

《现代行政管理培训丛书》



现代农业行政管理

XIANDAI NONGYE XINGZHENG GUANLI

主 编

刘秉芝 徐日野

邓松山 肖吉祥



西南财经大学出版社

5



2 019 1705 1

《现代行政管理培训丛书》

现代农业行政管理

刘永芝 许世辉

邓松山 肖吉裕

主编



河南财经大学出版社

责任编辑：高 勇

封面设计：曹闽苏

现 代 农 业 行 政 管 理

西南财经大学出版社出版 (成都市光华村)
四川省新华书店发行 江西农业大学印刷厂印刷

787×1092毫米 1/32 印张11 字数221千字

1988年9月 第一版

1988年9月 第一次印刷

印数：1—3000

书号：ISBN 7—81017—092—9/C·5

定价：2.70元

《现代行政管理培训丛书》

编委会

主编
方彦

副主编

黄成义	王建民	陈兆德	杜祖鹏
黄中鼎	梁崇珠	古克武	欧阳锦
杨恩发	肖继文	杨逢春	张起扑
郝明道	贺培华	胡进祥	

编委

(按姓氏笔划为序)

王建民	方彦	古克武	任金鉴
李琪	许高珍	陈兆德	杜祖鹏
肖继文	欧阳锦	杨恩发	杨逢春
张起扑	罗雪梅	胡进祥	郝明道
贺培华	黄中鼎	黄成义	黄昌保
梁崇珠			

前 言

为了配合我国公务员制度的实施，提高行政管理的科学水平，同时满足广大公务员岗位培训及各级各类行政学院、党校、管理院校的教学需要，江西行政学院和上海、吉林、山西、江西、云南、甘肃、江苏、安徽、内蒙、河南、河北、等省（市）行政学院、党校和高校的教学、科研骨干及有关科研单位与实际工作部门的一些长期从事行政管理科学教学、科研与实践的专家、学者共同编写了《现代行政管理培训丛书》。

《丛书》在教学和科研的基础上，吸收国内外行政管理和公务员制度的新理论、新经验，内容丰富、结构新颖，科学性、系统性、实用性强。《丛书》的内容涉及行政管理和国家公务员制度的各个方面，将分批出版。首批出版的书目有：《国家行政人员知识手册》、《行政管理学》、《国家人事行政管理》、《社会调查研究与方法》、《行政法学》、《行政决策与调控》、《行政心理学》、《社会公共关系学》、《现代工业行政管理》、《现代农业行政管理》和《办公室自动化与计算机》共11本。本丛书不但可作为国家公务员的培训教材，又可作为大专院校有关专业的教学用书，以及各部门管理人员的自学用书和教学、科研人员的参考用书。

《丛书》由江西行政学院院长方彦担任主编。出版前在广泛征求意见的基础上，在内容和结构方面又进行了修改充实和统编审定。由于我们的水平有限，不足之处欢迎读者在使用过程中提出宝贵意见，以便再版时予以修订。

《现代行政管理培训丛书》编委会

1988年6月

《现代农业行政管理》

主 编

刘秉芝 徐日辉

邓松山 肖吉裕

编 写 人 员

(按姓氏笔划为序)

邓松山 刘秉芝 肖吉裕

陈先谋 胡汉屏 胡传铃

梅萍源 徐日辉 梁崇珠

熊子永

西南财经大学出版社

编 者 说 明

农业行政管理是国家行政管理的重要组成部分，农业行政管理水平的高低直接关联到农业经济的兴衰。为了适应农业现代化和农业公务员培训的需要，由江西行政学院、江西土地利用管理局、江西农业机械管理局、江西农村财会辅导站合作主编了这本《现代农业行政管理》。本书主要研究社会主义国家在发展农业中的地位和作用，研究国家管理农业的体制、任务、方针政策、法规，研究各级政府机构在管理农业中的职能和履行职责的方式方法等，目的是为农业公务员培训提供一本较为系统、简明、切实的学习材料。

本书由刘秉芝、徐日辉、邓松山、肖吉裕任主编。参加各章编写的是：刘秉芝（第1、2、13章）；熊子永（第3、7章）；胡传铃（第4、5、6章）；梅萍源（第8章）；徐日辉（第9章）；邓松山（第10章）；肖吉裕（第11章）；梁崇珠（第12章）；胡汉屏、梁崇珠（合编第14章）；陈先谋、梁崇珠（合编第15章）。全书由胡传铃、梁崇珠、熊子永统一定稿。

由于我国开展农业行政管理研究尚处于起始阶段，加之我们水平有限，不妥之处望读者批评指正。我们愿与热心这方面研究的同志一道，为提高我国农业行政管理水平而共同努力。

《现代农业行政管理》编写组

1988年6月·南昌

目 录

第一章 导论	(1)
第一节 农业行政管理科学化	(1)
第二节 现代农业行政管理学科的研究对象	(10)
第三节 研究现代农业行政管理的目的和方法	(16)
第二章 农业的国家领导与管理体制	(21)
第一节 农业发展的方向与道路	(21)
第二节 农业管理体制	(28)
第三节 农业宏观管理与控制	(33)
第四节 农业政策的制订与执行	(40)
第三章 农业发展战略与农业现代化	(46)
第一节 国家发展农业的部署	(46)
第二节 农业发展预测与规划	(53)
第三节 农业计划的行政管理	(59)
第四节 农业现代化	(63)
第四章 农业行政组织	(72)
第一节 农业行政组织职能	(72)
第二节 建立农业行政组织的原则	(81)
第三节 农业行政组织体制与改革	(89)
第五章 农业行政领导	(97)
第一节 农业行政领导概念与职能	(97)
第二节 农业行政领导的素质与选拔	(101)
第三节 农业行政领导艺术	(111)

第六章 农业行政决策·····	(118)
第一节 农业行政决策功能·····	(118)
第二节 农业行政决策原则·····	(125)
第三节 农业行政决策程序·····	(128)
第四节 农业行政决策体系·····	(131)
第七章 农业行政机关管理·····	(136)
第一节 秘书工作管理·····	(136)
第二节 机关事务管理·····	(147)
第三节 机关人事管理·····	(154)
第八章 农业企业行政管理·····	(161)
第一节 农业企业行政管理概述·····	(161)
第二节 国营农场的行政管理·····	(165)
第三节 农村合作经济的行政管理·····	(172)
第四节 乡镇企业的行政管理·····	(179)
第九章 农业土地行政管理·····	(187)
第一节 土地管理原则与方法·····	(187)
第二节 土地的权属管理·····	(191)
第三节 土地的利用管理·····	(200)
第十章 农业机械化的领导与管理·····	(210)
第一节 农业机械化的领导任务·····	(210)
第二节 农业机械化的宏观管理·····	(215)
第三节 建设农业机械化服务体系·····	(220)
第十一章 农业行政(企、事业)财务管理·····	(225)
第一节 农业行政财务与财务管理·····	(225)
第二节 农业行政(企、事业)会计核算·····	(230)
第三节 农业资金运动·····	(235)
第四节 农业审计·····	(239)

第十二章	农业行政行为管理·····	(243)
第一节	农业行政行为管理的概念和特点·····	(243)
第二节	农业行政行为管理的内容·····	(250)
第三节	行为管理的方法与运用·····	(257)
第十三章	农业行政法规·····	(266)
第一节	农业行政法规的特点与作用·····	(266)
第二节	农业行政法规的制定与执行·····	(274)
第三节	主要的农业行政法规·····	(282)
第十四章	农业行政管理效率与评价·····	(293)
第一节	农业行政管理效率·····	(293)
第二节	农业行政管理诊断·····	(300)
第三节	农业行政管理评价·····	(308)
第十五章	农业行政管理现代化·····	(317)
第一节	更新农业行政管理思想·····	(317)
第二节	改进农业行政管理工作·····	(324)
第三节	改善农业行政管理方法·····	(327)
第四节	提高农业行政效率的途径·····	(335)

第一章 导 论

研究现代农业行政管理，不仅是为了提高农业行政管理
和整个农业管理的科学水平，而且要为当前农村中的经济体制改革和政治体制改革服务，为发展农业生产力，建设现代化农业作出贡献。为此，必须使现代农业行政管理的研究科学化，建立与发展现代农业行政管理这门学科。

第一节 农业行政管理科学化

农业行政管理的社会实践，是产生农业行政管理学科的源泉。当前，我国农业的行政管理已进入了一个新阶段，需要人们对它进行科学研究并要求提高其管理水平时，实践要求建立与发展现代农业行政管理学科，以推进现代农业行政管理科学化。为此，先要明确什么是农业的行政管理，它对农业发展的作用，它在我国农业管理中的发展状况与客观要求。

一、现代农业行政管理的根本任务

“行政”的一般含义是指国家事务的推行与管理。马克思说：“行政是国家的组织活动。”^①就是说，行政管理是国家机关以政府的名义，根据国家制定的方针政策、法律法规，对国家事务进行管理的一种组织活动，是国家行政权力的运用和实施，它是国家的基本职能之一，其目的是实现统

^①《马克思恩格斯全集》第一卷第479页。

治阶级的意志。但是,国家是一个历史范畴,它是在一定的历史条件下产生、发展和消亡的,它是阶级专政的工具,随着阶级关系的不同而具有不同的性质与职能。行使不同的行政权力,国家事务包括的内容与范围,在各类国家不尽相同。因此,我们在对农业行政管理进行科学研究时,一是要区分不同的国家,或同一国家处于不同的发展阶段,二是要区分不同的范围和领域。这里要研究的主要是我国社会主义初级阶段的农业行政管理。

我国社会主义的行政管理,要管理的国家事务很多,它不仅统一管理国家的内政外交、安全保卫、社会生活等方面的事务,而且还统一管理国民经济和科学文化事业。这是因为在社会主义社会,整个社会生活和经济生活已连成一个有机的整体,使得社会主义国家有必要也有可能统一管理整个国民经济和社会事务,以保证国家政治的安定,经济繁荣,文化的发展,以及人民生活水平的提高等。由此可见,国家的行政管理是无所不在的,但却不能无所不包。统一管理不是什么都由行政部门全部包管下来,而是对于有些经济活动和社会事务,交给企业事业单位、社会团体和劳动者自己去办,进行社会性管理。从这个意义上讲,行政管理包括国家行政管理和企业事业单位的行政管理。就是说,行政管理也和经济管理一样可以分为宏观与微观两种,宏观的行政管理是指对国家整体的管理,微观的行政管理是指企业事业单位的行政管理活动。在农业中的行政管理,就是包括国家对整个农业的行政管理和农业企业事业单位的行政管理。

国家对农业的行政管理,是社会主义国家履行管理经济的职能的具体化。社会主义社会的根本任务是发展生产力。党的十三大报告指出:“在社会主义初级阶段,我们党的建

设有中国特色的社会主义的基本路线是：领导和团结全国各族人民，以经济建设为中心，坚持四项基本原则，坚持改革开放，自力更生，艰苦创业，为把我国建设成为富强、民主、文明的社会主义现代化国家而奋斗。”这条基本路线的主要内容，就是以经济建设为中心，坚持两个基本点。以经济建设为中心，就是以发展生产力为中心。农业行政管理的根本任务，就是要为发展农业经济服务，为发展农业生产力服务。

农业生产是以培育动植物为对象的，是经济再生产与自然再生产交织在一起的，因而农业生产力就是以经济生产力与自然生产力相结合而成的。自然生产力是以自然力为基础的。动植物本身的生命力，各有机体的组成系统的活力，以及动植物生长发育所处的自然条件，都是客观存在的自然力。在人们未曾干预的场合，自然力自发地发挥作用，动植物自生自灭，在这种场合下不存在农业生产，获取天然产物，只是所谓的采集农业，或作为农业的副业；只有当人类以社会力量动作时，把自然力用于农业生产，使自然力转化为自然生产力，农业生产力才真正诞生和发展起来，也只有创造有利的经济条件并使它为农业生产服务，把经济力转化为经济生产力，才能促使农业生产力不断得到发展。只有发展生产力，才能把更多的自然力转化为自然生产力，增加产品生产，增加社会财富。而农业生产力的形成与发展，是在生产力与生产关系、上层建筑相互作用下，在社会再生产的总过程中推进的。为了促使农业行政管理更好地为发展农业生产力服务，必须根据农业生产力构成要素的特点及其形成与发展的客观规律，做好国家管理农业的各项工作。就是说，现代农业行政管理工作的具体任务很多，但主要任务有

下列几项：

(一)对农业的发展进行正确的部署与安排。即通过制定农业发展的长远规划，确定农业的发展战略、发展目标和任务，作出农业分阶段发展步骤的设想与安排，提出发展农业的工作方法和各项要求，还可通过各项决议、指令，作出各项决策，解决农业发展中出现的各种重大问题，指导农业顺利地发展。正确的规划与决策，为完成农业发展任务奠定良好的基础，体现了社会主义国家行政管理是一种自觉的管理。这种农业发展战略与安排的执行过程，就是能动地科学地改造与发展农业生产力的过程，是国家管理农业的具体体现。

(二)做好确保农业顺利发展的组织工作。为了正确地执行农业发展战略与决策，需要开展一系列的组织活动，以便具体落实已经拟定的战略与决策。这些组织活动包括农业行政管理机构的设置，调整与运用；行政管理干部的选拔、调配、培训和考核，使他们能胜任组织机构中所规定的职务；以及对具体工作的推进、指导与监督，落实发展农业生产力的战略目标与任务。任何管理系统都需要具体地组织才能建立，任何管理任务都需要具体地组织、指导才能完成，农业中行政管理系统的建立和管理任务的完成也不能例外。组织是农业行政管理活动实施的基础环节。

(三)协调农业发展中的各种矛盾。协调就是改善和调整各机关、各人员、各项活动之间的关系，使各项管理活动分工合作，密切配合，步调一致，共同实现农业发展的目标和任务。因为任何行政管理活动中都存在矛盾运动，甚至出现冲突。但在社会主义国家里，这种矛盾和冲突，是在共同利益的基础上和根本目标一致的前提下发生的。可以通过协

调，不断地调整各组织之间、人员之间、各种活动之间的相互关系，以避免发生冲突和工作遗漏或重复，减少相互之间的不和谐，形成纵向横向的良好关系，以保证农业行政管理活动的正常有效地进行。

（四）检查、监督、控制农业的发展。通过监督检查，了解并掌握农业生产力的发展情况，及时发现问题，运用经济的、法律的和行政的手段，加以控制与调节，使农业管理活动按照预定的目标进行。同时要根据执行情况的反馈，修改决策，改进工作，不断提高农业行政管理的工作效率。

国家对农业实行宏观的行政管理，是通过国家机关中主管农业的行政机关和各种职能部门的工作进行的，是通过各种农业经济组织、农业企业以至农户接受国家行政管理的活动体现出来的。为了更好地肩负起国家管理农业的职责，各主管机关都要努力提高领导水平。各业务部门都要努力改进管理工作，加强本身的行政管理，集中力量搞好农业全局性的管理。同样，各农业企业也要搞好自身微观的行政管理，健全内部的组织活动和规章制度，做好政治思想工作，调动全体职工的劳动积极性，从而保证贯彻执行国家制定的方针政策、法律法令，完成国家交给的各项任务；实行家庭经营的农户和其他劳动者，都要接受国家的行政领导与管理，遵守国家的政策法令，积极完成国家的上交任务，全体农民都应以主人翁的态度，参加并维护国家的领导与管理。

二、现代农业行政管理的地位与作用

发展农业是一项复杂而庞大的系统工程。这不仅是由于农业生产力的构成本身是一个复杂而庞大的系统，一项自然

生产力就是由多种自然力组成的，而作为农业的生产力又是由多种自然生产力构成的，还有多种经济生产力；更重要的是由于农业生产力的形成，是这个庞大系统中各种亚系统，小系统的相互作用的动态变化过程。农业生产力又是整个社会生产力的组成部分，是按照其固有的客观规律发展的，但却不是自发地发展的，而是在社会再生产的总过程中，在人们的管理下进行的。发展农业是一项社会经济的系统工程。

管理是人们的社会活动，体现了一种社会关系，即管理者与被管对象之间的关系，是以管理者为主体建立起来的对被管客体的主观活动。就管理者的愿望讲，是希望通过管理，使管理对象在符合客观规律的基础上，符合自己的社会需要。为了达到这“双重符合”的管理目的，需要加强管理工作，改善管理方法，提高管理的科学水平。改进对农业的管理，就是要遵循客观规律，使农业的发展满足国家和人民的需要。

对农业的管理，由于管理者和所管范围的不同，存在着多种不同的管理活动。这些不同的管理活动，是通过管理者与管理对象的具体关系直接表现出来的。例如：在农产品生产过程中，生产技术人员对各生产力要素的开发利用所进行的管理活动，都属于各种技术管理或生产管理，体现农业再生产全过程中各种生产关系及其反作用于生产力的各种管理活动，都属于经济管理，凡属于上层建筑及其反作用于经济基础与生产力的各项管理活动，都是行政管理。每种管理里又可按照管理范围的不同还可细分为许多具体的管理活动。如在农业的生产技术管理中就有土地管理，良种的繁育推广、病虫害的防治、施肥与排灌等技术措施的管理，农机具管理等；在农业的经济管理中，有生产力要素的组织，协调各

方面的权、责、利的关系，农产品交换与农业生产资料供应以及分配领域中的管理活动等；在行政管理中，又有方针政策、法律法令的制定与执行，政治思想工作，道德伦理教育等等，这些管理活动构成农业的管理体系，各种管理活动所处地位与发挥的功能不同，互相配合，共同把农业的发展管理好。

在农业管理中，由于管理者的不同，存在着国家、企业、农户等不同层次的管理活动，各层次的管理处于不同地位，发挥着各自的作用。农业的行政管理，体现了国家对农业发展的领导、组织、协调监督与控制，在农业管理中处于特别重要的地位，对农业经济的发展产生着巨大的影响。这是因为农业的行政管理属于上层建筑，对农业的发展产生重大的作用，不仅为调整和发展农业中生产关系服务，还要为发展农业生产力服务。首先，农业行政管理要体现国家指引的农业发展的社会主义方向与道路，并引导农业朝着这个方向与道路顺利地发展；第二，是制定和执行农业发展的方针政策，以及各项农业的法律法规；第三，决定农业发展战略，制定农业发展规划，指导农业有计划地发展；第四，运用经济手段，协调农业与各部门的经济关系，以及各地区、各企业间的相互关系，处理好国家与集体、农民之间的关系，推动农业向商品生产转化；第五，办好农业科研教育事业和农村文化事业，对农民进行社会主义思想教育，提高农民的素质，促进农业的社会主义现代化。总之，农业行政管理在农业发展中的地位与作用，实质上是上层建筑对农业中经济基础与生产力的反作用。先进的科学的行政管理，能够促进农业顺利地发展；而落后的错误的行政管理，会阻碍农业的发展。因此必须改革落后的和纠正错误的行政管理，提