

新农村建设村务管理工作指导丛书

村干部安全管理 知识读本

科技部中国农村技术开发中心 组织编写

郑大玮 主编 白启云 主审



中国人事出版社

中国劳动社会保障出版社

新农村建设村务管理工作指导丛书

村干部安全管理 知识读本

科技部中国农村技术开发中心 组织编写

郑大玮 主编 白启云 主审



中国人事出版社

中国劳动社会保障出版社

图书在版编目(CIP)数据

村干部安全管理知识读本/郑大玮主编. —北京:中国劳动社会保障出版社, 2014

ISBN 978-7-5167-0905-4

I. ①村… II. ①郑… III. ①农村-安全管理-中国-干部教育-教材 IV. ①X922.2

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2014)第 026489 号

中国劳动社会保障出版社出版发行

(北京市惠新东街 1 号 邮政编码: 100029)

*

北京金明盛印刷有限公司印刷装订 新华书店经销

880 毫米×1230 毫米 32 开本 4.625 印张 121 千字

2014 年 2 月第 1 版 2014 年 2 月第 1 次印刷

定价: 15.00 元

读者服务部电话: (010) 64929211/64921644/84643933

发行部电话: (010) 64961894

出版社网址: <http://www.class.com.cn>

版权专有 侵权必究

如有印装差错, 请与本社联系调换: (010) 80497374

我社将与版权执法机关配合, 大力打击盗印、销售和使用盗版图书活动, 敬请广大读者协助举报, 经查实将给予举报者奖励。

举报电话: (010) 64954652

新农村建村务管理工作指导丛书

编 委 会

主	任	贾敬敦				
副	主	任	吴飞鸣	黄卫来		
编	委	白启云	胡熯华	李凌霄	林京耀	孟燕萍
		张 富	张 辉	黄 靖	熊明民	刘莉红
		袁会珠	吴崇友	杨志强	肖红梅	汪海峰
		黄安胜	张永升	郑大玮	赵宪军	李树君
		赵有斌	张 燕	龚道枝	齐遵利	陈海江
		王世光	白卫滨	梅盈洁	夏立江	林 洪

本书编写人员

主	编	郑大玮
主	审	白启云

内 容 简 介

受全球生态环境变化的影响，以及受我国农村经济向社会化转型中一些因素的影响，目前，我国农村灾害事故多发，安全问题比较突出，而保一方平安是村干部义不容辞的神圣责任。为了帮助村干部了解和掌握农村安全管理的相关知识 with 政策，更好地为村民服务，我们编写了这本书。

本书首先分析了当前我国农村的安全形势，全面介绍了农村安全减灾能力建设的各种要素，明确了村干部的安全管理职责；然后针对自然灾害、生产安全事故、公共卫生事件、社会事件四大类型的突发事件，分别介绍了农村常见的各种灾害、事故的防灾减灾管理知识和突发事件的应急处置方法；最后，介绍了农村发生灾害事故后，灾民的临时安置、生产恢复、家园重建、保险理赔、总结经验等各项善后管理的知识。

本书可供具有初中文化的村干部、大学生村官、农村知识青年以及从事农村工作的基层干部阅读。由于农村安全问题十分复杂，涉及自然、社会和经济等许多领域，本书仅从村干部职责的角度出发，讲解了农村比较常见的安全问题发生之前、之中、之后，作为村干部应该采取的有效管理方法和处置原则。村干部和从事农村工作的同志在实践中还需要灵活应用和勇于探索。随着我国经济社会发展水平的不断提高和改革的不断深化，农村安全管理水平必将进一步提高，为建成“生产发展、生活宽裕、乡风文明、村容整洁、管理民主”的社会主义新农村和全面建成小康社会提供有力的安全保障。

前 言

2011年胡锦涛总书记在“七一”重要讲话中明确指出，要加强和创新社会管理，完善党委领导、政府负责、社会协同、公众参与的社会管理格局，建设中国特色社会主义社会管理体系，全面提高社会管理科学化水平，确保人民安居乐业、社会和谐稳定。而社会管理知识在社会管理中发挥着不可替代的关键性作用，是加强和创新社会管理的不竭动力。不论是加强党的领导，还是强化政府的社会管理职能，也不论是提升各类社会组织的社会服务能力，还是引导社会公众参与社会管理，都离不开对社会管理知识的理解和应用。然而，社会管理知识的缺乏，是当前深入推进社会管理事业、提高社会管理科学化水平的一个主要瓶颈。

农村是中国社会的基础，中国基层社会管理和服务的难点和重点都应该在基层、在农村。为了更好地促进农村社会管理事业的发展，普及农村社会管理知识，提高广大农村居民的基本素养，中国农村技术开发中心组织相关领域的专家，从农村环境保护与治理、农村土地与房屋法律、农村集体经济财务管理、村干部安全管理等农村社会管理中存在的突出问题和热点问题入手，编写了“新农村村务管理知识系列丛书”，首批推出的图书有《新农村环境保护知识读本》《新农村环境治理典型案例》《新农村土地与房屋法律知识读本》《新农村集体经济财务管理知识读本》《村干部安全管理知识读本》。该套丛书采用讲座和讨论等形式，通俗易懂、图文并茂、深入浅出地介绍了大量普及性、实用性的农村社会管理知识。希望这套丛书能够为广大农民朋友、农村基层组织、各类农村社会组织、党

政领导和有志于推进社会管理事业的有识之士，提供一个良好的学习材料和参考资料，增加社会管理知识，增强社会管理参与意识，为农村社会管理事业的发展起到指导和咨询作用。

本套丛书在编写过程中得到了中国农业大学资源与环境学院、中国农业大学人文与发展学院等单位众多专家的大力支持。参与编写的专家倾注了大量心血，付出了辛勤的劳动，将多年的丰富实践经验和长期的灿烂思想结晶奉献给读者。主审专家投入了大量时间和精力，提出了许多建设性的宝贵意见和建议，特此表示衷心感谢。

由于编者水平有限，时间仓促，书中错误或不妥之处在所难免，衷心希望广大读者批评指正。

编委会

二〇一一年十月

目录



第一讲 村干部的安全管理职责 (1)

话题 1 我国农村安全形势..... (1)

话题 2 社会主义新农村的安全保障..... (4)

话题 3 村干部的安全管理职责..... (7)

第二讲 农村安全减灾能力建设 (13)

话题 1 农村减灾法制、体制与机制建设..... (13)

话题 2 农村突发事件应急预案..... (17)

话题 3 村民安全减灾素质培养..... (20)

话题 4 农村备灾..... (22)

第三讲 农村突发事件的应急处置——自然灾害类 ... (27)

话题 1 村干部防洪减害工作..... (27)

话题 2 村干部抗震减灾工作..... (32)

话题 3 村干部防冻减灾工作..... (38)

话题 4 村干部抗旱减灾工作..... (41)

话题 5 村干部防雷减灾工作..... (44)

话题 6	村干部防风减灾工作·····	(46)
话题 7	村干部防雷减灾工作·····	(49)
话题 8	村干部山地灾害应急工作·····	(51)
话题 9	村干部植物保护工作·····	(53)

第四讲 农村突发事件的应急处置——生产生活

事故类	·····	(56)
-----	-------	--------

话题 1	农机作业重大事故预防与应急处置·····	(56)
话题 2	矿难事故预防与应急处置·····	(58)
话题 3	农村交通安全管理职责·····	(61)
话题 4	森林和草原火灾与村干部防火职责·····	(63)
话题 5	村舍火灾与村干部防火职责·····	(66)
话题 6	电击事故与村干部的安全用电管理职责·····	(69)
话题 7	燃气中毒事故与村干部安全管理职责·····	(72)
话题 8	溺水事故与村干部的安全管理职责·····	(75)
话题 9	村干部对农药的安全管理职责·····	(77)

第五讲 农村突发事件的应急处置——公共卫生

事件类	·····	(82)
-----	-------	--------

话题 1	食物中毒与村干部的应急处置职责·····	(82)
话题 2	重大传染病疫情与村干部的防疫职责·····	(85)
话题 3	重大动物疫情与村干部的防疫职责·····	(88)

话题 4	环境污染事故与村干部的环境保护职责·····	(92)
------	------------------------	--------

第六讲 农村突发事件的应急处置——社会事件类 … (98)

话题 1	村干部对公共场所的安全管理职责·····	(98)
话题 2	村干部对农村群体事件的应急处置·····	(101)
话题 3	村干部对农村族群纠纷的应急处置·····	(104)
话题 4	村干部对家庭暴力事件的应急处置·····	(108)
话题 5	村干部对拐卖妇女儿童事件的预防和处置·····	(110)
话题 6	村干部对农村经济纠纷事件的预防和处置·····	(113)
话题 7	村干部对公共农村经济诈骗的预防和处置·····	(116)
话题 8	村干部的防盗安全管理职责·····	(120)

第七讲 农村灾害事故的善后管理 …····· (123)

话题 1	灾民的临时安置·····	(123)
话题 2	灾后恢复生产·····	(127)
话题 3	灾后重建家园·····	(129)
话题 4	灾害定损和保险理赔·····	(132)
话题 5	灾后总结经验·····	(135)

第一讲

村干部的安全管理职责



话题 1 我国农村安全形势



农村发展的新时期

● 新世纪以来，我国农村发展进入了一个新时期。农产品产量和农民人均纯收入稳定、持续增长，粮食生产实现了十连增，农村人口城镇化步伐加快。

● 国家已明确废止征收农业税，并对农业生产者实行直接补贴；大力开展社会主义新农村建设，基础设施建设和社会事业发展的重点转向农村。

● 建立了农村义务教育经费保障机制、新型农村合作医疗制度，以及全面覆盖的最低生活保障制度、新型农村社会养老保险制度。

● 加大了扶贫开发的力度，保障农民工合法权益，稳步推进户籍制度改革，使我国农村发生了划时代的深刻变化，为建设和谐、安全的现代化社会主义新农村提供了政策保障和物质基础。

● 从总体上看，我国农村社会是稳定的，不安全因素在逐渐减少。



农村安全形势仍然严峻

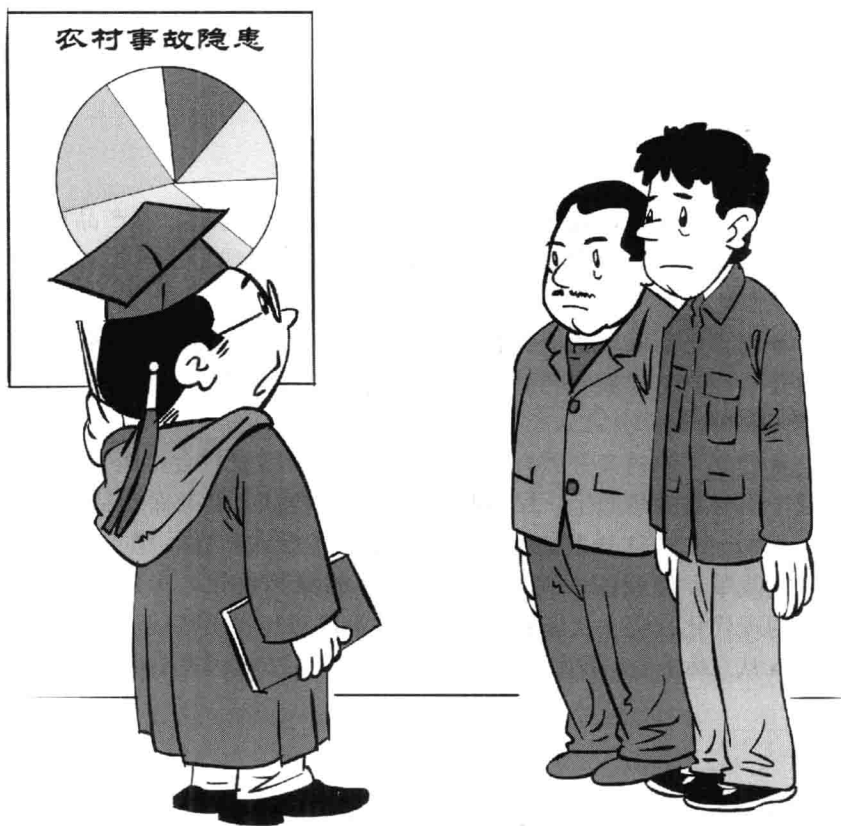
长期以来城乡分割的二元社会经济体制产生的影响和农村社会

发展转轨过程中出现的新问题，使得当前我国农村的社会矛盾及人与自然的矛盾都比较突出，存在大量安全隐患。

1. 自然灾害风险

- 在全球气候变化的背景下，我国自然灾害风险加大，农村防灾减灾工作形势尤为严峻。

- 主要灾害有干旱、洪涝、台风、低温灾害、冰雹、热浪、冰雪、地震和病虫害等，部分山区还频繁发生滑坡、泥石流等地质灾害。



- 农村青壮年外出打工，留在农村的多是老年人和儿童，在重大自然灾害面前尤其脆弱。



小资料

2001年到2011年,我国平均每年农作物受灾面积达43万多平方公里(相当于4300万多公顷),除发生汶川地震的2008年以外,平均每年因灾死亡2600多人,绝大多数发生在农村。

2. 交通事故风险

交通事故是农村伤亡人数最多的人为灾害。随着社会主义新农村建设的开展,各地农村交通条件明显改善,但由于设施不完善、管理薄弱、缺乏遵纪守法观念,每年因道路交通事故死亡人数数以万计。尤其是在发生冰雪、洪水等灾害时和传统节日期间,交通事故数量猛增。

3. 生产事故

随着农业生产机械化、化学化水平的不断提高,农业生产安全风险明显增加。一些乡镇企业和农村私人企业只顾短期利益,不愿在安全设备上投资,安全管理薄弱,导致事故频繁发生,主要有机械伤害、农药中毒、触电、火灾等。

4. 卫生安全

虽然国家初步建立了新型农村合作医疗制度,但在一些贫困地区缺医少药现象仍然十分严重,传染病和地方病的发病率高,许多农民因病致贫。有些长期干旱缺水的山区和发生洪涝灾害的平原农村,经常由于饮用水被污染而暴发疾病。

5. 食品安全

- 一些地区食品安全管理执法不严,有些农民在农畜产品生产过程中添加违禁物品,如瘦肉精、三聚氰胺、剧毒农药、抗生素等。

- 一些不法商贩生产和销售劣质或过期变质食品,或以工业酒精冒充名酒,以工业盐代替食盐,严重危害农村居民的身体健康,尤其是在农村中小学,集体食物中毒事故已发生多起。

6. 财产安全

- 随着农村贫富差距拉大和大量农民进城务工,农村偷盗、抢劫、诈骗等非法侵占他人财物的犯罪事件有所增加。

●一些地方还盛行高利贷、传销等经济违法活动，受害者往往倾家荡产。

7. 居室安全

●与城市相比，农村房屋的建筑标准偏低，大量使用易燃的木料和化学装修材料，庭院多柴草，发生火灾的风险大于城市。

●农村电网设施也比较简陋，有些农民贪图便宜购买不合格电器产品，甚至私拉电线乱接电器，加上农村电压不稳定，造成触电事故多发。

●缺乏监护的留守儿童更容易发生居室安全事故。

8. 生态安全

长期以来的掠夺性开发造成许多地区农村的生态恶化，如不少山区的水土流失和地质灾害频发、西北干旱地区的土地荒漠化、南方岩溶山区的土地石漠化、北方草原的退化沙化、华北平原大范围的地下水漏斗与河流径流枯竭等，人口密集地区的野生动物已基本灭绝。

9. 社会安全

●近年来农村群体事件呈高发态势，大多数与强征土地或补偿不合理、不到位有关，有些群体事件与企业对周边农村环境污染、地方官员腐败和执法不公、企业主拖欠工资等有关。

●相邻村落之间因经济、用水、宗族、宗教等原因酿成群体事件甚至械斗。有些地方邪教与封建迷信活动猖獗，一些边远农村存在拐卖妇女儿童现象。

话题2 社会主义新农村的安全保障



中国农村发展的新阶段

●2005年12月31日，《中共中央、国务院关于推进社会主义新农

村建设的若干意见》作为 2006 年的中央一号文件下发。新农村建设的总体目标是“生产发展、生活宽裕、乡风文明、村容整洁、管理民主”。

- 为给新农村建设提供安全保障，文件提出要切实保障农民工的合法权益，逐步建立农村社会保障制度；完善征地农民合理补偿机制，加强就业培训和拓宽安置渠道；加强农村民主政治建设，完善建设社会主义新农村的乡村治理机制，维护农民的民主权利，培育农村新型社会化服务组织，不断增强农村基层党组织的战斗力、凝聚力和创造力；增加农村文化发展投入，抵制腐朽落后文化，以减少和化解各种农村社会矛盾。

- 大力加强农田水利、耕地质量和生态建设；加强村庄规划和人居环境治理，改善农村环境卫生，注重村庄安全建设，防止山洪、泥石流等灾害对村庄的危害，加强农村消防工作；加快乡村基础设施建设，解决部分农村的饮水安全问题，改善农村交通与通信条件；积极发展农村卫生事业，推进新型农村合作医疗制度试点；逐步实现人与自然的和谐，减轻灾害风险。



新农村建设的安全保障能力显著增强

几年来，社会主义新农村建设已取得重大进展，农村面貌有较大改变，抵御自然风险的减灾能力显著增强，农村各类社会矛盾总体上有所缓解。

1. 增产增收提供了农村安全稳定的物质基础

- 粮食生产实现十连增。



小资料 2013 年达到 60 193.5 万吨，比 2002 年增长 27.6%。

2012 年农民人均纯收入 6 977 元，比 2002 年增加 1.8 倍，2010 年以来年均增速快于城市居民。

- 国家千方百计减轻农民负担。



小资料 2006年起,在全国范围取消了农业税、牧业税、农业特产税和牲畜屠宰税。2007年,对农村儿童的义务教育免除了学杂费。2008年,全国农村基本建立起新型合作医疗制度和医疗救助制度。2009年,新型农村社会养老保险试点工作正式启动。

2. 农村基础设施与生态环境建设

- 农村基础设施建设进展显著,农村卫生条件和居住条件明显改善。



小资料 2011年年末,全国农村公路里程达356.4万公里,比2002年增长1.7倍,年均增幅11.5%。截至2011年年底,农村改水累计受益人口近9亿,农村卫生厕所普及率69.2%,比2002年提高20.5个百分点。每千农业人口平均乡镇卫生院床位数和卫生人员数比2002年分别增长48.7%和11.8%。农村居住条件明显改善,2011年人均住房面积36.2平方米,比2002年增长36.6%,新增面积大部为钢筋混凝土结构。

● 在生态环境建设方面,2009年年末,全国森林面积195.45万平方公里(19545万公顷),比2005年增加20.54万平方公里(2054万公顷);森林覆盖率20.36%,比2005年提高2.15个百分点。天然林保护工程、退耕还林工程等林业重点工程取得明显成效。湿地保护网络初步形成,2005—2009年全国沙化土地面积年均缩减1717平方公里(171700公顷)。

● 截止到2009年年底,全国累计水土流失治理面积达到104.54万平方公里(10454万公顷),比2005年增加了9.89万平方公里(989万公顷)。自然保护区面积增加,生物多样性保护力度加大。

● 农田水利建设实现了恢复性增长,防洪抗旱能力有所增强,“十一五”期间累计解决了2.1亿农村人口的饮水安全问题。

3. 农村防灾减灾能力建设

● 2008年10月通过的中共中央《关于推进农村改革发展若干重大问题的决定》第一次把农村防灾减灾问题作为加快农村发展、促进农村全面进步的一个重要方面进行论述，并明确提出要加强农村防灾减灾能力建设。“十一五”期间，实施了村庄整治、危房改造和安居工程建设。

● 减灾法律法规和预案体系进一步完善，应急处置和保障能力大幅度提升，建立了救灾物资储备制度，基本实现重大自然灾害发生24小时内受灾群众得到基本生活救助，救助标准明显提高。加强了农村防灾减灾知识的宣传普及，有效应对了南方低温冰雪、汶川特大地震、西南连续干旱、舟曲特大山洪泥石流等重大事件，使灾害损失尽可能减少。

话题3 村干部的安全管理职责



保一方平安是村干部的神圣责任

- 村干部主要包括村委会成员和村党支部委员。



小资料

2010年修订的《中华人民共和国村民委员会组织法》规定，“村民委员会是村民自我管理、自我教育、自我服务的基层群众性自治组织，实行民主选举、民主决策、民主管理、民主监督。”“村民委员会办理本村的公共事务和公益事业，调解民间纠纷，协助维护社会治安，向人民政府反映村民的意见、要求和提出建议。”“中国共产党在农村的基层组织，按照中国共产党章程进行工作，发挥领导核心作用，领导和支持村民委员会行使职权；依照宪法和法律，支持和保障村民开展自治活动、直接行使民主权利。”