

中共中央办公厅 国务院办公厅印发关于加强和改进乡村治理的指导意见

近日，中共中央办公厅、国务院办公厅印发《关于加强和改进乡村治理的指导意见》，并发出通知，要求各地区各部门结合实际认真贯彻落实。

《关于加强和改进乡村治理的指导意见》全文如下。

实现乡村有效治理是乡村振兴的重要内容。为深入贯彻落实党的十九大精神和《中共中央、国务院关于实施乡村振兴战略的意见》部署要求，推进乡村治理体系和治理能力现代化，夯实乡村振兴基层基础，现就加强和改进乡村治理提出如下意见。

一、总体要求

（一）指导思想。以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导，全面贯彻党的十九大和十九届二中、三中全会精神，紧紧围绕统筹推进“五位一体”总体布局和协调推进“四个全面”战略布局，按照实施乡村振兴战略的总体要求，坚持和加强党对乡村治理的集中统一领导，坚持把夯实基层基础作为固本之策，坚持把治理体系和治理能力建设作为主攻方向，坚持把保障和改善农村民生、促进农村和谐稳定作为根本目的，建立健全党委领导、政府负责、社会协同、公众参与、法治保障、科技支撑的现代乡村社会治理体制，以自治增活力、以法治强保障、以德治扬正气，健全党组织领导的自治、法治、德治相结合的乡村治理体系，构建共建共治共享的社会治理格局，走中国特色社会主义乡村善治之路，建设充满活力、和谐有序的乡村社会，不断增强广大农民的获得感、幸福感、安全感。

（二）总体目标。到2020年，现代乡村治理的制度框架和政体系基本形成，农村基层党组织更好发挥战斗堡垒作用，以党组织为领导的农村基层组织建设明显加强，村民自治实践进一步深化，村级议事协商制度进一步健全，乡村治理体系进一步完善。到2035年，乡村公共服务、公共管理、公共安全保障水平显著提高，党组织领导的自治、法治、德治相结合的乡村治理体系更加完善，乡村社会治理有效、充满活力、和谐有序，乡村治理体系和治理能力基本实现现代化。

二、主要任务

（一）完善村党组织领导乡村治理的体制机制。建立以基层党组织为领导、村民自治组织和村务监督组织为基础、集体经济组织和农民合作组织为纽带、其他经济社会组织为补充的村级治理体系。村党组织全面领导村民委员会及村务监督委员会、村集体经济组织、农民合作组织和其他经济社会组织。村民委员会要履行基层群众性自治组织功能，增强村民自我管理、自我教育、自我服务能力。村务监督委员会要发挥在村务决策和公开、财务管理、工程项目建设、惠农政策措施落实等事项上的监督作用。集体

经济组织要发挥在管理集体资产、合理开发集体资源、服务集体成员等方面的作用。农民合作组织和其他经济社会组织要依照国家法律和各自章程充分行使职权。村党组织书记应当通过法定程序担任村民委员会主任和村级集体经济组织、合作经济组织负责人，村“两委”班子成员应当交叉任职。村务监督委员会主任一般由党员担任，可以由非村民委员会成员的村党组织班子成员兼任。村民委员会成员、村民代表中党员应当占一定比例。健全村级重要事项、重大问题由村党组织研究讨论机制，全面落实“四议两公开”。加强基本队伍、基本活动、基本阵地、基本制度、基本保障建设，实施村党组织带头人整体优化提升行动，持续整顿软弱涣散村党组织，整乡推进、整县提升，发展壮大村级集体经济。全面落实村“两委”换届候选人县级联审机制，坚决防止和查处以贿选等不正当手段影响、控制村“两委”换届选举的行为，严厉打击干扰破坏村“两委”换届选举的黑恶势力、宗族势力。坚决把受过刑事处罚、存在“村霸”和涉黑涉恶、涉邪教等问题的人清理出村干部队伍。坚持抓乡促村，落实县乡党委抓农村基层党组织建设和乡村治理的主体责任。落实乡镇党委直接责任，乡镇党委书记和党委领导班子成员等要包村联户，村“两委”成员要入户走访，及时发现并研究解决农村基层党组织建设、乡村治理和群众生产生活等问题。健全以财政投入为主的稳定的村级组织运转经费保障制度。

（二）发挥党员在乡村治理中的先锋模范作用。组织党员在议事决策中宣传党的主张，执行党组织决定。组织开展党员联系农户、党员户挂牌、承诺践诺、设岗定责、志愿服务等活动，推动党员在乡村治理中带头示范，带动群众全面参与。密切党员与群众的联系，了解群众思想状况，帮助解决实际困难，加强对贫困人口、低保对象、留守儿童和妇女、老年人、残疾人、特困人员等人群的关爱服务，引导农民群众自觉听党话、感党恩、跟党走。

（三）规范村级组织工作事务。清理整顿村级组织承担的行政事务多、各种检查评比事项多问题，切实减轻村级组织负担。各种政府职能原则上不在村级建立分支机构，不得以行政命令方式要求村级承担有关行政性事务。交由村级组织承接或协助政府完成的工作事项，要充分考虑村级组织承接能力，实行严格管理和总量控制。从源头上清理规范上级对村级组织的考核评比项目，鼓励各地实行目录清单、审核备案等管理方式。规范村级各种工作台账和各类盖章证明事项。推广村级基础台账电子化，建立统一的“智慧村庄”综合管理服务平台。

（四）增强村民自治组织能力。健全党组织领导的村民自治机制，完善

村民（代表）会议制度，推进民主选举、民主协商、民主决策、民主管理、民主监督实践。进一步加强自治组织规范化建设，拓展村民参与村级公共事务平台，发展壮大治保会等群防群治力量，充分发挥村民委员会、群防群治力量在公共事务和公益事业办理、民间纠纷调解、治安维护协助、社情民意通达等方面的作用。

（五）丰富村民议事协商形式。健全村级议事协商制度，形成民事民议、民事民办、民事民管的多层次基层协商格局。创新协商议事形式和活动载体，依托村民会议、村民代表会议、村民议事会、村民理事会、村民监事会等，鼓励农村开展村民说事、民情恳谈、百姓议事、妇女议事等各类协商活动。

（六）全面实施村级事务阳光工程。完善党务、村务、财务“三公开”制度，实现公开经常化、制度化和规范化。梳理村级事务公开清单，及时公开组织建设、公共服务、脱贫攻坚、工程项目等重大事项。健全村务档案管理制度。推广村级事务“阳光公开”监管平台，支持建立“村民微信群”、“乡村公众号”等，推进村级事务即时公开，加强群众对村级权力有效监督。规范村级会计委托代理制，加强农村集体经济组织审计监督，开展村干部任期和离任经济责任审计。

（七）积极培育和践行社会主义核心价值观。坚持教育引导、实践养成、制度保障三管齐下，推动社会主义核心价值观贯彻落实落细落小落实，融入文明公约、村规民约、家风家训。通过新时代文明实践中心、农民夜校等渠道，组织农民群众学习习近平新时代中国特色社会主义思想，广泛开展中国特色社会主义宣传和实现中华民族伟大复兴的中国梦宣传教育，用中国特色社会主义文化、社会主义思想道德率丰占领农村思想文化阵地。完善乡村信用体系，增强农民群众诚信意识。推动农村学雷锋志愿服务制度化常态化。加强农村未成年人思想道德建设。

（八）实施乡风文明培育行动。弘扬崇德向善、扶危济困、扶弱助残等传统美德，培育淳朴民风。开展好家风建设，传承传播优良家训。全面推行移风易俗，整治农村婚丧大操大办、高额彩礼、铺张浪费、厚葬薄养等不良习俗。破除丧葬陋习，树立殡葬新风，推广与保护耕地相适应、与现代文明相协调的殡葬习俗。加强村规民约建设，强化党组织领导和把关，实现村规民约行政村全覆盖。依靠群众因地制宜制定村规民约，提倡把喜事新办、丧事简办、弘扬孝道、尊老爱幼、扶残助残、和谐和睦等内容纳入村规民约。以法律法规为依据，规范完善村规民约，确保制定过程、条文内容合法合规，防止部分人侵害另一部分人的权益。建立健全村规民约监督和奖惩机制，注重运用舆论和道德力量促进村规民约有效实施，对违背村规民约的，在符合法

律法规前提下运用自治组织的方式进行合情合理的规劝、约束。发挥红白理事会等组织作用。鼓励地方对农村党员干部等行使公权力的人员，建立婚丧事宜报备制度，加强纪律约束。

（九）发挥道德模范引领作用。深入实施公民道德建设工程，加强社会公德、职业道德、家庭美德和个人品德教育。大力开展文明村镇、农村文明家庭、星级文明户、五好家庭等创建活动，广泛开展农村道德模范、最美邻里、身边好人、新时代好少年、寻找最美家庭等选树活动，开展乡风评议，弘扬道德新风。

（十）加强农村文化引领。加强基层文化产品供给、文化阵地建设、文化活动开展和文化人才培养。传承发展提升农村优秀传统文化，加强传统村落保护。结合传统节日、民间特色节庆、农民丰收节等，因地制宜广泛开展乡村文化体育活动。加快乡村文化资源数字化，让农民共享城乡优质文化资源。挖掘文化内涵，培育乡村特色文化产业，助推乡村旅游高质量发展。加强农村演出市场管理，营造健康向上的文化环境。

（十一）推进法治乡村建设。规范农村基层行政执法程序，加强乡镇行政执法人员业务培训，严格按照法定职责和权限执法，将政府涉农事项纳入法治化轨道。大力开展“民主法治示范村”创建，深入开展“法律进乡村”活动，实施农村“法律明白人”培养工程，培育一批以村干部、人民调解员为重点的“法治带头人”。深入开展农村法治宣传培训。

（十二）加强平安乡村建设。推进农村社会治安防控体系建设，落实平安建设领导责任制，加强基础性制度、设施、平台建设。加强农村警务工作，大力推行“一村一辅警”机制，扎实开展智慧农村警务室建设。加强对社区矫正对象、刑满释放人员等特殊人群的服务管理。深入推进扫黑除恶专项斗争，健全防范打击长效机制。加强农民群众拒毒防毒宣传教育，依法打击整治毒品违法犯罪活动。依法加大对农村非法宗教活动、邪教活动打击力度，制止利用宗教、邪教干预农村公共事务，大力整治农村乱建宗教活动场所、滥塑宗教造像。推进农村地区技防系统建设，加强公共安全视频监控建设联网应用工作。健全农村公共安全体系，强化农村安全生产、防灾减灾救灾、食品、药品、交通、消防等安全管理责任。

（十三）健全乡村矛盾纠纷调处化解机制。坚持发展新时代“枫桥经验”，做到“小事不出村、大事不出乡”，健全人民调解员队伍，加强人民调解工作。完善调解、仲裁、行政裁决、行政复议、诉讼等有机衔接、相互协调的多元化纠纷解决机制。发挥信息化支撑作用，探索建立“互联网+网格管理”服务管理模式，提升乡村治理智能化、精细化、专业化水平。强化乡村信息资源互联互通，

完善信息收集、处置、反馈工作机制和联动机制。广泛开展平安教育和社会心理健康服务、婚姻家庭指导服务。推动法院跨域立案系统、检察服务平台、公安综合窗口、人民调解组织延伸至基层，提高响应群众诉求和为民服务能力水平。

（十四）加大基层小微权力腐败惩治力度。规范乡村小微权力运行，明确每项权力行使的法规依据、运行范围、执行主体、程序步骤。建立健全小微权力监督制度，形成群众监督、村务监督委员会监督、上级部门监督和会计核算监督、审计监督等全程实时、多方联动的监督体系。织密农村基层权力运行“廉政防护网”，大力开展农村基层微腐败整治，推进农村巡察工作，严肃查处侵害农民利益的腐败行为。

（十五）加强农村法律服务供给。充分发挥人民法院在乡村治理中的职能作用，推广车载法庭等巡回审判方式。加强乡镇司法所建设，整合法学专家、律师、政法干警及基层法律服务工作者等资源，健全乡村基本公共法律服务体系。深入推进公共法律服务实体、热线、网络平台建设，鼓励乡镇党委和政府根据需要设立法律顾问和公职律师，鼓励有条件的地方在村民委员会建立公共法律服务工作室，进一步加强村法律顾问工作，完善政府购买服务机制，充分发挥律师、基层法律服务工作者等在提供公共法律服务、促进乡村依法治理中的作用。

（十六）支持多方主体参与乡村治理。加强妇联、团支部、残协等组织建设，充分发挥其联系群众、团结群众、组织群众参与民主管理和民主监督的作用。积极发挥服务性、公益性、互助性社区社会组织作用。坚持专业化、职业化、规范化，完善培养选拔机制，拓宽农村社工人才来源，加强农村社会工作专业人才队伍建设，着力做好老年人、残疾人、青少年、特殊困难群体等重点对象服务工作。探索以政府购买服务等方式，支持农村社会工作和志愿服务发展。

（十七）提升乡镇和村为农服务能力。充分发挥乡镇服务农村和农民的作用，加强乡镇政府公共服务职能，加大乡镇基本公共服务投入，使乡镇成为为农服务的龙头。推进“放管服”改革和“最多跑一次”改革向基层延伸，整合乡镇和县部门派驻乡镇机构承担的职能相近、职责交叉又工作事项，建立集综合治理、市场监管、综合执法、公共服务等于一体的统一平台。构建县乡联动、功能集成、反应灵敏、扁平高效的综合指挥体系，着力增强乡镇统筹协调能力，发挥好乡镇服务、带动乡村作用。大力推进农村社区综合服务设施建设，引导管理服务向农村基层延伸，为农民提供“一门式办理”、“一站式服务”，构建线上线下相结合的乡村便民服务体系。将村民民生和社会治理领域中属于政府职责范围且适合通过市场化

方式提供的服务事项，纳入政府购买服务指导性目录。推动各级投放的公共服务资源以乡镇、村党组织为主渠道落实。

三、组织实施

（一）加强组织领导。各级党委和政府要充分认识到加强和改进乡村治理的重要意义，把乡村治理工作摆在重要位置，纳入经济社会发展总体规划 and 乡村振兴战略规划，开展乡村治理试点示范，及时研究解决工作中遇到的重大问题。将加强和改进乡村治理工作纳入乡村振兴考核。将党组织领导的乡村治理工作作为每年市县乡党委书记抓基层党建述职评议考核的重要内容，推动层层落实责任。各省（自治区、直辖市）党委和政府要抓好本意见贯彻落实，每年向党中央、国务院报告推进实施乡村振兴战略进展情况时，要将乡村治理工作情况作为重要内容。

（二）建立协同推进机制。严格落实责任，加强部门联动，建立乡村治理工作协同运行机制。党委农村工作部门要发挥牵头抓总作用，强化统筹协调，具体指导和督促落实，对乡村治理工作情况开展督导，对乡村治理政策措施开展评估。组织、宣传、政法、民政、司法行政、公安等相关部门要按照各自职责，强化政策、资源和力量配备，加强工作指导，做好协同配合，形成工作合力。

（三）强化各项保障。各级党委和政府要加强乡村治理人才队伍建设，充实基层治理力量，指导驻村第一书记、驻村干部等围绕乡村治理主要任务开展工作，聚合各类人才资源，引导农村致富能人、外出务工经商人员、高校毕业生、退役军人等在乡村治理中发挥积极作用。加强乡村社会治安综合治理设施装备保障，落实乡村治理经费。切实保障村干部基本报酬，建立健全与绩效考核相挂钩的报酬兑现机制。有计划、分层次开展村干部培训。坚决整治形式主义、官僚主义，让基层干部从繁文缛节、文山会海、迎来送往中解脱出来。进一步激励干部新时代新担当新作为，鼓励各地创新乡村治理机制。组织开展乡村治理示范村镇创建活动，大力选树宣传乡村治理各类先进典型，营造良好舆论氛围。

（四）加强分类指导。各级党委和政府要结合本地实际，围绕加强和改进乡村治理的主要任务，分类确定落实举措。对于需要普遍执行和贯彻落实的政策措施，要加大工作力度，逐级压实责任，明确时间进度，尽快取得实效。对于需要继续探索的事项，要组织开展改革试点，勇于探索创新，及时总结一批可复制可推广的经验做法，加快在面上推广。对于鼓励提倡的做法，要有针对性地借鉴吸收，形成适合本地的乡村治理机制。

据新华社

高原光景日日新

啃下最硬骨头

这是一个延绵几十里的山村。19公里的山沟里，散居着60多户人家。走上一公里，能看到两个院落。村叫其龙村，位于甘孜县。2015年，罗涛来村任第一书记。所见所闻，让他震惊——

全村没有整修过的路，出行靠人走出来的羊肠小道。村民从河里取水喝，疾病多发，常有人得包虫病，厉害的还得动手术。有人住木屋，有人住帐篷，风大了进风，下雨了漏雨。八九岁的孩子山上放牛，学校里没多少学生。多户人家基本与世隔绝，很多老人连乡上都没去过……

其龙村所在的大德乡，是甘孜州24个深度贫困乡镇之一。这些乡镇位于雅鲁江上游，分布在色达、甘孜、德格、石渠四县交界区域。就在几年前，有的乡镇到县城仍是土路，车程六七个小时；有的乡镇没出一个大学生；有的村贫困发生率超过72%……

面对贫中之贫、困中之困，怎么办？甘孜州拿出专项政策，调度精锐力量，分解目标任务。53条措施、条条瞄准“标靶”。每个乡一年修多少公里公路，打多少口井，建多少所公厕，盖多少座垃圾收集池……一项项，清楚明了。

硬骨头，不好啃。色达县西甲村的161户人家，分散在12条山沟里，最低海拔就有4300米。县人局驻村工作队队员泽翁郎绒，是队里唯一一名既会汉语又通藏语的人。每次走访村民，他都要换4种交通方式：先开车到山脚下，再骑摩托车进山，没路了骑马，马没

法走了只能步行。就这样，一户户访贫问苦，发低保金、草原生态奖补、特困群众生活救助金，代缴养老保险费，组织村民学技术。“看到村里一天比一天好，村民越来越幸福，我比他们还高兴。”泽翁郎绒说。

扶贫工作人员时时面临危险。罗涛开车带人勘察线路、准备修路。车开不动，熄火下车。不远处吃草的牦牛没见过汽车，发疯一般飞奔而来，足有上百头。罗涛等人赶紧钻进车。一头头牦牛擦着车跑过，车里人连呼万幸。

基础设施有了，甜头来了。没通路时，牙衣河乡牙衣河村村民上山捡松茸，早上出发，晚上才到山顶。“捡一袋松茸就像上一趟远门，还要带上吃的在山上住几天。”村第一书记杨富成说。村子距离县城140多公里，新鲜松茸运不出去，只能晒干低价售卖。如今，骑上摩托车，一个多小时就到山顶。早上捡的松茸，中午运到县城，下午运到成都，价钱涨了三四倍。

在罗涛眼里，村里一天一个样。无房户住进新房，危房改造成安全房。全村挖了15口井，每家住返20分钟之内就能打到水。放牛娃背上书包，教室里坐满了学生。“牦牛在路边吃草，有时还走到公路上。天天见车，来了车还能怕？”罗涛说。

交通条件好起来，基础设施建起来，还要让农牧民腰包鼓起来。靠着集体经济补助金，牙衣河村在县城办了农产品销售点。每家每户都养藏香鸡和藏香猪，销售价格不低，仍供不应求。“光养殖这一项，户均就增收五六千元，今年我们村肯定脱贫。”杨富成说。

今年，温拖乡将建特色农业基地

1000亩，长须干玛乡将建集体牧场3个，泥朵镇将建电子商务服务站1个、开展电商培训63人次，阿坝镇将创建省级旅游扶贫示范村1个……24个乡镇正脚足干劲，加快步伐奔小康。

更好日子在后头

我们来到雅江县益因二村。刚进普错汉姆的家，她的手机就响了。听声音，是微信好友发起视频通话。

手机响个不停，普错汉姆接通了视频，有点不好意思：“亲威约我一起上山挖虫草。”

普错汉姆今年50岁。去年藏历年，在县城上学的两个孩子回家，教她用微信。以前，一家人住在山里，没电没路，也没手机信号。有的亲戚几年才见一次面，有的完全断了联系。

受益于牧民定居工程，普错汉姆一家搬到益因二村。如今，有事没事都能视频聊几句，还常见面，亲戚们又熟络起来。

美丽甘孜，有看不尽、说不完的新光景。培训上门，往常闲在家里的男人们，学会了焊接、开大车、修摩托车。挖井、修路、建桥、架电线，基础设施建设提供了新岗位。农牧民买了电视，通了有线信号。有的藏族群众最爱看新闻，了解新鲜事，跟着播音员学普通话。

过去骑马，如今开车。稻城县亚丁村的四郎汪堆，去年开着自家越野车，带着家人到拉萨玩了8天。“我们家能出去旅游，多亏了村里搞旅游。”他说。

亚丁村，大山深处的一个村子。靠

着发展旅游业，村民不但脱了贫，还过上了以前想都不敢想的新生活。四郎汪堆把新建的房子租出去，年租金28万元，加上挖虫草、捡松茸、自家接待游客，年收入36万元。

今年54岁的四郎汪堆，忘不了曾经的苦日子。吃不饱肚子，只能背着酥油、酸肉翻山越岭换粮食，一天回不来，就在山上过夜。鞋子破了，打了补丁继续穿，只要鞋底不断就不扔。物资运进运出靠马帮，走出大山得好几天。

现在，山里依然有马帮，只不过成了旅游项目。单靠经营马帮的分红，四郎汪堆一家每年就有6万元收入。

高原藏区，“驴友”心中的圣地。甘孜州以全域旅游统揽产业扶贫，农旅融合、牧旅结合、林旅整合。藏族群众建民宿，让游客住藏房、吃藏餐、穿藏服，体验康巴文化和高原生活。

新都桥，海螺沟，牛奶海……穷乡僻壤变身“网红打卡地”，群众挣了票子，长了见识，过上新生活。甘孜州的目标是，2020年旅游总收入达200亿元，对全州GDP贡献率升至40%，旅游税收占全州财政税收的45%。

这几年，四郎汪堆也成了“驴友”，成都、重庆、丽江等地都去过。路近自驾，路远乘飞机，手机上买票。听他细数一家人去过的城市，我们露出了惊讶表情。他说：“这算什么呀！我们村还有人到国外玩过很多次呢！”

甘孜州18个县市均为深度贫困县市。目前，康定、泸定等6个县市已摘帽。按照计划，今年，其余12个贫困县将摘帽，251个贫困村退出，7161户31242名贫困人口脱贫。

更好的日子，还在后头。