

西藏自治区山南市“十三五”时期 国民经济和社会发展规划纲要

2016年5月26日经山南市第一届人民代表大会第一次会议通过

二〇一六年十月

西藏自治区山南市“十三五”时期 国民经济和社会发展规划纲要

2016年5月26日经山南市第一届人民代表大会第一次会议通过

二〇一六年十月

目 录

前 言	1
第一篇 发展基础及总体要求	3
第一章 发展成就及趋势判断	3
第二章 发展目标与理念	13
第二篇 坚持共享发展，增强城乡居民福祉	26
第三章 限时打赢脱贫攻坚战	26
第四章 提升基本公共服务能力	34
第三篇 坚持创新发展，增强发展新动力	49
第五章 构建发展改革新体制	49
第六章 加强创新驱动能力建设	56
第四篇 坚持内源发展，提升自我发展能力	63
第七章 提升基础设施建设水平	63
第八章 大力发展特色优势产业	74
第五篇 坚持协调发展，形成平衡发展格局	88
第九章 坚持功能分区引导发展	88
第十章 科学推进城乡统筹发展	99

第十一章 提升山南人文魅力·····	104
第六篇 坚持开放发展，开创合作共赢局面·····	109
第十二章 深化区域合作·····	109
第十三章 深化受援合作·····	117
第十四章 加强招商引资·····	119
第七篇 坚持绿色发展，建设生态文明新家园·····	121
第十五章 加强生态环境保护与建设·····	121
第十六章 全面节约和高效利用资源·····	124
第十七章 加强城乡环境综合治理·····	127
第十八章 加强环境保护能力建设·····	129
第八篇 坚持和谐发展，提升社会治理水平·····	134
第十九章 全面依法治市·····	134
第二十章 加强民族宗教统战工作·····	139
第二十一章 维护社会和谐稳定·····	144
第九篇 加强党的领导，切实保障规划实施·····	151
第二十二章 健全党领导经济社会发展的机制·····	151
第二十三章 强化规划实施保障·····	154

前 言

“十三五”时期（2016年-2020年），是山南市与全国一道全面建成小康社会的决胜时期。在自治区党委、政府的领导下，由中共西藏山南市委、市人民政府组织编制的《山南市“十三五”时期国民经济和社会发展规划纲要（2016年-2020年）》（以下简称《纲要》），贯彻落实党的十八大和十八届三中四中五中全会精神、中央第六次西藏工作座谈会精神和区党委八届七次八次全委会精神以及市第一次党代会精神，以“四个全面”战略布局和“五大发展理念”为统领，体现了国家和自治区关于市县（区）经济社会发展规划改革创新的要求、《中共山南市委关于制定“十三五”时期国民经济与社会发展规划的建议》的要求和各族群众的意愿，是我市全面建设小康社会的战略性、纲领性、宏观性、政策性、综合性部署和行动纲领，是政府履行经济调节、市场监管、社会管理和公共服务职责的重要依据，是编制和实施各类专项规划、计划以及制定相关政策的行动指南。各级各部门要主动适应和积极引领经济社会发展新常态，解放思想，实事求是，开拓创新，攻坚克难，大力推进“六个模范区”、“七个山南”、“两基地一核心”建设和拉萨山南一体化进程，把山南全面建成国家公共文化服务体系示范区、国家生态文明先行示范区、国家新型城镇化试点地区、全区统筹城乡发展示范区，全面建成全区水平较高的小康社会。

《纲要》经山南市第一届人民代表大会第一次会议批准，公布实施。

第一篇 发展基础及总体要求

研判“十三五”时期经济社会发展的新趋势、新特点，把握发展机遇，解放思想，攻坚克难，开拓进取，主动适应新常态，全力推进经济社会持续健康发展和长治久安，确保如期全面建成小康社会。

第一章 发展成就及趋势判断

立足经济社会发展基础，遵循经济社会发展规律，准确把握经济社会发展的阶段性特征，抢抓经济社会发展机遇，明确“十三五”时期的发展导向。

第一节 发展的基础

“十二五”时期，特别是党的十八大以来，在自治区党委、政府的坚强领导下，市委、市政府团结带领全市各族干部群众，深入贯彻落实以习近平同志为总书记的党中央治边稳藏战略、指导方针和重要原则，坚决贯彻落实中央和自治区的决策部署，按照建设“六个模范区”、“七个山南”的总体目标，围绕“四基地一核心”发展定位和打造“两圈两带”

发展格局，经济社会加快发展，各项事业取得令人瞩目的新成绩。我市被确定为国家公共文化服务体系示范区、国家生态文明先行示范区、泽当镇国家新型城镇化建设试点、全区统筹城乡发展示范区。

——**综合实力显著增强**。2015 年，全市综合实力迈上新台阶，地区生产总值、固定资产投资、财政收入、全社会消费品零售总额分别突破 100 亿元、140 亿元、10 亿元和 40 亿元大关，分别达到 113.61 亿元、145.91 亿元、11.60 亿元、40.11 亿元，分别完成“十二五”目标的 107.5%、180.4%、144.5%和 101.9%。“二三一”产业结构继续得到巩固。一产上水平有新突破。粮食生产实现“十二连丰”，以优质青稞、红土豆、禽类养殖、茶叶、粉丝、葡萄和奶制品加工为重点的 7 大农牧业特色产业初具规模，着力实施了产业、品牌、商标特色农牧业“三推进”工作，形成了一批知名品牌。二产抓重点有新突破。藏木水电站 6 台机组全部并网发电，累计发电 15.5 亿千瓦时；建成和在建太阳能光伏发电达到 14 万千瓦。优势矿产、清洁能源、建筑建材、民族手工、藏医药等产业加快发展，“十二五”期间年均增长 6.4%。三产大发展有新突破。成功举办了西藏雅砻文化节和市、县（区）物资交流会，消费对经济增长的贡献率达 18.5%；藏源文化旅游基地加快推进，“十二五”期间，累计接待国内外游客 843.2 万人次、实现旅游收入 31.68 亿元，年均分别增长

20.5%、35%。消费规模不断增强，年均增长 17%，居民消费价格指数低于全区平均水平。“六个模范区”建设总体实现程度 93.6%，实现了“十二五”圆满收官。

——**基础设施建设成就辉煌。**交通建设有大发展。拉林铁路山南段建设全面启动，加桑公路、扎囊大桥、泽当大桥等重点交通项目建成通车。全市公路通车里程达到 6860 公里，县（区）、乡（镇）、村公路通畅率分别达到 92%、89%、49%，82 个乡镇和所有建制村均通公路。能源建设有大突破。藏木水电站实现所有机组全部发电，实施了大古、加查水电站、农网改造升级、无电地区电力建设等项目，全市电力总装机达到 79.88 万千瓦，新增和改善用电 1.26 万户 5.02 万人，98.5%的人口用上了电，12 县（区）全部并入国家电网。水利建设有大推进。实施了江北灌区、雅砻水库、结巴水库等项目，农田保灌率达到 30.65%，解决农村饮水安全 4.65 万人，安全饮水普及率达 100%。通讯条件有大提升。所有乡镇均实现了通光缆，所有建制村通了电话，所有乡镇和建制村实现通邮。城乡面貌有大改善。城镇建成区面积达到 27.8 平方公里，城镇化率达到 30.17%，所有农牧民均住上了安全适用的新房，市政设施托管运营工作走在全区前列。实施了昌珠镇统筹城乡示范点等 6 个生态文明小康示范村、贡嘎美丽乡村建设等城乡统筹示范项目。

——**民生民利显著改善。**5 年共整合资金 66.47 亿元实

施了“十大民心工程”，城乡居民人均可支配收入分别达到23881元和8991元，农牧民人均可支配收入高于全区平均水平，完成“十二五”目标的117.6%和113.4%。累计脱贫7.9万人，解决了1.76万人就业。学前儿童、小学适龄儿童以及初高中阶段入学率分别达到87.07%、99.99%、100%和89.07%，乃东等6县（区）义务教育均衡发展通过国家验收，教育工作继续走在全区前列。山南籍应届高校毕业生实现全部就业、往届基本就业，失业率控制在全区平均水平以内。五大社会保险参保率达到97%以上，城乡低保实现应保尽保。“双集中”场所全部投入使用，率先在全区实现“双百”目标，残疾人康复就业工作健康发展，强基惠民活动成效显著。医疗卫生事业空前发展，市人民医院成功创建“三级乙等综合医院”并挂牌。率先在全区完成了全民健康体检，免费救治先心病患儿234名，“两降一升”工作走在全区前列。国家公共文化服务体系示范区建设扎实推进，实施了文化惠民工程，打响了中国西藏雅砻文化节等文化节庆品牌，广播电视综合人口覆盖率提高到96.93%。科技对农牧业的贡献率达到45%。召开了促进农牧民群众增收工作会议，大力实施“一乡一策”增收举措，促进了农牧民群众持续稳定增收。持续实施“十大民心工程”，城乡居民幸福指数大幅提升，基本公共服务能力显著增强。

——生态建设显著加强。大力实施生态强市战略，加快

推进“生态美好模范区”、“美丽山南”、“国家生态文明先行示范区”建设，认真落实森林生态效益补偿、草原生态保护补助奖励机制，不断加大森林和草原保护力度。实施了防护林体系、植树造林、防沙治沙等工程，完成植树造林 159.9 万亩，实施退牧还草 201.2 万亩，新增人工种草 18.36 万亩，防沙治沙 44.8 万亩，森林覆盖率达到 24.79%，比 2010 年的 18.3%提高 6.49 个百分点，造林绿化工作走在全区前列。开展了金鲁居委会国家级生态示范村和自治区生态乡镇、生态村居创建工作，创建了 30 个生态乡镇、169 个生态村居、6 个生态文明小康示范村。深入开展了城乡环境综合整治工作。大力实施污染减排工程，主要污染物排放控制在自治区下达的指标范围内。严格落实环保“第一审批权”，重大开发建设规划和重点建设项目环评执行率达 100%。

——**改革开放深入推进。**制定了《中共山南地委关于全面深化改革的实施意见》。启动了乃东区农村综合改革试验区建设工作。草场承包工作全面完成。集体土地确权试点工作在乃东区顺利推进，启动不动产登记工作。实施了泽当城市公交改革。“乡财县管、村财乡管”等财政管理改革稳步推进。稳妥推进公务用车管理改革。医药卫生体制改革不断深化。泽当镇成为第二批国家新型城镇化综合试点城镇，自治区人民政府批准山南开展统筹城乡发展示范区建设。加大招商引资力度，成功引进了海思科药业等大型企业落户山南，灵康

药业成功上市。受援工作有序推进，创新开展了系统援藏、技术援藏、产业援藏等工作。非公经济加快发展。发展环境显著改善，发展活力不断增强。

——**社会治理显著加强。**始终把维护稳定作为硬任务、第一责任，坚持两套班子、两套责任体系，实现党政军警民要素齐全、联合指挥。健全完善党政军警民联防联控工作机制，制定并实施了三个“十条规定”，组建了维稳“三支队伍”，创新建立了政府、组织、纪检、公安四个系统市县（区）乡村“四级信访接待日”机制，制定了5个“十个一”工作法。坚守和谐稳定、安全生产底线，全面推进驻村、驻寺、城镇网络化管理、先进“双联户”创建评选等工作，认真开展社会治安综合治理、寺庙管理、边境管控、矛盾纠纷排查化解、反自焚斗争等工作。不断加大安全生产工作力度，安全生产事故死亡人数控制在自治区下达的指标范围内。2013年、2014年地区社会治安综合治理工作连续两年荣获全区第一，2015年“先进双联户”创建工作荣获全区第一名，山南已成为全区最安全、最稳定的地区之一。

第二节 发展的特征

总体来看，经过多年积累和“十二五”时期的不懈努力，我市经济社会发展得到了全面提升，具备后继发力的坚实基础和和谐稳定的社会环境。但是，必须清醒地看到，我市全

面建成小康社会的实现程度仍低于全国平均水平，经济社会发展还存在一些长期性、结构性的矛盾。同全区一样，我市当前社会的主要矛盾依然是人民日益增长的物质文化需要同落后的社会生产之间的矛盾，特殊矛盾依然是各族人民同以十四世达赖集团为代表的分裂势力之间的矛盾。正处在打赢脱贫攻坚战、如期实现全面小康的决胜阶段，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，总体呈现出发展速度明显加快、但发展基础仍然薄弱，发展质量不断提升、但经济转型压力较大，统筹城乡力度加大、但城乡差距仍然明显，公共服务不断加强、但总体水平仍然不高，改革开放稳步推进、但发展活力仍然不足，生态环境保持良好、但环保压力仍然较大，社会局势持续稳定、但挑战隐患仍然较多等特征。

第三节 发展的机遇

“十三五”时期，我市面临诸多难得的发展机遇，必须着眼大势、因势而谋、应势而动、顺势而为，抢抓战略机遇，在更高水平、更好质量上推动经济发展和社会进步，在全区做好示范、当好模范。

——中央赋予的普遍机遇将助推山南全面发展。一方

面，中央将持续加大对西藏和山南发展的政策和资金支持，中央第六次西藏工作座谈会明确了支持西藏长足发展和长治久安的务实举措和特殊优惠政策。另一方面，国家赋予的示范建设机遇将助推山南可持续发展。山南是全国第二批“国家公共文化服务体系示范区”创建地区，是国家确定的第一批“国家生态文明先行示范区”建设地区，泽当镇是第二批国家新型城镇化综合试点城镇。国家层面赋予的一系列试点建设，将极大地提升山南经济社会发展水平。

——自治区给予的特殊机遇将助推山南提升发展。一方面，肩负的先行先试重任将促进山南创新发展。山南不仅是藏中核心经济区还是西藏发挥首创精神、先行先试的创新发展区域。2014年，山南获批成为西藏4个农村改革试验区之一。2015年，自治区人民政府批准山南在全区开展统筹城乡发展示范区建设。另一方面，自治区全力推进拉萨山南一体化发展和新型城镇化战略，将助推山南突破发展。自治区“十三五”规划纲要提出：“加快拉萨山南一体化进程，推进拉萨山南—日喀则核心经济区建设，打造区域增长极”；自治区新型城镇化规划提出，着力培育壮大城镇群，提升泽当镇重要支撑作用，将全面提升山南在藏中经济区的地位。

——自身积淀的现实机遇将助推山南持续发展。一方面，通过近年来的科学谋划和加快发展，山南重大交通、能源基础设施建设日新月异，将有力助推全市经济加快发展。另一

方面,特色优势产业发展提速将显著提升山南经济发展实力。清洁能源、优势矿产、建筑建材等已成为山南工业的“名片”,比较优势明显、后发优势强劲,山南作为藏中核心经济区的作用和地位将日益突出,自我发展能力将显著提升。

第四节 发展的导向

“十三五”时期,我市将进入全面贯彻落实“四个全面”战略布局和推进“五位一体”的全面科学发展阶段,经济社会发展的总体趋势明显:将处于经济转型升级期处于城镇化加速发展期,迈向富裕型高人类发展阶段¹,进入一体化发展的关键时期²,进入治理能力全面提升的关键时期。因此,要准确把握战略机遇期内涵的深刻变化,明确发展导向,打造经济社会发展的升级版。

——以全面建成小康社会为经济社会发展的目标导向。正确认识和妥善处理发展中的重大关系,促进经济增长速度与质量、消费与投资、城乡与区域协调发展,促进经济建设

¹ 世界银行:计算的2010年人均国民总收入(GNI)对各经济体进行了划分,组别分为:低收入经济体为1005美元或以下者;下中等收入经济体在1006-3975美元之间;上中等收入经济体在3976-12275美元之间;高收入经济体为12276美元或以上者。2010年中国人均GNI4260美元,全球经济体中排名121位。

² 在国家空间战略层面,山南处于全国重点推进的“一带七轴多通道”城镇化发展体系中青藏、川藏、滇藏线三条重要通道的交点位置,位于川藏铁路规划的中段,与国家重点开发区成渝地区存在地域联系与分工协作,川藏铁路建成后西藏经济将逐步融入成渝经济圈,成渝地区也会通过西藏借助南亚陆路商贸大通道融入“南亚国际经济圈”。在西藏区域战略空间层面,山南地处藏中核心经济区,将与拉萨实现一体化发展。山南还与印度、不丹两国接壤,我国与不丹长期友好、与印度的关系发展是主流,山南未来将有可能与南亚邻国实现更大规模的互通发展。

与环境保护、人口发展与生态建设、深化改革与社会稳定协调发展，协调推进经济、社会、政治、文化、生态文明“五位一体”建设。把全面改善民生、实现整体脱贫、增进人民福祉、促进社会公平正义作为经济社会发展的根本目的，坚持走共同富裕道路，促进基本公共服务均等化，使发展成果由全体人民共享。

——以提升自我发展能力为经济发展的主攻方向。用好用足用活中央赋予西藏的各项优惠政策，大力推进对经济发展和结构调整全局带动性强的区域开发和重大产业化项目，强力推进拉萨山南一体化发展，实施对推进改善民生、生态环保、社会治理作用显著的重大项目，实施对解决突出矛盾、增进公平效率有力有效的重大政策，有效推动需求结构优化、产业结构升级、城乡结构统筹、区域结构协调，为补短板、增后劲、上水平提供支撑，促进经济转型升级、绿色发展，提升共享型发展水平，努力提升自我发展能力。

——以提升治理能力为社会长治久安的根本动力。贯彻落实“四个全面”战略布局，坚持全面深化改革、全面依法治市，全面从严治党，全面提升政府治理能力。以培育形成区域经济合作和竞争新优势为导向，统筹区内外两个大局，完善内外联动、互利共赢、安全高效的开放型经济体系，在更大范围、更广领域、更高层次提升影响力和竞争力。全面提升政府公共服务能力，依法反分裂和加强社会管理，努力

增强社会活力，促进社会长治久安。

第二章 发展目标与理念

全面贯彻“四个全面”战略布局，牢固树立创新、协调、绿色、开放、共享发展理念，坚持党的治藏方略，明确“十三五”时期的指导思想、发展定位、发展理念、发展目标和重大战略。

第一节 指导思想

高举中国特色社会主义伟大旗帜，以马列主义、毛泽东思想、邓小平理论、“三个代表”重要思想、科学发展观为指导，深入贯彻落实党的十八大和十八届三中四中五中六中全会精神、中央第六次西藏工作座谈会精神、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”的重要指示精神、自治区第八次党代会和区党委八届七次八次九次全委会精神以及市第一次党代会精神，坚持以“五位一体”总体布局和“四个全面”战略布局为统领，坚持党的治藏方略，全面落实“五大发展理念”，坚持依法治藏、富民兴藏、长期建藏、凝聚人心、夯实基础，坚持把维护祖国统一、加强民族团结作为工作的着眼点和着力点，坚持把改善民生、凝聚人心作为经济社会发展的出发点和落脚点，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，围绕“两基地一核心”发展定位，大力实施创新驱动、强基提质、区域一体、统筹发展、生态强市、民生优先、治理提升“七大战略”，加快建设“六个模范区”、“七个山南”，积极推进拉萨山南一体化发展，确保国家安全和长治久安，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，把山南全面建成国家公共文化服务体系示范区、国家生态文明先行示范区、国家新型城镇化建设试点地区和全区统筹城乡发展示范区，建成全区水平较高的小康社会。

如期实现全面建成小康社会奋斗目标，推动经济社会持续健康发展，必须坚持以下原则。

——坚持人民主体地位。坚持人民主体地位，突出以人为本，实现好、维护好、发展好广大人民的根本利益，全面推进富民兴藏，围绕改善民生推动经济发展、促进社会全面进步，把扶贫攻坚和改善民生放在首要位置，把促进就业作为重中之重，保障城乡居民收入持续快速增长，推进基本公共服务均等化，全面提升人民生活水平，让各族群众共享改革发展成果。

——坚持科学发展。加快转变经济发展方式，加快经济结构战略性调整，强化工业、服务业引领和增长极带动发展，形成有利于投资消费双支撑、协调发展的长效机制。加快主

体功能区建设，推进“多规合一”，优化空间发展布局，统筹城镇、农牧业、生态空间协调发展，加强生态环境保护与建设，不断增强自我发展能力。

——坚持改革开放。以经济体制改革为重点，全面深化经济、行政、文化、社会等领域改革，健全现代市场体系，转变政府职能，健全使市场在资源配置中起决定性作用和更好发挥政府作用的制度体系，激发创新创业活力，培育发展新动力；坚持扩大开放和区域合作，发挥好对口支援政策优势，积极融入“一带一路”战略和南亚大通道建设，实现与拉萨一体化发展，深度融入区内外大市场。

——坚持依法治市。加快法治山南建设，把经济社会发展纳入法治轨道。深入开展法治宣传教育，推进严格执法、公正司法、全民守法，推进多层次、多领域依法治理，提高社会治理法治化水平，加快建设法治经济和法治社会。依法管理宗教事务，依法充分保障各民族权益，大力培育中华民族共同体意识，巩固和发展民族大团结，依法深入开展反分裂斗争，促进社会和谐稳定，推进社会长治久安。

——坚持党的领导。贯彻全面从严治党要求，加强党的建设，提高党员干部领导经济社会发展的能力和水平，不断增强党的创造力、凝聚力、战斗力，坚定不移推进党风廉政建设和反腐败斗争，使各级党组织成为领导发展稳定的坚强核心，为实现经济社会持续健康发展提供根本政治保证，确

保党的治边稳藏战略落到实处。

——坚持统筹发展稳定大局。必须以稳定保发展，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，统筹经济发展与国防建设，为推进经济社会持续健康发展营造良好环境。必须以发展促稳定，用发展的理念、发展的手段解决社会的主要矛盾和转型中出现的问题，巩固社会稳定基石。

第二节 发展定位

“十三五”时期，应坚持“两基地一核心”发展定位：立足产业基础，发挥特色资源优势，坚持绿色低碳发展，打造以水能为主，太阳能、风能、地热能发电为辅的“藏中清洁能源基地”。立足藏源文化的诸多“第一”，推进旅游综合开发，推动服务业大发展，将山南建成全区有地位、国内有影响、国外有市场的“藏源文化旅游基地”。发挥区位优势，立足于“两基地”建设和自治区构筑核心经济圈、建设拉萨山南—日喀则核心经济区，加快拉萨山南一体化发展，打造区域增长极，将山南建成具有比较优势、速度优势的“山南核心经济区”。

第三节 发展理念

实现“十三五”时期发展目标，破解发展难题，厚植发

展优势，必须牢固树立创新、协调、绿色、开放、共享的发展理念，坚持内源发展和和谐发展，开创经济社会发展新局面。

——**创新发展**。优化要素配置，培育发展新动力、拓展发展新空间，激发创新创业活力。加快投融资体制改革，放宽社会资本准入，形成以国家投资为主导、民间投资快速增长的发展格局。全面发展各类市场主体，壮大非公有制经济，支持中小企业发展。实施科技兴市、人才强市战略，大力提高科技创新能力，加强创新人才培育，强化创新驱动发展。

——**协调发展**。正确处理发展中的重大关系，坚持按功能分区引导发展，重点促进城乡统筹、区域协调发展，促进经济社会协调发展，促进新型工业化、信息化、城镇化、农业现代化同步发展，建成西藏城乡统筹发展示范区。在增强全市经济力的同时实现物质文明和精神文明同步发展，建成国家公共文化服务体系示范区，不断增强发展的整体性。

——**绿色发展**。坚持节约资源和保护环境的基本国策，坚持可持续发展，坚定走生产发展、生活富裕、生态良好的文明发展道路，大力发展生态产业，保护生态环境，建设资源节约型、环境友好型社会，形成人与自然和谐发展现代化建设新格局，推进生态安全屏障保护和建设，建成生态美好模范区和国家生态文明先行示范区。

——**开放发展**。增强开放意识，优化开放环境，拓宽开

放领域，以推进拉萨山南一体化发展为重点，强化互联互通，构建拉萨山南“一小时经济圈”，强力推进泽当国家新型城镇化试点建设。深化区域分工合作，深入推进对口受援工作，加强招商引资，促进沿边开放，加强沿江县（区）与沿边县互动发展，打造藏中经济区开放型经济高地，建成改革开放模范区，深度融入区内外大市场。

——**共享发展**。坚持把改善民生、凝聚人心作为经济社会发展的出发点和落脚点。将扶贫开发作为头号民生工程，大力实施精准扶贫，坚决打赢脱贫攻坚战，确保到2018年在全区率先脱贫。完善城乡公共服务设施，促进资源整合和设施共建共享，全面提升城乡居民收入，提升基本公共服务均等化水平，大力增进各族人民团结，建成民生改善模范区。

实现在全区率先全面建成水平较高的小康社会，必须从西藏和山南实际出发，贯彻中央第六次西藏工作座谈会议精神，强化内源发展、和谐发展，增强自我发展能力，促进社会长治久安。

——**内源发展**。构建符合生产力布局和开放型经济发展要求、具有前瞻性的基础设施体系，增强经济社会发展保障能力。建设泽当镇产城融合国家新型城镇化试点城镇，提升中心城镇发展带动能力。大力实施“产业倍增计划”，建设“沿江百亿产业走廊”，通过工业引领发展、服务业突破发展、特色农牧业提升发展，打造“两基地一核心”，促进经济发展提

质增量，建成科学发展模范区，显著增强自我发展能力。

——**和谐发展**。坚持依法治市，依法管理社会事务，建设公共服务型政府，形成科学民主的决策机制和法治保障，推进治理体系和治理能力现代化。大力加强民族团结，深入开展反分裂斗争，确保民族团结更加稳固，宗教更加和睦，边防更加巩固，为全市经济发展、民主健全、文化繁荣、边境安全、社会和谐提供根本保证，建成民族团结、和谐稳定模范区，实现山南持续稳定、长期稳定、全面稳定。

第四节 主要目标

确保到 2020 年，主要经济指标和社会保障能力高于全区平均水平，人民生活水平全面提升，城乡居民人均可支配收入接近全国平均水平，基本公共服务主要指标达到或接近西部地区平均水平，基础设施条件全面改善，生态文明建设取得明显成效，自我发展能力明显增强，社会大局持续长期全面稳定，边防巩固安宁，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**。城乡居民生产生活条件显著改善，居民家庭人均住房面积高于全区平均水平，居住环境质量全面提升。扶贫攻坚取得重大成效，2018 年实现贫困人口全部脱贫、贫困县摘帽，解决区域性整体贫困。就业规模持续扩大，失业率控制在全区平均水平以下，动态消除零就业家庭。城乡

居民收入高于经济增长速度，城乡收入差距显著缩小，城镇和农村居民可支配收入年均保持 10%、13%以上的增速，农村居民人均可支配收入继续高于全区平均水平。

——**保障有力**。主体功能区战略全面落实，生产、生活、生态发展空间格局持续优化。“沿江百亿产业走廊”建设成效显著，建成一个自治区级工业园区，建成“两基地一核心”，地区生产总值、地方财政一般预算收入、固定资产投资规模增速分别达到 10%、15%和 20%以上，保持在全区前列。基础设施条件全面改善，重大交通项目建设实现新突破，形成拉萨山南“一小时经济圈”，实现所有县城、重点景区通油路，所有乡镇、行政村通公路，农村集中供水全覆盖。公共服务体系更加健全，基本公共服务能力和均等化高于全区平均水平。教育、卫生事业继续走在全区前列，新增劳动力平均受教育年限 13 年以上，科技事业和人才队伍建设取得明显成效；城乡居民人均期望寿命达到 70 岁以上，孕产妇死亡率和 5 岁以下儿童死亡率分别控制在 40/10 万和 10‰以下，市人民医院实现创“三甲”目标；妇女、儿童、老龄人、残疾人的权益得到有效保护；公共文化服务体系更加完善，广播电视综合人口覆盖率达到 100%；五大保险参保率达到 97%以上。建成全区统筹城乡发展示范区，城镇化率达到 35%以上。发展环境显著优化，建成示范性“公共服务型”政府。拉萨山南一体化发展成就显著，形成新的开放型经济发展环境和体

制。科技进步贡献率达到 45%。

——**家园秀美**。建成特色鲜明、人与自然和谐相处的宜居城镇和美丽乡村。将泽当镇建成具有全国示范意义的国家新型城镇化试点城镇。泽当镇、各县（区）城区和主要乡镇整体风貌全面提升。生态文明建设取得明显成效，泽当镇创建为国家园林城市、卫生城市，完成 90%以上行政村的环境综合整治，建成国家生态文明先行示范区，建成一批生态文明小康示范村和美丽乡村。耕地保有量保持基本稳定，达到 84.82 万亩。草原、森林、湿地等生态系统得到有效保护，森林覆盖率达 27%以上，造林绿化、防沙治沙、水土流失综合治理成效显著，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，城镇环境空气质量优良率保持在 96%以上。能源资源开发利用效率大幅提高，主体功能区布局和生态安全屏障基本形成，生态环境显著改善。

——**民族团结**。全市各民族大团结的政治基础、物质基础、思想基础、制度基础日益深厚牢固。5 个门巴、珞巴民族乡建成全区人口较少民族发展示范乡。各民族中华民族共同体意识进一步巩固和增强，各族人民的交往交流交融不断加强，共同团结奋斗、共同繁荣发展的根基牢固，对伟大祖国、中华民族、中华文化、中国共产党、中国特色社会主义的认同不断增强，各民族和睦相处、和衷共济、和谐发展，

建成民族团结模范区。

——**文明和谐**。中国梦和社会主义核心价值观更加深入人心，人民思想道德素质、科学文化素质明显提高。公共文化服务体系更加完善，文化事业繁荣发展。把山南建成全国文明城市。社会治理体系不断完善，基础性制度体系基本形成，治理能力全面提高。双拥工作走在全区前列。党的建设全面加强，依法治市深入推进，司法公信力明显提高，宗教和睦，边防巩固，社会治安综合治理工作继续走在全区前列，社会安全感指数达到 97%以上，社会大局保持持续稳定、长期稳定、全面稳定，成为全区最稳定、最安全的地市之一。

表 2.1 “十三五”时期经济社会发展的主要目标

类别	指标	单位	2020 年目标	目标属性
经济发展	1.GDP（2010 年不变价）	亿元	220	预期性
	2.地方财政一般公共预算收入增速	%	>15	预期性
	3.工业增加值增速	%	>15	预期性
	4.旅游总收入	亿元	20	预期性
	5.城镇化率	%	>35	预期性
	6.服务业就业比重	%	47	预期性
民生福祉	7.农村居民人均可支配收入	元	18000	预期性
	8.城镇居民人均可支配收入	元	36000	预期性
	9.农牧区贫困人口脱贫	万人	5.9103	约束性
	10.城镇新增就业人口	万人	3	预期性
	11.劳动年龄人口平均受教育年限	年	≥10.5	约束性
	12.孕产妇住院分娩率	%	100	约束性
	13.人均预期寿命	岁	≥70	预期性
	14.广播电视人口综合覆盖率	%	100	预期性

表 2.1 “十三五”时期经济社会发展的主要目标

类别	指标		单位	2020 年目标	目标属性
	15.五大保险参保率		%	>97	预期性
	16.城镇棚户区改造		套	10224	约束性
	17.行政村通硬化路率		%	100	预期性
	18.主电网人口覆盖率		%	100	预期性
	19.农村饮水安全人口普及率		%	100	预期性
	20.行政村通宽带率		%	>95	预期性
创新驱动	21.研究与实验(R&D)经费投入强度		%	0.6	预期性
	22.互联网普及率		%	85	预期性
	23.科技进步贡献率		%	45	预期性
生态文明	24.耕地保有量		万公顷	84.82	约束性
	25.万元 GDP 用水量下降		%	控制在国家核定范围内	约束性
	26.单位 GDP 能耗降低		%	控制在国家核定范围内	约束性
	27.非化石能源占一次能源消费比重		%	≥45	约束性
	28.单位 GDP 二氧化碳排放降低		%	控制在国家核定范围内	约束性
	29.森林覆盖率		%	>27	约束性
	30.市级城镇空气质量优良天数比率		%	≥96	约束性
	31.主要江河国控断面水质达到或优于Ⅲ类水域标准的比例		%	100	约束性
	32.主要污染物排放总量	化学需氧量	万吨	控制在国家核定范围内	约束性
		氨氮	万吨		
		二氧化硫	万吨		
		氮氧化物	万吨		
	33.水土流失综合治理面积		平方公里	304	预期性
	34.城镇污水集中处理率		%	80	预期性
	35.城镇生活垃圾无害化处理率		%	>85	预期性

注: [] 内为五年累计数; 城镇污水集中处理和城镇生活垃圾无害化处理的城镇为乃东区 and 所有县城。

第五节 发展战略

大力实施创新驱动、强基提质、区域一体、统筹发展、生态强市、民生优先、治理提升“七大战略”，增强自我发展能力，实现长足发展和长治久安。

——**实施创新驱动战略。**加强试点示范建设，形成可复制、可推广的发展经验。优化要素配置，培育发展新动力，拓展发展新空间，激发创新创业活力。示范性开展投融资改革试点，放宽社会资本准入，激发投资活力。全面发展各类市场主体，壮大非公有制经济，支持中小企业发展。推进科技兴市、人才强市，强化创新驱动发展。

——**实施强基提质战略。**构建符合生产力布局和开放型经济发展要求、具有前瞻性的基础设施体系，增强重大基础设施对经济社会发展的保障能力。建设泽当国家新型城镇化试点城镇，提升中心城镇发展带动能力。大力实施“产业倍增”计划，建设“沿江百亿产业走廊”，打造“两基地一核心”，显著增强自我发展能力。

——**实施区域一体战略。**增强开放意识，优化开放环境，拓宽开放领域，强力推进拉萨山南一体化发展，构建拉萨山南一小时经济圈，大力提升泽当镇新型城镇化建设水平。深化与林芝、日喀则市对接合作，加强沿江、沿边县（区）互动发展。深入推进对口支援工作。加强招商引资。

——**实施统筹发展战略。**正确处理发展中的重大关系，

坚持按功能分区引导发展，重点促进城乡统筹、区域协调发展，促进经济社会协调发展，促进新型工业化、信息化、城镇化、农业现代化同步发展。在增强全市经济实力的同时实现物质文明和精神文明同步发展，建成国家公共文化服务体系示范区，不断增强发展的整体性。深入推进军民融合发展。

——**实施生态强市战略。**坚持节约资源和保护环境的基本国策，坚持可持续发展，坚定走生产发展、生活富裕、生态良好的文明发展道路，大力发展生态经济，保护生态环境，建设资源节约型、环境友好型社会，形成人与自然和谐发展现代化建设新格局，推进生态安全屏障保护和建设。

——**实施民生优先战略。**坚持把改善民生、凝聚人心作为经济社会发展的出发点和落脚点。将扶贫开发作为头号民生工程，大力实施精准扶贫，坚决打赢扶贫攻坚战，确保到2018年在全区率先脱贫。完善城乡公共服务设施，促进资源整合和设施共建共享，全面提升城乡居民收入，大力增进各族人民团结，提升基本公共服务均等化水平。

——**实施治理提升战略。**坚持依法治市，依法管理社会事务，建设公共服务型政府，形成科学民主的决策机制和法治保障，推进治理体系和治理能力现代化。大力加强民族团结，深入开展反分裂斗争，为地区经济发展、民主健全、文化繁荣、边境安全、社会和谐提供根本保证。

第二篇 坚持共享发展，增强城乡居民福祉

贯彻共享发展理念，将精准扶贫、精准脱贫作为头号民生工程，把基本公共服务均衡配置作为促进社会和谐的重点，不断完善社会保障体系，建立与经济发展相适应的公共服务体系，提升基本公共服务能力和均等化水平。

第三章 限时打赢扶贫攻坚战

强化扶贫对象建档立卡管理，坚持精准扶贫精准脱贫，大力实施“十个一批”精准扶贫攻坚措施，创新精准扶贫体制机制，确保农牧区贫困人口到 2018 年全部脱贫，到 2020 年实现高质量巩固提升。

第一节 明确扶贫对象区域

强化扶贫户精准识别，按照“县为单位、规模控制、精准识别、动态管理、分级负责”的原则，全面落实脱贫攻坚属地责任，抓好贫困农户建档立卡工作，做到户有卡、村有册、乡有簿、县有档，准确掌握贫困情况、脱贫情况、返贫情况。严格按照“农户申请、村民小组评议、组级公示、村

民代表大会审核、村委会公示、乡镇人民政府复核、村公告”的步骤，进村入户认真调查和甄别贫困户，完善建档立卡贫困户信息系统，明确县域分类对象、致贫分类对象、政策分类对象，确保全市 5.9103 万贫困户得到精准扶贫。

第二节 明确脱贫摘帽时限

根据贫困人口、贫困发生率、GDP、财政收入等重要指标，确定全市扶贫开发工作重点县 4 个、重点乡（镇）37 个、重点村（居）176 个。准确把握贫困村、贫困户的脱贫需求，围绕贫困人口 2018 年全部脱贫目标，分年度实施“抓开局、赢首仗，抓攻坚、求突破，抓扫尾、保目标，抓巩固、促提升”“四步走”脱贫攻坚战略，按照“一年一考核、三年算总账”的要求，多措并举，2016 年实现乃东、洛扎、曲松 3 县（区）率先脱贫，2017 年实现琼结、措美、错那、加查、桑日 5 县摘帽，2018 年实现扎囊、贡嘎、浪卡子、隆子 4 县脱贫，2019 年和 2020 年通过巩固提升解决区域性整体贫困，稳定实现贫困对象不愁吃、不愁穿、不愁住，有技能、有就业、有钱花，义务教育、基本医疗和社会保障有保障。

第三节 实施精准扶贫攻坚

合力精准扶贫攻坚。突出扶持对象、项目安排、资金使用、措施到户、因村派人、脱贫成效“六个精准”，大力实施

发展生产脱贫一批、易地搬迁脱贫一批、生态补偿脱贫一批、发展教育脱贫一批、社会保障兜底一批、结对帮扶脱贫一批、金融惠农脱贫一批、培训转移脱贫一批、就业援助脱贫一批、城镇带动脱贫一批“十个一批”扶贫攻坚工程。

通过发展生产脱贫一批。实现有劳动能力、可以通过生产发展的贫困人口 35964 人脱贫。按照全市产业空间格局，紧扣乡镇主导产业类型，分区发展优势特色产业。加快建设旅游基础设施，鼓励支持农牧民参与乡村旅游发展。推动电商扶贫，支持有条件的县（区）建立县级电商扶贫产业孵化园。推进资产收益扶贫，稳步推进农村集体产权制度改革，明晰产权，折股量化到集体经济组织每位成员，发展多种形式的股份合作，按股分享经营收益。积极发展新型经营主体，各县（区）每年培育 2-3 个有一定规模和辐射带动能力的农牧民专合组织，每个贫困村发展一个集体经济，每个具有劳动力的贫困户至少加入 1 个合作组织。

通过易地搬迁脱贫一批。对生存条件恶劣、生态环境脆弱、不具备基本发展条件的地方，以及居住过于分散、基础设施和公共服务设施配套难的地方，通过易地搬迁脱贫 2658 户、8474 人。将洛林、曲卓木、热荣、罗布莎等乡镇作为搬迁重点，以“搬得出、稳得住、能发展、可致富”为目标，编制易地搬迁规划和实施方案，统筹确定各县（区）的搬迁规模，明确年度搬迁任务，制定项目实施方案，合理确定住

房建设标准，完善安置区基础设施，培育后续富民产业，配置教育、卫生等公共资源，搞好迁出迁入区生态恢复建设。

通过生态补偿脱贫一批。对生态环境具有较大影响力的区域，特别是生态安全屏障区域、禁止开发区等生态环境脆弱的区域，通过生态补偿脱贫 14416 人。按照主体功能区划要求，积极发展循环经济、生态经济。加大贫困地区生态保护修复力度，实施天然林保护、退牧还草等重点生态工程和地质灾害治理工程。严格落实环境保护目标责任制，建立和完善生态补偿、草原生态保护补助奖励机制，继续落实好森林生态效益补偿、湿地保护、天然林保护、生态公益林建设保护等补贴政策，增加重点生态功能区转移支付，让有劳动能力的贫困人口就地转成护林员等生态保护人员，增加贫困群众收入。

通过发展教育脱贫一批。坚持治贫先治愚、扶贫先扶智，通过发展教育脱贫 8388 人。优先发展教育，改善学校办学条件，标准化建设各级各类学校。加强“组团式”教育援藏工作。扎实推进学前“双语”教育改革试点工作，城镇学前三年毛入园率达到 99.9%，农牧区学前两年毛入园率达到 95% 以上。2017 年实现县域义务教育均衡发展。做好控辍保学工作，确保小学和初中入学率均达到 99.9%。普及发展高中教育，大力发展现代职业教育。办好特殊教育，特殊教育入学率达到 80% 以上。加大“双师型”教师建设力度。完善优质

教育资源向高海拔、边远艰苦地区和农牧区倾斜的机制。全面落实好 15 年“三包”政策、学生营养改善计划、大学生资助等惠民政策。

通过社会保障兜底一批。对完全或部分丧失劳动能力，无业可扶、无力脱贫的农牧区“两无”贫困人口，通过社会保障兜底脱贫 21249 人。统筹协调农村扶贫标准和农村低保标准，逐步缩小城乡救助标准差距。健全以免费医疗为基础的农牧区医疗制度，新型农村合作医疗和大病保险政策对贫困人口倾斜，确保新农村合作医疗参合率达到 98%以上。对因自然灾害影响人员，可申请灾害应急救助、过渡性生活救助。到 2018 年基本完成农牧区贫困户危房改造任务。加强特困人员救助，提高五保供养标准，加大孤儿集中收养力度，实施残疾补贴工程。逐步提高农村基本养老保障水平，到 2018 年底实现养老机构、日间照料中心对贫困村全覆盖，五保有意愿集中供养率、孤儿集中收养率均达到 100%。健全“三留守人员”和残疾人关爱保护体系，建立各类社会服务组织，提供专业化服务。

通过结对帮扶脱贫一批。通过结对帮扶脱贫 20000 人以上（其中干部职工结对帮扶脱贫 15000 人以上，各类企业结对帮扶脱贫 5000 人以上）。加大援藏工作力度，引导援助资金和项目重点投向改善农牧民生产生活条件、发展县域经济、提高公共服务能力等领域。创新定点扶贫，做好贫困村党组

织第一书记和驻村工作队员选派工作，全面开展定点帮扶。建立企业和农牧民施工队等分类帮扶模式，推行大型企业包乡、中型企业包村、小型企业包户路子。发挥军队和武警部队的优势，支持当地部队带动 1-2 个村定点帮扶工作。积极引导社会组织、各类社会工作专业人才和志愿者参与帮扶。

通过金融惠农脱贫一批。对于缺少资金的贫困人口，给予金融政策支持，通过金融惠农脱贫 8845 人。完善农村金融基础设施，健全行政村信贷网点。支持和引导符合条件的企业发行票据、债券等直接融资工具，支持金融机构开发适合贫困户特点和产业开发需求的贷款产品，扩大特色农业保险、小额扶贫保险品种和区域覆盖范围。制定金融扶贫具体办法，对县级政府和金融合作机构实行双考核，制定出台激励办法。优化金融法治环境，切实维护金融机构合法权益。

通过培训转移脱贫一批。对有劳动能力且有转移就业意愿的贫困人口，通过转移就业脱贫 8266 人。由“四业办”牵头，制定贫困人口转移就业培训计划，开展订单、订岗式培训，推进培训、鉴定、输转一体化，到 2016 年底每个贫困县建立一个综合性培训平台，确保每年集中培训贫困群众 3000 人以上，使每个贫困家庭有培训需求的劳动力至少有 1 人拿到职业资格证书，每个贫困家庭至少有 1 人掌握 1 门实用技能。依托重点项目和工业园区建设，转移就业 1124 人，通过企业发展转移就业 6402 人。

通过就业援助脱贫一批。政府开发岗位就业，企业提供就业岗位，通过就业援助脱贫 1000 人以上。制订贫困人口就业扶持计划，开发保洁、保安、图书管理员等公益性就业岗位，采用政府购买岗位、发展劳动密集性产业及订单就业、组织劳务输出等方式，实现贫困对象长期就业、稳定增收。全面清理和取消限制农村劳动力转移就业的规定和不合理收费，积极落实以奖代补资金奖励制度，启动离校未就业高校毕业生就业促进计划和大学生创业引领计划，实行政策托底帮扶就业，实现“一人就业、全家脱贫”。

通过城镇带动脱贫一批。分类实施新型城镇化建设，通过城镇化带动脱贫 1500 人以上。建设旅游拉动型、资源集聚型、边贸繁荣型、交通节点型和综合服务型等多样化的城镇发展模式，采取移民搬迁、产城融合和组团发展等发展路径，加快形成城乡一体化发展新格局，缩小城乡发展差距。改革户籍管理制度，建立城乡统一的居民登记制度。对五保对象、孤儿等有生活保障和固定收入的人群，对部分不能通过产业脱贫的特困户青壮年，探索纳入城镇户籍，推动基本公共服务向城镇常住人口全覆盖。

第四节 创新扶贫体制机制

建立分工负责制度体系。明确市县（区）乡（镇）村五级党政“一把手”是扶贫开发工作第一责任。落实分级扶贫

工作体制机制，强化市级责权统一，各县（区）切实把扶贫政策、任务、措施落到实处，各乡（镇）和村建立纵向到村、包户到底的责任体系，村党组织要制定精准扶贫发展规划和年度工作计划。落实部门责任，分类明确机关事业单位、各级各类企业、驻军部队、党员干部、对口援藏省市、广大人民群众、社会公益慈善等各方面力量的帮扶责任。健全精准扶贫考核机制，落实《西藏自治区县（区）党政领导班子和领导干部经济社会发展实绩考核办法》。建立由户到村、由村到乡、由乡到县的脱贫成效评估机制和第三方独立评估制度。

建立健全奖惩机制。严格执行《关于建立贫困县约束机制的实施意见》，对提前脱贫的贫困县（区），在全市通报表扬，按退出前一年国家投入总额的基础上浮 10% 给予奖励，并保持到 2020 年国家 and 自治区现有扶持政策不变、支持力度不减。对扶贫任务重，扶贫成效显著的县（区）委书记、县（区）长予以提拔，对抓精准扶贫成绩突出的市县（区）乡（镇）领导干部予以重用。完善扶贫开发统计与贫困监测制度。完善定期督查、专项督查、明察暗访等督查考评制度。根据扶贫工作中不重视、不作为的机构和个人给予约束惩罚。

加强宣传引导。大力弘扬中华民族扶贫济困、人心向善的传统美德，培育和践行社会主义核心价值观，建立健全村规民约，营造开拓创新、凝心聚力、共奔小康的浓厚氛围。加强扶贫政策、帮扶措施等针对性宣传。加强扶贫宣传干部

队伍建设，实行扶贫宣传信息员制度。

专栏 3.1 扶贫开发重点项目

▲扶贫开发项目。实施整村推进、贫困户安居工程、人才培养、劳动力转移、易地搬迁等项目。

▲农业综合开发项目。实施土地治理、产业化经营项目、生态综合治理项目。

▲人口较少民族基础设施建设。主要包括门巴、珞巴等民族乡内的门巴、珞巴聚集地的村内道路环境整治等。

▲以工代赈。乡村道路、桥梁、小型农田水利、基本农田、小流域综合治理等。

第四章 提升基本公共服务能力

坚持民生优先，突出重点，补齐短板，大力发展社会事业，扩大公共服务供给，创新公共服务提供方式，促进公共服务资源均衡配置，确保各族群众更好地共享改革发展成果。

第一节 优先发展教育事业

坚持优先发展，育人为本，促进公平，全面推进教育事业科学发展，提高教育现代化水平，实现教育“引领全区、赶超西部”发展目标。

推进教育优先发展。加大财政教育投入。从 2016 年起每年本级财政对教育投入的比例不低于 25%，确保援藏资金投入教育的比例不低于 30%。严格落实各项法定教育投入。改

善学校办学条件，力争到 2018 年完成学校布局调整任务。推进学校标准化建设，完善学校基础设施和教学生活设施配套。到 2020 年各级各类学校标准化建设水平基本达到国家要求，建成一批在全区领先、西部有影响的学校，在各县（区）建设一批在全区有影响的中小学示范学校。加强信息化建设，实施“互联网+教育”行动，筹建山南教育信息化资源及管理服务云平台，在各县（区）建设智慧教育中心，分步实施数字化校园建设工程，与援藏省份、兄弟地市、名优学校建立教育资源共享平台。加强“组团式”教育援藏工作，在援藏三省开设高中和初中代培班，建立对口帮扶机制，采取选派校长和教师包校的方式，将市三所高中建成全区整体援教示范校。落实每轮援藏期间援藏三省选派教师到山南援教，每年安排教师到对口援藏省市进修学习。积极输送学生到内地省市接受优质教育，力争“十三五”期间实现所有行政村村村有内地西藏班生源。

推进教育协调发展。加快发展学前“双语”教育，扎实推进全国学前“双语”教育改革试点工作，加强学前“双语”幼儿园建设，城镇学前三年毛入园率达到 99.9%，农牧区学前两年毛入园率达到 95%以上。进一步规范办园行为，严格落实“国十条”、《幼儿园管理条例》和《3-6 岁儿童学习与发展指南》。均衡发展义务教育，到 2017 年实现县域义务教育均衡发展目标，推进县域间义务教育均衡发展。进一步做

好控辍保学工作，小学和初中入学率均达到 99.9%。普及发展高中教育，建成市第三高级中学，确保高中阶段毛入学率达到 95%，普职比例大体相当。开工建设市完全中学，打造一流学校。加强高中学校标准化建设，深化普通高中课程改革。特色发展职业教育，建成市第二中等职业技术学校工，转变县级职教中心的职能，将民族文化、民族技艺的传承创新纳入职业教育专业和课程体系。建立有利于全体劳动者接受职业教育和培训的灵活学习制度。依托第二职业技术学校推进“四业工程”专项培训。实施高校毕业生就业促进和创业引领计划。申报建设高等职业技术学校。办好特殊教育，安排未入学的残疾儿童接受教育，特殊教育入学率达到 80% 以上，力争用 3 年时间把市特殊教育学校建成以义务教育和职业技能培训为主的全区示范学校。

推进教育内涵发展。推进社会主义核心价值观进学校、进课堂、进学生头脑活动，加强校园文化建设，增强学生“五个认同”。加强青少年学生行为习惯养成教育，强化学校食品卫生安全监管，做好学校体育工作。进一步提升双语教育水平，启动实施薄弱学科攻坚计划，执行质量下滑问责制。实施职业教育质量提升计划，推行工学结合、校企合作人才培养模式，深化多种形式的课程设置，实施校企联合订单式培养，加大“双师型”教师建设力度，加强实训基地建设，在保障学生技能技术培养质量的基础上，加强文化基础教育。

推进教育共享发展。完善优质教育资源向高海拔、边远艰苦地区和农牧区倾斜的机制，完善基础设施和教育教学设备配套，缩小城乡、区域、校际间的差距。开展名优教师到基层和偏远学校支教工作，继续执行向高寒偏远地区和基层学校倾斜的教师分配机制，落实好本级教师生活补助政策，专任教师合格率达到 100%。全面落实好 15 年“三包”政策、学生营养改善计划等惠民政策。做好大学生资助工作，对普通高考考入国民教育全日制计划内区内外大学专科、本科的山南籍农牧民子女和贫困子女（含非干部职工城镇居民子女）进行资助。执行教师结对帮扶学困生、贫困生制度。推进高寒边远县中学和大骨节病区小学异地办学模式。

专栏 4.1 教育事业发展重点项目

- ▲幼儿园建设：新建乡、村级幼儿园及附属设施
- ▲义务教育建设项目：新建及改扩建 12 县（区）中小学教学楼、教工宿舍及附属设施。
- ▲高级中学建设项目：改扩建高级中学学生宿舍、教师宿舍、教学用房及附属设施建设。
- ▲特校建设项目：改扩建艺体楼、运动场及附属配套设施。
- ▲职业学校建设项目：新建教学楼一栋、电子图书阅览室一栋、艺术教育楼一栋及各类专业实训基地。
- ▲“互联网+教育”建设：开发软件，引进优质教育资源，购置设备，培训人员。

第二节 推进健康山南建设

完善公共卫生服务体系。加强重大疾病防控体系建设，建立健全疾病预防控制长效机制。完善市县（区）乡村四级疾病监测预防控制网络。完善突发公共事件卫生应急体系，建立风险评估机制。加强妇幼卫生体系建设，实施“两降一升”工程。健全公共卫生监督管理体制机制，完善卫生监督信息报告和监测网络直报体系。推进采血机构及精神卫生体系建设。力争到 2020 年，建成完善的卫生事业保障体系，建立覆盖城乡居民的基本医疗卫生制度，人均期望平均寿命达到 70 岁以上。

提升医疗服务水平。健全市县（区）乡村四级医疗卫生服务网络和城镇社区卫生服务体系。打造以泽当为核心，以加查、隆子、措美、洛扎为区域中心的卫生发展格局，建设以市人民医院、藏医院、妇幼保健院为支撑的市医疗卫生服务中心。将市人民医院建成三级甲等综合性医院，将市藏医院建成三级甲等民族医院和全区藏医药浴和藏医疗诊技术非遗传习基地，将市妇幼保健医院建成二级甲等妇幼保健院。提升县级公立医院综合能力，加快社区卫生服务网络建设。积极筹建专科建设，着手全科医学教育。完善分级诊疗服务。放宽社会办医准入条件，大力实施“企业助医”、“社会助医”。逐步实现市县（区）乡远程医疗对接，开展即时结算和一站式服务。实施“卫生惠民”工程，深入开展爱国卫生和健康

教育工作，积极创建国家级卫生城市。

积极发展藏医药事业。实施“藏医药事业发展壮大”工程，建立以市藏医医院为龙头，12县（区）藏医药健康服务中心、82个乡镇藏医药服务站、500余个村级藏医药健康服务点为一体的“垂直型四级一体化藏医药服务体系”。重点支持隆子、浪卡子、贡嘎、加查县医院藏医药服务能力建设。支持社会力量开办藏医医疗机构。力争到2020年，所有县建成独立的藏医院，全部乡镇卫生院设立藏医科，75%以上的村卫生室能够提供藏医服务。

强化医疗卫生要素支撑。大力培养产儿科、疾病预防、地方病防治等紧缺型专业技术人才。推进居民电子健康档案数据库建设和应用，推进远程医疗服务体系建设，完善农牧区合作医疗“一卡通”，实施“互联网+医疗”行动计划，建设全市“一站式”医疗便民服务平台。建立完善“省对市、市对县、院对院”的长期帮扶机制，建立并实施卫生人才“市带县、县带乡、乡带村”对口支援机制。加强卫生“组团式”援藏工作。

强化医疗卫生能力保障。完善以政府为主导，以免费医疗为基础，大病统筹、家庭账户和医疗救助相结合的农牧区医疗制度。规范城乡居民合作医疗保险基金管理。完善城乡一体化的基本医疗保障制度。以免费医疗为基础，结合商业保险运作，建立大病保险报销制度。推进公立医院改革试点。

建立以国家基本药物制度为基础的药品供应保障体系。建立健全乡镇卫生院、村卫生室的质量管理控制体系、质量管理监督检查、跟踪问效机制。加大农牧区卫生事业投入。

广泛开展全民健身运动。鼓励和引导城乡居民参与科学健身，建好群众性体育运动设施，促进各类体育设施免费或低收费开放。健全体育社会组织网络，大力发展具有民族特色的传统体育项目，推动大众体育活动常态化、生活化。确保学生校内每天体育活动时间不少于 1 小时，90%以上学生达到《国家学生体质健康标准》。力争全市国民体质合格率达到 80%以上。

专栏 4.2 卫生事业发展重点项目

▲公共卫生综合服务体系。建设市中心血站、卫生综合监督执法业务用房、妇幼保健全科医师培训基地，建设西藏公共卫生中心、卫生全科医生转岗培训基地，建设藏医药体系。

▲基层医疗卫生服务体系。建设村级卫生室、卫生（计生）综合服务中心、体检中心、卫技人员周转房；实施卫生服务中心整体能力提升项目、卫生人才培养及应急物资储备中心项目、县级区域医疗中心项目、县级高压氧舱及吸氧装置项目，建设医疗卫生信息化项目。

▲“互联网+医疗”项目建设。开发软件，引进优质卫生诊疗资源，购置设备，培训人员。

▲食品药品监管基础设施。建设县级药监局业务用房、周转房，食品药品检验所。完善电子监管数字信息化系统，购置管理执法装备。

第三节 繁荣发展文化事业

提升公共文化服务供给能力。构建现代公共文化服务和

市场体系，健全公共文化设施网络和基础设施体系。大力建设县（区）、乡、村文化设施和文化活动场所，大力开展社区、村镇、校园、企业文化建设，完善农牧区公共文化服务体系。规范农牧区文化市场。深入实施文化惠民工程、文化遗产保护工程、文化人才建设工程。加快文化信息资源共享工程建设，使县（区）、乡、村各类文化活动设施具备提供数字化文化信息服务的能力。完成市博物馆、图书馆、群艺馆建设工程，建设村级综合文化室、城镇公共文化基础设施，开展文化示范县、示范乡镇、示范村创建活动。巩固国家公共文化服务体系示范区创建工作成果。

全力实施文化繁荣工程。实施文化产业提速、文化精品繁荣、文化改革创新、文化遗产保护工程。提升雅砻文化节、山南藏历新年晚会、哲古牧人节、仓央嘉措情歌节、达布核桃节、氍毹文化节等文化节庆品牌的影响力，拍摄具有地域文化特色的影视剧，推动民俗歌舞乐市场化，设立“雅砻文学艺术奖”，争创自治区级文化作品奖项。建设非物质文化遗产展示中心和传习所。壮大文化企业，培育文化中介服务机构，组建市文化旅游集团、广电网络公司、影视传媒公司和文化传播公司，大力发展民俗文化演艺市场。加强基层文化社区建设，探索雅砻剧院和各县民间艺术团经营性演出发展路子。加强文化专业人才引进，培养文化领军人才、文化重点人才、文化骨干人才。力争到 2020 年，文化产业增加值占

GDP 比重达 2%以上，建成文化事业和文化产业各项指标全区领先的文化强市。

专栏 4.3 文化事业基础设施建设重点项目

▲公共文化设施：实施文化信息资源共享工程，改扩建综合文化活动中心、市新华书店，建设标准化村级文化活动室、文化广场、文化公园等城乡公共文化设施。开展广播电视“户户通”项目、市县（区）广播影视基础设施、改扩建市印刷、市新闻出版文化市场监控中心项目。

▲文化遗产保护与传承：建设非遗传习所、市非遗展示中心及各县（区）非遗展示馆；建设市藏源文化主题公园、文化遗产博物馆；建设民间艺术排练场和 5 个少数民族非遗陈列室。

▲生态文化科普宣传和科技馆建设。

▲完善市博物馆项目。

▲建设市广播电视中心。

第四节 实施就业创业行动

加强公共就业服务。建立城乡统一规范的人力资源市场，推进市考试中心、市职业技能实训基地、82 个乡镇基层就业和社会保障服务中心、12 县（区）职业技能培训中心、12 县（区）劳务派遣机构和市县（区）乡三级信息网络服务平台建设，继续实施职业技能培训“百千万”工程，引导农牧民到城镇和企业就业、到内地经商创业。完善职业培训、就业服务、劳动维权“三位一体”就业服务工作机制，力争到 2020 年，每年转移农牧区富余劳动力 8 万人以上，市县（区）乡人力资源社会保障服务窗口覆盖率均达到 100%，基层调解

组织组建率达到 90%以上。

实施“双创”和就业援助。实施更加积极的就业政策，建立和完善金融信贷、工商财税、社会保险等支持政策，推动大众创业万众创新。实施高校毕业生就业促进计划和创业引领计划，确保山南籍应届高校毕业生全部就业、往届基本就业。建立健全就业援助工作长效机制，积极开发公益性岗位，稳定规模，规范管理。加强政策扶持、职业培训和信息发布等就业服务，积极扶持“两后生”等城乡新成长劳动力就业。重点帮助“零就业”家庭、残疾人、低保对象、企业下岗职工等就业困难人员就业。切实做好优抚安置双拥工作，支持自主择业军转干部、自主就业退役士兵就业创业，扎实推进新退役士兵安置工作，确保有培训意愿的退役士兵 100% 参加培训。力争到 2020 年，基本消除农牧区新增劳动力无从业技能现象，城镇登记失业率控制在 2.1% 以内，动态消除城镇零就业家庭。

第五节 全面提高城乡居民收入

大力促进农牧民增收。认真落实“一乡一策”增收办法，大力实施“四业工程”。突出抓好“产业增收”。加快发展种养加等劳动密集型产业，发展乡村旅游广泛吸纳农牧民就业，增加家庭经营性收入比重。突出抓好“扶贫增收”。加大扶贫

开发力度，通过“十个一批”精准帮扶实现增收³。不断强化“政策增收”。建立城乡统一的社会保障体系，增加“三农”投入，提高惠民资金补助标准，深化农村制度改革，推进户籍制度改革，加快农村产权制度改革，积极推进农村土地流转，吸引各类资本投资农村。大力加强“投入增收”。加大农牧业发展投入力度，坚持把基础设施和社会事业发展的重点转向农牧区，认真落实“项目投资总量 15%交由农牧民实施”的增收举措。大力加强“创业增收”。采取政府购买公益性岗位、社会保险补贴等方式，通过就业帮扶和创业带动拓展农牧民就业渠道。加强农牧民科技培训服务，大力发展劳务经济，鼓励企业就地吸纳农村劳动力就业。大力促进“组织增收”。大力发展乡村集体经济，建立多种形式的农牧民经济合作组织，培育经销大户和经纪人。依托“双联户”创建活动，开展致富产业建设，大力发展“联户增收”。力争到 2020 年，农村居民人均可支配收入达到 18000 元以上，年均增长 13% 以上，将城乡居民收入比缩小到 2 以内。

提高城镇居民收入。大力发展现代服务业，扩大高收入人群比重。抓好失业人员小额担保贷款，扶持劳动密集型小企业贷款，增强城镇居民就业带动能力。大力发展非公有制经济和中小企业、挖掘社区就业潜力，鼓励自主创业。深化

³ 发展生产脱贫一批、易地搬迁脱贫一批、生态补偿脱贫一批、发展教育脱贫一批、社会保障兜底一批、结对帮扶脱贫一批、金融惠农脱贫一批、培训转移脱贫一批、就业援助脱贫一批、城镇带动脱贫一批。

收入分配制度改革，建立企业职工工资正常增长机制，贯彻落实最低工资标准，完善职工福利待遇与工资动态调整制度。加大公共产品供给，增加居民财产性收入，逐步扩大中等收入群体。做好困难群体帮扶解困，提高社会救助标准，建立特困人员供养制度，为困难家庭儿童发放基本生活费，提高社区工作者待遇，继续落实好价补联动机制。

第六节 健全社会保障体系

建立健全社会保障体系。完善城镇基本养老保险、医疗保险、失业保险、工伤保险和生育保险制度，形成基本医保、大病保险、其他补充保险等较为完备的医疗保险体系，五大保险参保率达到 97% 以上。积极稳妥推进机关事业单位养老保险制度改革，完善城乡居民基本养老保险制度，适当降低城乡居民领取基本养老保险的年龄，完善失业保险金确定机制，合理扩大失业保险金的使用范围，逐步将全体劳动者纳入失业保险金统筹范围。建立完善失地农民保障制度，扎实开展好失地农民和退牧牧民的基本生活、就业安置、社会保障等问题。完善社会保障体系和关系转移接续政策，促进商业保险和社会保险衔接合作。加强社会保障服务设施建设，实现各项社会保险信息化管理。积极推行社会保障一卡通。建立社保基金监督制度，完善监督体系。适时提高五保供养、城乡居民最低生活保障标准，确保基本社会保障覆盖率达到

99%以上，发放社会保障卡人口覆盖率达到70%以上，乡（镇、社区）基层社会就业和社会保障服务中心实现全覆盖，市（区）县级、乡级救灾物资储备设施覆盖率分别达到100%、80%以上，城镇社区服务中心实现全覆盖。

健全社会救助体系。完善和规范城乡居民最低生活保障制度、城乡医疗救助制度和农村五保供养制度，逐步扩大保障范围，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，加强医疗救助与城乡居民、城镇职工基本医疗保险、大病补充医疗保险、商业保险等制度的有效衔接，帮助所有符合条件的困难群众获得保险补偿和医疗救助。对地方病患者，残疾人辅助器具及精神病药品发生的医疗费用，通过医保支付和医疗救助后仍有困难的，财政予以补贴。建立困难残疾人生活补贴和重度残疾人护理补贴及经济困难高龄老人和失能老年人补贴制度。完善临时救助制度，帮助低收入困难家庭和因突发事件造成临时生活困难的群众。建立完善流浪乞讨人员和流浪乞讨未成年人救助保护机制。统筹推进福利事业发展，加强五保供养、孤儿集中收养工程、社区服务设施、防灾物资储备工程建设。规范慈善组织行为，鼓励和支持开展慈善活动。

完善城镇住房保障。健全市场配置和政府保障相结合的住房供应体系，实行差异化租金政策，逐步将符合条件的进城务工人员纳入公共租赁住房保障范围。加大廉租房、公租

赁房、干部职工周转房建设力度，加快改造城镇棚户区 and 城中村。继续实施农村危房改造、自然村人居环境整治、非边境自然村活动场所、村（居）委会农村澡堂建设等民生工程。规范住房公积金管理，改进住房公积金提取、使用、监督机制，扩大住房公积金覆盖面，完善住房补贴制度。建立和完善住房服务信息管理体系。

专栏 4.4 社会保障体系建设重点项目

▲民政事业设施：建设社区服务站、流浪未成年人救助管理站、应急避难场所、救灾指挥机场、灾物资储备库、老年活动服务中心、老年护理院、市殡仪馆、市军休干部服务中心、市退伍军人技能培训中心、市妇女儿童活动中心。

▲安居工程建设：实施自然村人居环境综合整治工程、农村危房改造建筑节能示范工程。建设村（居）组织活动场所、村（居）委会农村澡堂。

▲就业和社会保障基础设施：建设市人力资源市场、市考试中心、市职业技能实训基地、基层就业和社会保障服务中心、市县（区）乡（镇）三级信息网络服务平台。

▲残疾人综合服务设施：建设残疾人就业培训综合楼、残疾人康复服务中心、综合服务中心。

第七节 改善人口管理服务

提高出生人口素质。完善优生优育和妇幼保健服务体系，加强市县医院妇儿科能力建设，积极开展农牧区避孕节育和生殖保健流动服务，普及宣传优生优育和生殖保健知识，强化常住人口和流动人口计划生育服务管理。全面实施出生缺陷一级预防工程，推进免费孕前优生健康项目，继续实施住

院分娩补助和婴幼儿免费免疫等政策。力争到 2020 年，实现孕产妇住院分娩率 100%，实现孕产妇“零”死亡，5 岁儿童死亡率控制在 10‰以内。

加强人口服务与管理。实施“全面二孩”政策，促进人口长期持续均衡发展。加强婚姻登记机构规范化建设和婚姻法的宣传力度。加强人口信息系统建设和流动人口服务与管理，引导人口合理布局。支持残疾人事业发展。促进妇女儿童事业持续发展，保障妇女平等依法行使民主权利，平等参与社会事务管理和经济社会发展，平等获得教育培训、劳动就业、卫生保健、社会保障和婚姻财产等权利。依法保障未成年人生存、发展、受保护和参与的权利，营造未成年人健康成长的良好环境。

第三篇 坚持创新发展，增强发展新动力

贯彻创新发展理念，进一步推动体制、机制、制度创新，营造良好的创新创业环境，加强科技创新能力和人才队伍建设，走体现中央精神、符合自治区要求、切合山南实际的创新发展之路，让一切创造社会财富的源泉充分涌动。

第五章 构建发展改革新体制

深入推进经济体制改革，切实转变政府职能，健全保障改善民生的体制机制，创新城乡一体化发展体制机制，健全社会公平正义的治理机制，在推进创新改革发展上实现突破。

第一节 深化经济体制改革

完善基本经济制度。落实产权保护制度，建立市产权交易平台。落实市级领导干部联系企业制度。完善国有资产管理体制，推进国有企业改革。建立现代企业制度，通过改制、拍卖、合作等方式完成各县（区）粮食类企业改革。组建投资公司，对市管理的全部国企统一收缴国有资本收益，争取到2020年，国有资本收益上缴比例达到30%。

大力发展非公经济。按照自治区“五放”要求，大力发展混合所有制经济，鼓励非公有制企业依法参与国有企业改制重组，推动非公有制企业引进国有资本或其他社会资本，实现国有企业股权多元化。设立市县（区）非公经济专项扶持或奖励资金，将非公经济本级税收增量的一部分作为补充专项扶持或奖励资金。

健全现代市场体系。统一市场准入和市场监管，建立负面清单管理制度，巩固和扩大“三证合一、一照一码”改革成果，继续推进企业登记注册便利化，建立企业信用监管机制。推进价格机制改革，加强物价调控。完善城乡流通体系，推进市商贸中心、专业市场和配送中心建设，与拉萨市共建共享空港物流园区。健全金融市场体系，落实好中央对西藏的特殊优惠金融政策和自治区金融政策，建立农牧业大灾保险制度。深化科技体制改革，加强基层科技推广服务机构建设和科技人才引进。建立失地农牧民安置工作体系，在泽当开展“明确基准价格，一次征收土地，每年定额补偿”试点。

大力推进投融资改革。建立健全政府和社会资本合作机制，编制系统性融资规划，形成投融资需求项目库，规范和鼓励企业通过 PPP、EPC 等模式进入新型城镇化建设、特色产业发展、扶贫开发和重大基础设施建设等领域。加大与政策性金融机构的合作力度，在产城一体示范点和泽当国家新型城镇化试点建设中开展 PPP、EPC 试点工作。积极开展与国家

开发银行、农业发展银行等政策性银行的合作，在易地扶贫搬迁贷款、产业扶贫等领域增强金融支持。组建公共资源交易中心，成立资本投资运营公司，健全银政企对接机制。通过重点领域投融资改革试点，形成政府、企业、社会资本多元投入格局，在全区形成示范。

深化土地管理制度改革。依法依规落实农村集体经营性建设用地出让、租赁、入股，实行与国有土地同等入市、同权同价的相关政策，规范有序探索和推进土地流转。节约集约用地，减少非公益性用地划拨，建立存量土地盘活、土地产出效益与新增建设用地计划指标分配挂钩制度，推进工业用地弹性管理制度改革。建立低效利用土地市场化退出机制，依法收回长期闲置土地。实行土地房屋、林地、草原等不动产流转登记制度。

深化科技体制改革。加强产业技术创新体系建设，加快形成市场导向、企业主体、产学研协同的技术创新体制机制。完善技术中介服务体系。建立创业资助专项资金，健全科技人员、科技成果创业服务体制。健全以激励创新和产业化业绩为评价导向的用人制度、职称评定制度和薪酬分配制度。

推进规划体制改革。在贡嘎县、加查县和错那县开展“多规合一”规划改革试点，形成经济社会发展总体规划。深化规划审批体制改革，提高审批效率，提升地方政府对规划的实际管控能力，对“城、土、环”等规划的核心内容进行有

效控制，实现简政放权、有收有放、核心控制、效率提升。

第二节 切实转变政府职能

深化行政审批制度改革。做好自治区下放行政审批事项的承接。明确行政执法主体、行政执法权力、行政许可、行政强制权力、行政执法程序、行政执法自由裁量权和行政收费目录清单，探索实行网上申报审批。建设电子监察系统，建立政务管理信息资源共享平台和电子政务统一网络，健全行政权力网上公开透明运行机制。

科学履行政府职能。优化政府机构设置、职能配置和工作流程，认真做好卫生、广电等部门机构改革。完善机构编制动态调整机制，严格按照规定职数配备领导干部，减少机构数量，严格控制财政供养人员总量。认真落实事业单位分类改革措施。推广政府购买服务模式，推进各县县城市政和环保设施市场化托管运营。

积极稳妥推进财税体制改革。实施全面规范、公开透明的预算制度，把财政预算内外资金、行政事业性收费和政府性基金通盘纳入财政预算，建立跨年度预算平衡机制和财政资金绩效评价制度，清理财政支出挂钩事项。科学合理划分事权和支出责任，适度提高市财力统筹规模，适当调整部分重点企业的市县税收分成比例，争取自治区更大额度的转移支付资金，加大对高寒边境县的转移支付力度，充分调动基

层积极性。认真落实税收制度改革。完善援藏投资管理制度，按照 2:8 的市县（区）比例使援藏资金向基层和农牧区倾斜。强化企业投资带动作用，落实企业投资优惠政策。

第三节 深化社会事业领域改革

深化教育领域综合改革。认真落实考试招生改革，规范完善招生录取制度。建立健全教师区域交流轮岗制度，推进现代学校制度建设。推进学校体育课程改革，高度重视体育教育，加强足球进校园活动。落实好资助农牧民子女上大学等教育惠民政策，探索校企联合办学模式。

深化医药卫生体制改革。健全医疗保障体系，建立基本医疗保险筹资机制，落实城镇居民医保和农牧区医疗补助政策，落实城乡居民医疗保险制度，逐步实现医疗费用异地即时结算，实现城乡制度衔接一致。加快基本药物制度推广，逐步提高基本公共卫生服务人均经费标准，促进城乡居民公共卫生计生服务均等化。支持社会资本兴办非营利性医疗机构。认真做好卫生部门机构改革。

完善文化强市的体制机制。完善文化管理和文化生产经营机制，构建现代公共文化服务体系、文化产业体系、文化市场体系。创新文化演艺单位经营管理机制。建立健全农牧区文化市场管理体制。加快文化“走出去”步伐，提升对外文化交流层次和水平。强化资本、技术、人才等要素配置能

力，健全文艺创作激励机制。加快发展多层次文化产品市场和文化市场中介。创新文化市场综合执法方式和监管模式，保障文化市场健康持续发展。

完善就业创业和服务机制。建立经济发展和扩大就业的联动机制，健全政府促进就业责任制度。规范招人用人制度，完善扶持创业的优惠政策。完善城乡均等的公共就业创业服务体系，构建劳动者终身职业培训体系。增强失业保险制度预防失业、促进就业的功能，完善就业失业监测统计制度。创新劳动关系协调机制。

改革收入分配体系。加强企业工资收入分配宏观调控制度建设，完善和落实干部职工工资待遇政策。加快收入分配相关领域立法，维护劳动者合法权益。严格规范非税收入，打击和取缔非法收入。大力推进薪酬支付工资化、货币化、电子化，加快现代支付结算体系建设，落实金融账户实名制，健全现代支付和收入监测体系。

第四节 创新城乡统筹发展机制

构建新型农牧业经营体系。稳定农村土地承包关系并保持长久不变，加快推进家庭经营、集体经营、合作经营、企业经营等共同发展的农牧业经营方式创新。加快农村集体土地所有权、农村土地(草原、林地)承包经营权及农业设施登记、确权和依法流转工作。扶持专业大户、合作社、家庭农

场、龙头企业、产业化示范园区发展。财政项目资金重点投向符合条件的合作社，允许合作社开展信用合作。加快农村集体产权制度改革。改革完善农村宅基地制度，稳妥推进农民住房财产权抵押、担保、转让。

推进城乡要素平等交换和公共资源均衡配置。完善农村金融机构，扩大政策性农牧业保险范围，提高保费补贴和赔付标准。强化政府公共服务供给责任，统筹城乡基础设施建设。加大公共资源向农牧区和贫困乡村倾斜力度，建立城乡公共服务和社会保障制度衔接并轨机制。

完善城镇化发展体制机制。深入推进城镇管理扁平化、网格化、精细化改革。落实户籍制度改革措施，取消农业户口和非农业户口性质区分，统一登记为居民户口。制定农民土地的处置、就业、各种保障和惠民政策。

第五节 加强社会主义民主政治制度建设

深化党的建设制度改革。加强基层服务型党组织建设，健全党的基层组织体系，加强党员及干部队伍建设，实现党建工作全覆盖。完善人大工作机制，充分发挥人大代表作用，健全人大讨论、决定重大事项制度。加强人大预算审查监督、国有资产监督职能。发挥人民政协作为协商民主重要渠道作用，推进协商民主广泛多层制度化发展。健全专家决策咨询制度。健全和落实村民委员会、社区业主委员会、企业职工

大会等基层自治组织选举、议事、公开、述职、问责机制。

深化干部人事制度改革。完善干部培养选拔和考核评价制度，建立高低海拔县之间的干部双向交流机制，认真落实公务员分类改革措施，建立用好人才工作机制。

第六章 加强创新驱动能力建设

全面落实国家中长期科技、人才规划纲要，实施科技兴市、人才强市，大力提升科技创新能力，加强创新人才培养，强化创新驱动发展。

第一节 加强试点示范建设

认真落实国家和自治区赋予的试点、示范建设任务，着力在创造亮点、积累经验、发展示范作用上下功夫，形成可复制、可推广的经验。

建设国家生态文明先行示范区。科学谋划空间开发格局，调整优化产业结构，着力推动绿色循环低碳发展，节约集约利用资源。加大生态系统和环境保护力度，实施生态保护与建设工程、环境整治与保护能力建设工程、资源可持续利用工程、新型城乡发展工程、生态文化体系建设工程、特色产业建设工程、清洁能源利用工程和科技支撑工程，为全区乃至全国探索高寒生态脆弱地区生态文明建设提供宝贵经验。

大力推进泽当国家新型城镇化试点建设。以人的城镇化

为核心，推进农业转移人口市民化，促进城乡统筹发展和产城融合发展，增强要素保障能力。完善城镇功能，推进智慧城镇建设，打造藏源文化特色城镇风貌。加强产城一体示范点建设，促进镇区向北跨江发展。加强中心城镇周边村庄建设，加快农村新型社区建设。建立和完善城镇建设投融资机制，开展 PPP、EPC 试点。将泽当镇建成藏源文化特色浓郁、宜业宜居宜游的绿色城镇、智慧城镇、人文城镇、活力城镇，为全区乃至全国推进人口分散地区新型城镇化积累可复制、可推广的经验。

加强城乡统筹发展示范区建设。以乃东区结巴乡、索珠乡为主，以产城一体示范点为核心，建立城乡一体科学规划的体制机制，推进产城一体新型城镇化和城乡统筹发展，建立公共资源城乡均衡配置的体制机制，建立以农村产权制度改革为核心的城乡一体市场体制，构建城乡新型基层治理机制，加快城乡居民户籍管理制度改革，建设城乡一体的组织管理架构和高素质干部队伍，全面提升城乡一体化发展水平，力争 2018 年完成示范建设任务，为西藏统筹城乡和加快建成全面小康社会提供示范。

加强乃东区农村改革试验区建设。构建新型农牧业经营体系，推进土地流转和农村产权制度改革。推进城乡要素平等交换和公共资源均衡配置。强化政府公共服务供给责任，统筹城乡基础设施建设。探索建立城乡公共服务和社会保障

制度衔接并轨机制。深入推进城乡管理扁平化、网格化、精细化改革。落实户籍制度改革措施，创新和完善人口服务管理制度，健全人口信息管理制度。通过试点建设和创新发展，为全区农村改革提供新思路和新途径。

加强乃东区国家级现代农业示范县建设。以农牧业产业化经营为载体，不断壮大龙头企业、规范发展农牧民专业合作社、培育种养大户和家庭农场，引导土地向种养大户和家庭农场流转，发展适度规模经营，提高农牧民组织化程度，构建新型农牧业经营体系。优化产业布局，推进农业标准化建设，做强以农畜产品加工业为主的高原特色主导产业，增强现代农业示范区产业聚集效应和辐射带动能力。

建设人口较少民族发展示范地区。以切实改善民生为核心，以转变发展方式、增强自我发展能力为主线，深入实施“兴边富民”工程。继续加大对门巴、珞巴等人口较少民族发展的扶持力度，大力加强聚居区基础设施建设，培育壮大特色优势产业，提升基本公共服务水平，建设一批特色村镇，改善人居环境，促进民族文化繁荣发展，把五个民族乡建成全区发展更加协调、生活更加富裕、环境更加优美、社会更加和谐的人口较少民族示范乡。

开展“新型农牧区综合体”试点建设。以农牧区现代化和农牧民发展为根本目的，以要素集聚为基本手段，以规模适度的农牧民聚居点为基本单元，以社会治理创新为动力，

转变农牧业发展方式，构建新型牧业经营体系，选择人口相对密集、生产资料集中的乡村开展试点，建设“新型农牧区综合体”，将措美、浪卡子、洛扎、错那4县的牧区建成转变牧业发展方式的先行区、高寒牧区城镇（村庄）建设的样板区、生态环境保护与建设的友好区。

开展“公共服务型政府”试点示范建设。以转变政府职能、提供优质公共服务为核心，深入推进优化发展环境行动，在全区示范性建设以“阳光、创新、高效、法治、廉洁”为特征的“公共服务型政府”，在治理能力和治理体系现代化建设方面做出示范。

开展“分类发展科学考核”试点示范建设。明确边境县“生态、富民、固边”职能定位，强化包容性共享型发展，高度重视并大力缩小沿江腹心县和边境高寒县的发展差距，大力加强公共服务供给，建立整乡维稳控边机制，坚持发展分类考核，全面释放边境县发展活力。探索“飞地经济”发展模式，促进边境县与沿江县联动发展，在优化资源要素配置、缩小区域发展差距方面做出示范。

开展“多规合一”试点示范建设。在贡嘎县、加查县、错那县开展“多规合一”规划编制试点工作，坚定不移实施主体功能区划，促进经济社会与资源环境协调发展，编制统领发展全局的国民经济与社会发展总体规划，形成衔接协调的平台接口和定位清晰、功能互补、统一衔接的规划体系，

实现国土空间集约、高效、可持续利用，推动经济发展方式转变，在全区规划改革方面做出示范。

第二节 增强科技创新能力

坚持以市场需求为导向，突出科技创新重点区域和重点领域，注重开放式科技创新，聚集科技创新要素，整合科技创新资源，全面提升科技创新能力和效率。

构建科技创新体系。强化金融对创新的支撑作用，引导企业加大创新投入，提高全社会研发经费支出占地区生产总值的比重。促进科技资源开放共享，健全产学研协同创新机制，提升企业技术研发水平。大力培育中介服务机构，建设科技资源共享平台。加强科技队伍建设，深化职称制度改革，完善人才评价制度。开展科技特派员农村科技创业行动，推动经济提质增效。加强知识产权保护。

加快产业发展科技进步。完善以政府为主导，以市、县（区）农技部门为核心，连接乡、村、户的农业科技服务体系。搞好乃东区、隆子县科技示范县建设。加强工业、环保、灾害防治等实用性技术的引进与应用。加大农牧业先进实用技术成果集成示范与转化应用力度，坚持走“公司+科技+农户”发展道路，加大关键环节农机化技术推广应用。加强农业标准体系建设，开展农产品质量认证和检验检测。力争到2020年，科技进步贡献率达到45%以上，科普率达到95%

以上。

促进大众创业万众创新。鼓励引导科技创新人员、大学生创业者、返乡农民工等重点人群开展创业创新，壮大创新创业群体。大力扶持小微企业特别是创新型小微企业发展，促进企业提升自主创新能力。健全鼓励和支持创新创业的政策体系，降低创新创业门槛，营造技术支撑、投融资保障环境。

第三节 建设创新人才队伍

加快人才工作体制机制改革和政策创新，大力培养创新人才队伍，统筹推进各类人才队伍建设。

加强人才队伍建设。创新人才工作载体，大力实施“一把手”工程、招才引智工程、领军人才培养开发工程、“产业+基地”工程、智力援助工程、人才工作基础工程“六大工程”，加强党政人才、专业技术人才、企业经营管理人才、技能人才、农牧区实用人才和社会工作人才培养。大力引进医疗卫生、农牧科技、规划设计、科研教育等专业技术人才，提高当地专业技术性人才的待遇。

建立人才培养激励机制。建立健全选人用人新机制，规范各类人才能力素质标准，改进和完善人才考核评价方式方法，创新人才培养开发、评价发现、选拔任用、激励保障机制，建设思想政治过硬、数量充足、专业水准高、布局结构

合理、综合素质强的人才队伍。加强人才培养，力争到 2020 年，将全市各类人才轮训一遍。关心关爱边境高寒县干部职工，落实好《山南市进一步加强稳定边境高寒县乡干部队伍办法》。

第四篇 坚持内源发展，提升自我发展能力

全面提升基础设施建设水平，增强基础设施对经济社会发展的支撑作用。大力实施“产业倍增计划”，发挥规划对产业发展的引导作用、对产业布局的约束功能，加大产业结构调整力度，打造新的产业发展平台，促进产业协调融合发展，大力提升自我发展能力。

第七章 提升基础设施建设水平

将基础设施建设与产业发展、城镇建设、公共服务提升紧密结合，实现与区域综合功能提升协调推进，增强对经济社会发展的支撑保障能力。

第一节 完善综合交通运输体系

建设综合交通运输体系，完善国省干线公路网络，全面提升农村公路的覆盖率和技术等级水平，促进城乡公交一体化，实现各种交通运输方式有机衔接，提升交通运输服务水平。

完善铁路、国省干线公路网及支线机场建设。围绕拉萨

山南一体化发展，大力加强拉林铁路、泽贡专用公路、拉萨山南快速通道、山南至墨竹工卡等公路建设，畅通泽当镇与藏中南城镇群的交通联系。开展泽当一八一镇、泽当一错那高等级公路前期工作。提升县际公路交通干线等级，建设泽当环城公路和泽当至琼结、泽当至桑日专用公路。实施路网升级、路网延伸和路面改造工程，完善国省道路网，提升国省干线公路网通行能力。建设隆子支线机场。积极争取建设边境支线铁路和曲松、洛扎、错那等通用机场。

完善农村公路网。升级改造一批连接中心城镇、农村人口密集聚居点的县乡道路。打通断头路，加强乡镇、建制村、自然村通达通畅工程建设。力争到 2020 年，农村公路建设里程达到 7007 公里，实现县县通等级公路、县县公路连接成网，100%的乡镇、建制村、寺庙（宗教活动场所）通铺装公路（沥青或水泥路），100%具备条件的自然村通公路，35%以上具备条件的资源点通公路。

建设运输场站。大力开展县级客运站新建和改扩建工作，新建和改扩建乡镇客运站。对泽当客运站进行公交换乘改造，构筑换乘快捷方便的出行体系。继续促进以货运场站和物流中心为基础的货运体系建设，新建县级货运站乡镇级货运站和现代物流园。实现所有乡镇和 85%的建制村通客车。

建设超限治理站点。启动源头治超和信息化治理，加快固定治超站点建设，新增日当、浪卡子、桑日治超站点。构

建国省干线公路治超监控网络，推广治超信息管理系统，实现自治区公路局、二级养护单位、治超站点三级联网，实现治超数据传输存储管理一体化。力争到 2020 年，公路超限超载率控制在 3% 以下。

加强公路养护管理。到 2020 年，国省干线公路油路路面优良率达到 80%，砂石路面优良率达到 70%，油路公路技术状况指数达到 80 左右，国省道危桥处治率达到 90%。建立覆盖主要国省干线公路的路网管理与应急处置中心平台体系。建成功能完善的国省干线公路气象监测网络和预报预警服务体系。力争实现县道优良率不低于 60%，乡、村道优良率不低于 50%，农村公路 100% 安排小修保养。在泽当镇建设一级公路应急装备物资储备中心。成立措美县公路养护站。

提升运输服务水平。调整运输结构，拓宽运输服务领域，提高运输效率，深化不同运输方式协同衔接。继续优化客运网络，在现有客运线路基础上增加客运线路，实现乡乡通客运。加强现代物流企业发展，带动货运行业发展。推进驾培机构、机动车维修企业发展，加强驾培机构监督管理。推行以公交为主导的出行方式。规范发展城市出租车业。

专栏 7.1 交通建设重点工程

▲国道项目：G219 康玛县涅如麦乡至隆子县扎日乡至朗县金东公路（喜马拉雅沿边横向通道）、G349 墨竹工卡县扎西岗乡至泽当大桥公路、G560 琼结至措美至错那公路。

▲边防公路：Z802 俗坡下至三安曲林边防公路、错那勒至杜让尚边防公路，

专栏 7.1 交通建设重点工程

错那汀汀拉至肖至棒山口边防公路、错那勒至旺东边防公路、错那县格金湖至无名湖边防公路、错那县肖至东章至 3656 冰锥点（浪坡）边防公路、隆子曲松至玉门至件哲金哲边防公路、洛扎县桑格尔桑坡至朗贡至扎日乡公路。

▲经济干线：G4219 泽贡专用公路、S5 拉萨山南快速通道。

▲泽当环城公路和泽当至琼结、泽当至桑日专用公路。

▲运输枢纽：地（市、县、乡）客（货）运站、车辆停靠点和连接机场、车站的枢纽公路。

第二节 加强能源基础设施建设

围绕“藏中清洁能源基地”建设，加快推进雅江大型梯级电站建设，积极推进小流域水电开发，大力开发新能源，加强电网建设。力争到 2020 年，电力总装机容量超过 300 万千瓦。

加快推进雅江中游梯级开发。全面完成藏木水电站建设，加快建设加查、大古、街需水电站，推动巴玉、冷达、仲达水电站前期工作，建立沿江一带以加查县、桑日县水电为主的区域网络能源体系，力争 2020 前实现雅江中游梯级电站总装机 209 万千瓦。

积极推进小流域开发。建设农牧区中小水电站，积极推进雅江支流和洛扎、隆子、错那、加查等县的水能资源开发。加快推进已有水电设施增效减排整改项目，提高水能利用效率。

加强新能源开发。探索以太阳能为动力，以沼气为纽带的农村可再生资源运用新模式，大力推进农村太阳能、小水电等分散式能源发展。根据藏中电网装机负荷，因地制宜建设光伏、光热、风力、地热等新能源发电项目，积极开展措美县古堆地热发电和供暖、错那县地热发电和供暖工程建设。

加强电网建设。加强城乡电网建设，深入实施电站线路延伸工程，加快农网工程建设，提高供电质量和可靠性，满足广大牧民群众的生产生活用电需求。

积极争取输油（气）管道建设。开展拉萨至山南输油、输气管道前期论证和适时建设工作，优化能源结构。完善城镇新区、高等级公路的成品油加油站网络布局。

专栏 7.2 能源重点项目

▲水电站建设：建设加查、街需、大古水电站；建设洛扎雄曲流域拉康、松布曲电站，建设错那娘江曲流域水电站。开展巴玉、冷达、仲达水电站前期工作。

▲风电站建设：新建措美县哲古风力发电站。

▲新建光伏、光热发电站：在光能源丰富地区新建光伏、光热发电站。

▲地热开发：开发地热温泉洗浴，开展地热发电。

▲电网工程：35 千伏线路及变电站工程。新建 10 千伏架空线路、电缆。建设 110 千伏变电站。

第三节 加强水利基础设施建设

以城乡饮水、水资源配置、农村水利、防洪减灾及水土

保持建设为主要任务，为实现跨越式发展和长治久安提供强有力的水利基础支撑。

建设城乡饮水工程。加强农村、乡镇供水保障工程建设，建设 70 个乡镇供水工程，建设加查县等 7 个县城饮用水水源地工程。开展 12 个县(区)城镇水源地保护区建设和水质监测，全面解决县级城镇集中式饮用水水源地安全保障问题，提高行政村通自来水率、供水保证率 and 水质合格率，实现 13 万农村人口农村饮水提质增效，基本实现农村集中供水全覆盖。加强边远地区、草原牧区等易旱区人畜饮水应急水源工程建设。

建设水资源配置工程。实施小型农田水利工程、灌区工程、牧区水利工程及农村河塘综合整治工程。续建雅砻水库、结巴水库，建设卓于水库，新建一批小型水库。建成一批规模合理、标准适度的抗旱应急水源工程，解决受旱县的农村生活供水、基本口粮田和设施农业的基本用水。实施现有灌区节水改造工程，继续加强灌区及相关配套工程建设，提高灌溉保证率。加强农田草场水利建设，实施“五小水利”工程⁴，加强人工草场和饲草基地灌溉水源和渠系工程建设。续建改造现有农村河塘，建设小型应急抗旱水源工程，提高水资源调蓄能力、城乡供水、应急供水能力、抗旱应急和农业灌溉用水保障能力。

⁴ 五小水利：小水窖、小水池、小塘坝、小泵站、小水渠。

建设防洪减灾工程。推进城镇防洪堤达标建设，提升城镇、乡村和重点防洪保护区防洪能力，江河主要支流达到国家规定的防洪标准，中小河流和山洪灾害防治能力进一步提高。建设防洪监测预警体系。建设泽当城区等4个城市防洪工程项目。加强中小河流治理工程建设，加强错那县、洛扎县等危险冰湖灾害防治。加强山洪灾害防治和乡村防洪工程建设。

加强水土保持工程建设。开展水土保持综合治理，实施生态修复工程，加强隆子县热荣乡、洛扎县基布沟、错那县觉拉乡民达沟水土保持综合治理工程建设，实施哲古镇哲古湖生态保护工程。力争新增水土流失综合治理面积达到304平方公里，重要江河湖库水功能区主要水质达标率达到90%以上，确保江河湖泊水生态环境明显改善，城镇供水水源地水质全面达标，水土流失状况得到基本遏制。

专栏 7.3 水利重点项目建设

▲水资源配置工程：新建水库及实施抗旱应急水源工程。

▲农村安全饮水工程：实施农村饮水安全巩固提高工程及乡镇供水工程。县城水源地监测、水源地保护。

▲农牧业灌溉工程：实施灌区工程、小型农田水利建设工程、饲草料和草场灌溉工程，开展重点灌区续建与配套改造。

▲“一江两河”流域综合开发。

▲防洪减灾：实施雅江干流重点河段河道整治工程、高原河湖生态保护工程。开展中小河流域治理、山洪沟灾害治理、冰湖灾害防治、水土流失治理工程、易灾地区生态水利综合治理工程，新建防洪堤。

第四节 加强城镇基础设施建设

围绕改善民生、保障城镇安全、投资拉动效应明显的重点领域，加快城镇基础设施转型升级，全面提升城镇基础设施水平。

加强城镇道路建设。完善城镇道路网络系统，提升道路网络密度，提高城镇道路网络连通性和可达性。加强城镇桥梁安全检测和加固改造，保障城镇路桥运行安全。完善城镇步行和自行车交通系统建设，因地制宜建设城镇步行、自行车“绿道”，加强行人过街设施、自行车停车设施、道路林荫绿化、照明等设施建设。完善停车场、保养场、首末站以及停靠站建设，推进充电桩、充电站、公共停车场等配套服务设施建设。

加大城镇管网建设和改造力度。加强城镇供水、污水、雨水、燃气、供热、通信等各类地下管网的建设、改造和检查，优先改造材质落后、漏损严重、影响安全的老旧管网，确保管网漏损率控制在国家标准以内。开展城镇地下综合管廊试点，因地制宜建设一批综合管廊项目。新建道路、城镇新区和各类园区地下管网按照综合管廊模式进行开发建设。

加强城镇供水、排水防涝和防洪设施建设。加快城镇供水设施改造与建设，积极推进城乡统筹区域供水，合理确定各类城镇用水标准，大力加强乡镇水源地建设，建设中心城区水厂。编制城镇排水防涝设施规划，加快雨污分流管网改

造与排水防涝设施建设。

加强城镇电网建设。将配电网发展纳入城乡整体规划，进一步加强城镇配电网建设，实现各电压等级协调发展。推进城镇电网智能化，以满足新能源电力、分布式发电系统并网需求，优化需求侧管理，实现电力系统与用户双向互动。

加快污水和垃圾处理设施建设。建成县城污水处理厂 9 座。加快推进节水城镇建设，推动建筑中水和污水再生利用设施建设。建设生活垃圾分类示范城镇（区）和生活垃圾存量治理示范项目，提升生活垃圾处理能力，提高城镇生活垃圾处理减量化、资源化和无害化水平。

加强供气供暖工程建设。因地制宜采用液化天然气、罐装液化气等方式供气，力争天然气、液化气普及率达到 90%、10%。优化县城及一般乡镇供气结构，规划建设液化天然气供应站点。建设边境高寒县供暖工程。建设加湿供氧工程。

加强生态园林建设。城镇公园建设。结合城乡环境整治、城中村改造、弃置地生态修复等，加大社区公园、街头游园、郊野公园、绿道绿廊等规划建设力度，完善生态园林指标体系，推动生态园林城镇建设。在人口密集城镇建设防灾避险公园。

专栏 7.4 城镇基础设施重点建设项目

- ▲交通设施：县城道路建设项目。乃东路与格桑路交叉口建设下穿式隧道；建设 12 县（区）县城市政道路。
- ▲供排水：新建市、县（区）、乡供排水及配套管网工程。建设县城污水处理厂 9 座。
- ▲城镇供暖工程：新建市、县（区）供暖（试点）工程。
- ▲城镇棚户区改造：改造地市所在地老城区和城镇棚户区。
- ▲廉租住房和公共租赁房建设：新建廉租住房、公共租赁房及附属设施。

第五节 加强信息基础设施建设

进一步加强信息基础设施统一规划、建设和管理，实现共建共享，推动信息服务业加快发展，为经济社会发展提供有力支撑。

加强信息基础设施空间布局规划。加强信息基础设施集约化建设，开展以管道、基站等为主的信息通信基础设施空间布局规划，与城乡建设规划、土地利用总体规划有机衔接，统筹信息基础设施局房和管道空间布局、通信基站空间布局、城市数据信息中心核心布局和应急通信基础设施布局。

实施“互联网+”行动计划。打造互联网综合信息应用技术平台，重点在“互联网+教育、+医疗、+农畜产品、+旅游、+金融、+应急、+气象”或“N+互联网”等方面求突破。

强化信息基础设施建设。实施移动广覆盖工程、宽带西藏工程，全面推进电信网、广播电视网、互联网“三网”融

合，提高牧区信息网络覆盖水平。大力实施通信村村通、边
际网工程、TD-LTE（4G）覆盖工程、旅游景点覆盖工程、应
急通信体系建设、边境覆盖通信工程及宽带通信工程，全面
提升信息服务能力。巩固自然村通电话成果，建设城镇居民
住宅楼信报箱，建设市邮政业视频监控系统及指挥中心，建
设泽当火车站邮件转运中心，力争到 2020 年，乡镇邮政服务
网点覆盖率、村邮政覆盖率均达到 100%，农牧区广播电视人
口综合覆盖率达到 100%，行政村通电话率力争达到 100%。建
设农村信息服务站，建立农业信息门户网站和手机短信虚拟
网站。全面推进电子政务建设，大力推进产业信息化建设，
力争到 2020 年，形成结构完善、功能强大、技术先进的信息
网络，移动网络覆盖率达 100%。

专栏 7.5 信息基础设施重点项目建设

- ▲“互联网+”综合信息应用技术平台建设。
- ▲光缆工程：续建乡通环路光缆和村通光缆。
- ▲农村通信：新建居民住宅楼信报箱。续建乡乡通传输工程。
- ▲继续建设应急通信体系。
- ▲移动网广覆盖工程：实施 TD-LTE（4G）覆盖工程、边境覆盖通信工程。
继续建设 2G、3G、4G 基站，续建村庄无线网。
- ▲火车站邮件转运中心。
- ▲旅游景点覆盖工程：继续建设 2G 基站；旅游信息化建设。

第八章 大力发展特色优势产业

全面实施“产业倍增计划”，以适度新型工业化和大力发展现代服务业为主要方向，以产业集聚区建设为主要平台，坚持产业融合发展，着力提升一产生产效率，提高二、三产业的占比和贡献率，为全面建成小康社会奠定坚实的物质基础。

第一节 强化产业发展方向引导

立足主体功能区划、资源优势、产业基础和市场潜力，加快产业结构调整和优化升级，优化产业空间布局，提升产业发展质量。

加强产业结构调整。大力实施“一产上水平、二产抓重点、三产大发展”经济发展战略，坚持绿色发展，标准化生产，产业化经营，品牌化营销，产城融合发展，提升经济总量和质量。一产应以区内市场为主，以满足区内市场对农畜产品的需求为下限，夯实农牧业发展基础，大力发展现代农牧业，提高农畜产品供给能力，加强科技进步，确保粮食安全；二产统筹区内外两个市场，重点发展清洁能源，有序发展优势矿产业，优化升级建材业，做大做强藏药业，提升发展民族手工业，强化工业园区支撑，不断提升产业发展质量和规模；三产发展应立足区内、着眼全国、放眼世界，提升发展生产和生活性服务业，着力打造“藏源文化旅游基地”，

努力扩大消费需求。

开展质量品牌提升行动。到 2020 年，全市产品、服务、环境等重点行业和领域质量状况达到《质量发展纲要》目标，产品标准化普及率居全区前列，形成一批区域特色优势明显、质量水平高、竞争实力强、在区内外影响大的知名品牌。加强质量安全体系建设，有效杜绝系统性、区域性、行业性质量问题或重大质量事故。

专栏 8.1 “两区五片”产业空间布局

两区。即沿江综合经济区和沿边生态经济区。**①沿江综合经济区。**立足基础，发挥优势，坚持沿江的贡嘎县、扎囊县、乃东区、琼结县、桑日县、曲松县、加查县整体开发、组团开发、联动开发、集约开发，大力发展通道经济，建设“沿江百亿产业走廊”，着力打造“藏中清洁能源基地”，建设以水电、新能源、建筑建材、优质矿产、特色农副产品加工为支撑的特色工业基地；着力提升特色农牧业发展，建设沿江高效生态农业示范基地；着力打造“藏源文化旅游基地”，建设大江风情和人文景观兼备的沿江旅游业集中发展区；着力推进产城融合发展，建设泽当镇国家新型城镇化试点城镇，打造乃东泽当、贡嘎甲竹林—吉雄和加查安饶服务业增长极。将沿江综合经济区建成山南市乃至藏中经济区的产业引擎。**②沿边生态经济区。**按照主体功能区划要求，突出沿边地区的“生态、富民、固边”职能，发挥边境县的生态旅游、特色农牧业资源优势和政策优势，强化据点式开发，因地制宜发展满足环境承载力要求的适宜性绿色产业。

五片。即沿江工业集中区、藏源文化旅游核心区、沿江特色农业集中连片区、高山畜牧业连片发展区和边境特色旅游开发区。**①沿江工业集中区。**开发雅江流域乃东—桑日光伏发电和桑日—加查水能资源，建设“藏中清洁能源基地”。提升发展市建筑建材工业园区，打造综合发展建材、农畜产品加工、高原特色生物和绿色食（饮）品和民族工艺品加工的“一园多区”的自治区级雅砻工业园区。科学开发以曲松罗布莎铬铁矿、加查邦布岩金矿为主的优势矿产业。建设形成“沿江百亿产业走廊”工业集中区。**②藏源文化旅游核心区。**整合桑日县、乃东区、扎囊县、琼结县的历史文化和生态旅游资源，围绕“藏源文化”、自然生态两条主线，讲好“藏源故事”、做好“第一”文章、打造“诗意”原乡、开启“寻根”之旅，优化旅游目的地建设和产品开发，打造藏源文化旅游核心

专栏 8.1 “两区五片”产业空间布局

区。③沿江特色农业集中连片区。以贡嘎县、扎囊县、乃东区、琼结县河谷地段为主，跨区域建设青稞种植示范基地；充分利用贡嘎县、扎囊县、乃东区雅江北岸“九沟一坝”的土地资源，建立马铃薯种植示范基地。在贡嘎县、扎囊县、乃东区沿江两岸建设优质油菜种植示范基地。在贡嘎县、扎囊县、乃东区、琼结县、桑日县、加查县等近城区、镇区、园区建立近郊城镇农业区；在乃东区结巴乡和加查县加查镇、冷达乡等地建设草莓、苹果、核桃、蓝莓等优质水果种植区。④高山畜牧业连片发展区。以浪卡子县、措美县为重点，根据畜牧业资源条件和生产基础，提升发展贡嘎县、浪卡子县、措美县、隆子县的畜牧业，形成绵羊、牦牛育肥连片发展区。⑤边境特色旅游开发区。充分挖掘边境县丰富独特的生态、文化旅游资源，积极稳妥地创造条件推进边境旅游开发，积极推进错那勒布、隆子扎日、洛扎拉康、羊湖环线专项旅游发展。

引导约束产业空间布局。采取点轴式开发布局，突破行政区划限制，坚持沿江流域整体开发带动，抓好产业增长极发展引领，形成分工明确的“两区五片”产业空间布局⁵。城镇空间集中发展二三产业，形成产业聚集区，促进产城融合发展。重点开发区的贡嘎县、扎囊县、乃东区、琼结县、桑日县、曲松县和加查县，加快新型城镇化建设，促进优势工业和现代服务业发展。农牧业空间着重一产的专业化、规模化发展，发展城郊农牧业。农产品主产区的琼结县、桑日县、曲松县、加查县，以提供农产品为主体功能，发展青稞、优质油菜、城郊蔬菜瓜果、生态林果业、奶牛、牦牛、藏猪（鸡）等特色农牧业、农畜产品深加工和其他非农产业，稳定粮食生产，保障农畜产品有效供给。生态空间适度发展特色农业

⁵沿江综合经济区、沿边生态经济区、沿江工业集中片区、藏源文化旅游核心区、沿江特色农业集中连片区、高山畜牧业连片发展区和边境特色旅游开发区。

和生态旅游业，六大重点生态功能区因地制宜发展生态经济和适宜性产业⁶，避免大规模高强度的工业开发。

第二节 打造新的产业发展平台

按照城镇、农业、生态空间的产业引导和约束要求，强化沿江各县（区）联动发展，打造“沿江百亿产业走廊”，搭建经济升级发展的新平台。

充分发挥沿江各县（区）的区位、资源和产业优势，按照全市“一圈三廊两域”总体发展格局⁷，推进产业整合发展和结构优化升级，与拉萨市一体化发展，建设特色产业走廊，大力发展开放型经济。强化贡嘎县、乃东区、桑日县、加查县发展引领，带动扎囊县、琼结县、曲松县加快发展，大力发展清洁能源、农副产品加工、优势矿产、民族手工业和现代服务业，与拉萨市共建西藏空港新区，在贡嘎—桑日沿江北岸建设江北综合开发区，在贡嘎—曲松沿江南岸推进江南农业综合开发，在乃东结巴—索珠乡建设统筹城乡发展示范区，在乃东—琼结建设藏源文化旅游核心区，在曲松沿江南岸建设矿产开发区，在桑日—加查沿江建设清洁能源开发区。大力推进沿江产业园区建设，建设自治区级雅砻工业园、民

⁶贡嘎—扎囊宽谷生态功能区、泽当—曲松宽谷生态功能区、羊卓雍措—普莫雍措生态功能区、洛扎雄曲上游谷地生态功能区、娘姆江曲—达旺河上游谷地生态功能区、西巴霞曲上游谷地生态功能区。

⁷构建由泽当镇经济圈、沿江综合发展走廊、沿边生态固边走廊、中部互联互通走廊、沿江经济发展区域、山地生态保护区域构成的“一圈三廊两域”总体发展格局。

族手工业园区、新能源产业园和曲松县、加查综合性产业园。力争到 2020 年，沿江产业走廊生产总值达到 170 亿左右，占全市经济总量的 75%以上，成为藏中经济区乃至西藏最具成长力和竞争力的产业集聚区。

第三节 大力实施“工业倍增计划”

以重大工业项目和重点工业企业为抓手，促进优势工业在沿江集聚。力争到 2020 年，以清洁能源、矿产开发、绿色饮（食）品加工为主的特色优势工业快速发展，二产增加值达到 130 亿元以上、年均增速 15%左右，实现工业领先发展、率先倍增，为全面建成小康社会打下决定性基础。

做大做强能源产业。大力开发水电能源，加快建成藏木水电站，做好加查、大古、街需开发建设工作，做好巴玉、冷达、仲达水电站的前期工作，加快小流域水电开发。有序推进乃东、琼结、桑日、曲松等太阳能光伏发电项目。积极推进光热、地热发电，力争“十三五”期间开工建设古堆地热发电项目。加快开发风电，扎实推进电网完善工程，加快农网改造升级和输变电工程建设。力争“十三五”末建成和在建电力装机容量达到 300 万千瓦，建成以水电为主，太阳能、风能、地热发电为辅的藏中清洁能源基地。

稳步发展优势矿产业。加强生态保护、尊重群众意愿，努力实现地质找矿和矿产开发“双突破”，着力打造以铬铁、

铅锌、岩金、铜多金属为主的“四个矿业基地”⁸。加强矿产资源市场管理，提高新建矿山的准入条件，加强矿产资源勘查开发监管，建设绿色矿山。

积极发展建材业。以乃东区、桑日县为主，贡嘎、扎囊、浪卡子、加查等县为辅，因地制宜发展石材加工业。以雅砻工业园桑日集中区为重点，延伸水泥深加工产业链。以乃东、扎囊、桑日、加查、浪卡子为重点，重点发展水泥、水泥制品、天然石材等建材产品。力争到2020年，建材业产值达到10亿元以上。积极规划建设铁器、木材等专业市场建设。

大力发展绿色食（饮）品加工业。积极培育和引进龙头引进企业，成立农牧民专业合作组织，提升优质青稞、玛卡、核桃、茶叶、粉丝、奶制品、牦牛、藏系绵羊等加工业的发展规模和效益，到2020年绿色食品精深加工率达到30%以上。加强水资源勘查保护与合理开发利用，强化要素整合、品质提升、品牌打造，做大做强天然饮用水产业。力争到2020年，天然饮用水产能达到80万吨，培育具有较强竞争力的天然饮用水企业集团1-2个，实现绿色食（饮）品产值17亿元。

改造提升民族手工业。加强技术改造，实施品牌战略，

⁸重点建设铬铁矿基地，推进铬铁矿勘查开发工作，加快江南矿业上市步伐，力争“十三五”累计新增资源量260万吨，累计产量130万吨。加快建设铅锌矿基地，推进扎西康地区整装勘查工作，力争“十三五”累计新增资源量190万吨，累计产量600万吨。积极建设岩金矿基地，推进加查邦布、隆子查拉普金矿勘查开发工作，加快措美车穷卓布等岩金矿详查，力争“十三五”累计新增资源量45吨，累计产量4吨。有序建设铜多金属矿基地，加快整装勘查区和青藏专项工作进度，力争“十三五”累计新增资源量300万吨，累计产量1000万吨。

挖掘民族文化内涵，与旅游业发展融合，重点开发藏毯、氍毹、泽帖尔、扎扎服饰等民族手工艺品，提升产品规模和档次。打造产城一体示范点民族手工业聚集发展区，扩建贡嘎杰德秀围裙厂、琼结达瓦卓玛服饰厂等。力争到 2020 年，实现产值 2 亿元，带动就业 2 万人，发展规模以上企业 2-3 家。

加快发展藏药加工业。抓好贡嘎、桑日、琼结等县藏药材基地建设，尽快实现传统藏药材人工繁育栽培产业化。推进现有藏药企业技术更新，改造传统藏药剂型，实现标准化加工。加强藏药新品种研制、准字号申报工作，推进牦牛骨蛋白生物技术产业化开发项目，促进藏药业产业化发展。建立以市藏医院为主导的藏医药研发中心，鼓励雍布拉康藏药厂、金珠雅砻藏药公司等企业走产学研结合的发展道路，形成山南藏医药品牌优势。力争到 2020 年，实现产值 1.7 亿元，国药准字号达到 22 个以上。

狠抓工业园区建设。按照“一园多区、跨县整合、按域分税”建设模式，整合桑日建材工业园、乃东鲁琼工业园、琼结工业园，新建产城一体示范点，以建材业、高原特色生物和绿色食（饮）品加工业为主导产业，建设自治区级雅砻工业园区。建设山南新能源产业园区，以桑日县光伏电站为基础，整合乃东区光热产业，打造光伏产业基地，将其建成市级工业园区。因地制宜建设隆子扎西康矿产业园区和加查、曲松等县级工业园区。

狠抓重点企业培育。强化企业主体地位，坚持扶优扶强，促进建筑建材企业、光伏企业、绿色饮食品加工企业、矿产开发加工企业、设计咨询企业、民族手工业企业等做大做强。建立工业和信息化监测平台，给予“一企一策”帮扶。力争到 2020 年，规模以上工业增加值达到 40 亿元以上，规模以上企业达到 33 家以上，产值超亿元企业达到 19 家以上。

专栏 8.2 特色产业发展重点建设项目

- ▲矿产业：措美县矿业开发项目。加查县邦布岩金矿矿山建设项目。
- ▲建筑建材业：在贡嘎县新建预制构件厂。
- ▲民族手工业：扎囊县敏珠林新建藏香厂。改造乃东哗叽编织厂房。改扩建乃东地毯厂生产线。实施乃东国合传统工艺品编制项目。
- ▲藏医藏药业：实施雍布拉克新藏药联合研发项目，改造传统藏药剂。改扩建西藏金珠雅砻藏药有限责任公司厂房。
- ▲高原绿色食品业：开展加查核桃基地建设及加工项目，乃东青稞加工生产基地项目，优质矿泉水建设项目。
- ▲工业园区建设：山南市雅砻工业园区等园区基础设施建设。

第四节 全面实施“服务业倍增计划”

统筹推进生产性服务业与生活性服务业升级发展、同步倍增，力争到 2020 年，以旅游业和商贸流通业为主的服务业快速发展，旅游总收入年均增长 20%左右，三产增加值约 82 亿元、年均增速 13%左右，三产的占比不断提高。社会消费品零售总额达到 80 亿元，年均增速 13%以上，消费对经济的拉动作用显著增强。

大力发展生产性服务业。加快发展物流业。积极推进连锁经营、物流配送、电子商务等现代流通方式，培育专业化物流企业，加快物流园区等基础设施建设，建设县城物流节点，建成4个综合客货运枢纽。发展农村电商与实体流通相结合的物流体系。大力发展快递物流，加强快件处理中心和空白乡镇（村）邮政所（站）建设。大力发展金融保险业。实施“互联网+金融”行动计划，全面推广网上银行、电子商务网上结算等新型金融业务，力争在2020年前实现空白乡镇金融服务网点全覆盖。着力提高涉农贷款、中小微企业和非公有制企业贷款和扶贫贷款在各项贷款余额中的比重。大力发展农牧业保险，食品、药品生产等领域的安全责任保险以及公众责任保险和野生动物肇事保险。大力发展商务服务。以中心城镇和产业集中区为载体，引进企业设立总部，积极发展中介服务业、咨询服务业。积极发展会展业，力争建设市会展中心，办好“中国西藏雅砻文化节”等各类节日，促进商务服务企业发展。加快发展信息服务业。积极推进“三网”融合，发展物联网服务。加快培育面向区域、行业和中中小企业的第三方信息服务。推进电子政务，加强信息资源公益性开发和服务，提高各领域的信息服务水平。

打造“藏源文化旅游基地”。充分挖掘藏源文化的丰富内涵，开发特色旅游资源和产品，塑造“神奇西藏·藏源山南”品牌。围绕“三大环线”，重点推进“四大旅游区”建设，

打造“三个旅游带”，构建“五大旅游产品体系”⁹，促进域拉萨旅游业一体化发展。大力推进泽当旅游咨询中心和旅游集散中心、雅鲁藏布江观光带、加查拉姆拉措旅游区、隆子扎日旅游区、浪卡子羊湖旅游区、琼结吐蕃故都旅游区基础设施建设。引导社会资本开发旅游，探索景区“三权”分离改革，组建市旅游投资公司，培育优质旅游企业。加快特色旅游城镇、乡村旅游示范点建设，助推旅游精准扶贫。加强旅游宣传营销，强化旅游行业管理，实现从景点旅游向全域旅游转变。推动智慧旅游建设，完善山南旅游网、市旅游远程监控中心功能，实施“互联网+旅游”行动计划，开展气象服务手机客户端建设，提升旅游服务标准化水平。推进旅游与文化、体育、农牧业、新农村建设等深度融合，实现多业态发展。力争到2020年，年接待国内外游客500万人次以上，年增长18%，实现旅游年收入20亿元以上，年均增长20%。累计接待国内外游客突破2000万人次，实现旅游总收入86亿元。建成一批国家A级景区(点)、国家生态旅游示范区和星级旅游宾馆(酒店)。

大力拓展农村消费市场。优化城乡服务业网络布局，加快镇级商贸中心建设。加强农村商贸服务网络体系建设，实

⁹围绕藏中东环线、西环线和南环线“三大环线”，重点推进以泽当为中心的藏源文化旅游区、以浪卡子羊湖为中心的雪山湖泊观光旅游区、以错那勒布和隆子扎日为中心的边境峡谷生态旅游区、以加查拉姆拉措为中心的宗教朝觐旅游区“四大旅游区”建设，打造吐蕃文化核心区和东南两条环线及雅江沿线、隆子错那、浪卡子洛扎“三个旅游带”。构建藏源文化旅游、生态旅游、乡村旅游、科考探险旅游、自驾车旅游“五大旅游产品体系”。

施便利消费进社区、便民服务进家庭的“双进工程”，大力推进“农超对接”，促进城镇商贸服务业向农村延伸。加快发展批发、零售市场，大力推动便利店、专业店等新型商贸业态发展。加强社区商业网点建设，大力发展社区卫生、文化娱乐、家政保洁、养老托幼、食品配送等便民服务，推进社区服务规范化和网络化建设。提升餐饮业整体素质和水平。加强住房及商务集中区建设，满足不同群体的住房需求。

专栏 8.3 服务业重点项目建设

▲重点乡镇农贸市场：新建泽当镇“万人小区”农贸市场。新建重点乡镇农贸市场，对部分县农贸市场进行升级改造。新建边境县边贸市场。

▲新建新农村社会化综合服务中心。

▲流通设施建设：建设商贸物流园区、铁路物流园区。

▲电子商务平台：建设开发电子交易平台，购置设施设备，完成安装调试并进行人员培训。

▲重要商品储备设施：新建粮食储备库、生活必需品储备库。

▲旅游开发与基础设施：雅鲁藏布江中游观光带建设，东环线、南环线旅游基础设施建设项目。完成乡村旅游建设项目，实施旅游信息化建设项目。建设雅砻风景名胜區。

▲“互联网+旅游”项目建设：开发软件，购置硬件设施，加强人员培训。

▲“互联网+金融”项目建设：整合金融资源，购置软硬件，培训人员。

第五节 大力实施“农牧业倍增计划”

提升发展现代农牧业，大力发展特色优势农畜产品¹⁰，

¹⁰保障型特色产品——青稞、牦牛、藏系绵羊、蔬菜、奶牛、油菜 6 类；名优型特色产品——藏鸡、生猪、藏药材、林果、油菜 5 类。

促进农牧民持续增收。大力推进江北综合开发和江南农牧业综合区建设。力争到 2020 年，特色农牧业规模化、标准化生产水平大幅提升，一产增加值达到 8 亿元以上、年均增速 6% 左右，基础产业地位更加巩固。

大力发展现代农业。建设青稞生产基地。加强中低产田改造，建设高标准农田，提高良种覆盖率，提高机械化水平和科技含量，力争到 2020 年，青稞种植面积稳定在 19 万亩。推广建设“双低”油菜基地。推广“藏青 2000”、“喜拉 22 号”、“冬青 17、18 号”、“山青 9 号”、“山冬 7 号”、“藏油 5 号”、山油系列品种，到 2020 年新增建设优质油菜种植基地 2 万亩，创立地区性品牌。建设蔬菜设施标准化示范区，在乃东区、贡嘎县、扎囊县、桑日县建设蔬菜工厂化育苗中心，增强蔬菜供应能力。推进栽培食用菌品种结构调整，加强食用菌菌种建设。建设优质马铃薯生产基地，建设山南特色红土豆良种扩繁培育中心，为到 2020 年建成 10 万亩生产基地提供良种储备。建设藏药材种子种苗繁育基地。新建藏药材种植基地 1000 亩，提升藏药材原料产业化、规模化生产水平。推广科学栽培、节水灌溉和种养技术，建设林果种植基地。建设乃东国家级现代农业示范园区，提升生态有机高效农业发展水平。实施黑白青稞、红土豆、藏红花等特色产品的产业、品牌、商标“三推进”工作。抓好沿江县城近郊观光农业发展，提升休闲观光农业发展水平。力争到 2020 年争创

国家级农业标准化示范区 15 个以上、国家地理标志保护产品 10 个以上、驰名商标 3 件以上、著名商标 20 件以上。

加快发展林果业。加强以核桃、苹果等为主的高效经济林基地建设，依托龙头企业和重大项目，带动和引导广大农户改造低产林果园，开展立体种植、林下间作，提高林地资源效益，扩大林下经济规模。力争到 2020 年，全市建设优质林果基地种植面积达到 0.7 万亩以上。

大力发展特色畜牧业。实施现代畜牧业跨越工程，将牦牛、藏系绵羊、奶牛、生（藏）猪、藏鸡等作为重点产品，调整养殖结构，扩大养殖规模，提升畜禽产品竞争力。大力发展养殖企业，加快品种引进和改良，建设黄牛、牦牛、藏系绵羊、藏猪、藏鸡养殖和育肥基地。在隆子县、乃东区、贡嘎县、扎囊县 4 个奶牛优势产区开展黄牛改良。在奶牛核心产区建设标准化奶牛养殖养殖基地，扶持奶牛养殖大户和家庭牧场。建设牦牛养殖、育肥与生产示范、培训基地，以达西牦牛优良品系为支撑，培养山南特色牦牛新品系，扶持牦牛养殖大户、家庭牧场。建设浪卡子、措美、贡嘎、琼结县绵羊短期育肥基地和绵羊改良基地。在藏系绵羊核心产区建设种羊扩繁场，建设短期育肥基地，建立村集体短期育肥合作社，扶持养殖大户、家庭农场。扶持藏猪养殖专业合作社和龙头企业建设标准化养殖场，提高商品仔猪出栏率。建立 1 个自治区级藏鸡资源保护区，以合作社为载体建设藏鸡

标准化养殖小区。力争到 2020 年，加入农民专业合作社的农户达到 40%以上，农业产业化经营带动面达到 40%以上，全区名优农副产品 15 个以上。

大力实施现代种业提升工程。加大农牧业成果保护和转化的投入力度，建立“山南黄牛”冻精站。建立藏鸡遗传资源保护区和藏鸡种场。大力培育推广适合山南的优质品种，加快黑青稞良种培育工作。力争到 2020 年将优质奶牛、藏鸡和黑青稞打造成山南品牌，并向全区输送优良品种。

专栏 8.5 农牧业发展重点项目

▲农牧业特色产业：建设藏鸡养殖基地、牦牛养殖基地、奶牛标准化养殖基地、蔬菜基地、食用菌栽培基地、茶叶基地、藏药材种植基地、土豆种植基地、油菜基地。

▲农牧业防抗灾体系建设：在沿江特色农业集中连片区和高山畜牧业连片区有选择性建设自动气象灾害监测，建立人工影响天气高炮点，防御冰雹灾害，建设防抗灾物资储备库及配套设施。

▲草场工程：实施天然草原退牧还草、草场鼠虫毒草治理工程。建设人工种草和草种繁育基地。建设草原监理业务用房并购置仪器设施。实施植物保护工程，建设植保田间观测场及应急药械库，进行农田草害综合治理。

▲种子工程：新建良种繁育基地，建设种子检测中心、农作物品种区域试验站，保护与利用农牧业品种资源。

▲畜禽良种体系建设：建设藏鸡、绵羊、牦牛、黑银狐等物种资源保护区、扩繁基地、改良基地、藏种鸡扩繁场。建设浪卡子、措美、贡嘎、琼结 4 县绵羊短期育肥基地和绵羊改良基地。

▲森布日农牧业科技示范园区：建立科技先导型现代农牧业示范基地。

第五篇 坚持协调发展，形成平衡发展格局

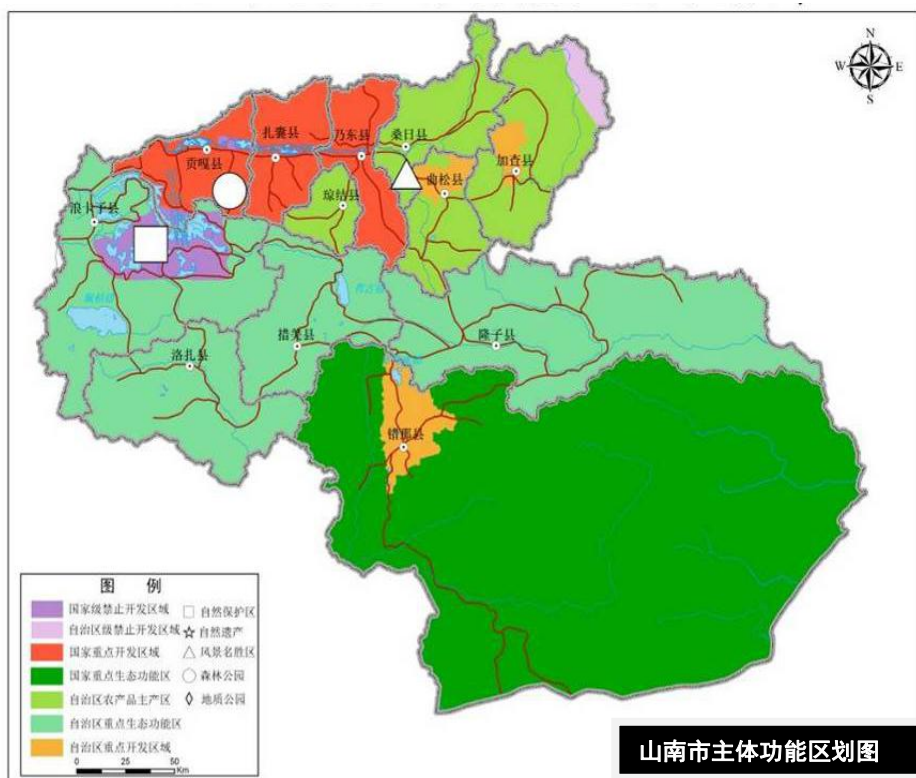
贯彻“多规合一”理念，建立统一明晰、覆盖全域的空间布局体系，形成一张发展蓝图。分类推进新型城镇化建设，统筹城乡协调发展，提升城乡可持续发展水平。坚持“两手抓、两手都要硬”，促进物质文明和精神文明协调发展，社会效益和经济效益协调统一。

第九章 坚持功能分区引导发展

按照区域资源环境承载能力，根据不同主体功能定位要求，合理划分城镇、农牧业、生态三类空间，形成一张发展蓝图，实现国土资源空间高效集约利用。

第一节 划分主体功能区

立足国土空间现状，调整国土空间开发导向，将全市国土空间分为重点开发区域、限制开发区域和禁止开发区域，有序开发国土空间。



科学划分重点开发区域。贡嘎县、扎囊县、乃东区地处国家层面重点开发区域藏中南地区的拉萨—泽当城镇圈，加查县安绕镇、曲松县曲松镇、错那县错那镇是自治区重点开发区域。重点开发区域是全区重要的经济发展中心，重要的矿产资源基地，重要的旅游业、农林牧业特色产业和民族手工业发展基地，连接拉萨区域和辐射带动藏东区域的重要通道。

科学划分限制开发区域。琼结县、桑日县、曲松县和加查县位于雅江中游—拉萨河主产区，是青稞、奶牛、牦牛、

藏猪与藏鸡、优质油菜和城郊蔬菜瓜果产业带，是生态林果业、天然饮用水产业发展聚集区。错那县属于国家层面重点生态功能区藏东南高原边缘森林生态功能区，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区定位的适宜性产业，引导超载人口逐步有序转移。浪卡子县、洛扎县、措美县、隆子县属于自治区重点生态功能区喜马拉雅中段生态屏障区，以修复生态、保护环境、提供生态产品为首要任务，增强水源涵养、水土保持、防风固沙等提供生态产品的能力，加强森林植被保护和恢复，加强湿地保护与恢复和自然保护区建设，维护生物多样性，因地制宜发展资源环境可承载的适宜性产业，引导超载人口逐步有序转移。科学划分禁止开发区域。包括国家层面禁止开发区域和自治区层面禁止开发区域，含浪卡子县雅鲁藏布江中游河谷黑颈鹤国家级自然保护区，贡嘎、扎囊、乃东、琼结、桑日、曲松、加查县的雅砻河国家级风景名胜区和贡嘎县杰德秀国家森林公园，加查县拉姆拉措、琼结琼果河、曲松下洛国家湿地公园，洛扎卡久、错那勒布、隆子扎日、措美哲古风景名胜区。

专栏 9.1 山南市主体功能区面积及人口分布

重点开发区域。国家层面重点开发区域是指具备较强的经济基础，具有一定的科技创新能力和较好的发展潜力，城镇体系初步形成，具备经济一体化发展的条件，中心城镇有一定的辐射带动能力，能够带动周边地区发展，且对促进全国区域协调发展意义重大的区域。

专栏 9.1 山南市主体功能区面积及人口分布

限制开发区域。限制开发区域分为农产品主产区、重点生态功能区两类。农产品主产区，是指具备较好的农牧业生产条件，以提供农产品为主体功能，以提供生态产品、服务产品和工业产品为其他功能，需要在国土空间开发中限制进行大规模高强度工业化城镇化开发，以保持并提高农产品生产能力的区域。重点生态功能区包括国家层面和自治区层面重点生态功能区，国家层面限制开发的重点生态功能区是生态系统十分重要，关系全国或较大范围区域的生态安全，目前生态系统有所退化，需要在国土空间开发中限制进行大规模高强度工业化城镇化开发，以保持并提高生态产品供给能力的区域。

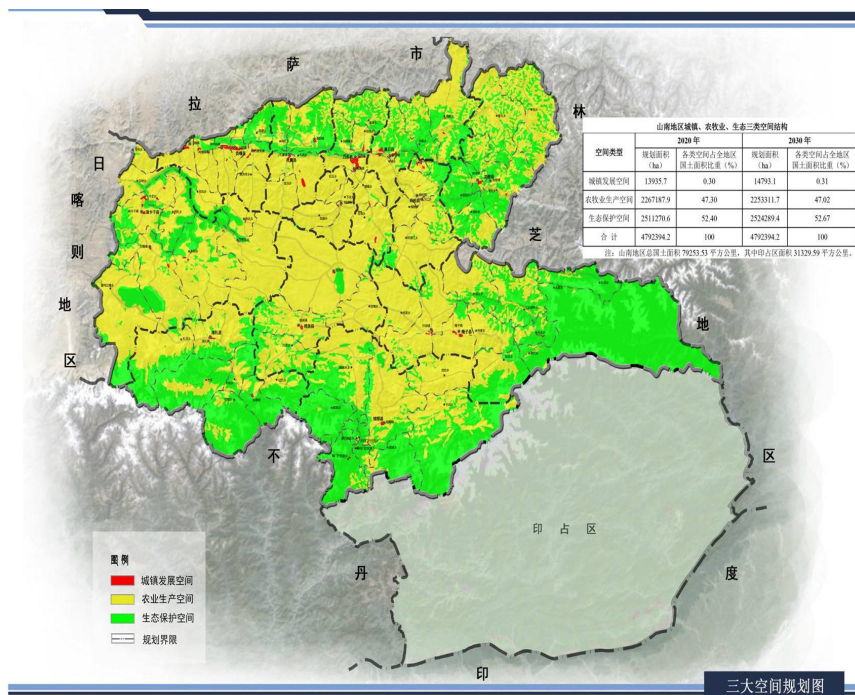
禁止开发区域。禁止开发区域是指有代表性的自然生态系统、珍稀濒危野生动植物物种的天然集中分布地、有特殊价值的自然遗迹所在地和文化遗址等，需在国土空间开发中禁止进行工业化城镇化开发的重点生态功能区。禁止开发区域包括国家层面禁止开发区域和自治区层面禁止开发区域。国家层面禁止开发区域是国家保护自然文化资源的重要区域和珍稀动植物基因资源保护地。自治区级禁止开发区域是自治区自然文化资源的重要区域和区内珍稀动植物基因资源保护地，实行强制保护、禁止人为干扰活动。

全市总国土面积 7.92535 万平方公里，其中：重点开发区域（国家级）0.67 万平方公里，占全市总面积的 14.00%；限制开发区域（农产品主产区）1.03 万平方公里，占国土总面积的 21.50%；限制开发区域（重点生态功能区）3.09 万平方公里（国家级 0.37 万平方公里、自治区级 2.72 万平方公里），占国土总面积的 64.50%（国家级占 7.72%、自治区级占 56.78%）。国家层面禁止开发区包括浪卡子县雅鲁藏布江中游河谷黑颈鹤国家级自然保护区（面积 6143.5 平方公里），涉及贡嘎、扎囊、乃东、琼结、桑日、曲松、加查的雅砻河国家级风景名胜胜区（面积 920 平方公里）和贡嘎县杰德秀国家森林公园（面积 84.98 平方公里）。

第二节 科学划分三类空间

按照主体功能定位，结合资源环境承载能力及未来发展潜力、人口和经济社会发展趋势等，在国土空间分析评价基础上，将全市划分为城镇、农业、生态三类空间。

城镇发展空间。是全市进行城镇建设和发展城镇经济、



聚集人口和产业的经济社会发展增长区域，以全市中心城镇规划建设空间为主，包括重点乡镇规划建设空间和重要产业聚集发展空间。

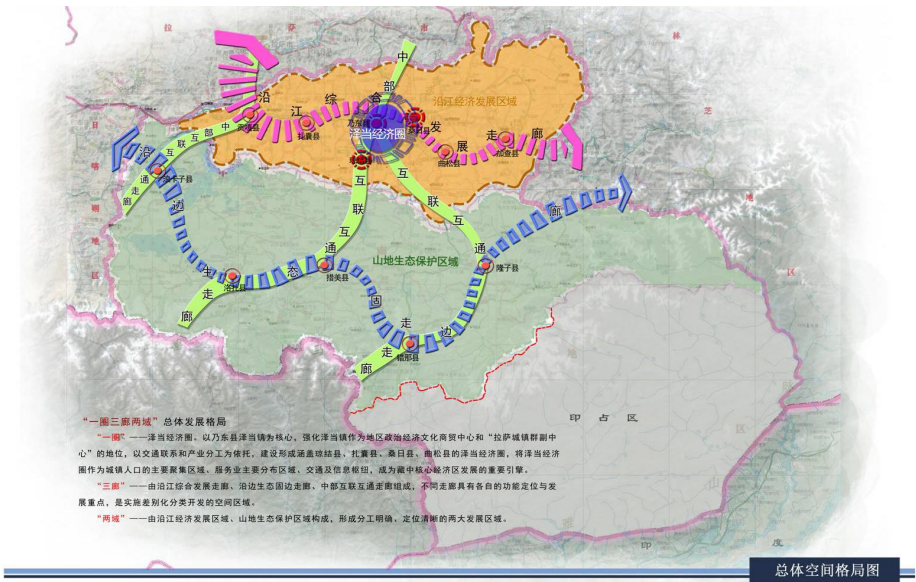
农牧业生产空间。主要承担农牧业生产和农牧民生活功能，以保障全市粮食安全及打造田园风光为主，分布着一定数量的集镇和村庄，主要包括琼结县、桑日县、曲松县、加查县，集中分布于雅江中游河谷地带。

生态保护空间。主要承担生态服务和生态系统维护功能，包含一些零散分布的村落，以保障全市生态安全和提供重要生态产品为主。位于市西南、喜马拉雅山脉中段及南段，主

要有亚高山灌丛草甸和高山草甸生态系统，河谷地区有以旱地为主的农田生态系统分布及少量的经济林生态系统。

第三节 构建协调发展的空间格局

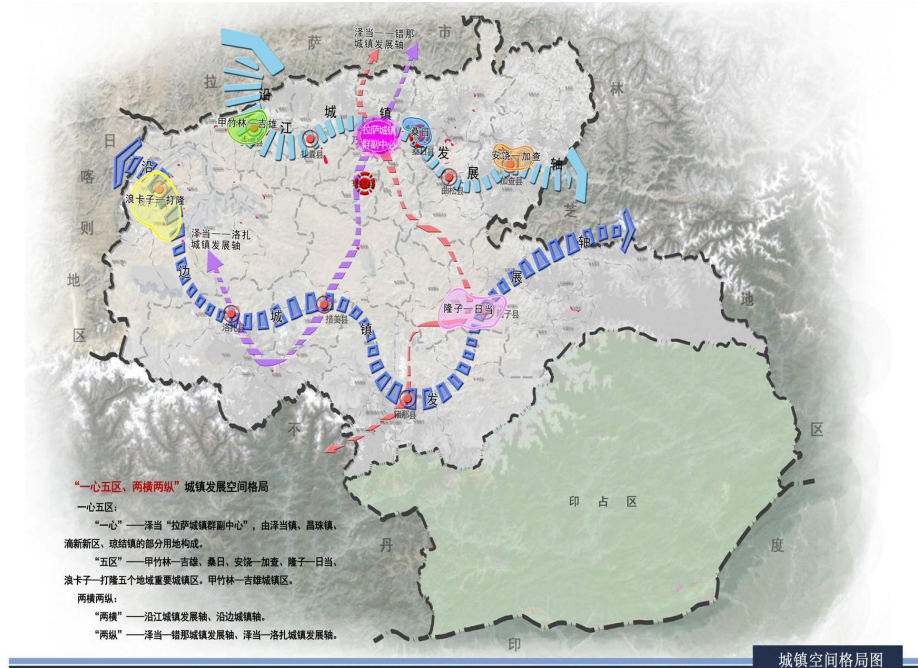
立足产业基础、人口分布、城镇布局、资源条件、资源环境承载能力，科学谋划总体发展、城镇发展、农牧业发展、生态保护空间格局。



构建“一圈三廊两域”总体发展格局。根据经济地理区位、资源环境容量、优势特色产业发展、人口和城镇化趋势，坚持点轴式开发，强化山南及与拉萨市、林芝市互联互通发展，按照区域一体、统筹城乡发展的总体要求，构建由泽当镇经济圈、沿江综合发展走廊、沿边生态固边走廊、中部互

联互通走廊、沿江经济发展区域、山地生态保护区构成的“一圈三廊两域”总体发展格局。

构建“一心五区、两横两纵”城镇发展空间格局。按照“一圈三廊两域”区域总体发展格局，以现状城镇布局和要素分布为依托，以对外经济联系为引导，形成由泽当镇和甲竹林—吉雄、桑日、安饶—加查、隆子—日当、浪卡子—打隆五个地域性重要城镇区域以及沿江、沿边横向城镇轴和泽当—错那、泽当—洛扎纵向城镇发展轴组成的“一心五区、两横两纵”复合型城镇空间结构。



专栏 9.2 “一圈三廊两域”总体发展格局

“一圈”。即泽当镇经济圈。以乃东区泽当镇为核心，强化泽当镇作为全市政治、经济、文化和商贸中心的地位，以交通联系和产业分工为依托，建设形成涵盖琼结县，覆盖扎囊县、桑日县、曲松县的泽当镇经济圈，成为城镇人口的主要聚集区域、服务业主要分布区域、交通及信息枢纽，成为藏中核心经济区发展的重要引擎。

“三廊”。由沿江综合发展走廊、沿边生态固边走廊、中部互联互通走廊组成，是实施差别化分类开发的空间区域。**①沿江综合发展走廊。**以国道 G349、拉林铁路、泽贡专用公路为轴线，以贡嘎县、扎囊县、乃东区、桑日县、曲松县、加查县为重要节点，强化区域分工协作，按照重点开发区、农产品主产区主体功能定位，大力发展通道经济，加快新型城镇化建设，将该走廊作为整体开发、组团开发、联动开发、集约开发的重点发展区域，破解扎囊县、琼结县、曲松县的发展困境，提升区域整体发展能力，成为产业相对发达、集散功能显著、城镇和人口密集、辐射带动能力强，与拉萨市一体化发展的沿江综合发展走廊。**②沿边生态固边走廊。**以边境环线公路为轴线，以浪卡子县、洛扎县、措美县、错那县、隆子县为重要节点，按照重点生态功能区主体功能定位和边境（远）县稳边固边的要求，强化包容性共享型发展，实施点状开发，发展适宜性产业，避免进行高强度、大规模工业化和城镇化开发，走点上开发、面上保护、适度发展道路，形成与“生态、富民、固边”职能定位相符的沿边生态固边走廊。**③中部互联互通走廊。**以纵贯市区中部的 G219、G63(原 X303)、G19 公路为轴线，以乃东区、琼结县、措美县、洛扎县为重要节点，以旅游业和农牧业发展布局为主，形成连接拉萨市和山南沿江、沿边区域的重要通道；以纵贯地区中部的 S202 公路为轴线布局，以乃东区、隆子县、错那县为重要节点，以旅游业、特色农牧业和矿产资源开发布局为主，形成连接拉萨市和山南沿江、沿边区域的重要通道；以纵贯地区中部的 G19 公路为轴线布局，以贡嘎县、浪卡子县为重要节点，以旅游业、特色农牧业开发布局为主，形成连接山南沿江、沿边区域的重要通道。通过该三条通道的打造，成为市中部连接沿江经济发展区域和山地生态保护区域的互联互通走廊。

“两域”。由沿江经济发展区域、山地生态保护区域构成，形成经济发展和生态建设分工明确的两大发展区域。**①沿江经济发展区域。**指泽当镇经济圈和沿江综合发展走廊地带，包括贡嘎县、扎囊县、乃东区、琼结县、桑日县、曲松县和加查县。其中，贡嘎县、扎囊县、乃东区是国家层面的重点开发区，是全区重要的经济发展区域，重要的矿产资源基地、旅游业、农林牧业特色产业和民族手工业发展基地；乃东区和贡嘎县、扎囊县、隆子县、琼结县、桑日县是自治区农产品主产区，是重要的青稞、奶牛、牦牛、藏猪与藏鸡、优质油菜和城郊蔬菜瓜果产业带、生态林果业、天然饮用水产业集中区。**②山地生态保护区域。**包括位于重点生态功能区的浪卡

专栏 9.2 “一圈三廊两域”总体发展格局

子县、洛扎县、措美县、错那县、隆子县，是生态系统十分重要，关系全国或较大范围区域的生态安全、生态系统有所退化、需限制进行大规模高强度工业化城镇化开发，以保持并提高生态产品供给能力的区域。

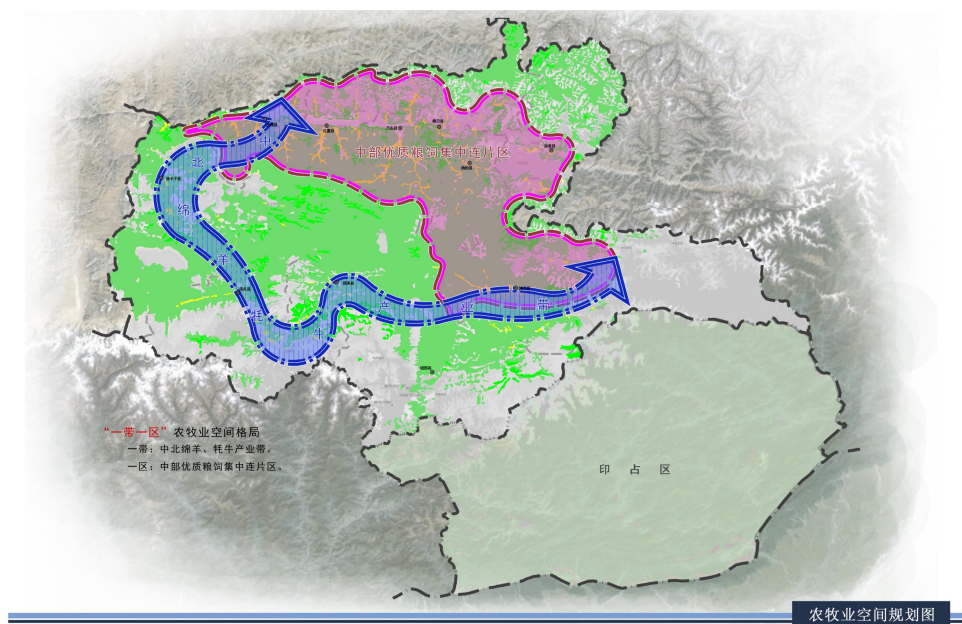
专栏 9.3 “一心五区、两横两纵”城镇空间结构

一心五区。①**“一心”。**即泽当镇，由泽当镇、昌珠镇、滴新、琼结县的部分用地构成。以泽当城区为核心，发挥泽当城区产业集群、基础设施条件好和人流、物流、资金流、信息流集聚等综合优势，强化其作为全市中心城镇的地位，强化与邻县的产业分工，辐射带动周边县发展，形成泽当镇经济圈，成为藏中核心经济区发展的重要引擎。②**“五区”。**即甲竹林—吉雄、桑日、安绕—加查、隆子—日当、浪卡子—打隆五个地域性重要城镇区域。甲竹林—吉雄城镇区，与拉萨共建西藏空港经济区，带动周边区域融合发展，融入拉萨经济圈；桑日大力发展建筑建材、光伏发电、水电能源和旅游业，与泽当镇一体化发展，成为泽当镇经济圈的重要城镇区；安绕—加查城镇区，着力打造“藏中清洁能源基地”，适度开发矿产资源，建成山南东部的重要城镇区；隆子—日当城镇区，发展矿产、特色农牧业、农副产品加工业、生态旅游业，成为山南南部的重要城镇区；浪卡子—打隆城镇区，开发生态观光旅游和特色畜牧业资源，打造山南边境重要城镇区。

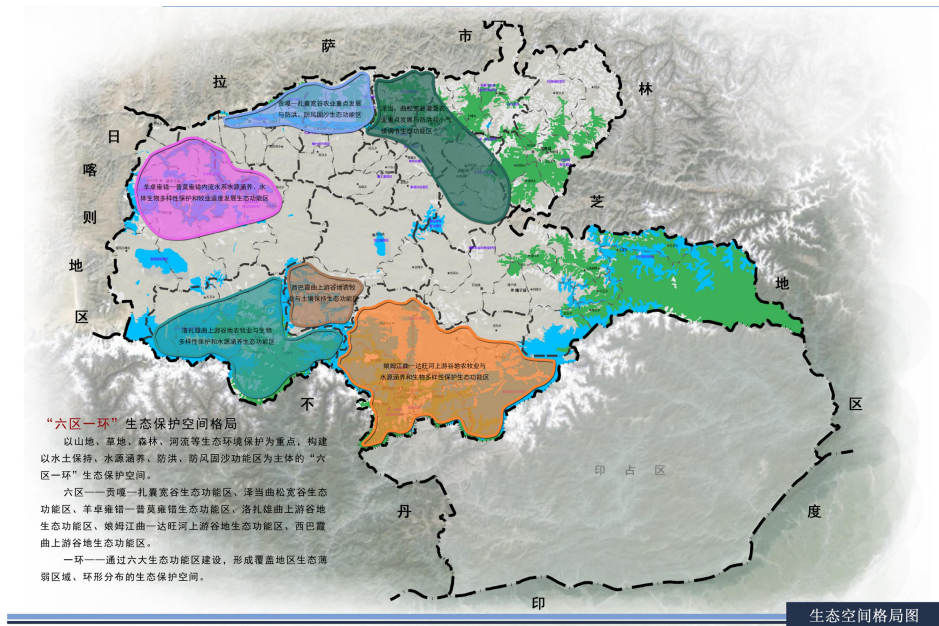
两横两纵。①**两横。**即沿江、沿边城镇轴。沿江城镇发展轴，主要沿国道 G349、拉林铁路、泽贡专用公路、加桑公路布局，包括吉雄镇、扎塘镇、桑耶镇、泽当镇、曲松镇、桑日镇、安绕镇、加查镇。沿边城镇轴，主要沿边境县布局，包括浪卡子镇、打隆镇、洛扎镇、拉康镇、措美镇、错那镇、日当镇、隆子镇。②**两纵。**即泽当—错那、泽当—洛扎城镇发展轴。泽当—错那城镇发展轴，主要沿 S202 布局，是南北向连接泽当、隆子、错那县，促进沿江与沿边城镇互动发展的城镇发展轴。泽当—洛扎城镇发展轴，主要沿 G219、G63(原 X303)、G19 布局，是连接拉萨市和边境县的重要通道，是南北向连接泽当镇、琼结县、措美县、洛扎县主要城镇的城镇发展轴。

构建“三区”农牧业发展空间格局。根据主体功能区划和自然地理条件、粮食安全生产和特色农牧产业基础，结合市土地利用现状和总体规划、农牧业发展方向和结构调整的

需要，划分中部宽谷优势农业经济区、沿江特色农业经济区、高山（原）牧林（果）经济区三大农牧业主体功能区。



构建“六区一环”生态保护空间格局。以山地、草地、森林、河流等生态环境保护为重点，构建以水土保持、水源涵养、防洪、防风固沙功能区等为主体，由贡嘎—扎囊宽谷、泽当—曲松宽谷、羊卓雍措—普莫雍措、洛扎雄曲上游谷地、娘姆江曲—达旺河上游谷地、西巴霞曲上游谷地生态功能区组成的环形分布的“六区一环”生态保护空间。



专栏 9.4 “六区一环”生态保护空间

六区。即贡嘎—扎囊宽谷生态功能区、泽当—曲松宽谷生态功能区、羊卓雍措—普莫雍措生态功能区、洛扎雄曲上游谷地生态功能区、娘姆江曲—达旺河上游谷地生态功能区、西巴霞曲上游谷地生态功能区。

①**贡嘎—扎囊宽谷生态功能区。**为宽谷农业重点发展与防洪、防风固沙生态功能区，该区林业资源缺乏，燃料紧张。主要生态系统类型为灌溉农田、人工林网等人工生态系统及温性灌丛草原、高寒灌丛草甸、高寒草甸等自然生态系统，生态系统结构简单、稳定性较弱。

②**泽当、曲松宽谷生态功能区。**为灌溉农业重点发展与防洪和小气候调节生态功能区，区内农业较发达，主要生态系统类型有灌溉农田、旱地、人工林等人工生态系统及温性灌丛草原、高寒草甸等自然生态系统，物种丰富。

③**羊卓雍措—普莫雍措生态功能区。**为内流水系水源涵养、水体生物多样性保护和牧业适度发展生态功能区，区内主要生态系统类型为湿地生态系统，其次为高寒草甸和高寒草原生态系统。湿地生态系统中以沼泽型生态系统和湖泊淡水型生态系统为主。

④**洛扎雄曲上游谷地生态功能区。**为农牧业与生物多样性保护和水源涵养生态功能区，植被以草原和干旱落叶灌丛为主。雄曲下游受印度洋暖湿气流影响，降水较充沛，海拔相对较低，年平均气温高，植被盖度较好。河谷地区有较多的农田（旱地）生态系统分布。

⑤**娘姆江曲—达旺河上游谷地生态功能区。**为农牧业与水源涵养和生物多样性保护生态功能区，区内主要生态系统类型为中山针阔叶混交林、松林和亚高山云、冷杉林生态系统，其次为高山灌丛草甸生态系统。河谷地区有

专栏 9.4 “六区一环”生态保护空间

农田生态系统、经济林生态系统等人工生态系统分布。⑥**西巴霞曲上游谷地生态功能区**。为农牧业与土壤保持生态功能区，区内主要生态系统类型为亚高山灌丛草甸和高山草甸生态系统，河谷地区有以旱地为主的农田生态系统及少量经济林。

一环。通过六大生态功能区建设，形成覆盖生态薄弱区域、环形分布的生态保护空间。

第十章 科学推进城乡统筹发展

明确城镇化发展方向，优化城镇空间组织模式，实行分区差异化城镇化策略。建设泽当国家新型城镇化试点城镇，构建特色城镇体系，推进城乡统筹和区域协调发展。

第一节 分类推进城镇化建设

加快推进沿江县城城镇化建设。引导城镇布局与资源环境承载能力相适应，引导城镇发展方向与主体功能区定位和县域空间功能分区相适应。位于重点开发区的贡嘎县、扎囊县、乃东区，处于培育中心城镇、聚集各类发展要素的重要时期，应增强综合服务功能，强化产业支撑，搭建承接人口转移和发展的平台。沿江流域的贡嘎县、扎囊县、乃东区、桑日县、琼结县、加查县、曲松县充分利用特色农牧业、旅游业、清洁能源和藏医药业发展优势，加强城镇基础设施和公共服务设施建设，加强与拉萨一体化发展，走产城融合发展路子。位于农产品主产区的琼结县、桑日县、曲松县、加查县，保

持适度人口规模，积极探索点上开发、面上保护的格局。

适度推进沿边县城镇化建设。错那县、隆子县、洛扎县应加强基础设施和特色优势产业体系建设，降低城镇生活成本，扩张就业容量，促进农牧业现代化与村镇新型社区建设互动，提高城镇产业支撑能力，走以公共服务全覆盖的城镇化路子。浪卡子县、洛扎县、措美县、隆子县应强化生态环境保护建设，坚持适度开发。在浪卡子县、措美县高寒牧区建设新型农牧区综合体，走生活群落化、互助化、服务化、现代化带动生产的合作化、专业化、规模化、商品化的城镇化发展道路。

第二节 优化城镇布局和城镇形态

结合主体功能区定位、城镇现状及发展分布规律，规划建设定位明确、分工合理、特色突出、协调发展的城镇体系。

完善城镇结构。依托交通干线、产业基地拓展城镇空间，规划建设“一心五区、两横两纵”城镇结构¹¹。重点发展沿江的贡嘎县、扎囊县、乃东区、琼结县、桑日县、曲松县、加查县的主要城镇和周边河谷地带，构筑连接边境高寒县的发展轴线，促进全域发展。保护生态环境和文化资源，建设以能源、矿产、建材业、藏药业、民族手工业、旅游业为特

¹¹整合发展泽当镇、昌珠镇、滴新区域，打造泽当镇中心城镇；建设甲竹林—吉雄、桑日、安饶—加查、隆子—日当、浪卡子—打隆五个地域重要城镇区，形成由扎囊、泽当、琼结、曲松、桑日环状布局的泽当城镇圈；打造沿江、沿边城镇两条横向城镇发展轴；打造泽当—隆子—错那和泽当—琼结—措美—洛扎两条纵向城镇发展轴。

色的产业体系，增强城镇经济发展动力。坚持产城（镇、村）一体发展，推动产业功能、城镇功能、生态功能同步提升。

明确城镇职能定位。充分考虑城镇所处区位、发展潜力及城镇与区域的关系，规划建设综合型、工矿能源型、商贸服务型、旅游服务型、交通节点型、边贸服务型城镇。以泽当—昌珠—滴新为中心，甲竹林—吉雄、桑日、安饶—加查、隆子—日当、浪卡子—打隆、措美—哲古为地域重要支点，积极推进沿路、沿江、沿边城镇发展，形成以中心城镇为核心、地域重点城镇为骨干、县域中心城镇为纽带，分工明确、结构合理，协调发展的总体格局。

坚持城镇分类协调发展。划分沿江城镇密集发展协调区域和沿边城镇生态发展协调区域，分类指导城镇发展，合理提高城镇化率，促进城乡统筹发展。将滴新—泽当—昌珠—琼结、甲竹林—吉雄、昌果—桑耶、隆子—日当、浪卡子—打隆、安饶—加查、措美—哲古等城镇（区域）作为优先发展城镇，将扎塘、杰德秀、江塘、岗堆、桑日、曲松、罗布莎等城镇作为适度发展城镇，将洛扎、拉康、错那等城镇作为稳固发展城镇。在措美、浪卡子县规划建设新型农牧区综合体。推进县城所在地城镇和杰德秀、桑耶镇、勒门巴民族乡、打隆镇、哲古镇等特色小城镇建设。力争到2020年，建成8个常住人口1-2万的城镇，常住人口城镇化率达到35%以上。

第三节 提升泽当镇建设发展水平

按照拉萨山南一体化发展和建设泽当镇国家新型城镇化试点城镇的总体要求，将泽当建成山南的政治、经济、文化中心及交通枢纽。力争到 2020 年，中心城区总人口达到 10 万人。

优化城镇空间布局。规划建设“一核两轴三片”城乡空间布局，坚持“南控、北跨、东环、西沿、中优”空间发展方向，依托泽当城区、昌珠城区和产城一体示范点形成城镇综合服务、旅游服务、产业引擎功能区，将昌珠城区打造成为泽当镇的文化标签和“城市会客厅”，将产城一体示范点建成泽当镇的核心产业区，形成“中心城区—农村社区”城乡居民点布局体系，将泽当镇建成藏源文化特色浓郁、宜业宜居宜游的绿色城镇、智慧城镇、人文城镇、活力城镇。

提升城镇功能。改造提升城区综合性市政基础设施，完善城镇公交系统，加强绿地景观和城镇特色风貌打造，加强防洪及抗灾设施建设。盘活城镇闲置土地，加强老城区与自然遗产资源保护，打造江北城镇入口和泽当镇东入口，建设历史文化街区 and 公共开敞空间，打造雅砻河生态文化长廊，建设藏源文化特色浓郁、城镇功能齐全、生态宜居的新型城镇，争创园林城市、卫生城市、文明城市。

第四节 推进城乡统筹协调发展

坚持全域提升和局部带动，城镇化和新农村建设同步推进，形成符合地情的城乡协调发展新格局。

促进区域协调发展。将“一心五区”作为城镇重点建设区域，以贡嘎县、扎囊县、乃东区、桑日县、曲松县、加查县为重要节点，建设特色产业聚集、带动能力强的生态人居共生城镇带，带动扎囊、琼结、曲松县发展，增强区域整体发展能力。强化边境高寒县包容性共享型发展，走点上开发、面上保护、适度规模的城镇化发展道路。按照城乡对接、设施共享、产业互补、环境同治的要求，在区域协调、产业发展、城乡统筹、市场体系、社会管理等方面同步推进城乡建设，形成产业联动、以工（旅）促农（牧）、以城带乡、工农互惠的新型城乡关系。坚持产城融合发展，坚持农牧业向规模经营集中，工业、服务业向城镇聚集，提升农牧业效率、加工业技术含量和服务业服务质量，促进产业协同升级。建立城镇化和农牧区建设协调推进机制，稳步提高城镇化水平。

建设社会主义新农村。加强农牧区基础设施建设，继续实施“八到农家”工程，科学引导农村居民点建设，加大传统村落民居、历史文化名镇、名村和人口较少民族聚居村落保护建设力度，建设生态文明小康示范村和美丽乡村。大力发展乡村特色优势产业，促进农村劳动力向非农产业转移。提升农牧区基本公共服务水平。建立健全农村社区组织和管

理体制，建设农村新型社区，建设和谐平安乡村。坚持农牧区可持续发展，构建新型牧业经营体系，加快转变农牧业发展方式，在措美、浪卡子、洛扎、错那4县的牧区建设新型农牧区综合体。

专栏 10.1 “统筹城乡发展示范区”重点建设项目

▲产业建设项目：包括土地综合开发、农牧业发展、加工业发展、服务业发展四大类。

▲城乡体系及基础设施建设项目：包括核心区滴新、特色集镇和中心村建设；基础设施包括交通基础设施、水利基础设施、电力基础设施、信息基础设施、城（村）镇基础设施建设五大类。

▲公共服务建设项目：包括科教基础设施建设、卫生事业发展、文体广事业发展、社会保障事业发展四大类。

▲生态环境保护与建设项目：包括生态屏障建设、林业生态建设、环境治理与保护三大类。

▲体制机制建设：包括农村产权制度改革、城乡新型基层治理机制建设、户籍管理制度改革、组织管理架构和干部队伍建设四方面。

▲“新型农牧区综合体”建设：在措美县、浪卡子县，选择人口相对密集、生产资料集中的地点开展试点，建设产业综合、要素综合、结构综合、功能综合的新型农牧区综合体。基本内容—改善生活环境；基准内容—保护生态环境；基础内容—完善公共及基础配套设施；两平台建设—搭建农牧区现代化平台、构建社会管理平台。

第十一章 提升山南人文魅力

坚持正确舆论导向，扎实搞好意识形态工作。全面提升公民文明素质和文明程度，建设国家公共文化服务体系示范区，加强军民融合发展，推动物质文明和精神文明协调发展。

第一节 扎实做好意识形态领域工作

牢牢把握正确舆论导向，提升各族人民群众素质，培育和践行社会主义核心价值观，构筑各族群众共有的精神家园。

弘扬社会主义核心价值观。坚持用邓小平理论、“三个代表”重要思想、科学发展观和习近平总书记系列重要讲话精神武装全党、教育人民，用中国梦和社会主义核心价值观凝聚共识、汇聚力量。深化中国特色社会主义和中国梦宣传教育，坚定道路自信、理论自信、制度自信，增强国家意识、法治意识、社会责任意识。积极推进社会主义核心价值观建设，实施核心价值观塑造工程，办好山南“好人馆”和“道德讲堂”，建立志愿者协会，创建全国、全区精神文明单位和社区。

牢牢把握正确舆论导向。强化宣传思想舆论工作，牢牢掌握意识形态领域斗争的主动权、话语权。加强主流媒体传播力、公信力、影响力和舆论能力建设，健全社会舆情引导机制，加强社会舆情应急管理。实施网络内容建设工程，壮大网上主流舆论，形成正面引导和依法管理相结合的网络舆论工作格局。推动报社、网站、电视台升格，建设市广电中心，组建新媒体部，拓展网络新媒体传播数字出版、移动媒体等新兴传播途径。

加强教育宣传。大力加强中国特色社会主义理论体系宣传，加强理想信念教育和思想政治工作。把社会主义核心价

值体系贯穿国民教育全过程，大力倡导中华民族精神、“老西藏”精神，进一步弘扬“两路”精神。建设爱国主义教育基地，深入推进爱国主义教育和民族团结教育进机关、进学校、进社区、进农村、进寺庙。加大红色资源宣传推介力度，推进爱国主义教育仪式化、制度化建设。加强和改进基层宣传思想文化工作，深化群众性精神文明创建活动。

深入实施群众素质提升行动。加强公民思想道德建设、人文素质教育和社会诚信建设，普及科学知识，弘扬科学精神，提升全民文明素质。实施公民道德建设工程，弘扬中华传统美德。健全社会信用体系，弘扬诚信文化。深入开展文明城市创建活动和农村精神文明建设，广泛开展文明行业、文明乡村、文明社区、文明家庭创建等各类群众性精神文明创建活动。

第二节 建设国家公共文化服务体系示范区

坚持公益性、基本性、均等性、便利性，构建网络健全、结构合理、发展均衡、运行有效、惠及全民的公共文化服务体系，推动公共文化服务广覆盖、高效能。

实施重大文化工程。建设县（区）、乡（镇）、村文化活动场所，建设文化信息资源共享工程，增强各类文化活动设施提供数字化文化信息服务的能力。深入实施文化产业提速工程、文化精品繁荣工程、文化改革创新工程，提升雅砻文

文化节、哲古牧人节、仓央嘉措情歌节等具有山南特色的文化节庆品牌的影响力，重点打造好扎囊果谐、久河卓舞等优秀节目，打造藏源文化旅游品牌。加快发展“文化+”新兴业态，推动文化产业结构优化升级。培育壮大骨干文化企业和创意文化产业，加快建设文化产业园区和基地，培育文化中介服务机构，大力发展文化市场。加强文化遗产保护，加强文艺精品创作，加强特色文艺品牌建设。

完善城乡公共文化体系。推动政府向社会购买公共文化服务，加大对农牧区文化建设帮扶力度。规划建设各级各类公共文化设施，建设完善图书馆、群艺馆、博物馆、影剧院等公共文化设施，建设村级综合文化室、城镇公共文化基础设施，开展文化示范县、示范乡镇、示范村创建活动。加强基层文化社区建设，探索雅砻剧院和各县民间艺术团经营性演出发展路子。提升城镇文化品质，以泽当镇城镇风貌提升为重点，以保护文化遗产为前提，打造城镇文化品牌和文化地标，提升城镇文化品位。

第三节 推进军民融合深度发展

落实国家关于统筹国防建设和经济建设的部署要求，全面落实军民融合发展战略。

加强军民融合发展。驻地部队要落实好备战、救灾、维稳三大任务，大力弘扬“老西藏精神”，服务经济发展、服务

社会稳定、服务人民群众、服务民族团结，巩固好军地团结和民族团结，提升双拥共建水平，确保全市经济社会发展和国防后备力量建设相互促进、协调推进。坚持发展和安全兼顾，把国防建设纳入经济社会发展体系，在重大基础设施建设中落实国防需求，围绕产业发展、扶贫开发、边境基础设施提升等加快军民融合深度发展。

完善国防动员体系。深化全民国防教育，做好拥军优属和拥政爱民工作，巩固发展军政军民团结。打造国防后备力量队伍，壮大基层武装力量。贯彻落实双层领导、双层保障原则，加大武警山南支队和边防支队现代化建设力度。

第六篇 坚持开放发展，开创合作共赢局面

以拉萨山南一体化发展为重点，增强开放意识，优化开放环境，拓宽开放领域，丰富合作内容，深入推进对口受援工作，加强招商引资，大力发展开放型经济，建设藏中经济区开放型经济高地，积极主动融入区内外大市场。

第十二章 深化区域合作

强力推进拉萨山南一体化发展，优化对外开放环境，拓宽开放合作领域，把拉萨山南经济区建成全区核心经济区、西部边境地区一体化发展的示范区、衔接成渝经济圈面向南亚开放的藏中国家级重点开发区、孟中印缅经济走廊的重要支点。深化与日喀则和林芝市发展对接，深入推进对口受援工作，加强招商引资，打造藏中核心经济区和开放型经济高地。

第一节 强力推进拉萨山南一体化发展

坚持体制机制、空间布局、基础设施、产业发展、城乡发展、生态环保、公共服务、市场体系、改革创新、社会治

理“十个一体化”发展，强力推进拉萨山南深度融合发展。

推进体制机制一体化。建立组织领导体制，积极争取相关政策，加强规划引领，推进体制机制一体化建设。成立自治区拉萨山南一体化发展小组和常设性协调议事机构，建立联席会议制度，构建区域协调机制。充分对接国家发展战略，积极争取政策和资金支持。从自治区层面制定出台推进拉萨山南一体化发展的意见，明确财税、金融、土地利用、产业引导、投资、招商、环保等方面政策扶持。搞好顶层设计，编制拉萨山南一体化发展总体规划及各专项规划，实现与自治区各类规划、两市以及各部门专项规划相衔接。

推进空间布局一体化。依据自治区主体功能区规划，坚持核心带动、轴带发展、区块链接、节点提升、对接周边，形成“两横（拉萨市东西横向，山南市东西横向）四纵（拉萨—贡嘎纵向，柳梧—昌果纵向、达孜—桑耶纵向、墨竹工卡—乃东纵向）”空间主骨架和“2核+4带+若干节点”的一体化空间开发格局。

专栏 12.1 “2核+4带+若干节点”的一体化空间开发格局

提升“两核”。发展壮大拉萨市及山南两市城区，着力提升两大核心城市的服务功能，增强引领区域发展的辐射带动能力。

建设“四带”。沿拉萨河（拉萨市至达孜段），依托国道 318、省道 202、拉林高速公路，拉萨—墨竹工卡铁路四条东西向发展轴向，建设拉萨东部城际连接带；沿拉萨河（拉萨市区至曲水段），依托国道 318、省道 202、拉林高速公路、拉林铁路三条东北西南向发展轴线，建设拉萨西南部城际连接带；沿雅鲁藏布江（曲水县至山南市区段），依托国道 349、拉山快速通道、拉林铁路三条东西发展轴线，建设山南西部城际连接带；依托国道 349（墨竹工卡—乃东段）南北发展轴

专栏 12.1 “2 核+4 带+若干节点”的一体化空间开发格局

线，建设山南北部城际连接带。

打造“十区”。重点打造拉萨国家级经济技术开发区、拉萨柳梧新区、西藏文化旅游创意园区、西藏空港新区、拉萨教育城区、拉萨达孜工业园区、曲水国家农村改革试验区、山南雅砻工业园区、山南江北综合开发区、乃东区农村改革试验区等十个产业支撑区。

做大“节点”。逐步扩大达孜县、墨竹工卡县、林周县、曲水县，贡嘎县、扎囊县、琼结县、桑日县、曲松县、加查县等轴带节点城镇规模，完善城镇功能，推进错位发展，提升承载能力。

对接“周边”。贡嘎区域要加强与柳梧新区、空港新区和堆龙德庆区的对接，扎囊区域要加强与达孜工业园、拉萨教育城和拉萨新机场的对接，乃东桑日区域要加强与墨竹工卡和工布江达的对接，浪卡子卡热区域要加强与曲水和尼木的对接，加强对外联系通道建设，促进与毗邻地区融合发展，实现优势互补、联动发展。

推进基础设施一体化。加强基础设施建设，实现交通、能源、水利、物流、信息互联互通。加快建设拉林铁路拉萨至山南段、拉萨柳梧区—墨竹工卡货运专线，积极争取建设泽当至错那等边境县支线铁路，研究建设拉萨—贡嘎机场—山南城际铁路；加快推进泽贡专用公路、国道 G349 建设，加快实施国道 G318 改造升级工程，尽快建成拉萨柳梧至山南昌果、拉萨达孜至山南桑耶快速通道，加快形成拉山“一小时交通圈”；推进农村公路、边境大通道建设；完善提升拉萨贡嘎机场服务功能，积极推进山南隆子支线机场建设，开通拉萨、山南城际大公交，逐步开展出租车跨市运营。实施联网扩容工程，提高区域电网输送能力和供电质量；加快水能、风能、太阳能、地热能等清洁能源综合开发利用，提高油气

保障能力，促进能源共享。统筹推进水利骨干工程、城乡供水设施建设，加快推进区域水资源利用和防灾减灾一体化。加强物流基础设施和信息平台建设，共同构建服务全区、辐射周边的开放型现代物流体系。推进“三网融合”，统一两市区号，共同搭建高性能的信息网络基础传输平台、区域性电子政务与公共信息网络平台和电子商务平台，合作建设数字城市、智慧城市，实现通信资费、信息网络、信息服务信息安全的一体化和同城化。

推进产业发展一体化。通过产业结构调整、空间布局优化、产业发展聚集，实现产业一体化发展。以国家产业政策为导向，以结构调整、供给侧改革为主线，以一体化规划为核心，促进产业优化升级。立足两市资源禀赋和比较优势，加强分工协作，促进错位发展，山南选择清洁能源、天然饮用水、文化旅游、优势矿产、绿色环保建材等重点产业，实现产业空间布局的优化¹²。将各类新区和经济功能区作为产业一体化发展的重要生长点、支撑点和聚合点，推动产业向园区集中集聚，形成规模经营和集聚效应，两市共同打造一

¹² 优化产业布局：积极构建以中心城镇为核心、各类产业园区和沿江、沿河、沿路产业带相结合的点、线、面产业发展格局，重点打造“沿江百亿产业走廊”，突出打造具有两市优势特色的重点产业带，积极构建衔接拉萨、山南和林芝市的“雅江中游经济带”。加快雅江中游骨干水电站建设，积极构建“清洁能源产业带”；加快山南特色农牧业与拉萨净土健康产业发展对接，共同打造西藏高原特色农畜产品基地；加快建设区域旅游环线，充分挖掘文化内涵，实现“拉萨国际旅游城市”、“山南藏源文化旅游基地”互动发展、融合发展，打造“国际文化旅游特色区”；充分利用好贡嘎机场、拉林铁路、贡泽高等级公路和拉萨至山南快速通道综合交通优势，打造区域物流枢纽；强化两地共建空港新区，建设拉萨—空港—山南“黄金三角带”。

批产业集聚示范带、示范区、示范基地。

推进城乡发展一体化。加快特色城镇体系构建和美丽乡村建设，实现城乡一体化发展。做优拉萨、山南两大核心城市，做强贡嘎、扎囊、琼结、桑日等区域中心县城，构建以产城一体示范点和桑耶为中心，昌果、阿扎、多颇章、索珠、结巴、桑日等城镇为次中心的特色城镇体系，推动产城融合发展。加强城乡基础设施建设，完善社区服务设施，带动农牧区发展，打造一批文化特色浓郁、基础设施配套、产业支撑有力、村容村貌整洁的美丽乡村。实施水、电、路、讯、邮政、农家书屋、广播电视、优美环境“八到农家”工程，推动城乡基础设施一体化。以完善科、教、文、卫、体等服务为重点，推进城乡基本公共服务均等化。

推进生态环保一体化。坚持生态共建共保、环境共治共管、责任共负共担，共同构筑美丽生态家园。实施生态安全屏障保护与建设规划，建立区域生态补偿机制，打造区域生态屏障。制定严格统一的环境准入条件，建立产业准入负面清单；建立区域环境保护一体化政策体系，实现环境管理体制的整体对接；大力发展低碳、绿色和循环经济，提高资源综合利用水平。坚持两市同责、一岗双责，统一推行生态文明建设激励约束机制，保护好区域的一草一木、山山水水。

推进公共服务一体化。扩大就业、教育、医疗、文化等公共服务供给，建立公共服务资源共建共享体制机制。完善

两市就业创业促进体系，协同打造创业就业指导服务联盟；完善覆盖城乡的职业教育培训制度，积极开展劳动就业培训合作。以拉萨教育城建设为依托，调整和优化山南学校布局，建立两市教育资源共享机制；整合两市职教资源，创建示范性职业技术学院，共建职业教育高地；加快发展高等教育，支持合作共建大专院校。加强区域公共卫生服务体系建设，建立健全区域疾病预防控制、卫生应急、卫生监督等公共卫生服务网络；优化医疗卫生资源配置，建立双向转诊和医疗服务联运合作机制，推动两市医师多点执业，促进医师和医疗卫生机构交流，建立区域医疗卫生信息共享机制。统筹两市区域文化发展布局，推进现代公共文化服务体系建设，加强文化产业协作发展，加强文化人才交流培训，培育统一开放的区域文化市场。完善社会保障体系，探索建立养老、医疗、工伤、生育、失业保险和最低生活保障等一体化社保机制，实现社保互通、信息共享、网络互联，提高保障水平。

推进市场体系一体化。打破地区、行业、所有制之间的市场壁垒，培育发展两市统一的资本、土地、技术、信息、人才、产权等市场，推动两市各类要素自由流动和高效配置。大力推进区域商贸流通网络和基础设施建设，优化提升城市商贸业态、商业功能和商业网点布局，完善农村商贸市场体系。加强两市各级商业中心、特色商业街、社区商业、大型超市、综合市场、批发市场、农家店、配送中心建设，大力

发展连锁经营、统一配送、电子商务。加快流通现代化步伐，构建现代商贸流通体系，形成区域市场共同体。

推进改革创新一体化。坚持一体深化改革、一致扩大开放、共同推进创新，实现改革创新一体化。争取建设拉萨山南一体化区域发展改革试验区，在重点领域改革创新上先行先试¹³。共建开放性经济新体制，加强与援藏省市和央企的经济技术合作交流。加强与藏北、藏西、藏东经济区域联动发展，更广更深地融入川渝经济圈、陕甘青宁经济圈、大香格里拉经济圈、滇中经济圈；发挥边境优势，积极主动融入国家“一带一路”战略，参与孟中印缅经济走廊、环喜马拉雅经济带建设；发挥政策优势，共同开展招商引资，联手打造全国招商引资的洼地。实施创新驱动发展战略，促进大众创业、万众创新；在清洁能源、净土健康、旅游文化、民族手工业、生物医药等领域加强科技合作，共同打造全区科技创新基地和高地。

推进社会治理一体化。在社会稳定、公共安全、防震减灾、国家安全屏障建设等方面协作，实现社会治理一体化。加强和创新维稳工作机制建设，构筑起一体化、立体化、社会化和群众化的区域维稳防控体系。建立区域公共安全体系，严格食品药品安全，联合抓好安全生产。加强防洪、森林防

¹³ 改革重点领域：行政管理体制、现代市场体系建设、财税体制、投融资体制、非公经济发展、国有企业、推行负面清单管理模式、新型城镇化、城乡资源要素配置、土地节约集约利用、农牧区人口有序转移、社会保障、就业创业、生态文明体制，社会治理体系等

火、病虫害防治、地震预防、消防等方面区域联动，建立一体化应急管理协作机制和应急平台，提升防灾减灾能力和应急管理水平。加强边境地区基础设施建设，提升公共服务质量，改善边民生活，提高边境地区经济社会发展水平，共同建设国家安全屏障。

第二节 深化区域发展对接合作

按照建设“推进拉萨山南—日喀则核心经济区建设，打造区域增长极”和区域协调发展的要求，深化区域发展合作。

深化与日喀则市和林芝市发展合作。依托山南浪卡子羊湖旅游资源和畜牧业发展优势，加强与日喀则市的协作发展。以拉林铁路为纽带，依托雅江中游水电站和西藏旅游东环线，提升与林芝市的合作发展水平。

加强沿江县（区）和边境县发展合作。加强组织领导，建立健全工作机构，建立统一开发、统筹协调、优势互补、共赢发展的区域合作机制，采取“飞地经济”模式，促进腹心县与边境县发展对接，科学推进沿江综合开发和沿边加快发展，不断缩小区域发展差距。提高非政府层面的参与度，充分调动企业和社会组织的积极性，努力形成政府引导、企业主体、社会参与的区域合作格局。

第十三章 深化受援合作

充分发挥援藏平台和桥梁作用，利用好对口支援优惠政策，深入推进对口受援工作，丰富援藏内涵，创新援藏模式，助推全市经济社会全面发展。

第一节 强化受援合作

深化与“三省一公司”的合作，大力加强人才智力援藏工作，完善援藏项目和资金管理。

强化智力援藏工作。协调“三省”设立民间交往交流交融联络机构，形成全方位援藏对接机制。完善干部人才援藏工作，协调对口援藏单位选派更多的后备干部、优秀年轻干部和具有基层工作经历的干部到山南工作。加大专业技术人才援藏比重，力争计划内援藏专业技术人才在现有基础上翻一番。研究制定鼓励优秀援藏干部调藏工作的优惠政策，及时解决援藏干部工作生活中的困难问题。推广“成建制”教育援藏、“组团式”卫生援藏方式，将教育援藏年限延长至三年，争取对口援藏单位每年选派一定数量急需的专业技术人员援藏，鼓励优秀援藏技术人员长期留山南工作。切实加强短期人才援藏、干部培训交流、援藏扶贫等工作。组织山南企业家、政府工作人员到内地经济较发达地区参观学习或驻点调研，每年帮助山南培训一定数量的各类急需人才和专业技术人才。

完善援藏项目和资金管理。制定完善援藏项目资金管理办法，完善援藏干部考核管理办法。引导各类资金和援助项目向基层、农牧区倾斜，加大援藏工作对民生事业发展的投入。突出“四个严禁”和“七个优先”要求，全面启动援藏“十个一”工程，除技术因素外原则上所有项目交由当地实施。协调“三省”轮流承办雅砻文化节工作。

第二节 创新援藏模式

完善援藏工作措施，在援藏政策、制度、内容和方式上不断创新，促进山南经济社会发展水平提升。

创新产业援藏模式。深化和推广“华新模式”，变“输血”为“造血”，以产业项目为载体，鼓励“三省一公司”采取独资、合资合作、参股改制等方式到山南投资兴业，在经贸合作上实现新突破。以泽当国家新型城镇试点城镇产城一体示范点为平台，广泛开展农畜产品生产与加工、民族手工业、藏药业、旅游开发等合作。建设“三省”援藏产业园，力争每个省每轮援藏期间招商投资不低于5亿元。鼓励“三省一公司”企业通过兼并收购、参股控股、合资合作等多种形式，积极参与山南国企改革。

开展整合式援藏。整合援受各方的资源和优势，以“产业援藏、科技援藏、经贸援藏、人才援藏”为核心，共建发展平台和协作机制，改变传统的“点到点”、“分片区”、“孤

岛式”的援助模式，全方位开展多领域合作，形成以“资源先导、平台共享、科技引领、经贸驱动、点面结合”为内核的“飞地型”、“整合式”援藏新模式，形成规模化、可持续的整体援藏效应。

第十四章 加强招商引资

优化招商引资软硬环境，创新招商引资方式，拓宽招商渠道，培训高素质人才队伍，提升服务水平，吸引更多的资金和项目落户山南。

第一节 优化招商引资环境

改善投资硬环境。加大基础设施建设力度，构建便捷、通畅的交易平台，改善投资项目落地的硬环境，切实增强服务功能。加快特色产业园区建设步伐，强化投资导向，打造招商引资平台。

加强软环境建设。制订土地、投资、财税、金融、工商、户籍、人才流动等鼓励措施，兑现各项优惠政策。建立领导联系重大项目机制、重大外来投资项目评审机制，完善重点项目责任落实及通报机制，建立部门联动工作机制，实行招商引资项目合同制管理。拓宽企业融资渠道，提高企业贷款担保额度。建立投诉首问制度和客商评议政府部门制度，改进服务方式，提高服务水平，确保市场行为规范有序，保护

投资人的正常生产经营活动。加强投资项目履约管理，对招商引资工作进行综合考评，建立完善项目退出机制。

第二节 创新招商引资方式

重点围绕“两基地一核心”、“沿江百亿产业走廊”建设，创新招商引资方式。力争“十三五”民间投资、非公经济市场主体、非公经济增加值和贡献率年均分别增长15%以上。

创新招商方式。围绕产业关联度高的产业密集区，实施“定向招商”；围绕启动盘活全市存量工业企业资源，实施“存量招商”；立足现有工业园区、提升工业企业的增值潜力，实施“零地招商”；从产业关联度、投资强度、带动能力等方面评估招商项目，开展“产业链招商”。构建项目库，吸引区内外各类资本参与基础性、公益性重大项目建设，开展“项目招商”。大力举办“中国西藏雅砻文化节”、物资交流会等各类经贸洽谈会和商品展览会，开展“会议招商”。积极参加区内外重大招商会，积极开展中介委托招商，鼓励现有企业引荐外来投资和新增投资，开展“以商招商”。

加强招商人才培养。重视招商引资人才的培养选拔，建立招商引资专业人才库，组建高效招商引资团队。加强各类产业园区干部队伍建设，加快推进园区招商及项目入驻。加强招商人才培训，培养专业技能、敬业精神和服务能力，兑现招商成效激励政策。

第七篇 坚持绿色发展，建设生态文明新家园

贯彻绿色发展理念，落实国家关于生态文明建设和加快生态文明制度改革战略部署，坚持保护与发展并重、污染防治与生态修复并举，形成绿色发展方式和生活方式，把山南建成国家生态文明先行示范区。

第十五章 加强生态环境保护与建设

按照建设国家生态文明先行示范区的总体要求，牢固树立“发展是硬道理，环保是硬约束”理念，以提升生态环境质量为本，以保障科学发展为重点，强化空间分类发展，加强生态环境保护与建设。

第一节 加强生态环境保护

牢固树立保护生态环境就是保护生产力、绿水青山就是金山银山的理念，大力加强生态环境保护。

科学划定生态红线。把生态保护作为所有开发建设活动的红线、底线和高压线，科学确定生态功能红线、环境质量下线和资源利用上线。坚持生态环境保护优先，在开发中重

保护，在保护中求发展。认真落实“四个绝不能”要求和“六不”要求，认真落实环保“第一审批权”，严格履行环境影响评价。严格环境准入，积极发展生态经济。保护好生态保护区、风景名胜区、湿地公园。积极实施“两降一升”，降低农化、化肥施用量，发展绿色、有机、生态农业。

坚持三类空间分类发展。把生态环境保护任务落实到主体功能空间，位于重点开发区的贡嘎县、扎囊县、乃东区，坚持预防与治理并重，杜绝以牺牲资源环境为代价实现工业化、城镇化和短期增长。位于农产品主产区的琼结县、桑日县、曲松县和加查县，加强农业面源污染防治，保障食品安全。位于重点生态功能区的浪卡子县、洛扎县、措美县、隆子县、错那县，把保护生态环境作为首要任务。城镇空间着重加强生产、生活污水和垃圾的无害化处理，农业空间加强面源污染控制和土壤污染治理，生态空间减轻生产生活对生态环境的压力。

加大生态保护力度。落实森林生态效益补偿、草原生态保护奖励、重点生态功能区转移支付政策，加强森林管护，实施天然草地保护，稳定和扩大退耕还林、退牧还草范围。加强森林防火及有害生物防治、野生动植物保护及保护区建设，保护生物多样性。重点实施羊卓雍措和藏东南高原边缘森林生态功能区生态环境保护工程，加强湿地保护。落实最严格的耕地保护和节约用地制度，坚守 84.82 万亩耕地和 72

万亩基本农田红线。划定扎囊县、乃东区、贡嘎县、桑日县、隆子县等土地综合整治重点区域，开发宜农荒草地和其他宜农未利用地，增加有效耕地面积。深化饮用水水源地保护工作，保护水源地生态安全。加强工业开发的生态环境管理保护，搞好植被恢复与生态治理，确保矿山地质环境恢复治理率达到 80%，全面复垦利用毁损土地。

第二节 加强生态环境建设

大力实施防护林体系建设、人工种草与天然草地改良、防沙治沙、水土流失治理工程，大力加强生态环境建设。

加强林业生态建设。建设重点区域生态公益林，大力开展河谷、小流域、机场、公路、铁路、城镇周边、水库库区、村庄“四旁”植树造林活动，提高森林覆盖率。构建错那县境内及周边的藏东南森林生态安全屏障，把贡嘎机场至泽当段建成全区造林绿化示范区。开展人工种草工程，缓解草场载畜压力，提高天然草地覆盖率。力争到 2020 年，全市森林覆盖率达到 27%以上，林木绿化率达到 55%以上，草地覆盖率达到 46%以上。

加强水土流失治理。实施小流域综合治理、坡耕地水土综合整治工程，对严重水土流失区域开展封禁修复，重点推进雅江、雅砻河流域的水土保持生态建设。继续做好防沙治沙重点示范工程，防止和恢复沙化土地的植被和生态。加强

重点区域地质灾害防治，推进城镇和乡村洪涝、滑坡、泥石流等地质灾害治理。

专栏 15.1 生态保护与建设重点工程项目

▲生态环境保护与建设：实施天然草地保护工程、高原河湖流域生态保护工程、湿地保护与恢复建设工程、矿山环境治理与生态恢复示范工程，建设人工种草和草种繁育基地。进行森林防火及有害生物防治、防沙治沙、水土流失治理、土地整治、建设高标准农田。实施防护林体系、防抗灾体系建设，建设环境保护支撑保障，进行藏源生态文化保护与生态文明研究。实施沿江沿河流域造林绿化工程。

▲城乡环境综合整治：实施国道和省道、重点城镇、重点旅游景区周边环境综合整治工程，人居环境综合整治工程，改造老城区和城镇棚户区。实施乡镇垃圾收集与处理、污水处理工程、生态文明城镇、生态文明小康村建设等。

▲农村安全饮水工程：实施农牧区饮用水源地保护示范工程、农村饮水安全巩固提高工程及乡镇供水工程，实施县城水源地监测、水源地保护工程。

▲动物防疫体系：建设动物定点屠宰场、畜牧兽医综合服务部、病死动物无害化处理中心、乡镇动物检疫申报点、高标准药浴池。

▲节能工程：实施农村能源与资源高效利用项目（藏式高效节能生物质炉），实施太阳能热水示范项目、农村危房改造建筑节能示范工程。建设大型沼气及农村户用沼气。

▲减排工程：实施环保车辆推广、机动车尾气环境管理标准化建设，新建机动车尾气检测中心。

▲防灾减灾体系建设：实施地质灾害综合治理工程，调查地质灾害情况，建设地质灾害应急平台。市气象基础设施建设。

▲建设桑日县气象局（包括征地、基建等）。

▲生态文化建设工程：建设环境科普教育基地，自然观赏、观光科普教育点。

第十六章 全面节约和高效利用资源

着力推动绿色循环低碳发展，全面开展节能减排工作，加快形成节约资源、保护生态环境的产业结构、增长方式和

消费模式，建设环境友好型、资源节约型社会，促进经济社会与资源环境协调可持续发展。

第一节 推进绿色低碳循环发展

推进绿色发展、循环发展、低碳发展，形成节约资源和保护环境产业结构、生产方式，从源头上扭转生态环境恶化，创造良好生产生活环境。

坚持绿色低碳发展。大力发展特色农牧业、民族手工业、生态文化旅游业等生态经济，积极推进水能、光伏、光热、风能、地热能发电，建设“藏中清洁能源基地”。加大以电代薪、送电到村、太阳能示范等农牧区传统能源替代工程实施力度，提高清洁能源使用比例。

实施资源可持续利用工程。推广循环经济发展模式，构建资源循环利用体系和绿色消费体系。实施罗布莎矿区重金属污染治理项目和加查、隆子、措美县重金属污染源治理工程。推广应用采矿新技术，提高矿产资源综合利用率、回采率和回收率。实施污水处理厂中水回用、垃圾综合利用示范、废弃物处理及综合利用、秸秆和粪污综合利用等工程，提高资源利用率。建设生活垃圾和污泥处理设施、脱硫脱硝污染治理设施、餐厨废弃物处理和再利用设施。加强危险废物、废弃电子产品回收和集中处置。加强医疗废物收集、安全处置和运营监管，力争医疗废物集中处置率达到 85%。

第二节 全面开展节能减排工作

大力加强节能减排工作，节约能源、降低能源消耗、减少废弃物和环境有害物（包括“三废”和噪声等）排放。

淘汰落后生产能力。促进传统产业优化升级，逐步降低高能耗高污染工业占比。严格控制高污染高能耗新建、改扩建项目，建立新开项目管理的部门联动机制，把能耗标准作为项目核准和备案的强制性门槛，有效遏制高耗能高污染行业增长。强化新建建筑执行节能强制性标准的监督管理，把好施工图审查、施工许可、工程质量监管及竣工验收等环节标准执行关。限制高能耗、高污染、高排放企业发展，加快建设重点排污企业在线监控系统，严格控制污染物排放。依法关闭非法和存在重大环境安全隐患的企业，淘汰落后产能，鼓励企业改进生产技术及生产线，提高技术装备和环保水平。

加强节能监管监督管理。加强生产、流通、消费全过程资源节约，实行节能奖励制度，重点抓好工业、建筑、交通运输等重点领域节能，提高能源利用效率。实施最严格的水资源管理制度，加快节水改造，大力推动农业、工业、生活高效节水，建设节水型社会。推进土地节约集约利用，推动废弃土地复垦利用，降低地耗。建设布局合理、节约高效、生态优良的绿色矿山。依法严格节能评估审查。全面落实污染物总量减排责任制，将主要污染物排放总量控制在自治区

要求范围内。按照国家试点推广新能源车的要求，完善充电桩建设，对城镇公交、城区物流等公共领域开展新能源车替代，并逐步向私家车、公务用车领域推广。禁止焚烧农作物秸秆。确保单位 GDP 能耗、水耗和主要污染物排放总量控制在自治区确定的指标范围内。

第十七章 加强城乡环境综合治理

坚持以人为本、生态优先、城乡统筹、和谐发展，在提升城乡环境质量上不断完善工作机制，创新工作思路，强化工作措施，狠抓责任落实，加强城乡环境综合整治，优化人居环境。

第一节 实施环境质量提升工程

实施环境质量提升工程，切实生态环境得到有效保护，环境卫生基础设施得到完善、城乡环境条件明显改善、农牧民群众文明卫生素质显著提升。

加强水环境治理。以主要江河、水库为治理重点，监督各县（区）加大污水排放治理力度，确保水质良好无污染。力争到 2020 年，主要江河、湖泊水环境质量保持在Ⅲ类以上，城镇集中式饮用水源地水质达标率和农牧区饮用水卫生合格率达到 100%，主要城镇污水集中处理率和生活垃圾无害化处理率达到 80%、85%以上。

加强污染防治。强化污染防治和污染减排，加大污水处理力度，规范建立垃圾处理、污水处理、医疗废物处置、城镇绿化等市场化托管运营模式，推进各县（区）县城市政和环保设施市场化托管运营。规范运行泽当污水处理厂，建设其他县（区）县城污水处理厂及城镇污水管网，提升城镇生活污水集中处理能力。加强农牧区面源污染治理，开展农村生活垃圾、污水处治，加大农村规模化畜禽养殖治理力度，保持土壤环境质量良好。

加强大气环境治理。禁焚垃圾，加强机动车尾气环境标准化管理，减少扬尘污染排放量，净化空气环境。力争到 2020 年，重点城镇空气质量优良率达到 96%以上。

加强环卫基础设施建设。合理布局垃圾填埋、消纳场点，建立垃圾清运处置体系，配备环卫装备。规范管理各县（区）生活垃圾填埋场，建设乡镇生活垃圾、餐厨垃圾收集填埋场，提升生活垃圾无害化处理能力。加快农贸市场、停车站、洗车场建设和规范管理。加强公厕建设管理，保障景区（点）、集贸市场等人流密集区和重点区域的公厕保洁服务，力争到 2020 年全市农户卫生厕所覆盖率达到 50%。

第二节 扎实开展环境专项治理

坚持把专项治理作为改善城乡环境的重要抓手，市、县（区）、乡（镇）、村四级联动，集中力量狠抓重点区域、重

点部位和突出问题的专项治理工作。

开展环境专项治理活动。做好公路、铁路、河道等“三线”治理工作，加强重点旅游景区（点）环境整治，抓好集贸市场环境综合治理，继续治理背街小巷、城中村和城乡结合部，重点查处乱搭乱建等违法违规行为，完善照明、排水和环卫等附属设施，改善居住环境。开展饮食油烟、建筑施工场地、噪声污染治理。继续深入开展“白色污染”治理工作，不断巩固“禁白”成果。深化责任机制、资金保障机制、队伍建设机制、舆论监督机制、暗访曝光机制、责任追究机制等长效机制建设，推进数字城管建设，实现城乡环境综合治理工作标准化、制度化和规范化。

加强城乡环境整治。以泽当镇城镇风貌提升为重点，因地制宜开展重点乡镇和村庄环境综合整治，规范设置各类附属设施，持续开展脏乱差治理，搞好道路硬化、村旁硬化，建设城镇公园，因地制宜推进绿化亮化。加强生态文明建设宣传教育，提升城乡居民文明素质。加大棚户区改造力度。加快推进生态县、生态乡镇、生态文明小康示范村、藏中南特色小镇创建工作，增加城镇人均绿地面积，绿化城镇环境，优化环境质量，建设美丽家园示范区。

第十八章 加强环境保护能力建设

加强监管机构及专业队伍建设，提高抗灾救灾能力，加

强生态文明体制机制建设，保障区域环境安全。

第一节 加强灾害应急能力建设

积极践行可持续发展的防灾减灾思路，坚持科学防控、综合防控和群防群控，加强灾害应急能力建设，着力提高社会综合减灾能力。

完善防减灾体系。加大综合防灾减灾体系建设，提高气象、地质、地震灾害防御能力。完善水土保持监测网络体系，加大重点江河段、重点中小河流监控。加强空气质量监测。优化布局气象观测站网，提高监测预警科技装备水平，编制山南市气候区划、太阳能资源气候区划、风能资源气候区划、旅游气候资源区划，编制气象灾害风险区划、乡镇气象灾害应急预案，开展各类产业集中区气象服务，提升人工影响天气和应对气候变化能力。加强防灾减灾人才队伍建设。加强地震监测预报、地震灾害防御、震灾应急基础设施和能力建设。加强重大地质灾害点监测站建设，建立健全地质灾害易发区调查评价、监测预警、防治、应急等体系，完善地质灾害群测群防网络。实现县（区）有防灾减灾指挥部、乡乡有防灾减灾领导小组，实现防灾减灾信息员队伍村村覆盖，实现气象预警信息全网覆盖，建成预警信息无障碍传输的“绿色通道”。

建设防减灾工程。加强山洪灾害、冰湖灾害防治和病险

水库除险加固改造，完善预警预报调度等非工程措施。加强工程地质勘查。增强重大建设工程、生命线工程、容易产生次生灾害的建设工程和学校、医院等人员密集场所的抗震设防。提升农牧区民居抗震能力，实施灾害预警服务信息村村通工程，建设牲畜棚圈等减灾设施和物资储备。推行自然灾害风险评估，科学安排危险区域生产生活设施合理避让。建设市、县（区）、乡（镇）三级救灾物资储备体系，建成覆盖市、县（区）二级应急指挥平台和救灾物资储备库管理系统。

第二节 加强环保自身能力建设

大力加强环境监管能力和队伍建设，夯实环境安全监管的基础，全面提升环境保护管理水平。

加强环境监管能力建设。建立上下联动、部门协同推进、全社会广泛参与的环境保护工作机制。建立健全环境与发展综合决策、重点项目联动审批、联合执法、生态补偿、目标考核、环境投入等长效机制。严格落实建设项目管理制度，认真落实项目节能评估审查、环境影响评价、用地预审、水资源论证和水土保持方案审查等制度。建立市县（区）两级环境应急处理联动机制，完善设施配备，储备应急救援物资，提高环境应急处置能力。完善社会动员机制、群测群防制度。普及防灾减灾知识，增强社区居民防灾减灾意识和避难自救能力。

加强监测机构和队伍建设。继续加强环保能力建设的投入，市县（区）每年安排环保专项资金。建立健全环境监察机构，加强专业抢险队伍、专家队伍抢险救援能力建设。完善环境监察监测中心，配备和完善应急监管、监测设备和仪器，提升环境监管和监测能力。推进全市重点污染源实时自动监控系统、12369 环境投诉信息平台及基础环境统计能力建设。在重点水电和矿产资源开发区、重要交通道路沿线，重要旅游景区、重要湖泊和其他环境重点区域涉及的 31 个乡镇配备专职环保监督员。

第三节 加强生态文明体制机制建设

把生态文明建设放在突出地位，落实生态文明建设的领导责任制度，健全国土空间开发、资源节约、生态环境保护的体制机制。

完善生态文明体制机制。将生态文明建设纳入全市经济社会综合评价体系，提高生态文明建设占党政绩效考核的比重。建立领导干部任期生态文明建设问责制和终身追究制，探索实行领导干部自然资源资产和资源环境离任审计。落实好环境保护联席会议制度、项目联合审批制度和环境联合执法制度。深化环境污染治理的市场托管运营机制，规范建立市场化托管运营模式。建立县域生态环境质量考核制度，逐步建立环境质量与财政转移支付挂钩的机制。探索建立生态

创建以奖代补机制。严格执行生态文明“党政同责、一岗双责、终身责任制”。建立“生态美好模范区”和“美丽山南”建设目标责任制。

加强生态文化示范区建设。加强生产、生活、生态空间管控。加强生态文化科普、宣传教育与实施工作，充分挖掘“藏源文化”的生态文化内涵，推进传统文化与生态文明深度融合。落实物质与非物质文化遗产的资料整理建档工作，对历史名镇（村）、文物和“红色遗迹”进行抢救性维修保护。对民间文物资源进行有效开发和利用。建设具有特色的文化展示室，举办雅砻文化节，促进民族文化繁荣。全面加强生态文化服务设施建设，努力把山南建成先进文化展示、传统文化保护、文化产业发展、生态文明引领的藏源生态文化示范区。

第八篇 坚持和谐发展，提升社会治理水平

高扬法治旗帜，运用法治力量，全面依法治市。大力加强民族团结，做好新形势下的宗教工作，健全维护社会稳定工作的长效机制，加强和创新社会管理，把山南建成“民族团结模范区”、“和谐稳定模范区”，努力实现持续稳定、长期稳定、全面稳定。

第十九章 全面依法治市

坚持依法治市、依法执政、依法行政共同推进，建立完善依法决策的制度和机制，不断深化依法治理。建设阳光、责任、高效、法治、廉洁的“公共服务型政府”，运用法治思维和法治方式推动发展。

第一节 深入推进公正司法

坚持法治社会、法治政府一体建设，严格执法、公正司法、全民守法，不断深化依法治理。

建立健全法律监督覆盖面。延伸检察机关法律监督触角，把法律监督的触角延伸到基层，实现检察工作重心下移，切

实畅通群众诉求渠道，促进依法行政和公正司法。正确处理履行职能与服务改革发展的关系，为基层改革发展提供司法保障。继续保持惩治腐败高压态势，严格依法办案，完善类案监督、专项监督等机制，扩大法律监督覆盖面，积极探索对违法行为监督、提起公益诉讼等检察机关新增法律监督职责的实践，全面正确履行好法律监督职能。加强和规范派出检察室建设，开展“社会管理创新”活动。

确保依法独立公正行使审判权和检察权。提高司法队伍素质，规范司法行为，实行办案质量终身负责制和错案责任倒查问责制。加强人民法庭建设，完善诉讼程序，探索符合审判规律、简单易行、便民为民的审判方式，建立简便高效的诉讼机制。保障人民群众对司法活动的知情权、参与权、表达权和监督权。落实检察机关行使监督权的法律制度，完善人民监督员制度，坚决遏制司法腐败。

推进法治山南创建活动。深化普法教育进社区、进乡村、进企业、进机关、进学校、进单位、进宗教场所，全民法制宣传教育普及率达到90%以上。坚持和完善以职工代表大会为基本形式的民主管理制度，深入开展企事业单位依法治理工作，推进政府、企事业单位和人民团体法律顾问全覆盖，保障职工依法行使民主管理、民主监督的权利。广泛开展“民主法治村”、“民主法治社区”、“法治学校”创建活动。力争到2020年，“民主法治乡镇”创建活动实现全覆盖，村务公

开规范达标率达到 100%，村民换届选举参选率达到 100%，形成具有山南特色的基层法治量化评估体系。

第二节 建立“公共服务型”政府

以转变政府职能、提供优质公共服务为核心，在全区示范性推进以“阳光、创新、高效、法治、廉洁”为特征的“公共服务型政府”建设，全面提高政府治理水平。

建设“开放互动，公开透明”的“阳光型政府”。建立开放式决策程序，推进重要政务会议开放，推进绩效管理、廉政评价、效能评价公众参与。建立政务公开标准，推进行政权力运行公开透明，深化行政审批公开工作，推进政府例行新闻发布，深化公共企事业单位办事公开，深入推进政府信息公开。拓宽互动的政民沟通渠道，畅通网络问政渠道，畅通网上信访渠道，完善公众意见处理机制。改版升级市政府门户网站—山南网，建设网络直播系统，搭建政务网站群聚合平台、基层政务公开平台、乡镇网页群，整合各县（区）各部门门户网站，建立政府信息查阅服务平台、电子政务综合平台。建设户外公益广告牌和 LED 电子显示屏，拓展政务信息传播渠道。

建设“权责统一，创新发展”的“责任型政府”。强化职能部门责任制，建立健全岗位责任制。提高决策执行能力，充分发挥经济调节职能，切实加强市场监管职能，认真履行

社会管理职能，不断强化公共服务职能。严格执行管理规则，加强政务督查督办，实行工作报告制度。健全工作目标责任体系，完善目标绩效管理办法，推进绩效评估方式改革。广泛接受履责监督，自觉接受人大和政协监督，广泛接受社会监督，强化行政效能监督。严格实行首问责任制和限时办结制，严格实行行政过错责任追究制，严格实行重大事故和事件责任追究制度。优化政府管理方式，综合运用经济和法律手段调控经济，积极推进事业单位管理体制变革。

建设“转变职能，强化服务”的“高效型政府”。加大简政放权力度，强化公共服务职能，加强政务诚信建设。完善行政审批平台，拓展公共服务平台，建立中介服务平台，建立政务公开平台，健全政务服务体系。创新运行管理，优化行政机关工作流程，开展部门服务事项联合办理，优化公用企事业单位办事流程。推进“网上政务”服务，强化“绿色通道”服务，推行“代理代办”服务，推行“一号呼”服务，探索“一费制”服务。细化“首问负责制”，落实“服务告知制”，严格“限时办结制”，实行“服务承诺制”。开展社会满意度测评，严肃查处效能案件。

建设“依法行政，从严治政”的“法治型政府”。强化政治意识、大局意识、核心意识和看齐意识，扎实开展“两学一做”学习教育。健全干部学法制度，健全学习培训机制，严格执行依法行政考察和法律知识测试制度。坚持重大决策

前置审查，落实重大决策听证制度，落实重大决策实施情况评估制度，落实规范性文件备案审查规定，开展规范文件定期清理。依法履行法定职责，规范行使行政自由裁量权，规范行政事业性收费行为，规范行政征收和征用行为。深化行政审批体制改革。精简行政审批项目，规范行政审批行为，改革工商登记制度，强化并联审批，规范中介服务。建立行政执法准入和退出制度，完善行政执法案卷评查制度，规范执法检查活动，推进行政执法信息化建设。全面推进政务公开，加强行政监督，严格实施行政问责。健全行政调解机制，加强行政复议和应诉工作，提高信访工作成效，依法化解矛盾纠纷。

建设“廉洁自律，率先垂范”的“廉洁型政府”。加强反腐倡廉宣传教育，健全源头治理预防机制，健全政府科学民主决策制度，改革行政审批制度，改革财政管理制度，完善政府投资监管制度，建立政府投资项目动态监管机制，强化政府投资工程招标投标管理，推进公共资源交易制度改革，深化干部人事制度改革。编制行政职权目录和行政审批权力运行流程图，加强惩治和预防腐败体系建设，规范行政执法行为。加强重点领域专项治理，从严控制楼堂馆所建设，规范评比表彰达标活动。畅通群众投诉举报渠道，强化违纪违法案件查办，健全案件查办工作制度，推进市场诚信体系建设。扩大廉政建设公众参与，开展民主评议政风行风工作，建立

政府廉洁社会评价机制。

第三节 加强法律服务和司法监督

加强法律服务，加强对司法活动的监督作为促进司法公正的重要内容，确保公正司法、增强司法公信力、推进法治山南建设。

加强法律服务。进一步规范、健全和完善司法救助等便民惠民措施，拓展司法服务的广度和深度，努力形成以政府为主导、社会力量广泛参与的法律援助工作格局。完善律师、公证、法律援助、基层法律服务、司法鉴定等法律服务工作体系，大力发展以律师为主体的社会法律服务队伍，壮大力量，提高素质，扩大工作覆盖面，为党政机关、企事业单位和公民个人提供高质量的法律服务。加强法律服务行业自律组织建设，整顿和规范法律服务市场。

加强司法监督。加强行政机关和司法机关的内部监督，坚持用制度管权、管事、管人，建立健全决策权、执行权、监督权相互制约、相互协调的权力结构和运行机制，提高依法监督的能力和水平。发挥社会监督和舆论监督的作用，促进法律法规正确有效实施，保障人民群众的知情权和监督权。

第二十章 加强民族宗教统战工作

坚持把维护祖国统一、加强民族团结作为工作的着眼点

和着力点，牢牢把握各民族共同团结奋斗、共同繁荣发展的主题，促进各民族交往交流交融，促进宗教和睦，巩固和发展平等团结互助和谐的社会主义民族关系。

第一节 大力加强民族团结

落实好民族工作法规，提高做好民族工作的能力，大力加强民族团结教育和各项创建活动，把山南建成民族团结模范区。

加强民族团结教育。积极做好舆论引导工作，切实增强各族群众的法律、政策观念。贯彻党的民族政策，全面执行民族区域自治制度和民族区域自治法，充分保障各族人民民主权利，维护人口较少民族权益，保障各民族在政治、经济、文化、社会等方面的权益。牢牢把握各民族共同团结奋斗、共同繁荣发展的民族工作主题，巩固发展平等团结互助和谐的社会主义民族关系。牢固树立“三个离不开”思想，坚决反对民族分裂意识，增强各族群众对伟大祖国、中华民族、中华文化、中国共产党、中国特色社会主义的认同。扎实推进党的民族理论和民族政策、国家法律法规进机关、进学校、进社区、进企业、进部队、进寺庙。广泛开展民族团结宣传月活动，做好民族团结进步表彰和“感动山南十大人物”评选活动。

加强民族团结创建活动。扩大交流渠道，搭建交流平台，

不断增进各民族间的交流与融合，加大各民族间不和谐因素的排查工作力度。开展好民族团结进步示范点、民族进步教育基地创建活动，建设和谐团结模范机关、民族团结校园、民族团结和谐社区、民族团结模范企业、民族团结模范班组，坚持每年召开一次民族团结进步表彰大会，大力表彰民族团结模范集体和模范个人。大力培养藏族和其他少数民族干部，深入实施少数民族专业技术人员特殊培养工程。扩大交流与融合，加大对门巴、珞巴等人口较少民族发展的扶持力度。对外来流动少数民族人口提供经商、就业、就医、入学、法律援助等各项服务，让外来流动少数民族群众进得来、留得住，融入山南。

第二节 全力做好宗教工作

全面贯彻党的民族政策和宗教政策，依法管理宗教事务，加强和创新寺庙管理，加强社会公共服务，引导宗教与社会主义社会相适应。

依法加强宗教管理。全面贯彻党的宗教信仰自由政策，依法加强对宗教组织、宗教事务和宗教活动的管理。依法严厉打击十四世达赖集团及敌对势力利用民族、宗教问题进行的分裂破坏活动。坚持属地管理、分级负责的原则，建立健全市、县（区）、乡（镇）三级宗教事务管理网络和责任制。严格落实寺庙数量和规模、僧尼定员、宗教活动“三个不增加”，

健全编制内僧尼补充机制。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。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”为主题的法制宣传教育、爱国爱教宣传服务下乡活动，实施高僧大德培养工程。加大对广大信教群众的教育引导，提高宗教领域维稳队伍的工作积极性和责任感。加强民宗系统自身建设，在解决现实问题中提升能力素质。

加强和创新寺庙管理。持续开展寺庙爱国主义教育和法制教育工作，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。创新寺庙管理服务机制，实现寺庙管委会(片区管委会)全覆盖，实现干部驻寺常态化。加强寺庙民管会组织建设，构建寺庙管理工作保障机制、寺管会干部培训考核机制、关心关爱僧尼和驻寺干部“三大机制”。继续实施寺管会工作“十个一”规定。继续深化寺庙“六建”、“九有”、“六个一”工作¹⁴。深入落实利寺惠僧政策，把在编僧尼纳入社会保障体系，实现所有在编僧尼医疗保险、养老保险金、低保、人生意外伤害保险全覆盖，并免费进行健康体检。把寺庙文物保护纳入文物保护规划，将寺庙纳入公共管理和公共

¹⁴ 六建：建管理机构、建党组织、建领导班子、建干部队伍、建工作职能、建长效机制。

九有：有领袖像、有国旗、有路、有水、有电、有广播、有通讯、有报纸、有文化书屋。

六个一：每个驻寺干部与一至几名僧尼交朋友，开展一次家访，办一件实事，建一套档案，畅通一条联系渠道，形成一套管委员、寺庙、僧尼家庭协调联动的管理机制。

服务体系。

第三节 发展和壮大爱国统一战线

着力凝聚人心、汇聚力量，最大限度团结一切可以团结的力量，调动一切可以调动的积极因素，努力建设具有强大凝聚力和可持续发展的爱国统一战线。

巩固发展最广泛的爱国统一战线。充分发挥统一战线作为全体社会主义劳动者、社会主义事业的建设者、拥护社会主义的爱国者和拥护祖国统一的爱国者的最广泛的联盟的作用，把发展作为统一战线成员团结奋斗的第一要务，充分发挥统一战线在全面建设小康社会中的优势和作用。认真贯彻统一战线若干重要领域的方针政策，牢牢把握各民族共同团结奋斗、共同繁荣发展的主题。

切实做好统战工作。加强和改善党对统一战线工作的领导，在党委统一领导下，建立统战工作联席会议制度。县级统战工作要以民族、宗教、非公有制经济人士和党外知识分子工作为重点，社区统战工作要以新的社会阶层人士工作为重点，学校和企业统战工作要以党外知识分子工作为重点。以社团为纽带，以社区为依托，以网络为媒介，以活动为抓手，探索做好新的社会阶层人士统战工作的机制和方法。发挥非公有制经济代表人士在发展稳定中的积极作用，扎实做好党外知识分子、“两新”组织和新媒体从业人员等的统战工

作，加大党外代表人士培养选拔使用力度，积极做好境外藏胞工作。加强统战队伍建设，建设素质优良、结构合理、数量充足的党外代表人士及其后备队伍。

第二十一章 维护社会和谐稳定

把维护社会大局稳定作为保障经济社会发展的基础，坚持依法治理、主动治理、综合治理、源头治理，下好先手棋、打好主动仗，努力实现持续稳定、长期稳定、全面稳定。

第一节 深入开展反分裂斗争

旗帜鲜明反对分裂。毫不动摇地坚持对达赖集团的斗争方针，教育引导广大党员干部和各族群众深刻认识十四世达赖集团变相搞西藏独立的反动图谋和险恶用心，坚决反对和抵御分裂渗透破坏活动。依法严厉打击各种分裂破坏活动。

加大正面舆论宣传。牢牢把握正确舆论导向，大力宣传党的富民惠民政策和社会主义新西藏的发展成就，唱响时代主旋律。加大报刊、广播电视等主流媒体覆盖面和宣传力度，高度重视运用藏语文面向广大群众宣传。充分运用互联网、手机等新兴媒体，拓宽宣传渠道。紧紧围绕西藏新发展新变化新生活，加强对外宣传。开展形式多样的法制宣传教育活动，深入开展法律进机关、进乡村、进社区、进学校、进军

营、进企业、进寺庙主题活动。健全防控体系，大力实施“西新工程”，推进党报党刊“村村通”、“寺寺通”和广播电视“户户通”、“寺寺通”，加强广播实验压制能力建设，全面遏制敌对势力和达赖集团的空中渗透、地面渗透、网络渗透，确保空中广播实验压制率达到 100%。

第二节 加强和创新社会管理

加强社会管理，形成党委领导、政府负责、社会协同、公众参与、法治保障的社会管理体制，推进平安山南建设。

完善乡村管理服务机制。加强创先争优强基惠民工作，大力实施“领头雁”工程，推广“第一书记”的工作经验和典型。充实基层干部队伍力量，加强村级“两委”班子建设。认真落实党员干部“进村入户结对认亲交朋友”制度，完善乡科级以上党员干部直接联系服务群众制度。加快基层综合服务管理平台建设，规范村级综治工作站建设。提升“先进双联户”创建水平，实施“万千百十”工程，认真落实联户长补助办法和“先进双联户”优惠政策，将创建“先进双联户”与“十星模范村”、“十星级平安和谐户”、“新型农牧区综合体”、维稳“三支队伍”建设有机结合。

健全城镇管理服务机制。加快综治信息平台建设，实施“互联网+应急”行动计划，加快“西藏山南互联网信息管控指挥中心”建设。加强基层政权建设。力争在 2020 年前实现

所有行政村（居）标准化组织活动场所全覆盖。深化城镇网格化管理，规范“一站式”社会服务管理中心建设，加快推进以“9+X”模式综治信息系统为支撑的网格化管理，形成“县（区）—乡（镇）—村（社区）—单元”网格管理体系，实现一体化管理、一站式服务。创新完善流动人口和特殊人群服务管理，稳妥推进“两证”改“一证”工作，稳步推进“一卡通”管理制度。加强对重点人群的信息化动态管控。加强各类特殊人群及重点青少年群体的服务管理。

深化社会治安综合治理。深入开展“平安县”、“平安乡镇”、“平安寺庙”等多种形式的基层平安创建活动，力争2016年自治区级“平安县”创建率达100%。坚持每年为群众办好“十件实事”，大力调解查处“双拖欠”违规违法行为，力争到2020年将“双拖欠”发案率控制在10%以内、结案率达到100%。加大劳动保障监察培训力度，力争到2020年将监察员全部轮训一遍。深化“四级信访接待日”活动，推进信访工作重心下移，完善便民服务中心，推行扁平式网格化管理，建立信访依法终结制度。创新立体化社会治安防控体系，发展壮大维稳“三支队伍”、平安志愿者、“红袖标”和“四护”队。加强对重点部位和重点目标的排查整治和管控。

第三节 加强维稳能力建设

完善维稳工作机制，加强维稳机构和人才队伍建设，增

强社会治安防控能力，全力维护社会稳定。

完善维稳工作机制。按照“六个弄清”、“六个守住”、“六个加强”的总体要求，健全各级领导维稳分包机制、维稳督查机制、维稳责任追究机制和“一票否决权”机制，织密社会管理、群防群治、舆情信息、应急处突、边境防控、督导检查“六张网”。

加强维稳机构建设。建立重心下移、力量下沉，加强县乡基层“两所一庭”建设，推动人财物向基层政法机关倾斜。按照“一乡(镇)一所”标准建好公安派出所，加强边防派出所和重点寺庙派出所建设。大力推进公安机关基础信息化、警务实战化、执法规范化、队伍正规化建设，推动司法机关“12348”平台建设。完善重点人员管理、便民警务站建设等5个“十个一”工作法。坚持和完善军地联合应急指挥体系及军地联合执勤模式。构建多层次、全方位、点线面结合、专群结合的常态和非常态下的社会治安防控体系。

加强维稳队伍建设。加强公安、检察、法院、司法、国家安全以及边防、消防、特警、反恐等领域基础设施和队伍建设。加大政法专业人才培养力度，对政法部门急需的专业技术和藏汉“双语”，人才实行特殊招录和培养政策。坚持人员编制向基层倾斜，每年从区内外高校毕业生、复退军人中公开考录政法干警，充实到基层政法部门特别是乡镇派出所工作。加强统战、民族、宗教部门力量建设。

第四节 大力加强边境管控

充分认识维护边境稳定和加强边境管控工作的重要性，继续保持高度警惕并树立长期斗争的思想，采取各种行之有效的措施，确保边境安全稳定。

创新边境管控机制。落实“军管线、警管片、民兵卡点、边民协防、固边富民、稳步推进”试点的工作机制。大力实施边境乡固边富民整乡推进试点工程，认真落实本级边境联防队员和一线边民补助提标政策，有序推动易地搬迁贫困群众向扎日、玉麦、拉郊、勒布等边境一线搬迁，凝聚全面固边合力，不断提高边境管理水平。推进边境县财力、事权改革，制定落实各项控边、惠民政策，严格执行边境管控奖励办法，广泛发动基层组织和群众参与边境管控和巡查。

大力加强边境管控。加强重点区域和边境一线管控，加强边境一线的巡逻管控力度，实施“环山南安全工程”，不断加强反蚕食、反渗透、反偷渡工作，加强对边境地区群众的法律、法规宣传教育，严防偷渡、闯关、牲畜越境等事件发生。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、边境外宣点等为重点的边境基础设施建设，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，形成边防管控整体合力。

第五节 加强公共安全管理

坚持安全发展，坚守安全生产底线，加强重点地区、重点部位管理，强化重点人员教育引导，加强公共安全管理。

完善安全生产监管体制机制。进一步落实“党政同责，一岗双责，齐抓共管”要求，实现“四级五覆盖”和“企业五覆盖”。推进安全生产文化体系建设，大力学习宣传贯彻《安全生产法》，充分发挥“12350”安全生产举报电话作用，深化安全生产“六进”和执法检查，强化依法治安，推进依法行政、规范执法。强化属地管理、综合监管、行业监管、企业主体责任，加大安全生产考核奖惩及责任追究力度，有效遏制和预防生产安全事故。推进安全生产监管执法体系建设，建立健全大检查长效机制。推进应急救援体系建设，强化应急管理工作，完善应急救援队伍，提升应急救援能力。推进安全监管队伍建设，确保监管对象“网络化、数字化、系统化、标准化”管理和“政府属地人员、行业监管人员、综合监管人员、社会监管人员”到位。

大力加强公共安全管理。狠抓源头管控，推进安全生产隐患排查治理体系建设，加强隐患排查整治力度，突出道路交通、非煤矿山、建筑施工、危险化学品的烟花爆竹、消防、旅游特种设备、民爆物品、校园、水利、气象、农林、食品药品等监管重点，强化联合执法与综合督查，严格落实“四个一律”执法措施。加强公共安全基础设施建设，建立统一

高效的应急信息平台 and 指挥系统，保障安全生产经费。

专栏 21.1 社会管理重点项目建设

▲公安机关项目建设：建设乡镇公安派出所、公安监管场所、市县（区）公安业务用房、警务技能培训及备勤用房建设。

▲维稳基础设施建设：西藏公安消防基础设施建设，西藏公安反恐基础设施建设，公安特警大队基础设施建设。

▲西藏国家安全基础设施建设。新建基层国家安全部门技术业务用房、看守所羁押用房、侦控系统。

▲司法机关项目建设：新建预防职务犯罪警示教育基地，建设检察机关业务用房及备勤用房、市县（区）法院业务培训及备勤用房、乡镇基层人民法庭、市县（区）乡司法机关业务用房、乡镇司法所。

▲重点宗教场所建设项目：修缮寺庙主殿、僧舍、伙房、购置消防设施做好寺庙防火工作。

▲“互联网+应急”项目建设：开发系列软件，购置硬件设施，加强人员培训。

第九篇 加强党的领导，切实保障规划实施

坚持党委总揽全局、协调各方，发挥各级党委领导核心作用，推动形成各级各部门联动抓发展的良好格局。坚持党要管党，以全面从严治党引领加强党的建设，建设清廉山南，为全面建成小康社会提供坚强组织保证。

第二十二章 健全党领导经济社会发展的机制

各级党委要深化对经济社会发展规律的认识，提高领导发展的能力和水平，运用法治思维和法治方式推动发展，推进治理体系和治理能力现代化，团结带领全市各族人民建成全区水平较高的小康社会。

第一节 加强党对经济社会发展的领导

充分发挥党领导经济社会发展的核心作用，加强对经济社会发展的总体设计、统筹协调、整体推进、督促落实，推动党领导经济社会发展制度化、规范化、程序化。完善党委研究经济社会发展战略、定期分析经济形势、研究重大方针政策的工作机制，健全决策咨询机制，探索领导班子重大事

项决策全程记实制度，建立重大决策终身责任追究制、责任倒查机制，提高决策科学化水平。完善信息发布制度，全面推行党务公开。

第二节 提高各级党组织抓发展保稳定能力

加强党的基层组织和党员干部队伍建设，提高科学决策和创新能力。加强党员干部队伍建设，继续抓好在农牧区和反分裂斗争一线等重点领域发展党员工作。不断扩大基层党组织覆盖面，加大薄弱领域选派党建指导员力度，整顿后进基层党组织，实现党建工作全覆盖。建设服务型党组织，大力实施“领头雁”工程，加强村（居）“两委”班子成员教育管理。落实好市、县（区）两级党政领导班子增加职数政策。加强基层力量，巩固乡镇党政正职一藏一汉配备格局，强化乡镇干部选拔使用和管理，继续做好从优秀村（居）党支部书记中选拔乡镇公务员工作，完善大学生村官选派办法，抓好到村（居）任职干部的选派和管理。加强党内民主建设，认真贯彻执行《干部任用条例》，完善干部考核评价和培养选拔机制，规范党员干部日常管理。加大基层党建投入，加强村级组织活动场所及配套设施建设，持续推进大规模培训干部。落实干部职工待遇政策，落实中央确定的西藏特殊工资和津贴政策，落实高海拔地区折算工龄具体政策，建立乡镇工作补贴机制，建立干部职工疗养保障制度，落实常态化进

出藏机制，提高农牧区老党员、老干部、老模范、老军人生生活补助标准。

第三节 坚持全面从严治党

严明党的政治纪律，坚决维护中央权威，在思想上、政治上、行动上同以习近平同志为总书记的党中央保持高度一致。在反对分裂、维护稳定这个重大原则问题上，始终做到旗帜十分鲜明、立场十分坚定、认识高度统一，表里如一、态度坚决、步调一致。坚决贯彻党的理论和路线方针政策，保证政令畅通。落实从严治党责任，做实党委主体责任，落实纪委监督责任，落实党风廉政建设责任制和纪律检查工作“双重”领导体制，坚定不移推进党风廉政建设和反腐败斗争，严格落实党风廉政建设主体责任和监督责任，强化权力运行制约和监督，营造良好政治生态。紧密结合“三严三实”和“两学一做”，健全完善山南廉政教育基地和山南纪检监察网，加强对党员干部特别是领导干部的教育、管理和监督。认真贯彻中央八项规定精神、自治区党委“约法十章”、山南“十项规则”和山南党风廉政建设“十条规定”，严格执行《党政机关厉行节约反对浪费条例》。严格实行领导干部责任追究制度，推进作风建设具体化、常态化、制度化。深化党风廉政教育，扎实开展党员干部作风建设专项治理活动，推进政府清廉、干部清正建设。

第二十三章 强化规划实施保障

健全规划体系，做深、做实专项规划，加强各类规划的衔接协调，完善目标考核机制，强化规划实施情况的监督评估，保障规划顺利实施。

第一节 强化政策引导

强化各级党委政府对规划实施的组织领导作用，建立健全组织领导制度和工作制度，及时协调解决规划实施过程中存在的重大问题，监督检查各部门工作的推进执行情况。强化政策落实，切实实用好用足用活中央、自治区制定的各项特殊优惠政策和扶持措施，主动加强与自治区、援建省市和企业的衔接沟通，逐条逐项落实政策和项目，保障规划实施有坚实的政策基础。各级政府和部门要密切协作，强化项目工作“双联动机制”，积极争取国家、自治区和社会投资。加强、加快、做优项目前期工作，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。

第二节 加强规划衔接

按照下级规划服从上级规划、区域规划和专项规划服从总体规划、规划之间协调一致的原则进行规划衔接。下级总体规划要在约束性目标、空间功能定位和重大基础设施建设

等方面与上级总体规划进行对接。区域规划和专项规划要在发展目标、空间布局、重大项目建设等方面与总体规划进行对接。同级区域规划和专项规划要在发展目标、空间布局、重大项目建设等方面进行协调。按照规划体制改革的总体要求，整合内容交叉重复、甚至相互矛盾冲突的规划，精减由市场起资源配置决定性作用领域的规划。加强经济社会发展规划、城市规划、土地利用规划之间的衔接配合，确保在总体要求上指向一致，在空间配置上相互协调，在时序安排上科学有序，不断提高规划的管理水平和实施成效。

第三节 强化分类实施

建立以主体功能区规划为基础，以专项规划、区域规划、城乡规划和土地利用规划为支撑，定位清晰、功能互补、统一衔接的规划体系，强化空间管控。本规划确定的空间开发布局，是相关规划衔接的平台，可在三类空间布局的框架下进一步细化空间管制分区，形成综合与专项相结合的空间管控体系。本规划提出的产业发展方向和任务，主要依靠市场配置资源，政府加强监管，维护公平竞争，确保市场机制正常发挥作用。本规划确定的科技教育与人才、城乡建设等重点任务，主要通过政策导向机制和市场调节机制实现。本规划确定的社会公益事业、社会保障、促进就业、公共安全等公共服务领域的目标和任务，政府需切实履行职责，调动社

会力量努力完成。

第四节 完善目标考核

本规划提出的预期性指标和产业发展等任务，各级政府要加强监测、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。本规划确定的约束性指标和公共服务、生态环境保护与建设、社会管理等领域的任务，要分解落实到相关部门和各县（区），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，确保各项目标任务顺利完成。根据不同区域的主体功能，分类设置政府考核目标。

第五节 加强监督评估

本规划通过市人民代表大会审议批准，具有法律效力，由市政府组织实施。各县（区）、各部门要严格遵守本规划，通过制定和实施国民经济和社会发展年度计划，每年将规划目标和主要任务的进展情况向人大报告。进一步健全监督评估机制，在实施过程中，主动接受人大、政协和社会各界的监督，对实施中出现的问题，有关部门要负责及时处理和反

映。规划实施中期，由市政府组织力量对实施情况进行评估，并将中期评估报告提交市人大常委会审议。规划实施期间，如遇国家、自治区和市发展战略、发展布局进行重大调整 and 经济社会情况发生重大变化等原因，以及中期评估认为需要对规划进行调整或者修订的，由市发展改革部门提出调整或者修订方案，经过衔接协调、专家论证以及征求意见后，由市政府报送市人大常委会审议批准。