

# 农村经济行政管理学

主 编 张春光

副主编 赵登礼 郭玉江

新 时 代 出 版 社

(京)新登字 105 号

### 内 容 简 介

《农村经济行政管理学》是适应社会主义市场经济需要而创建的融农村行政管理 and 农村经济管理为一体的新的学科。本书对农村经济行政管理的性质、任务、原则和特点,农村经济行政管理体制,农村经济行政管理过程和手段,以及农村经济行政管理内容等,从理论和实践的結合上,作了深透、明晰、具体的阐述。它对于提高农村经济行政管理效能和行政管理人员素质,促进农村经济的发展,具有重要的指导意义。

### 农村经济行政管理学

主 编 张春光

副 主 编 赵奎礼 郭玉江

责任编辑 王晓光

· 新 时 代 出 版 社 出 版 发 行

(北京市海淀区紫竹院南路 23 号)

东煤地质局沈阳印刷厂印装

787×1092 1/32 14.3 印张 300 千字

1993 年 10 月第一版 1993 年 10 月沈阳第一次印刷

印数 1—2000 册

---

ISBN 7-5042-0218-5/F·37 定价:9.00 元

---

## 序

中共十三届八中全会通过的《中共中央关于进一步加强农业和农村工作的决定》指出：“农业是经济发展、社会安定、国家自立的基础，农民和农村问题始终是中国革命和建设的根本问题。没有农村的稳定和全面进步，就不可能有整个社会的稳定 and 全面进步；没有农民的小康，就不可能有全国人民的小康；没有农业的现代化，就不可能有整个国民经济的现代化。”这是对农业问题、农民问题和农村问题在建设有中国特色的社会主义和全面实现国民经济和社会发展第二步战略目标过程中所具有的极端重要性的深刻理论概括，它启发和激励全党和全社会支持农业发展，重视农民问题，加强农村工作，为开创农业和农村工作的新局面而努力奋斗。

开创农业和农村工作的新局面，这是一个综合性的题目，从实践行为的角度来看，是一项巨大的社会系统工程，其中有很多新情况、新问题需要做出有科学根据的分析、回答，有很多任务和目标需要精心组织力量分步骤实施，有很多政策性措施需要因地制宜地尽快落实并化作亿万群众的自觉行动。其根本性要求是完成 90 年代的任务，发展农村社会主义市场经济，建设有中国特色社会主义的新农村。

发展社会主义市场经济，建设有中国特色社会主义的新农村，需要在总结建国以来特别是 80 年代丰富的实践经验的基础上，进一步探讨和揭示新模式下农村经济行政管理的基本原则、方法和运作规律。《农村经济行政管理学》在这方面做

了有益的尝试和努力。这本书服从和服务于发展社会主义市场经济、建设有中国特色社会主义新农村的总题目,比较详尽系统地阐释了有中国特色的社会主义农村市场经济的行政管理原则、方法、规范和各种规定性要求,从农村经济行政管理的角度揭示了建设有中国特色社会主义新农村的具体内容和操作规范,对农村经济行政管理活动具有实际指导意义。

建国40多年,特别是党的十一届三中全会以来,由于认真贯彻落实党在农村的一系列方针政策,深化农村改革,全面推行以家庭联产承包为主要形式的责任制,调动了农民的生产积极性,解放了农村生产力,农业连续多年丰收,乡镇企业异军突起,使我国农村经济发生了历史性的巨大变化。我们以不足世界7%的耕地,养活了占世界22%的人口,亿万农民基本解决了温饱问题,正在向小康目标迈进;我们端正了农村经济的指导思想,从以粮为纲的旧观念转到“决不放松粮食生产,积极发展多种经营”,促进了农、林、牧、副、渔全面发展和农村一、二、三产业协调并进,加快了农业现代化的步伐;走出了一条有中国特色的发展社会主义农村经济的道路。回顾历史过程,有很多宝贵的经验财富,其中包括在失误和教训中凝结的经验财富,需要我们总结、发掘。《农村经济行政管理学》选取的是如何对农村经济实施行政管理的角度,并从这一特定的角度对中国农村经济发展的丰富的历史实践进行了比较全面、深刻的分析、提炼,加以理论的概括。书中以马克思主义理论为指导,立足于中国农村经济的具体国情,充分论证和说明了农村经济行政管理在农村社会主义市场经济发展中的不可替代的重要作用,并揭示了农村经济行政管理的内在规定性、运行机制、操作规范以及如何建立社会主义市场经济体制

的基本原则。书中既总结分析了中共十一届三中全会以前农村经济行政管理的经验教训,又对十一届三中全会以来特别是整个 80 年代农村改革和农村经济发展的各个方面的经验事实材料进行了理论阐释,清楚地告诉人们:在改革开放和发展社会主义市场经济的新形势下,农村经济行政管理应当管什么,怎么管,管到什么程度。因此,书中所阐释的观点和方法,对于进一步加强农村经济行政管理具有一定程度的理论指导意义。

《农村经济行政管理学》的编著者有农村经济行政管理人員,有从事农村经济行政管理研究的专家学者,还有做农村基层工作的同志。他们在进行大量调查研究和广泛征求各方面意見的基础上,按照《中共中央关于进一步加强农业和农村工作的决定》精神和建立社会主义市场经济体制的要求,結合农村经济行政管理的实际,編著成书,使之具有结构完整、立意深刻、内容丰富、规范性强、符合农村经济发展实际等特点,可以作为对农村经济行政管理人員岗位培训的基础教材,也适合从事农村其他工作的人员学习参考。相信广大读者会从这本书中吸收有关农村经济行政管理的理论和方法,更为有效地指导农村经济行政管理的实践。

郭福

九三年九月

· 3 ·

# 目 录

## 第一编 绪 论

|                                 |      |
|---------------------------------|------|
| 第一章 农村经济行政管理学的性质和内容.....        | (3)  |
| 第一节 农村经济行政管理的概念.....            | (3)  |
| 第二节 农村经济行政管理学的研究对象及<br>内容.....  | (7)  |
| 第三节 农村经济行政管理的原则和特点 .....        | (16) |
| 第四节 学习农村经济行政管理学的意义<br>和方法 ..... | (24) |

## 第二编 农村经济行政管理体系

|                                      |      |
|--------------------------------------|------|
| 第二章 农村经济行政管理体制 .....                 | (33) |
| 第一节 农村经济行政管理体制的历史沿革 .....            | (33) |
| 第二节 农村经济行政管理体制的基本功能 .....            | (48) |
| 第三节 继续改革完善农村经济行政管理<br>体制的目标与任务 ..... | (55) |
| 第三章 农村经济行政管理机构 .....                 | (62) |
| 第一节 农村经济行政管理机构与管理体<br>制的相互关系 .....   | (62) |
| 第二节 农村经济行政管理机构的职能范围 .....            | (70) |
| 第三节 农村经济行政管理机构模式选择 .....             | (82) |

|                                     |       |
|-------------------------------------|-------|
| 第四章 农村经济行政管理队伍建设 .....              | (89)  |
| 第一节 农村经济行政管理者的基本职责 .....            | (89)  |
| 第二节 农村经济行政管理者运用行政权<br>力的原则和方式 ..... | (95)  |
| 第三节 农村经济行政管理者的素质 .....              | (101) |

### 第三编 农村经济行政管理过程

|                                        |       |
|----------------------------------------|-------|
| 第五章 农村经济行政管理决策过程 .....                 | (119) |
| 第一节 农村经济行政管理决策的涵义<br>和类型 .....         | (119) |
| 第二节 农村经济行政管理决策的功能<br>和范围 .....         | (126) |
| 第三节 农村经济行政管理决策的程序<br>和规范 .....         | (130) |
| 第六章 农村经济行政管理服务过程 .....                 | (140) |
| 第一节 农业社会化服务的意义及其功<br>能作用 .....         | (140) |
| 第二节 农业社会化服务体系建设的内<br>容、原则和组织形式 .....   | (148) |
| 第三节 农村经济行政管理机构对农村社<br>会化服务的组织与实施 ..... | (153) |
| 第七章 农村经济行政监督过程 .....                   | (165) |
| 第一节 农村经济行政监督的意义 .....                  | (165) |
| 第二节 农村经济行政监督体系 .....                   | (171) |
| 第三节 农村经济行政监督的原则、程序<br>和方法 .....        | (177) |

|                            |       |
|----------------------------|-------|
| 第四节 农村经济行政监督机制的健全与完善 ..... | (184) |
| 第八章 农村经济行政管理分析评价过程.....    | (190) |
| 第一节 农村经济行政分析评价的内涵.....     | (190) |
| 第二节 农村经济行政分析.....          | (197) |
| 第三节 农村经济行政诊断.....          | (202) |
| 第四节 农村经济行政评价.....          | (207) |

## 第四编 农村经济行政管理手段

|                                    |       |
|------------------------------------|-------|
| 第九章 农村经济行政管理的组织手段.....             | (217) |
| 第一节 农村经济行政管理中组织手段<br>的内容.....      | (218) |
| 第二节 农村经济行政管理中组织协调<br>的类型.....      | (223) |
| 第三节 农村经济行政管理中运用组织<br>手段的原则.....    | (230) |
| 第十章 农村经济行政管理的信息手段.....             | (235) |
| 第一节 农村经济行政管理中运用信息<br>手段的意义和作用..... | (235) |
| 第二节 农村经济行政管理中运用信息<br>手段的原则和方法..... | (243) |
| 第三节 农村经济行政管理信息的主要<br>处理方法.....     | (247) |
| 第四节 农村经济行政管理信息系统的<br>建立和运行.....    | (253) |
| 第十一章 农村经济行政管理的经济手段.....            | (262) |

|                         |       |
|-------------------------|-------|
| 第一节 农村经济行政管理中经济手段       |       |
| 的特征与功能·····             | (262) |
| 第二节 农村经济行政管理中经济手段       |       |
| 的内容与形式·····             | (265) |
| 第三节 农村经济行政管理中运用经济       |       |
| 手段的原则和方法·····           | (279) |
| 第十二章 农村经济行政管理的法律手段····· | (287) |
| 第一节 农村经济行政管理中依法行政       |       |
| 的意义·····                | (287) |
| 第二节 农村经济行政管理中法律手段       |       |
| 的特征与功能·····             | (295) |
| 第三节 农村经济行政管理中运用法律       |       |
| 手段的原则和方法·····           | (303) |
| 第十三章 农村经济行政管理的教育手段····· | (312) |
| 第一节 农村经济行政管理中运用教育       |       |
| 手段的意义·····              | (312) |
| 第二节 农村经济行政管理中实施教育       |       |
| 的主要内容·····              | (317) |
| 第三节 农村经济行政管理中运用教育       |       |
| 手段的原则和方法·····           | (322) |
| 第四节 农村经济行政管理中教育手段与      |       |
| 其他手段的配合使用·····          | (332) |

## 第五编 农村经济行政管理内容

|                          |       |
|--------------------------|-------|
| 第十四章 农村区块经济行政管理·····     | (339) |
| 第一节 加强农村区块经济行政管理的意义····· | (340) |

|      |                               |       |
|------|-------------------------------|-------|
| 第二节  | 县区经济的特征及其行政管理方式·····          | (346) |
| 第三节  | 乡镇经济的特征及其行政管理方式·····          | (351) |
| 第四节  | 村组经济的特征及其行政管理方式·····          | (357) |
| 第十五章 | 农村部门经济行政管理·····               | (362) |
| 第一节  | 农村部门经济行政管理的功能作用·····          | (362) |
| 第二节  | 农村部门经济行政管理的特点·····            | (365) |
| 第三节  | 农村部门经济行政管理的具体类型·····          | (369) |
| 第四节  | 农村部门经济行政管理的原则<br>和方法·····     | (383) |
| 第十六章 | 农村联合制经济行政管理·····              | (391) |
| 第一节  | 农村联合制经济的兴起及其功<br>能作用·····     | (393) |
| 第二节  | 农村联户经济的特征及其行政管<br>理方式·····    | (400) |
| 第三节  | 农村横向联合经济的特征及其<br>行政管理方式·····  | (405) |
| 第十七章 | 农村外向型经济行政管理·····              | (414) |
| 第一节  | 发展农村外向型经济的意义·····             | (414) |
| 第二节  | 农村外向型经济的规定性要求<br>及其发展途径·····  | (421) |
| 第三节  | 农村外向型经济行政管理的措<br>施、原则·····    | (428) |
| 第四节  | 发展农村外向型经济的相关政<br>策措施·····     | (434) |
| 第十八章 | 农村个体经济、私营经济、<br>三资企业行政管理····· | (440) |

|     |                                  |       |
|-----|----------------------------------|-------|
| 第一节 | 农村个体经济、私营经济、三资<br>企业兴起的客观依据..... | (440) |
| 第二节 | 农村个体经济、私营经济、三资<br>企业的地位和作用.....  | (445) |
| 第三节 | 农村个体经济的特征及其行政<br>管理方式.....       | (450) |
| 第四节 | 农村私营经济的特征及其行政<br>管理方式.....       | (455) |
| 第五节 | 农村三资企业的特征及其行政<br>管理方式.....       | (460) |
| 后 记 | .....                            | (466) |

第 一 编

绪 论



# 第一章 农村经济行政管理学的性质和内容

## 第一节 农村经济行政管理的概念

理解和把握农村经济行政管理这一概念,首先要对“农村经济”、“行政管理”、“经济行政管理”等相关概念有个全面正确的理解,进而准确认识农村经济行政管理概念的内涵与外延。

### 一、农村经济的概念

农村经济是与城市经济相对应的地域性的综合经济门类的集合。从空间界限来划分,经济的次生属类有两大项,一为农村经济,一为城市经济。二者相互分工,相互联接,构成了总体性的国民经济。

作为农村中各类产业形态总和的农村经济,其外延辖度比农业经济的外延辖度宽泛得多,二者之间是包含与被包含、统辖与被统辖的关系。为了便于比较和说明,这里具体分析农村经济内部的圈层与结构。

农村经济按其产业形态可划分为第一产业、第二产业和第三产业。第一产业即农业,包括种植业、林业、畜牧业、副业和渔业。各业之间还有更为具体的层次划分,如种植业分为粮食作物的生产经营和经济作物的生产经营。第一产业内部的

种植业,过去常被人们称为“农业”,并用来和第一产业内部的其他各业对举,统称为农、林、牧、副、渔五业。现在人们为了准确使用“农业”这一概念,常把第一产业称之为“大农业”,而把种植业称之为“狭义农业”。第二产业即农村工业和农村建筑业。第三产业即农村交通运输邮电业、商业、饮食业、服务业等。农村二、三产业是近年来迅速兴起的产业,在二、三产业内部也有更为具体的层次划分,如农村工业中包括农副产品加工业、采矿业、制造业等。根据农村经济三大产业形态的历史久暂,一般将农村第一产业称为“传统产业”、将农村二、三产业称为“新兴产业”。由此可见,农村经济包含着三个圈层:第一个圈层,是农村经济的总体规模和范围,这是一个大圈层;第二个圈层,是农村一、二、三产业依次排列的圈层,这是三个中级的圈层;第三个圈层,是一、二、三产业内部依其层次划分而形成的若干个小圈层。农村经济这个大圈层,包容着上述的中级圈层和所有的小圈层,是农村中各类经济活动和各个产业形态的总和。

## 二、行政管理的概念

“行政管理”是一个复合的概念,其中包含着“行政”与“管理”两个个别概念。“行政”一词,早在 2000 多年前的《左传》中就已使用,曾有“行其政事,行其政令”之类的表述。按词的本义解析,“行”,意即推行、执行;“政”,意即政务、管理事务。现今国际社会比较通用的《社会学大辞典》对“行政”解释为国家事务的管理。马克思主义经典作家对“行政”的含义也有表述:“行政是国家的组织活动”(《马克思恩格斯全集》第 1 卷第 479 页)。现今行政学对“行政”一词比较一致地表述为:“行政

是指国家政府机构对社会事务的管理活动”。“管理”一词,其具体含义为“人类社会一种有组织的管理活动”。管理是自人类社会组成一定社会团体起就已存在的一种社会现象,在阶级、国家产生后,这种社会现象不但没有消逝,反而在统治阶级手中得到强化。马克思在《资本论》中曾反复阐述管理的二重性原理。他认为,凡是直接生产过程具有社会结合过程的形态,都具有管理的二重性——社会属性和自然属性。它的社会属性反映了一定的社会形态中统治阶级的要求,受到生产关系和经济基础的影响制约;它的自然属性反映了社会协作劳动过程本身的要求,是一系列科学方法的总结。

“行政管理”,是“行政”与“管理”二词含义的交汇。行政管理,就是把行政与管理统一起来,运用管理的一般原理和操作规程指导和驾驭行政系统的组织和运行,对社会事务进行有效的管理。以行政管理事务及其活动规律作为研究对象的行政管理学,是一门介于行政学与管理学之间的综合性边缘学科,是管理学中社会属性特征最为明显的分支学科,是行政学中最具体、应用性最强的分支学科。

### 三、经济行政管理的概念

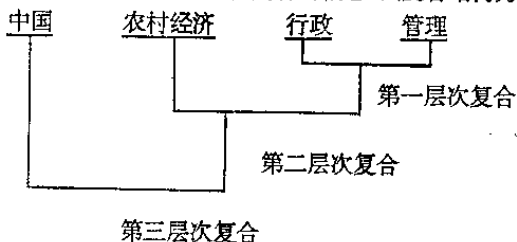
“经济行政管理”也是一个复合的概念,是由“经济行政”和“管理”两个个别概念交汇而成的。经济行政是整个行政系统中的一个重要分支,是指国家政府机构对社会经济活动的管理活动,是国家管理职能的重要体现。经济行政管理,是行政管理活动与经济管理活动的有机结合,是行政系统对经济运行系统的介入和调控。所谓经济行政管理,就是指国家政府机构为实现一定的目的,有效地运用国家权力,对所管理范围

内的经济总体及其运行,进行规划、组织、协调和监督等实施活动的全过程。

经济行政管理是遵循行政管理与经济管理的一般原理、原则而展开活动的,因此它与行政管理、经济管理有着联系,并受其制约。但经济行政管理的主体、客体与手段的特殊性,又使它区别于行政管理与经济管理。就主体而言,经济行政管理的主体是国家各级政府机构,而不是任何其他经济组织和个人,这一点使它有别于经济管理的主体;就客体而言,经济行政管理的客体是所管辖范围内的经济总体,这一点使它有别于行政管理的客体;就手段而言,经济行政管理融行政规律、管理规律、经济规律于一体,既表现出权威性的特征,又表现出灵活性的特征,使它既区别于经济管理的手段,又区别于行政管理的手段。

#### 四、农村经济行政管理的概念

与“行政管理”、“经济行政管理”等复合概念比较,“农村经济行政管理”是一个多层次复合的概念,其复合结构为:



这一层次结构,把“农村经济行政管理”这一概念的内涵依次界定为:①农村经济行政管理是一种管理活动;②农村经