

农业行政管理学

● 刘景芝 胡传玲 梁嘉珠 熊学永

● 山西人民出版社



农业行政管理学

刘秉芝 胡传铃

梁崇珠 熊学永

*

山西人民出版社出版 (太原并州北路十一号)

山西省新华书店发行 山西人民印刷厂印刷

*

开本: 850×1168 1/32 印张: 9.425 字数: 220千字

1989年1月第1版 1989年1月太原第1次印刷

印数: 1—3,800册

*

ISBN 7-203-0263-2

D·40 定价: 3.70元

《现代行政管理》丛书编辑凡例

一、为适应我国四个现代化和体制改革的需要，特决定出版行政管理知识与研究丛书，并根据中宣部出版局局长许力以同志的建议，定名为《现代行政管理》丛书。

二、本丛书拟出三十种，内容包括行政管理的基本知识，基本原理，研究专著，中外历史，最新信息和成果介绍等。我国社会主义行政管理的研究，是本丛书之中心。

三、本丛书选题计划包括行政管理、人事管理、行政法以及社会主义改革学等方面，部门行政管理也占有相当之比重。

四、行政管理学，在我国还是一门年轻的学科，目前尚处在开拓阶段，更需要贯彻“百家争鸣”的方针，注意介绍国外某些经验与信息，出版一些不同学术观点的著作，以促进研究之发展。

五、本丛书得到太原钢铁公司原经理商均同志和该公司的支持与赞助，特表示感谢。

《现代行政管理》丛书编委会

总 序

许力以

现代管理学是一门综合性的科学。针对各行各业和各个学科的管理学，又是一门专业性的科学。这门科学探讨管理的客观规律，揭示客观规律产生和发展的因素，从而理解和掌握这个规律。现代行政管理学，研究国家的组织和管理，机构的设置和人员的调配；研究社会生产、生活的组织协调和管理，包括社会成员各方面活动的管理，如社会教育和法制的实施与管理等，方面很多，范围很广。现在由于科学技术的迅速发展，促使管理方法与技术急剧提高。如果不研究客观事物的存在和变化，不掌握现代科学管理方法，将一事无成，甚至为时代所抛弃。

如何建设具有中国特色的社会主义社会，这是我们现在探讨的重大问题。我国自一九四九年建国以来，所走过的艰辛旅程，有丰富的经验可以总结。特别是一九七八年十一届三中全会以来，党中央采取了一系列的新的政策和措施，使我国从农村到城市，发生了巨大的变化，社会的生产和人民的生活得到很大的提高，在未来的年代里，这些变化将会进一步扩展。站在理论高度，探讨这种巨变的原因，总结各方面在变革中的经验，指出新的斗争途径，这正是我们学术界理论联系实际的重要课题。

中国是文明古国，有优秀的文化传统。我们的科学发明创造原处在世界领先的地位，但是近一、二百年以来，由于封建的闭

关自守，与世隔绝，我们科学技术落后了，社会生产停止不前或进展缓慢。现在我们焕发了青春，汲取世界上最先进的科学技术，改革经济体制，今天已取得了可喜的成果。马克思主义者就要研究这些问题。在现代科学管理方面，我们有些什么值得注意的经验，如何进一步提高，这是应该探讨的。

要迅速提高我们的社会生产力，除了现在改革经济体制以外，最重要的也是最根本的，是提高人民的文化科学水平。新的科学技术都要人来掌握，而没有相当文化科学素养的人，是难以驾驭的。因此，要努力培养人才，培养有科学卓见的人才，培养有觉悟的又懂得业务的人才，培养善于管理各方面工作的行家。但是，要使大批真知灼见之士出现，必须大力发展教育事业，普遍提高人民的文化水平。人们都懂得，只有肥沃的土壤，才能培育出繁茂的和美丽的花朵。

现代管理学，要运用现代自然科学和社会科学研究的成果，来研究管理。现代化的通讯设备和电子计算机等新技术的应用，给管理学在技术上提供了新的条件，科学管理的方法，也日益发展和臻于完善。为了研究和掌握现代科学管理方法，必须学习现代管理学。山西人民出版社的《现代行政管理》丛书，正是为了这个目的，向读者提供材料。这套丛书包括行政管理学、行政法学、人事管理学和市政管理、农业行政管理、工商行政管理、企业行政管理，还有古代和国外管理知识等，方面很广。行政管理干部和有关院校师生以及一般读者都可以选择参阅。编辑出版这套丛书的根本目的，在于研究和提高行政管理效率和社会效益，促使我国社会主义四化建设发展和人民生活水平不断提高。

现在我国在进行经济体制改革的同时，大力进行政治体制的改革。政治体制改革与经济体制改革互相依赖，互相配合。在政

治体制改革过程中，必须改革行政管理，因此学习与研究现代行政管理学，实为当务之急。现在我们思想解放，人民的意志昂扬，我们的科学管理包括行政管理工作和社会主义建设事业，将会取得更大的成就。

一九八六年七月 北京

目 录

第一章 绪 论	(1)
第一节 农业的行政管理	(1)
一 行政管理与农业的行政管理	(1)
二 农业行政管理的地位与作用	(4)
三 开展农业行政管理的科学研究	(6)
第二节 农业行政管理学的产生与发展	(8)
一 农业行政管理学的创建	(8)
二 农业行政管理学的研究对象与任务	(10)
三 农业行政管理学的内容与特点	(12)
第三节 农业行政管理学与有关学科的关系	(14)
一 农业行政管理学与行政管理学	(14)
二 农业行政管理学与农业经济管理科学	(15)
三 农业行政管理学与农业生产技术科学	(15)
四 农业行政管理学与其他社会科学	(16)
第四节 研究农业行政管理学的意义与方法	(17)
一 研究农业行政管理学的目的和意义	(17)
二 学习与研究农业行政管理学的方法	(19)
第二章 农业的国家领导与管理	(22)
第一节 农业发展的方向与道路	(22)
一 建立社会主义农业的前提条件	(22)
二 我国社会主义农业的建立与发展	(23)

三 国家领导农业的根本任务	(27)
第二节 国家管理农业的体制	(28)
一 农业行政管理体制的内容与性质	(28)
二 我国农业管理体制的形成与弊病	(29)
三 我国农业管理体制的改革	(31)
第三节 农业宏观管理的手段	(33)
一 国家对农业的宏观管理	(33)
二 行政手段	(34)
三 经济手段	(35)
四 法律手段	(37)
第四节 国家领导农业的政策与措施	(37)
一 农业的国家领导主要靠方针政策的实现	(37)
二 党的十一届三中全会以来的农村政策	(39)
三 国家支援农业的措施	(41)
第三章 农业发展的国家部署	(43)
第一节 农业发展的战略部署	(43)
一 农业发展战略的概念与指导思想	(43)
二 农业发展的战略目标和主要措施	(45)
第二节 农业发展规划的行政管理	(49)
一 农业发展预测	(49)
二 农业发展规划	(53)
第三节 农业计划的行政管理	(55)
一 计划管理是行政管理的重要手段	(55)
二 农业计划管理体制	(56)
三 农业计划体系和指标体系	(57)
四 农业计划的编制和执行	(58)
第四章 农业行政组织	(60)
第一节 农业行政组织的特征和功能	(60)
一 农业行政组织的概念	(60)

二 农业行政组织特征·····	(30)
三 农业行政组织功能·····	(62)
第二节 农业行政组织建设的 原则·····	(63)
一 精兵简政原则·····	(64)
二 整体效能原则·····	(65)
三 有效服务原则·····	(66)
四 完整统一原则·····	(68)
第三节 农业行政组织结构·····	(70)
一 农业行政组织结构与层次·····	(70)
二 农业行政组织的种类及其作用·····	(74)
第四节 农业行政组织体制·····	(77)
一 农业行政组织体制的类型·····	(77)
二 我国现行的农业行政组织体制·····	(79)
三 农业行政组织体制的改革与完善·····	(80)
第五节 农业行政组织模式 比较·····	(83)
一 苏联模式·····	(84)
二 美国模式·····	(85)
三 日本模式·····	(87)
四 匈牙利模式·····	(88)
第五章 农业行政领导·····	(90)
第一节 农业行政领导概述·····	(90)
一 农业行政领导的概念·····	(90)
二 农业行政领导职位、职权和职责·····	(92)
三 农业行政领导的选拔方式·····	(94)
四 农业行政领导科学的形成和发展·····	(95)
第二节 农业行政领导的地位与 职能·····	(97)
一 农业行政领导的地位·····	(97)
二 农业行政领导的主要职能·····	(99)
第三节 农业行政领导体制与结 构·····	(100)

一 农业行政领导体制的发展·····	(100)
二 农业行政领导结构·····	(102)
第四节 农业行政领导者的素质 ·····	(104)
一 良好的政治思想素养·····	(105)
二 丰富的文化专业知识·····	(107)
三 较高的组织管理能力·····	(108)
四 高尚的道德品质·····	(109)
第五节 农业行政领导艺术 ·····	(110)
一 领导艺术及其特点·····	(110)
二 领导艺术在农业行政管理中的应用·····	(113)
第六章 农业行政决策 ·····	(119)
第一节 农业行政决策概述 ·····	(119)
一 农业行政决策的概念·····	(119)
二 农业行政决策的特点·····	(121)
三 农业行政决策的功能·····	(123)
第二节 农业行政决策类型和原则 ·····	(124)
一 农业行政决策类型·····	(124)
二 农业行政决策原则·····	(127)
第三节 农业行政决策程序和方法 ·····	(129)
一 明确问题·····	(129)
二 确定决策目标·····	(130)
三 拟定决策方案·····	(131)
四 评价与选择方案·····	(131)
五 实施决策方案·····	(134)
第四节 农业行政决策体系 ·····	(135)
一 建立完整的科学决策系统·····	(135)
二 现代农业行政决策体系结构·····	(136)
第七章 农业行政机关的管理 ·····	(141)
第一节 农业行政机关管理的任务与内容 ·····	(141)

一 农业行政机关管理的任务·····	(141)
二 农业行政机关管理的内容·····	(144)
第二节 农业行政工作人员的管理·····	(155)
一 农业行政工作人员的作用与条件·····	(155)
二 农业行政工作人员的选拔与任用·····	(157)
三 农业行政工作人员的需求与培训·····	(158)
第三节 农业行政管理机关的岗位责任制·····	(159)
一 建立岗位责任制的重要意义·····	(159)
二 岗位责任制的制订与执行·····	(160)
三 协调各部门、各岗位的关系·····	(162)
第八章 农业企业的行政管理 ·····	(164)
第一节 农业企业行政管理概述·····	(164)
一 农业企业的涵义·····	(164)
二 农业企业的行政管理·····	(165)
三 农业企业行政管理的基本任务·····	(165)
第二节 国营农场的行政管理·····	(166)
一 我国国营农场的建立与发展·····	(166)
二 国营农场行政管理体制·····	(167)
三 国营农场行政机构设置与职责范围·····	(168)
四 国营农场内部的几项基本制度·····	(171)
第三节 乡镇企业的行政管理·····	(173)
一 乡镇企业的地位与作用·····	(173)
二 乡镇企业的行政管理机构与职能·····	(174)
三 发展乡镇企业的方针政策·····	(176)
四 乡镇企业的几项行政管理制度·····	(179)
第四节 农村合作经济的行政管理·····	(182)
一 农村合作经济的地位与作用·····	(182)
二 农村合作经济组织机构与体制·····	(184)
三 农村合作经济的行政管理原则·····	(187)

第九章 农业行政行为管理	(191)
第一节 农业行政行为管理的特点与作用	(191)
一 农业行政行为管理的概念	(191)
二 农业行政行为管理的特点	(193)
三 农业行政行为管理的地位与作用	(196)
第二节 农业行政行为管理的内容	(199)
一 组织行为	(199)
二 干部行为	(200)
三 农民行为	(204)
四 科学的组合行为	(205)
第三节 行为科学的运用	(205)
一 激发优良行为	(206)
二 消除不良行为	(209)
三 搞好人际关系	(213)
四 妥善处理冲突	(215)
第十章 农业行政管理法规	(217)
第一节 农业行政管理法规概述	(217)
一 农业行政管理法规的涵义	(217)
二 农业行政管理法规的内容与形式	(218)
三 农业行政管理法规的特点	(219)
四 农业行政管理法规的作用	(222)
第二节 农业行政管理法规的制定与执行	(224)
一 农业行政管理法规制定的依据和原则	(224)
二 农业行政管理法规的执行	(227)
三 对执行农业行政管理法规的监督	(229)
四 加强我国农业行政管理法规的建设	(230)
第三节 几种主要的农业行政法规	(231)
一 农业经济组织法律规范	(231)
二 农业经济合同法律规范	(234)

三 土地立法与行政管理	(237)
第十一章 农业行政管理现代化	(242)
第一节 树立现代行政管理思想	(242)
一 我国传统的行政管理思想	(242)
二 西方现代行政管理思想的发展	(241)
三 树立现代管理的新思想	(247)
第二节 应用现代行政管理方法	(249)
一 简化法的应用	(249)
二 系统论的应用	(253)
三 信息论的应用	(255)
四 控制论的应用	(258)
第三节 采用现代行政管理技术	(259)
一 农业行政管理要不断采用现代技术	(259)
二 采用现代机械和工具	(260)
第十二章 农业行政管理效率与评价	(262)
第一节 农业行政管理效率	(262)
一 农业行政管理效率的含义	(262)
二 农业行政管理效率的考查	(264)
三 研究农业行政管理效率的意义	(267)
第二节 农业行政管理评价	(269)
一 农业行政管理评价的含义和研究特点	(269)
二 农业行政管理评价的标准	(271)
三 农业行政管理评价的方法	(273)
四 农业行政管理干部综合评价	(280)
第三节 提高农业行政管理效率的途径	(280)
一 影响农业行政效率的因素	(280)
二 农业行政效率低的症状	(283)
三 提高农业行政效率的途径	(287)

第一章 绪 论

农业行政管理学是研究农业行政管理的科学，是行政管理学的分支学科，又是农业管理科学的重要组成部分。在我国进行社会主义农业现代化建设的历史时期，为了推进农村经济体制的改革，为了提高整个行政管理和农业管理的科学水平，加快农业现代化建设，急需建立与发展具有中国特色的农业行政管理学。每一个管理农业的行政人员，每一个在农村工作的同志，都应努力学习和认真研究农业行政管理学。

第一节 农业的行政管理

农业行政管理的社会实践，是产生农业行政管理学的源泉。但是，只有当这种社会实践发展到一定阶段，需要对它进行科学研究并要求提高其管理水平时，才会逐步建立与发展农业行政管理学。因此，要了解农业行政管理学的创立与发展，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实际状况与客观要求。

一、行政管理与农业的行政管理

“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

^①《马克思恩格斯全集》第一卷第479页。

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，是国家的基本职能之一，其目的是实现统治阶级的意志。这里需要正确理解的有二：一是要正确认识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；二是国家事务包括的内容与范围，各类国家不尽相同。因而人们对行政管理存在着不同的认识，这里要研究的主要是我们社会主义国家的行政管理。

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直接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，经济的繁荣，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。直接统一管理不是什么都由行政部门全部包管下来，而是将有些经济活动和社会事务，交给企事业单位、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事业单位的行政管理活动。

农业的行政管理，包括国家对整个农业的行政管理和农业企事业单位的行政管理。国家对农业的行政管理，是要履行社会主义国家管理农业的职责，为实现社会主义农业现代化和推进整个社会经济发展服务。国家管理农业的基本任务，是制定和执

行农业发展的方针政策、法律法规，保证农业沿着社会主义方向和道路顺利地发展。具体的行政管理活动，是通过行使国家管理农业的各项职能表现出来的。这些职能主要是：

（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、长期计划和年度计划，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；还通过随时作出决议、指令，解决农业发展中出现的各种重大问题，指导农业有计划、按比例、高效率地发展。正确的计划与决策，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。这种农业计划的执行过程，就是能动地科学地改造与发展农业的过程，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计划与决策，需要开展一系列的组织活动，以便具体落实已经拟定的计划与决策。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，落实农业发展的计划目标与任务。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，农业中的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计划进行。同时要根据执行情况的反馈，修改计划，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，各主管机关要努力提高领导水平，各业务部门应努力改进管理工作，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、法律法规，完成国家交给的计划任务；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，遵守国家的政策法规，积极完成国家下达的任务。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、农业行政管理的地位与作用

农业的发展受各种因素的影响，它是在有关的自然规律和经济规律支配下，在生产力的发展水平和社会经济条件的制约下发展的。但是，任何农业经济活动都是在人们的管理下进行的。农业的发展具有客观性，对农业的管理虽然是人们的主观活动，也具有客观性，而不是人们随心所欲的活动。

管理是人们的社会活动，体现了一种社会关系。即管理者与