

政府农业管理效力研究

——构建大农业部门管理体制探讨

张思华 著

中国农业出版社

写在前面

本书出版前夕，欣逢党的十七大召开。胡锦涛总书记在党的十七大报告中指出：

“加快行政管理体制改革，建设服务型政府。行政管理体制改革是深化改革的重要环节。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。健全政府职能体系，完善公共服务体系，推行电子政务，强化社会管理和公共服务。加快推进政企分开、政资分开、政事分开、政府与市场中介组织分开，规范行政行为，加强行政执法部门建设，减少和规范行政审批，减少政府对微观经济运行的干预。规范垂直管理部门和地方政府的关系。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。统筹党委、政府和人大、政协机构设置，减少领导职数，严格控制编制。加快推进事业单位分类改革。”

如何构建中国政府的现代农业管理体制，建立职能有机统一的大农业行政管理部门，实现减少行政层次，降低行政成本，着力解决农业管理机构职能交叉重叠政出多门问题的目标，《政府农业管理效力研究》提出了可供领导和国家有关部门参考的体制机制创新架构及政策建议。

作 者

2007 年 12 月

献给关爱祖国农业的人们

农业是全球经济发展和人类社会进步的基础，没有农业适度的发展，我国和世界经济发展就举步维艰，人类社会甚至有可能因粮食安全威胁和生态环境恶化而不得安宁。农业的发展历史表明，除依靠科技进步和必要投入外，政府卓有成效的管理至关重要。

党的十六届六中全会指出：建设服务型政府，强化社会管理和公共服务职能，是构建和谐社会的体制保障；强调：“按照转变职能、权责一致、强化服务、改进管理、提高效能的要求，深化行政管理体制改革，优化机构设置，更加注重履行社会管理和公共服务职能。”“三农”管理是政府管理的主体内容，建设服务型政府，首先应建设好为“三农”服务的政府，使社会和谐、特别是农村社会和谐有可靠的体制和制度支撑。农业行政主管部门是政府的农业管理平台和服务“三农”的“窗口”，应当按照十六届六中全会精神加强建设，在深化改革、提高效能、强化服务的基础上，面向“三农”、面向社会，承担起应有的经济调节、市场监管、社会管理、公共服务职责。当前，要在理顺职能、减少层级、优化机构上下功夫，运用功能明确、职能简洁的体制管理农

业。温家宝总理指出：“执行力是政府工作的生命力”。从管理和领导的角度看，执行力首先表现在管理的实际效果——管理效力上。若管理效果不好，管理效力不强，无论政府、部门、企业还是普通劳动者，都会感觉到管理没有什么作用，力度不够，谈不上什么执行力，管理的生命力也就不能存续了。

我在研究世界一些国家，特别是祖国农业悠久历史及农业发达国家近些年来对政府农业管理体制进行改革，调整职能配置，以适应全球农业竞争需要和提高政府农业管理绩效，总结我国政府农业管理改革实践作法和经验教训的基础上，系统探讨了政府农业管理效力问题，提出了建设大农业部门的管理体制创新架构和政策建议，有一定指导意义，有不少已作为研究成果被国家和省有关方面采用。我深信，本研究对古老而又有灿烂农业文明的祖国的社会管理和农业发展必将产生深远影响，也能引发各级领导、农业管理研究者、农业管理者和关心热爱农业的人们的深入思考；随着探索实践的不断推进，管理体制、机制的不断完善，在科学发展观的指引下，我国政府“三农”的管理水平和执行力必然会得到有效提升，农业生产能力和管理效力也可望早日进入世界先进行列！

作者

2007年10月

目 录

写在前面

献给关爱祖国农业的人们

1	绪论	1
1.1	课题研究的背景	1
1.2	课题来源及研究意义	2
1.3	效力与效率管理的国内外研究综述	4
1.4	相关理论与方法综述	22
1.5	研究内容与结构	25
2	概述	28
2.1	管理中的力	28
2.2	政府农业管理效力研究概论	38
2.3	国外农业行政管理体制改革现状	46
2.4	国外农业行政管理体制改革的特点	70
2.5	国外农业管理改革对提高我国农业管理 效力的启示	74
2.6	本章小结	77
3	中国政府农业管理的实践分析	78
3.1	影响政府农业管理效力的突出问题	78
3.2	政府农业管理的指导思想	84
3.3	政府农业管理的主要内容	92
3.4	政府农业管理的核心目标	99

3.5	政府农业管理的主要手段	101
3.6	本章小结	104
4	中国政府农业管理效力的评价	106
4.1	政府农业综合管理效力的评价指标体系	106
4.2	政府农业综合管理效力的模糊综合评价	109
4.3	政府促进农民增收等措施管理效力的评价	112
4.4	本章小结	123
5	中国政府的农业管理效力模型	125
5.1	政府农业管理模式选择	125
5.2	政府农业管理效力模型设计的思路	135
5.3	政府农业管理效力模型设计	137
5.4	政府农业管理效力职能的配置	140
5.5	政府农业管理效力职能的调整	145
5.6	本章小结	147
6	提升中国政府农业管理效力的对策	148
6.1	校正管理工作的目标定位	148
6.2	采用有较高管理效力的手段调控农业	152
6.3	运用功能明确简洁的职能层级管理农业	153
6.4	运用物流供应链管理方法推进现代农业建设	158
6.5	建立农业管理五年综合考评制度	161
6.6	本章小结	162
7	全文总结与研究展望	163
7.1	全文总结	163
7.2	作者主要工作与创新	165
7.3	有待进一步研究的问题	166

目 录

附录	168
关于种植业技术推广体系改革建设和发展完善问题的研究	168
从“石公远改革”看中国农业推广体系法制建设	179
关于老河口市农技推广体制改革的调查报告	190
《中华人民共和国农业技术推广法》修改方案	202
让农技推广体制改革回到依法推进的轨道上来 ——对完善“两文”的三点建议	207
运用功能明确简洁的职能层级管理农业	216
张思华博士建议设置农村服务管理局	225
建设现代农业要靠科技导航教育奠基 ——再学《农业法》和中央文件精神的体会与思考	228
公共管理视界下的农业管理职能	243
提升政府农业管理效力的途径	254
2003 年以来取得的学术成果	261
参考文献	263
后记	271

1 绪 论

1.1 课题研究的背景

农业是人类最早从事的产业，对农业进行管理自然也是出现政府组织以来最早开展的专业性管理或公共管理。中国是具有几千年农业文明史的古国，传统的农业管理文化博大精深。我国传统农业管理思维方式中，占主导的管理思维是朴素的整体观，即把天时、地利、物性、人力作为统一体，农业生产管理与经营都离不开处理这四方面的关系。如果我们深入研究西方的现代科学管理理论，可以发现他们的研究成果中，有大量内容借鉴了以我国为代表的东方农业管理文明。

尽管中国农业文明灿烂辉煌，管理经验十分丰富，但导入现代工业管理文明成果，特别是科学管理理论和实践成果，来改造传统的农业管理思维模式很不够，与 WTO 许多成员和农业发达国家，如美国、日本、欧盟、澳大利亚、加拿大、以色列、韩国等相比，在发展思想、管理体制、运行机制、改革作法方面存在的差距较大，亟需研究突破。作为 WTO 成员，如何加快发展我国市场农业，确保粮食（食品）安全，实现粮食增产、农民增收、农产品竞争力增强（简称农业“三增”）的目标，是摆在各级农业领导、农业主管部门和农业工作者、生产者面前的现实课题和长远任务。从近几年应对 WTO 挑战和推进农业“三增”的实践看，没有“体系完备、权责明确、分工合理、管理科学”贯穿“产前、产中、产后”全过程的一体化农业行政管理体制，不能消除影响农村、农业生产生产力发展的体制性障碍，“三农”的持续健康协调发展和促进农民经济收入长期较快增长的目标难以实

现。当前,我国的农业行政管理体制和支持保护体系还没有消除计划经济的色彩,部门分割和管理脱节的问题十分突出。据统计^[1],在农业产前、产中、产后的管理上,国家层面共涉及 14 个部、委、局(行),其中,管理农业生产资料的有 5 个,管理农产品质量安全的有 8 个,管理农业投资的有 8 个,管理农产品加工流通的有 6 个。除此之外,我国政府农业管理还存在不少弊端^[2],亟需研究解决。

国内外有关农业管理方面的理论研究和实证研究不少。在已有的研究中,其内容大多在经济、技术、土地、安全等层面上,虽然有不少的量化研究和经验分析,但从国家农业管理决策层面上,以效率和效力做支撑的系统研究尚未展开。

1.2 课题来源及研究意义

1.2.1 课题来源

本博士学位论文选题来自湖北省科技攻关项目《现代市场农业管理问题研究》、《现代农业管理研究》(课题编号:2002AA401D01/2003AA401D06)。

1.2.2 研究目的和意义

“民以食为天”,古今中外概莫能外。陈耀邦^[3]指出,农业是国民经济的基础,也是社会发展的基础。国家安全、社会稳定、经济兴衰系于农业。两千多年前的孔子在回答子贡关于政事的问题时,首先提到的是“足食”(《孔子·颜渊》)。在 20 世纪 40 年代工业非常发达的西方,马斯洛(Maslow)^[4]也把“生存需要(食物和住房)”放在人类五大需求层次之首。陈柏槐^[5]提出,在当前情况下,如何加快发展市场农业,怎样实现农业“三增”目

标,是衡量党的执政能力强弱的重要标准之一……。全面推进党的执政能力建设,首要的、基础性的工作就是要着力加强农业行政管理能力建设,把党和政府领导、调控、管理、服务“三农”的水平切实提高到新的水准,在全面降低农业行政成本的基础上不断提高农业行政管理效率,使亿万农民能够得到更多的实惠,能够尽快富起来,达到“小康”目标。张金隆^[6]认为,农业是社会进步的基础,是人类社会的“母亲产业”,怎样管理农业、发展农业,是大批专家、学者、领导和实际工作者、生产者十分关心和注意研究的问题。

从从业人数看,农业在中国是最大的产业。目前,生活在农村的人口占60%左右,在农业就业的人数占到50%左右。然而,农业产出水平不高,农业GDP大体只占全部GDP的14%左右;农业生产效率比较低,平均一个农业劳动力养活4个人左右^[7]。而在美国,平均一个劳动力可养活78人^[8]。美国独立时,90%的人口直接与农业生产有关,60%的个人收入用在食物上。而到了1982年,只有3%多一点的劳动力从事农业生产,17%的个人收入用在食物上^[9]。近20年来,我国城市化的速度明显加快,但这并不是说农业的重要性在降低。20世纪早期,一些经济学家和政治家认为农业的重要性会随着工业化的进展而消失,但是安娜·伯格(Anna Burger)^[10]认为农业在世界事务中的作用在稳步提升。事实上,随着人口的增长和耕地面积的减少,人均耕地面积越来越少,农业的重要性越来越突出,在中国更为显而易见。要保证粮食供应,保障食品安全,促进农民增收,除了研发应用新的技术、产品和适度转移农村劳动力从事非农产业之外,政府卓有成效的管理是关键。

中外农业史表明,农业的发展关键靠“两个确保”、“两个进步”。“两个确保”是:土地和物质投入要确保适时适量到位,劳动投入要确保适时适量到位;“两个进步”是:科技教育事业要不断进步,科学管理水平要不断进步。20世纪80年代以来,不少人

总结提出的我国农业发展“三靠”（一靠政策、二靠科技、三靠投入）^[11]并不十分完善，最大的问题是忽视了管理的重要作用和对农业进行科学管理的深入研究。作者认为，在 21 世纪乃至更长时段，如果做不到两个确保，投入不足，农业难有新的发展；不能推动两个进步，科研、教育、推广和管理事业若不能先行，农业生产和农产品加工业的效率、效益和质量就难有新的提高，人类的生存、生活水平和发展质量就难以有效保障。经过数千年的积累，特别是近半个多世纪的发展，我国农业已取得辉煌的成就，创造了不少新的宝贵经验。但发展到今天，面对竞争日益激烈的世界环境和资源日益枯竭的严峻现实，如果不讲究科学管理，不把生产效率和资源利用效率提高一大步，不实实在在加强政府的农业管理能力建设，不把政府农业宏观管理效力提高一大步，我国的农业就没有出路。因此，深入研究中国政府农业管理效力问题至关重要，在世界贸易组织（WTO）规则和《农业法》^[12]的框架下，提出研究加快发展中国市场农业、提升政府农业管理效力问题十分必要，对确保我国农业“三增”目标实现、城乡统筹协调发展和全面小康和谐社会建设具有重大现实而深远的意义。

本研究从理论上探索政府农业管理理论和政府农业管理职能配置，农业行政管理机构设置等问题；从实践上探讨社会主义市场经济体制框架和 WTO 规则框架下，如何有效管理我国农业的体制、机制和方式、方法，为推进中国农业的现代化建设和管理提供理论指导依据和政策操作模式。

1.3 效力与效率管理的国内外研究综述

1.3.1 效率与效力概念

1) 字词的内涵

据《新华字典》^[13]，“力”的字义是指力量、力气、效能、

力争、尽力等，可引义为“身体器官的效能”、“一切事物的效能”；“率”指相关数量间的关系（如速率、出勤率、生产率等）。

据《辞海》^[14]，“效率”的词义，是指消耗的劳动量与所获得的劳动效果的比率，效果指由行为产生的有效的结果或成果。

据《新法编排汉语词典》^[15]，“效率”的词义有两种，一是指机械、电器等工作时，有用功在总功中所占的百分比，二是指单位时间内完成的工作量；“效力”的词义也有两种，一是指效劳，二是指事物所产生的有利的作用。

据《现代汉英词典》^[16]，“率”是 Rate, Proportion, Ratio；“力”是（力量）Power, Strength, Ability；“力”是（作用）Force；“力”是（体力）Physical strength；“力”是（努力、尽力）Do all one can, Make every effort；“效率”是 Efficiency；“效力”则有三种解释：一是效劳，即 Render a service to, or Serve, 二是效果，即 Effect, 三是约束力，即 Force, or Effect, or Avail。

李琪等^[17]认为，“效率”的语义学含义是总产出中有效产出的百分比和单位时间内产出率即生产率或速率。在效率管理理论中，“效率”被定义为单位时间内完成的工作量。

许激^[18]提出了“效率管理”论，在其所著《效率管理》中，“效率”被定义为一定的投入量所产生的有效成果。效率=有效结果/投入量。

据《经济管理小词典》^[19]，“效率”是“泛指在企业的各项工作中所消耗的劳动量与所获得的劳动成果的比率”。

据《微观经济学》^[20]，“效率是指最有效地使用社会资源以满足人类的愿望和需要”，Efficiency（效率）被定义为“给定投入和技术的条件下，经济资源没有浪费，或对经济资源作了能带来最大可能的满足程度的利用”。

上述关于效率和效力的解释或定义，合起来理解比较完整。

作者拟在效力 (Force) 概念即“指行为或事物产生的有利的作用”概念基础上进行研究。

2) 字词内涵的联系与区别

从上述字、词义的内涵看,“力”与“率”是有区别的,“力”基本上指现实存在的状况、状态;“率”基本上是计算值(比值)。但在某种条件下,它们又是有联系的。“力”有时要度量,要作比较分析,在某种场合下与“率”又可通用,如“劳动生产力”就有两种解释,一是“与劳动生产率同义”,二是“指生产力或社会生产力”;“劳动生产率”是“指劳动的生产效率或者说是劳动者的生产效果或能力”(同注 [19])。

“效力”与“效率”也是有区别的,“效力”基本上是一种服务,是一种客观存在的有利的作用或约束力;“效率”基本上是一个经济学的名词,是一个计算值(比值)。“效力”与“效率”的区别,可以比照“学力”与“学历”、“经验”与“经历”的词义来理解,并进行评估、评价与认定。但在某种条件(场合)下,它们又有相似的理解,如均可指实际效果、实际效能、有效成果或社会经济资源的科学有效利用程度等。

在西方管理学中, Efficiency 和 Effectiveness 的定义分别为: Efficiency refers to the resource cost of meeting a goal or completing a task, and expressed as a ratio of outputs to inputs.^[21] (译:效率是指达到一个目标或完成一项任务的成本,用产出对投入的比率来表示); Effectiveness refers to the extent to which an organization's stated objectives are achieved, regardless of cost.^[22] (译:效力是指达到机构的规定目标的程度,而不考虑成本的问题)。这里的 Effectiveness 虽被译成效力,但似乎更接近效果的意思。还有人这样定义,效力 (Effectiveness) 就是做正确的事情,而效率 (Efficiency) 就是用正确的方法做好一件事情^[23]。

本课题要在效力 (Force) (即指行为或事物产生的有利的作

用)概念的基础上,应用管理效率(Management Efficiency, ME)、效率管理(Effective Management, EM)和力学、管理学的研究成果,建立管理效力(Management Force, MF)与效力管理(Force Managing, FM)概念,用于探索政府管理效力问题,特别是政府的农业管理效力问题,使农业宏观管理措施能够产生预期的满意结果,对整个社会经济和自然界的发展产生有利的作用,避免采用无效力或低效率的措施。

1.3.2 配置效率与 X 效率的内涵

效率概念是经济学和管理学的重要概念。资源的稀缺性和利用的有限性,始终是研究经济活动和管理活动规律不能回避的一个重大问题。在市场经济条件下,在自由企业制度中市场机制如何运行,能否实现有效的资源配置,以及在什么样的市场环境和条件下能够实现资源配置的有效性,是传统经济学的主要研究对象和内容。因此,传统经济学所研究的效率又称为配置效率(Allocative Efficiency)。配置效率是指依靠市场机制配置所产生的效率,或称市场机制在配置资源方面产生的效率。它反映一种经济境况,当经济达到该境况时,已经不可能通过重组或贸易等手段,既提高某一人的效用或满足程度,而又不降低其他人的效用或满足程度。从某种意义上讲,完全竞争可以导致配置效率(又称帕累托效率,即 Pareto Efficiency)。

哈维·莱宾斯坦(Harvey Leibenstein)^[24]发现传统微观经济学根据经济理性主义假定,即消费者具有十足的经济理性,他们总是追求效用的最大化;厂商也是如此,他们总是追求利润的最大化。然而,客观现实情况并非如此“理想”。很多明显的事实是:个人的目标与企业(或行业、单位)的目标不一致,人们并不总是尽心尽力地工作,企业的成本也并非总是最小化,常常存在只要稍加努力便可增加产出的极大可能性。这就说明,现实

生活中,客观存在着与“配置效率”不同的效率问题,即“非配置效率”。对这种性质尚不明的效率,莱宾斯坦称之为“X效率(X-Efficiency)”。虽然还是个未知数,但它实际上是指一种与组织(Organization)或动机(Motivation)有关的效率。因为该效率主要研究和关注的是某种低效率现象及其产生的原因,所以有时也称“X低效率”。

莱宾斯坦提出X效率的概念,主要是受到各种类型经验数据的推动。其中一个事实是他观察到他在伯克利大学的研究生助手未能得到充分利用。正是这一事实使他想要知道,投入物未被充分利用是否是一个普遍的现象。另一个事实是,正规的发展模型和他自己以及他在欠发达国家工作的同事的经验之间存在差异。1962年,国际劳工组织的生产率论证机构对几个欠发达国家进行了调查。被调查的国家有缅甸、希腊、印度、印度尼西亚、以色列、马来西亚、巴基斯坦、新加坡和泰国。这次调查结果表明,简单改变一下一家工厂生产过程的实际组织就能够使劳动生产率有相当大的提高,单位劳动和资本的成本有相当大的下降。这些“简单的改变”包括工厂布局的改变、机器的使用、原料的管理、整个生产的流程、浪费的控制、职工工资支付方法、工人的训练和监督的改变。九个国家的情况表明,经过简单的改变,劳动生产率平均提高75%,单位劳动和单位资本的成本下降约35%。

这些经验数据似乎告诉人们:①事实与新古典理论所说的厂商利润最大化行为不符;②事实说明厂商并不是按照边际分析的原理经营的;③组织和行为因素对企业的效率起着很大的影响。所有这些事实都表明,有必要对已有的各种厂商理论进行一次考察,以便能弥补只依靠市场配置效率概念的经济理论中所存在的空白。莱宾斯坦提出的X效率理论,就是系统考察了企业内部存在低效率的原因,并且说明了克服这种低效率的力量。

X效率概念与传统经济理论中的效率概念完全不同,按照莱

宾斯坦的话说,传统理论中没有 X 效率的地位,传统理论中存在的技术效率概念,与 X 效率概念虽然较接近,但仍有不同。主要表现在以下几方面:①技术效率是一个源于新古典理论的概念,而 X 效率论在若干基本方面偏离了新古典理论。②技术效率论指的是极大化行为,而 X 效率论则允许同时存在极大化行为和非极大化行为。③技术效率论把厂商视为行为的基本单位,X 效率论则把个人视为行为的基本单位。④技术效率论假定厂商是个统一的决策单位,具有管理人员所制定的明确目标,X 效率论则允许厂商具有几个或许是冲突的目标,而且这些目标可以不被明确表达出来。⑤技术效率论是由管理人员和工人之间的不同技能等技术因素造成的,或者使用的是一种特殊的技术,虽然该技术本身已被充分利用,但它的使用效率仍会低于同行业中其他企业对类似技术的使用。这是因为技术的扩散不是瞬间完成的。然而,X 低效率却不是因技能的参差不齐或因技术扩散需要时间,而是因为对技术的使用不同,工作规范不同,工作的努力程度会因某些因素出现相机抉择,也就是因为对成本和生产率的重视程度并不总是达到可能的最大限度。因此,由行业生产边界来测量的技术低效率,并不等同于 X 低效率。

由此推论,X 效率不同于配置效率和技术效率。一个厂商可以在达到技术高效率的同时,存在 X 低效率;也可以在达到 X 高效率的同时,存在配置的低效率。

自从 X 效率概念提出以来,许多专家学者对 X 低效率现象进行了研究,不但发现 X 低效率现象普遍存在,还发现 X 低效率与经济规模、市场结构及组织形式等有关。研究同时发现,在配置效率与 X 效率之间,又有着密切的联系和相互影响。例如,一个企业存在着投入组合的配置低效率,没能在 $MP_x/MP_y = P_x/P_y$ 的那点上进行生产。如果这是因为他们缺乏有关相对价格的知识所至,而缺乏相对价格又是由于相关人员不关心市场情况所至,那么可以说,这是一种以配置低效率表现出来的 X 低