

拉萨市“十三五”时期 国民经济和社会发展规划纲要

拉萨市人民政府

2016年5月

目 录

第一章 发展基础与发展环境	1
第一节 发展基础.....	1
第二节 发展环境.....	11
第二章 指导思想、发展思路、发展目标和理念	15
第一节 指导思想.....	15
第二节 发展思路.....	15
第三节 发展目标.....	16
第四节 发展理念.....	19
第三章 发展定位与主体功能区战略	21
第一节 发展定位.....	21
第二节 实施主体功能区战略.....	22
第四章 统筹区域布局 拓展经济发展空间	23
第一节 打造藏中南经济核心区.....	23
第二节 强化经济功能区建设.....	24
第五章 构建城镇发展新格局 推进新型城镇化	25
第一节 优化城镇化空间布局.....	25
第二节 提升首府城市品位.....	27
第三节 加快小城镇发展.....	29
第四节 推进美丽乡村建设.....	30
第六章 大力发展现代农牧业 建设高原特色农产品基地	31
第一节 大力发展现代农牧业.....	32

第二节	加快特色产业基地建设.....	33
第三节	促进农牧民持续增收.....	34
第七章	培育壮大特色产业 持续增强发展后劲.....	34
第一节	大力发展净土健康产业.....	35
第二节	大力发展特色高端精品文化旅游业.....	38
第三节	大力发展现代服务业.....	40
第四节	大力发展特色工业.....	43
第五节	强化科技创新驱动发展.....	44
第六节	大力推进质量品牌建设.....	45
第八章	完善现代基础设施 强化发展支撑保障.....	46
第一节	完善综合交通网络建设.....	46
第二节	大力改善水利基础设施.....	47
第三节	加强市政公用设施建设.....	48
第四节	深入推进信息化建设.....	49
第九章	加强生态文明建设 构建国家生态安全屏障.....	50
第一节	积极建设生态美好家园.....	51
第二节	加强资源能源节约集约利用.....	52
第三节	推动循环经济发展.....	53
第四节	健全生态文明制度体系.....	53
第十章	实施精准扶贫 坚决打赢脱贫攻坚战.....	54
第一节	把握“四个结合”.....	54
第二节	突出“五个一批”.....	55
第三节	做到“六个精准”.....	57
第十一章	加快发展社会事业 不断增进人民福祉.....	59

第一节	千方百计促进就业.....	59
第二节	优先发展教育事业.....	61
第三节	提高人民健康素质.....	63
第四节	健全社会保障体系.....	65
第十二章	推进文化发展繁荣 增强首府文化软实力.....	67
第一节	培育和践行社会主义核心价值观.....	67
第二节	推进文化事业大繁荣.....	68
第三节	全面加强文化保护传承.....	69
第四节	积极推动文化产业振兴.....	70
第十三章	全面深化改革 构建经济社会发展新体制.....	72
第一节	深化行政管理体制改革.....	72
第二节	深化经济体制改革.....	73
第三节	健全要素市场体系.....	74
第十四章	提高对外开放水平 构建对外开放新格局.....	75
第一节	开创对外开放新局面.....	75
第二节	深化受援工作.....	77
第三节	加强区域合作交流.....	78
第十五章	全面加强民族团结 促进交往交流交融.....	79
第一节	强化中华民族共同体意识.....	79
第二节	丰富民族团结进步活动载体.....	79
第三节	发展壮大爱国统一战线.....	80
第十六章	依法维护社会稳定 促进拉萨长治久安.....	81
第一节	深入推进依法治市.....	81
第二节	加强社会主义民主政治建设.....	82

第三节 深入开展反分裂斗争.....	83
第四节 加强和创新社会治理.....	83
第五节 依法加强宗教事务管理.....	84
第六节 健全公共安全体系.....	85
第十七章 全面加强党的领导 确保宏伟蓝图顺利实现.....	86
第一节 切实加强党的建设.....	87
第二节 切实加强人才队伍建设.....	87
第三节 切实加强作风建设.....	88
第四节 切实加强目标任务落实.....	89
名词解释.....	90

“十三五”时期（2016—2020年）是我市全面建成小康社会的决胜期、经济发展的黄金期、改革创新加速期、精准脱贫攻坚期、对外开放提速期、文化事业的繁荣期、社会建设的转型期、生态环保的提质期。《拉萨市“十三五”时期国民经济和社会发展规划纲要》是根据《中共拉萨市委关于制定“十三五”时期国民经济和社会发展规划建议》编制，是引领未来五年发展的宏伟蓝图和行动纲领，是政府和部门依法履行经济调节、市场监管、社会管理和公共服务的重要依据。

第一章 发展基础与发展环境

第一节 发展基础

“十二五”时期，在党中央、国务院的亲切关怀下，在自治区党委、政府的坚强领导下，在北京、江苏两省市的无私支援下，市委、市政府团结带领全市各族人民，努力克服拉萨“3·14”事件的负面影响，积极应对国内经济下行压力，敢于担当、勇于实践，充分发挥首府城市首位度作用，科学谋划、大力实施党建统市、环境立市、文化兴市、产业强市、民生安市、依法治市“六大战略”，全市呈现出经济快速发展、社会和谐稳定、生态持续优化、文化繁荣发展、民生显著改善、民族团结进步、人民安居乐业的良好局面，各项工作持续走在全区前列，为“十三五”发展奠定了坚实基础。

经济发展实现新跨越。牢牢把握稳中求快总基调，狠抓重点项目建设，培育壮大特色产业，经济总量不断扩大，发展质量效

益显著提升，经济增速名列全国前茅，引领全区发展。“十二五”末全市地区生产总值 376.73 亿元，年均增长 12.3%；全社会固定资产投资 546.04 亿元，年均增长 25.3%；公共财政预算收入达到 62.4 亿元，年均增长 33%；农牧民人均可支配收入达到 10378 元，年均增长 15.7%；城镇居民人均可支配收入 26908 元，年均增长 10.2%。

产业发展实现新突破。坚持科学发展、特色发展，市场化导向、产城一体，深入实施“产业强市”战略，加快工业化、信息化、城镇化、农业现代化四化同步进程，培育发展净土健康产业、文化旅游产业、现代商贸服务业等主导产业，不断提升全市经济社会发展水平。**重点打造旅游产业。**围绕国际旅游目的地建设，倾力打造旅游精品，加大冬季旅游营销力度，强化旅游行业协会监管，着力规范旅游市场秩序。香格里拉酒店、洲际天堂酒店等国际知名连锁酒店相继入驻拉萨，旅游接待水平和旅游城市形象有效提升。接待游客 1179 万人次，旅游总收入 154.93 亿元，年均分别增长 27.35%、38.73%。**重点打造文化产业。**制定实施文化产业发展规划，积极推进中国西藏文化旅游创意园建设，出版文化产业园、中国美术创作研究基地西藏基地、雪顿古镇、藏红花文化博览中心、藏医药文化创意园 5 个项目顺利落地。全新打造《文成公主》大型实景剧并实现常态演出，成为拉萨乃至全区文化旅游产业新名片。**重点打造净土健康产业。**大力发展以饮品、食品、药品、饰品为拳头产品的净土健康产业。出台净土健康产业规划，着力培育天然饮用水、奶业、生猪、藏香鸡、经济林木、藏药材、特色园艺等产业。成功举办“强农兴邦中国梦·品牌农

牧业中国行—走进拉萨”活动，隆重推介“拉萨净土”区域公用品牌，全市净土健康产业企业达到 89 家，其中规模以上企业 26 家，成为推动传统产业转型升级的重要引擎。2014 年，全市净土健康产业实现产值 36.6 亿元，带动农牧民合作社 200 个，促进农牧民增收 10452 户 21606 人。现代服务业迅速发展。房地产、物流、信息服务、会展、电商等现代服务业不断发展壮大，拉萨作为全区商贸中心的作用更加凸显，2015 年全市社会消费品零售总额突破 200 亿元大关，达到 205.48 亿元，增长速度位居全区首位。产业园区升级发展。按照“各具特色、错位发展”原则，全力推进经开区、柳梧新区、西藏文化旅游创意园、高新区、顿珠金融产业园和达孜工业园、曲水工业园、堆龙德庆工业园建设，园区功能不断完善、投资环境不断优化、承接转移能力不断增强。“十二五”期间，两区四园实现工业销售产值 140.85 亿元、工业增加值 54.07 亿元、工业税收 11.54 亿元，年均分别增长 35.2%、33.1%、40.4%。

城乡建设呈现新面貌。加快新型城镇化建设步伐，建成一大批水利、交通、信息化、市政设施等缓解发展瓶颈制约的重大基础设施项目，城镇功能日趋完善。开工建设旁多水利枢纽工程，实施拉萨河城区段防洪和综合整治，提升县城防洪能力，实施澎波灌区、色达灌区、普松灌区等 8 个重点灌区节水改造。交通基础设施条件得到有效改善，拉日铁路于 2014 年 8 月份运营，纳金大桥、迎亲大桥、拉林高等级公路等一大批重大项目建成，新增公路里程 1936.69 公里。拉萨至贡嘎机场高等级公路——西藏第一条高速公路通车。拉萨贡嘎机场开通 33 条航线，其中国际航线

2 条。结束藏中电网孤网运行历史。新型城镇化高质量推进，完成土地利用总体规划全覆盖，持续强化产业支撑，农牧业转移人口有序推进，堆龙德庆撤县设区，曲水县成为第二批国家新型城镇化综合试点县。东城新区、柳梧新区等基础设施建设进展较快，不断拓展“一城两岸三区”城市框架，城市建成区面积达到 71.16 平方公里。

民生改善迈出新步伐。探索实践共享发展模式，深入实施“民生安市”战略，累计投入 186.5 亿元实施民生项目 400 余项，是“十一五”时期的 2.5 倍，不断改善群众生产生活。优先发展教育。坚持学有所教、高位均衡，以市委 1 号文件出台《关于加快教育改革的意见》，制定《振兴教育教学质量三年行动计划》，形成了较为完善的幼儿教育、普通教育、职业教育、特殊教育和高等教育体系。加快学校布局调整，2012 年以来共撤并教学点 21 个，合并完小（小学）17 个，新建小学 2 个，新建公办幼儿园 116 所，基本实现幼儿园县乡村三级全覆盖。职业技术教育快速发展，成立拉萨市第一、第二中等职业技术学校。协调北京、江苏分别援助建成实验示范中学，两年共引进援藏教师和管理人员 206 名，使西藏的学生不出拉萨就可以享受到与内地同样的优质教育资源。积极推进拉萨教育城建设，教师继续教育学校、那曲二高等 10 个项目投入使用。全面落实“三包”政策，从幼儿园到高中 15 年全覆盖，实施义务教育阶段和农牧民子女营养改善计划。“十二五”时期教育累计投资 37.2 亿元，是“十一五”的 4.9 倍。提高医疗卫生服务能力。坚持病有所医、惠及全民，基本实现县、乡、村、社区均有医疗卫生服务机构的目标。城乡居民、寺庙僧

尼免费健康体检率分别达到 99.9%和 100%。建立全区首个婴儿住院救治绿色通道，住院救治费用 100%报销，**提高高龄老人健康补贴标准**。在全区率先启动公立医院改革，开展“先诊疗、后结算”试点，实现与医疗保险、农村合作医疗制度的衔接配套。**全力促进就业创业**。就业创业更为多元，认真贯彻落实国家、自治区就业政策，深入推进以业育人、以业安人、以业管人、以业富人“四业工程”，投入培训资金 14318.58 万元，培训人员 139567 人次，就业率达 80%以上；实现农牧区劳动力转移就业 37968 人，年均增加 10%，实现劳务创收近 6 亿元。拉萨籍应届大学毕业生基本实现就业，城镇登记失业率控制在 2.2%以内。**扎实做好社会保障工作**。以低水平、广覆盖、有弹性、可持续为原则，统筹城乡的社会保障制度实现全覆盖，全市参加社会保险总人数达到 46.68 万人，五险扩面净增 122009 人，工伤、养老、医疗、失业、生育等保险覆盖率均达 95%以上。孤残弃儿童集中供养率和五保老人意愿集中供养率达 100%。**城乡居民安居乐业**。大力实施农牧民安居工程和配套提升工程，大力推进“八到农家”，完成 7750 户农牧民安居工程和 125 个村居的人居环境综合整治，以农牧民安居工程为重点的多层次住房保障体系基本形成，城乡居民人均居住面积达到 33 平方米。加大廉租房和公共租赁住房供给力度，稳妥推进干部职工周转房分配改革，建设保障性住房 5687 套，改造 1394 户 10.46 万平方米棚户区，基本实现城乡居民安居乐业。**扶贫开发成效显著**。坚持开发式扶贫，扎实开展行业扶贫、专项扶贫和社会扶贫相结合扶贫工作，进一步建立健全精准扶贫机制，共投入 8.5 亿元实施 818 项扶贫开发项目，受益贫困户 53422 户，

帮助 7.9 万贫困人口越过帮扶线，顺利实现“十二五”扶贫攻坚目标。**关切群众期盼。**深入践行群众路线，扎实开展“五访”“三进四同三一”活动，着力办好自治区利民惠民、利寺惠僧“十件实事”，整合运行“12345 有事找政府”政府服务热线，集中解决事关民生的难事、急事、要事。稳定市场价格，加强价格监管，居民消费价格指数控制在 3.5% 以内。最大限度为失地农民提供就业生活保障，城区公共厕所全免费，60 岁以上老人、军人、环卫工人以及残疾人免费乘坐公交车。拉萨连续保持百姓安全感和幸福感最强城市，荣列“2014、2015 中国全面小康特别贡献城市”“全国首批民生改善典范城市”。

文化事业取得新进展。深入实施“文化兴市”战略，社会主义核心价值观深入人心，全国文明城市创建水平不断巩固提高，城乡居民科学文化素养和健康文明素质普遍增强，文化软实力显著提升。**坚持思想教育引领。**推动社会主义核心价值观进机关、进校园、进军营、进企业、进社区、进农牧区、进寺庙。持续开展中国梦、“3·28”百万农奴解放纪念日、新旧西藏对比、民族团结进步宣传，深入开展“八看、一算账、一揭批、四增强”主题教育活动，进一步打牢了各族人民共同团结奋斗、共同繁荣发展的思想基础。**坚持文化服务惠民。**实现县有综合文化活动中心、乡有综合文化站、村有文化活动室，实现农村书屋、寺庙书屋、电影放映、信息共享等文化惠民工程全覆盖。实施老城区保护工程，建成西藏牦牛博物馆。雪顿节成功入选“中国十大节庆”，公共文化设施免费开放。积极推进文化、科技、卫生“三下乡”和科教、文体、法律、卫生“四进社区”。深入开展“幸福拉萨”

规范舞、篮球、足球、围棋等全民健身和群众性文体活动。大力实施“村村通”工程、“西新工程”和农村电影放映工程，实现党刊报刊“村村通”“寺寺通”和广播影视进寺庙全覆盖，新增拉萨广播电视台藏语综合频道、文化旅游频道，并实现拉萨广播电视台藏语综合频道上直播星播出，广播电视综合人口覆盖率分别达到98.02%、98.3%。启动全民阅读活动，《西藏百科全书·拉萨卷》《拉萨史话》等重点选题顺利出版发行，讲好“拉萨故事”。

生态环境得到新提升。围绕构建国家生态安全屏障，深入实施“环境立市”战略，坚守生态环境保护底线，将生态环境保护纳入领导干部考核内容，实行“一票否决”。重点实施“树上山、河变湖、暖入户”工程，努力保护好拉萨的碧水蓝天。大力实施“树上山”。投资2.57亿元实施南山绿化工程，到2015年末，全市森林覆盖率达19.4%，城市绿化覆盖率达40%，人均公共绿地面积达9.7平方米。建立自然保护区及生态功能区26个，自然保护区面积占国土面积的28.3%。大力实施“河变湖”。加快推进拉萨河综合整治工程，3号闸建成，在城市打造120公顷水面，实现了拉萨河城区段常年蓄水，增加城市空气湿度10%以上，为高原河流整治、海绵城市建设提供示范。大力实施“暖入户”。城市供暖工程圆满完成，供暖覆盖率达98%，实现了西藏历史上具有里程碑意义的“供暖革命”。加强PM2.5空气质量监测，空气质量优良率常年保持在97%以上。天然林保护、退牧还草、野生动植物保护、地质灾害防治、防沙治沙、水土流失治理取得显著成效。建立完善建设项目准入制度，关闭整顿不达标企业30余家。成功创建国家生态园林城市，在国家环保部公布的环境优良城市排行

榜中，拉萨市持续保持全国前三位。

深化改革释放新活力。稳妥推进全面深化改革，充分发挥市场在资源配置中的决定性作用，重点在农村、教育、卫生、国企等领域和关键环节改革取得重要突破。加强法治政府建设，深入推进行政体制改革，清理行政审批事项 467 项，行政审批事项精简调整率达 64.68%。组建公共资源交易中心，完善三级政务服务体系。深入推进农村改革，认真总结曲水县国家级改革试验区成功经验，全面完成农村土地承包经营权确权工作和宅基地确权试点工作，探索开展农村“两权”抵押贷款工作。成功实现中巴车退市，出租车、旅游车运营改革。深入推进国企改革，组建拉萨公共交通集团、净土产业投资开发有限公司等 15 家国有企业集团，国有企业资产总额达 322.6 亿元，是 2010 年的 31.7 倍；国有净资产总额达 200.1 亿元，是 2010 年的 31.7 倍。发展壮大非公有制经济，主办“光彩事业西藏行”等大型招商引资活动，非公企业 6560 户，是 2011 年的 2.2 倍；2015 年非公经济增加值占全市工业增加值的 96%，上缴税金占全市总税收的 96%。

社会治理开创新局面。深入实施“依法治市”战略，努力实现维稳责任由模糊型向属地化转变，粗放式维稳向精细化维稳转变，被动应付型向主动治理型转变，力量分散式向集中整合式转变，传统维稳向多元化维稳转变，不断夯实社会稳定基础。**加强巩固民族团结。**在全国首府城市中率先制定《拉萨市民族团结进步条例》，设立民族团结进步节。修缮和建设关帝格萨拉康、清政府驻藏大臣衙门旧址陈列馆、民族团结陈列馆等，深入开展共产党员民族团结先锋活动、共青团员民族团结闪光行动、少先队员

民族团结牵手行动、民族团结教育“七进”活动，2万多名党员与群众结对18394个，为群众解决实际问题5万余件，“三个离不开”思想进一步深植于民。**加强宗教领域治理。**全面贯彻党的宗教工作基本方针，认真落实国家宗教事务管理法律法规，率先在全区开展并完成在编僧尼自然减员补充学经新僧尼试点工作。在全市寺庙“六建”基础上，常态开展“六个一”活动，实现干部驻寺全覆盖。在落实自治区“九有”工作基础上，增加了修建一个食堂、一个澡堂、一个垃圾池、一栋温室、培养培训一名卫生员五项内容。**加强创新社会治理。**探索形成具有拉萨特色的城镇、寺庙和农牧区三大服务管理模式。在市区和所有县城建成189个便民警务站，实行网格化管理。创新开展“联户平安、联户增收”工作。持之以恒开展反分裂斗争和打击整治专项行动。**加强矛盾纠纷化解。**坚持超前预防、依法办事，高度重视信访工作，全面深入排查矛盾纠纷，56件信访积案和久拖不决的上世纪80年代以来的“钉子案”“骨头案”全部得到妥善化解。建立涉法涉诉信访依法终结制度，群众来访办结率达到95.7%，实现了信访案件“零搁置”的目标。**构筑法治建设大格局。**坚定不移走中国特色社会主义法治道路，围绕科学立法、严格执法、公正司法、全民守法，以法治思维、法治方式推动全市各领域工作步入法治化轨道，先后出台《关于严密防范自焚行为的意见》《关于对境外“法会”回流人员实施教育管控工作的实施意见》，切实解决了在反分裂斗争中因民族宗教因素交织带来的复杂敏感问题。牵头组织由四省藏区10个藏族自治州共同参加的全国首次全面推进“依法治藏”方略座谈会，签订《联合起来 共保稳定——五省藏区11州、

市保稳定合作框架协议》。涉藏外事主动作为、成效显著。

党的建设再上新台阶。深入实施“党建统市”战略，严格落实全面从严治党，不断加强党的建设，党的执政根基更加牢固。以思想建设为核心，扎实开展党的群众路线教育实践活动和“三严三实”“忠诚干净担当”专题教育，始终做到旗帜鲜明、立场坚定，认识统一、表里如一，态度坚决、步调一致。以能力提升为目标，稳步推进以专题培训、每月一课、读书活动+自学为主“3+X”干部教育培训工作，使各级干部的党性、品格、境界和素质得到进一步提升。以夯实基础为关键，选好、用好、管好村（居）两委“带头人”，对全市99个软弱涣散基层组织进行集中整治。选派267名优秀党员干部到村（居）担任党支部第一书记，实现村（居）党支部第一书记全覆盖。深入开展创先争优强基惠民活动，顺利完成四批驻村工作任务。在全区率先开展“强党、固基、扶村”工作，基层基础更加牢固。认真落实“一岗双责”和党风廉政建设责任制，党员干部廉洁自律意识和拒腐防变能力显著增强。

实践充分证明，做好拉萨各项工作，推动经济社会发展和维护社会稳定，必须珍惜积累的宝贵经验。一是**始终坚持把正确的政治方向作为有力保障**。党的十八大以来，以习近平同志为总书记的党中央统筹国际国内两个大局，在深刻总结党在西藏执政60多年实践经验基础上提出的新时期治藏方略，切合拉萨实际，具有鲜明时代性、政治方向性、战略指导性。实施“六大战略”，符合中央精神和区党委要求，成效显著，必须长期坚持、一以贯之。二是**始终坚持在科学发展轨道上推进跨越式发展**。牢固树立发展是解决民族地区问题的总钥匙，以实现超常规跨越式发展为目标，

以改革创新为动力，着力增强自我发展能力。妥善处理经济发展与生态环境保护之间的关系，重点发展旅游文化、净土健康产业，实现经济增长与环境保护的双赢目标。三是始终坚持把保障和改善民生作为首要目标。坚持以人为本，更加注重公共服务均等化，着力解决了一批涉及群众切实利益的重大问题，真心实意为民办实事、办好事。每年将一半以上的新增财力，用于保障和改善民生，努力使改革发展成果惠及广大人民群众。四是始终坚持民族团结进步根本生命线。认真贯彻中央民族工作会议精神，以创建全国民族团结进步示范市为契机，不断增强各族群众“三个离不开”思想和“五个认同”意识，推动各民族和睦相处、和衷共济、和谐发展。五是始终坚持处理好发展与稳定的关系。正确处理“第一要务”与“第一责任”的关系，倍加珍惜和维护来之不易的团结稳定、和谐发展的大好局面，进一步健全工作机制，坚持抓发展抓稳定两套班子，强化和落实各项维稳措施，实现了发展稳定两不误、两促进。

第二节 发展环境

“十三五”时期经济社会发展面临的新机遇。“十三五”时期是我市经济社会发展的重要战略机遇期。一是中央特殊关心关怀。以习近平同志为总书记的党中央，始终心系西藏、重视西藏、支持西藏，提出了“治国必治边、治边先稳藏”重要战略思想和“依法治藏、富民兴藏、长期建藏、凝聚人心、夯实基础”重要原则，进一步丰富和发展了党的治藏方略，为拉萨经济社会长足发展和长治久安提供了坚强政治保障和根本遵循。中央第六次西藏工作

座谈会，研究部署了进一步推进西藏经济社会发展和长治久安工作，制定了一系列特殊优惠政策，为拉萨经济社会发展提供了强大动力。

二是全国支援西藏发展。对口支援西藏工作 20 周年会议，科学部署了今后一个时期对口支援西藏工作，进一步完善了对口支援工作机制，充分体现了以习近平同志为总书记的党中央对西藏工作的高度重视、对西藏各族人民的亲切关怀。北京、江苏两省市支援力度进一步加大，工作形式进一步创新，援助领域进一步拓宽，援助工作格局全面完善，为推动拉萨发展改革稳定工作提供了重要动力。

三是内生动力显著增强。“六大战略”深入实施，为拉萨经济社会发展奠定了坚实的物质基础。交通路网等瓶颈制约取得根本性突破，经济建设显著加强，发展速度保持全国前列、综合实力全面提升，有利于进一步发挥后发优势、比较优势。市委、市政府大力培育具有区域特色优势和较强市场竞争力的产业集群，取得较好的集聚规模效益和良好的生态经济效益，发展潜力巨大。净土健康产业蓬勃发展，成功创出品牌、形成规模，文化旅游产业突飞猛进，成为支撑经济增长的支柱产业。

四是发展环境持续优化。简政放权纵深推进，政府服务水平不断提升，发展环境不断优化。拉萨国家级经济技术开发区、柳梧新区（拉萨市高新技术产业开发区）、西藏文化旅游创意园区、老城区、空港新区“五大功能区”布局初步形成，园区经济提质增效，产业集群效应、规模效应持续显现，堆龙德庆撤县设区，产业发展布局进一步优化，各经济功能区将成为新的经济引擎。

五是区位优势日益凸显。国家新一轮开放战略、“一带一路”战略全面实施，带动西部大开发进入新阶段。拉萨作为自治区首府城市、

作为面向南亚开放中心城市、作为“一带一路”节点城市，在吸引集聚人才、资本、技术等高端要素，创建内外贸融合发展平台，加强对内对外开放，促进国内外市场互联互通，引领和服务全区发展等方面前景广阔。**六是社会局势和谐稳定。**共享式发展在拉萨成功实践，民生保障显著加强，社会事业协调发展，广大人民群众保稳定、谋发展、奔小康的热情更加高涨。随着“双联户”、网格化管理模式的全面推进，社会治理水平不断提升，各类矛盾纠纷妥善调处，各民族深入交往交流交融，社会局势持续长期全面稳定，形成了政通人和的发展环境。

“十三五”时期经济社会发展面临的新挑战。**一是反分裂斗争仍然尖锐复杂。**达赖集团分裂祖国的本质没有改变，目前处于“后达赖”向“达赖后”转变，其分裂破坏活动是对拉萨发展和稳定安全的最大干扰；十四世达赖是图谋“西藏独立”的分裂主义政治集团总头子，是国际反华势力的忠实工具，是在西藏制造社会动乱的总根源，是阻挠藏传佛教建立正常秩序的最大障碍，是披着宗教外衣祸藏乱教的政客，其利用宗教所产生的负面影响长期存在，反分裂斗争仍然尖锐复杂，维护祖国统一、加强民族团结，确保国家安全和长治久安任务更加艰巨。**二是经济发展水平仍然较低。**全国经济发展进入新常态，经济运行减速换挡的阶段性特征日益明显，经济下行压力较大。加之全市经济总量依然较小，市场主体发育滞后、体系不健全、结构性矛盾突出，经济发展的初级性依赖性特征明显；大项目支撑不够，基础设施缺口依然较大；公共服务能力不足，城镇化水平较低；居民就业渠道单一，收入水平较低，4.42万贫困人口成为全面建成小康社会最

大“短板”，全面破解发展瓶颈任务艰巨。三是人才支撑仍然乏力。引人留人体制机制不完善，重点行业、重点产业、重点领域人才总量不足、队伍不稳定、结构不合理，劳动力素质低、人才匮乏，把拉萨建设成人才发展高地，确保人才队伍全面满足发展需求任务艰巨。四是生态系统仍然脆弱。受全球气候变暖影响，草地退化、土地沙化、湿地萎缩等问题日渐突出。妥善处理好“开发和保护”的关系，实现产业发展与生态环保同步任务艰巨。五是引领经济发展新常态的能力不足。经济发展进入新常态，各级领导干部驾驭市场经济的能力不足，调控经济发展的能力不足；运用市场思维和市场机制推动科学发展的能力有待提升，运用现代金融手段撬动经济社会发展的能力有待加强，干部作风有待进一步转变。

坚定全面建成小康社会的信心和决心。“十三五”时期，拉萨面临机遇与挑战并存，机遇大于挑战，仍处于可以大有作为的重要战略机遇期，“六大战略”的深入实施为经济社会发展奠定了坚实的基础，保持较高速度发展、如期实现全面小康目标是具备条件、完全可能的。各级各部门和全体党员干部必须进一步解放思想、抢抓机遇、不畏艰难、锐意进取，始终保持昂扬向上、奋发有为的精神状态，以对党、对历史、对民族负责的态度，凝心聚力肩负起神圣使命，科学谋划、真抓实干，闯出一片改革发展的新天地，奋力开创美丽家园幸福拉萨建设的新局面，全面建成和谐稳定、安居乐业、保障有力、家园秀美、民族团结、健康文明的小康社会。

第二章 指导思想、发展思路、发展目标和发展理念

第一节 指导思想

高举中国特色社会主义伟大旗帜,以邓小平理论、“三个代表”重要思想、科学发展观为指导,全面贯彻党的十八大、十八届三中、四中、五中全会精神和中央第六次西藏工作座谈会精神,深入贯彻习近平总书记系列重要讲话精神、特别是“治国必治边、治边先稳藏”的重要战略思想和“加强民族团结、建设美丽西藏”的重要指示,全面落实区党委八届七次全委会精神,坚持以“四个全面”战略布局为统领,坚持党的治藏方略,坚持依法治藏、富民兴藏、长期建藏、凝聚人心、夯实基础,坚持稳中求快总基调,把维护祖国统一、加强民族团结作为工作的着眼点和着力点,把培育优势产业、优化经济结构作为转变发展方式的中心和重心,坚持创新发展、协调发展、绿色发展、开放发展、共享发展,树立和谐稳定、协调均衡、共享共建、绿色健康、创新开放的发展理念,深入实施“六大战略”,坚定不移开展反分裂斗争,坚定不移促进经济社会发展,坚定不移保障和改善民生,坚定不移促进民族交往交流交融,充分发挥首府城市首位度作用,确保国家安全和长治久安,确保经济社会持续健康发展,确保生态安全环境良好,确保人民生活水平和质量普遍提高,如期全面建成小康社会,谱写好中华民族伟大复兴中国梦的拉萨篇章。

第二节 发展思路

坚持把改善民生、凝聚人心作为经济社会发展的出发点和落

脚点，坚持就业第一、教育优先原则，坚持发展建立在生态安全基础上，以提高发展质量和效益为中心，以基础设施建设、特色优势产业、生态环境保护、精准扶贫脱贫为重点，以加快改革开放、促进市场要素流动为途径，加快形成引领经济发展新常态的体制机制和发展方式，走出一条符合拉萨实际、富有区域特色的发展道路。

第三节 发展目标

继续保持经济社会长足发展的良好势头，主要指标领先全国藏区、达到全国平均水平，在全区率先全面建成小康社会。

经济水平再提升。全市地区生产总值年均保持两位数以上增长，全社会固定资产投资、公共财政预算收入、工业增加值、社会消费品零售总额年均增长 15%以上，城乡居民人均可支配收入年均增长 10%和 15%以上，实现更有效率、更可持续的发展。产业结构调整优化、持续转型升级，国有企业做大做强，非公经济做优做活，净土健康产业和文化旅游产业增加值占地区生产总值 40%以上，成为经济增长的重要支撑，经济功能区的引领作用充分彰显，自身造血能力明显增强。

民生保障再加强。公共产品和服务供给能力与均等化水平稳步提高，把更多公共资源向民生倾斜，社会保障体系更加健全，社会事业长足发展。教育质量显著提升，职业教育全面发展，医疗卫生服务基本满足人民健康需求，公共文化服务体系基本建成，基本养老保险实现全覆盖，各族群众充分就业，城镇登记失业率控制在 2.2%以内，现行标准下的贫困人口全部实现脱贫，区域性

整体贫困问题切实解决。

城乡建设再跨越。基础设施条件全面改善，交通运输网络更加健全，能源保障水平大幅提高，骨干水利工程建设取得重大进展，信息网络设施明显改善，市政公用设施综合保障功能进一步增强，城镇化水平不断提高，城镇化率达到60%以上，争取把拉萨建设成为经济较为发达、城区人口突破100万的青藏高原大城市。

生态环境再优化。着力创建循环经济示范城市，资源综合利用效益不断提高，生态安全屏障功能进一步增强，生态系统及生物多样性得到有效保护，主要污染物和碳排放总量、单位生产总值能源和水资源消耗量控制在国家核定范围内。城乡环境进一步改善，城市绿化覆盖率、森林覆盖率分别达到45%和20%以上，空气质量继续保持国家一级标准，美丽拉萨、宜居拉萨、幸福拉萨建设初步完成。

改革开放再深化。深化体制改革，着力培养人才，创新发展模式和投融资模式，实施“互联网+”行动计划，最大化引入市场机制，最大化调动各方力量，最大化释放改革红利，促进各领域改革取得突破性进展。进一步完善要素市场，促进人的开放、物的开放、资本开放和信息开放，确保区域合作与对内、对外开放进一步深入，使拉萨首府城市的辐射带动作用更加突出，面向南亚开放中心城市地位更加牢固。

社会治理再突破。不断完善依法治理、主动治理、综合治理、源头治理的治理机制，治理能力全面提高。进一步健全公共突发事件、暴力恐怖活动、民族分裂活动、极端宗教活动的防范、处

置机制与体系。深入开展反分裂斗争，严密防范和依法打击各类分裂破坏活动，长期稳定、持续稳定、全面稳定的基础更加坚实，社会大局更加安定祥和。

交流交融再深入。凝聚人心、汇聚力量，建设民族团结示范市。中华民族共同体意识深入人心，各民族和睦相处、和衷共济、和谐发展，平等团结互助和谐的社会主义民族关系进一步巩固和发展，各族群众参与感、获得感和幸福感空前增强。

“十三五”时期经济社会发展主要指标

类别	指标小类	单位	2015年	2020年目标	年均增减 (%)	目标属性
经济发展	1. 地区生产总值	亿元	376.73	606.73	10.0	预期性
	2. 第三产业增加值占 GDP 比重	%	58.9	≥55		预期性
	3. 居民消费支出占 GDP 比重	%	20.9	≥36	3.0	预期性
	4. 公共财政预算收入	亿元	62.4	125.5	15.0	预期性
	5. 旅游总收入	亿元	154.93	311.62	15.0	预期性
	6. 常住人口城镇化率	%	45.98	≥60	2.8	预期性
	7. 户籍人口城镇化率	%	42.73	≥55	2.5	预期性
文化建设	8. 文化产业增加值占 GDP 比重	%	1.3	≥3.5	0.4	预期性
	9. 人均公共文化财政支出	元	464.25	500	1.5	预期性
	10. 广播电视综合人口覆盖率	%	98.02/98.3	100		预期性
	11. 城乡居民文化娱乐服务支出占家庭消费支出比重	%	4.69	≥5	0.1	预期性
人民生活	12. 城镇居民人均可支配收入	元	26908	43336	10.0	预期性
	13. 农牧民人均可支配收入	元	10378	16714	15.0	预期性
	14. 农牧区贫困人口脱贫	万人			[4.42]	约束性

	15. 城镇新增就业人口	万人			[4]	预期性
	16. 人均预期寿命	岁	67	70	0.6	预期性
	17. 劳动年龄人口平均受教育年限	年	9.9	10.5	1.2	预期性
	18. 每千人口卫生技术人员数	人	4.5	6.9	8.9	预期性
	19. 基本养老保险覆盖率	%	98.98	100	0.2	预期性
	20. 农村安全饮水普及率	%	90	100	2.0	预期性
	21. 孕产妇死亡率	十万分之	45.9	≤12	-6.8	约束性
	22. 婴儿死亡率	‰	7.54	≤0.8	-1.4	约束性
	23. 单位 GDP 能耗降低	%	控制在自治区下达指标内			约束性
资源环境	24. 耕地保有量	万公顷	80.17	78.35		约束性
	25. 主要污染物排放总量	万吨	控制在自治区下达指标内			约束性
	26. 森林覆盖率	%	19.4	≥20	0.1	约束性
	27. 城市绿化覆盖率	%	40	≥45	1.0	约束性
	28. 城市生活垃圾无害化处理率	%	95	100	1.0	约束性
	29. 城镇污水集中处理率	%	90	95	1.0	约束性
	30. 主要城镇饮用水水源地水质达标率	%	95	100	1.0	约束性
	31. 城镇环境空气质量优良率	%	97.5	100	0.5	约束性
创新驱动	32. 移动宽带用户普及率	%	77.7	≥95	3.5	预期性
	33. 固定宽带用户普及率	%	40.0	≥50	2.0	预期性
	34. 科技进步贡献率	%	42	≥50	1.6	预期性

注：地区生产总值增长速度按可比价计算；[]内为五年累计数

第四节 发展理念

在全区率先全面建成小康社会，必须全面贯彻落实中央的要

求，坚持和谐稳定、协调均衡、共享共建、绿色健康、创新开放的发展理念，做到政策到位、落实到位，实现又好又快发展。

和谐稳定理念。和谐稳定是拉萨发展的前提和保障，没有稳定，全面建成小康社会就是空中楼阁。必须把和谐稳定作为发展的首要条件，牢固树立“治国必治边、治边先稳藏”重要战略思想，以加强民族团结为基石，以确保寺庙稳定为重点，以法治建设为根本，确保社会大局和谐稳定。

协调均衡理念。协调均衡是持续健康发展的内在要求，是长期建藏的必然要求。必须坚持区域协同、城乡一体、产城融合、物质文明与精神文明同步、经济建设与生态安全共进、依法治市与民族团结并重，进一步增强发展整体性，激发发展后劲，使全市发展基础更扎实、维稳根基更牢靠。

共享共建理念。共享共建是中国特色社会主义的本质要求，是巩固民族团结、维护祖国统一的必然要求。紧紧围绕民族团结和民生改善，推动经济发展、促进社会全面进步，落实共享式考评体系，让各族群众享有更好的教育、更稳定的工作、更满意的收入、更可靠的社会保障、更高水平的医疗服务、更舒适的居住条件、更优美的环境，过上更加幸福美好的生活。

绿色健康理念。绿色健康是科学发展的根本体现，是顺应人民美好生活新期待的必然要求，也是对达赖集团斗争和占领国际舆论制高点的必然选择。必须推动形成绿色发展方式和生活方式，必须严守生态安全底线、红线和高压线，加快建设生态功能区，筑牢生态安全屏障，必须全面节约、高效利用资源，实现低碳循环发展。

创新开放理念。创新开放是引领发展的第一动力，是推动拉萨优质较快发展的重要举措。坚持以创新的手段促进开放，全面深化创新体制机制改革，营造创新环境。同时，适度控制、把握节奏，以“一带一路”建设为契机，以西藏开放大局为目标，以点带面、步步为营，适度、有序地进行开放发展。

坚持和谐稳定、协调均衡、共享共建、绿色健康、创新开放的发展理念，深入实施“六大战略”，瞄准全面建成小康社会宏伟目标，保持较快增长、补齐发展短板，全面深化改革、破解发展瓶颈，全力以赴完成“十三五”时期经济社会发展的主要任务。

第三章 发展定位与主体功能区战略

第一节 发展定位

“十三五”时期拉萨市发展定位。中央第六次西藏工作座谈会指出，西藏是重要的国家安全屏障、重要的生态安全屏障、重要的战略资源储备基地、重要的中华民族特色文化保护地和面向南亚开放的重要通道，是我国同西方敌对势力和境内外敌对势力、分裂势力斗争的前沿。按照这一战略定位，“十三五”时期拉萨市发展定位概括为“五城两地”：

- 构筑对外开放新高地，建成面向南亚开放的中心城市；
- 加快建设美丽家园，建成全区小康示范城市；
- 加强交往交流交融，建成全国民族团结典范城市；
- 围绕建设世界旅游目的地，建成国际旅游城市；
- 依托现代物流发展新态势，建成国家物流枢纽城市；

- 培育产业融合新优势，建成全国净土健康产业基地；
- 搭建国际国内新平台，建成藏文化保护传承地。

第二节 实施主体功能区战略

按照自治区主体功能区规划，根据资源环境承载能力、现有开发密度和发展潜力的不同，合理划分重点开发、限制开发和禁止开发的主体功能区，重点加强水源涵养地、生态保护区、历史文化区和基本农田的保护，合理划定城镇增长边界，优化城镇布局，促进城镇集约发展。实施差别化区域政策和考核评价办法，使主体功能区规划落实成为提高资源配置效率、加强宏观调控的重要手段。

重点开发区主要指拉萨市城关区、堆龙德庆区、达孜县、曲水县、墨竹工卡县，面积 1.16 万平方公里，占全区面积的 0.97%。发展方向是调整产业结构、优化用地结构，严格限制低水平开发和无序扩张，着力提高投资密度和强度，促进产业和人口集聚，推进城镇化发展，成为经济转型升级的重要支撑。

限制开发区内分为农产品主产区和重点生态功能区。林周县、墨竹工卡县、堆龙德庆区、达孜县、曲水县、尼木县等农产品主产区应着力保护耕地，增强农牧业综合生产能力，稳定粮食生产，保障农畜产品有效供给，在少数条件较好的地区进行点状式集约开发，在保护生态前提下可适度集聚人口和发展特色优势产业。念青唐古拉山南翼水源涵养和生物多样性保护区（当雄县）、拉萨河上游水源涵养与生物多样性保护区（林周县和墨竹工卡县热振藏布及曲绒藏布两条支流的部分乡镇）等重点生态功能区以保护

和修复生态环境为主，适当提供生态产品，引导超载人口逐步有序转移。

禁止开发区主要指拉鲁湿地国家级自然保护区、林周黑颈鹤国家级自然保护区、林周热振国家森林公园、尼木国家森林公园、当雄纳木错一念青唐古拉山风景名胜区、羊八井国家地质公园等各级自然保护区、风景名胜区、水源涵养区、湿地等区域内禁止开发建设。

第四章 统筹区域经济布局 拓展经济发展空间

立足自然环境、资源禀赋、经济基础，优化经济功能布局，提高综合服务水平，充分发挥中心城市辐射带动作用，努力实现全面协调可持续发展。

第一节 打造藏中南经济核心区

围绕历史文化“名城”、藏区稳定“要城”、青藏高原“净城”、改革开放“新城”定位，通过增强集约辐射能力、产业承载能力、综合服务能力，将拉萨打造成引领藏中南区域经济转型升级、持续健康发展的核心区。**增强集约辐射能力。**充分发挥拉萨自然条件好、经济发展基础好、生产要素完善等优势，提升综合发展能力，强化基础设施建设，加快构建现代综合立体交通网络，发挥首府城市交通枢纽作用，加快达孜撤县设区步伐，促进东西两翼腾飞，带动经济快速发展，形成区域合理分工、有机联系的发展格局。**增强产业承载能力。**巩固和升级传统产业，重点发展净土

健康、文化旅游等特色产业，重点培育节能环保、生物医药等新兴产业。**增强综合服务能力。**大力发展实体经济，培育市场主体，不断完善城市公共服务设施建设，提升城市综合服务能力，为商贸往来、文化旅游提供全方位的合作交流平台。

第二节 强化经济功能区建设

构建要素有序自由流动、主体功能约束有效、资源环境可承载的区域协调发展格局，促进产城融合发展，加快推动“五大功能区”建设。

加快拉萨国家级经济技术开发区发展。以创新驱动为抓手、以工业经济为支撑，推动与堆龙德庆区互融互促、协同发展，将其打造成产业龙头带动作用突出、特色产业创新引领、集群规模效应凸显、经济贡献稳定提升的西藏实体经济高地、净土健康产业引领区、大众创业万众创新示范区和引领全区经济转型升级的新引擎。

加快柳梧新区（拉萨高新技术产业开发区）发展。以创建国家级高新区（产业创新和科技孵化）为抓手，着力培育高新技术产业（生物科技、新能源技术、信息技术）和现代金融服务业，形成一区多园、一展两翼、城乡一体的发展格局，打造成为我国高原生物创新中心、西藏产学研示范基地和产城融合发展的现代化城市典型示范区。

加快西藏文化旅游创意园区发展。以地域文化为依托，打造藏文化世界总部基地、藏文化旅游产品标准输出基地、藏文化创意发祥地、高端休闲度假地、高原影视产业基地，建成符合国家

5A 级景区标准的拉萨国际文化旅游城市核心景区。

加快老城区特色发展。加大古城非物质文化遗产保护力度，发挥古城优势，加快特色旅游产品开发步伐。建立非物质文化遗产展示场所，建立游客服务中心，积极申报拉萨古城世界文化遗产。完善管理体系，实现老城区城市管理现代化。

加快空港新区发展。以贡嘎机场为依托，大力发展旅游产业、文化产业和净土健康产业，探索集约高效、生态良好、可持续的城镇化发展道路，将空港新区建设成安全稳定示范区、重要国际航空枢纽和现代物流服务区，更好地发挥出口对经济发展的拉动作用。

第五章 构建城镇发展新格局 推进新型城镇化

坚持以新型城镇化为导向，依托历史文化、民族特色、地域特征和资源禀赋，进一步优化市域城镇空间布局，强化首府城市辐射带动作用，增强中心城镇连接城乡的枢纽作用，促进形成城乡发展一体化格局，力争“十三五”末城镇化水平达到 60%以上。

第一节 优化城镇化空间布局

拉萨市域总体贯彻西藏自治区新型城镇化规划，实施“中心集聚、轴向带动、点状促进”的城乡空间发展策略，形成“**一区三轴多点**”、分工合理、协同发展的总体格局。

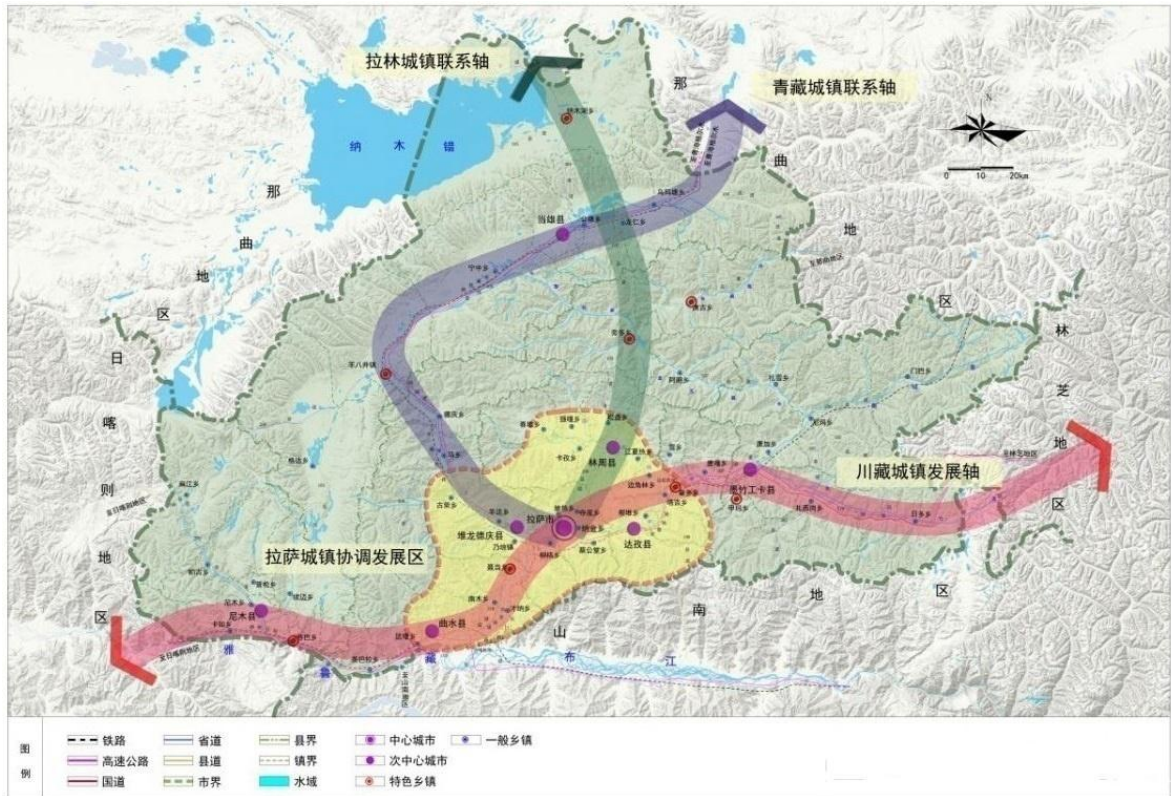
“**一区**”：中心集聚，构建拉萨城镇集聚发展区。以拉萨中心城区为核心，实施“中心集聚”发展策略，发展区内整合堆龙

德庆区域以及达孜县城、林周县城、曲水县城，联动发展，建设拉萨城镇集聚发展区；发挥空港新区的交通优势，实现与中心城市互动发展，区外与山南地区泽当镇及周边地区协调发展，构建拉萨-泽当城镇圈。加强城镇集聚发展区内城镇之间的交通和经济联系，放大拉萨中心城区功能，促进全市人口和二、三产业向该区域集聚。

“三轴”：轴线带动，培育川藏、青藏、拉（萨）林（周）、当雄城镇发展走廊。以川藏、青藏和拉林通道为依托，充分发挥交通引导城镇发展的作用，强化经济联系和城镇功能分工，凸显轴线地区城镇集聚效应，培育三大城镇发展走廊。依托川藏交通通道协调沿线墨竹工卡、达孜、曲水县城及甲玛乡、章多乡、邦堆乡、聂当乡、才纳乡、吞巴乡等城镇的特色化发展，发展壮大川藏城镇走廊。依托青藏交通通道提升当雄县城、羊八井镇、德庆乡、古荣乡等城镇的集聚能力，建设以串联沿线资源开发的青藏城镇发展走廊。依托拉林交通通道和拉萨新机场的建设，培育中心城区经林周县城、旁多乡至当雄的拉林城镇发展走廊，强化中心城区对市域北部的辐射带动作用。

“多点”：点状促进，建设衔接城乡的特色农村集聚点。在墨竹工卡、尼木、当雄、林周县选择区位合适、衔接城乡的特色乡镇作为提供农村公共服务、辐射带动边远地区发展的集聚点。各乡镇立足自身优势条件，培育和壮大优势特色产业，同时加大基本公共服务设施投入力度，提高服务边远农村的水平。

拉萨市城镇化战略格局示意图



第二节 提升首府城市品位

坚持城市工作系统思维，统筹规划、建设、管理三大环节，提升规划水平，拓展城市发展空间；提升建设水平，完善服务功能；提升管理水平，增强城市活力。

完善城市空间结构。严格执行《拉萨市城市总体规划》（2009—2020年）2014年修改版，按照“优调主城、提升新城、完善功能、保障生态、保护文化、保持特色”的思路，围绕历史文化区、商业区、文化体育区、行政金融会展区的功能布局，加大配套建设力度，优化城市功能布局。加强重点区域城市设计编制，加强对城市的功能协调性、空间立体性、风貌整体性、文脉延续性等方面的引导和管控。推进以主城区和东城新区、柳梧新区、东嘎新区构架的跨拉萨河发展的“一城两岸三区”的整体、协调、

可持续发展。

发挥集聚扩散作用。进一步突出拉萨市首府城市引领作用，做大城市规模、做强经济实力、提升发展水平。充分发挥拉萨市在经济、科技、文化、社会各个方面优势，带动地区特色优势产业发展，建设高新技术、文化旅游、金融服务、基础教育等新兴功能板块，促进区域经济与城市空间的协调发展。加强基础设施、市政设施和商业环境建设，不断增强城市综合服务功能和吸纳就业能力。

推进撤县设区。充分把握机遇，推动堆龙德庆区快速融入主城区，着力推进达孜撤县设区。着眼于“拉框架、优功能、提品位”要求，加快功能性基础设施建设，健全城市管理职能，激发城市活力。牢牢把握“兴产业、聚人口”两大重点，推进产业、人口和要素集聚，推动两区县由“县城”向“市区”跨越，努力打造定位清晰、功能完善、生态宜居、充满活力、有效辐射周边发展的城市“两翼”。

加强城市精细化管理。不断完善城市管理与服务，改变粗放型管理方式，让人民群众在城市生活得更方便、更舒心、更美好。坚持以人为本、源头治理、权责一致、协调创新，构建权责明晰、服务为先、管理优化、执法规范、安全有序的城市管理体制。落实城市管理主体责任，理顺部门职责分工，严格安全监管。大力推进执法重心、执法力量向基层下移。加强城市管理数字化平台建设和功能整合，建设综合型城市管理数据库，发展民生服务智慧应用。

第三节 加快小城镇发展

统筹推进小城镇建设。立足“全域拉萨”，以县城为支撑、重点镇为节点，努力实现城乡之间优势互补、双向互动、统筹协调发展。创新小城镇建设资金筹集模式，在积极争取国家和自治区对小城镇基础设施建设项目资金支持的同时，广泛吸纳社会资本，建立多元化的城镇建设投融资机制，不断增强城镇化发展持久动力。统筹主城区与小城镇的产业对接、服务对接和生态对接，走小城镇内涵式发展路子。积极探索新型城镇管理体制，促进公共资源在城乡之间均衡配置，生产要素在城乡之间自由流动。加快6个县城的人口集聚、产业集中和功能集成，提高对周边区域的辐射带动力。有序推进曲水县国家级新型城镇化试点和达孜县自治区级新型城镇化试点。加快县域乡镇发展，使其真正成为连接城乡的重要节点。鼓励有条件的乡，向小城镇方向发展。按照“超前、现代、生态、文化、民本、和谐”的理念，加快特色小城镇建设。重点打造9个具有历史记忆、带动周边发展的特色小城镇。

专栏 2：市域县城职能引导

林周县城：市域中部中心城镇，农牧业生产服务基地和绿色食品加工基地。**当雄县城：**市域北部中心城镇，具有区域影响力的旅游服务基地和优质畜产品基地。**尼木县城：**市域西部中心城镇，传统手工艺文化发源地。**曲水县城：**市域南部中心城镇，市域净土健康产业重要集聚区。**达孜县城：**市域东部中心城镇，市域新型工业化示范点和重要的生态承载基地。**墨竹工卡县城：**市域东部中心城镇，特色旅游服务基地，藏医药及有色金属开发重要基地。

专栏 3：市域特色乡镇职能引导

羊八井镇：旅游、新能源特色镇。纳木湖乡：依托纳木湖景区，打造国际性精品旅游小镇。聂当乡：依托区位优势和产业平台，打造城郊都市型农牧业产业化基地。甲玛乡：依托矿产、松赞故里优势，打造集旅游、工业为主的新型城镇。章多乡：依托 318 国道沿线仓储物流基地，促进地方旅游服务业发展。唐古乡：依托热振国家森林公园和热振寺，打造文化旅游特色乡镇。旁多乡：依托旁多水利枢纽，打造市域中部“拉—林—当”发展轴的重要节点。吞巴乡：依托“尼木三绝”和吞米桑布扎历史文化遗迹，打造文化旅游特色镇。古荣乡：农产品及加工特色镇。

推进人口向城镇转移。突出农村人口转移和城镇务工人员市民化两大重点，推进户籍管理制度改革，促进农牧民向中心镇、小集镇集聚，推动“就地就近”为核心的城镇化进程。积极推进农牧民工市民化，适度开发公益性岗位、创造就业创业岗位，鼓励有条件的农牧民工到城镇置产兴业，使他们有尊严、有保障、有秩序地转为市民。以实施居住证制度为抓手推动城镇常住人口基本公共服务均等化，确保农牧民工在住房租购、社会保障和子女教育等方面与城镇居民享受同等权益。建立城镇建设用地增加规模同吸纳农牧民转移人口落户数量挂钩机制。

第四节 推进美丽乡村建设

按照布局美、环境美、建筑美、生活美的要求，争取投资 100 亿元，建设美丽乡村、幸福家园。

加强乡村基础设施建设，改善乡村人居环境。以统筹城乡发

展为导向，努力把农村打造成为山青水秀的生态走廊、村容整洁的美丽乡村，到2020年全市50%左右的行政村基本达到《美丽乡村建设指南》国家标准。加快推进城镇基础设施向农村延伸，继续实施水、电、路、讯、气、广播电视、邮政和优美环境“八到农家”工程。开展乡村生活污水、生活垃圾、畜禽养殖污染等治理，完成85%村的村容村貌整治。完善基层文化场所、老年活动室、幼儿园、农牧业服务站、乡村卫生院（室）、体育健身场所等设施，构建新型农村社区综合服务体系，切实解决农牧民上学难、看病难、养老难等问题。

大力推进中心村培育，创建一批示范村。按照布局合理化、产业规模化、人口集聚化、设施配套化、服务社区化、环境生态化的要求，以规划为引领，以项目化管理为手段，整合各类资源向中心村集中，加大传统村落民居和历史文化名镇名村保护力度，建设一批特色优势产业示范村、一批现代生态旅游示范村、一批羌塘草原风情村、一批藏文化特色古村落，全市培育建设30个左右的中心村，使之成为承载农村发展的主要载体和统筹城乡发展的重要节点。创新农村人口异地搬迁新机制，加快人口向中心村集聚。大力推进以整村搬迁、自然村撤并和跨村安置为主要形式的异地转移工程，努力帮助转移农牧民更好地融入当地、就业增收。

第六章 大力发展现代农牧业 建设高原特色农产品基地

坚持把“三农”问题作为全面小康的重中之重，加快转变农

牧业发展方式，提高农牧业质量效益和竞争力，走产出高效、产品安全、资源节约、环境友好的现代农牧业发展道路。

第一节 大力发展现代农牧业

调整优化农业结构，加大农业支持保护力度，完善农业政策和保险保障制度，提高农牧业综合生产能力、市场竞争能力和可持续发展能力。

发展粮食生产。落实藏粮于地、藏粮于技战略，保障粮食特别是青稞及重要畜产品有效供给，加快林周县、达孜县、堆龙德庆区、曲水县、墨竹工卡县、尼木县六个粮食主产区基地建设。完善粮食等重要农产品价格形成机制和收储政策，为农牧业结构改革提供动力。

加快农业基础设施建设。以建设高原特色种植基地、现代畜禽养殖基地和推进农牧业清洁生产为重点，加强农田水利设施、中低产田改造、高标准农田、土地整治、蔬菜生产、养殖小区、饲草料等基地建设力度，强化动物防疫及良种繁育专用设施建设，不断提高农业基础设施水平。

构建现代农牧业产业体系。优化农牧业产业空间布局，提高农牧业机械化水平，实施拉萨市现代农牧业发展示范工程，推动粮经饲统筹、农牧渔结合、种养加一体，大力发展农产品精深加工业，提高农畜产品附加产值，到2020年农林牧渔总产值达到37.98亿元，年均增长10%。建成全国首个面向城市人口供给鲜奶的首府城市。

构建新型农业经营体系。发展农牧业适度规模经营，稳定和

完善农村土地、草场承包关系并保持长期不变，健全承包经营权流转市场，推进农村土地、草场规范有序流转，规范发展专业合作组织，培育壮大农牧业龙头企业，培育发展家庭农牧场、种养大户、农牧民合作社、农牧业公司等新型经营主体。

构建现代农牧业服务体系。推行“互联网+现代农牧业”，加快发展农牧业电子商务，建设农牧业大数据工程，提升农牧业信息服务水平，构建组织服务、农畜产品购销、农牧业金融保险等综合性服务体系。建立农产品质量安全体系和质量安全追溯制，强化生产、流通环节管理，确保农畜产品质量安全，确保蔬菜等农产品农药残留检测、屠宰检疫率达100%。

第二节 加快特色产业基地建设

因地制宜建设现代农牧业产业园区，大力实施“一县一业”、“一乡一品”战略，推进农牧产业集聚布局，加快形成城郊都市农牧业经济带、河谷农牧业经济带、高海拔牧业经济带，推动粮经饲统筹、农林牧结合、种养加一体、一二三产业融合发展。城郊都市农牧业经济带，城关区、达孜县西部、堆龙德庆区东部、曲水县东部，重点发展高效设施农牧业、观光体验农牧业及农畜产品加工。河谷农牧业经济带，达孜县东部、堆龙德庆区西部、墨竹工卡县西部、林周县南部、曲水县西部、尼木县南部等河谷地区，重点发展种植养殖业及农产品初加工。高海拔牧业经济带，当雄县、林周县北部、墨竹工卡县东部、尼木县北部，重点发展生态畜牧业和生态旅游。

专栏 4：“一县一品”战略

城关区：奶牛养殖	堆龙德庆区：蔬菜、香料和苗木花卉
曲水县：以玛咖为主的特色种植	墨竹工卡县：青稞油菜种植
当雄县：牦牛藏绵羊养殖	林周县：青稞、饲草种植，半细毛羊养殖
达孜县：蔬菜瓜果、金银花	尼木县：藏鸡养殖

第三节 促进农牧民持续增收

加大培训力度。继续实施“四业工程”，健全完善职业技术教育体系，提高农牧民素质，培育农牧业产业工人。增加工资性收入，加大转移就业农牧民技能培训力度，依法保障农牧民务工薪酬收入。**积极推进转移就业。**依托工业化和城镇化发展，大力发展特色产业，提升就业服务，推动农牧民向二、三产业转移。鼓励农牧民通过家庭旅馆、农家乐、观光农牧业、休闲农牧业增收。**积极扶持创业兴业。**注重强化农村金融政策支持，完善政策性农牧业保险制度，大力培养一批想致富、会致富、能致富的新型农牧民，促进农畜产品商品化，鼓励有技能、会经营的农牧民工返乡开办农场，创办营销企业、服务企业和经营组织，提高生产经营在增加收入中的比重。**落实强农富农政策。**增加转移性收入，进一步完善农牧民享受财政补助的优惠政策，健全各项涉农补贴制度，提高补贴标准，扩大补贴范围。增加农牧民财产性收入，认真落实中央和自治区有关政策，积极探索土地股份合作、土地托管等规模经营模式，稳定增加农牧民流转收益。

第七章 培育壮大特色产业 持续增强发展后劲

深入实施“产业强市”战略，坚持把推进产业转型升级作为转变经济发展方式的根本任务，精心培育净土健康产业，做大做强文化旅游产业，提高自我发展能力。

第一节 大力发展净土健康产业

立足青藏高原水、土壤、空气、人文环境“四不污染”条件，打造净土健康产业自主品牌，切实把资源优势转化为产业竞争优势，力争把拉萨建设成为我国重要的净土健康产业基地。

推动一体化发展。落实国家系列优惠政策，充分发挥区位优势，不断深化文化产业、旅游产业和净土健康产业一体化发展，建设一批净土健康旅游示范乡（镇）、示范村，打造一批有拉萨特色的优势产业发展联合体，精心打造农牧业生态游、牧区观光游、采摘体验游、健康休闲游、园区购物养生游等旅游模式，精心规划净土健康精品旅游线路，实现以净土健康促进文化旅游、以文化旅游带动净土健康发展的目标。

推动集群化发展。按照国际标准建设集总部、研发、生产、销售及相关配套设施于一体的产业基地，加快形成各具特色、优势互补的净土健康产业优势区域，围绕饮品、食品、药品（保健品）、饰品“四品”，做大做强净土健康产业研发基地、特色经济作物种植示范基地、藏药材种植示范基地、现代化奶牛养殖示范基地、现代化畜禽养殖基地、净土健康身心理疗基地、现代化仓储物流基地等“七大基地”，实现净土健康产业的集团化、集群化发展。到2020年，天然饮用水产能达到400万吨；奶牛养殖规模达到10万头，产奶量达到7.5万吨；藏鸡养殖规模达到70万只

以上。

专栏 5：净土健康产业“四类产品”

天然饮用水饮品：立足优质矿泉水资源，依托 5100 冰川矿泉水、大昭圣泉等龙头企业，进一步加强水源地保护、开拓市场、宣传概念、树立品牌，争取年生产天然饮用水 350 万吨以上。

绿色食品：以农牧业结构调整、农牧业产业化经营为突破口，面向区内外高端市场，推进绿色食品加工业规模化、产业化，重点抓好青稞食品、食用油、畜禽产品、饮料产品的开发，延伸产业链，提高附加值。

药品（保健品）：坚持藏医与藏药并举，加快藏药材种植基地建设。加强与科研院所、知名企业合作，支持传统藏药剂型改良、配方革新。利用虫草、藏红花、红景天等传统植物资源和试种成功的玛咖、食用玫瑰等新型经济作物资源，培育集种、产、加、销一体化的药品企业，建立保健品规范化、标准化生产流程。重点扶持 3-5 家藏药知名龙头企业，不断拓展区外藏药市场。

饰品方面：以编织、雕刻、金属、绘画刺绣、藏族服饰、藏香、藏纸、宗教及旅游用品等手工艺品为主，在保护和传承藏民族历史文化的基础上，顺应时代饰品发展趋势，不断注入新的元素，树立全新形象，扩大市场空间。

专栏 6：净土健康产业“七大基地”

净土健康产业研发基地：依托拉萨经济技术开发区（柳梧高新区），建设健康产业工程实验室、重点实验室、企业研发中心、公共技术平台，集总部、研发、生产、产业配套和生活配套于一体的核心集聚区。

特色经济作物种植示范基地：建设特色花卉种植、食用菌种植和特色瓜果种植，开展物联网技术在农牧业资源利用、农牧业生态环境监测、农牧业生产精细化管理、农产品安全等领域的集成应用，构建绿色农产品产业链。

藏药材种植示范基地：应用玛咖、藏红花、金银花的成功种植经验，扩大种植规模，规范种植程序，建设藏药材种植示范基地。

现代化奶牛养殖示范基地：在农区县（区），引进先进技术和优良奶牛品种，引入实力雄厚企业，建设奶源生产标准化、规模化基地。

现代化畜禽养殖基地：加快发展畜禽养殖，建立 1-2 个猪肉品质较高的规模养殖主体，加大藏鸡原种保护，建设标准化藏鸡养殖场，培育藏鸡养殖大户，引进大型养殖企业，建立生猪养殖基地，提高本地市场鲜猪肉占有率。

净土健康身心理疗基地：以西藏文化旅游创意园区为依托，建设宝篋彩幡谷、香巴拉逸心谷、瓔珞流芳谷，拓展创意园智汇谷的精神净土内涵，向各界人士提供健康服务。

现代化仓储物流基地：协调铁路运输行业，拉萨经开区、柳梧新区、堆龙德庆区、达孜县四方合作，加强冷链物流和仓储中心建设，为净土健康产业的大发展提供物流支撑。

推动品牌化发展。强化品牌提升，推动饮品、食品、药品（保健品）、饰品品牌化发展，建立和完善净土健康产业标准化体系、产品质量安全检测体系，积极推动净土产品联盟标准的制定和实施。加强品牌维护，强化“拉萨净土”区域公用品牌及地理标识培育，开展“拉萨净土”区域公用品牌质量评估与社会公众测评工作，加强品牌保护和监管、质量保证与诚信体系建设，建立健全品牌届期续查、年度审查、动态抽查以及公共监督等办法，建立“拉萨净土”区域公用品牌企业和产品目录。强化品牌宣传，充分利用报刊、广播、电视、网络等媒体和微博、微信、微电影、影视植入等手段，采取专栏节目、新闻发布、专题报道等形式，大力宣传推介“拉萨净土”区域公用品牌。

推动市场化发展。引进先进理念，拓展销售市场，扩大市场份额，引导和鼓励净土健康企业积极参加全国性商贸洽谈会和产品展销会。借助援藏资源，深化区域合作，由给钱给物向给市场转变，积极发展飞地经济，提高京津冀和长三角地区净土健康产品市场占有率。以互联网+净土健康产品，积极开展互联网营销，进一步加强与淘宝、京东、天猫等国内知名电商的合作，借助成熟的发展平台和销售渠道，发展O2O、移动支付等电商营销模式，研发和应用净土健康产品物联网技术，拓展净土健康产品销售市场，推进净土健康产品营销信息化、职能化、高效化，将拉萨建成我国重要的净土健康产业基地。

第二节 大力发展特色高端精品文化旅游业

围绕建成国际文化旅游城市目标，以“高原明珠·雪域圣城”为主题，大力提升世界旅游目的地品质，推动传统旅游产业向现代旅游产业转型，不断巩固旅游业战略性支柱产业地位，力争实现接待国内外游客翻一番、旅游收入翻一番。

优化旅游格局，推动一体化发展。立足西藏、面向国内外，优化旅游空间布局，着力构建“一心两带三廊道四片区”城乡旅游均衡发展格局。“一心”：圣地拉萨旅游中心区。即以老城区为核心圈，以城市新区为支撑点，重点建设区域性旅游文化创意中心、旅游公共服务中心、旅游制造业中心。“两带”：以318国道为骨干，以拉萨河为轴线，有序建设亲水景观，开辟达孜—东城新区—主城区拉萨河水上游航线，打造拉萨蓝色滨水休闲带。以303省道、109国道为骨干，以城关区北部山区为轴线，有序开发高原奇景、河谷湿地、人文圣迹等特色旅游资源，打造拉萨绿色山地休闲带。“三廊道”：提升建设拉萨—那曲旅游北廊道，联运建设拉萨—林芝的旅游东廊道，着力建设拉萨—山南、日喀则旅游西廊道。“四片区”：整体发展以当雄、堆龙德庆北部、林周北部为主体的神山圣湖旅游片区，协调发展以堆龙德庆南部、曲水北部、林周南部、达孜西部为主体的田园风光旅游片区，统筹发展以墨竹工卡、达孜东部为主体的湿地温泉旅游片区，持续发展以尼木、曲水南部为主体的民俗文化旅游片区。

推动融合发展，打造精品线路。推进旅游和文化、净土健康、现代商贸、科技、体育等深度融合，把雪顿节、藏历新年等打造成一批具有地域特色的文化旅游品牌，规划建设一批具有鲜明拉

萨特色的净土健康旅游产业示范园。发展探险登山游、文化寻踪游、乡村特色游，重点打造市内传统环线，推出圣湖天路、茶马驿道、唐蕃古道、格萨尔文化走廊等精品线路。着力做精布达拉宫—大昭寺—罗布林卡—《文成公主》实景剧、中国西藏文化旅游创意园市内传统环线；做优唐蕃古道文化寻踪环线，即拉萨—羊达象雄文化遗址—觉木隆村—楚布河谷—楚布寺—邱桑宇拓故里—羊八井—当雄—纳木错；做强茶马古道民俗风情环线，即东环线为拉萨—桑珠林村—甘丹寺—甲玛沟—日多温泉—思金拉措，西环线为拉萨—聂当大佛—卓玛拉康—俊巴渔村—吞巴藏香古村落—切嘎却德寺—如巴湖；全力打造乡村旅游线路，以“生态、养生、休闲”为主题，展现“一步一景点，一程一风光，处处是风景”的全景拉萨。

完善产品结构，加大市场开发。加快推进旅游业转型升级，加大旅游市场促销力度，促使旅游产品向多样化、个性化、精品化方向发展，形成多层次、全方位的旅游市场格局。大力发展休闲度假旅游，积极开发冬季旅游，深度挖掘宗教文化旅游产品，努力发展体育旅游、商务旅游、科普旅游、高端旅游、探险旅游等新兴旅游产品；开发建设自驾营地、汽车旅馆、特色驿站。加强旅游特色产品的研发包装，丰富旅游产品文化内涵。积极开拓国内外旅游市场，深化与京津冀、长三角、珠三角、成渝经济区的旅游合作，重点参与川藏、滇藏、青藏旅游带建设，大力推动与南亚旅游合作。整合资源、加大投入，形成主题鲜明的吃、住、行、游、购、娱有序发展的产业体系。

健全保障体系，提升服务水平。健全旅游产品及服务质量标

准，完善旅游投诉处理、应急救援、高峰期大客流应对处置机制和旅游安全预警信息发布制度。坚持环境协调、差异化发展和合理控制开发强度原则，加快景区建设、提升景区品位、打造景区品牌。改善旅游交通条件，加快旅游干线公路和景区内道路建设，提高旅游可进入性。按照国际化标准建设旅游标志识别系统，完善景区数字化、游客中心、宾馆、垃圾污水处理设施。建设拉萨国际旅游文化中心，争创纳木错国家 5A 级景区，打造热振旅游景区、大思金拉措旅游景区、曲水才纳净土健康旅游示范区及堆龙德庆区香雄花寨生态旅游文化产业园。建设 5 家五星级酒店，争取创 1—2 家国家级旅游服务标准化试点项目。推动城区家庭旅馆建设，规范旅游经营服务，让游客舒心省心放心。

第三节 大力发展现代服务业

以建设首府商贸旅游中心城市为战略重点，以拉动人气、繁荣市场、带动就业为主题，以市场化、产业化和社会化为方向，积极拓展新领域、发展新业态、培育新热点，激活经济发展新动力。

优化发展生活性服务业。着力推动批发零售、住宿餐饮、家庭服务、市政服务等传统服务业升级改造。加强城乡市场体系建设，调整服务结构，优化服务布局。以增加有效供给、改善住宅质量为重点，推动房地产业健康发展。

打造全区商贸服务中心。加快调整商贸服务业结构，加快构建竞争有序的现代商贸体系，不断优化中心区、边远城区及农村商贸服务业布局，改造提升商品交易市场，优化商业零售网点布局，

推进商业街区整合，着力打造一批具有西藏特色的商业街区。以发展连锁经营、物流配送、电子商务为重点，加快传统流通向现代物流的转变。大力发展电子商务，引导传统零售企业建设网上商城、线上线下体验中心，发展集电子商务、电话订购、城市配送为一体的同城购物模式。培育一批具有区域竞争力的大型流通企业集团，构建现代分销和批发体系。大力发展具有浓郁藏式地方特色的餐饮文化，提高首府餐饮业的知名度。

培育健康和谐房地产业。以“稳步发展、优化结构、稳定市场”为目标，进一步扩大有效需求，打通供需通道，消化库存，促进房地产业健康发展。调整房地产品开发布局，优化中心城区开发规模，引导开发重点向新城区转移。坚持普通商品住宅供应主体地位，严格控制土地供应、开发规模，提高整体规划设计水平、住房建设质量和配套服务能力。改进房地产调控方式，促进房地产业兼并重组。培育完善二级市场，规范发展房地产中介服务和物业服务，营造良好的房地产开发、消费市场环境。

构建高效便捷社区服务业。以建设宜居社区为目标，加快完善社区就业、社区卫生、养老托幼、文化法律、家政服务、社区保安、食品配送、修理服务和废旧物品回收等便民服务体系。稳步推进养老服务机构“公办民营”和政府机关、企事业单位后勤服务向社会化服务转变。

优先发展生产性服务业。大力发展金融租赁、电子商务、科技研发等生产性服务业，鼓励和引导国内外大型商贸流通企业前来投资兴业，重点培育物流企业，建设覆盖全区、辐射南亚的物流基地，发展物流市场。

打造国家物流枢纽城市。抓住拉萨被列为国家级流通节点城市有利契机，依托青藏、拉日铁路，青藏、川藏公路等重大交通路网，加快综合性物流服务建设，争取把拉萨铁路货运站改造成综合性、现代化的大型仓储物流中心。大力发展第三方物流，引进一批国内外知名物流企业，加快构建面向南亚的国际物流大通道。充分利用物联网，建设物流信息公共平台，发展物流总部经济，争取建设保税物流园区。

打造全区金融服务业聚集地。构建金融业发展平台，建设拉萨顿珠金融产业园，促进金融机构、金融资本、金融人才等向首府集聚，努力将拉萨建成立足全区、面向南亚服务的资本“高地”。筹建拉萨金融机构，鼓励金融、产权交易等机构在拉萨设立分支机构、拓展业务。加快培育金融市场，优化金融发展环境，拓宽民间融资渠道，增强金融业对经济的支撑力。推进保险市场主体多元化，开发具有广泛社会需求的保险产品，大力扶持小额贷款公司和信用担保机构，提升保险业的保障功能、融资功能和社会管理功能。

打造西部特色会展业。充分发挥旅游、文化、资源、区位优势，依托西藏会展中心，加强与国内国际会展机构合作，扶持培育一批高水平的会展经营企业。以雪顿节、藏博会等会展活动为重点，逐步扩大规模和影响力。发展会展经济，着力提高承接各类重大会展活动的的能力，把会展业打造成为首府对外经贸合作和文化交流的重要平台。

构筑全区信息服务业高地。加快信息化发展，打造“数字拉萨”，推动形成公共信息资源共享共用和大数据产业健康发展，实

施“互联网+”行动计划，促进信息技术与经济社会交汇融合。大力发展软件服务、信息增值服务和网络服务，培育信息、知识型服务企业。

引导咨询服务业提档升级。充分发挥首府科技、人才及区位优势，积极培育服务外包企业。鼓励发展各类咨询服务、科技服务、劳务市场服务、人才交流服务、会计咨询、法律服务、商务服务、经纪、劳动力等社会中介服务组织，充分发挥咨询服务业在配置资源、提高经济社会运行效率中的积极作用。加强中介机构的资格认定和法律监督，引导中介服务机构向规模化、规范化、品牌化方向发展。

第四节 大力发展特色工业

以建设高原特色工业基地为目标，坚持“发展与保护并重、扩量与提质并进”原则，加快推进优势资源转换战略，实现资源开发和生态环境两个可持续，努力提升新型工业化发展水平。到“十三五”末，全市工业增加值达到181亿元，年均增长20%；工业税收达到25亿元，年均增长25%。

建筑建材业。按照扶优扶强的原则，培育发展一批规模较大、实力雄厚、市场竞争力强的施工总承包、专业承包、劳务分包市内建筑企业。不断提升与建筑业关联度较高的建材业发展水平。加快技术改造，淘汰落后工艺和能耗高、环保性能差的建材产品，提高本地市场份额。以曲水、堆龙新型建材基地为重点，依托现有骨干企业，扶持发展一批以水泥和花岗石为主打产品的建材企业。

优势矿产业。坚持西藏作为国家重要的战略资源储备基地的定位，加强优势矿产资源勘察评价，摸清资源潜力。遵循“谁开发、谁保护、谁污染、谁治理”的基本原则，对优势矿产资源合理有序开发，严格环境影响评价和企业准入条件，整顿和规范矿产资源开采秩序。鼓励矿产企业兼并重组，加快甲玛、帮浦多金属矿区整合，提高矿业开发水平，提升资源综合利用效率。

新能源产业。充分利用光热能源优势，扶持太阳能、地热等新能源企业，稳步推进太阳能发电站建设，并入国家电网，形成完整配套的能源产业链。在县城和部分条件好的乡镇建立新能源产业园区，开展光热集中供暖试点。进一步加强与区外厂商合作，提升新能源产业竞争力。培育2—3家新能源骨干企业。

第五节 强化科技创新驱动发展

深入实施创新驱动发展战略，加强科技创新能力建设，培育发展新动力，拓展发展新空间。到2020年，科技对经济增长的贡献率达到50%以上，科技成果转化率达到30%以上。

优化创新环境，强化产学研合作。深化科技体制改革，促进经济转型升级。设立科技创新基金，健全完善市级科技奖励体系，探索设立企业家创新创业奖。建立科技投入增长机制，确保本级科技支出占财政预算支出比例达2%。支持企业加强技术研发能力建设，推动各类要素向企业集聚，大力培育创新型企业。加强科研平台建设，围绕重点领域和行业建成一批自治区级、国家级重点实验室和工程技术研发中心，实施一批重点科技项目，集中力量在净土健康产业、环境保护等领域突破一批关键性技术，力争

建立 2-3 家科研机构。加强科技人才队伍建设，着力引进培养一批急需高层次科技人才。引进援助省市科技中介服务机构，开展跨地区技术转移、成果转化、科技评估等服务。加强知识产权保护，着力完善知识产权运用和服务体系。大力开展科学知识普及工作，建设科普基地，科普率达到 100%。

加强领域创新，拓宽科技应用领域。加强特色农畜产品研发、藏药制造和藏药材培育、高原能源开发、天然饮用水开发、高原地方病防治、高原健康保健、高寒建筑节能等领域的原始创新、集成创新和协同创新。以科技提升第一产业，开展无公害、绿色、标准化生产技术和农畜产品精深加工、保鲜储运研究，解决农产品加工企业技术难题。以科技壮大第二产业，增强科技创新支撑特色产业发展的能力。以科技支撑第三产业，拓宽科技在文化旅游产业、商贸物流产业、现代新型服务业等领域的应用。提高科技进步对经济发展的贡献率，把拉萨建成青藏高原和周边区域重要的创新中心和高新技术成果转化基地。

第六节 大力推进质量品牌建设

深入实施“质量兴市”战略和品牌战略，以培育“拉萨净土”区域公用品牌为重点，大力开展质量强县、质量强业、质量强企业建设，着力推进质量共治。以品牌赢得市场，以专利控制市场，以标准领跑市场，以网络拓展市场，走品牌化、专利化、标准化、信息化兴企之路，努力抢占国际国内行业制高点。应用政策优势，争取国家有关部门对我市拥有自主知识产权和自主品牌的创新型企业的扶持。建立产品品牌认证工作保障体系，鼓励引导申请“三

品一标”，争创国家驰名商标、西藏自治区著名商标，提升企业和产品的市场知名度和美誉度，增强发展后劲。到 2020 年，培育中国驰名商标 2 个以上，西藏名牌产品 10 个以上。

第八章 完善现代基础设施 强化发展支撑保障

以打造宜居、宜业、宜商、宜游的现代化高原新城市目标，构建适度超前、结构优化、功能完善的现代基础设施体系，突出交通、水利、市政设施、信息化等为重点的城乡基础设施建设，以支撑首府乃至全区经济社会发展。

第一节 完善综合交通网络建设

构建航空、铁路、公路为一体，以拉萨为中心快速综合交通运输体系，凸显拉萨在全区乃至西部、南亚的重要交通枢纽地位。加快推进拉萨新机场前期工作，力争“十三五”开工建设，打通城关区夺底乡至林周隧道。加快推进拉林铁路、拉墨专用铁路建设。加快高等级公路交通基础设施建设，打造以市区为枢纽、川藏通道、青藏通道、拉林通道（拉萨—林芝）、拉山通道（拉萨—山南）为对外联系的“一枢纽、四通道”，形成“以拉萨为中心三小时综合交通圈”。完成县乡道路升级改造，逐步实现自然村公路通畅。完善城乡交通运输体系，优先发展城市公共交通，优化省市际班线，完善县际班线，建立农村客运体系，加快发展邮政物流配送体系建设，实现客运“零距离换乘”、货运“有效衔接”。推进交通物流战略性结构调整，提高运输装备水平和综合运输效

率，基本建成交通运输监测网络、交通基础信息联网与服务平台、交通调度与应急指挥体系，培育和完善运输市场，推动建立统一开放、公平竞争、规划有序的运输市场。

专栏 7：交通运输重点项目

高速公路网络（“一环三射”）工程：“一环”指城市绕城快速通道，“一射”指京藏高速公路（拉萨到乌玛塘乡段），“二射”指拉林高速公路（已完工），“三射”指拉日高速公路-机场高速公路（拉萨机场高速到尼木段）

普通国省干线公路网络（拉萨境内的“四横四纵”）改造提升工程：“一横”（S303）指麻江乡到巴卡村，“二横”（S507）指林周旁多到增村，“三横”（G349）指波瓦囊村到斯布村，“四横”（G318）指日多乡到尼木，“一纵”（G561）指当雄 G109 到达孜大桥林周县朗唐村三岔口，“二纵”（S206）指从 G4219 到公塘乡 G109 到纳木错湖村，“三纵”（G109）指拉萨到格尔木，“四纵”（S207）指尼木到羊八井

客运枢纽场站：新建东嘎、东城区客运站，新建当雄、墨竹工卡客运站，改扩建尼木、达孜、林周客运站，新建重点乡镇客运站

铁路：拉林铁路、拉墨（拉萨至墨竹工卡）专用铁路

机场：拉萨新机场、拉萨贡嘎机场航站区改扩建工程

第二节 大力改善水利基础设施

以促进经济发展、改善生态环境为切入点，着力提高水利工程的防洪排涝能力、水资源的优化调配能力，促进水利事业可持续发展。**构筑防洪减灾圈。**坚持防汛抗旱除涝并重，完善拉萨城区防洪体系，达到百年一遇防洪标准；加强县城防洪体系建设，达到 30 年一遇防洪标准。加强病险水库治理，推进中小河流治理、山洪灾害治理。**着力完善灌溉体系。**加强农田水利灌溉设施和节水改造等重点工程建设，因地制宜兴建“五小水利”工程（小水窖、小水池、小塘坝、小泵站、小水渠），促进水资源合理配置利

用。**保障安全饮用水。**实施城乡饮用水水源工程、农村饮水安全巩固提升工程，健全饮用水水源安全预警机制，集中式饮用水水源地水质达标率保持 100%。**抓好水利改革创新。**加大公共财政投入力度，鼓励和吸引社会资本投入水利建设，完成城乡水务一体化，形成对全市城乡防洪、排涝、蓄水、供水、用水、节水、污水处理及回用等涉水事务进行系统综合管理，统一进行水行政执法，形成有利于水利科学发展的制度体系。

专栏 8：水利基础设施重点项目

防洪减灾：拉萨河城市防洪体系工程，拉萨河支流治理和山洪灾害防治，拉萨河南岸柳梧新区段河堤，县区水库建设及病险水库治理，拉萨河干流河道综合整治工程

农田水利：帕古、门堆水库，堆曲、澎波、才纳等灌区续建配套与节水改造，各县区小型农田水利工程

安全饮水：农村安全饮水巩固提升工程，县、乡、村集中式饮用水水源地工程

生态水利工程：实施拉萨河城区段综合整治，开工建设 1#、5#、6# 闸，完成 2#、4# 闸续建

第三节 加强市政公用设施建设

始终坚持规划引领，实施市政公用重大项目，完善交通、给水排水、供电供气供热、通信、环境卫生等城市基础设施，提升健全包括消防、人防、防震和防地质灾害等在内的城市综合防灾体系，加强堆龙德庆区、空港新区、西藏文化旅游创意园区基础设施建设，进一步增强与首府城市地位相适应的综合保障功能。统筹地上地下市政公用设施建设，努力降低城市开发成本。加强城市地下空间开发利用，统筹各类市政管线规划、建设和管理，

积极稳妥推进地下综合管廊建设，逐步提高城市道路配建地下综合管廊比例。推进海绵城市建设，最大限度减少城市开发建设对生态环境的影响。优先发展公共交通，开通现代有轨电车，推进低碳绿色出行工程建设，着力缓解城市交通拥堵问题。全面铺开区县供暖工程，改善人居环境。

专栏 9：市政基础设施重点项目

城市交通：拉萨市现代有轨电车（羊达乡-教育城 1 号线和纪念碑-纳金公交总站 2 号线，拉古-慈觉林-市江苏中学 3 号线），环城快速路，滨河路，教育城市政道路，柳东大桥，人行天桥，地下通道

市政配套工程：拉萨市污水管网和污水处理设施建设与维护、纳金水厂、城区给排水工程、生活垃圾填埋场封场、建筑垃圾循环利用、城市照明与市政设施监控

地下综合管廊：新建道路、城市新区和各类园区

公交场站：停车场 4 个，枢纽站 8 个，首末站 18 个

能源工程：格尔木-拉萨成品油管道改扩建工程，格拉输气管道，堆龙德庆区、柳梧新区、文化旅游创意园、各县城及乡镇集中或分布式供暖，电动汽车充电桩（站），拉萨配电网新建（改造）工程，柳梧新区 220 千伏输变电工程

第四节 深入推进信息化建设

围绕推进信息惠民工程、建设智慧拉萨目标，以互联网、云计算、大数据等信息技术为载体，实施“互联网+”行动计划，加快构建高速、移动、安全的新一代信息系统。**加快信息基础设施建设。**以创建信息惠民国家试点城市为契机，建设信息惠民大数据中心及 20 个信息惠民子系统。推进“三网融合”建设，实施“宽带拉萨”工程，加快党政机关信息化建设，推进光纤到户。**拓展网络经济空间。**推进农牧业数字化，建立可采集、可监控、可追溯的“履历农牧业”，推行农牧业种养物联网管理。推进工

业信息化，以信息化引领改造传统产业，建立“微网站”等服务平台。推进服务业数据化，鼓励发展以信息加工和创新为主的数据挖掘、商业分析等大数据服务，促进信息消费。**提升公共服务信息化水平。**推动信息技术深度融合到基础设施、民生改善、社会治理等领域，推进电子政务建设，促进信息化成果惠及城乡居民。**推进信息安全体系化。**加强信息安全防护和管理，建立信息安全管理体系，完善网络与信息安全基础设施，促进互联网信息服务健康有序发展。

专栏 10：信息基础设施重点项目

信息安全能力建设：移动信息安全服务云平台、信息安全系统软件测试中心、信息安全产业基地、视频监控联网应用工程

三网融合：“拉萨数据中心”大数据基础设施，公共场所高速无线接入网和下一代互联网，有线电视网络数字化和双向化改造

智慧交通：拉萨公共交通智能化系统；城市交通综合信息研判平台

智慧旅游：旅游服务设施智能化改造，智慧旅游公共服务平台

智慧医院：拉萨卫生服务云平台，远程医疗

智慧校园：教育教学公共服务平台（网络教育），10所智慧校园

社保信息化建设：社会保障公共信息服务平台

第九章 加强生态文明建设 构建国家生态安全屏障

牢固树立绿水青山就是金山银山的理念，坚持绿色发展，深入实施“环境立市”战略，大力加强生态文明建设，推动形成绿色发展方式和生活方式，努力建设山青水碧天蓝城靓的高原生态拉萨。

第一节 积极建设生态美好家园

坚持在发展中保护，在保护中发展，重点实施“四大工程”，确保到2020年创建成国家生态市，成为全区乃至全国环境保护和生态建设的“首善之区”。

实施“蓝天工程”。以大气污染物减排为重点，加强二氧化硫、颗粒物、氮氧化物排放控制，重点大气污染源安装在线监测装置。大力推广使用清洁能源，严格治理城市扬尘污染、机动车尾气污染、餐饮业油烟污染，加强噪声扰民的环境监管和整治。大力发展绿色交通，机动车环保定期检测率达到80%，大气环境质量优良率保持在95%以上。

实施“碧水工程”。大力开展水污染防治工作，适时开征污水处理费，完善城镇、工业园区和企业污水处理设施建设。到2020年，各县区建成污水处理设施，生活污水处理率达到95%以上。推进拉萨河源头、堆龙曲、流沙河、尼木玛曲、甲玛曲等重点流域环境综合整治。继续推进“河变湖”工程，着力打造山水相映、城湖交融、空气清爽、人文荟萃、特色凸显，集休闲旅游养生为一体的湖滨城市。

实施“绿地工程”。建设以山体河谷绿化为屏障，以公路铁路沿线绿化为骨架，以公园道路美化为基础，以庭院小区绿化为点缀的园林绿化生态体系，实施城区“15分钟绿地便民服务圈”工程。持续推进“树上山”，实施南北山绿化、拉萨河造林，扩大果木等经济林种植面积，加强水土流失、土地沙化综合治理。继续实施退牧还草、人工种草、草原鼠虫害和毒害草防治工程。预计到2020年，植树造林10万亩，封山育林15万亩。城市绿化覆

盖率达到 45%以上，森林覆盖率达到 20%以上，城市人均公共绿地面积达到 12.12 平方米以上。

实施“生物保护工程”。落实生物多样性保护行动计划，加强生物多样性保护优先区域监管，实施拉鲁湿地三期保护工程，建设湿地博物馆和湿地监控中心，建设城市湿地公园。

第二节 加强资源能源节约集约利用

合理开发与节约利用资源，大力推进节能、节水、节材、节地，设定资源消耗上限。实行能源和水资源、建设用地等总量和强度双控行动，加快转变资源能源利用方式。**降低资源能源消耗强度。**强化工业企业节能和公共机构节能，推广利用节能新技术、新产品、新材料。严格执行《绿色建筑技术导则》和《绿色施工导则》，推广绿色建筑和建材，实行新建建筑强制节能设计标准和既有建筑节能改造。**严格水资源管理。**加强水资源管理和有偿使用，抓好农牧业节水，强化工业节水，限制高耗水服务业发展，严格控制超采地下水，支持中水回用。推广节水技术和高效节水产品，加强生产生活节水，推动非常规水资源利用。**节约集约利用土地。**严格土地管理，严守耕地红线和开发强度红线，强化土地利用规划和标准管控，盘活存量建设用地，清理闲置土地。**推进资源综合利用。**依托市场机制，采取价格杠杆、绿色税收补贴等手段，完善节能政策，推行阶梯水价、电价、气价，利用价格杠杆促进资源节约、约束污染排放。**开展绿色生活行动。**加强资源环境国情和生态价值观教育，培养公民环境意识，推进垃圾分类，可再生利用资源回收使用，引导城乡居民形成勤俭节约、

绿色低碳、文明健康的生活方式。

第三节 推动循环经济发展

抓住拉萨列为国家循环经济示范城市机遇，按照减量化、再利用、资源化的原则，推行企业循环式生产、产业循环式组合、园区循环式改造，实施近零碳排放区示范工程，推进循环经济发展。**发展生态循环农牧业。**推广种养结合、农牧结合、林牧结合的生态立体农牧业循环模式，形成高原循环型农牧业生产方式，促进农牧业转变发展方式。**发展生态循环工业。**促进企业循环生产、园区循环发展、产业循环组合。加强清洁能源利用，扶持和推动太阳能、风能、水能、地热能、生物质能等新能源产业发展。到2020年，创建100家清洁生产示范企业，完成工业园区循环化改造。**发展生态循环服务业。**推进服务主体绿色化、服务过程清洁化，持续强化生态学校、医院、酒店、社区等建设，初步建立起低碳、绿色、循环的生态循环服务业体系。**积极发展生态循环城乡。**建立城乡微循环系统，完善再生资源回收利用网络，建设城市社区和乡村垃圾回收站点、分拣中心、集散市场“三位一体”的回收体系。

第四节 健全生态文明制度体系

巩固全国环保模范城市创建成果，以主体功能区规划为基础统筹各类空间性规划，引导、规范和约束各类开发、利用、保护自然资源的行为，为建设美丽家园提供坚强的制度保障。**健全资源资产产权制度。**健全自然资源资产产权制度、自然资源资产管

理体制及评估制度，加强能源、水、土地等战略性资源管控。划定生态保护红线。以主体功能区规划为导向，统筹各项规划，落实用途管制，将各类开发活动限制在资源环境承载能力之内。落实生态补偿机制。健全有利于自然保护区、水源涵养区、生态脆弱保护区等重要生态功能区生态补偿机制。发展环保市场，吸引社会资本投入生态环境保护。构建绿色考核体系。建立体现生态文明建设要求的经济社会发展评价体系，开展领导干部自然资源资产离任审计，实行环境保护“一票否决”制、责任终身追究制，切实增强全社会环保意识。

第十章 实施精准扶贫 坚决打赢脱贫攻坚战

坚持精准扶贫、精准脱贫，瞄准建档立卡贫困人口，加大资金、政策、工作投入力度，以问题为导向，以到户为切入点，以可持续发展为价值取向，把握“四个结合”，突出“五个一批”，做到“六个精准”，大幅提升扶贫对象自我发展能力，实现现行标准下的贫困人口全面脱贫。

第一节 把握“四个结合”

坚持加快发展与扶贫攻坚相结合，走统筹扶贫之路。坚持用发展的措施实施扶贫，深入实施“五个一批”扶贫攻坚行动计划，引导各类项目、各方力量向扶贫开发集中和汇聚，助推产业发展，助推基础设施建设，促进经济社会持续健康发展。

坚持整体推进与分类扶持相结合，走精准扶贫之路。坚持因

人因地施策、因贫困原因施策、因贫困类型施策，对症下药、精准滴灌、靶向治疗，做到扶持对象精准、扶贫项目精准、资金使用精准、扶贫措施精准、驻村帮扶精准、脱贫成效精准。

坚持输血扶贫与造血扶贫相结合，走标本兼治之路。重视扶贫对象的自身努力，充分释放专项扶贫、行业扶贫的叠加放大效应，积极拓展和挖掘社会扶贫空间与潜力，引导贫困群众破除“等靠要”思想，增强自我造血功能。

坚持政府主导与市场驱动相结合，走开放联动之路。注重发挥政府主导作用，依靠行政力量推动扶贫，注重发挥市场在资源配置中的决定性作用，运用市场手段吸引更多战略投资者参与扶贫攻坚，促进资源要素向贫困村、贫困群众流动，形成政府、市场、社会互为支撑的大扶贫格局。

第二节 突出“五个一批”

通过发展生产（产业扶持）脱贫一批。选准发展特色优势产业，立足各村资源禀赋和现有产业基础，打破乡镇村组界限，重点发展高原无公害蔬菜、食用菌、食药两用蔬菜、优质饲草等特色优势种植产业，扶持发展规模化养殖和家庭舍饲养殖，鼓励发展藏红花、灵芝和林木种苗产业。鼓励发展适度规模经营，引导和支持贫困户以土地承包经营权、生产机具、农业设施等资源资产参股到种养大户、专业合作社、龙头企业或其他农业项目，发展多种形式的适度规模经营。大力发展农村二三产业，鼓励和支持贫困村农牧民进入流通领域，扶持发展一批农产品运销组织和运销大户，培植农产品流通产业。落实加快旅游产业发展的政策

措施，优先吸纳贫困户参与生态旅游扶贫建设项目及经营。发展壮大劳务经济，进一步整合市域培训资源，有针对性地开展订单、定岗、定向式培训，推行培训、职业鉴定、输转一体化，加大农村贫困劳动力免费培训力度。到2018年，农牧民人均工资性收入和家庭经营性纯收入年均增幅均达到15%，确保通过发展生产脱贫10853人。

通过易地搬迁脱贫一批。坚持群众自愿、贫困户优先原则，落实20亿元左右搬迁安置资金，对自然条件恶劣、生态环境脆弱、水源涵养林区和自然保护区的贫困村和贫困户，依托县城、小城镇及生产生活条件较好的村庄分散安置，适当提高易地搬迁贫困户人均补助标准，推行城乡建设用地增减挂钩政策，对有意愿搬迁但无力搬迁的特别困难群众，采取对口单位结对帮扶、小额贷款贴息等方式帮助筹资搬迁。统筹解决好易地搬迁农户户籍迁移、产业发展、就学就医、饮水用电等实际问题，做到搬得出、稳得住、能发展、可致富，确保通过易地搬迁脱贫24821人。

通过生态补偿脱贫一批。探索扶贫开发与生态建设的共赢机制，加大贫困地区生态保护修复力度，大力实施防护林体系、人工种草与天然草地改良、退牧还草、防沙治沙、水土流失治理、生态修复等工程，积极创造生态公益性岗位，吸纳1000名有劳动能力的贫困人口就地转成护林员等生态保护人员。以重点水源地和生态湿地、生态公益林、牧区草原为补偿重点区域，以直接承担生态保护责任的贫困村、贫困户为补偿重点对象，完善和落实生态补偿奖励机制，增加重点生态功能区转移支付，扩大政策实施范围，确保通过生态补偿奖励脱贫1000人。

通过教育支持脱贫一批。按照“扶贫重扶智”的思路，教育经费继续向贫困地区倾斜、向基础教育倾斜、向职业教育倾斜，帮助贫困地区改善办学条件。以有可能发生贫困代际传递的家庭为对象，完善贫困家庭子女就学资助体系，加大对贫困家庭子女特别是留守儿童的特殊关爱。充分发挥高校、科研机构和对口援藏经济合作的优势和作用，将贫困人口作为重点培训对象，以技能培训和转移就业为重点，增强贫困人口增收致富技能，切断贫困的代际传递，确保通过发展教育脱贫 2000 人。

通过社会保障兜底一批。加快农村低保与扶贫开发有效衔接，将符合低保条件的贫困户全部纳入最低生活保障范围，做到应扶尽扶、应保尽保，补助标准逐年提高 10-15%。巩固和完善农村医疗保障制度，对因病支出费用经基本医保、大病保险和其它补充医疗保险支付后，剩余部分个人无力承担且符合医疗救助相关规定的贫困人口，通过民政医疗给予救助。进一步完善临时救助制度，对因突发意外事件致贫返贫的扶贫对象给予临时救助。加快农村互助老人幸福院建设，到 2020 年，贫困村建成互助老人幸福院，采取公益性岗位服务、村官轮流管理的方式，保证其正常运转。

第三节 做到“六个精准”

扶持对象精准。健全对象识别机制，明确贫困户、贫困村识别标准、方法和程序，找准扶贫对象，摸清致贫原因，理清帮扶需求。建立扶贫信息系统，运用现代信息化技术，建立覆盖全市、延伸到户的贫困村、贫困户扶贫信息网络系统，对贫困户做到

“五清”（底数清、问题清、对策清、责任清、任务清），对贫困村做到“六有”（有村情档案、有问题台账、有需求清单、有村级规划、有帮扶措施、有脱贫时限），实现统计精准。实行动态监测管理，严格按照“两公示一公告”（村级公示、乡级公示、县级公告）程序，实时更新、公布扶贫信息系统数据，脱贫销号、返贫入库，做到有进有出、动态管理。

项目安排精准。因地制宜、分类指导，突出重点、注重实效，将以工代赈资金重点安排在扶贫工作重点县，主要安排在与贫困地区经济发展和农牧民脱贫致富相关的农村小型基础设施工程，包括县乡村公路、小型农田水利、小流域治理、山洪防治、人畜饮水、基本农田、高产创建等其他方面，围绕贫困地区的基本生产、生活条件及生态环境实施项目。

资金使用精准。建立与精准扶贫开发相适应的财政扶贫投入稳定增长机制，强化市场经济理念，积极探索政府购买社会服务、金融机构等参与扶贫开发新模式、新方法，引导社会力量投入扶贫开发。以扶贫规划和重大扶贫项目为平台，准确辨别扶贫对象，精准、及时拨付扶贫资金，集中力量解决突出贫困问题，做到专款专用。完善监督机制，筑牢扶贫资金管理使用“高压线”，促进扶贫资源优化配置、扶贫项目高质高效推进，提高扶贫工作整体水平和效益。

措施到户精准。做好路水电网覆盖、农田基本配套、农村危房改造、村容村貌整治，实现基础设施到村到户。推动教育、卫生、文化、科技、养老等公共服务资源向贫困村延伸，实现公共服务到村到户。以特色产业作为扶贫开发重要支撑，拓宽贫困群

众增收渠道，实现富民产业到村到户。以集中连片特殊困难地区为主战场，逐村逐户制定帮扶计划，用足用活帮扶政策，确保项目、产业、安居、搬迁、就业、技能、智育、健康、金融、援藏、部门、社会、结对等 13 项扶持措施到村到户。

因村派人精准。明确选派范围、条件和标准，坚持因村制宜、因村派人，优先选派机关单位领导班子成员、后备干部和优秀年轻干部，优先选派政治素质好、群众观念强、热爱农村基层工作的党员干部到村担任“第一书记”。完善“第一书记”管理办法，强化履行建强基层组织、推动精准扶贫、为民办事服务、提升政治水平等职责，做到真扶贫、扶真贫。

脱贫成效精准。按照“三年脱贫、两年巩固”目标，以全市建档立卡 44162 名贫困人口为重点对象，做到一村一策、一户一法，村有发展目标、户有致富项目，使贫困人口可支配收入年均增长 17%以上。2016 年脱贫 15856 人，城关区、柳梧新区、空港新区基本脱贫；2017 年脱贫 14738 人，堆龙德庆区、曲水县、达孜县基本脱贫；2018 年脱贫 13568 人，尼木县、林周县、当雄县、墨竹工卡县全部脱贫。到 2020 年，绝对贫困人口全面消除，贫困村基本生产生活条件、公共服务能力和社会保障水平显著改善，完成脱贫攻坚任务。

第十一章 加快发展社会事业 不断增进人民福祉

坚持共享发展，深入实施“民生安市”战略，把改善民生、凝聚人心作为经济社会发展的出发点和落脚点，按照人人参与、

人人尽力、人人享有的要求，全面发展社会事业，推进城乡公共服务均等化，让人民群众共享改革发展成果。

第一节 千方百计促进就业

始终坚持就业第一，实施更加积极的就业政策，持续推进“四业工程”，全面推动创业带动就业，动态消除“零就业”家庭，巩固全国创业型城市成果。到2020年，城镇累计新增就业人员4万人，累计转移农村剩余劳动力82.15万人，城镇登记失业率控制在2.2%以内。

提升就业能力。切实转变就业择业观念，完善公共就业培训服务体系，提高劳动者就业创业能力，促进职业技能培训由数量型向质量型转变。加强政府扶助、社会参与的职业技能培训，促进职业技能培训由数量型向质量型转变。推行终身职业技能培训制度，实施新生代农牧民工职业技能提升计划，开展贫困家庭子女、未升学初高中毕业生、农牧民工、失业人员和转岗职工、退役军人免费接受职业培训行动。推行工学结合、校企合作的技术工人培养模式，推行企业新型学徒制。提高技术工人待遇，完善职称评定制度。

拓展创业空间。鼓励和支持自主创业，建立创业基金，开展创业培训，支持一批创业有成的企业家二次创业，鼓励一批高校毕业生和复转军人积极创业，扶持一批失地农牧民自主创业，动员一批农村能人带头创业，激励一批知识型人才科技创业。加强创业指导、培训和辅导。落实高校毕业生就业促进和创业引领计划，支持社会力量发展创客空间、创新工场等新型孵化机构，鼓

励园区建设青年创业园、科技孵化器、小微企业创业基地等孵化基地，开工建设公共职业技能实训基地、高校毕业生创业孵化基地、乡镇服务站，充分激发大众创业万众创新热情。

强化就业服务。建立市、县、乡三级就业公共服务网络体系，建设城乡统一的人力资源市场，为劳动者免费提供就业信息、就业咨询、职业介绍、劳动仲裁、技能培训和技能鉴定，做好失业调控和就业促进工作。建设公共职业技能实训基地、高校毕业生创业孵化基地、军队转业干部培训中心。完善失业监测预警机制，加强对重点行业、重点企业就业情况的动态监测。建立就业援助动态管理服务机制，完善面向“3545”人员、进城务工人员、随军家属未就业人员等群体的就业援助机制。用好援藏省市和中央骨干企业每年接受西藏籍高校毕业生就业的优惠政策，积极协调北京、江苏两省市每年提供约100个就业岗位，鼓励本地生源高校毕业生到区外就业。

构建和谐关系。广泛推行劳动关系协调机制，加强劳动执法，完善劳动争议调处机制，依法保障劳动者权益。全面实施劳动合同、集体合同、最低工资、工资集体协商制度，进一步规范企业用工行为。深化收入分配调节体系建设，健全科学的工资水平决定机制、正常增长机制、支付保障机制。完善最低工资标准增长机制，完善市场评价要素贡献并按贡献分配的机制。实施低收入群众增收行动计划，对城乡困难群体重点扶持。

第二节 优先发展教育事业

全面贯彻党的教育方针，落实立德树人根本任务，全力推进

教育普及、提高教育质量、促进教育公平、补上教育短板，培养爱党爱国的社会主义建设者和接班人。深入推进教育综合改革，大力实施素质教育，基本实现教育现代化，跻身西部地区教育强市。

优化教育资源配置。优化整合城乡教育资源配置，推动基本公共教育均等化，协调发展各级各类教育，全面落实15年教育(幼儿园、小学、初高中、职中)“三包”惠民政策，继续执行农村义务教育阶段学校学生营养改善计划，完善资助方式，实现家庭经济困难学生资助全覆盖。加快学校标准化建设，加快教育城二期及配套设施建设，加快“1村1幼儿园、1乡1小学、1县1中学”学校标准化建设和城区31所幼儿园建设。普及高中阶段教育，促进基础教育和职业教育协调发展。加强特殊教育，重视残疾儿童的义务教育，满足残疾人平等接受教育的需求。切实抓好“双语”教育，确保学生掌握国家通用语言文字，提高藏语言文字教学水平。推进教育信息化建设，发展远程教育，建设教育信息共享平台，促进信息技术与学科教学深度融合，扩大优质教育资源覆盖面。依法保障农村转移人口和其他进城务工人员随迁子女平等接受义务教育的权利。

加快发展高等教育和职业教育。推动拉萨高等师范专科学校迁址、扩建工作，将其建成具有民族特色本科类师范院校。重点发展职业教育，探索建立“产业园区+标准厂房+职业教育”的发展模式，力争职业教育走在西部地区前列。实施定向招生专项计划，提高农牧民子女接受高等教育比例。推动现代职业教育发展，做强区域特色专业，办好一批工、农、医等紧缺专业，实行工学

结合、校企合作、顶岗实习的人才培养模式。健全职业教育毕业生就业保障政策。到 2020 年，全市中等职业教育在校生规模占高中阶段教育在校生规模的 50%以上，县（区）建成 1 所在校生 500 人以上的中等职业学校。

不断激发教育改革活力。深化教育教学改革和考试招生制度改革。加强师资队伍建设，实施中小学教育教学质量提升计划，加强师德师风和教师专业能力建设。定向培养培训双语教师和紧缺学科教师。完善考核体系，健全奖励激励机制，充分调动广大教师的积极性。加快发展继续教育、老年教育、特殊教育、社区教育，大力开展成人教育和岗位培训，建立个人学习账号和学分累计制度，完善终身教育体系，扩大优质教育资源覆盖面。支持和规范民办教育发展，鼓励社会力量提供多样化教育服务。深化办学管理体制改革。实行城乡教育机构对口帮扶，建立中小学、幼儿园校（园）长和教师区域交流轮岗制度。加大教育援藏衔接力度，积极协调北京、江苏两省市每年选派 100 名教师进藏支教、组织 100 名教师到内地培训。

第三节 提高人民健康素质

适应人民群众多层次多样化健康需求，坚持预防为主，优化医疗卫生资源配置，提升医疗卫生服务能力。到 2020 年人民群众主要身体健康指标达到全国平均水平。

平衡医疗卫生资源。优化城乡医疗资源配置，稳定基层卫生资源，鼓励引导医务人员到基层服务。全力打造城区 15 分钟健康卫生服务圈。加强以市县医院能力提升、乡镇卫生院标准化建设、

村（社区）卫生服务全覆盖为重点的三级医疗卫生服务网络建设，到 2020 年实现每县 1 所标准化综合医院和 1 所藏医院、3-4 所中心乡镇卫生院，行政村有卫生室，每个街道办事处有社区卫生服务中心。做强市人民医院，深入推进基本药物“零差价”工作。建设拉萨白定三级甲等综合医院。坚持中西医并重，积极发展藏医药业，实现县（区）、乡（镇）、村（居）藏医药服务全覆盖。加快采供血机构建设，保障临床用血和安全。建立健全分级诊疗体系，打破优质医疗资源流动壁垒。力争到 2020 年实现每千人口卫生技术人员数达 6.9 人，每千人口床位数达 5.5 张，卫生技术人员占人员总比例不低于 80%，每乡卫生院平均有 10 名卫生人员。

加快建设健康拉萨。普及健康知识，倡导健康生活方式，健全家庭健康档案。实施城乡居民大病保险制度，开展“全民健康促进行动”，建立干部职工疗养保健制度，加强住房供氧能力建设。加强地方病、高原病、传染病、慢性疾病以及重大疫病防治工作。全面推进城区校园午餐配送工程。城乡居民碘盐覆盖率达到 100%。健全食品药品安全监管体系，依法打击假冒伪劣商品，增强食品药品安全治理能力，确保群众食品药品安全满意度明显提升。支持残疾人事业发展，健全残疾人服务体系。

深化医疗体制改革。实行医疗、医保、医药联动，建立覆盖城乡的基本医疗卫生制度和现代医院管理制度，确立优质医疗资源共享体制机制。加快推动公立医院改革，完善民营资本对公立医疗机构进入机制。实施卫生人才“强基工程”，加大全科医师、住院医师和基层藏医技术人员培训力度。

提高人口素质水平。促进人口均衡发展，加强妇幼保健工作，倡导优生优育，实施一对夫妇可生育两个孩子政策。加强未成年人保护，积极发展妇女儿童事业。积极发展老龄事业，探索多元长效的老龄事业投入机制，逐步完善以居家为基础、社区为依托、机构为支撑的养老服务体系。大力发展体育事业和体育产业，推动群众体育与竞技体育协同发展。力争城乡居民国民体质合格率达到80%以上，90%以上学生达到《国家学生体质健康标准》。

第四节 健全社会保障体系

按照“保基本、广覆盖、多层次、可持续”方针，全面建立覆盖城乡、惠及群众的社会保障体系，织就基本民生的安全保障网。到2020年，全市五项社会保险参保人数达到50.18万人，低保实现城乡一体化均衡发展，城镇居民最低生活保障率达到95%以上。

健全养老保险体系。继续做好城乡居民社会养老保险工作，完善社会统筹和个人账户相结合的基本养老保险制度，完善个人账户制度，健全多缴多得激励机制，确保参保人权益。加快全民社保体系建设，推进机关事业单位养老保险制度改革，促进非公有制经济从业人员参保缴费，继续做好城乡居民养老保险全覆盖，发展职业年金、企业年金、商业养老保险。

健全医疗保险体系。健全医疗保险稳定可持续筹资和报销比例调整机制。全面实施城乡居民大病保险制度。改革医保支付方式，发挥医保控费作用。协调落实跨省异地人员住院医疗费用直接结算。整合城乡居民医保政策和经办管理。鼓励发展补充医疗

保险和商业健康保险。鼓励商业保险机构参与医保经办。将生育保险和基本医疗保险合并实施。

健全社会救助体系。统筹推进城乡最低生活保障制度，专项救助相配套，应急救助、社会互助为补充的综合性、多层次的社会救助体系和帮困体系，确保困难群众基本生活。推进城乡最低生活保障制度统筹发展，加强城镇保障性住房和农村危旧房改造。建立健全社会资助体系和帮困体系，完善残疾人、五保老人、孤儿、留守儿童等群体关爱服务体系。

健全社会福利和慈善体系。发展适度普惠型社会福利事业，合理布局福利设施，切实保障“五保三无”对象、困难老人集中供养和重度残疾人对公办福利机构的需求。加快发展儿童福利事业。完善和落实慈善事业税收减免等优惠政策。健全工伤预防、工伤保险待遇、职业康复相结合的工伤保险制度。完善失业保险制度，继续做好城镇生育保险。

健全住房保障体系。以实现住有宜居为目标，加大保障性安居工程建设力度，重点建设廉租房、公共租赁房，切实解决好中低收入人群住房问题。积极探索公共租赁房与廉租住房逐步并轨，满足夹心层、外来人口和中低收入家庭的住房需求，扩大住房保障覆盖面。加快推进棚户区 and 危旧房改造，有序推进老旧小区综合整治，力争到 2020 年基本完成现有城镇棚户区、城中村和危房改造。加大拆迁安置房建设力度，优先解决被拆迁居民安置问题。在内地和拉萨建设干部休养基地。“十三五”期间全市计划建设保障性住房 256 万平方米，基本完成危旧房棚户区改造任务。

第十二章 推进文化发展繁荣 增强首府文化软实力

始终把握社会主义先进文化前进方向，继续深入实施“文化兴市”战略，以满足各族人民精神文化需求为出发点和落脚点，筑牢意识形态阵地，大力繁荣文化事业，全力振兴文化产业，巩固各族干部群众团结奋斗的共同思想基础。

第一节 培育和践行社会主义核心价值观

弘扬社会主义核心价值观，倡导富强、民主、文明、和谐，自由、平等、公正、法治，爱国、敬业、诚信、友善。增强中国特色社会主义道路自信、理论自信、制度自信，不断激发全市各族人民实现中华民族伟大复兴中国梦的信心和决心。

筑牢意识形态阵地。加强理论武装，深入学习宣传贯彻落实好习近平总书记系列重要讲话精神及“加强民族团结、建设美丽西藏”的重要指示，以“老西藏精神”“两路精神”引领社会思潮，加强马克思主义“四观两论”“团结稳定是福、分裂动乱是祸”“三个离不开”等宣传教育，继续深化“新旧西藏对比、感党恩、八看一算账一揭批四增强”主题教育活动，打牢各族干部群众团结奋斗的共同思想基础。

推进文明素质工程。开展“培育社会主义核心价值观从娃娃抓起”活动，将社会主义核心价值观融入干部群众日常行为规范、学生行为准则、村规民约，纳入人才培养与选拔机制。加强思想道德建设和社会诚信建设，增强国家意识、法治意识、社会责任意识。深入开展社会公德、职业道德、家庭美德、个人品德建设

活动，加强未成年人思想道德建设，提升人民思想道德素质。推动学习型城市建设，加强学历教育和非学历教育并举、职前职后贯通的继续教育。广泛开展“多读书、读好书”的全民阅读活动，提升全民文化素养。全面提高社会文明程度，增强公民开明开放意识，教育引导群众紧跟时代步伐、开阔胸襟视野，以更加理性平和的心态融入社会、共促发展。

推进精神文明创建活动。坚持贴近实际、贴近生活、贴近群众，不断拓展群众性精神文明创建内涵。加强社区、企业、校园文化建设，扶持建立各类民间自办文化组织，建设拉萨志愿者文化、义工文化，广泛开展文化艺术节、广场文艺、群众歌咏比赛等群众喜闻乐见的基层文化活动。完善全民健身服务体系，推广群众健身活动，提升民族体育竞技水平。建设一批村镇、街道、社区、单位精神文明创建示范点。巩固深化全国文明城市创建成果，到2020年，文明县（区）城创建率达到80%以上，文明村镇、文明单位创建率达到60%以上，评选文明户（家庭）20000户，占农村社区总户数的25%。

第二节 推进文化事业大繁荣

以维护国家文化安全、巩固思想文化阵地、满足全市各族人民不断增长的文化需求为目标，扎实推进国家公共文化服务体系示范区创建工作，促进文化事业繁荣发展。

提高公共文化服务能力。加大对公益性文化单位的财力支持，完善市县乡村四级公共文化服务体系，新建拉萨市图书馆，续建拉萨市歌舞团、拉萨市群众艺术馆等一批惠民文化设施。加大政

府向社会力量购买公共文化服务力度，打造农村基层综合公共服务平台，建成覆盖城乡、结构合理的公共文化服务网络。实施文化惠民工程，引导文化资源向基层倾斜，继续实行公益性文化场所免费向社会开放。

加强主流媒体建设。开拓传播新途径，做大做强现有媒体，全面提升广播电视覆盖能力，继续实施新闻出版“东风工程”、广播电视“村村通”工程和农村电影放映工程。实施拉萨市广播电视台和拉萨晚报社整体搬迁，推进拉萨藏语综合频道上星配套设施建设，提升节目品质、丰富节目内容，建设县级广播电视中心，创办《拉萨日报》。强化网上思想文化阵地建设和管理，开通“拉萨公众服务微信平台”。实施对外宣传“精品工程”，借助国内外媒介、网络平台，讲好“中国梦·拉萨故事”，有力反驳藏独分子的各种谬论，提高国际传播能力和对外话语权，展示拉萨良好的国际形象。

推动文化产品生产供给。坚持以人民为中心的创作导向，以精神文明建设“五个一工程”评选表彰活动为载体，充分调动文化文艺工作者的积极性和创造性，推出更多深受群众喜爱、思想性、艺术性、观赏性相统一的精品力作。提高广播电视译制制作能力和水平。活跃文化产品创作，每年创作1-2台艺术水准较高、能够走出去、叫得响的精品舞台剧，精心创作10个左右的拉萨形象片、专题片。推进首府新型智库建设，深入开展哲学社会科学研究、藏学研究及南亚问题研究。大力推进党史和地方志编撰工作。

第三节 全面加强文化保护传承

加强文化遗产保护传承，建立市、县（区）、乡（镇）三级民族民间文化保护体系和传承体系，建设重要的中华民族特色文化保护地。

加强对物质文化遗产的保护。实施文物平安工程，建设文化遗产保护库。继续开展文物普查、文物申报和文物安全保护管理工作，加强名城、名镇、名村及寺庙文物的保护管理。做好拉萨河流域文化生态保护区建设和保护工作。积极推进古籍保护，加强古籍保护名录建设，建成拉萨市古籍数字资源库。加大重要历史和革命文物保护力度，深入挖掘红色文化资源在弘扬优秀传统文化、爱国主义和民族团结方面的重要作用。高度重视拉萨古城申报世界文化遗产工作，力争“十三五”期间“申遗”取得成功。

加大非物质文化遗产保护传承力度。深入开展文化遗产调查登记，建设非物质文化遗产档案数据库，对濒危或重要文化遗产进行抢救性保护。扶持藏戏、曲艺等特色文艺品种，鼓励传承人（团体）开展传习活动，建设拉萨囊玛、尼木白面具藏戏、墨竹工卡直孔刺绣唐卡保护利用传习所。开辟“拉萨非物质文化遗产网”，筹建“象雄文化研究中心”，建设象雄文化博物馆。着力推进文化基础性研究和应用性研究，重点在藏文化元素、艺术特征、建筑风格、生活习俗等领域，推出一批研究成果。提升中国拉萨雪顿节、藏历新年等传统节庆活动品牌。

第四节 积极推动文化产业振兴

坚持推进资源整合，倡导“文化+”理念，不断增强文化产

业实力和竞争力，加速推动文化资源大市向文化产业强市转变。到 2020 年，文化产业增加值翻两番，占 GDP 的比重超过 3.5%，现代文化市场体系基本建立。

壮大文化市场主体。实施国家藏羌彝文化产业走廊项目，推进西藏文化旅游创意园区建设，建设一批影视制作、演艺娱乐和民族传统工艺等产业示范基地，建设拉萨高原影视城和影视外景拍摄基地，做大做强拉萨净土文化传媒集团有限公司、西藏慈觉林文化创意投资有限公司，建设布达拉宫全景 3D 数字体验中心和数字布达拉宫，打造拉萨特色文化产业集群和藏文化创意产业新高地。

培育新型文化业态。积极发展文化创意、影视制作、演艺娱乐、民族声乐、工艺美术、文博会展、动漫游戏等产业。大力发展数字内容、网络文学、手机电视等新兴产业。支持民族文字出版业、绿色环保印刷业和以数字化内容、生产、传输为主要特征的新型出版业发展。着力打造一批具有市场竞争力、重要影响力、核心竞争力、自主知识产权的外向型文化企业，促成“一业带多业、多业促一业”的发展态势。

提升文化品牌。打造“净土拉萨、幸福拉萨、美丽拉萨”等文化产业知名品牌，实现《文成公主》藏文化大型史诗剧演出常态化。打造《金城公主》室内历史舞台剧，做好《金城公主传奇》电视剧的摄制、发行工作。推出一批反映和平解放西藏、民主改革、军旅题材的文艺作品。

深化文化体制改革。加快转变文化行政部门职能，深化国有文化单位内部制度改革，健全完善文化管理体制和文化产品生产

经营机制。加强文化行业组织建设，健全文化中介机构，突出公益性，健全服务功能，增强发展活力，盘活文化资源存量，提高配置效率。落实和完善文化经济政策，支持社会组织、机构、个人捐赠和兴办公益性文化事业，参与经营性文化产业。

第十三章 全面深化改革 构建经济社会发展新体制

以改革开放为动力，以经济体制改革为突破口，全力推进经济体制、生态文明制度、文化体制、社会体制、民主法治领域、党的建设制度、纪律检查体制等方面的改革，加大供给侧结构性改革力度，充分发挥市场在资源配置中的决定性作用，不断释放改革红利。

第一节 深化行政管理体制改革

加快转变政府职能，推进简政放权、放管结合、优化服务，提高政府效能，激发市场活力和社会创造力，统筹推进市、县(区)、乡(镇、街道)三级政务服务体系标准化建设、规范化运行。按照政企分开、政资分开、政事分开以及政府与市场中介组织分开原则，进一步清理规范中介服务，合理界定政府与市场的关系，强化政府市场监管、社会管理和公共服务职能。健全科学民主决策机制，完善重大事项集体决策、专家咨询、社会公示和听证以及决策失误责任追究制度。全面推进依法行政，严格按照法定权限和程序履行职责。完善拓宽社情民意表达和反映渠道，积极主动回应社会关切，健全便民服务体系。加快商事制度改革，推进

工商注册制度“三证合一”，完善“先照后证”相关配套措施，推行企业登记全程电子化。深化财税体制改革，落实国家新预算法管理要求，提高预算制定实时监控和预警水平，建立健全税收制度体系，建立事权和支出责任相适应的财政体制。降低企业税负负担，进一步正税清费，清理各种不合理收费。优化政府机构设置，深化事业单位改革，实行分类定位、分别改革，努力在编制管理、人事管理、法人治理结构、收入分配等方面实现制度创新。

第二节 深化经济体制改革

推进投融资体制改革。进一步推进行政审批制度改革，减少和规范行政审批，优化项目审批流程，完善投资项目联动审批机制，进一步提高审批效率。开展许可审批项目深度清理调整，实施目录化管理，从2018年起正式实行全国统一的市场准入负面清单制度。推进政府投资和社会资本合作，完善投资回馈利益协调机制，积极推进PPP模式，鼓励社会资本参与基础设施建设运营、提供公共服务和特色产业开发。加强和改进对民间投资的服务、指导和规范管理，加强风险防范和监测预警，促进民间投资的健康快速增长。积极推进企业发债、并购、上市等市场运作，拓宽资金入市渠道，提高直接融资比重。力争2020年底，上市企业达到5家。积极推动创业投资，促进产业投资基金发展。

深化国有企业改革。推进国有经济战略性调整，健全国有资本有进有退、合理流动机制。扶持特色产业、商贸物流、旅游、房地产等领域的竞争类企业，加快建设创新能力强、整体竞争力强和极具带动力的大企业、大集团。支持能源、交通、城市公共

服务等领域的保障类企业，积极履行社会责任，发挥示范带头作用。健全现代企业制度，推进国有资本、集体资本、非公有资本等交叉持股、相互融合，确定2—3家改制企业作为试点，促进混合所有制经济加快发展。加强国有资产监督管理，提高国有资产经营公司的运营能力，确保国有资产保值增值，增强国有经济活力、控制力、影响力、抗风险能力。

大力发展非公有制经济。加强对非公经济的监管、服务、指导和政策协调。建立健全市场准入、税收管理、规费标准、金融贷款、部门服务“五个平等”的服务机制，确保非公经济依法平等使用生产要素、公平参与市场竞争、同等受到法律保护。引导非公企业提高自身素质，加快建立现代企业制度和现代产权制度，加快技术创新和技术改造步伐，培育壮大一批有较强竞争力的民营科技企业和民营企业集团。

深化农村综合改革。坚持集体所有权、稳定农户承包权、放活土地经营权，稳慎推进土地承包经营权确权登记颁证、宅基地登记发证等工作。妥善开展农村土地草场承包经营权流转，促进土地适度集中和规模经营，促进增加农牧民财产性收入。加强专业合作组织体制改革，允许以货币、实物、技术、知识产权、农村承包土地经营权等要素作为出资组建发展合作社，规范农村专业合作社和农业产业化公司的市场化运作。

第三节 健全要素市场体系

进一步完善市场体系，大力培育土地、技术、人力资源等要素市场，促进人才、资金、科研成果等在城乡、企业、高校、科

研机构间有序流动。积极拓展租赁和保险市场，完善自然资源有偿使用机制，建立环境保护经济补偿机制。深化价格改革，完善重点领域价格形成机制，健全政府定价制度，加强市场价格监管和反垄断执法。健全以道德为支撑、产权为基础、法律为保障的社会信用制度，重点完善信贷、纳税、合同履约、产品质量的信用记录，推进社会信用体系建设。大力培育和规范发展各类中介组织，抓好一批行业协会、商会的组建工作。进一步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，努力建设“诚信拉萨”。

第十四章 提高对外开放水平 构建对外开放新格局

紧紧抓住国家推进“一带一路”建设战略机遇，坚持开放发展，把扩大对内对外开放作为推动发展的强大引擎，发挥好拉萨面向南亚的“中心城市”功能，不断提升拉萨在全国对外开放新格局中的战略地位。

第一节 开创对外开放新局面

加快对外开放平台建设。打造多元化金融平台，积极推动拉萨金融机构与国际金融合作，加快发展跨境电子商务，把拉萨建设成特色产品南亚商品商贸现代物流中心，全力打造面向南亚的重要流通节点城市。支持拉萨国家级经济技术开发区建设面向尼泊尔、印度的综合保税区，在堆龙德庆区建设面向南亚的拉萨保税物流园区。在西藏文化旅游创意园区建设印度、尼泊尔、不丹、

缅甸等南亚国家文化园区。在空港新区加快推动口岸配套设施及“电子口岸”建设。支持筹建拉萨航空公司，开通多条国际航线。有序扩大服务业对外开放，设立免税商场，试行“离区免税”购物政策，促进旅游消费扩容。

加强对外经贸合作。主动融入建设环喜马拉雅经济合作带，积极参与“孟中印缅经济走廊”建设，加强对尼泊尔、印度、不丹、缅甸等南亚各国在农牧业开发、畜产品加工、矿产开发、能源电力等领域的合作。大力培育出口优势产业和龙头企业，努力扩大出口规模。到2020年，拉萨外贸进出口总额达100亿美元，年均增长30%。支持园区率先走出去，开拓净土健康产业面向南亚市场。支持企业参加国际性洽谈会，加大企业在尼泊尔投资，积极参与尼泊尔基础设施建设、灾后恢复、医疗卫生合作以及旅游业发展，推动产业向尼泊尔延伸。在尼泊尔试点建设商业办事机构、生产贸易基地。

加快完善政府涉外服务。健全对外投资服务体系 and 特殊优惠政策，建立对外援助培训基地。加快完善与自由贸易园区和海关特殊监管区域发展相适应的政策与监管模式。支持各类企业、院校、研究机构、社会团体、民间组织对外经济文化交流，建立涉外风险防范和管理体系机制。

加强对外文化交流。充分利用“中国西藏文化周”“中国西藏发展论坛”“中国（西藏）国际旅游文化博览会”等平台，重点开展与印度、尼泊尔等南亚国家文化交流，推动拉萨文化产品走向国际市场。主动搭建对外文化交流平台，支持社会团体和民间组织开展民间交流。加强拉萨与尼泊尔首都加德满都友好城市

交往合作，积极开展宗教、文化、艺术交流，实施友好合作项目。

第二节 深化受援工作

深入贯彻中央第六次西藏工作座谈会和对口支援西藏工作20周年会议精神，坚持把自力更生、艰苦奋斗与北京、江苏两省市在人才、技术、管理、资金等方面的大力援助相结合，充分发挥援藏平台和桥梁作用，加大交往交流交融力度，形成经济援藏、教育援藏、医疗援藏、就业援藏、科技援藏、智力援藏及干部人才的全方位、多领域、深层次的援藏工作格局。

明确对口支援重点。编制和实施“十三五”时期北京、江苏两省市对口支援拉萨专项规划，明确在保障改善民生、改善生态环境、加强经济协作、促进民族团结、维护稳定等方面给予重点援助的具体目标、内容和措施。重点援建公益性基础设施项目，扶持产业发展和园区建设，助力精准扶贫、全面脱贫。发挥援藏资金对基层生产生活条件的改善作用，继续向县以下倾斜。

加大智力帮扶力度。选派拉萨紧缺的行业或岗位专业技术人才，邀请内地专家提供学术交流、现场技术指导以及技能培训和就业前培训等服务，进一步拓宽干部交流培训渠道，加大两地干部双向交流力度，深化互派干部挂职锻炼工作。完善组团式医疗和“成建制”教育援藏模式，重点援建拉萨职业技术教育，加大对拉萨教师的培训力度，建立两地医院结对帮扶关系，建设远程医疗会诊系统，加强对拉萨医务人员的培训。建立科技创新援助平台，实施科技援建项目，共同推动拉萨科技创新能力建设。

建立战略合作平台。共同推动在经贸、科技、旅游、文化等

各领域实现“互惠互利、优势互补、长期合作、共同发展”，加强与北京、江苏金融机构的合作交流。通过联合举办展会、推介会、招商会、制作文化节目、学术研讨等形式，开展多层次、多形式交流合作。积极组织两省市企业到拉萨参观、考察，鼓励两省市企业参与拉萨净土健康产业、文化旅游产业等特色优势产业发展和商贸物流等服务业发展。支持拉萨各园区在两省市发展飞地经济，鼓励北京、江苏与拉萨共建产业合作示范园区，重点在京津冀、长三角区域培育拉萨产品市场。

第三节 加强区域合作交流

加强区内互助联动。发挥首府城市优势和龙头带动作用，积极推进拉萨—泽当一体化进程，带动六地市加快发展。打造人力资本、技术、管理等要素“高地”，形成藏中南2小时经济圈，主动发挥对全区经济社会发展的重要引领作用。与区内六地市加强经贸合作，建好“羊达—乃东专业市场群”和面向全区的供销合作体系，建立定期交流磋商机制。注重跨区域的基础设施、旅游、水利、生态农牧林业等重大项目的联合招商。加大和山南、日喀则、那曲、林芝等周边地市森林、草场资源联防联控力度，共建西藏生态屏障。加强兄弟地市合作交流，形成政府、企业和个人多层次合作交流格局。

拓展区外招商空间。加快融入成渝经济圈、陕甘青宁经济圈，尽快建立合作共赢的良好关系，积极推进跨地区多种形式的合作交流，实现优势互补、共同发展。加大招商引资力度，充分发挥资源优势 and 比较优势，坚持以环境吸引投资，以投资促进发展，

不断完善招商引资优惠政策，创新招商项目生成机制、推介机制和跟踪服务机制，吸引境内外资金、技术、信息和项目。积极借助展会平台、网络平台招商，充分发挥中国（西藏）旅游文化国际博览会、雪顿节经贸洽谈会作用，继续做好“光彩事业行”活动，着力把信誉好、实力强的国内外知名大企业、大集团引进来。积极参加农交会、投洽会、广交会、中尼经贸洽谈会等大型会展。鼓励拉萨企业在东部地区建立销售和研发机构，利用东部地区对外开放优势带动产品出口。

第十五章 全面加强民族团结 促进交往交流交融

全面贯彻党的民族政策，发展最广泛的爱国统一战线，创建全国民族团结进步示范市，巩固和发展平等团结互助和谐的社会主义民族关系。

第一节 强化中华民族共同体意识

坚持中国共产党领导，坚持民族区域自治制度，依法管理民族事务。深入开展爱国主义教育，扎实推进民族团结宣传教育和进步创建活动进机关、进乡村、进社区、进学校、进企业、进军营、进寺庙“七进”活动，实现民族团结教育全覆盖。推动民族团结进步宣传教育常态化，推进教育基地和科教文化点融合建设，宣传民族团结典型。把民族团结教育纳入全市学前教育和国民教育系列。完善《拉萨市民族团结进步条例》及相关政策法规。引导各族群众牢固树立“三个离不开”思想，增强各族群众对伟大

祖国、中华民族、中华文化、中国共产党、中国特色社会主义的认同。

第二节 丰富民族团结进步活动载体

以深化“一宣讲、两结对、三连心、四恳谈、五解难”为重点，持续推进共产党员民族团结先锋活动、共青团员民族团结闪光行动、少先队员民族团结牵手行动。尊重少数民族生活习惯，引导各族群众运用法律表达合法诉求，维护合法权益。加强对干部群众的双语教育，建立推动双语学习激励机制。实施嵌入式社区创建工程，依托街道、企事业单位、社会组织，综合社保、创业扶持、就学就业、评先评优等措施，鼓励各族干部群众相互了解、相互帮助、相互欣赏、相互学习，共建共享美好家园。

第三节 发展壮大爱国统一战线

高举爱国主义、社会主义旗帜，正确处理一致性和多样性关系，着力凝聚人心、汇聚力量，最大限度团结一切可以团结的力量，培养一支坚持中国共产党的领导、坚定不移走中国特色社会主义道路、具有代表性和参政议政能力的党外人士队伍，为全市经济社会发展服务。落实领导干部联系党外代表人士制度，积极做好境外藏胞工作。发挥好“留学人员”“新媒体中的代表人士”和“非公有制经济代表人士特别是年轻一代”作用，加强党外知识分子、“两新”组织从业人员的思想工作，筑牢同心同德、同心同向、同心同行的思想政治基础。积极推进军民融合发展，坚持不懈开展双拥共建活动，全面落实双拥优抚安置政策，密切

军政军民关系。加强全民国防教育、人防战备和国防后备力量建设，积极支持驻藏人民解放军、武警部队现代化建设。

第十六章 依法维护社会稳定 促进拉萨长治久安

继续深入实施“依法治市”战略，坚持依法治理、主动治理、综合治理、源头治理，下好先手棋、打好主动仗，努力实现社会局势持续稳定、长期稳定、全面稳定，构筑重要的国家安全屏障。

第一节 深入推进依法治市

全面贯彻依法治国基本方略，贯彻落实民族区域自治法，坚持科学民主立法，坚定不移走中国特色社会主义法治道路。

大力推进依法行政。加快建设法治政府，提高政府立法质量，推进政府权力清单、责任清单、负面清单，推进机构、职能、权限、程序、责任法制化，加强依法决策，完善合法性审查机制，把各级干部依法行政、依法办事的意识和能力纳入干部考核体系。推进政务信息公开，促进政府管理公开、便民、廉洁、高效，努力打造“最佳发展软环境”。积极推进政务公开，加大电子政务建设力度，提高工作效率。全力打造亲商利民政务服务平台，将拉萨市民服务中心建设成为全区服务型政府示范窗口。坚持严格规范公正文明执法，推进综合行政执法改革，全面落实行政执法责任制，加大执法监督力度。建立简易行政复议程序，完善现场执法工作机制，提高行政复议决定履行实效。

全面加强司法公正。构建职权明晰、运行规范、透明开放、

权责统一的审判监督机制和廉政监督机制，建立配套规章制度，制定错案责任终身追究办法，实施司法服务承诺制度。加快建立公共法律服务体系，加强对农牧民维护合法权益的法律援助，提高法律援助质量和水平。稳步推进司法体制改革，优化司法职权配置，完善司法管理和权力运行体制，支持审判机关、检察机关依法独立公正行使审判权和监督权。加强司法队伍正规化、专业化和职业化建设，规范执法行为，提高业务素质和司法能力。

广泛开展法制宣传。健全普法宣传教育机制，弘扬宪法精神，落实国家宪法日和宪法宣誓制度，把法治教育纳入国民教育系列和学前教育。落实“谁执法、谁普法”普法责任制，深入开展“七五”普法，推进法律进机关、进乡村、进社区、进企业、进单位、进学校、进寺庙“七进”活动，提高干部群众法治意识，营造全社会尊法、学法、守法、用法的浓厚氛围。

第二节 加强社会主义民主政治建设

发展社会主义民主。坚持党的领导、人民当家作主、依法治国的有机统一，不断发展社会主义民主政治。坚持和完善人民代表大会制度，加强人民代表大会的立法和监督工作。保障人大代表依法行使职权，密切人大代表同人民群众的联系。支持人民政协围绕团结、民主两大主题履行职能，不断提高政治协商、民主监督、参政议政的能力和水平。加强群团组织建设和，充分发挥工会、共青团、妇联等人民团体和文联、残联、科协等社团组织的桥梁纽带作用。加强基层民主建设，完善农村村民自治制度，推进社区居民自治，完善以职工代表大会为基本形式的企业民主管

理制度，全面推进村务、政务、财务公开。

第三节 深入开展反分裂斗争

坚定不移开展反分裂斗争，切实维护国家最高利益、社会利益和各族群众根本利益。始终坚持中央对达赖集团的定性和斗争方针，深入揭批达赖集团政治上的反动性、宗教上的虚伪性、手法上的欺骗性，应对“后达赖”向“达赖后”转变的重大挑战，教育引导广大党员干部和各族群众自觉与达赖集团划清界限，深入揭批达赖集团反动分裂本质，揭批“中间道路”本质。坚决抵御达赖集团的分裂渗透破坏活动。严密防范和依法打击各类分裂破坏活动。严厉打击反动宣传的分裂分子，坚决清缴反宣品，构筑地面、空中、网络“三位一体”的反渗透防控体系。进一步强化维稳工作，健全军警民联防联控工作机制，强化与四省藏区维稳协作机制。加强维稳信息化建设，完善基础信息收集、共享、协调、研判机制，完善重大决策社会稳定风险评估机制。强化维稳机构建设，加强县乡基层“两所一庭”建设，建强公安派出所（寺庙派出所）。认真落实自治区党委、政府十项维稳措施，完善领导干部维稳分包机制、维稳督查机制、维稳工作责任制和责任追究制。

第四节 加强和创新社会治理

深入贯彻落实“关口前移、源头治理、网格化管理、群防群治”四项措施，推进拉萨社会治理体系和治理能力现代化。

完善基层管理机制。全面提高对社会的动态管控能力，深化

“网格化”管理和“双联户”模式，畅通社情民意表达机制，加大信访案件依法妥善化解力度，提高社区治理能力和水平。推进干部驻村驻寺工作，充分发挥便民警务站、“3分钟警务圈”和护城河检查站作用，提升警务站快速反应能力。加强对刑释解教人员、社会闲散人员、吸毒人员等特殊人群的教育管理。加强流动人口和出租房管理，健全流动人口流出、流入地协作配合机制，实现双向管理和服务。

深化社会治安综合治理。完善平安创建工作体系，建设平安拉萨。健全立体化社会治安防控体系和城乡维稳防控网络，完善群防群治工作体系，加强实有人口服务管理体系建设。加强和改进信访工作，深化涉法涉诉信访改革，完善调解联动工作体系，努力实现信访工作预防源头化、排查常态化、渠道畅通化、化解实效化、处置法制化、队伍规范化。严密防范、依法惩治违法犯罪活动，大力实施“扫黄打非·珠峰工程”，维护社会秩序。

完善人口管理。全面推行流动人口居住证制度，建立与居住年限等条件相挂钩的基本公共服务提供机制，健全居住证和户籍相互补充、有效衔接的管理制度。放宽城镇落户限制，制定跨县（区）搬迁农牧民落户政策。健全人口信息管理制度，实行网上动态管理。

第五节 依法加强宗教事务管理

全面贯彻落实党的宗教工作基本方针和国家宗教管理事务的法律法规，落实利寺惠僧政策，积极引导宗教与社会主义社会相适应。

依法管理宗教事务。充分尊重和保障各族群众宗教信仰自由，做到政治上团结、信仰上尊重。坚持保护合法、制止非法，抵御渗透、遏制极端、打击犯罪，依法打击境内外敌对势力利用宗教进行渗透破坏。严禁宗教妨碍、干预国家行政、司法、教育等正常的社会秩序和生产生活秩序。

依法加强寺庙管理。进一步深化寺庙管理长效机制，健全寺庙人财物佛事等工作管理制度，落实分级负责属地管理责任，明确管理主体。严格寺庙账务管理，严格寺庙僧尼定员定编，落实宗教场所证、法人代表证、教职人员证、活佛证（四证）颁发，开展经师评定工作，实现信息联网查询。深入推进寺庙通路、通电、通水、通信和广播电视覆盖，支持寺庙僧尼参加医疗、养老等社会保障。

加强法制宣传教育。广泛开展“爱国爱教、遵规守法、弃恶扬善、崇尚和谐、祈求和平”为主题的法制宣传教育，深入持久地开展和谐模范寺庙暨爱国守法先进僧尼创建评选活动。以社会主义核心价值观引领藏传佛教教规教义阐释。扎实做好信教群众思想教育引导工作。深入实施百名高僧大德培养工程，大力培养爱国宗教界代表人士。积极办好自治区佛学院拉萨分院，高起点建设宗教人才培养平台。

第六节 健全公共安全体系

牢固树立安全发展观念，坚持依法治安、尽责创安、改革促安、科技强安、人才兴安、属地管安、强基固安。加强公共服务和应急指挥资源整合统筹。维护网络安全，加强网上舆情应急管理

控和舆论引导，加强微信、微博等新兴媒体管理和互联网管理。加强涉藏外宣和传播能力、话语权建设，加强对拉萨网络舆情监测中心（网评中心）工作引导。健全防范暴力恐怖、民族分裂活动、极端宗教活动、突发事件风险识别、预警应急处置机制和体系。强化安全生产“红线”，深入推进安全生产标准化和隐患排查治理体系建设，加强对食品药品、特种设备、危险化学品等重点领域以及道路交通安全、矿山安全、职业病防治的日常监管、评审审查工作，完善安全生产责任和管理制度，强化“党政同责、一岗双责、失职追责”。加强城市安全工作，保障城市设施安全有序运营，构建与首府城市相适应的城市安全管理运行机制。扎实推进社会消防安全“防火墙”工程，加快公共消防设施建设，健全完善灭火应急救援体系，提升全民消防安全意识，最大限度地减少火灾总量和生命财产损失。加强防灾减灾工作，完善避难场所建设，结合民用建筑修建防空地下室，加强救灾物资储备库建设。加快气象现代化建设，完善预报预测手段，提升气象防灾减灾能力。

第十七章 全面加强党的领导 确保宏伟蓝图顺利实现

全面建成小康社会，完成好“十三五”时期各项目标任务，关键在党、根本在人、重在实干。继续深入实施“党建统市”战略，充分发挥党总揽全局、协调各方作用，全面提升党领导经济社会发展能力和水平，为拉萨经济社会发展提供坚强的政治保障。

第一节 切实加强党的建设

党的领导是实现“十三五”时期经济社会发展目标的根本保证。充分发挥党的领导核心作用，切实抓好领导班子、基层组织、干部人才队伍建设。**建强领导班子。**注重培养选拔政治强、懂专业、善治理、敢担当、作风正的领导班子，坚持以理想信念教育和能力培养为抓手，不断增强党领导经济社会发展的本领。**建强干部队伍。**坚持“明辨大是大非立场特别清醒、维护民族团结行动特别坚定、热爱各族群众感情特别真挚”的民族地区好干部要求，紧紧围绕全市发展改革稳定大局，树立注重基层一线、维稳一线、发展一线的选人用人导向，统筹抓好干部队伍建设，努力建设一支忠诚干净担当的好干部队伍。**建强基层组织。**深化“强党、固基、扶村”工作，加强乡镇政权建设，选好配强村（居）“两委”班子，扩大党组织覆盖面，不断壮大党员队伍，把基层党组织建设成为服务人民、推动发展、维护稳定、反对分裂的坚强战斗堡垒。

第二节 切实加强人才队伍建设

深入落实市委、市政府《关于加强新时期人才工作的意见》，加大人才引进与培养，用好用活现有人才，优化人才配置，完善人才激励保障政策。**强化人才培养。**统筹抓好各类人才队伍建设，实施“领导干部素质提升工程，优化领导班子知识结构和专业结构，提高各级干部专业化水平。实施“企业名家培育工程”，加快建立以出资人代表、董事会成员、经营层代表为主体的现代国有企业管理人才队伍。完善人才培养方式，不断加强各领域

专业技术人才和高技能人才队伍建设。依托“四业工程”，大力培养农村实用人才。**强化人才引进。**制定人才引进特殊优惠政策，加大人才引进投入力度，实施人才引进“百人计划”，以高层次人才和高技能人才为重点，突出教育、科技、产业、金融、医疗卫生、清洁能源、文化创意等领域人才和高水平团队的引进，促进人才在城乡、区域、行业间优化配置。力争5年内引进、培养1000名重点产业紧缺创新人才。做好“千人计划”、“万人计划”、博士服务团等重大人才工程，鼓励和吸引更多优秀人才服务拉萨。**强化人才保障。**以培养人才、吸引人才、留住人才、用好人才为目标，创新创业扶持政策，以市场价值回报人才价值，实现一流人才一流待遇。完善人才保障激励政策，在职位、薪酬以及子女入学、家属就业等方面，落实相应待遇，分批建设人才公寓。完善职称评聘政策，建立充满活力的人才管理制度。提高人才政治待遇，加强对人才的政治引领和政治吸纳，充分调动各类人才参与拉萨经济社会发展的积极性。

第三节 切实加强作风建设

巩固拓展党的群众路线教育实践活动成果，落实“三严三实”、“忠诚干净担当”要求，大力弘扬“老西藏精神”“两路精神”，转变作风、狠抓落实，说办就办、马上就办。认真落实党风廉政建设主体责任和监督责任，深入推进党风廉政建设和反腐败斗争，持之以恒落实中央八项规定、区党委“约法十章”“九项要求”、市委“八项要求”和市政府“八个力戒”，坚持不懈纠正“四风”，强化权力运行制约和监督，以“零容忍”的态度惩治腐败，构建

不敢腐、不能腐、不想腐的有效机制，为推进“十三五”规划实施提供有力的纪律保障。

第四节 切实加强目标任务落实

“十三五”规划是统领拉萨市经济社会发展全局的纲领。全市各级各部门要坚决贯彻中央精神和区市党委、政府决策部署，增强“一张蓝图干到底”意识，强化规划约束力，维护规划的严肃性和权威性，落实好本规划确定的指导思想、发展理念、主要目标、重点任务、重大举措。以“多规合一”为导向，做好经济社会发展规划与土地利用总体规划、城市总体规划、环境保护规划及重点规划的衔接，提高规划整体执行效率。“十三五”期间，开展新型城镇化规划、产业发展规划、循环经济发展规划等专项规划编制。加强对规划实施中期评估。各部门、各县（区）要以本规划为总领，切实用好用活用足各项特殊优惠政策，结合实际，编制好县区规划和专项规划，科学分解落实五年规划目标任务，把规划确定的各项决策部署落到实处。

全市各族党员干部和人民群众要紧密团结在以习近平总书记为总书记的党中央周围，在区市党委和政府的坚强领导下，抢抓机遇、奋发有为，改革创新、扎实工作，为确保拉萨如期全面建成小康社会而努力奋斗！

名词解释

净土健康产业：以青藏高原纯天然环境和无污染草原、耕地、水土为条件，以提高高原生态环境服务生命的效能和价值为核心，以推进高原有机农牧业生产为基础，以开发高原有机健康食品、高原有机生命产品、高原地道保健药材、乐活旅游和清洁能源为主体，以先进技术改造和提升传统产业为重点，以聚合多种独特资源，实现产业升级和效益倍增为目标的地域型、复合型产业。净土健康产业是满足社会公共服务、民生服务需求的朝阳产业和科技含量高、消耗低、污染少、可持续发展的低碳产业、绿色产业，涉及横跨第一、第二和第三产业的新兴产业。

“六个一”：每个驻寺干部要与一至几名僧尼交成朋友、开展一次家访、办一件实事、建一套档案、畅通一条联系渠道、形成一套管委会、寺庙、僧尼家庭协调联运管理机制。

一城两岸三区：“一城”指拉萨河以北、藏热路与流沙河之间的主城；“两岸”指中心城区以拉萨河为轴带，沿河发展；“三区”指藏热路以东的东城新区、拉萨河以南的柳梧新区和流沙河以西的东嘎新区。

“三进四同三一”：党员领导干部进基层、进村居、进农户，同吃、同住、同学习、同提高，交一户农牧民朋友、做一件好事、写一篇民情日记。

八看、一算账、一揭批、四增强：“八看”指看衣服着装功能、款式的变化，餐饮食品种类、结构的变化，房屋居所面积、环境的变化，交通出行工具、条件的变化，家居摆设、电器信息的变化，学校建设、子女教

育的变化，治病就医、健康保障的变化，政治地位、人格尊严的变化，引导广大群众忆旧西藏的苦，思新西藏的甜。“一算账”指通过“八看”，仔细算好西藏民主改革前和现在政治、经济、文化、生活等方面的对比账，使广大群众深刻体会到只有中国共产党才会真心实意地实现好、维护好、发展好广大群众的根本利益。“一揭批”指深入揭批达赖集团祸藏乱教、制造动乱、分裂祖国的阴谋罪行，不断夯实反对分裂、维护稳定的群众基础。“四增强”指进一步增强党的意识、国家意识、民族团结意识和法制意识。

西新工程：西藏、新疆等边疆少数民族地区广播电视覆盖工程。

海绵城市：城市能够像海绵一样，在适应环境变化和应对自然灾害等方面具有良好的“弹性”，下雨时吸水、蓄水、渗水、净水，需要时将蓄存的水“释放”并加以利用。海绵城市建设应遵循生态优先等原则，将自然途径与人工措施相结合，在确保城市排水防涝安全的前提下，最大限度地实现雨水在城市区域的积存、渗透和净化，促进雨水资源的利用和生态环境保护。

民族团结“七进”活动：民族团结进机关、进农村、进社区、进学校、进企业、进寺庙、进部队。

“六建”：寺庙建管理机构、建党组织、建领导班子、建干部队伍、建工作职能、建长效机制。

三严三实：严以修身、严以用权、严以律己，谋事要实、创业要实、做人要实。

一带一路：“丝绸之路经济带”和“21世纪海上丝绸之路”的简称。

互联网+：充分发挥互联网在生产要素配置中的优化和集成作用，将互联网的创新成果深度融合于经济社会各领域之中，提升实体经济的创新力

和生产力，形成更广泛的以互联网为基础设施和实现工具的经济发展新形态。

创客空间：为创客们提供实现创意和交流创意思路及产品的线下和线上相结合、创新和交友相结合的社区平台。

藏中南：包括拉萨市、日喀则市、山南市、林芝市。

全域拉萨：把拉萨市行政区域范围作为一个完整意义上的整体，统一规划，科学布局，并按规划建设和发展。

象雄文化：称为西藏的根基文化，是佛教传入西藏以前的先期文明，为藏民族原始宗教——雍仲苯教的发祥地。

飞地经济：两个相互独立、经济发展存在落差的行政地区打破原有行政区划限制，通过跨空间的行政管理和经济开发，实现两地资源互补、经济协调发展的一种区域经济合作模式。

三品一标：无公害农产品、绿色食品、有机农产品和农产品地理标志。“三品一标”是政府主导的安全优质农产品共品牌，是传统农牧业向现代农牧业转变的重要标志。

综合管廊：综合管廊又称共同沟，它是实施统一规划、设计、施工和维护，建于城市地下用于敷设市政公用管线的市政公用设施。是指在城市地下用于集中敷设电力、通信、广播电视、给水、排水、热力、燃气等市政管线的公共隧道。

智慧城市：运用信息和通信技术手段感测、分析、整合城市运行核心系统的各项关键信息，对包括民生、环保、公共安全、城市服务、工商业活动在内的各种需求做出智能响应。其实质是利用先进的信息技术，实现城市智慧式管理和运行，进而为城市中的人创造更美好的生活，促进城市的和谐、可持续成长。

科技孵化器：以促进科技成果转化、培养高新技术企业和企业家为宗旨的科技创业服务机构。

3545 人员：男已满 45 周岁、未满 60 周岁或女已满 35 周岁、未满 50 周岁的城乡居民以灵活就业人员。

“五保三无” 五保户就是没有直系亲属的老人，无劳动能力无固定收入无民事行为能力。

老西藏精神：特别能吃苦、特别能战斗、特别能忍耐、特别能团结、特别能奉献。

两路精神：2014 年 8 月 6 日，习近平总书记就川藏、青藏公路通车 60 周年作出重要批示，要求进一步弘扬“两路”精神，助推西藏发展。

精神文明建设“五个一工程”：由中共中央宣传部组织的精神文明建设“五个一工程”评选活动，自 1992 年起每年进行一次。包括：一部好的戏剧作品，一部好的电视剧作品，一部好的图书(限社会科学方面)，一部好的理论文章(限社会科学方面)，一部好电影。1995 年度起，将一首好歌和一部好的广播剧列入评选范围，“五个一工程”的名称不变。

三证合一：企业登记时依次申请，分别由工商行政管理部门核发工商营业执照、组织机构代码管理部门核发组织机构代码证、税务部门核发税务登记证，改为一次申请、合并核发一个营业执照的登记制度。2015 年 10 月 1 日起营业执照、组织机构代码证和税务登记证三证合一。

先照后证：先向工商部门申请办理营业执照，再到许可审批部门办理许可审批手续。

PPP 模式：即 Public—Private—Partnership 的字母缩写，是指政府与私人组织之间，为了合作建设城市基础设施项目或提供某种公共物品和服务，以特许权协议为基础，彼此之间形成一种伙伴式的合作关系，并通

过签署合同来明确双方的权利和义务，以确保合作的顺利完成，最终使合作各方达到比预期单独行动更为有利的结果。PPP 模式将部分政府责任以特许经营权方式转移给社会主体（企业），政府与社会主体建立起“利益共享、风险共担、全程合作”的共同体关系，政府的财政负担减轻，社会主体的投资风险减小。

一宣讲、两结对、三连心、四恳谈、五解难：“一宣讲”邀请专家、学者，邀请经历过新旧西藏变迁的老同志，邀请老战士、老模范组成巡回宣讲报告团，深入农牧区、社区、各单位，用真实的事例讲述各民族共同团结奋斗的革命历史和光荣传统。“两结对”：组织广大党员特别是县处级以上党员干部按照“自愿结对”的原则，在不同民族的党员之间、不同民族的党员和群众之间普遍开展结对子活动，使每名党员都有“对子”，形成民族团结“对子链”。“三连心”：组织党员与结对对象深入开展“进家门、说连心话，结感情、吃连心饭，手牵手、唱连心歌”活动。“四恳谈”：组织党员与结对对象经常恳谈民族团结的历史，恳谈“三个离不开”的现实，恳谈党的意识、祖国意识、民族团结意识和法制意识，恳谈党的富民政策。“五解难”：组织党员把结对对象当亲人，力所能及地帮助他们解决就学难、就业难、就医难、养老难、住房难等实际困难和问题。

“两新”组织：新经济组织和新社会组织的简称。新经济组织，是指私营企业、外商投资企业、港澳台商投资企业、股份合作企业、民营科技企业、个体工商户、混合所有制经济组织等各类非国有集体独资的经济组织。新社会组织，是指社会团体和民办非企业单位的统称。

四风：形式主义、官僚主义、享乐主义和奢靡之风。

“十项维稳措施”：以开展创先争优强基惠民活动为有力抓手，深化干部驻村工作；以干部驻寺常态化为主要内容，加强和创新寺庙管理；以

便民服务、维稳处突为首要职能，强化城镇网格化管理；以维护藏传佛教正常秩序为基本目标，依法依规管理宗教事务；以强化社会面管控为有效途径，实现维稳措施全覆盖，确保没有缝隙、没有盲区、没有空白点；以加强新兴媒体管理、信息情报工作和应急机制建设为关键措施，确保西藏意识形态和文化领域绝对安全；以开展民族团结进步创建活动为重要载体，促进各民族和睦相处、和衷共济、和谐发展；以加强高校管理和青少年思想政治及“双语”教育为工作重点，培养合格的社会主义建设者和接班人；以开展打击整治专项行动为重要契机，加强社会治安综合治理；以维护稳定为硬任务和第一责任，建立健全维稳工作督查机制、维稳责任追究机制。

千人计划：海外高层次人才引进计划。

万人计划：国家高层次人才特殊支持计划。

八项规定：改进调查研究，轻车简从，精简会议活动、切实改进会风，精简文件简报、切实改进文风，规范出访活动，改进警卫工作，严格文稿发表，厉行勤俭节约。

约法十章：改进调查研究，精简各类会议，精简文件材料，严控事务活动，规范出区出访，改进警卫工作，改进新闻报道，严格文稿发表，厉行勤俭节约，坚持廉洁自律。

八项要求：加强调研工作，切实掌握实情；严控会议规模，切实改进会风；严控发文数量，切实改进文风；严格审批程序，切实改进事风；严格宣传报道，切实提升质量；严控评比活动，切实规范表彰；严格信访制度，切实化解矛盾；严格廉洁自律，切实厉行节约。

八个力戒：力戒保守、勇于创新，力戒空谈、敢于真抓，力戒虚假、敢求实效，力戒浮夸、敢于碰硬，力戒推诿、敢于担当，力戒慵懒、甘于奉献，力戒松散、勤于合作，力戒奢侈、乐于清廉。

多规合一：以国民经济和社会发展规划为依据，强化城乡建设、土地利用、环境保护、文物保护、林地保护、综合交通、水资源、文化旅游、社会事业等各类规划的衔接，确保“多规”确定的保护性空间、开发边界、城市规模等重要空间参数一致，并在统一的空间信息平台上建立控制线体系，以实现优化空间布局、有效配置土地资源、提高政府空间管控水平和治理能力的目标。