

GET ORGANIZED

组织起来

取消农业税后农村基层组织建设研究

贺雪峰 著

山东人民出版社
国家一级出版社

在农村基层的内生秩序能力将长期不足的情况下，维持农村基本秩序是中国现代化所必须面对的问题。解决问题的办法，唯有自上而下、自外而内，由国家和城市向农村输入资源，加强农村内生解决问题和保持稳定的能力。其首要任务是建设一个强有力的农村基层组织体系，在农村发展中以不变应万变。

衡量国家对农村输入资源效果的最重要标准是看这种资源输入是否加强了农村基层组织：若加强了，这种资源输入就是有效的；若没有加强，这种资源输入可能就是无效的。

上架建议：农村研究

ISBN 978-7-209-05987-9



9 787209 059879 >

定价：35.00元

组织起来

取消农业税后农村基层组织建设研究

贺雪峰 著

山东人民出版社
国家一级出版社

图书在版编目(CIP)数据

组织起来:取消农业税后农村基层组织建设研究 /
贺雪峰著. —济南:山东人民出版社,2012.2
ISBN 978-7-209-05987-9

I. ①组… II. ①贺… III. ①中国共产党—农村
—基层组织—党的建设—研究 IV. ①D267.2

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2011)第 268678 号

责任编辑:王海玲

封面设计:张 晋

组织起来

——取消农业税后农村基层组织建设研究
贺雪峰 著

山东出版集团

山东人民出版社出版发行

社 址:济南市经九路胜利大街39号 邮 编:250001

网 址:<http://www.sd-book.com.cn>

发行部:(0531)82098027 82098028

新华书店经销

山东临沂新华印刷物流集团印装

规 格 16开(169mm×239mm)

印 张 21

字 数 300千字 插页2

版 次 2012年2月第1版

印 次 2012年2月第1次

ISBN 978-7-209-05987-9

定 价 35.00元

如有质量问题,请与印刷单位联系调换。电话:(0539)2925659

自序

—

毛主席在 1943 年的著名讲话《组织起来》中指出，“在农民方面，几千年来都是个体经济，一家一户就是一个生产单位，这种分散的个体生产，就是封建统治的经济基础，而使农民自己陷于永远的穷苦”，组织农民是人民群众得到解放的必由之路。毛主席的这些话，现在读来仍然发人深省。

新中国通过“三级所有，队为基础”的人民公社体制将中国农民组织起来，在不长时间，为中国工业化提供了大量原始积累。同时，也通过组织起来的力量，极大地改变了农业生产基础设施落后的状况，尤其是通过大量劳力投入修建了完善的水利设施，极大地提高了可灌溉耕地面积。人民公社的优点是可以集中力量办大事，并为国家从农村获取用于工业化建设的资源提供了有效组织手段。人民公社的问题是对农户个体激励不足，人民公社后期普遍出现了消极怠工和集体低效的问题。

分田到户以后，人民公社解体，农户的家庭经营主体地位重新确立，以家庭经营为基础的统分结合的双层经营体制成为具有合法地位的农村基本经营制度。农村土地的所有权归村社集体，农民具有土地的承包经营权，农民自主经营土地，“交够国家的，留足集体的，剩下都是自己的”，因为拥有全部的剩余索取权，农民的经营积极性被极大地调动起来。

遗憾的是，分田到户后不久，体制改革所焕发出来的生产力即释放殆尽，而“交够国家的，留足集体的”制度安排，虽然让农民拥有全部的剩余索取

权，但是两个中国历史上从来就没有解决好的顽疾再次出现：一是农民若不愿交够国家的，留足集体的，怎么办？二是国家和集体无度索取怎么办？且越是农民不愿交，国家就越要多收，而国家越是多收，农民就越不愿交。农民剩余可能因为国家和集体无度索要而所剩无几。到20世纪80年代中后期，农业中几乎已是活力不再，以致到20世纪90年代，“三农”不仅成为问题，而且成为全党和全国工作的“重中之重”。

“三农”成为问题的一个重要原因是，乡村组织借双层经营“统”的功能加重农民负担。加重农民负担，其中一部分用于各级政府的政绩工程，甚至被吃喝掉了，还有一部分用于解决农村的公共品供给。在20世纪90年代，农村流行的说法是：“一税轻，二税重，三税是个无底洞。”“一税”是指农业税，“二税”指“三提五统”和各种集资，“三税”指共同生产费。所谓共同生产费，是指村社集体用于共同生产的费用，比如用于集体灌溉和农业基础设施建设的费用。在中央为减轻农民负担而明确限制“三提五统”和社会集资的情况下，地方政府普遍通过增加共同生产费来加重农民负担，以至共同生产费成了一个无所不包的“筐”，沉重得农民根本就挑不动。

为解决农民负担过重的顽疾，也为彻底解决三农问题，中央自2001年开始在全国试行税费改革，并最终在2006年彻底取消农业税。取消农业税的改革，不仅彻底取消了数千年的农业税，而且取消了“三提五统”，取消了共同生产费。取消农业税后，如何筹集公共事业和共同生产费用？中央的建议是通过“一事一议”的办法筹集资金，“一事一议”与“三提五统”和共同生产费的大不同在于，“三提五统”和共同生产费是带有强制性的收费，“一事一议”则是“谁受益、谁负担”，采取自愿原则，强制性的因素很弱。因此，通过“一事一议”筹集公共事业和共同生产费用的办法在全国绝大多数农村都无法落实，“统分结合，双层经营”中，“统”的一层因为不再有行使土地集体所有权的能力而彻底解体。

也是因此，在农村调查时，我们听到农民讲“单干以来”就有了两个时点，一是分田到户以来，二是取消农业税以来。应该说，农民相当准确地把握了这两个时点，分田到户的单干主要是农民具有了经营自主权，村社集体也有一定能力来解决一家一户“不好办和办不好”的公共事务。取消农业税后，村社集体统的能力被极大地削弱，有些地区甚至在税费改革前后取消了村民小组长，单家独户的小农不仅要直接面对市场，而且要直接面对生产的所有环节。

二

当前中国农村的基本经营形式是以“人均一亩三分，户均不过十亩”为基础的小农经营，尤其重要的是，当前中国农村的小农经营是在“三级所有、队为基础”的生产队基础上，经过土地均分而来。这种土地均分，一般为了公平，而按土地肥瘦、远近进行了细碎分割，一户几亩土地，可能会分散在10多处，每户小农不仅耕地面积狭小，而且地块分散。这样的小农经济，在如何解决生产协作问题上，就完全不同于美国式大农场经济形态。中国式小农经济需要有中国式上层建筑与之相适应，这个上层建筑的第一层是农民如何组织起来解决共同生产问题，典型的是农田灌溉、机耕、植保等等方面需要的合作问题。

从目前中国农村情况来看，小农经济还将长期存在，具体地讲，9亿农民和2亿多户小农中的绝大多数人还将在未来相当长一个时期依托于农业和农村，当前中国农村以代际分工为基础的“半工半耕”家庭再生产模式也将长期存在。代际分工基础上的“半工半耕”，即年龄比较大的老一代在家务农，年轻人外出务工，有两代人同时务农和务工来获取两笔收入，从而获取相对体面的生存条件。正是这种以代际分工为基础的半工半耕家计模式，使小农经营具有极其强大的生命力，即年轻人进城务工，却并不将耕地流转出去（更不用说会卖掉了），而是留给年老父母耕种，父母耕种小块土地，收入不多，却可以基本上应对家庭一般性人情社会支出，解决一家温饱问题。有了父母的务农收入，年轻人在城市务工的收入就可以储蓄下来，中国外向型产业就可能具有廉价而高素质的劳动力，从而在全球化中立于不败之地。

我们必须以小农经济长期存在为前提来思考中国农村基层组织与基层治理。中国式小农经济不同于美国式大农场经营，一个美国农场的耕地规模可能超过中国若干行政村，或者说，中国几百户小农经营面积只相当于美国一个农场主的经营面积。美国农场主的私人决策，对于中国小农来说，就成了数百农户的公共决策。小农经营利润微薄，风险很大，以自愿为基础的集体决策成本极高，自下而上的决策成本几乎会高到无法承受地步，因此，在当前中国农村，几乎没有真正自下而上小农合作成功的例子。美国农场主的合作，是三个农场主商议一条河流灌溉的分配，是就2亿立方米的水源进行水量、水权的分

配。中国小农经营规模太小，根本无法就河流进行流域管理与使用，农户因此只能通过打井这样的微型水利，通过私人品来解决灌溉问题。这种办法不仅成本极高，而且难以持续。

分散的中国小农需要组织起来，除了应对生产中的需要以外，还有如何面对市场的问题。小农户与大生产的矛盾以及小农户与大市场的矛盾，是当前农业经营中的两对基本矛盾。解决矛盾的方向有二：一是将小农户组织起来，形成农户的联合或合作，比如组织合作社或形成有效率的集体经济组织；二是随着越来越多农民进城，而推动土地流转，形成规模经营，从而解决农户与大生产和大市场的矛盾。

在目前中国有9亿农民仍然需要依托农业生产的现实条件下，农民转移进城是较为缓慢的，而更加缓慢的是农民真正将耕地流转出去。也就是说，在未来30年，中国式小农经济还将长期存在，这是我们思考中国农村基层治理的基本前提。

小农经济条件下，农民如何解决与大市场的矛盾？可行的办法是合作。让农户通过合作，降低与市场对接的成本。但合作本身是有成本的，从事粮食作物生产的小农，利润十分薄弱，小农合作成本高，利润少，合作会很困难。实践中，几乎没有农民通过合作来生产粮食以对接市场的成功先例。相对来说，种植经济作物，风险虽大，收益往往也比较高，农民通过种植经济作物来获得较多利润，可以支付得起合作成本，并因此与市场形成有效率的对接。经济作物多是鲜活农产品，不耐储存，对市场销售的要求高，对市场价格反应特别敏感，因此也有更高的合作需要。恰恰又是因为经济作物价格波动幅度比较大，与利润较高相对应的是风险比较大，风险大也就使得每有一次风险，农民合作即面临一次解体的危机，最终，能够在市场波动中维持下来的农民合作经济组织寥寥无几。

中国大国农业特征决定了中国耕地的90%要种植大宗农产品，绝大多数农户必须生产粮食。与经济作物不同，大宗农产品尤其是粮食作物的重要特点是耐储存，价格稳定，品质相对单一，从销售来看，基本上是国家保护价收购，从产前环节看，种子、农药、化肥，基本上都是标准化的大宗商品，因此，从事大宗农产品生产的小农恰恰对市场不敏感，而不存在与大市场对接困难（基本上没有这个需要）的农户。这部分农户占全国农户的90%，耕种大约90%的耕地。

从这个意义上讲，对中国绝大多数小农来讲，小农户与大市场的矛盾并非一个真实的问题，这个问题可暂时搁置。

但这个 90% 小农户在产中环节或生产环节中与大生产的矛盾，或他们需要的基础生产条件的矛盾，却是真问题。如何让小农户生产方便是取消农业税后的关键问题。

生产领域的合作，在取消农业税之前的“统分结合、双层经营”体制中，恰恰是村社集体可以相对有效解决的问题。

三

通过集体统的层次不仅可以解决生产合作的问题，而且可以解决生活合作的问题。组织起来的重要方面还在于社会秩序的再生产。

进入 21 世纪，中国城市化速度明显加快，农村人口大量流入城市。与人口进城相伴随的是人财物流出农村，农村中留下来的以老弱病残居多。从这个意义上讲，作为一个社会系统，因为人财物的流出，农村内生秩序能力下降，系统稳定容易出现问题。更重要的是，外出农民并未融入城市，而大多与农村有千丝万缕的联系，比如父母和子女留守农村，他们仅仅是年轻时进城务工，年老时还要回到农村来。也就是说，稳定有序的农村对进城农民也是极为重要的。在人财物流出的情况下，如何保持农村秩序是一个极其关键的问题。

在农业税费已经取消且双层经营中集体一层基本解体的情况下，维持基层秩序的资源便大成问题，再加上农村人财物流失导致农村内生秩序能力不足，使得外来资源变得极为重要。从某种意义上讲，维持农村基本秩序的途径有三条：一是发育农村社会组织，比如建设老年人协会等等；二是充分发挥基层组织的作用，比如配备相对健全的村组干部队伍；三是配置必要的治理资源。遗憾的是，在当前农村政策的实践中，健全的村组干部队伍正在遣散，国家给农村投入的资源越来越多，但这些资源大多要么直接由各部门帮农民修建了公共设施比如水、电、路、桥和图书馆，要么直接发到农户，村组集体除极低的村组干部报酬和极少的办公经费以外，几乎没有任何可以支配的资源，由此导致农民自下而上的公共品需求偏好无法与国家自上而下的资源转移对接起来，更无法让基层组织在其中发挥关键作用并由此得到能力的训练与强化。

立足于中国 9 亿农民和农村人财物不断流出将是一个长期过程的现实，基

于农村构成了中国现代化的稳定器与蓄水池的战略定位，在农村基层的内生秩序能力将长期不足的情况下，维持农村基本秩序是中国现代化所必须面对的问题。解决问题的办法，唯有自上而下、自外而内，由国家和城市向农村输入资源。这种资源的输入，目标不是为了让农民致富，也不是为了发展经济，而是维持农村基本的稳定局面。其中最重要的是，通过这种资源输入，加强农村内生解决问题和保持稳定的能力。首要任务就是建设一个强有力的农村基层组织体系，以在农村发展中以不变应万变。衡量国家对农村输入资源效果的最重要标准，是看这种资源输入是否加强了农村基层组织：若加强了，这种资源输入就是有效的；若没有加强，这种资源输入可能就是无效的。

取消农业税后，在资源输入方式和乡村体制改革举措上都存在着严重的方向性错误。从乡村体制改革来看，普遍的思路是，既然不再向农民收税了，还留下健全的基层组织干什么？因此，撤乡并镇、合村并组、减少乡村干部、取消村民组长、将乡镇“七站八所”推向市场等等做法，都是在极大地削弱农村基层组织的力量。这种思路和做法的错误在于，没有看到在农村人财物流出的背景下，农村基本稳定与秩序的维持存在巨大困境；没有意识到健全的基层组织对于维持中国农村基本稳定与秩序的极端重要性。因此，现在的关键不是要削弱农村的基层组织，而是要进一步加强农村基层组织建设。况且，进入 21 世纪，与农村人财物大量流出农村相关，城市工商业快速发展使国家也有了越来越多的可以转移进入农村的资源。既然不是将农村基层组织作为向农民提取资源的制度设施，而是作为向农民提供公共服务维持农村基本秩序的制度设施，我们就应该创造性地转化既有的农村基层组织，使其服务于新时期的新需要。

因为对基层组织存在偏见，自上而下的转移支付要么直接补到农户，要么通过“条条”专政，由各部办委局直接到农村建设公共品，这些公共品与农民需求脱节。因为农民无法有效表达对公共品需求偏好，公共品建设就成为政府部门的政绩工程、形象工程。国家的钱花了，农民的事情却没有办好。

乡村基层组织这个“块块”，正是对接国家资源与农民需求的关键点和关节点。运行 20 多年的村民自治制度建设也为这种对接提供了极好的实践条件。河南邓州发明的“4+2”工作法，被 2010 年中央 1 号文件吸收（本村重大事项由村党支部提议、支委会和村委会联席会议商议、全村党员大会审议、村民代表会议或村民会议决议，以及决议公开、实施结果公开），就是一个比较

好的以自上而下资源输入为基础的基层组织建设制度安排。遗憾的是，在实践中，很多地方忽视了“4+2”是农民通过民主来表达其公共品需求偏好来分配自上而下资源的办法，而不是“一事一议”的改头换面，也因此，一些地方推广“4+2”出现了形式化的问题。

有国家的资源输入，可以加强农村基层组织建设，同时又可以与农民自下而上的需求偏好相对接，则即使在农村人财物流出的背景下，农村仍然可以大体保持稳定。若是，则中国因为有了农村这个稳定的大后方和现代化的战略纵深，中国现代化的重心就稳，中华民族的伟大复兴就一定可以实现。

四

当前农村基层组织的重点不在于发展经济，不在于让农民致富，而在于如何防止农村人财物流出背景下农村基层的失序。中国现代化是一个长期过程，农村是中国现代化的稳定器与蓄水池，维持农村基本秩序，就是要从中国现代化的结构性条件出发，从大局出发，从一般性方面出发，来建设好中国当前的基层组织，并以此为基础，来将农民组织起来。

要达到此目标，农村基层组织和三农政策实践应尤其重视以下几点：

1. 农民组织起来的核心问题不是与市场对接，而是解决以农田灌溉为代表的产中环节的合作问题。

2. 农民组织起来不是为了致富而是为了维持底线秩序。解决农民生产生活基本秩序，是当前基层组织建设最重要也最基础的功能。

3. 农村基层组织建设必须立足于大多数。比如对富人治村要警惕，尤其是党建部门不应再提倡误导性的“双带”、“双强”工程。再比如，对土地大规模流转也要持谨慎态度。当前农村之所以可以保持稳定的一个原因是，大量农民进城，但是他们的土地仍然留在农村，这些土地在村庄内流转，从而形成了主要依靠种地来获取收入的“中农”阶层。这个中农阶层经营大约20亩土地，农业收入接近甚至超过外出务工的收入，且可以保持完整的家庭生活。他们的利益关系和社会关系都在村庄，他们也就十分关心村庄的公共事务和公益事业。正是这批利益关系和社会关系都在村庄的中农，可以成为新时期农村治理的骨干力量。政府推动大规模土地流转的一个严重后果就是中农被消灭，从而导致当前农村人财物流出背景下村治基础的丧失。

4. 农村基层组织改革要慎重，切忌大撤大建。保守但稳妥的办法是在保持既定结构不变的情况下进行组织功能的转换。尤其是目前乡镇“七站八所”改革要慎重，要有智慧。

5. 不要迷信外国经验，包括不要迷信日本、韩国和中国台湾地区的经验。日本、韩国和中国台湾地区的农业与农村组织与当前中国大陆农村基层组织的功能重点完全不同。假若说它们的重点在于农业的话，中国大陆基层组织的重点就在于农村和农民。中国大陆的农业问题仅仅是附着在农村和农民问题之上的相对次要的问题。最近数十年，在解决农业问题上，中国大陆一直比日本、韩国和中国台湾地区做得好很多！

2011年9月16日

目 录

自 序 1

第一章 论农村基层组织 1

第二章 论小农经济 33

中国农业的发展道路与政策重点 33

论农地经营的规模 46

农村阶层及其分析 60

论中国式城乡二元结构 75

附录：中国城市化之忧 98

第三章 论农民合作 122

农民合作问题散论 122

乡村治理中的搭便车问题 131

农民公共品需求偏好的表达问题 137

论农田灌溉与农民合作 142

附录：论熟人社会的人情 177

第四章 论乡村治理 191

乡村治理六十年 191

论乡村利益共同体	197
论乡村治理内卷化	205
基层治理中的“不出事逻辑”	229
国家与农民关系的三层分析	237
第五章 论乡村体制	250
评“以钱养事”改革	250
评乡村体制改革	270
解读“后陈”经验	285
论“富人治村”	290
论熟人社会的竞选	308
后 记	321

第一章

论农村基层组织

取消农业税后，全国农村开始了多轮、全方位的乡村体制改革。从我们近年来在全国农村调查的情况来看，乡村体制改革在很多方面过急过快，很多时候缺少对改革方案的深思熟虑，不顾实际情况“一刀切”的问题也很严重。当前乡村体制改革存在的最大弊病是将乡村体制改革变成了“头痛医头、脚痛医脚”的改革，其原因主要是缺少对中国农村基层组织性质及其功能的认识。本文分四个部分来展开讨论，第一部分（第一、二节）讨论当前中国农村基层组织的功能，第二部分（第三节）讨论农村基层组织体系所面对的农村社会本身的特征，第三部分（第四、五、六节）讨论农村基层组织的性质，第四部分（第七节）是一个小结，试图借以上讨论来反思新中国成立以来尤其是改革开放以来农村基层组织建设的经验教训。

一、农村基层组织的功能定位

中国启动现代化以来的一个基本特征是不断强化农村基层组织建设，并试图通过强有力的基层组织建设，将农村纳入到中国现代化的事业中来。农村基层组织建设是国家政权建设的重要组成部分（此外，国家政权建设还包括公民教育、民主政治建设等），农村基层组织建设的成败决定了中国现代化进程的顺利与否。杜赞奇认为，民国政权之所以失败，一个重要原因是在国家政权建设中，农村基层出现了严重的“基层政权的内卷化”，因为基层政权的“内卷”，国家从农村提取资源变成了赤裸裸的剥夺与强制，从而引起农民的强烈不满，最终导致革命的发生。^①

① 杜赞奇：《文化、权力与国家：1900～1942年的华北农村》，王福明译，江苏人民出版社1994年版。

新中国之所以能够取得巨大的现代化建设成就，核心是建立了一套强有力的基层组织及动员体系，尤其是人民公社“三级所有，队为基础”的制度。人民公社不仅仅从农村提取资源用于中国现代事业的建设，而且有力地整合了农村社会内部的资源，并为农民提供了一套有力量的意识形态话语。人民公社解体以后，农村基层组织涣散，国家却仍然希望从农村提取资源用于现代事业的建设，结果在很短的时间，“三农”问题便成为全国最大的问题，国家不得不在2000年前后启动农村税费改革，并在2006年取消农业税。

20世纪90年代的三农问题并不只是国家从农村提取过多的问题，而且有农村基层组织黑恶化、农民生产生活的基本秩序难以维系的问题，比如农村公共品供给严重不足。取消农业税后，国家不仅不再收取税费，而且发放各种补贴，粮价也有较大幅度上涨，农民实际收入有了很大的增长，但由于乡村组织的退出，农村基本的生产生活秩序甚至更成问题。

最近几年，中央进行社会主义新农村建设，向农村投入大量资源，从而有力地改变了农村的基础设施条件（比如电、路等），但是中国的现代化建设是一个不断伴随剧烈改变的运动，当前人财物不断从农村流出，农村基本秩序的维持不仅需要自外而内的资源输入，而且需要强有力的组织力量的介入。人民公社从农村提取资源的成功是建立在较少流动的农村社会、相对单一的传媒、强有力的意识形态宣传以及频繁的政治运动基础上的。当前的农村社会，农民流动规模极其巨大，各种复杂的力量和意识形态渗透进入农村。农民收入提高了，但他们的消费欲望增加得更快；农民温饱解决了，但他们感到在社会政治和文化上更加边缘了；农民的绝对生活水平提高了，相对生活水平却下降了。这些都构成了中国现代化进程中必须面对的问题。面对这些问题，国家不只是一要向农村输入资源，而且要有个强有力的基层组织体系来将资源有效地分配下去，让资源最有效地发挥作用。

中国是一个巨型国家，在这样的国家进行现代化建设，史无前例。中国农村人口占全国人口的绝大多数，当前农村正处于快速变化和农民大规模流动的状态，农村会产生各种难以预料的问题，会遇到各种不期而至的风险。因此，必须建立一个具有灵活性同时又具有强大能力的基层组织体系，来应对现代化进程中可能出现的各种问题、风险或危机。

依农村社会的状况，可以将中国现代化划分为三个阶段。一是自晚清启动现代化以来至新中国成立前。这一阶段，国家试图加深对农村社会的提取，但国家

无力重组农村基层社会，农村基层社会因为国家过多的提取而渐趋无序，最终农村社会的无序构成了对现代化的最大挑战。二是新中国成立以来至分田到户前，尤其是人民公社时期。这一阶段，国家借革命的力量，彻底重组了农村基层社会，国家不仅从农村提取了大量资源，而且成功地改造了农村社会，农村充当了中国现代化强有力的大后方、稳定器和原始资本积累的提供者。这一时期的重要特点是国家强力控制农村基层社会，不仅从政治、社会和文化上强力控制，而且从经济及组织上强力控制。三是分田到户以来至现在，乃至将来相当长一个时期。这一阶段的特征大致有，国家不再强力控制农村基层社会，人民公社时期从政治、文化、社会、经济乃至组织上对农村的强烈控制削弱了，解除了。分田到户本身就是从经济和组织控制上的退出。因为农民用脚投票，到人民公社后期，人民公社难以调动个人积极性的弊病越来越严重，以至在一些地区的农村出现了严重的低效率。改革开放以来，人民公社体制解体，农村社会的政治、文化、社会和舆论环境发生了巨大变化，阶级成分被取消，阶级斗争不再是正确的治理手段。思想文化多元化，来自城市的价值对农村社会殖民，致使农村本身的文化边缘化。农民不仅在文化上边缘化，而且在社会、政治上边缘化。农村社会的内聚力极大地降低，农民越来越呈现出原子化的状态。更严重的是，启动市场经济以来，即进入 20 世纪 90 年代以后，农村出现了农民职业的多元化，农村社会的分化，农村由熟人社会向半熟人社会转化，农村社会的整合难度更大。市场化是与城市化同步进行的，农民进城务工经商，将外出务工经商的收入带回农村，农村社会因为农民外出务工经商带回大量资源，村庄变得更加繁荣。然而，好景不长，随着市场经济的深化和城市化的加速，进城务工的农民越来越多地转移进入城镇，农村出现了人财物的绝对流出。在这个过程中，资源流出进一步削弱了农村社会内生秩序的能力，农村社会的无序化加剧。

分田到户以来的农村又可以分为两个不同的时期，分界点是农村税费改革。农村税费改革（取消农业税）前，国家仍然试图沿着人民公社时期的经验从农村提取资源，但到了 20 世纪 90 年代，农民负担成为中国社会的关键词，成了整个社会关注的焦点，成了中央主要领导人不得不关心的“重中之重”的问题。农民负担的根本问题不只是在于其重，而且表明，离开人民公社这样的组织体系，国家很难找到与农民进行交易的有效手段，其中治理“钉子户”的难题就是一个典