



# 拉萨市人民政府公报

ལྷ་ས་གྲོང་ཁྱེར་མི་དམངས་སྲིད་གཞུང་གི་སྒྲིབ་སྐྱོབ་གསལ་བསྐྱོད་ལམ་

## 2025

第1期(总第168期)



拉萨市人民政府办公室关于明确拉萨市评比达标表彰奖励资金标准的通知. (45)	12月大事记..... (68)
拉萨市人民政府办公室关于印发《拉萨市城镇住宅小区地下车位(库)确权登记有关问题的指导意见(试行)》的通知..... (46)	
拉萨市人民政府办公室关于印发《拉萨市紧密型城市医疗集团试点工作方案(试行)》的通知..... (49)	
拉萨市人民政府办公室印发《关于推进养老服务高质量发展的具体举措》的通知..... (57)	

人 事 任 免

拉萨市人民政府关于昂旺邓珠、张成同志正式任职的通知..... (64)
拉萨市人民政府关于吴笛同志任职的通知..... (65)
拉萨市人民政府关于赵威等同志任免职的通知..... (66)
拉萨市人民政府关于强巴云丹、祝永平同志任免职的通知..... (67)

# 拉萨市人民政府关于印发《中共拉萨市人民政府党组工作规则》的通知

拉政发〔2024〕21号

各区（县）人民政府，各功能区管委会，市直各委、办、局：

《中共拉萨市人民政府党组工作规则》已经市政府党组会议审议通过，现予以印发。

拉萨市人民政府  
2024年12月5日

## 中共拉萨市人民政府党组工作规则

### 第一章 总 则

**第一条** 为进一步规范和完善中共拉萨市人民政府党组（以下简称党组）工作，坚持和加强党的全面领导，提高党的长期执政能力和领导水平，更好地发挥党组在拉萨市人民政府（以下简称市政府）中的领导作用，根据《中国共产党章程》《中国共产党党组工作条例》《中共中央关于加强党的政治建设的意见》及党内有关规定，参照学习《中共西藏自治区人民政府党组工作规则》的基础上，结合市政府实际，修改完善本规则。

**第二条** 党组是中共拉萨市委员会（以下简称市委）在市政府设立的领导机构，必须自觉服从市委的领导，向市委负责并报告工作。

**第三条** 党组工作必须高举中国特色社会主义伟大旗帜，坚持马克思列宁主义、毛泽东思想、邓小平理论、“三个代表”重要思想、科学发展观，全面贯彻习近平新时代中国特色社会主义思想，坚决维护习近平总书记党中央的核心、全党的核心

地位，坚决维护党中央权威和集中统一领导，切实履行领导职责，发挥领导作用，不断提高领导水平，确保党的基本理论、基本路线、基本方略在市政府系统全面贯彻落实。

#### 第四条 党组工作应当遵循以下原则：

（一）坚持旗帜鲜明讲政治。深刻领悟“两个确立”的决定性意义，增强“四个意识”、坚定“四个自信”、做到“两个维护”，深入贯彻落实党的二十大和二十届一中、二中、三中全会及中央第七次西藏工作座谈会精神，深入贯彻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，始终在思想上政治上行动上同以习近平同志为核心的党中央保持高度一致。全面落实新时代党的建设总要求，坚决贯彻执行党中央、国务院重大决策部署，坚决落实市委决定和工作要求，确保政令畅通、令行禁止。

（二）坚持全面从严治党。弘扬伟大建党精神，认真贯彻执行《中国共产党章程》和《关于新形势下党内政治生活的若干准则》《中国共产党党内监督条例》《中国共产党问责条例》等党内法规，坚决扛起全面从严治党主体责任，认真履行“一岗双责”，以党的政治建设为统领，全面推进党的各方面建设，坚持“三个牢固树立”，坚持政治标准要更高、党性要求要更严、组织纪律性要更强，不断提高党的建设质量，推动市政府系统全面从严治党走深、走实。

（三）坚持民主集中制。坚持集体领导、民主集中、个别酝酿、会议决定，实行集体领导和个人分工负责相结合的制度，重大问题充分协商、集中讨论决定，实行科学决策、民主决策、依法决策，不断增强党组政治生活的政治性、时代性、原则性、战斗性，确保党组的活力和坚强有力，推动形成良好政治局面。

（四）坚持以人民为中心。牢记江山就是人民、人民就是江山，牢固树立马克思主义群众观点，始终坚持党的群众路线，自觉践行全心全意为人民服务的根本宗旨，坚持共同富裕方向，贯彻“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”要求，立党为公、执政为民，一切为了群众，一切依靠群众，让各族群众的获得感成色更足、幸福感更可持续、安全感更有保障。

（五）坚持铸牢中华民族共同体意识。高举中华民族大团结旗帜，坚定不移走中国特色解决民族问题的正确道路，创造各族群众共居共学、共建共享、共事共

乐的社会结构和社会条件，着力推动各民族广泛交往、全面交流、深度交融，构筑中华民族共有精神家园。

（六）坚持担事干事成事。始终胸怀“两个大局”、心系“国之大者”，坚持为党尽忠、为国尽责、为民服务，抓好“四件大事”、完成“八大任务”、实现“四个确保”，奋力建设团结富裕文明和谐美丽的社会主义现代化新拉萨，坚决做到守土有责、守土担责、守土尽责。

（七）坚持建设法治政府。维护宪法权威，带头尊崇宪法、学习宪法、遵守宪法、运用宪法。坚持依法行政，自觉接受监督，全面建设职能科学、权责法定、执法严明、公正公开、智能高效、廉洁诚信、人民满意的法治政府。

（八）坚持正确领导方式。健全党组领导机制，把握领导规律，提升领导效果，切实将发挥党组领导作用与市政府领导班子依法履行职责有机统一起来。

## 第二章 组成和职责

**第五条** 党组由书记、副书记和其他成员组成。党组书记主持党组全面工作，负责召集和主持党组会议，组织党组活动，签发党组文件；发挥模范带头作用，发挥党内民主，带头维护和增强班子团结。党组副书记、党组成员根据党组决定，按照授权负责有关工作，行使相关职权。

**第六条** 党组应当发挥把方向、管大局、保落实的领导作用，全面履行领导责任，加强对市政府系统业务工作和党的建设的指导督促，推动党的主张和重大决策转化为法规规章、政策政令和社会共识，确保党的理论和路线方针政策贯彻落实。

**第七条** 党组讨论和决定市政府下列重大问题：

（一）党的路线方针政策、国家法律法规以及党中央、国务院和区市党委重要会议、重要文件等的贯彻落实事项。

（二）需要向市委请示报告的重要事项，下级党组织请示报告的重要事项。

（三）重大决策、重大部署、重大项目、重要干部任免以及大额资金使用、大额资产处置、预算安排等事项。

（四）需要向市委推荐的重要干部人选；需要向市人大常委会提请审议的干部任免事项；按规定需要由市政府任免的干部事项。

（五）社会局势稳定工作和开展反分裂斗争中的重大问题。

（六）政府系统党的建设和党员队伍建设，以及意识形态工作、思想政治工作和精神文明建设方面的重要事项。

(七) 政府系统党风廉政建设和反腐败工作方面的重要事项。

(八) 巡视、审计、督查检查、考核奖惩等重大事项。

(九) 其他应当由党组讨论决定的重大问题。

**第八条** 党组必须坚持党建工作与业务工作同谋划、同部署、同推进、同考核，加强对市政府系统党的建设的督促指导，落实新时代党的建设总要求，履行全面从严治党责任，提高党的建设质量。具体包括：

(一) 把党的政治建设摆在首位。坚持把“两个维护”作为最高政治原则和根本政治规矩，不断提高政治判断力、政治领悟力、政治执行力，自觉做到党中央提倡的坚决响应、党中央决定的坚决执行、党中央禁止的坚决不做。

(二) 强化理论武装。认真学习领会习近平新时代中国特色社会主义思想，联系实际学、深入思考学、融会贯通学，真正用以武装头脑、指导实践、推动工作。

(三) 落实意识形态工作责任制。突出理论武装、舆论导向、阵地建设、创新载体等关键环节，以铸牢中华民族共同体意识为主线，全方位推进各个领域的意识形态工作，维护意识形态安全。

(四) 贯彻党管干部、党管人才原则。认真落实新时代好干部标准和民族地区干部“四个特别”要求，加强政府系统高素质专业化干部队伍建设，做好人才工作，从严管理监督干部。

(五) 加强党的纪律建设。认真履行党风廉政建设主体责任，积极支持纪检监察机关履行监督责任。

(六) 推进建章立制。建立健全体现党中央和市委要求、符合特点、比较完备、务实管用的党建工作制度，并抓好落实。

(七) 加强督促指导。党组应当加强对政府系统基层党组织建设和党员队伍建设的督促指导。

### 第三章 组织原则

**第九条** 党组及其成员必须始终在政治立场、政治方向、政治原则、政治道路上同以习近平同志为核心的党中央保持高度一致，坚决执行党中央决策部署和区市党委的组织决定。党组任何工作部署都必须以贯彻党中央精神为前提，坚决维护习近平总书记核心地位，坚决维护党中央权威和集中统一领导。

**第十条** 党组按照《中国共产党重大事项请示报告条例》等有关规定，建立健全党组向市委请示报告工作制度。党组每年至少向市委作1次全面报告，遇到重大

问题及时请示报告。执行党中央和区市党委指示决定的情况，应及时按照要求进行专题报告。

**第十一条** 党组应当向市委请示的事项和内容包括：

（一）贯彻落实党中央决策部署和区市党委决定中的重要情况和问题，需要作出调整的政策措施，需要支持解决的特殊困难；

（二）须提交市人大审议的《政府工作报告》、计划和预案草案等；

（三）重大改革措施、重大立法事项、重大项目推进、重大突发事件、重要表彰奖励等；

（四）明确规定需要请示的重要会议、重要活动、重要文件等；

（五）涉及市委重要政策的宣传报道；

（六）市政府制定的规章、政策性文件以及党内规范性文件等，按要求应当向市委报送审查的文件等；

（七）出台重大创新举措，特别是遇到新情况新问题且无明文规定、需要先行先试，或者创新举措可能与现行规定相冲突、需经授权才能实施的情况；

（八）属于自身职权范围内但事关重大或者特殊敏感的事项；

（九）党组书记和副书记、其他成员出差、出访和离岗休假、学习事项；

（十）其他应当向市委请示报告的重要事项。

**第十二条** 党组应当向市委报告的事项和内容包括：

（一）学习贯彻习近平新时代中国特色社会主义思想，统筹推进“五位一体”总体布局和协调推进“四个全面”战略布局的重要情况；

（二）党中央、国务院重要会议、重要文件、重大决策部署的贯彻落实情况，习近平总书记重要指示批示的贯彻落实情况，党和国家及自治区领导同志重要指示批示的贯彻落实情况；

（三）自治区党委重大决策部署和重要会议、文件的贯彻落实情况，市委交办事项的研究办理情况；

（四）加强党的建设，履行全面从严治党责任，包括集中学习教育活动、意识形态工作、民主生活会、党风廉政建设、落实中央八项规定精神、党员干部直接联系群众、巡视整改、发现重大违纪违法问题等情况；

（五）经济社会发展中出现的重要情况；

（六）重大敏感事件、突发事件和群体性事件应对处置情况；

- (七) 重大专项工作开展情况;
- (八) 党组年度工作总结和下一步工作安排;
- (九) 其他应当向市委报告的重要事项。

**第十三条** 党组对相关重要问题作出决定时，应当根据需要充分征求市政府组成部门意见，重要情况应当及时进行通报。党组应当按照规定实行党务公开。

**第十四条** 党组实行集体领导制度。凡属党组职责范围内的事项，必须执行少数服从多数的原则，由党组成员集体讨论和决定，任何人或者少数人无权擅自决定。如遇紧急情况、必须由个人作出决定的，事后应立即向党组报告。

党组书记应当带头执行民主集中制，不得凌驾于组织之上，不得独断专行。党组副书记和其他成员应当对党组讨论和决定的事项积极提出意见和建议。

党组成员必须坚决服从党组集体决定，对党组决策有不同意见的，可以声明保留或者向市委反映，但在党组决策改变前应当坚决执行。

**第十五条** 以党组名义发布或者上报的文件、发表的文章，党组成员代表党组的讲话和报告，应当事先经党组集体讨论或者传批审定。党组成员署名发表或者出版同工作有关的文章、著作、言论，应当事先经党组审定或者经党组书记批准。

党组成员在调查研究、检查指导工作或者参加其他公务活动时发表的个人意见，应当符合党中央、区市党委和政府党组的有关精神。党组副书记和其他成员外出调研、考察，必须事前向党组书记报告。

### 第四章 决策与执行

**第十六条** 党组建立集体决策制度，按照集体领导、民主集中、个别酝酿、会议决定的原则，实行科学决策、民主决策、依法决策。

**第十七条** 党组作出重大决策，一般应当经过调查研究、征求意见、充分酝酿等程序，必要时要进行风险评估和合法合规性审查，经过集体讨论和决定。

**第十八条** 党组决策一般采用党组会议形式，党组会议每月召开1次，遇有重要情况可以随时召开，必要时可召开党组扩大会议。召开会议的具体时间由党组书记确定。党组会议议题由党组书记提出，或者由党组成员提出建议、党组书记确定。党组会议严格按照事先确定的会议议题进行，一般不临时增加议题。会议议题应当提前书面通知党组成员。

**第十九条** 党组根据工作需要，可以安排有关人员列席会议。列席人员视议题而定，由市政府办公室按照会议讨论议题的需要，会前提出列席人员建议，报会议

召集人审定。列入党组会议的议题（干部任免、案件查处件除外），需报分管党组成员审核把关。

**第二十条** 党组会议应当有半数以上成员到会方可召开。讨论决定涉及全局性的重大问题和干部任免、处分党员事项，必须有三分之二以上成员到会。党组成员因故不能参加会议的，应当在会前向党组书记请假，对会议议题的重要意见可以用书面形式表达，会后由会议召集人指定专人及时向其通报会议情况。党组会议议题涉及本人或者亲属以及存在其他需要回避情形的，有关成员应当回避。

**第二十一条** 党组讨论决定问题时，对于少数人的不同意见，应当认真考虑。如对重大问题发生争论，双方人数接近，除在紧急情况下必须按多数人意见执行外，应当暂缓作出决定；在特殊情况下，应当将争论情况报告市委决定。

**第二十二条** 党组会议议题提交表决前，应当进行充分讨论。党组会议表决时，实行一人一票制。会议决定多个事项的，必须逐项表决。推荐、提名干部和决定干部任免、奖惩，必须逐个表决。表决可以采取口头、举手、无记名投票或者记名投票等方式进行。赞成票超过应到会党组成员半数为通过。未到会党组成员的书面意见不得计入票数。表决实行主持人末位表态制。

**第二十三条** 党组文件由党组书记签发，在特殊或者紧急情况下，也可以由党组书记委托一名党组副书记签发。

**第二十四条** 党组会议由专人如实记录，决定的事项应当编发会议纪要，经审定后印发党组成员，并通知有关部门办理。党组会议材料、纪要以及原始记录，应当按规定确定密级、归档和保管。

**第二十五条** 党组会议作出的决议，由党组成员按分工落实或组织有关部门实施。负责组织实施的党组成员，应当及时向党组报告决议实施情况。

**第二十六条** 党组会议作出的决策，确需进行重大调整或者变更的，应当由党组集体讨论决定。

**第二十七条** 市政府办公室具体承办党组会议通知、记录和会议纪要、有关文件的起草、分送、归档及决议的督办工作。

## 第五章 理论学习

**第二十八条** 党组及其成员应该发挥表率作用，带动党员干部加强政治理论和新知识的学习，特别是认真学习习近平新时代中国特色社会主义思想，推进“两学一做”学习教育常态化制度化，巩固深化“不忘初心、牢记使命”主题教育、党史

学习教育、党纪学习教育和“政治标准要更高，党性要求要更严，组织纪律性要更强”专题教育成果。坚持理论联系实际，运用马克思主义的立场、观点和方法，研究新情况、解决新问题，形成认真学习、民主讨论、积极探索、求真务实的良好氛围。

**第二十九条** 党组成立理论学习中心组，党组书记负责审定学习计划、确定研讨专题和中心组发言人，提出学习要求，主持集中研讨，指导和检查中心组成员学习。

**第三十条** 理论学习中心组由党组书记主持，党组副书记和党组成员参加，必要时可以扩大到市政府各部门负责同志参加。

**第三十一条** 理论学习中心组学习一般以自学和集中学习研讨为基本形式，采取集中讨论、专题讲座、专题报告等多种形式进行。集中学习研讨一般每季度1次以上。遇有重要内容及时安排学习。

### 第六章 调查研究

**第三十二条** 坚持把调查研究作为谋事之基、成事之道和做好一切工作的必备基本功，进一步健全调查研究工作制度，不断提高决策的科学性和有效性，进一步增强工作的主动性和预见性。

**第三十三条** 调查研究应当紧密围绕党的路线方针政策、党中央重大决策部署和区市党委工作要求的贯彻执行，深入研究影响和制约新时代拉萨长治久安和高质量发展的突出问题，深入研究群众反映强烈的热点难点问题，深入研究事关稳定、发展、生态、强边的重点问题，全面了解各种新情况，认真总结群众的新经验，提出富有针对性的建议和措施，使调查研究工作更好地服务中心工作。

**第三十四条** 调查研究应当深入实际、实事求是，要深入机关、基层和干部群众当中；既要解剖典型，又要了解全局；既要到工作局面好和先进的地方去总结经验，又要到边远、高海拔、条件艰苦、困难较多、情况复杂的地方去研究问题，努力找出解决问题的新视角、新思路、新对策。

**第三十五条** 党组及其成员应当以身作则，率先垂范，结合职责要求，多倾听群众呼声，多反映群众诉求，每年拿出至少45天的时间深入基层、联系实际，带头开展调查研究工作，至少撰写1篇调研报告。主要领导同志应当亲自主持重大课题的调研，拿出对工作全局具有重要指导作用的调研报告。

### 第七章 纪律和作风

**第三十六条** 党组及其成员要按照习近平总书记提出的新时代好干部标准和民族地区干部“四个特别”的重要指示，坚定理想信念，加强思想政治建设，树牢党员意识，强化党性锻炼，始终保持对党的绝对忠诚，把马克思主义的信仰、社会主义和共产主义的信念作为毕生追求，不断增强政治定力，自觉成为共产主义远大理想和中国特色社会主义共同理想的坚定信仰者、忠诚实践者。

**第三十七条** 党组及其成员应当严守党的政治纪律和政治规矩，坚持党的领导，坚持党的基本理论、基本路线、基本纲领、基本经验、基本要求，以党的旗帜为旗帜、以党的方向为方向、以党的意志为意志，当政治上的明白人；严肃反分裂斗争纪律，旗帜鲜明、立场坚定、认识统一、表里如一、态度坚决、步调一致地加强民族团结，维护祖国统一。

**第三十八条** 党组及其成员应当加强党风廉政建设，认真贯彻执行党中央和区市党委关于党风廉政建设和反腐败工作的部署和要求，严格落实“一岗双责”。认真贯彻落实党员领导干部廉洁自律各项规定，健全制度，强化监督。严格落实《中国共产党党内监督条例》和《中国共产党问责条例》，综合运用监督执纪的“四种形态”，着力构建不敢腐、不能腐、不想腐的有效机制。

**第三十九条** 党组及其成员应当严肃党内政治生活，认真执行中共中央印发的《县以上党和国家机关党员领导干部民主生活会若干规定》和区市党委的安排部署，每年召开1次民主生活会。会前广泛听取意见，深入谈心交心，会上开展严肃认真的批评与自我批评，认真查摆问题、深刻剖析根源、明确整改方向，会后逐一整改落实。民主生活会的基本情况和整改措施应当及时向市委以书面形式报告，在一定范围内以适当形式向干部、群众通报，接受党员群众监督。党组成员应当定期、随机参加所在支部的组织生活会，发现问题及时纠正。

**第四十条** 党组及其成员应当严格落实中央和区市党委关于改进工作作风、密切联系群众的各项规定，坚决反对和查纠形式主义、官僚主义、享乐主义和奢靡之风，坚决贯彻执行中央八项规定及实施细则和《中共西藏自治区委员会贯彻落实中央八项规定精神的实施办法》《中共拉萨市委员会贯彻落实中央八项规定实施细则和区党委实施办法精神的办法》，继承和弘扬伟大建党精神和“两路精神”、老西藏精神、孔繁森精神、青藏铁路精神，苦干实干拼命干，切实做到说一件、干一件、成一件、人民满意一件。

**第四十一条** 党组及其成员违反本规则规定的，依据《中国共产党党组工作条例》承担有关责任。

### 第八章 附 则

**第四十二条** 本工作规则由市政府党组负责解释。

**第四十三条** 本规则自发布之日起施行。2022年1月印发的《中共拉萨市人民政府党组工作规则》（拉政发〔2022〕10号）同时废止。

# 拉萨市人民政府印发《关于进一步规范 市政府领导班子成员工作职责和 履职方式的规定》的通知

拉政发〔2024〕22号

各区（县）人民政府，各功能园区管委会，市直各委、办、局：

《关于进一步规范市政府领导班子成员工作职责和履职方式的规定》已经市政府党组会议审议通过，现印发给你们，请遵照执行。

拉萨市人民政府

2024年12月5日

## 关于进一步规范市政府领导班子成员 工作职责和履职方式的规定

为进一步健全职责明确、依法行政的政府治理体系，完善政府领导班子工作程序和工作方式，推动政府领导班子提高政治站位、强化政治担当、提升政治能力、落实政治责任，促进科学决策、高效履职、狠抓落实，现就进一步规范市政府领导班子成员工作职责和履职方式，制定以下规定。

### 一、提高政治站位，加强理论学习

（一）铸牢政治忠诚。市政府领导班子成员要带头深刻领悟“两个确立”的决定性意义，增强“四个意识”、坚定“四个自信”、做到“两个维护”，自觉在思想上政治上行动上同以习近平同志为核心的党中央保持高度一致。要加强党性修养，坚定政治立场和政治原则，严肃政治纪律和政治规矩，自觉规范政治言行。坚决

服从市委对政府工作的全面领导，对市委安排部署紧盯不放、一抓到底、务求实效。全面贯彻落实现民主集中制，对党和国家事业负责，做到会议讨论充分发表意见，会议决策坚定坚决执行。严肃认真开展党内政治生活，用好批评与自我批评武器，以身作则、率先垂范以普通党员身份参加所在党支部组织生活。

（二）强化理论武装。将习近平新时代中国特色社会主义思想作为政府党组理论学习中心组学习的首要内容，全面掌握其中蕴含的世界观、方法论和立场观点方法。对习近平总书记关于分管领域工作的重要思想、重大论断、科学论述和党中央决策部署，副市长要加强自学，拓展学习内容和形式，做到熟稔于心，知其然更知其所以然。及时跟进学习区党委、政府和市委重大安排部署。市政府以党组理论学习中心组为载体建立学习制度，一般每两个月安排一次专题学习，学习主题由市长确定，重点围绕贯彻落实习近平总书记重要讲话和党中央、国务院决策部署，以及自治区党委、政府和市委重大工作安排，增强知识本领、提升履职能力。每次专题学习安排不少于3名党组成员作重点交流发言。交流发言要聚焦主题、结合实际、见人见事，不得以一般性工作汇报、表态代替交流发言。市政府党组班子要做加强学习的表率，政府机关要建设学习型机关。

（三）深入调查研究。认真贯彻党中央关于在全党大兴调查研究的部署要求，把调查研究贯穿于科学决策和有效执行的全过程。市政府领导班子成员要聚焦分管领域普遍性、制度性问题，特别是涉及改革发展稳定的深层次关键性问题，常态长效开展调研，深入全面掌握第一手资料，实事求是反映问题，推动调查研究成为改进作风、狠抓落实的常态工作方法。市政府领导班子成员要亲自分析调查材料、亲自梳理各方面意见建议、亲自撰写调研报告，不得由工作人员代劳。市政府领导班子成员和秘书长班子成员年度撰写分管和联系领域工作调研报告或理论文章不少于1篇。

## 二、明确工作职责，提高履职能力

（四）细化工作职责。市政府实行市长负责制，副市长按分工负责分管领域工作。秘书长在市长领导下，负责处理市政府日常工作，副秘书长配合副市长联系和处理分管领域工作。副市长的岗位职责是：建立健全分管领域工作体制机制，具体部署并组织推动分管领域工作；召开政府专题会议，研究协调分管领域工作中的重大和专门事项；对分管领域工作深入开展调查研究和问题分析，推动分管领域重大改革、重要项目、重点工作；负责分管领域党风廉政建设、安全生产、意识形态等

监督工作；负责分管领域公务接待、工作汇报、调研陪同和参加会议等工作；完成市委、市政府主要领导同志交办的其他专项工作。副秘书长在副市长的领导下，承担沟通协调、文件审核、材料把关、会议服务、调查研究、公务接待等具体工作。

（五）规范科学决策。树立和践行正确政绩观，时刻牢记权为民所用、情为民所系、利为民所谋，对照政绩观偏差主要问题清单，持续开展自查自警自纠。优化行政决策，严格落实重大行政决策公众参与、专家论证、风险评估、公平竞争审查、合法性审查、宏观政策一致性评估等法定程序，杜绝以征求意见代替审查评估。谁评估谁负责，谁审查谁负责，增强行政决策的针对性、协同性、联动性。坚持依法行政，不断增强运用法治思维和法治方式推动发展、深化改革、化解矛盾、抓落实的能力和水平，善于使党委主张、政府部署通过法定程序成为社会意志。

（六）规范请示报告。各部门报请市政府审定的工作事项，未经副市长专题研究，不得直接提交政府常务会议研究。副市长不得以听取部门汇报代替专题研究。副市长对分管领域工作重要情况、重大问题，应当书面或口头向市长报告。各部门根据工作需要申请预算外资金的，应当向市财政局提出申请，不得直接向市政府行文请示。市财政局审核符合政策规定或确须支持的，由市财政局单独或联合有关部门向市政府行文请示。财政资金实行市长“一支笔”审批。

（七）规范会议管理。副市长召开市政府专题会议研究协调分管领域工作，应当形成专题会议纪要，由相关副市长签发，涉及重大事项报市长审定。副秘书长受副市长委托，可以组织召开政府专题会。对需要提交政府常务会议审议的议题，未经副市长专题研究不收文、行文格式不规范不收文、报文要件不齐全不收文，议题研究不成熟不上会、有重大分歧意见不上会。对无法定依据且非重要事项或属于部门职权的政策文件，不得以提高发文规格、应付考核等为由提交政府常务会议讨论研究。政府会议参会范围严格按照《政府工作规则》执行。

（八）规范公文处理。各区（县）、市直部门向市政府报送公文，应当符合《党政机关公文处理工作条例》规定，严格遵循行文规则和程序。各部门报请的行政规范性文件和工作方案等，应当注重“短实新”，直奔主题、简要扼要，一般应当直截了当提出政策措施，不赘述指导思想、工作原则、总体要求等，文件篇幅一般不超过10页、字数不超过5000字。坚决杜绝制定行政规范性文件照搬照抄，“上下一般粗”。以市政府名义印发的公文，履行完审定程序经分管副市长审核后，由市长签发；副市长分管领域工作需由政府发文的，一般以市政府办名义发文，由副秘

书长、秘书长审核后报分管副市长签发，重要文件报市长签发。发文格式由市政府办审定，文件内容由副秘书长把关。文件不得对设立议事协调机构、督查检查考核、创建示范、达标、“一票否决”和签订责任状等事项提出具体要求。进一步严肃发文程序、严格管理，坚决杜绝把提级发文作为背书免责的借口。

（九）规范工作落实。对市委、市政府部署的重大工作和主要领导交办的具体事项，分管副市长是督促落实的第一责任人、副秘书长是直接责任人。副市长要亲力亲为抓落实，实行实地调研、闭环调度、限时办结，指导、推动、督促分管领域和部门，强化跟踪督办，加强协调推进，及时报告办理进展。市政府督查室建立工作台账，对重大事项和领导交办事项定向督导。

（十）规范外出管理。严格执行因公外出审批制度。外出学习考察、招商引资等活动应当坚持问题导向，做足充分准备，增强针对性、实效性，不得组织无明确目的、内容或与工作无关的外出考察活动。因公外出活动要严格控制人员规模、时间，不得随意改变路线和延长时间，不得利用节假日打擦边球滞留晚归。副市长带领的因公外出活动，应当在返回后7日内向市政府党组提交书面总结报告。市直部门和区（县）安排的外出学习考察，除市委、市政府主要领导有特别指示外，原则上不安排市政府领导干部带队。

### 三、加强统筹协调，强化分工协作

（十一）强化统筹协调责任。市政府领导班子成员既要当好“指挥员”、又要当好“战斗员”、“行动派”，对分管领域重大政策方向、重大工作部署、重大项目实施、重大改革举措、重点问题症结主动学习、亲自研究、亲自分析、亲自部署，做到心中有数、了然于胸。要着力破除部门思维，增强对分管领域把方向、管大局、促落实的统筹协调作用，在求真务实、开拓思维中提升工作的全局性、系统性、战略性。要着力克服畏难情绪，对包保重点项目全流程、全要素、全环节盯办，定期召开协调会研究推动包保重点项目，一揽子协调解决项目谋划、前期推进、要素保障、审批管理等具体问题。对联系和包保基层组织、重大疑难复杂问题，由点及面、触类旁通，善于在局部和个体中发现全局性、机制性问题；要敢于动真碰硬、突破常规，勇于协调疏通民生痛点、发展难点、机制堵点。

（十二）严格交叉分工责任。实行交叉分工是保持政府工作正常运转、提高工作效率、明确责任主体的基本要求。副市长不在岗时，由交叉分工的副市长履行其分管领域工作的统筹协调、工作调度、文件签发、参会调研、公务接待等职责，交

又分工同责同权。交叉分工的两位副市长均不在岗时，由副市长排序的下一位副市长顶岗；排序末位副市长不在岗时，依次向上协调。市政府副秘书长按照对应副市长交叉分工实行AB岗。

（十三）强化实干担当。始终聚焦经济建设这一中心工作和高质量发展这一首要任务，加强斗争本领养成，增强忧患意识，坚持底线思维，坚定斗争意志，掌握斗争规律，讲求斗争方法，提高明辨是非的能力。大力弘扬老西藏精神、“两路”精神，时刻把职责放在心上、扛在肩上、抓在手上，以食不安寝、夜不能寐的态度问初心使命、查责任担当。时刻牢记当好全区长治久安和高质量发展排头兵的奋斗使命，凡事尽最大努力、争取最好结果。

#### 四、严守纪律规定，推动狠抓落实

（十四）严格工作标准。市政府领导班子成员要切实执行《拉萨市人民政府工作规则》，促进思维统一、标准统一、方法统一，避免工作认识不统一、标准执行不严格产生无效低效的“空转”、“空耗”。要强化责任意识，增强一以贯之的韧劲、一抓到底的拼劲，一切工作具体化、具体工作项目化、责任落实高效化，拿数据说话、以实绩交账，有效防止推动工作议而不决、久拖不决、只调不研、只说不做，有力杜绝责任下卸、问题上交。

（十五）严格廉洁自律。坚定不移推进党的自我革命，以身作则持续正风肃纪反腐。市政府党组和机关党组分别承担全市政府系统和机关作风建设主体责任，“一把手”自觉扛起第一责任人责任，班子其他成员认真履行“一岗双责”。把廉洁文化建设作为巩固拓展“三不腐”的基础性工程，倡导清清爽爽、规规矩矩的同事关系，培养健康生活情趣，管好生活圈、交往圈、娱乐圈，严守规矩、不逾底线，将铁的纪律内化为日常习惯。

# 拉萨市人民政府关于调整 文创园区、高新区所属街道管辖权的通知

拉政发〔2024〕23号

城关区人民政府、堆龙德庆区人民政府，高新区管委会、文创园区管委会，市直各委、办、局：

为进一步理清城关区与文创园区、堆龙德庆区与高新区的行政职责，理顺管理权责利，促进城市功能区与行政区协调融合发展，提升优化基层治理能力和服务水平，经十二届拉萨市人民政府第 49 次常务会议研究：

一、城关区人民政府将慈觉林街道整建制划归文创园区管委会代管。

二、堆龙德庆区人民政府将柳梧街道、热玛岗街道整建制划归高新区代管。

三、城关区人民政府、堆龙德庆区人民政府、高新区管委会、文创园区管委会和各相关部门要各负其责，相互配合，认真做好代管区域人财物及相关管理职能的交接，确保上述区域经济持续发展和社会稳定。各相关部门要切实履行各自工作职责，主动做好指导协调工作，以保证调整工作平稳顺利推进。

拉萨市人民政府

2024年12月30日

# 拉萨市人民政府办公室关于印发《拉萨市设立产业强市投资基金的实施方案》《拉萨市成立产业强市投资基金管理委员会的方案》的通知

拉政办发〔2024〕32号

各县（区）人民政府，各功能园区，市直各单位：

经十二届市人民政府第 48 次常务会议研究，并提请十届市委常委会第 106 次会议研究同意，现将《拉萨市设立产业强市投资基金的实施方案》《拉萨市成立产业强市投资基金管理委员会的方案》印发给你们，请抓好落实。

特此通知。

拉萨市人民政府办公室

2024年12月19日

## 拉萨市设立产业强市投资基金的实施方案

为进一步促进拉萨市经济持续健康高质量发展，优化政府投资方式，有效发挥财政资金杠杆作用，通过市场机制引导各类社会资本支持产业发展，实现产业结构的升级调整，拉动社会投资以及实现政府政策目标，不断提高拉萨经济核心竞争力和可持续发展能力，结合全市实际，特制定本实施方案。

### 一、总体思路

设立拉萨市产业强市投资基金，旨在优化我市政府投资方式，提高政府资金使用效益，全面发挥政府资金的引导和杠杆作用，同时，加快构建现代化产业体系，

为拉萨市经济市场注入活水。基金的设立，既要满足对地方产业发展的政策性目标，也要满足提高财政收入的效益性目标，基金总体体现“产业引导+资本回报”的特点。

### 二、基金筹备工作核心要点

为有效发挥拉萨市产业强市投资基金作用，提高投资决策的科学性，成立拉萨市产业强市投资基金管理委员会。管委会下设办公室和咨询委员会（详见拉萨市产业强市投资基金管委会的方案）。

### 三、基金主要架构

按照“政府引导、市场运作、科学决策、防范风险”的原则，实行“1+N”母子基金架构，引导设立拉萨市产业强市投资基金（以下简称“母基金”）和参股设立若干个市场化运作子基金（以下简称“子基金”）。

母基金的基金设立规模一般较为庞大，通过投资多支子基金或直投项目，起到对地方产业发展的引导带动作用。同时，可分散风险，保障政府出资安全。母基金投资运作方式采用“子基金+直投”方式，主要通过子基金的投资，突出政府资金的引导和撬动作用；另外，通过“直投”的方式，优选成熟企业进行股权投资，通过IPO、并购、新三板挂牌、股转、回购、借壳等方式退出实现基金前期阶段的主要资本回报。子基金主要用于放大母基金撬动社会资本效应，围绕我市产业发展布局开展投资或将外地项目引入我市，主要采用政府引导、市场化方式运作。

### 四、母基金设立方案

以财政部《政府投资基金暂行管理办法》作为思路框架，制定拉萨市产业强市投资基金设立方案。

#### （一）基金的设立

1. 基金设立审批。由拉萨市财政局报拉萨市人民政府批准。定名“拉萨市产业强市投资基金”。

2. 基金类型确定。为公司制或有限合伙制基金或契约制基金。最终从基金出资结构、政府部门对基金运作的参与程度和形式等多项因素综合考量后确定。

3. 制定章程。根据现行法律法规，制定公司章程。其中，若基金类型为公司制，则制定基金公司《章程》；若基金类型为有限合伙制，则制定有限合伙协议等；若基金类型为契约制，则按照相关规定签订基金合同。章程中明确约定以下内容：

基金规模：首期规模 15 亿元。

注册地址：西藏自治区拉萨市

基金存续期：母基金为长期，子基金根据基金性质明确，其中市场化子基金一般设置为 10 年。

出资方案：母基金首期为拉萨市本级财政资金。后期引入功能园区和“拨改投”方式等多渠道资金。同时，通过上行联动自治区或其它省市级政府投资基金，参与到拉萨市产业强市投资基金中，在实现募资的基础上，还可在基金运作、风险防控等方面建立捆绑式的交流合作关系。另一方面，通过金融机构和社会资本的引入，使母基金募资渠道逐步拓展到市场资本中。

投资领域：主要围绕建设数字经济区、金融商务区、综合保税区、市民休闲区、夜间经济区“五类业态发展区”，做强我市绿色工业、旅游产业、金融产业、服务产业、生态产业、物流产业、农牧产业、外贸产业、文化产业“九大产业”。其中，对单一子基金投资比例不超过母基金总规模的 15%，不超过被投子基金总规模的 30%，股权直投比例不高于基金总规模的 15%，不超过被投资企业总股本的 30%；对直投项目投资比例控制在母基金总规模的 5%-10%。

决策机制：母基金层面，资金投资以市政府层面成立的管委会作为最终决策机构，体现政府部门对重大事项的把控力度，母基金管理机构根据最终决策依据，参与子基金的投资或直投项目。子基金层面，市场化子基金为市场化运作，投资决策委员会为最终决策机构，母基金管理机构可派出观察员。

基金管理机构：市政府国资委委托国有企业作为母基金管理机构，保障资金的使用安全，确保基金投资方向不与地方政策规划发生偏离；子基金管理机构采用公开遴选方式确定，以体现基金的市场化运作和发挥资金的杠杆作用。

管理费用：母基金管理费为每年 0.2%-1.5%，后期按基金管理考核结果，适当调整比例；子基金管理费按行业惯例差异化明确（最高不超过 2%）。

返投设置：基金充分注重市场意愿，放宽返投要求，但又形成差异化，总体实现基金对本地经济市场的引导带动作用。返投比例，子基金返投比例设置为 1 倍；返投界定，不仅局限于拉萨市招商引资明确的界定依据，还应发挥资本市场的联动和渗透式的特点，从企业对我市产业布局的拓宽、产业链条的拉长、地方品牌的推广等多纬度界定返投。

## （二）基金的运作和风险控制

1. 基金运作原则。按照“政府引导、市场运作、科学决策、防范风险”的原则，基金的“募资、投资、管理、清算、退出”通过市场化运作，政府部门指导建立科学的决策机制，但不参与日常管理事务。

2. 明确基金运作不得从事的业务。不得从事业务内容严格按照《政府投资基金暂行管理办法》规定执行。若发生违规事项，政府部门前端可通过投资决策委员会执行监督职责，实行“一票否决权”避免问题的发生；后端可通过特殊条款的设置，强制提前退出，保障资金安全。

3. 约定基金收益和亏损处理方式。基金出资方按照“利益共享、风险共担”原则，约定基金的收益处理和亏损负担方式。一是母基金设立归属政府的投资收益按照财政国库管理制度规定，以一般公共预算的国有资本经营收入足额上缴市级国库。二是母基金除投资子基金外的剩余资金，母基金管理机构可按照《政府投资基金暂行管理办法》等相关规定，明确拉萨市产业强市投资基金在运作过程中不得从事融资担保以外的担保、抵押、委托贷款等业务；不得投资二级市场股票、期货、房地产、证券投资基金、评级 AAA 以下的企业债、信托产品、非保本型理财产品、保险计划以及其他金融衍生品等；由决策委员会授权基金管理人做现金管理，可投资国债、银行存款、货币市场基金、国债逆回购、大额存单等安全性和流动性较好的固定收益类产品，其产生的相关收益和利息按照财政国库管理制度及时足额上缴市级国库。

4. 建立内部控制和外部监管制度。基金的内部控制，主要对管委会、投资决策委员会的人员委派、基金绩效考核评价机制等方面落实内部财会监督主体责任，完善内部财会监督机制和内部控制体系；基金的外部监管，主要通过中介机构、行业协会、审计等部门对基金运行情况开展专项监督检查，充分运用监督结果，共享监督信息，移送监督线索，构建横向协同工作机制。

5. 基金的托管。市政府国资委采取市场遴选方式选择商业银行进行资金托管，负责账户管理、资金清算、资产保管等事务，并签订托管协议。

### （三）基金的退出

1. 母基金：为确保政府出资的安全，在基金设立前期，通过章程、协议等方式，明确约定政府出资方在无需其它出资人同意的情况下，可强制选择未投资资金的退出。同时，根据市委市政府决策部署须提前退出的，则立即中止财政出资或收回未投资的资金。

2. 子基金：母基金对子基金的投资，应在子基金存续期满、存续期内达到预期目标时，按照子基金合伙协议等约定，通过股权回购、清算等方式退出，将政府出资额和归属政府的收益及时收回，统筹用于母基金滚动发展。子基金退出时，应符合现行国家相关政策规定。

## 拉萨市成立产业强市投资基金 管理委员会的方案

为不断优化政府投资方式，提高财政资金使用效益，充分发挥政府资金引导作用和杠杆效应，进一步促进我市经济持续健康高质量发展，结合实际，特制定本方案。

### 一、总体要求

(一) 指导思想。以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导，深入贯彻党的二十届三中全会及区、市经济工作会议精神，创新财政资金支持经济发展方式，探索引入市场化运作模式，发起设立拉萨市产业强市投资基金作为母基金，通过子基金投资和直投项目，撬动社会资本，发挥财政资金乘数效应，为全市经济高质量发展注入新活力。

(二) 工作目标。以拉萨市产业强市投资基金为平台，引导社会资本投向重点产业和领域，促进产业升级和创新发展，提升区域经济实力和竞争力；扶持新兴产业成长，加快传统产业改造，助力构建现代化产业体系；优化资源配置，通过拉萨市产业强市投资基金的运作，实现资金、技术、人才等资源的有效整合和优化配置；撬动社会资本，发挥财政资金的杠杆作用，吸引更多社会资本参与投资，放大投资效益。建立科学的投资决策机制和管理模式，提高资金的使用效率和投资回报率。

(三) 工作原则。一是坚持政策导向原则。深入贯彻落实市委、市政府决策部署，围绕建设数字经济区、金融商务区、综合保税区、市民休闲区、夜间经济区“五类业态发展区”，做强我市绿色工业、旅游产业、金融产业、服务产业、生态

产业、物流产业、农牧产业、外贸产业、文化产业“九大产业”，引导资金投向符合政策目标的领域。二是遵循市场运作原则。按照市场规律，充分发挥市场在资源配置中的决定性作用，以市场化方式进行投资和管理。注重长期投资效益，推动产业可持续发展。三是落实科学决策原则。建立决策管理和运行相分离机制，注重风险识别、评估管理，合理控制投资风险，确保投资决策的合理性和准确性，保障基金安全运行。

## 二、组织领导

为有效发挥拉萨市产业强市投资基金作用，提高投资决策的科学性，拉萨市产业强市投资基金实行基金管理委员会、基金管理委员会办公室、基金管理机构三级管理架构。

成立拉萨市产业强市投资基金管理委员会（以下简称“管委会”）。管委会对拉萨市产业强市投资基金进行全面领导，负责基金的政策指导、统筹协调、监督管理以及子基金设立、直接投资、跟进投资、投资决策、管委会成员组建等重大事项决策工作。管委会主任由市政府一名常务副市长担任，副主任由市政府一名副秘书长和市财政局主要负责同志担任。具体成员名单如下：

主 任：占 堆 市委常委 常务副市长  
副 主 任：杨 玉 堂 市政府副秘书长  
李 萨 市财政局党组书记  
成 员：江 晓 乐 市发展和改革委员会主任  
洛桑扎西 市政府国资委主任  
王 旭 光 市经济和信息化局局长  
陈 龙 市数据管理局局长  
拉 珍 市文化和旅游局党组书记  
旺堆扎西 市投资促进局党组书记  
孙 先 龙 市生态环境局局长  
蒋 曦 市商务局党组书记  
索朗次仁 市农业农村局局长  
张 永 祥 市科技局局长  
德庆央吉 市审计局党组书记

尼玛次仁 市地方金融管理局副局长

齐 斌 市司法局局长

张 强 市交通运输局局长

格桑达娃 市财政局副局长

成员单位根据基金投资方向动态调整。管委会下设办公室和咨询委员会。办公室设在市财政局，办公室主任由市财政局副局长格桑达娃同志担任；办公室作为拉萨市产业强市投资基金管理常设机构，负责基金的日常管理事务。咨询委员会由行业委员和专家委员组成，其中行业委员由市级相关部门推荐，专家委员从科研院所、金融机构、律师事务所、会计师事务所等单位中选择；委员由管委会办公室选任，以独立身份参与工作。

基金管理机构作为拉萨市产业强市投资基金管理人，由政府代表部门（市政府国资委）按照相关规定和要求，规范委托 1 家国企作为母基金筹备负责主体和管理机构，负责拉萨市产业强市投资基金的市场化运作，对管委会办公室负责。

### 三、责任分工

（一）管委会职责。审定拉萨市产业强市投资基金主要投资方向及投资原则等；审定拉萨市产业强市投资基金管理相关制度办法；审定拉萨市产业强市投资基金年度投资计划；审定拉萨市产业强市投资基金出资额的子基金设立方案及直接投资项目的投资方案；审议拉萨市产业强市投资基金年度工作报告；决定其他重大事项。

（二）办公室职责。根据政府授权履行出资人职责；作为拉萨市产业强市投资基金的业务主管部门，承担管委会办公室职责；会同相关部门编制《拉萨市产业强市投资基金实施方案》《拉萨市产业强市投资基金管理办法》等管理制度；审核拉萨市产业强市投资基金年度投资意向和年度工作报告；负责市级出资预算编制、绩效考核评价及管理费核定等工作；负责召集咨询委员会会议；完成管委会交办的其他事项。

（三）咨询委员会职责。对拉萨市产业强市投资基金的发展战略、管理运行和重要投资决策等提出真实、客观、公正、专业的咨询评价意见。

（四）母基金管理机构职责。拟订拉萨市产业强市投资基金年度工作报告；拟订拉萨市产业强市投资基金申报指南、实施细则、投资操作指引等；组建母基金投资决策委员会；负责拉萨市产业强市投资基金的投资、管理、退出与清算等；参与

对拟出资子基金及直投项目开展尽职调查与合作谈判，根据审定的子基金方案和项目投资方案签署协议（合同）、章程等；做好子基金和直投项目的投后检查、风险防控预警、增值服务等投后管理工作；监督管理子基金及直投项目运营情况，按季度向管委会办公室报送运行情况，开展子基金绩效评价；完成管委会办公室交办的其他事项。

（五）市政府国资委职责。市政府国资委委托国有企业作为拉萨市产业强市投资基金筹备的主要负责主体，与政府代表部门（市政府国资委）签订合作框架协议，发挥专业优势，合力完成基金筹备工作。基金设立后，签订正式委托协议，委托国企作为拉萨市产业强市投资基金的管理机构，具体负责基金管理运作。

（六）市审计局职责。审查基金运作过程是否符合国家法律法规、政策等相关规章制度；对基金管理运行不定期开展审计监督检查工作，增强基金运作的透明度和公信力，确保基金运作合法合规，保障公共资金的安全和合理使用。

（七）其他相关部门职责。根据市委、市政府决策部署，市发展和改革委员会、市经济和信息化局、市数据管理局、市文化和旅游局、市投资促进局、市生态环境局、市商务局、市农业农村局、市科技局、市地方金融管理局、市司法局、市交通运输局等行业主管部门依职能分工，研究提出行业子基金设立建议，组织提交可行性研究报告；建立行业投资项目库，提供投资信息和需求，负责各领域基金合作及项目投资的指导协调工作；与基金管理机构共同开展融资需求对接等服务；指导完善相关子基金的设立方案；配合拉萨市产业强市投资基金主管部门做好行业子基金的监督管理和绩效评价等工作。

#### 四、任务安排

2024年7月底前，由市财政局完成《拉萨市人民政府关于设立拉萨市产业强市投资基金的实施方案》《拉萨市人民政府关于成立拉萨市产业强市投资基金管理委员会的方案》编制工作并报市政府审批。

2024年12月底前，拉萨市财政局完成拉萨市产业强市投资基金运行管理前期各项工作。

#### 五、工作要求

（一）提高政治站位，深化思想认识。各成员单位要进一步提高政治站位，切实把思想和行动统一到市委、市政府决策部署上来，坚持基金的政策导向，改进工作作风，充分发挥行业优势，真抓实干，严格落实各项工作要求，确保拉萨市产业

强市投资基金工作顺利推进。

（二）强化联动协调，形成工作合力。加强沟通协调，形成资源共享共用机制。用足用好财政补助、税费优惠、招商引资等各类助企惠民政策，精准发力，形成支持拉萨市产业强市投资基金发展的政策合力，为基金发展壮大培育项目源泉、培植经济高质量发展土壤。

（三）完善工作机制，确保基金安全运行。严格遵循国家和地方相关法律法规、政策规定，积极配合审计等外部监督，确保基金运作合法合规。建立健全风险防控机制，对可能出现的风险进行识别、评估和预警，制定有效的应对措施，降低基金运营风险。

# 拉萨市人民政府办公室关于印发《拉萨市“十四五”时期“无废城市”建设提质增效实施方案》的通知

拉政办发〔2024〕33号

各县（区）人民政府、园区管委会，市委统战部，市委财办（地方金融管理局），市发展改革委、市教育局、市科技局、市经济和信息化局、市公安局、市财政局、市自然资源局、市生态环境局、市住房城乡建设局、市交通运输局、市水利局、市农业农村局、市商务局、市卫生健康委、市文化和旅游局、市应急管理局、市统计局、市林草局、市城市管理局、市市场监管局、市税务局、市邮政管理局：

为持续深化拉萨市“无废城市”建设工作，结合全市固体废物管理体系现状，研究制定了《拉萨市“十四五”时期“无废城市”建设提质增效实施方案》，科学合理设置“无废城市”建设指标，补齐固体废物管理体系和处置能力短板。经市人民政府同意，现印发给你们，请认真贯彻执行。

拉萨市人民政府办公室

2024年12月24日

## 拉萨市“十四五”时期“无废城市” 建设提质增效实施方案

为深入贯彻党的二十大、二十届三中全会精神，厚植高质量发展绿色底色。按照生态环境部等18部委《关于印发〈“十四五”时期“无废城市”建设工作方案〉的通知》（环固体〔2021〕114号）、自治区政府办公厅《关于印发西藏自治区“十四五”时期“无废城市”建设工作方案的通知》（藏政办发〔2022〕40号）、

自治区党委生态文明建设领导小组办公室《关于印发〈西藏自治区“无废城市”建设全域梯次推进工作方案（2024—2030年）〉的通知》（藏生态文明办〔2024〕11号）要求，全方位、高标准、高质量推进“无废城市”建设，全力打造高原“无废拉萨”样板。结合实际，制定本实施方案。

## 一、实施范围及目标

（一）实施范围。拉萨市全域，行政区划包括城关区、堆龙德庆区、达孜区、曲水县、墨竹工卡县、林周县、尼木县、当雄县及拉萨经济技术开发区、柳梧新区（高新区）、文化创意园区，以“市主导、县（区）同创”的形式全面开展“无废城市”建设。“无废城市”建设实施基准年为2021年，现状值为2023年，实施期限为2024年至2025年。

（二）工作目标。深入推进“十四五”时期“无废城市”建设，推动绿色工业、净土健康产业进一步发展，绿色采矿及尾矿治理大力推进，农膜和农药包装废弃物、生活源可回收物、医疗卫生机构可回收物等回收体系基本建成，固体废物利用处置能力短板加快补齐，制度、技术、市场、监管体系趋于完善，固体废物“变废为宝”“变废为材”“变废为能”等资源化利用能力持续提升。到2025年全面完成“十四五”时期“无废城市”建设目标，实现秸秆综合利用率达到97%以上、农膜回收率达到90%以上、畜禽粪污综合利用率达到92%以上、生活垃圾回收利用率达到35%、建筑垃圾综合利用率达到50%、医疗废物收集处置体系覆盖率保持在100%，初步形成环境风险管控严格、资源集约利用协同有效、生态系统绿色健康的固体废物治理体系。

（三）指标体系。拉萨市“十四五”时期“无废城市”建设指标涵盖固体废物源头减量、资源化利用、最终处置、保障能力、群众获得感五个方面，共设置49项指标，其中必选指标25项（标注★）、可选指标17项、自选指标7项（标注▲）。具体指标见附件1。

## 二、主要任务

### （一）推进绿色工业生产，加快循环化体系建设

1. 强化工业企业源头管控。严格落实生态环境分区管控要求，加强对涉工业固体废物项目事中事后监管。坚持标本兼治、防治并举，持续开展“散乱污”企业环境整治。实施重点行业企业强制性清洁生产审核，建立企业自愿和政府支持相结合的清洁生产审核机制。到2025年，全市一般工业固体废物产生强度控制在44吨/万

元以下、工业危险废物产生强度控制在0.002吨/万元以下。〔市生态环境局牵头；市发展改革委、经济和信息化局、统计局、市场监管局配合；各县（区）政府、园区管委会配合落实。〕

2. 推进绿色制造体系建设。鼓励企业推行绿色设计，建设绿色工厂。推进有色金属采选、建材、藏（中）药制造等重点行业技术升级和绿色化改造，打造绿色循环经济产业链。推动轻工精品、智能车间建设。实施园区循环化改造，构建产业园区资源循环利用体系，推动企业内、企业间和区域间的资源高效配置。到2025年，累计创建绿色制造体系（绿色工厂、绿色设计等）单位80家，开展循环化改造的工业园区不少于3个。〔市经济和信息化局、发展改革委牵头；市生态环境局配合；各县（区）政府、园区管委会负责落实。〕

3. 推进绿色采矿体系建设。制定出台拉萨市绿色矿山建设标准。推进在产矿山按照绿色矿山标准实施改造升级，新建和在建矿山应按照绿色矿山标准设计和建设。全面落实矿山地质环境治理恢复基金机制，持续推进矿山生态修复治理。到2025年，全市持证在产矿山达到绿色矿山创建条件的比例不低于16%。〔市自然资源局牵头；市经济和信息化局、生态环境局配合；各县（区）政府、园区管委会负责落实。〕

4. 促进固体废物综合利用。推广尾矿环境友好型井下充填，有效减少尾矿及废石贮量。鼓励开展尾矿二次分选和矿产资源“三率”评价，推进矿产资源节约与综合利用。建立一般工业固体废物分级监管清单，综合运用卫星遥感、无人机及现场踏勘等手段开展各类非正规固体废物堆场排查整治。加强一般工业固体废物利用产业与绿色建材、装配式建筑、环境保护等产业耦合发展，推动尾矿、废渣、工业副产品等工业固体废物在建材生产、筑路、生态修复、土壤治理等领域的综合利用。到2025年，全市一般工业固体废物综合利用率达到80%以上（不含尾矿）。〔市经济和信息化局、自然资源局、生态环境局牵头；市发展改革委、住房城乡建设局、应急管理局、交通运输局配合；各县（区）政府、园区管委会负责落实。〕

### （二）持续发展绿色农业，推动农业固废资源化利用

5. 推进农业绿色生态低碳发展。巩固提升“种养结合、农牧循环”农业发展格局，打造“秸秆饲料化、畜禽粪污源头农用”的生态模式。引导采用增施有机肥、缓释肥及农作物病虫害绿色防控等技术，持续保持化肥、农药“零增长”。打造“净土无废”农牧品牌，建设一批绿色生态种植、特色畜禽健康养殖和生态循环农

业示范园。开展绿色食品、有机产品和地理标志农畜产品的认证。到 2025 年，曲水县创建成为“全国绿色农业先行示范区”、墨竹工卡县创建成为“国家农业现代化示范区”，全市“三品一标”认证农产品数量达到 70 个以上。〔市农业农村局牵头；各县（区）政府、园区管委会负责落实。〕

6. 构建秸秆多元化利用格局。推广切碎机、揉丝机等专业农机在农牧区分散养殖户和农户中的使用。鼓励养殖场、合作社、农牧产业园或秸秆饲料加工企业开展秸秆青贮、氨化、微贮等，提升秸秆饲料化利用水平。探索有机生活垃圾、秸秆、粪污等联合堆肥模式，结合食用菌生产需求扩大基料化利用途径。到 2025 年，全市秸秆综合利用率达 97%以上。〔市农业农村局牵头；各县（区）政府、园区管委会负责落实。〕

7. 全面加强畜禽养殖污染治理。持续开展畜禽养殖标准化示范建设，规模化养殖场全量配套畜禽粪污利用设施及病死畜禽处理设施。加强畜禽粪污资源化利用，因地制宜开展“能源生态”和“能源环保”示范工程。实施林周县、尼木县、曲水县畜禽粪污资源化利用整县推进项目。强化畜禽养殖场、屠宰场等单位的主体责任，严厉查处无证排污、不按证排污和不正常运行污染防治设施等环境违法行为。全面推进病死畜禽无害化处理与保险联动模式，加强病死畜禽无害化处理。到2025年，全市累计创建自治区级及以上畜禽养殖标准化示范场4个，畜禽粪污综合利用率达到92%以上，规模化养殖场畜禽粪污处理设施建设配套及病死畜禽无害化处置率达到100%。〔市农业农村局牵头；市生态环境局配合；各县（区）政府、园区管委会负责落实。〕

8. 完善农膜回收利用体系。以乡镇农资经营网点、再生资源回收站、生活垃圾收集点为单位设立农膜收集点，鼓励种植大户、再生资源回收企业等参与废旧农膜回收利用体系建设。探索农药包装废弃物和废旧农膜回收责任延伸机制，促进农药包装废弃物以及过期农药、疫苗全量回收和安全处置。到 2025 年，全市农膜、农药包装废弃物回收率达到 90%以上。〔市农业农村局牵头；市商务局、住房城乡建设局、生态环境局、城市管理局配合；各县（区）政府、园区管委会负责落实。〕

### （三）践行低碳生活方式，提升生活垃圾分类实效

9. 加快形成绿色低碳生活方式。将“无废”理念融入国民教育，不断增强全民环境保护意识和生态环境理念。深入开展绿色社区、节约型机关、绿色家庭、绿色学校、绿色商场等创建行动，推动全民在衣食住行游等方面向勤俭节约、绿色低碳、

文明健康的消费方式转变。鼓励居民家庭开展闲置物品交易和流通，扩大居民绿色消费。〔市发展改革委、商务局牵头；市生态环境局、市场监管局、交通运输局、教育局、城市管理局配合；各县（区）政府、园区管委会负责落实。〕

10. 提升城区生活垃圾分类实效。严格按照《拉萨市城市生活垃圾分类管理办法》，全面落实垃圾分类主体责任。开展生活垃圾分类示范片区建设，以点带面逐步实现全市生活垃圾分类全覆盖。完善垃圾分类收运设施，推进新建、改扩建公共场所、居住小区配套建设生活垃圾分类收集设施。加大垃圾分类宣传力度、完善分类考核制度、多渠道扩展公众参与平台，增强居民垃圾分类意识及分类实效。加强可回收物源头收集体系建设，推动生活垃圾分类收运与再生资源回收“两网融合”。到 2025 年，全市生活垃圾回收利用率达到 35%、城市居民小区生活垃圾分类覆盖率达到 80%以上。〔市城市管理局牵头；市住房城乡建设局、商务局、生态环境局配合；各县（区）政府、园区管委会负责落实。〕

11. 优化生活垃圾处置结构。强化拉萨市生活垃圾焚烧发电厂一期、二期及各县（区）生活垃圾填埋场规范管理和运行。实施非正规生活垃圾填埋场整治。加强各县（区）生活垃圾转运设施规划建设，开展生活垃圾跨区域焚烧发电处置，不断提高生活垃圾资源化利用水平。健全餐厨垃圾收运、处置体系，推进餐厨垃圾回收处置向周边县（区）延伸。加快推进餐厨废弃物资源化利用和无害化处理改扩建项目建设，不断提高餐厨垃圾资源化利用处置能力。到 2025 年，全市生活垃圾焚烧处理能力占比达到 85%，基本形成以焚烧为主、填埋为辅的生活垃圾处理格局；餐厨垃圾资源化利用水平大幅提升。〔市城市管理局、住房城乡建设局牵头；市发展改革委、生态环境局配合；各县（区）政府、园区管委会负责落实。〕

12. 不断加强“白色污染”治理。深入开展城乡环境综合大整治行动，扎实推进主要城镇、乡村周边、交通道路沿线、旅游景区景点、建筑施工场地、河湖湿地等区域“白色污染”治理。有序禁止、限制部分塑料产品的生产、销售和使用，积极推广替代产品。定期开展废旧经幡清理，积极倡导使用可降解经幡。加强绿色寄递体系建设，减少电商快件过度包装。到 2025 年，塑料生产、流通、消费和回收处置等环节的管理制度基本建立，塑料污染得到有效控制；快递绿色包装使用率达到 100%，邮政快递网点配备包装废弃物回收装置率达到 100%。〔市市场监管局、发展改革委、商务局、邮政管理局牵头；市委统战部，市城市管理局、生态环境局、住房城乡建设局、文化和旅游局、农业农村局、交通运输局、林草局、水利局配合；

各县（区）政府、园区管委会负责落实。〕

13. 探索农村生活垃圾分类治理。配套建设或配置密闭式垃圾收集点（站）、压缩式垃圾中转站和密闭式垃圾运输车辆，健全“村收集、乡镇转运、县处理”农村生活垃圾收运处置体系，推进城乡基础设施共建共治共享。加强易腐烂垃圾就地处理和资源化利用，探索开展农村生活垃圾分类和资源化利用。持续开展村庄清洁行动，加强生活垃圾收运处置运行管理。到 2025 年，农村生活垃圾收运处置体系覆盖率达到 95%以上。〔市农业农村局、住房城乡建设局牵头；市城市管理局配合；各县（区）政府、园区管委会负责落实。〕

14. 提高再生资源综合利用水平。制定出台《拉萨市再生资源回收行业发展奖励办法（试行）》。培育再生资源回收龙头企业，合理布局废旧物资投放点、中转站、分拣中心，推进生活垃圾分类与再生资源回收网络体系建设。加强报废机动车回收拆解企业管理。开展再生资源回收行业专项整治行动和种类、数量、流向等摸底调查，推动再生资源回收行业规范管理。开展三级甲等医疗卫生机构可回收物试点回收，培育医疗机构可回收物回收企业，探索建立医疗卫生机构可回收物回收体系。到 2025 年，实现全市再生资源回收量和医疗卫生机构可回收物回收量逐年增长。〔市商务局、卫生健康委牵头；市生态环境局、财政局、城市管理局、住房城乡建设局配合；各县（区）政府、园区管委会负责落实。〕

15. 强化城镇污水污泥规范处置。新建、改建和扩建城镇污水处理设施应当配套建设污泥处理设施。加强污泥消纳处置设施建设和城镇生活污水处理厂运营管理，严格污泥运输、处置全过程监管。探索生活垃圾焚烧发电协同处置污泥，鼓励污泥经生物稳定、干化处理满足相关标准后用于园林施肥。到 2025 年，城镇污水污泥无害化处置率达到 95%。〔市城市管理局、住房城乡建设局牵头；市发展改革委、林草局、生态环境局配合；各县（区）政府、园区管委会负责落实。〕

#### （四）推进全程闭环管理，促进建筑垃圾源头减量

16. 促进建筑垃圾源头减量。推广使用绿色建材，推动建筑建材业绿色转型升级。建立绿色建材采信应用数据库，积极推进拉萨市绿色建材产品认证。规范绿色建筑的设计、施工、运行、管理，落实建设单位建筑垃圾减量化主体责任。完善装配式建筑发展配套支持政策，大力推进装配式建筑在市政工程、公共建筑、工业建筑、基础设施建设项目中推广应用。到2025年，力争绿色建筑占新建建筑比例达到60%以上，绿色建材市场占有率达到70%以上，装配式建筑占新建建筑的比例达到25%以上。

〔市住房城乡建设局牵头；市发展改革委、经济和信息化局、财政局配合；各县（区）政府、园区管委会负责落实。〕

17. 严格建筑垃圾闭环管理。健全建筑垃圾产生申报统计制度，强化建筑垃圾运输车辆管理。建立运输、消纳和资源化利用处置企业名录，定期动态更新并向社会公布。探索建筑垃圾产生、运输、处置全过程联单管理，推动建筑垃圾管理精细化。加强对建筑垃圾资源化利用场所、消纳场、中转场、临时堆存点的日常监管。强化部门执法联动，严厉打击无证运输、未经核准擅自处置建筑垃圾、偷倒乱倒建筑垃圾等违法行为。〔市城市管理局牵头；市住房城乡建设局、生态环境局、交通运输局、公安局配合；各县（区）政府、园区管委会负责落实。〕

18. 推动建筑垃圾高值化利用。出台《拉萨市建筑垃圾污染防治规划》。有条件的县（区）应建设与城市发展需求相匹配的建筑垃圾处置与再生利用体系。开展建筑垃圾源头分类，鼓励建筑垃圾再生骨料及制品在建筑、道路工程中应用。拓展建筑垃圾再生产品种类、价值和市场销路，推动建筑垃圾资源化利用和集聚化、产业化发展。鼓励政府投资项目优先使用建筑垃圾资源化再生产品，落实建筑垃圾资源化再生产品生产和使用等方面税收优惠政策。到2025年，建筑垃圾综合利用率力争达到50%。〔市城市管理局、住房城乡建设局牵头；市发展改革委、经济和信息化局、交通运输局、财政局、税务局配合；各县（区）政府、园区管委会负责落实。〕

### （五）强化危险废物监管，坚守危险废物安全底线

19. 加强危险废物处置利用能力建设。加强危险废物经营企业统筹规划，新建危险废物集中收集、贮存、处置项目须入驻工业集聚区。强化自治区危险废物处置中心运行管理。建立医疗废物协同应急处置设施清单，提升医疗废物应急处理能力。落实铅蓄电池生产者责任延伸，鼓励铅酸蓄电池生产单位依托销售渠道建立废旧铅蓄电池收集网点、搭建回收体系。加强医疗废物分类管理，加大财政资金支持力度，不断提升医疗废物收运处置规范化水平。到2025年，工业危险废物综合利用率逐年提升、医疗废物收集处置体系覆盖率保持100%。〔市生态环境局牵头；市发展改革委、经济和信息化局、卫生健康委、交通运输局、财政局、城市管理局配合；各县（区）政府、园区管委会负责落实。〕

20. 提升危险废物环境监管能力水平。深入开展危险废物专项整治和规范化环境管理评估，全面提升危险废物规范化管理水平。加强危险废物信息化监管，全面落

实危险废物转移电子联单。严禁无证经营或委托无资质第三方转运处置危险废物。持续保持危险废物环境违法行为严惩重罚高压态势，严厉打击涉危险废物环境违法行为。〔市生态环境局牵头；市公安局、交通运输局配合；各县（区）政府、园区管委会负责落实。〕

（六）一体谋划“双碳”行动，促进多领域降碳减污

21. 推进固体废物协同减污降碳。积极推进“碳达峰”试点城市创建，推动碳达峰碳中和等重大决策部署与“无废城市”建设内在需求有机融合，一体谋划、一体推进。开展固体废物综合利用等领域减污降碳潜力分析，研究碳达峰碳中和背景下推进固体废物领域减污降碳实施路径及方法。鼓励企业开展固体废物协同处理，推进粉煤灰、炉渣、污泥等固体废物综合利用。〔市发展改革委、生态环境局牵头；市经济和信息化局、城市管理局配合；各县（区）政府、园区管委会配合落实。〕

22. 加强曲水“静脉产业”园区规划建设。制定出台《拉萨市曲水生态静脉产业园区规划》，加快推进循环经济“静脉产业”园区规划建设，严禁不符合产业规划的企业进驻入园。加强园区用地保障、配套资金，全力支持园区配套基础设施建设，依托现有危险废物、生活垃圾、餐厨垃圾、建筑垃圾等末端处置设施，打造全区“无废园区”建设样板。〔曲水县政府、市发展改革委牵头；市自然资源局、经济和信息化局、住房城乡建设局、城市管理局、生态环境局配合。〕

23. 全域推动“无废城市”齐力共建。大力开展“无废机关”“无废园区”“无废商场”“无废湿地”“无废校园”“无废寺庙”“无废乡村”“无废湖泊”“无废景区”等“无废细胞”建设，以点带面深化推进“无废城市”建设。推动城关区、堆龙德庆区、达孜区、曲水县等县（区）开展自治区级“无废城市”建设申报创建，鼓励其他县（区）积极开展自治区级“无废城市”创建。到2025年，力争建成120个“无废城市”细胞单位，完成3处“无废城市”教育基地创建；到2027年，力争建成2至3个自治区级“无废城市”。〔市“无废城市”建设工作领导小组办公室牵头；市“无废城市”建设工作领导小组成员单位配合；各县（区）政府、园区管委会配合落实。〕

（七）加强治理体系建设，全面提升支撑保障能力

24. 建立完善固体废物制度体系。持续完善“1+8+3+X”【1个领导小组+8个县（区）+3个功能园区+X个委办局】工作体系和多部门联席会议制度、重点问题会商制度，形成横向到边、纵向到底的协调联动机制。建立部门责任清单，进一步明确

各类固体废物管理职责边界。完善固体废物统计制度，建立主要类别固体废物清单并实行动态更新。实行环境信息依法披露制度，增强固体废物管理公众参与度。按照“谁输出谁补偿、谁接受谁受偿”的原则，探索建立跨区域固体废物处置生态补偿机制。〔市“无废城市”建设工作领导小组办公室单位牵头，市“无废城市”建设工作领导小组成员单位配合；各县（区）政府、园区管委会负责落实。〕

25. 建立完善固体废物技术体系。鼓励开展固体废物相关标准规范制定。鼓励高校、科研院所、企业开展高原缺氧低温条件下的污控、有机废物资源化利用、厨余垃圾全链条资源化、典型尾矿资源化和再生资源利用、矿区生态修复关键技术工艺创新及工程应用示范，加快推进相关领域科技创新平台建设。〔市生态环境局、科技局牵头，市“无废城市”建设工作领导小组成员单位配合；各县（区）政府、园区管委会负责落实。〕

26. 建立完善固体废物市场体系。积极争取中央预算内资金、国家专项资金、地方专项资金等，支持“无废城市”重点项目建设。加大政府绿色采购力度。落实固体废物回收利用处置企业税收优惠政策，探索出台建筑垃圾再生利用产品、农膜和农药包装废弃物回收利用及低价值可回收物回收利用等补贴政策。〔市发展改革委、财政局、税务局牵头；市委财办（地方金融管理局），市经济和信息化局、农业农村局、商务局、市场监管局、生态环境局、城市管理局配合；各县（区）政府、园区管委会负责落实。〕

27. 建立完善固体废物管理体系。推动固体废物管理信息共享，强化固体废物管理信息“一张网”建设。建立联防联控工作机制，严厉打击固体废物环境违法行为。完善工业固体废物资源综合利用评价机制。全面落实排污许可“一证式”“双随机、一公开”环境监管和危险废物经营单位环境污染责任保险制度，建立固体废物环境污染损害赔偿机制。培育“无废城市”格桑梅朵讲师，推动“无废”理念植入日常生活。探索开展跨区域固体废物协同管理战略合作，积极推动拉萨—山南“无废城市”共建共治共享。〔市生态环境局牵头；市经济和信息化局、农业农村局、商务局、公安局、住房城乡建设局、交通运输局、卫生健康委、城市管理局配合；各县（区）政府、园区管委会负责落实。〕

### 三、保障措施

（一）强化组织领导。统筹拉萨生态文明建设，将“无废城市”建设与建设国家生态文明高地一体谋划、系统推进。定期召开联席会议、专题会议，研究“无废

城市”建设过程中的问题和困难，及时督导工作进度、总结经验做法，扎实推进“无废城市”建设各项任务。各县（区）要强化组织领导，强力组织开展“无废城市”建设，构建市县（区）同创、上下联动、齐抓共管的良好局面。〔市“无废城市”建设工作领导小组办公室牵头；市“无废城市”建设工作领导小组成员单位配合；各县（区）政府、园区管委会负责落实。〕

（二）强化资金保障。加大财政资金统筹整合力度，建立多元化、多层次的资金投入保障机制。研究制定完善政策措施，积极争取中央和自治区“无废城市”建设专项资金，加大财政预算在固体废物集中收集、利用、处置设施建设等相关领域的投入及“无废城市”建设工作经费保障，确保“无废城市”重点工作任务能落地、快推进、见实效。〔市财政局牵头；市“无废城市”建设工作领导小组成员单位配合；各县（区）政府、园区管委会负责落实。〕

（三）强化技术支撑。依托区内外高校、科研机构单位建立“智脑”“智库”专家团队，为“无废城市”建设重点项目推进、制度体系建设、相关领域资源化利用等方面提供技术支持。深化固体废物相关领域科技成果转化应用，推动提升固体废物减量化、资源化利用水平。加强区内外交流学习，及时总结可复制推广的做法和成功经验指导“无废城市”建设全面推进。鼓励产废企业加强外部合作，建立技术研发机构，突破重点领域固体废物源头减量、过程减害与高效综合利用等关键技术。〔市科技局、发展改革委、经济和信息化局、生态环境局牵头；市“无废城市”建设工作领导小组成员单位配合；各县（区）政府、园区管委会负责落实。〕

（四）强化责任落实。对各县（区）、部门“无废城市”建设成效进行评估，挖掘先进典型、推广经验做法，推动解决重点难点问题。建立“无废城市”建设督导、调度、评估机制，将“无废城市”建设纳入政府工作报告，压紧压实责任，确保各项决策部署不折不扣落实到位。〔市“无废城市”建设工作领导小组办公室牵头；市“无废城市”建设工作领导小组成员单位配合；各县（区）政府、园区管委会负责落实。〕

（五）强化宣传引导。充分利用报刊、广播、互联网、微博、微信等新闻媒体开展形式多样的“无废城市”建设宣传引导，形成全社会共建共治共享的强大合力。充分激发社会公众参与“无废城市”建设的积极性、主动性，提升全民对“无废城市”的认知度和获得感。加强固体废物产生、利用与处置信息公开，提升公众对“无废城市”建设成效的满意度，使“无废”理念得到广泛认同，构建政府企业公众

共建共治共享的“无废城市”建设全民行动体系。〔市“无废城市”建设工作领导小组办公室牵头；市“无废城市”建设工作领导小组成员单位配合；各县（区）政府、园区管委会负责落实。〕

# 拉萨市人民政府办公室关于印发《拉萨市 空气质量持续改善行动计划 实施方案》的通知

拉政办发〔2024〕34号

各县（区）人民政府、园区管委会，市委统战部、市委财办（地方金融管理局），市发展改革委（能源局）、市科技局、市经济和信息化局、市公安局、市司法局、市财政局、市自然资源局、市生态环境局、市住房城乡建设局、市交通运输局、市水利局、市农业农村局、市商务局、市文化和旅游局、市应急管理局、市林草局、市城市管理局、市市场监管局、市税务局、市气象局：

《拉萨市空气质量持续改善行动计划实施方案》已经市人民政府研究同意，现印发给你们，请认真贯彻执行。

拉萨市人民政府办公室

2024年12月24日

## 拉萨市空气质量持续改善行动计划实施方案

为贯彻落实《国务院关于印发〈空气质量持续改善行动计划〉的通知》（国发〔2023〕24号）《西藏自治区空气质量持续改善行动实施方案》（藏政发〔2024〕11号）要求，持续深入打好蓝天保卫战，以空气质量持续改善推动经济高质量发展。结合我市实际，制定本实施方案。

### 一、主要目标

到2025年，全市PM<sub>2.5</sub>年均浓度不超过11.5微克/立方米，氮氧化物（NO<sub>x</sub>）和挥发性有机物（VOCs）排放总量控制在国家要求的范围内，空气质量优良天数比率达到99.7%，在全国168个重点城市中稳定保持前列。

### 二、主要任务

#### （一）推进产业结构优化调整

1. 调整产业结构和布局。落实国家、自治区、拉萨市产业规划、产业政策、生态环境分区管控等相关要求，坚持“两高一低”项目“零审批、零引进”。严格执行《产业结构调整指导目录》，鼓励现有高耗能企业实施技术改造，加大对涉气行业落后工艺装备淘汰和限制类工艺装备的改造提升。严控新增水泥产能立项，涉及产能置换的严格按照国家产能置换相关规定执行。〔市发展改革委、经济和信息化局、生态环境局、住房城乡建设局、应急管理局、自然资源局、市场监管局等按职责分工负责，各县（区）政府、园区管委会负责落实。以下均需各县（区）政府、园区管委会落实，不再单独列出。〕

2. 推动传统产业升级改造。严格落实《西部地区鼓励类产业目录（2025年本）》，着重培育壮大“九大产业”。强化绿色低碳产业、生态产业培育和技术创新，加快实现产业结构绿色低碳转型。开展拉萨市家具制造、金银器加工、铁器加工等产业集群综合整治，积极引导和鼓励有序开展产业整合重组、提质增效和搬迁入园，严防“散乱污”企业（作坊）污染下乡。实施重点行业企业强制性清洁生产审核，建立企业自愿和政府支持相结合的清洁生产审核机制。持续推进经开区、达孜区工业园区循环化改造和绿色工厂建设。〔市发展改革委、经济和信息化局、生态环境局、住房城乡建设局、交通运输局、城市管理局等按职责分工负责。〕

3. 优化含VOCs原辅产品结构。逐步提高全市低（无）VOCs含量产品使用比重，严控使用高VOCs含量涂料、油墨、胶粘剂、清洗剂等建设项目。加快推动重点区域工业涂装、包装印刷、家具制造、汽修等行业实施清洁原料替代，由政府投资实施的室外构筑物防护工程和城市道路交通标志工程应使用低（无）VOCs涂料。鼓励和推进全市汽车4S店、大型汽修厂实施全水性涂料替代。〔市经济和信息化局、生态环境局、交通运输局、住房城乡建设局、市场监管局等按职责分工负责。〕

#### （二）加速能源清洁低碳发展

4. 大力发展新能源和清洁能源。按照电力源网荷储一体化和多能互补的发展思路，以“水光互补”“风光水（储）互补”为主，努力构建清洁低碳能源体系。开

展太阳能、空气源热泵以及多种形式耦合供热采暖示范工程建设。推进城市集中供暖、供气工程向周边县（区）延伸，新增天然气优先保障居民生活和清洁取暖需求。到2025年，非化石能源消费比重达49%左右，电能占终端能源消费比重达50%左右。〔市发展改革委（能源局）、经济和信息化局、水利局、住房城乡建设局、城市管理局、能源局等按职责分工负责。〕

5. 实施工业燃煤清洁能源替代。强化燃煤销售管控，全面推进城区去煤化。在保障能源安全供应的前提下，鼓励各县（区）实施煤炭消费总量控制。35蒸吨及以下供热及生产燃煤锅炉和工业炉窑建设项目一律不予审批。现有工业锅炉和工业炉窑应安装烟气除尘、脱硫和脱硝等污染治理设施，确保达标排放。有序推进以电代煤，新改扩建加热炉、热处理炉、干燥炉、熔化炉原则上采用清洁低碳能源。稳妥推进使用高污染燃料的工业炉窑改用工业余热、电能、天然气等。〔市经济和信息化局、生态环境局、发展改革委（能源局）等按职责分工负责。〕

6. 持续推进城乡居民清洁取暖。因地制宜推进高海拔地区采用集中供热、被动式采暖建筑、太阳能采暖和地热采暖等多种方式清洁取暖。采取集中供热的城镇应完善热力管网建设，到2025年全部淘汰管网覆盖范围内的燃煤锅炉和散煤。全面提升建筑能效水平，加快既有建筑节能改造。鼓励县城和有条件的乡（镇）开展清洁能源集中供暖试点，立足地热资源禀赋推进拉萨市地热资源开发利用。〔市住房城乡建设局、城市管理局、生态环境局、能源局等按职责分工负责。〕

### （三）构建绿色交通运输体系

7. 持续优化调整货物运输结构。条件允许下大宗货物中长距离运输（运距500公里以上）优先采用铁路运输，短距离运输优先采用封闭式皮带廊道或新能源车辆。探索将清洁运输作为采矿、建材、有色等行业新改扩建项目审核和监管重点。加强铁路专用线和联运转运衔接设施建设，充分发挥既有线路效能。年货物运输量在100万吨以上的建设项目，原则上应采用清洁运输方式。到2025年，力争铁路货运量比2020年增长约46%。〔市交通运输局、发展改革委、生态环境局等按职责分工负责。〕

8. 加快提升机动车清洁化水平。深入打好柴油货车污染治理攻坚战，基本淘汰国Ⅲ及以下排放标准汽车。加强充电桩等配套基础设施建设，力争2025年高速服务区快充站覆盖率不低于60%。有序推广采矿、水泥等行业和物流园区使用新能源中重型货车，公共领域新增或更新公交、出租、城市物流配送、轻型环卫等车辆中新

能源汽车比例不低于50%。全面实施汽车排放检验与维护制度。强化机动车检测机构执法监管，严厉打击伪造检测结果或出具虚假排放报告等违法行为。常态化开展柴油车路检路查和入户抽测，严厉打击拆除污染控制装置、破坏篡改车载诊断系统（OBD）、超标排放等违法行为。〔市生态环境局、公安局、交通运输局、发展改革委、经济和信息化局、自然资源局、住房城乡建设局、应急管理局、市场监管局、邮政管理局、城市管理局等按职责分工负责。〕

9. 强化非道路移动源综合治理。严格执行非道路（柴油）移动机械第四阶段排放标准。加快推进铁路货场、物流园区、工矿企业内部作业车辆和机械新能源更新改造。调整拉萨市非道路移动机械排放控制区，以施工工地、物流园区使用机械的尾气排放情况为重点开展监督抽测。加强非道路移动机械编码登记。鼓励铁路站场使用新能源铁路装备。到2025年，基本消除非道路移动机械“冒黑烟”现象，基本淘汰第一阶段以下排放标准的非道路移动机械。〔市生态环境局、交通运输局、经济和信息化局、住房城乡建设局等按职责分工负责。〕

10. 全面加强成品油流通环节监管。强化油品仓储、销售、运输、使用全环节监管，严厉打击自建油罐、流动加油车和黑加油站点。坚决打击非标油品作为发动机燃料销售等行为。加强加油站油气回收设施运行情况监管，鼓励加油站安装三次油气回收设施。加大柴油使用环节检查力度，提升重型货车、非道路移动机械油箱中柴油抽测频次，对发现的线索进行溯源，严厉追究相关生产、销售、运输者主体责任。〔市市场监管局、发展改革委、公安局、生态环境局、交通运输局、商务局等按职责分工负责。〕

#### （四）强化大气面源污染治理

11. 深化扬尘污染综合治理。大力开展国土绿化行动，深入实施拉萨南北山绿化工程。加强城市道路、公园、小区绿化建设，提高城市建成区绿化覆盖率。加大拉萨河源头防沙固沙治理力度，减缓秋冬季节拉萨河谷区域扬尘污染。强化施工工地扬尘污染管控，全面落实建设单位和施工单位扬尘防控“六个百分之百”。将防治扬尘污染费用纳入工程造价。加强城市公共裸地排查和遮挡覆盖，城镇规划范围内的大型物料堆场完成抑尘设施建设和物料输送系统封闭改造。严格规范渣土运输车辆通行时间和路线，严厉打击运输车辆带泥上路、运输途中物料遗撒、滴漏、扬散等行为。到2025年，全市城镇新建民用建筑均达到绿色建筑标准，政府投资或政府投资为主的城镇新开工装配式建筑占城镇新建民用建筑比例达到30%；主城区道路

机械化清扫率达80%左右，县城达70%左右。〔市林草局、住房城乡建设局、自然资源局、交通运输局、水利局、生态环境局、城市管理局等按职责分工负责。〕

12. 推进矿山生态环境综合整治。持续推进绿色矿山建设，加大矿山生态修复力度。强化矿山企业开采、装卸、运输、储存等环节扬尘管控，有效抑制扬尘污染。新建矿山原则上要采用其他清洁运输方式（包括皮带、管廊运输等）。到2025年，除自治区矿产资源规划确定的重点开采区或经安全论证不宜采用地下开采方式的以外，原则不再新建露天矿山和干堆尾矿库。〔市自然资源局、应急管理局、生态环境局、水利局等按职责分工负责。〕

13. 加强秸秆、垃圾露天焚烧监管。健全秸秆收储运服务体系，提升秸秆饲料化、燃料化利用能力，全市秸秆综合利用率稳定在97%以上。禁止露天焚烧垃圾和秸秆。合理布局烟花爆竹的销售网点，严禁在依法划定的禁燃区内燃放烟花爆竹。加强城镇建成区和旅游景区露天烧烤监管，倡导信教群众文明煨桑。〔市委统战部，市农业农村局、住房城乡建设局、城市管理局、应急管理局、公安局、生态环境局、文化和旅游局等按职责分工负责。〕

#### （五）推进多污染物治理减排

14. 强化VOCs全流程、全环节综合治理。涉VOCs企业应优先采用密封性能良好的装置设备，降低VOCs无组织排放量。以工业涂装、包装印刷和油品储运销为重点，开展含VOCs物料储存、转移和输送、敞开液面逸散、设备与管线组件泄漏等关键环节排查整治。汽车罐车推广使用密封式快速接头，污水处理场所高浓度有机废气要单独收集处理。含VOCs有机废水储罐、装置区集水井（池）有机废气要密闭收集处理。规范开展泄漏检测与修复（LDAR）。企业开停工、检维修期间，及时收集处理退料、清洗、吹扫等作业产生的VOCs废气。〔市生态环境局、商务局、经济和信息化局、城市管理局、交通运输局、市场监管局等按职责分工负责。〕

15. 加快重点行业污染深度治理。实施西藏高争建材股份有限公司、拉萨城投祁连山水泥有限公司超低排放改造，新建35蒸吨/小时以上燃煤锅炉应配套实施超低排放标准，到2027年底全市水泥行业完成超低排放改造。全面开展锅炉和工业炉窑简易低效污染治理设施排查，通过清洁能源替代、升级改造、整合退出等方式实施分类处置。生物质锅炉采用专用锅炉，配套布袋等高效除尘设施，禁止掺烧煤炭、生活垃圾等其他物料。强化治污设施运行维护，减少非正常工况排放。重点涉气企业逐步取消烟气和含VOCs废气旁路，因安全生产需要无法取消的安装在线监控系统

及备用处置设施。〔市生态环境局、经济和信息化局、商务局、市场监管局等按职责分工负责。〕

16. 开展餐饮油烟和恶臭异味专项治理。强化居民楼附近餐饮服务单位布局管理，拟开设餐饮服务单位的建筑应设计建设专用烟道，经营场所应安装高效油烟净化设施和加强运维管理。严格城市建成区露天烧烤管理。加强油烟和恶臭异味扰民问题排查整治，切实解决群众反映集中的突出环境问题。〔市城市管理局、生态环境局、市场监管局等按职责分工负责。〕

17. 稳步推进大气氨污染防治。推广测土配方施肥和肥料深施、增施有机肥等高效施肥技术。开展畜禽养殖标准化示范建设，因地制宜开展“能源生态”和“能源环保”示范工程。鼓励牛羊、生猪、鸡等圈舍封闭管理，加强废气收集和处理。强化工业源烟气脱硫、脱硝和氨逃逸防控。〔市农业农村局、经济和信息化局、生态环境局等按职责分工负责。〕

### （六）完善大气环境管理体系

18. 加强区域大气污染防治协作。强化源头管控、多污染物协同控制和区域联防联控，聚焦工业涂装、藏药（中药）制造、包装印刷、油品储运销、家具制造、餐饮服务、机动车维修、机动车排放等重点领域，推进PM<sub>2.5</sub>、臭氧（O<sub>3</sub>）污染治理。建立重大项目环评会商机制，对大气污染物排放量较大、对周边地区空气质量影响突出的重大项目，开展环评一致性会商。〔市生态环境局负责。〕

19. 完善重污染天气应对机制。建立重污染天气应急预案体系，明确各县（区）政府、部门责任分工，规范重污染天气预警启动、响应、解除工作流程。完善定期会商、提前预警、区域联动、协商减排、差异管控、监督帮扶的重污染天气应对工作机制，提高重污染天气应对精准性、实效性。〔市生态环境局、气象局等按职责分工负责。〕

### （七）严格大气环境执法监管

20. 提升大气环境监测监控能力。建立多渠道资金保障机制，实现市、县（区）空气质量监测网络全覆盖。加强VOCs与臭氧（O<sub>3</sub>）监测、观测，开展非甲烷总烃监测和光化学检测。开展铁路货场、物流园区、工业园区、产业集群、公路等大气环境监测。加强区域预报中心建设，完善空气质量分级预报体系。定期更新大气环境重点排污单位名录，确保符合条件的企业全覆盖。加强移动源环境监管能力建设，提升重型柴油车和非道路移动机械远程在线监控能力。完善工业污染源自动监控体

系，加快推进企业安装工况监控、用电（用能）监控、视频监控等。〔市生态环境局、财政局、经济和信息化局、公安局、交通运输局、林草局、气象局等按职责分工负责。〕

21. 强化大气环境监管执法。强化污染源自动监测设备运行监管，确保监测数据质量和稳定传输。加强环境执法监测能力建设，加快市、县（区）生态环境部门红外热成像仪、便携式氢火焰离子检测仪、手持式光离子化检测仪等装备配备。加强重点领域监督执法，严厉打击偷排偷放、超标排放、自行监测数据弄虚作假、不正常运行治理设施等环境违法行为。〔市生态环境局、公安局、财政局、市场监管局等按职责分工负责。〕

22. 加强决策科技支撑。编制大气污染物和温室气体排放清单。组织开展VOCs源头替代和集中治理模式研究、工业炉窑清洁能源替代和末端治理路径研究与技术开发。持续开展细颗粒物（PM<sub>2.5</sub>）、臭氧（O<sub>3</sub>）污染来源解析、生成机理和传输规律研究，提高污染天气预警、预报能力。〔市科技局、生态环境局、气象局等按职责分工负责。〕

#### （八）健全完善法规政策体系

23. 严格执行法规和标准规范。积极宣传和落实《中华人民共和国大气污染防治法》《西藏自治区大气污染防治条例》。根据国家制（修）订的相关标准，探索构建符合拉萨实际的大气污染防治政策和标准体系。强化标准贯彻执行监督检查，适时开展标准实施效果监督评估。〔市生态环境局、司法局、市场监管局等按职责分工负责。〕

24. 完善价格税费激励约束机制。落实峰谷分时电价政策，持续推进销售电价改革，按照国家和自治区要求落实高耗能行业差别化电价政策。鼓励对新能源城市公共汽电车充电给予积极支持，落实好清洁取暖气价政策。发挥税收引导调节作用，不断释放绿色税收效能。〔市发展改革委、经济和信息化局、税务局、市场监管局等按职责分工负责。〕

25. 积极发挥财政政策引导作用。加大财政支持力度，对减污降碳协同项目予以倾斜，加强大气污染防治专项资金项目储备。通过金融和财政政策加大传统产业及集群升级、工业污染治理、铁路专用线建设、新能源铁路装备推广等领域信贷融资支持力度，引导社会资本投入。〔市财政局、生态环境局、住房城乡建设局、交通运输局，市委财办（地方金融管理局）等按职责分工负责。〕

26. 推动绿色环保产业健康发展。支持和鼓励企业自觉使用低（无）VOCs含量原辅材料，支持企业在VOCs污染治理、超低排放等领域开展业务。加大优化营商环境力度，强化项目环保验收和绩效管理，推动环保产业健康有序发展。〔市发展改革委、经济和信息化局、市场监管局、生态环境局等按职责分工负责。〕

### 三、保障措施

27. 强化组织领导。坚持和加强党对大气污染防治工作的全面领导，建立“部门抓统筹，属地抓落实”的攻坚体系。各区（园区）、各部门要加强组织领导，制定年度计划，细化目标任务，全面抓好空气质量持续改善行动计划各项工作，持续深入打好蓝天保卫战。〔各职能部门按分工负责。〕

28. 强化责任落实。严格落实“党政同责、一岗双责”，将大气环境目标完成情况作为纳入全市深入打好污染防治攻坚战成效考核。强化持续改善行动计划各项工作督导、督查和调度，确保完成年度大气污染防治目标任务。〔各职能部门分工负责。〕

29. 强化宣传引导。做好相关政策宣传解读，充分利用全国环境日、低碳日、生态日等宣传活动广泛开展大气污染防治宣传教育，不断提升公民大气环境保护意识。加强空气质量信息公开，推动企业依法披露环境信息。倡导简约适度、绿色低碳、文明健康的生活方式，构建共建共治共享全民行动体系。〔各职能部门分工负责。〕

# 拉萨市人民政府办公室关于明确 拉萨市评比达标表彰奖励资金标准的通知

拉政办发〔2024〕35号

各县（区）人民政府，市直各委、办、局，各人民团体：

根据《评比达标表彰活动管理办法》《西藏自治区评比达标表彰活动管理实施细则》和《西藏自治区本级表彰奖励经费管理办法》等规定，经十二届市人民政府第50次常务会议研究同意，现将相关事宜通知如下：

## 一、表彰奖励对象

拉萨市党的机关、人大机关、行政机关、政协机关、监察机关、审判机关、检察机关和人民团体，在经自治区党委、政府批准的评比达标项目中获得表彰的集体或个人。

年度考核、绩效考核、目标考核、责任制考核，属业务性质的资质评定、等级评定、技术考核，以本单位内设机构和人员为评选对象的评比达标表彰项目，不适用本意见。

## 二、表彰奖励标准

坚持以精神奖励为主、物质奖励为辅的原则，对获得表彰奖励的集体，不发放奖金；对获得表彰奖励的个人，可发放奖金，个人奖金应及时兑付给获奖人。

拉萨市表彰奖励资金标准：每人不超过3000元，国家和自治区另有规定的除外。

## 三、表彰奖励资金保障

拉萨市评比达标表彰奖励资金由评比达标项目主办单位的同级财政保障。

## 四、表彰奖励资金使用管理

评比达标项目主办单位应切实加强表彰奖励资金管理，不得截留、挪用或擅自提高标准、扩大奖励范围。监察、巡察、审计、财政等部门依纪依规对表彰奖励资金的使用、管理等情况开展监督检查。

## 五、其他事项

自印发之日起施行。

拉萨市人民政府办公室  
2024年12月25日

# 拉萨市人民政府办公室关于印发《拉萨市城镇住宅小区地下车位（库）确权登记有关问题的指导意见（试行）》的通知

拉政办发〔2024〕37号

各县（区）人民政府，各功能园区管委会，市自然资源局、市发改委、市财政局、市税务局、市住建局、市司法局、市生态环境局、市水利局：

《拉萨市城镇住宅小区地下车位（库）确权登记有关问题的指导意见（试行）》已经市人民政府同意，现印发给你们，请认真抓好贯彻落实。

拉萨市人民政府办公室

2024年12月27日

## 拉萨市城镇住宅小区地下车位（库） 确权登记有关问题的指导意见（试行）

为进一步规范拉萨市城镇住宅小区地下车位（库）不动产统一登记管理工作，切实保障权利人合法权益，根据《中华人民共和国民法典》《中华人民共和国土地管理法》《中华人民共和国城市房地产管理法》《中华人民共和国城乡规划法》《不动产登记暂行条例》《不动产登记暂行条例实施细则》《不动产登记规程》《城市地下空间开发利用管理规定》《自然资源部关于推进城市地下空间开发利用的指导意见》等法律、法规、规章规定，结合我市实际，制定本指导意见。

**第一条** 本指导意见所称地下车位（库），是指城镇住宅小区开发建设项目经依法批准利用地下空间按规划配建地下车位（库）（不含人防工程），用于停放机动车且明确划分车位，具有独立空间的地下车位（库），可以办理不动产登记。

**第二条** 市自然资源局负责地下车位（库）的规划、土地管理及不动产登记工作。市住房和城乡建设局负责地下车位（库）的工程建设管理、预（现）售许可及合同备案等工作。市国防动员办公室负责地下人防车位（库）确认等工作。市税务局负责地下车位（库）税费的征缴工作。

**第三条** 建筑区划内规划建设的地下车位（库）应当优先满足本建筑区划内业主的需要，其权属由当事人通过出售、附赠或者出租等方式约定。地下车位（库）对外预（现）售的，应办理预（现）售许可。销售或赠与的地下停车位（库）应单独签订合同，进行网签销售备案，缴纳相关税费。产权登记时单独办理不动产权证书。

**第四条** 依法利用地下空间国有建设用地使用权建设建（构）筑物的，参照建筑物区分所有权的规定办理登记，地下空间国有建设用地使用权面积原则上不进行分摊。

**第五条** 申请配建地下车位（库）首次登记的，原则上与地上建筑物一并申请，首次登记时应由登记机关进行公示，有权属争议的，应在权属争议解决后再行登记。

**第六条** 地下车位（库）建设用地使用权及建筑物所有权进行不动产首次登记后方可进行转移登记。配建地下车位（库）可单独转让，并优先满足本建筑区划内业主需要，转让时应在小区公共场所公示不少于 7 天。

**第七条** 配建地下车位（库）原则上以“个”划分定着物单元，每个定着物单元与所在国有建设用地宗地设为一个不动产登记单元。地下车位（库）规划参数以《建设工程规划许可证》及自然资源部门规划验收为准。属于人防工程设施部分的，以人防主管部门批准的人防图为准。

**第八条** 已设立地表国有建设用地使用权的地下空间通过划拨方式供应并自行开发的，不再收取土地划拨价款。对于利用公共管理与公共服务用地、公园与绿地的地下空间，建设面向社会提供公共服务的非营利性地下停车设施的，可不收取土地划拨价款，但地下车位（库）不得分割销售或以租代售。

**第九条** 地下空间国有建设用地使用权出让年限，应当按照土地用途类别依法确定。未确定地下车位（库）国有建设用地使用权（地下）年限的且土地为单一用

途的，按照该地表国有建设用地用途的使用年限登记；多用途国有建设用地范围内配建地下车位（库），与地上建筑物配建比例明确且按用途在空间上能明确区分的，其土地用途、使用期限按对应地上建筑物的土地用途和使用期限认定；在空间上不能区分的，按地上建筑物使用期限最长土地的土地用途使用期限认定。

**第十条** 2024年7月31日《自然资源部关于推进城市地下空间开发利用的指导意见》（自然资发〔2024〕146号）出台前，以出让方式取得的国有建设用地使用权，未明确地下空间国有建设用地使用权的，使用权人按照已经批准的建设项目设计方案配建地下车位（库）的，视为已一并取得配建地下车位（库）的地下空间国有建设用地使用权，其地下空间暂不收取土地出让金。

**第十一条** 2024年7月31日《自然资源部关于推进城市地下空间开发利用的指导意见》（自然资发〔2024〕146号）出台之日起，新供应的国有建设用地或新开发的地下空间建设项目，地下空间国有建设用地的供应，应按照地表国有建设用地供应方式和程序办理，其出让合同中应明确地下空间的土地用途、使用期限、权属、价款等信息。地下一层土地出让金按照地表相对应用途取得用地时基准地价的5%核定；地下二层按照地下一层的一半确定；地下三层及以下可不收取土地出让金。

**第十二条** 地下空间国有建设用地使用权自登记时设立，所涉建设用地使用权、建（构）筑物所有权应依法办理不动产登记，可依法转让、出租和抵押。

本意见自印发之日起施行，试行期两年。期间若国家法律、行政法规、规章及上级政策有新的相关规定，从其规定。

# 拉萨市人民政府办公室关于印发《拉萨市 紧密型城市医疗集团试点工作方案 (试行)》的通知

拉政办发〔2024〕38号

各县(区)人民政府,市委编办、市财政局、市发展改革委、市人力资源和社会保障局、市医疗保障局、市市场监督管理局、市卫生健康委、市人民医院:

《拉萨市紧密型城市医疗集团试点工作方案(试行)》经市人民政府研究同意,现印发给你们,请结合各自工作实际,认真抓好贯彻落实。

拉萨市人民政府办公室

2024年12月30日

## 拉萨市紧密型城市医疗集团试点工作方案(试行)

为贯彻落实国务院深化医药卫生体制改革领导小组《关于深入推广福建省三明市经验 深化医药卫生体制改革的实施意见》(国医改发〔2021〕2号)《关于开展紧密型城市医疗集团建设试点工作的通知》(国卫医政函〔2023〕27号)和《关于印发紧密型城市医疗集团试点城市名单的通知》(国卫办医政函〔2023〕199号)等有关文件要求,深入推进我市紧密型城市医疗集团(以下简称“医疗集团”)试点建设,健全支持紧密型城市医疗集团建设发展的配套政策,创新完善体制机制,推动各级各类医疗卫生机构落实功能定位,形成科学有序的就医格局和系统连续的诊疗格局,不断巩固分级诊疗制度建设成效,推动各项任务有效落实,现结合我市实际,提出如下工作方案。

### 一、试点范围

组建拉萨市人民医院牵头，城关区人民医院、堆龙德庆区人民医院为成员的紧密型城市医疗集团试点。试点成功后逐步向达孜区人民医院等推广。

### 二、基本原则

（一）政府主导，统筹规划。坚持政府主导，根据区域医疗资源结构布局和群众健康需求，按照“规划发展、防治结合、行业监管”的要求，充分整合区域医疗资源，统筹规划医疗集团建设。落实好医疗卫生机构的经营管理自主权，加强卫生健康部门的行业管理。

（二）功能清晰，上下贯通。以实现基本医疗和基本公共卫生服务公平可及为导向，落实城市医疗卫生机构功能定位。发挥医疗集团牵头医院的技术辐射和带动作用，推进区域医疗资源共建共享，形成以市带区、区社一体、多元化发展模式，提高区域内医疗卫生服务体系整体绩效和基层医疗卫生服务能力。

（三）创新机制，持续发展。深化“医疗、医保、医药”联动改革，健全维护公益性、调动积极性和保障可持续的医疗集团发展机制，逐步提升医疗质量和医疗服务同质化水平，着力增强群众的健康获得感、幸福感和安全感。

### 三、工作目标

统筹区域内医疗资源，实现医疗资源互通共享，加快形成“基层首诊、双向转诊、急慢分治、上下联动”的分级诊疗模式，使网格内居民享受到同质化、连续性医疗卫生服务。

2023年，深入开展调查研究，完善基础条件。牵头医院认真总结优质资源扩容下沉和均衡发展经验，推动医疗集团建设发展的体制机制取得突破。

2024年，在2023年牵头医院门诊人次与出院人次比例 $\leq 12.82$ ，基层医疗卫生机构诊疗量占总诊疗量达到51%以上，县域内住院量（统计范围只限市本级公立医疗机构数据）占比达40%以上的基础上，落实各项相关工作，达到数据逐步提升的目标。同时制定医疗集团建设试点方案，明确体制机制和配套政策，全面开展试点各项工作。

2025-2026年，探索建立管理体制科学、运行机制完善、服务模式优化、就医格局合理的医疗集团，居民就医需求不断得到满足，区域医疗卫生服务能力明显增强，医疗健康服务共同体基本形成。牵头医院门诊人次与出院人次比例保持下降趋势，基层医疗卫生机构诊疗量占总诊疗量保持上升趋势，县

域内住院量（统计范围只限市本级公立医疗机构数据）占比保持上升趋势，医疗集团内对血、尿、大便、胸片检查检验逐步推进结果互认，后期逐步拓展检查项目，达到检查检验结果互认。

#### 四、工作内容

##### （一）规范医疗集团组建和管理

1. 规范医疗集团建设。组建市人民医院牵头，城关区人民医院、堆龙德庆区人民医院为成员的紧密型城市医疗集团，统筹负责区域内居民疾病预防、诊断、治疗、营养、康复、护理、健康管理等一体化连续性医疗卫生服务，形成市、县（区）、乡镇（街道）、村（社区）一体化四级管理模式。集团内医疗卫生机构与集团外部单位原有的专科合作和远程协作关系，可按需以专科联盟、远程医疗协作网方式规范保留。自治区级公共卫生机构、养老机构可以根据地理位置和业务需要，作为医疗集团的协作单位，联合开展相关医疗服务和公共卫生服务。在紧密型城市医疗集团内部，牵头医院重点提供急危重症和疑难复杂疾病的诊疗服务，负责接收上转患者，并将符合下转标准的患者有序转诊到成员单位。成员单位结合自身情况，提供常见病和慢性病诊疗、急危重症抢救、牵头医院下转患者的接续性医疗服务，其中专科特色较强的二级及以上医院，也应当提供相关专科的疑难复杂疾病诊疗服务。在外部，协作单位与紧密型城市医疗集团建立业务协作机制，并通过组建专科联盟、远程医疗协作网等方式，形成特色鲜明、专业互补、错位发展、有序竞争的发展格局，提升城市医疗卫生服务的整体性、协同性。〔责任单位：市卫生健康委、城关区人民政府、堆龙德庆区人民政府〕

2. 健全组织管理机制。发改、财政、人力资源和社会保障、卫生健康（疾控）、医疗保障等有关部门负责统筹紧密型城市医疗集团规划建设、投入保障、人事薪酬、绩效考核、药品供应保障等重大事项，逐步探索赋予紧密型城市医疗集团运营管理、人员招聘、职称评聘、绩效分配等自主权。医疗集团内制定章程，明确内部议事决策机制和管理规章制度，落实党对医疗集团的全面领导，建立内部管理构架。加强医疗集团党建工作，发挥党委把方向、管大局、作决策、促改革、保落实的领导作用。〔责任单位：市发展改革委、市委编办、市财政局、市人力资源和社会保障局、市卫生健康委、市医疗保障局、城关区人民政府、堆龙德庆区人民政府〕

### （二）统筹医疗集团制度保障改革

3. 深化总额预算下的多元复合医保支付方式。紧密型城市医疗集团住院医疗费用各成员单位实施区域点数法总额预算和按病种分值付费方式（DIP），推动“日间病房”“日间手术”等支付管理模式，逐步探索将医疗康复、安宁疗护等长期住院费用纳入床日付费，门诊慢病等按人头付费。加大支付方式改革对中（藏）医技、医药和基层医疗卫生机构的支持力度，加强绩效考核，引导资源和患者向基层医疗卫生机构下沉。加强医保绩效考核推进医疗集团医保管理改革，对通过“五统一”评估的医疗集团实行统一的医保资金拨付。〔责任单位：市医疗保障局、市卫生健康委、城关区人民政府、堆龙德庆区人民政府〕

4. 深化人事薪酬制度改革。加强市、县（区）两级医疗集团内人员统筹管理。以市卫生健康委、市人社局、市财政局等部门牵头推进基层医疗卫生机构逐步建立“公益一类保障与公益二类激励相结合”的运行新机制，完善基层医疗卫生机构绩效工资实施方案，逐步建立符合医疗卫生行业特点、有利于人才下沉和医疗集团发展的薪酬制度。医务人员收入由集团内成员单位自主分配，以岗位为基础，以绩效为核心，打破单位、层级和身份区别，建立多劳多得、优绩优酬的内部分配机制，并与药品、耗材和检查检验收入脱钩。医疗集团内派驻人员薪酬待遇原则上应不低于原工作岗位薪酬待遇，按协议参与派驻点医院或基层医疗卫生机构的绩效考核与薪酬分配。积极开展医疗集团牵头医院负责人和成员单位负责人实施年薪制改革探索。〔责任单位：市卫生健康委、市财政局、市人力资源和社会保障局、城关区人民政府、堆龙德庆区人民政府〕

5. 完善财政投入政策。市、县（区）、乡镇（街道）医疗卫生机构融合组建医疗集团后，继续根据公立医院投入政策和基层医疗卫生机构补偿机制改革要求，按原渠道足额安排对医疗集团成员单位的财政投入资金。各县（区）要继续加大对所在地医疗集团成员单位的工作支持力度，特别是通过各类专项资金，基本公共卫生服务、基本药物制度补助资金等对基层医疗卫生机构的投入，改善基层首诊条件，加强重点专科建设，推动分级诊疗秩序的建立。涉及管理费用由紧密型城市医疗集团属地财政部门纳入部门预算。〔责任单位：市财政局、市人力资源和社会保障局、市卫生健康委、城关区人民政府、堆龙德庆区人民政府〕

6. 健全绩效评价机制。完善以公益性为导向的绩效评价机制，根据国家紧密型城市医疗集团绩效考核要求，以就医秩序、服务效能、运营管理、保障

机制、医德医风、业务水平、医保信用评价、群众满意度测评等为重点内容，不断提升医疗服务水平。评价按原口径统计相关指标，集团内统计数据可分类回流至各成员单位。各县（区）建立健全紧密型城市医疗集团内部绩效考核办法，推动牵头医院和各成员单位落实功能定位，加强城市医疗集团的紧密管理，增强医疗服务连续性，定期组织开展自评。〔责任单位：市卫生健康委、市人力资源和社会保障局、市医疗保障局、市财政局、城关区人民政府、堆龙德庆区人民政府〕

### （三）完善医疗集团运行机制

7. 推动医疗管理。在医疗集团内组建成立专家或专科联盟，负责医疗集团医疗业务、质量管控、分级诊疗等工作。依托病案管理、医院感染管理、药事管理等质控中心，完善覆盖医疗服务、医疗质量安全、医院感染控制、病案质量、药品目录、处方流转、双向转诊、分级诊疗 8 个维度评价标准和指标体系，逐步实现紧密型城市医疗集团内医疗质量同质化管理。〔责任单位：市卫生健康委、市人民医院、城关区卫生健康委、堆龙德庆区卫健委〕

8. 推动运行管理。在医疗集团内，探索统筹设置财务、总务后勤、基建、设备采购、医保、审计等管理部门，实施集团内财力、物力的统一调配和审计监督，力争达到药品、耗材目录、采购、配送、支付统一，实现集团内二级以上公立医院管理费用占费用总额的比重控制在 9.5% 以内，万元医疗收入能耗比逐年降低。加强医疗集团内审管理，实行财务风险预警监控机制，定期对医联体经营状况作出评价和成果分析。〔责任单位：市卫生健康委、市人民医院、城关区卫生健康委、堆龙德庆区卫健委〕

9. 推动人员统筹使用。在医疗集团内，建立以岗位管理为核心的全员聘用制度，实行“以编定岗、因事设岗（按需设岗）、竞聘上岗、按岗聘用、合同管理”。支持医疗集团制定人力资源统筹使用办法，增强基层医疗卫生机构育才、引才、留才能力。牵头医院选派专业技术过硬、综合能力较强的中层及以上干部下沉成员单位，协助提升成员单位医疗服务能力与管理水平；成员单位积极选派人员到牵头医院上派挂职、进修。〔责任单位：市卫生健康委、市人力资源和社会保障局、市人民医院、城关区卫生健康委、堆龙德庆区卫健委〕

10. 推动信息管理。在医疗集团内建立远程医疗、双向转诊、慢病管理等业务协同机制，实现居民电子健康档案“上推”和电子病历核心内容“下传”。原则上与牵头医院实现电子病历连续记录和共享的集团内医疗卫生机构占比应

逐步提高。积极建设互联网医院。到 2026 年底，力争成员医院电子病历应用水平分级达到 4 级及以上，实现信息系统互联互通。〔责任单位：市卫生健康委、市经信局、市人民医院、城关区卫生健康委、堆龙德庆区卫健委〕

11. 推动药械采供。在医疗集团内设置“基层药柜”，完善医保处方流转平台建设，提供高血压、糖尿病、冠心病等门诊慢性病用药。加强非集中带量采购的药品、医用耗材、体外诊断试剂在医保药物和医用耗材招采管理子系统挂网平台集体议价采购。医疗集团建立药品联动管理机制，健全药事管理组织，开展药事耗材事前、事中、事后监管与评价。牵头医院选派药械专家对下级医疗机构开展指导和帮扶，促进药品耗材科学合理使用，逐步实现医疗集团内药品供应、药学服务和医疗器械、医用耗材管理同质化，促进上下级医疗机构用药衔接，处方自由流动，保障下转常见病、慢性病及康复期患者合理用药需求。〔责任单位：市卫生健康委、市医疗保障局、市市场监督管理局、市人民医院、城关区卫生健康委、堆龙德庆区卫健委〕

12. 推动规范化培训。牵头医院成立集团临床技能培训基地，逐步建立统一适用的人员培训方案及考核标准，建立上下协同的人员培训模式，采取“进三级医院跟学见习”与“专家下基层出诊带教”相结合的形式，培养掌握转诊流程、健康教育知识的基层慢性防治骨干医生 300 名。牵头单位派出人员按要求完成工作目标的，累计计算下乡工作时间，享受职称晋升优先考虑。成员单位派出学习人员，按要求达到培训目标的，计入下乡时间，享受职称晋升优先考虑。到 2025 年底，牵头医院要完成紧密型城市医疗集团内成员单位骨干人员规范性培训，培训率达 80%；到 2026 年底，力争培训率达 100%。开展公共卫生专业技术人员和医疗机构临床医生交叉培训，到 2026 年，乡级具备执业（助理）医师资格的人员比例达到 75%，村级持有乡村医生从业资格证的人员比例达到 70%。〔责任单位：市卫生健康委、市人民医院、城关区卫生健康委、堆龙德庆区卫健委〕

#### （四）促进医疗集团能力提升

13. 提升基本医疗服务水平。完善基层医疗卫生机构一级诊疗科目建设，积极开展康复、儿科、中（藏）医等特色科室建设，不断提升常见病、传染病、多发病诊治能力；服务人口较多、规模较大的基层医疗卫生机构逐步达到县域医疗次中心建设标准。县（区）级医院要完善二级诊疗科目建设，建立区域胸痛、卒中、创伤、危重孕产妇、危重新生儿等救治单元，开展腔镜手术等微创

外科诊疗服务，不断加强集团成员单位医疗服务能力建设。牵头医院以发展消化内科、妇产科、儿科、呼吸内科、心血管内科、肾内科、普外科、骨科等临床专科为重点，不断提升诊疗技

术、人才队伍和学科建设水平，主要提供急危重症和疑难复杂疾病的诊疗服务。

〔责任单位：市卫生健康委、市发展改革委、市人民医院、城关区卫生健康委、堆龙德庆区卫健委〕

14. 丰富特色医疗服务供给。在基层医疗卫生机构设置“全科-专科门诊”“康复联合病房”，将康复期病人、慢性病人下转到集团内基层医疗卫生机构，提供诊治信息和后续治疗方案，指导康复期病人的后期康复、医疗和护理，为转诊病人提供连续医疗服务。鼓励医疗集团牵头医院临床科室到下沉基层对应科室或者设立专家工作室，增量收入合理分配，建立利益共享机制。鼓励医疗集团内深入实施重大疑难疾病中（藏）西医临床协作试点，在基层医疗卫生机构建立中（藏）医综合服务区，推广中（藏）西医结合适宜技术，促进医疗集团提供中（藏）西医结合服务。〔责任单位：市卫生健康委、市医疗保障局、市人民医院、城关区卫生健康委、堆龙德庆区卫健委〕

15. 优化医防协作机制。市、县（区）疾病预防控制机构主动融入集团建设发展，完善医防协同工作机制，提高医疗集团重大传染病和突发公共卫生事件应急处置能力，参与构建重大疫情分级分层分流的救治体系。开展居民健康体检，加强高血压、糖尿病、严重精神障碍和结核病等健康管理，做到防治服务并重，实现院前预防、院中诊疗、院间转诊、院后康复的全程连续闭环医疗健康服务。〔责任单位：市卫生健康委、市人民医院、城关区卫生健康委、堆龙德庆区卫健委〕

16. 做实家庭医生签约服务。常住居民与所在区域的医疗集团内任何一家基层医疗卫生机构签约，即视为与集团内所有医疗卫生机构签约，在健康管理、双向转诊等方面享有优惠政策。完善签约服务机制，建立针对普通人群和慢性病患者、妇女、儿童、老年人、残疾人、计划生育特殊家庭等重点人群的菜单式签约服务包，建立以全科医生为主体，“全一专”互动的工作机制，建立家庭医生首诊负责制，根据自治区医疗保障局统筹安排探索建立医保家庭医生付费机制，形成网格化服务体系。〔责任单位：市卫生健康委、市医疗保障局、市人民医院、城关区卫生健康委、堆龙德庆区卫健委〕

17. 做实优质护理服务。支持医疗集团内牵头医院和成员单位依法合规积极开展“互联网+护理服务”，通过移动终端、护理服务随访系统等，为有护理需求的出院患者提供在线护理咨询、护理随访、居家护理指导等延续性护理服务。2026 年底，集团内二级及以上医疗机构提供延续性护理服务的病区占比达到 50%，此后该占比每年保持增长趋势。〔责任单位：市卫生健康委、市医疗保障局、市人民医院、城关区卫生健康委、堆龙德庆区卫健委〕

### 五、工作安排

（一）推动试点（2024 年 12 月底）。市人民医院根据既定工作目标，结合堆龙德庆区、城关区实际，制订紧密型城市医疗集团具体实施方案，分年度重点依次推进工作。市人民医院于 2024 年 12 月底前将试点实施方案和年度工作计划报市卫生健康委。

（二）试点实施阶段（2025 年 1 月-2026 年 12 月）。市人民医院作为牵头医院，负责提升医疗业务能力，2025 年带动堆龙德庆区人民医院整体医疗技术水平提升，2026 年带动城关区人民医院整体医疗技术水平提升。推动牵头单位与成员单位之间的上下级双向转诊，检查结果互认以及人才培养互通。医疗集团内各医疗机构单位按照实施方案，完善相关工作制度，开展具体试点任务。

（三）跟踪评估。医疗集团根据建设规划，每半年对工作开展情况进行评估。市卫生健康委每年对医疗集团医疗服务开展情况进行监督、指导，及时发现、解决问题，总结经验，对各县（区）医疗集团试点实施中取得成效的部分进行推广。

（四）终末评估。2026 年 12 月，市卫生健康委对紧密型城市医疗集团试点建设工作总结评估。

### 六、工作要求

（一）加强组织领导。坚持政府主导，市卫生健康委负责统筹落实紧密型城市医疗集团试点建设各项任务。堆龙德庆区、城关区要强化责任落实、完善工作机制、制定具体措施，确保试点工作取得实效。

（二）加强部门联动。卫生健康、发展改革、财政、人力资源社会保障、医疗保障等部门建立沟通协作机制，及时研究解决工作中遇到的问题。

（三）加强跟踪问效。市卫生健康委牵头协同各相关部门对医疗集团工作进行评估，评估结果作为区域医疗中心申报、临床重点专科建设、医院等级评审、评先评优等工作参考依据。

# 拉萨市人民政府办公室印发《关于推进养老服务高质量发展的具体举措》的通知

拉政办发〔2024〕41号

各县（区）人民政府，各功能园区管委会，市直各委、办、局：

《关于推进养老服务高质量发展的具体举措》已经市政府同意，现印发给你们，请结合实际认真贯彻落实。

拉萨市人民政府办公室

2024年12月31日

## 关于推进养老服务高质量发展的具体举措

为贯彻落实《国务院办公厅关于推进养老服务发展的意见》（国办发〔2019〕5号）、《民政部关于加快发展农村养老服务的指导意见》和《西藏自治区人民政府办公厅印发〈关于推进养老服务高质量发展的若干措施〉的通知》（藏政办发〔2022〕21号）和《西藏自治区关于推进基本养老服务体系建设的实施方案》的通知（藏政办发〔2023〕30号）精神，实施积极应对人口老龄化国家战略，健全完善基本养老服务体系，加快推动养老服务高质量发展，结合我市实际，提出以下具体举措。

### 一、总体要求

坚持以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导，全面贯彻落实党的二十大和二十届二中、三中全会精神，深入贯彻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，聚焦“四件大事”聚力“四个创建”，围绕当好“七个排头兵”，坚持“五条原则”，坚持以人民为中心，坚持改革创新，优化养老服务

布局，完善养老服务设施，整合服务资源，拓展服务内容，构建以居家为基础、社区为依托、机构为支撑、医养康养相结合的养老服务体系，构建一刻钟养老服务圈。推动养老服务实现四个转变，即：从服务特殊困难老年人为主向服务全体老年人转变；从政府供给为主向政府、市场、社会多元供给转变；从机构养老为主向居家社区机构相协调转变；从兜底保障、生活照料向更有质量的医养康养相结合服务转变，不断增强老年人的获得感、幸福感、安全感。

### 二、主要任务

#### （一）完善养老服务基础设施。

1. 优化城乡养老服务设施布局。根据经济社会发展和人口分布，优化养老服务设施布局。加强社区嵌入式养老服务设施建设，补齐农村养老基础设施短板，统筹使用现有养老服务设施。依托老年人日间照料中心和农村幸福院等养老服务设施，提升养老、托幼和特殊群体照护等综合服务功能。加强社区养老服务设施与社区公共服务中心等设施的功能衔接，各类具有为老服务功能的设施都要向老年人开放，发挥综合效益。支持和引导各类社会主体参与社区综合设施建设、运营和管理，提供养老服务。〔责任单位：市民政局、市发展和改革委员会、市卫生健康委员会、市自然资源局、各县（区）人民政府〕

2. 优化养老服务机构服务设施。实施养老机构服务设施提升改造工程，重点完善护理型床位建设、消防设施和无障碍设施改造。护理型床位达到 55%以上，消防设施达标率 100%，无障碍设施全部改造到位。〔责任单位：市民政局、市消防救援支队、各县（区）人民政府〕

3. 推进适老化环境改造。采取政府补贴、社会参与、自筹等方式，对有需求的老年人家庭实施适老化改造，建设家庭养老照护床位，提升老年人居家生活能力和生活品质。推进城市公共服务设施和服务环境适老化改造建设，在医院、公园、景区等公共场所增设为老服务设施设备，为老年人居住、生活等提供便利。〔责任单位：市民政局、市住房和城乡建设局、市财政局、市卫生健康委员会、市农业农村局、市残疾人联合会、市文化和旅游局、各县（区）人民政府〕

4. 落实分区分级规划建设。市、县（区）制定国土空间规划、控制性详细规划时，按照人均用地不少于 0.1 平方米的标准，分区分级规划设置养老服务设施。新建住宅小区要按标准要求配套建设养老服务设施，并与住宅同步规划、同步建设、同步验收、同步交付。在国有土地使用权出让合同中约定养老服务设施配建规

模、标准要求、移交方式、接受主体、产权归属等，建设单位按照约定移交。县级政府要制定整合闲置设施改造为养老服务设施的政策措施，通过购置、置换、租赁等方式开辟养老服务设施，无偿或低偿交由社会力量运营。〔责任单位：市自然资源局、市住房和城乡建设局、市民政局、各县（区）人民政府〕

（二）加强养老服务能力建设。

5. 加快推进“四级”养老服务格局。积极应对人口老龄化趋势，把握拉萨市养老服务的特点规律，坚持体系化发展思路，建立形成市级指导示范、县（区）综合养老、乡镇（街道）区域养老服务以及村（社区）养老服务站点的“四级”养老服务格局，推动居家、社区、机构养老融合发展，方便老年人就近就便养老。〔责任单位：市民政局、各县（区）人民政府〕

6. 加快推进居家养老服务能力建设。完善居家养老服务机制，建立以社会组织、企业和志愿服务为主体，社区为依托，满足各类老年人服务需求的居家养老服务网络。通过政府补贴、购买服务与个人自费相结合的方式，组织开展以“助餐、助医、助浴、助洁、助急、助行”为主要内容的生活照料、精神慰藉、医疗卫生、紧急救援、法律咨询等服务。整合家政、物业、餐饮等服务资源，形成市场广泛参与、服务价格低于市场价格的居家养老服务供给体系。〔责任单位：市民政局、市财政局、市发展和改革委员会、市住房和城乡建设局、市卫生健康委员会、市商务局、市司法局、市市场监督管理局、各县（区）人民政府〕

7. 加快推进社区养老服务能力建设。以社区综合服务中心为依托，引入各类专业化、社会化的养老服务机构，为社区老年人开展日间托老、医疗康复、集中就餐、文体娱乐、老年教育等符合老年人需求的养老服务。以养老服务站点为依托，倡导自助、互助养老，也可以采取政府购买服务的方式，让社会力量为老年人提供养老服务。〔责任单位：市民政局、市卫生健康委员会、各县（区）人民政府〕

8. 加快推进公办养老机构服务能力建设。充分发挥公办养老服务机构兜底保障作用，在满足特困人员集中供养需求的前提下，重点为分散供养特困老人、残疾老人、低收入老人、计划生育失独老人、重点优抚对象老人、农村留守老人以及70岁以上空巢独居老人、经济困难的失能半失能老人等老年人提供无偿或低偿托养服务，拓展机构寄养、日托照料、居家服务等多种功能，逐步向区域性养老服务中心转型。坚持公办养老服务机构公益属性，确定保障范围，其余床位允许面向社会老年人有偿开放，鼓励具备条件的公办养老服务机构采取委托运营形式交由社会力量运营，提高入住率和服务质量。〔责任单位：市民政局、市卫生健康委员会、市财

政局、市发展和改革委员会、各县（区）人民政府〕

### （三）提升养老服务质量。

9. 加快推进医养融合发展。促进医疗机构和养老机构合作。鼓励有条件的养老服务机构内设医疗康复机构，符合条件的纳入医保定点范围；不具备内设医疗康复机构条件的，应与基层医疗服务机构建立合作关系；基层医疗服务机构与社区老年人家建立医疗签约服务关系，为社区老年人建立健康档案，开展健康体检、保健咨询、上门巡诊等服务。医疗机构开设为老年人提供挂号、就医等便利服务的绿色通道；养老服务机构以不同形式为入住老年人提供医疗卫生服务；实现医疗信息在医院、养老服务机构、社区等区域联通共享。〔责任单位：市卫生健康委员会、市医疗保障局、市民政局、各县（区）人民政府〕

10. 加快推动智慧养老服务发展。依托国家试点养老服务综合平台，建立完善“互联网+养老”智慧养老服务体系。充分利用信息化手段和互联网技术，以养老服务热线为抓手，建立标准统一、互联互通、高效便捷的智能化养老服务网络，实现供需信息的高效匹配，为老年人及其家属提供多样化选择。推广互联网和远程照护，实现 24 小时安全自动值守，降低老年人意外风险。〔责任单位：市民政局、市经信局（大数据局）、各县（区）人民政府〕

11. 加快推进养老服务规范管理。依据养老服务国家和自治区标准，持续提升养老服务标准化水平。全面开展养老服务机构等级评定工作，落实养老服务机构运营制度，引导养老服务机构发挥专业力量，提升养老服务质量。建立政府购买养老服务项目、养老机构评估机制，将评估结果与等级评定、运营补贴相结合，并纳入质量控制管理。建设养老服务信用体系，增强养老机构诚信自律、规范运作、公开透明意识，强化养老机构失信惩戒机制。〔责任单位：市民政局、市财政局、市市场监督管理局、各县（区）人民政府〕

12. 加快完善老年人关爱服务体系。建立居家养老巡视探访制度。通过政府购买服务等方式，支持社会组织等面向居家的分散供养特困老人、残疾老人、低收入老人、计划生育失独老人、重点优抚对象老人、农村留守老人以及 70 岁以上空巢独居老人、经济困难的失能半失能老人等特殊困难老年人开展探访与帮扶服务，积极防范和及时发现意外风险。以社区为平台、社会组织为载体、社会工作者为支撑、社区志愿者为辅助、社区公益慈善资源为补充，打造“五社联动”机制，通过整合各种资源，满足老年人个性化、多样化养老服务需求。倡导家庭孝老敬老，落实家庭照顾责任。积极组织老年人开展有益身心健康活动，普及健康养老知识。持续弘

扬奉献、友爱、互助、进步的志愿精神，在“银龄行动”中享受快乐、实现自我。

〔责任单位：市民政局、市卫生健康委员会、市文化和旅游局、各县（区）人民政府〕

（四）推进养老服务改革。

13. 深入落实养老服务补贴制度。落实服务对象补贴和运营补贴，补贴资金由同级财政承担，彩票公益金予以适当支持，各县（区）根据财力可适当提高补贴标准。

〔责任单位：市财政局、市民政局、市发展和改革委员会、各县（区）人民政府〕

14. 建立老年人政策性保险制度。探索建立养老服务机构和老年人购买商业保险制度。推动养老服务机构购买责任险和人身意外伤害保险，有效化解运营风险；鼓励社会老年人购买人身意外伤害保险。保险机构要重视养老服务机构责任保险公益性，合理确定保险产品，努力使保障范围更加全面、保险费用更加合理。〔责任单位：市民政局、各县（区）人民政府〕

15. 促进社会力量参与养老服务。有序放开养老服务市场，引导社会力量参与建设运营养老服务机构和居家社区养老服务项目。激励金融机构面向养老领域的个人及企业提供信贷支持，推动城市资金资产与资源向农村养老服务领域进行配置性投入，加快培育和扶持养老服务组织（企业、社会组织）发展，为老年人提供优质养老服务。〔责任单位：市民政局、中共拉萨市委财办（市地方金融监管局）、市市场监督管理局、各县（区）人民政府〕

16. 加强养老服务人才队伍建设。建立完善养老护理员专业等级认定和教育培训制度，实施养老护理员职业技能标准，推进养老管理服务人员职业化、专业化建设。打造“学校+机构+家庭”养老服务人才培训和实训基地，鼓励职业学校开设养老服务相关专业和课程，支持社会组织（培训机构）开展养老服务技能培训，培养养老服务专业人才。〔责任单位：市教育局、市人力资源和社会保障局、市民政局、各县（区）人民政府〕

（五）大力发展银发经济。

17. 促进养老产业发展。将养老服务作为扩大内需、拉动消费新的经济增长点，纳入现代服务业的范围。加强企业科技创新，培育高原特色养老服务业，促进养老服务与生态、旅游、净土、藏医药等行业融合发展，拓展形成多形态新型消费领域。〔责任单位：市民政局、市市场监督管理局、市发展和改革委员会、市商务局、市文化和旅游局、各县（区）人民政府〕

18. 扩大养老服务就业创业。结合政府购买公共管理和社会服务，在基层特别是

乡镇（街道）、村（居）开发一批为老服务岗位，优先吸纳就业困难人员和高校毕业生就业。鼓励支持社会服务组织（企业）、个人创办养老服务机构，开发就业岗位。公办养老服务机构，可纳入聘用岗位开发范畴，对吸收就业困难人员就业的按规定享受聘用岗位人员待遇。〔责任单位：市人力资源和社会保障局、市财政局、市民政局、各县（区）人民政府〕

19. 扩大养老服务消费。大力发展家政服务，积极培育社会组织上门为居家老年人提供服务。大力发展老年人文体娱乐服务，开展适合老年人的文化体育活动。发展老年电子商务，建设居家服务网络平台，提供紧急呼叫、家政预约、健康咨询、物品代购、服务缴费等适老服务项目。支持引导企业和个人在养老机构、城乡社区设立老年人康复辅助器具配置服务（租赁）站点，开展销售和租赁服务。支持银行、信托等金融机构积极探索创新养老金融产品与服务模式，通过多元化的产品设计，养老储蓄产品、养老信托计划等，优化产品结构与收益机制，有效提升老年人经济资源的积累与配置效率，进而增强其综合消费支付能力与晚年生活保障水平，促进养老金融市场稳健发展与供需适配平衡。〔责任单位：市民政局、市发展和改革委员会、市市场监督管理局、市卫生健康委员会、市文化和旅游局、市体育局、市商务局、市残疾人联合会、中共拉萨市委财办（市地方金融监管局）、各县（区）人民政府〕

### （六）强化监督管理。

20. 建立养老服务综合监督制度。实施养老服务机构登记备案，建立养老服务行业准入和退出机制。制定“履职照单免责、失职照单问责”的责任清单，建立各司其职、各尽其责的跨部门协同监管机制，完善事中事后监管制度，加强养老服务综合监管。有序开展养老服务机构安全强制性国家标准实施工作，消除养老服务机构重大安全隐患，逐步建立健全养老服务质量建设长效机制，持续增强老年人对养老服务的满意度。〔责任单位：市民政局、市消防救援支队、市市场监督管理局、市住房和城乡建设局、各县（区）人民政府〕

21. 建立养老服务褒扬机制。组织开展全市养老护理员技能大赛，对获奖选手按规定授予“护理技术能手”荣誉称号，并晋升相应职业技能等级待遇。开展养老护理员关爱活动，加强对养老护理员先进事迹与奉献精神的社会宣传，让养老护理员的劳动创造和社会价值得到充分尊重。〔责任单位：市人力资源和社会保障局、市民政局、各县（区）人民政府〕

22. 维护老年消费权益。落实《中华人民共和国老年人权益保障法》，加大老年

消费市场监管力度，加强联合执法，依法打击针对老年人产品和服务消费领域的侵权行为。严厉查处向老年人欺诈销售各类产品和服务的违法行为。广泛开展老年人识骗防骗宣传教育活动，引导老年人增强抵御欺诈销售的意识和能力。〔责任单位：市市场监督管理局、市公安局、市民政局、各县（区）人民政府〕

### 三、保障措施

县（区）人民政府和各级财政要确保财政资金预算，进一步建立健全养老服务工作评估机制。落实对养老服务业的各项税收优惠政策和行政事业性收费减免等政策。积极支持社会力量兴办养老服务机构。进一步加大基本养老服务政策的引导宣传，弘扬孝老、敬老、助老的优良传统，在全社会营造“孝老爱老”的社会氛围，加快建成老年友好型社会。

# 拉萨市人民政府 关于昂旺邓珠、张成同志正式任职的通知

拉政人〔2024〕37号

各县（区）人民政府、各园区管委会，市直各委、办、局：

根据《拉萨市党政领导干部任职试用期规定（试行）》，昂旺邓珠、张成同志试用期已满，组织考核合格，经拉萨市人民政府研究，同意：

昂旺邓珠同志任市政府驻北京办事处主任；

张成同志任大昭寺管委会文物资产处处长。

以上同志的任职时间按有关规定执行。

拉萨市人民政府

2024年12月26日

# 拉萨市人民政府 关于吴笛同志任职的通知

拉政人〔2024〕38号

拉萨市城市建设投资经营有限公司：

经拉萨市人民政府研究，决定：

任命吴笛同志为拉萨市城市建设投资经营有限公司副总经理。

请按有关公司章程办理。

拉萨市人民政府

2024年12月26日

# 拉萨市人民政府 关于赵威等同志任免职的通知

拉政人〔2024〕39号

各县（区）人民政府、各园区管委会，市直各委、办、局：

经拉萨市人民政府研究，决定：

免去：

赵威同志的市政府副秘书长（正县级）职务、办公室一级调研员职级；

邓剑锋同志的市政府副秘书长职务；

文林同志的市应急管理局副局长职务；

次仁桑布同志的大昭寺管委会宗教事务处处长职务；

董衍同志的哲蚌寺管委会副主任职务；

普布次仁同志的哲蚌寺管委会治安管理处处长职务；

次仁旺堆同志的哲蚌寺管委会四级调研员职级；

桑珠同志的色拉寺管委会副主任职务；

任命：

向巴彩喜同志为市政府副秘书长；

谢海荣同志为市政府驻北京办事处二级调研员；

董衍同志为市民族事务委员会副主任；

巴桑同志为市应急管理局副局长（试用期 1 年）；

文林同志为市粮食和物资储备局局长，市发展和改革委员会三级调研员；

普布次仁同志为市文物局三级调研员；

邓剑锋同志为市八廓古城管委会主任；

胡思义同志为市八廓古城管委会三级调研员；

刘华同志为哲蚌寺管委会副主任（试用期 1 年）；

黄胜琴同志为哲蚌寺管委会人事社保处处长（试用期 1 年）；

张柯同志为哲蚌寺管委会治安管理处处长（试用期 1 年）；

达瓦次仁同志为大昭寺管委会宗教事务处处长（试用期 1 年）；

米玛次仁同志为色拉寺管委会副主任（试用期 1 年）；

索朗次仁同志为色拉寺管委会宣传教育处处长（试用期 1 年）。

拉萨市人民政府

2024年12月26日

# 拉萨市人民政府 关于强巴云丹、祝永平同志任免职的通知

拉政人〔2024〕40号

拉萨数字经济产业集团有限公司：

经拉萨市人民政府研究，决定：

免去强巴云丹同志的拉萨数字经济产业集团有限公司副总经理职务；

任命祝永平同志为拉萨数字经济产业集团有限公司副总经理。

请按有关公司章程办理。

拉萨市人民政府

2024年12月26日

## 12月大事记

12月3日，市委副书记、市长王强深入我市教育系统调研，看望慰问广大一线教职员并召开教育系统座谈会。

12月5日，市委副书记、市长王强主持召开市长办公会。

12月6日，市委副书记、市长王强赴达孜区调研寺庙管理、城乡环境综合大整治、重点项目、“两违”整治等重点工作。

12月9日，市委副书记、市长王强主持召开市政府常务会议。

12月11日，自治区党委常委、拉萨市委书记肖友才主持召开市委理论学习中心组学习会。市领导王强、王明哲、李江新、占堆、张定成、马文清参加；赵辉年、林勇、王慧、徐海、张春阳、格桑次旦作交流发言。

12月12日，自治区党委常委、拉萨市委书记肖友才主持召开市委常委会会议。

12月13日，自治区党委常委、拉萨市委书记肖友才主持召开加强寺管会建设工作会议。

同日，市委副书记、市长王强主持召开市政府全体会议。

12月15日，自治区党委常委、拉萨市委书记肖友才深入大昭寺、木如寺开展调研。

12月16日，全市学习践行“千万工程”经验全面推进乡村振兴现场会召开，自治区党委常委、拉萨市委书记肖友才出席并讲话。市委副书记、市长王强主持，市领导王明哲、赵辉年、李江新、贺鹏、张定成、林勇、王慧、徐海、张春阳、格桑次旦、马文清出席。

12月17日，自治区党委常委、拉萨市委书记肖友才到市信访局调研并接待来访群众。市领导张春阳、巴桑多吉参加。

同日，自治区党委常委、拉萨市委书记肖友才实地调研拉萨河内河沿河两岸步行道提质改造工作。市领导张春阳、洛色陪同调研。

同日，拉萨市政府与中国电信西藏分公司举行“数字拉萨”合作协议签约仪式。市委副书记、市长王强，中国电信西藏分公司党委书记、总经理周清久出席签约仪式并讲话。

12月19日，自治区党委常委、拉萨市委书记肖友才主持召开市委常委会会议。

12月21日，自治区党委常委、拉萨市委书记肖友才主持召开全域旅游配套大发展座谈会。自治区党委宣传部副部长、自治区文化和旅游厅党组书记肖传江，自治区文化和旅游厅副厅长石玉辉，自治区文物局党组书记赵兴邦，市领导王强、王慧、张春阳、白玛玉珍出席。

12月23日，中国共产党拉萨市第十届委员会第九次全体会议暨市委经济工作会议的代表们分成8个组，围绕自治区党委常委、拉萨市委书记肖友才受市委常委会委托所作的工作报告和市委常委会抓党的建设工作情况报告以及肖友才书记的讲话精神等进行了分组讨论。市领导王明哲、赵辉年、贺鹏、江拥洛追、张定成、林勇、徐海、张春阳、格桑次旦、马文清以及副地级领导张正分别参加所在小组分组讨论。

同日，市委十届九次全会暨市委经济工作会议闭幕，自治区党委常委、拉萨市委书记肖友才主持召开会议。

12月26日，自治区党委常委、拉萨市委书记肖友才主持召开市委常委会会议。

同日，拉萨市长治久安和高质量发展先进集体和先进个人表彰大会隆重召开，自治区党委常委、拉萨市委书记肖友才出席并讲话。市委副书记、市长王强主持，市领导王明哲、赵辉年、李江新、贺鹏、江拥洛追、黄荣建、占堆、张定成、林勇、王慧、徐海、张春阳、马文清出席。

12月27日，拉萨市人民政府与拉萨市总工会联席会议召开。市委常委、常务副市长占堆出席并讲话，市政协副主席、市总工会主席宋留柱出席。

12月29日，市委和两会临时党委召开出席拉萨市第十二届人民代表大会第五次会议和政协第十二届拉萨市委员会第五次会议的党员大会。自治区党委常委、拉萨市委书记肖友才主持并讲话。

同日，拉萨市第十二届人民代表大会第五次会议隆重开幕。大会执行主席肖友才、张永林、郑卫国、念扎、达瓦、次仁顿珠、侯静华、米玛、张志文、辛建伟在主席台前排就座。大会执行主席贺鹏主持开幕会议。王强、赵辉年、李江新、江拥洛追、黄荣建、占堆、张定成、林勇、王慧、徐海、张春阳、格桑次旦、马文清在主席台就座。

同日，政协第十二届拉萨市委员会第五次会议在市政协会议中心隆重开幕。自治区党委常委、拉萨市委书记肖友才，市领导王强、赵辉年、李江新、贺鹏、江拥

洛追、格桑次旦、亚古、岳国红、刘亮、宋留柱、韩云拴、卢炜升、邹玉明出席会议。市政协副主席达娃主持会议。

12月30日，拉萨市第十二届人民代表大会第五次会议举行第二次全体会议。大会执行主席肖友才、黄荣建、林勇、王慧、徐海、张春阳、张永林、赵铁岭、李海云、王小龙、德吉、周玉林在主席台前排就座。大会执行主席张永林主持会议。王强、赵辉年、李江新、贺鹏、江拥洛追、占堆、张定成、格桑次旦、马文清在主席台就座。

同日，自治区党委常委、拉萨市委书记肖友才参加城关代表团审议，共同审议政府工作报告，听取人大代表意见建议。

同日，市委副书记、市长王强来到堆龙德庆代表团，听取代表们意见建议。市委常委、组织部部长张定成，副市长洛色一同参加审议。

同日，为期两天的政协第十二届拉萨市委员会第五次会议胜利闭幕。自治区党委常委、拉萨市委书记肖友才出席闭幕会并讲话。市领导王强、赵辉年、李江新、贺鹏出席，并在主席台就座。市政协党组书记、主席江拥洛追主持会议。格桑次旦、亚古、岳国红、达娃、刘亮、宋留柱、卢炜升、邹玉明在主席台前排就座。

## 《拉萨市人民政府公报》简介

《拉萨市人民政府公报》是拉萨市人民政府决定创办，经西藏自治区新闻出版广电局批准，由拉萨市人民政府办公室主办编辑出版并公开发行的政府出版物，是《中华人民共和国立法法》规定的刊登政府规章的标准文本，是公开政府具有普遍约束力的规范性文件等政策信息的重要载体。《拉萨市人民政府公报》创刊于1998年10月，前身为《拉萨政报》，2017年5月更现名。

《拉萨市人民政府公报》主要刊载内容为：拉萨市人民代表大会及其常务委员会通过的地方性法规和有关法规的决定；市政府发布的行政规章和决议、决定、命令、政策；市政府批准的有关机构调整、行政区划变动和人事任免的决定；市人民政府及其办公室公开发布的非涉密重要文件；市政府领导同志批准刊载的其他文件。

《拉萨市人民政府公报》为16开本，月刊，全年12期，必要时不定期出版。

地址：拉萨市江苏大道69号

邮编：850000

电话：0891-69588936958870

网址：[www.lasa.gov.cn](http://www.lasa.gov.cn)