

拉萨市国民经济和社会发展的第十五个五年规划纲要

(上接第三版)

第二篇 实施“强主核、强中心”战略,打造现代化人民城市

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

第一章 全面优化城市经济地理布局

第一节 构建国土空间开发保护格局

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

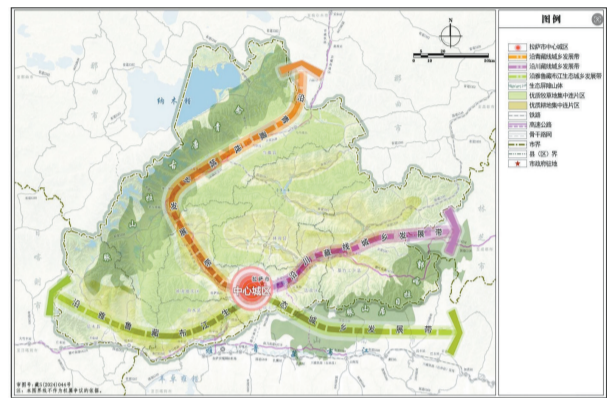


图1 拉萨市国土空间开发保护示意图(2021—2035)

第二节 构建新型城镇空间结构

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

专栏1 拉萨市域城镇空间结构(2021—2035)	
01 做强“一核引领”	构建以城关区、堆龙德庆区和经开区、高新区、文创园区、八廓古城为“一心”,以达孜区为“一极”的城市核心引领,集聚人口、产业、公共服务等优势资源,加快提升中心城区发展能级。
02 做大“一极驱动”	把墨竹工卡县建成全市经济增长极,大力发展高原绿色矿业,促进工农融合发展,全力建设宜居宜业的产业新城。
03 做优“四县协同”	把林周县打造成种质资源创新和生态价值转化的农牧耦合发展基地、高原康养宜居城市和红色旅游文化城市,把曲水县打造成高原生物、新型材料制造、循环经济、新型物流、清洁能源、健康食品供应产业重要承载区、自然休闲及研学旅游基地,把当雄县打造成具有区域影响力的生态和旅游服务基地、新能源基地、高原特色农业发展样板地,把尼木县打造成传统手工艺及传统文化承载地、“非遗+旅游”融合发展基地、高原特色农产品生产基地、新能源装备制造先行区。
04 做实“多点联动”	推动重点乡镇差异化发展,积极构建各具特色、一体联动的城乡融合发展格局。

第三节 加快完善三级城镇体系

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

第四节 打造特色经济集聚发展片区

分类统筹县域特色化发展,积极构建中部、东部、西部三大特色经济集聚发展片区。中部以城关区、堆龙德庆区、达孜区和曲水县、林周县为重点,推进农文旅科工贸商体协同发展。强力实施园区再造三年行动计划,推进基础设施提升、产业转型升级、空间资源优化、营商环境提升、管理体制创新,重点做大经开区、高新区、文创园区“三个功能区”,强化八廓古城赋能增效。采取“一区一策”“一产业一策”,做优“五类业态发展区”、做强“九大产业”。东部以墨竹工卡县为重点,前瞻谋划资源型经济转型升级,助力绿色矿业高质量发展。西部以当雄县、尼木县为重点,集约发展河谷农业、草地畜牧、生态旅游、净土健康产业加工、清洁能源等产业,推动生态价值加快转化。

表2 “十五五”时期县城产业定位引导

区域	产业定位引导
城关区	文化旅游、商贸服务、文化创意、会展经济、科教产业、时尚消费、低空经济
达孜区	旅游康养、农牧加工、藏医药、商贸物流、高新技术、低空经济、新型储能
堆龙德庆区	绿色建筑、商贸物流、低空经济、新能源、民族手工、藏医药康养、文化旅游
林周县	藏都都市农业、生态旅游、生态康养、绿色工业、农牧种业、低空经济

尼木县	清洁能源、有机种植、特色养殖、特色民族手工业、生态旅游、绿色矿业、现代物流
当雄县	生态旅游、高原文体、特色畜牧、清洁能源
曲水县	现代物流、清洁能源、绿色工业、食品药品精深加工、现代农牧、文化旅游、循环经济
墨竹工卡县	绿色矿业、净土健康产业、文化旅游、清洁能源、农牧特色产业
经济技术开发区	生物医药、食品加工、新型建材、高原特色工业、先进装备制造、低空经济
高新区	数字经济、金融商务、新能源、高新技术
文创园区	文化娱乐、旅游休闲、数字科技、健康体检、金融商务、体育竞技、低空经济、循环经济

第二章 系统推进城市更新

第一节 精准精细精美推进城市建设

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

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

第二节 有序推进城市住区更新

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

第三节 科学推进城市商业更新

精心实施八廓古城环境负荷减载、古城保护与旧城改造提升工程。实施城市商圈提质计划,改造提升商业步行街和旧商业街区,推动文旅产业赋能业态更新,全力打造一批以拉萨不夜城为样板的特色街区和活力商圈。推进既有建筑改造利用,实施危险住房改造工程,盘活低效楼宇、老旧厂房、传统商业设施等存量房屋。完善市场化投融资模式,鼓励和吸引社会资本参与城市更新。做好历史文化风貌保护工作,不搞大拆大建,采取拆除新建、整治提升、拆整结合等方式实施改造,切实消除安全隐患,改善居住条件和方式生活环境。创新完善以需求为导向,以项目为牵引的城市更新体制机制,建立“专项规划—片区策划—项目实施方案”的规划实施体系。

专栏3 “十五五”时期城市更新重点工程

01 城市更新工程	结合数字拉萨建设,摸清地下管网底数。实施城镇地下管网建设工程、背街小巷砂石路面硬化及断头路打通工程、主城区电入地工程、老旧小区改造工程、城市公交微循环工程、城市绿化巩固提升工程。
02 八廓古城保护与旧城改造提升工程	实施八廓古城设施提升工程、风貌整治工程、古建文物大院保护修缮工程、居民大院保护修缮工程、环境负荷减载工程、历史文化街区治理工程。

第三篇 坚持产业强市,建设高质量发展的活力拉萨

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

第一章 强势提质文旅产业

第一节 丰富高品质文化旅游供给

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

第二节 促进文旅产业深度融合

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

第三节 着力提升文旅服务质量

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

第四节 聚力建设国际旅游目的地

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

专栏4 “十五五”时期文旅产业赋能提升重点工程

01 文旅品牌建设工程	推进纳木措国家5A级旅游景区创建项目,推进俊巴渔村、林周农场4A级景区创建项目;持续推动公共文化服务高质量发展引领区、国家文化生态保护区、国家文化和旅游产业发展示范区(单位)、国家文物保护单位示范区、国家旅游度假区;推进自治区旅游名县、自治区级绿色康养旅游示范基地、西藏自治区精品旅游景区、自治区级旅游休闲街区、自治区级旅游度假区的申报和创建。
02 旅游基础设施提升工程	推进有氧基础设施建设,持续完善“拉萨有氧直通车”覆盖面;提升全域旅游导游导览系统,提升旅游驿站服务功能。建设完善拉萨市全域旅游风景道体系,推进全市旅游交通网络的全域导游导览系统、旅游驿站系统提档升级;推进纳木措环湖旅游前道工程、文创园区水系生态综合治理工程、文创园区南山景区提升工程与基础设施整体提升改造项目、墨竹工卡县甲玛文旅小镇提档升级项目、西藏野生动物保护区5A级旅游景区提升项目、堆龙德庆区旅游服务配套设施与景区升级项目、八廓古城4A级景区配套设施提升项目、达孜区巴嘎鲁纳舞池景区建设项目等重点旅游基础设施。
03 数字文旅建设工程	推进数智布达拉文旅融合创新区等重大文旅项目建设,加快智慧文旅信息化建设,推动景区、街区智慧化升级;整合交通、景区、酒店、文博、演艺、购物等服务资源,打造一体化文旅综合服务平台,推动涉旅数据联通共享与融合应用。

第二章 加快升级支柱产业

第一节 做大绿色工业

优先重点发展绿色工业,加快培育壮大一批国家级、自治区级绿色工厂、绿色工业园区等绿色制造体系。实施新一轮找矿突破战略行动,加强重点区域探矿工作,争取自治区地质勘查资金投入,引入社会资本,支持绿色勘查,强化探矿权“圈而不探”整治。聚焦巨龙铜矿、知不拉铜多金属矿、甲玛铜多金属矿等重点项目,加快铜矿等优势矿产智能化、绿色化、融合化等项目建设,推动墨竹工卡县创建中国铜都。鼓励大型矿山企业或有能力的企业兼并重组和整合技改中小型矿山企业,分类处置不具备安全生产条件的

矿山和无生产经营主体的尾矿库,实施“5G+数字矿山”工程,实现矿山作业向智能化、无人化、高效化转变。执行绿色矿山建设标准,推动生产矿山限期完成改造升级和生态修复,推广先进的采选工艺和装备,打造“开采方式科学化、资源利用高效化、企业管理规范化、生产工艺环保化、矿山环境生态化”的绿色矿业发展样板。依托雅江风光一体化基地统筹开发,推动拜木抽水蓄能电站等清洁能源项目建设,探索氢能应用及产业发展,不断提升能源安全保供和清洁能源外送能力。加快推进天然饮用水品牌整合、市场推广和附加值产品研发,做优“地球第三极·拉萨好水”品牌。持续实施轻工业发展促进行动,以“三品”战略为牵引,支持民族用品、藏医药、农畜产品加工等产业做大做强,积极培育中国消费名品。

第二节 做优金融产业

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

第三节 做强数字经济产业

夯实以电力、运力和算力为核心的基础设施底座,强化绿色电力供应保障与智慧运力网络优化,前瞻布局新型算力一体化设施,筑牢发展基石。有序发展算力产业,加快建设拉萨数据中心与算力中心,构建集约化、规模化的算力供给体系,通过应用牵引与服务创新,促进算力资源的高效转化与消纳。培育数据产业,推动公共数据授权运营与市场化流通,充分释放数据要素价值。布局人工智能产业,实施“人工智能+”行动,依托纳金实验室等项目,推动技术研发与场景应用。推动产业数字化全链条转型,聚焦高原医药、文化旅游等领域,用新一代数字技术赋能实体经济。加速数据价值化进程,推进公共数据授权运营,培育数据要素市场。创新发展飞地经济模式,积极推动在北京、南京等数字经济优势地区建设“飞地园区”,深化区域协同与产业互补,拓展科创资源与市场空间。促进数字技术与实体经济深度融合。

第四节 稳步推进园区再造

推动经开区扩容升级,高标准推进夏当工业园“七通一平”,建立“标准地”供应机制,提升园区综合承载力。全力推进高新区“一厅四城”和花园城区建设,引导数字经济、金融商务、高新技术、新能源等产业入园集聚发展。推动文创园区市政道路改造提升,大力扶持唐卡等传统文化产业,推动文化和旅游、科技深度融合。推动拉萨综合保税区完善基础设施建设,加大招商引资力度,提升园区运营水平,打造成设施完备、功能齐全、服务一流的功能区。推动曲水县工业园、墨竹岗桑花开工业园创建自治州级工业园区建设。借鉴聂当产业园发展模式,推动在尼木经开区设立工业园,实现产业项目高效落地。做好堆龙德庆区工业园区产业配套,推动全市产业园区服务提质扩能,提升服务效能。深化园区管理体制创新,统筹推进园区规划设置、运行模式、人员编制、管理权限改革,推动园区行政执法事项“集中授权、清单发布”模式,逐步剥离园区所涉社会事务,制定园区经济管理事项基本清单和附加清单,促进园区更加聚焦主责主业、做大做强。

专栏5 “十五五”时期园区再造重点工程

01 园区基础设施提升工程	实施综合保税区基础设施提升工程、高新区南组团市政基础设施提升工程、经开区夏当工业园地下综合管廊、文创园区市政基础设施提升工程、堆龙德庆区工业园区产业配套、尼木岗桑产业园等重点工程。推进堆龙德庆区工业园区低效用地再开发项目,通过实施低效用地的提质增效与产业植入等举措,有效提升园区土地利用效率,显著增加园区经济产出。
02 园区数字化改造提升工程	实施经开区智慧城市提升工程、西藏电商产业园(二期)、经开区功能园区数字化提升工程等重点工程。

第三章 全面赋能基础产业

第一节 提升发展服务产业

实施服务业赋能提质行动,扩大优质经营主体,分领域推进生产性服务业向专业化和价值链高端延伸,推进生活性服务业高品质、多样化、便利化发展。加速推进商贸业提档升级,发展首发经济、电商经济、夜间经济、城郊经济、乡村休闲游经济等新业态,创新“智慧商圈”“智慧市场”“智慧街区”等新业态新模式。加快推进现代商贸流通体系建设,完善城乡商业网络,支持建设区域性商贸物流中心和专业市场,提升农产品批发市场、冷链仓储等基础设施水平,畅通工业品下乡和农产品进城双向流通渠道。持续推进电商进农村,深耕电商服务供给体系,壮大规模电商群体,赋能产业化数字化转型,不断巩固提升拉萨农产品电商市场竞争优势,打造全国农村电商样板。建强国家级经开区、综合保税区等开放合作平台,构建南亚信息走廊,积极发展技术咨询、知识产权等服务产业。

第二节 挖潜发展外贸产业

支持传统外贸企业数字化转型,培育专业型与综合型跨境电商平台,支持重点平台企业拓展市场份额,发挥辐射与规模效应。推动跨境电商与海外仓、外贸综合服务等新业态融合,加快建设中国(拉萨)跨境电商电子商务综合试验区,积极申报国家市场采购贸易(1039)试点城市。加快公共服务中心、孵化基地与创新创业基地建设,孵化培育中小微跨境电商企业。加大对外贸头部企业引进力度,吸引其在拉萨设立运营中心等功能机构。加大政策扶持力度,鼓励企业申报“知识产权备案”“RCEP”“AEO”等利好政策,壮大对外贸易主体规模。积极推进多式联运,整合尼泊尔海外仓、集货中转仓等资源,探索发展“跨境电商+南亚班列”,强化口岸物流信息共享,提升物流配送与中转仓运营效率。全力助推9610、1210跨境电商业务发展,提升跨境贸易便利化水平,培育外贸增长新动能。(下转第五版)