

农业系统干部培训教材

中华人民共和国农业部人事劳动司 编

农业

行政管理

中国农业出版社

农业系统干部培训教材

农业行政管理

中华人民共和国农业部人事劳动司 编

* * *

责任编辑 孙 林 张国庆

中国农业出版社出版（北京市朝阳区农展馆北路2号 100026）

新华书店北京发行所发行 北京市密云县印刷厂印刷

850mm×1168mm32开本 9印张 223千字

1997年8月第1版 1997年8月北京第1次印刷

印数 1—6 000册 定价 17.50元

ISBN 7-109-04911-6/S·3062

（凡本版图书出现印刷、装订错误，请向出版社发行部调换）

农业部干部培训教材编写委员会

主 任	刘成果				
副 主 任	白志健	宋树友			
编 委	孙鹤龄	朱秀岩	徐 静	唐孝芳	
	王红谊	张凤桐	牛 盾	周鹏程	
	孙广灼	王其豹	高 波	王春波	
	王 逊				

《农业行政管理》编写组

主 编	张凤桐	牛 盾			
副 主 编	于素云	王 逊	胡金波	王春波	
编写人员	张凤桐	牛 盾	于素云	王 逊	
	胡金波	王春波	潘显政	贾连奇	
	陈东平	庄娱乐	应瑞瑶	高学珠	
	王新东	吴丽伟	张国庆		
主 审	李青山				
副 审	王 逊	王春波			

序

当前,我国农业和农村经济发展正进入一个新的历史时期。全国人大八届四次会议通过的《国民经济和社会发展“九五”计划和2010年远景目标》,明确提出了到本世纪末和下世纪前10年农业和农村经济发展的任务和目标。如期实现这一任务和目标,对于农业和农村经济全面实现国民经济和社会发展第二步战略目标,并向第三步战略目标迈出重大步伐具有十分重要的意义。新的形势与任务,对农业干部队伍建设提出了更高的要求。为此,必须加强干部队伍的管理和培养教育,以建立一支高素质、跨世纪的干部队伍,切实担负起指导农业和农村经济发展的重任。

自1993年以来,部党组从选拔培养年轻干部入手抓组织建设,从深入基层调查研究入手抓作风建设,从加强理论学习入手抓思想建设,采取切实措施全面提高干部队伍素质。1995年8月,在总结前3年干部深入基层开展蹲点调查的基础上,根据中央关于“务必把培养教育干部作为一项事关全局的基础性工作坚持不懈地抓下去”的要求,决定从1996年起再用3年时间分期、分批对部机关公务员、部直属单位局级领导干部、组织部门负责人、外事外经干部进行3个月以上的脱产培训。这一决定,符合中共中央关于《1996—2000年全国干部教育培训规划》的精神,对进一步加强我部干部队伍建设必将产生积极的推动作用。

抓好干部培训工作,培训内容很重要,必须密切联系实际,具有针对性、实用性。为此,部干部培训工作领导小组办公室在调查研究的基础上,组织农业部人事劳动司、办公厅、政策体改法规司及农业部农村经济研究中心等单位编写了《农业行政管理》、

《公文写作与处理》、《农业政策与农业法制》、《农村社会调查研究方法》等4本干部培训教材。这套教材紧密结合农业和农村经济工作及农业系统干部的实际，既有理论知识，又紧密结合实践，突出了实用性和可操作性。它既是农业部干部培训的教材，也可作为农业系统干部自学读物。

加强干部培训，全面提高干部队伍素质，是一项长期任务。希望农业系统的广大干部，在邓小平建设有中国特色社会主义理论和党的基本路线指引下，按照江泽民总书记关于讲政治、讲学习、讲正气的要求，抓住时机，加强学习，丰富知识，勇于实践，增长见识，全面地提高自身素质，为实现农业和农村经济的发展目标作出更大的贡献。



1997年2月14日

前 言

《农业行政管理》一书，是根据干部培训工作的需要，按照农业部干部培训工作领导小组办公室统一安排和要求编写的。

行政管理，是一门应用性科学，对于提高政府的管理水平和工作效率具有重要作用，是公务员培训的主要课程之一。本书是针对农业系统干部编写的，紧密联系农业实际，力求突出农业行政管理的特点，并对全国农业行政机构的沿革、现状及改革建设问题进行了介绍和探讨，介绍了一些国外农业行政机构的情况。

中国农业大学原副校长李青山对本书编写提出了很好的意见，并对书稿进行了审阅修改，在此表示感谢。

行政管理也是一门新学科，要编写出一本具有我国农业特色的《农业行政管理》是有相当难度的，加之我们水平有限，不足之处在所难免，敬请读者批评指正。

编写组

1997年2月

目 录

序

前言

第一章 农业行政管理导论	1
第一节 一般行政管理学概述	1
一、行政管理的涵义	1
二、行政管理学的研究对象	4
三、行政管理学的一般内容	7
第二节 农业行政工作	11
一、农业行政工作的重要性	11
二、农业行政工作的基本内容	11
三、农业行政工作的基本原则	14
第三节 农业行政管理	15
一、农业行政管理的特征	16
二、现代行政管理思想对农业行政管理的启示	18
三、农业行政管理学科体系的构建	20
四、学习与研究农业行政管理的意义及方法	20
第二章 行政环境	24
第一节 行政环境概述	24
一、环境与行政环境	24
二、行政环境的类型	26
三、研究行政环境的意义	28
第二节 行政环境与行政管理的辩证关系	30
一、自然环境与行政管理	30
二、社会环境与行政管理	33
三、国际环境与行政管理	37

第三节 我国现阶段的行政环境及其对行政管理的要求	39
一、自然环境及其要求	39
二、社会环境及其要求	43
三、国际环境及其要求	47
第四节 农业行政环境	48
一、农业行政环境的概念与特点	48
二、农业行政环境与农业行政管理	50
三、我国现阶段的农业行政环境及其要求	52
第三章 行政组织	56
第一节 行政组织概述	56
一、组织与行政组织	56
二、行政组织的特征	58
三、行政组织的种类	60
第二节 行政组织设置的基本原则	62
一、适应经济和社会发展的需要原则	62
二、依法设置原则	63
三、精干效能原则	65
四、整体效能原则	65
五、充分调动人的积极性的原则	66
第三节 行政组织的结构与体制	67
一、行政组织的构成要素	67
二、行政组织的结构	69
三、行政管理体制	73
第四节 农业行政组织	78
一、农业行政组织的概念及特点	78
二、农业行政组织的地位	80
三、农业行政组织的职能	81
第四章 农业行政人员与行政领导	84
第一节 农业行政人员	84
一、农业行政人员的涵义	84
二、农业行政人员的权利和义务	85
三、农业行政人员的素质	87

四、提高农业行政人员素质的主要途径	89
第二节 农业行政领导	91
一、农业行政领导的涵义和作用	91
二、农业行政领导班子结构的合理与优化	92
三、农业行政领导的方式和运用	94
第三节 行政领导艺术	99
一、行政领导风格	99
二、行政领导方法	101
三、行政领导艺术	104
第四节 农业行政人员行为规范的养成	106
一、行为规范养成的重要意义	106
二、行为规范养成的基本要求	107
三、行为规范养成的主要途径	109
第五章 行政决策与执行	111
第一节 农业行政决策概述	111
一、农业行政决策的涵义和特征	111
二、行政决策在行政管理中的地位和作用	113
三、行政决策的分类	114
四、行政决策的基本原则	116
五、现代行政决策体制	118
第二节 行政决策的程序和方法	120
一、行政决策程序	120
二、行政决策方法	123
第三节 行政决策的科学化	129
一、行政决策体制科学化	130
二、行政决策者素质的现代化	131
三、行政决策的民主化	132
第四节 行政执行	134
一、行政执行的涵义和作用	134
二、影响行政执行的因素	137
三、行政执行的特点及原则	138
四、行政执行的一般过程	141

第六章 行政沟通、协调与控制	146
第一节 行政沟通	146
一、行政沟通的涵义与作用	146
二、行政沟通的类型	147
三、行政沟通的过程	148
四、行政沟通的原则与方法	149
第二节 行政协调	151
一、行政协调的涵义与作用	151
二、行政协调的分类	153
三、行政协调的原则	154
四、行政协调的方法	156
第三节 行政控制	157
一、行政控制的涵义与作用	157
二、行政控制的分类与环节	160
三、行政控制的手段	161
第七章 农业行政法制和行政监督	162
第一节 农业行政立法	162
一、行政立法的涵义和特点	162
二、行政立法的权限划分	163
三、行政立法的程序	165
四、农业行政立法	166
第二节 农业行政执法	167
一、行政执法的概念和种类	167
二、农业行政许可	169
三、农业行政处罚	171
四、农业行政强制措施	176
第三节 行政监督	177
一、行政监督的概念、内容和作用	177
二、行政管理的内部监督	179
三、行政管理的外部监督	182
第八章 行政效率	185

第一节 行政效率概述	185
一、行政效率的概念	185
二、研究行政效率的意义	191
第二节 行政效率的测定技术	193
一、行政效率的可测性及其标准	193
二、行政效率测定的基本内容和方法	196
第三节 提高农业行政效率的途径	199
一、基础：提高农业行政人员素质	199
二、关键：改革农业行政体制	201
三、重点：简化农业行政程序	202
四、前提：科学运筹时间	204
五、条件：改善农业行政管理手段	205
第九章 我国农业行政机构的设置与职能	207
第一节 国家农业行政机构的沿革	207
一、形成和调整时期（1949—1966 年）	207
二、十年动荡时期（1966—1976 年）	209
三、计划体制下的改革探索时期（1976—1992 年）	210
四、适应市场经济的机构改革时期（1993 年以后）	212
第二节 农业部机构设置与职能配置	213
一、农业部机构设置	213
二、农业部职能	214
三、各司局的主要职责	217
四、国务院其他部门承担的农业行政管理职责	221
第三节 省以下农业行政机构的设置情况	222
一、地方农口机构的沿革	222
二、地方农口机构设置现状	224
三、地方农口机构设置存在的问题	225
第四节 农业行政机构的改革与建设	226
一、深化农业行政管理体制改革的必要性	227
二、农业行政管理体制改革的目标和关键	229
三、农业行政改革要处理好几个关系	230
第十章 部分西方国家农业行政机构情况简介	232

第一节 美国农业行政机构情况	232
一、历史沿革	232
二、农业部的职能	233
三、美国农业部主要业务局及其职责任务	233
第二节 日本的农业行政机构情况	236
一、历史沿革	236
二、农林水产省的职能和特点	236
三、农林水产省的机构设置	237
第三节 原联邦德国和法国农业行政机构情况	238
一、原联邦德国农业行政机构状况	238
二、法国农业行政机构情况	240
第十一章 西方国家行政管理理论形成与发展	243
第一节 行政管理思想的形成	243
一、行政管理实践与行政管理思想源远流长	243
二、本世纪初行政管理学产生在美国	244
三、L. D. 怀特的《行政学导论》	245
四、行政管理学发展的三个阶段	246
第二节 科学管理时代的行政管理学	247
一、科学管理理论的形成与推广对早期的行政管理学影响巨大	247
二、早期的行政管理学家对古典管理理论的继承和发展	252
第三节 人际关系学说年代的行政管理学	253
一、早期的人际关系学说对行政管理学的影响	253
二、行政管理学家将早期的人际关系论融进了行政管理理论	255
第四节 管理学“丛林”年代的行政管理学	258
一、现代管理理论的繁荣带动了行政管理学的大发展	258
二、管理过程学派及其反对派	259
三、管理科学学派	263
四、现代行为科学学派	264
五、社会系统学派与决策学派	272

第一章 农业行政管理导论

第一节 一般行政管理学概述

一、行政管理的涵义

(一) 行政的概念

行政是一个古老的概念，它是随着国家的产生而产生的，是国家的一种基本职能形态。

在我国古代，行政是指执掌政务、推行政令。早见《左传》中有“行其政事”、“行其政令”的记载。《史记·周本纪》也记有“周公、召公二相行政”等语。这里所说的“行政”，显然是指对国家政务的管理。

行政本身是一种管理活动，在汉语中，主其事为管，治其事为理。日常生活中及若干教科书上把行政与行政管理二词混用也就不为怪了。

在英文中，也有把 Administration 既译为行政，也译为行政管理的情况。从词源学的角度看，拉丁文 Administrare 则是国家事务的管理活动的意思。

行政一词源于对国家的管理，了解这一点，对于把握行政的最本质涵义是有帮助的。

近代行政学研究中对行政的本质认识有如下两个有代表性的观点：

一为美国行政学者魏劳毕的“法律执行说”。此理论渊源于法国启蒙大师孟德斯鸠的三权（立法、行政、司法）分立说。魏劳毕从政府分工及其组织结构状况来说明行政。制定法律为立法，执

行法律为行政，维护法律为司法。他在 1927 年所著《行政学原理》一书中写道：“行政乃政府行政机构所管辖的事务。”

二为美国学者古德诺的“国家意志执行说”（又称目的实现说）。他在其名著《政治与行政》一书中明确提出：“所有政府体制都存在着两种主要的或基本的功能，即国家意志的表达功能和国家意志的执行功能。前者谓之政治，后者称之行政。”

上述两种观点有明显的局限性。其一，且不说“三权分立”并不是所有国家政体的普遍现象，几乎各国的行政机关皆有或多或少的立法权限，就是立法、司法机关内部也有行政问题。其二，政治与行政相分离的说法并不符合国家政治生活的状况，世界上肯定没有与政治相脱离的纯行政现象，恰恰相反，人们日常所及的正是这“表达”和“执行”密不可分的现实状况。但是，这两个虽然是狭隘片面的、曾使行政学研究走过弯路的见解，毕竟向我们展示了如下事实：

在国家的若干职能中，有一重要的职能，它的主要任务在于执行；行政与政治有密不可分的联系，但它们毕竟不是一回事，行政的主要功能在于执行。这为本书的主线索——“化政令为具体行动的过程谓之行政”提供了理论依据。

（二）行政管理概念

管理的概念比行政的概念产生得早，所涉及的范围也广。

马克思主义认为，当劳动具有社会集合意义时（即共同劳动产生时），即产生了管理。原始社会中，一群原始人在打猎，有人举火把、有人掷长矛、有人投石块、还有人打号子——“协调”这些人的活动，或许这可称为人类最早的管理活动。

管理活动从它诞生的那天起，目的就在于提高成功率，提高效率。这一目的是永恒不变的。

管理随着社会生产力的进步（共同劳动产生）而产生，管理随着社会生产力的发展也不断发展。

行政活动则产生于“国家”产生之后，它是管理国家的若干

重要活动中的一种。相对于管理国家而言，它是一种以执行国家意志为主要职责的管理活动。

从管理学的角度看，行政和行政管理则不是一回事。前者是指“执行国家意志、执行法律，主其政事、行其政令”的活动过程；后者则把这一过程看作是它的对象，着重研究在这一过程中如何提高成功率，提高效率。前者的研究可称为“行政学”，后者的研究则为“行政管理学。”

把行政视为管理的对象，着重研究行政过程如何提高效率是本书区别于同行其他专著的一个特色。

若说政治学是专门研究国家事务是“做什么？为什么要做？”的学问，本世纪30年代从政治学中分离出一个学科“行政学”是专门研究“怎样做”的学问；那么“行政管理学”则是专门研究怎样做才能提高效率的学问。

本书把行政管理学看成是管理学的一个分支，或称为是着重讨论管理学的一般原理与方法在行政过程中如何推行、运用的学问。而不再似魏劳毕、古德诺那样仅从政治学的角度来谈行政。

这一定位和行政管理学史上提供第一本系统性行政管理学教科书的怀特教授的观点基本相近。怀特在1926年所著的《行政学导论》中就用了当时管理学中的最新提法给“行政”作过归纳：“行政乃是为完成某种目的时，对许多人所作的指挥、协调和控制。”显然，这用管理学的视角和语言，给行政所下的定义，对后人影响巨大。因为，按怀特解释的这种“行政”（实质是一种管理）不仅存在于国家机关，而且一切营利的和非营利的公共管理机关、私人企业管理机构都有这种活动。因此，我国学者多把这种观点称为最广义的行政概念。

1930年，美国学者费富纳出版《行政学》。和怀特一样，他的观点也受到当时风靡一时的科学管理的代表人物泰罗、法约尔、韦伯等人的观点的影响。他把行政定义为：“就是由一些人协调的努力，以政府工作得以做成，就是运用各种方式达到既定目标的一

种活动或程序”。在这里“行政”成了一门如何把政府工作做成的管理学。

1956年，著名行政管理学家西蒙则认为：“行政就是通力合作达到预期目标的集体活动。”这更是一个管理学的定义，并带有明显的管理学中行为科学学派特征。

众说纷纭的定义，一方面告诉我们“行政管理”至今还没有一个公认的说法；另一方面至少已告诉我们：

1. 行政管理是一个同政治、国家事务相联系的概念。
2. 行政管理已从政治学中分离出来，有了自己独特的研究对象，它脱胎于政治学，但已不是政治学，也不再是政治学的一个分支。
3. 行政管理要研究自己本身的活动规律，其所面临的目标的确定，要素的组合，效率的追求等基本点上更接近于管理学。
4. 一般管理学原理、方法肯定对行政管理有指导意义，但行政管理学作为有特殊研究对象的管理学并不能全盘照搬一般管理学的基本观点及研究方法。更何况在一般管理学内部本身即有对其普遍原理和原则的通用性、适用性持怀疑态度的学派。

二、行政管理学的研究对象

（一）行政管理学研究对象观点讨论

1. 观点简介。行政管理主要以研究什么为主呢？我国学者谭力提出了有名的“政府职能论”，为了展开他的观点，他还对若干极有代表性的关于行政管理学研究对象的观点，作了较详细的介绍和评论，其中有：

（1）黄达强等人的“国家—社会论”。“行政学是研究国家行政组织对整个社会事务进行有效管理的规律的科学”，这明确指出：行政管理的主体是国家行政组织，客体是整个社会。行政学是研究主体作用于客体的规律的学问。

（2）王沪宁等人的“活动、形式、关系论”。“行政管理学的研究对象是社会公共机构为执行公共权威而展开的活动、形式和

关系的发展规律”，这一观点的重要特点在于淡化了人们皆已熟知的主体与客体，而特别强调动态过程及过程中的状况；强调依据“公共权威”。这是行政管理区别于一般管理的最重要的特征；强调行政是一种关系，强调主体与客体之间可能相互作用。

（3）夏书章的“宗旨—效率论”。夏先生认为：行政管理学是研究在行使国家权力对社会事务进行管理的活动中，有效地组织和协调各种管理要素的科学；行政学的宗旨在于提高行政管理的效能和效率。这观点简单明了的说明行政学是一个与一般管理学相比，主体、客体、手段皆有点特殊情况的管理学。而这一管理学的宗旨特别强调追求效能与效率。

（4）蒋输廷的“内功论”。蒋先生认为：行政管理学是一门研究行政组织的设置及其运转规律的科学。其研究对象是国家行政组织管理活动以及组织、领导、决策、人事、财务、监督等各种要素在行政管理中的作用及其相互关系，其目的在于获得有关行政工作的原理、法制和系统知识，实现行政管理的科学化、法律化、现代化，促进行政管理效率的不断提高，以圆满实现行政目标。本文作者之所以称其为“内功论”，是蒋先生所提出的与其他学者不一样的定义，特别强调对行政主体的内在的要素、结构、功能的研究。研究其静态的设置，研究其动态的运转，并将其要素逐个罗列、讨论、探求其“原理与方法”，以练就主体内功的方式，促进效率，实现目标。

2. 行政管理定义四要素上的共识。上述各家各派的观点对我们全面把握、正确认识行政管理学的研究对象，启发作用不可低估。应该说，前辈学者的探索已在以下方面给我们以明示：

行政管理的主体是国家行政组织；

行政管理的客体是社会事务；

行政管理的目的（或宗旨）在于提高效率；

行政管理所依据的手段是国家权力（或称为公共权威）。

以上4点，若干学者仅有表达方式上的不同，但基本判断，则