

民主中国

MINSHENG ZHONGGUO 主编 / 新望



中国农民工的未来

王道勇◎著 云南出版集团公司 云南教育出版社

民生中国

M I N S H E N G Z H O N G G U O 主编 / 新望

中国农民工的未来

王道勇◎著 云南出版集团公司 云南教育出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

中国农民工的未来 / 王道勇著. — 昆明: 云南教育出版社, 2012.11

(民生中国)

ISBN 978-7-5415-6401-7

I. ①中… II. ①王… III. ①民工—研究—中国
IV. ①D669.2

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2012) 第 268160 号

出版人	李维	李安泰
策划组稿	李安泰	杨云宝
责任编辑	刘珈辰	赵宇
整体设计	高伟	
责任印制	张旻	赵宏斌 兰恩威

民生中国·中国农民工的未来

王道勇 著

出版发行	云南出版集团公司 云南教育出版社
社址	昆明市环城西路 609 号
邮编	650034
网 址	www.yneph.com
开 本	710 毫米×1000 毫米 1/16
印 张	10.5
字 数	166 千字
版 次	2013 年 1 月第 1 版
印 次	2013 年 1 月第 1 次印刷
印 刷	北京新华印刷有限公司
书 号	ISBN 978-7-5415-6401-7
定 价	24.00 元

总 序

宋晓梧

“民惟邦本，本固邦宁。”这是中国几千年历史所证实的政治定律。1912年1月1日，孙中山先生在中华民国临时大总统的誓词中提出了“图谋民生幸福”的目标，但囿于当时的历史条件，这一目标成为他未竟的心愿。

时隔100周年，2012年11月15日，中国共产党第十八届一中全会选举产生了新的中央领导机构，新当选的中共中央总书记习近平同志代表新一届中央领导机构成员明确表示，中国共产党为人民服务的宗旨不会动摇，新一轮的发展将更侧重为民谋福祉。他指出：“我们的人民热爱生活，期盼有更好的教育、更稳定的工作、更满意的收入、更可靠的社会保障、更高水平的医疗卫生服务、更舒适的居住条件、更优美的环境，期盼着孩子们能成长得更好、工作得更好、生活得更好。人民对美好生活的向往，就是我们的奋斗目标。”把人民的向往作为工作的目标，把人民的期待作为工作的动力，表明新一届领导核心继承中国共产党的一贯政策，有决心、有信心，也有能力带领全国人民一起继续创造我们幸福美好的生活。《中华人民共和国国民经济和社会发展第十二个五年规划纲要》将改善民生与建立健全基本公共服务体系放到一起，专列一篇（第八篇），明确“十二五”时期民生和基本公共服务的重点是公共教育、就业服务、社会保障、医疗卫生、人口计生、住房保障、基础设施、环境保护、公共安全等方面，提出要加大民生投入，推进基本公共服务均等化，努力使发展成果惠及全体

人民。这是科学发展观的应有之义，也是转变经济发展方式的题中应有之义，对于我国经济与社会的协调发展具有重大现实意义。

“十一五”时期，我国民生领域及公共服务体系建设取得显著进展。例如，新型农村社会养老保险覆盖24%的县，约1.4亿人；新型农村合作医疗覆盖面从4亿人扩大到8.35亿人；城镇居民医疗保险从无到有，加上职工基本医疗保险覆盖4.32亿人；企业职工连续7年提高退休待遇水平，年均增长10%；大幅度提高了教育投入。在此基础上，“十二五”时期，我国进一步加大对基本公共服务体系建设的投入，同时深化相关体制改革，建立相关的民生绩效管理机制。

财政部在2011年预算草案报告中提出，公共教育、医疗卫生、社保就业这三个方面投入的增长幅度都高于16%，住房保障方面也达到14.8%，主要基本公共服务投入的增长幅度高于2011年8%的GDP预期增长幅度。如果在整个“十二五”期间大致保持这样的比例关系，将有利于调整财政支出结构，加快完成从投资型财政体制向公共服务型财政体制的转型，从根本上解决“经济这条腿长，社会这条腿短”的问题。有关统计资料显示，2008年，我国用于教育、医疗和社保的公共服务支出占财政总支出的比重为29.7%，比人均GDP3000美元以下的国家平均低13个百分点，比人均GDP3000美元至6000美元的国家平均低24.3个百分点。现在我国国力增强了，这两年也加大了对保障民生方面的投入，如：2011年人均卫生公共服务经费标准由15元提高到25元；新型农村合作医疗补助标准由人均120元提高到200元；加快城市保障性住房建设和工矿、林区、垦区等棚户区改造，2011年达1000万套，改造农村危房150万户，等等。但从总体看，财政加大对民生及基本公共服务方面的投入还是有较大增长空间的。

改善民生，投入很重要，同时还要进一步分析结构问题。而调整结构，有待于相关体制的改革以及相关机制的完善。由于历史形成的原因，一些民生和基本公共服务项目存在逆向转移问题，即一次分配的差距，经过基本公共服务二次分配后没有缩小，反而扩大了。这种逆向转移在城乡之间、区域之间和不同群体之间都存在。从“十二五”时期开始，应当扭转这种逆向转移的趋势，在改善民生、基本公共服务和基础设施的投入方面要实行三个倾斜：向农村倾斜、向发达地区倾斜、向困难群体倾斜。同时，民生和基本公共服务方面的结构

调整还要求相应调整中央与地方在基本公共服务方面的事权、财力关系，调整城乡分割的基本公共服务体系关系，调整不同群体间基本公共服务待遇水平关系。显然，完善包括基本社会保障在内的基本公共服务体系需要对现有体制进行改革。

先举一个不同群体间基本公共服务待遇水平需要调节的例子。企业与机关退休人员养老金差距由1990年的1:1.21不合理地扩大到2005年的1:2.1。2005年以来，国家连续7年提高企业退休人员养老金待遇，投入不算少了，但仍难以平衡两种制度之间的差异，并可能引发不同群体之间待遇水平的相互攀比。2011年“两会”后，我在云南的一次调研中了解到：经连续7年提高待遇后，享有国务院特殊津贴的专家退休后养老金不到当地一般小学教师退休养老金的50%。从公共服务均等化的思路出发，考虑我国实际情况，建议尽早统一城镇职工基本养老保险，不要再在机关、事业单位与企业职工之间分别设计不同的基本养老保险制度。至于不同群体之间的特殊性，可以通过企业年金或其他补充保险来体现。美国1984年、日本1986年统一了公务员与企业职工的基本养老保险制度，近年来又有一些国家实行公务员与企业职工养老保险制度的并轨。我国实行的是社会主义市场经济体制，国有企业占的比重远大于其他国家，而且历史上国有企业的干部、职工与政府和事业单位有千丝万缕的联系，现在分开搞两三套养老保险制度，给社会平添了许多本来可以避免的矛盾和纠纷。“十五”和“十一五”规划纲要都提出要推进机关和事业单位基本养老保险制度改革，但因改革方向不明确，其推进步履维艰，建议“十二五”时期启动并完成这两种养老保险制度的并轨。

再举一个不同地区间基本公共服务水平需要调节的例子。“十一五”时期以来，各地区的经济实力都有大幅度的提高，各地的公共服务水平也有相应的提高，这在温家宝总理的政府工作报告中得到充分肯定。“十一五”时期，区域间公共服务差距有所缩小，但由于前一阶段各地偏重总量GDP或人均GDP指标，公共服务均等化的问题没有提到应有的位置，致使居民收入一次分配的地区差距经过二次分配反而扩大了，这一问题至今还没有得到根本扭转。如：社区卫生机构覆盖率，2007年一些地区达到100%，而有的经济欠发达地区不到30%；人均基本医疗保险支出，2007年上海、北京、天津与江西、贵州、河南等地比，差距达4~5倍，北京基本医疗保险封顶线提高到30万

元，西安 5 万元，南昌 3 万元；企业职工基本养老保险平均缴费率，2009 年，广东 10.04%，辽宁 23.92%，而抚养比广东 12.14%，辽宁 44.58%。特别需要指出的是，在市场机制作用下，资源要素还会向发展条件较好、回报率较高的区域集聚，区域协调发展的任务仍然十分艰巨。如果以人均 GDP 大体相当作为区域协调发展的主要衡量指标，那么实现区域协调发展就是十分困难和相当遥远的事情。因此，各地经济和社会发展规划应当大大弱化 GDP 指标，突出基本公共服务指标。公共教育、就业服务、社会保障、医疗卫生、公共安全等公共事业和公共福利，所有公民享有同等权利，水、电、路、气、房等民生工程要惠及全体人民。

因此，合理划分中央与地方的事权、合理调整中央与地方的财力分配将显得十分必要和迫切。首先，逐步将基本公共服务事权适当集中到中央，由中央统筹平衡各地基本公共服务标准，并建立全国统一的基本公共服务经费保障机制。其次，按照均等化的方向，改革基本公共服务领域的各项制度，加大对公共服务的投入，尤其是加大中央财政对贫困地区公共服务和基础设施的转移支付，逐步缩小各地公共服务和基础设施的差距。可以先解决省、市、区内的基本公共服务差距过大问题，进而解决地区间的基本公共服务均等化问题。

促使政府履行保障和改善民生职能，推进基本公共服务均等化，应当考虑建立相关绩效管理机制。党的十七届二中全会通过的《关于深化行政管理体制改革的意见》明确提出，推行政府绩效管理和行政问责制度。从 2005 年开始，温家宝总理在历年的政府工作报告中分别提出了要“抓紧研究建立科学的政府绩效评价体系”，“加快实行政绩管理制度和行政问责制度”，“大力推行行政问责制度和政府绩效制度”。2011 年以来，国家监察部成立了绩效管理监察室，国家建立了国务院绩效管理部际联席会议制度，统筹我国的绩效管理的试点和推进工作。

但是，把保障和改善民生的职能任务转换为具体的绩效考核目标，并与官员的升降奖惩结合起来，这仍然是一个有待突破的课题。长期以来，绩效考核的目标过于偏重 GDP，这有其历史的原因。现在，民众的诉求更强调保障民生和公共服务。因此，绩效目标必须适应经济发展方式的转变而加以改进，将“1E”（经济）导向转变为“4E”导向，即经济性（Economy）、公平性（Equity）、效率性（Effi-

ciency)、效益性 (Effectiveness), 用“民生指数”代替“GDP崇拜”, 并实现内部评估和外部评估相结合, 领导评价和公众评价相结合。

尤其要重视外部评价和公众评价。民生改善如何, 民众感受最深。正如胡锦涛同志在庆祝建党 90 周年讲话中所说, 保障和改善民生要“问政于民、问需于民、问计于民”, 要大力拓展公众参与渠道, 满足公众有序参与立法过程、参与公共政策决策过程和参与基层治理过程的热情。公众参与不仅有利于培育群众的公民意识, 也有利于培育官员的公仆意识。建立公众导向、民生导向的绩效评估体系, 对政府在保障和改善民生方面形成一种约束机制, 有助于把转变发展方式、保障和改善民生变成政府实实在在的基本职能。

民生和基本公共服务问题已经成为我国新一轮发展侧重解决的重点内容之一。党的十八大报告再次明确提出: “要多谋民生之利, 多解民生之忧, 解决好人民最关心最直接最现实的利益问题, 在学有所教、劳有所得、病有所医、老有所养、住有所居上持续取得新进展, 努力让人民过上更好生活。” 在这样的情形下, 云南出版集团公司云南教育出版社策划出版的这套“民生中国”系列丛书意义重大。这套丛书是一套大型公益性著作, 是反映中国民生领域最新研究成果的力作。我认为这套丛书的特点和创新之处有以下两点:

第一, 这套丛书选题具有系统性、全面性、针对性。编者对民生领域和基本公共服务领域的热点难点问题进行了认真梳理, 选题规模宏大, 同时重点突出。客观上说, 策划出版这么一套大型丛书是有难度的, 学科跨度很大, 作者天南海北。民生问题涉及经济学、社会学、法律学、教育学等学科, 该丛书作者或者是国内某一学科领域的学术带头人, 或者是崭露头角的中青年学者, 阵容可谓强大。更为难能可贵的是, 这些作者基本都有社会调查阅历以及与基层干部群众接触的机会, 有扎实的理论功底, 有战略思维, 又熟悉政策, 能接地气, 这就有可能出精品。这套丛书可以作为广大干部思考、破解中国民生难题的政策工具书, 也可以作为青年学生了解中国民生问题的基本参考书。

第二, 这套丛书在民生问题的研究上实现了诸多理论创新, 为我们解决中国民生问题提出了十分有益的分析和建议。研究中国民生问题, 既要在已有理论和政策话语下展开讨论分析, 也需要在此基础上

有新的思考、探索和突破。在新的历史时期，发展战略和政策的落实，必须以满足民生发展需求为评判标准。这套丛书从民生的角度重新诠释和界定了发展，丰富和完善了“以人为本”的科学发展观。民生既连着内需，连着转型，也连着公平，所谓民生问题，已不单单是一个经济问题和物质福利的改善问题。民生发展需要扭住经济建设这个中心，通过发展和完善市场经济体系，纠正社会初次分配不公，进行二次分配和公共财政体系的制度改革。但民生发展更需要重视发展中的非物质因素，如公平、正义、宽容、自由等等，需要从维护广大群众最根本利益和实现国家长治久安的战略高度，全面推动经济建设、政治建设、文化建设、社会建设、生态文明建设“五位一体”的协调发展。正是基于这样的视角，丛书所涉及的理论思考具有重要的科学价值，所提出的相应政策建议 also 具有重要的现实意义。

2012 年 12 月

引言

人类历史的车轮飞速转动，中国人民匆匆驶离了 2012 年。许多年之后，国人对 2012 年的印象可能只有那么几个国家的重大事件，或者几个有关自己的悲喜之事。但这一年我们千万不能忘记的一件事就是，这一年是中国历史上一个具有划时代意义的特殊年份，它是中国从乡村时代走向城市时代的分水岭。因为据 2012 年初国家统计局公布统计数据，长期在城镇居住和生活的人口已经占到全国总人口的 51.27%；为 6.91 亿人。所以在 2012 年这一年，全世界人民都见证了中国的城镇人口占全国总人口一半以上这一历史性事件的发生。所以说这是一个历史性的事件，是因为在中华五千年文明史上，甚至是在中华民族整个生存发展史上，这片国土上第一次出现了城镇人口多于乡村人口的局面，城乡之间的力量对比第一次出现根本性的变迁。而且还可以预见，在未来的二三十年间，这种力量对比所带来的影响会越来越明显，中国将逐步从一个数千年来传统的、以农民为主体的农民大国，走向一个全新的、以市民为主体的城市中国。从这个意义来讲，这是一个中华民族亘古以来从未有过的巨大变局。

从全世界范围来看，这一历史性巨变的时间点要提早到 2008 年。据联合国发布的一份报告，随着城市化率的不断提高，到 2008 年这一年，全世界人口中有 50% 以上的人口长期居住在城市中。尽管在很多发展中国家的城市中，我们还可以看到很多贫民窟破破烂烂、触目心惊，看到城市交通“肠梗塞”病情日益严重，看到城市大气和水污

染正在危害人们的健康，等等。但是，一半以上的世界人口已经聚居在城市中却是无可辩驳的事实，它正式宣示我们这个星球已经进入了一个全新的时代——城市时代。

相比较而言，我们国家进入城市时代的时间要比世界平均晚 4 年左右。而且更重要的是，我们所统计出来的 51.27% 这一人口城镇化率，其实是虚高的，有很大的水分在里面，因为这里面有 2 亿多在城市居住半年以上的流动人口，他们处在亦城亦乡、亦工亦农、亦东亦西的徘徊状态。可以说，这 2 亿多流动的城镇人口实际上并不是真正的城里人，充其量最多只能算半个城里人。据此，有许多学者认为，中国的城市化是“注水”的城市化、“半城市化”、“不完全的城市化”。因此，这一部分人的问题解决不好，他们实现不了城市化，我国也将永远不会进入真正意义上的城市时代。

对于这一特殊人群，我们国家发明了一个新名词“农民工”来代称他们。“农民工”一词最早是在 1984 年出现的，当时的中国社会科学院张雨林教授在《社会学通讯》杂志上发表了一篇文章，首次创造并使用了这个词。此后这一称谓随着农村外出务工浪潮的不断高涨而逐渐被学界所认同，并且成为老百姓日常生活中的常用词语之一。到 20 世纪 90 年代以后，相关的政府文件和政策法规中也出现了这一概念，农民工作为一个新的社会群体名称被官方正式认可。从此以后，农民工就一直成为学界、政界和民众最为关注的主要社会群体。因为它不仅表明这一特殊群体的社会境遇，更揭示了中国现代化的艰难进程，并昭示着未来中国是否健康发展。

目 录

引 言

第一章 当代中国的农民工浪潮	1
第一节 流民、移民与农民工	1
一、新中国农民工的性质	1
二、“农民工”是一个矛盾而恰当的称谓	3
三、当前农民工的“问题化”色彩严重	6
四、农民工为改革开放做出了巨大贡献	7
第二节 改革以来民工潮的潮起潮落	8
第三节 当前中国农民工群体速描	13
一、农民工群体概况	13
二、农民工群体的几个基本判断	17
第二章 新中国农民工管理三部曲	20
第一节 自由迁徙与有限管理时期	20
第二节 身份固化和禁止流动时期	23
第三节 松绑流动与服务管理时期	24
第四节 展望：风险再分配应是政府管理服务的核心	30
第三章 农民工与户籍身份制度的现代变革	35
第一节 艰难前行：改革以来户籍迁移管理制度的变迁	35

第二节 城市户籍：对农民工的梯度开放格局	39
一、城市对农民工身份转变的梯度开放格局	39
二、大城市推进农民工身份转变的几种模式	40
三、农民工身份转变中存在的问题	43
第三节 他山之石：世界大国人口迁移管理制度的启示	44
一、西欧：民事登记制度	44
二、美国：社会保障号制度	45
三、日本：户籍随人走制度	47
四、苏联的通行证制度及俄罗斯的改革	48
五、印度：保障流动人群权益	50
六、小结	50
第四节 典型案例：城市向农民工开放的路径选择	51
一、渐进式改革：广东省农民工居住证制度的探索	51
二、彻底的制度变革：成都的城乡自由迁移试验	52
三、结合本地实践推进户籍制度的平等化改革	53
 第四章 农民工及其就业结构的转型升级	55
第一节 民工荒与就业难将长期并存	55
第二节 民工荒的背后：农民工就业歧视	58
农民工就业歧视的主要表现形式	58
第三节 逐步实现农民工的体面劳动	62
一、体面劳动概念的提出	63
二、体面劳动是发达地区吸纳农民工的必然抉择	65
第四节 实现农民工体面就业的具体路径	68
一、逐步取消以户籍为基础的就业歧视	69
二、逐步消除对农民工的工资歧视	69
三、全面提高农民工进城就业创业的能力	70
 第五章 农民工与社会保障制度的一体化	73
第一节 农民工社会保障制度发展概况	75
一、农民工的社会保险	75
二、农民工的社会救助	78
三、农民工的社会福利	79

四、农民工社会保障制度发展滞后的原因	80
第二节 国外农民工社会保障制度建设的经验	82
一、英国：社会保障制度建设的早期典范	82
二、德国：社会保障制度建设的后期典范	83
三、印度：发展中国家保障农民工权益的做法	84
第三节 农民工住房保障制度建设	86
一、农民工进城后的居住状态	86
二、农民工进城后的居住问题	88
三、逐步完善针对进城农民工的居住服务	91
第四节 国民社会保障制度：从全覆盖到一体化	93
一、真正把中央的相关精神落到实处	94
二、逐步走向一体化的国民社会保障	95
第六章 农民工子女与教育体制的变革	97
第一节 进城农民工子女受教育状况	98
一、案例介绍：海淀行知实验学校的发展	98
二、当前我国农民工子女教育不平等问题的成因	101
第二节 农民工子女受教育问题的成因	103
一、现行的义务教育财政投入体制不适应人口流动的需要	104
二、现有的义务教育制度责任划分不清	104
第三节 中外农民工子女教育的探索改革	106
一、无择校城市	106
二、教育券制度	107
三、国内移民教育计划	108
第四节 农民工子女教育理念更新与体制变革	109
一、落实中央有关农民工子女教育的政策理念	109
二、树立起教育的公益性和公平性理念	110
三、通过制度创新，保障农民工子女受教育机会的均等化	111
第七章 新生代农民工的困境与出路	113
第一节 新生代农民工的群体像	114
第二节 新生代农民工面临的主要困惑	117
一、职业梦想难以实现	117

二、劳动权益难以保障	118
三、城市歧视难以忍受	118
四、诉求表达难以畅通	119
五、精神需求难以满足	120
第三节 解决新生代农民工问题的实践案例	120
一、不断促进新生代农民工实现市民化是中央政府的主要行动取向之一	121
二、有效地服务管理新生代农民工是当前各级地方政府的基本职责	122
三、用人单位与新生代农民工的良性互动与共同发展	123
四、城市中的社会力量正在帮助新生代农民工解决各种心理社会问题	124
第四节 大力推进新生代农民工市民化	126
一、将新生代农民工纳入国家和流入地的地方经济社会发展规划	126
二、逐步推进新生代农民工城镇落户制度的改革	127
三、加大维护新生代农民工劳动经济权益的力度	127
四、加强对新生代农民工的人文关怀	128
第八章 农民工概念的消逝与新市民的诞生	129
第一节 加强对实有人口的服务管理	130
一、全面贯彻实有人口管理理念	130
二、建立和健全实有人口服务管理机制	131
三、不断完善针对流动人口的公共服务	134
第二节 市民化：农民工的必然归宿	135
一、中国农民的出路问题	135
二、考虑制定农民工市民化行动纲要	138
第三节 中产化：农民工融入城市的标志	140
第四节 自由化：迁徙自由美梦成真	142
一、迁徙自由是世界各国的通例	143
二、从宪法层面推动公民迁徙自由权的实现	144
三、按权利与义务对等原则逐步实现人口自由迁徙	145
四、全面开展新市民的现代市民教育	147
参考文献	151

第一章 当代中国的农民工浪潮

第一节 流民、移民与农民工

在当代中国，农民工是在城镇化大潮中涌现出来的一个庞大而独特的经济社会群体。对于这一群体，官方和老百姓还有其他一些正式或非正式的称呼，比如称其为“盲流”“民工”“打工妹”“打工仔”“流动人口”“农村剩余劳动力”“农村富余劳动力”“农村外出务工人员”“暂住人口”“常住非户籍人口”，等等。受严格的户籍迁移管理制度的限制，目前我国农民工中的大多数人都还没有永久地改变他们的居住地点，多年来一直在城乡之间、东中西部之间，以及大中小城市之间不断地往返迁徙，从而形成了人类历史上最为壮观的人口流动浪潮。

一、新中国农民工的性质

当代中国的农民工不同于古代中国的流民，也不同于现在国外的移民。

农民工这个词虽是改革开放以后我们中国人自己新创造出来的，但是它所指称的从农村出来的流民浪潮，在历史上却并不鲜见，我们甚至可以说一部中华民族文明的发展史就是一部人口迁移流动史。

在我国浩如烟海的历史文献中，记载了历代王朝发生的很多次大

规模人口流动的史实。早在春秋战国时期，由于兵荒马乱和天灾人祸而形成的流民潮，就有诸多史籍可供今天的人们查询、探究。此后魏晋南北朝的人口南迁、北宋南宋之交的人口南迁，明初的山西洪洞大移民，以及后来的“湖广填四川”“下汉东”等，都是延绵数十年甚至上百年的流动人口大潮。但是，古代中国的“流民”与现在我们所说的“农民工”有很多的不同。

在我国历史上，流民一直是反映社会矛盾激化程度的“晴雨表”。古代流民规模的增加一般都是社会矛盾激化的结果和表现形式，比如说，土地兼并和高度集中，严重的自然灾害，自耕农数量和比例下降，国家赋税大减，百姓民不聊生，等等，都会产生大量的流民。为此，我国古代治国名篇《管子》曾经提出：“禁迁徙，止流民，圉分异。”^①意思是说只有让流民这一社会不稳定因素安定下来，让他们安心定居、努力耕作，才能化被动为主动，化消极因素为积极因素，形成巨大的生产力。如果没有做到这一点，后果将会非常严重。可以说，在古代历史上，王朝的倾覆莫不与流民有着直接或间接的关系。历代农民起义军领袖如张角、李特、黄巢、王小波、朱元璋、李自成等都是当时最有远见和胆识的流民。进入近代以来，在短短近百年的时间内，我国出现了“闯关东”“走西口”“孔雀东南飞”“下南洋”等流动人口大潮，涉及的人口数以千万计，一时蔚为壮观，这些流动人口在为流入地的经济社会发展提供强大动力的同时，也给流入地的社会稳定和社会管理带来一系列新的挑战。因此，早在1925年，毛泽东就曾经在《中国社会各阶级的分析》中告诫说，流民是“人类生活中最不安定者”，是近代中国社会动荡不安的基本原因，“处置这一批人，是中国的困难的问题之一。这一批人很能勇敢奋斗，但有破坏性，如引导得法，可以变成一种革命力量”^②。

新中国建立后，全国近5亿农民分得了7亿多亩田地，并且曾经在很短的一个时期内获得了土地的所有权，人口与土地的关系紧密相连，流民现象大大减少。但在1958年之前，由于人口可以自由流动，所以一部分出让或出租土地后进城务工的农民也带有一定的流民性质。随着1958年《中华人民共和国户口登记条例》的出台，人口与户籍

^① 《管子·四时》。

^② 《毛泽东选集》第1卷，人民出版社1991年版，第8~9页。