

胡國亨 著

# 人間辛苦是三農

啓動最後一次農業革命



香港經濟研究中心



佛利民講座基金論文集

---

# 人間辛苦是三農

啓動最後一次農業革命

胡國亨 著

香港大學出版社

HONG KONG UNIVERSITY PRESS



**香港大學出版社**  
香港田灣海旁道七號  
興偉中心十四樓

© 香港經濟研究中心 2007

ISBN 978-962-209-871-8

版權所有。本書任何部分之文字及圖片，  
如未獲版權持有人允許，  
不得用任何方式抄襲或翻印。

封面照片蒙葉青霖先生提供，謹此致謝。

本社提供網上安全訂購保障  
<http://www.hkupress.org>

進穎電腦製版有限公司承印

謹以此書

獻給

我國九億農民

以及

我的摯友范鴻齡先生

## 佛利民講座基金

佛利民講座基金是因米爾頓·佛利民博士 (Dr. Milton Friedman) 在 1988 年 9 月 24 日於香港公開講座所得的款項匯集而成立，香港經濟研究中心及香港大學經濟金融學院共同管理。該基金旨在支持研究，以促進了解市場對經濟生活的作用；個別學者及機構均可獲得資助。

# 序

鄧小平1978年啟動的農業改革帶來可觀的成果，但只是曇花一現，90年代以後，我國農業形勢急劇惡化，成為現在人所共知的“三農”問題。

事實上，鄧小平農業改革所創造的奇迹不單由制度改革造成，改革的績效主要由三方面配合而產生：

- 制度方面——家庭承包制將農民的生產力全面解放出來。
- 技術方面——早期計劃經濟大力發展的農業科技發揮作用。
- 集體基建方面——早期計劃經濟為農村及農業鋪好一定的基礎。

換言之，家庭承包制某程度得益於前期計劃經濟留下來的遺產。90年代以後出現的“三農問題”，主要原因有五：

- 制度方面——計劃經濟後遺症使流通領域對農業自由市場的發展造成障礙。
- 技術方面——同樣的計劃經濟後遺症，使農業科技不能隨著其他經濟領域市場化，農業科技在農村滯止擴散。

- 基建方面——由於計劃經濟在這方面不再大力推行，基礎建設慢下來甚至處於停頓狀態。
- 財政包幹制度——90年代實施的財政包乾制度，層層下壓，加上地區官僚體系高速膨脹，使農民這弱勢社群成為最後防線的犧牲品。
- 農產品對教育醫療費用的交換率 (terms of trade) 大幅下降——農民無法支付“天價”似的教育及醫療費用。

90年代以後，計劃經濟遺下來的流弊畢現，但計劃經濟曾經帶來的有利因素卻流失，此消彼長，再加上財政政策改變，以及市場在開放中出現不同程度的壟斷力量，使處於弱勢的農業成為大輸家，造成目前舉步維艱的“三農”問題。

胡溫新政針對時弊，對嚴峻的情況有很大的舒緩作用，但我個人恐怕新政措施只能治標。假如未能根治“三農”問題，最終可能會帶來某程度的反彈，原因之一是，相對我國工業化發展的速度，除非農業有突破性發展，否則城鄉差距只會越走越遠，光靠國家補貼可能無濟於事。

自從“三農”問題成為“顯學”以來，我國知識界發表的言論及文章汗牛充棟，但這些言論多數著筆於問題的表象，較少作深度分析。在解決建議方面，一般針對微觀領域，“頭痛醫頭，腳痛醫腳”，罕有作全盤的考慮或跨領域的研討。因為不習慣量化思維，所以提出的提議流於空洞和不切實際，而且往往滯留於常識層面，並沒有從現代經濟學或管理學理論出發。至於採用經濟學為根基的學者，可能囿於國際學術權威，拘泥於現存理論的討論而缺乏獨立的創新，未能將經濟理論與實際解決方案融為一體。

本書從抽象的經濟學與管理學層面出發，探討改革應該遵從的法則，然後在這些法則上提出新的改革思維，最終提供較具體的解決方案。

我所建議的農業改革的“新思維”主要有下列各點：

- 1) 改革新思維建基於我稱之為“干預負面主義”的理論基礎，“干預”指的是，政府在一些情況下有必要干預經濟事務或進行經濟改革，干預程度不應受制於先驗的原則，而是受制於現代風險管理所釐定的準則。“負面”指的是我們必須全面考慮改革措施所潛在的負面因素與風險。這觀點將我的改革哲學與新公共管理、公共選擇理論、新制度經濟學以及海耶克的社會經濟理論等劃清界線，並跨越了傳統的市場與政府角色孰輕孰重的辯論。
- 2) 改革哲學——我國應重新建立及推動“重農文化”，視農業為現代化的支柱，視農業與工業是不可分割的一體，視農村為大多數人的樂土，視“鄉土建設”為國家建設的重要部分，視我國未來的出路不只在城市，而同時在農村（不少人認為農村的出路不在農村）。  
(注1)
- 3) 要突破目前農業舉步維艱的情況，要徹底根治農業之病，包括克服其先天的脆弱性。要達到“山鳴谷應”的效應，中央政府一定要有無比的意志，精心的策劃，堅定的立場，以及龐大的推動力，凝聚“關鍵的能量”(critical mass)。唯有這樣，改革才會有突破及持續力。
- 4) 從“干預負面主義”出發，其中一項改革建議是創建“改革方案市場”(marketplace for solutions)，或是“制度市場”(marketplace for institutional arrangements)，原因是我們無法事前得知任何一套改革方案的成效，失卻的良機令我們無法再回頭逐一嘗試其他方案，我建議的模式是同時進行實驗幾類不同的制度安排或解決方案，或創造不同類型的改革代理者或方式，然後讓其中一些模式在競爭中脫穎而出。

- 5) 我國歷史上改革的例子告訴我們，沒有基層的參與和合作，沒有新的改革階層作為催化劑，或在改革過程中不能凝聚新的得益者的力量，改革是不易成功的。我在這裏特別建議樹立一個新的“農業經理人”階層，作為農民的代理人及農民與外界及其它產業或農業產業鏈上下游企業的橋梁，以改變農民弱勢社群的低議價力。
- 6) 改革要有成效，必須在制度上有創新，但新的制度往往受到舊官僚體系的抵制，所以不少成功的改革，都能夠在設計上有效地弱化舊體系的干預，我這裡建議的“中央專業垂直管理”及“橫向村級農村自治組織管理”，並尋求兩者之間達至平衡，除了在分工方面提供理性的安排，更有助於弱化現存官僚體系出現的阻力。
- 7) 要改革成功，利用市場的推動力是必要的手段，市場亦是未來農業走上高科技及工業化的基本媒介及載體，由於我國目前不少農地已差不多淪為農民的基本社會保障的境地，要使農業達到真正的市場化，一個過渡期的機制是無可避免的，這機制必須由政府孕育，但政府卻不能干預它的運作。我建議的過渡期機制是“票證市場”(voucher market)，票證概念由經濟學家佛利民(Friedman 1980)最早提出，作為解決教育資源分配與選擇的解決辦法，本是一個雛形的概念。在我的改革建議中，我將這概念提升至一個多向性，整體性，槓杆式的“半市場”制度，作為催化真正市場的發展機制。
- 8) 上面提及，農民最艱難的問題是子女上學及看病問題，原因是過去二十年來，同量的農產品所換得的教育及醫療服務越來越少。由於後者擁有龐大的壟斷力，要徹底解決問題，必須建立另類的農村教育與醫療系統，以最低成本達至最高收益。假如我的建議方案有效，這些新方案所包含的操作模式或可對未來城

市教育及醫療改革作為借鑒。事實上，中央亦可視改革農村作為一種契機，作為改革城市教育及醫療體系的前奏或實驗，這一思路，與不少人認為應該採用的“以城帶鄉”的思維剛巧相反。

- 9) “巧婦難為無米炊”，任何改革必須有充分的資源作為後盾，否則不是無從開啟就是半途而廢。我國目前到底有多少資源可以進行農業改革是所有建議方案必須面對的課題。不考慮開源，不分析融資渠道，不計算能夠收集資金的上下限，我們不容易建立一個全面的資源分配藍圖，所以融資的重要性是首要及毋庸置疑的。由於個人所能取得的資料有限，我無法作完整的財政編算，所以只能拋磚引玉，建議不同的融資渠道及資源分配所應採用的方法及程式。

農業是一個極其複雜的產業，牽涉眾多環節。農業改革是一項艱巨的工程，中間出現的變數不容易估計，風險亦不容易衡量。我們只能貫徹風險管理的法則，在冒應冒的風險的前提下，提高警惕，步步為營，小心翼翼解決問題。考慮到個人看法有偏差，我特別在最後一章進行自我拷問，從不同角度提出疑問及批判，然後嘗試作出初步解答，希望在這過程中或可精化一些看法。但畢竟個人學識及資訊有限，我只能提供一個大綱性的討論，錯失當然在所難免。“他山之石，可以攻玉”，我希望將這雛形的看法就教於高明，希望我國知識界可以糾正我一些觀點及提議，共同為我國農業發展作出更精密的謀策。

這本書名為《人間辛苦是三農》，取自宋朝詞人王炎的《南柯子》，“山冥雲陰重，天寒雨意濃。數枝幽豔濕啼紅。莫為惜花惆悵、對東風。    蓑笠朝朝出，溝塍處處通。人間辛苦是三農。要得一犁水足、望年豐。”“三農”這裏的意思是指農民的活動，即春耕、夏耘、秋收，不是我們目前指的農民、農村、農業。

在本書寫作過程中，我得到不少援助和鼓勵，我非常感激王于漸為我安排出版，劉穎丹為我編輯，何玲元、侯耀萍、胡詠欣及梁敏儀為我處理稿件及資料搜集。此外鐘偉雄、劉國華、葉肇夫及劉漢銓分別向我提出寶貴的意見及批評，使這本書生色不少，我謹此致以衷心感謝。至於內容與觀點當然由我個人負責。

胡國亨

2007年4月於香港

---

注1：例如《21世紀經濟報道》17.10.05“十一·五”規劃主題系列論壇之一“農村的出路不在農村”。當然農村的出路不可能只在農村，但假如農村能夠出現生機，相信在我國未來整體經濟發展過程中，農民所受的苦難會大大減少。

# 作者簡介

胡國亨為國際經濟方法學會(International Network for Economic Method)創辦人、《經濟方法學》學術期刊(Journal of Economic Methodology)編輯委員。

胡國亨的著作包括：A Reconstruction of Education (《教育的重建》1977)、The Unseen Dimensions of Wealth — Towards a Generalized Economic Theory (《隱蔽的富源》1984)、What's Wrong with Formalization in Economics? — An Epistemological Critique (《經濟學量化的謬誤》1986)、Effective Reform for China — An agenda (《反樸歸原的中國經濟改革》1991)、Cognition, Value & Price — A General Theory of Value (《認知、價值與價格——一個廣義的價值論》1992)、The Making of a New Chinese Mind: Intellectuality and the Future of China (《尚智社會與中國前途》1993)、《到富強之路》(Back to Power and Prosperity: China in the 21st Century, 1993)及《獨共南山守中國》(The West in Distress — Resurrecting Confucius's Teachings for a New Cultural Vision and Synthesis, 1995)。《法人的統治》(The Reign of the Legal Person) (1998) 香港大學出版社；《獨釣寒江雪》(Alone amidst Cold and Snow Fishing in the River) (1999) 香港大學出版社；《胡國亨文集》(The Collected Works of Henry K.H. Woo) (2001) 蘭州大學出版社。

鋤禾日當午，汗滴禾下土。  
誰知盤中飧，粒粒皆辛苦。

唐：李紳《憫農之二》

昨日入城市，歸來淚滿襟。  
遍身綺羅者，不是養蠶人。

唐：張俞《蠶婦》

山冥雲陰重，天寒雨意濃。數枝幽豔濕啼紅。  
莫為惜花惆悵、對東風。  
蓑笠朝朝出，溝塍處處通。人間辛苦是三農。  
要得一犁水足、望年豐。

宋：王炎《南柯子》

# 目錄

|                |      |
|----------------|------|
| 序              | xi   |
| 作者簡介           | xvii |
| 第一章：二十四個為什麼？   | 1    |
| 第二章：滿目瘡痍       |      |
| 第一節：舉步維艱       | 7    |
| 第二節：滿目瘡痍       | 17   |
| 第三章：盲人摸象       |      |
| 第一節：庸醫亂診       | 23   |
| 第二節：學者的灼見與偏見   | 29   |
| 第三節：胡溫新政       | 36   |
| 第四章：回到未來       |      |
| 第一節：危機四伏       | 47   |
| ——二十一世紀農業發展的障礙 |      |
| 第二節：曙光初現       | 49   |
| 第三節：商機處處       | 57   |
| 第四節：彼岸可即嗎？     | 60   |

第五章：雄關漫道——科學改革的邏輯

|               |    |
|---------------|----|
| 第一節：以史為鑒      | 67 |
| ——我們可以吸收什麼教訓？ |    |
| 第二節：他山之石      | 78 |
| 第三節：質疑權威      | 87 |
| 第四節：去蕪存菁      | 97 |
| 第五節：“干預負面主義”  | 99 |

第六章：邁步重越

|                  |     |
|------------------|-----|
| 第一節：建立重農文化哲學     | 105 |
| 第二節：開源與融資        | 106 |
| 第三節：債務整頓         | 113 |
| 第四節：重申制度改革原則     | 115 |
| 第五節：創建及安排改革代理人   | 116 |
| 第六節：票證市場與產業鏈重組   | 124 |
| 第七節：土地改革         | 129 |
| 第八節：科技轉移與傳播      | 141 |
| 第九節：稅制改革         | 147 |
| 第十節：鄉鎮整頓及治理新思維   | 148 |
| 第十一節：金融改革        | 152 |
| 第十二節：教育改革        | 155 |
| 第十三節：醫療改革        | 160 |
| 第十四節：法律改革        | 165 |
| 第十五節：財政預算及監控系統   | 167 |
| 第十六節：溶解城鄉二元結構    | 168 |
| 第十七節：糧食安全        | 169 |
| 第十八節：全球暖化及未來農業佈局 | 172 |

|        |     |
|--------|-----|
| 第七章：拷問 | 177 |
|--------|-----|

|      |     |
|------|-----|
| 參考書目 | 187 |
|------|-----|

## 圖表目錄

|                        |     |
|------------------------|-----|
| 圖表 1：未來農業大格局           | 51  |
| 圖表 2：大農業格局             | 62  |
| 圖表 3：選擇市場作為資源配置的理論基礎   | 103 |
| 圖表 4：預期國家正常財政支農總額      | 110 |
| 圖表 5：估計融資後我國農業部門可支配的收入 | 113 |
| 圖表 6：票證市場              | 128 |
| 圖表 7：預測農業部門總市場交易量趨勢    | 128 |
| 圖表 8：座標式農地管理           | 134 |
| 圖表 9：建議未來我國農科技體系       | 145 |
| 圖表 10：建議未來農業部門行政體制     | 150 |
| 圖表 11：全國大學學位定額分流制      | 157 |

## | 第 1 章 |

# 二十四個為什麼？

### I. 曙光

我國農村經濟體制改革始於1978年，中央總結了安徽農村經驗，建立了承包制，把農民從人民公社解放出來，解決了我國人民吃飯的難題。

1984年中央發表1號文件，容許農民作綜合性發展，把部分農民從土地解放出來，包括發展鄉鎮企業（例如加工、建設、流通服務）。使鄉鎮企業成為當時國民經濟一個重要的部門。

1990年，鄧小平南巡發表講話，推動“市場配置農村勞動力、資本等”的城鄉一體化的制度，把農民及農村各類資源從農村解放出來，容許農民“離土又離鄉”，在更廣闊的空間發展。

上述階段的改革似乎意味農民獲得徹底解放，農民當家作主的日子看來不遠了。

### II. 曇花一現

但上述的好景只是曇花一現。

2000年湖北省監利縣棋盤鄉黨委書記李昌平上書朱鎔基（李昌平2000），指出“農民真苦，農村真窮，農業真