

A large, stylized, light-colored flame graphic with multiple tongues of fire, positioned in the upper left quadrant of the cover.

农村基层干部丛书

农村基层干部 管理手册

NONGCUN JICENG GANBU
GUANLI SHOUCHE

主 编 / 温铁军 周谊 卢祥之

副主编 / 林菁

 湖南科学技术出版社



农村基层干部丛书

农村基层干部 管理手册

NONGCUN JICENG GANBU
GUANLI SHOUCHE

主 编 / 温铁军 周谊 卢祥之

副主编 / 林菁

 湖南科学技术出版社

图书在版编目(CIP)数据

农村基层干部管理手册 / 温铁军等主编. —长沙: 湖南科学技术出版社, 2007.8

(农村基层干部丛书)

ISBN 978-7-5357-5004-4

I. 农… II. 温… III. 农村-基层干部-干部教育-中国-手册 IV. F325.4-62

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2007)第 099869 号

农村基层干部丛书

农村基层干部管理手册

主 编: 温铁军 周 谊 卢祥之

副 主 编: 林 菁

责任编辑: 彭少富

出版发行: 湖南科学技术出版社

社 址: 长沙市湘雅路 276 号

<http://www.hnstp.com>

邮购联系: 本社直销科 0731-4375808

印 刷: 湖南省教育印刷厂

(印装质量问题请直接与本厂联系)

厂 址: 长沙市青园路 503 号

邮 编: 410004

出版日期: 2007 年 8 月第 1 版第 1 次

开 本: 850mm×1168mm 1/32

印 张: 7.75

字 数: 200000

书 号: ISBN 978-7-5357-5004-4

定 价: 19.00 元

(版权所有·翻印必究)



农村基层干部丛书编委会及作者名单

丛书编委会

主 编：温铁军 周 谊 卢祥之

副主编：林菁

编 委：张三杰 杨 果 张登科 卢先初 陈 忠
王 萌 孟笑天 卢先春 张秀青 卢燕玲
林 黎 刘爱国 张东杰 林 菁 李 薇
刘玉花 史卜一 路云平 王宏芬

分册作者

张东杰 林 菁 李 薇 刘玉花

前 言

2006年1月9日，中央召开了全国科学技术大会。胡锦涛主席在大会讲话中指出，当今时代，“谁在知识和科技创新方面占据优势，谁就能够在发展上掌握主动”。我们要“加快科技成果向现实生产力转化，以利于为经济社会发展提供持久动力，在国际经济、科技竞争中争取主动权”。“我们也必须清醒地看到，我国进一步发展还面临着一些突出的问题和矛盾。而且比以往任何时候都更加迫切地需要坚实的科学基础和有力的技术支撑”。2月14日至20日，中共中央在中央党校举办了“省部级主要领导干部建设社会主义新农村专题研讨班”，胡锦涛总书记在开班仪式上发表了重要讲话，强调“三农”问题始终是关系党和人民事业发展的全局性和根本性问题，农业丰则基础强，农民富则国家盛，农村稳则社会安。他提出，农民应该成为新农村建设的实践主体和主要推动力。如果地方领导干部错误定位，把自己当作新农村建设的主体，仅仅出于响应中央新农村建设的号召行事，那就只能是好心办坏事。但是，主体是农民不等于地方干部在新农村建设中可以不管不问。相反，各级地方党委、政府的领导干部，必须转变职能，强化公共服务意识，承担起领导广大农民致富、奔小康、建设社会主义新农村的重要责任。

2006年中央“一号文件”《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》于1月21日正式公布。文件明确

指出“十一五”时期（2006～2010年）是社会主义新农村建设的关键时期。这是2004年以来中国连续第三个以农业、农村和农民为主题的中央“一号文件”，显示了中国领导人解决“三农”问题的决心。我国是一个农业大国，农村人口有9亿，占全国人口的70%。在新时期，解决“三农”问题的关键取决于农村领导干部，取决于这些人在执掌一方、领导一面施政的过程中是否具有明确的思想认识、科学的管理水平和较高的科技素质。只有这批人掌握了现代化的科学管理知识，了解科学将带来的不可估量的经济发展前景，才能在决策和业务工作中自觉地，甚至是敏锐地发现和支持科技成果的研发和应用，才能够真正实现科技“兴省”、“兴市”、“兴县”。

为此，我们计划为从事农村工作的基层领导干部编写一套《农村基层干部丛书》，其中包括《农村基层干部科技知识读本》、《农村基层干部法律知识读本》、《农村基层干部政策指南》、《农村基层干部管理手册》。通过提供大量翔实的，有数据、有说服力的案例，指导基层干部强化科技意识，开阔视野，充分利用科技资源和地方各自的发展潜力和优势，促进农业科技进步。

本书的编写以现代农业一般知识为主线，其内容基本涵盖了农村管理的各个方面，通过通俗易懂的诠释，旨在丰富基层干部的管理知识，从而促进新农村建设。

限于经验和时间，本书编写尚存不少不足之处，我们真诚地希望读者提出批评和指正，使之不断完善。

编者

2007年6月

目 录

第一章	提高农民组织化程度	(1)
第一节	提高农民组织化程度的必要性.....	(2)
第二节	农村新型经济组织的发展模式.....	(7)
第三节	政府在提高农民组织化程度中的作用	(11)
第二章	完善村务公开和民主管理制度 ...	(16)
第一节	建立农村议事决策制度.....	(17)
第二节	村务公开的有效方法.....	(24)
第三章	推进农业信息化	(57)
第一节	农业信息化的范畴.....	(57)
第二节	推进农业信息化的典型经验.....	(62)
第三节	农业信息化中存在的问题.....	(69)
第四章	农业科技推广	(76)
第一节	农业科技推广主要类型.....	(76)
第二节	农业科技推广主要模式.....	(79)
第五章	农业科技培训	(93)
第一节	“绿色证书工程”	(94)

第二节	“跨世纪青年农民科技培训工程”	(101)
第三节	“农村劳动力转移培训阳光工程”	(103)
第四节	“新型农民创业培植工程”	(105)
第五节	“新型农民科技培训工程”	(107)
第六节	“星火科技培训”	(108)
第六章	国家农业科技项目指南	(111)
第一节	“星火计划”	(111)
第二节	“农业科技跨越计划”	(114)
第三节	“农业科技成果转化资金”	(117)
第四节	“农业综合开发”资金和项目	(118)
第七章	农业管理基本知识	(123)
第一节	农业相关标准	(123)
第二节	种子	(151)
第三节	农用塑料薄膜	(173)
第四节	肥料	(184)
第五节	农药	(212)
第六节	饲料	(221)
第七节	农业相关网站	(236)

第一章 提高农民组织化程度

我国农民组织形势伴随着国家农村体制的变革经历了历史的转变。当1978年国家经济体制改革的大潮掀起的时候，以小岗村的包干到户为代表的组织形式开始推行，广大农民按照自己的意愿，纷纷脱离大集体的束缚，由生产队的统一经营模式，转向包干到户的家庭经营模式，恢复农户微观经济组织的主导地位。到1984年人民公社正式解体，广大农村确立了以家庭联产承包责任制为基础的家庭经营和集体经济统分结合的双层经营体制。这一阶段农民组织形式的转变极大地调动了广大农民的积极性，充分地反映了农民追求更高的物质文化生活的强烈愿望，也说明人民公社这种超前的高级组织形式与当时的农业发展水平不相适应。

随着我国市场经济的迅猛发展，这种偏重于家庭分散经营而忽视了集体统一经营的家庭承包经营体制本身的弱点逐渐显露出来，它不能适应农业现代化、农业规模化经营的需要。10多年来农业产量增长比较缓慢，农民增收困难。为此，我们党高度重视提高农民组织化程度的问题。

党的“十六大”报告中强调指出，要积极推进农业产业化经营，提高农民进入市场的组织化程度和农业综合效益。胡锦涛总书记在2006年中央农村工作会议上指出，深化农村改革的一个突出重点就是“根据需要发展农产品行业协会和农民专业合作社，建立健全农业社会化服务体系，提高农民进入市场的组织化

程度”。当前，我国农业和农村经济正处于由传统农业向现代农业转变的转轨时期，解决农民千家万户的小生产和千变万化的大市场之间的矛盾，提高农民进入市场的组织化程度，持续稳定地增加农民收入已成为农业和农村经济发展的战略性问题。事实上，近 20 年来，广大农民在市场竞争的环境中已经意识到单打独斗缺乏竞争力，已经自发地以不同的合作形式组织起来，成立了农业技术专业协会、民营农庄、股份制农场等各种组织。实践证明，在稳定以家庭经营为基础的双层经营体制的前提下，把单家独户的农民有序、合理地组织起来，整体进入市场，提高农民组织化程度是促进农村经济发展、农民增收的必由之路。本节重点分析提高农民组织化程度的必要性、农民专业合作组织的发展状况和政府在农村组织化过程中的作用。

第一节 提高农民组织化程度的必要性

提高农民组织化程度就是提高农民在生产经营过程中分工和协作的程度，它体现了农民与农民、农民与其他经济主体之间的经济关系，同时提高农民作为劳动者和集体经济主人的社会化组织水平，反映农民的社会地位和政治权利。在我国建设社会主义新农村的战略中，提高农民组织化程度具有十分重要的意义。

1. 农民驾驭市场的需要

根据第二次全国农业普查结果，我国农村有约 2.5 亿农户、9.4 亿农民。包产到户的家庭经营模式使农业生产力分散，农产品供应、经营规模极小，导致了交易成本过大，因此难以应对已经市场化了的涉农购销体系，难以同统一的大市场形成对接。据专家分析，国家每年给农民免税 400 多亿元，而农民实际上并没有真正受益，因为在购销领域中农民多支付的购买生产资料的费

用就是 400 多亿元，超过了中央给的好处。真正获利的是大量的个体私营小商贩。他们获得的利润总量越大，农民得到的就越少。农民组织起来以农民合作社的组织形式进入购销领域，统一到厂家以出厂价购买生产资料，要比从私营小商贩那里购买便宜 30%~40%。所以，农户生产经营规模小和组织化程度低是农业适应市场竞争的最大障碍。农民要进入市场必须提高农民的组织化水平，组成专业合作社是解决农民进入市场的最佳选择。农民只有联合起来形成大规模购买和销售组织，联合购买生产和生活资料，联合销售农副产品，才能增强抵御市场风险的能力，提高竞争能力和谈判地位。从长远来看，农民只有组织起来，才能发挥规模效益，把参与流通的水平提高到一个更高的层次。

在市场经济条件下，坚持家庭承包经营这一基本经营制度，本着既保护农民土地使用权益，又促进土地集约化、规模化经营的原则，在不改变农用地性质的前提下，政府应鼓励分散经营的农户有效地组织起来，引导他们进入市场，成为市场主体，同时支持龙头企业、专业合作经济组织、集体与农户的多赢合作，形成各具特色的农业经营模式。

2. 转变农业生产经营方式的需要

现阶段农民的组织化程度低，主要表现在生产和流通两个领域。从生产领域来看，一方面，单个农户土地经营规模狭小，生产经营分散，这种家庭经营格局，限制了生产要素的整合和有效配置，难以形成规模经营效益。另一方面，个体农民既无力也不愿花大力气去完善农业基础设施，不可能利用现代化技术改造传统农业，也不可能及时掌握市场信息，生产适销对路的产品，从而削弱了农业生产持续稳定发展的后劲。此外，高度分散的农业组织形式抗风险能力弱，农业生产波动较大，农业生产效益低下，农民收入难以提高。从市场流通领域来看，农户经营行为分

散，除了不擅长市场营销的因素外，还要面对巨大的市场风险。因此，提高农民组织化程度，把分散的经营通过有效途径组织起来，使农业生产中的资金、人才、土地、信息、市场、科技等生产要素有效整合，形成团队作战，增强农民闯市场的能力，实现效益最大化，是从根本上解决农业生产经营方式、促进农民增收的关键。

《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》指出，推进农业产业化经营需要发展大宗农产品期货市场和订单农业。由于我国农户规模小、数量多、生产分散，直接参与期货市场避险增收存在很多障碍，通过“公司+农户，期货+订单”的模式，借助龙头企业或中间组织，以订单的方式把小农户整合在一起，化零为整，使分散的农户也能够利用期货市场保值避险。有专家分析认为，期货订单将订单农业与期货市场紧密结合，可以很好地解决订单农业的风险补偿难题和农民组织化程度低的问题。一方面，期货订单的作用机制是利用订单农业的组织功能，将分散的农户联合起来进入市场，从而实现农业小生产与大市场的对接。另一方面，期货订单以期货市场的风险管理和市场引导机制，利用期货市场的套期保值机制和履约担保机制，化解由于粮食市场价格变化、订单合同不履约带来的双重风险，这种风险补偿功能能够解决农民过于担心订单农业中的风险问题，巩固订单农业的组织功能。把期货市场的套期保值功能嫁接到现行的订单模式中，既能让农民根据期货价格合理安排生产，并随时将未来收获的粮食在期货市场上选择合适的价格进行预卖，这样就能事先锁定粮食售价，保障粮农稳定增收，更好地把分散的农户捆绑在一起，解决我国农业“小生产、大市场”的矛盾。

3. 提高农产品市场竞争力的需要

分散的经营格局，致使农民不愿意进行农业技术改造，农业

效益低下,即使有高科技含量的农产品品种,也因生产技术跟不上而被迫放弃,导致农产品持续出现在低水平上的过剩。面对入世后日趋激烈的市场化、国际化的挑战,我国农业明显缺乏强有力的参与市场竞争的经营主体,农产品无国际品牌、质量低劣、加工程度低等因素一一凸现,缺乏竞争能力。此外,在农产品生产信息获取方面,也存在着手段落后、渠道不畅、虚假信息泛滥等严重的信息不对称问题。这些都决定了我国农产品在过渡期内很难具备与国外农产品竞争的實力,农户根本无法规避由小生产与大市场之间严重脱节带来的市场风险。只有建立和发展合作组织,才可能促进技术、资金、市场等各种生产要素的优化组合,实现农产品生产、加工、销售一体化经营。合作组织可以一手连着农户,一手连着市场,通过与市场的频繁接触,把市场的最新需求反馈给农户,有针对性地指导农民引进新品种,推广新技术,从而不断适应市场的需求。

因此,必须提高农民组织化程度,把农民从分散的领域和地域中组织起来,参与到生产、加工、销售等各个环节之中,引导农民有组织地进入市场,使一家一户的小生产与千变万化的大市场有效地对接起来,大大提高农户购销行为的可预测性和有序性,使其物资有来源,生产有计划,销售有渠道,克服农户家庭经营与大市场之间存在着的不对称、资金不对称、专业化不对称等问题,以集体的力量和规模化优势提高市场竞争力。

随着社会主义市场经济体制的逐步完善,农产品流通无论在地域上还是在品种上都更加广泛,市场需求对农产品的技术含量要求日益提高,这些都是个体农民所不能做到的。个体农民科技推广应用手段落后,无力改善农业基础设施和进行农业技术改造,必然导致农产品质量提高难,农业生产条件改善困难,农业抗市场风险能力差,在市场竞争中永远处于弱势。因此,农民只有联合起来,形成贸工农一体化为主要特征的农业产业化体系,

才能提高农业科技水平和生产效益，从根本上推进农业产业化经营，实现农业现代化。

4. 政府对农民及其经济活动实行有效支持和管理的需要

由于我国农业发展滞后，农民收入增长缓慢，已经成为制约扩大内需和经济持续增长的一个重要因素，政府近些年来千方百计加大对农业的投入，支持农业结构调整、生态环境建设、农村扶贫开发、主要农产品流通体制改革，以及农村税费改革等。2006年，国家加大了惠农的投入，中央新增财政支出的大部分都要投向县以下的基层乡村，如卫生、教育、基础设施、文化等方面。国家金融业也把对农业和农民的支持放到工作的重要位置。然而由于家庭联产承包责任制选择的自发性特征以及缺乏必要的经验积累和约束机制，具体实施过程中，集体资产分割和集体积累流失严重，从而弱化了集体统一经营的能力。大多数农村集体统一经营的合作功能已经蜕化，村委会在带领农民发展经济、增加收入等方面所能提供的有效引导和服务功能基本丧失。在这种情况下，政府的各项投入和民间资金支持都不可能面对一家一户的个体农户。所以，只有提高农民的组织化程度才能促使政府的外在动力和农民的内在潜力有效地结合，形成良性互动。

对农业合作经济组织实施扶助，是世界各国普遍采取的政策。发达的市场经济国家为了保持社会稳定，促进经济发展，对农民大都通过合作经济的途径，扶持其改善在竞争中的地位；在财政、金融、税收等领域对合作社实行优惠政策。在我国社会主义新农村的建设过程中，政府扶助合作经济的发展政策也会具体体现在组织起来的各类农民合作社上，包括财政、税收、金融、保险等方面，使合作经济在市场竞争中享受到比其他经济成分更实际的优惠。

5. 增强农民科技素质的需要

“三农”问题的关键是农民问题，而农民问题的关键又是农民素质问题。我国农民文化水平普遍较低，大部分农民没有受过系统正规的农业技术教育和职业培训，主要依靠长辈们言传身教获得传统的农业技术，在从传统的低效率生产转向现代化高效率生产中接受新知识和各种信息的能力差，因而严重影响了农业新技术的推广应用。在贫困山区，农民素质更低，市场意识、科技意识和现代意识不强，农业生产还停留在传统农业的水平上，难以适应形势发展和市场竞争的需要。但是，又由于现行的分散经营体制，农民很少有机会获得农业科技人员的引导。

现代农业主要依靠科学技术，对农民的科技水平要求越来越高。如果有龙头企业、专业合作社把农民组织起来，在企业管理人员和技术人员的指导下，让农民在市场经济的大环境中，自觉接受新科技、新思想，实行标准化生产，按规格加工，按时间交货。既确保生产的农产品销得出、卖得好，取得较好的效益，又使农民得到一定的科技培训，提高自身的素质，这样才能逐步适应现代农业的发展需要。

第二节 农村新型经济组织的发展模式

据农业部 2005 年统计资料显示，目前我国农民合作组织的数量虽已超过 15 万个，其中农民专业协会约占 65 %，专业合作社约占 35 %，但参加合作组织的农户仅有 2 363 万户，占全国总农户数的 9.8 %。据介绍，我国农民专业合作组织中，从事种植业生产经营的专业合作组织占专业合作组织总数的 40 %，养殖业占 27 %，加工运输业占 18 %，其他专业占 15 %。2004 年，全国农民专业合作组织为成员和周边的农户代销农产品总量

达 2 亿多吨，代购化肥、农药、饲料、农膜等生产资料近 1 亿吨。

在中央财政支持下，农业部 2005 年继续安排了 2 000 万元资金，扶持了 143 个示范点。同时确定北京、吉林、浙江、安徽、湖北、湖南、山东、河南、陕西、宁夏、四川和青岛 12 个省、自治区、直辖市和计划单列市为农民专业合作社组织建设试点省（市）。财政部 2005 年也安排了 8 000 万元专项资金，支持农民专业合作社试点建设。各地省级财政也加大了扶持力度，安排扶持资金 1.4 亿元支持专业合作组织建设。

目前，全国有 25 个省、自治区、直辖市提出了促进农民专业合作社发展的政策意见，为促进农民专业合作社发展创造良好的环境。如今，专业合作社开始进入组织数量增长和组织规模扩大的新阶段。专业合作社涉及的领域已从果蔬业、畜牧业、水产业、林业发展到农机服务、运输、粮油作物、水利建设、资源开发、手工业品生产等方面。

尽管农民的组织化程度较低，但已开始显示出很强的生命力。农村合作组织组建形式多样，大致可以分为以下几种。

1. “公司+农户”型

这种组织形式是以农产品加工、营销企业为主导，通过与生产基地或农户签订合同的方式，形成生产、加工、销售一体化经营，达到提高农业经济效益的目的。通常是由种养大户、种苗或农产品营销专业户、农产品深加工企业作为龙头企业，通过买卖关系和“保障起码收入合同”、“保护价收购合同”、“利润分成合同”、“资金扶持合同”、“合作生产合同”等契约关系，在农产品、种苗或原材料的购销、技术服务等方面，与农户形成较为牢固的关系。这种组织形式可以在一定程度上降低农产品进行市场交易的成本和风险，公司为农产品提供产前、产中、产后系列服

务,使农户得到部分利润返还。但是,这种组织形式的前提是公司必须获得较高利润,因而通常只适用于经济较发达,市场较完善的地区。而且由于企业与农户不是同一利益主体,公司与农户只是一种买卖关系,农户一般没有权利过问公司的情况,在这种组织结构中,农户缺少直接和专门的利益表达渠道。也就是说,公司处于主导地位,而分散的农户处于依附地位,因而合同中双方的权利义务及利润分配往往很难做到真正的平等合理。进而,在合同的实施过程中,一旦出现经营亏损,首当其冲的受害人必定是力量分散、弱小的农户。因此,这种模式因缺乏内在的联结机制,属于松散型的合作关系。

2. “公司+合作组织+农户”型

这种组织形式是以农产品行业协会为依托,在某一农产品的生产、加工、销售的各个环节,实行跨区域联合经营,逐步建立统一的较大规模的经营群体,实现规模效益。合作组织在与龙头企业的交往中,维护农户权益的力量比各自分散的农户更强,有利于建立稳定的种产销关系和合理的利益联结机制。近年来,农村成立了许多具有一定规模和产品营销能力的专业合作组织,这些合作组织在一定程度上将农户组织起来,与龙头企业通过契约关系或互相参股,互为成员,实现企业、合作组织和农户的共同发展。这种组织形式依靠政府推动和企业联动,既可以避免生产、销售中的盲目性和无序竞争,又可以协调各方面的关系,并争取地区和国家有关部门的支持,在资金、技术和信息沟通等方面都具有优势。但这种组织形式由于涉及的部门较多,管理费用较高,而且容易出现利益难以合理分配的问题。

3. “主导产业+股份合作制企业”型

这种组织形式是农民通过开发当地资源来发展商品生产,并