

西藏自治区“十三五”时期国民经济和 社会发展规划纲要

2016年1月

目 录

第一篇 攻坚克难 全面建成小康社会	1
第一章 发展环境.....	1
第二章 战略定位、指导思想和发展理念.....	4
第三章 主要目标.....	7
第二篇 改善民生 全面共享发展成果	10
第四章 全力实施脱贫攻坚工程.....	10
第五章 全面实施就业创业行动.....	13
第六章 多渠道增加城乡居民收入.....	15
第七章 优先发展教育.....	16
第八章 推进健康西藏建设.....	18
第九章 繁荣发展文化事业.....	21
第十章 完善社会保障制度.....	23
第十一章 完善公共服务供给.....	24
第三篇 激发活力 改革创新驱动发展	25
第十二章 深化重点领域改革.....	25
第十三章 健全现代市场体系.....	28
第十四章 提升人才支撑能力.....	30
第十五章 增强科技创新和应用能力.....	31
第十六章 提高信息化水平.....	33
第四篇 强化支撑 推进重大基础设施建设	34
第十七章 构建互联互通综合交通运输体系.....	34
第十八章 加强综合能源有效利用.....	35
第十九章 加强水利建设.....	37
第五篇 提质增效 大力发展高原特色优势产业	39
第二十章 推进高原特色农牧业上水平.....	39
第二十一章 发展有比较优势的第二产业.....	42

第二十二章 大力发展服务业.....	44
第二十三章 提升特色优势产业质量.....	47
第六篇 优化结构 统筹推进协调发展.....	49
第二十四章 统筹区域协调发展.....	49
第二十五章 统筹城乡协调发展.....	50
第二十六章 统筹精神文明和物质文明协调发展.....	54
第七篇 合作共赢 积极有序扩大开放.....	55
第二十七章 建设国家面向南亚开放重要通道.....	55
第二十八章 丰富和创新对口支援工作.....	57
第二十九章 加强开放平台建设.....	58
第八篇 筑牢屏障 低碳绿色持续发展.....	59
第三十章 保护和修复自然生态系统.....	59
第三十一章 全面推进环境治理.....	63
第三十二章 积极应对气候变化.....	63
第三十三章 加强防灾减灾体系建设.....	65
第九篇 凝心聚力 营造和谐发展良好环境.....	67
第三十四章 促进各民族交往交流交融.....	67
第三十五章 全面落实党的宗教政策.....	67
第三十六章 加强和创新社会治理.....	68
第十篇 维护稳定 确保国家安全和西藏长治久安.....	70
第三十七章 全面加强法治建设.....	70
第三十八章 全面维护社会稳定.....	72
第三十九章 统筹经济建设和国防建设.....	72
第十一篇 强化实施 实现美好发展蓝图.....	73
第四十章 发挥党的领导核心作用.....	73
第四十一章 完善规划实施机制.....	73
第四十二章 加强规划评估监测.....	75

西藏自治区“十三五”时期（2016-2020年）国民经济和社会发展规划纲要，根据《中共西藏自治区委员会关于制定“十三五”时期国民经济和社会发展规划的建议》编制，主要阐明自治区战略意图，明确经济社会发展目标任务，体现各族群众意愿，引导市场主体行为，是未来五年经济社会发展的宏伟蓝图，是政府履行职责的重要依据，是全社会共同的行动纲领。

第一篇 攻坚克难 全面建成小康社会

“十三五”时期是我区与全国一道全面建成小康社会的决胜阶段，必须把握好发展的总体环境，解放思想，开拓进取，主动适应新常态，全力推进经济社会持续健康发展和长治久安。

第一章 发展环境

立足“十二五”时期经济社会发展取得的显著成就，总结卓有成效的发展经验，科学分析区内外新形势和新变化，准确把握发展有利条件和风险挑战，顺应“十三五”时期经济社会发展新趋势。

第一节 发展基础

“十二五”时期特别是党的十八大以来，自治区党委、政府深入贯彻落实以习近平同志为总书记的党中央治边稳藏战略思想、指导方针和重要原则，带领全区各族干部群众团结奋斗，经济社会加快发展，各项事业取得令人瞩目的新成绩。**经济建设显著加强**。经济持续快速增长，经济总量突破 1000 亿元，人均地区生产总值超过 30000 元，特色优势产业加快发展，接待游客突破 2000 万人次，金融体系更加完善，金融支持经济发展取得积极成效。**基础设施显著加强**。新增公路里程 1.7 万公里，建成高等级公路 300 公里，新藏公路全线黑色化，拉日铁路建成通车，阿里机场、旁多水利枢纽等重大项目建成使用，农田水利设施保

障能力增强，电力装机容量达 230 万千瓦，实现青藏、川藏电力联网和电力外送。**民生保障显著加强**。坚持办好利民惠民、利寺惠僧“十件实事”，民生补助提标扩面力度持续加大，率先实行 15 年免费教育，率先推行五保集中供养和孤儿集中收养，居民就医条件明显改善，公共文化服务体系进一步完善，城乡居民收入持续较快增长，人民生活水平明显提高。**生态建设显著加强**。深入实施野生动植物保护及自然保护区建设、重要湿地保护与恢复、防护林体系建设、防沙治沙、退耕还林、退牧还草等重大生态保护工程，启动“两江四河”¹造林绿化工程，完成营造林 516.6 万亩，森林和草原植被覆盖率不断提高，生态安全屏障功能得到有效维护，应对气候变化取得积极进展。**改革开放显著加强**。社会治理、经济体制、农牧区、行政审批等重点领域和关键环节改革不断深化，“五放、六支持”²措施全面落实，非公有制经济主体增加 2.82 万户，增长 29.8%，积极融入“一带一路”建设，中国西藏旅游文化国际博览会成为推动多层次经贸合作和多领域对外开放的重要平台。**社会治理显著加强**。着眼维护祖国统一、加强民族团结，深入开展反分裂斗争，完善落实干部驻村驻寺、城镇网格化管理、“先进双联户”创建等十个方面维稳措施，保持了社会大局持续和谐稳定，为长治久安打下了坚实基础。

五年来，自治区着眼解决西藏面临的主要矛盾和特殊矛盾，抓牢发展稳定两件大事，统筹发展稳定各项工作，形成了治边稳藏的长效机制，形成了“六六三”³发展思路和创新举措，开创了科学发展、和谐稳定、民生改善、民族团结、宗教和睦、生态良好、边疆巩固的新局面。实践证明，这些举措符合中央要求、切合西藏实际，必须长期坚持、毫不动摇。

¹ 两江四河：雅鲁藏布江、怒江、拉萨河、年楚河、雅砻河、狮泉河。

² 五放、六支持：“五放”即政治上放心、思想上放开、政策上放宽、发展上放胆、工作上放手，“六支持”即低门槛、零注册、轻税赋、强支撑、少检查、重鼓励的支持政策。

³ 六六三：围绕打牢农牧区和基础设施两个基础、突出特色产业和生态文明建设两个重点、加强民生改善和基本公共服务两个保障、激活改革开放和对口援藏两个动力、强化科技和人才两个支撑、巩固民族团结和社会稳定两个基石“六对抓手”，强化民生先动、市场推动、项目带动、金融撬动、创新驱动、环境促动“六动措施”，坚守和谐稳定、生态保护、安全生产“三条底线”。

专栏1 “十二五”规划主要目标完成情况							
类别	指标	2010年	规划目标		预计实现情况		目标属性
			2015年	年均增长	2015年	年均增长	
经济发展	地区生产总值(亿元)	507.46		>12%	1026	11.7%	预期性
	人均地区生产总值(元)	17319		11%	32062	10.3%	预期性
	地方财政一般预算收入(亿元)	36.65	74.7	15.4%	137	30.2%	预期性
	工业增加值占GDP比重(%)	7.8	15	[7.2]	6.8	[-1]	预期性
	服务业就业比重(%)	35.5		[5]	42.7	[7.2]	预期性
	城镇化率(%)	22.67		[5]	26	[3.33]	预期性
人民生活	农村居民人均可支配收入(元)	4139	7625	13%	8244	14.8%	预期性
	城镇居民人均可支配收入(元)	14980	21500	7.5%	25457	11.2%	预期性
	五年城镇新增就业(万人)	[10.1]		>[10]		[16.9]	约束性
	城镇登记失业率(%)	≤4	≤4		≤2.5		预期性
公共服务	九年义务教育巩固率(%)	88	90	[2]	90	[2]	约束性
	高中(中职)阶段毛入学率(%)	60	80	[20]	74.47	[14.47]	预期性
	新增劳动力平均受教育年限(年)	9	12.2		12		预期性
	城乡养老和医疗保险参保率(%)		>95		>95		约束性
	千人拥有卫生技术人员(人)	3.44	3.5		4.23		预期性
	广播电视人口综合覆盖率(%)	90.3/ 91.4	95		94.83/ 95.96	[4.53]/ [4.56]	预期性
基础设施	次高级及以上路面里程(万公里)	0.8	1.5		1.37		预期性
	电力人口覆盖率(%)	82	95		100		预期性
	乡镇通光缆率(%)	90	>95		100		预期性
	农村安全饮水人口比重(%)	68.8	>95		>95		预期性
资源环境	耕地保有量(万公顷)	35.7	35.4		36.8		约束性
	新增人工林地(万公顷)	[11.5]		[26]		[34.44]	约束性
	主要城镇污水集中处理率(%)	4.4	60				约束性
	单位GDP能源消耗降低(%)			[10]		[10]	约束性

注：地区生产总值和城乡居民收入绝对数按当年价计算，速度按可比价格计算；[]内为五年累计数；次高级及以上路面指用沥青灌入碎(砾)石、冷拌沥青碎(砾)石、半整齐石块、沥青表面处置等作面层的路面；污水集中处理的主要城镇指七地(市)行署(政府)所在地和边境重点县城。

第二节 发展形势

经过多年积累和“十二五”时期不懈努力，我区经济社会发展迈上了一个大台阶，具备后继发力的坚实物质基础和良好社会环境，但经济发展的初级性、依赖性、粗放性特征仍然明显，基础设施、产业规模、人力资源、开放水平、创新能力等瓶颈制约仍然存在，解放思想、深化改革、脱贫攻坚、改善民生、生态文

明建设任务仍然艰巨，反分裂斗争形势依然严峻。

当前，我区已进入打赢脱贫攻坚战、如期实现全面小康的决定阶段，加紧生态功能区建设、增强自我发展能力的重要阶段，保持持续稳定和全面稳定、走向长治久安的关键阶段。今后五年，面临难得机遇，具备良好条件。我国适应、引领经济发展新常态，推动发展方式加快转变，综合国力更加雄厚，新的增长动力正在孕育形成，经济长期向好基本面没有改变，为我区实现与全国一道全面建成小康社会目标提供了坚强保障。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，进一步丰富和发展党的治藏方略，明确西藏战略定位，为我区长足发展和长治久安提供了根本遵循。中央第六次西藏工作座谈会，制定了一系列特殊优惠政策，为推动西藏发展稳定提供了强大动力。国家将我区纳入“一带一路”战略总体布局，有利于我区发挥连接祖国内地与南亚的区位优势 and 纽带作用，为建设面向南亚开放的重要通道，加快对内对外开放提供了广阔空间。我区各民族团结和谐，宗教和睦和顺，社会持续稳定，为经济社会发展营造了良好环境。

我们要认清发展大势，牢牢把握战略机遇，积极应对风险挑战，集中力量抓发展，切实有效促改革，坚定不移保稳定，不断开创经济社会发展新局面。

第二章 战略定位、指导思想和发展理念

推进“十三五”时期经济社会发展必须明确战略定位、指导思想，全面贯彻新的发展理念。

第一节 战略定位

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、重要的高原特色农产品基地、重要的中华民族特色文化保护地、重要的世界旅游目的地、重要的“西电东送”接续基地、面向南亚开放的重要通道。

第二节 经济社会发展指导思想

高举中国特色社会主义伟大旗帜，以马克思列宁主义、毛泽东思想、邓小平理论、“三个代表”重要思想、科学发展观为指导，深入贯彻落实党的十八大、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，深入贯彻落实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，牢固树立新的发展理念，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，坚持把维护祖国统一、加强民族团结作为西藏工作的着眼点和着力点，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，以基础设施、特色优势产业、生态保护与建设为重点，以提高经济发展质量和效益为中心，以加快改革开放、促进市场要素流动为途径，确保国家安全和西藏长治久安，确保经济社会持续健康发展，确保各族人民物质文化生活水平不断提高，确保生态环境良好，实现与全国一道全面建成小康社会奋斗目标，谱写中华民族伟大复兴中国梦的西藏篇章。

推动我区经济社会持续健康发展，必须坚持以下原则。

坚持人民主体地位。发展必须以人民为中心，发展为了人民，发展依靠人民，发展成果由人民共享。必须突出民生导向，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，顺应人民期待，尊重人民意愿，充分调动人民积极性、主动性、创造性，不断增强各族群众的发展参与度、获得感和幸福感。

坚持科学发展。立足西藏实际，科学认识和把握我区发展的自然规律、经济规律和社会规律，主动适应经济发展新常态，科学制定全面小康指标。坚持发展是第一要务，既注重发展速度，更注重发展质量和效益，着力转变经济发展方式，实现可持续、有后劲的发展。

坚持深化改革。解放思想、更新观念，把政府作用和市场作用更好结合起来，大力培育市场主体，加快完善市场体系，鼓励大众创业、万众创新，注重引导扩大民间投资，激发市场活力和社会创造力。坚持民生先动、市场推动、项目带动、金融撬动、创新驱动、环境促动，构建借外力激发内力、以“输血”促进“造血”的体制机制，形成推动经济社会发展的新动能。

坚持依法治藏。必须维护宪法法律权威，推动全社会树立法治意识。推进科学立法、严格执法、公正司法、全民守法，建立完善地方性法规规章体系，加快法治政府、法治经济和法治社会建设，在法治轨道上推进经济社会发展。

坚持统筹发展稳定大局。发展和稳定是西藏工作的“经纬线”。必须以稳定保发展，坚定不移开展反分裂斗争，创新社会治理，完善治理体系，加强民族团结，维护祖国统一和社会稳定，为推进经济社会持续健康发展营造良好环境。必须以发展促稳定，用发展的理念、发展的手段解决社会的主要矛盾和转型中出现的问题，巩固社会稳定基石。

第三节 全面贯彻新的发展理念

实现发展目标，破解发展难题，厚植发展优势，必须树立贯彻创新发展、协调发展、绿色发展、开放发展、共享发展的新理念，处理好发展与稳定、发展与民生、发展与环境、脱贫与小康、速度与效益、调结构转方式与发展特色产业、新型城镇化与新农村建设、对内开放与对外开放、对口支援与自力更生、局部与全局“十大关系”。

创新是引领发展的第一动力，也是推动西藏跨越式发展的必要条件。创新发展模式和投融资模式，深化体制改革，最大化引入市场机制，最大化调动社会力量，着力培养创新人才，推动科技突破和信息技术应用，增强自我发展能力。

协调是经济社会持续健康发展的内在要求，也是长期建藏的

必然要求。统筹区域协调发展，推进兴边富民、守土固边，统筹新型城镇化和新农村建设，促进人口适度集中，统筹物质文明和精神文明建设，巩固各族干部群众团结奋斗的共同思想基础。

绿色是永续发展的必要条件和人民对美好生活追求的重要体现，也是西藏发展的独特优势所在。牢固树立保护生态环境就是保护生产力、绿水青山就是金山银山的理念，把发展建立在生态安全基础上，严守生态安全底线、红线，坚定走生产发展、生活富裕、生态良好的文明发展道路。

开放是繁荣发展的必由之路，也是西藏实现长足发展和长治久安的重要结合点。紧紧抓住国家建设“一带一路”和构建沿边地区开发开放“三圈三带”新格局的战略机遇，发挥我区区位优势，全方位对内对外开放，建设面向南亚开放的重要通道，加快形成开放型经济体制。

共享是建设中国特色社会主义的本质要求，也是巩固民族团结、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，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。

第三章 主要目标

到 2020 年，全面建成安居乐业、保障有力、家园秀美、民族团结、文明和谐的小康社会。

安居乐业。人民生活水平全面提升，城乡居民人均可支配收入比 2010 年翻一番以上、接近全国平均水平，城乡居民住房条件显著改善，各族群众就业比较充分。解决区域性整体贫困，国家现行标准下农牧区贫困人口全部脱贫。教育、文化、医疗、社会保障等公共服务体系更加健全，基本公共服务能力和均等化水平全面提升，主要指标接近或达到西部地区平均水平。教育质量

显著提高，人才队伍建设取得明显成效。区域医疗中心全面提升综合诊疗水平，居民健康素质明显提高。城乡居民精神文化生活更加丰富，自然文化遗产得到全面保护。社会保障兜底能力更加有力，妇女、儿童、老年人、残疾人的权益得到有效保护。

保障有力。地区生产总值保持两位数增长，全社会固定资产投资实现翻一番，居民消费水平显著提升。特色优势产业实力显著增强，三次产业协调发展，自我发展能力明显增强，城镇化水平进一步提升。基础设施条件全面改善，区内交通运输网络更加完善，进出藏通道更加通畅，城乡居民出行更加便捷；能源保障水平大幅提高，主电网覆盖所有县城和主要乡镇，居民人均生活用电量达到或接近全国平均水平；骨干水利工程建设取得重大进展，县城、乡镇、行政村的供水质量显著提高，集中式饮用水水质全面达标；信息网络基础设施明显改善，经济社会信息化水平全面提高。

家园秀美。生态文明建设取得明显成效，主体功能区布局基本形成，生态安全屏障功能进一步增强，江河源头区、草原、河湖、湿地、天然林等生态系统及生物多样性得到有效保护，始终保持天蓝、地绿、水清。耕地保有量保持稳定，主要污染物和碳排放总量、单位生产总值能耗和水资源消耗量控制在国家核定范围内，城镇环境空气质量保持优良，建成特色鲜明、风貌各异、多姿多彩、环境优美、人与自然和谐相处的宜居城镇和美丽乡村。

民族团结。中华民族共同体意识深入人心，各族群众共居、共学、共事、共乐的社会条件和环境持续完善，相互了解、相互帮助、相互欣赏、相互学习的社会气氛更加良好，各民族和睦相处、和衷共济、和谐发展，创建民族团结模范区，建设各民族团结友爱、其乐融融的大家庭。

文明和谐。中国梦和社会主义核心价值观深入人心，爱国主义、集体主义、社会主义思想广泛弘扬，向上向善、诚信互助的

社会风尚更加浓厚，各族群众思想道德素质、科学文化素质明显提高。优秀传统文化得到全面保护和传承。全社会法治意识不断增强，社会治理体系不断完善，治理能力全面提高。社会大局长期持续全面稳定，社会更加安定祥和。

专栏2 “十三五”时期经济社会发展的主要目标						
类别	指标	2015年 预计	2020 年 目标	年均增 长(%)	目标 属性	
经济发展	地区生产总值(亿元)	1026		≥10	预期性	
	地方财政一般公共预算收入(亿元)	137	258	12.5	预期性	
	工业增加值增速(%)	13.5		15	预期性	
	旅游总收入(亿元)	280	550	≥14	预期性	
	城镇化率	常住人口城镇化率(%)	26	30	[4]	预期性
		户籍人口城镇化率(%)	17.4	20	[2.6]	预期性
	服务业就业比重(%)	42.7	50	≥[7]	预期性	
民生福祉	农村常住居民人均可支配收入增长(%)	8244		≥13	预期性	
	城镇常住居民人均可支配收入增长(%)	25457		≥10	预期性	
	农牧区贫困人口脱贫(万人)			[59]	约束性	
	城镇新增就业人口(万人)			≥[20]	预期性	
	劳动年龄人口平均受教育年限(年)	8.8	10.2		约束性	
	孕产妇住院分娩率(%)	90	95		约束性	
	人均预期寿命(岁)	68.2	70		预期性	
	广播电视人口综合覆盖率(%)	94.83/95.96	99		预期性	
	基本养老保险参保率(%)	95	95		预期性	
	城镇棚户区住房改造(万套)	[7.13]	按照国家下达目标执行		约束性	
	行政村通硬化路率(%)	33.2	40		预期性	
	主电网人口覆盖率(%)	67.6	97		预期性	
	农村饮水安全人口普及率(%)		99		预期性	
	行政村通宽带率(%)	80	>95		预期性	
	创新驱动	研究与试验发展(R&D)经费投入强度(%)	0.31	0.6		预期性
互联网普及率		固定宽带家庭普及率(%)	30.1	35		预期性
		移动宽带用户普及率(%)	42.4	93		预期性
科技进步贡献率(%)		40	45		预期性	

生态文明	耕地保有量（万公顷）	36.8	35.27		约束性	
	新增建设用地规模（万亩）			[31.73]	约束性	
	万元 GDP 用水量下降（%）		控制在国家下达指标内		约束性	
	单位 GDP 能耗降低（%）	[10]	控制在国家下达指标内		约束性	
	非化石能源占一次能源消费比重（%）	42.6	≥45		约束性	
	单位 GDP 二氧化碳排放降低（%）		控制在国家下达指标内		约束性	
	新增人工林地（万公顷）	[34.4]	[26]		约束性	
	森林覆盖率（%）	11.98	12.31		约束性	
	森林蓄积量（亿立方米）	22.62	22.8		约束性	
	地级及以上城市空气质量优良天数比率（%）	≥95	≥95		约束性	
	主要江河国控断面水质达到或优于Ⅲ类水域标准的比例（%）	100	100		约束性	
	主要污染物排放总量（万吨）	化学需氧量		控制在国家下达指标内		约束性
		氨氮				
		二氧化硫				
		氮氧化物				
	水土流失综合治理面积（万公顷）	[5.45]		[20]	预期性	
	城镇污水集中处理率（%）	13.5	70		预期性	
城镇生活垃圾无害化处理率（%）	94	98		预期性		
注：地区生产总值增长速度按可比价格计算；[]内为五年累计数；城镇污水集中处理和城镇生活垃圾无害化处理的城镇指七地（市）行署（政府）所在地和所有县城。						

第二篇 改善民生 全面共享发展成果

坚持民生优先、民生先动，全面改善城乡居民生活环境、就业条件、公共服务，切实保障各族群众最关心、最直接、最现实的利益，增进各族群众福祉。

第四章 全力实施脱贫攻坚工程

落实精准扶贫、精准脱贫，积极探索多样化扶贫开发模式，着力解决好“扶持谁”、“谁来扶”、“怎么扶”问题，增强贫困人口自我发展和可持续发展能力，确保在国家现行标准下农牧区贫困人口实现全部脱贫，贫困县全部摘帽，解决区域性整体贫困。

第一节 强化精准扶贫

深入调查摸底，找准扶贫对象，确定贫困程度，分析致贫原因，理清帮扶需求，制定脱贫措施，建立健全脱贫台账。对建档立卡贫困村、贫困户和贫困人口定期进行全面核查，实行有进有出的动态管理。对贫困人口实行分类扶持，建立贫困户脱贫认定机制，避免出现返贫。依托村级组织，充分发挥驻村工作队和“双联户”作用，推动脱贫政策、项目、资金精准到户。加强资产收益扶贫对失能、弱能群体的特殊扶持。因地制宜加强贫困地区水、电、路、通信等基础设施建设，切实解决脱贫致富的瓶颈制约。

第二节 实施易地搬迁脱贫

坚持群众自愿、积极稳妥、就近就地原则，推进生存条件恶劣、生态环境脆弱、自然灾害频发等地区的贫困人口易地搬迁，制定易地扶贫搬迁规划、实施方案和年度实施计划，分类实施“有土安置”和“无土安置”⁴，完成6.4万户、26.3万人易地扶贫搬迁，确保搬得出、稳得住、能发展、可致富。科学评估拟迁入地资源、环境承载能力，落实土地、草场承包经营权。建立易地扶贫搬迁投融资机制，整合各行业部门资源，统筹使用资金，鼓励社会资本以多种形式参与易地扶贫搬迁。完善土地、公共服务相关配套政策，强化后续产业扶持、技能培训、就业服务等支持，扩大安置地资产收益对扶贫搬迁对象的覆盖。统筹考虑城镇保障性住房建设和易地扶贫搬迁，积极探索搬迁对象进城镇、进园区安置新模式。

第三节 发展产业脱贫

因地因户施策，扶持贫困村、贫困户发展适宜产业，大力发展与贫困群众增收密切的种养业、农畜产品加工业、建筑建材业、民族手工业和旅游业等，在特色农副产品生产、销售环节开展电子商务扶贫试点。发挥龙头企业、农牧民专业合作组织和互助资

⁴ 有土安置：在搬迁安置地为贫困户统一安排生活生产用地，搬迁户继续主要从事农牧业生产。无土安置：在搬迁安置地为贫困户统一安排住房，并统筹安排搬迁户从事非农产业。

金组织的带动作用，提高发展产业脱贫的组织化程度，强化其与贫困户之间的利益联结机制。合理有序开发贫困地区优势资源，完善资源开发收益分配机制，对开发水电、矿产等资源被占用土地的村，试行赋予村集体股权，让贫困人口分享资源开发收益。

第四节 壮大脱贫攻坚力量

实施脱贫攻坚专项规划，巩固完善专项、行业、社会、金融、援藏有机结合的“五位一体”大扶贫格局。加大财政扶贫投入力度，充分发挥以工代赈等专项资金作用，增加专项扶贫资金规模，强化扶贫资金管理。创新金融扶贫机制，通过税收优惠、贴息支持、财政奖补、过桥贷款、融资担保、风险补偿等方式，鼓励金融机构创新扶贫产品和服务。加大科技扶贫力度，支持科技特派员开展创业式脱贫服务。鼓励各类人才服务贫困地区，实施贫困地区本土人才培养计划，大力培养贫困村创业致富带头人。建立健全对口援藏与脱贫对接机制，鼓励企业、社会组织和个人通过多种方式参与脱贫开发，搭建好社会帮扶意愿与贫困人口需求对接平台。加强农村基层党组织脱贫攻坚力量。

第五节 落实脱贫工作责任制

建立脱贫目标管理责任制和“工作到村、脱贫到户”的工作机制。实行脱贫攻坚年度报告制度，开展贫困地区群众扶贫满意度调查，推行第三方评估。坚持脱贫摘帽标准，严格脱贫考核，保证贫困县、贫困户脱贫成效，建立健全贫困县退出机制，在攻坚期内保持脱贫县原有扶贫政策不变。加强脱贫工作督查，强化脱贫工作绩效的社会监督，建立以扶贫考核成效为导向的用人机制和扶贫资金分配机制。

专栏 3 脱贫攻坚重点工程

01 发展生产脱贫

发展种养殖业、农畜产品加工业和传统手工业，扶持建设一批贫困人口参与度高的特色农牧业基地，实施乡村旅游扶贫工程。

02 易地搬迁脱贫

	重点在昌都大骨节病等地方病高发区、“大三岩”片区和生态脆弱区、那曲阿里高寒牧区、日喀则山南林芝易灾多灾及其他资源匮乏区实施易地搬迁。
03 生态补偿脱贫	加大贫困地区重点生态工程实施力度，增加生态补偿和奖励，利用生态补偿和生态保护工程资金将有劳动力的部分贫困人口转为生态保护人员。
04 智力脱贫	实施教育扶贫结对帮扶行动计划、贫困人口“一人一技”培训计划和贫困家庭新生劳动力职业教育助学工程。支持高等院校、职业院校招收贫困家庭子女，解决贫困家庭本科、高职学生信用助学贷款，补助、免除贫困家庭学生就读中职、高职费用。帮助贫困家庭幼儿接受学前教育。建设科技扶贫示范村、示范户。
05 政策兜底脱贫	逐年提高农牧区低保标准，缩小低保标准与扶贫标准的差距，实现贫困地区“两线合一”，实现应保尽保、动态管理。
06 健康扶贫	逐步提高贫困人口新农合筹资标准和大病补偿比例，加强医疗保险和医疗救助，降低贫困人口就医费用支出。完善大病保险制度，对贫困户、残疾人重大疾病医疗实施“再救助”，提高报销比例。加强先心病、唇腭裂、白内障等患者免费救治，开展大骨节病、包虫病、碘缺乏病等地方病的特殊救助。
07 援藏扶贫	引导援藏资金和项目向贫困地区倾斜，把援藏扶贫纳入对口援藏规划统筹，对口援助资金每年按一定比例列入扶贫资金专项。

第五章 全面实施就业创业行动

坚持就业第一，实施更加积极的就业政策，推动大众创业、万众创新，全面推进劳动者自主就业、市场调节就业、政府促进就业和鼓励创业，增强农牧民转移就业能力，城镇登记失业率控制在3%以内。

第一节 大力促进高校毕业生就业

把高校毕业生就业摆在就业工作首位。坚持市场化方向，引导高校毕业生转变择业观念，促进高校毕业生多渠道多形式就业，逐步形成高校毕业生以市场就业为主、公职岗位就业为辅的就业新格局。完善双向激励政策，鼓励更多高校毕业生到企业就业和灵活就业，鼓励各类企业吸纳更多高校毕业生就业。完善公职岗位招录机制，加大城乡基层就业岗位开发，鼓励更多高校毕业生到城乡基层就业。完善就业援藏长效机制，继续实施“双百”

工程，鼓励西藏籍高校毕业生到对口援藏省(市)和中央企业就业，畅通在区外就业西藏籍毕业生返藏就业渠道。鼓励高校毕业生参军入伍。

第二节 大力促进农牧民转移就业

实施农牧民工职业技能提升计划，大力开展适合我区特色优势产业发展需要的职业技能培训，提高培训成效，逐步实现有条件的家庭至少一人掌握一门实用技术。壮大劳务经济，通过订单定向培训模式，建立和完善输出地与输入地劳务对接机制，提高劳务输出组织化程度，打造特色劳务品牌，带动更多农牧民转移就业。支持农牧民建筑施工队广泛参与项目建设，政府投资项目、国有企业积极吸纳本地劳动力就业。引导鼓励矿产、水电资源开发等企业在建设生产过程中积极培训吸纳当地农牧民，培养农牧民产业工人队伍。完善征地补偿安置政策，妥善解决被征地农牧民就业。支持农牧民自主创业，发展乡村旅游、农畜产品加工、商贸、运输等。

第三节 加强就业服务

完善职业培训、就业服务、劳动维权“三位一体”的工作机制，推进基层公共就业服务平台及信息化网络建设，整合培训资源，加强实用技术、职业技能和创业培训。加大对就业困难人员的援助，实行实名制动态管理和分类帮扶，通过政府购买市政环卫、护林护草、道路协管等服务，发挥公益性岗位托底作用。完善对安置残疾人就业单位的优惠政策，帮助残疾人辅助性就业和灵活就业。完善对有就业需求的城镇零就业家庭和最低生活保障家庭各项扶持政策，确保至少有一人实现就业。积极扶持“两后生”⁵等城乡新成长劳动力就业，纳入劳动预备制培训。支持自主择业军转干部、自主就业退役士兵就业创业。

⁵ 两后生：初中毕业、高中毕业未能升学人员

第四节 引导扶持大众创业

实施创业引领计划，推动创业带动就业。支持产业园区、高等院校、人力资源市场建设创业园、创业孵化基地，搭建创业创新培育服务平台，鼓励发展基于互联网的众创、众包、众扶、众筹等空间，培育发展分享经济。借助援藏省(市)和中央企业的创新平台，为西藏籍大学生、企事业技术人员提供创新创业空间。建立和完善金融信贷、工商财税、社会保险等支持政策，引导社会资金和金融资本支持大众创业，拓宽创业投融资渠道。促进高校毕业生创业带动就业，形成政府激励创新创业、社会支持创新创业、劳动者勇于创新创业新机制。支持高校、科研院所专业技术人员在岗和离岗创业。

第六章 多渠道增加城乡居民收入

拓宽城乡居民增收渠道，形成合理有序的收入分配格局，全面提升城乡居民收入水平。

第一节 大力促进农牧民增收

提高经营性收入，大力培养有文化、懂技术、会经营的新型职业农牧民，鼓励农牧民利用信贷资金发展生产和开展合作经营，优化种养结构，发展观光农业、休闲农业和农畜产品加工业。增加工资性收入，加强农牧民技能培训转移就业，扶持农牧民参加工程建设，依法保障农牧民务工报酬。保障转移性收入，全面落实农牧民享受财政补助优惠政策，稳步提高农牧业补贴和生态保护奖励标准。增加财产性收入，鼓励农牧民通过土地、草场承包经营权流转增加收入，完善征地补偿机制。

第二节 完善城镇居民收入增长分配机制

健全企业职工收入分配机制，推行企业工资和行业（区域）性工资集体协商制度。完善最低工资制度，逐步提高最低工资标准。规范区管国有企业负责人薪酬水平，推动国有企业收入分配

向核心技术人员和一线员工倾斜。严格执行工资支付保证金制度，规范工资支付监管，加强失信惩戒。落实机关事业单位干部职工工资福利待遇政策，完善乡镇和艰苦边远地区干部岗位补贴制度。

第七章 优先发展教育

全面贯彻党的教育方针，坚持立德树人，补上教育短板，夯实教育发展基础，促进教育公平，提高教育质量，基本实现教育现代化。

第一节 促进基本公共教育协调发展

加快普及学前教育，合理布局学前教育机构，全面改善保教条件，构建覆盖城乡学前教育公共服务体系，学前教育毛入园率达到 85%。

均衡发展义务教育，加强义务教育学校标准化和寄宿制学校建设，逐步缩小区域、城乡、校际差距。因地制宜办好村小学和教学点。实施中小学教学质量提升计划。逐步提高义务教育阶段公用经费和“三包”经费补助标准，九年义务教育巩固率达到 95%。

全面普及高中阶段教育，促进普通高中和中等职业教育协调发展，优化普通高中教育布局，实施普通高中改造计划，强化基础知识和基本技能训练，加强理科课程和实验课教学，推动普通高中多样化特色发展，高中(中职)阶段毛入学率达到 90%以上。

加强特殊教育，提高特殊教育办学能力，鼓励和支持普通学校、职业学校为残疾学生创造学习生活条件，重点提高残疾学生的生活技能和就业能力。

第二节 加快发展现代职业教育

优化高中阶段普职比结构，建设符合我区产业发展需求的职业教育课程体系和专业结构，推动职业院校专业设置与产业需求

对接，教学过程与生产过程对接。合理布局职业教育院校，扩大办学规模，保障办学条件，在人口较多、条件成熟的地（市）发展高等职业教育。实施现代职业教育质量提升计划，推进产教融合、校企合作、校地合作，大力推行订单式培养、定岗培养、定向培养等与就业紧密联系的培养模式，强化实习实训，促进工学结合，提高学生实践操作能力。支持聘请民族技艺大师、能工巧匠、非物质文化遗产传承人担任兼职教师。加强与东中部职教集团、民办高校办学合作，继续办好内地西藏中职班。加强职业教育与普通教育沟通，逐步打通中职、高职和应用本科专业的上升通道，健全职业教育毕业生就业保障政策。

第三节 提高高等教育人才培养质量

以社会需求为导向，调整优化高校学科专业结构，在一流学科建设上取得突破，做强区域特色专业，办好一批工、农、医、药、管理、师范等人才紧缺的专业。优化高校格局，加快西藏大学教育部直属高校建设，恢复西藏农牧学院独立设置，建设西藏民族大学新校区，扩大西藏藏医学院办学规模，提高拉萨师范高等专科学校办学层次。强化特色、提高质量，大力培养应用型、技能型、创新型、复合型人才。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。提高教师队伍整体素质，培养造就一批有较高学术造诣的教育人才。加强区内高校与内地重点院校交流合作。

第四节 激发教育发展活力

加强继续教育。建立学历教育和非学历教育并举、职前职后贯通的继续教育体系，鼓励高校、科研院所、企业等开展继续教育，建立有利于全体劳动者接受职业教育和培训的灵活学习制度。

促进教育公平。实行城乡教育机构对口帮扶，建立中小学、幼儿园校（园）长和教师城乡交流轮岗制度。完善贫困学生资助

体系，提高助学贷款利用率。推进教育信息化建设，发展远程教育，扩大优质教育资源覆盖面。稳步扩大内地西藏班招生规模，提高办学水平。

深化教育改革。规范完善各级各类教育考试招生制度，实施招生阳光工程，加大信息公示力度，确保考试招生公开公平公正。合理设置高等院校学科专业，创新人才培养模式。坚持“双语”教育贯穿始终，确保少数民族学生基本掌握国家通用语言文字，提高少数民族语言文字教学水平。制定教师队伍建设专项规划，依托区内教师培养培训基地和内地重点院校，定向培养培训“双语”教师和紧缺学科教师。

专栏 4 教育重点项目	
01 学前“双语”教育	城镇和农牧区“双语”幼儿园（班）建设。
02 义务教育	改善义务教育薄弱学校基本办学条件，新建一批初级中学和县第二小学，完善特殊教育学校基础设施条件，建设高寒高海拔义务教育学校风雨操场。
03 高中阶段教育	改善现有普通高中办学条件，新建人口较多地（市）、县普通高中，建设人口较多地（市）中等职业学校。
04 高等教育	7所现有高校新老校区基础设施建设，建设日喀则职业技术学院。

第八章 推进健康西藏建设

以满足城乡居民日益增长的健康需求为导向，坚持预防为主，藏西医结合，优化医疗卫生资源配置，提升医疗卫生服务能力，大力倡导全民健身运动，让各族群众少得病、看得起病、看得好病，不断提高居民健康素质。

第一节 加强公共卫生服务

全面加强公共卫生服务体系建设，建立健全区、地（市）、县三级疾病预防控制、妇幼保健服务、采供血体系。实施重大公共卫生服务专项，积极预防重大疾病、传染病、高原病、地方病、

职业病和精神疾病，提高重大突发事件公共卫生应急处置和卫生计生综合监督能力。深入实施“农牧民健康促进行动”，大力开展健康教育，免费为城乡居民健康体检，逐步建立电子健康档案。

第二节 完善医疗服务体系

加快布局和优化区域医疗中心，提升区、地（市）级医疗机构服务能力，支持重点县医院建设区域医疗中心，推进乡镇卫生院标准化建设，提高医疗服务覆盖面和可及性。加大全科医师、住院医师培养力度，在区内高校定向培养基层医疗卫生人才，加强在职医疗卫生人员培训，扩大医务人员到内地培训规模，力争每千人执业（助理）医师数达到2.2人。加强巡回医疗，鼓励引导医务人员到基层服务。加大医疗人才“组团式”援藏力度，全面提升医疗救治能力。加强医疗信息化建设，建立自治区、地（市）、县（区）级人口健康信息平台，发展远程医疗。

第三节 传承发展藏医药事业

完善藏医医疗服务资源配置，健全基层藏医药服务体系，提升服务能力，实现所有县（区）、乡（镇）、村（居）藏医药服务全覆盖。建立适应藏医药事业发展的管理体制和运行机制，推进藏医药教育改革与发展，加强藏医药人才培养，完善藏医药科技创新机制，建立藏药材资源保护与监测体系。加大藏医药传统文化保护力度，扩大对外交流与合作，培育藏医药健康服务业，促进藏医药科研、教育、医疗、保健、文化、产业融合发展。

第四节 深化医药卫生体制改革

完善基本医疗卫生制度，重点推进政策配套、组织实施和医疗、医保、医药联动机制建设。加快公立医院改革，推进县乡一体化建设，建立现代医院管理制度。探索开展分级诊疗服务。完善药品供应保障体系，实施国家基本药物制度，调整优化自治区基本药物目录。鼓励支持社会办医。积极探索和规范医师多点执业。

第五节 广泛开展全民健身运动

全面落实全民健身国家战略，推进全民健身公共服务“设施标准化、组织网络化、活动品牌化、供给多元化”，鼓励引导城乡居民参与科学健身、共享运动健康。促进各类体育设施免费、低收费开放，健全体育社会组织网络，加强高原科学健身指导，推动大众体育活动常态化、生活化。发展校园体育，确保学生校内每天体育活动时间不少于1小时，90%以上学生达到《国家学生体质健康标准》。力争城乡居民国民体质合格率达到80%以上。

第六节 保障食品药品安全

强化食品药品安全统一监管，建立健全食品药品安全保障体系，加强安全监管和技术支撑能力建设，健全食品药品法规和标准，初步建立覆盖药品全品种、食品重点产品的信息共享体系和可追溯体系，落实企业主体责任，加快监管向社会综合治理转变，增强食品药品安全治理能力，提高群众对食品药品安全的满意度。

第七节 全面加强人口发展事业

继续实施和完善优生优育政策，增强妇幼保健和基层优生优育服务能力，大幅降低孕产妇和婴儿死亡率，强化出生缺陷干预，提升出生人口素质，提高人均期望寿命。实施“全面两孩”政策，完善配套政策，促进人口长期持续均衡发展。大力发展妇女儿童事业，切实保障妇女合法权益，加强未成年人保护。支持残疾人事业发展，加强地（市）、县（区）两级残疾综合服务能力建设，通过政府补贴、购买服务等多种方式，鼓励各类企业、组织和个人投入残疾人事业。

专栏5 健康西藏重点工程

01 基层医疗服务体系

改扩建县医院，建设县级区域医疗中心。改扩建乡镇卫生院，配置急救转运和优生优育服务车。建设社区卫生服务中心和村级卫生室。

02 公共卫生基础设施

<p>改扩建自治区、地（市）、县三级疾病预防控制中心；改扩（新）建地（市）、县级妇幼保健院（站），综合医院设立精神卫生病区。新建自治区、地（市）急救中心；改扩（新）建自治区、地（市）、县三级血液中心（站、库）；高海拔和边境县建设医用氧舱；配置优生优育流动服务车和专用设备。</p>
<p>03 重点医院 建设自治区妇产儿童医院（妇幼保健院）、自治区人民医院肿瘤中心和学术交流中心，改扩建自治区第二人民医院。新建拉萨市白定医院、日喀则市、山南市人民医院，改扩建昌都市、林芝市和那曲、阿里地区人民医院。改扩建自治区人民政府驻成都办事处医院。</p>
<p>04 藏医院 自治区藏医院建设全国藏医药医疗保健中心和藏医药研究中心，新建自治区藏医药博物馆；改扩建日喀则、山南、林芝、昌都、阿里等地（市）藏医院。</p>
<p>05 人口和优生优育 配备流动服务车和专用设备。</p>
<p>06 体育基础设施 建设自治区登山应急救援中心、地（市）级全民健身活动中心、县级体育场。</p>

第九章 繁荣发展文化事业

坚持社会主义先进文化前进方向，满足各族群众日益增长的精神文化需求，加强优秀传统文化传承、保护和发展，建设重要的中华民族特色文化保护地。

第一节 提升公共文化服务供给能力

加强综合性公共文化设施建设，推动公共数字文化发展，实现地（市）有群艺馆、图书馆、博物馆，县县有综合文体服务中心，乡镇（街道）和村（社区）综合文化设施全覆盖。推进传统媒体和新兴媒体融合发展，加强报刊、广播电视等主流媒体建设，完善新闻出版广播影视基础设施，增强广播影视覆盖、译制和民族文字出版能力，规范民族语言和民族文字使用。大力实施文化惠民工程，引导文化资源向基层倾斜、优秀文化信息资源进村入户，广泛开展各类群众性文化活动。

第二节 实施文艺精品战略

围绕社会主义核心价值观和中国梦主题，改革和创新文艺创作机制，培养一批高素质文艺人才和文艺领军人物，大力支持国

家一流艺术家创作西藏题材文艺作品，加大以藏语言文字为主的舞台艺术、出版物、广播影视节目和数字文化等创作和供给，推出更多具有时代特色、民族特色和地域特色的文艺精品。加大“请进来”和“走出去”力度，积极推介我区优秀文艺作品，运用文艺形式充分展示我区改革开放成就和各族群众幸福生活，促进文化对外交往交流。

第三节 加强文化遗产保护与传承

实施文化和自然遗产保护工程，加大文物、档案、非物质文化遗产和藏文古籍保护力度。加强国家和自治区级重点文物保护单位保护维修，建设文化遗产资源数据库，增强文物保护能力。建立古籍保护名录，改善重点古籍收藏单位收藏条件，加强再生性修复保护和古籍数字资源库建设。完善非物质文化遗产四级名录，规范代表性传承人科学认定、动态管理和奖惩机制，加强对非物质文化遗产代表性传承人的抢救性记录，支持有条件的地（市）建设非物质文化遗产展示、传习场所，壮大传承人队伍。加大濒危重点档案的抢救、保护和开发力度，积极将西藏珍贵历史档案申报世界记忆名录。加强历史文化名城保护。推进国家级文化生态保护区申报和建设。加强自然文化遗产资源研究利用，积极推动藏医藏药、拉萨八廓街、芒康盐井古盐田、土林-古格风景名胜区等申报世界遗产。

专栏 6 文化重点项目	
01 公共文化设施	改扩建自治区和地（市）民族艺术团体排练场所，新建县民族艺术团排练场所，新建西藏综合艺术中心、部分地（市）图书馆和博物馆、县综合文体服务中心、乡镇（农林场）综合文化站、村级综合文化室。新建西藏广电应急备用系统（西藏广电中心）、西藏影视音像资料库、地（市）广播电视电影藏语节目制作中心、县广播影视中心、拉萨中心书城和地（市）新华书店。实施新闻出版“东风工程”。
02 物质和非物质文化遗产保护工程	新建自治区及地（市）非物质文化遗产展示中心、西藏古籍保护中心、国家级非物质文化遗产项目保护利用设施、中国唐卡艺术博物馆，实施文物平安保护工程、爱国革命历史文化发掘展示利用工程。
03 特色艺术品种保护和扶持工程	

扶持藏戏、曲艺等特色文艺品种。

04 数字文化建设

建设布达拉宫全景 3D 数字体验中心、文化信息资源共享工程、数字图书馆、数字档案馆（室）、公共电子阅览室。

第十章 完善社会保障制度

完善城乡社会保障综合服务体系，实施全民参保计划，着力加强医疗保险、社会保险、社会救助和住房保障能力建设，基本实现法定人员全覆盖。

第一节 完善城乡医疗制度

完善农牧区医疗制度，逐步提高政府补助标准和个人缴费标准，推进农牧区医疗制度和城镇居民医疗保险制度之间的整合，逐步建立统一的城乡居民基本保险制度。深化医疗保险付费方式改革，区内就医实现即时结算，探索推进跨省异地就医直接结算。继续扩大门诊特殊病种范围，稳步提高保障水平。完善城乡居民大病保险制度，鼓励商业保险机构参与经办基本医疗保险业务。

第二节 完善社会保险体系

加快完善社会保险制度，加强社会保险经办服务能力建设，推进全民参保登记。稳妥推进机关事业单位养老保险制度改革，完善城乡居民基本养老保险制度。探索按长年居住地海拔高度，适当降低城乡居民领取基本养老保险的年龄。结合城镇居民最低生活保障标准、最低工资标准和物价等因素，完善失业保险金确定机制，探索合理扩大失业保险金的使用范围。逐步将全体劳动者纳入失业保险统筹范围。完善工伤保险政策和标准体系，健全管理服务措施。合并实施生育保险和基本医疗保险。

第三节 完善社会救助体系

完善和规范最低生活保障制度，逐步提高城乡低保、特困人员供养标准，实现城乡居民最低生活保障标准和补助水平与经济发展相适应。全面开展重特大疾病医疗救助，加强医疗救助与城

乡居民、城镇职工基本医疗保险、大病补充医疗保险、商业保险等制度的有效衔接，帮助所有符合条件的困难群众获得保险补偿和医疗救助。对包虫病、大骨节病、结核、鼠疫等高原多发或易发疾病患者发生的医疗费用，通过医保支付和医疗救助后仍有困难的，财政予以补助。建立困难残疾人生活补贴和重度残疾人护理补贴及经济困难高龄老年人和失能老年人补贴制度。建立临时救助制度。统筹推进扶老、助残、救孤、济困等福利事业发展，加强社会养老、社区服务和儿童福利设施建设，推进社会福利由补缺型向适度普惠型转变。完善公民志愿服务记录，激励更多的人参加志愿服务活动。加大对慈善事业的宣传，规范慈善组织行为，鼓励和支持以扶贫济困为重点开展慈善活动。

第四节 提高住房保障水平

完善以公共租赁住房、干部职工周转房、棚户区改造为重点的住房保障体系。加大公共租赁住房建设力度，逐步将符合条件的进城务工农牧民纳入城镇住房保障范围。推进城镇危旧房改造，完成所有地（市）行署（政府）所在地和县城棚户区、林区棚户区改造。加快建设干部职工周转房，重点解决基层干部职工住房需求。规范住房公积金管理，改进住房公积金提取、使用、监督机制。保障性住房常住人口覆盖率达到 23% 以上。

专栏 7 民生保障重点工程	
01 社保民政	建设社会福利和社区服务设施，完善金保工程，维修保护烈士陵园。建设自治区和 7 地（市）残疾人康复托养中心。
02 住房保障	改造 8.5 万套城镇棚户区、1.9 万套林区棚户区。建设 7 万套公共租赁住房。建设 4 万套干部职工周转房。

第十一章 完善公共服务供给

充分发挥市场作用，推动公共服务提供主体和提供方式多元化，满足社会多层次、多领域、多样化的公共服务需求。

第一节 创新公共服务提供方式

改革基本公共服务提供方式，积极推行政府购买、特许经营、合同委托、服务外包、土地出让协议配建等提供方式。实行基本公共服务清单管理，充分发挥政府投入引导和调控作用，合理运用补贴供给方或补贴需求方调节手段，增加城乡居民享受服务的选择权和灵活性。扩大基本公共服务面向社会资本开放的领域，大力发展民办幼儿园和职业培训机构，鼓励和引导社会资本举办医疗机构，推动社会资本兴办养（托）老服务和残疾人康复、托养服务等机构。提供基本公共服务的民办机构，在设立条件、资质认定、职业资格与职称评定、税收政策和政府购买服务等方面，与公办机构享有同等待遇。

第二节 满足多样化公共服务需求

顺应公共服务需求从生存型、生活型向发展型、享受型转变，增强中高端公共服务供给能力，大力发展高品质的公共服务。针对居民差异化、个性化需求，鼓励发展健康体检、健康咨询、康复护理、体育健身、家政服务、教育培训等多样化服务。

第三篇 激发活力 改革创新驱动发展

实施创新驱动战略，全面深化体制机制改革，积极推进供给侧改革，加强创新能力建设，提高信息化水平，增强经济社会持续健康发展内生动力。

第十二章 深化重点领域改革

全面深化改革，突出政府履行职能、投融资模式创新等重点领域和关键环节，着力破除经济发展体制机制障碍，使市场在资源配置中起决定性作用，更好发挥政府作用。

第一节 深化行政体制改革

加快转变政府职能。推进政企分开、政事分开、政资分开、政社分开，强化政府经济调节、市场监管、社会治理、公共服务

和环境保护职能，减少对经济社会微观事务的干预，加快从事前审批向事中事后监管转变。持续推进简政放权，大力清理规范行政职权，公布政府部门权力和责任清单，完善考评机制，促进“放、接、管”有机衔接，防止权力复归和边减边增。深化行政审批制度改革，简化投资审批程序，实现线上审批和网上协同监管。加快商事制度改革，完善“三证合一、一照一码”⁶、“先照后证”⁷相关配套措施，推进企业登记全程电子化。全面实行收费目录清单管理。

着力提升政府效能。进一步调整优化部门机构和职责，推进决策科学化民主化，完善行政问责制度，推广电子政务和网上办公，推行“一站式”服务，促进政府信息和公共数据共享。创新政府服务途径，改变“包办”思维，鼓励政府向社会购买公共服务。放宽中介机构准入条件，实行中介服务清单管理。推进事业单位分类改革。

全面建设阳光政府。实行政务公开，对行政权力运行、财政资金使用、公共资源配置等信息，依法、全面、准确、及时、主动公开。健全新闻发言人制度。加强审计，建立决策后评估和纠错机制。拓宽群众监督渠道，规范运用互联网监督，实行听证会制度。

第二节 加快投融资体制改革

适应国家深化投融资体制改革新形势，加快建立多层次多元化投融资渠道，制定实施投资项目三年滚动计划，增加项目储备，引导社会投资，社会融资总规模达到5000亿元以上，增加金融有效供给。扩大金融有效需求，建立信贷持续增长机制。扩大市场直接融资，推进资产证券化，培育壮大上市企业，支持发行企业债、公司债和中小企业私募债。合理确定政府债务规模，建立

⁶ 三证合一、一照一码：企业一次申请的工商营业执照、组织机构代码证和税务登记证三证合为一证，在此基础上，通过“一口受理、并联审批、信息共享、结果互认”，实现由一个部门合法加载统一的社会信用代码的营业执照。

⁷ 先照后证：先申领营业执照后再办理有关许可证。

健全规范合理的政府举债融资、风险约束及预警处置机制，建立地方政府债务限额及债务收支情况随同预算公开的常态机制。

推广政府和社会资本合作（PPP）模式。加强 PPP 项目储备和推介。充分发挥政府资金引导作用，通过贴息、担保、资本注入、以奖代补、有偿使用等方式，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。鼓励金融机构开辟绿色通道，建立有利于 PPP 项目落地的融资方式、建管模式。加强与政策性银行合作，推动有收益的公益性项目市场化运作。吸引保险资金以债权、股权和资产管理计划等形式，参与西藏建设。

第三节 推进财税体制改革

完善预算管理制度。明确政府间支出责任、调整收入划分、理顺事权关系，合理设定地方一般公共预算收入自治区、地（市）、县各级分配比例，完善撤地改市地方财税制度。健全政府全口径预算体系，全面实行预算公开制度，完善预算编制与预算执行、预算监督、预算绩效相衔接机制。清理规范财政支出挂钩事项，实行政府综合财务报告制度。实施财政三年滚动规划，建立跨年度预算平衡机制。建立预算稳定调节基金。

完善转移支付制度。优化财政支出结构，建立健全一般性转移支付增长机制。压减专项数量和规模，通过存量调整和增量倾斜，提高自治区对下一般性转移支付比重。结合落实区域发展战略和主体功能区规划，增加对偏远地区、高寒地区、重点生态功能区、财力相对困难地区的转移支付。

深化税收制度改革。完善地方税制体系，按照事权与支出责任相适应原则，优化税收收入分配比例。资源税全部由从量定额向从价定率征收转变。

第四节 深化国有企业改革

准确界定企业功能，对商业类、公益类国有企业实行分类推

进改革、分类促进发展、分类实施监管、分类定责考核。健全现代企业制度和现代产权制度，推广职业经理人模式。

以管资本为主加强国有资产监管，合理界定国有资产出资人监管的边界，建立监管权力清单和责任清单。改革国有资本授权经营体制，发展国有资本投资和运营公司。

优化国有经济布局。推动国有经济向关系国家安全和国计民生的重要行业、关键领域集中，加快从一般竞争性领域退出。发展混合所有制经济，支持非国有资本参股国有企业，鼓励国有资本入股非国有企业，推动投资主体多元化。

第五节 深化农牧区改革

稳定和完善农村土地、草场承包经营关系并保持长期不变，坚持集体所有权，稳定农户承包权，放活土地（草场）经营权。深化农村土地制度改革，健全农牧区集体“资源、资产、资金”管理监督和收益分配制度，稳妥推进农村土地承包经营权确权登记颁证和草原确权承包登记，建立健全承包经营权流转市场，完善工商资本租赁土地（草场）监管和风险防范机制，维护农牧民生产要素权益。建立宅基地有偿使用制度和自愿有偿退出机制，探索农牧民住房财产权抵押、担保、转让的有效途径。深化农村改革试验区工作。严格落实并逐步完善自治区出台的青稞最低收购价政策。建立农业农村投入稳定增长机制。

第十三章 健全现代市场体系

完善市场规则和价格机制等基础性制度，营造有利于市场机制发挥决定性作用、促进要素流动的良好条件，实现资源配置效率最优化和效益最大化。

第一节 建立公平开放的市场规则

坚持非禁即入、非限即准，建立公开透明统一的市场准入标准，实行负面清单准入管理。完善市场平等竞争政策，清理妨碍

公平竞争的规定，消除地方保护、区域分割和行业垄断，健全优胜劣汰市场退出机制，维护市场竞争秩序。健全市场监管体制机制，加强综合执法，完善市场主体自律制度，营造法治营商环境。

第二节 加快培育要素市场

加快人力资源市场标准化、规范化、信息化建设，完善城乡劳动者同工同酬制度，拓展人力资源市场服务功能。健全土地市场机制，建立主体平等、产权清晰、竞争有序、城乡统一的土地市场，推进农牧区集体经营性建设用地进入国有建设用地市场，与国有土地同权同价。建立城镇存量建设用地退出制度，允许存量土地规范流转和再开发。健全产权制度，加快推进集体企业改制，鼓励有条件的非公有制企业建立现代企业制度。加快公共资源交易平台建设，促进各类资源顺畅流转。

第三节 大力发展市场主体

壮大非公有制经济，深化“五放、六支持”政策，完善财税金融扶持政策，营造非公有制经济发展的宽松环境。激发企业家精神，依法保护企业家财产权和创新收益。完善信用担保体系，提高金融服务中小企业水平，支持中小企业发展。依托国家银河培训工程，加大中小企业经营者和小企业创业者的培训力度。发展壮大行业协会商会，加快与政府机关脱钩，加强综合监管，实行信用承诺制，引导行业自律组织健康有序发展。

第四节 完善市场价格形成机制

放开竞争性环节价格，规范重要公用事业、公益性服务、网络型自然垄断环节政府定价，加强价格论证、听证和监管。健全生活必需品储备制度。提高土地、劳动力等要素价格市场化程度。深化重点领域价格改革，按照“保基本、促公平”原则，推进资源性产品价格改革，区分“基本”和“非基本”，建立健全居民用水、用气阶梯价格制度，建立电价动态调整机制和天然气上下游价格联动机制。优化价格调控模式，适时调整政府定价种类和

项目，加强价格监督检查和反垄断执法，维护正常市场秩序。

第十四章 提升人才支撑能力

坚持培引结合，实施重大人才工程，切实用好现有人才，大力引进急需人才，建立管理规范、开放包容、运行高效的人才发展机制，最大限度调动人才的积极性、激发人才的创造力。

第一节 大力培养区内人才

着力提升人力资源素质，围绕教育、卫生、农牧、文化、科技等民生领域，着力培养素质优良、结构合理的专业技术人才队伍。围绕旅游、能源、天然饮用水、藏医药、农畜产品加工、特色文化、网络信息等产业发展，着力培养具有战略经营眼光、市场开拓精神、管理创新能力和社会责任感的现代企业经营管理人才队伍。加强党校基础设施建设，提高党校（行政学院）办学质量和水平，着力培养高素质干部队伍。建立中青年人才跟踪培养机制，发现、培养、集聚高素质专业技术人才、高技能人才、农牧区实用人才、党政人才、社会工作人才。加强人才联合培养、融合发展，完善人才在企业、高等院校、科研院所之间的双向流动机制，推动区内外高校、科研院所与企业联合培养人才。

第二节 积极引进区外人才

注重引进长期建藏人才，创新人才引进和使用方式，在重点领域和关键环节引进急需紧缺人才，强化物质和精神激励，完善家属安置、职称评聘、创业补助、医疗和养老保障等激励政策，实现人才引得进、留得住。树立“不求所有、但求所用，不求常住、但求常来”的观念，把引进人才和引进项目、技术相结合，采取双向挂职、项目合作、短期工作、技术指导、智力入股、兼职兼薪、特聘岗位等多种形式，吸引区外高层次人才进藏开展智力服务。完善引进人才评价考核机制，提高引进人才水平和质量。

第三节 营造人尽其才的良好环境

完善政府宏观管理、单位自主用人、人才自主择业的体制机制，构建新型人才公共服务体系，促进人才在城乡、区域、行业间优化配置，营造尊重人才、有利于优秀人才脱颖而出和充分发挥作用的社会氛围。深化人事制度改革，创新分配激励机制，完善人才管理体制和人才培养开发、评价发现、选拔任用、流动配置和激励保障机制。注重在艰苦地区、复杂环境培养锻炼人才，积极引导人才向基层流动，切实改善基层人才工作生活条件，畅通基层人才向上流动的渠道，稳定壮大基层人才队伍。

专栏 8 重大人才工程	
01 区内人才培养	雪域英才工程，“西部之光”、“西藏特培”计划，高校毕业生基层培养计划，专业技术人才知识更新工程，现代农业人才支撑计划，高素质教育人才培养工程，全民健康卫生人才保障工程，干部科学发展主题培训行动计划，文化名家暨“五个一批”人才培养工程，企业经营管理人才素质提升工程。
02 区外人才引进	“三区人才”计划，国家高技能人才振兴计划，博士服务团计划，高层次人才引进计划。

第十五章 增强科技创新和应用能力

发挥科技创新在创新驱动发展中的引领作用，大力培育创新主体，加强创新基础平台建设，深化科技体制改革，促进科技成果转化应用，增强科技创新能力。

第一节 推进重点领域科技创新

加强高原特色领域的原始创新、集成创新和协同创新，强化引进、消化、吸收先进适用技术与高新技术，实施一批重大科技专项，提升自主研发能力。大力实施农牧科技创新行动计划，加大青稞、牦牛、藏药材、经济作物、设施农业等种养技术创新。加强农畜产品深加工、民族手工业、清洁能源资源利用、天然饮用水开发、矿产资源开发等特色优势产业核心关键技术攻关，力争取得科研突破和技术进步。加强高原健康保健和高原病、地方

病防治等领域的基础研究和新药研发，实施藏医诊疗技术与藏药研发重大专项。研究改进高寒建筑技术和节能标准，引进和开发适用高原环境的建筑材料和工艺技术。总结铁路、公路、水利、水电等重大项目建设中的新技术、新工艺，加快推广应用。

第二节 完善技术创新体系

加大研发投入和政策支持，强化企业、高校和科研院所创新主体地位和自主权，建立以政府奖励为导向、社会奖励和用人单位奖励相结合的科技奖励制度，推动创新实验平台共享，构建高效的科研体系。完善企业为主体的产业技术创新机制，鼓励企业建立研发机构，开展基础性研究，培养创新人才和研发团队。健全高等学校和科研院所科研评价、激励机制，完善科研经费管理制度。推动产学研协同创新，支持企业与区内外高等院校、科研院所建立产业技术创新联盟，联合开展产业关键共性技术和标准研发攻关。优化各类创新基地和研究力量布局，加强重点实验室、综合实验室、工程技术中心、质量检验检测中心、科技孵化器、科技产业园区和示范基地等科技创新平台建设，促进科研基础设施、大型科研仪器设备和专利信息资源向社会开放。

第三节 促进科技成果转化

加强科技、财政、投资、税收、金融、人才、产业等政策协同，完善成果转化激励政策，健全科技成果、知识产权归属和利益分享机制，提高科研人员成果转化收益分享比例，增强科技创新活力。推动创新成果同产业对接、创新项目同现实生产力对接，发挥好拉萨、成都科技孵化器作用，建立科研技术成果交易平台，鼓励研究开发机构、高等院校与企业联合推进科技成果资本化、产业化。建设农牧业科技成果转化示范基地。加强科普基地建设，提高科学技术普及率。

专栏 9 重大科技专项

青稞种质创新与分子育种、特色家畜选育与健康养殖、牧草种质改良与利用、特色农产品加工技术与产品开发、藏医诊疗技术与藏药研发、太阳能利用技术集成与应用、生态保护技术研发等专项。

第十六章 提高信息化水平

抓住“数字机遇”，加强顶层设计，加快新一代信息基础设施建设，提升互联网与经济社会各领域融合发展水平，培育新业态，保障网络信息安全，推动信息化发展。

第一节 加强信息基础设施建设

加快“宽带西藏”建设，完善城镇网络信息基础设施，推进光纤到户，加快宽带入乡进村。开展网络提速降费行动。推进“移动广覆盖”，扩大移动通信网络覆盖面，逐步消除移动通信信号盲区。完善通信普遍服务补偿机制。加强应急通信、党政专用通信和无线电保障能力。积极推进“三网融合”。

第二节 加快网络信息技术应用

落实“互联网+”行动，加强云计算、大数据技术应用，发展网络经济。加快电子政务建设，逐步实现业务向电子政务网的迁移，推进信息资源共享共用和数据开放利用。加快“三农”信息服务体系建设，加强跨语言跨终端网络综合信息服务，发挥互联网信息技术在强农惠农、精准脱贫和基本公共服务均等化中的作用。推动信息化和工业化深度融合，支持物联网等技术发展，促进传统产业转型升级。推动电子商务发展，引导网络营销、现代物流和第三方支付企业有序发展，搭建西藏特色优势产品“网上天路”。扶持软件开发和信息技术服务行业发展，加快推进藏语文软件和信息化关键技术研发应用。

第三节 加强网络与信息安全

强化网络与信息安全防范措施，健全安全等级保护、安全评估检测、应急演练等监管制度，提升网络信息综合管控能力，确保重要领域信息网络和控制系统安全。规范网络信息登记，完善网络实名认证。实行数据资源分级分类管理，加强信息资源和个人信息保护。加强互联网舆情管理。

第四篇 强化支撑 推进重大基础设施建设

综合考虑人口分布、产业布局、城镇空间格局等，统筹规划、适度超前，加强交通、能源、水利等重大项目建设，全面改善基础设施条件，大力提升保障能力。

第十七章 构建互联互通综合交通运输体系

加强综合交通运输体系顶层设计，完善交通运输网络，提高交通运输能力和效率。

第一节 加强区内交通运输网络建设

突出公路主骨架作用，构建四通八达的综合交通运输网络。基本消除普通国道断头路和无铺装路面，逐步推进省道黑色化，推进拉萨至林芝、日喀则至日喀则机场、拉萨至那曲、泽当至贡嘎、昌都至邦达等国省道高等级化，加大农村公路建设力度，实现所有县城通油路、所有建制村通公路，具备条件的自然村和寺庙通公路，90%的乡镇和40%的建制村通硬化路。合理规划区内机场布局，推进支线机场建设，完善区内航线网络，支持增加西藏航空公司运力规模，鼓励航空公司在区内机场建设基地，加快通用航空和应急救援能力建设，发展通用航空事业。加快区内铁路干线和货运专线建设。加强城乡邮政和快递物流基础设施建设，提升乡镇邮政普遍服务能力。

第二节 加强对外综合交通运输建设

建设高效综合立体的进出藏交通运输体系。加快建设川藏铁路西藏段，提高青藏铁路运输能力并实现电气化，开展滇藏铁路、新藏铁路、玉昌铁路和口岸铁路项目前期工作。推进青藏高速公路建设，加快建设滇藏新通道，边境口岸公路实现路面黑色化，提升国际性口岸公路等级，改善日喀则桑珠孜区至吉隆口岸通行条件。完善进出藏航线网络，增加与国内省会城市和重要区域中心城市航线，开通成都至拉萨航空快线。

第三节 提升交通运输效率

促进各种运输方式有机衔接，发挥组合效益，提升综合运输效率。完善交通运输枢纽布局，优化运输组织方式，发展公路、铁路、航空联运业务。加强地（市）客货综合枢纽和县城客运站建设，实现乡镇客运全覆盖。加强交通运输监测网络、交通基础信息联网与服务平台建设，提升交通运输调度与应急能力。积极引进新型高原专用客车，提升公共客运服务保障水平。继续对普通国省干线和农村公路养护经费给予适当补助。

专栏 10 交通重点项目	
01 公路重点项目	通县油路：续建加查、改则、尼玛通县油路，新建墨脱、双湖通县油路。 国道：重点建设萨嘎至朗县金东段、拉萨绕城路、日喀则至日喀则机场、拉萨经日喀则桑珠孜区至吉隆等项目。高速公路：启动 G6 线格尔木至拉萨高速公路建设。省道：S5 线拉萨至泽当快速路等改造项目。 路网改造：公路安全生命防护工程，危桥改造，灾害治理。 交通枢纽：建设拉萨东嘎客运站、东城客运枢纽站，日喀则西郊客运站，林芝和山南综合客运枢纽站；完善县和乡村客站点设施。
02 铁路重点项目	青藏铁路：格尔木至拉萨段扩能和电气化改造。 川藏铁路：拉萨至林芝段，林芝至昌都段。 口岸铁路：日喀则桑珠孜区至吉隆。 货运专线：拉萨柳梧区至墨竹工卡。
03 民航项目	拉萨贡嘎机场航站区改扩建工程、应急救援基地工程、主要航路通信监视信号双重覆盖工程、林芝米林机场平行滑行道和昌都邦达机场改扩建工程。拉萨新机场及普兰、亚东、隆子机场前期研究。力争西藏航空公司运力规模达到 45 架。
04 邮政建设项目	邮政生产场地建设及改造，综合业务用房建设，营投网点改造，快递物流枢纽中心和安全监管指挥中心建设等。

第十八章 加强综合能源有效利用

充分利用资源优势，加快能源基础设施建设，优化能源生产消费结构，改善民生用能条件，深化体制机制改革，构建水电为主、多能并举、互联互通的稳定、清洁、经济、可持续发展综合

能源体系。

第一节 优化能源开布局

因地制宜、因能制宜，推动形成各有侧重、优势互补的区域能源发展格局。藏中地区大力开发雅鲁藏布江中游、朋曲、易贡藏布等河流水能资源，推进太阳能、风能、地热能的开发利用。藏东南地区着力打造“西电东送”接续基地，推进太阳能开发利用，实现电力规模外送。藏西北地区重点开发太阳能、风能、地热能等清洁能源，提高民生用能和牧业发展能源保障能力。加强水能、太阳能、地热能、风能等清洁能源普查（复查），摸清能源资源家底，明确生态保护红线，统筹协调开发时序。

第二节 提高能源保障能力

完善能源生产供给体系。加快雅鲁藏布江中游等河流电源项目和藏中燃气电站建设，规划建设大型并网光伏、光热电站，鼓励发展分布式光伏发电系统，积极开发利用风能、地热能，满足区内需求的电力装机容量达460万千瓦。推进青藏联网工程，实现昌都电网与藏中电网联网，推进阿里电网与藏中电网联网，力争建成覆盖全区的统一电网。研究推进阿里电网与新疆电网联网。加快主电网延伸，实施农牧区电网延伸扩面工程，建设小康电示范县，完善城镇配电网。升级改造七地（市）城市电网。推进进藏输气、输油管线建设，完善油气运输和储备设施，提升一次能源保障能力。

专栏 11 能源领域重点任务

01 电源

建成加查、大古水电站和藏中燃气电站，开工建设街需、康工、林芝、阿青、冷达、仲达、巴玉、忠玉、侧格、约龙水电站。拉萨、山南、日喀则、昌都建设大型光伏、光热电站，阿里建设分布式太阳能光伏电站。那曲、山南、日喀则布局风电场。拉萨、阿里开发地热发电资源。

02 电网

中部电网与昌都电网联网工程、中部电网与阿里电网联网、电网网架完善工程、拉林铁路电气化供电工程、青藏铁路电气化供电工程、电源接入工程、城市电网建设与改造。

03 油气

适时建设格尔木至拉萨输气管线，开展拉萨至日喀则和拉萨至山南输气管道

前期工作。格尔木至拉萨输油管线扩能。实施 980 油库至 725 油库管线搬迁工程。

第三节 优化能源结构

发展清洁低碳与安全高效能源作为调整能源结构的主攻方向，改善能源供应和消费结构。积极发展水电，加大区外优质能源输入，大力推广太阳能、天然气利用，提高电力消费比重，控制煤炭、石油消费，加快城乡居民传统生物质能消费替代，清洁低碳能源消费比重超过 55%。

第四节 深化电力体制改革

接轨国家电力体制改革总体方向，加快“政企分开、厂网分离”，建立发供电现代企业管理体制。推进农村电力管理体制改，积极支持国家电网企业和发电企业承担农村电力建设和管理，逐步由代管向直供直管的农电管理模式转变，建立和完善农牧区电力设施运行维护管理和电力普遍服务补偿机制。充分发挥中央投资主渠道作用，完善能源保障补偿机制，引导社会资本投资能源设施建设与运营，研究设立推动西藏水电持续发展的基金。规范和理顺电价形成机制，有序调整上网标杆电价，促进资源优化配置和电力行业健康有序发展。

第十九章 加强水利建设

全面加快水利基础设施建设，有序推进骨干工程建设，着力解决惠及民生的水利问题，提高水资源利用效率。

第一节 优化水利设施空间布局

根据水资源分布、地形地貌及经济社会发展需要，合理布局水利设施建设，实现水资源可持续利用。中部河谷区，加强骨干水利工程建设，系统治理、合理开发、有效保护“一江六河”⁸重点河谷段，提高主要江河防护能力及城镇防洪能力、区域水资源

⁸ 一江六河：雅鲁藏布江和拉萨河、年楚河、尼洋河、湘河、夏布曲、多雄藏布。

统筹调配和供水能力、水土资源综合生产能力、水资源保护能力。东部高山峡谷区，强化水源涵养和水土保持，加强藏东“三江”⁹干流及主要支流以及中小河流综合治理与保护，提高城镇防洪保障能力，改善干热河谷生态，合理开发利用水能资源。西北高寒区，加快人工饲草料地和抗灾饲草料地水利设施建设，促进草地资源可持续利用和草原畜牧业可持续发展。南部边境带，加强“边境五小”¹⁰水利设施建设，提高边境地区水利民生保障水平。开展跨境河流水资源优化配置研究和规划编制。

第二节 加强农田草场水利建设

完善水利工程建设和管护机制，推进水资源管理体制改革的，强化依法治水，切实加强涉水事务管理，有效保障农牧业生产用水。加强重点灌区续建配套与节水改造，加快小型农田水利工程建设，因地制宜实施“五小水利”¹¹工程，解决“最后一公里”问题，提高灌溉水的利用效率和灌区生产能力。增强牧区水资源供给，采用引水渠道、低压管道输水等灌溉方式，加快人工饲草料基地建设，有效保障草场、林地灌溉和植树造林用水。控制草地水土流失，建设沟道治理、坡面治理等工程。

第三节 大力提高城乡供水保障能力

建立城乡饮水安全保障体系，提高城乡生产生活用水质量。实施城镇水源地工程建设，重点加强地（市）行署（政府）所在地饮用水水源地安全保障能力。加强城镇用水应急能力建设，建设规模合理、标准适度的应急抗旱水源工程，有效应对特大干旱和突发水污染事件。科学划定城乡饮用水水源地保护区，全面开展县城饮用水水源地水质监测。改善乡镇政府所在地用水条件，提高行政村通自来水率、供水保证率和水质合格率。

⁹ 藏东三江：金沙江、澜沧江、怒江。

¹⁰ 边境五小：小水源、小水电、小灌区、小流域治理和小村镇防洪工程。

¹¹ 五小水利：小水窖、小水池、小塘坝、小泵站、小水渠。

专栏 12 重点水利工程

01 重点水源工程

续建拉洛、雅砻、恰央水库，新建湘河、卓于、扎仓嘎、民主、沙琼、打隆等水库，开展宗通卡、桑德、帕孜等大中型水利枢纽前期工作。

02 重点灌区工程

山南江北、澎波等大中型灌区和重点中小型灌区续建配套与节水改造。

03 城镇供水水源工程

七地（市）城市应急水源及配套工程，县城饮用水水源地工程，水源地监控设施。

第五篇 提质增效 大力发展高原特色优势产业

坚持“一产上水平、二产抓重点、三产大发展”经济发展战略，实施产业强区富民工程，加强产业聚集、联动、融合，推动特色优势产业向“高起点、规模化、长链条”方向发展，培育具有比较优势的产业和市场竞争力的品牌。

第二十章 推进高原特色农牧业上水平

立足农牧业资源禀赋，优化结构和布局，推进农牧业生产经营专业化、标准化、规模化和集约化，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，加快农牧业现代化进程，打造重要的高原特色农产品基地。

第一节 提高农牧业综合生产能力

优化农牧业生产空间布局，加快现代农牧业示范区、高原特色农畜林产品基地和产业带建设，积极推进农田水利、高标准农田、中低产田改造、种子工程和设施农业建设，保障主要农畜产品供给和粮食安全特别是青稞安全，粮食、蔬菜、肉奶产量均达到 100 万吨以上。提高农机装备水平，增强农业生产效率。优化粮经饲结构，加快蔬菜基地建设，稳步发展经济作物生产。充分利用光热资源优势，积极探索发展现代种植、养殖业。加强动物防疫专用设施、人工饲草料基地、牲畜棚圈等设施建设，转变传统饲养模式，推广牦牛、藏系绵羊、藏猪等特色畜禽标准化规模化养殖技术，放牧与补饲结合，重点开展牲畜短期育肥，提高牲

畜出栏率。发展农区畜牧业，建立农区、牧区协调联动机制。加强种质资源保护与开发，加大牲畜良种选育推广力度和新型农产品种质研发力度，稳步提高良种覆盖率。扩大核桃、苹果、葡萄等果品和林木种苗、生物药材种植，建设良种苗木基地和木本油料基地。促进农牧区一二三产融合发展，重点抓好青稞、荞麦、马铃薯、林下资源、肉制品、乳制品等特色农畜产品深加工，加大冬虫夏草、红景天、茶叶、玛咖等高原特色生物的保健品开发，发展高原特色食（饮）品业，延长农牧业产业链，提高农牧业附加值。

第二节 稳步提升农牧业组织化程度

尊重和保障农牧民生产经营主体地位，培育和壮大新型农牧业生产经营主体，鼓励、引导农牧户依法采取多种方式将土地、草场等生产要素向种养大户、家庭农场等流转，发展适度规模经营。大力培育农牧业龙头企业和农牧民专业合作经济组织，引导规范管理和运行，采取“公司+合作组织+农牧户”和“公司+基地+农牧户”等模式，大力发展订单农牧业，通过预付定金、入股分红、利润返还等方式，建立自愿平等、利益共享、风险共担的联结机制。

第三节 完善农畜产品流通体系

完善农畜产品收储设施，优化农畜产品流通市场布局，提高农畜产品生产流通组织化程度，建设好农畜产品流通“最先一公里”。推动电子商务交易平台与农畜产品流通对接融合，积极推广订单直销和连锁配送等流通方式，整合线上信息资源和线下农牧业专业组织、农畜产品批发市场等实体资源，建立农畜产品配送和综合服务体系。畅通鲜活农产品运输通道，发展农畜产品冷链物流。发挥对口支援优势，拓展特色农畜产品内地销售渠道，探索“内地研发+西藏生产+区外销售”模式。实施“粮安工程”，建立健全现代粮食流通体系，保障粮食稳定供给。

第四节 提高农牧业社会化服务水平

依托农牧业技术推广、动植物疫病防控、农产品质量安全检验检测监测和监管等农村服务机构，引入市场化运行机制，发展公益性服务与经营性服务相结合、专项服务与综合服务相协调的新型农牧业服务体系，建设集科技、农牧、水利、林业、扶贫、气象服务为一体的乡镇农牧综合服务中心。加强农牧科技信息资源共享，完善农资供应体系。支持农牧民合作社、专业服务公司、专业技术协会、农牧民经纪人、涉农企业等为农牧业生产经营提供便利化、全方位服务。大力开展农牧科技下乡活动，推广应用农牧业科技成果，提高农牧业科技普及率。加强农牧民科技培训，培养新型职业农牧民和农牧区实用人才。

第五节 提升金融服务“三农”水平

加快推进农牧区金融网点和助农取款点建设，健全快捷、优质的农牧区存取款、支付服务，丰富非现金支付工具种类。改善金融机构空白乡镇的金融服务，支持组建村镇银行，实现金融服务全覆盖。增加涉农信贷资金投放，逐步建立农牧民贷款信用担保体系，创新涉农企业信用担保方式，研究提供低成本、可持续的农牧区金融产品，提高农牧业和农牧民贷款的可获得性。发展涉农保险业务，开展巨灾保险和农业再保险，开发适应新型农牧业经营主体需求的保险品种。支持符合条件的金融机构发行“三农”金融债。

专栏 13 农牧业重点工程	
01 高原特色农产品基地	建设青稞、牦牛、藏系绵羊、绒山羊、藏猪、藏鸡、蔬菜、奶牛、藏药材、林果等高原特色农产品生产基地，完善拉萨、日喀则、昌都、山南、林芝、那曲农畜产品加工基地。
02 五大工程	新建高标准农田 200 万亩，推广良种 200 万亩，畜种改良 500 万头只，建成优质人工牧草基地 100 万亩、围栏天然草原 5000 万亩。
03 种养殖业良种工程	建设牦牛原种场扩繁场、藏系绵羊扩繁场、绒山羊扩繁场、藏猪扩繁场、藏鸡保种场，建设农作物备荒种子储备库、原原种、原种繁育基地，建设省部

共建青稞种质改良与牦牛繁育国家重点实验室。

04 粮安工程

建设粮油仓储设施，完善应急供应体系，加强粮情监测。

第二十一章 发展有比较优势的第二产业

坚持有所为、有所不为，支持比较优势明显、市场前景广阔、符合政策导向的产业做大做强，加快资源优势向经济优势转化，提高自我发展能力。

第一节 加快建设清洁能源基地

加快开发藏东“三江”流域等水电资源，开工建设金沙江苏洼龙、澜沧江如美、怒江松塔等水电站，加快梯级开发，外送水电在建规模超过1300万千瓦，太阳能并网光伏电站装机规模达到100万千瓦以上，力争太阳能光伏电站规划建设装机规模达到1000万千瓦。加快建成川藏联网工程，规划建设藏电外送输电通道，推进覆盖藏、川、渝三省（区）的西南电网建设，实现清洁能源规模外送，初步建成“西电东送”接续基地。

第二节 培育壮大天然饮用水产业

加快天然饮用水资源勘查，推进产业合理布局，支持量大质优的天然饮用水重点开发项目建设。积极整合和培育壮大区内天然饮用水企业，支持区内外企业特别是央企、大型企业通过并购、整合、重组等方式组建大型企业集团，提高天然饮用水产能。坚持质量安全和品牌发展战略，建立天然饮用水生产的工艺装备、质量安全、环境保护、安全生产等标准体系，实现产品全流程质量监管。加大企业技术改造和设备更新，支持产品研发设计、包装材料制造、物流仓储、广告宣传等协同发展，引导企业加强市场营销网络体系建设，着力打造品质优异、知名畅销的“西藏好水”品牌。

第三节 改造提升民族手工业

推进民族手工业与旅游业、文化产业融合发展，走传统与现代结合的民族手工业发展路子。发挥各地传统技艺优势，适应消费需求，大力发展唐卡、藏香、藏毯、金属制品加工等民族手工业。鼓励企业和民族手工业者加大技术改造，应用计算机辅助设计和配色、印染等先进技术，提高工艺装备、产品设计和能效环保水平。建立健全手工艺品技术标准，规范手工艺品市场。发现、培育一批手工艺传承队伍，组织民族手工艺人积极申报国家工艺美术大师，开展自治区级工艺美术大师评选活动。

第四节 创新发展藏药产业

坚持继承和创新并重，强化基础研究，推进国家级藏药研发中心等创新平台建设，加强藏药药理临床研究，促进藏药的临床应用。加大藏药产业复合型人才培养，全面落实藏药执业药师资格考试制度。完善藏药标准体系和检验检测体系，严格执行新版药品生产质量管理规范（GMP），增加藏药在国家基本药物目录的品种和数量。建立藏药种质资源保护体系，挖掘和继承藏药材种植和加工技术，加大濒危藏药材现代繁育技术攻关，建设大宗药材、紧缺药材和濒危藏药材繁育生产基地。鼓励藏药企业兼并重组和联合，植入现代经营模式，积极发展藏药现代化生产技术，推进藏药炮制加工标准化、规模化、集约化，开拓区内外市场，打造藏药知名品牌。

第五节 有序发展新型建材和矿产业

加强基础地质与矿产勘查，建设重要的战略资源储备基地。落实矿产开发负面清单制度，合理有序发展优势矿产业，加快盐湖资源综合利用，建设绿色、安全、和谐矿山。积极发展绿色建材业，支持新型墙体材料应用示范。加强产能指导，淘汰落后生产工艺，大力发展新型干法水泥。推进建筑业转型升级，大力推行工程项目总承包制，鼓励与国内大型建筑企业合资合作联

营，提高建筑企业实力和竞争力。

专栏 14 重点优势工业项目	
01 外送能源	金沙江上游苏洼龙、叶巴滩、拉哇、巴塘、波罗、昌波、岗托水电站；澜沧江上游古水、如美、古学、曲孜卡水电站；怒江松塔水电站；玉曲河扎拉、轰东水电站；金河瓦托、勒珠水电站。
02 天然饮用水	设计产能达到 500 万吨、产值达到 400 亿元以上。
03 民族手工业	编织制品：地毯、围裙、氍毹、藏被、帐篷、服装、卡垫、竹制品、藤制品。 雕刻制品：木雕、木碗、玉器。 绘画制品：唐卡、藏戏面具（蓝脸）。 陶瓷制品：土陶器、陶器。 金属制品：金银铜器、藏刀、铜雕、藏锁。 其他制品：藏纸、藏香、藏鞋、马鞍等。
04 建材产业	适度布局新型干法水泥产能及配套余热发电设施，发展节能环保的新型墙体材料、建筑陶瓷、建筑石材、民用玻璃二次加工及利用废旧物资的建筑建材产业；因地制宜发展水泥制品、保温材料等非限制类建材业。

第二十二章 大力发展服务业

把旅游业培育成为经济发展的主导产业，发挥旅游业的带动作用，积极发展文化、金融、商贸物流业，提高生活性服务业便利化和品质化，增强生产性服务业对一、二产业的支撑作用，促进服务业优质高效蓬勃发展。

第一节 做强做精旅游业

坚持“特色、高端、精品”的导向，大力实施特色鲜明、功能完备、国际标准、融合发展的“旅游转型升级”工程，推动旅游业由数量增长向质量效益转型，建设重要的世界旅游目的地。充分挖掘旅游文化资源，建设高品质旅游景区，积极发展森林、湿地等生态旅游，支持发展乡村旅游，开发精品旅游线路，塑造知名旅游品牌。加快旅游公共服务设施建设，推进旅游信息化发展，实施“五通两有”工程，完善旅游交通网络，打造无障碍旅游区。接轨国际旅游市场服务标准，加快建立与国际通行规则相

衔接的旅游服务标准和旅游法规，改善旅游消费环境。健全旅游安全预警、旅游应急救援、医疗救助等安全保障体系。树立大旅游观，构建完备的“吃、住、行、游、购、娱”要素体系，促进旅游业和其他产业融合发展，力争接待旅游者人数达到 3000 万人次。

专栏 15 旅游业重点任务	
01 精品旅游线路	东环线、西环线、南环线、北环线等精品旅游环线，茶马古道、唐蕃古道、新藏旅游文化走廊等旅游廊道。
02 重点旅游区域	拉萨国际文化旅游城市、林芝国际生态旅游区、冈底斯国际旅游合作区、珠峰生态文化旅游圈、雅砻文化旅游圈、康巴文化旅游圈、羌塘草原旅游圈、象雄文化旅游圈。
03 五通两有工程	基本实现 3A 级以上景区通油路、通电、通水、通宽带、通无线网络和有环卫设施、有咨询服务中心。

第二节 大力发展文化产业

坚持特色化、差异化，支持各地发展各具特色的文化产业，着力构建结构合理、门类齐全、竞争力强的特色文化产业体系。促进文化产业与旅游、体育、建筑、民族手工业等融合发展，厚植各类产业产品中的藏文化元素。支持现代科技应用，实施“互联网+藏文化”工程，加快推进传统文化产业创新，加强文化产品创意设计和数字制作，创作生产“特”“新”“优”文化产品，培育动漫、游戏、网络文化等新兴文化业态。培育文化市场主体，深化文化体制改革，促进文化企业投资主体多元化，建立健全文化产业行业组织，发展壮大文化龙头企业。扩大和引导文化消费，挖掘节假日和节庆活动文化内涵，精心培育新的文化消费形态。加大文化产业“走出去”力度，建立特色文化产品品牌认证和发布机制，完善特色文化产品营销体系，鼓励区内文化企事业单位与内地大型文化企业开展合作，拓宽我区特色文化产品市场。完善文化产业基础设施，优化文化产业布局，积极推动藏羌彝文化

产业走廊建设。

第三节 积极发展金融服务业

积极落实国家对藏优惠金融政策。支持金融机构和符合条件的企业在藏设立金融分支机构或发起组建银行、证券、保险、基金、融资担保、金融租赁公司等各类金融机构，支持西藏银行在区外设立分支机构，设立财产险和人身险地方性法人机构，稳步发展小额贷款公司、担保公司、典当行以及私募股权公司等金融机构。积极发展第三方支付、互联网金融等新业态，创新金融产品和服务模式，加强对绿色经济、科技创新、中小微企业和贫困地区金融服务。发展适合不同投资者的多样化债券品种，支持中小微企业依托全国中小企业股份转让系统开展融资，大力培育机构投资者和私募市场。拓宽保险服务领域，鼓励开发满足区情特殊需求的保险产品。推动在藏金融分支机构落实差异化信贷管理办法和单独考核办法，鼓励在藏金融机构加大西藏建设项目的信贷支持力度。

第四节 加快发展商贸物流业

建立与商贸服务业发展相适应的高效通畅、协调配套、绿色环保的现代商贸物流服务体系。优化城镇商业网点结构和布局，统筹规划建设和改造城市现代物流中心、配送中心，建设拉萨物流中枢和日喀则、昌都、那曲区域性物流中心，加强大宗商品跨区域城际配送，推进城镇配送与商贸服务网点、居民居住区的有效衔接。加快现代商贸物流向农牧区延伸和覆盖，推进农牧区现代流通网络、农贸市场、农家店建设和“农超对接”，建设农牧区日用消费品、农资配送中心。依托南亚开放重要通道，完善货物储存、配送功能，积极发展进出口商贸物流业。积极培育商贸物流服务主体，支持大型连锁企业、农产品流通企业发展，引导传统运输、仓储企业向现代物流企业转型，鼓励国内外大型商贸流通企业在藏投资兴业。大力发展第三方物流、冷链物流、低碳

物流和智慧物流。积极发展电子商务，鼓励专业市场开展网上交易。加强市场监管，规范市场秩序。

第五节 培育发展新兴服务业

适应经济体制改革释放的产业新需求和新一轮信息技术孕育的产业新空间，大力发展服务工程建设、项目咨询、互联网经济的新兴服务业。积极发展投资、咨询、评估、会计、策划、广告等商务服务业，加快发展信息系统集成服务、互联网增值服务、信息安全服务和数字内容服务等高技术服务业，推动服务业向专业化和价值链高端延伸。

第二十三章 提升特色优势产业质量

加强特色产品品牌建设，强化园区产业聚集效应，推进产业结构调整 and 升级，提升产业发展质量和竞争力。

第一节 大力开展质量品牌提升行动

加快特色产业产品技术标准制订，强化先进标准应用和实施，完善产品检验检测体系，加强产品质量监管，建立健全质量奖励制度，引导和鼓励企业采用先进质量管理方法，开展质量标杆评选，大力提升产品质量。实施品牌发展战略，强化“人间圣地”、“西藏好水”、“绿色西藏”、“净土健康”名片效应，加强产品品牌培育，开展品牌价值评价，引导企业完善品牌管理，打造一批国内具有影响力的“藏”字头品牌。开发高原特色地理标志产品资源，加大地理标志保护产品申报，实行严格的保护制度。对符合绿色环保、低碳节能、资源节约要求的良好生态型产品，开展生态原产地产品保护评定工作。加强特色优势产品整体宣传推介，充分利用多元化媒体全面展示我区产品品牌，推动更多产品进入区外市场。

第二节 促进产业集聚发展

优化园区发展环境，规范财税、土地等扶持政策，培育壮大

主导产业突出、特色鲜明的功能园区，构建产业集聚发展的服务高地、环境佳地、创业福地。完善拉萨经济技术开发区功能，加快达孜工业园区、拉萨高新技术开发区、西藏空港新区、日喀则经济开发区、昌都经济开发区和山南产城一体示范点建设，提升园区产业价值和竞争力。加强与对口支援省(市)、周边省(区)的产业合作，积极建设产业合作示范园区，探索发展飞地经济，办好格尔木藏青工业园区。积极引导开发区和产业园区等向城市综合功能区转型，统筹安排社区公共服务、市政设施和园区配套设施建设，避免产业集聚区与居民社区功能分割，实现产城融合发展。

专栏 16 产业发展重点集聚区	
01 拉萨经济技术开发区	发展绿色健康产业、医药产业和电子信息等高新技术产业，发展总部经济，建设新型工业化示范基地。
02 拉萨高新技术开发区	发展高新技术产业和战略性新兴产业。
03 格尔木藏青工业园	发展优势矿产资源冶炼及深加工产业链，发展循环经济。
04 达孜工业园区	发展净土健康产业、民族传统产业、新能源及医药等产业，建设西藏(拉萨)科技企业孵化区。
05 西藏空港新区	发展航空客运、货运、物流、旅游、文化、净土等产业，打造重要国际航空枢纽、现代物流、现代服务业区。
06 日喀则经济开发区	打造“一区多园”，建设日喀则物流园、工业园、民族手工业产品加工园、民族医药产品加工园、农牧产品加工园、综合保税区。
07 昌都经济开发区	发展生物医药及藏医药业、新能源、现代服务业，发展总部经济。
08 山南雅砻工业园区	发展能源、矿产、建材、农副产品加工、民族手工业等。
09 那曲物流中心	发展物流业，建成藏北物流中心。
10 林芝经济开发区	发展生物医药、林下资源产品加工等产业，发展总部经济，建设生物科技产业园。
11 堆龙工业园区	发展仓储物流、建筑建材、民族手工业、绿色食(饮)品加工。

12 曲水雅江工业园区

发展建筑建材、民族手工业、农副产品加工、藏药产业、再生资源利用等产业。

第六篇 优化结构 统筹推进协调发展

注重发展的整体性、系统性和协同性，统筹优化区域生产力布局、城乡发展结构和两个文明建设格局，在协调发展中提高发展质量，在加强薄弱领域和补齐短板中增强发展后劲，形成良性互动、协调共进、融合发展的局面。

第二十四章 统筹区域协调发展

坚持统筹区域基本公共服务均衡发展、支持优势区域经济率先发展，增强藏中南引领带动作用，促进藏东、藏北、藏西¹²协调发展，强化主体功能约束力，促进基础设施互联互通，加快培育经济增长极、增长点、增长带，构建核心引领、区域联动、极点支撑的区域经济发展格局。

第一节 发挥藏中南引领带动作用

推进藏中南在改革创新、对外开放、统筹城乡、市场培育等方面走在全区前列，加快发展旅游、金融、商贸、物流、现代农牧业、绿色食（饮）品等产业，打造以拉萨为中心，辐射日喀则、山南、林芝、那曲的3小时经济圈。推进拉萨与山南一体化发展，实现互联互通、促进产业聚集，做大做强拉萨，充分发挥拉萨首府城市对全区发展的辐射带动作用，加快发展、率先发展，打造国际旅游文化城市，构建藏中经济高地，承接“一带一路”战略和全区扩大对外开放的中心城市、全区金融商贸物流中心。山南建设藏中南清洁能源基地和农副产品重要产区。培育以桑珠孜区、江孜、拉孜和重点口岸为主要支撑的雅鲁藏布江中上游经济带，日喀则强化历史文化名城建设，打造面向南亚开放的前沿和重要枢纽、农副产品主产区和民族手工业基地。培育以巴宜区、

¹² 藏中南包括拉萨市、日喀则市、山南市、林芝市，藏东是指昌都市，藏北是指那曲地区，藏西是指阿里地区。

米林、波密为支撑的尼洋河中下游经济带，林芝建设国际生态旅游区 and 重要的林果业、藏药业、林副产品加工业基地。

第二节 推进藏东藏北藏西协同发展

加快藏东藏北藏西基础设施建设，加强生态环境保护，强化地质灾害治理，有序开发优势特色资源。培育藏东“三江”流域经济带，促进康巴特色文化与旅游融合发展，合理有序开发有色金属，积极开发水电资源，昌都建设“西电东送”接续基地，对接川渝经济区。建设藏北区域物流中心，提高牧业现代化水平，发展畜牧产品深加工，发展壮大特色旅游产业，那曲建设高原生态畜牧业基地、羌塘草原文化生态旅游区。藏西发展藏系绵羊、绒山羊等优势养殖业，改善普兰和札达对外开放条件，加快开发自然文化旅游资源，阿里建设冈底斯国际旅游合作区，打造神山圣湖-古格遗址朝圣旅游精品线路。

第三节 大力扶持边境和高寒地区发展

加快改善交通、能源、水利、通信等基础设施条件，提高教育、文化、卫生、就业、社会保障等公共服务水平，切实提高边境地区、高寒地区各族群众生产生活水平。加强边境城镇和乡村建设，深入实施兴边富民行动，大力扶持人口较少民族发展，支持旅游业、边境贸易及边民互市贸易等发展，完善边民补助机制，鼓励到边境乡村定居兴业，稳定边境地区人口。支持那曲镇、狮泉河镇和高寒县城供暖设施建设，加强高寒地区生态建设，尊重群众意愿，鼓励转移就业，有序引导高寒地区居民到条件适宜地区定居生活。

第二十五章 统筹城乡协调发展

统筹新型城镇化发展和新农村建设，按照“一个中心、六个支撑、一批镇群、若干小镇”的总体布局，促进发展规划向农牧区覆盖、基础设施向农牧区延伸、公共服务向农牧区拓展，构建产业联动、以城带乡、工农互惠、城乡协调的城乡关系。

第一节 优化城镇空间布局

坚持点、轴、面相结合的开发方式，以区域资源禀赋、环境承载能力为基础，引导人口、资源等要素向重点开发区域适度集中，构建“一圈两翼三点两线”的城镇化空间格局。充分发挥拉萨首府城市的辐射带动作用，做好其它地（市）所在地城镇和主要县城建设，合理布局城镇集群，形成以拉萨为中心、以其它地（市）所在地城镇为中轴、以中心县城为支点、以边境和民族小城镇为特色的城镇网络，打造结构合理、层次有序、辐射力强、功能互补的城镇体系。推进那曲、阿里地区撤地改市和江孜、丁青、拉孜、芒康、达孜等具备条件的县撤县改市（区），符合条件的乡撤乡设镇。支持新型城镇化试点，加强特色小城镇建设。

专栏 17 城镇化空间格局和新型城镇化试点	
01 一圈	以拉萨市为中心、乃东区泽当镇为重要支撑、其他小城镇为组成部分，以拉萨至墨竹工卡、拉萨至泽当为两轴线的拉萨-泽当城镇圈。
02 两翼	西翼：以日喀则市桑珠孜区为区域中心、拉孜县曲下镇和江孜县江孜镇为重要节点、其他小城镇为组成部分，拉日铁路、国道 318 和国道 562 为轴线的雅鲁藏布江中上游城镇。 东翼：以巴宜区为区域中心、波密县扎木镇为重要节点、其他小城镇为组成部分，国道 318 为轴线的尼洋河中下游城镇。
03 三点	藏东：强化卡若区区域中心地位，发挥藏东门户、连接西南、融入成渝的纽带作用。 藏北：强化那曲县那曲镇区域中心地位，发挥交通便利、服务牧业、连接西北的作用。 藏西：强化噶尔县狮泉河镇区域中心地位，发挥守土固边战略作用。
04 两线	边境沿线重点乡镇和交通沿线重要小城镇。
05 新型城镇化试点	国家级试点：桑珠孜区、乃东区泽当镇、巴宜区八一镇、曲水县。 自治区级试点：拉萨市、达孜县、堆龙德庆县、噶尔县、卡若区城关镇、班戈县、芒康县、那曲县、江孜县江孜镇、萨迦县萨迦镇、巴宜区鲁朗镇、墨竹工卡县甲玛乡、普兰县巴嘎乡、错那县勒门巴民族乡。
06 特色小城镇建设试点	当雄县羊八井镇、墨竹工卡县甲玛乡、尼木县吞巴乡，桑珠孜区甲措雄乡、江孜县江孜镇、吉隆县吉隆镇、萨迦县吉定镇，错那县勒门巴民族乡、贡嘎

县杰德秀镇、扎囊县桑耶镇，巴宜区鲁朗镇、察隅县察瓦龙乡、工布江达县巴河镇，芒康县曲孜卡乡、江达县岗托镇、八宿县然乌镇，安多县雁石坪镇、索县荣布镇，普兰县巴嘎乡、日土县多玛乡。

第二节 建设宜居城镇

坚持城市发展“五大统筹”¹³，注重民族风情，彰显地域特色，传承历史文化，保护传统风貌，推进人文城镇建设。加强城镇空间开发利用管制，严格划定城镇开发边界，节约城镇建设用地，科学规划城镇容量。加强城镇市政公共设施建设，完善市政道路、生活污水和垃圾无害化处理设施，加快建设地下管网，有条件的城市建设地下综合管廊，建设城镇供暖和排水防涝工程。增强能源供应保障，探索建设城镇分布式能源。大力发展公共交通，加快城镇公共交通向周边乡村延伸。加大旧城区改造，加强城区周边地质灾害治理。合理规划布局社区生活服务设施，构建社区便民利民服务网络。拓展城镇生态空间，加强公园绿地建设。完善城市管理和公共服务，深化城市管理体制改革，提高城市管理信息化水平，创新城市治理方式，使城市生活更方便、更舒心、更美好。

专栏 18 城镇建设重点	
01 城镇交通	区域性交通节点城镇综合交通枢纽。拉萨市、日喀则市、昌都市等重点城市主干路、次干路和支路等交通循环系统。
02 城镇给排水	地（市）、县城水厂和管网改扩建工程，城镇防洪排涝设施。
03 污水垃圾处理	建设县城和产业园区污水收集及处理设施，改扩建巴宜区、那曲镇等生活垃圾无害化处理设施，重点乡镇生活垃圾无害化处理设施。
04 智慧城市建设	打造数字拉萨，建设公共信息平台，城市管理、城市交通、城市旅游等智慧化，城镇宽带接入能力达到 100Mbps。

¹³ 五大统筹：统筹空间、规模、产业三大结构，提高城市工作全局性；统筹规划、建设、管理三大环节，提高城市工作系统性；统筹改革、科技、文化三大动力，提高城市发展持续性；统筹生产、生活、生态三大布局，提高城市发展宜居性；统筹政府、社会、市民三大主体，提高各方推动城市发展积极性。

第三节 加快农牧业转移人口市民化

推进以人为核心的新型城镇化，引导农牧区人口向城镇适度聚集。深化户籍制度改革，促进有能力在城镇稳定就业和生活的农牧业转移人口举家进城落户，并与城镇居民有同等权利和义务。实施居住证制度，推进基本公共服务常住人口全覆盖，加强对农牧业转移人口就业创业培训和服务，切实享受住房、社保、医疗卫生、子女教育等公共服务。健全财政转移支付同农牧业转移人口市民化挂钩机制，建立城镇建设用地增加规模同吸纳农牧业转移人口落户数量挂钩机制。维护进城落户农牧民土地承包权、宅基地使用权、集体收益分配权，支持引导其依法自愿有偿转让。

第四节 建设美丽乡村

全面提升社会主义新农村建设水平，科学编制乡村规划，继续实施“八到农家”工程，加快改善农牧区人居环境。推进农牧区饮水安全、供电、通信、乡村道路硬化、太阳能公共照明、村庄绿化美化等民生项目，促进城镇公共设施向农牧区延伸。继续推进农牧区危房改造及建筑节能，完善农村基层综合服务平台。积极稳妥推进农村土地整治，加强村庄公共空间整治。加大传统民居村落、历史文化名镇名村和人口较少民族聚居村落保护力度，建立原生居住保护区，合理开发利用传统村落民居资源，继承和弘扬优秀传统文化。

专栏 19 美丽乡村建设重点

01 农牧区电力 小水电、“金太阳”工程、太阳能公共照明工程，小水电代燃料工程。
02 农牧区饮水 饮水巩固提升工程，解决农牧民饮水安全问题，集中供水方式解决乡镇政府所在地用水。
03 农牧区信息化 行政村通宽带工程。
04 广播电视 广播电视村村通工程，县级数字影院，农村电影放映室。
05 农牧区垃圾污水处理

生活污水处理设施、生活垃圾处理设施、畜禽养殖污染治理工程。
06 农牧区公共设施 村级综合公共服务场所和活动场所。
07 农村民房改造工程 低保户、贫困户、残疾人家庭户需维修房屋和因自然灾害损毁房屋等维修改造 15 万户，建筑节能改造农牧区住房 48.78 万户。

第二十六章 统筹精神文明和物质文明协调发展

全面推进社会主义精神文明建设，不断提高各族群众文明素质，为全面建成小康社会提供有力的思想保证、精神动力和智力支持。

第一节 培育和践行社会主义核心价值观

加强社会主义核心价值观体系学习教育，大力弘扬民族精神、时代精神和“老西藏精神”、“两路精神”，深入开展爱国主义、集体主义、社会主义教育，倡导富强、民主、文明、和谐，倡导自由、平等、公正、法治，倡导爱国、敬业、诚信、友善。协同推进社会主义核心价值观和中国梦宣传教育，把社会主义核心价值观全面贯穿到民族团结宣传教育中，贯穿到反分裂斗争中，全面融入村规民约、行业规范、寺庙管理，融入民俗文化和社会教育、学校教育、家庭教育，使社会主义核心价值观成为全区各族人民的价值导向、行动准则和共同追求。

第二节 拓展群众性精神文明创建活动

积极开展群众性精神文明主题活动和全民阅读、全民健身、全民科普活动，支持群众创办文艺团体。加快青少年文化作品建设，推动社会志愿服务活动常态化，丰富老年人精神文化生活。继续开展文明城市创建活动，推动文明单位创建向新社会组织、新经济组织延伸。加强基层文明建设，深入开展文化下乡，提高乡村文化场所运营水平，依托民族传统节日和民间文化资源，大力开展群众喜闻乐见的基层文化活动。丰富精神文明创建活动载体，建设一批村镇、街道、社区、单位精神文明创建示范

点。深入开展诚信主题活动和信用宣传普及教育。

第三节 加强舆论引导

繁荣发展哲学社会科学,加强藏学研究,推进新型智库建设。加强网络正能量传播能力建设,牢牢掌握涉藏舆论斗争话语权和主动权,健全社会舆情引导机制,发展积极向上的网络文化,牢牢维护祖国统一、加强民族团结的思想基础。推进传统媒体和新兴媒体融合发展,加快媒体数字化建设,提升广播电视网络媒体作用,增强文化传播和舆论引导能力。

第七篇 合作共赢 积极有序扩大开放

落实国家对外开放总体战略,优化开放政策环境,充分发挥区位优势,促进与尼泊尔、印度、不丹、缅甸的经贸往来和文化交流,加强与周边省区互联互通,促进对内交流合作,构建扩大开放、合作共赢的新格局。

第二十七章 建设国家面向南亚开放重要通道

主动融入丝绸之路经济带和“孟中印缅经济走廊”,推进“环喜马拉雅经济合作带”建设,促进基础设施互联互通,拓展南亚市场,构建国家面向南亚开放重要通道,提升我区在国家对外开放格局中的战略地位。

第一节 提升与毗邻国家互联互通水平

促进交通基础设施互联互通,抓住关键通道、关键节点和重点工程,优先打通缺失路段、畅通瓶颈路段,推进口岸公路、口岸铁路建设,提升通达水平。加强与尼泊尔航空合作,支持西藏航空公司和喜马拉雅航空公司开拓国际航线,积极建设通过尼泊尔向其他国家延伸的空中走廊。全面改善口岸基础设施条件,重点建设吉隆口岸,恢复重建樟木口岸,稳步提升拉萨航空口岸功能,加快发展普兰口岸,积极推动亚东国际性口岸开放,改善边境贸易通道和边民互市贸易点设施,加快农产品、肉类、活动物

等指定入境口岸建设，在口岸开展国际（跨境）物流。加快延伸能源跨境输送线路，推动与尼泊尔电力联网建设。推进中尼跨境光缆等通信干线建设，提高通信互联互通水平。加强跨境基础设施规划、技术标准对接，鼓励支持高新技术企业推动中国标准国际化，推动技术、装备、工程、产品和服务走出去，积极筹建“南亚国家标准化（西藏）研究中心”。

第二节 提升与周边省区互联互通水平

加大与周边省（区）在基础设施建设的合作力度，打造新疆经狮泉河至普兰和吉隆、青海经拉萨和日喀则桑珠孜区至亚东和吉隆、四川和云南经昌都、林芝至亚东和吉隆等面向南亚开放公路大通道。制定和实施川藏大通道建设整体规划，加快川藏铁路和高等级公路建设，建设滇藏新通道。提高青藏公路等级，增强新藏公路运输保障能力。推动开通交界市（州）互飞航线。

第三节 加强对外经贸文化交流

大力培育货物和服务贸易竞争新优势，扩大拥有自主知识产权、自主品牌的产品出口，扩大消费需求旺盛的优质商品进口。适应外贸发展新形势，依托外贸转型升级示范基地建设，支持建设面向南亚的国际营销网络，培育一批外贸骨干企业。支持我区企业赴尼泊尔等周边国家参与对外援助项目、承揽工程，开展对外劳务输出，积极探索和推动在金融、环保、清洁能源等领域的投资合作。实施“文化走出去”战略，提升“中国西藏·扎西德勒”对外文化交流品牌知名度，支持各级各类院校、社会团体和民间组织对外开展文化、艺术、宗教交流，鼓励藏学研究机构和藏学家积极参与国际藏学领域的交流合作，推动西藏文化产品走向国际市场。加强南亚问题研究，推动建立与印度政府间的经贸磋商机制，支持与印度开展陆路贸易。打造好印度官方香客经乃堆拉山口进藏朝圣路线，建立印度香客进藏朝圣便利机制，扩大中印民间经济文化交流。

第二十八章 丰富和创新对口支援工作

发挥援藏平台和桥梁作用，用好对口支援优惠政策，丰富和创新经济援藏、教育援藏、就业援藏、科技援藏、干部人才援藏受援工作。

第一节 用好援藏项目和资金

加强援藏规划指导，坚持向基层倾斜、向农牧区倾斜、向贫困地区倾斜、向民生领域倾斜，用好援藏项目和资金。加强对口援藏规划和援藏干部批次轮换的衔接协调，完善对口支援项目管理办法，实行项目选择由双方审核、项目建设管理以当地政府为主、项目竣工由双方协商委托审计的工作模式，形成援受双方权责共担、联合推动的工作机制。援藏资金纳入当地财政盘子，统一管理，专款专用。

第二节 加强智力援藏力度

加强与援藏省(市)高校和科研机构的交流合作，营造有利于科技引进、吸收、创新、应用的发展环境，引导援藏省(市)加大对我区科研单位、高等院校、产业园区的智力支持。坚持人才支持和技术培训相结合，完善援藏人才引进、使用和激励机制，加大专业技术型人才援藏力度，大力推进教育、医疗卫生等领域组团式、订单式援藏，以“传帮带”方式培养本地专业技术骨干。扩大区内院校与内地重点院校联合培养规模。加大我区干部职工到援藏省(市)交流任职力度，鼓励优秀援藏人员长期留藏工作。

第三节 拓宽市场合作渠道

坚持“引进来”与“走出去”相结合，采取更加灵活的方式，鼓励和支持对口援藏省(市)优势企业投资旅游业、天然饮用水、现代农牧业、商贸流通、清洁能源等特色优势产业。引进援藏省(市)、中央企业先进经营管理理念，加大西藏特色优势产品在援藏省(市)大型会展、营销网络的宣传、推介、销售力度，帮助我

区企业开拓内地市场，创新互惠互利合作关系。鼓励我区各族群众到内地就学、经商、旅游、定居。

第二十九章 加强开放平台建设

以“藏博会”为重要抓手，搭建对外开放大平台，丰富平台内涵，实行更加积极的对外开放政策，不断提高对外开放水平。

第一节 扩大“藏博会”综合影响力

拓展中国西藏旅游文化国际博览会等平台功能，打造大展会概念，扩大在商品展示、投资洽谈、技术合作和文化交流等方面的平台作用，强化业态融合，带动我区旅游、餐饮、住宿、休闲、金融等服务业的发展。利用互联网技术，加强与国内知名电商的合作，线上线下相结合，打造“网络藏博会”。加强“藏博会”与雪顿节、珠峰文化节、雅砻文化节等区内各类节庆活动的衔接，在内容展示、人气聚集等方面形成合力。加强与周边省（区）合作，积极吸引四省藏区特色产品参展，将“藏博会”打造成全国最具影响力的“藏”字头品牌展示平台。加强与援藏省（市）合作，吸引内地优秀企业参展和洽谈投资项目，将“藏博会”打造成向南亚国家展示国内优秀产品、先进技术的重要平台。融合举办中国西藏发展论坛、藏医药论坛，对接中国西藏—尼泊尔经贸洽谈会、尼泊尔国际贸易博览会等国际经贸展洽会，积极吸引更多国家、组织机构参与，扩大“藏博会”国际影响力和区域带动力。

第二节 完善对外开放政策

完善进藏批准函制度。简化国内公民前往边境地区手续。建设电子口岸，提升进出口贸易便利化水平，全面推行“一次申报、一次查验（检验检疫）、一次放行”的关检合作通关模式。采取更加灵活的方式，完善负面清单制度，逐步扩大国外资本准入领域。加强与周边国家的金融交流合作，推进跨境人民币结算，推动降低口岸个人本外币兑换特许机构准入门槛，开展美元、尼泊尔卢比、印度卢比等兑换服务。在拉萨、日喀则探索设立综合保

税区，加快建设吉隆边境经济合作区。加强与驻外使领馆交流与合作，为我区企业提供海外投资咨询、法律咨询等服务。

第八篇 筑牢屏障 低碳绿色持续发展

坚持保护与发展并重、污染防治与生态修复并举，将发展建立在生态安全基础上，着力建设高原生态屏障，形成绿色发展方式和生活方式，促进人与自然和谐发展，确保生态环境良好，保障国家生态安全。

第三十章 保护和修复自然生态系统

坚持保护优先、综合治理，加快实施西藏生态安全屏障保护与建设规划，保持森林、荒漠、草原、河湖、湿地等自然生态系统稳定性，增强生态服务功能。

第一节 构建“三屏五区”为主体的生态安全屏障

全面实施主体功能区战略。推动地县依据主体功能定位，确定发展方向和发展重点。加强重点生态功能区建设，实施重点生态功能区产业准入负面清单制度，科学合理发展生态环境可承载的特色产业，构建以“三屏五区”¹⁴为主要支撑的生态安全屏障。完善农产品主产区、重点生态功能区转移支付政策。以县级行政区为单元，建立由空间规划、用途管制、领导干部自然资源资产离任审计、差异化绩效考核等构成的空间治理体系。科学划定农业空间和生态空间保护红线，统筹规划国土利用、经济布局 and 区域发展。建设山南、林芝、日喀则等国家生态文明先行示范区。深化生态保护管理改革，规范建设各类自然保护区，归并位置相连、均质性强、保护对象相同的各类禁止开发区。

¹⁴ 三屏五区：藏西北羌塘高原荒漠生态屏障区、藏东南高原边缘森林生态屏障区、喜马拉雅中段生态屏障区、念青唐古拉山南翼水源涵养和生物多样性保护区、昌都地区北部河流上游水源涵养区、羌塘高原西南部土地沙漠化预防区、阿里地区西部土地荒漠化预防区、拉萨河上游水源涵养与生物多样性保护区。

专栏 20 “三屏五区”生态安全战略格局示意图



第二节 全面节约高效利用资源

强化约束性指标管理，实行能源和水资源消耗、建设用地等总量和强度双控行动。大力推广节水、节材、节地、节矿技术，提高资源节约利用水平和综合利用效率。建立最严格的水资源管理制度，发展节水农业，加强城镇节水，推进企业节水改造，建设节水型社会。落实耕地红线和基本草场保护制度，加强土地利用规划管控、市场调节、标准控制和考核监管，严格土地用途管制。促进矿产资源高效利用，提高矿产资源开采回采率、选矿回收率和综合利用效率。推进建立用能权、用水权、排污权分配管理制度。

专栏 21 资源节约和管理

01 节水

发展农业节水，推广节水灌溉技术，完善灌溉用水计量设施。加强城镇节水，公共建筑和居民家庭推广节水器具，更新改造材质落后的供水管网，建设滞、渗、蓄、用、排相结合的雨水收集利用设施。抓好工业节水，促进企业节水技术改造和废水处理回用。

02 节地

强化土地利用管控，完善耕地占补平衡制度和保护补偿机制，全面实施耕作层剥离再利用制度，严格划定和保护永久基本农田。严格供地政策和市场准入标准，从严控制建设用地总规模，提高闲置低效用地效率。

03 节矿

完善矿产资源评价和开发利用技术标准，推进以“三率”为核心的矿产资源节约集约利用标准体系建设，推进矿产资源综合利用示范基地与绿色矿业发展示范区建设。

第三节 加强国土绿化

强化天然草原保护，继续实施退牧还草、人工种草、草原鼠虫害和毒草害防治。加强天然林和重点公益林保护，全面停止天然林商品性采伐，天然林资源管护实现全覆盖。实施新一轮退耕还林，加快实施“两江四河”造林绿化工程，构建水土保持林、水源涵养林和护岸林为主的绿色屏障。深化森林资源管理体制机制改革，稳妥推进国有林场改革，引导各方面资金投入造林绿化。坚持开展全民义务植树，建设绿色机关、绿色校园、绿色庭院、绿色农家。

第四节 加强水生态保护

强化江河源头区、重要高原湖泊和水源涵养区生态保护。加强“一江四河”¹⁵流域、藏东“三江”流域和易贡湖综合治理，保持河流湖库水系完整，恢复生态功能。加大废弃矿山、已垦草原和湿地生态环境修复力度。推进雅鲁藏布江中游土地沙化、藏西北荒漠化、藏东南水土流失综合治理和小流域综合治理。加强工程建设领域水土保持。

第五节 维护生物多样性

实施生物多样性保护战略与行动计划，加强生物多样性保护优先区域监管。对濒危野生动植物实施抢救性保护，实施重点保护野生动物和极小种群野生动植物保护工程，建设物种基因库和救护繁育中心，加强监测评估与预警，严防物种资源丧失和外来物种入侵，严厉打击珍贵濒危野生动植物及其产品非法交易。

¹⁵ 一江四河：雅鲁藏布江、年楚河、拉萨河、雅砻河、尼洋河。

专栏 22 生态保护和修复重点工程	
01 生态安全屏障保护与建设工程	实施天然草地保护工程、森林防火及有害生物防治工程、野生动植物保护及保护区建设工程、重要湿地保护工程、农牧区传统能源替代工程；防护林体系建设工程、人工种草与天然草地改良工程、防沙治沙工程、水土流失治理工程；生态安全屏障监测等 10 项工程。
02 “两江四河”流域造林绿化工程	在 48 个县（区）实施人工造林、封山育林、农田林网、通道绿化、森林围城、乡村绿化、低效林提质改造、种苗基地建设及配套水利设施。
03 生态文明先行示范区建设	加快生态文明城镇生产方式和生活方式绿色化改造, 培育生态文明主流价值观, 提升城市生态功能。
04 城镇周边湿地保护项目	实施拉鲁湿地国家级自然保护区三期工程, 实施桑珠孜区年楚河周边湿地、德庆格桑颇章湿地、东嘎乡湿地、南木林县卡孜乡湿地、南木林县芒热乡湿地、加查县拉姆拉错湿地、措美县哲古湖湿地、雅砻河流域湿地、曲松县周边湿地、琼结县琼果湿地、朗县拉多湿地、波密县周边湿地、那曲县康措湖湿地、聂荣县城周边湿地等具有重要生态服务功能价值、受人为干扰较大的城郊湿地保护工程。
05 尼洋河综合治理与保护工程	加快尼洋河防洪堤、灌区建设及水土流失治理, 治理冰湖 7 处, 建设监测站 3 处。
06 高原河湖水生态文明建设与保护	人工种草、种树, 对高原河湖水生态进行修复和保护。
07 退耕还林工程	基本口粮田建设、荒山荒地造林、封山育林。

第六节 完善生态综合补偿机制

落实完善森林生态效益补偿、草原生态保护补助奖励机制, 提高生态补偿（补助）标准。在试点基础上建立湿地生态效益补偿机制, 建立健全湿地保护奖励、水生态补偿机制。力争将更多自治区级限制开发区域纳入国家重点生态功能区域中央财政转移支付范围。加大对禁止开发区域、重点生态功能区域财政转移支付力度。坚持使用资源付费、污染环境付费和破坏生态付费原则, 明确补偿责任主体, 建立健全矿山环境治理和生态恢复责任机制, 严格执行保证金制度, 推行资源型企业可持续发展准备金制度, 推进矿山地质环境恢复治理和矿区土地复垦。

第三十一章 全面推进环境治理

以保持和改善环境质量为核心，实行最严格的环境保护制度，形成政府、企业、公众齐抓共管的环境监督和治理体系。

第一节 推进污染综合防治

深入实施大气、水、土壤污染防治行动计划。抓好以城镇为主的大气污染防治工作，实现城镇生活垃圾处理设施全覆盖，建设重点城镇生活污水处理设施并稳定运行。加大重点矿区重金属污染防治。建立覆盖所有固定污染源的企业排放许可制。实施工业污染源全面达标排放计划。加强辐射环境管理，对放射源和射线装置实施有效监管。

第二节 强化环境综合整治

深入开展饮用水水源地、重要旅游景区、主要交通沿线的环境综合整治。实施江河湖泊近岸环境综合整治行动，严禁有损自然生态系统的开荒以及侵占水面、湿地、林地、沙地、草地的开发活动。加大农业面源污染防治，开展土壤污染治理与修复试点示范。

第三节 健全环境治理基础制度

严格实行矿产开发自治区政府“一支笔”审批制度、环境保护“一票否决”制度，实行矿产资源开发负面清单管理制度。严格执行规划和建设项目环境影响评价制度。建立全区统一的生态环境监测网络和实时在线环境监控系统，完善环境信息公开制度。推进全区环境监测监察执法垂直管理和地（市）环保机构改革，建立网格化环境监管，严格环保执法。全面实施环境保护考核，落实环境保护责任追究。

第三十二章 积极应对气候变化

把积极应对气候变化作为生态文明建设的重要举措，坚持适应优先、绿色发展和全民参与，发挥应对气候变化对能源节约、

生态建设、环境保护、防灾减灾的引领作用，构建气候适应性社会。

第一节 提高适应气候变化能力

加强青藏高原气候变化科学研究。建立健全基层气象机构和综合观测网络，提高气候变化监测和应对服务能力。加强人工影响天气基础能力建设。加强气候变化对全区农牧业生产、水资源、森林覆盖、人体健康等领域的影响评估，加强对冻土、冰川及永久积雪、冰湖等重要生态涵养功能区的监测。在生产布局、基础设施和重大项目建设中，充分考虑气候影响因素，研究改进设计建设标准。加强对极端天气和气候事件的监测、预警和预防，加快适应技术研发推广，提高城乡建设、农业、牧业、林业、水资源等重点领域和生态脆弱地区应对气候变化能力。

第二节 推动低碳循环发展

大力开展节能低碳建设，实施国家近零碳排放区示范工程。建立完善温室气体核算统计体系。积极推进建材等主要耗煤行业的清洁生产，减少污染。严格节能法规和标准，加强节能评估审查和节能监察。全面推行绿色清洁生产，禁止引进高耗能高排放项目，淘汰落后产能，鼓励企业工艺技术设备升级改造。有效控制电力、建材行业碳排放。发展绿色信贷，建立环境污染强制责任保险制度。推进循环经济示范行动，支持企业循环式生产、产业循环式组合、园区循环式改造，促进生产系统和生活系统循环链接。在有条件的城市实行生活垃圾分类处理和再生资源回收利用。实施全民节能行动计划，推广节能技术、节能产品。支持新能源汽车推广应用，鼓励居民购买新能源汽车。实施绿色建筑行动和全民节约行动计划，引导公众向绿色生活方式转变。推进低碳城市建设。推动碳交易，发展碳汇经济。

专栏 23 应对气候变化重点工程
01 低碳节能工程
低碳城市、园区和社区试点，实施近零碳排放区示范工程和气候变化适应工

程。实施工业、建筑、交通运输、公共机构、商业和民用等领域重点节能工程。推行合同能源管理和电力需求侧管理。
02 资源综合利用示范工程 工业固体废弃物、建筑废弃物、共伴生矿及尾矿、餐厨废弃物、农林废弃物等综合利用。
03 再生资源回收示范工程 城区设置标准化回收站，建设专业分拣中心。
04 农业循环经济示范工程 积极探索种植业—养殖业—农村能源—种植业农业循环模式。
05 创建循环经济示范城市 建设拉萨市国家循环经济示范城市。

第三十三章 加强防灾减灾体系建设

充分发挥政府主导作用，积极调动各方力量，全面增强综合防灾减灾能力，切实维护人民群众生命财产安全。

第一节 加强灾害防御能力建设

加快自然灾害监测预警体系建设，建立健全自然灾害监测网络，加强气象、水文、地震、地质、农牧业、野生动物疫病疫源等监测预警。拓展防灾减灾信息获取渠道和手段，提高防灾减灾信息化水平，增强防灾减灾信息管理和服务能力。实施防汛抗旱、防震抗震、防寒抗冻、森林草原防火、病虫害防治等防灾减灾骨干工程，加强中小河流治理和病险水库除险加固、山洪地质灾害防治、易灾地区生态环境综合治理，加快实施自然灾害隐患点治理和居民搬迁避让。增强城乡建筑和公共设施设防抗灾能力，加快城镇疏散场地、避险场所、救灾物资储备建设，提高救灾物资和应急装备保障水平。

第二节 完善防灾减灾机制

健全各级政府防灾减灾综合协调机制，完善部门协同、上下联动、社会参与、分工合作的防灾减灾决策和运行机制，建立健全防灾减灾资金投入、信息共享、征用补偿、社会动员等机制，完善防灾减灾绩效评估、责任追究制度，形成较为完善的综合防灾减灾体制和机制。加强各级各类防灾减灾救灾预案的制（修）

订工作，提高灾害应急响应能力。建立健全灾害保险制度，开展巨灾保险试点。培育壮大防灾减灾专业队伍。加强防灾减灾知识普及，开展各类自然灾害应急演练，增强公众防灾减灾意识。

第三节 推进灾区恢复重建

全面推进“4·25”尼泊尔地震西藏灾区灾后恢复重建，把灾区恢复重建与建设面向南亚开放重要通道、推进新型城镇化、脱贫攻坚等目标任务相结合，科学规划灾区生产和生活空间，加快灾区居民住房恢复重建，实施交通、通讯、电力及商贸等基础设施重建工程，提升灾区基本公共服务水平，妥善安置因灾受伤致残人员，恢复发展特色优势产业，修复受损自然生态，又好又快重建美丽幸福新家园。

专栏 24 防灾减灾重点工程	
01 农牧业防灾减灾体系	建设高寒牧区牲畜棚圈、县级农牧业防抗灾物资储备、易灾乡镇农牧业防抗灾物资库及灾害预警与应急体系建设。
02 动物防疫体系	重大动物疫情应急物资储备及配送设施、牧区专用防疫设施建设、病死动物无害化处理设施建设、边境动物防疫设施建设、野生动物疫源疫病监测站。
03 防汛抗旱能力	建设防汛抗旱物资仓库、防汛抗旱抢险指挥系统，防汛抗旱抢险机械设备，防汛抗旱抢险培训。
04 中小河流水文监测系统	建设水文巡测基地、城市水文监测站、水库（湖）监测站，升级改造水位站；西藏国家水资源监控能力二期建设；饮用水水源地监测。
05 气象灾害风险预警能力	灾害性天气早期预报预警，气候预测与评估，建设气象通信与网络系统、气象装备技术保障系统，卫星遥感和人工影响天气能力建设。
06 防震减灾体系	地震监测预报基础建设、震害防御基础建设、应急救援项目。
07 森林防火及有害生物防治	火情瞭望监测预警能力建设、林业有害生物防治工程。
08 地质灾害防治	地质灾害易发区地质灾害监测预警和群测群防能力建设、昌都市卡若区地质灾害治理、高山峡谷区地质灾害专项搬迁。
09 民政救灾设施	建设区域性和县（区）、乡（镇）、村三级救灾物资储备库，地（市）和县（区）避难场所，自治区、地（市）和县（区）级救灾应急指挥平台。

第九篇 凝心聚力 营造和谐发展良好环境

坚持把维护祖国统一、加强民族团结作为西藏工作的着眼点和着力点，增进民族团结，促进宗教和睦，创新社会治理体制，凝聚人心、汇聚力量，共建共享和谐西藏。

第三十四章 促进各民族交往交流交融

坚持把民族团结作为西藏各族人民的生命线，巩固和发展平等团结互助和谐的社会主义民族关系，建设民族团结模范区。

第一节 全面贯彻党的民族政策

全面执行民族区域自治制度和民族区域自治法，依法管理民族事务，坚持在法律规范内、法治轨道上处理涉及民族因素的问题，充分保障各族人民民主权利，维护人口较少民族权益，加强民族干部人才队伍建设，推动各民族和睦相处、和衷共济、和谐发展。

第二节 巩固和发展中华民族共同体意识

广泛开展民族团结进步宣传教育和创建活动，推进民族团结进步宣传教育和创建活动进机关、进乡村、进社区、进学校、进企业、进军营、进寺庙，加强民族团结进步创建活动示范单位建设，广泛建立相互嵌入式的社会结构和社区环境，加强对干部群众的“双语”教育，增进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，汇聚各族群众力量和智慧、共建共享美好家园。

第三十五章 全面落实党的宗教政策

加强宗教工作、寺庙工作、僧尼工作，推动宗教和睦、佛事和顺、寺庙和谐，促进藏传佛教与社会主义社会相适应。

第一节 充分尊重宗教信仰自由

全面贯彻党的宗教工作基本方针和国家管理宗教事务的法律法规，充分尊重和保障各族群众宗教信仰自由，依法保护正常宗教活动，维护宗教团体、宗教活动场所以及宗教界人士和信教群众的合法权益。

第二节 加强和创新寺庙管理

提升寺庙“六建”¹⁶水平，实现寺庙管委会（片区管委会）全覆盖和干部驻寺常态化，建立寺庙管理长效机制。完善寺庙公共服务，全面实施和拓展寺庙“九有”¹⁷工程，逐步实现有条件的寺庙通路、通电、通水、通信和广播影视覆盖，把寺庙僧舍修缮纳入保障房建设规划，把寺庙文物保护纳入文物保护规划。落实利寺惠僧政策，把在编僧尼纳入社会保障体系，实现所有在编僧尼医疗保险、养老保险、低保、人生意外伤害保险全覆盖，并免费进行健康体检。深化僧尼教育服务，深入开展“六个一”¹⁸活动、和谐模范寺庙暨爱国守法先进僧尼创建评选活动、以弘扬历代高僧大德“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、爱国爱教宣传服务下乡活动，加强西藏佛学院和分院建设，规范寺庙学经秩序，实施百名高僧大德培养工程，充分发挥宗教界爱国人士作用。

第三十六章 加强和创新社会治理

推进社会治理体系现代化、方式精细化，促进治理主体多元参与，建立健全社会诚信制度，强化公共安全，提升治理能力和服务水平。

第一节 完善社会治理体系

完善网格化管理模式，丰富便民警务站便民服务功能，加强

¹⁶ 六建：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。

¹⁷ 九有：有领袖像、有国旗、有路、有水、有电、有广播电视、有通讯、有报纸、有文化书屋。

¹⁸ 六个一：每个驻寺干部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、僧尼家庭协调联动的管理机制。

城镇管理综合数据库和社会治安综合治理信息平台建设，建立基础信息共享协调机制。深化干部驻村活动和“先进双联户”创建评选，深入开展“党员干部进村入户、结对认亲交朋友”活动，完善乡科级以上党员干部直接联系服务群众制度。提升社区服务水平，建立健全社区矫正体制机制，发挥社区便民利民、化解矛盾、教育帮扶、促进和谐的作用。培育社会治理内生活力，依法发展社会组织，鼓励和支持社会力量参与社会治理，推进居民自治制度化、规范化、程序化。健全人口信息管理制度，建设覆盖全区、安全可靠的人口综合信息库和信息交换平台，实现跨部门、跨地区信息整合共享。完善调处化解矛盾纠纷综合机制，加强和改进信访和调解工作，畅通和拓宽群众诉求表达渠道，依法依规妥善处理合理诉求。

第二节 加快建设社会信用体系

着力打造“诚信西藏”，加强政务诚信、商务诚信、社会诚信和司法公信建设为主的信用体系建设。建立覆盖全社会的信用征信系统，建设信用信息资源共享平台，健全信用信息采集、评价和披露的信用信息管理制度，形成多部门、跨地区、跨领域信息联享、信用联评、守信联奖、失信联惩的社会信用监管体制。重点围绕政务信息公开、农牧区信用、小微企业信用领域，开展关键环节信用建设示范，总结推广成功经验。建立健全守信激励和失信惩戒机制，给予信用记录优良的企业、单位和个人政策优惠和服务便利，加大失信行为披露曝光和联合惩戒力度，营造经济社会发展的良好信用环境。培育和规范信用服务市场，支持信用服务第三方机构发展，加强信用服务行业自律和执业行为监督，推动信用产品社会化应用。

第三节 健全公共安全体系

牢固树立安全发展观念和红线意识，加强全民安全意识教育。完善和落实安全生产责任和管理制度，强化企业安全生产主体责任，实行党政同责、一岗双责，严格目标考核和责任追究，

加大重大安全隐患逐级挂牌督办力度。加强安全生产基础能力建设。突出道路交通、消防安全、森林防火、建筑施工、食品药品安全、非煤矿山、特种设备、危化物品等重点领域，加强安全生产日常监管，坚决遏制重特大安全事故发生，力争亿元GDP生产安全事故死亡率下降40%。依法规范交通运输管理，优化监管方式，提高监管服务效率和水平。完善应急管理体系，加强公共安全和安全生产应急救援和应急处置能力建设。严厉打击危害社会公共安全行为。

第十篇 维护稳定 确保国家安全和西藏长治久安

坚持依法治藏，运用法治思维和法治方式推动发展，坚守维护社会大局稳定的底线，履行巩固边防职责使命，着力推进长治久安，筑牢国家安全屏障。

第三十七章 全面加强法治建设

牢固树立法治观念，坚持法治政府、法治西藏、法治社会一体建设，深入推进依法行政，深化司法体制改革，全面建设法治社会，在法治轨道上推进经济社会持续健康发展和长治久安。

第一节 深入推进依法行政

加快法治政府建设，依法全面履行政府职能，推进机构、职能、权限、程序、责任法定化。健全依法决策机制，建立政府法律顾问制度，健全重大事项集体决策制度，完善合法性审查机制，增强各级干部依法行政、依法办事的意识和能力。坚持立改废释并举，拓展社会各方有序参与立法的途径和方式，加快重点领域政府立法。坚持严格规范公正文明执法，推进综合行政执法，全面落实行政执法责任制，加大执法监督检查力度。完善行政复议制度，健全行政复议案件审理机制，提高行政复议实效。

第二节 强化司法公正

坚持严明公正司法。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，建立独立法律监督配套规章制度，保证审判质量和效果，维护公平正义。更加注重司法为民，完善公共法律服务，健全法律援助制度，扩大法律援助范围，加强对农牧民等的法律援助，提高法律援助质量和保障能力，实现县域法律服务资源全覆盖。深化司法体制改革，完善司法管理和权力运行体制，依法独立公正行使审判权和检察权。加强司法队伍正规化、专业化和职业化建设，规范执法执业行为，不断提高基层队伍的业务素质和司法能力。

第三节 加强反腐倡廉建设

坚持标本兼治、综合治理、惩防并举、注重预防，全面加强廉政建设。大力开展廉洁自律教育，巩固拓展群众路线教育实践活动成果，自觉践行“三严三实”，严格执行中央“八项规定”和区党委“约法十章”“九项要求”，持之以恒纠正“四风”，恪守廉洁自律准则，强化廉政意识，筑牢拒腐防变的思想道德防线。把纪律和规矩挺在前面，严明廉洁从政各项规定，始终保持惩治腐败的高压态势，坚决查处违法违纪案件。坚持用制度管人、管事、管权，完善反腐倡廉制度，建立健全不敢腐、不能腐、不想腐的有效机制，为经济社会发展营造良好政务环境。

第四节 深入开展普法宣传教育

开展宪法宣传教育，广泛开展群众性法治文化活动，弘扬社会主义法治精神。深入开展多层次多形式法治创建活动，引导各族群众自觉尊法学法守法用法，形成守法光荣、违法可耻的法治氛围。健全普法宣传教育机制，加强宣传载体建设，法治教育纳入国民教育体系和精神文明创建内容，深化“法律七进”活动。扎实开展“七五”普法，加强新媒体在普法中的作用，提高普法实效。

第三十八章 全面维护社会稳定

牢固掌握反分裂斗争的主动权，深化维护社会稳定措施，加强社会治安防范，促进军民融合发展，实现持续稳定、长期稳定、全面稳定。

第一节 深入开展反分裂斗争

在反分裂斗争重大原则问题上始终做到旗帜鲜明、立场坚定、认识统一、表里如一、态度坚决、步调一致。牢牢掌握反分裂斗争的主动权，积极依靠各族干部群众，严密防范和严厉打击各类分裂破坏活动。发挥统一战线凝聚人心、汇聚力量的优势，广泛开展涉藏外事外宣，夯实反分裂斗争的群众基础，形成维护统一的强大合力。加强边防管控能力建设，依法严厉打击非法出入境。加强反分裂法治建设，制定和完善维护国家安全的地方性法规。

第二节 加强社会治安综合治理能力

坚持点线面、网上网下、人物技防、打防管控结合，完善立体化社会治安防控体系，依法严密防范和严厉打击暴力犯罪等违法活动，维护社会治安秩序。加强基层政权、政法基层派出机构和综合服务管理平台建设，健全维稳工作机制，建设平安西藏。

第三十九章 统筹经济建设和国防建设

把国防需求纳入经济社会发展体系，在国防中兼顾民用需要，积极支持国防和武警建设，促进国防建设和经济建设相互促进、协调发展。

第一节 促进军民融合发展

全面落实军民融合发展战略，丰富融合方式，拓展融合范围，提升融合层次，形成全要素、多领域、高效益的军民深度融合发展新格局。优化军民资源配置，以基础设施、信息资源、社会服务、人才培养、产业发展等领域为重点，加快国边防公路建设，

基本打通沿喜马拉雅山边境横向通道，推进军地资源技术共建共享，在交通、通信、能源等重大基础设施中落实国防需求，促进军用技术在民用领域推广。健全组织管理、工作运行和政策制度，深入开展军民共建和“双拥”活动，巩固发展军政军民团结。

第二节 加强国防动员体系建设

坚持“战时应战、急时应急、平时服务”原则，完善国防动员体系，加强国防动员普及宣传，健全军地协调机制，推进信息化、法治化和一体化建设。加强国防后备力量建设，完善管理体制机制，定期开展实战化训练，提高现代化水平，增强专业保障队伍遂行任务能力，构建区域功能鲜明的后备力量基本布局。

第十一篇 强化实施 实现美好发展蓝图

蓝图绘就，重在实施。各级政府必须强化履行职责，加强政策引导和组织协调，推动本规划全面落实，确保目标任务顺利完成。

第四十章 发挥党的领导核心作用

充分发挥党领导经济社会发展的核心作用，为规划顺利实施提供坚强的领导和组织保障。发挥各级党组织战斗堡垒作用和党员先锋模范作用，激励广大干部开拓进取、攻坚克难，更好带领群众全面建成小康社会。注重发挥工会、共青团、妇联等群团组织的作用，巩固和发展最广泛的爱国统一战线，充分发挥民主党派、工商联和无党派人士作用，最大限度凝聚全社会推进改革发展、维护社会和谐稳定的共识和力量，促进长足发展和长治久安。

第四十一章 完善规划实施机制

创新和完善规划体系，加强规划实施的配套保障，形成全社会共同推进实施的有效机制。

第一节 健全规划体系

建立以国民经济和社会发展规划为统领，以主体功能区规划为基础，以专项规划为支撑，定位清晰、功能互补、统一衔接的规划体系。各地（市）各部门依据本规划确定的发展方向和总体要求，科学合理编制专项规划、区域规划和地（市）规划，加强专项规划、地（市）规划与本规划的衔接协调，分解落实本规划确定的各项目标任务。在县（区）探索形成经济社会发展规划、城乡规划、土地利用规划、生态环境保护规划为一体的“多规合一”。

第二节 加强政策保障

全面贯彻落实中央第六次西藏工作座谈会确定的重大任务和重大政策，切实用好用足中央为我区制定的财税、金融、投资、人才等各项特殊优惠政策和扶持措施，主动加强与国家各部委、援藏省（市）和中央企业衔接沟通，逐项落实政策和项目。按照本规划确定的目标任务，研究制定规划实施相关配套政策，合理配置公共资源，有效引导社会资源。加强宏观调控，科学编制年度计划，把短期调控措施和中长期发展规划有机结合，形成各项政策协调推动规划落实的合力。

第三节 加强规划项目管理

加快“十三五”项目规划方案实施，加强项目前期工作，积极落实项目建设条件，确保项目建成发挥效益。对纳入规划的项目，要简化审批核准程序，优先保障土地供应、融资安排等。加强基本建设管理，积极推行政府投资项目代建制。加强规划项目跟踪评估，做好规划项目中期调整。严格重大项目稽查和审计制度，健全重点项目在线监管。完善工程建设专家咨询和评估论证制度，加强投资项目社会稳定风险管理。

第四节 调动全社会积极性

做好本规划宣传解读，加大在报刊、广播、电视、网络等媒体的宣传力度，使本规划的理念、目标、任务和措施家喻户晓、深入人心，激发各族群众主人翁意识，激励各族群众热情参与、积极推动和广泛监督。各地（市）各部门要结合本地和本行业实际，创造性开展工作，把本规划确定的目标任务落实到各项具体举措中。充分激发市场活力，调动市场主体在实施本规划中的主动性和创造力，形成全社会齐心协力推动规划实施的良好氛围。

第四十二章 加强规划评估监测

加强对规划实施情况评估，强化跟踪监测及结果应用，提高规划实施成效，增强社会满意度。

第一节 完善评估体系

建立推动创新、协调、绿色、开放、共享发展的绩效评价体系，本规划确定的目标任务，要明确责任主体、实施进度要求，实行分类评价，重点在经济发展、民生福祉、创新驱动、生态文明等领域，对地（市）行署（政府）、各部门落实本规划目标任务完成情况进行综合评价考核。各地（市）各部门要加强对规划实施的组织、协调和督导，开展规划实施情况动态监测和评估工作，把监测评估结果作为改进政府工作和绩效考核的重要依据。

第二节 加强规划跟踪监测

加强监测评估能力建设和统计工作，强化对规划实施情况跟踪分析，积极引入第三方评估。各部门加强对规划相关领域实施情况的评估，接受自治区人民代表大会及其常务委员会的监督检查。开展规划实施中期评估，提交自治区人民代表大会常务委员会审议。需要对本纲要进行调整的，经自治区人民代表大会常务委员会批准后实施。

实现“十三五”时期发展目标，前景光明美好、任务繁重艰

巨。全区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，万众一心、开拓创新、扎实工作，奋力推进经济社会发展和长治久安，为与全国一道全面建成小康社会而努力奋斗，谱写好中华民族伟大复兴中国梦西藏篇章！