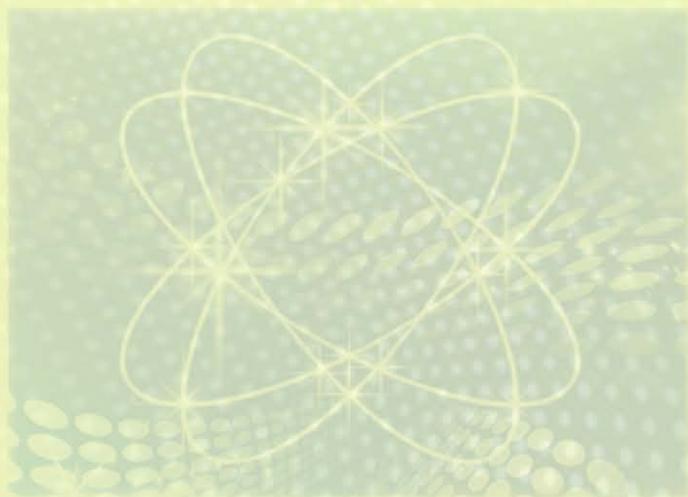


# 探索与实践

周一波 编著



陕西出版集团

陕西人民出版社

探索与实践

周波



陕西出版集团  
陕西人民出版社

## 图书在版编目 ( CIP ) 数据

探索与实践 / 周一波编著. — 西安: 陕西人民出版社, 2012

ISBN 978 - 7 - 224 - 10394 - 6

I. ①探… II. ①周… III. ①区域经济发展 - 研究 - 榆林市 IV. ①F127.413

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2012) 第 261819 号

## 探索与实践

---

---

编 者 周一波

出版发行 陕西出版集团 陕西人民出版社

(西安北大街 147 号 邮编: 710003)

---

印 刷 西安市建明工贸有限责任公司

开 本 787mm × 1092mm 16 开 27.75 印张 2 插页

字 数 372 千字

版 次 2012 年 11 月第 1 版 2012 年 11 月第 1 次印刷

书 号 ISBN 978 - 7 - 224 - 10394 - 6

定 价 68.00 元

---

上

探索跨越篇

第一部分 探索新跨越促进强市富民 / 003

第二部分 指导跨越发展的纲领性文件 / 029

第三部分 探索跨越发展的宏伟蓝图 / 055

下

实践跨越篇

第一部分 实现跨越发展的基础——工业强市战略 / 099

第二部分 实现跨越发展的支撑——高效的政府效能 / 149

第三部分 实现跨越发展的动力——能源化工基地的建设 / 289

第四部分 实现跨越发展的保证——良好的资源环境与稳定的财税收入 / 351

榆林市位于陕西省最北部，地处陕晋宁蒙甘五省（区）交界接壤地带，东临黄河与山西相望，西连宁夏、甘肃，北邻内蒙古，南接本省延安市。现已知的矿产品种有 8 大类 48 种，其中已探明储量的有 15 种，是中国乃至世界罕见的煤炭、石油、天然气、盐矿等能源化工资源富集地区之一。榆林已经成为 21 世纪中国能源接续地，正在成为我国陕晋宁蒙甘接壤地区能源金三角区域中心和能源产业的聚集中心区域。

我 2002 年初到榆林任中共榆林市委书记。在中省和社会各界的大力支持下，榆林市全面贯彻落实科学发展观，立足于本地经济社会发展实际，中共榆林市委提出跨越式发展的目标是：建设西部经济强市、特色文化大市、绿色生态名市，发展思路是围绕建设三大目标，以能源化工基地建设和社会主义新农村建设为契机，发挥资源优势，挖掘人文优势，打造区位优势，大力发展现代工业、现代农业和现代服务业，实现经济社会协调又好又快发展、跨越发展。

跨越式发展就是经济社会发展要打破常规，三步并作两步走，以较短的时间赶上或超过其他地区。面对新形势的要求，按照省委、省政府陕北要跨越发展的总体战略要求，榆林的跨越式发展，应该以矿产资源的合理开发、综合利用为主线，推动工业经济超常增长，带动一、三产业跨越发展，从而实现经济社会又好又快发展。又好又快发展的根本要求是：一好，即保持好的经济社会环境效益，不注重质量好的高速增长不是科学发展观要求的好增长。榆林市实现跨越式发展，必须要坚决贯

彻落实科学发展观，走科技创新、可持续发展之路，在确保取得较好的经济效益、社会和环境效益快速增长的同时，实现跨越式发展。快，一定不能离开好，在好上实现跨越，就是要摒弃落后的发展路子，合理利用资源，实现资源的有效配置，采用新的经济增长方式，走新型工业化道路，引进新技术和新工艺与自主创新相结合，运用“减量化，再利用，再资源化”的循环经济原则，建设现代能源化工基地，按照建设资源节约型、环境友好型社会的要求，实现经济和社会的协调发展、人与自然的和谐发展、工业与农业及三产的协调发展、可持续发展。二快，即保持较高的经济增长速度。实践使我们深刻认识到，榆林市实现跨越式发展，首先应利用本地区的资源优势，确立以能源化工为主导产业，形成以矿产开发为源头，能源化工基地建设为主的产业集群，带动现代工业、现代农业和整个地区经济的高速发展。实施大开发，保持一个较高的增长速度，把资源优势较快地转化为经济优势，把后发优势较快地转化为后来居上的新突破。

为实现跨越式发展，中共榆林市委第二次代表大会提出要坚持以经济建设为中心，更新发展观念，创新发展模式，优化经济结构，转变增长方式，实现经济又好又快发展。即以社会主义新农村建设统揽农村工作全局，在“三农”工作上实现新跨越；坚定不移地走新型工业化路子，在建设能源化工基地上实现新跨越；大力发展循环经济，加大资源节约和环境保护力度，在人与自然和谐发展上实现新跨越；不断深化改革，提高开放水平，在推进创新上实现新跨越；超前规划，加快建设，加强管理，在推进城市化上实现新跨越。

中共榆林市委关于制定榆林市国民经济和社会发展第十一个五年规划的建议提出：“十一五”时期，是我国经济社会发展的重要战略机遇期，也是榆林市的黄金发展期。这一时期经济社会发展的目标是：国民经济持续快速增长，经济增长的质量和效益进一步提高，经济结构战略性调整取得实质性进展，发展的瓶颈制约基本缓解；工业化和城镇化进

程加快，城乡协调发展，社会主义新农村建设取得新成效；科技创新能力明显增强，城镇就业岗位明显增加，社会保障体系比较健全，贫困人口大幅度减少，城乡居民收入水平和生活质量普遍提高；居住、交通、教育、文化、卫生和环境等方面的条件有较大改善，民主法制建设和精神文明建设取得新进展，公民道德水平普遍提高，社会治安和安全生产状况进一步好转，构建和谐社会取得新成就。

为了完成规划目标，实现跨越式发展，榆林市国民经济和社会发展“十一五”规划纲要指出，今后工作的重点任务是：以解决“三农”问题为重点，积极推进社会主义新农村建设；按照新型工业化要求，加快能源化工基地建设；加强基础设施建设，全面提高经济社会发展的支撑能力；大力实施科教兴榆战略，促进经济社会协调发展；积极推进城镇化进程，促进区域协调发展；大力发展服务业，培育新的经济增长点；发展循环经济，建设资源节约型、环境友好型社会；深化体制改革，发展开放型经济；维护人民群众的切身利益，着力构建和谐榆林；加强党的领导，形成建设西部经济强市的强大合力。

为了更好地实现跨越式发展，中共榆林市委、市政府设立专项与西安交通大学合作研究，涉及以下领域：

1. 加快实施工业强市战略，奠定实现跨越式发展的基础。实施“工业强市”战略对于把榆林建设成为 21 世纪我国重要的能源接续地和化工基地，加快榆林工业化进程，实现榆林经济社会持续、快速、协调发展，具有十分重要的意义。榆林实施工业强市战略发展目标应当立足于资源的就地转化，以大型能源转化项目建设及其产业化发展为重点，大力推进煤向电、煤电向材料工业品、煤油气盐向化工产品“三个转化”，依托煤炭、天然气、石油、岩盐四大资源，加快发展煤、油、气、盐、电、化工、材料七大支柱产业，尽快形成综合开发、相互配套、相互支撑的产业集群。

2. 加速能源化工基地的建设，充分实现跨越发展的动力。在科学发

展观的指导下，建立适应社会主义市场经济要求和能源化工产业发展规律，符合榆林自身特点，“精简、统一、高效”的管理体系和市场化的服务体系至关重要。充分发挥能源化工基地的资源优势，提高榆林能源化工基地核心竞争力，增加国际影响力，为新时期加快能源化工产业的发展提供体制保障。

3. 构建良好的资源环境与稳定的财税收入，强化实现跨越发展的保证。要大力发展循环经济，加大资源节约和环境保护力度，在人与自然和谐发展上实现新跨越。政府积极促进财政体制改革进程的加快，力争尽早获得地方资源税收的补偿机制。同时积极推进地方税收分税制体制的完善，争取地方税种在省市县之间的划分，拥有市级政府专享税种或费制，建立有稳定收入来源的地方税收体系。

4. 提高政府效能，确保实现跨越发展的管理服务。机关效能建设，更重要的是注重长效机制，搞好标本兼治，从根本上奠定提高机关效能的基础，掌握效能建设的主动权。打造服务品牌，其内容展示部门工作的核心内容或所追求的目标，固定化的品质追求有利于政府部门自发而长久地激励自身，形成统一持续的组织服务目标。

上述研究成果为促进榆林经济社会的跨越发展，早日实现“十一五”规划目标和全面建设小康社会战略目标，为把榆林建成“西部经济强市、特色文化大市、绿色生态名市”提供了科学决策依据。

为了客观反映榆林经济社会发展的相关历程，总结发展所取得的部分成功经验，进一步助推榆林实现科学跨越发展，《探索与实践》论述了榆林经济社会发展在探索中寻求突破、在突破中实现跨越的主要过程。它既是榆林经济社会发展过程中的一个缩影，也是榆林改革开放、经济建设和社会发展过程的历史见证。

上

探索跨越篇



## 第一部分

### 探索新跨越促进强市富民

中国共产党榆林市第二次代表大会，是在全党全国深入学习贯彻党的十六届六中全会精神，着力构建社会主义和谐社会，我市经济社会进入跨越发展的新形势下

召开的一次十分重要的会议。大会的主题是：高举邓小平理论和『三个代表』

重要思想伟大旗帜，以科学发展观统领经济社会发展全局，围绕把榆林建设成西部经

济强市、特色文化大市、绿色生态名市三大目标，坚持科学发展、有序跨越、和谐稳定，

动员全市人民为建设富裕民主文明和谐的新榆林而奋斗。确定这样的主题，是全市人民

的共同心愿，是广大共产党员的崇高使命，是榆林在新的历史起点上的伟大实践。

## 一、过去五年的主要成就和基本经验

市第一次党代会以来的五年，是榆林发展史上综合实力提升最快、城乡面貌变化最大、人民群众得到实惠最多的五年，也是我市经济、政治、文化、社会建设和党的建设整体推进、全面加强的五年。五年来，在中央和省委的正确领导下，市委忠实实践“三个代表”重要思想，认真落实科学发展观，紧紧围绕富民强市“三大目标”，团结带领全市各级党组织和广大干部群众，抢抓机遇，锐意进取，提前两年实现了市第一次党代会确定的奋斗目标，谱写了榆林发展的新篇章。

**贯彻科学发展观，坚持依法科学民主决策。**我们始终坚持全面、协调、可持续发展，坚持面向世界、面向未来、面向现代化。坚持科学民主决策，充分发挥决策咨询系统的作用，带头调查研究解决生态与开发、经济与社会、南部与北部发展等方面的深层次矛盾和问题，在市委一届二次全会上确定了榆林发展的“三大目标”、“两个互联互通”，在狠抓经济发展的同时，高度重视、着力解决“三大矛盾”，取得了明显成效。在能源化工基地建设上，坚持高标准起步，高起点规划，坚持“三个转化”的原则，在资源开发转化方面实现由大上项目到上大项目的转变，提高了产业开发的整体素质。

**经济持续快速增长，综合实力显著增强。**预计2006年完成地区生产总值406亿元，按可比价格计算比2001年翻了一番；实现财政总收入115亿元，比2001年翻了近三番，其中地方财政收入35亿元，比2001年翻了两番多。经济总量跃升到全省第五位，财政收入跃升到全省第三位。能源化工产业迅速壮大，预计2006年全市生产原煤1.04亿吨、石油530万吨、天然气57.8亿立方米、原盐30万吨、甲醇63万吨、电力装机容量240万千瓦，分别是2001年的4倍、6.5倍、1.8倍、4.6倍、5.2倍和6倍。全市综合经济实力进一步上升，神木、靖边两县进入西部经

济百强县，神木、靖边、榆阳进入全省十佳县行列。

**农村面貌发生较大变化，新农村建设有了良好开局。**农业产业结构进一步优化，草、羊、枣、薯四大产业的主导地位进一步凸显，正在向规模化生产、区域化布局、品牌化经营迈进，四大主导产业的产值占到农业生产总值的45%。围绕主导产业，全市加大了对龙头企业的扶持力度，一批农业产业化项目正在建设。随着农村各种中介组织的成长以及农民经纪人队伍的不断壮大，农业产业化经营水平明显提高。为了构建农民增收的长效机制，抓住对农民进行技能培训这一关键，大力实施“青年农民科技培训工程”，培训青年农民57万人次，农民在就业创业上有了突破，劳务收入占到农民收入的40%以上。农村的基础设施建设加快，农村“五通”工程基本完成，乡镇和行政村通油路率分别达到83%和25%，封山禁牧、舍饲养畜的推行创造了生产发展、生活改善和生态恢复的多赢局面。农村的这些变化，促使我们以创新的理念，及早部署、扎实推进社会主义新农村建设，按照“规划先行、分类指导、示范引路、整体推进”的思路，全面启动实施了新农村建设“百村示范行动”。市财政拿出5000万元专项资金用于新农村建设，带动多种资金投向农村建设，带动多种资金投向农村，“工业反哺农业、城市支持农村”的建设态势正在全市兴起，涌现出了靖边尔德井、米脂高西沟等一批社会主义新农村建设的典型。

**项目建设强力推进，产业层次大幅提升。**五年完成固定资产投资826亿元，是前五年的4倍。先后建成神延铁路和神朔铁路复线，新增铁路通车里程332公里；新建高速公路387公里，新改建一级公路104公里，等级公路达到6031公里，比2001年增加2388公里，初步构建了公路、铁路、航空相结合的立体交通体系和水、电、通信基础供应网络。两个经济开发区基本形成，五个各具特色的工业园区正在加快建设。在项目建设上确立了环保优先、链条发展、循环经济和绿色榆林四个理念，以世界首创的DMTO项目和中国首创的煤间接液化项目为代表的一批具有

国际领先水平的重大项目落地榆林，石油、煤炭行业的清理整顿和五小企业的治理使能源经济焕发生机，资源开发由原料输出向高度转化急剧转变，产业层次低端向高位推进，产业结构有了很大调整，经济增长方式开始转变，能源化工产业的主导地位愈显突出。

**各项改革不断深化，对外开放迈出新步伐。**国有企业改革步伐加快，改制企业由 2001 年的 141 户增加到 2006 年的 351 户，占企业总数的 70%。以行政审批为重点的政府体制改革不断深入，农村综合改革成效明显，社会事业领域改革稳步推进。所有制结构发生重大变化，外向型经济快速发展。非公有制经济不断壮大，五年新增民营企业 3767 户、注册资本 181 亿元。对外开放不断扩大，投资环境进一步优化，招商引资取得突破性进展。

城镇化步伐加快，城市面貌明显改善。五年来全市市政建设投入 33.2 亿元，其中榆林市区投入 19.8 亿元，是过去 50 年榆林城建投资总和的 2 倍多。建成了世纪广场、凌霄广场、火车站广场、展览馆、体育馆，完成了古城步行街改造，实施了沙漠森林公园、榆溪河生态景观、红石峡修复与建设等一批标志性工程，道路交通、天然气入户、集中供热等城市基础设施进一步改善。城市“双创”工作已经启动，一个定位为国际水平的区域中心城市总体规划正在修编。城镇化快速推进，城镇化水平由“九五”末的 27.5% 上升到 85%。

**特色文化大市建设深入推进，社会事业全面发展。**精神文明建设广泛开展，社会事业支出大幅度增长，五年累计投入科教文卫等社会事业经费 76 亿元，科技、教育、文化、旅游、卫生、计生、体育、广电等事业长足发展。12 县区全部完成了“普九”攻坚任务。成功举办了榆林国际煤炭博览会和榆林旅游文化艺术节系列活动，举办了能源化工基地大讲堂、循环经济和煤炭科技论坛、白云山论道、十多个国家音乐家参加的多视角下的榆林文化研讨会、驻华使节走长城、驻外使节来榆考察以及陕北民歌走上海、进北京、进校园等一系列上规模、有品位的全国和

国际性活动，使历史文化名城的影响力不断扩大。

**坚持以人为本，发展成果由人民群众共享。**市委始终把关注民生、促进和谐稳定放在重要位置，作为第一责任来抓，举几大领导班子之力，专题研究城镇居民就业和农民增收问题。累计投入 3700 多万元，建立了贫困助学基金、大病救助基金、法律援助基金，人民群众关注的上学难、看病难、打官司难问题得到有效缓解。就业和社会保障体系完善，城镇登记失业率控制在 4% 以内，5 年共新增就业岗位 9 万个，有 2.5 万下岗失业人员实现了再就业，城镇养老、医疗、失业、工伤、生育 5 项保险参保人数突破 50 万，下岗职工基本生活费、企业退休人员养老金、城市居民低保金按时足额发放，神木等 4 个县实行了农村合作医疗制度，全市农村 24.5 万低收入人口全部实行了最低生活保障，做到了应保尽保。在全省率先免征农业税和特产税，实现了农民负税负“零负担”，免税 2.1 亿元。5 年解决了 32.9 万贫困人口的温饱问题，52.7 万贫困人口脱贫。2006 年，城镇居民人均可支配收入 6685 元，比 2001 年增加 2735 元；农民人均纯收入 2008 元，比 2001 年增加 935 元；全市居民储蓄存款 310 亿元，是 2001 年的 4.6 倍，家庭财富普遍增加，人民生活水平显著提高。着眼于榆林的长远发展，本着民生、民和、民安的原则，市委十分重视经济社会与生态环境保护、激发发展活力与公平稳定、中央企业和地方的利益关系协调，资源开发中生态补偿等问题得到解决，初步实现了地方和企业共同开发、互惠互利。

**民主法制建设稳步推进，社会大局稳定。**充分发挥人大、政协的作用，人大、政协工作有新的提升，监督工作进一步加强，民主政治建设成效显著。各级工会、共青团、妇联等人民团体的桥梁和纽带作用得到有效发挥。民族、宗教、外事、对台、双拥、老干部、老年人、妇女、儿童、残疾人等工作取得新成绩。大力推进“平安榆林”创建活动，积极构建社会治安和安全生产防控体系，食品药品安全环境不断改善，安全生产进一步加强，各类社会矛盾得到及时化解。

党的建设全面加强，执政能力不断提高。学习邓小平理论、“三个代表”重要思想和科学发展观活动深入开展，保持共产党员先进性教育活动取得重要成果。干部人事制度改革不断深化，五年中市委经历了三次市级班子换届、两次县级换届，及时制定了体现科学发展观和“三大目标”的政绩考核体系，严格按条例办事，充分尊重民意，从干部考察工作“三个组”、“三个一”、“三级承诺”到公务员凡进必考、科级干部竞争上岗、部门领导“三个入围”等一系列措施，营造阳光操作、风清气正的干部选拔环境，一批年轻优秀干部走上领导岗位，班子结构进一步优化，党员干部队伍更加奋发有为。基层组织建设迈出新步伐，针对三岔湾群体性事件的发生，在农村广泛开展了法制教育，在基层开展“五型”党支部建设活动，“双基工程”扎实推进。针对干部队伍中存在赌博等不正之风，进行了为期半年的机关干部思想作风整顿，扎实开展学习型、创新型、制度型、服务型、激励型机关创建活动，积极推行“三短”、“三快”，建立健全督查督办体系，干部作风建设取得实效。广大党员干部的思想观念、工作作风和干事创业的精神面貌发生了突破性变化。加强对“一把手”的监督，实行一把手重大敏感决策末位表态制度，党风廉政建设和反腐败斗争不断加强，从源头上预防和治理腐败工作力度加大，警示训诫防线建设深入推进，惩治和预防腐败体系进一步健全，营造了干事创业的良好氛围。

回顾五年，我们最大的政绩和特色是坚持了科学发展、和谐发展，经济与文化建设相得益彰，能源化工基地与生态环境保护齐抓并举，城市建设与古城保护同步推进，在又好又快发展中成为全省经济发展的排头兵。经过这五年的努力，榆林的社会生产力强势迸发，实现了由粗放滞后发展向科学发展的跨越，由封闭落后地区向开放开发热点地区的跨越，由以传统农业为特征的经济时代向新型工业化时代的跨越，由几十年吃财政补贴向为国家财政贡献的跨越。榆林的发展已经站在新的历史起点上，榆林的发展为世人瞩目，榆林人真正由自卑转向扬眉吐气！五

年的艰辛探索与实践，使我们深深地体会到：坚持科学发展观，实现又好又快，是跨越发展的必然要求；坚持发展第一要务，全力推进项目建设，是跨越发展的物质支撑；坚持以解放思想为先导，大力推动改革创新，是跨越发展的根本动力；坚持以人为本、关注民生，始终把人民群众的利益放在一切工作的首位，是跨越发展的出发点和归宿；坚持加强和改善党的领导，在实践中不断提高执政能力，是实现跨越发展的根本保证。

回顾五年的发展历程，我们也清醒地看到发展中的问题和不足：城乡居民收入水平低，低收入人口比重大；区域发展不平衡，南北差距进一步拉大；社会事业和服务业发展滞后，自主创新能力不强；生态环境脆弱，经济结构不够合理，经济内生动力不足，民营经济薄弱；就业问题突出，社会矛盾增多；思想不够解放，观念落后，精神文明建设、民主法制建设还存在薄弱环节，消极腐败现象在一些领域和少数干部中依然存在。我们必须高度重视这些问题，采取得力措施，努力加以解决。

## 二、跨越发展的形势和目标任务

今后五年，是榆林全面建设小康社会，加快推进现代化的五年。这五年既是榆林工业化加快、城市化加速、经济外向化发展的关键期，又是资源环境约束加剧、经济结构调整加快、社会管理任务加重的转型期；既是经济全球化和区域经济一体化进程加快，重要战略机遇期效应不断显现、西部大开发深入推进的黄金发展期，又是国际国内竞争加剧、风险和挑战更加突出的矛盾凸显期。在新的发展阶段，我们必须牢牢把握科学发展这一时代要求，坚持以人为本、富民优先，大力弘扬创新、创业、创优精神，充分运用国内、国际先进科技成果，借鉴发达地区的成功经验，推进经济社会跨越发展，勇当全省发展的先行军，努力打造一个区域竞争能力强、政治清明、文化繁荣、人民安居乐业、社会和谐发