



云南省社会科学院研究文库  
李涛 任佳 主编

# 云南农村

## 社会管理创新研究

Y

UNNAN NONGCUN  
SHEHUI GUANLI CHUANGXIN YANJIU

崔江红 著



中国书籍出版社  
CHINA BOOK PRESS

# 云南农村社会管理创新研究

崔江红 著



中国书籍出版社  
China Book Press

图书在版编目 (CIP) 数据

云南农村社会管理创新研究 / 崔江红著. —北京: 中国书籍出版社, 2013. 11

ISBN 978 - 7 - 5068 - 3753 - 8

I. ①云… II. ①崔… III. ①农村—社会管理—创新管理—研究—云南省  
IV. ①C912. 82

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2013) 第 218138 号

云南农村社会管理创新研究

崔江红 著

---

责任编辑 卢安然

责任印制 孙马飞 张智勇

封面设计 嘉玮伟业

出版发行 中国书籍出版社

地 址 北京市丰台区三路居路 97 号 (邮编: 100073)

电 话 (010) 52257143 (总编室) (010) 52257153 (发行部)

电子邮箱 chinabp@vip.sina.com

经 销 全国新华书店

印 刷 北京温林源印刷有限公司

开 本 850 毫米 × 1168 毫米 1/32

字 数 137 千字

印 张 9.625

版 次 2013 年 11 月第 1 版 2013 年 11 月第 1 次印刷

书 号 ISBN 978 - 7 - 5068 - 3753 - 8

定 价 20.00 元

---

版权所有 翻印必究

# 《云南省社会科学院研究文库》

## 编纂委员会

主 任：李 涛 任 佳

副 主 任：杨福泉 边明社 王文成 杨正权

委 员：（按姓氏笔画排序）

王文成 王清华 孔建勋 边明社

任 佳 任仕暄 毕先弟 李 涛

李向春 李晓玲 杜 娟 纳文汇

张战边 杨 炼 杨正权 杨福泉

林洪根 陈利君 郑宝华 郑晓云

姚天祥 秦 伟 康云海 黄小军

郭家骥 萧霁虹 董 棣 樊 坚

执行编辑：郑晓云 李向春 马 勇 袁春生

## 摘 要

农村社会管理是政府和社会为促进社会和谐，以公平为导向，通过社会事业和社会保障体系建设，以及利益调解等方式来促进社会和谐的过程。社会管理贯穿于社会建设的始终，社会建设过程，实质是政府和社会合作管理社会公共事务的过程，其建设机制反映了不同阶段社会管理的方式方法。因对象、涉及的内容等方面的差异，云南农村社会管理体现出公益性、保障性、阶段性、区域性、综合性五个方面的特点。

云南农村社会管理至少包括社会公平建设、社会治安与危机处置、社会事业建设与管理、社会保障体系建设与管理、人口管理、自然灾害管理、生态建设与管理等七个方面的内容。随着社会的发展，一些新的社会问题及内容会出现。但无论内容如何丰富多变，仍然可以从四个层面来理解：第一个层面是社会个体与个体之间的关系改善及协调；第二个层面是个体与社会、个体与群体之间的关系改善及协调；第三个层面是群体与群体、地区与地区之间的关系改善

及协调；第四个层面是经济社会发展与自然环境之间的关系改善及协调发展。这四个层面是一个“四位一体”的有机整体，其中，个体之间，个体与社会、个体与群体，群体与群体、地区与地区之间的协调发展谈的是云南农村内部的协调问题。而经济社会发展与自然环境之间的协调发展，谈的是人类社会可持续发展的问题。只有实现经济社会与自然环境的协调发展，才是坚持“以人为本”的科学发展观。这里的协调发展，不仅以人类向大自然索取的度为主要衡量指标，而且以自然环境的承载能力为指标，因此，我们提出了人口管理问题。

要实现云南农村社会管理创新，必须坚持政府和社会两条腿走路。一方面，以社会需求为导向，加强政府社会管理创新；另一方面，以培育社会资本为核心，加强农村社区社会管理创新。税费改革后，云南农村社会公共事务的解决形成了“政府主导、社区参与”的总体格局；而在农村混合事务中，形成了“社区主导、政府参与”的格局。就农村社区来说，社会管理主体在外延上比较广泛，包括基层党委、政府，社区组织包括党组织和自治组织、社区成员、与社区有利益相关的企业、组织及个人，不仅包括直接参与者，也包括间接参与者。目前，村“两委”承担的工作主要有四个方面：一是完成各级政府交办的社会管理任务；二是协助各级政府完成一些社会事务的管理；三是利益协调与矛盾调解；

四是维护村民生命财产安全。

云南农村社会管理创新的一个重点是建设社会组织以及充分发挥社会组织的“协同”作用。目前，以新型农民合作组织为主要类型的正式组织，以及以家族为代表的非正式组织是云南农村社会组织的典型代表。新型农民合作组织作为农村最主要的社会组织类型，具有参与社会管理的社会资源和物质资源，承担了三个方面的功能：一是利益整合功能；二是公共产品供给功能；三是利益纠纷调解功能。同时也带来了一些新的社会问题：部分新型农民合作组织成为滋生农村腐败的新平台；部分新型农民合作组织成为农村能人联合欺压其他社区群众的工具；部分新型农民合作组织垄断支农资源。

近年来，全国各地为应对农村社会管理的复杂局面，从制度设计入手，对农村社会管理机制进行了创新。其中，广西百色市“农事村办”、广东省云浮市强镇扶村、河北省青县村代会权力化是较典型的实践。这些实践显示，农村社会管理机制创新需要做好三个方面的工作：一是加强服务型政府建设，强化农村公共服务；二是加强制度创新，强化农村基层社会自我管理；三是加强县域资源整合，提高农村社会管理效率。

在云南，全国农村改革试验区开远市农村社会管理改革突出体现在户籍制度改革、农村社区化改革、城乡公共服务

均等化改革三个方面。开远的实践显示，农村社会管理创新的制度要求是打破城乡二元的体制安排，主要内容是为农民提供与城市居民均等的公共服务，基本路径是社区建设。

在农村社会管理的一线阵地，云南的一些村庄也对社会管理机制进行了创新，如党员联系熟人制度、自然村组委会制度、自然村村民会议定期化制度，以及村小组、党支部与老年人会议制度的实践与探索。云南村级探索显示，自然村一级的社会管理与服务存在明显不足；农村社会管理需要充分尊重和整合少数民族传统管理文化及经验，核心在于培育良好的社会资本。借鉴省内外经验及启示，要实现云南农村社会管理创新目标，必须建设服务型政府，实现服务窗口下移；完善利益整合及调解机制，畅通利益申诉渠道；改变“被动式管理”，确立“主动式管理”模式；扩大农民参与，建立农民监督机制。

从社会管理的角度讲，社会公平体现在三个层面：一是机会平等；二是过程平等；三是结果平等。社会公平原则的核心是“差额补足”原则，即通过社会资源的再分配，对通过个人努力无法与其他群体展开公平竞争而获得社会平均生存资源的社会成员给予适当的帮扶，使他们获得社会平均的生存资源。

社会公平建设是社会管理的目的和重要内容，是衡量社会管理成效的重要指标，是实现社会稳定和谐，强化社会管



理的重要措施。目前，我国执行的深度贫困和贫困标准是社会公平的两条底线，2300 元的年人均纯收入是我国农村平均生活水平的底线，在这条线之下的人群越多，说明我国农村社会公平形势越严峻。而在 2300 元的社会公平底线之下，年人均纯收入低于 785 元，年人均有粮低于 300 公斤的深度贫困人口越多，说明我国社会不公平的程度越深。

社会公平建设的路径有二：一是为弱者创造优越的发展机会，加强社会公平建设；二是通过政府资源倾斜，使社会成员平等地享受改革发展的成果。当前，在农村社会公平建设中，云南主要采取的措施有三种：一是给予资源倾斜，直接帮助弱者改善私人用品；二是给予资源上的帮助，改善贫困地区公共产品；三是通过低保、临时性补助及其他社会救济，改善贫困者生活状况。在以扶贫开发为核心的社会公平建设中，只有三个方面同时推进，才能真正达到促进社会公平建设的目标。在实践中，云南取得了一些经验，包括以人的素质提高为核心促进机会均等，利用社会政策为社会公平建设保驾，强调目标人群瞄准机制等。但也存在一些问题，如社会公平底线确定不合理、政策措施结果公平导向不明显、倾斜性社会政策引起新的不平等、政策措施针对性不强等。因此，在云南农村社会公平建设中，需要以州（市）为单元确定社会公平底线，并根据区域性农民人均社会消费水平来确定社会公平底线，同时建立以年度为基础的社会公平

底线调整与提高机制；改变传统针对民族、区域等制定社会政策的机制，按照社会分层来制定社会政策，并改变以村为单位的政策执行方式；建立分类指导建设措施，建立重点突出、先后有序、弱强有异的扶持措施，并从致贫、致弱的原因出发，建立不同类型群体的特殊帮扶措施。

在云南农村，随着集中办学、寄宿制学生生活补贴制度、营养餐计划、勤工俭学，以及部分村庄设立的村庄教育基金和教育委员、农村学前教育营养改善计划等措施的实施，教育事业得到了快速发展。但营养餐导致的食品安全问题、集中办学导致的安全问题、部分适龄儿童不能上学问题成为与教育相关的社会管理的主要问题。因此，需要强化营养餐配套服务体系建设及监管。同时，根据需要恢复部分教学点，盘活农村闲置教育资源，并逐渐将学前教育纳入政府教育发展规划，形成政府主导下的学前教育发展格局。

在农村科技事业发展中，云南发挥传统服务机构的作用，加强科技知识普及；成立农民田间培训学校，创新农业科技服务形式；利用信息技术，建立跨越地域空间的服务平台；组建科技服务团，打造专家服务平台；发展农民专业合作组织，打造农民科技服务平台。但在实践中，仍然存在诸如服务机制落后、科技资源整合度不高，非政府机构农业技术专家服务不足，“土专家”培养不足，农业适用技术培训不足，乡镇技术服务和农民科技服务组织人才缺乏等问题。

为此，需要建立“省、州（市）、县”三级专家服务网络，提高科技资源整合力度，强化专家服务；在全省建立需求拉动型农业技术服务模式；探索“专家带农民徒弟”机制；加大农民田间培训学校建设力度，创新农业技术培训方式；启动“农业技术特岗计划”和“农民科技服务组织人才支持试点工程”；在村委会设置农业技术专职服务人员。

在农村文化事业建设与管理中，文化基础设施设计与文化建设外部植入性强，文化基础设施难以满足群众文化生活的需要、文化队伍和人才培养投入不足、部分村庄文化建设过度商业化等问题影响了文化事业的发展。为此，必须强化文化建设服务群众生活的理念，突出文化的地方性特色；以利益诱导为中心，加强文化队伍建设；建立文化队伍扶持专项资金，对部分优秀文化传承队伍给予专项扶持；加强文化建设监管，防止因商业化而出现“伪文化”现象。

新型农村合作医疗制度在实施中暴露出四个方面的问题：一是村卫生室医疗器械以私人购置为主，设施简陋；二是新型农村合作医疗报销手续复杂，农民报销麻烦；三是先付再报的报销方式落后，导致部分农民仍然看不起病；四是卫生资源配置及管理不合理，卫生服务可及性差。因此，应探索政府购买，私人租用的卫生基础设施制度；建立以县级医院为管理单位的新农合报销制度；探索新型农村合作医疗大病“垫报销”制度；建立全省统筹的农村卫生资源配置及

服务管理制度。

农村低保在实施中存在三个方面的问题：一是实施受到农村社会资本影响，难以实现绝对公平；二是被变成平均分配的集体资产，而没有体现出照顾弱者的初衷；三是被当作一种荣誉来炫耀，而不是国家给予的生活保障。要妥善解决这几个问题，必须进一步完善低保对象的确定程序；完善低保条件，建立低保对象退出机制；建立低保奖勤罚懒制度。

新型农村养老保险在实践中暴露出两个方面的问题：一是标准低，难以真正实现老有所养；二是基础养老金强调了机会平等，造成了事实的不平等。为此，需要建立两方面的制度：一是把基础养老金与国家财政收入挂钩；二是建立向贫困老年人倾斜的养老保险制度。

在社会保障体系建设的研究中，有学者提出了城乡并轨的建议。城乡并轨是我国社会保障体系建设和发展的一个大趋势。目前，城乡并轨有两层意思，一是城乡制度的有效衔接；二是城乡执行统一标准。在云南，城乡执行统一标准将带来一系列的问题：一是各级政府财政支出负担成倍增长；二是农民社会保障投入负担迅速增加。因此，从政府财政投入能力、社会公平、农民投入能力来看，云南目前急需建立的是适应农村发展的社会保障体系。首先，建立与农民需求相适应的社会保障体系；其次，建立向弱者倾斜的政府补助投入制度，同时逐渐强化城乡统筹制度建设。目前应尽快建

立省内城乡社会保障体系统一管理制度。

在农村生态建设与管理中，云南在建立生态补偿机制、实施退耕还林、建立林农建设和管理山林的利益导向机制、实施新能源进村入户、发展循环农业、建立人口发展利益导向机制等方面进行了探索和实践。玉溪市围绕“三湖”保护建设农村生态、怒江州围绕天然林保护建设生态、迪庆州对森林实施分类管理。一些村庄走产业发展生态化之路、开展植树造林活动、对生态破坏行为进行惩罚。

云南农村生态建设与管理实践显示，农村生态建设是一个建设与减少破坏并重，主动建设与被动防范相结合的过程；需要因地制宜，确立区域性生态建设与管理重点及措施；需要建立激励机制，发挥农民的主体作用；需要把产业发展生态化作为建设与管理重点之一。目前，云南农村生态建设与管理面临着林农生态负担重、退耕还林导致部分农民失去就业渠道、人工林品种单一化、生态农业认证和价格形成机制不完善等问题及挑战。因此需要建立城乡一体化的生态建设理念；同时，强化生态第一，经济第二的森林经营理念，加大对农民生态建设的补偿；加强退耕还林后续干预，将失去就业渠道的退耕还林农户列为就业帮扶重点；适时调整森林经营理念，培育人工天然林；加快生态农业认证体系建设与发展。云南农村生态建设与管理问题的根源有二：一是建设的任务与收益问题；二是如何有度地利用生态

来获得收益的问题。核心是生态补偿问题，如果这一问题解决了，农民能够获得足够的补偿，生活宽裕，也就不会过度地开发生态。

云南是一个自然灾害频发的省份，“无灾不成年”成为一种真实写照。包括地震、雪灾、冰雹、山洪、泥石流、风灾、旱灾等在内的自然灾害发生频繁。自然灾害对农村的影响主要有两个方面：一是对农村群众的生命财产安全造成影响；二是对农业生产造成巨大的影响。针对“无灾不成年”的省情，云南从两种思路来加强灾害防治和管理：一是建立纵向灾害防控体系，包括完善灾害社会政策、加强减灾教育、加强救灾物资储备建设、加强灾害信息收集和组织救援等；二是构筑横向灾害防控体系，包括加强地震灾害防治体系建设、加强地质灾害防治体系建设、加强气象灾害防治体系建设、加强生物灾害防治体系建设等。

2009年以来，云南遭遇了连年干旱所带来的一些新的社会问题：一是加剧农村“空心化”；二是加剧农村贫困；三是影响农村基础教育的正常秩序；四是加剧饮水健康问题。为应对干旱，云南加强组织领导，动员全社会参与抗旱；多途径筹措抗旱资金，加强基础设施建设；补助农民抗旱，发挥农民的主体作用；把握干旱规律，科学缓解因灾损失；采取分类抗旱措施，确保人畜饮水安全。当前，云南农村抗旱服务体系仍然存在不足，如干旱治理及干预机制落后、农民

抗旱自救服务不足、干旱应急保障机制不健全、抗旱物资和人才储备不足、城乡抗旱体系和机制分割等。因此，有关部门必须更新观念，树立事前干预和综合治理理念；加强农民抗旱组织建设，完善抗旱服务组织体系；完善干旱安全应急保障机制，缓解农民应灾损失；加强物资、人才储备，提高物资和人才保障水平；建立城乡成本共担机制，缓解农民和政府抗旱压力。

结合旱灾管理存在的问题可以看出，云南自然灾害管理及防治的症结主要有三：一是城乡二元化结构仍然突出；二是自然灾害防治体系建设综合性强，区域针对性不足；三是农村“空心化”导致农村自然灾害防治人员和积极性短缺。因此，必须进一步完善自然灾害防治与管理的软硬件，尽快探索和建立城乡一体的自然灾害防治与管理体系；因地制宜，以州（市）、县两级为单位，强化区域性重点防灾减灾体系建设；尽快建立适应农村“空心化”的自然灾害防治与管理体系。

云南农村社会问题复杂多样，在桥头堡建设迅速推进的今天，社会管理存在的问题、面临的挑战更加多样化。要加强云南农村社会管理创新，必须清楚云南农村社会管理面临的问题及挑战。云南农村社会管理存在的问题主要有三：一是社会管理格局不完善，如村“两委”公共产品和公共服务供给不足、以新型农民合作组织为主的社会组织发育不足、

基层社会与基层党委政府合作共管的能力不足、体制外精英参与社会管理的渠道不畅、农民个体参与不足等问题。二是社会管理机制及方式不完善，如主体分工不明确，导致社会管理主体越位、缺位现象严重；社会问题干预主要是一种事后干预，社会问题应对机制落后；社会管理尚未完全确立服务型社会管理方式等。三是社会管理手段不完善，如针对具体社会公共事务的管理措施不完善、社会政策不完善等。同时，面临着多方面的挑战，主要有：社会治安形势严峻、农村土地制度引起新的不公平、“空心化”形势严峻、民间纠纷复杂多样、计划生育政策执行面临困难、艾滋病防治形势严峻等。

为此，加强云南农村社会管理创新，必须坚持正确的创新路径，划分主体功能，明确主体职责，从划分社会公共事务，明确社会公共事务承担的主体入手，加强社会管理创新。只有明确云南农村社会管理的主体构成，及各主体包括政府、村“两委”、社会组织在社会管理中的功能，才能确立云南农村社会管理创新的基础。另一方面，需要在社会管理客体分类即社会公共事务分类的基础上，分别考察云南农村贫困与社会公平建设、社会事业建设、社会保障体系建设、生态建设、自然灾害管理等社会公共事务的具体类型，在主体与客体分类的基础上，形成“各领其职、各负其责”的社会管理机制，才能找到云南农村社会管理创新的现实道路。



在此基础上，完善社会管理过程，包括完善社会管理资源“拼盘机制”，建立政府为主，向弱者倾斜的社会管理资源筹集机制。加强社会管理主体能力建设，包括政府社会管理能力建设、村“两委”、新型农民合作组织等。同时，创新管理机制，构建互动平台，推进政府、社会合作共管。

此外，全面确立积极主动的服务型管理方式，包括加强制度创新，变被动管理为主动介入；在人口集中地设立便民服务点，实现服务窗口下移。

最后，配合路径选择，要切实推进云南农村社会管理创新，必须创新具体社会事务管理机制：一是创新社会事业发展机制，促进云南农村社会事业的跨越式发展；二是完善管理措施，建立利益导向，促进人与自然和谐发展；三是完善农村基本经营制度，包括稳定和完善土地承包经营制度、倡导联合经营、完善土地流转相关制度、建立最严格的耕地保护制度、制定征占用耕地和非耕地的补偿制度等；四是完善集体林权制度配套改革，包括完善森林采伐限额管理制度、对林业企业的特殊干预与监管制度；五是健全农村民主管理制度，如创新民主选举和民主决策方式，实行分散投票与民主表决方式，建立自然村村民大会定期化制度，以及村“两委”联席扩大会议制度等；六是建立农村联合协防偷盗机制，包括农村防盗寻物联合协防机制和农村联合协防保平安机制。