

阿里地区“十三五”时期
国民经济和社会发展规划纲要草案

（送审稿）

阿里地区行政公署

2015年12月

目 录

序 言	1
第一章 发展环境	2
一、发展基础	2
二、发展环境	6
第二章 指导思想和主要目标	9
一、指导思想	9
二、经济社会发展思路和发展目标	11
第三章 战略导向	15
第四章 统筹城乡发展	16
一、打造发展新格局	16
二、推进特色城镇体系建设	17
三、加快新农牧区建设	20
四、推动边境地区发展	22
第五章 加强基础设施建设	23
一、加强交通运输体系建设	23
二、大力加强能源基础设施建设	25
三、加强水利基础设施建设	26
四、全面提高信息化水平	28
五、加强综合防灾减灾能力建设	29
第六章 构建产业发展新格局	31
一、发展以旅游业为龙头的现代服务业	31
二、推动绿色精品工业发展	37
三、发展高原特色现代农牧业	43
第七章 建设生态安全屏障	47
一、全面落实主体功能定位	47
二、加强草场生态建设和保护	49
三、有序推进植树造林	50
四、加强水生态建设	51
五、强化城镇和村庄污染治理	52
六、全面促进资源节约循环高效利用	53
七、健全生态文明制度体系	54
第八章 保障和改善民生	57
一、全力推进扶贫攻坚	57
二、优先发展教育事业	60
三、加快发展医疗卫生事业	63
四、加快建立公共就业服务体系	67
五、不断提高社会保障水平	69
六、增强科技创新能力	70
七、加快公共文化事业和文化产业发展	72
第九章 全面深化改革	75
一、深化行政体制改革	75
二、深化经济体制改革	77

三、深化农牧业改革.....	78
第十章 积极有序推进对外开放.....	79
一、构筑面向南亚邻国的对外开放新格局.....	79
二、深化对内开放合作.....	80
第十一章 依法治藏 筑牢国家安全屏障.....	83
一、全面加强法治建设.....	83
二、夯实民族团结的社会基础.....	84
三、全面落实党的宗教政策.....	86
四、全面维护社会稳定.....	89
五、强化安全生产监督管理.....	93
第十二章 保障措施.....	94
一、强化目标管理.....	95
二、强化协调推进.....	95
三、强化政策保障.....	95
四、强化监督管理.....	96

序 言

“十三五”时期（2016—2020年），是我地区实现全面建成小康社会目标的收官时期，也是深入贯彻落实全面深化改革、全面依法治国、全面从严治党战略举措的关键时期。实现全面建成小康社会目标，“十三五”时期已经没有退路，时间紧，任务重，我们已经进入最后冲刺阶段。科学制定“十三五”规划，把中央关于加快西藏发展的决策部署同阿里实际紧密结合起来，对于解放思想、开拓进取，主动适应新常态，促进经济社会持续健康发展和长治久安，确保到2020年与全国一道实现全面建成小康社会宏伟目标，具有重大意义。

本纲要根据十八届三中、四中、五中全会、中央第六次西藏工作座谈会和区党委八届七次、八次全委会精神编制，主要阐明我地区经济社会发展的战略目标、发展重点和政策措施，集中体现地委、行署的决策意图，是“十三五”时期全地区经济和社会发展的战略性、纲领性、综合性的总体规划，是地区行署履行经济调节、市场监管、社会治理、公共服务、生态保护职责的重要依据，也是编制和实施阿里地区国民经济和社会发展各类专项规划、县域规划、年度计划以及制定相关政策的重要依据，是全地区各族人民夺取全面建成小康社会决胜阶段伟大胜利的行动纲领。

第一章 发展环境

一、发展基础

“十二五”以来，在区党委、政府的坚强领导下，在河北、陕西两省和国家电网、中国移动、中国联通三大公司大力支持下，地委、行署团结带领各族干部群众，认真贯彻落实中央、自治区决策部署，艰苦奋斗、努力拼搏，顺利完成了“十二五”规划确定的各项目标任务，经济社会各项事业取得了显著成绩。

（一）经济保持快速增长，经济实力稳步提升。2015年，国内生产总值实现37.4亿元，是2010年18.5亿元的2.02倍，年均增长15.12%；固定资产投资完成51.5亿元，是2010年21.6亿元的2.38倍，年均增长18.98%；地方财政收入完成2.53亿元，是2010年1.04亿元的2.43倍，年均增长19.43%；社会消费品零售总额完成8.98亿元，是2010年4.36亿元的2.06倍，年均增长15.55%。

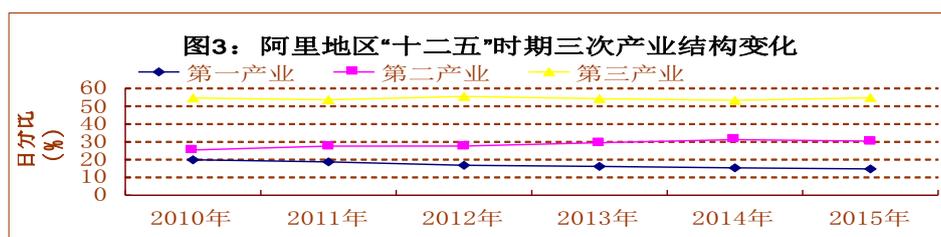
图1：阿里地区“十二五”时期GDP增长情况



图2：阿里地区“十二五”时期财政收入增长情况



（二）特色产业开始起步，自我发展能力逐步增强。“十二五”时期，旅游业、畜牧业、矿产业、建筑业、商贸业等五大产业成为拉动经济增长和优化产业结构的主要驱动力。旅游业五年总收入 13.7 亿元，年均增长 59.72%；接待人数 108.34 万人次，年均增长 41.64%。2015 年畜牧业总产值实现 7.25 亿元，年均增长 8.6%。工业增加值实现 1.09 亿元，年均增长 10.5%。建筑业增加值实现 9.23 亿元，年均增长 15.7%。截止“十二五”末，三次产业增加值分别达到 5.54 亿元、11.36 亿元和 20.5 亿元，三次产业结构为 14.8:30.4:54.8。



（三）居民收入迅速提升，民生水平显著改善。坚持发展为了人民、发展依靠人民、发展成果由人民共享，全面落实各项惠民政策，积极解决人民群众最关心、最直接、最现实的利益问题。突出安居工程建设重点，加快社会主义新农村建设，人民群众的生产生活条件显著改善，生活水平显著提高，幸福感显著增强。城镇居民人均可支配收入 3.6 万元，是 2010 年 1.96 万元的 1.84 倍，年均增长 12.97%；农牧民人均纯收入达到 8031 元，是 2010 年 3451 元的 2.33 倍，年均增长 18.43%。

（四）城乡建设高速推进，基础设施显著改善。交通运输条件明显改善，国道 219 阿里段实现黑色化，五个县实现油路通达，两个县油路工程正在加紧建设，乡（镇）和行政村公路通达率均

达到 100%。狮泉河镇光伏电站、狮泉河镇燃油应急电源、措勤水电站、普兰二级水电站等一批电站建成发电，革吉、日土、噶尔、札达四县电网联网工程基本完工，向农牧民群众发放户用光伏电源 1.87 万套。现代通讯体系逐步健全，乡（镇）通光缆率达 100%，行政村通讯覆盖率达 100%，广播电视覆盖率达 98%，乡（镇）邮政网点覆盖率达 100%。城乡人居环境明显改善，完成 7160 户农牧民安居房建设，2.79 万名农牧民住进宽敞明亮、安全适用的住房。建设周转房 2905 套、廉租房 788 套、公共租赁房 3614 套、完成棚户区改造 3690 套，有效缓解了干部职工和城镇困难群众住房难的问题。

（五）对内对外“双向开放”格局逐步形成。“十二五”时期，对口支援力度不断加大、与内地的经济联系日益增多、边境互市贸易稳步发展，对内对外开放格局逐步形成。援藏资金达到 12.47 亿元，建成援藏项目 120 个。对外商贸往来日益增多，服饰、日用品、粮食、蔬菜水果等商品供给日益丰富。对外贸易规模逐步扩大，接待国内外游客数量持续增长，边贸市场商户数量不断增加，目前已基本形成集互市贸易、边境旅游、香客入境等多方位的口岸发展格局。全地区边贸进出口总额实现 2.63 亿元，农牧民出口活畜创收超过 9000 万元。

（六）经济社会协调发展，社会事业长足进步。截至“十二五”末，小学、初中入学率分别达到 99.76%和 98.99%，青壮年非文盲率保持在 95%以上。劳动力人均受教育年限达到 7.8 年，比 2010 年提高 1.4 年。农牧区合作医疗制度进一步巩固和完善，合作医疗覆盖率达到 100%。新建和改扩建七个县的疾控中心、

37 个乡镇卫生院、134 个村卫生室，配备医疗设备，基本满足了农牧民群众的就医需求。太阳能采暖房、光伏水井、光伏电站及户用照明、温室大棚、太阳能灶具得到广泛应用。古格王国遗址主体维修保护工程顺利实施，第三次全国不可移动文物普查顺利通过国家验收。成功申报国家级非物质文化遗产 4 处、自治区级非物质文化遗产 17 处。实施文化资源信息共享工程，建成农(牧)家书屋 142 个、县文化活动中心 7 个，乡镇文化站 37 个。推进广播电视“西新工程”、“村村通”工程建设，全面实现村村通广播电视目标。公共体育设施建设力度不断加大，阿里地区体育场建成使用。社会保障体系更加完善，城乡居民最低生活保障实现全覆盖，养老、医疗等保险制度初步建立，保障水平显著提高。农村合作医疗标准提高到每人每年 420 元，农牧区“五保户”供养标准提高到每人每年 4400 元。建立干部职工体检制度，标准达到每人每年 960 元。五年累计落实资金 39.8 亿元开展“民生十件实事”。大力实施质量振兴战略，工业产品质量合格率提高到 90%以上，工程质量监督覆盖率达 100%。阿里地区被授予“中国绒山羊之乡”称号，日土县白绒山羊原种场被评为西藏山羊(白绒型)国家级保种场，日土山羊绒通过国家农产品地理标志登记评审，填补了我地区地理标志农产品的空白。

专栏 1：“十二五”规划主要目标完成情况

类别	指标	2010 年	规划目标		预计实现情况		目标属性
			2015 年	年均增长	2015 年	年均增长	
经济发展	地区生产总值（亿元）	18.52	37	15	37.4	15.1	预期性
	人均地区生产总值（元）	19581	38100	14.2	34813	12.2	预期性
	地方财政一般预算收入（亿元）	1.04	1.9	13	2.53	19.4	预期性
	工业增加值占 GDP 比重（%）	4.2	5		2.91	-7.1	预期性
	城镇化率（%）	20	25		24.3	2.86	预期性
人民生活	农牧民人均纯收入（元）	3451	6940	15	8031	18.4	预期性
	城镇居民人均可支配收入（元）	19615	28830	8	36000	12.9	预期性
	五年城镇新增就业（万人）	[0.09]	[0.21]		0.65	48.5	约束性
	城镇登记失业率（%）	3.8	3.5		2.1	-12.6	预期性
公共服务	九年义务教育巩固率	99.4	100		100	1.2	约束性
	新增劳动力平均受教育年限（年）	6	10		7.8	5.39	预期性
	城乡养老和医疗保险参保率（%）	70	93		97	6.74	约束性
	千人拥有职业医师（人）	-	-		2		预期性
	广播电视人口覆盖率（%）	74.5	84.5	2	98	5.64	预期性
基础设施	县通沥青路率（%）	57	100		71.4	4.6	预期性
	乡镇通油路率（%）	25	65		40.54	10.15	预期性
	电力人口覆盖率（%）	65	90		100	9	预期性
	乡镇通光缆率（%）	72	80		100	2.13	预期性
资源环境	耕地保有量（万公顷）	0.3	0.3		0.5	7.6	约束性
	新增人工林地（万公顷）	[0.23]	[0.3]		0.37	9.98	约束性
	主要城镇生活垃圾无害化处理率（%）	25	80		42.9	11.4	约束性

二、发展环境

（一）发展机遇。一是以习近平同志为总书记的党中央，始终心系西藏、重视西藏、支持西藏，提出了“治国必治边、治边先稳藏”的战略思想和“依法治藏、富民兴藏、长期建藏、凝聚人心、夯实基础”的重要原则，进一步丰富和发展了党的治藏方略，为我们提供了根本遵循。二是中央第六次西藏工作座谈会明确了西藏长远发展和长治久安的战略决策，中央明确的财政、税

收、金融、投资特殊优惠扶持政策和自治区的落实措施，将深刻改变我地区传统的发展模式和滞后的发展局面，加快发展的条件已经成熟。2017年实现阿里电网与藏中电网联网，水利部水利系统对口支持援助阿里地区水利事业发展，制约地区经济发展的水、电两大“瓶颈”将得到有效解决。支持发展特色优势产业、支持冈底斯国际旅游合作区建设、支持盐湖资源综合利用，支持传统边境贸易点和边境贸易通道设施建设，我地区的资源优势 and 区位优势将进一步凸显。进一步加大对社会主义新农村建设、重大基础设施建设、城镇建设、边境地区发展、生态文明建设的扶持力度，“十三五”时期一大批项目落地阿里，发展环境将进一步改善，自我发展能力将进一步增强。落实高海拔地区折算工龄具体政策，从优处理折算后工龄涉及的有关待遇问题，将极大调动广大党员干部扎根阿里、建设阿里的积极性主动性。三是“一带一路”战略大力推进。阿里地区处在我国对南亚开放的重要区位，随着对内对外交通和口岸建设的快速推进，开发开放优势将进一步显现，有助于阿里充分利用国际国内两个市场、两种资源，促进地区经济发展。四是对口支援力度进一步加大。中央第六次西藏工作座谈会强调要搞好对口支援西藏工作；对口支援西藏工作20周年电视电话会议强调要进一步完善全方位、多层次、宽领域的对口支援西藏工作格局，为阿里地区加快发展提供了强大助力。

（二）发展优势。一是资源优势。阿里地区拥有众多世界级独特旅游资源、丰富的矿产资源和珍稀的牧业资源。二是区位优势。阿里地区是新疆与西藏连接的重要节点，也是我国连接南亚

的重要通道，具有发展边贸、物流，搭建连接丝绸之路经济带和环喜马拉雅经济合作带桥梁的区位优势。三是政策优势。阿里地区的政策优势明显，享受西部大开发、沿边开放、民族地区、国家对西藏的政策等四个方面的优惠政策。

（三）面临的挑战。经过多年积累和“十二五”时期发展，我地区经济社会取得了显著的成就，但要如期实现全面建成小康社会宏伟目标，任务异常艰巨。阿里作为全国最偏远、最艰苦、最贫困的少数民族边疆地区的基本特征没有转变，经济发展的初级性、依赖性、粗放性特征仍然明显，我们正处在打好扶贫攻坚战、如期实现全面小康的决定阶段，加紧生态功能区建设、增强自我发展能力的重要阶段，保持持续稳定和全面稳定、走向长治久安的关键阶段，聚焦改进作风、全面夯实基层基础的强化阶段，“后达赖”向“达赖后”转变、分裂与反分裂斗争的尖锐复杂阶段。一是**发展水平较低，经济基础依然薄弱**。“十二五”末，阿里地区人均GDP为34813万元，仅为全国人均GDP的72.5%；城镇化率仅24.3%，低于全区和全国平均水平。总体而言，经济发展水平还很低，经济基础薄弱制约全面建成小康社会。二是**产业基础十分薄弱，经济发展质量不高**。特色产业尚处于起步阶段，规模小、竞争力弱，存在创新能力不强、资源开发方式粗放、缺少龙头企业、产业链条过短等问题，创新、绿色发展能力有待提高。三是**市场发育严重滞后，政府调控能力有待加强**。市场规模小、结构单一，专业市场体系落后，商贸流通体系发展缓慢。政府作用和市场作用结合不足，政府经济调节、市场监管职能仍需不断完善。四是**发展过于依赖外力，自我发展能力缺乏**。长期以

来，发展资金主要依赖国家财政和对口支援，自我发展能力缺乏，财政依存度较低，仅为4%左右。**五是基础设施落后，路、水、电的瓶颈制约明显。**目前，油路通达率依然较低，农牧业水利基础设施落后，工业用电短期难以满足，城乡垃圾、污水处理设施不完善。**六是质量基础薄弱，品牌意识淡薄。**企业提高产品质量、提升产品竞争力、树立企业品牌形象的积极性不高，尚未形成“以质量求生存”的理念，忽视发展质量和效益的现象依然存在。市场监管、产品质检工作有待完善。**七是人才队伍严重紧缺、干部队伍作风仍需加强。**全民受教育程度低、各类人才严重紧缺、卫生医疗等基本公共服务供给严重不足是制约我地区可持续发展的瓶颈。干部群众解放思想不够、创业创新氛围不浓；干部作风和能力水平有待提升，干事创业、苦干实干劲头不足。

第二章 指导思想和主要目标

一、指导思想

高举中国特色社会主义伟大旗帜，以邓小平理论、“三个代表”重要思想、科学发展观为指导，深入贯彻落实党的十八大、十八届三中、四中、五中全会精神和中央第六次西藏工作座谈会精神，深入贯彻落实习近平总书记系列重要讲话精神、特别是“治国必治边、治边先稳藏”的重要战略思想和“加强民族团结、建设美丽西藏”的重要指示，坚持以“四个全面”战略布局为统领，坚持党的治藏方略，坚持依法治藏、富民兴藏、长期建藏、凝聚人心、夯实基础，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，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，坚定不移开展反分裂斗争，坚定不移促进经济

社会发展，坚定不移保障和改善民生，坚定不移促进各民族交往交流交融，确保国家安全和阿里长治久安，确保经济社会持续健康发展，确保各族人民物质文化生活水平不断提高，确保生态环境良好，全面建设团结美丽和谐幸福的社会主义新阿里。

“十三五”时期，必须坚持以下原则：

——坚持人民主体地位。发展必须以人民为中心，发展为了人民，发展依靠人民，发展成果由人民共享。必须突出民生导向，把改善民生、凝聚人心作为发展的出发点和落脚点。必须顺应人民期待，尊重人民意愿，充分调动人民积极性、主动性、创造性，不断增强各族群众的发展参与度、获得感和幸福感。

——坚持科学发展。立足阿里现阶段实际，科学认识和把握我地区发展的自然规律、经济规律和社会规律，主动适应经济发展新常态，注重发展的速度和质量效益并重，着力转变经济发展方式，实现可持续、有后劲的发展。

——坚持深化改革。解放思想、更新观念，把政府作用和市场作用更好结合起来，大力培育市场主体，加快完善市场体系，注重引导扩大民间投资，激发市场活力和社会创造力。坚持民生先动、市场推动、项目带动、金融撬动、创新驱动、环境促动，构建借外力激发内力、以“输血”促进“造血”的体制机制，形成推动经济社会发展的新动能。

——坚持依法治藏。坚决维护宪法法律权威，推动全社会树立严格执法、公正司法、全民守法，加快法治政府、法治经济和法治社会建设，在法治轨道上推进经济社会发展和长治久安。

——坚持统筹发展稳定两个大局。坚持维护稳定促发展，坚

定不移开展反分裂斗争，创新社会治理，完善治理体系，加强民族团结，维护祖国统一和社会稳定，为推进经济持续健康发展营造良好环境。坚持围绕稳定抓发展，用发展的理念、发展的手段解决社会的主要矛盾和发展中出现的问题，巩固社会稳定基石。

——坚持党的领导。党的领导是实现阿里发展进步的根本政治保证。必须贯彻全面从严治党要求，加强党的建设，使各级党组织成为领导阿里发展稳定的坚强核心，确保党的治边稳藏战略落到实处。

二、经济社会发展思路和发展目标

“十三五”时期阿里地区经济社会发展基本思路：坚持创新、协调、绿色、开放、共享的发展理念，以提高发展质量和效益为中心，实施“打造两点、贯通一线、统筹东西、全域发展”的空间发展战略，就业第一、教育优先，破解基础设施、人才、资金三大瓶颈，实施点状开发、旅游兴区、双向开放、边贸富民、品牌强区五大战略，推进经济社会协调发展、走向全面小康，推进民生显著改善、走向人民生活富裕幸福，推进生态安全屏障建设、走向生态全面改善。

[1] “打造两点”是指重点建设狮泉河镇和神山圣湖两个经济区域，完善狮泉河镇作为阿里地区政治、经济、文化中心功能，把神山圣湖倾力打造成为冈底斯国际旅游合作区核心发展区域，辐射带动全地区经济快速发展。“贯通一线”是指重点建设“西四县”边境横向国防大通道、狮泉河镇至普兰高等级公路等重点交通基础设施，努力推动南北走向公路网和基础设施的互联互通，实现物畅其流、人畅其行，把“西四县”南北一线建设成为国防巩固的安全线、经济发展的黄金线。“统筹东西”是指坚持以保护为主，实施差异化发展，最大限度地减少“东三县”开发强度和发展负荷，保护好国家生态安全屏障的核心区域，重点推动集约化农牧业、生态保护产业发展，稳步推动优势矿产资源勘查开发。“全域发展”是指围绕“公共服务均等化试验区”建设，大力推动全地区社会事业发展，推动公共服务均等化，让广大城乡居民共享发展成果。

“十三五”时期主要预期目标：到2020年，阿里地区人民生活水平显著提升，城乡居民可支配收入比2010年翻一番以上、

达到全区平均水平、接近全国平均水平，基本公共服务主要指标接近或达到全区平均水平，基础设施条件全面改善，交通、水利、电力等瓶颈制约得到有效解决，生态文明建设取得明显成效，自我发展能力明显增强，社会大局长期持续全面稳定，建成安居乐业、保障有力、家园秀美、民族团结、文明和谐的小康社会。

安居乐业。人民生活水平全面提升，城乡居民人均可支配收入比 2010 年翻一番以上、接近全国平均水平，农村居民人均可支配收入达到 15463 元、年均增长速度 14%，城镇居民人均可支配收入达到 46704 元、年均增长速度 10%。城乡居民住房条件显著改善，新增劳动力平均受教育年限达到 13 年以上，各族群众充分就业。解决区域性整体贫困，现行标准下 21419 名农牧区贫困人口如期全部实现脱贫，恩格尔系数低于 45%。就业、教育、文化、社保、医疗、住房等公共服务体系更加健全，基本公共服务均等化水平稳步提高，人人享有基本生活保障和公共福利。

保障有力。地区生产总值保持两位数增长，固定资产投资较快增长，居民消费水平显著提升，交通运输网络更加健全，能源保障水平大幅提高，城乡供水质量显著提高，信息化水平全面提高。到 2020 年，地区生产总值达到 70 亿元，年均增长 13%以上；人均 GDP 突破 5 万元；地方财政收入达到 5 亿元，年均增长 15%。县通沥青路率、乡镇通沥青路率、电力人口覆盖率分别达到 100%、100%、98%以上。以绒山羊养殖为主的草原畜牧业稳步发展，畜产品加工转化率和商品率明显提高；旅游业蓬勃发展，旅游接待能力和接待人次大幅提高，对国民经济贡献不断增强；以羊绒制品、矿泉水、民族手工艺品为代表的特色精品轻工业快速发展，

产量、产值和利润率显著提升；边境贸易条件改善、规模扩大、层次提升；矿产资源勘探与开发取得新突破。产品质量显著提高，合格率达到全国平均水平。三次产业融合发展，工业增加值突破10亿元、占GDP的比重提高到15%；农林牧渔业增加值占GDP的比重下降到10%以下，三次产业结构调整到9.6:33.3:57.1。

家园秀美。生态文明建设取得明显成效，主体功能布局基本形成，江河源头区、草原、湖泊、湿地、天然林等生态系统及生物多样性得到有效保护。自然资源保护和合理开发利用取得新进展，耕地保有量稳定保持在5.31万亩。主要污染物和碳排放总量、单位生产总值能源和水资源消耗量控制在国家核定范围内，集中式饮用水水质全面达标，城镇环境空气质量保持优良。

民族团结。中华民族共同体意识深入人心，各族群众共居、共学、共事、共乐的社会条件和环境持续完善，各族群众守望相助、戍边卫疆、共建共享美好家园，把阿里建设成为民族团结模范区，成为各民族团结友爱、其乐融融的大家庭。

文明和谐。中国梦和社会主义核心价值观更加深入人心，爱国主义、集体主义、社会主义思想广泛弘扬，向上向善、诚信互助的社会风尚更加浓厚，人民思想道德素质、科学文化素质和健康素质明显提升，在全社会营造重视支持文化、崇尚健康文明的浓厚氛围，形成民主法治、公平正义、诚信友爱、充满活力、安定有序、人与自然和谐相处的社会风貌。社会治理体系不断完善，社会局势持续稳定，平安阿里、法治阿里建设深入推进，公共安全体系日趋完善，应急处突能力不断提升，社会矛盾调处机制更加健全，人民群众安全感和满意度不断提高。

专栏 3：“十三五”时期阿里地区国民经济和社会发展主要指标

类型	序号	指标名称	指标属性	单位	2015年实际	2020年目标	年均增幅
经济发展	1	人均 GDP	预期性	万元	3.4813	5 以上	7.5
	2	第三产业增加值占 GDP 比重	预期性	%	58.6	57 以上	-0.6
	3	居民消费支出占 GDP 比重	预期性	%	26.4	28 以上	1.2
	4	工业劳动生产率	预期性	万元/人	7.43	12 以上	10.06
	5	互联网普及率	预期性	%	12	45 以上	30.26
	6	城镇人口比重	导向性	%	24.3	30 以上	4.3
人民生活	7	城镇居民人均可支配收入	预期性	元	36000	57978	10
		农村居民人均可支配收入	预期性	元	8031	15463	14
	8	人均基本公共服务支出差异系数	约束性	%	55.1	<50	-1.96
	9	失业率	约束性	%	2.1	<3	7.4
	10	居民家庭人均住房面积	导向性	m ²	20	30 以上	8.45
	11	公共交通服务指数	导向性	%	31	70	17.69
	12	平均预期寿命	导向性	岁	57	62 以上	1.7
	13	新增劳动力平均受教育年限	约束性	年	10.5	13	4.36
	14	每千人拥有执业医师	约束性	人	2	2 以上	0
	15	孕产妇入院分娩率	约束性	%	85	95 以上	2.25
	16	孕产妇和婴儿死亡率	约束性	10 万, %	<210, <20	<100, <15	
	17	恩格尔系数	约束性	%	54	<45	-3.7
	18	农村贫困发生率	约束性	%	30.01	<5	-43
	19	居民幸福感指数	导向性	%	无	95 以上	无
	20	基本社会保险覆盖率	约束性	%	97	97	0
21	农村安全饮水普及率	约束性	%	无	80 以上	无	
民主法制	22	基层民主参选率	约束性	%	89.07	95 以上	1.3
	23	每万名公务人员检察机关立案人数	约束性	人	5	<9	12.5
	24	社会安全指数	约束性	%	98	98	0
	25	每万人拥有律师	约束性	人	0.2	1.2 以上	43
文化建设	26	文化及相关产业增加值占 GDP 比重	预期性	%	1.2	1.5 以上	4.6
	27	人均公共文化财政支出	约束性	元	109	150 以上	41
	28	广播电视人口覆盖率	约束性	%	96	100	8.2
	29	“三馆一站”覆盖率	约束性	%	45	85 以上	13.56
	30	居民文化娱乐服务支出占家庭消费比重	导向性	%	0.5	2 以上	31.95
资源环境	31	单位 GDP 能耗	约束性	吨标准煤/万元	0.887	低于 0.6	-8.13
	32	单位 GDP 建设用地	约束性	公顷/亿元	200	低于 80	-20
	33	环境质量指数	约束性	%	70.5	100	7.24
	34	主要污染物排放强度指数	约束性	%	85	80	-1.22
	35	城镇生活垃圾处理率	约束性	%	42.9	85 以上	14.65
	36	农村生活垃圾处理率	约束性	%	30	80 以上	21.67

注：1. 人均 GDP 按可比价格计算，其他指标按当年价格计算。

第三章 战略导向

推进经济社会发展和长治久安，需要立足“十三五”、展望更长远时期的发展前景，将近期目标与长期任务相结合，明确发展战略导向：

——**建设国家安全屏障西部战略要地。**坚定不移开展反分裂斗争，全面加强边境地区建设，夯实基层基础，提升社会治理能力，筑牢意识形态防线，守好反分裂斗争和反暴恐的前沿阵地，实现社会局势持续稳定、长期稳定、全面稳定。

——**建设国家生态安全屏障核心保护区。**全力推进羌塘藏羚羊野牦牛国家公园（阿里片区）、狮泉河湿地公园示范建设，规范札达土林地质公园、土林国家风景名胜区建设。建立全覆盖、多层次、高标准的高原生态综合补偿长效机制，加强水系源头、大江大河、灌木林、重要矿脉、涵养湖泊、沼泽湿地等重要生态系统的保护与建设，强化资源节约与环境治理。

——**建设冈底斯国际旅游合作区。**把旅游业作为经济发展的主导产业加以培育壮大，突出“藏西秘境·天上阿里”主题，围绕冈底斯国际旅游合作区建设，重点建设具有国际影响力的旅游城镇、核心景区、精品线路。创新体制机制，打造无障碍旅游区。

——**建设公共服务均等化试验区。**科学统筹城乡发展、区域发展，持续加强交通、能源、水利、通信等公共基础设施和就业、社会保障、教育、医疗卫生、文化等公共服务设施建设，强力推动公共服务城乡一体化、区域均衡化、居民待遇同等化。

——**象雄文化核心保护地。**以象雄文化的物质和非物质文化遗产为重点，加强优秀传统文化的保护和发展，培育壮大象雄文

化产业，推动文化产业繁荣发展。

——**藏西清洁能源基地**。开发以太阳光、地热能、水能为主的清洁能源，推动阿青水电站、狮泉河太阳能热电站建设，推动朗久和曲普地热资源勘查开发，不断加强能源生产、供应能力。

——**建设藏西高原特色农畜产品基地**。重点支持优势突出和特色鲜明的种植业、养殖业产业带建设，增强科技支撑能力，加快推进农牧科技创新计划，大力实施农牧业标准化生产和质量标准体系建设，推进生产加工流通一体化，提升集约化生产程度，培育一批影响力大、效益好、辐射带动能力强的农畜产品品牌。

——**建设民族团结模范区**。全面正确贯彻落实党的民族政策和宗教政策，各族群众共居、共学、共事、共乐的社会条件和环境持续完善，促进各民族群众相互了解、相互帮助、相互欣赏、相互学习，中华民族共同体意识深入人心，寺庙公共服务全面改善，广大僧尼自觉爱国爱教、弘法利生、造福信众，巩固和发展平等团结互助和谐的社会主义民族关系。

第四章 统筹城乡发展

一、打造发展新格局

全面落实主体功能区战略和新型城镇化发展战略，统筹考虑自然生态、产业布局、人口分布，优化城乡发展布局，坚持“一心、多点、两线”格局推动特色新型小城镇建设，“一心”是指以狮泉河镇为中心，把狮泉河镇建设成为环境优美的藏西中心城市；“多点”是指推动各县县城建设；“两线”是指大力推动交通干线沿线重点城镇和核心旅游线路沿线城镇建设。确定城镇化发展的梯度顺序，集中力量建设高质量新型小城镇，优先发展狮

泉河、普兰和札达、日土特色新型小城镇，全面改善基础设施，大力提升公共服务，与旅游业的推进形成配套发展、相互促动的良性格局，加快形成支持阿里科学发展的产业支柱和空间支撑。

坚持“一线、多带”发展布局推动社会主义新农村建设，“一线”是指边境一线，通过大力实施一线村组基础设施建设、提升边境村组公共服务水平，改善发展一线生产生活条件，实现稳边、固边、兴边、富边目的；“多带”是指旅游产业带、河谷经济带、绒山羊产业带，通过大力推动特色优势产业带建设，在产业带中优化布局社会主义新农村，跟进公共资源配套，通过产业聚集、公共资源聚集，带动农牧区群众向产业带内村组聚集，实现良性发展。

二、推进特色城镇体系建设

（一）加强城镇基础设施建设。按照统一规划、适度超前、重点突出原则，加强城镇市政基础设施和公共服务设施建设，提升城镇综合承载能力。加快重点乡镇给排水建设，完善给排水设施。到2020年，县城公共供水普及率达到95%以上，狮泉河镇污水处理率达到90%以上，县城污水处理率达到70%以上。加快狮泉河镇和各县县城供暖供氧设施建设，力争满足条件的县城和重点乡镇实现集中供暖和供氧。扩建液化气储配站。大力推广太阳能炉灶。实施狮泉河镇市政道路改造工程，加快各县县城及各新型小城镇市政道路建设步伐，完善市政路网结构。建设重点乡镇垃圾填埋场和神山圣湖景区垃圾转运站，城镇生活垃圾无害化处理率达到80%以上。新建民用建筑，按照国家规定修建防空地下室。根据城市发展与防空报警需要，有计划的建立健全防空、

防灾警报系统。

专栏 4：市政建设重点项目

加快狮泉河镇及各县县城市政基础设施建设：加强市政道路、电力、通信、给排水、集中供暖设施建设，加快生活垃圾收集转运及处理、污水处理及收集设施、环卫设施、地下管网等基础设施建设。**新型小城镇建设：**建设巴嘎、霍尔、楚鲁松杰、底雅、萨让、香孜、曲松、达巴、门士、扎西岗、昆莎、东汝、多玛、日松、洞措、物玛、麻米、盐湖、雄巴、文布当桑、达雄 21 个新型小城镇。**完善公共服务设施：**完善行政管理、教育科技、文化旅游、体育、医疗卫生、商业金融、社会福利等公共服务设施建设。**加快建设宜居住宅小区：**加快建设周转房、公租房、农牧民安居房，对棚户区进行改造。**阿里地区液化气市场开发项目：**建设普兰、札达、日土、改则、措勤液化气供应站。**阿里地区天然气储备库项目**

（二）大力发展县域经济。适度有序集聚人口，突出县域特色，立足县域资源、产业基础，精心筛选县域特色项目，培育有特色、有优势、有市场、有效益的支柱产业，大力发展特色县域经济。特别是“西四县”围绕冈底斯国际旅游合作区核心景区建设，大力发展旅游业。

噶尔县。充分发挥狮泉河镇的**政治、经济、文化等首位度作用**，提升县城城镇功能，发挥中心镇连接城乡的节点作用，促进城乡相融发展。坚持市场化、产业化、社会化发展方向，改造提升传统服务业，积极发展新兴服务业。加强市场流通体系建设，全面推进服务业结构优化升级。依托 219 国道，加快构建以城市物流枢纽、物流中心及城乡配送系统为主的现代物流服务体系。积极发展商贸餐饮业、改善旅游业发展条件，加快第三产业配套设施建设。加快狮泉河镇绿色产业聚集区建设，促进第二产业发展。大力发展城郊农牧业，促进农牧业向商品化方向转变。

普兰县。重点发展精品旅游、边境商贸和农牧产品加工业，建好普兰、塔尔钦两个精品城镇。依托神山圣湖，把普兰县建设成为冈底斯国际旅游合作区的核心区，打造朝圣之路经典旅游线路和国际性旅游集散中心。深度开发藏民族文化体验、高原生态

观光、休闲度假、特种旅游等旅游产品，丰富发展乡村旅游。加大对外通道建设，加快边境口岸开放，大力发展边境贸易。依托219国道，重点发展普兰口岸边境贸易，加大口岸边贸市场、出口基地建设和改造力度，积极发展与南亚地区的贸易与合作。加强边民互市贸易市场建设，适当扩大互市贸易商品种类，加大自产产品出口。立足农牧业，重点发展粮油加工、畜产品加工业，建设一批蔬菜大棚基地、白青稞加工基地，全力打造普兰粮食蔬菜产业带，做大做强特色产业，推进农牧业产业化进程。

札达县。依托古格文明以及新藏旅游走廊的支线作用，完善交通基础设施，打造“神山圣湖—穹窿银城遗址—札达土林—古格遗址”精品旅游线路，发展古遗迹考古旅游、土林探险摄影旅游、乡村旅游。加快完善古格遗址、土林国家地质公园旅游接待服务基础设施，积极申报世界文化与自然双重遗产，提高景区知名度。扩大高附加值温室作物种植面积，提高种植技术水平，以特色农畜产品优势带动农牧民增收和当地农牧业经济快速发展。加快完善边贸基础设施，加强与印度的商贸往来。

日土县。扩大养殖规模，建设藏西北绒山羊产业基地，引进加工企业，加快白绒山羊相关产业发展，打造日土白绒山羊产品自主品牌。重点开发班公湖、日土宗遗址、乌江村岩画等旅游资源，建设富有参与性、新奇性、探险性、民俗性的水上风光游、野生动物观光游、人文历史风情游等旅游项目。积极发展高原生态蔬菜种植业，打造集观光、采摘、餐饮、娱乐为一体的综合性高原旅游农业。塑造西藏西大门的形象，开展与新疆、印度的经贸往来。鼓励农牧民创办手工业、肉制品、奶制品家庭作坊和企

业，开辟创收和就业新渠道。

革吉县。依托盐湖资源优势，力争把革吉县打造成全国著名的硼镁矿开采加工基地。加快绒山羊养殖、绵羊育肥、饲草饲料等高原特色畜产品基地建设，做大做强白绒山羊产业。积极引进资金、技术、人才和设备，培育和扶持 1-2 家龙头企业，重点开发肉、奶、绒、酥油、乳制品等产品，发展现代畜牧业。大力实施退牧还草、人工种草、天然草场保护等草原工程，改善生态环境，增加牧民收入。

改则县。依托现有畜牧业发展基础，加快推进畜牧产品结构调整与品种改良，重点加强绒山羊、羌塘藏系绵羊和牦牛养殖，提高绒山羊与牦牛的数量与质量。引进培养畜产品加工龙头企业，打造畜产品知名品牌。推进多龙铜矿和察布措、麻米措、拉果措盐湖资源勘查开发，切实把资源优势转变为经济优势。

措勤县。加快紫绒山羊养殖场建设，壮大养殖规模，抓好紫绒山羊的品种改良、品质提优。依托西藏金紫绒工贸有限公司，加强“金紫绒”品牌建设，进一步提升品牌效益。加大旅游形象宣传，重点打造扎日南木措湖、赤玛及才扎村温泉、夏岗江雪山等景点，规划和建设集观光、休闲、科考、探险、文化娱乐、餐饮、购物、手工艺品等于一体的旅游产业链。发展风干牛肉加工，扶持雪鸡养殖，加快藏香厂发展，推进住浪铜矿和富磁铁矿勘测开采，将资源优势转化为经济优势。

三、加快新农牧区建设

以建设美丽乡村为目标，坚持从农牧民最关心、最直接、最现实的利益入手，重点加大对旅游产业带、河谷经济带、绒山羊

产业带内基础设施项目投资和政策倾斜力度，全力推动产业带内公共资源聚集、产业聚集、人口聚集，积极引导农牧民转变生产生活方式，提高收入水平，促进新农牧区建设迈上新台阶。

（一）加强农牧区配套服务设施建设。加快农牧区基础设施建设。新建、改扩建农牧区引水工程、水源工程和安全饮水工程，因地制宜实施“五小水利”工程建设。修建一批农村油路和四级砂石公路，解决农牧民出行和运输困难。建设分布式小型水电站、光伏电站、“金太阳”工程等能源基础设施，加大对农牧区通讯、广播电视等基础设施的投入，满足广大农牧民的生产生活用能。**抓好小康示范村、安居工程及配套设施建设。**加快边境小康示范村和牧区新农村示范村建设进程，实施农牧区民房改造工程，全面改善群众住房条件；推进综合配套设施建设，改善农牧区面貌。积极争取资金，做好民房抗震加固。**加强农牧区公共服务能力建设。**加快推进农牧区公共教育体系建设，提高农牧民文化水平和劳动技能，丰富农牧民文化生活。加快建设覆盖城乡居民的社会保障体系和社会救助体系，构建城乡一体的卫生服务体系、疾病预防控制体系、医疗救治体系、卫生执法监督体系和医疗保障体系，提高农牧民免费医疗补助标准。

（二）引导农牧民转变生产生活方式。转变农牧民生产方式。按照现代农牧业发展要求，积极开展畜禽养殖标准化示范创建活动，引导农牧民由家庭分散经营向规模化经营转变。积极探索草场入股、牲畜入股和合作经营等新的经营形式，鼓励草场、牲畜托管，促进牧区富余劳动力向非农产业转移，推动第二、三产业发展。**引导农牧民集中定居。**围绕资源开发，大力推动产业带建

设，引导农牧区向产业带内生态较好区域聚集定居、发展生产；大力发展中小企业和非公有制经济，引导各类企业向小城镇集中，增加小城镇就业机会，吸引农牧民进城定居。合理安排各类资金，大力实施以农房改造、游牧民定居和扶贫搬迁为重点的农牧民安居工程，鼓励农牧民向小城镇聚集，加快城镇化进程。

（三）大力提高农牧民收入水平。扩大农牧民增收渠道。多渠道、全方位引导农牧民创收，支持农牧民施工队伍参与工程建设。大力开展多种经营，促进民族手工业发展。鼓励和扶持农牧民发展具有民族特色的家庭旅馆，开发特色旅游产品。积极引导和扶持农牧民开采地方建材。鼓励和支持农牧民参与交通、旅游、餐饮、服务等产业发展。对农牧民群众就地或进城创办中小企业、个体经济实施“零税收”政策。大力实施精准扶贫、精准脱贫，确保到 2019 年贫困人口全部脱贫。

四、推动边境地区发展

完善边民补助机制，落实自治区加大对边境地区均衡转移支付力度政策，严格落实边民普惠性补助政策，实施标准更高、动态增长的边民补助政策，研究出台边民参与边境地区维稳任务补助办法和一线、二线边民差异性补助政策，鼓励边民抵边放牧或在边境一线发展生产。**落实兴边富民行动**，研究出台扶持边境地区产业发展倾斜政策，培育和扶持边民发展特色产业，加大开发式扶贫力度，带动边民增收致富，缩小边境地区与腹心地区差距。申报实施 15 个村组少数民族特色村寨项目，积极培育一批民族和地方特色优势产业项目。将边境沿线作为加强基础设施建设重点方向，加快完善交通、能源、水利、通信、广电等基础设施，

推进边民民房改造、村容村貌改造，实施边境地区“五小”水利工程，确保群众“吃得上水、用得上电、种得上地、守得住边”。大幅改善教育、卫生、就业、文化、社会保障等基本公共服务水平，提升边境地区基本公共服务的可及性，凝聚民心民智民力，夯实边境安全稳定的群众基础。

专栏 5：新农村建设重点项目

新型牧区(示范村)建设项目：建设革吉县羌麦、却藏、布贡、夏玛，改则县扎布、茶措、萨玛龙、本松，措勤县赤玛、加荣、门东、达瓦等 12 个新型牧区示范村。

边境示范村建设项目：建设日土县甲岗村、热角村、乌江村，普兰县吉让居委会、科迦村、细德村、赤德村，札达县曲龙村、什布奇村、楚松村、底雅村，噶尔县门士村、典角一组等 13 个边境示范村（居）。

兴边富民项目：完善普兰县、日土县、噶尔县、札达县 54 个村的基础设施、乡村公路、村容村貌、特色产业、边贸发展、社会事业等。

第五章 加强基础设施建设

一、加强交通运输体系建设

坚持整体规划、分步实施、统筹兼顾、重点突出的原则，以公路网络为基础，以干线公路和航空运输为骨架，以农村公路和边防公路为重点，建设通达、通畅、安全的交通运输体系，为巩固边防和经济发展提供支撑。

（一）加快实施重点公路交通项目。加快实施 G317（安狮公路）改扩建工程，启动狮泉河镇至普兰高等级公路改扩建工程前期工作，力争狮泉河镇至昆莎机场段高等级公路改扩建工程尽早开工，申报建设改则至新疆民丰公路，实现 G216（民丰-改则洞措-措勤）全线黑色化。实现札达至底雅（萨让）、门士经达巴香孜至那木如、香孜至曲松等公路黑色化建设工程。加快推进横穿札达县的沿边横向国防大通道建设步伐，努力实现边防各站点、沿边各乡镇的互联互通，提高遂行作战和应急处突能力。实

施狮泉河至典角公路环线、香孜至夏益沟、日土岩画观光等旅游公路建设。完善农村公路、边防公路、口岸公路、旅游景点公路网。到 2020 年，公路总里程突破 1.3 万公里，实现县县通油路、村村通公路，所有乡镇和 40% 的行政村通油路或硬化路，所有的自然村通达公路，各旅游景点和有条件的边防卡点通公路；基本消除普通国道断头路和无铺装路面，逐步推进省道黑色化。完善阿里昆莎机场基础设施和航油设施，提升服务能力。完善航线设置，引入更多航空公司参与航空运输，力争开通成都、西安等国内航线。申报昆莎国际航空港。积极开展阿里普兰机场前期研究工作。在“十三五”期间，尽早实现民航旅客年吞吐量突破 12 万人次。积极配合，尽快开展新藏铁路前期研究工作。实施公路安全生命防护工程，完善交通运输和公路养护管理体制。

（二）提升交通运输效率。加强地级客货综合枢纽和县级客运站建设，具备条件的乡镇和行政村建设客运站点。加强地级货运站场与物流园区规划衔接，加快现代综合物流园建设，引导运输企业向现代物流企业转型，支持运输站场向物流站场、物流园区转型。加快陆空联运，大力发展快速货运。缩小城乡、区域间邮政普遍服务水平差距。完善城镇邮件投递终端服务体系，因地制宜做好村邮站、代邮点建设工作。完善地区速递物流基础设施建设。依托昆莎机场，建设阿里地区快递集散及安全检测中心。基本建成交通运输监测网络、交通基础信息联网与服务平台、交通调度与应急指挥中心体系，建设客运售票联网和电子客票系统。推动高原新型客车应用，提升客运服务水平。培育和完善运输市场，整顿运输市场秩序，强化运输市场监管，推动建立统一

开放、公开竞争、规范有序的运输市场。

专栏 6：交通建设重点项目

高等级公路建设项目：实施狮泉河镇至昆莎高等级公路项目。**农村公路建设项目：**新建及改建四级公路 2110 公里。**沿边国防大通道建设项目：**新建及改建普兰至札达、噶尔至日土县边防公路 760 公里。**3A 级景区旅游公路建设项目：**改扩建日土县古岩画观光公路，硬化日土村至班公湖旅游专线公路，改扩建狮泉河镇至扎西岗旅游环线，新建噶尔县卡尔东遗址至孔雀河源头、札达县香孜村夏益组至夏益沟、扎布让作业组至古格景区入口、先遣乡至先遣连纪念碑、措勤县达瓦村至夏岗江景区 5 条旅游专线公路。**县二级客运站建设项目：**建设及改造 6 县客运站。**航空项目：**推进普兰机场前期工作。**铁路项目：**启动新藏铁路前期工作。

二、大力加强能源基础设施建设

坚持开发利用自身能源和输入外部优质能源并举，加强电源点和电网建设，提高电网覆盖率，逐步形成水电为主、多能并举、互联互通的综合能源体系，建设藏西北新能源基地。

（一）全面加强电源点建设。推动阿青水电站早日建设，力争 2018 年全部机组建成投产。阿里热电联产项目建成并投入使用。大力发展太阳能发电，建设阿里太阳能光伏（光热）电站，因地制宜利用小水电、小太阳能发电和风光互补发电。

专栏 7：各种能源电站建设规划

水能：重点建设札达县阿青电站、楚鲁松杰水电站、当巴水电站；措勤县二级水电站、达雄乡朗荣河水电站；改则县罗玛阿扎水电站、麻米乡水电站、物玛乡扎果水电站建设，推进普兰县农网改善提升工程。

太阳能：地区级：阿里太阳能光伏（光热）电站。重点发展乡镇：噶尔县昆莎乡、门士乡、扎西岗乡；普兰县霍尔乡、巴嘎乡；措勤县江让乡；改则县麻米乡；革吉县盐湖乡；日土县乌江村、日土村；札达县香孜乡、达巴乡、曲松乡、扎布让村。重点乡镇光伏电站扩容到 300kW，普通乡镇光伏电站扩容到 200kW。建立分布式的小光伏电站、风光互补抽水蓄能电站，并辅以太阳能暖房、太阳灶组成的农牧区新型清洁能源供应系统，充分利用当地资源，实现因地制宜、多能互补的能源系统开发。

风能：根据区域实际，适度发展风光互补发电。

地热能：继续做好噶尔县朗久、普兰县曲普地热资源储量勘探和地热资源合作开发工作。

（二）大力加强电网建设。加强大电网建设，到 2017 年实现阿里电网与藏中电网联网，到 2018 年实现所有县城与主电网联网。提升主网架电压等级，实施新能源及其他电源接入工程。

实施地区城市电网建设与改造，完善城镇配电网，提高电力供应质量和安全可靠。加快农网改造升级，提升农网供电能力，解决无电乡村用电问题。

专栏 8：阿里地区“十三五”时期各县电力发展规划表

县城	主要电站	主要能源利用方式
噶尔县	狮泉河镇过渡电源（10000kW） 狮泉河镇光热电站（500000kW）	燃煤、太阳能
札达县	阿青水电站（33000kW）楚鲁松杰水电站（320kW） 当巴水电站（400kW）	水能、太阳能
革吉县	欧果电站（800kW）	风能、太阳能
改则县	罗玛阿扎水电站（3000kW）麻米乡水电站（200kW） 物玛乡扎果水电站（200kW）	水能、太阳能
措勤县	措勤县二级水电站（2000kW）措勤光伏电站（1000kW） 达雄乡朗荣河水电站（2000kW）	水能、太阳能

（三）深化电力体制改革。进一步落实“政企分开”，切实推进“厂网分开”，逐步放开竞争性环节，与国家电力体制改革总体方向接轨。建立与能源开发和成本相适应的价格形成机制、能源保障补偿机制，建立农牧区电力设施运行维护管理和电力普遍服务补偿的长效机制。加快推进农电管理体制变革，全面取消代管体制，实现直供直管，充分发挥央企和地方企业的合力，建立产权明晰、权责明确、政企分开、管理科学的县级供电企业管理体系。

三、加强水利基础设施建设

在维护生态安全的前提下，紧紧围绕与全国人民同步奔小康和长治久安的目标，牢牢把握改善民生、凝聚人心这个出发点和落脚点，保障农牧民“吃得上水、用得上电、种得上田、守得住边”，合理开发水资源，加快水利基础设施建设，为确保阿里与全国一道实现全面建成小康社会宏伟目标提供有力的水利支撑和保障。西部边境带普兰、札达、噶尔、日土等 4 县，应围绕稳

边固边和构建国家安全生态屏障对水利发展的要求，加强跨境河流水资源综合利用与保护，通过发展高效节水灌溉、设施农业等方式打造河谷经济带。东部生态脆弱区革吉、改则、措勤等3县，应围绕建设国家安全生态屏障对水利的新要求，以牧区水利建设为重点，按照集中与分散相结合的方式，建设节水灌溉饲草料地，适度发展人工种草面积，积极发展农村水电，改善农牧民生活生产条件，保护草原生态环境。“十三五”期间，在水利部的大力支持下，地区水利规划项目223个，匡算列入“十三五”规划的项目总投资66.84亿元，“十三五”时期拟完成投资42.09亿元，其中，城乡供水工程4.08亿元，重大水利工程8亿元，农牧区水利工程20.97亿元，防洪工程6.87亿元，生态保护工程1.3亿元，水利改革管理0.84亿元。

（一）城乡供水工程。实施7个县城的城镇水源地工程建设，为城镇供水提供有效水源保证。加快农村饮水安全巩固提升工程建设，全面提高农牧民饮水安全保障水平。

（二）重大水利工程。加快推进以阿青水利枢纽及配套灌溉工程、孔雀河水利枢纽工程、热布加林灌区续建配套工程、狮泉河综合开发治理为重点的“一揽子”水利工程建设，力争2016年开工建设阿青水利枢纽工程。

（三）农牧区水利建设。继续实施札达县札布让、日土县嘎布仁等灌区续建配套与节水改造；实施噶尔县雅莎、札达县热布加林等重点灌区建设；加快措勤、革吉、日土等县灌溉饲草料基地建设；开展小型农田水利工程建设和边境县“五小水利”（小水源、小水电、小灌区、小流域治理和小村镇防洪工程）项目建

设，积极发展高效节水灌溉和设施农业。实施老旧水电站增效扩容改造，加强农村水电建设。

（四）防洪工程。继续实施狮泉河、象泉河、孔雀河等主要河流治理，加强中小河流治理和山洪灾害防治，加快水文站网建设，逐步建成重点区域非工程措施与工程措施相结合的综合防御体系。开展抗旱应急水源工程建设。

（五）生态保护工程。在人口密集区、交通沿线、旅游景区、重要文物保护单位等，开展水土保持项目建设。结合城乡供水工程建设，加强水源地保护，县城以上集中式饮用水水源地水质达标率 100%。推进河流综合整治和生态修复，加强取用水计量监控和水功能区水质监测能力建设。

（六）水利管理改革。全面落实最严格水资源管理制度，严格规划和建设项目水资源论证，强化水功能区监督管理，规范水资源费征收，加快水价改革，推进节水型社会建设。努力创新工程建设机制，推行代建制等建设模式，提高建设管理水平。按照“先建机制，后建工程”的原则，落实工程管护主体、责任和经费，保证工程良性运行。建立健全河湖管理机制，加强河湖管理。

专栏 9：水利建设重点项目

阿青、多油水利枢纽工程；狮泉河及加木河生态灌区及配套项目；水源工程建设项目；农村饮水安全、城乡供水及水源工程；边境地区水利工程项目；高原河湖水生态文明建设与保护工程；中小河流治理和山洪地质灾害防治项目；饲草料基地和草场灌溉工程；重点灌区与节水增效工程；水土流失治理工程；生态安全屏障保护与建设工程；东三县小型农田水利设施建设；水文资源水环境监测站网和能力建设。

四、全面提高信息化水平

（一）加强信息基础设施建设。推进“宽带阿里”建设，实施城镇基础网络完善工程，实现所有乡镇通光缆，落实光纤到户

建设强制性国家标准；实施“宽带乡村”工程，加快4G网络部署和应用，大幅提高网络访问速率，有效降低网络资费，完善电信普遍服务补偿机制。持续扩大WLAN网络覆盖范围。优化网络结构，提升网络承载能力。完善应急通信保障体系，持续加强应急通信和专用网络能力建设。促进电信网、广电网和互联网三网融合。到2020年，实现所有乡镇通光缆，95%以上行政村通宽带，90%以上的自然村移动网络覆盖，基本实现国省干道沿线移动信号全覆盖。

（二）加快智慧阿里建设。推进“互联网+”行动计划，推动互联网与经济社会各领域深度融合和创新发展。推进电子政务工程，实现县级以上单位全面接入全区统一的电子政务外网和内网传输网络。建立农村综合信息平台，实现100%行政村建有农村信息服务平台。积极发展电子商务，建设电子商务平台，推动安全认证、综合信息认证、支付结算、仓储物流等支撑体系建设。加快益民服务、普惠金融等领域信息化进程，提升信息惠民水平。

（三）提升网络与信息安全保障水平。健全安全防护和管理，确保能源、交通、金融等重要信息系统和电信网、广播电视网、互联网等基础信息网络安全，加强政府和涉密信息系统安全管理，强化信息资源和个人信息保护。加强互联网信息内容管理，促进互联网信息服务健康有序发展，维护国家安全和公共利益。

五、加强综合防灾减灾能力建设

（一）加强抗震救灾能力建设。积极促进地震监测台网建设，加强地震预警和救援基础设施建设，建立较为完善的监测预警机制和应急救援机制。新建重大项目选址、主要建筑物和城区基础

设施工程，做好地质勘察和安全性评价工作。建设地县应急避难指挥中心，建设救灾直升机停机坪和救灾物资仓库，提高抗震救灾能力。强化防震教育，普及防震知识。

(二)加强以雪灾为重点的气象灾害防御能力建设。完善“政府主导、部门联动、社会参与”的气象灾害防御体系，建立健全农牧业气象服务体系和农牧区气象灾害防御体系。加强常规气象监测，提高气象预报准确率。建设无人自动气象观测站，加强气象灾害预警。以防抗雪灾为重点，加强易灾乡、村、组、易灾点道路、牲畜棚圈、救灾物资储备库等基础设施建设，着力提高防灾、抗灾、救灾能力。

(三)加强地质灾害防灾能力建设。按防洪工程规划加紧河道治理，完善各项措施。做好封山育林、封山育草、水土保持等工作，有效防止泥石流、滑坡和崩塌等地质灾害。开展地质灾害危险区居民搬迁工作。普及地质灾害防治知识，提高防灾意识。

(四)加强公共消防安全能力建设。完善县城所在地公共消防设施和消防队站，建设地区应急救援模拟训练中心，完成重点镇、农牧区、自然村的水源体系建设。完成自治区级以上文物保护单位的重点寺庙火灾视频监控系统。配备应急救援队伍装备。

专栏 10：防灾减灾重点项目

阿里地区救灾体系建设：新建各县应急避难指挥中心、应急物资储备室、应急棚宿区、应急医疗救助站供水装置、应急供电系统，新建 9 个乡（镇）救灾仓库、134 个村救灾仓库、116 个易灾牧业点救灾仓库。

综合气象观测系统：建设 19 个乡自动观测站，建设日土县全自动全球定位（GNSS）探空系统、狮泉河和普兰大气整层水汽观测（GPS/MET）站，以及改则县太阳辐射站。

人工干预天气系统：建设阿里地区人工干预指挥系统平台和札达托林镇、底雅乡、萨让乡人工干预天气作业点。

第六章 构建产业发展新格局

立足自然环境、资源禀赋、经济基础，发挥北连新疆、南接南亚的区位优势，把狮泉河镇建成藏西经济区商贸物流中心，搭建连接丝绸之路经济带和环喜马拉雅经济合作带的桥梁。加大开放力度，依托神山圣湖、札达土林、古格王国遗址、暗夜保护区和象雄文化等自然文化旅游资源，建立冈仁波齐国际旅游合作区，打造朝圣之路经典旅游路线和国际性旅游集散中心。发展绒山羊、半细毛羊优势养殖业。保护高原典型荒漠生态系统，加强野生动植物保护和自然保护区建设。

一、发展以旅游业为龙头的现代服务业

（一）大力提升旅游产业发展水平。充分发挥全地区丰富的自然生态资源、人文历史资源优势，大力创新阿里地区旅游产业发展模式，实施建设冈底斯国际旅游合作区和无障碍旅游区战略。力争在“十三五”期间实现全地区旅游产业大突破，到2020年使阿里旅游成为西藏旅游新的中高端品牌，实现接待游客超过150万人次/年，旅游总收入突破30亿元/年，旅游业吸纳就业超过1万人。

加强推广阿里旅游品牌形象。将旅游业作为阿里地区国民经济发展的主导产业，加强统筹规划和高端策划，优化特色旅游产品和旅游产业结构，大力推进观光度假旅游、历史探秘旅游和以乡村旅游、红色旅游、自驾车营地等为重点的旅游产品开发，通过参加各类旅游博览会、与兄弟地市旅游局开展旅游联合推介活动、加大传统媒体和互联网新媒体投放力度等多种方式持续不断

加强推广“藏西秘境·天上阿里”旅游品牌形象宣传，全面提升竞争力。

积极开展冈底斯国际旅游合作区和无障碍旅游区建设工作，积极打造精品旅游线路，全力提升阿里旅游核心竞争力。坚持稳步推进、优势优先，突出发展重点，在“十三五”期间集中力量，按照中央第六次西藏工作座谈会要求，建设冈底斯国际旅游合作区和无障碍旅游区，加快形成以神山圣湖景区、古格土林景区、狮泉河镇旅游服务中心、班公湖景区、革吉野生动物保护观赏景区等为核心的核心区，以麻米湖景区、先遣连纪念碑景区、扎日南木措景区、夏岗江雪山景区等为特色旅游推广的辅助区，联动日喀则及尼泊尔相邻地区，将冈底斯国际旅游合作区建设成为西藏旅游新的具有世界知名度的中高端品牌。全力打造古象雄文化旅游精品内环线：神山圣湖—芝达布日寺—卡尔东遗址—古入江寺—曲龙遗址—东坡寺—达巴乡—托林镇—皮央东嘎—香孜古堡—夏益沟—那木如温泉—阿里暗夜公园—狮泉河镇。试点开展羌塘国家公园订制式野生动物保护观赏游。

加大项目建设力度，有效提升旅游基础设施。加快推进全地区旅游基础设施建设，形成以狮泉河镇为中心、链接主要景区的区域旅游整体布局，优化提升全地区旅游标识标牌和观景台建设，推进智慧旅游建设，完善电力、通信、环保、医疗等基础设施，推进“旅游厕所革命”，全力突破阿里旅游发展硬件束缚。

专栏 11：阿里地区“十三五”旅游重点规划项目

冈底斯国际旅游合作区建设项目（由冈底斯国际旅游合作区专题规划确定），黑帐篷旅游营地建设项目（七县重点景区、特色乡村旅游点），红色旅游建设项目（阿里地区分工委遗址、改则县先遣连遗址），古象雄文化精品内环线项目（由古象雄文化旅游精品内环线规划确定），旅游商品研展基地项目（主体建筑、信息化设备），札达古格土林旅游景区开发建设项目（由札达古格土林旅游景区开发规划确定），札达夏益沟高端订制旅游景区项目（由札达夏益沟高端定制

旅游景区规划确定)，特色旅游城镇及乡村旅游建设项目（札达县东噶村、香孜村夏益组、普兰县噶东村、噶尔县扎西岗村、措勤县格玛村乡村旅游建设项目）。

提升旅游服务品质。全面提高旅游信息化能力，加强阿里地区旅游市场整顿，改善阿里旅游企业经营模式，优化景区（点）卫生条件，为赴阿旅游的游客营造安全、和谐、舒适、整洁的旅游环境。构建由狮泉河镇一级游客服务中心、各县二级游客服务中心、自驾车营地和黑帐篷营地共四级服务节点网络。在狮泉河镇和普兰、札达、日土、措勤四县县城分别建设一、二级游客服务中心，为游客提供集散换乘、信息咨询、旅游投诉、旅游救援、宣传展示等综合性旅游公共服务。在霍尔乡、塔尔钦、门士乡、先遣乡等地建设 15 个自驾车营地，为游客提供休憩、餐饮、住宿、车辆维修等服务。在香孜土林、古格遗址、扎日南木措等地增设 30 个黑帐篷营地。升级阿里旅游网，完善旅游政策颁布、行业管理、信息发布、规划统计等功能模块，提高旅游公共服务质量；推进智慧旅游建设，实时掌控各县景区（点）旅游现状；继续管理运营好阿里旅游微博、微信公众号，实时提供旅游信息咨询服务。在交通沿线旅游服务区、旅游景点、观景平台等游客停留站点，设置垃圾收集设施，委托景区管理企业或当地社区进行管理。定期巡视旅游道路卫生，及时清理垃圾。实施旅游净化工程，改造提升重要旅游景点厕所档次，新建其他景区旅游厕所，强化卫生管理。在各级旅游服务节点设立医疗服务点，配备必要的氧气和药物，为游客提供及时的医疗救援服务。

丰富旅游业态，促进农牧民群众转移就业增收。按照“政府主导、社会参与、市场运作”原则，多渠道、多模式开辟农牧民旅游增收途径，加快旅游富民步伐。**完善政策保障。**在维护社会

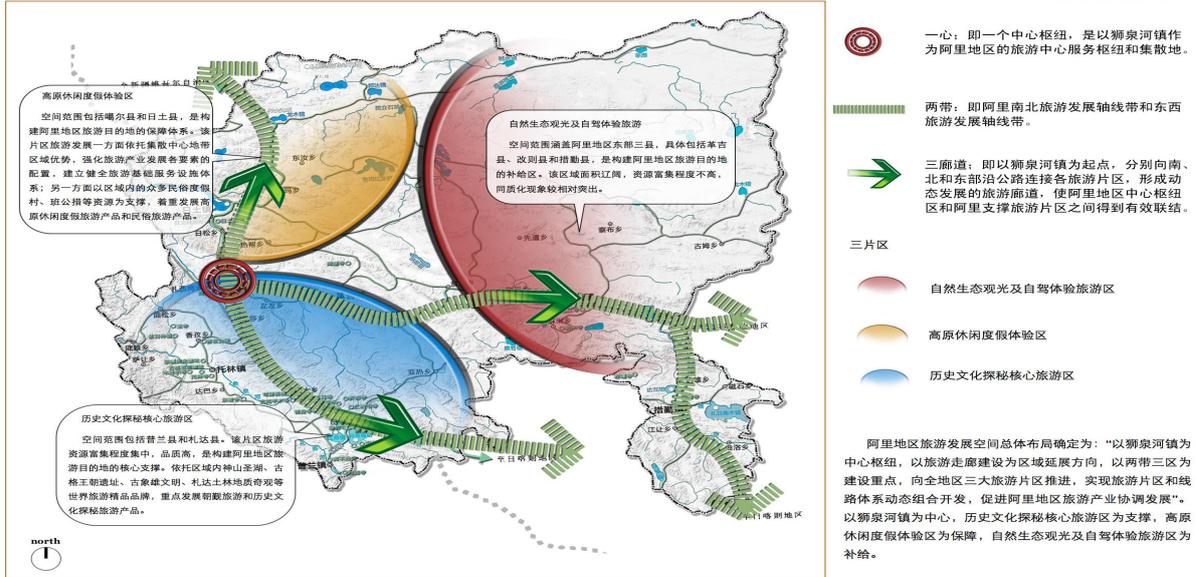
稳定的前提下，争取更多政策、资金、项目、人力资源、旅游用地等方面支持。积极鼓励农牧民群众参与旅游纪念品研发销售、家庭旅馆与牧家乐建设经营、自驾车营地管理、休闲度假村建设经营、旅游合作组织经营、培养导游解说员等。依法提供财政税收方面优惠，鼓励旅游企业吸纳贫困农牧民群众实现就业增收。

加强技能培训。鼓励地区中等职业技术学校开设旅游技能培训班，培养地方旅游专门人才。采用集中培训、送教上门、组织赴内地培训等多种方式，以旅游知识和服务技能、民族传统工艺、导游解说能力等为重点，每年组织 1000 名以上农牧民群众参与旅游劳动技能培训。

开展旅游扶贫。力争设立普兰县贡珠村、噶尔县门士村、扎西岗村，札达县达巴村、曲龙村、香孜村，日土县多玛村、松西村，革吉县强麦村、夏玛村，改则县曲登村、茶措村，措勤县门东村、尼龙村、确玛村等 15 个阿里旅游扶贫村，建立旅游扶贫发展专项资金，结合当地旅游资源，打造特色旅游产品，实现农牧民群众转移就业增收。

健全旅游市场监管与服务保障机制。公安、交通、工商、物价、文化、住建、食药监、质监、旅游等部门要严肃查处涉及各自职责范围的旅游违法违规行为，加强旅游市场综合执法，依法严厉打击“黑客运”“黑导游”“黑中介”和诱导欺骗强迫游客消费等行为，依法严肃查处串通涨价、哄抬物价和价格欺诈等行为，积极营造诚实守信的消费环境，引导旅游者文明消费。加强旅游安全管理，明确旅游安全主体责任，完善旅游安全服务规范，旅游从业人员上岗前要进行安全风险防范及应急救助技能培训。

图 4：阿里地区旅游空间规划图



（二）大力发展生产性服务业。立足现实，突出“服务农牧区”这一主线，大力构建城乡商贸网络，促进流通服务业大发展。**全面推进农牧区市场建设。**建立完善以连锁经营、物流配送、电子商务等现代流通方式的手段，以县配送中心为龙头、以乡镇连锁经营超市为骨干、村级流动商店和放心店为基础的农村消费品销售网络体系。推动村级便民放心商店“一店多用”、综合服务。**完善农牧业生产生活资料供应体系。**实施农产品流通“双百市场工程”、“双十工程”，大力发展农产品综合性、区域性批发市场、县域批发市场和产地批发市场。充分发挥农资流通企业的骨干作用，推动农资销售与服务紧密结合，为现代农业提供产前、产中、产后技术服务。建立健全农牧区消费品销售体系。以县、乡（镇）驻地为中心，以村为节点，构建覆盖乡（镇）、村的农村商贸服务业网络系统。**建立农牧区商务信息服务体系。**整合农村信息资源，搭建农村商务信息服务公共平台。加快建设农村市场运行监测预警体系。完善农产品、农资供求、价格，农业生产和适用技术等信息采集、发布系统，构建县（区）、乡（镇）、

村三级商务信息服务体系。建设电子商务平台，推进“网购网销”工程，加快构建网络消费配套的信息、物流等综合支持体系。**建立健全农牧区再生资源回收利用体系。**统一规划，合理布局，规范建设，形成以居民聚居点回收网点为基础，乡镇回收、分拣站为节点，集散交易市场为核心，加工利用为目的，点面结合，三位一体，网络健全，功能完善的农牧区再生资源回收利用网络体系。**促进现代物流业发展。**加大基础设施投入力度，优先发展，重点突破，确立物流业的先导地位，建设藏西重要物流枢纽。完善物流服务体系。科学规划物流功能区、配送中心、分拣中心和仓储中心，以狮泉河镇物流园区为核心，以县级社区便民商贸中心、乡级综合市场、村级便民肉菜店为重点，大力推进物流服务体系建设。发挥交通条件便利优势，加快改则县物流中心建设。引导物流企业开展连锁经营、服务网点延伸至乡镇一级。优化物流空间布局。按照综合物流园区—专业物流中心—物流直达配送节点三层节点模式布局，以 G219 线和空港物流基地为骨架，构建物客流大格局。建设备灾基地，逐步建立集物流指挥调度、物资筹措、物资运输、物资仓储、物资配送于一体，高效快捷、及时可靠的应急物流体系。鼓励物流企业发展。大力改造传统运输业，推动传统运输、仓储、货代、流通等企业加快发展。引导现有中小运输企业调整运输结构、经营方向，尽快向现代物流企业转型。加强仓储、包装、流通加工、物流配送、信息系统交换等相关产业发展，形成配套完善的物流产业链。

专栏 12：商贸流通及服务业重点项目

县政府所在地逐步实现“5个一”目标，即至少建成一个社区商贸中心（含特色美食、特色商品）、1个综合或专业批发市场、1个综合或专业物流配送中心、1个规范化农畜定点屠宰点、1个农村商务信息服务站。乡（镇）政府所在地逐步实现“5个一”目标，即1个乡镇综合农贸市场、1个农副产品收购场所、1个再生资源收购场所、1个具有一定规模档次的宾馆、1个具有一定档次的餐饮（休闲娱乐服务）场所。行政村范围内逐步建成1个集农牧民购物、生产资料供应、农副产品收购、再生资源回收、农机推广、信息服务、生活服务、休闲娱乐、文体健身等多功能于一体的便民利民惠民服务中心。阿里地区城市综合体项目：以购物中心为主体，建设步行街（品牌1条街）、小吃1条街、休闲娱乐1条街，实施道路铺设及升级改造、消防设施建设、上下水管道铺设、铺面升级改造等相关硬件建设。城乡物流配送工程：建设各县配送网点、服务中心、停车场、车辆维修中心及旅馆，购置配送车辆。城乡电子商务市场工程：建设各县电子商务平台、电子商务实体店及配套仓库。建设乡镇标准化农贸市场、社区便民商贸中心、狮泉河镇小商品批发市场。

二、推动绿色精品工业发展

（一）大力发展高原绿色食饮品业。立足资源禀赋和现有产业基础，以龙头企业为核心，以产业聚集区为载体，引导资源要素向优势区域和优势产业集聚，促进高原绿色食饮品业持续快速发展。**合理配置资源，形成多元发展体系。**打造以青稞、油菜、蔬菜、牛羊肉、乳制品等农畜产品为重点的高原绿色食饮品加工业，初步形成传统产业、优势产业、特色新兴产业多元并举发展的产业格局。**培育知名品牌，壮大骨干企业。**加大品牌培植力度，加强对名、优、新、特食品的商标注册管理和知名品牌的产权保护，振兴老品牌，打造新品牌，加快创建具有国内外影响力的品牌，逐步形成一批具有较强发展潜力的骨干龙头企业。**形成一批优势突出、布局合理的产业集群。**以狮泉河镇绿色产业聚集区为重点，建设噶尔、改则、日土县特色畜禽、农产品加工、存储基地，发展农牧园、生态园、专业合作社，大力推进产业集聚、产业延伸和产业优化升级，培育、发展农畜产品加工产业集群。**提升产品质量，强化食品药品安全。**建立健全食品药品安全监管体系、农产品质量安全监督检测体系及农产品质量安全追溯信息平台建设，推动企业开展安全标准体系、质量管理检测体系认证工

作。推进食品药品工业诚信体系建设，增强企业质量诚信和主体责任意识。严格执行国家颁布的相关法律法规。

(二)加快发展天然饮用水产业。加快发展天然饮用水产业，加大冈仁波齐和夏岗江天然饮用水产业开发力度，培育 2—3 家具有较强竞争力的天然饮用水骨干企业，争创自治区著名品牌、全国知名品牌。到 2020 年天然饮用水产品达到 8 万吨以上，总产值达到 5 亿元以上。**加强水源地勘查与保护，合理有序开发。**加快天然饮用水资源整装勘查工作，借助自治区矿产资源勘查专项资金的作用，加大资源调查评价投资力度，开展天然饮用水水源地周边生态、地质环境等基础信息调查，科学评估开采的经济价值与环境影响，明确开发优先次序，为产业发展、标准体系建设及地理标志申报提供技术支持。建立天然饮用水水源卫生保护区，划定天然饮用水水源地保护带。强化水资源开采事前环境影响评价，严格规范开采程序，加大对违规开采行为的处罚和打击力度。加强对水源地生态变化的动态监测、水源地卫生防护区建设和生态修复。实施地理标志保护战略，申请国家对天然饮用水实施地理标志保护。**推进标准体系建设，实现高起点发展。**建立与规划开发、水源使用、工艺装备、质量安全、环境保护、安全生产等国家标准、行业标准、地方标准及企业标准相配套的、符合发展要求的天然饮用水标准体系。以综合标准化为手段，大力实施标准化生产，确保产业质量。依法规范企业生产经营行为，加强生产流通、市场销售全流程监测管理，建立健全产品质量追溯体系，将企业纳入诚信体系建设，严把产品质量关。**加强品牌培育，打造区域知名产品。**引导企业牢固树立市场意识和品牌意

识，加强市场分析研判和产品研发创新，形成科学合理的产品体系。做好企业发展战略规划和品牌定位，加强质量管理和诚信体系建设，坚持以品质和诚信打造知名品牌，赢得和拓展市场。支持企业通过驰名商标认定，加强知名品牌的保护，争创1—2个自治区著名品牌、1个全国知名品牌。积极组织企业参加区内外食品及饮料博览会，提高企业市场知名度。**加强资源整合，促进大中小协调发展。**加强现有产业发展资源整合，培育天然饮用水大企业和特色中小天然饮用水企业。引导和鼓励特色天然饮用水企业以股份合作制、产业联盟等方式，做优做强。从财税、投融资、品牌与渠道建设等方面，支持辐射带动能力强、具有竞争优势的企业加快发展，力争将冈仁波齐天然饮用水打造为全国知名品牌，将夏岗江天然饮用水打造为自治区著名品牌。

（三）积极培育藏医药业。依靠创新驱动，以市场为导向，以保障藏药材资源供给为重点，以藏药产品研发开拓为核心，发挥藏药特色优势、资源优势、区位优势、文化优势，积极培育藏医药业。**加快藏药材种植、培育、推广力度。**深入开展藏药材普查。以札达县藏红花、藏木香种植基地为重点，扩大天然藏药材保护区、藏药材种植基地规模，建立优质、无公害特色药材良种繁育基地、推广种植基地，提高藏药材产量，缓解药材原料供应紧张局面。**以市场为导向推动发展。**以市场为导向，加快藏医药产品研发推广。加强藏医学术交流，完善销售网络，增加市场占有率，扩大藏药影响力。大力宣传和传播藏医药文化产品，培育和开拓市场，重点开发心脑血管疾病、肝胆、抗肿瘤、神经系统、泌尿系统、骨质疏松、内分泌系统、皮肤病等方面的产品。**促进**

藏医药业发展。采取政府推动、市场引导、政策扶持等手段，整合现有资源，吸引区内外大型医药企业，组建藏药厂。鼓励企业以资产、品牌、技术为纽带，实现强强联合和优势互补，形成产业链，发展成为有市场发展潜力、科技含量高、具有竞争优势的产业集群。**加强藏药注册监管。**积极争取建立和完善藏药评审机制，加强对注册藏药的质量跟踪管理和品牌保护。培养企业信息应用能力，确立藏药管理职业化、技术支持信息化、市场服务个性化、各类信息一体化的经营理念。**建立采购流通体系。**按照专业化、规模化、集约化的发展方向，依托医药龙头企业，积极探索藏药集中采购、药店连锁经营、医院药店直接配送等现代流通方式。推动医药流通企业与藏药生产企业合作，形成生产、交易、物流、配送一体化营销网路，促进产业发展。**加强藏医药人才队伍建设。**依托高校、科研单位、医疗机构，结合行业发展和企业需求，大力培育藏医药人才。努力改善和提高专业技术人员待遇，营造适合人才成长的环境，建立有利于人才成长、人才交流的体制机制。

（四）壮大民族手工业。立足特色优势资源，以市场为导向，以传统民族文化为依托，以旅游带动为突破口，以保护、继承和挖掘优秀传统手工技艺为基础，以提高市场竞争力为核心，坚持现代科技与传统工艺相结合，加快民族手工业与文化产业融合发展。**加大建设力度。**发挥龙头企业优势，加大技术研发和改造力度，形成标准统一，技术、销售和半成品分散的生产模式，扩大生产规模。改进产品包装、加强品牌建设，加大对外宣传，开发香囊、香袋、香被、香包等旅游商品。发展编织类、缝纫制品类、

雕塑品类、金属工艺品类、民间工艺品类等旅游纪念品，重点发展木碗等特色精品旅游工艺品。**建设生产基地。**按照“农户+基地+公司”模式，以富裕户、专业户为基础，引导农牧区手工业“作坊”集中，促进产业集聚。科学分工，壮大规模，延伸产业链，形成“布局区域化，产业规模化，产品特色化，经营企业化”的现代民族手工业发展格局。**调整产品结构。**鼓励强强联合和优势互补，培育龙头企业，扩大藏香等特色产品的生产规模。鼓励小企业放开搞活，转换机制，调整产品结构，向品种、质量、效益并重方向发展。**完善主要产品的标准体系。**制定传统手工产品技术标准和生产操作地区规范，从原材料、制作工艺、技术要求、产品分类、标志、包装、运输和储存等方面进行严格规定，完善标准体系。争取原产地标识及国家地理标志认证。**加大市场开拓和品牌建设力度。**加大品牌建设和推广力度，提升品牌意识，利用品牌优势，促进规模化生产。引导企业加快商标注册、专利申请。积极为企业搭建产品展销平台，提升特色民族手工业品牌的知名度和市场占有率。**加大民族手工技艺的传承与保护。**建立由专家学者和技艺传承人组成的阿里传统手工技艺保护中心。及时掌握民族手工业发展现状，对具有重要历史、文化价值或濒临消亡的民族民间手工技艺进行抢救、挖掘整理与恢复。

专栏 13：“一个重点、三大特色、三个节点”的民族手工业发展布局

“一个重点”：即重点发展壮大噶尔县民族手工业，成为狮泉河镇主力市场，并不断开拓区外、国外市场；

“三大特色”：即普兰县、日土县、札达县大力发展特色旅游纪念品等手工艺品，成为致富带动的一大主要渠道；

“三个节点”：即改则县、革吉县、措勤县逐步发展壮大当地特色手工艺品，逐步打开市场，成为阿里地区手工业发展的辅助基地。

（五）推动发展新型建材业。围绕能源、交通等基础设施建

设，新农村建设、城镇化等民生工程和区域产业发展需求，大力推进建材产业结构调整，推动发展新型建材业。**加大产业结构调整和企业转型升级力度。**加快结构调整步伐，把产业结构调整、优化升级与企业改制有机结合起来，支持各种经济成份参与发展。推动工业化与信息化融合发展，提高行业信息化水平。重视信息系统建设，构建企业信息化管理平台，降低管理成本，提高生产效率。支持企业利用自身优势开展跨产品、跨行业合作，构建上下游相互衔接的循环经济体系，提高资源综合利用水平。鼓励企业采用先进适用技术和节能减排装备，减少污染物排放。**推动新型绿色建材业发展。**鼓励建设单位按照国家标准、行业标准优先采用保温结构、装饰一体化等外墙保温技术，鼓励企业引进新型节能产品和材料。推广使用节能自保温型建筑墙体及材料。利用革吉羌麦、日土日松等地的花岗岩、大理石资源，积极培育本地石材企业，满足建筑市场石材产品需求。

(六)有序发展绿色矿产业。加强地质勘查，完善前期规划。加强国土资源调查评价和勘查，重点做好基础地质和重要成矿带资源调查和评价工作。完善矿产资源开发前期研究与规划，为矿产业长远发展做好前期准备。**依靠科技进步，走“绿色矿业”之路。**坚持矿山项目环保“三同时”制度。以保护生态环境为前提，按照“点上开发、面上保护”、“在保护中开发、在开发中保护”的原则，依靠科技创新，高起点、高水准发展绿色矿产业。加强地质环境、生态环境保护 and 治理力度，建立健全矿山环境治理和生态恢复责任机制，增设环境保护和土地复垦金。**坚持集约化、规模化、现代化发展。**重点开发大中型以上矿床，加大资源整合

和企业重组力度，实现集约化、规模化经营。通过技术创新，优化工艺流程，延长产业链，实现现代化发展。确保采、选、冶过程对环境的最小扰动和最低污染。**加强基础设施建设，努力构建和谐矿区。**完善重点矿产资源开发区电力、道路等基础设施。妥善处理资源开发企业与当地政府、群众的利益关系，努力构建和谐矿区，实现“开发一座矿山，带动一域经济，富裕一方群众”的目标。

专栏 14：工业重点项目

西藏夏岗江天然饮用水开发：建设天然饮用水生产厂房、生产线、职工宿舍及附属设施。
阿里地区快递基地和安全检测中心项目：新建阿里地区快递经营场所和安全监测中心共4000平方米（框架结构）及附属设施。
畜产品粗加工厂建设项目：建设改则县、革吉县标准化畜产品粗加工厂。
盐湖资源综合利用开发项目；新型建材开发项目。

三、发展高原特色现代农牧业

（一）调整优化农牧业空间布局。从生态安全屏障建设、主体功能区规划定位和地域实际出发，进一步调整优化农牧业空间布局，不断提升农牧业发展水平。**建立农业示范园区。**在农业生产条件较好的普兰、札达、噶尔和日土县，建设现代生态农业示范园区，建立一批农牧业示范基地，引领其他宜农地区发展现代农牧业，提升产业水平。**适度发展城郊设施农业。**以蔬菜大棚和标准化养殖小区为重点，因地制宜发展城郊设施农业。继续推进昆莎现代畜牧业养殖基地建设，扩大养殖规模。支持农村集体经济组织、农牧民和畜牧业合作经济组织建立畜禽养殖场、养殖小区，发展规模化、标准化养殖。**优化畜牧业布局。**完善以原种场、扩繁场、示范村和示范户为重点的绒山羊养殖体系建设，建设具有相当规模、品质上乘、在国内外具有较高知名度的山羊绒产区。

（二）有重点地发展种植业。扩大优质粮食作物种植面积。

在农业生产条件较好的噶尔、普兰、札达、日土县进一步稳定和巩固优质青稞种植面积，加快培育优质新品种。按照市场化导向、区域化布局、专业化生产、标准化管理、一体化经营、社会化服务的发展思路，构建粮食产业化经营体系。以噶尔县和改则县为基地，建立区域性粮食物流中心，构建现代粮食物流体系。**大力发展经济作物。**充分应用现代设施农业高新技术，在噶尔、札达、普兰等县发展高效日光温室蔬菜生产，推进蔬菜生产基地建设。按照“统一规划、规模建棚、打造基地、提高产量”的原则，建设冬暖式日光节能温室，重点创建蔬菜标准示范园，推进设施蔬菜、露天蔬菜生产基地、保鲜库和批发市场建设。在狮泉河镇、托林镇、普兰镇等水果蔬菜种植条件较好的乡镇加大高附加值水果种植，增加优质油菜种植面积。**积极推广人工种草。**坚持国家项目引导、地方足额配套、争取外部资金、农牧民投资投劳相结合的方式，逐步建立多渠道、宽口径的草场建设投资体系。构建草原建设资金投入稳定增长机制、草业建设鼓励扶持机制、草业建设科技创新机制等三项机制。按照“建平台、攻专项、促转化、广普及”的要求，大力推进草业科技进步和创新，提高草业生产能力，提升种植效益。加大适用技术推广力度，促进牧草产量、质量和种植效益同步提高。加大人才队伍建设和人才培养力度，建设技术精湛的专业队伍。

（三）大力发展特色畜牧业。建设藏西北绒山羊产业带。大力实施绒山羊优先发展和山羊绒品牌发展战略，推进绒山羊和山羊绒产业化，打造阿里绒山羊品牌。对原种场基地和扩繁场进行改造升级，确保技术、人才、科研经费投入，提高产业发展的科

技含量。以原种场为中心、扩繁场为基础、乡村选育点为桥梁、科技示范户为纽带，通过龙头带基地、基地联牧户，大力推进向农牧区辐射的绒山羊良种繁育体系建设。积极开展对外合作，推动特色绒山羊产业向集约化养殖、精品化生产、产业化经营的方向发展，打造西藏乃至全国高端山羊绒生产基地。**持续发展藏系绵羊产业。**运用集约化养殖和半舍饲育肥技术，稳定绵羊数量，重点发展毛肉兼用型和肉用型绵羊产业，优化种群结构，加快出栏，提高效益，加快建成具有地方特色的育肥基地和生产基地。**适度推进牦牛产业化。**在条件适宜地区适度发展牦牛产业。应用半舍饲养等育肥技术，加快疾病防治、产品加工、高产技术、营养繁殖等研究成果的推广和应用。适度发展牦牛副产品加工，推动产品进入区外市场。**努力推出地域绿色品牌。**突出绿色形象，培育享有盛誉、市场优势明显、增值效益大、带动群众增收作用显著的阿里品牌。争取日土白山羊绒世界顶级品质通过权威机构认证，原产地品牌优势得到切实保护。在编制《西藏白绒山羊》、《西藏紫绒山羊》地方标准基础上，支持其他特色农牧产品制定标准。申请阿里农牧产品地理认证标志，建立原产地追溯制度。

专栏 15：藏西北绒山羊产业带

“十三五”时期，阿里地区将以建设藏西北绒山羊产业带为目标，以规划为引领，合理布局，突出重点，分类指导，兼顾长远利益和眼前利益，兼顾资源开发与环境保护，兼顾经济效益、社会效益和生态效益，根据阿里绒山羊主产区资源环境条件，合理调整生产布局，控制绒山羊养殖数量，通过改良、纯化品种和推广科学饲养管理等措施，大力提高山羊个体产绒量和绒品质，积极调整羊群结构，减少普通山羊和绵羊数量，增加白绒山羊存栏量，逐渐用优质白绒山羊品种替代杂色羊。进一步扶持紫绒山羊产业发展。

(四)加快农牧业配套体系建设。构建新型农牧业经营体系，加快农技推广服务与管理、农业市场化和信息化服务、疫病防治、现代植保等配套体系建设，为农牧业发展提供良好支撑。**构建新**

型农牧业经营体系。稳定和完善农牧区土地、草场承包关系并保持长期不变，坚持家庭经营的基础性地位，促进家庭经营、集体经营、合作经营、企业经营共同发展。创新农牧业经营方式，大力培育新型农牧业经营主体，鼓励土地、草场经营权依法流转，发展多种形式的适度规模经营。到2020年，农牧业产业化经营率达到30%以上。

健全农技推广服务与管理体系。围绕农牧业产业发展需要，大力引进、吸收、推广应用先进适用技术。加大农牧业科研投入，建立政府主导、社会参与的多元化农牧业科研推广服务体系。以稳定社会化服务体系、增强农技推广服务功能为重点，培育和发展各级农技推广服务组织，提高服务水平，建设精干高效的农牧业科技推广人才队伍。

完善农业市场化和信息化服务体系。根据发展规模、区位、市场定位和交通运输条件，重点培育和新建若干区域性农牧产品批发市场、产地市场。探索建立农超、农校对接模式。加快畜产品冷链物流、农产品和活畜禽调运、生产资料配送等网络建设，创造条件发展第三方物流，逐步建立布局合理、技术先进、便捷高效、安全有序的农牧业物流服务体系。

建立动物疫病防治和现代植保体系。加大动物疫病疫源防治力度，完善以各县县城为中心、重点乡镇为支撑的动物疫病防治体系。建立健全动物疫病疫源监测和预警机制，确保畜牧业和社会公共卫生安全。完善有害生物预警与防治、植物检疫防疫、病虫害控制系统，建立布局合理、规模适中、高效精干，集病虫害监测预警与防治、技术指导与培训、技术服务与管理为一体，适应种植业发展需要的现代植保体系。重点加强边境通道、畜牧业点疫情监测工作，完善设施、技术、人员配备，确保畜牧业

安全发展。建立特色农畜产品品牌体系。重点发展青稞、油菜、蔬菜、优质牧草、牛羊肉、乳制品、毛绒等农畜产品精深加工业，推进雪绒王、金紫绒、象雄半细毛羊、普兰白糌粑、夏岗江风干肉等地理标志产品申报工作，培育区域品牌，推动特色农畜产品基地和龙头企业的建设，大力发展无公害、无污染的绿色蔬菜种植，扎实推进农畜产品“三品一标”（无公害农产品、绿色食品、有机食品、农产品地理标志）认证工作，促进农牧业转变发展方式和三次产业融合发展。力争 2020 年农牧业产业化经营率达到 30%以上。

专栏 16: 农牧业重点项目

人工种草与天然草场改良；高原特色农产品基地建设；农牧业防抗灾体系建设；农村改革试验示范基地建设；现代种业提升工程；现代农牧业（蔬菜生产基地）建设；农牧业机械化建设；现代农业经营体系建设工程；农牧业信息化工程建设；动物防疫体系建设。

第七章 建设生态安全屏障

一、全面落实主体功能定位

根据《全国主体功能区规划》、《西藏自治区主体功能区规划》，进一步加强管理，全面落实主体功能定位，提升区域效能。

（一）禁止开发区管理。自然保护区依据《自然保护区条例》、《西藏自治区主体功能区规划》进行管理，明确核心区、缓冲区和实验区范围，实行分类管理。风景名胜区依据《风景名胜区条例》和规划进行管理。国家森林公园依据《中华人民共和国森林法》、《中华人民共和国森林法实施条例》、《中华人民共和国野生动植物保护条例》和《森林公园管理办法》进行管理。国家地质公园依据《地质遗迹保护管理规定》进行管理。重要湿地和湿地公园内，一律禁止开垦占用或随意改变用途，除必要的保护

和附属设施外，严禁其他任何生产建设活动。

专栏 17：阿里地区生态功能区域目录

序号	名称	面积（平方公里）	位置
1	西藏羌塘藏羚羊野牦牛国家公园	154000	改则县、革吉县、日土县、噶尔县
2	土林—古格风景名胜区	818	札达县
3	西藏冈仁波齐国家森林公园	1677.04	普兰县
4	西藏班公湖国家森林公园	481.59	日土县
5	西藏札达土林国家地质公园	2464	札达县
6	札达土林自治区级自然保护区	5600	札达县
7	玛旁雍措湿地自治区级自然保护区	1011.9	普兰县
8	班公湖湿地自治区级自然保护区	563.03	日土县
9	扎日南木措湿地自治区级自然保护区	1429.82	措勤县
10	洞措湿地自治区级自然保护区	411.73	改则县
11	神山圣湖风景名胜区	规划未完成	普兰县

（二）限制开发区管理。藏西北羌塘高原荒漠生态功能区。以保护和修复生态环境、提供生态产品为首要任务，因地制宜发展不影响主体功能定位的适宜产业，引导超载人口逐步有序转移。加强草原草甸保护，加强湿地保护与恢复，保护高原典型荒漠生态系统，加强野生动植物保护和自然保护区建设，保护好野生动植物繁衍栖息的自然环境。扩大牲畜舍饲、半舍饲养殖规模，促进传统农牧业向现代农牧业转型，努力降低因过牧造成的生态影响，着力维护限制开发区的生物多样性。

羌塘高原西南部土地沙漠化预防区。防止土地沙化，保护高寒特有物种。区域内县城建设以发挥行政职能和生态监管为主，为生态脆弱区超载人口有序转移提供条件，为减少人为草地破坏、扬沙天气和沙尘对周边地区的危害发挥屏障作用。

西部土地荒漠化预防区。以土地沙化和荒漠化的预防及河谷湖盆低地、草地的合理开发利用为主，为人文旅游业、生态旅游、特色畜牧业的发展提供环境保障。

藏西北农畜产品主产区。在保证生态环境质量、提供生态产

品的同时，发展现代农牧业，增强农牧业综合生产能力，保障农畜产品有效供给。建设以绒山羊为主的畜产品产业带，以优质羊绒为主导产品，形成若干集饲养、羊绒分梳加工为一体的生产基地。

二、加强草场生态建设和保护

遵循“减畜、种草、治理、转移”思路，优化牧业结构，加强草场治理，逐步提高草原自然生产力，恢复草原生态平衡。

（一）加强天然草原保护。继续推进天然草原退牧还草工程。以藏西北羌塘高原荒漠生态功能区、羌塘高原西南部土地沙漠化预防区和西部土地荒漠化预防区为重点，深入推进天然草原退牧还草工程。对严重退化的天然草原实施围栏封育，采取休牧、补播等措施，逐步恢复草地植被。对轻度和中度退化草原实行休牧、轮牧。**实施游牧民定居配套项目。**在七县实施游牧民定居工程，建设草场围栏、牲畜棚圈、水利设施和牧民定居点等配套设施。**坚持草畜平衡、禁牧减畜**，确保草畜动态平衡，逐步恢复和提高草原生产力，巩固天然草场生态补偿效果。**继续优化牲畜品种结构。**根据生态环境压力和农畜产品主产区建设需要，进一步优化牲畜品种结构，大力推进绒山羊品种保种、选育和推广工作，提高优质绒山羊养殖比例。

（二）完善草场综合管理。坚持和完善草场承包经营责任制。继续坚持草场承包经营责任制，继续实行“牲畜归户、私有私养、自主经营、长期不变”政策，探索牧民合作放牧新形式、牧民与种草专业户育肥合作新机制。**构建草原生态监理检测体系。**加快推进草原监理站建设，建立以狮泉河镇为中心、六县为网点、主

要天然草场和重点建设项目区为基本节点的草地生态综合治理及动态监测预警系统。充分利用先进信息技术，强化对草原鼠害、蝗灾等防治工作的组织、监测和预报工作。**加强草原鼠虫害防治示范区建设。**以蝗灾较严重的噶尔、日土为重点，积极开展草原“无蝗灾示范区”建设。综合利用化学药物防治、生物防治、人工防治等措施，将鼠虫害控制在合理范围。严禁猎杀草原雕、玉带海雕、藏狐、鸺和雪雀等益鸟，防治黄斑草毒蛾、西藏飞蝗、小菜蛾等草地虫害。**加强草原毒草清除和综合利用。**以改则、措勤、革吉为重点，积极开展醉马草等毒草治理。积极引进生物防治技术，尝试分区轮牧法，在确保牲畜不中毒的前提下，实现对醉马草的充分利用。因地制宜探索日粮控制法等综合利用方法。

三、有序推进植树造林

不断加大自然生态系统和环境保护力度，结合实际，采取多种措施保护和修复自然生态系统，切实改善生态环境质量。

（一）建设“围城森林”和“绿色廊道”。继续推进狮泉河盆地防沙治沙工程，扩大“围城森林”面积。继续推进昆莎机场附近的封沙育林工程。开辟昆莎机场至狮泉河镇的绿色廊道。积极开展 219 国道沿线植树造林活动。

（二）推进防护林体系建设。认真开展退耕还林的补植补造，切实落实管护人员责任，提高成活率和保存率。营造农田生态防护林，加强水土流失治理。建设四大河流沿岸的多功能防护林。在气候适宜地区加强经济林和苗木基地建设。

（三）实施城镇、村庄和庭院的绿化工程。全力推进县城和小城镇绿化。重点开展噶尔、日土、札达、普兰、革吉、改则县

县城绿化工作，提高林草覆盖率，改善生态环境质量。重点建设一批城镇公园和街头绿地，建设部分城区道路两侧绿地景观带。逐步推进村庄绿化工程。因地制宜推广绿色庭院工程。

（四）加快自然保护区和森林公园建设。加强噶尔县那木如红柳灌木林保护区、噶尔县门士锦鸡儿天然灌木林保护区、噶尔县加木红柳保护区、日土县甲岗红柳保护区、札达县沙棘天然林保护区的保护和建设，加强札达县什布奇西藏白皮松天然林保护和建设。加强冈仁波齐和班公湖国家森林公园建设。

四、加强水生态建设

（一）强化水生态保护。扎实开展河道流域综合治理，对重点河流生态景观进行综合整治。科学划定水功能区，明确各功能区污染物控制总量。制定最严格的水源地保护措施。建立健全用水总量控制红线、用水效率控制红线和水功能区限制纳污控制红线管理制度、配套措施和考核办法，确保河流的基本生态流量，确保河流水质全部达到水功能区标准，保护高原河谷水生态环境保护。

（二）加强湿地保护管理。自然保护区及生态功能区，一律禁止开垦、占用或随意改变用途。严格保护玛旁雍措、班公湖、扎日南木措和洞措等湿地，禁止占用湿地进行开发建设。对失去水资源保障的湿地保护区及生态功能区，建立补水机制。促进湿地充分发挥水源涵养、生物多样性保护、气候与水文调节等生态功能，推动湿地保护和利用进入良性循环。

（三）加强饮用水水源保护。大力实施饮用水水源保护计划，保障居民饮水安全。深入开展饮用水源保护区污染整治。加强饮

用水水源保护区水土保持、水源涵养，严格控制化肥、农药使用，控制面源污染。建立健全饮用水水源安全预警制度，定期发布饮用水源地水质监测信息。及时掌握分散供水饮用水源地环境状况，防止水源污染事故发生。构建科学、合理的水源地监测体系，提高饮用水源地环境监测预警和应急监测能力和突发事件应急能力。

五、强化城镇和村庄污染治理

（一）强化污水处理。完善县城和城镇污水管网，实行雨污分流，坚持厂网并举、管网优先推进污水处理设施建设。加快污水处理厂建设，切实提高城镇污水收集能力和污水处理效率，保证污水处理厂投入运行后的实际负荷。污水处理厂安装在线监测装置，实现对污水处理厂运行和排放的实时监控。实现垃圾填埋场渗滤液达标排放，污水处理厂污泥得到无害化处置。

（二）防治土壤污染。严格控制主要粮食产地和蔬菜基地周边污水排放，强化对农药、化肥及其废弃包装物，以及农膜使用的环境管理。开展对重点防控区域农产品生产基地、农田重金属监测工作，掌握污染动态情况，实施农产品产地安全分级管理。积极引导和推动生态农业、有机农业，规范有机食品发展，组织开展示范建设。加强对主要农产品产地的土壤污染区域监测，选择具有典型性的区域开展土壤污染修复示范。摸清土壤污染现状，开展污染土壤修复试点，探索土壤环境质量监管新方法。

（三）强化固体废物管理。处置危险废物污染。促进企业清洁生产，防止和减少危险废物产生。逐步完善危废集中处理收费标准和办法，建立健全全过程环境监督管理体系。处理工业固体

废物。改革生产工艺，减少或避免工业废物产生。合理确定建筑垃圾再生利用技术和途径。采取措施，有效处置采矿、选矿活动产生的固体废物。大力推广固体废物综合利用技术。

（四）加强城镇垃圾处理。构建“城乡统筹、技术合理、能力充足、环保达标”的生活垃圾处理系统。拓展生活垃圾收运服务范围，加强城区和乡村生活垃圾的收集。推行垃圾卫生填埋处理，在各县、各乡镇、重点旅游景区和保护区建立垃圾处置设施。加强厨余垃圾管理。防治“白色污染”。

（五）建设生态乡镇。以创建生态示范点、生态乡镇和村为载体，全面启动建设社会主义新农村环保行动。实施农村小康环保行动计划，提高农牧区人居环境质量，改善农牧民生活环境。加强村庄绿化、庭院绿化、道路绿化、农田防护林建设和天然植被保护，保护好农牧区的自然生态环境。加快建立完善农牧区生活垃圾收集系统，提高生活垃圾无害化处理水平。加强乡村生活污水处理，推动农牧区改圈、改厕、改厨，实现人畜分离和粪便的无害化处理，因地制宜建设清洁家园。

六、全面促进资源节约循环高效利用

（一）促进节水减排。实行最严格的水资源管理制度，建立用水总量控制、用水效率控制、水功能区限制纳污“三条红线”。积极推进区域用水总量控制和定额管理，转变用水观念和方式，全面推进节水型社会建设。加强江河等各类水域水功能区的管理，严格执行取水许可制度和建设项目水资源论证制度，加大水资源有偿使用执行力度。全面推进节水型地区、企业、社会、家庭建设。加快灌区配套与节水改造，积极推进农业节水增效。加

大工艺节水技术推广和技术改造力度，提高工业用水重复利用率。加快城镇供水管网改造，加快再生水利用工程建设。

（二）推广清洁能源。大力推广使用清洁能源，充分利用新能源和可再生能源。推广适宜自然环境的光热、光电、风能等新产品和新技术，提高非化石能源比重。在适宜农牧区积极推广水能、生物质能、太阳能等清洁能源，提高清洁能源使用率。推广建设光伏、风光互补系统，继续推广使用太阳能热水器、太阳房、太阳灶等，向农牧区全面推广太阳灶和太阳能热水系统及阳光温室大棚等，满足农牧业生产生活需求。

（三）推进产业结构优化升级。提升改造支柱产业和传统优势产业，不断提高资源利用效率和综合利用水平，努力走出一条科技含量高、经济效益好、资源消耗低、环境污染少、人力资源得到充分利用的新型工业化路子。把生态文明理念融入产业开发全过程，大力发展生态农业、绿色工业和生态旅游业。

（四）促进资源循环利用。按照减量化、再利用、资源化的原则，从生产、流通、消费各个环节整体推进循环经济发展，加快构建覆盖全社会的资源循环利用体系。开展循环经济城镇、园区、企业、行业示范点建设，推进土地集约利用、废物交换利用、能量梯级利用、废水循环利用和污染物集中处理。完善再生资源回收制度，建设城乡资源回收体系，推进再生资源规模化利用。

七、健全生态文明制度体系

坚持把生态环境安全作为底线、红线、高压线，实行最严格的生态保护制度、环境准入制度、损害赔偿制度、责任追究制度，完善环境治理与生态修复制度。

（一）健全源头保护制度。开展自然资源确权，对水流、草原、荒地、湿地等自然生态空间进行统一确权登记，形成归属清晰、权责明确、监管有效的自然资源资产产权制度，严格落实用途管制。严格项目准入，坚持所有建设项目严把生态环境关、产业政策关、资源消耗关，禁止“三高”项目，禁止引进淘汰落后生产技术和设备。严控资源开发，坚持“生态保护第一、尊重群众意愿”的原则，保护好阿里地区的碧水蓝天。

（二）强化生态环境监督管理。健全环境影响评价机制，对重点建设规划、建设项目依法进行环境影响评价。建设标准化的环境监督网络，完善生态环境监管体系。严格实施环境监理制度，加强对主要江河、重点区域水质、空气质量检测，对资源开发、生产性建设项目实行全过程生态环境监管。加大现代信息技术应用，建立生态环境数字化监管平台。完善生态环境信息发布制度，加强社会监督。

（三）完善生态保护建设规划。制定完善阿里地区生态安全屏障保护与建设规划，严格按照规划推进生态保护建设，加强重点区域生态环境保护建设，加强河流源头、草原、湿地、天然林以及生物多样性保护，推动保护与建设良性发展。制定生态环境功能区规划，划定生态保护红线，划定生产、生活、生态空间开发管制界限，实行严格的环境质量标准制度、准入制度和总量控制制度。依法落实各项规划，确保区域内主要江河水质保持优良，城区空气质量优良率保持在95%以上，野生动植物及特有生态系统得到保护和修复。

（四）落实生态环境保护责任。健全生态环境保护属地管理

体制，构建各部门权责统一的属地化管理体系、行业与部门齐抓共管的责任机制。完善生态环境保护考核办法，把资源消耗、环境损害、生态效益纳入经济社会发展评价指标体系。将生态环境保护纳入领导干部考核内容，实行“一票否决”。建立生态建设和环境保护责任追究制度，实行领导干部自然资源资产离任审计，建立生态环境损害责任终身追究制，对造成生态环境损害的责任主体严格实行赔偿制度，依法追究刑事责任。建立生态环境保护督查制度，构建政府督查、企业自查、群众监督的群防群控管理模式。

（五）建立生态补偿长效机制。探索建立基于生态服务功能评估的普惠性长效生态保护与建设补偿机制。建立矿产资源开发的生态补偿和矿山恢复治理保证金制度。在现有森林生态效益补偿基础上，继续实施森林生态效益补偿，不断提高补偿标准。提高草原生态保护补助奖励标准，扩大草地生态效益补偿范围，有效遏制草地生态退化趋势。结合国家主体功能区政策，开展自然保护区、重要生态功能保护区补偿。开展水资源生态补偿，加大水资源保护工程投入，大力争取国家的财政转移支付。加大艰苦边远地区的环境保护、生态恢复，特别是边境一线（县、乡、村）的环境整治、水源保护等的投入力度。

专栏 19：生态建设重点项目

天然草原退牧还草工程；草原鼠虫毒草害治理工程；“两江四河”阿里地区绿化造林项目；防护林体系建设工程；退耕还林工程；防沙治沙工程；重要湿地保护工程；野生动植物保护及保护区建设工程；生态环境监控系统即智慧环保系统建设项目；四县生态功能区保护工程；重要河流保护工程。

第八章 保障和改善民生

一、全力推进扶贫攻坚

“十三五”时期，以全面小康统揽扶贫开发工作全局，以问题为导向，以到户为切入点，以可持续发展为价值取向，着眼于改善发展条件抓基础设施建设，着眼于提升收入水平抓产业发展，着眼于基本公共服务均等化抓社会建设，着眼于内源发展抓能力素质提升，着眼于可持续发展抓生态建设和环境保护，按照“四个切实、六个精准、五个一批”要求（**四个切实**：切实落实领导责任、切实做到精准扶贫、切实强化社会合力、切实加强基层组织；**六个精准**：扶持对象精准、扶贫项目精准、资金使用精准、扶贫措施精准、驻村帮扶精准、脱贫成效精准；**五个一批**：发展生产脱贫一批、异地搬迁脱贫一批、生态补偿脱贫一批、发展教育脱贫一批、社会保障兜底一批），突出“三大重点”（着力内源式发展，突出特色产业支撑、劳动力素质提升、生产生活条件改善三大重点，提升贫困人口自我发展能力），主攻“两大战场”（坚持问题导向，突出薄弱环节，优化开发格局，合力开展措勤、改则2个贫困重点县、15个贫困重点乡、53个贫困重点村和“东三县”贫困区域、日土县北部及札达县边境村），实现“五项突破”（扶贫开发工作在基础条件夯实、公共服务保障、区域协调发展、政策资金支持、体制机制创新方面实现新的突破），建立精准识别、精准帮扶、精准管理、精准考核机制，建立完善地县乡村“四级联动”和政策扶贫、专项扶贫、行业扶贫、社会扶贫、援藏扶贫、金融扶贫“五位一体”大扶贫开发格局。到2019年实现贫困人口全部脱贫、7个贫困县全部实现减贫摘

帽，贫困农牧民“三不愁”（不愁吃、不愁穿、不愁住）和“三保障”（保障义务教育、基本医疗和社会保障）问题得到解决，贫困人口可支配收入年均增长16%以上，实现扶贫对象有技能、有就业、有钱花、能致富。

（一）**做好项目规划和脱贫计划。**到2015年底，全地区剩余贫困人口6759户、21419人（含社会兜底2732户、6948人），2016年计划脱贫806户2894人，2017年计划脱贫1209户4341人，2018年计划脱贫1410户5064人；2019年计划脱贫602户2172人。贫困发生率控制在5%以内。“西四县”在2018年完成贫困县摘帽，“东三县”在2019年完成贫困县摘帽。

（二）**落实“五个一批”政策，确保不漏一户、不漏一人。**

1. 发展生产脱贫一批：针对缺乏生产资料的贫困户，要因地因户制宜，宜农则农、宜牧则牧、宜工则工、宜商则商、宜游则游，培育扶持贫困户发展适宜的产业，把国家投入转为贫困户的股份稳定分红，通过扶持生产和就业发展解决1726户6375人脱贫。

2. 异地搬迁脱贫一批：针对一方水土养活不了一方人的地方，要坚持就地就近原则，提出或做出搬迁安置计划，落实拟迁土地、草场，积极稳妥地实施村内搬迁、乡（镇）内搬迁、县内搬迁、地区内搬迁，从根子上解决贫困人口生活不了的问题，通过就近、就地搬迁解决1146户4003人脱贫。

3. 社会保障兜底一批：针对无劳动能力的贫困户，要抓好最低生活保障制度和扶贫开发政策的有效衔接，务必做到“应保尽保”，通过低保、五保政策兜底解决2732户6948人脱贫。

4. 生态补偿脱贫一批：增加重点生态功能区转移支付，扩大政策实施范围，切实兑现天然林保护、退

耕还林、退牧还草、草原生态保护奖励补助等政策，让有劳动能力的贫困人口就地转成护林员、自然保护区管护员、环境保护监督员，提高贫困群众生态受益水平。贫困人口通过生态补偿脱贫 414 户 1361 人。**5. 发展教育脱贫一批：**继续实施“雨露计划”，落实贫困家庭职业教育政策，加大对贫困群众培训力度，以订单式培训、跟班培训、定向培训、师徒传授等方式，实施各种转移就业技能培训。通过发展教育实现脱贫 741 户 2732 人。

（三）完善“五为一体”扶贫机制，确保“五个一批”落到实处。以中央、国务院、国家相关部门下发的文件精神为指导，以专项扶贫、行业扶贫、社会扶贫、援藏扶贫、金融扶贫为举措，充分发挥扶贫专项资金、低保金、五保金及行业部门资金、社会援助资金、援藏资金、金融扶贫资金的扶持作用，以“五个一批”为标准，做到人均纯收入 2300 元以下贫困人口全覆盖。完善各级党员干部对口扶贫联系机制，继续推行定点扶贫工作机制，鼓励支持各类企业参与扶贫开发，广泛组织动员社会团体、非政府组织、个人参与扶贫开发，鼓励驻军和武警部队参与扶贫。充分发挥援藏部门资金、技术、人才优势，加大援藏扶贫资金投入，创新援藏扶贫方式，建立完善援藏扶贫工作机制，确保 70% 以上的援藏资金投向贫困地区，30% 以上援藏资金直接用于扶贫开发。

专栏 19：阿里地区贫困人口分布及脱贫措施分项

地名	2015 年底建档立卡贫困人口		脱贫措施									
			发展生产		异地搬迁		生态补偿		发展教育		社会保障	
	户数	人数	户数	人数	户数	人数	户数	人数	户数	人数	户数	人数
地区	6759	21419	1726	6375	1146	4003	414	1361	741	2732	2732	6948
措勤	1189	3501	272	935	397	1387	69	208	117	401	334	570
改则	1907	6252	396	1554	65	276	29	102	169	666	1248	3654
革吉	1477	4315	187	715	452	1537	30	69	80	306	728	1688
噶尔	552	1659	239	813	84	260	30	64	103	349	96	173

日土	573	1982	204	700	31	121	91	354	88	300	159	507
札达	505	1651	197	793	47	134	32	121	85	340	144	263
普兰	556	2059	231	865	70	288	133	443	99	370	23	93

地名	农牧民人口数		2015 年底建档立卡贫困人口				2016 年		2017 年		2018 年		2019 年	
			总数		所含社保数									
	户数	人数	户数	人数	户数	人数	户数	人数	户数	人数	户数	人数	户数	人数
地区	21672	81027	6759	21419	2732	6948	806	2894	1209	4341	1410	5064	602	2172
措勤	3673	13613	1189	3501	334	570	171	586	257	879	299	1026	128	440
改则	5947	22040	1907	6252	1248	3654	132	520	198	779	231	909	98	390
革吉	4275	15795	1477	4315	728	1688	150	525	225	788	262	919	112	395
噶尔	2106	7231	552	1659	96	173	91	297	137	446	160	520	68	223
日土	2137	8427	573	1982	159	507	83	295	124	443	145	516	62	221
札达	1677	5829	505	1651	144	263	72	278	108	416	126	486	55	208
普兰	1857	8092	556	2059	23	93	107	393	160	590	187	688	79	295

二、优先发展教育事业

(一) 促进公共教育协调发展。坚持社会主义办学方向，以提高教育质量为核心，全面推进素质教育，编制实施阿里地区“十三五”时期教育事业发展规划，出台促进阿里地区教育事业发展的意见。争取援藏资金，加大本级财政投入，改善办学条件。落实好国务院《关于实施农村义务教育学生营养改善计划的意见》，对贫困、特困家庭的儿童进行补助。大力普及“双语”教育，确保学前教育和义务教育阶段“双语”教育普及率达到 100%，少数民族学生基本掌握国家通用语言文字和少数民族语言文字。重视发展学前教育，巩固城镇学前 3 年、农牧区学前 2 年教育成果，完成地区幼儿园综合改造，大力改善幼儿园和小学附设幼儿园办学条件。加强幼儿教师队伍建设，完善幼儿教师管理办法，逐步提高聘任的幼儿教师待遇，使其工资逐步达到或接近当地小学教师水平。促进农牧区幼儿园均衡发展，逐步提高农牧区学前入园率，到 2020 年学前教育毛入园率达到 80% 以上。促进义务教育

均衡发展，进一步完善义务教育均衡发展保障机制，加快推进义务教育学校标准化和寄宿制学校建设，对 38 所小学（教学点）进行改扩建，完成义务教育均衡发展评估验收。大力推进乡村学校太阳能光伏电源建设工程，实施学校网络宽带覆盖项目建设，加强地县远程教育信息资源共享平台建设，完善配套设施及教学设备，改善教学条件。建设拉萨阿里河北完全中学，办好拉萨阿里高级中学、拉萨阿里河北中学、陕西阿里实验学校三所重点学校。到 2020 年义务教育阶段巩固率达到 95%，高中（中职）教育毛入学率达到 90%、高等教育毛入学率达到 40%。

（二）加强中等职业教育。加大职业教育投入力度，逐步扩大中职教育办学规模，以地区职业学校为重点，发展有阿里特色的中职教育。实施教育质量提升计划，加强校企合作，推进产教融合，增强学生就业创业能力。推动职业学校专业设置与产业需求对接，教学过程与生产过程对接，做强医护、电工、木工、厨师、唐卡画工、电器、车辆维修等农牧区紧缺、直接服务群众、带动群众发家致富的学科专业。支持学校外聘技术人员、高技能人才担任教师，加快“双师型”（技能型、实践型）教师队伍建设。统筹人才需求信息，完善就业准入制度，搭建校企双方供求信息的有效沟通渠道和合作机制。

（三）提高教育教学质量。建立完善学校管理制度，逐步建立教师奖惩制度和淘汰机制，加强校风、教风、学风建设。加强校长队伍建设，推动学校管理去行政化，探索建立校长竞争上岗制度、任期目标责任制、校长津贴制度，重视本地校长选拔培养培训工作，深化河北、陕西两省校长援藏工作，加快建设一支“善

抓质量、会抓质量”的校长队伍。加强教师队伍建设，制定教师队伍建设专项规划，定向培养培训双语教师和紧缺学科教师。深化师德师风教育，优化教师培训方式，加强骨干教师、学科带头人、名师、名校长、名班主任人才培养。均衡配置教师资源，继续执行乡村教师生活补贴制度，鼓励教师到基层艰苦地区任教。到2020年全地区教师学历合格率均达到95%，小学教师达到大专及以上学历，初、高中教师达到本科及以上学历。加强教研队伍建设，规范各教育部门和学校教研室职能设置，进一步完善教研员选拔制度，鼓励一线教师担任兼职教研员，配齐配强地县教育局和各学校教研队伍，广泛开展各种形式的教研活动，加强教研交流，提升我地区教育科研水平。**创新和完善教育模式**，在巩固本地办学基础上，积极探索“走出去”办学路子，办好拉萨阿里高级中学和阿里陕西实验学校，积极筹办拉萨阿里完全中学，建立西安浐灞第一中学与阿里陕西实验学校联合办学模式和教育资源共享机制，创新教育援藏模式，选派优秀教师和教育管理人员赴河北、陕西两省培训，推行“成建制”教育援藏模式，不断提高办校水平和教育教学质量。

（四）积极推进教育信息化建设。积极发展现代远程教育，推进地县远程教育信息化工程建设，逐步形成开放式教育网络。加强教育信息资源建设，提高教育信息技术应用水平，以信息化带动教育现代化。

专栏 21：教育事业重点项目

学前双语教育普及工程：建设县级幼儿园、小学附属幼儿园和村级幼儿园。

义务教育学校标准化建设工程：全面改善义务教育薄弱学校基本办学条件。

高寒高海拔义务教育学校风雨操场建设工程：为海拔 3600 米以上高寒地区在校生规模超过 300 人的义务教育学校建设风雨操场。

新建拉萨阿里河北完全中学。

普通高中发展工程：改善高级中学办学条件。

现代职业教育建设工程：改扩建阿里地区中等职业技术学校。

双语师资培训基地：改扩建阿里地区双语师资培训基地。

三、加快发展医疗卫生事业

（一）不断完善疾病预防控制体系。健全县级疾病预防控制机构，提升地、县疾病预防控制机构的服务能力。大力加强鼠疫、艾滋病、结核病、乙肝、流感、手足口病、包虫病和布病等重大传染病的监测和防治工作，争取法定传染病发病率控制在自治区平均水平以内；加强碘缺乏病、大骨节病、饮茶性氟中毒等地方病监测和防治工作。在加强防治知识的宣传和教育引导的基础上，全力做好国家计划免疫和强化免疫工作，进一步减少免疫空白，逐步建立坚实的免疫屏障，到 2020 年免疫规划疫苗接种率达到 95% 以上。提高基本公共卫生服务均等化水平，逐步提高人均基本公共卫生服务经费标准，免费为城乡居民提供基本公共卫生服务。继续开展国家重大公共卫生服务项目。切实加强对高血压、糖尿病、白内障等慢性病防治工作，不断建立完善慢病管理体系。大力开展爱国卫生运动，不断提高居民健康素养。

（二）强化妇幼健康服务和优生优育工作。做好地区妇幼保健院的独立运营工作，并改善其服务设施条件，逐步改善基层妇幼保健服务功能，继续做好“降消”和“母子系统保健”项目，实施预防艾滋病、梅毒、乙肝母婴阻断传播项目，为农牧区妇女孕前和孕早期免费增补叶酸，实施出生缺陷一级干预、孕产妇免

费孕前检查项目，实施地区妇幼保健院和县级产科、儿科能力建设等措施来提高孕产妇住院分娩的能力，降低孕产妇和婴儿死亡率，到 2020 年建立完善城乡居民和在编僧尼健康体检工作常态化，城乡居民健康档案规范化建档率达到 100%，孕产妇住院分娩率达到 95%以上，其中高危孕产妇住院分娩率达到 100%，婴儿死亡率控制在 15‰，孕产妇死亡率控制在 100/10 万以内。加强流动妇女儿童基本医疗保健服务工作。

（三）建立健全城乡卫生监督体系，提升卫生应急能力。加强卫生监督机构的建设和人员配备工作，积极协调相关部门，建立健全地县卫生监督机构，逐步提升卫生监督业务能力，加强卫生基层卫生监督机构基础设施和卫生监督人员能力建设，加大人员培训力度，逐步建设一支外树形象、内强素质的卫生监督专业队伍；继续做好公共卫生、医疗卫生、计划生育和卫生计生法律法规执行情况的综合监督，积极推动综合监督执法工作，在城镇卫生综合监督覆盖率达到 95%以上。继续做好饮用水卫生、公共场所卫生、职业卫生、精神卫生、放射卫生以及食品安全风险监测等对人民群众健康有重要影响的公共卫生工作。完善卫生应急预案体系和应急物资储备体系，加强突发事件监测预警和卫生应急检测能力建设，提升卫生应急能力和水平。

（四）加强采供血工作。不断完善地区血站实验室质量控制体系，加强人才建设，改善办公条件，提高检测能力。加强无偿献血宣传教育和组织力度，建立健全采供血相关制度和工作流程以及应急机制，保障临床用血。

（五）提升医疗卫生服务能力。按照规范化、标准化要求和

预防为主、藏西医并重的原则，完善城乡医疗卫生机构设施和功能。不断完善地区、县、乡、村四级医疗服务网络，形成以地区人民医院、地区藏医院为中心、县卫生服务中心为支撑、乡镇卫生院为枢纽、村卫生室为网底、民营医院（诊所）为补充的医疗服务网络。稳步推进公立医院改革，坚持公立医院公益性，突出加强县级公立医院服务能力建设，进一步提高医院服务能力、服务水平和社会满意度。逐步建立分级诊疗和双向转诊制度，提高基本医疗服务覆盖面和可及性。加强乡镇卫生院的职能建设，强化考核管理，在提供医疗服务的同时，承担基本公共卫生的服务和管理，发挥好健康“守门员”的作用。加快医疗卫生信息系统建设，创造条件建立完善远程医疗系统和配套建设。鼓励社会资本办医，满足群众多样化医疗卫生需求。到 2020 年每千人口拥有床位达到 5 张。

（六）加强卫生人才队伍建设。深化医务工作者的政治思想教育和职业道德教育，实施卫生人才培养计划，选派医务人员特别是急需紧缺人才和高层次人才到河北、陕西两省进修、培训，提高医疗技术水平。深化“组团式”卫生援藏模式，将“组团式”卫生援藏模式延伸到县级医院，争取“十三五”期间医疗援藏人员比“十二五”翻一番。研究制定医疗人才引进办法，探索定向培养医护人才办法，到 2020 年，完成定向招录培养医学学生 80~100 名，毕业后定向分配到阿里各级医疗卫生机构工作。

（七）进一步完善农牧区医疗保障制度。健全完善以农牧区医疗制度为主体，地区大额医疗保险、自治区大病医疗为补充的覆盖农牧区的多层次医疗保障体系，为建立全民医保体系奠定坚

实基础。不断提高农牧区医疗制度筹资水平。建立健全与经济发展水平和居民收入状况相适应的可持续筹资机制。逐步提高政府补助标准，逐步实现门诊费用在县域内统筹，补偿核销比例达到90%以上，努力提高农牧区医疗保障水平。积极推行医保支付制度改革。在地区范围内尽快实行“先诊疗、后结算”“一站式便民服务中心”等便民服务措施，加快农牧区医疗信息网络平台建设，逐步建立异地就医结算制度，实行即时结算。进一步完善医保补充政策。巩固完善地区出台的农牧区大额医疗保险，积极落实自治区的大病补充医疗保险制度，落实特殊病种门诊费用报销补偿和重大疾病保险补偿政策，建立健全我地区疾病应急救助管理办法，全面落实自治区将要出台的重特大疾病医疗救治制度，切实发挥托底救助作用。加强农牧区医疗制度基金的管理。逐步建立完善经办机构，加强基金的严格核算和使用，使基金切实发挥应有的作用，确保基金安全和群众受益。持续开展“三创”等工作。深入开展“医院等级评审”、“规范化乡镇卫生院”、“标准化村卫生室”创建活动，以及开展“建设群众满意的乡镇卫生院”活动，全面实施基层医疗机构能力提升工程。

（八）大力发展藏医药事业。坚持藏西医并举，健全藏医药服务体系，全面推进藏医药事业又好又快发展。加强县级藏医药机构建设。借助国家项目的实施，加强县级藏医院基础设施建设，争取在“十三五”期间县县都有藏医院。发挥好藏医药特色优势。加强各级藏医院内涵建设，促进藏医药整体发展水平。继续实施藏医药基层服务能力建设，实施基层藏医药服务能力提升工程，大力推广藏医适宜技术，加大藏医专科能力建设，加大农牧区藏

医技术人员培训力度，推进基层藏医药工作。到 2020 年实现所有县、乡镇、村居藏医服务全覆盖，实现藏医药产值突破 1000 万元。

专栏 22：医疗卫生重点项目

基层医疗服务体系项目：建设阿里地区 12 个中心乡镇卫生院、阿里地区藏医院藏医药研究基地、三县（噶尔、普兰、革吉）藏医院。

公共卫生基础设施项目：建设地区及 5 县疾控中心、地区精神卫生防治中心、地区急救中心，改扩建地区妇幼保健院、地区和部分县卫生监督所，配置 7 县医用氧舱。

重点医院建设项目：改扩建地区人民医院和改则、措勤、普兰 3 县卫生服务中心。

信息化建设项目：开展地县乡医院远程医疗信息化建设。

食品药品系统能力建设项目

四、加快建立公共就业服务体系

（一）**强化规划引导**，研究制定“十三五”时期就业工作专项规划，着力解决城乡居民就业观念落后、综合技能奇缺、语言交流难三大障碍，建立健全统筹协调机制，建设覆盖城乡、功能齐全、布局合理、方便可及的公共就业服务体系，建设人才市场、农牧民职业技能实训基地，制定城乡居民技能培训和就业计划，升级改造社会保险信息管理系统，推动就业工作健康发展。

（二）**引导农牧民转移就业。转变就业观念。**深入开展勤劳致富理念宣传教育活动，大力宣传勤劳致富的先进典型，扭转部分群众“小富即安、不思进取”的陈旧思想和“等待分配、端铁饭碗”的落后观念。大力宣传和落实就业优惠政策措施，及时发布产业发展和市场用工需求趋势，增强城乡待业青年对就业形势、就业政策的认识和信心。**转移农牧区富余劳动力就业。**鼓励群众积极投身发展旅游服务业，到餐饮、住宿、导游、旅运等行业就业创业，吃好“旅游饭”增加收入；鼓励群众在国家公园、自然保护区内担任护林员、野保员、情报员，从事生态建设、野生动植物资源、矿产资源保护，吃好“生态饭”增加收入；鼓励

群众配合当地党委、政府开展维稳巡逻、信息情报搜集、应急处突、边境防控、反恐防暴工作，吃好“维稳饭”增加收入；鼓励年龄优势差、受教育程度低的农牧民群众到设施农牧业基地从事集约化的农牧业生产，吃好“集约生产饭”增加收入；鼓励年富力强的致富带头人、能力强威望高的村民到村（居）“两委”班子中任职，带领群众勤劳致富奔小康，吃好“村民自治饭”增加收入；鼓励农牧民专业合作组织带领农牧民群众参与工程建设，吃好“劳务输出饭”增加收入。大力扶持带动就业能力强的经济实体发展壮大，鼓励各类企业和经济实体吸纳当地群众成为产业工人实现就业。建立农牧民创业奖励机制，鼓励农牧民自力更生、自主创业。

（三）不断扩大社会就业规模。以产业促就业、以培训增就业、以创业带就业、以政府稳就业，积极支持自主创业和自谋职业，推动大众创业、万众创新，拓宽就业渠道，扩大就业规模。**开发就业岗位**，继续以牧区草场维护、乡村道路协管、森林管护、城镇治安维护、社区管理、后勤服务等为重点开发公益性岗位，安置困难群众就业。**实施大学生就业计划。**引导和鼓励高校毕业生到农牧区基层就业和自主创业。研究制定援藏渠道就业政策与规划，加强沟通协调，争取每年提供一定数量的就业岗位吸纳阿里大中专毕业生就业。

（四）建立健全人力资源市场体系。加快地区及6县人力资源市场及配套设施建设和噶尔县劳务市场改扩建，建立健全地区劳务技能培训和实训体系，从区内外引进和聘请100名高水平培训教师在各县技能培训基地开展5年期执教。深入开展农牧区劳

动力转移就业示范县示范乡创建活动。继续实施农牧民技能培训工程，整合培训资源和资金，制定综合职业技能培训计划和规划，依托地区职业学校和各类技能培训机构开展技能培训，力争实现有条件的家庭至少有一人掌握一门实用技术。

（五）全面提高劳动者技能水平。加强职业培训和就业公共服务能力建设，形成地区统一领导，人社部门和教育部门、农牧、旅游、农开等有关部门各司其职，协调配合，企业和社会各方面共同参与的职业技能培训工作格局。实施农牧民职业技能提升计划，加强实用管用技能培训，力争到2020年，农牧民转移就业人数达到2万人。围绕基础设施建设、产业发展、生态建设，结合市场需求，积极开展订单式职业技能培训，力争培训一个就业一个。

（六）构建和谐劳动关系。宣传劳动法规，提高劳动者维权意识。充分利用电台、广播、手机等媒介广泛宣传劳动保障法律法规，举办《劳动法》、《劳动合同法》、《就业促进法》培训班，使广大劳动者充分了解相关劳动法规，提高维权意识，维护合法劳动权益。

五、不断提高社会保障水平

（一）加快建设覆盖城乡居民的社会保障体系。实施全民参保计划，加快建立覆盖城乡居民的社会保障体系，基本实现法定人员全覆盖。健全完善以农牧区医疗制度为主体，区、地两级大额医疗保险和临时医疗救助为补充的多层次医疗保障体系。全面建立城镇居民医疗保险制度。全面推行区内即时结报，积极推进异地医疗费用即时结算。稳妥推进机关事业单位养老保险制度改革

革，完善落实城乡居民基本养老保险制度。建立失业动态监测和预警机制，扩大失业保险、工伤保险、生育保险制度覆盖范围，城镇登记失业率控制在3%以内。加强社会保障服务设施建设，全面推进人力资源和社会保障信息网络建设，尽快实现自治区与地县乡镇人社信息系统网络联通，到2020年末全地区实现社会保障卡“一卡通”，所有乡镇和社区建立基层社会保障服务平台。

（二）加快社会救助和社会福利体系建设。完善社会救助体系，进一步规范和完善最低生活保障制度，逐步提高城乡低保、特困人员供养标准。全面开展重特大疾病医疗救助工作，加强与农牧区医疗制度、城镇居民（职工）基本医疗保险、大病补充医疗保险等制度的衔接。健全临时救助制度，统筹推进扶老、助残、救孤、济困等福利事业发展，加强社会养老、社区服务体系和儿童福利设施建设，推进社会福利由补缺型向适度普惠型转变。严格落实居民最低生活保障标准、企业退休人员养老金计发标准。继续做好贫困残疾人“两项补贴”工作。加强收容场所和未成年人救助保护、社区服务、儿童福利、养老服务、残疾人综合服务设施建设，实现有意愿的“五保户”、孤儿“双集中供养”率100%。

专栏 23：社会保障重点项目

残疾人综合服务中心项目：建设阿里地区残疾人康复托养中心、6县残疾人综合服务中心及附属设施。**地区及七县社区养老服务中心：**建设地区及7县社区养老服务中心。**地区殡仪馆及农牧民殡葬场地建设项目；职业技能培训基地；人力资源市场建设；人社工作数字化建设。**

六、增强科技创新能力

（一）完善农牧业科技推广服务体系。

积极推进基层农牧科技服务体系、科技资源共享平台等基础

平台建设，新建 24 个乡镇农牧业综合服务站并实现乡镇全覆盖，建立 2 个科技示范县，实施整乡推进建设 2 个科技示范基地，大力扶持发展 10 个农牧业科技型小微企业。在札达、日土、改则 3 县建设农产品质量安全检验检测站，认定 5 个无公害农畜产品基地、2 个地理标志农畜产品。大力推进农牧业机械化，到 2020 年农机综合作业水平达到 50%以上。实施“十百千万”科技人才发展战略，培养 10 名学科带头人、100 名技术骨干、1000 名农牧民科技致富带头人和 10000 名科技明白人，行政村农牧民科技特派员覆盖率达到 100%。到 2020 年，科技对经济社会发展贡献率达到 50%，对农牧业发展贡献率达到 45%，科学技术普及率达到 70%以上。

（二）增强科技开发实力。树立大科技理念，实施“54321”科技创新工程，集中有限力量力争在关键领域实现重大突破，重点对藏医藏药、民族手工艺、新能源、绿色矿产业、建筑建材、矿泉水产业、生态环境保护等方面提供科技支撑。加强人才和技术引进，大力培养本地科技人才，不断提高技术服务人员待遇。统筹资金使用，合理审定实施科技项目，最大限度发挥经费作用。

专栏 24：“54321”科技创新工程

5：即围绕绒山羊产业、青稞产业、绵羊产业、蔬菜产业、奶业 5 个产业发展，设立科技专项，推动产业可持续发展；

4：即建立绒山羊、高产青稞、象雄半细毛羊选育和奶牛养殖 4 个科技示范基地；

3：即实施金牦牛科技工程、草业科技工程、农畜产品加工科技工程 3 项科技工程；

2：即建设噶尔县昆莎乡现代畜牧业养殖示范园区和噶尔县狮泉河镇现代设施园艺科技园区 2 个园区；

1：即大力扶持发展 10 个农牧业科技型小微企业。

（三）创新科技服务供给体系。鼓励科技推广部门兴办技术经济实体，在经营中获得资金积累，增强科技推广和自我发展能力。大力发展科技承包，探索科技推广经济效益与科技单位、科

研人员经济利益挂钩制度。建立科技创新和推广专项资金。积极发展职业技术教育和致富教育。加大科技援藏工作力度，有计划地开展对口人才培训工作。

（四）强化科普宣传增强科技意识。举办以科技为主要内容的干部培训班，提高各级党政领导干部的科技意识和对科技工作的重视度。深入实施《全民科学素质行动计划纲要》，开展多种形式的科普宣传活动，不断提高广大农牧民群众的科技素质。依托科技特派员制度，结合实际开展科普宣传。加强配方施肥、保护性耕作、良种良法、节水灌溉、高原病虫害防治、秸秆养畜、人工受精等实用技术的引进普及，增加农牧业生产的科技含量。

七、加快公共文化事业和文化产业发展

（一）加强社会主义核心价值观体系建设。紧紧围绕中国特色社会主义和“中国梦”、“四个全面”、社会主义核心价值观等重大主题，紧紧围绕西藏在党和国家工作中的战略定位和中央、自治区、地区重大决策部署，充分发挥各级宣传部门和各类新闻媒体的作用，建立经常性联动宣讲机制，深入机关、企事业单位、军营、学校、社区、农牧区和寺庙，广泛宣传中国特色社会主义理论和习近平总书记系列重要讲话精神和党中央治藏方略，广泛宣传党的理论创新成果、路线方针政策和自治区、地区决策部署，教育引导各族群众爱党、爱国、爱社会主义，筑牢推进阿里经济社会发展和长治久安的思想基础。深入推进学习型党组织和学习型领导班子建设，深化党委书记讲党课活动，倡导各级领导干部带头讲党课、办讲座、搞宣讲，教育引导党员干部特别是领导干部进一步坚定理想信念，增强法治意识和纪律观念。

继续深化“老西藏精神”“两路精神”“先遣连精神”“孔繁森精神”的学习宣传，认真研究“阿里精神”的时代特征和丰富内涵，广泛开展丰富多彩的学习宣传和实践活动，引导各族干部群众始终保持“缺氧不缺精神”的勇气和作风，把扎根边疆、艰苦奋斗、开拓创新、无私奉献的“阿里精神”贯穿到改革发展稳定的各个方面，凝聚成推进发展改革稳定的信心和动力。

（二）拓展群众性精神文明创建活动。完善农牧区村组宣传阵地建设，实施“新旧西藏对比历史资料发掘工程”，加强乡镇、村（居）新旧西藏对比展室的建设管理，充分利用手机短信、宣传标语、图片展览等形式，广泛宣传普及公民基本道德规范，推动社会主义核心价值观融入乡规民约、学生守则、行业规范、寺庙管理等行为准则。深入开展社会主义精神文明创建活动，不断深化农牧区孝老敬老、勤俭节约、禁黄禁赌、移风易俗教育，继续深化“讲文明、树新风、改陋习”活动，广泛普及科学知识和先进文化，引导群众追求健康文明的生活方式。深入开展“民族团结模范”“劳动模范”“感动阿里人物”评树宣传活动，继续深化文明村庄创建活动，开展“文明家庭”“最美青年”等评选表彰活动。加强和改进未成年人思想道德建设，深入推进各级学校校园文化建设，全面加强青少年爱国主义教育和德育工作，深入开展“祖国在我心中”“反对分裂、维护稳定、报效祖国”主题教育活动，举办“红色歌曲校园唱”“爱国主义影片进校园”“向国旗敬礼”等道德实践活动。实施“爱国革命历史文化发掘工程”，创建一批综合性强、功能全的爱国主义教育基地和法制教育基地。

（三）健全公共文化服务网络。多渠道筹集资金，加大文化投入，加快地区、县、乡、村四级公共文化服务设施网络建设步伐。以县城公共文化设施为骨干，以乡镇和行政村的文化设施为基础，统筹规划，合理布局，加强各类文化站（室）、图书馆、群艺馆、博物馆和广播电视收转站等公共文化设施建设，优化城区和乡村公共文化资源配置，形成覆盖城乡、结构合理、功能健全的公共文化设施网络。巩固广播电视“村村通”“寺寺通”工程成果，持续推进“西新”工程、广播电视“户户通”“舍舍通”，加大各县电影院建设力度，实施乡镇流动电影放映车、放映室工程、乡镇有线数字电视延伸工程，推进阿里电视台采编播高清化改造建设和各县地面数字无线广播电视收转站建设，组建阿里人民广播电台，实施中央人民广播电台和西藏藏语广播覆盖工程，大力改善边境乡镇、村（口岸）广播影视设施条件，完善广播影视公共服务体系，提高广播电视人口综合覆盖率。持续开展藏文出版物面向基层免费赠阅工程和“东风工程”，为基层干部群众提供更多少数民族语言文化产品。统筹文化、教育、科技、广电、体育和青少年、老年活动场所的规划建设，实现相关设施的综合利用、共建共享。

（四）加强文化遗产保护与传承。加大对古格王国遗址等文物单位的维修保护力度。加强文物调查和文物数据库建设，推进古格壁画等优秀文化遗产数字化建设。积极开展可移动文物普查工作。落实文物保护单位“四有”工作。落实文物保护“五纳入”制度。加大非物质文化遗产普查、申报和保护工作。完善文物保护单位及执法机构建设，加强文物保护宣传，加大文物执法力度。

设立文物保护奖励资金，健全文保奖励制度。

（五）大力推进文化队伍体系建设。组织举办培训班，提高文化管理队伍素质。动员和引导农牧民、机关、学校、企事业单位、社区有一技之长的人员积极投身农牧区群众性文化活动，扩大文化艺术队伍。注重发挥农牧民文化骨干、民间艺人和文化能人的作用，巩固农牧区文化建设的群众基础。

（六）大力发展文化产业。大力发展文艺演出业、文化旅游业、文化娱乐业等文化产业门类。以藏北羌塘文化区、藏西神山圣湖文化区为依托，发展与旅游相配套的文化产业。发挥节日文化作用，以各种民间传统文化节庆活动为载体，充分展示独具阿里特色的文化艺术和民族风情。实施象雄文化产业园区和“梦回古格”精品剧目创演推广项目，努力将象雄文化旅游节打造成为在区内外有一定影响力的文化品牌，把象雄文化产业园建成自治区级文化产业示范基地。逐步建立面向市场、适应市场的艺术表演团体和演出中介服务机构。利用对口援助优势，与陕西省、河北省等相关地市开展各种形式的文化交流活动。

专栏 25：文化重点项目

基层文化设施项目：建设7县综合文体服务中心，楚鲁松杰乡综合文化站。**城市公共文化设施项目：**改扩建阿里地区文艺院团排练场所。**文化保护传承工程：**建设阿里地区非物质文化遗产展示中心。**体育基础设施项目：**新建阿里地区全民健身活动中心。**广电基础设施项目：**建设37个乡镇流动放映车和放映室，进行阿里电视台采编播高清化改造，建设光伏广播电视收转站。**广播电视传播覆盖工程；象雄文化产业园区建设项目；“梦回古格”窗口精品剧目创演推广项目。**

第九章 全面深化改革

一、深化行政体制改革

（一）转变和规范政府职能。合理界定政府职能，优化政府机构设置，进一步理顺职责关系，强化部门协调配合，推动政府

机构改革，逐步形成权责一致、分工合理、决策科学、执行顺畅、监督有力的行政管理体制，避免事权交叉重叠。加快推进政企分开、政事分开、证资分开、政社分开，强化政府经济调节、市场监管、社会治理、公共服务和环境保护职能，加快政府职能向创造良好发展环境、提供优质公共服务、维护社会公平正义转变。支持行业协会、中介结构承担行业规范建设和公共服务职能，加强对目标规划、政策取向、主要任务和保障措施的统筹协调作用，减少对经济社会微观事务的干预，建立政府和市场、社会之间职能清晰、优势互补的和谐关系。深化行政审批制度改革，全面清理行政审批事项，公布政府权力清单、责任清单、负面清单，进一步扩大下放权限范围，加快从事前审批向事中事后监管转变。

（二）加快建设效能政府。严格遵守公众参与、专家论证、风险评估、合法性审查、集体讨论决定的重大行政决策法定程序，提高行政决策水平。建立科学合理的政府绩效评估指标体系和评估机制，推行行政首长为重点的“一岗双责”行政问责制度，提高政府执行力。建立高效的政务服务体系，推行“一站式”服务。健全行政权力监督制约机制，全面提高行政监察水平。

（三）加快建设阳光政府。全面推行政务公开，对行政权力运行、财政资金使用、公共资源配置、公共服务和监管等信息，依法、全面、准确、及时、主动公开。健全新闻发言人制度，加强政策性信息解读。健全政务舆情收集回应机制。建立健全决策后评估和纠错机制。逐步推行政府购买审计服务，推进依法审计全覆盖。

二、深化经济体制改革

（一）深化国有企业改革。健全现代企业制度，推进国有企业公司制股份制改革和混合所有制改革，推进投资主体多元化。健全公司法人治理结构，完善企业管理人员激励约束监督机制，严格执行经营投资责任追究制度。处置企业不良资产，盘活国有资产，妥善分流安置职工。加大政策扶持力度，设立企业发展基金，探索财政专项资金向企业注资的有效途径，支持企业加快新产品开发，鼓励外贸、旅游等骨干企业加强产品开发和人才培养。加快国有资本战略重组，积极引入战略投资者，开展资源、市场、管理等全方位合作。

（二）构建多元化的投融资机制。继续落实金融优惠利率、利差补贴和特殊费用补贴政策，拓宽金融支持小微企业的信贷投放空间，推动财信担保公司尽快开展业务，鼓励在阿银行机构增加贷款投放，指导保险业金融机构探索建立商业保险平台，建立以多层次重大风险分散机制。大力推进社会信用体系建设。重点扶持乡镇营业所发展，完善涉农银行的各项服务功能。拓展金融机构网点向县域和农牧区延伸，加快现有农牧区金融网点的电子化建设力度。进一步向农牧区推广银行自助服务设备，改善农牧区支付环境。完善涉农政策性保险，开展工程保险，积极推动旅游责任保险。大力发展农牧民、城镇居民重大疾病保险，稳妥发展小额贷款保险，积极推动保险业参与社会保障体系建设，发展补充养老医疗保险。积极研发和推广各类责任保险产品，推动建立公众火灾责任保险制度和安全生产责任保险制度。引导地区农行完成 2 个金融服务空白乡镇网点新建工作，完成 13 个营业所

转型升级，力争“十三五”时期建设1家村镇银行或1家小贷公司。到2020年银行各项指标存款余额突破178亿元，各项贷款余额达到38亿元，各助农取款点使用率提高45%以上，取款额度比2015年末增长2倍。

（三）落实财税投资政策。继续落实“收入全留、补助递增、专项扶持”财政政策，落实均衡性转移支付、民族地区转移支付办法，落实国家安全、边疆稳定、民族团结、生态保护等特殊事权重点支出转移支付办法，力争2020年地区总财力达到100亿元以上。争取中央财政对昆莎机场航线运营给予补贴。继续执行好中央和自治区确定的税收优惠政策。健全政府全口径预算体系，政府收支活动全部纳入预算管理，全面实行预算公开制度。加强部门预算管理，完善预算编制与预算执行、预算监督、预算绩效相衔接机制。落实投资扶持政策，进一步加大投资争取力度，实现“十三五”期间全社会固定资产投资规模比“十二五”翻一番以上，力争达到300亿元以上。积极争取自治区提高阿里地区工程建设的设计标准和补助标准。

三、深化农牧业改革

建设草场土地承包经营仲裁业务用房及配套设施，稳妥推进耕地、草场承包经营权和农村集体土地确权登记颁证，“十三五”期间完成确权登记颁证工作，支持农田草场和农村集体土地的合法经营流转。制定吸引农牧民进城的土地优惠政策，引导农牧民自主建房。对进入城镇从业农牧民按照城镇标准给予基本社会保障，允许继续保有牧场和农牧民享有的国家及自治区政策待遇。引导农牧民投资（入股）基础设施建设和管理。在坚持“三个长

期不变”的前提下，允许农牧民将自己的土地、草场使用权通过出让、出租、入股、租赁、转包等形式有偿转让或出让流转，通过政府审批由农牧民自愿开发建设的荒山、荒坡、荒地植草、植树的生态型工程允许长期使用受益，并给予特殊的激励政策。按照依法、自愿、有偿原则，发展适度规模经营。落实各项农牧业支持保护政策和农牧业保险保费补贴制度，大力支持农牧民转变传统生产方式，鼓励农牧民发展人工种草，开展短期育肥。推进现代农牧业集约化生产，重点选取 20 家农牧民专业合作经济组织进行重点扶持，鼓励采取“基地+专合组织+农户”或“公司+基地+农户”等生产经营方式，建立集约化生产经营机制，努力培育一批起点高、规模大、带动能力强的企业化管理、农牧民广泛参与的产业发展组织，到 2020 年建成 3 个自治区级农牧业产业化示范县（场）、5 家龙头企业、12 家农牧民专业合作经济组织示范社，农牧民群众入社率达 60%以上。

第十章 积极有序推进对外开放

一、构筑面向南亚邻国的对外开放新格局

推进口岸建设。高标准建设普兰口岸唐嘎边贸市场，完善普兰口岸国门区基础设施，推进强拉山口贸易通道建设，健全贸易洽谈、商品展销、仓储运输、商旅服务、金融服务等口岸功能。完善金融、工商、公安等管理机构以及能源、通讯、教育、卫生、广播、电视等配套设施和商旅服务系统。主动深入开展官方交流与会晤，增进与尼泊尔相邻地区的文化交流与经贸合作，及时协调解决口岸发展中遇到的困难和问题，为口岸建设和边贸发展打下良好的国际环境。积极推动昆莎机场国际航空口岸申报建设。

推进什布奇边贸通道和楚鲁松杰、独木齐列边贸市场建设，不断提升贸易便利化水平。

实施以特取胜战略，不断优化出口商品结构，引导企业通过提高出口商品质量、改善服务来开拓和扩大市场份额，积极鼓励拥有自主知识产权、自主品牌产品出口。积极培育生产规模大、产品特色优势突出、区域竞争力强、资源综合利用水平高的外贸骨干企业。

完善财政金融支持政策。结合普兰口岸实际，用足用好用活中央赋予西藏的财税政策。积极推进便民互市贸易，争取国家在扩大免税商品范围、提高免税限额等方面给予特殊政策支持。鼓励商业银行建立网点，为口岸发展提供金融支持。推广跨境贸易人民币结算，为跨境贸易和旅游提供金融结算便利。实行财政补助资本金等政策，鼓励建立各类融资担保机构。研究建立信用担保风险补偿机制，完善金融服务政策体系。

专栏 26：口岸边贸项目

普兰口岸基础设施建设：完善普兰口岸国门区基础设施，提升服务功能。

边贸市场建设项目：升级改造普兰唐嘎国际边贸市场、楚鲁松杰、独木齐列边贸市场和札达县萨让边贸市场，完善基础设施和配套设施。

强拉山口和什布奇边贸通道设施建设

二、深化对内开放合作

（一）健全现代市场体系。实行统一的市场规则，坚持非禁既入、非限即准，实行负面清单准入管理，加强市场综合执法，营造法治营商环境。全面推进社会信用体系建设，健全信用监管机制，营造守信激励、失信惩戒的社会氛围。支持非公有制经济发展，实施“低门槛、零注册、轻赋税、强支撑、少检查、重激励”优惠政策，重点扶持文化旅游产业、现代农牧业、生态工业、

物流配送、信息网络等领域市场主体建设，鼓励民营资本投资市政、交通、能源、水利、通讯、生态、金融、教育、医疗、文化等领域。力争“十三五”时期非公经济市场主体年均增长12%以上、民间投资年均增长10%以上、非公有制经济增加值和提供税收年均分别增长10%以上。

（二）加大招商引资力度。把改善投资环境作为招商引资的首要任务加以研究落实，深入贯彻落实自治区招商引资政策，贯彻落实中央、自治区给予的特殊财税金融政策，认真研究制定出系统的产业发展政策，明确政策导向，以切实可行、更具吸引力的政策措施，引导和吸引本地、区内外社会资本和生产要素流入。加快商事制度改革，严格实施注册资本认缴登记制，放宽注册登记条件，实行年报公示制度以及“三证合一、一照一码”“先照后证”等重大改革措施，制定推进改革的实施意见，完善工作流程，加强“先照后证”（除国务院明确规定的39项前置行政许可审批事项外）前置改后置事中事后监管，履行好“双告知”工作，推进企业登记全程电子化。全面清理收费项目，实行收费目录清单管理。借助藏博会、象雄文化旅游节等展会平台和网络平台进行招商，鼓励区外资金投资旅游业、现代农牧业、商贸流通、清洁能源等产业。优化投资环境，强化政府服务意识，提高服务水平和质量，提高工作效率，全面推行行政事项限时办结制，严厉打击“吃拿卡要”等不正之风，用宽松优化的环境吸引投资。

（三）加强区域合作交流。牢牢抓住连接新疆的区位优势，加强与新疆在基础设施建设、资源开发、进出口贸易、物资保障供给、社会治理、边疆稳固等方面的合作，搭建连接丝绸之路经

济带和环喜马拉雅经济合作带桥梁。加强与日喀则地区合作，共同打造冈底斯国际旅游合作区高端旅游产品，加强与林芝地区合作，拉动高端旅游产业发展。加强与那曲地区合作，共同建设好羌塘国家公园，探索开发羌塘国家公园定制式高端旅游。加快劳动力市场信息系统建设，开展与日喀则、拉萨等地劳动力供需信息交流，探索新型区域劳务合作模式，深化劳务合作内容，推动就业制度的调整与创新。

（四）创新对口受援工作。加强与对口支援单位的联系，建立对口支援联席会议制度，充分搭建援藏平台和桥梁作用，最大限度利用好对口支援优惠政策，大力实施经济援藏、教育援藏、就业援藏、科技援藏、干部援藏，完善全方位、多层次、宽领域的对口支援格局。大力探索飞地经济发展路子和税收共享分配机制，积极开展产业园区开发等领域合作。在教育、卫生等领域大力推进组团式人才援藏，鼓励优秀援藏技术人员长期留藏工作。建立河北、陕西两省医疗卫生机构对口帮扶地县医疗机构的长期支援机制。完善援藏项目管理办法。积极探索以企业合作为主体的对口支援新机制。以建立共赢的战略性伙伴和区域合作关系为目标，逐步改变对口支援投入方向。发挥援助资金的杠杆作用，以产业基金、贴息、征地补偿、价差补偿、技改补助等方式吸引内地企业投资，撬动大资金投入。逐步形成“政府搭台、企业唱戏”的对口支援长效机制。积极推进阿里籍高校毕业生、农牧民青年到河北、陕西两省就业。

第十一章 依法治藏 筑牢国家安全屏障

全面实施治边稳藏战略，坚持维护稳定第一要务，加快法治阿里建设，落实民族宗教政策，提升社会治理能力，加强国防能力建设，着力推进长治久安，筑牢国家安全屏障。

一、全面加强法治建设

牢固树立法治观念，坚持法治政府、法治阿里、法治社会一体建设，深入推进依法行政，促进司法公正，建设法治社会，在法治轨道上推进经济社会发展和长治久安。

（一）全面加强依法行政。加快法治政府建设。依法全面履行政府职能，推进机构、职能、权限、程序、责任法治化，加强依法决策，建立法律顾问制度，完善合法性审查机制，增强各级干部依法行政、依法办事的意识和能力。坚持严格规范公正文明执法，推进综合行政执法改革，全面落实行政执法责任制，加大执法监督检查力度。加强行政复议宣传，探索简易复议程序和当场审理方式，提高行政复议决定履行实效。

（二）全面加强司法公正。坚持严明公正司法。构建职权明晰、运行规范、透明开放、权责统一的审判监督机制和廉政监督机制，建立配套规章制度，保证审判质量和效果，维护公平正义。更加注重司法为民，加快建立公共法律服务体系，加强对农牧民群众维护合法权益的法律援助，进一步提高法律援助办案质量和服务水平。稳步推进司法体制改革，完善司法管理和权力运行体制，依法、独立、公正的行使审判权和检察权。加强司法队伍正规化、专业化和职业化建设，规范执法执业行为，不断提高基层

政法队伍的业务素质和执法能力。

（三）深入开展普法宣传教育。弘扬社会主义法治精神，广泛开展群众性法治文化活动。深入开展多层次多形式的法治创建和普法宣传教育活动，增强全社会厉行法治的主动性，形成守法光荣、违法可耻的法治氛围，引导各族群众自觉遵法学法守法用法。健全普法宣传教育机制，法治教育纳入国民教育体系，健全媒体公益普法制度，加强新媒体在普法中的运用，提高普法实效。

二、夯实民族团结的社会基础

坚持完善民族区域自治制度，加强各民族交往交流交融，推动全地区民族团结进步事业创新发展，促进各民族团结奋斗、共同繁荣发展，全面建设民族团结示范区。

（一）全面贯彻党的民族政策。坚持把民族团结作为最大的群众工作，把民族团结作为阿里各族人民的生命线，认真学习贯彻习近平总书记“加强民族团结，建设美丽西藏”的重要指示和在中央民族工作会议和会见民族团结优秀少数民族代表时的重要讲话精神，全面贯彻落实党的民族政策，充分保障各族人民在政治、经济、文化、社会等方面的权益，维护人口较少民族权益和民主权利。全面执行民族区域自治制度和民族区域自治法，继续巩固县、乡镇党政一把手“一藏一汉”配备制度，保持藏族及其他少数民族在各级人大代表、人大常委会组成人员、政协委员、政协各界别、政协常委会中的合理比例。建立健全民族干部培养选拔任用机制，实施少数民族专业技术人员特殊培养工程，大力选拔、放手使用藏族干部和其他少数民族干部。依法管理民族事务，坚持法律面前人人平等，在法律规范内、法治轨道上处理涉

及民族因素的问题，坚决反对和制止一切形式的民族歧视，坚决反对大汉族主义和狭隘民族主义，坚决抵制以民族划线搞选择性执法，依法打击破坏民族团结和制造民族分裂的违法犯罪行为。

（二）深入开展民族团结进步创建活动。立足于培育中华民族共同体意识，健全民族团结宣传教育体系，紧紧围绕“3·28”西藏百万农奴解放纪念日、西藏自治区成立纪念日、9月民族团结月等重大节点，广泛开展民族团结宣传教育活动，推进民族团结教育进机关、进乡村、进社区、进学校、进企业、进军营、进寺庙。坚持把民族团结教育纳入国民教育、干部教育、社会教育，推进民族理论、民族政策、民族知识进教材、进课堂、进头脑，引导各族群众牢固树立“三个离不开”思想，增强各族群众对伟大祖国、中华民族、中华文化、中国共产党、中国特色社会主义道路的认同。贯彻落实区党委创建民族团结进步模范区的战略部署，争创民族团结进步先进地区，深入开展民族团结进步示范县、乡（镇）、村（居）、单位创建活动，广泛开展“民族团结党员先锋行”活动、各族群众民族团结联谊活动，定期召开民族团结进步表彰大会，营造民族团结进步创建人人有责、人人参与、人人共享的良好局面。

（三）推动建立嵌入式社会结构和社区环境。在社区、公租房小区、廉租房小区合理安置各民族干部群众聚居，合理规划和设置社区、小区内惠民、便民、利民的公共服务设施。鼓励中小学实行混班教学、混合住宿，让青少年玩在一起，学在一起，成长在一起。在农牧区、各企业中开展“各民族联合创业、扶贫济困、守望相助”活动，继续深化机关、企事业单位“双语”互

学活动，努力创造各族群众共居、共学、共事、共乐的社会条件。完善城市少数民族流动人口服务管理协调合作、社会服务、法律援助等机制。

（四）发展壮大爱国统一战线。高举爱国主义、社会主义旗帜，最大限度团结一切可以团结的力量，扎实做好党外知识分子、“两新”组织和新媒体从业人员、归国藏胞的统战工作。进一步推进政治协商制度建设，加大党外代表人士培养选拔使用力度。建立非公有制经济人士关怀机制，深入开展先进民营企业和优秀企业家评选表彰活动。进一步健全完善境外藏胞回国审批程序制度，做好境外藏胞、归国留学人员探亲探访、朝佛、参观考察的服务管理工作，定期看望慰问归国定居藏胞。全面掌握阿里籍境外藏胞情况，切实做好境外友好藏胞教育引导、沟通联络、接待服务，通过开展有阿里特色的专题展览、歌舞、摄影和非物质文化遗产展示等活动，每年组织一次藏历新年赴尼泊尔慰问演出，推动境内外文化交流、联络交友，壮大藏胞中的爱国力量，争取中间力量，孤立打击“藏独”顽固分子。

三、全面落实党的宗教政策

依法管理宗教事务，落实分级负责的属地管理责任，改善寺庙僧尼公共服务，积极解决寺庙民生难题，引导藏传佛教与社会主义相适应，实现宗教和睦、佛事和顺、寺庙和谐。

（一）全面贯彻党的宗教工作政策方针。全面贯彻党的宗教信仰自由政策，坚持独立自主自办原则，尊重和保护公民宗教信仰自由权利，维护宗教团体、宗教活动场所以及宗教界人士和信教群众的合法利益。坚持依法管理宗教事务，保护合法、制止非

法、遏制极端、抵御渗透、打击犯罪，健全宗教事务管理制度，依法处置涉及宗教因素的矛盾和问题。

（二）加强僧尼的思想政治教育。深入开展爱国主义、民族团结、法制宣传教育活动，深入开展反分裂斗争教育，深入开展社会主义核心价值观教育。组织僧尼开展教规教义研究，挖掘教规教义中有利于社会进步、人民幸福的积极因素，向信教群众宣传教义中扬善抑恶、平等宽容、扶贫济苦等积极思想，引导宗教人士用社会主义核心价值观引领教规教义阐释，促进宗教与社会主义社会相适应。大力开展寺庙“五进”（法律宣传、政策宣传、电影、医疗、帮扶）活动，继续深化“五比、两争创”（比爱国、比守法、比持戒、比造诣、比团结，争创和谐模范寺庙、争创爱国守法先进僧尼）活动。深入开展和谐模范寺庙暨爱国守法先进僧尼创建评选活动。

（三）创新寺庙管理服务机制。推进寺庙分类管理、分级管理，建立健全寺管会与寺庙所在乡镇、村联系联络制度，强化寺庙管理主体在县、延伸到村、规范到点，落实属地管理责任制，落实干部驻寺常态化。建立领导干部联系僧尼制度，地区四大班子领导每人联系1座寺庙，各县正县级领导每人联系本辖区内1座寺庙（拉康），每年深入寺庙2次以上，帮助寺庙解决实际困难和问题。开展各县县级干部结对帮扶僧尼活动，每人结对1名僧尼，积极为联系僧尼办实事好事。固化驻寺干部“六个一”活动，深化寺庙网格化管理，完善联创联帮制度。认真执行寺庙僧尼定员和教职人员资格证管理制度，严格落实“三个不增加”要求，依法整治非法宗教场所，从严审批宗教建筑物新建、改扩建

工程。加强寺庙闲杂人员的清理，加大寺庙超编和非法容留童僧问题的整治力度，严格重大宗教活动的审批，严厉打击非法宗教活动。全面推进寺庙“9+1”工程建设，实现僧尼的医疗保险、养老保险、低保、人身意外险全覆盖，每年为在编僧尼免费健康体检。坚持以制度管人、管事、管财，依法管理寺庙事务，健全寺庙各类规章制度，规范僧尼言行，推进寺庙管理制度化、规范化。严格寺庙僧尼外出请销假制度，落实好外出僧尼“一对一”联系服务制度。严格寺庙财务管理，完善寺庙财务管理制度，建立寺庙财务公开公示制度，自觉接受僧尼信众监督。

（四）充分发挥爱国宗教界人士积极性。鼓励宗教界探索藏传佛教服务社会的方式和途径，引导宗教界积极参与社会公益和慈善事业。深入开展以弘扬历代高僧大德“爱国爱教、遵规守法、弃恶扬善、崇尚和谐、祈求和平”为主题的巡回宣讲活动。继续加大僧尼培训轮训工作力度，协调西藏佛学院设立阿里僧尼学经班，提高僧尼文化水平，努力培养一批政治上靠得住、宗教上有造诣、品德能上服众、关键时刻起作用的宗教界代表人士。完善各级领导干部联系宗教界代表人士制度，加强与宗教界代表人士的沟通联系。

（五）注重驻寺干部队伍建设。按照“政治坚定、业务精通、作风过硬”的要求，选派政治素质好、工作能力强、作风扎实、有一定民族宗教工作经验的优秀干部驻寺工作。驻寺干部调整遵循“先补后调”原则，事先征求同级及上级统战部门意见建议。加强对驻寺干部培训、轮训，建立驻寺干部试用期制度，试用期考核不合格的干部及时调整。不断完善各项驻寺工作制度，研究

制定驻寺干部考核和交流办法，规范驻寺干部的定岗定责和考核评价。关心关爱驻寺干部，落实在海拔 4000 米以上连续驻寺满 5 年、表现优秀、符合任职条件的，可担任上一级职务政策。

四、全面维护社会稳定

推进社会治理创新，坚持依法治理、主动治理、综合治理，加强边境管理，牢牢掌握反分裂斗争的主动权，推动国防建设与经济建设相协调，努力实现持续稳定、长期稳定、全面稳定。

（一）牢牢把握中央对达赖集团斗争方针不动摇。深入开展反分裂斗争，始终坚持中央对达赖集团的定性和斗争方针，始终认清达赖集团是组织体系完备、国际影响大的分裂主义政治集团，十四世达赖是图谋“西藏独立”的分裂主义政治集团的总头子，是国际反华势力的忠实工具，是在西藏制造社会动乱的总根源，是阻扰藏传佛教建立正常秩序的最大障碍，是披着宗教外衣祸藏乱教的政客。深刻认识达赖集团所谓的“中间道路”“大藏区”“高度自治”本质是分裂祖国，我们同达赖集团的斗争是西藏各族人民同政教合一封建农奴主阶级残余势力斗争的继续，是关系国家统一、民族团结的重大政治斗争，是长期的、尖锐的、复杂的你死我活的斗争。必须毫不动摇地坚持旗帜鲜明、针锋相对、掌握主动、争取人心、强基固本的对达赖集团斗争方针，深入揭批达赖集团政治上的反动性、宗教上的虚伪性、手法上的欺骗性，教育引导广大党员干部和各族群众深刻认识达赖集团的真实面目和险恶用心，妥善应对“后达赖”向“达赖后”转变的各种挑战，将藏传佛教与十四世达赖区分开来、将十四世达赖与历世达赖区分开来、将十四世达赖与达赖的封号区分开来，自觉与

达赖集团划清界限，坚决反对和抵御达赖集团的分裂渗透破坏活动，筑牢反对分裂、维护稳定的思想基础、工作基础和组织基础。

（二）严密防范和应对暴恐因素的影响。强化源头管控，完善与新疆喀什、和田地区建立双边警务协作机制，加强两区三地之间情报信息、打击恐怖犯罪、走私、贩毒等领域的合作。深入开展领导干部与疆籍少数民族群众“一对一”交朋友、联系服务工作，落实“一季一慰问、一月一见面、一周一联系”工作要求。加强新藏边界巡逻防控，合理设置新藏边界执勤卡点，配强执勤和巡逻力量，充分发挥泉水湖、多玛、克里亚检查站作用，充分发挥村干部带队巡山和马帮、摩托车边界巡逻的作用，充分发挥机场检查站对新疆籍少数民族人员审查登记的作用，全方位构建起边界、交通和空中严密防范暴恐分子潜入阿里的安全网。

（三）切实加强边境地区管控。严格落实“两个一律”和“一个出不去，一个进不来”要求，进一步强化军警民联防联控机制，巩固“村村是堡垒、户户是哨所、人人是哨兵、生产是执勤、放牧是巡逻、处处是防范”的边境防控格局。增加边境地区民兵、护边员力量，边境村、边境地区寺庙派驻民警，发挥好边境地区各基层组织护村队、护边员、联防队员、信息员、双联户长的作用，加强对边境重要山口、187条季节性通道和57条常年通道的管控和边境一线的巡逻防控，依法打击各类非法出入境活动，严厉查堵各类违禁品、反宣品、危险品入境，严防“藏独”分子实施“闯关”、渗透破坏活动。在重要方向和位置建设固定执勤点，对重要通道设置监控设施，实现对边境重点区域、重点地段的全时段监控。广泛宣传、认真落实边境地区农牧民群众维稳控

边奖励政策，调动群众维稳控边积极性。

（四）扎实推进社会治安综合治理。坚持打防结合、预防为主、专群结合、依靠群众的方针，持续加强立体化社会治安防控体系建设，构建群防群治体系，进一步完善“护院队、护校队、护村队、护边队、红袖标”等基层巡防队伍建设，每年开展一次“平安单位”评选表彰活动。深入开展严打整治、反自焚专项斗争和反暴恐专项行动，集中整治突出的治安问题和治安乱点。加强流动人员服务管理，严格落实重点人员全程全时跟踪监控措施，依法从严从快从重打击追随敌对势力和达赖集团的非法组织和重点人员。强化重要部位、重点区域的管理，加强对危爆物品的监管，落实加油（气）站安全员的监管责任，强化源头治理，严防漏管失控。妥善化解矛盾纠纷，建立综治、维稳、信访等部门协调联动机制，构建行政调解、司法调解、人民调解有机结合的“大调解”工作体系，整合矛盾纠纷排查化解资源，最大限度地把矛盾纠纷化解在基层、消除在萌芽状态。

（五）完善城乡管理服务机制。进一步健全和完善地、县便民警务站“服务群众、维稳处突”的功能和机制，根据需要动态调整、扩大服务区域或增加便民警务站的民警数量；进一步完善各县便民服务中心的功能，拓展“一站式”服务的内容和范围；继续完善网格化管理模式，深化“先进双联户”创建评选活动，大张旗鼓表彰和奖励“先进双联户”；深化干部驻村工作，继续选派优秀干部驻村，落实“5+2”驻村工作任务，建立干部驻村工作长效机制；深入开展“党员干部进村入户、结对认亲交朋友”活动，完善乡科级以上党员干部直接联系服务群众制度；推进乡

镇“三个中心”（信访接待中心、人民调解中心、便民服务中心）建设，形成“多位一体”的基层综合服务管理工作格局，提高社会管理科学化、民主化、法治化水平，增强基层社会治理能力。

（六）加强地区外事工作。加强对境外组织和人员的管理，依法管理境外非政府组织、外国记者、外国游客、入境藏胞等组织和人员在阿里的活动。配合国家总体外交，加强与周边国家的友好交流，做好印度香客的接待、管理和服务工作。建立入境外国人信息库系统，落实外国人入住旅店、出租屋的登记管理制度。加强出入境证件管理，严格公民出入境审批手续，严格护照发放、管理，加强边境通行证的审批、发放、检查和沿途验证，坚决防止偷越国（边）境人员通过合法手续前往边境地区非法出境。

（七）加强维稳能力建设。加强政法系统和统战、民族、宗教等部门的维稳力量建设，加强情报侦察专业力量和专兼职信息员队伍建设，加快推进乡镇派出所、边防派出所和寺庙派出所的建设，积极改善边境一线检查站点的值勤条件。继续加大政法系统维稳处突、治安防控等方面投入，加强基层维稳设施建设，加快推进维稳信息化工程建设，实施社会治安综合治理信息化平台、地县城区“天眼工程”、边境边界视频监控系统、公安机关信息化建设等项目。持续加大维稳所需经费、设备、装备和器械的投入力度，推动人财物向基层倾斜，改善基层维稳队伍的办公服务条件，提升装备水平和保障能力。

（八）强化维稳机制建设。认真总结、梳理维稳工作中好的经验、做法，充实完善地、县、乡镇、村（居）特别是边境县、乡镇、村（居）的维稳领导机制，党政军警民联防联控机制，重

点领域防控工作机制，城镇、乡村管理服务机制，领导干部下包一级维稳督导机制，重大决策稳定风险评估机制，维稳督查机制，维稳工作责任追究等工作制度，建立健全分析研判、研究部署、领导指挥、协调联动、队伍建设、基础建设、后勤保障等方面维稳工作机制，进一步完善细化处置突发事件预案并加强演练，切实提高应急处突能力，确保中央治边稳藏的决策部署和区党委十项维稳措施落到实处。

（九）统筹国防和经济建设。适应边境新形势，加强以边境管控、战略物资储备、口岸基础设施、边境物防及信息化、边境宣传点等为重点的基础设施建设。加强边境地区群众的法律、法规宣传教育，提高群众自觉维护稳定的意识。继续巩固和完善以群众为基础、以各维稳力量为骨干的军警民联防联控维稳控边体系，不断加强反蚕食、反渗透、反偷渡工作，依法严厉打击非法出入境。大力支持国防和军队建设，推进军地资源开放共享，促进军民融合式发展。大力支持武警部队改善执勤、处突、反恐和抢险救灾的设施条件。加大交通、能源、信息、市政等基础设施的共享力度。加强国防教育，增强全民国防观念。深入开展双拥共建活动，巩固和发展新时期军政军民团结。

五、强化安全生产监督管理

（一）健全安全生产责任体系。牢固树立以人为本、科学发展、安全发展的理念，严格按照安全生产“五级五覆盖”要求，建立健全“党政同责、一岗双责、齐抓共管”安全生产责任体系，进一步明确各级党委、政府及各行业主管部门的安全监管责任及企业的安全生产主体责任，形成党委领导、政府监管、企业落实、

全社会共同参与的安全监管工作格局。

(二) 进一步强化安全监管。深入开展安全生产大检查、大排查、大整治行动。强力推行“打非治违”和重点行业专项整治。全面整治道路交通、非煤矿山、危险化学品、食品药品、建筑施工、消防等行业领域安全隐患和违法行为。强化公众聚集场所和人员密集场所的公共安全监管。建立完善地下矿山安全避险“六大系统”。落实建设项目安全设施“三同时”管理制度。

(三) 加强安全监管队伍建设。健全地区及各县安全监管执法队伍，建立各乡（镇）、村（居）安全生产委员会及安全监管机构，充实基层安全监管力量。加大安全监管基础设施、装备和经费投入。

专栏 27：长治久安建设重点项目

地区中级人民法院及七县人民法院诉讼服务中心项目：新建阿里地区中级人民法院及 7 县人民法院诉讼服务中心。**地县两级社区矫正对象和安置帮教人员培训基地项目：**新建阿里地区和 7 县社区矫正人员培训基地。**地县两级（公证、法援、律师）综合法律服务项目。****寺庙（拉康）维修及基础设施建设：**对扎江寺、麻米寺等 37 个寺庙进行维修和保护，对罗布拉克、扎普玛尼拉克等 16 个拉康进行维修和保护。**爱国主义教育基地项目：**新建阿里地区狮泉河革命烈士纪念馆，改造 6 县革命烈士陵园。**公安机关检查站建设项目：**新建及改扩建一级公安检查站 3 个、二级检查站及公安检查卡点 11 个。**电子警察建设项目：**在国道及省道沿线安装电子警察。**社会治安综合治理信息化平台项目；**阿里地区视频监控系统项目；**公安机关信息化建设项目；**公安机关综合业务技术用房建设项目。

第十二章 保障措施

本规划是今后五年我地区经济社会发展的宏伟蓝图和行动纲领，在我地区社会主义市场经济体制初步建立的情况下，实现本规划目标和任务，主要依赖政府指导和市场配置资源的基础性作用。各级政府部门要正确履行职责，调控引导好社会资源，合理配置公共资源，保障规划顺利实施。

一、强化目标管理

本规划提出的预期性指标和产业发展等任务，主要依靠市场主体的自主行为实现。规划确定的约束性指标和公共服务、生态环境保护与建设等领域的任务，要分解落实到相关部门和县，明确工作职责和进度。各级政府和部门要统筹运用公共资源，完善公共政策，加大投资力度，加强监测、预测和分析，及时发现和解决经济运行中的突出矛盾和问题，要通过完善配套措施和利益导向机制，创造良好的政策环境、发展环境，激发市场主体的积极性和创造性，增强政府宏观指导和调节的针对性，提高有效应对经济运行中突发事件的能力，保障经济安全稳定运行，确保各项目标任务顺利完成。

二、强化协调推进

各县各部门要依据本规划纲要确定的发展方向和总体要求，科学合理编制专项规划和县域规划，分解落实各项任务目标，加强统筹协调，探索形成集经济社会发展规划、城乡规划、土地利用规划、生态环境保护规划为一体的“多规融合”和“多规合一”。

三、强化政策保障

全面贯彻落实中央第六次西藏工作座谈会确定的指导思想、重点任务和主要举措，主动加强与自治区各厅局、“两省三企”衔接沟通，逐项落实政策和项目，切实用好用足中央、自治区为我地区制定的各项特殊优惠政策和扶持措施，保障规划实施有坚实的政策基础。认真编制和实施好“十三五”重大项目规划。各级政府和部门要密切协作，强化项目工作“双联动机制”，进一步加强向自治区有关厅局汇报衔接的工作力度，积极争取国家投

资。加强项目前期工作，积极落实项目建设条件，精心组织项目建设，形成重大项目对落实本规划的重要支撑。

四、强化监督管理

完善规划实施评价考核制度。按照各类指标不同要求，实行分类评价考核。规划确定的约束性指标，分解落实到各县、各部门，纳入各县各部门经济社会综合评价和绩效考核，进一步完善评价考核办法。

健全规划实施的监督制度。加强重大战略问题跟进研究和规划执行情况分析，定期报告规划目标和主要任务进展情况，适时组织规划中期评估。加强监督检查，充分发挥监察、审计等监督机关、新闻媒体、群众社团的监督作用，建立健全定期检查和专项督查制度及纪律保障制度，建立健全政府与企业、群众的信息沟通和反馈机制。

规范规划实施调整制度。本规划纲要经地委批准后，由行署组织实施。当环境发生重大变化或因其他重要原因需修订本规划时，由行署提出调整方案，报地委批准。