

拉萨市国民经济和社会发展第十五个五年规划纲要

(上接第五版)加快布局物联网数据采集、数据传输、智能控制设施,对传统基础设施开展智能化建设和改造,重点推进数字古城建设、城市生命线安全工程建设,提升城市数字化治理能力和本质安全。推动城市管理智能化升级,实现全域数据的汇聚和融合,畅通数据资源循环应用,用现代化城市治理奠定坚实支撑。实施智慧城市建设工程,加快建设智慧路灯、智慧公交、智慧城管等融合创新基础设施。推动公共服务智慧化转型,推进大数据人工智能在医疗、卫生、教育、养老等领域的广泛应用。加快拉萨市经济运行分析大模型建设。

专栏11 “十五五”时期新型基础设施建设工程
01 数字拉萨“1241”建设工程
集成云计算中心、承载网络、数据平台、物联网感知体系及共性支撑平台建设,打造“云网数智”一体化基础设施,筑牢雪域高原城市数字化转型的坚实底座,实现城市运行“一网统管”、政务服务“一网通办”、行政办公“一网协同”、产业发展“一网调度”,全面提升拉萨在城市治理、民生服务、生态保护、文化旅游等领域的数字化、智能化水平。
02 数字平台建设工程
建设拉萨市城市运行管理服务平台、城市管理智能化信息采集等项目。
03 智慧城市建设工程
加快推进建设智慧路灯、能碳监测平台、智慧公文、智慧旅游、智慧政务、智慧城管、智慧监管等融合创新基础设施建设,推进城市治理体系和治理能力现代化。

第六篇 加快农业农村现代化,推进乡村全面振兴

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

第一章 全力推动农业高质高效

第一节 夯实粮食稳产保供基础

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

第二节 提升农业现代化水平

锚定壮大特色农牧产业,聚焦青稞、蔬菜、牦牛、藏羊、奶业、生猪、饲草等重点领域,持续提升品种培育、品质提升、品牌打造和标准化生产推广行动。按照“育龙头、建基地、搞加工、创品牌、促营销”思路,推进堆龙德庆区、达孜区、墨竹工卡县、曲水县、林周县、尼木县等现代农业产业园提质增效,推广建设现代化智能蔬菜大棚,因地制宜发展县域富民产业。推动智慧农牧业发展,建设数字化种植、设施农业应用基地,发展植保无人机等先进装备,更好满足高原地区农业生产需求,打造国家数字农业创新应用基地。加快农旅融合发展,高水平建设景区村庄等载体,加快农业农村资源开发,积极培育农村电商、乡村民宿、休闲康养、农事体验等新兴产业,改造升级特色种养殖传统产业,大力发展现代设施农牧业,加大农牧业产业化龙头企业培育。

第三节 创新农业现代经营体系

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

专栏12 “十五五”时期乡村产业重点工程
01 高标准农田建设工程
推进尼木县、墨竹工卡县、堆龙德庆区、曲水县、达孜区、林周县等高标准农田建设和改造项目,提升机械化作业水平、保灌能力和防灾抗灾水平,构建高效保供体系。
02 特色农业产业发展工程
推进拉萨市尼木县藏鸡产业提质增效项目、林周县现代农业产业园建设、林周县集中式牲畜圈养工程、城关区高标准奶牛养殖中心和嘎巴生态牧场提升改造项目、当雄县牦牛改良基地、曲水县可移动式牛硬圈建设项目、优质人工饲草料基地等建设,加快增强拉萨特色农牧业的质量效益。
03 农村产业融合工程
推进国家数字农业创新应用基地等项目建设,提升农业产业链现代化水平、拓展乡村产业增值空间、培育壮大乡村新业态。

第二章 加快推动农村宜居宜业

第一节 实施新时代乡村建设行动

学习运用“千万工程”经验,健全乡村建设实施机制,分类有序推进“多规合一”实用性村庄规划编制。实施乡村基础设施建设工程,有序推动城镇基础设施向乡村延伸。统筹推进全域土地综合整治试点,有序盘活闲置低效建设用地。加快推进农村危房改造,实施预制板房屋治理改造行动和地震易发区房屋设施加固工程。持续实施农牧区人居环境综合整治提升行动,以农牧区厕所革命、生活污水垃圾治理、村容村貌提升为重点,统筹推进农牧区改水、改厕、改路、改厨、改房、改圈“六改”工作,建立健全农牧区人居环境长效管护机制,不断巩固农牧区人畜分离工作成效。推动村域生活垃圾一体化收储转运处理等基础设施建设,全面提升乡村风貌和

农牧区人居环境质量。开展拉萨市高原和美乡村申报工作,集中力量创建一批国家级乡村振兴示范县、示范乡镇、示范村,力争到2030年在全区率先完成高原和美乡村建设任务。

第二节 推动城乡公共服务普惠共享

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

第三节 加强乡村治理体系和能力建设

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

专栏13 “十五五”时期和美乡村重点工程
01 乡村基础设施建设工程
统筹推进全域土地综合整治试点工作,以农用地整理增加耕地面积为主,城镇建设用地整理优化建设用地布局为重点,研究土地整治指导思想、方针和目标,确定各县(区)各项土地整治活动潜力、规模、结构、布局。推动乡村振兴重点基础设施建设,支持农村道路改造工程、农村电网巩固提升、农区基础设施,全面提升乡村基础设施承载能力、公共服务便利度和生态环境质量,持续增强农牧民获得感、幸福感、安全感。
02 中小河流治理工程
赤朗曲、普朗曲、墨当等治理工程,保障群众生命财产安全。
03 农牧区人居环境整治工程
加快农牧区环境整治、厕所改造、生活垃圾转运及治理、畜禽粪污无害化处理等重点项目建设。

第三章 持续推动农民富裕富足

第一节 强化防止返贫监测和精准帮扶

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

第二节 持续推动农牧民稳定增收

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

第三节 完善城乡融合发展体制机制

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

第七篇 进一步深化改革开放,增强经济社会发展动能

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

第一章 深化重点领域改革

第一节 全面激活市场主体活力

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

大力发展民营经济。实施小微企业治理结构和产

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

第二节 健全要素市场体系

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

第三节 深化财税金融体制改革

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

第四节 积极融入全国统一大市场

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

第二章 着力提振消费扩大投资

第一节 大力提振消费

深入实施提振消费专项行动,合理提高公共服务支出占财政支出比重,增强居民消费能力。推进消费新业态新模式新场景试点城市建设。加强服务供给能力建设,支持服务消费场景创新、业态融合、产业集聚。加大直达消费者的普惠政策力度,增加政府资金用于民生保障支出。结合城市一刻钟便民生活圈和城市社区嵌入式服务设施建设,加快配齐购物、餐饮、家政、维修等社区居民服务网点。完善促进消费制度机制,清理汽车、住房等消费不合理限制性措施。落实带薪错峰休假。深化准入改革,创新监管模式,强化品牌赋能,聚焦民生关切,持续破解消费环境痛点堵点难点,全力优化消费环境、守护消费者权益。

第二节 扩大有效投资

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

第三章 持续优化营商环境

第一节 优化提升政务服务效能

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

第二节 构建“亲”“清”政商关系

开展优化营商环境专项行动,加强《拉萨市优化营商环境条例》宣传落实,全力擦亮“投资西藏、首选拉萨”品

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

第四章 高质量推进对口支援

第一节 深化拓展援藏方式

深化拓展人才援藏成果,提高急需紧缺专业技术人才选派比例,鼓励优秀援藏干部人才留藏工作。推进医疗人才“组团式”援藏,探索采取“托管”模式,帮助受援县(区)人民医院打造一批市级区域医疗中心有影响力的重点科室。扎实推进教育人才“组团式”援藏。创新推进就业援藏,精心打造一批区外“组团式”就业基地,大力推广就业岗位精准对接模式,进一步扩大高校毕业生区外就业规模。进一步拓展援藏方式,逐步从给资金、建项目的“输血式”援藏向“造血式”援藏转变,提升自我发展内生动力。丰富拓展交往交流交融形式和内涵,全面构筑中华民族共有精神家园。

第二节 切实提高援藏效能

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

第五章 高水平扩大对外开放

第一节 大力推进拉萨—山南经济一体化发展

加快交通互联互通,重点推进拉日铁路扩能改造、拉萨至山南高速公路提质升级,打造拉萨—山南一体化综合交通核心枢纽群,推进贡嘎国际机场综合交通枢纽建设。规划建设连接两市重点产业园区、旅游景区的快速通道,构建内畅外联、便捷高效的综合交通运输网络。深化产业协同发展,立足拉萨科技创新、现代服务和山南特色农牧业、清洁能源等产业优势,建立产业协作机制,推动产业链供应链深度融合,共同打造高原特色农产品加工、绿色工业等优势产业集群,引导企业跨区域布局和要素优化配置。深化文旅合作,联合推出联票优惠与精品旅游线路,推进拉萨—山南文化旅游一体化发展。创新跨区域合作模式,持续深化政府引导、企业参与、优势互补、园区共建、利益共享的“飞地经济”。推动公共服务共建共享,打破行政壁垒,促进教育、医疗、文化、养老等优质公共服务资源在两市间合理流动和均衡配置,探索建立统一的社会保障和公共服务标准,逐步实现两地居民在就业创业、社会保障、公共服务等方面享有同等权益。加强生态环境共保联治,协同推进污染防治攻坚和生态修复工程,建立健全跨区域生态环境联合执法和应急联动机制,共同守护好高原的蓝天碧水净土。

第二节 深化国内多层次区域合作

大力发展枢纽经济、门户经济、飞地经济,与成渝地区双城经济圈重点开展商贸、物流、文旅协作,与陕甘宁青经济圈重点强化能源、工业合作,与大香格里拉经济圈重点加强旅游合作。加强拉萨国际友城关系建设,促进国际交流合作。依托对口援藏合作,抓住京津冀协同发展、长三角一体化发展等国家重大区域战略机遇,促进与中西部地区、东部沿海地区优势互补、协同发展。依托清洁能源基地建设,积极吸引和承接东中部省份转移符合条件的产业。探索建设“飞地”产业园区、跨省合作园区,搭建企业合作联盟,共建项目孵化、人才培养、市场拓展等服务平台,逐步形成新型区域互惠合作关系。

第三节 持续扩大对外开放合作

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

专栏14 “十五五”时期扩大对外开放重点工程
01 对口援藏五大工程
实施促进各民族交往交流交融、产业支援促进就业、文化教育支援、干部人才交流合作、保障和改善民生等五大工程。
02 融入“一带一路”工程
加快实施对外开放平台建设;高标准建设运营拉萨综合保税区,推进中尼友谊工业园项目;深化园区建设、能源电力设施、矿产开发、农畜产品加工、藏医药研发等领域合作;扩大对外人文交流。

第六章 服务保障雅下水电工程建设

第一节 加强清洁能源开发合作

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

(下转第七版)