

拉萨市“十二五”时期国民经济和 社会发展规划纲要

二〇一一年四月

目 录

第一章 发展基础与发展环境	4
第一节 发展基础	5
第二节 发展环境	9
第二章 指导思想、基本思路与发展目标	11
第一节 指导思想和基本思路	11
第二节 发展目标	12
第三章 发展定位与空间布局	15
第一节 发展定位	15
第二节 空间开发适宜性分区	15
第三节 总体空间布局	16
第四章 特色产业发展	16
第一节 现代农牧业	17
第二节 特色工业	19
第三节 旅游业	21
第四节 商贸流通业	23
第五节 品牌建设	25
第五章 城乡建设	26
第一节 首府城市建设	26
第二节 县城和中心城镇建设	30
第三节 社会主义新农村建设	32
第六章 重大基础设施建设	34
第一节 交通基础设施建设	34
第二节 水利基础设施建设	35
第三节 能源基础设施建设	35
第四节 信息基础设施建设	36
第七章 社会建设	37
第一节 优先发展教育事业	37
第二节 积极扩大城乡就业	39
第三节 加快建设覆盖城乡居民的社会保障体系	40
第四节 提升城乡公共医疗卫生服务水平	41
第五节 推进科技进步与创新	42
第六节 加强人才队伍建设	43
第七节 发展文化体育事业	45
第八章 生态文明建设	46
第一节 建设首府城市生态安全屏障	47
第二节 建设资源节约型社会	49
第九章 改革开放	50
第一节 继续深化改革	50
第二节 提高对外开放水平	52
第三节 深化对口支援工作	53

第十章 平安和谐拉萨建设	53
第一节 深入开展反分裂斗争	54
第二节 加强社会治安综合治理	54
第三节 依法加强宗教事务管理	55
第四节 切实加强维稳能力建设	55
第五节 不断巩固和发展各民族大团结	56
第六节 加强社会主义精神文明建设	57
第七节 加强社会主义民主政治和法制建设.....	58
第十一章 规划实施保障	58
第一节 完善规划实施机制	59
第二节 强化组织保障	60
第三节 优化发展环境	61
第十二章 2020 年远景目标	61
附录 名词解释	63

拉萨市“十二五”时期国民经济和 社会发展规划纲要

拉萨的发展稳定，关系西藏的发展稳定。“十二五”时期，是拉萨全面贯彻落实党的十七届五中全会、中央第五次西藏工作座谈会和区党委七届七次全委会议精神，奋力推进跨越式发展和长治久安的重要时期，是在全区率先实现全面建设小康社会宏伟目标的攻坚时期，是建设社会主义新拉萨的关键时期。立足长远，结合实际，科学制定拉萨市国民经济和社会发展“十二五”规划（2011—2015年），对于正确把握战略机遇、推动经济社会更好更快更大发展，具有重大意义。

第一章 发展基础与发展环境

“十一五”时期，是拉萨发展进程中极不平凡、极不寻常的时期。在党中央的亲切关怀下，在自治区党委、政府的坚强领导和北京、江苏两省市的无私援助下，市委、市政府团结带领全市各族人民，高举中国特色社会主义伟大旗帜，以邓小平理论和“三个代表”重要思想

为指导，深入贯彻落实科学发展观，抢抓机遇，开拓进取，积极应对国际金融危机，果断处置“3·14”打砸抢烧严重暴力犯罪事件，稳妥处理当雄“10·6”地震等自然灾害，取得了推动发展、改善民生、维护稳定、深化改革、扩大开放的重大历史性成就。

第一节 发展基础

“十一五”时期，全市综合发展实力显著增强，城乡居民生产生活条件明显改善，社会事业快速发展，生态文明建设全面加强，社会主义精神文明建设和民主法制建设全面推进，社会局势基本稳定，发展质量、发展水平和自我发展能力强劲提升。

——**经济发展再上新台阶**。“十一五”末，全市地区生产总值达到178.91亿元，年均增长15.6%，人均地区生产总值31948元，三次产业结构由“十五”末的7.2：23.2：69.6调整为5.1：31.2：63.7，产业结构进一步优化。地方财政一般预算收入达到15.02亿元，年均增长36.1%。社会消费品零售总额达到86.32亿元，年均增长22.2%；进出口总额达到8.26亿美元。

——**特色产业提质增效**。农牧业综合生产能力明显提高，到“十一五”末，农牧业总产值达到15.05亿元，年均增长8.45%。农畜产品生产基地初具规模，设施农业、特色种养殖业亮点纷呈，农牧民专业合作组织健康发展，农畜产品市场供给能力进一步提高，农牧业市场化、规模化、标准化、人才化水平进一步提高。以特色优势资源开发为重点的工业经济快速发展，“一区三园”的集聚效应明显增强，入驻工业企业达到119家。全市工业增加值达到19.72亿元，销售产值

达到 36.47 亿元，工业税收达到 2.46 亿元，年均分别增长 22.2%、20.15%和 20.15%。以旅游业为龙头的第三产业迅猛发展，“十一五”末，全市接待国内外游客 413.42 万人次，实现旅游收入 42.11 亿元，分别是 2005 年的 3.9 倍和 3.5 倍。

——基础设施条件显著改善。“十一五”时期，全市完成固定资产投资 587 亿元，是“十五”时期的 2.31 倍。青藏铁路、柳梧大桥建成通车，旁多水利枢纽、机场专用公路、拉日铁路、青藏直流联网等重大项目开工建设，一大批关系国民经济发展大局、关系民生改善和维稳能力提高的重点项目顺利实施，极大改善了发展条件，夯实了发展基础。黑色公路通车里程达到 435.25 公里，91.2%的乡镇通油路，46.84%的行政村通油路。农牧区电网覆盖率达到 99%。

——人民生活水平明显提高。到“十一五”末，城镇居民人均可支配收入达到 16567 元，年均增长 11.9%；农村居民人均纯收入达到 5003.44 元，年均增长 15.8%，城乡居民收入比由“十五”末的 3.93：1 缩小到 3.31：1。以农牧民安居工程为突破口的社会主义新农村建设取得重大进展，39510 户 24.28 万农牧民住上安全适用新房，提前两年完成“十一五”规划目标任务，农村居民人均住房面积达到 27 m²，城镇居民人均住房面积达到 31 m²。农牧区安全饮水工程解决 911 个农牧民集居点 21.4 万人的饮水安全问题。建设农牧区户用沼气池 29234 座。农牧区碘盐人口实现全覆盖。60 岁以上老人免费乘坐公交车，45 岁以上的农牧民免费体检，建立健康档案。

——首府城市功能日臻完善。《拉萨市城市总体规划（2009—2020）》得到国务院批准实施。“六城同创”全面推进，先后荣获自治

区园林城市和卫生城市称号，第五次荣获全国双拥模范城市称号。市政道路、市政管网及相关配套设施更加完善，街景改造工程进展顺利，商业网点布局日趋合理，西藏商贸中心城市的服务和集散功能进一步增强。柳梧新区、东城区和拉萨经济技术开发区建设稳步推进，“东延西扩南跨”的空间架构初步形成。城市建成区面积达到 62.9 km²，人均绿地面积达到 10.26m²，绿化覆盖率达到 43%。

——**社会事业快速发展**。教育教学质量明显提高，办学条件明显改善。学龄儿童入学率和巩固率分别达到 99.76%和 99.47%，高中阶段毛入学率达到 80.8%。拉萨师范学校成功升格为拉萨师范高等专科学校。科技工作明显进步，科技对农牧业增长的贡献率年均增长 1 个百分点。文化事业繁荣发展，文化市场管理逐步规范，文化遗产和非物质文化遗产保护进一步加强。县乡村文化基础设施条件进一步改善。广播电视综合人口覆盖率分别达到 96.29%和 96.04%。圆满完成《拉萨市志》编撰工作并出版发行。医疗卫生条件明显改善，市县乡三级卫生服务网络基本形成，农牧区免费医疗制度实现全覆盖。孕产妇死亡率、婴幼儿死亡率分别为 140/十万和 29.4‰，人口自然增长率控制在 14‰以内。食品药品监管工作得到加强。城乡低保标准稳步提高，城镇低保、新型农村养老保险实现全覆盖，城镇基本医疗等社会保险稳步扩面，社会保障体系进一步完善。五年新增就业人口 4.39 万人。

——**生态建设和环境保护全面加强**。“绿色拉萨”建设成效明显，公路、铁路干线绿化工程、南北山绿化工程、拉鲁湿地保护工程、城市水系治理工程进展顺利，尼木国家森林公园申报成功。“十一五”累计植树造林 35.7 万亩，森林覆盖率达到 18.3%。野生动植物资源保护、

自然保护区建设、水土保持和小流域治理工作全面推进。环境执法监管力度不断加大，划定禁采区，主要污染物排放严格控制在自治区核定的指标内，污水处理厂开工建设，白色污染治理成效明显。水环境质量达到环境功能区规划相应标准，空气质量优良率达到 98%。顺利完成全国第一次污染源普查和西藏自治区土壤污染情况调查。

——**改革开放向纵深拓展。**坚持“三个长期不变”，积极推进农牧区改革，集体林权制度改革试点工作进展顺利。行政管理体制改革步伐不断加快，市民服务中心顺利建成并运转良好，政府管理公共事务的能力明显提高。投资、财税改革稳步推进，国企改革基本完成，现代企业制度初步建立。非公有制经济健康发展，到“十一五”末，注册资本达到 38.7 亿元，上缴税金 8.54 亿元，占全市税收的 66.4%。招商引资工作成效显著，五年累计到位资金 166.48 亿元，是“十五”时期的 4.5 倍。北京、江苏对口支援力度不断加大，援助资金分别达到 3.43 亿元和 3.7 亿元。区域合作与对外交流得到加强。

——**社会主义精神文明建设和民主法制建设富有成效。**以创建全国文明城市为抓手，唱响主旋律，占领主阵地，“四观”、“两论”教育、致富奔小康教育、红色歌曲拉萨唱、青少年思想道德教育和群众性精神文明创建活动扎实开展，中华民族意识、国家意识、公民意识、法制意识明显增强，首府城市文明程度进一步提高。依法治市步伐加快，“五五”普法工作全面完成。基层民主政治建设进一步加强。各级人大、政协的职能及群团组织的桥梁纽带作用充分发挥。

——**社会局势保持基本稳定。**坚持一手抓发展一手抓稳定，严厉打击达赖集团的分裂破坏活动，取得了处置“3·14”打砸抢烧严重暴

力犯罪事件的重大胜利，确保了社会局势基本稳定。不断加强政法队伍和基层基础建设，军警民联防机制全面建立，维稳能力显著提高。坚持各民族共同团结奋斗、共同繁荣发展，民族团结进步工作得到新加强。全面贯彻党的宗教工作方针，依法管理宗教事务，寺庙法制宣传教育工作扎实推进。深入开展社会治安综合治理，加强对流动人口的服务管理，严厉打击违法犯罪活动，平安拉萨创建活动扎实有效开展，为经济社会发展创造了良好环境。

第二节 发展环境

经过“十一五”时期的持续快速发展，以中央第五次西藏工作座谈会为标志，拉萨站在了全面建设小康社会新的历史起点上。展望“十二五”，推进跨越式发展，实现长治久安，拉萨面临着前所未有的战略机遇。

——中央支持西藏发展稳定的力度进一步加大。中央第五次西藏工作座谈会为西藏未来发展提出了明确的战略地位，制定出台了一系列特殊优惠政策。同时，中央就下一个10年推进西部大开发战略做出了安排部署，为拉萨经济社会更好更快更大发展提供了强有力的政策支持。

——对口援助工作进一步加强。中央明确提出，对口支援西藏政策延长到2020年，要求承担对口支援任务的省市建立稳定的援藏资金增长机制，援藏资金实物工作量按该省市上年度地方财政一般预算收入的1‰安排，标志着对口支援工作由经济、干部援藏为主转入到经济、干部、人才、科技援藏并重上来，为拉萨经济社会发展提供了坚

强后盾。

——**自治区明确了中部经济区的发展定位。**自治区将中部核心经济区作为西藏主要的重点开发区、优化开发区，采取“点—轴”发展模式，培育以拉萨为核心的青藏铁路和“一江三河”发展轴线，打造全区经济增长的带动区、现代产业发展的集聚区、功能优化提升的核心区，为拉萨经济社会发展提供了更为广阔的空间。

——**拉萨区位优势进一步凸显。**拉萨是西藏自治区首府，全区政治、经济、文化中心。随着交通、能源等基础设施条件的进一步改善，区位优势得到进一步强化，拉萨在西藏乃至全国的战略地位更加突出，更加有利于吸引资金、人才和技术等生产要素，更加有利于培育和发展特色优势产业。

——**拉萨发展的物质基础和群众基础更加牢固。**中央第四次西藏工作座谈会以来，拉萨自我发展能力不断增强，发展基础日渐雄厚，经济社会进入快速发展期。反分裂斗争取得重大胜利，全市各族人民思稳定、求发展、盼富裕、促和谐的愿望十分强烈，创造美好明天的自觉性和主动性显著增强。

另一方面，由于历史、自然、社会等因素，拉萨总体属欠发达地区，经济社会仍面临着人民日益增长的物质文化需要同落后的社会生产之间的主要矛盾，同时，还存在着全市各族人民同以达赖集团为代表的分裂势力之间的特殊矛盾。推进跨越式发展，实现长治久安，依然面临许多困难和挑战。

——**产业发展水平低。**农牧业靠天吃饭的局面没有根本改变，工业经济发展处于初级阶段，第三产业以传统产业为主，现代服务业刚

刚起步。

——“瓶颈”制约因素明显。交通、能源、水利、信息等基础设施落后；人才、技术匮乏，群众科学文化素质偏低，市场经济观念不强；生态环境脆弱，建设生态安全屏障、发展低碳经济、走可持续发展道路任务艰巨。

——保障和改善民生难度较大。统筹城乡发展、促进公共服务均等化、扩大就业、建立健全社会保障体系、妥善处理人民内部矛盾的压力不断加大。

——反分裂斗争形势依然尖锐复杂。拉萨处于反分裂、反渗透、反破坏斗争的前沿，经济社会发展必将长期面临国际敌对势力和达赖集团的干扰破坏，维护祖国统一，加强民族团结，实现社会局势从基本稳定走向长治久安任重道远。

第二章 指导思想、基本思路与发展目标

第一节 指导思想和基本思路

“十二五”时期，拉萨经济社会发展的指导思想是：高举中国特色社会主义伟大旗帜，以邓小平理论和“三个代表”重要思想为指导，深入贯彻落实科学发展观，坚持中国共产党领导，坚持社会主义制度，坚持民族区域自治制度，坚持走有中国特色、西藏特点的发展路子，全面贯彻落实党的十七届五中全会、中央第五次西藏工作座谈会和区、市党委七届七次全委会议精神，以科学发展、跨越式发展和长治久安为主题，以实施“一产上水平、二产抓重点、三产大发展”的经济发

展战略、转变经济发展方式为主线，以民族团结为保障，以改善民生为出发点和落脚点，紧紧抓住发展和稳定两件大事，确保经济社会跨越式发展，确保社会和谐稳定，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，努力建设团结、民主、富裕、文明、和谐的社会主义新拉萨。

“十二五”时期，拉萨经济社会发展的基本思路是：围绕率先与跨越，强化一个基础（农牧业），抓好两个重点（保障和改善民生、基础设施建设），提升三大支柱产业（旅游业、特色工业、商贸流通业），实施四大战略（科教兴市、生态立市、城乡统筹、富民强市），全面建设小康拉萨、平安拉萨、和谐拉萨、生态拉萨，为在全区率先实现全面建设小康社会宏伟目标打下具有决定性意义的基础（简称“一个基础、两个重点、三个提升、四个战略”）。

第二节 发展目标

“十二五”时期，努力实现地区生产总值翻一番、地方财政一般预算收入翻一番、农村居民人均纯收入翻一番，确保经济平稳较快发展，确保社会和谐稳定。

——综合发展实力显著提升。地区生产总值年均增长 15%（可比价），达到 360 亿元，人均 GDP 超过全国平均水平。地方财政一般预算收入突破 30 亿元，年均增长 20%，公共财政保障能力明显增强。固定资产投资总额达到 1400 亿元，年均增长 20%。社会消费品零售总额达到 215 亿元，年均增长 20%。

——人民生活水平明显提高。城镇居民人均可支配收入稳定增长，

农村居民人均纯收入年均增长 15%，突破 1 万元。重点扶持人口控制在 5% 以下。城乡居民恩格尔系数分别下降到 33% 和 40%，水、电、路、气、讯、广播电视、邮政和优美环境“八到农家”覆盖面达到 60%，农牧民聚居区安全饮水实现全覆盖。

——**城市服务功能更加完善**。城镇体系更加合理，城镇化率提高到 49.4%。中心城区建成区达到 68 km²，城市建成区绿化覆盖率达到 45%，人均绿地面积达到 12m²。市政基础设施更加完善，“六城同创”目标全面实现。

——**基础设施条件进一步改善**。交通、能源、水利、信息等“瓶颈”制约进一步缓解，城乡路网进一步完善，100%的乡镇、80%的行政村通油路。农牧业生产条件进一步改善，防抗灾能力明显增强。

——**公共服务体系更加健全**。劳动力平均受教育年限达到 9 年。科技对全市经济增长的贡献率达到 40%。文化事业健康发展，文化产业初具规模。卫生服务体系健全率达到 80%，人均预期寿命在 2010 年的基础上增加 1 岁。社会保障体系全面建立，城镇登记失业率控制在 4% 以内。

——**生态文明建设全面加强**。万元 GDP 能耗比“十一五”末下降 15%，城镇生活垃圾无害化处理率达到 96%，污水集中处理率达到 95%，空气污染指数（API）≤100 的天数占全年天数比重达到 98%，90% 以上的湿地和野生动植物得到有效保护，森林覆盖率达到 19.3%。

拉萨市“十二五”时期经济社会发展主要目标

	指标	单位	2010年实际	2015年目标	年均增减(%)	指标属性
经济发展	地区生产总值	亿元	178.91	360	15	预期性
	人均地区生产总值	元	31948	59016	13.1	预期性
	财政一般预算收入	亿元	15.02	31	20	预期性
	农村居民人均纯收入	元	5003.44	10000	15	预期性
人民生活	社会消费品零售总额	亿元	86.32	215	20	预期性
	城镇居民恩格尔系数	%	38	33	-1	预期性
	农村居民恩格尔系数	%	45	40	-1	预期性
	城镇化率	%	43.4	49.4	[6]	预期性
城乡统筹	全市总人口	万人	56	61	1.7	预期性
	行政村通油路	%	46.84	80		预期性
	农牧民聚居区安全饮水	%	95	100		约束性
	劳动力平均受教育年限	年	8	9		预期性
公共服务	人均预期寿命	岁	67.8	69		预期性
	城镇登记失业率	%	4.2	4		约束性
	孕产妇死亡率	10万分之	140	120		约束性
	婴幼儿死亡控制率	‰	29.4	18		约束性
	耕地保有量	万公顷	5.33	5.33		约束性
生态环境	森林覆盖率	%	18.3	19.3		预期性
	建成区绿化覆盖率	%	43	45		预期性
	万元GDP能耗	%		[15]		约束性
	城镇生活垃圾无害化处理率	%	85	96		约束性
	污水集中处理率	%		95		约束性

注：[]为五年累计数。

第三章 发展定位与空间布局

第一节 发展定位

“十二五”及未来一个时期，拉萨经济社会的发展定位是：西藏经济社会发展的先行区、西藏民族团结的示范区、和谐稳定的高原生态文明城市、具有高原和民族特色的国际旅游城市。

第二节 空间开发适宜性分区

按照自然生态条件、经济社会发展状况和资源禀赋，将市域划分为优先开发区域、适度开发区域、适度保护区域和优先保护区域。

优先开发区域 指生态约束较低、开发条件较好的地区，适宜进行较大规模的工业开发和城镇建设。主要包括现有城市建成区以及河谷平缓处，分布在市区、县城及建制镇周边，面积 790 km²，占总面积的 2.6%。

适度开发区域 指生态约束中等、可以进行适当开发建设的地区。主要分布在青藏铁路、川藏公路、拉贡公路、302 省道沿线地区，面积 7000 km²，占总面积的 23.4%。

适度保护区域 指生态保护价值较高，海拔在 4500m 以上的地区。以保护为主，严格控制开发强度，面积 14649km²，占总面积的 48.9%。

优先保护区域 指重要生态功能区、自然保护区以及坡度大于 25°、地质灾害频发的地区。禁止进行有损生态环境的开发建设，主要分布在纳木错和拉鲁湿地、当雄阿热湿地周边，面积 7500km²，占总面积的 25.1%。

第三节 总体空间布局

基于空间开发适宜性分区，构建“一核、两带、三点”的总体空间布局。

一核 以首府城市建成区为核心，加快推进“东延西扩南跨”实施步伐，形成“一城两岸三区”的城市空间布局，加快发展特色工业，巩固提升传统服务业，大力培育和发展现代服务业，全力打造国际旅游城市，全面提升首府城市的服务功能和辐射带动作用，建成区域中心城市。

两带 以拉萨河和川藏公路为纽带，以曲水、达孜和墨竹工卡县城为重要支点，依托交通资源优势 and 城镇发展基础，加快城镇化建设，完善城镇服务功能，吸引农牧区人口向城镇集中，带动特色产业发展。

三点 以当雄县、林周县、尼木县为支点，依托丰富的旅游、文化和农牧业资源，发展壮大旅游业和特色农牧业，建成旅游目的地、全区农牧业示范基地和连接那曲、日喀则的重要节点。

第四章 特色产业发展

大力培育具有地方特色和比较优势的战略支撑产业，促进经济发展方式转变，促进资源优势向经济优势转变，稳步提升农牧业发展水平，做大做强特色优势工业，促进以旅游业为龙头的第三产业快速发展，为跨越式发展和长治久安提供坚实的物质基础。

第一节 现代农牧业

以建设重要的高原特色农产品基地为目标，进一步优化农牧业区域布局，促进主要农畜产品向优势产区集中，培育和建设一批大规模、高水平的农畜产品生产基地，促进“一产上水平”。到“十二五”末，农林牧渔业总产值达到 23 亿元，年均增长 8.8%。

大力发展设施农牧业。逐步改变农牧业靠天吃饭、粗放经营的生产现状，转变农牧业生产方式，重点支持优势农畜产品基地和产业带建设，积极发展设施农业，到“十二五”末，全市适宜农区户均建设 1 座日光温室，蔬菜瓜果基地、花卉苗木基地、藏药材种植基地、特色畜禽养殖基地和庭院经济形成规模。加快发展生态旅游和休闲观光农业，建设城关、堆龙德庆、达孜、曲水现代农业科技园。加大农业综合开发力度，加强标准化农田建设，推进高产创建示范活动，进一步提高商品粮基地县粮食生产能力，确保青稞安全。大力发展农区畜牧业，稳定发展草原畜牧业，发展专业化养殖、规模化经营，探索实施草原灌溉工程，加大牲畜棚圈、草场围栏建设力度。到 2015 年，全市奶牛、生猪、藏鸡等养殖规模在现有基础上翻一番。大力推广斯布牦牛等优良畜禽品种，加快短期育肥基地、饲草料基地建设，提高牦牛等畜产品出栏率和商品率。加强农畜产品质量安全体系建设，建立农产品质量检验检测中心，实行农产品市场准入制度，加强农产品无公害生产基地认定和产品认证，开展农产品质量安全检测，强化农牧业综合行政执法。

加大农牧业投入。建立健全农牧业投入保障机制，市县两级财政支农资金增幅每年不低于 20%。认真落实国家、自治区强农惠农政策，

兑现好新增畜禽出栏补贴。鼓励和引导金融部门扩大信贷范围和规模，积极探索农牧区贷款新的担保方式。在各县设立农业保险分支机构，拓宽农牧业政策性保险范围，“十二五”末实现全覆盖。整合资金，集中力量，进一步夯实农牧业发展基础。加快推进农业机械化，把林周建设成为全区农业机械化和农业现代化的示范县。大力实施种子工程、优质粮食产业工程、沃土工程和动物防疫体系建设，积极推进草原改良、人工草地、鼠虫害防治等基础建设，扩大农区农田水利、水土保持、土壤改良和基本农田建设规模，重点实施高标准农田建设、农田水利建设、牧区水利建设、灌区工程和农机化工程等基础设施建设项目，完善防抗灾体系，增强农牧业抵御自然灾害的能力。

提高农牧业组织化程度。围绕农牧业特色优势产业和产品，鼓励和扶持经营大户、村干部、科技人员、致富能手及各类涉农企业牵头兴办专业协会和专业合作社。加大对农牧民增收带动力强的龙头企业的培育扶持力度，规范完善专业合作组织发展模式，充分发挥专合组织联产业、带农户、促增收的作用。到2015年，参加专合组织的农牧户由“十一五”末的10%提高到50%，在工商部门注册的农牧民专业合作社平均每个乡镇达到1个以上。切实加大农牧民技能培训力度和农牧区富余劳动力转移力度。加快建立健全信息发布、产销衔接、技术指导等农牧业生产服务体系，大力实施农牧业科技特派员制度，到2015年，农牧民科技特派员新增600名，覆盖全市85%的自然村。进一步完善农牧区市场流通体系，推进“万村千乡市场”工程建设，东嘎农产品批发市场全面投入运营。

第二节 特色工业

以建设高原特色工业基地为目标，依托资源优势和区位优势，以“一区三园”为载体，走出一条依靠特色取胜、环保取胜、科技取胜、规模取胜、质量取胜的新型特色工业化发展道路。到“十二五”末，全市工业增加值达到73亿元，年均增长30%；工业税收突破9亿元，年均增长30%。上市公司达到2-3家。

加快园区建设与发展。积极培育特色优势产业集群，加快资源优势向经济优势转变，使“一区三园”成为全市经济增长的带动区、高原特色工业发展的示范区、转变经济发展方式的推进区、城镇化发展的试验区。进一步明确和界定园区发展方向和功能定位，避免产业雷同和园区之间的恶性竞争，努力实现由发展企业向发展产业的转变。以国家投资为主，鼓励多种主体参与园区基础设施建设，加快完善水、电、路、气、环保、通信、消防等基础设施和生活配套设施，增强园区产业配套和商务服务、物流配送等综合服务能力，创新人才引进和园区管理体制，搭建产业集群发展平台。提高园区土地集约利用水平，推动企业向工业园区集聚，引导产业关联度高的企业进入园区。积极申报堆龙德庆、达孜、曲水三个工业园区升级为自治区级工业园区。“一区三园”的发展实现三年倍增、五年跨越，到2015年，园区工业增加值达到50亿元，工业税收突破4亿元。拉萨经济技术开发区就业达到15000人，达孜工业园区就业达到3000人，堆龙德庆工业园区就业达到1000人、曲水工业园区就业达到2000人。

着力发展优势矿产采掘业。坚持经济效益、社会效益、生态效益相统一，保护与开发并重，切实加强矿产资源规划管理。加强矿产资

源勘查，以国家开展青藏高原矿产资源专项调查为契机，摸清矿产资源家底，编制全市矿产资源保护与开发总体规划，确保合理开发、有序开发。遵循“谁开发、谁保护、谁污染、谁治理”的基本原则，重点整顿和规范矿产资源开采秩序，严格环境影响评价和企业准入条件，统筹兼顾地方政府、开发主体和矿区群众等多方利益，创建和谐矿区。对优势矿产资源优先开发，提高资源开发质量和效益，打造以铜、铁、铅锌等为重点的矿业集群，加快推进甲玛、帮浦多金属矿区整合。到2015年，实现矿业产值20亿元。

大力发展绿色食（饮）品业。充分发挥绿色资源优势，积极培育骨干企业，重点扶持一批特色浓郁、潜力大、竞争力强的绿色食（饮）品龙头企业。面向中高端市场，以多样化、系列化、精深加工为方向，加快青稞、牦牛、藏猪、藏鸡等高原本品种绿色食品开发，推进形成绿色食品精深加工产业集群；以骨干企业为支撑，加快建立高原绿色饮品基地，重点开发矿泉水、青稞啤酒、青稞白酒和红景天、虫草等保健饮品，推进绿色饮品业规模化、产业化。

积极推进藏药产业化。加大堆龙德庆、墨竹工卡、林周县藏药材种植力度，逐步扩大藏药材人工种植规模，加强野生品种繁育，保护和科学利用优势药材资源。重点扶持3-5家藏药知名龙头企业，鼓励企业优化整合、做大做强，积极申请国家批准文号，切实提高藏药产业核心竞争力。加强与区内外科研院所、知名企业合作，支持传统藏药的剂型改良、配方革新，积极发展现代剂型生产，挖掘整理民间配方，积极研发新产品，依法保护知识产权。大力拓展藏药销售市场，2012年以前使符合条件的若干藏药纳入北京、江苏城乡居民医疗保险

基本药品目录；到 2015 年再争取扩大 3-5 个省份；“十二五”末，藏药业销售收入达到 10 亿元。

大力发展新型建材业。以保护生态环境为前提，鼓励节能材料和新型环保材料的开发应用，不断提高建材自给率。加快产业结构调整和技术改造步伐，以聂当、羊达工业园区为重点，依托现有骨干企业，适度发展新型干法水泥、新型环保建材，扶持发展一批以水泥和花岗岩为主打产品的新型建材企业，引进 1-2 家以建筑垃圾为主要原料的新型建材生产企业。

加快发展民族手工业。规划建设集设计、生产、展示、销售为一体的民族手工业产业园，做大做精民族手工业特色产品品牌，形成金属、编织、雕刻、绘画刺绣、藏香等五大系列手工业产品。重点发展藏毯业，集中与分散相结合，推行公司+车间+农户模式，在车间建设、技术培训、生产工艺及新产品研发、市场开拓等方面给予大力扶持，走出一条出口创汇、增加就业、致富百姓的新路。加大民族手工业技术改造力度，提高生产工艺水平和产品设计研发水平，拓展产品文化内涵，实现民族手工业产品观赏性和实用性相结合。加大对民族手工业者的扶持力度，促进民族手工业传承者与企业的联合发展，推动民族手工业工业化、规模化生产。面向国际国内市场，大力促进民族手工业与旅游业发展相融合，加大市场宣传推介力度，拓展中高端市场，提高市场竞争力、吸引力和影响力。

第三节 旅游业

以建设国际旅游城市和重要的世界旅游目的地为目标，坚持旅游

与文化、生态相结合，加强旅游业规划与管理，优化旅游产品结构，提升旅游服务水平，大力发展高端旅游品牌，使旅游业成为发展拉萨、宣传拉萨、开放拉萨、致富百姓的战略支柱产业。到 2015 年，接待游客人数、旅游收入分别比“十一五”末翻一番，达到 832 万人次和 85 亿元，年均分别增长 15%。

加强旅游基础配套设施建设。构建“一城一湖三廊道”的市域旅游空间布局，打造古城世界遗产旅游区、拉萨河滨水游憩带、东城文化商务旅游区、柳梧天路主题旅游区和东嘎藏医养生度假区。打造八廓街历史文化街区；打造纯净、美丽、神圣的纳木错国际高原湖泊生态旅游胜地，积极申报世界自然与文化遗产，使纳木错成为国际旅游高原生态示范区、国家 5A 级旅游景区、世界顶级高原旅游体验区。加快国道沿线旅游配套设施建设，推动主要旅游景区、旅游集散地、乡村旅游地的道路建设，完善旅游综合服务区的通讯、咨询、购物、信息、卫生等相关配套服务功能。推进旅游集散中心（游客中心）、旅游厕所、标识标牌等公共服务设施建设，健全重点景区多语种标识系统和国际通用的公共信息符号。组建 1-2 家大型旅游开发集团，引导和支持国内外大企业参与旅游企业的改造重组，积极发展星级酒店、会议酒店和度假酒店，到 2015 年，四星级以上酒店达到 20 家，五星级酒店达到 10 家。

加强旅游开发与管理。发挥专项旅游产品需求潜力大、附加值高的优势，加强景区景点 A 级申报工作，重点发展一批以休闲旅游、生态旅游、观光旅游为主的旅游精品项目。到 2015 年，5A 级旅游景区达到 3 家、4A 级旅游景区达到 10 家、3A 级旅游景区达到 20 家。促进旅游与文化相融合，积极推进文化旅游街区、文化旅游示范县和文化

旅游特色产业集聚区建设。加快旅游商品开发和市场建设，建立与区外旅游企业联营合作互动机制。完善拉萨旅游网络平台，实施“三网一库”旅游信息服务工程。积极开展旅游服务业综合试点工作，推进旅游行业标准化、规范化、制度化建设，强化质量管理，提高行业素质，全面提升旅游环境质量和城市形象品位。强化旅游安全和危机管理，完善各类旅游应急预案，建立覆盖全行业的安全预警机制。

加快旅游富民进程。整合开发农牧区资源，推进以政府为主导、农牧民广泛参与的旅游特色乡村工程建设，鼓励农牧民兴办各种旅游经济实体，积极发展“农家乐”、“牧家乐”等乡村旅游。加大旅游从业人员在西藏历史、民族文化、民族工艺品制作、餐饮服务、导游讲解、经营管理等方面的培训力度，制定促进农牧民参与旅游业的优惠政策，在税收、信贷、贴息补助等方面给予支持，让更多的人吃上旅游饭、挣上旅游钱、走上致富路。

第四节 商贸流通业

以建设西藏现代化商贸服务中心城市为目标，进一步扩大内需，大力发展现代生产性服务业，改造提升传统服务业，推动形成以拉萨城区为核心，各类服务业齐头并进、互为促进、城乡协调发展的服务业格局。

改造提升传统服务业。按照“东延西扩南跨”的城市发展布局，推进东城区、柳梧新区的商务中心区建设。以发展连锁经营为重点，推进商贸流通业规模化、集约化发展，促进连锁经营向多行业、多专业延伸，向社区、农牧区延伸。大力培育和发展连锁经营、物流配送和电子商务等新型业态，加快改造传统商业，优化商业网点布局，抓

好木材交易市场、旧货交易市场、再生资源回收市场、农用机械、工程机械专业市场建设，提高商业科技含量，实现商业运营管理的信息化，提高行业综合素质。积极吸引国内外知名批发、零售和贸易企业在拉萨开设直销连锁网点，建设大型购物中心，带动和改造提升商贸流通业整体水平。适应居民饮食消费社会化和旅游消费扩大的需要，加快建设富有民族特色的餐饮街及具有民俗风情的农家乐和度假村，开发特色餐饮产品，扩大经营规模，促进餐饮业向重特色、重文化、重品牌方向发展。落实“菜篮子”市长负责制，保障粮油、蔬菜市场供应。

大力发展现代服务业。筹建地方性银行，引进 1-2 家商业银行落户拉萨。规范发展信托、保险、租赁、基金、担保等非银行金融业务，开拓金融业发展空间。推进资本市场稳步发展，支持优势企业上市，培育和发展证券投资基金、产业投资基金和风险投资基金。逐步完善个人信贷消费制度，不断扩大城乡居民信贷消费规模。积极调整优化保险业险种结构，提高保险密度，充分发挥保险业支持经济发展、维护社会稳定、保障和改善民生的积极作用。加快推进拉萨现代物流园区和专业配送中心建设，使之成为全区现代综合物流基地。以信息技术推广应用和信息资源的开发利用为核心，加快信息服务业发展，全面提高政府、企业和公共领域的信息化水平。积极发展社区服务业和中介服务业。

加快发展房地产业。加强城市房地产业的区域布局规划，把东城区、柳梧新区建设与老城区改造结合起来，整体规划、分步推进、联合开发。把解决困难群众、干部职工的住房问题摆在突出位置，加大廉租住房、干部职工周转住房、公共租赁住房 and 城镇棚户区建设改造

力度，稳步推进经济适用房建设，切实解决城市低收入家庭和干部职工的住房困难，实现住有所居的目标。加强房屋租赁市场管理。规范物业管理，全面提高物业管理水平。健全、完善房地产开发建设和服务体系，促进房地产业平稳健康发展。

第五节 品牌建设

围绕质量兴市目标，按照统一管理、分工负责的原则，建立统一协调、有统有分、统分结合的农牧业、工业、服务业品牌创建工作机制。制定建设规划、评定标准、工作规范、奖励政策等实施细则，充分发挥政府资金的引导作用，设立 1000 万元的品牌创建专项资金。根据不同行业和产品属性差异，实行差别化扶持政策，从财税、信贷、土地、市场营销和专业技术人才培养等方面支持企业品牌建设。建立多渠道、多层次的品牌创建机制，鼓励社会资本、中介机构积极参与品牌创建活动。充分发挥市域媒体和政府网站平台的宣传作用，协调央视媒体、北京、江苏媒体为企业创建品牌提供有力支持。充分发挥企业在品牌创建中的主体作用，广泛开展知名企业、知名产品、知名企业评选活动，组织开展品牌知识和相关法律法规培训，不断提高企业创建品牌、运作品牌的能力和水平。全面推行企业质量管理，加大知识产权保护力度，所有纳入政府财政支持的品牌创建企业，必须进行 ISO9000、ISO14000、OHSAS18000 等通用性认证和 GMP、HACCP 等专业性认证。实行严格的信用评级制度。到“十二五”末，创建西藏知名品牌 15 个，国家知名品牌 5 个。

第五章 城乡建设

按照城镇形象特色化、规模适度化、城乡发展互动化的要求，坚持规划先行、设施先行、产业先行、素质先行，打造以拉萨城区为中心、以县城为依托、以重点乡镇为节点的高原民族特色城镇体系，走出一条以城带乡的互动共进新路子，推进城乡协调发展和一体化进程。

第一节 首府城市建设

坚持高起点规划、高标准建设、高水平管理、高质量经营，不断提升首府城市服务功能和集聚辐射带动作用，加快建设生态拉萨、人文拉萨、特色拉萨、现代拉萨，加快建设具有高原和民族特色的国际旅游城市。

加强规划管理和实施。严格执行《拉萨市城市总体规划（2009-2020）》，切实维护规划的权威性和严肃性。加强东城区、柳梧新区、东嘎区控制性规划以及各级各类规划的管理与实施，完成历史文化名城保护规划、重点文物保护规划和重要街区街景设计及重要市政道路交叉口建筑外观设计工作，编制老城区 1.3 km²特色风貌整治与保护规划。加强广场、休闲和绿地空间规划以及城乡结合部的规划管理。加大土地储备力度，将城乡结合部的土地纳入储备范围，严格土地管理，节约集约利用土地。按照“东延西扩南跨、一城两岸三区”的城市空间布局，坚持建设向新区集中、居住向社区集中、工业向园区集中，加快推进城市由单中心结构向多单元、多中心、多功能格局转变。东城区：以市级行政中心为依托，打造以文化、会展、教育、

金融服务、民俗风情旅游等功能为核心的核心商务区；柳梧新区：以火车站为依托，打造以客运枢纽、商贸服务、旅游集散、总部经济、特色居住等为主的现代化城市典型示范区；东嘎区：以火车西站货场为依托，打造以物流、居住、商业服务等功能为主的城市新区。到2015年，东城区、柳梧新区基本建成，东嘎区市政道路框架基本形成。

进一步完善市政基础设施。建新城保老城，不断完善和优化城市路网，加大市政主次干道建设，建成纳金大桥、北环线和柳东大桥，构建“二环七横九纵”的城市交通骨架。完善城市公共交通网络，规范设置公交站点，大力发展公益性城市公交。城市管网实现入地，建设完善便民路网，完成主城区所有街道建筑外立面民族特色化改造工程。加快实施城市供暖工程，积极推进供气工程。提高城市污水集中处理和垃圾无害化处理率，建成柳梧新区水厂和东嘎水厂，完善城市供排水管网。加快自建小区改造步伐，推进布达拉宫周边环境整治，加大拉萨河城区段的开发整治力度，启动东城区百淀组团的开发建设工作。市政基础设施条件进一步改善，首府城市服务功能进一步提升。

深入推进“六城同创”。以创建全国文明城市为龙头，统筹推进创建活动，确保目标任务如期实现，促进城市文明程度明显提升、城市发展环境明显改善、人民生活水平明显提高。以公共秩序、公共环境、公共道德等方面存在的突出问题和薄弱环节为抓手，不断提高市民文明素质和城市文明程度，扎实推进全国文明城市创建工作。以“绿色拉萨”建设为主题，点、线、面相结合，进一步增加绿地数量，完善绿地类型，严格绿线管理，不断提高园林绿化整体水平，扎实推进国家生态园林城市创建工作。以提升旅游公共服务水平、优化旅游市场

环境、加强景区景点和旅游精品线路建设为重点，扎实推进国际旅游城市创建工作。以创建卫生示范单位、示范街区、示范社区为抓手，积极倡导文明健康的生活方式，改善人居环境和城乡卫生环境面貌，预防和消除疾病，扎实推进国家卫生城市创建工作。以增强可持续发展能力为目标，以环境保护基础设施建设为依托，不断改善环境质量，扎实推进国家环境保护模范城市创建工作。巩固和发展良好的军政军民关系，广泛开展军民共建活动，维护社会局势稳定，促进地方经济发展，扎实推进全国双拥模范城市创建工作。

强化城市科学管理。坚持建管并重，按照“两级政府、三级管理、四级网络”的要求，下移工作重心，突出属地管理，进一步理顺市、区、街道和社区的城市管理体制，建立以市为核心、区为重点、街道为基础、专业部门为指导、社区为配合的分工科学、责权明确、规范高效、运行有序的城市管理框架。加大投入，建立和完善城市管理经费保障机制，保障市政设施维护及运营的基本需要。整顿城市交通秩序，规范机动车和非机动车行车停车行为，规范出租汽车和公交汽车行业行风，有效提高城市路网的整体通行能力。规范户外广告管理和城市建设档案管理，建立桥梁、隧道、道路、供排水、污水处理等市政设施的检测制度和养护维修制度。提高地名法制化、规范化、标准化、信息化水平，坚持管理与服务并重，对桥梁、隧道、道路等规范命名。加强市容市貌管理，建立健全城市管理应急机制，加大联合执法力度，依法查处违章建筑，落实城市清扫保洁责任，推行清扫保洁市场化。推进数字拉萨建设，“十二五”时期，建成以人口、单位、环境和市政设施等为主要内容的数字城管平台，实现在时间、地域上的

全覆盖、精细化和无缝隙管理。

积极构建和谐社区。以服务居民为重点，以居民自治为方向，以维护稳定为基础，以文化活动为载体，以党的领导为关键，建立健全城市基层管理体制，推进社区事务社区化、社区服务社会化，“十二五”时期，努力把全部社区建设成为居民自治、管理有序、服务完善、治安良好、环境优美、团结文明的和谐社区。加强社区基层组织建设，坚持条块结合、以块为主的社区管理模式，实现政府行政管理与社区自我管理的有效对接、政府依法行政和社区依法自治的良性互动。积极培育发展民间组织，大力引导开展社区志愿服务活动。畅通社区民意社情反映沟通渠道，切实发挥居民自治制度协调利益、化解矛盾和排忧解难的积极作用。进一步完善社区民主选举、民主决策、民主管理、民主监督制度，加快推进城市基层社会民主进程。深入开展平安社区创建活动，加强群防群治队伍建设，全面提升社区治安综合治理水平。广泛开展爱国主义教育和法制宣传教育，全面启动法律援助进社区和民主法治社区创建活动，提高居民遵纪守法意识，不断夯实反对分裂、维护稳定的群众基础。加强社区人口的服务与管理，建立健全流动人口登记管理制度。建立社区管理寺庙工作责任制，完善社区公共服务体系，深挖潜力，大力开发社区就业岗位。加快社区教育、文化、卫生、体育、家政、商务等服务业的发展，满足社区居民消费需求。大力开展文明社区、文明家庭创建活动，加强社区环境综合治理，实施社区绿化、美化、净化、亮化工程，营造干净整洁卫生的社区环境。加强社区基础设施建设，鼓励和引导社会力量投资社区公共服务设施建设。到“十二五”末，每个社区居委会实现“五室、两站、

一校、一场所”，社区服务功能全面增强。

第二节 县城和中心城镇建设

以中心城市带动城镇发展，以城镇带动农牧区发展，加快县城及中心城镇建设，逐步形成布局合理、功能完善的城镇体系，推进城乡一体化进程。

增强县城集聚辐射功能。以县城特色化建设为重点，明确发展定位，打造县域产业发展平台，不断提高县城服务、辐射、带动农牧区发展的能力和水平。堆龙德庆县城（东嘎镇）和乃琼镇，围绕打造卫星城镇，重点发展蔬菜、花卉、瓜果和藏药材种植业、旅游休闲度假业，规划建设乃琼物流园区，到2015年两镇常住人口达到10000人。达孜县城（德庆镇）依托临近中心城市的区位优势，引导培育发展城郊休闲度假旅游，加快发展县域工业集中区，增强吸引周边居民集中居住的能力，到2015年城镇常住人口达到6000人。曲水县城（曲水镇）围绕打造县域工业集聚发展区，重点发展藏医药、绿色食饮品、环保再生加工业，到2015年城镇常住人口达到6000人。墨竹工卡县城（工卡镇）围绕打造市域东部地区重要支点，强化商业、文化、居住、教育等公共服务功能，重点发展旅游服务业和矿产业，到2015年城镇常住人口达到7000人。当雄县城（当曲卡镇）围绕打造重要旅游基地和浓郁藏北风情小镇，强化商贸、居住等城镇服务功能，重点发展旅游、交通运输服务业和特色畜产品加工业，到2015年城镇常住人口达到5000人。林周县城（甘曲镇）围绕打造重要农牧业生产服务基地和县域综合服务中心，强化行政、商业、居住、教育、医疗等公

共服务功能，重点发展以农产品加工为主的绿色食品产业，到 2015 年城镇常住人口达到 5000 人。尼木县城（塔荣镇）围绕打造市域西部中心城镇，强化商贸、居住、教育等公共服务功能，重点发展民族手工业、特色养殖业和以厅官铜矿为主的特色矿产业，到 2015 年城镇常住人口达到 4000 人。

大力发展若干节点乡镇。当雄县规划建设好羊八井镇，加大开发整治力度，继续开发地热资源，建设光伏电站和国家级地质公园，推动相关产业发展；纳木湖乡依托纳木湖景区，加强旅游基础设施及配套建设，不断提高旅游服务能力。堆龙德庆县羊达乡以羊达工业园区为依托，促进建筑建材业、仓储物流业上水平。曲水县聂当乡依托工业园区，重点发展建筑建材业、民族手工业和特色农牧业。尼木县吞巴乡依托“尼木三绝”和吞弥·桑布扎历史文化遗迹，大力发展民族手工业和旅游文化产业。墨竹工卡县甲玛乡在服务矿产开发的同时，大力发展生态旅游业。林周县强嘎乡依托澎波农场、虎头山水库和黑颈鹤迁徙地，重点发展观光农牧业和生态旅游业；旁多乡依托旁多水利枢纽和“一城一湖三廊道”旅游环线，建设生态旅游特色乡镇；唐古乡依托热振国家森林公园和热振寺，建设文化旅游特色乡镇。达孜县章多乡依托甘丹寺旅游资源，建设文化旅游特色乡镇。其它乡镇立足资源优势，因地制宜，完善基础设施和公共服务设施，引导农牧区人口有序集聚，辐射带动周边发展。

提高城镇规划建设水平。突出特色，因地制宜，全面启动七县县城和重点节点乡镇的控制性详细规划编制工作，建立和完善城镇基础设施建设规划和防灾减灾规划，推进城镇有序健康发展。按照设施配

套适宜、地方特色鲜明、乡村风情浓郁的要求，编制好村庄规划。结合历史文化和非物质文化遗产保护工作，编制具有浓郁民族风情特色的文化旅游和特色产业规划，走特色化、差异化发展道路。以县城为重点，以乡（镇）基础设施及配套建设为先导，统筹安排道路、供排水、供电、园林绿化、环卫、防灾减灾等项目建设，全面提升城镇服务功能，推进县城和重点乡镇加快发展。

第三节 社会主义新农村建设

按照生产发展、生活富裕、乡风文明、村容整洁、管理民主的要求，把改善农牧民生产生活条件、增加农牧民收入作为首要任务，积极探索建立统筹城乡改革先行先试实验区，促进城乡协调发展，不断提高农牧区公共服务水平，有力推进全面建设小康社会步伐。

优化农牧民居住条件。进一步体现民族特色、地域特色、时代特色，宜改则改、宜建则建、宜迁则迁，科学确定安居点的选址、规模和建设时序，深入推进以农房改造、牧民定居为重点的农牧民安居工程，确保全市农牧民住上安全适用的房屋，全面完成所有新建民房抗震加固任务。加大配套设施建设，着力实施水、电、路、讯、气、广播电视、邮政和优美环境“八到农家”工程，60%的村完成村容村貌整治，居住环境进一步优化。到2015年，实施建设480个农牧民集居点6.97万人的饮水安全工程，全面解决农牧民饮水安全问题；县、乡、村道路通达能力全面提升。

加大扶贫开发力度。深入推进扶贫开发与农村最低生活保障制度衔接工作，形成“基本生活靠最低保障、脱贫致富靠扶贫开发”的新

机制，实现贫困人口“应保尽保、应扶尽扶、动态管理”。坚持开发式扶贫，不断增加扶贫资金投入，加大易地搬迁扶贫力度，加强农牧民聚居区基础设施建设，加大扶贫培训、劳动力转移培训和整乡推进扶贫开发力度，建立低收入农牧民群众持续稳定的增收渠道，提高重点扶持人口的自我发展能力。充分发挥社会扶贫作用，引导和动员社会各界参与、帮助扶贫开发，有力有效减少和控制重点扶持人口规模。

提高农牧区公共服务水平。市、县（区）财政和对口援助资金向农牧区倾斜，不断加大公共财政对农牧区公共服务能力建设的投入力度。大力发展农牧区教育，巩固提升义务教育普及成果，农牧区学前教育实行免费，高中阶段农牧民子女全部纳入“三包”政策适用范围，大力发展农牧区职业教育，促进教育公平。大力发展农牧区卫生事业，进一步完善以免费医疗为基础的农牧区医疗制度，加强农牧区卫生服务网络和基础设施建设，提高农牧区医疗补助标准和农牧区医疗卫生服务水平，促进基本卫生服务均等化。大力发展农牧区文化事业，完善县、乡（镇）、村公共文化服务设施网络，推进文化信息资源向农牧区延伸，不断丰富农牧民的精神文化生活。着力改善偏僻农牧区的水、电、路、讯等基础设施条件。深化农牧区金融改革，引导更多信贷资金和社会资金投向农牧区。放开农牧区户籍管理，鼓励农牧民到县城和中心镇从事非农产业。加快完善农牧区社会保障体系和灾害防御体系。建立有效解决失地农民问题的长效机制，协调各方利益，促进社会和谐稳定。

第六章 重大基础设施建设

围绕交通、水利、能源、信息等基础设施建设的薄弱环节，科学规划，合理布局，争取投资，加快建设，强化监督，不断夯实发展基础，优化发展环境，缓解瓶颈制约，逐步建立起适应经济社会发展需要、较为完善的基础设施综合配套服务体系。

第一节 交通基础设施建设

加强对外通道建设。以自治区实施进出藏通道工程为契机，加快构建综合交通枢纽体系。配合做好拉日铁路、拉林铁路建设的相关工作，改造 318 国道拉萨—林芝段、拉萨—曲水大桥段，建设 109 国道羊八井—尼木段，进一步提升拉萨综合交通枢纽地位。加强与民航、铁路等部门的沟通，加快提高贡嘎机场的客货吞吐量和青藏铁路运力，为从根本上提高客运和物流规模提供保障。

完善市域路网结构。建成机场专用公路，建设拉萨南北绕城公路，开展拉萨—林周隧道的前期工作，缓解市区过境交通压力。加快推进重点道路工程建设，中心城区至县城之间公路等级达到三级以上标准，县城至乡镇之间公路等级达到四级以上标准，提高城镇之间的通达能力。围绕农牧区公路技术等级标准化、连通网络化、安全设施及站场配套化、城乡客运一体化，加快建设行政村通达道路，实施危险桥涵改造加固工程。到 2015 年，完成柳梧乡、阿朗乡、旁多乡、唐古乡、麻江乡等 5 个乡的黑色道路建设任务。

第二节 水利基础设施建设

加强防洪减灾能力建设。完善城乡防洪体系、预警预报体系和防汛抢险应急体系，提高拉萨河流域防洪减灾能力，扩大城乡保护范围。

“十二五”时期，开工建设拉萨河城区综合整治开发、流沙河治理、城区段二期堤防、墨竹工卡县等县城防洪和重点乡村防洪工程，重点地区中小河流治理工程。到2015年，市区防洪能力达到100年一遇，除堆龙德庆县城达到50年一遇外，其他县城防洪能力达到30年一遇，重要建制乡镇中小河流防洪能力达到20年一遇，初步建成小流域防洪避险体系。

加大水利设施建设力度。搞好水资源开发利用和灌区农田水利基础设施建设，集中力量建设一批对经济发展起重要作用的水利骨干项目，积极配合做好旁多水利枢纽工程建设和移民安置工作，完成墨达灌区配套改造工程，建设堆龙德庆到曲水灌区，澎波、色达、普松、东风等灌区，修建达玛岗水库、年余水库，完成洛普水库、其奴水库的除险加固。逐步完善牧区草地供水工程，全面推进小型灌区的节水改造。同时，加快田间地头渠系配套建设。到2015年，改善农田灌溉面积30万亩，建设高标准灌溉农田10万亩。

第三节 能源基础设施建设

建设多元化能源结构，建成以水电为中心，太阳能、天然气、沼气、地热等互为补充，安全、清洁、稳定的城乡能源供应体系。

“十二五”时期，以保障工业用电为重点，加大对商业用电的改造和投入，全力配合实施青藏直流联网工程、拉萨220KV骨干网架及

配网改造工程、格尔木—拉萨天然气管道工程，建成大型并网光伏电站、屋顶并网光伏系统，建设拉萨太阳能光热发电站、拉萨燃气电站、羊易地热电站、羊八井可再生能源示范基地。改造提升城市电网。改善城镇居民取暖条件，加快推进农牧区薪柴替代工程，适宜农牧区实现沼气全覆盖，在有条件的农牧民聚居点实施大型沼气集中供应工程，改善民用能源供求结构。有效满足城乡居民能源需求，保障经济社会发展需要。

第四节 信息基础设施建设

以中心城区为依托，建设信息化高速公路，逐步实现市域通信网络的宽带化、数字化、综合化和智能化，为全市信息化建设提供功能完善、使用便捷、安全可靠的高速互联传输网络。

以市政府门户网站建设为重点，整合市域政务网络资源，基本建成覆盖市、县、乡的三级电子政务骨干网络传输平台，不再批准市直部门政务网络建设项目。实施 110、120、119 “三台合一”工程，实施传统电信网、计算机互联网和有线电视网“三网合一”工程。加快推进农牧区信息网络基础设施建设，不断提高互联网、固定电话和移动通信在农牧区的普及水平。到“十二五”末，全市所有乡镇、重要道路和景点景区实施 2G 网络覆盖，县城所在地城镇和具备条件乡镇实现 3G 网络覆盖。有序推进宽带通行工程，提高农牧区电信普遍服务水平，实现乡乡通光缆。以市政府门户网站为平台，建设电子商务网络和金卡工程，全力推进拉萨信息化发展步伐。

第七章 社会建设

坚持以人为本，协调各方利益，始终把保障和改善民生作为经济建设、社会建设的出发点和落脚点，紧紧抓住人民群众最关心、最直接、最现实的利益问题，大力发展各项社会事业，推进城乡公共服务均等化，统筹经济社会协调发展。

第一节 优先发展教育事业

始终把教育放在优先发展的战略地位，进一步加大投入，改善办学条件，提高教育质量和全民科学文化素质。“十二五”时期，地方财政一般预算收入用于教育支出的比重不低于 20%，并逐年增长。

构建科学完整的教育体系。实施双语幼儿园建设工程，到 2015 年，全市所有城镇学前 3 年幼儿教育普及率达到 85%，农牧区学前 2 年“双语”教育普及率达到 60%。巩固提高义务教育，基本实现县域内均衡发展，学龄儿童入学率、在校生巩固率均达到 99.8%。大力加强高中阶段教育，高中阶段毛入学率达到 86%。大力发展职业教育，完善以中职为基础、以建设拉萨中等职业学校为重点，区内外办学相结合的职业教育体系，到 2015 年，高中阶段招生普职比达到 4：6，中职毕业生就业率达到 75%。稳步发展继续教育，广泛开展城乡社区教育，支持用人单位为从业人员提供继续教育。关心和支持特殊教育。鼓励和规范社会力量办学。加强与区外发达地区联合办学力度。加大对拉萨高等师范专科学校建设的支持力度，加强特色学科和优势专业建设，逐步向综合类大学发展，不断提高高等教育发展水平。加大师

资“双语”培训力度，全面提高师资队伍整体素质，全面完成全市中小学全员培训任务。到2015年，基本形成“两基”巩固，学前教育、高中教育基本普及，成人教育稳步推进，职业教育蓬勃发展，高等教育逐步发展的教育体系。

加强教育基础设施建设。新建拉萨市东城、西城、北城和柳梧新区幼儿园。各县（区）建好一所幼儿园，各乡镇依托乡镇小学建立附设幼儿园，有条件的村建立学前班。加强农牧区中小学寄宿制学校建设，推进义务教育阶段学校标准化建设，改善县（区）初中办学条件，建设一批示范性小学，完善乡小学建设，新建柳梧初级中学、东城初级中学，农牧区实现集中规模办学。科学调整优化中心城区学校布局，逐步解决老城区学校过于密集的问题。建成柳梧高级中学和第四高级中学。新建拉萨市中等职业技术学校，建设县职教中心和实训基地。加强未成年人思想教育基地建设。进一步提高教育现代化、信息化水平，实现以校园局域网、多媒体网络教室为核心的现代远程教育全覆盖。

加强思想政治和道德教育。坚持以人为本、推进素质教育，把社会主义核心价值观教育融入国民教育全过程，创新德育形式，丰富德育内容，不断提高德育工作的吸引力和感染力，增强德育工作的针对性和实效性。加强马克思主义中国化最新成果教育，引导学生形成正确的世界观、人生观、价值观；加强理想信念教育，坚定学生对中国共产党领导、社会主义制度的信念和信心；加强民族精神和时代精神教育，增强学生爱国情感和改革创新精神；加强社会主义荣辱观教育，培养学生团结互助、诚实守信、遵纪守法、艰苦奋斗的良好品质。

加强公民意识教育，树立社会主义民主法治、自由平等、公平正义理念，培养社会主义接班人。深入开展爱国主义、社会主义、思想道德、民族团结和反分裂斗争教育，使学生深刻认识国际敌对势力的险恶用心和达赖集团的反动本质，使他们在增长知识的同时牢固树立中华民族意识和国家意识。

第二节 积极扩大城乡就业

坚持把扩大就业、统筹城乡就业放在经济社会发展的突出位置，以创业带动就业，促进高校毕业生、城镇新增劳动力、农牧区转移劳动力就业，有力推进创业型城市建设。

继续实施积极的就业政策。加强政府引导，全面落实税费减免、专项补贴、小额信贷、失业保险等各项就业再就业扶持政策。完善市场机制，大力发展有利于扩大就业的劳动密集型产业，积极推进小城镇建设和县域经济发展，尽可能多地增加就业岗位。以创业型城市试点活动为契机，深入开展创业型城市创建工作，结合拉萨实际，建立完善支持自主创业、自谋职业的各项政策，运用财税、金融手段，拓宽融资渠道，放宽市场准入条件，积极培育创业主体，使更多劳动者成为创业者。5年新增城镇就业人口3万人。

加强就业服务能力建设。推进就业体制改革创新，建立城乡劳动者平等就业制度。科学规划，建成以拉萨为中心的统—开放、竞争有序的人力资源市场，建设拉萨职业技能实训基地。开展就业形势预测和研判，加强宏观指导和市场引导。建立健全面向全体劳动者的职业教育培训制度，加强技能培训和素质教育，不断提高劳动者的劳动技

能和就业竞争能力。加快农牧区富余劳动力转移就业培训，积极引导农牧民转变就业观念，促进农牧区劳动力向城镇有序流动。不断完善面向“3545”人员、进城务工人员等困难群体的就业援助制度，加强就业基础工作，严格控制城镇登记失业率，及时帮助“零”就业家庭解决就业困难，保持动态清零。积极做好高校毕业生就业工作，鼓励和引导大学生自主创业，面向企业、面向农牧区、面向基层就业。加强职业技能社会化管理，全面推行职业资格证书制度。

依法规范和协调劳动关系。加强用工管理与监察，提高农民工自我保护意识，规范用人单位用工行为。严格执行国家规定的休息休假、最低工资、女职工、未成年工劳动保护标准，认真贯彻落实平等就业、工资支付、劳动保护、社会保障、子女上学等政策，加强劳动合同管理，加大劳动保障监察执法力度，切实维护和保障就业人员的合法权益，推动和谐劳动关系建设。

第三节 加快建设覆盖城乡居民的社会保障体系

坚持“保基本、广覆盖、多层次、可持续”的工作方针，逐步健全以社会保险、社会救助、社会福利为基础，以基本养老、基本医疗、最低生活保障制度为重点，以慈善事业、商业保险为补充，覆盖城乡居民的社会保障体系。

加快县（区）社会保障中心建设步伐，大力提升社会保障服务能力和水平。建立健全各类社会保障制度，全面推进城镇职工基本养老保险、基本医疗保险、失业保险、工伤保险、居民医疗保险、生育保险扩面工作。规范和巩固新型农村养老保险制度，建立与家庭养老、

土地养老、社会救助等其他社会保障措施相结合的新型农村养老保险制度，到 2015 年，社会保险综合覆盖率达到 85%。鼓励支持商业保险在拉萨的建立和拓展，逐步健全社会保障体系。认真落实企业退休人员养老金待遇。加强基金监管，确保基金安全。做好社会保险基金关系转移接续工作，发挥社会保障制度功能，促进劳动人口流动就业。进一步健全城乡居民最低生活保障制度，将符合条件的特困人口全部纳入最低生活保障范围。加快敬老院、福利院、残疾人托养服务中心、救助站和救灾仓库的建设步伐，积极发展以扶老、助残、救孤、济困、赈灾为重点的社会福利、慈善事业，到“十二五”末，全市所有孤寡老人实现全托养。认真做好优抚安置工作。

第四节 提升城乡公共医疗卫生服务水平

坚持公共医疗卫生的公益性质，大力提高城乡医疗卫生机构疾病预防、医疗救治和应急处置能力，加大医药卫生执法监督力度，努力提高公共医疗卫生服务水平。

加强城乡医疗卫生基础设施建设。重点加强市、县医院，乡镇卫生院和社区卫生服务中心基础设施建设，全面加强村级卫生服务网络建设。鼓励社会力量参与社区和乡村卫生服务。到 2015 年，社区卫生服务中心和行政村卫生室实现全覆盖。大力推进以全科医生为重点的基层医疗卫生队伍建设，鼓励支持一级甲等以上医院医疗工作者投身基层开展公共医疗服务、挂职、带培等工作，不断加大基层医疗卫生人才队伍培养力度，努力为农牧区培养和输送一批合格的医疗卫生保健服务人才。在农牧区设立医疗流动站和农牧区药品供应网点，就近

就地向农牧民群众提供快速便捷的医疗保健服务。新建东城区医院、柳梧新区医院，改扩建拉萨市妇幼保健院、拉萨市医疗应急指挥中心。

建立健全公共医疗服务体系。进一步完善以免费医疗为基础的农牧区医疗制度，大力提高农牧区医疗制度个人筹资率。落实农牧区医疗卫生机构补偿机制和对乡村医生的公共卫生补助政策，大力提高乡村医生待遇水平。加强精神卫生和卫生监督机构建设。不断完善公共卫生和基本医疗服务体系，加强医疗保健机构基础设施建设，完善疾病预防控制体系和医疗救治体系。建立健全突发公共卫生事件应急机制，提高疾病预防控制、医疗救治和应急救治能力。加强地方病、高原病、传染病以及重大疫病的防治工作，严格控制艾滋病、结核、乙肝等重大传染病的传播。健全卫生监管体系，整顿药品生产和流通秩序，确保食品药品安全。深入实施“农牧民健康促进行动”，开展巡回医疗保健服务，定期开展常规性体检，建立健全家庭健康档案，建立干部职工疗养保健制度。加强妇幼保健工作，倡导优生优育，提高出生人口素质。加强碘盐推广。到 2015 年，婴幼儿死亡率控制在 18‰ 以内，孕产妇死亡率控制在 120/10 万以内，每千人口医疗机构床位数达到 3.5 张，每千人口卫生专业技术人员达到 5.5 人。

第五节 推进科技进步与创新

整合优化科技资源，以先进科技的引进和推广应用为重点，加强院市、院校企合作，积极培育企业技术创新主体，为促进经济发展方式转变提供有力的科技支撑。

引进推广应用先进适用技术。加强对农牧林业优质高产品种的引

进工作，为发展现代农业提供良种支撑。以带动农牧民致富为重点，积极推广冻精冷配和胚胎移植快繁等实用技术。大力开展农牧业无公害、绿色、标准化生产技术和农畜产品精深加工、保鲜储运研究，解决农产品加工企业的技术难题，延长农牧业产业链。到 2015 年，科技进步对农牧业发展的贡献率达到 45%。积极组织开展传统藏药的二次开发，推进藏医药产业化和市场化速度。积极推进太阳能技术及产品的引进和应用，开展太阳能和地热互补采供暖技术研发，探索具有高原特点的供暖方式。改造提升传统民族手工业工艺技术，提高产品科技含量，增强市场竞争力。

加强科技基础建设。不断增加科技投入，市级财政安排的科技研发经费每年增长 10%，2015 年达到 1000 万元，科普经费投入按照人均 1.6 元的标准列入财政预算。认真落实国家、自治区鼓励企业科技创新的优惠政策，加大科研机构的引进和建设力度，力争在特色产业发展方面建立 2-3 家专门科研机构。加强科普基地建设，推进科技示范村建设，建成拉萨现代化农业综合科技示范园区。充实和巩固城乡科普活动场所，大力开展科学知识普及工作，科普率达到 85%。加强科技人才队伍建设，积极引进科技研发人才，大力培养本土科技实用人才，努力缓解科技瓶颈和人才瓶颈制约。

第六节 加强人才队伍建设

牢固树立人才资源是第一资源的观念，把服务科学发展作为人才工作的根本出发点和落脚点，不断加大人才培养、选拔、使用和引进

工作力度，创新人才工作机制，优化人才结构，落实人才政策，为推进经济社会跨越式发展提供坚强的人才保障和智力支持。

统筹推进人才队伍建设。以人才强市战略统揽人才工作全局，创新人才培养模式，加大人才培训力度，着力加强人才资源能力尤其是创新能力建设，努力培养造就数量充足、素质优良、结构合理的人才队伍。统筹抓好党政人才、企业经营管理人才、专业技术人才、高技能人才、农牧区实用人才以及社会工作人才等人才队伍建设，积极培养领军人才和复合型人才，促进人才结构、人才素质与经济社会跨越式发展相适应。到“十二五”末，全市人才资源总量、每万人劳动力拥有科技研发人员的数量、高技能人才占技能型人才总量等指标明显提高。坚持自主培养与向外引进相结合，充分发挥援藏优势，通过实施重大项目、打造发展平台、加强交流合作等，大力开发经济社会发展重点领域急需的紧缺人才和高端人才，重点培养、引进基础设施建设、城市规划管理、生态环境保护、资源开发利用和经济管理、医疗卫生、教育教学、农牧科技、藏医藏药、文艺文化等领域的专门人才。高度重视青年人才、少数民族人才和妇女人才队伍建设，优化人才队伍结构。加大人才交流力度，优化人才资源配置，鼓励人才向艰苦地区和基层流动。

建立健全人才工作机制。坚持党管人才原则，围绕用好用活人才、提高人才效能这一主线，着重解决人才工作机制方面存在的突出问题，建立健全符合拉萨实际的人才培养开发、评价发现、考核评价、选拔任用、流动配置、激励保障等方面的制度，形成充满活力、富有效率，有利于人才发展的制度环境。切实做好人才服务工作。关心人

才的学习和生活，千方百计为他们排忧解难，努力为各级各类人才创造良好的发展环境，坚持用事业聚才育才，使各类人才创业有机会、干事有舞台、发展有空间。不断完善在经费支持、户口迁移、住房保障、子女就学、学习培训、医疗保健、探亲休假等方面的政策措施，吸引优秀人才到拉萨工作、创业。筑巢引凤，在东城区建设人才公寓。改善市委党校办公办学条件。优先加大人才投资力度，市财政每年安排一定的专项资金，足额保证人才培养、引进工作的资金需求。

第七节 发展文化体育事业

牢牢把握社会主义先进文化前进方向，把丰富各族群众精神文化生活作为改善民生的重要内容，统筹发展文化事业和文化产业，促进文化事业全面繁荣和文化产业加快发展，努力把拉萨建设成为重要的中华民族特色文化保护地。

加强文化基础设施建设。坚持把发展公益性文化事业作为保障人民群众基本文化权益的重要途径，加快图书馆、群艺馆、县综合文化中心、乡村级文化馆（站、室）、游乐园等城乡文化设施建设。深入实施广播电视“村村通”、“西新工程”、农村电影放映和先进文化进寺庙等文化惠民工程。加强学习、使用、发展藏语文工作，加强藏语言翻译制作能力建设。改善和更新改造拉萨晚报的办报条件。完善广播影视制作和播映基础设施，提高广播电视综合覆盖率。到“十二五”末，广播电视综合人口覆盖率达到98%，城区数字电视实现全覆盖。

繁荣发展文化体育事业。坚持正确的文艺导向，支持和引导农牧区民间文化艺术团体发展，充分发挥文艺队伍在丰富群众精神文化生

活和开展宣传教育方面的重要作用，加强与内地文化团体的交流合作。不断丰富报纸、期刊、广播、电视等主流媒体的栏目、节目内容，切实提高栏目节目水平和质量，把党和政府的声音送到千家万户。扎实推进地方志编撰工作。加大文化遗产和非物质文化遗产保护力度。加强文化市场监管，规范净化文化市场，抵御达赖分裂集团和国际敌对势力的思想文化渗透。加大城乡体育设施建设力度，新建拉萨市体育中心，改扩建拉萨市人民体育场，积极发展高原特色体育项目，广泛开展群众性体育健身活动，增强人民体质。

稳步发展文化产业。研究编制文化产业发展规划。以特色文化产业发展为主要内容，建立和完善文化产业发展政策，逐步形成“国家资金扶持、地方财政带动、民间投资为主”的多元文化产业投入机制。规划建设集创意研发、产业孵化、产品交易、人才培养为一体的文化产业示范园区，建设吞米岭藏艺文博园、拉萨民俗文化风情园、夺底沟原创文化基地、拉萨河生态文化保护区，发展文化中介组织。积极争取国家产业发展专项资金，并通过贷款贴息、项目补贴等方式，支持文化产业发展。推动文化产业与旅游业融合发展，以文化提升旅游，以旅游传播文化。实施一批文化产业项目和工程，推出一批体现民族特色、反映时代精神、具有较高艺术水平的文化精品，努力推进文化对外交流。加强文化产品和要素市场建设，培育现代文化市场体系。

第八章 生态文明建设

切实把生态环境保护与建设放在更加突出的位置，坚持保护优先、综合治理、因地制宜、突出重点，进一步加大生态环境保护与建设的

力度，加快建设资源节约型环境友好型社会，促进人与自然和谐相处，走出一条生产发展、生活富裕、生态良好的可持续发展道路。

第一节 建设首府城市生态安全屏障

实施“绿色拉萨”工程。以实施《西藏生态安全屏障保护与建设规划》为契机，以创建国家生态园林城市和国家环保模范城市为载体，以市、县、乡（镇）、村为点，以道路、河道两岸为线，以重点区域造林、防沙治沙、湿地保护等重点生态屏障建设为面，构建点、线、面协调配套、分布均衡、结构合理、功能完备、效益兼顾的首府城市生态安全屏障。加快实施拉萨周边和南北山绿化、城市交通道路绿化、拉萨河流域综合治理、国道省道绿化、草原生态环境保护等“绿色拉萨”建设工程，基本形成首府城市绿色生态走廊。到2015年，植树造林30万亩，封山育林100万亩。加强城区绿化带和街景公园建设，抓好党政机关、学校、企业和居民小区绿化，扎实开展全民义务植树活动。有序推进区域生态屏障建设，加大拉萨河源头、退耕还林、退牧还草、防沙固沙、农田防护林及湿地的建设力度，加快水土流失治理，恢复天然林草植被，保护生物多样性，增强自然生态系统的净化与调节功能。“十二五”时期，将牧区和半牧区全部纳入退牧还草工程实施范围。加大自然保护区、森林公园和野生动植物资源的保护力度，实施尼木国家森林公园、林周热振国家森林公园生态旅游建设项目。

实施“碧水蓝天”工程。依法规范用水制度，逐步推行江河、地下水取用许可制度。实行严格的排污许可制度，加强污水治理与排放监控，对污水实行区域集中规模化处理，建设柳梧新区污水处理厂。

加强饮用水水源地保护和监测，建立饮用水水源安全预警制度，城市地表水环境功能区水质达标率保持100%，拉萨河总体水质维持Ⅲ类标准。严格控制工矿企业废气排放总量，积极推进太阳能、生物能和新能源使用，加强堆场扬尘污染、餐饮业油烟污染以及噪声扰民的环境监管和整治。大力发展绿色交通，机动车环保定期检测率达到80%，机动车尾气达标排放率达到90%，大气环境质量优良率保持98%以上。积极发展循环经济，大力推广清洁生产，淘汰落后产能，支持重点企业技术改造，提高能源资源利用效率。加快工矿企业固体废弃物的集中处置和综合利用，积极推进城镇垃圾填埋场、固体废弃物综合治理设施和危险废弃物处理场建设，改扩建曲水垃圾填埋场，建成林周、尼木垃圾填埋场。

建立生态环境保护长效机制。加强生态环境能力建设，完善环境监测网络，建立和完善自然灾害预警预报系统。加大对水能、矿产、旅游等重点资源开发和重大基础设施建设的生态环境执法监管力度。建立生态环境保护补偿机制，形成有利于生态环境保护与建设的产业政策、土地政策、人口政策、税收政策和技术标准。加快对主要矿产资源区、重要生态功能区的生态补偿试点工作，建立矿山环境治理和生态恢复责任制，支持生态功能区技术设施和公共服务设施建设，引导金融资本和社会资本投向生态环保领域，增强资源开发的地质恢复和生态环境保护补偿能力。依法管理森林生态效益补偿基金，全面建立草原生态保护补助奖励机制。“十二五”时期，积极争取国家将拉萨新增的人工林地全部纳入生态效益补偿范围。

第二节 建设资源节约型社会

积极推进节能减排。坚持发展为重、节约优先、示范带动、分类指导，切实抓好建筑建材业、采掘业等重点耗能企业的用能管理和减排工作。淘汰落后产能，对引进新产品、新工艺、新设备和新材料的企业予以财政补贴和税收奖励，确保规模以上工业企业万元增加值能耗得到有效控制。实施建筑节能工程，认真研究推广符合当地地理气候特点的建筑节能材料，新建建筑要严格执行国家相关建筑节能标准，既有建筑要根据经济社会发展水平有计划、分步骤实施分类改造。鼓励购买低污染、低能耗新动力汽车，建设电动汽车充电站，推进交通运输节能。积极引导和鼓励商用和民用节能，切实做好党政机关节能工作。加快培育节能服务体系，鼓励并支持有实力有资质的投资者及专业机构进入节能技术服务市场，开展合同能源管理业务。加强能源统计和计量管理。加强固定资产投资项目节能管理，建立节能评估和审查制度。强化电力需求侧管理，开展能源紧缺体验。普及使用节能环保产品，加强宣传教育，营造良好的全社会节能氛围。节能减排专项资金纳入市、县两级财政预算，建立节能减排目标责任和评价考核制度。

建设“太阳城”。制定拉萨市太阳能综合利用规划，充分发挥资源优势，以市场运作为主，政府引导扶持为辅，加大以太阳能光电、光热、光暖为主的产业项目招商引资力度，大力发展太阳能等清洁能源产业。“十二五”时期，50%的党政机关完成太阳能光电应用改造；逐步为市区交通干道、新建道路路口交通信号灯、公园景区照明景观灯和广告灯箱安装太阳能灯箱；对城关区60%的社区内路灯进行太阳

能路灯改造；对新建城市公共广场、公园、绿地和住宅小区、桥梁、火车站等场所改造安装太阳能照明灯；对学校、医院、酒店、宾馆、商场的供热供暖系统实施太阳能供热供暖改造。大力实施以太阳能为代表的可再生能源建筑应用示范项目，加快推进太阳能与建筑一体化建设。加快推进农牧区太阳能综合利用项目。以拉萨经济技术开发区、柳梧新区、东城区为重点，建设西藏太阳能综合利用示范区。

第九章 改革开放

以改革开放为根本动力，解放思想，更新观念，围绕市场深化改革、面向世界扩大开放，加快建设现代市场体系，不断推进体制机制改革创新，不断增强经济社会发展的动力与活力，使拉萨成为西藏改革开放的窗口。

第一节 继续深化改革

深化农牧区综合改革。以解放和发展农牧区生产力为目标，稳定家庭联产承包经营责任制，积极稳妥地推进土地、草场承包经营权依法自愿有偿流转，鼓励和支持种粮大户、养殖大户发展适度规模经营。积极推进曲水县农村改革试验区工作，加快集体林权制度改革和兽医管理体制的改革。建立健全市、县两级农机管理推广和农机安全监管体系。加大农技推广体制改革，创新农牧区科技特派员制度，稳定和发展农牧一线科技队伍，建立农牧科技人员利益与成果挂钩的激励机制。扎实开展适合农牧区特点和农牧民需要的金融服务和保险业务，不断扩大政策性农牧业保险的覆盖面。探索建立以农牧民投入为主、政府

引导为辅、市场参与的农牧业特色产业发展投入机制，逐步形成“谁投资、谁受益”的良性循环。鼓励和支持企业、内地农民到拉萨参与农牧业生产与经营。

推进经济体制改革。落实鼓励、支持和引导非公有制经济发展的政策措施，放手发展非公有制经济。建立完善国有资产管理体制，深化国有企业改革，促进企业“二次创业”，建立健全现代企业制度。加快现代市场体系建设，建立健全要素市场。深化财税体制改革，建立和完善公共财政体制框架，深化部门预算、国库集中支付、政府采购和收支两条线管理制度改革。优化财政支出结构，加大向农牧区、民生工程、维稳工作等方面的倾斜力度。探索改革资源税费制度，建立和完善资源有偿使用制度。推进投融资体制改革，形成多种所有制和多种经营形式共同发展、结构合理、高效安全的投融资体系。

加快行政管理体制改革。坚持以人为本的执政理念，积极推进政府职能转变，降低行政成本，提高行政效率，建设服务政府、法治政府。按照经济调节、市场监管、社会管理、公共服务的要求，推动政企分开、政资分开、政事分开、政府与中介组织分开，创新政府管理方式。深化政府机构改革，按照精简、统一、效能的原则和决策、执行、监督相协调的要求，稳妥推进干部人事制度改革，建设决策科学、权责对等、分工合理、执行顺畅、监督有力的行政管理体制。健全决策机制，完善重大事项决策规程，运用多种形式广泛集中民智、反映民意。以市民服务中心建设为抓手，深化行政审批制度改革，改善发展软环境。推进政府信息公开，实行绩效评估制度和行政行为责任追究制度，完善监督约束机制，规范政府行政行为。

第二节 提高对外开放水平

坚持“引进来”和“走出去”相结合，切实增强开放意识、机遇意识和竞争意识，拓展对外开放的深度和广度，不断提高开放质量和开放型经济发展水平。加强对外交流与合作，积极参加农交会、投洽会、广交会、中尼经贸洽谈会等大型招商贸易洽谈活动，办好雪顿节经贸洽谈会，积极发展会展经济，加快融入云贵川渝、陕甘青经济圈，尽快建立合作共赢的良好关系。加强与珠三角、长三角、环渤海经济圈的合作，在政策、产业、技术、人才等方面建立固定的衔接沟通渠道。加强与国内外各类媒体的沟通合作，不断加大对外宣传的力度和深度。加强与国内外友好城市的交往合作，充分发挥其对外开放的平台作用。鼓励发展非公有制经济和个体工商业。进一步强化招商引资工作，充分发挥资源优势 and 比较优势，坚持以环境吸引投资，以投资促进发展，不断完善招商引资的优惠政策，建立招商引资项目库，创新招商项目生成机制、推介机制和跟踪服务机制，积极倡导“以民引外”、“以商引外”和“以外引外”的招商引资模式，充分发挥民间商会和工商联的积极作用，招大引强，着力把信誉好、实力强的国内外知名大企业、大集团引进来，不断提高发展后劲和自我发展能力。在法律法规和国家政策允许的范围内，逐步扩大外商投资领域，进一步提高利用外资、对外贸易的规模 and 水平。到 2015 年，招商引资到位资金达到 140 亿元，年均增长 25%；进出口总额达到 17 亿美元，年均增长 15%。

第三节 深化对口支援工作

按照中央第五次西藏工作座谈会精神，进一步完善经济援藏、干部援藏、人才援藏、科技援藏相结合的工作格局，积极主动加强与北京、江苏的协调联系，建立常规化的项目对接实施机制、交流合作机制和在藏干部培训机制。高度重视经济援助工作，制定对口援助项目规划，扎实做好前期工作，管好用好 1% 援藏资金，重点投向农牧区、民生、产业发展和重大基础设施建设。科技援助要突出农牧业科技、特色产业研发等重点领域。人才援助要适当增加卫生、科技、农牧等专业技术人才比例。对援藏干部政治上充分信任，工作上大力支持，生活上热情关心，管理上严格要求，为他们充分发挥作用创造良好条件。有计划、有组织地派遣在藏干部和专业技术人员赴北京、江苏两省市接受培训或挂职锻炼，加强政府、学校、科研院所、企业和民间组织的合作，与北京、江苏两省市建立多渠道、多方位、多层次的交流与合作平台。做好拉萨部分生源高校毕业生到北京、江苏两省市就业的衔接和落实工作。

第十章 平安和谐拉萨建设

坚持发展是硬道理，稳定是硬任务，高举维护社会稳定、维护社会主义法制、维护人民群众根本利益、维护祖国统一、维护民族团结的旗帜，谋长久之策，行固本之举，确保社会局势稳定，为推进跨越式发展创造良好环境。

第一节 深入开展反分裂斗争

全面贯彻“旗帜鲜明、针锋相对、掌握主动、争取人心、强基固本”的方针，坚持把维护稳定作为硬任务和第一责任，深入持久地开展反分裂斗争。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，让各族干部群众充分认清达赖集团破坏西藏发展稳定、图谋“西藏独立”的反动本质，不断增强与达赖集团斗争的自觉性、坚定性和主动性。着力构建反渗透防控体系，严密防范和严厉打击达赖集团渗透破坏活动。强化外交外宣工作，挤压达赖集团国际活动空间。加强境外藏胞工作，最大限度削弱达赖集团的影响，最大限度阻隔境内外分裂势力、组织相互勾联。建立健全应急指挥体系和维护社会稳定工作机制，落实维护稳定工作责任制，强化情报信息搜集、研判工作，牢牢掌握反分裂斗争的主动权。

第二节 加强社会治安综合治理

坚持打防结合、预防为主、专群结合、依靠群众的方针，完善社会治安防控体系，加强对重点地区、重点部位，重点对象的管理。深入推进社会管理创新，加强流动人口服务和管理，依法加强社会组织监管，有效管理和利用互联网等新兴媒体。做好对非罪处理人员、非法出境回流人员、刑释解教人员的稳控和安置帮教转化工作、社区关爱工作。强化青藏铁路拉萨段沿线治安管理，加强巡查守护工作，确保铁路绝对安全。注重源头治理，注重维护群众权益，注重做好群众工作，推进县乡村矛盾纠纷调处站点建设，健全和完善正确处理人民内部矛盾的长效机制，及时分析掌握社情民意，对影响社会稳定的舆

情及时予以引导，对发现的苗头隐患及时进行化解，严防达赖集团和其他敌对势力插手利用。严厉打击严重刑事犯罪活动，坚决铲除黑恶势力，遏制宗族势力和复旧势力，深入开展社会治安突出问题和重点地区集中整治，为跨越式发展创造和谐稳定的社会环境。深化平安拉萨建设工作，全面巩固发展平安创建活动成果，切实提高人民群众安全感，到 2015 年，群众安全感满意率达到 95%以上。

第三节 依法加强宗教事务管理

全面贯彻落实党的宗教工作基本方针和国家管理宗教事务的法律法规，依法保护正常的宗教活动，维护宗教团体、宗教活动场所以及宗教人士和信教群众合法权益，积极引导宗教与社会主义社会相适应。把寺庙管理纳入社会管理范畴，强化寺庙社会治安综合治理，坚持以实现寺庙管理法制化、规范化为着眼点，以解决寺庙存在的重点、难点问题为突破口，大力推进先进文化进寺庙，实施广播影视进寺庙和寺庙书屋建设工程，坚决打击利用宗教从事分裂破坏的活动，建立健全寺庙管理服务的领导体制、工作机制和应急机制，探索以寺养寺新机制。深入持久开展寺庙爱国主义和法制宣传教育，切实增强僧尼的中华民族意识、国家意识、法制意识和公民意识。推进藏传佛教界代表人士的教育培养，加强佛协组织建设，不断加强宗教爱国力量，深入开展平安和谐寺庙创建活动，切实维护藏传佛教正常秩序。

第四节 切实加强维稳能力建设

进一步健全党委总揽全局、协调各方，政法机关等有关单位职责

明确、分工负责、密切配合，统战、民宗及其他党政部门、社会团体齐抓共管、人民群众广泛参与的维稳工作机制。加大政法系统维稳处突、治安防控、技术手段、教育培训、装备配置等方面的投入，提高维稳处突能力。加快乡镇综治办、派出所、司法所以及派驻法庭、检察室建设，力争“十二五”末全市所有乡镇建立公安派出所，所有乡镇（街道）达到“平安乡镇（街道）”创建标准。进一步加强民宗、统战力量。支持驻市部队现代化建设，大力加强国防建设和后备力量建设，突出抓好民兵力量发展，发挥民兵在维护稳定、应急处突、抢险救灾、服务群众等方面的重要作用。加强国防教育网络建设，加大消防、人民防空、避难场所、气象等防灾减灾基础设施建设力度，发挥好人武部的职能作用。进一步建立和完善社会稳定风险监测预警评估机制，强化党政军警民联防联控的实效性。切实加强寺庙管理、流动人口服务管理、基层基础工作、学校德育教育、法制宣传教育、政法队伍建设等六个领域的长效机制建设。

第五节 不断巩固和发展各民族大团结

全面贯彻落实党的民族政策，坚持和完善民族区域自治制度，牢牢把握各民族共同团结奋斗、共同繁荣发展的主题，不断巩固和发展平等、团结、互助、和谐的社会主义民族关系。深入推进爱国主义教育和民族团结教育进社区、进农村、进学校、进寺庙，把爱国主义教育和民族团结教育纳入公民道德教育和社会主义精神文明建设全过程。扎实开展民族团结和谐乡村、和谐社区、和谐单位创建活动，探索建立民族团结进步创建活动长效机制，教育全市各族人民牢固树立

“三个离不开”思想，自觉增强民族团结意识，推动各民族和睦相处、和衷共济、和谐发展。不断壮大爱国统一战线，积极做好民族、宗教、藏胞、非公有制经济界和党外知识分子代表人士的统战工作，充分发挥其积极性、主动性和创造性，为促进拉萨经济发展、社会稳定和政治建设服务。

第六节 加强社会主义精神文明建设

以思想道德建设和提高全民科学文化素质为主要内容，以创建全国文明城市为抓手，全面提高城乡精神文明建设水平，为跨越式发展和长治久安提供强大的精神动力和思想保障。牢牢把握正确舆论导向，深入开展社会主义核心价值体系宣传教育，增强社会主义意识形态的吸引力和凝聚力。不断巩固“反对分裂、维护稳定、促进发展”主题教育和学习实践科学发展观活动成果，大力弘扬爱国主义、集体主义和社会主义思想。深入开展文明乡村、文明社区、文明单位、文明户创建活动，努力营造文明和谐的社会环境。坚持不懈地开展好“三下乡”和“四进社区”活动，着力推出更多农牧民群众欢迎的文化产品和服务，引导群众移风易俗，崇尚科学文明，倡导符合时代发展要求的思想观念和生活方式，丰富群众精神文化生活。围绕培育社会公德、职业道德、家庭美德和个人品德，广泛开展群众性精神文明创建和道德模范实践活动，大力营造男女平等、尊老爱幼、互爱互助、见义勇为的社会主义新风尚。

第七节 加强社会主义民主政治和法制建设

坚持党的领导、人民当家作主和依法治国相结合，深入推进依法治市进程，巩固和发展民主团结、生动活泼、安定和谐的政治局面。不断完善科学决策和民主决策机制，改进和加强地方立法工作。突出监督重点，完善监督方式，增强监督实效，加强执法监督。坚持和完善人民代表大会制度，保障人大代表依法行使职权，密切人大代表同人民群众的联系。支持人民政协围绕团结、民主两大主题，深入开展政治协商、民主监督、参政议政等工作。充分发挥工会、共青团、妇联等群团组织的桥梁纽带作用。落实男女平等基本国策，实施妇女儿童发展规划。深入推进政务公开、村务公开、财务公开，保障城乡居民民主自治权利。大力加强法制宣传教育，深入推进基层民主法制建设，增强人民群众的法制观念和法律知识，积极营造学法用法守法的良好氛围。深入开展“六五”普法，推进法律“七进”工作。重视执法监督检查工作，有计划地监督检查关系国计民生的重要法律法规的执行实施情况，形成执法检查常态工作机制，确保各项法律法规正确有效实施，维护社会公平正义和法律权威。

第十一章 规划实施保障

建立健全规划实施机制，强化组织保障，加强规划衔接协调和规划实施的指导性和约束性，细化分解目标任务，建立考核评价和责任追究制度，确保“十二五”时期各项目标任务顺利完成。

第一节 完善规划实施机制

加强规划衔接协调。各级各类规划要切实做好衔接，在发展目标、功能定位、产业布局和重大项目建设等方面进行对接，避免形成冲突、相互矛盾。城市规划和土地利用规划要以发展规划为依据，具体落实发展规划确定的目标任务，突出建设性、控制性，确保国民经济和社会发展规划、城市规划、土地利用规划、行业规划在总体要求上方向一致，在空间利用上相互协调。

分解细化目标任务。规划提出的主要目标、重点任务，要分解落实到各有关部门和县（区）。各部门、各县（区）将相关目标任务纳入本部门、本县（区）年度计划，明确责任人和进度要求，及时将进展情况向市政府书面报告。建立重大项目责任制，对规划纲要中确定的重大建设项目，由市政府分管领导牵头，相关部门和县（区）各负其责，确保顺利实施。

加强对经济运行情况的预警预测分析。强化统计工作，切实加强对规划目标的数据统计和分析，确保数据准确、全面。结合经济运行的特征和趋势，重点分析宏观环境变化和经济运行重大波动对规划实施的影响，提出应对措施，形成预警预测分析报告，供政府决策参考。2013年，组织专门力量对“十二五”规划执行情况进行中期评估，分析规划实施成效和存在的问题，提出对策建议。“十二五”规划实施期间，如遇外部环境发生重大变化或其他重要原因导致规划实施与规划目标发生重大偏离，要适时提出调整方案，提请市人大常委会审议批准。

第二节 强化组织保障

加强党的建设。加强党的建设是推进跨越式发展和长治久安的根本保证，也是保障“十二五”规划目标顺利实现的组织保障。切实加强各级领导班子的思想政治建设、执政能力建设、先进性建设和“老西藏”精神的教育，使之成为推动科学发展、维护社会稳定的坚定核心。按照德才兼备、以德为先的用人标准，拓宽用人视野，更新用人观念，树立庸者下、平者让、能者上的用人导向。以建立预防和惩治腐败体系为载体，深入扎实地开展党风廉政建设和反腐败各项工作。深入开展创先争优和基层党建年活动。切实转变机关作风，提高工作效率，努力建设一支廉洁、勤政、务实、高效的干部队伍。推进学习型党组织建设，加强基层组织建设，逐步提高村组干部待遇，按照“一年打基础、三年见成效、五年上台阶”的要求，努力培养造就一支守信念、讲奉献、有本领、重品行的基层干部队伍。加强流动党员服务管理和企业党建工作。加大乡（镇）、街道办事处、村（居）委干部学习、培训力度，增强服务群众、推动发展、维护稳定、促进和谐的工作本领。

加强规划实施考核。按照科学发展观和正确政绩观的要求，进一步改进考核评价机制，建立科学严格的考核评价体系和办法。将规划纲要中提出的主要目标、重点任务和重大项目等内容，作为考核各级领导班子执政能力的重要内容，定期监督检查，强化落实，确保规划纲要各项目标任务顺利完成。推进规划实施的信息公开，健全政府与企业、公众的沟通机制，加强社会对规划实施的监督。

第三节 优化发展环境

切实加强发展软环境建设，努力营造优惠透明的政策环境、高效优质的服务环境、稳定安全的社会环境、公平竞争的市场环境、健康向上的人文环境、规范严明的法制环境，用制度管人，以制度为优化环境提供保障。抓好已有政策、制度的完善和落实，抓好对国家和自治区出台的促进经济社会发展的政策、法规的研究和细化实施，废除和更正不利于发展的政策法规及文件；依法严肃处理宗教宗族势力和农村黑恶势力；强化工作职责，简化办事程序，提高办事效率，全面推行首问负责制、限时办结制、服务承诺制，把领导干部抓优化发展环境的工作情况和考核评价、提拔使用紧密结合起来，加大对不作为、乱作为和缓作为的问责力度；增强项目服务意识，主动服务，靠前服务，扎实做好已签约项目的跟踪问效工作，在国家政策允许的前提下，在征地拆迁、水电供应、手续审批等方面为投资者创造条件，确保项目顺利推进。加强各级各部门之间的沟通协调，切实形成优化发展环境、推动跨越式发展的整体合力。

第十二章 2020 年远景目标

围绕中央第五次西藏工作座谈会确定的西藏经济社会发展的主要目标，通过全市人民的共同奋斗，到 2020 年，预期全市地区生产总值超过 700 亿元，地方财政一般预算收入超过 60 亿元，城镇居民人均可支配收入超过 30000 元，农村居民人均纯收入达到 17000 元。人民生活水平全面提升，公共服务水平明显均等化，基础设施条件全面改善，

生态安全屏障建设取得明显成效，自我发展能力显著增强，社会更加和谐稳定，全面建设小康社会的奋斗目标顺利实现。

附录 名词解释

1、**一区三园**：指“一区”是指拉萨国家级经济技术开发区；“三园”是指：达孜工业园和城关生物科技园合并作为“一园”，堆龙德庆县羊达工业园，曲水绿色农产品加工园和聂当工业园合并作为“一园”。

2、**六城同创**：指创建全国文明城市、国家生态园林城市、国际旅游城市、全国卫生城市、国家环保模范城市、全国双拥模范城市。

3、**东延西扩南跨、一城两岸三区**：指贯彻实施“东延西扩、跨河发展”的城市空间发展战略，分别在主城区东侧、西侧、南侧建设东城区、东嘎区和柳梧新区，疏解旧城功能。“一城”指拉萨河以北、藏热路与流沙河之间的主城区，包含中心片区、北城片区、西城片区和拉鲁湿地保护区；“两岸”指中心城区以拉萨河为轴带，沿河发展；“三区”指藏热路以东的东城区、拉萨河以南的柳梧新区和流沙河以西的东嘎区。

4、**三个长期不变**：指土地归户使用、自主经营、长期不变，牲畜归户、私有私养、自主经营、长期不变，草场公有、承包到户、自主经营、长期不变。

5、**一江三河**：指雅鲁藏布江和拉萨河、尼洋河、年楚河。

6、**低碳经济**：指在可持续发展理念指导下，通过技术创新、制度创新、产业转型、新能源开发等多种手段，尽可能地减少煤炭、石油等高碳能源消耗，减少温室气体排放，达到经济社会发展与生态环境保护双赢的一种经济发展形态。低碳经济是以低能耗、低污染、低排放为基础的经济模式，是人类社会继农业文明、工业文明之后的又一

次重大进步。

7、万村千乡市场工程：指在农牧区通过运用连锁经营、电子商务等现代流通方式，建设、改造农家店和配送中心，逐步解决农牧民安全消费、便捷消费和实惠消费的农牧区流通网络建设项目。

8、家电家具下乡工程：指顺应农民消费升级的新趋势，运用财政、贸易政策，引导和组织工商联手，开发、生产适合农村消费特点、性能可靠、质量保证、物美价廉的家电家具产品，并提供满足农民需求的流通和售后服务；对农民购买纳入补贴范围的家电家具产品给予一定比例的财政补贴，以激活农民购买能力，扩大农村消费，促进内需和外需协调发展。

9、一城一湖三廊道：“一城”指老城区；“一湖”指天湖纳木错；“三廊道”指“圣湖天路”北廊道、“茶马驿道”东廊道、“南亚通道”西廊道。

10、三网一库：指旅游政务网、旅游资讯网、办公自动化网和旅游综合数据库。

11、ISO9000 认证：指国际标准化组织开展的质量体系认证。ISO 是一个组织的英语简称。其全称是 International Organization for Standardization，翻译成中文就是“国际标准化组织”。“ISO9000”不是指一个标准，而是一族标准的统称。根据 ISO9000-1: 1994 的定义：“‘ISO9000 族’是由 ISO/TC176 制定的所有国际标准。”开展质量认证是为了保证产品质量，提高产品信誉，保护用户和消费者的利益，促进国际贸易和发展经贸合作。这个认证目的非常清楚地说明，企业要开展认证必须具备条件才能申请认证。《中华人民共和国产品质量认

证管理条例》第三章专门讲了认证的条件和程序。

12、ISO14000 认证：指国际标准化组织开展的环境管理系列标准认证。ISO14000 作为一个多标准组合系统，按标准性质分为三类（第一类：基础标准——术语标准；第二类：基础标准——环境管理体系、规范、原则、应用指南；第三类：支持技术类标准（工具），包括：①环境审核②环境标志③环境行为评价④生命周期评估），按标准功能分为两类（第一类：评价组织，包括①环境管理体系②环境行为评价③环境审核；第二类：评价产品，包括①生命周期评估②环境标志③产品标准中的环境指标）。

13、OHSAS18000 认证：指国际标准化组织开展的职业安全卫生风险体系认证。职业安全卫生风险就是指在人们的工作活动或工作环境中，总是存在这样那样潜在的危险源，可能会损坏财物、危害环境、影响人体健康，甚至造成伤害事故。这些危险源有化学的、物理的、生物的、人体工效和其他种类的。人们将某一或某些危险引发事故的可能性和其可能造成的后果称之为风险。风险可用发生机率、危害范围、损失大小等指标来评定。现代职业安全卫生管理的对象就是职业安全卫生风险。

14、GMP 认证：即药品认证，是全面质量管理在制药行业的体现，属于一种强制性的安全认证。GMP 是一部体现质量管理和质量保证新概念的 GMP，其特点体现在它是结合 ISO9000-9004 标准系列修改而成的标准。国家食品药品监督管理局是代表国家对药品独立地进行第三方公正评价的 GMP 认证机构，负责国际药品贸易中优先采购、使用推荐、优先受理新药药品申请。GMP 认证是集软件、硬件、安全、

卫生、环保于一身的强制性认证，那么它就必须建立和运行着科学的、公认的国际管理体系，要请有资历的第二方（咨询机构）会同本企业专家进行整体策划、评估，制订出适合本企业（含国际标准、国家标准、行业标准）规范的质量管理手册及作业指导书，在学习、培训、运转的不断修正过程中，再来申请 GMP 认证才是每个药业人明智的选择。

15、HACCP: 国家标准 GB / T15091-1994《食品工业基本术语》对 HACCP 定义为，生产（加工）安全食品的一种控制手段，对原料、关键生产工序及影响产品安全的人为因素进行分析，确定加工过程中的关键环节，建立、完善监控程序和监控标准，采取规范的纠正措施。

16、中央商务区: 指集中大量金融、商业、贸易、信息及中介服务机构，拥有大量商务办公、酒店、公寓、会展中心、文化娱乐等配套设施，具备完善的市政交通与通讯条件，便于现代商务活动的场所。

17、总部经济: 指某区域由于特有的优势资源吸引企业总部集群布局，形成总部集聚效应，并通过“总部—制造基地”功能链条辐射带动生产制造基地所在区域发展，由此实现不同区域分工协作、资源优化配置的一种经济形态。发展总部经济可以为区域发展带来多种经济效应，如税收贡献效应、产业乘数效应、消费带动效应、劳动就业效应、社会资本效应。大批企业总部入驻，可以提高区域知名度、美誉度，促进区域政府提高服务质量，优化商务环境，完善城市基础设施和人居环境，推进多元文化融合与互动，加快城市国际化发展。

18、二环七横九纵:“二环”包括内环和外环，内环：北京中路—林廓西路—林廓北路—林廓东路—江苏路—金珠东路—金珠中路—金

珠西路—鲁定路—鲁定南路，外环：北绕城路—东嘎西环路—柳开路—南沿河大道—东绕城路—齐拉路；“七横”：北绕城路—齐拉路、扎基路、当热路、北京路—纳金路、金珠路—江苏路—藏大路、波玛路—南沿河大道—东绕城路、柳开路—沿山路；“九纵”：东嘎西环路、拉青路、拉贡公路东嘎段、新拉贡公路城区段、鲁定南路、娘热路、夺底路、藏热路、东绕城路。

19、五室两站一校一场所：指党支部居委会办公室、警务室、阅览室、文体活动室、计划生育服务室，社区服务站、卫生保健站，市民学校，群众文化活动场所。

20、尼木三绝：指尼木县的普松雕刻、尼木藏香、塔荣藏纸。

21、普职比：指中等职业教育在校生数和普通高中在校生数的比例。

22、3545 人员：指女 35 岁男 45 岁的大龄就业人员。

23、西新工程：指国家投资在西藏、新疆等边远省区实施的广播电视覆盖工程。

24、三个离不开：指汉族离不开少数民族，少数民族离不开汉族，各少数民族之间也相互离不开。

25、三下乡：指科技、文化、卫生下乡。

26、四进社区：指科教、文体、法律、卫生进社区。

27、党风廉政建设一岗双责：指各级党政领导班子及其成员在担负业务工作的同时，担负党风廉政建设工作领导责任。

28、预期性指标：是市委、市政府期望的发展目标，主要依靠市场主体的自主行为实现。政府要创造良好的宏观环境、制度环境和市

市场环境，并适时调整宏观调控方向和力度，综合运用各种政策引导社会资源配置，努力争取实现。

29、约束性指标：是在预期性基础上进一步明确并强化了政府责任的指标，是市政府在公共服务和涉及公众利益领域对县（区）政府和市直有关部门提出的工作要求。政府要通过合理配置公共资源和有效运用行政力量，确保实现。

30、法律“七进”：是指法律进机关、进乡村、进社区、进企业、进单位、进学校、进寺庙。