

前 言

“十五五”时期（2026—2030年），是我国基本实现社会主义现代化夯实基础、全面发力的关键时期，也是拉萨锚定二〇三五年远景目标、谱写中国式现代化拉萨实践新篇章的战略攻坚期。作为拉萨经济发展的重要引擎和对外开放的重要平台，国家级拉萨经济技术开发区（以下简称“拉萨经开区”）肩负着引领区域产业升级、增强内生动力、服务全市发展大局的重要使命，要坚持以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导，全面贯彻党的二十大和二十届历次全会精神、自治区党委十届九次全会、拉萨市委十届十次全会精神，认真落实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，以及对国家级经济技术开发区工作作出的重要指示，紧扣“四件大事”，聚焦“四个创建”，围绕“强主核、强中心”战略部署和“七个排头兵”目标要求，立足新发展阶段，完整、准确、全面贯彻新发展理念，服务和融入新发展格局，以推动高质量发展为主题，以改革创新为根本动力，统筹发展和安全，着力提升产业能级、优化空间布局、深化开放合作、增强承载功能，为谱写中国式现代化拉萨实践新篇章贡献经开力量。

《国家级拉萨经济技术开发区经济和社会发展“十五五”规划纲要》是指导拉萨经开区未来五年发展的行动纲领，是政府履行职责、引导市场主体行为的重要依据。本规划依据《拉萨市国

民经济和社会发展第十五个五年规划纲要》和市委、市政府决策部署编制，基于拉萨经开区党工委管委会座谈建议，系统阐明发展愿景、目标任务和重大举措，凝聚各方共识，激发奋进力量，是拉萨经开区 2026—2030 年经济社会发展的宏伟蓝图，是政府履行职责的重要依据，是市场主体的行为导向，是全体干部群众的行动纲领。

目 录

第一篇 开启经开区建设新征程	- 1 -
第一章 社会主义现代化新征程开局良好	- 1 -
第二章 把握承前启后历史阶段的新形势新要求	- 5 -
第一节 面临形势	- 5 -
第二节 发展短板	- 8 -
第三章 总体要求	- 11 -
第一节 指导思想	- 11 -
第二节 基本原则	- 12 -
第三节 发展定位	- 14 -
第四节 发展目标	- 16 -
第二篇 构建现代高原特色产业体系，培育“富裕”之柱	- 21 -
第一章 做大做强主导产业	- 21 -
第一节 大力发展高原特色食饮品精深加工业	- 21 -
第二节 巩固提升高原生物医药制造业	- 23 -
第三节 积极发展新型建材制造业	- 25 -
第二章 推动传统产业迭代升级	- 26 -
第一节 推动产业集群系统化再造	- 26 -
第二节 促进高原特色轻工制造业转型升级	- 28 -
第三章 超前布局未来产业	- 30 -
第一节 谋划发展先进装备制造业	- 30 -
第二节 培育发展低空经济	- 31 -

第四章 壮大提升现代服务业	- 33 -
第一节 打造区域性综合物流枢纽	- 33 -
第二节 促进高原工业旅游业提质增效	- 34 -
第三节 推动总部经济与实体经济融合互促	- 35 -
第四节 升级拓展服务业新业态	- 37 -
第三篇 深化改革开放促进区域协同，奏响“和谐”之韵	- 40 -
第一章 深化重点领域改革	- 40 -
第一节 推进国资国企改革	- 40 -
第二节 强化市场化改革	- 43 -
第三节 营造优良营商环境	- 44 -
第二章 打造国内大循环重要节点	- 45 -
第一节 大力提振消费	- 45 -
第二节 强化精准招商	- 46 -
第三节 扩大有效投资	- 49 -
第三章 打造国内国际双循环重要连接点	- 51 -
第一节 培育壮大外贸主体	- 51 -
第二节 提升外贸窗口能级	- 52 -
第三节 建强南向开放桥头堡	- 53 -
第四篇 促进空间优化坚持绿色发展，绘就“美丽”之卷	- 55 -
第一章 优化经济地理布局	- 55 -
第一节 全面优化空间布局	- 55 -
第二节 完善产业发展布局	- 62 -

第二章 推动四区联动发展	- 63 -
第一节 促进 A 区、B 区提质焕新	- 63 -
第二节 促进综合保税区升级发展	- 64 -
第三节 促进聂当工业园扩容增效	- 67 -
第四节 推动“飞地经济”协同发展	- 69 -
第三章 推动绿色低碳循环发展	- 70 -
第一节 筑牢生态根基	- 70 -
第二节 创建国家级零碳园区	- 71 -
第三节 建设绿色智慧园区	- 75 -
第四节 建设高原特色万兆光网标杆园区	- 77 -
第四章 建设品质宜居宜业宜游新城	- 77 -
第一节 完善新型基础设施支撑体系	- 77 -
第二节 构建绿色便捷的交通生活圈	- 79 -
第三节 塑造兼具民族特色与工业特点的城市风貌	- 80 -
第四节 提升园区精细化管理水平	- 81 -
第五篇 强化科技创新引领发展作用，激发“新质”之力	- 84 -
第一章 推动科技创新与产业创新深度融合	- 84 -
第一节 优化创新生态系统	- 84 -
第二节 推进重点领域技术攻关	- 85 -
第三节 强化企业创新主体地位	- 86 -
第二章 构建高水平创新平台	- 87 -
第一节 推动科创服务平台建设	- 87 -

第二节 探索建立资源共享平台	- 88 -
第三章 打造创新型人才高地	- 89 -
第一节 建设多层次人才梯队	- 89 -
第二节 创新人才发展体制	- 90 -
第三节 优化人才发展环境	- 91 -
第六篇 打造人民至上的现代园区，铺就“幸福”之路	- 93 -
第一章 稳定就业促进增收	- 93 -
第一节 实施就业优先战略	- 93 -
第二节 破解结构性就业矛盾	- 95 -
第三节 健全就业公共服务机制	- 96 -
第四节 加强劳动者权益保障	- 97 -
第五节 提高居民收入水平	- 98 -
第二章 繁荣发展文体事业	- 99 -
第一节 巩固提升精神文明	- 99 -
第二节 加强公共体育服务供给	- 100 -
第七篇 筑牢民族团结进步根基，织密“平安”之网 ..	- 101 -
第一章 加强民族团结进步	- 101 -
第一节 铸牢中华民族共同体意识	- 101 -
第二节 全面贯彻党的民族政策	- 102 -
第二章 维护社会发展稳定	- 103 -
第一节 强化总体国家安全观	- 103 -
第二节 坚决维护公共安全	- 103 -

第三节 提升生产安全保障水平	- 105 -
第四节 加强风险防控与应急管理	- 108 -
第三章 推进社会治理现代化	- 109 -
第一节 加强法治政府建设	- 109 -
第二节 提升基层治理效能	- 110 -
第三节 深化区域协同治理	- 112 -
第八篇 强化规划保障措施，凝聚团结共建之合力	- 113 -
第一章 加强党的全面领导	- 113 -
第二章 强化重大项目支撑	- 113 -
第三章 强化政策要素保障	- 114 -
第四章 健全规划实施机制	- 114 -
结 语	- 116 -
名词解释	- 117 -
拉萨经开区“十五五”规划建设项目汇总表 ...	错误！未定义书签。

专栏目录

专栏 1	“十五五”时期经开区面临“四新叠加”重大机遇	- 6 -
专栏 2	“十五五”时期主导产业发展壮大重点工程	- 26 -
专栏 3	“十五五”时期传统产业迭代升级重点工程	- 30 -
专栏 4	“十五五”时期未来产业谋划布局重点工程	- 32 -
专栏 5	“十五五”时期现代服务业优化突破重点工程	- 38 -
专栏 6	“十五五”时期“管委会+公司”改革重点	- 42 -
专栏 7	“十五五”时期招商引资重点工程	- 48 -
专栏 8	“十五五”时期对外开放重点工程	- 54 -
专栏 9	“十五五”时期经开区 A 区 B 区空间结构	- 55 -
专栏 10	“十五五”时期综合保税区空间结构	- 56 -
专栏 11	“十五五”时期聂当工业园空间结构	- 57 -
专栏 12	“十五五”时期 A 区 B 区基础设施建设重点工程	- 64 -
专栏 13	“十五五”时期综合保税区基础设施建设重点工程	- 66 -
专栏 14	“十五五”时期聂当工业园基础设施建设重点工程	- 68 -
专栏 15	“十五五”时期“四地四中心”建设重点工程	- 70 -
专栏 16	“十五五”时期国家级零碳园区阶段性建设重点	- 74 -
专栏 17	“十五五”时期精细化管理水平提升重点工程	- 82 -
专栏 18	“十五五”时期支持重点群体就业创业重点工程	- 94 -
专栏 19	“十五五”时期安全生产保障重点工程	- 107 -
专栏 20	“十五五”时期基层治理效能提升重点工程	- 111 -

图表目录

表 1	“十五五”时期拉萨经开区经济社会发展指标体系	- 19 -
图 1	“十五五”时期经开区 A 区 B 区空间布局示意图	- 59 -
图 2	“十五五”时期综合保税区空间布局示意图	- 60 -
图 3	“十五五”时期聂当工业园空间布局示意图	- 61 -

第一篇 开启经开区建设新征程

“十四五”时期，在区、市党委、政府的坚强领导下，拉萨经开区贯彻市委十届历次全会精神，聚焦“四件大事”聚力“四个创建”，锚定“四个走在前列”，坚持“五条原则”，坚决落实“强主核”“强中心”战略和市委“做大经开区、做优综保区”的决策部署，坚定不移抓招商、建项目、优环境、提服务、促改革、惠民生，经济运行实现从“触底承压”到“稳中有进”的有力转折，在当好“七个排头兵”上走在前、作表率，综合实力持续增强，为全面建设社会主义现代化新经开奠定了坚实基础。

第一章 社会主义现代化新征程开局良好

经济实力持续壮大，主引擎作用更加凸显。“十四五”以来，经开区主动融入拉萨市“做强中心城市功能”发展格局，坚持以工业项目为主、吸收外资为主、出口为主，充分发挥经济建设“主引擎”作用，2025年地区生产总值达104.88亿元，占全市比重9.6%，“十四五”期间年均增速6%，持续领跑全区开发区。作为地区经济“主力军”的“四上”企业，从2021年的101家增长到2025年192家，年均增长17%，发展根基不断夯实。商业活力持续释放，社会消费品零售总额增长势头强劲，“十四五”年均增速达51.6%，超过规划预期目标40.8个百分点，2025年增长5%，增速排名全市第一。发展效益稳步提升，2025年全口径税收收入预计85.04亿元，同比增长13.04%，贡献了全市约

1/4 的一般公共预算收入和 1/3 的税收收入，已成为全市乃至全区高质量发展的重要增长极。

产业结构优化升级，发展韧性显著增强。坚定不移推进“脱虚向实”，产业体系向更高层次迈进，实体经济根基更加牢固。产业结构实现战略性调整，第二产业增长强劲，产值从 2021 年的 34.47 亿元增长至 2025 年的 47.12 亿元，年均增长 8.12%，第三产业稳定发展，二三产业比例由 2021 年的 42:58 优化为 2025 年的 45:55，结构更趋均衡，并带动工旅、文旅、商旅深度融合与全域旅游品质提升。工业发展加速向价值链中高端攀升，高原特色食饮品精深加工产业集群、生物制药产业集群、新型建材产业集群初具规模，2025 年新兴信息产业产值达 16.79 亿元，是“十四五”目标值的 3.23 倍。产业空间布局持续优化，形成了 A 区食饮品、医药，B 区新兴产业及商贸物流，综合保税区保税加工及保税物流、跨境电商，聂当工业园新型材料、节能环保、新能源等，定位清晰、错位联动的集约发展格局，产业发展从规模扩张全面转向质量提升与内涵式增长的新阶段。

重大项目提速建设，增长后劲持续积蓄。坚持“项目为王”，招商引资到位资金 2025 年突破 202 亿元、较上年翻一番，五年累计完成 569.95 亿元，占全市招商到位资金的近 1/3。招大引强实现新突破，相继落地上海复星医药集团“医药流通服务平台”、中国电信（西藏）第二枢纽暨绿色智算中心等一批投资规模大、带动能力强的重大项目，其中，世界 500 强在藏二级三级子公司

3家，央企进藏项目2个，为构建现代化产业体系奠定了坚实基础。“十四五”期间固定资产投资在经历阶段性低谷后实现强劲复苏，2025年25.79亿元，同比增长23.3%，增速排名全市第二，投资拉动作用显著，发展底盘不断夯实。

创新能力系统提升，科技支撑更加坚实。贯彻西藏自治区着力创建“高原经济高质量发展先行区”和拉萨市建设国家创新型城市的战略部署，坚定实施创新驱动发展战略，企业创新活力持续激发，创新主体规模不断扩大，2025年培育自治区创新型中小企业64家，评价当年入库科技型中小企业60家，优质市场主体储备库不断壮大。“十四五”期间，“专精特新”企业累计新增认定24家，高新技术企业数量实现从基础薄弱到2025年40家的跨越式增长。创新平台能级同步提升，拥有国家级企业技术中心或研发机构4家、自治区级10家，共同构成支撑特色产业技术攻关的平台体系。

对外开放扩面提质，开放格局加速形成。积极服务国家“面向南亚开放重要通道”建设，推动外资外贸提质扩容，“十四五”时期，综合保税区成功封关运营，跨境电商实现全业务模式覆盖，西藏首家“保税+新零售”旗舰店首月营收破百万元。开放主阵地作用凸显，全市外贸的基本盘作用持续发挥，2025年进出口总额达55.28亿元，占全市进出口总额的97.5%，规模较2021年扩大近1.25倍，实际使用外资724万美元，同比增长17.34%，对外开放的规模与质量同步迈上新台阶。

绿色发展纵深推进，生态底色愈发鲜亮。深入践行“绿水青山就是金山银山”理念，将生态优先、绿色发展贯穿于经开区建设全过程，2024年成功获批并建成国家级绿色工业园区，2025年成功入选《国家级零碳园区建设名单（第一批）》，成为西藏自治区唯一获此殊荣的园区，绿色发展标杆地位更加凸显。五年间累计培育国家级绿色工厂7家、自治区级11家，引导企业开展清洁生产改造，积极参与拉萨市“无废工厂”与绿色发展试点企业创建。持续推进“腾笼换鸟”与低效空间整合，为实体经济发展释放了宝贵资源。创新引入“生态管家”第三方监管模式，布设空气质量微站等，实现产业发展与生态保护的协同推进。

民生福祉持续增进，发展成果普惠共享。深入贯彻“三个赋予一个有利于”要求，始终把保障和改善民生作为发展的出发点和落脚点。就业“稳定器”作用持续发挥，依托园区企业资源优势积极开发岗位，至“十四五”末，企业全部用工人数达2.6万人，其中2025年新增就业岗位1248个，推动以业安人、以人稳业。脱贫基础全面巩固，对552户2441名脱贫人口开展动态监测帮扶。惠民举措扎实有效，建设市级人力资源服务产业园、打造“家门口”就业驿站、“雪域零聘”零工市场，开展技能培训累计超2200人次，兑现高校毕业生就业创业补贴资金，城乡公共服务体系不断健全，各族群众获得感、幸福感、安全感切实增强，充分彰显了一切为了人民的价值追求。

改革效能全面释放，社会大局安全稳定。始终坚持将深化改

革作为关键一招，在全自治区率先启动二手车市场数据纳统、医药 B 证企业升规入库等试点，审批效率持续领跑。国企改革实现历史性突破，监管层级压减至三级以内，企业“瘦身”比例达 51%。着力建设和谐稳定、民族团结进步模范园区，坚持新时代“枫桥经验”，构建起横向到边、纵向到底的治理体系。实施重点企业、重点项目、安全领域干部包保责任制，配强 43 个综合网格力量，完成公安机构改革，夯实基层治理基础。信访案件接收量逐年下降并实现“零搁置”，严格落实“7+1”模式，实现维稳案件“零发生”。安全生产监管持续深化，打造“智慧安监”平台，实现规上企业实现 24 小时“智慧安监”全覆盖，隐患整改率 96.6%，保持安全生产“零事故”，食品安全抽检合格率达 99.6%。民族团结进步创建成果丰硕，“高原红石榴 籽籽映经开”特色品牌影响力不断扩大，获评市级民族团结进步模范单位，园区企业相关个人荣获全国表彰。风险防范化解扎实有效，在服务固边大局、支持那曲“飞地经济”发展中，展现了统筹发展、稳定、安全的责任担当，筑牢了园区和谐稳定根基。

第二章 把握承前启后历史阶段的新形势新要求

第一节 面临形势

“十五五”时期，国内外环境形势发生复杂深刻变化。

从国际看，世界百年变局加速演进，国际力量对比深刻调整，地缘政治形势更趋复杂，单边主义、保护主义抬头，大国博弈更

加复杂激烈；新一轮科技革命和产业变革加速突破，重大颠覆性技术创新将创造新产业新业态，全球化发展进程深度调整，产业链供应链加速重塑。

从国内看，我国发展处于战略机遇和风险挑战并存、不确定难预料因素增多的时期，经济基础稳、优势多、韧性强、潜能大，长期向好的支撑条件和基本趋势没有变，中国特色社会主义制度优势、超大规模市场优势、完整产业体系优势、丰富人才资源优势更加彰显。

从自治区来看，全区仍呈现“五期叠加”的阶段性特征，进入奋力推进长治久安和高质量发展的关键时期，全区持续攻坚“四件大事”“四个创建”。

从拉萨来看，新时代西部大开发、对口支援西藏、雅下水电工程、川藏铁路、新藏铁路等国家战略深入实施，为拉萨带来政策红利与共振机遇，全市在促进区域协调发展、拓展国家战略回旋空间、保障国家战略安全等方面的战略使命将更加凸显。

专栏1 “十五五”时期经开区面临“四新叠加”重大机遇

国家战略红利集中释放带来高质量发展新契机。新时代西部大开发、“一带一路”南亚通道建设、对口援藏等国家战略在“十五五”时期将进入深化实施阶段，政策叠加效应进一步显现。国家加大“两重”项目建设和“两新”政策实施力度，为拉萨经开区在基础设施建设、产业发展扶持、民生保障改善等方面争取更多政策倾斜提供有利条件。拉萨经开区可依托政策优势，积极承接产业转移，在服务国家战略中实现

自身发展能级提升。

新质生产力培育开辟发展新赛道。拉萨经开区具备发展清洁能源、算力产业、低空经济等战略性新兴产业的资源基础和现实条件，“低温冷源、干燥洁净”的独特高原气候具备发展算力产业的天然优势，成为“东数西算”工程的布局延伸和智慧边疆建设的空间支撑。碳达峰碳中和牵引下，清洁能源开发与结构调整需求迫切，拉萨经开区积极把握科技革命机遇，找准新质生产力培育的主攻方向，高原特色生物产业、绿色建材等特色产业迎来发展窗口期，有利于推动新旧动能转换、实现弯道超车。

区域协同发展拓展开放合作新空间。川藏铁路、新藏铁路、雅鲁藏布江下游水电工程等重大基础设施项目持续推进，拉萨作为面向南亚开放通道战略枢纽的地位更加凸显，这有利于拉萨经开区主动对接对口援藏机制，推动与援藏省市及沿海发达地区共建特色产业园区与合作平台，重点围绕高原特色加工、新能源、商贸物流、数字服务等领域开展产业链协作，探索“飞地研发、拉萨转化”的协同发展新模式，并以常态化人才交流与培训机制、共建科技成果转化基地等方式，增强拉萨经开区的产业承载与辐射能力，切实将区位优势转化为持续发展的合作优势。

绿色低碳转型创造价值新路径。国家生态文明高地建设为拉萨经开区绿色发展提供重要指引，有利于拉萨经开区把握生态价值多元转化机遇，以创建零碳园区为契机，以创促建、以创促改，系统推动产业绿色化改造与能源体系清洁低碳转型。通过发展循环经济、推广绿色技术、创新碳管理机制，积极探索参与碳汇交易路径，将拉萨经开区的生态优势转化为发展优势，探索出一条高原园区绿色转型与高质量发展深度融合的新路径，为筑牢国家生态安全屏障作出积极贡献。

第二节 发展短板

立足拉萨市整体发展态势与拉萨经开区现阶段实际，虽然拉萨经开区长期向好的支撑条件和基本趋势依然稳固，但必须清醒认识到，当前仍面临一系列亟待破解的发展问题与挑战，且在各个板块中表现不一、相互交织。

一是产业结构与财源根基不牢，发展内生动力有待增强。产业整体竞争力相对较弱，科技创新能力不足，难以有效带动产业链升级和价值链攀升。经济增长与财政收入过度依赖总部经济的特征十分明显，2024年园区32家规上工业企业税收地方留存部分仅占全部总量的2.67%。本地实体产业规模偏小、活力不强，导致内生税源培育不足，财源结构单一且脆弱。工业基础较为薄弱，规上工业企业数量虽占全市三分之一，但产业体系还不够健全，缺乏多元化支撑，数字化投入占比低，科技成果转化率高不高，高新技术企业占比仅3.3%，本地配套率低于20%，存在“产业链孤岛”。聂当工业园的低效用地面积占比达63.7%，产业体系以建筑建材为主，节能环保、新能源、民族手工等其他产业发展滞后。

二是要素保障与承载压力凸显，可持续发展基础还需加固。要素资源统筹配置的精细化水平不足，针对重点产业、重点项目的精准供给能力仍需加强，土地资源约束日益明显，城镇建设用地集约利用水平偏低。拉萨经开区整体土地开发率已达

95%，实际可用地趋紧，但同时又存在闲置用地和低效用地盘活路径不明的问题，园区土地投资强度与亩均产值仍有提升空间，未能充分发挥有限土地资源的最大价值。聂当工业园的土地出让主体存在分歧，直接影响土地出让金收入和园区开发进度。生产要素配置瓶颈突出，物流成本居高不下，出藏物资运输成本比内地高30%—50%，严重制约制造业发展。能源结构性矛盾显著，电网稳定性不足，间歇性停电严重影响主导制造业的稳定发展。受地理位置、气候条件及区域竞争影响，专业人才、技术工人引进难、留住难的问题突出，高端人才“引不来、留不住”，人才支撑体系薄弱。此外，社会资本投资实体产业、长期项目的意愿不强，市场活力有待进一步激发。拉萨经开区各片区基建水平参差不齐，部分园区的道路网络密度、供水、排水、环卫、供气等，尚存明显短板。

三是协同发展与内部治理存在短板，体制机制活力有待进一步释放。跨区域园区协同管理、权责划分、利益共享等方面，仍需建立高效顺畅的体制机制。如聂当工业园在交接过渡期间合作开发协议签订进程滞后，园区问题整改进展缓慢，统筹协调机制运转不畅，导致工作推进阻滞，严重影响园区整体运营筹备与后续发展。此外，营商环境“最后一公里”问题依然存在，虽设有“一站式”服务大厅，但实际运营中部分环节仍存在审批流程长、部门协调不畅，教育、医疗卫生、公共服务等职能不顺畅的问题，尤其表现在企业员工子女入学、医保报销等方面，影响投资者信

心。公共服务供给方面，人口的季节性波动对公共服务提出了弹性配置挑战，企业和员工动态需求难以满足。在快速发展过程中，还面临着“经济功能”与“社会功能”失衡的挑战。一方面，社会事务管理负担过重，大量精力与资源被行政性、服务性职能所挤占，导致核心的经济开发、产业培育职能被削弱；另一方面，运营机制受传统体制惯性束缚，在跨部门协调、审批流程和市场监督等关键环节存在梗阻，改革创新的活力未能充分释放。

四是发展路径与投资效能亟待优化，抗风险能力还需进一步提升。 既往发展在一定程度上存在对非实体经济的过度依赖，亟须将发展重心彻底锚定在壮大本地实体产业与夯实内生增长动力上。投资结构方面，政府与国企投资近年来项目数量减少、强度下降，且存在前期论证不科学、推进缓慢等问题。民间投资则存在部分企业虚报投资规模、履行协议不到位、资金链风险较大、依赖政策扶持较强等现象，导致实际投资效率偏低。产业投资虽已成为主力，但波动较大，对个别大型项目依赖度高，投资项目规模分布呈“金字塔型”，亿元以上重大项目偏少。同时，外贸面临全球经济不确定性的压力加大，区域政策同质化竞争严峻，对经开区政策的创新性与稳定性提出更高要求。

变局蕴含机遇，挑战激发斗志。“十五五”时期，拉萨经开区要立足资源禀赋和区位优势，正视短板与不足，把握历史主动、着力迎难而上，抢抓先机、防危寻机、化危为机，做最充分的准备、朝最好的方向努力、争取最好的结果，与新一轮科技革命和

产业变革同频共振、与中央系列重大战略部署同步前行、与国家实施一揽子增量政策同向发力，在区域协调发展格局中找准定位，在绿色低碳转型中实现突破，奋力打造高原经济高质量发展的高动力引擎和新型工业化建设的高能级平台。

第三章 总体要求

第一节 指导思想

坚持以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导，深入贯彻党的二十大和二十届历次全会、自治区党委十届九次全会、拉萨市委十届十次全会精神，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，以及对国家级经济技术开发区工作的重要指示精神，统筹推进“五位一体”总体布局，协调推进“四个全面”战略布局，立足新发展阶段，完整、准确、全面贯彻新发展理念，坚持以推进中国式现代化为引领，服务和融入新发展格局，坚持稳中求进工作总基调，坚持“三个赋予一个有利于”总要求，聚焦“四件大事”、聚力“四个创建”。立足国家级经济技术开发区功能定位，围绕当好“七个排头兵”，坚定落实拉萨市“强主核、强中心”战略，强化发展责任，挺膺担当作为，以铸牢中华民族共同体意识为主线，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，巩固提升实体经济根基，推动产业智能化、绿色化、融合化发展，因地制宜发

展新质生产力，推动经济实现质的有效提升和量的合理增长，奋力打造国家沿边开放型经济示范区，确保与全国全区全市一道基本实现社会主义现代化取得决定性进展。

第二节 基本原则

“十五五”时期，拉萨经开区全面贯彻党的二十大和二十届四中全会精神，牢牢把握“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更好结合、坚持统筹发展和安全”等重大原则，紧密结合国家级经济技术开发区的功能定位与发展实际，重点遵循以下要求。

坚持党的全面领导，把牢政治方向。坚决维护党中央权威和集中统一领导，把党的领导贯穿拉萨经开区工作全过程各方面。充分发挥党工委总揽全局、协调各方的领导核心作用，确保拉萨经开区发展始终沿着正确方向前进。强化基层党组织建设，推动党的组织和工作在园区企业有效覆盖，把党的政治优势、组织优势转化为治理效能和发展动力。

坚持高质量发展，打造经济增长极。完整、准确、全面贯彻新发展理念，把发展经济的着力点放在实体经济上，聚焦特色产业主攻方向，推动产业智能化、绿色化、融合化转型。做大做强主导产业，推动传统产业迭代升级，适度超前布局未来产业，突破发展现代服务业，构建现代高原特色产业体系。坚持质量第一、效益优先，着力提升全要素生产率，增强产业链韧性与竞争力，

将经开区建设成为拉萨乃至全区高质量发展的重要引擎。

坚持全面深化改革,优化营商环境。以改革创新为根本动力,深入推进体制机制改革,着力营造市场化、法治化、国际化一流营商环境。充分发挥市场在资源配置中的决定性作用,更好发挥政府作用,推动有效市场和有为政府有机结合。持续深化“放管服”改革,激发各类经营主体活力,形成推动发展的强大合力。

坚持统筹发展和安全,筑牢稳定基石。贯彻总体国家安全观,把维护稳定作为第一责任,统筹高质量发展和高水平安全。以产业发展促进就业增收,以经济发展促进社会和谐,以产业振兴带动民生改善,统筹“投资于物”与“投资于人”,夯实社会稳定、民族团结的经济基础。强化安全生产、食品药品安全、金融风险防控等领域监管,提升应急管理和防灾减灾能力,建设更高水平的平安园区,实现发展质量、结构、规模、速度、效益与安全的统一。

坚持绿色生态发展,建设美丽园区。全面贯彻习近平生态文明思想,牢固树立和践行“两山”理念,坚决守住生态保护红线。大力发展循环经济,推广绿色技术,建设绿色工厂,打造绿色园区、零碳园区。探索生态产品价值实现机制,协同推进降碳、减污、扩绿、增长,促进生态价值向经济价值转化,在建设国家生态文明高地中走在前列,实现产业发展与生态保护相得益彰。

坚持开放创新引领,拓展发展空间。主动融入“一带一路”建设与南亚大通道格局,用好国内国际两个市场、两种资源。深

化对口援藏机制，推动“输血”与“造血”有机结合。强化科技创新支撑，加大研发投入，培育创新主体，促进产业链、创新链深度融合。努力将经开区建设成为面向南亚开放合作枢纽区和跨区域协同发展的重要链接点。

第三节 发展定位

“十五五”时期，拉萨经开区主动融入国家“治边稳藏”战略全局，服务西藏自治区和拉萨市建设目标，确立“一高地三区”的发展新坐标，打造特色鲜明、生态友好、新质引领、开放包容的现代化产业新城，为西藏长治久安和高质量发展作出更大贡献。

高原特色优势产业创新发展高地。依托资源禀赋和产业基础，构建以“主导产业+传统优势产业+未来产业”为支撑的“3+1+2”现代高原特色产业体系，大力发展高原特色食品精深加工、高原生物医药、新型建材三大主导产业，打造“地球第三极”品牌核心区，支持藏医药传承创新，拓展现代藏药配方颗粒、保健食品等大健康产品，发展节能环保建材、装配式建筑部件等绿色建材产品。推动传统产业迭代升级，推动产业集群系统化再造，促进高原特色轻工制造业转型升级。超前布局先进装备制造业和低空经济未来产业新质生产力，推动产业体系向价值链高端迈进。

国家生态文明高地的先行发展区。以碳达峰碳中和为牵引，深入落实西藏自治区“生态文明高地”建设部署，坚持“以绿制绿、创新驱动、系统协同、示范引领”，创建“国家级零碳园区”。

立足拉萨经开区周边富集的太阳能、地热能、风能等可再生能源优势，统筹构建“源网荷储”一体化新型能源体系，以绿电直供、智慧储能等低碳技术为支撑，建设绿色工厂，发展循环经济。探索生态产品价值实现机制，支持企业开展碳足迹核算和碳中和认证。加强环境污染综合治理，实现污染物全过程监管。着力打造全链条、高能级的零碳产业生态圈，形成具有高原特色、全国示范、国际影响力的零碳园区标杆，为我国如期实现碳达峰、碳中和目标提供可复制、可推广的西藏方案。

高原特色新质生产力发展先行区。以因地制宜发展新质生产力为核心导向，以科技创新和产业创新深度融合为根本动力，全面激活拉萨经开区产业体系的升级潜能与增长动能。聚焦现代高原特色产业体系，系统构建传统产业升级与未来产业培育并进的发展路径。以智能化、绿色化、融合化为方向，以前沿技术应用与高原特色场景融合为突破口，塑造面向未来的核心竞争力。以现代服务业为重要支撑，构建高效协同的产业生态与创新服务体系，打造要素集聚、机制灵活、辐射高原的产业创新策源地和成果转移转化示范区，为高质量发展注入强劲的“新质”动力。

面向南亚开放合作枢纽区。依托西藏作为我国建设面向南亚重要通道的区位优势，以及拉萨作为面向南亚中心城市的战略定位，发挥拉萨综保区毗邻南亚的区位条件，积极融入“一带一路”南亚通道建设，着力打造区域性国际物流枢纽，加快发展保税物流、保税加工、跨境电商、保税研发等业态。用好对口援藏机制，

促进西藏本地资源与内地技术、资本深度融合，构建“西藏制造+全球销售”发展模式。着力将拉萨经开区建设成为我国对南亚开放的陆路跨境贸易中心、物流分拨中心、供应链组织中心和文化交流中心，打造西藏全区对外开放的高能级平台。

第四节 发展目标

立足拉萨经开区发展的阶段性特征和未来发展支撑条件，以社会主义现代化建设全过程来统一谋划，与到 2035 年基本实现社会主义现代化目标相衔接，全面对接拉萨市“十五五”发展目标，围绕全面建设成为引领拉萨乃至西藏经济高质量发展的强劲引擎，确立拉萨经开区“十五五”时期经济社会主要目标。

发展质量达到新高度。经济总量、综合效益和产业能级实现跨越式提升，地区生产总值、工业总产值、财政收入等主要经济指标增速持续领先全市，土地产出强度、头部企业数量、上市企业数量等关键质量指标显著进步，对全市经济的“压舱石”作用更加凸显，成为带动区域经济发展的强劲增长极，拉萨经开区 2027 年商务部考核排名较 2025 年前进 20 名，2030 年地区生产总值力争突破 142 亿元。

产业升级构筑新高地。基本形成以高原特色食饮品精深加工、高原生物医药、新型建材三大产业为主导，以推动传统产业迭代升级，超前布局先进装备制造业和低空经济未来产业为新动能的现代高原特色产业体系。产业基础高级化、产业链现代化趋势明

显，规上工业增加值占地区生产总值比重稳步提升，“十五五”期间，新增“四上企业”30家、高新技术企业8家、自治区级专精特新企业10家以上，用好自治区“格桑花行动”政策，新增上市企业3家以上，工业旅游品质优化，工旅、文旅、商旅融合发展效益提升。

开放发展迈出新步伐。对口援藏合作机制深化拓展，飞地数字产业园实现市场化运作，成为拉萨科创孵化、人才引进、交往交流的窗口。综合保税区能级大幅跃升，面向南亚的开放窗口和物流枢纽功能初步成型，外贸进出口总额在拉萨市占比稳步提升，实际使用外资规模与质量同步提高，综合保税区货物周转效率提升30%，稳居拉萨市对外开放的主平台地位。

科技创新实现新突破。创新驱动发展战略深入实施，企业创新主体地位更加凸显，研发投入强度持续提高，创新平台与人才队伍不断壮大，涌现一批具有自主知识产权的核心技术，建成一批国家级和自治区级技术创新中心、工程研究中心。“十五五”期间省级研发机构新增2家，形成支撑高原特色产业发展的关键技术创新能力。

绿色发展树立新标杆。“两山”理念深入践行，能源资源利用效率持续领先，主要污染物排放总量有效控制，力争空气质量优良率稳定在99%以上，污水达标排放、危废规范管理率均达100%，成功建成“绿色园区”“零碳园区”“智慧园区”国家级示范点，形成集约高效、循环低碳的绿色生产生活方式，全面

完成市级下达的能耗与碳排放约束性目标，不断盘活闲置低效用地，亩均工业产值高于全市平均水平 20%以上，树立西藏工业领域生态文明建设典范。

统筹协调开创新局面。“管委会+公司”体制机制高效运转，市级经济管理权限充分承接，园区管理与服务效能大幅提升。产城融合、区域协同发展格局更加优化，就业带动能力持续增强，农牧民转移就业和高校毕业生就业渠道更加畅通，居民人均可支配收入与经济增长同步，建强促进民族团结、维护社会稳定的坚实经济基石。

到二〇三五年，拉萨经开区对外开放平台功能、特色产业竞争力、绿色低碳发展水平实现显著跃升，对拉萨市财政收入、外资外贸的支撑作用更加凸显，打造国家沿边开放型经济示范区与高原经济高质量发展核心引擎成效基本显现，与全国全区全市同步基本实现社会主义现代化，为到本世纪中叶建成团结富裕文明和谐美丽的社会主义现代化新拉萨奠定坚实基础。

表1 “十五五”时期拉萨经开区经济社会发展指标体系

类别	指标	2030年目标值	属性
发展质量	1.地区生产总值（亿元）	142	预期性
	2.地区生产总值增速（%）	≥7	预期性
	3.园区地区生产总值占所在地级市地区生产总值比重（%）	10	预期性
	4.单位土地GDP产出强度（亿元/平方公里）	9	预期性
	5.营业收入15亿元及以上制造业企业数量（家）	2	预期性
	6.上市企业数量（家）	≥12	预期性
	7.税收收入占全市比重（%）	≥33	预期性
	8.工业用地综合容积率（%）	≥1.02	预期性
对外开放	9.进出口总额（亿元）	100	预期性
	10.进出口总额增速（%）	12.6	预期性
	11.进出口额占所在地级市进出口额比重（%）	≥95	预期性
	12.实际使用外资金额（万美元）	4200	预期性
	13.实际使用外资金额增速（%）	5	预期性
	14.实际使用外资占所在地级市实际使用外资比重（%）	≥90	预期性
	15.跨区域合作共建园区数量（个）	6	预期性
	16.跨境电商企业数量（家）	48	预期性

类别	指标	2030年目标值	属性
科技创新	17.高新技术企业数量合计（家）	48	预期性
	18.省级及以上研发机构数量（家）	16	预期性
绿色发展	19.规模以上工业单位增加值能耗（吨标准煤/万元）	≤ 0.07	约束性
	20.单位工业增加值化学需氧量（COD）排放量（千克/万元）	≤ 0.1	约束性
	21.工业固体废物综合利用率（%）	≥ 97	约束性
统筹协调	22.城镇新增就业五年累计人数（人）	5500	预期性
	23.企业数量年均增长率（%）	≥ 6	预期性

说明：本表对接商务部考核国家级经开区的五大类（对外开放、科技创新、绿色发展、统筹协调、发展质量）一级指标，对上衔接吸收拉萨市“十五五”指标体系关键指标，对内落实《拉萨经开区三年（2025-2027）再造行动计划》，将其中的“招商引资到位资金”“盘活闲置低效用地”等目标转化为“实际使用外资”“工业用地综合容积率”等可量化指标。

第二篇 构建现代高原特色产业体系，培育“富裕”之柱

立足“十五五”新发展阶段，紧扣高原特色产业创新发展高地战略定位，以推动高质量发展为主题，以深化供给侧结构性改革为主线，围绕西藏独特资源禀赋与产业基础，锻长板、补短板，着力构建以“主导产业+传统优势产业+未来产业”为支撑的“3+1+2”现代高原特色产业体系，紧盯智能化、绿色化、融合化方向，全力推动产业由政策依赖型向创新驱动型、价值创造型转变。

第一章 做大做强主导产业

第一节 大力发展高原特色食饮品精深加工业

以“绿色、特色、精品、高端”为发展方向，推动高原特色食饮品产业向精深加工、绿色制造、品牌引领转型升级，发展具有高原特色和市场竞争力的高原特色食饮品精深加工产业集群。

天然饮用水与特色饮品产业。依托西藏天然矿泉水资源丰富、水质优良，以及青稞等特色农产品，为饮品开发提供原料支撑。重点推进天然矿泉水集约化、高端化开发，加强水源地保护与可持续利用。大力发展青稞啤酒、青稞酵素、高原植物功能饮料等特色饮品，推动配方研发与工艺创新。支持企业引进无菌灌装、膜分离等先进技术，提升产品品质与安全水平。努力打造全国重要的高端矿泉水供应基地，培育具有高原特色的健康饮品品牌，推动饮品产业与文化、旅游等业态融合。

高原特色农畜产品精深加工产业。依托牦牛、藏羊、青稞、奶制品、食用菌等丰富资源，深挖高营养功能属性，大力发展冷鲜肉、调理肉制品、高原奶制品、青稞方便食品、食用菌提取物等精深加工产品。推广低温腌制、冻干保鲜、生物发酵等加工技术，提升产品附加值。支持建设规模化、标准化加工基地，推动屠宰、分割、包装一体化发展。构建从养殖种植到加工销售的全产业链体系，开发适应现代消费趋势的即食、即烹、功能性食品，推动高原农畜产品走向全国市场。

高原功能食饮品产业。利用高原特有生物资源富含的活性成分，大力开发功能食品，聚焦抗缺氧、增强免疫、缓解疲劳等功能方向，开展红景天、雪莲等特色资源的成分替代产品研发。推动产学研合作，建设功能食品评价与认证平台。鼓励企业开发功能食品的胶囊、片剂、口服液等多种形态。打造西藏特色功能食饮品产业集群，推动“药食同源”资源的高值化利用，培育具有科技含量的健康食品品牌。

推动绿色生产与技术创新。推行节能干燥、低温保鲜、高效分离等绿色加工技术，鼓励企业实施清洁生产改造和绿色工厂建设。推广余热回收、中水回用等循环利用模式，引导使用绿电绿证，探索建立“零碳食品”认证体系。强化产业链协同，推动原料本地化、包装减量化，建立全链条质量安全追溯体系，建设高原绿色食品加工基地。

品牌建设与标准化发展。加强“地球第三极”区域公共品牌

的运营与推广，推动高原特色食品饮料标准化、规模化、品牌化发展。深挖特色资源优势，在创建“西藏好水”“藏医药”等品牌过程中，做强做大“卓玛泉”“甘露”“诺迪康”等企业品牌，大力推动“区域公用品牌+企业品牌”协同发展。支持企业开展绿色、有机、地理标志认证，提升产品附加值与市场信誉。充分发挥对口援藏优势，鼓励企业参加藏博会、农交会等区内外各类展示展销活动，用好跨境电商平台，积极拓展区外及国际外贸市场，构建线上线下融合的营销网络，持续扩大外销。同步深化“本地产品本地销”机制，推动本地产品进入宾馆、景区、机关及便民超市，提升本土市场占有率与品牌认同感。将拉萨经开区打造成为高原特色食饮品精深加工业的研发创新中心、新质引领区和品牌营销高地。

第二节 巩固提升高原生物医药制造业

依托西藏丰富独特的生物资源与藏医药传统优势，以现代化、绿色化、集群化为发展方向，发展涵盖藏药、生物制药及大健康产品的生态友好型高原生物医药产业集群。

藏药现代化与标准化产业。立足西藏藏药资源禀赋和现有产业基础，重点推动藏药传统验方与现代制药技术融合，发展符合GMP标准的新型藏药制剂。支持企业应用高效提取、低温浓缩、先进分离等节能工艺，提升产品质量与稳定性。加强藏药材GAP基地建设，推动全过程标准化、可追溯。努力建成全国重要的藏

药现代化生产基地，推动藏药走向全国和国际市场。

生物制药与创新药物产业。鼓励生物领域企业加强与西藏藏医药大学、中国科学院西北高原生物研究所等机构的产学研合作，建设藏药研发平台、中试转化平台等，重点开展经典藏药方剂二次开发、高原特色生物资源新药研制与临床试验，形成一批具有自主知识产权的高原生物医药产品，构建“研发中心—中试基地—产业园”的完整创新链。

高附加值健康产品产业。延伸产业链，推动藏药资源与高原生物资源在健康食品、保健用品、功能性化妆品等领域的应用开发，鼓励企业依托藏医药理论和高原特色成分，开发具有增强免疫、抗疲劳等功能的健康产品，着力培育高原特色大健康品牌，拓展生物医药产业的市场空间和附加值。

推动绿色制造。严格落实园区零碳建设要求，支持企业开展绿色工艺改造、碳足迹核算与绿色产品认证。鼓励建设绿色工厂，推广清洁生产与资源循环利用技术，构建绿色供应链，提升产业绿色竞争力。

建设产业生态载体。支持西藏诺迪康药业、西藏甘露藏药等骨干企业建设现代化产业园、研发中心与生产车间，强化产业链上下游协作。推动形成“药材种植—研发中试—规模生产—市场营销”一体化集群，提升产业集聚效应和综合竞争力，将拉萨经开区建设成为藏医药与高原生物医药的研发、制造、合作核心区。

第三节 积极发展新型建材制造业

以服务西藏城镇化与绿色建筑需求为导向，发展绿色低碳新型建材产业集群，重点发展装配式建筑构件、光伏一体化建材（BIPV）、智能环保墙体及节能保温材料等产品。

推行绿色生产，促进循环利用。推行绿色低碳生产方式，严格能效环保准入，严禁高耗能、高污染项目入驻。推广先进窑炉节能、余热发电与自动化装备，引导企业使用绿电，建设近零碳示范工厂，降低产品能耗与碳排放。强化资源循环利用，鼓励利用粉煤灰、炉渣等工业固废生产绿色建材，构建“资源—产品—再生资源”循环经济产业链。

完善技术研发，构建质量支撑体系。支持企业联合科研机构开展高原适应性建材研发，推动建材产品向轻量化、智能化、多功能化升级。完善产业支撑体系，配套建设绿色建材检测中心，推行绿色建材产品认证与全生命周期碳管理。鼓励企业参与国家及行业标准制定，提升产品竞争力和市场认可度。

拓展应用场景，促进产业链协同。推动新型建材在拉萨经开区及西藏地区城乡建设中的规模化应用，支持在公共建筑、民生工程、乡村振兴项目中优先使用本地绿色建材。加强与设计、施工、开发等环节协同，打造“研发—生产—应用—服务”一体化产业生态。探索建立绿色建材采信推广机制，通过示范项目引领市场发展。

强化政策引导,推动市场培育。落实绿色建材产业扶持政策,全面落实用地、融资、税收等方面的优惠政策。支持企业拓展自治区及“一带一路”沿线市场,推动建材产品“走出去”。开展绿色建材宣传推广活动,提升社会认知度和消费意愿,为拉萨经开区及西藏地区城乡建设提供本地化、绿色化、高品质的建材支撑。

专栏2 “十五五”时期主导产业发展壮大重点工程

高原特色食品精深加工业发展重点工程。重点发展天然矿泉水、青稞啤酒、功能饮料、牦牛藏羊等特色农畜产品精深加工业,建成福帝青稞食品厂、拉萨啤酒经开区新厂等重点项目,打造高原绿色食品加工示范基地和“零碳食品”认证体系。

高原生物医药制造业发展重点工程。实施藏药新药研发与产业化工程、藏医药经典名方研发扶持,支持骨干企业建设现代化生产线和研发中心。聚焦产业关键环节,支持骨干企业进行数字化更新和迭代,开展生产流程数字化改造、实验室数字化管理与分析平台建设、全链条质量追溯体系构建等数字化升级项目。

新型建材制造业发展重点工程。重点发展装配式建筑构件、光伏一体化建材(BIPV)、节能保温材料等产品,建设绿色建材检测中心,在聂当工业园实施西藏藏钢智能制造等项目,推行绿色建材产品认证。

第二章 推动传统产业迭代升级

第一节 推动产业集群系统化再造

聚焦拉萨经开区已形成的高原特色食饮品精深加工、藏医药、特色轻工制造、新能源等产业集群，将“两重”“两新”作为产业迭代升级的核心主线，对标国家数字化绿色化协同转型发展实施指南，系统实施数智化改造和绿色制造工程。

以设备更新为抓手，实施数智化与安全化改造。鼓励企业紧扣“两新”政策导向，以设备更新带动产线升级，对落后生产设备进行数智化换代，推广应用先进工艺装备，提升产线自动化率与整体效能，建设智能工厂和数字化车间。引导企业将改造升级与“两重”部署中重点领域安全能力建设相结合，以技术革新推动绿色转型，积极采用数智技术与绿色工艺，推广应用清洁生产技术，建立健全涵盖绿色设计、采购、生产、办公及节能改造的全流程管理制度，实现从生产到服务的全方位绿色化运营。

以绿色制造为路径，服务重大战略与能源安全。将绿色转型深度融入“国家重大战略实施”，立足青藏高原生态定位，发挥龙头企业在绿色供应链构建、能源转型与传统产业赋能中的带动作用，引导企业从初级加工向精深加工延伸，提升重点产品绿色制造水平，增强产业核心竞争力。推动企业建设工业互联网平台，实现设备互联、数据互通与生产协同。

以标杆创建为引领，构建绿色数字产业生态。支持龙头企业建设行业级工业互联网平台，带动产业链中小企业“上云用数赋智”，提升协同效率。支持建设集能耗监测、碳排管理、资源调度于一体的智慧能源管控平台。推广绿色供应链管理体系，推动

上下游企业开展绿色协同设计与采购。支持产业集群的共性技术研发与示范项目建设，鼓励企业参与绿色标准制定与认证，探索开展碳排放核算与碳足迹评价。加强数智化转型与绿色制造人才培养，支持校企共建实训基地，培养兼具“数字技能”与“绿色素养”的复合型人才。

第二节 促进高原特色轻工制造业转型升级

立足西藏民族手工艺、包装印刷、日用消费品等产业，聚焦消费升级趋势，对接“两新”需求，以创新驱动、绿色集约、品牌引领为主线，推动高原特色轻工制造业向高端化、智能化、融合化发展，发展具有区域竞争力和文化特色的现代轻工产业集群。

高原特色装备与绿色能源产品制造业。依托高原环境与能源资源优势，重点发展适用于高海拔地区的制氧、制氢设备，以及太阳能光伏组件等绿色能源产品。鼓励企业加强适应性研发与技术集成，提升产品可靠性与能效，支持建设高原环境测试与研发平台，推动产品标准化与模块化设计，打造全国重要的高原适应性装备与绿色能源产品生产基地，服务于高原民生改善与绿色发展。

民族手工艺与文化创意产品制造业。发挥西藏民族文化独特优势，推动唐卡、藏毯、金属锻造等传统手工艺与现代设计、数字技术融合，鼓励开发具有文化内涵与实用功能的文创产品、旅游纪念品及高端礼品，支持建设手工艺创意工坊、数字设计中心

和电商孵化基地。培育具有全国影响力的民族手工艺品牌，推动手工艺产业与文化旅游、时尚消费深度融合。

包装印刷与绿色日用品制造业。面向区内特色产品包装与消费升级需求，发展绿色环保、设计精美、功能多样的包装印刷产品，推广应用可降解材料、绿色印刷工艺和数字印刷技术，积极发展具有高原特色的日用消费品、个人护理产品及环保家居用品，支持企业建设柔性化、智能化生产线，努力建成服务西藏特色产品输出、辐射周边的绿色包装与日用品制造中心。

高原特色炊具与智能家居制造业。结合高原饮食文化与现代生活需求，重点开发适应高原环境的节能炊具、智能厨房器具及家居产品，鼓励企业加强材料创新、热能优化与智能控制技术应用，推动产品向健康化、便捷化、个性化升级，形成一批具有高原技术特色与品牌影响力的智能家居产品，拓展国内外特色消费市场。

推动技术创新与绿色制造。支持企业开展“设备换芯、生产换线”，探索建设工业机器人、智能数控装备与柔性生产线，推动生产流程节能改造，使用绿色原辅材料，构建轻工绿色供应链，鼓励建设行业技术研发与检测认证平台，强化设计创新与数智化应用。

加强品牌培育与市场拓展。实施区域公共品牌培育计划，支持企业利用电商、跨境平台及线下体验店拓展市场。推动产品与“以旧换新”等国家政策对接，加强知识产权保护与质量标准建

设。鼓励开发区企业积极参与国内外展会，提升品牌知名度和市场渗透力，构建线上线下融合、区内区外联动的营销服务体系，显著提升高原特色轻工产品竞争力与影响力。

专栏3 “十五五”时期传统产业迭代升级重点工程

数智化绿色化改造重点工程。支持企业开展生产设备数智化改造，实施中国电信（西藏）第二枢纽暨绿色智算中心项目，提升区域算力支撑能力。重点面向高原特色食饮品精深加工、生物医药、新型建材等领域，引导企业建设智能工厂、数字化车间，推广工业机器人与智能装备。推动企业实施清洁生产改造，建设绿色工厂，推广节能环保工艺。建设分布式光伏、储能系统，提升清洁能源使用比例。开展企业“数智+绿色”技术改造示范，培育双化协同典型案例。

高原特色轻工制造业发展重点工程。建设医用氧、医用供氧器项目，发展太阳能光伏组件、高原特色炊具等产业，大力开拓民族手工艺、包装印刷、日用消费品等营销市场。

第三章 超前布局未来产业

第一节 谋划发展先进装备制造业

把握重大战略机遇，精准引培龙头企业。依托国家重大战略项目实施机遇，以雅鲁藏布江下游水电工程、川藏铁路、新藏铁路、那曲油田开发建设等对专用设备的巨大需求为牵引，瞄准铁路、水利、油田等专用设备制造领域，着力引进和培育具有核心

技术、市场主导力的龙头企业，建设绿色装备制造产业园。积极吸引国内先进制造企业在拉萨经开区设立生产基地或研发中心。

打造高原特色装备集成与服务中心。立足本地组装、改造和集成能力，吸引从事高原适应性改装、专用部件生产及技术服务的上下游企业集聚。重点推动新能源储能设备、高原工程机械、环保专用设备等领域的组装集成与适应性改造项目，发展针对高海拔、低温环境的检测、运维、再制造等专业服务。同步培育和壮大本地化的设备维修、技术调试与运维服务团队，支持企业建立区域技术服务中心与高原专用备件库，促进企业间协作配套，为西藏重大工程和特色产业提供全生命周期的高原适应性服务，形成具有竞争力的特色服务产业链。

强化专业设备技术攻关。鼓励企业研发适应高原特殊环境的专用装备，提升技术水平和市场适应性。支持企业与科研院所共建高原装备技术研发中心，开展关键共性技术攻关。推动再制造与循环利用技术应用，延长产品生命周期。引导企业应用绿色制造技术，开发节能环保型装备产品。

推动信息技术与装备制造深度融合。支持发展智能制造装备、智能检测设备以及面向高原环境的远程运维与智能服务平台，促进装备制造向高端化、智能化、绿色化发展。

第二节 培育发展低空经济

立足拉萨经开区资源禀赋，服务拉萨市产业发展战略布局，

聚力打造以高原特色场景应用为核心的低空经济服务体系。着力补齐通用航空发展短板，推动通用航空与低空经济深度融合，构建无人机与通用航空器协同发展的应用新格局。

探索‘产业赋能型低空经济公共服务平台’，为全链条企业提供三大核心支撑。一是技术测试服务，依托经开区高海拔地理属性，建设国内首个针对高原作业环境的无人机检测实验室，可开展低温启动、抗强风、低气压续航等专项性能测试，解决企业在极端环境下的技术验证需求；同时引入无人机飞控、动力系统领域的技术专家，打造技术攻关问诊室，助力企业突破卡脖子技术。二是生产配套，打造共享智造车间，配置高精度无人机组装流水线、3D打印中心和标准级无尘车间，向中小微企业开放样机试生产、小批量定制化生产服务，大幅降低企业的固定资产投资和研发周期。三是市场与人才服务，一方面搭建‘政企银企’对接平台，定期组织政府采购、应急管理、物流配送等领域的订单对接会，并联合金融机构探索“低空智造贷”专属融资产品；另一方面建立飞手职业技能培训认证体系，联合本地职业院校开设无人机应用技术专业，定向培养具备高原作业能力的飞手人才，并搭建飞手共享平台，为本地群众拓展就业新渠道。

专栏4 “十五五”时期未来产业谋划布局重点工程

先进装备制造业发展重点工程。谋划建设绿色装备制造产业园，建设区域技术服务中心与高原备件库。建设储能配套产品研发及产业化项目，

推动航空物流业发展。探索发展智能制造装备与智能检测设备。

低空经济培育发展重点工程。打造覆盖研发测试、组装制造、场景应用、人才培养的全链条服务能力,助力拉萨经开区低空经济产业集聚发展。

第四章 壮大提升现代服务业

第一节 打造区域性综合物流枢纽

以服务国家面向南亚开放大局为指引,全力打造连接内陆、辐射全区、面向南亚的区域性综合物流枢纽,强化顶层设计与规划引领,明确枢纽功能布局与发展路径。

完善物流基础设施网络。强化基础支撑,围绕制造业升级与区域流通需求,完善以现代化仓储、分拨中心和信息平台为核心的基础设施网络,加快推进快递电商物流园等重点项目落地实施,夯实枢纽发展的物理底座。推动建设高标准智慧仓储设施,推广自动化立体库、智能分拣系统等应用,提升仓储运营效率。

推动物流业态的创新与融合。积极引入和大力扶持第三方物流企业,构建多元化物流体系,搭建供应链综合服务平台,有效提升物流效率。支持本土物流企业规模化、专业化发展,鼓励发展合同物流、供应链金融等增值服务。推广共同配送、统仓统配等集约化模式。推动业态升级,借助综合保税区的功能政策优势,重点发展冷链物流、保税物流等专业业态,推动现代物流、跨境电商与拉萨经开区制造业深度融合,鼓励发展加工转口贸易、供

应链管理、智慧物流等新兴模式。支持建设冷链物流基地与中央厨房，发展绿色物流与逆向物流。

拓展区域网络的协同联通。不断拓展网络格局，强化与成渝、陕甘青宁等重要经济圈及南亚国家的区域联系，充分发挥综合保税区国际物流转运功能，建设服务园区、辐射西藏、连接内地、面向南亚的综合性物流枢纽，提升区域流通效率和产业链供应链韧性。推动公铁空港多式联运发展，畅通跨境物流通道，开通至南亚国家的国际货运专线，布局海外仓网络。

第二节 促进高原工业旅游业提质增效

积极融入拉萨市国际文化旅游名城建设整体布局，以旅兴工、以工丰旅，突出文旅发展的“五大理念”“五个并重发展”，将西藏独特的民族文化遗产、高原风光与经开区现代工业要素相结合，擦亮国家工业旅游示范基地“金字招牌”。

创新高原工业旅游产品及业态。利用经开区创建国家级绿色工业园区、国家工业旅游示范基地等契机，创新培育工业旅游、科技旅游、研学旅游等新业态。依托园区 23 家涉旅企业打造设计“高原智造之旅”“绿色工厂探秘”等工业旅游主题精品线路，参观藏药、天然饮用水等特色产品生产线，增强高原制造工艺旅游体验。支持企业建设透明工厂、互动体验中心，开发工业文创产品。

完善旅游设施，拓展体验场景。完善游客服务中心、旅游标

识、停车场、环保厕所等配套设施。优化厂区参观动线，运用VR/AR、数字孪生等技术打造沉浸式体验项目。推动重点企业建设符合旅游标准的参观通道与安全设施。

强化品牌营销，加大市场推广力度。策划“工业旅游开放日”“研学实践季”等品牌活动，制作高质量宣传内容，利用新媒体平台进行精准推广。与旅行社、研学机构、线上旅游平台建立合作，纳入拉萨旅游线路体系。面向西藏自治区中小學生、援藏干部、企业客户等群体开展定向推介。

深化产业融合，推动效益提升。推动文旅商工融合发展，不断丰富拉萨市雪域高原全域旅游内涵，推动休闲旅游品质升级，提升工业旅游综合效益。建立“工业+旅游”协同机制，鼓励制造企业开放资源、旅游企业开发产品，形成互利共赢生态。

第三节 推动总部经济与实体经济融合互促

提升总部经济发展的环境品质。围绕沿边开放型总部经济发展定位，打造具有高原特色与国际竞争力的政策与服务环境。研究制定覆盖企业落户、经营贡献、高管激励、跨境通关等全流程的系统性支持政策，强化与自治区、拉萨市相关政策的衔接。升级“一站式”专业服务，建设集高端商务、国际酒店、人才公寓于一体的总部商务区，结合拉萨经开区智慧园区平台建设，为总部企业提供远程管理、跨境协作、数据互联等功能支持。设立总部企业服务专班，营造“类海外”优质商务环境，增强对总部企

业的持续吸引力。

推动核心功能集聚，促进产业融合。实施“特色产业+总部”融合培育工程，重点围绕高原生物科技、绿色食品加工、现代藏医药、轻工制造等特色产业，引进和培育研发设计、结算中心、品牌运营、供应链管理等核心功能型总部。支持本地龙头企业发展总部功能，建设产业链协同创新平台，鼓励总部企业开放供应链资源，带动本地中小配套企业集聚发展。修订完善《产业发展奖励资金考核细则》，建立“基础指标+加分指标+扣分指标”的综合评价体系，将工业产值、就业、进出口业务的增长纳入考核范围，引导总部企业扩大在藏业务规模，推动其向研发中心、供应链管理中心等功能转型，逐步形成“前店后厂”、虚实联动的产业生态。

深化区域协同，完善功能分工。启动“飞地研发+拉萨总部”协同发展工程，鼓励企业在东部人才、技术集聚区设立研发创新中心，在拉萨经开区集中布局管理总部、销售中心、数据中心等功能。搭建跨区域信息共享与产业协作平台，设立专项支持基金，引导企业开展“飞地研发、本地转化”。积极对接国家重大工程和援藏机制，吸引央企、援藏省市企业在拉萨设立区域总部或功能型分支机构，推动技术成果在经开区内实现产业化，提升本地产业链的战略支撑能力。

吸引市场导向型总部，拓展开放布局。推动总部经济与实体经济在开放发展中深度融合，立足拉萨综合保税区面向南亚区位

优势及中尼友谊工业园建设，积极推动与尼泊尔等南亚国家的双向合作，大力吸引和培育面向南亚市场的跨境贸易总部、供应链管理总部、特色产品国际营销中心，以及清洁能源、文化旅游等西藏优势产业的区域性运营总部，举办面向南亚的专题招商与供需对接活动，为企业提供跨境结算、市场准入、国际物流等一体化解决方案。支持企业在境外设立营销网络或组装基地。

第四节 升级拓展服务业新业态

推动拉萨经开区的现代服务业向高端化、集群化、国际化迈进，打造辐射全区、链接全国的区域现代服务业核心。

强化金融业对实体经济的支持作用。推动金融业集聚，提升金融商务区能级，大力发展绿色金融、科技金融，增强对实体经济的服务支撑。鼓励设立绿色信贷专营机构，开发知识产权质押、碳排放权融资等创新产品。支持发展供应链金融与跨境金融服务，吸引金融机构区域总部、金融科技企业集聚。

壮大发展专业服务业新业态。积极布局会展商业，大力发展医疗检测、药品检验、建材检测、食品检测等专业化检测服务业，构建面向南亚的商务服务、信息服务等开放型服务高地。支持建设国家级或区域性检验检测认证中心，发展法律、会计、咨询等高端专业服务业。打造面向南亚的数字服务出口基地与跨境服务外包中心。

推动商贸服务业向高品质与多样化升级。完善商业综合体、

特色街区等商业配套,发展智慧零售、跨境电商等新兴商业模式,满足居民与产业人才的全方位生活需求。鼓励发展首店经济、体验式消费、无人零售等新业态,推动传统商贸企业智能化、体验化转型。支持建设跨境电商 O2O 体验中心与国际商品展销平台。

加强公益性、基础性服务业供给。完善覆盖全生命周期的健康、养老、家政等服务,重点发展家庭服务和其他新兴服务业,提升经开区宜居水平与人才吸引力。发展“互联网+家政”等融合服务模式。鼓励发展共享办公、共享仓储等生产性服务新形态。

专栏 5 “十五五”时期现代服务业优化突破重点工程

物流枢纽提升工程。重点实施现代化物流基础设施网络建设工程,完善现代化仓储、分拨中心和信息平台等设施,加快推进快递电商物流园、经开物流园。重点发展冷链物流、保税物流、智慧物流、加工转口等业态,建设拉萨综合保税区物流园、年产 1000 套可调节海拔舱、拉萨建材交易中心建材国际广场系列项目等。

高原特色文旅融合工程。实施国家工业旅游示范基地提升工程,大力培育工业旅游、科技旅游、研学旅游等新业态,开发藏药、天然饮用水等特色产品生产线参观项目。推出高原制造工艺体验等研学产品,打造“工业+文旅”融合示范项目。完善旅游接待、智慧导览、特色商品展销等服务,提升拉萨经开区游客服务能力。

沿边开放型总部经济集聚区建设工程。建设总部商务区,提供“一站式”通关、跨境业务支持服务。引培跨境贸易总部、供应链管理总部、特色产品的国际营销中心以及区域性运营总部。

专业化高端服务业培育工程。发展绿色金融、科技金融、会展商务等业态，发展医疗检测、药品检验等专业化检测服务业。实施智慧商业与消费升级工程，完善商业综合体、特色街区，发展智慧零售、跨境电商等新业态。

第三篇 深化改革开放促进区域协同，奏响“和谐”之韵

进一步全面深化改革，聚焦重点领域、关键环节，坚决破除各种体制机制障碍，推动四区联动发展，积极融入“一带一路”建设，稳步扩大制度型开放，拓展对外贸易通道，持续建设市场化、法治化、国际化一流营商环境，不断夯实高质量发展根基。

第一章 深化重点领域改革

第一节 推进国资国企改革

全面贯彻落实国家关于深化国企改革的决策部署，推动经开区国有企业聚焦主责主业、提升质量效益，以“瘦身健体、提质增效”为关键抓手，系统推进“三减”（减总数、减人员、减层级）、“三清”（清理盘活存量资产、清除风险隐患、清收债权清偿债务）、“三回”（资金回笼、人员回流、资产回收）重点任务，全面优化国有资产布局。

明晰功能定位，优化资本配置。进一步明晰不同类型国有企业功能定位，压缩管理层级，严格执行企业管理层级控制在三级以内。完善主责主业管理，聚焦“两非”“两资”，深入整治非主业、非优势经营和低效资产、无效资产，立足比较优势，深入推进战略性重组和专业化整合，持续推动国有资本“三个集中”。进一步压减层级、盘活存量资产，构建国企司库管理体系，开展应收款项专项清理，化解历史遗留问题。开展全口径资产清查，建立分类台账，通过资产处置、股权转让、招商租赁、改造提升

等多种方式，“一企一策”精准盘活闲置的土地、房产、设备及低效股权，推动国有资产在合理有序流动中优化配置、提升价值、提高收益。

推动创新发展，深化市场化改革。扎实推进国有企业创新发展，坚持优化提升传统产业、培育壮大新兴产业、前瞻布局未来产业并举，因地制宜发展新质生产力。有序推动政企分离、管运分开，深入推进“管委会+公司”改革，探索以各直属国企为平台，各司其职，加快实现专业化运营、市场化运作。优化法人治理结构，健全董事会、经理层运行机制，进一步强化二三级子公司配齐配强经营管理负责人，明确权责边界。强化国有企业党的基层组织、班子和队伍建设。健全市场化经营机制，深化企业内部三项制度改革，深入实施经理层成员任期制和契约化管理，全面推进用工市场化招聘，形成市场化的选人用人机制。

深化三项制度改革，强化考核评价。深化国有企业工资决定机制改革，合理确定并严格规范各层级企业负责人薪酬、津贴补贴和福利等，优化国有企业工资内部分配管理，建立符合国有企业各类人才特点的差异化薪酬分配机制。完善国有企业考核评价体系，将“瘦身健体”工作成效等纳入考核范畴，建立国有企业履行战略使命评价制度，增强国有企业核心功能、提升核心竞争力。

完善国有资产监管体制机制。坚持政企分开、政资分开，健全经营性国有资产出资人制度和集中统一监管制度，强化风险防

控体系建设，加大违规经营投资责任追究力度，推进专业化、体系化、法治化、高效化监管。

专栏6 “十五五”时期“管委会+公司”改革重点

明确功能定位。坚持政企分离、管运分开，管委会聚焦战略规划、政策引导、资源配置等行政职能，平台公司聚焦招商、产业培育、企业服务、园区建设、投融资等经济职能，实行市场化运营。

优化组织结构。深化“三化三制”改革，精简管理层级，建立精干高效的行政管理团队。健全公共资产、负债登记、规范管理制度，创新投融资机制，支持盘活存量资产。招商引资等专业性较强岗位可实行聘任制，对市场化聘用的公司工作人员实行差异化薪资制度，薪酬与园区效益挂钩。

做强平台公司。完善公司治理结构，加快建立健全权责法定、权责透明、协调运转、有效制衡的公司治理机制。全面推进任期制和契约化管理，推行市场化选人用人机制，打造专业化、市场化运营团队。支持平台公司围绕主责主业，拓展产业投资、园区服务、科技金融等业务，增强自身“造血”功能和可持续发展能力。

强化协同联动。建立重大事项协同决策机制，定期会商解决改革推进、项目推进、资源配置中的重点难点问题，搭建信息共享平台，实现规划政策、产业数据、企业需求等信息互通，确保战略方向一致、工作步调协同。

第二节 强化市场化改革

加强土地集约利用。实施“腾笼换鸟 2.0 计划”，推进低效用地及闲置土地集约利用，建立闲置低效用地收储清单，科学制定清理处置方案，通过限期开发、技改转型、提升改造、收储收回、集中成片开发等方式分类推进。持续清理僵尸企业，有效盘活闲置和低效土地、厂房资源，释放园区发展空间潜力。推行用地弹性出让、长期租赁、先租后让、租让结合等供给方式，探索推行产业用地“标准地”模式供应，试点开展工业用地混合开发审批。完善产业用地“亩均论英雄”的综合评价政策体系，探索建立以亩均效益为导向的土地差异化供应机制，严格招商引资项目审核，设立项目投资保证金制度，明确土地投资强度、亩均税收、能耗标准、环保标准、规划条件等指标，严格增量把控。使用土地开发率、亩均工业产值、工业用地综合容积率、单位 GDP 能耗、待建地占比等指标综合监测、实时预警，提升土地监管智能化水平。

大力发展民营经济。严格落实民营经济促进法，从法律和制度上保障平等使用生产要素、公平参与市场竞争、有效保护合法权益，发展壮大民营经济。开展隐性障碍清理专项行动，除法律规定和国家明确保留的审批事项外，严禁以任何形式对民营企业设置门槛。完善政府投资全过程管理机制，激发民间投资活力，深入推动投资于物与投资于人高效协同，加强人力资源开发和人

的全面发展投资。支持通过开展混合所有制改革、引入战略投资人和专业运营管理方法等方式，引导民间资本积极参与盘活国有存量资产。强化产权执法司法保护，加强对查封、扣押、冻结等强制措施的司法监督。加快建立民营企业信用状况综合评价体系，健全民营中小企业增信制度。支持引导民营企业完善治理结构和管理制度，加强企业合规建设和廉洁风险防控。加强事中事后监管，规范涉民营企业行政检查。弘扬企业家精神，树立和宣传企业家先进典型，营造尊重和激励企业家干事创业的社会氛围，推动企业家成为创新发展的探索者、组织者、引领者。

第三节 营造优良营商环境

加快融入全国统一大市场。贯彻“五统一、一开放”基本要求，依法查处不正当竞争行为，打破制度机制壁垒，积极融入全国统一大市场。完善市场准入制度，优化新业态、新领域经营主体登记制度。全面落实公平竞争审查制度，健全招标投标领域公平竞争审查和市场壁垒线索征集机制。推动建设工程项目分级分类管理。探索开展投资项目“区域评估+标准地+承诺制+政府配套服务”改革。围绕补齐公共服务短板，探索建立公共基础设施租赁机制。

深化政务服务改革，提升行政效能。依法依规、主动承接拉萨市赋予园区经济管理事项基本清单和附加清单，推进税务局、市场监管局属地管理，让体制机制更活更顺。健全“高效办成一

件事”重点事项清单管理机制和常态化推进机制，在更多领域更大范围加强部门协同和服务集成。以增强经营主体获得感、满意度为第一标尺，实施政务服务效能提升“双十百千”工程，深化“一网通办”改革，优化智能申报和审批服务，推动“容缺审批+承诺制”“联审联批”等制度落实落地。完善营商环境评价体系。

优化企业服务，构建亲清政商关系。建立涉企优惠和服务政策目录清单，优化惠企政策落地机制，推动惠企政策精准直达。全面实行重大行政决策预公开制度。深化政务服务模式创新，明确惠企政策兑现流程，推行税收等优惠政策核准转备案或申报即享。严格规范涉企行政检查，最大限度减少入企检查频次，切实减轻企业负担。探索设立纾企帮困专项资金池，优化产业扶持资金兑付政策。畅通涉企投诉渠道，建立转办整改跟踪机制，通过“线上+线下”服务模式精准对接企业诉求，力争企业满意度达95%以上。优化基层服务站点和自助服务终端分布，扎实提升基层政务服务能力。深化政务公开，建立政务诚信专项督导机制，加强诚信政府建设。加快推进社会信用体系建设，推进信用信息共享，健全守信激励和失信惩戒机制，强化信用约束。

第二章 打造国内大循环重要节点

第一节 大力提振消费

实施消费提振行动，深入结合拉萨市国家文化和旅游消费示

范城市建设要求，联动园区企业开展去库存展销促销系列活动，以促消费带动产值提升。不断繁荣经开区文化消费新场景，建设时尚消费新地标。大力发展数字消费、绿色消费、健康消费，加大电商零售企业招引力度，开展电商促销活动，进一步打造消费新场景。支持重点商圈商街、传统购物型商超、废旧工业厂区向多元消费场景升级，拓展增加文化时尚、健康体育、艺术展览、主题社交、休闲娱乐等服务消费功能。以二手车交易纳统试点为切入，针对性制定优惠政策，深挖二手车消费市场潜力。发展夜间经济，打造夜间文化和旅游消费集聚区。推进重点酒店评级工作，提升园区全域旅游品质，促进工旅、文旅、商旅融合发展。建立健全适应消费新业态新模式新场景的管理办法，落实带薪错峰休假。优化消费环境，健全质量标准和信用体系，完善消费后评价制度和维权机制建设。强化消费信贷支持，鼓励金融机构在风险可控前提下加大个人消费贷款投放力度。

第二节 强化精准招商

转变招商模式，强化产业精准引导。精准绘制“产业地图”，深入研判产业基础、资源禀赋和发展方向，明确主导产业、培育产业和机会产业，系统建设“目标企业库”和“招商项目库”。以“一图两库”为引领，明确重点引进的产业链环节、技术水准、企业类型和投资强度，定期动态调整，确保招商资源向符合高质量发展要求的项目集中，推动招商模式向精准化、专业化转变。

锁定招商重点，强化靶向攻坚。加大招商引资力度，突出产业链精准招商，紧盯“500强”企业和长三角、京津冀、大湾区、成渝地区双城经济圈等重点区域，分区域组建招商小分队开展靶向招商、上门招商与以商引商，重点攻坚生物医药、新材料等领域龙头企业。依托链主企业吸引上下游关联企业、供应链与创新链相关资源集聚，形成多点支撑多元发展的产业格局。

聚焦区域协同，拓展联动模式。主动对接飞地数字产业园所在地的产业转移需求，积极推进飞地招商，运用好产业发展基金，打造“飞地研发+拉萨生产”的协同发展新模式。探索跨区域招商引资利益共享机制，支持开展区域联合招商。

实现场景赋能，构建开放生态。大力推行场景招商，围绕城市更新建设、零碳园区打造、特色产业发展和民生服务等领域，谋划具有市场潜力的场景，建立并发布场景机会清单，组织开展场景路演、场景对接等活动，吸引相关领域龙头企业参与场景建设，积极探索“市场+资源+应用场景”的新型招商模式，推动产业发展、培育从“给政策”“给优惠”向“给机会”转变。

强化平台支撑，提升招引效能。建立完善“工业标准化厂房+招商”模式，提高标准化厂房使用效率。强化以商招商，充分发挥行业协会、商会、咨询机构、驻外办事处等桥梁作用，鼓励利用展会等开展平台招商，积极组织“走出去”与“请进来”相结合的推介、对接和考察活动。鼓励招商部门与投资机构常态化对接，聚焦“3+1+2”现代高原特色产业体系建设，探索开展“以

投促招”“投促联动”“投孵联动”等资本招商新模式。创新基金招商、金融招商模式，整合银行、信托等金融资源，设立10亿产业强区投资基金，破解招商项目融资瓶颈。

完善服务机制，打造专业队伍。树立“招商引资、服务先行”理念，完善招商引资项目“全程代办·专班服务”、重大项目领导包保等服务机制，对在谈重点项目实行“一项目一专班”，细化签约、注册、投产全流程节点，建立从企业设立、办证、落地、开工、建设、投产等全生命周期服务机制，强化土地、金融、数据等要素支持。探索组建独立运行、实体化运作的专业招商公司或投资促进中心，加大驻点招商力度，推行“园区+公司+专业机构”联动招商。加大落地项目跟踪服务，营造稳定、公平、透明、可预期的营商环境，让企业进得来、留得住、发展好。加强招商人员的产业知识、政策法规、谈判技巧培训，打造一支懂产业、通政策、善谈判、会服务的专业化招商铁军。建立健全招商引资考核机制，以落地开工率、投产入规率为导向优化招商成果评价。

专栏7 “十五五”时期招商引资重点工程

立体化招商网络构建工程。设立粤港澳（深圳）、成渝（成都）区域招商中心，配置“1名管委会领导牵头+2个专项招商小组+8名招商专员”，重点攻坚清洁能源、生物医药、新材料领域龙头企业；充分借助拉萨市招商引资援藏小组团强化援藏招商。

产业引导基金发展工程。设立规模 10 亿元的产业引导基金，选择国内专业一流 GP 运营，大力扶持支柱产业。

飞地招商创新发展工程。依托飞地数字产业园建设，充分挖掘招商引资政策、产业基金与资源要素优势，建立与国内外优质企业和项目的高能级对接平台。重点对接符合拉萨经开区发展特色的产业项目，深化产业协作，通过产业政策与基金投资引导，吸引目标企业在拉萨经开区落地，形成区外研发和销售、区内生产的发展模式。优化服务保障，围绕“签约—开工—竣工—投产—达产”建立全周期陪伴计划，在各个阶段配备专员快速高效解决企业难题。

场景招商创新发展工程。建立“政府引导+企业主体”模式，支持企业牵头构建城市更新建设、零碳园区打造、特色产业发展和民生服务等各领域应用场景，积极培育场景创新方案；围绕城市更新建设、零碳园区打造，发布城市管理、安防、环保、储能等场景需求；围绕特色产业发展，发布智能仓储、质量溯源、在线营销等场景需求；围绕民生服务，发布智慧医疗、在线教育等场景需求；强化企业主体作用，鼓励场景应用企业采用新产品、新技术、新模式，加快推进应用场景项目落地；强化应用场景宣传力度，及时、全面、准确宣传应用场景各专项工作和应用场景成效，营造应用场景推广支持创新发展的社会环境和良好氛围。

第三节 扩大有效投资

深化审批改革，强化项目储备与动态管理。深化投资审批制度改革，进一步明确投资方向和重点，保持投资合理增长，发挥投资对增长和优化供给结构的关键作用，实施以“全面梳理、精

准施策、高效推进”为核心的固定资产投资再造行动，推动建立重大项目全周期服务机制，优化以实体经济为导向的投资结构，强化项目投资履约督查。围绕总体规划与产业发展方向，建立动态更新的政府、国企投资项目储备库，推行“项目池”动态管理，依据项目成熟度划分为“策划储备、前期推进、年度建设”三类，进行分级、动态跟踪与资源调配。开展重大项目固定资产完成情况专项督查，对照招商引资协议督促企业严格履约。对储备项目强化可行性论证、选址、用地等前期工作，确保可快速转化。对入库项目定期评估，及时调整出清无进展项目，从源头保障投资科学性、有效性。

优化投资方向，注重民生投入。推动人口高质量发展同人民高品质生活紧密结合，将“投资于物”与“投资于人”紧密结合，优化基础设施和公共服务设施布局，加强人力资源开发和人的全面发展投资。紧盯国家政策导向和资金投向，谋划储备一批补短板、打基础、利长远的项目，建立“十五五”重大建设项目库，争取更多中央预算内投资、超长期特别国债、地方政府专项债券等政策资金支持。

激发社会资本活力，完善融资保障。优化财政金融协同，通过建立资本金补充、代偿补偿等长效机制做优做强本级政府性融资担保，引导区域金融机构将金融资源向重点领域和薄弱环节倾斜，加大对劳动密集型、就业友好型、科技创新型及民间投资企业的支持。健全政府和社会资本合作新机制，支持民间资本参与

重大基础设施和社会服务设施建设，鼓励民营企业在推动科技创新、建设现代化产业体系中发挥更大作用。由政府投资或民营企业投资的重大基础设施建设、设备采购、原材料采购等项目，疏通沟通渠道，构建内部微循环。

第三章 打造国内国际双循环重要连接点

第一节 培育壮大外贸主体

主动融入国家战略，引育外贸龙头企业。积极融入“一带一路”南向大通道建设，加大对外向型龙头企业的引进和培育力度，鼓励已备案但未开展实质业务的企业“破零增长”。积极培育和引进优质外贸综合服务企业，支持外贸综合服务企业与中小微外贸企业有效对接，为企业提供通关、物流、保险、外汇、退税等一站式服务。

推动企业拓展跨境电商市场。支持传统外贸企业、重点电商企业、内贸企业利用线上渠道发展跨境电商业务、拓展境外市场，培育壮大贸易主体。重点发展跨境电商企业对企业出口，引导跨境电商零售出口企业阳光化申报、规范化出口。加大知识产权海关保护力度，培育塑造品牌竞争力。

建设国际营销网络体系。支持外贸企业和物流企业加强与国内外第三方海外仓企业合作，推动建设集商品展示、仓储物流、售后服务为一体的国际营销网络体系。

支持企业拓展外贸渠道，强化合规管理。鼓励企业参加中国

国际进口博览会、中国进出口商品交易会、中国西藏与尼泊尔经贸洽谈会等国际性展会，举办推介交流活动，支持企业抢抓外贸订单。优化重点境外展会布局，精准定位重点出口产品和主要出口市场，制定发布重点境外展会计划，支持参加企业需求大、成交效果好的重点境外展会。开展专项对接服务，引导企业从贸易安全、进出口流程管控等方面规范管理。

第二节 提升外贸窗口能级

完善配套服务，提升服务质效。加强品牌营销、跨境直播等配套服务，建立完善服务商名录。健全“区岸联动”“出口直通”监管模式，推动问题“清零机制”常态化，完善政府与外贸企业、海关、商务、银行等沟通交流平台，加强“定制式”“精准式”外贸政策宣讲和业务咨询解答，扩大涉企惠企政策覆盖面。探索对综合保税区实质运营企业，通过在途监管实现“口岸直通、桥头直放”。鼓励金融机构探索优化服务模式，畅通跨境电商企业融资渠道。

建设跨境电商载体，促进内外贸产业融合。依托综合保税区，打造跨境电商进口商品产业园。聚焦特色产业集群和外贸转型升级基地，搭建合作平台，加强与跨境电商重点平台、服务商的对接，推动“跨境电商+产业带”融合发展。加强跨境电商产品质量监管，支持企业获得 AEO 认证。

加快新业态融合，落实专项政策。加快推进跨境电商与海外

仓、外贸综合服务外贸新业态新模式融合发展，创新跨境电商进出口业务模式。全面落实扶持特色优势产品开拓国际市场的政策措施，推动扩大优质特色产品出口。

第三节 建强南向开放桥头堡

打造高水平国际合作园区平台。推动国别合作园区承接国际产业转移和加深国际产业合作，加快签署中尼友谊工业园双边合作协议，力争实质性建设，将其建设成为国际产业转移和技术交流的空间承载，中外友好合作的标杆平台。拓展与南亚市场经贸合作，加强信息共享和优势资源互补，引导企业深耕尼泊尔等“一带一路”南亚沿线市场。优化进出口商品结构，鼓励企业在南亚市场布局海外仓，引导海外仓提升服务能力，完善仓储配送、营销展示、货源集结等功能，扩大自尼泊尔等南亚国家进口规模。

扩大外商投资与开放合作。依托综合保税区，全面落实外商投资法及其实施条例，拓展面向南亚的开放招商渠道，扩大开放合作领域。落实深化外商投资促进体制机制改革要求，开展境外投资促进活动，更好利用外资推进制造业补链强链。扩大鼓励外商投资产业目录，合理缩减外资准入负面清单，加大重点领域引资力度，依法保护外商投资权益，为外资企业提供更多市场机会和合作空间。

持续优化营商环境与服务保障。支持将更多外资项目纳入重大外资项目和重点外资项目清单，加大政策支持和服务保障力度，

推动重大和重点外资项目落地。加强外贸行业组织建设与人才培养，鼓励有条件的企业、机构建设研究中心，积极参与跨境电商等外贸新业态领域技术创新、业态融合、标准制定。支持金融机构为外资企业提供融资服务，有针对性举办银企对接活动。鼓励外资企业开展知识产权备案，坚决打击进出口环节侵犯外资企业知识产权的行为。

专栏8 “十五五”时期对外开放重点工程

跨境电商升级提质工程。运营好拉萨跨境电商线上服务平台，先行先试9610、9710、9810、1210等通关模式。创新跨境电商业态模式，深化“9810”海外仓战略合作，探索建立跨境电商海外公共仓，推动天海国际店转型为“1210网购保税+实体新零售”示范门店，开设国外商品展示展销国家馆。

第四篇 促进空间优化坚持绿色发展，绘就“美丽”之卷

坚持生态优先、绿色发展，不断优化空间发展格局，积极探索绿色低碳发展方式，持续巩固提升生态环境质量，开辟产城融合发展新路径，塑造“生产、生活、生态”有机融合的现代化园区新风貌。

第一章 优化经济地理布局

第一节 全面优化空间布局

拉萨经开区于2001年9月19日经国务院批准设立，是西藏自治区唯一一家国家级经开区，是国家工信部批设的全国新型工业化产业示范基地，分为A区、B区、拉萨综合保税区、拉萨经开区聂当工业园区。“十五五”期间，拉萨经开区坚持人口资源环境相均衡、经济社会生态效益相统一的原则，推动国土空间发展格局全面优化。

拉萨经开区各片区空间结构。A区、B区明确各功能板块的发展导向与用地布局，统筹协调重大项目空间布局，构筑“一带三轴、四心六片”的整体空间结构，引导错位发展，强化区域协同与内涵提升。

专栏9 “十五五”时期经开区A区B区空间结构
一带。以堆龙德庆河、流沙河为主要纽带，串联经开区A、B两区，集中打造生态景观带。

三轴。以拉贡公路—波玛路为主要发展轴线，串联经开区与拉萨老城区；分别沿滨河路第一次要发展轴线和拉青路第二次要发展轴线，串联堆龙新城、河西片区，总体形成联动发展格局。

四心。包括东西两片综合服务中心、创研服务中心，重点为园区提供配套支撑及创新服务。

六片。包括 A 区综合服务片区、B 区综合服务片区两大服务片区、A 区净土健康产业片区、B 区战略性新兴产业片区两大产业片区、B 区商贸物流片区以及 A 区市政集中配套片区，各片区重点进行园区风貌整治和特色提升，形成联动发展格局。

综合保税区以公铁联运为纽带，以生产、加工、物流、内外贸易等口岸经济为基础，集保税物流、保税加工、商贸服务等综合功能为一体，塑造“一心两轴，一带四组团”的整体布局结构。

专栏 10 “十五五”时期综合保税区空间结构

一心。结合综合保税区管理委员会大楼区域，打造园区综合服务中心，承担综合办公、商务服务、检验检疫等配套支撑及创新服务功能。

两轴。沿觉木隆大道打造园区主要发展轴线，串联经开区、堆龙德庆区及园区各功能组团；以规划东西向雄巴沟路作为园区次要发展轴线，串联沿沟各功能组团。

一带。沿东西向雄巴沟打造生态景观带，是园区景观打造的重要区域。

四组团。包括保税封关组团、配套产业及服务组团、特色村庄组团及加工产业组团，各组团应重点进行整体风貌打造，形成联动发展格局。

聂当工业园结合拉萨河水系和主要道路等空间要素，优化空间布局结构，形成“两带两轴，一心三点三组团”的总体空间结构。

专栏 11 “十五五”时期聂当工业园空间结构

两带。沿拉萨河生态景观带和园区内德吉沟滨河景观带，是园区生态保护和景观打造的重要区域。

两轴。以聂当大道为主要对外交通联系轴线，德白路为产城融合发展次线，串联园区及周边各功能组团。

一心。即园区创新服务中心，重点承担商务服务、创新孵化、办公管理等功能。主要功能构成为研发设计、咨询服务、商业商务和景观展示。

三点。包括园区西南侧以居住配套服务功能为主的 1 处社区邻里中心，以及园区东侧和北侧为园区居民及产业工人服务的 2 处工业邻里中心。

三组团。包括配套居住组团、创新服务组团和综合产业组团。各组团重点引进相应的配套产业并推进园区的特色发展，各组团之间形成联动发展格局。

划定工业用地保障红线。通过“管控+引导”机制，引导工业用地向园区聚集发展，强化工业发展空间保障。积极落实国家关于引导园区“腾笼换鸟、筑巢引凤”的政策导向，综合运用减量置换、兼并收购、技改提升等多种方式，着力盘活闲置、低效

用地及厂房。衔接产业用地需求与工业用地布局特征，实现工业用地总量控制、集中连片，推进工业用地提质增效，实施经开区亩均效益提升行动，以“腾笼换鸟”倒逼产业转型升级，推动“产业园区+产业集群”集聚发展，塑造产业整体竞争优势。

推动城市建设与生态基底有机融合。践行生态文明理念，以生态安全格局为前提，以资源环境承载能力为硬约束，塑造特色鲜明的城市景观风貌，充分依托园区依山傍水的自然本底，推动城市建设与生态基底有机融合，全面提升区域环境品质与空间价值。

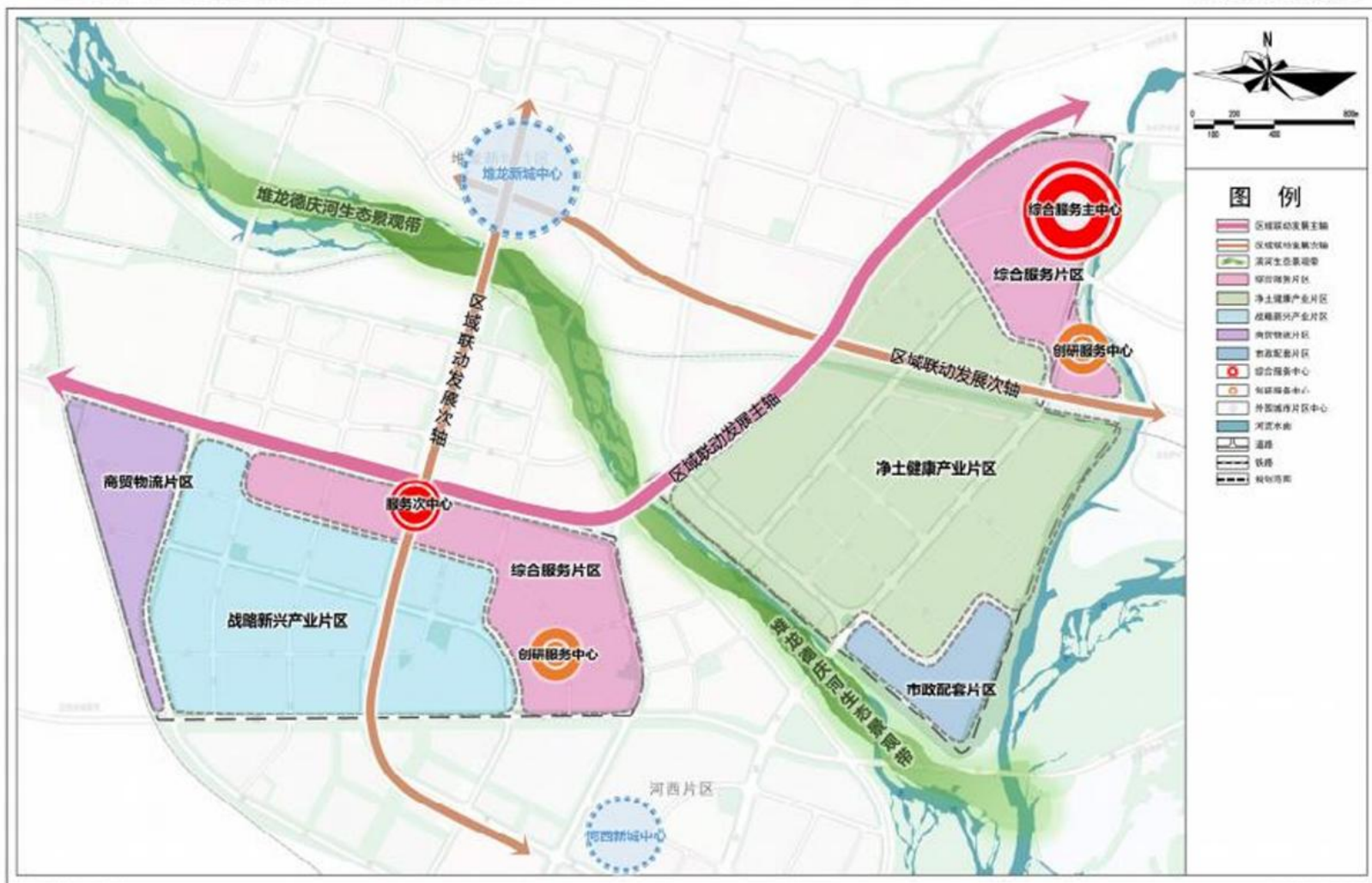


图1 “十五五”时期经开区A区B区空间布局示意图

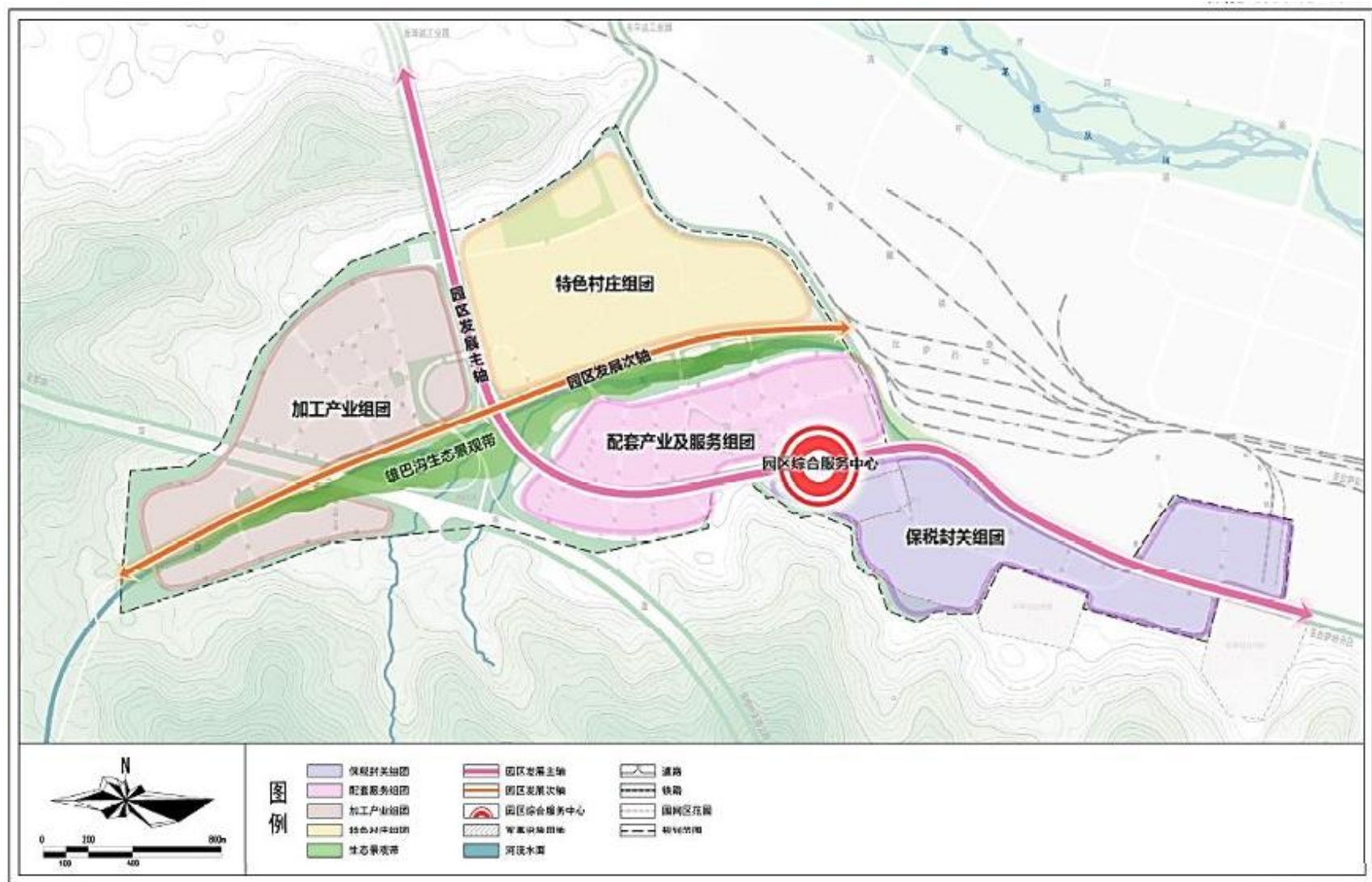


图2 “十五五”时期综合保税区空间布局示意图



图3 “十五五”时期聂当工业园空间布局示意图

第二节 完善产业发展布局

聚焦资源禀赋与产业基础，全面修订产业发展政策，构建更加精准、更加高效、更加合规的产业发展政策体系，统筹推动 A 区、B 区、综合保税区、聂当工业园协同发展，明确各片区发展目标与重点任务，构建“优势互补、错位发展、协同联动”的产业发展格局，打造高原特色产业集群，推动产业从资源依赖型向价值创造型转变。

A 区、B 区。定位为工业旅游示范基地、藏医药与生物医药制造中心、全国新型工业化产业示范基地，重点打造“绿色轻工业集群发展示范中心”，主导产业聚焦食品饮料加工、生物医药、高原炊具制造和工业旅游，巩固发展基础，重点培育藏医药现代化、生物制药及绿色轻工业，推动产业智能化、绿色化、融合化发展，构建生态友好型轻工业体系。

综合保税区。定位为南亚外贸物流枢纽、国际电子商务中心和外贸商品集散中心，重点发展加工制造、现代物流、跨境电商、贸易服务等支柱产业，培育发展净土健康产品出口加工、民族手工业、汽车整机及零部件、机械制造、消费电子制造等配套生产加工产业，延伸发展研发设计、保税维修、展示交易、检验检测、文化创意等现代服务产业，打造面向南亚的高技术、高效率开放型产业平台。

聂当工业园。定位为新型材料产业示范基地，重点发展新

型材料（低碳节能材料、新型装饰材料等）、节能环保、新能源三大产业，大力推动民族手工艺品等特色产业发展，充分认识生活性服务业对先进制造业的支撑作用，以新型材料技术推广、现代商贸物流、节能环保服务、新型建材展示等为主要发展方向，加快发展现代服务业。

第二章 推动四区联动发展

第一节 促进 A 区、B 区提质焕新

坚持系统思维、整体谋划，有序推动“多规合一”。进一步明确 A 区、B 区发展定位，持续优化功能布局和用地结构，促进产业加速集聚。

推动空间更新，促进招商引资。推动存量楼宇智能化改造和低效用地再开发，强化项目全生命周期监督与动态管理，全面提升土地节约集约利用水平。持续开展“走出去”招商引资工作，加大以商招商、以政策招商、以服务招商和全天候招商等力度，重点招引一批全国优质生物制药、绿色轻工类企业落地，加快打造“绿色轻工业集群发展示范中心”。

完善基础设施，促进产城融合。完善园区整体设计和局部设计，统筹推进道路、管网、5G 网络、智慧园区平台等基础设施和产业项目建设，完善人才公寓、商业配套、文化体育等生活服务设施，推动园区从单一生产型园区向“生产、生活、生态”三生融合的现代化产业社区转型。

优化营商环境，健全服务体系。对标国际一流标准，持续优化营商环境，聚焦企业全生命周期需求，健全“一站式”专业化服务体系，全力破解企业发展难题。鼓励企业向价值链两端延伸，大力发展工业设计、中试验证、检验检测等生产性服务业，支持龙头企业开放应用场景，搭建共性技术平台和公共服务平台，拓展公共服务功能，促进制造业与现代服务业深度融合。

专栏 12 “十五五”时期 A 区 B 区基础设施建设重点工程

园区环境大整治工程。加快实施 A 区雨污水管网修复、A 区林琼岗路生态整治、园区南路综合提升改造、拉萨河经开段生态修复、B 区南环路生态整治、A 区格桑路生态整治等项目。

生态与景观品质提升工程。加快推进河畔公园引水工程，精细化运营园区公园，打造“推窗见绿”生态环境。开展楼宇亮化修缮节能提升工程，融入智能节能设计，实现差异化主题，提升园区城市品质。

基础服务设施提升工程。对 A、B 区休闲设施、卫生设施、信息设施进行微循环更新。

第二节 促进综合保税区升级发展

优化空间功能布局，明确发展定位。以西部省区排名进位升级为目标，坚持脱虚向实不动摇，积极争取设立自由贸易试验区。重点吸引国内外先进制造、现代物流、商贸流通企业，有效聚集国际化的人流、物流、信息流和资金流。紧扣“保税+”定位，

全面推进“跨境电商 1210 网购保税进口+实体新零售”业务蓬勃发展，激活跨境消费新动能。立足本地实际，大力发展保税加工、现代物流、跨境电商为三大支柱产业，重点引进、培育来料加工、进料加工等高附加值企业，推动贵金属加工、SMT 芯片、照明设备等加大投产力度，聚焦特色优势，做强做优加工贸易，围绕支柱产业，配套发展服务于高原现代农业的服装纺织品制造、工艺品加工等产业，推动藏药、藏饰、手工艺品等本地特色文化产品的生产与出口。

深化改革聚焦主业，创新业态提升效益。实施国企改革深化提升行动，聚焦主责主业，推进国有企业瘦身健体，提升国有资产运营效益。积极探索发展保税研发、保税维修、保税租赁等新业态新模式，大力发展保税检测、信息咨询、供应链金融等生产性服务业，加快推动综保区设立肉类产品指定监管场所，积极申报采购贸易试点，力争保税业务值稳步增长。

拓展跨境电商业态，加大企业“走出去”支持力度。推进跨境电商线下园区平台建设，更好满足群众“坐在家中、乐购全球”需求，引进和培育一批跨境电商交易平台和服务企业。稳步拓展跨境电商零售进口渠道，扩大优质消费品进口规模。鼓励进口企业落地跨境电商零售进口中心仓，发展“保税仓+直播”“体验店+直播”新模式，探索开展网购保税进口+实体新零售，助力“藏品出藏”“藏品出海”。强化对企业的海外市场信息、法律法规等服务支持，支持企业开展境外商标注册、专利申请和国际

认证，提升企业国际竞争力。探索在综合保税区设立尼泊尔产品展销中心，打造尼泊尔产品体验销售地。鼓励支付机构在尼泊尔设点或开展合作，创新开发适配跨境电商等新业态的专项金融产品与服务。

深化监管创新，完善配套保障。深化监管模式创新，探索跨境电商出口前置仓监管和出口拼箱货物监管，依托智慧海关建设，全面优化通关便利措施，压缩通关时间、降低企业成本。加快推进配套区域内的道路、供水、供电、通讯等基础设施建设，持续完善园区功能配套，大力推进商业配套、市政道路、文化广场、人行天桥等重点项目建设，不断完善功能布局和公共服务体系，全面提升综合保税区的产业承载能力。

专栏 13 “十五五”时期综合保税区基础设施建设重点工程

配套区域基础设施及附属设施建设工程。基于拉萨综合保税区配套区域基础设施建设基础，延伸建设综保一、六、八、九路，根据批复后的国土空间规划新建临河道路，修建给水管网、污水管网、景观改造等附属设施。建设约 8 亩（5333 平方米）社会大车停车场。

电力基础设施扩建提升工程。新建 10kV 高压环网箱 3 台，每台设备配置 10kV 进线柜 2 面，10kV 出线柜 6 面，电力电缆等及配套材料，均配备断路器保护功能。所有设备及元器件配置高原适用型产品。

海关联检大楼安防设施及指引系统建设工程。新建值班室、监控室及围墙，做好相关硬化，设置成品岗亭，标识标牌范围从隧道出口至综合保税区围网。

海关联检大楼生态功能及文化提升工程。海关联检大楼周边景观绿篱、灌木及地被的优化，增加文化建设等内容，增加灯带、射灯等夜晚造型功能性配套设施。

人行天桥工程。建设拉萨综合保税区跨西环线人行天桥，促进拉萨综合保税区及配套区域互联互通、人身安全、交通便利。

第三节 促进聂当工业园扩容增效

加强统筹协调，明确权责边界。加大与曲水县的沟通协调力度，共同研究商定项目规划建设、运营管理、利益分配等事项，签订合作协议，建立常态化的议事协调机制，梳理明确在土地征转、规划建设、环境治理、安全生产等各领域的权责清单和对接流程，做到分工明确、权责对等、共建共享。

强化土地保障，促进高效利用。加强土地储备管理，分类处置闲置土地，积极盘活存量土地和低效用地，推动“僵尸企业”有序退出，提升土地资源配置效率和节约集约利用水平。建立土地储备专项资金，探索“标准地”供应机制，探索“弹性年期”“先租后让”等多元化供地模式。坚持“存量处置”与“增量预防”，健全土地全生命周期监管，加强土地全周期管理，确保土地资源有效利用，提升园区对优质项目的吸引力和综合承载力。

完善基础设施，强化产业招商。打造集生产、生活、服务功能为一体的特色产业园区。加快建设地下综合管廊、供水工程、燃气管网等基础设施，高标准推进“七通一平”和工业标准厂房

建设，主动对接曲水，加快供水、污水处理厂项目进度，全面提升园区基础配套保障水平。加强 5G、千兆光网、IPv6、移动物联网等园区网络基础设施部署，积极推动工业互联网进园区、进企业。加大招商引资力度，按照空间布局靶向引进产业链龙头企业与配套项目，着力打造新材料制造高地。优化全流程招商服务，强化重点企业和项目“一对一”精准服务，力促藏钢智能制造等新项目早日落地投产。

专栏 14 “十五五”时期聂当工业园基础设施建设重点工程

基础设施建设及改扩建工程。新建德白路、聂当大道、德吉路、经一路、经二路、扎西岗路等道路延伸段，以及园区北路、经四路至经八路、纬一路至纬四路全路段，配套建设供水、排污、雨水、燃气管网，道路建设总长度约 17.39 千米。改扩建德勒路全段、经三路部分路段，同步铺设供水、污水、雨水、燃气管网，道路建设总长度约 3.09 千米。

燃气管网建设工程。建设范围覆盖聂当工业园园区北路全段、聂当大道部分路段（与管网一期工程衔接），线路总长约 3.93 千米。包括地下综合管网及附属设施，涵盖雨污管网、综合管沟、给水管网及燃气管网。统筹纳入电力、通信、给水、燃气等管线。同步规划建设综合管网监控中心，配套设置通风、燃气泄漏报警、紧急切断、消防等安全设施。

地下管网改造工程。从 B 区接燃气主管网至聂当工业园区作为气源，接管点位于东嘎大桥附近，接管后沿拉贡公路和聂沪线（318 国道）敷设至聂当工业园区内，长度约为 8.4 公里，暂定主管道管径为 DN350。

负荷适配型电力扩容提升项目工程。根据“十五五”时期聂当工业园区发展实际情况，新增适配负荷增长需求的变压器设备，提升变电站总

供电容量，另外根据园区企业分布及用电需求变化，合理增设配电变压器，优化配电布局。

消防救援站建设工程。结合“四组团”功能布局和人口、产业集聚特点，在创新服务组团、新材料产业组团等核心区域规划 1-2 处一级消防救援站，在社区邻里中心、工业邻里中心周边预留二级消防救援站或小型消防站用地，确保消防救援力量覆盖全园区，响应时间不超过 5 分钟。

第四节 推动“飞地经济”协同发展

大力推进飞地数字产业园建设。重点聚焦北京、南京、深圳、成都四大城市，设立北京中心、南京中心、成都中心、深圳中心 4 个区外飞地数字产业园，深度对接京津冀、长三角、粤港澳和成渝地区双城经济圈。进一步明确飞地数字产业园的功能定位与发展路径，优化“公共服务+市场化运营”相结合的高效能运营模式。探索建立“飞出地”与“飞入地”在管理协同、责任共担、利益共享等方面的长效合作机制，积极引导社会资本参与园区开发、产业导入与运营管理，探索形成“飞地经济+产业基金+双向赋能”的发展新路径。持续深化与“一带一路”节点城市的产业协作，通过“请进来、走出去”双向联动，充分发挥拉萨经开区的政策、资源与地缘优势，将“四地四中心”打造成为拉萨对外开放的重要窗口、产业协同创新的功能平台、援藏建藏合作的示范载体、藏族青年创新创业的实践基地，以及西藏特色产品与

服务走向全国市场的战略通道，全面提升飞地经济对拉萨乃至西藏高质量发展的支撑作用。

协同助力那曲发展“飞地经济”。坚定实施强后方行动，自觉服从服务强边工作大局，在那曲—拉萨“飞地”产业园探索践行“公司+园区”模式，配合那曲市做好规划、招商、服务等工作，促进园区建设运营的市场化运作、专业化提升、社区化转型，联动本地农副产品、生鲜供应链、钢结构生产、工程安装、服装产销等行业，打造产业互帮互助、共同发展的新引擎。

专栏 15 “十五五”时期飞地数字产业园建设重点工程

功能优化与提升工程。深圳、成都中心全面推行市场化运营，提高资产出租率与收益水平。

产业飞地公共服务平台建设工程。加快北京、南京飞地数字产业园的差异化建设与功能协同。北京、南京中心聚焦数字经济产业园建设，其中南京中心重点打造数字经济孵化器，共同形成招商引资与“藏品出藏”的核心窗口。探索构建集资产监管、租赁管理、服务对接、数据分析于一体的信息化平台，全面提升运营效率与服务智能化水平。

国有资产市场化运营深化工程。通过产权交易平台公开招租，引入专业运营团队，实施灵活租赁策略，加强资产监管与绩效考核，实现国有资产保值增值与高效利用。

第三章 推动绿色低碳循环发展

第一节 筑牢生态根基

严格落实生态环境分区管控要求，强化国土空间规划和用途监管，加快推进“三线一单”成果在经开区发展中的应用。严格执行新建项目能评制度，严控高耗能、高排放项目准入，加强“两高”项目生态环境源头防控。强化环境准入制度，严禁不符合主体功能定位的各类开发活动，确保生态功能不降低、生态面积不减少、生态性质不改变。坚持环保为民，全面落实精准科学依法治污，更加注重源头治理、协同治理，持续改善环境质量。实施空气质量持续改善专项行动，强化扬尘、机动车尾气协同控制，加快老旧车辆和非道路移动机械淘汰更新，大力发展新能源公共交通。深化重点行业污染源整治，依法整改或关停退出不达标产能。严格落实河（湖）长制，实施最严格的水资源管理制度，保障饮用水水源安全。开展固体废物综合治理行动，持续推进固废精细化管理，全面推动“无废城市”建设。推动建设“天空地”一体化生态环境监测网络，建立覆盖全境的生态保护红线监测预警体系。建立健全信息共享与联合执法机制，加大惩治力度，持续保持生态环境违法违规行为“零容忍”。

第二节 创建国家级零碳园区

坚持“以绿制绿”，立足西藏生态安全屏障定位，统筹经济发展与生态保护，确保园区开发建设与高原生态环境承载力相适应，推动产业低碳化、能源清洁化、资源循环化发展。以零碳目标为导向，围绕基础设施建设、核心评判指标、引导性指标、配

套建设四项核心内容，科学排定各年度目标任务，项目化推进零碳园区建设工作，打造“低碳产业—绿色能源—碳汇交易”全链条生态体系。

围绕产业体系构建进行绿色招商。围绕“3+1+2”现代高原特色产业体系实施延链、补链、强链工程，以重大项目突破为抓手，靶向招引兼具技术与资本实力的龙头企业，以其采购标准、技术合作与生态伙伴关系为杠杆，强力牵引上下游中小企业共同向绿色供应链转型。壮大绿色产业招引项目，瞄准园区企业的绿电消费需求，开展绿电供应专项招商，全力引进2-3家氢氧产业领域的科研机构和标杆企业。

构建新型能源体系，破解消纳难题。立足经开区富集的太阳能、地热能、风能等可再生能源优势，统筹构建“光伏+地热+储能+绿电直连”供能体系与“源网荷储”一体化新型能源体系，推动能源结构转型和就地消化增值，大力发展循环经济。依托政策、产业、交通和区位“四大优势”，积极融入国家清洁能源战略，以雅下水电工程配套产业为核心依托，打造清洁能源高效利用的配套承载区，着力破解高原地区清洁能源消纳难题，构建“核心—辅助—延伸”三级联动的产业体系，强化产业链协同与绿色技术应用，为高原特色产业绿色升级提供可复制、可推广的新范式。

推动工业节能降碳，促进绿色电力交易。聚焦园区高原特色生物、新材料、藏医药等主导产业，全面推进工业领域节能降碳。

强化能源梯级利用，推动重点用能企业实施节能技术改造，推广应用高效电机、变频器、余热回收等先进节能设备，建立工业固废回收网络，企业间能源梯级利用形成“原料—产品—废料—再生资源”闭环。探索发展绿电直连、新能源就近接入增量配电网等绿色电力直接供应模式。加大绿色工厂培育力度，2026—2027年实现单位能耗下降20%的阶段性目标。探索发展绿电直连、新能源就近接入增量配电网等绿色电力直接供应模式，在全自治区率先推动，为自治区提供可复制、可推广的经验。探索建立适应园区发展的绿色电力市场化交易机制，全面提升园区清洁能源利用比例。引导企业签订长期绿电采购协议，稳定预期、降低风险。探索将绿电消费纳入碳排放核算抵扣体系，提升企业参与积极性。动态优化能源调度，建设能碳一体化管理平台，集成应用与创新高原零碳技术，系统探索高原城市低碳发展的新路径，打造高原特色零碳示范样板，树立区域乃至全国的零碳发展新标杆。

建设“无废园区”。鼓励园区企业、发电企业、电网企业、能源综合服务商等各类主体参与，全面开展攻坚行动，系统构建工业固体废物源头减量、分类回收与资源化利用体系，推动园区企业开展绿色设计与清洁生产，打造“无废园区”示范样板。

争取重点项目，深化交流合作。积极对接国家“双碳”政策，做好国家级零碳园区示范项目。定期举办绿色能源论坛、技术推广和企业对接活动，引进先进理念与成熟经验。加强与对口支援省市、国内先进园区、科研机构及国际组织的交流合作，提升园

区国际影响力。主动对接国家“双碳”目标，支持园区企业参与全国碳市场交易，探索碳资产开发等新业务，探索建立碳汇交易机制，推动碳汇项目开发，探索碳普惠、绿色金融等创新模式，鼓励社会资本参与。

专栏 16 “十五五”时期国家级零碳园区阶段性建设重点

第一阶段（2026—2028年）：夯实零碳园区基础设施和管理体系阶段。聚焦能源基础设施建设与核心项目落地，全面启动并完成零碳园区主体框架构建。重点推进分布式光伏“应装尽装”工程，实现园区可利用屋顶光伏全覆盖，提升本地绿电供给能力，实现稳定基荷电源并网运行。完成首阶段可再生能源直连入区项目，实现周边弃光电量专线输送，同步建成大型新型储能系统，增强电网调节能力。启动园区配电网智能化升级改造，初步建立能碳管理平台，实现重点企业能耗与碳排放在线监测。推动工业、建筑、交通领域电能替代取得实质性进展，显著提升终端用能电气化水平。

第二阶段（2029—2030年）：全面建成零碳园区阶段。建成以“本地开发、直连保障、交易补充”为核心的多能互补清洁能源体系。建成绿电直连工程，保障智算中心等重大产业项目绿电需求。完成“拉萨工业互联网+绿色零碳产业园”项目，建设高原电力装配实验室、绿色低碳产业知识产权中心及产品展示中心。建设园区智能微电网基础设施及虚拟电厂系统，完成配电网全面智能化升级，引入能源企业建设规模63MW/252MWh储能电站，完成配套储能设施建设项目，实现源网荷储高效协同与智能调度。深化能碳管理平台应用，健全碳排放核算、监测、评估与响应机制，形成可复制、可推广的高原地区零碳园区建设模

式，实现园区能源系统清洁化、用能终端电气化、管理手段数智化、碳排放水平近零化，如期建成国家级零碳产业园区示范标杆。

第三节 建设绿色智慧园区

构建数智化基础设施与产业智能底座。以新一代信息基础设施为底座，统筹布局 5G 网络、物联网、数据中心等新型基础设施建设，全面推动园区数智化转型，构建智慧赋能、安全可靠的现代化园区体系。大力推进园区配电网智能化升级改造，优化电网网架结构，提升线路输送能力与供电可靠性，实施电缆化、绝缘化改造，增强电网抗高寒、抗紫外线等环境适应能力，推进变电站增容与智能化改造，提升电能质量与应急响应能力。聚焦园区主导产业，深化新一代信息技术全链条赋能应用，支持企业积极开展“人工智能+制造”应用探索，推进工业机器人等智能制造装备规模化部署，提高企业智能化生产能力。

建设能碳一体化智慧管理平台。加快推进“监测—分析—预警—调度”四位一体的能碳一体化管理平台建设，重点搭建能耗与碳排放在线管理系统，集成数据采集、分析、统计等核心功能模块，打造覆盖能源生产、传输、消费全链条的数智化监测网络，实现重点用能单位、主要能源品种和关键环节的精准化动态管控。依托能碳一体化管理平台构建智能调度与能碳协同优化机制，强化源网荷储协同运行和用能需求精准预测，提升能源利用效率和

低碳运行水平。鼓励企业开展能源管理体系认证，建设能源在线监测系统，实现能耗精细化管理。通过智能化手段，统一数据标准和核算方法，实现碳排放数据可测量、可报告、可核查，夯实能碳管理数智化基础。建立园区碳排放与能耗数据库，形成“一图统览”可视化管控模式，推动能源管理从被动统计向主动调控转型。建设储能安全监测与智能管理系统，实现充放电策略优化、电池健康状态评估与远程监控。

推广绿色建筑与智能交通应用。完善用水在线监测系统，实现重点企业用水数据实时监控与分析。严格执行绿色建筑标准，推动园区新建建筑全面执行绿色建筑二星级及以上标准，推广使用节能门窗、高性能保温材料、遮阳系统等绿色建材。完善园区绿色交通基础设施，构建集感知、调度、服务于一体的智能交通管理系统，推动园区交通系统向高效、安全、低碳方向转型升级。

强化智慧安全与应急保障体系。强化安全应急数智化管理，着力布局防灾减灾、应急响应和生态防护体系，基于大数据分析实现风险精准识别与提前预警，增强应对极端气候、地质灾害及公共安全事件的预防吸收、快速适应和恢复能力，保障产业链供应链安全稳定，打造高原地区智慧管理与绿色发展相融合的典范园区。

第四节 建设高原特色万兆光网标杆园区

全面贯彻数字中国战略部署，抢抓新基建发展机遇，围绕拉萨经开区在高原数字经济中的核心定位，开展万兆光网与 5G-A 的深度融合应用探索，推动园区基础设施能级跃升，赋能实体经济数智化转型，形成适用于西藏特色产业的“万兆园区”建设标准、技术指南和运营模式。基于万兆光网与 AI 融合的智慧园区管理，构建“全域感知、数据驱动、智能决策、一体联动”的智慧园区超脑运营中心（IOC），成为园区经济运营、产业服务与绿色可持续发展的数字孪生中枢。探索开展深度融合生产核心的智能制造场景创新，实现数据驱动下的生产模式变革。探索构建 AI+企业数智化诊断工具，开展企业数智化转型成熟度评估，明确企业转型路径。设立“万兆园区+智能制造场景创新专项”，鼓励园区企业结合自身转型痛点与发展战略，自主规划并申报具体的智能制造场景建设项目。打造“企业意识培育-企业咨询诊断-政策匹配/服务供给-项目申报/补贴落地”的闭环，实现企业数智化转型全流程助力。

第四章 建设品质宜居宜业宜游新城

第一节 完善新型基础设施支撑体系

加强统筹布局，提升基础设施现代化。结合国家重大战略实施和重点领域安全能力建设等“两重”政策实施重点，按照拉萨市“十五五”时期中心城区功能导向，大力提升拉萨经开区基础

设施现代化水平，超前部署、全面升级、统筹布局相关供水、供电、供热、通信、污水垃圾处理等基础设施网络。按照拉萨市城市地下管线普查实施方案相关要求，全面开展地下管线普查工作，建立健全动态更新机制，精准摸清全开发区地下管网现状底数。统筹推进 5G 基站、物联网终端、边缘计算节点等智能感知设施布局，筑牢城市数智化转型的坚实基座。注重加强与市级层面平台对接及接口预留，避免重复性投资建设。加快集通信、导航、监视能力于一体的低空信息基础设施建设，推动 5G、卫星通信等技术在低空领域的应用，开展低空航路航线网络布局，构建低空信息基础设施体系。

推动基础设施数智化改造与管理。强化数字赋能，统筹推进城市基础设施数智化改造升级和智能化管理，深入开展地下管线体检与隐患排查整治，对供水、燃气、排水等管线实时监测，建立设施信息动态更新机制，全面掌握现状底数和管养状况。加强重点公共区域和道路视频监控等安防设备智能化改造。

建设城市生命线工程，推广智慧城市应用。深入推进城市生命线安全工程建设，加快布局物联网数据采集、数据传输、智能控制设施，配套搭建监测物联网。推动公共设施网络化、智能化改造与管理，支持发展智慧住区，提高智慧化安全防范、监测预警和应急处置能力。实施智慧城市建设工程，加快建设智慧路灯、智慧公交、智慧城管等融合创新基础设施。整合智慧安监、环保在线监测、政策兑现、城市管理等平台建设集运营与管理于一体

的城市运管中心。加强网络服务保障，加大 IPv6 网络优化力度，增强 IPv6 互联互通水平，加快广电网络 IPv6 应用。

第二节 构建绿色便捷的交通生活圈

完善路网体系，提升安全保障。完善经开区道路网络，加快构建区域一体、覆盖城乡、畅达全区的路网体系，提升道路对外连接和内部畅通水平，增强交通设施建设管理能力，打造综合交通枢纽。加强道路交通安全设施建设，优化交通信号灯、监控设备等配置，提升城市交通安全保障水平。同步配套建设消防水鹤，确保消防车辆快速取水补水，在拉萨河、德吉沟等水系沿线的道路节点，规划建设消防取水码头，配备取水口、回车场等设施，满足大吨位消防车辆取水需求。

建设慢行系统，优化公共交通服务。建设完善城市慢行系统，因地制宜规划建设步行绿道、自行车专用道和风雨连廊，串联产业园区、商业中心、公园绿地、居住社区等场所。结合园区产业布局与居民出行需求，优化公共交通站点布局，推动公交站台智能化改造和建设，引入智能调度系统，优化公共交通服务。

发展绿色交通，建设智能配套设施。大力发展绿色交通，推广新能源公交车、通勤班车和物流配送车，科学规划布局集中式充电站、分布式充电桩等配套设施。加快停车设施智能化改造和建设，聚合智能网联汽车、智能道路、城市建筑等多类城市数据，为智能交通、智能停车、城市管理等提供支撑。探索推动公共设

施和建筑智能感知设施配置。

推进智慧物流，完善物流应急体系建设。结合拉萨经开区道路条件与产业优势，在封闭园区、物流园区等场景探索布局无人驾驶物流车、无人接驳车，提升运输效率。推进智能化物流配送设施改造、建设和管理，提高住宅小区和楼宇等末端配送服务能力。加快完善应急物流体系，规划布局城市应急物资中转设施，提升应急状况下城市物资快速保障能力。

第三节 塑造兼具民族特色与工业特点的城市风貌

推动城市更新，促进功能提升。开展城市更新大提质行动，围绕空中、地上、地下三个维度系统推进。建立城市体检和城市更新一体化推进机制，统筹推进老旧小区改造，稳妥推进危旧住房改造，更新改造小区燃气等老化管线管道，支持有条件的楼栋加装电梯。推动经开区修缮节能、经开区基础服务设施提升等项目实施，持续推进老旧破损城市道路、公交站台、路灯护栏、井盖管网等更新改造，推动老旧街区功能转换、业态升级、活力提升。严格落实配电箱箱体“三入三化”建设要求，因地制宜推进配电箱入地、入院、入绿，实现城市视觉空间净化与基础设施功能的有机统一。因地制宜打造一批活力街区，点亮拉萨西部城区的“夜间美景”，切实以“一域之光为全局添彩”。推进口袋公园、社区公园建设，满足人民群众对就近绿色休闲空间、健身活动场所和宜居生活环境的需求。完善社区基本公共服务设施、便

民商业服务设施、公共活动场地等，加强城市外立面风貌改造，强调街区的功能混合策略，塑造新公共空间，促进新经济和初创企业集聚。开展普惠养老托育、家政便民、健康服务、文化体育等城市社区嵌入式服务设施建设，因地制宜补齐公共服务设施短板，优化综合服务设施布局，推动无障碍环境建设和适老化改造。

加强特色风貌塑造。尊重自然生态本底，注重空间布局与自然生态的有机融合。明确城市特色风貌定位，加强对城市空间立体性、平面协调性、风貌整体性、文脉延续性的管控引导。在城市更新改造中突出民族特色、城市基因，推动传统藏式与现代风格相结合，构建富含时尚感与时代感的当代藏式风貌。鼓励在满足生产需求与安全需求的基础上，采用更多的生态绿色技术与理念，融入产业建筑整体设计中，营造富有科技先锋感、生态可持续发展的园区形象。

推动文化展示与产业空间的融合。建设园区民族文化展示中心、工业博物馆等公共文化设施，打造文化展示载体，推动产业空间与文化空间融合共生。支持企业在厂区内设置企业文化墙、产品展示区，推动企业精神与城市风貌的有机融合。

第四节 提升园区精细化管理水平

健全管理机制，推进“一网统管”。建立现代园区动态管理体系，完善城市运行管理工作机制。加快部署应用园区运行管理服务平台，推进园区运行管理服务“一网统管”，开展园区运行

管理服务常态化综合评价。

加强环境整治，推动跨部门联合执法。推进城市环境综合整治行动常态化，集中整治市容环境卫生薄弱区域，加大对短板问题的依法整治力度，提升城市整体形象。针对安全生产、环境保护、食品安全等重点领域，加强跨部门的信息共享和工作联动，开展联合执法、集中整治，进一步提升执法效能。强化对小区电动自行车集中充电设施、住区消防车通道、安全疏散体系等隐患防治，提升城市住区韧性。

深化数智化管理，提高社会化参与水平。建立房屋建筑信息动态更新机制，全面动态掌握房屋建筑安全隐患底数，提升房屋建筑管理智慧化水平。建立完善数字赋能、多方参与的住区安全治理体系，推进管办分离、管养分开鼓励社会资本参与城市管理。创新智慧物业服务模式，推动物业服务企业加快发展线上线下生活服务，拓宽物业服务领域。深化城市管理体制改革，推动管理重心下移、执法力量下沉、管理职权下放。

专栏 17 “十五五”时期精细化管理水平提升重点工程

城运管理中心建设工程。结合 2023 年经开区城市自体检报告问题内容，对园区燃气、雨污水管网做排查、建模，对城市环境监测加装预警监测系统，建设城运中心后台监测站、园区企业楼体亮化监测、消防、环境监测、网格监管、12345 接管中心等一体化统管设施。

城乡环境成果巩固工程。持续推进园区环境卫生、绿化及市政设施整治工作，定期开展全面排查，对存在问题区域，联系相关负责人整改，

做到发现一处整治一处，形成台账，确保环境整治工作常态化开展、常抓不懈。

管理服务能力提升工程。加强城市管理和服务人员培训，增强专业素养和服务意识，为市民提供更加优质、高效的城市管理和服务。

第五篇 强化科技创新引领发展作用，激发“新质”之力

坚持以科技创新为引领，抓住新一轮科技革命和产业变革历史机遇，深入实施创新驱动发展战略，加快培育新质生产力，不断开辟高质量发展新领域新赛道。

第一章 推动科技创新与产业创新深度融合

第一节 优化创新生态系统

完善协同创新体系，深化开放合作。围绕国家发展新质生产力的要求，落实科技创新与应用效能提升战略，积极完善协同创新体系，深化与对口援藏省市及西藏大学、中国科学院西藏分院等高校院所的“产学研用”合作，鼓励园区藏医药、高原生物等领域企业与高校院所联合建设概念验证中心、中试转化平台，建立健全“研发中心—中试基地—产业园”全链条科技成果转移转化体系。探索“研发在飞地、转化在经开”的协同创新路径，支持企业在飞地数字产业园设立研发部，对其在飞地产生的、在拉萨经开区实现产业化的成果，同等享受本地研发补助政策，对产学研合作产生的重大中试项目给予支持。深化科技体制改革，优化财政支持政策，通过激励奖补、创投引导、风险补偿等方式发挥财政资金的杠杆作用，撬动社会资本投入科技创新领域。

搭建协同创新平台，完善转化机制。搭建以企业为主体、高校科研院所为支撑、市场需求为导向的产学研用协同创新平台，每年认定不少于2家市级协同创新平台。深化科技领域开放交流

合作，完善科技成果转化激励机制，允许科技人员享受成果转化收益，充分调动科技人员的积极性、主动性、创造性。研究鼓励企业实施技术改造政策，对智能化改造项目给予投资额一定比例奖补。

强化政策评估，加强金融支持。强化科技创新政策评估工作，每季度开展政策落实效果评估并动态调整。建立完善科技创新政策落实跟踪评估机制，引导园区国有金融机构推出“科创贷”“知识产权质押贷”等专属金融产品，年度投放规模不低于2亿元。撬动社会资本共同支持科技创新，建立金融支持科技创新的长效投入机制，鼓励创投机构设立科技专项基金，年度规模不低于5000万元。

加强人才培养，营造创新氛围。支持青年科技人才创新创业，鼓励园区企业及青年科技人才参加创新创业大赛。加强科学技术普及，依托藏域星球科普基地，每年开展科普活动不少于5场。培育创新文化，大力弘扬科学家精神，在全社会积极营造鼓励大胆创新、勇于创新、包容创新的良好氛围。

第二节 推进重点领域技术攻关

优化科技攻关组织机制。围绕建设“3+1+2”现代高原特色产业体系，通过创新链、产业链、资金链、人才链深度融合，攻关一批藏医药、高原生物等高原适用关键核心技术，争创一批国家级、自治区级重点实验室和企业技术中心，因地制宜发展新质

生产力，突破高原产业发展的技术瓶颈，推动科技创新和产业创新深度融合。以市场需求为导向，立足产业关键技术、核心工艺和共性问题解决，强化政府、企业、高校、科研院所之间的创新资源配置，构建高效协同创新机制。采用“揭榜挂帅”“军令状”等项目组织形式，针对重点企业发展瓶颈和行业共性技术难题，多渠道征集筛选榜单，吸引区内外科研院所、高校参与联合攻关，区外团队参与率不低于 30%。

创新项目管理模式。建立全过程动态管理的推进机制，构建“用户评价+产业应用”考核体系，强化工程化、市场化应用导向。依托园区政产学研用一体化平台，构建“场景验证—标准制定—产业转化”创新闭环，加速技术迭代速度，推动从实验室到产业化的转化周期缩短。

第三节 强化企业创新主体地位

构建科技企业梯度培育体系。实施科技型企业梯度培育计划，培育壮大科技领军企业，支持高新技术企业和科技型中小企业发展，每年新增高新技术企业不少于 2 家，加大对高新技术企业及高企续评奖励。支持企业开展产品创新、商务模式创新、组织方式创新，健全完善高新技术企业培育库，构建多层次、分阶段、递进式的培育体系。

引导企业加大研发投入。鼓励企业牵头或参与国家重大科技项目；支持企业加强与国内外科研机构开展全方位、多领域常态

化合作交流，推动企业成为技术创新决策、研发投入、科研组织和成果转化的主体。构建科技创新产业孵化基地、科研教育培训服务基地等协同创新基地，集聚创新要素，推动创新链与产业链深度融合。支持有条件的企业开展基础性、前沿性创新研究，建立研发准备金制度，对企业研发投入加大补贴，形成稳定持续的创新投入机制。

畅通科技成果转化渠道。落实支持企业科技创新的各项优惠政策，优化奖补机制，加大对企业研发投入的支持力度，引导传统企业集中优势力量和资源进行新技术、新工艺、新产品的研发创新。探索支持企业参与科技创新决策工作机制，建立企业专家稳定参与政府科技决策和咨询制度，支持企业深度参与科技创新决策。

强化政策宣传与激励引导。聚焦企业创新需求，加大科技创新惠企政策宣传，加快落实科技创新激励政策，优化科技服务指导。

第二章 构建高水平创新平台

第一节 推动科创服务平台建设

推进数智化赋能，以“专业化、精细化、智能化”为方向，推动开发区政府职能由被动服务向主动服务转变。推动高品质功能服务平台建设，将园区政务服务中心打造为集孵化、服务、交流于一体的综合性区级科技创新服务平台，设立知识产权服务中

心、科技金融对接窗口、技术转移服务站等功能模块，提升科技信息服务、技术转移对接、科技投融资、技术交易服务等公共科技服务能力，每年服务企业不少于 100 家，促成技术交易不少于 20 项。加强知识产权全链条管理，构建全周期、全链条科技创新服务体系。立足市场需求，大力引进和培育一批技术转移、知识产权、科技咨询等专业化科技中介服务机构，提升平台建设服务效能。完善科创服务平台管理运行机制，加强科技创新管理服务能力建设，创新服务方式，强化业务培训，优化科技创新管理服务。

第二节 探索建立资源共享平台

构建人才资源共享平台。坚持“政府引导、市场运作、开放共享、互利共赢”的原则，依托经开区重点产业（藏医药、清洁能源、高原装备制造等）需求和对口援藏省市资源优势，以数智化平台为载体，打破人才供需信息壁垒。开展区内企业人才需求精准调查，摸清紧缺岗位（如藏药研发、光伏技术等）底数及技能要求，建立拉萨经开区人才需求库与援藏省市专家库、本地高校技能人才库联动机制，三年内纳入平台的各类人才资源总量不低于 100 人。搭建统一开放的人才资源线上管理平台，整合人才简历、技能认证、项目经验等数据，强化数字赋能，运用智能匹配算法实现企业需求与人才资源的精准对接，打造“线上预约对接+线下实训合作”的一站式共享服务体系，线上平台年对接次

数超过 200 次，促进人才要素向企业集聚，提升经开区整体创新效能。

构建“援藏联动+产业聚焦”的科技资源共享模式，强化激励机制激发共享活力。立足拉萨经开区“3+1+2”现代高原特色产业体系发展需求，对接北京、江苏等对口援藏省市科研仪器设备、技术文献等资源，联合区内藏医药、清洁能源企业及西藏大学等本地院所，建立“援藏资源导入+本地资源整合”的共享体系。同时联动拉萨经开区人才共享平台，推动共享资源与人才技术需求精准匹配，充分激发供需两端积极性，提升产业创新效能。

第三章 打造创新型人才高地

第一节 建设多层次人才梯队

健全引才机制。对接落实拉萨市人才工作框架，实施专项人才工程，同步推进“企业招才、机构引才、创业聚才”，加强人才队伍建设。健全符合园区发展实际的柔性引才机制，抓牢政策制定、平台搭建、服务保障等关键环节，灵活汇聚各方人才。探索“周末工程师”“云端顾问”等柔性引才模式，为企业提供技术指导、成果转化等服务。深化产教融合发展，“订单式”培育技能型、应用型和创新创业型人才。加强企业家队伍建设，采取政府补贴、校企合作等多种形式，定期开展企业家订单式培训。加强与援藏省市合作，深化智力援藏，搭建人才交流平台，优化“传帮带”机制，加强人才交流合作。

聚焦重点领域引进急需紧缺人才。深化“双招双引”工作，围绕藏医药、净土健康、高原装备制造、清洁能源等重点领域和科技攻关方向，定期发布《拉萨经开区急需紧缺人才目录》，引进掌握关键核心技术的行业领军人才和创新团队。探索建立人才流动信息监测平台，强化人才需求预测，推动引才引智政府购买市场化服务。

构建以企业为主体的高技能人才培养体系。推动人才培养和产业创新融合发展，发挥行业企业培养高技能人才主体作用，构建以行业企业为主体、政府推动与社会支持相结合的高技能人才培养体系。鼓励企业通过顾问指导、技术入股、项目合作等方式柔性引才。支持有条件的企业建设院士工作站、博士后科研工作站等平台，引育高端人才。

第二节 创新人才发展体制

一体推进教育科技人才发展。建立完善一体推进教育科技人才发展协调机制。加强政策协同和资源统筹，推动重点领域项目、基地、人才、资金一体化配置。围绕“3+1+2”现代高原特色产业体系发展需求，依托大项目、大平台、大团队、大成果，将科研组织方式与育人模式有机融合，强化科技教育和人文教育协同。

推动招商引资和招才引智联动。深化人才管理制度改革，赋予用人单位更大自主权，推动产学研人才联合培养和交流。建立以信任为基础的人才使用机制，统筹用好本地人才和引进人才，

推动内外人才相互促进、共同成长。

完善人才激励机制。落实职务科技成果权属改革、科技成果转化收益分配等政策，建立健全以创新能力、质量、实效为导向的人才评价体系和收入分配改革，充分激发人才创新活力。优化人才表彰奖励制度，聚焦“3+1+2”现代高原特色产业体系发展需求，大力支持重点产业企业和民营企业专业技术人才队伍建设。统筹设计表彰奖励获得者待遇落实的政策措施，增强表彰奖励获得者礼遇尊崇。

健全人才流动机制。探索建立企业研发人员职称评定办法。畅通高校、科研院所、企业人才交流通道，支持高校、科研院所的科研人才通过兼职、到企业挂职、与企业项目合作等方式到企业创新创业，支持科研人才向企业流动。鼓励金融机构提供“人才贷”服务，支持人才创新创业。深化国际交流合作，支持人才参与跨界合作项目和国际科技合作交流活动。

第三节 优化人才发展环境

完善“育引用留”全链条人才服务体系，推动人才工作向专业化和市场化转型，为关键人才和产业链紧缺人才提供全链条、一站式的政务、商务服务。通过实地走访、电话访谈、慰问看望等形式，常态化开展联系服务活动。畅通人才建言献策渠道，鼓励人才围绕产业升级、民生改善等重点工作建言献策。搭建“一站式”人才综合服务平台，整合政策咨询、项目申报、手续办理

等功能，统筹解决人才在住房保障、配偶就业、子女入学、医疗养老等方面的实际困难，营造“引得进、留得住、用得好”的良好生态，全面提升人才幸福感、获得感、归属感。以数智化技术全面赋能人才服务，推动线上线下服务深度融合。强化人才政策宣传，定期举办人才交流大会、企业家沙龙、项目路演等活动，开展“组团式”现场招聘，组织人才实地考察，增进人才对经开区的了解与认同。

第六篇 打造人民至上的现代园区，铺就“幸福”之路

坚持将实现人民对美好生活的向往作为现代化建设的出发点和落脚点，打造人民至上的现代化园区，持续增进民生福祉，不断提高人民生活品质，为人民创造更加幸福的美好生活。

第一章 稳定就业促进增收

第一节 实施就业优先战略

健全就业优先的宏观机制。把高质量充分就业作为经济社会发展优先目标，探索建立就业影响评估机制，完善高质量充分就业评价体系和就业目标责任考核机制，优先实施有利于扩大就业的政策与项目，加大政策宣传解读力度，构建就业友好型发展方式，促进经济社会发展和就业促进协调联动。

增强产业发展对就业的带动能力。围绕拉萨经开区产业体系建设，稳定和扩大重点优势行业就业岗位规模，提高产业发展的就业带动力。挖掘现代服务业吸纳就业潜力，积极发展数字经济、银发经济、夜间经济，拓展就业蓝海。培育发展民族特色配套产业，通过产业项目吸纳本地群众就业，让民族团结在园区发展中落地见效。支持企业稳岗扩岗，发挥国有企业就业引领作用和民营经济就业主体作用，支持吸纳就业能力强的产业和企业发展。强化区域联动，建立经开区内外协作网络，拓宽经开区外的就业渠道。

强化重点群体就业帮扶。加强动态管理和分类帮扶，帮助高

校毕业生、农牧区转移劳动力、就业困难人员、退役军人等重点群体实现更加充分和更高质量就业。畅通校企合作渠道，引导学校针对经开区产业发展需求，开展定制化人才培养。精准发放高校毕业生就业创业补贴。

专栏 18 “十五五”时期支持重点群体就业创业重点工程

高校毕业生促进就业重点工程。拓展高校毕业生等青年就业成才渠道，鼓励青年投身重点领域、重点行业、城乡基层和中小微企业就业创业。畅通校企合作渠道，通过实地参观、座谈交流等形式，搭建精准对接平台，拓宽就业渠道。面向高校毕业生，建立完善校企合作、就业创业指导、岗位拓展一体化服务体系，强化对困难家庭毕业生、长期失业青年的就业帮扶，实现高校未就业毕业生帮扶全覆盖。

农牧区转移劳动力促进就业重点工程。紧扣重大项目建设、重点产业发展用工需求，主动加强对接，健全劳务协作机制，通过“政府+劳务市场主体+农牧民”“政府+企业+务工联队”等形式，引导农牧民就近就便就业与外出务工相结合，实现区域优势互补。推动农牧区低收入人口就业帮扶常态化，防止因失业导致规模性返贫。

就业困难群体就业帮扶重点工程。完善就业援助制度，加强对大龄、残疾、较长时间失业等就业困难群体的帮扶，建立分层分类的就业帮扶体系，对通过市场化渠道难以实现就业的以公益性岗位兜底安置，确保零就业家庭动态清零。

退役军人促进就业重点工程。做好退役军人就业服务保障，完善退役军人安置政策，探索“教培先行、岗位跟进”退役军人就业模式。

创业支持重点工程。健全创业培训、创业服务、创业孵化、创业活

动支持体系，优化创业促进就业政策环境，鼓励社会资本参与创业项目。支持重点群体创业，落实重点群体创业就业税收优惠政策，扩大针对小微企业和个体工商户的税收减免政策。

第二节 破解结构性就业矛盾

完善人力资源供需匹配机制与平台。深入推动产教融合和产训结合，搭建精准对接平台，建设集招聘、培训、孵化于一体的园区。推动拉萨市级人力资源服务产业园示范项目高质量提升，促进人力资源服务业规模化、集约化发展。

实施重点群体技能培训专项行动。实施拉萨市“技能照亮前程”培训行动，围绕“3+1+2”现代高原特色产业体系、社会公共服务等重点领域市场需求和职业技能要求，面向有就业和培训意愿的农牧区转移就业劳动者、离校未就业高校毕业生、登记失业人员、就业困难人员等重点群体，积极开展分层分类培训，大力推行“岗位需要+技能培训+技能评价+就业服务”四位一体项目化培训模式，增强就业竞争力。

推动培训模式转型升级，促进产训协同。围绕培训转型升级，开发线上培训平台，广泛开展产业订单式、岗位定向式、以工代训式及产业项目用工储备式等技能培训，联合校企共建实训基地，实施本土人才提升计划，促进技能人才培养与产业发展相协同、与岗位需求相适应。

健全激励机制，引导正确就业观念。完善职业技能竞赛和表彰奖励机制，鼓励企业提高技能人才薪酬待遇。完善多元化社会主体共同参与的政府补贴培训承训体系，强化企业育人用人主体作用。强化择业与用人观引导，弘扬劳动光荣、技能宝贵风尚，帮助劳动者树立正确职业观。引导用人单位科学制订计划，建立以品德能力为导向、以岗位需求为目标的人才使用机制。

第三节 健全就业公共服务机制

依托服务大厅、基层网点等各类服务载体，深入开展就业创业、劳动用工法律法规和政策宣传、咨询和解读，严格落实就业创业各项优惠补贴政策。以“雪域零聘”零工市场建设为重点，全面探索零工市场、零工驿站、“大数据+铁脚板”等服务模式，开展分层分类就业服务，构建满足群众多样化就业需求的“家门口”服务机制，提升就业公共服务的便捷性和覆盖面。推行数字赋能的就业公共服务体系，建立全面的就业公共信息服务系统，促进就业公共服务事项一体化办理、精准化服务、智能化监管。针对就业困难群体、见习基地等认定权限下放后出现的跨部门协调堵点，探索建立与市人社、团委等部门的常态化联合认定与数据共享机制，明确拉萨经开区内部牵头负责主体，优化内部流转与向上对接流程，利用信息化平台开展线上联合认定，切实理顺认定环节，提升服务效率。强化供需定向推荐服务，积极开展分行业、分群体、分区域的线上线下招聘活动，持续搭建供需交流

平台。夯实基层导向的就业公共服务基础，实施就业公共服务人员能力提升计划，将就业公共服务融入党建引领基层治理，建设嵌入式、互助性的“家门口”社区就业服务站点，推动就业公共服务向基层延伸、向困难群体倾斜。健全就业公共服务志愿体系，鼓励社会力量提供公益性就业服务。

第四节 加强劳动者权益保障

健全劳动关系风险防控与信用服务机制。建立健全劳动关系风险动态监测、定期研判、分级预警、分类处置的体制机制，加强协同合作，防范化解劳动关系风险。深化用人单位劳动保障信用体系建设，完善企业劳动用工指导服务，健全协调劳动关系三方机制，切实保障职工权利。探索民主协商多元化实践路径，推进企业民主协商机制建设。

加强劳动人事争议调处与一站式调解。加强劳动人事争议调处机制建设，积极开展新就业形态劳动纠纷一站式调解。加强劳动用工规范化管理，严格落实政府投资项目农民工欠薪应急周转金使用管理办法，建设完善“智慧监察”监测系统，推进根治欠薪源头治理，调解化解突出矛盾，深化“庭前调解半小时”工作制度，探索建立适应新形势需要的劳动保障监察执法模式。

畅通维权渠道并探索新就业形态权益保护。健全“快立、快调、快审、快结”工作机制，依法保障农民工劳动报酬权益。探索建设灵活就业和新就业形态劳动者的劳动权益保护体系。创新

劳动关系基层治理方式和治理模式，深化劳动关系网格化服务管理，夯实基层矛盾调处和监察执法力量，提升劳动关系矛盾调处机制效能。推动调解仲裁与诉讼机制衔接，做实基层调解组织，大力发展专兼职调解员队伍，加强劳动关系协调员队伍建设。强化基层劳动关系三方机制建设，推动协调机制向工业园区、街道和重点企业延伸，夯实基层基础。

第五节 提高居民收入水平

完善收入分配与工资增长机制。推动工资分配向关键岗位、生产一线岗位、高业绩岗位倾斜。建立工资合理增长机制，完善政府、工会、企业共同参与的协商机制，积极推进工资集体协商机制建设，引导企业合理提高职工工资水平。持续完善企业薪酬调查和信息发布制度，积极开展工资宏观调控指导服务。深化国有企业负责人薪酬制度和工资决定机制改革，推进体现岗位绩效和分级分类管理的事业单位薪酬制度改革。

加强易地搬迁后续扶持。优化易地搬迁后续扶持工作机制，明确职责分工，理顺户籍、社保、教育、医疗等政策，建立联合排查机制，聚焦大型安置区，统筹产业发展和就业促进，大力开展职业技能培训。完善配套设施和公共服务，提高安置社区治理水平，促进社会融入，确保搬迁群众稳得住、能致富。

拓宽中低收入群体增收渠道。完善小额信贷政策，支持银行机构发放低收入人群小额信贷。支持依托援藏优势，积极扶持有

条件的企业“走出去”，借助自治区内外各种展销会、网络直销和直播带货，推动特色农畜产品扩产增销。推广以工代赈方式，动员农牧民参与工程建设管护，持续扩大劳务报酬发放规模。培育壮大新型农牧业经营主体，强化产业发展联农带农，让农牧民更多分享产业增值收益。精准落实惠民惠农政策，严格财政补贴资金“一卡通”管理，确保资金直达基层、惠及群众。

第二章 繁荣发展文体事业

第一节 巩固提升精神文明

弘扬和践行社会主义核心价值观，深入开展习近平新时代中国特色社会主义思想学习教育，将各族党员干部群众更好凝聚在新时代党的思想旗帜和精神旗帜下。加强马克思主义理论研究和学习，推动理想信念教育常态化制度化。建立健全“党建+文明创建”机制，推进党建、业务和精神文明创建深度融合。依托党建带群团，围绕重要节庆节点，广泛开展各类宣讲讲座、观影观展等活动。讲好精神文明建设的生动故事，深化与各级各类媒体的协同合作，推出更多真实、生动、有感染力的融媒产品，全方位展示园区精神文明建设的蓬勃气象。继承和弘扬中华优秀传统文化，积极推进诚信文化、廉洁文化建设，加强家庭家教家风建设，营造勤俭节约、崇德向善的社会氛围，形成社会主义家庭文明新风尚。加强现代文明教育，传播现代文明理念和行为方式，推动各族群众移风易俗，引导各族群众在思想观念、精神情趣、

生活方式上向现代化迈进。推进网络文明建设，加强网络内容建设和管理，深化网络生态治理，共建共享网上美好精神家园。

第二节 加强公共体育服务供给

建设全民健身中心，统筹拉萨经开区公共体育场馆资源，提升场馆使用率，实现全民共享。促进体育设施建设与城市更新有机结合，推动城市核心商圈、大型商业综合体、公园、产业园区、社区周边嵌入式建设健身场地设施。完善政府购买公共体育服务目录和标准，采取项目补助、场地支持等方式，鼓励和引导社会资本参与体育场馆设施建设，扩大体育设施多元供给。鼓励社区、企事业单位开展形式多样的体育活动，形成资源共享、优势互补的公共体育服务网络。建立健全管理维护机制，逐步推进机关、企事业单位场地向社会开放，满足群众就近就便健身需求。倡导树立正确健康观，推广健康生活方式，普及科学健身知识和健身方法，营造全民健身的良好社会氛围。

第七篇 筑牢民族团结进步根基，织密“平安”之网

坚持以铸牢中华民族共同体意识为主线，扎实推进中华民族共同体建设，持续深化民族团结进步创建工作，促进民族团结共融共享共进，高水平建设全国民族团结进步模范区，为奋力谱写长治久安和高质量发展经开区新篇章汇聚磅礴力量。

第一章 加强民族团结进步

第一节 铸牢中华民族共同体意识

开展民族团结大进步行动，深化中华民族共同体意识理论研究阐释和宣传教育，大力推进铸牢中华民族共同体意识建设网络传播工程，全面推进网络宣传引导。大力创建民族团结进步模范区，构建铸牢中华民族共同体意识宣传教育常态化机制。完善大统战工作格局，健全统战工作责任制，完善统一战线各类主题教育和政治培训制度，促进“五大关系”和谐。深入开展拉萨市民族团结进步创建“进机关、进街道、进社区、进学校、进宗教活动场所、进部队、进企业、进园区、进家庭”等“九进”活动，深化园区 28 个民族交往交流交融，丰富“高原红石榴 籽籽映经开”少数民族参观团、建设园区“石榴商超”等多元载体，促进铸牢中华民族共同体意识向基层有效渗透。推动中华文化元素和标志性符号进公共场所，加快建设互嵌式社会结构和社区环境。全面推广普及国家通用语言文字，统筹实施各族青少年交流计划、各族群众互嵌式发展计划和旅游促进各民族交往交流交融计划。

用好新时代文明实践中心以及社区小舞台、小讲堂、小广场等载体，采取群众喜闻乐见的形式和真实质朴、通俗易懂的语言，点对点、面对面进行宣传教育，真正让群众愿意听、听得懂、有共鸣。全面贯彻党的宗教工作基本方针，系统推进宗教中国化，加强宗教事务治理法治化，引导宗教与社会主义社会相适应。

第二节 全面贯彻党的民族政策

全面推动党的民族政策落细落实，把铸牢中华民族共同体意识贯穿民族工作全过程各方面，着力推进中华民族共同体建设，以提升产业发展水平、提升乡社区建设水平、提升园区治理水平为重点，扎实推进产业、人才、文化、生态、组织“五个振兴”，促进各民族交往交流交融，引导各族群众树立正确的国家观、历史观、民族观、文化观、宗教观，不断增强“五个认同”，做强“高原红石榴 籽籽映经开”特色品牌。坚持各民族一律平等，坚决反对和纠正一切形式的民族歧视。依法治理民族事务，坚持在法律规范内、法治轨道上处理涉及民族因素的问题，严厉打击破坏民族团结、制造民族分裂的违法犯罪行为。畅通各民族公民合法表达利益诉求渠道，积极预防和依法妥善处理民族领域各类矛盾纠纷。广泛组织开展民族团结相关法律法规政策的宣传教育，建强网络宣传阵地。

第二章 维护社会发展稳定

第一节 强化总体国家安全观

强化国家安全工作协调机制，与拉萨市加强联动，建设上下贯通、协调各方的区域联动国家安全重点领域协调机制。完善国家安全法治体系、战略体系、政策体系、风险监测预警体系，完善重点领域安全保障体系和重要专项协调指挥体系。全面落实意识形态工作责任制，坚决有力维护意识形态领域绝对安全。构建联动高效的国家安全防护体系，推进国家安全科技赋能。深化群众性国家安全教育、反分裂斗争教育，将总体国家安全观常态化纳入干部教育、社会教育、国民教育体系，进一步细化、量化党政机关、学校、企业、宗教活动场所、社区、各族群众、社会各界学习相关教育内容，提升全民国家安全意识和素养，形成国家安全人人有责、人人尽责的浓厚氛围。强化海外利益和投资风险预警、防控、保护体制机制。

第二节 坚决维护公共安全

坚决维护稳定，开展反分裂斗争。坚持把维护祖国统一、加强民族团结作为工作的着眼点和着力点，严厉打击各种分裂渗透、干扰破坏和暴力恐怖活动，努力确保社会大局持续稳定、长期稳定、全面稳定。

健全维稳责任，构建风险防控体系。全面贯彻落实维护社会稳定责任制，健全重大决策社会稳定风险评估和合法性审查制度，

完善举报奖励制度和培训管理机制。推进社会稳定风险监测预警体系建设，建立分级预警和应急响应机制。构建事前提前预防、事中积极化解、事后妥善处置的社会稳定风险评估闭环管理体系，全面加强社会稳定风险隐患防范治理。健全社会治安专项工作会商研判制度、资源统筹制度，推动重点部位联动防控、重大风险联动稳控和重要领域联动管控。

强化科技防控，开展专项整治。推动大数据、物联网、人工智能等技术在公共安全领域广泛运用，实施网络空间治理，打造立体化、信息化、智能化社会治安防控体系。坚持全域覆盖，结合治安特点，科学设置执勤点位，加大警力和装备投入，开展社会治安秩序专项整治活动，紧盯商圈、公园、夜市等人员密集场所，加强巡逻防控和夜间治安清查力度，竭力预防和打击现行犯罪案件的发生。

深化重点领域治理，加强基层基础建设。强化行业场所检查，深化黄赌毒综合治理，建立完善黄赌毒联整联防机制。开展常态化扫黑除恶斗争，严厉打击各类黑恶势力犯罪。加强对电信网络新型违法犯罪和跨国犯罪的宣传防范和打击力度。推进社区警务建设，提高见警率和管事率，增强对违法犯罪震慑力。持续开展非法枪爆物品、管制器具收缴工作，全力消除社会治安隐患。强化宣传预防，坚持宣传工作与打击犯罪同部署、同落实。完善预防和减少犯罪工作体系。健全治安防控跨区协作机制，深化跨区打防管控一体化工作，构建立体化防控体系，推进社会治理现代

化，提升风险预警与处置能力。

第三节 提升生产安全保障水平

健全安全生产责任体系。严格落实“党政同责、一岗双责”及“三管三必须”要求，构建严密责任体系。全面落实生产经营单位安全生产主体责任，督促园区企业主动开展节前安全自查自纠，全面排查整治生产环节、设备设施、作业现场等安全隐患，严格落实安全操作规程，坚决杜绝违章指挥、违规作业，切实把安全生产责任落实到岗、到人，守牢企业安全生产第一道防线。充分发挥国有企业安全生产工作示范带头作用，压实安全生产责任，升级集数据存储、风险管控、应急处置于一体的“智慧安监”平台，实现风险隐患“一图统管”。

强化重点领域整治。坚守安全发展底线，聚焦人员密集场所、企业生产、建筑施工等关键区域，开展全覆盖安全隐患排查整治。聚焦危险化学品、交通运输、特种设备、城镇燃气、建筑施工、消防等重点行业，完善全链条监管机制，严查违法违规行为，常态化开展执法检查，做好安全隐患排查工作，整治各类安全隐患，针对“厂中厂”、有限空间作业等重点领域，细化行业监管清单，推行“把脉问诊+清单管理+闭环销号”机制，完成规上企业全覆盖、规下企业 80%覆盖的深度安全体检，确保重大隐患整改率 100%及隐患动态清零。健全食品药品安全责任体系，完善区域食品药品安全检验检测网络，形成来源可追溯、去向可查证、责

任可追究的食品药品安全责任链。高标准建设食品药品安全检验检测中心，全面保障群众生命财产安全和“舌尖上的安全”。

完善监管执法，推动社会共治。完善安全监管体制机制，加强安全生产监管执法，强化跨部门联合执法与协同监管。坚决查处无证无照生产经营行为，严厉打击制售假劣伪劣违法行为。推行“柔性执法+精准帮扶”，落实小微企业“首次轻微违法不罚”清单，提升执法规范化水平。健全举报机制，强化群众监督作用，引导社会公众共同参与安全生产治理。持续推进企业安全生产标准化建设，加大宣传教育和培训力度，打造沉浸式安全体验中心及安全教育基地，构建“线上+线下”教育培训体系，开展安全生产公益培训讲座和安全生产自查自改活动。聘请第三方专业安全技术服务机构，组建专家检查组，对重点领域、重点行业开展安全生产指导帮扶，助力企业提升安全生产管理水平。

强化治安防控与矛盾化解。建强情指中心“智慧指挥中枢”，完善应急处置机制，增设重点区域智能监测设备，确保重点区域见警率提升至90%以上。深化信访矛盾多元化解，推行“事结+心结”双化解模式，对重大信访案件实行专班攻坚，力争积案化解率达95%以上，确保园区安全万无一失。构建现代化训练体系，重点加强反恐处突、科技应用等核心能力培养，推进“教、学、练、战”一体化模式落地，提升基层民警现场处置与矛盾化解能力。

专栏 19 “十五五”时期安全生产保障重点工程

联合专项检查工程。深入开展建筑工地、天然气总站、加气站等联合专项检查，针对发现的问题进行跟踪整改情况，强化园区安全生产。

消防基础设施建设提升工程。根据城市消防站建设标准（建标 152-2017），补齐消防站人员、补充消防车辆装备，根据标准全部达标，提高突发性应急救援处置能力。针对园区新型材料产业、清洁能源企业、高层建筑等特点，保障特种消防救援车辆装备器材配置，重点配备高原型大吨位水罐消防车、泡沫消防车、破拆救援车、无人机侦察设备等专业装备，建立装备更新迭代机制，按年度预算安排专项资金，确保装备技术水平与园区产业发展相适应。

消防安全管理提升工程。实体化运行消防安全委员会，明确各部门消防工作责任清单，推进消防安全专项检查行动，压实消防安全主体责任。强化消防救援队伍人员保障，根据园区规模和产业风险等级，合理配置专业救援人员，加强高原救援、特种灾害救援等技能培训，提高突发性应急救援处置能力。建立消防救援经费长效保障机制，将特种装备采购、人员薪酬、训练演练等费用纳入园区年度财政预算，确保足额拨付、专款专用。加强消防安全知识和能力培训，做好社会消防宣传教育培训工作。

“智慧安监”管理平台建设工程。积极推进安全生产“互联网+监管”模式，打造“智慧安监”管理平台，做到实时动态管控，促进安全生产监管更加规范、精准、智能。

安全生产社会监督员能力提升工程。强化对安全生产社会监督员队伍的业务培训和能力建设，进一步加强园区安全生产监督工作。

第四节 加强风险防控与应急管理

强化风险防控，筑牢高质量发展安全底线。严格落实园区产业准入政策，规范招商引资审核，明确准入项目门槛，加强产业安全风险防控。坚守生态安全底线，规范污水处理、废气排放、固废处置流程，建立生态风险常态化排查机制。完善园区运营管理制度，聚焦人员管理、资金使用、项目建设等重点环节，建立风险隐患台账和动态排查整治机制，推进园区智能化管控，防范各类运营风险。

健全应急预案体系，加强应急基础设施建设。细化完善专项应急预案。稳步推进“平急两用”公共设施建设，结合城市绿地、公园、广场等公共空间，建设就地避难、就近避难、步行避难等分级分类疏散通道和避灾场所。针对重大危险源和敏感管线预留安全生产空间，规范重大危险源安全距离设置，降低重大危险源的危害性。加强部门信息互联互通，推动应急救援资源共享，提高突发事件监测、协同处置能力。

加强应急物资储备，提升管理水平。加强应急物资储备库和设施设备建设，合理规划应急物资储备点布局，强化应急物资使用全流程管控，实现应急物资的分级存放、动态管理和快速调拨。引导企业按照标准配备应急物资，推进多种形式的社会化储备。加强应急救援队伍建设，构建“综合+专业+社会”基层应急救援力量体系，提升基层应急响应能力。

开展常态化应急演练，完善应急保障机制。针对地震、火灾、危化品泄漏等重点场景，开展专项应急演练，提高应急救援处置能力。完善社会资源应急征用补偿机制。加强基层应急救援用车保障，为应急救援人员和车辆提供通行便利。建立健全信息审核与反馈机制，确保应急响应及时。常态化开展公共安全教育和应急技能培训工作，重点加强防震避险、火灾逃生、高原急救等内容宣传，提升公众自救互救意识和能力。

第三章 推进社会治理现代化

第一节 加强法治政府建设

全面落实领导干部应知应会党内法规和国家法律清单制度，不断提升法治思维、法治能力、法治素养。按照基层体制机制改革的相关要求，优化调整议事协调机构，推进政府机构、职能、权限、程序、责任法定化，实现权责清单事项标准化建设。全面落实行政规范性文件备案审查。推进行政复议体制机制改革，完善行政执法裁量权基准和减免责清单制度。严格规范公正文明执法，完善跨部门、跨区域执法联动协作机制。全面落实司法责任制，规范司法权力运行，健全公正执法司法体制机制，落实执法司法救助制度，强化对未成年人等弱势群体的司法保护。深化整治金融、国企、安全生产、工程建设和招标投标等重点领域腐败问题，一体推进“三不腐”，推动实现园区直属国企巡察、审计实现全覆盖。健全行政执法监督机制，强化执法人员管理，严格

落实行政执法“三项制度”，规范执法办案全流程，强化执法公开与监督，提升执法公信力。加强执法队伍建设，打造政治坚定、本领过硬、纪律严明、富有活力的高素质行政执法队伍。加快涉外法治体系和能力建设，加强跨境贸易投资法治保障。

第二节 提升基层治理效能

坚持以党建引领基层治理，健全社会治理机制，筑牢社会综合治理防风险、保平安底线。推进社区“党建+网格”治理服务模式，创新推行A区“发展型平安”、B区“融合型平安”双向模式，升级“双联户+网格”治理体系，构建四级预警调处链条。加强新经济组织、新社会组织、新就业群体党的建设，推动社会治理重心向基层下移。全面实施街道履行职责事项清单，健全社区工作事项准入制度。加强基层服务管理力量配置，完善服务设施和经费保障机制。坚持和发展新时代“枫桥经验”，建设城运管理中心，建强“城市大脑”指挥中枢，深化“智慧园区”建设成果，健全矛盾纠纷预防和化解机制，运用大数据、多平台，主动排查发现及时解决问题隐患，力争“12345”政务服务便民热线办结率稳定在97%以上，营造良好的社会发展环境。推动基础数据采集展示平台建设项目加快落地，提升社会治安防控智能化水平，推动数据赋能基层治理。加强信访问题源头防范，推进信访工作法治化。完善基层公共法律服务体系，深入开展法律援助活动。优化基础设施布局，推进经开区公安分局联勤指挥场所建

设，落实从优待警政策，加强队伍保障。拓宽基层各类组织和群众有序参与基层治理渠道，引导各方有序参与基层治理。健全基层民主制度体系和工作体系，推动社会组织规范化发展、社工服务体系专业化发展、社区工作者职业化发展，促进志愿服务融入基层治理。加大普法工作力度，探索创新普法形式和载体，构建“线上+线下”普法网络，提升普法宣传实效。

专栏 20 “十五五”时期基层治理效能提升重点工程

基层公共服务设施提升工程。实施加玛街道办事处办公场所改造项目，对 B 区藏医药交流中心南区 6 号楼（总面积 7100m²）的全部三楼进行提升改造，采购办公设备及办公家具等。

基层警务效能提升工程。推动公安分局基础数据采集展示平台建设，在小区、园区主要出入口及重点部位的周界部署监控、高空抛物、火险预警等感知设备，实现与小区、园区现有的门禁、道闸等数据对接。建设智慧小区管理平台、展示分析平台，实现数据统一感知、统一管理、统一可视化。配套完善机房信息、供配电系统、机房管理系统等。新建经开区公安分局联勤指挥场所，配套建设指挥中心、办案、信息通信、网络安全保卫、技术侦查等业务技术用房，图书资料室、体能训练房、食堂等辅助用房。

社区治理水平提升工程。建设经开法庭、人民调解中心。落实《拉萨经开区物业管理服务公司考核方案（试行）》，规范小区物业管理，提高社区治理水平。

第三节 深化区域协同治理

充分把握与堆龙德庆区、曲水县地理交叉的区位特点，着力打破行政壁垒，健全与两县区的常态化沟通协调机制，探索以共同组建专项工作组或工作专班的形式，在国土空间规划、产业发展布局上实现精准对接、有机衔接，避免重复建设或同质竞争，实现区域资源的高效配置。协同推进与两县区交界区域的道路交通、能源管网、信息网络等基础设施互联互通，实现“一张网”全覆盖。全力推动政务服务平台、环境保护监测、应急管理响应等信息系统互联互通，提升跨区域事件的处置能力。积极促进教育、医疗等优质公共服务资源互相辐射覆盖，探索共建人才公寓、跨区域医保结算等，共同绘就携手繁荣的发展蓝图。

第八篇 强化规划保障措施，凝聚团结共建之合力

坚持和加强党的全面领导，是拉萨经开区“十五五”规划顺利实施的最高政治原则和根本政治保证。充分发挥党总揽全局、协调各方的领导核心作用，把党的领导贯穿于规划实施的全过程和各领域。

第一章 加强党的全面领导

坚持“第一议题”制度，深入学习贯彻习近平新时代中国特色社会主义思想及新时代党的治藏方略，强化以党的最新理论成果为指引，全面落实市委赋予拉萨经开区“挑大梁”的历史重托，确保经开区各项工作始终沿着正确政治方向前进。坚持拉萨经开区党工委总揽全局、协调各方的领导核心作用，将党的领导贯穿于规划组织实施、政策制定、项目推进、考核评估各环节，不断完善党工委领导经济工作的体制机制。通过集中学习、主题党日活动和专题会议，全面加强党员干部队伍建设，推动党建工作与产业发展、企业服务深度融合，树立凭能力用干部、以实绩论英雄的鲜明导向，打造忠诚干净担当的高素质干部队伍，大力激发各级领导干部、市场主体干事创业的积极性，为规划实施提供坚强的政治保证和组织保障。

第二章 强化重大项目支撑

充分发挥重大项目对规划落地的关键支撑和投资拉动作用，

将“扩大有效投资”作为稳定增长、优化结构的关键抓手，牢固树立“项目为王”理念，围绕构建“3+1+2”现代高原特色产业体系、建设零碳园区、完善基础设施、提升创新能力等重点任务，科学谋划、动态储备、滚动实施一批引领性强、带动性大的重大工程项目。建立“十五五”重大项目库，实行清单化管理与全生命周期服务。健全重大项目保障机制，落实领导包联、专班推进制度，强化用地、用能、环评、资金等要素协同保障，着力破解项目推进中的堵点难点问题，推动项目早开工、早建成、早达效，以重大项目牵引有效投资扩容，以高质量项目支撑高质量发展。

第三章 强化政策要素保障

积极争取国家、自治区、拉萨市在产业发展、园区建设、对外开放、科技创新、生态环保等方面的各类政策与资金支持，用足用好西部大开发、边疆地区发展等优惠政策。保障关键要素供给，在土地方面，积极争取建设用地指标单列，大力推进“腾笼换鸟”与低效用地再开发，探索弹性出让、复合利用等供地模式。在能源方面，优先保障园区绿电供应，支持参与绿电交易与直供，推动能源结构优化。在人才方面，完善人才引进、培育、激励和服务机制，聚焦重点产业领域精准引才，优化人才公寓、子女教育等配套服务，营造近悦远来的人才发展环境。

第四章 健全规划实施机制

制定本规划主要目标和重点任务的分解落实方案，明确责任

部门、时间表和路线图，纳入年度工作计划予以推进。建立“年度监测—中期评估—总结评估”的规划动态评估与调整机制，运用数智化手段对规划指标、重点任务进展进行跟踪监测与分析。适时引入第三方评估，客观评价实施效果，及时发现并解决突出问题。根据评估情况并按程序报批后，可对规划进行动态修订调整。对接国家级经开区考核要求，明确规划实施的考核标准、调整机制，让规划能落地、可考核、能优化。强化评估考核结果运用，将规划实施成效纳入各部门绩效考核体系，建立激励和约束并重的问责机制，确保各项目标任务如期圆满完成，形成全社会关心、支持、参与规划实施的强大合力。

结 语

“十五五”的宏伟蓝图已经绘就，现代高原特色产业体系建设的号角已经吹响。站在新的历史起点，国家级拉萨经济技术开发区全体建设者要更加紧密地团结在以习近平总书记为核心的党中央周围，在自治区、拉萨市党委、政府的坚强领导下，锚定“高原特色产业创新发展高地、国家生态文明高地的先行发展区、高原特色新质生产力发展先行区、面向南亚开放合作枢纽区”战略定位，发扬“闯”的勇气、“拼”的劲头、“实”的作风，以史为鉴谋发展、加压奋进启新篇，勇于担当、善于作为，以规划纲要为蓝图，以实际行动为笔墨，将宏伟目标细化为扎实举措，将发展机遇转化为生动现实，扛起高质量发展千钧重担，在新时代新征程上续写拉萨经开区高质量发展崭新篇章！

名词解释

四件大事：稳定、发展、生态、强边。

四个创建、四个走在前列：西藏自治区第十次党代会鲜明提出，要着力推进“四个创建”、努力做到“四个走在前列”，要着力创建全国民族团结进步模范区、努力做到民族团结进步走在全国前列，要着力创建高原经济高质量发展先行区、努力做到高原经济高质量发展走在全国前列，着力创建国家生态文明高地、努力做到生态文明建设走在全国前列，着力创建国家固边兴边富民行动示范区、努力做到固边兴边富民行动走在全国前列。

七个排头兵：在坚定捍卫“两个确立”、坚决做到“两个维护”上当好排头兵；在维护社会和谐稳定、实现长治久安上当好排头兵；在着力创建全国民族团结进步模范区上当好排头兵；在着力创建高原经济高质量发展先行区上当好排头兵；在着力创建国家生态文明高地上当好排头兵；在着力创建国家固边兴边富民行动示范区上当好排头兵；在全面加强党的建设上当好排头兵。

五条原则：生态立市、文化兴市、产业强市、依法治市、稳定安市。

三个赋予一个有利于：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。

“无废城市”：以创新、协调、绿色、开放、共享的新发展理念为引领，通过推动形成绿色发展方式和生活方式，持续推进固体废物源头减量和资源化利用，最大限度减少填埋量，将固体废物环境影响降至最低的城市发展模式。

“东数西算”工程：通过构建数据中心、云计算、大数据一体化的新型算力网络体系，将东部算力需求有序引导到西部，优化数据中心建设布局，促进东西部协同联动。

“四上”企业：指在现阶段我国经济的统计中，达到一定规模、资质或限额的四类法人单位，包括规模以上工业企业、资质等级建筑业企业、限额以上批零住餐企业和规模以上服务业企业。

“两重” “两新”：前者主要涉及国家重大战略实施和重点领域安全能力建设，这一政策旨在通过发行超长期特别国债，支持国家在安全、经济、科技等多个领域的综合性建设。后者聚焦于推动新一轮的大规模设备更新和消费品以旧换新，旨在刺激市场需求，提升消费水平。2024年以来，我国大力实施“两重”“两新”政策，激发内需潜力，有效拉动经济增长。展望“十五五”，“两重”“两新”不断加力扩围，将为全方位扩大内需、支撑经济持续回升向好发挥更大作用。

文旅发展“五大理念”：全要素、全过程、全时空、全地域、全人文。

文旅产业的“五个并重发展”：门票经济与产业经济并重，

景区景点与全域环境并重，观光旅游与康养休闲并重，基础设施与配套建设并重，规定服务与理念服务并重。

“两非” “两资”：指国有企业在改革过程中剥离非主业、非优势业务和低效资产、无效资产的措施，旨在优化资源配置，提高企业核心竞争力。

国有资本“三个集中”：指通过集中资源、集中力量和集中管理来优化国有资本的布局 and 结构。这一策略旨在推动国有企业的高质量发展，增强其在经济社会发展中的支撑作用。

政务服务效能提升“双十百千”工程：是深化“放管服”改革、优化营商环境的一项具体行动计划。“双十”指围绕企业开办、项目审批、纳税服务、不动产登记等与经济发展和民生福祉密切相关的十大重点领域，实施“一网通办”深化、“一件事一次办”集成改革等十大改革举措。“百”指优化数百项高频政务服务事项，“千”指培训数千名政务服务专员、创建上千个基层服务示范点等。

“枫桥经验”：正确处理人民内部矛盾，紧紧依靠人民群众，把问题解决在基层、化解在萌芽状态。

五大关系：全面贯彻新时代党的民族工作大政方针，坚持以铸牢中华民族共同体意识为主线，充分发挥统一战线的优势和作用，正确处理政党、民族、宗教、阶层、海内外同胞“五大关系”，为构建社会主义和谐社会作出更大贡献。

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整合到统一的空间平台上，实现“一个市县一本规划、一张蓝图”，以解决规划冲突、缺乏衔接等问题。