

SHIJIAN KEXUE FAZHAN
TUIJIN JIANSHE CHUANGXIN

安徽省建设系统落实科学发展观大讨论实践案例

实践科学发展 推进建设创新

主 编 倪 虹



安徽人民出版社

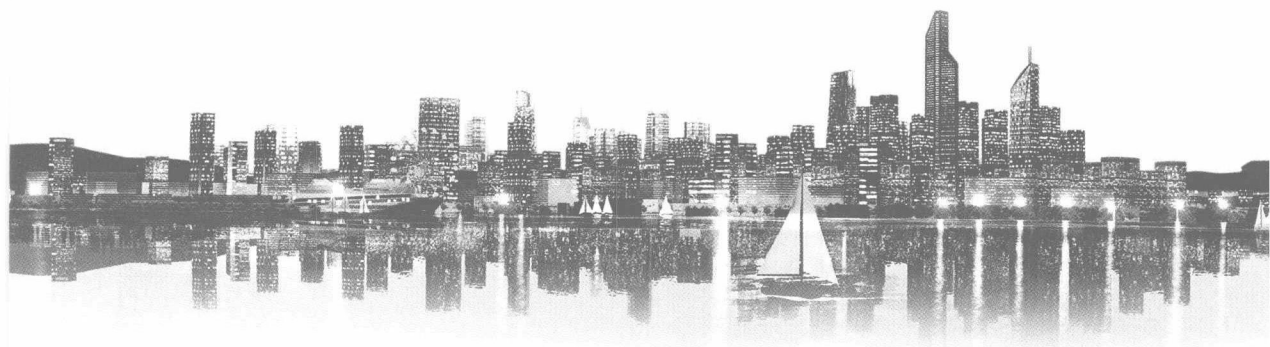
SHIJIAN KEXUE FAZHAN

TUIJIN JIANSHE CHUANGXIN

实践科学发展 推进建设创新

——安徽省建设系统落实科学发展观大讨论实践案例

主编 倪虹



安徽人民出版社

责任编辑:白 明 蒋越林

封面设计:卜建民 钱志刚

图书在版编目(CIP)数据

实践科学发展 推进建设创新/倪虹主编. —合肥:安徽人民出版社,2008.9

ISBN 978-7-212-03276-0

I. 实… II. 倪… III. 建设业—成就—安徽省 IV. F426.9

中国版本图书馆CIP数据核字(2008)第069211号

实践科学发展 推进建设创新

——安徽省建设系统落实科学发展观大讨论实践案例

主编 倪 虹

出版发行:安徽人民出版社

地 址:合肥市政务文化新区圣泉路1118号出版传媒广场 邮编:230071

发 行 部:0551-3533258 0551-3533292(传真)

经 销:新华书店

制 版:合肥市中旭制版有限责任公司

印 刷:安徽新华印刷股份有限公司

开 本:710×1000 1/16 印张:21.25 字数:350千

版 次:2008年9月第1版 2008年9月第1次印刷

标准书号:ISBN 978-7-212-03276-0

定 价:50.00元

印 数:00001-03000

本版图书凡印刷、装订错误可及时向承印厂调换

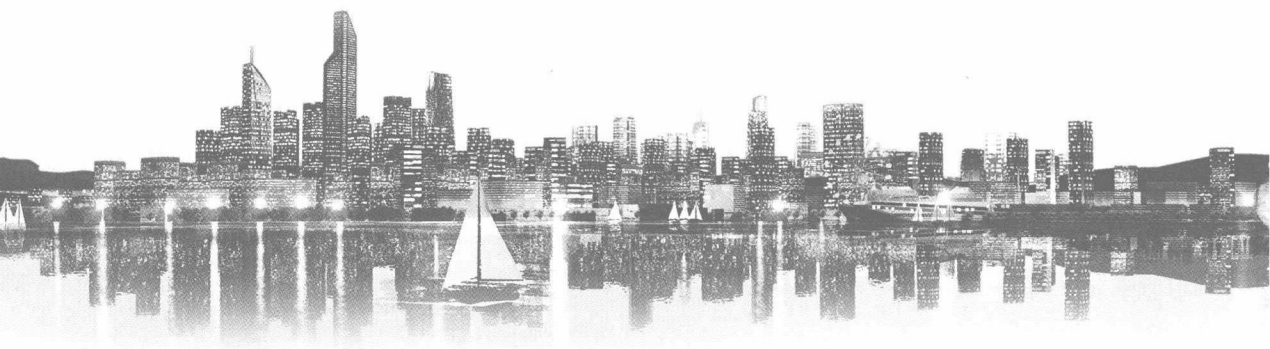
《实践科学发展 推进建设创新》编委会名单

主 任 倪 虹

副主任 陈素伟 李玉华 李 建 吴晓勤 陈爱民
盛大全 仲亚平 王茂新

成 员 蔡新立 曹发义 景 焰 陈东明 陈幼年
刘少为 刘梅生 宋直刚 管早临 马前光
张启兵 陈扬年 石德余 卜建民 王 岚
王一建

编 辑 卜建民 王 岚 曹丹勇



前 言

在全国普遍开展学习实践科学发展观的活动即将到来之际,《实践科学发展观 推进建设创新》—安徽省建设系统落实科学发展观大讨论实践案例一书,在安徽省建设系统各级组织和广大干部职工的努力和支持下,终于呈现在广大读者面前。

作为省一级建设主管部门,针对当前发展迫切要求,最为重要的就是要以科学发展观为指导,在城乡规划、建设和管理上勇于创新,找准建设事业发展的坐标,明确努力的方向,在实践中探索、总结并确立一些基本的工作原则和方法,推进建设事业又好又快地发展。理论是先导,实践出真知。2007年9月,为了总结安徽省建设系统落实科学发展观大讨论的成果,迎接党的十七大胜利召开,我们编辑出版了《坚持科学发展 创新建设理念》—安徽省建设系统落实科学发展观大讨论课题研究一书。该书汇集了省建设厅有关的学习科学发展观辅导报告和七大课题研究,着重从落实科学发展观的角度上形成了具有前瞻性、科学性、可持续发展的理论研究成果。这本书围绕着如何解放思想,自主创新,在思想观念上真正树立起科学发展观?如何把科学发展观真正落实到统筹兼顾城乡建设全面发展?如何落实以城乡规划为“龙头”,重点加强城镇基础设施建设,重点改善城乡人居环境等方面的课题进行了理论上的探讨,具有较强的思想性、专业性和指导性,对坚持科学发展,创新建设理念,夯实工作基础,指导工作实践,有着积极的现实意义。研究成果得到了有关部门的充分肯定和借鉴,深受建设系统干部职工的好评。

《实践科学发展 推进建设创新》——安徽省建设系统落实科学发展观大讨论实践案例这本书是继去年编辑出版《坚持科学发展 创新建设理念》——安徽省建设系统落实科学发展观大讨论课题研究一书的姐妹篇,这两本书分别从理论和实践方面充分地反映了安徽省建设系统广大干部职工学习实践科学发展观

的真实写照和精神风采。《实践科学发展 推进建设创新》——安徽省建设系统落实科学发展观大讨论实践案例这本书主要反映近年来全省各地建设部门学习贯彻科学发展观,重点围绕“一规三建五业”(一规:城乡规划;三建:工程建设、城市建设、村镇建设;五业:建筑业、房地产业、市政公用事业、勘察设计行业、风景名胜事业),从“大建设推进大发展”、“关注和改善民生”、“应对突发公共危机”、“行业建设与管理”等四个篇章,通过 63 个案例,着重从实践中总结和归纳出工作的新方法、推出的新思路、形成的新亮点、探索的新经验、取得的新成效。旨在为有效指导和促进全省建设事业又好又快地发展提供鲜活的教材。如果说,这本书能为今年在全国开展实践科学发展观活动起到抛砖引玉的作用,并能和大家分享这一成果,我们就感到十分欣慰了。

回首既往,改革开放 30 年来,安徽省建设系统的干部职工,为建设生态的城镇和美好的家园,辛勤耕耘,无私奉献,取得了辉煌的业绩。我们深深感到:最幸福的快乐是一个个普通家庭住进舒适新居时欢畅的笑颜;最富有的业绩是一项项得到人民群众认可的大建设、大发展丰硕的成果;最执著的期盼是一幅幅建设富强祖国、安徽美好未来的愿景。让“快乐”、“业绩”、“期盼”把我们的“心”更加紧紧地集结在一起;把我们的“神”更加紧紧地凝聚在一起;把我们的“力”更加紧紧地团结在一起,继续解放思想,坚持改革开放,聚精会神搞建设,一心一意谋发展。齐心协力,勇于创新,抓住跨越发展、加速崛起的新机遇,为全面建设小康社会,为更加辉煌的明天,而建功立业,努力奋斗。

编 者

2008 年 8 月

目 录

前言	[1]
----------	-------

第一篇 大建设推进大发展

“零补偿”下的“零冲突”	倪虹[3]
全力推进“大建设” 打造滨湖大城市	阮志春 李皖生 汪捍东[18]
芜湖新一轮跨越 迎来“大建设、大发展”	王荣[28]
我们走在大路上	罗永春[33]
用科学发展观引领六安中心城市建设	罗福骥 任伟[38]
“大建设”让宿城旧貌换新颜	田克栋[42]
突出重点带全局 实现城建跨越发展	马峰[47]
拉开框架 完善功能 提高品位 特色发展	余永宁[52]
落实公交优先发展战略 建设现代化滨湖大城市	李以平[56]
山水相依绿满城	杨绍华[62]

第二篇 关注和改善民生

非公有制企业住房公积金归集扩面的新突破	许金南[69]
抓住企业改制契机 兑现职工住房补贴	印志金 王能文[73]
适应机构调整需要 创新住房公积金管理模式	杨雷[77]

廉租住房制度建设的探索	潘江胜 江立新[80]
托管存量房交易资金 切实保障民生利益	周富东[84]
探索科学的建设模式 发展省地环保型住宅	王立国[87]
公园绿化扩建由社会单位和公民认建认养	朱来喜 张静[93]
开展涉水工程建设 提升人居环境质量	李胜海 王斌[97]
千年古村镇 旧貌换新颜	王飞[103]
生态旅游 优美乡村	卢立新[108]

第三篇 应对突发公共危机

皖地 皖水 皖人	殷教佗 童亦弟 姚继冬[117]
冰天雪地中的那些人和事	安建[127]
城建“铁军”抗雪记	姚继冬[131]
弘扬抗雪救灾精神 推动城市“大建设”	王荣[136]
冰雪考验我们的忠诚	杨绍华[142]
启动应急机制 做好“三保一防”	罗福骧 朱德全[148]
积极应对雪灾 确保城市“生命线”正常运转	李成元[151]
冰雪之中,让城市动脉畅通	胡永涛[154]
供水责任重于泰山	闫献华[160]
众志成城 抗雪保绿	徐守云[164]
冰天雪地环卫工人	闻集[167]
天亦无情人有情 抗击雪灾保供气	孙晓伟 孙小燕[172]
雪虐风号愈凛然 梅花气节显高坚	王勇[177]
今夜又是无眠	胡永明[181]

第四篇 行业建设与管理

推进“两集中”改革 提升审批效能	黄锦超 周浩 夏文书[187]
“综合办”带来的新变化	胡永明[192]
审批大提速催生观念大转变	孔祥品 于之军[196]
刍议省本级城市维护建设费管理改革	
..... 曹发义 汪恭文 许缪 张爱农[199]	
实施“红黄卡”奖惩制度 营造和谐社会执法环境	王立新[204]
以创新促发展	黄华[209]
创新管理理念 坚持自主开发	华东红 谢军[214]
滁州市建委“悬剑”监管建筑市场案例	周元楼 何传波[218]
创新劳务输出模式 试行定向专供基地	周铁钧[222]
建筑施工安全质量标准化是提高本质安全的有效途径	周诗权[229]
双轮驱动推进钢城和谐	徐昶 彭师[233]
弘扬青铜文化 建设雕塑名城	杨绍华[239]
带方案拍卖土地的尝试与探索	段传彬 王永涛[246]
世界遗产地西递、宏村保护与利用探索	郑修发[250]
历史街区的保护与人居环境的改善	常永斋[256]
抓两头重创新 确保供水安全	刘梅生 李长青[260]
以人为本 创新体制 落实公交优先战略	葛锦明[266]
科技兴业 服务于民	颜春骏[269]
落实科学发展观 促进数字景区建设	邹桂武 程世威[273]
莲花佛国 天上人间	柯万忠 赵新泽[281]
高技能人才的摇篮	任建设 杨华阳[289]

完善选任机制 拓宽培养渠道	阮志春[294]
以科学发展观为指导 不断推进继续教育工作	朱晓敏[299]
夕阳多艳丽	高国梁[303]
一个拼搏在异国他乡的先进党支部	卜建民 包华[308]
流动党员的“家”	曹丹勇 苏立新[314]
“大园小区”商业贿赂案的警示	纪建言[319]
维护职工合法权益 构造和谐劳动关系	王在建 史华[323]
公司领导买皮裤子引发的“风波”	裴珍[330]
后记	[334]

第一篇

大建设推进大发展

“零补偿”下的“零冲突”

倪虹

拆除违法建筑一直被称为“城建一号难题”。2005年夏,合肥市在短短百日之间拆除违法建筑逾千万平方米,在不补偿一分钱的情况下,没有出现一起恶性冲突,成功实现了“零补偿”下的“零冲突”。普通市民热情支持拆违,已拆面积中“自拆”、“助拆”的占98%，“强拆”面积不足2%；社会调查中,市民“对拆违的满意度”达93%。这个难题是如何解的？工作是怎么做的？问题的成因是什么？其解决方法的机理是什么？本文从一个主要参与者的角度,介绍了合肥市大拆违的决策背景、实施过程和取得的基本成效,运用博弈理论和三圈理论,对参与拆违各方的利益关系进行了分析,提炼出了大拆违行动中的八个要点和八个方面的特点,并对合肥市委、市政府把握共产党员先进性教育活动的契机,用党的老传统加执政新理念,坚持细节决定成败,取得的成效进行了总结。

对政府而言,无论是无限责任政府,还是转向有限责任政府,其主要任务和职责都离不开对各方面利益的调整这个核心和根本。人的利益本性是推动经济的原动力。在政府的具体政策制定和执行中,都是在调整和平衡各种利益群体及个体之间关系的。越是感到困难的问题、棘手的事情,越是利益冲突难以调整和平衡的事情,如果通过对各方面利益的分析,能科学的、智慧的采取一些策略和措施,去改变和平衡各个利益群体与个体之间的关系,就可以使执行减少阻力,增加动力,化解矛盾,促进发展。反之,采取的措施不是从利益调整的角度出发,也可能出现暂时的平衡,矛盾不激发,或者偶然的解决,但更多的是酿成更大的隐患,造成日后解决的成本更大。现在党中央提出科学发展观,构建和谐社会,这就更需要政府在解决和处理各种社会问题和矛盾的时候,要学会用科学分析问题的框架和理论来研究问题,找出真正有效的方法。这也是学术界和政界

都最为关心和研究最多的问题之一。博弈论之所以能够两次获得诺贝尔奖也应该归功于此吧。

下面,我就从决策背景、基本过程、主要做法、基本成效等方面介绍整个大拆违的情况,并在此基础上对拆违的主要经验进行总结。

决策背景

违法建设的表现形式

合肥市查处违法建设的背景和初衷,可以说是形势所逼、现实所迫。近几年来,随着合肥市经济社会的发展和城市化进程的不断加快,各类违法建设也在呈飞速上升之势,违法抢建的高潮此起彼伏,在有的地方甚至处于失控状态,其数量之大、范围之广、情况之复杂、蔓延速度之快触目惊心,突出表现在以下几个方面。

一是范围广、时间长。一些单位和个人从局部的、个人的、眼前的狭隘利益出发,私搭乱建,导致了违法建筑的蔓延。从全市情况来看,市区除新建的示范小区外,大多有住户的地方都不同程度地存在违法建设,特别是城乡结合部地区尤为严重,有的老村庄,站在二、三楼楼顶能从村头走到村尾。这些违法建筑涉及从1983年前“革委会”时期审批到1992年前乡镇政府审批,再到2002年前区划调整时各区建委审批,然后到现在的市规划部门审批,时间跨度长,界定非常困难。

二是势头猛、反弹快。相当一部分违法建设户“擅长”钻空子、抢时间、赶进度,有的就在双休日的短短两天内昼夜不停,完成施工。有一个项目开发用地刚开始摸底时拆迁量为7000平方米,后增长到1.7万平方米,再后来长到了4万平方米。有的地方已形成了“制造违法建设的产业链”,还出现了“专业化分工”:有专门生产用于违法建筑的粗糙而廉价的材料,用以降低“建设成本”;有专门从事违法建筑的专业队伍,实行所谓的包工包料,一夜之间一栋楼房就能建成移交,就这样违法建筑出现了暴发式增长。

三是合法非法交织、种类多、情况复杂。从有关材料介绍的情况看,真正的违法建筑只是一部分,而相当部分是合法与非法交织在一起,有的楼下合法楼上不合法,有的房前合法房后不合法,有的是合情合理但不合法等。违法建筑从用

途上看,有商业,有工业,有居住,也有办公的。在违法建筑户中,有“两证”均无的,有土地使用证、无建设规划许可证的,也有证照不符或超面积的。从主体看,既有当地居民,也有外来人;既有普通群众,也有党员干部;既有街道、社居委的,也有省部属驻地单位,涉及面广,情况复杂,处理难度大。

违法建设的社会危害

大量的违法建筑泛滥蔓延,不仅严重影响了合肥的城市形象和投资环境,而且严重阻碍了全市经济社会的协调发展,扰乱了城市建设与管理的正常秩序,损害了广大市民群众的根本利益和社会公共利益,带来了严重的社会危害。

一是侵蚀了城市发展的公共资源,损害了最广大人民群众的根本利益和长远利益。据查违领导小组6月初调查摸底,全市违法建筑的总量为1750万平方米。随着国家实行最严格的土地政策,城市发展的土地资源十分珍贵,为数不多的宝贵土地资源、发展空间还在受到违法建筑蚕食侵占,长此以往,城市发展的建设项目将难以实施。

二是违法建设严重威胁着城市的综合环境。违法建设的高强度开发和低水平无序管理,对城区的安全环境、生态环境、治安环境、社会环境都带来了很大威胁。违法建筑质量低劣,配套设计不足,环境卫生恶劣,安全隐患严重,一旦发生火灾、地震、疫情等灾害,对人民群众生命财产威胁很大,后果不堪设想。此外,一些违法建筑中的出租屋还成了精神文明建设的死角,成为无照经营、地下加工厂、“黑诊所”、超计划生育的集中地,极个别的还成为违法犯罪的庇护所和不法分子的藏身之地。在近几年城区安全生产和社会治安综合整治工作中,这些问题时有发生暴露。

三是违法建筑败坏了社会风气,损害了党和政府的威信和声誉。少数党员干部对管辖范围内违法建筑的整治听之任之,有的是怕得罪人,放任不管;有的是包庇纵容,从中得利;还有的是自己行得不正,带头搞了违法建筑。这些问题虽然是少数现象,但如不及时解决,将会损害党和政府的形象,破坏党群干群关系。在一部分群众中,违法建筑的蔓延,也在无形中助长了贪图不正当利益的心态。一些群众之间相互攀比,心态失衡,存在着“别人建、我也建”,唯恐不搞违法建筑将来就会“吃亏”。可以讲,大部分违法建筑户不是缺少房屋,而是为了“以房生财”,赚取所谓的补偿费、拆迁费。

四是违法建设严重危害了社会公平和市场秩序。从介绍的情况看,除村

(居)民、村(居)干部拥有违法建筑外,不少基层干部、国家公职人员和党员干部也拥有违法建筑,这些无视党纪国法、无视政策法规的人,用不公平的竞争方式,拥有大量的非法财富,严重地破坏了社会的公平公正,扰乱了正常的社会秩序。许多经营性临时建筑,多次转承包,到期了仍长期经营,甚至还初步形成了非法隐形房地产市场。有些违法建筑甚至还有黑社会背景,酿成纠纷,严重扰乱了社会治安。

五是违法建设严重影响了城市发展环境。违法建筑具有很强的社会危害,从城市建设来看,一处违法建设就是一处很大的障碍。它不仅会增加工程拆迁量,贻误工期;而且会大大增加城市建设的正常拆迁成本,直接影响城市发展的顺利进行,从而进一步加大城市建设的资金压力,增加建设成本。事实上,一些想干、该干而一直没有动手的城建项目,很大程度上就是受阻于违法建筑。从群众的愿望和要求来看,人们对拆除违法建筑的呼声越来越高,这方面的投诉也越来越多,有的反映违法建筑影响了左邻右舍的通风采光,有的反映违法建筑破坏了小区绿化或侵占了公共设施用地,有的反映违法建筑影响市容环境、堵塞交通,有的反映违法建筑占压各种管线、堵塞消防通道,成为城区公共安全的隐患,等等。

在合肥市开展的保持共产党员先进性教育活动中,干部群众对此反映强烈,可以说,违法建设已经成为市委、市政府无法回避和必须面对的现实问题,形势逼迫市委、市政府必须对违法建筑做出抉择,查处违法建筑的决策就是在这种背景之下出台的。

基本过程

成立机构

合肥市查处违法建设正式决策是2005年6月8日,正式启动是7月4日,进入实质性拆除阶段是7月16日。6月8日,合肥市委常委扩大会议正式作出在全市范围内查处违法建设的决定,同时,在事先征求省委、省政府意见的前提下,成立了由市委副书记、纪委书记为组长,省委副秘书长、省政府副秘书长,市委副书记、市人大副主任、市政府副市长、市政协副主席为副组长的查违领导小组,分管副市长兼办公室主任。6月9日,查违领导小组就紧张有序地投入工

作:部署开展对违法建筑进行大规模的调查摸底工作,并赴长沙、深圳、南京等地学习考察,连续召开不同类型不同层次的座谈会,广泛听取意见和建议,及时向市人大和市政协通报有关情况,组织起草了市委市政府《意见》、市人大《决定》、市政府《通告》、致广大市民群众《公开信》、《第一阶段实施方案》、《宣传方案》、《责任追究办法》等 10 多个主体文件和相关配套文件,可以说,前期准备工作扎实而充分。

全面动员

7月4日,召开全市查处违法建筑动员大会,市委、市人大、市政府、市政协四大家所有在家的领导同志全部出席大会,市长主持了会议,省委常委、市委书记亲自动员讲话,省委副秘书长代表省委、省政府办公厅讲话,市委副书记、查违领导小组组长做了动员报告,分管副市长、查违领导小组副组长宣读了市委、市政府关于查处违法建筑的意见。动员大会使全市上下各级各部门对查处违法建筑的思想认识得到了高度统一,调动了一切可以调动的积极因素,举市而为投入到打赢查违这场硬仗中来。动员大会标志着全市查处违法建筑正式拉开序幕。

实施拆除

合肥市查处违法建设工作,自 2005 年 7 月 16 日起,在实施拆除历经 113 天的时候,拆除违法建设面积达到 1000 万平方米。截至 11 月 12 日,全市(不含三县)已累计拆除各类违法建筑 1004 万平方米,全市已经拆除占用消防安全管道 289 处,面积 16.4 万平方米;拆除违章占压煤气(天然气)管道 114 处;拆除违章占压自来水管 67 处、供热管道 1 处,计 9710 平方米;拆除供电安全隐患 581 处,面积 47.8 万平方米。

全市查违涉及 23 条市政主次干道,总长 59.7 公里;涉及 67 条小街巷,总长 21.7 公里。对长江路、潜山路、太湖路、九华山路、肥西路等一批主次干道进行了全线拆违整治。对中国科技大学、安徽大学、合肥工业大学等高等院校周边及城区铁路沿线、合肥监狱围墙周边的环境进行了拆违综合整治,彻底解决了一些多年无法解决的老大难问题。

主要做法

抓住重点,整体推进,形成市区街居良性互动的工作机制

市查违领导小组事先进行了大量的调查研究,对合肥市现有违法建筑的数