

杜乃涛◎著

我国是一个农业大国，农民、农村、农业问题不仅影响着整个经济的发展，而且事关社会的安定和现代化建设的全面实现。因此，「三农」问题已不单纯是一个涉及农业和农村经济、农民收入的局部性问题，而是关系我国经济和社会发展的全局性问题。

农村 经济问题探索



中国经济出版社
CHINA ECONOMIC PUBLISHING HOUSE

杜乃涛◎著

农村 经济问题探索



中国经济出版社
CHINA ECONOMIC PUBLISHING HOUSE

北京

图书在版编目 (CIP) 数据

农村经济问题探索/杜乃涛著. —北京: 中国经济出版社,
2008. 9

ISBN 978 - 7 - 5017 - 8747 - 0

I. 农… II. 杜… III. 农村经济—研究—中国 IV. F32

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2008) 第 138949 号

出版发行: 中国经济出版社 (100037 · 北京市西城区百万庄北街 3 号)

网 址: [www. economyph. com](http://www.economyph.com)

责任编辑: 乔卫兵 戴玉龙 (电话: 13520222670)

责任印制: 石星岳

封面设计: 巢新强

经 销: 各地新华书店

承 印: 潮河印业有限公司

开 本: 32 印张: 9.5 字数: 240 千字

版 次: 2008 年 9 月第 1 版 印次: 2008 年 9 月第 1 次印刷

书 号: ISBN 978 - 7 - 5017 - 8747 - 0/F · 7717 定价: 28.00 元

本书如有缺页、倒页、脱页等质量问题, 由我社发行部门负责调换, 电话: 68330607

版权所有 盗版必究 举报电话: 68359418 68319282

国家版权局反盗版举报中心电话: 12390

服务热线: 68344225 68341878

前 言

党的十七大报告指出：“解决好农业、农村、农民问题，事关全面建设小康社会大局，必须始终作为全党工作的重中之重。”我国是一个农业大国，农民、农村、农业问题不仅影响着我国整个经济的发展，而且事关社会的安定和现代化建设的全面实现。因此，“三农”问题已不单纯是一个涉及农业和农村经济、农民收入的局部性问题，而是关系我国经济和社会发展的全局性问题。

我国政府对解决“三农”问题态度十分鲜明和坚定，党的十一届三中全会以来出台了一系列支持农业和农村发展、提高农民收入水平的政策。而且，伴随着国家工业化和城市化的发展，我国农村和农业取得了巨大的进步。但由于农村人口众多，农业和农村经济的发展还面临诸多矛盾与问题。正如胡锦涛总书记在党的十七大报告中所指出的那样：当前农村的主要矛盾和问题依然是：农村收入低、人口数量巨大，“统筹兼顾各方面利益难度加大”，“农业稳定发展和农民持续增收难度加大”，“农业基础薄弱、农村发展滞后的局面尚未改变，缩小城乡、区域发展差距和促进经济社会协调发展任务艰巨”。

因此，实现我国从传统农业向现代农业的转变，实现亿万农民的可持续增收，这是需要几代人坚持不懈地努力才可能完成的艰巨任务。就短期来看，解决“三农”问题的关键在于制度和政策创新。

舒尔茨认为，传统农业投资不足，根源不在于储蓄少或缺少





企业家,而在于投资收益率太低,刺激不了人们投资的积极性。舒尔茨指出,改造传统农业的根本出路,在于引进新的生产要素,也就是进行技术创新,以提高投资收益率,给沉寂的传统农业注入活水。同时,人力资本是农业增长的主要源泉,如果农民素质跟不上物质资本的要求,传统农业不可能旧貌换新颜。

对于我们这样一个传统农业占主导地位的国家来说,要实现农业现代化,第一,需要进一步通过政府的引导和支持,引进先进农业技术,包括引进技术本身、引进新的农业生产组织方式,以及向农民投资——发展农村教育事业,改善农村人力资本结构,逐步改变传统农业依赖传统的生产要素和技能、小规模经营、农业资本有机构成较低的现状。第二,通过大力发展农村中小企业和采取鼓励农村剩余劳动力向城市转移的政策,不断减少农业人口数量,加快我国城市化进程。第三,随着我国经济的发展,经济实力的壮大,不仅要重视城市公共物品的提供和社会保障事业,还要在农村逐步建立起完善的社会保障制度,加大公共财政对农村公共物品以及社会保障事业的投入,不断提高农村人口的物质文化生活水平。

多年来,我们一直十分关注我国的“三农”问题,并为此承担过几项河南省社会科学基金项目、河南省软科学项目,发表了一些关于农民收入、农村制度创新等方面的研究论文。本书就是在立足河南这样一个农业大省、人口大省,面向全国,在充分借鉴理论界和实际工作部门的专家学者对“三农”问题研究成果的基础上形成的。

本书是在李杰教授的指导和帮助下完成的。为本书提供资料和修改意见的有:徐鹰鹏(第二章)、樊轶侠(第三章)、陈亚芹(第四章)、李杰(第五章)等。在此表示感谢。

2008年6月20日



目 录

前 言	(1)
-----------	-----

第一章 创新农村经济制度 促进农民收入增长	(1)
-----------------------------	-----

一、家庭联产承包责任制:农民收入快速增长 的原动力	(1)
二、制度创新的滞后:农民收入在徘徊中增长	(3)
三、现阶段农村制度创新的供求及其特点	(8)
四、寻求增加农民收入的制度创新	(11)
附:收入分配格局失衡与分配制度创新	(19)

第二章 促进农业现代化进程的政府农业政策	(33)
----------------------------	------

一、河南农业的发展现状	(33)
二、农业现代化是河南农业发展的必然选择	(44)
三、河南农业现代化模式选择	(46)
四、实现农业现代化对政府农业政策提出的新要求	(55)
五、构建实现农业现代化的政府农业政策体系	(59)
六、建立与完善土地流转制度,实现土地制度变革	(62)
七、实现产业化经营,建立充满活力的 农业生产经营机制	(67)
八、实现农村剩余劳动力转移,加快城市化 进程的步伐	(73)
九、推动农业科技进步,促进农业可持续发展	(78)



十、建立新型农业保护体系,维护农民利益	(81)
---------------------------	------

第三章 农村剩余劳动力转移与农民市民化

一、导论	(84)
二、传统的农村劳动力转移模式及其弊端	(89)
三、国内外农村劳动力转移模式的比较研究与启示	(98)
四、农民市民化是农村劳动力转移的理想模式	(107)
五、农民市民化进程中存在的主要问题和矛盾	(120)
六、推进农民市民化进程的政策选择	(134)
附:论我国市场经济条件下的小城镇建设	(145)

第四章 促进城乡统筹就业的财税政策

一、城乡统筹就业概述	(169)
二、我国就业现状及其存在的问题	(176)
三、我国促进就业的财税政策及存在的问题	(187)
四、国内外促进就业财税政策的比较与借鉴	(193)
五、我国城乡统筹就业的财税政策构想	(201)

第五章 人口老龄化与我国农村养老保障问题

一、我国农村养老保障方式的历史回顾及 对社会化养老的探索	(212)
二、应对人口老龄化与农村养老保障改革	(223)
三、农村养老保障方式的国际比较与借鉴	(249)
四、建立我国农村养老保障体系的难点	(257)
五、应对老龄化的挑战,构建有中国特色的农村 养老保障体系	(272)

主要参考著作

第一章 创新农村经济制度 促进农民收入增长

“三农”问题的重要性对于我国来说是不言而喻的。无论是理论界还是政府部门,对此问题都给予了高度重视。“三农”问题尽管涉及面极广,极为复杂,但认真分析起来,主要的还在于农民的收入水平问题以及由此引发的农村、农民的相对贫困。如果农民的收入水平提高了,“三农”问题也就不会如此棘手了——当然,即便如此,也并不意味着可以不重视农业问题。长期以来,我国理论界对农民增收问题的研究付出了相当大的努力,对政府农业政策的制定产生了巨大影响,对于增加农民收入、提高农民生活水平,具有积极意义。然而,在付出了极大努力之后我们往往会发现,我们所提出与采取的一些政策、措施,收效并不十分明显,与最初的预期有很大的差距。我们还不得不反思:以前所提出的增加农民收入的政策措施、我国目前的农业政策、现行的农业经营模式等等,是不是存在不尽合理的地方呢?

本着实事求是的原则,在对我国理论界多年来关于农民增收问题的讨论在理解、思考和分析的基础上,我们提出一些自己的看法和观点,以期有助于“三农”问题的有效解决。

一、家庭联产承包责任制:农民收入快速增长的原动力

1990年以后,当我们讨论“三农”问题时,不可避免地要涉及农民收入增长缓慢的问题。在我国理论界,不少研究者从多方面探讨





了造成农民收入水平低的原因,并在此基础上提出各种各样的对策。这些研究,对于促进农民收入水平的提高,都具有积极意义。但是,近年来对农民收入问题的研究,还存在一些不容忽视的问题。

在对我国“三农”问题的有些研究中,对农民收入的变化过程以及更深层次的影响因素所做的剖析不够深入,即便是运用一些数据,也只是为了运用数据说明自己的一些观点而不是通过数据得出结论;或者是,数据的运用仅仅是为了判定农民收入增长缓慢。对于农民收入的动态变化过程往往视而不见。

同时,鉴于对农民的生活状况、农业的重要性乃至农业对我国社会经济长期发展的忧虑,不少人以浓厚的感情色彩研究农民收入以及“三农”问题。这种做法的科学态度稍显不足。如果以情绪代替科学,往往会因为缺乏全面深入思考而出现以偏概全,这样做对解决“三农”问题很难有太大帮助。

其实,最能说明现实的是历史,也许仅仅是昨天的历史。既然我们说十多年来农民收入增长缓慢,那么,这样的结论一定比较而言的。我国施行农村家庭联产承包责任制改革以后的数年中,是农村经济与农民收入增长的黄金时期。如果我们缺乏对这一时段的分析,就很难找出农民收入增长缓慢的真正原因。

作为诱导性制度变迁的一个典型案例,农村家庭联产承包责任制的实施,一方面,调动了农民从事农业生产的积极性,使农民压抑了多年的劳动热情得以迸发,这是形成在以后的数年中农村经济较快发展的主要因素。或者说,新的经济体制解放了农业生产力,而最主要的方面自然是劳动力这一要素的解放,极大地促进了农业生产的发展。可以说,家庭联产承包责任制是在尚未完全理顺产权关系的前提下的制度变迁,这一制度至少将部分产权由集体回归个人,农民也因此获得了一定时期内在经营权和收益权上的某种程度上的个人产权形式。然后通过家庭这种基本组织形式使这种经营方式的成本和收益内在化,所以才具有较强的激励



机制。这种制度变迁——或者更准确地说是新中国成立初期农业经营模式的回归满足了小家庭经济模式这一中国历史传统,因此才有可能在一定时期内取得明显的经济绩效,使农民收入水平有较大幅度的提高。

另一方面,家庭联产承包责任制激发了农民对农业生产投入的积极性,促进了生产效率的提高。而且,在承包责任制实施初期,不少地区(如作者所了解的豫北多数地方)原有的农业技术推广网起到了相当积极的作用,农民对农业科技相当重视,优良品种的推广、化肥的广泛使用等,都是促成20世纪80年代初农业大丰收的重要因素。虽然当时农产品的价格较低,但与社会整体物价水平相比较,农业的丰收以及国家对农产品的适度提价,给广大农民带来了相当大的实惠,农业经济的发展及农民生活状况的改善程度是前所未有的。1978年全国农业人均纯收入仅为133.6元,到1986年为423.8元,年均增长27.15%。城乡居民收入差距由1978年的2.57倍,下降到20世纪80年代中期的2倍左右^①。

因此,促使农业经济快速发展、农民收入水平大幅度提高的因素主要在于两个方面:一是农村经济体制改革,调动了农民的生产积极性;二是土地上的投入增加,短期内极快地提高农作物产量,土地投入规模报酬递增明显。

二、制度创新的滞后:农民收入在徘徊中增长

对于农民收入变化的过程理论界有不同的看法^②, 作者认为,

^① 本文数据凡未注明出处者,均来自相关年份《中国统计年鉴》或在此基础上的整理计算。

^② 通常划分是:第一阶段1978~1984年农民收入迅猛增长,第二阶段1985~1991年农民收入在波动中缓慢增长,第三阶段1991~1996年农民收入反弹回升,第四阶段1997年以后农民收入增速回落。见《中国三农问题报告》(中国发展出版社,2004)、《中国农业发展问题报告》(中国发展出版社,2003)、“农民收入问题:现状、原因及对策研究”,《经济研究参考》2003年第6期等。



从制度变迁角度看,真正对农村经济以及农民收入产生重大影响的因素依然是中国经济由计划经济到市场经济的转变,而这一转变从本质上乃是由 20 世纪 70 年代末的家庭联产承包责任制开始的。尽管 20 世纪 90 年代初中央确定了在我国建立在市场经济体制,但对于农民来说,这种变化就是 20 世纪 70 年代末制度创新的延续。或者说,20 世纪 90 年代初中国经济体制的变化对城市的重要程度远远大于农村。尽管不少人认为 20 世纪 90 年代的前半期农民收入处于“反弹回升”时期,我们仍然有理由认为,在 1985 年以后的时间中,我国农民收入总体上处于在徘徊中前进的状态,尤其是受 1996 年下半年以后的一个时期经济不景气的影响,农民收入增长速度更为缓慢。

显然,当我们说农民收入增长缓慢时,是相对整个国民经济的增长速度以及城市居民的收入而言的,就农民收入总体来看仍然是处于增长的过程中。那么,影响 20 世纪 80 年代中期以来农民收入变化、致使农民收入缓慢增长的因素主要是什么呢?

在经济不断增长这一大趋势下,不同时期影响经济增长的因素各不相同,经济增长速度自然会有较大差异。尽管 20 世纪 80 年代中期以后我国农村、农业领域并未发生根本性变革,但在下述因素的影响下,农民收入水平还是有了相当程度的提高。这主要包括:①农民对科学技术的重视程度日益增强,新的种植方法、新品种、新的农作物病虫害防治措施等,在广大农村已逐步普及,这在一定程度上对提高农作物的产量,提高种植业经济效益产生了重要影响。②生产力水平的提高。传统的农业耕作方式在本世纪初已发生了重大变化,而这一变化过程是从 20 世纪 80 年代开始逐步完成的。在这一转变过程中,农业机械的广泛使用对提高农作物产量、降低农业生产成本,产生了重大影响。③20 世纪 80 年代中期以后,人们对农业产业结构调整已形成共识(尽管到目前为止的农业产业结构仍存在诸多问题),农民的观念发生了巨大变化,适



应市场要求,改变传统的单一品种种植,进行多重经营,对提高农民收入起到了积极作用。④农业剩余劳动力转移增加了农民的工资性收入。尽管有观念上、制度上等诸多方面制约,近10年来农民的工资性收入在农民纯收入中所占的比例有了较大幅度提高,2003年已达到了35.03%,而在某些贫困地区外出打工取得收入甚至已成了农民收入的主要来源。作者认为,这是影响这一时期收入变化的最关键的因素。

然而,在上述诸多因素影响下的农民收入增长的结果却是难以令人满意的。相对于GDP和城市居民的收入增长速度,农民收入的增长速度显然是缓慢的,这就导致了在我国经济较快增长和城市居民生活水平快速提高背景下的农村居民的相对贫困现状。1978~1985年间,城市居民和农民收入递增分别为6.08%和12.75%,而1990~1995年期间相应的年递增率则为6.58%和3.55%,农民人均纯收入和城镇居民可支配收入的差距由20世纪80年代初的不到2倍扩大到2003年的3倍以上。

对于造成这种巨大反差的原因,我国理论界和政府部门均进行了深入研究和探讨。我们认为,除了自然状况、农产品价格下降、乡镇企业发展后劲不足、农民进城打工门槛高、农民负担较重等诸多因素,根本的还在于农业的相对劳动生产率提高缓慢。尽管在全部劳动力数量中,第一产业份额超过了50%,而近年来第一产业在整个GDP中所占的比例均在15%左右。

从经济理论角度看,促进生产率水平提高的措施可以轻易进行罗列。然而,这些对于解决农业生产率低下帮助甚微——尤其是就短期来看更是如此。对比发达国家不同产业劳动者的收入看,尽管农业劳动者的收入水平同样低于其他行业,但其优势在于:整个经济体制经过数百年的自我完善,市场机制在调节资本和劳动力流向方面起着主导作用,各行业的差距是市场调节而达到的均衡的结果,在没有重大变更情况下,这种均衡能继续得以保



持。而且,发达国家均有完备的保护农业和农民利益的政策和措施,这使得农业劳动者的收入是处在一种均衡体系中可接受的收入分配结果。

相比之下,我国农业生产和农民收入的状况却处于非均衡状态,或者说是处于走向均衡过程之中。生产力水平的提高显然是十分缓慢的过程,我国农业生产力水平要达到发达国家农业生产力水平的现状,还需要相当长的时间。正如理论界多数研究者所形成的共识一样,在我国实现农业现代化是长期的战略性目标。根据“劳动力无限流动”理论,只要经济整体还没有达到市场调节下的均衡,农民的收入水平必然处于不稳定的相对低下状态。在现有的社会主义市场经济体制仍需完善的大背景下,科学技术水平、农业机械化水平、农作物品种更新等都不是短期内或单纯依靠农民可以解决的。如何在较短时期内减少农业劳动力数量、改革农业生产的经营机制、规范和完善政府的农业保护措施等,显然是短期内提高农业生产率、增加农民收入的关键因素,而这些因素又是由既定制度所决定的。

结合我国农民收入增加的变化过程来看,也会得到同样的结论。20世纪80年代中期以前农业生产和农民收入较快增长的可喜成就是家庭联产承包责任制的功效。然而,家庭联产承包责任制从产权角度看,本身就存在不少缺陷。这主要表现在:一是土地产权的各项权能的边界不清晰,责任主体对自己的责、权、利边界模糊;二是随着农村人口的不断增加,土地被分割的越来越碎,难以适应现代大生产的要求;三是土地不可转让导致了土地资源配置的严重不合理,市场配置资源的功能在这一领域得不到体现。^①这些问题的存在都使得家庭联产承包责任制这一制度变迁后所形

^① “我国农村经济制度变迁路径分析”, <http://www.zzagri-net.gov.cn/zjlt/hms024.htm>。



成的既定规则的交易成本越来越高。因此,家庭联产承包责任制的效果到了20世纪80年代后期逐步减弱,加之外部不利因素的影响(如卖粮难),农民收入势必处于缓慢增长的稳定状态。同时,农业投入的规模收益递减开始显现,在农业科技发展水平既定前提下,农作物的产量水平呈现出徘徊状态。实际上,在20世纪80年以后几年中,农民收入有一个从快速增长到缓慢增长的过程。这一过程中,制度变迁的效果逐步达到极限,在没有新的激发因素的情况下,农民收入是不可能持续增长的——即使农业人口维持不变,农民人均收入的增长速度也会放慢,何况农业人口的数量还在较快增长。

林毅夫的研究表明,中国农民的实践引发了农村经济体制的巨大变革和经济的迅速发展,这说明劳动者不仅在适应体制,而且也在推动着体制变革。他认为,农村改革成功的关键是农民能自主经营,从而激励了农民创业。中国农村在20世纪50年代集体化过程中,搞初级社时农民有退社自由,但发展到人民公社时农民没有了退社的可能,被剥夺了独立耕作的权利,集体劳动的监督困难导致了“搭便车”和偷懒,从而造成灾难性的后果^①。彭军涛等人的研究表明,“制度变迁是农业经济增长的原动力”^②。我们对农民收入增长的研究显然和上述结论相吻合。可以说,20世纪80年代中期以后,除了农业产业化这一未完成的且对相当多的农民并未产生影响的新制度,在农业经济中没有形成根本性的、有重大影响的制度创新,这就导致了农业领域的变革远远落后于城市中其他行业的变革,农业劳动生产率依然处于极为缓慢的提高过程之中。

^① 林毅夫:《制度、技术与中国农业发展》,上海人民出版社,1994年11月版;《再论制度、技术与中国农业发展》,北京大学出版社,2003年9月版。

^② 彭军涛、陈其鑫:“制度变迁与农业经济的发展”,《兰州大学学报》2000年第5期。



三、现阶段农村制度创新的供求及其特点

农民收入的增加显然依赖于农业和农村经济的持续增长。在现代经济学中,探讨经济增长的理论主要是索罗的新古典增长模型以及在此基础上发展起来的内生增长理论。无论二者在分析经济增长原因时的角度有何不同,但二者都将广义的技术进步作为经济持续增长的关键。“经济增长的引擎是发明创新。索罗模型已经对此给出了数学证明。如果生产技术不是以指数速率进步,增长就会停止。……罗默(Romer)模型更详细地探讨了这个问题。”^①因此,在流行的经济学教科书中,产出的增长总是归因于总的要素生产率的增长,而促进生产要素生产效率提高的动因有主要是投资的增加、劳动力素质的提高、资源有效率的重新配置和技术革新等方面。结合我国实际来看,这种解释遇到的难题是:由于上述因素均非短期内能发生重大变化的,这就使得传统的增长理论很难解释短期内经济的较快增长。在上述影响生产效率的因素均无实质性变化尤其是技术水平不变的情况下的经济增长问题,显然需要通过其他一些因素的影响来解释。而这一点恰好是由于传统经济学排除了对制度研究导致的后果。无论是西方国家的经济增长还是中国改革开放以来的经济增长,实践都证明了当生产要素大体不变尤其是技术水平没有根本变化时,经济依然可以实现较快增长。新制度经济学另辟蹊径,论证了通过制度创新或变迁亦能提高生产效率,实现经济增长。诺斯的研究对此做出了较好回答。他认为:“制度构造了人们在政治、社会或经济方面发生交换的激励结构,制度变迁则决定了社会演进的方式,因此,它是理解历史变迁的关键。”“不同时期经济绩效的差异受到制度演进

^① 查尔斯·琼斯:《经济增长导论》,北京大学出版社,2002年10月版,第160页。



方式的根本影响也是无可争议的。”^①

尽管本书并不认为制度变迁是经济增长的根本的决定因素，但制度是经济增长的重要影响因素之一是毋庸置疑的。而我国经济体制改革就是说明制度对经济增长的重要性的最好例证之一。实际上，在研究农民收入变化乃至农村经济发展时，不少人都都自觉或不自觉地得出了制度是至关重要的影响因素的结论。因此，吸取新制度经济学的有益理论，对于研究我国农村、农业和农民问题，促进我国经济持续、协调发展具有重要意义。

如果把我们的研究置于要素投入和技术水平大体不变的假定下，制度对经济增长的约束就会凸显出来，而制度创新则成为经济不断增长的重要力量。尽管制度创新是一个复杂而且费用昂贵的过程，但只要存在制度非均衡，就必然产生对新制度安排的需求以及潜在的新制度供给，尽管这种潜在供给也许需要较长时间才会变成实际的制度供给。从农村经济制度看，当旧制度的绩效已发挥殆尽时，就必然要求有新制度的产生。这种需求是诱发农村经济制度变迁的根本原因。也就是说，一旦制度变革的收益大于变革的成本时，相对价格的变化就创造了一个建立更有效的制度的激励，行为主体就会推动乃至最终实现制度的变迁，这是制度变迁的原则。

新制度经济学将制度分为三种类型，即宪法秩序、制度安排（institutional arrangement）和规范行为的准则。而制度创新则主要从合理安排产权、降低交易成本、规范游戏规则和重构组织体系等方面入手。因此，即便我们仅仅讨论农村经济制度的变迁与创新，依然是一个十分复杂的问题。

农村家庭联产承包责任制是在传统体制下的一种自下而上又自上而下的制度创新。这一制度创新适应了我国生产力发展的要

^① 诺斯：《制度、制度变迁与经济绩效》，上海三联书店，1994年版，第3页。



求,所以,农村家庭联产承包责任制在农村的推广基本上不存在阻力。如果说这种制度变迁上升到宪法层次尚需得到官方认可的话,那么,建立社会主义市场经济体制则可以在一定程度上看成是自上而下、本身就是一种宪法层次上的制度创新。然而,接下来的问题是:市场经济体制的逐步建立,改变了包括农村在内的整个社会生活的方方面面,制度环境的变化反过来又强烈地呼唤着农村经济的改革。因为仅仅有土地经营制度由集体统一经营到家庭联产承包制的变化,显然不能适应社会主义市场经济的要求。而与市场经济体制要求相适应的农业领域的制度创新的滞后,正是20世纪80年代中期以后尤其是1990年以后,农民收入增长速度缓慢甚至停滞不前的原因所在。也就是说,在家庭联产承包责任制这一制度创新的效果充分显现出来以后的时间里,农村经济的发展已经渐渐地、越来越强烈地产生了对农村制度创新的需求。

经济体制改革以来,尽管我们从来没有忽视过对农村经济发展的关注,从中央到地方的各级政府,每年都会出台数量客观的关于农业、农村方面的新政策,然而,与农村经济发展对制度创新的需求相比照,这些政策变化不仅往往是滞后的,而且效果也不明显。更有甚者,不少地方政府在政策执行中还存在诸多偏差,中央政府的政策在相当一些地区流于形式。而随着各级地方政府机构的膨胀,费用开支日趋扩大,即便是在农业税收负担不变的条件下,各种收费和摊派也使农民不堪重负。这也是造成近十几年来农民生活水平很难有较快提高的主要影响因素之一。可喜的是,2004年以来,中央为“三农”问题的有效解决连续下发了5个一号文件,与以前的各种政策相比,对农村、农民、农业产生了显著的整体性、全局性作用和影响。但是,中央关于“三农”问题的各项政策的作用要充分发挥,有待于各级地方政府的切实贯彻执行。相对于农村和农业经济发展来说,我们面临着制度供给创新滞后的问

