发展之路

打破制度藩篱 实现人文关怀

□ 李 芳 吕培亮

在发展中国家由传统农业经济向现代工业经济过渡的进程中，必然出现农村相对落后的生产和生活方式与城市不断进步的现代生产、生活方式不对称的组织形式和社会存在形式，即所谓“城乡二元结构”。而城乡二元结构带来的直接效应是：城市的道路、通信、卫生和教育等公共设施日益完备，而农村的基本设施、公共服务、社会保障却相对落后；受传统根深蒂固的城乡有别户籍治理、劳动用工和社会福利制度影响，我国对留守儿童的人文关怀存在着诸多真空，致使留守儿童悲剧一再上演。要实现对留守儿童全面的人文关怀，最根本是要打破城乡二元结构、繁荣农村，重建现代意义的完整家庭。

工业反哺农业、城市支持农村，走留守儿童城乡一体化关怀新道路

对农村留守儿童的人文关怀，最关键是要实现城乡一体化建设，为强化父母法定监护职责，创造条件实现留守儿童在父母身边安营扎寨奠定基础。据中国青年报社会调查中心通过中国网和问卷网对2000人进行的一项民意调查显示，75.5%的受访者平时会关注留守儿童问题，74.0%的受访者认为留守儿童遭遇不幸是因父母无法经常回家探望，57.0%的受访者建议应继续扶持“三农”，减少农村劳动力外流，28.3%的人直言应加快户籍改革。74.0%的受访者认为留守儿童遭遇不幸是因父母无法经常回家探望。这反映出，城乡二元结构是造成现实留守儿童问题的最根本原因。如何让父母与子女不再长时间的分离或远离，就要求工业反哺农业、城市支持农村，走出一条关怀留守儿童城乡一体化新道路，使农村父母不远走他乡，在农村就业和创业也一样有前途、有希望。

走留守儿童城乡一体化关怀新道路，就要坚持以下原则。第一，在重视“三农”问题基础上，大力发展农业和农村经济，实现城乡要素平等交换和公共资源均衡配置，以期广大农民在家门口实现就业和创业。这也意味着，政府要加大财政支农、金融惠农的扶持力度，扩大对农村水利、道路、信息等基础工程的投入，实现城市资金、技术、人才与农村土地、资源尤其是劳动力的无缝对接，通过加快发展特色高效农业，加快培育新型农业经营主体，加快推进美丽乡村建设，促进城乡基本公共服务均等化、基础设施联通化、居民收入均衡化、要素配置合理化、产业发展融合化。第二，立足于减少留守儿童数量或者增加父母在农村存量。通过加快新农村改造和小城镇建设，来吸引外出农民工返乡就业和创业，使留守儿童能够与父母团聚；消除我国现存制度、经济和社会文化间的排斥，鼓励、支持和帮助有条件的外出农民工带着子女举家进城，使更多农村儿童能够在父母身边生活。所有这一切就为实现一个目标：保障农村留守儿童与自己父母不远离、不分离，最大限度保持家庭完整性，最大限度实现亲情常态化。

汇集一切社会资源和主体力量，创留守儿童集体人文关怀新模式

打破城乡二元结构对留守儿童人文关怀的制约，就是要形成集合农村、城市、社会等一切资源和主体力量的关怀留守儿童新模式。据全国妇联的数据显示，我国农村留守儿童数量已达6102.55万，其中独居留守儿童已达205.7万，留守儿童的心理和情感贫困程度比物质贫困更为严重。可以说，留守儿童不论在数量上，还是在贫困程度上，形势都很严峻。这就要求各级政府要理顺机制、统筹安排，不仅在纵向上建立健全关怀留守儿童的责任规章制度，更要在横向上实现农村、城市、社会等多元主体、多种力量、多层资源的集合利用，构建起多样形式、多种载体参与留守儿童人文关怀的新平台和新格局，不断提高非政府组织和社会其他主体力量在留守儿童关怀系统工程中的地位和作用，以真正实现对留守儿童人文关怀的社会化。

集合全社会力量和资源对留守儿童进行人文关怀，是一项系统而复杂的社会工程。政府应坚持把农村学校、地方（村）干部、亲戚朋友等多元社会主体纳入到对留守儿童人文关怀的社会工程中来。对农村留守儿童学校，政府可以配备适量生活老师、心理辅导老师、保卫专干等；对严重缺乏监护的留守儿童，政府或委托相关亲属代为履行监管职责，或政府购买服务来履行监护职责；对村干部而言，政府要督促其做好留守儿童情况的调查和汇报工作，使村村留守儿童都有一本详细的情况台账；对留守儿童集中的地区或村庄，政府要建立起社会关爱服务阵地，发挥社会团体和爱心人士等社会力量的作用；同时要解放思想、创新对留守儿童进行人文关怀的形式，例如，重庆市綦江区关工委从2010年开始每年组织当地留守儿童暑假赴异地探亲，河南借助社会爱心力量推出“团圆之屋”公益项目来关怀留守儿童等。总之，对留守儿童人文关怀，需要的不只是同情和悲悯，真正消除其成长窘境，还在于集合一切社会资源和力量，放在打破城乡二元结构藩篱和对留守儿童人文关怀的具体行动中，以最终实现跨越城乡区域阻隔的全社会都动起来对留守儿童进行人文关怀的新模式。

顶层设计与基层探索相结合，构留守儿童上下联动保护新机制

我国城乡二元结构的长期固化，最终形成城乡二元结构体制。城乡二元结构体制是我国经济和社会发展的一个严重障碍，主要表现为城乡之间的户籍壁垒，两种不同资源配置制度，以及在城乡户籍壁垒基础上的其他问题。要打破城乡二元结构体制，就必须坚持顶层设计与基层探索相结合。坚持对留守儿童人文关怀的顶层设计，就是要对留守儿童的长效帮扶和监管机制、安全保护预警与应急机制、城乡一体化规划机制、农村基础设施建设机制、城乡公共服务均等化机制、城乡劳动者平等就业制度、农村户籍制度等做出整体统筹设计，对各项关联性改革进行综合部署，努力做到全局带动局部，局部促进全局，标本兼治，以渐进改革促进重点突破。所谓基层探索，就是要鼓励地方、基层、县乡干部对留守儿童人文关怀工作的解放思想、积极探索，从本地实际情况出发，进行差别化试点和探索，逐步形成一系列适合本地区实情的制度措施。



打破城乡二元结构藩篱和日益固化的二元结构体制，需要全面深化体制机制改革，如户籍制度、劳动就业制度、分割的教育体系、医疗制度、社会保障制度等方面的改革，为农村留守儿童进城镇跟随父母学习生活清除制度障碍；需要修订相关法律法规保障留守儿童进城与父母团聚的权利，以实现通过顶层设计来保障城乡居民在教育、医疗、就业等方面的机会均等和现实平等。基层地方政府需要根据本地区留守儿童的实际情况，建立起留守儿童人文关怀网络，明确强制报告制度，完善临时监护程序，为困境中的留守儿童提供临时照料，确保他们得到有效监护和及时救助，实现政府对留守儿童人文关怀的“托底”。

政策与管理

割断工程层层转包“链条”

编者按：近年来，发生在建设领域的工程层层转包、假招标现象屡禁不止，如何有效进行治理，是当前重大的社会问题。可喜的是，日前，最高检与住房城乡建设部、交通运输部、水利部联合下发了《关于在工程建设领域开展行贿犯罪档案查询工作的通知》。通知规定：在工程项目招投标、设备物资采购、建筑企业资质许可、个人执业资格认定、企业信用等级评定与管理等工程建设领域各环节全面开展行贿犯罪档案查询工作。可以相信，还工程建设行业一片清明已为时不远。

□ 金 飒

近年来，在许多建设领域，工程层层转包已经是业内公开的秘密。层层转包的危害后果是真正施工的单位如果发觉利润太薄或没有利润空间，便会大量雇佣无技术、无资质人员充当技术工人上岗、使用低价劣质原材料、赶工期、偷工减料、不验收或马虎验收、工程款拖欠事件高发和频发等问题。工程层层转包，还使得建设成本大大增加，滋生出一批靠转手分包工程的中间“食利者”，工程质量也难以得到保证。可见，建设工程层层转包的危害猛如虎。

层层转包安全隐患迭出的深层原因

工程招投标幕后的交易。有时，看似有十几家企业参与投标，实际上仅为一家幕后操纵。例如，一次工程招投标，一家公司往往能“召集”到十多家甚至更多有资质的企业出场相助，并根据自己的需要确定名下围标企业的投标报价，一旦中标，利润高达工程额的20%；一些中介机构则充当权力“掮客”，依靠卖标书、收报名费和咨询费等牟利。中标企业通常向挂靠企业收取总工程款的1%~10%作为“管理费”或“转包费”。包工头围标串标手段背后，衍生出诸多操纵招投标“手法”：招标方“量身定做”设置门槛实现“萝卜招标”；将整体项目“化整为零”，使之达不到法定招标工程规模标准，继而采取“邀标”方式定标；采取“钓鱼”方式，中标方先低价竞标成功，再勾结招标方变更工程设计方案或追加工程量，达到牟利目的。例如，承揽方本身就是官员亲属或生意上同伙，其承揽工程的公司根本就不施工，而是个专业“发包公司”，充当了“第二业主”。其工程发包方式，则基本上不通过招标而是“打闷包”，其中大都有私下交易的腐败行为。工程层层转包，公家的建设资金会有相当一部分非法落入腐败分子和无良建筑商腰包，而真正施工方却所得甚少，还造成农民工被欠薪的不安定因素。一般而言，政府规划或批准确立的重大建设工程项目若发生层层转包而不被制止，其中必然夹杂着腐败活动。

挂靠资质与层层转包密不可分。受利益驱使，一些施工、监理单位往往采取转包、挂靠等形式进入市场。“一级企业中标，二级企业进场，三级企业施工，甚至是没有资质的人员施工”成为建筑业一个怪现象。所谓“挂靠资质”就是无资质或低资质施工单位利用有资质或高资质的施工单位来承接工程，并向被挂靠企业交纳一定比例的管理费，这是一种由双方私下约定且不受法律保护的行为。当前，许多项目工程被肢解分包，甚至层层转包，需要一些施工单位来承接，而大量无资质的企业正是瞅准了这一商机，利用各种手段挂靠到有资质或资质更高的企业，从而获得项目施工资格。被挂靠企业坐收管理费，而不重视监管，造成了市场混乱和欠薪等一系列连锁反应。

拖薪欠薪问题高发频发。建筑施工领域发放给农民工的工资，一般要过“四手”。第一手是项目总承包企业转给建设单位；第二手是建设单位转给分包的施工企业，第三手是分包的施工企业转给层层转包的“包工头”；第四手是“包工头”发放给农民工。只要这“四手”中任何一手出了问题，农民工的工资不是被拖欠就是被挪用，甚至被“黑手”全部卷走，无从讨要。这“四手”全凭当事人双方自觉履行，没有任何第三方监管。正因为如此，最薄弱的一环——“包工头”向农民工支付工资环节频频生出大问题。

法律规定工程建设领域用工需通过劳务公司，可劳务公司名义上参与签订分包协议，实际上只是收了点中介费，而这成为很多空壳公司的生财之道。当前劳务公司多扮演中介角色，完全背离了国家对劳务公司的有关规定。一旦发生争议后关门走人，到其他地方注册个新公司就可以继续干。有的地方政府发现欠薪情况也没有启动保证金，从而导致讨薪事件频发。建筑公司只能将劳务承包给有资质的劳务公司，而目前的劳务公司往往只是一块牌子。劳务公司的出现并没有从根本上改变建筑业的用工方式，只是在包工头之上又多了一级分包而已。

层层转包的治理对策

以制度为前提推行承包制。建设工程领域是可以推行承包制的，但它有几个前提：参加工程承包项目的施工单位必须有国家审定的资质，要有设备、有资金、有相当的技术力量；内部管理制度要落实，对施工安全、质量监测都要有一系列制度保证；一定要经过公开招投标，经过严格论证；如果系重大工程项目，政府部门还应全过程严格监管；工程结束时严格验收，等等。只要具备以上前提，建设工程发包就不大会出现安全和质量的问题。

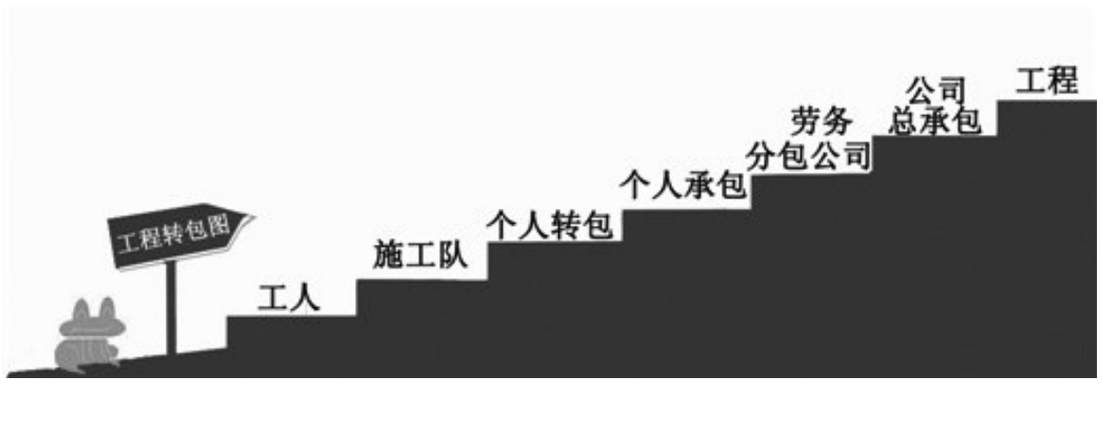
提高开办劳务公司的门槛。要把农民工纳入劳务公司内变成工人，从而消除长期存在的层级分包现象。有必要建立起权利义务清晰的新型劳动关系，从源头上减少恶意欠薪现象发生的几率。

为防范出现欠薪情况，建立“保证金”制度。这些年来，尽管《刑法》《劳动合同法》《工会法》等法律不断修订完善，执法力度也比从前大了许多，但农民工工资被拖欠似乎依然是一个难题。开发商和建筑企业按照工程总造价款缴纳一定比例的保证金，一旦企业出现欠薪即可动用保证金予以先行向农民工支付。需严格排查建筑施工类企业是否足额及时缴纳保证金，对于应启动保证金而未及时启动的，应追查相关部门责任，让保证金的威慑和安全阀作用真正得到发挥。

从立法入手，健全法律法规。对于建筑工程承包的程序、承包方资质、转包监管都进行详细规定。根据法律规定，国家明令禁止中标企业对整个建设工程进行转包或非法分包，承揽工程的建筑公司只能将辅助性工作转包给有资质的劳务公司，而且严禁二次转包以确保工程质量安全。

政府职能部门需要严格依规执法。我国法律对层层转包早有界定，早在1992年建设部颁发的建施（1992）第189号《工程总承包企业资质管理暂行规定》中第16条就明确规定：工程总承包企业不得倒手转包建设工程项目。2012年新出台的《建筑市场管理条例（征求意见稿）》也明确规定：工程项目分包“应当与分包单位订立专门的工程质量和安全生产管理协议，或者在分包合同中约定各自的工程质量和安全生产管理责任，并对分包单位的工程质量和安全生产工作统一协调、管理”。对外承包工程的单位“不得将工程项目分包给不具备国家规定的相应资质的单位；工程项目的建筑施工部分不得分包给未依法取得安全生产许可证的境内建筑施工企业”，明确禁止转包，并严格规定只能进行一次分包。这些措施都非常具体，操作性很强。另外，查处工程层层转包后发生安全问题的责任，不仅要惩处无资质的企业和个人，还要对发包的项目业主、层层转包的发包者和包工头进行严惩。

不断加大反腐治理力度。对那些利用职权插手干预工程建设，索贿受贿或为虚假招标、层层转包提供便利条件的领导干部，一经发现，要一查到底，该处分的处分，该撤职的撤职，绝不姑息迁就，使工程建设行业成为各级官员的“雷区”，使他们望而却步，还工程建设行业一片清明。



有感而发

综合治理 村官贪腐

□ 万银锋

城乡接合部是接近城市并具有某些城市化特征的乡村地带，也是城镇化进程中城市与乡村的过渡地带。随着我国城镇化的迅速发展，许多现代工业项目向城市近郊转移，大量的城市生活区向郊区拓展，城乡接合部的土地、矿产等资源价格迅速升值变现，村组集体经济快速发展壮大，给当地经济社会发展创造了巨大利好。但同时，这些变化也给“县官不如现管”的村官提供了大量寻租机会，村官贪腐成为社会高度关注的重大问题。

原因分析

分析城乡接合部一些村官贪腐的原因，除了个人综合素质不高、法治观念淡漠等主观因素外，城镇化带来的巨大变化也从不同领域、不同侧面提供了一些漏洞和机会。一是随着城镇化进程中的撤村改居，使原来乡村之间的准上下级行政关系，全面转化为国家与社会之间的平行关系，乡级政权对村官的监控能力显著下降，一定程度上给村官腐败提供了更多可能；城镇化也使大批城乡接合部由农村熟人社会过渡到了城市陌生人社会，村民利益关系变得多元化、复杂化，很多人对集体利益表现得漠不关心，来自村民自治组织内部的监督也被大打折扣。二是我国村级组织的管理架构，使本来只有几个人的村级“两委”组织，扮演着集体土地出让者、集体资产管理者、农民利益代表者等多重角色，使村官在行使集体土地处分权上起着举足轻重作用，一些开发商为了以低廉价格征到土地，不惜重金去拉拢和买通村官；一些村官也利用递交、申领材料的机会，伪造、虚报信息，大肆套取和贪占征地拆迁补偿资金。三是按照《村委会组织法》“村委会应当定期召开村务会议，重大事项由村民集体讨论决定，而且要定期公开村务”的规定，征地拆迁等这些村务管理中的重大事务都应交由村民集体讨论并且公开，但总有一些村干部习惯于一个人大权独揽，在暗箱操作中大开谋私之门；同时，大批土地征用和补偿资金涌向农村，交由人员少且缺乏大额资金管理经验的村级组织管理，集体款项和农民补偿被贪占或挪用的风险大大增加。四是因为村官不是肩负法定行政职能的国家干部，对其贪腐等犯罪行为的处理，大部分只能按职务侵占等非国家工作人员的罪名处罚，法律惩治效果和威慑力远远不够；况且，现行法律对村官腐败问题的查处，又分属于检察、公安等不同机关来行使，当村官在协助人民政府从事行政管理过程中发生腐败行为时，往往因管辖权比较模糊，出现检察和公安“两不管状态”。

治理措施

一是继续把扩大基层民主作为根本性措施。针对亦城亦乡选民成分复杂，金钱贿选、暴力胁选、家族霸选等突出问题，加强对候选人品行等方面严格审查，对贿选、胁选、霸选等行为实施最严厉的处罚；探索将民主的轨道由村委会延伸进村党支部的大门，参照一些地方探索的“拟推荐的村党支部书记人选，先参加村委会的选举，获得群众承认以后，再推荐为党支部书记人选；如果选不上村委会主任，就不再推荐为党支部书记人选”的“两票制”做法，让村民不但有权选择村委会主任，还有权决定村党支部的人选。

二是全面落实县乡两级党风廉政建设“两个责任”。对借口“村民自治、村事民管”而放弃或弱化村官腐败治理等问题，乡级党委政府要落实好村一级党风廉政建设责任制的主体责任，乡镇党委书记要履行好乡镇范围内党风廉政建设的第一责任；针对城乡接合部村官腐败案件易发多发、情节严重、数额巨大的特点，全面落实在县乡两级建立纪检监察部门牵头的巡察制度，通过巡察发现村官腐败问题线索，并督查和责成有关方面限期处理。

三是着力改革现有村级政务管理机制，对土地征迁、招投标和工程建设等重点经济领域，建立完善的信息公开披露制度，确保各环节信息真实、公开和透明；针对城镇化带来城乡接合部村级财富和资产激增，现有村级财务管理人手不够、力不从心的状况，在尊重村民自治这一合法性基础，不影响村委会自我监督、自我管理的情况下，探索实施村财乡管、村账乡核的制度。

四是加大法治化治理村官腐败工作力度。围绕村官腐败案件主体特殊、管辖机关有别的实际，县乡纪委既要坚持把纪律挺在前面，利用组织手段主动出击，依规依纪查处农村党员干部严重违纪案件，又要对涉嫌违法犯罪的及时向司法机关移交；针对当前城乡接合部一些村官权力边界不明、法治意识不强，在利益面前“无知者无畏”等情况，研究出台加强村干部法治教育的长效机制，从根本上纠正村组干部错误的法治观、权力观。