世纪工程的实施和国家清洁能源基地、边境安全能力建设等重大战略的推进将为未来拉萨发展提供巨大的市场机遇。四是底蕴的厚积薄发，当前全市政治安定、社会稳定、民族团结、宗教和顺，“稳”有基础；九大产业格局初步构建，基础设施、市场培育、营商环境持续改善，“进”有支撑；强力推进转变作风、狠抓落实，干部群众干事创业激情热情高涨，“干”有动力。同时，拉萨面临的“五期叠加”阶段性特征没有改变，反分裂斗争形势依然严峻复杂，重点领域还有风险隐患；发展不平衡不充分问题仍然突出，产业发展水平较低，新型基础设施相对落后，民生保障存在短板，实现共同富裕任务艰巨，人口、人心、人才等软制约因素还较为突出；生态环境敏感脆弱，发展和保护的矛盾仍然突出；建设强边大后方任重道远。全市上下要进一步坚定信心，积极识变应变求变，集中精力办好自己的事情，奋力谱写社会主义现代化新拉萨建设的新篇章。

第三章 “十五五”时期拉萨经济社会发展的总体要求

第一节 指导思想

坚持马克思列宁主义、毛泽东思想、邓小平理论、“三个代表”重要思想、科学发展观，坚持以习近平新时代中国特色社会主义思想

社会主义思想为指导，深入贯彻党的二十大和二十届历次全会精神，全面贯彻习近平总书记关于西藏工作的重要指示和新时代党的治藏方略，统筹推进“五位一体”总体布局，协调推进“四个全面”战略布局，完整准确全面贯彻新发展理念，积极服务和融入新发展格局，深刻领悟“两个确立”的决定性意义，增强“四个意识”、坚定“四个自信”、做到“两个维护”，按照自治区党委的总体部署，坚持稳中求进工作总基调，坚决落实“六个坚持”重要原则，持续深入抓好稳定、发展、生态、强边四件大事，围绕当好“七个排头兵”，深入践行“五条原则”、强力实施“四大战略”，紧紧围绕铸牢中华民族共同体意识、推进中华民族共同体建设，以社会稳定为前提，以经济建设为中心，以推动高质量发展为主题，以实施“强主核、强中心”战略、建设现代化人民城市为主攻方向，以改革创新为根本动力，以满足人民日益增长的美好生活需要为根本目的，以全面从严治党为根本保障，全面提升首府城市发展能级和综合竞争力，推动经济实现质的有效提升和量的合理增长，推动人的全面发展、各族群众共同富裕迈出坚实步伐，确保与全国全区一道基本实现社会主义现代化取得决定性进展。

第二节 基本原则

“十五五”时期，推动全市经济社会发展，必须坚持党的全面领导，坚持人民至上，坚持高质量发展，坚持全面深化改

革，坚持有效市场和有为政府相结合，坚持统筹发展和安全，重点把握以下要求。

——**坚持首位引领与区域协同相促进。**主动把全市工作放在全区大局中，推动特色优势产业向全产业链、全价值链高端迈进，增强面向全区的公共服务保障能力，不断提高首府城市辐射带动能力。把强化区域协作作为提升比较优势的重要方向，用好体制内体制外各种机制，争取纵向横向更多的支持助力，实现区域联动携手发展、和谐发展、共同发展。

——**坚持高质量发展与高水平安全相结合。**坚持质量第一、效益优先，注重提高劳动生产率和全要素生产率，形成以创新为主要引领和支撑的经济体系和发展模式，实现做大经济增量、做强经济体量、做优经济质量的统筹结合。全面维护祖国统一和社会稳定，进一步铸牢中华民族共同体意识，推进中华民族共同体建设。坚持和加强党的全面领导，在法治轨道上保障和促进经济社会协调可持续发展，提升应对外部环境变化的抗冲击能力、自主修复能力和调整转型能力。

——**坚持生态保护与价值转化相融合。**全面贯彻落实现近平生态文明思想，牢固树立“绿水青山就是金山银山”的发展理念，加快形成节约资源和保护环境的空间格局、产业结构、生产方式、生活方式。探索生态价值转化路径，推进生态优先、节约集约、绿色低碳发展，协同推进降碳、减污、扩绿、增长，将生态文明理念贯穿于经济社会发展全过程和各领域，推动经

济社会发展全面绿色转型，促进经济社会可持续发展。

——**坚持改革创新和开放引领相协调。**坚定不移将改革创新作为拉萨现代化建设的根本动力，用更大力度的改革创新举措激发内生动力，打造优质营商环境，形成有为政府和有效市场发展合力。充分发挥国家给予的一系列特殊优惠政策，强化全面开放和对口援藏的积极作用，利用国内国外两种资源、两个市场，着力构建借外力激发内力、以“输血”促进“造血”的体制机制，形成经济社会持续发展动能。

——**坚持民生共享与人的发展相统一。**坚持以人民为中心的发展思想，将增强人民获得感、幸福感、安全感作为经济社会发展的根本出发点和落脚点。紧扣人民对美好生活的向往，统筹“投资于物”与“投资于人”，加大对民生领域的投资力度，着力解决好城乡发展不均衡、基本公共服务不平衡等影响民生发展问题，努力维护社会公平、全面增进民生福祉。

第四章 “十五五”时期拉萨经济社会发展的战略定位

立足拉萨实际，正确处理好首位引领与区域协同相促进、高质量发展与高水平安全相结合、生态保护与价值转化相融合、改革创新与开放引领相协调、民生共享与人的发展相统一“五对关系”，按照统筹投资于物与投资于人、统筹城市更新与乡村振兴、统筹园区再造与产业升级、统筹深化改革与扩大开放、统筹有为政府与有效市场、统筹社会建设与共同富裕，统筹绿

色发展与安全发展“七个统筹”的思路，全力打造“一城三区”战略定位，引领经济社会高质量发展。

第一节 打造国际文化旅游名城

坚持“文化兴市”原则，充分发挥国家历史文化名城的资源优势，主动融入自治区建设重要世界旅游目的地和面向南亚开放重要通道的战略，以生态为基，以文化为脉，以推进中华民族共同体建设为魂，强力实施全域旅游配套大发展战略，全面提升文化旅游品牌影响力，全力打造具有高原生态和民族特色的国际文化旅游名城。

第二节 打造高质量发展先行区

坚持“产业强市”原则，加强前瞻性思考、全局性谋划、战略性布局、整体性推进，打好高原牌、绿色牌、特色牌、开放牌、创新牌，围绕高原现代化产业体系、绿色转型发展、城乡协同发展、公共服务高效普惠共享等方面，全方位提升首府城市的经济首位度、产业支撑度、社会资源聚集度，努力推动高原经济高质量发展走在全区前列。

第三节 打造现代化治理示范区

坚持“依法治市”“稳定安市”原则，常态长效实施基层治理效能大提升战略和社会稳定风险大化解战略，全面抓好社会治理体系和治理能力现代化建设，推动社会治理重心向基层

下移，构建共建共治共享的社会治理格局。以数字政府建设为牵引，推动治理理念、治理手段、治理模式创新，建立与首府城市高效率运行相适应的现代化社会治理体系。

第四节 打造生态文明高地引领区

坚持“生态立市”原则，协同推进降碳、减污、扩绿、增长，深入实施城乡环境综合大整治战略，全面推进美丽经济、美丽城市、美丽乡村、美丽河湖、美丽山川、美丽湿地建设，探索在有效保护基础上实现生态价值转化的有效途径，实现高质量发展与高水平保护有机统一，为雪域高原实现人与自然和谐共生的现代化做好示范引领。

第五章 “十五五”时期拉萨经济社会发展的主要目标

充分考虑全市发展阶段特征和未来发展支撑条件，聚焦高质量发展、高品质内涵、高价值生态、高效能治理、高水平安全确立“十五五”时期经济社会主要目标。

建设高质量发展的活力拉萨。到二〇三〇年底，地区生产总值突破**1500**亿元、年均增长**6%**以上，人均地区生产总值突破**15**万元，经济实力持续增强，发展动能更加强劲；传统产业优化升级，新质生产力加快发展，高原特色领域科技创新能力明显增强；城乡融合发展，现代化人民城市加快建设，乡村振兴全面推进；社会事业优质均衡发展，基本公共服务均等化水平明显提高，城乡居民人均可支配收入年均分别增长**7%**、

8%以上；重点领域和关键环节改革纵深推进，营商环境持续优化，开放平台建设取得更多实质性成果。

建设高品质内涵的文化拉萨。以文铸魂、以文化人、以文兴业、以文塑城、以文夯基“五大工程”纵深推进，主流思想舆论不断巩固壮大，社会主义核心价值观广泛践行，中华优秀传统文化传承发展，文化产业实现创造性转化和创新性发展，公共文化服务体系和基础设施更加完善。

建设高价值生态的美丽拉萨。统筹山水林田湖草沙一体化保护和系统治理机制不断健全，产业结构、能源结构、交通运输结构明显优化，主要污染物排放量持续降低，绿色生产生活方式基本形成，城乡人居环境更加宜居宜业宜游，生态系统多样性、稳定性、持续性不断提升。

建设高效能治理的法治拉萨。科学立法、严格执法、公正司法、全民守法工作高效协同推进，党内法规制度得到全面贯彻落实，法治政府和法治社会建设取得重大进展，公共法律服务体系不断健全，各族群众法治意识大幅提升，社会治理体系和治理能力现代化水平明显提高。

建设高水平安全的平安拉萨。维稳制度体系科学完善，反分裂斗争主动权牢牢掌握，铸牢中华民族共同体意识深入人心，藏传佛教中国化和宗教事务治理法治化水平明显提高，意识形态阵地有效巩固，群防群治工作机制更加成熟，重点领域风险有效防控化解，强边大后方建设取得明显成效，社会保持长期

全面稳定、走向长治久安。

到二〇三五年，经济实力、特色产业竞争力、绿色生产力大幅跃升，中心城市辐射引领带动作用得到全面彰显，各族群众共同富裕得到充分体现，基本实现社会主义现代化，为到本世纪中叶建成团结富裕文明和谐美丽的社会主义现代化新拉萨奠定坚实基础。

表1 “十五五”时期拉萨市经济社会发展指标体系

类别	指标	2025年	2030年	属性
经济发展	1.地区生产总值增长(%)	6.7	6	预期性
	2.民间投资占固定资产投资比重(%)	23.38	稳定在25%	预期性
	3.旅游总收入(亿元)	606.23	880	预期性
	4.规上工业增加值增速(%)	16.7	8	预期性
	5.清洁能源电力装机容量(万千瓦)	196.29	500	预期性
	6.社会消费品零售总额(亿元)	550.44	700	预期性
	7.常住人口(万人)	—	100	预期性
创新驱动	8.技术合同成交额与地区生产总值之比(%)	1.5	1.5	预期性
	9.每万人口发明专利拥有量(件)	—	16	预期性
	10.数字化城市管理系统区县覆盖率(%)	69.9	100	预期性
民生福祉	11.农牧民人均可支配收入增长(%)	7.5	8	预期性
	12.城镇居民人均可支配收入增长(%)	6.2	7	预期性
	13.城镇调查失业率(%)	≤5	≤5	预期性
	14.新增劳动年龄人口平均受教育年限(年)	13.86	14.3	约束性
	15.每千人口拥有执业(助理)医师数(位)	4.5	4.5	预期性
	16.基本养老保险参保率(%)	—	98	预期性

类别	指标	2025 年	2030 年	属性
	17.九年义务教育巩固率（%）	—	99.5	预期性
	18.人均预期寿命（岁）	72.5	73	预期性
绿 色 生 态	19.单位 GDP 二氧化碳排放降幅（%）	控制在自治区核定范围	控制在自治区核定范围	约束性
	20.单位 GDP 能源能耗（%）	控制在自治区核定范围	控制在自治区核定范围	约束性
	21.地表水优良水体比例（%）	100	100	约束性
	22.空气质量优良天数比率（%）	99.4	99.7	约束性
	23.森林覆盖率（%）	2.96	2.96	约束性
	24.草原综合植被盖度（%）	76.68	76.68	约束性
	25.耕地保有量（万亩）	77.21	75.62	约束性
安 全 保 障	26.青稞产量（万吨）	13	13	约束性
	27.民族团结创建示范单位个数（个）	15	25[有效期内 10 家]	预期性

第二篇 实施“强主核、强中心”战略，打造现代化人民城市

坚持以内涵式发展为主线，精准精细精美推进城市结构优化、动能转换、品质提升、绿色转型、文脉赓续、治理增效，衔接《拉萨市国土空间总体规划近期实施规划(2025-2030年)》，加快建设创新、宜居、美丽、韧性、文明、智慧的现代化人民城市。

第一章 全面优化城市经济地理布局

第一节 构建国土空间开发保护格局

以生态安全格局为前提，以资源环境承载能力为硬约束，优化生态空间、农业空间、城镇空间布局，确保各类空间占市域面积比例长期基本稳定，形成“两屏护一脉，三带聚一心”的国土空间开发保护总体格局。“两屏护一脉”以念青唐古拉山、郭喀拉日居山两大山脉交错相夹的平原谷地为本底，连通高原湖泊、河流、湿地、冰川、森林、草地、荒漠、农田等生态廊道和斑块，形成雄山为屏、净水为脉、林草相依、城田相伴的雪域高原生态和农业基底，彰显中华生态文明高地壮丽的自然环境魅力。“三带聚一心”依托南北向的沿青藏线城乡发展带、东西向的沿川藏线城乡发展带和市域南部的沿雅江生态城乡发展带，以拉萨市中心城区为核心，构建多节点、组团型、走廊式的城镇发展空间。

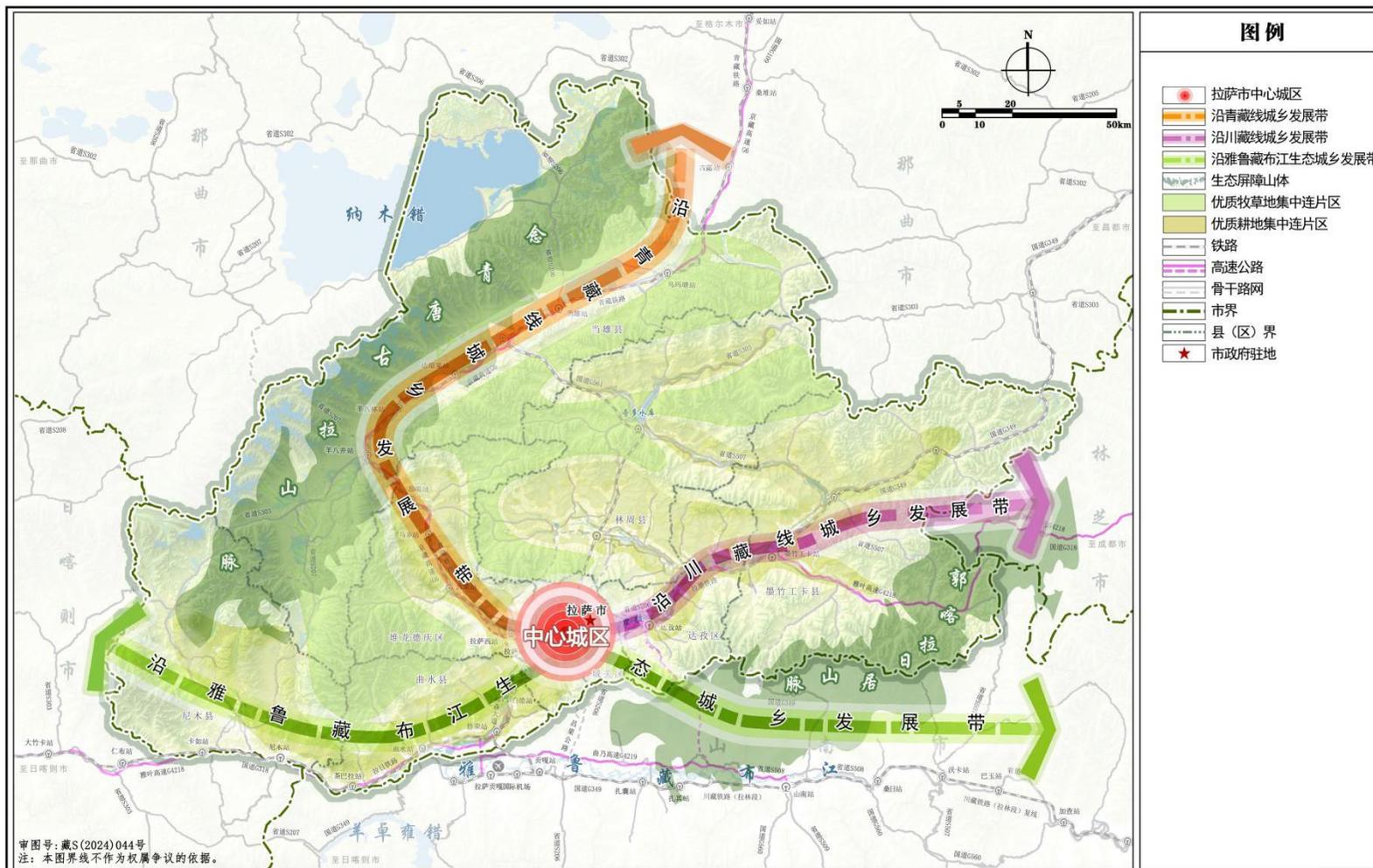


图 1 拉萨国土空间开发保护示意图 (2021—2035)

第二节 构建新型城镇空间结构

按照全区“做大做强拉萨——山南发展主核”区域发展格局，积极推进拉萨山南一体化，培育拉萨——山南城镇圈，加快拉萨——山南组团进入Ⅱ型大城市行列。以拉萨中心城区为核心，构建“一核引领、一极驱动、四县协同、多点联动”的城镇空间格局，形成核心带动强劲、功能分工明晰、城乡协同联动的新格局。落实“强主核、强中心”战略，强化拉萨中心城区的辐射带动作用、墨竹工卡县的产业驱动作用，提升林周县、曲水县、尼木县、当雄县与相邻城市的协同发展水平，突出各乡镇特色，实现差异化发展。

专栏 1 拉萨市域城镇空间结构（2021—2035）

01 做强“一核引领”

构建以城关区、堆龙德庆区和经开区、高新区、文创园区、八廓古城为“一心”，以达孜区为“一城”的城市核心引领，集聚人口、产业、公共服务等优势资源，加快提升中心城区发展能级。

02 做大“一极驱动”

把墨竹工卡县打造成全市经济增长极，大力发展高原绿色矿业，促进工文旅融合发展，全力建设宜居宜业的产业新城。

03 做优“四县协同”

把林周县打造成种质资源创新和生态价值转化的农牧耦合发展基地、高原康养宜居城市和红色旅游文化城市，把曲水县打造成高原生物、新型材料制造、循环经济、新型物流、清洁能源、健康食品保供产业重要承载区、自然休闲及研学旅游基地，把当雄县打造成具有区域影

响力的生态和旅游服务基地、新能源基地、高原特色牧业发展样板地，把尼木县打造成传统手工艺及传统文化承载地、“非遗+旅游”融合发展基地、高原特色农牧产品生产基地、新能源装备制造先行区。

04 做实“多点联动”

推动重点乡镇差异化发展，积极构建各具特色、一体联动的城乡融合发展格局。

第三节 加快完善三级城镇体系

深入实施以人为本的新型城镇化战略，加快构建“中心城区—县域中心城镇—重点镇”的三级城镇体系。聚焦中心城区这一核心承载区，实施现代化城镇圈培育行动，着力提升中心城区发展能级与优质公共服务能力，强化辐射引领作用。聚焦墨竹工卡县、林周县、曲水县、当雄县、尼木县5个县域中心城镇，精准实施县域城镇化水平提升行动，培育打造基础设施完善、产业集聚发展、人居环境改善的县域强镇。聚焦重点乡镇，着力提升产业发展水平和基本公共服务能力，培育打造宜居宜业宜游的特色镇。

第四节 打造特色经济集聚发展片区

分类统筹县域特色化发展，积极构建中部、东部、西部三大特色经济集聚发展片区。中部以城关区、堆龙德庆区、达孜区和曲水县、林周县为重点，推进农文旅科工贸商体协同发展。

强力实施园区再造三年行动计划，推进基础设施提升、产业转型升级、空间资源优化、营商环境提升、管理体制创新，重点做大经开区、高新区、文创园区“三个功能区”，强化八廓古城赋能增效。采取“一区一策”“一产业一策”，做优“五类业态发展区”、做强“九大产业”。东部以墨竹工卡县为重点，前瞻谋划资源型经济转型升级，助力绿色矿业高质量发展。西部以当雄县、尼木县为重点，集约发展河谷农业、草地畜牧、生态旅游、净土健康产品加工、清洁能源等产业，推动生态价值加快转化。

表 2 “十五五”时期县域产业定位引导

区域	产业定位引导
城关区	文化旅游、商贸服务、文化创意、会展经济、科教产业、时尚消费、低空经济
达孜区	旅游康养、农牧加工、藏医药、商贸物流、高新技术、低空经济、新型储能
堆龙德庆区	绿色建材、商贸物流、低空经济、新能源、民族手工、藏医药康养、文化旅游
林周县	城郊都市农业、特色旅游、生态康养、绿色工业、农牧种业、低空经济
尼木县	清洁能源、有机种植、特色养殖、特色民族手工业、生态旅游、绿色矿业、现代物流
当雄县	生态旅游、高原文体、特色畜牧、清洁能源
曲水县	现代物流、清洁能源、绿色工业、食品药品精深加工、现代农牧、文化旅游、循环经济

墨竹工卡县	绿色矿业、净土健康产业、文化旅游、清洁能源、农牧特色产业
经济技术开发区	生物医药、食品加工、新型建材、高原特色轻工业、先进装备制造、低空经济
高新区	数字经济、金融商务、新能源、高新技术
文创园区	文化娱乐、旅游休闲、数字科技、健体康养、金融商务、体育竞技、低空经济、循环经济

第二章 系统推进城市更新

第一节 精准精细精美推进城市建设

以数字化绿色化协同转型为契机，奋力实施“水润城、绿满城、数兴城”现代化建设。依托大数据、云计算、5G等新一代信息技术，推进城市基础设施数字化改造、公共服务智慧化转型、城市管理智能化升级。构建数字化城市运行管理平台，实现城市运行“一张图”、信息资源“一库管”、服务事项“一网办”，全面提升城市治理的科学化、精细化、智能化水平。分类推进城镇建设，开展“城镇赋能”行动，着力推进要素集聚、产业升级、环境再造、设施完善、服务提升、数字赋能和治理现代化，积极有序推动核心城镇行政区划调整。加强和规范存量城市基础设施资产管理，提高运行效率。实施城市安全韧性提升行动，加强房屋和市政基础设施安全管理，着力增强城市安全韧性。健全完善城市精细化管理标准体系，推进城市

绿化、水务管理体制改革。推动城市物业规范化、标准化、智慧化发展。推动城市土地集约节约利用，强化违建拆除后的土地资源精细化管理。加强地名管理，实现地名管理的标准化、规范化。

专栏 2 “十五五”时期城市现代化功能提升工程	
01 道路桥梁提质工程	实施区域城镇道路桥梁工程，推动拉萨高新区南组团等重点区域道路和公建配套设施建设。
02 供水排水改造工程	实施城镇供排水工程，推进市政给排水管网提升改造，加快推进各县区乡镇集中供水工程、污水处理厂站等重点项目建设。
03 燃气管网改造工程	实施城镇燃气管网项目，推动拉萨市城镇燃气管网、县区燃气管网等重点项目建设。
04 供氧供暖建设工程	实施城镇供氧工程，完善拉萨市、县级、乡镇、村供氧设施建设。实施城镇供暖工程，建设各县县城（乡镇）、周转房等供暖项目。
05 智慧房产物业工程	实施拉萨市全新国产化智慧房产 5.0 平台项目，推动拉萨市房产物业智慧一体化发展，助力提升城市管理精细化水平。

第二节 有序推进城市住区更新

有规划、有重点地实施旧城改造，加快城市补短板强弱项，

完善道路、供水、供电、供气、排污等基础设施，加快推进城市地下管网布局成网，高标准建设地下综合管沟。系统推进好房子、好小区、好社区、好城区“四好”建设，加快实施老旧小区改造、砂石路面硬化及断头路打通、地下管网更新改造、公交“微循环”、管线入地、城市塑像整治、城市绿化亮化巩固提升、居民小区绿化管理与建设水平提升等重点工程。推进城市绿道系统和林荫系统建设，充分利用城市边角地块，见缝插绿，建设口袋公园，增加城市绿量和市民的绿色休闲空间。支持有条件的楼栋加装电梯。修复城市生态系统，持续推进中心城区水系治理、城市湿地修复等。开展完整社区建设，完善社区基本公共服务设施、便民商业服务设施、公共活动场地等，构建城市一刻钟便民生活圈。开展城市社区嵌入式服务设施建设，因地制宜补齐公共服务设施短板，优化综合服务设施布局。

第三节 科学推进城市商区更新

精心实施八廓古城环境负荷减载、古城保护与旧城改造提升工程。实施城市商圈提质计划，改造提升商业步行街和旧商业街区，推动文旅产业赋能业态更新，全力打造一批以拉萨不夜城为样板的特色街区和活力商圈。推进既有建筑改造利用，实施危险住房改造工程，盘活低效楼宇、老旧厂房、传统商业设施等存量房屋。完善市场化投融资模式，鼓励和吸引社会资本参与城市更新。做好历史文化风貌保护工作，不搞大拆大建，

采取拆除新建、整治提升、拆整结合等方式实施改造，切实消除安全风险隐患，改善居住条件和生活环境。创新完善以需求为导向、以项目为牵引的城市更新体制机制，建立“专项规划—片区策划—项目实施方案”的规划实施体系。

专栏3 “十五五”时期城市更新重点工程

01 城市更新工程

结合数字拉萨建设，摸清地下管网底数。实施城镇地下管网建设工程、背街小巷砂石路面硬化及断头路打通工程、主城区强电入地工程、老旧小区改造工程、城市公交微循环工程、城市绿化巩固提升工程。

02 八廓古城保护与旧城改造提升工程

实施八廓古城设施提升工程、风貌整治工程、古建文物大院保护修缮工程、居民大院保护修缮工程、环境负荷减载工程、历史城区数字治理工程。

第三篇 坚持产业强市，建设高质量发展的活力拉萨

把发展实体经济作为重中之重，紧盯智能化、绿色化、融合化的方向，大力实施产业链高质量发展行动和链主企业培育工程，加快构建特色鲜明的现代化产业体系。

第一章 强势提质文旅产业

第一节 丰富高品质文化旅游供给

纵深推进全域旅游配套大发展战略，精心构建“三环八圈”全域旅游发展格局，建立完善全时全季、丰富多元的旅游产品体系。培育高品质旅游景区，高标准打造以布达拉宫、大昭寺、八廓街为核心的八廓古城世界级旅游景区，全力推动纳木措景区创建国家**5A**级旅游景区，加快推进俊巴渔村、林周农场等一批**4A**级景区建设。打造精品旅游线路，创新跨区域的文旅合作机制，构建以拉北环线为主体的风景道体系，有效串联景区景点景区，开发经典一日游、近郊休闲游、环线深度游，形成高品质旅游线路网络。丰富文旅多元场景，做优乡村林卡、自驾旅游、休闲旅游、民俗体验、康养度假、体育旅游、红色旅游、文艺旅游、生态旅游等特色产品，拓展数字旅游、低空旅游、夜间旅游、研学旅游、冰雪旅游等新兴产品。

第二节 促进文旅产业深度融合

坚持以文塑旅、以旅彰文，大力实施“文旅+”行动。拓

展“文旅+体育”业态，办好赛马、射箭、壳朗球等民族体育赛事，持续举办马拉松、自行车、斯诺克等具有国际影响力的赛事活动，规范开展登山、徒步等高原户外运动。提升“文旅+康养”业态体验，推动温泉康养度假区提质升级，推动藏药浴与康养场景融合。培育“文旅+农牧”特色业态，培育高原净土生态农场，丰富农牧文化体验与休闲度假场景。深化“文旅+教育”融合，开发高原生态、文化遗产、民族团结等主题研学产品，构建体系化、场景化的研学旅游模式。提升“文旅+会展”能级，依托特色节庆、文化展览、经贸交流等活动，推动会展旅游融合发展。推动“文旅+服饰”深度融合，引导企业通过培育特色品牌，带动就业增收。推进“文旅+科技”创新，实施智慧文旅提升工程，发展数字文博、智慧展陈等新型沉浸式体验业态，推动文化遗产数字化保护与展示。完善“文旅+交通”服务，依托市域旅游交通系统，优化观景平台、生态驿站、自驾车服务区、房车营地等设施布局，提升旅游交通体验。探索“文旅+工业”路径，依托经开区、达孜工业园区等产业基础，开发工业观光、科普研学等产品，推动工业遗存与老旧厂房活化利用。形成业态丰富、链条完整、特色鲜明的文旅融合发展新格局。

第三节 着力提升文旅服务质量

完善文旅基础设施与服务网络，提升景区景点标识系统、

医疗保障与应急体系建设，完善供氧设施，普及供氧服务。提升文旅服务智慧化水平，整合“吃住行游购娱”全链条数据，提供多语种智能导览、预约分流、应急响应等功能，推动全域旅游服务品质提升。加强旅游行业服务规范建设，提升服务水平，实施旅游从业人员服务质量提升行动，实现持证上岗全覆盖。健全文旅消费市场监管执法和消费者权益保护机制，推进价格与服务水平监管公开透明，营造诚信、透明的良好消费环境。健全文旅服务质量评价体系，建立游客满意度调查与公示制度，健全文旅行业“红黑榜”公示和奖惩制度，推进旅行社、旅游平台、导游等主体信用信息归集共享。

第四节 聚力建设国际旅游目的地

持续擦亮“雪域古城·圣地拉萨”品牌形象，统一文旅形象标识和 VI 系统，打造具有全球辨识度的国际旅游 IP，提升拉萨贡嘎国际机场等国际服务能力，健全跨境移动支付、移动通信便利化设施和服务，完善多语种标识系统，建设国际消费友好型景区及商圈，优化离境退税便利化服务，实施入境便利化服务，形成便捷舒适的国际化服务体系。充分发挥世界旅游城市联合会、世界旅游联盟的平台作用，构建国际媒体传播矩阵，开展境外旅游营销和宣传推广，积极参与国际展会和交流活动，拓展国际旅游合作渠道，培育稳定入境客源市场，增强拉萨旅游品牌在国际旅游市场的竞争力和影响力。

专栏4 “十五五”时期文旅产业扩能提升重点工程

01 文旅品牌创建工程

推进纳木措国家**5A**级旅游景区创建项目，推进俊巴渔村、林周农场**4A**级景区创建项目；持续推动公共文化服务高质量发展引领区、国家文化生态保护区、国家文化和旅游产业发展示范区（单位）、国家文物保护利用示范区、国家级旅游度假区；推进自治区旅游名县、自治区级绿色康养旅游示范基地、西藏自治区精品旅游景区、自治区级旅游休闲街区、自治区级旅游度假区的申报和创建。

02 旅游基础设施提升工程

推进有氧基础设施建设，持续完善“拉萨有氧直通车”覆盖面；提升全域旅游导览导示系统，提升旅游驿站服务功能。建设完善拉萨市全域旅游风景道体系，推进全市旅游交通网络的全域旅游导览导示系统、旅游驿站系统提档升级；推进纳木措环湖旅游廊道工程、文创园区水系生态综合治理工程、文创园区南山景区提升工程与基础设施整体提升改造项目、墨竹工卡县甲玛文旅小镇提档升级项目、西藏野生动物保护园**5A**级旅游景区提升项目、堆龙德庆区旅游服务配套设施与景区升级项目、八廓古城**4A**级景区配套设施提升项目、达孜区巴嘎雪鹤舞金池景区建设项目等重点旅游基础设施。

03 数字文旅建设工程

推进数智布达拉文旅融合创新区等重大文旅项目建设，加快智慧文旅信息化建设，推动景区、街区智慧化升级；整合交通、景区、酒店、文博、演艺、购物等服务资源，打造一体化文旅综合服务平台，推动涉旅数据联通共享与融合应用。

第二章 加快升级支柱产业

第一节 做大绿色工业

优先重点发展绿色工业，加快培育壮大一批国家级、自治区级绿色工厂、绿色工业园区等绿色制造体系。实施新一轮找矿突破战略行动，加强重点区域探矿工作，争取自治区地质勘查资金投入、引入社会资金，支持绿色勘查，强化探矿权“圈而不探”整治。聚焦巨龙铜矿、知不拉铜多金属矿、甲玛铜多金属矿等重点项目，加快铜矿等优势矿产智能化、绿色化、融合化发展，推动墨竹工卡县创建中国铜都。鼓励大型矿山企业或有能力的企业兼并重组和整合技改中小型矿山企业，分类处置不具备安全生产条件的矿山和无生产经营主体的尾矿库，实施“5G+数字矿山”工程，实现矿山作业向智能化、无人化、高效化转变。执行绿色矿山建设标准，推动生产矿山限期完成改造升级和生态修复，推广先进的采选矿工艺和装备，打造“开采方式科学化、资源利用高效化、企业管理规范化、生产工艺环保化、矿山环境生态化”的绿色矿业发展样板。依托雅江水风光一体化基地统筹开发，推动拜木邓抽水蓄能电站等清洁能源项目建设，探索氢能应用及产业发展，不断提升能源安全保供和清洁能源外送能力。加快推进天然饮用水品牌整合、市场推广和附加值产品研发，做优“地球第三极·拉萨好水”品牌。持续实施轻工业发展促进行动，以“三品”战略为牵引，支持

民族用品、藏医药、农畜产品加工等产业做大做强，积极培育中国消费名品。

第二节 做优金融产业

实施金融招引培育工程，以高新区“顿珠金融城”和“北组团”为核心承载区，大力引进银行、保险、证券等现代金融服务业龙头企业入园，加快打造服务全区、面向南亚的金融商务区。充分发挥“产业强市”投资基金引导作用，围绕九大产业发展推动设立政府投资母子基金矩阵，精准实施企业上市“格桑花行动”，成熟一家推进一家，助力拉萨重点产业发展并培育一批上市后备企业。强化金融对实体经济的促进作用，建立多层次金融市场体系，建立健全奖补机制，推动金融机构和金融管理部门工作创新。推进融资数字平台建设，推动科技、绿色、普惠、养老、数字金融创新发展。健全完善政府性融资担保体系，不断增强中小微企业融资服务能力。

第三节 做强数字经济产业

夯实以电力、运力和算力为核心的基础设施底座，强化绿色电力供应保障与智慧运力网络优化，前瞻布局新型数算网一体化设施，筑牢发展基石。有序发展算力产业，加快建设拉萨数据中心与算力中心，构建集约化、规模化的算力供给体系，通过应用牵引与服务创新，促进算力资源的高效转化与消纳。培育数据产业，推动公共数据授权运营与市场化流通，充分释

放数据要素价值。布局人工智能产业，实施“人工智能+”行动，依托纳金实验室等项目，推动技术研发与场景应用。推动产业数字化全链条转型，聚焦高原医药、文化旅游等领域，用新一代数字技术赋能实体经济。加速数据价值化进程，推进公共数据授权运营，培育数据要素市场。创新发展飞地经济模式，积极推动在北京、南京等数字经济优势地区建设“飞地园区”，深化区域协同与产业互补，拓展科创资源与市场空间。促进数字技术与实体经济深度融合。

第四节 稳步推进园区再造

推动经开区扩容升级，高标准推进聂当工业园“七通一平”，建立“标准地”供应机制，提升园区综合承载力。全力推进高新区“一厅四城”和花园城区建设，引导数字经济、金融服务、高新技术、新能源等产业入园集聚发展。推动文创园区市政道路改造提升，大力扶持唐卡等传统文化产业，推动文化和旅游、科技深度融合。推动拉萨综合保税区完善基础设施建设，加大招商引资力度，提升园区运营水平，打造成设施完备、功能齐全、服务一流的功能园区。推动曲水县工业园、墨竹格桑花开工业园创建自治区级工业园区建设。借鉴聂当产业园发展模式，推动在尼木经开区设立工业园，实现产业项目高效落地。做好堆龙德庆区工业园区产业配套，推动全市园区服务提质扩能，提升服务效能。深化园区管理体制改革，统筹推进园区规格设

置、运行模式、人员编制、管理权限改革，推动园区行政执法事项“集中授权、清单发布”模式，逐步剥离园区所涉社会事务，制定园区经济管理事项基本清单和附加清单，促进园区更加聚焦主责主业、做大做强。

专栏5 “十五五”时期园区再造重点工程

01 园区基础设施提升工程

实施综合保税区基础设施建设、高新区南组团市政基础设施建设、经开区聂当工业园地下综合管廊、文创园区市政基础设施建设、堆龙德庆区工业园区产业配套、尼木吞弥产业园等重点项目。推进堆龙德庆区工业园区低效用地再开发项目，通过实施低效用地的提质增效与产业植入等举措，有效提升园区土地利用效率，显著增加园区经济产出。

02 园区数字化改造工程

实施经开区智慧城市建设、西藏电商产业园（二期）、经开区功能园区数字化建设等重点项目。

第三章 全面扩能基础产业

第一节 提升发展服务产业

实施服务业扩能提质行动，扩大优质经营主体，分领域推进生产性服务业向专业化和价值链高端延伸，推进生活性服务业高品质、多样化、便利化发展。加速推进商贸业提档升级，发展首发经济、电商经济、夜间经济、城郊经济、乡村休闲游

经济等业态，创新“智慧商圈”“智慧商场”“智慧街区”等新业态新模式。加快推进现代商贸流通体系建设，完善城乡商业网络，支持建设区域性商贸物流中心和专业市场，提升农产品批发市场、冷链仓储等基础设施水平，畅通工业品下乡和农产品进城双向流通渠道。持续推进电商进农村，深耕电商服务供给体系，壮大规模电商群体，赋能产业化数字化转型，不断巩固提升拉萨农产品电商市场竞争优势，打造全国农村电商样板。建强国家级经开区、综合保税区等开放合作平台，构建南亚信息走廊，积极发展技术咨询、知识产权等服务业。

第二节 挖潜发展外贸产业

支持传统外贸企业数字化转型，培育专业型与综合型跨境电商平台，支持重点平台企业拓展市场份额，发挥辐射与规模效应。推动跨境电商与海外仓、外贸综合服务新业态融合，加快建设中国（拉萨）跨境电子商务综合试验区，积极申报国家市场采购贸易（**1039**）试点城市。加快公共服务中心、孵化基地与创新创业基地建设，孵化培育中小微跨境电商企业。加大对外贸易头部企业引进力度，吸引其在拉萨设立运营中心等功能机构。加大政策扶持力度，鼓励企业申报“知识产权备案”“**RCEP**”“**AEO**”等利好政策，壮大对外贸易主体规模。积极推进多式联运，整合尼泊尔海外仓、集货中转仓等资源，探索发展“跨境电商+南亚班列”，强化口岸物流信息共享，提

升物流配送与中转仓运营效率。全力助推**9610**、**1210**跨境电商业务发展，提升跨境贸易便利化水平，培育外贸增长新动能。

第三节 全力发展物流产业

聚焦陆港型国家物流枢纽、国家骨干冷链物流基地、全国性邮政快递枢纽承载城市建设，强化“公铁联运”组织能力，加快拉萨陆港型物流枢纽基础设施、铁路专线、综合平台等配套建设，推进协荣智慧陆港物流枢纽、当雄县羊八井平急两用服务全区物流基地建设。研究物流降本增效政策措施，全力打造区域性物流中心。推进国家骨干冷链物流基地建设，扩大仓储、配送、冷链等业态规模，完善智慧网络物流系统，加快推动全流程数字化改造。开展城乡高效配送专项行动，有序推进农牧区寄递物流体系建设，培育一批线上线下融合发展的数字商务企业和现代供应链综合服务企业。

第四节 积极发展生态产业

坚持生态产业化、产业生态化，升级污染治理产业，提质资源循环利用产业，探索高海拔供氧产业。积极推广生态环境导向开发模式，搭建“生态+”产业对接平台，推动生态与农业、制造业、服务业、旅游业深度融合，延伸生态价值链条，形成多元增长点。支持相关企业开展草原、湿地碳监测、碳核算、碳资产管理业务，支持有条件的园区开展“零碳园区”建设。吸引社会资本参与固废处理、碳汇开发、环境监测、环境

咨询、环保管家等领域，支持龙头企业发展。

第五节 着力壮大特色农牧产业

围绕把农业建成现代化大产业，因地制宜发展高原特色农牧业。实施乡村特色产业提升行动，充分挖掘利用各地“土特产”资源，引导特色产业差异化、集群化、品牌化发展。深入实施农牧业产业融合发展项目，建设一批优势特色产业集群、现代农业产业园、农业产业强镇。做强农产品加工流通业，做足做活“粮头食尾”“畜头肉尾”“农头工尾”文章，推动农畜产品加工业转型升级、提质增效。发展壮大农牧业企业，培育一批竞争力强的农牧业龙头企业，绘制农产品产业链“图谱”，全产业链打造“链主”企业。实施农牧业品牌提升行动，深化“拉萨净土”区域公用品牌建设，构建“区域公用品牌+企业品牌+产品品牌”矩阵，加快打造一批品质过硬、特色突出、竞争力强的农牧业品牌。

专栏 6 “十五五”时期基础产业提升重点工程

01 物流产业提升工程

推进拉萨陆港型物流枢纽货运铁路专用线、拉萨国家陆港物流枢纽基地产业配套项目、曲水县智慧陆港配套基础设施建设项目(一期)等重大项目建设。搭建冷鲜仓储冷链运输体系，推广无人配送车、无人机等智能装备应用，构建覆盖城乡的智慧物流网络。推进农牧区寄递物流体系建设工程。

02 现代服务业提质扩容工程

打造**15**分钟便民生活圈，常态化举办“拉萨进口商品展览会”，推动首发经济、夜间经济融合发展。

03 净土产业提升工程

实施种业提升工程，推进农作物、畜禽良种繁育基地建设。实施基层农牧业科技服务体系能力提升工程，建设农事综合服务中心，改造提升县级农牧科技服务体系，支持数字农业和乡镇农牧综合服务能力提升。

第四章 超前布局新兴产业

第一节 谋划发展低空经济

支持具备条件的县（区）、功能区建设低空产业园，招引一批有实力的企业落地，加快构建完善的低空产业链条。支持达孜区打造高原无人驾驶实验基地，打造全区领先的高原低空装备创新平台，为军民两用无人机提供全流程测试验证服务。加快与文旅产业融合，开发和推广低空观光、飞行体验等多元化低空旅游产品，带动旅游服务业转型升级。推动科技创新贯穿低空经济发展各环节各链条，加快推动现代信息技术在低空空域管理、通信、数据管理和使用等领域的融合应用。

第二节 大力发展生物医药

编制藏医药产业发展中长期规划，以规划引领藏医药传承

发展。发挥拉萨藏医药在慢性病治疗、高原特色健康产品等领域的独特优势，探索与先发地区医药产业合作发展，推行“技术+资源”联动模式，将先发地区研发能力与拉萨药材资源相结合，开发新型藏药制剂。发挥金银花、藏红花、藏木香、灵芝等藏药材资源优势，重点链接藏医药加工型龙头、科技型龙头，鼓励在园区建设藏药材精深加工基地，开展藏医药保健品、食疗产品和功能性化妆品等藏医药健康养生产品研发，将高端企业品牌与高端区域品牌相结合，打造具有西藏特色的藏药品牌。探索建立濒危藏药材的种质资源库和人工种植基地，推广生态种植技术，从源头保障药材质量和可持续供应，逐步推进中藏药材标准化和规模化种植。以做强藏药材精深加工、强化医养融合为主线，探索建设藏药材交易市场，积极推动藏医药产业融合发展。

第三节 探索发展新型储能

加强储能技术创新战略性布局和系统性谋划，立足达孜区已建成的绿色新动能产业园，积极开展新型储能关键技术研发，配合大型风电光伏基地开发，加强气候资源科学利用开发，研究新型储能的配置技术、合理规模和运行方式，推进系统友好型新能源电站建设，实施压缩空气储能项目。结合国家新型基础设施建设，积极推动新型储能与智慧城市、乡村振兴、智慧交通等领域跨界融合，不断拓展新型储能应用模式。科学划定

氢氧项目可落地园区范围,推进堆龙德庆区年产**10**万吨氢能绿色航油生产销售等项目落地,促进氢氧及衍生品等新能源就地消纳,有序推动绿电直连发展。注重储能安全性提升,建立完善的储能安全监管体系,确保新型储能技术的安全可靠应用。鼓励企业加大储能技术研发投入,推动储能技术从研发到应用的快速转化。

第四节 前瞻探索人工智能

以应用场景为牵引,以数据价值化为核心,以绿色集约发展为原则,打造服务于高原民生、特色产业与国家安全的人工智能创新应用高地。将技术优先应用于破解高原独有的痛点问题,打造高原智慧医疗、高原智慧旅游与文化保护、生态监测与防灾减灾,促进人工智能技术逐步在民生、产业与生态保护中显现价值。采取“场景先行、技术集成”的务实策略,以引进和集成成熟方案为突破,探索本土高校设立交叉学科与“柔性引进”内地专家相结合的方式,联合行业顶尖机构协同攻关,推动人工智能赋能产业发展、民生保障、应急管理、社会治理等各行各业,促进实体经济和数字经济深度融合。

第四篇 强化科技创新，因地制宜发展新质生产力

抢抓新一轮科技革命和产业变革机遇，加快健全全域创新体系，促进创新链、产业链、资金链、人才链深度融合，创建全区科技创新中心。

第一章 增强自主创新能力

第一节 加强高原适用关键核心技术攻关

聚焦“一个主导、三大支柱、九大产业”的现代化产业体系，以及低空经济等战略性新兴产业，争创一批国家级、自治区级重点实验室和企业技术中心。促进高新技术企业向高新区集聚。以三个经济功能区为重点，打造集孵化、服务、交流于一体的综合性科创服务平台，提供概念验证、中试熟化、检验检测等服务。大力推行“揭榜挂帅”“赛马”等组织形式，实施重大技术攻关揭榜工程，增强高价值科技成果供给，构建全链条科技成果转移转化体系。深化校院企地协同创新，强化政府、企业、高校、科研院所之间的创新资源配置，构建高效协同创新机制，建立校院企地创新共同体，深入开展科研机构培育、技术联合攻关、成果转移转化等合作。

第二节 强化企业科技创新主体地位

坚持引进与培育并重，实施科技型企业梯度培育计划，健全完善高新技术企业培育库，打造“初创—高企—瞪羚”三级

科技企业培育体系。引导本土企业提升创新能力，加大政府采购自主创新产品力度。支持企业建立研发准备金制度，建立健全创新激励机制和研发投入稳定增长机制，支持企业开展产品创新、商务模式创新、组织方式创新，促进专精特新企业与独角兽企业协同发展。落实研发费用加计扣除等惠企政策，加大对企业研发投入补助支持力度，鼓励企业建设工程技术研究中心、重点实验室、企业技术创新中心、院士（专家）工作站等，引导中小企业联合高校和科研院所建立产学研联合实验室等研发机构。

第二章 推动科技创新和产业创新深度融合

第一节 推动产学研用协同成果转化

聚焦藏医药、高原生物、高原医学、生态环境、种质工程等优势“赛道”和潜在优质资源开发利用，实施产学研协同攻坚工程，健全校院企地协同创新机制，建设农业科技创新产业孵化基地、科研教育培训服务基地等协同创新基地，全力打造科技资源支撑型“双创”升级版特色载体。支持优秀青年科技人才创新创业，提供全生命周期服务。发挥拉萨技术产权交易网作用，适时发布科研成果清单与企业技术需求清单，促进供需精准对接。推动产业链上下游协同创新，鼓励支持企业牵头或参与各类重大科技项目，提升科技成果转化和产业化水平。

第二节 推动传统产业数字化转型

培育和聚集一批数字经济领军企业，加强关键核心技术研发创新，推动互联网、大数据、云计算、人工智能和物联网等信息技术与实体经济融合创新，促进传统产业网络化、数字化、智能化转型。支持农牧业与大数据深度融合，实现对生产全过程的信息化管理。积极发展网络旅游服务，研究推广**3D**景色欣赏、游客交流互动等虚拟旅游产品和服务。发展数字文化产品和服务，培育一批推动数字创意产业发展的市场主体。支持制造业骨干企业应用云计算、大数据、物联网、人工智能等新技术。

第三节 拓展数字技术融合应用场景

围绕拉萨文旅、能源等特色领域，打造数字融合应用标杆场景。利用虚拟现实（**VR**）、增强现实（**AR**）技术开发沉浸式布达拉宫、大昭寺等数字文旅项目，搭建智慧旅游服务平台，实现景区导览、票务预订、客流分析一体化。推广智能电网技术，实现电力生产、输送、消费环节的数字化管理，提升能源利用效率。探索新能源大数据平台建设，整合太阳能、风能等清洁能源数据，助力构建绿色低碳能源体系。

第三章 激发全社会创新创造活力

第一节 完善科技创新投入机制

加大财政支持力度，研究出台鼓励企业实施技术改造、引导科技成果转化的政策措施，加大技术改造支持力度。突出政策引导科技成果转化，通过激励奖补、创投引导、风险补偿等方式发挥财政资金的杠杆作用，引导社会资本、金融资本和政府、高校院所资金投向技术创新和成果转化领域，推动创新创业，促进科技成果就地转移转化和资本化、产业化。引入金融机构在拉萨建立专业化科技金融分支机构，加大对科研成果转化和创新创业人才的金融支持力度。

第二节 推进教育科技人才一体发展

健全以“拉萨英才”计划为核心的多层次人才培养体系，加强创新型、应用型、技能型人才培养，推进乡土人才建设。健全符合拉萨发展实际的柔性引才机制，抓牢政策制定、平台搭建、服务保障等关键环节，灵活汇聚各方人才。实施本土人才培养计划，深化产教融合发展，成立市域产教联合体，“订单式”培育技能型、应用型和创新创业型人才。深化人才发展体制机制改革，建立健全符合实际和市场需求的人才评价、激励机制和服务保障体系。聚焦“九大产业”和重点行业，编制高层次和紧缺人才需求目录，加大关键人才引进力度。持续办好“拉萨人才周”。优化用才留才环境。

第三节 加强创新创业氛围营造

充分发挥拉萨市青年创新创业大赛品牌赛事效应，健全创业培训、创业实训、创业孵化、创业指导、创新转化相结合的工作机制，提供全生命周期服务，激发青年创业人才的创业活力。健全知识产权保护机制，全面推进知识产权公共服务标准化建设。加强创新创业品牌推广，强化全域科学技术普及，弘扬科学家精神，培育创新文化。营造有利于全社会创新创业的政策环境、市场环境和社会舆论环境，在全社会厚植创新创业文化，激发全社会创新创造活力。

专栏7 “十五五”时期科技创新重点工程

01 雪域雄鹰企业成长计划工程

打造“初创—高企—瞪羚”三级科技企业培育体系，按规定对入选培育库企业提供研发补贴、税收减免“组合包”。

02 产学研协同攻坚工程

搭建“政校企”需求对接大数据平台，适时发布产业技术需求榜单。针对高原铁路建设、清洁能源开发、农牧业提质增效等领域，联合中国铁道科学研究院、西藏大学等机构组建专项科研联合体，设立联合实验室和中试基地。开展“科技服务进企业”活动，推动高校科研成果与企业需求精准匹配。

03 重大技术攻关揭榜工程

围绕文化旅游、数字经济、绿色工业、青稞种业等关键领域，面向全国发布技术难题榜单，对成功揭榜团队给予项目资金支持。

04 雪域英才汇聚工程

实施“引凤筑巢”计划，对顶尖人才团队给予科研启动资金。深化与内地高校合作，开展“订单式”人才培养，提供住房保障、医疗绿色通道等“管家式”服务，打造人才发展高地。

第五篇 强化发展和保障功能,健全现代化基础设施体系

加快完善交通、能源、水利、信息、气象等基础设施,着力构建系统完备、高效实用、智能绿色、安全可靠的现代化基础设施体系。

第一章 构建高效便捷的综合交通体系

第一节 加强对外通道建设

发挥藏中南区位优势,加快构建以航空、铁路、高等级公路为骨干,普通国省道为主体,县乡公路为补充的综合立体交通体系。提升贡嘎机场集疏运水平,规划研究拉萨新机场,建设当雄通用航空机场及配套设施,拓展航线覆盖范围。加强铁路设施建设,加快推进青藏铁路格尔木至拉萨段电气化改造、川藏铁路拉萨至林芝段复线改造、拉日铁路复线和电气化改造,启动拉萨火车站枢纽提升改造。加强对外高速公路与国省道建设,推动国道 **G349** 线墨竹工卡至乃东段、省道 **S206** 线等项目建设,加强与周边地市交通衔接。

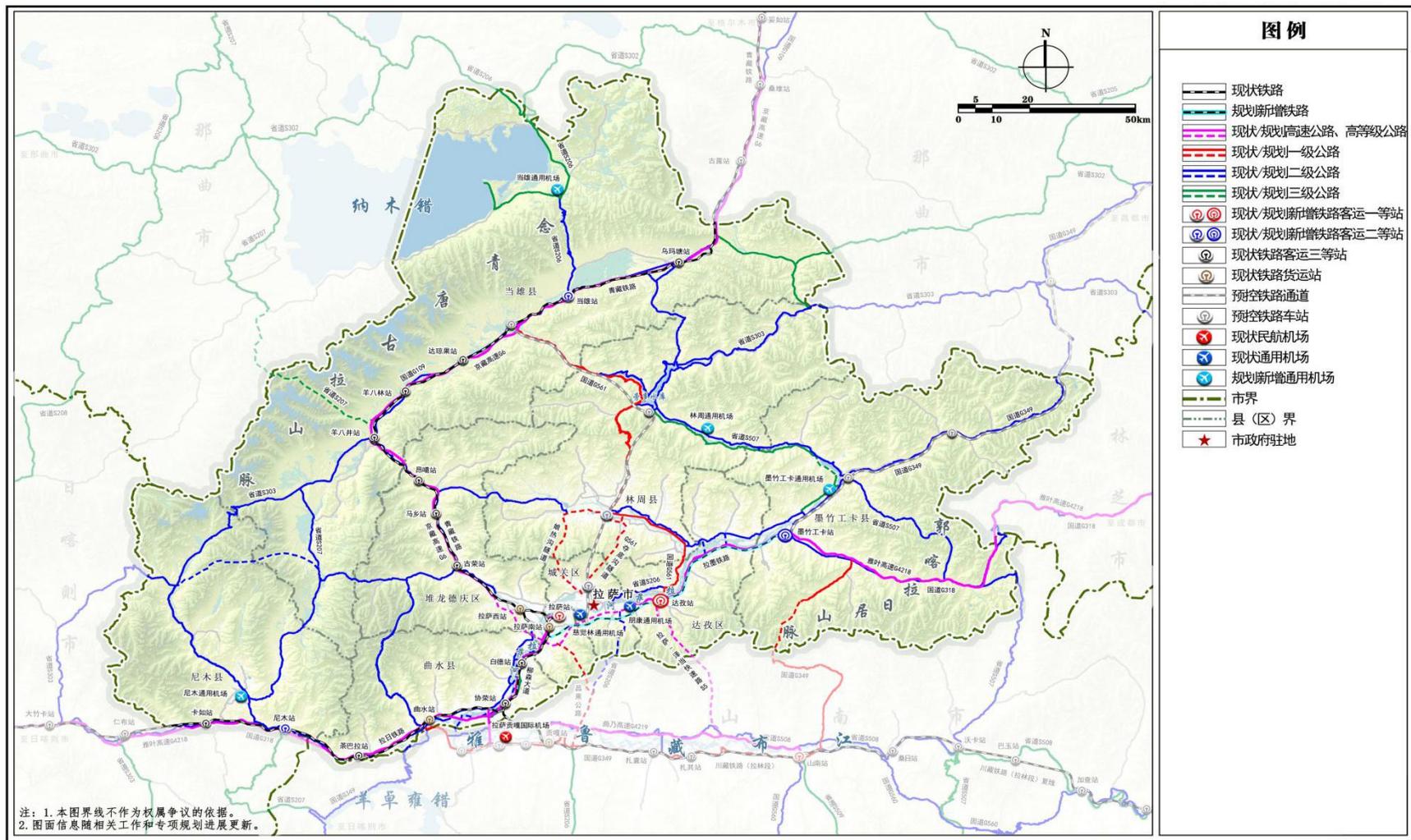


图 2 拉萨市域交通体系（2021—2035）

第二节 完善内部交通网络

建设网络化干路系统，补齐快速路系统短板，推动“一环三联”城市快速路骨架建设，构建“内外畅联、客货分离”的快速交通格局，优化路网结构，整体提升中心城区道路网密度。推动当雄、林周等北部交通互通，加快**G6**、**G4218**高速公路拉萨市区段工程、**G561**达孜区至林周县段改扩建工程、文创园区双拥大道北延段、堆龙德庆区“三路三桥”等工程和较大人口规模自然村（组）通畅工程。持续推动“四好农村路”⁸高质量发展，加快乡村道路硬化，提升较大人口规模自然村（组）通畅水平，加快农村公路提档升级和县道“断头路”建设。大力推进县乡村三级客货邮站建设，开通农村客货邮合作线路，基本建成“一点多能、一网多用、功能集约、便利高效”的农村运输服务新模式。推动“快进慢游”⁹设施网络建设，推进**S505**堆龙德庆区德庆镇至林周县春堆乡段工程、高新区一顿珠金融城—文创园联通道路等项目建设，促进机场、高铁站等重要枢纽与城区以及重要景区景点的干线路网衔接，实现各交通方式客货运“无缝换乘”。

第三节 提高交通运输服务水平

深化交旅融合发展，鼓励发展旅游包车、定制客运、汽车

⁸ 四好农村路：建好、管好、护好、运营好农村公路。

⁹ 快进慢游：依托高铁、城铁、民航、高等级公路等构建快速通达的交通网络（快进），同时推进旅游风景道、自行车道等设施建设，让游客在目的地停留期间放慢节奏、深度体验（慢游）。

租赁等新模式，以纳木措环湖旅游带建设为牵引，完善拉北环线沿线、**G318**、**G561** 国道等沿线旅游服务设施，在景区景点、旅游通道沿线、服务区等建设超充桩、快充桩等新能源充电装置，拓展充换电、商超、餐饮、供氧等服务功能。深化交能融合发展，推动公路网与能源网统筹规划布局，建设集光、储、充、换一体的公路充电基础设施网络。实施畅通拉萨工程，加强城乡客运通道建设，大力发展城乡公共交通，打通城市“微循环”，通过线网线路调整、运力优化、场站建设，有效提高公交准点率，推动公交配套政策改进提升，启动场站综合开发利用研究，实现公交供给侧结构性改革，促进公交服务“提质增效”。统筹推进地上地下车库和立体停车库布局建设，增加城区停车场车位、街道限时停车车位，着力解决城市交通拥堵、停车难等问题。

专栏 8 “十五五”时期综合立体交通体系建设重点工程

01 公路领域工程

推进 **G6**、**G4218** 高速公路拉萨市区段工程、**G349** 墨竹工卡至乃东段公路新改建工程、**G561** 达孜区至林周县段改扩建工程、**S505** 堆龙德庆区德庆镇至林周县春堆乡段工程等国省道提质改造升级。积极谋划省道 **S206** 线城关区支牧业组至贡嘎县昌果乡等项目。

02 航空领域工程

推动拉萨新机场项目前期建设；实施当雄通用航空机场及配套设施建设。

03 铁路领域工程

实施拉林铁路增建二线等项目。

第二章 构建安全稳定的能源保障体系

第一节 加强电力网络建设

结合光伏、风电、光热、地热、新型储能等项目建设，构建坚强可靠智能的电力输配系统。强力推进电力通道建设，协调推进**500**千伏变电站建设，提升区域的能源消纳，优化**220**千伏、**110**千伏电力布局，提升区域电网互联互通能力。推动新型电力系统智能化转型，支撑高比例新能源接入和利用，推进电网自动化升级改造，实现电力需求侧和供给侧有效衔接。持续实施农网改造升级、城网建设改造工程，完善供电网架结构，满足产业发展及生活用电需要。大力实施新型能源设施重点工程，加快推动牧光互补光储发电、当雄光伏光热、尼木风电、青藏直流二期等重点项目建设。

第二节 优化油气设施布局

加强天然气和成品油供应保障，完善天然气和成品油管网布局，提升管道输送能力。加快推进天然气储气设施建设，增强储气调峰能力，确保天然气稳定供应。加强成品油储备、零售体系建设，提高应急供应能力。加快建设新能源充电设施，以旅游景区、旅游通道沿线、服务区等区域为重点，建设超充

桩、快充桩等新能源充电装置。加快油气零售体系。

专栏 9 “十五五”时期能源保障体系建设重点工程

01 电力网络设施重点工程

实施城网建设与改造工程，促进 **110kV** 等级及以下城市电网改造提升，推动西藏主电网延伸，新建拉萨东城、西城 **220** 千伏变电站，优化电源接入与负荷分配，提升电网安全稳定运行水平和智能化水平。

02 新型能源设施重点工程

加快构建新型电力系统，推动牧光互补光储发电、天然气储气及气化重点工程、当雄光伏光热、尼木风电、当雄风电、青藏直流二期、乌玛塘和拉萨西 **500kV** 变电站、直孔抽水蓄能、拜木邓抽水蓄能、新型储能市场化项目等重点项目推进，增强电力系统调节能力与跨区域资源优化配置能力。

第三章 建设保障有力的城乡水网体系

第一节 建设安全韧性现代水网

提高水资源战略储备能力，实施重点水源工程和骨干水资源配置工程建设，构建“区域空间均衡、中心多源互济”的水资源安全保障格局。提升城市“西线”战略水资源储备能力，重点推进门堆水库前期工作进程，储备门堆水库引水工程，为空间层面实现水资源“东西互济”提供支撑。加强水资源消耗总量和强度双控，优化本地水资源配置格局，提高曲水、林周、堆龙等薄弱地区水资源调控能力和供给能力，重点推进克布、

色甫、山岗等中小型水库前期工作。加强水源应急备用能力建设，构建“多源互济”的供水安全保障体系。

第二节 增强城市供水系统韧性

优化中心城区供水设施体系，大力实施老旧供水管网、加压调蓄设施更新改造，加快区域供水管网互联互通、布置成环、适度冗余，完善供水干支管网系统，形成安全韧性供水格局。提升县域供水服务水平，推进城镇供水工程规模扩容及水源提质。推进农村供水安全保障工程、农牧区抗旱应急水源建设工程，提高农村自来水普及率。推进城乡供水一体化、集中供水规模化、小型工程标准化，提升农村水利保障能力。加强智慧水利建设，以拉萨河为试点开展数字孪生流域建设，完善水利数据采集、监测和分析系统，打造天空地水工一体化监测感知体系。加快海绵城市建设，统筹流域区域生态环境治理和城市建设，统筹城市水资源利用和防灾减灾，统筹城市防洪和排涝，提升城市防洪堤标准，构建健康的城市水循环系统。到**2030**年，城镇公共供水普及率**98%**，农村自来水普及率**80%**。

第三节 完善城乡排水设施体系

增强城市污水处理质效，完善污水设施及配套管网，构建“提质增效、补短强基、系统协调”的城乡污水处理体系。推进厂网协同治理，扩建拉萨高新区（柳梧新区）南组团污水处理厂、曲水聂当污水处理厂，统筹优化污水分区，系统完善污

水厂网系统。增强污水系统韧性，强化污水跨区域调度能力建设。推进非常规水利用，提升污水收集效能，推进问题污水管网溯源整治，解决混接混流、管网老旧、外水入侵、分流不彻底问题。补齐县域污水处理短板，乡镇污水处理设施配套完善，加快推进乡级污水处理设施全覆盖，探索分散式农村污水处理模式。至**2030**年，城镇污水处理率达**98.5%**，农村污水治理（管控）率达**60%**。

专栏 10 “十五五”时期首府水网建设重点工程	
01 重点水源工程	加快推进拉萨市旁多引水工程、拉萨市智慧水利工程建设，推动门堆、克布、色甫等中型水库前期工作。
02 城镇防洪减灾工程	推进雅鲁藏布江干流拉萨区域段防洪堤、拉萨河干流防洪堤防、曲水县县城防洪堤提升、西藏文化旅游创意园区防洪能力提升等重点项目建设，筑牢城镇水安全防线。
03 重点灌区与节水增效工程	推进农田灌溉蓄水池维修改造与农田水渠建设，促进澎波灌区续建配套与现代化改造、新建中型灌区等重点项目建设，夯实农业灌溉基础。

第四章 建设智慧高效的新型基础设施

第一节 有序推进信息基础设施建设

加快推进数字拉萨建设，推进**5G**基站、物联网终端、边

缘计算节点等智能感知设施布局，在中心城区、县城、乡镇和景区基本实现**5G**网络全覆盖的基础上，加快“双千兆”进村入户，实现**5G**通信网络全覆盖、所有行政村通光纤，重点乡镇开通千兆宽带，筑牢数字底座。从接入网到城域网全面实现光纤互联，建设覆盖全域的集“**IP**化、宽带化、融合化”为一体的城市全光网。强化网络服务保障，加大**IPv6**网络优化力度，加快广电网络**IPv6**应用。按照“统一规划、集约建设、资源共享、规范管理”的原则，推进基站建设，运营商新建基站共享共建比例达到**100%**。

第二节 加快融合创新基础设施建设

强化数字赋能，推进城市基础设施数字化改造，开展地下管线普查、城市部件普查更新及建库，为智慧城市建设和规划提供基础数据服务，探索对供水、燃气、排水等管线及桥梁、隧道及城市关键部件进行实时监测。加快布局物联网数据采集、数据传输、智能控制设施，对传统基础设施开展智能化建设和改造，重点推进数字古城建设、城市生命线安全工程建设，提升城市数字化治理能力和本质安全。推动城市管理智能化升级，实现全域数据的汇聚和融合，畅通数据资源循环应用，为现代化城市治理奠定坚实支撑。实施智慧城市建设工程，加快建设智慧路灯、智慧公交、智慧城管等融合创新基础设施。推动公共服务智慧化转型，推进大数据人工智能在医疗、卫生、教育、

养老等领域的广泛应用。加快拉萨市经济运行分析大模型建设。

专栏 11 “十五五”时期新型基础设施建设工程

01 数字拉萨“1241”建设工程

集成云计算中心、承载网络、数据平台、物联感知体系及共性支撑平台建设，打造“云网数端智”一体化基础设施，筑牢雪域高原城市数字化转型的坚实基座，实现城市运行“一网统管”、政务服务“一网通办”、行政办公“一网协同”、产业发展“一网调度”，全面提升拉萨在城市治理、民生服务、生态保护、文化旅游等领域的数字化、智能化水平。

02 数字平台建设工程

建设拉萨市城市运行管理服务平台、城市管理智能化信息采集等项目。

03 智慧城市建设工程

加快推进建设智慧路灯、能碳监测平台、智慧公交、智慧旅游、智慧政务、智慧城管、智慧监管等融合创新基础设施建设，推进城市治理体系和治理能力现代化。

第六篇 加快农业农村现代化，推进乡村全面振兴

坚持农业农村优先发展，大力实施乡村产业、乡村建设、乡村治理“三提升行动”，推动农村基本具备现代生活条件。

第一章 全力推动农业高质高效

第一节 夯实粮食稳产保供基础

坚持“稳粮、兴牧、强特色”，加快发展科技农牧业、绿色农牧业、质量农牧业、品牌农牧业，把农牧业建成现代化大产业。严守耕地红线，加强地力保护和提升，坚决制止耕地“非农化”，防止耕地“非粮化”。强化粮食稳定安全供给，加快推进高标准农田改造提升项目，实施重点灌区改造提升工程，提高农业机械化水平，完善农牧业社会化服务体系，强化种质资源保护和利用。做好良种研发、繁育和推广，促进良田良种良机良法集成增效。全面加强粮食生产、流通、储备以及应急保供等粮食安全保障体系建设，巩固和提高粮食生产能力。

第二节 提升农牧业现代化水平

锚定壮大特色农牧产业，聚焦青稞、蔬菜、牦牛、藏羊、奶业、生猪、饲草等重点领域，持续推进品种培育、品质提升、品牌打造和标准化生产提升行动。按照“育龙头、建基地、搞加工、创品牌、促营销”思路，推进堆龙德庆区、达孜区、墨竹工卡县、曲水县、林周县、尼木县等现代农业产业园提质增

效，推广建设现代化智能蔬菜大棚，因地制宜发展县域富民产业。推动智慧农牧业发展，建设数字化种植、设施农业应用基地，发展植保无人机等先进装备，更好满足高原地区农业生产需求，打造国家数字农业创新应用基地。加快农旅融合发展，高水平建设景区村庄等载体，加快农业农村资源开发，积极培育农村电商、乡村民宿、休闲康养、农事体验等新兴产业，改造升级特色种养殖传统产业，大力发展现代设施农牧业，加大农牧业产业化龙头企业培育。

第三节 创新农业现代经营体系

大力培育新主体，开展种养能手、技工、手艺人、乡村导游、民宿老板培育工程。整合专业技术人员力量，组建乡村振兴顾问团，加强对农业科技服务指导，促进科技成果在农业领域转化应用，为乡村产业升级提供专业化智力支持。支持家庭农牧场、农牧民合作社、农牧业企业等新型经营主体发展，加大新型农业孵化器的培育力度，有序引导各类主体合作经营，促进小农户与现代农业发展有机衔接。壮大新型农村集体经济，推进村社经济合作社股份合作制改革和农合联“三位一体”综合改革。提高农民科技文化素质，培育新型职业农民。加快农业农村生产性服务业发展，引导土地托管、代耕代种等社会化服务有序发展。

专栏 12 “十五五”时期乡村产业重点工程

01 高标准农田建设工程

推进尼木县、墨竹工卡县、堆龙德庆区、曲水县、达孜区、林周县等高标准农田建设和改造项目，提升机械化作业水平、保灌能力和防灾抗灾水平，构建高效保供体系。

02 特色农牧业发展工程

推进拉萨市尼木县藏鸡产业提质增效项目、林周县现代农业产业园建设、林周县集中式牲畜棚圈工程、城关区高标准奶牛养殖中心和嘎巴生态牧场提升改造项目、当雄县牦牛改良基地、曲水县可移动式牛暖棚圈建设项目、优质人工饲草料基地等建设，加快增强拉萨特色农牧业的质量效益。

03 农村产业融合工程

推进国家数字农业创新应用基地等项目建设，提升农业产业链现代化水平、拓展乡村产业增值空间、培育壮大乡村新业态。

第二章 加快推动农村宜居宜业

第一节 实施新时代乡村建设行动

学习运用“千万工程”经验，健全乡村建设实施机制，分类有序推进“多规合一”实用性村庄规划编制。实施乡村基础设施建设工程，有序推动城镇基础设施向乡村延伸。统筹推进全域土地综合整治试点，有序盘活闲置低效建设用地。加快推进农村危房改造，实施预制板房屋治理改造行动和地震易发区

房屋设施加固工程。持续实施农牧区人居环境综合整治提升行动，以农牧区厕所革命、生活污水垃圾治理、村容村貌提升为重点，统筹推进农牧区改水、改厕、改路、改厨、改房、改圈“六改”工作，建立健全农牧区人居环境长效管护机制，不断巩固农牧区人畜分离工作成效。推动村域生活垃圾一体化收储转运处理等基础设施建设，全面提升乡村风貌和农牧区人居环境质量。开展拉萨市高原和美乡村申报工作，集中力量创建一批国家级乡村振兴示范县、示范乡镇、示范村，力争到**2030**年在全区率先完成高原和美乡村建设任务。

第二节 推动城乡公共服务普惠共享

统筹城乡教育、医疗、养老、文化服务供给，推动城乡公共服务普惠共享。建立城乡义务教育对口交流支援制度，加强城乡教师交流轮岗，推动城乡优质教育资源共享。推进基本公共卫生服务城乡共享，全面建立分级诊疗制度。深化紧密型县域医共体建设，提高医疗卫生服务的公平性与可及性。加强城乡医院对口帮扶，建立远程医疗、创新协同、巡回诊疗等机制，带动乡村提升应对突发公共卫生事件的能力。进一步完善城乡养老服务体系，补齐农村养老服务短板，实现养老服务从“有”到“优”的转变。统筹城乡公共文化设施布局、服务提供、队伍建设，推动文化资源重点向乡村倾斜，提高服务的覆盖面和适用性。

第三节 加强乡村治理体系和能力建设

健全党组织领导的自治、德治、法治“三治”融合的治理体系。强化农村基层党组织领导核心地位，完善覆盖网络，加强党对基层治理和乡村治理工作的统一领导，提升农村基层党组织的创新活力。以数字化变革赋能乡村治理，加快数字技术在农业生产、产业发展、民生服务等领域的应用，推动农业增效、乡村善治。推进村民自治模式创新，构建民事民议、民事民办、民事民管的开放式基层协商格局。规范乡村“小微权力”运行体系，设立村级纪检小组，增设村组廉政监督员，深化法治乡村建设。引导群众尊法学法用法、依法办事、依法维权。发挥村规民约作用，培育文明乡风，提升乡村德治水平。

专栏 13 “十五五”时期和美乡村重点工程

01 乡村基础设施建设工程

统筹推进全域土地综合整治试点工作。以农用地整理增加耕地面积为主，城镇建设用地整理优化建设用地布局为重点，研究土地整治指导思想、方针和目标，确定各县（区）各项土地整治活动潜力、规模、结构、布局。推动乡村振兴重点基础设施建设，支持农村道路改建工程、农村电网巩固提升、农牧区基础设施，全面提升乡村基础设施承载能力、公共服务便利度和生态环境质量，持续增强农牧民获得感、幸福感、安全感。

02 中小河流治理工程

赤朗曲、曾热曲、塞曲等治理工程，保障群众生命财产安全。

03 农牧区人居环境整治工程

加快农牧区环境整治、厕所改造、生活垃圾转运及治理、畜禽粪便无害化处理等重点项目建设。

第三章 持续推动农民富裕富足

第一节 强化防止返贫监测和精准帮扶

强化常态化帮扶，完善兜底式保障，持续巩固拓展脱贫攻坚成果。强化脱贫不稳定户、边缘易致贫户、突发严重困难户动态监测、定期跟踪和精准帮扶机制，分类开展产业就业、小额信贷、资产收益、综合救助等针对性帮扶措施，坚决守牢防止发生规模性返贫致贫的底线。持续开展易地搬迁后续扶持，聚焦大型安置区，统筹产业发展和就业促进，完善配套设施和公共服务，加强社区治理，提升治理能力，促进社会融入，确保搬迁群众稳得住、能致富。

第二节 持续推动农牧民稳定增收

围绕城市建设、南北山绿化、高标准农田改造提升等工程，推广以工代赈方式，动员农牧民参与工程建设管护，增加工资性收入。全面落实青稞收购价补分离、饲草复种补贴、牛羊出栏补贴等扶持政策，提升转移性收入。节约集约利用农村集体经营性建设用地，依法盘活用好闲置土地和房屋，分类保障乡村发展用地。发展新型村居集体经济，实施村居集体经济倍增

计划，探索资源发包、物业出租、资产参股等多样化途径，促进农民农村共同富裕。

第三节 完善城乡融合发展体制机制

健全完善城乡人口流动机制，深化户籍制度改革，健全以居住证为主的基本公共服务提供机制，推动符合条件的农业转移人口在基本公共服务方面享有同迁入地户籍人口同等权利。有序推进农业转移人口市民化，探索进城落户农牧民集体收益分配权自愿有偿退出途径。深化农村生产、供销、信用“三位一体”的农村合作金融试点任务，依托“农贷通”等金融综合服务平台，满足基层农村经营主体的融资需求。探索推动工商、资本、科技、人才下乡，实施农牧民技能提升行动和产业带头人计划，持续推进“归雁返乡”工程，为城乡融合注入动能。

第七篇 进一步深化改革开放，增强经济社会发展动能

准确把握“五对关系”，围绕经济社会发展中的突出问题全面深化改革，推动更大范围、更宽领域、更深层次对外开放，积极构建与高质量发展要求相适应的改革开放新格局。

第一章 深化重点领域改革

第一节 全面激活市场主体活力

深化国资国企改革。结合“九大产业”“五类业态发展区”，进一步明晰不同类型国有企业功能定位，完善主责主业管理，大力推进国企战略性重组和专业化整合，持续推动国有资本“三个集中”，做强做优做大国有企业和国有资本。以明确所有权、放活经营权、强化管理权、落实监督权、规范处置权为主线，健全市属国有企业现代企业制度和国企履行战略使命评价制度，强力推进“三项制度”改革，增强国有企业核心功能、提升核心竞争力。扎实推进国有企业创新发展，坚持优化提升传统产业、培育壮大新兴产业、前瞻布局未来产业并举，因地制宜发展新质生产力。充分发挥国有资产效益，促进存量资产盘活和低效无效资产处置，提升国有资本配置和运行效率。健全国资监管体制机制，完善国资监管机构 and 行业管理部门协同监管机制，强化风险防控体系建设，建立容错纠错机制，优化考核评价体系，开展国有经济增加值核算。

大力发展民营经济。实施小微企业治理结构和产业结构“双升”战略，落实小微企业、科技型初创企业普惠性税收减免、个税专项附加抵扣等政策。落实全国统一的市场准入负面清单，支持民营资本进入公共服务、生态保护、基础设施等领域。开展隐性障碍清理专项行动，除法律规定和国家明确保留的审批事项外，严禁以任何形式对民营企业设置门槛。支持民营企业参与国有企业混合所有制改革，鼓励国有企业与前景好、盈利能力强、管理水平高的非国有企业进行股权融合、战略合作，推进资源整合。聚焦扩大有效投资，完善政府投资全过程管理机制，激发民间投资活力，深入推动投资于物与投资于人高效协同，加强人力资源开发和人的全面发展投资。深化产业工人队伍建设改革，加强产业工人队伍建设，引导产业工人在中国式现代化建设中发挥主力军作用。完善新兴领域和新就业群体关怀激励机制，推动对新就业群体职业发展权益维护、住房保障等方面的制度化保障。加快建立民营企业信用状况综合评价体系，健全民营中小企业增信制度。支持引导民营企业完善治理结构和管理制度，加强企业合规建设和廉洁风险防控。加强事中事后监管，规范涉民营企业行政检查。

第二节 健全要素市场体系

推进土地、劳动力、资本、技术、数据等要素市场化改革，健全要素市场运行机制，完善要素交易规则和服务体系。深化

农牧区土地制度和“三资”管理改革。建成城乡统一的建设用地市场，在符合规划、用途管制和依法取得前提下，推动农牧区集体经营性建设用地与国有建设用地同等入市、同权同价，形成公平合理的入市土地增值收益分配机制。建成城乡统一的劳动力市场，完善城乡劳动者同工同酬制度。推进资本要素市场化配置，增加有效金融服务供给。推进政府数据开放共享，提升社会数据资源价值，加强数据资源整合和安全保护。建立“资源开发+利益共享”机制，争取地方政府以资源或土地入股，按比例分享发电、矿产、数据等资源开发收益。完善主要由市场供求关系决定要素价格机制，注重发挥市场形成价格作用，防止政府对价格形成的不当干预。

第三节 深化财税金融体制改革

加强财政资源统筹机制，建立健全同一领域不同渠道资金、财政拨款资金与非财政拨款资金、不同年度间财政资金的统筹机制，深化零基预算改革，强化预算约束和绩效管理。夯实基层财政基础、提升县级财政保障能力与资金使用效能，进一步加大一般性转移支付力度。积极落实国家各项税制改革，健全地方税体系，规范政府举债融资机制。进一步丰富金融机构体系，构建金融有效支持实体经济体制，提升金融信息化、智能化水平，增强金融普惠性。创新金融产品，加大信贷投放，保持社会融资规模与经济社会发展需求相匹配，不断提高金融业

推动经济社会高质量发展的能力和水平。

第四节 积极融入全国统一大市场

贯彻“五统一、一开放”基本要求，健全积极融入全国统一大市场的制度机制，依法查处不正当竞争行为，有效破除地方保护与区域壁垒，全面清理妨碍依法平等准入和退出的规定做法。整合工程建设项目招标投标、土地使用权和矿业权出让、国有产权交易、政府采购、碳汇等交易市场，推动建立市级统一公共资源交易平台，深化交易制度特别是招投标制度改革，不断简化交易环节、优化服务流程、实现信息共享、规范监督管理，形成高效规范、公平竞争、充分开放的公共资源交易体系。落实民营经济促进法，推进“双随机、一公开”监管，推行包容审慎监管，以有温度的执法服务高质量发展。规范涉企执法检查，优化企业信用综合评价体系，支持民营企业参与国企混改。支持中小企业和个体工商户发展，推动大中小企业协同融通发展。

第二章 着力提振消费扩大投资

第一节 大力提振消费

深入实施提振消费专项行动，合理提高公共服务支出占财政支出比重，增强居民消费能力。推进消费新业态新模式新场景试点城市建设。加强服务供给能力建设，支持服务消费场景

创新、业态融合、产业聚集。加大直达消费者的普惠政策力度，增加政府资金用于民生保障支出。结合城市一刻钟便民生活圈和城市社区嵌入式服务设施建设，加快配齐购物、餐饮、家政、维修等社区居民服务网点。完善促进消费制度机制，清理汽车、住房等消费不合理限制性措施。落实带薪错峰休假。深化准入改革，创新监管模式，强化品牌赋能，聚焦民生关切，持续破解消费环境痛点堵点难点，全力优化消费环境、守护消费者权益。

第二节 扩大有效投资

坚持发挥有效投资的关键作用，聚焦重点领域与薄弱环节，着力拓展投资新空间，推动投资规模合理增长、效能显著提升。推动人口高质量发展同人民高品质生活紧密结合，将“投资于物”与“投资于人”紧密结合，加大对市民和民生的投资力度，形成投资和消费良性互动。紧盯国家政策导向和资金投向，谋划储备一批补短板、打基础、利长远的项目，建立“十五五”重大建设项目库，争取更多中央预算内投资、超长期特别国债、地方政府专项债券等政策资金支持。规范实施政府和社会资本合作新机制，加强民间投资项目资金和要素协同保障，激发社会资本投资活力。

第三章 持续优化营商环境

第一节 优化提升政务服务效能

持续围绕政务服务标准化、规范化、便利化建设，在更多领域更大范围实现“高效办成一件事”。加强政务服务渠道建设，结合经济社会发展状况、人口分布情况，统筹推进乡镇（街道）便民服务中心和村（社区）便民服务站建设，努力实现政务事项“就近能办”。不断提升线上办事能力水平，推动市级一体化政务服务平台融入全区政务“一张网”，协调各类政务服务事项和应用“应接尽接、应上尽上”，实现“一网通办、全程网办、指尖易办”。纵深推进关联事项集成办、容缺事项承诺办、异地事项跨域办、政策服务免申办，重构跨层级、跨部门、跨区域办理业务流程，推动各级各部门政策、业务、系统协同和数据共享，推动申请表单多表合一、线上一网申请、材料一次提交。打造投资项目高效审批新模式，推行多规合一、区域评估、并联审批、联合评审、联合验收等，大幅压减办理时长和办事成本。强化“12345”政务服务便民热线公共服务平台功能，持续推动热线归并、一号接听，提高群众诉求响应速度，办理质效，加快形成泛在可及、智慧便捷、公平普惠的高效政务服务体系。

第二节 构建“亲”“清”政商关系

开展优化营商环境专项行动，加强《拉萨市优化营商环境

条例》宣传落实，全力擦亮“投资西藏、首选拉萨”品牌。落实重点企业服务包保工作机制，强化“一企一策”服务，构建全生命周期服务体系。全面实行重大行政决策预公开制度。明确惠企政策兑现流程，推行税收等优惠政策核准转备案或申报即享。建立常态化政企沟通联系机制。积极发挥专家咨询委员会专家、社会监督员和政务服务“体验员”作用。完善营商环境评价体系。深化行业协会、商会和中介机构改革，更好发挥桥梁纽带作用。加快社会信用体系建设，依法限制行贿人员、招标投标违法违规企业参与政府投资项目及公共资源交易活动，推进信用信息共享，健全覆盖全社会的征信体系。扩大鼓励外商投资产业目录，合理缩减外资准入负面清单，依法保护外商投资权益。

第四章 高质量推进对口支援

第一节 深化拓展援藏方式

深化拓展人才援藏成果，提高急需紧缺专业技术人才选派比例，鼓励优秀援藏干部人才留藏工作。推进医疗人才“组团式”援藏，探索采取“托管”模式，帮助受援县（区）人民医院打造一批市级区域医疗中心有影响力的重点科室。扎实推进教育人才“组团式”援藏。创新推进就业援藏，精心打造一批区外“组团式”就业基地，大力推广就业岗位精准对接模式，进一步扩大高校毕业生区外就业规模。进一步拓展援藏方式，

逐步从给资金、建项目的“输血式”援藏向“造血式”援藏转变，提升自我发展内生动力。丰富拓展交往交流交融形式和内涵，全面构筑中华民族共有精神家园。

第二节 切实提高援藏效能

完善对口支援资金和项目管理机制，不断提高对口支援综合效益。用好用足对口支援各项优惠政策，抓紧抓实经济援藏、智力援藏、就业援藏、民生援藏等重点任务。集结优势资源打造一批标杆性、示范性、带动性重大项目，开拓拉萨优质产品国内市场，为高原经济高质量发展注入新动力。聚焦群众生产生活，助力乡村振兴，拓展提升教育、医疗卫生等领域“组团式”“订单式”人才援藏效能。完善和规范对口支援资金和项目管理，确保援藏资金项目**80%**以上用于保障和改善民生、用于县及县以下基层，重点向乡镇和村倾斜。管好用好援藏资金，拓宽受援工作领域，抓好受援计划落实、确保受援资金及时到位，形成“优势互补、联合开发、共同发展”的经济合作新途径。

第五章 高水平扩大开放合作

第一节 大力推进拉萨—山南经济一体化发展

加快交通互联互通，重点推进拉日铁路扩能改造、拉萨至山南高速公路提质升级，打造拉萨—山南一体化综合交通核心

枢纽群，推进贡嘎国际机场综合交通枢纽建设。规划建设连接两市重点产业园区、旅游景区的快速通道，构建内畅外联、便捷高效的综合交通运输网络。深化产业协同发展，立足拉萨科技创新、现代服务和山南特色农牧业、清洁能源等产业优势，建立产业协作机制，推动产业链供应链深度融合，共同打造高原特色农产品加工、绿色工业等优势产业集群，引导企业跨区域布局和要素优化配置。深化文旅合作，联合推出联票优惠与精品旅游线路，促进拉萨—山南文化旅游一体化发展。创新跨区域合作模式，持续深化政府引导、企业参与、优势互补、园区共建、利益共享的“飞地经济”。推动公共服务共建共享，打破行政壁垒，促进教育、医疗、文化、养老等优质公共服务资源在两市间合理流动和均衡配置，探索建立统一的社会保障和公共服务标准，逐步实现两地居民在就业创业、社会保障、公共服务等方面享有同等权益。加强生态环境共保联治，协同推进污染防治攻坚和生态修复工程，建立健全跨区域生态环境联合执法和应急联动机制，共同守护好高原的蓝天碧水净土。

第二节 深化国内多层次区域合作

大力发展枢纽经济、门户经济、飞地经济，与成渝地区双城经济圈重点开展商贸、物流、文旅协作，与陕甘宁青经济圈重点强化能源、工业合作，与大香格里拉经济圈重点加强旅游合作。加强拉萨国际友城关系建设，促进国际交流交往合作。

依托对口援藏合作，抓住京津冀协同发展、长三角一体化发展等国家重大区域战略机遇，促进与中西部地区、东部沿海地区优势互补、协同发展。依托清洁能源基地建设，积极吸引和承接东中部省份转移符合条件的产业。探索建设“飞地”产业园区、跨省合作园区，搭建企业合作联盟，共建项目孵化、人才培养、市场拓展等服务平台，逐步形成新型区域互惠合作关系。

第三节 持续扩大对外开放合作

主动服务和融入共建“一带一路”，高质量推进拉萨综合保税区、中尼友谊工业园、中国（拉萨）跨境电子商务综合试验区等平台建设，推动设立中国（西藏）自由贸易试验区。统筹对内对外双向开放，积极融入国内国际“双循环”新发展格局，加强拉萨国际友城关系建设，促进国际交流交往与合作，推动外事外经外贸外宣等深度融合，打造面向南亚的战略枢纽。深化开放平台和面向南亚的开放通道建设，完善拉萨航空口岸和物流枢纽功能，积极探索铁路口岸、开放平台申报建设，积极争取设立中国（西藏）自由贸易试验区。引导口岸资源整合、要素集成、功能集约，着力推进智慧海关建设，持续完善口岸功能，推进通关、税务、外汇等监管创新，提升物流运输效率和整体通关效能，畅通对外贸易通道。

专栏 14 “十五五”时期扩大对外开放重点工程

01 对口援藏五大工程

实施促进各民族交往交流交融、产业支援促进就业、文化教育支援、干部人才交流合作、保障和改善民生等五大工程。

02 融入“一带一路”工程

加快实施对外开放平台建设；高标准建设运营拉萨综合保税区，推进中尼友谊工业园项目；深化园区建设、能源电力设施、矿产开发、农畜产品加工、藏医药研发等领域合作；扩大对外人文交流。

第六章 服务保障雅下水电工程建设

第一节 加强清洁能源开发合作

依托雅鲁藏布江下游水电开发契机，聚焦太阳能发电、风力发电、氢能、新型储能等清洁能源领域，加强清洁能源技术创新与能源开发，与林芝市水电开发形成多能互补格局，保障能源供应平稳性，加速推动“藏电外送”，构建“资源—能源—产业”价值闭环。强化科技创新合作，依托拉萨高校和科研院所资源，联合国内水电、新能源、新材料等领域研究力量，合作开展高海拔、复杂地质环境下施工技术突破，以及高原水电开发、智能电网、极端环境建筑材料等关键技术研发。

第二节 拓展雅下水电工程上下游产业链供应链

发挥拉萨首府城市聚集效应、辐射效应，实现人口和要素

规模聚集，提升城市服务能级，打造产业集散聚集地、综合服务承载地、绿色都市样板。依托政治、经济、文化中心的区位优势，建设区域级能源交易中心、技术创新平台与人才培训基地，发展电力调度、金融服务、检验检测、法律咨询等生产性服务业，搭建数字经济平台，建设氢氧、电力装备绿色建材等物资区域储运调配中心。依托高新区南组团打造雅江产业园区，围绕雅下水电工程建设需求，带动发展装备制造、建筑建材、旅游观光、工程服务、商贸物流等产业。积极推动工程建设成果的市场转化，将水电资源优势转化为经济发展优势，促进区域经济的可持续发展。吸引和培养一批熟悉水电工程建设的专业人才，为工程建设提供人才保障。

第八篇 保障改善民生，促进人的全面发展和共同富裕

坚持尽力而为、量力而行，加强普惠性、基础性、兜底性民生建设，解决好人民群众急难愁盼问题，大力促进人的全面发展和共同富裕，不断增强人民群众的幸福感和获得感。

第一章 统筹就业、增收和人口服务

第一节 推进更高质量的充分就业

深入实施就业优先战略，建立财政投入正常增长机制，推动就业资金从兜底保障型向促进提升型转变。完善就业公共服务体系和就业创业促进机制，着力构建满足群众多样化就业需求的“家门口”服务机制。优化重点群体就业支持政策，推动更多高校毕业生到区外“组团式”稳定就业。围绕“九大产业”、社会公共服务等重点领域，实施公共职业技能实训中心教学与能力提升项目，推行“岗位需要+技能培训+技能评价+就业服务”四位一体项目化培训模式，健全终身职业技能培训制度，精准有效开展大规模职业技能培训。构建和谐劳动关系，依法维护用工双方合法权益，加强劳动关系协商协调、争议调解仲裁、劳动监察执法，加强劳动者权益保障。

第二节 提升城乡居民收入水平

完善劳动者工资决定、合理增长、支付保障机制，推行工资集体协商制度，健全各类要素由市场评价贡献、按贡献决定

报酬的初次分配机制，促进多劳者多得、技高者多得、创新者多得。深化事业单位收入分配制度改革。拓宽城乡居民财产性收入渠道，丰富普惠金融产品，引导和鼓励城乡居民合理配置金融资产。实施农牧民增收计划，推广以工代赈模式，增加农牧民工资性收入。加强低收入群体兜底帮扶，加强困难人员就业帮扶，健全税收、社会保障、转移支付等再分配调节机制，拓宽中低收入群体增收渠道。促进和规范公益和慈善事业发展。

第三节 健全人口服务体系

落实积极应对人口老龄化国家战略，实施三孩生育政策及配套支持措施，改革服务管理制度，提升家庭发展能力，推动实现适度生育水平，促进人口长期均衡发展。密切监测生育形势和人口变动趋势，依托人口基础信息等数字化平台，实现教育、公安、民政、卫生健康、医保、社保等人口服务基础信息融合共享、动态更新，健全人口预测预警制度。按照实有人口配比市政基础设施、公共安全、应急保障等城市服务供给。聚焦景区、医院、重点交通站点等人口密集区域，运用大数据等信息化手段加强人口动态监测，精准调整服务保障能力。加强人口发展与重大规划、重大政策、重大项目有效衔接。保持房地产市场健康平稳发展，优化土地供应，系统推进“好房子”建设。

专栏 15 “十五五”时期就业保障及增收重点工程

01 就业和社会保障提升工程

实施拉萨市公共职业技能实训中心教学与能力提升项目，推进当雄县、墨竹工卡、曲水县、堆龙德庆区、达孜区、林周县公共职业技能实训中心建设等重点项目。

02 以工代赈工程

实施乡村道路、水渠等以工代赈项目，鼓励引导当地群众参与，增加劳务报酬收入。

第二章 办好人民满意教育

第一节 全面落实立德树人根本任务

全面落实立德树人根本任务，坚持“五育并举”，深化素质教育，促进学生德智体美劳全面发展。坚持以习近平新时代中国特色社会主义思想铸魂育人，构建全员、全过程、全方位育人格局。持续推进大中小学思政教育一体化建设，提升思政课的吸引力与感染力。加强课程思政建设，将思想政治教育有机融入各类课程教学全过程，实现价值引领与知识传授的统一。推动思政“小课堂”与社会“大课堂”深度融合，打造“行走的思政课”“生活中的思政课”等实践载体。通过特色品牌活动与交往交流交融项目联动，构建“课堂教学+课外实践+队伍建设”三位一体的育人机制，推动中华民族共同体意识深入青少年心灵，促进各民族青少年广泛交往、全面交流、深度交融，

增强文化自信与民族自豪感，夯实民族团结进步的社会基础。加强思政教师队伍建设，打造思政课品牌，选树优秀思政课教师，为培养担当民族复兴大任的时代新人提供坚实保障。

第二节 建设高素质专业化教师队伍

加强新时代师德师风建设，实施教育家精神铸魂强师行动。进一步健全国家、区、市、县、校五级教师发展培训体系，实施“拉萨市名师培养计划”。优化教师资源配置，优先补充义务教育紧缺学科、普通高中专任教师队伍，畅通教师职业发展通道，完善教师职称评聘制度，激发教师队伍活力。健全教师激励机制，提高教师地位和待遇，建立市、县、乡教师双向交流轮岗机制，打造高素质专业化教师队伍。

第三节 建设高质量教育体系

顺应人口发展趋势，健全与人口变化相适应的基础教育资源统筹调配机制，最大限度发挥教育资源使用效益。实施教育提质行动，支持偏远农牧区学校改善办学条件，推进学前教育、义务教育、普高与中职“三项工程”建设，进一步补齐短板，加快建设当雄公塘乡中心小学整体搬迁、城关区第十中学、拉萨市第六高级中学、特殊教育高中学校等重点项目，实现学前教育优质普惠发展、义务教育优质均衡发展、高中教育多样化发展。落实健康第一的教育理念，进一步规范中小学校园食品安全和膳食经费管理，保障广大师生在校饮食安全和营养健康。

实施高等教育振兴行动计划，推进拉萨师范学院改扩建项目，实现内涵式发展。提升职业教育水平，促进职业教育与产业发展深度对接。实施校外教育提升工程，积极开展流动少年宫活动，扩大青少年校外教育资源的覆盖面。配合自治区推动专门教育保障机制，强化市县级专门教育指导委员会履职，加强专门学校建设，充分发挥专门学校在矫治严重不良行为未成年人方面的积极作用。加大优质教育资源共享力度，加快构建全纳、开放、多样的终身教育体系。

第四节 深化教育改革与开放

推进教育综合改革，加强与区内外优质教育资源的交流合作，引进先进教育理念和管理经验，提升本地教育水平。鼓励和支持拉萨市学校与国内外知名学校建立友好合作关系，开展师生交流、学术研究、课程共享等活动。探索与成渝地区城市在育人模式、资源供给、教师队伍、产教融合、高等教育、教育对外交流等方面的协同与合作。加强与周边地区的教育联动，共同推动区域教育协同发展，形成优势互补、资源共享的教育发展格局。实施教育数字化转型发展计划，推动智慧校园建设。

专栏 16 “十五五”时期教育提质行动重点工程

01 学前教育建设工程

提升改造县（区）幼儿园基础设施，加快推进城关区、墨竹工卡县、曲水县、堆龙德庆区、当雄县、达孜区、尼木县、林周县等幼儿园新建及改扩建项目，推进学前教育普及普惠安全优质发展。

02 义务教育学校建设工程

实施当雄公塘乡中心小学整体搬迁、堆龙德庆区第六小学、曲水聂当小学搬迁工程，新建城关区第十中学、堆龙德庆区第三中学、达孜区第二中学、拉萨高新区（柳梧新区）第二初级中学等。

03 普高与中职学校建设工程

实施江苏实验中学、北京实验中学、拉萨市第二高级中学、拉萨市第三高级中学、拉萨市第四高级中学、拉萨市第七高级中学改扩建工程；实施拉萨市第五高级中学、拉萨市第六高级中学、拉萨市特殊教育高中学校新建工程；实施拉萨市第一中等职业技术学校提质扩优工程等。

04 普通高校建设重点工程

实施拉萨师范学院改扩建项目，围绕拉萨师范学院实训楼、食堂、东区校园等，进一步优化学校的基础建设，改善教育教学的环境条件。

第三章 推进健康拉萨建设

第一节 实施卫生健康提质增效行动

围绕“促改革、建高地、强基层、惠民生”工程，加强重点医院能力提升，以拉萨市人民医院为主体，借助医疗人才“组团式”援藏优势，打造成为以自治区大病救治兜底为主要定位的自治区级高水平综合医院。推进当雄县、林周县、墨竹工卡县人民医院市级区域医疗次中心建设，引导民营医院规范发展，推动医疗服务提质增效。健全公共卫生服务体系，加快推进拉

萨市疾病预防控制中心（卫生监督所）易地搬迁项目、达孜区疾病预防控制中心实验大楼建设项目。补齐专科医院短板，进一步优化医疗资源布局。夯实基层医疗卫生服务，建设一批县域医共体建设项目，持续加强基层卫生医疗机构标准化建设，大力开展基层中藏医药理疗康养服务，推动基层医疗卫生服务提标扩能。推进智慧医疗建设，建设拉萨市医疗机构监管平台、医疗机构安全监管平台、检验检查结果互认平台、县（区）智慧医院及疾控中心信息化平台。

第二节 提升医疗卫生服务质量

继续落实“五个针对”要求，落实分级诊疗制度，持续巩固推进紧密型城市医疗集团、紧密型县域医共体建设，扎实推进优质医疗资源扩容下沉和共建共享。强化卫生行政部门医疗卫生服务监管职能，改革完善医疗质量、技术、安全、服务和价格评估制度。完善以健康为导向的医疗保障制度，推进基本医疗保险参保长效机制，强化基本医疗保险主体保障功能，完善医疗救助体系，实现基本医保应保尽保。深化**DIP**医保支付方式改革，加强医保基金使用监管，落实异地就医结算。积极推进医疗信息交流共享，落实好分级诊疗、双向转诊机制。深入开展爱国卫生运动，完善干部群众健康体检和高原病预防救治制度。探索推动区域公共卫生一体化发展，支持建立区域远程医疗业务平台，着力构建区域传染病、卫生应急、采供血等

多领域联动协调服务机制。以公益性为导向深化公立医院编制、服务价格、薪酬制度、综合监管改革，加强医德医风建设。

第三节 提升公共体育服务能力

持续完善公共体育设施，建立覆盖城乡的全民健身公共服务体系，实施群众文化体育中心、冰雪运动馆改造提升等项目，不断优化拉萨群众文化体育中心多元健身功能。建立健全管理维护机制，逐步推进机关、企事业单位、学校体育场地向社会开放。以城关区为圆点、拉萨河为中轴线、串联拉萨河流域的户外运动圈，重点开发徒步、骑行、慢跑等户外运动类型，打造本地居民普遍受益、外地游客（户外运动爱好者）心心向往的区内领先、国内知名的户外运动胜地。提升体育赛事水平，持续举办赛马大会、锅庄、足球、篮球等群众赛事，提升拉萨半程马拉松、环拉萨自行车赛、冬季高原斯诺克等品牌赛事影响力，放大体育赛事活动经济效益，促进文体旅融合发展。加强与援藏省市学习交流，设立体育人才专家库，促进体育后备人才培养，加快推动青少年体育事业发展。

专栏 17 “十五五”时期“健康拉萨”建设重点工程

01 医疗服务提升工程

完成拉萨市人民医院整体搬迁，开展新院区服务质效攻坚行动，实施当雄县、林周县、墨竹工卡县人民医院市级区域医疗中心建设项目。围绕县级医院、中心乡镇卫生院以及县域资源共享中心等支持方向，实施一批县域医共体项目，加快补齐基层医疗卫生服务体系短板，强化基层医疗卫生服务。

02 公共卫生服务优质工程

加快推进拉萨市疾控中心易地搬迁、达孜区疾病预防控制中心实验楼等项目建设，提升公共卫生服务水平。

03 体育服务设施提升工程

推进维修拉萨市群众文化体育中心，改建拉萨市冰雪运动馆，新建林周县全民健身中心、曲水步道等重点项目。

第四章 健全多层次社会保障体系

第一节 推进社会保障扩面提质

持续推进全民参保计划，探索建立参保扩面与就业促进衔接机制，全力促进中小微企业、重点群体主动参保，实施新就业形态从业人员参保促进行动，引导符合条件的人员持续参保缴费。取消在就业地参保户籍限制，加强农牧民、灵活就业人员等重点群体参保服务，扩大社会保险覆盖面。推进社会保险关系转移接续联网办理，完善社会保险基金筹资和待遇调整机制，稳步提升社会保险待遇水平。构建多层次、多支柱养老保险体系，健全城乡居民基本养老保险筹资和待遇调整机制，优化职业年金经办规程，扩大企业年金覆盖面，鼓励发展商业性养老保险。积极构建预防、康复、补偿“三位一体”的工伤保险制度体系。健全完善社会保险基金预决算管理制度，切实加强社会保险基金监督。按照国家统一安排部署，稳步实施渐进式延迟法定退休年龄，与高海拔地区提前退休政策有效衔接。

提升经办服务效能，加强经办队伍建设。提升社保经办服务信息化水平，推进社保信息集成互通共享。推行社保“就近办”服务模式，打通服务群众“最后一公里”。

第二节 健全社会救助和福利体系

健全基本生活保障为主、专项救助为配套、社会捐助为补充的分层分类社会救助保障体系，实现“应保尽保、应救尽救”，特救急救，特事特办。加快推进拉萨社会救助数字化信息化项目建设，搭建申请、救助、服务、监测于一体的综合性智慧救助平台，全面推进“物质+服务+智慧”的拉萨救助新模式。构建多部门联动的困难群众常态关爱工作格局，建立低收入人口精准认定和常态化帮扶制度，实现低收入救助帮扶制度与防返贫监测制度衔接并轨。加大特殊困难群体的社会救助力度，建立疾病应急救助制度，实施精神障碍社区康复服务项目和留守儿童、困境儿童、流动儿童关爱服务项目，拓宽流浪乞讨救助管理服务功能，提升社会救助精细化规范化可及化水平。大力培养发展公益慈善组织，打造“政府救助+慈善帮扶”的社会救助服务品牌，为困难群众提供多元慈善帮扶。健全完善住房保障体系，严格把关保障房申请门槛，规范保障房市场管理，构建多元化、多层次、全覆盖的住房保障体系。

第三节 促进妇女全面发展

全方位优化妇女发展环境，促进妇女平等参与经济社会建

设、共享改革发展成果，提高妇女参与国家经济文化和社会事务管理水平。持续提高妇女技能素质，促进女性就业创业，消除就业性别歧视，培养女科技人才，高质量促进妇女成长成才。加强婚姻家庭纠纷预测预防预警，健全纠纷排查调解处理制度，有效预防矛盾纠纷的发生、激化，为妇女群众提供多元、便捷的纠纷化解服务，维护妇女合法权益。完善落实法规政策性别平等评估机制，促进人口均衡发展。建立妇女享有全生命周期健康的管理、服务和保障体系。落实国家育儿补贴制度，增强妇女生育保障能力，提升生育水平。保障农村妇女土地权益。缩小妇女发展的城乡、区域、群体差距。加强特殊困难妇女群体民生保障。

第四节 提升残疾人自我发展能力

完善残疾人社会保障制度和关爱服务体系，保障残疾人生命权、健康权、生存权、发展权，落实困难残疾人生活补贴和重度残疾人护理补贴制度，加强残疾预防和康复服务，实施残疾儿童康复救助。推进特殊教育全纳型持续发展，完善随班就读支持保障体系，加强资源教室的科学化建设和专业化运作，支持普通学校（幼儿园）创设更加浓厚的融合环境。落实残疾人就业法规政策，加强和改善残疾人就业服务，拓宽残疾人就业渠道，消除对残疾人的就业歧视。推动残疾人托养安养服务制度化、规范化和专业化。推动数字赋能助残，实施无障碍场

景营建行动，确保无障碍需求人群能够在城市主干道、公共交通、公共服务场所、信息交流等方面实现“无障碍”。

第五节 完善退役军人服务保障

健全市县乡村四级退役军人服务保障体系，加强规范化、标准化、信息化建设，全面提升退役军人及其他优抚对象服务水平。深化退役军人全生命周期管理，完善思政引领、移交安置、教育培训、就业创业、抚恤优待、帮扶救助、走访慰问、权益维护等规范化服务。深入推进双拥工作，不断完善让退役军人“后路”通畅、“后院”稳固、“后代”健康成长的政策体系。积极发挥退役军人作用，着力培育“兵支书”“兵委员”“兵商户”。健全退役军人表彰激励机制，加快推进拉萨市光荣院建设，让军人成为全社会尊崇的职业，让退役军人成为全社会尊重的人。

专栏 18 “十五五”时期多层次社会保障体系建设重点工程

01 社会福利服务设施提升工程

加快推进军休服务中心、拉萨市光荣院建设、拉萨市智慧救助设施建设、退役军人褒扬优抚设施、残疾人服务设施等重点项目建设。

02 住房保障工程

加快推进市县（区）周转房项目、市县（区）公租房等保障性住房建设项目。

第五章 建设全龄友好包容型社会

第一节 优化养老服务供给

加强基本养老服务供给，进一步完善兜底性养老服务、完善特困老人、低保老人、计划生育特殊困难家庭老人、失能半失能老年人养老服务保障。优化城镇养老服务布局，补齐农村养老服务短板，健全市域养老服务网络，加快形成以居家为基础、社区为依托、机构为专业支撑、医养相结合的养老服务供给格局。强化以失能老年人照护为重点的基本养老服务，健全分级分类、普惠可及、覆盖城乡、持续发展的养老服务体系。鼓励民营资本进入养老服务业，引导培育养老服务社会组织，加快养老服务专业技能人才培养，更好满足老年人多层次多样化养老服务需求。

第二节 加强青年发展工作

坚持和加强党对共青团的领导，落实党建带团建制度机制，在全区率先建成市级团校，团结带领青年发挥生力军和突击队作用。积极践行青年优先发展理念，深化青年发展型城市建设试点，促进青年高质量发展，让城市对青年更友好、青年在城市更有为。构建“一站式”青年服务平台，解决青年在就业创业、教育托幼、心理健康、住房消费、交友婚恋、权益维护等方面的“急难愁盼”，为青年成长注入强劲动能。持续打造“文明出行”“青春导医”等青年志愿服务项目，壮大青年志愿者

队伍力量，提升能力素养，注重青年志愿者权益保障和激励褒奖。促进青年与产业协同发展，引导青年立足岗位创优创效，支持青年创新“一三产业融合+互联网”等现代乡村产业发展模式。加强青年思想引领，切实做好预防青少年违法犯罪工作。引导青年有序参与政治生活和社会公共事务，促进青年更好地实现社会融入。

第三节 建设儿童友好型城市

坚持儿童优先发展，推动公共事业优先规划、公共资源优先配置、公共服务优先保障，保障儿童优先原则融入社会政策。强化儿童健康保障，完善妇幼保健服务网络。在街区、社区、公园、学校、医院等公共场所，打造一批就近便利、安全舒适的儿童安全活动空间、亲子体验空间，建设儿童友好型城市。健全多元化婴幼儿照护服务体系，积极推行公建民办模式，支持社会力量参与提供普惠、多元、优质的托育服务，打造托育服务连锁品牌，加强普惠性婴幼儿照护服务供给。推进拉萨市托育综合服务指导中心建设，引导全市托育服务行业规范发展。完善主城托育服务设施布局，以高新区为中轴线，加强城市社区嵌入式服务设施的建设，强化居家社区托育功能，依托各县（区）日间照料中心，增加托育服务床位数。支持有条件的幼儿园开设托班，鼓励基层医疗卫生机构与托育机构建立签约服务关系，提供儿童保健、营养指导、疾病防控等服务，强化托

育服务功能。构建儿童协同机制，推动家庭、学校、社会、政府多方责任联动，健全家庭学校社会协同育人机制。

专栏 19 “十五五”时期全龄友好包容型社会建设重点工程	
01 养老服务扩面工程	加快健全覆盖城乡三级的养老服务网络，推动县级养老综合服务管理平台、乡镇（街道）区域养老服务中心、村（社区）养老服务设施站点建设，力争建设 20 个以上农村幸福院。
02 青年阵地建设工程	实施中国共产主义青年团拉萨市团校、青年驿站等重点项目建设。
03 儿童托育提质工程	实施拉萨市托育综合服务指导中心、曲水县托育中心、达孜区托育中心、高新区社区托育综合服务中心等重点项目建设。

第九篇 坚持文化兴市，建设高品质内涵的文化拉萨

坚持新时代中国特色社会主义文化发展方向，深入实施以文铸魂、以文化人、以文兴业、以文塑城、以文夯基“五大工程”，加快建设文化强市，更好以拉萨文化塑造“文化拉萨”。

第一章 强力推进精神文明建设

第一节 弘扬社会主义核心价值观

深化党的创新理论学习和宣传教育，坚持不懈用习近平新时代中国特色社会主义思想凝心铸魂。完善培育和践行社会主义核心价值观机制，加强马克思主义理论研究和学习，弘扬以伟大建党精神为源头的中国共产党人精神谱系，深入推动理想信念教育常态化制度化。加强党史、新中国史、改革开放史、社会主义发展史、中华民族发展史及西藏地方与祖国关系史宣传教育，教育引导各族师生牢固树立马克思主义国家观、民族观、历史观、文化观、宗教观，牢固树立“四个与共”的共同体理念，不断增进“五个认同”。积极培育和弘扬时代精神，强化爱国主义、集体主义、社会主义和反分裂斗争、马克思主义唯物论、无神论教育，广泛开展爱我中华“播种”行动、“国家意识、公民意识、法治意识”教育实践活动。

第二节 提高全社会文明素养

深入推进公民道德、诚信社会、网络文明建设，推进文明

城市全域创建工作。统筹推动文明培育、文明实践、文明创建，提高全社会文明程度。提倡艰苦奋斗、勤俭节约，大力弘扬劳模精神、劳动精神、工匠精神。以建设文明家庭、实施科学家教、传承优良家风为重点，加强家庭家教家风建设，建设拉萨市家风教育基地。加强未成年人思想道德教育。强化科普工作，弘扬科学精神，提高城乡居民科学素养。健全完善网络综合治理体系，强化新闻宣传和网络舆论一体化管理，压实平台信息管理主体责任，健全常态化管理机制，提高主流舆论引导能力。持续整治涉藏网上负面信息，防止境外有害信息渗透传播。

第二章 大力发展文化事业和文化产业

第一节 有效提升公共文化服务水平

深入实施公共文化服务提质增效行动，加快推进文化设施提档升级，提升拉萨市群众艺术馆、图书馆等文化场馆服务功能，完善县级文化活动中心、图书馆总分馆制建设模式，推进广播电视基本公共服务县级标准化建设。倡导全民阅读，全面建设“书香拉萨”。大力实施文化惠民工程，推进城区“15分钟公共文化服务圈”建设，优化公共文化体育设施错时延时开放服务，健全多元化公共文化产品供给体系，打造更多主客共享、丰富多彩、充满活力的新型城市公共文化空间。鼓励文艺工作者深入生活、扎根人民，推出更多彰显时代精神、反映拉萨特色的优秀文艺作品，支持基层文艺院团规范化、品牌化发

展，让优质文化资源直达基层、惠及群众。

第二节 全面保护传承历史文脉

实施文化保护与传承工程，加强对世界文化遗产、红色遗迹、历史文化名城名镇名村以及中国传统村落、历史文化街区、历史建筑等文化遗产的保护和传承。强化对城市空间立体性、平面协调性、风貌整体性、文脉延续性等方面的规划和管控。抓实历史建筑资源普查和申报工作，推进历史文化、古建大院、老城区保护开发，促进八廓古城人口疏解、业态提升、民生改善、创新运营、品质出行，调整优化老城功能，着力将八廓古城建设成富有底蕴、宜居宜业宜游的休闲街区。探索唐卡、藏装、藏香、藏戏、藏药、藏纸、藏毯、藏陶等文化遗产活化利用路径。加强文化资源数字化建设，推进全市文物保护单位数字化采集，提升关键文化数据安全保障能力。推动藏语言文字传承保护。

第三节 扎实推进文化产业发展

实施重大文化产业项目带动战略，推动文化产业规模化、市场化、规范化、数字化发展。创新文博非遗产业发展，设立非遗工坊与产业聚集区，推动文博非遗项目品牌化、数字化发展。加快推进演艺产业发展，依托西藏文化旅游创意园区，发展演艺产业集群，鼓励培育跨界融合演艺新业态，推动藏戏、民歌、舞蹈等特色演艺活动与重点旅游项目创新发展，支持实

景剧、舞台剧、小剧场、演唱会、音乐节、艺术节等新型演艺文化产业发展。探索发展高原影视产业发展，推动传统文化影视产业转型，打造更多具有西藏文化特色的电影电视作品，大力发展短剧、微电影、短视频、动漫等，加强内容创作与传播，强化沉浸式体验延伸，推动建设雪域高原特色影视拍摄基地，培育高原影视产业新赛道。培育壮大文化创意设计产业，提炼传统藏式文化元素，进行文创产品研发设计，构建“拉萨游礼”文创品牌体系，举办文创大赛，创新文创产品销售场景，推动文创产品从设计到销售全链条发展。

专栏 20 “十五五”时期公共文化服务水平提升重点工程

01 家风基地建设工程

以“最美家风润拉萨”为主题，打造融家庭文明建设和典型案例传习于一体的家风教育基地。

02 文艺精品创作工程

实施《文成公主》大型实景剧、《金城公主》舞台剧升级工程，打造《纳木措之恋》等精品剧目。优化市域演艺场景布局，打造古建大院、罗布林卡、宗角禄康等演艺新空间。深化国有文艺院团改革，系统完善文艺人才生态。

03 公共文化服务提质工程

实施海绵城市文化公园等公共服务设施建设、拉萨市堆龙文化活动中心设备提升等项目，打造“小而美”文化微地标，建设城市书房等新型文化空间。

04 文化保护与传承工程

实施县（区）红色遗迹保护工程等建设项目。实施八廓古城整体保护更新行动，探索曲水县温江多遗址、拉萨曲贡遗址等遗址公园建设项目，推进第四次全国文物普查及成果转化。推进历史文化名城名镇名村保护，推进达孜区桑阿寺修缮保护工程、墨竹工卡县直孔梯寺修缮保护工程。推进哲蚌寺中华民族文化展示馆项目、色拉寺文物展示馆等重点建设项目。推进重点寺庙修缮工程，实施色拉寺安全消防提升等重点项目建设。

05 非遗活态传承工程

在八廓古城区及文创园区打造“非遗展示展销场所”，建设集技艺展示、教学体验、产品销售于一体的非遗空间，完善非遗代表性项目名录，壮大传承人队伍，加强数字化建设。推进达布林服饰制作工坊建设，提升改造拉萨市夺底手工艺非遗旅游基地、堆龙德庆区非物质文化遗产公园等重点项目建设。

第十篇 坚持生态立市，建设高价值生态的美丽拉萨

牢固树立和践行绿水青山就是金山银山理念，坚定不移走生态优先、绿色发展之路，协同推进降碳、减污、扩绿、增长，努力把拉萨打造成为西藏生态文明建设的靓丽名片。

第一章 全面加强生态保护修复

第一节 构建生态保护格局

坚持山水林田湖草沙一体化保护和系统治理，构建“两屏六廊多片”的生态保护格局。筑牢两个生态屏障，以念青唐古拉山和郭喀拉日居山为高原山体生态屏障，着重加强水土保持、水源涵养及生物多样性保护，推进山体生态和植被修复。多部门协同构建六条生态廊道，以拉萨河为主要生态廊道，以尼木玛曲生态廊道、墨竹玛曲生态廊道、堆龙曲生态廊道、雪绒藏布生态廊道以及乌鲁龙曲生态廊道为五条次要生态廊道。巩固重要区域廊道生态功能，依托市域内主要支线河流廊道，连接湖泊、冰川、湿地等重要节点，构建高原水系脉络，加强水源涵养和水环境保护。保护拉鲁湿地国家级自然保护区、西藏雅鲁藏布江中游黑颈鹤自然保护区等生态核心区，保护市域内自然保护地、重要湿地、生态公益林等重要地区，控制生态资源要素相互之间的生态联系廊道的重要节点地区。

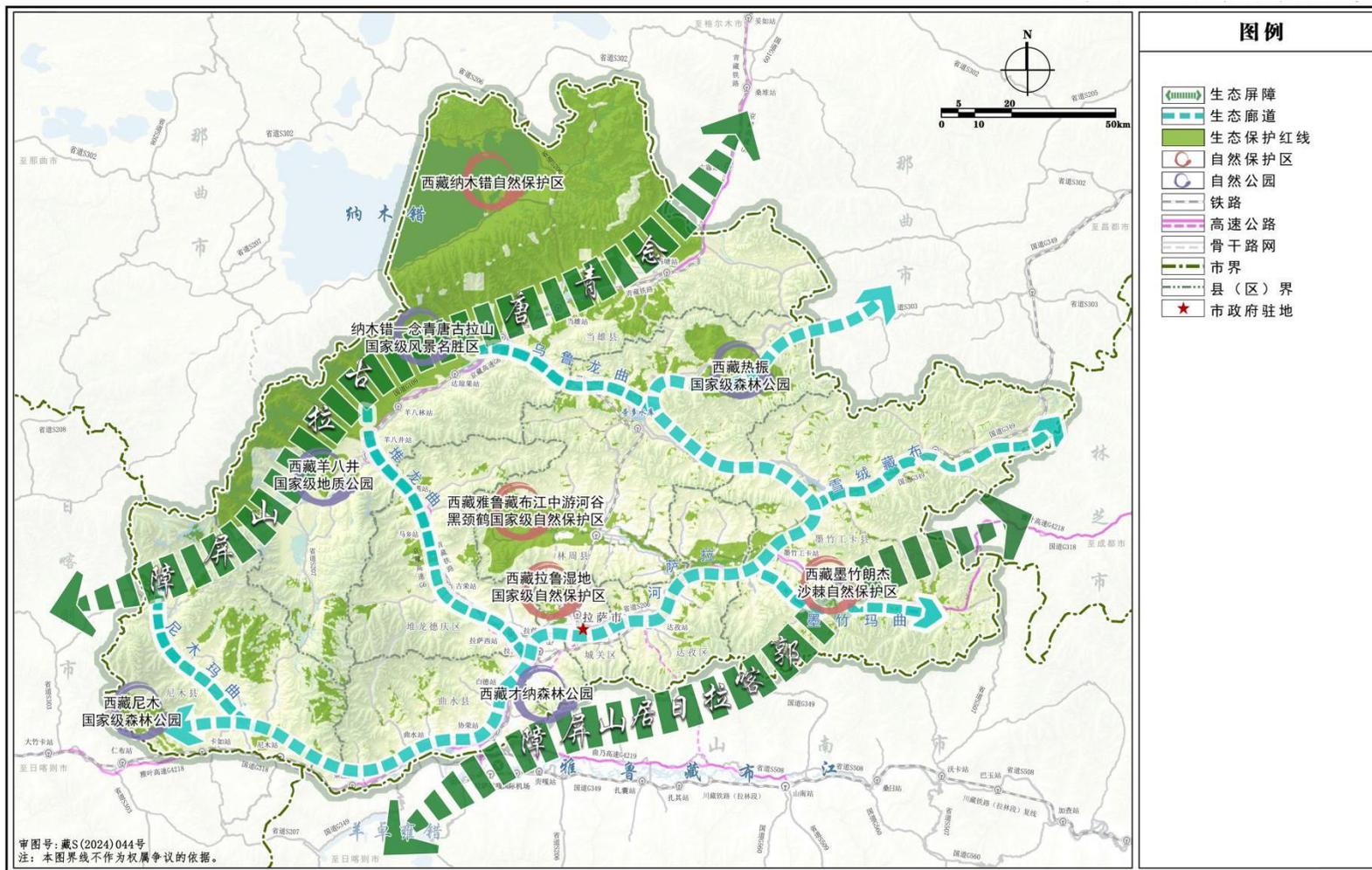


图 3 拉萨市域生态系统保护示意图 (2021—2035)

第二节 加强自然资源保护利用

严格落实河湖长制，实施最严格的水资源管理制度，开展水资源基础调查，实施水域岸线功能分区管理，加强河湖、水库水源涵养区及饮用水水源地保护，维护河湖空间完整、功能完好、资源安全。加强草地资源保护，合理安排草地资源丰富区域的放牧强度，促进草畜平衡。加大林草湿荒资源保护力度，推进退化草场修复、荒漠化防治、湿地保护修复，持续巩固国际湿地城市创建成果，有效维护生物多样性。推进荒漠化治理，提高草原生态系统质量。加强森林资源保护，深化“林长+”联动协作机制，推进生态片林、河湖林带、农田防护林网建设。科学推进以拉萨南北山绿化工程为重点的国土绿化行动，推动国有林场规范运营，努力建设具有高原特色的现代化国有林场。加强湿地资源保护，强化重要水源地周边水源涵养林建设与保护。加强冰川资源保护，精确监测冰川动态，严格保护雪山冰川和多年冻土带。加强古树名木保护，开展资源普查，建立健全拉萨市古树名木数据库，实现古树名木可溯源管理。

第三节 保护生物多样性

强化生物多样性保护工作协调机制，持续推进生物多样性智慧化监测与保护，推动生物多样性体验地建设，加快建设以国家公园为主体、自然保护区为基础、各类自然公园为补充的自然保护地体系。健全生物生态安全工作协调机制，加强物种

保护和外来入侵物种防控和治理，完善以雅江中游河谷黑颈鹤国家级自然保护区、纳木措自治区级自然保护区、拉鲁湿地国家级自然保护区为重点的区域生物生态安全风险防范和保护体系。

专栏 21 “十五五”时期生态保护与修复重点工程

01 河流生态治理工程

推进曲水县南木沟生态清洁小流域建设工程、林周县松盘乡松盘村水土流失综合治理项目等项目建设。推动尼木县尼木玛曲（城区段）生态修复综合治理、拉萨河（聂当下游段）河滩生态综合治理等项目前期工作。实施中心城区水系治理工程、城市湿地修复工程。

02 拉萨南北山绿化工程

推进国土绿化及树种繁育、配套基础设施等建设。

03 退化草原修复及荒漠防治工程

加快推进尼木县帕古乡彭岗村等人工种草水渠修建项目，推进荒漠化防治、森林草原防火等工程建设。

04 西藏重要生态系统保护和修复及支撑工程

加快水、土生态修复、排污口整治、水源地保护、空气质量监测系统等项目建设。推动拉萨市防沙治沙项目、野生动植物保护及自然保护区体系建设、造林绿化、天然草原退牧还草、草原鼠虫毒草害防治工程等项目建设。

第二章 系统实施环境综合治理

第一节 全面推进大气污染防治

深入实施城乡环境综合大整治战略，持续深入打好蓝天、碧水、净土保卫战。实施空气质量持续改善专项行动，强化臭氧污染溯源分析和协同控制，推进挥发性有机物和细颗粒物减排，深化消耗臭氧层物质和氢氟碳化物环境管理。提高清洁能源消费使用占比，推进具备条件的县城和高海拔乡镇集中供暖、清洁取暖。加强机动车尾气治理，加快老旧车辆和非道路移动机械淘汰更新，大力发展新能源公共交通，提高公务车辆新能源占比。实施甲烷排放控制行动，加强非二氧化碳温室气体排放控制。着力加强重点行业污染源治理，依法整改或关停退出不达标产能，加快水泥行业超低排放改造。

第二节 全面推进水污染防治

加快集中式饮用水水源地保护区关闭调整和规范化建设，推进尼木县帕古水库水源地保护规范化建设工程，做好备用水源地选址论证和项目建设，合理规划供水（引水）线路，将沿线群众纳入集中供水范围，加快旁多引水工程建设。加快推进海绵城市建设，实施环境基础设施补短板工程，推广“近自然”生态治理模式，探索建设雨污分流、综合管廊全覆盖样板区。大力实施高原河湖生态保护与污染防治工程，推进经开区河畔公园引水工程、拉萨河上游（扎雪乡段）流域生态环境保护修

复项目。探索开展“基于 AI+大数据的区域排水系统智慧管控”，强化中心城区排水管网错接、漏接问题排查整治，统筹推进城镇雨污分流、水系改造修复和生态治理工程。有序开展拉萨河、堆龙河闸坝蓄水工作，保持下游生态流量。

第三节 持续推进“无废城市”建设

开展土壤污染源头防控行动，开展重点污染地块土壤修复。突出新污染物（持久性有机污染物、内分泌干扰物、抗生素、微塑料）治理。支持工业固体废物资源化新技术、新设备、新产品应用，提高固体废物综合利用率，打造各类“无废细胞”。全面实施生活垃圾、建筑垃圾、污泥、飞灰、再生资源、危险废物处置等环境基础设施补短板行动。实施县（区）垃圾分拣中心项目，强化废旧物资回收设施建设，加快建立可回收物收运、处理系统，促进可回收物收运系统与再生资源利用市场相互协调、融合发展。全面提升“无废城市”¹⁰建设成效。建立农业废弃物回收激励机制，加快创建国家或自治区畜禽养殖标准示范场区。完善危险废物、医疗废物安全处置体系，实施生态环境监测工程，建设生态环境监测网络，严密防范环境风险，实现全过程管控。

¹⁰ 无废城市：以创新、协调、绿色、开放、共享的新发展理念为引领，通过推动形成绿色发展方式和生活方式，持续推进固体废物源头减量和资源化利用，最大限度减少填埋量，将固体废物环境影响降至最低的城市发展模式。

专栏 22 “十五五”时期污染防治攻坚战重点工程

01 大气污染防治工程

强化高污染燃料禁燃区管控，持续推进城市建成区去煤化，显著降低大气污染物。大力实施空气质量持续改善行动，实施挥发性有机物源头替代工程。

02 水污染防治工程

推进城镇污水垃圾处理及收集系统建设、实施污水处理厂及配套管道工程、污水提标提升改造项目，持续改善区域水环境质量。

03 “无废城市”建设工程

实施尼木、当雄、墨竹工卡、曲水垃圾分拣中心项目建设，新建生活垃圾分类收集转运智慧化、无害化处置设施，推进高新区市政污泥处置及污泥再利用、环卫车辆更新、建筑垃圾资源化利用等项目建设，持续改善城乡人居环境质量。

04 生态环境监测工程

促进市、县（区）建设生态环境监测网络及三级监测中心，推动监测业务用房暨能力建设、监测网络、自动监测系统和实验室升级改造等建设。

第三章 深入推进绿色低碳发展

第一节 推进碳达峰行动

积极稳妥推进碳达峰“九项行动”，有序推进能源、交通运输、工业、建筑、农业农村等重点领域节能降碳。推进能源消耗总量和强度“双控”向碳排放总量和强度“双控”转变。

推动建立碳排放预算管理制度，促进经济社会发展全面绿色转型。实施全面节约战略，大力推进能、水、地、矿、材等各领域资源节约利用。大力推进节能减排，实施农业、工业和城镇等重点领域节水。加强生态环境分区管控，坚持“两高一低”企业和项目零审批、零引进。

第二节 推进碳汇开发

实施“碳汇拉萨”行动，加快建设碳汇数据信息平台，探索碳汇交易机制，积极融入全国碳市场。大力发展绿色产业，推动能源结构转型和就地消化增值，发展循环经济。实施青藏高原适应气候变化重大示范工程。加快生态价值转化，推动高海拔供氧产业发展，实施“拉萨净土”区域公共品牌发展战略，推进水风光储多能互补，开展“光伏+氢能+供氧”试点。

第三节 推动生产生活方式绿色转型

以建设“资源节约型、环境友好型”社会为导向，构建资源循环利用体系，加快推进曲水县循环经济产业园、经开区、堆龙德庆工业园、达孜工业园等建设绿色循环园区。提升大宗固废、生活垃圾、医疗废弃物等循环利用水平。推行绿色制造，全面推进生产领域清洁化改造。推动农业生产绿色化，加强农药使用管控。构建市场导向的绿色技术创新体系，强化产品全周期绿色管理。大力发展绿色建筑，紧扣拉萨高原城市特性，加快耐高寒建材研发应用，推动超低能耗建筑、低碳建筑规模

化发展，加大既有建筑节能改造力度。大力发展节能环保产业、清洁能源产业，培育发展一批绿色技术创新骨干企业。开展绿色生活创建行动，深入推进公共机构节能降碳，积极推广绿色产品，引领绿色办公、绿色出行、绿色消费等社会新风尚。

第四章 有效促进生态价值转化

第一节 构建生态产品价值体系

构建生态产品价值核算体系，增加生态物质产品、生态调节产品、生态文化产品供给，探索生态产品价值实现多元路径。扩大生态物质产品供给，将生态环境优势转化为农林产品品质优势，增加生态农林产品供给。加强生态调节产品供给，推动碳排放权、用水权、排污权、用能权及林权等环境权益快速形成价值。创新生态文化产品供给，依托高原生态特色，推动“草原+”“大地景观+”、生态研学、自然教育等业态，以生态赋能产业创造产品。探索排污权、用能权、用水权等市场化交易。积极探索政府主导、企业和社会各界参与、市场化运作，可持续的生态产品价值实现路径，建立生态产品价值实现机制。鼓励支持社会资本参与，着力构建生态环境治理全民行动体系。

第二节 健全生态监管奖惩体系

深化自然资源有偿使用制度改革，建立节水激励机制、排污许可核发信息和环境执法共享机制，落实以排污许可制为核

心的固定污染源监管制度，推动排污许可制度与环境影响评价制度进一步衔接。完善生态环境损害赔偿机制，加大惩治力度，持续保持环境违法行为“零容忍”。推进生态综合补偿，健全横向生态保护补偿机制，统筹推进生态环境损害赔偿。建立生态环境保护者收益、使用者付费、破坏者赔偿的利益导向机制。

第十一篇 坚持依法治市，建设高效能治理的法治拉萨

深入学习贯彻习近平法治思想，坚持党的领导、人民当家作主、依法治国有机统一，依法执政、依法行政共同推进法治政府、法治社会一体建设，全面推进科学立法、严格执法、公正司法、全民守法，建设更高水平的社会主义法治拉萨。

第一章 发展全过程人民民主

坚持和完善人民代表大会制度，进一步加强同人大代表的联系，听取代表的意见和建议，加强和改进各方面工作，强化人大对“一府一委两院”的监督。更好发挥统一战线组织优势，坚持发挥人民政协专门协商机构作用，支持政协履行政治协商、民主监督、参政议政职能，更好凝聚人心、凝聚共识、凝聚智慧、凝聚力量。健全基层民主制度，保障各族群众依法管理基层公共事务和公益事业，完善吸纳民意、汇集民智工作机制。完善大统战格局，加强党外知识分子、非公有制经济人士、新的社会阶层人士及侨务（境外藏胞）工作。发挥群团组织作用，把群众紧紧凝聚在党的周围。

第二章 深入推进依法行政

全面落实领导干部应知应会党内法规和国家法律清单制度，不断提升法治思维、法治能力、法治素养。扎实推进法治政府示范创建工作，严格执行重大行政决策程序，健全财政资金使

用效益评估机制，推动行政决策提质增效。全面推进严格规范公正文明执法，完善跨部门、跨区域执法联动协作机制，积极推行包容审慎监管。健全执法人员常态化培训考核机制，打造政治坚定、本领过硬、纪律严明、富有活力的高素质行政执法队伍。完善行政权力监督体系，深化政务公开，建设集成高效的违法举报投诉平台。完善“府院联动”“府检联动”机制。

推进政府机构、职能、权限、程序、责任法定化，实现权责清单事项标准化建设。加强重点领域、新兴领域立法，完善地方性法规条例。健全重大行政决策程序制度，完善规范性文件合法性审核机制。深化行政执法体制改革，全面推进基层综合行政执法，理顺优化赋权乡镇（街道）实施执法事项，健全行政执法监督体制机制。完善行政处罚等领域行政裁量基准制度，推动行政执法标准跨区域衔接。完善行政处罚和刑事处罚双向衔接制度。健全行政复议体制机制。完善行政裁决制度。稳妥有序推进人口小县机构优化。深化开发区管理制度改革，优化事业单位结构布局，强化公益属性。

第三章 着力健全公正司法体制机制

完善监察机关、公安机关、检察机关、审判机关、司法行政机关各司其职，监察权、侦查权、检察权、审判权、执行权相互配合、相互制约的体制机制。深化审判权和执行权分离改革，有效破解“执行难”问题。深化和规范司法公开，让权力

在阳光下运行。落实执法司法救助制度，强化对未成年人等弱势群体司法保护。落实司法责任甄别、追究和惩戒制度，确保执法司法廉洁性和公正性。推进法治数字化、信息化建设，提高执法司法质量和效率。

第四章 扎实推动社会治理提质增效

第一节 加强社区党组织建设

常态化实施基层治理效能大提升战略，推广“党建+”模式，推动市、县、乡三级综治中心规范化建设提档升级，不断提升基层治理体系和治理能力现代化水平。以党建引领为核心，推动党的组织体系在网格织密健全、治理力量在网格高效协同、服务资源在网格集成落地、风险隐患在网格敏捷处置。坚持大抓基层的鲜明导向，推动社会资源服务管理以及干部力量向基层下沉，运用大数据、多平台，主动排查发现及时解决问题隐患，营造良好网络生态。持续推进社区（村）党群服务中心建设。

第二节 全力推动社区场景营造

坚持把社区场景营造作为深化社区发展治理的着力点，全力推动城镇社区、乡村社区等各类社区广泛开展社区场景营造，打造精准高效的服务场景、友爱包容的文化场景、绿色低碳的生态场景、品质宜人的空间场景、活力多元的产业场景、共建

共享的共治场景、互联互通的智慧场景等。深入推动国际化、运动健康、文化创意、智慧科技、绿色生态等类型主题社区营造。充分发挥党建引领作用，建立政府主导，各方有序参与健全社区场景营造合作机制。

第三节 引导多元主体共治

完善基层民主协商制度，引导居民、群团组织、社会组织、市场主体等社会力量参与基层治理。建立健全社区党组织、社区居民委员会、业主委员会、物业服务企业和行业协会议事协调运行机制。大力推进规划师、社会工作专业人员、专家学者等专业人才进社区。大力发展培育专业化、枢纽型、品牌性社会组织以及各类社区自组织和志愿者队伍，加强对各类社会组织的综合监管。鼓励社区出资办社会企业，设立社区基金，激发自我造血功能。推进政府购买服务改革，促进公共服务提供主体多元化。推动乡镇（街道）的行政执法、议事协商、为民服务、应急管理，有效对接上级职能部门、基层群众性自治组织、驻地企事业单位、各类社会组织，促进共同参与基层治理。

第十二篇 坚持稳定安市，建设高水平安全的平安拉萨

深入学习贯彻落实习近平总书记关于西藏工作的重要指示和新时代党的治藏方略，牢固树立总体国家安全观，抓住矛盾纠纷排查化解“三个环节”、提高“三种能力”、建立“三项机制”，坚持情报灵、排查细、底数清、预案实、演练真、处置快“十八字工作要求”，坚定坚决维护国家政治安全和社会稳定，为拉萨长治久安和高质量发展提供坚实安全保障。

第一章 健全国家安全体系

第一节 强化总体国家安全观

落实国家安全责任制和维护社会稳定责任制，强化重点领域和重要专项国家安全工作协调机制，完善国家安全重点领域风险预警预判机制、危机管控处置机制，严防各类风险向政治安全领域传导。实施强化总体国家安全观工程，深化群众性国家安全教育，落实国防动员体系建设任务，强化全民国防教育和国家安全宣传教育，增强全民国家安全意识和能力。全面落实意识形态工作责任制，坚决有力维护意识形态领域绝对安全。完善反分裂斗争工作体制机制，动态修订完善应对重大政治斗争方案预案，持续深入揭批十四世达赖和达赖集团反动本质，做好应对重大政治斗争的各项准备工作，牢牢掌握反分裂斗争主动权。

第二节 全力维护公共安全

统筹传统安全和非传统安全领域能力建设，加强经济安全风险预警、防控机制和能力建设，加强产业链安全监督防范，开展常态化产业竞争力调查和评价，增强产业链体系抗冲击能力。维护金融安全，守住不发生系统性风险底线。加强政府债务风险监测评估、预警和应急处理，积极稳妥化解债务风险。抓好安全生产工作，坚持“三管三必须”原则，严格落实安全生产责任制，强化“党政同责、一岗双责、齐抓共管、失职追责”，提升行业部门监管能力，压紧压实生产经营单位主体责任，聚焦非煤矿山、建筑施工、城镇燃气、道路交通、危险化学品等重点领域，深化风险隐患排查整治，健全完善风险监测预警体系，不断提高公共安全治理能力和治理水平，坚决防范遏制重特大生产安全事故，以高水平安全保障高质量发展。落实“四个最严”要求，加强食品药品安全全链条监管，增强市县两级食品药品检验检测技术支撑力量。加强特种设备、工业产品安全监管，营造安全稳定的社会环境。

第三节 加快建设强边大后方

全面构建支持边境地区现代化建设的政策体系、工作体系、制度体系，加快建设基础稳固、支撑有力、融合发展、富有韧性的强边大后方。加强交通、仓储、物流、人防、气象、应急等基础设施共建共用，建强军地一体的交通战备、军民融合的

仓储物流、军政联动的安全应急“三大保障体系”。健全协作兴边工作机制，做强向边境抵边安居、与边境协作发展、同边境联动共建“三大后方功能”。实施军民融合发展战略，推进军民融合共商共创、共建共享，增强深化国防动员、支持部队建设、推进双拥共建“三大服务质效”。

第二章 推进中华民族共同体建设

第一节 铸牢中华民族共同体意识

坚持以铸牢中华民族共同体意识为主线和战略性任务，推进中华民族共同体建设，用习近平新时代中国特色社会主义思想凝心铸魂，引导各族干部群众不断增进“五个认同”“四个与共”。深化中华民族共同体理论研究阐释和常态化宣传教育，纵深推进民族团结进步模范区创建“四大工程”¹¹“六项行动”¹²。健全各民族、各行业交往交流交融工作机制，深入实施各族青少年交流计划、各族群众互嵌式发展计划和旅游促进各民族交往交流交融计划“三项计划”。推进国家通用语言文字推广普及提质扩面。制定加强和改进城市民族工作的具体举措，推动中华文化元素和标志性符号进公共场所，加快建设互嵌式社会结构和社区环境。提升依法治理民族事务能力，依法严厉

¹¹ 四大工程：加强和改进民族工作的重要思想入脑入心工程、“五个认同”增进工程、各民族交往交流交融促进工程、模范区创建“十进”工程。

¹² 六项行动：爱我中华“播种”行动、“关键少数”带头示范行动、国家通用语言文字推广普及行动、社区民族团结一家亲共建行动、农牧区民族团结聚力行动、美丽边疆同心守护行动。

打击破坏民族团结、制造民族分裂的违法犯罪行为。

第二节 加强宗教事务治理法治化

系统推进我国宗教中国化、加强宗教事务治理法治化，以“五个有利于”标准推进藏传佛教中国化，积极引导藏传佛教与社会主义社会相适应。巩固拓展宗教界“三个意识”教育成果，支持引导宗教界加强自我变革。完善宗教事务治理体系，健全寺庙管理长效机制，提升依法治理宗教事务的能力和水平。落实党的利寺惠僧政策，推进基本公共服务进寺庙。加强宗教工作“三支队伍”建设。

第三章 确保社会和谐稳定

第一节 健全社会稳定风险防控机制

健全社会治安综合治理机制，筑牢防风险、保平安底线。健全重大决策社会稳定风险评估和合法性审查制度。加快“天网工程”“雪亮工程”“慧眼工程”集成建设。深化落实社会稳定风险大化解战略，充分发挥综治中心的“一站式”受理全链条解决的社会综合治理作用，健全基层矛盾纠纷多元化解机制，建设覆盖城乡和重点领域的调解组织网络，创建一批深受群众欢迎的金牌调解室。健全社会重大风险、历史遗留问题、突出信访问题“三张清单”工作制度，落实信访工作责任制，纵深推进信访工作法治化，以法治思维和法治方式规范信访工

作，保障群众合法权益，依法打击经济活动中的违法组织。依托市综治中心实体化运行心理健康服务中心，健全社会心理服务体系 and 危机干预机制，构建事前提前预防、事中积极化解、事后妥善处置的社会稳定风险评估闭环管理体系。

第二节 持续完善社会治安整体防控体系

健全社会治安专项工作会商研判制度、资源统筹制度，推动重点部位联动防控、重大风险联动稳控和重要领域联动管控。推动公共安全领域大数据、人工智能、物联网等技术广泛运用，加强跨部门、跨区域数据共享，提升主动预警、智能防控、精准治理水平。加快建设高度协同、高效运转的现代化警务体系。完善黄赌毒综合治理体系，坚决防范暴力恐怖、黑恶势力、新型网络犯罪和跨国犯罪。强化监督管理、社区矫正、社会适应性帮扶工作，完善未成年人专门矫治学校建设，健全预防和减少犯罪工作体系。深化城际治安防控合作，积极搭建治安防控跨区域协作平台。

第三节 全面构建城市应急救援体系

深化自然灾害综合风险普查，开展城市综合减灾能力评价，持续提升城市综合减灾能力。稳步推进“平急两用”公共设施建设，利用公园绿地、体育场馆、地下空间等场所，建设就地避难、就近避难、步行避难等分级分类疏散通道和避灾场所。

针对城市重大危险源和敏感管线预留安全生产空间，规范重大危险源安全距离设置，降低重大危险源的危害性。推进应急物资智能化储备体系建设，健全完善生活必需品保供监测信息平台，探索构建跨区域应急物资保障供应协同机制。进一步健全应急指挥体系建设，完善应急预案体系，聚焦重点领域细化完善专项和部门预案。加强部门信息互联互通，增强突发事件监测、协同处置能力。强化应急救援队伍建设，建立完善以国家综合性消防救援队伍为主力军、军队应急救援队伍为突击队、社会救援力量为辅助的应急救援力量，进一步加强乡镇(街道)、村居(社区)基层应急救援能力建设。推进多种形式的社会化储备。加强公共安全教育和应急技能培训工作，提升公众自救互救意识和能力。完善公共卫生应急管理和重大疫情防控救治补短板体系，健全重大疫情监测预警、风险评估、流行病学调查、检验检测、医疗救治、紧急征用等制度。

专栏 23 “十五五”时期平安拉萨建设重点工程

01 强化国家安全观工程

用习近平新时代中国特色社会主义思想凝心铸魂，把学习宣传习近平总书记关于总体国家安全观的重要论述常态化纳入干部教育、社会教育、国民教育体系；强化重点领域和重要专项国家安全工作；开展桌面推演、实战对抗演习、应急处突演练，提升思想引领力、风险防控力与实战处置力。

02 铸牢中华民族共同体意识工程

规模化、常态化开展群众性创建活动，常态化开展文化进万家、“我们的节日”、主题党日等活动。建立各民族交往交流交融常态化工作机制，增强民族团结凝聚力、宗教和顺引导力与文化浸润感召力，铸牢中华民族共同体意识。

03 韧性城市建设工程

加快推进拉萨市天然气储备库建设项目、拉萨市各县（区）救灾物资储备库信息化建设项目、拉萨市各县（区）救灾物资储备库消防改造项目等重点项目建设。加快建设市、县两级综合应急指挥基地、配备执法装备等重点项目。

04 平安拉萨建设工程

实施政法基础设施建设工程，建设公安、法院、消防等项目。实施安全监管能力建设工程，建设市县两级食品、药品安全检验检测中心、快速检测站点等项目。实施安全维稳信息化工程，推动拉萨市中级人民法院矛调中心项目、拉萨市中级人民法院可视化运维平台项目、拉萨市中级人民法院专网网络双链路等信息化项目建设。加快推进监管中心整体搬迁和智慧监管、执法办案管理中心等项目建设。

第十三篇 强化实施保障，奋力实现“十五五”目标任务

尊重经济社会发展客观规律，坚持改革创新，坚持目标导向，坚持重点支撑，建立科学系统的规划实施保障机制。

第一章 坚持党的全面领导

认真落实新时代党的建设总要求，健全重大决策部署落实机制，完善上下贯通、执行有力的组织体系，确保党中央决策和自治区党委部署有效落实。坚持新时代好干部标准和民族地区干部“四个特别”政治要求，完善干部考核评价机制，树立凭能力用干部、以实绩论英雄的鲜明导向。推进领导干部能上能下，加强干部人才思想淬炼、政治历练、实践锻炼、专业训练，打造抓落实的过硬干部队伍。着力增强党组织政治功能和组织功能，统筹推进各领域基层党建。推进新成立社区党群服务中心建设。锲而不舍落实中央八项规定及其实施细则精神，健全进一步转变作风、狠抓落实机制，持续为基层减负。完善权力配置和运行监督制约机制，发挥巡察“利剑”作用，一体推进不敢腐、不能腐、不想腐，营造风清气正的政治生态。

第二章 完善规划编制体系

坚持以国民经济和社会发展规划为统领，结合实际科学编制市、县（区）“十五五”规划纲要和专项规划，形成定位准

确、边界清晰、功能互补、统一衔接的规划体系。设计切实可行的发展路径，聚焦国家投资方向，进一步深化工作研究、细化任务分解、配置关键资源、强化政策协同。坚持以规划引领项目建设、以项目支撑规划落地，围绕产业发展、基础设施、创新驱动、绿色低碳、社会民生等经济社会发展重点领域，谋划实施一批打基础、利长远、惠民生的重大项目。

第三章 健全狠抓落实机制

从严落实规划目标分工负责制，建立专班跟踪抓落实工作机制，加强规划实施监督评估，切实增强规划实施的系统性、整体性、协同性。完善规划主要指标监测、统计、评估、考核制度，强化对约束性指标完成情况的评价考核，并纳入综合评价和考核体系。采取多种形式、通过多种渠道，广泛开展“十五五”规划宣传解读，让规划确定的目标任务深入人心。尊重基层首创精神，凝聚各方面智慧和力量参与规划实施，切实形成齐心协力、共建共享的生动局面。

结 语

实现“十五五”时期发展目标，前景光明、任务艰巨。全市各族干部群众要更加紧密地团结在以习近平总书记为核心的党中央周围，在自治区党委、政府和市委的坚强领导下，万众一心、开拓进取，扎实推进拉萨长治久安和高质量发展，奋力当好“七个排头兵”，在新起点上全面铺开“共建中华民族共同体 书写美丽西藏新篇章”的拉萨实践！