发展之路

对高龄农民工要形成人文关怀合力

要改变包括高龄农民工在内的整个农民工群体的弱势地位，改善其生存和生活条件，最根本是要改变城乡二元结构，打破城乡户籍限制，健全社会保障制度，让所有的农民工和城市人享有一样的就业、医疗、卫生、教育等公共服务待遇和非差别的基本养老保障。不能单靠国家和政府的“一己之力”，还需要全社会形成人文关怀的合力。

□吕培亮　杨美勤

黄昏时分，北京五环外的一处建筑工地旁，55岁的老范坐在马路牙子上吃着他的晚饭。三个馒头、一袋混合着豆腐干、花生米和零星肉食的小菜，共价值5元。路边熙来攘往的车辆扬起的灰土，被他就着馒头咽进了肚子里。这是腾讯新闻《活着》的一个镜头。像老范这样的高龄农民工，在当前中国并不在少数。据国家统计局公布的2014年全国农民工检测调查报告显示，在中国目前2.73亿农民工里，50岁以上的占到了17%，总人数超过4600万。那么，处于社会夹缝中的“未富先老”的4600万高龄农民工，是如何产生的？我们如何看待？该做些什么？

据报道，建筑、运输等又苦又累的行业，年轻人是越来越少，活跃在这些岗位上的多是50岁以上的人，这也成为了高龄农民工产生的主源地。随着我国新一轮城镇化步伐的加快，城市化建设和配套服务等诸多方面对农民工有着巨量化的需求，但作为年轻的一代人，不是嫌累、嫌待遇低，就是嫌不体面、没前途，现实有需要成为了高龄农民工产生的客观诱因。特别是，在市场经济环境下，受多种因素的影响，城乡收入差距在不断拉大，进城务工要比在农村种地强许多，经济收入则成为了高龄农民工产生的主观动因。但是，应该看到，高龄农民工的产生夹杂着诸多的无奈和凄凉，或者是为了养家糊口，或者为了挣一份养老钱，或者为了减轻自己儿女负担，等等。总的来说，大部分高龄农民工的出现，是因为自己有“难处”，被迫出来的。说到底，未富先老是根本原因，相关保障制度的缺失是主因，社会力量的帮扶和救助的缺位则进一步推高了这一人群。

应该承认，这一群体长期在遭受不公正的待遇。农民工是我国改革开放和工业化、城镇化进程中涌现出的一支新型劳动大军，他们已经成为我国现代化建设队伍中的重要组成部分，为社会主义的改革开放和经济建设做出了巨大贡献。但是，应该承认，包括高龄农民工在内的整个农民工群体，长期处于生存的夹缝之中，他们的工作环境、福利待遇、社会保障等远远低于社会应该给予他们的，尤其是高龄农民工，受年龄的影响，他们所从事的工种、基本待遇、工作时间以及生存环境等等，情况更为糟糕。

当整个社会还在纠结延迟退休政策时，高龄农民工则在默默地品尝着“延迟退休”的苦与累。要改变包括高龄农民工在内的整个农民工群体的弱势地位，改善其生存和生活条件，最根本是要改变城乡二元结构，打破城乡户籍限制，健全社会保障制度，让所有的农民工和城市人享有一样的就业、医疗、卫生、教育等公共服务待遇和非差别的基本养老保障。同时，对于农民工群体，尤其是高龄农民工，国家和政府应该进一步解放思想，创新帮扶思路。过去，不少地方和政府出台了一些“严禁60岁以上农民工一线作业”，“禁止55岁以上农民工进入某些危险岗位”等规定，其本意和初衷是好的，但是在社会有需求、高龄农民工有难处、国家难以短时间内解决的情况下，不妨变“堵”为“疏”，在逐步完善农村社会保障制度和农民工权益救济机制同时，尽可能地创造条件和可能，诸如督促用人单位为其购买社会保险、改善其工作条件和环境、给予其适当照顾和安排等等，以最大努力来使高龄农民工工作更舒心、更安全。当然，国家和政府还应该从解决“三农”问题入手，包括继续坚持工业反哺农业、支持新农村建设，培养新式农民、鼓励农民创业等等，来助推农业经济的发展、农村就业模式的增多和农民增收途径的多样，使农村农民致富并非进城务工一条路，在家务农、创业或者就近就业也能有不错的收入。总的来说，对待农民工，尤其是高龄农民工，国家和政府应该高度重视、解放思想、标本兼治和多措并举，在处理好长远与眼前、整体和部分关系的前提下，以最快的速度“动”起来，来实现这一特殊人群“老有所养、老有所依，生活有着落、工作有保障”。



农民工问题由来已久，而解决高龄农民工问题更是迫在眉睫，要解决这一问题不能单靠国家和政府的“一己之力”，还需要全社会形成人文关怀的合力。作为用工单位，在提高经济效益同时，也要注重社会效益和进行公益慈善，对于录用的高龄农民工群体，在严格按照劳动法和国家有关规定为其缴纳各类保险基金，不断完善和改善他们的工作和生活环境同时，更应该做到不歧视和一视同仁，并在条件允许的情况下给予其诸如工作岗位、福利待遇、生活方面等适当的照顾和便利，尽到一份企业应该履行的社会责任。作为行业协会，则应该在认清高龄农民工的特殊性，即年龄、身体、精力等方面不足，鼓励本行业接纳高龄农民工，同时开展多种活动来做好其思想工作，丰富他们的业余生活，并通过行业监督和制度规范等举措，来为他们进城务工愉快、生活便利、不受歧视等贡献一份力量。作为劳动监管部门，包括其他社会组织，应该在鼓励、宣传爱心企业对高龄农民工献爱心、传播正能量同时，也要对于那些违反劳动法规、侵犯农民工权益，尤其是针对高龄农民工的违法违规行为，采取“零容忍”的态度，通过法律援助、社会舆论和专项行动等多种形式来维护其合法权益，弘扬尊老爱老的社会风气。

以扩大公众参与推进社会治理体制创新

社会治理体制创新是一种具有高度自主性的创造性活动，依赖于不同意见、思想及利益诉求的相互交流和撞击，依赖于开放性、自由交流、能容忍不同观点的环境，更依赖于相关各方全方位参与治理、决策或提出合理化建议。

□孙 涛

公众参与社会治理创新不能仅仅就公众参与而谈公众参与，必须结合我国所处的发展阶段和具体国情进行审视，作为一个系统工程加以推进。

推进民主行政，加快服务型政府建设。政府在社会治理体制创新中居于主导地位，下一步要通过推进行政民主、建设服务型政府搭建公众参与平台、满足公众参与需求。行政民主集中体现为公众直接参与公共事务管理。公众参与社会治理顺应了行政民主发展的趋势，也离不开民主政治的有力支撑，因为通过发展民主政治可以获取更多的政治认同、增强政府合法性，从而实现更有效的社会治理。建设服务型政府，实现政府转型。这就需要还政于民、还权于社会，坚持以人为本、公民本位、社会本位的理念，把公众利益放在首位，强化政府服务意识，以公众满意度作为衡量工作的标准，为公众参与社会治理提供条件和平台。通过合理放权与分权实现“有所为、有所不为”，实现“政社分开”，让更多的社会力量参与到社会治理当中。增强政府工作的主动性和回应性。以政府为主导，通过社会治理中政府与公众互动来提高治理和决策效益。推进社会政策决策社会化，健全公众参与、专家论证和政府决定三者相结合的行政决策机制，建立健全重大行政决策专家咨询论证制度，完善行政决策程序和决策跟踪反馈制度，增强政府在社会治理中的主动性和回应性。

提高公众主体意识和参与能力，推进社会建设。从公众的角度来看，下一步要通过各种途径来提高公众的参与意识和参与能力，培育公共精神，推进公民社会建设。通过党委政府发动新闻媒体、报刊杂志及互联网络进行广泛宣传和引导，使公众逐步摆脱传统思想观念和政治文化的束缚，提高其主体意识和参与意识。通过教育培训提高公众素质和参与能力。公民参与能力是一项涉及自我教育能力、自我管理能力、自我服务能力及自我发展能力等多个方面的系统工程，包括认知能力、聚合能力、合作能力、磋商能力等四个方面。从深层次来看，公众参与能力提高有赖于政治体制改革的进一步深化。政府要综合考虑城乡差距、地区差异、经济社会发展水平和文化差异等因素，借鉴发达国家的先进经验，建立规范的教育培训制度通过提高公众受教育程度来提高居民整体素质，一方面要重视学校教育，在学校开设课程中设置培养公民意识和公共精神的相关课程，另一方面也要重视日常民主实践训练，增加公众在参与公共事务、维护自身权利方面的经验和技巧，在此基础上，逐步在全社会养成一种公民精神和公民文化，让公众具有对公共目标及个人利益要求的合理期望，养成相信他人、宽容歧异、与人合作、愿意妥协的良好品德，培养遵守法律规范、重视公共利益，不独断专行、不盲目猜疑等政治修养。

提升公众参与的组织化程度，注重社会组织能力建设。实践表明，各类社会组织、民间团体、企事业单位既是社会治理的重要载体，又是公共服务提供的重要平台。社会组织能否成为公众参与的有效载体，很大程度取决于其自身的能力状况，而社会组织的能力则与其治理结构、治理过程及与其他社会治理主体之间的关系密切相关。因此，一方面要建立科学稳定的社会组织结构，推进社会组织自身治理过程的民主化，逐步实现社会组织内部治理的“民主化再造”，以此来培养社会组织成员的民主意识和参与技能，赢得公众信任。另一方面要协调好社会组织与执政党及政府之间的关系。十八届三中全会提出要激发社会组织活力，重点培育和优先发展行业协会商会类、科技类、公益慈善类、城乡社区服务类社会组织，体现出党委政府对社会组织地位作用的认可和重视。应充分利用有利的政策环境条件，实现社会组织的稳步有序发展，为公众参与创造条件，为构建社会合作治理体系奠定基础。

完善公众参与立法及程序，强化公众参与相关制度建设。历史发展经验表明，制度化和法制化是有效规避风险并保持经济、政治、社会可持续发展的关键性环节，因此，建立一套保障公众有序而有效地参与社会治理的制度是一项长期性、根本性工作。着重完善政务公开制度、社会公示制度、民意调查制度、社会听证制度及公众参与权利保障救济制度。在政务公开和社会公示制度建设方面，要将公众的知情权与参与权、决策权、监督权结合起来，营造公开透明的社会治理环境。对事关人民群众切身利益的重大事项按照“范围适当、内容客观、时间充分”的原则进行公示，对公示后群众的反映、建议和举报要及时受理并予以答复。完善民意调查制度，可以针对政府政策所涉及的特定群体进行有针对性的专门访谈和询问，也可以通过电话访谈、信函咨询或问卷调查等方式进行大范围和多群体的调查活动，及时了解公众对社会治理领域相关政策的反映、态度和评价，通过综合分析后对相关政策进行纠偏。改革社会听证制度，规范听证代表的产生程序，保证听证代表的广泛性和代表性，扩大听证制度的适用范围，通过完善规则实现听证过程的规范化，改变以往听证会走过场、听证结论影响力小的情况，让听证制度发挥应有的作用。

综合运用现代技术手段，加强公众参与的平台建设。网络时代到来要求政府综合运用现代科技手段，搭建公众参与社会治理的平台，同时要加强管理和规范，引导网络参与健康有序发展。一方面，要支持各种合理的公众网络参与形式，对网络舆情和网民诉求做到积极回应和互动，对回应不力的问题要视情况追究相关人员责任。对网络民意要辩证地对待，既要把网络舆情作为体察民意的重要渠道，又要对炒作重大事件，散布传播集会、游行、上访、请愿、谣言等可能危及社会稳定的网上舆论进行疏导和查处，及时监控和回应网络舆论动态。加强政府网站建设，使政府网站成为公众了解政务信息和互动参与的平台，推进“信息民主”。另一方面，网络参与是一种具有自发性、间歇性的体制外参与方式，由于网络的虚拟性和传播的迅速性，这种新型参与方式给社会发展带来了诸多隐患和挑战。为此，政府必须创新网络空间管理机制，提升网络管理的高度和层次，加快互联网立法步伐，充分利用行政、法律及经济等多种手段对网络进行有效引导和管理，强化网络空间“自律、自管、自教、自我服务”的理念。

政策与管理

扶贫要在“精准”上下功夫

□ 罗志强

党的十八届五中全会明确指出，我国扶贫开发工作已进入“啃硬骨头、攻坚拔寨”的冲刺期。要确保贫困人口到2020年如期脱贫，必须在“精准”上下足功夫，按照真扶贫、扶真贫、摘贫帽的行动逻辑着力推进精准扶贫新战略。

扶真贫：精准识别帮扶对象，严防乱撒网

开展实地摸底，深入准确收集贫困信息。精准掌握扶贫第一手资料，是精准识别帮扶对象的基本前提，也是打赢扶贫开发攻坚战的重要保证。走得勤、问得频、见得广，才能摸得透、想得全、谋得远。扶贫队伍必须下沉工作重心，深入贫困区域实地调研，逐村逐户了解核实农户基本情况，摸清贫困人口数量、找准致贫原因、了解脱贫需求、明确帮扶措施，从而解决“为谁扶贫”“谁来扶贫”“怎么扶贫”这些重要问题。

推进建档立卡，构建扶贫信息网络系统。严格按照建档立卡工作要求，逐户、逐村、逐县登记造册，将扶贫对象家庭成员结构、住房条件、收入来源、生活环境等情况详细录入信息系统，避免误识、漏识问题发生，真正做到“户有卡、村有薄、乡有册、县有档”，构建起涵盖贫困户、贫困村、贫困县、贫困区域的全国扶贫信息网络系统，为精准扶贫提供依据和平台。

实行动态管理，完善脱贫“进退”机制。扶贫开发需加强动态管理，每年根据扶贫工作进展情况、取得成效以及扶贫群体收入情况及时调整帮扶对象，促使稳定脱贫群体及时退出，新增贫困人口及时纳入，坚决杜绝“富人戴贫帽”现象。确保扶贫工作实现动态调整，应扶尽扶，有进有出。

真扶贫：精准制定扶贫措施，争取树样板

转变扶贫方式，由“输血式”向“造血式”转变。“输血式”扶贫是救助式扶贫，“造血式”扶贫是开发式扶贫。输血式扶贫大多采用无偿办法直接给钱给物，造血式扶贫则注重激发贫困对象的内生动力实现内生转型。精准扶贫理应侧重激发贫困对象的内生发展动力，不断增强“造血”能力，克服等、靠、要错误思想，充分挖掘富源，彻底切断贫根，让有意愿改变现状的人有能力实现脱贫致富。

创新扶贫模式，由“单一型”向“复合型”转变。我国扶贫开发已取得巨大成就，当前扶贫工作面临新的挑战，贫困人口分布地区条件更加恶劣、致贫原因更加复杂、返贫压力更加巨大。“一把尺子量到底”的思路已经过时，“一招管用”的做法已难奏效。精准扶贫要取得成效，关键在于找准路子，找准路子关键在于因地制宜、因户施策。要始终围绕当地实际发展特色产业、优势产业、绿色产业。要推动专项扶贫、行业扶贫、社会扶贫等有机结合、互为支撑。综合运用产业扶贫、财政扶贫、金融扶贫、搬迁扶贫、教育扶贫等有效模式，啃下扶贫攻坚这块“硬骨头”。

重塑扶贫导向，由“速度型”向“质量型”转变。扶贫开发不能只重速度，切忌流于形式，务必取得实效。严禁数字出政绩。目前，部分地方急功近利，有的盲目上项目而不考虑成本收益问题，有的只图一“搬”了事而不顾及贫困户的易地生计问题。精准扶贫强调真抓实干、提质增效。唯有如此，才能打破“扶贫—脱贫—返贫”的怪圈。

摘贫帽：精准落实脱贫责任，确保不返贫

强化联动参与机制。一方面要强化部门联动合作。加强民政、财政、教育、农业等涉农部门之间的协调配合，积极建立上下协调、横向协作的联动机制，整合扶贫资源，形成扶贫攻坚合力。确保每个贫困村都有驻村工作队、每个贫困户都有帮扶责任人。另一方面要动员社会协同参与。要认真落实国务院办公厅印发的《关于进一步动员社会各方面力量参与扶贫开发的意见》，广泛吸纳多元扶贫主体，努力完善“人人皆愿为、人人皆可为、人人皆能为”的社会扶贫参与机制，构建“政府—市场—社会—社区—贫困户”五位一体的复合型扶贫治理体系，推动形成政府、市场、社会协同推进的大扶贫格局。

落实民主评议机制。村民之间的互评互议存在主观性，但更体现真实性。那么，在确定扶贫对象时，就可以采用召开群众会议的方式进行民主评议。具体来说，要以“民评民议、逐级审核、公开公示”为原则，遵照“农户申请、组级评议、组级公示、村级审核、村级公示、乡级复核、村级公示”程序，经由民主化、程序化、制度化安排确定“扶持谁”。

健全资金监管机制。资金如何分配，投入哪些领域，事关扶贫开发的向度和效度。扶贫资金不能“手榴弹炸跳蚤”，而要实现科学化、精细化管理和使用，这就要求有关部门加强对扶贫资金的有效监管。首先要加强内部监管，积极推行扶贫资金公告公示制度，配合审计、纪检、监察部门做好资金日常检查、定期督查、专项治理等工作，使扶贫资金在投入前、分配中、使用后各个环节都能够“阳光化”运行，对违法违纪行为严格问责、严加惩处。其次必须加强外部监督，畅通群众投诉、举报渠道，让扶贫对象成为监督资金使用的重要力量，确保扶贫资金管理使用的精准度、可信度和有效性。

完善责任考核机制。扶贫开发是全面建成小康社会面临的突出问题和艰巨任务，各级党委和政府要把精准扶贫作为重大政治责任、重要民生工程、重点攻坚课题，增强做好扶贫开发工作的责任感和使命感。其一，要全面落实精准扶贫责任，强化党政一把手负总责意识，推广“领导挂点、单位包村、干部包户”做法，做到挂点不脱钩、干部不离村，真正把精准扶贫抓紧抓实抓好。其二，要将扶贫绩效与干部考核挂钩，引导贫困地区领导干部把主要精力放在减少贫困人口数量、增加贫困群众收入、改善贫困户生产生活条件、保护生态环境等指标上。发扬钉钉子精神，稳步推进。少搞“盆景”，多出实招，多见真效。总之，要让勤政为民出业绩的干部得声望、有位置，要让勤劳上进受帮扶的贫困群众有获得感、得真实惠。

