

李善同 Walker Wendy 主编

农民工在城市的 就业、收入与公共服务

——城市贫困的视角

Employment, Income and Public Services for Rural Migrants in Cities
——From the Perspective of Urban Poverty

ADB



经济科学出版社
Economic Science Press

李善同 Walker Wendy 主编

农民工在城市的 就业、收入与公共服务

——城市贫困的视角

Employment, Income and Public Services for Rural Migrants in Cities
—From the Perspective of Urban Poverty

ADB



经济科学出版社
Economic Science Press

图书在版编目 (CIP) 数据

农民工在城市的就业、收入与公共服务：城市贫困的视角 / 李善同 Walker Wendy 主编. —北京：经济科学出版社，2009. 12

ISBN 978 - 7 - 5058 - 8820 - 3

I. 农… II. 李… III. 农民 - 劳动就业 - 问题 - 研究 - 中国 IV. D669.2

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2009) 第 210112 号

课题组成员名单

课题协调人：

李善同（国务院发展研究中心）

课题外方专家：

Athar Hussain（英国伦敦经济学院）

课题组成员：

张秀兰（北京师范大学社会发展与公共政策学院）

莫 荣（人力资源和社会保障部劳动科学研究所）

吴国宝（中国社会科学院农村发展研究所）

王有捐（国家统计局城市社会经济调查总队住户处）

高 颖（北京师范大学社会发展与公共政策学院）

许召元（国务院发展研究中心）

何建武（国务院发展研究中心）

胡 枫（北京科技大学经济管理学院）

祝维龙（北京师范大学社会发展与公共政策学院硕士研究生）

亚洲开发银行项目官员：

Wendy Walker, Lan Wu

出版说明

农民工是中国劳动力中规模庞大的重要群体，他们为经济增长和社会进步做出了巨大的贡献，但农民工又是跨越社会环境最大的群体，由于多种因素的影响，他们的工资水平往往比较低，有着较大的陷入贫困的风险，是最应当受到关注的群体。目前，关于农民工贫困的救助、保障体系十分薄弱，农民工处于既脱离了农村扶贫体系，又不能加入城市社会救助体系的境地。因此，研究农民工贫困问题，对于做好新形势下的中国减贫工作具有非常重要的意义。

为此，亚洲开发银行 2006 年设立了技术援助项目《城市贫困研究（Ⅱ）》（PRC：Urban Strategy II—TA4694）主要关注中国的农民工贫困问题的研究。在本项研究中，国务院发展研究中心是执行单位，来自英国伦敦经济学院、北京师范大学社会发展与公共政策学院、人力资源和社会保障部、中国社会科学院农村发展研究所、国家统计局的专家学者通力合作，进行了广泛深入的调查和研究工作。本书即是该项目研究的成果汇集。

序

农民工是中国改革开放过程中，劳动力市场发展演变及贫困现象中一个特殊重要的群体。权威的国际组织对中国实行改革开放所取得超常经济发展的原因进行分析时都认为：中国经济高速增长的一个重要原因就是大量的农业劳动力由低增加值的农业转入了高增加值的第二产业与第三产业。大量的农民背井离乡进入了乡镇企业及城市化过程中的各类城市，而中国人口数量及国土的庞大则促成了城市化过程中特殊的空间布局。人口迁移一般从欠发达地区流向发达地区，在中国大量农民工普遍从中、西部流向先期对外开放的沿海发达城市。尽管中国自改革开放以来在扶贫方面的成就得到了全世界的肯定，例如联合国开发署 1997 年的《中国：人类发展报告》中指出：“与其他转轨经济不同，中国改革伟大成就之一是其减贫的显著成就，特别在改革的初期。或许在有记载的历史前，永远不曾有过像中国这样巨大的绝对贫困人数而能在这样短时间内就把他们的最低收入提高到可接受的水平……”但同一报告也指出：“面向市场改革也开始产生了与正常市场机制相应的贫困类型。当人口流动与市场竞争增加时，由于需求降低，破产或个人的不幸，它们可以产生于农村或城市区域。但迄今还缺乏处理它们的统一方案。”

由于流动的农民工人数远超过 20 世纪 90 年代下岗的城市工人数，因此国际组织把中国城市贫困战略的研究集中于从农村流入城市的人口。在 2006 ~ 2007 年，亚洲开发银行的技术援助项目组成了以英国伦敦经济学院阿瑟·侯赛因教授为首，多位中方相关领域专家参与的研究团队，该项目由国务院发展研究中心李善同教授总负责。研究过程中，作了大量的深入研究分析和讨论，并在广州、亳州和西安作了现场调研，以收集更广泛的资料，作出正确的分析判断及政策建议。项目组在此基础上完成了亚洲开发银行的课题报告《中国：城市贫困战略》。本书即是该项目研究的成果汇集，但又不是课题报告的简单翻译，全书在章节组织方面作了更合理的安排。本书从宏观的人口流动及劳动

力市场出发，分析了农民工的总体特征并对贫困状况作出判断，进而分析了农民工工资水平、生存现状、子女教育及农民工在打工城市的医疗、保健及住房等具体问题，最后提出了加强公共服务、减缓农民工贫困的政策建议。

本书内容充分体现了政策研究动态性特点。人类社会的发展演变是动态的，特别是处于变革的时期。中国正处在从原来的中央计划经济转向社会主义市场经济的剧烈变革期，产生大量的新情况与新问题需要研究。虽然我国曾在解决农村贫困问题方面取得了举世瞩目的成绩。但对城市化发展的不平衡、国际经济形势变化而造成外需的减少以及由此而形成的以农民工为主要群体的大量新的城市贫困问题，仍然需要深入的研究。本书的内容即体现了当前我国需要迫切研究的动态问题。

人类的智慧来源于集体的创造。在充斥浩瀚信息与知识的当代社会中，个人的智力与认识是有限的，高质量的研究要依靠高质量团队的努力并与具有良好素质的组织者相结合。本书的内容汇集符合了这一特点。

鉴于上述考虑，我乐于向读者们推荐本书并为之序。

王慧炯

2009.10

目 录

第一章 引言	1
第二章 人口流动政策的回顾	8
第三章 农民工的总体特征及贫困状况判断	16
第四章 农民工劳动力市场的状况	39
第五章 农民工工资水平的变动及分析	47
第六章 农村外出务工者的生存现状、问题与对策 ——基于安徽省亳州市劳务输出状况的调查报告	57
第七章 农民工子女教育问题研究	67
第八章 父母外出务工与汇款对农村留守儿童教育的影响	87
第九章 农民工子女就学地点选择的影响因素分析	103
第十章 农民工在打工城市的医疗保健情况	116
第十一章 农民工在打工城市的住房情况	129
第十二章 加强公共服务、减缓农民工贫困的政策建议	145
附录 农民工问卷调查概述	160
后记	171

第一章

引 言

在 20 世纪 90 年代中期以前，国内外学者均认为中国的贫困现象主要发生在农村地区，而城市贫困人口仅占全部城市人口的很小比例。这些城市贫困人口通常是所谓的“三无”人员，即无工作能力、无积蓄或其他收入来源、无可投靠的亲戚。相应地，那些有工作能力的城市人口没有资格获得贫困救济，他们必须自食其力，而且政府也有义务为他们提供即使报酬很低的工作岗位。不过，自 20 世纪 90 年代中期以来，人们对城市贫困问题的认识已经发生根本性的变化。对于相当一部分城市人口来说，由于中国经济结构调整等方面的影响，城市贫困已逐渐成为他们的潜在威胁。在 90 年代中期以前的“旧”城市贫困人口与现在的“新”城市贫困人口之间存在以下三方面的显著不同：

第一，“新”城市贫困人口在数量上要远多于“旧”城市贫困人口。

第二，“新”城市贫困问题是伴随着地区经济差距的持续扩大现象而出现的，这就使得“有产者”与“无产者”之间的差距甚至比新中国成立前显得更为突出。

第三，与“旧”城市贫困人口所不同的是，“新”城市贫困人口中的相当一部分是有劳动能力且愿意工作的人口，只不过他们无工作可干而已。

另外，过去的城市贫困标准与当时的平均生活水平并没有太大的差别，而现在的城市贫困标准则明显低于当前相对较高且不断上升的平均生活水平。“新”城市贫困人口的最显著特征就是上面所提到的第三点，这恰恰反映了自 1994 年以来城市经济环境发生的根本性变化。作为传统的主要城市劳动力就业来源，国有部门的工作岗位正在逐渐减少。从 1995 年至 2000 年的 5 年期间内，国有部门已减少了 4 800 万个工作岗位，占 1995 年工作岗位总数的

33.4%。另一方面,虽然非国有部门创造了很多新的就业岗位,但新增的工作岗位数并不足以弥补上述国有部门工作岗位的减少。

如果我们将大规模城市失业人口的出现看成新旧体制转变所造成的结果,那么同时出现的还有大量进城务工的农村劳动力。在第二章中,我们将介绍自1958年以来中国严格实施的对城乡间人口流动的限制政策,该政策直到20世纪80年代中期才逐渐放开。自80年代中期以后,关于城乡间人口流动的政策一直在允许和限制流动之间摇摆不定。这种政策虽然在一定程度上缓解了进城务工农村人口的过快增长,但到20世纪90年代初期,大量的进城务工农村人口已成为城市中普遍存在的现象,特别是在沿海地区。虽然自1958年起的大约25年内中国的城乡差距较大,但由于对人口流动的严格控制,这种差距并不十分明显。然而,随着大量进城务工农村人口的出现,城乡差距的问题就开始突出起来。

本书是亚洲开发银行的技术援助项目《城市贫困研究(Ⅱ)》的一系列调查结论和研究成果,主要完成了以下几个方面的工作:

第一,根据最新国际惯例来估计城市贫困线,并以此标准来评估城市贫困问题,包括贫困发生率、地区趋势和农民工的贫困状况。

第二,评估为城市贫困人口与失业者所制定的收入保障计划。

第三,分析城市劳动力市场的发展趋势及其对城市贫困的意义。

第四,评价当前以及可能出台的应对城市贫困的政策,同时确定亚洲发展银行及相关国际机构可能援助的重点领域。

在亚洲开发银行资助的项目《城市贫困研究(Ⅰ)》中,我们已经从经济资源(主要包括收入与支出)不足的角度对城市贫困问题加以分析。从这个角度出发,当人们的收入低于一定水平(比如,贫困线)时就成为贫困人口。这种分析是必不可少的前期工作,同时也是对用于减贫的现金转移支付计划,例如最低生活保障制度(MLSA)的必要补充。这种方法不仅简单易行,而且能提供关于贫困的整体概况以及不同社会阶层和不同地区贫困状况的大量信息。类似地,基于家庭经济状况调查的现金转移支付计划也是实现有效减贫的前期工作之一。

前期项目《城市贫困研究(Ⅰ)》的主要贡献在于,利用全国城市家庭调查数据为31个省(市、自治区)分别计算了相应的城市贫困线。这些贫困线用于计算各省(市、自治区)的贫困发生率,并据此得到地区贫困的分布状况。《城市贫困研究(Ⅰ)》的项目报告还指出,由于各地区的贫困

线存在很大差异，仅用一条贫困线去评估全国的贫困状况可能会导致对贫困率的错误估计。中国各地区之间的差异很大，仅用一条贫困线去评估全国的贫困状况会忽略这样的事实，即各地区的消费水平、物价水平、生活标准（或人均收入）存在巨大差异，正如不同国家之间也存在很大差异一样。因此，一种更为有效的方法是先得到多个次级地区（例如，省或城市）的贫困线，然后用它们的简单平均值作为国家贫困线。当然，对于次级地区的选择，我们需要考虑到信息足够丰富与计算量可控之间的平衡。在中国的实际情况下，我们一般根据省级地区或城市群来进行划分。作为首次尝试，省级地区显然是一个可以考虑的途径，因为大量统计数据是以各省（市、自治区）为单位来收集与保存的。

不过，上述方法也存在一定的局限性，在本书项目《城市贫困研究（Ⅱ）》中，我们尝试对此加以改进。由于福利是一个多维度的概念，因此，利用与收入相关的贫困线仅能描述部分贫困的状况。虽然个人收入或消费（尤其是食品消费）状况是用来衡量贫困程度的主要标准，但并不足以涵盖其全部内容。个人收入只是获取市场所提供商品的一种方式，而福利状况还依赖于那些市场通常不能完全提供的商品与服务，包括基本医疗、基础教育与住房等。在那些特别关注民众福利的国家，政府或非政府的民间机构往往是福利的主要提供者。

根据贫困线来确定贫困人口通常会忽略对某些特定福利的关注。例如，利用上述方法可能不会将那些住房面积不足或子女未能完成九年义务教育的家庭也归为贫困家庭。通常来讲，贫困线是根据那些代表性样本得到的，从而可能会掩盖不同人群基本需求的差异性。另外，这种方法还忽略了这样一个事实，即不同家庭的收支情况可能会导致消费不同的基本商品与服务。这可能是由于不同社会群体获取社会商品和服务的条件不同所导致。例如，进城务工的农村人口并不能享有与城市户籍居民同等的住房条件和教育机会。这表明，在某些情形下，虽然每个人面对同样的商品，但所需支付的市场价格却并不相同。例如，流动人口需要比城市居民承担更高的房屋租赁费用。

先期研究与本期城市贫困项目之间可通过以下两个方面联系起来，即政策的视角与分析的视角。用于减贫的现金转移支付计划即使能有效实施，也不可能完全满足人们对贫困与某些特定权利剥夺问题的期望，或者说不可能改善贫困相关文献中的全部“人类贫困指标（human poverty indicators）”。因此，以下问题仍然会存在，对于流动人口来说更是如此：

1. 所有儿童都接受了九年制义务教育吗？
2. 每个人都享有基本的医疗保障吗？
3. 每个人都拥有基本的住房条件吗？

不仅那些处于贫困线以下的人口可能会对上述问题给予否定的答案，那些收入高于贫困线标准的个人或家庭也可能会给出否定的回答。事实上，收入方面的贫困与某些特定权利（比如儿童没有完成九年义务教育，或个人缺少基本的医疗保障等）的剥夺之间的关系并不是一一对应的。因此，我们不仅需要关注收入方面的贫困问题，也需关注人们某些特定权利的剥夺问题。以用于减贫的现金转移支付计划为例，该计划并不能全部满足公众对贫困与某些特定权利剥夺问题的关注，我们还需要利用改善某些特定权利剥夺问题的其他计划对此加以补充。

不过，问题在于贫困问题涉及许多不同的方面，而且并不存在某种能有效解决全部相关问题的政策。因此，我们只能采用不同的政策来分别处理收入方面的贫困与某些特定权利剥夺的问题。事实上，贫困问题的各个维度之间是相互排斥的，但从政策的角度来看它们之间又存在一定的互补性。当某一个维度被认为应该优先考虑时，相应的政策措施可能会在一定程度上不利于贫困问题的其他维度。比如，承认贫困的收入维度的局限性，并不是要取消覆盖全部人口的现金转移支付计划。另外，不同方法所确定的贫困人口范围可能并不完全相同，而所有确定方法都包含的那部分贫困人口才是我们需要研究的减贫对象。

对于某些特定权利剥夺的问题来说，有时我们可能只需要研究某一特定群体，而并不是全部人口。这部分被剥夺某些特定权利的人群并不是随机分布的，他们可能拥有相同的民族或某一特定的社会法律地位。在目前中国的实际情况下，从农村流动到城市的那部分人口就是这样一类特定人群。

因此，我们需要重新评估在先期研究中所采用的以贫困线来划分贫困人口的做法。该方法将用来满足基本需求的商品与服务分成两类：食品与非食品。其中，食品类指的是那些与当地饮食习惯相符的且刚好能满足一个成年人日常热量所需的商品。将这些食品类商品加总起来，我们就能得到以年或月计算的“食品贫困线”。而由相应计算方法所得到的“一般贫困线（即贫困线）”，即为当食品支出等于食品贫困线时的收入。贫困线与食品贫困线之间的差即为必要的非食品支出。

由于根据上述计算方法所得到的必要非食品支出并不是根据某一标准来

定义的。因此，当总的商品与服务基本需求得到满足且食品支出所占比例较大时，除食品之外的其他基本需求（包括住房、医疗与子女教育）也通常被假定得到了满足，虽然实际状况往往并非如此。其中暗含的假设是，如果其他基本需要没有得到满足，那么个人或家庭就会减少那部分满足基本热量摄入要求的食品支出。我们以居住条件较差且租金较低的农民工为例，根据上述计算方法，如果农民工为了满足基本热量摄入要求而花较多的钱在食品支出上面，那么其居住方面的支出就会被认为已满足其基本需求，即使其居住条件通常较为恶劣。类似地，一个人生了病却不去治疗，但在食品方面的花费足够多以满足日常热量摄入的需求，就被假定为已获得足够的医疗保障。

在当前情况下，相应的反贫困政策并没有完全覆盖那些实际贫困的人群，而农民工就是这样一个例子。虽然农民工的数量巨大且在未来还会继续保持增长的趋势，而且他们相对于那些未外出打工同龄人来说经济状况较好，但他们在城市中却遭受到许多不公平的待遇。因此，本期研究的重点对象就是那些进城务工的农民工。

本书的第二章回顾了中国人口流动政策的变迁。自进入 21 世纪以来的最近 6~8 年期间，人们对从农村到城市流动人口的态度发生了根本性的转变。与以前将人口流动看成一种暂时性的可逆现象不同，目前人口流动已经成为当今社会的一种常态。因此，当前的政策目标是消除那些与流动人口相关的歧视性制度或做法，而政策的重心也已从控制人口流动转变为吸纳流动人口，并帮助他们提高文化程度和相应的技能水平。

第三章利用国家统计局 2004 年对 31 个省（市、自治区）的 7 100 多个行政村和 6.9 万个农村住户的外出务工人员调查资料，分析了流动人口的规模、结构、流向等总体特征，以及他们的收入和消费状况，比较分析了农村居民、流动人口和城市居民收支差异。该研究还利用国际通用的贫困线计算方法，对我国流动人口群体的贫困状况进行了初步判断，测算了农民工的贫困线、贫困发生率和贫困规模，并揭示其贫困特征。

第四章涉及农民工和城市劳动力市场，同样利用上述数据，同时结合在南京、北京、广州、亳州和西安五个城市的 4 967 份问卷调查和深度访谈资料，分析了农民工就业与收入及参加社会保障的情况。研究指出，目前劳动力市场存在就业服务不能满足农民工的需要，职业培训不仅存在需求不能满足，也存在培训与市场的衔接以及农民工的劳动权益保障有待进一步加强等

问题。

第五章基于在广州、西安、亳州的调研和访谈，以及在广州、北京、南京、兰州进行结构化问卷调查的结果，并结合其他相关调查和文献的结论，对近年来农民工工资水平的变动情况进行了较为详细的考察和分析。研究发现，近年来我国农民工的工资水平尽管在地区和行业间仍存在一定差异，但总体上有了较大幅度的提升，这一方面得益于农民工收入保障方面的政策和措施的强力推进，另一方面也源自农民工群体“议价能力”的提高。

第六章通过对安徽省亳州市外出务工农民的访谈，总结了目前农民工选择的一些特点，以及务工过程中存在的若干问题，其中超负荷劳动和低技能水平将导致未来发展的不可持续性，因此政府有必要在保护农民工权益方面加强立法和监督，并推进职业技能培训和教育改革。此外，外出务工者会在不同阶段做出适当的个人选择，政策制定者应当考虑这种变化，循序渐进地推进城市化，劳务输出地也应注重自我建设和发展，为务工者提供更多的出路和选择。

接下来的几章（第七至十一章）阐述了农民工在子女教育、住房和医疗保障方面的状况。

由于歧视性规定或高昂的价格，农民工在上述三方面的正当权利受到很多的限制，直到几年前在许多地方仍然拒绝农民工子女进入公立学校就读或者收取较高的费用。不过，根据现在的政策规定，公立学校再也不能拒绝农民工子女入学，尽管仍然可以对他们收取更高的费用。农民工子女进入公立学校就读的模式在各个城市并不相同：在那些流动人口规模不大的城市中，农民工子女入学并没有太大的困难；但在农民工集中的地区，子女入学仍然会受到限制。其中的原因在于，即使接纳农民工子女入学，公立学校也不能得到任何相应的补贴。因此，要取消对农民工子女入学的限制，政府就必须相应地辅之以额外资源。这样的话，那些公立学校才有能力接纳农民工子女。

在住房方面，大多数农民工所面临的选择非常有限。由于其收入较低，大多数农民工没有能力在城市里购买商品住房，甚至连租房都较为困难。对于大多数农民工来说，唯一可行的办法就是在城乡接合部租一个集体宿舍的床位。由于被视为“外来人口”，农民工无权享受政府的住房补贴，也不能参与住房公积金的缴纳。因此，解决农民工住房问题的主要政策挑战是，如何增加那些农民工能够负担得起且满足最低标准要求的房屋供应量。

在医疗方面农民工面临着同样的缺乏保障的问题。虽然整体来说他们相对年轻，但是由于工作环境恶劣以及居住条件较差，农民工通常更易于患病。与其他城市贫困人口相类似，农民工会由于看病太贵而尽量不去就医。一旦生病，他们通常不会去医院看病或选择自我治疗，除非得了非常严重的疾病或者严重受伤时才会被迫去正规医院看病。

在以上各章的基础上，第十二章总结了本技术援助项目所研究的农民工就业、教育、医疗和住房等几方面所面临的主要问题，汇总和归纳了在这些领域适宜采取的政策和行动，确定不同的利益相关者在实施各推荐的政策和行动中的职责，并分析实施各项推荐的政策和行动可能包含的风险。

第二章

人口流动政策的回顾

自 20 世纪 80 年代中期以来，中国城乡间的人口流动现象就由于其规模以及对城乡经济的影响而成为社会各界所关注的焦点。从那时候开始，农村流动人口规模就开始不断扩大，而进入 21 世纪以来尤其明显，目前这一数字已超过全国总人口的 10%。大量的农村流动人口在城市居住和工作，这一现象与 1958 ~ 1983 年间政府对人口流动严格控制形成鲜明的对比。和世界其他国家一样，中国的国内人口流动由于城乡收入差距的存在而产生。不过，由于以前相关政策对人口流动的严格控制，大规模的人口流动现象当时并没有发生。

这种对人口流动的严格控制是与城乡分割密不可分的。农村居民不仅比城市居民更为贫穷，而且他们在政府公共支出的分配上也往往处于不利地位。例如，城市的基础教育是由政府资助的，而在农村地区却需要家庭支付全部费用。对于医疗来说也是如此。这种不公平分配政策的理论基础在于，由于是资源高度稀缺的，主张人均分配将会导致因资源过度分散而丧失其有效性。因此，在过去这些资源主要集中于城市地区，以发挥相对更为有效的作用，比如培养科技人员。然而，这种长期城乡分割的不公平政策目前已不再必要，但政府才刚刚开始采取措施来改变这种对农村人口的不公平待遇。实际上，造成城乡人口地位差别的核心因素之一就是“户籍登记制度（户口）”。这一制度目前仍然存在，但正发生着根本性的改变。

一、户 口

户口是用来分配和确定个人身份的行政手段。和其他身份确认手段一样，它适用于各种用途，包括控制人口的流动、对人口进行分类以分配不同的商品

与服务。该手段的主要用途之一，就是将人口分为“农业”和“非农业”两种。这种分类方法并不仅仅是对生活资料来源的一种描述，而是一种地位上的划分。这种地位的确定只有通过行政裁量才可以改变，而不会由于人口的流动而自动更改，即使他（她）已不再从事农业劳动。因此，从这个意义上来说，户口已不再是对生活资料来源的准确描述或对居住地特点的反映，而仅仅是用来控制人口的流动或将人口分成三六九等。自改革开放以后，户口制度已将城市人口分为“永久居民”和“外来者”，他们对公共产品（比如，基础教育和劳动力就业机会）享有不均等的权利。

户籍制度于1951年开始在城市地区实施，其目的是为了巩固新政权，并于1955年扩展到农村地区。与粮食配给制度相适应，户籍制度将人口划分为“有口粮资格者”（主要是城市户籍人口）和“自给自足者”（农村户籍人口）。在这其中，有部分农村人口会由于遭遇自然灾害、地理环境恶劣或土地贫瘠等原因，使得他们无法自给自足。对于这部分人群，除了个别年份外，都是由政府向他们提供粮食以帮助渡过难关。作为限制人口流动的主要手段，这种粮食配给制度的存在已达30年之久。直到20世纪80年代中期以后，粮食市场的开放与发展为自由获取粮食提供了另外一种渠道。相应地，最初户籍制度并不是用来控制人口的流动，只是到后来才逐渐成为减缓人口流动规模的工具。

二、人口流动政策

1958年，全国人民代表大会通过了《中华人民共和国户口登记条例》（以下简称《条例》）。该《条例》将人口分为两类，即“农业户口”和“非农业户口”。对于那些想进城务工的农村劳动力来说，他们必须满足以下两类要求：第一，要获得城市劳动部门所颁发的就业证明，政府部门可通过限制此类证明的数量以控制进城农民工规模。第二，当农民工离开城市时，也要获得当地公安部门的批准。因此，上述两条规定为控制进城务工的农村劳动力规模提供了双重的保障。

《条例》在限制进城务工的农村劳动力规模方面确实发挥了有效的作用。在1958~1978年间，城市人口的比例基本保持不变。而这种有效性在很大程度上取决于城乡分割的二元经济结构。不过，自1979年中国实行市场化改革以来，上述方法的实施效果开始有所变化。1958年中国农村经济的发展是以