

**昌都市洛隆县国民经济和社会发展  
第十四个五年规划和二〇三五年  
远景目标纲要**

规划业主单位：洛隆县人民政府

规划编制单位：国阳工程咨询有限责任公司



编制时间：二〇二一年九月

# 工程咨询单位甲级资信证书

单位名称： 国阳工程咨询有限责任公司

住 所： 山西省太原市杏花岭区晋安东街7号94幢A座  
5层0504号

统一社会信用代码： 91140100739313398M

法定代表人： 茹博军

技术负责人： 郑翠萍

资信等级： 甲级

资信类别： 综合资信

业 务： 所有专业规划咨询和评估咨询

证书编号： 甲042021030307

有 效 期： 2022年01月21日至2025年01月20日



发证单位： 中国工程咨询协会



# 目 录

<b>第一章 回顾“十三五”，准确把握新形势 .....</b>	<b>1</b>
第一节 “十三五”发展成就 .....	1
第二节 “十四五”发展环境 .....	10
<b>第二章 展望“十四五”，描绘强县蓝图 .....</b>	<b>14</b>
第一节 指导思想 .....	14
第二节 基本原则 .....	15
第三节 发展思路 .....	17
第四节 发展定位 .....	19
第五节 发展目标 .....	21
第六节 发展格局 .....	26
<b>第三章 加快改革步伐，激发发展活力 .....</b>	<b>27</b>
第一节 深化市场体制改革 .....	27
第二节 深化农村制度改革 .....	29
第三节 深化行政体制改革 .....	31
<b>第四章 实施创新驱动，孕育发展动力 .....</b>	<b>33</b>
第一节 构建科技协同创新体系 .....	34
第二节 构建技术研发转化体系 .....	34
第三节 强化创新发展人才保障 .....	36
<b>第五章 提升开放水平，拓展发展空间 .....</b>	<b>37</b>
第一节 构建向内陆开放高地 .....	37
第二节 构建援藏合作新模式 .....	38

第三节	开创招商引资新局面 .....	39
<b>第六章</b>	<b>坚持双轮驱动，促进经济增长 .....</b>	<b>40</b>
第一节	保持投资规模稳定增长 .....	40
第二节	努力扩大消费市场需求 .....	41
<b>第七章</b>	<b>围绕特色资源，做强现代农业 .....</b>	<b>42</b>
第一节	优化农业产业发展布局 .....	42
第二节	构建现代农业产业体系 .....	45
第三节	改善农业生产发展条件 .....	47
第四节	增强服务支撑保障能力 .....	49
第五节	健全现代农业经营体系 .....	52
<b>第八章</b>	<b>推进转型升级，做优绿色工业 .....</b>	<b>56</b>
第一节	加快发展特色食品工业 .....	56
第二节	大力开发利用清洁能源 .....	57
第三节	提质增效传统民族产业 .....	59
第四节	积极推进品牌体系建设 .....	59
<b>第九章</b>	<b>把握良好机遇，做大全域旅游 .....</b>	<b>60</b>
第一节	构建全域旅游发展格局 .....	61
第二节	大力推进旅游基地建设 .....	65
第三节	加快推进旅游融合发展 .....	66
第四节	积极培育旅游产业集群 .....	68
<b>第十章</b>	<b>注重消费供给，加快发展服务业 .....</b>	<b>69</b>
第一节	突出发展生产性服务业 .....	69

第二节	积极发展生活性服务业 .....	70
<b>第十一章</b>	<b>坚持城乡一体，打造品质洛隆 .....</b>	<b>72</b>
第一节	统筹城乡发展空间 .....	72
第二节	提升中心城区品质 .....	73
第三节	建设边疆特色乡镇 .....	75
第四节	建设美丽宜居乡村 .....	76
第五节	加快农业转移人口市民化 .....	77
<b>第十二章</b>	<b>坚持强基固本，提升基础保障 .....</b>	<b>79</b>
第一节	构建畅通交通网络 .....	79
第二节	完善水利基础设施 .....	80
第三节	完善能源基础设施 .....	81
第四节	完善信息基础设施 .....	82
第五节	强化防灾减灾设施 .....	83
<b>第十三章</b>	<b>坚持民生优先，增进人民福祉 .....</b>	<b>85</b>
第一节	千方百计扩大就业 .....	86
第二节	努力增加居民收入 .....	87
第三节	健全社会保障体系 .....	89
第四节	巩固拓展脱贫成果 .....	91
<b>第十四章</b>	<b>坚持均衡共享，促进社会和谐 .....</b>	<b>93</b>
第一节	全面提高教育质量 .....	94
第二节	提高全民健康水平 .....	97
第三节	提升人口服务水平 .....	98

第四节	大力发展体育事业 .....	100
<b>第十五章</b>	<b>倡导绿色理念，建设美丽家园 .....</b>	<b>101</b>
第一节	加强生态建设 .....	102
第二节	健全生态保护制度 .....	103
第三节	强化环境综合治理 .....	104
第四节	节约高效利用资源 .....	106
第五节	加快发展循环经济 .....	107
<b>第十六章</b>	<b>突出文化引领，促进社会文明 .....</b>	<b>109</b>
第一节	提高社会文明素质 .....	109
第二节	大力繁荣文化事业 .....	110
第三节	培育壮大文化产业 .....	111
<b>第十七章</b>	<b>加强党的领导，强化核心作用 .....</b>	<b>113</b>
第一节	发挥党的领导核心作用 .....	113
第二节	完善党和政府监督体系 .....	114
第三节	强化党建工作引领作用 .....	117
第四节	动员各族人民团结奋斗 .....	119
<b>第十八章</b>	<b>完善社会治理，筑牢安全屏障 .....</b>	<b>119</b>
第一节	全面推进依法治县 .....	120
第二节	强化社会综合治理 .....	121
第三节	全力维护边疆安宁 .....	123
第四节	扎实推进民族团结 .....	124
第五节	积极促进军民融合 .....	127

<b>第十九章</b>	<b>完善援藏方式，深化对口支援</b> .....	<b>128</b>
第一节	加强产业互惠合作 .....	129
第二节	大力实施民生工程 .....	129
第三节	注重交流交往交融 .....	130
第四节	培养建设人才队伍 .....	130
第五节	建立协调服务机制 .....	130
<b>第二十章</b>	<b>强化综合保障，确保规划落实</b> .....	<b>131</b>
第一节	加强组织领导 .....	131
第二节	健全规划体系 .....	132
第三节	强化评估考核 .....	132



# 洛隆县国民经济和社会发展第十四个五年规划 和二〇三五年远景目标纲要

“十四五”时期（2021年-2025年），是洛隆县由消除绝对贫困全面建成小康社会向基本实现社会主义现代化迈进的关键时期，是“两个一百年”奋斗目标的历史交汇期，也是洛隆县以新发展理念引领高质量发展、全面开启现代化洛隆建设新征程的重要机遇期。为了阐明县委战略意图，明确政府工作重点，引导市场主体行为，描绘未来五年经济社会发展宏伟蓝图，特编制《洛隆县国民经济和社会发展第十四个五年规划和二〇三五年远景目标纲要》，作为引领全县人民共建团结富裕文明和谐美丽的社会主义现代化新洛隆的行动纲领。

## 第一章 回顾“十三五”，准确把握新形势

### 第一节 “十三五”发展成就

“十三五”时期，在以习近平总书记为核心的党中央和区党委、政府亲切关怀下，在援洛省市的无私帮助下，在市委、市政府的正确领导下，洛隆县委、县政府高举中国特色社会主义伟大旗帜，全面贯彻落实党的十八大、十九大和十九届二中、三中、四中全会精神，深入贯彻落实中央第六次、第七次西藏工作座谈会精神，贯彻落实习近平总书记关于西藏工作的重要论述和新时代党的治藏方略，带领全县各族干部群众团结一心、艰苦奋斗，解决了许多长期想解决而没有解决的难题，突破了许多长期制约发展的重大瓶颈，办成了许多过去想办而没有办成的大事，各项事业取得全方位进步、历史性成就。



——**脱贫攻坚战取得决定性胜利**。按照“六个精准”、“五个一批”、“八个到位”、“六个坚持”工作要求，精心谋划、统筹部署、完善机制、狠抓落实，构建了政策扶贫、专项扶贫、行业扶贫、社会扶贫、援藏扶贫“五位一体”大扶贫工作新格局，脱贫攻坚取得决定性胜利。建成易地搬迁安置点 21 个，1777 户 9081 人名群众实现易地搬迁；累计减贫 3639 户 18258 人，历史性消除绝对贫困。

——**综合实力再上新台阶**。经济快速增长，增长速度连续 5 年保持全市前三的良好势头，地方生产总值由 2015 年的 7.88 亿元增加到 2020 年的 14.98 亿元，年均增长 13.8%；人均总产值由 15093 元增长到 25636 元，增长 1.7 倍；固定资产投资总额由 9.16 亿元增加到 19.07 亿元，年均增长 16.1%；社会消费品零售总额由 1.70 亿元增加到 3.61 亿元，年均增长 16.3%；县级财政一般预算收入由 4000 万元增加到 8063 万元，年均增长 15.1%。

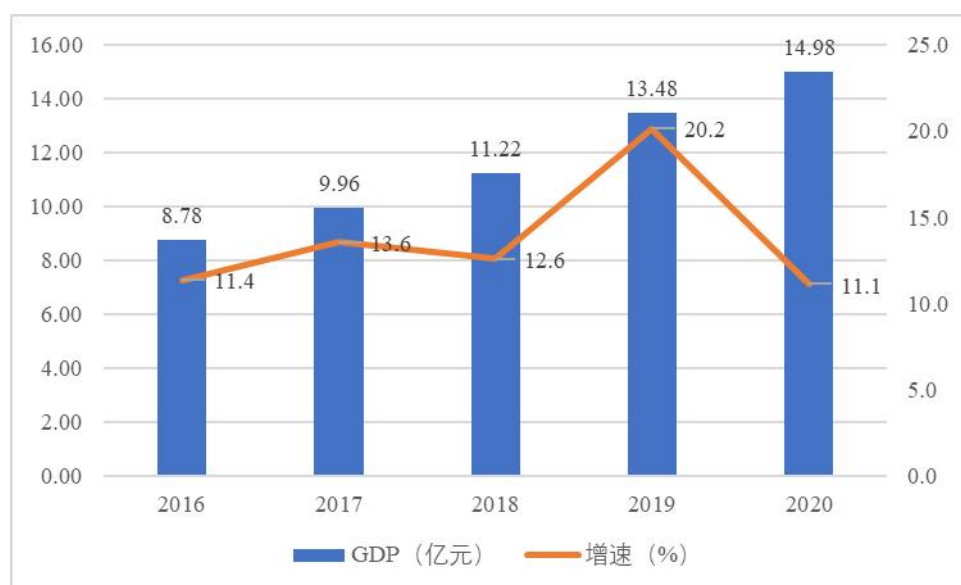


图 1-1 “十三五” 生产总值变化趋势

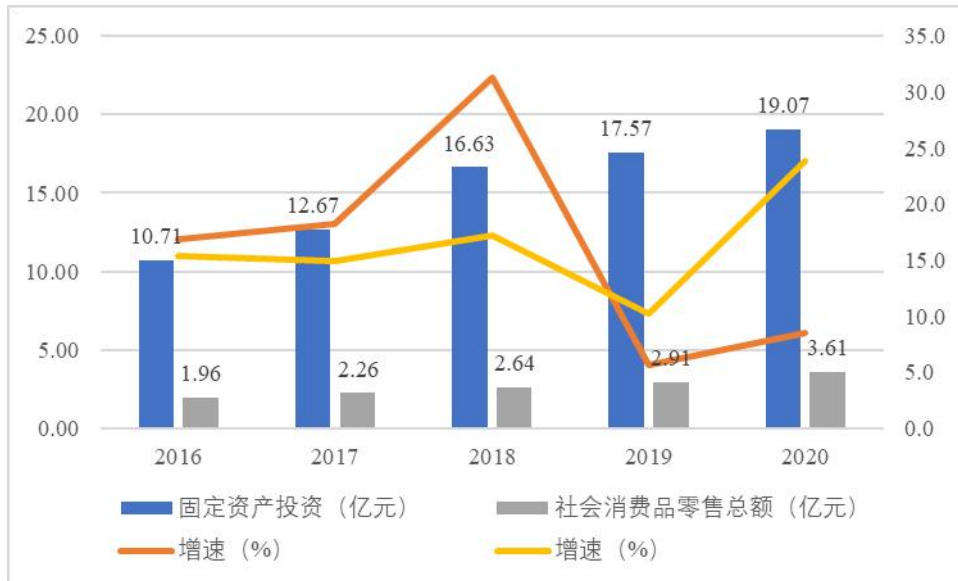


图 1-2 “十三五”投资与消费变化趋势

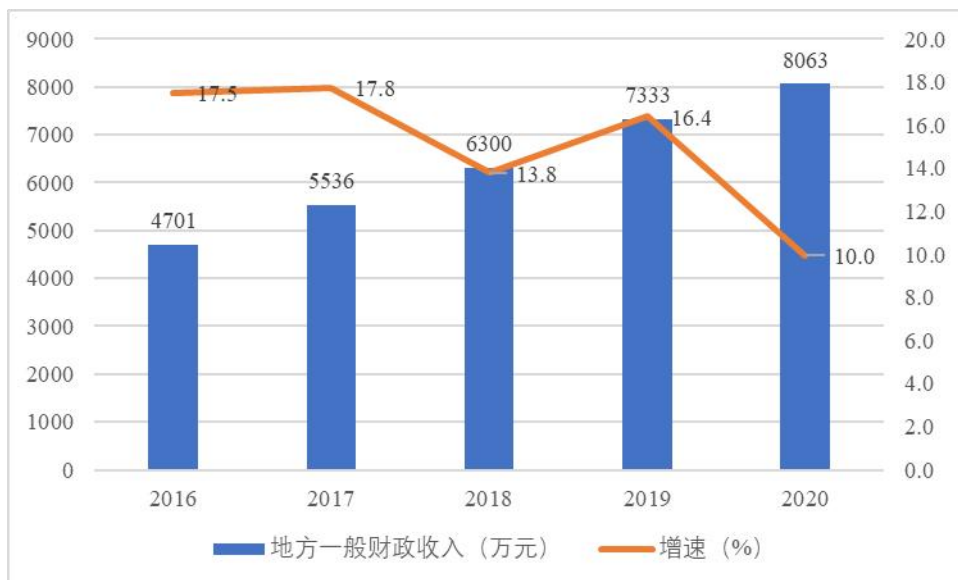


图 1-3 “十三五”地方一般财政收入变化趋势

——结构调整步伐加快。经济发展质量稳步提升，三次产业结构由 2015 年的 22.6:46.7:30.7 调整为 2020 年的 18:39.9:42.1。农业综合生产能力增强。2020 年，实现农林牧业增加值 2.87 亿元，粮食产量达到 24850 吨，比 2015 年增加 2134 吨，其中青稞产量 20959 吨，比 2015 年增加 1857 吨；为县外提供良种 100 余万斤，自治区商品粮基

地、康区良种基地和“藏东粮仓”格局进一步巩固。特色产业体系加快构建。以青稞、牦牛、卡若香猪、蔬菜、经济林木等为主的特色种养业规模效益、品牌效应逐步显现，以“洛宗”糌粑系列产品为主的农产品加工业和以绘画、陶瓷、藏刀、服饰等为主的民族工艺品制造业实力持续壮大；建成装机容量 423 千瓦分布式光伏发电项目；建成孜托镇物流中心和洛隆县电子商务平台，已开设网络销售平台和成都、拉萨、昌都、洛隆四个实体店，销售业绩初见成效；持续推进全域旅游工作步伐，2020 年接待游客 3.7 万人次，实现旅游收入 353.9 万元。

表 1-1 “十三五”三次产业结构变化

年份	2016	2017	2018	2019	2020
GDP（亿元）	8.78	9.96	11.22	13.48	14.98
第一产业	1.94	2.21	2.34	2.37	2.70
第二产业	4.04	4.79	5.84	5.59	5.98
第三产业	2.80	2.97	3.04	5.52	6.30
三次产业结构	22.1:46.0:31.9	22.2:48.0:29.8	20.9:52.1:27.1	17.6:41.5:40.9	18:39.9:42.1

——**基础支撑条件得到新改善。**交通条件不断改善，康玉公路、新达公路建成通车，全县公路里程 1913.7 公里，比 2016 年增加 494.8 公里。全县 11 个乡镇通畅率由 2016 年的 72.7% 增加到 2020 年的 100%，70 个行政村居通畅率由 2016 年的 48.4% 增加到 2020 年的 80%，332 个自然村通达率由 2016 年 38% 增加到 2020 年 69.3%，建成乡镇客运站 6 座，开通班线 6 条，实现了乡镇客运全覆盖，解决了 44 个建制村和 3.03 万人的出行问题。水利建设有序实施，俄西灌区、硕督灌区、洛隆县饮用水应急供水、腊久乡多则曲治理、卓玛朗错流域孜托镇水土流失综合治理、防洪堤、节水灌溉、农田水利设施和农村饮用

水安全巩固提升程等一大批水利基础设施相继建成运营。电力设施升级改造稳步实施，城乡电网水平大幅提升。“光网城市”、宽带网络覆盖工程、“光进铜退”“三网融合”建设加快推进，广播电视人口覆盖率达到99%，行政村通信覆盖率达到100%，光纤通达覆盖率达98.4%，4G网络覆盖率达到90%。

——**新型城镇化加快推进**。城市功能逐步完善。以主城为依托，阿托卡片区、斯梦达片区为支点，两翼齐飞的局面初步形成，实施了县自来水厂改扩建、县污水处理及收集系统建设、道路硬化和县城亮化、美化、绿化工程，集住宿、餐饮、娱乐、商业于一体的粮仓大厦顺利落成，极大的提升了城市品位。城乡住房保障成效显著，建成公租房540套28533.25平方米、周转房6885.6平方米，棚户区改造共建设658套安置房和174间商用房，完成农村房屋质量改造提升988户。在21个扶贫易地安置片区全面实施“水电路讯网、科教文卫保”十项提升工程，每个安置片区都做到了一排新住房、一个好产业、一座卫生室、一个小超市。美丽乡村建设有序推进。建成中亦乡、康沙镇垃圾转运站，70个村（居）均建设了垃圾集中收集池，配备垃圾转运车75辆。成功申报自治区级非遗1个、市级非遗7个，完成民间艺术团排练厅装饰装修、两个乡镇综合文化站维修加固和11个乡镇文化站提档升级，建成洛隆县广电中心、硕督镇室内电影放映室和一批偏远村文化体育设施，群众性文体活动蓬勃开展。

——**社会民生成效显著**。人民生活水平不断提高，城镇居民人均可支配收入由2015年的21440元增长到2020年的34593元，年均增

长 10.0%，农村居民人均可支配收入由 2015 年的 7011 元增长到 2020 年的 12645 元，年均增长 12.5%，城乡居民收入比由 3.06 倍下降为 2.74 倍，城乡差距逐步缩小。坚持促进就业，完成转移就业 12717 人，始终将城镇登记失业率控制在 2.5% 以内。按照“保基本、兜底线、促公平、可持续”的要求和“覆盖到户，保障到人”的原则，建立了以困难群众基本生活保障为基础，医疗救助、临时救助等救助为辅助，覆盖全县的社会救助体系。实施教育优先发展战略，落实教育“三包”<sup>1</sup>、营养改善、交通补助、德育专项经费，设立教育教学质量专项基金和教育特殊贡献津贴奖金，新建村级双语幼儿园 11 所，改扩建中小学 16 所，“教工之家”覆盖率达 100%， “五个 100%”<sup>2</sup> 教育目标全面实现，九年义务教育小学初中入学率、学前幼儿入园率分别达到 99.8%、98.9%、70.7%，成为昌都市第二个通过义务教育均衡发展和素质教育验收县。城乡医疗卫生体系不断完善，完成县人民医院和藏医院整体搬迁工作，建成投入使用县人民医院核酸检测实验室、疾控中心、规范化血库，行政村卫生室实现全覆盖，建成智慧健康平台，完成家庭医生签约，县域内公立医疗机构全部实现即时结算，城乡居民医疗保险参保率达到 99.5%，人均预期寿命由 68.2 岁提高到 70.6 岁。

---

<sup>1</sup> 包吃、包住、包基本学习费用。

<sup>2</sup> 中小学双语教育普及率 100%、小学数学课程开课率 100%、中学数理化生课程计划完成率 100%、中学理化生实验课程开出率 100%、职业技术学校国家目录规定课程开出率 100%。

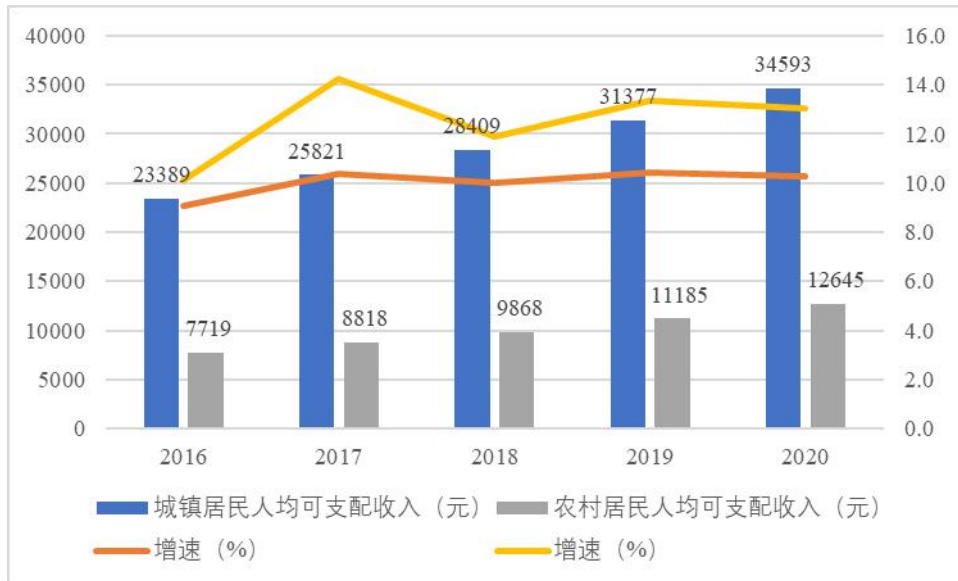


图 1-3 “十三五”城乡居民人均可支配收入变化趋势

——**生态环境持续改善**。持续推进生态保护建设。完成“两江四河”流域植树造林 31940 亩、退耕还林 48965 亩、防护林体系建设 5811 亩，重点区域造林 3762 亩、义务植树 35 万株，消除“无树村、无树户”造林绿化 7836 亩，累计栽植绿化苗木 700 万余株，对 446268.92 公顷公益林实现有效管护，森林覆盖率达到 48.17%，林木绿化率达到 52.58%；卓玛朗错国家湿地公园建设顺利通过国家验收专家组评估验收，正式挂牌“国家湿地公园”。严格治理环境污染。大力开展重点流域环境治理和集中式饮用水水源地污染防治，实施 42 个村（居）饮用水保护工程；建立县乡村“三级”河（湖）长制，全面落实巡河制度，对 7 条主要河流实施“一河一策”，规范沿河排污口，城乡水环境明显改善。积极申报创建生态乡村，完成了 4 个乡镇和 57 个村社的生态村创建工作。

——**改革开放全面深入**。政府机构改革和职能转变扎实推进，持续深化“放管服”改革，建立权责清单动态管理机制，将“简政放权、

放管结合”<sup>3</sup>贯彻始终，落实减税降费措施，推进商事制度和登记注册便利化改革，大力推行电子政务，实现了80%事项“一门一网”通办。农村基本经营制度进一步巩固完善，完成了全县农村土地承包经营确权登记、农村集体土地确权和集体林权登记颁证、集体资产清产核资工作，积极开展“两权”<sup>4</sup>抵押贷款，流转土地500亩，农村“三变”<sup>5</sup>制度改革试点推开，股份合作经营模式成效初显。

——**长治久安开创新局面。**坚持把维护稳定作为首要任务，织密“雪亮工程”安全网，健全完善了县乡村三位一体的打、防、控体系，有效确保社会局势的持续稳定。平安创建工作有序推进，深入开展“扫黑除恶打非治乱”专项斗争，违法犯罪活动得到有效遏制，被评为“全国平安县”荣誉称号，被国家综治委授予社会治安综合治理最高奖项“长安杯”。扎实开展“七五”普法工作，开展法制宣传和法律援助，开展“无信访乡镇”、“无信访单位”创建活动，信访工作荣获全国信访“三无”县荣誉称号。强化国防保稳定，为部队建设提供资金支持，深入部队开展慰问工作，解决实际困难，军民共建共享融合发展。

——**治理能力明显增强。**坚持从严治党，以建设人民满意的法治政府、创新政府、廉洁政府、高效政府和服务型政府为目标，不断提高施政能力。依法行政更加透明高效，自觉接受人大及其常委会法制监督和政协民主监督，重视人大代表、政协委员、工商联、无党派人士和社会各界人士的意见，扩大公众参与、有效促进决策科学化、民主化。严格落实党风廉政建设主体责任，加大简政放权和行政监察、

<sup>3</sup> 精简政府机构，把经营管理权下放给企业，同时与动态管理引导相结合。

<sup>4</sup> 农村承包土地的经营权和农民住房财产权。

<sup>5</sup> 资源变股权、资金变股金、农民变股民。



审计监督力度，政府系统廉政建设扎实推进。深入开展“两学一做”学习教育和“不忘初心、牢记使命”主题教育，严格执行中央“八项规定”及其实施细则，严肃查处发生在群众身边的“四风”和微腐败问题，行政效能和执行力全面提升。扎实推进“互联网+政务服务”和“西藏政务”推广工作，对政务服务中心进行升级改造，完成县级网上办理事项 90%目标。

实践表明，“十三五”时期是洛隆社会大局持续稳定向好、群众安全感不断增强的五年，是经济持续健康发展、城乡面貌和人民生活水平提高最大的五年，是生态保护建设最扎实、生态安全屏障日益坚实的五年，是社会长治久安、民族团结不断进步、中华民族共同体意识更加深入人心的五年，是全面改革不断深化、党的执政根基全面夯实的五年。当前，洛隆经济繁荣、社会和谐、生态良好、民族团结、宗教和睦、边疆巩固、党建加强、人民幸福，正处在历史上最好时期，洛隆已站在新的历史起点上，为“十四五”发展奠定了坚实基础。

这些成绩的取得，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 and 总书记西藏工作重要论述的科学指引，根本在于习近平总书记和党中央确定的“十三五”资金项目的强力支撑，是国家制度和国家治理体系显著优势在西藏的具体体现，是区党委政府和市委市政府正确领导的结果，是援洛省市、企业无私援助的结果，是全县广大党员干部群众苦干实干的结果。

## 第二节 “十四五” 发展环境

“十四五”时期，是我国由全面建设小康社会向基本实现社会主义现代化迈进的关键时期，“两个一百年”奋斗目标的历史交汇期，也是全面开启社会主义现代化强国建设新征程的重要机遇期。

从外部环境来看，当今世界正经历百年未有之大变局，新冠肺炎疫情全球大流行使这个大变局加速变化，世界进入动荡变革期，地缘政治格局加速演变，全球经济下行，后期走势扑朔迷离，我国面临着大国崛起过程中“成长的烦恼”，开放合作的国际环境充满变数，而中美贸易战则使得外部环境越发严峻，进一步的限制、阻碍中华民族的发展。“十四五”的五年必将是中国发展变革的五年，也是突破的五年。

从内部环境来看，我国已进入高质量发展阶段，社会主要矛盾已经转化为人民日益增长的美好生活需要和不平衡不充分的发展之间的矛盾，人民对美好生活的要求不断提高，我国发展不平衡不充分问题仍然突出。我国经济进入新常态，经济增速换挡回落，从高速增长转为中高速增长，从要素和投资驱动转向创新驱动，不确定因素加大。国内经济产业空心化初显、区域经济差距加大、国民经济增速放缓、生态环保问题加剧，民族发展面临新时代、新阶段，新矛盾、新问题，新机遇、新挑战，新目标、新任务等一系列新情况。“十四五”必将是国内经济、格局、发展重塑的五年，“要推动形成以国内大循环为主体、国内国际双循环相互促进的新发展格局。”成为必然选择。

从西藏环境看，“十四五”时期呈现出“五期叠加”阶段性特征：

反分裂斗争进入应对重大风险的关键期，不同性质矛盾相互交织，斗争将更加尖锐、复杂、激烈；社会大局进入实现长治久安的推进期，反对分裂、维护国家安全特别是政治安全任务更加艰巨；经济社会进入高质量发展的转型期，发展不平衡不充分的问题更加突出；生态保护进入生态文明建设的深化期，巩固重要的国家生态安全屏障、建设国家生态文明高地的任务更加繁重；边境建设进入富民强边的攻坚期，补齐边境建设短板、加强国防能力建设、深化反蚕食斗争已刻不容缓。

当今世界和平与发展仍然是时代主题，我国经济长期向好的基本面并没有改变，仍处于可以大有作为的重要战略机遇期，洛隆县发展面临着一系列重大利好。一是我国仍然处于新型工业化、信息化、城镇化、农业现代化深入推进阶段，城乡居民消费结构升级，全社会公共产品和公共服务供给还将持续增加，对绿色农畜产品、能源的绝对需求仍然较大，为洛隆县加快发展优势特色产业带来新机遇。二是国家实施新时代西部大开发、“一带一路”、长江经济带发展等战略，大力推进西藏大通道建设，有利于充分发挥洛隆位于藏东门户昌都市的区位优势，依托连接川滇铁路、高速公路的快速推进和规划建设，提升对外经贸合作水平，发展开放型经济，有望成为 349 国道旅游线路和大香格里拉旅游圈的重要节点，迎来发展观光、休闲、度假等复合型旅游城镇的机遇。三是中央将西藏长治久安和高质量发展上升为国家政策，中央第七次西藏工作座谈会明确在财政、税收、投资、金融、人才政策等方面继续给予西藏大力支持，为全县经济社会发展提供了强大助力。四是西藏自治区将立足藏东门户和打造藏东南经济圈作为

统筹区域协调发展的重要战略，把昌都规划为川藏铁路沿线经济发展带、藏东清洁能源开发区，将进一步突出昌都在自治区发展格局中的重要支撑和战略门户地位，将推进昌都利用公、铁、空等运输方式嬗变，成为开放前沿，有利于昌都更加充分地利用区域人文生态优势，引入外部人才、资金、技术等资源，拓展向外市场半径和空间，构建区域性物流、旅游、清洁能源等集聚枢纽和中心。**五是**昌都市“十四五”规划明确对洛隆县给予政策支持倾斜，为全县经济社会建设在资金、人才等方面提供了坚实保障。**六是**新一轮科技革命和产业革命如火如荼，“互联网+”和“中国制造 2025”向纵深推进，国家和自治区加大对小微企业的扶持力度，推动大众创业、万众创新，为洛隆县加快产业转型升级、全面提高发展质量和效益带来重大契机，有利于洛隆县继续发现和培育新的经济增长点。

同时必须清楚地认识到，“十四五”期间洛隆县经济社会发展仍然面临诸多挑战：**一是**对外联系不畅，内部交通不完善。大部分公路等级较低，县域内部和对外交通断头路多，客货运市场建设规模较小，对群众出行、旅游景区开发、经济社会发展产生了制约。**二是**产业升级困难重重，多元产业支撑体系尚未形成。第一产业不优，农牧业抵御自然灾害和市场风险能力依然较弱，农民组织化程度低，依靠传统种养业实现持续增收难度加大；第二产业不强，农产品加工尚处于初级阶段，工业化进程缓慢，对财政持续增收的支撑较弱；第三产业不大，旅游业尚处于蓄势阶段，商贸、物流等产业刚刚起步。**三是**城乡发展差距较大，城镇化水平较低，城镇辐射带动农牧区的能力较弱，

大量农牧民仍然生活在农牧区的县情难以改变，迫切需要改善乡村发展环境和发展条件。基础设施和基本公共服务比较滞后，要素流动存在壁垒，农村集体经济经营权尚未理顺，新型城镇化的体制机制尚待完善，体制机制障碍仍需加快打破。**四是**生态文明建设责任重大。洛隆县处于怒江流域内，承担着流域上游地区水源涵养和水土流失治理的重任，推进经济绿色转型、实现发展与保护双赢的任务艰巨繁重。

综合判断，洛隆县发展仍处于可以大有作为的重要战略机遇期，同时也面临诸多矛盾交织叠加的严峻挑战。我们必须准确把握发展战略机遇期内涵和条件变化的新特征，要增强机遇意识和风险意识，保持战略定力，坚持底线思维，充分利用各种有利条件，主动适应和积极引领新阶段的发展大势，加快解决突出矛盾和问题，有效应对各种风险挑战，努力实现更高质量、更有效率、更加公平、更可持续、更为安全的发展，全面开启社会主义现代化新洛隆建设新征程。

## **第二章 展望“十四五”，描绘强县蓝图**

### **第一节 指导思想**

以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导，深入贯彻党的十九大、十九届二中、三中、四中、五中全会和中央第七次西藏工作座谈会、中央民族工作会议精神，全面贯彻落实习近平总书记“七一”重要讲话、视察西藏主要讲话以及关于西藏工作的重要论述和新时代党的治藏方略，全面贯彻落实区党委九届九次全会暨区党委经济工作会议、昌都市委二届二次全会暨市委经济工作会议、市委二届三次全

会精神，进一步增强“四个意识”、坚定“四个自信”、做到“两个维护”，统筹推进“五位一体”总体布局、协调推进“四个全面”战略布局，坚持和加强党的全面领导，坚持稳中求进工作总基调，坚持“三新一高”<sup>6</sup>，坚持“四个赋予一个有利于”<sup>7</sup>，以铸牢中华民族共同体意识为主轴，以深化供给侧结构性改革为主线，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，正确处理“十三对”关系，扎实做好“六稳”<sup>8</sup>工作、全面落实“六保”<sup>9</sup>任务，全力抓好“四件大事”<sup>10</sup>，突出“四个确保”<sup>11</sup>，努力建设团结富裕文明和谐美丽的社会主义现代化新洛隆。

深入落实自治区“两屏四地一通道”发展思路、“一核一圈两带三区”发展新格局，在昌都市“六大发展战略”引领下，立足全市“六地一枢纽”<sup>12</sup>发展定位和“一核两副三片四面”<sup>13</sup>发展新格局，紧紧把握国家实施新时代西部大开发、“一带一路”、长江经济带、对口援藏等战略机遇，以维护祖国统一、加强民族团结为着眼点和着力点，以改善民生、凝聚人心为出发点和落脚点，围绕早日建成团结富裕文明和谐美丽的社会主义现代化新洛隆这一目标，抓住长治久安和高质

<sup>6</sup> “三新”指新阶段、新理念、新格局；“一高”指高质量发展。

<sup>7</sup> 坚持所有发展都要赋予彰显中华民族共同体意识的意义，都要赋予民族团结进步的意义，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的获得感、幸福感、安全感。

<sup>8</sup> 稳就业、稳金融、稳外贸、稳外资、稳投资、稳预期。

<sup>9</sup> 保居民就业、保基本民生、保市场主体、保粮食能源安全、保产业链供应链稳定、保基层运转。

<sup>10</sup> 稳定、发展、生态、强边。

<sup>11</sup> 确保国家安全和长治久安，确保人民生活水平不断提高，确保生态环境良好，确保边疆巩固和边境安全。

<sup>12</sup> “六地”指：西藏生态文明高地、藏东清洁能源接续基地、西藏绿色工业基地、西藏特色文旅产业基地、西藏高品质生活示范地、西藏社会治理现代化示范地；“一枢纽”指：西藏面向内陆开放的区域重要枢纽。

<sup>13</sup> “一核引领”：以昌都主城区与经开区为核心，形成卡若区、察雅县、类乌齐县区域协同、产城一体、产业集聚、联动共的市域核心发展联动圈层，成为市域推进高质量发展的“动力心脏”。“两副驱动”：建设市域东南部芒康副中心、西北部丁青副中心。“三片协同”：建设“东能源、南文旅、西粮仓”。“四面联动”：构筑市域东北部“红色江达”、西北部“彩色类乌齐”、西部“绿色边坝”、西南部“蓝色八宿”，打造“传奇昌都·卓卓康巴”四大主题门户。

量发展两个关键，做好“红、黄、绿”<sup>14</sup>三篇文章，突出“四项注重”<sup>15</sup>，加快推进“四地一家园”<sup>16</sup>建设步伐，努力构建“一核两带三片”发展新格局<sup>17</sup>，大力实施“党建统领、产业支撑、开放搞活、民生提质、生态托底、法制夯基”六大战略，努力开创洛隆现代化建设新局面。

## 第二节 基本原则

——**坚持党的全面领导**。坚持中国共产党领导，坚持中国特色社会主义制度，坚持新时代党的治藏方略，坚持和完善党领导经济社会发展的体制机制，不断提高把握新发展阶段、完整准确全面贯彻新发展理念，服务和融入新发展格局能力和水平，为洛隆长治久安和高质量发展提供根本保证。

——**坚持以人民为中心**。坚持人民主体地位，坚持共同富裕方向，坚持困难麻烦由政府解决、方便实惠送给群众，尽力而为、量力而行，所有发展都要赋予彰显中华民族共同体意识的意义，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，始终做到发展为了人民、发展依靠人民、发展成果由人民共享，不断实现人民对美好生活的向往。

---

<sup>14</sup> “红”指以党建统领的红色文化；“黄”指土地资源；“绿”指绿色发展。

<sup>15</sup> 一是注重改革开放和创新驱动；二是注重要素和设施建设；三是注重民生改善和社会治理；四是注重生态建设和环境保护。

<sup>16</sup> “四地”：特色精品农产品供给基地，茶马古道文化体验旅游目的地，怒江流域重要生态保护地，向内陆和藏中开放的高地，“一家园”：幸福和谐家园。

<sup>17</sup> “一核引领”：打造县城综合功能发展增长极核；“两带驱动”：建设县域 G349 国道经济带、铁路经济带；“三片联动”：统筹推进东部生态农旅与民俗文化片区、西部现代农业与历史文化片区、南部现代物流与雪山湖泊观光片区建设。



——**坚持新发展理念**。聚焦发展不平衡不充分问题，以正确处理好“十三对关系”为工作方法，以推动高质量发展为主题，以强化与祖国内地联通为方向，以增强内生发展动力为重点，以优化发展格局为切入点，以要素和设施建设为支撑，以制度机制为保障，统筹发展和安全，切实转变发展方式，走出一条经济与资源环境相协调的发展道路，推动经济发展质量变革、效率变革、动力变革，努力实现更高质量、更有效率、更加公平、更可持续、更为安全的发展。

——**坚持深化改革开放**。坚持越改越对群众有利，稳字当头，因势而改、因事而改，大力破除制约高质量发展、高品质生活、高效能管理的体制机制障碍，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更好结合。实施更加积极的开放政策，促进县域内外要素有序自由流动、资源高效配置、市场深度融合，形成有利于持续健康发展的制度体系，持续增强发展的动力和活力。

——**坚持依法治县**。坚定不移贯彻习近平法治思想，坚决维护宪法法律权威，坚持法律面前人人平等，推动全社会树立法治意识、增强法治观念。坚持依法治藏、依法执政、依法行政共同推进，坚持法治洛隆、法治政府、法治社会一体建设，建立完善地方性法规规章体系，加强反分裂斗争领域法治建设，依法处理民族宗教事务；深入推进严格执法、公正司法、全民守法，在法治轨道上推进经济社会发展。

——**坚持系统观念**。加强前瞻性思考、全局性谋划、战略性布局、整体性推进，牢固树立大局意识，自觉把洛隆工作放在西藏工作、党

和国家工作大局中来思考谋划，把党中央、自治区的决策部署和洛隆实际有机结合，统筹稳定、发展、生态、强边四件大事，着力固根基、扬优势、补短板、强弱项，注重防范化解重大风险挑战，实现发展质量、结构、规模、速度、效益、安全相统一。

### 第三节 发展思路

发挥洛隆优势，着力做好“红、黄、绿”三篇文章。

**着力做好“红”文章。**深入挖掘洛隆“红色文化、康巴文化”的精神内涵，既要用文化提升软实力，又要把文化软实力转变为产业硬实力。以党建为引领，利用红色文化包含的“老西藏精神”<sup>18</sup>和“两路精神”<sup>19</sup>激发全县干部群众工作热情和干劲，破解“十四五”面临的各种风险、挑战和难题。传承和发扬康巴文化蕴含的“人与自然和谐相融、人与人和谐共处”人文精神，利用崇尚自然理念引导生态环境保护和绿色生产、生活方式形成；利用包容并蓄情怀构建和谐社会，促进民族团结和谐发展。深入挖掘康巴文化的产业属性，譬如由藏文化、汉文化以及回、蒙、羌文化相互融合而形成的康巴文化体现出来的传统绘画、歌舞艺术、建筑特色、宗教习俗、民族风情等文化元素，与其它产业融合嫁接，用康巴文化提升旅游业竞争力，努力形成康巴文化产业硬实力。

**着力做好“黄”文章。**严守耕地红线，加强耕地质量保护与提升，推进农村土地整治和高标准农田建设，加快中低产田改造，加强农田

---

<sup>18</sup> 指“特别能吃苦、特别能战斗、特别能忍耐、特别能团结、特别能奉献”的精神。

<sup>19</sup> 指“一不怕苦、二不怕死，顽强拼搏、甘当路石，军民一家、民族团结”的精神。

水利建设，推进小型农田水利设施达标提质，建设一批高效节水灌溉工程和水肥一体化工程，夯实农业物质装备基础，提高旱涝保收农田比例和农业设施化水平。落实农村土地所有权、承包权、经营权“三权”分置制度，引导规范土地有序流转，发展多种形式适度规模经营。积极探索宅基地所有权、资格权、使用权“三权”分置实现形式，鼓励农民利用自有住宅依法从事乡村休闲旅游、民俗民居等新产业。

**着力做好“绿”文章。**树立绿色发展理念，结合西藏“两江四河”造林项目，加强河谷区、园区、道路、城镇、村庄等重点区域造林绿化。加强森林草原生态保护、水土流失治理和环境综合治理，推进绿色生活方式，保护好天蓝、地绿、水清的绿色环境。构建绿色发展模式，推广节能、环保的生产技术，生产绿色产品，培育绿色品牌，形成绿色产业体系。使“绿色”成为产业发展之依托、发展方式之灵魂、品牌营销之卖点，切实将资源优势转变为经济优势。

## 第四节 发展定位

根据昌都市“六地一枢纽”发展定位和“一核两副三片四面”区域发展新格局的任务要求，结合洛隆县实际，洛隆县“十四五”时期发展总体定位是建设“**四地一家园**”：特色精品农产品供给基地，茶马古道文化体验旅游目的地，怒江流域重要生态保护地，向内陆和藏中开放的高地，幸福和谐家园。

### 一、经济发展定位

按照昌都市构建“3+3”产业体系<sup>20</sup>、“做强二产壮能源、做稳一产优农牧、做活三产兴文旅”产业发展思路，根据洛隆县产业发展现状和资源禀赋，洛隆县产业发展定位是“特色精品农产品供给基地，茶马古道文化体验旅游目的地。”

**特色精品农产品供给基地**——充分利用洛隆县的区位优势，全面融入昌都经济圈，依托丰富的水资源和灌区、8.78万亩耕地、418.58万亩可利用草地的农牧业资源优势，坚持走“绿色、精品、高端”的农产品路线，围绕洛隆县优势特色产业，发展优质特色农产品的生产和加工，构建农畜产品加工产业链，进一步拓宽销售市场、挖掘其附加价值，形成具有西藏区域特色、品牌知名度高美誉度好、市场竞争力强、经济效益佳的特色农业，将洛隆建设成为昌都重要的生态绿色农产品主产区、昌都重要的“粮仓”。

**茶马古道文化体验旅游目的地**——根据昌都市做响具有区域影响力的“茶马古道新经济”名片，携手推动藏滇、藏川、藏青通道旅游经济共同体建设，打造大香格里拉·茶马古道文化旅游核心体验区要求，依托洛隆县茶马古道、卓玛朗错、巴堆八美自然风景区、怒江河谷、湖泊、森林等自然景观和硕督历史文化名镇、洛宗遗址、甲义扎嘎·摩崖石刻、朗拉寺等人文景观资源，深入挖掘G349沿线历史上民族团结文化、与祖国内地联通交流融合文化、革命文化等“红色文化”的精神内涵，深入挖掘民俗文化、农耕文化、游牧文化、茶马文化和自然生态文化资源，把握对接川滇交通条件改善的良好机遇，

---

<sup>20</sup> 加快发展清洁能源、绿色工业、文旅康养3大主优势产业，聚力发展高原生物、商贸物流、高新技术3大挖潜提质产业。

主动融入“大香格里拉”旅游圈，构建包含自驾车散客、团队观光游客、科考探险游客、度假游客、本地休闲游客等在内的多层次旅游市场体系，逐步实现从过境旅游向区域一体化旅游发展的转变，将洛隆从旅游过境地建设成为旅游目的地。

## **二、社会发展定位**

### **幸福和谐家园。**

围绕满足人民群众日益增长的美好生活需要和昌都“六地一枢纽”发展定位，全面提升教育质量，完善城乡医疗卫生和公共文化服务体系，健全社会保障体系，持续改善民生，让人民群众充分共享发展成果；深入推进治理体系和治理能力现代化建设，促进民族团结，维护边疆安宁，营造安定、有序、和谐的社会环境，将洛隆建设成人民安居乐业、社会长治久安的幸福和谐家园。

## **三、生态功能定位**

### **怒江流域重要生态保护地。**

洛隆县是三江流域生态安全屏障的重要组成部分。把生态文明建设放在更加突出的位置，实施好怒江流域生态保护与修复，加强造林绿化、退耕还林、天然林保护，推进生态乡村示范带建设和人居环境整治，持续推进以电代薪、以气代薪工作，加强污染防治和综合治理，大力推行绿色、循环、低碳的生产方式，倡导节约、健康、环保的生活方式，积极创建国家园林城市，在昌都市创建西藏生态文明高地中发挥重要作用。

## **四、开放定位**

**向内陆和藏中开放的高地。**

以国家实施新时代西部大开发、“一带一路”、长江经济带发展等战略为契机，依托面向川滇、临近拉萨的区位优势和连接国道 318、317、214 的交通优势，主动对接国家和自治区重大发展战略，贯彻落实昌都市“东融、西接、南联、北拓”，打造全市面向内陆和拉萨等藏区开放的区域重要枢纽，提升昌都区位重要度的开放发展策略，积极融入拉萨三小时经济圈、川渝经济圈和“大香格里拉”旅游经济圈，加强与内陆地区的合作，不断提高开放的层次和水平，更好地利用两个市场、两种资源，互利共赢，建设开放型经济体系。

## **第五节 发展目标**

综合考虑未来发展趋势、条件和需求，“十四五”发展的总体目标是：**到 2025 年**，社会大局持续全面稳定，反分裂斗争牢牢掌握全局性主动，中华民族共同体意识深入人心，藏传佛教中国化取得新进展，现代化建设和乡村振兴取得阶段性成果。经济发展保持良好势头，全县生产总值、地方财政一般预算收入保持较快增长，人民生活水平持续改善，居民人均可支配收入达到或接近全市平均水平，基本公共服务主要指标接近或达到全区平均水平，生态文明制度体系更加健全，党的执政基础更加坚实，实现经济强县建设走在全市前列、改革创新和扩大开放走在全市前列、生态绿色发展走在全市前列、全民文明素质提升走在全市前列、人民生活质量改善走在全市前列。

**——社会治理更加完善。**党的制度建设更加健全，行政管理体制

改革有序推进，机制不断完善，行政效率进一步提高，投资环境进一步优化，非公有制经济加快发展，各类市场主体活力增强，突发公共事件应急能力显著增强，自然灾害防御水平明显提升，发展安全保障更加有力。基层政权不断夯实，全社会法治意识更加增强，司法公信力明显提高，中华民族共同体意识深入人心，藏传佛教中国化水平不断提高，民族团结、社会稳定、边疆安宁的政治局面进一步巩固，创建成为自治区级民族团结进步模范县。

——**经济实力全面增强**。经济保持快速增长，地区生产总值达到约 24 亿元，年均增长 10%左右，人均地区生产总值由 2.56 万元提高到 3.97 万元；旅游收入突破 1000 万元，年均增长 25%左右；地方财政一般预算收入达到 1.62 亿元，年均增长 15%；投资规模扩大，全社会固定资产投资累计额达到 120 亿元，增长 1.57 倍；消费对经济增长的拉动作用进一步提高，社会消费品零售总额达到 7.26 亿元，年均增长 15%。

——**城乡发展协调并进**。新型城镇化进程加快，户籍人口城镇化率达到 16%；城乡居民收入差距缩小，城乡居民收入比由 2.74 下降到 2.39；经济结构持续优化，服务业增加值占地区生产总值的比重达到 45%左右。乡村振兴持续推进，地方财政每年对“三农”投入的增长幅度高于财政经常性收入的增长幅度，城乡协调发展格局基本形成。

——**创新驱动稳步推进**。农牧业现代化加快推进，力争创建自治区级现代农业产业园、农业科技园和市级农业创业园各一个；科技进步对经济增长的贡献率提高，全员劳动生产率达到 8.78 万元，向县



外提供粮食良种达到 300 万斤，农业综合机械化水平达到 55%；信息化水平显著提升，4G 或 5G 网络覆盖率达到 100%，光纤通达覆盖率达到 100%，创新驱动发展格局初步形成。

——**开放水平不断提升**。加强对外合作，建立健全内外联动、互利共赢的开放型经济体系，充分利用好援藏政策，积极做好招商引资工作，“十四五”期间争取利用援藏资金 3.5 亿元，利用社会资金 10 亿元，形成多层次的对外开放格局和区域一体化发展格局，开放水平进一步提高。

——**生态建设成果丰硕**。生产方式和生活方式更加绿色，资源节约、环境友好成为发展主基调。耕地得到严格保护，化肥农药施放强度保持在低水平，城乡人居环境明显改善，农村生活垃圾得到有效治理，农村生活污水处理和卫生厕所建设取得成效，污染物排放全面达标，森林覆盖率达到 50%，林木绿化率达到 55%，对国家、自治区生态屏障建设大局的贡献更加突出。

——**民生福祉全面提升**。就业更加充分，力争城镇累计新增就业 2500 人，农村转移就业 1.4 万人，城镇登记失业率控制在 2.5% 以内，城镇居民人均可支配收入年均递增 10% 以上，农村居民人均可支配收入年均递增 13% 以上；城乡基础设施条件有效改善，城乡基本公共服务水平稳步提高，农村自来水普及率达到 99.5%，电网覆盖率达到 100%，行政村通畅率和自然村通达率均达到 100%，学前教育毛入园率和高中毛入学率分别达到 90%、92% 以上，力争每千人拥有卫生机构床位数达到 5.5 张；社会保障制度更加完善，城乡居民基本养老、

医疗保险、社会救助实现法定人群全覆盖。

——**文明程度显著提高。**意识形态阵地更加巩固，中华民族共同体意识、“中国梦”和社会主义核心价值观深入人心，爱国主义、集体主义、社会主义思想广泛弘扬，优秀传统文化得以传承和发展，向善向上、诚信互助的社会风尚更加浓厚，人民思想道德素质、科学文化素质、健康素质明显提高，宗教消极影响明显淡化。公共文化服务体系和文化产业体系更加健全，文化产品和服务供给更加丰富，文化事业更加兴旺。

表 2-1 “十四五”时期经济社会发展主要指标

指标类别	指标名称	单位	2020年 预计数	2025年 目标值	年均 增速	属性
经济发展	地区生产总值	亿元	14.98	24.13	10%	预期性
	人均地区生产总值	万元	2.56	3.97	9.1%	预期性
	旅游收入	万元	353.90	1080	25%	预期性
	地方财政一般预算收入	万元	8063	16218	15%	预期性
	固定资产投资累计额	亿元	(76.64)	(120)	—	预期性
	社会消费品零售总额	亿元	3.61	7.26	15%	预期性
协调发展	户籍人口城镇化率	%	10.0	16	[6.0]	预期性
	城乡居民收入比	--	2.74	2.39	[-0.35]	预期性
	服务业增加值占 GDP 比重	%	42.1	45	[2.9]	预期性
创新发展	自治区级现代农业产业园	个	—	1	—	预期性
	自治区级农业科技园	个	—	1	—	预期性
	市级农业创业园	个	—	1	—	预期性
	全员劳动生产率	万元	6.00	8.78	7.9%	预期性
	向县外提供粮食良种	万斤	100	300	24.6%	预期性
	农业综合机械化水平	%	48.9	55	[6.1]	预期性
	4G 或 5G 网络覆盖率	%	90	100	[10]	预期性
开放发展	利用援藏资金累计额	亿元	(2.31)	(3.5)	—	预期性
	利用县外社会资金累计额	亿元	(4.17)	(10)	—	预期性
绿色发展	耕地保有量	公顷	5853	6853	3.2%	约束性
	化肥施用强度（折纯）	公斤/公顷	225	<200	—	约束性
	农村生活垃圾无害化处理率	%	16.9	70	[53.1]	预期性

指标类别	指标名称	单位	2020年 预计数	2025年 目标值	年均 增速	属性
	农村生活污水处理率	%	—	50	—	预期性
	农村卫生厕所普及率	%	12.9	60	[47.1]	预期性
	森林覆盖率	%	48.2	50	[1.83]	约束性
	林木绿化率	%	52.6	55	[2.42]	约束性
共享 发展	总人口	万人	5.84	6.08	0.8%	预期性
	城镇居民人均可支配收入	元	34593	55712	10%	预期性
	农村居民人均可支配收入	元	12645	23298	13%	预期性
	城镇登记失业率	%	<2.5	<2.5	—	约束性
	城镇累计新增就业人数	人	(2000)	(2500)	—	预期性
	农村劳动力转移人数	万人	(1.27)	(1.40)	—	预期性
	自然村自来水普及率	%	91	99.5	[8.5]	约束性
	自然村电网覆盖率	%	95.8	100	[4.2]	预期性
	行政村居通畅率	%	80	100	[20]	预期性
	自然村通达率	%	69.3	100	[30.7]	预期性
	学前教育毛入园率	%	70.7	>90	[>19.3]	预期性
	高中毛入学率	%	61.6	>92	[>30.4]	预期性
	每千人拥有卫生机构床位数	张	4.50	5.5	4.1%	预期性

说明：

- 1、地区生产总值、全员劳动生产率的绝对数和增长速度按 2020 年可比价计算；
- 2、( ) 内为 5 年累计数；
- 3、全员劳动生产率=地区国民生产总值/地区从业人员总数。

**展望 2035 年**，基本建成团结富裕文明和谐美丽的社会主义现代化新洛隆。现代经济体系基本建立，乡村振兴取得决定性进展，产业体系更加健全，产业结构更加完善，人民生活富足殷实，共同富裕迈出坚实步伐；基础设施全面改善，基本公共服务能力显著提高，社会保障更加充分，城乡融合发展格局基本形成，基本实现新型工业化、信息化、城镇化、农业现代化；生态环境持续良好，生态安全屏障日益巩固，达到国家生态文明建设示范县标准，人居环境更加美丽宜居，美丽洛隆全面建成；法治政府、法治社会基本建成，各方面制度更加

完善，治理体系和治理能力现代化基本实现；中华民族共同体意识全面铸牢，民族团结宗教和睦，社会和谐稳定，社会文明程度达到新的高度，社会大局实现长治久安。

## 第六节 发展格局

坚持实施区域协调发展战略，围绕“五地一家园”发展定位，着力构建“一核两带三片”发展新格局。

**一核引领。**打造县城综合功能发展增长极核，实现人口和要素的规模聚集，优化城市布局，推进产城一体、产业聚集，打造面向内陆开放的区域重要枢纽节点，成为县域推进高质量发展的“发动机”。

**两带驱动。**加快建设 G349 国道经济带，加强沿线边疆明珠小镇和美丽乡村建设，加强文化旅游基础设施建设，大力发展特色种养业、食品加工业、民族手工业和文化产业，打造茶马古道中线文化和产业发展带。繁荣发展铁路经济带，以川藏铁路建设为契机，加快推进南部环形交通廊道和铁路站建设，完善物流设施，主动对接成渝地区双城经济圈，全面融入以国内大循环为主、国际国内双循环相互促进的新发展格局。

**三片联动。**统筹推进三大特色功能片区建设。东部生态农旅与民俗文化片区，包括马利镇、白达乡、玉西乡、康沙镇、达龙乡，大力发展生态农业、生态旅游和民宿文化。西部现代农业与历史文化片区，包括俄西乡、新荣乡、孜托镇、硕督镇、中亦乡，大力发展以青稞为代表的现代农业和历史文化旅游业，重点打造俄西现代农业园和孜托

镇现代农业园、硕督历史文化名镇，建成昌都市“粮仓”、红色旅游和民族团结示范基地。南部现代物流与雪山湖泊观光片区，包括腊久乡，大力发展现代物流业，重点打造环线交通和铁路站物流枢纽，加强生态环境保护建设，适度发展高原畜牧业，加强八美国家公园景区建设，发展雪山湖泊观光旅游。

### 第三章 加快改革步伐，激发发展活力

以改革为统领，紧紧围绕国家、自治区和昌都市全面深化改革的决策部署，深入推进各项改革，破除一切不利于创新发展的体制机制障碍，释放发展活力。

#### 第一节 深化市场体制改革

##### 一、深入推进投融资体制改革

**拓宽社会投资领域。**打破地区、部门、行业、所有制界限，放宽民间资本准入，积极鼓励和引导民间资本以独资、合作、联营、参股、特许经营等方式，参与供气、公交、旅游等市政公用事业投资以及经营性基础设施项目建设。通过实行项目特许经营、投资回报补偿和基础设施定价等制度，实行股权和经营权出让和转让，引导民间资本投入，盘活国有和集体存量资产，实现存量资产的再投入。

**创新金融服务。**探索开展农村土地流转经营权抵押贷款、农民住房财产权抵押贷款，探索开展适合新型农业经营主体的订单融资和应收账款融资，以及农业生产设备、设施抵押贷款等业务。扩大政策性保险覆盖范围，支持开展灾害指数、价格指数保险以及重要农产品“保

险+期货”试点。推进政府性融资担保体系建设，切实发挥农业信贷担保体系作用，引导更多金融资源支持乡村振兴。

## 二、大力发展非公有制经济

全面落实鼓励非公有制经济发展的各项政策措施，消除各种隐性壁垒，实现市场主体准入公平化，激发创业活力。鼓励民间资本以出资入股等方式参与国有企业改制重组，鼓励各类人员以灵活多样的方式，投资创办中小企业和微型企业。扶持中小企业发展，扩大中小企业融资方式，建立鼓励金融机构支持中小微企业发展的激励机制。扶持微型企业发展，加大财政资金支持，落实税收优惠政策，拓宽微小企业融资渠道，创新融资担保模式。扶持农牧民致富带头人带动农户通过“合作社”形式入股，不断壮大集体经济。

## 三、优化企业发展环境

积极推进供给侧改革，以提高全要素生产率为目标，开展以交易成本、各种税费、融资成本、社会保障成本为重点的降低实体经济成本行动，增强企业创新能力，提高供给质量与效率。遵循“非禁即入”取向，积极推进商事制度改革，限制政府对企业经营决策的干预，精减行政审批事项。清理和规范涉行政事业性收费，减轻企业负担，完善公平竞争、促进企业健康发展的政策和制度。

## 四、推动公共服务市场化改革

按照广覆盖、保基本、多层次、可持续的方针，坚持让群众满意、让群众得实惠的原则，制定基本公共服务标准，建立公共服务分类供给机制，通过发挥行政机制、市场机制和社会机制各自优势，形成政

府、市场、社会三方共同参与的公共服务供给模式，满足公民多样性公共服务需求。逐步推进劳动就业、养老助残、公共卫生、社会保障等领域政府购买服务工作。建立健全群众对基本公共服务的监督、投诉体系，提高基本公共服务规范化、法制化水平。

## 第二节 深化农村制度改革

坚持“三个长期不变”，围绕激活农民主体地位、激发内生动力，配套推进农牧区相关改革，建立健全以“神圣国土守护者、幸福家园建设者”为主题的乡村振兴战略制度框架和政策体系。

### 一、统筹农村土地制度改革

系统总结农村土地征收、集体经营性建设用地入市、宅基地制度改革试点经验，推动三项试点工作深度融合。探索集体用地项目公共利益认定机制，完善征地民主协商程序，建立被征地农民长远生计的多元保障机制。以建立同地同权同价的入市制度为目标，明确入市范围和途径，完善集体经营性建设用地产权制度，建立健全集体经营性建设用地市场交易规则和增值收益分配机制。以建立“依法公平取得、节约集约使用、自愿有偿退出”的宅基地管理制度为目标，积极探索宅基地所有权、资格权、使用权“三权分置”实现形式。

### 二、加强乡村振兴用地保障

**完善农村新增用地保障机制。**对农业生产过程中所需各类生产设施和附属设施用地，以及由于农业规模经营必须兴建的配套设施，在不占用永久基本农田的前提下，纳入设施农用地管理，实行县级备案。

土地利用总体规划可预留少量规划建设用地指标，用于休闲农业和乡村旅游等设施建设，专项支持农村新产业、新业态和产业融合发展。

**盘活农村存量建设用地。**鼓励农村集体经济组织依法以集体经营性建设用地使用权入股、联营形式共同经营农业产业。鼓励通过村庄整治、宅基地整理等节约建设用地，有效利用农村零星分散的存量建设用地。对利用收储农村闲置建设用地发展农村新产业新业态的，给予新增建设用地指标奖励。鼓励农村居民利用自有住宅依法从事乡村休闲旅游、民宿民俗等产业，或以土地使用权入股、联营等方式与其他单位和个人共同兴办相关企业。

### 三、推进农村集体产权制度改革

**强化新型集体经济组织规范管理。**参照现代企业管理制度，健全完善法人治理结构，推动农村集体经济组织有机构、有人员、有经营。加强农村集体资产监督管理，完善资产股份权能，不断提升经营管理水平。推进农村集体经济组织与农村自治组织的职能分离，探索实行村集体经济组织和村民自治组织账务分离，明确两者之间的账务往来关系，切实维护城镇化进程中转居转制农民的合法权益。

**发展壮大农村集体经济。**建立符合市场经济要求的集体经济运行新机制，促进集体资产保值增值。乡（镇）党委要积极引导村级党组织立足村情、因地制宜，通过资产盘活、资源开发、产业带动等方式，盘活农村资金资产资源，推动富民产业和村集体经济发展壮大。积极打通“输血”通道，引导村级党组织与本村在外创业成功人士对接联系，采取入股、募捐资金、项目引进等方式，帮助发展集体经济。配



备村经济员，加大对村级财务人员的培训，规范村级资金。建立健全农村产权流转交易服务体系，实现资源要素市场化配置，为现代生产要素向农业农村聚集提供公开公正的交易平台。完善发展壮大集体经济相关政策，加大对新型集体经济组织的财政、金融和土地政策扶持力度，为集体经济发展创造有利条件。

### 第三节 深化行政体制改革

正确处理有效市场和有为政府的关系，动态调整政府权力和责任清单，发挥市场在资源配置中的决定性作用、更好发挥政府作用，完善政府经济调节、市场监管、社会管理、公共服务、生态环境保护等职能，健全强有力的行政执行系统。

**进一步转变政府职能。**以建设人民满意政府为目标，积极推进政府管理创新和职能转变，大力推行权力清单、负面清单、责任清单制度并实行动态管理，拿出权力清单，做到法无授权不可为；给出负面清单，做到法无禁止皆可为；理出责任清单，做到法定责任必须为，着力提高行政效能。健全依法决策机制，把公众参与、专家论证、风险评估、合法性审查等作为重大行政决策的法定程序，建立重大决策终身责任追究制度及责任倒查机制。推广政府购买服务，建立健全政府购买公共服务的标准，完善招投标和监督评估等制度，逐步建立政府购买服务目录，完善管理办法。

**大力推动减政放权。**进一步加大减政放权力度，对市场能有效调节的经济活动，一律取消审批，对保留的行政审批事项要简化审批程

序，规范行政审批行为，提高审批速度，推行并联审批，完善“一窗口受理、一站式审批、一条龙服务”的服务模式。建立电子化行政审批全程监控体系，完善政务服务信息管理系统，实现行政审批和政务服务信息化。健全县、乡镇、社区（村）便民服务体系，建立三级政务服务网络通道，拓宽和完善服务功能，推动服务便捷化。

**完善公共财政体系。**实施公开透明的财政预算制度，全面公开政府预决算、部门预决算、“三公”经费预决算，健全公共财政预算、政府性基金预算、国有资本经营预算、社会保险基金预算等全口径预算体系。加大财政公共支出和转移支付力度，增强基层社会建设和公共服务保障能力。优先加大对教育的投入，确保高于财政经常性收入增长水平；重点保障对就业、医药卫生、养老助残、环境保护等社会事业的投入；加大扶贫解困、文化体育、基础设施建设等民生类投入，逐年提高民生支出占财政支出的比重。充分发挥财政资金杠杆作用，引导社会资金投向优势税源产业，形成稳定的财政收入来源。加强财政科学化精细化管理，加大对财政支出的绩效评价和资金监管，不断提高财政资金的使用效益。

### 专栏 1 深化改革行动

**1、金融服务覆盖面提升工程。**大力发展普惠金融，提高金融服务覆盖率，优化农村金融机构网点布局，实现乡乡有机构，村村有服务，乡镇一级实现银行物理网点和保险服务全覆盖。

**2、农村贷款产品创新工程。**探索开展土地流转经营权抵押贷款、农民住房财产权抵押贷款，探索开展适合新型农业经营主体的订单融资和应收账款融资，以及农业生产设备、设施抵押贷款等业务。

**3、农村保险产品创新工程。**探索开展灾害指数、价格指数保险以及重要农产品“保险+期货”试点。

**4、农业融资担保体系建设工程。**建立洛隆县农业投资担保公司，发挥农业信贷担保体系作用，引导更多金融资源支持乡村振兴。

**5、存量建设用地盘活工程。**对农村存量用地进行深入普查，建立存量用地表，鼓励通过村庄整治、宅基地整理等节约建设用地，有效利用农村零星分散的存量建设用地，对利用收储农村闲置建设用地发展农村新产业新业态的，给予新增建设用地指标奖励。

**6、集体资产股份合作制改革。**扎实开展以成员界定、股权量化、完善治理机制、保障股东收益为主要内容的农村集体经营性资产股份合作制改革，完成村级经营性资产折股量化到集体经济组织成员；支持农村集体经济组织积极开辟资产租赁、农业开发等多种发展路径。

**7、“放管服”改革。**推行权力清单、负面清单、责任清单制度，精简行政审批、核准事项，简化审批程序，提高审批速度，完善“一窗口受理、一站式审批、一条龙服务”的服务模式。

## 第四章 实施创新驱动，孕育发展动力

深入实施创新驱动发展战略，紧紧依托优势产业，最大限度激发全社会创新活力，推动发展从主要依靠要素投入向更多依靠创新驱动转变，构建以企业为主体、市场为导向、产学研相结合的创新体系，使创新切实成为经济社会发展的根本动力，加快形成以创新为主要引领和支撑的经济发展模式。

### 第一节 构建科技协同创新体系

**强化企业科技创新主体地位。**积极构建以企业为主体、市场为导向、产学研相结合的技术创新体系，围绕农畜产品、藏刀、民族工艺品、民族服饰生产加工等优势产业领域，开展龙头企业创新转型试点，培育一批具有创新能力和创新项目的示范企业，打造一批转型升级和先进技术转移应用的典型企业，支持科技型中小企业健康发展，激发中小企业创新活力，促进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。

**打造科技协同创新平台。**搭建科技资源共享、金融服务、成果转化3大科技创新服务平台，通过利用对口援藏、与科研院所合作等方式，吸引科研单位来洛隆设立工作站，与企业建立战略联盟，与各类示范区、产业园、特优基地、专业村镇等对接合作。支持高校师生利用寒暑假，组织多批次实践队伍，持续开展驻点实践，同时在非实践期间提供远程科技服务，切实推动实践成果落地。以县工业园区、俄西现代农业园和孜托镇现代农业园为重点，建设科技示范支持基地，支持设立大学生创业孵化基地、小微企业创业基地。

## 第二节 构建技术研发转化体系

**组织实施重点科技项目。**围绕产业链部署创新链，根据产业发展方向和长远发展需求，实施一批重大技术攻关项目，建立科技项目储备库，在青稞、藏猪、果蔬、林果等为代表的绿色农畜产品加工、民族工艺品开发、清洁能源高效利用领域突破和掌握一批关键核心技术，促进优势产业转型升级。加大农业生物技术、农业设施与智能装备、食品制造与营养健康、节水节能高效生态农业等领域的技术研发和转化应用。大力发展智能温室、植物工厂、设施农业综合体，打造高精尖的现代农业发展载体。实施农业生产全程装备化推进行动，重点提高青稞和小麦收获、烘干、深加工设备等装备水平，推进秸秆饲草收集、加工贮存和畜禽绿色养殖机械化。

**健全科技服务体系。**围绕“规范县级、强化乡级、夯实村级”的

目标，继续加强基层农技服务机构建设，改善推广条件，提高人员素质。建立首席专家、农业技术推广人员、农业科技特派员和新型经营主体的联动机制，探索建立“技术团队+基层农技推广体系+新型职业农民培育”的新型农业科技服务模式。鼓励农业科技人员到生产第一线推广新技术，开展科技有偿服务，建设科技推广示范基地。加大对现代农业园区、各类产业基地的支持力度，将其打造成为科技农业示范推广基地，争创高新技术产业示范区。

**建立科技成果转化体系。**加强金融对科技成果转化的支持服务，在洛隆县投资基金中设立科技成果转化资金池，力争科技创新成果在洛隆本地转化及产业化。建设采集供需信息的数据库，构建畅通成果转化供需渠道的信息平台，建立企业和高等院校、科研机构常态化的对接机制。探索建立专家、企业家、中介服务机构和科技金融机构共同参与的科技成果评价体系，强化对技术转移机构的评价考核。

### 第三节 强化创新发展人才保障

**加快重点人才队伍建设。**深入落实人才优先发展战略，大力开展农牧业科技、市场营销、电子商务等培训工作，着力培育与产业链、创新链相匹配的人才链。健全市场配置与宏观调控相结合的人才流动机制，采取聘用、任用、挂职、兼职、技术合作等多种方式，引导人才向基层流动。通过政策扶持、项目匹配、资金资助等方式，选拔培养一批科技带头人和创新创业团队。制定专业技术人才培养计划，与援建单位进行合作，采用专项培养、定向培养等方式，培养一批本土

专业人才。

**优化人才发展环境。**遵循市场经济规律和人才成长规律，健全政府宏观管理、市场有效配置、单位自主用人、个人自主择业的人才发展机制，改革人才选拔使用方式，促进人岗相适、用当其时、人尽其才，形成有利于各类人才脱颖而出、充分施展才能的发展环境。发挥用人单位评价的主体作用，发展专业化、社会化的人才评价组织，建立以品德、能力、业绩、素质为导向的社会化人才评价发现机制。加大人力资源建设投入，完善分配、激励、保障制度，通过政府奖励和实行股权、期权、年薪制等多种方式，增强对关键岗位、核心骨干人才的吸引和激励，营造尊重人才、支持创业、崇尚创新的社会氛围。

## 专栏 2 创新驱动行动

**1、农业科技创新能力提升工程。**推进科技协同创新平台建设，加强与对口援藏单位、科研院所合作，建设一批乡村振兴工作站；推进科技服务体系建设，完善县畜牧站科研业务用房和仪器设备，建设洛隆县农牧民培训基地。

**2、关键技术研发和转化工程。**支持农业关键技术的研发，加快推进种植业机械化作业，养殖业、蔬菜业、水果业装备化生产；支持在现代农业园区、各类产业基地建设一批装备设施完备、机械化程度高的高新技术产业示范片区；支持有条件的农业龙头企业联合高校院所建立重点实验室、工程技术研究中心，争创市级以上科技创新平台。

**3、“洛隆英才”工程。**开展为洛隆各行业、各领域做出重大贡献的英才评选，对人才进行奖励和表彰，打造具有示范引领作用的领军人才，带动各类人才创新创业。

**4、干部和专业人才培养计划。**和援藏单位合作，对机关干部职工、财务人员、工程技术人员、教师、医务人员、兽防员、技术工人、党支部书记、村委会主任进行培训。

**5、洛隆县乡村人才培养专项基金。**设立“洛隆县乡村人才培养专项基金”，用于：

- (1) 人才培训基金。每年安排一批农业科技人员、选拔一批有知识的农民进修学习；
- (2) 人才引进基金。引进农业科技人才到洛隆县工作、服务，提供良好的工作条件、给予优厚的生活待遇；
- (3) 人才奖励基金。建立考评标准，对农牧业科技创新和技术推广做出贡献的人才给予奖励；
- (4) 人才补助基金。对在基层一线工作服务达到一定年限的技术人员、大学生志愿者给予生活补助。

## 第五章 提升开放水平，拓展发展空间

深入实施昌都开放兴市战略，更加主动的向内陆开放，主动对接“一带一路”、长江经济带等国家发展战略，深度融入昌都经济圈、川渝经济圈、大香格里拉经济圈，积极参与区域合作，构筑内外联动、互利共赢、安全高效的开放格局，拓展经济社会发展空间。

### 第一节 构建开放合作新高地

**积极融入区域经济发展战略。**立足临近拉萨和川滇的有利区位，主动对接拉萨三小时经济圈、川渝经济圈和大香格里拉经济圈，积极融入到区域经济发展的整体格局中。实施开放带动战略，发展开放型经济，推进产业对接，承接优质教育、医疗、科技等公共服务资源的辐射带动，拓展绿色农畜产品生产加工、旅游资源开发、商贸服务等产业合作空间，建立上下游衔接的产业协作体系，促进优势产业走出去，资金、科技、人才、信息等生产要素流进来。

**搭建开放合作平台。**提前谋划布局建设铁路经济带，发展通道流域经济。加快铁路站和现代物流设施建设，加强国道、省道、怒江沿江公路建设和升级改造，畅通与波密、丁青、类乌齐、边坝的联系通道，在区内区外之间形成一个区域合作的战略支撑点。与怒江沿线地区联合开发旅游线路，努力把洛隆打造成大香格里拉旅游圈的旅游目的地。加强招商、经贸等部门和机构的职能，努力建设一支高素质的对外招商队伍，提升经济外向度和文化包容度，搭建高水平、高标准的区域开放合作平台。

## 第二节 构建援藏合作新模式

深入贯彻中央第七次西藏工作座谈会精神，做好全县“十四五”援藏规划，明确“十四五”期间援藏项目、援藏资金、分年度实施方案等。不断完善与对口支援省市和企业援助机制，形成全方位、多层次、宽领域的对口援藏工作新格局，重点做好经济援藏、教育援藏、医疗援藏、人才援藏、就业援藏等受援工作。争取援藏单位对洛隆的智力支持，加强对洛隆经济社会发展的谋划，增强自身造血功能，提升自我发展能力。加大专业技术人才援藏力度，实施人才订单式培训、“组团式”援藏，通过“传、帮、带”等方式不断提升全县专业技术队伍整体水平，解决专业人才紧缺问题。争取与援藏单位共建产业合作示范园区，借助对口援藏省市广阔市场，帮助洛隆企业拓宽市场合作渠道，开拓内地市场。

## 第三节 开创招商引资新局面

**加强招商引资力度。**编制招商引资工作计划方案，围绕“十四五”规划所确定的主要目标任务，明确招商引资重点领域和重点项目，制定“十四五”期间招商引资工作目标和任务、实施方案等。充实招商引资工作力量专班，建强招商引资工作队伍，制定招商引资奖励细则，明确招商引资职责，形成各部门各乡镇齐抓共管招商引资新局面，动员全社会力量共同开展招商引资工作。

**大力实施招大引强战略。**依托交通区位、资源禀赋、产业基础等比较优势，大力引进有实力、有信誉的大企业、大集团，推动“招大



引强”，力争扩大招商引资规模。更新招商理念、创新招商方式，注重招商引资质量，有针对性开展专题招商、沿链招商，着力招引有利于促进产业集聚、形成“产业链”的龙头项目，引进信息技术、生物、新能源等新兴产业，抓住国家推进服务业领域有序开放机遇，积极吸引资本进入金融、旅游、电子商务、物流、教育、卫生等领域。协调援助省市和企业，引导实力雄厚和技术先进的企业及社会资本进入洛隆发展，采取独资、合资合作、参股改制等市场运作方式，参与优势资源、产业的合作与开发。

**营造良好招商引资环境。**坚持以简政放权、放管结合、优化服务为方向，全面提升投融资环境，打造招商引资新高地。优化政策环境，加强与税务、国土、财政、银行等部门的沟通衔接，制定更大力度的招商引资优惠政策，在税收、房租、土地、贷款等方面给予更大优惠。建立部门联动机制，统筹项目审批实施，提高审批效率，促进重大项目落地。加强基础设施配套建设，多渠道筹措资金，完善昌都经开区洛隆扶贫（泉洛）特色产业园公路、管网、亮化、绿化等市政建设，科学进行园区规划设计，先行建设符合企业入驻要求的标准化厂房、写字楼等，做好筑巢引凤工作。进一步提升服务质量，切实保护投资者合法权益，营造亲商、安商、富商的发展环境，实现招商引资由优惠政策为主向全面营造良好发展环境转变。

### 专栏3 开放发展行动

**1、援藏工作计划。**编制援藏工作计划方案，重点做好经济援藏、教育援藏、医疗援藏、人才援藏、就业援藏等受援工作计划，明确“十四五”期间援藏项目、援藏资金、分年度实施方案等。

**2、招商引资计划。**编制招商引资工作计划方案，围绕“十四五”规划所确定的主要目

标任务，明确招商引资重点领域和重点项目，制定“十四五”期间招商引资工作目标和任务、实施方案等。

## 第六章 坚持双轮驱动，促进经济增长

围绕释放新需求、创造新供给，立足扩大内需战略基点，推动投资、消费协同发力，促进增长动力转换，不断增强经济增长的均衡性、协调性和持续性。

### 第一节 保持投资规模稳定增长

**发挥投资对保增长的关键作用。**准确把握国家、自治区、市投资政策导向，发挥投资在优化资源配置方面的牵引作用，挖掘新时期新的投资领域和投资需求，创新公共基础设施投融资体制，推广政府和社会资本合作模式，充分调动企业投资积极性，带动更多社会资本参与投资，推进投资主体多元化，着力增加有效投资。“十四五”累计固定资产投资总额力争达到 120 亿元以上。

**优化投资结构。**围绕补短板、强基础、调结构、增后劲，突出薄弱环节，积极争取国家、自治区和援藏省市及企业投资，重点加大对民生工程、社会事业、重大基础设施、现代农牧业、清洁能源、生态旅游、现代服务业、生态保护等领域的投入，推进重大工程和重大项目建设，确保投资规模稳定增长，提高投资的质量和效益。

### 第二节 努力扩大消费需求

**积极开拓消费市场新空间。**适应消费变化趋势，积极推进供给侧

改革，加强消费设施建设，创新供给方式，培育新的消费热点，努力扩大消费需求。围绕洛隆优势产业和产品，巩固和发展消费规模大、带动性强、对地方经济贡献大的消费热点，扩大旅游、教育、文化、体育等服务消费，培育信息、娱乐、健康等新的消费增长点，催生带动跨县跨区、线上线下、体验分享等信息消费，全面开拓农村市场，提高农牧民消费水平。拓展外部市场，进一步提高洛隆旅游资源和优质农畜产品的美誉度和市场竞争力，提升县外消费对洛隆经济增长的拉动力。到 2025 年，社会消费品零售总额达到 7.26 亿元，年均增速保持在 15%左右。

**大力优化消费环境。**加强市场和旅游基础设施建设，提高市场信息化水平，规范市场秩序，完善城乡市场运行监测，保障市场平稳运行。加大市场经济秩序整顿力度，加强商品质量监管，确保消费安全。健全消费者权益保护制度，建立良好的消费环境。

## **第七章 围绕特色资源，做强现代农业**

大力实施农业强县战略，加快农业供给侧结构性改革，转变农业发展方式，构建现代农业产业体系、生产体系、经营体系，深入推进产业融合发展，促进农业现代化。

### **第一节 优化农业产业发展布局**

按照昌都市打造“西粮仓”、建成西部重要的生态绿色农产品主产区发展定位，依托洛隆县农牧业资源禀赋和比较优势，抓住昌都市新建俄西现代农业产业园，联动孜托片区，整体推进高标准农田建设、

智慧农业、设施农业、特色种植、生态旅游，打造“藏东粮仓”示范基地和特色种植基地契机，确立“**一核两园三区一带**”产业发展格局。

**构建现代农业发展核心。**以县工业园区为载体，构建集农牧产品加工和仓储物流、科技研发、展示交易、信息服务等功能于一体的现代农业引领示范发展的核心区。

**打造两个现代农业示范园。**着力打造俄西现代农业园和孜托镇现代农业园，围绕园区核心区、示范区和辐射区建设，加大园区集聚化和集约化能力，加大土地治理力度，加强农田基础设施建设，完善农产品初级加工和仓储物流设施，增强园区辐射带动能力，实现全县农业土地园区化集约化开发利用。

**建设三大特色产业发展区。**强化保障供给、生态保育、生活休闲“三大功能”作用，建成以腊久、康沙、中亦为重点的高原畜牧养殖发展区；以孜托、俄西、白达、达龙为中心的青稞和蔬菜种植区；以白达、达龙、腊久江云、俄西贡中为中心的特色林果发展区。既达到集中连片生产，又区域互补生产，形成规模效应。依托青稞、林果、蔬菜、肉奶等优势特色产业，大力实施生产基地建设，鼓励引导农牧民积极参与生产，形成“基地+农户”的生产模式。

**形成特色农牧业旅游集聚带。**坚持全域旅游发展理念，按照市场主导原则，将红色文化、历史文化、传统文化与自然景观和人文景观结合起来，将农业与旅游业结合起来，以卓玛朗错、巴冻错、硕督历史文化名镇、俄西现代农业园、孜托夏果村现代农业园为重点，以特色小镇（边疆明珠小镇）、田园综合体和中心村为依托，引导建设各

具特色的乡村景观，布局发展旅游度假、康体养生、休闲观光等文旅产业，配套发展餐饮服务、特色民宿等生活性服务业，通过开发观光农业、休闲农业、农事体验、科普教育，形成特色农牧业产业集聚带，促进农旅融合发展。

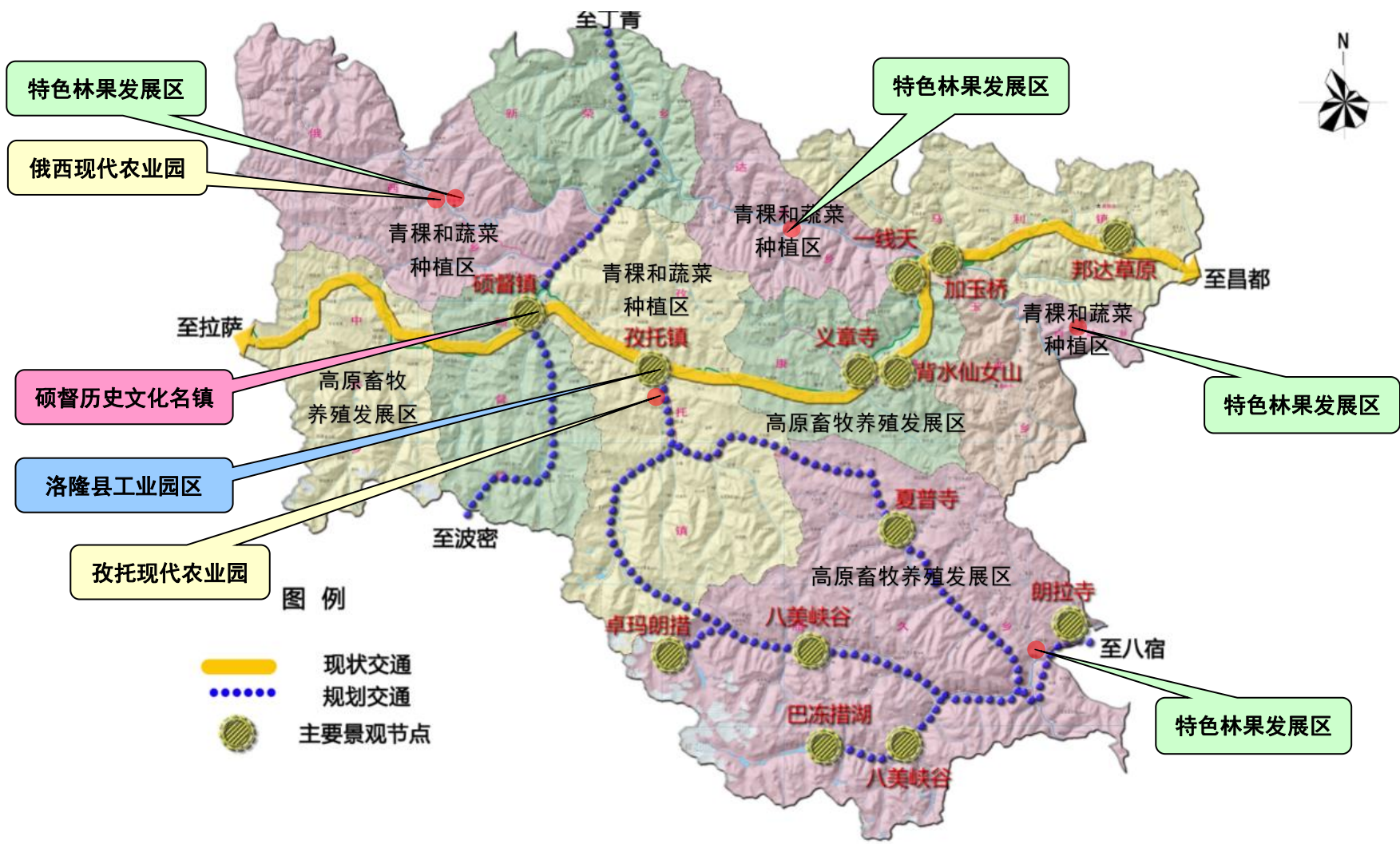


图 7-1 洛隆县农业产业布局示意图

## 第二节 构建现代农业产业体系

### 一、优化农业产业结构

按照“稳粮、兴牧、增菜、优果”思路，大力发展生态农业、设施农业。到 2025 年，建成以青稞为主的优质粮业、以藏猪和肉牛为主的生态高效畜牧业、以蔬菜（含食用菌）为主的设施农业 3 大主导优势产业以及林果等特色产业，形成“3+X”产业集群，成为昌都市“五大养殖、七大种植”<sup>21</sup>农牧业产业的重要支撑。

### 二、巩固粮食主产县地位

深入实施藏粮于地、藏粮于技战略，按照“稳定面积、优化结构、集成技术、提质增效”发展思路，以青稞良种繁育基地为重点，做优做强青稞主导产业。以良种推广、测土施肥、机械深松等旱作农业技术为支撑，加强技术集成与示范，实行良种良法配套、农机农艺融合，大力实施“单产提升计划”，走绿色高效之路。结合洛隆县粮食生产功能区划定，建设 2 万亩优质青稞良种繁育基地、0.5 万亩马铃薯生产基地和 1000 亩油菜生产基地，提高土地产出率和种粮效益。到 2025 年，粮食产量达到 2.7 万吨以上，其中青稞产量达到 2.2 万吨以上。

### 三、大力发展现代畜牧业

坚持“适度规模、生态循环”的发展理念，立足产业基础和资源优势，优化畜牧业结构，打造种养循环、绿色生态的现代畜牧业体系。以孜托镇、腊久乡、康沙镇、中亦乡为重点，大力发展标准化规模养

---

<sup>21</sup> 指“牦牛、阿旺绵羊、藏猪、藏鸡、奶牛”五大养殖业和“粮食、经济作物、饲草料、蔬菜、葡萄、生态林、经济林”七大种植业。

殖和无抗养殖，提高畜牧种业水平，积极推进畜牧产品加工业。在孜托镇、腊久乡新建生猪养殖基地 2 个，引进生猪 2000 头，每乡镇 1000 头，扩建卡若香猪养殖基地；在腊久乡建设牦牛保种选育基地 1 个，引进九龙牦牛优良品种 200 头，发展牦牛养殖小区，扶持 500 户养殖专业户短期育肥牦牛 5000 头；实施阿旺绵羊基地建设项目，在康沙镇、腊久乡建设绵羊短期育肥基地 2 个，引进阿旺绵羊 2000 只、本地绵羊 800 只；实施城郊奶牛养殖项目；扩建玛嘎民乐红拉山鸡养殖基地，养殖规模达到 2000 只。力争到 2025 年，年出栏藏猪 5 万头、肉牛 5000 头、肉羊 5000 只，奶牛存栏 1000 头，全县肉产量达到 0.6 万吨以上，奶产量达到 0.6 万吨以上。

#### **四、做大做强设施农业**

以“稳面积、增设施”为方向，以“优质、安全”为目标，大力发展设施蔬菜。大力推广水肥一体化、绿色防控、施用复合肥等绿色生产技术，推广优良品种、新栽培模式。以孜托镇、俄西乡、白达乡、达龙乡为中心，积极引导设施农业规模化发展，建设鲜食蔬菜、瓜果、食用菌、工厂化育苗、观光农业等设施农业生产基地，建成集产品生产销售、休闲观光、高新技术展示、新农村建设为一体的全县一流特色园区。到 2025 年，设施生产基地达到 3300 亩规模，设施农业面积占耕地比重由 1.77%提高到 3.21%，全县蔬菜产量达到 2 万吨以上。

#### **五、适度发展经济林业**

聚焦苹果、杏和大樱桃，以果品营销、良种苗木、标准果园、科技研发和生产经营“五大体系”建设为重点，进一步优化种植结构和



品种布局，积极推进适度规模的标准化生产经营。强化果品后整理能力，促进果品就地就近加工，努力提高果业综合效益，使果业经济成为农业发展和农民致富的有力支撑。做优核桃产业，支持发展核桃精深加工，延长产业链，提高附加值。到 2025 年，力争建成 1 万亩特色水果基地，年产水果 1000 吨。

### 第三节 改善农业生产发展条件

#### 一、加强基础设施建设

加强农业基础设施建设。创新河谷流域土地开发模式，坚持“美山、富山腰、稳山脚”的“河谷建设三段论”发展思路，坚持“再延一点、再多一亩、再富一户”的“坡面经济三个一”土地开发模式。分区分片规模化开展土地开发整治和高标准农田建设，推进中低产田改造，继续实施节水灌溉渠网建设，建设一批高效节水灌溉工程和水肥一体化工程，发展节水农业。坚持分工协作、集中投入、连片推进，建设旱涝保收高标准农田 2.5 万亩，至 2025 年，旱涝保收面积占耕地比重由 15.11%提高到 37.2%。

加强牧业基础设施建设。结合天然草场改良和退耕还草工程，进一步加大人工饲草基地建设，着力建设草场围栏、草地平整、灌排配套等基础设施，建成灌溉人工草地 1.5 万亩、旱作人工草地 1 万亩、饲草料基地 5000 亩。稳步增加舍饲规模，推进标准化养殖基地建设，在孜托镇、腊久乡新建生猪养殖基地 2 个，在腊久乡建设牦牛保种选育基地 1 个，建设阿旺绵羊扩繁场 1 个，在康沙镇、腊久乡建设绵羊

短期育肥基地 2 个，实施城郊奶牛养殖项目，扶持建设一批养殖小区。以标准化、规模化养殖基地建设为重点，配套建设水、电、路、网络、防疫、冷链等牧业基础设施，提高物质装备水平。

## 二、提高农牧业装备水平

实施农业机械化推进工程。建设 1 个县级农机监理站和 11 个乡镇农机监理站，完善县乡两级农机监理体系，开展农机检测、修理和农机化培训等农业机械化示范工作。扶持农机专业合作社农机维修、存放、保养基础设施建设，扩建 11 个乡镇小型车辆农机综合维修点，购置拖拉机 200 台。落实农机购置补贴政策 and 农机报废更新补贴政策，促进农机装备结构优化、升级换代。开展主要粮经作物全程机械化和畜牧业养殖关键环节机械化示范区（项目）建设，到 2025 年，农业耕种收综合机械化水平由 48.9% 提高到 55%。

## 三、推进现代种业发展

着力构建以产业为主导、企业为主体、基地为依托、产学研相结合、“育繁推一体化”的现代种业体系，建设种业强县。加强优势种子繁育基地建设，完善新品种区域试验评价及展示推广体系，培育具有自主知识产权的优良品种。强化种子市场监管，健全质量检测体系，完善品种审定、保护、退出制度，规范种子生产经营管理。到 2025 年，全县主要农作物、畜禽良种覆盖率达到 95% 以上。

进一步开展青稞种植“一乡一品”“一村一品”工作，到 2025 年基本实现孜托镇、康沙镇、马利镇、玉西乡、白达乡、腊久乡推广种植“喜拉 22 号”全覆盖；硕督镇、中亦乡、俄西乡、新荣乡、达龙

乡、推广种植“藏青 2000”全覆盖；涉及种植冬小麦的乡镇推广种植“山冬 7 号”全覆盖。良种繁育田建设面积达到 2.5 万亩，其中：冬小麦良种繁育田建设面积达到 0.5 万亩，繁育品种为“山冬 7 号”，建设地点为：白达乡白托村、俄西乡贡中村、腊久乡江云村、马利镇马利村、硕督镇硕督村等；青稞“藏青 2000”良种繁育田建设面积达到 0.8 万亩，建设地点为：硕督镇、中亦乡、俄西乡、新荣乡、达龙乡；青稞“喜拉 22 号”良种繁育田建设面积达到 0.8 万亩，建设地点为：孜托镇、康沙镇、马利镇、玉西乡、腊久乡、白达乡。到 2025 年实现向全市及周边藏区供种 300 万斤以上。

#### **四、大力发展智慧农业**

实施“互联网+”现代农业行动，推进物联网、云计算、大数据、移动互联等技术在农业领域的应用，建立农业数据智能化采集、处理、应用、服务、共享体系。加强物联网和互联网技术对设施农业生产、畜禽养殖、农业机械化的服务支撑，重点推进感知、可视化表达和控制系统建设，实现生产全过程可监可控、风险预警和决策辅助，打造智慧农业技术应用示范样板。

### **第四节 增强服务支撑保障能力**

#### **一、完善龙头企业与农牧民利益联结机制**

以保护农牧民利益为核心，围绕股份合作型、订单合同型、价格保护型、服务协作型和流转托管型等模式，构建“稳定合作、风险共担、利益均沾”的利益共同体。以农牧业产业化重点龙头企业和农牧

民合作社为主体，积极创建国家、自治区级农牧业产业化示范园区。

## 二、全面推进农业标准化生产

建立健全健康农业标准体系、政策体系、工作体系和考核体系，推行农业中间品投入和农业生产全过程标准化生产，保障无公害绿色有机农产品有效供给。加快农牧业废弃物资源化利用无害化处理示范项目、绿色生态循环农业示范区和有机农产品示范基地建设，以标准化引领农业高质量发展。实施耕地沃土工程，施加有机肥 2000 吨，提升地力 1 万亩；实施农牧业废弃物资源化利用无害化处理示范项目，对养殖场进行畜禽粪污资源化利用，完善畜禽粪污和秸秆综合利用、病死畜禽无害化处理；发展种养结合循环农业，建设有机肥厂 1 座；在孜托镇古曲村建设 1 个绿色生态循环农业示范区，在俄西乡和孜托镇建设 2 个绿色有机农产品生产示范基地。到 2025 年，全县认证并有效使用标志的“三品”农产品数量达到 10 个以上。

## 三、加强农牧业服务体系建设

扩建洛隆县农牧科技推广服务中心，构建科技推广与技术培训体系，完善农牧业生产关键技术应用与服务支持政策，提高农牧业科技支撑能力。实施动物疫病防控体系建设项目，完善强制免疫疫苗、病畜扑杀、检疫监管、病死动物无害化处理等补贴制度，实施调入动物强制免疫。完善县级农产品质量安全追溯平台，建设 11 个乡镇农产品质量安全追溯管理站、2 个现代农业园区和示范区信息点，实现对规模以上农业生产主体的农业投入品、生产环节、产出品可追溯，切实提升质量安全事故处置能力。实施洛隆县农牧业信息工程，建设县

级农牧业信息中心和 11 个乡镇农牧业信息服务站，完善农业信息服务体系，强化市场和技术信息的收集、分析、发布和预测，构建全县农牧业信息资源共享平台。

#### **四、推动农村产业融合发展**

**推动农村产业深度融合。**大力推进农村一二三产业深度融合发展，以种养业为基础，大力发展农产品加工业、商贸物流业，完善农产品产销衔接体系，大力发展农产品电子商务，不断延伸农业产业链，提升价值链，打造供应链。

**培育发展农村新产业新业态。**围绕拓展农业多功能性，推进农业与旅游、教育、文化、健康等产业深度融合，大力发展休闲度假、旅游观光、健康养生、创意农业、农耕体验、乡村手工艺等，使之成为繁荣农村、富裕农民的新兴支柱产业。

**打造农村产业融合新载体。**突出现代农业产业园、农业科技园、农业创业园“三园”一体化建设，重点支持俄西现代农业园、孜托现代农业园、各类现代农业示范区，创建并认定一批国家级特色农产品特优区。加快培育农商产业联盟、农业产业化联合体等新型产业链主体，打造一批产加销一体的全产业链企业集群。大力推进乡村旅游基地建设，深度挖掘洛隆县康巴文化蕴含的农耕文化、游牧文化、民族融合文化特色，开发建设一批乡村旅游综合体。

#### **五、进一步加强农牧业保险**

扩大政策性保险覆盖范围，逐步加大农牧业保险保费补贴力度，推动实施牧区牛羊气象指数灾害性保险，提高部分险种保险补贴比例，

开展农作物制种、农机、农房保险和重点国有森林保险保费补贴试点。完善农业保险政策体系，积极开发适应新型农业经营主体需求的保险产品，有效提高农民抗自然风险能力。

## 第五节 健全现代农业经营体系

构建家庭经营、集体经营、合作经营、企业经营等共同发展的新型农业经营体系，促进小农户与现代农业发展有机衔接，提高农业的集约化、专业化、组织化、社会化水平。

### 一、巩固和完善农村基本经营制度

落实农村土地承包关系稳定并长久不变政策，落实农村土地“三权”<sup>22</sup>分置制度，在依法保护集体土地所有权和农户承包权前提下，平等保护土地经营权。巩固农村集体土地所有权和农村土地承包经营权登记颁证成果，在农民自愿的基础上引导规范土地有序流转，发展多种形式适度规模经营。

### 二、壮大新型农业经营主体

积极发展家庭农场，提升农民专业合作社规范化水平，鼓励发展农民专业合作社联合社，支持工商资本到农村办企、办社，与当地农户结成互惠共赢的产业共同体。加快建立新型经营主体支持政策体系和信用评价体系，落实财政、税收、土地、信贷、保险等支持政策。至 2025 年，培育新型农业经营主体 100 个，其中：自治区级龙头企业 2 家、市级龙头企业 3 家，农民专业合作社 95 家。

### 三、发展新型农村集体经济

---

<sup>22</sup> 所有权、承包权、经营权。

深入推进农村集体“三变”<sup>23</sup>产权制度改革，因地制宜发展多种形式的股份合作。完善农民对集体资产股份的占有、收益、继承、抵押、担保、有偿退出等权能和管理办法。引导支持农村集体经济组织开辟资产租赁、企业股份、农业开发、生产服务、联合发展等多种路径，丰富集体经济发展形态。创新集体资产运营机制，提高集体经济市场化运营水平。政府拨款、投资等形成的资产归集体经济组织所有，采用折股量化形式，让成员长期分享资产经营收益。

#### **四、扶持小农户发展现代农业**

发展多种形式的联合与合作，提升小农户组织化程度，提高其抗风险能力。鼓励新型经营主体与小农户建立契约式、股权型利益联结机制，带动小农户专业化生产，提高小农户自我发展能力。改善小农户生产设施条件，鼓励通过互换承包地、联耕联种等多种方式实现连片耕种。大力发展农超对接、农社对接、农校对接、农民与机关单位对接等，帮助小农户对接市场。

#### **五、完善农业社会化服务体系**

大力发展农业生产性服务业，培育多元化农业社会化服务组织，把经营性和公益性服务结合起来。依托基层农技公益性服务机构，在病虫害防控、农业技术指导与培训等方面搞好服务。鼓励经营性服务组织向农村延伸农资供销、农机作业、农机维修、统防统治、烘干储藏等服务职能，打造综合服务平台。探索政府购买农业公益性服务机制创新有效路径。

---

<sup>23</sup> 资源变资产、资金变股金、农民变股东。

## 专栏4 现代农业提升行动

**1、现代农业产业园区提升工程。**围绕“产业强园、科技兴园、生态立园、机制活园”，通过强化产业集聚、要素集聚和政策集聚，重点打俄西乡和孜托镇现代农业产业园区。

**2、农村产业融合示范区创建工程。**继续推进农村产业融合示范区建设，建成一批特色鲜明、产业聚集、利益联结、配套服务、管理高效、作用显著的农村产业融合示范区，实现多模式融合、多类型示范，并复制推广先进经验。

**3、田园综合体建设工程。**围绕乡村旅游，在国道349沿线及农业产业园区重点打造一批田园综合体，着力改善基础设施和配套服务设施，不断丰富产业类型，结合自驾游新兴消费特点，建设一批设施完备、功能多样化的休闲农业观光区。

**4、主导产业巩固工程。**建设2万亩优质青稞良种繁育基地、0.5万亩马铃薯生产基地和1000亩油菜生产基地，提高土地产出率和种粮效益。到2025年，粮食作物播种面积稳定在7.8万亩以上，粮食产量稳定在2.7万吨以上，其中青稞产量达到2.2万吨以上。

**5、现代畜牧业建设工程。**在孜托镇、腊久乡新建生猪养殖基地2个，引进生猪2000头，每乡镇1000头，扩建卡若香猪养殖基地；扶持500户养殖专业户短期育肥牦牛5000头；实施阿旺绵羊基地建设项目，在康沙镇、腊久乡建设绵羊短期育肥基地2个，引进阿旺绵羊2000只、本地绵羊800只；实施城郊奶牛养殖项目；扩建玛嘎民乐红拉山鸡养殖基地，养殖规模达到2000只。力争到2025年，年出栏藏猪5万头、肉牛5000头、肉羊5000只，奶牛存栏1000头，全县肉产量达到0.6万吨以上，奶产量达到0.6万吨以上。

**6、设施农业建设工程。**建设日光温室设施农业基地，实施一批温室和大棚水肥一体化工程，到2025年，设施生产基地达到3300亩规模，全县蔬菜产量达到2万吨以上。

**7、经济林业建设工程。**建设高标准特色水果生产基地，发展一批核桃生产基地，实施1200亩林果水肥一体化工程，到2025年，特色水果基地达到1万亩规模，年产水果1000吨。

**8、高标准农田建设工程。**继续实施节水灌溉渠网建设，修建2500立方水塘20个，农田水渠40万米；建设旱涝保收高标准农田2.5万亩。至2025年，旱涝保收面积占耕地比重由15.11%提高到37.2%。

**9、草场改良增饲工程。**改良人工草地2.5万亩，其中：灌溉人工草地1.5万亩，旱作人工草地1万亩；新建饲草料基地0.5万亩。

**10、农业机械化推进工程。**建设1个县级农机监理站和11个乡镇农机监理站，开展农机检测、修理和农机化培训等农业机械化示范工作。扶持农机专业合作社农机维修、存放、保养基础设施建设，扩建11个乡镇小型车辆农机综合维修点，购置拖拉机200台。到2025年，农业耕种收综合机械化水平由48.9%提高到55%。

**11、现代种业推进工程。**启动特色作物良种攻关，建立农作物新品种展示基地1000亩和种子田5000亩；建设2万亩藏青2000青稞良种繁育基地，扩建县种子加工厂，到2025



年实现向全市及周边藏区供种 300 万斤以上；建设牦牛保种选育基地 1 个，引进九龙牦牛优质品种 200 头。

**12、智慧农业引领工程。**支持现代农业产业园和龙头企业率先开展物联网、大数据、云计算等现代信息技术示范应用，创建 2-3 个高质高效、带动能力强、辐射范围广的智慧农业样板；加快推进遥控飞行植保机、耕种收智能机械的应用。

**13、绿色生态循环示范工程。**实施耕地沃土工程，施加有机肥 2000 吨，提升地力 1 万亩；实施农牧业废弃物资源化利用无害化处理示范项目，对养殖场进行畜禽粪污资源化利用，完善畜禽粪污和秸秆综合利用、病死畜禽无害化处理；发展种养结合循环农业，建设有机肥厂 1 座；在孜托镇古曲村建设 1 个绿色生态循环农业示范区，在俄西乡和孜托镇建设 2 个绿色有机农产品生产示范基地。到 2025 年，全县认证并有效使用标志的“三品”农产品数量达到 10 个以上。

**14、农牧科技推广应用工程。**扩建洛隆县农牧科技推广服务中心，构建科技推广与培训体系。加快推进种植业机械化作业，养殖业、蔬菜业、水果业装备化生产；支持在现代农业园区、各类产业基地建设一批装备设施完备、机械化程度高的高新技术产业示范片。

**15、农产品质量安全提升工程。**推进农产品质量安全监测机构标准化建设，完善县级追溯平台，建设 11 个乡镇追溯管理站、2 个现代农业园区信息点，实现对规模以上农业生产主体的农业投入品、生产环节、产出品可追溯；提升动物保护能力，建设 1000 个牧区动物防疫专用设施点，配备防疫设备；创建成为自治区级以上农产品质量安全县。

**16、农牧业信息化工程。**建设县级农牧业信息中心和 11 个乡镇农牧业信息服务站，完善农业信息服务体系，强化市场和技术信息的收集、分析、发布和预测，构建全县农牧业信息资源共享平台。

**17、新型经营主体培育工程。**培育新型农业经营主体 100 个，其中：自治区级龙头企业 2 家、市级龙头企业 3 家，农民专业合作社 95 家。

**18、百强社示范提升工程。**继续创建市级和自治区级示范合作社，提升经营能力和服务能力，鼓励和引导发展联合社。

**19、农业产业化联合体培育行动。**因地制宜，顺应产业发展要求，培育 3 个以上链条延伸型、加工带动型、三产融合型等多种农业产业化联合体。

**20、农村集体产权制度改革行动。**编制集体产权制度改革菜单式行动指南，因地制宜完善改革方案，开展资源变资产、资金变股金、农民变股东改革。

**21、农业社会化服务平台创建行动。**鼓励农业公益性服务机构、经营性服务组织以及农村集体经济组织建设区域性农业社会化服务综合平台和社会化服务组织，为农业生产经营提供生产性服务。

## 第八章 推进转型升级，做优绿色工业

坚持走绿色生态工业化发展之路，着力延长资源型产业链条，培育潜力产业，拓展工业发展新空间，加快构建现代工业体系，推动产业升级，努力把绿色工业发展成为富民强县的重要依托。

### 第一节 加快发展特色食品工业

依托洛隆县丰富的农畜产品资源，加大技术改造，延伸加工链条，创新开发休闲性、功能性、保健性食品。加强资源整合，提高农产品加工规模和水平，重点打造粮油加工、畜产品加工，培育发展果蔬和林下资源产品加工，壮大一批特色农产品加工龙头企业。

#### 一、大力发展粮油加工

推动现有粮油加工企业和专业合作社技术改造，加强粮油贮藏、烘干等设施建设，突出做强青稞、面制食品和食用油，发展具有保健、养生功能的青稞系列食品加工，提高蒸煮、焙烤、速冻等面制食品比重，提高菜籽油加工工艺技术水平，实现粮油产品多层次多环节转化增值。

实施青稞系列食品加工技改工程。对洛隆县洛宗加工厂饼干生产线、挂面生产线、糌粑生产线进行升级改造，实现产品生产加工无菌害处理，升级改造相关设备，建设产品研发中心；引进藏麦香宝机械设备全自动生产线，生产米汉堡、蛋糕等食品。

#### 二、加快发展畜产品加工

建设一个自动化猪牛羊集中屠宰场，配套相应屠宰、分割、冷冻

冷藏设施和设备，生产分割肉、冷鲜肉、冷冻肉，满足区内市场需求。引进和扶持一批肉类深加工龙头企业，根据当地畜禽品种特点，开发具有区域特色的方便类、休闲类肉制食品。

### **三、培育发展果蔬和林下产品加工**

配合生产物流体系建设提升蔬菜水果储藏、保鲜、物流配送能力，重点建设果蔬的保鲜冷藏、清洗分级、整理包装等设施，发展净菜、泡菜和辣酱加工。支持采用真空干燥、冷冻干燥等先进技术，发展野生菌切片加工。培育水果、核桃等深加工，开发生产饮料、核桃露、核桃休闲食品等系列新产品。

### **四、引导加工业集聚发展**

大力推进昌都经开区洛隆扶贫（泉洛）特色产业园区建设，依托洛隆县工业园区，高标准建设农产品加工园，明晰功能分区，完善基础设施，实现供能、供水、污水处理、物流和一站式服务“五统一”功能。引进培育一批区内外知名农产品制造企业，谋划实施一批高起点、外向型的农产品深加工和综合利用项目，研制开发一批高附加值、高科技含量的拳头产品，拉长农产品加工产业链条，提升农产品精深加工水平。

## **第二节 大力开发利用清洁能源**

依托洛隆丰富的水能、光能、地热能资源，在守住生态环境保护红线的前提下，加快推进清洁能源开发和应用，打造全市清洁能源示范县。

## 一、大力发展水能

积极推进洛隆怒江流域水能资源开发，强化水电能源开发的主体地位，以“输出”为主，“自用”为辅，以重大水电项目建设为抓手，建设“西电东送”接续能源基地。积极协助水电开发企业对德曲河流域水电开发进程，创造条件，配合服务，促进大型水电站工程建设。

## 二、积极发展光能

坚持“集中式与分布式并举、县内消纳与外送相结合”，积极推进太阳能资源开发，充分利用温室大棚、厂房、大型综合交通枢纽、公共建筑、居民住房等建筑物发展太阳能发电。大力推广孜托镇久玛村光伏开发利用模式，推动光伏温室、光伏示范村镇建设，以农光互补光伏发电项目为重点，大力推进新能源和农业联合开发，利用光伏项目发展高效特色农业。

完善清洁能源开发的补偿机制，积极争取扩大留存电量，以电量交换经济社会发展的空间，适度引进耗能产业，形成上下游紧密结合的产业链，把电能消耗在当地，拉动地方产业发展。争取适度降低用电成本，为全县产业转型升级预留空间。

## 三、加强地热资源开发利用

加快对旺西、布谷、学安、古竹等温泉地热资源的勘查和开发应用，重点应用于城镇地热供暖项目和温泉旅游项目，同时争取利用地热资源在生态农业、养殖、医疗治病等领域的应用上取得进展。

### 第三节 提质增效传统民族产业

挖掘丰富传统文化资源，传承发展传统经典产业，支持非物质文化遗产传承，振兴传统工艺、民间技艺、非遗产品产业。加强传统手工技艺保护和发展，加大对加日扎村南谷民族手工艺公司、彩虹民族文化工贸公司、博织利民服饰缝纫公司、硕督泡菜厂等本土企业的扶持力度，做大做强藏刀、藏式绘画、唐卡、陶瓷、服饰、饰品、泡菜等传统手工业，重点支持企业实施技术改造，改善工艺技术，提高产品质量、品种和生产效率，并通过多渠道合作、培养本土能手等方式进一步提高技术水平和管理水平，打造民族产业。

### 第四节 积极推进品牌体系建设

实施农业品牌提升行动，打造一批有影响力的区域公用品牌、知名企业品牌和名特优农产品品牌。加大农产品“三品一标”认证支持力度，突出发展地理标志产品，挖掘特色产品资源，打造“洛隆生态健康畜牧业”名片，提升“洛宗”糌粑食品、“卡若香猪”、“红拉山香鸡”及洛隆藏刀、唐卡等区域品牌知名度。积极引导中介组织等参与品牌建设，鼓励支持品牌企业积极争创自治区质量奖、中国质量奖等各级政府质量奖。到2025年，培育地理标志认证产品5个，创建著名商标2个。

#### 专栏5 绿色工业提升行动

**1、农产品初加工提升工程。**在粮油、蔬菜、水果、林下资源等特色产业优势集聚区，建设烘干、贮藏、保鲜、分级、包装、配送等设备设施，促进农产品就地加工转化增值。

**2、农产品深加工培育工程。**引进和扶持农畜产品加工龙头企业，建设畜禽屠宰、分割生产线，生产肉制食品，开发生产野生菌切片、饮料、核桃休闲食品等系列新产品，发展净

菜、辣酱加工；支持现有泡菜、菜籽油加工企业实施技术改造，改善工艺技术，提高产品质量和规模。

**3、青稞系列食品加工技改工程。**对洛隆县洛宗加工厂饼干生产线、挂面生产线、糌粑生产线进行升级改造，实现产品生产加工无菌害处理，升级改造相关设备，建设产品研发中心；引进藏麦香宝机械设备全自动生产线，生产米汉堡、蛋糕等食品。

**4、光伏示范创建工程。**结合设施农业和美丽乡村建设，积极推进光伏温室、光伏示范村镇建设，以农光互补光伏发电项目为重点，利用光伏项目发展高效特色农业。

**5、传统民族产业振兴工程。**扶持加日扎村南谷民族手工艺公司、彩虹民族文化工贸公司、博织利民服饰缝纫公司、硕督泡菜厂等本土企业，做大做强藏刀、藏式绘画、唐卡、陶瓷、服饰、饰品、泡菜等传统手工业，支持手工艺企业改善工艺、提高技术水平和管理水平，打造乡村民族产业车间。

**6、农产品精深加工示范基地建设工程。**在孜托镇工业园区建设1个农产品加工园，引进培育一批国内外知名农产品制造企业，谋划实施一批高起点、外向型的农产品深加工和综合利用项目。

**7、名特优产品品牌创建工程。**围绕优势农产品、食品和民族工艺品等优势产业，培育地理标志认证产品5个，创建自治区著名商标2个，全面提升全县名特优产品市场影响力。

## 第九章 把握良好机遇，做大全域旅游

按照昌都市打造大香格里拉·茶马古道文化旅游核心体验区，推进全域旅游示范区建设发展定位，把握对接川滇交通条件改善和川藏铁路修建的良好机遇，主动融入大香格里拉旅游圈、国道318黄金旅游线以及全市旅游线路空间布局，以G349茶马古道中线为纽带，以建设巴堆八美自然风景区为突破，以“高原生态旅游”为新增长点，树立大旅游观念，推动文化、民族、宗教与旅游的结合，构建文化、体育、休闲为一体的生态游，打造“茶马秘境·古道洛隆”旅游品牌，全面推进洛隆旅游大发展，力争早日建成千湖县和茶马古道原生态文化体验旅游目的地。

## 第一节 构建全域旅游发展格局

总体上形成“两轴三核三区”的空间布局结构，实现旅游线路全域统筹、旅游产品全域优化、旅游品牌全域整合、旅游市场全域营销，把洛隆县打造成昌都市旅游接待一级节点、西藏自治区知名生态旅游胜地、茶马古道原生态文化体验旅游目的地。

### 一、构建茶马古道中线人文生态景观轴——文化廊道

茶马古道中线人文生态景观轴是以邦达草原为起点，向西延伸至边坝县茶马古道中线（历史上进藏官道）文化廊道。该区域自然风光优美，地形地貌形态变化多样，康巴藏族历史、宗教文化遗存及红色遗址众多，拥有重点文物保护单位义章寺、孜托寺、硕督寺等名胜古迹，将成为茶马古道文化的集中展示和体验区域。

### 二、构建怒江沿线高原生态景观轴——生态廊道

怒江沿线高原生态景观轴横贯洛隆全境，从县域西北的俄西乡蜿蜒至东南的白达乡。怒江上中游峡谷自然景观优美，野生动植物资源种类丰富，数量繁多，并随着海拔的高低呈现出怒江自然景观的起伏与转换，是难得的特色生态走廊。

### 三、强化“一心、一镇、一园”核心地位

**一心：洛隆县旅游集散中心。**孜托镇是洛隆县政治、经济、文化中心，位于卓玛朗错河畔，洛隆县的交通枢纽。依托孜托镇现有的资源环境，进行风貌整治和文化景观的提升，进一步完善配套旅游服务设施；同时，以卓玛朗错湖景区、孜托寺等景点为依托，完善景点建设和当地居民游憩空间。

**一镇：硕督历史文化名镇。**硕督镇历史文化积淀深厚，有硕般多宗建筑遗迹、古城墙、格鲁教派寺院硕督寺、清代赵尔丰将士在此驻扎遗留下的清代汉墓群、十八军入藏驻军遗址等。将硕督镇作为一个历史文化名镇来加以打造，使之成为复兴茶马古道中线的重要景区，同时使之成为藏区重要的汉藏融合爱国教育基地。

**一园：八美国家公园。**腊久乡八美国家公园具有极高的景观价值，拥有巴冻错湖（藏语意海螺湖）、巴堆神山、巴堆自然风景区、苯教寺院朗拉寺等自然景观和人文景观。按照整体打造、突出重点的原则，建设八美国家公园，形成洛隆县特色旅游品牌。

#### 四、开发三大旅游景区

推进**激情热巴·东部生态旅游与民俗文化区**建设，以生态旅游和民俗文化为主题，重点打造草原观光、丛林探险、布宿沟户外体验等项目。推进**藏乡田园·西部历史文化与怒江峡谷田园风光**观光体验区建设，以红色文化、宗教文化、田园风光、遗址观光、怒江峡谷观光等为主题，重点打造孜托镇旅游小镇、硕督历史文化名镇、怒江峡谷观光、俄西生态园、夏果田园风光等项目。推进**高原秘境·南部高原雪山湖泊核心区**建设，以高原湖泊和地质地貌风光为主题，重点打造国家公园项目。



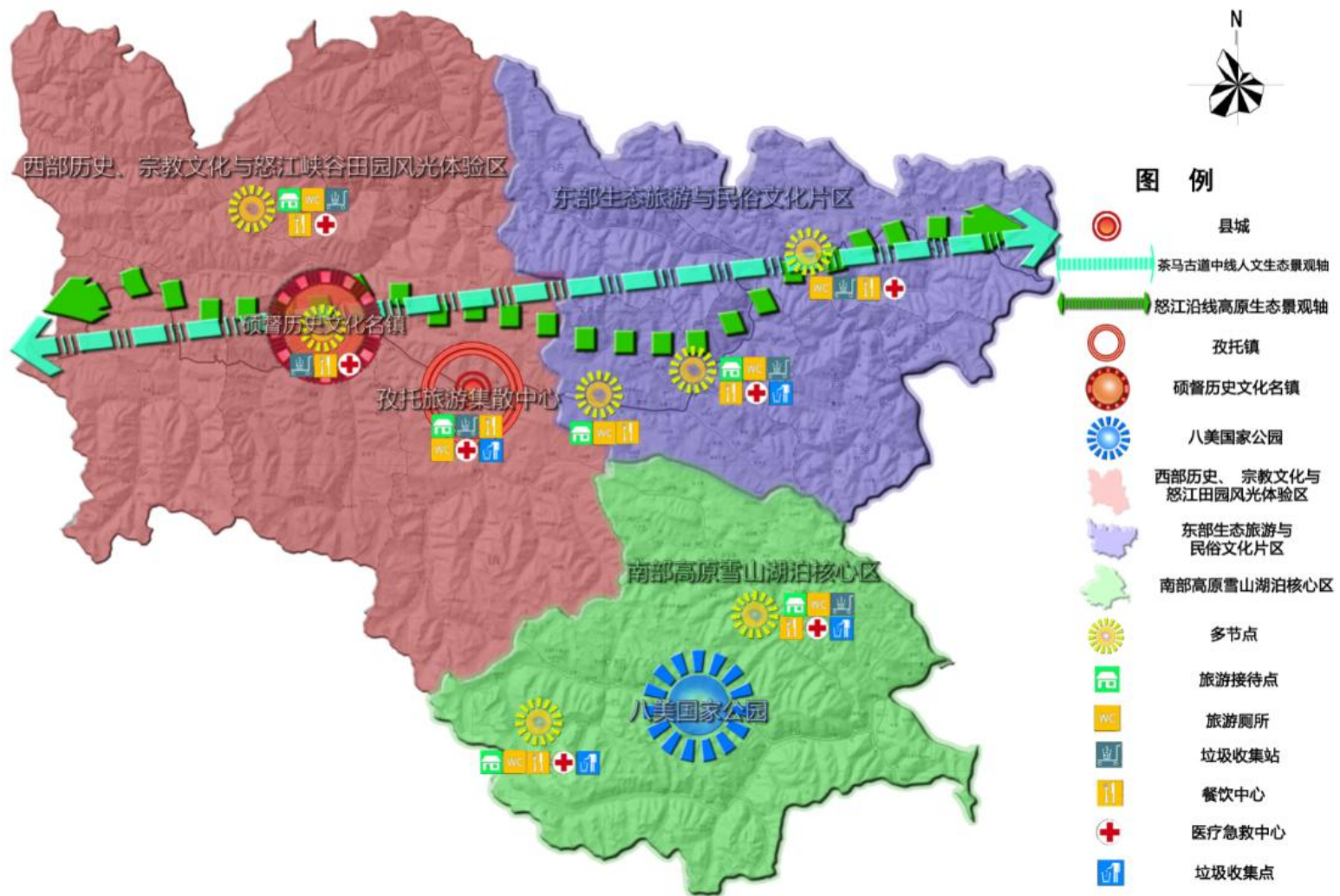


图 9-1 洛隆县旅游总体布局

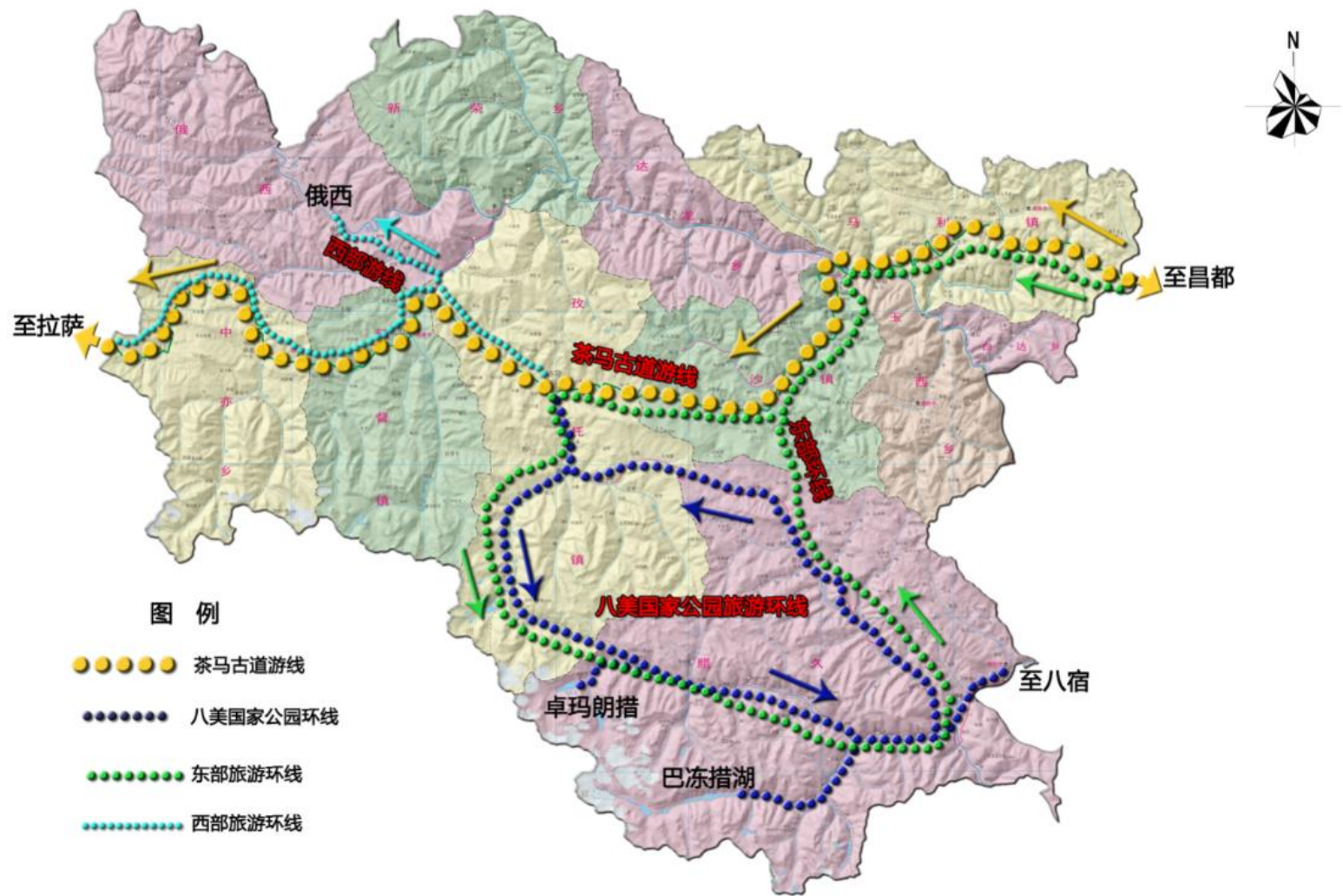


图 9-2 洛隆县旅游线路

## 第二节 大力推进旅游基地建设

**打造洛隆县旅游集散中心。**完善国道 349 沿线旅游服务设施，新建加玉桥、巴东错等 3 座观景台、游步道、公厕、停车场、标识标牌等设施；推进孜托镇游客服务综合服务中心、卓玛朗错湖景区、孜托寺等景点旅游设施建设，完善停车场、展览、休息、餐饮、购物、信息咨询、购票、高原医疗救助、邮政、金融等服务功能。力争到 2025 年，把洛隆县建设成为昌都市旅游接待一级节点，把卓玛朗错创建成为国家 4A 级旅游景区，藏东高原湖泊探秘典范。

**加强硕督历史文化名镇建设。**深度挖掘洛隆县茶马古道文化、康巴文化、红色文化、民族融合文化特色，推进硕督镇游客服务中心、民俗文化广场、观景台及游步道、旅游厕所等旅游基础设施建设；开发红色文化旅游，打造硕督镇硕督村民族团结示范村，保护修缮清代汉墓群、十八军宿营地和民族团结树等设施，建设烈士陵园、特色村寨。到 2025 年，把硕督镇创建成为集茶马古道驿站遗址、清军入藏驻军遗址、硕督寺宗教遗址、硕般多宗遗址和解放军十八军驻军遗址等历史文化遗产于一体，充分体现红色文化、民族融合文化和地方民俗风情的历史文化名镇、民族团结的典范。

**持续推进八美国家公园景区建设。**依托巴冻错湖、巴堆神山、巴堆自然风景区、苯教寺院朗拉寺等自然景观和人文景观，重点实施巴堆景区道路提升改造，游步道、生态停车场、观景台等设施建设，结合自驾游、骑行游、探险游、体验游、摄影游等新兴消费特点，建设

一批设施完备、功能多样化的休闲观光区、乡村民宿、旅游景点。

**推进一批景点维修改造。**对卡萨宗粮仓遗址、硕督宗遗址、甲义扎嘎摩崖石刻景点、龙王庙进行维修保护，对义章寺、硕督寺、孜托寺等一批寺庙进行维修改造，配套建设旅游基础设施，建设义章寺文物展览馆。

**大力推进乡村旅游基地建设。**推进田园综合体建设，在俄西生态园景区和孜托镇夏果村完善旅游服务设施，建设游客服务中心、停车场、厕所等；在夏果村建设休闲农业观光园，完善园区内围栏、道路硬化、护栏、水利等配套设施及相关设备；打造俄西生态田园综合体、夏果村生态田园综合体。实施特色文化休闲农庄建设，在巴堆村、八美村、江云村等村扶持村民建设一批民宿民居和娱乐设施，打造以当地民俗文化、特色文化为主题的休闲农庄。实施农（藏）家乐建设工程，在新荣乡、康沙镇、硕督镇、玉西乡、中亦乡、达龙乡建设一批农（藏）家乐设施，购置安装相应设备；在孜托居委会实施农家乐整村推进项目，新建夏令营营地、儿童游乐、洗车场等设施。

### **第三节 加快推进旅游融合发展**

发挥旅游产业关联度高、带动性强的特点，深入推进旅游业与经济社会融合发展，增强全民获益感，提高全社会对旅游发展的支持力度和参与热情。

**推进旅游与乡村振兴融合发展。**以美丽乡村建设为引领，挖掘乡村文化内涵，发挥乡村生态优势，积极发展观光农业、生态林业，培

育一批乡村旅游示范景区，促进乡村旅游业快速发展。顺应民俗旅游发展趋势，结合新村建设，创新发展精品旅游度假农庄、民宿民居，引导乡村旅游品质化、品牌化发展。

**推进旅游与新型工业融合发展。**加大旅游产品研发力度，在保留传统工艺的基础上，推进民间工艺品、土特食品、地方药材、果蔬饮品等特色旅游产品实现工业化生产。推进企业厂区、厂房优化布局和环境美化，增强教育、科普、参观、体验等功能，大力发展工业科普观光游和体验式旅游。依托水电开发，大力发展库区旅游。

**推进旅游与文化服务业融合发展。**强化旅游业在服务业发展中的龙头地位和作用。围绕旅游需求，积极增开旅游交通专线，形成以县城为依托、景区为节点的全域旅游交通网络。充分挖掘传统民族文化资源，推动民族节庆活动品牌化、市场化，推出一批康沙“热巴”、康沙锅庄舞、硕督狮子舞、达吉寺跳神舞等文化旅游精品线路和卓玛朗错赛马节、俄西杏花艺术节等文艺演出精彩剧目，推进旅游文化融合发展。

**推进旅游与信息化融合发展。**加快旅游信息化服务体系建设，大力发展智慧旅游。建设洛隆旅游电子服务平台，将与旅游相关的住宿、餐饮、娱乐、交通、购物等产业链有效整合，建设旅游在线咨询投诉、景区游客流量监测、旅行团队管理服务、旅游安全监管指挥和导游服务管理等信息系统，实现旅游管理数字化、旅游服务智能化、旅游体验个性化。开发基于智能手机的机票、酒店、门票、餐饮、购物等多种在线服务的“洛隆旅游客户端”。

## 第四节 积极培育旅游产业集群

实施“旅游景区创建提升计划”。全面提升旅游综合承载力，打造一批旅游餐饮名店、酒店，创建提升一批精品景区和旅游度假区，构建区域性旅游要素聚集平台。

**加强旅游资源整合。**将洛隆县内各类型资源景点进行整合，提高品位，并尽量通过环线形式将各景区景点串联起来，避免走“回头路”，让游客既节省时间，又产生新鲜感。加强与周边地区旅游合作，合力打造精品旅游线路，提升区域旅游综合实力。

**积极培育壮大旅游市场主体。**大力扶持发展一批旅游开发、设计、创意和特色旅游产品生产的本土企业。

### 专栏 6 全域旅游发展行动

**1、洛隆县旅游集散中心推进工程。**完善国道 349 沿线旅游服务设施，新建加玉桥、巴东错等 3 座观景台、游步道、公厕、停车场、标识标牌等设施；推进孜托镇游客服务中心、卓玛朗错湖景区、孜托寺等景点旅游设施建设，完善停车场、展览、休息、餐饮、购物、信息咨询、购票、高原医疗救助、邮政、金融等服务功能。

**2、硕督历史文化名镇建设工程。**建设硕督镇游客服务中心、民俗文化广场、观景台及游步道、旅游厕所等设施。

**3、红色文化旅游基地建设工程。**建设烈士陵园，打造硕督镇硕督村民族团结示范村，修缮清代汉墓群及十八军宿营地，保护民族团结树等设施，建设特色村寨。

**4、八美国家公园建设工程。**实施巴堆景区道路提升改造，游步道、生态停车场、观景台等设施建设，结合自驾游、骑行游、探险游、体验游、摄影游等新兴消费特点，建设一批设施完备、功能多样化的休闲观光区、乡村民宿、旅游景点。

**5、景点提升改造工程。**对卡萨宗粮仓遗址、硕督宗遗址、甲义扎嘎摩崖石刻景点、龙王庙进行维修保护，对义章寺、硕督寺、孜托寺等一批寺庙进行维修改造，配套建设旅游基础设施，建设义章寺文物展览馆。

**6、田园综合体建设工程。**在俄西生态园景区和孜托镇夏果村完善旅游服务设施，建设游客服务中心、停车场、厕所等；在夏果村建设休闲农业观光园，完善园区内围栏、道路硬化、护栏、水利等配套设施及相关设备；打造俄西生态田园综合体、夏果村生态田园综合体。



**7、特色文化休闲农庄建设工程。**在巴堆村、八美村、江云村等村扶持村民建设一批民宿民居和娱乐设施，打造以当地民俗文化、特色文化为主题的休闲农庄。

**8、农（藏）家乐建设工程。**在新荣乡、康沙镇、硕督镇、玉西乡、中亦乡、达龙乡建设一批农（藏）家乐设施，购置安装相应设备；在孜托居委会实施农家乐整村推进项目，新建夏令营营地、儿童游乐、洗车场等设施。

## 第十章 注重消费供给，加快发展服务业

坚持生产性服务业与生活性服务业并重、现代服务业与传统服务业并举，推动服务业发展提速、比重提高，加快构建与现代农牧业相配套、与现代制造业相融合、与新型城镇化进程相协调的发展新格局，努力将服务业打造成为经济发展的新亮点。

### 第一节 突出发展生产性服务业

**大力发展金融业。**以做大金融产业规模、提升金融服务实体经济能力为目标，坚持引进与培育并重，大力发展银行、保险、信托、租赁、担保等各类金融服务主体，着力构建门类齐全、服务高效、安全稳定、适应经济社会发展多层次需求的金融体系。推动金融服务创新，积极协调金融机构开展小微企业循环贷款、富农贷、强农贷等多种形式的信贷、储蓄、保险项目，鼓励金融机构探索以土地经营权、林权抵押和生产资料、宅基地抵押方式发放信贷资金，支持农村经济发展。

**加快发展现代物流业。**抓住川藏铁路建设、349 国道改扩建机遇，对接建设一批公路、铁路沿线的物流设施。完善孜托镇物流中心功能，推动国道 349 货运枢纽、川藏铁路货运枢纽物流园区建设，加强配送中心、冷链物流中心和农村双向流通综合物流平台建设，大力培育第

三方物流、连锁配送企业。提升物流运输体系综合能力，促进多种运输方式顺畅衔接和高效中转，加快形成货畅其流、经济便捷的跨区域物流大通道，为川藏铁路经济带建设提供强力支撑。

**着力发展电子商务。**持续完善洛隆县电子商务平台经营系统功能，稳步推进线下实体店建设，加快引进电商企业和微商，发展壮大电子商务主体，夯实电子商务发展基础。大力推进电子商务进农村，培育一批特色电商乡镇、电商村、电商产业园，推进供销社基层网点、乡村农家店等改造为农村电商服务站点。支持龙头企业以自主品牌为支撑，创建特色鲜明、产业链完整、服务链完善的门户商务网，培育农产品电商骨干企业，创建自治区电子商务示范县。

**建设生产性服务业集聚区。**依托产业园区、加工园区、现代物流园区，围绕种养殖基地建设，立足产业发展需求，集聚发展物流、信息、研发、金融、人力资源和检验检测等相关服务业，逐步形成集产品研发、设计、展示、包装、检验、广告宣传等各种生产性服务功能于一体的服务平台，推动服务业与工业、农牧业融合发展。

## 第二节 积极发展生活性服务业

**积极发展商贸流通业。**完善城乡商贸流通网络布局，完善“城市中心商业圈——社区商业网点——乡镇商业中心——村社便利店”商贸网络，统筹邮政快递、商贸、供销等要素资源，建成一批资源共享、功能集约的县乡（镇）村三级物流节点，重点解决物流入村“最后一公里”问题。加快孜托镇大型农贸批发市场建设，推进乡镇综合



农贸市场和生资市场建设。持续实施易地搬迁后续扶持项目，新建 6 个易地搬迁点农贸市场。大力发展农批对接、农超对接、农企对接、农校对接等多种产销衔接，构建上联生产基地、下接零售终端的农畜产品产销一体化流通链条。

**加快发展家庭服务业。**大力发展家庭保洁、卫生保健、养老扶助、病人看护、家务管理、婴幼儿看护等家庭服务业，因地制宜发展家庭用品配送、家庭教育等新业态。开展家庭服务企业创建活动，重点培育一批连锁经营的大型家庭服务企业，扶持一批中小家庭服务企业。加快家庭服务职业培训示范基地和公益性信息平台建设，开展家庭服务人员培训，扶持和引导城乡居民从事家庭服务。

**大力发展健康养老服务业。**推进“医养结合”，构建集医疗服务、健康管理与健康促进、健康保险等为一体的服务体系。依托互联网资源和社会力量，以村社为基础，搭建养老信息服务网络平台，提供护理看护、健康管理、康复照料等居家养老服务。鼓励养老服务机构应用基于移动互联网的便携式体检、紧急呼叫监控等设备，提高养老服务水平。加强养老服务设施建设，鼓励社会力量兴办养老机构，通过财政补贴、税收优惠、土地优惠等政策，建设一批社会化养老公寓、农村互助养老幸福院和养老服务机构。

### 专栏 7 服务业提升行动

- 1、现代物流园区建设工程。**建设国道 349 货运枢纽、川藏铁路货运枢纽物流园区。
- 2、冷链物流中心建设工程。**建设洛隆县仓储物流冷链中心，新建仓储物流冷链仓库 3500 平方米，配套各种冷藏、速冻设备，自动化分拣、清洗和加工包装设备等冷链物流装备及冷藏车等。
- 3、电子商务 O2O 经营系统提升工程。**持续完善洛隆县电子商务平台经营系统功能，

建立从县城到乡镇物流配送站，稳步推进区内外线下实体店、加工厂、配送中心建设。

**4、电子商务进农村综合示范工程。**与电商科技服务企业合作，培育一批特色电商镇、电商村、电商产业园；培育一批农产品电商微商；按照“县有平台乡有站”模式，完善县级电商服务平台和乡（镇）级电商服务站，建立县乡（镇）村三级物流节点，加强邮政、快递等农村物流基础设施共享衔接，重点解决物流进村“最后一公里”问题。

**5、农产品流通优化工程。**在孜托镇建设1个1000平方米的农产品交易市场，形成农产品集散中心、批发中心、价格形成中心、展销中心；推进乡镇综合农贸市场和生资市场建设，实施易地搬迁后续扶持项目，新建6个易地搬迁点农贸市场，每个点200平米，合计1200平米。

**6、农商互联工程。**推动农产品流通企业与新型农业经营主体对接，通过订单农业、直采直销、投资合作等方式，打造以流通企业为纽带、消费需求为导向、互联网现代信息技术为支撑，产销稳定衔接、利益紧密联结的农产品全产业链条。

## 第十一章 坚持城乡一体，打造品质洛隆

统筹城乡发展空间，加强城乡建设、土地利用、产业发展“多规合一”，实现生产空间集约高效、生活空间舒适宜居、生态空间山清水秀，构筑生产、生活、生态“三生融合”的城乡发展格局，建设国家生态园林城市，提高城市品质。

### 第一节 统筹城乡发展空间

推进产城一体，做优城市、做特小镇、做美乡村，构建以县城为发展核、特色小镇为带动极、特色优势示范村为辐射点的三级联动新型城乡体系。强化中心城区和重点镇的辐射带动功能和人口聚集能力，加快推进区域功能突出的重点乡镇建设，形成区域中心，包括马利镇、康沙镇、硕督镇，重点抓好硕督历史文化名镇建设，打造一批特色小镇。推进具有农牧产品集散性质的中心集镇建设，包括俄西乡、腊久

乡和新荣乡。以藏东民居、品质洛隆为依托，开发建设一批乡村旅游综合体。全域推进特色鲜明的美丽乡村建设，建设以田园生态为特征的宜居村庄，打造一批示范村。构建工农互促、城乡互补、全面融合、共同繁荣的新型城乡关系，推动“1城多镇N村”农旅“三融一体城乡共同体”建设，形成洛隆县“**县城（核心）——中心乡镇（特色小镇）——示范村（田园综合体）**”的城乡空间结构。

坚持集约节约用地，遵循乡村发展态势，科学划定乡村建设空间管控边界，明确用地规模。合理布局各类基础设施和公共服务设施，引导生活空间尺度适宜、布局协调、功能齐全，构建便捷的生活圈、完善的服务圈、繁荣的商业圈，满足农村居民人性化、多样性需求。合理划定具有历史传承价值、体现乡村发展脉络的民居、自然景观、文物古迹、古树名木等保护空间，保持当地传统民居建筑风格，充分彰显原生态村庄风貌。

## 第二节 提升中心城区品质

**建设山水田园城市。**落实县城向南拓展的城市发展战略，做好阿托卡新城区、教育新区建设，改造旧城区，依托现有滨水、山体优势景观资源及历史文化资源，致力于营造具有高品质景观的新区城市空间，形成综合服务风貌区、产业风貌区、居住风貌区、休闲度假风貌区四种不同风貌的片区，以滨水绿带、山体绿带、林荫廊道为依托，以卓玛朗错河滨水景观带、主要道路视廊为构架，公园、广场、主要标志性建筑等为景观节点，塑造“山、水、绿”景观框架。

**完善道路交通网络。**打造内畅外达交通环境，加快建设和完善城市路网，打通各类断头路，增加跨河桥梁，拓宽道路瓶颈，提高交叉口通达性，加强停车场建设。重点建设夏琼中路、青年路、滨河路、环城南路、思梦达桥等道路桥梁，完善工业园区市政路网，新建大型公共停车场一座。

**建设城市地下管廊。**推进新城区光缆、供电、供暖、供水、排污综合管廊建设，旧城区电力线、通讯线、闭路线“三线”入地。实施城市电力、供水设施扩能改造，改造老城区供水管网，提高居民用电用水保障水平。实施城区供暖工程，建设城市集中供暖站和供暖管网，采用分片区集中供暖与分户采暖相结合的供暖方式。

**实施住房保障工程。**有序推进城市老旧小区、棚户区、公租房升级改造，着重解决基础设施配套和功能不健全问题，实施外周边硬化、照明、绿化及相关附属设施建设。实施阿托卡廉租房小区、阿托卡公租房小区、阿托卡周转房小区、洛隆县 2015 和 2016 年公租房小区、县政府大院小区等老旧小区改造，改造 926 户；对 480 套棚户区基础设施进行改造升级；完成 620 套 29800 平米公租房维修及基础设施配套。有序推进公租房和干部职工周转房建设，新建公租房 200 套 12000 平米、干部职工周转房 1100 套 77000 平米。

**完善城区服务功能。**构建集商业、商务、休闲、公共服务、居住等多种功能复合的服务空间，有效增加公共文化和休闲健身场所空间配置，建设城市公园，完善城市公共服务和社区服务功能，健全运行高效、供给充分、安全便捷的市政设施体系和生活服务网络。

**加快生态园林建设。**围绕创建国家生态园林城市，加强城市绿化和亮化，实施城市湿地公园、主要街道、水岸等绿化工程，实施以阿托卡新城、教育新区、各新建小区为主的社区庭院绿化。

### 第三节 建设边疆特色小镇

**加快发展特色小镇。**以硕督镇、康沙镇、腊久乡、俄西乡、中亦乡为重点，着力打造一批特色鲜明、功能完善、融合紧密、宜居宜业、集约发展的边疆明珠小镇，形成区域中心城市的节点和城乡一体化的支点。坚持以产兴镇、以镇促产、产镇一体，突出各乡镇特色和优势，打造一批工业强镇、商贸重镇、旅游名镇和特色农业乡镇，以特色产业增强城镇吸附力。将乡镇同旅游业发展、农牧业产业化、科技园区和产业融合示范园区建设相结合，将特色小镇发展成为促进旅游景区和产业园区建设、农牧业结构调整、农村人口转移的重要载体。

**完善乡镇基础设施。**改善乡镇市政设施落后面貌，着力推进道路、给排水、污水和垃圾处理、供暖等基础设施建设。实施硕督镇、马利镇、腊久乡、俄西乡、达龙乡、中亦乡、新荣乡、玉西乡、白达乡 9 个乡镇水厂、道路、管网等市政基础设施建设；推进县城污水管网延伸，建设 10 个乡镇污水处理和收集系统；分片区建设硕督镇、马利镇、马利镇布许村、腊久乡、新荣乡、达龙乡、白达乡、玉西乡 8 个生活垃圾无害化处理设施。整合供热资源，推进集中供热，实施腊久乡、中亦乡、玉西乡 3 个乡镇供暖工程。进一步提升乡镇绿化、美化、亮化建设水平，建设各具特色的宜居小镇。

## 第四节 建设美丽宜居乡村

**加快推进村庄规划工作。**积极有序推进“多规合一”实用性村庄规划编制，对有条件、有需求的村庄尽快实现村庄规划全覆盖。对暂时没有编制规划的村庄，严格按照县乡两级国土空间规划中确定的用途管制和建设管理要求进行建设。完善建设标准和规范，提高农房设计水平和建设质量，继续实施农村危房改造。加强村庄风貌引导，保护传统村落、传统民居和历史文化名村名镇，保护农村地区文化遗产遗迹，突出乡土特色和地域文化，建设立足乡土社会、富有地域特色、承载田园乡愁、体现现代文明的美丽乡村。到 2025 年，建成 10 个美丽乡村示范村、2 个 3A 级及以上的美丽乡村景区。

**全面改善农村人居环境。**健全农村生活垃圾收运处置体系，推进源头分类减量、资源化处理利用，建设一批有机废弃物综合处置利用设施，到 2025 年，农村生活垃圾无害化处理率达到 70%。统筹农村污水治理，因地制宜建设污水处理设施，将农村水环境治理纳入河湖长制管理，到 2025 年，农村生活污水处理率达到 50%。分类有序推进农村厕所革命。加强农村户用卫生厕所改造，对城镇污水管网可延伸覆盖的村庄和基础好、有条件的城镇周边村庄，推广水冲式厕所，配建污水管道，达到“四有四无两清一用”<sup>24</sup> 要求；开展农村公共厕所建设，村部、村级活动中心等人员密集活动场所和发展乡村旅游、休闲农业的村庄，应设置无害化公共厕所。到 2025 年，全县农村卫生厕所普及率达到 60%，每个传统村落和旅游村落至少建设 1 个公共

<sup>24</sup> 厕屋有墙、有顶、有门、密闭有盖，贮粪池无渗、无漏、无蝇蛆、基本无臭，厕所清洁、粪便清除，实现清洁化利用。

厕所，厕所粪污基本得到有效处理或资源化利用。推进村庄绿化亮化，重点做好村庄道路（河渠）绿化、公共场地绿化、居民庭院绿化和村庄周边防护林带建设，在村庄主要道路和主要活动场所实施亮化工程，推进“美丽庭院”建设，配合卫生厕所改造，引导农民改厨、改圈，美化庭院，全面提升村容村貌。

**加强农村公共基础设施建设。**实施乡村振兴 11 个乡镇 70 个村（居）基础设施、农房改造及附属工程，开展 10 个美丽宜居村庄创建。有序实施较大人口规模自然村（组）通硬化路，加强农村资源路、产业路、旅游路和村内主干道建设，推进农村公路建设项目更多向进村入户倾斜。统筹城乡公共服务设施布局，合理配置村级综合服务、医疗卫生、文化体育等公共设施，提升农村基本公共服务水平。推动美丽乡村建设与设施农业、设施畜牧业开发、扶贫开发、生态开发相结合，形成美丽乡村建设稳定、持续的内生动力。

## 第五节 加快农业转移人口市民化

**推进户籍制度改革。**积极落实国家户籍制度改革政策，建立城乡统一的户口登记制度。放宽人口城乡自由流动政策，促进有能力在城镇稳定就业和生活的农业转移人口举家进城落户。完善居住证制度体系，对符合条件的农业转移人口，允许在居住地申请登记常住户口，并逐步实现持有居住证人员享有基本公共服务权益保障。到 2025 年，户籍人口城镇化率达到 16%。

**提高公共服务保障能力。**按照常住人口规模配置公共资源，完善

财政转移支付同农牧业转移人口市民化挂钩政策、政府投资安排向农牧业转移人口落户数量较多的城镇倾斜政策，将农业转移人口纳入教育、医疗、社保等公共服务保障范畴，完善城镇住房保障准入条件，推进公共服务常住人口全覆盖。加大就业政策宣传力度，搭建劳企对接平台，加强就业跟踪服务，切实解决农业转移人口就业问题。加强农业转移人口的职业技能培训，提高就业竞争力。

### 专栏 8 城乡一体化建设行动

**1、城市片区基础设施工程。**实施阿托卡、思梦达等片区基础设施改造工程，重点实施道路工程、支护工程、照明工程、电力通信工程、雨水工程、交安工程等；建设阿托卡城市排水防涝设施。

**2、城市交通工程。**实施夏琼中路、青年路、滨河路、环城南路、工业园区市政路网、思梦达桥等道路桥梁及给排水管网建设项目，建设 3500 平方米公共停车场 1 座。

**3、城市管廊工程。**实施旧城区供水管网改造，工业园区、思梦达片区、曲扎贡片区排水管网建设项目，城区雨水管网工程；实施城区电力线、通讯线、闭路线“三线”入地项目。

**4、县城供暖工程。**建设集中供暖站 1 座，供暖管网 12 公里。

**5、住房保障工程。**完成阿托卡廉租房小区、阿托卡公租房小区、阿托卡周转房小区、洛隆县 2015 和 2016 年公租房小区、县政府大院小区等老旧小区改造；对 480 套棚户区基础设施进行改造升级；完成 620 套 29800 平米公租房维修及基础设施配套。新建公租房 200 套 12000 平米、干部职工周转房 1100 套 77000 平米。

**6、城市生态园林工程。**建设城市湿地公园，实施县城园林绿化、扎纳陇园林绿化项目。

**7、特色小镇建设工程。**实施硕督镇、康沙镇、腊久乡、俄西乡、中亦乡边疆民族小镇建设，重点提升改善乡镇基础设施、环境风貌。

**8、乡镇基础设施工程。**实施硕督镇、马利镇、腊久乡、俄西乡、达龙乡、中亦乡、新荣乡、玉西乡、白达乡 9 个乡镇水厂、道路、管网等市政基础设施建设；推进县城污水管网延伸，建设 10 个乡镇污水处理和收集系统；分片区建设硕督镇、马利镇、马利镇布许村、腊久乡、新荣乡、达龙乡、白达乡、玉西乡 8 个生活垃圾无害化处理设施。实施腊久乡、中亦乡、玉西乡 3 个乡镇供暖工程。

**9、农村人居环境整治行动。**实施农村垃圾处理工程，在全县 70 个村（居）按 25 平方米标准修建垃圾收集池，按片区设立垃圾转运站，配套相关设施及转运车辆；建立以处理村、乡（镇）、县城垃圾及建筑施工垃圾为主的再生加工厂。实施农村污水治理工程，对 5 个乡镇修建污水收集池和污水收集管网，购置污水处理设备。实施农村卫生厕所改造工程，在



11个乡镇新建6000座4m<sup>2</sup>户厕；在村（居）、寺庙、旅游景点新建一批公共厕所。实施易地搬迁安置点人居环境综合治理工程，对孜托镇夏果村、马利镇布许村、玉西乡巴村、白达乡通尼村、腊久乡江云村、中亦乡然木通村等10个易地搬迁安置点配套建设公共场所、污水处理设施、生活垃圾处理设施。到2025年，农村生活垃圾无害化处理率达到70%，农村生活污水处理率达到50%，农村卫生厕所普及率达到60%以上。

**10、美丽乡村建设工程。**实施乡村振兴11个乡镇70个村（居）基础设施建设及农房改造，村容村貌整治。

**11、美丽乡村创建行动。**对孜托镇古曲村、孜托镇夏果村、康沙镇康沙村等10个村庄编制美丽乡村规划，开展道路硬化、绿化、排水沟、垃圾池、小广场、路灯等附属设施建设，到2025年，建成10个美丽乡村示范村、2个3A级及以上的美丽乡村景区。

## 第十二章 坚持强基固本，提升基础保障

按照适度超前、合理布局、完善网络、提升质量的总体思路，进一步加强交通、水利、能源、通讯等基础设施建设，着力提升加快发展的支撑保障能力。

### 第一节 构建畅通交通网络

**实施交通外通工程。**推进县域外联干线公路建设，实施孜托镇至波密县倾多镇、新荣乡至丁青县桑多、马利镇至类乌齐县等三级公路项目，打通洛隆至波密、丁青、类乌齐等重要断头路。加快推动国道349洛隆段升级改造，推动洛隆至邦达机场高等级公路建设，打通西湖村至俄西乡隧道、马利镇帕通公路至马利镇隧道2条重要隧道，切实破除洛隆交通孤岛境况，连接藏南藏北通道，形成以洛隆县城为中心的“四通八达”的公路交通网络。以川藏铁路洛隆段建设为契机，加强交通、产业、旅游、公共服务、物流等事业联合发展，努力推动

洛隆县铁路客运站项目和洛隆县城至腊久乡快速通道项目实施，打造服务型、创新型、高效性综合交通网络体系。

**实施交通内联工程。**推进县域内部骨干交通网络建设，对孜托镇至格亚村、腊久乡至母许村、俄西乡至次琼村、国道 349 至俄西乡、国道 349 至白达乡等公路按三级沥青路标准进行升级改造，新建马利镇至丁青乡、马利镇至达龙乡等三级公路。实施通村公路改造升级，加强村庄道路建设，建设一批产业路、园区路、旅游路，增加沿线旅游标志、休息区、便民服务点，完善信息引导、临时停车、休息等基本服务功能，全面建成通村畅乡、安全便捷的“四好”农村路。

**推进城乡客运服务一体化。**推动城市公共交通线路向城市周边延伸，实施乡镇客运站建设，逐步丰富完善农村客运公交线路，发展农村客运和公交，实现全部乡镇和具备条件的行政村通公交。力争到 2025 年，达到建制村通畅率 100%、自然村通达率 100%的“双百”目标，营运客运车达到 24 辆。规范私人机动车运营行为，深化出租车行业改革，发展出租车运输。

## 第二节 完善水利基础设施

**加强水利工程建设。**注重农田水利基本建设同农业综合开发、荒山荒地利用、粮食安全保障基地建设紧密衔接，有序推进列入昌都市规划重大水利工程建设，有效缓解工程性缺水矛盾。新建念曲水库、康沙镇旺西水库、孜西水库等一批重点水源工程，完成水库渠系配套设施，保障城乡生产生活安全用水。大力实施俄西灌区、康沙灌区、

孜西灌区、马利灌区续建配套与节水改造工程，推进中小型水源工程和抗旱应急能力建设。加强田间渠系配套、“五小水利”建设，推进小型农田水利设施达标提质，提高农业灌溉用水效率。

**提升饮水安全保障。**加快推进供水城乡一体化建设，重点解决饮用水供水设施标准低、供水保障程度低等问题。实施洛隆县城水源地工程，提升县城、集中安置点和周边群众共 2.2 万人的饮水安全；实施农村供水保障工程，新建和改造 163 处供水设施，计划保障 3.33 万人的供水问题，进一步提高农村集中供水率、供水保证率、水质达标率。到 2025 年，全县农村（含自然村）自来水普及率达到 99.5%。

**加强防洪减灾体系建设。**继续推进怒江流域综合治理，实施玉西乡、马利镇布许沟、康沙镇康沙河、拉依村、洛隆新城区等处防洪堤建设，实施格谱曲河道治理及防洪堤建设，加强重点河道整治疏浚，提高防洪能力。加强山溪灾害防治、易灾地区水土保持和大中型水利水电工程地质灾害防控，完善水文基础设施和预警预报系统，提高综合防灾能力。

### 第三节 完善能源基础设施

**优化区域能源网络。**合理规划建设电网，预留电力通道，突破电力输送瓶颈，为清洁能源开发创造条件。加强能源外送通道建设，依托大型电站电力送出工程，构建电力汇集互联外送网架。深入推进电力体制改革，加快推进电力资源整合，加强已建地方电网升级改造，努力实现全县电力“一张网”。结合交通建设、城市产业布局、居民

生产生活需求，建设石油天然气储运设施。

**提高电力保障能力。**加快城乡电网建设和升级改造，巩固强化110KV 骨干电网，优化完善35KV 电网，提高10KV 配网“手拉手”供电比例，形成覆盖充分、保障有力的输配电网络。实施新一轮国网改造升级工程，在白达乡、玉西乡、新荣乡新建一批35kV 变电站，对古曲电站、马曲拥电站、宗扎错电站、加玉桥电站进行技术改造，扩容升级供配电设施；对现有35kV 洛隆县农网输电线路、马瓦线路、马康输电线路益达拉山穿林区段进行扩容和提质达标技术改造，消除木质危杆隐患威胁。完善县域电力网络布局，实现对14个无电自然村电网覆盖，实施县城配电自动化主站系统和110kV 变10kV 线路配套输出工程建设，加强中压配电网主干网建设，提高配电变压器容量和布点密度，全面提升供电能力和供电质量。到2025年，全县农村（含自然村）电网覆盖率达到100%。

**优化能源供给结构。**推进天然气储配站、加气站及其相应附属设施建设。加速新能源开发利用，因地制宜建设分布式清洁能源网络，发展太阳能、浅层地热能等清洁能源。支持绿色能源示范村镇、绿色能源集中供热等重大工程建设，重点支持太阳能、地热能等技术的推广应用，推广太阳能热水器、太阳能路灯和光伏发电，鼓励多能互补系统工程的示范应用，提高农村清洁能源自给率。

#### 第四节 完善信息基础设施

**构建信息通信网络。**加快电信网、广播电视网、互联网“三网”

建设和升级改造，加快推进“三网融合”，实现双向进入。以提高网络通信速率为核心，加快推进“宽带乡村”建设。提高“户户通”覆盖面，为终端用户提供更加丰富、优质的广播电视服务，加快完成“村村响”、应急广播体系和农村无线地面数字电视发射基站建设。充分考虑区域发展特点，采用光纤、无线技术等多种方式，满足不同区域互联网发展要求。扩大光纤宽带覆盖面，加快推进由行政村向自然村拓展并配备相关移动信息终端，提升偏远地区、信号弱覆盖地区信息传输质量，实现 4G 或 5G 信号城乡全覆盖。

**深入推进信息化应用。**加快推进信息基础数据库建设，完善数据更新机制，提升信息资源协同共享水平，搭建公共信息服务平台，整合公共信息资源，深入推进信息化应用。在政务服务领域，以电子政务外网为平台，重点推进政务共享、行政审批、数据开放、信用体系、社会综合治理等信息系统建设，提高政务服务透明度及业务办理效率；在公共服务领域，采用云计算、大数据、移动互联网等新一代信息技术，着力打造信息惠民公共服务平台，构建以人为核心的智慧化服务体系；在产业发展领域，顺应“互联网+”和“中国制造 2025”发展趋势，加快发展互联网+工业、互联网+农业和互联网+服务业，不断提升产业核心竞争力。

## 第五节 强化防灾减灾设施

**提高防灾减灾救灾能力。**以提高灾害综合预警为目标，做好与自治区、市“十四五”防灾减灾重点项目的衔接。积极推动地震、水文、

气象等监测网络和预警信息发布系统建设，重点建设地震强度、林草火灾速报和预警系统、河流洪汛预警报警系统、农村气象灾害预警信息发布系统，建立上下联动的防灾减灾应急体制机制。推进自然灾害救助物资储备体系建设，在目前无救灾设施的9个乡镇建设10个救灾物资储备库，配备救灾设备和车辆。加强救灾应急物资储备和志愿者队伍建设，广泛开展防灾减灾宣传教育，完善应对灾害的政策支持体系和灾后重建工作机制。

**加强避难疏散场所建设。**整合应急资源，利用现有公共设施、旅游设施和人防工程等，按照《国家地震应急避难场所、场址及配套设施》的要求，坚持“统一规划、平震结合、就近疏散、安全通达”的原则，加强地震应急避难场所标准化建设；结合城镇规划和社区建设，在县城和人口密集的乡镇，建设一批防空防灾人口疏散场所。

### 专栏9 强基固本行动

**1、交通外通工程。**推进域外联干线公路建设，实施孜托镇至波密县倾多镇、新荣乡至丁青县桑多、马利镇至类乌齐县等三级公路项目，打通洛隆至波密、丁青、类乌齐等重要断头路。加快推动国道349洛隆段升级改造，推动洛隆至邦达机场高等级公路建设，打通西湖村至俄西乡隧道、马利镇帕通公路至马利镇隧道2条重要隧道，连接藏南藏北通道。以川藏铁路洛隆段建设为契机，努力推动洛隆县铁路客运站项目和洛隆县城至腊久乡快速通道项目实施。

**2、交通内联工程。**推进县域内部骨干交通网络建设，对孜托镇至格亚村、腊久乡至母许村、俄西乡至次琼村、国道349至俄西乡、国道349至白达乡等公路按三级沥青路标准进行升级改造，新建马利镇至丁青乡、马利镇至达龙乡等三级公路。实施通村公路改造升级，加强村庄道路建设，建设一批产业路、园区路、旅游路，全面建成通村畅乡、安全便捷的“四好”农村路。完成乡镇客运站建设，发展农村客运和公交。力争到2025年，达到行政村通畅率100%、自然村通达率100%的“双百”目标，营运客运车达到24辆。

**3、水利设施工程。**新建一批水库、灌区工程，水库建设工程主要包括念曲水库、康沙镇旺西水库、孜西水库；灌区建设工程主要包括俄西灌区、康沙灌区、孜西灌区、马利灌区

等工程。

**4、饮水安全巩固提升工程。**实施洛隆县城饮用水源地工程，新建截潜流取水口一座、 $\phi 450$ 主管道 26km、高位蓄水池 3000 立方米，解决县城及集中安置点和周边群众共 2.2 万人的安全饮水问题。实施农村供水保障工程，新建和改造 163 处供水设施，计划保障 3.33 万人的供水问题。到 2025 年，全县农村（含自然村）自来水普及率达到 99.5%。

**5、防洪减灾工程。**实施玉西乡、马利镇布许沟、康沙镇康沙河、拉依村、洛隆新城区等处防洪堤建设，实施格谱曲河道治理及防洪堤建设。

**6、35kV 电网改造工程。**在白达乡、玉西乡、新荣乡新建一批 35kV 变电站，对古曲电站、马曲拥电站、宗扎错电站、加玉桥电站进行技术改造，扩容升级供配电设施；对现有 35kV 洛隆县农网输电线路、马瓦线路、马康输电线路益达拉山穿林区段进行扩容和提质达标技术改造，消除木质危杆隐患威胁。

**7、10kV 及以下电网改造工程。**实现对 14 个无电自然村电网覆盖，实施县城配电自动化主站系统和 110kV 变 10kV 线路配套输出工程建设，加强中压配电网主干网建设，提高配电变压器容量和布点密度，全面提升供电能力和供电质量。

**8、能源清洁化工程。**建设 3 座加气站；实施孜托镇古曲村久玛自然村光伏试点项目；支持太阳能、地热能、风能等技术的推广应用，推广太阳能热水器、太阳能路灯和光伏发电，提高农村清洁能源自给率。

**9、宽带乡村工程。**推进农村移动和固定宽带网络建设，提高农村地区光纤宽带接入能力，建成城乡一体的新一代广播电视网，基本实现农村地区 4G 或 5G 移动宽带网络全覆盖。

**10、信息化应用工程。**推动信息技术应用，重点支持智慧农业、电子政务、公共信息服务、远程教育、远程医疗等应用。

**11、防灾减灾救灾工程。**在目前无救灾设施的 9 个乡镇建设 10 个救灾物资储备库，配备救灾设备和车辆；在县城建设 1 个 15000 平米防灾避险广场。

## 第十三章 坚持民生优先，增进人民福祉

坚持以改善民生、凝聚人心为出发点和落脚点，围绕满足人民群众日益增长的美好生活需要，持续实施重大民生工程，建立健全覆盖城乡、普惠可及、保障公平、可持续的促进就业增收和社会保障救助体系，让人民群众充分共享发展成果。

## 第一节 千方百计扩大就业

**健全创业带动就业机制。**完善创业扶持政策体系，让更多的劳动者成为创业者。建设创业创新平台，推进创业园区、孵化基地、实训基地建设。加强创业意识教育，健全创业培训体系，全面提高劳动者创业能力。落实好免费培训、税费减免、创业贷款、社保补贴等优惠扶持政策，吸引优秀人才“精英创业”，引导本地劳动力“草根创业”，支持农牧民工“返乡创业”，鼓励大学生“实训创业”，形成政策扶持、创业服务、创业培训“三体一体”的工作机制。

**积极推进重点群体就业。**将高校毕业生、农村转移劳动力、城镇困难人员和退役军人就业工作放在首位，继续加强就业服务和政策扶持力度。进一步健全职业培训、就业服务、劳动维权“三位一体”工作机制，引导和帮助更多劳动力就地就近转移就业。落实零就业家庭、最低生活保障家庭等困难家庭和退役军人就业政策，探索个性化援助方式，做到“出现一户、服务一户、扶持一户、解困一户”。到2025年，转移就业1.4万人，城镇累计新增就业2500人以上，城镇登记失业率控制在2.5%以内。

**强化就业创业服务。**通过以点带面、全面覆盖的方式，以基层组织为桥头堡，组织村两委、驻村工作队，以村级就业服务所为依托，全力以赴做好高校毕业生及农牧区富余劳动力等重点群体就业创业工作。积极开展劳动力就业创业摸底工作，对全县劳动力建立县、乡、村三级台账，实时掌握劳动力人员就业创业动态。对长期在外务工人员 and 具有外出务工意愿人员进行分类归档，人社局定期发布就业岗位，



村（居）两委班子和驻村工作队对有外出务工意愿人员进行定点岗位推送，切实为稳就业和推就业提供有力支撑。对有返乡创业意愿的高校毕业生，落实好创业启动资金、场地水电补贴、小额担保贷款、创业指导、维权服务等方面的政策措施，创新反担保模式，降低反担保门槛，切实解决好创业企业融资难的问题，对创业人员做到“扶上马、送一程”，力争乡村创业工作有大的突破。

**切实加强区外培训与就业。**采取“请进来”与“走出去”相结合的方式，以工代训，组织农牧民致富能手和农牧民青年到援洛相关企业跟班培训，边考察边学习，以提高致富技能。同时，充分利用对口援洛就业援藏契机，积极协调，精准对接，健全机制，推动就业双向交流工作，拓宽各类就业渠道，精准开发区内外各类就业岗位，在保证区内充分就业的同时，鼓励引导高校毕业生为主的各类群体面向区外就业，实现区外就业人数逐步递增。

## 第二节 努力增加居民收入

努力提高低收入人群收入水平，扩大中等收入群体，不断缩小城乡居民收入差距。到 2025 年，城乡居民人均可支配收入年均分别增长 10%、13%以上，收入比控制在 2.39 以内。

**提高城镇居民收入水平。**建立居民收入增长和经济发展同步、劳动报酬增长和劳动生产率提高同步的长效机制。严格执行自治区最低工资制度，健全企业职工工资水平决定机制、正常增长机制、支付保障机制，及时发布工资指导线，适时提高最低工资标准，积极推行企

业工资集体协商制度，强化企业工资支付监控，提升城镇居民工资性收入。加大对城镇居民的创业支持力度，完善优化税收、金融等创业支持政策，鼓励城镇居民围绕文化旅游、电子商务、家政服务等城市经济领域积极创业，提升城镇居民经营性收入。拓宽城镇居民理财渠道，引导城镇居民理智投资，增加财产性收入。

**大力促进农牧民增收。**深入实施“十大增收”<sup>25</sup>措施，持续拓宽农牧民增收渠道，稳步增加农牧民工资性收入、经营性收入、财产性收入和转移性收入。引导农牧民参加政府投资项目、国有企业开发项目、对口援建项目等各类工程项目，通过生产奖补、劳务补助、以工代赈等多种方式，增加农牧民工资性收入。推进龙头企业和农民专业合作社发展，大力发展高原特色生态养殖业、观光农业、休闲农业、农畜产品加工业等产业，振兴传统工艺，培育一批家庭工场、手工作坊、乡村车间，促进乡村经济多元化，提高农牧民经营性收入。扎实推进农村集体产权制度改革、土地征收制度改革，探索形成集体资产与农牧民收益紧密联系的发展机制，鼓励引导农牧民流转土地经营权、宅基地使用权，推动农牧区资源变资产、资金变股金、农牧民变股东，增加农牧民财产性收入。全面落实中央和自治区各项强农惠农富农政策，完善以绿色生态为导向的农牧业支持保护补贴制度和草原、森林、湿地等生态补偿政策，增加农牧民转移性收入。

**深化机关事业单位工资制度改革。**落实西藏机关事业单位特殊工资福利待遇政策，完善和落实职工工资正常增长机制和保障机制，按

---

<sup>25</sup> 转变观念促增收、扩大就业促增收、聚焦产业促增收、围绕项目促增收、发展生产促增收、依靠科技促增收、输出劳务促增收、搭建平台促增收、提升技能促增收、落实政策促增收。

事业单位实际情况实施绩效工资制度，提高机关和事业单位工作人员工资收入水平。改革机关事业单位工资和津贴补贴制度，完善艰苦边远地区津贴增长机制，落实对基层边远地区教育、卫生和农牧业技术服务人员工资倾斜政策。

**推进村干部、乡村振兴专干工资增长机制。**严格落实自治区、昌都市《关于下达农村综合改革资金预算指标的通知》《西藏自治区乡村振兴专干管理办法》，抓好村干部、村务监督委员会委员、三老人员、乡村振兴专干等基本报酬兑现工作；进一步完善《洛隆县村（居）干部业绩考核奖励实施细则（试行）》、《洛隆县乡村振兴专干业绩考核奖励实施细则（试行）》，抓好村干部、村务监督委员会委员、乡村振兴专干绩效考核和绩效资金兑现工作。

### 第三节 健全社会保障体系

坚持全覆盖、保基本、多层次、可持续方针，以增强公平性、适应流动性、保证可持续性为重点，建成覆盖城乡全体居民、更加公平可持续的社会保障体系。

**构建多层次社会保障体系。**统筹推进城乡养老保障体系建设，进一步完善城乡居民养老保险制度，有序提高基本养老保险标准。完善统一的城乡居民基本医疗保险制度和大病保险制度，推进农民重特大疾病医疗救助工作，建成以基本医疗保障制度为主体、大病保险为延伸、医疗救助为托底的多层次医疗保障网。把农牧民“看得上病、看得起病、看得好病”的目标放在首位，开展“先诊疗、后结算”工作，

积极做好农牧民医疗救助工作。推进洛隆县医保信息化建设，健全医疗救助与基本医疗保险、大病保险及相关保障制度的衔接机制，健全城乡居民医保全国异地就医联网直接结算机制，简化报销程序，实现网上“一站式”结算服务。

**健全社会救助和社会福利体系。**建立以最低生活保障救助为基础，以医疗、教育等专项救助为支撑，以临时救助和社会帮扶为补充的多层次、全覆盖、互补性的社会救助体系。完善城乡最低生活保障制度，重点保障老、弱、病、残等低保家庭和特困人员的基本生活，建立保障金自然增长机制。积极开展重特大疾病医疗救助，加强医疗救助与城乡居民、城镇职工基本医疗保险、大病补充医疗保险、商业保险等制度的有效衔接。完善孤儿和事实无人抚养儿童基本保障制度，保障孤儿和事实无人抚养儿童的基本生活不低于当地平均生活水平。逐步完善面向孤老、孤儿、无人抚养儿童、流浪儿的福利机构和设施。

**加强保障性住房实施力度。**坚持公平共享、解困扶弱、扩面提质的基本原则，大力实施保障性安居工程，建立多层次的住房保障体系。逐步扩大保障范围，适当降低新就业无房职工和在城镇稳定就业的外来务工人员申请保障性住房的准入条件。统筹推进公租房、周转房等保障性住房建设，大力推行公租房货币化补贴，积极探索共有产权住房制度，稳步提高保障性住房在住房供应总量中的比例。加快城中村、老旧小区和农村危旧房屋改造，改善城乡困难群众住房条件。加强土地、财税、金融政策调节，合理引导住房需求。

## 第四节 巩固拓展脱贫成果

将巩固拓展脱贫成果作为“十四五”时期的减贫新目标，设立5年过渡期，确保脱贫人口不返贫，不稳定脱贫户不致贫，牢牢把握巩固拓展脱贫成果的战略重点，为开启治理相对贫困奠定良好的基础，进一步推动乡村振兴建设。

**健全防止返贫动态监测和帮扶机制。**完善全国扶贫开发信息系统内建档立卡户信息，加强系统数据维护更新，对易返贫致贫人口实施常态动态监测，重点监测收入水平和“两不愁三保障”巩固情况，确保返贫致贫人口动态清零。建立农牧户主动申请、部门信息对比、基层干部定期跟踪回访相结合的易返贫致贫人口发现和核查机制，实施帮扶对象动态管理。建立解决相对贫困问题的长效机制，按照“脱贫不脱责任、脱贫不脱政策、脱贫不脱帮扶、脱贫不脱监管”要求，保持扶贫政策连续性和稳定性，持续改善相对落后村的发展和条件，强化对相对贫困人群给予帮扶支持，完善农牧区社会保障和救助制度。

**推进巩固拓展脱贫攻坚成果同乡村振兴有效衔接。**巩固拓展脱贫攻坚成果，切实做好“五个巩固”<sup>26</sup>，将建立防止返贫长效机制纳入实施乡村振兴战略统筹安排、一体推进、常态实施。加大易地扶贫搬迁后续扶持力度，补齐影响群众生产生活的基础设施、公共服务和产业就业短板。推动特色优势产业发展，做优做强产业扶贫项目，持续提高“十项提升工程”<sup>27</sup>水平，抓好转移培训工作，多渠道促进就业。

<sup>26</sup> 持续巩固脱贫摘帽成果；持续巩固义务教育成果；持续巩固基本医疗保障；持续巩固住房安全保障；持续巩固饮水安全保障。

<sup>27</sup> 指水电路讯网科教文卫保。

持续实施医疗扶贫行动，加大对低收入人群参加农村基本医保个人缴费部分的补助，全面落实基本医疗、大病保险、医疗救助、政府兜底等医疗保障政策。持续实施“中远海运·格桑美朵”助学奖学基金项目，资助贫困师生，发放助学金、奖学金、贫困教师补贴、贫困大学生补贴，做好教育扶贫。坚持和完善社会力量参与帮扶机制，形成先富帮后富、实现共同富裕的强大合力。

**聚焦经济薄弱村和低收入群体帮扶。**对经济薄弱村，加强村级班子建设，推进改革创新，培育特色产业，着力增强内生动力，以扶贫项目和到村到户帮扶为抓手，新增扶贫资金、新增扶贫项目、新增扶贫举措着力改善发展条件，增强低收入群众发展能力。对低收入群体，提高帮扶措施的有效性，推广土地流转、股权分红等办法，实现收入稳定，采取资产收益、低保兜底、实物供给、集体互助等保障性措施，确保住有所居、病有所医、残有所助、弱有所扶、生活有保障。推进扶贫资产保值增值、规范管理、长效运行，资产收益重点向老弱病残特殊困难群体倾斜。

**激发脱贫内生动力。**把扶贫与扶志、扶智结合起来，把救济纾困和内生脱贫结合起来，加强教育引导，注重正向激励，彻底破除“等靠要”思想，消除精神贫困。根据低收入群众技能需求、发展意愿等，开展免费实用技能培训，提升发展生产和务工经商的基本技能，实现可持续稳固脱贫。改进帮扶方式，更多采用生产奖补、劳务补助、以工代赈等方式，引导低收入群众通过自己辛勤劳动脱贫致富。

## 专栏 10 民生改善行动

**1、就业创业促进行动。**发展壮大区域经济，培育壮大特色产业集群，重点发展传统手工艺、生产性和生活性服务业，拓展就业空间；结合地方产业特点，建设一批就业创业实训基地，打造集创业孵化、政策咨询、创业指导、融资服务、跟踪扶持于一体的创业平台；实施农牧民巩固提升技能培训项目，开展实用技术类、转移就业类、储备式培训类三大类技能培训，培训建筑施工、农机维修、摩托车维修、水电工、木工等工种。

**2、全民参保计划。**实施全民参保计划，基本实现全覆盖。建立全面、完整、准确、动态更新的社会保险基础数据库，为全面参保和精确管理提供支持。以流动就业和居住的农民为重点，鼓励持续参保，积极引导在城镇稳定就业的农民工参加职工社会保险。

**3、医保信息化工程。**推进洛隆县城乡居民医保信息化建设，健全医疗救助与基本医疗、大病保险及相关保障制度，健全城乡居民医保全国异地就医联网直接结算机制，简化报销程序，实现网上“一站式”结算服务。

**4、社会救助工程。**新建洛隆县精神病托养服务中心、洛隆县残疾人托养中心、洛隆县儿童福利院、洛隆县流浪乞讨人员救助管理站，完善洛隆县特困人员集中供养中心设施设备，为困难群体、特殊群体、优抚群体提供救助服务，建立覆盖城乡的社会救助和社会福利体系。

**5、专项扶贫致富行动。**强化政策落实和责任落实，细化年度工作计划，扎实推进产业引领、就业创业、教育助力、健康援助、金融助推、基础支撑、国土支持、企业帮村扶贫致富行动，重点发展光伏扶贫、旅游扶贫和电商扶贫等扶贫新业态新模式。

**6、重点帮扶对象增收行动。**对重点经济薄弱村，整合扶持村级集体经济发展试点等资金，加大项目扶持；对因病、因灾等基本生活暂时陷入困境的低收入群体等，按规定纳入相关救助政策予以兜底。

**7、医疗扶贫行动。**调整扶贫资金使用结构，加大对低收入人群参加农村基本医保个人缴费部分的补助，全面落实基本医疗、大病保险、医疗救助、政府兜底等医疗保障政策。

**8、教育扶贫行动。**持续实施“中远海运·格桑美朵”助学奖学基金项目，资助贫困师生，发放助学金、奖学金、贫困教师补贴、贫困大学生补贴。

**9、农村最低生活保障行动。**落实农村低保标准动态增长机制，强化农村低保对象与扶贫开发对象的认定工作，健全完善入户调查、民主评议、公示公开等常态工作机制，将所有符合条件的低收入家庭按程序纳入低保范围。

## 第十四章 坚持均衡共享，促进社会和谐

坚持普惠性、保基本、均等化、可持续，从解决人民群众最关心

最直接最现实的利益问题入手，大力实施教育立县、健康促县战略，增强政府职责，提高基本公共服务共建能力和共享水平，使全体人民在共建共享发展中有更多获得感。

## 第一节 全面提高教育质量

**加快普及学前教育。**坚持规模与质量并重、公办与民办并举。继续实施学前教育三年行动计划和农村学前教育推进工程，坚持公益性、普惠性、实用性原则，加快建设公办幼儿园，积极扶持普惠性民办幼儿园，全面完善城市小区配套幼儿园和“一村一幼”建设，落实建设标准，健全保教功能。加强对幼儿园保教质量的监测和管理，提高保教质量，严格执行幼儿园教师资格标准，实行幼儿教师全部培训，保障幼儿教师待遇。到 2025 年，全县学前教育毛入园率达到 90%以上，基本普及学前三年教育。

**促进义务教育均衡发展。**落实好 15 年免费教育。在县域义务教育基本均衡的基础上，按照义务教育优质均衡发展指标要求，进一步合理配置教师、设备、图书等资源，缩小城乡教育差距。推进公办学校标准化建设，新建、改扩建一批学生生活用房、教学用房、教师周转房及附属设施，高寒地区学校实施冬季取暖工程，安置必要取暖设施；根据学校地理条件和农村体育特点，因地制宜建设运动场地和体育场馆，完善体育器材配备。建设第二初级中学，为优质均衡发展创造条件。提升学校信息化水平，推进教育信息化 2.0 行动和“互联网+教育”，实现信息化教与学应用覆盖全体教师和全体适龄学生，数字



校园建设覆盖各级各类学校。全面实施西藏教育珠峰旗云行动计划，到 2025 年实现各级各类学校全面应用普及，加大信息化基础设施建设和优质资源共享力度，五年内建成 3 所中小学“数字化校园”。强化义务教育的公益性、普惠性和公平性，加大义务教育财政投入，生均公用经费不低于自治区标准。到 2025 年，高中毛入学率达到 92% 以上。

**加强教师队伍建设。**严格执行中小学教师资格考试制度，提高教师待遇，适当增加交通和生活补助，提高岗位津补贴和医疗健康福利，继续完善乡村和高海拔学校教师待遇保障机制，实施教师暖心工程，留住优质师资。优化教师队伍结构，加强学校藏汉语双科、音体美等师资紧缺学科教师培养补充。加强与援藏省市教育合作，通过教师援藏、教师委培、远程教学等多种方式提高教育质量。统一城乡中小学教师编制，推进城乡一体协调、均衡发展，建立县域内校长、教师交流轮岗长效机制，促进城乡学校共同发展。做好“一考三评”工作，利用好“一考三评”结果，全面促进教师提升素质。

**深化教育综合改革。**全面贯彻党的教育方针，坚持立德树人，加强师德师风建设，培养德智体美劳全面发展的社会主义建设者和接班人。全面深化课程改革，建立科学的教育质量监测与评价体系，推进并巩固素质教育成果。推进教育信息化、现代化，发展远程教育，普及优质教育资源。健全督政、督学、评估监测三位一体的教育督导体系，推进“管办评”分离。落实学校办学自主权，推进现代学校制度建设，健全内部治理结构和学校章程，构建政府依法管理、学校依法

自主办学、社会各界依法参与监督的教育公共管理新格局。支持和规范民办教育发展。

**提高教育质量。**健全学校家庭社会协同育人机制，提升教师教书育人能力素质，增强学生文明素养、社会责任意识、实践本领，重视青少年身体素质和心理健康教育。实施基础教育质量提升计划，多方筹集资金，建立教育发展基金，促进更有活力的教育激励机制形成，全面激发校长、中层干部、班主任等教育骨干力量积极性，全面提升教育教学质量，加大内地西藏班宣传力度，按照自治区及市级要求配合做好内地西藏班办学和学生管理工作；巩固优化“五个100%”成果，到2025年全县“两大考试”教育质量主要指标达到全市前五名。

**加快职业教育发展。**依托县职教中心，协调人社等部门，发展县域职业教育，开展职业教育培训班，在条件成熟时，筹建县职业技术学校，完善特色职业教育体系。加大人力资本投入，增强职业技术教育适应性，深化职普融通、产教融合、校企合作，探索学徒制及“9+X”模式，大力培养技术技能人才。

**加大国家通用语言文字推广力度。**全面推广普及国家通用语言文字。巩固深化中小幼一体化国家通用语言文字教育教学体系，加强学前儿童普通话教育，中小学全面实行国家通用语言文字教学、加授民族语文。由县语委办牵头组织开展农牧民党员特别是村（社）“两委班子”国家通用语言文字培训，每年培训农牧民1200人以上，到2022年村（居）党支部书记和村（居）委员会主任基本会讲国家通用语言，到2025年在农牧区全面普及国家通用语言。支持少数民族语言文字

的学习和使用，鼓励汉族教职工学习藏语，县教育局编印教学藏语日常用语学习读本。

## 第二节 提高全民健康水平

**完善医疗卫生设施。**健全县乡村三级医疗服务体系，完善医院功能，提升医疗卫生服务水平。推进县人民医院、藏医院、120急救中心升级改造。迁建孜托镇卫生院和白达乡卫生院；改扩建康沙镇、新荣乡、玉西乡、达龙乡卫生院业务用房；新建11个乡镇卫生院发热门诊。按每个建制村80平方米标准新建70个标准化村卫生室，配齐药房、诊断室、诊疗室及设备。改扩建县卫生应急物资储备库，为医疗卫生服务提供物资保障。力争到2025年，每千人卫生机构床位数达到5.5张。

**完善医疗卫生服务。**强化新冠肺炎疫情防控，完善疾病预防控制、妇幼保健、精神卫生、血液采供、卫生监督、应急救治等公共卫生服务体系，着力提高重大传染病、慢性病、地方病、职业病等疾病防治水平。深入推进县域综合医改，推进医联体、医共体建设，构建“医疗、医药、医保”三医联动格局。全面建立分级诊疗制度，提升基层承接多发病、常见病和康复治疗的能力，逐步形成基层首诊、双向转诊、急慢分治、上下联动的分级诊疗体系。

**完善藏医药服务体系。**以县人民医院、县藏医院为核心，以基层医疗机构为基础，实现藏医药服务全覆盖。落实低氟健康茶补贴政策。围绕藏医特点、藏药优势、医养联动，加快生物制药和大健康产业创

新发展，研究建立藏药标准体系，加快推进藏医药标准化、现代化、产业化，推进藏医理疗服务，大力发展“医疗+康养”产业。

**提高医疗卫生信息化水平。**完善县乡村三级卫生健康信息平台建设，贯通公共卫生、医疗服务、医疗保障、药品供应、妇幼保健、综合管理等六大业务数据平台，实现“居民电子健康档案、电子病历、全员人口信息”三大基础数据库的互联互通、数据共享，建立高效、便捷的卫生健康信息化新模式。充分发挥信息化在卫生管理、健康咨询、预约挂号等方面的作用，简化就诊流程。实施洛隆县智慧健康平台建设项目，完善远程会诊医疗系统，促进全方位的医疗交流、合作、共享，建设“智慧医疗”新模式。

**加强医疗卫生人才队伍建设。**坚持需求导向，完善科学合理的人才培养、引进和使用制度。加强医生业务培训和继续教育，继续实施“中远·色钦美朵”医护人才培养基金项目，重点开展基本医疗、疫病防控、妇幼保健、卫生监督、卫生应急等专业人员培训，培养和引进一批儿科、妇产科、全科等紧缺专业人才。充分利用对口援助机制，邀请援藏省市医疗卫生专家进藏开展讲学和专业技术指导，有计划选派医务工作者赴援藏省市进修学习。建立健全以医疗服务水平、质量、业绩为导向，以社会和业内认可为核心的医疗卫生人才评价机制和薪酬激励机制。

### 第三节 提升人口服务水平

**完善人口发展战略。**全面落实自治区计划生育管理办法，加强计

划生育、优生优育等服务，提高生殖健康、妇幼保健、托幼等公共服务水平。推进人口发展信息化建设，全面提高人口服务管理精细化水平。推进计划生育工作从重管理向重服务转变，实现人口数量、素质、结构与分布之间协调可持续发展。整合妇幼保健与计划生育技术服务资源，加强出生缺陷综合防控，提高妇女儿童健康水平。

**发展妇女儿童事业。**深入贯彻落实男女平等基本国策，坚持儿童优先原则，将家庭教育指导服务纳入城乡公共服务体系。依法维护妇女儿童合法权益，坚决防范和严厉打击侵害妇女儿童人身权益的违法犯罪行为。加强未成年人保护，关爱农村留守儿童，建立健全儿童权益保护机制。推进妇女儿童活动中心建设，巩固和加强妇联基层组织建设，培养青少年事务社会工作专业队伍。

**发展残疾人事业。**健全残疾人权益保障制度，将残疾人基本生活纳入社会保障体系。加大残疾人社会救助力度，建立完善残疾人福利补贴制度，实施困难残疾人生活补贴、重度残疾人护理补贴等制度。将住房困难的残疾人家庭优先纳入基本住房保障，适当提高补助标准。实施“重点康复”、“托养工程”和“阳光家园”计划，推进残疾人“人人享有康复服务”。提高残疾人受教育程度，完善残疾人就业促进和保护政策措施。丰富残疾人精神文化生活，健全扶残助残服务体系，扶持助残社会组织发展。

**加强养老体系建设。**全面建成以居家为基础、乡镇为依托、机构为支撑，功能完善、规模适度、覆盖城乡的养老服务体系。健全农村五保供养机构功能，建设一批农村区域性养老服务中心，推进农村养

老服务发展。加强老年人日间照料中心、托老所、老年活动中心（站）等村社养老服务设施建设，鼓励社会资本参与养老服务业发展。

## 第四节 大力发展体育事业

**大力发展全民健身事业。**加快体育设施建设，大力推进公共体育设施进入村区，增加体育器材配备，改善城乡居民健身条件，继续实施公共体育设施免费对外开放。构建全民健身服务体系，做好国民体质监测工作和健身咨询服务；继续落实“阳光体育工程”，服务在校学生；继续实施“农民体育健身工程”。

**培育发展体育产业。**抓好体育场馆建设以及开发利用，繁荣竞赛表演市场，大力发展赛会经济，促进健身市场、体育器材用品市场、运动服装市场和体育休闲娱乐市场健康发展。打造体育赛事品牌和群众体育活动品牌，积极支持体育社团健康发展，积极挖掘、传承传统体育项目。

### 专栏 11 公共服务提升行动

**1、学前教育提升工程。**新建硕督镇孜普卡村、康沙镇纳龙村、马利镇瓦河村等 8 个村双语幼儿园，到 2025 年，全县双语幼儿园入园率达到 90%以上。

**2、义务教育标准化工程。**对洛隆县初级中学、洛隆县小学和 13 所乡镇小学进行改扩建，新建洛隆县第二初级中学，推进义务教育公办学校的师资标准化配置和校舍、学生宿舍、教师周转房、场地场馆等标准化建设，实施高寒地区学校冬季取暖项目，全面改善办学条件。实施教育信息化 2.0 行动暨西藏教育珠峰旗云计划，实现信息化教与学应用。到 2025 年，高中毛入学率达到 80%以上，义务教育巩固率稳定在 98%以上。

**3、教育质量提升计划。**加强乡村紧缺学科教师定向培养和引进工作，通过免费师范生、特岗教师、支教或轮岗等形式，鼓励优秀人才到乡村任教；建立城乡学校对口支教和远程教学制度，推动城乡校长、教师常态化交流轮岗。完善乡村和高海拔学校教师待遇保障机制，提高教师补助标准和福利待遇。

**4、三级医疗卫生设施提升工程。**推进县人民医院、藏医院、120 急救中心升级改造。

对县人民医院传染病区、业务用房、住院部、门诊部及附属设施进行改扩建，强化传染病救治能力，完善医技功能和设备；新建县藏医院藏医理疗中心，购置相应理疗设备；购置 120 急救中心管理软件系统。迁建孜托镇卫生院和白达乡卫生院；改扩建康沙镇、新荣乡、玉西乡、达龙乡卫生院业务用房；新建 11 个乡镇卫生院发热门诊，配齐输液区暖棚室、污水处理池、检测室、设备运行室、防护存放室等设施，配置移动室 DR 设备、模块化组合式制氧设备等医疗设备。按每个建制村 80 平米标准新建 70 个标准化村卫生室，配齐药房、诊断室、诊疗室，购置胎心监护与设备等。改扩建县卫生应急物资储备库。

**5、医疗卫生服务提升工程。**实施洛隆县智慧健康平台建设项目，建设县、乡镇公立医疗机构服务中心平台，开展远程会诊医疗服务。全面建立分级诊疗制度，形成基层首诊、双向转诊、急慢分治、上下联动的分级诊疗体系。

**6、卫生人才强基计划。**继续实施“中远·色钦美朵”医护人才培养基金项目，培养和引进一批儿科、妇产科、全科等紧缺专业人才，邀请援藏省市医疗卫生专家进藏开展讲学和专业技术指导，采取“定向招生、免费培养、协议就业”模式，为医疗卫生机构培养本专科层次医学人才；完善激励保障制度，提高基层医生补助标准，改善基层工作和生活条件。

**7、社会服务工程。**改扩建洛隆县残疾人综合服务中心；新建洛隆县民政局婚姻登记大楼，11 个乡镇社区服务中心，孜托镇德康居委会、孜托镇朗措村、俄西乡雪瓦通村、腊久乡西通坝村、康沙镇康沙村、硕督镇硕督村等 6 个村（社）服务中心；新建瓦荣卡天葬台、布特玛天葬台，改扩建瓦格天葬台。

**8、养老服务工程。**新建孜托镇社区温馨家园，硕督镇、康沙镇、马利镇等 9 个乡镇建设老年人日间照料中心；新建孜托镇俄多寺、马利镇格龙寺、腊久乡夏普寺、俄西乡达吉寺 4 个养老院；结合乡镇卫生院建设和改造，为农村老年人群提供医养结合的基本养老服务。

**9、全民健身计划。**根据学校地理条件因地制宜地建设运动场馆和配备体育设施；在集中居住片区建设一批全民健身活动场所。

## 第十五章 倡导绿色理念，建设美丽家园

深入实施昌都生态立市战略，牢固树立“绿水青山、冰天雪地就是金山银山”的理念，把生态文明建设摆在更加突出的位置，做好“绿”文章，筑牢生态安全屏障，以改善环境质量为核心，强化环境综合治理，着力推进绿色发展，努力建设“山青、水净、坡绿、天蓝”新洛隆，怒江流域重要生态保护地。

## 第一节 加强生态保护建设

**加强草原生态保护建设。**全面实施禁牧休牧和草畜平衡制度，完善草原生态保护补助奖励制度，实现草原生态保护与促进牧民生产生活协同发展。实施新一轮休牧 60 万亩，稳定扩大退牧还草范围，合理布局草原围栏和退化草原补播改良。提高草原防火能力，开展鼠虫害和农牧交错带已垦草原治理，配套设施人工草地和舍饲棚圈建设，有效缓解草场超载过牧问题。依法进行基本草场划定，制定草原监督管理措施，依法严格草原征（占）用审核审批管理，加大草原执法力度，科学合理利用草原资源，确立草原生态保护“红线”。

**加强林业生态保护建设。**加强公益林保护，实施森林封山育林和抚育，完成森林抚育 5 万亩；持续开展国土绿化行动，推进以城镇村落、道路、园区、景区、流域、庭院六大区域为重点的国土绿化，完成造林绿化 4.3 万亩。大力实施“两江四河”流域造林绿化工程，完成造林绿化 5 万亩。加强森林草原防火及有害生物防治基础设施建设，建立健全林业有害生物综合防控体系，提高森林草原防火能力，开展有害生物防治。到 2025 年，全县森林覆盖率达到 50%，林木绿化率达到 55%。

**加强水生态保护建设。**推进河流综合治理和生态修复工程，加强对怒江、卓玛朗错河、冻措曲和巴曲等河流修复治理，统筹规划沿河岸线资源，实施自然岸线整治与修复，综合运用截污治污、河流清淤、生物控制等措施，恢复河流行蓄能力，推进河流治理。实施湿地修复工程，重点加强卓玛朗错、巴冻错等高山湖泊湿地的生态修复，开展



退牧（圩）还草（湖），实施滨岸生态修复，有效遏制自然湿地萎缩和河湖生态功能下降趋势。以小流域和小区域为单元，系统推进水土流失综合治理，治理康沙镇水土流失面积 60 平方公里，治理多则曲小流域水土流失面积 42 平方公里。

**加强地质灾害防治。**对废弃矿区、滑坡、崩塌、泥石流等地质灾害坚持以预防为主、合理避让、重点整治、统筹调度的原则，加强对地质灾害点的排查和监测，工程治理与自然修复相结合，以工程治理为主、自然修复为辅，尽快治理险情紧迫、危险性大、危害严重的隐患点。对废弃矿区进行土地平整、矿坑回填等物理修复与生态恢复。实施中亦乡波特曼滑坡、达龙乡布达滑坡、中亦通门滑坡等 6 处滑坡治理工程；玉西乡布巴瓦、硕督镇格依沟、白达乡泽龙沟等泥石流治理工程；孜托镇加日扎村后侧、孜托镇加日扎村县政府后侧、加日扎危岩等崩塌治理工程。对受地质灾害威胁的住户进行搬迁避让。

## 第二节 健全生态保护制度

**加强国土空间用途管制。**加强生态保护红线 1786.45 平方公里区域的管控，对不同主体功能区的产业项目实行差别化准入政策，重点生态功能区实行产业准入负面清单制度，严格控制不符合主体功能定位的生产活动、超越资源环境承载能力的工程项目建设。科学划定基本草地、森林、湿地等区域生态红线，将禁止开发区、重要生态功能区、生态环境脆弱区等区域划入生态保护红线。建立国土空间资源环境承载监测预警机制，明确资源环境生态红线管控制度要求，对水土

资源、环境容量超载区实行限制性措施。

**健全生态保护机制。**完善生态保护补偿机制，落实草地生态补偿、天保公益林生态补偿政策，深化集体林权制度改革，建立天然林停伐补助稳步提升制度，建立吸引社会资本投入生态环境保护的市场化机制。完善对重点生态功能区的生态补偿机制，建立重要水源地、重要水生态修复治理区生态补偿制度。

**落实生态保护责任。**制定生态环境保护目标体系，将生态环境保护纳入地方政府和领导干部考核的重要内容，建立健全环保工作考核机制。创新环保监管模式，探索构建城乡一体化的生态环境保护新格局，统筹城乡一体化环境监测体系和环境执法监督体系，实现山水林田湖草系统监管。健全生态文明公众参与机制，鼓励人民群众参与生态保护民主监督。完善县乡村三级河湖长组织体系，构建责任明确、协调有序、监管严格、保护有力的河湖保护管理机制，统筹陆地水域、岸线水体、水量水质等保护管理。按照“中共中央办公厅、国务院办公厅印发《关于全面推行林长制的意见》”，全面推行林长制，使林草资源保护发展更有力度、更高质量。

### 第三节 强化环境综合治理

**提高水污染防治水平。**实施水污染防治行动计划，严格饮用水源保护，全面推进涵养区、源头区等水源地环境整治，加强供水全过程管理，确保饮用水安全。加强重点流域水污染防治和湖泊生态环境保护，严格排污管理。加强工业污水点源治理，严格执行水污染排放标准，

实施化学需氧量、氨氮排放总量控制。以农畜产品加工行业为重点，推广废水循环利用，加大污染治理力度，实现废水少排放或零排放。

**加强大气污染防治。**继续落实大气污染防治行动计划，进一步加强建筑业大气污染综合防治。加强施工场地、道路管理，控制扬尘污染。强化机动车尾气达标排放，加大超标排放尾气机动车治理力度，大力发展公共交通和新能源汽车。

**加强固体废弃物处理处置。**对生活垃圾、建筑垃圾、医疗废物、危险废物等实行分类管理。优先推进危险废物污染防治，加强城镇医疗废物管理。重点推进乡镇垃圾无害化处理，统筹乡镇和农村的生活垃圾收集转运处理，开展城市垃圾分类收集处理示范工程建设。推进污泥处理处置设施建设，开展工业生产过程协同处理生活垃圾和污泥试点，推进固体废物的综合利用。

**加强农牧业面源污染防治。**制定实施土壤污染防治行动计划，开展污染治理与修复试点，科学施用农药、化肥和农用薄膜，大力推广测土配方肥，控制重要和敏感生态区施用强度，保护耕地土壤环境。进一步加大农家肥腐熟技术推广力度，于 2025 年实现良种繁育田建设基地施用腐熟肥，通过施用腐熟肥，减少化肥施用量，提高耕地有机质含量，提升耕地地力，促进单产提高，确保化肥零增长。加大养殖业污染防治力度，畜禽规模养殖场需配套粪便消纳用地和收集、贮存、处理、利用设施。推广经济适用的污染防治和废物综合利用技术，提高秸秆综合利用率和畜禽粪便资源化水平。

## 第四节 节约高效利用资源

**节约利用能源。**深入落实节能目标责任制。严格执行固定资产投资项目节能评估和审查制度，继续强化重点领域节能降耗，加快推进建筑、交通、商贸、公共机构等重点领域节能，提高建筑节能标准，推进既有建筑节能改造，加强发展绿色建筑，开展绿色循环低碳交通运输体系建设。

**高效利用水资源。**实行严格的水资源管理制度，加快构建水资源管理监控体系。加强用水需求管理，以水定需、量水而行。确立水资源开发利用控制红线，落实水资源总量和强度双控制要求，着力建设节水型社会，继续发展节水农业，实施续建配套节水改造工程。抓好农业加工节水，加强节水技术改造和循环用水，积极推广再生水回用，提高用水重复利用率。加强城镇节水，积极推进雨水收集利用。

**节约利用土地资源。**加强土地利用规划管控，制定并实施严格的耕地保护制度和土地节约集约利用制度，坚持开源与节流并重，保障经济、社会发展与生态建设对土地资源的需求。调整用地结构，推进城镇低效用地再开发、废弃居民点复垦。开展农村牧区土地整理，调整居民点布局，引导农牧民向城镇和中心村集中。加强对存量建设用地的管理和处置，坚决防止弃耕丢牧现象，积极盘活闲置土地。加强未利用土地的开发利用，宜农则农、宜林则林，同步治理水土流失、沙化土地，充分挖掘土地资源潜力。

## 第五节 加快发展循环经济

**构建循环农牧业体系。**大力发展生态型循环农牧业，推广免耕、合理施肥、集约化生态养殖、秸秆综合利用等循环利用技术，提高集约化水平。大力实施种养业循环一体化工程，对全县养殖场进行畜禽粪污资源化利用，开展有机肥替代化肥示范，实现农牧业生产无公害化、污染排放最小化、废弃物资源化。

**构建循环城镇与社会。**建立以城市和乡镇为基础的回收网络，大力推进废纸、废橡胶、废塑料回收与资源化。加强再生资源回收利用系统，推进再生金属、废旧轮胎、废旧家电回收再利用。推广车载桶装密闭式垃圾收运模式，建设密闭式垃圾自动收集系统，垃圾全部分类收集，建设循环型社会。杜绝在商场、酒店、车站、公园和旅游景点使用不可降解、不可循环使用的一次性用品。推行政府绿色采购，提高采购中可循环使用的产品、再生产品以及节能节水产品比例。

### 专栏 12 生态环境保护行动

**1、生态系统保护行动。**建立自然保护区、湿地公园、湿地保护小区、水源保护区、风景名胜保护区等；加强森林草原资源保护、怒江流域湿地分布区域保护、生物多样性保护。

**2、生态系统休养生息行动。**全面实施禁牧休牧和草畜平衡制度，休牧围栏 60 万亩，稳定扩大退牧还草范围，合理布局草原围栏和退化草原补播改良；实施森林抚育 5 万亩，对退化林地进行生态修复，开展生态公益林保护。

**3、国土绿化行动。**实施西藏“两江四河”流域洛隆县造林绿化工程，完成造林绿化 5 万亩；推进以城镇村落、道路、园区、景区、流域、庭院六大区域为重点的国土绿化，完成造林绿化 4.3 万亩。

**4、森林草原防火设施建设工程。**建设县乡（镇）两级森林草原防火物资库，配备扑火机具装备，逐步推进网络指挥系统建设，提高防火救灾能力”。

**5、草原病虫害防治工程。**建立森林草原病虫害防治物资储备库，购置防治机具和物资；组织开展草原蝗虫灾害防治 6000 亩。

**6、林业有害生物防控工程。**建立 11 个乡镇林业有害生物监测站，购置防治机具和物资；

实施云杉和圆柏榭寄生治理 8000 亩。

**7、湿地生态系统修复工程。**重点加强卓玛朗错、巴冻错等高山湖泊湿地的生态修复，开展退牧（圩）还草（湖），实施滨岸生态修复。

**8、河道治理工程。**重点加强对怒江、卓玛朗错河、冻措曲和巴曲等河流进行河道治理，统筹规划沿河岸线资源，实施自然岸线整治与修复，综合运用截污治污、清淤疏浚、恢复河道、河道拓展、兴建河堤、生物控制等措施，恢复河流行蓄能力。

**9、水土流失综合治理工程。**以小流域和小区域为单元，实施水土保持、生态修复工程；治理康沙镇水土流失面积 60 平方公里，治理多则曲小流域水土流失面积 42 平方公里。

**10、地质环境综合治理工程。**对废弃矿区进行土地平整、矿坑回填等物理修复与生态恢复。实施中亦乡波特曼滑坡、达龙乡布达滑坡、中亦通门滑坡等 6 处滑坡治理工程；玉西乡布巴瓦、硕督镇格依沟、白达乡泽龙沟等泥石流治理工程；孜托镇加日扎村后侧、孜托镇加日扎村县政府后侧、加日扎危岩等崩塌治理工程。对受地质灾害威胁的住户进行搬迁避让。

**11、化肥减量增效示范工程。**以耕地生态环境压力大、作物化肥施用减量潜力大的区域为重点，集成推广一批有机无机肥配合施用、农机农艺高度融合、基肥追肥统筹的化肥减量增效技术，突出机械化施肥、种肥同播、水肥一体化及缓释肥应用等高效施肥技术推广，示范带动农民科学施肥。

**12、农药使用量零增长工程。**完善农作物病虫害监测预警体系，强化农药科学安全使用技术指导，以“种苗处理+生态防控+应急防治”、“清洁田园+生化调控+生物农药”为方向，建立农作物绿色防控技术模式。

**13、现代生态循环农业试点区工程。**以农业产业链生态化、资源利用高效化、生产过程清洁化、废弃物利用资源化、农产品质量优质化为途径，突出种养结合、循环利用，推进现代生态循环农业试点区建设。

**14、畜禽养殖污染治理工程。**支持畜禽规模养殖场小区改进养殖工艺，建设并完善与养殖规模相配套的粪污收集、贮存、处理和利用设施设备，鼓励在养殖较为集中的区域建立粪污处理中心，生产有机肥和沼液。

**15、秸秆综合利用工程。**支持青稞小麦秸秆机械粉碎深耕还田作业和秸秆青贮利用，提升秸秆“五料化”利用水平。

**16、畜禽粪污资源化利用工程。**坚持源头减量、过程控制、末端利用的治理路径，以种养结合、农牧循环、就近消纳、综合利用为主线，实施畜禽粪污资源化利用项目。

**17、土地开发利用工程。**实施城乡建设用地增减挂钩项目，调整居民点布局，进行拆院并院，土地复垦整理。

## 第十六章 突出文化引领，促进社会文明

深入挖掘康巴文化“人与自然和谐相融、人与人和谐共处”崇尚自然、包容并蓄的人文精神和多文化融合的特征，大力实施文化兴县战略，着力做好文化这篇文章，促进洛隆文化繁荣，推动物质文明与精神文明协调发展。

### 第一节 提高社会文明素质

**培育和践行社会主义核心价值观。**坚持教育引导，用中国特色社会主义思想教育广大党员和干部群众，用中国梦和社会主义核心价值观凝聚共识、汇聚力量，巩固各族人民团结奋斗的共同思想基础，将爱国主义、集体主义、社会主义教育与民族精神、时代精神培育结合起来，用农牧民能够理解的方式有效传播。注重实践养成，推出一批新时代先进模范人物，弘扬社会新风，涵养明德向善、守望相助、风醇物厚的文明风气，聚人聚心聚气，推动社会主义核心价值观在社会落地生根。强化制度保障，把社会主义核心价值观融入法治建设和社会治理，以公正文明的行政执法司法，彰显社会主流价值。

**巩固思想文化阵地。**推进新时代文明实践中心、所及站点建设，整合现有基层公共服务设施，按照功能需要，打造理论宣讲平台、教育服务平台、文化服务平台、科技与科普服务平台、健身体育服务平台。加强文化墙、文化广场等宣传设施建设，发挥洛隆县政府新闻网、“怒江新潮微洛隆”、“洛隆先锋”等微信公众平台作用，以群众喜闻乐见的方式开展宣传教育。牢牢把握意识形态领域主动权，深入开展

“四讲四爱”<sup>28</sup>教育、“五个认同”<sup>29</sup>教育、新旧西藏对比教育、反分裂斗争教育。深入宣传“玉麦两姐妹”、仁青措姆等道德模范、身边好人的典型事迹，征集推广一批有影响、有传承的家风家训，弘扬“以家风带民风，以民风带乡风，以乡风促社风”的良好社会氛围。深入开展文明村镇创建及文明家庭评选表彰活动，到2025年，县级及以上文明村镇占比达到75%。

**提高公民文明素质。**加强社会公德、职业道德、家庭美德、个人品德教育，学习宣传表彰模范人物，引导居民自觉履行法定义务、社会责任、家庭责任，提倡爱国守法、明礼诚信、团结友善、勤俭自强、敬业奉献，不断提高公民思想道德和文化素养。大力开展全国文明城市、国家卫生城市、全域旅游示范区城市、生态园林城市、环保模范城市、民族团结进步示范城市、双拥模范城市“七城同创”活动，打造文明之城、绿色之城、和谐之城、活力之城和幸福之城。

## 第二节 大力繁荣文化事业

**健全公共文化服务体系。**坚持公益性、基本性、均等性、便利性原则，大力发展保障人民群众平等享有基本公共文化服务。推进县文体中心、文化广场、文化公园等公共文化设施建设，按照一院多能、一室多用，统筹推进县乡（镇）、村（社）三级文化设施升级改造。推动农村广电网络建设，缩小城乡数字化鸿沟。实施公共博物馆、图书馆、文化站等设施免费开放，鼓励机关单位、企业、学校等各类文

---

<sup>28</sup> 讲党恩爱核心，讲团结爱祖国，讲贡献爱家园，讲文明爱生活。

<sup>29</sup> 认同伟大祖国，认同中华民族，认同中华文化，认同中国共产党，认同中国特色社会主义。



化设施对外开放，构建多层次、多方式的公共文化服务供给体系。

**增加公共文化产品和服务供给。**继续开展文化惠民工程，持续实施国家文化信息资源共享工程、数字电影放映工程、农家书屋工程，充分运用文化科技卫生法律爱国爱教“五下乡”、文化进万家、送欢乐下基层、文艺志愿服务等平台载体，为乡村提供更多更好的公共文化产品和服务。创新公共文化供给方式，推广政府购买公共文化服务，制定公共文化服务提供目录，提供“菜单式”、“订单式”服务，运用市场机制引导社会力量参与文化服务。完善艺术创作机制，挖掘历史文化、民俗文化，民间歌舞、民间故事等，重点抓好“中国梦”和康巴文化主题创作，推出反映“三农”题材的优秀文艺作品，形成一批具有鲜明特色和社会影响力的公共文化项目和品牌。

**开展多种形式的群众文化活动。**建立群众文艺扶持机制，积极培育民间艺术组织，支持乡村组建各类群众文化团队，演绎具有新时代特点的洛隆乡土文化。推动形成群众性文化活动常态化、制度化，组织开展内容健康、形式活泼，群众乐于参与、便于参与的文化体育活动。办好“3·28 百万农奴解放纪念日”、国庆节主题活动，举办赛马、非遗展演等传统文化活动，组织开展特色节庆民俗活动、群众性文化体育活动等。

### **第三节 培育壮大文化产业**

**推动文化产业蓬勃发展。**以市场需求为导向，重点发展工艺美术和演艺娱乐等文化产业，支持文化经济、文化创意等新兴文化业态发

展。促进资源合理配置，实施重大项目带动战略，深入挖掘民族文化资源、历史文化资源和自然景观资源，重点建设民族工艺品、民族服饰、民族歌舞、民族文化旅游等一批带动性强的产业项目，培育一批区域特色文化产业，建设一批特色文化村镇，打造一批以“俄西乡杏花艺术节”、“康沙热巴”为代表的文化品牌。落实文化产业扶持政策，加大对文化企业和文化组织的资金扶持力度，鼓励社会资本投资文化产业，引导民营文化主体做大做强。

**推进文化产业融合发展。**依托“文化+旅游+X产业”模式，推动文化产业与旅游、商贸、教育、金融、科技等相关产业的深度融合。推动文化与旅游融合发展，通过文化开发、整合提升等手法，打造康巴文化、茶马文化等文化旅游品牌。加快文化与科技融合，推进民族工业和科技示范园区建设。实施“互联网+”媒体计划，推动传统媒体与新兴媒体深度融合。强化文化与金融融合，鼓励金融机构投资文化产业。深化文化与体育融合，推进高山探险、大江漂流、科普科考、摄影采风等体育旅游、体育赛事等相关业态发展。

### 专栏 13 文化繁荣发展行动

**1、新时代文明实践行动。**以县、乡镇、行政村三级为单元，建设新时代文明实践中心、实践所及实践站，以志愿服务为基本形式，整合人员队伍、资金资源、平台载体、项目活动，推动基层宣传思想文化工作和精神文明建设改革创新。

**2、文明村镇创建工程。**开展文明村镇创建及文明家庭评选表彰活动，到 2025 年，县级以上文明村镇占比达到 75%。

**3、城镇公共文化服务设施建设工程。**新建县文体中心、县文化广场、县文化公园；新建 11 个乡镇文化广场。

**4、农村公共文化服务设施建设工程。**统筹建设行政村综合文化服务中心，设有 1 间多功能文化室、1 间图书阅览室、1 个文化广场、1 个宣传栏、1 套文化器材（含音响乐器）、1 套广播器材、1 套体育设施（含篮球场、乒乓球台、健身器材）。有条件的村可结合新时代

文明实践站建设，建设小影院。

**5、“五下乡”活动工程。**定期为农民群众开展文艺演出、影片展映、健康义诊、政策法规咨询、科普教育、志愿者服务、农技培训等活动。

**6、文化扶持工程。**扶持“中国梦”、康巴文化和“三农”等题材文艺创作，鼓励推出反映农牧民生产生活尤其是乡村振兴实践的优秀文艺作品；扶持地方文艺演出团队，采取政府购买文化服务的形式，支持各类文艺组织开展惠民演出。

**7、传统文化保护传承工程。**推进洛隆民俗博物馆建设，支持地方舞蹈艺术和地方手工艺等一批带动性强的文化团体和文化产业项目建设。

**8、古村落古民居保护工程。**做好古城镇、古村落的保护及合理开发利用；传承传统建筑文化，支持对古建民居修复，发展具有历史记忆特点的美丽乡村旅游。

**9、非物质文化遗产传承发展工程。**开展申遗工作，争取纳入自治区申遗重点项目；实施非遗传承人研修培训传习，通过学习传承实践，提高群众致富能力。

## 第十七章 加强党的领导，强化核心作用

深入贯彻落实新时代党的治藏方略，大力实施党建强县战略，充分发挥党总览全局、协调各方的领导核心作用，提高各级党组织把方向、谋大局、定政策、促改革的能力，全面推进党的政治建设、思想建设、组织建设、作风建设、纪律建设。

### 第一节 发挥党的领导核心作用

**贯彻党中央、区党委和市委决策部署。**坚持党的领导是实现本规划确定的各项目标和任务的根本保证，各级党委政府切实负起政治责任，始终在思想上、政治上同党中央保持高度一致，坚决执行党中央和区党委、市委对经济社会发展的领导，全面贯彻上级党委的各项战略部署和宏观调控政策，适应新时期经济社会的新变化，主动作为，细化具体工作举措，推动更有质量、更有效益和更可持续的发展。

**完善党领导经济社会发展工作体制机制。**坚持党总揽全局、协调各方，发挥各级党组织领导核心作用，强化全委会决策和监督作用。完善党委研究经济社会发展战略、定期分析经济形势、研究重大方针政策的工作机制，健全决策咨询机制，提高决策科学化水平。完善以新发展理念引领经济社会发展的考核评价办法，发挥考核指挥棒作用。坚持和完善人民代表大会制度，加强人大对“一府一委两院”的监督，保障人民依法通过各种途径和形式管理国家事务、管理经济文化事业、管理社会事务。坚持和完善民族区域自治制度，全面贯彻党的民族政策，铸牢中华民族共同体意识，促进各民族共同团结奋斗、共同繁荣发展。健全基层群众自治制度，增强群众自我管理、自我服务、自我教育、自我监督实效。

## **第二节 完善党和政府监督体系**

深入学习贯彻十九届中央纪委五次全会精神，贯彻落实习近平总书记在全会上重要讲话精神，“完善党和国家监督体系，使监督融入‘十四五’建设之中”，“充分发挥全面从严治党引领保障作用，确保‘十四五’时期目标任务落到实处。”

**强化政治监督。**加强监督检查，坚定不移坚持和巩固支撑中国特色社会主义制度的根本制度、基本制度、重要制度，确保党中央对西藏工作的决策部署在洛隆贯彻落实到位，忠诚践行“两个维护”；围绕实施“十四五”规划、保障落实换届纪律强化监督。健全贯彻上级党委和政府重大决策部署督查问责机制，加强对贯彻新发展理念、构

建新发展格局、推动高质量发展等决策部署落实情况的监督检查。

**健全以党内监督为主导的监督体系。**落实各级党组织监督责任，保障党员监督权利，重点加强对各级主要领导干部的监督，完善领导班子内部监督制度。纪检监察机关既要强化政治担当，督促各级党组织、党员干部认真落实监督职责，确保党章党规党纪有效执行，维护党的团结统一；又要坚持不懈强化监督基本职责，推进政治监督具体化和常态化，把日常监督做到位，使监督更加聚焦、更加精准、更加有力。另一方面，要推动党内监督和其他监督有机贯通、相互协调。既要把党内监督和政府监督协调起来，发挥纪委监委合署办公优势，健全统一决策、一体执行的工作机制，推进纪律监督、监察监督、派驻监督、巡视监督统筹衔接，推动纪法贯通、法法衔接；又要推动党内监督和人大监督、民主监督、行政监督、司法监督、群众监督、舆论监督以及审计监督、统计监督相互协调，健全信息沟通、线索移送、措施配合、成果共享等工作机制，织密监督之网，形成监督合力。

**完善权力配置和运行制约机制。**完善决策科学、执行坚决、监督有力的权力运行机制。各级党组织和行使公权力的机关、单位需要明晰权力边界，规范工作流程；要推动权力公开，完善党务、政务、司法和各领域办事公开制度，建立权力运行可查询、可追溯的反馈机制；要健全有权必有责、用权受监督、滥权必追责的责任追究机制；要进一步建立完善容错纠错机制，既要防止乱作为，也不能因为规范权力行使而容忍不作为。纪检监察机关要强化监督责任，盯紧权力运行各个环节，完善发现问题、纠正偏差、精准问责有效机制，压减权力设

租寻租空间；针对纪检监察对象存在的权力运行突出问题，提出整改落实的纪检监察建议，督促堵塞漏洞、强化管理，让权力在阳光下运行，把权力关进制度的笼子里。

**构建一体推进不敢腐、不能腐、不想腐体制机制。**坚定不移推进反腐败斗争，不断实现不敢腐、不能腐、不想腐一体推进战略目标。一是突出重点，持续强化不敢腐的震慑。继续紧盯关键少数、一把手，坚持“老虎”“苍蝇”一起打，重点查处不收敛不收手的腐败分子，坚决查处政治问题和经济问题交织的腐败案件，坚决斩断“围猎”和甘于被“围猎”的利益链，坚决破除权钱交易的关系网。二是健全制度体系，不断扎牢不能腐的笼子。推动审批监管、执法司法、工程建设、扶贫开发、金融信贷、公共财政支出等重点领域监督机制改革和制度建设。三是坚持加强思想道德和党纪国法教育，不断筑牢不想腐的思想自觉。纪检监察机关宜坚持以执纪调查为牵引，通过查处具有代表性、倾向性的典型案件，督促案发单位举一反三、查找漏洞、完善制度、强化管理，并有针对性地开展案例警示教育，实现“一案三用”，联动推进不敢腐、不能腐、不想腐的体制机制。

**完善和落实全面从严治党责任制度。**县委和各级党委（党组）要履行主体责任，书记作为第一责任人要敢抓真管，把每条战线、每个领域、每个环节的党建工作抓具体、抓深入；纪检监察机关要协助党委（党组）持续深化全面从严治党，促进管党治党主体责任和监督责任贯通联动，一级抓一级、层层传导压力。坚持失责必问、问责必严，推动各责任主体把管党治党责任记在心上、扛在肩上、落实到行动上，

进一步巩固发展全党一起抓监督的良好局面，使党在勘误纠错中强身健体、在解决矛盾问题中净化纯洁，永葆旺盛生命力和强大战斗力。

### 第三节 强化党建工作引领作用

**加强党的干部队伍建设。**建立科学有效的选人用人机制，注重培养选拔政治强、懂专业、善治理、敢担当、作风正的领导干部，重视培养使用年轻干部、妇女干部、少数民族干部和党外干部。深化干部人事制度改革，完善政绩考核评价体系和奖惩机制，调动各级干部工作积极性、主动性、创造性。

**持之以恒抓好党的思想政治建设。**坚持以习近平新时代中国特色社会主义思想为指引，增强“四个意识”、坚定“四个自信”、做到“两个维护”。要把学习宣传贯彻党的十九届历次全会和中央第七次西藏工作座谈会精神作为当前和今后一个时期的首要政治任务，切实把思想和行动统一到会议精神上来；牢牢把握意识形态工作的领导权和主动权，切实守好意识形态建设的主阵地。严肃反分裂斗争纪律，严格执行共产党员不得信仰宗教的铁律，对达赖集团斗争必须旗帜鲜明、表里如一、行动坚决。以“两学一做”学习教育常态化制度化为契机，巩固深化“不忘初心、牢记使命”主题教育成果，大力弘扬“老西藏精神”、“两路精神”，扎实开展“政治标准要更高，党性要求要更严，组织纪律性要更强”专题教育，持续整治“四风”问题，加大党风廉政建设和反腐败工作力度，营造风清气正的良好政治生态。

**毫不放松抓好党的基层组织建设。**认真贯彻落实新时代党的组织

路线，以提升组织力为重点，扎实开展村（社）“两委”换届，选优配强育好乡村振兴“领头雁”；深入推进村集体经济发挥效用，常态化整顿软弱涣散基层党组织和村（社）“两委”班子县级联审制度；进一步优化党员队伍结构，推动村（社）党组织书记区外轮训和村（社）干部国家通用语言文字教育培训常态长效；充分发挥党支部主体作用，严格落实“三会一课”、领导干部双重组织生活等制度，在党建工作内容、方法、手段上创新创造，确保机关党的建设始终走在时代前列，大兴调研之风，找准机关党建定位，发挥机关党建作用，着力破解机关党建“灯下黑”、“两张皮”问题。着力推动各领域党建全面发展，把基层党组织建设成听党话、跟党走，善团结、会发展，能致富、保稳定，遇事不糊涂、关键时刻起作用的反分裂斗争桥头堡、民族团结工作队、群众致富带头人。

**坚持不懈抓好党的作风纪律建设。**深入落实党中央、区党委、市委关于加强作风建设的系列办法，大力整治形式主义、官僚主义，严肃查处公款吃喝送礼旅游、公车私用、滥发津贴补贴、大操大办借机敛财等违纪违规行为。整治领导干部利用虫草等名贵特产类特殊资源谋取私利行为。推进精简文件改进文风，减轻基层负担，严格控制督查检查考核总量和频次。严肃党的纪律。持续开展警示教育，严明政治纪律和政治规矩。坚决纠正上有政策、下有对策，有令不行、有禁不止行为。以严明党的政治纪律和组织纪律，带动廉洁、工作、群众、生活等纪律严起来。坚决反对特权思想和特权现象，严格家教家风，严格教育管理亲属及身边工作人员。



## 第四节 动员各族人民团结奋斗

**贯彻党的群众路线。**充分发扬民主，提高宣传和组织群众能力，加强经济社会发展重大问题和涉及群众切身利益问题的协商，依法保障人民各项权益，增强主人翁意识，动员全县各族人民投身建设现代化洛隆、打造美好家园的实践之中。

**创新群众工作方法。**注重发挥工会、共青团、妇联等群团组织的作用，正确处理人民内部矛盾，最大限度凝聚全社会推进改革发展、维护社会和谐稳定的共识和力量。高度重视做好意识形态领域工作，切实维护意识形态安全。

**巩固和发展最广泛的爱国统一战线。**全面落实党的民族、宗教和侨务政策，充分发挥民主党派、工商联和无党派人士作用，促进政党关系、民族关系、宗教关系、阶层关系、海内外同胞关系和谐。

### 专栏 14 党建工作提升行动

**1、农村基层党组织标准化建设工程。**以提升组织力为重点，突出政治功能，从组织设置、班子建设、党员队伍、组织生活、工作运行、经费保障、场所建设等 7 个方面对标创建，全面加强村级党组织建设，筑牢农村坚强战斗堡垒。

**2、洛隆县委党校建设项目。**新建县委党校建筑面积 6600 平方米及附属设施。

**3、洛隆县康沙镇、中亦乡便民服务中心和党员活动中心改造项目。**对洛隆县康沙镇、中亦乡便民服务中心和党员活动中心进行房屋改造维修和室内外功能布展打造。

## 第十八章 完善社会治理，筑牢安全屏障

紧紧围绕长治久安总目标，坚持总体国家安全观，紧扣维护祖国统一、加强民族团结这个西藏工作的着眼点和着力点，大力实施依法治县战略，加快推进社会治理体系和治理能力现代化，打造平安洛隆。

## 第一节 全面推进依法治县

**推进依法行政。**推行政府权力清单和责任清单制度，依法设定权力、行使权力、制约权力、监督权力，切实做到法无授权不可为，法定职责必须为，将政府活动全面纳入法治轨道，建设法治政府。深化行政执法体制改革，开展多层次多领域依法治理，推行综合执法。完善执法程序，优化操作流程，规范行政执法自由裁量权，提高执法效率和规范化水平。建立统一的行政执法信息平台，完善网上执法办案及信息查询系统，强化科技、装备在行政执法中的应用。严格确定不同部门及机构、岗位执法人员的执法责任，建立健全常态化的责任追究机制。

**推进公正司法。**深化司法体制改革，完善司法管理体制和司法权力运行机制，建立健全权责明确、行为规范、监督有效、保障有力的执法司法体系。支持人民法院、人民检察院依法独立公正行使审判权和检察权，有效防止干预司法活动。规范司法行为，建立主审法官、检察官及主办侦查员办案责任制，加强政法队伍、司法人员、执法队伍的正规化、专业化、职业化建设。健全冤假错案有效防范、及时纠正机制。推进司法公开，实施审判、检务、警务公开制度，提高司法公信力。

**推进全民守法。**加强社会主义法治文化建设，弘扬社会主义法治精神，强化规则意识，倡导契约精神，增强全社会法治观念、法治意识。加强法治宣传，深入开展法治示范创建，健全媒体公益普法制度，加强新媒体新技术在普法中的运用。加强民主法治、自由平等、公平

正义、权利义务为核心内容的公民意识教育，完善国家工作人员学法用法制度。引导群众增强法治观念，养成守法习惯，善于依法维权，理性有序表达诉求。

**完善公共法律服务体系。**实施公共法律服务体系建设工程，建设县公共法律服务中心，在乡镇普遍建立司法所，依托乡镇司法所建立乡镇公共法律服务工作站，建设以公职律师为主体的面向城乡服务的公共法律服务队伍。发挥法律顾问和援藏律师作用，加强对农牧民的法律援助、司法救助和公益法律服务，降低法律援助门槛、扩大法律援助范围，做好困难群众法律援助工作。推进司法网络平台建设，打造集服务热线、网站、微信、移动 APP 等为一体的信息服务平台。到 2025 年，实现城乡公共法律服务体系全覆盖。

## 第二节 强化社会综合治理

**推进社会系统治理。**推进治理体系和治理能力现代化建设，建立政府治理和社会自我调节、居民自治良性互动机制，推进社会治理精细化，构建全民共建共享的社会治理格局。加强政务服务中心、便民服务站等基层综合服务管理平台和农村治安设施建设，推进村社网格化管理。增强社会自我调节功能，发挥行业规范、社会组织章程、村规民约、居民公约等社会规范在社会治理中的积极作用，引导公众自觉遵守和维护社会秩序。创新完善基层治理体系，完善基层群众自治制度，完善群众参与机制，鼓励公众通过自治组织方式积极参与社会治理实践。

**努力化解社会矛盾。**大力弘扬新时代“枫桥经验”，巩固和深化人民调解、行政调解、司法调解联动的“大调解”工作体系，重点在劳动保障、医疗卫生、交通事故等领域建立专业性、行业性调解组织。围绕涉及群众利益的重大决策和重大事项，继续把社会稳定风险评估作为前置程序，预防和减少因决策不当引发的社会矛盾。深入推进信访工作改革，加强信访信息化建设，引导群众依法表达诉求，及时就地解决群众合理诉求，全面实行涉法涉诉信访依法终结制度。完善法律服务体系，健全司法救助、司法援助制度，推进基层法律援助网络建设，提高法律援助能力。

**建设平安洛隆。**持续深入开展反分裂斗争，坚持把维护社会稳定作为第一位的政治责任和首要任务。深入推进社会治安综合治理，严格落实反分裂斗争维稳工作“十大体系”和维稳“十五项”意见，健全完善应对重大风险预案方案，提高社会稳定风险评估和突发事件应急处置能力。加快以信息化为支撑的社会治安立体防控体系建设，积极探索虚拟社会综合管控机制，构建街面防控网、社区村庄防控网、单位内部防控网、区域警务协作网、安全技术防控网、“虚拟社会”防控网等“六张网”，着力提高网上发现、侦查、控制、处置能力。建立健全城乡网格化服务管理工作机制，强化社区矫正工作。加强警民联防联控，依法严厉打击暴力恐怖、涉黑犯罪、毒品犯罪、邪教等违法犯罪活动。健全公共安全体系，加大危爆物品管理工作，加强内部单位、重点企事业单位内部保卫组织建设，推进人防、物防、技防措施的全面落实。完善并落实安全生产责任和管理制度，加大安全执

法监督检查，坚决遏制重特大安全生产事故的发生。全面提升城乡食品药品监管水平，加强重点产品、重要环节的跟踪监督，严厉打击制假售假等违法犯罪行为。依法管理宗教事务，维护宗教领域的和谐稳定。

### 第三节 全力维护边疆安宁

**提升维稳处突能力。**把情报信息研判预警摆到突出位置，增强防控的主动性、针对性和有效性。建立情报信息网络，加强治安防控、通信指挥、技术手段、教育培训等建设，加强反恐特警力量建设。强化设施保障，建立应急广播系统，实现乡镇司法所、驻村驻点警务室全覆盖。实施民警反恐能力提升工程，通过专题培训、赴外培训等多种途径，不断提升民警办案能力。

**加强应急队伍建设。**县武警中队成立反恐处突快反班，加强基层武装部建设，做好民兵管理、组织、训练工作，不断提升反恐维稳处突能力，坚决防止发生大的暴力恐怖案件、大规模群体性事件和重大刑事案件，坚决把暴恐活动摧毁在预谋阶段和行动之前。

**完善立体化社会防控体系建设。**重点做好县乡两级公共视频监控平台、安全警戒、农村视频监控并网、全县联网报警系统等技防设施建设及运行管理工作。加快推进社会信息采集运用平台建设，及时采集公安检查站，客运企业、重点单位和物流寄递、旅游访客等物品、行业、场所、人员的基础信息。建立专业化网上巡查分析研判队伍，不断提升网上分析研判发现能力，实现科技效益最大化，严防科技设

施建而不用情况发生。把社会治安防控体系建设和城市建设紧密结合，将治安防范设施建设纳入城市基础设施建设和民用建筑建设的规划中。

**完善军地协同机制和跨地区、行业协调机制。**着眼主动防范，加强政法、公安、武警、消防、司法、安监、统战、民宗等队伍建设，组织动员社会各方面的力量，坚决防止发生影响国家安全和社会稳定的重大事件，提高驾驭复杂局势的能力。完善大边防、大联防机制，推动军地统筹互动、信息共享、统一指挥、协作联防，军地同步构建社会治安防控体系。

#### 第四节 扎实推进民族团结

**深入开展反分裂斗争。**旗帜鲜明地反对分裂，深刻认识十四世达赖和达赖集团政治上的反动性、宗教上的虚伪性、手法上的欺骗性，把藏传佛教与十四世达赖区分开来，深入揭批十四世达赖祸藏乱教的反动本质和险恶用心，把维护祖国统一、加强民族团结作为一切工作的着眼点和着力点，凝聚人心，汇聚力量，形成维护统一的强大合力，牢牢掌握反分裂斗争主动权。坚持对十四世达赖集团斗争的方针政策不动摇，严密防范和严厉打击西方敌对势力、民族分裂势力、恐怖势力等各类反动势力的分裂破坏活动。

**认真开展民族团结宣传教育。**运用多种有效手段、平台和喜闻乐见的形式，深入开展新中国史、改革开放史、社会主义发展史以及西藏地方和祖国关系史教育，深入宣传一部藏汉民族交往交流交融的历

史就是一部西藏地方和祖国的关系史，中华民族是家园不可分、民族不可散、文明不可断的共同体，不断增进“五个认同”<sup>30</sup>，铸牢中华民族共同体意识。召开民族团结进步模范单位和模范个人表彰大会，大力宣传先进典型模范事迹，总结推广民族团结进步模范先进经验，在全县形成自觉维护民族团结的良好氛围。妥善处理涉及民族因素的矛盾纠纷，严厉制止破坏民族团结和制造民族分裂等影响民族团结事件的违法行为，筑牢维护社会和谐稳定的基础，不断开创各族干部群众和衷共济、和睦相处、和睦发展的新局面。

**推进藏传佛教中国化。**全面贯彻落实党的民族宗教政策，以“五个有利于”<sup>31</sup>为标准，积极引导藏传佛教与社会主义社会相适宜，不断推进藏传佛教中国化。严守“三个不增加”<sup>32</sup>政策底线，深化“1拖N”管理机制，健全寺庙僧尼入寺、学经管理、宗教捐赠、寺庙财税等管理监管长效机制，落实自治区各项惠寺利僧政策，坚持“保护合法、制止非法、遏制极端、抵御渗透、打击犯罪”处理宗教问题的基本原则，依法加强对宗教事务的管理，努力把宗教活动场所建成爱国爱教、知法守法、团结稳定、管理规范、服务社会的场所，引导和促进宗教活动保持长期和谐稳定。加大藏传佛教活佛转世等法规法章以及活佛转世宗教仪轨、历史定制等宣传力度，引导僧俗群众坚决拥护中央政府在达赖、班禅等大活佛转世上具有无可争的最终决定权，旗帜鲜明消除十四世达赖利用宗教所产生的负面影响，教育引导信教

---

<sup>30</sup> 对伟大祖国、中华民族、中华文化、中国共产党、中国特色社会主义的认同。

<sup>31</sup> 有利于维护祖国统一和社会稳定、有利于增进“五个认同”、有利于团结宗教界人士和信教群众、有利于藏传佛教健康传承、有利于减轻信教群众负担。

<sup>32</sup> 不增加宗教活动场所、不增加寺庙僧尼编制、不增加佛事活动。

群众理性对待宗教、淡化宗教消极影响、过好美好生活。加强爱国宗教人士队伍建设，围绕社会稳定和长治久安大局定期举办宗教人士、民族管理组织负责人培训班，深入开展“遵行四条标准、争做先进僧尼”<sup>33</sup>教育实践活动，努力造就一支政治上靠得住，宗教上有造诣，品德上能服众，关键时起作用的宗教界人士队伍。强化宗教活动管理，对涉及宗教问题的各种活动抓苗头，力争把问题解决在基层、当地和萌芽状态，确保宗教活动在政策和法律法规范围内进行，确保不发生影响社会稳定的重大问题。依法加大非法宗教活动整治力度，建立健全治理非法宗教活动长效机制，切实把宗教事务管理逐步引入法制化、规范化、科学化轨道。

**积极开展民族团结进步县创建工作。**坚持以筑牢中华民族共同体意识为主线，把民族团结进步事业作为基础性事业抓紧抓好。坚持所有发展都要赋予民族团结进步的意义，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的获得感、幸福感、安全感。深入开展自治区级民族团结进步模范县和市级民族团结进步模范单位创建工作，积极推进硕督民族团结示范教育基地建设，持续推动民族团结进步创建进机关、进学校、进企业、进社区、进乡镇、进寺庙、进军营、进景区、进家庭“九进”活动，创新思维方法，主动积极推动和分类指导企事业单位和乡村创建活动的有效开展，到 2025 年建成自治区级民族团结进步模范县。

---

<sup>33</sup> 遵行政治上靠得住，做旗帜鲜明、立场坚定的先进僧尼；遵行宗教上有造诣，做精进学识、勤学苦修的先进僧尼；遵行品德上能服众，做遵纪守法、道德高尚的先进僧尼；遵行关键时起作用，做积极作为、发挥作用的先进僧尼。



## 第五节 积极促进军民融合

**贯彻落实军民融合发展战略。**牢固树立军地“一盘棋”思想，完善军地资源优化配置、合理共享、平战结合的制度体系，建立维稳责任共担、产业发展共赢、城乡建设共推、社会服务共享、文化交流共融、生态文明共建、民族团结共创的良好工作机制，形成全要素、多领域、高效益的军民深度融合发展格局。大力发展军民融合产业，推动军民在农产品、食品生产加工方面开展合作，大力支持农军对接，搭建供应链，为军队提供质量优良、品种丰富的农副产品。促进基础设施和社会服务共建共享，加强军地在交通、供能、供水、文体设施、医疗设施方面开展合作，在教育、文化、卫生领域统筹发展，促进军地技术、人才、信息等要素交流融合。

**助力边防巩固和边境安全。**加强人民防空建设，推动地下空间开发利用和重大公共建筑设施兼顾人民防空需要，完善城市防护工程体系。坚持“战时应战、急时应急、平时服务”原则，完善国防动员体系，加强国防动员普及宣传，健全军地协调协商机制，扎实推进信息化、法制化和一体化建设。加强预备役部队和民兵国防后备力量建设，完善管理体制机制，定期开展实战化训练，提高现代化水平，增强专业保障队伍遂行任务能力，构建区域功能完善、特色鲜明的后备力量基本布局。

**深化国防宣传教育。**通过大众媒体加强国防知识宣传，在学校开设国防教育课，把新时期加强军政军民团结的新理念、新要求贯穿于国防双拥宣传的全过程。深入开展“双拥在基层”活动。着眼夯实军

政军民团结的社会基础和群众基础，解决涉及部队官兵和优抚对象的切身利益问题，推动爱国拥军、爱民奉献成为一种社会价值取向和时代文化风尚。

### 专栏 15 社会治理提升行动

**1、农村基层管理服务创新工程。**健全农村公共管理服务体系，建设农村社区服务中心和“智慧农村”一站式服务平台；培育服务性、公益性、互助性农村社会组织，提高服务化、社会化、专业化程度。

**2、法律服务体系标准化建设工程。**健全公共法律服务体系，建立县公共法律服务中心、乡镇司法所，依托乡镇司法所建立乡镇公共法律服务工作站，依托村民委员会人民调解委员会建立村公共法律服务工作室，实现县、乡镇、行政村三级公共法律服务体系全覆盖。

**3、法律服务援助行动。**发挥援藏律师作用，推进政府购买法律服务，鼓励本地法院、检察院等法律专业人才兼职开展法律公益服务，政府给予补助，并作为职级晋升的优先考核标准，促进对农民的法律援助、司法救助和公益法律服务常态化。

**4、法制乡村创建行动。**深化农村基层组织依法治理，完善人民调解组织网络，组建法律服务队伍，健全矛盾纠纷调处机制，提升农村矛盾纠纷预防化解能力，开展法治乡镇、民主法治示范村等法治创建活动，实现全县法治乡镇、民主法治村全覆盖。

**5、道德讲堂建设工程。**开展“爱、敬、诚、善”教育，形成广泛的道德体验和道德内化，通过设置群众议题、增加互动环节、设计惠民项目，扩大农民参与度，使道德讲堂成为农村道德建设特色品牌。

**6、社会治安防控体系建设工程。**推进“雪亮工程”建设，实现城乡视频监控一体化；推进平安智慧村庄创建活动，健全农村人防、技防、物防有机结合的防控网；加强生产生活领域安全监管，遏制重特大安全事故发生。

**7、军民融合工程。**大力发展军民融合产业，推动军民在农产品、食品生产加工方面开展合作，大力支持农军对接，搭建供应链，为军队提供质量优良、品种丰富的农副产品。

## 第十九章 完善援藏方式，深化对口支援

积极把握福建泉州市、中远海运集团等援藏省市、企业对口援助机遇，创新完善援藏工作机制和方法，共同开创援助洛隆工作新局面。

## 第一节 加强产业互惠合作

坚持“政府引导、市场主导、社会参与、互利共赢”的思路，主动与泉州市、中远海运集团建立“人才援藏”、“资金援藏”、“技术援藏”、“消费援藏”、“组团式援藏”等产业合作的长效机制。充分借助援助方产业发展、经济集聚、民间资本、科学管理等资源优势，全面实施优势产业合作、转移，大力引进一批符合洛隆发展实际，具有较强带动力的大企业、大集团前来投资兴业，同时认真做好产业对接、项目落地等各项政策措施保障工作，推进洛隆特色农副产品精深加工、旅游资源开发和新能源开发三大产业实现快速发展，帮助增强自身“造血”功能，促进洛隆经济可持续发展。

## 第二节 大力实施民生工程

坚持把援建资金用在保障和改善民生方面，“十四五”时期建成一批民生工程、民心工程。继续加大教育卫生等社会公益事业扶持力度，重点推进乡村振兴发展，着力推进特色产业建设，实施安居富民、安居工程、危旧房改造等项目，努力改善农牧民的生产生活条件，加快致富步伐；加大洛隆县农牧区医疗卫生基础设施建设和义务教育学校均衡化建设投入，尤其是针对边远滞后乡镇大力支持公共移动服务，促进农牧民健康水平及知识水平的提高；进一步完善基层政权、意识形态、培训机构、文化体育设施等领域建设，筑牢社会和谐稳定基础；全面加强维稳基础设施建设，强化在人防、物防、技防力量方面的投入，切实提高社会治理能力。

### 第三节 注重交流交往交融

积极推动援藏省市单位领导和党员干部与洛隆基层党员干部、民族团结模范家庭、致富创业带头人等少数民族家庭“结亲结对”，增进感情交往，帮助少数民族家庭改善生产生活条件，解决实际困难，促进民族团结和社会和谐。每年组织一批少数民族群众家庭赴泉州访问、参观考察，定期邀请结对领导和党员干部来洛隆看望结对家庭，组织开展形式多样的联谊活动。推进对口援助机制向“多层全覆盖”转变，推动各级各部门建立全方位、多层面的共建机制和共建协议，鼓励部门与部门之间、学校与学校之间、医院与医院之间、企业与企业之间等在人员交往、技术培训、项目扶持方面开展合作。

### 第四节 培养建设人才队伍

全面启动新一轮干部人才培训计划。大力实施“三个一批”<sup>34</sup>干部人才培养、名医名师培养、基层干部轮训、青年科技英才培养等工程，积极引进教育、卫生、医疗、科技、农业、水利、旅游、政法、城建等领域专家和人才来洛隆工作、传经、授课。树立以人为本的理念，鼓励援藏干部人才与本地各族干部群众结成“1+1”、“1+N”帮扶对子，广泛开展“帮带提升”工作，努力为洛隆县留下几支“不走的工作队”。

### 第五节 建立协调服务机制

建立健全援藏工作服务保障机制，搭建科学高效援藏工作平台。

---

<sup>34</sup> 引进一批紧缺人才，培养一批优秀人才，评选一批典型人才。

加强党委政府对援藏工作的组织领导，充分发挥受援办牵头抓总职责，切实保障援藏工作顺利开展。按照“特事特办、急事快办”的原则，畅通援藏项目审批“绿色通道”，享受相关政策。积极落实好援藏干部人才政策待遇，提供良好的工作和生活环境，协助解决实际困难，为援藏干部人才提供优质服务。建立援藏干部考核激励机制，完善援藏干部评优、表彰、奖励制度。建立沟通和联系机制，加强对援藏工作的宣传，努力在全社会营造关心援藏、支持援藏的浓厚氛围。

## **第二十章 强化综合保障，确保规划落实**

本规划是统领未来五年全县经济社会发展的蓝图，各部门、各乡镇和单位要根据规划确定的主要目标任务逐项落实，建立分工责任制，健全规划实施机制，形成党委领导、人大监督、政府实施、社会广泛参与的工作格局。本规划经过县人民代表大会审议批准，具有法律效力。要在县委的坚强领导下，举全县之力，凝聚各方智慧，汇成强大合力，保障规划有效实施。

### **第一节 加强组织领导**

坚持党总揽全局、协调各方的领导核心作用，发挥人大的监督作用和政协的协商作用，发挥工会、共青团、妇联等群团组织在完成“十四五”各项目标任务中的引领作用。健全党委统一领导、政府负责、各部门统筹协调的规划工作领导体制。各部门、各乡镇和单位要切实深化改革、加强组织领导，汇集各方力量，推进规划落实。加大规划的宣传力度，借助网络、电视、报纸等各种媒体宣传规划，让规划蓝

图深入人心，激发广大群众同心协力建设经济社会的热情，形成政府引导、社会各界积极参与规划实施的良好氛围。

## 第二节 健全规划体系

本规划是编制其他各类专项规划、经济政策、年度计划的依据，要加强规划协调，以本规划为纲领，以专项规划、城市规划和土地利用规划为支撑，形成各类规划定位清晰、功能互补、统一衔接的规划体系。建立规划纲要与专项规划相互协调的工作机制，在重大生产力布局、重点项目安排、基础设施建设上，确保总体要求一致，空间配置合理，在时序安排上科学有序，通过年度计划分解落实主要目标和重点建设任务，提高规划管理水平和实施效率。

## 第三节 强化评估考核

建立对规划实施的评估考核、制度。加强规划实施的跟踪分析，建立健全规划指标体系的统计和评价制度，确保统计数据权威、准确和及时。建立健全重大事项报告制度，定期将规划目标和主要任务的实施情况向县委汇报，向市人大常委会报告，向县政协常委会通报。做好中期评估，经中期评估需要对规划修订时，要报市人大常委会批准。将规划确定的公共服务领域的任务和约束性指标纳入各部门、各乡镇经济社会发展综合评价和绩效考核，落实责任。