

拉萨市“十一五”时期国民经济和社会发展规划纲要

(拉萨市第八届人民代表大会第五次会议批准)

拉萨市国民经济和社会发展“十一五”规划(2006年—2010年),是推进全市跨越式发展、全面建设小康社会进程中的重要规划。根据中共拉萨市委员会六届四次全委会精神和《中共拉萨市委员会关于制定“十一五”时期国民经济和社会发展规划的建议》,为动员和凝聚全市的资源和力量,实现“五个突破、两个率先”的目标要求,结合拉萨实际,制定本规划纲要。

第一章 “十一五”时期

经济社会发展的基础和环境

“十五”时期,全市人民在中央的关怀和全国人民特别是北京、江苏两省市的大力支援下,在自治区党委政府的正确领导下,以邓小平理论和“三个代表”重要思想为指导,坚持新时期西藏工作指导方针不动摇,认真贯彻落实科学发展观,牢牢抓住发展这个第一要务,紧紧围绕“五个突破、两个率先”的目标要求,全面实施科教兴市、城市带动、可持续发展战略,保持了经济社会的快速发展和局势的持续稳定,“十五”计划的主要目标任务提前完成,为“十一五”经济社会发展奠定了良好的基础。

第一节 基础条件

“十五”时期,全市经济社会发展取得显著成就。经济结构进一步优化,发展活力明显增强,农牧区生产生活条件明显改善,城市建设快速推进,各项社会事业加快发展,对外开放实现新突破,人民生活水平明显提高,民族团结进一步增强,社会局势日益稳定。这一时期,是我市历史上经济社会发展较快、城乡面貌变化较大、人民群众得到实惠较多的时期。

——国民经济持续健康发展,发展活力显著增强。2005年,全市生产总值达到88亿元,比“九五”末翻一番,年均增长16.6%;人均生产总值达到15714元,比“九五”末增长59%;财政收入达到3.2亿元,比“九五”末增长74.05%,年均增长11%。经济增长速度高出全区4个百分点,经济总量占全区三分之一以上。结构调整成效显著,三次产业比例趋于合理。一、二、三产业比例由“九五”末的14.0:23.8:62.2调整为8.3:24.5:67.2。基础设施建设力度加大,累计完成固定资产投资99亿元,比“九五”时期增加73亿元。建成了一批农牧林水、生态环保、交通能源等重点项目,实现了县县通油路,农村电网覆盖率达81%,水利、交通、能源、通讯等瓶颈制约进一步缓解。首府城市的综合服务功能日臻完善,辐射带动作用明显增强。

——经济体制改革稳步推进,对外开放水平进一步提高。政府职能转变和行政管理体制改革步伐加快,公共服务意识增强,管理水平和效率提高。民主监督机制进一步完善,行政透明度、重大决策民主化和科学化水平进一步提高。新的国有资产管理机构组建完成并投入运转。国有企业改革取得积极进展。经营性土地实行公开招标挂牌拍卖,初步形成了多元化的城市建设投资格局。对外开放和交流合作不断扩展,招商引资成效显著。五年累计招商引资项目377个,到位资金35亿元。非公有制经济迅速发展的政策环境、竞争环境、执法环境不断改善,进入领域不断拓宽,占GDP的比重明显提高。北京、江苏两省市对口支援力

度不断加大，援助机制不断完善，成效日益显著。

—— 城乡居民生活水平不断提高，人民生活明显改善。2005年，城镇居民人均可支配收入达到9429元，比“九五”末增长26.94%，年均增长4.9%。农牧民人均纯收入达到2402元，比“九五”末增长43.63%，年均增长7.51%。城乡居民收入差距由“九五”末的4.46:1缩小到“十五”末的3.93:1。拉贡公路沿线1486户农牧民民房得到彻底改造，263户游牧民实现定居，一二期农网工程解决了52个乡镇556个村的农牧民用电问题，人畜饮水工程解决了296个农牧民集居点、16916户10.15万人、55.46万头牲畜的饮水问题。

—— 各项社会事业全面进步，社会更加和谐。教育事业加快发展，办学条件显著改善，突出了“两基”攻坚，加快了“普九”步伐，在全区率先实现“两基”目标，教育资源配置结构逐步优化，教育规模扩大，办学条件改善，教学质量稳步提高。技术进步动力增强，科技对经济增长的贡献率由“九五”末的30%提高到36%。文化事业得到进一步发展，基层文化设施得到改善，广播电视覆盖率分别达到92.6%和93.74%。城乡公共卫生建设取得进展，改扩建了市医院等医疗机构，城乡医疗卫生保健水平和防控能力显著增强，医疗服务水平提高，应对重大疫情的能力增强。建立了城镇职工养老保险、医疗保险、失业保险和城镇居民最低生活保障制度，推行了以免费医疗为基础的农牧区医疗管理制度。社会福利、社会救济和优抚安置等社会保障体系进一步完善。

—— 精神文明和民主法制建设成效明显，社会局势更加稳定。爱国主义、社会主义、集体主义为主要内容的思想道德教育不断深入，群众性精神文明创建活动取得丰硕成果，首府城市文明程度进一步提高。依法治市进一步推进，地方立法、普法工作取得新进展，全民法制意识明显增强。政府职能进一步转变，基层政权、村民自治和社区民主政治建设进一步加强。民族区域自治制度和党的民族宗教政策得到全面贯彻执行。坚持对达赖集团斗争的基本方针，严密防范和严厉打击境外敌对势力特别是达赖集团的各种渗透破坏活动，牢牢掌握反分裂斗争主动权。加强了社会治安综合治理，妥善处理人民内部矛盾，社会局势日益稳定。

第二节 发展环境

“十一五”及今后一个时期，是我市加速推进特色产业发展，加快建设区域中心城市，为全面建设小康社会，实现跨越式发展奠定基础的关键时期，经济社会发展面临着许多千载难逢的机遇。

—— 中央第四次西藏工作座谈会确定的方针政策和中央《关于进一步做好西藏发展稳定工作的意见》，为继续做好我市工作指明了方向。

—— 西部大开发战略的深入实施，全国特别是北京、江苏两省市的大力支援，为我市发展提供了强大动力。

—— 《西藏自治区“十一五”时期国民经济和社会发展规划纲要》明确了实施适度集中发展战略、重点建设拉萨市的战略和思路，为我市跨越式发展提供了政策支持。

—— 青藏铁路的建成，将为我市的发展提供更加丰富的资源配置条件，降低经济社会活动成本，进一步促进特色资源的开发和产业经济的发展。边贸口岸的开通，为我市发展外向型经济和扩大对外开放，拓展南亚市场，创造了良好的条件。

—— 拉萨市作为全区的首府城市，地理位置优越，资本、技术、人才、信息等生产要素集聚，产业建设基础较好，为我市实现又快又好地发展提供了广阔的空间。

—— 全市人民生活总体上解决了温饱问题、部分群众过上了小康生活，各族群众思稳定、求发展、谋跨越、奔小康的愿望十分强烈，跨越式发展具有广泛的群众基础。

—— 反分裂斗争已由被动应急向主动治理迈进，社会局势正在从基本稳定走向长治久安，为保持较快的发展提供了一个好的社会环境。

另一方面，由于受自然条件、发展历史和地理位置的制约，我市仍属欠发达地区。要保持经济社会的快速发展，仍面临着许多矛盾和困难。

——经济总量小，结构不合理，主导产业尚未形成规模，基础设施仍然落后，自我发展能力弱。

——城市对农牧区经济的辐射带动力不强，持续增加农牧民收入，提高农牧业综合生产能力任务艰巨。经济社会的快速发展给生态环境保护建设提出了新任务。

——城乡差距较大，失地农民、农牧区富余劳动力安置转移与城镇居民就业矛盾相互交织，就业和社会保障压力不断加大。

——达赖集团的干扰破坏，仍然是影响拉萨稳定发展的主要因素，特别是进入“后达赖时期”，维护祖国统一，巩固民族团结，粉碎分裂图谋，确保社会稳定和国家安全任重道远。

第二章 “十一五”时期经济社会发展的指导思想、发展思路和主要目标

第一节 指导思想和发展思路

“十一五”时期经济社会发展的指导思想是：以邓小平理论和“三个代表”重要思想为指导，深入贯彻落实中央第四次西藏工作座谈会精神和中央《关于进一步做好西藏发展稳定工作的意见》，坚持以科学发展观统领经济社会发展全局，落实“五个统筹”，以发展特色产业、提高城乡居民收入、建设区域性中心城市、深化改革扩大开放、加强生态环境保护建设、构建和谐社会为重点，加快转变经济增长方式，加快工业化、城镇化、信息化进程，不断增强自我发展能力和实力，在实现经济社会跨越式发展中走在全区前列，在全面建设小康社会中走在全区前列。

“十一五”时期经济社会发展的基本思路是：围绕率先与跨越，强化一个基础（农牧业），抓好两个重点（基础设施建设和生态环境保护），培育三大支柱产业（旅游业、特色工业、商贸业），实施四大战略（科教兴市、人才强市、特色富市、城市带动），又快又好地推进跨越式发展，走出一条符合拉萨实际，富有区域特色，生产发展、生活改善、生态良好、资源节约、全面协调可持续的发展道路。

第二节 主要目标

“十一五”时期，经济社会发展实现“三个翻一番”和“三个全面提升”的目标，即全市生产总值翻一番、财政收入翻一番、农牧民人均纯收入翻一番，着力提升各项社会事业的发展水平、着力提升城乡居民的科学文化素质、着力提升管理社会和服务水平的能力。

——经济规模更加扩大。全市生产总值年均增长17%，到2010年达到190亿元，人均地区生产总值达到27143元。地方财政一般预算收入年均增长15%，达到6.7亿元。

——人民生活更加殷实。城镇居民人均可支配收入年均增长8%，达到13960元。农牧民人均纯收入年均增长15%，达到6000元以上。城乡居民消费能力增强，社会消费品零售总额年均增长17%。

——城市功能更加完备。全力打造区域性商贸中心、物流中心和产业发展中心，使拉萨成为推进西藏中部经济区快速发展的火车头，把拉萨建成全区最适宜创业、最适宜居住的区域中心城市和天蓝水碧景美、民族风情独特的国际性高原旅游城市。到“十一五”末，城市建成区面积达到70平方公里，城市人口达到50万人，城市化水平达到55%，东城区、柳梧区、东嘎区初步建成。

——产业发展更加优化。加快建立特色工业体系、高原绿色农业体系、现代商贸流通体系，充分发挥拉萨在我区中部经济圈中的核心作用，促进要素、产业、效益集聚，一批特

色产业蓬勃发展，一产效益明显提高，二产对 GDP 的贡献年均增长 2%，三产得到大发展，万元地区生产总值能耗控制在国家规划指标内。

—— 基础设施更加完善。全社会固定资产投资年均增长 30% 以上。农田水利基础设施大为改善，抵御自然灾害的能力明显提高。人畜安全饮水问题全面解决。到 2010 年，所有乡（镇）和 40% 以上的村通油路，重点旅游景点实现通油路，力争三级以上油路达到 1000 公里以上。能源状况明显改善，电力覆盖人口达到 100%，农牧民用电问题基本解决。通讯乡村达到 100%，实现乡乡通邮，60% 的村通邮，农牧区电视、广播综合覆盖率分别达到 93% 和 94%。

—— 社会事业更加进步。全民的科学文化素质不断提高，人口自然增长率稳定在 10% 左右，劳动力平均受教育年限达到 8 年，高中阶段入学率达到 80%。社会保障覆盖率达到 90%，千人拥有执业医师数达到 4 人，社区卫生服务覆盖城市人口达到 80% 以上，城区安全用水 100%。全市人均期望寿命达到 69 岁。

—— 环境更加友好。生态环境明显改善，城市主要环境建设指标达到国家环保城市要求，城市绿化覆盖率达到 40%，城市垃圾无害化处理达到 85%，县城达到 50%，全市森林覆盖率达到 9% 以上，退化沙化草场得到明显遏制，耕地保有量保持在 60 万亩。

—— 社会更加和谐。更加注重经济社会协调发展，更加注重社会公平。社会主义民主更加完善，法制更加完备，依法治市各项措施得到全面落实，人民的各项权益得到切实尊重和保障。反分裂斗争工作机制进一步健全和完善，社会治安综合治理进一步加强，国家安全和稳定得到有效保障。

人民群众充分就业，城镇登记失业率控制在 4.5% 以内，五年实现 4 万人就业。

“十一五”期间拉萨经济社会发展主要目标

指 标	计算单位	2005 年 预计	2010 年 目标	年均增长 +-%
地区生产总值(2005 年价格)	亿元	88.0	190.0	16.6
第一产业	亿元	6.3	8.5	6.2
第二产业	亿元	22.5	55.0	19.6
第三产业	亿元	59.2	126.5	16.4
全市总人口	万人	56.0	70.0	
地方财政一般预算收入	亿元	3.2	6.4	15.0
城镇居民人均可支配收入	元	9429	13960.0	8.0
农村居民人均纯收入	元	2402	5000.0	15.0
乡镇公路通沥青率	%	50.0	100.0	
饮用安全水人口比重	%	42.0	100.0	
农村供电覆盖率	%	70.0	98.0	
通电话行政村比重	%	85.89	100.0	
城镇化水平(户籍人口)	%	37.0	60.0	
城镇登记失业率	%	4.2	4.5	
五年新增就业人口	万人	2.5	4.0	

劳动力平均受教育年限	年	6.5	8.0	
高中阶段入学率	%	40.0	80.0	
千人拥有执业医师数	人	2.5	4.0	
人均预期寿命	岁	67.0	69.0	
孕产妇死亡率	10 万分 之	288.0	150.0	
婴幼儿死亡控制率	%	54.0	35.0	
森林覆盖率	%	8.05	9.05	
城市垃圾无害化处理率	%	45.0	85.0	
城市绿化覆盖率	%	32.3	40.0	
耕地保有量	万公顷	4.0	4.0	

第三章 区域经济发展布局

根据我市地处西藏政治、经济、文化中心和交通枢纽的区位优势，自然条件和区域经济的差异，以及人口分布和经济社会的发展现状，按照分工合作，优势互补、主业突出、加快发展、整体推进的原则，全市分为一区（核心经济区）、两带（河谷特色农业经济带和生态牧区经济带）。

—— 核心经济区。以城关区为中心，包括堆龙德庆县东嘎镇、乃琼镇，曲水县聂当乡，达孜县德庆镇，柳梧新区，经济技术开发区。以发展旅游、商贸、特色工业为主，把核心经济区建设成为加工业的核心区和对外开放的前沿。

老城区，重点做好历史文化街区的保护、基础设施的完善、城市综合服务功能的提高，大力发展旅游、商贸业，使其成为旅游、购物、休闲的中心区。

东城区，以市级行政中心东迁为依托，加快基础设施建设，着力发展文化、教育、信息产业，大力发展以高层经济适用房为主的房地产业，建成设施完备、功能齐全的现代化政务文化新区。

经济技术开发区，以建设特色产品研发生产基地、出口产品生产和加工基地为重点，以发展现代工业地、出口产品生产和加工基地为重点，以发展现代工业为目标，重点发展生物科技、藏医药、出口产品加工，提高技术创新和产业配套能力，建成全区重要的制造加工和出口基地。

柳梧新区，大力发展旅游综合服务设施和金融、中介、物流配送等现代服务业，发展中高档住宅和商务写字楼，建设区域客运枢纽、区域旅游及服务配套基地和具有民族特色的数字化商务区。

堆龙德庆县东嘎镇、乃琼镇，发展壮大建筑建材为主的特色工业，依托青藏铁路，建设仓储、物流中心。

达孜县德庆镇、曲水县聂当乡，发展绿色食品和农畜产品加工等产业。

—— 河谷特色农业经济带。以河谷农业地区为主，包括墨竹工卡县，林周县南部，堆龙德庆县、曲水县和尼木县南部。重点发展特色种植业、农区畜牧业、家禽养殖业、观光农业。

林周县南部、墨竹工卡县西部、达孜县东部，重点发展优质青稞种植业、农区畜牧业、家禽养殖业、奶牛业、藏药材、水产业以及优质草料生产加工业。

达孜县西部、堆龙德庆县、曲水县，重点发展蔬菜瓜果、苗木花卉、藏药材以及生态、旅游农业。

尼木县，重点发展优质青稞、双低油菜和特色优质种子基地。

——生态牧区经济带。包括当雄县、林周县北部、墨竹工卡县东部、尼木县北部。作为生态脆弱区，实行严格的草地生态保护制度，加快建立草地生态监测保护体系。以发展生态畜牧业和生态旅游为重点，建设生态畜牧业养殖基地、青藏铁路沿线牧区产业带和拉萨生态旅游环线。实施退牧还草、草地治理、人工种草、短期育肥和游牧民定居工程，转变畜牧业经营方式，实现草地畜牧业的可持续发展。

第四章 推动农牧区发展

建设社会主义新农村

把改善农牧民生产生活条件，增加农牧民收入作为建设新农村的首要任务，积极探索解决“三农”问题的治本之策，坚持走城乡互动、工农互促的协调发展道路，促进农牧区加快发展，使农牧民充分享受到经济发展和社会进步的成果。

第一节 加强农牧区基础设施建设

进一步加大对农牧区的投入。“十一五”时期对农牧区的投资不低于30亿元。以改善农牧民生产生活基本条件为目标，进一步加大财政对“三农”工作的支持力度，每年以不低于市财政收入增长的幅度相应增加农牧业投入，保证政府支农投资按时落实到位，以提高农牧业综合经济效益和促进农牧民增收为重点，集中资金对重点区域和优势区域实施整体开发。重点抓好以交通、通信、人畜安全饮水、教育、卫生和生态等为主要内容的农村公共基础设施建设，大力改善农业和农村基础设施、农牧民生产生活环境，确保农牧业增长、农牧民增收、农牧民生活质量提高。

加强农田水利基本建设。完善现有农田水利工程设施的配套建设，提高灌溉技术，发展节水灌溉，适度发展草原灌溉。全市农田保灌面积达到85%以上。农牧业抵御自然灾害的能力显著增强。加速中低产田改造和高标准基本农田建设，营造农田林网。改造缓坡耕地，防治水土流失。

加快生态文明村建设，实施农牧民安居工程。按照生产发展、生活富裕、乡风文明、村容整洁、管理民主的要求，紧密结合产业基地建设、小康示范村建设、村民委员会建设，以城市郊区、交通干线、城镇建成区、产业园区、旅游景区涉及的村镇为重点，科学制定和实施村庄布局规划和整治建设规划，集中力量，推进以改路、改水、改厕、改陈规陋习、绿化美化等为主要内容的绿色城镇、园林式村庄建设。“十一五”期间，力争每个县区建成产业初步发展、村庄绿化美化的生态文明村2—3个。坚持民族特色、地域特色和时代特色相结合，尊重群众意愿，加快实施以农房改造、牧民定居和扶贫搬迁为重点的农牧民安居工程，把农牧民安居工程作为建设社会主义新农村的突破口。经过5年努力，基本解决农民危旧房屋改造、牧民定居和大骨节病区群众和特困群众的搬迁等问题，确保全市85%以上的农牧民住上安全适用的住房。

加大扶贫开发力度。以解决温饱和巩固温饱为目标，针对贫困人群的致贫原因，大力开展科技扶贫、产业扶贫，稳步推进特色种养殖业产业化，逐步建立以开发式扶贫为主、救济救助式扶贫为辅的扶贫机制。以“整乡推进”为主题，实施“整村推进”，采取集中扶持方式，整合资金，集中投入，提高效率，改善贫困乡村的生产生活条件，对生存条件艰苦的乡村实行异地扶贫，有计划地提高农牧户的集中度。对丧失劳动能力的贫困人口建立救助制度。以培训促进劳动力转移为动力，提高贫困人口素质。加大对贫困乡村教育、卫生事业的投入。

抓好偏远地区群众搬迁和地方病病区群众搬迁项目的实施，促进贫困人口转变思想观念，自力更生，艰苦创业。“十一五”期间，集中人力、物力、财力，力争使40个贫困村、30000贫困人口完全脱贫。

大力发展农村其它公共事业。加快发展农村教育事业，重点巩固九年义务教育。加强农村公共卫生和基本医疗服务体系建设，提升乡镇卫生院医疗服务水平，基本建立新型农村合作医疗制度。加强农村公共文化设施建设，抓好中心村文化体育设施建设，组织开展群众性文化活动，巩固农村宣传文化阵地。

第二节 大力推进农牧业产业化

发展现代农牧业

建设农畜产品专业化生产基地。进一步优化农牧业区域布局，促进主要农产品向主要产区集中，集中资金和力量，做优做强并培育出2—3个规模较大、水平较高的特色种养和加工基地。建设10大特色优势农畜产品生产基地。即：建立20万亩优质青稞生产基地。曲水县，建立蔬菜瓜果种植基地。达孜县，建立高产奶牛养殖基地。堆龙德庆县，建立花卉苗木生产基地。林周县，建立优质牧草种植基地、高原水产养殖基地、彭波半细毛羊畜种基地。墨竹工卡县，建立藏鸡、藏香猪养殖基地。尼木县，建立优质粮油种子基地。草地畜牧业，重点推广以草定畜、增草增畜的科学管理方法，搞好草畜配套和“家庭示范牧场”试点示范，初步建立草地生态屏障，大力发展短期育肥和舍饲畜牧业。在发展特色农牧业过程中，要注重试点示范、基地带动、园区带动、企业带动和能人带动，一个产业抓一到两个重点基地，一个县（区）抓一到两个主要基地，努力培育形成县县有主业，乡乡有特色，大力发展特色经济。

推进产业化进程。紧紧围绕基地建设，按照“育龙头、兴产业、带农户、连基地”和“扶优、扶强、扶大”的思路，加大对龙头企业资金、技术、信息、人才等方面的支持力度，培育一批辐射面广、带动能力强的龙头企业，促进带动全市产业化发展。适度建设一定规模的农牧业产业园标准化厂房和基础设施，以出租等形式滚动发展。高度重视争创名优品牌工作，加大农畜产品商标培育力度，加快地理标志的申报注册，形成品牌优势，增强农畜产品市场竞争力。对现有的知名品牌，要通过市场运作，扩大知名度。规范企业与农牧民的产销合同，提高订单的履约率。加强农畜产品产地批发市场和专业市场建设，建立主要农畜产品快捷流通的“绿色通道”，培育农牧区专业市场，提高农畜产品商品率。坚持“民办、民管、民受益”的原则，大力发展农牧区专业合作组织和中介组织，提高农牧民进入市场的组织化程度，增强农牧民抵御市场风险的能力。力争到2010年，发展运作规范的农牧民专业合作经济组织10家，每家注册会员500人以上，年交易额500万元以上，重点支持和发展3—5个农畜产品精深加工业企业，生产开发出一批档次高、经济效益好的“拉萨造”优质名牌和拳头产品，逐步扩展国际国内市场，并以这些企业为龙头，带动农牧业产业化经营的发展。

加快农牧业科技进步。围绕增强农牧民的自我发展能力，大力宣传普及科技知识，加强对农牧民的科技培训和技能培训，大力实施科技入户工程，建设以政府主导、市场运作、针对性强的畜牧、种植、加工等为主要内容的农牧民实用技术培训推广基地。建立健全农牧业科技网络，巩固发展市、县、乡三级农牧业科技推广队伍，提高农牧业技术人员的待遇。重视对农牧业科技人才的引进和培养。深入实施种子、农机化和畜种选育工程，加大对优质新品种的引进、试验、示范和推广力度，提高科技应用率和转化率，力争到2010年全市的粮油、蔬菜、畜禽良种覆盖率达到90%以上。建设农牧业信息平台，发挥其在农牧业生产经营中的指导作用。建立农产品质量检验检测中心，推行农产品市场准入制度，加强农产品无公害生产基地认定和产品认证，开展农产品质量安全监测，强化农牧业行政综合执法，提高农产品市场竞争力。加强农牧区兽防基础设施和兽防队伍建设，提高畜禽疫病防治工作水平。

第三节 加快劳动力转移

加强对农牧区劳动力转移的组织、协调和政策引导,加强城乡就业信息服务和职业推介工作。加强市级部门培训资源的整合,完善培训财政补贴制度,鼓励社会力量参与政府技能培训,重点建设市级职业技能培训示范基地和特色劳动力培训基地。强化培训工作的适应性、针对性、实效性,积极推进校企联合,校校联合,内外联合,以特色工业、商贸服务业、旅游业、建筑业等主导产业的需求为重点,采取短期与长期、全面与示范、岗前与岗位培训相结合的方式,开展职业技能培训,切实提高农牧民就业能力和自我保护能力,加快劳动力转移步伐。将农村基础设施建设以及农牧民工能自己承担的工程交给当地农牧民承担,多渠道增加收入,多渠道安排农牧民工子女就学,改善农牧民工的生产生活条件。加强劳动合同的签订管理和劳动保障监察执法,着力解决拖欠和克扣农牧民工工资问题,及时处理劳动争议案件。加快培育和发展劳动力市场,整顿市场秩序,探索建立城乡一体化的劳动力市场。到2010年农牧民劳务输出收入达到3.5亿元,劳务输出人数占农牧区劳动力总数的65%。

第四节 推进农村综合改革

全面落实和完善“土地归户使用、自主经营、长期不变”、“牲畜归户、私有私养、自主经营、长期不变”和“草场公有、承包到户、自主经营、长期不变”政策。切实保障农村集体经济组织的土地所有权和农民的土地承包经营权,全面落实草场承包经营责任制,不断完善土地草场承包经营权流转,推进农村集体建设用地使用权市场化。鼓励通过转租、转包、转让、互换、入股、出租、合作等方式进行土地承包经营权和森林资源的合理流转,逐步发展适度规模经营,提高集约化生产水平。

深化农村金融体制改革,改善农村金融服务,扩大农户小额信用贷款和农户联保贷款,增强支农服务能力。深化农牧区改革,发展农牧区经济,积极推进农牧区税费改革,完善补贴机制,取消不合理负担,大力兴办乡村经济实体,调动农牧民发展生产、脱贫致富奔小康的积极性。

第五章 加快城市建设与管理创新

推进城市化进程

把加快城市建设作为实施城市带动战略的重大举措,加大投入力度,科学规划,创新方式,不断完善城市功能,打造富有民族特色的城市形象,推进城市化进程。

第一节 强化和完善城市规划

做好规划的编制调整和基础性工作,完善城市规划体系,进一步提高规划的水平与可操作性。依法加强规划管理与实施,按照功能分区和产业布局,以科学的规划指导城市建设和经营,克服城市建设与经营中的盲目性和随意性,促进区域协调发展。加快做好城市行政区划的前期论证和申报工作。加强城市基础测绘,做好城市地下空间利用规划,重视停车、广场、休闲和绿地空间的规划。按照高起点、出精品的要求,注重城市整体形象,注重城市民族特色,注重挖掘和发展城市文化,注重城市生态和环境美化,注重提升城市品位,保护好城市风貌区和历史建筑及街区,处理好保护与新建的关系。抓好主要街区的景观设计和城市道路主要交叉口单体建筑风格的设计,提高城市空间环境质量和整体设计水平,塑造富有个性化的城市形象。

第二节 加快城市建设与经营

以东城区、柳梧新区和经济技术开发区建设为重点,新区打基础、老区抓保护、社区抓

配套，真正把中心城市做大做强。高起点、高水平规划市政设施的数量和质量，衔接城市供水、排水和热力、燃气以及电力、电信等基础设施专项发展规划，预先综合考虑网络型基础设施的建设，统一安排部署，防止粗放型、低效益的开发，防止广域空间上过度分散。全力打造城市基础设施资本运营的系统平台，优化城市资源配置，畅通投融资渠道，组建城市建设投资开发公司，加快建设城市基础设施投融资的交易平台，推进城市公用事业民营化，发展中介组织，规范市场秩序。“十一五”末，基本完成城市供热和供气，基本解决城市居民吃水难、照明难、行路难、停车难的问题。

提高城市经营水平。构建“政府主导、市场主牵、社会主办”的运作机制。加强对城市土地资源的宏观控制，形成政府对土地一级市场的高度垄断，规范土地二级市场。采取有力措施，强化土地储备，收购存量土地和需要盘活、流转的其他土地，进行前期开发整理，提高土地利用效率。建立动态的地籍详查资料和土地等级评定、基准地价确立制度。按照“先配套后项目、先环境后开发”的原则依法供应土地，提高土地资源的效益。高度重视工业化与节约土地的关系，对于工业用地的建筑容积率、投资力度、投资进度严格要求，实现工业用地产出最大化。全面推行国有土地使用权招标、挂牌、拍卖出让制度，规范土地交易秩序。妥善解决失地农民的生活保障问题。对城市的户外广告标牌、公交线路经营权和停车场、水面、园林环卫设施等公共产品的经营权，对道路、桥梁、公园、广场、雕塑的冠名权等无形资产可以通过转让、拍卖、租赁等形式推向市场。对城市其他有形资产和无形资产，都要逐步进行市场化运作，实现使用权的有偿转让，追求最大的效益，更好地发挥城市的规模效益和聚集效应。

第三节 推进城市管理和信息化

加强城市管理。坚持依法、科学、从严、有序管理城市，发挥人民群众参与城市管理的作用，完善“两级政府、三级管理、四级网络”的城市管理新体制。强化街道、社区管理能力，建立起与经济发展相适应、社会化程度较高、多种经济成分并存、标准有别、服务质量和水平较高的社区服务网络，增强社区服务功能。加快城市综合管理信息系统建设，提高城市管理技术含量和管理水平。加快户籍制度改革，形成有利于农牧区人口向城镇集聚的机制。完善城市管理法规体系，强化行政管理和执法检查职能，加大执法力度，确保城市规划、建设、管理的顺利实施。加强对城乡结合部的管理，加快“城中村”的改造和转型进程。高度重视城市污水、垃圾的回收和处理，保护城市和水源的生态环境。实施城市小区环境专项治理工程，保持卫生整洁、安全文明、优美舒适的城市环境。

保障城市畅通。重视制定城市交通发展战略和规划，提升城市交通管理的科学性，优化城市路网结构，加快建立和完善道路交通体系。城市建设综合开发，要确保城市交通设施的配套建设，无论是新建小区还是旧城改造，以及大型公共设施、商业网点的建设，都必须同时规划相应区域的道路、停车场、交通换乘中心等设施，做到同步设计、同步施工、同步使用。优先发展公共交通，建立和完善公交场站，合理配置运载工具。“十一五”期间，新增15条城市公交线路，民营小公共汽车全部退出城市公交领域。城市公共交通要纳入公共财政体系，统筹安排，重点扶持，对重要项目给予必要的资金保证。在确保市公交公司占主导地位的基础上，扩大社会资本和民营企业进入城市公交领域的范围，引导更多的社会资金参与公交企业改革和重组，优化企业资本结构，实施投资主体多元化。建立健全城市公共交通法规、标准体系，加强有效监管。

推进城市信息化。迅速提升信息化程度，发挥后发优势，提高竞争力，推进产业升级。把信息化建设与推进工业化、城市化结合起来，统一规划和建设通信基础设施和网络系统，完善数字人口、土地、经济、金融、社区、环境、交通、文化、灾害、犯罪等城市基础数据库，积极推行电子政务，提高政府工作效率，逐步建设全方位的电子商务构架，尽快实现城市交通的智能化，加强区域间、城市间信息科技方面的合作。着力推进区域整体信息化，以

城市辐射带动农牧区，加大城乡邮政、通信设施建设力度。实现乡乡通邮、村村通电话，逐步拓展行政村通邮和网络入户工作。

第四节 推进小城镇建设

以提升综合实力和增加城乡居民收入为目标，加快县城所在地和重点建制镇的规划和建设，合理安排产业布局，培育特色经济，使之成为城市产业辐射的吸纳地和城市功能辐射的扩散通道，成为带动所在区域发展的经济、文化、居住中心，成为吸纳农村劳动力转移的载体，加快农村人口城镇化和农村经济非农化，逐步形成以市区为中心、县城为重点、中心镇为骨干的城镇体系，推进城乡经济一体化进程。到 2010 年，每个县培育 1—2 个以产业优势为龙头、基础设施完善、区域特征明显、对全县经济增长带动强、财政贡献大的中心城镇。

第六章 加大基础设施建设力度 夯实发展基础

抓住中央对西藏实施特殊扶持政策、西部大开发和对口支援的有利时机，积极争取国家和自治区投资，鼓励和支持民间资本进入基础设施建设领域，集中力量建设一批对经济社会发展、提升区位优势和改善生产、保护环境起关键作用的重大项目，打破瓶颈制约，夯实发展基础。

第一节 加强城市基础设施建设

按照“东延西扩、跨河发展”的城市发展思路，着重新区建设，加大老城保护和环境整治力度，推动城市建设由完善功能向提升品位、注重民族特色和环境效益转变。新建江苏大道、北京大道、东二路、藏大路、罗布林卡南北路、滨河路、拉萨第一大桥，改扩建鲁定路南北段、朵森格路等市政道路，打通拉萨河南岸过境通道和城北过境通道。实施布达拉宫周边环境综合整治和布达拉宫广场地下通道工程。建设污水处理厂、东郊水厂，实施城市给排水管网改造工程、垃圾填埋场配套工程，改造十个居民自建小区的基础设施，建设拉萨公园和市民广场。建设林周等六县垃圾填埋场和部分县城道路、给排水项目。加快柳梧新区建设，实施柳梧通站路、柳梧大道、东环路、沿山一路、二路、柳梧水厂、垃圾填埋场和沿山排洪、水土保持工程。实施城市供暖、供气工程。

第二节 加强交通基础设施建设

抓好骨干公路网的改造提升，加强农牧区公路、县乡（镇）客运站点建设，加快构筑快速、便捷、安全的综合运输网络。建设当雄县宁中乡—林周县旁多乡—墨竹工卡县尼玛江热乡北环线公路、林周县旁多乡—县城公路、尼木县城—当雄县羊八井镇公路、当雄县乌玛堂乡—林周县唐古乡公路、平措电站—墨竹工卡县唐加乡公路和乡村等级公路 70 条，力争打通城关区夺底乡—林周县公路隧道。

第三节 加强水利基础设施建设

以流域治理为基础、枢纽工程为骨干，实施拉萨河流域综合治理、拉萨河控导工程、城区段二期防洪工程、当雄、林周、尼木、墨竹工卡、达孜县城防洪工程和重点乡镇防洪工程，拉萨市城区达到百年一遇的防洪标准，各县达到 50 年一遇的防洪标准，初步形成全市的防洪保安体系。建设旁多水利枢纽、色普水库、达玛岗水库和年余水库，对病险水库进行除险加固。续建墨达灌区，新建澎波、色达灌区及灌区续建配套与节水改造工程。实施牧区水利工程和饮水安全工程。

第四节 加强能源建设

调整和优化能源结构，坚持水能为主、多能互补、重点开发，加快太阳能、地热等新能源与可再生能源的开发利用，开拓和培育能源市场。建设墨竹工卡扎雪大型梯级电站和尼木泽南电站、林周达龙电站、当雄巴灵电站等9座小水电站，加固改造现有小水电站；加强城乡电网建设，扩大供电覆盖面。大力推广普及太阳能供热、采暖技术，提高城郊农户液化气使用率，改善农牧区能源结构。

第七章 培育支柱产业 发展特色经济

大力培育和发展旅游业、特色工业、商贸业，创造更强的市域经济综合实力，更高的提升全市人民的生活质量，为更多的人提供就业机会和发展机遇。

第一节 旅游业

围绕建设旅游胜地和国际性高原旅游城市的目标，打造富有地域特色的旅游品牌，使旅游业成为全市经济发展的增长型主导产业。到2010年，旅游收入和接待旅游人数实现翻一番，分别达到34亿元、332万人次。

构建旅游主体框架。“十一五”期间，重点抓好“一点（市区）两翼（当雄纳木湖、墨竹工卡生态旅游）和四个辅助游览区（尼木藏香文化游览区、墨竹工卡甲玛沟游览区、墨竹工卡德仲游览区和林周热振寺游览区）”的开发建设，形成一环一线（一环：拉萨城区→达孜甘丹寺→林周热振寺、柏树林→当雄纳木错、念青唐古拉山、羊八井地热→堆龙德庆楚布寺→拉萨城区；一线：日喀则→尼木吞巴藏香村→曲水卓玛拉康→拉萨城区→达孜甘丹寺→墨竹工卡甲玛沟、斯金拉木错→林芝），培育旅游精品。多渠道融资，鼓励民间资本在统一规划的指导下，积极参与旅游资源的开发。在开发过程中，将旅游规模扩张与旅游资源保护和生态环境建设有机结合起来，促进旅游景点与生态环境的和谐统一。

完善配套设施和道路网络系统。“十一五”期间，旅游重点县实现三星级宾馆零突破，市区实现五星级宾馆零突破，力争建成2个五星级宾馆。以旅游区内的主要城镇为重点，积极发展家庭旅馆、帐篷和活动房屋的住宿设施，缓解季节性供需矛盾。加强旅游购物点建设，加大以拉萨著名景点、著名建筑、藏药材、音像和印刷制品、宗教文化用品、手工艺品及饰品、农畜产品等为主的旅游纪念品开发力度，促进旅游消费。高度重视旅游区的环境保护，建立旅游生态环境监测系统。强化旅游安全网络系统建设。

调整旅游结构。创新旅游经营管理模式，鼓励和吸引国内外有实力的旅游企业到我市开发经营旅游产品，扶持城乡居民兴办创办各类旅游实体，形成全民办旅游的新格局。大力挖掘文化内涵，突出世界屋脊历史文化名城和藏民族文化特点。加强对原始文化形态景区的保护与开发，加强对民俗、建筑、服饰、饮食、宗教文化以及具有民族特点、地域特色的民间艺术、民俗风情的整理与开发，将其与旅游相结合，大力发展民俗民风游、节庆游、地理探险游、历史游等，向市场推出富有拉萨地方文化内涵的旅游精品。

加强旅游宣传促销，注重旅游软件建设。整合促销主体，强化部门合作，提高接待能力和应急能力。与区内其他地区作为一个整体进行宣传促销，消除“招牌大、底子薄”的弱点。强化区外旅游合作，加快融入陕甘青旅游圈、西南旅游圈和东南亚旅游圈，共享旅游客源市场。树立品牌意识，加大宣传力度，通过旅游宣传品、网络、传统媒体、旅游展览、节事、公关活动等方式，努力形成全社会关心、支持旅游业发展的良好氛围，提高知名度。注重旅游软件建设，培养旅游人才，增强素质，加强旅游管理与执法监督，提高服务质量。

第二节 特色工业

坚持立足特色资源，坚持工业化与城市化相衔接，以科技进步、信息化和政策服务带动工业化，走出一条经济效益好、资源消耗低、环境污染少的新型特色工业发展之路。

大力发展特色资源加工业。“十一五”期间，重点抓好三个产业集群：一是充分发挥高原绿色生态和无污染优势，依托优质水资源和冬虫夏草、红景天、沙棘、青稞等特色资源，大力发展矿泉水、保健饮品饮料和酿酒业，加大扶持力度，形成具有国际影响力和竞争力的高原饮品产业群。二是以藏医药业的保健、防疫、治疗为重点，依托自治区藏药厂、雄巴拉曲藏药厂和丰富的药材资源，加强与国内外著名医药研究机构、企业的合作，加大“珍珠七十、常觉、珊瑚七十”等传统藏药的深度开发力度，加快新型藏药的研发进程，打响“天然、纯正、独特”的藏医药品牌，建立稳定的具备一定规模的产业基地，积极推进藏医药产业的规模化、集约化、和规范化发展，形成现代藏医药产业群。三是顺应“天然、营养、无公害”的消费趋势，依靠科技创新，扩大绿色食品的生产规模和精深加工能力，重点发展以青稞、双低油菜、高原特色蔬菜、牦牛、藏系绵羊为主的精品农畜产品加工业，形成绿色食品精深加工产业群。

围绕产业集群的发展，重点抓好经济技术开发区、堆龙德庆县、达孜县、曲水县工业园建设，引导产业项目向园区集聚，努力把工业园区建成经济发展的增长区、科技创新的示范区、市场开拓的带动区、城市空间的拓展区。着重完善和落实政策服务体系，切实提高服务水平和质量。实施企业家培育工程、主导产业崛起工程和品牌名牌创造工程。以扶持和培育具有一定规模和市场占有率的特色企业为突破口，逐渐形成一批具有自主知识产权和市场知名度的骨干企业。到2010年规模以上工业企业达到80家，总产值过亿的企业10家。

大力发展优势矿产业。根据拉萨市矿产资源总体规划，加快地质勘查步伐，做好资源调查、资源评价和矿业开发规划研究工作。重点开发以铜为主的多金属矿和以建材为主的非金属矿。“十一五”期间，要积极配合做好聚龙铜矿的前期工作，并进入生产阶段。健全矿产企业安全生产机制，加强对现有矿产企业的整治改造，保障矿产业的健康有序发展。

积极发展民族传统手工业。以开发旅游商品为重点，搞好民族特色旅游商品的生产和销售，扩大规模，提高竞争力。坚持现代科技与传统工艺相结合，提高民族手工业产品的科技含量。通过科技创新及分散与集中结合的办法，扶持藏毯产业发展，争取既立足国内市场，又能立足国外市场。整合现有资源，促进民族手工业集聚，鼓励组建民族手工业集团，扶持改造重点民族手工业企业。规范整合手工业专业市场。

第三节 商贸业

以开拓市场、扩大消费为主线，大力推进商品市场体系、现代流通体系、市场监控体系和商业信用体系建设，合理配置社会商业资源，积极推进流通方式变革，把拉萨打造成全区的商贸和物流中心。全面提升市级商业中心，加快发展东城区和柳吾区两个商业副中心以及东嘎、西城、北城、北定四个区域商业中心，重点建设和完善宇拓路商业步行街、八廓街民族风情特色街、北京中路和朵森格路服饰特色街、德吉路餐饮美食特色街、北京路中段通讯器材专业街、娘热路家俱专业特色街、太阳岛休闲娱乐街、江苏路电子一条街等8条专业特色商业街区，建成一个占地500亩以上的现代化大型物流配送中心。以商业网点规划为龙头，有计划有重点的引进一些在国内外有重大影响的大型连锁企业，发展连锁规模和品牌经营，积极培育和发展大型连锁企业集团。引导商贸企业加大投入，利用电子信息技术，提升传统产业，努力培育一批有实力、有知名度的重点商贸企业，推动流通现代化建设，努力形成“一核二副四区八街八点”的商业架构。

加快建设农牧区专业市场，完善农牧区市场体系。搞好各县区和重点城镇商业网点和商品市场建设，开拓农村市场。以城镇为重点，以特色产业基地为依托，建立农牧区农产品专业市场，建成东嘎农牧产品综合交易市场。

第四节 现代服务业

加快发展以居民住宅为重点的房地产业，合理调整商品房建设结构，结合旧城区改

造和新区建设，积极引导城市多层经济适用房的投资和开发，逐步解决国有企业困难职工、城市低收入无房户的住房问题，鼓励发展廉租住房，适度发展中高档住宅和商务写字楼，规范物业管理，打造一批精品住宅小区，推进房地产业发展。规范整顿房地产建设和交易市场，引导其健康有序发展。

大力发展社区服务业，提供便民服务，积极兴建各类文化娱乐、卫生保健、教育培训、体育健身等服务设施，满足社区居民的服务性消费需求。重视搞好对老年人、残疾人、优抚对象、困难居民的社会服务。

加强现代金融体系建设，大力发展邮政通讯、金融、法律服务等现代服务业。规范发展代理、经纪、拍卖、评估、担保等商品市场中介服务，稳步发展信托、证券、保险、广告、劳动力等要素市场中介服务。

第八章 大力实施科教兴市 和人才强市战略

充分发挥科学技术、人才、教育对跨越式发展的基础性、全局性作用，“十一五”期间，把增强自主创新能力和优先发展教育作为战略基点，坚持科教兴市和人才强市，加快教育发展，推动科技进步和人才资源开发，努力突破科技瓶颈和人才瓶颈制约。

第一节 优先发展教育事业

坚持教育优先发展，深化教育体制改革，调整优化教育结构，努力促进各级各类教育协调发展。巩固“两基”成果，提高“两基”质量。积极发展学前三年教育、高中阶段教育，推进现代远程教育和继续教育，力争到2010年高中阶段毛入学率达到80%。继续加大财政对教育的投入，重点培育高等师范教育，完成拉萨师范学校改制升格，积极做好建设拉萨大学的前期筹备工作，改扩建拉萨市第一、第二高级中学，新建第四和柳梧区高级中学，实施中小学校燃料解困工程。整合社会办学资源，鼓励和规范社会办学，实施“社会办学工程”，积极引进区内外名牌学校到我市办学，促进培育拉萨优质教育资源发展，满足人民群众不同层次的教育需求。合理调整城乡学校布局，改善城乡中小学办学条件，加大农村中小学基础设施投入，加强寄宿制学校建设，改善农村教学设备，推动基础教育均衡发展。

大力发展职业教育。以市场需求和劳动力就业为导向，推行工学结合、校企结合的培训模式，尤其要大力发展农村职业教育，培养应用型人才和高素质劳动者，每年培训城乡劳动者5000人次，推动农村劳动力向第二、第三产业转移。加大对职业教育的投入，建设好各县职教实践基地。

继续对农牧区中小学生实行助学金和奖学金制度，逐步提高义务教育阶段农牧民子女上学“包吃、包住、包学习费用”的标准。建立健全家庭贫困学生就学资助制度，鼓励社会各界捐资助教，鼓励民间资金、慈善基金资助困难学生，切实保障家庭困难学生接受相应教育的权利。取消一切不合理规定，切实保障残疾儿童、女童、进城务工人员子女接受教育的权利。

创新教育形式，全面推进素质教育。重视创新精神和实践能力的培养，把学校办成反对分裂、传播科学和先进文化的基地。进一步提高师资队伍的整体素质，强化学校管理，尤其是农牧区学校的管理，推动各级学校走内涵式教育发展道路，促进各级各类教育协调健康发展。建立健全群众体育服务体系，开展多种多样的全民健身活动，增强人民体质。

第二节 加速科技进步

坚持“自主创新、重点跨越、支撑发展、引领未来”的方针，强化全社会对“科学技术

是第一生产力”的认识。通过科技进步和科技创新，围绕特色经济发展、经济结构调整，以先进适用技术的引进、应用、开发和推广示范为主导，以支持龙头科技产业的产品研发及相关技术攻关为重点，组织实施一批具有示范影响和辐射带动作用的农牧业、高原特色生物、藏医藏药、旅游产品、民族手工业、太阳能及矿产资源等产业化研究项目。

加大对科技的投入力度，建立拉萨自然资源和农畜产品研究、开发、推广的科技平台，积极吸纳和培养科技实用人才，集成区内外科技资源，构建开放的、具有区域竞争优势的特色资源综合利用研发基地。实施科技富民工程，着重普及推广有利于农牧民尽快致富所需要的先进适用技术。建立健全科技管理和科技推广服务体系，加速科技成果的推广应用，加大科技知识的宣传普及。大力扶持和发展民营科技实体，培育和引进科技风险投资机制。加快科技成果转化，提高科技对经济社会发展的贡献率。到“十一五”末，科技对经济增长的贡献率达到42%。

第三节 推进人才强市步伐

按照“用好现有人才、稳住关键人才、引进急需人才、培养未来人才”的指导思想，加大人才培养和引进力度，创新人才工作机制，提高人才素质，调整人才结构，努力营造人才辈出、人尽其才和人才潜力得到发挥的社会氛围，把拉萨建设成为西藏的人才高地和聚集地。

坚持以人为本和科学的人才观，大力推进人才强市步伐，认真贯彻“培养、引进、调整、稳定、用好”的方针，建立和健全人才培养、评价、选拔任用、合理流动机制。加大干部人事制度改革力度，建立人才信息库和人才市场。加大人力资本投资，市财政每年拿出200万元资金设立人才基金，为吸引和聚集人才创造条件，做好干部和各类人才的医疗保健工作。加强干部队伍建设，继续培养选拔少数民族干部，重视培养使用长期在藏干部，充分发挥对口支援干部的作用。积极实施优秀企业家培养工程、专业技术人员开发工程、农牧区实用人才培训工程。进一步加大农牧区医疗卫生人员和农牧专业技术人员的培养、引进工作，有针对性地解决农牧区专业技术人员总量不足、结构不合理的问题。

第九章 推进社会事业全面发展 建设和谐拉萨

坚持以人为本，注重促进人的全面发展和社会公平，以人民群众最关心、最直接、最现实的利益问题为着力点，努力推进和谐拉萨建设步伐，促进经济社会协调发展。

第一节 千方百计扩大就业

把扩大就业、控制失业率放在经济社会发展的突出位置。实施积极的就业政策，改善创业环境，全面落实税费减免、社保补贴、小额贷款等各项就业再就业扶持政策，支持大中专毕业生自主创业，鼓励城镇失业人员和农牧区富余劳动者自我就业。大力发展个体工商户、中小企业和社区服务业，拓宽就业领域。加快发展劳动密集型和第三产业，增加社会公益性服务岗位，积极推行灵活多样的就业方式，扩大就业渠道，拓展就业空间。

切实加强就业再就业的技能培训，努力提高培训质量，增强劳动者就业和创业能力。加快职业技能社会化管理进程，全面推行职业资格证书制度。加快劳务市场建设，完善就业服务体系，建立市、县（区）、街道三级公益性职业介绍网络。加强劳动合同管理，规范企业用工行为，建立健全劳动关系调整机制，加大劳动保障监察执法力度，切实保障务工人员的合法权益。到2010年，第三产业的从业人员增长60%，失业人员的就业率达到70%，城镇劳动者培训达到95%，从业人员持证上岗率达到65%，劳动争议案件结案率达到100%。

第二节 完善社会保障体系

加快社会福利事业发展和建设，完善救助救灾制度，深化社会公益事业改革。建立健全

城镇劳动者的社会统筹和个人账户相结合的基本养老保险、医疗保险、失业保险、工伤保险和生育保险制度，发展企业补充保险和商业保险，加快建立职工生育保险制度。在巩固、完善城市低保制度的基础上，全面建立农村低保制度，进一步完善农牧区特困群体生活救助制度和城镇、农村医疗救助制度。依法规范政府、企业、单位和个人在社会保障中的责任、权利和义务，扩大参保面，提高收缴率，健全社会保障基金管理和监督制约机制，逐步实现社会保险社会化管理。社会保险基金征缴率达到 95%以上，形成基本养老保险、补充养老保险、个人储蓄保险相结合，老、遗、残一体化的多层次养老保险体系，医疗保险覆盖到城镇所有用人单位。

加强社区、农村老年人福利服务设施建设，满足不断增长的老年群体对设施、产业与服务的需求。确保妇女充分参与全市经济建设和社会发展，保障妇女获得平等的就业机会，保障妇女享有各项政治权利和基本的卫生保健服务。优化儿童成长环境，保障儿童生存、发展、受保护的权力，促进儿童身心健康发展。维护城乡贫困人群合法权益，改善弱势群体生存和发展的社会环境，重视残疾人事业，加快建立县（区）残疾人综合服务设施。建设救灾物资储备仓库、老年公寓、拉萨市少年儿童活动中心、拉萨流浪乞讨儿童保护教育中心项目和 20 个社区服务站。

第三节 扩大城乡居民消费

认真贯彻国家各项宏观调控政策，发挥投资、消费的共同拉动作用，以增加农牧民和城镇中低收入居民为重点，提高整体消费能力，完善消费政策，大力开拓消费市场，培育消费热点，促进消费结构升级，鼓励住房、教育、健身、文化等服务消费和休闲消费，推动通信、计算机、节能型轿车等的普及，满足多层次、个性化的消费需求。建立健全个人信用制度，完善消费信贷，推行银行卡消费、网上购物、电话购物等消费方式。促进进城务工人员逐步进城定居，壮大消费群体规模，建立农牧区销售网点和服务设施，改善农牧区消费环境，扩大农村居民消费。加大产品质量监督和管理力度，保护消费者合法权益。

第四节 加快发展公共卫生事业

充分利用、整合现有资源，继续加大对公共卫生基础设施的投入，支持市县两级医疗机构基础设施建设，进一步完善市县两级突发公共卫生事件应急机制，提高疾病预防控制、医疗救治和卫生执法监督能力，加大传染病、地方病防治力度，突出抓好人畜共患疾病的防治，努力实现消除碘缺乏病的目标，加大大骨节病区群众搬迁工作和其他综合控制措施力度。调整医疗网点布局，对现有卫生院、诊所的功能和组织体系进行重组，使医疗资源布局合理。把医疗卫生工作的重点放在农牧区，提高县级医院医疗水平，加快乡镇卫生院建设，完善配套设施。全面推行以县级医院为龙头、乡镇医院为网络、以县带乡的医疗卫生体制。加强藏医药工作，重视传统医学与现代医学有机结合，不断提高诊疗技术和水平。加大在职卫生技术人员，特别是农牧区技术人员和乡村医生培训力度，提高卫生队伍整体素质。认真组织实施初级卫生保健制度，力争将孕产妇死亡率控制在 150/10 万以内，婴儿死亡率控制在 35% 以内。

加快推进医疗保险制度、医疗卫生体制和药品生产流通体制改革。继续完善农牧区医疗制度和特困农牧民医疗救助制度，逐步提高农牧区医疗经费。加强食品、药品、餐饮卫生监管，保障人民群众健康安全。到 2010 年，全市建成较为完善的城市社区卫生服务体系和以家庭帐户、大病统筹、医疗救助相结合的合作医疗制度。建设拉萨市卫生安全指挥中心、疾病预防控制中心和医学培训中心项目。

第五节 大力繁荣文化事业

积极稳妥的推进文化体制改革，发展文化事业和文化产业，加强城乡公共文化设施建设，大力发展艺术品生产、大众传媒、文化旅游等文化产业，繁荣文化市场。挖掘和整理优秀文

化遗产，推进藏语文信息化，继承和弘扬优秀民族传统文化，做好拉萨历史文化名城和文物古迹的保护维修工作，做大拉萨名牌。

支持和保障文化公益事业的发展，建立依法运营的文化管理体制和运行机制，逐步把文化事业的发展导向社会化、产业化、市场化的轨道。进一步放宽市场准入，大力营造非公有制经济发展文化产业的良好法制环境和市场环境，培育和发展具有拉萨特色的文化产业。

加强思想阵地建设，大力实施广播电视“西新工程”、“村村通工程”、电影“2131”工程、文化先进县工程、少儿文化蒲公英计划工程、民族民间文化保护开发工程、文化信息资源共享工程等文化工程建设。积极推进广播电视由模拟向数字化的过渡，建设东城区、柳梧新区社区综合文化广场、新华书店和拉萨市图书馆、博物馆等文化设施项目。围绕建设社会主义新农村，加快建设县级文化活动和乡村文化站（室）。进一步开放文化市场，规范市场管理，加强对互联网等新型传媒的管理，确保文化市场的繁荣、健康、有序发展。

第六节 加强人口与资源管理

保持人口低生育水平，积极推行优生优育，提高出生人口素质，重点加强流动人口计划生育管理服务。深化户籍制度改革，加快建立以居住地登记户口为基本形式，以合法固定住所或稳定职业为户口登记条件的户籍管理制度，促进人口合理流动，吸引高素质人口到我市居住创业，为农牧民进城就业和创业创造良好的社会环境。合理保护和开发各种自然资源，注重资源培育，提高资源利用率，努力实现人口、资源、环境与经济社会协调发展。

第七节 提高公共安全水平

构建完善的城市公共安全管理体系，加快公共卫生、自然灾害、事故灾难、社会安全等突发应急系统建设和预案制定，提高突发事件的应急能力，维护正常的社会秩序，切实保障人民群众的生命安全。完善安全生产监督体制，落实安全责任制，强化企业安全生产主体地位，严格执法监督，遏制高危生产行业重特大事故。强化交通安全意识，加强交通安全监督。全面实施食品、药品质量安全市场准入制度，强化市场监管，保证人民群众健康安全。加强国防后备力量建设和全民国防教育，提高国防动员能力。

第十章 建设资源节约型和环境友好型社会

统筹人与自然协调发展，正确处理经济发展和环境保护的关系，转变经济增长方式，大力节约资源，发展循环经济，保护生态环境，加快建设资源节约型和环境友好型社会，提高可持续发展能力。

第一节 建设节约型社会

坚持开发与节约并重，实施节约工程，全方位、多层次地推进资源节约。优化产业结构和产品结构，降低高耗能产业比重。积极推广新技术、新工艺、新产品，利用先进技术改造传统产业，努力降低单位产值能耗。推进城市节水，严格地下水开采，引导全社会形成节约用水、循环利用的生产生活方式。实行最严格耕地保护制度，加强建设用地的集约化使用，认真清理和利用闲置土地，盘活利用城市存量土地和农村建设用地，强化工业项目节约用地，发展节地型公共建筑和住宅。

树立节约意识、节约观念，倡导节约文明。加大宣传，规范消费行为，倡导引导合理消费，逐步养成文明、节约的消费习惯。特别是在服务领域及日常生活消费中，大力倡导节约风尚，逐步形成与市情相适应的节约型消费模式。

第二节 发展循环经济

坚持“减量化、再利用、资源化”原则，以资源的高效利用和循环利用为核心，加强资

源综合利用，完善再生资源回收利用体系。推进结构调整，依靠科技进步和强化管理，大力推进节能降耗，提高资源利用效率。全面推行清洁生产，从生产和服务源头减少污染物的产生，减少过渡包装和一次性用品的使用，减少废弃物的最终处置量。在全市重点中心城镇积极开展循环经济试点示范，建设符合循环经济发展要求的企业和资源节约型、环境友好型城镇。大力开发太阳能、地热资源，鼓励生产和使用节能节水产品，发展节能型建筑，形成健康文明、节约资源的消费模式。

第三节 加强城市生态环境建设

在城市建设中，严禁征用具有重要生态功能的草地、林地、湿地，切实保护城市现有水系、湿地和绿地，推行江河、地下水取用许可制度，依法规范用水。加强城市污染源的整治力度，控制环境污染，改善大气质量。大力发展循环经济，加快城市污水处理设施及垃圾集中处理设施的建设，推行排污许可证制度。合理布局城市绿化，加大公共绿地建设，实施城市园林绿化、小区绿化等项目，鼓励庭院绿化，扩大城市绿地。加快实施南北山绿化、防沙治沙、生态效益补偿、区域沙化治理、拉萨河源头、小流域、拉鲁湿地和中干渠二期建设、湿地保护等生态建设项目。

第四节 保护农牧区生态环境

在农牧区建设中，严格控制征用具有重要生态功能的草地、林地、湿地。加强对江河、耕地、草地、矿产、森林、物种等重要资源的保护。通过恢复植被，遏制生态资源破坏加剧的趋势，防止水土流失和土地、草场荒漠化。合理开发水资源，发展节水灌溉，提高水资源利用率，基本建成全市江河防洪减灾体系。通过以草定畜、围栏封育、禁牧、休牧、轮牧等措施，加大草原生态环境保护和建设。加快替代能源建设，减少农牧民群众对传统能源的依赖性。

第五节 加快林业生态建设

保护天然灌木林、野生动物、自然保护区和湿地等生态资源。做好拉萨河中上游和城市周边湿地生态功能保护区建设，以拉萨河、青藏、川藏、中尼公路和青藏铁路为主线，建设防护林带。围绕拉萨城市周边地区，基本建立环城绿色生态体系，建立比较完备的林业生态屏障。大力开展植树造林运动。到“十一五”末，全市森林覆盖率达到9.05%。实施环拉萨绿色生态屏障、热振国家森林公园和湿地保护项目。

第十一章 深化体制改革 增强发展活力

遵循经济规律和市场规律，深化行政管理体制改革，加快投融资体制改革，积极发展多种所有制经济，加快现代市场体系建设，为转变经济增长方式，促进城乡经济社会发展提供体制保障。

第一节 深化行政管理体制改革

“十一五”时期，我市各级政府管理体制改革的核​​心是加快政府转型，建立履行公共管理职能，提供公共服务的政府治理体系。健全完善公共财政体制，逐步提高对公共安全、卫生、教育与职业培训、救济救助、便民服务等方面在公共财政中的比重。切实实行政企分开、政事分开、政资分开，增强政府决策的民主化，推进和完善公开决策机制，建立健全公众参与、专家论证和政府决策相结合的行政决策机制，制定重大事项预告、公示、听证制。切实推进依法行政，不断加强公务人员的法律意识教育，建立严格的法律问责制，加快公共服务的相关立法，进一步明确政府的公共服务职能，逐步实现决策咨询的法定化以及行政程序、行政执法和政策评价的法定化，建设法治政府。合理调整机构设置，划分整合各部门的管理

权责，使政府机构和人员配置与其职能相适应。深化改革行政审批制度，优化政务环境，大力推行电子政务，改进管理方式，用信息技术快速提高行政管理效率，降低行政运行成本。积极探索预防和解决社会矛盾的新路子，切实解决人民群众反映的热点、难点问题。强化目标管理责任制，落实奖惩机制，鼓励改革创新，求真务实，切实把政府职能转变到为市场主体服务和创造良好发展环境上来，建设诚信政府。

第二节 加快投融资体制改革

深化投融资体制改革，全面落实《国务院关于投资体制改革的决定》，制定和完善拉萨市的各项配套政策措施，为各类市场主体提供平等高效的投资和融资环境。推进城市公用事业民营化，采用拍卖、BOT、TOT 等运作方式，有步骤地将具有经营性或准经营性的基础设施和社会事业项目纳入市场化运作范围，盘活存量资产，吸引增量资产。及时发布和调整固定资产投资指导目录，明确政府鼓励、限制和禁止类项目，完善和规范企业投资项目的核准制和备案制，落实企业投资自主权；规范政府投资范围和行为，提高政府投资决策的科学化、民主化水平，推行政府投资项目代建制，实行政府投资项目公示制度，建立政府投资责任追究制度，建立健全投资监管体系。

第三节 深化国企和国有资产管理体制改革

坚持社会主义市场经济的改革方向，加快公司制改革，建立现代企业制度，完善权责统一、运转协调、有效制衡的法人治理结构。以产权制度改革为核心，允许国有企业通过转让经营权、特许权经营、资产权益、股权等方式吸引外来投资，实现国有企业产权主体多元化。完善国有资产管理体制和监管方式，进一步完善出资人制度，建立国有资本经营预算制度，积极推进企业法律顾问制度建设，建立健全国有企业法律风险防范机制。完善国有资本收益和国有资产授权经营管理制度。加快转换企业经营机制，建立国有企业负责人经营业绩考核体系，建立健全国有企业经营者激励约束机制，努力培育和建立一支职业化、高素质的企业家队伍。加强国有资产的监督管理，提高国有资产运营效益。到 2010 年，全部完成市属国有企业的改制工作。

第四节 改善非公有制经济发展环境

加快制定发展非公有制经济的实施意见，完善放宽非公有制经济市场准入等相关具体措施和配套办法，形成促进非公有制经济持续、快速、健康发展的政策体系。认真落实以放宽准入、公平待遇为重点的各项政策措施，破除心理壁垒、操作壁垒等非政策障碍，允许民营资本进入国家法律法规未禁止的领域，充分激发和挖掘民间资本潜力。加强宣传，积极引导，放宽政策，为非公有制经济发展创造平等竞争的社会环境、法律环境和人文环境。加大对非公有制经济在土地、税收、信贷、资金等方面的支持力度。完善对非公有制经济的社会服务体系，发挥工商联及商会的桥梁纽带作用，增强服务功能。拓宽非公有制经济的直接融资渠道，建立健全创业投资机制和中小企业信用担保体系。扶优扶强一批产业带动性强、优势明显、具有较强竞争力的民营企业。

第五节 加快现代市场体系建设

发展资本、土地、技术和劳动力等要素市场，加大运用市场机制配置资源的力度。推动重点行业领域的政府主导型行业协会的市场化运作，规范发展各类中介组织。完善商品和要素价格形成机制，注意发挥价格杠杆对经济发展的促进作用。整顿和规范市场秩序，坚决打击制假售假、商业欺诈、偷逃骗税和侵犯知识产权行为。以完善信贷、纳税、合同履行、产品质量的信用记录为重点，加快建立社会信用体系，健全失信惩戒制度，建设诚信社会。

第十二章 扩大开放与合作

提高对外开放的质量和水平

充分利用区内外两个市场、两种资源，全方位、多层次、宽领域扩大对外开放，以开放促进合作，以合作促进发展，拓展发展空间，发展外向型经济。

第一节 进一步改善投资环境

以体制创新和改善投资环境为突破口，认真贯彻落实国家和自治区制定的各项优惠政策，进一步完善和落实招商引资的政策措施，全面优化政策环境，建立外来投资企业联系人制度和招商引资激励机制，使对外开放建立在比较全面和相对定型的制度之上，形成稳定、透明、统一和可预见性的管理体制，改进和完善对特色出口商品基地和产业的扶持方式，规范涉外经济活动，积极扩大对外开放区域范围，加快建立符合国际规范的外经贸服务体系。简化审批手续，提高办事效率，增强服务意识，改进服务方式，提高服务水平。突出优势产业、特色产业和重点区域的招商引资，积极开放市场，加快服务业的总量扩张和结构优化。每年重点推介和对接一批产业关联度大、产业链长、对全市经济发展有重大影响的招商项目。加大对外宣传力度，建立信息网络，为投资商提供政策法规、市场、资源、合作伙伴、项目选择等服务。加快建立生产要素市场，重点是资金、劳动力、技术、产权市场，为投资企业的生产经营创造市场条件。深入整顿和规范市场经济秩序，深入开展各级各类的专项治理，强化对市场的宏观管理和规范。

第二节 加强区内外经济合作与交流

积极利用区内外两个市场，两种资源，充分发挥比较优势和后发优势，围绕特色优势资源开发，扩大民族手工业高附加值产品、藏医药业产品等优势产品的生产，支持出口企业创建自己的知名品牌，促进就业和农牧民增收致富。充分利用政策优势，吸引区外知名的农业产业化龙头企业、国内外著名旅游企业等大型企业或企业集团来拉萨发展。鼓励和支持各类企业通过嫁接、兼并、参股等多种方式走向区外，带动拉萨特色经济的发展壮大。

加强与西南五省市的经济协作，积极融入成渝经济区、泛珠江三角区，开展区域合作。加强与陕甘青藏经济协作区的合作与交流，充分发挥青藏铁路、公路的纽带作用，促进拉萨中部经济区的发展，把拉萨建设成为陕甘青藏经济协作区的一个重要组成部分，以影响带动辐射整个青藏铁路、公路沿线的经济发展。

积极推动南亚经济协作区的发展，以亚东口岸开放为契机，以樟木口岸为重点，大力加强与印度、尼泊尔等南亚国家的经贸协作，努力把拉萨建设成为南亚经济协作区的区域性物流中心、商贸中心、文化交流平台和最佳旅游目的地。

第三节 继续做好受援工作

认真总结受援工作经验，制定今后五年受援工作的具体规划，完善机制，丰富内容，深化内涵，拓宽领域，充分发挥好援藏干部优势，充分发挥好援藏项目、资金、技术、物资的效益。把改善农牧民生产生活条件、支持产业发展、培养各类人才作为工作的重点。规划好、建设好、管理好、运用好对口支援省市支持建设的项目，完善专项资金管理使用办法，充分发挥其政治、经济、社会效益。

第四节 提高对外开放水平

提高对外开放的水平，积极做好外经贸工作，加强宣传推介力度，努力扩大利用外资和国际援助的规模。积极引导外资投向，拓宽外资投资领域，扩大外资进入渠道，提高外资利用质量，“十一五”期间力争引进外商独资、合资企业3—5家。依托拉萨经济技术开发区，积极建设特色出口商品生产基地，扩大自产产品出口规模，调整和优化出口商品结构，促进对外贸易快速发展。“十一五”期间，每年出口贸易额达1500万美元。

正确处理“离不开”与“不依靠”的关系，不断提升自我发展的能力，增强发展后劲。坚持“走出去”与“引进来”相结合，加大招商引资力度，形成政府、部门、企业联动的招商引资新格局，力争每年实现招商引资项目到位资金 10 亿元。进一步加强我市与内地的经济文化交流与合作，特别是加强与援藏省市的项目、技术、人才等方面的衔接。以加快发展优势和特色产业为重点，建立完善招商引资项目库，完善招商引资项目的评审机制，采取多种形式，引进资金、技术、人才，使重点区域和重点领域的招商引资取得突破性进展，形成一批对我市经济社会发展具有影响力、辐射力和带动力的主导产业，促进我市与内地的经济融合和互补。

第十三章 加强社会主义精神文明建设和法制建设

把推进经济建设同推进政治文明和精神文明统一起来，加强民主法制建设，巩固和发展安定团结的政治局面，促进社会全面进步和人的全面发展。

第一节 加强精神文明建设

抓住主线，突出重点，坚持两手抓，两手都要硬，切实加强社会主义精神文明建设，为我市改革开放和现代化建设提供强大的精神动力和智力支持。深入开展“三项教育”活动，弘扬以爱国主义为核心的民族精神和以改革创新为核心的时代精神，弘扬集体主义、社会主义思想。大力开展以创建“全国文明城市”、“文明县区”、“文明乡镇”、“生态文明村”等为载体的精神文明建设活动，提高全社会文明程度。按照《全国文明城市测评体系》的标准和要求，加强硬件建设，力争在 2008 年创建全国文明城市，大力普及科学知识，引导群众崇尚科学文明，倡导符合时代发展要求的思想观念和 production 生活方式。加强和改进未成年人思想道德教育，重视理想信念和法制教育，加强青少年教育阵地建设，协调家庭、学校、社会引导青少年健康成长。

第二节 加强民主政治和法制建设

加强社会主义民主法治建设，发展社会主义民主。坚持和完善人民代表大会制度、中国共产党领导的多党合作和政治协商制度、民族区域自治制度。切实保障人民代表大会及其常委会依法履行职能，促进依法行政、公正司法。坚持依法办事，切实做到有法可依、有法必依、执法必严、违法必究。切实保障人民政协发挥政治协商、民主监督、参政议政的作用。健全基层自治组织和民主管理制度，保障人民群众依法直接行使民主权利。进一步推进依法治市进程，深入开展法制宣传教育，认真实施“五五”普法，增强全民法制观念，提高全体公民的法律素质。全面实施《行政许可法》和全面推进依法行政实施纲要》，建设服务政府、责任政府、法治政府。认真落实《公务员法》，不断提高公务员队伍的政治业务素质。坚持从严治政，切实加强廉政建设和效能建设，建立健全教育、制度、监督并重的惩治和预防腐败体系，深入开展反腐败斗争。

第十四章 切实做好民族宗教工作

全面贯彻党的民族宗教政策，团结一切可以团结的力量，调动一切可以调动的积极因素，同心同德，共同奋斗，促进拉萨社会文明进步。

第一节 加强民族团结

高举加强民族团结、维护祖国统一的旗帜，全面贯彻党的民族政策，坚持民族区域自治制度不动摇，认真贯彻民族区域自治法，牢牢把握民族工作共同团结奋斗、共同繁荣发展的主题，坚持“三个离不开”的方针，进一步巩固和发展平等、团结、互助、和谐的社会主义

民族关系，不断促进各民族共同进步。创新民族工作的思路和方法，进一步认识和把握新的历史条件下民族问题发展变化的特点和规律，不断提高驾驭解决民族问题的能力。巩固和壮大新时期爱国统一战线，帮助和支持党外爱国人士不断提高政治把握能力、建言献策能力、合作共事能力和民主监督能力，发挥优势，集中智慧、凝聚力量，共同致力于我市全面建设小康社会的伟大事业。

第二节 积极引导宗教与社会主义社会相适应

全面正确地贯彻党的宗教信仰自由政策，认真落实“划清两个界限，尽到一个责任”和把握“两条底线”的政策原则和工作要求，切实贯彻《宗教事务条例》，不断总结新时期我市宗教工作的成功经验，依法加强对宗教事务和宗教活动场所的管理，坚持不懈地开展寺庙爱国主义教育和法制教育，巩固和扩大寺教成果，淡化宗教的消极影响，积极培养爱国爱教的宗教界代表人士，坚决抵制境外敌对势力特别是达赖集团利用宗教进行渗透，积极引导宗教与社会主义社会相适应，对各种非法宗教活动和邪教组织要坚决制止、依法取缔。坚持分级负责、属地管理原则，建立健全县、乡、村三级宗教事务管理网络和责任制，切实改善基层统战、民宗、寺教等部门的工作条件。

第十五章 维护社会稳定 建设平安拉萨

坚持稳定压倒一切的思想不动摇，牢牢掌握反分裂斗争的主动权，紧紧抓住影响社会局势稳定的主要因素，着力解决各种矛盾和问题，加强执法队伍建设，加强基层政权建设，努力建设平安拉萨。

第一节 深入开展反分裂斗争

坚持“旗帜鲜明、针锋相对、主动治理、强基固本”的方针，始终把反分裂斗争摆在维护稳定工作的首位。坚决贯彻中央关于反分裂斗争的各项方针政策，继续深入开展反分裂斗争。针对“后达赖时期”反分裂斗争日趋复杂尖锐的形势，进一步加大打击和防范力度，依法严厉打击各种分裂势力和暴力恐怖活动。加强涉外工作宣传力度，不断完善和健全反分裂斗争的工作机制，牢牢掌握反分裂斗争的主动权。

第二节 切实加强社会治安综合治理

认真落实维护社会稳定工作责任制，建立健全党委领导、政府负责、社会协同、公众参与的社会管理格局。坚持打防结合、预防为主、专群结合、依靠群众，不断完善工作机制，切实加强社会治安综合治理，开展建设平安县（区）、平安乡镇、平安街道、平安社区、平安单位活动。加强城乡基层治保组织建设，严厉打击各类违法犯罪活动。加快应急管理体系建设，积极预防妥善处置群体性事件，健全突发事件的预警和应急机制，提高应对突发公共事件的能力。正确处理人民内部矛盾，加大信访工作力度，形成大信访格局，及时化解矛盾，维护广大人民群众的根本利益，确保社会局势长治久安。

第三节 加强政法队伍建设

坚持政治建警、科技强警、从优待警，提高政法队伍的战斗力。进一步规范执法程序和监督程序，预防和打击司法腐败，提高执法水平，确保公正执法。切实加强执法队伍建设，充实基层一线人员，加强公检法司基础设施建设，改善装备和基层政法干警工作生活条件。

第四节 切实加强基层基础建设

按照社会主义民主政治建设的客观要求，以建设社会主义新农村为契机，切实加强农牧区基层基础设施建设、基层干部队伍建设和基层民主政治建设，不断强化基层政权。进一步加大投入，加强基层政权机关、公安派出所的基础设施和村“两委会”活动场所建设。切实

加强全民国防教育，增强国防意识，贯彻“长期准备，重点建设，平战结合”的方针，按照国防建设与经济建设相适应的原则，进一步加强国防动员、人民防空工作。

第十六章 加强政府调控 保障规划实施

实现规划目标任务，主要依靠政府正确履行职责，健全规划实施机制，采取经济、法律和必要的行政手段，调控引导社会资源，合理配置公共资源，同时充分发挥市场配置资源的基础性作用，保障规划有效实施。

第一节 加强经济调节

认真执行国家宏观经济政策。对国家发布的产业政策和投资管理、财税金融、土地管理、外经外贸、资源环境管理等政策，结合实际，研究制定贯彻落实的 implements。在市场主要发挥作用的领域，按照规划确定的产业重点，运用经济、法律和必要的行政手段，引导市场主体合理配置资源，加强质量技术监督、工商管理，以及价格、审计、统计等监管工作，维护市场正当竞争。强化各级政府履行社会管理和公共服务职责，运用公共财政政策，调整财政支出，合理配置财政资源，增加社会发展、社会保障、扶贫济困、公共安全、防灾减灾、公共危机、生态环保等方面的投入，增强公共产品和服务的供给能力。对具有产业性质的准公共产品，制定鼓励政策，引导社会投入。对社会各界捐资捐物、无偿援助建设公共产品的行为，给予大力褒扬。

第二节 统筹推进重大项目建设

项目建设是规划实施的重要支撑。对规划提出的重大产业、基础设施、公共服务和生态环保项目，制定项目规划，开展科学论证，加快前期工作，多方筹措资金，抓紧开工建设。对关系全局、重点领域和薄弱环节的重大项目，由政府统筹规划和布局并主导建设，纳入国家或自治区重点项目管理，在投融资政策、项目用地、建设保障等方面予以倾斜，集中力量办大事。对一般竞争性项目，要在国家产业政策和自治区规划指导下，由企业主体投资建设。项目建设要实行项目法人责任制、项目资本金制、工程招标投标制、工程监理制、工程质量终身负责制、项目环境监督制。加强重大项目稽察和财政、审计监督。坚持政府统筹推进重大项目建设制度，完善目标责任制和项目选择、滚动、责任、激励的工作机制，形成“开工一批、在建一批、投产一批、储备一批”的项目建设格局。

第三节 规划评估与调整

健全规划实施监督评估制度。加强对本规划确定的宏观调控目标的监测预警和对重大改革、重大政策落实情况的跟踪检查，及时发现问题，提出改进意见，自觉接受市人大常委会及其常务委员会对规划实施情况的监督监测。在本规划实施的中期阶段，要对规划实施情况进行中期评估，并提出评估报告，提交市人大常委会。经评估需要对本规划修订时，市政府提出修订方案，报请市人大常委会批准实施。本规划确定的量化指标要分解落实到各县（区）、各部门，纳入经济社会发展综合评价和绩效考核中。

第十七章 2020年远景目标

按照党的十六大提出的全面建设小康社会的目标，通过全市人民的共同奋斗，到2015年，全市生产总值达到380亿元，人均生产总值达到50670元；地方财政收入达到10亿元；城镇居民人均可支配收入达到19600元，农牧民人均纯收入达到11000元。到2017年，在全区率先全面建成小康社会。

到2020年，力争全市生产总值达到700亿元，人均生产总值达到77780元；地方财政

收入达到 15 亿元；城镇居民人均可支配收入达到 26300 元，农牧民人均纯收入达到 18500 元。全市经济更加发展，民主更加健全，科教更加进步，文化更加繁荣，社会更加和谐，人民生活更加殷实，实现全面建设小康社会的目标，为在本世纪中叶同全国人民一道基本实现现代化打下坚实的基础。