

农村管理概论

主 编：黄贵芳 等



中国人事出版社

农村管理概论

主 编：黄贵芳 李允祥
张存金 张汉民

中国人事出版社

(京)新登099号

图书在版编目 (CIP) 数据

农村管理概论/黄贵芳等主编. — 北京: 中国人事出版社, 1995. 1

ISBN 7-80076-276-9

Ⅱ. 黄… Ⅲ. 农村—管理—概论 Ⅳ. F325.4

中国版本图书馆CIP数据核字 (94) 第14884号

中国人事出版社出版

(100028 北京朝阳区西坝河南里17号楼)

新华书店经销

山东菏泽市福利印刷厂印刷

1995年1月第1版 1995年1月第1次印刷

开本: 787×1092毫米 1/32 印张: 11.75

字数: 300千字 印数: 1-4500

定价: 8.40元

编委会成员名单

顾问: 霍正气 吴承业
 主编: 黄贵芳 李允祥 张存金 张汉民
 副主编: 王浩 孙东海 肖六义 刘文
 贾朝贤 赵豪情 马兆明 郭成林

编委: (以姓氏笔划为序)

王士习	王广进	王守中	王光亭	王联奎
冯中山	刘奎苓	刘喜力	吕洪聚	朱兰亮
李俊英	李金升	张风	张柏休	佘庆友
陈广建	郭培勤	赵培珍	赵荣芬	赵素兰
郝艳霞	聂玉华	梅清乾	晁静	崔传章
董凤鸣	董虹彩	彭春明		

前 言

我国人口的 80% 在农村，农村的稳定事关全国政局的稳定。农村是我国农副产品的生产基地，是轻工业原料的生产基地，是日用工业品的主要市场，农村的发展事关整个国民经济的发展。没有农业的现代化就没有整个国民经济的现代化，没有农民的小康就没有全国人民的小康。农业、农民和农村问题是中国改革和发展的首要问题。

党的十一届三中全会以来，农村普遍实行了联产承包责任制，极大地解放了农村生产力，焕发了农村经济和社会发展的活力，提高了农村发展的效益。

我国目前的农村，正在由计划经济向市场经济，由传统产业向现代化产业过渡。这一过渡，将给农村发展带来更加广阔的前景。

经济发达国家农村振兴的实践说明，解决农村问题，推动农村的发展，一靠科学技术，二靠现代管理。靠科技的进步去提高农村工作的效率和现代化发展水平，靠管理的改进去调整农村的产业结构、产业政策，协调人财物、产供销、经济发展与社会发展的关系，从而按市场经济的要求合理布局农村的生产力，协调农村的生产关系，实现农村持续、稳定、协调、高效地发展。

针对农村管理发展的需要，我们组织了一批具有较扎实的理论功底和较强科研能力的经济管理专业的教研人员，与一批具有丰富实践经验的县委书记、乡镇书记、乡镇长相结合，通

过反复调查研究和探讨，以邓小平同志建设有中国特色的社会主义理论、党在农村的路线、方针和政策为指导，融农村现代管理知识与中国农村管理经验为一体，编写了《农村管理概论》一书，详细阐述了农村村民、自然资源、农业、工业、商业、交通运输业、建筑业、基本建设、服务业、科技、教育、文化、体育、卫生、计划生育、社会保障、财务等方面管理的知识。

在编写过程中，我们得到了各级领导和有关部门的大力支持，参阅了有关介绍管理知识、农村知识和农村情况的书籍、报刊，在此，一并表示感谢。我们力求做到深入浅出，通俗易懂，内容新颖，注重实用价值，为农村干部的培训 and 自学提供一本急需而实用的管理教材。由于编者的水平有限，书中内容的阐述难免有偏颇之处，诚请读者多提宝贵意见，以便改进。

编 者

1994年10月

目 录

第一章 总论	1
第一节 农村管理的性质和特点	1
第二节 农村管理的任务和作用	11
第三节 农村管理的原则	13
第二章 农村管理组织	21
第一节 农村管理组织的概念和特点	21
第二节 农村党支部	27
第三节 村民委员会	31
第四节 农村其他组织	34
第三章 农村管理过程	40
第一节 农村管理的规划和决策	40
第二节 农村管理的目标和计划	46
第三节 农村管理的监督和信息	54
第四章 村民管理	62
第一节 村民在农村管理中的地位和作用	62
第二节 村民的权利和义务	65
第三节 努力提高村民素质	69
第四节 充分发挥农村人力资源的作用	71
第五章 农村自然资源的管理	78
第一节 农村自然资源的开发和利用	78
第二节 农村自然环境的保护和管理	90

第六章 农村农业的管理	95
第一节 农村种植业的管理.....	95
第二节 农村林业的管理.....	100
第三节 农村畜牧业的管理.....	105
第四节 农村渔业的管理.....	109
第五节 农村农业经营的管理.....	113
第七章 农村工业的管理	120
第一节 农村工业生产的特点和意义.....	120
第二节 农村工业生产过程的管理及其合理化.....	123
第三节 农村工业生产过程的时间组织.....	127
第四节 农村工业生产过程的空间组织.....	130
第五节 农村工业的日常生产管理.....	134
第六节 农村工业的经营.....	137
第八章 农村商业的管理	141
第一节 农村商业的特点和作用.....	141
第二节 农村商业的组织过程.....	146
第三节 农村商业网点的合理设置与市场管理.....	152
第九章 农村交通运输和建筑业的管理	158
第一节 农村交通运输业的管理.....	158
第二节 农村建筑业的管理.....	165
第十章 农村基本建设的管理	176
第一节 农村基本建设的内容和意义.....	176
第二节 农村基本建设的组织过程和管理原则.....	180
第三节 农村农田水利基本建设的管理.....	185
第十一章 农村服务业的管理	190
第一节 农村服务业的性质和特点.....	190
第二节 农村生产服务业的管理.....	194

第三节	农村生活服务业的管理	201
第十二章	农村科学技术的管理	207
第一节	农村科学技术管理的意义和任务	207
第二节	农村科学技术管理组织及其职能	213
第三节	农村科学技术管理的内容	216
第十三章	农村教育管理	223
第一节	农村教育管理的性质和特点	223
第二节	农村教育管理的内容和任务	227
第三节	农村教育管理的方针、原则和途径	230
第十四章	农村文化管理	237
第一节	农村文化管理的意义和任务	237
第二节	农村文化管理的主要内容	241
第三节	农村文化管理的原则和方法	243
第十五章	农村体育管理	247
第一节	农村体育的特点和意义	247
第二节	农村体育的发展战略和任务	254
第三节	农村体育管理的措施	258
第十六章	农村卫生管理	261
第一节	农村卫生管理的意义和任务	261
第二节	农村卫生机构的设置与管理	264
第三节	农村卫生管理的内容	267
第四节	农村初级卫生保健	270
第十七章	农村计划生育管理	276
第一节	农村计划生育工作的特点和意义	276
第二节	农村计划生育工作管理的内容	280
第三节	农村计划生育工作管理的政策和措施	287

第十八章	农村社会保障工作 ·····	292
第一节	农村社会保障工作的意义和内容·····	292
第二节	农村社会福利工作·····	297
第三节	农村社会救济工作·····	303
第四节	农村社会保险工作·····	306
第十九章	农村财务管理 ·····	312
第一节	农村财务管理的意义和基本任务·····	312
第二节	农村财务管理的内容·····	317
第三节	农村财务管理的原则和措施·····	322
第二十章	农村管理方法 ·····	329
第一节	农村管理的行政方法·····	329
第二节	农村管理的经济方法·····	333
第三节	农村管理的法律方法·····	338
第四节	农村管理的思想政治工作方法·····	343
第二十一章	农村管理的效益 ·····	353
第一节	农村管理效益的意义·····	353
第二节	评价农村管理效益的指标体系·····	357
第三节	提高农村管理效益的途径·····	361

第一章 总 论

管理是人类社会最基本的实践活动之一，是人这一主体，为了实现一定的目的，采用一定的方式、方法作用于管理客体，所进行的计划、组织、指挥、监督和协调活动的统称。管理与人类同时产生，存在于人类社会的各个领域、各个层次。第二次世界大战以来，随着现代化管理的发展和应用，管理和技术一起被称为推动经济发展的车之两轮。

第一节 农村管理的性质和特点

一、农村管理的概念

农村管理，是指农村管理机构、管理者，为了实现一定的管理目的，采用各种管理方式、方法对农村的各项事业、各种活动所进行的计划、组织、指挥、协调和监督等项活动的统称。它主要包括农村行政管理、经济管理、宗教管理以及科学、教育、文化、卫生、体育等各项事业的管理。

农村管理作为一项重要的实践活动，主要由四个基本要素构成：一是农村管理的主体，即农村管理者。它主要是指农村党支部、村民委员会以及这些管理组织机构中的领导者和管理人员。没有主体则构不成管理，也就无所谓管理。二是农村管理的客体，也就是被管理者或称管理主体作用的对象。它主要

是指实现管理目的所需要投入的人、财、物、科技及其有关的各种实践活动。没有管理的对象，管理活动就是空洞的、毫无意义的。三是农村管理的方式和方法，即管理主体通过什么途径，采用什么样的形式和方法作用于管理客体。它主要是指管理者所采用的行政方法、经济方法、法律方法和思想教育方法等。管理的方式方法不恰当，管理的目的往往达不到。四是农村管理的目的。任何管理活动都有一定的目的，无目的的管理是不存在的。上述四个基本要素，实质上回答了农村管理中的谁来管、管什么、怎么管和为什么管四个基本问题。

二、农村管理的性质和职能

1、农村管理的性质。管理作为人类社会活动的一种最基本的实践活动，具有二重的性质。这是指，一方面，它是进行社会化大生产的必要条件，是组织协作劳动过程的一般要求，由此形成管理的自然属性；另一方面，它又是社会生产关系的具体体现，是实现生产目的的重要手段，由此形成管理的社会属性。管理的这种二重性质是马克思的重大发现。马克思曾多次论述了资本主义管理的二重性，他说：“资本主义管理就其内容来说是二重的——因为它所管理的生产过程本身具有二重性，一方面是创造社会产品的社会劳动过程，另一方面是资本价值增殖过程”。他又进一步指出：“凡是直接生产过程具有社会结合过程的形态，而不是表现为独立生产者的孤立劳动的地方，都必然会产生监督劳动和指挥劳动。不过它具有二重性。”“一方面，凡是有许多个人进行协作的劳动，过程的联系和统一都必然要表现在一个指挥的意志上，表现在各种与局部劳动无关而与工场全部活动有关的职能上，就象一个乐队要有一个指挥一样，这是一种生产劳动，是每一种结合的生产方式中必须进行的劳动。另一方面……凡是建立在作为直接生产

者的劳动者和生产资料所有者之间的对立上的生产方式中，都必然会产生这种监督劳动。这种对立越严重，这种监督劳动所起的作用也就越大。”（《马克思恩格斯全集》第25卷第431页）

资本主义管理的二重性反映了资本主义生产过程的二重性：作为对生产使用价值的社会劳动过程的指挥，反映了社会化大生产的一般要求；作为对资本价值增殖过程的监督，则体现了资本主义生产关系的剥削实质。

社会主义管理仍然具有二重性。在生产力方面，它的自然属性还是表现为合理组织生产力，组织社会化大生产的基本职能。在生产关系方面，由于生产资料公有制代替了资本主义私有制，它的社会属性与资本主义管理有着根本的不同。剥削社会劳动过程的职能被消灭了，代替它的是维护和加强集体劳动条件、正确处理人们在生产过程中的相互关系的职能。因此，社会主义管理就其社会属性方面具有一些新的特征，如管理的权力属于劳动者，管理的目的是为了发展社会主义生产力，维护和巩固社会主义生产关系。

社会主义的农村管理是社会主义管理的重要组成部分，同样具有二重的性质，即具有合理组织农村生产力，组织农村社会化大生产的基本职能和维护、加强集体劳动条件，正确处理农村人与人之间的关系，协调农村各部门、各环节、各方面的相互关系的职能。由于农村管理是建立在生产资料劳动者集体所有制的基础之上的，因此，农村管理就其社会属性而言更具民主性，管理的目的则是巩固和发展社会主义在农村的阵地，在提高农村社会效益、经济效益和生态效益的基础上，实现村民的共同富裕。

2、农村管理的具体职能。农村管理的具体职能是计划、

组织、指挥、监督和调节。

(1) 计划职能。计划职能是管理者事先确定目标和实现这些目标的原则、方法、步骤和手段等完整方案的全部管理劳动。计划职能分为四个明显的阶段，或者说是由四个次职能组成的，即确定目标、预测、决策和制定方案。农村管理的计划职能就是通过调查研究，预测未来，确定农村经济和社会各项事业发展的目标和方针；制定和选择方案，综合平衡，作出决策，然后制定出全体村民的行动纲领和具体措施。计划职能是农村管理的首要职能，也是农村管理的出发点。

(2) 组织职能。组织职能是为实现系统的总目标和总任务，进行各种要素配置的管理活动。任何一个系统的目标和任务，都包括一系列的次目标和次任务，通过对这些次目标和次任务进行分解，并按内在联系进行要素配置，才能保证总目标的实现。这种管理劳动就是组织职能。农村管理组织职能就是按照农村经济和社会事业发展总目标和总任务的要求，对农村的人力、物力、财力等各种要素进行合理配置，使其形成一个有机整体，充分发挥它们应有的作用。农村管理组织职能的执行重点在于建立从事各种活动的组织体系及管理组织体系，诸如：建立健全农村管理机构和规章制度，科学地组织生产经营活动和其他各项社会活动，正确挑选和配备各类人员，适时地进行调配和调整等等。

(3) 指挥职能。指挥职能是领导者依靠权威，指挥下属从事某种活动的管理劳动。指挥职能是领导者的基本的和首要的职能，没有指挥就谈不上领导。农村管理的指挥职能，就是农村领导者以发布命令、指令的方式对农村各类人员的领导和指导。俗话说：“人无头不走，鸟无头不飞”，就是对指挥者及其指挥职能的概括。

(4) 监督职能。监督职能也称为控制职能，是指旨在保证实际工作与工作质量标准相符合的那些管理劳动，即管理者保证实际工作与计划一致而采取的行动。农村管理的监督职能，就是农村管理者根据管理计划的要求，监察农村经济活动和社会各项活动的实际过程，发现实际情况与原定计划的差异，并监督其分析原因，采取必要的措施的职能。监督与计划的关系非常密切，监督要以计划为依据，而计划要靠监督来保证实现。

(5) 调节职能。调节职能是消除经济和社会活动过程及管理过程各环节、各要素之间的不和谐现象，以便加强相互间的配合力，达到协调发展的管理劳动。农村管理的调节职能，就是协调农村内部各单位、各部门的工作，协调农村各项生产经营活动和社会活动，使它们建立良好的配合关系，不发生重复和矛盾，以有效地实现农村各项目标。要做好调节工作，关键在于使全体村民对本村各项目标、方针、决策、计划和规章制度等都能清楚了解，树立全局观念，互相协作支援。

农村管理工作的五个具体职能，是互相联系，互相制约，不可分割，不可偏废的。农村领导者必须全面运用。

三、农村管理的特点

农村管理工作具有如下特点：

1、综合性。主要表现在：

(1) 农村管理是以村为特定范围的基层管理。在一个村的范围内，人们的社会活动十分复杂和广泛。不仅包括生产领域里的各种经济活动，诸如农、林、牧、副、渔、工、商、运、服等经济活动，而且也包括非生产领域里的科研、文教、体育、卫生活动，还包括社会生活中的宗教、社会经济、救灾、扶贫、拥军优属、五保供给和婚姻、丧葬等活动。农村社

会活动的复杂性和广泛性，决定了其管理内容、管理对象的广泛性和复杂性。因此，这就决定了农村管理者必须对管理范围的各种社会活动统一组织和综合协调。只有这样，才能全面、正确地处理好农村的各种社会关系。

(2) 农村管理要综合运用各种管理方法。对农村各种社会活动的管理都必须运用相应的管理方法。但是，任何一种管理方法都只能在某些领域或某一方面发挥作用，要对农村范围内的各种社会活动卓有成效地进行组织和协调，必须将一切有效的管理方法综合运用。比如，在经济领域，要建立农村社会主义市场经济，在管理方法上，首先就要重视经济方法，即运用反映商品规律要求的各种经济杠杆来协调经济活动和调节经济利益。其次，为了处理好国家、集体和农民个人之间的利益关系，还应有必要的行政措施加以协调。再次，还必须运用法律方法，使经济方法和行政措施得以正确地发挥功能。最后，还要通过思想教育方法，使农民和农村基层干部，在共同为社会主义农村建功立业的基础上团结起来。总之，只有综合地运用各种有效的管理方法，才能使农村各项社会活动协调一致进行，才能有效地推动农村经济和各项社会事业的发展。

2. 民主性与自治性。这是由社会主义的根本制度所决定的。在社会主义条件下，广大劳动者作为国家的主人，既是管理者，又是被管理者；既有参与管理的权力，又有监督管理的权力。村民委员会是农村管理的主体之一，而村民委员会的设置是根据便于发扬民主，便于联系群众，便于开展群众的自治活动，便于提高工作效率和减轻村民负担的原则而设立的，它是一村范围内的村民自愿组成的代表自己利益的组织。它的主体是村民，实行的是人民民主管理形式。因此，农村管理具有广泛的群众性和民主性。所谓自治性，是指农村在上级人民政

府的指导下，在国家法律 and 政策的范围内，发动群众，依靠群众，自己管理自己，自己教育自己，人民自己当自己的家，并本着大家事情大家办的原则，自力更生，齐心协力，自己解决自己生产、生活等方面的问题，特别是政府力所不及而又事关群众切身利益的问题。

3、整体性。任何一个行政村既是社会主义农村体系中的一个基层单位，又是一个相对独立的有机整体。构成农村整体的各个组成部分，都是这一整体的有机成份，并且各组成部分之间互相作用、互相联系，有着共同的发展目标和利益。农村管理就是对这样一个有机整体进行有效地管理，在整个农村范围内，调节社会劳动，合理利用人力资源、物力资源、财力资源及各种自然资源。农村任何一个方面的管理，都必须以本村农民的共同利益为出发点和归宿，都必须服从全局，要使之有利于全村整体目标和整体利益的实现，决不允许任何管理活动脱离全村整体目标和整体利益。

4、科学性。农村管理理论体系是以马列主义世界观、方法论为指导，在总结农村管理经验的基础上建立起来的。能自觉地运用客观规律，按客观规律的要求办事；综合运用各种管理方法，把定性研究和定量分析结合起来。因而，具有较高的科学性。

5、效益性。社会主义的任何管理都是以提高社会效益、经济效益为直接目的和根本出发点的。农村管理当然也不例外，任何一个村的管理都要争取以最小的投入获得最大的产出，以最小的劳动消耗获得最大的社会效益。农村管理的这一目的性，就决定了在其管理中，从管理目标的确定、决策的进行、计划的编制到管理体制的改革、管理制度的建立、管理方法的采用以及管理人才的培养、选拔和使用等等，每一个