

中国城乡结合部社区建设问题研究  
——以北京市城乡结合部为例

谢宝富

东亚论文 第 89 期

ISSN 0219-1415  
ISBN 978-981-08-8822-0

版权所有 · 未经同意 · 不得转载

出版日期：2011 年 4 月 30 日

# 中国城乡结合部社区建设问题研究 ——以北京市城乡结合部为例

谢宝富\*

中国城市化进程中城乡结合部扮演了为中低收入流动人口提供廉价出租房的角色。由于流动人口的大量涌入，一些城乡结合部村庄户籍人口与流动人口严重倒挂，一个原本居住几百人的村庄开始居住成千上万的流动人口，使原本仅为户籍人口设计的基础设施及服务、管理队伍不堪重负，出现了违法建设泛滥成灾、基础设施破败落后、安全隐患突出、环境脏乱、矛盾集中、管理失序、服务缺位等问题，亟需加强该地区的社区管理、服务建设。

近年来，理论及实践界对我国农村及城市社区建设探索较多，取得了较多成果，但是对“非城非乡”的城乡结合部社区建设探索相对较少。仅见的专门研究成果多是地区性建设经验的总结及相关问题分析。例如，徐力钧、王敬尧分别对杭州留下镇<sup>1</sup>、武汉市江汉区汉兴街<sup>2</sup>城乡结合部社区建设的考察，张后、侯小伏等对山东省城乡结合部社区建设的调查研究<sup>3</sup>，所论虽具启发性，但对城乡结合部社区建设的研究尚欠细致、深入。除专门研究外，学界对城乡结合部及其流动人口的管理、服务问题还进行了不少专题性考察，如罗仁朝等对流动人口居住问题的研究<sup>4</sup>，广晓平等对城乡结合部交通安全设计的研究<sup>5</sup>，王

---

\* 谢宝富，北京航空航天大学公共管理学院副教授。

<sup>1</sup> 徐力钧：《城乡结合部社区建设的新探索——杭州留下镇的经验与启示》，载《浙江学刊》1995年4期，第126-129页。

<sup>2</sup> 王敬尧：《探索城乡结合部社区建设新路——武汉市江汉区汉兴街调查》，载《民政论坛》2001年5期，第40-43页。

<sup>3</sup> 张后、侯小伏等：《山东省城乡结合部社区建设调查》，载《中国行政管理》2010年7期，第126-128页。

<sup>4</sup> 罗仁朝等：《上海流动人口聚居区类型及其特征研究》，载《城市规划》2009年2期，第32-38页。

<sup>5</sup> 广晓平等：《城乡结合部道路交通安全设计研究》，载《交通标准化》2006年5期，第136-140页。

梅兴对城乡结合部市容环卫监管的研究，张新根<sup>6</sup>、段成荣等<sup>7</sup>城乡结合部出租屋管理的研究，王芳等对流动人口公共卫生服务与管理的研究<sup>8</sup>，黄建华对流动人口卫生防病问题的研究<sup>9</sup>，江立华对流动人口计划生育管理模式的研究<sup>10</sup>，王唯对流动人口子女义务教育的研究<sup>11</sup>、陈丰等对流动人口社会组织的研究<sup>12</sup>等。这些专题成果对城乡结合部社区建设的研究有较多参考价值，但在系统性及具体性上亦多有不足。鉴此，本文拟以北京市为例，对中国城乡结合部社区建设的主要问题做专门探讨。

## 一、 城乡结合部社区服务的主要问题

近年来，北京市在城乡结合部居住环境、劳动就业、卫生防预、文化教育等社区服务方面，采取了不少改革措施，取得了一些成绩，但存在的问题仍然较多。

### （一）隐患突出，设施不足，环境脏乱

流动人口大量涌入、违法建设泛滥后的城乡结合部村庄各类安全隐患突出，基础设施不足，环境脏乱。

#### 1. 居住安全堪忧

城乡结合部流动人口主要租住在违法建设内，北京市城乡结合部违法建设质量相对较差。多层楼房多是在平房上加盖而成，而原平房本身就有碎砖砌筑、墙体潮湿、地基不牢等问题，加上加盖时建材无质量保证、房主把关不

<sup>6</sup> 张新根：《城乡结合部出租屋管理存在的法律问题与对策》，载《广东青年干部学院学报》2008年1期，第70-73页。

<sup>7</sup> 段成荣等：《“以房管人”：流动人口管理的基础》，载《城市问题》2009年4期，第78-80页。

<sup>8</sup> 王芳等：《北京市流动人口公共卫生服务与管理的思考》，载《首都公共卫生》2007年3期，第41-43页。

<sup>9</sup> 黄建华：《流动人口的卫生防病问题与对策》，载《中国农村卫生事业管理》2007年6期，第62-63页。

<sup>10</sup> 江立华：《城市流动人口计划生育的管理模式：问题与对策》，载《华中师范大学学报》2004年3期，第60-64页。

<sup>11</sup> 王唯：《北京市流动人口子女义务教育政策实施分析》，载《中国教育学刊》2003年10期第11-14页。

<sup>12</sup> 陈丰等：《流动人口管理的一种体制创新：从准社会组织到自治组织》，载《内蒙古社会科学（汉文版）》2006年4期，第94-99页。

严、施工队以次充好等，使房屋质量“雪上加霜”。同时，由于房屋异常密集使挖掘机械难以进入、深挖地基会影响近于贴面的邻家房屋等原因，即使新建的楼房，地基一般也只有几十公分，隐患严重。2008年初海淀区流管办委托区房屋安全鉴定站对六郎庄村多层房屋进行检测。除了发现普遍存在的地基不牢外，还发现二、三层楼房都是一层房屋加建而成，而原房屋本身就有质量问题。不少危楼内居住的流动人口多达100余人，一旦发生地震灾害，极易群死群伤<sup>13</sup>。绝大多数村庄房屋极度密集、连片，小道如肠，消防车、救护车均难驶入。不仅房屋难见阳光，冬季阴冷、夏季潮湿闷热，不利健康，而且一旦发生火灾就会火烧连营，老人生病，救护车也只能望路兴叹。

## 2. 基础设施不足，环境脏乱

首先，城乡结合部村庄道路尚未完全硬化，路面不尽平整。2009年初笔者实地观察的北京市130余个城乡结合部村庄的道路情况大抵如下：

**表1 134个城乡结合部村庄道路硬化情况**

选项 路别	硬化	基本 硬化	大部分 硬化	小部分 硬化	基本 未硬化	未硬化	不知道
主要道路	65.41%	27.82%	3.76%	0.75%	0.00%	0.00%	2.26%
次要道路	21.80%	30.83%	29.32%	10.53%	3.01%	0.75%	3.76%
小巷	8.27%	12.78%	25.56%	32.33%	8.27%	9.02%	3.76%

**表2 134个城乡结合部村庄道路平整情况**

选项 路别	平整	较平整	一般	较不平整	不平整	不知道
主要道路	16.54%	42.11%	10.53%	21.80%	6.02%	3.01%
次要道路	8.27%	21.80%	11.28%	33.08%	21.80%	3.76%
小巷	2.26%	14.29%	10.53%	27.82%	41.35%	3.76%

<sup>13</sup> 海淀区流管办：《海淀区城乡结合部调研材料》、《海淀区2008年上半年流动人口和出租房屋管理工作总结》，海淀区流管办藏，2008年。

表3 134个城乡结合部村庄道路有无坑洼情况

路别 选项	有坑坑洼洼	无坑坑洼洼	不知道
主要道路	66.92%	28.57%	3.76%
次要道路	78.20%	15.04%	6.02%
小巷	88.72%	5.26%	3.76%

于上三表中可见：1) 北京市城乡结合部村庄主要道路、次要道路硬化程度尚好，但主要道路的硬化程度好于次要道路；小巷硬化程度相对较差。2) 北京市城乡结合部村庄主要道路平整情况整体尚好，但也有一定比例的主路平整情况较差，且大多数道路都有不同程度的坑洼现象；次要道路平整情况较差，小巷平整情况最差，坑洼现象最为严重。

其次，排污设施不完善，垃圾清扫不到位，杂物乱堆于户外。不少村庄尚未接通市政排污管网，排污系统为村庄沟渠改造而成，雨污不分，排污能力有限，很易拥堵；村头河沟多已成为污水沟，其内布满了垃圾，黑水泛着白沫，恶臭难忍。部分村庄的排污沟尚未被覆盖，呈明渠或半明渠状态，其内同样充斥垃圾、流着黑水、吐着臭气。多数村庄虽有卫生队负责清扫工作，但人口太多，人员成分复杂，卫生习惯差，加上小商、小贩、小摊见缝插针式地占道摆摊，使卫生清扫困难重重，无论主街、小巷都有脏乱情况。由于院内空地除狭窄的过道外，几乎全部开发为住房，所以不少村民及租房者都把杂物堆放在院外，建楼房者为扩大居住面积多把楼梯建于户外，使村容变得更加混乱、拥挤。

再次，公厕严重不足，且多为旱厕，又脏又臭。城乡结合部村庄原是农业型村落，家家自建厕所，积粪肥田，公厕无存在意义，可失地后的村庄则相反，厕所内的粪便不仅无价值，且清淘麻烦；在见缝插针的建房背景下，户外厕所还颇占地方。因此，在未与市政污水管网相接、无法建抽水马桶的村庄，村民普遍期望政府及村集体多建公厕，但是由于经费及房屋密集无地可建公厕等原因，不少村庄公厕数量少，且多为老旧旱厕，又脏又臭，很难涉足，使如厕问题是城乡结合部人民最难忍受的问题之一。例如，北京市海淀区西百旺镇某些流动人口密集的村庄晨起时，排队上公厕的队伍长达数米、甚至十余米之长。个别地方还发生过流动人口与本地人因为争上厕所而发生打斗事件。由于公厕脏臭实在令人作呕，一些租住在城乡结合部的上班族，不得不调理好生理

习惯，尽量于上班时间在单位大便。如厕问题乃城乡结合部最需解决的社区服务问题之一。

最后，供水、供电、供气设施不完善。城乡结合部村庄多未与市政自来水管网相接，只能使用深井水，水质难保证。由于流动人口太多，不少村庄在用水高峰时段都供水不足。由于村庄房屋密集，无处修建煤气管网，大多数村庄依然以使用煤火为主，冬季防火、防煤气中毒任务很重。在供电方面大多数村庄虽都由供电局统管，但村民及租房者私拉电线现象普遍，用电隐患不少，很多村庄上空皆是电线纵横交错，密似蛛网，成为城乡结合部村庄一道独特的风景。

## （二）就业服务缺失，非正规就业现象普遍

城乡结合部就业服务问题可分本籍村民和流动人口两个方面。本籍村民方面存在的主要问题是农转居人员就业难度较大。农转居人员文化程度普遍较低，就业面临很多困难；已就业人员就业状态颇不稳定，工资收入低，生活风险大；就业观念也有问题，虽然没有什么文化和技术，但偏苦、偏累的活又看不上、不爱干，宁愿守着不甚丰厚的“瓦片”经济，也不去工作。由于农转居人员与集体经济组织多还保持着较紧密的土地、资产关系，不少人担心外出就业会意味着与集体经济组织脱离关系，所以宁愿守在家里也不愿外出就业，这也是其就业率不高的重要原因之一。

在流动人口方面存在的主要问题是：首先，城乡结合部流动人口非正规就业十分普遍。例如，小工厂、小公司、小超市、批发市场、菜市场发廊、足疗、洗浴中心、家政服务业中未签劳动合同的从业人员，开小饭馆、小卖部、摆地摊、卖路边小吃及麻辣烫者，废品回收及相关从业人员，流浪歌手、流浪演员、流浪画家等。流动人口的过多淤积给村庄基础设施、用电用水、环境卫生、文化教育增添了很大压力，同时还助长了黑恶势力的发展，由于缺乏有效监管，不少村庄饭店、发廊、洗浴中心、摊点长期被黑恶势力把持。

其次，流动人口劳动强度大、时间长、报酬低。城乡结合部流动人口文化素质及专业技能较低，他们大多只能找技术含量及报酬均较低的工作，干的多是苦、累、脏、危的活。2005年全国人口1%抽样调查数据表明，全国在业流动劳动力平均每周工作53.8小时，一半的流动劳动力每周工作56小时以上。如果按每周5个工作日计算，流动劳动力平均每天工作10.8个小时，有29.3%的流动劳动力每周工作70小时以上，属超负荷劳动<sup>14</sup>。中国人民大学人

---

<sup>14</sup> 段成荣等：《改革开放30年来流动人口的就业状况变动研究》，载《中国青年研究》2009年4期，第55-58页。

口与发展研究中心“2006年北京市流动人口调查”结果表明，北京市流动人口中，月收入640~1,000元的人数占37%，1,001~2,000元的占31.9%，收入低于640元的占18.8%，收入高于2,000元的只有12.4%。虽然流动人口平均月收入达到1,430.8元，但是流动人口的月收入中位数仅为896元，约有56%的流动人口月收入低于1,000元<sup>15</sup>。收入低于中位数以下的流动人口多是城乡结合部技能较低的流动人口。

再次，流动人口接受政府及社区职业介绍及培训少。城乡结合部流动人口找工作主要通过亲戚、同乡、同事和非法中介介绍，接受居住地政府及社区职业介绍服务少。北京市曾在六里桥公交枢纽附近专门建立了流动人口职业介绍中心，免费为流动人口提供职业介绍服务。可是，由于流动人口不信任、职介中心服务不到位等原因，不仅官办职介中心未存活下来，反而让六里桥一带成了非法职业中介的云集之地，直到今天仍然如此。在就业培训方面，目前北京市社区学院都只对本籍户口服务，对流动人口的职业培训近于空白。

最后，签订劳动合同、参加社会保险者较少。中国人民大学人口与发展研究中心“2006年北京市流动人口调查”结果表明，约有29.83%的雇员和雇主签订了定期合同；2.94%的雇员和雇主签订了长期合同，而67.23%的劳动者没有签订任何形式的合同；84%的流动人口没有参加任何社会保险，参加了一种或几种社会保险的只占16%，签订劳动合同及参加社会保障情况堪忧<sup>16</sup>。城乡结合部流动人口多是农民工，农民工参加城镇社会保险比例低的原因，并不是其不想有社会保障，而是现行城镇社会保险政策不适合其需要，企业为控制成本而不为农民工缴纳社会保险费，以及地方政府为招商引资而对企业不缴纳保险费行为不认真查处等。

### （三）医疗卫生服务缺失

首先，由于经济条件、消费及医疗习惯等原因，城乡结合部流动人口多不愿到设备较好、价格较高的等级医院看病，甚至不愿去合法的、价格一般的社区医院看病，而偏爱去价格低廉的非法诊所看病，所以城乡结合部非法诊所普遍存在，屡禁不止。同时，城乡结合部社区医疗站的医疗条件也普遍较差。

其次，尽管北京市暂住证的办理费降低为5元，但主动办证的人数并未提高，城乡结合部中低端流动人口主动登记者更少，管理者很难准确掌握流动人

---

<sup>15</sup> 姜向群等：《北京市流动人口社会保障状况及其影响因素分析》。载《北京社会科学》2008年第3期，第70-75页。

<sup>16</sup> 同注释【15】

口数量、类型、流出地、子女情况、从业状况、暂住地等信息，进而制定相应的疾病预防控制规划。

再次，城乡结合部流动人口多为农民工，健康意识淡薄，传染病防治知识少，居住环境恶劣，劳动强度大，营养状况差，易成传染病高发人群。

又次，按照免疫程序预防接种、提高人群免疫力是有效控制和消灭传染病的重要手段，可城乡结合部流动儿童免疫规划由于受其父母的知识、态度、行为以及公共卫生条件的影响，常难按免疫规划程序完成免疫规划，存在“三低”（建卡、建证率低，单苗合格率及“四苗”覆盖率低）现象，因而免疫水平低<sup>17</sup>。

最后，对疫苗可防的传染病，疾病防控系统常采取应急接种等方式控制疫情扩散，城乡结合部流动人口的无序流动增加了传染病控制的难度；流动人口传染病常通过患者到医院就诊而发现，可流动人口常到“黑诊所”看病，或不到医院、自购廉价药品治病，使传染病因未即时被查出而扩散。

#### （四）教育及文化服务不足

城乡结合部教育设施原为本地村民设计并建设，流动人口大量涌入后，原教育设施无法满足，使非法打工子女学校有了生存空间。非法打工子女学校以营利为追求，收费虽很低廉却仍普遍赢利，其条件之简陋、师资之薄弱、教学质量之低劣，可想而知。更为严重的是，由于北京房租贵，这些学校多租借危旧厂房、仓库、办公室办学，甚至用报废的旧车接送学生上班，安全隐患十分严重。在精神文化方面，流动人口离乡背井，精神生活贫乏，生活压力大，权益时常遭到侵犯，需要属地化服务。可是，大多数村委会、居委会的文化、体育设施都只对本籍人口开放，流动人口有心理疙瘩，没有机构帮助排解；权益遭侵犯时，少有组织伸出援手。

## 二、 城乡结合部社区管理的主要问题

近年来北京市较重视城乡结合部社区管理，采取了不少改革措施。诸如，拆除违法建设，实行“以房管人”；控制非正规就业，实行“以业控人”；强化暂住证管理，实行“以证管人”；加强公共安全、计划生育管理等，取得了一定成效，但存在的问题亦很突出。

---

<sup>17</sup>

同注释【8】

## (一) 违法建设泛滥，“以房管人”政策失灵

在违法建设方面，除了村集体组织、乡镇政府未经批准建设“标准厂房”、商铺、办公楼出租、出让，或者规避用地审批手续搞“小产权房”开发外，村民在利益和自身需要等因素的驱动下，也大搞违法建设。

首先，在自家的宅基地上未经规划部门许可，见缝插针式搭建平房，并向周边扩展，侵占村内公共道路扩建平房或搭建背房，用于出租，使城乡结合部村庄房屋极度密集、连片。

其次，不满足于平房出租获得的收益，将平房改建为楼房，以获得更多的租赁收益。这些楼房多在自己的宅基地上建设，但也不乏侵占周边道路、村内空地、边角地、甚至耕地、绿地建设者。据海淀区东升乡清河村委会介绍，该村就有一位村民强占村内边角地建了七千余平米的违法建设。笔者在昌平区回龙观乡某村调研时，一位出门遛鸟的大爷指着村边新建的楼房说，这些都是村里的强人强占村头耕地修建的。

这些私搭乱建的房屋房租相对低廉，某些地段较差的平房或者地段较好地区的小“背房”（正房旁边搭建小房）往往几十元钱就可租到，使大量从事“七黑六小”的低端流动人口得以生活于城市的边缘。

违法建设依法不能出租，难以依法登记、管理。同时，由于租客是城乡结合部本籍村民、居民的衣食父母，一些房东只关注收取房租，对于租客的情况不加了解，也不愿了解，惟恐因此失去租客，有的房东甚至把住房出租给没有有效证件但愿意付出高额租金的租客，对于蓄意违法者，房客与房东常不与协管员相配合，协管员查房时甚至连门都进不去。现行租赁房屋管理制度对该行为亦难以实行有效惩处。于此一来，“以房管人”政策自然效果有限。2007年广州市公安系统根据各派出所上报的流动人口数是380万，出租屋管理办公室登记上报的却是180万，以其他办法估计的则有600万左右。说明以出租屋为入口的流动人口登记管理模式，即使在基础性信息的获得与整合上，存在的问题都比较突出<sup>18</sup>。笔者拜访朝阳、海淀、丰台、石景山4个区流动人口和出租房屋管理委员会办公室主任时，4位主任都反映了流动人口与出租房屋信息难以准确采集问题。

---

<sup>18</sup> 蓝宇蕴：《城市流动人口管理体制的思考——以广州市为例的研究》，载《探求》2007年第4期。第35-40页。

## （二）非正规就业风行，“以业控人”政策失灵

刘易斯—费—拉尼斯二元经济模式和托达罗的城乡劳动力转移模式认为，城乡工资的差异是促使农村剩余劳动力流动的原因，只要城市工业部门的一般工资水平高于乡村农业部门一般工资水平，农民就会从农村迁移到城市谋求新的职业。流入城市的劳动力一定会在城市里寻找工作，如果找不到工作，他们就宁愿在城里传统部门做些临时工作，即非正规就业。2006年中国人民大学人口与发展研究中心组织的“北京市1%流动人口调查”结果表明，北京市流动劳动力的职业构成以商业服务业人员和生产运输设备操作人员为主。流动劳动力的职业构成以地位较低者为主。在全部流动劳动力中，商业服务业人员和生产运输设备操作人员所占比例分别高达55%和31%<sup>19</sup>。在北京市城乡结合部流动人口非正规就业十分普遍。诸如，城乡结合部村庄小工厂、小公司、小超市、批发市场、菜市场中未签劳动合同的从业人员，发廊、足疗、洗浴中心及其他休闲娱乐业中未签劳动合同的从业人员，家政服务业中未签劳动合同的从业人员，开小饭馆、小卖部、摆地摊、卖路边小吃及麻辣烫者，废品回收及其相关从业人员等。2007年北京市朝阳区出现了2,193个无照经营门店、15个农贸市场、1个早市。此外，还有很多没法统计到的数据，给本地区安全生产、食品、治安等各项安全带来了严重影响<sup>20</sup>。丰台区2007年共组织联合执法332次，共取缔无照经营2,990家、小发廊673家、非法行医132处，废品收购站209处<sup>21</sup>。这些取缔措施的实际效果大多不够理想，流动人口的高流动性及其“游击战”模式，使得市场监管相当困难。

非正规就业的俯拾皆是与违法建设的泛滥成灾为低端流动人口在京谋生提供了可能，花几十元钱在城乡结合部村庄租个小“背房”，在附近城区与城管打游击式地摆个地摊或小吃摊，或在村内经营一个无照的小店小摊，一个月挣个千儿八百，就可以维持下来，并略有盈余。低端流动人口的过多淤积使“以业控人”政策失灵。

## （三）“以证管人”效果有限

2003年《北京市收容遣送管理规定》废止以来，暂住证的法律效用下降，难以正常发挥管理人口的作用。为此，2005年北京市《关于进一步加强流动人口管理与服务工作的若干意见》旨在强化暂住证管理制度，将暂住证作为

<sup>19</sup> 翟振武等：《北京市流动人口的基本特征》，载《红旗文稿》2007年12期，第30-33页。

<sup>20</sup> 朝阳区流管办：《朝阳区流动人口相关情况及结构分析》，朝阳区流管办藏，2007年。

<sup>21</sup> 丰台区流管办：《2007年丰台区流动人口服务管理工作总结及明年工作思路》（丰流管办〔2007〕10号，丰台区流管办藏，2008年）。

流动人口劳动就业、务工经商、医疗保险、子女就学、卫生防疫、租赁房屋、购车购房等的必备证件，对 16 周岁以下的儿童实现社区统一暂住登记。但是，由于城乡结合部流动人口多非正规就业，不上医疗保险，不购车房，子女不在京上学或不需出示暂住证即可在打工子弟学校就读；租赁房屋一般只要与房东谈好条件，而无须出示暂住证；不办暂住证也未见有何实质性惩罚。所以“以证管人”对城乡结合部流动人口同样效果有限。

#### （四）治安管理形势严峻

流动人口密集、人口素质较低、成分复杂，游走于法律边缘、实质上就是违法的灰色行业（黑车、无照经营、无照行医、以美发为幌子的色情业等）遍布其中，加上出租屋管理失控，使各类犯罪分子得以混迹于城乡结合部。同时，由于城乡结合部流动人口经济基础薄弱，谋生能力差，一旦时运不济即会有生存危机，易入犯罪歧途，所以城乡结合部向为治安高危地带。例如，海淀区田村街道半壁店后街是半壁店第二社区的主要通道，是典型的城中村，存在大量的非法商户和制假窝点，造成环境脏乱、秩序混乱。特别在夏季，晚上9点到第二天凌晨5点是歌厅等各娱乐场所的营业时间，歌厅小姐、发廊妹等活动频繁，带动半壁店后街市繁荣，生意红火，人声鼎沸、车水马龙。有人戏谑此地为“北京西部的簋街”、“海淀区的小香港”。一些带有黑社会性质的团伙隐匿其中，游手好闲，砸抢偷盗，寻衅滋事，治安状况十分堪忧。多年来都被公安部门列为治安防范重点地区。据派出所统计，仅2007年1~9月份，该地区发生各种刑事、治安案件80多起。其中，入室盗窃案件32起，扒窃案件15起，抢劫、抢夺案件6起，砸盗汽车2起，盗窃自行车案件5起，流氓滋事及其它伤害案件20余起<sup>22</sup>。2005年首都综治办与市公安局分两次共对100个刑事案件高发、群众反映强烈的地区实行了挂账督办，地处海淀区城乡结合部的马连洼地区、西三旗地区、北太平庄地区、东升地区、海淀镇地区、青龙桥地区、四季青地区、田村地区均“榜上有名”<sup>23</sup>。2007年北京市朝阳区80%以上的刑事案件为流动人口作案，治拘、刑拘人员中80%是流动人口，110警情80%涉及流动人口，被侵害的人员中流动人口占70%，70%的刑事治安案件和出租房屋有关，非法游商、张贴小广告人员90%是流动人口<sup>24</sup>。

<sup>22</sup> 海淀区八里庄街道办事处：《关于海淀区城乡结合部城市管理问题调研内容的情况反映》，北京市海淀区八里庄街道办事处藏，2008年。

<sup>23</sup> 韦让、关玺华：《北京公示 50 个案件高发区 警方挂账督办(附地名)》，<http://news.sohu.com/20060323/n242423433.shtml>, 2006-03-23。

<sup>24</sup> 同注释【20】

## （五）计划生育管理问题较多

首先，北京市流动育龄妇女有数百万之多，其中素质差、收入低、传统生育观念强者多在城乡结合部。不仅数量多，且流动快，管理难。一位计生办主任曾感慨地说：“我们有 20 多个流动人口大院，当我们用一个星期的时间把一个大院查完了，等我们查完另一个大院再返回来的时候，这边的人又换了一拨”<sup>25</sup>。

其次，育龄妇女流动时多无办理《婚育证明》意识，用人单位雇佣流动育龄妇女时，在意的是其技能及体质，而非《婚育证明》；城乡结合部流动人口多非正规就业，不签劳动合同；租房时房主同样不查《婚育证明》。计生部门、流动人口管理站虽有检查《婚育证明》的责任，但是由于基数太大、流动频繁、居住分散、超生者的刻意躲避、惩罚过轻等原因，检查效果有限。所以《婚育证明》管理效果较差。

再次，公安、民政、劳动和社会保障、建设、卫生、工商等部门本应“一证（及婚育证明）先行，无证否办”，积极协助计生部门做好计生工作，但是由于部门利益驱动，“无证否办”政策很难落实，名为齐抓共管，实则计生部门单抓独管。

复次，流动性决定了流动人口计生工作所需人力、物力远大于普通人口。由于所需投入过大，目前流动人口计生管理信息互通平台仅是计生系统内部垂直互通，尚未实现计生与非计生部门间互通，增加了管理难度。

最后，多年来，计生工作依靠行政干预手段基本实现了控制人口的目的，但是随着依法行政的全面实施，政府管理手段从行政干预转向依法治理，以前的方法难再适用，而计生法律、法规对蓄意政策外怀孕者又未明确授权管理部门采取强制措施，促其改正，所以政策外怀孕者常利用法律空挡公然叫板管理部门，拒不落实节育补救措施，生育后拒交社会抚养费或故意到社会抚养费较低的地区接受处罚。

## 三、城乡结合部社区及基层政府组织体制的主要问题

城乡结合部管理体制无外是乡村、街居体制或者是二者的交叉。从管理结果来看，无论是现行乡村还是街居体制都难担当城乡结合部的管理重任，亟待社区及基层政府体制创新。

<sup>25</sup> 汪孝宗：《北京计划生育最难管的“三类人”：流动人口、富人名人、涉外婚姻》，载《中国经济周刊》，2009 年第 14 期，第 19-21 页。

首先，作为乡镇、街道工作手臂（事实上的）的村委会很难发挥“守土有责”的作用。在城乡结合部村庄，作为村级管理、服务组织的村委会与村集体经济组织多合而为一，或者实质上合而为一。作为村级管理组织，村委会要“守土有责”，要防止流动人口过多聚集，违法建设遍地开花；作为集体经济组织，村集体则刚好相反，为了利润，总是渴望并设法多搞一些违法建设，吸引流动人口来居住、消费，毕竟城乡结合部村级集体经济多以土地、物业出租为主。可见，要加强城乡结合部村级管理，就必须将其村集体的公共管理职能与经济发展职能二者剥离其一。

其次，流动人口缺乏自己的组织。无论农民、市民在户籍地都有自己的组织，如乡镇、村委会、街道、居委会等，但城乡结合部流动人口则几无自己的组织，乡镇、街道、村委会、居委会是本地人组织，而非其组织；流动人口和出租屋管理站、巡防队是本地人为管防他们而设的，亦非其组织。流动人口组织缺位不仅使其属地化服务、管理难以落实到位，且使流动人口中基于地缘亲缘业缘而生、带有一定黑社会性质的团伙大行其道，给居住地管理带来了困难。例如，一些流动人口纠结在一起，合伙欺负房东，使房东甚至不敢进屋收房租。在调研中，海淀区流管办郭少东主任、石景山区流管办何勇常务副主任、海淀区委研究室李振宇副主任、海淀区西北旺镇小牛房村孟书记都将该问题视为城乡结合部管理得难题之一。

再次，现行乡镇职能定位不能适应城乡结合部城市化进程的需要。乡镇虽是法定一级政府，能力却十分有限，不仅本级站、所、队中有执法权的多非其下属机构，而且辖下的村委会、居委会又是群众性自治机构，彼此间是指导而非领导关系。就职权而言，乡镇可谓几无执法权又缺乏工作手臂的政府；就责任而言，“上面千条线，底下一根针”，乡镇必须完成上级下达的各项指标、任务。如此一来，乡镇官员可谓“一线打仗的却没有枪”。

不仅权责不一、难以胜任比普通地区沉重百倍的管理重担，而且在现行“政府承包责任制”<sup>26</sup>下，把乡镇定位为城乡结合部“秩序维护者”角色本身亦有问题。换言之，在某些领域乡镇即使“扛枪”，也未必“打仗”。

与街道办事处不同的是，乡镇是一级政府，有经济发展职能，既要维护经济秩序，促进经济发展，汲取财政收入，还须完成（“承包”）上级政府层层分解、摊派下来各项指标、任务。只有及时完成指标、任务，才会被视为“有能力”，才会官场得意，否则怕连现职也未必保得住。面对如此高压，乡镇不得不采用各种办法，努力将乡村间的指导关系变成事实上的领导关系，延长工作

<sup>26</sup> 陈世香：《当前我国地方政府职能转变的主要障碍及对策》，载《中共福建省委党校学报》2000年1期，第54-57页。

手臂；同时想方设法培植、“安排”强人治村，因为只有强人才有办法帮助其完成高指标、高任务。于是，不管白猫、黑猫，只要能帮我完成指标、任务就是最好的猫！至于完成任务的过程中，违法一点（如搞违法建设、违法出租、违法经营等）、腐败一点、侵犯公民权利一点，只要不搞得民怨滔滔，无法掌控，大多睁一眼闭一眼。可以说，如今城乡结合部村庄违法建设遍地开花、人居环境普遍恶化，现行城乡结合部乡村体制及其后的“政府承包责任制”难辞其咎。

最后，现行街道办事处体制也不能胜任城乡结合部管理重任。首先，街道办事处作为区政府的派出机构，看似“一级政府”，而没有“一级政府”的管理权，对于“属地管理”、“负总责”，往往勉为其难。其次，街道层级的“科、站、队、所”的人、财、物关系均由其上级主管部门负责，与街道办事处没有直接关系，形成了所谓“看得见的管不着，管得着的看不见”现象。再次，清理垃圾、疏通管道、养护道路、绿化种植等工作，都要由街道负责实施，还要进行考核，而管理权却在市、区相关部门。这种管理不顺畅、体制不健全、责权不统一的现象给管理工作带来了很大困难，所以调查中我们经常看到一些城乡结合部村庄在划归街道办事处管理后，其乱象与危局并未发生根本改变。

## 四、完善城乡结合部社区建设的政策建议

以上，我们较详细地考察了城乡结合部社区服务、管理及组织建设上存在的诸问题。解决这些问题，需要系列政策创新。

### （一）社区服务政策创新

首先，做好城乡结合部流动人口居住服务工作。城市发展与流动人口就业互为依存，城市需要并接纳了流动人口，政府及社区就有义务直接或间接为其有序解决居住问题，而非漠视其需求，一任村民以违法建设的方式无序解决。从另一角度来看，城乡结合部失地农民无论转居与否，就业多不理想，亦需稳定的产业以解生存、发展之需，有序发展房屋租赁业是可行办法之一。例如，对于一些较长时间内不会拆迁的城乡结合部村庄，政府可在科学规划、严格执行的基础上，允许村民、村集体根据人口、基础设施、环境卫生等自建多层房屋出租，但须与村民、村集体签订合同，约定房屋面积、质量标准、公益配套、物业管理、存续时间、拆迁赔付等，规划建设外的私搭乱建一律予以禁止。在正在拆迁或待迁的城乡结合部地区，政府可根经济发展和社会需要，在不同区位划出集体土地，在做好规划和基础建设后，由被拆迁或待迁的村民集资、政府统一招标建设规划有序、设施齐备、容积率很大、套内面积很小（以保证其单位租金不高而投资者仍能盈利）的流动人口出租公寓，村民有永久出

租权，根据村民家庭人口数等标准，确定每家可集资兴建流动人口出租公寓的最大面积及最多套数。对于业已存在、几无安全隐患、一时又未被列入拆除计划的违法建设，予以登记，在不承认产权的情况下允许其出租，责令房主根据房屋面积交累进出租税。这些做法可望将村民搞违法建设的巨大热情引入合法有序地为流动人口建设出租房的轨道，既能解决流动人口居住问题，又可解决被拆迁村民的长期发展问题，还能减少拆迁阻力，同时也珍重现实，可谓“一石多鸟”。

其次，改变城乡结合部基础设施和环卫服务提供机制，改进环卫工作。导致城乡结合部基础设施落后、环境脏乱的原因固多，但不公平的基础设施和环卫服务提供机制是一个被忽视的原因。现行城乡结合部基础设施和环卫服务由村集体和政府提供，而以前者为主。实际上，城乡结合部基础设施和环卫服务除由村集体和政府投入外，还应由搞违法建设者投入。严格说来，村集体和政府只应投入村民生活需要的那部分，搞违法建设、引来流动人口、以此牟利的那部分，理应由牟利者根据房屋面积及牟利多少来分担。同时，还应对违法建设进行普查，凡有安全隐患或阻碍消防通道的违法建设坚决予以撤除，力所能及地改善房屋通风、采光、潮湿问题；兴建冲水或免冲厕所，及时清淘旱厕，将厕所清洁度作为社区考核指标之一；将明渠式排污沟和排水沟暗渠化；清理小巷和次要道路的杂物，将道路硬化或绿化到墙角；完善村庄垃圾管理规划，从垃圾收集、清运到消纳，实行密闭化管理。

再次，做好就业服务工作。规范城乡结合部中低端服务业，增加正规就业岗位，减少非正规就业。在城乡结合部村庄划定贸易集市区域，设定经营摊位；在城区学校周边、公交车站、交通路口、小区门口等人流聚集地，在不影响市容、环卫及安全的情况下，尽可能多设正规摊点，供主动登记、无违法记录、具备相关能力的流动人员经营；支持大中型连锁超市、饭店在城乡结合部建立分店，全面压缩无登记、质量不达标、卫生不合格的小商小贩的生存空间。建立民工劳务市场，以便民工和用工单位双向选择；在人口流入高峰期组织招聘单位在大型流动人口聚集区举办专场劳务洽谈会；积极发展跨区域劳务中介组织，加强异地劳动协作，引导城乡劳动力有序输出与输入。建立村庄广播站，以百姓喜闻乐见的形式宣传城市生活常识和遵纪守法知识，利用高校师生、科研人员等志愿者资源，加强流动人口的技能培训，提高其谋生技能。规定工商企业须办理营业执照、与雇员签劳动合同、上社会保险。考虑到城乡结合部低端服务业的生存现状，在要求企业主为雇员入社保的种类上予以灵活对待。例如，城乡结合部流动人口常从事脏、重、险、累工作，身体易受病害或伤害，在各类保险中应将工伤、医疗保险置于优先位置，在劳动合同中予强制规定；而失业保险对民工来说，由于有承包地做保障之用，重要性相对较小，加上城镇养老保险缴费标准高，不少企业主难以承受，所以应对失业及城镇养

老保险予以灵活对待。

再次，加强医疗服务工作。将城乡结合部社区卫生站建设成为政府补助、限价治疗、既有基本医疗质量又在价格上为中低端流动人口所接受的平民医院，成为集医疗、计生、生殖健康、卫生防疫为一体的综合性卫生服务中心；加大对非法行医、接生的打击力度；根据实际人口（含流动人口）的公共卫生需求，制定区域卫生规划，合理配置卫生资源，兴办医疗卫生设施。

再次，建立“流动性”流动人口子女学校，实事求是地解决流动人口子女教育问题。城乡结合部流动人口的最大特点是随城市化进程而每隔一段时间向周边外移一步，这就要求流动人口子女学校也应有“流动性”。近年来，无照打工子女学校之所以能吸引流动儿童及其家长，一个被忽视的原因是办学地点灵活、入学近便。政府及社区应据实际需求，在城乡结合部流动人口聚居地周边无偿划出临时用地，建设以活动板房为主，具备基本教学、运动、生活条件的“流动性”流动人口子女学校，实事求是地解决教育问题。而非想当然地宣称如何开放城区优质公立学校接纳流动人口子女，因为即使真能这样，也未必是好事，在“用脚投票”的效应下，城区优质公立学校不仅会人满为患，而且还一定是来自各地有权有钱的流动人口的子女的天堂，而中低收入流动人口子女即使有此机会怕也难有实现的可能，因为其父母一般都无力在学校旁边租昂贵的学区房供其上学。

最后，在城乡结合部兴建社区文化站、公共图书馆、流动电影院等文化设施，培育以城乡文化交融为特色的城乡结合部文化，为流动人口融入城提供向导；兴办免费社区技术讲堂，让有志提高专业技能的流动人口有学习、提升机会。

## （二）社区管理政策创新

首先，遏制违法建设，健全“以房管人”政策。主要是：1) 尽快出台城乡一体化的控制性详细规划，为村民基于生活需要、通过合法途径申请建房及时进行规划审批，改变“只要村民建房，就一律违法违规”的不合理现象。2) 及时对违法建设进行普查及分类整治。对有较大的安全隐患或占据消防通道的违法建设，责令其房主及时撤除。对无安全隐患或虽有些质量问题但修缮后几乎无安全隐患的，予以登记，允许出租，但不承认产权。以普查时间点为限，严禁任何组织及个人搞违法建设。3) 建立吸引出租、承租者主动登记、配合社区和政府管理的有效机制。无论出租人、求租人，都为得不到租赁信息服务而苦恼，管理者若能及时、有效、免费（或廉价）地为其提供租赁信息服务，必能有效吸引出租、求租者主动登记。4) 建立迫使出租、承租者主动登记信息、配合政

府和社区管理的有效机制。加快流动人口和出租屋管理立法工作，对出租、承租方的义务和权利做出明确的界定，规定出租人在获取出租收益的同时必须承担相应的义务。房产中介代理出租房须向管理部门及时申报出租及承租人信息；对违法出租方及中介公司予以比个人更严厉的惩罚。建立多层次、网格状的巡查制度，根据抽查结果力行赏罚。5) 加强执法部门间的合作，提高流动人口管理员的素质及能力。房管部门为出租屋办理租赁登记后，应将情况报给公安、工商、税务等部门；工商部门在办理工商营业执照、公安部门在办理暂住证时，对生产、经营、居住场所为出租屋的，应查验房地产管理部门出具的房屋租赁登记备案证明。对发现没有办理房屋租赁登记备案的，应将情况通报给房地产管理部门。

其次，完善“以证管人”政策。改暂住证为暂住卡，探索一系列附属于暂住卡上的服务功能及可操作办法，使流动人口在办理居住、交通、购物、就业、培训、社保、就医、子女入学等事务上均能刷卡消费或查询信息，根据持卡时间长短等，建立流动人口逐步享受市民化待遇的梯度累进机制，以期大幅改进流动人口社区服务工作，并于一次次刷卡中将长期困扰管理者的流动人口登记难问题解决。

再次，完善“以业控人”政策。一个地区的发展须与其资源相匹配，城乡结合部流动人口过多聚集，超出其基础设施及环卫的承载限度，势必造成乱象及危局，宜采取调控措施：既要多设合法摊点，供相关流动人口经营，又要扶持合法超市、饭店在城乡结合部建立连锁店，全面压缩无照小商小贩的生存空间，减少低端流动人口的过多聚集；拆除违法建设，适度提高生活成本，减少低端流动人口的过多聚集；加快推进产业结构优化升级，淘汰、转移与城市功能定位不相符合的低端产业，由注重设置“个人门槛”向注重设置“行业、企业门槛”转变，以减少低端流动人口。此外，还应建设周边卫星城镇，以分流中心城市的流动人口。

复次，加强城乡结合部安全管理。根据实际人口数而非户籍人口数配足该地区警力，公安、工商、城管、计生、民政等部门联合设立流动人口管理站，聘请专职管理员进行管理。对流动人口实行分类管理：对居住时间长、有正常工作及稳定收入者，应强化服务观念，使其变成稳定的常住人口，减少违法行为<sup>27</sup>；对有违法犯罪前科、收支反常、昼伏夜出、行踪诡秘、无正当职业、身份不明者，社区民警应建立人员档案，严加管理；对收废旧、娱乐场所、二手手机调剂、机动车辆维修等行业的从业人员以及来自犯罪高发地区的人员，房主及雇主应加强监管，社区民警将其纳入管理视线。鉴于犯罪分子多

---

<sup>27</sup> 陈慧君：《浅谈城中村流动人口的治安管理》，载《江西公安专科学校学报》2008年第2期，第13-16页。

流窜于户籍地与流入地间，户籍地政府出于名声、人情、经济发展等考虑，常表面上配合流入地调查，实则百般包庇，使调查大事化小、小事化了，建议对流窜作案突出的户籍地政府追究行政责任，迫使其拿出诚意，配合流入地做好对流窜作案的打击工作。加强巡逻防范、阵地控制、信息系统建设以及流动人口服务工作，消除其受歧视心理，减少犯罪几率。

最后，积极做好流动人口计划生育管理工作。对蓄意超生者予以严惩，对非蓄意超生者给予教育、引导及干预；完善《婚育证明》办理制度，使户籍地与居住地管理相衔接，并以居住地管理为主；将流动人口计育工作纳入政府规划，统筹安排，以实际人口而非户籍人口为基数核定计生机构、人员及经费，在流动人口聚集的村庄设置专门计生机构，负责流动人口计生工作；计生医护人员与卫生医护人员密切合作，拓展服务渠道，以服务促管理；在深入调查的基础上，根据职业、婚育、节育等情况，对流动育龄妇女细加分类，对不同类别流动育龄妇女实行不同频率的检查制度，减少对流动育龄妇女的不当打扰；建立政策外怀孕、生育举报奖励制度，采取多种形式宣传先进生育文化。

### （三）社区及基层政府组织体制创新

新制度经济学派认为，制度（institution）包括从人类经验中演化出来的内在制度（internal institution）即非正式制度和被自上而下地强加和执行的外在制度（external institution）也就是正式制度<sup>28</sup>。非正式制度是指人们在长期社会发展过程中形成的具有一定广泛性、持续性的约束性规则，如风俗、价值观、意识形态和伦理道德等，其变迁十分缓慢；正式制度指人们有意识建立起来的并以正式形式加以确定的各种制度安排，有强制性、间断性特点，其变迁可用最快的方式完成，如依靠政府变革某种制度体系等。在制度供给与制度需求基本平衡时，制度处于稳定状态；当现存制度不能满足人们的需求时，制度变迁就会发生。根据主体的不同，制度变迁有诱致性制度变迁和强制性制度变迁。诱致性制度变迁是指由一个人或一群人，受新制度获利机会的引诱，自发倡导、组织、实现的制度变迁。强制性制度变迁是指政府以命令和法律的形式引入和实行的制度变迁<sup>29</sup>。我国城乡结合部地区矛盾集中、环境高危、社会稳定脆弱、转型迅速、亟待治理，仅靠非正式制度的缓慢变迁来实现其及时而有效的治理显然不够，亟需政府变革管理制度体系，实行正式制度变迁。同时，由于城乡结合部社区及基层政府体制创新乃国家地方制度创新的一部分，兹事体大，非基层一人或一群人所能组织实现，所以该创新应是由上而下的强制性制度变迁。

<sup>28</sup> 柯武刚：《制度经济学》，第37页，商务印书馆，2000年版。

<sup>29</sup> 冯晓英等：《由城乡分治走向统筹共治——中国城乡结合部管理制度创新研究：以北京为例》，第62页，中国农业出版社，2007年版。

首先，城乡结合部可谓“亦城亦乡”又“非城非乡”，堪称有别于农村和城市的“第三类”地区，需要相应的制度区别及创新，应据城市化进程动态划定城乡结合部区域，在该地区实行相对灵活的管理体制，以免非城即乡，进退失据。

其次，改革城乡二元交叉的管理体制，变“二元交叉”为“一元兼顾”。终结城乡管理交叉局面，需要划定城乡结合部区域，实行相对灵活的兼管体制。如，规定城乡结合部乡镇可全面兼管境内的居委会；街道办事处可全面兼管境内村委会，不仅管人，而且管地、管房、管物。当然，实现街道对村委会的全面管理，乡村集体资产的清产核资、产权改革必须先行。事实上，较早以前北京市即已进行了类似的制度创新，如该市朝阳、丰台、海淀等区县从上世纪 90 年代开始即将部分城乡结合部乡镇加挂地区办事处的牌子，让其兼管居委会及居民事务；昌平区城南街道管理了南郝庄、北郝庄等村委会，南、北郝庄村委会也兼管了不少转居人口。多年来，这些创新不仅没有带来混乱，反而还减少了管理交叉、重复及扯皮现象，取得了良好的效果。

再次，剥离城乡结合部村委会代表政府行使的公共管理职能。如前所述，要加强城乡结合部村级管理，就必须将其村集体的公共管理职能与经济发展职能二者剥离其一。那么该剥离其中的哪一个职能呢？表面看来，将村级集体经济进行产权改革，成立相对独立于村委会的股份合作制公司，就可将村委会的公共管理与经济发展职能分开。只是由于村委会辖下的村民本身又是村级股份合作组织的股东，村委会与村股份合作经济组织在经济利益的追求上不免高度一致；一些业已进行产权改革、成立村级股份合作经济组织的行政村，其村委会与村股份合作经济组织也几乎都是交叉任职。因此，将村级集体经济进行产权改革，成立相对独立于村委会的股份合作公司，不能真正解决村集体的公共管理与经济发展职能相矛盾的问题。那么唯一的办法只能将村集体的公共管理职能剥离出来，改由政府行使，以改变村委会“警察、小偷角色合一”现象，利于监管到位。

复次，创新城乡结合部社区管理组织。在村集体经济清产核资、产权改革完成后，将村委会改为社区委员会，由未转居的村民、已转为居民的村民及常住本村的流动人口共同选举产生，使社区委员会成为为各类人口进行服务的自治组织。支持流动人口成立自我管理及服务组织，增权利保护。

又次，取消城乡结合部乡镇经济发展方面的高指标、高任务，不把经济发展指标作为城乡结合部乡村干部的考核依据，使其不再因为发展经济的考虑而默许村集体、村民搞违法建设、出租及经营，成为相对超然的监管者、服务者，从而有利于其管理及服务职能的履行。

最后，鉴于从村委会剥离下来的公共管理职能由现行“大而弱”的乡镇或街道行使实不可行，在行政村级设立乡镇派出性机构或街道办事处分支机构，由其来行使，又等于增设一个事实上的行政层级，有碍行政效率的提高，建议根据有利于乡镇或街道直接履行政府公共管理职能的原则，将现行乡镇或街道划分成若干个小乡镇或街道，并将其建设成为综合性的执法管理与公共服务中心，规定设于乡镇级的区县执法部门必须接受乡镇或街道统一指挥，赋予其切实的“块统”权。成立一站式办公大厅及社区服务机构，为城乡结合部本籍及流动人口办理住居登记、房屋建设、工商注册、计划生育、子女教育、社会保障、免费或廉价房屋及职业中介、职业及素质培训、权利维护、医疗卫生、文化体育等事务；根据城乡结合部的实际居住人口（而非只是户籍人口）、管理及服务的难度，配足编制，配强人力，使乡镇、街道成为责权一致、强力高效、能够应对城乡结合部复杂的管理、服务局面的政治中心，为城乡结合部的有效治理及有序转型提供强有力制度保证。