

摇图书在版编目（悦穿）数据

摇中国流动人口问题 轲昉著 郢原北京：社会科学文献出版社，郢郢郢郢

摇（中国社会科学院文库·经济研究系列）

摇郢郢郢郢-苑-郢郢郢郢-郢郢源

摇 I 郢中 郢郢 摇 II 郢蔡 郢郢 摇 III 郢流动人口-研究-中国 摇

IV 郢郢郢郢郢原

摇中国版本图书馆 悦穿数据核字（郢郢郢）第 郢郢郢郢号



中国社会科学院文库·经济研究系列
中国流动人口问题

著 者 张毅

出 版 人 张毅

出 版 者 社会科学文献出版社

地 址 北京市东城区先晓胡同 4 号

邮政编码 100028

网 址 www.slc.cn

网站支持 张毅

责任部门 财经与管理图书事业部 (张毅)

电子信箱 zhangyi@slc.cn

项目经理 张毅

责任编辑 张毅

责任校对 王媛利

责任印制 盖永东

总 经 销 社会科学文献出版社发行部

(张毅) www.slc.cn

经 销 各地书店

读者服务 市场部 (张毅) www.slc.cn

法律顾问 北京建元律师事务所

排 版 北京亿方合创科技发展有限公司

印 刷 北京智力达印刷有限公司

开 本 787 毫米×1092 毫米 16 开

印 张 10

字 数 20 千字

版 次 2010 年 1 月第 1 版

印 次 2010 年 1 月第 1 次印刷

书 号 张毅

定 价 张毅元

摇摇本书如有破损、缺页、装订错误，

请与本社市场部联系更换



版权所有 翻印必究

此为试读, 需要完整PDF请访问: www.ertongbook.com

《中国社会科学院文库》 出版说明

《中国社会科学院文库》（全称为《中国社会科学院重点研究课题成果文库》）是中国社会科学院组织出版的系列学术丛书。组织出版《中国社会科学院文库》，是我院进一步加强课题成果管理和学术成果出版的规范化、制度化建设的重要举措。

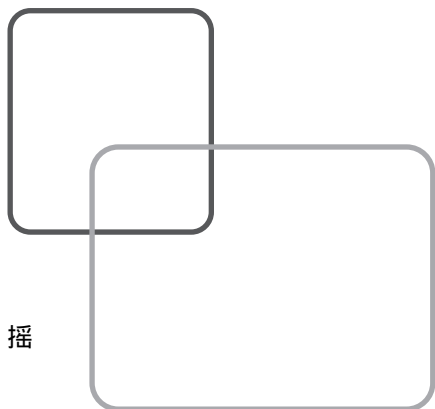
建院以来，我院广大科研人员坚持以马克思主义为指导，在中国特色社会主义理论和实践的双重探索中做出了重要贡献，在推进马克思主义理论创新、为建设中国特色社会主义提供智力支持和各学科基础建设方面，推出了大量的研究成果，其中每年完成的专著类成果就有三、四百种之多。从现在起，我们经过一定的鉴定、结项、评审程序，逐年从中选出一批通过各类别课题研究工作而完成的具有较高学术水平和一定代表性的著作，编入《中国社会科学院文库》集中出版。我们希望这能够从一个侧面展示我院整体科研状况和学术成就，同时为优秀学术成果的面世创造更好的条件。

《中国社会科学院文库》分设马克思主义研究、文学语言研究、史学考古研究、哲学宗教研究、经济研究、法学社会学研究、国际问题研究七个系列，选收范围包括专著、研究报告集、学术资料、古籍整理、译著、工具书等。

为迎接中国社会科学院建院三十周年，我们将历届院优秀科研成果奖中的部分获奖著作重印出版，作为《中国社会科学院文库》的首批图书向建院三十周年献礼。

中国社会科学院科研局

二〇一五年 八月



摇

目 录

第一章摇“民工潮”引出的话题	员
摇圆员摇潮起潮涌：今日民工流动	圆
摇圆圆摇情感与理智：孰轻孰重？	缘
摇圆猿摇理性假说与共同思维	员
第二章摇制度遗产与历史欠债	员
摇圆源摇重型结构：理解的逻辑起点	员
摇圆缘摇三驾马车——派生的制度安排	员
摇圆远摇发展的双重主题	圆
摇圆苑摇政策代价：非典型化的经济发展	缘
摇圆愿摇二元结构与流动势能的积累	圆
第三章摇推力、拉力与合力	猿
摇猿员摇前人怎样解释迁移？	猿
摇猿圆摇联产承包制：第一推动力	猿



目 录

摇猿猿患寡，也患不均：区域发展不平衡 猿怨

摇猿源乡镇企业趋向成熟：福兮，祸兮？ 猿远

摇猿缘最后的防线：福利体制改革 猿

第四章摇离土又离乡：劳动力转移新模式 猿

摇源员沿海之风与城市之光 猿

摇源圆迁移流向：追逐增长中心 源

摇源猿寻找新大陆：迁移动机探源 源

摇源肆城市化：灾难还是福音？ 源

第五章摇异军突起：新生部门与就业制度 苑

摇缘员新增资源与新生部门 苑

摇缘圆转轨中传统部门就业性质 愿

摇缘猿面对市场：新生部门的就业与工资 愿

摇缘肆人力资本与工资差异 愿

第六章摇就业竞争与改革激励 怨

摇远员“跳槽”及其潜在后果 怨

摇远圆“箕豆相煎”的神话 怨

摇远猿古巴“炸弹”和迈阿密试验 员

摇远肆“为有源头活水来” 员

摇远伍城市化的第二战场 员

第七章摇人力资本与“靓女先嫁” 员

摇苑员歧视、冲击与“固”土难离 员

摇苑圆教育水平与迁移概率 员

摇苑猿“拿青春赌明天”：用终身收入解释 员

摇苑肆迁移决策：家庭角色和性别特征 员

第八章 就业寻求中的理性	106
“托达罗教条”和“盲流”观念	106
迁移理性：靠契约还是靠投机？	107
信息、距离与人力资本	108
都市里的村庄：制度需求与供给	108
自组织——企业家的摇篮	108
第九章 劳动力流动的宏观效应	106
可冲减的成本——劳动力过剩	106
农业发展究竟靠什么？	107
城乡资源流动与反哺农业	107
劳动力回流与无形的回报	108
劳动力迁移：悬剑，抑或优势？	108
第十章 政府管理所面临的挑战	106
短期适应和长期调整	106
政府：该做什么，不该做什么？	107
制度连续性和“欧共体条件”	108
无序与有序的辩证法	108
第十一章 迁移潮：从超常到常规	108
人口过渡、计划生育与城乡差异	108
转轨时期人口控制难度	109
匡正信号——走向协调的政策保障	109
经济增长方式转变	109
参考文献	109

“民工潮”引出的话题

人口和劳动力的流动，是 20 世纪 80 年代中期以来广为各界关注的社会现象。在这以前，城市和乡村被一系列制度所隔绝，人口迁移由公安系统严格管理和控制，劳动力流动也受到劳动、人事部门的统一计划配置。因而，城市、乡村人民的经济活动和生活方式成为互不相干的两个部分，以致本是同根生的两个社会集团之间“民至老死不相往来”。

因为长期隔绝和缺乏了解、沟通，当农村人口中的一部分为追求更高的收入涌入城市时，城市居民以极大的陌生感看待他们身边的外来客。不尽相同的生活方式，日益拥挤的街区和交通，潜在的就业竞争，甚至似乎提高了的犯罪率，使不少城里人感到不快。

与此同时，城市管理当局也同样缺乏管理外来人口的经验，面对汹涌的“民工潮”而颇感无奈。一旦有所反应，采取的往往是限制、约束甚至排斥性的对策。

学者们通常从比较超脱的角度看待问题。他们没有忘记过去几十年中国农民对城市发展作出的巨大贡献，认为城乡人民理应具有同等权利，分享城市文明之光。所以，我们看到的有趣现象就是，城市人对农村劳动力的不断流入感到不安，城市管理当局纷纷出台限制措施，而一些学者则在舆论上表达对流动劳动力的同情和理解。这种不尽和谐的曲调构成了当前对流动人口的基本态度。

到底今日中国的“民工潮”现象有多么严重呢？让我们首先来概括一



下当前对农村劳动力迁移的有关数量估计、态度取向，并对各界的不同反应做出解释。只有这样，这本小书所做的分析和提出的政策建议，才可能建立在科学认识的坚实基础之上。与此同时，我们还希望通过作者头脑里预先形成的逻辑线索及其表现形式——各章节的安排，让读者从一开始就能随着作者一同思索，以期得出一致的结论。

民工潮起潮涌：今日民工流动

进入 20 世纪 80 年代的中国，举国上下、朝野内外都以极度热情关注的社会现象，莫过于汹涌澎湃的民工流动。本来，无论讲到人口迁移，还是劳动力流动，它们都是与城市化过程及劳动力市场的正常运作相联系的。在正常的情况下，人口的迁移也好，劳动力的流动也好，始终是人口学、经济学和社会学研究的重要内容。而在今日的中国，这个现象之所以引起如此广泛的关注，是因为这个过程是与两种正在发生的变化联系在一起的。

其一，在过去几十年里，中国的城市化几乎是停滞的。人们在观念上似乎已经忘记，城市化本来是经济增长、社会发展的一个不可避免的过程，好像城里人永远住在城市，农民永远留在乡村，是天经地义的事情。于是，当这个过程伴随着人口流动而重新加速时，人们难以平静对待。

其二，过去，劳动力的安排和布局，完全由政府的计划包揽。当这种劳动力资源的计划配置逐渐为市场调节所替代时，人们表现出应有的惊讶。

特别是，这种人口和劳动力的区域间迁移与流动，表现得过于频繁，以过去几十年未曾有过的规模和速度发展，因而不能不日益引起国人瞩目、洋人震惊，以及研究者和决策者的关注。

读者可能会注意到，谈到农村劳动力从农村向城市转移的过程时，人们有时使用“迁移”这个文绉绉的用语，有时则使用“流动”这个更形象化的概念。两种用语是不是相同的，两者之间到底有没有差别呢？作为一种开宗明义，我们不妨先对这一点做些说明。

迁移与流动两个概念，固然有其特有的语义学上的差别和学术上的不同涵义，这里主要是从中国特有的体制渊源及转变特征出发加以区分的。

在传统的计划经济体制下，人口与劳动力的区域分布及产业配置，也都被纳入集中计划的盘子中。具体而言，人口的区域迁移是由公安部门严格控制的，计划安排之外的农村向城市的迁移几乎不可能；劳动力的产业转移则由劳动、人事部门计划调配，自发的劳动力市场也不存在。控制最严格的当属农村居民向城市居民的身份转变，以及农民向非农民的职业的转变。实现这种控制的制度形式就是城乡分割的户籍管理制度。

在上述体制之下，通过行政和计划部门的批准，而实现了居住地合法转移的人口，在传统的统计口径上被定义为迁移人口。计划的城市化和劳动力调配，都可通过这部分人口反映出来。在这种严格控制的迁移之外，一方面仍存在着临时性在区域间、城乡间往返的人口，即正常流动人口；另一方面也存在着不通过计划而进入劳动力黑市或灰市的劳动者及其家属，即过去称的“盲目流动人口”。这两部分即构成传统统计口径上的流动人口。

在纯粹计划体制的意义上，迁移人口和流动人口是容易区别的两组人群，泾渭分明，相互没有交叉，因而也是具有比较明确内涵和外延的两个概念。当时所谓的流动人口，既是数量很少的，也不构成永久性或长期性的居住地变化。所以，在判断城市化水平和地区人口分布时，一般以户籍登记为依据即可。在改革开放以前的很长时间内，城乡人口分布基本没有发生什么实质性变化。例如，按照传统的统计概念，1978年市镇人口比重为15.6%，而到了1985年，市镇人口比重仍然只有16.1%，1985年城市化水平仅仅提高了0.5个百分点。

然而，20世纪90年代末城乡开始全面改革，计划经济体制从各个方面被突破，劳动力市场开始发育，人口与劳动力跨区迁移的范围和规模都增大了。这种迁移一部分反映在户籍登记中，因而也反映为统计意义上的迁移，户籍管理之外迁移的一部分，也逐渐以常住人口的形式在统计上被反映出来；而另一部分人口，尽管其中很大一部分已经很明显地表现出与通常描述的迁移无异，但在常规的统计中不能得到反映，被称为流动人口。

所以，研究城市化及劳动力和人口迁移问题，绝不可忽略掉被称做流动人口的这一群人。他们的行为特征与迁移并无本质区别，而其行为后果即是城市化水平的提高和劳动力市场的发育。所以，本书实际上将交叉使



用“迁移”和“流动”两个概念，其所指称的内涵根据特定场合的需要而定，当指称不同含义的过程时，自然会做出说明，否则两者将是没有差别的。

正如前面已经谈到的，改革开放以前所发生的人口迁移和流动微乎其微，而随着改革开放程度的加深，人口迁移或流动的规模一天比一天扩大。尽管从传统的统计意义上看人口迁移，这个特点并不明显。例如，根据一项调查表明，在 1953~1957 年的迁移人口中，1957 年代迁入城镇的仅占 10.1%，1956 年代占 15.6%，1955 年代占 17.2%，1954~1953 年占 14.1%。在所有这些迁移人口中，只有 1.2% 为农村到城镇的迁移。^①

但是，当我们的观察视野扩大到传统的统计口径之外时，变化就是显而易见的了。在 20 世纪 60 年代中期，在迁移概念之外的暂住人口约占调查人口的 10%，据此推算 1962 年全国城镇共有 1200 万暂住人口。而 1960 年的另一项包括城镇和农村的调查则表明，无户口外来人口的比例为 15%，推算当年全国暂住人口大约为 1200 万人。

1964 年全国第四次人口普查所做的迁移人口统计，包括了 1963 年 7 月 1 日至 1964 年 6 月 30 日期间实现了 1 年以上迁移的人口。按迁入人口计算，这个调查反映出的迁移人口共有 1200 万。其中农村迁入市镇的人口数为 1000 万，构成市镇迁入人口的 50%。^②

1963 年进行的全国 1% 人口抽样调查，对迁移人口的概念做了一些修正，即剔除了同一城市内的跨区、县迁移人口。因此，与 1963~1964 年的人口迁移数相比，1960~1963 年的迁移数量表面看起来，似乎增加不多，总数为 1200 万。但是，实际上同一城市内跨区、县的迁移往往是数量众多的。所以，口径的变化使得我们低估了迁移人口的增长幅度。

20 世纪 60 年代中期以来，传统的迁移概念之外的人口流动，在城市化水平提高和地区人口分布调整过程中开始起着越来越大的作用。所以，流动人口的统计和调查的重要性大大提高了。据公安部门的统计，1964 年全国流动人口数为 1200 万，按照其增长率估计，1963 年达到 1000 万人。

① 中国社会科学院人口研究所编《中国 1957 年 7 月城镇人口迁移抽样调查资料》，《中国人口科学》编辑部，1958，第 27 页。

② 国务院人口普查办公室、国家统计局人口统计司编《中国 1964 年人口普查资料》第 9 册，中国统计出版社，1965



无疑，农村劳动力迁移到城市，为城市居民的生活带来了一系列不便，也为有关行政部门的管理出了难题。尽管人们经常援引的现象，从统计方法论的角度来说未必成立，但一些事情毕竟与流动人口的增加有关系。

这方面的事例包括一年一度的铁路春运高潮及持续不断的客运紧张局面，城市公共交通的拥挤，一些外来人口聚居区卫生环境恶劣，流动人口犯罪率上升，甚至外来劳动力与城市劳动力在就业市场上形成了竞争。这些都是城市居民所不习惯的，也对城市管理当局提出了新的要求。作为一级政府，同样感到不习惯。

首当其冲的是像北京、上海这样的大城市。^①提到“民工潮”，大城市的居民首先想到的是万头攒动的火车站。北京，作为全国的政治、经济和文化中心，航空、铁路运输和公路运输的能力都居全国之首，但仍然适应不了流动人口不断增长的需要。与20世纪70年代末相比，80年代中期北京的铁路旅客发送增加了一倍半。民航旅客运送量增加了十余倍，仍然不敷使用。每遇节假日和旅游高峰，尽管大量增加车机班次，还是“购票难”。

对城市居民来说，市内交通的拥挤更加使人难以忍受。拿北京市来说，市区每日人口流量高达1000万人次，市区与郊区之间人口流量也达1000万人次，交通拥挤异常。例如北京地铁，设计运载能力为每天1000万人，而每天高峰时间实际客流量常常在1000万人左右。上海人更为细心，观察到流动人口平均每人每日出行1.56次，比该市居民出行次数高1.56倍。偏偏这些外地人出行，七成以上是乘坐公交车，市内交通紧张不是他们造成的又是谁？

使城市政府最感头疼的事，莫过于因流动人口增加所造成的财政补贴增加，以及社会治安恶化。如果说北京市政府每年拿出几十亿元修路建桥，不足以全部归咎于外来人口的话，用于农副产品价格的财政补贴，则可以明明白白地分清有多少“溢出”到流动人口身上。

据1985年的调查，北京市共有流动人口1000万人。按每人每日消费

^① 邹兰春主编《北京的流动人口》，中国人口出版社，1985；王午鼎主编《80年代上海流动人口》，华东师范大学出版社，1985

1000 亿公斤粮食、1000 亿公斤蔬菜和 300 亿公斤肉计算，一年为这些人口增加供应 1000 万吨粮食、1000 万吨蔬菜和 300 万吨肉类。这不仅加重北京市“米袋子”、“菜篮子”的负担，更使该市一年四五十亿元的财政补贴中，100 亿补到了外来人口的身上。

流动人口在城市犯罪，给社会治安造成危害，降低了居民的安全感。拿上海来说，1995 年外来人口占全市总人口的 10%，而外来人口犯罪占犯罪人口总数的比重则高达 30%。尽管这种数字并没有能够把流动人口犯罪和流动犯罪相区分，但烦躁的城里人总是要从外来人口与犯罪率之间找出某种联系。例如，上海人甚至把外地车辆在沪肇事占交通事故的比重高，也与流动人口联系起来。

从不习惯、不方便的感觉出发，形成了对待农村劳动力迁移的一类态度。部分居民通过种种渠道反映其对外来人口的不满。一方面，某些报刊的文章或报道巧言如簧，过分渲染流动人口的消极面，反映了这样一种情绪。另一方面，一些社区管理人员和基层干部忧心忡忡，甚至一些地方人大代表和政协委员，也纷纷对外来人口的消极方面表示忧虑，建议采取限制、阻截的政策措施。

因此，城市管理部门尝试了各种应对措施，其中很大一部分政策旨在规范和限制外来劳动力进城打工，希图使流动人口的规模与城市的现有承载能力相适应。

1995 年春节期间的正月初二至正月十五这不到半个月的时间里，1000 万民工大军分别通过铁路、公路和水路拥入上海市，造成真正的“民工潮”，使该市政府应接不暇，如临大敌。为了疏散这些不速之客，上海市政府调用警力 10000 余人，增开民工专列 100 列，公交专车 1000 辆。这是城市政府面对季节性“民工潮”威胁“集中力量打歼灭战”的一例。

作为常规性的作战部署，城市政府采取了诸如强化户籍管理、关闭或抑制劳动市场、行业性歧视，及其他增大迁移成本的政策措施。这些政策措施，从一个农村外出劳动力为了获得一个就业机会，直接或间接所需缴付费用的种类，可略见一斑（参见表 1-1-1）^① 这还不算劳动力流动本身

^① 参见国务院发展研究中心农村部课题组撰写的《农村劳动力流动的组织化特征》，中国农村劳动力流动国际研讨会论文，1995 年 2 月。



要支付的迁移成本，例如路费、寻找职业过程中的生活费、培训费等。

这种种费用，可以对劳动力施加颇高的流动成本。一项调查表明，大多数民工反映，这些收费太高，而且没有统一标准。以务工许可证的办证收费为例，一般收费低者为 200 元，高者竟达 1000 元。一项费用即昂贵如是，几项费用加起来，远不是一个刚刚进城的外地民工所能承受得起的。当然，从意在抑制劳动力流动规模这样一个目标出发，也许只有这样才能起到控制的作用。

表 员原瑶对流动劳动力征收的若干费用名目

收费名目	征收对象	征收单位
外出打工许可证办证费	外出务工劳动力	输出地政府
管理服务费	外地务工经商人员	城市政府
外来人员就业证办证费	外地打工人员	城市政府
施工管理费	外地建筑队	城市建委
治安管理费	外来人口	城市公安部门
暂住证办证费	外来人口	城市公安部门
计划生育办证费	外来育龄妇女	城市计生委

另外还有一种不同的态度，即站在同情、理解农村劳动力进城的角度。反映在一些新闻报道和报刊文章中，主要是从以下几个角度为外来人口作辩。

一辩社会身份定位说。他们看到了在传统体制下，为了优先发展重工业，强制从农民那里取得工业化积累，采取了一系列阻碍农民自由转移的制度。在这样的制度安排之下，农民为中国的工业化作出了巨大的贡献和牺牲。

20 世纪 80 年代，一批青年学者曾经对中国农民的贡献做过一个估计。从中华人民共和国成立，到 20 世纪 70 年代末，全国农民家庭为自己积累的自有财产，总数还不足 1000 亿元；除去土地资产外，农村集体经济的财产总额也不过 1000 亿元。然而，通过工农业产品价格剪刀差，农民为国家工业化和城市经济发展贡献的资金总额，却高达 10000 亿元。^①

^① 发展研究所综合课题组编著《改革面临制度创新》，上海三联书店，1995 年。

说穿了，市场导向的经济改革，就是要根本改变旧的积累机制，改变阻止农民变更身份和职业的政策环境，使城乡居民共享经济发展的成果。城市有相当多的行业需要农民工介入，而城市建设和居民生活已经离不开这些外来民工。

20世纪80年代一位学者不无诗意地断言：“都市为智识思想美术文艺及音乐之中心，各时代之有效事业得见于都市之构造、机关、博物馆、会馆及市场之中，时时有世界新闻、有绘画、建筑及艺术之展览，各种之娱乐适合各种之阶级。有种种之职业适应各人之性向技能及趣味，这样与各人的现实底满足，焉有不吸引农民呢？”^①

事实上，目前大量在城市谋生的青年农民，主要目的是赚取比农村更高的工资，还谈不上享受城市文明。

对大多数流动民工来说，他们在城里的消费往往是最低限度的，干的是城里人不愿干的工作，如建筑、环卫、修路、餐饮、招待、保姆等，而报酬却远远低于城市职工。一项在农村的调查表明，农民本意并不愿意做一个流动人。在200位接受询问的村民中，有150位表示，只要种田收入高于企业收入，他们宁愿种田而不到企业打工；有50人声称，如果收入水平相当，他们宁愿在本村的企业干活，而不愿意到城镇打工。^② 所以，流动劳动力是贡献多于消费的群体。

二辩基础设施无法承受的说法。也就是否定农民大规模流动和进城加重了基础设施压力，妨碍了城市的正常运转的肤浅认识。在市场经济条件下，交通运输以及城市基础设施的发展应该是人口流动的结果，而不应该成为禁止人口流动的理由。

事实上，中国交通运输能力和城市负载力的长期不足，恰恰是城市化水平低的表现和后果。随着价格体制改革的深入，基础产业和城市建设的供给能力将逐渐反映需求状况，因而这些条件必将随着劳动力转移和城市化速度的加快而得到改善。

三辩扰乱秩序说。毋庸否认，在一定时期内，随着人口流动性的提高，社会秩序有所紊乱，犯罪率有上升的趋势，这是世界各国带有普遍性

① 转引自池子华：《中国近代流民》，浙江人民出版社，1989年，第290页。

② 胡必亮：《中国村落的制度变迁与权力分配》，山西经济出版社，1989年，第150页。



的现象。但是，我们不应因噎废食。特别是，目前流动人口犯罪率高在很大程度上是由于我们管理跟不上，执法效率低，也和某些政策不配套以及地区文化差异有关系。

作为一种文化传统，中国农民的行为常常是靠社区的认同制约的，而不是靠法规制约的。劳动力转移同时改变了认同的环境，因而遇到文化冲突，有时会因为不懂法或不习惯遵循法律规则而失去行为约束。特别是当城乡分割的户籍政策和不正确的认识将他们从制度和心理环境上排除在城市新环境之外时，他们就有可能不自愿遵守所不习惯的新规则。

为农民进城而辩护，论证农村劳动力迁移的必然性和合理性，并不意味着对其采取放任自流的态度。政府对人口流动现象采取消极的态度，产生于对于市场经济条件下政府应该做什么认识不清。在市场经济条件下，包括劳动力在内的资源的配置都要通过市场机制来进行，才会是最有效率的。政府的职能范围则是在那些由市场来做效率过低或成本过高的领域。

例如，寻找准确的劳动力市场供求信息对于劳动者个人来说，成本就过于昂贵了，有时甚至不能为收益所补偿；虽然与既定的就业直接相关的技能学习，农民是乐于投资的，但有时对农民来说能找到什么样的就业机会是不确定的，而与提高劳动者的就业适应能力相关的一般素质的培训，个人有时就不愿付出代价。这是因为这种投资具有外部性，即个人的投资效益会有所外溢；至于普法教育和执法，就更是政府的特殊职能了。

更为重要的是，目前仍然存在着阻碍城乡劳动力自由流动的制度障碍，最集中地表现在现行户籍制度上面。这也是造成劳动力转移无序的一个原因。比如由于转移农民不能获得合法的就业、定居身份，愈加不利于鼓励他们在自身素质、市场信息等方面投资，以及主动与新的生存环境在文化上认同。

仅仅从道义出发，争取某些政策倾向的改变是不够的。归根结底，任何一种政府政策倾向，都是政策制定人在权衡了政策的利弊得失之后，两害相较取其轻，两利相较取其重的结果。而政府实行一种政策的利弊，在经济学中就是所谓的政策收益和政策成本。政府，或将其人格化，即政策制定人，其实施一种政策的收益，是指这种政策出台可以得到多大程度的群众支持。而政策成本则是指一旦某种政策出台，可能招致的不满。通常，政府总是倾向于采取那些最大限度地得到支持的政策，而不选择那些