

中共西藏自治区委员会关于制定“十五五”时期国民经济和社会发展规划的建议

(2025年11月26日中国共产党西藏自治区第十届委员会第九次全体会议通过)

中国共产党西藏自治区第十届委员会第九次全体会议,认真学习贯彻党的二十届四中全会精神和习近平总书记视察西藏时的重要讲话精神,深入分析我区经济社会发展形势,就制定“十五五”时期国民经济和社会发展规划提出以下建议。

一、“十五五”时期是建设社会主义现代化新西藏的关键时期

1.“十四五”时期社会主义现代化新西藏建设取得全方位新进步。“十四五”时期西藏发展历程极不寻常、极不平凡。习近平总书记两次到西藏视察,亲自为西藏工作领航掌舵,从党和国家事业全局出发系统谋划推进西藏长治久安和高质量发展,指引西藏步入发展最好、变化最大、各族群众得实惠最多的历史时期。五年来,在以习近平同志为核心的党中央坚强领导下,自治区党委团结带领全区各族干部群众,坚持用习近平新时代中国特色社会主义思想统揽工作全局,深入贯彻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,锚定“稳定、发展、生态、强边”四件大事,着力创建全国民族团结进步模范区、高原经济高质量发展先行区、国家生态文明高地、国家固边兴边富民行动示范区,各项事业取得全方位进步、历史性成就。反分裂斗争深入开展,全国民族团结进步模范区创建取得阶段成效,中华民族共同体意识不断铸牢,藏传佛教中国化积极推进,社会大局持续稳定向好;经济发展质量和效益持续提升,基础设施加快建设,特色优势产业蓬勃发展,高原经济高质量发展扎实推进;重点领域和关键环节改革持续推进,营商环境不断优化,对内对外开放进一步扩大;脱贫攻坚成果巩固拓展,乡村振兴全面推进,民生工程深入实施,各族群众的获得感、幸福感、安全感进一步提升;美丽西藏建设扎实推进,生态环境质量保持优良,国家生态文明

高地创建取得明显成效；边境地区建设加快推进，党政军警民合力强边固防机制持续优化，固边兴边富民基础进一步夯实；党的领导和党的建设全面加强，基层党组织的凝聚力、战斗力明显提高，凭能力用干部、以实绩论英雄的用人导向鲜明树立，作风建设常态化推进，党风廉政建设和反腐败斗争深入开展，党在西藏的执政基础不断夯实。西藏经济社会发展取得历史性成就、民族团结进步事业发生历史性变化、人民生活水平实现历史性跃升，社会主义现代化新西藏建设迈出坚实步伐。这些重大成就的取得，根本在于以习近平同志为核心的党中央坚强领导，根本在于习近平新时代中国特色社会主义思想的科学指引，也是全区各族干部群众团结奋斗的结果。

2. “十五五”时期西藏经济社会发展面临的形势。西藏是重要的国家安全屏障、生态安全屏障、战略资源储备基地、清洁能源基地和面向南亚开放的重要通道，是维护祖国统一、反对民族分裂的重点地区。“十五五”时期是西藏同全国一道基本实现社会主义现代化夯实基础、全面发力的关键时期。总体来看，西藏工作“五期叠加”的阶段性特征没有改变，发展面临的机遇和挑战出现新的变化。

从机遇看，以习近平同志为核心的党中央高度重视西藏工作，特别是习近平总书记西藏自治区成立 60 周年之际到西藏视察并发表重要讲话，擘画新征程上西藏工作，为推动西藏长治久安和高质量发展、加快建设社会主义现代化新西藏指明了前进方向、注入了强大动力。随着新时代西部大开发等重大战略和雅下水电工程、川藏铁路等一批重大项目建设深入推进，中央关心全国支援的政策支持优势、丰富的自然人文资源禀赋优势、良好生态环境的绿色发展优势、面向南亚开放的区位优势、各族人民勠力同心的团结奋进优势更加彰显，高原经济高质量发展的潜能持续释放。

从挑战看，反分裂斗争形势依然严峻复杂，重点领域还有风险隐患；发展不平衡不充分问题仍然突出，产业发展水平低，基础设施相对落后，民生保障存在短板，实现共同富裕任务艰巨，人口、人心、人才等软制约因素还较为突出；生态环境敏感脆弱，发展和保护的矛盾仍然突出；边境地区经济支撑能力薄弱，现代化发展任务艰巨。

挑战催生动力，机遇开启新程。我们要更加深刻领悟“两个确立”的决定性意义，增强“四个意识”、坚定“四个自信”、做到“两个维护”，牢牢把握党中央赋予西藏的战略定位，保持战略定力，增强必胜信心，抢抓历史机遇，在服务国家发展大局中展现新作为、实现新突破，奋力开创社会主义现代化新西藏建设的新局面。

二、“十五五”时期西藏经济社会发展的总体要求

3. “十五五”时期西藏经济社会发展的指导思想。坚持马克思列宁主义、毛泽东思想、邓小平理论、“三个代表”重要思想、科学发展观，全面贯彻习近平新时代中国特色社会主义思想，深入贯彻党的二十大和二十届历次全会精神，全面贯彻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，统筹推进“五位一体”总体布局，协调推进“四个全面”战略布局，完整准确全面贯彻新发展理念，积极服务和融入新发展格局，坚持稳中求进工作总基调，紧紧围绕铸牢中华民族共同体意识、推进中华民族共同体建设，以经济建设为中心，以推动高质量发展为主题，以改革创新为根本动力，以满足人民日益增长的美好生活需要为根本目的，以全面从严治党为根本保障，持续深入抓好“稳定、发展、生态、强边”四件大事，充分发挥比较优势，推动经济实现质的有效提升和量的合理增长，推动人的全面发展、各族人民共同富裕迈出坚实步伐，为西藏长治久安和高

质量发展奠定更加坚实的基础,确保与全国一道基本实现社会主义现代化取得决定性进展。

4. “十五五”时期西藏经济社会发展的基本要求。

推动“十五五”时期经济社会发展,必须按照中央明确的原则,坚持党的全面领导、坚持人民至上、坚持高质量发展、坚持全面深化改革、坚持有效市场和有为政府相结合、坚持统筹发展和安全。结合西藏发展实际,重点把握好以下要求。

——坚持党的全面领导。坚决维护党中央权威和集中统一领导,把党的领导贯穿经济社会发展各方面全过程,不断提升党领导经济社会发展的能力和水平,为建设社会主义现代化新西藏提供根本保证。

——坚持完整准确全面贯彻新发展理念。因地制宜推动高质量发展,坚定不移走符合西藏实际的高质量发展之路,切实转变发展方式,强化绿色赋能,促进经济结构优化,实现更高质量、更有效率、更加公平、更可持续、更为安全的发展。

——坚持“三个赋予一个有利于”总要求。坚持所有发展都要赋予民族团结进步的意义,都要赋予维护统一、反对分裂的意义,都要赋予改善民生、凝聚人心的意义,都要有利于提升各族群众获得感、幸福感、安全感,进一步铸牢中华民族共同体意识,持续推进中华民族共同体建设。

——坚持围绕“四件大事”谋划推动。聚焦“四件大事”聚力“四个创建”,努力做到“四个走在前列”,使西藏在落实国家使命和国家战略中的责任担当进一步彰显,为推进中国式现代化贡献西藏力量。

——坚持深化改革和扩大开放。统筹推进经济社会领域深层次改革，坚决破除制约高质量发展的体制机制障碍，进一步解放和发展社会生产力、激发和增强社会活力。进一步扩大对内对外开放，积极融入全国统一大市场，提高面向南亚开放水平。

——坚持高质量发展和高水平安全良性互动。坚定不移贯彻总体国家安全观，增强忧患意识和风险意识，进一步巩固团结稳定的政治和社会局面，以新安全格局保障新发展格局。

5. “十五五”时期西藏经济社会发展主要目标。

——中华民族共同体建设扎实推进。中华民族共同体意识牢固树立，藏传佛教中国化水平不断提高，意识形态阵地更加巩固，全国民族团结进步模范区创建走深走实，各民族交往交流交融进一步深化。

——高原经济高质量发展取得显著成效。经济发展保持良好势头，经济增长潜力得到全面释放，新型工业化、信息化、城镇化、农业现代化取得重大进展，发展新质生产力、服务融入新发展格局、建设现代化经济体系取得重大突破。

——全面深化改革开放取得新突破。高原经济高质量发展体制机制更加完善，开放型经济新体制更加健全，开放平台建设取得实质性进展，面向南亚开放的重要门户、“一带一路”的重要战略支点作用更加凸显。

——人民生活品质不断提高。高质量充分就业取得新进展，城乡居民收入保持较快增长、农村居民人均可支配收入达到全国平均水平，社会保障体系进一步健全，基本公共服务均等化水平持续提升、主要指标接近或达到全国平均水平，社会文明程度明显提升。

——美丽西藏建设取得重大进展。绿色生产生活方式基本形成，生态环境

质量保持全国领先，清洁低碳安全高效的新型能源体系初步建成，国土绿化面积不断扩大，生态系统多样性稳定性持续性逐步提升，国家生态文明高地创建取得重大成效。

——国家安全屏障更加稳固。国家安全体系和能力现代化加快推进，社会治理体系和治理能力现代化水平不断提升，国家固边兴边富民行动示范区创建取得重大成效，更高水平平安西藏、法治西藏建设成效明显。

在此基础上再奋斗五年，到二〇三五年实现经济实力、优势产业竞争力、绿色生产力、国边防战略保障能力大幅跃升，人均地区生产总值力争达到全国平均水平，人民生活更加幸福美好，与全国一道基本实现社会主义现代化。

三、深入推进中华民族共同体建设，巩固团结稳定的政治和社会局面

6.铸牢中华民族共同体意识。加强党史、新中国史、改革开放史、社会主义发展史、中华民族发展史、西藏地方与祖国关系史宣传教育，讲好新时代西藏故事，引导各族干部群众不断增进“五个认同”。深化全国民族团结进步模范区创建，全面推广普及国家通用语言文字，大力构建互嵌式社会结构和社区环境，促进各民族交往交流交融，推动西藏与内地经济、文化、人员双向交流。深入实施中华优秀传统文化传承发展工程、中华民族视觉形象工程，构筑中华民族共有精神家园。

7.系统推进藏传佛教中国化。坚持“五个有利于”标准，按照系统推进我国宗教中国化、加强宗教事务治理法治化的要求，积极引导藏传佛教与社会主义社会相适应。进一步提升宗教事务治理体系和治理能力现代化水平，稳妥推进宗教事务地方立法工作，健全寺庙管理长效机制，加强寺院基础设施建设和公共服务保障。常态化推进“国家意识、公民意识、法治意识”教育，引导宗教界为促进

西藏现代化建设更好发挥作用。

8.弘扬和践行社会主义核心价值观。坚持不懈用习近平新时代中国特色社会主义思想凝心铸魂，深化党的创新理论学习和宣传教育。创新实施马克思主义理论研究和建设工程，构建具有中国特色、西藏特点的哲学社会科学体系。深化理想信念教育，继承发扬老西藏精神、“两路”精神，加强红色文化资源保护利用。推动社会主义核心价值观宣传普及，加强和改进思想政治工作。统筹推进城乡精神文明建设，拓展新时代文明实践中心（所、站）功能和作用，提升群众文明素养和全社会文明程度。开展校园文明行动，推进校园文化建设。

9.加强国家安全体系和能力建设。落实国家安全责任制，强化重点领域和重要专项国家安全工作协调机制，完善国家安全重点领域风险预警预判机制、危机管控处置机制和重大决策社会稳定风险评估机制。加强重点领域国家安全能力建设。全面落实意识形态工作责任制。加强和改进对外宣传工作，切实提升涉藏国际传播效能。完善国防动员保障体系，深化全民国防教育，巩固军政军民团结。加强网络安全管理，提升网络综合治理能力。

10.提高社会治理体系和治理能力现代化水平。坚持和发展新时代“枫桥经验”，加强社会治安整体防控体系和能力建设，紧紧抓住“三个环节”、不断提升“三种能力”、健全完善“三项机制”，努力把风险和隐患解决在基层、消除在萌芽状态。完善共建共治共享的社会治理制度，建立完善凝聚服务群众工作机制，优化网格化管理、精细化服务、信息化支撑的基层治理平台，加强综治中心规范化建设。推动建立区划优化与城市治理相协同的体制机制。健全社会工作体制机制，加强社会工作者队伍和志愿服务体系建设，强化社会组织培育管理。推进信访工作法治化。深入推进抓党建促基层治理、促乡村振兴，加强基层政权建

设，全面实施乡镇（街道）履行职责事项清单，健全村（社区）工作事项准入制度，优化常态化驻村工作机制。推动修订完善市民公约、村规民约，加强家庭家教家风建设，推进移风易俗。

11.提升公共安全治理能力。健全大安全大应急框架下应急指挥体系，推动公共安全治理模式向事前预防转型。提升重要基础设施本质安全水平，完善安全生产风险排查整治和责任倒查机制，探索引入第三方开展专业化安全监管和服务。健全防灾减灾救灾、重大突发公共事件处置保障和能力储备体系，全面提升防灾应急监测预警智能化、指挥救援信息化水平。完善食品药品安全监管体系。健全扫黑除恶常态化机制，依法严惩电信网络诈骗等违法犯罪活动，加强未成年人违法犯罪预防和治理。

四、加快构建高原现代化产业体系，夯实高原经济高质量发展基础

12.培育壮大主导支柱产业。重点发展特色农牧业、清洁能源、文化旅游、绿色矿业等主导支柱产业，打造区域经济增长强引擎。促进特色农牧业提质增效，围绕做好“土特产”文章，实施农牧业科技创新工程、现代种业提升工程和设施农牧业现代化提升行动，建强现代农牧业经营体系，大力发展农畜产品精深加工，加强农牧业品牌建设，逐步把高原特色农牧业建成现代化产业。发展壮大清洁能源产业，系统推进相关规划实施和项目建设，配合推进雅下水电工程项目建设，统筹推进重点流域水电规划开发，加强水风光等清洁能源领域科研攻关，培育清洁能源装备产业集群。稳步集约发展新型储能，促进清洁能源与新型储能一体化发展。加快电力市场体系建设。加快培育文化旅游产业，促进文化旅游深度融合发展，优化文化旅游资源开发机制，持续完善旅游基础设施，建立健全智慧旅游服务体系，规范旅游市场秩序，打造一批旅游名县、精品景区、精品线路和文化

旅游廊道，支持培育一批龙头文旅企业。推动绿色矿业扩能提质、延链增值，持续发展资源加工业，实施新一轮找矿突破战略行动，稳妥推进战略性矿产勘查开发，推动绿色采矿技术应用，建设安全矿山、绿色矿山、智慧矿山。

13.优化提升特色惠民产业。丰富延伸建筑建材、藏医药业、高原轻工业、边贸物流业等惠民产业内涵外延，探索拓展产业富民新路径。打造建筑建材产业链群，引进国内装配式建筑、绿色建材等龙头企业落户西藏，优化建筑市场信用评价制度，引导建材企业绿色转型和集聚发展，拓展装配式建筑和绿色建材应用场景。推动藏医药产业化规模化发展，实施藏医药振兴发展工程，按程序推进藏医药标准化体系建设，建设国家中医医学中心（藏医）、国家中医药传承创新中心，统筹推动藏医药文化传承、医理研究、资源保护和产业发展，布局建设一批藏药材种养加工基地，推进藏医药国际交流合作。促进高原轻工业创品牌增效益，大力发展藏香、唐卡、藏式家具、民族服饰、金属加工、藏毯等特色民族手工业，推动天然饮用水产业健康发展，培育发展高原炊具产业。加快发展边贸物流业，积极打造面向南亚主要商品集散地，大力发展转口贸易和边民互市贸易，探索发展加工贸易，依托物流枢纽、陆港口岸、综合保税区、边境经济合作区等开放平台，提升内外贸一体化水平。

14.积极培育新兴产业和未来产业。加快推进数字西藏建设，培育数据要素市场，促进实体经济和数字经济深度融合，推动人工智能赋能产业发展、文化建设、民生保障、社会治理、生态保护等各行各业。大力实施“算力珠峰”行动，建设区域性新能源算力中心，加快融入全国一体化算力体系。着力培育高原特色低空经济产业，健全低空飞行保障、综合服务和监管体系，引进配套企业打造低空经济产业链。推动北斗规模化应用，有序发展绿色低碳、稳定安全的氢氧产业。

15.推动现代服务业优质高效发展。推进金融服务、科技服务、工程咨询、环保服务、法律服务、会计审计服务等生产性服务业同特色优势产业深度融合，形成“产业+服务”新型产业生态。加快发展医疗健康、教育培训、家政物业、养老托幼等服务业，推动生活性服务业向高品质、多样化、便利化升级。

五、加快构建现代化基础设施体系，强化经济社会高质量发展重要支撑

16.加强现代化综合交通运输体系建设。着力构建“三横三纵”综合立体交通网。推进川藏铁路西藏段、滇藏铁路波密至然乌段、新藏铁路西藏段建设，实施青藏铁路格拉段电气化改造工程，积极推进拉林铁路改扩建。加快推进“四向入藏”公路主通道提级提质，普通国道全面贯通，推动区内高等级公路连段成网，尽早融入国家高速公路网，提升农村公路通畅水平和服务能力。建设干支衔接的航空网，规划研究拉萨新机场，启动和改扩建一批支线机场、通航机场、临时起降点。

17.构建高原现代物流枢纽网。加快区域物流枢纽基础设施建设，健全生活和产业物资流通保供体系。集中建设一批冷链物流中心、公共冷库，加强口岸物流节点建设，持续推进拉萨陆港型、日喀则（吉隆）陆上边境口岸型、山南空港型等国家物流枢纽和拉萨国家骨干冷链物流基地建设，申建吉隆口岸保税物流中心。完善农牧区寄递物流体系。

18.加快建设新型能源基础设施。加快构建清洁、低碳、安全、高效的新型能源体系，全力打造水风光热互补、源网荷储一体的国家清洁能源基地。提升区域电网互联互通能力。加快推动外送通道规划建设，实施“藏电外送”工程，积极推进区内主网架加强和通道工程建设，实施农村电网巩固提升工程。持续推进内需支撑性调节性电源项目建设。深化论证青藏天然气管道工程建设，推进油气

国家战略储备库和地方成品油储备库建设。

19.建设现代水网。推进“四江一河”骨干水网、骨干水源工程和引调水通道建设，加快重点水源工程和配套设施建设，规划建设一批大中型水库工程和水利枢纽工程。优化城乡供水保障体系，着力解决高海拔地区农村饮水安全问题，增强水资源缺乏地区用水保障。

20.推进新型基础设施建设。积极推动物联网、移动互联网、人工智能、大数据等技术应用，打造符合西藏实际的新型基础设施体系。推进IPv6规模化应用，深化电信普遍服务和“宽带边疆”建设，持续开展5G、千兆网络建设，有序实现“双千兆”网络向“双万兆”网络提升。完善区域国际通信枢纽建设。推进传统基础设施更新和数智化改造。

21.增强基础设施安全保障能力。加快构建战略物资储备体系，规划建设应急保障基础设施，地震地质灾害易发地区规划建设应急救援储备基地，支持边境口岸布局建设一批仓储设施。增强气象、水文、地质灾害等监测预报预警能力，规范建设自然灾害防御工程。推进基层消防力量标准化建设，加强城镇和边境公共消防设施建设。

六、坚持科技创新驱动，因地制宜发展新质生产力

22.推进科教协同创新发展。坚持教育科技人才一体推进，加强科学普及，培育创新精神，完善协同育人机制。强化科研院所和高等院校的源头创新地位，探索建立西藏高等研究院，加快建设高原特色优势学科，按程序增设或调整升级一批与新技术、新业态、新模式相适应的专业，加快推进“双一流”、“双高”建设，促进职普融通、产教融合、科教融汇，积极发挥科研机构、创新平台、科技计划人才集聚培养功能。强化企业科技创新主体地位，支持特色优势产业领军

企业和骨干企业加大研发投入、设立研发机构、培养研发团队、建立创新联盟，积极培育“专精特新”中小企业。支持央企在西藏开展创新实践。

23.打造青藏高原区域科技创新高地。深化科技体制改革，完善科技投入支持机制，健全科研评价体系和考核机制。推动科技创新与产业创新深度融合，聚焦高原特色农牧业、清洁能源等重点领域，加快部署实施重大科技任务，建设中试验证平台，加强高原适用关键核心技术、关键共性技术攻关和转化应用。深入推进第二次青藏高原综合科学考察研究和成果转化工作，加强科技合作，积极融入区域科技创新中心建设。强化科技基础条件建设，积极申报国家级科技创新平台，推动国家级创新平台在西藏设立分支机构，谋划布局一批自治区级重点实验室、技术创新中心等科技创新平台基地。提升知识产权综合管理效能。

24.推进人才强区建设。深入实施“育引用留”工程，健全以“珠峰英才”计划为核心的分层人才培养体系，加强创新型、应用型、技能型人才培养。健全人才引进机制，加大高层次和急需紧缺人才引进力度，深化医疗、教育等人才“组团式”援藏。持续深化人才发展体制机制改革，优化人才评价机制，完善人才服务保障政策。

七、积极扩大有效需求，主动服务和融入新发展格局

25.大力提振消费。深入实施提振消费专项行动。健全促进消费工作长效机制，优化消费政策措施，增加政府资金用于民生保障支出，承接保障重大项目实施产生的消费需求。积极培育消费新业态新场景。落实带薪错峰休假。优化改善消费环境，维护消费者权益。

26.扩大有效投资。完善政府投资全过程管理制度机制，深化投资审批制度改革。优化政府投资方向和重点，进一步提高政府投资效益，高质量推进国家重

大战略实施和重点领域安全能力项目建设。适应人口结构变化和流动趋势，坚持投资于物与投资于人相结合，加强人力资源开发和人的全面发展投资。规范实施政府和社会资本合作新机制，完善符合条件的民营企业参与自治区重大工程、重点产业链供应链项目建设长效机制，发挥自治区产业基金引导带动作用，激发民间投资活力，提高民间投资比重。

27.全面融入全国统一大市场。健全积极融入全国统一大市场制度机制，增强宏观政策取向一致性，着力强化反垄断，依法查处不正当竞争行为，破除地方保护和区域壁垒，清理废除妨碍依法平等准入和退出的规定做法，统一市场监管执法，高标准联通市场设施，降低全社会物流成本。

八、优化区域经济布局，促进区域协调发展

28.突出区域发展功能。围绕服务国家重大战略和重大工程，立足各地（市）的资源禀赋、产业基础和比较优势，引导人口、要素等向优势地区集聚，着力打造高原经济高质量发展的大动脉，促进藏东、藏中、藏西北各展其长、协调发展。做大做强拉萨—山南发展主核。发挥拉萨首府城市首位度作用，大力推进拉萨—山南经济一体化建设，打造高原现代化产业体系建设高地、绿色转型发展示范地、城乡协同发展引领地、公共服务优质共享样板地。提升日喀则、昌都区域副中心城市功能。加快推动日喀则副中心城市、面向南亚开放中心城市建设，推进国际陆地港建设。支持昌都建设区域副中心城市，打造融入周边经济圈重要节点和开放枢纽、交通枢纽，建设藏东中心城市。打造林芝经济新增长极。发挥改革开放先行区引领作用，推动林芝经济社会和雅下水电工程建设协同融合发展，以林芝为中心建设国家重要的清洁能源基地，加快推进科技创新高地、产业创新高地建设。推动那曲和阿里高质量发展。支持那曲打造羌塘油气能源基地、高原特

色畜牧业产品供应地、极地高原物种科考基地。支持阿里建设藏西北生态涵养区、面向南亚开放的重要节点、藏西重要矿业能源基地。

29.提升国土空间基础支撑能力。严格落实主体功能区战略及其制度，完善主体功能区综合布局，强化边境地区、能源资源富集区、历史文化资源富集区等特殊功能区复合布局、功能叠加，完善用好差异化政策支持，提升重要功能性区域保障能力。不断完善统一的国土空间规划体系，优化“三区三线”划定，强化用途管制，落实国土空间管控政策。

九、坚定不移深化改革开放，增强经济社会发展动力活力

30.加快重点领域改革。坚持和落实“两个毫不动摇”，充分激发各类经营主体活力。统筹推进国有经济布局优化和结构调整，完善国资监管体制机制，谋划实施新一轮国企改革行动。健全政府与企业常态化沟通协商机制，实施民营企业培优工程，推进基础设施竞争性领域向经营主体公平开放，支持中小企业、个体工商户发展，推动民营经济高质量发展。深化要素市场化配置改革，优化配置各类生产要素，大幅提升全要素生产率。系统推进零基预算改革，构建“2+1”现代财政综合管理体系，统一预算分配权，优化财政支出结构，加强预算绩效管理，一体推进政府采购、财政投资评审等管理改革，进一步健全财会监督体系和工作机制，完善政府债务管理机制。全面落实税收法定原则，贯彻落实税收优惠政策，深化税收征管改革。深化金融体制改革，健全现代金融服务体系，精准落实货币政策，积极做好金融“五篇大文章”，继续实施企业上市“格桑花行动”，强化金融监管，完善金融风险防控和处置机制，有效防范化解金融风险。健全促进资源高效配置的市场价格形成机制，统筹推进水、能源、交通等领域价格改革。建立完善资源开发利益共享机制。加快转变政府职能，加强数字政府建设，深化

“高效办成一件事”改革，进一步优化营商环境。充分发挥对口援藏优势，大力推进招商引资、招才引智。全面推动事业单位改革。

31.优化完善开放格局。完善高水平对外开放体制机制，稳步扩大对外开放，构建“一中心引领、东西两翼支撑、多口岸联动”的开放格局。积极参与共建“一带一路”，积极融入和对接西部陆海新通道，推进跨喜马拉雅立体互联互通网络建设，大力发展公铁联运的“南亚班列”，推动完善中尼边境贸易与合作事务协调机制，推动实施拉萨贡嘎国际机场口岸签证，提升重大开放合作平台国际影响力。发挥边境合作区、互市贸易区、口岸园区的作用，构建跨境产业链供应链，建设跨境产业链合作枢纽，发展“口岸枢纽+通道+贸易+产业”的口岸经济。

32.加强区域合作。对接新时代西部大开发等国家区域发展重大战略，探索与援藏省市和毗邻省市建立健全合作交流机制和平台，积极融入成渝地区双城经济圈和陕甘青宁经济圈。建立跨区域产业园区合作和利益共享机制，稳妥有序承接东中部地区先进技术和产业转移，深化拓展飞地园区建设，支持藏青工业园区先行先试。健全经济援藏、智力援藏、就业援藏、民生援藏对接机制，提高对口援藏综合效益。用好港澳国际开放平台，积极加强与港澳合作。

33.提升园区发展水平。科学规划布局园区、开发区发展，创新管理运营体制机制，推动交通、能源等基础设施与园区联动发展，引导人才、技术、资金等生产要素向园区集聚，促进产业集群发展，构建高质量发展空间平台。

十、统筹推进新型城镇化和乡村全面振兴，提高城乡协调发展水平

34.扎实推进以人为本的新型城镇化。坚持城市内涵式发展，建设创新、宜居、美丽、韧性、文明、智慧的高原现代化人民城市。加快完善城镇体系，构建以城镇圈为主体形态，中小城市、节点城镇和边境城镇协调发展的城镇体系。实

施现代化城镇圈培育行动、县域城镇化水平提升行动、城市更新和安全韧性提升行动，分类推进城镇建设。加快推动拉萨八廓古城保护改造工程。

35.推进城乡融合发展。完善城乡融合发展体制机制，进一步深化户籍制度改革，健全完善农牧业转移人口市民化激励机制，探索进城落户农牧民集体收益分配权依法自愿有偿退出途径。有序推动城镇基础设施和公共服务向乡村延伸，实施农房抗震改造、污水垃圾专项整治、供水提质改造、供暖供氧等工程，提升县域公共服务能力。

36.加快农业农村现代化。深入实施粮食产能提升行动，严格耕地总量管控和“以补定占”，高质量推进高标准农田建设，多措并举保障粮食安全。坚持农林牧渔并举，发展农业适度规模经营，发展林下经济，加快现代畜牧业转型，发展高原渔业。大力发展乡村特色产业，深化农牧区一二三产业融合发展，完善联农带农机制，千方百计促进农牧民稳定增收。学习运用“千万工程”经验，分类有序、片区化推进乡村振兴，加强高原和美乡村建设，推动农牧区基本具备现代生活条件。坚持土地承包关系稳定并长久不变，深化承包地所有权、承包权、经营权分置改革，培育壮大新型农业经营主体，建立完善高效便捷的农牧业社会化服务体系。着力提高强农惠农富农政策效能。统筹建立常态化防止返贫致贫机制，持续巩固拓展脱贫攻坚成果。

十一、持续保障和改善民生，扎实推进共同富裕

37.促进高质量充分就业。深入实施就业优先战略，完善就业公共服务体系和就业创业促进机制，加强产业和就业协同，支持企业稳岗扩岗，规范发展新就业形态。优化重点群体就业支持政策，实施未就业和未稳定就业高校毕业生就业能力提升行动，推动高校毕业生就业扩容提质。加大农牧民组织化、规模化、技

能化转移就业力度。健全终身职业技能培训制度，着力解决结构性就业矛盾，提升劳动者综合素养和技能水平。完善劳动关系协商协调机制，加强劳动者权益保障。

38.完善收入分配制度。构建初次分配、再分配、第三次分配协调配套的制度体系。完善劳动者工资决定、合理增长、支付保障机制。完善税收、社会保障、转移支付等再分配调节机制。促进和规范公益慈善事业健康发展。规范收入分配秩序和财富积累机制，多渠道增加城乡居民财产性收入。实施城乡居民增收计划。深化国有企业工资决定机制改革。落实最低工资标准调整机制。

39.办好人民满意的教育。大力推进教育强区建设，优化教育布局。全面落实立德树人根本任务，促进学生德智体美劳全面发展。继续实施15年公费教育，完善覆盖全学段学生资助体系。健全与人口变化相适应的教育资源配置机制，推动义务教育优质均衡发展和城乡一体化，促进学前教育普及普惠发展、高中阶段学校多样化发展，提升教育教学质量。深入实施高等教育提质升级行动计划，分类推进高校改革发展。加快建设现代职业教育体系，提升职业学校办学能力，支持地（市）办好标准化特色职业院校。实施教育数字化战略，推进终身学习公共服务体系建设。建设高素质专业化教师队伍，提升教师教书育人能力。办好特殊教育、专门教育。健全学校家庭社会协同育人机制。深化教育综合改革和对外合作交流。

40.推进文化强区建设。健全完善现代公共文化服务体系，建强用好基层文化阵地，开展公共文化服务提质增效行动。实施文艺精品创作工程，培育文化艺术高水平人才，提升文化原创能力。推动文化遗产系统性保护，强化历史研究、考古发掘、活态利用工作。健全文化产业体系和市场体系，实施重大文化产业项

目。推动文化建设数智化赋能、信息化转型，发展新型文化业态。深化文化体制机制改革，健全完善文化管理体制和生产经营机制。发展登山、滑雪等高原特色体育事业。

41.全面推进健康西藏建设。继续落实“五个针对”要求，开展卫生健康提质增效行动，强化医疗、医保、医药协同发展和治理，深化公立医院改革，加快建设分级诊疗体系，补齐公共卫生体系短板，全面提升医疗服务能力。加快完善精神专科医疗服务体系和设施建设。完善干部群众健康体检和高原病预防救治制度机制，增强疾病预防控制能力。支持“互联网+医疗健康”发展，加快健康医疗数据信息跨机构互通、跨地区共享。推进居民膳食营养健康改善与优化，广泛开展全民健身运动。深入开展爱国卫生运动和健康西藏行动。

42.健全社会保障体系。健全完善覆盖城乡的基本养老、基本医疗、失业、工伤、生育、护理等政策制度，扩大失业、工伤、生育保险覆盖面，引导灵活就业人员、农民工、新就业形态人员等积极参加职工养老保险。健全城乡居民基本养老保险筹资和待遇调整机制。完善多层次医疗保障体系。健全社会福利制度和分层分类社会救助体系。完善残疾人社会保障制度和关爱服务体系。健全完善退役军人服务保障体系。积极保障妇女儿童合法权益。不断完善住房制度和保障体系，加快构建房地产发展新模式，推进“好房子”建设。

43.促进人口高质量发展。健全生育支持政策体系和激励机制，完善落实生育保险、生育休假、生育补贴制度，发挥育儿补贴和个人所得税专项附加扣除政策作用，加强普惠育幼服务体系建设，推动普惠托育和托幼一体化发展，建设生育友好型社会。健全儿童福利和儿童保护体系，完善城乡社区儿童福利服务设施。加快构建高原特色养老服务体系，完善服务清单、标准规范和财政保障机制，支

持建立政府、社会、个人等多主体协同供给的养老模式，加快补齐农村养老服务短板，健全城乡养老服务网络。

十二、加快建设美丽西藏，筑牢国家生态安全屏障

44.健全生态文明建设制度机制。严格落实《中华人民共和国青藏高原生态保护法》及自治区实施办法，加强重点领域生态保护地方立法。健全自然资源资产管理制度体系，严格执行领导干部自然资源资产离任审计制度，积极稳妥推进集体林权制度改革。提升生态环境保护监测监察执法能力，建设生态环境监测网络。持续打好蓝天、碧水、净土保卫战。构建以排污许可制为核心的固定污染源监管制度体系，完善污染防治区域联动机制，建立新污染物协同治理和环境风险管控体系，推进多污染物协同减排，拓展全域“无废城市”建设。完善生态环境损害赔偿和预防惩戒制度机制。深化生态保护补偿制度改革，探索省际横向生态保护补偿机制。

45.加强生态保护和系统修复。全面推进以国家公园为主体的自然保护地体系建设。坚持山水林田湖草沙一体化保护和系统治理，实施重大生态保护和修复工程。大力实施国土绿化行动，重点实施南北山绿化工程，持续开展“两江四河”流域造林绿化。加强生物多样性保护和生物安全风险防范。

46.推动经济社会发展绿色转型。推进生态环境分区管控，完善支持绿色发展政策体系，强化绿色基础设施建设、绿色低碳产业培育和技术创新。落实碳排放总量和强度双控制度，建立碳源汇监测与评估体系，充分发挥生态系统碳汇潜力，发展碳汇经济，有序参与全国碳排放权交易市场配额交易，扩大绿电消费规模。建立健全生态产品价值实现机制。构建绿色低碳循环发展经济体系，推进能源资源梯级利用、废弃物循环利用和污染物集中处置。提高社会公众生态环境保

护意识，推广绿色低碳生活方式。

十三、加快推进边境地区现代化，建设繁荣稳固的祖国边疆

47.一体推进边境地区规划建设发展。构建以边境地（市）中心城市为辐射、边境县城为核心、口岸和重点城镇为节点，服务国家重大战略需要的边境城镇体系，扩展边境地区城镇承载力。推进现代化边境新村建设。

48.持续强化人口与经济支撑。建立有利于边境地区人口稳定和有序增长的一揽子政策支持体系，优化完善边境村动态调整和边民补助动态增长机制，吸引区内外群众在边境一线定居置业兴业。结合边境口岸和资源优势，积极发展边境特色产业。进一步深化中央和国家机关定点帮扶边境县工作。

49.完善边境治理体系。完善党政军警民合力强边固防机制。加快实施“智慧边防”工程。深入推进军民融合发展。不断深化军地基层党组织“五共五固”结对共建，大力实施边境党建红色长廊工程。

十四、凝聚各方面智慧力量，确保实现“十五五”规划目标

50.坚持和加强党的全面领导。完善党中央重大决策部署落实机制，充分发挥党总揽全局、协调各方的领导核心作用，确保上下贯通、执行有力。坚持和健全民主集中制，提高各级党委领导经济社会发展的能力水平。坚持新时代好干部标准和民族地区干部“四个特别”政治要求，树立凭能力用干部、以实绩论英雄的用人导向，完善干部考核评价机制。加强干部人才政治历练、实践锻炼、专业训练，不断提高应对复杂局面和现代化建设的能力。突出增强党组织政治功能和组织功能，统筹推进各领域基层党组织建设，充分发挥基层党组织的战斗堡垒和党员先锋模范作用。锲而不舍落实中央八项规定及其实施细则精神，持续为基层减负赋能，推进作风建设常态化长效化。坚持正风肃纪反腐相贯通，一体推进不

敢腐、不能腐、不想腐，营造风清气正的政治生态。

51.推进社会主义民主法治建设。坚持党的领导、人民当家作主、依法治国有机统一，发展全过程人民民主。坚持好、完善好、运行好人民代表大会制度，支持和保证人大及其常委会依法行使职权。坚持和完善民族区域自治制度，保障各族人民依法享有当家作主的民主权利。健全协商民主机制，提高政治协商、民主监督、参政议政水平。发展基层民主，保障人民群众知情权、参与权、表达权、监督权。发挥工会、共青团、妇联等群团组织作用，把各自联系的群众紧紧凝聚在党的周围。完善大统战工作格局，为建设社会主义现代化新西藏凝聚人心、汇聚力量。

坚持依法治藏，全面推进科学立法、严格执法、公正司法、全民守法。坚决维护宪法权威和尊严，健全落实保证宪法实施的制度措施。加强地方立法规划和立法审查，提高立法质量。深入推进法治政府建设，全面落实重大行政决策合法性审查、行政规范性文件合法性审查和备案审查制度。推进政法工作数字化平台建设，强化跨部门执法司法协同和监督。全面准确落实司法责任制，健全完善执法司法权力运行机制，提高执法司法公信力。强化检察监督，加强公益诉讼，推进刑事、民事、行政、公益诉讼“四大检察”全面协调充分发展。加强新时代审判、检察工作，以严格公正司法保障高质量发展和高水平安全。推进法治社会建设，健全普法宣传教育常态化机制。

52.健全规划制定和落实机制。按照党的二十届四中全会及自治区党委十届九次全会精神，结合实际科学制定区市县“十五五”规划纲要和专项规划，形成定位准确、边界清晰、功能互补、统一衔接的规划体系。落实规划目标分工负责制，建立跟踪抓落实工作机制，加强规划实施监测评估，切实增强规划实施的系

统性、整体性、协同性。

全区各级党组织和广大党员干部要更加紧密地团结在以习近平同志为核心的党中央周围，同心同德、拼搏进取，扎实推进西藏长治久安和高质量发展，为建设团结富裕文明和谐美丽的社会主义现代化新西藏而不懈奋斗。