

教育部人文社科规划基金项目 项目编号(09YJA810017)

江苏高校优势学科建设工程资助项目:城乡规划与管理学

农村土地流转中的 地方政府与农民互动机制研究

陆道平 钟伟军 ◎ 著

土地流转

清华大学出版社

教育部人文社科规划基金项目 项目编号(09YJA810017)

江苏高校优势学科建设工程资助项目：城乡规划与管理学

农村土地流转中的地方 政府与农民互动机制研究

陆道平 钟伟军 著

清华大学出版社

北 京

本书封面贴有清华大学出版社防伪标签, 无标签者不得销售。

版权所有, 侵权必究。侵权举报电话: 010-62782989 13701121933

图书在版编目(CIP)数据

农村土地流转中的地方政府与农民互动机制研究 / 陆道平, 钟伟军 著.

—北京: 清华大学出版社, 2012.6

ISBN 978-7-302-28895-4

I. ①农… II. ①陆… ②钟… III. ①农村—土地流转—研究—中国 IV. ①F321.1

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2012)第 112000 号

责任编辑: 徐燕萍 鲍 芳

装帧设计: 牛艳敏

责任校对: 邱晓玉

责任印制: 张雪娇

出版发行: 清华大学出版社

网 址: <http://www.tup.com.cn>, <http://www.wqbook.com>

地 址: 北京清华大学学研大厦 A 座 邮 编: 100084

社总机: 010-62770175 邮 购: 010-62786544

投稿与读者服务: 010-62776969, c-service@tup.tsinghua.edu.cn

质 量 反 馈: 010-62772015, zhiliang@tup.tsinghua.edu.cn

印 刷 者: 北京世知印务有限公司

装 订 者: 北京市密云县京文制本装订厂

经 销: 全国新华书店

开 本: 165mm×230mm 印 张: 16.75 字 数: 230 千字

版 次: 2012 年 6 月第 1 版 印 次: 2012 年 6 月第 1 次印刷

印 数: 1~3000

定 价: 32.00 元

产品编号: 044964-01

Abstract

With the development of economy and market in rural china, it's became hard for agriculture productivity capacity and farmer's living standard to improve further more than before due to the land system. Specially, there is a path dependence of land system set by the command economy in past, the land system in rural was embedded in the relationship between the state, collective organ and farmer. Since reform and opening, there has been some obvious changes in this relationship, for example, the function and role of local governments have been more important and active, and they get so powerful and independent that they can intervene the process of land transaction, but the relationship between state, collective organ and farmer has not changed in essence, the state is still the supreme holder, the property right of land still belong to collective organ, and the farmer is just the operator as the same as before. Under this rationship, the farmer can seldom decide how to do in the process of land transaction, and it's difficult for them to get return corresponding to their role. Base on their own interest, the local governments and collective organ often break into the process of land transaction, the empirical resources of Jiangsu province show that local government's function has been distorted in the land transaction, the research on cooperation of land also indicate that it's hard for farmer to maintain their legal rights of land. how to reconstruct the relationship between state, collective organ and farmer, and how to redefine farmer's land rights are very important. So the state-building based on farmer's right is a necessary work for China.

Keywords: land transaction; state; collective organ; farmer; cooperation of agriculture land

内 容 摘 要

随着农村经济和市场的不断发展，农村土地制度日益成为约束农村生产力和农民生活水平进一步提高的桎梏，农地流转日益活跃起来。但是，在中国，计划经济时代遗留下来的国家、集体和农民之间关系为土地流转设定了某些重要的规定，中国的农地制度被镶嵌在我国特殊的国家、地方政府和农民的关系之中。改革开放后，地方政府和农民的关系一方面发生了很大的变化，这些变化中最为引人注目的就是地方政府角色和功能的转变，这为地方政府更为积极地干预土地流转的具体过程提供了动力机制，但是另一方面，这些关系并没有发生深刻的变化，国家依然是农村土地的最终支配者，集体依然是农村土地的所有者，农民依然只是土地的经营者而不具有所有权。在这种国家、集体和农民关系下，农民往往难以真正支配土地流转的过程，也难以真正从土地流转中获得充分的收益。地方政府往往基于自身的利益强行介入到土地流转中来，作为集体的村委会也通常会扭曲土地流转行为，江苏省的实证调查资料表明，地方政府背离了土地流转政策中规定的角色和功能，对作为农地流转中新模式的土地股份合作社的调查也表明，这种看似完全基于农民个人自愿和农民利益的自治性土地流转组织在地方政府和集体的介入下同样与其初衷相背离。因此，在中国，重构地方政府与农民的关系，重新确立农民的权利地位、规范地方政府与农民的边界，把国家建设的重心从国家权力的建设转移到农民权利的建设上来，是一个非常重要而迫切的任务。

关键词：土地流转 国家 集体 农民 农地股份合作社

目 录

第一章 导言	1
一 问题的提出	2
二 研究综述	10
(一) 有关农村土地流转的研究	10
(二) 有关国家与农民关系的研究	11
(三) 有关集体与农民关系的研究	13
三 研究思路与分析框架	15
四 研究方法	17
第二章 土地改革与地方国家和农民关系的确立	19
一 土地改革与国家权威的确立	19
(一) 建国前的土地改革	21
(二) 建国后的土地改革	33
(三) 国家权威在农村的确立	36
(四) 农民土地权利与国家权威	37
二 国家汲取、土地归公与农民的组织化	40
(一) 土地个人所有与国家汲取的困境	41

(二) 土地归公：从合作社到人民公社	44
(三) 从权力的文化网络到权力的组织网络	47
三 土地集体所有下的地方国家、集体与农民	51
(一) 国家与集体：任务下乡与理性执行	51
(二) 集体与农民：组织化依附与隐蔽性对抗	56
(三) 国家与农民：社会动员与思想教育	59
总结：国家建设与土地剩余分配模式	61
 第三章 土地流转与地方政府和农民关系的转型	67
一 从土地家庭承包到土地流转	68
(一) 农业集体化的困境	68
(二) 土地的分户经营	71
(三) 土地流转的兴起与发展	73
二 土地流转与国家角色的转型	77
(一) 国家权力从农村的回撤	78
(二) 国家汲取模式的转变	80
(三) 农村土地流转中的国家角色	82
三 集体组织的权能与土地流转	92
(一) 村委会的建立与发展	93
(二) 土地流转中的集体组织权能	95
四 土地流转中的农民权益分析	99
(一) 计划经济时代农民权益困境	99
(二) 农民的非流动性	102
(三) 土地流转与农民土地权益的兴起	104
总结：国家、集体和农民角色转型与土地流转	105

第四章 地方政府转型、国家市场缠绕与土地流转中的

农民土地权益困境	109
一 地方政府作为独立利益主体地位的确立	110
(一) 中央权力下放与地方权力扩张	111
(二) 地方政府内部权力的制度化与政府能力的强化	113
(三) 地方政府官员的转型	117
二 土地流转中地方政府与市场关系的缠绕	124
(一) 市场与政府缠绕的理论分析	125
(二) 土地流转: 模糊的产权与模糊的地方政府与市场关系	129
三 土地价值转型与土地流转中的地方政府强制	134
(一) 土地流转中的土地价值异化	135
(二) 土地流转中的地方政府强制	139
(三) 村委会的困境与土地流转中地方政府强制的形成	142
总结: 国家集体强力介入与土地流转异化	147

第五章 土地流转中的政府角色与农民权益现状研究

——基于江苏省的实证分析	151
一 理论分析与问题研究	151
(一) 市场转型过程中的地方政府角色	152
(二) 土地流转中地方政府与农民关系的理论分析	157
二 调查资料与研究设计	159
(一) 样本情况	159
(二) 研究设计	160
三 数据分析与研究	162
总结	170

第六章 农地股份合作社中的农民权利与地方政府介入	173
一 农地股份合作社的历史与模式	174
(一) 我国农地股份合作社的产生与发展	175
(二) 农地股份合作社的主要模式	177
二 农地股份合作社中的农民权益分析	180
(一) 农地股份合租社中农民的主要权益	181
(二) 农地股份合租社中的农民权益约束	185
三 农地股份合作社中的集体权力	187
(一) 村委会与农地合作社的组织机构相互交织	188
(二) 集体股份挤压农民个人股份	190
四 农地股份合作社中的地方政府介入	192
(一) 政府介入合作社的理论依据与方式	193
(二) 农地股份合作社的地方政府参与	195
(三) 压力型体制下农民土地合作的困境	197
总结: 地方政府介入与农民合作的困境	205
第七章 地方政府与农民互动机制建设的对策	207
(一) 刚性化农民的土地权利, 以权利约束权力	209
(二) 建立有效的地方政府权力规约体系	209
(三) 进一步提高地方大众政治沟通的组织化程度	212
(四) 建立有效的对农民的信息公开制度	214
(五) 进一步完善农民和政府之间的沟通机制	215
参考文献	219
附录一 土地流转的农民访谈记录(部分)	233
附录二 吴江市震泽镇龙降桥村土地股份合作社章程	241
附录三 江苏省农村土地承包纠纷仲裁试点暂行办法	247
后记	257

第一章

导言

人类长期的历史表明，土地和农民问题一直是关系到国家兴衰以及政治稳定的重要问题。之所以这样说，是因为土地往往直接连接着农民和国家，土地既是农民最为核心的生存资料，也是传统国家中最为重要的物质资料来源。正如黄宗智所言，传统的小农具有三种不同的面貌：首先，是在一定程度上直接为自家消费而生产的单位，他在生产商所做的抉择，部分地取决于家庭的需要。在这方面，他与生产、消费、工作和居住截然分开的现代都市居民显然不同。其次，他也像一个追求利润的单位，因为在某种程度上他有为市场而产生，必须依据价格、供求和成本收益来做出生产上的抉择。在这方面，小农家庭的“农场”也具备一些类似资本主义的特点。最后，可以把小农看做一个阶级社会和政权体系下的成员，其剩余产品被用来供应非农业部门的消费需要。¹ 因此，土地承载了农民、国家与市场的基本需求。在人地关系紧张的国家，土地资源一直处于严重稀缺的状态，这必然会导致一个难以调和的矛盾的出现：一方面，国家必须在其中提取足够的资源，以获得必要的物质资料来维持庞大的国家体系的运转。斯考切波(Theda Skocpol)认为，任何国家都要首先并主要从社会中抽取资源，并利用这些资源来创设和

1. (美)黄宗智. 华北的小农经济与社会变迁[M]. 北京：中华书局，1986：1.

支持强制组织和行政组织。¹ 而国家由于“拥有合法使用暴力的垄断地位”而往往使得与农民争夺土地剩余时具有先天的优势。可以通过制定土地规约、建立税收体系和强制性的执行体系来实现自身的目标。另一方面，农民必须从土地中获取必要的生活和生产资料以维持自身和家庭的基本需求。在与国家竞争土地剩余的过程中，农民由于是直接的土地经营者，具有信息上的优势，还可以充分利用“弱者的武器”(weapons of the weak)来对抗国家的提取行为。在这种国家与农民基于土地资源的博弈中，不同的国家也就形成了不同的土地政策以及国家与农民关系。而随着农业社会向工业社会以及现代信息社会的转型，土地对于国家和农民的意义发生了很大的变化，国家与农民的关系模式也产生深刻的变迁。

一 问题的提出

在中国，基于土地的国家与农民关系与其他国家有着很大的不同，这种不同是由于我国特殊的历史文化和传统社会结果所决定的。这种不同主要在于：在传统中国，尽管土地对于农民和国家来说都至关重要，但是，农民和国家之间在大部分的时间里都没有直接的联系，这种联系更多的时候是通过地方共同体来连接的。因此，在中国，谈到有关土地上的国家和农民关系，就有必要把国家、村庄共同体和农民放在同一个分析框架下加以探讨。

通常，这种村庄共同体由三种边界组成：一是自然边界；二是社会边界；三是文化边界。自然边界构成人们交往的空间与基础。社会边界是对村民的社会确认或法律确认，意味着对公共资源的分享权利。文化边界指村民是否在心理上认可自己的村民身份，是否看重村庄生活的价值，是否面向村庄而

1. (美)西达·斯考切波. 国家与社会革命：对法国、俄国和中国的比较分析[M]. 何俊志，王学东，译. 上海：上海世纪出版集团，2007：30.

生活。¹ 传统中国的农民基于以土地为生活生产资源，以村庄为交往空间，以社会文化为交往网络构成了一个独特的村庄生活共同体。这种村庄共同体有自身的交往逻辑和秩序体系，在地方精英(通常是地方宗族领袖或乡村士绅)的领导下，村庄共同体在很多时候形成强有力的集体行动，在腾尼斯(Ferdinand Tonnies)看来，这种“相互之间的、共同的、有约束力的思想信念作为一个共同体自己的意志……它就能把人作为一个整体的成员团结在一起的特殊的社会力量和同情，² 对国家权力或其他外界的势力产生有约束力的行为，正如马克思·韦伯所言，在农村，而非城市，是村民利益范围内的一个有实际防御力的联合体，这一点十分重要。³ 于是，在中国，国家难以真正和农民发生直接的联系，更多的时候农民是村庄共同体中的一员，村庄共同体成为国家权力进入村庄直接获取基于土地的各种资源的缓冲带。

但是，在任何农业传统国家中，如何从土地中抽取足够的资源是关系到国家的生存和发展的第一要务，为了实现这一目标，建立强有力的权力体系和法律制度是一种必然的选择。用吉登斯(Giddens)的话来说就是，从土地中抽取资源是国家的配置性资源(allocative resources)增长的表现，而这必须是以国家拥有足够的权威性资源(authoritative resources)为前提的。⁴ 这种权威性资源指的是国家的权力体系对社会的渗透与控制。在传统中国，在“普天之下，莫非王土”的思想下，皇权体系对乡村社会的渗透努力从来没有间断过。自从中国在公元前 221 年成为大一统的中央集权国家以来，国家权力的结构形式从纵向的方面来说，这种自上而下的单一化的权力模式就以日益完善的形式支配着中国几千年封建社会的历史发展进程。总体上，这种权力关系体现出两方面的特点，那就是：一是“天下之事无大小皆取决于上”。在行政

1. 贺雪峰. 新乡土中国：转型期乡村社会调查笔记[M]. 桂林：广西师范大学出版社，2003：29.

2. (德)斐迪南·腾尼斯. 共同体与社会[M]. 林荣远，译. 北京：商务印书馆，1999：71.

3. (德)马克思·韦伯. 儒教与道教[M]. 北京：商务印书馆，2003：147.

4. (英)安东尼·吉登斯. 民族—国家与暴力[M]. 胡宗泽，赵力涛，译. 北京：北京三联书店，1998：

上，通过层层负责的严密的官僚体系，从中央到地方各级政府一切政务的最高决定权都集中在皇帝手中，全国上下一切事务原则上都得他说了算；在财政经济上，皇帝则“视天下为莫大之产业”；在司法上，法律都是皇帝意旨的体现，法律对最高皇权不存在真正意义上的约束力，法律从来就不是为制约最高权力的君主制定的，而是为他的下级官员和臣民们制定的。二是庞大的国家机构都是君主的办事机构。中国的封建专制国家建立了一个以皇权为中心，从中央到地方的完备的办事机构系统，使得下级官员或地方官员“远在千里之外，不敢易其辞”。¹很显然，通过这样的权力关系，传统封建专制国家试图建立起一整套以皇权和中央集权为中心的社会控制体系。在王亚南先生看来，这种控制体系无非试图达到以下三种目的：一是如何使一般臣民，对专制君主乃至其揽权人物，养成敬畏自卑的心习，对于其言行，无论合理与否，都得心悦诚服。二是如何使各方面各部门的官僚势力，都在对专制君主向心的重点上彼此保持一定的平衡。三是如何使全体臣民能“安分守己”，“听天由命”地接受官僚统治。²除了正式的国家权力体系之外，自秦朝开始，皇权体系还试图建立乡里制度等间接的手段来达到方便征收赋税和摊派徭役的目的。如秦汉实行乡里制度，魏晋南北朝实行三长制，隋代为里乡二级制，唐代采取邻、保、里、乡四级制，宋代之后实行保甲制。³

然而，这种努力在中国历史上几千年的历程中，并没有真正达到，当然，这存在“山高皇帝远”这一客观的地理因素，使得皇权触角无法延伸到疆域的每一个角落。但是，重要的原因是，这种自上而下的专制权力遇到了来自村庄共同体自下而上的反抗。而这种村庄共同体的反抗之所以能够形成，并能够有效抵制专制国家权力对地方的渗透，主要原因是，由于日常密切的交往关系，长久以来生生不息的农民凝结了强烈的地方共同体意识。这种共同

1. 刘泽华，等. 专制权力与中国社会[M]. 长春：吉林文史出版社，1988：11-18.

2. 王亚南. 中国官僚政治研究[M]. 北京：中国社会科学出版社，1981：76.

3. 赵秀玲. 中国乡里制度[M]. 北京：社会科学文献出版社，1998：1-72.

体意识通常都是由宗法族权、邻里关系和血缘地缘维系的。于是，强大的专制国家权力遇到了根深蒂固的传统力量的抵制。正如韦伯所言：“官僚制的理性主义在这里碰上了破釜沉舟的传统主义势力，从整体和长远的角度来看，传统主义都绝对占有上风，因为它一直有影响，而且受到至亲的私人组织的支持。”¹ 在传统中国社会，公共权威体系通常由两部分构成：其一是代表国家专制权力的官制体系，其上层是中央政府，并设置了一个自上而下的等级结构，对县级以上的上层结构进行严密的控制。其二是权威体系体现在乡村社会，其底层是地方性的管制单位，由族长、乡绅或地方名流掌握。在乡村社会，地方权威控制着地方区域的内部事务，他们并不经由官方授权，也不具有官方身份，而且很少与中央权威发生关系，这在事实上限制了中央权威进入基层治理。表面上，中央下达政令，有一个自上而下的正规渠道贯彻着皇权的整体秩序，但在实际运作中，经过各级人员的中介变通处理，皇权并不能真正触及地方管辖的事务。² 农民由于村庄共同体的庇护，在一定程度上规避了国家权力基于土地的盘剥。

当然，国家权力难以深入乡村以直接从土地上抽取资源，直接对农民实行统治，另外的原因是封建专制国家本身的脆弱性，这种脆弱性的表现之一就是国家权威体系的有限性。就封建专制国家，特别是大型国家来说，对处于基层和边缘的乡村社会的控制往往显得力不从心，这种力不从心不仅仅是因为乡村共同体权威的抵触，而是由国家本身的特性决定了的。

哈卢米·贝夫(Harumi Befu)对这一问题进行了精彩的论述，在他看来，国家的类型可以划分为三种：原始国家(primitive state)、经典国家(classical state)和现代国家(modern state)。所谓原始的国家是指这一国家中文明化的程度还非常低，政治精英还没有从乡村大众中明显地分立出来，国家机构的发

1. (德)马克斯·韦伯. 儒教与道教[M]. 王容芬, 译. 北京: 商务印书馆, 2003: 150.

2. 张静. 基层政权——乡村制度诸问题[M]. 杭州: 浙江人民出版社, 2000: 18.

展非常有限,统治阶层和被统治阶层没有明显的界限,同样,国家的一些日常任务诸如税收、兵役和司法等都非常有限。因此,对于乡村民众来说,还没有“发现”国家权力对自身生活的渗入。贝夫对经典国家的分析是以中华帝国(Imperial Chinese State)为例进行描述的,他认为,经典国家的基本特征就是统治精英和大众之间文化价值的差异非常明显,统治精英的生活模式使得其与普通大众区别开来。而经典国家的机构也随之变得更为精巧和更具有扩张性,他们追求的政治目标更多的是从自身集团的利益而不是普通大众的利益出发。就基层地方社会来说,经典国家总是试图在两方面保持足够的控制能力:一是对农业的经济剥夺;二是加强法律和秩序在乡村社会的有效性。于是,经典国家“有权”对乡村社会进行干预,以确保对乡村秩序的控制和乡村资源从外围畅通无阻地向中央权威中心流动。然而,贝夫指出,经典国家的组织机构是很脆弱的,实际上很少存在着国家权力对乡村社会直接干预的情况,它往往必须培养和依赖本土的乡村权力结构,以便在乡村社会推行某些重要的国家政策。而地方乡村社会则往往会利用国家组织机构的脆弱性,利用国家试图在地方社会保持完全权威的失败,来发挥自身的影响。因此,实际上,地方乡村社会往往掌握着大部分的地方权威。而现代国家在权力的渗透性、控制性和发展性方面都有大规模的发展,并且试图把地方乡村社会和其他团体整合或吸收进入整个国家的政治体系。¹ 而在中国几千年的封建社会里,国家类型依照贝夫的划分都属于经典类的国家类型,国家权力的扩张以及国家组织机构的脆弱并存,“庞大的帝国监控系统,上起朝廷,经由地方政府,下达每个乡民……尽管如此,完备一个行之有效的乡村控制系统,始终是清王朝梦寐以求,但又难以尽遂人愿的追求”。² 这客观上为乡村共同体提供了行动的空间。

1. Harumi Befu. The Political Relation of the Village to the State[J]. World Politics, 1967,19(4): 601-620.

2. 王先明. 近代绅士——一个封建阶层的历史命运[M]. 天津: 天津人民出版社, 1997: 80.

这构成了一种独特的国家、村庄共同体与农民的关系。

但是，这种特殊的国家、村庄与农民之间的关系在进入近代以来逐渐被打破：村庄共同体在内外双重危机下逐渐被消解，国家权力日益越过村庄直接与农民产生联系，并试图控制更多的土地剩余索取权。清亡以后，中国国家权力与农村社会之间的关系一直处于不断变动之中，以延伸国家权力为目标的努力则从来没有改变过。南京国民政府成立以后，这种努力更加明显，乡村基层组织开始成为国家控制社会的新目标。随着乡村甲制度的实行，国家在乡村的基层政权组织开始走向规范化，乡村组织机构成为国家权力的制度化载体。由此，国家权力在乡村社会中呈现更为深入的全面渗透。国民政府一直试图在乡村贯彻国家权力，从20世纪30年代起，更是力图对统治区域内的宗族势力及其权力渠道进行整刷。¹1928年，南京国民政府颁布了《县组织法》，规定县以下设区、村、里、闾邻四级。5户为邻，25户为闾，百户以上的市镇为里，百户以上的乡村为村，村里为区。民国23年5月，实行保甲制度，以10户为甲，10甲为保，10保以上为镇，亦可设区。1934年又颁布了《改进地方自治原则》，规定县地方制度采用两级制，也就是县和乡，分别为两级政权组织，使得国家权力通过制度化的方式正式延伸到了县以下。从19世纪末到20世纪40年代，中国地方行政出现了数次变动，内容上变化多端，但是其主要的发展路线却一直是朝着县基层政权向乡镇基层政权的权力向下延展。²

从传统社会到近代以来的历史历程说明，在小农经济条件下，土地是国家资源的支撑，从中提取足够的资源并得到农民的合法性认同是每一朝代的核心目标之一。在不同的历史条件下，形成了不同的国家、村庄共同体与农民之间的关系。

1. 毛丹. 一个村落共同体的变迁——关于尖山下村单位化的观察与阐释[M]. 上海：学林出版社，2000：37.

2. 王铭铭. 走在乡土上——历史人类学札记[M]. 北京：中国人民大学出版社，2003：137.

革命胜利之后，新中国在全国各地建立了自上而下的系统化和层级化的地方制度体系，丹尼尔·尼尔松(Daniel Nelson)把这一过程称之为“垂直整合”(vertical integration)¹。这种垂直整合的结果是，传统社会中的村庄共同体功能基本消失，取而代之的是行政化的集体组织，这种集体组织奉行的是自上而下的命令体系而不是传统的道德文化网络，农民以成为其中一员的形式被组织起来，并以贯彻党和国家的意志为主要目的。与之相适应的是土地被完全纳入到国家的权力体系之中，先是通过国家主导下的“打土豪，分田地”的土改方式把土地分配给农民，之后又以集体化的方式把土地从农民手中集中起来，并以集体的名义来经营，由此形成了国家、集体和农民高度合一的结构模式。这种结构模式与社会主义计划经济体制相辅相成，通过这种模式，国家以组织化的方式成功地从农村提取了足够的资源以支撑社会主义有计划的经济和国家建设。于是，国家、集体与农民关系模式形成，并为之后相关的改革和变迁设定了某种路径依赖。

改革开放以来，由于市场力量的发展，计划经济时代下的国家、集体与农民的关系发生了很大的变化，也与过去小农经济下国家、村庄共同体与农民的变化逻辑有着本质的区别：首先是与传统农业社会下以及计划经济时代下国家必须从土地上抽取足够资源以支撑国家发展的状况不同，随着工业化的发展，基于土地的农村资源对国家的意义发生了很大的变化。与计划经济时代农业对国家的贡献不同，国家从土地上抽取资源的必要性大大降低，工业和服务业成为国家发展的主要资源支撑部门。在这种条件下，国家与农村农民之间的关系发生了很大的变化。国家由过去农村资源的提取者变成了农村农民发展的资源输入者；其次是随着家庭联产承包制在全国的推行，农民日益从集体的组织中独立出来，成为自主的土地经营者。集体与农民之间的关系链条开始松动并逐渐断裂；最后是随着市场经济和城市化的发展，土

1. Daniel N Nelson. Dilemmas of Local Politics in Communist States[J]. The Journal of Politics, 1979,41:27.