

新型农民科技实用人才培养教程

农村社会事业管理知识读本



张学东 陈桂金 主编



中国农业科学技术出版社

张学东 陈桂金 主编



中国农业科学技术出版社

图书在版编目(CIP)数据

农村社会事业管理知识读本 / 张学东, 陈桂金主编. —北京:
中国农业科学技术出版社, 2012. 8

ISBN 978 - 7 - 5116 - 1033 - 1

I. ①农… II. ①张…②陈… III. ①农村 - 社会事业 -
社会管理 - 中国 IV. ①C912. 82

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2012)第 176977 号

责任编辑 崔改泵 白姗姗

责任校对 贾晓红

出版者 中国农业科学技术出版社

北京中关村南大街 12 号 邮编:100081

电 话 (010)82109194(编辑室) (010)82109704(发行部)
(010)82109709(读者服务部)

传 真 (010)82106631

网 址 <http://www.castp.cn>

经销者 北京新华书店北京发行所

印刷者 中煤涿州制图印刷厂

开 本 850mm × 1 168mm 1/32

印 张 4.875

字 数 114 千字

版 次 2012 年 8 月第 1 版 2012 年 8 月第 1 次印刷

定 价 15.00 元

————— 版权所有 · 翻印必究 —————

《农村社会事业管理知识读本》

编 委 会

主 编：张学东 陈桂金

副主编：万丽红 张会文 张云龙

编 委：原久丽 王 丹 王 娟

张建军 郝 伟 王艳艳

前 言

建设社会主义新农村是我国现代化进程中的一项重大历史任务。加快发展农村社会事业,对于提高广大农民的生活质量和综合素质,对于建设社会主义新农村来说具有重要意义。

农村社会事业包括农村教育、卫生、文化、体育、人口和计划生育、社会保障等多个方面和领域。农村社会事业发展得如何,与广大农民群众的切身利益和发展需要密切相关。

本书是一部关于乡村社会事业管理工作的实用手册,内容涉及农村社会事业管理概述、农村人口管理、农村教育管理、农村科技事业管理、农村文化事业管理、农村公共卫生管理等,适合农村干部及农村工作者学习使用。

由于编者水平有限,书中难免有疏漏或错误之处,敬请各位读者批评指正。

编者
2012年7月

目 录

第一章 农村社会事业管理概述	1
第一节 农村管理	1
第二节 目前我国农村管理中存在的问题	11
第三节 农村社会事业管理的含义、特征和内容	14
第二章 农村人口与计划生育管理	19
第一节 农村人口概述	19
第二节 农村人口管理概述	21
第三节 农村计划生育管理	22
第三章 农村土地资源管理	29
第一节 农村土地资源管理概述	29
第二节 农用地管理制度	32
第三节 宅基地管理制度	35
第四节 农村集体建设用地管理制度	38
第四章 农村科技管理	40
第一节 农村科技体系	40
第二节 农村科技推广	47

第五章 农村教育、卫生、金融事业管理	53
第一节 农村教育概述	53
第二节 农村义务教育管理	57
第三节 农村成人教育管理	61
第四节 参与式农民培训管理	67
第五节 农村社区教育管理	70
第六节 农村精神文明建设	71
第七节 农村剩余劳动力转移	76
第八节 新农村卫生事业	78
第九节 农村金融	83
第六章 新农村社会保障制度	90
第一节 健全新农村社会保障制度的重要意义	90
第二节 健全新农村社会保障制度的对策	92
第七章 农村基层民主法制建设	98
第一节 农村基层民主与村民自治	98
第二节 农村法制建设	101
第三节 人民调解	104
第四节 治安保卫	112
第五节 农村群体性突发事件的管理	116
第八章 农村一事一议筹资筹劳的管理	122
第一节 实行一事一议的重要性	122
第二节 一事一议的适用范围	126
第三节 一事一议的组织实施	131

第四节 一事一议的履行.....	134
第五节 一事一议的监督管理.....	137
主要参考文献.....	145

第一章 农村社会事业管理概述

农村社会事业管理是指农村各级基层政府根据国家的法律、政策和我国农村社会经济协调发展的规划,对农村的人口和计划生育、教育、医疗卫生、社会保障、科技、文化宗教、生态环境以及基层民主等社会事业的发展进行组织、规划、指挥、协调和控制,从而保障农村社会良性运行的社会活动。农村社会事业管理在保证我国农业和农村经济持续稳定协调发展,提高农村居民素质和改善农村居民生活质量、促进我国农村的物质文明和精神文明的建设中都具有重要的地位和作用。

第一节 农村管理

一、管理的含义

“什么是管理?”一直是每个初学管理的人首先需要理解和明白的问题,这个问题涉及管理的定义。管理的定义是组成管理学理论的基本内容,明晰管理的定义也是理解管理问题和研究管理学最起码的要求。

【小故事】

三个老汉想象皇帝

话说有三个老汉一天碰到一起了,聊着聊着就聊到了皇帝身上。

拾粪的老汉说:“如果我当了皇帝,我就下令这条街东面的

粪全部归我，谁去拾就让公差去抓。”

砍柴的老汉瞪了他一眼说：“你就知道拾粪，皇帝拾粪干啥？如果我当了皇帝，我就打一把金斧头，天天用金斧头去砍柴。”

讨饭的老汉听完后哈哈大笑，眼泪都笑出来了。他说：“你们两个真有意思，都当皇帝了，还用得着干活吗？要是我当了皇帝，我就天天坐在火炉边吃烤红薯。”

这些老汉无论如何也想象不出皇帝是如何生活的。

这个故事倒真能引起我们从事管理和学习管理的人深思。我们身边不是经常有这样的人吗？由于管理像雾霭一样，管理的海洋既浩瀚又神秘，如同这三个老汉一样对管理知之甚少却浮想联翩的人很多。

管理活动自古有之，但将其上升为一门科学加以研究和探讨，却只有一个多世纪的时间。随着时代的发展，各种管理理论和学派林立，中外学者从不同的研究角度出发，对管理作出了不同的解释。因此，到目前为止，管理还没有一个统一的定义。

“科学管理之父”泰罗认为，管理就是要“确切地知道要别人干什么，并注意他们用最好最经济的办法去干”。

“经营管理之父”法约尔认为，“管理就是实行计划、组织、指挥、协调和控制”。

美国管理学家西蒙认为，“管理就是决策”。

美国管理学家孔茨认为，管理是“为实现预定目标而进行的计划、组织、领导和控制”。

“现代管理学之父”彼得·德鲁克认为，“管理就是正确地做事，做正确的事，有效率地做事”。

美国管理协会认为，管理是“通过他人的努力来完成工作”。

南京大学管理学教授周三多认为，“管理是社会组织中，为

了实现预期目标,以人为中心进行的协调活动”。

上述观点,从不同角度出發,分別強調了管理者個人的作用與管理的本質、過程、核心環節及其對人的管理。泰羅和美國管理協會強調,管理就是通過其他人把事办好;法約爾、孔茨更多的是在強調管理的環節;西蒙強調,管理的核心環節就是決策;周三多強調,管理的本質就是協調。

二、农村管理的含义

农村管理隶属于管理范畴,与管理的关系是特殊与普通、个别与一般的关系。搞清什么是管理之后,对什么是农村管理的理解便相对容易得多了。农村管理活动也必然由管理主体、管理客体、组织目的、管理方法、组织环境或条件等基本要素构成,也必须面对和解决这几个基本的问题:谁来管?管什么?为什么要管?怎么管?在什么情况下管?

现代农村管理是以农村基层党组织为核心的农村组织,为了有效解决“三农”问题,建设社会主义新农村,而在市场经济条件下对农村人力、物力、财力资源进行计划、指挥、组织和控制,对农村内部关系及农村与城市关系进行协调的活动过程。

三、我国农村管理具有的特点

(一)“乡政村治”

1983年10月,中共中央和国务院作出了政社分开、建立乡政府的决定,由此建立了“乡政村治”的治理结构。“乡政村治”,就是“乡政”与“村治”的“乡镇政权+村委会制”二元治理结构。“乡政”,即乡(镇)政权是国家依法设在农村最基层一级的政权组织,其组织设置与县(或县级市)级组织相一致,采取上下对口、条块结合的组织原则。“村治”,即在乡(镇)以下的村庄,国家不设政权组织,而是依法设立村民委员会。村民委员

会是农村基层的群众性自治组织,由村民直选村委会组成人员。

《中华人民共和国村民委员会组织法》第二条规定,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。第四条规定,乡、民族乡、镇的人民政府对村民委员会的工作给予指导、支持和帮助,但是不得干预依法属于村民自治范围内的事项。

村民委员会协助乡、民族乡、镇的人民政府开展工作。

“乡政”、“村治”在性质上存在明显的差异:前者以国家强制力为后盾,具有行政性和集权性,是国家基层政权所在;后者则以村民意愿为基础,具有自治性和民主性,由村民自己处理基层社会事务。

《中华人民共和国村民委员会组织法》第五条规定,村民委员会应当支持和组织村民依法发展各种形式的合作经济和其他经济,承担本村生产的服务和协调工作,促进农村生产建设和社会主义市场经济的发展。

村民委员会应当尊重集体经济组织依法独立进行经济活动的自主权,维护以家庭承包经营为基础、统分结合的双层经营体制,保障集体经济组织和村民、承包经营户、联户或者合伙的合法的财产权和其他合法的权利和利益。

村民委员会依照法律规定,管理本村属于村集体所有的土地和其他财产,教育村民合理利用自然资源,保护生态环境。

我国《村民委员会组织法》,在职能上一方面将村级组织界定为农村公共事务和公益事业的管理者,另一方面又将其界定为村民集体所有的土地和其他财产的管理者。作为独立经济实体的经营管理机构,村级组织的行为应符合经济效益最大化的市场经济内在要求。作为一个公共事务管理组织,村级组织必须将社会效益放在第一位。但是,经济效益和社会效益的成本收益界定是很不一样的,村级组织不可能同时实现经济效益最

大化和社会效益最大化的双重目标。在现实工作中,大多数村级组织首先将自己定位为一个公共事务管理组织,而把集体经济利益放在第二位。

(二) 农民政治身份的转变

改革开放前,农民的政治权利运作更多是置于客体的身份。早在土地改革时期,依据新中国成立前掌握土地与财富的多少及有无剥削与剥削的程度,农民就被划分为贫雇农、中农、富农和地主。在以后历次的运动中,这种先赋性、继承性和不可更改性的特定社会阶级身份又不断被固化。每个人在本生产大队、本生产小队社会治理中只能按照一定的阶级身份在行政网络的统一安排下行动,作为个人的农户和作为阶级的农民都没有自主的权利,不得不消极服从并依赖于一定的行政权威。这种情况延续到农村实行分户经营和自由流动的改革后,农民开始以理性人的身份进入农村政治领域。1988年,《村民委员会组织法(试行)》实施,从而拉开了村民自治的序幕。1998年,经过修订后的《村民委员会组织法》得以通过,村民自治更进一步发展。2007年党的十七大则第一次在党代会报告中,将基层群众自治制度列为中国特色社会主义的四大政治制度之一。

虽然传统习惯观念还制约着农民政治主体意识的充分发挥,也许在目前或相当长的一段时期内,还不能够形成一个民主的农村社会,但外在的约束隶属关系网络趋于打破,村民自治所主张和努力实现,以个人权利为本位、以国家法制为依据的政治文化理念和制度规范,正在培育农民的民主、自治精神,尊重个人权利的社会规则得到了较大幅度的遵从,“村民自己管理自己”的理念日益深入广大农民心中。

(三) 村民自治的实践重心由选举转向治理

20世纪90年代以来,村民自治的实践重心从选举转向治理,尤其是进入21世纪以来,村民自治作为一种法律制度已经

深入到广大农民的实际生活中,并逐渐内化为亿万农民不可剥夺和不可转让的民主权利,其发展重心已由组织重建转向权利保障。国家法律和中央政策也转向了村民参与农村公共事务的权利保障。党的十六大提出了“健全基层自治组织和民主管理制度,完善公开办事制度,保证人民群众依法直接行使民主权利,管理基层公共事务和公益事业,对干部实行民主监督”的要求,加大了村务公开民主管理的力度。党的十七大把发展社会主义民主政治确定为我党始终不渝的奋斗目标,充分肯定了基层民主建设对民主政治发展的重大作用,要求把发展基层民主作为发展社会主义民主政治的基础性工程重点推进,基层民主政治建设的地位更加突出。

各地在落实中央政策的过程中,针对农村基层社会矛盾,创造出一系列的解决干群矛盾、防止干部腐败的新机制,不断推进村民自治制度的发展与完善。

新型村级治理机制的建立,实现管理主体从单向管理向双向管理转变,管理方式从直接管理向间接管理转变,管理途径从行政管理向民主管理转变。

四、农村社会事业管理的内容

农村社会事业管理包括农村人口计划生育管理、农村教育管理、农村科技管理、农村公共卫生体育管理、农村社会保障管理、农村生态环境管理、农村文化宗教管理以及农村基层民主法制建设管理等方面。

(一)农村人口计划生育管理

中国是世界上人口最多的国家。2011年来,中国大陆总人口134 735万人,其中,乡村人口为65 656万人,占总人口的48.73%,因此,农村人口的变动和发展对整个中国社会都有着根本性影响。同时,农村人口也是农村各种经济、社会、文化活

动的主体,农村人口问题和农村的教育文化卫生等社会保障、农村社会治安以及农村基层民主建设等其他农村社会事业的发展都有着密切的关系。因此,在当前中国社会转型过程中,对农村人口的管理不仅有利于农村社会事业良好发展,也是整体国民经济健康运行的保证。另外,近年来,随着社会经济不断发展,大量农民工外出务工造成了我国农村流动人口激增,流动人口管理问题成为我国农村人口管理的重点问题。现阶段,良好的流动人口计划生育管理有赖于多部门共同参与,建立以现居住地管理为主的工作体制、密切部门配合、强化综合治理、加强信息交流、实现资源共享等措施是可供的选择。

(二)农村教育管理

农村教育是当前我国教育领域较为薄弱的环节,制约着我国今后农村经济社会的协调发展。发展农村教育,是提高农民群众文化素质的重要前提,也是促进农村发展、经济繁荣和社会进步的必要条件。当前,我国农村教育又面临新的困难和问题。因此,无论从现实情况看,还是从未来我国实现现代化发展战略和科教兴国战略的宏观大局考虑,采取有效措施促进农村教育发展,是我国现阶段农村建设的重要任务。农村教育管理主要分基础教育管理、职业技术教育管理和成人教育管理,其中,基础教育是指从学龄儿童入学到初中毕业阶段的九年教育,是农村普通教育的主体;职业技术教育管理是指使农业劳动力与后备劳动者获得现代农业知识与学会农业生产或工作技能技巧的一种教育,是为农村培养专业技术和管理人才的正规教育;成人教育是对全体村民进行科普知识、实用技能、思想政治、道德伦理、法律知识、医疗卫生常识等内容的教育和培训活动,包括村级教育、乡级教育和专门化教育3个层次。现阶段,必须逐步建立增加农业教育投资多元化体制、提高办学效益、加强对农村义务教育管理、建立健全农村留守儿童教育管理、实施参与式农民

培训管理、大力推动农村社区教育管理等,为新农村建设培养优秀实用人才。

(三)农村科技管理

农业科技进步,是提高我国农产品国际竞争力、加快我国农业实现从传统农业到现代农业转型的关键举措。农业科技管理是运用管理科学的理论和方法,对各项科学技术活动进行组织和策划,从而实现农业增产、农民增收的目标。改革开放以来,我国农业科技管理事业取得了长足进步。但是科学技术要转化为生产力,产生更大的社会效益和经济效益,还需要加强对科学技术的科学管理。现阶段,加大对农村科技投入,加强对农村科技事业管理是建设社会主义新农村的迫切需要。加大科技管理投入、加速农业科技成果转化和应用、完善农技推广体系、试行参与式农业推广方法以及发展农科教统筹结合是推动我国农村科技事业发展的重大举措。

(四)农村公共卫生体育管理

农村公共卫生管理是指对农村的保健、防疫、医疗等方面工作管理的总称。加强农村公共卫生管理,不仅对保护和增进农民健康具有重要意义,而且关系到农村经济的繁荣和发展。目前,我国农村公共卫生状况还很不理想,卫生环境较差、公共卫生资源不足、预防保健功能逐渐弱化、医疗保障体系不健全等问题严重制约着我国农村居民的健康和发展。农民看病难、看病贵、因病致贫、因病返贫现象严重。2004年,国家六部委抽样调查显示,“看病难、看病贵”问题已仅次于“收入问题”,是中国居民最关心的话题。因此,在加快农村经济发展的同时,大力推进农村卫生事业发展,提高农民健康水平不仅是我国政府向“服务型”政府转变的内在要求,也关系着广大农民群众最基本的生命权、健康权,是农民最迫切的基本需求。同时,大力发展农村体育事业、广泛开展农村体育活动,也可以提高广大农民群众

的健康素质,对农村卫生事业发展起着辅助作用,是推动社会主义新农村建设的一项重要举措。

(五)农村社会保障管理

社会保障在我国农村社会稳定和社会发展中发挥着重要作用。建立健全农村社会保障制度,不仅可以使农村弱势群体获得最基本的生活条件,有效减少贫困现象,缓和社会矛盾,稳定社会秩序,而且能够较好地解决农村老年人口生活保障问题,提高人们实行计划生育的自觉性,缓解人口老龄化的压力,促进社会经济稳定运行。长期以来,我国社会保障一直呈现城乡二元化结构特征,农村社会保障处于中国社会保障体系边缘,农村社会保障体系缺乏。随着农村经济的发展和农村社会的转型,建立和完善农村社会保障体系,是建设社会主义新农村的重要内容,也是解决我国“三农”问题的重要途径,对农村小康社会建设和农村经济发展具有重要意义。另外,随着我国现代化进程的加快,农村中失地农民和外出务工农民的社会保障问题越来越成为社会关注的重点,采取有效措施解决好失地农民和外出务工农民工的社会保障问题是当前我国农村社会保障的重要任务之一。

(六)农村生态环境管理

环境是人类生存的载体,保护环境是人类无可推卸的责任。近年来,随着工业化进程的加快、人口的迅速增长和人类改造自然力度的加大,农村环境问题日益突出。目前,我国农村生态环境问题包括现代化农业生产造成的农业污染,乡镇企业布局、管理不当造成的工业污染,管理滞后造成的生活污染。在很多地区同时存在着点源污染与面源污染共存,生活污染和工业污染叠加,新老污染相互交织,工业及城市污染向农村转移的严重问题。日益恶化的农村生态问题已经给我国农村发展和农民健康造成很大危害,因此,积极采取有效措施,加大污染防治与治理