

# 2016年政府工作报告

——2016年11月1日在拉萨市第十一届人民代表大会  
第一次会议上

果 果

各位代表：

现在，我代表市人民政府向大会报告工作，请予审议，并请市政协委员和其他列席人员提出意见。

## 一、过去五年的工作回顾

过去五年，在党中央、国务院的亲切关怀下，在自治区党委、政府的有力领导下，在以齐扎拉同志为书记的市委坚强领导下，在北京、江苏两省市的无私援助下，第十届市人民政府团结带领全市各族人民，深入贯彻落实党的十八大、十八届三中四中五中全会和中央第五次第六次西藏工作座谈会精神，贯彻落实习近平总书记系列重要讲话精神，特别是“治国必治边、治边先稳藏”的重要战略思想和“加强民族团结、建设美丽西藏”的重要指示，贯彻落实区市党委八届六次七次八次全委会精神，始终坚持依法治藏、富民兴藏、长期建藏、凝聚人心、夯实基础的重要原则，统筹推进“五位一体”总体布局，协调推进“四个全面”战略布局，始终坚守“三条底线”，全力实施党建统市、环境立市、文化兴市、产业强市、民生安市、依法治市“六大战略”，全市经济、政治、文化、社会、生态文明建设和党的建设取得重大成就，圆满完成市十届人大一次会议确定的目标任务。

这五年，经济持续领跑全区。我们始终把稳增长、调结构、转方式作为主攻方向，及时研究对策、攻坚克难，全市经济持续高速增长，主要指标占全区比重不断提高。2015年，实现地区生产总值376.73亿元，是2010年的2.1倍，年均增长12.3%，占全区36.6%；全社会固定资产投资达546.04亿元，是2010年的3.1倍，年均增长25.3%，占全区40.7%；社会消费品零售总额达205.8亿元，是2010年的2.3倍，年均增长18.4%，占全区50.4%；财政收入达110.75亿元，是2010年的6.3倍，年均增长44.3%，其中公共财政预算收入82.42亿元，是2010年的5.5倍，年均增长40.6%；72.58亿元债务全部偿清，实现政府“零负债”。

这五年，城市品质有力提升。我们始终把打基础、谋长远作为统筹城乡建设的基本要求，投资15亿元全面改造老城区，新城区建设有序推进，乡村环境连片整治，重点项目强力推进。“东延西扩南跨北联、一城两岸三区”城市发展格局基本形成，城市建成区面积由2010年的62平方公里增加到目前的72平方公里，城市规划区面积由2010年的1480平方公里增加到4700平方公里。城市公共基础设施建设全面加快，城市供暖全覆盖，拉萨河道综合治理迅速推进，迎亲大桥、会展中心等一批地标性建筑建成投用。拉萨被评为国际最佳魅力旅游名城、2015中国十大活力休闲城市、2016东亚及东南亚最受欢迎城市，成功创建全国文明城市、全国双拥模范城市、国家环保模范城市、国家园林城市、国家卫生城市。

这五年，民生福祉持续改善。我们始终把改善民生、凝聚人心作为经济社会发展的出发点和落脚点，持续加大民生投入，严格落实惠民政策，每年投入的民生资金占全年支出总额 70%以上，实现了发展为了人民、发展成果人人共享。2015 年城乡居民人均可支配收入分别达 26908 元、10378 元，是 2010 年的 1.6 倍、2.1 倍，年均增长 10.2%和 15.7%。荣获全国首批民生改善典范城市、中国全面小康突出贡献城市、全国安全感最高城市、百姓幸福感最强城市等殊荣。中国社科院发布的《中国公共服务蓝皮书》显示，拉萨市基本公共服务满意度连续 4 年位列全国 38 个主要城市之首，公共安全连续 5 年排名第一，公共交通、社保就业、城市环境、GDP 杠杆指数 4 项指标连续 4 年排名第一。

过去的五年，是拉萨有史以来发展速度最快、发展质量最高、发展效益最好的五年，是民生显著改善、人民生活水平明显提高的五年，是各族人民参与感、获得感、安全感、幸福感最强的五年。我们主要抓了以下重点工作：

### ——大力实施“党建统市”战略，自身建设全面加强

坚定理想信念。以思想建设为核心，深入贯彻《关于进一步加强干部队伍建设的决定》，深入开展“忠心对党、真心为民、清心律己、公心用权、用心干事”党性教育，引导广大党员干部把严守政治纪律和政治规矩放在首位，坚决做到“西藏离首都北京虽远，但我们的心始终要与以习近平同志为核心的党中央紧紧地贴在一起、紧紧地连在一起”，特别是在反分裂斗争这个重大原则问题上，严格按照中央提出的斗

争方针和策略办事。进一步坚定道路自信、理论自信、制度自信、文化自信，始终与区市党委保持高度一致，市政府领导经济社会发展的能力和水平不断提高，各项决策部署得到不折不扣贯彻执行。

夯实基层基础。深入开展党的群众路线教育实践活动、“三严三实”和“忠诚干净担当”专题教育、“两学一做”学习教育，大力推进“强党、固基、扶村”工作，结成帮扶对子 17853 对，为群众办实事、解难事 38858 件。整合 9 亿元新建、改扩建 226 个村居组织活动场所，有效盘活集体资产，全市 273 个村居均有稳固的集体经济收入。村支书、村主任年工资达到 4 万元，高出自治区 19192 元。开通运行 12345 政府服务热线，累计接听群众来电 26118 个，限时办结率 100%，群众满意率 99.4%，党群干群关系更加密切、更加融洽。

持续正风肃纪。积极推进党风廉政建设和反腐败斗争，认真落实中央八项规定、区党委约法十章、市委八项要求，坚决反对“四风”。投入 1170 多万元建成廉政警示教育基地。查处违纪问题 191 件，给予党纪政纪处分 236 人，移送司法机关 3 人。“三公”经费年均下降 21%，党风政风明显好转。

### ——大力实施“环境立市”战略，城乡面貌日新月异

生态环境显著改善。以构建国家生态安全屏障为核心，投入 3.54 亿元实施“树上山”工程，造林绿化 3323 亩，植树 75 万余株，成活率 80%以上，创造了海拔 3900 米以上人工造林奇迹；规划投入 35.32 亿元实施“河变湖”工程，建设 6 座拦河闸，2#、3#闸建成蓄水，形成湖面 2700 多亩，空气湿

度增加 8%，打造了高原海绵城市建设典范，拉萨河成为国家级水利风景区；投入 93.1 亿元实施“暖入户”工程，建成燃气主干管网 63 公里、次干管网 256 公里，实现城市建成区供暖全覆盖，完成西藏历史上具有里程碑意义的“供暖革命”，2013—2015 年兑现居民用气补贴 3.2 亿元。投入 3.15 亿元保护拉鲁湿地，湿地水域面积扩大 1/3，湿地自我修复能力明显提高；投入 1.93 亿元打造机场高速绿色廊道和绿色水系，投入 1.34 亿元建成首个滨河公园；完成植树造林、退耕还林、退牧还草、防沙治沙 332 万亩，建立首个国家级生态科学观测站，区市两级自然保护区、生态功能区达 27 个，森林覆盖率 19.5%，空气质量优良率常年保持在 95%以上，持续领跑全国内陆城市。

城乡环境持续提升。城市空间不断拓展，编制完成土地利用总规、中心城区控制性详规，加快建设高新区、空港新区、顿珠金融产业园，堆龙德庆撤县设区，曲水县成为国家新型城镇化综合试点县，吞巴成为全国首批特色小镇，甲玛、羊八井等成为全区特色小城镇示范点，农牧区转移人口市民化有序推进，常住人口城镇化率达 46%。城乡建设加快推进，拉日铁路、旁多水利枢纽等一大批重点项目建成投用；投资 21.6 亿元新建改建农村公路 1527.3 公里，建成农村道路 2942.57 公里，乡镇柏油路通畅率达 100%、行政村柏油路通达率达 98.85%，公路通车总里程 4685 公里；建成农牧民安居房 1.63 万套、保障房 1.03 万套，改造棚户区 6273 户 92.3 万平方米，城乡居民人均居住面积达到 33 平方米；完成 227

个村居环境综合整治，创建自治区级生态乡镇 14 个、生态村 140 个，垃圾焚烧发电厂一期正式点火、日处理垃圾 300 吨，城市垃圾无害化处理率 97.5% 以上、城镇污水集中处理率 90% 以上。城市面貌明显改观，嘎玛贡桑等 6 条市政道路改造投用，十大专业市场建设搬迁进展顺利，农贸综合市场、铁器电焊市场搬迁基本完成；投入 4.6 亿元补贴公共交通，开通公交线路 34 条 607.22 公里，年客运量 1016 万人次；持续整治发展环境，严厉打击欺行霸市、强买强卖、敲诈勒索等违法行为，市场秩序不断规范。

政务环境更加优化。全面推进“放管服”改革，取消行政审批事项 14 项，4 项行政审批事项转为政府内部管理，取消、停征、免征 19 项行政事业性收费项目。不断完善市县乡三级政务服务体系，市民服务中心通过国家级政务服务标准化考核验收，169 项行政审批、12 项便民服务集中进驻，累计办理行政审批事项 93 万余件，按时办结率 99.9% 以上。公共资源交易中心建成投用，工程建设、政府采购、土地出让全部纳入统一集中监管。稳步推进政府信息公开，建成触摸查询平台 271 个，主动公开政务信息 2 万余条、依法申请公开 94 条，服务水平持续提高。

推进重点领域改革。深化客运体制改革，完成旅游客运企业兼并重组和中巴车、出租车、旅游车改制，实现公车公营，班线客运改革全面启动、迅速推进。深化农村改革，完成 4.35 万户 62.9 万亩农村土地承包经营权确权登记颁证，依法稳慎推进农村集体经营性建设用地入市、农民住房财产

权抵押，整合推进不动产权统一登记，颁发西藏首批不动产统一登记证书。深化国企改革，加强国资监管，组建净土产业、旅游投资等 16 家国企，总资产 469.88 亿元，是 2010 年的 46.2 倍，年均翻一番，国有经济活力、影响力、抗风险能力显著增强。深化开放性经济体制改革，简化整合投资项目报建手续，规范管理投融资平台，推行政府投资项目代建制，成功举办“全国民营企业家拉萨行”、“中国光彩事业西藏行”拉萨专场活动，引进项目 1324 个，落地资金 752.88 亿元，是“十一五”的 4.5 倍，年均增长 35.2%。

### ——大力实施“文化兴市”战略，特色文化繁荣发展

精神文明建设取得新成就。大力弘扬社会主义核心价值观，持续开展中国梦、“3·28”百万农奴解放纪念日、新旧西藏对比、民族团结进步宣传，深入开展“八看、一算账、一揭批、四增强”感党恩主题教育，城乡居民科学文化素养和健康文明素质普遍提高。全国文明城市创建成果不断巩固，拉萨成功蝉联全国文明城市，曲水县获得全国县级文明城市提名资格，全国文明村镇（单位）达到 21 个、自治区文明村镇达到 71 个，进一步打牢了各族人民共同团结奋斗、共同繁荣发展的思想基础。

文化产业发展实现新跨越。编制《文化产业发展规划（2013—2020）》，投入 300 亿元建设西藏文化旅游创意园区，成为国家级文化产业示范（试验）园。成功推出《文成公主》藏文化大型史诗实景剧，累计接待观众 110.5 万人次，实现票房、衍生品及配套服务收入 4.74 亿元，成为西藏文化旅游

融合发展新名片。文化产业大厦竣工投用，娘热民俗风情园、藏民族礼仪文化（哈达）产业、藏汉融合陶瓷艺术入选文化部藏羌彝文化产业走廊重点项目库，文化产业竞争力明显提升。健全扶持文化产业发展配套政策，拨付文化产业扶持资金 9514 万元，积极推进尼木三绝技艺展示区等建设，城关区古艺建筑美术公司等被命名为国家级文化产业示范基地，新华书店等 11 个单位被命名为自治区级文化产业示范基地，文化产业辐射力明显增强。

公共文化服务迈上新台阶。不断健全公共文化服务体系，初步形成市县乡村公共文化服务网络，农家书屋、寺庙书屋、广播电视、电影放映、信息共享等惠民工程实现全覆盖，公共文化设施全部免费开放，广播、电视综合人口覆盖率 98.02% 和 98.3%。开辟拉萨广播电视台藏语综合频道、文化旅游频道等文化传播新渠道，藏语综合频道上星播出，国家公共文化服务体系示范区创建工作稳步推进。加强文化遗产保护，出台老城区保护条例、古村落保护条例等法规，完成大昭寺周边环境整治、清政府驻藏大臣衙门旧址陈列馆修复等重大项目，对 7 条街区、56 座古建大院进行特色风貌保护和保护性修复，20 项国家级、31 项自治区级非物质文化遗产代表作得到有效传承。大力推广全民健身，组建全区首支职业男子篮球队、足球队，深入开展“幸福拉萨”规范舞等健身活动，群众文体生活丰富多采。

### ——大力实施“产业强市”战略，发展动力持续增强

净土健康产业全面发展。围绕绿色健康目标，开创性发



展净土健康产业，天然饮用水、奶业等九大主导产业逐步壮大，饮品、食品、药品、饰品四大拳头产品脱颖而出，城关净土智昭、堆龙香雄美朵、当雄“羊八井—格达”新能源等一批净土健康产业示范园建设强势推进，“拉萨净土”区域公用品牌影响力日渐彰显，2015年总产值达60亿元，企业达89家，其中规模以上企业26家，汇源、蒙牛等知名企业入驻拉萨，30多种产品走进内地高端市场。

农牧业稳定发展。严守53万亩耕地红线，发放支农资金9482万元，落实标准化生产及高产创建示范田88万亩、测土配方施肥示范田61万亩，主要农作物良种覆盖率95.3%。2015年完成农林牧渔总产值23.3亿元，牲畜存栏133.37万头（只、匹）；农牧民专业合作社746家，带动2.63万户6.73万人增收；投资6.48亿元实施农开项目90个，直接带动2.15万户农牧民增收。

特色工业持续发展。壮大特色工业规模，培育产值超亿元企业20家，2015年完成工业总产值115.78亿元、增加值43.82亿元、税收9.21亿元，是2010年的2.8倍、2.2倍、3.7倍，年均增长23.4%、15%、29.9%。发展园区经济，推动产业向园区集聚、企业向园区集中，2015年实现园区工业总产值45.29亿元、增加值18.63亿元、税收4.52亿元，是2010年的4.5倍、4.2倍、6.3倍，年均增长35.2%、33.1%、40.4%。

现代服务业加快发展。大力培育新业态和新商业模式，依托雪顿节、藏博会等节庆活动精心打造会展经济，西藏会展中心、八廓商城建成投用，东嘎片区物流、城关亨通物流

建成运营，空港新区现代物流服务区加快建设，区域性服务能力显著增强。精心打造国际文化旅游城市，大力实施景点景区提档升级工程，香格里拉大酒店、圣地天堂洲际大饭店建成开业，星级宾馆达到 139 家、A 级景区达到 16 个，接待游客由 2010 年的 413.42 万人次增至 2015 年的 1179.03 万人次，旅游收入由 42.11 亿元增至 154.93 亿元，年均增长 23.32%、29.76%。大力发展网络信息服务，登记注册电子商务市场主体 261 家，注册资金 26.9 亿元，2015 年电子商务交易额达到 3441 万元。

“双创”活力不断增强。实施创新驱动发展战略，出台《关于加强新时期人才工作的意见》，引进 634 名急需紧缺人才、45 名拥有国家发明专利人才，设立全区首个院士工作室、人才管理改革试验区，实现国家“千人计划”专家零突破。用足用活非公经济发展优惠政策，非公经济组织 6.09 万户，注册资金 1428.1 亿元，商标总量 4230 件、驰名商标 13 件、著名商标 62 件、地理证明商标 1 件。大力支持小微企业发展，出台“双创”支持政策 92 项，减免税收 1.13 亿元，成立全区首个众创空间、大学生创业孵化园，成功入围全国小微企业创业创新基地示范城市。市级投入科技经费 1.53 亿元，知识产权拥有量超过 600 件，14 家企业被认定为国家级高新技术企业，科技对经济社会发展贡献率达 42%，对农牧业贡献率达 48%，万元 GDP 能耗下降 12%，成为国家循环经济示范城市建设试点。

——大力实施“民生安市”战略，保障能力明显提高

扩大劳动就业。创新开展“四业工程”，累计培训 17.6 万人次，开发就业岗位 6.2 万个，新增城镇就业 5.5 万人，农牧区劳动力转移就业 85.2 万人次，连续五年保持城镇零就业家庭动态清零，城镇登记失业率控制在 2.2% 以内，有就业意愿的应届高校毕业生就业率达 98% 以上，困难家庭高校毕业生就业率达 100%。

完善社会保障。统筹城乡的社会保障制度实现全覆盖，社保参保 46.71 万人，城乡低保标准达到年人均 8280 元、2650 元，分别高出自治区 600 元和 100 元；农村五保户供养标准年人均 5710 元，高出自治区 970 元。建立社会救助信息直报系统、医疗救助“一站式”即时结算服务平台，个人医疗救助年封顶线 25 万元，高出全区平均水平 4 万元。大力关爱弱势群体，未成年人救助保护中心运行良好，五保老人意愿集中供养率和孤残儿童集中收养率均达 100%，领先全区。

打造优质教育。颁布实施《关于加快教育改革的发展的意见》《振兴教育教学质量三年行动计划》，致力推进优质教育均衡化、均等化发展，5 县区通过国家义务教育均衡发展验收，城镇学前三年毛入园率 96%，农牧区学前两年入园率 88%，小学学龄儿童纯入学率 99.93%、巩固率 99.04%，初中毛入学率 102.59%、巩固率 98.07%，高中毛入学率 89.5%，三类残疾儿童少年入学率 76%，青壮年文盲率降至 1% 以内。推进教育体制综合改革，优化调整中小学布局，教育城一期建成投用，新建 161 所中小学校，一职校、二职校全面运行，高等教育办学水平稳步提升。“三包”政策从幼儿园到高中全

覆盖，贫困学生资助体系普惠推进，五年下拨“三包”经费11.52亿元、营养改善经费1.07亿元、资助金3000万元。教育受援形成“组团式”新格局，北京江苏择优选派21名校长、195名教师进藏支教，中小学生在拉萨就能同等享受内地优质教育资源，2016年北京实验中学、江苏实验中学高考上线率达89.2%和84.4%，较2015年分别提高8.8个和4.7个百分点。每年投入1000万元，重奖优秀教师、先进教育工作者，尊师重教的氛围更加浓厚。

优化卫生服务。率先在全区启动县级公立医院改革，建立分级诊疗制度、农牧区“先诊疗、后结算”医疗制度和县乡一体化管理机制，全面实现市县乡村国家基本药物“零差率”销售，年人均医疗补助提高至420元，地方病救治率100%，城乡卫生监督覆盖率98%以上，城乡居民、寺庙僧尼免费健康体检率99.9%和100%，人均预期寿命达到68.2岁。建立婴幼儿住院救治、孕产妇住院分娩绿色通道，费用全额报销，孕产妇、婴儿死亡率降至45.9/十万和7.5‰，免费治疗先心病患者434人。开启医疗卫生人才组团式受援新模式，北京江苏择优选派196名医护人员进藏工作，市医院“三乙”顺利挂牌，建成东城医院，城乡居民医疗卫生健康服务能力逐步提高。食药监管体制改革统筹推进，机构不断健全，群众饮食用药安全得到有效保障。

推进扶贫脱贫。采取整乡推进、连片开发、定点扶贫、金融扶贫、产业扶贫等模式，投入资金16.39亿元，发放贴息贷款10.3亿元，实施扶贫开发项目897项，7.9万人实现脱

贫，贫困发生率由 2010 年的 29.6% 下降到 2015 年的 14.2%。全市建档立卡的 44162 名贫困人员，在“十三五”开局之年已有 28699 人脱贫，334 户 1289 名贫困群众搬进新居，城关区率先在全区稳定实现脱贫摘帽。

保障物价平稳。针对性出台稳控物价重点措施，完善社保标准与物价上涨挂钩联动机制，每年安排 1000 万元基金平抑物价，异地调运牛羊肉、酥油等物资，设立 13 个惠民直销点，投放 160 辆蔬菜直销车，每天配备 10 万余斤新鲜蔬菜惠民销售，市场供应充足，有效平抑物价，居民消费价格指数控制在 3.5% 以内。

### ——大力实施“依法治市”战略，社会局势和谐稳定

法治建设平稳推进。坚决执行市委决策，依法主动接受市人大及其常委会的法律监督和市政协的民主监督，五年办理人大建议议案 637 件、政协提案 615 件，办结率 100%，满意率 95% 以上。加快建设法治政府，制定法治政府实施意见、年度行动计划、考核指标体系，颁布重大行政决策程序规定，政府决策的科学化、民主化、规范化水平得到提升。加强政府立法，提请市人大常委会审议地方性法规 5 件，政府规章备案审查 24 件，颁布政府规章、规范性文件 40 件。探索综合执法，整合国土规划、水利环保、安全生产、城市管理、食药监管等执法职能，组建城市综合联动执法机构，推行跨部门、跨领域综合执法，推动执法重心下移和执法事项属地化管理。推进普法宣传，以法律“七进”为载体，圆满完成“六五”普法，连续 9 年成为全国法治宣传教育先进城市，

初步形成了办事依法、遇事找法、解决问题用法、化解矛盾靠法的良好氛围。

维稳措施有效得力。坚定不移反对分裂，坚决落实自治区十项维稳措施，强化依法维稳顶层设计和制度安排，在全国藏区率先出台《关于严密防范自焚行为的意见》《关于加强区外学经返回僧尼和人员教育管理工作的意见》。以防自焚反自焚为重点，打掉非法地下组织 48 个、梳理涉案人员 6800 余人，破获四省藏区来拉企图自焚案件 23 起、抓获涉案人员 106 人，坚决粉碎了达赖集团企图再次将破坏活动引向拉萨、以达到“核心突破、影响全局”再造“3·14”轰动效应的险恶用心。坚定不移联保联控，圆满完成自治区 50 大庆、纳木错羊年转湖等重大维稳安保任务。牵头组织召开两次全面推进“依法治藏”方略座谈会，与四省藏区建立深化合作、共保稳定机制，社会局势持续稳定、长期稳定、全面稳定。

社会治理不断创新。深入贯彻《关于创新社会治理体制的意见》，探索形成了具有拉萨特色的城镇、寺庙和农牧区三大服务管理模式。在市区和所有县城建成 189 个便民警务站，打造“核心区 1 分钟、其他区域 3 分钟”便民警务圈，全面实行网格化管理、“双联户”模式，全市 16 万户居民共划分联户单位 1.7 万个，实现常住人口全覆盖，群众参与社会治理的主动性、积极性明显增强。深化户籍制度改革，全面推行居住证制度，常住人口均等享受基本公共服务。有效发挥环拉萨“护城河”治安检查站过滤网防控作用，刑事、治安案件连年大幅下降，群众安全感持续提升。

宗教和睦佛事和顺。全面贯彻党的宗教工作基本方针，积极加强和创新寺庙管理，围绕“法、心、权、责”四字原则，在寺庙“六建”基础上，常态开展“六个一”活动，率先开展并顺利完成在编僧尼自然减员补充学经新僧尼试点工作，干部驻寺实现全覆盖。在落实自治区“九有”基础上，增加了修建一个食堂、一个澡堂、一个垃圾池、一栋温室、培养培训一名卫生员五项内容，建成全区首家寺庙僧尼养老院，有效缓解了全市在编僧尼中60岁以上老年僧尼养老问题。常态开展和谐模范寺庙暨爱国守法先进僧尼创建评选活动，评选市级和谐模范寺庙179座次，表彰爱国守法先进僧尼18071人次，群众宗教信仰自由得到充分保障，宗教工作法治化水平全面提升。

民族团结更加紧密。以创建民族团结示范市为契机，在全国首府城市中率先制定《拉萨市民族团结进步条例》，以法律形式规定每年9月为民族团结进步月、9月17日为民族团结进步节。从2012年开始，深入开展共产党员民族团结先锋活动、共青团员闪光行动、少先队员牵手行动、巾帼添彩行动，在全国率先深入推进民族团结教育“七进”活动，编发中小学生民族团结教育三个读本30余万册，使“三个离不开”思想牢牢植根于各族人民心头。修缮建设关帝格萨拉康、民族团结陈列馆等，使之成为重要的爱国主义教育基地。

矛盾纠纷妥善化解。深化信访制度改革，强化源头排查，遵循依法办事，推进诉访分离，推行领导包案化解和分级受理办结制度，推动信访案件在法治轨道内化解。五年接待群

众信访 7564 件 2.52 万人次，全部及时办结，上世纪 80 年代以来的 147 件“钉子案”“骨头案”“棘手案”等历史积案全部妥善化解，实现两个月以内信访事项“零搁置”目标。

安全生产形势稳定。深入开展安全生产大检查大排查大整治专项行动，对非煤矿山等 13 个重点领域进行拉网式排查治理，严格执行客运车辆“两限一警”政策，安全生产形势持续稳定好转。2015 年安全事故、死亡人数、受伤人数、直接经济损失较上年分别下降 5%、31%、12%、78%，连续两年实现重特大安全生产事故“零发生”。

其他事业全面进步。强化防灾减灾，投入 1.4 亿多元建成“西南一流、全国领先”、集“民兵训练、人才培养、兵力预置、国防教育、物资储备、灾害救助”六大功能于一体的民兵综合训练基地，拉萨中央级救灾物资储备库投入使用，救灾物资储备保障能力极大提升。健全救援体系，提升救援能力，有力有序有效处置“3·29”山体滑坡自然灾害、“8·09”道路交通事故。审计、外事、编译、档案、地震、保密、工青妇、气象、人防、人民武装、消防和金融、电力、通信等取得新成绩。

五年来，北京、江苏两省市大力实施经济援藏、教育援藏、就业援藏、科技援藏、干部人才援藏，从人力、物力、技术等方面全面深化对口支援，到位受援投资 30.44 亿元（北京 12.08 亿元、江苏 18.36 亿元），建成城市规划建设展览馆、师专大学生活动中心、群众文体中心、牦牛博物馆、德吉罗布儿童乐园等项目 426 个（北京 191 个、江苏 235 个），选派



602名干部和专技人员援藏建藏，形成了全方位、多层次、宽领域的对口支援格局，为拉萨经济社会发展提供了有力支撑、注入了强劲动力。

各位代表！

五年攻坚克难，成绩来之不易。过去五年取得的成绩，是以习近平同志为核心的党中央英明领导的结果，是自治区党委政府正确领导的结果，是新时期党的治藏方略成功实践的结果，是北京江苏两省市无私援助的结果，更是以齐扎拉书记为班长的八届市委团结带领全市各族人民奋力拼搏的结果。五年来，八届市委以对党的绝对忠诚、对拉萨的无限热爱、对人民的赤子深情、对事业的责任担当，以无比坚定的政治定力和改革魄力，实施新战略、布局新产业、强化新举措，团结带领全市各族人民，开创了拉萨各项事业百舸竞发的生动局面，为率先在全区全面建成小康社会奠定了厚重坚实的工作基础，实践证明，八届市委是一个敢于担当、坚强有力的班子，是一个团结奋进、勇于创新的班子。五年来，市政府坚决贯彻八届市委的决策部署，苦干实干、稳扎稳打，推动经济社会发展站在了新的历史起点上，吹响了全面建成小康社会的决战决胜号角，开启了建设团结美丽健康幸福新拉萨的崭新征程。在此，我代表市人民政府，向所有为拉萨改革发展稳定做出贡献的社会各界人士，表示衷心的感谢并致以崇高的敬意！

五年披荆斩棘，经验弥足珍贵。总结五年的工作，我们深刻体会到：一是党中央系列治藏方略是做好拉萨工作的根

本遵循。中央治藏方略是党 60 多年来治藏、建藏、稳藏、兴藏思想方针政策战略的全面总结和高度概括，凝聚着历代中央领导集体治藏的智慧 and 心血。拉萨的实践充分证明，党中央系列治藏方略是无比英明和正确的，是完全符合拉萨实际的，是深得拉萨各族人民拥护的。我们必须始终深入贯彻中央系列治藏方略，自觉与以习近平同志为核心的党中央保持高度一致，推进拉萨经济社会长足发展和长治久安，与全国一道全面建成小康社会，奋力谱写中华民族伟大复兴中国梦拉萨篇章。

二是区市党委的坚强领导是做好拉萨工作的根本保障。我们始终把坚持党的领导作为一切工作的基础和前提，毫不动摇地坚持党的基本理论、基本路线、基本纲领、基本经验，不折不扣地贯彻执行区市党委的决策部署，筑牢发展稳定的组织基础、思想基础，确保了政府各项工作始终与市委决策部署同调同向同行，以高度的政治自觉推动拉萨各项事业迅猛发展。

三是“六大战略”是做好拉萨工作的根本保证。我们始终在市委“六大战略”的科学引领下，集中精力谋大事、抓要事、解难事，实施建成了一大批事关战略全局的重大项目，谋划办成了一大批打基础、增后劲、惠民生、利长远的大事要事，为经济社会发展增强了造血能力，注入了持续活力。事实证明，“六大战略”是中央治藏方略在拉萨的具体体现，是区党委政府决策部署在拉萨的成功实践，必须长期坚持、持续推进。

四是深化改革是做好拉萨工作的活力源泉。我们始终把深化改革、推动发展作为解决拉萨一切问题的关键，在维护祖国统一、加强民族团结、保障改善民

生、凝聚人心方面大胆改革、行稳致远，开创性打造净土健康和文化旅游两大支撑产业，不仅用发展的办法解决了前进过程中遇到的生态保护、安全生产、社会治理、民生改善难题，而且开创了蹄疾步稳推改革、全面有序促开放的良好局面，为经济社会发展汇聚起磅礴力量。

成绩已属过去，未来任重道远。在肯定成绩的同时，我们也清醒认识到面临的困难和不足。一是反分裂斗争形势依然严峻，创新社会治理任务艰巨。达赖集团破坏拉萨、祸害西藏、分裂祖国的本质没有根本改变，其利用宗教所产生的负面影响长期存在，利用互联网、大数据等现代信息手段创新社会治理的方式仍然滞后，向科技要警力、向科技要治理、向科技要稳定的能力和水平亟待提高。二是基础设施瓶颈制约依然突出，综合保障能力还需加强。交通、能源、通讯等基础设施建设仍然滞后，航空、铁路、公路等交通运输体系、电力等能源体系、水利支撑、信息保障能力不能有效满足经济社会发展需要，特别是不能有效满足净土健康、文化旅游产业跑步前进的需要，经济发展的初级性和依赖性特征明显。三是要素资源瓶颈制约依然存在，激发内生动力任重道远。由于特殊的自然环境和历史原因，人才总量不足、高层次人才匮乏，缺名医名师、少好药好校的问题没有根本改变，金融资本市场不完善，杠杆作用发挥不充分，加上创新研发能力不足，产业竞争力不强，导致经济社会长足发展的内生动力不足。四是政府服务环境有待优化，亟需练好内功提高效率。由于思想观念、能力水平、责任担当、开拓创新等方面

存在的差距，我们的政务环境还不够优化，服务意识还不够主动，行政行为还不够快捷，支撑依法行政的知识储备、能力水平还不能很好适应形势发展的需要和人民群众的期待。对于这些问题，我们必须全力加以解决。

## 二、未来五年的工作安排

未来五年，拉萨面临的机遇与挑战并存，机遇大于挑战，仍处于可以大有作为、也必须大有作为的重要战略机遇期。一是政策措施坚实可靠，为经济社会发展提供了新支撑。以习近平同志为核心的党中央进一步丰富和发展了党的治藏方略，为我们提供了根本遵循。第六次西藏工作座谈会明确了一系列政策措施，为我们提供了坚强的政治保障。对口援助省市的援藏力度进一步加大、援藏形式进一步创新、援藏内容进一步丰富，为我们提供了强大的发展动力。精准扶贫持续释放重大政策红利，为我们补齐了全面小康最突出的短板。二是区位优势全面凸显，为经济社会发展提供了新空间。拉萨作为自治区首府城市、面向南亚开放的中心城市、“一带一路”的重要节点城市、区域性交通枢纽城市，在吸引集聚人才、资本、技术、信息等高端要素，创建内贸外贸融合发展平台，加强对内对外开放，促进国内国外市场互联互通，引领和服务全区等方面潜力巨大、前景广阔。三是造血功能持续增强，为经济社会发展提供了新动能。随着“六大战略”的深入实施，经济建设显著加强，发展速度保持全国前列、综合实力全面提升，净土健康产业蓬勃发展、文化旅游产业突飞猛进，特色产业成功创出品牌、初步形成规模，这些成

果的取得，积累了丰富的经验，奠定了坚实的物质基础，有利于进一步激发强大的发展动能。四是软硬环境不断改善，为经济社会发展提供了新潜力。政府效能建设不断加强、“放管服”改革纵深推进，政府服务发展的水平和能力不断提升。基础设施逐步完善，城市承载能力显著增强，城市品位全面提升。“双创”工作积聚崭新动能，“互联网+”促进转型升级，五大经济功能区长足发展，园区经济提质增效，成为新的经济发展引擎。五是社会局势和谐稳定，为经济社会发展提供了新保障。反分裂斗争和社会治理成效显著，社会局势安定有序，民生保障显著加强，发展成果全民共享，社会活力全面激发，形成了政通人和求奋进、增收致富奔小康的浓厚氛围。

乘风破浪潮头立，扬帆起航正当时。新一届政府肩负着党和人民的殷殷重托，肩负着实现第一个百年奋斗目标的历史重任，我们必须不忘初心、不辱使命，同心同德、群策群力，不折腾、不反复，一张蓝图绘到底、一个目标干到底，努力创造无愧于党、无愧于人民、无愧于时代的优异成绩。

指导思想：高举中国特色社会主义伟大旗帜，以邓小平理论、“三个代表”重要思想、科学发展观为指导，全面贯彻党的十八大、十八届三中四中五中六中全会、中央第六次西藏工作座谈会和市九次党代会精神，深入贯彻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，按照“五位一体”总体布局和“四个全面”战略布局，坚持

依法治藏、富民兴藏、长期建藏、凝聚人心、夯实基础，坚持稳中求快总基调，践行“五大发展理念”，深入实施“六大战略”，始终坚守“三条底线”，努力建设团结美丽健康幸福新拉萨。

奋斗目标：建设团结美丽健康幸福新拉萨，率先在全区全面建成小康社会。

建设团结拉萨，就是推动全市 38 个民族同呼吸、共命运、心连心，和睦相处、和衷共济、和谐发展，各族人民相亲相爱、守望相助，把拉萨建设成为全国民族团结进步示范市。

建设美丽拉萨，就是保持好拉萨的蓝天白云、青山绿水、良好生态，到 2020 年，城市绿化覆盖率、森林覆盖率分别达到 45%和 20%以上，空气质量继续保持国家一级标准，成功创建循环经济示范城市。

建设健康拉萨，就是全方位全周期保障各族群众身心健康、生活和居住环境健康，到 2020 年，公共卫生和医疗服务体系全面覆盖，公共卫生服务和医疗服务水平显著提高，人均预期寿命超过 70 岁，群众享有优质完善的健康服务环境、安全放心的健康食品环境、美丽如画的健康宜居环境、和平安宁的健康社会环境。

建设幸福拉萨，就是到 2020 年，地区生产总值突破 600 亿元、年均增长 10%以上，全社会固定资产投资、公共财政预算收入、社会消费品零售总额年均增长 15%以上，城乡居民人均可支配收入年均增长 10%、15%以上，城镇登记失业

率控制在 2.2%以内，现行标准下的贫困人口全部稳定脱贫，城乡公共服务主要指标达到全国平均水平，让各族群众充分共享改革发展成果。

围绕上述目标，我们将重点抓好六个方面的工作。

**一是坚持“六大战略”，推动创新发展，积极壮大经济增长新引擎。**把创新作为第一动力、把人才作为第一资源，各类要素同步发力，形成理论创新、制度创新、科技创新、文化创新相互促进、共同进步的 innovation 系统。

创新转化双驱动，释放发展新动能。加大特色农畜产品、藏医药、清洁能源等领域创新力度，加快建设高新技术产业园区，积极构筑产学研用紧密结合的区域创新体系。抓住入围小微企业创新创业基地示范城市机遇，促进小微企业“专精特新”发展，引导产业产品向价值链中高端跃升，力争把拉萨建成青藏高原和周边区域重要的创新中心、互联网中心、云计算服务中心、高技术成果转化基地，科技对经济增长的贡献率达到 50%以上，创新成果转化率 30%以上。

投资融资双推动，打造发展新平台。发展资本市场，高标准规划建设顿珠金融产业园，加快组建拉萨地方法人金融机构，扶持小额贷款公司、信用担保机构、保险市场主体多元化发展，新增 5 家上市企业，促进资本市场健康发展，把拉萨建成面向南亚服务的资本“高地”和区域金融中心。重视投资拉动，谋划储备一批重大项目，做深做实项目前期工作，做好土地、资金等要素保障，严格项目路线图管理，强化项目跟踪服务，迅速推进慈觉林文化旅游产业园、香雄美

朵产业园、秀色才纳产业园等十大重点工程建设，既注重投速投量，更注重投向投效，切实提高项目资金到位率和建成投用率，努力保持投资增长后劲。强化招商引资，创新招商项目生成机制、推介机制和跟踪服务机制，借助会展、网络、经贸洽谈等平台，开展招大引强对接服务行动，强力吸引境内外资金、技术、信息和项目，重点引进信誉好、实力强的国内外知名大企业、大集团，力争完成招商引资项目到位资金 1500 亿元。

放权服务双促进，创优发展新环境。深化行政体制改革，推进政府职能转变和管理创新，协同推进简政放权、放管结合、优化服务，全面建立权责清单制度。让企业和群众办事更加方便快捷。深化农村改革，出台土地所有权、承包权、经营权分置办法，依法推进土地经营权有序流转入市，稳妥处置土地遗留问题，坚决打击违法违规用地建设行为。深化国企改革，整合优化市属国企，加强国资监管，充分发挥国企在创新创业、支撑发展、保障民生中的中流砥柱作用，切实提高国企的综合竞争力、市场引领力和社会支撑力，力争到 2020 年市属国企总资产超过 1000 亿元，资产 500 亿元企业 1 家、100 亿元企业 3 家、50 亿元企业 4 家。

引进培养双发力，强化人才新支撑。认真落实市委《关于加强新时期人才工作的意见》，完善人才发展政策体系、配套激励机制，推进人才管理改革试验区和众创空间建设，充分发挥博士服务团作用，统筹实施“领导干部素质提升工程”“企业名家培育工程”，着力引进、培养重点产业紧缺创新人



才 100 名，设立院士工作站、博士后工作站，抢占净土健康产业研究制高点。依托京、苏教育资源，优选 5—10 所高校作为拉萨党政干部在职教育基地，加大干部人才培养培训力度，把拉萨建成全区人才发展高地。

**二是坚持“六大战略”，推动协调发展，奋力谱写共建共  
进新篇章。**坚持“区域协同、城乡一体、产城融合”原则，着力打造引领全区的核心城市、青藏高原的标杆城市、面向南亚的中心城市。

推进城镇化。围绕“东延西扩南跨北联、一城两岸三区”这一布局，推进城市组团式发展，全面实行居住证制度，稳妥推进农业转移人口市民化，常住人口达到 110 万，城镇化率达到 60% 以上，打造 3—5 个宜居宜业的城市副中心。围绕“特色引领、优势互补、错位发展”这一思路，把经开区建成全区实体经济高地、净土健康产业引领区、扩大对外开放主战场、大众创业万众创新示范区、经济转型升级的新引擎；把柳梧高新区建成高原生物技术、互联网和金融产业创新中心，西藏产学研示范基地、产城融合发展的现代化城市典型示范区；把西藏文化旅游创意园区建成国家 5A 级标准的国际文化旅游城市核心景区、西藏文化旅游集散中心；把老城区建成世界文化遗产和历史文化名城保护核心区、优秀民族文化展示区、各族群众交往交流交融示范区；把空港新区建成安全稳定示范区、重要国际航空枢纽、现代物流服务区。围绕“规划一张图、建设一盘棋、管理一张网”这一目标，修编执行新的城市总体规划，编制完善特色村镇规划，推进

多规合一，加快完善东城组团、林周组团、教育城组团、东嘎组团、柳梧组团、空港组团、堆龙新城组团医院、学校、商业网点、社区服务、公共交通等功能配套，实现城市交通流由“中心集聚”向“环网分担”转变。围绕“保护老城区、疏解老城区、建设新城区”这一目标，达孜撤县设区，推进经开区与堆龙德庆区产城融合发展，精心打造吞巴、甲玛、羊八井、纳木错等一批特色小镇，建成5平方公里的堆龙新城、4.49平方公里的墨竹嘎则新区，引导老城区人口、功能逐步向周边城区疏散。围绕“系统化指挥、属地化管理、网格化模式”这一目标，编制执行城市管理工作细则和操作手册，向城关、经开、堆龙、柳梧下移管理重心，下沉监管力量，大力提升城市精细化管理水平，形成合理分工、相互协调、高效管理的工作格局。

壮大产业。大力发展净土健康产业，做大做强做优天然饮用水、高原奶业、藏鸡、特色种植、经济林木等拳头产品，延伸产业链条，重点建设高原奶都，加快建设净土健康产业研究院、净土健康职业技术学院、净土健康产业发展实训基地，完善净土健康产业标准化体系、产品质量安全检测体系，尽快构建起产、学、研“三大摇篮”，力争2020年世界好水年产400万吨、世界好奶年产50万吨，净土健康产业产值突破1000亿元。大力发展文化旅游产业，坚持“健康、特色、精品”导向，深入开发打造纳木错、热振景区、大思金拉错景区、香雄花寨等旅游精品，把吞巴藏香打造成世界上最醇香、最纯正的藏香，把吞巴小镇打造成世界上最美丽、最生

态的旅游小镇，纳木错成功创建国家 5A 级旅游景区、接待游客突破 150 万人次、旅游收入突破 3 亿元。着眼建设全域旅游，重点打造以高原纯净品质为特色的健康旅游、以青藏高原独特山川地貌和藏民族独特历史文化为特色的精品旅游，确保接待游客和旅游收入翻一番，把拉萨建设成为国内领先、世界知名的国际文化旅游城市。大力发展现代农牧业，推进高原特色种植基地、现代畜禽养殖基地建设，建成牦牛良种繁育基地，实施“万户百场十中心”工程，到 2020 年，藏鸡存栏规模达到 100 万只、高产奶牛 10 万头，农林牧渔总产值达到 37.98 亿元、年均增长 10%。大力发展第三产业，改造提升饮食、旅店等传统服务业，加快发展金融、物流、会展等新兴服务业，打造全区商贸服务中心，建设国家物流枢纽城市，到 2020 年三产增加值突破 450 亿元，年均增长 12%。大力发展特色工业，以经开区、高新区、工业园为依托，以建筑建材、优势矿产、新型能源为重点，加快建设高原特色工业基地，到 2020 年工业增加值突破 181 亿元、年均增长 20%，工业税收突破 25 亿元、年均增长 25%。

完善设施。完善市政设施，加快推进纳金水厂、城市地下综合管廊、滨河公园二期等建设，开工建设城市轨道交通、滨河大道（纳金大桥至柳东大桥段），不断提升城市承载能力。完善农村设施，加快推进城镇基础设施向农村延伸，继续实施“八到农家”工程，健全村文化活动场所、体育健身场所、卫生室、幼儿园、农牧区流通网络等设施，构建新型农村社区综合服务体系。完善交通路网，加速建设拉萨至山南快速

通道，配合拉萨至日喀则、那曲高等级公路项目建设和贡嘎机场航站区改扩建，建成城市环线并及早通车，加紧推进林周机场项目前期工作、力争早日开工，开工建设城关至林周隧道，构建航空、铁路、公路综合交通运输体系。完善水利设施，加快帕古水库、堆曲灌区、城市防洪体系建设，提升综合防洪能力；实施城乡饮用水安全巩固提升工程，确保集中式饮用水水源地水质达标率保持 100%。完善信息设施，顺应互联网急速发展浪潮，建设“数字拉萨”“智慧城市”，整合投入 300 亿元把拉萨打造成为西部一流、面向南亚的大数据中心。实施“互联网+”行动计划，推进互联网与净土健康、文化旅游等实体经济深度融合发展，打造全新信息产业。

繁荣文化。提升文明素质，弘扬以爱国主义为核心的民族精神、以改革创新为核心的时代精神、以艰苦奋斗为核心的“长征”“老西藏”“两路”精神，开展“培育社会主义核心价值观从娃娃抓起”活动，建设学习型城市，巩固文明城市创建成果，到 2020 年，文明县区创建率达到 80%以上，文明村镇、文明单位创建率达到 60%以上。繁荣文化事业，推进文化体制改革，实施文化惠民工程，深化“五下乡”“四进社区”活动，建设县区广播电视中心，创办《拉萨日报》。挖掘保护红色文化资源，推进古城申遗，加强名城名镇名村文物保护管理，传承非物质文化遗产，建成投用非物质文化遗产博物馆。推进传统媒体与新兴媒体深度融合，讲好拉萨故事，努力建成国家公共文化服务体系示范区。壮大文化产业，建设国家藏羌彝文化产业长廊项目，创作完成《金城公主》

电视剧和室内舞台剧、《阿古顿巴》动画片，建设藏学研究中心，筹建象雄文化研究中心，把我市打造成为具有重要影响力的藏文化研究和交流基地；打造更多文艺精品，推动西藏文化旅游创意园区加快发展，大力发展文化创意、文博会展、动漫游戏等新业态，到2020年文化产业占GDP的比重超过3.5%，让文化繁荣始终成为拉萨经济社会发展的强大力量。

打造品牌。深入实施“质量兴市”战略和品牌战略，以培育“拉萨净土”区域公用品牌为重点，大力开展质量强市、质量强业、质量强企业建设，建立产品品牌认证工作保障体系，突出培育产业名牌，鼓励引导申请“三品一标”，着力打造“名声响”“质量强”“牌子亮”的一支奶和一支水，到2020年，培育中国驰名商标2个以上、西藏名牌产品10个以上，著名商标保有量年均增长15%。

**三是坚持“六大战略”，推动绿色发展，努力构建生态文明新家园。**牢记习总书记“最大的价值在生态、最大的责任在生态、最大的潜力也在生态”的谆谆教诲，严守生态红线、底线、高压线，努力建设生态拉萨。

建设生态家园。坚持保护与发展并重、污染防治与生态修复并举，实施“绿地工程”“碧水工程”“蓝天工程”“生物保护工程”“宁静工程”“净土工程”，完善领导干部任期生态环境监管制度和政绩考核制度，开展领导干部自然资源保护离任审计，实行环境保护“一票否决”制、生态环境损害终身追究制。落实“气十条”“水十条”“土十条”，治理空气污染源、土地荒漠化、噪音污染，修复土壤生态，加大植树造

林和草地、湿地、天然林保护力度，实施拉鲁湿地生态保护三期工程，推进南北山和拉萨河流域造林绿化，建设城市湿地公园，打造“15分钟绿地便民服务圈”，确保大气环境质量优良率保持在95%以上、生活污水处理率95%以上、城市人均公共绿地12.12平方米以上，县城污水处理实现全覆盖，成功创建国家生态城市，50%的行政村达到美丽乡村国家标准。

强化资源节约。坚持完善产业发展准入负面清单，严禁“三高”项目进驻拉萨，鼓励发展节能降耗产品产业，广泛运用新技术新产品新材料，对新建建筑强制运用节能设计标准，使用品质优良、绿色环保的节能型装配式建材，对既有建筑开展节能改造。实施最严格的水资源保护、耕地保护制度，节约集约利用土地，推行阶梯水、电、气价，推进生活垃圾分类、再生资源回收利用，利用价格杠杆促进资源节约，引导城乡居民形成勤俭节约、节能环保、绿色低碳、文明健康的生活方式。

发展循环经济。实施近零碳排放区示范工程，大力发展科技含量高、资源消耗低、环境污染少的绿色产业，鼓励支持企业技改，到2020年创建100家清洁生产示范企业，实现企业循环生产、产业循环组合、园区循环改造、生态循环服务。巩固环保模范城市创建成果，建设生态气象保障综合体系，落实生态补偿机制，构建绿色考核体系，优化生态功能区，让生态美好始终成为拉萨经济社会发展的重要标志。

**四是坚持“六大战略”，推动开放发展，不断开创互利共**

**赢新局面。**立足面向南亚开放中心城市的定位，尽快创建“五大根据地”，形成更高水平的开放格局，实现合作共赢。

有序扩大开放。主动对接“一带一路”战略，营造开放环境，争取开放政策，加速融入环喜马拉雅经济合作带，踊跃参与“孟中印缅经济走廊”建设。深化与南亚各国在农牧业、净土健康、矿产能源、文化旅游、金融商贸等领域的交流合作，加快建设拉萨综合保税区和保税物流园区，设立免税商场，在尼泊尔建设生产贸易基地、开办中尼工业园，到2020年进出口总额达到100亿美元。

加强区域合作。积极推进跨地区合作交流，充分发挥北京、上海、深圳、南京、成都等地6个产业交流中心作用，加快融入成渝、陕甘青宁经济圈和长三角、珠三角、京津冀经济区，深化四省藏区12州县产业互补、经济互融、人文互通。加快推进拉萨山南一体化建设，加强与区内兄弟地市在交通、旅游、水利、环保、物流等领域的合作，建立更加紧密的经贸关系、共享体系、共赢机制，打造以拉萨为核心的西藏3小时经济圈。

深化受援工作。完善社会治理领域对口受援机制，巩固教育、医疗组团式援藏机制，拓展社会治理领域交流合作机制，关心支持鼓励援藏干部和技术人员干事创业、建功立业。完善产业培育领域对口受援机制，加快实施尼木藏鸡原种保护基地、曲水才纳产业园区等受援项目，大力发展“飞地经济”，共同建设产业合作示范区，携手打造“高原经济改革创新示范区”，推动受援工作重点由项目、资金向人才、产业、

市场转变，实现优势互补、共同发展，力争“十三五”期间落实受援资金 40 亿元以上。

**五是坚持“六大战略”，推动共享发展，全面开启健康幸福新生活。**坚持以人民为中心，以保障改善民生为重点，大力发展各项社会事业，使改革发展稳定成果更多更公平惠及全体人民。

建设健康拉萨。优化健康环境，巩固创卫成果，健全食品药品安全监管体系，创建国家食品安全城市，建立环境与健康监测、调查、风险评估制度，让群众享有全方位全周期的健康保障；广泛开展全民健身运动，办好残疾人运动会、半程马拉松、纳木错徒步、净土足球篮球等赛事，推动高原体育事业蓬勃发展。提升健康服务，加强以市县医院能力提升、乡镇卫生院标准化建设、村（社区）卫生服务全覆盖为重点的三级医疗卫生服务网络建设，成立高原病研究中心，加大抗高原缺氧药物研发推广力度，加强地方病、高原病、传染病、慢性病防治，到 2020 年人均基本公共卫生服务经费达到 100 元，孕产妇死亡率、婴幼儿死亡率、5 岁以下儿童死亡率分别控制在 38/十万、5.3‰和 6‰以下。强化健康保障，建成投用白定医院，依托东城医院实施健康拉萨智慧医疗项目，打造西部最大的网上诊断医院；加快公立医院改革，破除以药养医体制，加强住院医师、全科医师规范化培训，强化待遇与医术挂钩的薪酬分配机制，鼓励医护人员钻研技艺，提升专业水平；支持藏医药继承创新，依托科学技术推进藏医药生产现代化，建成市、县藏医院，力争“十三五”



期间，市人民医院成功创建“三甲”、白定医院达到“三甲”水平、各县综合医院全部达到“二甲”标准，每千人口卫生技术人员达到 6.9 人，实现“小病不出乡、中病不出县、大病不出市”目标。

全面精准脱贫。围绕“两年脱贫、三年巩固”目标，全面落实“六项措施”，因村因户因人精准施策，扎实推进易地扶贫搬迁，着力培育富民多元产业，努力实现贫困人口人均可支配收入年均增长 17% 以上，确保 2017 年底 11237 户 44162 名建档立卡贫困人口全部脱贫，实现不愁吃、不愁穿、不愁住，有技能、有就业、有钱花，义务教育有保障、基本医疗有保障、社会保障有保障，确保各族群众小康路上“不掉队”。

扩大就业创业。深入实施“四业工程”，完善培训服务体系，提高劳动者就业能力，对城镇就业困难人员提供托底帮扶，新增城镇就业 4 万人，转移农村剩余劳动力 82.15 万人次，动态消除城镇“零就业”家庭。持续推进创业型城市建设，完善创业政策，设立创业基金，鼓励高校毕业生、复转军人、失地群众、农村能人自主创业，城镇登记失业率控制在 2.2% 以内。构建和谐劳动关系，健全劳动关系协调机制，完善劳动争议调处机制，依法保障劳动双方合法权益。

优先发展教育。巩固深化教育改革成果，优化教育资源配置，促进城乡教育均衡发展，大力推进“盟校共同体建设”和“名校办分校”计划，加大各类学校标准化、信息化建设力度，建成投用教育城二期工程，着力打造西藏集中规模办学高地，满足适龄儿童进名校、上好学的需求。全面推进素

质教育，加快发展学前教育，不断加强特殊教育，努力普及高中教育，探索建立“产业园区+标准厂房+职业教育”的发展模式，推动职业教育走在西部地区前列；切实抓好双语教育，加快拉萨师专迁址扩建，打造民族特色鲜明的师范本科院校；构建城乡教育对口帮扶机制，每年选派200名教师进藏开展组团式支教，组织100名教师到内地成建制培训，促进信息技术与学科教学深度融合，全面提升教育教学质量。落实教育惠民政策，提高“三包”标准，全面推进农牧区义务教育学生营养改善计划，实现家庭经济困难学生资助、学生营养餐全城配送、农民工子女公平接受义务教育全覆盖。

健全保障体系。完善覆盖城乡的社会保险体系和社会救助体系，推进机关事业单位和国有企业养老保险制度改革，城乡居民大病保险制度实现全覆盖，到2020年五险参保突破50万人。健全未成年人保护、残疾人五保老人孤儿关爱服务体系，扩大临时救助覆盖面，逐年提高城乡居民低保标准，确保在全区始终领先。

加强住房保障。全力推进保障性住房建设，大力推进棚户区改造、危旧房改造和新型农村社区建设，有序推进老旧小区综合整治，完善改造安置政策，提高货币化安置率，加快推进加荣、加措、洛堆棚户区改造和老城区危房改造、雄嘎小区基础设施改造，加快小康安居工程建设进度，完善干部职工住房租赁、购买机制，全面改善低收入群体和干部职工住房条件。“十三五”期间，完成47016户棚户区、城中村和危房改造，建成保障性住房256万平方米，公租房16392

套、周转房 28703 套，海拔 4500 米以上、居住环境差且有意愿搬迁的农牧民全部搬迁。

有效稳控物价。把调控物价作为各级政府的重要担当，在源头上做增量、流通中降成本、市场里严监管、补贴时抓精准，加强各类物资调运储备和市场投放，保障粮油肉蛋等生活必需品平价供应，提高城市快速消费品等民生物资配送和冷链物流能力，保障物价平稳。

**六是坚持“六大战略”，推动和谐发展，奋力建设团结稳定新拉萨。**充分发挥法治的引领、规范和保障作用，促进拉萨长治久安。

加强法治建设。深入贯彻依法治市重大战略部署，全面落实《民族区域自治法》，加强改进政府立法，健全地方性法规规章体系，加强综合行政执法队伍建设，全面落实行政执法责任制，深入开展“七五”普法，推进法律“七进”，营造尊法、学法、守法、用法的良好氛围和公平、公正、透明、稳定的法治环境。

坚决打击分裂。坚持对达赖集团斗争方针不动摇，发挥五省区藏区“依法治藏”联防联控联处机制作用，以“防暴恐、防自焚、防聚集、防极端、防软对抗”为重点，深化细化自治区十项维稳措施，完善细化突发事件处置预案，严密防范和严厉打击各类分裂破坏活动，依法严厉打击暴力恐怖犯罪。牢牢掌握反分裂斗争主动权，把握正确舆论导向，掌握网络主流舆论，维护主导话语权，教育引导各族群众自觉与达赖集团划清界限，不断增强反分裂斗争的思想自觉、行

动自觉。

创新社会治理。深化“网格化”“双联户”服务管理模式，完善立体化社会治安防控体系，构建全民共建共享的社会治理格局。大力开展阳光信访、责任信访、法治信访，健全完善民意诉求表达机制、领导包案化解机制、社会稳定风险评估机制、信访矛盾联席督办机制，推进诉访分离，坚决把矛盾纠纷化解在萌芽状态，把信访问题解决在基层属地。按照安全生产“954”工作思路，严格落实党政同责、一岗双责、失职追责，强化道路交通、特种设备等重点领域的监督检查，加快数字交通建设步伐，率先在全区建成道路运输安全生产指挥平台，坚决遏制重特大安全事故发生，确保人民群众生命财产安全。加强防灾减灾和公共安全，加快建设重点防灾设施和灾害监测预警系统，完善人防设施，提高应急救援能力。

巩固民族团结。全面贯彻党的民族政策，推动建立相互嵌入式的社会结构和社区环境，不断增进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。深入推进民族团结宣传教育“七进”，有效开展民族团结进步月、进步节和民族团结表彰活动，深化军政军民团结，促进各民族交往交流交融。

依法管理宗教。全面贯彻党的宗教工作基本方针，充分尊重和保障各族群众宗教信仰自由，积极引导藏传佛教与社会主义社会相适应。巩固寺庙管理长效机制，完善依法管理、社会管理、民主管理相结合的寺庙管理体系，提升寺庙“六

建”水平。完善寺庙公共服务，深入落实“9+5”“六个一”“一覆盖”“一教育”“一工程”等利寺惠僧政策，持续创建和谐模范寺庙，评选爱国守法先进僧尼，加强宗教界代表人士队伍建设，办好西藏佛学院拉萨寺庙分院，以社会主义核心价值观引领教规教义阐释工作，确保宗教和睦、佛事和顺、寺庙和谐。

### 三、全面加强政府自身建设

站在新的历史起点上，面对新形势、新任务、新要求，新一届政府班子将继续苦干实干科学干、说办就办马上办，努力建设勤政廉政、务实高效、敢于担当、人民满意的政府。

强化看齐意识。进一步增强政治意识、大局意识、核心意识、看齐意识，始终在思想上政治上行动上与以习近平同志为核心的党中央保持高度一致，坚定不移贯彻落实自治区党委政府和市委决策部署，全力维护工作大局，永葆共产党人的奋斗精神，永葆对人民的赤子之心，不断把对党绝对忠诚推向前进。

强化依法行政。牢固树立宪法法律权威，全面贯彻《法治政府建设实施纲要》，依法主动接受人大法律监督和工作监督、政协民主监督、社会舆论监督。建立政府学法制度，健全政府法律顾问制度，加强城市管理、公共服务、生态环保、网络信息等重点领域立法。严格执行工作规则和重大事项请示报告制度，完善公众参与、专家论证、风险评估、合法性审查等重大决策程序。开通政务服务APP和政府微信平台，大力推进政务公开，让行政权力在法治轨道和阳光下运

行，不断把法治政府建设推向前进。

强化工作效能。大力倡导“说办就办、马上就办”的工作作风，多做少说、真抓实干、注重实效。持续推进“放管服”改革，探索政务服务新模式，组建政务服务中心，规范公共资源交易，减少行政审批事项，建立权责清单。积极推进“互联网+政务服务”，推动政务服务跨区域、跨层级、跨部门协同，确保80%以上公共服务事项网上办理，让数据多跑路、群众少跑腿，以实际行动为群众谋利益、办实事、解难事，不断把效能政府建设推向前进。

强化责任担当。始终铭记“有多大担当才能干多大事业，尽多大责任才会有多大成就”，增强忧患意识，加快知识更新，加强实践锻炼，敢于较真碰硬、敢于严督实查、敢于担当担责，努力成为履职尽责的行家里手。建立容错纠错机制，完善鼓励激励机制，落实能上能下机制，重用实干者、支持改革者、鼓励创业者、批评空谈者、调整平庸者、追究失职者，努力建设一支忠诚干净担当的高素质公务员队伍，不断把责任政府建设推向前进。

强化廉政建设。持之以恒纠正“四风”，自觉践行“三严三实”要求，深入开展“两学一做”学习教育，坚决落实中央八项规定、区党委约法十章、市委八项要求。认真履行党风廉政、信访稳定和安全生产“一岗双责”，强化行政监察、审计监督、责任追究，完善惩治和预防腐败体系，以反腐倡廉的新成效保障发展、取信于民，不断把廉洁政府建设推向前进。

各位代表!

责任入心唯倾力，重任在肩当笃行! 让我们更加紧密地团结在以习近平同志为核心的党中央周围，在自治区党委政府和市委的坚强领导下，紧紧依靠全市干部群众，履职尽责践忠诚、务实干净干事业、创新提升勇担当，不忘初心、继续前进，干在实处、走在前列，走好我们新的长征路，为建设团结美丽健康幸福新拉萨、率先在全区全面建成小康社会而努力奋斗!

## 名词解释

- 1.五位一体：经济建设、政治建设、文化建设、社会建设、生态文明建设。
- 2.四个全面：全面建成小康社会、全面深化改革、全面依法治国、全面从严治党。
- 3.三条底线：和谐稳定底线、生态保护底线、安全生产底线。
- 4.六大战略：党建统市战略、环境立市战略、文化兴市战略、产业强市战略、民生安市战略、依法治市战略。
- 5.三严三实：严以修身、严以用权、严以律己，谋事要实、创业要实、做人要实。
- 6.两学一做：学党章党规、学系列讲话，做合格党员。
- 7.四风：形式主义、官僚主义、享乐主义、奢靡之风。
- 8.八项规定：改进调查研究，轻车简从，精简会议活动、切实改进会风，精简文件简报、切实改进文风，规范出访活动，改进警卫工作，严格文稿发表，厉行勤俭节约。
- 9.约法十章：坚持立场坚定、保持一致，坚持旗帜鲜明、反对分裂，坚持加强学习、解放思想，坚持总揽全局、民主集中，坚持同心同德、维护团结，坚持牢记宗旨、服务群众，坚持求真务实、真抓实干，坚持恪尽职守、勤政高效，坚持艰苦奋斗、清正廉洁，坚持精文减会、转变作风。
- 10.八项要求：加强调研工作，切实掌握实情；严控会议规模，切实改进会风；严控发文数量，切实改进文风；严格审批程序，切实改进事风；严格宣传报道，切实提升质量；严控评



比活动，切实规范表彰；严格信访制度，切实化解矛盾；严格廉洁自律，切实厉行节约。

11.三公经费：财政拨款支出安排的出国（境）费、车辆购置及运行费、公务接待费。

12.海绵城市：城市能够像海绵一样，在适应环境变化和应对自然灾害等方面具有良好的“弹性”，下雨时吸水、蓄水、渗水、净水，需要时将蓄存的水“释放”并加以利用。

13.东延西扩南跨北联：贯彻实施“东延西扩、跨河发展”的城市空间发展战略，分别在主城区东侧、西侧、南侧建设东城新区、东嘎新区和柳梧新区，北侧加快建设步伐与林周县城相连。

14.十大专业市场：木材交易市场、旧货市场、铁器电焊加工市场、钢材市场、工程机械交易市场、活禽定点屠宰场、牛羊屠宰场、二手车交易市场、娘热路综合农贸市场、虫草市场。

15.八看、一算账、一揭批、四增强：“八看”指看衣服着装功能、款式的变化，餐饮食品种类、结构的变化，房屋居住面积、环境的变化，交通出行工具、条件的变化，家居摆设、电器信息的变化，学校建设、子女教育的变化，治病就医、健康保障的变化，政治地位、人格尊严的变化，引导广大群众忆旧西藏的苦，思新西藏的甜。“一算账”指通过“八看”，仔细算好西藏民主改革前和现在政治、经济、文化、生活等方面的对比账，使广大群众深刻体会到只有中国共产党才会真心实意地实现好、维护好、发展好最广大人民群众的根本

利益。“一揭批”指深入揭批达赖集团祸藏乱教、制造动乱、分裂祖国的阴谋罪行，不断夯实反对分裂、维护稳定的群众基础。“四增强”指进一步增强党的意识、国家意识、民族团结意识和法制意识。

16.尼木三绝：藏尼纸、尼木藏香、普松雕刻及其制作技术。

17.互联网+：充分发挥互联网在生产要素配置中的优化和集成作用，将互联网的创新成果深度融合于经济社会各领域之中，提升实体经济的创新力和生产力，形成更广泛的以互联网为基础设施和实现工具的经济发展新形态。

18.医疗救助“一站式”即时结算：住院救助对象在定点医疗机构治疗结束时，个人只须支付自负费用，在享受城镇居民基本医疗保险、新型农村合作医疗报销的同时，医疗救助费用由定点医院垫付，定点医疗机构定期与民政、财政部门结算垫付的医疗救助资金，并提供救助对象医疗情况。

19.基本药物“零差率”：选择在社区卫生服务机构中，对常见病、多发病使用的基本药品，实行按药品进价销售，不再加价产生利润，让利给社区居民，利润部分由政府给予补贴。

20.居民消费价格指数：反映居民家庭一般所购买商品和服务价格水平变动情况的宏观经济指标。

21.“六五”普法：通过深入的法制宣传教育和法治实践，深入宣传宪法，广泛传播法律知识，进一步坚定法治建设的中国特色社会主义方向，提高全民法律意识和法律素质，提高全社会法治化管理水平，促进社会主义法治文化建设，推动形成自觉学法、守法、用法的社会环境。

22.十项维稳措施：创新维稳领导机制，切实提高社会治理能力；创新乡村治理机制，着力维护农村牧区稳定；创新寺庙治理机制，促进宗教和睦和谐；创新城镇治理机制，努力建设平安西藏；创新重点区域管理机制，切实消除安全隐患；创新社会治安治理机制，构建立体治安防控体系；创新意识形态引导机制，形成建设社会主义新西藏的强大正能量；创新民族团结进步机制，最大限度地凝聚人心；创新维稳工作指挥机制，掌握反分裂斗争主动权；创新党的建设保障机制，夯实党在西藏的执政根基。

23.网格化管理：依托统一的城市管理以及数字化平台，将城市管理辖区按照一定的标准划分为单元网格。

24.“双联户”模式：以加强基层社会治理和服务体系建设为目标，全面实施“联户平安、联户增收”工作模式。

25.民族团结教育“七进”活动：民族团结进机关、进农村、进社区、进学校、进企业、进寺庙、进部队。

26.民族团结“先锋”“闪光”“牵手”行动：实施党建带团建工程，把青少年民族团结教育作为共产党员民族团结先锋活动的一项重要内容，以开展共青团员民族团结闪光行动和少先队员团结牵手行动为载体，积极探索青少年民族团结教育工作常态化机制。

27.“两限一警”：限制车辆载客数量、监督限制行车速度以及每车配备一名警察。

28.“专精特新”：“专”指采用专项技术或工艺通过专业化生产制造的专用性强、专业特点明显、市场专业性强的产品；

“精”指采用先进适用技术或工艺，按照精益求精的理念，建立精细高效的管理制度和流程，通过精细化管理，精心设计生产的精良产品；“特”指采用独特的工艺、技术、配方或特殊原料研制生产的，具有地域特点或具有特殊功能的产品；“新”指依靠自主创新、转化科技成果、联合创新或引进消化创新方式研制生产的，具有自主知识产权的高新技术产品。

29.八到农家：水、电、路、讯、气、广播电视、邮政和优美环境到农家。

30.智慧城市：运用信息和通信技术手段感测、分析、整合城市运行核心系统的各项关键信息，对包括民生、环保、公共安全、城市服务、工商业活动在内的各种需求做出智能响应。

31.“气十条”“水十条”“土十条”：“气十条”指大气污染防治十条措施；“水十条”指水污染防治行动计划；“土十条”指土壤污染防治行动计划。

32.多规合一：将国民经济和社会发展规划、城乡规划、土地利用规划、生态环境保护规划等多个规划融合到一个区域上，实现一个市县一本规划、一张蓝图，解决现有各类规划自成体系、内容冲突、缺乏衔接等问题。

33.城市组团式发展：在特定的地域范围内具有相当数量的不同性质、类型和等级规模的城市，依托一定的自然环境条件，以一个或两个大城市作为地区经济的核心，借助于综合运输网的通达性，发生与发展着城市个体之间的内在联系，共同构成一个相对完整的城市“集合体”。

34.一带一路：“丝绸之路经济带”和“21世纪海上丝绸之路”

的简称。

35.环喜马拉雅经济合作带：以拉萨、日喀则等城市为腹地支撑，以樟木、吉隆、普兰口岸为窗口，打造面向尼泊尔、印度、不丹的环喜马拉雅国际经济合作带。

36.孟中印缅经济走廊：2013年5月李克强总理访问印度期间，中印共同倡议建设孟中印缅经济走廊，推动中印两个大市场更紧密联接。

37.拉萨山南一体化：主旨是促进拉萨山南两地优势互补、合理分工、协同融合、利益共享、责任共担，依托拉萨山南核心经济区辐射带动拉萨山南共同发展。

38.五大根据地：在京津冀、长三角、珠三角、西南地区、南亚建立产业长远发展的战略基地。

39.飞地经济：两个相互独立、经济发展存在落差的行政地区打破原有行政区划限制，通过跨空间的行政管理和经济开发，实现两地资源互补、经济协调发展的一种区域经济合作模式。

40.象雄文化：西藏的根基文化，是佛教传入西藏以前的先期文明，为藏民族原始宗教——雍宗苯教的发祥地。

41.万户百场十中心：10000户奶牛养殖户，每户养殖4—5头牛；建设100座标准化奶牛场，每座300—500头；建设改造10个高标准奶牛中心，每个中心1000头以上。

42.精准脱贫“六项措施”：以业脱贫、以迁脱贫、以教脱贫、以补脱贫、以保脱贫、以助脱贫。

43.“954”：突出抓好隐患排查、专项整治、行政执法、自然灾害防控、交通安全监管、消防安全监管、建筑施工安全监

管、危化品安全监管、大型活动安全监管“九项工作”；切实落实党委领导责任、政府属地责任、部门监管责任、企业主体责任、督查考核责任“五方责任”；努力实现固守安全底线一步不让、整治安全隐患一处不漏、把牢重点领域一项不松、落实安全责任一个不少“四不”目标。

44.“9+5”：有四位领袖像、有国旗、有道路、有水、有电、有广播电视、有电影、有书屋、有报纸（人民日报、西藏日报），修建一个食堂、一个澡堂、一个垃圾池、一栋温室、培养培训一名卫生员。

45.六个一：每个驻寺干部要与一至几名僧尼交成朋友、开展一次家访、办成一件实事、建一套档案、畅通一条联系渠道、形成一套管委会、寺庙、僧尼家庭协调联动管理机制。

46.一覆盖：为寺庙在编僧尼落实医疗保险、养老保险、人身意外伤害团体险等城镇居民社会保险制度，并组织僧尼每年开展一次免费体检。

47.一教育：以弘扬藏传佛教历代高僧大德“爱国爱教、遵规守法、弃恶扬善、崇尚和谐、祈求和平”为主要内容的寺庙法制宣传教育。

48.一工程：用十年左右的时间培养 100 名爱国爱教的藏传佛教活佛、高僧大德，造就一支政治上靠得住、宗教上有造诣、品德上能服众、关键时刻起作用的藏传佛教高层代表人士队伍，使其成为促进藏传佛教与社会主义社会相适应的骨干力量。

49.政务服务 APP：针对政府所在地区，搭建政府信息公开与

在线服务平台，供市民查询政府信息公开信息，了解办事流程，在线提交办事请求，追踪办件状态，随时随地便享“智慧政务”。