

# 西藏自治区新型城镇化规划

(2014—2020 年)

二〇一四年

# 目 录

第一篇 分析形势 明确总体战略.....	- 1 -
第一章 重大意义 .....	- 2 -
第二章 发展基础 .....	- 4 -
第一节 发展成绩.....	- 4 -
第二节 主要问题.....	- 5 -
第三节 发展态势.....	- 7 -
第三章 总体要求 .....	- 8 -
第一节 指导思想.....	- 8 -
第二节 基本原则.....	- 9 -
第三节 发展目标.....	- 11 -
第四节 政策导向.....	- 14 -
第二篇 优化布局 构建城镇发展空间新格局.....	- 15 -
第四章 优化总体空间布局.....	- 15 -
第一节 全面落实主体功能区战略.....	- 15 -
第二节 稳妥推进人口合理分布.....	- 17 -
第三节 增强综合交通运输网络支撑.....	- 18 -
第五章 大力提升拉萨—泽当城镇圈核心地位.....	- 19 -
第一节 强化拉萨引擎带动作用.....	- 19 -
第二节 提升泽当镇重要支撑作用.....	- 20 -
第三节 协调发展其他重点城镇.....	- 20 -
第六章 培育壮大“两翼”城镇.....	- 22 -
第一节 壮大桑珠孜区为中心的雅鲁藏布江中上游城镇.....	- 22 -
第二节 培育八一镇为中心的尼洋河中下游城镇.....	- 24 -
第七章 统筹推进藏东、藏北和藏西城镇发展.....	- 25 -
第一节 建设昌都藏东门户.....	- 25 -

第二节	建设那曲藏北枢纽.....	- 26 -
第三节	建设狮泉河藏西重镇.....	- 27 -
第八章	加强边境、交通沿线和特色小城镇建设.....	- 28 -
第一节	巩固边境沿线城镇.....	- 28 -
第二节	加强交通沿线重要小城镇建设.....	- 29 -
第三节	有重点的发展特色小城镇.....	- 30 -
第三篇	以人为本 稳步推进人口向城镇转移.....	- 32 -
第九章	大力提升农牧民转移就业能力.....	- 32 -
第一节	强化教育促进人口转移作用.....	- 32 -
第二节	完善农牧民就业技能培训体系.....	- 32 -
第三节	拓宽农牧民转移就业渠道.....	- 33 -
第十章	有效解决转移人口城镇居民待遇.....	- 34 -
第一节	保障随迁子女平等受教育权利.....	- 34 -
第二节	提高基本医疗卫生服务水平.....	- 34 -
第三节	提高社会保障水平.....	- 35 -
第四节	拓宽住房保障渠道.....	- 35 -
第五节	推进符合条件的转移人口落户城镇.....	- 36 -
第四篇	强化支撑 提高城镇可持续发展能力.....	- 37 -
第十一章	强化城镇产业支撑.....	- 37 -
第一节	优化产业布局.....	- 37 -
第二节	大力发展城镇支撑产业.....	- 39 -
第三节	营造良好就业创业环境.....	- 41 -
第十二章	强化城镇基础设施支撑.....	- 41 -
第一节	加强城镇公用设施建设.....	- 41 -
第二节	改善城镇公共交通条件.....	- 42 -
第三节	提高城镇能源供应保障水平.....	- 43 -
第十三章	提高城镇建设管理水平.....	- 44 -
第一节	加强历史文化遗产.....	- 44 -
第二节	提高城镇规划建设水平.....	- 45 -
第三节	加强和创新城镇社会治理.....	- 46 -

第十四章 提升生态环境品质.....	- 47 -
第一节 坚守生态保护红线.....	- 47 -
第二节 推进绿色城镇建设.....	- 48 -
第五篇 统筹发展 密切城乡联系纽带.....	- 50 -
第十五章 加快农牧业现代化进程.....	- 50 -
第一节 加快农牧业转型升级.....	- 50 -
第二节 增强农畜产品保障能力.....	- 51 -
第三节 大力提升农牧业组织化程度.....	- 51 -
第四节 完善农牧业社会化服务体系.....	- 52 -
第十六章 建设社会主义新农村.....	- 52 -
第一节 加强乡镇村庄规划管理.....	- 52 -
第二节 加强农牧区基础设施建设.....	- 53 -
第三节 促进农牧区社会事业发展.....	- 53 -
第十七章 密切城乡联系.....	- 54 -
第一节 统筹城乡发展规划.....	- 54 -
第二节 促进城乡要素自由流动.....	- 55 -
第六篇 分类指导 营造良好发展环境.....	- 56 -
第十八章 推进地区差异化探索.....	- 56 -
第一节 河谷农区城镇化.....	- 56 -
第二节 重点林区城镇化.....	- 56 -
第三节 高寒牧区城镇化.....	- 57 -
第四节 高山深谷区城镇化.....	- 57 -
第十九章 改革完善城镇化发展体制机制.....	- 57 -
第一节 推进人口管理制度改革.....	- 58 -
第二节 改革土地管理制度.....	- 58 -
第三节 创新城镇化资金保障机制.....	- 60 -
第四节 健全城镇住房制度.....	- 61 -
第五节 强化生态环境保护制度.....	- 63 -
第七篇 规划实施 .....	- 65 -
第二十章 加强组织领导.....	- 65 -

第二十一章 强化政策统筹.....	- 65 -
第二十二章 加强社会参与.....	- 66 -
第二十三章 积极开展试点.....	- 66 -
第二十四章 开展监测评估.....	- 67 -

《西藏自治区新型城镇化规划（2014—2020年）》，根据党的十八大、十八届三中、四中全会、中央民族工作会议和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，以及中央城镇化工作会议、《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》、《国家新型城镇化规划（2014—2020年）》、《中共西藏自治区委员会关于贯彻落实〈中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定〉的实施意见》、《西藏自治区“十二五”时期国民经济和社会发展规划纲要》和《西藏自治区主体功能区规划》编制。本规划按照坚持走有中国特色、西藏特点新型城镇化道路要求，明确西藏未来城镇化发展方向、主要目标和战略任务，是指导今后一个时期城镇化健康发展的全局性、战略性和基础性规划。

## 第一篇 分析形势 明确总体战略

西藏已进入到 2020 年与全国一道实现全面建成小康社会宏伟目标的决定性阶段，正处于推进城镇化迈入快速发展阶段的关键时期，必须深刻认识城镇化对全区经济社会发展的重大意义，准确把握城镇化发展基础和态势，积极稳妥推进新型城镇化。

## 第一章 重大意义

城镇化是伴随第二、三产业发展，非农产业向城镇集聚、农村人口向城镇集中的自然历史过程，是人类社会发展的客观趋势，是现代化的重要标志。因地制宜、分类指导、积极稳妥推进城镇化，对与全国一道全面建成小康社会、加快推进西藏现代化进程具有重大意义。

——**城镇化是到 2020 年与全国一道实现全面建成小康社会宏伟目标的必由之路。**中央第五次西藏工作座谈会明确提出西藏要与全国一道实现全面建成小康社会宏伟目标，到 2020 年农牧民人均纯收入和基本公共服务能力接近全国平均水平。“三农”问题是全面建成小康社会的重点和难点，推进以人为本的新型城镇化，有利于密切城乡联系，提升城乡基本公共服务水平，促进农牧民更多的实现转移就业、更好的融入现代城市、更快的提高生活水平，增强农牧民对现代化的自信心和自主力。

——**城镇化是转变发展方式、推进跨越式发展的重要途径。**西藏国土面积大，人口总量小居住分散，密度仅为 2.6 人/平方公里，公共服务半径大、成本高。实现跨越式发展，逐步缩小与兄弟省（区、市）发展差距，必须走集约化道路，发挥城镇化的载体和平台作用，有效聚集土地、资金和人口等要素，承载产业发展和农牧民转移就业，强化基础设施建设，提高农牧业现代化水平，提升基本公共服务水平，推进发展方式转型升级。

——**城镇化是构建重要的生态安全屏障的有力支撑。**西藏是

国家重要的生态安全屏障，重点生态功能区和禁止开发区分别占全区国土面积的 67.8%和 37.6%，生态系统极为脆弱，抗干扰能力差，环境保护和生态建设任务十分繁重。新型城镇化要求产业和人口适度集中，更加强调实现绿色、低碳发展，促进资源循环、高效利用，有利于减少生态脆弱地区人类活动，留出更多国土空间给自然，是经济集约高效发展的过程，有助于形成主体功能完善的国土空间格局，提高生态文明发展水平，为建设国家生态安全屏障、美丽西藏创造有利条件。

——**城镇化是深化改革扩大开放的重要抓手。**改革开放是西藏跨越式发展的最大引擎，只有向改革要动力，向开放要活力，才能不断增强自我发展能力。城镇化就是不断深化改革的过程，涉及经济社会发展方方面面，需要在人口、土地、资金、住房、环保等方面进行制度设计和创新，消除体制机制方面的阻碍，为发展释放更多红利。城镇化过程也是扩大开放的过程，要求城镇充分发挥窗口和平台作用，以更加开放的姿态，有效吸引人才、技术、资金、管理等要素，提高与区外经济、文化等交流合作水平。

——**城镇化是实现长治久安的重要保障。**西藏是重要的国家安全屏障，习近平总书记“治国必治边、治边先稳藏”重要战略思想对稳藏兴藏提出了更高要求。城镇化是西藏社会转型发展、逐步消除城乡二元结构的过程，也是各民族融合发展的过程。推进以人为核心的新型城镇化，有利于构建更加公平的社会保障制度，使各族群众进一步共享现代文明和发展改革成果，更加自觉

维护和睦相处、和衷共济、和谐发展的良好局面，不断夯实长治久安的群众基础。

## 第二章 发展基础

改革开放以来，城镇化发展取得显著成就，但存在一些亟需解决的问题，随着内外部环境和条件的深刻变化，也显现出新的发展态势。

### 第一节 发展成绩

我区城镇化水平稳步提高，发展理念逐渐转变，城镇规模不断扩大，综合承载能力不断提升，各族群众共享城镇化发展带来的现代文明成果。

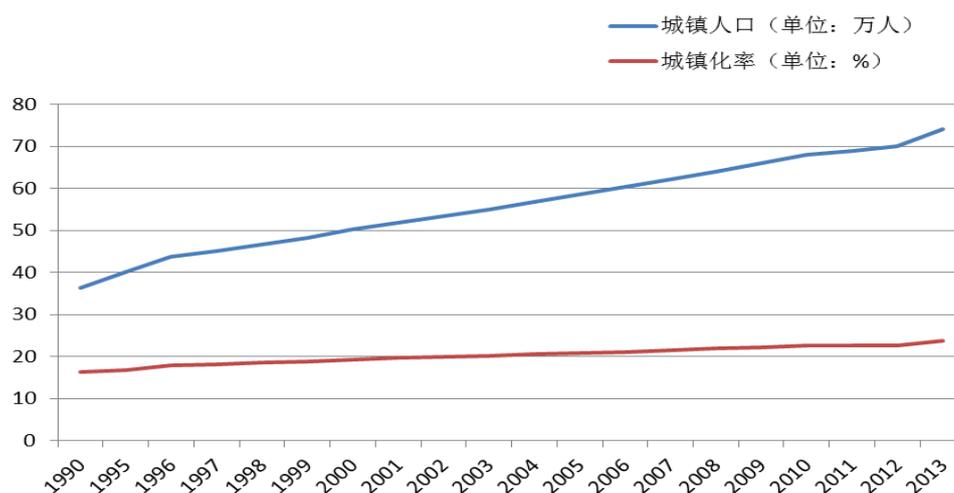
——**城镇化水平稳步提高。**1980—2013年，城镇常住人口从28.7万人增加到74万人，累计增加45.3万人；城镇化率从15.5%提升到23.7%。1990—2013年，全区城镇数量从31个增加到140个，人口3万以上城镇从2个增加到6个。初步形成以拉萨为中心、六地市行署（政府）所在地城镇为支撑、其他县城为重要组成部分的城镇体系。

——**主要城镇规模不断扩大。**全区城镇建成区面积达到205平方公里，其中拉萨市建成区面积达到70平方公里，六地市行署（政府）所在城镇建成区总面积达到62.5平方公里。城镇对资本、技术、人才、管理等要素聚集能力逐步增强，是全区承载人口和经济的主要区域。

——**城镇综合承载能力不断提升**。城镇产业支撑能力得到提高，居民人均住房面积达到 36.14 平方米，交通、能源、通信等基础设施日益完善，县城供水普及率达到 75%，县城实现 3G 通信网络全覆盖；教育、医疗、文化和社会保障等公共服务供给能力显著提升。

——**城镇化理念明显转变**。提高城镇基本公共服务水平和城镇综合承载能力成为共识，城镇环境保护和生态建设得到加强，城镇化过程中民族文化特色进一步体现，城镇化发展更加注重提升质量。

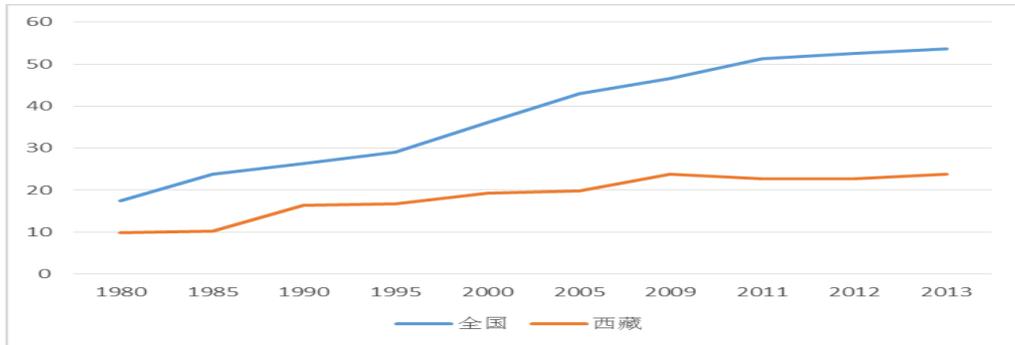
图 1：1990—2013 年西藏城镇化率、城镇人口图



## 第二节 主要问题

2013 年，城镇化率仅为 23.7%，比西部地区平均水平 45.4% 低 21.7 个百分点，比全国平均水平 53.7% 低 30 个百分点，城镇化水平较低，存在一些亟待解决的问题。

图 2：1980—2013 年西藏与全国城镇化率对比图



——**农牧民劳动技能偏低，转移就业难度大。**全区农牧民占总人口的 76.7%，农牧区闭塞的环境、传统的生产生活方式制约着农牧民掌握现代劳动技能，农牧民整体劳动素质偏低，转移就业难度较大。

——**城镇空间布局相对分散，规模和结构不合理。**西藏 120 多万平方公里仅有 140 个城镇，城镇密度为 1.2 个/万平方公里，远远低于全国 20.7 个/万平方公里的平均水平，除拉萨市城关区外，全区尚没有达到 10 万人的城镇，城镇间联动发展效应不强。

——**城镇产业支撑能力弱，要素聚集能力不强。**非农产业占地区生产总值比重大，吸纳就业能力弱，2013 年非农产业占地区生产总值的比重达到 89.2%，只吸纳了 53.7% 的就业人口，城镇产业发展的制约明显，大部分城镇只有简单的住宿、餐饮服务功能，对资金、劳动和管理等生产要素集聚能力不强。

——**城乡二元结构突出，与城乡一体化要求差距甚远。**城乡距离远，经济社会活动成本高，广大农牧区以自给自足的自然经济为主，市场化程度很低；城乡联系不紧密，城镇对农牧区经济

社会发展的辐射带动制约因素多，公共服务向农牧区延伸成本较高，推进城乡一体化难度大。

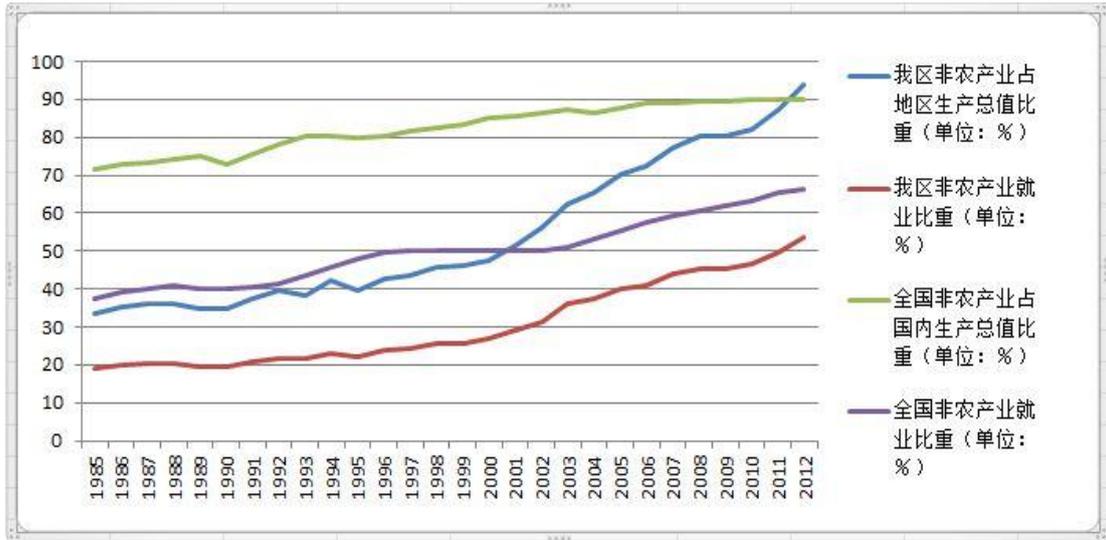
——**城镇基础设施建设滞后，与城镇化发展要求差距甚远。**城镇发展起步晚、基础差、建设成本高，多元化融资难，城镇建设主要依靠国家投资和援藏支持，投资需求与供给矛盾突出，城镇交通、能源、水利、市政公共设施欠账多，设施不配套，城镇功能不完善。

### 第三节 发展态势

全国城镇化处于快速发展区间，西藏常住人口城镇化率仅为23.7%，处在快速发展的准备阶段，必须夯实基础、优化结构、营造良好发展环境。城镇化呈现以下态势：一是城镇化由简单注重城镇建设向以人为核心的城镇化转变，更加注重宜居和乐业，更加注重提高城镇基本公共服务能力、产业支撑能力和综合承载能力。二是农牧民由简单注重在农牧区安居乐业向进城居住兴业转变，广大农牧民向城镇移居的意愿不断增强，从事非农产业就业技能不断提高，有序引导农牧民向城镇转移日益迫切。三是劳动力由主要从事农牧业向从事非农产业转变，农牧业从业人员总量基本保持稳定，非农产业从业人员比重由2005年的39.9%上升到2012年的53.7%，新增从业人员主要进入非农产业，服务业从业人员比重增长较快，2012年新增从业人员中71.4%进入服务业、27.4%进入第二产业，非农产业从业人员比重稳步提高。四是城镇建设由政府主导向政府、市场和社会多元推动转变，民

间资本占城镇建设投入的比重不断上升，产业发展和企业经营活动带动城镇化发展的力量不断壮大，城镇化多元推动的态势逐步显现。

图 3：1985—2012 年西藏、全国非农产业占 GDP 比重  
和非农产业就业比重对比图



### 第三章 总体要求

西藏是边疆民族地区，是重要的国家安全屏障、重要的生态安全屏障，高寒缺氧、地广人稀、生态脆弱、经济欠发达。城镇化必须立足于这一特殊区情，遵循城镇化的一般规律，走有中国特色、西藏特点的新型城镇化道路。

#### 第一节 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，认真贯彻落实中央推进新型城镇化的指导方针和决策部署，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，贯彻落实俞正声主席“依法治藏、长期建藏、争取人心、夯实基础”的重要原则，着眼到2020年与全国一道全面建成小康社会，紧紧围绕打好基础，以人的城镇化为核心，稳步推进农牧区和农牧业人口向城镇和非农产业转移；以优化空间格局为抓手，着力构建“一圈两翼三点两线”城镇空间新格局；以增强综合承载能力为支撑，提升城镇可持续发展能力；以统筹城乡发展为基础，密切城乡联系纽带；以完善体制机制为保障，营造有利于城镇化健康发展的环境，走以人为本、适度集中、强化支撑、城乡联动、生态文明、文化传承，具有边疆民族特点、地域文化特点和多元多样性特点的中国特色、西藏特点的新型城镇化道路，推进跨越式发展和长治久安。

## 第二节 基本原则

——**以人为本，改善民生。**以人的城镇化为核心，以提升农牧民转移就业能力和农牧民工市民化为重点，大力发展劳动密集型产业，最大限度吸引本地农牧民工就业，营造城乡同工同酬的公平就业环境，推进城镇基本公共服务常住人口全覆盖，实现农牧民转移人口安居乐业，使全体居民共享城镇化发展成果。

——**不急不慢，稳妥推进。**尊重规律、顺势而为，积极稳妥、量力而行，决不超越现实条件急于求成，特别是城镇建设要避免一哄而上，大拆大建，盲目攀比；制度改革要坚持顶层设计与摸着石头过河相结合，创新求实，步子要稳，有所突破。

——**城乡统筹，协调发展。**按照产业联动、以城带乡、工农互惠、城乡协调的要求，统筹推进城镇化和新农村建设，大力改善农牧区人居环境，建立新型城乡关系。坚持优化布局、集约高效、辐射带动、功能互补，加强藏中南重点开发区城镇建设，促进藏东、藏北、藏西区域及边境和交通沿线重点小城镇协调发展。

——**兴边富民，守土固边。**突出守土固边任务，结合扩大开放，加大资源配置和财力倾斜，加强基础设施建设，提高公共服务能力和扩大覆盖范围，改善边境地区居民生产生活条件，保障收入持续增长，稳固边境地区人口，筑牢国家安全屏障。

——**因地制宜，聚散结合。**坚持立足区情，规划引领，分类指导，宜聚则聚，宜散则散，聚散结合，适度集中，统筹推进资源禀赋和承载能力不同区域的城镇化。鼓励探索创新和试点，总结推广经验，摸索符合实际和有本地特点的城镇化路子。

——**文化传承，彰显特色。**突出民族特点、藏传佛教文化特点、边疆特点、高原特点、多样性特点、多元化特点，注重传承藏民族文化，加强物质和非物质文化遗产保护，保持历史文化魅力和民族风情浓郁，促进现代文化与传统文化交相辉映，发展有历史记忆、文化脉络、地域风貌、民族特色的美丽城镇。

——**绿色环保，生态良好。**把生态文明理念全面融入城镇化进程，坚持城镇建设与生态保护相统一、城镇发展与环境容量相协调，着力推进绿色发展、循环发展、低碳发展，提高城镇资源利用效率，推动形成绿色低碳的生产生活方式和城镇建设运营模式。

### 第三节 发展目标

着眼到 2020 年有中国特色、西藏特点的新型城镇化道路基本成型，与全国一道全面建成小康社会，提出如下目标：

——**城镇化水平显著提高，进入加快发展的新阶段。**常住人口城镇化率达到 30%以上，城镇规模和数量不断扩大，城镇常住人口增加 28 万人左右，拉萨市城镇常住人口达到 50 万以上，常住人口 10—50 万城镇数量达到 3 个，常住人口 5—10 万城镇数量达到 2 个，形成一批特色小镇。

——**城镇空间格局明显优化，主体功能布局基本形成。**“一圈两翼三点两线”的城镇化空间新格局基本形成，拉萨市核心带动作用进一步提高，日喀则市桑珠孜区、昌都市卡若区和四地区行署所在地为主的区域中心城镇综合承载能力显著增强，各县城为重点的区域节点城镇成为促进区域协调发展的重要支撑，边境沿线、交通沿线和其他各类小镇服务功能提升，功能互补、层次分明的城镇体系不断完善。

——**城镇产业支撑不断强化，就业吸纳能力明显增强。**特色优势产业不断壮大，工业增加值所占比重达到 15%以上，城镇就业吸纳能力明显增强，非农产业从业人员比重达到 70%，新增城镇就业累计达到 24.5 万人，城镇经济基础更加扎实。

——**城镇功能不断增强，生活环境更加宜居。**综合交通网络不断完善，城镇能源、通信、供排水、防洪等基础设施显著改善，城镇服务功能显著提升，义务教育、就业服务、基本养老、基本

医疗卫生、保障性住房、公共文化、商业服务等城镇基本公共服务覆盖全部常住人口，城镇管理更加人性化、智能化，城镇的民族文化时代特色更加鲜明，城镇生态环境进一步改善，空气质量继续保持良好，生活环境更加适宜。

——**城镇发展模式科学合理，发展质量显著提高。**密度较高、功能混用的集约紧凑型开发模式成为主导，人均城镇建设用地严格控制在163平方米以内，建成区人口密度逐步提高。绿色生产、绿色消费成为城镇经济活动的主流，节能节水产品、再生利用产品和绿色建筑比例大幅提高。城镇地下管网覆盖率明显提高。

——**城镇化发展体制机制更加完善，发展环境更加优化。**创新体制机制，初步建立政府引导、市场主导、社会参与的城镇开发模式，户籍管理、人口管理、社会保障、财税金融、行政管理、生态环境等方面的体制机制改革取得显著进展，城镇化健康发展的体制机制障碍逐渐弱化或基本消除，城镇化发展环境更加优化。

专栏 1：城镇化发展主要指标		
指标	2013	2020 年
<b>城镇化水平</b>		
常住人口城镇化率 (%)	23.7	30
常住人口 50 万以上城镇 (市) 数量 (个)	0	1
常住人口 10-50 万城镇 (市) 数量 (个)	2	3
常住人口 5-10 万城镇数量 (个)	2	2
<b>产业发展支撑</b>		
工业增加值占 GDP 比重 (%)	7.6	15
非农产业从业人员比重 (%)	53.7*	70
其中：服务业从业人员比重 (%)	40.3*	53
第二产业从业人员比重 (%)	13.4*	17
<b>基本公共服务</b>		
农牧民工、城镇失业人员、新成长劳动力免费接受基本职业技能培训覆盖率 (%)	55.1	≥95.1
农民工随迁子女接受义务教育比例 (%)	98.63	≥99
城镇常住人口保障性住房覆盖率 (%)	15.6	≥23
城镇常住人口基本养老保险覆盖率 (%)	74	≥95
城镇常住人口基本医疗保险覆盖率 (%)	95.3	98
<b>基础设施保障</b>		
地 (市) 级以上城镇建成区面积 (平方公里)	132.5	189.92
县城及以上城镇公共供水普及率 (%)	75	95
农村安全饮水人口比重 (%)	85	100
县城及以上城镇污水处理率 (%)	18	70
城镇生活垃圾无害化处理率 (%)	49	80
城镇家庭宽带接入能力 (Mbps)	8	≥50
城镇综合社区服务设施覆盖率 (%)	18.66	100
<b>资源环境</b>		
人均城镇建设用地 (平方米)		163
县城及以上城镇建成区绿地率 (%)		30
城镇绿色建筑占新建建筑比重 (%)		20
城镇可再生能源消费比重 (%)	55	65
城镇空气质量好于 II 级标准的天数 (天)	345	345
农村人居环境建设和环境综合整治覆盖率 (%)	18.7	100
注：[ ] 表示七年累计数；常住人口 50 万以上的城镇 (市) 为拉萨市，常住人口 10-50 万城镇 (市) 为日喀则市桑珠孜区、昌都市卡若区和那曲县那曲镇，常住人口 5-10 万城镇为乃东县泽当镇和林芝县八一镇；县城及以上城镇包括 71 个县城、拉萨市城关区和日喀则市桑珠孜区、昌都市卡若区；带 * 数据为 2012 年数据。		

## 第四节 政策导向

走有中国特色、西藏特点的新型城镇化道路，必须突出以人为本，因地制宜，统筹兼顾，改革创新，着力夯实城镇化发展基础，提升城镇发展质量，明确政策导向。

——**促进优势区域率先发展。**实施主体功能区战略和区域发展总体战略，把“一圈两翼”城镇和区域中心城市置于区域发展总体战略的优先位置，充分发挥比较优势，促进生产要素集聚和合理流动，增强人口吸纳能力和区域辐射带动能力。有序推动林芝、山南、那曲和阿里地区地改市，拉孜、江孜、芒康和丁青等具备条件的县县改市。

——**同步推进新农村建设。**根据各地资源环境承载力和人口规模，因地制宜，坚持城镇化和新农村建设同步推进，形成符合区情、城乡协调的发展格局，不单独以城镇化率高低来评价城镇化发展水平和质量。在旅游、文化、能矿等特色资源开发的重点区域，推进撤乡设镇、靠近建镇。

——**强化产业支撑带动作用。**坚持产业兴城，产城融合，突出重点，合理布局产业园区，培育具有地方特色和比较优势的支撑产业，大力发展劳动密集型、资源节约型、环境友好型产业，强化能源、矿产等优势资源开发对城镇发展的支撑作用，加快资源型城镇建设，吸纳更多农牧区转移人口就业。

——**推进基本公共服务均等化。**以人的城镇化为核心，提升城镇基本公共服务供给能力，逐步实现城镇务工农牧民同等享受

城镇基本公共服务，不断扩大城镇基本公共服务对乡村的覆盖面，统筹推进城乡基本公共服务均等化。

——**提高城镇化发展效益**。按照城镇化发展方向和发展进程，统筹兼顾，突出重点，强化规划引领，合理确定城镇建设规模，科学制定符合西藏实际的设镇标准，引导人口适度集聚，着力提高城镇化发展质量。

——**加强和创新城镇管理**。树立以人为本、服务为先理念，加快服务型政府建设，完善城镇治理结构，创新城镇治理方式，提升城镇社会治理水平。

## 第二篇 优化布局 构建城镇发展空间新格局

坚持统筹规划、合理布局、分工协作、以大带小的原则，优化城镇空间分布和规模结构，形成城镇发展空间新格局。

### 第四章 优化总体空间布局

统筹考虑自然生态环境、产业发展、交通网架和现有城镇分布，科学布局城镇，合理调整行政区划设置，打造结构合理、层次有序、辐射力强、功能互补的城镇体系。

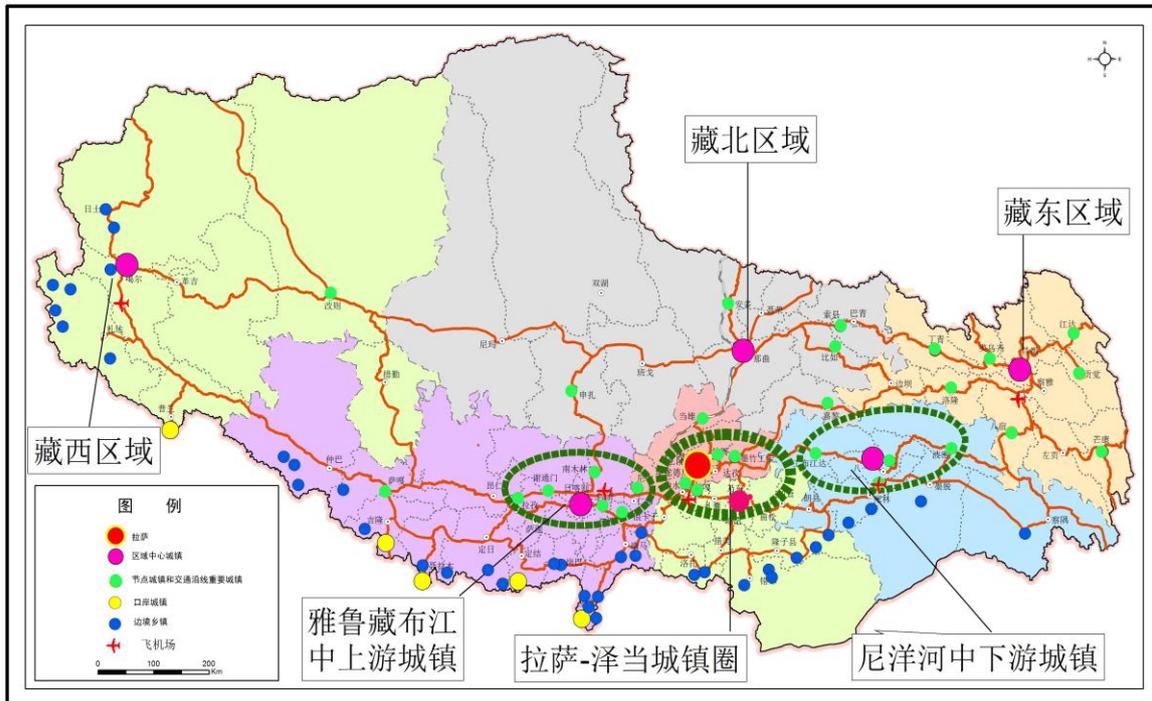
#### 第一节 全面落实主体功能区战略

全面落实《西藏自治区主体功能区规划》，坚持点、轴、面相结合的开发方式，大力提升拉萨—泽当城镇圈，强化产业聚集，

发挥核心引擎作用；培育壮大以日喀则市桑珠孜区、林芝县八一镇为中心的东两翼，提高转移人口聚集能力，强化区域经济发展增长极作用；统筹推进藏东卡若区域关镇、藏北那曲县那曲镇和藏西噶尔县狮泉河镇，完善基础设施，发挥区域中心城镇带动作用；巩固发展边境沿线城镇，加强交通沿线重要小城镇建设，完善城镇功能，扩大基本公共服务覆盖范围；促进其他各类城镇协调发展，构建“一圈两翼三点两线”的城镇化空间格局。

<b>专栏 2：“一圈两翼三点两线”的城镇化空间格局</b>	
<b>01 一圈</b>	以拉萨市为中心、乃东县泽当镇为重要支撑、其他小城镇为组成部分，以拉萨至墨竹工卡、拉萨至泽当为两轴线的拉萨-泽当城镇圈。
<b>02 两翼</b>	西翼：以日喀则市桑珠孜区为区域中心、拉孜县曲下镇和江孜县江孜镇为重要节点、其他小城镇为组成部分，拉日铁路、国道 318 和国道 562 为轴线的雅鲁藏布江中上游城镇。 东翼：以林芝县八一镇为区域中心、波密县扎木镇为重要节点、其他小城镇为组成部分，国道 318 为轴线的尼洋河中下游城镇。
<b>03 三点</b>	藏东：强化昌都市卡若区区域中心地位，发挥藏东门户、连接西南、融入成渝的纽带作用。 藏北：强化那曲县那曲镇区域中心地位，发挥交通便利、服务牧业、连接西北的作用。 藏西：强化噶尔县狮泉河镇区域中心地位，发挥守土固边战略作用。
<b>04 两线</b>	边境沿线重点乡镇和交通沿线重要小城镇。

图 4：“一圈两翼三点两线”城镇空间格局和国道骨架示意图



## 第二节 稳妥推进人口合理分布

稳步推进人口适度聚集，引导人口从农牧区向城镇转移、从承载能力弱区域向条件较好区域转移，释放更多自然生态空间。按照区域资源禀赋、环境承载能力，确定人口聚集区、稳固区和疏散区。加强聚集区基础设施建设，提高产业支撑，使之成为承载全区城镇人口的主要区域。提高稳固区公共服务供给能力，保障和提高边境人口生活水平，构建稳定人口的体制机制。坚持政府引导、市场主导和个人自愿相结合，探索疏散区人口退出机制，引导人口逐步转移。

专栏 3：人口空间布局方向	
<b>01 聚集区</b>	承载经济和人口能力较强的区域，主要是自治区主体功能区规划确定的国家级重点开发区域和自治区级重点开发区域，重点分布在拉萨河流域、尼洋河流域、年楚河流域、雅砻河流域、雅鲁藏布江中上游流域和澜沧江上游流域。
<b>02 稳固区</b>	承担守土固边需要，主要是边境沿线。
<b>03 疏散区</b>	承载经济和人口能力较弱、不适宜常年生活和居住的区域，主要有三大区域：高海拔人口疏散区、高山峡谷生存条件艰苦区、地质灾害频发区。

### 第三节 增强综合交通运输网络支撑

依托“四纵、三横、九联”国道主骨架，完善省道交通体系，推进支线铁路建设和航空运输发展，形成对“一圈两翼三点两线”城镇化格局的战略支撑。完善“一圈两翼”区域综合交通运输网络，加快拉萨—林芝、泽当—贡嘎机场高等级公路建设，推进八一镇—米林机场、日喀则市桑珠孜区—日喀则机场、狮泉河镇—昆莎机场、卡若区城关镇—邦达机场专用公路，力争打通拉萨城关区至林周县隧道，加快推进拉萨—林芝、拉萨—墨竹工卡铁路建设，力争开工建设川藏铁路林芝—昌都段，积极开展日喀则（桑珠孜）—亚东、日喀则（桑珠孜）—吉隆（樟木）口岸铁路建设前期工作。增强藏东、藏北、藏西区域城镇对外交通能力，提高进藏公路通行能力，加快推进川藏、滇藏和新藏铁路前期工作，构建内联藏中腹地地区、外接川青滇新的交通网络。加快推进边境横向大通道建设，进一步改善边境乡村道路通行条件，提高重点口岸公路通畅水平。大力发展航空运输，增加国际航线，论证建设拉萨新机场，改扩建现有机场。大力发展通用航空，提高节

点城镇通达能力，促进旅游等资源型城镇发展。

## **第五章 大力提升拉萨—泽当城镇圈核心地位**

拉萨—泽当城镇圈是全区城镇密度最高、产业发展基础最好、开放程度最高、生产要素最集中、资源环境承载能力最强的区域，要着力构建以拉萨为中心、泽当镇为重要支撑、其他城镇为组成部分的两小时经济圈，以建设国家西部重要城镇圈为目标，继续在吸引人才、产业聚集、统筹城乡、制度创新等方面走在全区前列，加快形成发展新优势、开放新格局，主动参与区域经济分工与合作，发挥其对全区经济社会发展的重要支撑和引领作用。

### **第一节 强化拉萨引擎带动作用**

强化拉萨城区在拉萨—泽当城镇圈的核心作用，加强规划引领，科学定位发展方向，推动撤县设区，促进主城区和新区协调发展，形成由城关区、达孜、柳梧、堆龙德庆构成的“一城两岸四区”基本构架，适时发展功能新区。加强交通、能源等基础设施建设，增强基本公共服务供给能力，提升产业园区功能，推进绿色健康产业建设，增强要素聚集能力，着力打造全区商贸物流中心、金融中心、总部经济高地和新型工业化产业示范基地，形成竞争优势明显的全区产业最大聚集区、推进改革创新和全面开放的先行区、城乡一体化和两型社会建设的示范区，最具魅力的国际旅游中心和历史文化名城，西南地区具有较大影响的区域性

中心城市，强化拉萨在全区经济社会发展的引擎和核心增长极作用。

## 第二节 提升泽当镇重要支撑作用

将乃东县泽当镇打造成拉萨—泽当城镇圈的重要支撑，加快贡嘎至泽当镇高等级公路建设，提升泽当至墨竹工卡通道通行能力，加强与拉萨市产业分工、协作和对接，承接拉萨部分功能转移，协同并进、融合发展。统筹推进以水电为主，太阳能、风能、地热为辅的藏中能源基地建设，积极建设铬铁、铅锌、岩金、铜多金属矿业基地。加快发展建材、特色农畜产品加工、民族手工业等特色优势产业，扩大园区经济规模，增强城镇经济实力和活力，提升产业和人口聚集能力。规划建设泽当镇江北统筹城乡发展示范区。充分挖掘雅砻文化内涵，把泽当镇建设成先进文化展示、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。积极推进山南地区地改市。

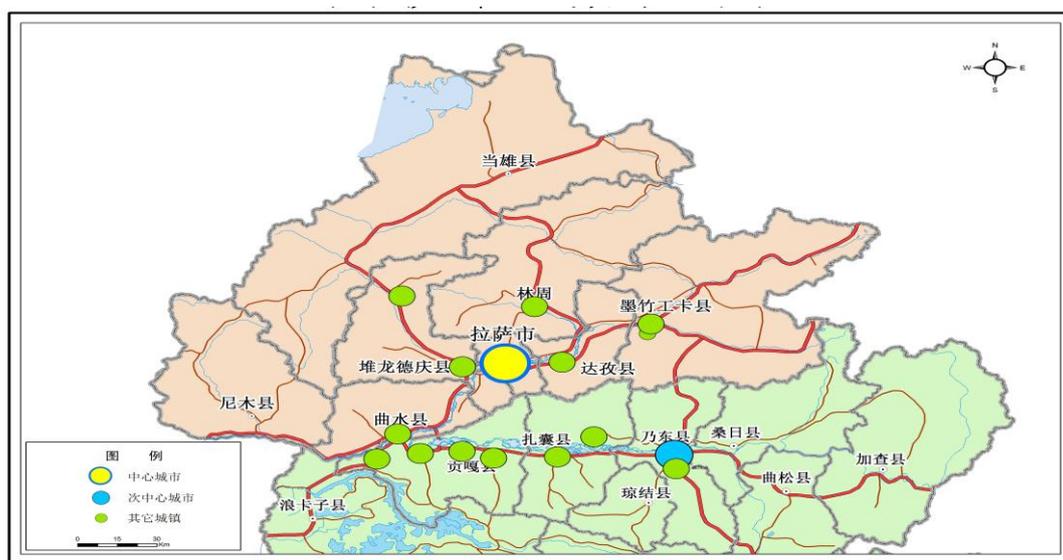
## 第三节 协调发展其他重点城镇

突出承接功能，完善基础设施，提高服务水平，推进其他重要小城镇发展。墨竹工卡县工卡镇依托优势矿产资源，坚持“以矿兴城、产城融合、生态文明”的发展路子，加强产业园区建设，以矿产资源开发推动城镇交通、通信、水利、市政、生态等建设，完善城镇功能，提高城镇服务能力。林周县重点发展现代农业，突出设施农业和观光农业，打造拉萨市果蔬花卉供给基地、城郊

旅游休闲娱乐中心。堆龙德庆县、达孜县、曲水县加快工业园区和现代农业产业园区建设，推进堆龙德庆、达孜和拉萨市城关区同城化进程。加快拉萨至泽当镇沿线小城镇建设，增强联系纽带作用，贡嘎县甲竹林镇和吉雄镇充分发挥机场门户功能，大力促进现代物流业和餐饮服务业发展，扎囊县扎塘镇和桑耶镇、贡嘎县杰德秀镇发展民族手工业和旅游业，贡嘎县江塘镇加快发展现代农牧业。

<b>专栏 4：拉萨-泽当两小时经济圈</b>
<p>打造以拉萨市主城区为中心，连接堆龙德庆县乃琼镇和德庆乡，达孜县德庆镇和曲水县曲水镇，墨竹工卡县工卡镇和甲玛乡，林周县甘丹曲果镇，乃东县昌珠镇，扎囊县扎塘镇和桑耶镇，贡嘎县甲竹林镇、吉雄镇、杰德秀镇和江塘镇两小时经济圈，增强节点城镇的承接能力，优化功能布局和定位，有效聚集人口和产业。</p>

图 5：“拉萨—泽当城镇圈”示意图



## 第六章 培育壮大“两翼”城镇

“两翼”城镇包括雅鲁藏布江中上游城镇和尼洋河中下游城镇两大片区，与拉萨—泽当城镇圈共同构成国家主体功能区规划明确的藏中南重点开发区域，是全区发展产业、承载人口和推进城镇化的主要区域。

### 第一节 壮大桑珠孜区为中心的雅鲁藏布江中上游城镇

雅鲁藏布江中上游区域是全区第二大人口密集区、最重要的粮食主产区、最为活跃的劳务输出区、后藏文化核心区、通往南亚陆路大通道，要充分发挥拉日铁路的辐射带动作用，大力发展现代农牧业，建设重要的高原特色农产品基地，发展面向南亚的商贸物流中心，培育区域发展新优势，促进城镇化与现代农牧业、商贸物流业融合发展，形成以日喀则市桑珠孜区为中心，拉孜县曲下镇、江孜县江孜镇为重要节点，以国道 318、国道 562 和拉日铁路及延伸线为轴的经济增长极和人口聚集区。

——**区域中心城镇。**强化日喀则市桑珠孜区的全区重要增长极作用，加强市政、交通、能源基础设施建设，完善城镇功能，增强人口承载能力，形成全区聚集人口的第二大核心区。积极发展劳动密集型产业和生产性服务业，促进产城融合发展，构建形成全区第二大产业聚集区。发挥后藏浓厚的文化底蕴和珠峰生态旅游资源优势，促进文化和旅游融合发展，建设成为重要的国家历史文化名城和高原生态文化旅游集散服务基地。发挥沿边优势和南亚陆路大通道枢纽作用，大力发展物流、商贸和外向型产品

加工等产业，逐步打造国际商贸物流中心，形成面向南亚开放的重要门户。

——**重要节点城镇。**充分发挥拉孜县曲下镇、江孜县江孜镇城镇在本区域重要节点作用，推进江孜县和拉孜县县改市。拉孜县曲下镇着力加强基础设施建设，大力提升基本公共服务能力，使其成为日喀则西部区域城镇功能最完善、基本公共服务能力最强、经济最具活力的城镇，藏西文化展示交流中心，联系藏中经济区和藏西经济区的重要枢纽。江孜县江孜镇充分发挥文化旅游资源丰富、农业发展禀赋好、环境承载能力强、城镇基础好的优势，大力发展现代农业、农产品加工业和民族手工业，丰富红河谷红色旅游文化产品，保护历史文化古城风貌，提升文化旅游品质，加强与日喀则市桑珠孜区的分工合作，形成一体化发展格局。

——**其他城镇。**加强雅鲁藏布江中上游重要小城镇建设，特别是加强南木林县南木林镇、谢通门县卡嘎镇、白朗县洛江镇、萨迦县萨迦镇、定日县协格尔镇、昂仁县卡嘎镇、仁布县德吉林镇等基础设施建设，提高公共服务能力，大力发展具有本地优势和特色的产业，提高城镇产业支撑能力，加大人口有效聚集，形成雅鲁藏布江中上游城镇的重要组成部分。

#### 专栏 5：雅鲁藏布江中上游两小时经济圈

打造以日喀则市桑珠孜区为中心，连接拉孜县曲下镇、江孜县江孜镇、南木林县南木林镇、谢通门县卡嘎镇、白朗县洛江镇、康马县康马镇、萨迦县萨迦镇、定日县协格尔镇、昂仁县卡嘎镇、仁布县德吉林镇的两小时经济圈，形成藏中地区重要的经济增长极和人口聚集区。

## 第二节 培育八一镇为中心的尼洋河中下游城镇

尼洋河中下游区域是国家生态文明建设示范区，林下资源丰富，生态旅游发展潜力巨大，要以建设重要的世界生态旅游目的地为目标，加强重点城镇和旅游景区基础设施及旅游配套体系建设，加强藏药材基地建设，加快林下资源开发，依托旅游业和特色农林资源开发，以八一镇为中心，米林、扎木为重要节点，国道 318 为轴线，带动发展一批重点城镇。

——**区域中心城镇**。八一镇要充分利用丰富独特的旅游资源，突出森林度假、观光、民俗体验等旅游业态，建设重要的高原国际森林生态旅游城镇、国际知名休闲度假疗养胜地和全区旅游集散次中心。加大宜居城镇建设力度，打造全区重要人才创业基地。发挥林下资源和水能资源优势，加快特色林下资源和藏中药材加工研发，推进全区水电能源产业总部经济建设。提升八一镇对尼洋河中下游流域城乡的辐射带动作用，强化连接藏中藏东经济区的重要纽带作用，形成全区重要的经济发展中心。力争 2017 年前林芝地区地改市。

——**重要节点城镇**。波密县扎木镇要依托国道 318 旅游走廊，积极发展旅游、商贸、物流、住宿、餐饮等服务业，加大旅游产品开发力度，着力提高旅游服务能力。依托林下资源优势，培育特色农林产业带，形成林下资源集散地。

——**其他城镇**。推进尼洋河中下游城镇小城镇发展，工布江达镇、巴河镇积极发展餐饮、住宿、生态旅游等产业，米林镇推

进游客集散中心和藏医药文化源区建设，林芝镇承接八一镇的功能转移、推进生态农业建设。墨脱镇依托原生态旅游资源 and 独特的珞巴民族文化，大力发展高品质生态旅游。

## 第七章 统筹推进藏东、藏北和藏西城镇发展

藏东、藏北和藏西区域远离藏中南重点开发区，藏中南主要城镇对其辐射小、带动作用弱，必须坚持据点式开发，提高人口聚集能力，强化卡若区域关镇、那曲镇和狮泉河镇三大重镇对本区域的辐射带动，形成全区城镇化战略格局的三个支点。

### 第一节 建设昌都藏东门户

藏东区域是重要的“西电东送”接续能源基地、连接川滇青的重要枢纽，人口众多，可开发土地资源有限，要坚持走集约化发展道路，依托国道 318 和国道 317，以昌都市卡若区为中心、芒康和丁青为重要节点，大力提升城镇综合承载能力，引导人地关系紧张区域人口合理转移。

——**区域中心城镇**。发挥昌都市卡若区东连四川、北接青海、南通云南区位优势，加快进出藏通道改扩建，提升邦达机场通航能力，强化在藏东区域的核心增长极作用，打造成为藏东商贸物流中心、融入成渝经济圈的藏东明珠。围绕能源资源开发，发展配套服务业，增强聚集能力，发挥区域带动作用。充分挖掘康巴人文资源和“三江”流域生态旅游资源，打造康巴特色文化产业发展中心和大香格里拉旅游区西部中心。合理利用昌都市卡若区

地理条件，科学规划城区布局，强化城镇功能，加快老城区改造，加强俄洛、邛卡、如意、卡诺、加卡新区建设，推动老区、新区协调发展。

——**重要节点城镇**。芒康县嘎托镇要依托国道 318、国道 214 和与川滇接壤优势，大力发展商贸物流业、现代农牧业，积极发展住宿、餐饮、商贸等服务业，开发特色生物资源、水能资源和旅游资源，积极发展特色食品业、能源产业和旅游业，加强与周边省区经济联系和合作，打造连接川滇两省的重要枢纽。丁青县丁青镇是连接青藏铁路沿线城镇与藏东城镇的重要节点，要发挥交通区位优势，加强基础设施建设，提高基本公共服务供给能力，打造连接青藏铁路沿线城镇与藏东城镇的重要节点，依托特色文化和虫草等资源优势，发展旅游和商贸服务业，形成聚集藏北、藏东和青海临近区域资源的重要城镇。推进芒康县、丁青县县改市。

## 第二节 建设那曲藏北枢纽

藏北区域是畜产品主产区，城镇密度低、人口分散，要依托国家重点生态功能区建设和优势资源开发，以青藏铁路和国道 109、国道 317 和国道 345 为轴线，引导人口向中心城镇和重点城镇转移。

——**区域中心城镇**。加快推进那曲地区地改市。那曲镇是向北连接丝绸之路经济带、陕甘宁经济区的重要门户，要利用青藏铁路强大辐射作用，统筹那曲物流园区和城镇基础设施建设，加

快肉奶制品加工业、牧区观光旅游业等特色产业发展，带动传统牧业向现代牧业转型，提升综合承载能力，城镇建设具有高原牧区特色、城镇功能满足牧区居民需求，建成藏北区域最重要的人口聚集区、交通枢纽和物流中心。

——**重要节点城镇**。索县亚拉镇依托国道 317，重点发展特色牧业，推进基本公共服务向周边区域延伸。

### 第三节 建设狮泉河藏西重镇

藏西区域人口较少，旅游、矿产资源丰富，战略地位重要，要加快优势资源开发，培育富民产业，完善噶尔县狮泉河镇等重点城镇功能，提高基本公共服务能力。

——**区域中心城镇**。推进阿里地区地改市。狮泉河镇要依托国道 219、国道 317 和藏西地区丰富矿产资源、畜产品资源、北靠新疆区位优势，建设成为连接新疆的交通枢纽、加强经济联系和合作的前沿地、藏西区域商贸中心、物流中心。依托神山圣湖国家公园建设和象雄文化、古格遗址资源，打造朝圣之路经典旅游路线，把狮泉河镇建成区域性旅游集散中心。加强交通、能源、水利等基础设施建设，大力提高基本公共服务水平，将狮泉河镇打造成为藏西戍边重镇。

——**重要节点城镇**。札达县托林镇依托国道 219、国道 565 和丰富的人文、自然旅游资源，大力改善旅游基础设施，促进旅游业和城镇发展协同并进。

## 第八章 加强边境、交通沿线和特色小城镇建设

巩固发展边境沿线乡镇，加强交通沿线城镇建设，有重点培育发展特色小城镇，完善城镇功能，提升公共服务，培育一批具有地域风貌、民族特色、时代特点的小城镇。

### 第一节 巩固边境沿线城镇

边境沿线是巩固祖国边防、扩大对外开放的前沿，在推进城镇化过程中承担特殊功能，要大力实施“兴边富民”战略，加强重点口岸和边境一线乡镇建设，促进边境贸易，形成边民富裕、人口稳固、功能互补的守土固边第一线。

——**积极发展重点口岸城镇。**充分发挥沿边地缘优势，提升开发开放水平。重点建设吉隆口岸，稳步提升樟木口岸，积极恢复亚东口岸，加快发展普兰和日屋口岸，推进口岸开放进程。构建边境口岸快捷交通通道，强化口岸设施建设，完善边境贸易、金融服务、重要交通节点等功能，提升通关水平。大力发展物流、边境贸易和边境旅游等产业。依托口岸区位优势，建立口岸重点开发开放试验区、经济合作区，建设面向南亚的国际贸易物流节点，构建西北地区密切南亚和孟中印缅经济走廊的主要陆路通道，与南亚国家经济合作和交流的纽带，形成我国对外开放战略格局的重要支点和面向南亚开放的重要门户，构筑富有活力的沿边开放带。

<b>专栏 6：边境口岸城镇建设</b>	
<b>01 吉隆</b>	完善基础设施，加快吉隆边境经济合作区建设，为吉隆口岸中尼跨境经济合作区的设立奠定良好基础。
<b>02 樟木</b>	稳步提升通关功能，加快地质灾害整治，改善通关环境。
<b>03 普兰</b>	完善基础设施，增强城镇功能，加强特色旅游目的地建设，提升口岸服务功能，逐步扩大边境贸易。
<b>04 日屋、陈塘</b>	加快口岸城镇建设，对外开放步伐，提升为一类开放口岸。
<b>05 亚东</b>	积极恢复亚东口岸。

——**加强边境一线乡镇建设。**加大边境县城和边境一线乡镇基础设施建设，推进边境横向通道建设，加强水、电、路、通信等保障能力建设，加大教育、卫生、文化等基本公共服务供给，推动地、县基本公共服务网络向边境乡村延伸，提高社会保障水平并实现全边全民全覆盖，促进边贸发展、改善边民生产生活条件，鼓励到边境乡村定居兴业，稳固边境人口。加强国防设施建设，强化边境地区乡镇守土固边战略任务。

<b>专栏 7：重要边境乡镇建设</b>
仲巴县亚热乡、偏吉乡和纳久乡，萨嘎县昌果乡，吉隆县贡当乡、萨勒乡，聂拉木县聂拉木镇，定日县绒辖乡和曲当乡，定结县陈塘镇、萨尔乡，岗巴县岗巴镇和昌龙乡，亚东下司马镇、下亚东乡、帕里镇和康布乡，康马县莎玛达乡、涅如堆乡；洛扎县拉康镇和色乡，错那县觉拉乡、卡达乡、浪波乡和勒门巴乡，隆子县扎日乡、玉麦乡、准巴乡、斗玉乡和加玉乡；墨脱县背崩乡，察隅县下察隅镇，米林县南伊珞巴乡，朗县洞嘎镇；噶尔县扎西岗乡，日土县日土镇和日松乡，札达县达巴乡、萨让乡、底雅乡、曲松乡和楚鲁松杰乡。

## 第二节 加强交通沿线重要小城镇建设

以“四纵、三横、九联”国道主骨架和铁路交通为主要轴线，以轴线上城镇为依托，推进交通沿线重要小城镇建设。重点加强

青藏铁路、国道 318、国道 317、国道 219 和国道 349 等沿线城镇建设，提升城镇交通枢纽功能，完善道路、能源、水利、市政等基础设施，注重突出特色、传承文化、生态保护，大力发展物流、商贸、住宿、餐饮等服务业，强化交通节点作用，提升过境服务功能，培育一批设施优良、功能完备的交通节点型城镇。

#### 专栏 8：交通沿线重要小城镇

拉萨市：当雄县当曲卡镇；  
日喀则市：萨嘎县加加镇，仲巴县帕羊镇，仁布县切娃乡；  
昌都市：八宿县白玛镇、邦达镇，江达县江达镇，边坝县草卡镇，  
贡觉县莫洛镇，洛隆县孜托镇；  
山南地区：贡嘎县甲竹林镇；  
林芝地区：察隅县察瓦龙乡，工布江达县工布江达镇，朗县朗镇；  
那曲地区：安多县帕那镇，比如县比如镇，申扎县申扎镇，嘉黎县阿扎镇；  
阿里地区：普兰县霍尔乡，措勤县措勤镇，改则县改则镇。

### 第三节 有重点的发展特色小城镇

按照提高质量、节约用地、体现特色的要求，以经济基础较好、资源开发条件成熟、人口聚集潜力较大的县城为重点，兼顾个别优势突出的乡镇，加强道路、能源、水利等基础设施建设，开发优势资源，带动城镇发展，打造特色鲜明、文化传承、生态良好、服务“三农”的特色小城镇。

——**能矿资源型城镇**。依托丰富的矿产、水电资源，正确处理资源开发与产业发展、人口集聚、城镇建设之间的关系，在保护生态环境基础上，以资源有序开发推动基础设施建设，增强要素聚集能力，带动相关产业加快发展，稳妥发展资源型城镇。

——**旅游服务型城镇**。充分挖掘旅游资源，突出民俗文化和

地域特点，保护自然生态，加强文化传承，积极发展民族手工业，加大旅游产品开发，完善住宿、餐饮、购物和交通等旅游综合服务功能，提高旅游接待能力，打造独具魅力的旅游型小城镇。

——**服务现代农牧业型城镇**。在有基础、有潜力发展现代农牧业的县域，加强农牧业社会化体系建设，加快农牧业现代化进程，推进农畜产品加工，加强农畜产品交易市场和集散地建设，形成服务农牧业的特色城镇。

<b>专栏 9：有重点的发展特色小城镇</b>	
<b>01 能矿资源型城镇</b>	<p>拉萨市：墨竹工卡县工卡镇和甲玛乡；</p> <p>日喀则市：谢通门县卡嘎镇和达那答乡，昂仁县卡嘎镇；</p> <p>昌都市：江达县青泥洞乡，芒康县如美镇，类乌齐县桑多镇，贡觉县莫洛镇；</p> <p>山南地区：曲松县罗布莎镇，隆子县日当镇，加查县安绕镇；</p> <p>那曲地区：嘉黎县忠玉乡；</p> <p>阿里地区：革吉县擦味乡，改则县物玛乡。</p>
<b>02 旅游服务型城镇</b>	<p>拉萨市：当雄县羊八井镇和纳木措乡，尼木县吞巴乡；</p> <p>日喀则市：萨迦县萨迦镇，定日县协格尔镇，定结县陈塘镇；</p> <p>昌都市：八宿县然乌镇，芒康县纳西民族乡，左贡县旺达镇，类乌齐县类乌齐镇；</p> <p>山南地区：扎囊县桑耶镇，浪卡子县打隆镇，洛扎县洛扎镇；</p> <p>那曲地区：那曲县古露镇；</p> <p>林芝地区：工布江达县巴河镇，米林县米林镇，墨脱县墨脱镇，林芝县鲁朗镇；</p> <p>阿里地区：普兰县普兰镇，札达县托林镇，日土县日土镇，普兰县巴嘎乡。</p>
<b>03 服务现代农牧业型城镇</b>	<p>拉萨市：曲水县曲水镇，林周县甘丹曲果镇；</p> <p>日喀则市：白朗县洛江镇，江孜县江孜镇，南木林县南木林镇；</p> <p>山南地区：扎囊县扎塘镇，贡嘎县吉雄镇。</p>

## 第三篇 以人为本 稳步推进人口向城镇转移

按照政府引导、尊重意愿，因地制宜、分步推进，提高增量、解决存量的原则，突出农牧区人口转移和城镇务工人员居民化两个重点，稳步推进以人为核心的城镇化进程。

### 第九章 大力提升农牧民转移就业能力

推进农牧区人口转移是加快城镇化进程的重要任务，要着力强化教育促进人口转移作用，加大农牧民职业技能培训力度，拓宽农牧民工转移就业渠道，促进农牧区人口向城镇适度集中。

#### 第一节 强化教育促进人口转移作用

优化教育资源布局。探索在拉萨市、日喀则市等地市中心城镇建立教育新区，整合教育资源，加大地市城镇全日制寄宿制中学集中办学规模，引导更多农牧民子女到地市城镇就学，共享城镇优质教育资源，增强教育对农牧民子女的代际转移作用。扩大中等职业教育办学规模，推进职业教育学校对未升入高中和大学学生的续接职业技能教育，提升农牧民子女在城镇就业能力。提高高中阶段教育和高等教育入学率，力争到2020年高中阶段毛入学率达到90%，高等教育毛入学率达到40%。

#### 第二节 完善农牧民就业技能培训体系

整合培训资源，完善培训体系，在有条件的地市建立农牧民职业技能培训基地中心，构建以地市培训机构为主体、县乡镇培

训点为补充、政府和社会相结合的培训体系。强化培训责任主体，扩大政府免费职业技能培训服务，强化企业开展农牧民工岗位技能培训责任，鼓励高等学校、各类职业院校和培训机构积极开展公益性职业教育和技能培训，充分利用对口援藏培训资源开展农牧民技能培训。创新培训方式方法，探索政府委托、企业主办、税收优惠、财政补贴的“企业+农户+政府”农牧民职业技能培训模式，鼓励高等院校、各类职业技术学校 and 培训机构开展“农户+公司+学校”的培训模式。提高培训实用性和就业率，加大建筑施工、民族手工艺、机械维修、旅游餐饮等实用工种培训力度，大力推进“订单式、定向式、创业式”培训。鼓励农牧民工职业技能培训后参加职业技能鉴定。建立健全覆盖农牧民工的公共就业服务体系，实施“就业信息可及工程”，建设全区技能培训、就业信息综合网，西藏电视台、西藏广播电台开设农牧业专栏，为农牧民工培训、就业等提供信息服务。

### 第三节 拓宽农牧民转移就业渠道

适度开发公益性岗位，规范公益性岗位的管理和使用。发挥政府投资项目建设吸纳农牧民工就业的带动作用，整合农牧民施工队，组建农牧民工程施工公司，扩大农牧民工就业水平。对于雇用农牧民工较多的劳动密集型企业，按照雇用农牧民工的数量在土地、税收、补贴等方面给予相关优惠政策。推进创业带动就业，完善农牧民在城镇创业开办企业工商注册、金融贷款、土地供应等方面的扶持政策，鼓励有条件的农牧民家庭在城镇置产兴

业，实现“一人创业、带动一批就业”。建立和完善城乡劳动者平等就业制度，消除对农牧民工的就业歧视和差别性就业待遇。加强劳动保障监察、劳动争议调解仲裁和法律援助，健全农牧民工劳动权益保护机制。

## **第十章 有效解决转移人口城镇居民待遇**

推进城镇基本公共服务由向本地户籍人口提供向对常住人口提供转变，引导符合条件的农牧业转移人口落户城镇。

### **第一节 保障随迁子女平等受教育权利**

实行城镇各类公办学校对转移人口随迁子女按当地生源享受相关教育政策，实行随迁子女居住地就近上学，保障转移随迁子女依法享有城镇普惠性学前教育、九年义务教育、普通高中教育和免费中等职业教育的同等权利。优化城镇教育资源配置，提高公办学校接收转移人口随迁子女的能力。建立健全中小学生学籍信息管理系统，为学生学籍转接提供便捷服务。积极引导社会力量重点举办非义务阶段教育，保障民办学校教师、受教育者合法权益。

### **第二节 提高基本医疗卫生服务水平**

根据常住人口配置城镇医疗卫生服务资源，进一步强化县、乡和社区卫生服务机构标准化建设，不断提升卫生服务能力和水平，加快推进实用、共享、安全的人口健康信息网络体系建设。

逐步将外来人口及其随迁家属纳入城镇医疗卫生服务体系，加强疾病预防控制、健康教育、妇幼保健、精神卫生、应急救治、采供血、卫生监督和计划生育等公共卫生和基本医疗服务。逐步将农牧民工及其随迁家属纳入当地医疗救助范围。增强农牧民工聚居地疾病监测、疫情处理和突发公共卫生事件应对能力。

### **第三节 提高社会保障水平**

加快城镇（街道）社区服务中心建设，基本形成以综合服务设施为主体、各类专项服务设施相配套的社区服务设施网络。扩大参保缴费覆盖面，逐步适当降低社会保险费率。为失地农牧民提供社会保障，完善进城农牧民工参加工伤保险的相关政策。鼓励农牧民工积极参保、连续参保，依法将农牧民工纳入城镇职工基本医疗保险，允许灵活就业农牧民工参加当地城镇居民基本医疗保险。完善社会保险关系转移接续政策，在农牧区参加的养老保险和农牧区医疗规范接入城镇社保体系，逐步推进社会保障“一卡通”。完善基本医疗保险管理体制，推动异地结算。强化企业缴费责任，提高职工参保比例。推进商业保险与社会保险衔接合作，开办各类补充性养老、医疗、健康保险。

### **第四节 拓宽住房保障渠道**

实施农牧业转移人口保障性住房安居工程，并纳入城镇住房建设规划统筹安排。逐步将符合条件的农牧民工纳入城镇住房保障体系，采取廉租住房并入公共租赁住房、租赁补贴继续用于补

贴在市场租赁住房的低收入住房保障对象等多种方式改善农牧民工人口居住条件。争取国家对西藏保障性住房资金投入力度，建立自治区财政投入保障机制，有效扩大城镇保障性住房的供给规模。科学规划城镇保障性住房布局，探索在农牧民工集中的产业园区、城乡结合部等建设单元型或宿舍性公共租赁住房，推进保障性住房建设向重点小城镇延伸。规范城镇农牧民建房管理，在统一规划基础上，允许农牧民在小城镇自建住房，政府提供建房用地。到 2020 年，保障性住房常住人口覆盖率达到 23% 以上。

<b>专栏 10：农牧民转移人口保障性住房安居工程</b>	
<b>01 加大公共租赁住房建设力度</b>	统筹安排区、地、县、镇各级公共租赁住房等保障性住房建设，对农牧业转移人口中符合条件的人员，通过公共租赁住房解决其住房困难问题，同时通过个人租房、政府补贴的方式解决租房难问题。
<b>02 加大对城中村改造力度</b>	通过“城中村”治理和老城区改造，改善农牧业转移人口居住条件，解决住房困难问题。
<b>03 吸引社会资本参与保障性住房建设</b>	综合运用土地供应、资本金注入、投资补助、财政贴息、税费优惠等措施，鼓励社会资本和其他机构参与保障性住房和政策性商品房建设。
<b>04 加大保障性住房财政投入力度</b>	争取国家对西藏保障性住房资金投入力度，建立自治区财政投入保障机制，有效扩大保障性住房的供给规模。

## 第五节 推进符合条件的转移人口落户城镇

对区内农牧民，在城镇有合法稳定收入和合法稳定住所（含租赁）的，全面放开落户城镇限制，并保留其土地和草场承包经营权、宅基地使用权、集体收益使用权。对区外人员，在城镇有合法稳定职业和合法稳定住所（含租赁），并按照国家规定参加

城镇社会保险达到 2 年以上的，可在当地落户。

## 第四篇 强化支撑 提高城镇可持续发展能力

加快转变城镇发展方式，强化城镇产业支撑，加强城镇基础设施建设，提高城镇建设管理水平，建设和谐宜居、富有特色、充满活力、生态文明的现代城镇。

### 第十一章 强化城镇产业支撑

根据城镇资源环境承载力和经济发展基础，优化产业布局，营造良好就业创业环境，加快城镇产业发展，提高城镇产业支撑能力。

#### 第一节 优化产业布局

在具备条件的城镇推进新型工业化和新型城镇化互动发展，树立产城融合发展理念，优化产业空间布局，鼓励产业集聚发展，形成科学合理的城镇产业布局。

**农牧业产业聚集区。**按照建设重要的高原特色农产品基地要求，充分发挥区域比较优势，优化调整特色农牧产业布局，以高原特色农畜产品开发为重点，以重点城镇为依托，集中力量建设一批特色农牧业产业园区。着力推进现代农牧业集聚发展，积极培育、引进一批农牧产业加工企业，延长产业链，提高附加值，推进农畜产品精深加工业与休闲观光农牧业协调发展，提高农牧

业资源开发利用对农牧民转移就业的支撑能力，提高城镇农牧业产业支撑。

**工业产业集聚区。**科学布局工业产业园区，完善拉萨国家级经济技术开发区 A 区功能，加快推进 B 区建设，建设一批自治区级工业园区，支持有条件的城镇发展工业园区。以工业园区为载体，加强基础设施、投融资、物流等公共配套服务平台建设，营造良好政策环境，吸引工业企业集聚发展，增强产业集聚能力，实现城镇产业发展和吸纳就业能力同步提升。推进安居住房、社会保障、市政配套、商业服务、道路交通等民生工程，促进产业集聚和城镇功能互补，走产城融合发展道路。

**服务业集聚区。**根据城镇产业结构需求大力发展生产型服务业，培育壮大生活型服务业，优化服务业发展政策环境，有重点地支持劳动密集型产业向中小城镇集聚，增强城镇吸纳农牧民转移就业能力。坚持旅游业龙头带动作用，探索推进拉萨、林芝旅游示范区建设，打造著名旅游品牌；以重点旅游景点为依托，加快相关服务业集聚发展，提高旅游业对城镇支撑能力。推进有条件地区建设文化产业园区、生态产业园区。加快拉萨、那曲、日喀则物流园区建设，完善物流基础设施和公共信息平台，打造区域物流综合发展的基础设施平台。

<b>专栏 11：产业聚集区</b>	
<b>01 拉萨国家级经济技术开发区</b>	支持发展绿色健康产业、医疗器械及医药产业和电子信息等高新技术产业等主导产业，努力提升拉萨经济技术开发区新型工业化示范基地功能，大力发展总部经济。
<b>02 达孜工业园区</b>	支持发展净土健康产业、民族传统产业、新能源及医药和医疗器械等科技新兴产业，建设成为高原特色产业生态工业园和西藏（拉萨）科技企业孵化区。
<b>03 日喀则综合物流园区</b>	以农畜产品加工、高原生物与绿色食（饮）品制造、外向型加工、建材和文化旅游服务为主业，打造后藏地区绿色生态产业集聚区；在年楚河流域和雅鲁藏布江中游大力发展现代农业，提高农业现代化水平；依托拉日铁路，着眼日喀则（桑珠孜）-吉隆（樟木）铁路，发展物流业。
<b>04 山南雅砻工业园区</b>	统筹规划，加强配套基础设施建设，打造集能源、矿产、建材、农副产品加工、民族手工业等为主导的园区。
<b>05 那曲物流园区（高新技术开发区）</b>	依托良好的区位优势 and 青藏铁路优势，发挥青藏铁路那曲物流园区基础作用，建设成为辐射藏东、藏西的重要物资中转站、产业集聚区。
<b>06 林芝生物科技产业园</b>	着力打造藏药材种植基地，建立波密、米林两个加工区，三个藏药材种植带，若干藏药材粗加工点。
<b>07 昌都经济技术开发区</b>	发挥昌都位于藏川滇青四省区结合部的区位优势，依托国道 317、国道 318、国道 214，大力发展特色农畜产品加工业、葡萄酒加工业、新能源产业、物流业，建设俄洛物流园区，提高开发区产业集聚水平。
<b>08 堆龙工业园区</b>	仓储、物流、建筑建材、民族手工业、绿色食（饮）品加工及高新技术产业。
<b>09 曲水工业园区</b>	建筑建材、民族手工业、农副产品加工、藏药产业、再生资源利用为主的产业集聚区。

## 第二节 大力发展城镇支撑产业

根据城镇资源环境承载能力、要素禀赋、比较优势和人口规模，培育发展各具特色、符合实际的城镇支撑产业。优化城镇产业结构，大力发展服务业和劳动密集型产业，提高城镇产

业附加值，构建结构优化、就业容量大的城镇产业体系。具有旅游、矿产、水电等资源优势的城镇，要加快资源优势转变为经济优势，培育城镇发展的支撑产业。结合城镇区位条件和优势，加快农牧业加工、民族手工业、藏药产业、特色文化产业等其他特色产业发展。依托基础设施建设，培育一批高资质高水平的建筑施工队伍，发展壮大建筑业。

<b>专栏 12：城镇支撑产业</b>	
<b>01 旅游业</b>	全区接待游客达到 2500 万人次，旅游总收入突破 500 亿元，高端特色旅游精品建设取得显著成效，旅游公共服务设施、旅游经营管理和服务水平与国际通行的旅游服务标准全面接轨，实现由旅游资源大区向旅游强区的跨越，初步建成重要的世界旅游目的地。
<b>02 矿产业</b>	甲玛二期、驱龙铜矿、玉龙二期、雄村铜矿等特大型矿山全部投产，适时启动（在能源解决的前提下）藏西地区多龙铜矿和重要盐湖开发项目建设，加快铅锌、菱镁、铁矿等矿产资源开发步伐。
<b>03 特色食品加工业</b>	基于粮食资源的酿造业工业产值“十三五”时期较“十二五”翻一番以上，基于矿产资源的天然饮用水产值达到 100 亿元目标，基于特色果蔬为原料的深加工食品新品种增加 30 个以上。
<b>04 制药业</b>	在条件适宜地区，建成 2—3 个大宗药材、紧缺药材抚育基地；完成全部制药企业新版 GMP 改造，提升药品生产质量；推动药业工程技术中心、企业技术中心发挥良好的共性研究平台作用，研发一批有市场前景的新药并积极推向产业化；引进生物制药研发企业，研发一批生物新品种和保健品。
<b>05 民族手工业</b>	挖掘、培育一批手艺人传承队伍，扩大传统手工业规模；提高民族手工业计算机辅助设计、配色、印染等先进技术的运用能力，提高设计、制作水平和产品附加值；引导扶持手工业企业围绕区内消费需求变化和旅游消费市场，细分产品结构、丰富产品品种；重点在藏毯、藏香、金银铜器、家具服装行业培育龙头企业，促进和带动小微企业健康发展。
<b>06 建材业</b>	按照等量淘汰、减量淘汰原则，藏中、藏东地区适度布局新增新型干法水泥产能及配套余热发电设施，淘汰现有立窑湿法窑产能，形成拉萨、山南、日喀则、昌都为主的水泥工业格局，适度发展混凝土搅拌站和水泥制品业。藏中地区合理发展节能环保的新型墙体材料、建筑陶瓷、建筑石材、民用玻璃二次加工及

利用废旧物资的建筑建材产业；其它地区因地制宜地发展石材、水泥制品、保温材料等非限制类建材业。

#### **07 文化产业**

加大创新力度，重点发展文化旅游、演艺娱乐、民族工艺品、会展节庆、出版影视、文化产品数字制作及相关服务等特色文化产业，打造国家性重大文化产业品牌展会，建设中国唐卡艺术中心和产业交易中心，培育打造一批文化产业骨干企业、示范基地和示范园区，积极培育各类文化市场。

### **第三节 营造良好就业创业环境**

发挥城镇就业创业平台作用，充分利用城镇产业集聚、规模经济产生的专业化分工效应，放宽政府管制范围，尊重市场规律，降低交易成本，将城镇打造成为就业基地和创业乐园。制定完善鼓励农牧民工就业创业的扶持政策。结合产业发展开发更多就业岗位，促进西藏籍应届高校毕业生和农牧民转移劳动力、城镇困难人员就业，大力培养具有较强市场竞争能力的西藏本地产业工人。发挥城镇创新载体作用，依托资金、管理和人才资源优势，规划建设创业孵化园，营造创新的制度环境、政策环境和文化环境，以创新带动创业，以创业带动就业。

## **第十二章 强化城镇基础设施支撑**

加强城镇公用设施、交通、能源、水利等基础设施建设，提升城镇功能，增强对人口聚集和服务的支撑能力。

### **第一节 加强城镇公用设施建设**

按照统一规划、适度超前、重点突出的原则，构建安全高效的市政公用设施网络。统筹电力、通信、给排水、有线电视、供

热、燃气等管网建设，推行城镇综合管廊，在重点区域中心城镇探索地下管网综合管廊模式，完成拉萨市城市供热工程建设。建设安全可靠、技术先进、管理规范的新型配电网体系，加快推进城镇清洁能源供应设施建设，适度发展热电联产。加快高寒地区县城所在城镇安全饮水工程建设，加强城镇饮用水水源地建设和保护，科学规划城镇水厂布局，确保居民生活用水安全。加强城镇防洪设施建设，完善城镇排水与暴雨外洪内涝防治体系，加强城镇周边重大地质灾害治理，提高应对极端天气能力。加快建设城镇生活污水处理设施和城镇生活垃圾无害化处置设施。完善中心城镇社区生活设施布局，逐步建立社区养老服务体系 and 便民利民服务网络，打造包括便民超市、平价菜店、家庭服务中心等在内的便捷生活服务圈。强化桥梁、燃气、供水等设施安全运行。适度超前规划建设重点城镇停车场，鼓励新建商场、住宅小区建设地下停车场，提高空间利用效率。

## 第二节 改善城镇公共交通条件

加强城镇公共交通设施建设，在具备条件的城镇优先发展公共交通，科学设置公共交通站点和线路，提高公共交通覆盖率、准点率和运行速度，鼓励引导居民乘坐公交出行，鼓励有条件的城镇逐步将公共交通向周边村镇延伸。加强拉萨市、日喀则市等重点城镇城区交通规划，推进主干路、次干路和支路等微循环系统建设，着力改善城镇内部交通条件。充分发挥区域性交通节点城镇的综合交通枢纽作用，中心城镇各类公共交通运输方式无缝

衔接，顺畅联通，统筹周边地区交通网络建设，提高公共交通覆盖范围。

### 第三节 提高城镇能源供应保障水平

坚持区内供给和区外输入并举、规模化与分布式相结合的原则，加强城镇能源基础设施建设，加快电力体制改革，逐步实施厂网分开和输配分离，提高能源供应保障水平。加快藏中地区水电开发力度，完善输电和配电网络，提高“一圈两翼”区域城镇电力供应水平。加快藏东水电开发和川藏联网工程建设，加快推进“西电东送”。加快藏西小水电开发，大力发展风能、太阳能、地热能等新能源，提高主电网供电人口覆盖率。推进全区电力联网工程建设，力争实现所有县城与主电网联网。论证青海涩北气田至拉萨输气管道及拉萨至日喀则、山南输气方式，开展那曲至昌都成品油管道前期论证工作，并适时开工建设。加快完善城镇电网，科学合理调度工业用电和居民用电。加快拉萨市燃气管道建设，适时推进燃气管网向有条件的县镇延伸。大力实施城镇取暖替代工程，加快推进利用电力、燃气、太阳能、地热等取代薪柴、牛粪燃烧等取暖。

专栏 13：城镇基础设施提升工程	
01 公共供水	加强供水设施建设，实现县城所在城镇安全供水全覆盖。
02 污水处理	因地制宜建设集中污水处理厂或分散型生态处理设施，基本实现县城和部分重点镇具备污水处理能力。
03 垃圾处理	提高县城垃圾无害化处理能力，以城带乡，实现重点镇垃圾收集、转运全覆盖。

盖。
<b>04 道路交通</b> 统筹城乡交通一体化发展，县城基本实现二级以上公路连通，重点镇实现路面黑色化。
<b>05 分布式能源</b> 城镇建设和改造要推广分布式能源，资源丰富地区的城镇新能源和可再生能源消费比重显著提高。鼓励条件适宜地区大力促进可再生能源建筑应用。
<b>06 灾害治理</b> 加强城镇周边地质灾害防治和防洪设施建设。

## 第十三章 提高城镇建设管理水平

适应新型城镇化发展要求，加强历史文化遗产与保护，提高建设规划科学性，完善社会治理结构，不断提高城镇建设管理水平。

### 第一节 加强历史文化遗产

大力加强重要的中华民族特色文化保护地建设，强化历史文化遗产，注重不同区域优秀传统民族文化保护，促进城镇功能提升与文化文物保护相结合，提升城镇文化内涵。发掘特色文化资源，注重人文城镇建设，充分体现民族文化、宗教文化，注重保护地域特色和传统风貌，“一江两河”流域突出卫藏风格、尼洋河流域突出工布风格、藏东“三江”流域突出康巴风格、藏北突出羌塘游牧文化风格、藏西突出象雄古格风格，把城镇建设成为充满民族特色、又富有时代特色的人文魅力空间，让特色文化成为城镇发展的内在支撑和品牌标识。加强文化文物保护，强化拉萨、日喀则（桑珠孜）、江孜、萨迦、昌珠等历史文化名城、名镇以及街区等传统文化资源挖掘和文化生态整体保护，引导传统

建筑 and 现代功能融合发展。支持有条件的地市申报国家历史文化名城（镇、村）、街区和中国历史传统村落。培育和践行社会主义核心价值观，鼓励城镇文化多样性发展，促进本地文化与外来文化、传统文化与现代文化交融，形成多元开放的现代城镇文化。

## 第二节 提高城镇规划建设水平

创新城镇规划理念，注重统筹、整体谋划，把以人为本、尊重自然、传承历史、绿色环保理念融入规划全过程，突出城镇规划的地域文化特色，科学确立城镇建设功能定位。完善城镇建设规划编制程序，加强城镇规划与经济社会发展、主体功能区建设、国土资源利用、生态环境保护、基础设施建设等规划的相互衔接。合理设定城镇功能区和公共设施建设的规范性要求，强化规划管控，加强规划实施全过程监管，保持规划权威性、严肃性和连续性，坚持一张蓝图持之以恒加以落实。加强西藏本地城镇规划人才培养，培育若干具有较高资质的规划设计队伍和咨询机构，提升规划编制水平。

根据资源环境承载力，当前与长远相结合，严格新城新区设立条件，制定城市辖区设定标准，合理确定城镇规模和开发强度，科学确定城镇人口容量。坚持总规与详规相衔接，加强城镇空间开发利用管制，划定城镇“三区四线”，构建布局合理、功能完善、集约紧凑的现代城镇。优化城镇内部空间，提升拉萨、日喀则、昌都市区城市功能，完善地区行署所在地和其他重点中心城镇主要功能，加大城镇老旧片区综合改造力度，大力改善城乡结

合部环境。

加快拉萨市智慧城市试点。推进城镇信息网络建设、信息资源开发利用和电子政务工程建设，促进跨部门、跨行业的政务信息共享和业务协同，提高城镇信息化水平。

<b>专栏 14：城镇“三区四线”规划管理</b>	
<b>01 禁建区</b>	基本农田和草场、行洪河道、水源地一级保护区、风景名胜区核心区、自然保护区核心区和缓冲区、森林湿地公园生态保育区和恢复重建区、地质公园核心区、道路红线、区域性市政走廊用地范围内、城镇绿地、地质灾害易发区、矿产采空区、文物保护单位保护范围等，禁止城镇建设开发活动。
<b>02 限建区</b>	水源地二级保护区、地下水防护区、风景名胜区非核心区、自然保护区实验区、森林公园非生态保育区、湿地公园非保育区和恢复重建区、地质公园非核心区、文物保护单位建设控制地带、文物地下埋藏区、机场噪音控制区、市政走廊预留和道路红线外控制区、矿产采空区外围、地质灾害低易发区、蓄涝洪区、行洪河道外围一定范围等，限制城镇建设开发活动。
<b>03 适建区</b>	在已经划定为城镇建设用地的区域，合理安排生产用地、生活用地和生态用地，合理确定开发时序、开发模式和开发强度。
<b>04 绿线</b>	划定城镇各类绿地范围的控制线，规定保护要求和控制指标。
<b>05 蓝线</b>	划定在城镇规划中确定的江、河、湖、库、渠和湿地等城镇地表水体保护和控制的地域界限，规定保护要求和控制指标。
<b>06 紫线</b>	划定国家历史文化名城内的历史文化街区和自治区人民政府公布的历史文化街区的保护范围界线，以及城镇历史文化街区外经县级以上人民政府公布保护的历史建筑的保护范围界线。
<b>07 黄线</b>	划定对城镇发展全局有影响的、必须控制的城镇基础设施用地的控制界线，规定保护要求和控制指标。

### 第三节 加强和创新城镇社会治理

完善城镇治理结构，创新城镇社会治理体制，降低准入门槛，

大力培育和发展社会组织，支持其承担更多公共事务职能。结合“先进双联户”创建评选活动，深化城镇内部联防联治体制，以城镇便民警务站为平台，加强城镇网格化管理，健全综合服务管理平台，努力实现政府治理和社会调节、居民自治良性互动。建立健全源头治理、动态协调、应急处置相互衔接、相互支撑的社会治安综合治理机制，加快应急处突向治安常态治理转变，鼓励社会力量积极参与社会治安综合治理，加强流动人口服务和管理，强化重点防范，从源头上减少违法犯罪案件。健全城镇防灾减灾救灾体制，完善城镇应急管理体系，严格执行地质灾害危险性评估制度，加强防灾减灾救灾能力建设，完善城镇洪涝、山体滑坡、泥石流等自然灾害监测预警体系，提升救援救助能力。

## **第十四章 提升生态环境品质**

协调推进城镇建设和生态保护，坚守生态保护红线，保障生态功能，维护环境质量安全，合理利用自然资源，引导城镇绿色低碳发展，建设生态良好、环境优美的宜居城镇。

### **第一节 坚守生态保护红线**

严格生态环境准入，坚持源头严防，对建设项目严格进行环境影响评价，杜绝以生态空间、环境破坏为代价换取低效益的城镇发展。实行污染物排放许可和总量控制，根据不同区域环境容量制定污染物排放控制标准，限定排放强度，限制“三废”排放和“三高”行业发展。加大河流保护和治理，确保流经城镇主要

河流水质不低于《地表水环境质量标准》的Ⅲ类水域标准。严守用水总量控制、用水效率控制、水功能区限制纳污“三条红线”。执行强制性标准，对水土资源和环境容量超载区域实行限制性措施。实施城镇环境综合整治，集中整治生态干扰、环境破坏和保护设施不配套等问题，防止城镇污染向周边区域扩散。

## 第二节 推进绿色城镇建设

引导绿色生产方式、生活方式和消费方式，推动城镇低碳发展、循环发展、绿色发展，促进城镇与自然生态和谐。严格执行节能、节水、节地、节材等强制性标准。提高城镇绿色能源供应水平，在主电网无法覆盖的偏远城镇大力发展分布式太阳能、风能、生物质能、地热能，提高新能源和可再生能源利用比例。积极推广绿色建筑，大力实施以太阳光取暖和建筑物外墙保暖为主的建筑节能行动计划，优先实施周转房、公租房和医院、学校、机关办公用房等建筑物外墙保暖改造工程，鼓励新建建筑大力使用节能环保技术和材料。加强城镇污水、生活垃圾、固体废弃物无害化处理，完善废旧商品回收体系，提高资源循环利用水平。倡导绿色出行，加快新能源汽车推广应用，公共交通新能源汽车比例显著提高。城镇集中式饮用水水源地水质达标率达到100%。加大城镇周边植树造林，增加城镇绿地面积，保护好城镇湿地，扩大城镇生态空间。

<b>专栏 15：人文、生态、智慧城镇建设重点</b>	
<b>人文城镇</b>	
<b>01 文化和自然遗产保护</b>	加强国家重大文化和自然遗产地、国家考古遗址、全国重点文物保护单位、历史文化名城名镇名村保护设施建设，加强城镇重要历史建筑和历史街区保护，推进非物质文化遗产保护开发设施建设。
<b>02 文化设施</b>	在有条件的城镇建设公共图书馆、文化馆、博物馆、美术馆等文化设施，发展中城镇影剧院，推进数字文化建设。
<b>03 体育设施</b>	建设城镇体育活动场所和群众性户外体育健身场地。
<b>生态城镇</b>	
<b>04 城镇环境综合整治</b>	实施安全饮用水工程；开展存量生活垃圾治理工作；实施重金属污染防治工程，推进重点地区污染场地和土壤修复治理。实施森林、湿地保护与修复。
<b>05 绿色建筑</b>	推进既有建筑供热计量和节能改造，逐步提高新建建筑能效水平，严格执行节能标准。积极推进建筑工业化、标准化，提高住宅工业化比例。政府投资的公益性建筑、保障性住房和大型公共建筑全面执行绿色建筑标准和认证。
<b>06 绿色新生活行动</b>	在衣食住行游等方面，加快向简约适度、绿色低碳、文明节约方式转变。培育生态文化，引导绿色消费。健全城镇废旧商品回收体系和餐厨废弃物资源化利用体系，减少使用一次性产品，抑制商品过度包装。
<b>智慧城镇</b>	
<b>07 规划管理信息化</b>	打造数字化拉萨，推动平台建设和功能扩展，建立统一的地理空间信息平台及建（构）筑物数据库，构建智慧城市公共信息平台，统筹推进城镇规划、国土利用、市政管网、园林绿化、环境保护等市政基础设施管理的数字化和精准化。
<b>08 公共服务便捷化</b>	建立跨部门、跨地区业务协同，共建共享的公共服务信息服务体系。利用信息技术，创新发展城镇教育、就业、社保、养老、医疗和文化的服务模式。
<b>09 信息网络宽带化</b>	推进光纤到户和“光进铜退”，实现光纤网络基本覆盖城镇家庭，城镇宽带接入能力达到 50Mbps，加快城镇公共热点区域无线局域网覆盖。
<b>10 社会治理精细化</b>	深化信息在市场监管、环境监管、信用服务、应急保障、治安防控、公共安全等社会治理领域的应用，建立完善相关信息服务体系，创新社会治理方式。

## 第五篇 统筹发展 密切城乡联系纽带

加快农牧业现代化进程，密切城乡联系纽带，促进城镇化和新农村建设协调推进，构建产业联动、以城带乡、工农互惠、城乡协调的新型工农城乡关系。

### 第十五章 加快农牧业现代化进程

坚持农牧业集约化、专业化、组织化、社会化发展方向，加快推进农牧业转型升级，增强农畜产品保障供应能力，提高农牧业组织化程度，完善农牧业社会化服务体系，提高农牧业综合生产能力、抗风险能力和可持续发展能力。

#### 第一节 加快农牧业转型升级

按照高产、优质、高效、生态、安全的要求，提高农牧业科技创新能力，加大农牧业重大科研成果转化和推广普及力度，建设重要的高原特色农产品基地。强化农牧业物质技术装备，提高农牧业耕种收综合机械化水平。按照“七区七带”农牧业生产空间布局，强化产业带基地建设和规模化生产。提高畜牧养殖商品化率和农业经济作物种植比重。积极推行农牧业标准化生产，大力发展节约型农业。大力发展品牌农牧业，支持培育一批农产品加工示范园区、示范企业和示范项目。发展与城镇居民消费、加工业和旅游业紧密结合的订单农牧业，扩大花卉、苗木、蔬菜和水果等农产品生产，加大设施农业建设力度，大力发展观光休闲农牧业。

## 第二节 增强农畜产品保障能力

扩大青稞播种面积，提高单产水平，确保青稞安全。推进高标准农田建设和灌区改造、节水增效工程，建设农田水利、林地、草场灌区等设施，建立防汛抗旱体系，提高农牧业综合生产能力。扩大人工草场面积，调整种植业结构，提高优质高产饲草比重，保障草料供给。优化畜牧品种，加强现代标准化养殖场建设，持续提高畜产品产量。草原畜牧业控存增效，发展生态畜牧业；农区畜牧业增量提质，发展效益畜牧业。加大财政投入力度，完善农畜产品生产补偿机制，建立健全农畜产品价格保护制度，提高农牧民生产经营积极性。

## 第三节 大力提升农牧业组织化程度

按照“积极发展、逐步规范、强化扶持、提升素质”的要求，鼓励农牧民通过股份合作、土地草场合作、信用合作、劳务技术合作等多种形式，探索发展“公司+农户”、“公司+基地+农户”等合作组织，支持农牧民合作组织新建生产服务设施、建设原料生产基地、扩大规模生产、推进技术改造升级等。鼓励农村土地、草场以出让、转让、租赁、入股形式向专业大户、农牧民合作社、农牧业企业等流转，发展各种形式的规模经营。延长农畜产品产业链条，推进农超对接、农社对接、农校对接、农企对接等多种销售方式，增强农牧民合作组织盈利能力和市场竞争力。建立农牧民合作组织可持续发展体制机制，提高农牧民合作组织的制度化、规范化运作水平。

## 第四节 完善农牧业社会化服务体系

坚持主体多元化、服务专业化、运行市场化方向，逐步构建公益性服务和经营性服务相结合、专业服务和综合服务相协调的新型农牧业社会化服务体系。强化公益性服务体系建设，完善科技特派员制度，健全县乡农牧业技术推广、动植物疫病防控、农产品质量监管等综合服务站点；建立和完善信息化服务网络，以现代信息手段为载体，为农牧业生产全过程提供市场信息和科技信息服务。培育农牧业经营性服务组织，支持农牧民合作社、专业服务公司、专业技术协会、农牧民经纪人、涉农企业等为农牧业生产提供低成本、便利化、全方位服务，通过政府订购、定向委培、奖励补贴等方式，引导经营性服务组织参与公益性服务。

## 第十六章 建设社会主义新农村

坚持城镇化和社会主义新农村建设同步推进，科学规划县域村镇体系，统筹安排农牧区基础设施建设和社会事业发展，建设农牧民幸福生活的美好家园。

### 第一节 加强乡镇村庄规划管理

结合推动农牧区人口转移，科学编制县域村镇体系规划和镇、乡、村庄规划，建设各具特色的美丽乡村。在尊重农牧民意愿基础上，科学引导农牧区住宅和居民点建设，统筹规划扶贫搬迁、生态搬迁、地质灾害隐患点搬迁、大骨节病等地方病高发区域搬迁、资源极端贫乏区域搬迁，在资源环境承载力较强的区域

建设农牧民聚居区，提供综合配套服务。在提升自然村落功能基础上，保持乡村风貌、民族文化和地域特色，保护有历史、艺术、科学价值的传统村落、人口较少民族特色村寨和民居。在人口规模较大的乡村，加强农村社区建设，为农牧民提供便捷的公共服务。

## **第二节 加强农牧区基础设施建设**

继续实施水、电、路、讯、邮政、广播电视、农家书屋、优美环境“八到农家”工程，提升标准，完善配套基础设施。加快防洪减灾与兴利相结合的骨干控制性水利工程规划和建设。因地制宜发展农牧区小型水电、太阳能发电、地热发电，着力加快无电地区电力建设和农村电网改造升级。提升农牧区安全饮水标准，因地制宜采取集中供水和分散供水相结合方式解决缺水农牧区的安全饮水问题。完善农牧区公路建设，支持有条件的行政村通油路、通班车。培育面向农牧区的流通企业，增加农牧区商品零售、餐饮及其他生活服务网点。推进农牧区信息化建设，在完善通邮、移动通信广覆盖的基础上，基本实现行政村通宽带。

## **第三节 促进农牧区社会事业发展**

提高农牧区学生“三包”经费补助标准，推进教育资源向农牧区倾斜，大力推进农牧区双语教育，稳步推进学前教育普及，提高义务教育质量，促进均衡发展，加强农牧区教师队伍建设，探索实施城乡教育一体化发展制度。改善农牧区医疗卫生条件，

着力培养农牧区卫生适用人才，加强县、乡、村三级医疗卫生机构服务能力建设，加快农牧区远程医疗网络覆盖，完善以免费医疗为基础的农牧区医疗制度，进一步提高政府补助标准和医疗保障水平，向农牧民提供安全价廉可及的基本医疗卫生服务。探索建立跨地区、跨城乡互通的定点医院医疗即时结算体系。推进城乡居民基本养老保险制度改革，建立统一的城乡居民基本养老保险制度，提高各项社会保险覆盖率。提高农牧区公共文化服务水平，大力实施广播电视覆盖工程，切实丰富农牧民群众的精神文化生活。

## 第十七章 密切城乡联系

统筹城乡发展规划，促进城乡要素自由流动，密切城乡联系，逐步消除城乡分割的二元结构。

### 第一节 统筹城乡发展规划

统筹经济社会发展规划、土地利用规划、城乡规划，合理安排县域范围内城镇建设、农田草场保护、村落分布、生态涵养等空间布局；综合考虑城乡基础设施建设，推进基础设施向农牧区延伸；逐步推进公共服务向农牧区覆盖，提高城乡公共服务均等化水平。在有条件的县逐步将“城镇规划”调整为“城乡规划”，将农牧区纳入城镇总体规划、土地利用规划、产业发展规划，形成城乡统筹、相互衔接、全面覆盖的规划体系、城乡体系和监督执行体系。探索推进“三规合一”或“多规合一”，试点编制经

济社会发展、主体功能区建设、土地利用、城乡体系于一体的县域总体规划。

## 第二节 促进城乡要素自由流动

破解阻碍生产要素自由流动的体制机制障碍。逐步建立城乡统一的人力资源市场，健全落实城乡平等就业、同工同酬制度。扶持农牧区特色农产品、民族手工产品等进入城镇流通、销售，城镇生产性服务业、生活性服务业向农牧区延伸。强化城乡商贸流通基础设施建设，完善流通网络，发展现代流通业态，提升流通现代化水平。创新面向“三农”的金融服务，推进农牧区金融网点建设，鼓励涉农金融机构在金融服务空白乡镇设立服务机构，力争有条件的地方实现“乡乡有网点、村村有金融服务”。积极支持乡镇营业点、贷款公司等发展，鼓励、引导金融机构加大对农牧业发展的资金投放，开发符合农牧业新型经营主体特点的金融产品和服务。进一步丰富和完善扶贫贴息贷款政策，加大信贷扶贫开发力度，统筹发挥政策性金融、商业性金融和合作性金融的作用。健全农业保险制度，加快农牧业保险产品创新。鼓励引导社会资本投向农牧区建设，引导更多人才、技术等要素投向农牧区。

## 第六篇 分类指导 营造良好发展环境

依托优势，因地施策，探索差异化的城镇化路径；完善体制机制，营造有利于城镇化健康发展的制度环境。

### 第十八章 推进地区差异化探索

根据不同区域的资源禀赋、人力资源特点、市场差异、环境承载能力，因地制宜，积极探索多样化的城镇化发展路子。

#### 第一节 河谷农区城镇化

在农业资源禀赋较好、人口较为密集、距离中心城镇较近、基础设施和产业支撑能力较强的河谷农区，把在城镇务工的青壮农牧民作为重点，加强岗位技能培训，探索在中心城镇和县城提供廉价住房保障，降低其城镇生活成本。探索建立提高农牧民市场参与能力的政策支持体系，帮助乡村合作组织和手工艺人在城镇建立农畜产品和民族手工艺品的销售门店和销售渠道，引导农牧民融入城镇生产生活。

#### 第二节 重点林区城镇化

在海拔较低、植被较好、生态旅游资源较丰富、人口与资源关系较宽松的重点林区，培育壮大乡村集体经济组织，围绕完善“吃、住、行、游、购、娱”等旅游要素，推进旅游业与农林业、民族手工业融合发展，统筹新农村建设与旅游线路、景区景点开发，探索支持在地区中心城镇和县城等旅游线路重要节点配置旅

游资产和设施，引导人口向就近城镇或中心城镇转移。

### **第三节 高寒牧区城镇化**

在海拔高、生态环境脆弱、自然条件恶劣、不适宜人类长期居住的高寒牧区，以生活空间与生产空间相对分离为导向，以村居为组织单位，探索在县城和乡镇建设牧民生活聚居服务区，完善教育、医疗卫生、文化体育、社会保障等基本公共服务，引导牧区人口长期性或季节性在城镇居住，推进生活方式城镇化。培育乡村集体经济组织，发展规模化畜牧业、畜产品加工业和批发零售、交通运输、餐饮住宿等服务业，拓宽牧民增收渠道。

### **第四节 高山深谷区城镇化**

在交通不便、人口与资源关系较紧张的高山深谷区，以公路交通干线为依托，鼓励引导人口向出行条件方便、资源环境承载能力较强的重点村镇和中心城镇转移，探索统一规划建设农牧民生产生活服务区，破解交通瓶颈和人地紧张关系，着力改善基本生产生活条件。

## **第十九章 改革完善城镇化发展体制机制**

按照国家推进新型城镇化制度顶层设计，重点在人口管理、土地管理、财税金融、城镇住房等领域和关键环节推进改革创新，明确城镇化改革方向和要求，力争取得阶段性成果。

## 第一节 推进人口管理制度改革

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，创新和完善人口服务和管理制度，促进人口有序合理流动。

——**建立居民登记证制度**。全面推行流动人口居住证制度，以居住证为载体，建立健全与居住年限等条件相挂钩的基本公共服务提供机制，并作为申请登记居住地常住户口的重要依据。城镇流动人口暂住证持有年限计入居住证。建立健全居住证和户籍相互补充、有效衔接的管理制度。

——**完善农牧民异地搬迁落户政策**。积极探索跨行政区域自愿搬迁农牧民落户政策，落实异地搬迁新出生人口在迁入地落户，保障搬迁农牧民同等享受当地居民权利。

——**健全人口信息管理制度**。加强和完善人口统计调查制度，加快推进人口基础信息库建设，实行网上动态管理，完善信息采集、录入、更新、对比、注销等环节，分类建立健全劳动就业、教育、收入、社保、房产、信用、人口健康、税务等信息系统，逐步实现跨部门、跨地区信息整合和共享，在此基础上建设覆盖全区、安全可靠的人口综合信息库和信息交换平台，到2020年在全区实行以公民身份号码为唯一标识，依法记录、查询和评估人口相关信息制度，为人口服务和管理提供支撑。

## 第二节 改革土地管理制度

创新土地管理制度，优化土地利用结构，提高土地利用效率，合理满足城镇化用地需求。

——**合理安排城镇建设用地。**实行总量控制与集中统一供应，合理控制城镇开发边界，建立基本生态控制线管制机制，探索城镇建设用地增加规模与吸纳农牧业转移人口落户数量挂钩机制，统筹安排基础设施和公共服务设施用地，适度增加集约用地程度高、发展潜力大、吸纳人口多的重点城镇建设用地供给。建立城镇土地收购储备制度和存量建设用地退出制度，盘活现有城镇存量建设用地，推进老城区、城中村的改造和保护性开发，有效约束城镇土地低效利用。

——**积极稳妥推进农村土地使用制度改革。**发展和完善农村土地、草场承包关系并长期不变。不断完善农村土地草场承包权登记制度，强化对耕地、草原、林地等承包经营权的物权保护，积极推进农牧区土地草场确权、登记、颁证工作，力争到 2020 年基本完成。逐步建立规范统一的城乡建设用地租赁、转让、抵押二级市场，培育土地流转中介组织，加强土地承包经营权流转管理和服务。稳慎推进集体建设用地改革，在符合规划和用途管制前提下，允许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。改革农村宅基地制度，稳慎推进农村宅基地使用权抵押、担保、转让。

——**健全土地有偿使用制度。**扩大国有土地有偿使用范围，逐步对经营性基础设施和社会事业用地实行有偿使用。减少非公益性用地划拨，对以划拨方式取得用于经营性项目的土地，通过补缴出让金、征收土地年租金等多种方式纳入有偿使用范围。

——**完善征地制度。**控制征地范围、规范征地程序，完善对

被征地农牧民的合理、规范、多元保障机制，保障农牧民的土地权益，建立兼顾国家、集体和个人的土地增值收益分配机制，合理提高个人收益，保障被征地农牧民长远生计和发展。

### 第三节 创新城镇化资金保障机制

加快财税和投融资体制机制改革，创新金融服务，放宽市场准入，逐步建立多元化、可持续的城镇化资金保障机制。

——**继续发挥财政资金的重要作用。**发挥国家投资的主渠道作用，争取中央出台支持西藏城镇化发展的特殊投资政策，形成持续稳定增长的城镇化资金投入机制。实行城镇基本财力保障制度，建立财政转移支付与农牧业转移人口市民化挂钩机制，对吸收农牧业转移人口较多的城镇给予倾斜；加大对城镇公共服务供给能力和基础设施建设等的财力支持。健全对口援藏机制，创新援藏模式，引导援藏资金助推县域产业发展，发挥援藏资金在城镇化过程中的积极作用。

——**鼓励市场积极参与城镇建设。**放宽准入，完善监管，制定非公有制企业进入特许经营领域的办法，鼓励社会资本参与城镇公用基础设施建设运营。在旅游、矿产、水电等资源丰富的城镇，探索建立资源开发利益共享机制，发挥企业在市政建设、促进就业和公共服务等方面的重要作用，促进城镇建设和资源开发的融合发展。

——**创新城镇化融资模式。**充分用好、用活、用足、用实中央赋予西藏的特殊优惠金融政策，健全财政支持“普惠金融发展”

长效机制，协调落实中央对西藏银行业的利差补贴和特殊费用补贴政策，引导在藏金融机构建立适合于城镇化进程的金融服务模式，实现城镇金融服务网点全覆盖，有效提供满足城镇化发展需求的金融产品。健全商业保险与社会保险衔接合作机制，探索适合西藏实际的中小微企业发展保险保障模式，切实加大保险产品和服务创新，扩大农牧业保险范围，积极向工业保险、产权保险等领域拓展。在有效防范债务风险基础上，加大政府债券和中期票据发行规模，推动经济实力较强的地市联合发行债券和流动性较差的基础设施存量资产证券化。探索政府和市场紧密合作的融资模式，积极组建政府主导的城建投融资主体，依法进行项目融资、建设、管理及运营。建立城镇规划实施与土地储备联动机制，开展土地储备融资。鼓励社保、住房等公共基金参与具有稳定收益的城镇基础设施项目建设。

——**建立健全城镇化成本合理分担机制。**政府要承担农业转移人口市民化在义务教育、劳动就业、基本养老、基本医疗卫生、保障性住房以及市政设施等方面的公共成本。企业要落实农牧民工与城镇职工同工同酬制度，加大职工技能培训投入，依法为农牧民工缴纳职工养老、医疗、工伤、失业、生育等社会保险费用。农牧民工要积极参加城镇社会保险、职业教育和技能培训等，并按照规定承担相关费用，提升融入城镇社会的能力。

#### 第四节 健全城镇住房制度

建立市场配置和政府保障相结合的住房制度，有效保障城镇

常住人口的合理住房需求。

——**健全住房供应体系**。以城镇保障性安居工程和干部职工周转房为重点，以城镇低收入住房保障家庭租赁补贴、干部职工按月住房补贴为基础，通过“租售并举”、“先租后售”或实物供给、货币补贴等方式，解决困难群体住房问题。适度加快房地产开发，稳定增加商品住房供应，大力发展二手房市场和住房租赁市场，推进住房供应主体多元化，满足市场多样化住房需求。

——**健全保障性住房制度**。健全保障性住房分配制度，强化保障性住房配租政策和监管程序透明度。完善准入和退出制度，提高保障性住房物业管理、服务水平和运营效率。完善租赁补贴制度，通过个人租房、政府补贴方式解决租房难问题。加快推行保障性住房建设运营多元机制，出台商品房配建保障性住房政策。

——**建立房地产市场调控长效机制**。调整完善住房、土地、财税、金融等方面政策，优化政策组合，构建房地产市场调控长效机制。自治区及各地市编制城镇住房发展规划，确定住房建设总量、结构和布局。稳定供应住房用地，完善住房用地供应机制，保障性住房用地应保尽保，优先安排政策性商品住房用地，合理增加普通商品住房用地，严格控制大户型高档商品住房用地。建立以土地为基础的不动产统一登记制度，实现全区住房信息联网。

## 第五节 强化生态环境保护制度

将生态文明建设融入城镇化发展全过程，完善生态环境保护体制机制，切实保护好雪域高原的一草一木、山山水水，努力构建国家重要的生态安全屏障。

——**健全生态环境监管制度。**健全以预防为主的环境风险管控制度，强化环境风险预警和防范，增强突发环境事件应急能力。建立生态环境数字化监管平台，完善污染源与总量减排监管体系。健全环境执法联动机制，建设标准化的环境监督网络，加大环境执法力度。实行生态环境属地管理，完善环境污染强制责任保险机制。严格实行矿产资源开发“一支笔”制度，完善矿产资源勘查开发监督管理办法。

——**建立国土空间开发保护制度。**坚定不移实施主体功能区制度，严格按照主体功能区定位推动城镇化发展，对不同主体功能区域实行差别化的财政、投资、产业、土地、人口、环境、考核等政策，探索建立经济发展与环境保护综合协调机制。建立资源环境承载能力监测预警机制。重点开发区域注重加快特色优势产业发展和城镇化步伐，优化空间结构，做大做强中心城镇，加快发展各类特色小城镇，增强吸纳要素和资源的能力，提升区域人口承载能力。限制开发区域注重引导人口适度集中，加快发展现代农牧业，有重点的布局特色产业，增强生态产品提供能力。禁止开发区域落实国家法律法规规定和相关规划，严禁不符合主体功能定位的开发活动，加强生态修复和环境保护，提高生态环

境质量。

——**建立生态补偿机制。**完善生态效益补偿长效机制，扩大重点生态功能区转移支付补偿范围和引导性、奖励性补助范围，提高禁止开发区补偿标准。全面建立退牧还草、退耕还林生态补偿制度，完善草原生态保护奖励补助机制和森林生态效益补偿基金政策，逐步提高补偿标准，扩大补偿范围。加大湿地、水土保持、水资源保障等生态效益补偿力度，保护和修复与水有关的生态环境。

——**探索资源环境产权交易机制。**对水流、森林、山岭、草原、荒地、湿地、湖泊等自然生态空间进行逐步确权登记，形成归属清晰、责权明确、监管有效的自然资源资产产权制度。坚持使用资源、污染环境、破坏生态付费原则，实行资源有偿使用。发展环保市场，推行节能量、碳排放权、排污权、水权交易制度，建立吸引社会资本投入生态环境保护的市场化机制，推动环境污染第三方治理试点。探索建立自然资源及其产品价格市场形成机制，全面反映市场供求、资源稀缺程度、生态环境损害成本和修复效益。

——**建立生态文明考核评价机制。**结合主体功能定位，把资源消耗、污染物排放、环境损害、生态效益以及最严格水资源管理纳入城镇化发展评价体系，不断强化环境保护考核。限制开发区域取消地区生产总值考核，建立生态环境保护与财政转移支付挂钩的奖惩机制。生态环境保护纳入领导干部考核内容，建立环境污染事故行政问责制。

## 第七篇 规划实施

本规划由自治区有关部门和各地市、县级政府组织实施。各地市、各部门要高度重视、尊重规律、勇于创新、形成合力、稳妥推进，确保规划目标和任务如期完成。

### 第二十章 加强组织领导

建立健全城镇化工作领导机制。自治区推进城镇化工作领导小组负责全区城镇化的顶层设计，统筹重大政策制定、重大资金筹措和重大项目布局，协调解决城镇化发展中的重大问题。自治区推进城镇化工作领导小组办公室要协调推进规划实施和相关政策落实，监督检查工作进展情况。各有关部门要切实履行职责，根据本规划提出的各项任务和政策措施，研究制定具体实施方案和配套改革措施。各地市、县（区）要建立健全工作机制，因地制宜研究制定落实措施。

### 第二十一章 强化政策统筹

建立健全城镇化工作协调机制，加强部门间政策制定和实施的协调配合，确保人口、土地、投融资、住房、生态环境等政策措施形成合力、落到实处。城乡规划、土地利用规划、交通规划、产业发展规划等要落实本规划要求，其他相关专项规划要加强与本规划的衔接协调。

## 第二十二章 加强社会参与

充分调动和凝聚社会力量参与城镇化发展全过程。对涉及搬迁、住房、社会保障等与各族群众生产生活密切相关的重大决策，要广泛听取群众意见，接受社会监督。重大建设项目要进行社会稳定风险评估，确保其科学性、合理性、可行性和安全性。大力宣传城镇化的重要意义和政策措施，营造有利于城镇化发展的浓厚氛围。

## 第二十三章 积极开展试点

本规划实施涉及诸多领域的改革创新，需开展示范试点，摸索规律，总结推广。

开展自治区示范试点。按照“科学客观、因地制宜、分类探索、循序渐进”的要求，选择经济发展有后劲、交通区位有优势、领导重视有保障、社会和谐有基础的各类城镇，重点在建立农牧业转移人口市民化成本分担机制、建立多元化可持续的城镇化投融资机制、改革完善农村宅基地制度、多规合一、产城融合发展、特色小城镇建设、改善农村人居环境、城镇市政公用设施建设管理体制等方面，开展试点示范，力求取得重点突破。

支持基层创新实践。充分尊重基层首创精神，鼓励各地市自行开展试点，进一步调动基层改革创新的积极性、主动性，鼓励从实际出发，立足特色优势，注重制度创新，在能矿资源开发和城镇融合发展、土地流转和规模化经营、农牧民转移就业、城镇建设融资、创新社会治理、农村综合改革等方面先行先试，积累

成熟经验。发挥好对口援藏平台作用，拓展与对口援藏单位交流，加强城镇规划、建设、管理领域和人才培养的合作。

## 第二十四章 开展监测评估

加强城镇化统计工作，研究制定监测评估指标体系和综合评价办法，强化适时监测、跟踪分析、规划评估和调整优化，推动本规划顺利实施。