

国家自然科学基金资助项目

中国农业 行政管理体制的改革

厉为民 王永春 著

 中国农业出版社

国家自然科学基金资助项目

中国农业行政管理体制的改革

厉为民 王永春 著

中国农业出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

中国农业行政管理体制的改革/厉为民, 王永春著.
北京: 中国农业出版社, 2005. 11
ISBN 7-109-10412-5

I. 中... II. ①厉...②王... III. 农业经济-行政管理-体制改革-中国 IV. F320.2

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2005) 第 127588 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 100026)

出版人: 傅玉祥

责任编辑 王华勇 桑新华

知识产权出版社电子印制中心印刷 新华书店北京发行所发行

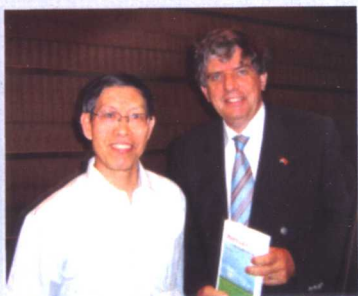
2005 年 11 月第 1 版 2005 年 11 月北京第 1 次印刷

开本: 850mm×1168mm 1/32 印张: 6.75

字数: 171 千字 印数: 1~2 000 册

定价: 30.00 元

(凡本版图书出现印刷、装订错误, 请向出版社发行部调换)



厉为民向荷兰王国农业、自然和食品质量部大臣费尔曼 (Cornelis P. Veerman) 先生赠书《荷兰的农业奇迹》(2005年6月)

厉为民 (原名励维均) 1941年10月生, 浙江省象山县人。1965年北京大学俄语系毕业后, 到中国农业科学院农业经济研究所工作。1985年起先后任国际农业经济研究室副主任、主任, 研究员、博士生导师。1993年起享受政府特殊津贴。1994~1997年, 农业部软科学委员会“专家工作组”成员、“国际农业、食品与贸易政策理事会”(IPC) 中国理事。1999年起任中国国外农业经济研究会常务副会长。代表性著作有《世界粮食安全概论》、《荷兰的农业奇迹》等, 译著有《土地评价》、《农业经济学和农业企业》等。获农业部科技进步奖两个, 主持完成的农业部软科学委员会课题“中外政府农业行政管理模式的比较研究”获得该委员会的研究成果二等奖。先后到20多个国家进行农业经济考察、研修或参加国际会议。在外国用俄文、英文发表的论文共10余篇。

目 录

第一章 引言	1
1.1 研究政府改革的意义	1
1.2 政府职能与政府改革	2
1.2.1 政府在经济发展中的职能定位	2
1.2.2 我国行政管理体制改革的迫切性	6
1.3 理论与方法	9
1.4 本书的结构框架	11
1.5 数据来源	12
第二章 我国农业行政管理体系：沿革与创新	13
2.1 我国农业行政管理体系沿革	13
2.1.1 农业行政管理体系：改革开放前（1949—1978）	13
2.1.2 农业行政管理体系：改革开放后（1978—）	17
2.2 我国农业行政管理体系存在的问题	25
2.2.1 部门分割，交叉重叠，效率低下	25
2.2.2 管理职能配置混乱	31
2.2.3 管理缺乏透明度，法治化程度低	32
2.2.4 机构膨胀，中央与地方职能雷同	32
2.3 我国农业行政管理体系创新的必要性	33
2.3.1 经济体制改革的要求	33
2.3.2 政治体制改革的要求	35
2.3.3 提高行政效率和效能的需要	37
2.3.4 加入 WTO 的要求	38

中国农业行政管理体制的改革

2.3.5 农业发展新阶段的要求	39
2.4 小结	41
第三章 我国农业行政管理体制的绩效	42
3.1 农业行政管理绩效概述	42
3.1.1 农业行政管理的绩效	42
3.1.2 农业行政管理绩效分析的内容	43
3.1.3 研究农业行政管理绩效的重要性	46
3.2 我国农业行政管理绩效的宏观表征	48
3.2.1 农产品总量不断增长, 产业结构优化	49
3.2.2 农村人口增幅下降, 文化水平提高	51
3.2.3 农民生活水平不断提高	53
3.2.4 农民就业结构不断优化	56
3.2.5 农业信息化程度和环境保护有所进步	57
3.3 农业行政管理绩效: 评价标准与方法探讨	58
3.3.1 行政管理绩效的评价标准	58
3.3.2 农业行政管理绩效的评价方法	61
3.3.3 数据包络分析	63
3.4 行政管理效率的案例: 粮食安全	67
3.4.1 总供给方面	68
3.4.2 总需求方面	71
3.4.3 从供给到需求	72
3.4.4 政府作为一种“资源”的作用	75
3.5 小结	76
第四章 我国农业行政管理的制度创新	78
4.1 制度变迁的一般理论	78
4.1.1 “制度”的一般概念	78
4.1.2 制度变迁与制度创新	80
4.1.3 制度变迁理论在我国的适用性	83
4.2 我国农业行政管理体制改革的特点	86

4.3 我国农业行政管理体系创新：动力和阻力	87
4.3.1 路径依赖	87
4.3.2 农业行政管理体系改革的动力	88
4.3.3 农业行政管理体系改革的阻力	91
4.3.4 动力的增益与阻力消解及其损失补偿	95
4.4 我国的农业第三部门：现状与问题	102
4.4.1 我国农业第三部门的发展	103
4.4.2 第三部门相关的条例和法规	105
4.4.3 我国发展农业第三部门的意义	106
4.4.4 农业第三部门与政府关系中存在的问题	111
4.5 小结	114
第五章 加入 WTO 与我国农业行政管理体系改革	115
5.1 WTO 与政府的关系	115
5.2 WTO 规则与政府基本义务	119
5.2.1 WTO 的基本原则	119
5.2.2 WTO 主要农业相关协议的基本内容	124
5.3 WTO 规则对我国农业行政管理体制的要求与 挑战	128
5.3.1 基本原则的挑战	128
5.3.2 具体协议的挑战	132
5.4 小结	134
第六章 农业行政管理的国际经验	136
6.1 发达国家“农业部”的主要特点	136
6.2 美国农业部及其主要职能	137
6.3 日本农林水产省及其主要职能	142
6.4 欧洲各国“改名潮”透露出的信息	146
6.5 发达国家的农业第三部门	148
6.5.1 发达国家农业第三部门的发展	149

中国农业行政管理体制的改革

6.5.2 农业第三部门的组织机构	151
6.5.3 农业第三部门的主要职能	153
6.5.4 农业第三部门及其运作机制	157
6.5.5 农业第三部门与政府的关系	159
6.6 小结	161
A 本章附录	162
A.1 美国农业部的机构设置	162
A.2 日本农林水产省的机构设置	172
A.3 荷兰农业、自然和食品质量部的机构设置	178
A.4 法国农业、食品、渔业和农村事务部的机构设置	182
第七章 我国农业行政管理体制的改革和完善	184
7.1 农业行政的理念创新	184
7.2 农业行政的制度创新	188
7.3 行政手段的技术创新	191
7.4 我国农业部机构改革创新	192
7.4.1 势在必行的改革	192
7.4.2 机构改革创新的思想原则	193
7.4.3 农业部机构改革的设想	195
主要参考文献	199
后记：一点说明	208

第一章 引言

1.1 研究政府改革的意义

我国农业和农村发展进入了一个新阶段。根据我国农业和农村经济发展的实际,适应进一步对外开放的要求,特别是为了应对加入世界贸易组织(WTO)以后农业面临的挑战,更好地同国际接轨,研究我国农业行政管理体制改革,提高政府行政管理的效率,已经是关系到我国在 21 世纪的农业发展、国民经济稳定增长的大事。

我国现行的农业管理体制、农业政策法规以及农业科研管理体制,是在计划经济和农产品短缺的时代建立起来的,已经不能适应新阶段农业管理的客观要求,难以对农业生产、流通、贸易进行灵活、有效的宏观调控,难以综合解决农业、农村和农民的问题,做好服务。

WTO 规则要求各国政府的经济管理部门按照市场化的管理方式来规范其管理行为,增加透明度。几十年来,我国农业部进行了多次改革,基本上局限于内部机构的增减、合并或分开,缺乏“跨部门”的统筹安排和协调,对市场经济条件下政府应负的职责若明若暗,因此越位、缺位的现象同时出现。政府各部门机构设置重叠、效能低下,信息传递不畅是普遍存在的问题。行政的不透明,权力缺少有效的监督,还容易滋生腐败。

加入 WTO,一方面有利于我们根据市场经济规则,推进我

国农业市场化改革的进程；另一方面，我们必须加强加入 WTO 后应对政策措施研究，用好用足 WTO 规则。以加入 WTO 为契机，我国必须加紧深化农业和农村经济管理体制改革。

“凡事预则立，不预则废”。我们必须透彻地了解发达国家的农业行政管理模式及运行机制，进行深入的比较研究，并且从行政管理科学理论的高度分析不同体系的效率、效能差异的原因，对照国际经验，剖析我国当前体制存在的问题，去粗取精，由此及彼，为我所用，才能够为我国农业行政管理体制改革提供一个比较先进的改革方案，为国家下一步的改革提出比较切合实际的建议。

我国农村实行承包责任制的实践证明：制度创新是比技术创新更加重要的、带有革命意义的创新。为了我国亿万农民的富裕，为了我国农村经济持续健康的发展，从而为我国的经济发展和社会稳定打好更加坚实的基础，亟需一种高效、有力的制度保障。近几年来，关于我国加入 WTO 后对农村经济和农民收入的影响、对我国农产品市场及国际贸易的影响等已有许多研究，但是通过国际比较来研究行政管理的影响方面的仍然不多。因此，探索一种既符合我国国情、又与 WTO 规则接轨的农业行政管理模式，确定完善我国行政管理体制的改革取向，确实是迫在眉睫的大事。

综上所述，研究我国加入 WTO 后农业行政管理体制改革，不但有迫切的现实意义，可为国家高层决策提供参考，而且也有重要的理论意义。

1.2 政府职能与政府改革

1.2.1 政府在经济发展中的职能定位

亚当·斯密在《国富论》中将政府的角色定位为“守夜人”。他认为在自由放任状况下，政府的职能只有三项：“第一，保护

社会，使不受其他独立社会的侵犯。第二，尽可能保护社会上各个人使不受社会上任何其他人的侵害或压迫，也就是说，要设立严正的司法机关。第三，建设并维持某些公共事业和公共设施。”政府的这三项职能，也就是提供包括国防、司法在内的现代经济学上所说的公共物品。主要是保证为资产阶级提供一个和平、安全的进行经济活动的环境，也就是起一个资产阶级的“守夜人”的作用（亚当·斯密，1972）。

《国富论》发表以后，经过约翰·穆勒和马歇尔的两次综合，形成了以自由放任为主要政策主张的新古典经济学。他们认为自由竞争的市场机制完全能够保证全社会的经济资源得以充分利用和合理配置，以保证社会的每个成员都得到最大的满足。但随着20世纪30年代资本主义经济危机的爆发，新古典经济学陷入困境。于是凯恩斯提出了“有效需求”原理，认为社会的就业量取决于有效需求（包括消费需求和投资需求），而有效需求的大小又主要决定于三大基本心理因素，即“消费倾向”、“对资产未来收益之预期”和对货币的“流动偏好”以及货币数量。在此基础上，他提出了扩大政府干预经济力度的反周期政策，就是放弃自由放任原则，实行国家对经济生活的干预和调节，政府应当担负起调节社会总需求的责任，运用财政政策和货币政策刺激消费，增加投资，以保证社会有足够的有效需求，实现充分就业。同时，国家对收入分配进行干预，促进收入均等化（凯恩斯，1963）。

凯恩斯的思想和汉森、萨缪尔森等经济学家的补充和发展，逐渐成为西方经济学界的主流。但自20世纪60年代中期以后，资本主义世界出现了大量失业与剧烈的通货膨胀并存的“滞胀”，这标志着凯恩斯主义的失灵，于是当今形成了众多经济思潮和流派纷争的局面，其中尤以回归到亚当·斯密的自由放任传统的新自由主义最受瞩目，其中主要有货币主义和理性预期学派。

货币主义的经济政策主张是建立在“现代货币数量说”理论

基础上的，他们反对国家过多地干预经济，认为市场自发力量有使资本主义经济自然而然地趋向均衡的作用，战后资本主义社会经济的大波动大多是由于政府采取了旨在干预市场经济的错误的财政金融政策所造成的。理性预期学派的代表人物卢卡斯认为：在理性预期状态下，人们对政府的经济政策的实施后果早已有充分预计，并作了相应的预防措施和对策，从而使政府的经济政策失效。为了保持经济稳定，应尽量减少政府对经济活动的干预，取消“积极行为主义”政策，充分发挥市场作用，因为“市场比任何模型都聪明”。政府的任务只是在于为私人经济活动提供一个稳定的、可以使人们充分了解的良好环境。政府干预越少，经济效率越高（刘靖华等，2002）。

自 20 世纪 70 年代起，西方主要资本主义国家普遍进行了政府改革和重塑运动。进入 90 年代以来，各国出现的财政危机、信任危机迫使对政府进行行政改革，尤其是东亚经济泡沫的破灭，更使人们对政府干预经济产生怀疑。但这种怀疑并不是简单的回归自由市场，大部分经济学家都主张最低限度的政府干预——比如在存在外部性、垄断和提供公共物品等领域。

斯蒂格利茨认为：政府在经济方面的作用主要是资源再分配、收入再分配和稳定经济。直接的资源配置及收入分配等是市场的基本职能，但在许多领域，比如存在外在性和公共物品的情况下，市场对于资源的配置是无效率的。同时，市场会使富人更富，而穷人更穷，在经济发展中出现周期性的危机和失业。由于这些“市场失灵”现象的存在，政府在经济稳定、社会收入再分配等方面所担任的角色越来越重要了。但必须把握的是“政府的作用是补充市场，而不是替代市场”（斯蒂格利茨，1998）。

一般来说，科学合理的组织设置能够提高组织效率。韦伯提出了“理想的行政组织体系”理论。所谓的“理想”，是指最有效、合理的现代社会组织形式。其特点是：明确的分工（明确规定每个职位的权力与义务，人员按职业专业化进行分

工)；自上而下的等级系统(组织内的各个职位按照自上而下的等级原则进行法定安排)；人员的任用完全根据职务的要求(通过正式考试和教育训练来实行)；职业管理人员有固定的薪金和明文规定的升迁制度；遵守规则和纪律；组织中人员之间的关系完全以理性准则为指导，不受个人情感的影响等。这种高度结构的、正式的、非人格化的理想行政组织体系是人们进行强制控制的合理手段，是达到目标、提高效率的最有效形式。这种组织形式在精确性、稳定性、纪律性和可靠性方面都优于其他组织形式。

后来的行为科学、系统学派、权变组织理论等学派则注重在组织原则中体现人本思想、整体思想及权变思想。这些基本思想和原则对机构改革中进行组织设计都具有重要的指导意义。

国内对行政改革的研究虽然起步较晚，但随着改革开放的推进，已呈蓬勃发展之势。

我国虽然历经改革，但政党、政府的结构设置重叠、功能紊乱，人治的程度远大于法治，属于典型的“魅力型”政府。随着我国社会主义市场经济体制的建立，这种行政模式已不适应经济发展的需要，因此，必须现行，实现行政管理由魅力型向法理型的转变，依法行政(胡伟，1998)。

有人提出，行政改革即行政组织和行政人员的改革，是有意识地改变行政组织结构、功能和行政人员的行为方式，增强行政效能，以适应环境变化和要求的活动。行政改革是一种有目的、有意识的理性活动；行政改革着眼于改变行政组织的结构、功能和人员行为方式；行政改革的目的是增强行政效能，以适应变化着的环境提出的变化着的要求。因此，行政改革应该包括行政系统的功能再设计、结构再设计和行为再设计等方面(任晓，1998)。

还有人提出了一个新的研究视角——契约文明。中国是“礼治国家”传统，而西方则是“契约文明”传统。WTO正是建立

在契约文明之上的，而法治、有限政府、公民社会则是契约文明的潜台词。中国加入世贸组织，既是一种挑战，也是一种契机，问题的关键就在于能否成功地培养契约文明背后的法治、有限政府、公民社会。

中国加入 WTO 有助于中国政府变革的进程。中国加入 WTO，也就加入了全球性的经济竞争，自然也加入全球性的政治、文化以及艺术等各个方面的竞争。中国政府应进行一系列的改革以提高国家竞争力（WTO 与中国政府管理研讨会，2002）。

1.2.2 我国行政管理体制改革的迫切性

提高行政效率是行政改革的重要目标之一。发展中国家，除技术性削减开支，提高效率外，行政改革更多着眼于调整政府职能，增强行政体系能力，推进国家发展。

毛泽东曾对无产阶级领导政权机构的建设作过多次论述，其中有一句名言，就是：“必须达到精简、统一、效能、节约和反对官僚主义五项目的”。20 世纪 80 年代初，邓小平也对“机构臃肿重叠，职责不清，许多人员不称职、不负责，工作缺乏精力、知识和效率”的状况忧心忡忡，并把“精减机构”当作一场革命提上议事日程。

我国提出“转变政府职能”的要求最早出现在 1985 年 9 月的《中共中央关于第七个五年计划的建议》中，随后进行的 1988 年的行政改革就是以政府职能转变为特征的。1993 年 11 月，中共中央“关于建立社会主义市场经济体制若干问题的决定”再一次强调，“转变政府职能，改革政府机构，是建立社会主义市场经济体制的迫切要求”。“要按照政企分开，精简、统一、效能的原则，继续并尽早完成政府机构改革。”

十年后，我国加入了 WTO，但是离预期的目标还相当远。因此，在 2003 年 10 月，党中央又在“关于完善社会主义市场经济体制若干问题的决定”中再一次强调了“加快转变政府职能”

的必要性：要“深化行政审批制度改革，切实把政府经济管理职能转到主要为市场主体服务和创造良好发展环境上来。”我们注意到：这是在党的决议中第一次把“服务”明确地作为政府职能提了出来。

2004年9月，中共中央在“加强党的执政能力建设的决定”中进一步强调：政府要“加快转变职能，深化行政体制改革，真正实现政企分开、政资分开、政事分开，主要运用经济和法律手段管理经济活动，集中精力抓好经济调节、市场监管、社会管理和公共服务”。

然而，尽管20多年前邓小平就提出“精减机构”的“革命”，到现在还是“平均每28个老百姓就要养活一个公务员”，尤其在农村，恰如温家宝总理所说，已是“食之者众，生之者寡”。

确实，看我国从古至今若干历史时期民众人数与财政供养人员比例：西汉为7945:1；隋朝为3658:1；唐朝为3927:1；元朝为2613:1；明洪武年间为2299:1；清康熙年间为911:1。而到了今天，这个数字变成了28:1。这组数据中所谓的“民众”，指的主要是农民；所谓的“财政供养人员”，就是吃皇粮的官吏（宋志坚，2003）。

“民众人数”与“财政供养人员”的比例，多少才算恰当，应从“必要”和“可能”两个方面去看。“必要”的依据，是政府的职能；“可能”的依据，则是当时的生产力发展水平以及设置一个“财政供养人员”的实际成本。我国历史上其实也是官多为患。比例为3658:1的隋朝，就有人针砭时政：“当今郡县，倍多于古。或地无百里，数县并置；或户不满千，二郡分领；具寮以众，资费日多；吏卒又倍，租调岁减；清干良才，百分无二……所谓民少官多，十羊九牧”（《隋书·杨尚希传》）。据认为，所谓“28:1”是把脱产的干部也算进去了，如果单指公务员，还不至于这么多。但是无论如何，我国政府规模持续膨胀的趋势确实反映着政府行政的低效率。

世界银行用政府支出占社会总支出或总产出的比率来测度政府规模大小（世界银行，1997）。有人选用政府机构工作人员的数量和行政管理费分别来测度中国政府规模。据测算，从政府工作人员来看，1978—1999年21年间，有14年中国政府工作人员增长率超过4%，而同期非政府部门劳动力和社会劳动力的增长率大多远低于4%。政府工作人员在国有单位职工总数中的比例也由1979年的6.6%上升到1999年的12.9%。从行政管理费支出来看，1978年，中国政府机构行政管理费支出49.09亿元，1999年增至1525.68亿元，21年时间增加了30倍，年增长率17.8%，超过GNP的年增长率15.9%；行政管理费占财政支出比重则由1978年的4.4%上升到1999年的11.6%，占财政非生产性支出的比重由14.1%上升到29.4%。这些数据显示：政府规模在不断扩张，政府运转的成本越来越高，我们面对的是一个“越来越昂贵的政府”（胡家勇，2002）。

自1999年以来，中国科学院可持续发展研究组每年发布“中国可持续发展战略报告”，提出了“政府效率指数”。此后几经改进与完善，2002年政府效率指数包括两方面：“政府财政效率”和“政府工作效率”：前者包括财政自给率、财政收入弹性系数和人均财政收入三个子指标；后者包括公务员占总就业人数比例、行政管理费用占财政支出比例、每个公务员创造的服务收益和政府消费占GDP比例等。他们测算了全国各省市自治区政府的效率指数，其中最高的是上海市，为70.85，其次为北京市67.71，浙江省60.02；最低的只有18.47（中国科学院可持续发展研究组，2002）。

还有的学者试图以“费用法”（单位费用、人平均负担、事平均费用）和行政统计法来量化农业行政的效率（刘秉芝等，1989）。

本书将主要考察农业行政管理的宏观效能，通过国际比较，力求找出适合我国国情的农业行政管理绩效评价方法，为农业行

政管理绩效评价、绩效比较及绩效改进的方法提出一点有借鉴意义的东西。

1.3 理论与方法

本研究综合运用新公共管理理论、宏观经济学（公共经济学）等相关理论，尝试从多角度，较为系统地研究与分析我国农业行政管理体制发展状况，并结合国际比较，试图就农业行政管理体制创新的重要影响因素进行分析，以提出对促进农业行政管理体制改革的一些看法。

新公共管理理论产生于 20 世纪 80 年代的英、美两国，是对传统公共行政模式的一种否定，以现代经济学及私营管理理论和方法作为理论基础。政府职能及其与社会的关系被重新界定，认为政府公务人员应该是负有责任的企业经理或管理人员，而社会公众是政府的纳税人、应享受政府服务的客户，政府服务应以客户为导向。英国、荷兰等国政府所采取的简化服务手续，制定并公布服务标准等措施就是这一新的政府—社会关系的体现。新公共管理更重视政府所提供的公共服务的质量和效率，主张放松管制，实行绩效目标控制，并由此产生的所谓的“3E”，即经济（Economy）、效率（Efficiency）和效果（Effect）三大变量并重。新公共管理理论还主张广泛采用私营部门成功的管理手段和竞争机制，如政府业务的合同出租、竞争性招标等，并让更多的私营部门参与公共服务的供给，通过扩大对市场的利用替代政府公共部门（韩继志，1999）。

重塑政府理论是在总结 20 世纪 80 年代美国政府行政改革经验的基础上，吸取“小政府”和放松管制理论的精华而产生的。近 20 年来，财政的压力、信息技术的发展、民主要求的提高以及政治制度的变革等因素，推动着世界范围内各国兴起了行政改革的热潮。改革的实践需要理论指导，同时，改革的实践经验又