

# 西藏自治区国民经济和社会发展第十四个五年 规划和二〇三五年远景目标纲要

——2021年1月24日西藏自治区第十一届人民代表大会  
第四次会议通过



## 目 录

第一篇 开启社会主义现代化建设新征程西藏篇章.....	- 1 -
第一章 总体形势.....	- 1 -
第一节 决胜全面建成小康社会取得决定性成就.....	- 2 -
第二节 发展环境特征.....	- 7 -
第三节 二〇三五年远景目标.....	- 8 -
第二章 “十四五”时期经济社会发展总体要求.....	- 9 -
第一节 指导思想.....	- 9 -
第二节 基本原则.....	- 10 -
第三节 主要目标.....	- 12 -
第二篇 统筹协调发展 构建区域发展新格局.....	- 16 -
第三章 优化区域发展布局.....	- 16 -
第一节 做大做强拉萨核心增长极.....	- 16 -
第二节 打造三小时经济圈.....	- 17 -
第三节 加快边境沿线和铁路“两带”发展.....	- 17 -
第四节 统筹推进“三区”建设.....	- 18 -
第四章 深入实施新型城镇化战略.....	- 19 -
第一节 推进农牧业转移人口市民化.....	- 19 -
第二节 提高城镇综合承载力.....	- 20 -

第三节 建立健全城乡融合体制机制.....	- 21 -
第五章 全面推进乡村振兴 .....	- 22 -
第一节 巩固拓展脱贫攻坚成果.....	- 22 -
第二节 优先发展农牧业农牧区.....	- 23 -
第三节 加快发展县域经济.....	- 24 -
第四节 深化农牧区综合改革.....	- 25 -
第三篇 强化战略支撑 推进基础设施高质量发展.....	- 27 -
第六章 健全交通物流基础设施体系 .....	- 27 -
第一节 打造综合立体交通网络.....	- 27 -
第二节 建设互联互通运输快速通道.....	- 28 -
第三节 提高交通运输综合服务水平.....	- 28 -
第七章 构建稳定可靠综合能源体系 .....	- 29 -
第一节 提升综合能源供应保障能力.....	- 29 -
第二节 推动能源结构优化升级.....	- 30 -
第三节 提高综合能源利用效率.....	- 30 -
第八章 建设安全高效综合水利设施 .....	- 31 -
第一节 优化水资源配置.....	- 31 -
第二节 推进水利基础设施发展.....	- 31 -
第三节 提高城乡供水保障能力.....	- 32 -
第九章 加快布局应用新型基础设施 .....	- 32 -
第一节 加快建设信息基础设施.....	- 33 -
第二节 加快网络信息技术应用.....	- 33 -

第四篇 强化创新驱动 做精做优高原优势产业.....	- 35 -
第十章 推动科技创新驱动发展 .....	- 35 -
第一节 构筑区域协同创新网络.....	- 35 -
第二节 加强重点领域科技攻关.....	- 36 -
第三节 强化科技成果转移转化.....	- 37 -
第四节 完善科技创新制度体系.....	- 37 -
第十一章 推动七大产业高质量发展 .....	- 38 -
第一节 优化产业空间布局.....	- 38 -
第二节 巩固提升传统产业.....	- 39 -
第三节 发展壮大新兴产业.....	- 41 -
第十二章 着力打造产业发展载体 .....	- 43 -
第一节 加快重点园区提质升级.....	- 43 -
第二节 打造“地球第三极”区域公共品牌.....	- 43 -
第三节 着力完善产业发展支持政策.....	- 44 -
第五篇 共享发展成果 增强各族群众获得感幸福感安全感.....	- 45 -
第十三章 提高城乡居民收入 .....	- 45 -
第一节 多渠道增加农牧民收入.....	- 45 -
第二节 优化城镇居民收入增长机制.....	- 46 -
第十四章 推动更充分更高质量就业 .....	- 47 -
第一节 大力促进重点群体就业.....	- 47 -
第二节 健全就业公共服务体系.....	- 48 -
第三节 加强职业技能培训.....	- 48 -

第四节 积极鼓励创新创业.....	- 49 -
第十五章 加快构建高质量教育体系 .....	- 50 -
第一节 实施基础教育质量提升计划.....	- 50 -
第二节 推进职业教育特色发展.....	- 51 -
第三节 推动高等教育转型发展.....	- 52 -
第四节 深化教育综合改革.....	- 53 -
第十六章 全面推进健康西藏建设 .....	- 54 -
第一节 加强公共卫生体系建设.....	- 54 -
第二节 全面提高医疗服务质量.....	- 55 -
第三节 完善医药卫生体制机制.....	- 55 -
第四节 传承发展藏医药事业.....	- 56 -
第五节 提升全民健康水平.....	- 56 -
第十七章 繁荣发展文化事业和文化产业 .....	- 58 -
第一节 践行社会主义核心价值观.....	- 58 -
第二节 完善公共文化服务体系.....	- 59 -
第三节 鼓励支持文艺创作交流.....	- 60 -
第四节 传承弘扬中华优秀传统文化.....	- 60 -
第十八章 健全多层次社会保障体系 .....	- 61 -
第一节 完善医疗保障制度.....	- 61 -
第二节 健全社会保险体系.....	- 62 -
第三节 加强社会救助体系建设.....	- 62 -
第四节 推进养老育幼服务业健康发展.....	- 63 -

第五节 强化住房供给保障.....	- 63 -
第六篇 持续深化改革 激发市场主体活力.....	- 65 -
第十九章 深化重点领域改革 .....	- 65 -
第一节 加快转变政府职能.....	- 65 -
第二节 深化财税金融体制改革.....	- 66 -
第三节 深化国资国企改革.....	- 67 -
第二十章 健全现代市场体系 .....	- 67 -
第一节 健全要素市场体系.....	- 68 -
第二节 完善价格形成机制.....	- 68 -
第三节 大力优化营商环境.....	- 69 -
第四节 大力发展民营经济.....	- 70 -
第二十一章 实施人才强区战略 .....	- 71 -
第一节 发展壮大人才队伍.....	- 71 -
第二节 优化配置人才资源.....	- 71 -
第三节 营造良好人才发展环境.....	- 72 -
第七篇 积极扩大开放 融入新发展格局.....	- 73 -
第二十二章 积极融入国内国际双循环 .....	- 73 -
第一节 培育壮大区内市场.....	- 73 -
第二节 加强区域交流合作.....	- 74 -
第二十三章 持续深化对口支援 .....	- 74 -
第一节 加强智力援藏.....	- 74 -
第二节 发挥援藏资金项目效益.....	- 75 -

第三节 拓宽市场合作渠道.....	- 75 -
第二十四章 建设面向南亚开放的重要通道 .....	- 76 -
第一节 打造对外合作平台.....	- 76 -
第二节 深化经贸文化合作.....	- 76 -
第三节 完善扩大开放政策.....	- 77 -
第八篇 坚持绿色发展 打造生态文明高地.....	- 79 -
第二十五章 筑牢重要的生态安全屏障 .....	- 79 -
第一节 建设国家生态文明高地.....	- 79 -
第二节 创建国家生态文明建设示范区.....	- 80 -
第二十六章 提升生态系统质量和稳定性 .....	- 81 -
第一节 优化生态空间布局.....	- 81 -
第二节 加强生态系统保护和修复.....	- 82 -
第三节 实施重大生态系统工程.....	- 82 -
第二十七章 全面推进环境综合治理 .....	- 83 -
第一节 深入打好污染防治攻坚战.....	- 83 -
第二节 构建现代环境治理体系.....	- 83 -
第二十八章 提高绿色发展水平 .....	- 84 -
第一节 完善生态制度体系.....	- 84 -
第二节 大力发展绿色经济.....	- 85 -
第三节 倡导绿色生活方式.....	- 85 -
第九篇 守护神圣国土 确保边防巩固和边境安全.....	- 87 -
第二十九章 统筹经济建设和国防建设 .....	- 87 -

第一节	改善边境地区基础设施条件.....	- 87 -
第二节	加强物资保障能力建设.....	- 88 -
第三节	完善协调对接机制.....	- 88 -
第三十章	强化边境地区人口与经济支撑.....	- 89 -
第一节	加快边境地区村镇建设.....	- 89 -
第二节	落实边境地区特殊优惠政策.....	- 89 -
第三节	持续推进兴边富民行动.....	- 90 -
第十篇	统筹发展和安全 推进治理体系和治理能力现代化.....	- 91 -
第三十一章	深化平安西藏建设 .....	- 91 -
第一节	深入开展反分裂斗争.....	- 91 -
第二节	深化社会治安综合治理.....	- 92 -
第三节	依法管理宗教事务.....	- 93 -
第四节	加强意识形态领域工作.....	- 93 -
第五节	健全公共安全体系.....	- 94 -
第三十二章	铸牢中华民族共同体意识 .....	- 95 -
第一节	全面贯彻党的民族政策.....	- 95 -
第二节	促进各民族交往交流交融.....	- 96 -
第三节	创建民族团结进步模范区.....	- 96 -
第三十三章	全面加强法治建设 .....	- 97 -
第一节	深入推进依法行政.....	- 97 -
第二节	全面推进法治社会建设.....	- 97 -
第三节	加强党风廉政建设和反腐败斗争.....	- 98 -

第十一篇 加强党的全面领导 健全规划实施机制.....	- 100 -
第三十四章 加强党的全面领导 .....	- 100 -
第一节 发挥党的领导核心作用.....	- 100 -
第二节 巩固和发展爱国统一战线.....	- 101 -
第三十五章 健全规划实施机制 .....	- 101 -
第一节 发挥《纲要》战略导向作用.....	- 101 -
第二节 强化政策协同衔接.....	- 102 -
第三节 加强规划监测评估督导.....	- 103 -
第四节 充分调动全社会积极性.....	- 103 -

西藏自治区国民经济和社会发展第十四个五年（2021-2025年）规划和二〇三五年远景目标纲要，根据《中共西藏自治区委员会关于制定国民经济和社会发展“十四五”规划和二〇三五年远景目标的建议》编制，全面贯彻党中央决策部署，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，是未来一个时期全区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 开启社会主义现代化建设新征程西藏篇章**

“十四五”时期是我区与全国一道全面建成小康社会、实现第一个百年奋斗目标之后，乘势而上开启全面建设社会主义现代化国家新征程、向第二个百年奋斗目标进军的第一个五年，必须把握新时代西藏工作的阶段性特征，全面贯彻习近平总书记关于西藏工作的重要论述和新时代党的治藏方略，凝心聚力，砥砺奋进，全力推进西藏长治久安和高质量发展。

### **第一章 总体形势**

立足“十三五”时期我区经济社会发展取得的全方位进步、历史性成就，科学研判面临的机遇和风险挑战，准确把握“十四五”时期经济社会发展新形势。

## 第一节 决胜全面建成小康社会取得决定性成就

“十三五”以来，在以习近平同志为核心的党中央坚强领导下，自治区党委、政府高举中国特色社会主义伟大旗帜，全面贯彻落实党的十八大、十九大和十九届二中、三中、四中全会精神，深入贯彻落实中央第六次、第七次西藏工作座谈会精神，贯彻落实习近平总书记关于西藏工作的重要论述和新时代党的治藏方略，始终把西藏工作放在党和国家工作全局中来思考谋划，以功成不必在我的境界和功成必定有我的担当，绵绵用力、久久为功，带领全区各族干部群众团结一心、艰苦奋斗，解决了许多长期想解决而没有解决的难题，办成了许多过去想办而没有办成的大事，各项事业取得全方位进步、历史性成就，为党和国家工作大局作出了重要贡献。社会大局持续稳定向好，群众安全感不断增强，各民族交往交流交融深入推进，宗教工作法治化水平显著提升，寺庙管理长效机制初步形成，各族群众“我要稳定”的意识显著增强。经济持续健康发展，2020年地区生产总值突破1900亿元、“十三五”年均增长8.97%，人均地区生产总值超过50000元；七大特色优势产业加快发展，产业结构不断调整优化，科技支撑能力不断增强。人民生活水平全面提高，2020年城乡居民人均可支配收入达到41156元、14598元，分别是2015年的1.6倍、1.8倍；教育、卫生、社保和就业等五年累计投入2470亿元，比“十二五”增长98.3%；教育“五个100%”目标全面

实现，高中阶段教育普及攻坚如期完成，教育整体发展接近全国平均水平；城乡医疗卫生体系不断完善，400多种较大疾病不出藏就能治疗，大多数中病在地（市）就能解决；孕产妇、婴儿死亡率均下降50%，人均预期寿命提高到71.1岁；公共文化服务体系不断健全，体育事业蓬勃发展；脱贫攻坚取得决定性胜利，62.8万建档立卡贫困人口全部脱贫，74个贫困县（区）全部摘帽，历史性消除了长期困扰全区各族人民的绝对贫困问题，连续被中央评为“综合评价好”。**基础设施建设全面加快**，交通、能源、水利、通信等一大批重点项目落地见效，拉林高等级公路建成通车，新增公路通车总里程2.6万公里，川藏铁路拉林段即将建成、雅安至林芝段开工建设，青藏铁路格拉段扩能改造工程建成投运，国内外航线达到130条；电力装机容量达到419万千瓦，阿里与藏中电网联网工程建成投运，主电网覆盖全区74个县（区），累计外送电量63亿千瓦时；农田有效灌溉面积达到418万亩，203万农牧民饮水安全得到巩固提升。**改革开放步伐不断加大**，完成重大改革任务482项，农村集体产权制度改革加快推进，“1+6”农村改革试验区形成了一批能推广、可复制的经验。扎实推进“一次办到底”改革和审批服务便民化，“互联网+政务服务”超额完成“9070”目标。招商引资累计到位资金2535亿元、是“十二五”的2.4倍，全区市场主体达到36.5万户、是2015年的2.3倍。吉隆国家重点开发开放试验区申报工作加快推进，樟木口岸恢复货运功能，拉萨综合保税区获国务院批复设立。对口援藏工

作不断深化，累计实施援藏项目近 2000 个，落实援藏资金 224 亿元，央企助力富民兴藏和脱贫攻坚落实投资 1047 亿元。生态安全屏障日益坚实，美丽西藏建设步伐加快，大力实施大气、水、土壤污染防治行动，坚决打好污染防治攻坚战，全面推行河湖长制，统筹山水林田湖草沙系统治理，开展国土绿化行动，持续巩固消除“无树村”“无树户”和拉萨“绿色围城”、水系改造成果，深入实施重点区域生态工程。五年累计造林 596 万亩、比“十二五”增长 15.5%，森林覆盖率达到 12.31%，草原综合植被盖度达到 47%，西藏仍是世界上生态环境最好的地区之一。边境地区建设加快推进，建成 604 个边境小康示范村，边境县人口增长到 48.5 万人；边境县公路里程达到 2.27 万公里，所有边境县、边防团通油路，一线乡（镇）通公路，建制村通畅率达 86%；用电人口覆盖率达到 92.2%，行政村全部纳入电信普遍服务试点，守土固边能力得到进一步强化。当前，我区经济繁荣、社会和谐、生态良好、民族团结、宗教和睦、边疆巩固、党建加强、人民幸福，正处在历史上最好时期之一。

这些成绩的取得，根本在于习近平总书记党的核心、军队统帅、人民领袖的掌舵领航，根本在于以习近平同志为核心的党中央坚强领导，根本在于习近平新时代中国特色社会主义思想 and 总书记关于西藏工作重要论述的科学指引，根本在于习近平总书记和党中央确定的“十三五”资金项目的强力支撑，也离不开全国人民的大力支持，离不开全区各族干部群众奋力拼搏、开拓进取。

实践充分证明，党中央关于西藏工作的方针政策是完全正确的，九届自治区党委贯彻落实中央第六次、第七次西藏工作座谈会精神，提出的一系列新思路新举措是完全符合总书记和党中央要求的，是切合西藏工作实际的。

**专栏1 “十三五”时期经济社会发展主要指标完成情况**

类别	指标		2015年	规划目标		完成情况		属性
				2020年目标	年均增长(%)	2020年	年均增长(%)	
经济发展	地区生产总值(亿元)		1026	-	≥10	7.8%	8.97%	预期性
	地方财政一般公共预算收入(亿元)		137	258	12.5	221 (-0.5%)	10.08%	预期性
	工业增加值增速(%)		13.5 (13.3)	-	13	9.5	9.67	预期性
	旅游总收入(亿元)		280 (281.9)	550	≥14	366.42 (-34.5%)	5.6%	预期性
	城镇化率	常住人口城镇化率(%)	26 (27.74)	30	[4]	32	[4.26]	预期性
		户籍人口城镇化率(%)	17.4 (18.2)	20	[2.6]	20	[1.8]	预期性
	服务业就业比重(%)		42.7 (45.5)	50	≥[7]	-	-	预期性
民生福祉	农村居民人均可支配收入增长(%)		8244	-	≥13	12.7	12.1	预期性
	城镇居民人均可支配收入增长(%)		25457	-	≥10	10	9.9	预期性
	农牧区贫困人口脱贫(万人)			[59]		[62.8]		约束性
	城镇新增就业人口(万人)			≥[20]		[26.7]		预期性
	劳动年龄人口平均受教育年限(年)		8.8	10.2	-	10.2	[1.4]	约束性
	孕产妇住院分娩率(%)		90	95	-	≥95	[5]	约束性
	人均预期寿命(岁)		68.2	70	-	71.1	[2.9]	预期性
	广播电视综合人口覆盖率(%)		94.83/ 95.96	99	-	99.07/ 99.23	-	预期性
	基本养老保险参保率(%)		95	95	-	95	-	预期性
	城镇棚户区住房改造(万套)		-	按国家下达8.5万套执行		[13]		约束性
	行政村通硬化路率(%)		23.49	40	-	73.86	[50.37]	预期性
主电网人口覆盖率(%)		67.6	97	-	-	-	预期性	

类别	指标	2015年	规划目标		完成情况		属性	
			2020年目标	年均增长(%)	2020年	年均增长(%)		
	农村饮水安全人口普及率(%)	-	99	-	99	-	预期性	
	行政村通宽带率(%)	80	>95	-	99	[19]	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	-	0.28	-	预期性	
	互联网普及率	固定宽带家庭普及率(%)	30.1	35	-	85.2	-	预期性
		移动宽带用户普及率(%)	42.4	93	-	80	-	预期性
	科技进步贡献率(%)	40	45	-	45.6	[5.6]	预期性	
生态文明	耕地保有量(万公顷)	36.8	35.27	-	39.47	[2.67]	约束性	
	新增建设用地规模(万亩)		[31.73]		[32.3]		约束性	
	万元GDP用水量下降(%)		按国家下达指标20%执行		控制在国家下达指标内		约束性	
	单位GDP能耗降低(%)		按国家下达指标10%执行		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(%)	41.6	≥45	-	40.5	-	约束性	
	单位GDP二氧化碳排放降低(%)		按国家下达指标12%执行		控制在国家下达指标内		约束性	
	新增人工林地(万公顷)	-	[26]	-	[39.76]		约束性	
	森林覆盖率(%)	11.98	12.31	-	12.31	-	约束性	
	森林蓄积量(亿立方米)	22.62	22.8	-	22.8	-	约束性	
	地级及以上城市空气质量优良天数比率(%)	≥95	≥95	-	≥99	-	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	-	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		控制在国家下达指标内		约束性	
		氨氮					约束性	
		二氧化硫					约束性	
		氮氧化物					约束性	
水土流失综合治理面积(万公顷)	-	[20]	-	[25.87]		预期性		
城镇污水集中处理率(%)	13.5	65	-	75.4	-	预期性		
城镇生活垃圾无害化处理率(%)	94 (82.36)	95	-	96.76	-	预期性		

注：1.地区生产总值增长速度按可比价格计算。

2.[ ]内为五年累计数，( )为基期实际数。

3.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。

4.经2018年11月召开的自治区第十一届人民代表大会常务委员会第七次会议通过，将工业增加值年均增速规划目标由15%调整为13%、城镇污水集中处理率规划目标由70%调整为65%、城镇生活垃圾无害化处理率规划目标由98%调整为95%。

5.2020年部分数据为预计数，部分数据缺失。

## 第二节 发展环境特征

当今世界正经历百年未有之大变局，我国正处于实现中华民族伟大复兴关键时期，我区即将开启全面建设社会主义现代化新征程，进入新发展阶段，面临的机遇前所未有。党的十九届五中全会吹响了向第二个百年奋斗目标进军的号角，为我们指明了前进方向；中央第七次西藏工作座谈会确立了新时代党的治藏方略和做好西藏工作的一系列方针政策，全面部署了西藏长治久安和高质量发展各项任务，为我们提供了根本遵循和行动指南；党中央关于新时代推进西部大开发的新格局、边境安全能力建设等重大部署，为我们注入了强大动力。同时，我们面临更加复杂严峻的形势，呈现出“五期叠加”阶段性特征：反分裂斗争进入应对重大风险的关键期，不同性质矛盾相互交织，斗争将更加尖锐、复杂、激烈；社会大局进入实现长治久安的推进期，反对分裂、维护国家安全特别是政治安全任务更加艰巨；经济社会进入高质量发展的转型期，发展不平衡不充分的问题更加突出；生态保护进入生态文明建设的深化期，巩固重要的国家生态安全屏障、建设国家生态文明高地的任务更加繁重；边境建设进入富民强边的攻坚期，加强国防能力建设、深化反蚕食斗争已刻不容缓。我们要增强机遇意识和风险意识，保持战略定力，坚持底线思维，发扬斗争精神，把握工作规律，准确识变、科学应变、主动求变，善于在危机中育新机、于变局中开新局，抓住机遇，应对挑战，趋

利避害,奋勇前进,全面开启社会主义现代化新西藏建设新征程。

### 第三节 二〇三五年远景目标

展望二〇三五年,西藏和全国一道基本实现社会主义现代化,展现出美好的发展前景。现代经济体系基本建立,优势产业竞争力明显增强,科技创新能力不断提升,“地球第三极”品牌具有全球影响力,集约高效、经济适用、智能绿色、安全可靠的现代化基础设施体系初步建成,基本实现新型工业化、信息化、城镇化、农业现代化;城乡区域发展差距显著缩小,城乡居民人均可支配收入达到全国平均水平;社会事业全面进步,基本公共服务均等化基本实现,各族群众共同富裕迈出坚实步伐;中华民族共同体意识全面铸牢,中华文化始终是各民族的情感纽带、心灵归属,西藏文化是中华文化不可分割的一部分的思想深深扎根在群众心中;生态环境质量保持全国领先水平,重要的国家生态安全屏障日益巩固,所有市县达到国家生态文明建设示范市县标准,美丽西藏全面建成,成为全国乃至国际生态文明高地,率先实现碳达峰和碳中和;国家安全屏障筑牢,确保边防巩固和边境安全;人民平等参与、平等发展权利得到充分保障,法治政府、法治社会基本建成;各方面制度更加完善,治理体系和治理能力现代化基本实现,藏传佛教中国化取得新进展,社会文明程度达到新的高度,社会大局实现长治久安。

## 第二章 “十四五”时期经济社会发展总体要求

推进“十四五”时期经济社会发展必须明确指导思想、基本原则和主要目标。

### 第一节 指导思想

高举中国特色社会主义伟大旗帜，深入贯彻党的十九大和十九届二中、三中、四中、五中全会精神，坚持以马克思列宁主义、毛泽东思想、邓小平理论、“三个代表”重要思想、科学发展观、习近平新时代中国特色社会主义思想为指导，全面贯彻党的基本理论、基本路线、基本方略，深入贯彻中央第七次西藏工作座谈会精神，深入贯彻习近平总书记关于西藏工作的重要论述和新时代党的治藏方略，深刻把握在严峻挑战下做好经济工作“五个根本”的规律性认识，增强“四个意识”、坚定“四个自信”、做到“两个维护”，胸怀“两个大局”，统筹推进“五位一体”总体布局，协调推进“四个全面”战略布局，坚持稳中求进工作总基调，立足新发展阶段，贯彻新发展理念，构建新发展格局，以推动高质量发展为主题，以深化供给侧结构性改革为主线，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，坚持系统观念，统筹发展和安全，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，正确处理好“十三对关系”，抓好稳定、发展、生态、强边四件大事，确保国家安全和长治久

安，确保人民生活水平不断提高，确保生态环境良好，确保边防巩固和边境安全，努力建设团结富裕文明和谐美丽的社会主义现代化新西藏。

## 第二节 基本原则

——**坚持党的全面领导**。坚持中国共产党领导，坚持中国特色社会主义制度，坚持新时代党的治藏方略，坚持和完善党领导经济社会发展的体制机制，不断提高把握新发展阶段、贯彻新发展理念、服务构建新发展格局能力和水平，为西藏长治久安和高质量发展提供根本保证。

——**坚持以人民为中心**。坚持人民主体地位，坚持共同富裕方向，坚持困难麻烦由政府解决、方便实惠送给群众，尽力而为、量力而行，坚持一切服从服务于“三个赋予、一个有利于”，始终做到发展为了人民、发展依靠人民、发展成果由人民共享，不断实现人民对美好生活的向往。

——**坚持新发展理念**。聚焦发展不平衡不充分问题，以正确处理好“十三对关系”为工作方法，以推动高质量发展为主题，以强化与祖国内地联通为方向，以增强内生发展动力为重点，以优化发展格局为切入点，以要素和设施建设为支撑，以制度机制为保障，统筹发展和安全，切实转变发展方式，走出一条经济与资源环境相协调的发展道路，推动经济发展质量变革、效率变革、动力变革，努力实现更高质量、更有效率、更加公平、更可持续、

更为安全的发展。

——**坚持深化改革开放。**坚持越改越对群众有利，稳字当头，因势而改、因事而改，大力破除制约高质量发展、高品质生活、高效能管理的体制机制障碍，充分发挥市场在资源配置中的决定性作用，更好发挥政府作用，推动有效市场和有为政府更好结合。实施更加积极的开放政策，促进区内外要素有序自由流动、资源高效配置、市场深度融合，形成有利于持续健康发展的制度体系，持续增强发展的动力和活力。

——**坚持依法治藏。**坚定不移贯彻习近平法治思想，坚决维护宪法法律权威，坚持法律面前人人平等，推动全社会树立法治意识、增强法治观念。坚持依法治藏、依法执政、依法行政共同推进，坚持法治西藏、法治政府、法治社会一体建设，建立完善地方性法规规章体系，加强反分裂斗争领域法治建设，依法处理民族宗教事务；深入推进科学立法、严格执法、公正司法、全民守法，在法治轨道上推进经济社会发展。

——**坚持系统观念。**加强前瞻性思考、全局性谋划、战略性布局、整体性推进，牢固树立大局意识，自觉把西藏工作在党和国家工作大局中来思考谋划，把党中央的决策部署和西藏实际有机结合，统筹稳定、发展、生态、强边四件大事，着力固根基、扬优势、补短板、强弱项，注重防范化解重大风险挑战，实现发展质量、结构、规模、速度、效益、安全相统一。

### 第三节 主要目标

社会大局持续全面稳定，反分裂斗争牢牢掌握全局性主动，中华民族共同体意识深入人心，藏传佛教中国化取得新进展，经济发展保持良好势头。到“十四五”末，城乡居民人均可支配收入达到或接近全国平均水平，基本公共服务主要指标接近全国平均水平，生态文明制度体系更加健全，国边防战略保障能力全面提升，党在西藏的执政基础更加坚实，为开启社会主义现代化新征程，到二〇三五年与全国一道基本实现现代化开好局、起好步。

——**社会大局安全稳定**。维稳制度体系不断健全完善，现代市域治理体系初步构建，立体化防控体系基本健全，网络综合治理有力有效，群防群治工作机制更加成熟，应急处突预案体系科学完善，中华民族共同体意识深入人心，各民族交往交流交融更加充分，平等团结互助和谐的社会主义民族关系更加巩固，全国民族团结进步模范区全面建成，藏传佛教中国化水平不断提高，依法管理宗教事务能力全面提升，社会治理体系和治理能力现代化水平显著提升，开创长治久安新局面。

——**经济持续健康发展**。经济发展保持较快增速，发展质量显著提升，优势产业发展取得新突破，重要的世界旅游目的地初步建成，清洁能源产业快速发展，基础设施质量明显提高，综合立体交通网络基本建成，信息化智能化水平明显提升，高原特色领域科技创新能力明显增强，营商便利度大幅提高。

——**改革开放稳步推进**。高标准市场体系基本建成，市场主体更加充满活力，产权制度改革和要素市场化配置改革取得重大进展，营商环境不断改善，公平竞争制度更加健全，更高水平开放型经济新体制基本形成。吉隆国家重点开发开放试验区引领中尼经贸合作作用显现，跨喜马拉雅立体互联互通网络加快构建，沿边开放水平全面提升。

——**民生福祉全面提升**。西藏籍高校毕业生就业比较充分，农牧民转移就业能力显著增强，培育现代产业工人队伍步伐加快，巩固深化以国家通用语言文字为主的大中小幼一体化教育教学体系，城乡公共卫生服务和医疗服务防疫体系更加健全，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，多层次社会保障体系更加健全，覆盖城乡居民的基本养老、基本医疗、失业、工伤、生育等保险制度和住房保障体系更加完善。脱贫攻坚成果巩固拓展，人民生活水平显著提高。

——**区域城乡协调并进**。区域经济布局更加优化，核心增长极带动能力显著增强，新型城镇化水平进一步提高，人口和各类要素持续向交通便利、气候适宜、基础较好的河谷地带和城镇集聚，边境地区人口持续增加，城镇化率达到40%以上，每个地(市)建成一个特色核心园区，县域经济实力明显提高，城乡融合发展体制机制初步建立，农村产权保护交易制度框架基本形成，乡村振兴取得阶段性成果。

——**文明程度显著提高**。习近平新时代中国特色社会主义思想

想深入人心，爱国主义、集体主义、社会主义思想广泛弘扬，社会主义核心价值观成为共同价值追求，意识形态阵地更加巩固。社会主义文化繁荣发展，优秀传统文化实现创造性转化和创新性发展，群众道德素养、科学文化素质、法治意识大幅提升，全民受教育程度明显提升，宗教消极影响明显淡化。公共文化服务体系和基础设施更加健全完善，主流媒体数字化、网络化、移动化转型发展取得显著成效，城乡文化服务主体实现多样化发展。

——**生态建设成果丰硕**。国土空间开发保护格局全面优化，统筹山水林田湖草沙一体化保护和修复机制基本形成，绿色生产方式和生活方式加快形成，能源资源配置更加合理、利用效率大幅提高，主要污染物排放总量有效控制，现代环境治理体系加快构建，城乡人居环境明显改善，始终天蓝、地绿、水清，生态安全屏障和生态文明示范区建设取得明显成效，我区仍是世界上生态环境最好的地区之一，国家生态文明高地建设取得重大进展。

——**国家安全保障有力**。国家安全屏障进一步巩固，党政军警民协调联动维稳工作机制更加完善，边境基础设施水平和边防保障能力全面提升，形成一批设施齐全、布局合理、功能完善的区域城镇，重点地区守边固边能力明显增强。粮食、战略物资、网络等重点领域的防范抵御安全风险能力显著增强。

专栏2 “十四五”时期经济社会发展主要指标

类别	指标	2020年	2025年	年均/累计	属性
经济发展	1.地区生产总值增速(%)	1902.7亿元	-	7.5	预期性
	2.常住人口城镇化率(%)	32	40	[8]	预期性
	3.旅游总收入增速(%)	366亿元	-	10	预期性
	4.清洁能源电力装机容量(万千瓦)	1020	2500	-	预期性
创新驱动	5.研发经费投入增长(%)	-	-	5	预期性
	6.每万人发明专利拥有量(件)	2.03	2.14	[0.11]	预期性
民生福祉	7.城镇居民人均可支配收入增速(%)	41156元	-	≥8	预期性
	8.农村居民人均可支配收入增速(%)	14598元	-	≥10	预期性
	9.城镇调查失业率(%)	5.0	5.0	-	预期性
	10.劳动年龄人口平均受教育年限(年)	10.2	10.7	[0.5]	约束性
	11.每千人口拥有执业(助理)医师数(人)	2.58	2.7	[0.12]	预期性
	12.基本养老保险参保率(%)	95	95.5	[0.5]	预期性
	13.九年义务教育巩固率(%)	95.03	97	[1.97]	预期性
	14.人均预期寿命(岁)	71.1	72.3	[1.2]	预期性
绿色生态	15.单位地区生产总值能源消耗降低(%)	国家核定范围内	国家核定范围内	-	约束性
	16.单位地区生产总值二氧化碳排放降低(%)	国家核定范围内	国家核定范围内	-	约束性
	17.地级及以上城市空气质量优良天数比率(%)	≥98	≥98	-	约束性
	18.地表水达到或好于Ⅲ类水体比例(%)	100	100	-	约束性
	19.森林覆盖率(%)	12.31	12.45	[0.14]	约束性
	20.草原综合植被盖度(%)	47	48	[1]	约束性
	21.耕地保有量(万亩)	592	592	-	约束性
	22.县城及以上城镇污水处理率(%)	75.4	85	[9.6]	预期性
	23.县城及以上城镇生活垃圾无害化处理率(%)	96.76	98	[1.24]	预期性
安全保障	24.青稞产量(万吨)	80	85	[5]	预期性
	25.边境地区人口增长(%)	-	-	[10]	预期性

注：1.地区生产总值增长速度按可比价格计算。  
 2.[ ]内为“十四五”时期累计数。  
 3.清洁能源电力装机容量包括建成和在建。  
 4.2020年部分数据为预计数。

## 第二篇 统筹协调发展 构建区域发展新格局

坚持实施区域协调发展战略、主体功能区战略，以优化发展格局为切入点，加快实施以人为核心的新型城镇化，深入推进以“神圣国土守护者 幸福家园建设者”为主题的乡村振兴战略，构建高质量发展的区域空间布局和支撑体系。

### 第三章 优化区域发展布局

立足资源环境承载能力，发挥各地比较优势，优化重大基础设施、重大生产力和公共资源布局，着力构建主体功能明显、优势互补、高质量发展的“一核一圈两带三区”发展新格局。

#### 第一节 做大做强拉萨核心增长极

发挥首府城市聚集效应、辐射效应，实现人口和要素规模聚集，提升首府城市首位度，打造重要的国际文化旅游城市、面向南亚开放的区域中心城市。优化拉萨城市空间布局，以“南联北通”为牵引，以联结林周、对接江北为重点，全面提升拉萨城市综合承载能力和资源配置能力。大力发展文化旅游、净土健康、现代服务业、高新数字经济、绿色工业，提升拉萨经济技术开发区、柳梧新区、文化创意产业园区、空港新区产业集聚效应，带动全区产业发展提质增效。推动基本公共服务均等化发展，提升优质教育、医疗、健康养老等资源要素和平台的集聚能力。提升

城市品位，保护和建设好历史文化名城，建设高原宜居城市。加快拉萨山南经济一体化进程，建立健全工作推进机制，推进交通一体化、公共服务一体化建设。强化与周边地区协同联动，全面提升基础设施通达能力和公共服务设施水平，打造全区经济增长极。

## 第二节 打造三小时经济圈

充分发挥综合立体交通互联互通优势，立足区域资源禀赋、产业基础、市场潜力、技术条件等因素，大力破除体制机制壁垒，着力促进设施联通、产业协同、要素流动，以拉萨为中心，辐射日喀则、山南、林芝、那曲，促进拉萨山南经济一体化，发挥日喀则面向南亚开放前沿地区优势，将林芝建成全国知名的生态旅游、休闲度假和养生基地，提升那曲在藏北地区重要节点城市地位，打造西部地区重要经济圈，发挥其对全区经济社会发展的重要支撑和引领作用。

## 第三节 加快边境沿线和铁路“两带”发展

加快建设边境沿线发展带，加强墨脱、亚东、吉隆、错那、噶尔、日土等边境重点城镇建设，全面增强边境城镇承载、连接、集聚能力，打造守边固边富边强边重要支撑。继续推进兴边富民行动，因地制宜发展特色种养业、民族手工业、边境互市贸易，逐步形成交通便捷、配套完善、人气聚集、产业兴旺、繁荣稳定的边境沿线发展带。改善边境地区交通、能源、水利、信息通讯

等基础设施条件，提高基本公共服务水平，发挥吉隆、普兰、里孜、樟木、亚东等口岸通道辐射带动作用，重点打造一批边境民族风情小镇。支持建设中尼文化旅游园区、墨脱国家边境旅游试验区，开发一批精品旅游线路，把边境沿线建设成为展示国家实力和西藏新面貌的重要窗口。

繁荣发展铁路经济带，以川藏铁路建设为契机，发挥青藏铁路辐射带动作用，统筹推进川藏、青藏、拉日等铁路沿线经济带建设，优化沿线城镇布局，稳步提高城镇化水平，加强城镇基础设施建设，健全综合交通网络，优化产业布局，大力发展特色优势产业，加快完善仓储物流设施，建设现代物流体系，扩大人流、物流、资金流、信息流，提高要素集聚能力，主动对接成渝地区双城经济圈，努力建设面向南亚开放的重要通道，全面融入以国内大循环为主体、国内国际双循环相互促进的新发展格局。

#### **第四节 统筹推进“三区”建设**

坚持区域统筹和重点引领，根据主体功能、资源禀赋和经济社会发展水平，明确藏中南、藏东、藏西北区域发展定位，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。藏中南重点开发区实现互联互通，促进要素和产业聚集，大力发展特色旅游、现代服务、商贸物流、高原生物、绿色工业，加快完善区域内综合交通网，推动藏中南在改革创新、对外开放、统筹城乡、市场培育等方面走在

全区前列。藏东清洁能源开发区加快完善流域规划布局，推动雅鲁藏布江、金沙江、澜沧江等流域水风光综合开发，快速推动藏电外送规模化发展，建设国家重要的清洁能源接续基地，强化昌都区域中心城市功能，发挥连接藏青川滇枢纽作用。藏西北生态涵养区充分发挥生态环境优势，统筹生产生活生态空间，建立以国家公园为主体的自然保护地体系，加强那曲、阿里等藏西北地区生态涵养和重要江河源头生态保护，引导人口适度聚集，加强重点城镇建设，完善基本公共服务，发展高原特色牧业，打造青藏高原生态文明的重要窗口。

### 专栏3 “一核一圈两带三区”发展新格局

**一核：**拉萨核心增长极

**一圈：**以拉萨为中心，辐射日喀则、山南、林芝、那曲的三小时经济圈

**两带：**边境沿线发展带、铁路经济带

**三区：**藏中南重点开发区、藏东清洁能源开发区、藏西北生态涵养区

## 第四章 深入实施新型城镇化战略

正确处理好城市发展和提高农牧民基本公共服务能力的关系，推进以人为核心的城镇化，坚持以城镇群为主体形态、以城镇综合承载能力为支撑、以生态文明为内在要求、以传承文化为品质风貌、以体制机制创新为保障，加快新型城镇化步伐。

### 第一节 推进农牧业转移人口市民化

深化户籍制度改革，加快户籍制度与居住证制度并轨步伐。按照常住人口规模配置公共资源，完善财政转移支付同农牧业转

移人口市民化挂钩政策、城镇建设用地增加规模与吸纳农牧业转移人口落户数量挂钩政策、政府投资安排向农牧业转移人口落户数量较多的城镇倾斜政策。建立以居住证为载体的基本公共服务供给机制，逐步提高非户籍常住人口基本公共服务水平，加强对农牧业转移人口就业创业培训和服务，提高住房、社保、医疗卫生、子女教育等公共服务保障水平。保障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，鼓励依法自主自愿有偿转让，加快户口迁移与农村“三权”脱钩。

## 第二节 提高城镇综合承载力

优化行政区划设置，推进撤地设市、撤县设市（区）、撤乡设镇（街道）。发挥中心城市和城镇群带动作用，沿边、沿江、沿景区、沿交通干线推进新型城镇化建设，推进大县城和边疆明珠小镇建设工程。以全生命周期管理理念统筹城镇和村庄规划、建设、管理，推进新型智慧城市建设，提高城镇治理现代化水平。优化城市空间和建筑布局，加强历史文化保护，塑造城市风貌。实施城市更新行动，加大县城城镇化补短板强弱项力度，开展居住社区设施补短板行动，推进老城区、老旧小区、棚户区改造，加强城镇道路、给排水管网、防洪排涝设施、停车场等建设，推进社区生活设施智能化改造，统筹推进无障碍建设和改造。开展高原生活垃圾和污水处理关键技术研究并强化成果应用，合理布局无害化处理设施，完善生活垃圾、污水处理设施，提高固体废

弃物、医疗废物、危险废物处置能力。继续提升改造县城供水设施，提高城乡水质安全和供水保障能力。全面落实海绵城市建设理念和标准，有条件的城市推进海绵城市和地下综合管廊建设。支持因地制宜推广清洁能源替代和采暖，加强供暖供氧技术研究。有序推进森布日等极高海拔生态搬迁安置区建设，做好搬迁群众服务管理工作。加强城镇运行管理，完善社区建设体制机制，推动形成人人有责、人人尽责、人人享有的城镇治理共建共治共享新格局。

### 第三节 建立健全城乡融合体制机制

建立健全有利于城乡要素合理配置、基本公共服务普惠共享、城乡基础设施一体化发展、乡村经济多元化发展、农牧民收入持续增长的体制机制。打通城乡要素自由流动制度性通道，消除城市落户限制，大幅提升金融服务乡村振兴能力，基本形成农村产权保护交易制度框架，不断健全乡村治理体系。建立城乡人口有序流动迁徙制度，显著缩小城乡发展差距和居民生活水平差距，建立完善城乡普惠金融服务体系，实现基本公共服务均等化，加快形成工农互促、城乡互补、全面融合、共同繁荣的新型工农城乡关系。

专栏 4 城镇建设
推进大县城建设； 建设城市信息模型（CIM）平台； 推进森布日等极高海拔生态搬迁安置区建设。

## 第五章 全面推进乡村振兴

坚持把解决好“三农”问题作为重中之重，深入推进以“神圣国土守护者 幸福家园建设者”为主题的乡村振兴战略，促进农牧业高质高效、乡村宜居宜业、农牧民富裕富足，加快推进农牧业农牧区现代化。

### 第一节 巩固拓展脱贫攻坚成果

实现巩固拓展脱贫攻坚成果同乡村振兴有效衔接，将建立农牧区低收入人口和欠发达地区帮扶机制纳入乡村振兴战略统筹安排、一体推进、常态实施。5年过渡期内严格落实“四个不摘”要求，保持脱贫攻坚形成的组织指挥体系、政策保障体系、基层组织体系和全社会动员参与机制稳定，保持财政、金融、土地、人才等现有帮扶政策稳定。进一步健全防止返贫动态监测和帮扶机制，持续跟踪收入变化和巩固情况，及时做好脱贫不稳定户、边缘易致贫户，以及因病因灾意外事故等刚性支出较大或收入大幅缩减导致基本生活出现严重困难户的帮扶，确保易返贫致贫人口动态清零。坚持扶贫与扶志扶智相结合，强化控辍保学，持续做好常见病、地方病综合防治。完善农牧区社会保障和救助制度，建立健全巩固拓展脱贫攻坚成果、解决相对贫困问题的长效机制。加大易地扶贫搬迁后续扶持力度，逐步完善集中安置区配套设施、基础设施，提升公共服务和社会管理服务水平，建立关爱机制，促进社会融入。强化扶贫产业后续经营管理，完善全产业

链支持措施和利益联结机制，立足当地资源禀赋和区域优势，在现有发展成熟的产业基础上发展特色优质高效乡村产业，提升产业带贫益贫能力。做优做强产业扶贫项目，把涉扶贫“小散弱”企业通过专合组织整合做大，把同质化明显的扶贫产业和企业重组做优，把市场前景好的涉扶贫优势企业通过注资的方式进一步扩大规模做强。加强扶贫项目资金资产管理和监督，防止资产流失和被侵占。集中支持一批乡村振兴重点帮扶县，持续推动脱贫人口和低收入人口增收，切实增强脱贫地区经济活力和发展后劲。坚持和完善社会力量参与帮扶机制，形成先富帮后富、实现共同富裕的强大合力。持续加强脱贫村党组织建设，选好用好管好乡村振兴带头人。

## 第二节 优先发展农牧业农牧区

提高农牧业市场竞争力，深化农牧业供给侧结构性改革，推进农牧业数字化转型，建设智慧农牧业，着力建强现代农牧业产业体系、生产体系和经营体系。实施现代种业提升工程，加强种子库和良种繁育基地建设，加大青稞、畜禽、优质牧草等育种力度，提升农牧业良种化水平，全面加强农牧林业种质资源保护和利用。健全动物防疫和农作物病虫害防治体系。加大农业水利设施建设力度，实施高标准农田建设工程，高标准建设一批青稞、牦牛、藏香猪、藏羊等特色农畜产品生产基地，加大饲草料保障力度，稳定青稞播种面积，提高农畜产品供给保障能力。加强粮食生产功能区和特色农产品优势区建设，加快推进现代农业产业

园建设，重点扶持一批农牧业产业化龙头企业，鼓励发展“三品一标”认证。大力发展现代农畜产品加工业，完善仓储保鲜冷链物流设施，提高产地初加工能力，“十四五”时期实现农畜产品加工业总产值年均增长 10% 以上。推进城乡物流配送网络一体化，推动商贸流通体系向偏远乡村延伸，促进农牧区电子商务和实体商贸流通相结合，加强应急保供体系和机制建设。科学布局供销合作社网点，增强服务功能、提升保障能力。

实施乡村建设行动，强化县城综合服务能力，推进数字乡村建设，把乡（镇）建成服务农牧民的区域中心。统筹县域城镇和村庄规划建设，强化农牧区基础设施建设，增加公共服务供给，因地制宜推进农牧区改厕、生活垃圾处理和污水治理，建立健全农牧区人居环境管理体制机制。加快“四好农村路”建设，加大乡村客运扶持力度，实现具备条件的建制村全部通硬化路、通客车。推进农网改造升级。提高农牧民科技文化素质，推动乡村人才振兴，鼓励支持返乡青年创办领办新型农牧业经营主体，加大农牧业科技领军人才引进培养力度。加大农牧区社会治理效能，深入推进乡风文明建设。

### 第三节 加快发展县域经济

立足区位条件、产业基础和人力资源，突出县域特色，坚持有所为、有所不为，培育有特色、有优势、有市场、有效益的县域支柱产业，促进农牧区一二三产业融合发展，发展农牧业新业态，延伸农牧业产业链和价值链。鼓励有条件的县优化布局生

产空间,建设产业聚集区,扶持一批龙头企业向产业聚集区集中,重点发展高原生物、特色旅游文化、绿色加工、现代服务、边贸物流等产业。完善促进县域经济发展激励机制,积极引导金融机构和援藏资金支持县域经济发展,积极发挥金融对市场资源配置的引导作用,重点支持农牧产品和农牧区流通体系、家政餐饮等生活服务业发展,提升县域流通体系建设。增强人才、科技对县域经济的服务能力。推动优质人才到县域发展,制定激励政策,引导大学毕业生、技术人才以及医务、教育专业人员到县域择业就业、创新创业,为推动县域发展、实施乡村振兴战略拉通“人才专线”。发挥县域特色文化资源优势,带动特色旅游产业发展,适度引导人口聚集。

#### 第四节 深化农牧区综合改革

落实藏粮于地、藏粮于技战略,严守耕地和草场红线,坚决遏制耕地“非农化”,防止耕地“非粮化”。以完善产权制度和要素市场化配置为重点,促进城乡要素自由流动、平等交换和公共资源合理配置。坚持“三个长期不变”基本政策,保持土地承包关系长期稳定。落实完善农村土地“三权分置”要求,引导农牧区耕地、草原经营权有序流转。推进农村宅基地制度改革试点。全面推开土地征收制度改革,完善征地补偿制度。大力培育新型农牧业经营主体,发展多种形式适度规模经营,探索符合当地实际的农场模式,实现小农户和现代农业有机衔接,做强农牧业产业化龙头企业和合作社,健全农牧业社会化服务体系。健全农牧区金融服

务体系，发展农牧业保险。

<b>专栏 5 乡村振兴</b>	
<b>01 巩固拓展脱贫攻坚成果</b>	大力发展青稞牦牛、乡村旅游、电商扶贫等特色优质高效乡村产业。
<b>02 优先发展农牧业农牧区</b>	“十四五”时期，实现农畜产品加工业总产值年均增长 10%以上。
<b>03 县域经济</b>	建设产业聚集区，扶持一批龙头企业向产业聚集区集中。

## **第三篇 强化战略支撑 推进基础设施高质量发展**

完善覆盖全区的基础设施网络,加快补齐基础设施和公共服务设施短板,构建系统完备、高效实用、智能绿色、安全可靠的现代化基础设施体系。

### **第六章 健全交通物流基础设施体系**

完善综合交通运输枢纽布局,促进各种运输方式有机衔接,加快进出藏综合运输通道建设,提高农牧区和边境地区交通通达深度,建设安全、便捷、高效、绿色、经济的综合交通运输网络。

#### **第一节 打造综合立体交通网络**

加强铁路、公路、航空、管道、信息、物流等基础设施网络建设,加快进出藏综合运输通道建设,促进各种运输方式有机衔接,构建以铁路、高等级公路和运输机场为骨干,普通国省道为主体的区际综合交通运输体系。完善公路网络,以国道、省道等干线公路为重点,以农村公路和国边防公路为基础,对内连接所有县级行政区、乡镇及建制村,对外连接周边省区公路,形成“四纵、三横、八通道”为主骨架的公路交通运输网络。实现普通干线公路广泛覆盖乡镇以及重要景区。加快铁路规划建设,积极构建干线铁路路网主骨架。完善机场功能布局,有序推进公铁、陆空合建综合枢纽建设,规划新建一批现代化综合交通枢纽,加快

拉萨全国性综合交通枢纽建设，推进山南、林芝、日喀则、昌都、那曲、阿里等地区综合客运枢纽和货运枢纽建设。

## 第二节 建设互联互通运输快速通道

加强协调配合，全力推进川藏铁路雅安（川藏界）至林芝段建设，有序推进滇藏、新藏铁路重点路段等项目前期工作，扎实开展中尼铁路日喀则至吉隆段、青藏铁路格拉段和拉日铁路电气化改造及外部配套供电工程前期工作。加快推进现有进出藏和通口岸公路提质升级规划建设，完善国省道干线网络。加快拉萨贡嘎机场航站区改扩建、新建第二跑道，推进昌都邦达机场航站区改扩建、日喀则机场改扩建、林芝米林机场飞行区平行滑行道建设，加快定日、普兰、隆子支线机场建设。

## 第三节 提高交通运输综合服务水平

深化综合交通运输管理体制机制改革，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，促进各种运输方式深度融合、协同发展，深入实施“互联网+便捷交通”“互联网+高效物流”，建立健全交通运输绿色发展制度和标准体系，强化标准的实施与监督，用标准支撑和引领交通运输发展。继续对普通国省干线、农村公路、边防公路、专用公路养护经费给予适当补助。加强客运场站建设，不断完善站点功能，补齐相关设施设备，稳步推进自治区应急运输车队建设。

<b>专栏 6 交通设施</b>	
<b>01 铁路</b>	加快川藏铁路建设，推进滇藏铁路重点路段、中尼铁路日喀则至吉隆段、青藏格拉段和拉日铁路电气化改造及外部配套供电工程前期工作。
<b>02 公路</b>	加快 G318、G219 及其并行线等骨干公路改造升级，推进建设 G6 那曲至拉萨段、G4218 拉萨至日喀则机场段高速公路。
<b>03 航空</b>	加快拉萨贡嘎机场航站区改扩建、新建第二跑道，昌都邦达机场航站区改扩建、日喀则机场改扩建、林芝米林机场飞行区平行滑道建设，定日、普兰、隆子支线机场建设。

## 第七章 构建稳定可靠综合能源体系

坚持开发本地优势能源与输入区外优质能源并举，加强区内外能源互联互通，加快电源、电网、油气等基础设施建设，建强综合能源保障体系。

### 第一节 提升综合能源供应保障能力

加快雅鲁藏布江中游、金沙江上游水电开发，实现大古、苏洼龙、叶巴滩等水电站投产运营。推动雅鲁藏布江下游、澜沧江上游西藏段、那曲河、玉曲河等流域水电开发。加快推动金沙江上游（藏川段）清洁能源外送通道建设，推进澜沧江上游清洁能源外送通道研究，推进中尼电网联网，完善西藏电网骨干网架，加强与西南电网互联，推进主电网延伸。推进城网建设与改造，加快农网改造升级。建设运营青藏油气管道并向周边重点城镇延伸，加快成品油储备基地建设。

## 第二节 推动能源结构优化升级

推动能源供给侧结构性改革，加快清洁能源规模化开发，形成以清洁能源为主、油气和其他新能源互补的综合能源体系。改善能源供应和消费结构，把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，推进电能替代、清洁能源电气化，促进清洁能源就地消纳。提升非化石能源消费比重，科学开发光伏、地热、风电、光热等新能源，加快推进“光伏+储能”研究和试点，大力推动“水风光互补”，推动清洁能源开发利用和电气化走在全国前列，2025年建成国家清洁可再生能源利用示范区。

## 第三节 提高综合能源利用效率

建设智慧能源系统，加快推进能源全领域、全环节智慧化发展，推进能源监测、调度运行和管理智能化建设，统筹能源与通信、交通等基础设施网络建设，构建能源生产、输送、使用和储能体系协调发展、集成互补的能源互联网。强化能源消费总量和强度双控，大幅降低能耗强度，严格控制能源消费总量增速。科学合理使用能源，推进重点领域和关键环节节能，大力提高能源利用效率。加强重点用能单位节能管理，强化固定资产投资项目节能审查与节能监察。

专栏 7 能源基础设施	
<b>01 电源</b>	实现大古、苏洼龙、叶巴滩等水电站投产运营。
<b>02 电网</b>	加快城网建设与改造、农网改造升级，推进中尼电网联网工程。

## 第八章 建设安全高效综合水利设施

全面节约、有效保护、合理调配水资源，全面加快水利基础设施建设，有序推进骨干工程建设，加强水资源管理，提升水资源利用效率和效益。

### 第一节 优化水资源配置

根据水资源分布、地形地貌及经济社会发展需要，优化水利设施空间布局，加快推进重点河流域综合规划编制和审批。中部河谷区加强骨干水利工程建设，高山峡谷区强化水源涵养和水土保持，边境地区加强民生水利保障能力。加快推进大中小型水源工程及配套灌区建设，大力推进节水减排，科学制定用水定额并动态调整，推进农业、工业和城镇等重点领域节水，加强水资源消耗总量和强度双控，深入推进农业水价综合改革，配套建设计量设施，健全节水激励机制。加大跨境河流水资源战略储备与开发力度。

### 第二节 推进水利基础设施发展

加快拉洛、湘河、梅帕塘、多油、帕古、弄利措等工程建设，推进桑德水利枢纽及配套灌区、帕孜、宗通卡等重大水利工程前期工作，适时开工建设。加快推进米林水库工程前期工作，适时开工建设。推进雅鲁藏布江中游、金沙江、拉萨河、尼洋河、狮泉河和那曲江河源头区等重大水生态保护与修复，积极推进水系

连通及农村水系综合整治。推进雅江中游索朗嘎咕至桑日河段生态综合整治。实施中小型水库和病险水库除险加固工程，继续推进重点河段及中小河流治理、城市防洪工程建设、山洪灾害防治。强化水利工程设施运行管理和维修养护，加快推进智慧水利建设，提升水利工程运行效益。

### 第三节 提高城乡供水保障能力

优化城乡供水格局，统筹城乡供水设施建设，加大农村饮水工程维修养护，提高城乡供水安全保障水平。优化城乡饮用水水源地保护区布局，推进水源地保护和建设，全面开展水源地水质监测。完善城乡饮用水输配网络，提高城乡生产生活用水质量。建设规模合理、标准适度的应急抗旱水源工程，加强城镇应急备用水源建设。

<b>专栏 8 水利基础设施</b>	
<b>01 灌区</b>	加快湘河水库配套灌区建设。
<b>02 水库工程</b>	加快建设拉洛、湘河、梅帕塘、多油、帕古、弄利措等水利设施，推进帕孜、宗通卡、桑德等大型水库前期工作，适时开工建设。
<b>03 防洪减灾</b>	城市防洪，中小河流治理，山洪灾害防治。
<b>04 水源工程</b>	水源点保护，应急水源点建设。

## 第九章 加快布局应用新型基础设施

加强顶层设计，抓住“数字机遇”，以需求为引领，以应用为

重点，合理布局新型基础设施，实施“智慧西藏”“数字西藏”行动计划，提升数字化水平。

### 第一节 加快建设信息基础设施

积极布局 5G、数据中心、人工智能、工业互联网、物联网等新型基础设施建设，推动新一代信息通信技术与实体经济深度融合。提升骨干传输网络容量，深入推进 IPV6 规模应用，推进千兆光纤宽带建设，实现高速光纤宽带网络城乡全覆盖。大力推广使用卫星通信，推进边境地区移动通讯网络覆盖工程，加快消除通信信号盲区。建设拉萨国际通信出入口局并配置相应出入口带宽。加快 5G 网络建设和应用发展，推进物联网布局，实施空天地一体化卫星资源综合利用工程，打造以拉萨为核心节点的青藏高原大数据中心，建立泛在、高速、稳定的信息基础设施。完善人口、法人、地理、信用、宏观经济基础数据库，加强数据治理，构建共享开放的数据资源体系。

### 第二节 加快网络信息技术应用

深入实施“互联网+”行动，实施安全维稳、城市管理、民生保障、卫星资源综合利用、应急指挥救援、灾害预警预测等重大信息工程。提升电子政务网络承载力、覆盖面，建立全区统一基础云平台（二期）和政务数据共享开放平台，实现政务数据汇聚、融通、应用。整合数据资源，推进农牧业物联网应用，搭建工业互联网公共服务平台，促进农牧区电子商务发展，推进远程医疗

服务和全民健康信息平台建设，加快建成药品智慧监管体系，深化“西藏教育珠峰旗云”工程，加快生态环境监测信息化建设，促进有线电视网络整合发展，加强藏语言文字自动识别技术研发和应用，实现新一代信息技术与经济社会各领域深度融合应用。

<b>专栏 9 信息基础设施</b>	
<b>01 信息化工程</b>	建设拉萨国际通信出入口局并配置相应出入口带宽，加快千兆光纤宽带、5G网络、大数据中心建设，建设全区统一基础云平台（二期）和政务大数据中心、政务数据共享交换平台、工业互联网公共服务平台，实施数据治理工程、卫星资源综合利用信息化工程、边境地区移动通讯网络覆盖工程。
<b>02 信息化水平</b>	信息化发展指数达到 86，整体水平达到西部中等水平。

## **第四篇 强化创新驱动 做精做优高原优势产业**

坚持把发展经济着力点放在实体经济上，推动经济体系优化升级，推进产业基础高级化、产业链现代化，提高经济质量效益和核心竞争力。

### **第十章 推动科技创新驱动发展**

坚持创新在现代化建设全局中的核心地位，深入实施科教兴国战略、创新驱动发展战略，面向科技前沿、面向经济主战场、面向重大需求、面向人民生命健康，加强高原适用关键核心技术攻关，加快建设科技强区。

#### **第一节 构筑区域协同创新网络**

优化区域创新布局，重点推进科技创新改革试验区建设，强化创新集群建设，提升自主创新能力，建立以科研院所和高等院校为骨干的知识创新体系。建设国家川藏铁路技术创新中心（西藏分中心）、青藏高原科学研究中心、清洁能源技术创新中心、西藏藏医药研究中心和医学临床研究中心，推进青藏高原地球系统科学国家重点实验室落户西藏。推进藏医藏药、生态、青稞、牦牛等领域省部、省院共建国家重点实验室，建立青藏高原科学数据中心西藏分中心，积极创建高原特色突出、创新能力较强的国家重点实验室、国家检验和评测中心、产业技术创新联合体。

支持国家级创新平台在西藏设立分支机构，推进自治区重点实验室、技术创新中心等创新平台发展。支持高新技术产业开发区、农业科技园区、科技成果转移转化示范基地、可持续发展试验区建设。积极争取中央、援藏省市（企业）的科技创新资源，构建科技援藏新局面。建立自治区、地（市）多方科技联席会议制度，推进创新资源整合和优化配置。

## 第二节 加强重点领域科技攻关

面向科技前沿，支持前沿技术和应用基础研究，构建重大专项、区域创新发展联合基金、自然科学基金、基地与人才建设计划组成的多元化投入体系，超前部署一批具有战略性、前沿性的重大项目，持续加强基础研究，布局建设重大科技创新平台，培育创新人才队伍，增强自主创新能力，优化科创企业融资环境，鼓励科创企业发展。面向经济主战场，支持前沿技术和应用基础研究，加快推进高原特色农畜产品加工、藏医药、绿色建材、民族手工业等行业技术规范和标准制（修）订，力争在高原特色农牧业、藏医药、高原医学、生态环境等领域科技创新能力达到国内、国际先进水平。面向国家和自治区重大战略需求，围绕第二次青藏高原综合科学考察、乡村振兴、生态文明、川藏铁路、雅江下游水电开发等重大任务，以重大专项、区域创新发展联合基金为载体，吸引区内外科研力量，持续开展关键核心技术攻关和转化应用。面向人民生命健康，重点推进藏医药、高原医学、公

共安全、环境健康等领域科技创新，助力健康西藏建设。

### 第三节 强化科技成果转移转化

完善科技成果转化机制，加快科技服务业发展，建立科技成果转化先行示范区。推动深化产学研合作，设立科技成果转化基金，组织实施一批具有自主知识产权、市场竞争力强、推动高质量发展作用明显的科技成果转移转化。实施科技型企业培育工程，鼓励政产学研力量共建科技创新及成果转化平台，支持建设一批高水平专业化服务机构，培育一批科技成果转移转化专业化队伍和技术经纪人、经理人。加强国家技术转移西藏中心建设，建立网上技术交易平台，推进科技成果信息汇交展示，实现供需对接、信息互通、资源共享。服务保障好第二次青藏高原综合科学考察，促进科考成果转化应用。

### 第四节 完善科技创新制度体系

建立科技创新会商协作机制，加强创新主体要素之间协调联动，完善正向激励机制，激发人才创新活力，建立健全人才评价机制、流动机制和激励机制，释放科技创新活力。推动科技管理部门职能从研发管理向创新服务转变，构建科技创新决策咨询机制，建设自治区科技智库，推进重大科技创新决策制度化。建立企业参与重大科技专项、企业创新激励等配套政策，提升企业技术创新主体地位。完善科技计划管理和资金管理制度，创新科技项目凝练、组织和支持方式，实行“揭榜挂帅”等制度。推进科研

诚信建设，完善科研监督体系。加强知识产权保护，提升知识产权创新保护应用水平，健全知识产权综合管理体制、知识产权保护自律机制，完善知识产权审查、惩罚性赔偿、评估等制度，推进创新成果所有权、处置权和收益权改革。培育创新文化氛围，提升全民科学素质，弘扬科学家精神。

<b>专栏 10 科技创新</b>	
<b>01 创新平台建设</b>	支持国家川藏铁路技术创新中心（西藏分中心）、青藏高原科学研究中心、清洁能源技术创新中心建设，推进西藏藏医药研究中心和医学临床研究中心建设；支持建设生态系统野外观测台站；西藏天文馆建成运行。
<b>02 创新型企业培育</b>	实施科技型中小企业、高新技术企业、科技小巨人企业、技术先进型服务企业培育工程。
<b>03 科技创新关键技术攻关任务</b>	围绕青稞、牦牛、饲草、藏药、生物资源等传统优势特色产业发展，面向生态文明建设、川藏铁路建设、雅下水电开发、健康西藏建设等重大战略任务需要，开展重大关键技术攻关和转化应用。

## 第十一章 推动七大产业高质量发展

加快发展现代产业体系，推动经济体系优化升级，夯实产业基础，推进产业链现代化，提高经济质量效益和核心竞争力。

### 第一节 优化产业空间布局

根据城镇空间、生态空间、农业空间总体布局，综合资源优势、区位条件和产业发展基础，立足不同区域发展定位，发挥比较优势，因地制宜发展特色产业，推动清洁能源、旅游文化、高原生物、绿色工业、现代服务业、高新数字、边贸物流产业成为

经济增长的重要引擎、转型发展的重要动力、人民幸福生活的重要指标、国民经济的重要支柱性产业、高质量发展的亮点和标志，产业增加值年均增长 10% 以上。着重强化拉萨在全区经济社会发展的引擎和核心增长极作用，形成竞争优势明显的全区产业最大聚集区，充分挖掘日喀则、昌都、林芝、山南、那曲、阿里等地资源禀赋，大力发展特色产业，推动区域间产业向差异化、特色化、集群化方向协调发展，形成若干特色产业集群。

专栏 11 产业空间布局		
地(市)	发展定位	主要产业
拉萨	国际文化旅游城市、全区金融商贸物流中心、净土健康产业基地	旅游文化、净土健康、节能环保、生物医药、金融、商贸物流、高新数字
日喀则	面向南亚开放合作先导区、环喜马拉雅旅游核心区(中尼文化旅游园区)、生态种养业发展引领区	有机种养加工业、旅游文化、民族手工业、生态环保、边贸物流
昌都	接续能源基地、大香格里拉·茶马古道文化旅游核心体验区	清洁能源、特色农牧业、旅游文化
林芝	国际生态旅游区、清洁能源基地、高原生物产业基地	生态旅游文化、清洁能源、生物产业
山南	清洁能源基地、藏源文化旅游基地、幸福家园区域协同发展示范区	旅游文化、清洁能源、高原种养业、建材、民族手工业
那曲	高原生态畜牧业基地、羌塘草原文化生态旅游区	农牧业、旅游文化
阿里	冈底斯国际旅游合作区、藏西边贸物流基地	旅游文化、农牧业、边贸物流

## 第二节 巩固提升传统产业

推动高原生物产业快速发展。加快高原特色农产品基地建设，高标准建设一批青稞、牦牛等特色农产品生产基地和产业带，

实施现代种业提升、能人培养带动、农牧民专业合作组织规范提质、现代农业产业园建设、农牧民素质提升等工程，做大做强藏药产业，做精做优林下资源开发，大力发展高原有机茶，扶持和培育农牧区新型经营主体，打造高原生物产业品牌。

推动特色旅游文化产业全域发展。坚持以文塑旅、以旅彰文，推动文化和旅游深度融合，持续推进文创西藏区域公用品牌建设，推动文化旅游创意园区规范发展、提档升级，加快“中国西藏特色文化产业之窗”建设，大力培育文化产业新业态，“十四五”时期文化产业产值年均增速 15% 以上。坚持“特色、高端、精品”定位，加快推进重要世界旅游目的地和全域旅游示范区建设，全力推进 G219 沿边大通道、高原丝绸之路、拉萨国际文化旅游城市、林芝生态旅游、冈底斯国际旅游合作等建设，加大旅游文化基础设施补短板力度，大力发展乡村旅游，创新有利于农牧民广泛深入参与的业态模式。强化旅游公共服务能力，推动智慧旅游发展，优化提升游客服务中心功能，提升驿站、民宿等标准化水平，建设自驾车营地、观景台等基础设施和公共服务设施，创新旅游营销模式，加强区内外旅游合作，探索联合打造跨省（区、市）精品旅游线路，推动旅游文化产业优质全域全时发展。

推动绿色工业规模发展。在严格保护生态环境前提下，按照建设国家重要战略资源储备基地要求，开展战略性矿产地质调查、资源勘查，摸清底数，加快发展绿色矿业。打造“地球第三极·西藏好水”区域公共品牌，做大做强天然饮用水产业，强化以

销定产，产销年均增长 20% 以上。推动绿色建筑建材业发展，壮大民族手工业，扶持民族特需商品定点生产企业发展，实施“民贸民品强企”工程。

推动边贸物流产业跨越发展。构建覆盖城乡的商贸市场网络体系，建成覆盖全区的综合物流服务基础设施网络，建设一批具有集中采购和跨区域配送能力的冷链物流集散中心，加强物流、冷链、仓储等设施建设，推进城乡物流配送网络一体化，扩大农牧区果蔬配送工程试点，推动商贸流通体系向偏远乡村延伸，促进农牧区电子商务和实体流通相结合，大力发展边境贸易和口岸经济。

### 第三节 发展壮大新兴产业

推动高新数字产业创新发展。加快信息技术与经济社会发展深度融合，促进互联网深度广泛应用，带动生产模式和组织方式变革，推动新一代信息技术与传统产业融合发展，实施互联网+、人工智能、5G+赋能行动，形成网络化、智能化、服务化、协同化产业发展新形态。

推动清洁能源产业壮大发展。加快流域综合规划编制，加快发展以水电、太阳能为主的清洁能源产业，到“十四五”末，水电建成和在建装机容量突破 1500 万千瓦，加快发展光伏太阳能、装机容量突破 1000 万千瓦，全力推进清洁能源基地开发建设，打造国家清洁能源接续基地。

推动现代服务业整体发展。加快生产性服务业向专业化和价值链高端延伸，大力发展研发设计、金融保险、节能环保、法律服务等服务业，加快推进服务业数字化；推动生活性服务业向高品质和多样化升级，加快发展健康、养老、育幼、体育、家政、物业等服务业。

<b>专栏 12 产业发展</b>	
<b>01 高原生物产业</b>	新增青稞标准化生产基地 70 万亩、建设 13 个牦牛规模养殖主产区、打造 10 个优势特色商品羊主产区，新增国家级标准化规模养殖示范场 5 个以上、自治区级标准化规模养殖示范场 15 个，育成青稞新品种（系）6 个、大田示范亩均增产达到 50 斤以上，建设拉萨国家农业科技园区等 4 个国家现代农业产业园，创建“日喀则市青稞”等 4 个中国特色农产品优势区。
<b>02 特色旅游文化产业</b>	全力推进 G219 沿边大通道、高原丝绸之路（“茶马古道”旅游经济带、“唐蕃古道”旅游合作圈、唐竺古道等）、拉萨国际文化旅游城市、林芝生态旅游、冈底斯国际旅游合作等建设，深化拓展香格里拉旅游合作区建设。打造“一中心两基地+林芝户外”运动基地：拉萨山地户外运动服务产业中心，当雄县羊八井镇羊八井高山训练基地、定日县岗嘎镇定日登山徒步基地，米林县派镇南迦巴瓦山地户外运动小镇。
<b>03 绿色工业</b>	发展壮大天然饮用水产业、绿色建筑建材业，建成绿色工厂 5 家以上；发展壮大民族手工业，开展全区民族手工业资源普查。
<b>04 清洁能源产业</b>	建设国家清洁可再生能源利用示范区、国家清洁能源接续基地，加快雅鲁藏布江中游、金沙江上游水电建设，研究推动雅鲁藏布江下游、澜沧江上游水电开发并适时启动相关工程。
<b>05 现代服务业</b>	提升顿珠金融城功能，大力发展夜间经济、网约车等。
<b>06 高新数字产业</b>	实施互联网+、人工智能、5G+赋能行动，推进北斗西藏应用示范项目及配套项目建设，加快藏语文信息技术应用，建设面向南亚数字港。
<b>07 边贸物流产业</b>	打造拉萨、日喀则国家物流枢纽，建设“综合物流园区（地市级）—物流中心（县区级）—配送中心（片区和乡镇）”分级物流体系、具有集中采购和跨区域配送能力的冷链物流集散中心，发展农牧区电商服务。

## 第十二章 着力打造产业发展载体

强化园区产业聚集效应，加强特色产品品牌建设，完善产业发展支持政策，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 加快重点园区提质升级

提升园区专业化水平，发挥拉萨国家级经济技术开发区、藏青工业园等重点园区龙头引领作用，推进优势项目和企业向重点产业园区聚集。推进拉萨高新区升格为国家级，发挥拉萨综合保税区功能优势、培育新的外贸增长点，建设拉萨国际数字经济园区，到 2025 年园区总产值和工业产值增长 50% 以上。加快推进藏青工业园、达孜工业园、那曲高新技术产业园区和昌都、日喀则、林芝经济开发区建设，培育建设山南经济开发区。提升拉萨、日喀则、林芝、那曲国家农业科技园区功能和水平，推进自治区级农业科技园区建设。支持有条件的农业科技园区、现代农业产业园创建国家农业科技园区、国家现代农业产业园。

### 第二节 打造“地球第三极”区域公共品牌

实施品牌战略，将“地球第三极”打造成区域公共品牌，建立完善的“地球第三极母品牌+子品牌”培育、发展、保护机制。推广“地球第三极”农牧特色优势产品、藏医药、旅游文化、体育赛事等系列品牌，树立品牌意识，提升“地球第三极”区域公

共品牌在国内外知名度和影响力，以品牌建设推进区域化布局、标准化生产和产业化经营，促进产业加快转型升级，提高市场竞争力和产业附加值。

### 第三节 着力完善产业发展支持政策

完善高原特色产业综合扶持政策，坚持权利平等、机会平等、规则平等，坚决破除各种隐性壁垒，支持非公经济和中小微企业发展。落实西部地区鼓励类产业目录和国家各项财政、税收、金融优惠政策，完善高原特色产业综合扶持政策。加强银行信贷扶持，积极争取开发性、政策性金融支持，鼓励商业银行加大信贷投放力度，开发具有西藏特色的金融产品和服务，增强服务实体经济能力。积极推进地产产品研发推广应用，对本土资源加工类产品出藏运输费用给予财政补贴，增强保持产业链供应链稳定能力，加强供需动态匹配。构建有利于新技术、新产品、新业态、新模式发展的政策环境。

专栏 13 产业发展平台	
<b>01 国家级</b>	拉萨国家级经济技术开发区，拉萨综合保税区。
<b>02 自治区级</b>	藏青工业园，拉萨高新技术产业开发区，达孜工业园，那曲高新技术产业园区，昌都经济开发区（昌都高新技术产业园区），日喀则经济开发区，林芝经济开发区。

## **第五篇 共享发展成果 增强各族群众获得感幸福感安全感**

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，正确处理好重大项目和民生项目的关系，尽力而为、量力而行，统筹做好各领域民生工作，着力提高城乡居民收入水平，健全基本公共服务体系，促进人的全面发展和社会全面进步。

### **第十三章 提高城乡居民收入**

坚持按劳分配为主体、多种分配方式并存，提高劳动报酬在初次分配中的比重，发挥好再分配和第三次分配的调节作用，正确处理好企业增产提效和改善企业职工福利待遇、促进农牧民群众增收的关系，健全工资合理增长机制，稳步提高低收入群体收入，扩大中等收入群体，扎实推进共同富裕。

#### **第一节 多渠道增加农牧民收入**

建立劳务输出精准对接机制和工作协调联系机制，加大农牧民转移就业和有组织劳务输出力度，引导农牧民参加各类工程项目，推动劳动力转移就业增收，支持留乡返乡农牧民工就地就近创业就业，发展乡村旅游、农畜产品加工、商贸、运输、建筑等产业，推动政府投资项目、国有企业、对口援建项目优先吸纳当地劳动力就业，采取生产奖补、劳务补助、以工代赈等多种方式，增加农牧民工资性收入。充分挖掘农牧业生产潜力，提高组织化

水平，推进规模经营，大力培养有文化、懂技术、会经营的新型职业农牧民，鼓励农牧民利用优惠金融政策发展生产和开展合作经营，优化种养结构，发展高原生物产业、水产业、林下经济产业和庭院经济，大力发展观光农业、休闲农业和农畜产品加工业，增加农牧民经营性收入。稳步推进农村集体产权制度改革，盘活农村资源、资产、资金，推动资源变资产、资金变股金、农牧民变股东，引导农牧民以多种方式流转承包土地、草场的经营权，增加农牧民财产性收入。完善以绿色生态为导向的农牧业支持保护补贴制度，落实好党的强农惠农富农政策，完善草原、森林、湿地等生态补偿政策，稳定提高农牧民转移性收入。

## 第二节 优化城镇居民收入增长机制

健全企业职工收入分配机制，推行企业工资集体协商制度。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。健全以税收、社会保障、转移支付等为主要手段的再分配调节机制。完善乡镇机关事业单位干部职工生活补助制度，落实中央对西藏特殊工资政策，根据全国机关事业单位工资收入增长情况适时提高标准，完善公务员奖金制度，探索推进机关事业单位绩效工资改革，使机关事业单位干部职工平均工资收入保持全国领先水平。

## 专栏 14 城乡居民收入

### 01 农牧民收入

增加工资性收入：原则上将 400 万元以下政府投资项目交给有资质的农牧民施工企业（队）实施，确保项目建设中我区农牧民工占用工总量的 80% 以上；

增加经营性收入：大力发展农牧民专业合作社、家庭农牧场，鼓励适度规模经营；

增加财产性收入：盘活农村土地、草场使用权和收益权，增加土地、资本等要素收入；

增加转移性收入：落实党的各项强农惠农富农政策；

### 02 城镇居民收入

完善工资制度，健全工资合理增长机制。

## 第十四章 推动更充分更高质量就业

全面强化就业优先政策，千方百计稳定和扩大就业，坚持经济发展就业导向，扩大就业容量，提升就业质量，促进充分就业，更加注重缓解结构性就业矛盾，保障劳动者待遇和权益。

### 第一节 大力促进重点群体就业

突出做好高校毕业生、农牧区劳动力、城镇困难人员、残疾人和退役军人等重点群体就业工作。正确处理好高校毕业生政府就业和市场就业的关系，坚持把高校毕业生作为重中之重，搭建高校毕业生多渠道就业平台，构建高校毕业生多位一体的就业体系。深入实施高校毕业生就业创业促进计划、基层成长计划，鼓励更多毕业生到城乡基层、艰苦边远地区建功立业，完善引导和鼓励高校毕业生到城乡社区就业创业政策措施，加强职业生涯规划教育、就业指导服务和岗位技能培训，促进多渠道市场就业和自主创业。大力推进就业援藏，争取中央和国家机关及其所属事

业单位、各对口援藏省（市）和其他省（区、市）、中央企业、内地民营企业吸纳更多西藏籍高校毕业生到区外实现稳定就业。持续推进农牧民组织化、规模化转移就业，正确处理好城镇就业和就近就便、不离乡不离土、能干会干的关系，建立健全劳务输出对接机制，推进农牧区富余劳动力转移就业基地建设，加大国家投资项目吸纳当地农牧民就业力度。加强退役军人就业创业及职业技能培训，提高就业创业保障能力。强化困难群众就业援助，完善促进创业带动就业、多渠道灵活就业的保障制度，支持和规范发展新就业形态，确保零就业家庭动态清零。拓宽妇女就业渠道，消除就业性别歧视。

## **第二节 健全就业公共服务体系**

完善促进就业的综合性政策体系，健全就业公共服务体系、劳动关系协调机制、终身职业技能培训制度，加大重点群体就业支持力度。完善城乡公共就业服务基础设施，加快公共职业技能实训基地建设，充分发挥基层就业和社会保障服务设施作用，稳步提升公共就业服务能力。创新就业服务模式，打造“互联网+公共就业服务”，建立重点群体就业信息库，实行动态更新，健全就业需求调查和失业监测预警机制。完善就业援助制度，推进公共就业服务资源向基层和社会困难群体倾斜。

## **第三节 加强职业技能培训**

大力实施职业技能提升行动，完善技能人才职业发展政策，

优化技术技能型人才培养机制，提高劳动者适应技术变革和产业转型的能力。办好西藏技师学院，加快完善全区技工教育布局，分批次推动地（市）技工教育发展，逐步形成符合实际的技工教育体系。大力培养“西藏工匠”，加大农牧民“工匠”和技能人才培养力度，提高农牧民科技文化素质。办好传统工种技能大赛，传承改进特色民族手工艺品制作技艺，提高民族特色产品研发水平。强化宣传引导，树立优秀技能型人才典型，大力弘扬劳模精神、劳动精神、工匠精神，激励更多劳动者特别是青年一代走技能成才、技能报国之路。

#### 第四节 积极鼓励创新创业

推进大众创业、万众创新，不断巩固“双创”成果，完善促进创业带动就业、多渠道灵活就业的工作机制，支持和鼓励高校、科研院所等事业单位科研人员创新创业，支持农民工等人员返乡创业，引导退役军人、城镇失业人员等各类人员以创业促就业，支持和规范发展新就业形态。调整优化创业优惠政策，拓宽创业投融资渠道，完善创业担保贷款政策，加大对初创企业的场地支持、租金减免、税费优惠、创业补贴等政策扶持力度，降低创业成本，落实促进高校毕业生、返乡农牧民、退役军人、登记失业人员等群体创业的税费优惠政策。推进“双创”载体专业化建设，推进柳梧新区等国家双创示范基地、西藏文化旅游创意园区建设，支持建设创新创业服务支撑平台和成果转化示范基地，提升

线上线下创业服务能力，提供培训学习、创业实践、咨询指导、跟踪帮扶等一体化创业培训服务体系。构建面向全体劳动者的创业服务平台，组织各级各类创业推进活动，积极培育综合性创业生态系统。打造“预孵化+孵化器+加速器+稳定器”的梯级孵化体系，提供专业化、差别化、定制化创业指导服务。

<b>专栏 15 就业</b>	
<b>01 高校毕业生就业</b>	落实好中组部明确的每年招录（聘）220 名西藏籍少数民族高校毕业生到内地机关事业单位工作的部署，推动对口支援省（市）提供 1200 个事业单位岗位、20000 个企业岗位；推动对口援藏中央企业每年提供就业岗位 1600 个以上；“十四五”时期西藏籍应届高校毕业生就业率保持在 95% 以上。
<b>02 农牧民转移就业</b>	每年实现农牧民转移就业 60 万人以上。
<b>03“双创”</b>	支持建设大学科技园、科技企业孵化器、众创空间、星创天地、创业孵化基地、科技特色小镇等；到 2025 年，自治区级以上双创载体达到 70 家。

## 第十五章 加快构建高质量教育体系

全面贯彻党的教育方针，用习近平新时代中国特色社会主义思想铸魂育人，坚持立德树人，继续在学校师生中开展“培养什么人、怎样培养人、为谁培养人”专题教育，坚持教育优先发展，促进教育公平，巩固深化以国家通用语言文字为主的大中小幼一体化教育教学体系，实现教师能力素质、思想政治教育、教学质量、教育资源配置、职业教育水平、全民教育“六个提升”。

### 第一节 实施基础教育质量提升计划

促进学前教育普及普惠安全优质发展，新建改扩建一批城镇

公办幼儿园，落实城镇新建小区配套建设幼儿园制度，扩大农牧区幼儿园覆盖面，规范保教行为，提高保教质量。促进义务教育城乡一体化发展，坚持“五育并举”，实施素质教育，强化实践创新能力培养，推动管理合格、教学合格、学习合格、服务合格、评价合格，全面提高义务教育质量。巩固高中阶段教育普及成果，提高普及水平，促进普通高中多样化有特色发展，全面实施普通高中新课程新教材，有序推进普通高中选课走班，规范学业水平考试。全面提升教育资源配置，坚持市办高中、县办初中、乡办小学、村办幼儿园的原则，合理优化学校布局，推进智慧教育建设，加快补齐农牧区办学条件短板，不断缩小义务教育城乡、区域、校际差距，实现城乡教育资源配置基本均衡。加大对边境地区教育的特殊支持力度，对抵边一线学校（含幼儿园）及学生实施差异化政策。办好特殊教育，确保义务教育阶段残疾儿童少年实现“零拒绝、全覆盖”。

## 第二节 推进职业教育特色发展

完善现代化职业教育体制机制，全面提升职业教育水平，以增强职业教育适应性为目标，着眼于经济社会发展和未来市场需求科学设置专业，推动建立学校、行业、企业共同参与职业教育的命运共同体、利益共同体、责任共同体，继续推进以政府举办为主、普职融通、产教融合、校企合作、产学研销一体的办学格局。加强基础能力建设，完善现有职业学校办学条件，每个地（市）

重点办好一所标准化特色中等职业学校。实施职业教育质量提升计划，推动职业教育教材、教法、教师改革，启动中职学校领航计划，建设一批优质学校和优质专业，以示范带动引领全区中职学校快速发展，推动西藏职业技术学院“双高”建设。优化专业结构空间布局，建设一批特色优质骨干专业，形成具有影响力、竞争力、吸引力的骨干专业群。培养学生德技能并修，培养更多专业技能型实用人才，提高服务经济社会发展的能力。大力发展山地户外运动专业。

### 第三节 推动高等教育转型发展

推进“双一流”建设和西藏大学部区合建，加快推进西藏藏医药大学、西藏大学、西藏职业技术学院新校区建设。调整优化学科专业结构，加强理工农医等急需紧缺学科专业建设，形成结构合理、特色鲜明的学科专业体系。建设一流本科教育，全面推进新工科、新医科、新农科、新文科建设。推动西藏警官高等专科学校、拉萨师范高等专科学校“专升本”。深入推进教育教学改革，实施“一流专业、一流课程”建设计划，提高人才培养质量。深化研究生教育改革，提升研究生教育水平，增加博士授权单位和博硕士授权点，提高高层次人才培养能力。深化高校科研体制改革，扩大高校科研人员在科研经费使用方面的自主权，激发科研人员创新创造积极性。

## 第四节 深化教育综合改革

深化新时代教育评价制度改革，改革考试招生制度，改革对地方、学校、教师、学生、用人的评价体系，制定从学前教育到高等教育各学段人才培养质量标准。推进县域内城乡义务教育一体化改革，促进义务教育优质均衡发展，全面落实县域内城乡义务教育学校建设标准统一、教师编制标准统一、生均公用经费基准定额统一、基本装备配置标准统一，深化体教融合促进青少年健康发展，加强大中小学劳动教育。建立普通高中和中等职业教育互通机制，发展综合高中。推行职业院校全员岗位聘用制和绩效考核分配制，因岗聘人、按岗定薪、依绩取酬。深化教师管理改革，建立编制动态调配机制，开展中小学教师资格考试和定期注册制度，推行教师“县管校聘”、中小学校长职级制、教师职称制度改革。

专栏 16 教育“六个提升”	
<b>01 全面提升教师综合素质和校长治校能力</b>	完善考评办法，健全教师工资待遇保障长效机制，切实增强教师工作能力和事业心责任感。
<b>02 全面提升思想政治教育</b>	大力培育和践行社会主义核心价值观，把爱国主义精神贯穿各级各类学校教育全过程，把爱我中华的种子埋入每个青少年的心灵深处。
<b>03 全面提升教学质量</b>	完善以国家通用语言文字为主的大中小幼一体化教育教学体系，巩固“五个100%”成果，力争到“十四五”末全区高考成绩提升30分。
<b>04 全面提升教育资源配置</b>	坚持市办高中、县办初中、乡办小学、村办幼儿园的工作思路，合理优化学校布局，加快补齐农牧区办学条件短板，力争“十四五”末实现城乡教育资源配置基本均衡。

#### **05 全面提升职业教育水平**

实施高职扩招和职业技能提升三年行动，办好西藏技师学院，在部分央企建立西藏职教（技工教育）实习实训基地，完善职业教育产教融合、校企合作支持措施，培养更多现代化建设需要的高素质技术技能人才，力争在全区项目建设与管理中本地技术人员超过 50%。

#### **06 全面提升全民教育**

大力实施村（居）干部掌握国家通用语言文字 2 年攻坚行动，开展农牧民国家通用语言文字培训，加快发展继续教育，推进服务全民学习的教育体系建设，力争“十四五”末新增劳动年龄人口平均受教育年限达到 13.6 年。

## **第十六章 全面推进健康西藏建设**

把保障人民健康放在优先发展的战略位置，坚持以基层为重点、预防为主、中西医并重、人民共建共享的卫生与健康工作方针，实施健康西藏保障工程。

### **第一节 加强公共卫生体系建设**

改革完善疾病预防控制体系，强化监测预警、风险评估、流调溯源、检验检测、应急处置等职能。建立稳定的公共卫生事业投入机制，加强人才队伍建设，改善疾控基础条件，强化基层公共卫生体系。落实医疗机构公共卫生责任，创新平战结合、医防协同机制。完善突发公共卫生事件监测预警处置机制，健全医疗救治、科技支撑、物资保障体系，提高应对突发公共卫生事件能力。加快推进公共卫生和医疗机构建设，补齐短板，规范推进信息化建设，加快建成覆盖全区的智慧医疗体系。加强口岸公共卫生核心能力建设。

## 第二节 全面提高医疗服务质量

实施健康西藏保障工程，整合资源，优化布局，加快区域医疗中心规划和布局，积极推进区域医疗中心建设，提升自治区、地（市）级医疗机构服务能力，提高医疗服务覆盖面和可及性。实施优质医疗资源扩容下沉工程，深入推进医联体、医共体建设，建立健全自治区、地（市）级医院与县医院对口帮扶、巡回医疗和远程医疗机制，提升基层巡回诊疗质量和效率，加快医疗健康信息化建设，支持基层医疗卫生机构标准化建设和设备提档升级，改善基层就医条件。实施医疗卫生人才培养工程，依托内地医学院校培养高层次医疗卫生人才，加大全科医师、住院医师培养力度，每年选派医生到对口援藏省（市）三甲医院跟班学习。研发并推广适用高海拔地区的医疗保健新设备新技术。建设国家高原医学研究中心和国家高原病区域医疗中心。提升健康教育、慢病管理和残疾康复服务质量。

## 第三节 完善医药卫生体制机制

坚持基本医疗卫生事业公益属性，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。加快建设分级诊疗体系，加快公立医院改革，加强公立医院建设和管理考核。深化药品、医用耗材集中带量采购制度改革，完善医药服务价格形成机制。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。鼓励县域内医疗卫生人才柔性流动，落实好高海拔地区乡镇卫生院专业技术人员特殊岗位奖励补贴政策。鼓励支持社会办医。积极探索和规范医师多点执业。

#### **第四节 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，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，积极争取将符合条件的藏药按规定纳入国家基本医疗保险药品目录。完善藏医药科技创新机制，加强藏医药人才培养，支持藏药颗粒配方研发及成果转化，建立国家藏医药创新发展中心，建设国家藏医医学中心和藏医区域医疗中心。建立藏医药标准体系，加快藏药材基地建设，建立藏药材资源保护与监测体系，建设藏药材数字库、互联网+藏医药创新发展监管平台。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，促进藏医药医疗、教育、科研、产业、保健、文化融合发展。

#### **第五节 提升全民健康水平**

推动健康关口前移，建立体育和卫生健康等部门协同、全社会共同参与的运动促进健康新模式。广泛开展全民健身运动，加强群众健身活动场地和设施建设，推行公共体育设施免费或低收费开放。深化体教融合，推动青少年文化学习和体育锻炼协调发展，实施青少年体育活动促进计划，开足开齐体育与健康课，培

育青少年体育爱好和运动技能，持续提升青少年营养、体质健康水平。加强科学健身指导，促进群众体育、竞技体育和体育产业全面协调发展，大力发展高原特色体育事业。加快建设西藏山地户外运动学院，推进山地户外运动大区建设。推动卫生健康工作理念、服务方式从以治病为中心转变为以人民健康为中心。提高优生优育服务水平，发展普惠托育服务体系，降低生育、养育、教育成本，提高人口素质。建立妇女享有全生命周期健康的管理、服务和保障体系，建立城乡生育补贴制度。深入开展爱国卫生运动，促进全民养成文明健康生活方式。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。全面推广普及低氟健康茶并实施补贴政策。加强精神卫生工作，重视精神卫生和心理健康。

<b>专栏 17 卫生“三大工程”</b>	
<b>01 实施健康西藏保障工程</b>	推动中央有关部门与西藏共建自治区医院、自治区妇产儿童医院，建设国家高原病临床研究中心和国家级重点实验室、区域性卫生健康检验检测中心，推动成立国家藏医药标准化委员会，统筹研究整合建设国家高原医学研究中心和国家高原病区域医疗中心、国家藏医医学中心和藏医区域医疗中心，补齐公共卫生体系短板。
<b>02 实施优质医疗资源扩容下沉工程</b>	建立自治区、地（市）级医院与县医院对口帮扶、巡回医疗和远程医疗机制，加快医疗健康信息化建设，支持基层医疗卫生机构标准化建设和设备提档升级。健全基层藏医医药服务体系，实现所有县（区）、乡（镇）、村（居）藏医药服务全覆盖。
<b>03 实施医疗卫生人才培养工程</b>	依托内地医学院校培养高层次医疗卫生人才，加大全科医师、住院医师培养力度，每年选派医生到对口援藏省（市）三甲医院跟班学习。

## 第十七章 繁荣发展文化事业和文化产业

坚定文化自信，坚持培根铸魂凝聚人心，坚持以社会主义核心价值观引领文化建设，围绕举旗帜、聚民心、育新人、兴文化、展形象的使命任务，加强社会主义精神文明建设，全面繁荣新闻出版、广播影视、文学艺术、哲学社会科学事业，推进文化强区建设。

### 第一节 践行社会主义核心价值观

建立健全习近平新时代中国特色社会主义思想全民性宣传教育体系。将铸牢中华民族共同体意识纳入国民教育、干部教育和社会教育，引导各族干部群众深刻认识中华文化始终是西藏各民族的情感纽带和心灵归属，深刻认识西藏各民族文化是中华文化不可分割的一部分。增强中华文化认同，以社会主义核心价值观引领文化建设，深化中华民族共同体历史研究，挖掘、整理、宣传西藏自古以来各民族交流交往交融的历史事实，实施中华民族视觉形象工程，强化革命文物保护，传承红色基因。推动理想信念教育常态化制度化，加强党史、新中国史、改革开放史、社会主义发展史教育，深入开展西藏地方和祖国关系史教育，引导各族群众树立正确的国家观、历史观、民族观、文化观、宗教观。提高社会文明程度，推动形成适应新时代要求的思想观念、精神面貌、文明风尚、行为规范。深入实施公民道德建设工程，加强家庭、家教、家风建设，推进社会公德、职业道德、家庭美德、

个人品德建设，激励人们忠于祖国、忠于人民，向上向善、孝老爱亲。大力实施文明创建工程，拓展新时代文明实践中心建设，深化文明城市、文明村镇、文明单位、文明家庭、文明校园等群众性精神文明创建活动，引导群众移风易俗、淡化宗教消极影响，追求健康文明生活。推进诚信建设和志愿服务制度化。坚持男女平等基本国策，保障妇女儿童合法权益。

## 第二节 完善公共文化服务体系

实施网络内容建设工程，加快自治区主流媒体融合发展，建设自治区移动传播平台和地（市）、县（区）融媒体中心，推进智慧广电建设，全面提升网络传播和管理能力。加快健全公共文化服务体系，推进城乡公共文化服务体系一体建设，加大基层公共文化设施投入力度，强化公共数字文化服务网络建设，推进县级文化馆、图书馆总分馆制改革，提升县（区）综合文化活动中心服务功能，加强乡村级群众性文化阵地建设，深入实施“美丽西藏、可爱家乡”优秀文化产品乡村供给工程。建成中国西藏文艺网和音乐网。加快县（区）行政村数字电影放映室建设，实施农牧区新一代直播卫星广播电视覆盖工程，推进藏文图书报刊数字出版、出版物发行网点、“乡村阅报栏”建设，引导公共文化资源重点向农牧区和边境地区倾斜。完善残疾人公共文化服务基础设施。

### 第三节 鼓励支持文艺创作交流

围绕铸牢中华民族共同体意识主线，充分挖掘和利用好西藏文化资源的独特优势，深入实施民族团结主题文艺精品创造生产传播工程。加强现实题材创作生产，不断推出反映时代新气象、讴歌人民新创造的文艺精品。实施重点影视片创作选题规划，实施文艺精品创作传播工程，支持优秀历史文化“润边”纪录片创作传播，加大短视频等新媒体产品生产力度，推进广播珠峰工程建设，做好优秀广播电视节目译制工作，加强涉藏影视片制作推广。加强新闻出版工作，加大藏语言精神文化产品生产和供给力度。持续推进国有文艺院团改革，激发文艺创作活力。做大做强“中国西藏·扎西德勒”对外文化交流品牌，积极推进“地球第三极、文创新西藏”文化品牌建设。

### 第四节 传承弘扬中华优秀传统文化

加强文物古籍保护、研究、利用，强化重要文化和自然遗产、非物质文化遗产系统性保护，加强各民族优秀传统手工艺保护和传承，持续推进非遗工坊建设，推动非物质文化遗产档案和数字资源库建设，构建非物质文化遗产保护新格局。加快自治区级文化生态保护区建设。实施文化遗产保护、历史文化名城名镇名村、历史街区和中国传统村落保护维修等工程。建设藏文出版核心数据库。

### 专栏 18 文化“五大工程”

- |   |
|---|
| <b>01</b> 实施公民道德建设工程，深化群众性精神文明创建活动，引导群众移风易俗、淡化宗教消极影响，追求健康文明生活。推进诚信建设和志愿服务制度化。 |
| <b>02</b> 实施网络内容建设工程，全面提升网络传播和管理能力。   |
| <b>03</b> 实施文明创建工程，拓展新时代文明实践中心建设，健全公共文化服务体系。                                  |
| <b>04</b> 实施“美丽西藏、可爱家乡”优秀文化产品乡村供给工程。  |
| <b>05</b> 实施文艺精品创作传播、文化遗产保护、历史文化名城名镇名村、历史街区和中国传统村落保护维修等工程。                    |

## 第十八章 健全多层次社会保障体系

健全覆盖全民、统筹城乡、公平统一、可持续的多层次社会保障体系，稳步提高社会保障水平，建立健全更加公平、更可持续的社会保障制度。

### 第一节 完善医疗保障制度

落实好国家对我区城乡居民基本医疗保险优惠政策，完善统一的城乡居民基本医疗保险、重特大疾病医疗保险制度，合理确定城乡居民医疗保险报销比例。统筹用好基本医疗保险基金和医疗救助资金。做好流动人口医疗保险关系转移接续，提升跨省异地就医费用直接结算服务能力。积极发展商业医疗保险，促进多层次医疗保障体系发展。逐步建立管用高效的医保支付机制，持续推进医保支付方式改革。改革完善医保基金监管体制，创新基金监管方式。进一步发挥好自治区医疗保障信息平台作用，实现区内区外医保信息平台互联互通。积极探索试行长期护理保险制度。

## 第二节 健全社会保险体系

健全完善覆盖城乡的基本养老、基本医疗、失业、工伤、生育等保险制度，健全灵活就业人员社保制度。不断完善城乡居民基本养老保险待遇确定和基础养老金正常调整机制，逐步提高城乡居民基本养老保险保障水平。加快推进机关事业单位养老保险制度改革，协调推进企业职工养老保险统筹制度。继续落实工伤保险、失业保险阶段性降费政策，加快推进全区工伤认定、劳动能力鉴定规范化，切实维护失业人员和工伤职工基本权益。健全社会保险基金监督体制机制，依法稳慎推进基本养老保险基金和职业年金基金投资运营，实现保值增值。建设统一的社会保险公共服务平台，加快落实社保转移接续制度，逐步实行“互联网+社保”服务，实现社保系统全区联网联通，推广以社会保障卡为载体的“一卡通”服务管理模式。积极探索建立高海拔城乡居民生活补贴制度。健全退役军人工作体系和保障制度。

## 第三节 加强社会救助体系建设

完善社会救助相关政策，健全社会救助保障标准调整机制，科学调整城乡低保、特困人员救助供养标准和孤残儿童、事实无人抚养儿童基本生活补贴标准，逐步提高失能、半失能特困人员集中供养率，确保动态管理下应保尽保。加强临时救助，优化审核审批程序，强化“救急难”功能。健全孤儿、困境儿童、事实无人抚养儿童保障体系，健全农村“三留守”人员、残疾人关爱服务

体系和设施，完善相关社会福利制度。大力支持专业社会工作和慈善事业发展，培育养老服务、儿童福利和残疾人救助等社会组织，广泛动员社会力量开展社会救济和社会互助、志愿服务活动。制定实施政府优先采购残疾人劳动产品办法。

#### **第四节 推进养老育幼服务业健康发展**

健全基本养老服务制度，适应我区人口老龄化形势，建设以居家为基础、社区为依托、机构为补充的多层次养老服务体系。做好城乡特困人员集中供养工作，完善兜底性养老服务。深化公办养老机构改革，推动养老机构结构化调整。完善居家养老措施，加快发展家政服务业，优化社区养老设施布局，大力发展农村互助养老服务。统筹建立儿童福利和儿童保护体系，建成一批集养老、儿童福利服务为一体的城乡社区综合服务设施。

#### **第五节 强化住房供给保障**

坚持房住不炒的定位，促进房地产市场健康平稳发展，建立健全周转房、公租房、租赁住房、共有产权房为主体，住房补贴和租赁补贴相结合的住房保障体系，健全实物配租和货币补贴。增加保障性租赁住房供给，继续实施城镇保障性安居工程，努力做到住有所居、职住平衡。积极探索建设共有产权房，完善租赁补贴政策，扩大住房保障覆盖面。完善落实干部职工住房支持政策，提高按月住房补贴标准，合理安排干部职工周转房建设。加快拉萨、成都老干部休养基地建设。

## 专栏 19 社会保障

### 01 社区综合服务设施

建成一批集养老、儿童福利服务为一体的城乡社区综合服务设施。

### 02 养老服务设施

全区特困人员集中供养服务中心提升改造。

### 03 住房保障

实施保障性安居工程，建设周转房、公租房、租赁住房、共有产权房，大力改造老城区、老旧小区、棚户区。

## 第六篇 持续深化改革 激发市场主体活力

坚持全面深化改革，充分发挥市场在资源配置中的决定性作用，更好发挥政府作用，推动有效市场和有为政府更好结合，正确处理好干部担当干事和容错纠错的关系，坚决破除体制机制弊端，持续释放政策红利、改革红利、人口红利，切实为经济发展注入新的活力。

### 第十九章 深化重点领域改革

发挥经济体制改革牵引作用，正确处理政府和市场关系，在重点领域和关键环节改革上取得突破性进展，形成有利于引领高质量发展的体制机制。

#### 第一节 加快转变政府职能

深化行政体制改革，坚持政企分开、政资分开、政事分开、政社分开，提高政府治理能力。厘清政府与市场的关系，进一步完善和动态调整权力责任清单，积极建立市场准入负面清单，发挥市场在资源配置中的决定性作用，完善政府经济调节、市场监管、社会管理、公共服务、生态环境保护等职能。深化行政审批制度改革，营造市场化、法治化、国际化营商环境。改进监管方式，严格市场监管、质量监管、安全监管，加强违法惩戒。加快推进公共资源交易平台建设。推进数字政府建设，建强全区一体

化政务服务平台，健全强有力的行政执行系统。推进政府诚信体系建设，建立健全“政府承诺+社会监督+失信问责”机制，增强政府公信力和执行力。

## 第二节 深化财税金融体制改革

加强财政资源统筹，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，加强中期财政规划管理，深化预算管理制度改革，强化对预算编制的宏观指导，推进财政支出标准化，强化预算约束和绩效管理，健全自治区以下财政体制。增强基层公共服务保障能力，研究边境地区、非边境地区差异化支持政策。积极落实国家各项税制改革，继续落实在藏企业适用西部大开发企业所得税优惠政策，根据中央授权，适当降低享受优惠政策门槛。健全地方税体系，规范政府举债融资机制。加快培育和引进企业开展引资筹资活动，优化融资结构体系，充分运用多层次资本市场和多元化融资工具，支持区内符合条件的企业和金融机构直接融资，支持相关企业在资本市场上发行上市，鼓励扩大融资规模，提高直接融资比重。进一步丰富金融机构体系，构建金融有效支持实体经济的体制机制，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高质量发展的能力和水平。完善金融监管协调配合，健全地方金融监管法规制度，提升

地方金融监管能力，维护金融安全，守住不发生系统性、区域性金融风险底线。

### 第三节 深化国资国企改革

实施自治区国企改革三年行动，提升国资国企改革综合成效，围绕打造七大产业，进一步优化国有资本布局，推进国有经济结构调整，促进资金、人才、技术等要素资源向重点领域、优势企业、特色产业、主营业务集中，发挥国有经济战略支撑作用。加强与中央企业合作，实施“五个一”工程，做强做优做大国有资本和国有企业。推进管企业向管资本转变，推进分类监管和经营性国有资产集中统一监管，推进投资、运营公司试点改革，全面提升国有资产监管能力现代化水平。全面完善法人治理结构，建立中国特色现代企业制度，强化企业内部三项制度改革，加强内控体系建设，实施“人才兴企行动”，扩大职业经理人选聘范围。健全市场化经营机制，稳妥推进混合所有制改革。发挥国有经济战略支撑作用，增强国有企业竞争力、创新力、控制力、影响力和抗风险能力。健全国有企业违规经营投资责任追究制度和风险防控化解机制。

## 第二十章 健全现代市场体系

加快建立企业自主经营、公平竞争、商品和要素自由流动的现代市场体系，建立统一开放、高效规范、公平竞争的市场规则，为各类市场主体在藏发展提供更加开放的投资环境、更加公平的

法治环境、更加良好的社会环境，激发市场主体经济活力和创造力。

## 第一节 健全要素市场体系

推进土地、劳动力、资本、技术、数据等要素市场化改革，健全要素市场运行机制，完善要素交易规则和服务体系。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，畅通劳动力和人才社会性流动渠道，完善技术技能评价制度，加大人才引进力度。推进资本要素市场化配置，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。加快完善市场中介服务体系，培养扶持会计、审计、规划、设计、法律、技术等中介服务机构。

## 第二节 完善价格形成机制

注重发挥市场形成价格作用，完善主要由市场决定价格的机制。放开竞争性环节价格，规范重要公用事业、公益性服务、自然垄断环节政府定价，健全市场价格监管制度体系，完善价格监管应急机制，加强价格论证、成本监审和监管。深化重点领域价格改革，推进资源性产品价格改革，建立电价动态调整机制和天然气上下游价格联动机制，完善能源价格形成机制，严格落实差

别电价和惩罚性电价政策要求。构建要素价格公示和动态监测预警体系，逐步建立要素价格调查和信息发布制度。完善重要民生商品价格调控机制，保障市场供应和价格总体平稳。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。

### 第三节 大力优化营商环境

深化“放管服”改革，正确处理好简政放权和地方承接的关系，深入推进“证照分离”和“照后减证”，实现“双随机一公开”监管全覆盖。深化行政审批制度改革，进一步精简行政许可事项，推进各级行政便民服务体系建设和严格落实减税降费政策，继续推进省级行政收费“清零”，建立健全高效、统一、规范的“互联网+政务服务”的现代政府服务模式，实现“最多跑一次、只进一扇门”政务服务目标。持续提升投资建设便利度，简化企业生产经营审批和条件，进一步降低就业创业门槛，提升涉企服务质量和效率，营商环境指标明显改善。加快推进社会信用体系建设，推进信用信息共享，健全覆盖全社会的征信体系。按照依法依规、改革创新、协同共治的原则，加快构建以信用为核心的新型监管体制，创新监管理念、监管制度和监管方式，建立健全失信责任追究制度。全面实施市场准入负面清单制度，建立负面清单信息公开机制，推动“非禁即入”普遍落实。强化竞争政策基础性地位，健全公平竞争审查和第三方评估机制，严格反垄断反不正当竞争

执法司法。深入开展质量提升行动，强化产业共性技术供给、关键技术研发与转化，加快优化质量基础设施布局和建设进程，提升计量、标准、认证认可、检验检测等质量技术基础支撑能力。

#### 第四节 大力发展民营经济

按照“两个健康发展”和亲清政商关系要求，毫不动摇鼓励、支持、引导非公有制经济发展。依法平等保护民营企业产权和企业家权益，破除制约民营企业发展的各种壁垒，完善促进中小微企业和个体工商户发展的法律环境和政策体系。持续落实各项减轻企业负担税费优惠政策，完善民营企业诉求反映和权益维护机制。加强部门沟通协作，用好用活自治区中小企业发展专项资金，搭建服务民营企业平台，加强民营经济统计和监测分析。拓宽民营企业融资途径，健全多层次融资担保体系，完善推广西藏中小微企业融资服务平台，用好中小微企业贷款风险补偿奖励政策。鼓励民营企业参与国有企业改革，完善民营企业参与我区重大战略、重大项目机制。大力推进招商引资，扩大招商引资奖励范围，鼓励内地优秀企业到西藏投资兴业，支持民营企业和商协会发展。发挥民营企业在科技创新中的主体作用，支持民营企业加强创新和转型升级。抓好政策措施落实，推动民营经济高质量发展。弘扬优秀企业家精神，有计划地对民营企业家特别是年轻一代开展个性化、层次化培训，培养壮大一批有世界眼光国际视野、有知识有闯劲有干劲、思维开阔的年轻一代民营企业家队伍。帮助

效益好、信誉高、发展优势显著的民营企业制定规范的公司章程，进一步完善公司治理。

## **第二十一章 实施人才强区战略**

贯彻尊重劳动、尊重知识、尊重人才、尊重创造方针，深化人才发展体制机制改革，实施重大人才工程，加大人才培养引进力度，落实人才激励保障措施，培养造就一支政治坚定、数量充足、素质优良、结构合理的人才队伍。

### **第一节 发展壮大人才队伍**

统筹推进党政人才、企业经营管理人才、专业技术人才、高技能人才、农村实用人才、社会工作人才队伍建设，加强法治人才队伍建设。依托“西部之光”“西藏特培”等重大人才项目，有针对性地培养理、工、农、医等急需紧缺专业的高素质人才。不断优化人才引进政策，持续引进高层次人才、急需紧缺人才，发挥好博士服务团、西部计划志愿者服务作用。加强创新型、应用型、技能型人才培养，实施知识更新工程、技能提升行动，壮大高技能人才队伍。推进和落实用人主体自主权，支持企业、学校、科研院所等企事业单位和社会组织自主引才。

### **第二节 优化配置人才资源**

加快建设统一开放、竞争有序的人力资源市场体系，建立健全人才流动机制，促进人才在不同性质单位和不同地区间有序自

由流动，鼓励引导人才向艰苦边远地区和基层一线流动，提升人才配置服务水平。建立区直单位之间、区直与地（市）之间、各地（市）之间人才流动机制。加快人事档案管理服务信息化建设，完善社会保险关系转移接续办法，为人才流动提供方便快捷服务。提高人才队伍信息化管理水平，完善工资、医疗待遇、职称评定、养老保障等激励政策，实现人力资源配置科学化管理。

### 第三节 营造良好人才发展环境

创新人才培养、引进、评价、使用、流动、激励等方面的体制机制和政策制度，不断健全人才政策体系，构建科学规范、开放包容、运行高效的人才发展治理体系。突出“高精尖缺”导向，实施更加积极、更加开放、更加有效的人才引进政策。完善人才评价激励机制和服务保障体系，推进人才分类评价改革，构建充分体现知识、技术等创新要素价值的收益分配机制，完善科研人员职务发明成果权益分享机制。营造崇尚专业的社会氛围，大力弘扬新时期工匠精神。加大本土优秀专家人才表彰宣传力度。

## **第七篇 积极扩大开放 融入新发展格局**

实施更加积极的开放政策，加强对外交流合作，完善对口支援合作机制，建设面向南亚开放的重要通道，全面融入以国内大循环为主体、国内国际双循环相互促进的新发展格局。

### **第二十二章 积极融入国内国际双循环**

坚持以供给侧结构性改革为主线，以提升供给质量适应引领创造新需求，强化与内地联通，主动融入全国大市场，推动供需实现更高水平良性循环。

#### **第一节 培育壮大区内市场**

立足区内市场，注重需求侧管理，打通堵点，补齐短板，贯通生产、分配、流通、消费各环节，形成需求牵引供给、供给创造需求的更高水平动态平衡，提升国民经济体系整体效能。增强消费对经济发展的基础性作用，顺应消费升级趋势，提升传统消费，培育新型消费，增加公共消费，鼓励消费新模式新业态发展，开拓城乡消费市场，推动汽车等消费品由购买管理向使用管理转变，促进住房消费健康发展，放宽服务消费领域市场准入，强化消费者权益保护。发挥投资对优化供给结构的关键作用，拓展投资空间，优化投资结构，加快补齐基础设施、市政工程、农业农村、公共安全、生态环保、公共卫生、物资储备、防灾减灾、民

生保障等领域短板,发挥政府投资撬动作用,激发民间投资活力,形成市场主导的投资内生增长机制。

## **第二节 加强区域交流合作**

依托西部大开发新格局,积极融入成渝地区双城经济圈、大香格里拉经济圈、陕甘宁青经济圈,发挥西藏区位优势、通道优势、经贸合作优势,对接国家西部陆海新通道。依托对口援藏合作,抓住京津冀协同发展、粤港澳大湾区建设、长三角一体化发展、长江经济带发展、黄河流域生态保护和高质量发展等国家重大区域战略机遇,促进我区与中西部地区、东部沿海地区优势互补、协同发展。依托清洁能源基地建设,承接符合环保、能效等标准要求的行业向我区转移,积极吸引和承接东中部省份向我区转移符合条件的产业。加强与其他省(区、市)合作,探索建设“飞地”产业园区、跨省合作园区,鼓励在我区城镇建立园区,搭建企业合作联盟,逐步形成新型区域互惠合作关系。

## **第二十三章 持续深化对口支援**

坚持长期援藏、精准支援,正确处理好中央关心、全国支援和自力更生、艰苦奋斗的关系,推动对口支援更深层次、更高质量、更可持续发展,提升对口支援与合作交流水平。

### **第一节 加强智力援藏**

统筹各渠道援藏、长短期援藏和柔性引才,提高急需紧缺专

业技术人员选派比例，鼓励优秀援藏干部人才留藏工作。深化教育、医疗人才“组团式”援藏模式，推动内地三级医院对口帮扶边境县医院，加大教育、医疗卫生等从业人员到内地跟岗培训力度。健全完善“小组团”援藏工作机制，大力推进对支柱产业、重要领域、重点产品、关键技术的支援。落实好博士服务团项目，不断提高质量和效益，鼓励优秀博士延期服务或调藏工作。

## 第二节 发挥援藏资金项目效益

完善援藏资金投入渠道和方式，强化规划引领，进一步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、用于县及县以下基层，并向边境乡村一级倾斜。不断深化拓展援藏方式，逐步从给资金、建项目的“输血式”援藏向“造血式”援藏转变，提升我区自我发展内生动力。

## 第三节 拓宽市场合作渠道

坚持“引进来”与“走出去”相结合，鼓励和支持对口援藏省（市）优势企业投资我区旅游业、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，加大我区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。正确处理好央企在藏资源开发和解决当地农牧民增加收入的关系，鼓励支持央企在藏注册法人机构，支持央企在藏机构与西藏企业合作。

## 第二十四章 建设面向南亚开放的重要通道

全面提升对外开放水平，深度融入共建“一带一路”，加快构建内外结合、优势互补、互利共赢的沿边开放经济带，建设面向南亚开放的重要通道，提升我区在国家对外开放格局中的战略地位。

### 第一节 打造对外合作平台

积极推动“环喜马拉雅经济合作带”、高原丝绸之路、冈底斯国际旅游合作区、跨喜马拉雅立体互联互通网络建设。推进日喀则、阿里建设面向南亚开放的中心城市。加快建设吉隆国家重点开发开放试验区和边境经济合作区，建设拉萨综合保税区和日喀则保税物流园区。加快智慧口岸建设，加强口岸基础设施建设和国际贸易“单一窗口”推广应用。提升樟木口岸货物通道功能，推动亚东、日屋（陈塘）口岸开放及限定区域划定建设，提升拉萨航空口岸功能，推进昆莎航空口岸建设和开放。加强与周边国家毗邻地区经济合作区建设，加强边贸市场建设，开展边民互市贸易进口商品落地加工试点。推进内地自由贸易试验区改革试点经验在我区复制推广落地，申报建设中国（西藏）自由贸易试验区。

### 第二节 深化经贸文化合作

提升中国西藏旅游文化国际博览会、中国西藏-尼泊尔经贸洽谈会、中国西藏发展论坛、中国西藏鲁朗“环喜马拉雅”国际合

作论坛功能定位和影响力，打造我国面向南亚乃至全球的高层次国际交流合作平台。深化中尼面向发展与繁荣世代友好的战略合作伙伴关系，加快中尼友谊工业园建设。加强与尼泊尔、不丹、印度等南亚国家人文交流，夯实国家交往的民意基础。支持西藏航空公司、喜马拉雅航空公司做大做强，建设对外交往“空中走廊”。提升南亚标准化研究中心（拉萨）建设水平，增强对外开放服务能力。积极开展对外文化交流，全方位提升西藏文化软实力。

### 第三节 完善扩大开放政策

稳步扩大对外开放，有序扩大开放范围，简化我国公民前往边境地区手续。建设电子口岸，提升跨境贸易便利化水平，全面落实通关改革措施。落实外商投资准入前国民待遇加负面清单管理制度，引导外商在我区鼓励发展的行业领域投资。加强与周边国家的金融交流合作，推动降低口岸个人本外币兑换特许机构准入门槛，建立金融服务互联互通机制，扩大人民币在周边国家双边贸易和投资中的使用。鼓励与周边国家金融机构互设分支机构，畅通人民币结算、清算渠道。

## 专栏 20 扩大开放

### 01 对外开放合作平台

吉隆国家重点开发开放试验区，边境经济合作区，中尼友谊工业园，日喀则保税物流园区。

### 02 建设南亚数字港

以拉萨、日喀则为重要节点，谋划建设南亚数字大通道，探索完善区域国际通信枢纽布局，依托拉萨综合保税区建设，大力发展跨境电商与智慧园区，深化面向南亚的数字经贸合作，初步构建数字基础设施互联、数字经贸合作互融、智慧人文交流互动的格局。

## **第八篇 坚持绿色发展 打造生态文明高地**

坚持生态保护第一，牢固树立绿水青山就是金山银山、冰天雪地也是金山银山的理念，正确处理好生态保护与富民利民关系，坚持积极保护、有所作为，加快美丽西藏建设，加快建设重要的生态安全屏障。

### **第二十五章 筑牢重要的生态安全屏障**

严格执行《西藏自治区国家生态文明高地建设条例》，以创建国家生态文明建设示范区为重要抓手，把西藏打造成为全国乃至国际生态文明高地。

#### **第一节 建设国家生态文明高地**

建设生态安全屏障地，大力实施生态安全战略，坚持整体施策、系统治理，突出优化生态环境治理体系、生态修复、国土绿化、净土守护、应对气候变化，形成协调联动的山水林田湖草生命共同体，筑牢重要的国家生态安全屏障。建设人与自然和谐共生示范地，坚持人与自然和谐共生基本方略，坚持节约资源、保护环境基本国策，树牢绿水青山就是金山银山理念，以国土空间优化、“两山”理论实践、生态搬迁、全面推进绿色转型为重点，加快构建人与自然和谐共生现代化格局。建设绿色发展试验地，贯彻绿色发展、高质量发展理念，走生态优先、绿色发展道路，

将资源环境作为硬约束，坚持调结构、优布局、强产业、全链条，突出特色资源、创新驱动发展，以建设高原特色农产品基地、清洁能源接续基地、世界旅游目的地为重点，推进绿色低碳循环发展的经济体系建设。建设自然保护样板地，坚持保护自然、服务人民、永续发展，实施生物多样性保护战略，建成以国家公园为主体、自然保护区为基础、自然公园为补充的自然保护地体系，维持高原自然生态系统原真性、整体性和系统性。建设生态富民先行地，坚持良好的生态环境是最普惠的民生福祉，大力实施生态创建、生态补偿、生态振兴，提供更多优质生态产品，保障群众持续增收，形成共建良好生态、共享美好生活的良性循环长效机制。

## 第二节 创建国家生态文明建设示范区

严格执行国家生态文明建设示范市县建设指标和“绿水青山就是金山银山”实践创新基地建设管理规程等相关标准，加快创建国家生态文明建设示范区。按示范带动期、全面创建期、巩固提升期三个阶段，采取自下而上、上下结合的方式，自治区、地（市）、县（区）、乡（镇）、村（居）五级联建联创。开展“六大行动”，实施“十八项工程”。到 2035 年，全区生态环境质量保持全国领先水平，重要的生态安全屏障建设取得明显成效，优质生态产品供给、生态价值实现、绿色发展成果共享的“两山”理论成功实践，生态文明领域治理体系和治理能力现代化水平明显提

高，不断满足人民群众日益增长的优美生态环境需要，把西藏打造成“两山”理论创新实践区、中华民族生态文明高地、“一带一路”面向南亚开放生态文明建设先行区、环境保护模范区，全面建成美丽西藏。

## 第二十六章 提升生态系统质量和稳定性

强化国土空间规划和用途管控，实施生态修复和国土综合整治，加大重点生态功能区生态修复力度，统筹重点区域山水林田湖草沙整体保护、系统修复、综合治理。

### 第一节 优化生态空间布局

坚守生态安全底线，落实主体功能区战略，建立国土空间规划体系并监督实施，划定并严守生态保护红线、永久基本农田、城镇开发边界三条控制线，科学布局生产、生活、生态空间，规范开发秩序和强度，提高空间利用效率和综合承载能力。建立生态环境分区管控体系，科学制定实施生态保护红线、环境质量底线、资源利用上线和生态环境准入清单，预留重大基础设施建设廊道和国边防建设空间。推进以三江源（西藏片区）、珠穆朗玛峰、羌塘等为重点的国家公园建设，积极推进极高海拔地区农牧民生态搬迁，构建人与自然和谐共生的空间格局。加强生态保护修复人工影响天气能力建设，提升高原西藏中心对生态监测和评估的支撑能力。

## 第二节 加强生态系统保护和修复

切实加强蓝天碧水净土、高原生态环境保护，进一步优化生态安全屏障体系，打造生态文明高地。实施重要生态系统保护和修复工程，积极做好高黎贡山（西藏段）保护和生物安全工作，统筹山水林田湖草沙系统治理，加强湿地、天然林、天然草地保护，应对气候变化，改善生态环境质量。重点加强雅鲁藏布江、金沙江、澜沧江、拉萨河、尼洋河、班公湖等重要江河湖泊流域生态环境保护与修复。持续推动第二次青藏高原综合科学考察研究。

## 第三节 实施重大生态系统工程

深化国土绿化行动，以营造林“先造后补”体制机制创新为抓手，以“两江四河”流域、主要生态功能区和拉萨、日喀则、山南为重点，持续推进“两江四河”流域造林绿化、荒漠化治理、草原生态修复等重大生态工程建设。因地制宜开展乡村“四旁”植树行动，巩固和提升消除“无树村、无树户”成果。大力实施防沙治沙工程、水土流失重点区域治理工程，实施天然草原退牧还草、退化沙化草原生态修复治理、森林草原防火及有害生物防治工程，实施自然保护地建设、野生动植物保护和重要湿地保护与修复工程。开展城镇周边沙化治理行动，加快消除城镇周边沙化现象。推进宜居河谷地带水资源开发利用与保护，加大洪涝灾害、冰湖灾害防治。完善自然保护地内矿业权退出机制，加快推进矿山生

态修复，制定绿色矿山建设标准，实现在产矿山及新建矿山全部达到绿色矿山建设要求。科学合理开发空中云水资源。

## **第二十七章 全面推进环境综合治理**

坚持以生态环境质量为核心，持续加大环境污染防治和综合治理力度，实行最严格的生态环境保护制度，持续保持生态环境质量优良。

### **第一节 深入打好污染防治攻坚战**

重点围绕大气、水、土壤三大领域，继续开展污染防治行动。抓好以城镇为主的大气污染防治工作，强化大气污染物协同控制，确保空气质量不降低。加强重点流域水生态环境保护，保障饮用水水源、地下水和地表水环境安全，确保城市建成区没有黑臭水体。加大农业面源污染防治，开展土壤污染治理与修复试点，推进农村垃圾污水治理和白色污染治理。全面实行排污许可制，推进污水资源化利用，主要污染物和温室气体排放控制在国家核定范围内。加强危险废物医疗废物收集处置，提高核与辐射安全管理能力，有效防控环境风险。

### **第二节 构建现代环境治理体系**

健全环境治理领导责任体系、企业责任体系、全民行动体系、监管体系、市场体系、信用体系、法律法规政策体系，健全多元环保投入机制。加强自治区本级生态环境保护督察，持续开展生

态环境保护考核，切实解决好群众身边的生态环境问题。推进智慧生态建设，加强生态环境保护能力建设，完善生态环境监测网络，健全生态环境综合执法体系，严格生态环境保护监管执法，严肃查处各类环境违法行为，守护好西藏的蓝天、碧水、净土。健全环保信用评价、信息强制性披露、严惩重罚等制度。

## 第二十八章 提高绿色发展水平

积极推动绿色发展制度保障、实践养成，深入实施可持续发展战略，加快推动绿色低碳发展，促进经济社会发展全面绿色转型。

### 第一节 完善生态制度体系

全面实施河湖长制、林草长制，实行最严格水资源管理制度、生态环境保护制度，严格落实林草资源征占用、自然保护区设施修筑审批制度，严格执行自然资源资产离任审计制度。强化生态环境保护法治保障，深化生态环境保护督察和考核制度。建立资源高效利用制度。建立健全生态补偿制度、生态补偿体系和生态环境损害赔偿制度，开展生态综合补尝试点。积极对接全国用能权、碳排放权交易市场建设，完善配套政策措施。加大重点生态功能区转移支付力度，提高生态补偿标准。推动大江大河流域跨区域生态补偿。加强国土空间、气候变化监测预警和生态环境监测监察能力建设。进一步完善生态岗位补贴相关政策。

## 第二节 大力发展绿色经济

坚持防患于未然，谋划经济发展、规划项目工程要以不损害生态环境为红线，给子孙后代留下宝贵生态财富。推进高原生物、旅游文化、清洁能源、绿色工业、现代服务、高新数字、边贸物流等产业高质量发展，发展绿色金融，实行绿色 GDP 核算，培育壮大“地球第三极”绿色产品品牌，推进生态产业化、产业生态化，加快把绿水青山所蕴含的生态产品价值转化为金山银山，把绿水青山建得更美，把金山银山做得更大。实行最严格生态保护政策，坚持“三高”企业和项目零审批、零引进。

## 第三节 倡导绿色生活方式

坚持生态优先、绿色发展，健全绿色发展机制，全面提高能源资源利用效率。推进农村环境建设和综合整治，构建优美洁净的城乡人居环境，加快补齐城乡环境基础设施短板，创建高原公园城市和森林城市，积极推进绿色城镇、美丽乡村建设，打造生态宜居的城乡居住空间。加快城市步行道、自行车交通系统和行人过街设施等慢行系统建设，提倡绿色出行，优先发展公共交通。开展青藏高原资源普查，积极做好青藏高原世界自然和文化遗产申遗项目，打造高原生态文化品牌。全面推行绿色产品政府采购制度。多渠道开展生态文明宣传，增强公众节约意识、环保意识、生态意识。

## 专栏 21 生态文明高地建设

### 01 六大行动

开展生态安全保障、生态空间优化、生态经济培育、生态生活践行、生态文化传承、生态制度创新“六大行动”。

### 02 十八项工程

实施蓝天碧水净土保护、山水林田湖草生态修复、高原生物多样性保护、国家公园建设、高原自然灾害防治、极高海拔生态搬迁、高原公园城市建设、农牧业绿色提升、清洁能源基地建设、绿色矿山建设、高原生态全域旅游、“地球第三极”绿色产品品牌创建、高原生活绿色化、农村环境综合整治、高原生态文化挖掘保护、高原资源普查、第二次青藏科考成果转化应用、交流合作平台建设“十八项工程”。

### 03 重点生态项目

实施藏西北羌塘高原荒漠生态保护和修复、藏东南高原生态保护和修复、高原矿山生态修复工程。

实施“两江四河”流域造林绿化、防沙治沙工程，开展乡村“四旁”植树行动，加快重要江河流域生态环境保护与修复，实施水土流失重点区域治理、天然草原退牧还草、森林草原防火及有害生物防治、自然保护地建设、野生动植物保护、生物多样性保护、重要湿地保护与修复工程，加强大江大河源头、流域区、草原保护。

### 04 生态综合补偿试点

日喀则市定日县、山南市隆子县、昌都市类乌齐县、那曲市嘉黎县、阿里地区札达县。

### 05 生态规划

修编西藏生态安全屏障保护与建设规划，编制实施西藏生态文明高地建设规划，编制出台雅鲁藏布江流域生态保护和高质量发展规划。

## 第九篇 守护神圣国土 确保边防巩固和边境安全

坚持屯兵和安民并举、固边和兴边并重，紧扣加快边疆发展、确保边疆巩固边境安全这条主线，加强边境地区基础设施建设，深入推进兴边富民行动，促进国防建设与经济社会相协调，大力推进守边固边富边强边。

### 第二十九章 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，深化资源要素共享，强化政策制度协调，实施国防领域重大工程，促进国防实力和经济实力同步提升。

#### 第一节 改善边境地区基础设施条件

统筹推进边境地区交通、能源、水利、通信、气象、执法等基础设施建设，大力改善边民生产生活条件。提高交通通行通畅能力，加大边境地区农村公路建设力度，实现边境乡镇、边境村公路网全覆盖，大力发展通用航空。加快推进主电网延伸，提高边境地区综合能源保障能力。加大边境地区重点水源工程建设，完善防洪、抗旱、灌溉、发电等水利设施。推进智慧边防、智慧边检建设，实现国省道、边境县、边防巡逻县、沿边通道等沿线通讯网络全覆盖。加强人防工程设施建设，加快口岸出入境边防检查基础设施建设，提升口岸出入境查验能力、通关效率和服务

水平。加强边境乡镇执法机构建设，提高执法能力。提升边境地区气象观测站网密度，强化边境气象设施、数据、资源共建共享，增强边境地区气象监测预报预警服务能力。

## **第二节 加强物资保障能力建设**

提高物资储备和应急保障能力，推进粮食和物资应急储备中心建设，加强边境地区粮食和物资储备基础设施建设，提升粮食应急供应加工能力，加快粮食和物资信息化建设，建成资源共享、布局合理、功能完备的储备设施网络。加强成品油、天然气储备基础设施建设，研究建立能源储备制度，初步形成企业储备与政府储备有机结合、互补联动的能源储备体系。改革完善粮食和物资储备安全管理体制机制，不断优化储备品种结构和区域布局，全面落实粮食安全党政同责，增强物资安全保障能力。

## **第三节 完善协调对接机制**

以强边固防为首要任务，以党的建设为引领，以解决稳边固边急需、反蚕食斗争急用、边民群众急盼为切入点，坚持基础设施建设贯彻国防要求，以重点领域、主要方向、重大项目为突破口，构建基础领域资源共享体系，提升守边固边富边强边能力。健全完善拥军优属政策措施，完善双拥共建机制。加快建设人防指挥体系。

## 第三十章 强化边境地区人口与经济支撑

深入推进兴边富民行动，强化边境地区城乡建设，支持边境地区特色产业发展，改善边民生产生活条件，推动边境地区高质量发展。

### 第一节 加快边境地区村镇建设

以建设边疆明珠小镇为抓手，打造一批边境地区少数民族特色村镇，统筹推进水电路讯网、科教文卫保一体建设。加快补齐边境城镇基础设施短板，完善城镇功能。依托边境重点县城、重点口岸和边民互市贸易区积极培育新生中小城镇，构建以边境地（市）为枢纽、边境县城为核心、口岸和重点城镇为节点、边境地区少数民族特色村镇为支点的边境村镇廊带。实施边境乡（镇）市政、公共设施新建改建、人居环境整治等项目，亮化美化抵边自然村人居环境。稳妥优化边境地区行政区划设置。

### 第二节 落实边境地区特殊优惠政策

加快边境小康村建设进程，改善边境地区生产生活条件。加大政府购买服务引导边民参与护边，对守边村（居）住房、养老、教育、医疗、社会救助、金融、土地等制定特殊优惠政策，落实强边固边金融政策，加大信贷支持。完善巡护边员制度和边民补助机制。完善边境地区疾病预防控制体系。研究制定用电用地、科技创新、品牌建设、融资担保等方面的扶持政策。

### 第三节 持续推进兴边富民行动

以规划建设边境特色产业带为抓手，依托边境地区特色资源，构建以沟域生态经济区、河谷流域经济走廊、农牧产品生产加工基地、全国旅游重点村为重点的边境产业发展格局。坚持市场导向，发挥资源优势，支持边境乡（镇）积极发展高原特色农畜林产业、绿色生态、旅游文化、民族手工制作等特色产业。加快边境县乡商贸物流体系建设，鼓励边民互市贸易多元化发展，促进边贸转型带动边民增收，建设一批开放程度较高、兴边富民效果明显的边贸示范村，支持互市贸易加工产业发展，给予加工企业土地等特殊支持政策。加快推进玉麦乡为代表的边境旅游示范村建设。继续扶持 9 个民族乡人口较少民族率先高质量发展。

## **第十篇 统筹发展和安全 推进治理体系和治理能力现代化**

坚持把维护稳定作为第一责任，提高社会治理能力，铸牢中华民族共同体意识，夯实全面依法治藏基础，筑牢重要的国家安全屏障，确保国家安全和长治久安。

### **第三十一章 深化平安西藏建设**

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，以防患于未然为原则做工作、以防止出大事打基础做准备、以敢于担当落实责任为标准看干部，进一步加强社会治安防控体系建设，不断提高平安西藏建设能力和水平。

#### **第一节 深入开展反分裂斗争**

坚持从打赢最复杂斗争、迎接最严峻考验、应对最困难局面的高度来谋划，反分裂斗争赢得全局性主动，坚决维护国家政治安全特别是政权安全、制度安全、意识形态安全。深入开展“四讲四爱”“做合格党员、当先锋模范”教育实践活动，深入开展反分裂斗争教育，教育引导广大干部群众与达赖集团划清界线，坚决与达赖集团进行斗争。建立健全反分裂斗争维稳工作“十大”体系，健全完善应对重大风险的预案方案，着力加强基层维稳力量、手段、装备、经费和基础设施建设，大力提高基层一线依法维稳、精准执法能力，全面提升维稳处突能力和水平。深入推进

反分裂斗争专项打击整治行动，坚决维护社会稳定。加强网络安全保障体系和能力建设，严格落实网络通信活动“二十禁”，加快涉藏互联网大数据平台与应用工程、自治区网络态势感知和应急指挥平台项目建设。加快综治大数据中心建设，提升全区网络综合治理能力。全面加强反分裂斗争地方性立法研究，逐步构建保障有力的地方性法规体系。依法加强各类社会组织特别是境外非政府组织、外商投资企业 管理。

## 第二节 深化社会治安综合治理

坚持主动治理、专项治理与依法治理、系统治理、综合治理、源头治理相结合，完善社会治理体系，健全党组织领导的自治、法治、德治相结合的城乡基层治理体系，大力推进市域社会治理现代化试点工作。坚持和发展新时代“枫桥经验”，健全社会稳定风险评估机制和矛盾纠纷多元化解机制，完善信访制度，妥善化解人民内部矛盾。完善村规民约居民公约，推进村（居）组织规范化建设，提升基层社会治理能力和水平。健全立体化信息化社会治安防控体系，全面落实平安西藏建设责任制，健全平安建设考核评价机制，完善群防群治工作机制，坚持问题联治、工作联动、平安联创，充分发挥驻村驻寺力量、基层组织、“双联户”“红袖标”“四护队”、群团组织、民兵、护路队、护边员等力量的积极作用，形成维护稳定的铜墙铁壁。

### 第三节 依法管理宗教事务

全面贯彻党的宗教工作基本方针，深入贯彻落实国家管理宗教事务的法律法规，以有利于维护祖国统一和社会稳定、有利于增进“五个认同”、有利于团结宗教界人士和信教群众、有利于藏传佛教健康传承、有利于减轻信教群众负担为标准，积极引导藏传佛教与社会主义社会相适应，推进藏传佛教中国化。建立健全依法管理、民主管理、社会管理相结合的寺庙管理长效机制，严守“三个不增加”底线，全面落实寺庙财税管理制度。深入开展“遵行四条标准、争做先进僧尼”教育实践活动。落实藏传佛教三级学衔制度，办好西藏佛学院及其分院。实施教义新阐释工程，对教规教义作出符合时代精神、通俗易懂的阐释。加大藏传佛教活佛转世等法规规章以及活佛转世宗教仪轨、历史定制等宣传力度，引导僧俗群众坚决拥护中央政府在达赖、班禅等大活佛转世上具有无可争辩的最终决定权。旗帜鲜明消除十四世达赖利用宗教所产生的负面影响，教育引导信教群众理性对待宗教、淡化宗教消极影响、过好今生美好生活。

### 第四节 加强意识形态领域工作

严格落实意识形态工作责任制，打牢基础、建好阵地、建强队伍。加强重大突发事件和敏感舆情的分析研判处置，做好信息发布和舆论引导工作。整合媒体资源、创新宣传形式，深刻阐释习近平新时代中国特色社会主义思想和总书记对西藏各族群众

的特殊关怀，深刻阐释党的英明伟大和社会主义制度的无比优越性，讲清楚“十三个显著优势”“十三个坚持和完善”与今天幸福生活的关系，持续在传统主流媒体和新媒体集中推送系列评论员文章，做好凝聚人心工作。加快推进自治区主流媒体深度融合，建成自治区级移动传播平台和地（市）、县（区）融媒体中心，推动自治区和地（市）广播应急平台建设，实现边境县乡村广播电视节目无线数字化和扶贫搬迁点广播电视全覆盖，推进智慧广电建设。不断提高精准实验能力建设。推进民族志书编纂，建设藏文出版核心数据库，打造“雪域文库”等系列品牌图书。

## 第五节 健全公共安全体系

坚持人民至上、生命至上，以应急救援为首要任务、防灾减灾和安全监管为基础，加强应急管理体系、能力现代化和应急救援基地建设。完善和落实安全生产、防灾减灾救灾责任制，有效遏制重特大安全事故，突出防范化解重大安全和灾害风险。强化生物安全保护，提升食品药品安全保障水平。加强“智慧应急”建设，构建统一高效指挥平台，建立军警地应急救援联动机制，集中统筹指挥调度各类应急救援资源和力量，实现部门间横向资源信息共享，提升自然灾害实时在线监测和预警能力。加快建立高高原航空救援基地，完善救援物资和装备保障体系。发展壮大应急管理队伍，强化应急管理综合执法，推进综合性消防救援队伍标准化建设。加强自然灾害风险调查、监测预警、安全风险隐患排查和防治能力建设，提高气象监测预警能力，加强防震减灾

综合治理能力建设，重点实施自然灾害防治“九项工程”，提升应对各类自然灾害综合救援处置能力。

## 第三十二章 铸牢中华民族共同体意识

加强思想政治引领，坚持中国特色解决民族问题正确道路，以铸牢中华民族共同体意识为主线，建立既“管肚子”更“管脑子”的长效工作机制，准确把握“一”和“多”、“同”和“异”、共同体意识和民族意识之间本末、主次、先后的内涵关系，用好“四讲四爱”群众性教育实践活动平台，深入推进爱国主义教育、民族团结进步教育和感党恩教育，促进各民族交往交流交融，让各族群众像石榴籽一样紧紧抱在一起。

### 第一节 全面贯彻党的民族政策

坚持各民族一律平等，正确处理共同性和差异性的关系，广泛开展“党的光辉照边疆，边疆人民心向党”教育，培育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高度认同，提倡在风俗习惯、文化艺术等方面美美与共。依法治理民族事务，坚持在法律规范内、法治轨道上处理涉及民族因素的问题。健全人口流出地与流入地之间对接协作机制，做好城市民族工作，注重运用法治思维、法治方式妥善化解和处理民族工作领域各类矛盾纠纷，依法打击蓄意挑拨民族关系、煽动民族歧视和仇恨、破坏民族团结、制造恶性事件的犯罪分子，确保法律面前人人平等。

## 第二节 促进各民族交往交流交融

以铸牢中华民族共同体意识为根本方向，全面推广普及国家通用语言文字，加强学前儿童普通话教育，中小学全面实行国家通用语言文字教学、加授民族语文。落实内地西藏班教育发展规划，全面推行混班教学、混合住宿。加强城市流动人口服务管理，构建互嵌式社区环境，努力营造各民族共居共学共事共乐的社会条件。进一步完善政策、拓宽渠道、提升层次，推动与内地经济、文化、人员、高校毕业生就业双向交流，帮助西藏各族群众到内地就学就业，鼓励内地企业和个人到西藏创业发展，重点引进种养大户、致富能手和种养企业到我区创业兴业。办好各种形式参观交流团，每年组织各民族优秀代表人士到内地参观学习、调研考察，让各民族在中华民族大家庭中手足相亲、守望相助，不断增强对中华民族的归宿感、认同感。

## 第三节 创建民族团结进步模范区

广泛开展“中华民族一家亲，同心共筑中国梦”主题宣传，深入实施《西藏自治区民族团结进步模范区创建条例》，大力表彰民族团结进步模范典型，到 2025 年，七地市全部创建为“全国民族团结进步示范地市”，全区 80% 的县（区）建成自治区级民族团结进步模范县（区），全区 80% 的党政机关、企事业单位和人民团体建成本级民族团结进步模范单位，民族团结进步价值理念广泛弘扬，中华民族共同体意识不断铸牢，各民族和睦相处、

和衷共济、和谐发展，努力建成全国民族团结进步模范区。

### **第三十三章 全面加强法治建设**

坚持科学立法、民主立法、依法立法，完善党委领导、人大主导、政府依托、各方参与的立法工作格局，坚持依法治藏，坚决维护宪法法律权威，坚持民族区域自治制度，坚守维护社会大局稳定的底线，履行巩固边防职责使命。

#### **第一节 深入推进依法行政**

深入推进依法行政，依法设定权力、行使权力、制约权力、监督权力，实现政府活动全面纳入法治轨道。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。健全职责明确、依法行政的政府治理体系，健全重大事项集体决策制度，完善合法性审查机制，增强运用法治思维和法治方式深化改革、推动发展、化解矛盾、维护稳定能力。严格规范公正文明执法，健全执法质量考核评价体系。加快建设法治政府。

#### **第二节 全面推进法治社会建设**

推进多层次多领域依法治理，提高社会治理法治化水平。加强法治文化建设，弘扬社会主义法治精神，增强全社会尊法学法守法用法观念，在全社会形成良好法治氛围和法治习惯。健全法治宣传教育机制，深化法律“七进”活动，加大宪法、民法典普法力度，强化以案释法、以案普法，实施“乡村法律明白人”培养工

程。完善法律服务体系，推进覆盖城乡居民的公共法律服务体系建设，建成区地县乡四级公共法律服务中心（站），建设以公职律师为主体的面向县乡村服务的公共法律服务队伍，实现法律顾问村（居）全覆盖。深化司法体制改革，推进智慧法院、智慧检务建设。健全司法救助制度，严格刑罚执行，严格执法监督，规范执法执业行为，维护公平正义。

### 第三节 加强党风廉政建设和反腐败斗争

锲而不舍落实中央八项规定及其实施细则精神，坚持不懈纠治“四风”，健全改进作风长效机制。坚决整治侵害群众利益的不正之风和腐败问题，坚持有腐必反、有贪必肃，巩固发展反腐败斗争压倒性胜利，一体推进不敢腐、不能腐、不想腐。规范领导干部职责权限，建立科学的问责程序和制度，强化领导干部经济责任审计。健全政府内部权力“清单”和制约机制，加强对权力部门的监察和审计监督，努力实现干部清正、政府清廉、政治清明，为经济社会发展营造良好政治生态。

## 专栏 22 社会稳定

### 01 平安西藏建设

实施“雪亮工程”“磐石工程”；加快“智慧公安”建设，加快大数据智能化建设应用，建设平安西藏数据管理中心；实施“数字法治·智慧司法”工程；加快“智慧应急”建设；支持西藏监管改造场所和戒毒矫治场所标准化建设以及过渡性安置帮教场所建设。

### 02 推进藏传佛教中国化

建设藏传佛教管理大数据技术、宗教工作服务平台，实施西藏自治区宗教事务信息化管理系统项目，打造“智慧”宗教大数据资源系统，推进全区宗教活动场所基础数据信息库建设。

### 03 铸牢中华民族共同体意识

建设藏学研究中心高端智库，实施中华民族视觉形象、优秀历史文化“润边”纪录片创作传播工程，打造藏文出版核心数据库，建设西藏革命建设改革纪念馆，实施优秀传统文化遗产、历史文化名城名镇名村名街、传统建筑发掘和保护工程，保护红色文化遗存和革命遗址、西藏地方与祖国交往关系遗存遗址。实施学校思政工程。开展好铸牢中华民族共同体专题教育，实施挖掘考证、研究整理、教材编写、宣传教育“四大工程”。

### 04 创新社会治理

建设公益类社会组织孵化基地，加快电信基础数据综合保障系统建设。

### 05 法治建设

建设公共法律服务中心，实施“法律明白人”培养、法治文化阵地建设工程；按照“一乡一所”要求，加强乡镇司法所机构和设施建设，实现司法所服务管理全覆盖。

### 06 应急管理体系建设

综合应急救援基地、应急救援装备储备基地、高高原航空救援基地、智慧应急项目、应急救援中心建设工程、自然灾害防治技术装备现代化工程、自然灾害应急救援能力建设、灾害调查与重点隐患排查工程、森林应急救援基础设施。

### 07 加强网络治理

实施网络和数据安全保障工程。

## **第十一篇 加强党的全面领导 健全规划实施机制**

坚持党的全面领导，充分调动一切积极因素，健全规划实施机制，确保“十四五”规划主要目标和战略任务顺利实现。

### **第三十四章 加强党的全面领导**

充分发挥党总揽全局、协调各方的领导核心作用，巩固和发展最广泛的统一战线，广泛团结一切可以团结的力量，形成推动发展的强大合力。

#### **第一节 发挥党的领导核心作用**

贯彻党把方向、谋大局、定政策、促改革的要求，充分发挥党对经济社会发展的领导作用，认真贯彻落实中央支持西藏发展的财政、税收、投资、金融、援藏等方面的特殊优惠政策，完善研究经济社会发展战略、定期分析经济形势、研究重大方针政策的工作机制，加强对经济社会发展的总体设计、统筹协调、整体推进、督促落实，推动党领导经济社会发展制度化规范化程序化。全面贯彻新时代党的建设总要求和新时代党的组织路线，落实新时代好干部标准和民族地区干部“三个特别”要求，加强干部队伍建设，提高各级领导班子和干部适应新时代新要求抓改革、促发展、保稳定水平和专业化能力。坚持和完善党统一领导、全面覆盖、权威高效的监督体系，压紧压实管党治党主体责任和监督责

任，健全人大监督、民主监督、行政监督、司法监督、群众监督、舆论监督制度，坚持一体推进“三不”战略目标，聚焦“十四五”规划中政策支持力度大、资金资源集中、财政金融投资富集的领域和环节，坚决查处各类腐败问题，将反腐败斗争进行到底，推进治理体系和治理能力现代化。深化基层党组织标准化规范化建设，强化基层党组织整体功能，发挥基层党组织战斗堡垒作用和党员先锋模范作用。

## 第二节 巩固和发展爱国统一战线

完善大统战工作格局，巩固和发展最广泛的爱国统一战线，全面落实党的民族、宗教、知识分子、非公经济、侨务等政策，充分发挥工商联和无党派人士作用，最大限度凝聚全社会共识和力量，推进改革发展，维护社会和谐稳定。发挥工会、共青团、妇联等人民团体作用，把各自联系的群众紧紧凝聚在党的周围。

## 第三十五章 健全规划实施机制

形成定位准确、边界清晰、功能互补、统一衔接的规划体系，健全政策协调和工作协同机制，完善规划实施监测评估机制，确保各项决策部署落到实处。

### 第一节 发挥《纲要》战略导向作用

健全统一规划体系，加快建立以“十四五”规划纲要为统领，以空间规划为基础，以专项规划、区域规划为支撑，由自治区、

地（市）、县（区）各级规划共同组成的规划体系。坚持“十四五”规划纲要最上位、总遵循的统领地位，加强同级空间规划、专项规划、区域规划与“十四五”规划纲要的衔接协调。空间规划要为纲要确定的重大战略任务落地实施提供空间保障，专项规划要围绕纲要在特定领域提出的重点任务细化落实时间表和路线图，区域规划以纲要确定的特定区域为对象指导区域协调协同发展。

## 第二节 强化政策协同衔接

强化各类政策对“十四五”规划纲要实施的保障支撑作用，坚持“项目跟着规划走、资金要素跟着项目走”，对纳入“十四五”规划纲要的重大工程项目，简化审批核准程序，优先保障规划选址、土地供应和资金安排，财政性资金优先投向纲要确定的重大任务和重大工程项目。

强化年度计划与“十四五”规划纲要的衔接，按照短期调控目标服从长期发展目标、短期政策与长期政策衔接配合的要求，将“十四五”规划纲要确定的主要指标分解纳入年度指标体系并做好年度间综合平衡，按照纲要明确的发展方向，确定年度工作重点，通过滚动实施确保五年目标任务如期实现。增强“十四五”规划纲要对公共预算、金融信贷、国土开发、公共服务、产业发展等的引导功能和统筹功能，提升规划实施的推进、协调和执行能力。

### 第三节 加强规划监测评估督导

各地区、各部门要加强对规划实施的组织、协调和督导。加强规划实施评估考核,进一步健全“年度监测分析-中期评估-总体评估”的规划评估体系,将评估结果作为改进政府工作和绩效考核的重要依据,并依法自觉接受人大监督。需要对本规划进行调整时,由自治区人民政府提出调整方案,报自治区人民代表大会常务委员会批准。

### 第四节 充分调动全社会积极性

本规划提出的预期性指标和产业发展、结构调整等任务,主要依靠市场主体的自主行为实现。要激发全区各族人民参与规划实施的意识,充分发挥各级政府、社会各界的积极性、主动性和创造性,尊重基层首创精神,汇聚人民群众的力量和智慧,形成全体人民群策群力、共建共享的生动局面。

实现“十四五”规划和二〇三五年远景目标,意义重大,任务艰巨,前景光明。全区各族人民要紧密团结在以习近平总书记为核心的党中央周围,坚持以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导,深入贯彻落实党的十九届五中全会和中央第七次西藏工作座谈会精神,同心同德,坚定信心,顽强奋斗,为实现“两个一百年”奋斗目标、谱写好中华民族伟大复兴中国梦的西藏篇章而努力奋斗!