

# 拉萨市国民经济和社会发展的第十五个五年规划纲要

## (上接第七版)第三节 扎实推进文化产业发展

实施重大文化产业项目带动战略,推动文化产业规模化、市场化、规范化、数字化发展。创新文博非遗产业发展,设立非遗工坊与产业集聚区,推动文博非遗项目品牌化、数字化发展。加快推进演艺产业发展,依托西藏文化旅游创意园区,发展演艺产业集群,鼓励培育跨界融合演艺新业态,推动藏戏、民歌、舞蹈等特色演艺活动与重点旅游项目创新发展,支持实景剧、舞台剧、小剧场、演唱会、音乐节、艺术节等新型演艺文化产业发展。探索发展高原影视产业发展,推动传统影视文化产业转型升级,打造更多具有西藏文化特色的电影电视作品,大力发展短剧、微电影、短视频、动漫等,加强内容创作与传播,强化沉浸式体验延伸,推动建设雪域高原特色影视拍摄基地,培育高原影视产业新赛道。培育壮大文化创意设计产业,提炼传统藏式文化元素,进行文创产品研发设计,构建“拉萨有礼”文创品牌体系,举办文创大赛,创新文创产品销售场景,推动文创产品从设计到销售全产业链发展。

<b>专栏20 “十五五”时期公共文化服务水平提升重点工程</b>
<b>01 家风基地建设工程</b> 实施“最美家风润拉萨”为主题,打造融家庭文明建设和典型案例宣传于一体的家风教育基地。
<b>02 文艺精品创作工程</b> 实施《文成公主》大型实景剧、《金城公主》舞台剧升级工程,打造《纳木措之殇》等精品剧目。优化市域演艺场景布局,打造古建大院、罗布林卡、宗角禄康等演艺新空间。深化国有文艺院团改革,系统完善文艺人才生态。
<b>03 公共文化服务提质工程</b> 实施海绵城市文化公园等公共服务设施建设、拉萨市堆龙文化活中心设备提升等项目,打造“小而美”文化微地标,建设城市书房等新型文化空间。
<b>04 文化保护与传承工程</b> 实施县(区)红色遗址保护工程建设项目。实施八廓古城整体保护更新行动,探索古城区内多遗址、拉萨古遗址等遗址公园建设项目,推进第四次全国文物普查及成果转化。推进历史文化名城名镇名村保护,推进达孜区桑阿寺修缮保护工程、墨竹工卡五世扎曲寺修缮保护工程。推进布达拉宫中华民族文化展示馆项目、色拉寺文物展示馆等重点建设项目。推进重点寺庙修缮工程,实施色拉寺安全消防提升等重点项目建设。
<b>05 非遗活态传承工程</b> 在八廓古城及文创园区打造“非遗展示展销场所”,建设藏族艺术展示、教学体验、产品销售于一体的非遗街区,完善非遗代表项目名录,壮大传承人队伍,加强数字化建设。推进达布林服饰制作工坊建设,提升改造拉萨市传统手工艺非遗旅游基地、堆龙德庆非遗物质文化遗产公园等重点项目建设。

## 第十篇 坚持生态立市,建设高价值生态的美丽拉萨

牢固树立和践行绿水青山就是金山银山理念,坚定不移走生态优先、绿色发展之路,协同推进降碳、减污、扩绿、增长,努力把拉萨打造成为西藏生态文明建设的靓丽名片。

### 第一章 全面加强生态保护修复

#### 第一节 构建生态保护格局

坚持山水林田湖草沙一体化保护和系统治理,构建“两屏六廊多片”的生态保护格局。筑牢两个生态屏障,以念青唐古拉山和郭喀拉日居山为高原山体生态屏障,着重加强水土保持、水源涵养及生物多样性保护,推进山体生态和植被修复。多部门协同构建六条生态廊道,以拉萨河为主要生态廊道,以尼木玛曲生态廊道、墨竹玛曲生态廊道、堆龙曲生态廊道、雪域藏布生态廊道以及乌鲁曲生态廊道为五条次要生态廊道。巩固重要区域廊道生态功能,依托市域内主要支线条河流廊道,连接湖泊、冰川、湿地等重要节点,构建高原水系脉络,加强水源涵养和水环境保护。保护拉鲁湿地国家级自然保护区、西藏雅鲁藏布江中游黑颈鹤自然保护区等生态核心区,保护市域内自然保护地、重要湿地、生态公益林等重要地区,控制生态资源要素相互之间的生态联系廊道的重要节点地区。

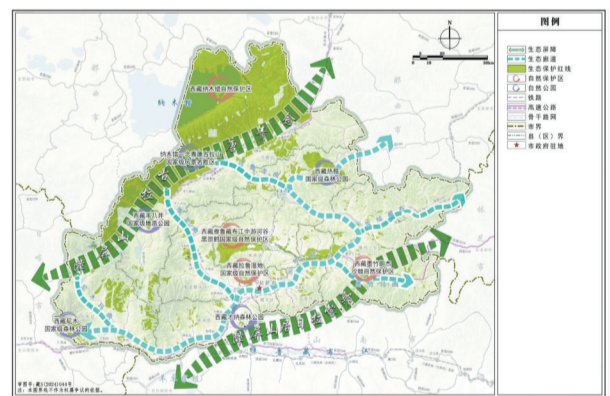


图3 拉萨市域生态系统保护示意图(2021—2035)

#### 第二节 加强自然资源保护利用

严格落实河湖长制,实施最严格的水资源管理制度,开展水资源基础调查,实施水域岸线功能分区管理,加强河湖、水库水源涵养区及饮用水水源地保护,维护河湖空间完整、功能完好、资源安全。加强草地资源保护,合理安排草地资源丰富区域的放牧强度,促进草畜平衡。加大林草湿荒漠资源保护力度,推进退化草地修复、荒漠化防治、湿地保护修复,持续巩固国际湿地城市创建成果,有效维护生物多样性。推进荒漠化治理,提高草原生态系统质量。加强森林资源保护,深化“林长+”联动工作机制,推进生态片林、河湖林带、农田防护林网建设。科学推进以拉萨南北山绿化工程为重点的国土绿化行动,推动国有林场规范运营,努力建设具有高原特色的现代化国有林场。加强湿地资源保护,强化重要水源地周边水源涵养林建设及保护。加强冰川资源保护,精确监测冰川动态,严格保护雪山冰川和多年冻土带。加强古树名木保护,开展资源普查,建立健全拉萨市古树名木数据库,实现古树名木可溯源管理。

#### 第三节 保护生物多样性

强化生物多样性保护工作协调机制,持续推进生物多样性智慧化监测与保护,推动生物多样性体验地建

设,加快建设以国家公园为主体、自然保护区为基础、各类自然公园为补充的自然保护地体系。健全生物生态安全工作协调机制,加强物种保护和外来入侵物种防控和治理,完善以雅江中游河谷黑颈鹤国家级自然保护区、纳木措自治区级自然保护区、拉鲁湿地国家级自然保护区为重点的区域生物生态安全风险防范和保护体系。

<b>专栏21 “十五五”时期生态保护与修复重点工程</b>
<b>01 河流生态治理工程</b> 推进由水南木沟生态清污小流域建设工程、林厚县松立乡松盘村水土流失综合治理项目等项目建设。推动尼木县尼木玛曲(城区段)生态修复综合治理、拉萨河(兼当下游段)河滩生态修复治理等项目前期工作。实施中心城区水系治理工程、城市湿地修复工程。
<b>02 拉萨南北山绿化工程</b> 推进国土绿化及树种繁育、配套基础设施建设。
<b>03 退化草原修复及荒漠防治工程</b> 加快推进尼木县古乡彭岗村等人工种草水渠修建项目,推进荒漠化防治、森林草原防火等工程建设。
<b>04 西藏重要生态系统保护和修复及支撑工程</b> 加快水、土生态修复、排污口整治、水源地保护、空气质量监测系统等项目建设。推动拉萨市防沙治沙项目、野生动植物保护及自然保护区体系建设、造林绿化、天然草原退牧还草、草原鼠虫害等防治工程等项目建设。

## 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

深入实施城乡环境综合整治战略,持续深入打好蓝天、碧水、净土保卫战。实施空气质量持续改善专项行动,强化臭氧污染溯源分析和协同控制,推进挥发性有机物和细颗粒物减排,深化消耗臭氧层物质和氢氟碳化物环境管理。提高清洁能源消费使用占比,推进具备条件的县城和高海拔乡镇集中供暖、清洁取暖。加强机动车尾气治理,加快老旧车辆和非道路移动机械淘汰更新,大力发展新能源汽车交通,提高公交车辆新能源车占比。实施甲烷排放控制行动,加强非二氧化碳温室气体排放控制。着力加强重点行业污染源治理,依法整改或关停退出不达标准产能,加快水泥行业超低排放改造。

### 第二节 全面推进水污染防治

加快集中式饮用水水源地保护区关闭调整和规范化建设,推进尼木县帕古水库水源地保护规范化建设工程,做好备用水源地选址论证和项目建设,合理规划供水(引水)线路,将沿线群众纳入集中供水范围,加快旁多引水工程建设。加快推进海纳城市建设,实施环境基础设施补短板工程,推广“近自然”生态治理模式,探索建设雨污分流、综合管廊全覆盖样板区。大力实施高原河湖生态保护和污染防治工程,推进经开区河畔公园引水工程、拉萨河上游(扎雪乡段)流域生态环境保护修复项目。探索开展“基于AI+大数据的区域排水系统智慧管控”,强化中心城区排水管网错接、漏接问题排查整治,统筹推进城镇雨污分流、水系生态修复和生态治理工程。有序开展拉萨河、堆龙河闸坝蓄水工作,保持下游生态流量。

### 第三节 持续推进“无废城市”建设

开展土壤污染源头防控行动,开展重点污染地块土壤修复。突出新污染物(持久性有机污染物、内分泌干扰物、抗生素、微塑料)治理。支持工业固体废物资源化新技术、新设备、新产品应用,提高固体废物综合利用率,打造各类“无废细胞”。全面实施生活垃圾、建筑垃圾、污泥、飞灰、再生资源、危险废物处置等环境基础设施补短板工程。实施县(区)垃圾分类中心项目,强化废旧物资回收利用设施建设,加快建设可回收物收运、处理系统,促进可回收物收运系统与再生资源利用市场相互协调、融合发展。全面提升“无废城市”建设成效。建立农业废弃物回收激励机制,加快创建国家或自治区畜禽养殖标准示范场区。完善危险废物、医疗废物安全处置体系,实施生态环境监测工程,建设生态环境监测网络,严密防范环境风险,实现全过程管控。

<b>专栏22 “十五五”时期污染防治攻坚战重点工程</b>
<b>01 大气污染防治工程</b> 强化高污染燃料禁燃区管控,持续推进城市建成区去煤化,显著降低大气污染物。大力实施空气质量持续改善行动,实施挥发性有机物源头替代工程。
<b>02 水污染防治工程</b> 推进城镇污水垃圾处理及收集系统建设、实施污水处理厂及配套管道工程、污水提标提升改造项目,持续改善区域水环境质量。
<b>03 “无废城市”建设工程</b> 实施垃圾、当堆、墨竹工卡、曲水垃圾分类中心项目建设,新建生活垃圾分类收集转运智能化、无害化处置设施,推进高新区市政污泥处置及污泥再利用、环卫车辆更新、建筑垃圾资源化利用等项目建设,持续改善城乡人居环境质量。
<b>04 生态环境监测工程</b> 促进市、县(区)建设生态环境监测网络及三级监测中心,推动监测业务用房建设、监测网络、自动监测系统和实验室升级改造等建设。

## 第三章 深入推进绿色低碳发展

### 第一节 推进碳达峰行动

积极稳妥推进碳达峰行动,有序推进能源、交通运输、工业、建筑、农业农村等重点领域节能降碳。推进能源消耗总量和强度“双控”向碳排放总量和强度“双控”转变。推动建立碳排放预算管理制,促进经济社会发展全面绿色转型。实施全面节约战略,大力推进能、水、地、矿、材等各领域资源节约利用。大力推进节能减排,实施农业、工业和城镇等重点领域节水。加强生态环境分区管控,坚持“两高一低”企业和项目零审批、零引进。

### 第二节 推进碳汇开发

实施“碳汇拉萨”行动,加快建设碳汇数据信息平

台,探索碳汇交易机制,积极融入全国碳市场。大力发展绿色产业,推动能源结构转型和就地消化增值,发展循环经济。实施青藏高原适应气候变化重大示范工程。加快生态价值转化,推动高海拔供氧产业发展,实施“拉萨净土”区域公共品牌发展战略,推进风光水储能互补,开展“光伏+氢能+供氧”试点。

### 第三节 推动生产生活方式绿色转型

以建设“资源节约型、环境友好型”社会为导向,构建资源循环利用体系,加快推进曲水县循环经济产业园、经开区、堆龙德庆工业园、达孜工业园等建设绿色循环园区。提升大宗固废、生活垃圾、医疗废弃物等循环利用水平。推行绿色制造,全面推进生产领域清洁化改造。推动农业生产绿色化,加强农药使用管控。构建市场导向的绿色技术创新体系,强化产品全周期绿色管理。大力发展绿色建筑,紧扣拉萨高原城市特性,加快耐高寒建材研发应用,推动超低能耗建筑、低碳建筑规模化发展,加大既有建筑节能改造力度。大力发展节能环保产业、清洁能源产业,培育发展一批绿色技术创新骨干企业。开展绿色生活创建行动,深入推进公共机构节能降碳,积极推广绿色产品,引领绿色办公、绿色出行、绿色消费等社会新风尚。

### 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

构建生态产品价值核算体系,增加生态物质产品、生态调节产品、生态文化产品供给,探索生态产品价值实现多元路径。扩大生态物质产品供给,将生态环境优势转化为农林产品品质优势,增加生态农林产品供给。加强生态调节产品供给,推动碳排放权、用水权、排污权、用能权及林权等环境权益快速形成价值。创新生态文化产品供给,依托高原生态特色,推动“草原+”“大地景观+”、生态研学、自然教育等业态,以生态赋能产业创造产品。探索排污权、用能权、用水权等市场化交易。积极探索政府主导、企业和社会各界参与、市场化运作、可持续的生态产品价值实现路径,建立生态产品价值实现机制。鼓励支持社会资本参与,着力构建生态环境治理全民行动体系。

#### 第二节 健全生态监管奖惩体系

深化自然资源有偿使用制度改革,建立节水激励机制、排污许可核发信息和环境执法共享机制,落实以排污许可制为核心的固定污染源监管制度,推动排污许可制度与环境影响评价制度进一步衔接。完善生态环境损害赔偿机制,加大惩治力度,持续保持环境违法作为“零容忍”。推进生态环境补偿,健全横向生态保护补偿机制,统筹推进生态环境损害赔偿。建立生态环境保护者收益、使用者付费、破坏者赔偿的利益导向机制。

## 第十一篇 坚持依法治市,建设高效能治理的法治拉萨

深入学习贯彻习近平法治思想,坚持党的领导、人民当家作主、依法治国有机统一,依法执政、依法行政共同推进法治政府、法治社会一体建设,全面推进科学立法、严格执法、公正司法、全民守法,建设更高水平的社会主义法治拉萨。

### 第一章 发展全过程人民民主

坚持和完善人民代表大会制度,进一步加强同人大代表的联系,听取代表的意见和建议,加强和改进各方面工作,强化人大对“一府一委两院”的监督。更好发挥统一战线组织优势,坚持发挥人民政协专门协商机构作用,支持政协履行政治协商、民主监督、参政议政职能,更好凝聚人心、凝聚共识、凝聚智慧、凝聚力量。健全基层民主制度,保障各族群众依法管理基层公共事务和公益事业,完善吸纳民意、汇集民智工作机制。完善大统战格局,加强党外知识分子、非公有制经济人士、新的社会阶层人士及侨务(境外藏胞)工作。发挥群团组织作用,把群众紧紧凝聚在党的周围。

### 第二章 深入推进依法行政

全面落实领导干部应知应会党内法规和国家法律清单制度,不断提升法治思维、法治能力、法治素养。扎实推进法治政府示范创建工作,严格执行重大行政决策程序,健全财政资金使用效益评估机制,推动行政决策提质增效。全面推进严格规范公正文明执法,完善跨部门、跨区域执法联动协作机制,积极推行包容审慎监管。健全执法人员常态化培训考核机制,打造政治坚定、本领过硬、纪律严明、富有活力的高素质行政执法队伍。完善行政执法监督体系,深化政务公开,建设集成高效的违法举报投诉平台。完善“府院联动”“府检联动”机制。

推进政府机构、职能、权限、程序、责任法定化,实现权责清单事项标准化建设。加强重点领域、新兴领域立法,完善地方性法规条例。健全重大行政决策程序制度,完善规范性文件合法性审核机制。深化行政执法体制改革,全面推进基层综合行政执法,理顺优化赋权乡镇(街道)实施执法事项,健全行政执法监督体制机制。完善行政处罚等行政执法裁量基准制度,推动行政执法标准跨区域衔接。完善行政处罚和刑事处罚双向衔接制度。健全行政复议体制机制。完善行政裁决制度。稳妥有序推进人口小县机构优化。深化开发区管理制度改革,优化企事业单位结构布局,强化公益属性。

### 第三章 着力健全公正司法体制机制

完善监察机关、公安机关、检察机关、审判机关、司法行政机关各司其职,监察权、侦查权、检察权、审判权、执行权相互配合、相互制约的体制机制。深化审判权和执行权分离改革,有效破解“执行难”问题。深化和规范司法公开,让权力在阳光下运行。落实行政执法救助制度,强化对未成年人等弱势群体的司法保护。落实司法责任甄别、追究和惩戒制度,确保司法廉洁性和公正性。推进法治数字化、信息化建设,提高司法质量和效率。

### 第四章 扎实推动社会治理提质增效

#### 第一节 加强社区党组织建设

常态化实施基层治理效能大提升战略,推广“党建+”模式,推动市、县、乡三级综合中心规范化建设提档升级,不断提升基层治理体系和治理能力现代化水平。以党建引领为核心,推动党的组织体系在网格织密健全、治理力量在网格高效协同、服务资源在网格集成落地、风险隐患在网格敏捷处置。坚持大抓基层的鲜明导向,推动社会资源服务管理以及干部力量向基层下沉,运用大数据、多平台,主动排查发现及时解决问题隐患,营造良好网络生态。持续推进社区(村)党群服务中心建设。

#### 第二节 全力推动社区场景营造

坚持把社区场景营造作为深化社区发展治理的着力点,全力推动城镇社区、乡村社区等各类社区广泛开展社区场景营造,打造精准高效的服务场景、友爱包容的文化

场景、绿色低碳的生态场景、品质宜人的空间场景、活力多元的产业场景、共建共享的共治场景、互联互通的智慧场景等。深入推动国际化、运动健康、文化创意、智慧科技、绿色生态等类型主题社区营造。充分发挥党建引领作用,建立政府主导,各方有序参与健全社区场景营造合作机制。

### 第三节 引导多元主体共治

完善基层民主协商制度,引导居民、群团组织、社会组织、市场主体等社会力量参与基层治理。建立健全社区党组织、社区居民委员会、业主委员会、物业服务企业和行业协会议事协调运行机制。大力推进规划师、社会工作专业人员、专家学者等专业人才进社区。大力发展培育专业化、枢纽型、品牌性社会组织以及各类社区自组织和志愿者队伍,加强对各类社区组织的综合监督。鼓励社区出资办社会企业,设立社区基金,激发自我造血功能。推进政府购买服务改革,促进公共服务提供主体多元化。推动乡镇(街道)的行政执法、议事协商、为民服务、应急管理,有效对接上级职能部门、基层群众性自治组织、驻地企事业单位、各类社会组织,促进共同参与基层治理。

## 第十二篇 坚持稳定安市,建设高水平安全的平安拉萨

深入学习贯彻落实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,牢固树立总体国家安全观,抓住矛盾纠纷排查化解“三个环节”,提高“三种能力”、建立“三项机制”,坚持情报早、排查细、底数清、预案全、演练真、处置快“八字工作要求”,坚定坚决维护国家政治安全和社会稳定,为拉萨长治久安和高质量发展提供坚实安全保障。

### 第一章 健全国家安全体系

#### 第一节 强化总体国家安全观

落实国家安全责任制和维护社会稳定责任制,强化重点领域和重要专项国家安全工作协调机制,完善国家安全重点领域风险预警研判机制、危机管控处置机制,严防各类风险向政治安全领域传导。实施强化总体国家安全观工程,深化群众性国家安全教育,落实国防动员体系建设任务,强化全民国防教育和国家安全宣传教育,增强全民国家安全意识和能力。全面落实意识形态工作责任制,坚决有力维护意识形态领域绝对安全。完善反分裂斗争工作体制机制,动态修订完善应对重大政治斗争方案预案,持续深入揭批十四项达赖和达赖集团反动本质,做好应对重大政治斗争的各项准备工作,牢牢掌握反分裂斗争主动权。

#### 第二节 全力维护公共安全

统筹传统安全和非传统安全领域能力建设,加强经济安全风险预警、防控机制和能力建设,加强产业链安全监督防范,开展常态化产业竞争力调查和评价,增强产业链体系抗冲击能力。维护金融安全,守住不发生系统性风险底线。加强政府债务风险监测评估、预警和应急处理,积极稳妥化解债务风险。抓好安全生产工作,坚持“三管三必须”原则,严格落实安全生产责任制,强化“党政同责、一岗双责、齐抓共管、失职追责”,提升行业部门监管能力,压紧压实生产经营单位主体责任,聚焦非煤矿山、建筑施工、城镇燃气、道路交通、危险化学品等重点领域,深化风险隐患排查整治,健全完善风险监测预警体系,不断提升安全治理能力和治理水平,坚决防范遏制重特大生产安全事故,以高水平安全保障高质量发展。落实“四个最严”要求,加强食品药品安全链条监管,增强市县级食品药品检验检测技术支撑力量。加强特种设备、工业产品安全监管,营造安全稳定的社会环境。

#### 第三节 加快建设强边大后方

全面加强支持边境地区现代化建设的政策体系、工作体系、制度体系,加快建设基础稳固、支撑有力、融合发展、富有韧性的强边大后方。加强交通、仓储、物流、人防、气象、应急等基础设施共建共用,建强军地一体的交通装备、军民融合的仓储物流、军政联动的安全应急“三大保障体系”。健全协作兴边工作机制,做强向边境抵边安居、与边境协作发展、同边境联动共建“三大后方功能”。实施军民融合发展战略,推进军民融合共商共创、共建共享,增强深化国防动员、支持部队建设、推进双拥共建“三大服务质效”。

### 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

坚持以铸牢中华民族共同体意识为主线和战略性任务,推进中华民族共同体建设,用习近平新时代中国特色社会主义思想凝心铸魂,引导各族干部群众不断增进“五个认同”“四个与共”。深化中华民族共同体理论研究阐释和常态化宣传教育,纵深推进民族团结进步模范区创建“四大工程”“六项行动”。健全各民族、各行业交往交流交融工作机制,深入实施各族青少年交流计划、各族群众互嵌式发展计划和旅游促进各民族交往交流交融计划“三项计划”。推进国家通用语言文字推广普及及提质扩面。制定加强和改进城市民族工作的具体举措,推动中华文化元素和标志性符号进入公共场所,加快建设互嵌式社会结构和社区环境。提升依法治理民族事务能力,依法严厉打击破坏民族团结、制造民族分裂的违法犯罪行为。

#### 第二节 加强宗教事务治理法治化

系统推进我国宗教中国化、加强宗教事务治理法治化,以“五个有利于”标准推进藏传佛教中国化,积极引导藏传佛教与社会主义社会相适应。巩固拓展宗教界“三个意识”教育成果,支持引导宗教界加强自我变革。完善宗教事务治理体系,健全寺庙管理长效机制,提升依法治理宗教事务的能力和水平。落实党的利寺惠僧政策,推进基本公共服务进寺庙。加强宗教工作“三支队伍”建设。

### 第三章 确保社会和谐稳定

#### 第一节 健全社会稳定风险评估机制

健全社会安全综合治理机制,筑牢防风险、保平安底线。健全重大决策社会稳定风险评估和合法性审查制度。加快“天网工程”“雪亮工程”“慧眼工程”集成建设。深化落实社会稳定风险大化解解战略,充分发挥综治中心的“一站式”受理全链条解决的社会综合治理作用,健全基层矛盾纠纷多元化解机制,建设覆盖城乡和重点领域的调解组织网络,创建一批深受群众欢迎的金牌调解室。健全社会重大风险、历史遗留问题、突出信访问题“三张清单”工作制度,落实信访工作责任制,纵深推进信访工作法治化,以法治思维和法治方式规范信访工作,保障群众合法权益,依法打击经济活动中的违法组织。依托市综治中心实体化运行心理健康服务中心,健全社会心理服务体系和危机干预机制,构建事前预防、事中积极化解、事后妥善处置的社会稳定风险评估闭环管理体系。

(下转第九版)