

主 编 乐伟中

副主编 徐长乐 余协荣 赵 君

华东师范大学出版社

迈向新世纪的 流动人口管理研究

“上海市外来流动人口管理理论与实践研讨会”优秀论文汇编



MAIXIANG
XINSHIJI
DE

LIUDONGRENKOU
GUANLIYANJIU



主 编 乐伟中

副主编 徐长乐 余协荣

赵 君

华东师范大学出版社

迈向新世纪的流动 人口管理研究

——“上海市外来流动人口
管理理论与实践研讨会”
优秀论文汇编

MAIXIANG XINSHIJI

DE

LIUDONG RENKOU
GUANLI YANJIU

目 录

序..... 刘云耕(1)

上海市流动人口管理工作三年规划研究(2000—2002)
..... 徐长乐等(1)

优秀论文一等奖

加强学习,深入调研,努力提高上海外来流动人口管理水平
..... 乐伟中(19)
上海市普陀区桃浦镇外来流动人口管理工作三年规划(2000—2002)
..... 普陀区桃浦镇党委、镇政府(38)

优秀论文二等奖

上海浦东新区外来流动人口总量调控的对策研究
..... 徐长乐等(58)
外来流动人口犯罪成因的心理探析和对策研究..... 赵伟雄(74)
上海市收容遣送工作的今天与明天..... 居文薇(82)
流动人口与城市社区:理论、问题和对策..... 孙常敏 胡苏云(89)
加强社区外来从业人员劳动管理的若干对策思考
..... 朱春生 陈古月(109)

优秀论文三等奖

- 关于上海公民与外省市公民婚姻生育情况的调查报告
..... 上海市计划生育委员会(116)
- 结合青年特点 强化教育引导..... 团市委地区工作部(123)
- 市郊结合部地区的外来人口治安管理难点及对策建议
..... 余协荣 张 强(131)
- 降低流动人口计划外生育对策研究
..... 虹口区计划生育委员会(139)
- 对社区居委中的外来流动人口管理的思考..... 曹逸民(150)
- 乐于接纳 积极服务 努力拓展外来流动人员的生存空间
..... 金更良(160)
- 加强外来流动人口中少数民族在沪经商务工管理的
实践与探索..... 杨学军(170)
- 进沪施工企业社会治安综合治理工作的实践与思考
..... 钱伯金(177)

优秀论文奖

- 对外来流动人口犯罪适用缓刑的探索和思考
..... 浦东新区人民法院(184)
- 简论浦东新区试行外来人员《暂住证》分类管理的现实意义
..... 浦东新区公安局(191)
- 重视外来流动人口的基本卫生服务工作..... 漆晚生(197)
- 浅析上海的“外来媳”..... 市妇联权益部(202)
- 对外来人员进行法制宣传教育的思考..... 周蓉蓉(206)
- 浅论上海市外来流动人口治安管理信息系统的建设意义
..... 丁贤真(210)

浦东经济发展对外来劳动力的需求研究·····	浦东新区外口办(218)
徐汇区实施《外来流动人员证件管理暂行规定》的情况调查 ·····	金利民 曹健云(246)
关于“三无”盲流遣送工作的思考·····	秦根娣(255)
静安区外来人员租赁房屋的现状与对策·····	万红莲(260)
加强领导 控制总量 依托社区 长效管理·····	萧义雯(264)
试论建立和加强外来流动人员的长效管理机制 ·····	松江区外口办(270)
建立村级管理机制是管住社区外来流动人口的有效举措 ·····	南汇县外口办(276)
初探建筑行业外发队伍的治安管理·····	胡兆骅(281)
把职工队伍管理纳入施工企业长效管理机制的思考 ·····	四川省十二建党委(286)

上海市流动人口管理工作三年规划研究 (2000—2002)

持续 20 年的改革开放,使我国在社会、经济等各个领域发生了深刻的变化。21 世纪发展的战略目标和新的发展契机,尤其是面对人世所带来的巨大推力和巨大冲击,我国经济结构和社会结构的重大转型已势在必行。同时,中国社会主义建设经历了 50 年,目前正面临着农业社会向工业社会、计划经济体制向市场经济体制全面过渡,城市化快速发展的崭新阶段,与这一根本性的深刻转型相伴随的人口流动和社会各阶层之间的冲突也必然迭起。有专家预言,未来 10 年,我国民工潮将再掀高潮。当然,这不会是 10 前的简单重复,新方法必须领先于新问题。

上海是我国对流动人口最具吸引力的城市之一,也是流动人口管理工作较为规范有序的城市之一。在行将迈进新世纪之际,回顾总结上海 10 多年来流动人口管理的实践和探索的历程,不断认识新问题、解决新问题,以充分的思想理论准备和创造性的工作卓有成效地完成 21 世纪头三年流动人口的规范管理,最大限度地发挥出流动人口管理工作对上海经济发展、城市建设和社会稳定的促进作用,便是本规划研究的宗旨。

一、现状与趋势

(一) 现状及特征

上海的流动人口问题作为社会的一大热点问题引起各界关注始于1984年。是年,举行了上海市第一次流动人口抽样调查。在随后的几年中,伴随着浦东开发开放、长江经济带发展战略的全面实施和上海“一年一个样,三年大变样”的城市建设高峰,流动人口规模以年均递增16.7%的速度于1993年达到顶峰,初步奠定了本市流动人口与户籍人口1:5的基本格局。为此,在上海市委、市政府领导的高度重视和支持下,1993年“上海市流动人口管理协调小组”成立;1994年“上海市流动人口管理研究中心”成立;1998年4月“上海市流动人口管理协调小组”更名为“上海市流动人口管理领导小组”;1998年1月1日,在原有流动人员管理的各项法规基础上,《上海市外来流动人员管理条例》正式实施……历时15年,一系列标志性的举措表明,上海的流动人口管理工作已基本走上了“流动有序、管理有法、教育有方、服务有效”的轨道。

1. 外来人口管理体制化、网络化已经基本形成,并成为城市管理体制中的有机组成部分

1994年年底,本市各区县、乡镇、街道均已完成外来流动人口管理机构,形成了有效的条线管理体制,同时由市、区县和街道、乡镇三级外来流动人口管理协调(领导)小组及其办事机构构成的、覆盖全市的管理网络亦已基本形成。近年来,围绕属地化,以落脚点管理为抓手,又在全市范围内组建、扩充了集管理、服务、教育于一体的社区保安队,不断强化综合管理力度,建立健全了以公安、劳动为主,工商、市政、房管、民政各部门积极配合的、具有上海特色又行之有效的管理模式。对外来流动人口卓有成效的管理,成为上海城市管理体制中不可缺少的组成部分,日渐与社会治安、劳动、工商、市政、房管、民政等互相渗透,成为诸多城市管理工作的抓手,达到了事半功倍的效果。

2. 宏观调控机制基本形成,并逐渐显示其调控能力

以总量控制为核心的宏观调控机制,随着各项配套措施和市场调节机制的不断完善,正逐渐显示其调控能力。1993~1997年,上海

市流动人口规模由峰值 281 万减至 276 万,表现出基本稳定并略有下降的趋势。其中虽有市场需求趋弱、外来流动人口盲目性趋弱等因素,但以“以疏为主,疏堵结合”为基本思路的一系列宏观调控措施,是抑制无序人口流入的重要原因。

以“敞开城门,分设门槛”为基本方针的总量宏观调控,充分显示出了调控机制本身的刚性和弹性,使外来流动人口工作的管理与服务的双重功能得到全面的落实。

3. 外来流动人口与城市融合度逐渐提高,城市功能的转换和流动人口角色的转换正在发生

以大规模城市建设为诱发因素,并在此基础上形成的上海流动人口总量规模,随着上海城市建设周期性和波动性的发展,也会随之产生周期性的变化,在一段时期内表现出相对缓解的趋势。市场需求的变化和流动人口自身构成的适应性转变,将使外来流动人口更广泛地进入上海经济发展的各个领域。事实上,上海市第 6 次流动人口抽样调查的结果已经反映出了流动人口应对城市建设功能转换的变化。表现为:流入人口中女性比例逐渐上升;在沪居住时间不断延长;定居意识日益显著;农业人口比例逐渐下降,工人、各类专业技术人员比例趋于上升;以务工、务农、经商为目的的经济型人口比例在总量下降的基础上更显下降趋势,等等。这种转化虽然比较缓慢,但对上海城市发展的作用是不可低估的。

4. 流动人口管理逐步趋于规范化和法制化

上海 10 多年的外来流动人口管理的探索与实践过程,也就是一个逐步规范化、法制化的过程。这些年来,上海关于流动人员的专项法律规章从无到有,在劳务市场、房屋租赁、证件管理、市政市容、计划生育等方面已基本形成框架体系,成为各级政府和各有关部门依法管理的保障。尤其是《上海市外来流动人员管理条例》的实施,不仅使管理有章可循,还为流动人员提供了保护自身合法权益的法律武器。

我们应该看到,上海的社会经济已经进入了追求质量、稳定发展

的新的历史时期,21 世纪对外来流动人口管理工作同样提出了更高的要求。相比之下,目前本市的外来流动人口管理工作在认识上还缺乏长期性,在体制上还缺乏统一性,在机制上还缺乏科学性,在力量上还缺乏稳定性,在方法上还缺乏全面性,在法规实施上还缺乏操作性。这些将是世纪之交上海外来人口管理研究与实践的重点。

(二) 趋势与认识

1. 人口流动现象将长期存在于我国社会主义初级阶段

由九届全国人大二次会议审议通过的宪法修正案,把我国将长期处于社会主义初级阶段列入了新宪法。这就意味着我国社会生产力水平和各项社会经济指标将长期处于以“发展”为第一需求的状态,也意味着我国社会主义经济发展中城乡差别和地区差别仍将长期存在。加上宏观经济结构的调整与经济增长方式的根本转变,工业化、城市化进程的加快,以及用工制度的改革、社会保障体系的健全和城乡户籍管理制度的长期存在,人口流动将始终是我国社会主义初级阶段的重要社会现象之一。上海作为全国最大并且人均 GDP 最先突破 3000 美元的城市,与周边地区的社会经济落差决定了它必然会成为各类人员的主要流入地之一。关键的问题是上海应以什么样的方式促使什么样的人流入上海。这也是上海建设人才高地的重要内涵之一。因此,外来流动人口管理工作,不仅是具有时代特征的富有挑战性的工作,也是一项具有历史意义的长期工作。

2. 对流动人口的有序管理有利于市场经济新体系的建立和完善

在全国率先建成并不断完善社会主义市场经济新体系,是上海迈向 21 世纪的一项重大战略任务。市场经济新体系的核心出自价值规律,通过“公开、公平、公正”的市场竞争,拆除城乡之间、地区之间、行业与部门之间的“围墙”,促进各种经济资源和生产要素的重新组合与自主流动,实现资源和要素的优化组合与合理配置。外来人口是我国从计划经济体制向市场经济体制转轨过程中的产物,它对于打破城乡分割、行政分割的地域限制,冲破城乡二元结构,都具有

十分广泛而积极的作用。目前我们强制性地对单位使用外来务工人员进行数量限制和工种限制是转轨时期的权宜之计。我们要在外来人口管理工作中引入市场机制,使管理工作由行政化向市场化过渡。

3. 流动人口管理模式和方法应逐步与国际惯例接轨

上海要建设成国际化、现代化大都市,城市管理必须达到国际化、现代化,其中流动人口管理同样必须与国际惯例接轨。这里很重要的就是积极借鉴国内外已经比较成熟的移民管理方法,特别是筛选标准的设定。要通过经济杠杆与行政干预的双管齐下,留下上海经济发展与城市建设所需要的、能够在上海生存和发展的那部分外来人员。要建设可持续发展的社会,平等和公正是非常重要的标志。作为中华人民共和国的公民,外来务工人员应该享有与本市居民同等的社会权利。黄菊同志在 1999 年初指出:上海要发展进步,没有外来人口是不行的,而且是不可能的……上海要有海纳百川的胸襟,但不是什么样的人都可以随意到上海来……外地人到上海,我们要把他们当成上海人一样看待。这就从更高的角度要求我们通过各项管理工作,为外来流动人口在上海务工经商、安居乐业、多做贡献提供全方位的优质服务。

4. 对流动人口进行综合治理是上海社会稳定的重要因素

1993 年以来,上海外来人员作案占全市的比例始终保持在 50% 以上,而且重特大刑事案件、暴力性案件中也有半数以上为外来人员所为。由于外来人员作案很大部分是为财产驱动,且受约束力小、流动性强而影响甚大,因此加强对外来人员的管理教育和对其中一小撮违法犯罪分子进行坚决打击,对上海治安形势的进一步改善,至关重要。同时,以流动人口为主体的“四小”,不仅严重扰乱社会秩序,而且还可能进一步形成一种社会势力,影响良好社会风气的形成。

综合治理,要求条块密切配合,各职能部门协调行动。综合治理,还要求综合运用各种治理手段,包括行政的、市场的、强制的、服务的、教育的,等等。综合治理是业已被证明为十分有效的外来流动人口管理模式,并将在不断完善的过程中发挥出更大作用。

5. 上海的社会经济发展需要流动人口

上海是一个典型的移民城市,上海早期城市的发展史实际上就是一部移民史。移民这一概念在上海的城市文化上打上了深深的烙印。上海又是我国老龄化程度最高的城市之一。因此,从历史与现实两个方面,上海对一定规模的流动人口都有需要,这种需要将是新时期上海作为移民城市发展的一种延续,体现出城市经济建设的繁荣与昌盛;并且这种需求还将随着供求双方迫切性的增强,在某些领域进一步扩大。同时我们也不回避由于受教育程度和户籍制度导致的分类管理,后者在一段时期内还会存在,因为它在城市承载能力不能有效扩容的情况下也是一种必要的社会制约力量。

二、指导思想与原则

(一) 指导思想

作为上海面向未来三年的外来流动人口管理方略,本规划研究在指导思想上将充分体现以经济发展和社会稳定为核心的总体思路,在总量调控的前提下保证人口有序流动。整个规划将以邓小平建设有中国特色的社会主义理论为指导,以党的十五大精神为指南,把外来流动人口管理作为全市经济发展和社会进步的重要工作,正确处理改革、发展与稳定三者之间的关系,使外来流动人口管理工作服务、服从于上海迈向 21 世纪经济、社会发展总体战略的需要。要结合和尊重流动人口管理工作的现状及其新特点、新问题,具体落实“政府牵头、公安为主、各方参与、综合管理”的方针和“加强领导、控制总量、依托社区、长效管理”的工作思路,进一步完善具有上海特色、面向未来并行之有效的外来流动人口管理模式,实现从管理向服务延伸、从行政管理向法制管理延伸、从单一管理向分类管理延伸。要逐步减少低素质的外来流动人员,引进高素质的外来流动人员。衡量未来三年本市外来流动人口管理工作成效,将以是否有利于上海整体发展、是否有利于社会稳定、是否有利于宏观调控、是否有利于上海和外来人员流出地的共同繁荣为标准。

有利于上海的整体发展,就是要抛开对外来流动人口利弊作用的传统观念和看法,跳出此利彼害的局限,着眼于外来流动人口对上海发展的整体作用,有意识、有规范地趋利避害,以此为最高目标,统领与外来流动人口管理相关的各项工作。

有利于上海的社会稳定,就是要坚决打击影响社会稳定的各种势力,同时以良好周到的服务帮助外来流动人口在上海安居乐业、寻求发展。

有利于宏观调控,就是要通过对外来流动人口的积极管理,推动城市管理体制和经济体制的改革与调整,促进各部门相互协作机制的完善,从而进一步增强对外来流动人口的管理调控能力,形成良性循环机制。

有利于共同繁荣,就是要以外来流动人口管理为纽带,带动流入地(上海)和流出地的共同繁荣,以此缩小各地区的社会、经济差异,使其成为上海服务全国的又一项具体内容。

(二) 规划原则

在上述思想指导下,本规划依据如下原则制定:

1. 整体性原则

对外来流动人口实施综合管理,为整体性原则奠定了最重要的地位。本规划中,整体性不仅仅是指管理部门的内部协调一致,也不仅仅是指管理目标的高度统一,它还包括各项管理工作与国家宏观经济形势的紧密结合,与流动人口本身的发展规律的结合。通过对整体性原则的把握和体现,上海外来流动人口管理工作将被真正纳入社会经济总体发展的轨道之中。

2. 开放性原则

上海要有海纳百川的胸襟,必然要求有开放性原则。开放性意味着开放城市,吸纳需要的国内外各类人才;开放性意味着开放市场,以市场需求为调节杠杆;开放性还意味着开放管理,管理环境开放,管理手段开放,管理效果开放。开放性原则将要求有更健全的法律法规,更严格的依法管理和更畅通、快捷的计算机自动化管理信息

系统。

3. 继承性原则

流动人口是在我国从计划经济体制向市场经济体制过渡这一特殊的历史时期中派生出来的特殊群体,并将长期存在于社会主义初级阶段,但“流动人口”目前被赋予的特殊含义即“流动人口=民工”将会消亡。这一过程可能需要较长的时间,但规划还是应立足于这样的转折。因此,继承性在本规划中将被突出的表现为阶段性,表现为动态的过程,即以过去和未来三年的国情、市情特征为基础,有选择地继承先进的、有效的东西,使之不断发展,同时摒弃那些不适合未来需要的观念和方法,使外来流动人口管理在不断的扬弃中,得到持续而稳定的发展。

4. 前瞻性原则

立足于现实,着眼于未来,为明天而努力,这就是本规划中前瞻性的全部内涵。它要求我们对本市外来流动人口管理工作的现状要有清醒的认识,对未来有清晰的把握,以未来的眼光制定目标和要求。由前瞻性引伸出的是科学性,是理性的分析和判断。

5. 可操作性原则

可操作性原则将保证本规划在实施过程中没有障碍。因此,目标可达,措施可行,保障有效,将是本规划可操作性原则的具体体现。

三、定位与目标

(一) 定位

作为对 21 世纪上海外来流动人口管理的第一个三年规划研究,承继与创新将是本规划的思想主导。而立足于实现管理模式的转型,以促使全市流动人口管理工作适应新形势、迈向新台阶,仍将任重而道远。综合考察国情、市情的现状和趋势,依据规划指导思想和原则,今后三年上海市外来流动人口管理工作应定位于:

1. 外来流动人口管理工作是上海面向全国的“窗口”之一,是上海服务全国的一大标志。管理工作的成效将直接影响上海在全国的

形象及与兄弟省市的友好合作关系。

2. 外来流动人口管理工作是上海社会经济总体发展战略的重要组成部分,它不仅是人口发展中长期的、动态的决定因子,与资源、环境、经济等其它要素密切相关,而且以其对各项工作的渗透性,大大扩展了影响范围,进一步增强了这一工作的重要性。

3. 外来流动人口管理工作是上海城市综合治理、综合管理的主要抓手。这已经被证明是一条十分有效的牵一发动全身的经验,今后只能强化,而不能有丝毫懈怠。

(二) 目标

1. 总体目标

经过三年努力,实现全市外来流动人口管理机构常设统一,管理人员专业热情,管理网络高效严密,管理力量充实稳定,管理方法全面具体,管理法规配套可行。通过“敞开城门,分设门槛”,使外来流动人口流得进、容得下、管得住、流得走,有效控制外来流动人口总量规模,实现相对稳定与有序流动的动态平衡,明显改善外来人口素质结构,防范、打击外来人口中的违法犯罪,最大限度地发挥好外来人口管理工作作为社会稳定保障力和改革发展推动力的两大作用,使外来流动人口成为上海建设的生力军,成为与上海市民融为一体、携手共进的新型社会群体。

2. 主要目标体系

(1) 到 2002 年末,全市外来流动人口规模力争控制在 200 万,使外来流动人口与户籍人口比例维持在 1:6,确保上海 1500 万的常住人口总量规模。

(2) 到 2002 年末,建立起覆盖市、区县、乡镇社区,直至村、队、居委会的“三级管理、四级网络”体系,使外来流动人口管理工作延伸至最基本的管理层面,使各项工作得以落到基层,落到实处。

(3) 到 2002 年末,在市、区县、乡镇社区中全面实施计算机网络管理,可在浦东新区和有条件的区县、乡镇社区先行试点,以此为基础,完成外来流动人口信息库的建立。

(4) 到 2002 年末,全市外来流动人口暂住证办证率应达到 95%,查验率达 90%,外来流动人口落脚点管理覆盖面达 90%,劳动、工商、房地等部门管理覆盖面达到 90%,卫生、计生部门管理覆盖面达到 80%以上。

(5) 到 2002 年末,力争使外来流动人员犯罪在本市刑事案件中所占的比例降至 50%以下,基本杜绝无证“四小”,对“三无”人员的收容遣送工作决不能放松。

(6) 到 2002 年末,通过民办公助等各种形式,基本解决外来流动人口在沪适龄子女的入学问题,使其小学入学率达到 90%,初中入学率达 80%。同时在外来流动人口集中的乡镇社区建立文化娱乐点、教育培训点。

(7) 到 2002 年末,基本健全外来流动人员分类管理规章体系,初步完成《条例》的各项实施细则的制订。

四、任务与措施

定位于更高的起点和目标,就必须对上海市外来流动人口管理工作有更高的要求。因此,在已经形成的良好的管理体系、机制之上,通过一系列有针对性的措施,保障目标的顺利实现,既必要也必须。围绕未来三年的定位与目标,依据规划指导思想和原则,上海市外来流动人口管理工作的主要任务是:

1. 未来三年的中心工作是在社会主义市场经济条件下,探索与上海目标、功能定位和发展战略纲要相适应的管理模式,促进管理工作向法制化、规范化提升,同时积极探索产业化和社会化管理新途径。

2. 致力于健全属地化管理体制,逐步建立以市场调节为主、行政干预为辅的机制,通过行政、经济、法律、科技等手段,增强综合管理力度。

3. 建立一支政治强、业务精、作风正、执法严的专门管理工作队伍。

实现上述三项主要任务的具体措施包括：

（一）领导重视，转变观念

近年来外来流动人口管理工作的实践表明，凡是有成效的举措，均得益于正确的指导，而一些薄弱环节的形成则多由于落后的、甚至是错误的思想所致。事实上，外来流动人口本身和管理方法手段都在发生变化，即使是过去十分有效的措施，在目前、未来都可能难以再见成效。因此，正确认识外来流动人口这一社会群体对上海社会构型的综合影响，并且在各有关管理部门、在全社会达成共识，是顺利完成外来流动人口各项工作目标的前提。

1. 学习培训，提高认识

应该在全体外来流动人口管理人员中形成不断学习、坚持学习的良好风气。建立每两周一次的学习制度，领导干部要带头学，带头讲。要鼓励管理人员深入思考工作中的新问题、新情况，把问题带到学习中讨论。通过每年一次的岗位培训，提高骨干人员的业务素质。争取三年内所有外来流动人口管理人员人均受训一次。培训可根据各区县、乡镇街道具体情况，采用委托培训、定点培训的方法，以专家授课为主，结合工作实践经验的交流讨论，达到时间短、见效快的目的。要通过三年的培训，形成一整套理论与实践紧密结合的培训教材，建立一支有理论深度，有实践体会，热心外来流动人口管理事业的专家授课队伍。

2. 开展研究，把握动态

不断地开展调查和科研活动，准确地把握外来流动人口及其管理的发展动向，将源源不断地提供有说服力的学习材料，能使我们的学习不流于形式和空泛。同时通过对经验和教训的反馈，不断改进工作，又以工作的成绩促进观念的转变和共识的达成。

要获得真实可信的调研结果，一要完善现有研究网络，依托上海外来流动人口管理研究中心和各高校、科研院所的优势，建立一批调研基地；二要加大对科研的经费投入，逐年提高各研究项目的支持强度；三应定期研讨交流、总结表彰，使之成为一种制度，真正把科研看

成是工作的先导,这也是观念转变的重要内容。

3. 取他人之长,不断提升

流动人口问题覆盖面大,影响广,边摸索,边工作,是不得已而为之,因此借鉴国内外已有的成功管理经验,则为良策。通过与兄弟省市,尤其是外来流动人口问题亦很突出的城市开展交流、学习、讨论等各项活动,将有助于获得对外来流动人口管理工作的感性认识,明晰工作的方向。其中主要途径有:

- (1) 定期工作简报交流
- (2) 不定期互访
- (3) 不定期工作研讨会
- (4) 建立市际外来流动人口管理网

未来三年可根据可能性确定前三项措施的周期。对第四项措施则应开始筹划。加强与兄弟省市的沟通,经验借鉴是其一,还可扩展眼光,拓宽思路,增强对外来流动人口管理工作的预见性,使我们的工作由禁于已然之后,转变为防于未然之前。

(二) 加强领导,强化组织

切实加强各级政府、各职能部门的领导力度,是做好外来流动人口管理工作的根本保证。加强领导,必须从上到下建立主要领导亲自抓、分管领导具体抓的领导责任制,确保领导的力量落实到基层。

1. 加强各级政府的领导

1998年4月,原“上海市外来流动人口管理协调小组”更名为“上海市外来流动人口管理领导小组”,各区县也随之作了相应的调整,从组织建制上强化了领导的力度。

2. 加强对外来流动人口有管理执法权的职能部门的领导

加强对工商、公安、劳动、民政、卫生、计生等有管理执法权的部门的领导,是开展城市综合治理的基础。要加强对这些职能部门的管理和监督,把管理与年度考核结合起来,确保责、权、利分明。

3. 加强对外来流动人口中的重点工作的领导

加强对重点工作的领导,将使有限的资源发挥最大的效用,并带