



贵阳智库报告

贵阳社会治理体系和 治理能力发展报告

贵州大学贵阳创新驱动发展战略研究院

连玉明◎主编

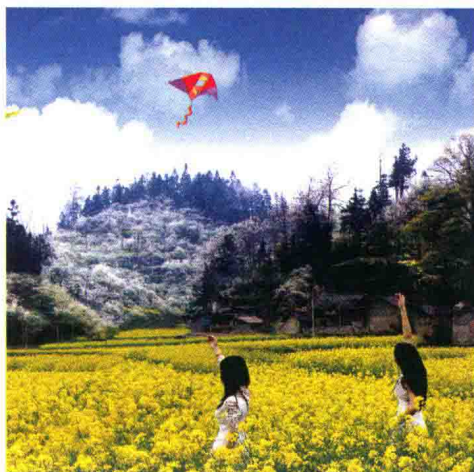
REPORT ON
SOCIAL GOVERNANCE SYSTEM &
GOVERNANCE CAPACITY DEVELOPMENT
OF GUIYANG

 当代中国出版社
Contemporary China Publishing House

贵阳社会治理体系和 治理能力发展报告

贵州大学贵阳创新驱动发展战略研究院

连玉明◎主编



REPORT ON
SOCIAL GOVERNANCE SYSTEM &
GOVERNANCE CAPACITY DEVELOPMENT
OF GUIYANG

图书在版编目(CIP)数据

贵阳社会治理体系和治理能力发展报告 / 连玉明主编.
—北京:当代中国出版社, 2014.11
ISBN 978-7-5154-0543-8

I. ①贵… II. ①连… III. ①社会管理—研究报告—
贵阳市 IV. ①D677.31

中国版本图书馆CIP数据核字(2014)第252661号

出版人 周五一
策划编辑 李一梅
责任编辑 李一梅
责任校对 方 宁
装帧设计 胡 凯
出版发行 当代中国出版社
地 址 北京市地安门西大街旌勇里8号
网 址 <http://www.ddzg.net> 邮箱:ddzgcbs@sina.com
邮政编码 100009
编辑部 (010) 66572264 66572132 66572154 66572434
市场部 (010) 66572281或66572155/56/57/58/59转
印 刷 北京宝昌彩色印刷有限公司
开 本 787×1092 1/16
印 张 22印张 388千字
版 次 2014年11月第1版
印 次 2014年11月第1次印刷
定 价 92.00 元

版权所有,翻版必究;如有印装质量问题,请拨打(010)66572159 转出版部。

致予授权获得并阅读本报告的人士

1. 阅读者理解。贵阳社会治理体系和治理能力发展报告是贵州大学贵阳创新驱动发展战略研究院中长期研究的核心项目。本研究报告所涉及的文献、资料、数据、调查和结论，源自贵州大学贵阳创新驱动发展战略研究院课题组，不代表国家、政府及其附属组织的观点，也不代表本研究机构及其学术委员会成员或者他们所代表的专家组、顾问团以及关联机构的观点。本研究尚未形成最终结论。本研究机构对其他任何机构和个人引用其中资料和信息引起的后果不承担任何责任。本研究所附属资料和信息，并不代表本研究机构的任何部门对任何地区的法律地位的看法。

2. 阅读者知悉。本研究报告是关于贵阳社会治理体系和治理能力发展报告的阶段性非保密成果摘要。本研究报告课题组将定期围绕贵阳社会治理体系和治理能力的基本状况进行定性、定量、定位和定策研究，并陆续公开研究成果。关注贵阳社会治理体系和治理能力研究的相关最新信息，请登录网站或向课题组咨询，中政网 www.ccgov.net.cn。

3. 阅读者同意。本报告版权归贵州大学贵阳创新驱动发展战略研究院所有，本报告中，对于引用和综述相关著名学者的观点及文献，均已对引述文字注明出处，属于在著作权法限制范围之内，系合理引用。

I n s t i t u t e 研究机构



贵州大学贵阳创新驱动发展战略研究院（Guizhou University - Guiyang Institute for Innovation-driven Development Strategy）成立于二〇一四年一月。由中共贵阳市委、贵阳市人民政府批准，贵阳市、贵州大学、北京国际城市发展研究院、中国银行贵州省分行共同组建的跨学科、专业化、开放型非营利性智库机构，是市委、市政府的重要思想库和智囊团。按照“高站位、抓重点、接地气、谋长远”的办院方针，强化京筑互动工作机制，成为开放式协作创新平台、专业化决策咨询平台、信息化成果转化平台和国际化合作交流平台。



北京国际城市发展研究院（IUD-International Institute for Urban Development, Beijing）成立于2001年，是中国政府批准设立的中国首家从事城市发展研究的跨学科国际化非营利组织。IUD以城市价值链理论为指导，以发现城市价值，提升城市品质为宗旨，围绕城市发展全过程，开展城市决策与预测研究，建立全球化学习网络，实施城市战略设计和行动计划。并以此为基础，构建对21世纪中国城市发展产生积极影响和推动作用的决策信息和智力支持系统。



首都科学决策研究会（Capital Association for Scientific Decision-Making）是由首都科研机构及专家学者联合发起设立的从事科学决策研究的非营利社会团体。研究会本着“服务决策，服务发展，服务民生”的宗旨，建立决策信息和智力支

持系统，以推动决策科学化和民主化进程。其核心战略重点是聚集相关专业研究者，发挥新政策、新科技、新舆论的首创精神和积极作用，通过广泛传播研究成果为领导者提出可供选择的科学决策方案。

IDM

《领导决策信息》周刊（IDM）是一份为中高级领导决策提供信息的专业化期刊。它以“为中高级领导决策提供最新、最重要、最有用的信息”为宗旨，以“权威性、超前性、指导性，独家独特独到；准确性、科学性、实用性，可信可用可存”的特色和风格深受党政界、知识界、企业界决策者的支持和认可，被誉为“中国决策白皮书”。



北京市社会发展研究中心（Beijing Social Development Research Center）是根据中共北京市委指示精神，由中共北京市委社会工作委员会和北京市社会建设工作办公室批准成立的跨学科、开放型、非营利性智库机构，是首都社会建设研究基地，具有独立法人资格。本中心以首都社会发展重大现实问题为主攻方向，加强对首都社会建设全局性、战略性、前瞻性的研究和咨询，是首都社会建设领域的重要思想库和智囊团，为促进首都社会建设提供智力支持和决策服务。



北京海峡两岸社区发展研究中心（Community Development Research Center on Beijing & Taiwan）是由中共北京市委台湾工作办公室、北京市人民政府台湾事务办公室和中共北京市委社会工作委员会、北京市社会建设工作办公室批准成立的开放型、专业化、非营利性公共服务平台，是从事海峡两岸社区发展研究，推动交流与服务的社会组织，具有独立法人资格。本中心的任务是开展海峡两岸社区发展研究、交流、互访、培训和服务，旨在促进海峡两岸社区交流与合作，更好地服务海峡两岸和平发展大局。



中政网（www.ccgov.net.cn）是专为国内中高级领导提供决策信息服务的门户网站，是《领导决策信息》周刊指定的官方网站，是北京国际城市发展研究院、首都科学决策研究会和领导决策信息杂志社的网络门户，是中国政务信息内容提供商，是政府信息化的战略合作伙伴。



国际城市论坛（ICF）是国际城市论坛基金会发起并组织的中国城市面向世界最具前瞻性、权威性、开放性的非官方非营利性组织。它集高层对话、学术研究、成果发布为一体，是促进中国与世界各国城市形成长期稳定的新型伙伴关系而建立的公共平台。国际城市论坛定期举办年会、城市峰会和大讲堂公益活动，评选“中国城市管理进步奖”，推广“国际访问学者计划”和“中国城市科考计划”，出版“中国城市价值研究系列报告”，并通过网络化方式，推进地方政府官员、专家学者、企业家与论坛彼此的联系，高度重视论坛的后续行动和长期服务，积极稳妥地向机制化方向发展，独立或合作开展有助于实现论坛宗旨的各种活动。

《贵阳智库报告》编辑委员会

- 顾问**
- 陈刚 贵州省委常委、贵阳市委书记
- 龙永图 贵州大学贵阳创新驱动发展战略研究院名誉院长、贵阳市决策咨询专家委员会主任
- 郑强 贵州大学校长、贵州大学贵阳创新驱动发展战略研究院学术委员会主席
- 贾天兵 中国银行贵州省分行行长、贵州大学贵阳创新驱动发展战略研究院科技金融创新委员会主席
- 刘文新 贵阳市委副书记、贵阳市人民政府市长
- 王保建 贵阳市委副书记

编委会主任 聂雪松 贵阳市委常委、市委秘书长

编委会副主任

连玉明 贵州大学贵阳创新驱动发展战略研究院院长

安九熊 贵阳市人民政府秘书长

李嘉宁 贵阳市委副秘书长、贵阳市委政策研究室主任

编委

朱颖慧 北京国际城市发展研究院副院长

伍国勇 贵州大学哲学与社会科学研究院副院长、贵州大学贵阳创新驱动发展战略研究院副院长

刘凡 中国银行贵州省分行总经理、贵州大学贵阳创新驱动发展战略研究院副院长

张涛 北京国际城市发展研究院城市指数工作室主任

宋青 贵州大学贵阳创新驱动发展战略研究院院长助理兼院长办公室主任

冯真书 贵州大学贵阳创新驱动发展战略研究院战略规划部部长

胡海荣 贵州大学贵阳创新驱动发展战略研究院发展研究部部长

《贵阳社会治理体系和治理能力发展报告》课题组

主 编 连玉明

副 主 编 李嘉宁 朱颖慧

核心研究员 连玉明 李嘉宁 朱颖慧 宋 青 冯真书 胡海荣 张 涛
胡 凯 秦坚松 王新江 刘新鑫 张俊立

助理研究员 高 创 李 雪 叶梁婕 贺 羽 宋希贤 江 岸 张 清
卢应春 文 慧 范贤昱 陈惠阳 赵宝芹 刘 志 孙文超
张 南 冯 羽

图 片 编 辑 楼乐天 周 锐 储 越

数 据 分 析 张 涛

资 料 统 筹 高 创 宋希贤 江 岸

设 计 总 监 胡 凯

技 术 编 辑 闫会军 张照荷 赵 熙

学 术 秘 书 李瑞香 王叶琦

U s e r G u i d e 使用 说明

本报告对于各级党委、政府部门、公检法机关、大专院校、科研院所、关注及研究社会治理体系及治理能力建设的广大社会人士具有咨询、研究和文献价值。在报告的撰写过程中，我们始终秉持客观的态度、专业的精神和科学的方法，并力求把一些专业术语解释得更通俗易懂。以下是本报告的使用说明。

章节设置

本报告共五章。第一章重点介绍了社会治理体系和治理能力的理论背景、时代背景。第二章从贵阳市经济社会发展的新阶段新特征、社会建设和社会治理的新任务新要求、贵阳社会治理体系发展的新经验新启示等方面介绍了贵阳社会治理体系和治理能力的发展形势。第三章围绕“抓好一个主题，整合两大资源，坚持三管齐下，推动四个强化，提升五种能力，深化六种改革”重点分析了贵阳社会治理体系和社会治理能力发展思路。第四章从群众工作创新新经验、城市社区体制新探索、农村社会治理新突破、流动人口服务管理新举措、特殊人群管理新工程、老旧小区改造新模式、虚拟社会治理新方式、诚信体系建设新实践、“两严一降”工作新成效、党风廉政建设新使命十个方面对贵阳社会治理体系和治理能力发展实践进行了梳理和介绍。第五章对贵阳市十个区县以及贵阳市委统战部、检察院、市司法局、民宗委、市妇联五个部门在社会治理体系方面的创新经验进行回顾和总结，以期为其他地区的社会治理体系和治理能力建设实践提供借鉴和参考。

研究背景

本报告从党的十八届三中全会将推进国家治理体系和治理能力现代化作为全

面深化改革的总目标这一宏大背景切入，同时，对当前转型关键期、改革攻坚期出现的新的社会需求、新的社会矛盾、新的社会现象做了分析，梳理了社会治理创新过程中面临的十大难点问题，进而对社会治理在国家治理体系和治理能力建设中的重要地位与作用做出阐释。在这一背景下，报告对贵阳市近年来在社会治理方面进行的诸多探索和实践展开探讨与总结。

数据图表

本报告第二、第三章中，采用了图表形式对贵阳的相关数据进行系统的梳理，从横向和纵向进行比较，以向读者全面客观地展示贵阳的发展现状。本报告数据援引范围主要来自国家统计局、贵州省统计局、贵阳市统计局历年的统计年鉴，或统计公报及相关年度政府工作报告，其中的主体部分为贵州省及贵阳市相关统计年鉴及统计公报等。对于无法获得或者不完全符合统计标准的数据，在替代使用中都进行了情况说明。

案例情况

为全面、生动、详实地展示贵阳社会治理的创新实践和经验，本报告对贵阳市十个方面、十个区县、五个部门的实践经验进行了梳理和总结。受报告篇幅所限，只选取了贵阳市及区县创新社会治理方面的部分亮点工作，并不代表贵阳市社会治理实践的全部内容。

附件说明

本报告中涉及大量贵阳市社会治理方面的政策文件。为避免读者在阅读过程中产生疑问，对于报告中反复提到的政策文件、工作方案等内容，报告将其全文或者摘要进行汇总，并以附件的形式附于报告最后，以方便读者阅读、使用。

P r o l o g u e 序

《贵阳智库报告》总序

贵阳，一颗镶嵌在中国西南云贵高原上的璀璨明珠。近年来，贵阳全市上下大力弘扬“知行合一、协力争先”的城市精神，坚定不移走科学发展路、建生态文明市，大力实施创新驱动发展战略，开创了贵阳发展的新局面，贵阳的发展已经站在了新的历史起点上。

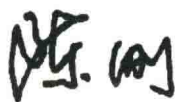
贵阳具有“空气清新、气候凉爽、纬度合适、海拔适中”的生态优势，2007年贵阳市提出了建设生态文明城市的奋斗目标。生态文明城市建设的成果丰硕，2013年贵阳市的森林覆盖率提升到44.2%，饮用水达标率为100%，空气质量优良天数达76.2%。贵阳市2007年被中国气象学会授予“中国避暑之都”称号；2008年被国家建设部授予“国家园林城市”称号；2009年被国家环保部列为全国生态文明建设试点城市；2009年被国家发改委列为全国首批低碳试点城市，并被评为十大低碳城市之一，成为唯一入选“中国循环经济典型模式案例”的省会城市；2012年1月国务院2号文件提出把贵阳建设成为全国生态文明城市，同年12月国家发改委批复《贵阳建设全国生态文明示范城市规划》；2013年1月，党中央、国务院同意举办生态文明贵阳国际论坛。如今的贵阳，正朝着建成“生态环境良好、生态产业发达、文化特色鲜明、生态观念浓厚、市民和谐幸福、政府廉洁高效”的生态文明城市目标阔步迈进。

但必须承认，贵阳还处于欠发达、欠开发的阶段。与发达地区相比，贵阳的经济社会发展还有一定的差距。由于特定的地理位置和复杂的地形地貌，贵阳宝贵的生态环境十分脆弱，容易受损并且难以修复。要加快发展就有可能破坏赖以生存的生态环境，要摆脱贫困落后又必须加快发展。如何解决好这个矛盾，是摆在贵阳的决策者面前的重大课题。我们认识到，坚持守住加快发展与保护生态两条底线，是市委、市政府不可推卸的责任，也是全市450万人民的共同期盼和愿望。基于此，贵阳最终选择了科技引领发展、创新驱动发展的战略路径，以期走出一条欠发达城市经济发展与生态改善双赢的路子。

面对世界科技革命和产业变革历史性交汇、抢占未来制高点的竞争日趋激烈的形势，面对国内资源环境约束加剧、要素成本上升、结构性矛盾日益突出的挑战，科学技术越来越成为推动经济社会发展的主要力量，创新驱动是大势所趋。创新驱动的推进和实现，有赖于资源输入、内生动力、政府平台和市场机制的共同发力。实施创新驱动发展战略是一项系统工程，涉及方方面面的工作，需要做的事情很多，但首先取决于决策的科学化。

当今世界，发挥智库在推进经济社会发展中的作用，为科学决策提供战略咨询、为创新驱动提供内生动力，已成为一个国家和地区软实力的重要标志。在这样的形势下应运而生的贵州大学贵阳创新驱动发展战略研究院，是一个跨学科、专业化、开放型的非营利性智库机构，是市委、市政府的重要思想库和智囊团。它的重要责任之一，就是关注贵阳创新驱动发展的路径和战略选择，对贵阳经济社会发展中出现的全局性、综合性、战略性、长期性问题进行研究，并为市委、市政府决策和贵阳中长期发展规划的制定提出建议和意见。贵阳研究院的成立，搭建了一个既为党委、政府宏观决策和城市发展服务，又为企业发展提供解决方案的战略协同创新平台，将有力推进科学决策、民主决策的机制创新，进一步把科研机构与经济社会发展更加紧密地结合起来，实现合作共赢。

贵阳研究院立足贵阳实际，围绕如何当好“火车头”、“发动机”，如何统筹“疏老城、建新城”，如何推进“强科技、重创新”，如何强化“创平安、促和谐”，如何实现“百姓富、生态美”等重大问题，组织多方力量研究编写的《贵阳智库报告》，是对贵阳市发展现状的一次全面“把脉会诊”。《贵阳智库报告》紧密结合贵阳市经济转型与社会治理的实际需要，按照“奋力打造贵阳发展升级版”的总要求，围绕贵阳建设全国生态文明示范城市、在全省率先实现全面小康的总目标，针对贵阳市经济社会发展中的重大问题提供理论支撑、路径支撑、政策支撑和经验支撑，对贵阳经济社会发展的科学决策、科学规划、科学管理必将起到重要的助推作用。



2014年6月25日

（作者系贵州省委常委、贵阳市委书记）

P r o l o g u e 序

健全社会治理体系 提升社会治理能力

贵阳作为西部欠发达的省会城市，底子薄、基础弱，一方面是转型升级、科学发展的任务重，另一方面是社会矛盾、社会问题凸显，社会治理的压力大，全面建成小康社会的任务十分艰巨。在这样的条件和形势下，如何在坚守经济发展和生态改善“两条底线”的进程中推动基层社会治理创新，是一个必须直面的问题。

近年来，贵阳市按照“民生优先、基层在先、服务为先”的要求，坚持以群众工作为总揽，创新群众工作体制机制、搭建群众工作平台、改进群众工作方法，形成了“贵阳模式”，创造了“贵阳经验”，得到中央、贵州省委的充分肯定和群众的普遍认可。

服务民生是社会治理的出发点，也是落脚点。在发展任务重、财力很有限的情况下，贵阳市着眼于维护好、实现好最广大人民群众的根本利益，每年民生支出占财政支出的比重在65%以上。特别是着力解决老百姓反映强烈的“用水难、收入低、上学难、出行难、看病难、养老难、治安差、住房难、买菜难买菜贵、活动空间少”“民生十困”，全力解决老旧小区灯不亮、水不通、气不畅、环境差等问题，夯实了民生基础，提升了市民幸福指数，社会建设工作取得了长足进步。

党委领导、政府负责、社会协同、公众参与、法治保障，是适应形势发展需要的科学有效的社会治理体制。贵阳市改进政府提供公共服务方式，加强基层社会治理和服务体系建设，增强城乡社区服务功能，建强社区综合服务平台，构建“横到底、纵到边”的群众工作网络，充分发挥群众参与社会治理的基础作用，有效有力地保障了社会大局和谐稳定。2013年，全市信访化解率达到96.4%，初

信初访基本全部化解，未发生影响重大的群体性事件；群众安全感和幸福指数分别达到 94.2% 和 91.78%，实现了社会公正、人心安定、长治久安。

当前和今后一个时期，贵阳经济社会发展呈现市场化进程加快、城镇化进程加快、信息化进程加快、对外开放进程加快的新特征，尤其是党的十八届四中全会提出了“加快保障和改善民生、推进社会治理体制创新法律制度建设”，使社会治理工作面临新要求新挑战。面对新的形势，贵阳作为全省经济社会发展的“火车头”“发动机”，理应在推进社会治理体系和治理能力现代化进程中“走前列、作表率、做贡献”，推动社会治理规范化、制度化和法治化，提高社会治理科学化、法治化水平，保持社会秩序良好、人民安居乐业。

一叶知春秋，滴水见沧海。贵阳正在深入推进基层社会治理创新的道路上不断前行。良策善治的贵阳、社会共治的贵阳、厉行法治的贵阳，将更加突出系统治理、依法治理、综合治理、源头治理，奋力走出一条欠发达城市经济发展与生态改善的“双赢”之路，实现在全省率先全面建成小康社会的宏伟目标。

王保建

2014年11月1日

（作者系中共贵阳市委副书记、市委群工委书记）

1 *Background of the social governance system & governance capacity development* **社会治理体系和治理能力发展背景 >**

- 003 | 一、从管理转向治理是现代社会发展的必然规律
- 009 | 二、推进社会治理创新是国家治理体系和治理能力现代化的核心内容
- 016 | 三、推进社会治理创新是新阶段应对社会发展新问题新挑战的必由之路
- 024 | 四、推动社会治理创新需要从系统结构、体制机制和方式方法上破题

2 *Status quo of the social governance system and governance capacity development of Guiyang* **贵阳社会治理体系和治理能力发展形势 >**

- 038 | 一、贵阳经济社会发展的新阶段、新特征
- 048 | 二、贵阳社会建设和社会治理的新任务、新要求
- 052 | 三、贵阳社会治理体系发展的新经验、新启示

3 *Strategy of the social governance system and governance capacity development of Guiyang* **贵阳社会治理体系和社会治理能力发展思路 >**

- 063 | 一、抓好一个主题，找准社会治理体系的突破口
- 065 | 二、整合两大资源，夯实社会治理体系的着力点