

拉萨市国民经济和社会发展的第十五个五年规划纲要

(上接第一版)

第一节	加强电力网络建设
第二节	优化油气设施布局
第三章	建设保障有力的城乡水网体系
第一节	建设安全韧性现代水网
第二节	增强城市供水系统韧性
第三节	完善城乡排水设施体系
第四章	建设智慧高效的新型基础设施
第一节	有序推进信息基础设施建设
第二节	加快融合创新基础设施建设
第六篇	加快农业农村现代化,推进乡村全面振兴
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
第二节	提升农牧业现代化水平
第三节	创新农业现代经营体系
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
第二节	推动城乡公共服务普惠共享
第三节	加强乡村治理体系和能力建设
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
第二节	持续推动农牧民稳定增收
第三节	完善城乡融合发展体制机制
第七篇	进一步深化改革开放,增强经济社会发展

动能

第一章	深化重点领域改革
第一节	全面激活市场主体活力
第二节	健全要素市场体系
第三节	深化财税金融体制改革
第四节	积极融入全国统一大市场
第二章	着力提振消费扩大投资
第一节	大力提振消费
第二节	扩大有效投资
第三章	持续优化营商环境
第一节	优化提升政务服务效能
第二节	构建“亲”“清”政商关系
第四章	高质量推进对口支援
第一节	深化拓展援藏方式
第二节	切实提高援藏效能
第五章	高水平扩大开放合作
第一节	大力推进拉萨—山南经济一体化发展
第二节	深化国内多层次区域合作
第三节	持续扩大对外开放合作
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
第二节	拓展雅下水电工程上下游产业链供应链
第八篇	保障改善民生,促进人的全面发展和共同

富裕

第一章	统筹就业、增收和人口服务
第一节	推进更高质量的充分就业
第二节	提升城乡居民收入水平
第三节	健全人口服务体系
第二章	办好人民满意教育
第一节	全面落实立德树人根本任务
第二节	建设高素质专业化教师队伍
第三节	建设高质量教育体系
第四节	深化教育改革与开放
第三章	推进健康拉萨建设
第一节	实施卫生健康提质增效行动
第二节	提升医疗卫生服务水平
第三节	提升公共体育服务能力
第四章	健全多层次社会保障体系
第一节	推进社会保障扩面提质
第二节	健全社会救助和福利体系
第三节	促进妇女全面发展
第四节	提升残疾人自我发展能力
第五章	完善退役军人服务保障
第一节	建设全龄友好包容型社会
第二节	优化养老服务供给
第三节	加强青年发展工作
第三节	建设儿童友好型城市
第九篇	坚持文化兴市,建设高品质内涵的文化

拉萨

第一章	强力推进精神文明建设
第一节	弘扬社会主义核心价值观
第二节	提高全社会文明素养
第二章	大力发展文化事业和文化产业
第一节	有效提升公共文化服务水平
第二节	全面加强文化遗产保护
第三节	扎实推进文化产业高质量发展
第十篇	坚持生态立市,建设高价值生态的美丽

拉萨

第一章	全面加强生态保护修复
第一节	构建生态保护格局
第二节	加强自然资源保护利用
第三节	保护生物多样性
第二章	系统实施环境综合治理
第一节	全面推进大气污染防治
第二节	全面推进水污染防治
第三节	持续推进“无废城市”建设
第三章	深入推进绿色低碳发展
第一节	推进碳达峰行动
第二节	推进碳汇开发
第三节	推动生产生活方式绿色转型
第四章	有效促进生态价值转化
第一节	构建生态产品价值体系
第二节	健全生态监管奖惩体系
第十一篇	坚持依法治市,建设高效能治理的法治

拉萨

第一章	发展全过程人民民主
第二章	深入推进依法行政
第三章	着力健全公正司法体制机制
第四章	扎实推进社会治理提质增效
第一节	加强社区党组织建设
第二节	全力推动社区场景营造
第三节	引导多元主体共治
第十二篇	坚持稳定安市,建设高水平安全的平安

拉萨

第一章	健全国家安全体系
-----	----------

第一节	强化总体国家安全观
第二节	全力维护公共安全
第三节	加快建设强边大后方
第二章	推进中华民族共同体建设
第一节	铸牢中华民族共同体意识
第二节	加强宗教事务治理法治化
第三章	确保社会和谐稳定
第一节	健全社会稳定风险防控机制
第二节	持续完善社会治安防控体系
第三节	全面构建城市应急救治体系
第十三篇	强化实施保障,奋力实现“十五五”目标

任务

第一章	坚持党的全面领导
第二章	完善规划编制体系
第三章	健全抓落实机制
专栏目录	
专栏1	拉萨市域城镇空间结构(2021—2035)
专栏2	“十五五”时期城市现代化功能提升工程
专栏3	“十五五”时期城市更新重点工程
专栏4	“十五五”时期文旅产业扩容提升重点工程
专栏5	“十五五”时期园区再造重点工程
专栏6	“十五五”时期基础产业提升重点工程
专栏7	“十五五”时期科技创新重点工程
专栏8	“十五五”时期综合立体交通体系建设重点工程
专栏9	“十五五”时期能源保障体系建设重点工程
专栏10	“十五五”时期首府水网建设重点工程
专栏11	“十五五”时期新型基础设施建设工程
专栏12	“十五五”时期乡村产业重点工程
专栏13	“十五五”时期和美乡村重点工程
专栏14	“十五五”时期扩大对外开放重点工程
专栏15	“十五五”时期就业保障及增收重点工程
专栏16	“十五五”时期教育提质行动重点工程
专栏17	“十五五”时期“健康拉萨”建设重点工程
专栏18	“十五五”时期多层次社会保障体系建设重点工程
专栏19	“十五五”时期全龄友好包容型社会建设重点工程
专栏20	“十五五”时期公共文化服务水平提升重点工程
专栏21	“十五五”时期生态保护与修复重点工程
专栏22	“十五五”时期污染防治攻坚战重点工程
专栏23	“十五五”时期平安拉萨建设重点工程

重点工程

专栏目录	
图1	拉萨国土空间开发保护示意图(2021—2035)
图2	拉萨市域交通体系(2021—2035)
图3	拉萨市域生态系统保护示意图(2021—2035)
表1	“十五五”时期拉萨市经济社会发展指标体系
表2	“十五五”时期县域产业定位引导

第一篇 “十五五”时期是拉萨同全国全区一道基本实现社会主义现代化夯实基础、全面发展的关键时期

“十四五”时期,拉萨坚持以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导,深入学习贯彻党的二十大精神,深入学习贯彻习近平新时代中国特色社会主义思想,深入学习贯彻习近平总书记关于西藏工作重要指示和新时代党的治藏方略,紧扣铸牢中华民族共同体意识推进中华民族共同体建设这条主线,以聚焦“四件大事”聚力“四个创建”,当好“七个排头兵”为目标,深入践行“五条原则”,强力实施“四大战略”,推动各项事业取得全方位进步、历史性成就。

第一章 全面建设社会主义现代化新拉萨迈出坚实步伐

维护稳定开创新局面。基层治理效能大提升战略和社会稳定风险大化解战略落地见效,反分裂斗争取得阶段性胜利,民族团结进步成果丰硕,宗教治理水平显著提升,平安拉萨建设强力推进,各族群众安全感满意度连续多年保持在99%以上,成功创建全国社会治理现代化试点“合格城市”、全国社会治安防控体系建设示范城市、全国民族团结进步示范市。

经济实力迈上新台阶。地区生产总值连续跨越700、900亿元,2025年突破千亿元大关,人均地区生产总值超出全国全区平均水平,国家级高新区喜获通过,拉萨综合保税区成功封关运营,经开区入选国家级绿色工业园区,文创园区获批国家级文化产业示范园区,首府城市的引领辐射带动作用持续提升。

产业培育构建新格局。创新实施全域旅游配套大发展战略,旅游人数和收入较2020年翻了一番,绿色工业、金融产业、数字经济规模不断扩大,三次产业结构持续优化,“五类业态发展区”集聚成势,“一个主导、三大支柱、九大产业”的产业体系加快构建,成功入选全国零售业创新提升试点城市、全国一刻钟便民生活圈全域推进先行区试点城市、国家消费品工业“三品”战略示范城市。

基础设施实现新突破。拉林铁路开通运营,拉那高速、拉日高速和S5快速公路建成通车,农村公路通车总里程达到5448公里,拉萨在“西藏331交通圈”的中心地位更加凸显;旁多引水、帕古水库等重大水利工程开工建设,高原水文化城市建设取得显著成效;固定网络“千兆到户”,5G基站实现乡镇全覆盖,国家级互联网骨干直联点全面建成。

城乡融合提升新内涵。强力推进城乡环境综合大整治战略,八廓古城保护与旧城改造提升工程取得阶段性进展,亮化美化提升、道路管网改造、中心城区水系修复、城市塑像整治等一大批城市建设项目建成投用,“水润城、绿满城、数兴城”的画卷全面铺展,城市品位和生活品质明显改善;脱贫攻坚成果持续巩固,乡村振兴全面推进,建成国家级美丽休闲乡村2个、高原和美乡村108个,城乡面貌发生深刻变化。

改革开放激发新动能。招投标体制改革纵深推进,国企“瘦身健体”迈出关键步伐;对口支援硕果累累,拉萨文化旅游节、拉萨人才周、拉萨平台商品展览会、全球数字经济大会拉萨高层论坛等平影响力不断扩大;营商环境持续优化,市场主体数量突破21万户,“投资西藏、首选拉萨”成为广泛共识。

民生福祉获得新提升。城乡居民人均可支配收入年均分别增长6.2%、7.5%,收入差距持续缩小;拉萨籍高校毕业生就业率高常年保持在95%以上,区外就业率大幅跃升至12.81%,成功入选国家公共就业服务能力提升示

范项目建设城市;教育、医疗、文化、社保、养老等基本公共服务有效供给,各族群众的获得感、幸福感、安全感进一步增强,上榜“公共服务优化”十佳城市。

生态文明擦亮新颜值。拉萨南北山绿化工程完成营造造林91.98万亩,城市绿化覆盖率提高到43.7%,新增污水处理能力20.5万吨/日,革命性消除人畜混居现象,空气、水、土壤质量持续保持全国前列,入选国家生态文明建设示范市、国际湿地城市,拉萨经开区成功创建国家级零碳园区,75%的县(区)、88.5%的乡镇(街道)、87.6%的村(社区)成功创建自治区级生态文明建设示范。

这些成绩的取得,最根本在于习近平总书记和党中央的亲切关怀,根本在于习近平新时代中国特色社会主义思想的科学指引,是自治区党委坚强领导和援藏省市大力支援的结果,是市委、市政府团结带领各族干部群众勇毅前行、艰苦奋斗的结果。

第二章 关键时期面临的新机遇新挑战

“十五五”时期,我国发展处于战略机遇和风险挑战并存、不确定难预料因素增多的时期。在这一大背景下,拉萨“十五五”时期发展面临“四大机遇”:一是中央的特殊关怀,以习近平同志为核心的党中央高度重视西藏工作、高度关怀西藏各族群众,特别是习近平总书记在自治区成立60周年之际亲临西藏视察,亲自擘画中国式现代化西藏新篇章,为我们指明了前进方向、注入了强大动力。二是政策的叠加共振,随着新时代西部大开发、“一带一路”建设、对口援藏等国家战略深入实施和“两重”“两新”政策加力扩围,拉萨在助力区域协调发展、扩展国家战略回旋空间、保障国家战略安全等方面的使命更加凸显,将享受到更多政策红利。三是市场的互补共享,首府城市发展具有引领性、兼容性、互补性强的特点,雅下水电、川藏铁路、新藏铁路等世纪工程的实施和国家清洁能源基地、边境安全能力建设等重大战略的推进将为未来拉萨发展提供巨大的市场机遇。四是底蕴的丰厚薄发,当前全市政治安定、社会稳定、民族团结、宗教和睦,“稳”有基础;九大产业格局初步构建,基础设施、市场培育、营商环境持续改善,“进”有支撑;强力推进转变作风、狠抓落实,干部群众干事创业激情热情高涨,“干”有动力。同时,拉萨面临的“五期叠加”阶段性特征没有改变,生态环境敏感脆弱,发展保护的矛盾仍然突出;建设强边大后方任重道远。全市上下要进一步坚定信心,积极识变应变求变,集中精力办好事情,奋力谱写社会主义现代化新拉萨建设的新篇章。

第三章 “十五五”时期拉萨经济社会发展的总体要求

第一节 指导思想

坚持马克思列宁主义、毛泽东思想、邓小平理论、“三个代表”重要思想、科学发展观,坚持以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导,深入贯彻党的二十大精神,全面学习贯彻习近平总书记关于西藏工作的重要指示和新时代党的治藏方略,统筹推进“五位一体”总体布局,协调推进“四个全面”战略布局,完整准确全面贯彻新发展理念,积极服务和融入新发展格局,深刻领悟“两个确立”的决定性意义,增强“四个意识”、坚定“四个自信”、做到“两个维护”,按照自治区党委的总体部署,坚持稳中求进工作总基调,坚决落实“六个坚持”重要原则,持续深入抓好稳定、发展、生态、强边四件大事,围绕当好“七个排头兵”,深入践行“五条原则”,强力实施“四大战略”,紧紧围绕铸牢中华民族共同体意识、推进中华民族共同体建设,以社会稳定为前提,以经济建设为中心,以推动高质量发展为主题,以实施“强主核、强中心”战略、建设现代化人民城市为主攻方向,以改革创新为根本动力,以满足人民日益增长的美好生活需要为根本目的,以全面从严治党为保障,全面提升首府城市发展能级和综合竞争力,推动经济实现质的有效提升和量的合理增长,推动人的全面发展、各族群众共同富裕迈出坚实步伐,确保与全国全区一道基本实现社会主义现代化取得决定性进展。

第二节 基本原则

“十五五”时期,推动全市经济社会发展,必须坚持党的全面领导,坚持人民至上,坚持高质量发展,坚持全面深化改革,坚持有效市场和有为政府相结合,坚持统筹发展和安全,重点把握以下要求。

——坚持首位引领与区域协同相促进。主动把全市工作放在全区大局中,推动特色优势产业向全产业链、全价值链高端迈进,增强面向全区的公共服务保障能力,不断提升首府城市辐射带动能力。把强化区域协作作为提升比较优势的重要方向,用好体制内体制外各种机制,争取纵向横向更多的支持助力,实现区域联动携手发展、和谐发展、共同发展。

——坚持高质量发展与高水平安全相结合。坚持质量第一、效益优先,注重提高劳动生产率和全要素生产率,形成以创新为主要引领和支撑的经济体系和发展模式,实现做大经济增量、做强经济体量、做优经济质量的统筹结合。全面维护祖国统一和社会稳定,进一步铸牢中华民族共同体意识,推进中华民族共同体建设。坚持和加强党的全面领导,在法治轨道上保障和促进经济社会协调可持续发展,提升应对外部环境变化的抗冲击能力、自主修复能力和调整转型能力。

——坚持生态保护与价值转化相融合。全面贯彻习近平生态文明思想,牢固树立“绿水青山就是金山银山”的发展理念,加快形成节约资源和保护环境的空间格局、产业结构、生产方式、生活方式。探索生态价值转化路径,推进生态优先、节约集约、绿色低碳发展,协同推进降碳、减污、扩绿、增长,将生态文明理念贯穿于经济社会发展全过程和各领域,推动经济社会发展全面绿色转型,促进经济社会可持续发展。

——坚持改革创新和开放引领相协调。坚定不移将改革创新作为拉萨现代建设的根本动力,用更大力度的改革创新举措激发内生动力,打造优化营商环境,形成有为政府和有效市场发展合力。充分发挥国家给予的一系列特殊优惠政策,强化全面开放和对口援藏的积极作用,利用国内国外两种资源、两个市场,着力构建借力外激发力内、以“输血”促进“造血”的体制机制,形成经济社会持续发展动能。

——坚持民生共享与人的发展相统一。坚持以人民为中心的发展思想,将增强人民获得感、幸福感、安全感作为经济社会发展的根本出发点和落脚点。紧扣人民对美好生活的向往,统筹“投资于物”与“投资于人”,加大对民生领域的投资力度,着力解决好城乡发展不平衡、基本公

共服务不平衡等影响民生发展问题,努力维护社会公平、全面增进民生福祉。

第四章 “十五五”时期拉萨经济社会发展的战略定位

立足拉萨实际,正确处理首位引领与区域协同相促进、高质量发展与高水平安全相结合、生态保护与价值转化相融合、改革创新与开放引领相协调、民生共享与人的发展相统一“五对关系”,按照统筹投资于物与投资于人、统筹城市更新与乡村振兴、统筹园区再造与产业升级、统筹深化改革与扩大开放、统筹有为政府与有效市场、统筹社会建设与共同富裕,统筹绿色发展与安全保障“七个统筹”的思路,全力打造“一城三区”战略定位,引领经济社会高质量发展。

第一节 打造国际文化旅游名城

坚持“文化兴市”原则,充分发挥国家历史文化名城的资源优势,主动融入自治区建设重要世界旅游目的地和面向南亚开放重要通道的战略,以生态为基,以文化为脉,以推进中华民族共同体建设之魂,强力实施全域旅游配套大发展战略,全面提升文化旅游品牌影响力,全力打造具有高原生态和民族特色的国际文化旅游名城。

第二节 打造高质量发展先行区

坚持“产业强市”原则,加强前瞻性思考、全局性谋划、战略性布局、整体性推进,打好高原牌、绿色牌、特色牌、开放牌、创新牌,围绕高原现代化产业体系、绿色转型发展、城乡协同发展、公共服务高效普惠共享等方面,全方位提升首府城市的经济首位度、产业支撑度、社会资源聚集度,努力推动高原经济高质量发展走在全区前列。

第三节 打造现代化治理示范区

坚持“依法治市”“稳定安市”原则,常态化长效实施基层治理效能大提升战略和社会稳定风险大化解战略,全面抓好社会治理体系和治理能力现代化建设,推动社会治理重心向基层下移,构建共建共治共享的社会治理格局。以数字政府建设为牵引,推动治理理念、治理手段、治理模式创新,建立与首府城市高效率运行相适应的现代化社会治理体系。

第四节 打造生态文明高地引领区

坚持“生态立市”原则,协同推进降碳、减污、扩绿、增长,深入实施城乡环境综合大整治战略,全面推进美丽经济、美丽城市、美丽乡村、美丽河湖、美丽山川、美丽湿地建设,探索在有效保护基础上实现生态价值转化的有效途径,实现高质量发展与高水平保护有机统一,为雪域高原实现人与自然和谐共生的现代化做好示范引领。

第五章 “十五五”时期拉萨经济社会发展的主要目标

充分考虑全市发展阶段特征和未来发展支撑条件,聚焦高质量发展、高品质内涵、高价值生态、高效能治理、高水平安全确立“十五五”时期经济社会主要目标。

建设高质量发展活力的拉萨。到二〇三〇年底,地区生产总值突破1500亿元,年均增长6%以上,人均地区生产总值突破15万元,经济实力持续增强,发展动能更加强劲;传统产业优化升级,新质生产力加快发展,高原特色领域科技创新能力明显增强;城乡融合发展,现代化人民城市加快建设,乡村振兴全面推进;社会事业优质均衡发展,基本公共服务均等化水平明显提高,城乡居民人均可支配收入年均分别增长7%、8%以上;重点领域和关键环节改革纵深推进,营商环境持续优化,开放平台建设取得更多实质性成果。

建设高品质内涵的文化拉萨。以文铸魂、以文兴业、以文塑城、以文夯基“五大工程”纵深推进,主流思想舆论不断巩固壮大,社会主义核心价值观广泛践行,中华优秀传统文化传承发展,文化价值实现创造性转化和创新性发展,公共文化服务体系和基础设施更加完善。

建设高价值生态的美丽拉萨。统筹山水林田湖草沙一体化保护和系统治理机制不断健全,产业结构、能源结构、交通运输结构明显优化,主要污染物排放量持续降低,绿色生产生活方式基本形成,城乡人居环境更加宜居宜业宜游,生态系统多样性、稳定性、持续性不断提升。

建设高效能治理的法治拉萨。科学立法、严格执法、公正司法、全民守法工作高效协同推进,党内法规制度得到全面贯彻,法治政府和法治社会建设取得重大进展,公共法律服务体系不断健全,各族群众法治意识大幅提升,社会治理体系和治理能力现代化水平明显提高。

建设高水平安全的平安拉萨。维稳制度体系科学完善,反分裂斗争主动权牢牢掌握,铸牢中华民族共同体意识深入人心,藏传佛教中国化和宗教事务治理法治化水平明显提高,意识形态阵地的有效巩固,群防群治工作机制更加成熟,重点领域风险有效防控化解,强边大后方建设取得明显成效,社会保持长期全面稳定、走向长治久安。

到二〇三五年,经济实力、特色产业竞争力、绿色生产力大幅跃升,中心城市辐射引领带动作用得到全面彰显,各族群众共同富裕得到充分体现,基本实现社会主义现代化,为本世纪中叶建成团结富裕文明和谐美丽的社会主义现代化新拉萨奠定坚实基础。

类别	指标	2025年	2030年	属性
经济发展	1.地区生产总值增长(%)	6.7	6	预期性
	2.民间投资占固定资产投资比重(%)	23.38	稳定在25%	预期性
	3.旅游总收入(亿元)	606.23	880	预期性
	4.规模以上工业增加值增速(%)	16.7	8	预期性
	5.清洁能源电力装机容量(万千瓦)	196.29	500	预期性
	6.社会消费品零售总额(亿元)	550.44	700	预期性
	7.常住人口(万人)	—	100	预期性
创新驱动	8.研发投入强度占地区生产总值之比(%)	1.5	1.5	预期性
	9.每万人发明专利拥有量(件)	—	16	预期性
	10.数字化城市管理覆盖率(%)	69.9	100	预期性
民生福祉	11.农牧民人均可支配收入增长(%)	7.5	8	预期性
	12.城镇调查失业率(%)	6.2	7	预期性
	13.城镇调查失业率(%)	≤5	≤5	预期性
	14.新增劳动年龄人口平均受教育年限	13.86	14.3	约束性
	15.每千人口拥有执业(助理)医师数(位)	4.5	4.5	预期性
	16.基本养老保险参保率(%)	—	98	预期性
	17.九年义务教育巩固率(%)	—	99.5	预期性
绿色生态	18.人口预期寿命(岁)	72.5	73	预期性
	19.单位GDP二氧化碳排放量(%)	控制在自治区规定范围	控制在自治区规定范围	约束性
	20.单位GDP能源消耗(%)	控制在自治区规定范围	控制在自治区规定范围	约束性
	21.地表水优良水体比例(%)	100	100	约束性
	22.空气质量优良天数比例(%)	99.4	99.7	约束性
	23.森林覆盖率(%)	2.96	2.96	约束性
	24.草原综合植被盖度(%)	76.68	76.68	约束性
安全保障	25.耕地保有量(万亩)	77.21	75.62	约束性
	26.青稞产量(万吨)	13	13	约束性
	27.民族团结进步示范单位个数(个)	15	25[有效期片10家]	预期性

(下转第四版)