

# 流动人口社区服务型管理模式研究

胡苏云 赵 敏

**【提要】** 本文回顾了流动人口的特点和现行管理政策,指出目前以公安派出所为主的防范型管理政策,效果甚微;阐述了中国的社区概念和流动人口在社区中的情况,认为街道居委会是中国的社区单位,它们对流动人口应进行服务、参与性管理和社会化管理。

**【作者】** 胡苏云 上海社会科学院人口与发展研究所助理研究员; 赵 敏 上海社会科学院人口与发展研究所助理研究员。

实行改革开放以来,经济增长使大部分人口的福利状况和生活水平得到改善和提高,然而,中国历史上就存在的各地区之间、城乡和工农之间明显的社会经济差异,促使中国大地上出现了一次又一次的人口流动大潮,大量农村剩余劳动力人口冲破了传统计划经济体制下户籍管理制度的束缚,纷纷涌入沿海经济发达城市和地区,试图通过自身所参与的经济活动来增加收入,改善生活。中国城市化也在规模巨大的流动人口大潮涌动中发展。目前全国的流动人口总数约在8000万以上,其中20~30%的人口分布在拥有百万人口以上的25个城市中。对1990年全国第四次人口普查的数据分析表明,中国人口流动的总趋势,是从内地流向沿海,从经济落后地区流向发达地区。上海、北京、广州等沿海大城市,因其就业机会多和收入较高而成为大量农村劳动力的迁入地。1993年12月10日上海市第五次流动人口调查的结果显示,上海外来流动人口已达281万,数量之多,增速之快,居全国之首。

面对市场经济发展进程中必然出现的流动人口,政府和城市居民的态度从抵触,到部分默认,再到基本肯定,但流动人口在许多方面还是被隔离在城市生活之外。在90年代早期,政府和城市居民习惯于把流动人口看作对城市社会经济的一种威胁,主要是基于以下原因:首先是流动人口规模庞大;其次是流动人口已经对城市就业、基础设施和服务设施造成一定压力;再则,流动人口在大城市随意定居,形成盲流人口聚居点;最后是由于媒体预测宣传,人们普遍担心流动人口最终会蚕食城市社会(Croll, E., 1996)。因此,政府不断限制农村人口流入,流动人口成为政府管理范围之外的边际的群体。近几年,流动人口对城市经济的作用已逐渐被认可,但是他们仍然受到歧视。大规模的农村人口流入城市,并没有在中国形成城乡经济社会的融合。农村人口来到城市只是为了增加个人收入,在大部分人的脑海中,不存在留居城市的可能。换言之,他们是来城市工作,而不是生活居住。如在上海的流动人口,仍然保持着农村户口和身份。他们的职业构成及生活环境都与上海居民迥然不同,只有3%的流动人口是专业人员、干部和职员。大部分流动人口在上海从事体力劳动和服务性工作,而从事专业性及机关工作的上海本地人口的比例高达25%(Wang, F. & Zuo, X., 1996)。农村人口虽然在城市谋生,但是社会福利体系仍然只为城市居民服务,因此大部分农村人口认

为没有可能留居城市。他们游离于城市社会的表面，而不是生活在其中。他们的住房是临时的，家庭生活是过渡的，没有医疗、劳动保险和养老金等基本福利。长期以来，由中国的二元经济和二元社会所认可的机制性特征，成为农村流动人口不可逾越的鸿沟。

虽然流动人口在城市居住的时间逐步延长，规模渐渐扩大，如果不考虑中国特殊的户籍制度，许多人已经是事实移民。然而对流动人口的管理还是停留在起初的防范型为主的模式，主要是由公安局各地区派出所负责，重点在于维持地区治安。事实显示，由于防范型管理的重点对象是少数事实上或潜在的犯罪分子，而不是大多数从事经济活动、在城市工作或居住生活的农村流入劳动人口；而且这种管理沿袭以条为主自上而下的方法，管理面狭小，只注重少数人的管制，因而使流动人口的管理留下许多盲点。如流动人口居住区的环境卫生问题、计划生育问题、子女教育问题、卫生防疫问题、法制观念和市民规范教育问题等等。虽然，原有的城市管理体制对流动人口难以运作，因为它的立足点，户口和单位正是流动人口所没有的，作为“条”的各级政府职能部门由于失去了“块”（地方社区）的依托，一方面对流动人口难以形成必要的约束；另一方面，流动人口难以得到必要的服务。

民政部新近完成的调查显示，中国城市外来人口日益增多，这就要求城市社区为流动人口提供管理和服务（新民晚报，1996年12月15日）。但是目前行政管理单位的社区无法行使管理权。所幸的是政府已经开始重视城市社区作用和建设。上海在1996年3月27日召开了“上海市城区工作会议”，市长报告中提出了加强社区建设和管理，完善“两级政府（市区两级政府），三级管理（市、区和街道三级）”的新体制，中心内容是立足于街道社区，赋予它们更多的职、权、利，注重社区建设人、财、物的投入和社区的综合管理，强调政府地方机构（如公安派出所等）对社区工作的配合和支持。

从社区角度研究中国城市流动人口，建立社区流动人口服务型管理模式，既能堵塞目前流动人口管理中的许多漏洞，又有利于流动人口对城市社区的融入性。它结合了中国人口转变和经济体制转变中出现的城市人口结构变化情况，如外来人口增多、“无单位归属人员”（个体户、私营业主、待业失业人员）增多等现象，以及城市现代化的必然选择——社区建设，有利于探寻和总结中国社区管理（包括流动人口管理）的具体措施，从长期看有利于城乡融合，推进中国城市化进程。

### 1. 流动人口特点及管理现状

#### 1.1 流动人口的特点

首先，上海流动人口主流是来自农村的青年劳动力，他们是到城镇寻找工作机会。据上海市第五次流动人口抽样调查，在全部流动人口中，因务工经商等来沪的经济型流入人口占了将近80%。这部分人几乎全部是来自农村的劳动适龄农民。其中2/3是年龄为15～34岁的青年劳动力，6/7是年龄为15～49岁的中青年劳动力。由流动人口的年龄结构可以推测，大多数流动人口外出工作，将受赡养家庭成员留在农村。此外，流动人口中男性约占2/3，女性占1/3。

其次，流入人口的流出地域分布虽然极广，但其数量的分布却有相对集中的趋势。如把上海市流入人口，按其来源地在总体中所占比重的多少排列，可以清楚地看出，无论全市还是地区或系统接纳的流入人口，江苏、安徽、浙江三省都居各省前三位。三省流入人口占总体的75%以上，特别是江苏省流入上海的人口，占流入人口总数的1/3强。流入人口数量与流出地的远近有明显的反比例关系。

其三,流动人口暂住地分布的不均衡状况,与常住人口居住地分布和城市设施分布的不均衡状况密切相关。调查资料表明,1993年12月10日上海市区边缘街道接纳的流入人口比例最高,占65.4%;其次是郊县农村接纳的流入人口,占13.4%;一般街道为10.2%;中心街道为5.2%;县属镇为3.9%;最低的是市属国营农场接纳的流入人口,只占1.9%。近年来,上海市中心街道所接纳的流入人口比重却呈逐年递减趋势,市郊结合部成为上海市流入人口大量集聚的地域。这是因为市郊结合部是目前和今后建设的重点地区,特别是浦东新区的开发和开放,吸纳了大批外来劳动力;此外,是那儿的流动成本低,有较多相对低廉的私房可供出租。外来人口违章搭建形成的“棚户区”也集中在市郊结合部。

其四,流动人口滞留时间延长,从事经济活动人数增多。根据上海市社会科学院人口与发展研究所1995年抽样调查,农村人口流入城市的主要目的是寻求就业机会,几乎所有的调查对象(99%)是来上海工作,其中1/3已找到工作,另外2/3寻找工作。由于从事经营、劳务活动的需要,流动人口在上海滞留时间普遍延长。停留时间1~6个月的占总数的30.80%;6个月至1年的占20.42%;1个月以内的占19.74%;1~3年的占16.10%;3~5年的占6.52%;5年及以上的占6.34%。与1988年上海市第四次流动人口抽样调查数据相比,滞留时间有所延长。同时,流动人口在沪工作时间也较长,平均每周工作55.5小时,相当于每周工作7天,每天工作8小时。只有约1%的流动人口每周工作时间少于20小时;每周工作少于40小时的不到5%;每周工作40~60小时的有40%,还有7%的人每周工作超过70小时。

最后,流动人口就业倾向于非正规性。流动人口中,28%从事批发零售贸易和餐饮业,27%在制造业,14%从事社会服务业。流动人口从事的职业比例最高的前10种依次为:建筑工人(12.7%),蔬菜水果、粮食和农副产品贩卖(11.1%),售货员、营业员(8%),缝纫工(6.9%),生产运输及有关人员(6.7%),裁缝(3.6%),焊、管、冷轧及金属加工安装(4.4%),厨师、炊事员及其帮工(2.8%),油漆木工(2.6%)<sup>①</sup>。

#### 1.2 与城市社区隔离的流动人口聚居群

流动人口主要集中居住在城乡结合部及近郊地区,包括中山环路周边地区、近郊的中心城镇和铁路沿线。在城市结合部的街道乡镇,外来人口集聚规模较大。对浦东新区外来人口聚集点的调查表明,外来人口多以同籍贯聚居,以职业合伙,具有固定工作的外来人口多居住在所在企事业单位内部和外来施工单位内部,还有近30%的人租借私房和搭建棚屋(陆炳炎,1996,p132)。流动人口具有自己的生活方式和规范。他们与城市人口的隔离程度与他们的居住社区形式有关。散居从事服务工作的流入人口,更有机会与主人接触,模仿他们的生活方式。流动人口聚居点大多数仍然沿袭原地方的文化习惯和处事方式,因此与当地人口几乎没有交流。由老板合同雇佣的流动工人团体,工作和居住在一起,难得有机会出去和当地人接触。他们往往具有一定的团体性和帮派性,来自同一源地或从事同一职业的外来民工,常由一至二人领头,聚居一起,同操家乡话,相互关照,形成具有一定的人口数量的有共同利益和某些集体意识行为的“外来民工社区”雏形。

城市只是为大部分从事经济活动的农村人口提供收入、收取费用和进行证件管理,而且这些活动大部分还是由政府各职能部门执行,流动人口居住的社区无法更多介入。除了受到各种规定限制外,流动人口与城市社区关系疏远或几乎没有。在上海工作的流动人口,64%

<sup>①</sup> 1995年上海市流动人口抽样调查,上海市社会科学院人口与发展研究所。

无务工证，85%无医疗保险，近90%无养老保险，63%没有与雇主签订劳动合同。相反，流动人口与原来的农村社区仍然保持密切的关系，在那儿有土地、房子和家人。他们中大多数人还保持原来的人际网、生活方式和观念。流动人口不断将从城市赚得的钱财寄往农村，用于造房、成家、供养家属或投资。流动人口中43%一年回家一次，20%每年回家两次。但是，流动人口中37%的人表示“如果可能长期住下去”，25%表示“说不准”。

他们与城市生活的深深隔阂，一方面使流动人口难以形成城市居民应有的基本规范和法制观念，让城市政府和居民难以接受和容纳他们；另一方面，由于他们普遍存在着身在城市又不属于城市的“边缘人”心态，流动人口中部分在城市生活工作的受挫者，在他们原来的期望难以实现时，容易将这种隔阂转化成不满，诱发不同程度的认同危机和心理危机，从而成为潜在的犯罪动因；当这种危机达到一定程度时，会导致极端的反社会行为，造成犯罪。在浦东新区调查的782个外来人口聚集点中，共查获有违法犯罪及有嫌疑的聚居点88个，占11.3%(陆炳炎，1996, p133)。随着流动人口在城市居留时间的不断延长，他们的子女在客观上会成为固定的外来人口聚居地的长期居民，他们的身心健康、权利、义务和发展前景应该得到关注和重视。

1.3 流动人口的主要问题

1.3.1 社会治安问题

外来人口的流动性和复杂性增加了社会治安的不稳定因素，外来人口刑事犯罪已占城市犯罪的相当比例。1994年1～9月，上海全市刑案和重大刑案分别比上年同期上升20.9%和42%；在抓获的全部犯罪人员中，外来人口占57.3%；发生在市郊结合部的占80～90%（陆炳炎，1996, p124）。外来人口中的治安问题也很突出。1989年上海共查处违反治安管理条例的外来流动人员32997人，占上海全年治安处罚人数的22.8%。上海治安部门每年抓获的票贩子、药贩子、伪劣烟酒等商品贩子，以及从事各类非法经营交易的人员中，80%以上都是流入本市的外来人口（陆炳炎，1996, p163）。

对于流动人口管理偏重治安的事实依据是，流动人口犯罪数目及刑事犯罪分子中流动人口比例逐年上升。但犯罪分子毕竟是少数（见表1）。按照1986年165万流动人口、1988年

表1 上海流动人口中犯罪遣送人数和比例

	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994
流动人口犯罪分子	—	1 262	1 819	3 687	5 285	6 690	7 812	5 748	10 159	12 349
犯罪分子中流动人口比例 %	11.3	17.8	19.9	29.9	31.4	33.3	38.6	43.7	53.6	57.3
收容遣送人数	5 000	—	10 000	13 400	18 000	21 000	—	—	30 000	50 000

资料来源：石颂九《流动人口管理》，第115～116页；王午鼎等《90年代上海流动人口》，第123, 348, 350页。

141万流动人口、1993年281万流动人口统计，犯罪分子占流动人口总数的比例分别是0.098%，2.6%和3.6%，即每千人中只有三四人，即使加上闲散流动人员（1988和1993年占流动人口比例分别为9.5%和10.67%），每千人中也只有十三四人。大多数外来人口还是以经济活动为主，为城市经济作出了一定贡献。因此，管理中除了防范，还要注重为大多数流动人口服务的功能。

1.3.2 卫生防疫问题

一些外来人口的不良卫生习惯和居住环境的恶劣，增加了城市环境卫生工作的难度。外

来人口聚居地不仅乱搭建,影响城市环境面貌,而且成为环境卫生工作的难点。据调查,1994年全市共有外来人口聚居地212处(7户以上)。外来人口在聚居地乱搭乱建、自搭棚屋12747间,成为城市脏乱差的死角。由于生活条件差、食品饮水污染,以致一些早已绝迹的瘟疫死灰复燃。据市卫生部门统计,外来流动人口中的“三病”(血吸虫病、疟疾和丝虫病)感染率较高,近年来对1.7万人次的外来流动人口实施的检疫中,“三病”感染者分别占总数的33%、25%和16%(陆炳炎,1996, p243)。

### 1.3.3 子女教育问题

流动人口中适龄儿童的教育问题,是家长们关心和城市教育部门棘手的难题。这些适龄儿童,一是从原籍带出来的,一是在流动过程中出生的,如果不加重视,可能会出现许多新文盲。解决的难点有三:一是受教育权的界定,二是经费问题,三是人数太多。目前应根据现实条件,多层次多渠道来解决。可以继续实行借读制,或者在外来人口聚居区允许私人依据国家有关法规办学,搞教学班组;或者发挥离退休教师的余热,为他们创造条件办一些小型班;还可以提倡招收外来人员多的有实力的大单位出资,帮助民工子女入学。

### 1.3.4 计划生育问题

外来人口离开当地的计划生育管理部门后,在上海如果没有申报临时居留证,那么他们的生育情况就没有人去过问。有些外来人口就是利用这样的机会多生多育,超计划生育。超生给上海的计划生育工作带来新的问题和挑战。根据1993年有关部门对流动人口育龄妇女在上海市生育的调查,属于无计划生育的占21.2%。按这一比例推算,当年流动人口无计划生育人数是常住户籍人口的13倍(陆炳炎,1996, p132)。

### 1.3.5 城市交通压力问题

外来流动人口的大量涌入,不仅给上海的铁路、水路、长途汽车客运增加压力,而且使本市已趋紧张的市内交通更加拥挤,城市乘车难矛盾以及住房、用电等矛盾将进一步加剧。据资料分析,流动人口每天每人平均出行2.49次(其中72.3%乘公交车),高出本市居民30%,加剧了市内交通紧张(陆炳炎, p244)。

## 2. 建立社区服务型流动人口管理模式的原因和条件

### 2.1 现行管理政策和措施乏力

目前防范型为主的流动人口管理,奉行的是“谁主管,谁负责;谁聘用,谁负责;谁容留,谁负责,”的原则。特点之一是以公安派出所为主。1993年8月,市政府为了加强对流动人口的综合管理成立了“上海市外来人口管理协调小组办公室”,并在各街道、乡镇下设“外来人口管理办公室”,人员构成以公安派出所为主,还专门成立“外来人口治安管理服务队”。其二是多头管理。流动人口进入城市后,尽管具体政策规定措施已经不少,但是实施乏力。据统计,流动人口中有近1/3未申报暂(寄)住户口;务工证的发放,城建制单位除外的比例是87%;私房租赁管理情况不明,处于失控状态;流动人口服务费仅收到60%(陆炳炎,1996, p250)。其三是流动人口的收费来源与用途不匹配。凡是在上海的流动人口须缴纳管理服务费,每人每月15元。管理费一半归公安派出所管理使用,市及地方外来人口办公室用20%,计划生育系统3%,还有2%用于卫生检疫,如基础防疫保健等,另外24%归市财政统一使用。另外还向单位征收使用和聘用外来劳动力费,每人每月150元,对私房出租者征收私房出租管理费及税收(王午鼎等,1995, p383~562)。由此可见,流动人口的收费来源于从事经济活动的大部分人,而经费近一半用于治安和人口登记,即归口公安派

出所使用，而用于日常管理服务的费用只占另一半。

防范型管理政策的缺陷：(1) 观念陈旧。在计划经济体制下，外来人口登记的暂（寄）住户口一直被称为“临时户口”，在实际工作中只作为日常常住户口管理工作的附带任务来对待，因此许多日常数据都是“统计加估计”的产物；对流动人口的日常户籍调查工作远远不及常住人口，若剔除外来人口流动性大、行踪难以把握的客观因素，还存在管理部门主观上的畏难情绪和对流动人口的陈旧观念。(2) 被动式限制管理面窄，调适力差。管理的重点对象是犯罪人员及其违法人员，留下许多管理盲点和无法解决的问题，难以适应流动人口发展的趋势。因为流动人口居留时间日趋延长，越来越多的人会成为事实移民，不仅有改善生活的需要，还可能产生权益和地位方面的需求。而目前外来人口管理的结构层次不完善。在管理中，往往注重用经济、行政的处罚手段，而必要的保护、服务工作没有跟上，尤其是综合运用法律、行政、经济、教育的手段不够。(3) 管理队伍数量少和素质低。区级机构从领导到干部共 4～5 人，而且兼搞其他工作，面对几十万的外来人口，往往力不从心。协调小组存在“协而不调”，大家都管，大家都不管的现象。在流动人口猛增、大量寄居或借宿的城郊结合部地区，作为社会治安管理骨干力量的民警编制增加无几，管理流动人口的经费、警力、设施严重不足。近年来，虽然建立了一支户口协管员队伍来协助公安部门管理外来人口，但大多数为离退休职工，年龄大、身体差、文化低，加之报酬低微、管理方法陈旧，管理效果不尽如人意。有的管理部门只顾收取管理费，却未尽到监督管理的责任。

## 2.2 街道社区流动人口服务型管理模式的建立

### 2.2.1 街道社区的管理作用增强的原因

上海截止到 1995 年底，共有街道社区 108 个，辖区人口 735.75 万，外来人口 48.94 万。13 个区分成 4 个中心城区、6 个边缘区和 3 个城乡结合区（闵行，嘉定，宝山）。其中农贸集市有 281 个。根据上海市的政策，今后要完善“两级政府，三级管理”机制，即建立社区建设和管理的新机制，实行政企分开，政事分开，政社分开。作为城市社区的街道办事处依据法律、法规、规章和区政府的授权，行使相应的政府管理职能，对辖区内的城区管理、社区服务、社会治安综合治理等行使组织领导、综合协调、监督检查的行政管理职能，对地区性、社会性、群众性的工作负全面责任。公安派出所的负责人负责街道区域的社会治安综合治理工作；工商所和税务所指定人员参加街道社区管理机构，共同参与社区管理；有关的行政管理职能由区政府职能部门行使，部分监督检查职能由街道协助管理；经营性的行为由企业公司承担。街道社区设立市政管理、社会发展、社会治安综合治理、财政经济等四个委员会（林流，1996，p16）。

城市管理对象的复杂化和职能的多样化趋势，要求强化街道办事处作为城市管理者之一的社会地位及其管理职能。随着经济的发展和大规模的城市建设，城区的大量人口在迁移，大批外来人口流入上海，在沪工作的外籍人员在增多。城市管理的对象日益复杂，对城市管理贴近基层、贴近社会的要求越来越高。在中国，街道便是一种历史形成的具有行政区划特征的基层社区。但是在传统体制下，由于城市的社会化程度不高，公众社会交往范围狭窄，而政府和企事业单位又共同分担着城市的行政管理职能和社会管理职能，公众的主要角色是“职工”而非“居民”，街道的社区化机制受到抑制。改革开放以来，随着经济社会和城市建设的发展，城市管理面临了许多新的问题，如流动人口的剧增、人事制度的改革及其引出的待业和失业现象、人们的交往日益扩大和社会生活的日益多样化所产生的管理需要等

等。所有这些,使得市区两级政府的管理任务愈益繁重,并不可避免地下移到街道一级。同时由于政府和企事业单位之间的社会角色、功能的重新定位,企事业单位原来所承担的社会管理和社会服务职能的不断剥离并分别“回归”于政府和社区,使街道的社区化进程大大加快。

### 2.2.2 社区管理的职能和范围

社区发展指社区建设、社区服务和社区管理,包括社区规划、社区设施建设、社区文化建设、社区中介机构和专业社区人员、各类社区服务和社区管理体制等等。市民生活环境和生活质量的改善,子女的人托、就学、就业与再就业状况,文化体育活动,社会安全感的维系,以及对社会服务的各种需求等,已越来越依赖于社区,居民同社区的联系和互动也在不断加强。而市区两级政府的各项工作必须通过街道这一基层社区加以贯彻和落实。街道承担微观社区的发展任务和管理职能,如制定一定时期内的社区建设规划,健全和完善社区管理制度,构筑社区建设、社区管理的网络系统(林流,1996, p481~482)。由于流动人口规模扩大,其中不少人成为“事实移民”,城市社区发展中不得不考虑流动人口因素,为他们提供必要的服务和保障。

城市社会将逐渐成为基层管理单位,行使更多的日常管理工作的功能:

对流动人口的社会化管理。内容应包括法制管理、户籍管理、劳务管理、治安管理、人口管理、社会管理、服务管理等。以户口管理为基础,以治安管理为中心,以社会管理为网络,以服务管理为依托。对外来人口实行全方位的动态管理,一开始就要掌握外来流动人员的家庭、职业、社会背景等情况,组织他们学法、守法。

注重服务性管理政策。外来人口流入城市打工,由于人地生疏,会遇到许多需要帮助和关心的问题,希望得到政府部门、基层组织和社会机构的必要服务和保障。如职业介绍、人身保险、医疗健康、子女入学、法律咨询以及婚姻、家庭、财产关系等,使其在上海有一个安定和良好的工作与生活环境。社区可以根据各类人员不同的要求区别对待,有选择地提供服务与保障。社区服务性管理政策的实施,将使外来人员对全面管理产生理解和认同的综合效应,服务本身就是一种有效的管理。

参与式管理政策。社区服务本身就包容了服务客体的参与概念,流动人口的服务管理政策应考虑流动人口自身的参与,一些基层已经有成功的经验。如徐汇虹梅街道,根据本地区外来人口集中来自福建永泰县梧桐镇的特点,积极组织外来人口中的骨干力量搞好自我管理;漕河泾镇为提高外来人口的文化素质与法制意识,成立外来流动人口培训中心。这些形式有利于流动人口的社区融入。

社区管理模式实施的问题。社区为主的服务型管理也面临许多困难。首先,管理社区化的模式刚刚实行,转变将逐步进行,各政府机构的配合难以马上到位,社区有关流动人口服务政策的实施难以马上执行和生效。其次,社区本身人力、物力、财力有限,社区工作人员文化水平低,年龄偏大,工作能力有限。街道一级干部力量尚可,全市有街道干部 5700 人,占街道人口(未包括流动人口)万分之 7.8,平均每个街道 53 人,36~45 岁的占 55%,中专以上的占绝大多数。居委会干部力量薄弱,全市居委会干部 15400 人,平均每个居委会 5 人,45 岁以下中青年只占 15%,60 岁以上的竟占 32%,而且绝大多数是初中文化程度以下,占 74%(陆炳炎,1996, p524-526)。

上海市政府已经决定完善街道、居委会的财力机制。首先是将区级财政街道上交部分返

回,用于发展社区事业,并实行区级财政转移支付制度,调节余缺。市政府还对人口流入区和财政困难区实行支持。其次,区财政将原来用于绿化环卫等方面的专项经费全额拨给街道办事处,专项用于各专业部门的定向支出。此外,区级财政还将对一些街道和居委会增拨专项经费,用于街道居委发展各项事业(王菊,1996)。

#### 参考书目

- 张开敏主编.上海人口迁移研究.上海社会科学院出版社,1989  
张开敏主编.上海流动人口.中国统计出版社,1989  
石松九.流动人口管理.上海科学普及出版社,1991  
王午鼎等.九十年代流动人口研究.华东师大出版社,1995  
康少邦,张宁.城市社会学.浙江人民出版社,1986  
林流.新时期社区建设与管理.上海人民出版社,1996  
陆炳炎.外来流动人口管理研究.华东师范大学出版社,1996  
王菊.加强社区建设和管理,不断提高城市现代化管理水平,载于陆炳炎.外来流动人口管理研究.p18,华东师范大学出版社,1996  
莫泰基等.香港社区工作:反思与前瞻.中华书局,1995  
Croll, Elisabeth 1996 China's Rural-Urban Mobility and Transformation: A Ford Foundation Programme in Beijing 1994-1996  
Wang Feng & Zuo Xuejin 1996 Rural Migrants in Shanghai: Current Success and Future Promise, Paper prepared for presentation at International Conference on Rural Labor Migration in China, Beijing, June 25-27, 1996

(本文责任编辑:徐莉)

~~~~~  
(上接第56页)

稳定在Ⅲ类标准,其它流域饮用水源得到有效保护,水质明显改善。城市大气环境质量和固体废弃物的排放量,控制在1995年底的水平上,噪声扰民现象得到基本解决,生态环境恶化趋势基本得到控制。以上综合治理的任务要具体化,层层分解,逐项落实,保证必要的资金投入,改善河南的生态环境。

3.4 加强乡镇企业环境管理。乡镇企业对农村环境的主要影响,一是环境污染蔓延,部门污染严重;二是生态破坏和资源浪费触目惊心。为保护农村环境,加快乡镇企业发展,必须做到:(1)建立并完善乡镇企业环境管理法规体系。根据乡镇企业和农村环境的特点,制定相应的经济、技术政策和控制乡镇企业污染的法规,尽快完善乡镇企业环境管理法规体系,使管理有法可依。(2)合理布局,综合治理。做好乡镇企业的选点与布局,未经论证项目,不得批准建设,污染严重又无治理设施的乡镇企业要通过调整产业结构,使之关、停、并、转。在综合治理中,要依法办事,运用法律、行政和经济手段监督管理。(3)推动乡镇企业的技术进步,一方面提高所有新建企业的技术起点;另一方面对现有企业不断进行技术改造,改造工艺和设备,降低能耗、水耗和物耗。这是防治环境污染和生态破坏的根本途径。

#### 参考文献

- 林富瑞.河南人口增长与控制.郑州:河南教育出版社,1994  
林富瑞等.河南省乡镇企业发展对农村生态环境影响研究.河南科学,1992(4):403-410  
王健民等.乡镇企业污染对策知识.北京:中国环境科学出版社,1990  
1995年河南省环境状况公报.河南日报,1996.7.27

(本文责任编辑:徐培英)