发展之路

村干部的角色

村干部的角色与一个时期的国家中心任务及这个中心任务下面的地方实践有关。不能只从制度规定来看村干部应该做什么和怎么做，制度本身是有多面性，且在制度背后还有体制、机制可以发挥作用。

□ 贺雪峰

有学者将村干部角色分成一身二任的当家人与代理人，即村干部是由村民选举出来主持村民自治的当家人，同时，村干部又是国家在农村的代理人。这种一身二任在很大程度上决定了村干部的行为模式。依据村干部产生的方式，相对来讲，村委会是由村民选举产生，就更多是当家人，村支部的产生更多体现了上级党委的意志，就更多充当代理人。从理论上讲确是这样，但实际情况远比这样的假设要复杂。

取消农业税前，全国农业型地区，因为地方财政收入主要依靠农业税，地方政府就必须想方设法将完成农业税任务当作最为重要和基本的工作，县市将完成税费任务纳入乡镇考核的“一票否决”，乡镇不能完成税费任务，一切工作都是白费。在农民缴纳税费积极性不高的情况下，乡镇直接找一家一户农民收税几乎是不可能的事情，原因是农民人数太多，经济剩余少，收取每户很少的农业税却要付出极高的成本。为了按时完成税费任务，乡镇就必须让村干部协税。乡镇通过制度设置和机制创新将不能完成协税任务的老好人村干部排斥出去，而让有能力协税的人来替代过去的村干部。这些有能力的人往往是为了协税而敢于得罪村民的人。问题是，这些人凭什么要当村干部得罪村民？乡镇为了调动这些人的积极性，就默许完成税费任务的村干部从中获利，包括按时完成任务的奖励。

与“收粮派款”这个天下第一难事几乎如出一辙的当前城市扩张过程中的“征地拆迁”也是“天下第一难事”，因为土地不可移动，征地拆迁就很容易遇到钉子户，而且征地拆迁涉及巨大的利益补偿和利益调整，离开村干部，县乡政府很难完成征地拆迁任务。征地拆迁的工作量极大，且由于利益巨大，利益博弈的激烈复杂程度会远远超出之前村庄经验。之前的老好人村干部既无能力也无意愿来协助地方政府完成征迁工作。但征地拆迁中有着巨大潜在利益，村庄中的一些厉害角色就希望借机来获得这些利益。他们通过选举当上村干部，然后协助地方政府完成征迁任务，地方政府也默许这些积极协助征迁的村干部获得利益，比如村干部借征地拆迁而承揽土方工程获利等。

无论是“收粮派款”还是“征地拆迁”，都是基层政权必须按时完成的任务，又是涉及到村庄中千家万户每个村民的事务，这些事务离开了村庄熟人社会中的村干部的协助，县乡两级基本上没有办法完成，因为对村庄的情况不熟悉，做工作也缺少针对性，总之是信息严重不对称，因此就要将村干部协助的积极性调动起来。问题是，村干部凭什么有积极性来协助县乡完成这些“天下第一难”的工作？

村干部从来不是中国正式权力结构中的一员，村干部不是公务员，也不拿工资，而是不脱产的、拿误工补贴的、由村民选举出来的村民当家人。问题是，当前村级并非完全自治，即使村民自治制度也是国家安排的制度，乡镇对村一级有指导的权力，且村干部待遇等事是由国家来规定的，甚至村财也是乡管的，村干部行使权力是否合法，也是由地方政府来判断的。因此，县乡两级为了完成面向千家万户农民的难事，就会想方设法调动村干部积极性，让村干部作为县乡的代理人来完成国家任务。这个时候的制度安排，在县乡—村干部—村民的关系中，表现为（县乡—村干部）—村民的关系，其中，（县乡—村干部）是联结在一起形成的共同体，县乡因为有了进入到村庄中的代理人，就有能力来做到信息对称，从而有能力完成针对千家万户的难事。



县乡要让村干部加入到完成国家任务的利益共同体来，就要在制度和机制上进行创新，其中的一个重要方面是将村干部完成国家任务与其个人利益捆绑起来，比如按时完成协税任务就给予奖励，甚至提成。按时完成任务越难，奖励就越高，提成就越大。十分困难时，县乡还会创造出村干部的剩余权索取机制，比如税费任务的包干制，或征地拆迁中地上附着物补偿的包干制。县乡除了明文规定的激励以外，还会形成很多默许的村干部权利，这些权利就可以极大地激发村干部协助县乡完成任务的积极性，村干部虽然是村民选举出来的，却形成了（县乡—村干部）—村民的结构，而不是或不再是县乡—（村干部—村民）的结构。

取消农业税后，国家开始向农村转移资源，自上而下的资源转移会与自下而上的争资跑项结合起来。争资跑项者，无论是村干部还是村民，都是通过关系向自上而下的各个部门要资源。名义是公的，实际上资源下达是与私人关系联系在一起的，这样一来，自上而下的资源就可以滋养壮健一个越来越强固的自下而上的利益群体，从而使国家支农资源越来越难有效使用。我们称这种格局为“分利秩序”。简单地说，自上而下的资源转移若没有得到资源最终受益群体（即农民）有主体性的响应，即主动参与，这样的资源分配就是无效的，不仅无效，而且这种资源分配还有可能带来腐败。

村干部的角色与一个时期的国家中心任务及这个中心任务下面的地方实践有关。不能只从制度规定来看村干部应该做什么和怎么做，核心是，制度本身是有多面性，且在制度背后还有体制、机制可以发挥作用。中国当前正处在史无前例的高速变化过程中，制度本身的稳定也未必永远是好事，正是治理中的各种体制机制创新为中国奇迹创造了条件。

有感而发

政商关系要有度有量

□ 崔新进

从诸多官员违纪违法案例来看，大部分落马官员背后，往往有商人的影子。在中国，政商关系之所以复杂，一方面是受到权力本身特性的影响。权力是政治的核心，而政治又与经济密切相关。因此，在经济生活中，权力不可能隐身在外。但是，作为一种控制力、影响力，权力本质上具有扩张性和吸附性，它总想将自己的触角四处延伸，再加上市场经济本身就不完善，政府的影子随处可见。所以，不难想象掌握权力的官员总想介入商业领域。另一方面，与这些年来的GDP考核机制也有关系。改革开放以来取得了巨大成就，这与自上而下的GDP考核机制密切相关。应该说，GDP考核本身并没有错，而且也在一定时期促进了中国的经济腾飞。但是，随着时间的推移，这种GDP考核逐渐演化成一种“地方发展主义”，促动地方政府使出浑身解数，想方设法地力求在激烈的竞争中脱颖而出。由此也就不难理解为什么很多地方政府不惜打政策“擦边球”，为大大小小的项目建设和运营一路绿灯、保驾护航。

政商关系一度被人们过度解读，以至产生一些误解。实际上，政商关系并没有那么玄乎。尤其是在全面深化改革的当下，政商关系不应玄乎，不能神秘，而应光明磊落。习近平总书记多次告诫各级干部：官商交往要有道，相敬如宾，而不要勾肩搭背，不分彼此，要划出公私分明的界限。

如何做到“君子之交”“相敬如宾”？说到底，就是政商两界要交往有道、关系有度。政府官员正确对待手中的权力，认识到权力是人民授予的，用好手中的权力为企业提供良好的发展环境是其职责所在，而不能携公权谋私利。牢固树立高线意识和底线思维，守纪律讲规矩，真正做到情不可越法、法不可突破，始终保持自重自省，警钟长鸣，防微杜渐。作为企业，则需要按规矩办事，守住法律底线，不能为了所谓的利润而徇私舞弊、暗通款曲，在与官员的人情交往上，保持必要的距离和分寸。政商交往可以“近”但不能“黏”，政府需要用制度来消除“没有原则的政治”与“没有道德的商业”，真正回归权力和商业的本真；企业则需要把精力放在创新上，相信坚持走自主创新科技发展的路子才是企业的正途。当然，解决政商关系根本在于法治。无数案例表明，政商关系如果不是建立在法治基础上必将导致以权谋私干扰经济运行，用法治管住钱和权，才能守住“度”保持“界”。

有度有界的政商关系，来自政商双方的坦诚互动、依法办事、依规而行、各安其道，力争做到“君子之交相忘于江湖”。随着正风反腐的强力推进，一些官员为了“避嫌”而刻意避开政商交往，不主动去熟悉市场、了解企业，有的甚至对企业家避而不见，或者搞“软拒绝”。很显然，这也是不正常的，背离了有度有界的本来涵义。

其实，在任何一个国家，政商关系都是一个客观现象。企业家可以大胆讨论积极应对，政府官员也不必敏感和忌讳。这种关系不应被猜想乃至误读，而应公开透明。总而言之，政商关系没那么玄乎，只是需要有道并守道而已。

破解征地拆迁困境

□ 刘庆斌

征地拆迁是推进新型城镇化过程中一个不可回避和逾越的现实问题。一些地方因为征地拆迁特别是“强制征迁、暴力征拆”导致伤人死人事件时有发生，征地拆迁问题已成为我国经济社会发展中的难点问题，也日益成为群众关切、社会关注、党和政府关心的焦点问题。笔者调研认为，当前一些地方征地拆迁之所以成为难题，既有决策信息不对称、市场化补偿不落实、群众诉求渠道不畅通等原因所致，也有经济补偿、拆迁安置、违建认定等问题所致。征地拆迁是一项涉及面广、政策性强、利益调整层次深、容易引发社会矛盾的重要工作。针对上述问题和原因，在现有体制机制和法治环境下，要有效破解这个难题，必须在以下几个方面着力。

坚持以人为本，努力提高群众认可度。征地拆迁工作的难易，与被征拆群众的广泛认同和大力支持密切相关。这就要求我们必须把做好征地拆迁工作与实现人民群众利益统一起来，准确了解和把握基本民意，坚决防止民意被异化；必须坚持公平公正，妥善处理好各方面利益关系，让其各方面合法利益都得到充分保障；必须用发展的眼光看待群众利益，实现好、维护好、发展好群众的根本利益，努力满足被征拆群众的生存和发展需求；必须把被征拆群众赞成不赞成、愿意不愿意作为第一信号、第一标准，切实维护和保障被征拆群众的合法权益。严禁打着以落实项目、加快进度等旗号，弄虚作假，未批先征先拆。

做到让利于民，努力提高群众满意度。征地拆迁的实质是群众利益问题，是对群众利益的重构。坚持群众利益导向，统筹征地拆迁的利益分享机制，优先保障被征拆群众的合法利益，是做好征地拆迁工作的关键所在。无论以何种方式进行征地拆迁，地方政府都应站在被征拆群众立场上，不折不扣地贯彻落实国家的安置补偿政策，都必须“去利益化”，既不能借征地拆迁寻租政府利益，更不能为了政府利益和开发商利益而侵害群众利益。

实行政府主导，努力提高群众信任度。由政府主导征地拆迁，关系到征拆利益的公平分配和被征拆群众的接受程度。当务之急就是把所有征地拆迁项目都纳入政府主导范围，同时全面推行先安置后拆迁、先拆迁后出让制度，并在征地拆迁中坚决杜绝开发商的“影子”，最大限度地提高被征拆群众信任度。

严格阳光操作，努力提高征拆透明度。征地拆迁必须落实群众的知情权，从始至终实行信息公开，严格阳光操作，全面接受群众、媒体和社会的监督，使整个征地拆迁过程都严格处在阳光下，以充分保证征地拆迁工作的客观公正、合理合法。

畅通诉求渠道，努力提高征拆和谐度。一方面要把建立群众利益纠纷调处机制作为重点，畅通诉求反映渠道，及时受理和解决被征拆群众的各种利益诉求；另一方面应正确处理好政府、开发商、被征拆群众三者之间的利益关系，尤其要着重解除被征拆群众关注关心的补偿、安置、居住、生活、子女上学之忧，保证被征拆群众的生活水平和质量有所提高，共享征地拆迁的利益成果。

政策与管理

构建保障农村留守儿童安全制度体系

□ 吴树新

保护儿童安全特别是农村留守儿童安全是一项需要全社会共同参与的社会系统工程，构建保障农村留守儿童安全的制度体系迫在眉睫，需要从观念、政策、机制、投入、法治和行动等多方面着手进行综合治理。

在全社会树立新型的儿童安全发展观。新型的儿童安全发展观认为，保障儿童安全是学校、社会和家庭的共同责任；儿童安全既包含人身的完整性，也包含精神的健康；应从儿童的角度出发去看待儿童安全需要，即他们本身也是社会生活的参与者和主体的最自然需要；在儿童保护方面，既要强调打击犯罪，更要强调预防及权利保护，等等。在全社会树立新型的儿童安全发展观，通过宣传、教育、参与、实践来形成“儿童优先”“儿童利益最大化”的社会共识。在制定法律法规、政策规划和资源配置等方面，必须优先考虑儿童的利益和需求。全面关爱儿童，既要确保儿童的人身安全，也要关注他们的心理健康，大力引导全社会都来关心、参与儿童安全工作，为他们创造一个平安的成长环境。

将儿童在校安全作为政府部门考核的重要指标。由于现阶段儿童学习甚至生活主要集中在学校，故尤其要将强化中小学校、幼儿园安全管理的制度建设作为政府部门的考核目标，全面落实安全工作责任制和事故责任追究制，进一步加强安全教育，有计划地开展儿童生命教育、交通安全教育和自护自救教育，实施校园安全工程，逐校、逐园对校车、校舍等安全情况进行排查和整改，建立健全校园周边整治协调工作机制、卫生管理制度和应急管理及应急预警机制，加强学校消防安全工作，依法严厉打击各类侵害儿童人身安全的违法犯罪案件，维护儿童的合法权益。

改进与完善儿童安全的社会公共政策。完善保护儿童安全的社会保障体系。宪法规定的儿童权益保护是根本性的，需要具体政策的制定和执行来配套，使《未成年人保护法》等法律的规定更具有操作性。强调儿童安全公平性。目前，儿童群体具有复杂性，大量留守儿童、流浪儿童等特殊儿童群体比正常儿童面临更多的安全威胁。因而，制定一些保护特殊儿童群体的倾向性政策是完全有必要的。努力缩小儿童安全的地区差异和城乡差别。城乡二元结构和安徽省经济发展水平及地区差异决定了在儿童安全问题领域也存在差异，这就需要通过合理的社会政策规定，努力缩小这种差异，使得儿童安全的保障措施不因经济差异而有过大区别，力争使社会整体对儿童安全保障实现平等的保护和对待。

通过实施儿童伤害干预项目建立多机构合作的机制。儿童伤害干预工作应作为一项重点工作纳入政府的议事日程，纳入儿童事业发展实施目标管理。坚持政府主导、部门合作、社会参与，整合资源优势，构建以社区为基础的跨部门合作的儿童保护服务机制。在试点、推广的基础上，对儿童安全项目再进行深层次的研究，实施项目人力、资金的有机融合，减少多头绪的项目活动，探索出具有安徽特色的儿童安全干预模式。

加大实施儿童安全重点项目的财政投入。通过加大转移支付力度，力争将儿童安全发展列入教育民生工程，特别是把为中小学配备安全校车作为其中重点项目之一。目前，一些地方的校车服务模式是由政府通过购买服务，教育、交通和公安等部门联合监管的运作模式，值得推广；同时可发挥城乡公交作用，定时、定点专线接送学生上下学的公交运营模式，实现校车或公交运营送学全覆盖。建议建立政府、家庭与社会合理分担费用的学生交通安全保障投入机制，通过财政补助、税收优惠、家庭缴费分担、鼓励社会捐赠等方式，全面保障学生公共交通安全服务。

严厉打击性侵害女童的违法犯罪行为。依法严厉打击侵害包括女童在内的未成年人人身权利的违法犯罪行为，让违法犯罪者受到应有的惩罚，做到违法必究、执法必严，让法律制度刚性运行。针对女童性侵具有隐蔽性的特点，除了家庭、学校对女童进行安全教育外，还需要有专门的组织或机构为女童提供保护和帮助，并让女童懂得如何保护自己，在受到侵害时能说出事件的真相，以提供及时的救助，使女童的安全指导、保护与帮助成为伴随她们成长的持续、不间断的过程。

开展由政府主导实施的“儿童安全计划”活动。建议适时推出“儿童安全计划”，即把保障儿童安全作为一个系统工程推进，整体实施儿童安全保护工作。在儿童安全教育上，由教育主管部门牵头，公安、交通、安监、卫生、质量监督等多部门协同，深化安全教育，促进儿童安全，创建安全学校；在儿童安全预防上，深化交通安全和食品安全整治，排查隐患，提供家校安全教育培训，研发编制权威实用的安全知识手册，提供预防伤害策略，提供心理咨询与心理辅导，创建儿童安全良好的社会环境；在儿童安全服务体系建设上，依托社区平台，争取政府重视、社会关心，寻求政策、人才和资金的支持，鼓励家长和社会组织参与到学校和社会安全行动中，并充分利用现有的社会组织如青少年法律求助中心等，为保障儿童安全构建一个广泛的社会支持和服务系统。

