

全国乡村治理典型案例

中央农办 农业农村部

2019年6月

前 言

习近平总书记强调,要加强和创新乡村治理,建立健全党委领导、政府负责、社会协同、公众参与、法治保障的现代乡村社会治理体制,健全自治、法治、德治相结合的乡村治理体系,让农村社会既充满活力又和谐有序。党的十九大报告提出“加强农村基层基础工作,健全自治、法治、德治相结合的乡村治理体系”。2019年中央一号文件明确要求“完善乡村治理机制,保持农村社会和谐稳定”。近年来,各地认真贯彻落实中央决策部署,发挥农村党支部战斗堡垒作用,加强乡村治理体系建设,创新乡村治理方式,提升乡村治理能力,涌现出了一批好做法好经验。

典型引路是农村工作的重要方法。为进一步发挥先进典型的示范引领作用,我们面向各省(区、市)征集了乡村治理典型经验,并择优选取了20个各具特色的案例。其中,广东省佛山市南海区等5个案例注重发挥基层党组织战斗堡垒作用,加强基层组织建设,密切党群干群关系,进一步完善乡村治理体制;浙江省桐乡市等5个案例注重充分发挥自治、法治、德治作用,探索“三治”结合的有效路径,健全乡村治理体系;浙江省象山县等5个案例通过完善基层议事协商机制、利用现代信息技术、开展积分考评、规范管理村级事务等创新治理方式,提升乡村治理能力;江西省鹰潭市余

江区等 5 个案例聚焦于宅基地改革、村级权力监管、红白喜事大操大办、天价彩礼和殡葬陋习等突出问题,寻求有效解决方式,提升乡村治理效果。这些案例有市、县层面开展的创新,也有村、镇层面的探索实践,有效解决了乡村治理面临的一些难点、痛点、堵点问题,体现出较强的实用性、可操作性和可借鉴性,现印发供各地学习参考。

随着乡村振兴战略的实施,中央对加强和改进乡村治理作出明确部署,各地关于乡村治理的实践探索将不断丰富,典型经验还有待进一步挖掘。我们将继续研究和总结各地的典型做法,成熟一批,推介一批。各地在乡村治理实践中,要统筹考虑村情农情和历史文化传统,因地制宜,有序推进,坚持把夯实基层基础作为固本之策,坚持把健全治理体系和提升治理能力作为主攻方向,坚持把保障和改善民生作为根本目的,走中国特色社会主义乡村善治之路,为建设充满活力、和谐有序的乡村社会探索新路径、做出新贡献。

目 录

加强基层党建,完善治理体制

1. 织密党建网格 引领乡村善治

——广东省佛山市南海区强化党组织领导乡村治理 1

2. 党建引领建设活力村庄

——湖北省大冶市创新乡村治理机制 6

3. 以“三线两化一平台”密切党群干群关系

——陕西省汉阴县以党员干部联系群众为抓手推进乡村治理 10

4. 党建“同心圆”激活基层治理神经末梢

——福建省泉州市洛江区罗溪镇党建引领乡村治理落地 15

5. 支部当好“火车头” 社会组织共治理

——四川省成都市战旗村探索社会协同治理模式 19

发挥“三治”作用,健全治理体系

6. 党建引领三治融合 促进乡村有效治理

——浙江省桐乡市探索三治融合实现路径 27

7. 做实村民代表会议制度 夯筑乡村治理民主根基	
——宁夏回族自治区吴忠市红寺堡区创新移民村治理模式 …	32
8. 一村一个法律顾问 提升法治乡村建设水平	
——广东省惠州市探索法治乡村新路径 ……………	37
9. 村规民约“约”出文明新风	
——北京市顺义区利用“村规民约”推进乡村治理 ……………	41
10. 实施六步决策法 深化民主协商制	
——天津市宝坻区创新乡村治理方式的实践探索 ……………	46

创新治理方式,提升治理能力

11. 村民说事说出群众心声	
——浙江省象山县构建“说、议、办、评”制度体系 ……………	53
12. 深化村民自治实践 建设“幸福村落”	
——湖北省秭归县创新村民自治形式 ……………	58
13. 建立“社区通”工作系统 推进乡村智慧治理	
——上海市宝山区利用移动互联网创新乡村治理方式 ……………	62
14. 专注“小积分” 答好“新考卷”	
——湖南省新化县油溪桥村探索村级事务积分考评管理 ………	66
15. 建立“四张清单”制度 探索“三个到底”机制	
——上海市金山区护塘村推进乡村治理制度化规范化 ……………	71

聚焦突出问题,实现治理有效

16. 建强配优村民事务理事会 啃下宅改“硬骨头”
——江西省鹰潭市余江区协同推进农村改革与乡村治理 79
17. 小微权力清单治理微腐败
——浙江省宁海县构建乡村反腐新机制 84
18. 实行积分制管理 让“小微权力”不再任性
——安徽省天长市全面构建防治“小微腐败”监督机制 90
19. 规范红白喜事 破除婚丧陋习
——河北省邯郸市肥乡区推进移风易俗 94
20. 小公墓 大变革
——山东省沂水县实施殡葬改革推进乡风文明建设 99

加强基层党建
完善治理体制

织密党建网格 引领乡村善治

——广东省佛山市南海区强化党组织领导乡村治理

编者按：南海区将“组织建在网格上、党员融入群众中”，构建行政村、村民小组、党小组三层党建网格，实施重要事权清单管理，推行党支部强基增能，要求党员亮身份、亮职责、亮承诺，充分发挥党员在乡村治理中的作用，创新社会组织动员机制，广泛发动人民群众。织密党建网格，提升了农村基层党组织的组织力，实现了党建对乡村治理的有力推动。

广东省佛山市南海区位于粤港澳大湾区腹地、毗邻广州，面积1074平方公里，辖7个镇（街道）、286个村（社区），常住人口291万人，其中非户籍人口150万人。改革开放以来，南海经济发展迅猛，城乡融合发展加速，人口倒挂明显，群体结构复杂、利益诉求多元，一些村出现了党的领导弱化、虚化、边缘化，基层力量凝聚不紧实，党在群众中的威望打折扣等问题。党的十九大以来，南海区委坚持和加强党的全面领导，推进基层党建三年行动计划，在建强村党组织的基础上，向下延伸构建党建网格，健全基层组织体系，探索党建引领乡村治理的新路子。

一、构建村到组、组到户、户到人三层党建网格，织密简便务实

管用的组织体系

让群众直接感受到党的领导和组织的温暖,接受党员的具体服务和引领,是组织振兴的核心要义。南海的做法是“组织建在网格上、党员融入群众中”。行政村作为第一层网格,依据在册党员人数升格为党委或党总支,领导统筹网格内党的建设和基层治理。村民小组(自然村)作为第二层网格设置党支部,重在加强党员教育管理、监督同级集体经济组织运作,已组建 1748 个党支部,覆盖 2081 个村民小组(自然村)。村民小组(自然村)下再设置第三层网格,以党员村民居住分布、生产生活传统为依据划分并设置党小组,重在直接联系服务群众,已建成 5156 个网格党小组,平均每个党小组有党员 8.5 名,联系服务群众 233 户(含非户籍),形成以村级党组织为领导核心、村民小组(自然村)党支部为战斗堡垒、党小组为“神经末梢”、党员为“根系”的引领乡村治理主干体系,直观有效地通过网格把党员组织起来、把人才凝聚起来、把群众动员起来。

二、突出重要事权清单管理,让党组织成为乡村治理的主心骨

健全党的基层组织体系、提升基层党组织组织力,是保证乡村治理正确方向的前提。三层党建网格把党的工作触角延伸到基层的每个角落,有效解决了当前村级党组织管理体量大、任务重、抓不深、抓不实的问题。第一层网格实施重要事权清单管理。明确各类组织人选、集体资产管理、重大项目、村规民约等 10 类重要事权,由党组织主持制定方案、审议通过、监督实施,确保乡村治理在

党组织领导下全面推进,党组织的领导核心地位在乡村治理中全面加强。实施半年来,审议重大项目和集体资产交易事项 1790 个、涉及资金 5.8 亿元,落实征地补偿款和分红 957 次、涉及资金 42 亿元。第二层网格推行党支部强基增能。针对农民股份分红 94% 来自经济社(村民小组一级的集体经济组织)的实际,落实村民小组(自然村)党支部书记参加经济社社委会、党员参加股东会议制度,对纳入重要事权清单管理的事项进行先知先议和全程监督。第三层网格落实政策传导和信息传递任务。党小组就上级计划实施的重要事项征求群众意见,就上级决定实施的重要事项争取群众支持,在“从群众中来、到群众中去”的过程中落实党组织意图。里水镇宏岗村党委运用网格凝聚共识,推动 1000 多亩农田整合出租,以 99.69% 的高得票率通过,每年租金收益提升 32%、村民分红增加 700 元/人,乡村治理的成果真正让群众看得见、摸得着。

三、亮身份亮职责亮承诺,让党员成为乡村治理的先锋队

乡村治理是党员干部的时代担当。创设合理合适合情的平台、锻造坚强党员队伍,是推动乡村治理落地落实的关键。设立三层党建网格,以党小组为基础单元,利于突显党员职责和身份,善于发挥党员能力特长,便于增进群众感情,既克服了个体党员力量有限的问题,又避免了一些党员成为“沉默的大多数”,锻造了队伍,在乡村治理中切实发挥先锋模范作用。一是党员“户联系”亮身份。在坚持每周二下午开展镇街领导干部驻点直接联系群众工

作基础上,组织全区党员以党小组网格为单元、以“户”为单位联系群众,做到惠民政策必讲、实际困难必听,中心工作必讲、意见建议必听,“两委”得失必讲、评议评价必听。目前已有 5.2 万名党员开展联系,覆盖群众 279 万户次,实现“每名党员都联系群众,每名群众都有党员联系”。二是党员设岗亮职责。推行农村无职党员设岗定责,按需设置带头致富、环境卫生维护、文明新风树立、村务财务监督等 20 多种岗位,通过合理设岗、党员领岗、组织定岗、公示明岗、培训上岗、考核评岗,使无职党员“有岗有责有为”,目前已有 5921 名党员定岗领岗。三是攻坚克难亮承诺。推动党员在解决乡村治理突出问题中主动担当,承诺践诺,在“两违”专项整治中率先签署承诺书,在“三清理三拆除三整治”工作中率先“做出一个清理承诺、申领一个清理岗位、争当一名清理先锋”,带动群众清理垃圾 2.96 万吨。

四、创新社会组织动员机制,让群众成为乡村治理的主力军

有效发动人民群众、凝聚群众力量,是加快乡村治理全面推进的保证。人民群众是乡村治理的受益者,也是参与者、推动者。三层党建网格为群众打通了信息传递的渠道,搭建了议事决策的平台,树立了攻坚克难的榜样,切实把党组织的正确主张转化为群众的自觉行动。强化思想引领。以习近平总书记关于基层治理的重要论述及有关政策法规为重要内容,按照宣讲政策、回应诉求、践行法治、弘扬正气、服务千家万户原则,编印“新时代南海家书”,作为网格党员发动群众凝聚共识的桥梁,每月第一个周日免费投

放至全区各级党组织、家庭住户、外来人口和各行各业经营主体，每期 65 万份，目前已投放 10 期 650 万份。拓宽参与渠道。开展“十年百万图”拍摄对比行动，发动群众年初拍摄环境黑点图片，网格层层上报，年末在同一地点、同一角度再次拍摄形成对比图，检验一年来整改成效。行动开展以来共发现河涌污染、土地利用、杂物堆放等问题 44981 个，整治完成率 100%，群众满意度达 98%。

党建引领建设活力村庄

——湖北省大冶市创新乡村治理机制

编者按：湖北省大冶市在党组织领导下，以自然村湾为主体组建村庄党支部或党小组，建立村庄理事会，协助村民小组开展群众自治活动，形成村委会、村庄理事会、农户三级治理平台，延伸村民小组自治，整合村庄治理资源。这种村湾“微自治”模式，强化了村级党组织在基层治理格局中的核心地位，调动了群众参与村庄治理的主动性创造性，开启了党建引领活力村庄的生动局面。

大冶市位于湖北省东南部，面积 1566 平方公里，总人口 98 万人，辖 10 个乡镇、4 个街道、1 个国家级高新区和 1 个国有农场，有行政村 322 个、社区 57 个。大冶市的改革起源于茗山乡华若村，该村曾是基层组织软弱涣散村、省级重点贫困村，信访矛盾突出，5 年换了 7 个支部书记，基层党组织源头不活、队伍不强，村民自治虚化、群众难以组织。为改变这一局面，大冶市委广泛开展调研，提出了“党建引领·活力村庄”改革的总体思路，2015 年开始试点，逐步建立形成了一套规范化制度和可复制的经验，之后在黄石地区全面推广。

一、“搭架子”，构建三级治理平台

在保持村委会设置格局稳定的前提下,充分尊重群众意愿,以利益趋同、需求相近为原则,以自然村(湾)为主体,经村民代表大会同意,报乡镇党委审批和民政部门备案,将全市 322 个行政村的 3712 个村民小组划分为 2609 个村庄,组建村庄理事会,搭建起以村党组织为领导核心、以村庄群众为自治主体的“村委会—村庄理事会—农户”三级治理平台。

二、“掌盘子”,将党的领导贯穿始终

以村庄为单位,采取单独建、联合建的方式组建村庄党支部或党小组,鼓励党员理事会会长与村庄党小组长交叉任职,鼓励党员进入理事会,在乡村治理中充分发挥党组织和党员的领导和先锋模范作用。村庄的调整划分、理事会组建以及村庄理事会成员推选、调整、换届和罢免等工作,都在乡镇党委组织领导下进行,由村级党组织主持开展,确保乡村治理改革“不偏航”。探索推行“两培一选”机制,把优秀理事会成员培养成党员,把优秀党员理事会会长培养成村干部,把优秀村干部选拔进入乡镇干部队伍,农村基层党组织的组织力、战斗力、凝聚力大幅提升。

三、“选班子”,汇聚乡村先进力量

根据村庄人口数量,合理确定村庄理事会成员人数,一般 3~7 人,其中会长 1 名,副会长 1~2 名。村民小组长原则上由村庄理事会会长兼任,按照“一户一票”的方式,征求纪委、公安、综治等部门意见审核把关,推选产生村庄理事会成员。农民党员、致富能手等各类农村人才是村庄理事会成员的主要来源,过去是“村民小组长单打独斗”,现在变成了“村庄理事会群策群力”。

四、“立尺子”，规范自治运行机制

将“党建引领·活力村庄”改革与实施乡村振兴战略紧密结合，明确建立“六进理事会”，重点围绕基层党建、产业发展、村庄建设、文明新风、法治调解、服务生产生活开展服务群众工作，避免过度行政化。理事会办事坚持走群众路线，严格执行“两会三公开一报告”议事决策机制，通过村庄理事会商议、村庄群众（代表）会决议，决议结果、实施方案、办理情况向村庄居民公开，重大事项向村“两委”报告等，规范了理事会服务行为，建立起组织、群众、纪律、法律“四位一体”监督机制，提升了理事会服务群众工作质效。

五、“给面子”，强化精神激励和物质保障

坚持市镇村三级激励，大冶市每年表彰 100 个先进村庄理事会和 100 名先进村庄理事会会长，乡镇党委同步表彰一批先进村庄理事会和村庄理事会成员，村党组织每年评选一批支持理事会工作的群众。改革实施以来，市镇村三级表彰优秀村庄理事会 428 个、优秀村庄理事会成员 649 人。建立以奖代补机制，每年市财政统筹安排 1 亿元奖补资金，按照群众“一事一议”、筹资筹劳和市政府配套 1:1 比例进行奖补，先建后补，有建才补，充分调动了群众参与村庄建设的积极性。

六、“党建引领·活力村庄”改革取得积极成效

（一）促进了乡村组织振兴。充分运用“两培一选”成果，一大批优秀理事会成员成为换届选举热门人选。近年来，全市村庄理事会成员递交入党申请书 1035 人，目前理事会中党员总数达 2857 人。2018 年换届后，182 名理事会成员进入村“两委”，占村“两

委”总人数的 12.2%，其中 21 人任村党组织书记。

(二)推动了乡村人才振兴。1.13 万名农民党员、致富能手等农村各类人才汇聚在村庄理事会，平均每个行政村直接参与基层治理的人数达到了 60 人。跟过去村“两委”干部、村民小组长仅 10 余人相比，参与乡村治理的力量大幅增强，村庄理事会已经成为基层重要的人才储备库。

(三)改善了干群关系。村庄理事会“自下而上”决策，公益事业充分征求群众意见，实现了“为民做主”到“由民做主”，“政府拍板”到“群众决策”的转变。目前，全市由村庄理事会申报完成的村庄建设项目共计 1253 个，总投资 14259 万元，基层党组织威信不断提高，党群干群关系更加融洽。

(四)助推了乡村产业振兴。各村庄采取“理事会+合作社+基地+农户”模式发展产业，建农庄、办基地。还地桥镇黄兴淑细屋湾过去以开山采石为生，吃的是“资源饭”，在理事会带领下，全湾农户入股成立了龙虾养殖合作社，2018 年亩产利润达万元，群众吃上了“龙虾饭”，村民人均收入比上年增长 38%。

(五)提升了乡村治理水平。通过理事会协商议事，土地纠纷、邻里矛盾等突出问题得到有效解决。近年来，理事会处理群众纠纷 1160 余起，化解信访矛盾 370 人次，帮助协调信访积案 90 余件，农村信访件逐年减少，基本实现了“小事不出理事会，大事不出村委会”。

以“三线两化一平台”密切党群干群关系

——陕西省汉阴县以党员干部联系群众为抓手推进乡村治理

编者按：陕西省汉阴县突出抓好党员干部联系群众工作，建立“三线”联系机制，强调管理网格化、服务精细化，建设村党组织、村民代表大会、村委会、村监委会、村级经济组织、社会组织“六位一体”的治理平台，密切党群干群关系，创新了基层工作的有效载体，在完善村党组织领导乡村治理的体制机制方面做出了有益探索。

陕西省汉阴县地处秦巴山区，总人口 31.3 万人，其中，农业人口 26 万人，常年外出人口 6.3 万人。辖 10 个镇、141 个村、9 个社区。过去，全县镇村干部仅有 1300 余名，难以直接联系服务 26 万农民群众。为解决乡村干部联系服务群众力量薄弱、群众参与社会治理积极性不高、农村发展内生动力不足等问题，2014 年在双乳镇双乳村开展试点，探索推行以基层党组织为核心，以“党员联系群众、人大代表联系选民、中心户长联系居民”为纽带，以管理网格化、服务精细化为路径，以村级治理平台为依托的“三线两化一平台”（简称“321”）基层治理模式，推动基层治理水平不断提升。

一、建立“三线”联系机制，搭建服务群众桥梁

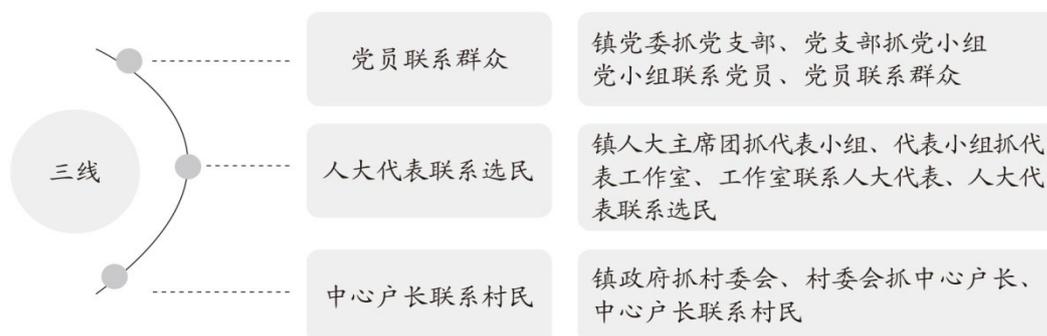


图1 “三线”联系群众工作法

(一)党员联系群众。通过年初承诺、日常践诺、年终评诺,对农村党员全年实行积分制管理,重点把上级政策宣传到户,把支部决议传达到户,把公益活动发动到户,把意见建议征求到户,搭建了党组织与基层群众的桥梁,密切了党员与群众关系。双乳镇三同村党员刘武林动员联系的贫困户和周边群众加入合作社,有效带动246户贫困群众增收。目前,全县有2123名农村党员与群众建立了帮联对子,有效增强了党组织的向心力和凝聚力。

(二)人大代表联系选民。在各村建立人大代表工作室,将每周三定为“选民接待日”,每季度召开选民座谈会,收集民意、分类交办,年终由选民对代表履职情况进行评议,切实增强人大代表公信力。2016年以来,全县629名各级驻村人大代表,共收集选民意见建议4100条,全部回应解决。

(三)中心户长联系村民。全县由群众推选中心户长2354名,协助镇村做好信息收集、政策宣传、纠纷调解、治安联防、重点人群帮教等工作,畅通群众诉求渠道,化解群众危难急事,构筑了农村社会和谐稳定的第一道防线。

二、推行“两化”管理服务,织密联系群众网络

(一)管理网格化。村内进行网格管理,村级为一级网格,村民小组为二级网格,二级网格下按 20~30 户、70~120 人划分若干三级网格,全县共划分三级网格 4876 个,各网格长由“三线”人员担任。矛盾纠纷、环境卫生、代办事项等全部纳入网格,将网格内人员、资源、服务事项信息化,实现“人到格中去、事在网中办、服务全覆盖”。

(二)服务精细化。依据家庭收入水平、家庭成员类别将村民划分放心户、关心户、连心户,由“三线”人员分别实施绿色、黄色和红色管理。在此基础上,建成集基层党建、脱贫攻坚、综治维稳等七方面于一体的“321”基层治理信息系统和“三线”人员手机 APP,依托信息系统和手机 APP 提供精细化服务,实现信息多跑路,干群少跑路。

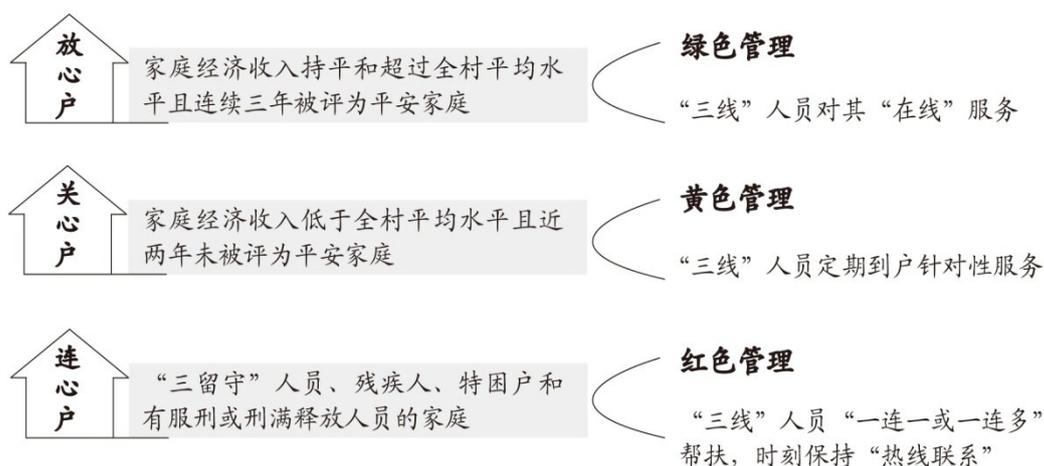


图2 精细划分放心户、关心户、连心户

三、建强基层治理“一平台”,汇聚乡村振兴合力

积极建设以村党组织为核心、村民代表大会为决策主体、村委会为执行主体、村监委会为监督主体、村级经济组织为支撑、社会组织为补充的“六位一体”治理平台,构建以德治为引领、自治为基础、法治为保障的治理体系,汇集起推动乡村振兴合力。

(一)建强支部发挥领导作用。选优配强支部班子,把“三线”人员作为培养村干部的重要途径。建立“三联三管强核心”工作机制,县级领导联镇、部门联村、干部联户,纪委监委延伸触角管住村干部权力,村财审计管好项目资金,持续扫黑除恶管住违法行为。

(二)强化德治发挥示范作用。深入开展社会主义核心价值观教育,推进“诚孝俭勤”和新民风建设。依法制定村规民约,逐村制定,逐户签约,开展评议,监督落实。大力推广优良家风家训,征集优选家风家训 200 余条。

(三)建立两类组织发挥带动作用。大力发展经济组织,全县共成立村集体经济合作社 141 家,农民专业合作社 318 家,互助资金协会 116 个,促进农民人均增收超过 9%,2018 年带动 4435 户农户增收脱贫。积极发展社会组织,全县组建志愿者服务队 180 余支,红白理事会、文体协会等社会组织 300 余个,筑牢党支部统一领导,村委会、监委会和各类组织分工协作、高效运转的基层治理“战斗堡垒”。

(四)开展民主协商发挥主体作用。出台村级民主协商议事制度,推行干部说法说政策、群众说事说心声、大事要事民主协商

的“两说一商”工作机制,依托院落会、小组会、村民代表会、村民大会等形式,对村里公共事务、复杂纠纷等广泛开展民主协商,构建民事民议、民事民办、民事民管的协商格局。

“321”基层治理立足农村“熟人社会”,创新工作理念,实现了乡村由管理向治理、由传统到现代,人口和资源由散到聚,村级集体经济由空到实,农民群众由穷到富,整村由小美到大美的六大转变。通过健全各类经济和社会组织,调动社会力量参与治理,提升了村民自治组织化和规范化水平;通过制定完善村规民约,促进了德治落地生根;通过民主协商,将群众对村集体事务管理的知情权、参与权、监督权落到实处;通过“三线”人员与服务对象拉家常、练感情,拓宽了群众的诉求渠道,能及时发现、掌握矛盾纠纷隐患,有效预防了生活失意、心态失衡、行为失常、家庭失和、情感失迷的“五失”人员恶性案件的发生。2018年,全县公众安全感满意率达96%,位居全市第一、全省第四。“321”基层治理模式使群众的气顺了、心齐了、劲足了,有力促进了农村经济社会健康快速发展。

党建“同心圆”激活基层治理神经末梢

——福建省泉州市洛江区罗溪镇党建引领乡村治理落地

编者按：罗溪镇在村民小组建立由党员、小组长、各类人才组成的党群圆桌会，整合各类社会组织和社会资源，推动特色经济发展、调解矛盾纠纷、调整产业结构、夯实人才队伍。罗溪镇党建“同心圆”的宝贵经验就是，推进党群一体，突出共建共治共享，有效激活了乡村治理的神经末梢。

罗溪镇位于福建省泉州市洛江区北部，为加强基层治理，2016年以来，在区委领导下，先后在新东村、洪四村、建兴村和广桥村开展试点，探索在基层政权的神经末梢——村民小组，建立由党员、小组长、村民代表、各类人才组成的党群圆桌会，作为创新社会管理、加强基层政权建设、拓宽群众诉求渠道的有效载体，形成1个党支部+1个党群圆桌会处事制度+社会力量的“1+1+S”同心圆模式，实现“自己的事情自己办，自己的权利自己使，自己的利益自己享”。2018年，同心圆模式已在全镇17个村推广。

一、党群一体，为末梢治理聚合力

罗溪镇党委聚焦神经末梢组织振兴，领导各村党支部根据实际村情在村民小组或片区组建党群圆桌会，会同新华网、浙江大学

旅游研究所、罗溪外地商会同乡会、互联网企业、新媒体人才之家、大济公益协会等社会力量,构建党建“同心圆”乡村末梢治理机制。该机制通过凝聚引领、圆桌协商、辐射落实、监督纠正、同心运转的方式,打造党建促乡村振兴的“圆心点”,加快推进乡村振兴战略实施。

二、目标一致,为乡村发展找出路

罗溪镇集中各方资源力量,依据“两山”理论,立足历史遗迹和自然生态优势挖掘村域资源。镇机关和村党员干部深入山林、田间调研,收集整理村域内自然人文资源清单,党群圆桌会的成员线上线下结合建立乡村论坛,把脉论证村庄发展的思路,共策划生成特色经济发展项目 13 个。新东村“一花五叶”乡村振兴样板区项目,就是党群圆桌成员调查发现该村旅游资源禀赋良好、资源类型丰富,可开发利用土地超过 5000 亩后,提议圆桌协商建议打造的。该项目由浙江大学旅游研究所制定规划,得到了 600 多万元财政资金和政策支持,群众自愿出资出地,共同推进村庄发展。

三、队伍一心,为家园美好育情怀

一是以党员为主体,用红色情怀涵养党性。依托“三会一课”区级实践点,以党建文化、红色文化和生动实践提高党群圆桌会党员和入党积极分子对“三会一课”内容的深刻感悟、对党的决策的坚决贯彻、对形成决议的有效落实,推进生态宜居建设。二是以群众为辅助,用家国情怀感染人心。通过党群圆桌会中的党员影响带动群众,特别是群众中有专长、有品德、有志向的人才,以“党建

+文艺惠民”，用群众喜闻乐见的传统艺术演绎形式将古今家国故事和社会主义核心价值观融合起来，开展主题宣讲。三是以统战为纽带，用乡愁情怀引导回归。建设乡情服务馆、罗溪情联络站，打破地域局限，引导各类人才回归，从村内各党群圆桌会中挑选骨干成立红色参事会，建立智囊团，现已有 11 个村成立红色参事会，鼓励各类人才和社会力量引资引才引资源回归，已筹集意向发展和扶贫资金 2.1 亿元。截至 2018 年底，5 个村集体经济收入空壳村“脱壳”、4 个薄弱村集体经济收入超 10 万元。

四、协商一道，为民主决策立规矩

一是镇党委委员联系党群圆桌会的党员成员，由党员成员协助宣讲政策法规和部署精神、执行党的决定、主动参与协商工作。2016 年以来，新东村、洪四村通过党群圆桌会，有效解决土地纠纷 70 多起，村民信访 50 余件，邻里纠纷 100 余件。二是将党的建设、村级经济社会发展、农村环境综合整治等纳入党群圆桌会协商范围，党员、群众轮流主持，按照“群众提事、征求论事、圆桌议事、会议定事、集中办事、制度监事”的圆桌六步原则处理村民小组事务。三是通过微信公众号、座谈会、联络群、发展手册等方式经常性向社会各界通报党委决策情况和党群圆桌会工作情况，进一步提升社会各界对试点村发展的支持力度和关注度。2016 年以来，共通报情况 8 次，接受社会各界人士意见建议 32 条。

五、创业一同，为人民群众谋幸福

一是全村一盘棋，统一对外招商。注册成立村集体经济组织，

盘活村集体土地和农村自有土地,实行土地、房屋入股,村里统一规划建设,引进合适的投资者,既保障村集体和群众收益,又降低投资方投资成本。二是产业多元化,聚合发展特色。鼓励群众成立药材、食品、花卉、苗木、养殖等合作社,带领群众增收致富。建立红色动力网络联合党支部,与试点村党支部共同成立党建联盟,以此促成商业联盟,打造农村“党建+商务”4.0云平台,发展农村电子商务。三是人才深发掘,储备振兴动力。聚焦人才振兴,从党群圆桌会成员中遴选建立“一懂两爱”农村人才库,培养储备懂发展、善管理、能干事、会带队的农村善治型人才461名。2018年村级组织换届,党群圆桌会成员中两名30周岁以下的大学生当选村“两委”干部。新一届班子成员平均年龄较上一届降低了2.8%,有本科学历的较上一届增加了50%。依托党群圆桌会,罗溪镇17个村圆满完成村级组织换届选举工作,实现换届零信访。

支部当好“火车头” 社会组织共治理

——四川省成都市战旗村探索社会协同治理模式

编者按：战旗村充分发挥支部“火车头”作用，以党建引领乡村治理，强化基层党建，引进专业社工机构，支持社区社会组织参与公共事务和公益事业，满足群众多样化服务需求，开办农民夜校，培育新时代新农民。战旗村的生动实践，是党组织领导村级各类组织协同参与乡村治理的丰硕成果。

成都市唐昌街道战旗村原名集凤大队，1965年在兴修水利、改土改田活动中成为一面旗帜，取名战旗大队，后为战旗村。全村面积2.06平方公里，耕地面积1930亩，辖9个村民小组，529户1704人。村党总支下设4个党支部，党员83人。习近平总书记在视察战旗村时强调“火车跑得快，全靠车头带”，指出“这里的‘火车头’作用，做得很好”。战旗村党总支坚决贯彻落实总书记当好“火车头”重要指示，明确党建引领农村社区治理，从群众服务入手，围绕“自治、法治、德治”推进乡村治理取得明显成效。

一、坚持党建引领，突出党组织核心地位

理清党建引领农村社区发展治理思路，细化治理措施。规范党组织领导下的村民议事协商机制，党组织定期听取村民委员会、

议事会、村务监督委员会等组织报告。建立“两委”联系党员、党员联系集中安置区群众的联系机制。严格落实“三问三亮”“三固化四包干”工作制度,及时协调回应群众诉求。选聘退休老支书作为专职党建指导员,开展党建指导工作。组建以退休党务干部、党员和“新村民”为成员的“红色调解队”,开展矛盾纠纷排查,化解村民矛盾纠纷。广泛联接区内各单位党组织资源,开展结对帮扶活动,推动战旗村社区治理工作。

三问	自己入党为了什么、作为党员做什么、作为合格党员示范带动了什么
三亮	党员亮身份、亮承诺、亮实绩
三固化	固化人员、固化时间、固化地点
四包干	宣讲政策包干、督导工作包干、解决问题包干、办好实事包干

图1 战旗村“三问三亮、三固化四包干”工作制度示意图

二、引入专业社工机构,围绕村民需求开展服务

村党总支通过走访调查,了解村民的现实问题和需求,引入成都同行社会服务中心,整合社区资源,采用专业化手段和方法,有计划、有步骤地为村民提供个性化、专业化、规范化服务。根据青少年学生多、老年人多的现状,实施“促国学经典 颂扬家风家训”“老年人健康工程”两个社会工作项目,整合林盛小学和成都纺织高等专科学校志愿者资源,开设国学课堂、绘画、手工等培训课程,

开展“创美家园”环保公益活动等。目前已开展老年人兴趣工坊10场,全村60岁以上老人生日会2场,举办母亲节、端午节等节日大型活动3场,服务村民超过1500人次。

三、培育社区社会组织,助力社区发展治理

以党组织为领导,充分发挥村委会自治功能和社会力量协同作用,强化多元共治协同管理机制,动员村民和辖区单位依法理性有序参与社区治理和公共服务,实现“资源共享 社区共建”。在党组织领导下,正在逐步建立社区社会组织孵化扶持、备案管理、组织运行等相关工作机制,支持社区社会组织参与社区公共事务和公益事业,注重将自娱自乐型的社区自组织转化为服务型、公益型、互助型的社区社会组织和志愿服务组织,为村民提供维护院落卫生秩序、扶老助困、儿童关爱、残疾人康复等志愿公益服务。目前已培育孵化“耆英汇社区舞蹈队”“社区妈妈服务队”两支社区社会组织,挖掘村民骨干20余人。

四、开办农民夜校,培育新时代新农民

以农民夜校、乡村振兴讲习所为平台,通过“1248”教育模式,开展“实训+网络”“课堂+现场”“集中+流动”等多种形式的教育活动,宣传党的政策、普及致富技能、传播文明新风、促进社会和谐,培育有文化素养、有健康情操、有实用技能、善经营管理的新时代新农民。自农民夜校开办以来,村民积极响应,广泛参与,农民夜校已经深入到战旗村的村民心中,并且辐射到战旗片区其他村。这对促进党员作用发挥、深化基层治理、改善乡村民风民俗、促进

群众增收致富、服务乡村振兴、增强农村基层党组织凝聚力战斗力,起到了至关重要的推动作用。2018年以来,战旗农民夜校开设了美食技能培训班、布鞋制作班、蜀绣班、古筝班等,已开课60次,1280人次参与培训。



图2 战旗村“1248”农民教育模式

五、发挥党员带动作用,提高村民责任意识

村党总支在各院落建立院落公示栏,公示院落党员及管理服务队伍成员名单、联系方式、对口联系村民名单等,增强院落党员及管理服务队伍成员的责任意识。建立院落客厅,为党小组会议,村民议事、学习、休闲提供场所。在村民房屋门口制作安装自治管理积分卡,管理服务队成员每日对房前屋后环境卫生开展检查。充分发挥党员示范带头作用,带领村民签订环境卫生承诺,提升村民的环境卫生意识,带动村民积极参与环境卫生治理。通过党小组提名,村党员大会评定的形式,评选战旗村党员示范户,并予以表彰公示。以党员干部带头,辖区内企业、单位、社会组织和村民积极参与的方式,进行“村花”捐赠、种植,激发战旗村村民爱战旗

和建设生态绿色家园的热情。

在全面分析战旗村内外资源、社区治理存在问题及村民需求的基础上,村党总支从基层党建和回应群众多样化服务需求入手,综合利用社工专业服务优势,孵化社区社会组织,依托农民夜校等平台培育造就新时代新农民,有效推动了战旗村社区治理工作。

发挥“三治”作用
健全治理体系

党建引领三治融合 促进乡村有效治理

——浙江省桐乡市探索三治融合实现路径

编者按：桐乡市开展自治、法治、德治融合的基层社会治理实践探索，突出党建引领，推动政府、社会组织、群众等治理主体多方共治，发挥“一约两会三团”的协同作用，形成了“大事一起干、好坏大家判、事事有人管”的乡村治理新格局。桐乡市的三治融合实践，充分体现了自治、法治、德治综合运用、协同发力所产生的乘数效应。

浙江省桐乡市地处沪杭之间，交通便利、水路通达，全市总面积 727 平方公里，辖 8 个镇、3 个街道，户籍人口约 70 万人、新居民约 55 万人。2018 年，实现地区生产总值 893.5 亿元，财政总收入 129.4 亿元。2013 年以来，为解决面临的社会问题增多、矛盾纠纷多发等困扰，桐乡市坚持党建引领基层社会治理，发挥基层党组织战斗堡垒作用，开展了三治融合的基层社会治理探索实践。

一、发挥多方主体的共治作用

从社会管理向社会治理转变的一个重要特征，就是治理主体从单一向多方转变。三治融合理念的提出，有效地推动了政府、社会组织、村民等多方主体在社会治理中的作用发挥。

党委政府层面。在全省率先创立“依法行政指数”，建立法律顾问制度，提高依法决策、依法行政水平。利用文化礼堂、红色驿站等阵地，经常性开展“法律十进”、社会主义核心价值观等宣传教育活动，将法治意识、道德观念传递到田间地头。

社会组织层面。发挥好社会组织社会面广、专业性强的优势，大力推进社区、社会组织、社工“三社联动”，增强社团、商会、行业协会等组织的自我管理、自我教育、自我服务能力，推动政府向社会组织和社会力量购买服务。目前全市登记、备案的社会组织达3109个，2018年以来，政府购买社会组织服务和专业社会工作经费累计达1018.94万元。

群众层面。建立城乡社区工作事项准入机制，明确村（社区）36项依法履行职责事项和40项协助政府工作事项。开展清牌子、减评比、去台账等基层组织“去机关化”行动，推动自治职能归位。发挥村干部、党员、三小组长（党小组、村民小组、农村妇女小组）等的“微治理”作用，引导基层群众有序参与基层事务决策、管理和监督。创新“乌镇管家”等群防群治品牌，让群众做好大管家、当家人，实现了社会信息无盲区、网格监督全覆盖。

二、发挥三种方式的协同作用

自治、法治、德治单独运用往往难以达到最理想的治理效果，只有综合运用、协同发力，才能释放出乘数效应。桐乡将经过实践验证、行之有效的三治载体加以整合，形成了以“一约两会三团”为重点的三治融合创新载体，协同推动基层社会治理转型。目前，

“一约两会三团”已覆盖全市所有村。

“一约”即村规民约。让村民参与制定和监督,以“村言村语”约定行为规范、传播文明新风,综合运用物质奖惩、道德约束等手段保障落实,使村规民约发挥更好的治理效果。崇福镇党委推动各村将文明餐桌写入村规民约,由党员干部带头签订文明餐桌承诺书,在潜移默化中引导农村群众厉行节约,革除陋习。

“两会”指百姓议事会和参事会。由村党组织书记担任百姓议事会的召集人,由村党组织书记或村委会主任兼任参事会的秘书长,发挥各类人才的感召力,通过专题会议、个别访谈等多种形式,解决和协调村里的相关事务,协助村“两委”做好群众工作,实现农村事务的民事民议、民事民办、民事民管。屠甸镇荣星村火炉浜在环境整治中,参事会会长带头出资、上门走访,说服村民共同支持环境整治,共同建设美丽乡村。

“三团”指百事服务团、法律服务团、道德评判团。以志愿服务、法律服务、道德评判为抓手,将定期坐诊、按需出诊、上门问诊相结合,完善志愿者组织体系、公共法律服务体系和道德评判体系,打造市党群服务中心和“一米阳光”“法律诊所”等为代表的市、镇、村三级服务组织,2018年以来服务了近3万人次。选派法律服务团中党员身份的“三官一师”(法官、检察官、警官、律师)到村担任“平安书记”,发挥专业优势,加强和规范基层组织建设,结合职能作用和日常工作,促进基层自治活力有效释放。

三、发挥三治融合的全域作用

桐乡高度重视先行先试的经验积累,并在此基础上持续深化三治融合的全领域实践探索。

治理区域上,从示范试点向全域治理深化。三治融合在桐乡高桥率先试点,扩展到桐乡的所有村,并作为“桐乡经验”推广到全省和其他地区。2015年,浙江省开展村规民约、市民公约修订工作,明确要求加入“坚持自治、法治、德治相结合”的条款,使之成为全省3万多个行政村、社区共同遵守的约定。

治理领域上,从重点治理向全面治理深化。三治融合最初主要着眼于解决社会转型期的基层维稳难题。实践中,桐乡进一步挖掘三治融合的综合治理效应,推动了三治融合在基层社会治理各领域的广泛运用。在小城镇环境综合整治中,充分发挥自治组织作用,民主制定整治方案、协同开展长效管理,原来老大难的“脏乱差”问题迎刃而解,取得了良好的反响和社会综合效应。

治理经验上,从实践探索向理论探究深化。在创新实践基础上,与相关领域专家学者保持常态化联系和互动,已举行两届全国基层治理高峰论坛,推进三治融合理论研究不断深化。

四、三治融合基本经验

坚持党建引领是核心。桐乡始终坚持党的领导,注重发挥好党组织的战斗堡垒作用和村书记的“领头雁”作用,构建了党组织引领下的“一约两会三团”模式,推进了乡村治理由“为民做主”向“由民做主”“与民共治”转变,推动党群干群关系更加密切,对于巩固基层政权具有十分积极的作用。

抓好体系机制建设是保障。在三治融合的推进过程中,桐乡从试点出发,在治理模式、运转机制、基本保障等方面不断完善制度体系,已累计出台 40 余个文件、制度和方案,确保各项工作常态、长效推进。

激发基层自治活力是重点。推动社会治理重心下移、找准自治发力点,是以三治融合撬动基层社会治理的核心。“一约两会三团”、三小组长、网格长等“微治理”方式,打通了群众参与公共事务的渠道,唤醒自治意识,由点及面、逐渐重燃群众对公益事业的关注和热情。

形成文化氛围是长远目标。“三治”不会立竿见影、一融就灵,需要久久为功、不断积累。从一开始助力维稳需要,发展到目前涉及基层社会治理的各个领域,最终要把外化于形的机制内植于心、内化为人的自觉,融入到“我自爱桐乡”的人文风气当中,形成具有桐乡特色和辨识度的文化内核。

做实村民代表会议制度 夯筑乡村治理民主根基

——宁夏回族自治区吴忠市红寺堡区创新移民村治理模式

编者按：红寺堡区针对移民村基层治理薄弱问题，坚持夯实村民自治基础，深化村民自治实践，围绕做实村民代表会议制度，严格规范代表推选程序，推行民主议事五步工作法，开展乡村两级监督，增强村级事务透明度，畅通民意诉求表达渠道，加强了党对基层组织的领导，提高了农村社会治理水平。

宁夏回族自治区吴忠市红寺堡区是全国最大的易地生态移民区，下辖2镇3乡1个街道办事处，总人口23万人，其中回族人口占62%，贫困人口5.1万人。长期以来，基层民主管理不规范，群众参与村级治理积极性普遍不高等问题，严重制约了移民地区经济社会全面发展。2013年以来，红寺堡区把做实村民代表会议制度作为提高乡村治理水平的重要抓手，紧紧围绕代表推选、民主议事、监督落实等三个关键环节，探索创新并形成了“55124”村级治理模式。

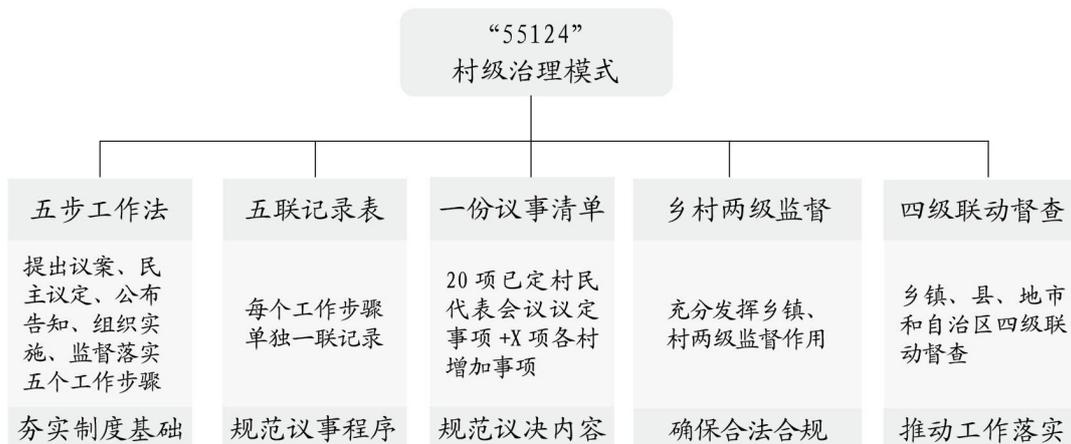


图 “55124” 村级治理模式主要内容

一、严格规范推选程序, 选准群众代言人

(一) 严格代表推选程序。红寺堡区充分结合移民区实际, 从严把好村民代表“入口关”。本着就近方便、均衡分布、结构合理、来源广泛的原则切块划片, 按照每 5~15 户推选 1 名代表的标准, 由农户自行推荐村民代表, 并逐一在推选表上签字确认, 实现了全覆盖、不漏户。将推选出的村民代表的照片、联系方式、所代表户的信息等在村组张榜公示, 探索形成了推选确认村民代表“户推、签字、公示、建档”的四步流程。

(二) 坚持代表推选条件。坚持“三不推五优先”原则, 长期在外、违纪违法违规、诚信缺失的坚决不推, 办事公道、仗义执言、群众威望高、热心村级事务和致富能人优先推选。综合考虑村组巷道布局、姓氏家族、民族性别等因素, 明确党员代表、人大代表、女性代表、少数民族代表比例, 形成覆盖不同层次的村民代表群体。原则上每村的村民代表不少于 30 人, 根据各村人口实际, 适当控

制上限,避免村民代表过多造成会议召集困难。

(三)划定代表服务网格。以每名村民代表为原点,向外辐射所代表的农户形成网格,经常听取群众意见,征集民情民意,与所代表的农户进行常态化的联系,涉及网格内农户大大小小的事,都由村民代表向村里反映,形成“网格化”联系服务群众的制度。目前,红寺堡区 63 个村共推选村民代表 2312 人,村民代表会议制度全覆盖,改变了过去村民不愿参与村级事务管理的现状,提高了群众的参与面和信任度,较好地解决了“谁代表我”“我代表谁”的问题。

二、推行五步工作法,打造民主议事厅

第一步,代表提出议案。区里制定了涉及群众切身利益的议事清单,明确“20+X”项村民代表会议基本议定事项(20 项已定基本事项+X 项各村增加事项),将农村低保对象民主评议、村级重大事项开支、贫困户初选和退出等事项作为重点事项。在此基础上,村民代表征求所代表农户意见,形成议题,由村“两委”商议并拟定议题的初步解决方案,上报乡(镇)政府进行合法性审核。**第二步,民主议定议案。**召开村民代表会议对村“两委”提交议题的初步解决方案进行商议,并最终确定议案。**第三步,公布告知议案。**根据村民代表会议民主议案结果,村委会将议定的议题、初步解决方案及程序在村部、农户居住集中区和公共活动场所等公告 5 天以上,村民代表要及时告知所代表农户。**第四步,组织实施议案。**议案决策后,由村委会负责执行,按照定人定责、明确时限的要求,

将议案分解到村班子成员,形成工作方案,逐项落实。**第五步,监督落实议案。**由村务监督委员会对议案执行情况进行全程监督,并将实施情况向村民代表会议报告。“五步工作法”明确了村支部、村民代表会议、村委会、村务监督委员会各自的职责,相互之间形成有效衔接和制衡,改变了以往村干部“一言堂”的局面,凡经村民代表会议通过的事项,村民们服气,村干部有底气,推进起来更加顺畅,效果显著。

三、扩大监督覆盖面,增强村务透明度

(一)发挥乡村两级监督作用。乡镇加大对各村做实村民代表会议的工作指导和备案审查力度,村务监督委员会对村民代表会议议定事项、会议记录、实施结果等进行全程监督,确保村民代表会议公开、公正、透明。把村务监督委员会工作经费纳入到县(区)财政预算统筹解决,给予一定误工补贴,调动成员的工作积极性。

(二)创新信息公开方式。结合村民代表会议制度的推进,探索开展涉农资金使用拨付信息公开试点,建立政府网站公开到乡镇、手机短信推送到村民的两级信息平台,在各行政村统一设立了包括党务、村务、财务、回音壁等栏目的村务公开栏,全面公开粮食直补、农村低保、征地补偿等关系群众切身利益的事项,从源头上解决了权力约束和监督效果层层递减的问题,群众满意度明显提升。

(三)增强监督针对性和实效性。将村级需要公开事项向群

众聚集地延伸,消除群众监督盲点,切实解决村民代表会议议定事项公开范围不广、公开实效不佳等问题。开展乡、县、地市、自治区四级联动督查,不断发现和解决村民代表会议制度落实中存在的问题。

红寺堡区“55124”村级治理模式充分发挥了村民代表的作用。加强了党对基层组织的领导。近3年来,有效整顿农村软弱涣散党组织15个,19个村党支部被评为三星级党支部,进一步夯实了党的执政基础。推动了村级事务阳光透明。村级重大决策、重要事务都要及时召开村民代表会议进行集体决议,并形成文字记录、留下影像资料,最大程度体现了公平公正。有的村民代表深有感触,“原来大事都是村干部说了算,我们想说句话都没机会,这下好了,咱也有权在会上表决了。”畅通了民意诉求表达渠道。把村民代表作为反映社情民意的重要渠道,在实践中积极发挥情报员、评论员、广播员“三大员”作用,唤起了广大村民的“主人翁”意识,使得决策民主村民满意、执行有力村民拥护。2018年红寺堡区接待来访群众数量较2017年下降约50%,遗留问题引发的矛盾纠纷经集体协商调处成功率达85%以上。

一村一个法律顾问 提升法治乡村建设水平

——广东省惠州市探索法治乡村新路径

编者按：惠州市强化乡村治理的法治保障，为每个村安排一个专业律师作为法律顾问，协助村委会制定、修改和完善村规民约等，把基层民主自治导入法治轨道，引导农民办事依法、遇事找法、解决问题用法、化解矛盾靠法。“一村一法律顾问”，为农村法律服务短缺问题提供了解决思路，是农村法治建设的地方创新实践，补齐了乡村治理中的法治短板。

惠州市位于广东省东南部，属珠江三角洲东北、东江中下游地区，辖两区三县，设有大亚湾经济技术开发区和仲恺高新技术产业开发区两个国家级开发区。针对乡村法律纠纷频发、农村社会利益冲突凸显的现实需求，结合农村基层干部和村民法治意识有待提升与法律知识相对缺乏的现实，惠州市积极落实法治为民行动，全面推行“一村一法律顾问”，充分发挥律师的专业优势，采取法律咨询、法律援助、普法宣讲等方式，化解农村矛盾、解决各种纠纷、维护农民集体及村民的合法权益，增强了农村干部群众的法治意识，提升了法治乡村建设水平，促进了乡村治理体系建设和治理能力现代化。目前 517 名村法律顾问对接全市 1166 个村，实现了

“一村一法律顾问”全覆盖。

一、整合资源,实现村庄与律师无缝对接

统筹法律服务资源,市司法局充分整合、统筹本地区的法律服务人才资源,建立市直律师事务所对口援助法律服务资源贫乏县(区)制度,确保法律服务的平衡性、协调性。建立双向选择制度,由县(区)司法局在合适的范围内公布有关律师事务所、律师的基本信息和近年来的业绩、信誉等情况,充分听取村委会及群众的意见,由村委会与律师事务所、律师进行双向选择。开展行业倡议,举办“律师助力乡村振兴 推进法治环境建设”研讨会,倡议律师行业助力脱贫攻坚,组织 80 名律师参加“法援惠民 助力乡村振兴”活动,开展“千名百场送法律服务下基层”结对帮扶。

二、明确职责,把法律服务送到田间地头

为了让优质的法律服务进村入户,惠州市明确了村法律顾问的六个角色。基层普法的宣讲员,开展法治讲座和法治宣传,结合实际以案说法。法律文件的审查员,免费为乡村基层组织审查合同文件、村规民约,为基层群众起草法律文书。乡村依法自治的引导员,引导村民积极参加乡村治理活动,帮助村民依法办事,发挥村民在基层社会治理中的主体作用。化解矛盾纠纷的调解员,协助乡村基层组织处理经济纠纷、调解各类矛盾、提供法律援助,引导群众通过合法途径表达诉求。幸福乡村的建设员,通过创新服务内容和服务方式,全面服务乡村当前重点、难点、热点问题,为“美丽乡村·三大行动”建设、乡村建设规划、传统古村落保护、农

村集体产权确认和登记、“政经分离”等工作提供法律服务。社情民意的信息员,通过广泛接触农民群众,和农民群众交朋友拉家常打成一片,了解掌握不稳定因素的苗头,及时向有关部门反馈。

三、强化指导,多措并举提升基层依法治理水平

一是成立工作协调小组,强化对村法律顾问日常工作的指导。二是建立村法律顾问工作联席会议制度,多部门共同研究解决工作中遇到的问题。三是加大经费保障力度,确保服务工作正常运行。2012年起村法律顾问律师工作补贴经费纳入市、县(区)财政预算,省财政自2014年开始按每村每年5000元标准下发专项经费,目前村法律顾问经费已提高至每村1.4万元,其中1万元为工作补贴,4000元为办公费用。四是制定经费使用管理办法,对村法律顾问工作补贴的发放对象、发放标准、办公费用的使用管理和发放程序进行规范,提高经费使用效益。

四、打造平台,深化拓展服务功能

一是打造“法德共治”平台。充分发挥村法律顾问的作用,针对基层法治薄弱环节和群众对法律的需求,要求定期到村开展法治宣传,围绕社会主义核心价值观和法治故事开讲“法德讲堂”,与“道德讲堂”相辅相成、相得益彰,成为了村民普法、传法和弘扬道德文化、培养道德观念的新载体。2017年6月以来,全市村法律顾问共开讲2550场次。二是打造科技化服务平台。建设“惠州E普法”平台和县区各类网上法律服务平台,组织村法律顾问律师进驻提供服务,群众足不出户就能得到方便快捷的公共法律服务。

五、助力乡村治理见成效

一是增强了基层干部群众法治意识。截至2019年3月,开展法治宣传讲座23329场次,有效增强了基层干部群众的法治意识和学法用法守法的自觉性。二是满足了基层法律服务需求。村法律顾问为村里各种经济、社会活动提供法律服务,有效防范了法律风险,为基层群众处理经济社会事务提供法律援助,目前已完成法律咨询22.6万次,提供法律援助4247次,维护了村民的合法权益。三是维护了基层社会和谐稳定。村法律顾问运用专业法律知识,协助调解各类矛盾纠纷19675宗,有效维护了基层的和谐稳定。四是推进了基层“三治”有机结合。村法律顾问协助村委制定、修改和完善村规民约等,把基层民主自治导入法治轨道,对推动农村依法开展自治工作,实现法治、德治有机统一起到良好促进作用。

村规民约“约”出文明新风

——北京市顺义区利用“村规民约”推进乡村治理

编者按：顺义区充分发挥村规民约作为村民自我管理、自我服务、自我教育、自我监督行为规范的作用，将规范村规民约作为加强基层社会治理的重要内容，指导各村集中各方意见、聚焦核心问题、强化精准施策、实施监督奖惩，制定形成务实管用的村规民约，引导群众有序参与农村事务，弘扬公序良俗，加强乡村治理。

顺义区位于北京市东北部，总面积 1021 平方公里，常住人口 112.8 万人，辖 19 个镇、6 个街道办事处，426 个行政村。随着区域经济社会快速发展，农村地区的空间结构、经济结构、社会结构、利益结构等方面都发生了深刻变化，群众精神文化需求更加丰富，利益诉求更加强烈。面对新形势新任务新挑战，顺义区积极探索，充分发挥村规民约的抓手作用，对基层治理先“约”后“规”，“约”出了文明村风、“约”出了淳朴民风、“约”出了清廉政风，有效推进了农村协同共治，提升了农村基层治理能力和水平。

一、多方参与制定，力求村规民约“规”得准、“约”得实

(一) 充分征求意见。镇街党(工)委把关，村党组织全程主持，按照“三下三上”的程序制定村规民约。“一下”，围绕村规民

约的内容,广泛征求村民意见,深入调查问题,整理汇总后作为修订的基础材料;“一上”,召开村“两委”联席会议,梳理意见建议,研究确定主要框架;“二下”,召开党员和村民代表大会进行讨论,充分征求党员和村民意见建议后形成初稿;“二上”,将初稿提交镇街司法、民政、土地和计生等相关部门,进行政策把关;“三下”,以“党群1+1”工作组的方式将初稿再次征求全体村民的意见建议,据此进行补充调整,形成审议稿;“三上”,将审议稿报所在镇街党(工)委审核把关后,由村民会议表决通过,印刷成册发放至村民,同时报镇政府备案。

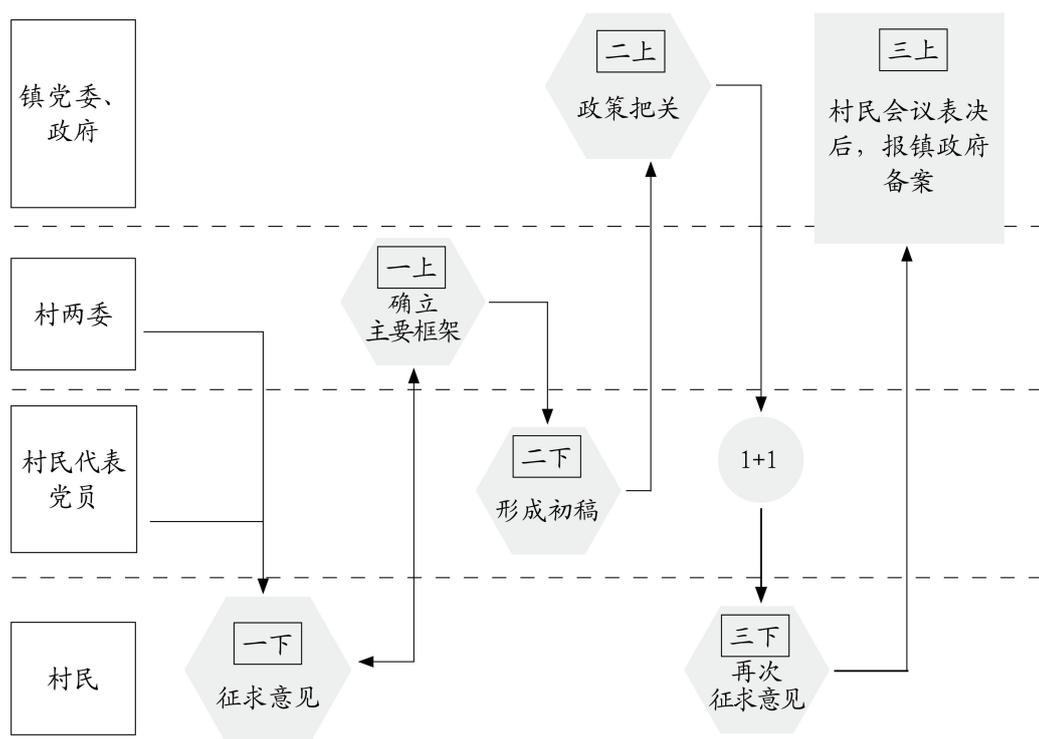


图1 村规民约“三下三上”图示

(二)多方协同配合。根据基层社会发展的实际,充分发挥村“两委”班子、党员、村民代表、村民、流动人口等群体力量,从纵

向、横向以及动态三个层面强化协同配合。纵向上,区、镇、村三级联动,区级层面发挥督导协调作用,统筹协调各职能部门协作配合;横向上,一个党员和一个村民代表联系十五户村民形成“1+1+15”协作模式,镇级领导班子驻村挂点联系,采取“领导联村、干部入户”方式,对村规民约的制订工作进行政策指导;动态上,村“两委”广泛征求村民的诉求,充分利用党代表联系点、村民代表等方式手段,完善村规民约。

(三)突出问题导向。围绕“补短板、解难题”,深入调查研究,查找最突出、最具普遍性的问题,作为村规民约重点。着眼于推进基层治理体系和治理能力建设,将农村出租房屋租赁管理、社会秩序维护等当前基层治理中的难点问题纳入村规民约,推动村民文明素质不断提升、地区社会持续稳定和各项事业繁荣发展。马坡镇石家营村设立“婆媳澡堂”,由年轻人陪同年长者前来沐浴的一律免费,有力地弘扬了孝道文化,很多原本有隔阂的婆媳、母女、父子以及邻居,重归于好,文明村风盛行。

(四)强调分类完善。立足区域发展实际,根据村情发展不同特点、所处地理位置和治理需要等因素,将各村划分为社区平安建设型、村域环境优化型、村风民风引导型、浅山生态涵养型、流动人口调控型、民生服务保障型等六个类型,分别指定区直部门负责督促指导、牵头协调相关职能部门共同参与。充分尊重各村不同发展阶段需要,坚持问题导向、制度建设、文化引领,分阶段有序推进乡村治理现代化。区、镇两级层面成立专项督促指导组,对各村开

展实地调研,动态掌握村规民约修订执行情况,做好指导督促,实现“规”得准、“约”得实,可落地、能执行,有响应、见效果。

二、精准施策,做到村规民约入到“户”、见到“行”

(一)创新表现形式。综合考虑村规民约内容、村民文化水平和生活习惯,在村规民约的表现和宣传形式上,加大创新力度。注重使用对偶、押韵等形式,将其转化成为群众语言,充分运用戏曲、快板、歌曲等群众喜闻乐见的方式把村规民约呈现出来,使用墙画、标语、口袋本等灵活实用的宣传载体实现“耳濡目染”。牛栏山镇兰家营村将村规民约编成了三字经,让村民们口口相传,村里越来越和谐。

(二)完善执行机制。制定实施细则,明确规定村规民约适用范围、实施程序、考核办法和奖惩措施,丰富“规”“约”内涵,亮明“尺子”,确保可操作性,印制《村规民约一册通》发放到户,组建执约小组,做好宣传监督劝解工作,提高村规民约权威性。仁和镇米各庄村周边企业密集、流动人口多,是典型的城乡结合部,该村通过修订村规民约,有效引导村民共建平安美丽家园,动员周边企事业单位参与加强周边治安建设。

(三)建立监督奖惩机制。通过完善村规民约内容、建立执约机制、给予精神物质奖励等方式,提高村规民约约束力,使村规民约真正落地生根。将修订完善村规民约与基层党的建设紧密结合起来,发挥基层党组织引领和党员模范带头作用,推进村规民约执行。高丽营镇一村通过研究村史、征集民意,提炼出“红心引领,入

孝出悌,崇文善礼,知乐善舞,亲水护绿,遵规守制”的村域文化,进一步凝练成“三块牌子”(一村党员户、五个十佳、村规民约星级户)的村规,让党员成为美丽乡村建设中的排头兵、先锋队。

三、持续推进,村规民约开了“花”、结了“果”

(一)增强了基层党组织的战斗力和凝聚力。村党支部的组织领导和党员的模范带头作用得到充分发挥,村规民约成为基层党组织凝聚群众力量的重要载体。同时,村规民约工作推动了村干部正确履行职责,畅通了村民的诉求渠道,进一步密切了党群干群关系。高丽营镇在全镇 25 个村全面推开坚持党建引领,以党员“亮身份、明职责、做表率”“党员过五日”为载体,以村规民约为抓手,激发基层组织活力,着力打造美丽乡村建设“样板间”。

(二)解决了治理中的难点问题。村规民约坚持问题导向,聚焦解决村民关注度高的问题和影响农村管理的难点问题,随着村规民约工作的推进,环境治理等问题逐步得到解决。村规民约在邻里家庭、社会治安、平安建设、公共道德方面行为的调处和规范,弥补了法律的不足,使社会秩序更加和谐。

(三)保护和传承了地区传统文化。村规民约注重总结提炼村庄发展中逐渐形成的传统文化、文明风尚和现代理念,形成本村特有的精神内涵、价值追求和文化品质。同时,丰富了农村居民文化生活和精神追求,增添了属于村民自己的文化自信,村民的荣誉感归属感油然而生。

实施六步决策法 深化民主协商制

——天津市宝坻区创新乡村治理方式的实践探索

编者按：天津市宝坻区坚持协商于民、协商为民，制定民主决策的“六步决策法”，强调程序规范、内容细化、预审把关，引导培养干部群众的民主意识、参政意识、执政为民意识，建立领导推动、考核评价、监督检查等机制，解决了村级事务民主决策工作落实不好的问题，激发了农民群众参与乡村治理的内生动力，形成了民事民议、民事民办、民事民管的多层次基层协商格局。

宝坻区位于天津市中北部，总面积 1509 平方公里，下辖 8 个街道、16 个镇。过去，有些村听取群众意见不耐心，民主程序不规范，街镇对村里工作领导和指导不到位，群众缺乏参政议政的积极性，归根结底是由于村级事务民主决策工作落实不好。近年来，宝坻区委着眼于乡村治理方式创新，从健全基层民主决策、民主管理机制，推进乡村民主政治建设程序化、规范化、制度化入手，制定了规范的民主决策程序，形成了“六步决策法”，即“确定议题、审核批复、民主协商、表决通过、公开公示、组织实施”，逐步在农村全面推行。

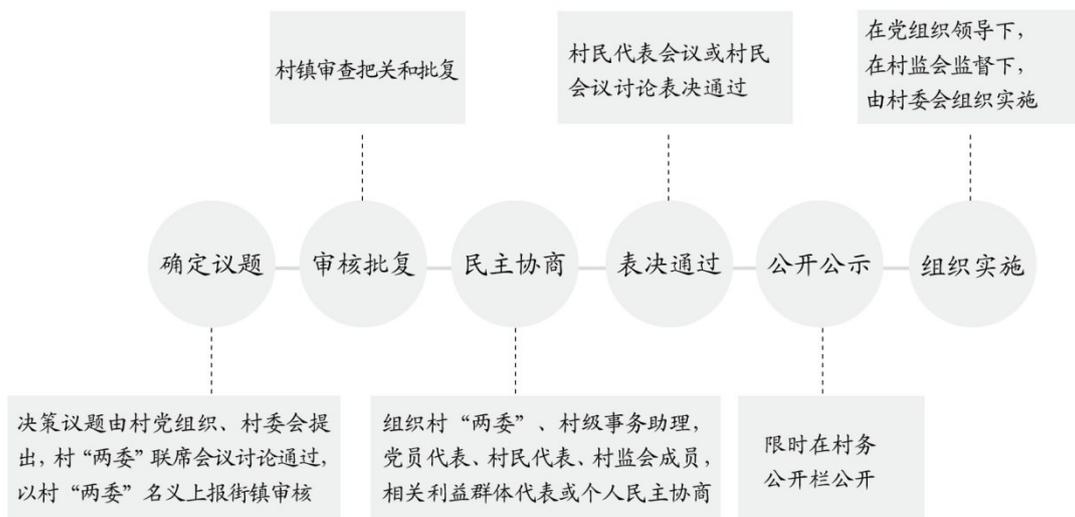


图 六步决策法流程图

一、坚持运行有序与决策有效相统一

实施“六步决策法”，关键在于有序和有效，必须做到“三抓”。

一是抓程序规范。为保障村民代表民主决策的广泛性，各街镇统一印发征求群众意见登记表、村政事务议案记录簿、参加会议人员签字登记表、街镇预审村政事务登记册等，规范程序运作，每个环节、步骤都记录在册，每个村每件重大事项的决策过程都有完整的记载。强化村民代表签字或按手印措施，对群众关注的重大事情，坚持户代表签字，扩大民主决策的参与面。

二是抓内容细化。为保证较强的可操作性，各街镇认真制订了实施细则，对村内应当决策的新上建设项目、村庄规划、宅基地规划、土地发包、集体资产处置等重大事项作出明确具体的规定，既明确重大村务必须经过民主决策程序，又避免了事无巨细都走民主决策程序降低效率，保证了民主决策的原则性和严肃性。

三是抓预审把关。为避免民主决策的随意性,坚持正确的政治方向,切实体现党的领导,各街镇均建立了由主要领导同志牵头的村级重大事务决策预审把关领导小组。在每个村决策事项提交表决前,领导小组成员深入到村,调查决策事项的政策性、科学性和群众意愿等,对一些政策性强或不宜马上实施的事项慎重处理,延缓决策,条件成熟后再办。

二、坚持提高素质与制度建设相匹配

推行“六步决策法”制度,村干部和群众是主体,必须把提高广大干部群众的素质作为基础性工作抓好,要教育引导增强三种意识。

一是教育引导村干部增强民主意识。每年定期组织村党组织书记在区委党校集中培训,到先进地区考察,学习民主决策的先进经验,学习通过民主的途径处理和解决土地流转、发包、股份合作等重大问题,强化广大村干部的民主意识,增强执行“六步决策法”的自觉性,提高执行政策和依法办事的水平。

二是教育引导农民群众增强参政意识。充分利用广播、板报、标语、村务公开栏等多种形式,向农民群众宣传民主决策的目的意义。各街镇结合村级组织换届,组织各村重新选举村民代表,及时对他们进行培训。同时组成宣讲组进村进户向群众讲解有关制度,提高群众的思想认识。

三是教育引导街镇干部增强执政为民意识。为强化街镇干部指导村级工作的能力,增强依靠群众和发动群众的本领,组织街镇

干部强化学习党在农村的有关政策、法律法规、市场经济等知识,进行形势教育、群众观点教育,促使街镇干部积极转变作风,走村入户了解村情民意,拉近同群众的距离。

三、坚持加强领导与强化监督相协调

“六步决策法”制度的高质量运作,既要加强领导,落实各级领导责任,确保有组织、有推动,又要强化监督,确保有检查、有指导。

一是领导推动机制。区级领导干部每人包一个街镇,联系一个重点村,建立从街镇党(工)委书记到机关包村干部的专项工作责任制。街镇党(工)委定期召开分析会,排查落实民主决策制度过程中存在的问题,制定相应对策。区、街镇两级组织、纪检、民政、土地等部门,结合各自职能,在制度落实上有任务、有责任,经常到基层解决落实方面的实际问题。从上到下、从局部到全局,形成了领导带头、部门负责抓落实的工作运行机制。

二是考核评价机制。把落实村政事务“六步决策法”工作作为考核街镇领导班子和领导干部的一项重要内容。将街镇包片领导和包村干部抓“六步决策法”的绩效与年终考核挂钩,并作为每年对村“两委”班子进行民主评议的重点评议内容和干部选任、评比先进、确定报酬的重要依据。同时建立责任追究制度,视情节轻重,分别给予警告、撤职处分和诫勉。

三是监督检查机制。专门成立督查推动组,不定期深入到街镇、村,对民主决策执行情况进行督查指导。各街镇每月集中对各

村民主决策执行情况进行检查。每个村确定一名乡镇机关干部对“六步决策法”的执行过程进行全程跟踪,监督程序,纠正偏差。在发挥好村务监督委员会作用的基础上,每个村聘请2名公道正派、责任心强、威望高的村民为义务监督员,对村干部工作及村政事务进行全程监督。

实施“六步决策法”,充分尊重和调动了广大党员、群众参政议政的积极性和主动性,有效化解了农村基层民主政治建设中的一些消极因素,街镇领导农村工作的水平明显提高,村级班子执政为民的意识和能力明显增强。

创新治理方式
提升治理能力

村民说事说出群众心声

——浙江省象山县构建“说、议、办、评”制度体系

编者按：一场由农民自发开端的“村民说事”，在浙江省象山县走过十年。以“说”广泛收集疏导民意，以“议”科学规范决策，以“办”合力抓好事项落实，以“评”形成干部争先创优氛围，构建了“说、议、办、评”的村民说事制度体系，通过与农村小微权力规范化运行、一村一法律顾问、信息化建设有机融合，营造了象山县共建共治共享的乡村治理生态，提升了乡村治理水平。

浙江省象山县地处东海之滨，辖 18 个乡镇（街道）、490 个行政村，2018 年农（渔）民人均可支配收入 30882 元。村民说事做法发端于象山县西周镇，2009 年 4 月，西周镇杰上村为解决因水库引水工程而造成的赔偿款分配问题，尝试开展“村民说事”，让村民有事敞开说，说了及时商量、马上去办，成功地解决了难题。尝到甜头的西周镇将村民说事全镇推广，当年全镇信访量下降 53%。2010 年 3 月，县委、县政府在全县推广西周经验。历经十年探索实践、深化提升，村民说事构建了以党组织为核心，以“说、议、办、评”为主要内容的制度体系，实现了集民意疏导、科学决策、合力干事和效果评估为一体的基层治理方式创新。

一、突出规范提升,打造“说、议、办、评”流程闭环

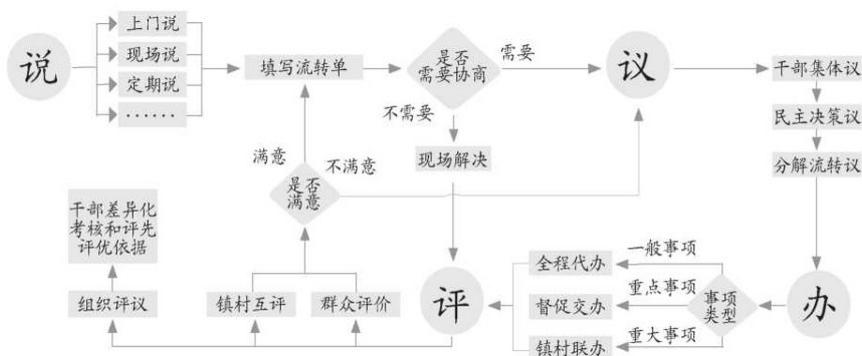


图1 “村民说事”流程图

(一)有事敞开说,增强“说”的广泛性。拓宽说的渠道,落实固定日子集中说、党员联户上门说。创新说的形式,形成“网格说”“线上说”“现场说”等新形式。扩大说的主体,引导发动政法干警、各类人才、新农人参与村民说事。丰富说的内容,突出围绕乡村旅游、集体经济、村庄建设等发展主题,2018年全县开展以发展为主题的说事会3000余次,参与村民近4万人次。

(二)遇事多商议,强化“议”的规范性。规范议的程序,常事急事由村党支部书记主持召开村务联席会议商议,大事要事召开党员大会、村民代表会议商议。提升议的质量,邀请农村各类人才和法律顾问等专业人才参与村庄发展重大事项。建立议的“直通车”,对村级无法解决的难事特事,通过“一中心四平台”直接提交上级商议决定。县乡两级建立社会治理综合智慧和综合指挥室,统一受理流转交办网格和各渠道上报的各类事件。乡镇(街道)将内设科室和县级部门派出机构,按照综治工作、市场监管、综合执法和便民服务四个模块设置四个处置平台,扁平高效地处理

网格上报的各类事件。2018年,县、乡、村三级商议解决“村民说事”提交的事件8963件。

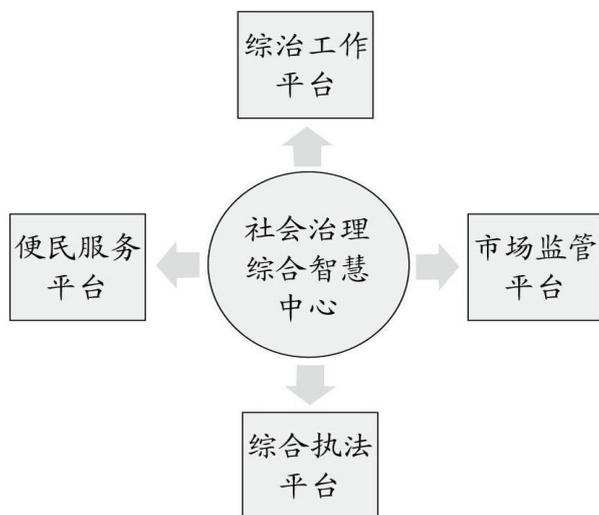


图2 “一中心”与“四平台”关系图

(三)有事马上办,突出“办”的实效性。健全党员干部直接联系服务群众机制,推进“最多跑一次”改革向农村延伸,加快基层便民服务点建设,实行村级事务管理多员合一、专职代办,实现常用事项和民生事项全域通办。强抓事项落实,一般事项快速结、重点事项书记抓、联办事项流转办。目前282项事项已实现群众办事不出村、不出镇,镇级年均办件30余万件次,村级年均办件100余万件次。

(四)好坏大家评,注重“评”的科学性。说事村民专项评,对每件办结事项进行满意度测评,做到一事一评、即办即评。村民代表综合评,结合“双述双评”,对村民说事全年开展情况进行综合评价,倒逼干部改进作风、干事创业。乡镇(街道)绩效评,把村民说事与集体经济、村庄环境、社会稳定、干部廉洁“四张报表”考评

相结合,比学赶超、争先创优。群众对服务型党组织建设满意度逐年上升,达到了 97.3%。

二、突出制度集成,打造“三治融合”的乡村治理模式

(一)村民说事与农村小微权力规范化运行相统筹。深化小微权力清单制度,提高村民说事“议”的规范性和“办”的满意度。充分考虑基层实际和操作便捷,对 75 条小微权力进行梳理、精简、完善,形成 21 条小微权力清单和运行流程,健全村级重大事务决策报备、村级工程项目监管等重点领域配套制度。严格执行村民说事“说、议、办、评”制度流程,推动小微权力清单制度有效落实,确保农村基层权力依法运行。

(二)村民说事与“一村一法律顾问”制度相结合。建立法律顾问全程参与村民说事制度,安排村法律顾问近 600 名,开展普法教育、依法解决具体问题,2018 年以来解答法律咨询 3709 次,开展法制宣传 3200 次,排查矛盾纠纷 3993 起、直接化解 3871 起。构建初信初访整体联动、快速响应机制。新桥镇通过村民说事会,对初信初访按照“户内协商—村内说事—部门流转”程序限时办结,2018 年以来共受理初信初访 85 件,办结率 100%。

(三)村民说事与“一中心四平台全科网格”相衔接。“村民说事”在网上全程记录、高效流转、快速办理,实现了“村民大事全网联动、村民小事一格解决”。在此基础上,升级打造线上线下融合、覆盖全域的民情综合信息平台,构建县镇村三级联动、相互补充、整体相应的矛盾问题解决机制。平台矛盾问题及时处理率、按期

办结率达 100%，回访核实率、群众满意率达 95% 以上。

三、突出党建引领，营造共商共建共治共享治理生态

坚持党建引领，以村民说事为平台，建强基层组织，推动力量下沉，锤炼党员干部，下派 90 名青年后备干部担任“第一书记”帮扶整转后进村，提升农村党组织组织力。推动“书记账本”、党员联户、五议两公开、“最多跑一次”改革、双述双评等制度与村民说事“说、议、办、评”环节有机融合，完善乡村治理运行机制。县人民代表大会常务委员会通过深化提升村民说事的决定，定期监督检查村民说事落实情况。这些主体通过村民说事积极参与乡村治理，增强了乡村治理活力，大大提高了乡村治理能力和水平。

实践证明，村民说事是落实以人民为中心发展思想的有效载体，是实现乡村治理有效的机制创新，是推动乡村振兴的制度保障。“村民说事”制度已在 18 个乡镇（街道）、490 个行政村全覆盖，累计召开说事会 10720 次，收到各类议题超过 5.1 万项，解决率 93.8%。目前，象山县紧紧围绕乡村振兴“治理有效”的要求，不断创新实践，正在推动村民说事从 1.0 版向 2.0 版迈进，探索形成党建引领自治、法治、德治相结合的乡村治理样本。

深化村民自治实践 建设“幸福村落”

——湖北省秭归县创新村民自治形式

编者按：湖北省秭归县面对人员居住分散，村委会服务半径大，群众利益协调难等问题，将行政村适度划分为若干个村落，实现党小组在村落内全覆盖，以村落理事会为自治主体，以“两长八员”为服务骨干，强化村落管理制度保障，吸引群众有序参与“幸福村落”建设，真正让村民自治落地生根，有效化解了农村社会“神经末梢”管理缺位和失灵问题。

秭归县地处湖北省西部、长江西陵峡畔，是一个集老区、库区、坝区于一体的山区农业县、国家级贫困县，有着“脐橙之乡”的美誉。2001年，秭归县实行合村并组后，行政村平均面积超过10平方公里，平均人口1700多人，山大人稀，居住分散，当地村干部戏称“三五个村干部，数十里大山场，干部辛苦跑断了腿，堵不住老百姓埋怨的嘴”。面对基层治理的现实困境和农村发展的内在需求，2012年8月起，秭归在全县开展以“十个得到”为主要内容的“幸福村落”建设，要求经济得到发展、民生得到改善、环境得到保护、设施得到建设、文化得到传承、乡风得到净化、正义得到伸张、矛盾得到化解、困难得到帮扶、权益得到保障，深化村民自治实践，将

“大单元”的村民自治延伸至“小范围”的村落治理,有效化解了农村社会“神经末梢”管理缺位和失灵问题,较好地推动了村民自治落实落地。

一、坚持党的领导,实行“双线融合”的三级架构

坚持党的领导是实现自治的根本前提。突出基层党组织对基层群众自治的领导,实行“村党组织—村落党小组—党员”“村委会—村落理事会—农户”两个三级架构融合运行。村落有党员3人以上的,同步组建党小组;不足3人的,与邻近村落联合组建党小组。全县2035个村落共组建党小组1643个,实现了党小组在村落内的全覆盖。

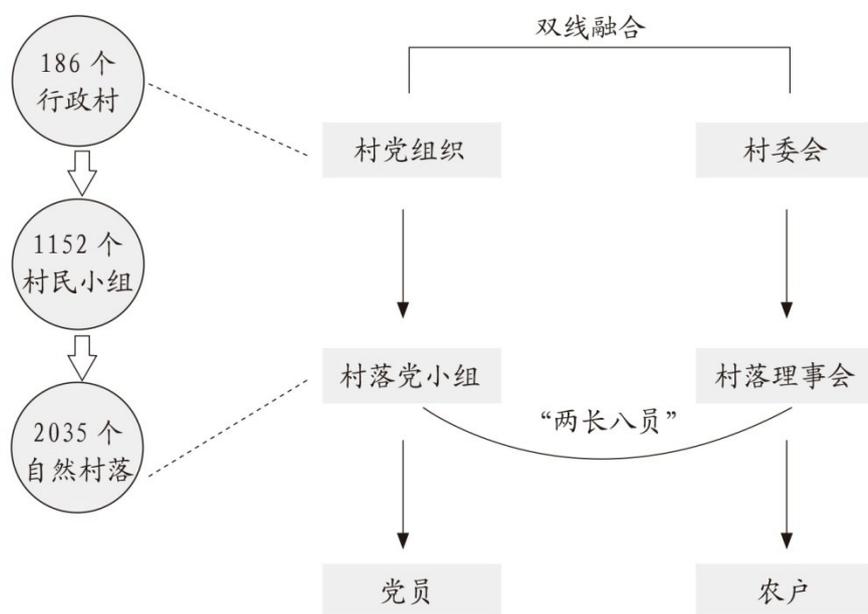


图 秭归县双线融合、三级架构的治理形式

二、坚持规模适度,合理划定治理单元

充分考虑地缘、血缘、亲缘、利缘、文缘等关系,本着地域相近、

产业趋同,利益共享、规模适度、群众自愿的原则,秭归县按照 50 ~ 80 户、地域面积在 1 ~ 2 平方公里的规模,将一个行政村划分为若干个村落,全县 186 个村、1152 个村民小组,共划分为 2035 个自然村落。村落群众成为一个利益共同体,村落理事会成为党和政府与农民群众联系的桥梁纽带。茅坪镇陈家坝村通过村落理事会,结合村规民约修订和“公益创投”,引导全村群众加入五个社团,通过服务换取有偿积分,让村民自治手段更多样、操作性更强。

三、坚持发扬民主,选优配强村落骨干

发动能人带动是激发自治的重要条件。秭归分村落召开村落群众会议,民主推选村落“两长八员”(党小组长、村落理事长,经济员、宣传员、帮扶员、环卫员、调解员、管护员、张罗员、监督员)。根据工作能力大小,一人可以兼任多员,提倡党小组长兼任村落理事长,推荐党员兼任村落“八员”。全县共推选村落“两长八员”9389 人,其中党员 2908 人,占比超过 30%。很多办事有能力、参与有精力、服务有热情的农村党员、离职干部、退伍军人、产业大户等骨干被推选为“两长八员”参与村落治理,不仅解决了村委会服务半径过大、管理服务难等问题,也为乡村振兴储备了一批精英人才。在最近的一次换届选举中,66 名村落“两长八员”进入村“两委”班子。

四、坚持以民为本,有序落实村民自治

吸引群众参与是自治落地的关键所在。理事会和“两长八员”代表了村落群众的普遍利益,能把缺乏合力的农民凝聚起来,

将村落群众扭成利益共同体。他们以义务为主、适当补贴方式开展工作,以村落群众共同关注的热点难点问题为突破口,增强村党组织服务功能、维护社会稳定、促进农村发展、提高村民幸福指数为落脚点,发挥了党员和农村能人带动作用,吸引群众有序参与,带领群众开展“幸福村落”建设。以前,水田坝乡王家桥村花3年时间只能修条1.7公里的断头路,开展“幸福村落”建设后,村民自筹资金、自发协调,同样的3年,修了7条共12公里的果园路。

五、强化制度建设,推动幸福村落建设

完善制度保障是自治发展的长远之策。为加强“幸福村落”建设的保障,使各村落理事会办事有章可循,秭归县制定出台了村落公益事业议决建管办法、“幸福村落”建设考核标准、村落矛盾纠纷调处办法等10个工作规范,指导“幸福村落”创建工作有序推进。县财政每年为每个村安排2万元专项建设资金。组织开展村民项目实施程序优化试点工作,简化立项、审批、监管程序,20万元以下的直接由村落组织实施,6年来累计安排“一事一议”财政奖补资金近亿元,争取各类项目资金10多亿元,极大地调动了基层开展村落自治和干事创业的积极性。

“幸福村落”建设是让村民自治落地生根的有效举措。在探索以“两长八员”激活村民自治的过程中,通过坚持党的领导、激发能人带动、吸引群众参与和完善制度保障四位一体,实现了村民自治的目标,创新了建强组织的新思路,开拓了干群联系的新渠道,凝聚了脱贫攻坚的新动力,发掘了促进和谐的新源泉。

建立“社区通”工作系统 推进乡村智慧治理

——上海市宝山区利用移动互联网创新乡村治理方式

编者按：信息化发展为乡村治理提供了新的手段。上海市宝山区运用移动互联网、大数据分析等现代信息技术，探索建立“社区通”网上工作系统，党员干部和村民实名认证，书记当“群主”、党员为中坚、群众为“铁粉”，干部群众便捷互动，群众需求精准把握，群众问题快速处置，网上网下践行群众路线，提升了党建引领下服务群众的精准性、实效性。

宝山区位于上海市北部，面积293.71平方公里，辖3个街道、9个镇和2个工业园区。为切实提升新时代党建引领下服务群众的精准性、实效性，着力运用新理念、新技术破解民生工作“堵点”，宝山区运用移动互联网、大数据分析等现代信息技术，探索建立了以党建为引领、以移动互联网为载体、以村居党组织为核心、以城乡居民为主体、以有效凝聚精准服务为特点的智能治理系统——“社区通”。2017年2月创立以来，全区461个居委、104个村全部上线，超过63万村（居）民实名加入，覆盖46万余户家庭，给新形势下的城乡社区治理带来了深刻改变，进一步连通了党心民心，基层组织力持续强化；进一步连通了需求供给，城乡服务更

加精细智能;进一步连通了多元主体,基层治理体系进一步完善。

一、以基层需求为逻辑起点,重构基层社会治理体系

宝山区以群众需求和问题为工作的逻辑起点,以加强基层党建为贯穿始终的一条红线,健全“眼睛向下、重心下移、资源下沉”的工作体系,群众诉求一线处置能力有效放大。

(一)治理重心下移到村。建立“村民—村—乡镇—区”社区治理架构,各村形成小治理单元,设独立二维码,村民实名认证、党组织审核通过后成为用户。乡镇构成基层大治理单元,全区形成完整工作系统。各部门加入后台提供支撑,民警、医生、律师、物业等资源在村级层面整合,治理重心真正下沉到村。

(二)互动方式深刻改变。精心设计,打造“移动互联”工作载体。设立爱宝山、宝山大调研、党建园地、社区公告、左邻右舍、议事厅、警民直通车、家庭医生、公共法律服务等功能版块。针对农村地区专门开设了“乡村振兴”“村务公开”“乡愁乡音”版块,全方位展示乡村振兴工作进展,全透明公开村内财务收支、各类票据、动迁房分配、村干部报酬等村务信息。目前,“社区通”已发布社区公告 31 万篇,互动交流 6300 万余人次,群众点赞 1900 万余次,村民成为信息发布的主体之一,群众与党和政府之间的互动沟通从单向、模糊转为多维、清晰。

(三)基层脉搏精准把握。建立“社区通治慧中心”,对村民发帖、点赞、评论等数据进行深度分析,描绘基层“社区画像”,发布不同人群、街镇、阶段的十大需求列表,对社区舆情苗头实时预警。

建立大数据模型,实时发现群众“痛点”、民生“堵点”,实现精准治理。2018年一季度,数据显示罗店镇大居内村民热议“交通出行”问题,区、镇两级联动、精准施策,优化了多条公交线路,大家交口称赞。

(四)群众问题快速处置。建立村情问题“自动收集、分层处置、全程记录、结果反馈、群众测评”的跟踪系统,对群众问题在15小时内予以回应处置,并将处置情况纳入考核,确保问题处置无遗漏。建立问题分层分类处置闭环,自治共治能解决的问题,由村解决;超出村范畴的,智能对接区网格化管理平台解决;历史遗留问题,约请职能部门解决。共及时回应解决群众问题4.7万余个,其中90%在村居有效解决。

二、直通党心民心,夯实党治国理政微观基础

宝山区依托“社区通”,网上网下践行群众路线,基层组织力持续强化。一是**党建连上网**。“社区通”由村党组织全过程管理运行,在线直播党的工作,传递党的声音。共开展党建活动5000余场、党建项目900余个。2018年,全区100%的村党组织、89%的村委在“社区通”同步推进换届。二是**书记当“群主”**。在“社区通”上,村书记承担“第一责任”,村“两委”分工负责、轮班在线,对群众提出的各类诉求即时回应处置。三是**党员为中坚**。“社区通”用户名后飘着的小党旗是党员身份的标志。在党组织带领下,全区5.7万余名党员亮身份、起作用、受监督,带头整治环境、帮扶困难群众。罗店镇南周村打造“南周大事件”系列品牌活动,展示

村内党员、志愿者形象,获得村民点赞认可,党员先锋模范形象深入人心。四是“铁粉”作引导。党组织对提出议题、形成决策等关键环节把关掌控,牢牢占领网络意识形态的主导地位。每个村都建立党团员为骨干的志愿者队伍,成为党组织的有力助手、忠实“铁粉”。全区志愿者队伍从“社区通”上线之初的21万人上升到目前的34.6万人,增长了65%。

三、一体推进“四治”,激发城乡社区参与活力

依托“社区通”,宝山区一体推进党建引领下的“自治共治德治法治”,积极打造城乡社区共同体。一是参与结构更加优化。城乡社区参与人员从少到多,从老到青,大量“上班族”参与到城乡社区治理中,注册用户中,50岁以下群体占比达60%。二是“自下而上”议事协商。建立“提出议题—把关筛选—开展协商—形成项目—推动实施—效果评估—建立公约”的议事协商操作链,让自下而上提出议题、形成项目、订立公约成为新常态,已产生议题1.5万余个,形成公约和项目2000余个。三是持续打造城乡社区共同体。“社区通”建立真实的“线上宝山”,确保上线的是“真正的邻居”,讨论的是“真切的社区事”,传播的是“社会正能量”。

专注“小积分” 答好“新考卷”

——湖南省新化县油溪桥村探索村级事务积分考评管理

编者按：“脱贫不能等靠要，既然党的政策好，就要努力向前跑”。作为曾经的省级特困村，湖南省新化县油溪桥村积极探索村级事务积分考评管理，村里大小事务都通过“积分制”得以体现，村民根据积分参与村集体收入分红，党员干部根据积分管理考核，“小积分”激发了主体活力，实现了基层治理与村级发展的互促互进，赋予了乡村社会治理新动能。

油溪桥村位于湖南省新化县吉庆镇东北部，辖12个村民小组228户868人，属石灰岩干旱地区，曾为省级特困村，也是有名的软弱涣散村。2016年，油溪桥村党支部坚持以习近平新时代中国特色社会主义思想为指引，在“户主文明档案袋管理”的基础上，以创新村级事务管理积分制为杠杆，撬动乡村治理改革，带领全村群众不等不靠、自主脱贫。

一、运用系统思维，以小积分奏响“大合唱”

积分制是指以积分考核管理为主要形式，通过登记、审核、公示、讲评、奖惩等各个环节，使得村里大小事务都能通过积分制得到有效处理、生动体现，村民根据积分多少参与村级集体收入分

红,从而有效地组织引导村民参与村庄建设、产业培育、文明创建等各项事务。

积分制的组织实现党的领导“全方位”。从产生到落地,积分制都离不开村党支部的领导。村支两委对积分制管理实行严格责任分工,成立了村积分制管理领导小组,负责积分制筹划、积分审核认定以及考核考评等各个环节。村组党员干部以身作则带头推行积分制,切实以“一班人”带动“全村人”。

积分制的筹划实现村民群众“全参与”。坚持民意导向,积分制搞不搞,怎么搞,都由大家提议、商议、审议,全部交给“阅卷”人来商定。积分制的制定分“三步走”:第一步,实现“策由民选”。各院组长通过老方法、新媒体并用的方式广而告之,全面提升村民的知晓度、认可度和参与度。6个院组长分片包干负责,及时搜集村民群众的好建议。第二步,实现“规由民定”。对有利于村集体发展的“金点子”,实时提交村支两委讨论,征询各家各户意见,充分凝聚民智。以经过七次修订的村规民约与征集到的民意为基础,因村制宜,依法依规,逐步完善与细化积分内容和实施细则,形成可操作性强的积分制草案。第三步,实现“事由民决”。召开村民代表大会,投票表决通过积分制草案,实践中及时查漏补缺,予以动态完善。

积分制的内容实现村级事务“全覆盖”。关于赋分。总积分由基础分、奖励积分和处罚积分等构成,逐人建立积分动态管理台账。每项分值根据内容重要程度赋予,其中基础分根据户主承包

人口数量、户口是否迁移等情况确定；奖励分、处罚分主要根据参与村级事务的情况，以及涉及突发事件、公共安全、社会治安等重要事项中的特殊贡献情况或造成严重不良影响情况确定。加扣分上不封顶、下不封底。关于范围。对村干部、党员、群众等三个层级的行为人进行考核。关于内容。将村规民约各项内容纳入积分制赋分项目，其中加分项 35 个、扣分子项 41 个，如将移风易俗纳入积分管理，禁燃禁炮，禁赌禁毒，不准大操大办红白喜事；践行“两山”理论，将禁伐、禁猎、禁渔、禁塑、禁烟纳入积分管理；将义务筹工筹劳纳入积分管理，切实将“多劳多得、不劳不得”的原则生动体现到村级事务管理中。

二、打通各个环节，以小流程链接“大治理”

对登记、审核、考评、奖惩等每个流程进行全程管控，让积分制在油溪桥村落地见效。

一是严格规范操作。村委会建立管理台账与积分手册。一事一记录。村干部直接挂点当院落院长，负责各自院落积分制落实。农户可通过口头、电话等多种方式申报积分，并明确时间、地点、事由，提供相关证据。经小组成员核实后进行加扣分，并计入管理台账。一月一审核。村积分制管理领导小组每月对村民积分进行审核认定，认定结果在每月 28 日审核后，在积分卡上登记，并在案卷记录上统计相应数据。一季一公示。每季度将村民的积分情况在村务公开栏等醒目位置进行公示，接受广大村民监督。有异议的可向村支两委反映，经调查核实后作出妥善处理。一年一核算。

每年末进行核算,积分以交办事务本、加扣分登记册、会议记录本、管理台账、积分卡等为依据,结果登记进档案,第二年重新开始计算。

二是强化考核考评。积分制与村组干部工资绩效、个人考评直接挂钩,对其出勤、公益事业捐献、业务素质、任务完成、群众满意度等情况进行综合考核,定补干部年终最后一名黄牌警告,连续2年黄牌的不列入下届村干部候选人范围,其他定岗干部如出现负分且是最后一名则淘汰,定岗人员连续2年获得第一名的,下届村支两委换届时优先提名。同时,将全体村民的年度总积分与村集体收入分配挂钩,集体收入的一定比例用于积分分红,负分不能分红。

三是共享积分成果。奖励形式分为兑换服务、物质奖励、精神鼓励和享受有关激励政策,年度内积分实行累积使用,奖励之后不清零。以院组为单位不定期开展积分分享活动。年底积分档案袋与户主全家见面,全村张榜公布,让村民又晒又比。拟将积分档案收藏到正在筹建的乡村振兴陈列馆,使其成为子孙后代的永久精神财富。

三、突出正向激励,以小量变催动“大变革”

积分制的推行,让党员干部争相“得分”,“积”出了基层组织力。积分管理将党员考核转变为量化比较,先进后进一目了然,将党员的言行表现完全展现在群众眼前,接受评议和监督,让每名党员身上有担子、心中有压力、工作有动力,促使其主动联系服务群

众,尽最大可能为群众办实事、办好事。仅 2018 年,32 名党员就比全村其他村民多捐献 1920 个义务工,形成了党员干部争先创优、你追我赶的良好氛围,村级党组织凝聚力战斗力不断增强。

积分制的推行,让村民争相“攒分”,“积”发了内生源动力。积分管理将村民践行村规民约情况与参与村级发展分红等切身利益挂钩,凝聚了村民合力,激发了干事的内生动力,村民纷纷把村里的事当成“自家事”来办,“抢着干”的村民越来越多,“站着看”的村民越来越少。

积分制的推行,让油溪桥村不断“加分”,“积”活了农村生产力。油溪桥村没有区域优势,离县城 40 公里;没有资源优势,人均不到 0.5 亩石灰岩干旱地;更没有基础优势,曾经村集体经济负债 4.5 万元,村民人均纯收入不到 800 元。积分制的实施,最大限度地激发了村民自我管理、自我生产和参与村级集体经济发展的积极性,形成了村民致富与集体经济发展齐头并进、“大河有水小河满”的生动景象。在村组党员干部的示范带动下,油溪桥村先后形成了乡村旅游、四季水果、小籽花生、田鱼、甲鱼等五大支柱产业,全省第一个整村成功创建国家级 3A 景区。2018 年,油溪桥村集体收入达到 112 万元,同比增加 55.5%;村民人均纯收入达到 19544 元,同比增加 23.2%。

建立“四张清单”制度 探索“三个到底”机制

——上海市金山区护塘村推进乡村治理制度化规范化

编者按：护塘村坚持村务工作制度与机制两手抓，通过程序清单明确办事流程，责任清单明确村干部职责，制度清单规范重要事项准则，考核清单建立村干部评价体系，并对村干部、村民小组长、骨干党员服务群众实行“三个到底”工作机制，不断提高村务工作标准化规范化水平，推动村务工作提质增效。

上海市金山区漕泾镇护塘村位于西杭州湾畔，区域面积 5.29 平方公里，辖 21 个村民小组和 1 个动迁安置小区。因地处市政项目建设的焦点地带，在部分本村村民必须搬离村庄的同时，一些外村村民入住动迁安置小区，由护塘村实行属地化管理，情况纷繁复杂，村务工作难题重重，村委会独立性弱，工作不够规范，村干部往往“头疼医头、脚疼医脚”，个别村干部还存在办事不公、优亲厚友等问题，逐渐引发群众的不满和不信任。为此，护塘村结合村情实际，逐步探索实践“四张清单”村域治理模式和“三个到底”工作方法，提高服务群众的工作效率，提升乡村治理制度化规范化水平。

一、“四张清单”提高村务工作标准化规范化水平

(一)程序清单明确办事流程。程序清单着眼于实现村务管

理标准化,核心是要明确规定村级重要事项的步骤和程序。“凡是涉及村民切身利益的事情,都要让村民一起来参与决策”,这是护塘村“程序清单”对日常村务工作的基本要求,也是他们探索村民自治的重要一步。护塘村通过梳理村级重要事项,遵循有效精简和便民利民原则,对部分事项进行归并和分类,列出村级重要事项清单 25 项,绘制每个事项办理的程序流程图,明确事项的名称、实施主体、办理流程、运行过程的公开公示等内容,让百姓一目了然。

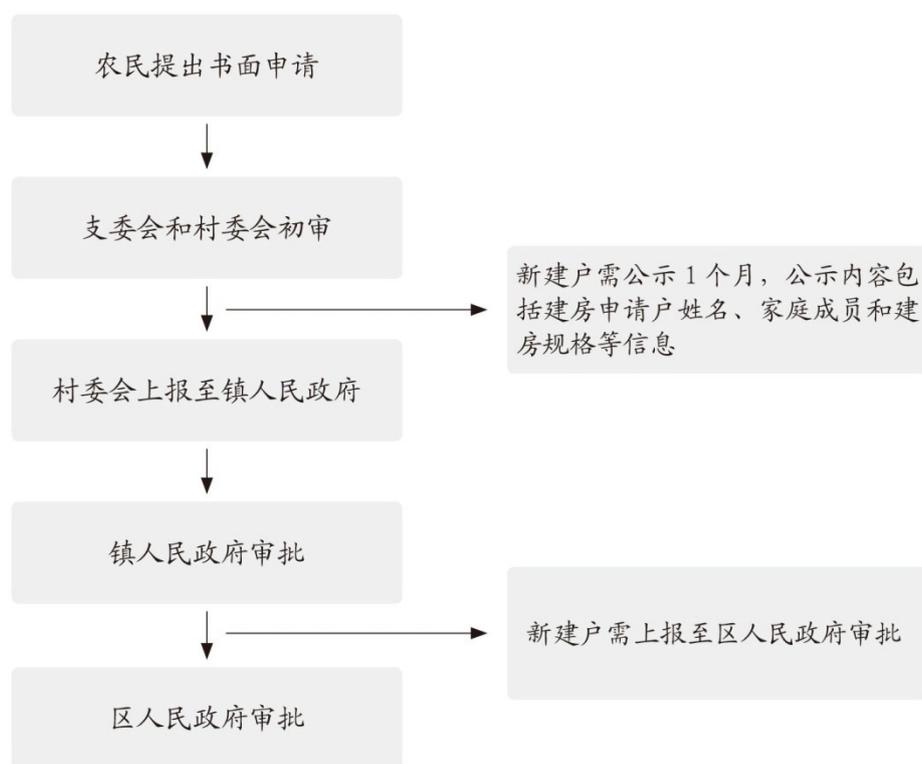


图 1 农民住房翻建、修建和新建审批流程图

(二) 责任清单明确村干部职责。 责任清单着眼于解决村干部“干什么”的问题,重点是明确自治组织和村干部必须履行的职责和承担的责任,厘清村干部职责边界和履职内容。根据法律法规

制定了责任清单 118 项,涵盖了党风廉政建设、精神文明建设、社会宣传和社会事业管理等 26 个方面,并进行责任细分。由于严格执行责任清单,搬迁过程中发生的老人赡养和财产分割矛盾,都在村干部的帮助下得到了妥善解决。

(三)制度清单规范重要事项准则。制度清单着眼于解决基层干部“不作为、乱作为”问题,关键是明确涉及村民利益的重要事项制度规定。目前,制度清单涵盖基层民主、为民服务、项目建设、社会稳定等 8 个方面,并细分出 38 项具体制度。2015 年护塘村结合“村管社区”治理模式,建立村干部联系走访村民机制,将村行政管理区域划分为 5 个块区,由 5 名村干部分别对口联系,通过定期走访,及时发现问题、解决问题。修订完善了《村民自治章程》和《村民公约》,明确规定村民的权利和义务,提高村民的责任意识。

(四)考核清单建立村干部评价体系。考核清单着眼于基层干部行权履职成效,实现村务管理规范化精细化。结合年度目标管理考核,以工作实绩为中心,科学设置考核评价体系,按照“可量化、能落实、好检验”的原则,强调监督、检查、考核同步,综合评估工作进展和阶段性成效。目前,考核清单涵盖社会治理和发展、基层组织建设和专项和重大建设等 5 个方面,具体考核细则 30 项。考核清单的推行,打破了以往“大锅饭”的局面,村干部年收入进一步拉开差距,最高和最低的相差超过 5 万元。

二、“三个到底”推动村务工作提质增效

为了进一步增强村干部服务群众的责任感、使命感,在“四张清单”的基础上,护塘村探索形成“三个到底”工作机制,处理许多棘手问题事半功倍。2017年初,100多名村民因防护林搬迁项目到镇政府表达诉求,护塘村立马启动“三个到底”工作机制,按照服务网格分工,分头深入村民家中开展宣传,及时掌握村民诉求,做到情况政策上通下达,在解决好村民合理合法诉求的同时,也对村民提出的超范围诉求进行了解释,有效避免事态扩大,仅一周时间,村民们自愿签订了安置房购买协议,矛盾得到了妥善化解。

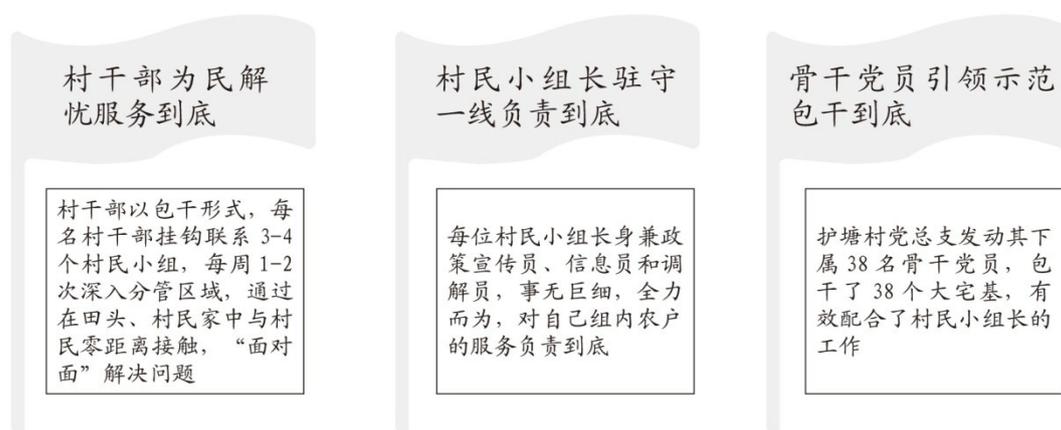


图2 “三个到底”工作机制

三、制度与机制两手抓,治理取得明显成效

推行“四张清单”制度和“三个到底”工作机制,不仅把村干部权力关进制度的笼子,更是把村民权利放出笼子,不仅从道德上倡导干部责任担当,更从制度上规范行权履职,解决了基层干部“不作为、乱作为”问题,人民群众的满意度和获得感得到了显著提升。一是健全了村级事务管理机制。村干部的程序规则意识和依法办事能力得到明显提升,村民参与村务决策、反映诉求的渠道得以畅

通,村级事务管理更加科学有序。在土地征用安置劳动力工作中,依照程序清单,村民直接参与,再也没有出现为争城镇职工基本养老保险名额闹得不可开交的现象。二是规范了基层干部行权履职。通过梳理“四张清单”,对各项“土权力”“小微权力”进行分类、界定和固化,不仅提高了村级办事的透明性和规范性,也给基层干部上了一道“紧箍咒”。近年来,护塘村抓住大市政项目建设的机遇,安装了129杆路灯和52个高清监控摄像头,增加了对70周岁以上农业户口人员的补助等,全部严格按照流程办事,有效避免了行政和人情等外部干预。三是完善了村域治理监督体系。在考核清单的总体框架下,逐步建立起群众监督、村监会监督、上级部门监督有机统一的三级监督体系。坚持对“四张清单”实行动态更新并及时公开。针对“五违四必”环境整治工作,建设“公开墙”,将全村违建情况上墙公开,在村干部和党员的带动下,村民积极配合参与并进行监督,在全区率先成功创建“无违建”村。

聚焦突出问题
实现治理有效

建强配优村民事务理事会 啃下宅改“硬骨头”

——江西省鹰潭市余江区协同推进农村改革与乡村治理

编者按：宅基地制度改革的“硬骨头”怎么啃？余江区坚持发挥农民群众在改革中的主体作用，全面建立村民事务理事会制度，推广在村党组织领导下由村民协商产生理事会的做法，建立健全权利清单、民主监督、激励奖惩等管理机制，搭建了群众参与宅基地改革的大平台，夯实了基层治理的组织基础，实现农村改革与乡村治理的协同推进。

余江区地处赣东北，辖 11 个乡镇、7 个农垦场，总面积 932.8 平方公里，总人口 38.5 万人，其中农业人口 30 万人，是传统农业区。自 2015 年 3 月承担全国农村宅基地制度改革试点（简称宅改）任务以来，余江区建强配优村民事务理事会（简称理事会），实现全区 1040 个村小组理事会全覆盖，带领农民群众开展宅基地制度改革，充分激发了群众内生动力，啃下了宅改“硬骨头”。

一、组建理事会，夯实群众参与宅改大平台

始终按照“党建统领、群众主体、村民自治”的工作思路，设计村民事务理事会制度，有效解决在基层靠谁来推动改革的问题。根据村庄情况的不同，目前有三种理事会模式。一是协调型理事

会。村小组与理事会相融合,村庄事务主要由理事会负责,理事长与村小组组长实行“一肩挑”。理事会部分成员是村组干部(一般由党支部推荐,村民选举产生),其余成员从各类人才中协调产生。单姓村按照“一房一理事”原则,多姓村按照“一姓一理事”原则产生理事。此类理事会共有 941 个,占比 90.5%。二是民选型理事会。有的村庄矛盾纠纷较多,村小组干部工作不得力、公信力不够,此类村庄组建理事会,成员按需选择,弹性调整,由村小组内的村民投票选举产生,理事长由得票多的人担任,灵活吸收理事会成员。此类理事会共有 48 个,占比 4.6%。三是指导型理事会。由于村庄较为复杂,一时无法产生理事长或理事,在村党支部指导下,建立理事会。理事长一般由村“两委”干部兼任,理事由村党支部提名,经村民代表会议选举产生。一般从村干部、老党员、老干部等人中选举。另外还设立名誉理事长,主要由驻村干部担任。此类理事会共有 51 个,占比 4.9%。

不管哪种类型的理事会,都是在村党组织领导下,由村民民主协商产生自己的利益代表。村党支部积极鼓励农村能人、致富能手等各类人才参选理事,动员、支持在外知名人士回乡通过推荐选举担任理事长或理事,确保接地气、有人气。全区共选出 7862 名理事会理事,成立党小组 680 余个,延伸了党组织工作触手。

二、用好理事会,调动群众参与宅改积极性

(一)还权于民,用好微权力。充分发挥理事会熟民近民优势,把自主权下放给理事会,打通了服务群众的“最后一公里”。

如把宅基地分配权下放给理事会,农民建房审批由理事会集体初审,确保违章建房“发现在初始、解决在萌芽”。

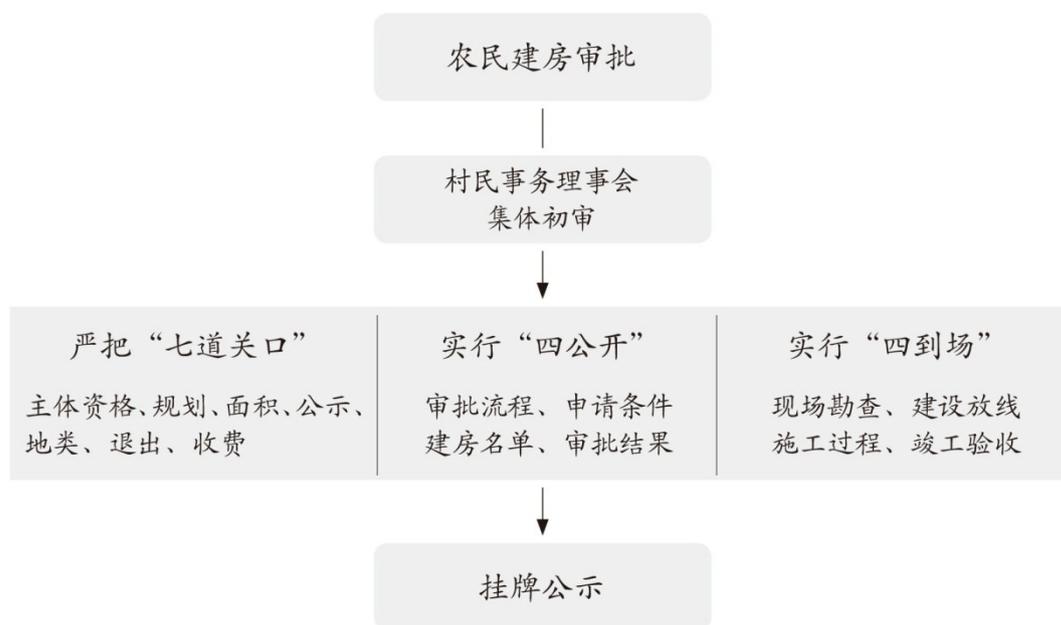


图 农民建房审批流程图

(二)合力订约,强化约束力。在村规民约制定过程中,理事会广泛征求群众意见,取得村民一致认可。理事会利用村规民约充当村民的“和事佬”,搭建干群的“连心桥”,充分利用农村熟人社会蕴含的道德规范,以身边事教育身边人。对拒不退出“一户多宅”、不交纳有偿使用费的,经过集体研究,制定了近 20 项措施,包括不予分配集体收益,不享受本村基础设施建设和公益事业收益等。

(三)助力发展,精心办实事。各村在优先保障村民建房和基础设施建设用地的前提下,用好、用足、用活退出的空闲宅基地,发展庭院经济、休闲农业、乡村旅游、农村淘宝等新产业新业态,促进

农民增收,壮大村级集体经济。大力实施美化、绿化、亮化工程,新修村内道路478公里,沟渠490公里,新增绿化面积860亩,新建村庄活动中心2.8万平方米。

(四)人才补位,汇聚正能量。各村均建立改革微信群,及时向在外工作人员、务工经商赤子、青年学子传达党和国家政策、改革进展动态、家乡点滴变化。每年举办各类人才恳谈会,实地考察宅改试点先进村。先后50多位各类人才返乡担任理事长或理事,捐资垫资5500多万元支援家乡建设,促进了宅改工作顺利推进。

三、管好理事会,构建村民自治有效新机制

(一)构建权利清单机制。理事会承担了建房管理、村庄建设、矛盾纠纷调处等各方面事务,加强村民自治有了具体的实现途径。各村依托本村实际,制定宅改中的收费起征点、退出方式、推进办法等,真正做到“一村一策”。补偿标准由村集体讨论确定,补偿资金由村集体自行承担。改革以来,乡、村组分别制定了11项和9项宅基地管理制度。

(二)健全民主监督机制。理事会坚持运用共治、共建、共享工作法,将宅改和村庄发展等重要事项列入村民议事范畴。财务管理纳入各乡镇“三资”平台,1000元以上开支须经理事会集体研究,实行财务定期和专题公开,涉及群众利益的重大事项,召开村民代表会议或专题专栏方式及时公开。宅改实行“两榜五公开”工作法,重大事项先发第一榜征求群众意见、修改定论后发第二榜接受群众监督,农村宅基地制度改革试点方案和工作安排、宅基地

管理政策及制度、宅基地调查摸底情况、村庄规划图、所有结果等五项内容上榜公开。

(三) 建立激励奖惩机制。每年召开全区模范工程表彰大会,对优秀基层党组织、村支部书记、理事会、理事长、优秀人才代表等进行隆重表彰。表现优秀、业绩突出的理事优先列为村“两委”后备干部。2018年,结合村“两委”换届选举工作,全区有146名优秀理事加入党组织,225名进入村“两委”班子。每年给予每名理事长500元补贴,优先安排惠农支农等产业项目扶持宅改先进村。对连续两年考核不合格的理事会成员,进行停职处理或依规罢免。

经过多年实践,理事会在余江落地生根、开花结果。一是体现了农民主体地位。“理事会,会理事”,村民以理事会为依托开展自治活动,将村民自治权下放给农民自己,进一步发挥了主体作用,解决了一段时间以来农村建设发展主体缺位的问题。二是推动了基层民主政治建设。理事会以“一村一会、一事一议”等形式,组织、协调和开展村务管理,有效解决了农村建设中“事难议、议难决、决难行”的问题,加快推进了基层民主政治建设。三是改善了干群关系。理事会调动了农民“自己事自己办”的积极性和主动性,保障了农民讲话有人听,农村建设有人理,农民事务有人管,农民决策有落实,密切了干群关系。四是维护了农村社会和谐稳定。理事会能够及时掌握社情民意动态,集中解决征地拆迁、邻里矛盾等“政府管不好、干部管不了、社会无人管”的老大难问题,将潜在矛盾消灭在萌芽状态。

小微权力清单治理微腐败

——浙江省宁海县构建乡村反腐新机制

编者按：面对农村经济社会快速发展过程中出现的小微腐败及引发的村级矛盾纠纷，宁海县在全国首创推行村级小微权力清单“36条”，厘清小微权力运行边界，制定权力行使流程图，确保权力运行规范有序，并通过目标管理考核、宣传教育、联动监督等办法，推动“36条”落地生根，真正“让群众明白，还干部清白”。

宁波市宁海县位于浙江省东部，辖18个乡镇（街道）、363个行政村。按照习近平总书记“把权力关进制度笼子”“党组织必须坚强、党员必须过硬”的要求，宁海县委紧紧抓住村干部这个关键少数，从2014年起推行村级小微权力清单“36条”制度，标本兼治推进农村基层依法治理，成为党建引领乡村振兴的有力支点。

一、厘清边界，梳理村级小微权力清单

按照于法周全、于事简便的原则，全面收集汇总村级组织、村干部权力事项，消化清理归纳总结，把涉农政策制度梳理形成《宁海县村级权力清单36条》，涵盖了19项公共权力事项和17项便民服务事项，基本实现村级权力全覆盖。把“五议决策法”作为权力清单的首个条款，规范村党组织提议、两委联席会议商议、党员

大会审议、村民代表会议决议和群众评议流程,强化基层党组织对村级重大事项的统一领导权。2018年按照“最多跑一次”改革要求,修改了28项流程,归并取消了11项权力,完善了农村巡查等24项保障机制。

表 宁海县小微权力清单36条

一、村级重大决策事项	1. 村级重大事项“五议决策法”。
二、村级采购事项	2. 物资、服务采购;3. 微型工程;4. 小型工程;5. 法定规模标准以上工程。
三、村级财务管理事项	6. 财务开支票据审批;7. 现金支取(转账支付);8. 非村干部报酬补贴发放;9. 招待费支出。
四、村级工作人员任用事项	10. 民兵连干部和预建党支部成员任用;11. 治调人员任用;12. 文书、出纳(报账员)任(聘)用;13. 临时用人、用工。
五、阳光村务事项	14. 党务公开;15. 村务公开;16. 财务公开。
六、村级集体资源和资产处置事项	17. 集体资源性资产处置;18. 财产物资管理;19. 集体土地征收及征收款发放。
七、村民宅基地申请事项	20. 农村宅基地审批。
八、村民救助、救灾款申请事项	21. 低保(五保)申请;22. 救灾、救济款物发放;23. 被征地农民基本生活保障参保登记办事;24. 困难救助申请;25. 残疾人两项补贴申请;26. 党内关爱基金申领。
九、村民用章管理事项	27. 印章管理;28. 户口迁移;29. 分户;30. 殡葬管理;31. 水、电开户申请。
十、计划生育服务事项	32. 流动人口婚育证明办理;33. 计划生育家庭奖励扶助金发放。
十一、服务村民其他事项	34. 矛盾纠纷调解;35. 党员组织关系迁转;36. 发展党员工作。

二、明晰权限,规范村级小微权力运行

强化村级组织、村干部权力主体的岗位职责,确保村级权力运行“一切工作有程序,一切程序有控制,一切控制有规范,一切规范

有依据”。重点围绕“36条”事项编制权力行使流程图45张,明确村级权力事项名称、具体实施责任主体、权力事项来源依据、权力运行操作流程、运行过程公开公示、违反规定责任追究等6方面内容。为凸显精简务实原则,除工程招投标等重大事项外,其余村级事务办理流程都控制在5个环节左右。

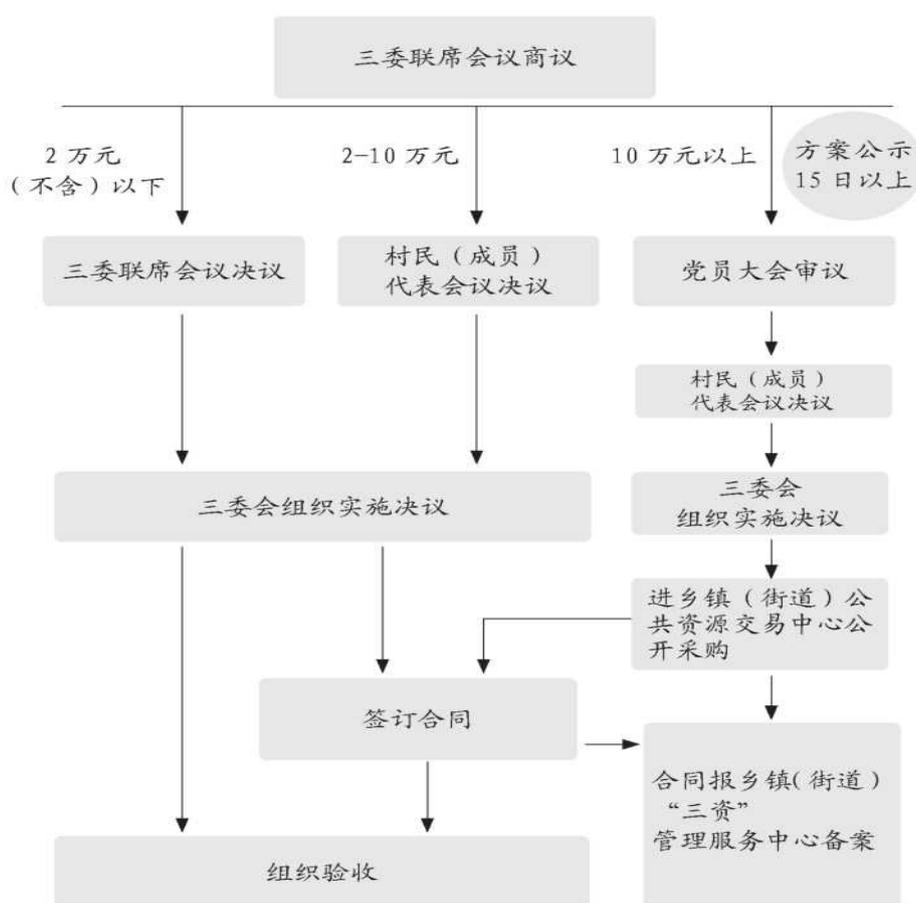


图 物资、服务采购流程图

三、顶层设计,构建责任传导工作机制

建立以县委书记为组长,副书记、纪委书记、组织部长等任副组长的领导小组,将任务分解到县委县政府相关领导。制订县委

“36条”目标管理考核办法,不定期开展联合或专项督查,全面启动农村巡查全覆盖,压实各级党组织主体责任。县纪委将“36条”落实情况作为年度廉政检查和主体责任报告的必需内容,对执行不力的党组织及相关人员进行约谈、问责。县委组织部把“36条”纳入基层党组织书记述职评议,列入书记抓党建工作任务清单,作为村干部备案管理的内容,层层压实责任。县级有关部门和各乡镇(街道)按照职责分工,及时完善“36条”有关政策文件,加强日常工作监督指导,推动“36条”落地生根。

四、宣传教育,营造入脑入心舆论氛围

把农村党员干部学深悟透“36条”作为有效执行的基础前提,分类抓好常态培训。突出“第一书记”和村干部执行主体,把学习“36条”列为村干部和村级后备干部培训重要内容。强化联村干部执行把关,综合运用周二夜学、“走村不落户、群众考干部”等载体形式,把学习贯彻抓在经常。组织农村党员全员轮训,编写乡土教材,组建讲师团,建立15个社会治理培训基地,以千人大党课、支部主题党日、现场观摩等形式加强学习。扩大群众知晓率,制作播放“36条”微电影、动漫,创作戏剧等文艺作品,绘制墙体漫画,向农户发放20余万册口袋读本、漫画图册和监督案例,让群众明白“找谁办事、怎么办事”。

五、奖惩并举,健全三级联动监督体系

紧扣权力行使核心环节,健全上级、村监会、群众监督有机统

一的三级监督体系。在党委政府监督层面,制定“联村铁律 30 条”,对联村干部指导把关不到位、问题严重的,评定为基本满意或不满意。制定加强新时代村干部队伍建设的“锋领头雁 20 条”,配套报酬激励、歇职教育、村干部违反规定 56 项具体行为和责任追究标准等正反激励制度,开发了“36 条”智慧监督系统软件,使每个环节都可追溯、可监督。在村监会监督层面,制作村务监督明白卡、村务监督对账单、村务监督地图,组织全县村务监督论坛。在村群众监督层面,推行“议事会”等制度,扎实推进阳光村务工程,建设宁海“阳光村务网”和数字电视公开平台,让群众通过家里电视或手机等方式就可查询到村级事务办理情况。

六、改革升级,系统配套执行保障制度

针对村级工程招投标市场不完善、村民代表议事规则不健全、从严惩戒村级权力主体法律依据不足等问题,研究制订《保障村级组织正常工作秩序的实施意见》《宁海县不称职村社干部“歇职教育”办法》《宁海县村民代表退出实施细则(试行)》等 30 余项配套制度,为“36 条”实施提供制度保障。

“36 条”实施以来,宁海县实现了“三个转变”。一是推进了民主政治建设,从为民作主变为由民做主。“36 条”充分发挥基层党组织的领导核心作用,重大决策要经过“五议决策法”,大小村务要按时按规公开,确保了群众的知情权、参与权、监督权。二是完善了基层治理机制,从经验治理变为依法治理。“36 条”明晰了村

级组织和村干部的权力边界,有力保障了群众权益,成为老百姓心里的“规”,干部群众都要依“规”办事,全县反映村干部廉洁问题的初信初访逐年大幅下降。三是增强了干部宗旨意识,变群众跑腿为干部跑腿。“36条”流程图将如何办事交待得明明白白,全面推行“宁海村民e点通”,让群众享有一次性告知、限期答复、按时办结等权利,实现“让群众明白,还干部清白”。

实行积分制管理 让“小微权力”不再任性

——安徽省天长市全面构建防治“小微腐败”监督机制

编者按：如何让“小微权力”不再任性？安徽省天长市通过推行权力清单、责任清单、负面清单和村干部积分制管理，压实镇党委主体责任、纪委监督责任，强化村务监督委员会主体监督、群众民主监督职能，把小微权力关进制度笼子，从源头上预防和遏制了腐败问题的发生，让权力运行更规范。

天长市地处安徽省的最东部，总面积 1770 平方公里，总人口 63 万人，其中市区人口约 20 万人，下辖 14 个镇、1 个街道办事处、1 个省级经济开发区。为推进全面从严治党在基层落地生根，从源头上遏制损害老百姓切身利益的“小微腐败”，天长市在新街镇试行农村小微权力清单制度的基础上，全市推行农村小微权力清单制度，全面构建防治“小微腐败”监督制约机制，让权力在阳光下公开运行。

一、推行“清单+积分”，让“小微权力”运行更规范

2017 年，天长市在进一步修订完善村级小微权力清单和责任清单的基础上，实施“清单+积分”管理新模式，把小微权力行使与村干部绩效考核挂钩捆绑，让“小微权力”运行更规范。

(一)完善清单制度。结合农村实际,及时对小微权力清单进行修订和完善,并“一对一”绘制流程图,确保小微权力运行更加规范。围绕村“两委”干部履行“小微权力”,分别制定“责任清单”,让村干部知晓自己究竟有哪些权力、怎么运行这些权力。同时,制定村干部权力行使 10 项“负面清单”,强化廉洁意识。

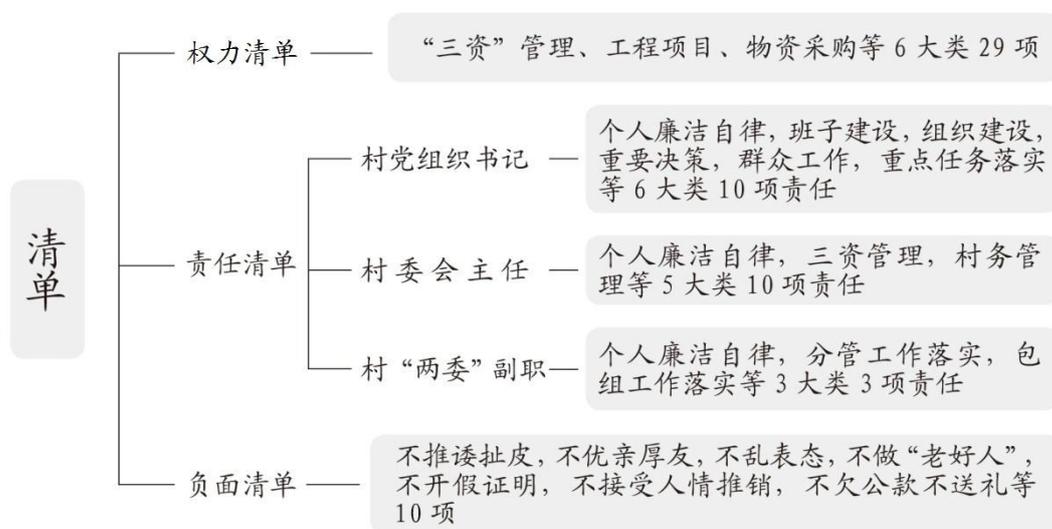


图 1 权力清单、责任清单和负面清单具体内容

(二)实行积分管理。出台《推行村干部积分制管理试点工作意见》,对村干部个人履行权力清单和责任清单情况进行量化评分,每季度对村干部日常工作情况开展考核,分值占积分制考核年度总分的 20%;每半年对村干部小微权力清单执行情况开展考核,占年度总分的 80%;实行执纪问责扣分制,最终所得积分与绩效、奖金挂钩,年终兑现奖惩。

二、注重“惩处+警示”,让“小微权力”运行不任性

开展专项行动,主动查找发现群众身边不正之风和腐败行为,

严惩违纪违规问题,强化警示教育,做到以查促改、以惩示警,警醒广大村组干部主动规范行使权力。

(一)切实发挥纪委专责监督作用。连续两年开展“利剑护民”专项行动,集中时间、集中精力查处扶贫领域违纪违法问题。同时,开展镇街纪委标准化、规范化、制度化“三化”建设,抓好镇街谈话室建设,统一建设标准、统一制度保障、统一规范管理。开展交叉协作执纪审查,整合基层执纪力量,对基层反映问题多、情况复杂的线索,由市纪委“下查一级”。“村级白条”专项整治中发现,村级“白条”入账 9436 笔,共计 1452.47 万元,现已全部整改为正式发票。

(二)注重用身边事警醒身边人。将近年来查处的 12 名村组干部违纪违法案例编印成册,召开全市农村基层干部警示教育大会,用身边事警醒身边人。组织基层党员干部现场接受党性党风党纪教育 1.8 万余人次,观看警示教育片 4.6 万余人次,开展重温入党誓词 3.4 万余人次,强化不想腐的自觉意识。

三、坚持“责任+督查”,让“小微权力”运行受监督

小微权力能否做到规范运行,强化监督制约是关键。把压实责任作为发挥监督作用的有效途径,通过健全制度、强化督查,对小微权力实行全方位监督。

(一)强化监督执纪问责。市委建立落实主体责任和监督责任“两书三单四报告”制度,对各镇、村包括小微权力运行在内的履职情况,从承诺、实施到成效全程实行痕迹化管理。该制度的实

施,既让镇党委书记、纪委书记明确分工、有的放矢,也能够主动“自我体检”,抓好补缺补差。

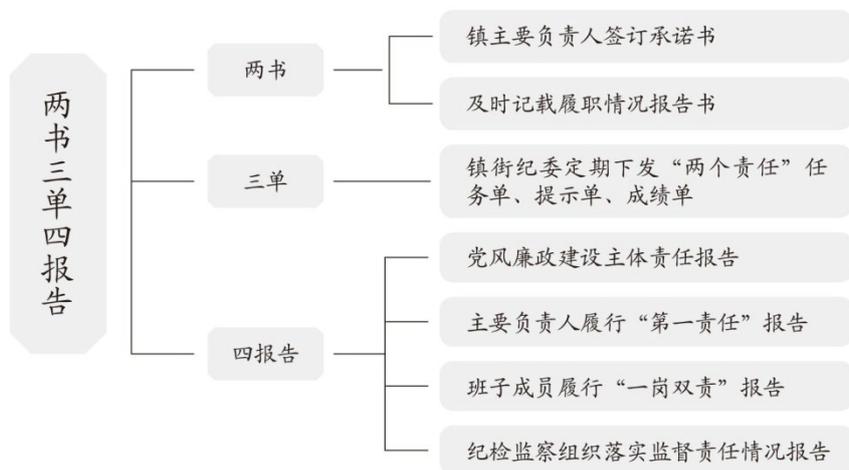


图2 “两书三单四报告”制度具体内容

(二)发挥民主监督作用。编印《村务监督委员会工作指导手册》,建立村务监督制度,要求村务监督委员会对村级事务办理实行全程监督。同时,各镇村通过公开栏、召开会议、发放宣传资料等方式,引导村民参与监督。2016年以来,全市151个村务监督委员会通过对村内367个事项进行监督,减少不合理支出93笔21.6万元,挽回集体经济损失475万元;对群众反映的72个问题进行调查核实,约谈32名村书记、主任,对8名违纪违规村干部予以党纪处分和组织处理。

规范红白喜事 破除婚丧陋习

——河北省邯郸市肥乡区推进移风易俗

编者按：天价彩礼、人情比附等社会不良风气是当前农民群众的一大烦心事。河北省邯郸市肥乡区“六抓”同构，通过抓组织领导、村民自治、宣传教育、公益服务、政策引导和常态巡查，引导村民制定红白喜事操办标准，树立婚事简办新风尚，提供免费婚介服务，建立有效的激励约束措施，红白喜事盲目攀比等现象得到有效遏制，移风易俗取得良好效果。

河北省邯郸市肥乡区辖5镇4乡，265个行政村，总面积503平方公里，总人口41万人。近年来，婚丧事大操大办、人情比附、天价彩礼在一些农村地区呈现蔓延态势，成为农民的一大烦心事。2017年以来，邯郸市肥乡区把移风易俗作为树立文明乡风、实现乡村振兴的重要工作，把治理红白喜事大操大办和天价彩礼作为移风易俗的重要突破口，坚持综合施策、协同推进，探索出了一条行之有效的治理路径。

一、抓组织领导，让民风治理有人管

邯郸市肥乡区把转变党风、民风作为一项重要的政治任务，成

立了区、乡、村三级移风易俗工作领导小组,由三级书记任组长,层层签订责任状,层层制定方案,全力推动落实。要求全区党员干部走在移风易俗、抵制彩礼的最前列,三级领导干部带头宣誓,签订“移风易俗、抵制彩礼”承诺书,就事前报告、抵制高价彩礼、婚事新办、丧事简办等内容进行公开承诺,接受社会监督。区纪委出台了《关于党员干部带头移风易俗严禁大操大办婚丧喜庆事宜的通知》,将党员干部报备的操办婚丧事宜列入干部廉洁档案,已经有2名村干部被问责、公开曝光。在党员干部的带动下,全区9.88万户家庭共签订各类承诺书14.5万余份,实现了全覆盖。

二、抓村民自治,让红白喜事有标准

邯郸市肥乡区出台了《移风易俗节俭操办红白事参照标准》,全区265个村依据参照标准和本村实际,经民主程序制定自己的红白事操办标准。各村根据村规民约,经过村民自治程序制定约束性规定,对操办红白喜事的席面规模、用车数量、办理天数、待客范围、仪式程序等一一作出具体规定。所有村全部成立了村民事务理事会,由村党支部书记任理事长,村内各类人才、婚事丧事具体操办人作为理事,协助操办村内红白喜事,促进文明乡风具体落实。

表 移风易俗节俭操办红白事参照标准

序号	内 容
1	农村婚礼由村民事务理事会承办,一天办清,不得搭建彩棚。
2	结婚抵制彩礼,不巧立名目索要礼金,迎亲车辆不超过 6 辆,以大锅菜为主,用烟每盒不超过 10 元,女方送亲人数不超过 12 桌。提倡旅行结婚、集体婚礼等。
3	婚庆时不燃放烟花爆竹。
4	办理丧事不超过 3 天,禁止在大街小巷、公共场所等占道办理。
5	丧事不燃放烟花爆竹,不准请戏班、歌舞,不摆酒席,用烟每盒不超过 8 元。
6	禁止在灵前使用纸人、纸马等丧葬用品。
7	凡不按上述规定执行的,村民事务理事会不予承办。

三、抓宣传教育,让群众心中有导向

2017 年,邯郸市肥乡区以走好网上群众路线,心连心、手拉手、跟党走为宗旨,建立了区、乡、村三级微信矩阵群,将全区 600 余个村和机关单位微信群纳入一张同心网。由总群自上而下发布婚事新办、“零彩礼”宣传,引导农村单身青年树立正确婚恋观。组织党代表、人大代表、政协委员、教师、医生、职工、农民、工商户等群体开展宣誓活动,营造“以高彩礼为耻、以零彩礼为荣”的浓厚氛围。树立“零彩礼”典型 1000 多例,开展了“百户授牌、千人宣誓、万人签名”活动,区委常委集体为 110 个“移风易俗好家庭”授牌,示范引领效应持续显现。

四、抓公益服务,让婚事新办有平台

区妇联搭建了“鹊桥会”“缘来是你”等免费微信婚介平台,

区、乡、村三级妇联组织牵头建立义务红娘队 380 支,每个村都有 3~5 名义务红娘,吸纳巾帼志愿者、热心大姐、爱心女性等 1000 余名优秀妇女广泛参与志愿服务,从事免费婚介服务,关注群众 10 万余人。区妇联、团委和各乡镇积极开展相亲、美丽乡村游志愿服务等联谊活动,使参加公益联谊相亲成为了肥乡青年的新时尚。在重要节假日定期举办集体婚礼,倡导“零彩礼”、无酒宴、无红包。定期评选公开承诺女儿结婚不要彩礼的“最美母女”和免费提供婚介服务的“最美红娘”等,由区领导亲自颁发奖牌。

五、抓政策引导,让破旧立新有动力

区政府相关职能部门综合施策,出台了移风易俗好家庭六项优惠政策和五项制约措施,形成了良好的激励效应。六项优惠政策为:1. 女方父母在本乡镇卫生院,每年享受免费体检一次。2. 孕前孕期免费健康指导,住院一免四减(免新生儿专家体检费,床位费减收 30%,胎心监护费减收 50%,新生儿洗澡减收 50%,产前彩超检查减收 50%)。3. 子女就读幼儿园,每年免收一个月保育费。4. 降低创业贷款担保门槛,创业担保贷款提高到 10 万元,并在人社大厅开辟服务直通车。5. 到金融机构办理业务,专设窗口优先办理。6. 到行政审批局(政务中心)办理一切审批及服务事项,享受代办服务。五项制约措施为:1. 全面抵制彩礼,反对违背男方意愿、强行索要彩礼等行为,禁止大操大办。村民家中遇有红白事,要向村民事务理事会主动报告,不报告或违反村规民约、索要高价

彩礼的村民,日后其家中事项一律不予操办。2.对于索要高价彩礼的低保户,村委会要组织召开村民代表会议重新评议,按程序取消低保户资格。3.贫困户索要高价彩礼的,不再享受贫困户奖补政策。4.对于索要高价彩礼的家庭,不能评为星级文明户。5.对索要高价彩礼的家庭,电视台、微观肥乡、“心连心”微信矩阵要对其进行公开曝光。

六、抓常态巡查,让违规操办有震慑

建立常态巡查制度,由区委办、组织部、纪委、宣传部、民政局组成5个移风易俗巡查组,到各村开展即时巡查、随机抽查。特别是每月组织一次大联查,由常委宣传部长带队,各乡镇宣传委员和1名科级干部参加,分组抽查每个乡镇3个村,每个村走访调查10户群众,一旦发现违规操办的,当场进行处置。目前,已责令工作不力的3名乡镇党委书记、17名村党支部书记和17名当事人作出深刻检查,并在全区公开曝光。

经过治理,邯郸市肥乡区红白喜事盲目攀比、大操大办和天价彩礼现象得到有效遏制。村民红白喜事操办支出大幅下降,平均办理红事支出为2~3万元,降幅高达76%~84%;白事支出不到5000元,不及之前的六分之一。集体婚礼、旅行结婚等婚事新办和丧事简办已经逐步成为当地一个新习俗。

小公墓 大变革

——山东省沂水县实施殡葬改革推进乡风文明建设

编者按：丧事大操大办、殡葬费用高昂让人“死不起”。沂水县深入开展殡葬改革，引导农民进公墓安葬，帮助干部群众算清经济、土地、资源、安全、环境和祭祀“六笔账”形成共识，政府主导公益性公墓建设，县殡仪馆改为全额拨款事业单位，倡树文明节俭殡葬之风，改变了殡葬陋习，实现了“逝有所安、生者减负”，提升了乡村文明水平。

沂水县位于山东省中南部，总面积 2434 平方公里，辖 18 个乡镇（街道）和 1 个省级经济开发区，有 359 个农村社区、1040 个行政村，人口 117 万人。多年来，沂水县各种殡葬乱象广受诟病，普遍存在逝前修坟、骨灰装棺再葬、乱埋乱葬和大操大办现象，影响了社会和谐，降低了群众的幸福感，是移风易俗的重点和难点所在。2017 年 5 月，沂水县深入开展殡葬改革，对具有沂水户籍、在沂水去世的居民，殡葬过程中涉及的遗体运输费、火化费、骨灰盒费和公益性公墓使用费全部免除，由县乡财政承担，让群众不花一分钱就能办好“身后事”，逐步改变殡葬陋习，提升乡风文明水平。

一、明确改革指导原则，稳妥引导进公墓安葬

坚持“三为主”“三不准”“三严禁”。“三为主”是指以正面工作为主、宣传引导为主、攻心说理为主；“三不准”是指不准一刀切、不准强制、不准搞平坟运动；“三严禁”是指在不再审批经营性公墓的基础上，严禁镇村向外租售土地用作墓地，严禁在基本农田修建坟墓，严禁制作和销售棺材。通过疏堵结合，引导殡葬改革积极稳妥推进。严格落实中央和省两办关于党员干部带头推动殡葬改革的意见，印发《致全县党员、干部和企业家的一封信》，要求党员干部和企业家带头丧事俭办、带头移风易俗，在殡葬改革中发挥示范表率作用。印发《致全县人民的一封公开信》《移风易俗宣传提纲》，通过县内各大媒体和村村响大喇叭、宣传车、文艺演出等形式，积极宣传殡葬改革政策。

二、引导群众算好六笔账，形成改革共识

“小公墓，大变革”，殡葬改革是对几千年来陈规陋习的一场革命、一场挑战。工作中，通过算好、算透、算清“六笔账”，动员全县各级各部门和广大群众形成共识，积极支持参与这项工作。一是经济账。全县每年约有7500~8000人去世，实施“殡葬全免费”政策后，县财政每年投入2000万元左右，即可为群众节省殡葬费用约2亿元。二是土地账。过去一亩地最多建20处散葬坟头，全县每年需要300~400亩地，而公益性公墓一年仅需20~30亩地，节省了90%的土地。三是资源账。一个大棺材大约用1~1.5立方米木材，进公墓安葬逝者，全县每年可节约木材1万方左右。四是安全账。据统计，超过80%的山林火灾因上坟烧纸引发，公益性

公墓设有专门焚烧区,有效消除了这一隐患。五是环境账。上坟烧纸严重影响了空气质量,通过引导文明祭祀、减少烧纸行为,可有效防止大气污染。六是祭祀账。与散葬墓地相比,公益性公墓配套设施完善,管理规范,群众祭祀更方便。通过算清这“六笔账”,实行殡葬改革的经济效益、社会效益一目了然,群众普遍认可,迅速形成了社会共识。

三、政府主导建设公益性公墓,打牢殡葬改革基础

把公益性公墓建设作为殡葬改革的基础性工作,本着“就近就便、尊重群众意愿”的原则,由政府主导、统一规划,以乡镇为主体建设,截至2017年7月1日,共建成公益性公墓110处,一次建设满足全县8~10年的安葬需求。严格建设标准,一亩地建200套双穴,同时搞好绿化、美化、停车场、集中祭奠点等配套建设,确保节地、生态。

四、理顺殡葬管理体制,为群众提供优质便民服务

把县殡仪馆由自收自支改为全额拨款事业单位,运行费用和职工工资全部由县财政兜底,促进殡仪馆回归公益属性,彻底斩断“发死人财”的利益链。在县民政局设立了副科级公墓管理中心,制定出台了《公益性公墓管理办法》,开发了信息化管理系统,对公墓建设使用、逝者基本信息、群众享受惠葬政策等情况,全部输入电脑,对每处公益性公墓配备了专门管理员,实现了管理的常态化、信息化、规范化、长效化。将遗体运输车辆纳入统一管理,县财政投入将普通火化炉全部升级为高标准环保火化炉,骨灰盒统一

采购、统一标准,让群众享受到标准化殡葬服务。

五、推行“厚养礼葬”,深化移风易俗

建立联动机制,县殡仪馆将火化人员信息第一时间反馈给乡镇和村,由镇村干部做逝者亲属的工作,充分发挥村红白理事会作用,规范丧事办理流程,改变殡葬陈规陋习,倡树文明节俭之风。通过“殡葬全免费”政策的引导,有些群众主动把修好的坟墓整平,把棺材拆作他用。丧事大操大办现象大为改观,佩戴黑纱代替了披麻戴孝,鞠躬代替了磕头,献花代替了烧纸,“厚养礼葬”的新风尚逐步形成。2018年4月,沂水县选取许家湖镇、沙沟镇、杨庄镇3个乡镇进行试点,进一步简化丧事程序,推广“播放哀乐、宣读逝者生平、鞠躬告别”的“追思会”丧礼新模式,群众丧礼由乡镇工作人员主持,村“两委”干部宣读逝者生平,村红白理事会成员全程为逝者家庭搞好服务。群众丧礼政府办,不仅体现了对逝者的尊重,对逝者亲属的安慰,也体现了党和政府对群众的关怀,拉近了党群干群关系,被群众广泛接受和认可。2018年7月起,“追思会”丧礼新模式完全取代了旧的丧礼模式,在全县普及,截至12月底,去世群众4247人,举办“追思会”3398场,举办率80%。

一年多的殡葬改革实践,取得了良好成效。群众成为直接受益的群体,实现了“逝有所安”。截至目前,已有超过1.37万户家庭享受到“殡葬全免费”政策,公益性公墓建成以来,新去世人员全部进入公益性公墓安葬,进公墓率达100%,集中安葬这些逝者仅占用土地34亩,节地率达90%以上。