

基于现代农业视角的 农业行政管理体制创新研究

张 梅 刘国民◎著

 中国农业出版社

基于现代农业视角的 农业行政管理体制创新研究

张 梅 刘国民 著

中国农业出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

基于现代农业视角的农业行政管理体制创新研究 /
张梅, 刘国民著. —北京: 中国农业出版社, 2012. 8
ISBN 978-7-109-17089-6

I. ①基… II. ①张…②刘… III. ①农业经济-行政
管理-管理体制-研究-中国 IV. ①F320.2

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2012) 第 191343 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 100125)

责任编辑 刘明昌

中国农业出版社印刷厂印刷 新华书店北京发行所发行

2012 年 8 月第 1 版 2012 年 8 月北京第 1 次印刷

开本: 850mm×1168mm 1/32 印张: 6.875

字数: 190 千字

定价: 25.00 元

(凡本版图书出现印刷、装订错误, 请向出版社发行部调换)

前 言

当代世界农业发展已经进入到建设现代农业的新阶段。2007年中央1号文件《中共中央 国务院关于积极发展现代农业 扎实推进社会主义新农村建设的若干意见》明确提出：“发展现代农业是社会主义新农村建设的首要任务。”现代农业使农业发展方向发生了根本性变革，从而对政府管理农业提出了更高的要求，农业行政管理体制必须与建设现代农业需要相适应。加入WTO后，我国农业还处在与世界农业迅速接轨的关键阶段，从现在的农业行政管理体制来看，还存在着许多与世贸规则相冲突的环节，需要加以改革。

本研究以现代农业为基础，结合新农村建设和城乡统筹发展的特殊背景，构建了提高我国农村行政管理效率的系统研究框架。首先，对现代农业及农业行政管理体制进行概念界定，对其基础理论进行综合。其次，分析我国农业行政管理体制演变的历史轨迹、发展现状，指出其存在问题。在此基础上，综合经济学相关理论，对我国农业行政管理体制进行成本—收益分析、运行效率分析和制度供给与需求分析，指出农业行政管理体制存在问题及深层原因。在对国外一些国家农业行政管理体制进行比较和借鉴的基础上，提出适应我国发展现代农业的行政管理体制的理论框架和改革路径。本研究主要分三个部分十章。

第一部分包括第一章、第二章和第三章，为农业行政管理的理论基础和现实状况分析。第一章“导言”部分，主要介绍了本研究的背景、研究目的与意义、研究方法，在分析大量国内外文献基础上着重对农村行政管理体制改革的相关研究进行了综述，

做了简要的评述。第二章“相关概念界定与理论基础”，主要是对农业行政管理体制的含义及构成进行了界定，并对农业行政管理的相关理论进行了梳理和阐述。第三章“我国农业行政管理体制发展历程与现状分析”，分五个阶段对农业行政管理体制的变迁历程进行了总结，分析了我国农业行政管理体制现状，对取得的成效和存在问题进行了分析。

第二部分包括第四章、第五章和第六章，为农业行政管理的经济学分析，是本书的重点及主要创新之处。第四章“我国农业行政管理的成本和绩效分析”，探讨了政府进行农业行政管理的成本构成及分类，同时，从成本总量、投入产出、变动趋势等方面对农业行政管理成本与收益进行了深入的探讨，总结了农业行政成本管理存在的问题。第五章“我国农业行政管理体制效率分析”，以黑龙江省为例，在对农业行政管理效率进行概念界定的基础上，用 DEA 方法对黑龙江省农业行政管理体制运行效率进行了实证测算。第六章“农业行政管理体制的供求分析”，在调研研究的基础上，从现代农业和农业行政管理体制的供求主体——农户和农业行政管理部门的角度，结合我国农业行政管理制度的供给与需求特点，进行综合分析，其结果为最终的政策及对策建议提供科学佐证。

第三部分包括第七章、第八章、第九章和第十章，为借鉴经验，提出体制改革整体思路。第七章“国外典型国家农业行政管理特点及经验借鉴”，以美国、英国和日本为研究对象，对典型国家农业行政管理体制的特点和发展趋势进行总结，提出可资借鉴之处。第八章“我国农业行政管理体制转型设计”，对建立现代农业行政管理体制转型进行了设计，包括指导思想、原则、目标、实施方案等，提出了理念转型、职能转型和架构转型的系统方案设计。第九章“推进农业行政管理体制改革的政策建议”，从机构改革和整合职能、科学化管理、理顺内外部关系等方面提出推进农业行政管理体制改革的针对性措施。第十章“结论与展

望”，简要总结全书，提出重要结论，对未来研究和发展方向做出展望。

本研究立足于现代农业发展和农户需求的角度，提出了我国农业行政管理体制创新的思路 and 理论框架。本研究的可能创新之处为以下几点：

(1) 研究角度具有原创性和创新性。本研究主要是针对现代农业的特定背景，研究角度具有创新性。本书指出：适应性的农业行政管理体制是建设现代农业的基础，现代农业行政管理体制的构建必须以现代农业为背景。农业行政管理体制从制度层面来看是一种管理制度，它对农业经济制度有决定性的影响，农业经济制度安排反映国家管理农业的意识形态，它可以决定经济制度施行的空间，对经济制度起制约作用，从而通过一定的约束和激励机制影响到微观组织的运行绩效，最终影响到宏观经济目标的实现。因此，现代农业宏伟目标的实现也取决于农业行政体制是否能与之相适应。同时，农业行政管理体制必须符合现代农业发展需要，这对农业行政管理的手段、职能划分和运作机制等提出了更高的要求，需要对现行农业行政管理体制进行变革，使之符合现代农业发展的需要。

(2) 研究方法的科学性和可行性。本研究采用 DEA 方法对农业行政管理体制的效率进行测算，方法具有科学性。以黑龙江为例，对农业行政管理效率进行了实证分析。结果发现：2004—2006 年黑龙江省农业行政管理效率低于 2003 年，且规模递减。说明我国农业行政管理在新的农业发展形势面前逐渐不适应，管理效率下降，必须以现代农业为服务目标，进行改革。

(3) 对我国农业行政管理的成本进行了总量和结构分析。总体情况是，我国的农业行政管理成本与收益之间不协调。从年均增长率来看，农业行政管理费用的增长率要大于国家财政支出和 GDP 的增长率，这说明我国的农业行政成本不仅仅是在总量上增加了，而且其速度增长较快。但是以 GDP 与行政管理经费的

比值为指标对农业行政管理效率的测算结果发现,1985—2006年等量农业行政管理成本发挥的效益在不断下降。而且从农业财政支农的结构上看,事业费近些年来占到80%以上,挤占了生产性支出和科研、推广等公共服务费用。

(4) 构建了我国农业行政管理体制转型的理论框架。主要从三个方面进行创新:一是理念转型。就是要树立适应市场经济发展和时代需要的新的管理观:从管理和控制导向的管理到服务导向的管理、从封闭型政府向公开透明政府转型、由集权向分权转变。二是职能转型,就是确立我国农业行政管理部门在经济调节、公共服务、市场监管和社会事务方面的基本职能,同时要创新管理方式。三是架构转型。以大部制改革为基础方向,按照农业行政管理职能进行横向整合,并纵向压缩管理层级。

本研究采用的研究方法多样化。主要采取以下几种方法:①比较分析法。对国外一些国家农业行政管理体制的模式、运行机制、手段及目标进行比较分析,总结出对我国的借鉴意义。②实证分析法。通过成本收益分析,研究我国农业行政管理的成本变化趋势,用DEA方法验证我国农业行政管理部门的行政效率。③制度经济学方法。农业行政管理体制是各种农业管理制度的总和,它和制度密切相关,在本研究中广泛用到制度经济学的理论,如行政成本分析和制度非均衡分析等。④案例分析法。以黑龙江省为例,对黑龙江省的农业行政管理体制运行情况进行重点调查和分析。⑤历史分析法。农业行政管理体制有其历史演变轨迹,因此,通过对农业行政管理体制的梳理,有助于对现有农业行政管理体制改革创新的分析。⑥调查问卷法。在对农业行政管理体制供需主体进行均衡分析时,针对黑龙江省双鸭山市、哈尔滨市、密山市等地农业行政部门管理人员和农户进行调查,了解农业行政管理体制的供需状况。

目 录

前言

第一章 导言	1
1.1 研究的背景、目的与意义	1
1.1.1 研究的背景	1
1.1.2 研究的目的	4
1.1.3 研究的意义	5
1.2 国内外研究动态及评述	6
1.2.1 国外研究综述	6
1.2.2 国内研究综述	10
1.2.3 国内外研究文献的简要评述	12
1.3 研究的思路与方法	13
1.3.1 研究的思路	13
1.3.2 研究的方法	14
第二章 相关概念界定与理论基础	16
2.1 现代农业的含义与特征	16
2.1.1 现代农业的含义	16
2.1.2 现代农业的特征	18
2.2 行政管理和行政管理体制的含义	21
2.2.1 行政管理的含义	21
2.2.2 行政管理体制的含义	23
2.3 农业行政管理体制的含义及构成	24

2.4	实施政府管理农业的理论基础	27
2.4.1	农业产业的弱质性	27
2.4.2	市场机制的不健全	27
2.5	现代农业和农业行政管理体制的关联性分析	28
2.5.1	适应性的农业行政管理体制是建设现代农业的基础	28
2.5.2	现代农业行政管理体制必须以现代农业为背景	29
2.6	研究的理论基础	30
2.6.1	新公共管理运动与公共选择理论	30
2.6.2	制度和制度变迁理论	33
2.6.3	福利经济函数和经济剩余	35
2.6.4	行政组织变革理论	36
2.7	本章小结	38
第三章 我国农业行政管理体制发展历程与现状分析		39
3.1	我国农业行政管理体制发展历程	39
3.1.1	改革前的农业行政管理体制	39
3.1.2	改革后的农业行政管理体制	41
3.2	我国农业行政管理体制发展现状	45
3.2.1	组织结构与职能	45
3.2.2	运行机制	49
3.3	我国农业行政管理体制改革的成就及存在的问题	51
3.3.1	我国农业行政管理体制改革取得的成就	51
3.3.2	我国农业行政管理体制存在的问题	54
3.4	本章小结	59
第四章 我国农业行政管理的成本和绩效分析		60
4.1	农业行政管理成本的含义及构成	60
4.1.1	农业行政成本的含义	60
4.1.2	农业行政管理成本的构成	63

4.2 农业行政管理成本的定量分析	65
4.2.1 核算指标及核算时间说明	65
4.2.2 农业行政管理成本的趋势分析	68
4.3 农业行政管理成本存在的问题及措施探讨	74
4.3.1 农业行政管理成本管理存在的问题	74
4.3.2 加强农业行政成本管理的措施	77
4.4 农业行政管理的绩效分析	78
4.4.1 农业综合实力和人均收入得到较快增长	79
4.4.2 公共产品提供得到加强	80
4.4.3 农业市场化改革不断深入	83
4.5 本章小结	85
第五章 我国农业行政管理效率分析	
——以黑龙江省为例	87
5.1 我国农业行政管理效率的理论范畴	87
5.2 分析方法	89
5.2.1 评价方法的引入	89
5.2.2 农业行政部门管理效率评价的基本流程	91
5.3 实证分析	96
5.3.1 2003—2006 年 4 个决策单元处理	96
5.3.2 加入对比单元处理结果	98
5.3.3 结果分析	100
5.4 本章小结	101
第六章 农业行政管理体制的供求分析	102
6.1 农业行政管理体制的供求分析	
——基于现代农业的视角	102
6.1.1 农业行政管理体制的需求分析	103
6.1.2 农业行政管理体制的供给分析	104

6.1.3 综合分析	108
6.2 农业行政管理体制的供求分析 ——基于制度供需主体的视角	110
6.2.1 农业行政管理体制的需求分析	110
6.2.2 农业行政管理体制的供给分析	116
6.2.3 综合分析	118
6.3 本章小结	120
第七章 国外典型国家农业行政管理特点及经验借鉴	122
7.1 典型国家农业行政管理体制概述	122
7.1.1 美国的农业行政管理体制	122
7.1.2 英国的农业行政管理体制	130
7.1.3 日本的农业行政管理体制	135
7.2 发达国家农业行政管理体制的共同特点	140
7.2.1 较大的权力范围和较宽的管理权限	140
7.2.2 农业行政管理的法制化	141
7.2.3 统一的宏观调控及调控手段多样化	141
7.2.4 产业关联管理模式	142
7.2.5 注重与非政府农业服务机构的合作	143
7.2.6 坚持服务理念	143
7.3 国外农业行政管理体制的变革趋势分析 ——以美国为例	144
7.3.1 在管理内容上更加注重环境保护和食品安全	144
7.3.2 构建更为安全和合理的农业收入和价格支持网络	146
7.3.3 行政管理体制的分权化、公共服务的市场化 导向和契约管理	149
7.4 发达国家农业行政管理体制建设对我国的启示	151
7.4.1 强化农业管理部门的纵向管理与横向管理	151
7.4.2 构建完善的法制环境	152

7.4.3	完善管理手段	152
7.4.4	发挥非政府部门在农业领域的效率优势	153
7.4.5	加快现代农业管理体制人才建设	153
7.5	本章小结	153
第八章	我国农业行政管理体制转型设计	155
8.1	农业行政管理体制改革的目標、指导思想与原则	155
8.1.1	改革目标	155
8.1.2	指导思想	156
8.1.3	基本原则	156
8.2	农业行政管理体制改革的设想与构建	158
8.2.1	我国农业行政管理的理念转型	158
8.2.2	我国农业行政管理的职能转型	161
8.2.3	我国农业行政管理的架构转型	164
8.3	本章小结	167
第九章	推进农业行政管理体制改革的政策建议	168
9.1	通过机构改革逐步整合农业部门管理职能	168
9.2	协调和理顺农业行政管理系统内外部关系	169
9.2.1	处理好政府与市场之间的关系	169
9.2.2	处理好部门之间的关系	170
9.2.3	明确中央政府与地方政府农业管理部门之间的关系	170
9.3	实施农业行政管理科学化管理	171
9.3.1	实施多样化的管理手段	171
9.3.2	实施信息化的行政管理方式	172
9.4	加强农业公共产品提供服务	172
9.4.1	强化政府在农业信息体系建设的服务职能	173
9.4.2	加强政府的教育、推广和科研服务职能	173
9.5	积极推进与非政府部门在农业行政	

管理领域的合作	174
9.6 实施人力资源管理策略	174
第十章 结论与展望	176
10.1 结论	176
10.2 展望	178
附录	180
参考文献	197
后记	207

第一章 导 言

1.1 研究的背景、目的与意义

农业行政管理指农业行政管理部门对涉及农业方面社会公共事务而进行的各项管理活动。农业行政管理体制就是农业行政部门在一定历史时期内根据社会的需要，为保障对涉及农业和农村经济发展的各项社会事务进行管理而建立的组织和制度体系。在市场经济条件下，农业资源配置是通过价值规律和竞争规律来实现的，市场在资源配置中起着基础性作用。然而，农业又是一个特殊的产业，一个相对弱质的产业，与工业等其他产业相比，农业对政府存在着非常大的依赖性，农业生产效率与农业行政管理效率之间的关系十分密切。我们只有科学、辩证、完整地看待市场和政府——“看不见的手”和“看得见的手”的作用，才能切实发挥市场在国家宏观调控下对资源配置的基础性作用。

1.1.1 研究的背景

当代世界农业发展已经进入到建设现代农业的新阶段。现代农业是传统农业发展的必然，是一次全方位的变革，其中农业管理体制变革相当紧要、迫切。现代农业不再局限于传统的种植业、养殖业等农业部门，而是包括了生产资料工业、食品加工业等第二产业和交通运输、技术和信息服务等第三产业的内容，原有的第一产业扩大到第二产业和第三产业。现代农业成为一个与发展农业相关、为发展农业服务的产业群体。这个围绕着农业生产而形成的庞大的产业群，在市场机制的作用下，与农业生产形

成稳定的相互依赖、相互促进的利益共同体。农业发展方式的根本性变革，使农业对政府宏观调控和管理的要求更高了、更复杂了，这就要求行政管理体制必须与建设现代农业需要相适应。精简、高效的农业行政管理机构、更为丰富的农业行政管理手段、更为宽泛的农业行政管理内容、更为明确的农业行政管理目标和更为宽松的发展环境，成为发展现代农业的必然要求。

我国正处在由传统农业向现代农业转变的重要时期。2007 年中共中央 1 号文件《中共中央 国务院关于积极发展现代农业 扎实推进社会主义新农村建设的若干意见》明确提出：“发展现代农业是社会主义新农村建设的首要任务，是以科学发展观统领农村工作的必然要求。推进现代农业建设，顺应我国经济发展的客观趋势，符合当今世界农业发展的一般规律，是促进农民增加收入的基本途径，是提高农业综合生产能力的重要举措，是建设社会主义新农村的产业基础。”我国加快现代农业建设，进一步解放和发展生产力，为农业经济发展和农村社会全面进步注入强大动力，必须要进一步深化改革农业管理体制，释放管理创新的生产力，着力推动农业和农村经济的全面发展。这就必须要有一个有利于我国传统农业向现代农业转变的运转协调、灵活高效、政策透明的现代农业管理体制，强化农业部门的协调、管理、执法、服务等职能，以达到加强对农产品生产、流通、进出口贸易的宏观调控，不断健全农业社会服务体系，逐步改变城乡二元经济结构，促进区域经济协调发展，加强农业基础设施建设，强化生态环境治理、水土保持和耕地保护，大力改善农业生产条件，确保农业可持续发展，为建设现代农业营造一个良好的软环境。

我国农业还处在与世界农业迅速接轨的关键阶段。我国于 2001 年 12 月加入 WTO，标志着我国经济与世界经济开始全面接轨。在农业方面，WTO 规则对政府宏观管理提出了更高的要求 and 强有力的约束。WTO 规则的主要应对主体是政府，它主要以减少农产品市场扭曲和政府干预为目的。世贸组织与中国达成

的所有规则，几乎全部都是针对国内行政管理体制的。农业协议也不例外，关于农产品的关税减让、进口配额、出口补贴、国内支持等无一不是针对农业行政管理体制的，需要政府来执行，这就对政府在农业生产中的管理方式和管理手段提出了要求。总的发展趋势是与市场经济体制建设要求相适应，减少政府对农业领域的不适当干预和不恰当管理。但是从我国现在农业行政管理体制来看，还存在着许多与规则相冲突的环节，需要加以改革。此外，中国加入 WTO 也使中国农业面临着更为严峻的竞争环境，改革现有的农业行政管理体制，也是提高我国农业国际竞争力和农产品生产和经营效率的关键。

农业行政管理体制改革也是我国国家机构改革的重要组成部分。近几年，为适应市场经济要求，我国政府的行政管理体制改革速度加快，2005 年 10 月，《中共中央关于制定“十一五”规划的建议》提出“着力推进行政管理体制改革。加快政府行政管理体制改革，是全面实行改革和提高对外开放水平的关键”，这表明未来几年内政府进行自身的建设和改革已经成为经济体制改革的中心和重点。2008 年 2 月 27 日，中国共产党第十七届中央委员会第二次全体会议通过《关于深化行政管理体制改革的意见》和《国务院机构改革方案》，指出了深化行政管理体制改革的必要性和紧迫性，提出了深化行政管理体制改革的指导思想、目标和原则，指出要转变政府行政管理职能和加快推进政府行政管理体制改革，并在加大机构整合力度、探索职能有机统一的大部门体制等方面迈出重要步伐。同时，会议还提出，按照到 2020 年建立起比较完善的中国特色社会主义行政管理体制的总目标，坚持统筹兼顾、突出重点、积极稳妥、分步实施，坚定不移地把行政管理体制改革推向前进，推动构建充满活力、富有效率、更加开放、有利于科学发展的体制机制，为改革开放和社会主义现代化建设提供重要制度保障。目前我国正积极推进大部制改革，交通、能源、人力资源等部门的大部制改革已经推开。虽

然农业行政管理体制大部制改革尚未实施,但是从发展趋势来看,实行农业行政管理体制的大部制改革势在必行。2008年10月发布的《中共中央关于推进农村改革发展若干重大问题的决定》已经明确提出“建立职能明确、权责一致、运转协调的农业行政管理体制。”从国外农业行政管理体制经验来看,实行部门整合,有利于减少行政管理成本、有利于促进农业领域的资源整合。但由于我国涉农管理部门众多、层级复杂、涉及面广,农业行政管理体制的改革实施较为困难,必须坚持在科学论证的基础上才能进行。

1.1.2 研究的目的

传统的农业行政管理体制主要立足于封闭的竞争环境,解决粮食供给需要是政策的出发点,实行政府直接管理是主要的调控手段。在发展现代农业背景下,开放的国际市场竞争环境使本国农业面临着较大的竞争压力。这种情况下,如何协调好政府与市场、企业、农户的关系,形成较强的激励和控制机制,提高农业行政管理的效率成为提高农业竞争力的焦点问题。本研究的目的主要体现于以下几个方面:

(1) 为建立适应现代农业发展需要的农业行政管理体制提供理论依据

深化行政管理体制改革是“十一五”规划的重要任务,是深化改革和扩大对外开放的关键。2007年中共中央1号文件提出了建设现代农业的战略任务,但是基于现代农业视角的农业行政管理体制研究是不系统的。本研究力图从建设现代农业的前提出发,尽可能全面阐述国内外相关改革理论,并利用经典理论分析解决我国农业行政管理体制的问题,为进一步推进我国农业行政管理体制改革奠定理论基础。

(2) 为农业行政管理部门机构整合与转变职能提供决策参考
对我国农业行政管理体制发展历史、现状与存在问题进行研