

破题贵阳民生之困

贵阳市委常委 教育实践活动领题调研文集

中共贵阳市委党的群众路线教育实践活动领导小组办公室◎编

破题贵阳民生之困

贵阳市委常委 教育实践活动领题调研文集

中共贵阳市委党的群众路线教育实践活动领导小组办公室◎编

图书在版编目 (CIP) 数据

破题贵阳民生之困——贵阳市委常委教育实践活动领题
调研文集 / 中共贵阳市委党的群众路线教育实践活动领导
小组办公室编. —北京: 中共中央党校出版社, 2014.10
ISBN 978-7-5035-5462-9

I. 破… II. 中… III. 中国共产党—群众路线
—贵阳市—文集 IV. D252-53

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2014) 第 228061 号

破题贵阳民生之困——贵阳市委常委教育实践活动领题调研文集

责任编辑 井 琪 李 云 冯 研 王慧颖
版式设计 李 灵
责任校对 宜 边
责任印制 王洪霞

出版发行 中共中央党校出版社
(北京市海淀区大有庄 100 号)
邮 编 100091
网 址 www.dxcbs.net
电 话 (010) 62805780 (办公室) (010) 62805824 (发行部)
经 销 新华书店
印 刷 北京明月印务有限责任公司
字 数 201 千字
版 次 2014 年 10 月第 1 版 2014 年 10 月第 1 次印刷
开 本 700 毫米 × 1000 毫米 1/16
印 张 18.25
定 价 46.00 元

版权所有 • 侵权必究

如有印装质量问题, 请与本社发行部联系

贵阳市委常委领题调研文集

编委会组成人员名单

编委主任：陈 刚

编委副主任：王保建 张 平 刘 俊 兰义彤

编委成员：路喜宏 岳 兵 周 广 李 勇 李 毅
杨志军 马 骁 刘春辉 杨雄刚 马 倩

序

以教育实践活动为契机 转作风抓反腐办实事树形象

中共贵州省委常委、贵阳市委书记 陈 刚

在全党深入开展群众路线教育实践活动，不是一般性的学习教育活动，而是我们党在新形势下坚持党要管党、从严治党的重大决策，是顺应群众期盼、加强学习型服务型创新型马克思主义执政党建设的重大部署，是推进中国特色社会主义伟大事业的重大举措，是我们党的建设历史上又一个具有里程碑意义的重大战略举措，标志着我们党正在成为更加清醒、更加成熟、更加充满生机活力的马克思主义执政党。

第二批教育实践活动主要是在地市级以下开展，单位多、人数多、领域广、范围广，党员干部的从业状况、职业构成、活动方式和思想状况构

成复杂、素质不一、差异较大。与第一批教育实践活动相比，至少有六个方面的新特点：与群众贴得更近、关系更直接；享乐主义、奢靡之风更隐蔽更深入；形式主义和官僚主义在基层触动不大；反“四风”容易走向程式化、形式化；能不能坚决打“苍蝇”关系活动成败；全力办实事才能让老百姓满意。这就要求我们正确把握第二批教育实践活动的新特点，对出现的各种新现象“号准脉”、“治好病”。

2013年7月以来，在中央、省委开展第一批教育实践活动的同时，贵阳市不等待、不观望，虽然是第二批活动单位，但坚持按照第一批活动的要求，成立工作班子，抽调精兵强将，同步开展以“找问题、找差距、找目标”为主题的“三找”大讨论活动，为我市教育实践活动进行了充分预热。2014年1月起，贵阳市将开展第二批教育实践活动作为落实中央、省委决策部署的政治要求，作为打造贵阳发展升级版的内在需要，作为夯实执政基础、提高服务群众能力水平的重要抓手，作为顺应群众愿望、改进干部作风问题的有效途径，以“全省最好、全国一流”为目标，以“转作风、抓反腐、办实事、树形象”为抓手，高标准、高质量、动真格地加以深入推进。

在第二批教育实践活动中，贵阳市紧密结合打造发展升级版，率先在全省建成小康社会的目标任务，紧扣为民务实清廉主题，突出问题导向，坚持领导干部示范带动，着力推动作风转变、民生改善、社会和谐。市委14名常委同志从制约全市经济社会发展和群众反映强烈、事关广大人民群众切身利益的难点问题入手，从各自分管联系领域选择一个课题开展调查

研究，着力破解事关全市改革稳定、困扰民生改善、制约贵阳发展升级的突出问题。通过开展调研，找准了问题症结所在，找到了我们与发达地区的差距。同时也结合贵阳实际，提出了有针对性的解决措施和对策。

为确保领题调研成果真正转化到促进经济社会发展、改善民生事业、推动社会和谐上，市委教育实践活动领导小组以《破题贵阳民生之困——贵阳市委常委教育实践活动领题调研文集》为题，将十四篇调研文章编辑出版，以供学习交流、相互借鉴之用。这些调研文章，从不同方面反映了推动全市经济社会发展、改善民生、促进社会和谐等方面的新思路、新见解和新经验，具有较强的理论性和实用性，对推动全市经济社会跨越式发展、维护人民群众切身利益、促进社会和谐稳定具有较高的决策和参考价值。

开展调查研究的目的是为了推动改革、促进发展、维护稳定。作为贵州省的省会和全省唯一的特大型城市，贵阳市不仅要在经济社会发展上做全省的“火车头”、“发动机”，在党的建设、改善民生、促进和谐等方面也要在全省“作表率、走前列、做贡献”。在今后漫长的征程中，我们要以《破题贵阳民生之困——贵阳市委常委教育实践活动领题调研文集》的出版为契机，以踏石留印、抓铁有痕的信心、决心和恒心继续狠抓教育实践活动，使为民务实清廉成为党员干部自觉坚守、长期遵守的行为准则，向党、向人民、向历史交出一份满意的答卷。

| 目 录 |

关于打击贵阳市违法建设的调查与思考	陈 刚 / 1
贵阳市中心城区交通畅通工作调研报告	刘文新 / 18
关于提升城市社区基本公共服务水平的调查与思考	王保建 / 38
贵阳市就业创业调研报告	陈少荣 / 52
贵阳市整治重点部门和行业“四风”问题研究	张 平 / 91
贵阳市整顿农村软弱涣散基层党组织调研报告	刘 俊 / 112
贵阳市医患纠纷原因分析及对策研究调研报告	朱元俊 / 135
贵阳市扩大民营经济总量的调查与思考	帅 文 / 157
贵阳市提升公民道德素养对策研究	兰义彤 / 178
贵阳市“两严一降”工作调研报告	庞 鸿 / 192
贵阳市解决“上学难、上好学难”问题的调研报告	丁旭东 / 209
贵阳市市民“买菜难、买菜贵”问题调研报告	李作勋 / 224
关于切实解决“文山会海”、超标接待的调查与思考	聂雪松 / 242
贵阳市加快养老服务体系建设的研	吉宁峰 / 256

关于打击贵阳市违法建设的调查与思考

领题人：中共贵州省委常委、贵阳市委书记 陈 刚

近年来，贵阳市由于新区开发、房屋老化、人口增加、商业需求、生产扩大等原因，各种违法建设行为层出不穷，对政府控违拆违工作提出了严峻的考验。针对这一问题，结合党的群众路线教育实践活动的深入开展，由我牵头，从市委办公厅、市委政研室、市城管局等相关部门抽调力量组成课题组，对打击我市违法建设工作进行了专题调研，形成了本课题报告。

一、违法建设已成为贵阳发展的重大瓶颈制约

打击违法建设，不仅仅是单纯的城市建设与管理问题，更是关系经济发展、改善民生、优化环境、提升形象特别是重树党委、政府在人民群众心目中形象的全局性问题。具体来讲，违法建设的严重后果集中体现在四个方面：

1. 阻碍了城市发展。从长远看，违法建筑是对土地资源、公共利益的侵占和损害，妨碍了城乡规划的实施，破坏了政府对城市的总体布局规划，抬高了城市建设成本，势必推高城市发展的成本。从近期看，违法建设的蔓延，严重破坏了正常的建设和管理秩序，制约了工业化、城镇化进程，阻碍了经济社会加速发展。我们谋划实施了很多重大项目，最大的控制性工程不是桥梁和隧道，而是拆除违法建筑。由此带来的时间成本、资金成本、社会成本往往是“天文数字”。

2. 破坏了公平正义。贵阳的违法建设主要是以谋取超额拆迁补偿费用为目的的“种房”，具有强烈的投机性，催生了一批“暴发户”。特别是在项目规划区内，往往稍微有点风吹草动，违法建筑就如雨后春笋般“长”出来。如果听之任之、姑息迁就，让违建者从中获取暴利，而让那些遵纪守法、诚实守信的老实人感觉吃了亏，必然破坏社会公平正义。

3. 败坏了社会风气。在违法“种房”黑色利益链上有6个群体，其中很重要的一个环节就是党员干部、国家工作人员参与违法“种房”，知法犯法、官商勾结、狼狈为奸。这个黑色利益链的形成，就严重损害了党委和政府的形象，造成老百姓对党委、政府的不信任，还改变了老百姓的价值观，造成了社会风气的败坏。

4. 损害了城市形象。城市竞争的核心，是城市的形象、品牌与发展环境。现在贵阳一环内市容环境总体不错，但是一环外特别是城乡结合部违法建设的蔓延，严重影响到市容环境和城市建设，成为影响城市投资环境的一大顽疾。

二、贵阳当前违法建设的严峻现状及突出特点

（一）违法建设的种类。违法建设根据土地区域来源不同，可分为农村违法建设和城镇违法建设

1. 城镇违法建设。一般主要集中在老城区、城中村、企业厂区、商业街、拆迁地块，呈现出数量多、类型多、单体面积小等特点。主要类型为：利用屋顶、露台搭建住房、厨房等生活设施；在底层封闭围墙内或利用原房屋凹陷部位，搭建、拼接、建造住房、厨房等生活设施；企业厂区内擅自建设的各类仓库及辅助用房；破墙、破门、破窗改建或增扩原房面积，用于开店或出租，等等。

2. 农村违法建设。一般主要集中在城郊结合部、新区和开发区、项目落地的农村，主要类型为：在“城中村”“城边村”违法建房、突击改建、不断加层等。这类违建呈现出数量多、建设速度快、单体面积大、危害性大、难以抑制。

（二）违法建筑的状况

1. 存量规模依然很大。我市对违法违规建筑进行了多次统计，但因为数据太大、成分复杂，有的地方由于有所顾虑不敢如实上报，准确数量原来一直不清楚。今年5月至6月各区（市、县）对全市1446个村（居）进行了排查摸底，共查出2008年以后修建的违法建筑21789户，600.17万平方米。其中，规划项目内违法建筑7498户，建筑面积260.13万平方米。

2. 增量已得到有效控制。经过各区、县、市排查，2008年至2012年的增长情况为16408户，390.45万平方米；2012年至2013年增长情况为3742户，155.84万平方米；2013年至2014年增长情况为1473户，51.15万平方米；2014年5月以来为166户，2.74万平方米，呈明显下降趋势，初步遏制了违法建设增长势头。

（三）违法建筑的特点

1. 增长迅猛。突出表现为城市建设延伸到哪里，违法建设就会建到哪里；项目布点到哪里，违法建设就会出现在哪里。农房出租率高的地段，如城郊结合部、大中专院校、市场周边、公路两旁等处农民违法加层、改建和扩建建筑物、构筑物的比较多。

2. 搭建快速。为逃避监管，违法建设大都突击搞强行施工，一些市民群众利用节假日和八小时工作时间之外甚至夜间进行施工，增加了监管部门巡查难度。如观山湖区或其他开发区周边村庄的村民在得知将要建设征收拆迁的情况下，迅速出现了违法建房、改建、加层、突击装修等“种房子”的歪风，并逐步扩展和蔓延。

3. 性质恶劣。在城郊结合部，违法违章建设行为呈现集团化、专业化的特征，大量外来人员、外来资金参与违法建设行为，非法买卖土地、违法建设施工、违建材料供应等形成黑色利益链条，甚至有公职人员、村组干部参与其中，或为违法建设行为充当保护伞。

三、贵阳违法建筑存在的问题及原因分析

1. 经济利益驱使。一方面，部分人期望在征地拆迁过程中获得更多的赔偿。有关部门在拆迁安置过程中执行政策法规不严，只想一拆了事，让少数违法建筑户得到了更多的赔偿，也是导致违法建筑现象日益增多的重要原因。按照贵阳市拆迁办法平均征拨标准，100平方米土地补偿标准约为16500元，而100平方米生产用房补偿标准约为36000元，生活用房补偿标准约为28000元。同时，农民修建违法建筑成本极低，搭建100平方米生活用房仅需约35000元，却可能获利30万元，多建房、多获赔、多得利的事实成为违法建设的驱动力。一些人还非法出售违法建筑牟利，通过外来居民与农民达成私下协议，伪称出租，实以每平方米600—1000元出售。此类在观山湖区的金华等乡镇及南明区云关乡的油榨、二戈两村较为典型（据统计，两村30%的违法建筑是以出让为目的）。另一方面，违法建筑出租有市场。据统计，我市中心城区已办理居住证登记的流动人口达61万人，加上没有登记的可能达155万以上。流动人口租不起单元房，而政府不能给他们提供足够的公租房，绝大多数流动人口只能租住城乡结合部的农村违法建筑。贵阳城郊农民人均纯收入中约80%的收入来源来自房屋出租。同时，对农村房屋租赁管理存在空白，只要是能够住人的房屋，无论是不是违法建筑，均能出租牟利，不用办理任何手续，无需交纳税金。据测算，一栋3层楼300平方米的违法建筑，除一层自居外，其余17间（以每间12平方米计算），每间租金100元，每月可实得租金1700元。

2. 农房建设管理不到位。20 世纪 90 年代初，市规划部门不审批，放到区级去审批，近年又改由规划部门审批；90 年代中期，市政府要求停止对农房进行审批，本世纪初又进行审批，规划、国土、住建等部门都分别管过。2005 年有的区又再次下文停止审批。但农民建房有客观存在的现实需要，这些行政行为使农房建设处于无序、无监管的状态，造成违法建筑日积月累，数量大量增加。这部分先建违法建筑拆而不净，后来村民便纷纷效法，逐步形成蔓延之势。此外，对违法建筑特别是城郊结合部的违法建筑，在管理和执法上存在死角和盲点，管理和执法主体不明确，违法建筑风险小，对违法建筑村民的处罚、制裁力度偏软。一些村民在得知按照村镇规划不能在原有位置建房时，争时间、抢速度拆旧房建新房，并且随意性很大，认为“造成了既成事实，政府就没有办法”。还有部分村民法纪观念淡薄，对有关的政策、法规不了解，以致出现随意超占地面积、加高、加层、新建、扩建和改建建筑物、构筑物的情况。

3. 农村建房确权难。《贵阳市拆迁管理办法》第 26 条规定，“无所有权证的农房，以县级建设行政主管部门核定的面积为准”，但核定面积没有具体的规划、建设要求，而按照相关文件规定，早已过了规定的补办期限，且文件规定补办只限于 1995 年 8 月至 1998 年 7 月修建的农房，对此在实际的操作过程中没有具体的管理办法作为行政依据。而现有农房中，属“文化大革命”前传统留存认定和按规定办理建设审批手续的有证农房仅占总量的 20% 左右，其余大多数均属无证违建房，且相当一部分是在 1995 年、1998 年至今停办手续时搭建的。违法建筑的难以确权，令拆违工

作陷于两难境地。如果承认违法建筑的产权，则等于变相鼓励了违法行为，必会引起新的抢建风潮；如对全部农村违法建筑均不予以产权界定和认可，但由于有以前拆迁工作中开发商对部分违法建筑的默认并予以适当补偿的先例，加上违法建筑在农村的普遍存在，无疑将大多数农民推向对立面，极可能引发大规模上访、堵路等不稳定事件。

4. 执法程序烦琐、成本较高。拆除违法建筑的执法工作涉及到城市综合执法、建设、国土、生态委、交通运输等执法部门。按照《城乡规划法》《行政诉讼法》《行政强制法》的程序规定，相关执法部门最快要6个月才能对这类违法建筑进行处罚、拆除。如果当事人要求举行听证，或申请行政复议及提起行政诉讼，则需要一年左右的时间才能执行。同时，修建一栋二层楼的违法建筑一般只需一个月的时间，有的甚至两三天就建成了，未等到司法程序完成就已修建完工，且有的已装修入住。而且最后，致使行政、司法程序拆除成本费用较高，据估计，每拆除100平方米的违法建筑，需要交纳测绘费、立案费、执行费、公证费等约2至3万元。

5. 公职人员参与种房。由于违法建设存在巨大的利益，部分党员干部和国家工作人员在“暴利”的驱使下铤而走险，组建了一条“黑色产业链”。由于公职人员的参与，一些地方对违法建房行为视而不见，推卸责任，甚至部分国家公职人员知法犯法，与违法建房人员内外勾结，致使监管难度加大。有的乡（镇）、村干部带头参与修建违法建筑，农民不按村镇规划设计建造住宅、随意加高加层、改变结构的情况时有发生，造成了大量的群众跟风修建违法建筑。有的国家公职人员参与修建违法建筑，用于出租谋利。

四、前一阶段控违拆违采取的措施及实际成效

在调查研究的基础上，贵阳市围绕强化属地巡查、部门联动、加大拆违力度、加强监督约束等环节，召开了全市控违拆违工作现场会，制定出台了《贵阳市依法严厉打击违法违章建设行为专项整治行动实施方案》《贵阳市楼顶违法建筑专项整治行动方案》《关于进一步加强城市管理工作的意见》《贵阳市违法建筑举报奖励暂行办法》等一系列控违拆违管理办法和相关制度，特别是针对以前拆违重点放在“拆”房上、没有把足够注意力放在“查”人上，没有抓住查处党员领导干部参与违章建筑违法行为这个要害的问题，出台了《关于全市市、县、乡、村四级党员干部、国家工作人员参与违法“种房”“三禁止”的通知》，极大提高了控违拆违的效率，取得了一定的成效。

1. 强化统筹调度，凝聚各方合力。一是召开会议统筹调度。通过召开调度会等方式，学习领会文件、统一思想认识，确立分工责任、安排部署任务，研究推进方法、落实工作措施。二是破解问题专题调度。针对摸排底数、巡查督促和数据统计等工作中的重点、难点问题，多次专题研究，提出解决办法，推进任务落实。三是加强日常管理调度。通过《工作建议书》《工作提醒单》《工作情况通报》和电话督促等方式，对落实主体责任、加强源头管控和制度建设等常规工作进行督促，提醒职责任务，强化纪律要求。截至目前，市纪委监委共组织召开了4次调度会、3次专题研究会，发出《工作建议书》2份，《工作提醒单》39份，《工作情况通报》5期。

2. 突出事前防范，加大巡查控违。抽调市委巡视组、市督办督查局等单位干部组成4个专门巡查组，通过查验资料、实地查看、走访群众等明查暗访方式开展巡查。建立了违建属地巡查机制，进一步健全区（市、县）、乡镇（社区）、村（居委会）三级属地巡查岗位责任制，做好各自区域内的违建巡视，一旦发现有违建情况，第一时间制止，对不听劝说的违建户及时启动联合拆违程序，把违法建筑消灭在萌芽状态。同时，建筑施工企业主管部门也强化对施工单位的巡查监督机制，对未经批准擅自进行违法建筑施工的建筑单位，除责令停工外，还及时将违建情况报送城管、住建等部门，由相应执法部门快速查违，从而在施工环节遏止了违法建设的产生。截至今年7月，共管控违法建筑2116户，25.95万平方米。

3. 切断利益链条，突出源头治理。一是推进制度建设。督促市相关部门加快推进征地拆迁补偿、农房建设审批确权和农房档案管理等相关制度的调研和起草工作。二是严控建材来源。整合市国土、工商、质监、住建、公安、供水等部门力量，对违法建筑材料来源实施联动打击，依法关停取缔无合法证照的建材生产企业。三是加强民间施工队伍管理。建立施工队伍备案制度，对参与违法违章建筑施工人员进行处罚。四是积极探索制度创新。鼓励区（市、县）不等不靠，积极探索疏堵结合、查防并举工作措施。比如，观山湖区加强对失地农民再就业和安置房建设；清镇市推行农房建设联合审批制度；花溪区纪委、开阳县纪委督促相关部门积极开展农房档案管理和确权登记制度摸底，等等。

4. 突出协调联动，明确各自责任。明确各级各部门的责任，坚决拆除