

建设社会主义新农村书系

民主管理与政策法律篇

乡村社会事业 管理知识

姚兆余 主编

*Xiangcun Shehui
Shiye Guanli Zhishi*



中国农业出版社
农村读物出版社



建设社会主义新农村书系
民主管理与政策法律篇

乡村社会事业管理知识

姚兆余 主编

中国农业出版社
农村读物出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

乡村社会事业管理知识/姚兆余主编. —北京: 中国农业出版社, 2006. 6

(建设社会主义新农村书系)

ISBN 7-109-10994-1

I. 乡... II. 姚... III. 乡村-社会事业-管理-中国 IV. F32

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2006) 第 046957 号

中国农业出版社
农村读物出版社 出版

(北京市朝阳区农展馆北路 2 号)

(邮政编码 100026)

出版人: 傅玉祥

责任编辑 闫保荣

中国农业出版社印刷厂印刷 新华书店北京发行所发行

2006 年 6 月第 1 版 2006 年 6 月北京第 1 次印刷

开本: 787mm×1092mm 1/32 印张: 5.5

字数: 113 千字

定价: 6.40 元

(凡本版图书出现印刷、装订错误, 请向出版社发行部调换)

本书主编 姚兆余

本书编者 李二斌 李鸿雁 陈雁雁

张 娜 张莉萍 赵建锋

潘 云 魏 丰

出版说明

党的十六届五中全会明确提出了建设社会主义新农村的重大历史任务，2006年中央1号文件又把推进社会主义新农村建设作为当前和今后一个时期党和政府的中心工作。按照生产发展、生活宽裕、乡风文明、村容整洁、管理民主的要求，中国农业出版社本着为“三农”服务的办社宗旨，及时策划推出了《建设社会主义新农村书系》。

中宣部、新闻出版总署、农业部和中国版协十分重视本套书系的出版工作，给予了大力支持和精心指导。本书系旨在服务“三农”上有所创新，以促进农民增收为出发点，以促进农村和谐社会建设为落脚点，真正做到贴近农业生产实际、贴近农村工作实际、贴近农民需求实际，让广大农民、农技人员和乡村干部看得懂、学得会、买得起、用得上。

本套书系紧紧围绕建设社会主义新农村的内涵，在内容上，分农业生产新技术、新型农民培训、乡村民主管理、农村政策法律、农村能源环境、农业基础设施建设、小康家园建设、乡村文化生活、农村卫生保健、

乡村幼儿教育等板块；在出版形式上，将手册式、问答式、图说式与挂图、光盘相结合；在运作方式上，按社会主义新农村发展的阶段性，分期分批实施；在读者对象上，依据广大农村读者的文化水平和阅读习惯，分别推出适合广大农民、农技人员和乡村干部三个层次的读本。整套书系内容通俗易懂，图文并茂，突出科学性、针对性、实用性和趣味性，力求用新技术、新内容、新形式，开拓服务的新境界。

我们希望该套书系的出版，能够提高广大农民的科技素质，加快农业科技的推广普及，提高农业科技的到位率和入户率，为农业发展、农民增收、农村社会进步提供有力的智力支持和精神动力，为社会主义新农村建设注入新的生机与活力。

中国农业出版社

2006年5月

前 言

《乡村社会事业管理知识》由南京农业大学社会学系部分教师和研究生合作完成。主编姚兆余负责草拟大纲、统稿和定稿工作。各章撰稿人分别是：第一章姚兆余，第二章赵建锋，第三章陈雁雁，第四章陈雁雁、姚兆余，第五章张莉萍，第六章张娜，第七章李二斌，第八章潘云，第九章魏丰、姚兆余，第十章李鸿雁。在撰写过程中，我们虽然尽可能吸收了同行专家的研究成果，但由于自身水平有限，仍然存在很多不足，恳请专家、读者批评指正。

编 者

2006年2月

目 录

出版说明

前言

一、农村社会事业管理概述	1
(一) 农村社会事业管理的涵义、内容和特征	1
(二) 农村社会事业管理的手段	11
(三) 农村社会事业管理的意义	14
二、农村人口管理	17
(一) 农村人口管理概述	17
(二) 农村人口管理的内容	22
(三) 农村计划生育管理	25
(四) 农村流动人口管理	32
三、农村教育管理	35
(一) 农村教育与农村现代化	35
(二) 农村教育的类型与现状	37
(三) 农村教育管理	42
(四) 农村教育综合改革	48
四、农村科技事业管理	51

(一) 科学技术与农业现代化	51
(二) 当前农村科技管理的现状和问题	53
(三) 完善农村科技管理机制	56
(四) 实施科教兴村计划	60
五、农村文化事业管理	68
(一) 农村文化事业管理的概念和内容	68
(二) 农村文化建设的重要性	69
(三) 农村文化事业管理的基本状况	72
(四) 发展农村文化事业, 加强农村 文化事业管理	76
六、农村公共卫生管理	82
(一) 农村公共卫生状况	83
(二) 建立和完善农村公共卫生服务体系	85
(三) 建立和完善新型农村合作医疗制度	90
(四) 农村突发公共卫生事件预案管理	94
七、农村社会保障管理	99
(一) 农村现代化和社会保障	99
(二) 农村社会救济	101
(三) 农村养老保险	106
(四) 被征地农民的社会保障	111
(五) 务工农民的社会保障	115
八、农村环境管理	118
(一) 农村环境和环境管理	118

(二) 农村人居环境的现状和问题	120
(三) 治理农村人居环境	124
九、农村社会秩序管理	129
(一) 农村社会秩序的涵义和类型	129
(二) 农村社会秩序的管理手段	131
(三) 农村法制化建设	132
(四) 农村治安管理等	135
(五) 民间纠纷调解	138
(六) 农村公共安全预案管理	142
十、乡风文明建设	146
(一) 乡风文明建设的意义	146
(二) 乡风文明建设的现状和问题	149
(三) 乡风文明建设的主要内容	151
(四) 乡风文明建设的主要措施	153
参考文献	159

一、农村社会事业管理概述

农村社会事业管理是指乡镇政府根据国家的法律、政策和农村社会发展规划，对农村的教育、科技、文化、卫生、基础设施、环境保护、社会保障、社会治安等方面进行干预、协调、调节和控制。农村社会事业管理要通过科学的管理手段和方式，制定明确的管理任务，实现既定的管理目标。

（一）农村社会事业管理的涵义、内容和特征

社会事业是一项庞大的系统工程，包括教育、科技、文化、卫生、基础设施、环境保护、社会保障、社会治安等方面。社会事业是衡量社会发展的重要指标，是经济发展的出发点和落脚点，它担负着加强精神文明建设、提高国民素质和改善人民群众生活质量、平衡和协调社会各群体间的利益关系、维护社会稳定的重要任务，在我国物质文明和精神文明建设中都具有重要的地位和作用。

1. 农村社会事业 农村社会事业是指面向农村全体成员，以提高农村居民文化素质，改善农村居民生活质量和生活环境为目标，为农村社会经济发展提供各种公共服务的社会活动和服务体系。农村社会事业的范围也非常广泛，既包括决定社会生产力发展和农村居民素质提高的科技、教育事业，又包括事关农村居民身体健康、精神生活质量的文化、

卫生、体育事业，还包括农村环境保护、社会安全、社会保障等各项事业。

新中国成立以来，随着社会经济不断发展，农村居民生活得到了明显的改善，科技、教育、文化、卫生医疗、劳动就业、社会福利、环境保护和公共安全等各项社会事业也发生了深刻的变化，取得了显著的成就。在医疗卫生方面，2002年，全国共有县医院2 037所，县妇幼保健院1 605所，疾病预防控制中心1 700所，卫生人员累计达50.1万人；乡镇卫生院4.5万个，卫生人员106.5万个；89.7%的村设置了卫生室，平均每村农村医生和卫生员1.82人。在农村教育方面，2002年底，我国基本实现了普及义务教育和扫除青壮年文盲的目标，小学适龄儿童入学率达到99%以上，初中入学率达到90%以上。全国农村共有小学41万所，初中3.87万所，农村各级成人文化学校65万余所，93%的县、94%的乡镇、82%的村建立了成人文化技术学校。

但是，从总体上来说，我国农村社会事业的发展还处于滞后状态。一方面，发展步伐非常缓慢，总体水平仍然低下。如2000年，农村人口占总人口的63.78%，农村卫生总费用占全国卫生总费用的比重仅为32.07%，农村人口人均卫生总费用只相当于城市人口人均卫生总费用的1/3；农村卫生事业费占全国卫生事业费的比重仅为32.72%，农村人均卫生事业费仅为城市人均事业费的27.6%。在教育方面也是如此。2000年，农村义务教育生为1.2亿人，但用于农村义务教育经费为919.9亿元，仅占全国义务教育经费的52.4%。另一方面，区域发展极不平衡，东部沿海地区发展较快，而在西北和西南等贫困地区，由于历史、自然和

经济条件等原因，各项社会事业发展还相当滞后，农村人口增长问题还没有得到有效的控制，人口素质还有待于提高，教育事业的发展远远不能满足要求，社会事业的基础设施比较薄弱，社会保障体系还不健全。因此，如何完善农村社会事业发展的运行机制，改进农村社会事业的管理体制，优化农村社会事业资源配置，加大农村社会事业建设的投入，是我国农村社会事业发展中亟待解决的重要问题。

2. 农村社会事业管理 农村社会事业管理是指政府根据我国农村社会经济协调发展的规划，对农村的资源、人口、教育、保障、秩序和文化等社会事业的发展进行规划、组织、指挥、协调和控制，从而保障农村社会良性运行的社会活动。

在实施农村社会事业管理时，必须把握好以下三个原则。①农村社会事业管理必须根据社会经济规划的规划，制订出科学合理的发展目标和管理机制，绝对不能脱离各地的实际情况，靠个人意志和主观臆断来进行安排。只有这样，农村社会事业管理机制才能符合现实的要求，才能保证农村社会事业管理有效地运行。②农村社会事业管理的主体是地方政府。农村社会事业是公共物品（如基础教育、公共安全、环境保护等）或准公共产品（如医疗卫生、高等教育等），任何一个社会成员或企业、单位都不具备充当责任主体的能力和资格。政府掌握着农村社会的资源，并具备行政执法的权力，因而完全有能力向社会提供这些公共产品。此外，在农村社会事业发展过程中，政府必须制定法律、法规和政策，规范和引导社会事业的发展。其他任何单位和个人都不可能做到这一点。③农村社会事业管理是一项需要全社会参与的系统工程。政府在管理活动中，应该改变以往对各

项社会事业全面包揽的状况，按照以政府为主导、全社会广泛参与的原则，转变职能，下放权力，构建“小政府、大社会”的管理框架，积极培育农村各种社会组织，使其承担一部分社会事业管理的职能。

3. 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管理、农村教育管理、农村科技管理、农村文化事业管理、农村公共卫生管理、农村社会保障管理、农村环境管理、农村社会秩序管理和乡风文明建设等。

(1) 农村人口管理 中国是世界上人口最多的国家。从人口区域分布上看，几乎 80% 的人口集中在农村地区。因此，人口管理是农村社会事业管理中一项重要的工作。农村人口管理主要包括计划生育管理、人口质量管理和人口流动管理。近年来，随着农村市场经济的发展和产业结构的调整，农民收入开始分化，农村社会分层非常明显。人口管理也就变得越来越复杂，难度越来越大，不仅需要人口所在地和暂住地的各级组织通力合作，而且需要农村居民自觉遵守法律政策和道德规范，形成自我保护和自我管理的意识。

(2) 农村教育管理 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。农村教育管理主要分基础教育管理、成人教育管理和职业教育管理，其中基础教育主要是根据我国义务教育法，对适龄学童进行普及义务教育；成人教育和职业教育主要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。现阶段，要提高农村教育水平，必须对农村教育进行综合改革，调整农村教育结构，更新农村教育内容，改革课程体系和教育方法；必须重视现代农业远程教育，充分利用广

播、电视等信息技术手段，弥补我国农村成人教育和职业教育资源的不足，为农村培养更多的致富能手和基层管理人才。

(3) 农村科技事业管理 农业科技进步是提高我国农产品国际竞争力、加快传统农业向现代农业转变的根本举措。农业科技管理就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，我国的农业科技管理事业取得了长足的进步。为适应农村社会经济发展的需要，还需要进一步实施科教兴农战略，加大科技管理投入，完善农技推广体系，促进科研成果的商品化，建立健全农村科技信息平台，为建设社会主义新农村提供技术支持。

(4) 农村文化事业管理 农村文化事业在社会生活中有着不可替代的地位。加快农村文化建设，是提高农民的文化素养，丰富农民达到精神生活，促进农村精神文明建设，构建农村和谐社会的重要措施。随着社会经济的发展，农民的文化需求也在迅速增长。在这种背景下，农村基层政府要通过多种形式筹集文化事业建设经费，建设和完善公共文化设施，同时加强对农村文化市场的管理，保障农村文化市场健康发展。

(5) 农村公共卫生管理 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，对保护和增进农民健康，防止疾病交叉感染都具有重要的意义。目前农村的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。因此，必须建立和完善农村公共卫生服务体系，发展农村社区卫生服务，健全农村三级医疗卫生服

务网络；增加公共卫生投入，保障卫生设施建设和预防保健的经费；健全和完善医疗救助体系，建立与农民收入水平相适应的药品供应和监管体系；制定农村公共卫生实施细则，规范农村卫生医疗服务；建立和完善农村合作医疗制度，提高农民抗御大病、重病的能力；建立农村突发公共卫生事件预案管理机制，提高政府应对突发公共卫生事件的能力。

(6) 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的作用。建立和健全社会保障制度，不仅可以使农村弱势群体获得最基本的生活条件，从而有效地减少贫困现象，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的生活保障问题，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。但是，社会保障是一项关系到社会稳定和发展的公共事务，政府必须担当社会保障事业管理的主体，在社会保障管理中发挥着关键作用。当然，由于各地经济发展的水平不同，社会保障制度和管理模式也不可能完全相同，应该根据各地特点而采取相应的保障机制，形成一个多渠道、多层次、多样化的社会保障体系。

(7) 农村环境管理 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。农业化学品污染、畜禽养殖业污染和农村工业污染日益严重，村庄缺乏合理规划，农村公共卫生设施缺乏，导致农村人居环境日益恶化。在这样的背景下，农村基层政府必须坚持科学的发展观和正确的政绩观，加强环保和公德意识的教育，搞好村庄规划工作，增加农村公共卫生设施，政府加大对污染防治和生态保护的资金投入，加强环境管

理，形成有效的管理和监督机制。

(8) 农村社会秩序管理 农村经济发展需要良好的社会秩序，良好的社会秩序离不开社会管理。农村社会秩序主要是指由国家法律制度和农村社会习俗构成的村民与村民之间、农民与国家之间、农民与社会组织之间互动的准则和规范，它是维护人们正当权益，保护农民人身和财产安全的重要手段。建立一个良好的农村社会秩序，必须加强农村法制宣传教育工作，培养农民的法制观念；必须切实做好治安管理工作，建立和完善治安管理机构，明确治安管理的目标和任务，运用教育、管理、打击、防范等手段，来保证农村社会稳定，维护人们的正当权益和社会秩序。此外，在农村社会秩序管理中，要充分发挥村民委员会民事调解的职能，减少村民之间的摩擦和纠纷，维持农村社会的稳定健康发展。要建立和健全农村突发性公共安全事件的预案管理机制，提高处理各类突发性事件的能力。

(9) 乡风文明建设 乡风文明是农村社会主义精神文明建设的重要组成部分，也是社会主义新农村建设的重要内容。乡风文明建设集中体现着精神文明建设的性质和方向，对农村经济、社会的发展具有巨大的能动作用。现阶段，随着农村经济发展和社会转型，人们的思想观念发生了很大的变化。在乡风文明建设过程中，要大力弘扬以爱国主义为核心的民族精神，倡导以改革创新为核心的时代精神，发扬艰苦奋斗、自力更生的传统美德，加强农村的社会公德和文明教育，重视农村的家庭道德建设。要完成乡风文明建设的根本任务，必须采取有效的方法和措施，发挥农村党员干部的先锋模范作用，开展创建“文明户”和文明村镇的活动，建立多渠道、多层次、多规格的资金投入机制，保证乡风文明