

拉萨市“平急两用”公共基础设施建设 建设工作实施方案

根据国务院办公厅《关于积极稳步推进超大特大城市“平急两用”公共基础设施建设的指导意见》（国办发〔2023〕24号）、国家发展改革委《关于积极稳步推进超大特大城市“平急两用”公共基础设施建设的通知》精神，为进一步细化完善我市推动“平急两用”公共基础设施建设工作，制定拉萨市“平急两用”公共基础设施建设工作实施方案。

一、指导思想

以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导，全面贯彻落实党的二十大精神，习近平总书记关于西藏工作的重要指示和新时代党的治藏方略，坚持人民至上、生命至上，积极稳步推进我市“平急两用”公共基础设施建设，建立健全应对突发事件“有序”、“快速”反应机制，完善储备、防灾、避险力量建设，进一步完善医疗卫生服务体系，补齐隔离房源、应急物资转运设施等短板，降低新发重大疫情和突发公共事件对城区的潜在影响，提高拉萨市高质量发展的安全韧性。

二、总体目标

到2025年，拉萨市“平急两用”公共基础设施建设积极稳步推进，一批具有隔离功能的旅游居住设施加快布局，一批具备快速中转能力的城郊大型仓储基地布局建设，配套医疗卫生服务

设施逐步完善，相关标准、资金、用地等政策保障体系基本形成。到 2027 年，拉萨市隔离、应急医疗和物资保障体系更加健全，统筹重大公共事件应对和中心城市功能运转的基础更加坚实。

（一）统筹规划，集约发展。坚持先规划、后建设，根据拉萨市新冠疫情高峰时段人员“急时”外转情况，综合考虑在城市周边改造住宅等闲置资源及新建相关设施的实际条件，存量优先，积极盘活城市低效和闲置资源，统筹做好“平急两用”公共基础设施选址布局和规模测算，防止资源浪费。

（二）平急结合，着眼长远。坚持宁可备而不用、不可用而无备，加强设施适应性改造，满足有效应对突发大规模疫情的需要，兼顾应对其他重大突发事件，“平时”运营可持续，“急时”能够快速、顺畅转化为隔离资源。

（三）依法合规，安全规范。坚持生态环境不破坏、耕地红线不突破、农民利益不受损，确保工程质量和公共卫生安全。严防政策执行走样，变相兴建楼堂馆所；严防资本无序扩张，将“公共领地”变成“私人庄园”。

三、重点任务

根据拉萨市对疫情防控隔离设施、防灾减灾安置设施的需要，在县（区）打造一批具有隔离功能的旅游居住设施，升级一批医疗应急服务点，新建或改扩建一批城郊大仓基地和人防应急避难场所等，构建集隔离、应急医疗和物资保障于一体、有机衔接的整体解决方案，提升拉萨市应对突发公共事件能力。

(一) 打造一批具有隔离功能的星级宾馆(饭店)、甲乙丙级民宿旅游居住设施。坚持因地制宜、因城施策,综合考虑各县(区)地理区位、旅游资源、交通条件等因素,在充分尊重群众意愿的前提下,盘活利用率不高的集中连片住宅等存量资源、农村集体经营性建设用地、有条件的旅游A级景区高速沿线服务区周边等空间资源,在新建、扩建或改造时嵌入隔离等功能要求,建设储备一批旅游居住设施。

1. 乡村集中连片民宿设施。严格按照土地管理法律法规和国土空间规划(包括村庄规划)等要求,盘活利用率不高的集中连片住宅等存量资源、农村集体经营性建设用地,引入社会投资,嵌入隔离功能要求,建设或改造一批具有隔离、度假、远程办公等多功能的乡村甲乙丙级民宿设施,“平时”用作城市近郊旅游居住设施,“急”时转为隔离观察场所,并启用餐饮配送、布草消毒清洗、垃圾污水处理、医疗废物和污水处置等应急预案。民宿设施适度集中,避免“小而散”。(责任部门:市公安局、市旅发局、市住建局、市自然资源局、市市场监管局、市农业农村局,各县(区)人民政府、园区管委会)

2、郊区星级酒店旅游设施。严格按照“三区两通道”(隔离区、工作准备区、缓冲区、工作人员通道、隔离人员通道)的标准,通过在新建星级宾馆(饭店)中落实隔离功能要求,改造符合基本条件的现有星级宾馆(饭店),提供安全、优质、适宜的旅游居住条件。(责任部门:市公安局、市旅发局、市自然资源

局、市住建局、市市场监管局，各县（区）人民政府、园区管委会）

（二）升级一批医疗应急服务点。通过新建、改建、扩建等方式，提升医疗卫生服务设施，实现“平时”看病救人，“战时”应急救治，满足应急隔离、临时安置、物资保障等需求。支持规划建设市级院前医疗急救服务体系建设，承担医疗机构急救网络，提高医疗急救能力和水平，调度辖区内急救资源，开展伤病员的现场救治、转运和监护。强化重大突发公共卫生事件应急处置、现场流行病学调查、实验室检验检测等职能，实施拉萨市疾病预防控制中心建设项目，全面提高应对重大疫情和突发公共卫生事件的处置能力。持续提升各县（区）级综合医院服务能力，支持城关区人民医院改造项目，曲水、林周、尼木和当雄人民医院提标扩能建设项目，墨竹工卡县、堆龙德庆区人民医院藏医药能力提升项目，不断提高突发事件紧急医疗救援能力。坚持基层医疗卫生机构防治结合的功能定位，争取卫生服务中心、乡镇卫生院、社区卫生院和村卫生室升级改造和标准化建设项目。（责任部门：市卫健委、市住建局、市自然资源局、市发改委，各县（区）人民政府、园区管委会）

（三）新建或改扩建一批城郊大仓基地。坚持平时服务、急时转换，统筹考虑市域大型物流基础设施布局和市区物流配送体系建设，加快推进协荣智慧物流园项目，规划西藏领峰智慧物流园区 B5-B6 平急两用专区，发挥好平急两用公共基础设施保障

作用。按照“平时”服务城市生活物资中转分拨，“急时”可快速改造为应急物资和生活物资中转调运站、接驳点或分拨场地的要求，合理划分基地功能区域，完善内部设施布局，补齐功能性设施短板。加强城郊大仓基地拉萨陆港型与国家物流枢纽等重大物流基地设施衔接，加快完善城市生活物资物流设施网络，进一步提升“急时”快速就近调运物资能力。（责任部门：市商务局、市邮政管理局、市住建局、市民政局、市发改委，各县（区）人民政府、园区管委会，市城投公司）

（四）完善市政、旅游等配套条件。科学编制市政、文旅重点投资项目库，加大项目投资力度，优先将“平急两用”公共基础设施周边及相关道路沿线的支线道路、通信设施、垃圾污水处理设施、医疗废物和污水处置设施等配套建设任务纳入相关基础设施专项规划，建设一批“平急两用”惠民项目，优化项目前置手续办理，缩短各项审批时效，有序推进项目实施。加快推进智慧旅游+聚集区，充分运用5G、大数据等信息技术，建设智慧旅游信息化平台，为“平时”运营提供数据支撑，确保“急时”实现数据资源共享。同时引进其它省、市先进经验做法，开展城乡环境卫生清理整治，营造干净、整洁、舒适的旅居环境，为相关设施“平时”运营提供基础支撑。鼓励围绕优质A级景区、星级宾馆酒店、甲乙丙级民宿等旅游资源，在周边及相关道路沿线打造“平急两用”公共基础设施集聚区，推动隔离居住设施与旅游设施融合发展，满足“平时”市民多元旅游居住需求，保障“急时”

集中转换使用需要。（责任部门：市旅发局、市住建局、市自然资源局、市发改委、市市场监管局，各县（区）人民政府、园区管委会）

（五）新建一批人防应急避难场所。充分利用公园、广场、文体场馆、学校等场所规划人防应急避难场所，积极筹划西藏革命建设改革纪念馆社会公共避难场所建设项目、城市东西部空袭灾后应急安置点等项目，持续推进中心城区居民防空应急疏散避难场所建设，提升人防应急避难场所基础设施建设水平。（责任部门：市应急管理局、市住建局、市自然资源局、市发改委，各县（区）人民政府、园区管委会）

四、建设规范

（一）旅游居住设施建设规范。协助指导按照文旅部《旅游景区智慧化建设指南》和《智慧旅游场景应用指南（试行）》开展智慧景区、智慧酒店建设，严格对全市 A 级景区、星级宾馆酒店、甲乙丙级民宿等较大隔离场所进行指导建设管理，卫生防疫政策有关要求，按照国家有关标准配建供排水设施，旅游居住等设施下游无污水处理厂时，就近设置污水处理系统，水质满足国家或地方有关要求后方可排放。

（二）医疗应急服务点建设规范。项目建设严格执行定点医院等医疗卫生机构建设标准，规范感染性疾病和隔离病区设置，补齐救治床位特别是重症救治床位、可转换重症救治床位、监护床位缺口，加强医疗设备和医用物资配备。足量配套应急转运车

辆等设备，提前改造转运道路和停车场等应急转运场地。

（三）城郊大仓基地建设规范。关于基地功能，建议完善“提供常温存储、冷藏冷冻、临时中转等仓储功能，配套完善流通加工、统仓共配等功能，增强甩挂运输、分拣配送等快速中转功能。提升物资存储、流通跟踪监测、应急调度等应急保供功能，夯实“平急两用”功能”。

（四）人民防空疏散点建设规范。按照“统一规划、因地制宜、平战结合、逐步完善”的要求，坚持与经济建设协调发展、与城市建设和美丽乡村建设相结合的原则，充分考虑战备、社会和经济三方面的综合效益。设置疏散指挥区、人员安置区、物资储备区、医疗保障区和运输保障区，平时满足预订功能和人口疏散演练，兼顾人防宣传教育和人防技能训练，战时满足预定疏散人口的生活基本需求。

五、保障措施

（一）加强组织领导。市发改委牵头，市财政局、市自然资源局、市生态环境局、市住建局、市交通运输局、市农业农村局、市商务局、市文化局、市旅游发展局、市卫健委、各县（区）、功能园区管委会等部门统筹推进。要按照职责制定“平急两用”公共基础设施建设规模、标准、资金、用地、道路等配套政策或技术指南抓好落实。要建立健全工作机制，完善支持政策，优化设施建设改造标准和平急转换预案，积极稳步推进拉萨市“平急两用”公共基础设施建设。

（二）创新投入方式。探索以市场化方式为主、结合政府必要指导支持的投融资方式。充分发挥市场机制作用，加强项目战略性谋划和基础研究，积极争取国家投资，激活民间投资，扩展优质投资，引进战略投资，引导各级参与支持“平急两用”基础设施建设。加强标准引导和政策支持，鼓励金融机构出台支持“平急两用”建设的有关措施，依托现有资金，引入社会力量，调动民间投资积极性，鼓励和吸引更多民间资本参与“平急两用”公共基础设施建设改造和运营维护。按照市场化、法治化原则，鼓励政策性金融机构结合职能定位积极予以融资支持，引导国有大型金融机构加大金融服务支持力度。扩大有效投资，统筹用好中央预算内资金、地方财政资金渠道，支持符合条件的“平急两用”公共基础设施建设，为相关市政配套设施建设维护和应急使用提供资金保障。

（三）做好用地保障。在严守耕地和永久基本农田保护红线等三条控制线的基础上，统筹做好“平急两用”公共基础设施专项规划工作。将“平急两用”公共基础设施用地和留白空间统筹纳入国土空间规划严格实施管理，确保相关设施的空间布局不冲突，确保节约集约用地。支持以按照国家部署依法使用农村集体经营性建设用地等方式，保障“平急两用”公共基础设施建设。落实最严格的耕地保护制度，尽可能不占或少占耕地，严格避让永久基本农田。

（四）加强监督管理。各成员单位要加强监督管理，跟踪评

估“平急两用”公共基础设施建设进展情况，指导解决遇到的困难和问题。对照工作方案和建设规范组织验收，定期向上级部门报告“平急两用”公共基础设施建设和运行管理情况。要加强政策宣传解读，推广典型经验做法，切实发挥“平急两用”公共基础设施多维度、最大化效用。

附件：拉萨市“平急两用”公共基础设施建设工作专班

附件

拉萨市“平急两用”公共基础设施 建设工作专班

为深入贯彻落实国务院办公厅《关于积极稳步推进超大特大城市“平急两用”公共基础设施的指导意见》（国办发〔2023〕24号）精神，立足我市特殊战略位置，积极稳步推进我市“平急两用”公共基础设施建设，决定成立拉萨市“平急两用”工作专班，现将有关事项通知如下。

一、专班组成人员

贯彻落实国务院办公厅《关于积极稳步推进超大特大城市“平急两用”公共基础设施的指导意见》方针、政策和指示，组织制定我市“平急两用”公共基础设施建设总体实施方案，组织研究“平急两用”公共基础设施建设重大问题，统筹“平急两用”公共基础设施建设重大项目实施，协调解决工作推进中的重大问题，经研究，决定成立拉萨市“平急两用”公共基础设施建设工作专班，专班组成人员如下：

组 长：	王 强	市委副书记、市长
副 组 长：	陈 静	市委常委、常务副市长
	占 堆	市委常委、常务副市长
	李江新	市委常委、副市长

	扎西白珍	副市长
	陆从福	副市长
	潘文卿	副市长
	洛色	副市长
	赵世东	副市长
成 员：	旦增尼玛	经开区管委会主任
	旦增曲扎	城关区区长
	普布国庆	堆龙德庆区区长
	刘代红	达孜区区长
	汤官中	曲水县县长
	德吉央宗	林周县县长
	巴桑	墨竹工卡县县长
	胡克	当雄县县长
	次旺多杰	尼木县县长
	达瓦次仁	高新区管委会主任
	格桑加措	文创园区管委会主任
	李明健	市发改委党组书记
	拉珍	市文化局党组书记
	孙先龙	市生态环境局局长
	高建红	市旅游发展局局长
	李萨	市财政局局长
	中楚成	市自然资源局党组书记

罗布次仁	市住建局局长
刘春涛	市交通运输局局长
索朗次仁	市农业农村局局长
蒋曦	市商务局局长
巴桑	市卫健委主任
蔡卫旗	市应急管理局局长
方文伟	市城市管理和综合执法局局长
严俊峰	市粮食和物资储备局局长

二、主要职责

工作专班主要统筹推进拉萨市“平急两用”公共基础设施战略布局、研究完善配套支持政策、协调解决推进过程中的重大问题、开展宣传推广等工作，具体包括：

（一）建立完善工作专班工作机制。

（二）研究制定拉萨市“平急两用”公共基础设施建设总体实施方案。

（三）统筹推进完善“平急两用”公共基础设施建设相关支持政策，出台相关领域细则，组织制定相关标准规范。

（四）协调指导具备条件的县（区）编制“平急两用”公共基础设施建设实施方案，谋划储备“平急两用”公共基础设施项目，有序推动“平急两用”功能体系建设。

（五）建立完善“平急两用”相关应用场景预案，统筹开展“平急两用”压力测试和沙盘演练。

（六）组织制定“平急两用”公共基础设施建设年度工作计划和项目清单。

（七）组织召开工作专班会议，调度年度工作计划和项目推进情况，协调解决重点难点问题，及时将重要情况向市政府报告。

（八）组织开展宣传推广和总结评估工作，总结交流先进工作经验和典型工作案例。

（九）完成市政府交办的其他事项。

三、职责分工

市发改委承担工作专班办公室职责，统筹协调工作专班各项工作，牵头建立完善工作专班工作机制，牵头研究制定拉萨市“平急两用”公共基础设施建设的总体方案，统筹拉萨市“平急两用”公共基础设施建设。组织编制拉萨市年度工作计划和项目清单，加强协调调度，组织开展年度总结评估和宣传推广工作，向市政府报告重点工作等。

市级有关成员单位建立完善本市“平急两用”公共基础设施建设协同政策体系，出台相关领域细则，组织编制相关标准规范，推动本领域年度工作和项目落实，配合工作专班办公室开展政策制定、协调调度、总结评估、宣传推广等工作。

市财政局负责对符合条件的“平急两用”公共基础设施建设研究资金政策。

市自然资源局负责保障“平急两用”公共基础设施用地需求，确保项目不占或少占耕地，严格避让永久基本农田。

市生态环境局负责“平急两用”公共基础设施项目环境评估，确保项目严格避让生态保护红线。

市住建局负责“平急两用”公共基础设施指南和技术导测，加强项目质量监督和施工安全监管，提高“平急两用”公共基础设施安全水平。

市交通运输局负责协调上级相关职能部门推动高速公路服务区交通基础设施等旅游集散地建设，将“平急两用”公共基础设施周边道路纳入相关专项规划予以支持。

市农业农村局负责优化农产品生产布局，指导各县区做好农产品物资应急保障预案，盘活闲置宅基地等。

市商务局负责完善商业网点和物流配送体系。

市旅游发展局负责盘活乡村旅游设施，与“平急两用”公共基础设施建设做好衔接。

市卫健委负责指导各县（区）提升医疗卫生机构服务能力，明确突发事件疫情防空隔离条件技术标准，完善公共卫生场景应急预案及运行方案。

市应急管理局负责结合韧性城市建设，指导各县（区）完善“平急两用”公共基础设施功能布局，优化平急转化工作方案，建立完善应急预案体系。

市粮食和物资储备局负责合理规划“平急两用”仓储设施。

各县（区）、功能园区履行“平急两用”公共基础设施建设主体责任，加强主动谋划，积极落实各项政策措施，及时报送工

作进展情况，配合工作专班办公室开展相关工作。