

# 拉萨市国民经济和社会发展“十四五”规划和二〇三五年远景目标纲要

“十三五”时期,是文化事业全面繁荣发展的5年。文化场所覆盖率达到100%,市县乡村四级公共文化设施网络基本建成并向社会公众免费开放。“五大文明行动”全面开展,时代精神大力弘扬,社会主义核心价值观逐渐成为各族群众的共同价值追求。成功申报2处全国重点文物保护单位、第二批全国革命文物保护利用片区和23处自治区级文物保护单位,建成自治区级文化产业示范基地(园区)22个。西藏文化旅游创意园获评国家级文化产业示范(试验)园、国家文化出口基地,藏文化大型史诗剧《文成公主》、藏民族礼仪文化产业建设项目、藏文化主题公园藏羌彝文化产业走廊重点项目。群众体育普及程度明显提高,竞技体育实力进一步增强,广播影视公共服务水平显著提升。

“十三五”时期,是生态保护扎实推进的5年。编制拉萨国土空间利用总体规划,全面划定“三线一单”,生态保护红线面积6750平方公里。山水林田湖草沙系统治理成效显著,拉萨河综合整治稳步推进,城市水系恢复联通。大力实施国土绿化行动,累计完成造林绿化57.9万亩,全市森林覆盖率达到19.5%,城区绿化率达38.8%。率先在全市消除4300米以下“无树村”和“无树户”。加强原生植被保护,倡导文明殡葬。推进绿色低碳发展,推进生活垃圾强制分类,建成一体化垃圾分类处理、无害化利用的静脉产业园区。持续开展农村人居环境综合治理,卫生厕所普及率达到89%,生活垃圾处理率达到100%。全面加强污染源综合治理,污染防治攻坚战取得胜利。城市公交绿色出行全面实现新能源化,“15分钟绿地便民生活圈”基本形成,国控断面水质保持Ⅲ类标准,空气质量始终保持全国重点城市前列,拉萨市、当雄县被授予国家生态文明建设示范市(县)称号。

“十三五”时期,是社会局势持续全面稳定的5年。坚定不移维护祖国统一和民族团结,针锋相对开展反分裂斗争,促进各民族深入交往交流交融,维护稳定根基不断夯实。寺庙管理长效机制初步形成,持续改善广大僧尼生活修行条件,积极引导广大信众形成健康文明生活方式,保持了寺庙和谐、宗教和睦、佛事和顺。积极推进社会治理创新,大力实施“雪亮工程”,健全完善信息支撑的立体化社会治安防控体系。深化网格化管理,“双联户”治理模式,构建全民参与的群防群治工作格局,“我要稳定”的基础进一步夯实。坚持因难麻烦由政府解决,把方便实惠留给群众,加强矛盾纠纷排查化解,扎实做好“双拖欠”等专项行动,有效预防处置信访突出问题。军民融合发展深入推进,军政军民团结良好局面持续巩固。推进应急管理体制改革,加强抢险救灾和突发重大公共安全事件预案管理、物资储备,安全生产形势总体平稳。

“十三五”时期,是党的执政根基全面夯实的5年。党要管党、从严治党有效落实,党的执政根基进一步夯实。基层党组织战斗堡垒作用进一步增强,村级活动场所标准化建设、村级集体经济发展、党员干部教育培训全覆盖。作风建设切实加强,政府行政效能大幅提高。党风廉政建设反腐败斗争深入推进,不作为、慢作为、乱作为等形式主义、官僚主义突出问题以及扶贫领域腐败和作风问题得到有效整治,各级党组织战斗力、凝聚力进一步增强。

五年来,拉萨经济社会发展取得的全方位进步、历史性成就,充分彰显了中国特色社会主义的显著优势,体现了党中央治藏方针政策的无比正确,全市各族儿女衷心感恩习近平总书记带领我们致富奔小康,必然激励我们扬帆新时代、启航新征程。

## 第二节 发展环境

经过“十三五”时期的不懈努力,我市经济社会发展迈上新台阶。但对比时代步伐、功能定位、人民期望,发展水平依然滞后,经济结构性矛盾突出,科技创新能力薄弱,支撑高质量发展动力不足;产业发展适应市场能力不够,综合成本高,市场竞争力弱;要素资源集聚能与首府城市功能还不匹配,跨区域重大工程和新型基础设施仍然短缺;城乡发展不均衡,农牧区生产生活方式依然落后,优质教育、医疗资源总量不足、分布不均;生态环境保护任务任重道远;维护国家安全和稳定存在重大风险挑战;营商环境对标全国先进城市和我市场主体期待还有较大差距。

“十四五”时期,是我国在全面建设社会主义现代化国家新征程中,实现第一个百年奋斗目标后,乘势而上开启全面建设社会主义现代化国家新征程、向第二个百年奋斗目标进军的第一年,是建设社会主义现代化新拉萨开局起步的关键期。总体来看,我市面临重大风险考验、风浪挑战,但机遇大于挑战。中央第七次西藏工作座谈会的胜利召开,铸就了西藏发展进步具有标志性划时代意义的新的里程碑,开辟了我们党治藏藏藏藏理论的新境界,推动西藏各项工作站到了历史的新起点。习近平总书记和党中央对西藏各族人民深切关怀,为西藏量身打造了一揽子特殊优惠政策,确定了一大批打基础利长远的重大项目,让我们迎来了前所未有的千载难逢的发展良机;自治区党委、政府统筹谋划,着力打造以拉萨为中心的区内经济圈,为我们加快打造全区经济“增长极”创造了有利条件;打赢脱贫攻坚战,全面建成小康社会,为拉萨实现乡村振兴和高质量发展打下了坚实基础;社会局势持续和谐稳定,民族团结深入人心,中华民族共同体意识不断增强,为拉萨提供了良好的社会发展环境。

全市各级各部门和全体党员干部必须立

足国内大循环为主体、国内国际双循环相互促进的新发展格局,坚持用全面、辩证、长远的眼光分析当前经济形势,坚持问题导向和目标导向,抢抓时代机遇,解决现实问题,努力在危机中育新机、于变局中开新局,确保“十四五”时期拉萨长治久安和高质量发展,努力建设团结富裕文明和谐美丽的现代化拉萨。

## 第三节 指导思想

坚持以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导,深入贯彻党的十九大和十九届二中、三中、四中、五中全会精神,贯彻落实中央第七次西藏工作座谈会精神,增强“四个意识”,坚定“四个自信”,做到“两个维护”,统筹推进“五位一体”总体布局,协调推进“四个全面”战略布局,全面贯彻新时代党的治藏方略,锚定二〇三五年远景目标,坚持稳中求进工作总基调,立足维护祖国统一、加强民族团结的着眼点和着力点,坚持把改善民生和凝聚人心作为经济社会发展的出发点和落脚点,坚定不移贯彻新发展理念,以推动高质量发展为主题,以强化与内地联通为方向,以增强内生发展动力为重点,以优化发展格局为切入点,以要素和设施建设为支撑,以制度机制为保障,抓好稳定、发展、生态、强边四件大事,正确处理“十三对关系”,推进治理体系和治理能力现代化,有力提升首府城市首位度,不断增强人民群众的获得感、幸福感、安全感,为建设社会主义现代化新拉萨开好局、起好步。

## 第四节 基本原则

推动拉萨市“十四五”经济社会发展高质量发展,要坚持以人民为中心的发展思想,遵循以下基本原则。

坚持统筹城乡区域协调发展。协调是城市建设健康发展的内在要求。优化城乡体系结构,提高城市空间治理水平,补齐城乡基础设施短板,推动城乡基础设施和公共服务均衡发展,推动生产空间集约高效、提升生活空间宜居适度、确保生态空间山清水秀。促进资源高效配置、产业错位互补、基础设施互联互通、公共服务共建共享,提升城市的产业层级、发展能和吸纳就业规模。

坚持改善民生共享发展相统一。共享是中国特色社会主义的本质要求。牢固树立“人民城市人民建,人民城市为人民”的理念,始终把利民惠民作为城市建设事业的出发点和落脚点,健全住房保障体系,推进基础设施建设,丰富市政公用配套设施,着力解决好城乡、城乡文化服务体系不平衡、就业创业空间不均衡等影响民生发展问题,促进城乡生产要素自由流动、优化生产要素供给,统筹推进基础设施建设、均衡配置公共文化资源、产业融合协同发展,使发展成果全民共享。

坚持推进生态文明建设绿色发展。把生态文明建设摆在更加突出的位置,贯彻创新、协调、绿色、开放、共享的发展理念,发展循环经济,加快形成节约资源和保护环境的空间格局、产业结构、生产方式、生活方式,全面保护修复林草湿地等生态资源,形成生态空间山清水秀、人居环境宜居舒适、建设方式集约高效、生活方式绿色低碳的城市发展新格局,不断提升城市可持续发展能力。

坚持稳藏强边和依法治市相结合。深化社会主义核心价值观、爱国主义和民族团结教育,全面维护祖国统一和社会稳定。加快形成完备的地方性法律规范体系和高效的法治实施体系,全面推进严格执法、公正司法和全民守法,把全面依法治市要求落实到经济社会发展全过程各方面,在法治轨道上保障和促进经济社会协调可持续发展,全面加强党的集中统一领导,加快推进法治社会、法治政府建设,提升社会治理体系和治理能力现代化水平。

坚持内生动力和开放引领相协调。积极发挥改革的突破和先导作用,依靠改革破除发展瓶颈、汇聚发展优势。着力做好产业开发,打造优质营商环境,激发市场主体活力。充分发挥中央给予的一系列特殊优惠政策,强化全面开放和对外援藏的积极作用,利用国内国外两种资源、两个市场,发挥政府的主导作用和市场化配置资源的决定性作用,着力构建借外力激发内力、以“输血”促进“造血”的体制机制,培育经济社会发展新动能。

坚持深化改革和制度创新相统筹。进一步解放思想更新观念,进一步培育壮大市场主体,注重引导扩大民间投资,增强市场活力和社会创造力。统筹推进人口、土地、投融资、住房、公共服务等关键性制度改革,破除体制性障碍,打通机制性梗阻,推动政策性创新,推动改革系统集成、协同高效,推动各方面制度更加成熟更加定型。

## 第五节 发展目标

到2025年,努力实现建设团结富裕文明和谐美丽的社会主义现代化拉萨取得重大进展。

——经济保持平稳较快增长。有效激发全社会创造力和市场活力,提高首府城市带动力和辐射力。到2025年,实现地区生产总值突破1000亿元,城乡居民人均可支配收入分别保持10%、和13%以上增长,社会就业持续扩大,发展质量和效益明显提高。城市承载力、吸引力、竞争力显著增强,首位度与现代化水平显著提升。

——改革开放取得显著成效。供给侧结构性改革向纵深推进,市场机制有效、微观活力强劲,宏观调控有力的经济体制基本成型,要素自主有序流动。营商环境法治化、国际化、便利化水平明显提升。国际合作不断深化,面向南亚开放建设迈出新步伐,进出口贸易总额占地区生产总值的比重大幅提高。

——特色产业体系基本建立。以文化旅游、净土健康、绿色工业、现代服务业、数字产业等五大产业集群为代表的环境友好型、资源节约型、劳动密集型、区域特需型、高端定制型特色优势产业和适宜产业壮大发展,地方技术标准体系基本形成,品牌化程度显著提高,产学研一体化创新机制全面建立,初步形成更具创新力、更高附加值的现代产业体系。

——城乡区域发展协调有序。构建“一心两翼、南联北通”的城市发展空间格局。城市综合承载力和现代化治理水平稳步提高,城市发展品质和综合实力持续提升。城镇化水平不断提高,拉萨山南经济一体化发展取得重大进展,乡村振兴战略全面实施,城乡良性互动、深度融合、协调发展、共同繁荣的新格局基本形成。

——中华民族共同体意识全面铸牢。习近平新时代中国特色社会主义思想全民性宣传教育体系健全完善,社会主义核心价值观深入人心,社会主义核心价值观更加健全。各民族交往交流交融深入推进,互嵌式社区环境全面建立,“五个认同”进一步增强,建成具有拉萨样板的全民族团结进步模范区。

——人民生活水平大幅提升。巩固提升脱贫成果。教育、医疗、健康养老等公共服务体系更加健全,社会保障兜底能力更加有力,妇女、儿童、老年人、残疾人、退役军人及其他优抚对象权益得到有效保护,基本公共服务均等化水平全面提高,中等收入群体稳步扩大。

——生态文明高地得到巩固。具有拉萨特色的生态安全体系、生态文化体系、生态经济体系、生态制度体系和生态目标责任体系全面建立,山水林田湖草沙综合治理取得显著成效,生态系统功能明显改善。人与自然是共生的环境友好型社会建设取得显著进展,城乡环境质量主要指标保持全国前列。

——社会治理能力明显增强。全要素、多领域、高效益的国家安全格局基本形成,军民融合体制机制进一步完善,反恐处突、反分裂斗争和抢险应急救援能力明显增强,社会治理体系和治理能力现代化水平明显提高,治稳藏重要战略支点作用充分发挥,稳藏强边地位进一步凸显巩固。

表1 拉萨市“十四五”规划主要目标指标表(初步考虑)(见下图)

类别		2020年	2025年目标	年均增幅	属性
经济发展	1.地区生产总值(GDP)增长率(%)	665	1000	8.5	预期性
	2.常住人口城镇化率(%)	60	66	[6]	预期性
	3.居民人均可支配收入	21500	35200	10	预期性
绿色发展	4.森林覆盖率(%)	38.76	40	[1.24]	预期性
	5.单位GDP建设用地使用量(亩/万元)	0.077	0.058	—	约束性
	6.单位GDP能耗	—	控制在自治区核定范围内		约束性
	7.单位GDP二氧化碳排放降幅(%)	—	控制在自治区核定范围内		约束性
	8.非化石能源占能源消费总量比例(%)	19	25	[6]	预期性
	9.空气质量优良天数比率	98	98	—	预期性
创新驱动	10.科学技术支出占财政支出比重(%)	0.92	1.25	—	预期性
	11.规模以上工业企业中研发经费支出占比	17.44	30	[12.91]	预期性

第六节 二〇三五年远景目标  
到2035年,基本建成团结、富裕、文明、和谐、美丽的社会主义现代化拉萨,人民生活更加美好,人的全面发展、共同富裕取得更为明显的实质性进展。

——团结拉萨。稳藏首城与固边支撑的安全屏障筑牢提升,藏传佛教与社会主义社会相适应,宗教治理法治化水平进一步加强,各民族深入交往交流交融,中华民族共同体意识深入人心。

——富裕拉萨。以特色产业为主导的现代产业体系基本成型,农业现代化基本实现,基本公共服务实现均等化,中等收入群体显著扩大,城乡区域发展差距显著缩小,城镇居民人均可支配收入超过全国平均水平,农村居民人均可支配收入达到全国上游水平。

——文明拉萨。文化产业繁荣发展,建成文化拉萨、健康拉萨、教育强市、人才强市、体育强市,人民素质和社会文明程度达到新高度,文化软实力显著增强,物质文明、政治文明、精神文明、社会文明、生态文明全面提升。

——和谐拉萨。基本实现社会治理体系和治理能力现代化。重要领域、关键环节改革创新成效显著,城市功能优化,资源配置合理,要素流动顺畅,人口集疏有序、生活便捷充裕。

——美丽拉萨。广泛形成绿色生产生活方式,山水林田湖草沙系统保护的生态文明高地建设取得重大成果,城乡融合、区域协调的城市空间新格局全面形成,国土空间治理能力现代化基本实现,具有青藏高原特色、拉萨特点的生态文明建设格局不断完善。

## 第二章 优化城市空间布局 提升首府城市首位度

统筹城市经济需要、生活需要、生态需要、安全需要,发挥首府城市聚集效应、辐射效应,以“南联北通”为牵引,以联结林周、对接江北为重点,优化城市空间布局,完善城市功能,全面提升拉萨市综合承载能力和资

源配置效率,到2025年,把拉萨打造成引领和带动全区发展的经济中心、科技创新中心、区域金融中心、改革开放高地和高品质生活宜居地,建成青藏高原中心城市,逐步构建横轴向错位发展、纵向分工协作的发展格局,形成高质量发展区域增长极。

## 第一节 优化城市发展布局

构建中心城区、区域中心和功能区、产业园区和特色小镇的城市层级,形成分工合理、层级清晰、有机衔接的城市体系,统筹生产、生活、生态环境,建立健全拉萨市国土空间规划体系。按照“优、拓、强、控”城市发展思路,加快推进城市空间“一心两翼、南联北通”发展,提升经开区、柳梧新区、文化创意园区、空港新区产业集聚效应,推进墨竹工卡县撤县设市,形成主体功能明显、优势突出、高质量发展开发的利用格局,促进城市可持续发展。

### 专栏1 城市发展方向和重点

**“优”:**优化中心城区功能,提高产业层次,提升城市品质。保护好历史性、标志性建筑。加快老旧城区改造与环境整治,拓展地下空间,提高空间利用效率。继续实施城市水系提升工程。按照“景观化、景区化、可进入、可参与”理念,构建“公园、绿道、小游园、微绿地”四级城市绿化体系。

**“拓”:**延伸、开辟城市发展新空间,打造创新驱动发展新引擎。推动堆龙德庆区、达孜区高质量发展,补齐公共服务短板,增加两翼与中心城区的联系,承接老城区功能疏解和人口产业集聚,提升人口密度。加强林周县、曲水县与中心城区互联互通基础设施建设。推进林周撤县设区工作。

**“强”:**高标准、高质量建设高新区和综合保税区,提高产业园区发展质量。完善管理体制,建成全区数字经济创新中心,高新技术产业中心,现代物流集聚区、生产性服务业集聚区,藏民族优秀传统文化鲜活博物馆。打造西藏对外开放新高地。

**“控”:**严格落实国土空间规划,严守“三线一单”,强化空间分区管控,推进“多规合一”。

## 第二节 完善城市综合功能

提高城市治理水平。强化规划执行的刚性约束,增强规划执行的严肃性。制定《拉萨市建设工程规划建设技术导则》,推进供电、供水、道路、通信、天然气、垃圾污水处理等市政设施建设标准化。实施地下综合管廊(沟)安全终身责任制和标准制,规范设置道路交通安全设施,推动电动自行车集中停放场所和充电设施规范化建设,构建系统性、现代化城市安全运营保障体系。严肃查处违法用地和违

类别		2020年	2025年目标	年均增幅	属性
经济发展	12.农牧业人均可支配收入	13208	33667	13	预期性
	13.城镇居民人均可支配收入	43640	71020	10	预期性
	14.城镇居民消费(%)	70.6	73.1	[2.5]	预期性
民生福祉	15.城镇调查失业率	—	建议控制在5.0%以内		预期性
	16.劳动年龄人口平均受教育年限(年)	11.5	13.6	[2.1]	预期性
	17.城镇高校毕业生就业率(%)	—	95	—	预期性
	18.人均公共服务支出	29505	30000	2.46	预期性
安全发展	19.每千人口拥有执业(助理)医师数(位)	2.5	3.25	[0.75]	预期性
	20.森林蓄积量(万方)	11.55	12	[0.45]	预期性
	21.天然气输储量(万立方米)	—	600	—	约束性

法建设行为,专项治理交通拥堵、停车难、扬尘污染、餐饮油烟等“城市病”,有效提升市容市貌,推动机关企事业单位拆墙透绿。推进市县两级规划建设管理部门综合执法,推动执法重心下移,执法事项属地化管理。建设数字化城市运营管理体系,提升专业化、精细化、智能化城市治理的能力水平。培育新时代拉萨城市精神,畅通公众参与监督城市管理的渠道和运行机制,加强城市文明建设。

实施城市更新行动。推进市政道路(桥梁)、停车设施、水电气、环境整治、文体公园、高品质特色商圈等城市基础设施建设,实施城市地下综合管廊(沟)建设工程,统筹推进城镇电力、通信、给排水、有线电视、供暖、天然气等进管廊(沟)。加快环卫设施建设,推进生活垃圾强制分类处理,扎实开展城市“双修”,开展居住社区补短板行动,实施城市“双改”工程,加快完善城市功能。倡导绿色出行,构建通达全城的精品游步道、自行车道路网体系。

**专栏2 城市更新重点领域和任务**  
住房改善:实施保障性住房建设以及老旧小区改造。

城市交通:建设滨河路、和美连心桥、北环西延、藏热大桥、西城大桥、达孜西桥工程,实施交通拥堵节点改造,完善交通循环系统。  
市政管业:实施市政给排水管网提升改造、综合管廊(沟)。

公园绿地:实施拉萨河两岸绿化提升工程、张大公园、东城区绿道步道及附属绿化工程。

综合服务:新建公交场站、充(换)电设施、垃圾无害化处理设施。

城市“双改”:实施居民楼电梯化改造、屋顶绿化美化改造。

## 第三节 疏解提升老城区功能

按照“一个疏解、两个引导”调整优化老城区功能布局,实施八廓街历史文化街区保护修缮与综合提升,加强历史文化古城建大院保护开发,塑造传承优秀传统文化、功能设施完备、彰显地域特色的城市风貌展示区。(下转第五版)