

Guowai Nongye
Xingzheng Guanli Tizhi Yanjiu



国外农业 行政管理体制研究

马有祥 主编

 中国农业出版社

国外农业行政管理 体制研究

马有祥 主编

中国农业出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

国外农业行政管理体制研究/马有祥主编. —北京:
中国农业出版社, 2008. 6

ISBN 978 - 7 - 109 - 12625 - 1

I. 国… II. 马… III. 农业经济—行政管理—管
理体制—研究—世界 IV. F31

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2008) 第 055872 号

中国农业出版社出版
(北京市朝阳区农展馆北路 2 号)
(邮政编码 100125)
责任编辑 李文宾

中国农业出版社印刷厂印刷 新华书店北京发行所发行
2008 年 5 月第 1 版 2008 年 7 月北京第 2 次印刷

开本: 850mm×1168mm 1/32 印张: 10.75

字数: 275 千字

定价: 50.00 元

(凡本版图书出现印刷、装订错误, 请向出版社发行部调换)

主 编 马有祥

编写人员（按姓氏笔画为序）

马有祥 安 全 张 明

张明杰 陈常兵 庞玉良

赵 兵 胡延安 钱 钰

序 言

胡锦涛总书记在党的十七大报告中指出，要“抓紧制定行政管理体制改革总体方案，着力转变职能、理顺关系、优化结构、提高效能，形成权责一致、分工合理、决策科学、执行顺畅、监督有力的行政管理体制”，要“加大机构整合力度，探索实行职能有机统一的大部门体制，健全部门间协调配合机制。精简和规范各类议事协调机构及其办事机构，减少行政层次，降低行政成本，着力解决机构重叠、职责交叉、政出多门问题”。按照十七大的要求，加快我国行政管理体制改革，是深化改革的重要环节，也是完善和发展社会主义市场经济、推进社会主义民主政治、全面建设小康社会的内在要求和必然选择。

新中国成立，特别是改革开放以来，我国农业行政管理体制根据实际情况和需要进行了相应的改革和调整，对农业和农村的发展和稳定发挥了至关重要的保障作用。但是，随着改革的深化和社会主义市场经济体制的建立，“三农”工作出现了许多新情况、新问题，部门分割、职能交叉、权责不一、效率低下等农业行政管理体制方面有关的问题日益凸现，难以适应发展现代农业和建设社会主义新农村的新形势新要求。因此，按照党的十七大报告关于行政管理体制改革的总体要求，加快我国农业行政管理体制改革进程，研究制定具体的改革构想和方案，已经成为摆在我们面前的一项重大课题。

建立科学合理的农业行政管理体制，不仅要立足国情，

还应该放眼世界，研究和借鉴其他国家的有益经验。积极借鉴吸收世界其他国家、特别是市场经济发展比较成熟的发达国家在农业行政管理体制方面的某些成功经验和做法，为我所用，可以起到事半功倍的作用，减少盲目性和随意性。

我常驻联合国粮农机构代表处在认真做好日常外交工作的同时，利用多种方式对美国、日本、英国、印度等世界主要国家的农业行政管理体制进行了细致、周密的调查研究，形成了包括1份综合报告和10份国别分报告在内的《国外农业行政管理体制研究》。报告对10个国家农业行政管理体制的机构设置、职能配置、人员构成、经费管理、农业驻外人员等方方面面的情况作了详细调研，从中找出了共有的管理模式和各自特点，内容详实、数据准确、观点鲜明，对于我国农业行政管理体制改革提出了许多具体的、可操作性强的建议和意见，是目前为止我国在该领域最全面的一份调研成果，相信其编辑出版，必将为我国农业行政管理体制改革提供一些有价值的参考。

农业部副部长



2008年3月

目 录

序言

综合报告：国外农业行政管理体制研究	1
报告之一：美国农业行政管理体制研究	21
报告之二：加拿大农业行政管理体制研究	78
报告之三：日本农业行政管理体制研究	137
报告之四：韩国农业行政管理体制研究	168
报告之五：澳大利亚农业行政管理体制研究	192
报告之六：英国农业行政管理体制研究	212
报告之七：意大利农业行政管理体制研究	232
报告之八：阿根廷农业行政管理体制研究	254
报告之九：巴西农业行政管理体制研究	277
报告之十：印度农业行政管理体制研究	302
后记	337

综合报告

国外农业行政管理体制研究

引 言

农业行政管理体制是政府农业行政管理部门为管理涉及农业和农村发展方面的公共事务而建立的一套组织和制度体系,包括职能划分、机构设置、运行机制、行政规范等各个方面,其中职能划分和机构设置是农业行政管理的主要内容。不同国家的政治、经济和社会环境各异,农业行政管理体制不尽相同。同一个国家的不同历史发展阶段,农业行政管理体制也会根据政治、经济、社会发展的需要,进行相应的调整 and 变化。农业作为基础产业,对于国民经济的持续、稳定发展,保障人民生产生活需要都具有关键作用。因此,建立一套与国情和国民经济发展水平相适应的农业行政管理体制是世界各国政府行政管理体制改革的重要内容之一。

新中国成立后,特别是改革开放以来,我国农业行政管理体制进行了多次调整,对于促进农业和农村经济发展发挥了巨大作用。但是,随着改革开放的不断深化和农业、农村经济的发展,特别是建设社会主义新农村和实现中国特色农业现代化历史任务的提出,我国农业行政管理体制不适应的问题日益凸现。改革农业行政体制、完善农业运行机制,成为进一步深化改革的一个重大课题。

胡锦涛总书记在党的十七大所作的报告指出,要“加快行政管理体制改革,建设服务型政府。着力转变职能、理顺关系、优化结构、提高效能,形成权责一致、分工合理、决策科学、执行顺畅、监督有力的行政管理体制。加大机构整合力度,探索实行职能有机统一的大部门体制,健全部门间协调配合机制。精简和规范各类议事协调机构及其办事机构,减少行政层次,降低行政成本,着力解决机构重叠、职责交叉、政出多门问题”。党的十七大为我国行政管理体制改革提出了总体要求,指明了前进方向。

按照马克思主义的基本原理,进一步深化农业行政管理体制改革,就是要使上层建筑更加适应经济基础,生产关系更加适应生产力,从而发挥生产关系和上层建筑对生产力发展的积极促进作用,为 21 世纪我国农业和农村的进一步发展和实现有中国特色农业现代化奠定良好的体制基础。在一个 13 亿人口、7 亿多农民的国家建设社会主义新农村和与之适应的农业行政管理体制,是一项浩大的工程。我国的农业行政管理体制改革应借鉴世界其他国家、特别是发达国家的有益经验,才能少走弯路,事半功倍。尽管世界各国农业管理体制不尽相同,但总体来说,成熟的发达市场经济国家的农业管理体制,基本上反映了现代农业的发展要求和市场经济的运行规律,为其粮食供给、食品安全、农业发展和农村繁荣起到了体制保障作用。研究借鉴其他国家农业行政管理体制的成功经验,从中找出一些带有共性和普遍性的规律,结合我国具体国情加以消化吸收,对于加快建立与社会主义市场经济体制相适应的农业行政管理体制具有重要的现实意义。

为此,我们对美国、日本、巴西等 11 个国家的农业行政管理体制进行了研究,内容包括农业行政管理的机构设置、职能配置、人员构成、经费管理、农业驻外人员情况等。通过调研,以期发现规律,把握特点,并结合我国国情,提出完善农业行政管

理体制和农业部门机构设置的建议。

一、基本情况

本次研究对象包括美国、加拿大、澳大利亚、英国、德国、意大利、日本、韩国、印度、巴西、阿根廷等 11 个国家。研究范围宽泛，类型多样，既有发达国家，也有发展中大国和新兴市场经济国家，地区范围覆盖除非洲之外的世界四大洲，其中，发达国家 7 个，发展中国家和新兴市场经济国家 4 个；欧洲国家 3 个，美洲国家 4 个，亚洲国家 3 个，大洋洲国家 1 个。在农业发展类型上，既有农业生产力高度发达、农业自然资源优越，人少地多，农业实现高度现代化和规模化经营的国家，如美国、加拿大和澳大利亚；也有土地资源稀缺、人多地少、农业经营规模小、生产投入产出比低，但农业生产力发达的国家，如日本、韩国；还有与我国农业发展环境类似、属于小农经营模式、人均农业资源较少、生产力相对落后的国家，如印度等。

上述国家在世界农业生产与贸易上占据主要地位。据联合国粮农组织 2004 年统计数据显示，11 个国家谷物产量约 9.2 亿吨，占世界总产量的 40.5%；肉类产量 9 600 多万吨，占世界总产量的 37%；农产品进口值 2 650 亿美元，占世界进口总值的 41.8%；农产品出口值 2 440 亿美元，占世界出口总值的 40.4%。其中，美国的玉米、大豆产量占全球总产量的 40% 以上，农产品进、出口值占世界农产品进、出口总值的比例分别为 9.44% 和 10.57%，均位居世界首位。澳大利亚一些农产品在世界市场占据的份额较高，如羊毛占 95%，牛肉占 23%，小麦、食糖、棉花、大米均占 10% 左右。日本是世界主要的农产品进口国，2004 年进口值为 414.8 亿，占世界进口总值的 6.54%，但若以净进口值算，日本以 396.1 亿美元居世界首位。

这些国家的农业行政管理机构大多历史悠久，一般都成立于建国或独立之初，是最早成立的政府行政职能部门之一。如加拿大农业食品部成立于1868年，距今已有140年。英国的现代农业管理机构可以追溯到1889年成立的农业管理委员会。日本农林水产省的前身为成立于1881年的农商务省，距今已有126年历史。由于具体国情和政治、经济、社会发展水平不同，上述国家农业行政管理体制的机构设置、职能范围、运行机制等也不尽相同，大致可以分为以下三种模式：

(1) “大农业部”模式 从横向看，这种模式的职能范围包括种植业、林业、牧业、水产业以及农业科研教育和推广、动植物检疫、农业生态环境、自然资源保护等与农业密切相关的产业；从纵向看，对“大农业”的“产供销、农工商、内外贸”实行一体化管理，全面负责农产品的生产、流通、加工、贸易及农业生产资料的供应等产前、产中、产后各个环节，职能范围真正覆盖了“从田间到餐桌”的整个农业产业链条。在执行上述职能时，有完备的法律、经济、行政等多种管理手段和方式。在内部机构设置上，往往按照产业环节设置机构，对各个环节实行综合管理。美国、加拿大、澳大利亚、日本及欧盟的许多发达国家以及阿根廷等一些发展中国家采用这种“大农业部”式的农业行政管理模式。一些欧洲国家农业行政管理机构从其名称上就可以看出“大农业部”的特征，如英国的“环境、食物和乡村事务部”、德国的“联邦消费者保护、食品和农业部”等。这种模式符合了现代农业发展要求，是目前全球范围内农业行政管理体制的发展趋势和未来潮流。

(2) 分散管理模式 农业产业的不同行业、不同环节由不同的国家机构分别负责管理，这种模式的特点是涉农管理机构多、决策权利分散、造成执行力和效率下降，提高了行政成本。农业生产水平较低、小农经营模式为主的一些发展中大国采用这种模式，印度最为典型。印度中央政府涉及“三农”的部门包括农

业部，农产品和乡村工业部，乡村发展部，小企业、农产品和乡村工业部，化工与化肥部，食品加工部以及乡村自治部等。农业部、乡村发展部和乡村自治部三个中央政府部门专门管理农业和农村事务，其中农业部只承担种植业和养殖业“传统农业”职能，属于小农业范畴，乡村发展部和乡村自治部侧重于农村综合建设和自治方面的社会发展职能。

(3) “大集中、小分散”模式 这种模式介于“大农业部”的一体化管理模式和分散管理模式之间。农业链条的大部分环节和农业产业的大部分行业的管理职能由一个政府行政机构负责，其职能配置和机构设置类似于“大农业部”模式。个别农业行业和环节根据经济社会发展需要分离出来，实行单独行政管理。如，韩国农林部是管理“大农业”的中央农业行政机构。为开发和保护海洋渔业资源，提高海洋及水产业的国际竞争力，韩国于1996年将管理海洋及水产业的职能从农林部剥离出来，移交给新成立的海洋水产部。巴西农业行政主管机构是农业、畜牧业和供给部，20世纪末土地管理与改革的职能从农业、畜牧业和供给部划出，单独成立农村土改部，后更名为土地开发部，专门行使农用土地开垦、土地制度改革等职能。

在内部机构设置方面，发达国家大多打破传统的行业管理模式，按照农业产业链条进行机构设置和统一管理，这更加有利于加强不同行业间综合协调，减少机构设置的重复，降低行政成本，提高管理质量和效率，符合市场经济对资源配置的要求。如，加拿大农业食品部设有研究司、战略政策司、市场和产业服务司、草原农业恢复管理局、农业财务计划司、人力资源司、行政管理司、信息办公室、通讯和咨询服务办公室等内设机构。这种机构设置方式更加注重市场开拓，将农业不同行业的产前、产中、产后紧密衔接，农业生产专业化、商品化、社会化得到加强，实现了以市场需求为导向来调整农业结构和生产布局。日本农林水产省的5个内局，即综合食物局、消费安全局、生产局、

经营局和农村振兴局，也完全按照生产、经营、消费等农业产业链条上的不同环节进行设置。

在人员构成方面，作为最重要的政府职能部门之一，各国农业行政管理部门往往有一支高素质的庞大的公务员队伍，以保证有效行使各项职能。日本农林水产省共有公务员 2 万多人，其中东京总部就有 5 000 多人，人数约是我国农业部的 10 倍，是日本政府职能部门中公务员人数最多的部门之一。2004 年美国农业部雇员近 11 万名，占美国联邦政府雇员总人数的 6.6%，雇员人数仅次于国防部、退伍军人事务部、财政部和司法部，排名第五，其中在首都工作的雇员 6 500 多人。英国环境、食品和乡村事务部雇员 8 600 多人，澳大利亚农渔林业部公务员也有 4 200 多人。

在经费预算及管理方面，主要发达国家对农业采取高投入、高补贴的农业政策，以保护本国农民的利益，提高农产品国际竞争力。因此，农业预算规模较大，占国家预算的比重较高，往往远远高于农业生产总值占国民生产总值的比重。韩国 2002 年农业生产总值仅占国民生产总值的 3% 左右，而农林预算占国家预算的比例达到 7.1%，近年来一直保持在 6% 左右。2004 年美国国会批准的农业预算为 776 亿美元，占当年美国联邦政府部门总预算的 5.5%，农业预算规模在美国 15 个联邦政府部门中排名第三，仅次于卫生部和国防部。但是，随着国际反对向农业提高高额补贴的呼声日益高涨，近年来发达国家的农业预算呈现下降的趋势。在农业预算的使用上，主要发达国家用于农业生产方面的预算比例较小，大部分预算用在农业和农村基础设施建设、促进农民增收、提高农民福利、提供农业信贷和保险服务以及农业补贴等方面。在农业预算的管理上，一般由农业行政部门制定，并经议会批准实施。农业政策制订和农业预算资金使用的决策权均由农业行政部门控制，体现了事权与财权的统一。如日本除了有关食品安全的预算资金由农林水产省和厚生劳动省共同管理

外，大农业的其他政府预算，包括农业补贴、农业教育科研、农田水利基础设施建设等都由农林水产省独立使用和管理，这在很大程度上有利于预算资金及时足额到位，早日发挥作用。

二、国外农业行政管理体制的特点

研究发现，这些国家根据不同国情和经济、社会发展水平建立的农业行政管理体制在机构名称、职能设置、运作机制、资金管理或使用等方面各有特点、各具特色。同时，随着经济社会的不断发展和生产力水平的逐步提高，上述国家都在对其农业行政管理体制进行不断的改革与调整，使农业行政管理体制这一上层建筑适应生产力发展的要求，与国家农业发展的目标任务相适应。这些国家，特别是发达国家的农业行政管理体制改革的趋势相同，具有一些共同的特点。

（一）管理领域宽泛化

农业行政部门的管理范围不仅包括种植业、养殖业等传统意义上的农业，而且将林业、海洋水产业、土地利用、农业科研教育、科技推广、农产品贸易、食品卫生、动植物检疫等与农业密切相关的产业一并纳入农业行政部门的管理范畴，实行“大农业部”式的管理模式。如，英国环境、食品和乡村事务部的管理范围不仅涵盖了农业和农村的所有事务，而且强调农业发展中的环境保护问题，将农业自然资源的利用、发展农业生产、促进农民就业与有效保护环境相结合，实现农业和农村的可持续发展。美国农业部的管理范围不仅包括了农、林、牧、渔各业，而且还包括科研教育、技术推广、动植物保护、自然资源保护和利用、水土保持、农业旅游、农业合作组织和农村发展、农产品加工、运销和储备、食品安全和质量监督检查、营养健康、海外市场开发等领域。这种“大农业”的管理模式密切了农业及其相关产业的

内在联系，极大地提高了农业行政管理体制质量和效率。

（二）职能配置一体化

发达国家大多实行农业“内外贸、农工商、产供销”的一体化管理，以强化农业管理职能。职能范围包括产前、产中和产后整个产业链，把农产品的生产、加工、销售、消费及农资的供销等作为一个有机整体进行统一管理，从而减少了管理成本，提高了管理效率和效力。职能配置一体化是目前世界主要国家农业行政管理体制的最主要特征。随着农业生产力的发展，农业行政管理部门的生产职能逐渐弱化，而公共服务的管理职能相应得到大大加强，如制定农业和农村发展政策和规划、加强农业基础设施建设和信息服务、提供农业教育、科研和技术推广服务、培育和完善农产品市场、建立和完善农业支持和保护措施、金融信贷、农业保险、保护农业资源和环境、增加农民收入、促进农村综合发展等，为农民、消费者、农业企业以及相关社会团体提供必要的服务，重点是保护农民利益。同时，实现了权责一致，事权和财权的统一，从而使农业行政管理职能能够真正得到落实。如，加拿大农业食品部不仅负责农业生产，还负责农产品加工及市场推销等活动，大力扶持农产品加工增值。为发展农业产后链条，加拿大农业食品部的内部机构不再按行业设置，而是按照生产环节管理，对产后加工和市场开拓环节进行倾斜，健全了农产品现代流通体系，提高了农产品国际市场占有率。日本农林水产省内各机构的主要职责和任务就是为农业生产者和消费者提供法律、政策、技术、资金等各方面的服务。印度计划实现农村全面信息化，在各地农产品批发市场和政府农业部门之间建立网络，将中央政府和地方政府的管理功能信息化、网络化。

（三）行政管理法制化

依法治农是发达国家农业行政管理的显著特点之一。美国制

定了一整套农业方面的法律和法规，涉及农业生产、农产品销售、农民合作组织、检验检疫、农业保险等各方面，形成了比较完整的指导农业和农村发展的法律体系，成为政府制定农业政策、实施农业计划的基础。韩国也是典型的以法治农国家，以《农业基本法》为基础，在农业用地、农业合作组织、农业机械、农村能源、农产品价格、农产品流通、农作物种子、仓库、肥料、农药、农业灾害、粮食、畜产、水产、农业金融、农业教育以及农业行政机构设置等方面制订了 100 多部农业法律，形成了完善的农业法律体系。韩国农业的行政管理无一不是来自法律的授权。农业行政通过法律法规的手段来保证正常运转，有利于提高效率，减少了人为因素对农业管理的干扰、偏差和随意性。

（四）特殊管理垂直化

不少发达国家中央和地方的农业行政管理机构职责定位明确，事权划分清晰。中央农业行政管理机构负责全国农业政策的制定和实施，地方各级农业行政机构根据本地的具体情况制定实施本地区农业发展政策和项目，从而避免了职能的重叠和交叉。同时，一些国家根据不同的农业区划特点，在地方设立了直接派出机构，统一协调地方实施国家农业计划和项目，实行垂直管理。特别在一些特殊领域，如农作物病虫害防治、动物疫病控制以及占据重要地位的部分农业行业，实行自上而下的垂直领导和管理，以提高行政管理的效力。如，日本农林水产省在全国 8 个农业区设立了 7 个地方农政局，负责农林水产省委托的各种工作，统计管辖地区农林水产业的相关信息，进行相关调查研究等。地方农政局局长由农林水产省直接委派。印度农业部在地方设立直属局、研究机构以及检疫和认证机构，隶属于农业部管辖，经费由农业部下拨，人员由农业部调配。巴西农业部也在各州建立了区域办公室，作为农业部的派出机构，直接对农业部负责。垂直管理模式能够客观、快捷地将地方农业情况反映给中央农业行政

机构，减少了中间环节。同时，地方派出机构可以因地制宜地对当地农业发展发挥指导作用，更好地执行国家农业政策和规划，公正地开展有关执法工作，如农产品检验分类和检疫，以减少地方保护带来的消极影响。

（五）农业服务社团化

发达国家的农业社会化服务体系健全，农协等农民自发组织的合作社团组织发展比较成熟。作为非政府、非营利性的组织，农民合作组织在农民、政府、科研机构、大学、非政府组织之间发挥了桥梁和纽带的作用，承担了许多原来政府职能部门行使的职能，在落实国家农业政策，推进农业和农村发展，实现农业现代化中发挥着举足轻重的作用。不仅具体实施政府的农业计划，通过调整农业生产结构、农产品收购、农业技术推广、低息贷款等活动，协助政府实施对农民的各项支持政策，而且将其经营利益用于农民，对于落实增加农民收入、提高农业国际竞争力、缩小城乡差距的国家农业政策发挥了政府农业行政部门不能替代、也替代不好的重要作用。如，日本农协的服务范围涉及到了农村的方方面面，包括传授农业技术、指导农业生产、提供市场信息、农产品销售、农资供应服务、信用服务、保险服务、提供农用设施设备、医疗服务、老年人福利事业等。此外，日本农协还开展农产品加工、代耕、接受社员委托进行农业作业和经营、住宅用地供应、农田基本建设等服务。日本的农民基本都加入了农协。

（六）农业驻外力量趋强化

为适应经济全球化发展要求，保护本国农民和农业企业的利益，为本国农业发展创造一个良好的国际环境，世界主要发达国家和农业大国十分重视加强农业领域的国际交流与合作，积极收集国外农业信息，开拓本国农产品海外市场，采取的措施之一就