

农业农村部办公厅 文件 国家乡村振兴局综合司

农办经〔2021〕10号

农业农村部办公厅 国家乡村振兴局综合司 关于印发乡村治理典型方式工作指南的通知

各省、自治区、直辖市及计划单列市农业农村(农牧)厅(局、委)、乡村振兴局,新疆生产建设兵团农业农村局、乡村振兴局:

乡村治理是乡村振兴的重要内容,是国家治理体系和治理能力建设的重要方面。实现乡村治理有效需要务实管用的方法,将相对模糊笼统的乡村治理概念和要求,转化为目标清晰明确、运行有章可循、监督评价科学合理的工作任务,形成具有可操作性的工作抓手。近年来,各地贯彻落实党中央、国务院关于加强和改进乡村治理的决策部署,探索形成了很多有效的典型做法,有针对性地

解决了一些难点堵点问题。我们在总结地方实践经验的基础上，深入分析乡村治理中运用积分制、清单制，以及整治高价彩礼、大操大办等方面典型做法的内在规律、关键环节，分别归纳提炼形成了三个“一张图”，作为乡村治理典型方式工作指南。现予印发，供各地在开展乡村治理工作中借鉴和使用。

- 附件：1. 在乡村治理中运用“积分制”一张图
2. 在乡村治理中运用“清单制”一张图
3. 农村高价彩礼、大操大办等不良风气整治一张图



在乡村治理中运用“积分制”一张图

基本逻辑

以积分评价管理为主要形式，将乡村治理的相关事项量化为积分指标，通过民主程序制定积分评价办法，运用该办法对相关主体行为进行评价并形成积分，并根据积分给予相应的精神鼓励、物质奖励或者行为约束。

运用领域

主要在村规民约落实、人居环境整治、文明创建、社会综治等领域运用。

运行流程

***以推进村规民约落实为例**

1

制定积分办法。将村规民约的各项要求细化为积分事项，鼓励的事项为加分项，禁止的事项为减分项，制定积分评价办法，在广泛征求村民意见、公开公示，并经村民代表大会审议通过后实施。

2

明确积分流程。以农户申报或专人采集信息方式，将村民遵守村规民约情况登记为积分，经过小组评定、公开公示后，形成每户积分台账。

3

开展积分应用。每季度或年末，通报积分排序，每户还可根据积分兑换适量物品，或者享受特定优待。

有的设立红黑榜，对于获得五好家庭、文明示范户等荣誉的家庭列入红榜，对于道德失范、乱搭乱建、恶意上访等农户进入黑榜。通过“红黑榜”制度，把村规民约中的“倡导性遵守”转变为“约束性措施”。

作用

积分制把纷繁复杂的村级事务标准化、具象化，让乡村治理工作可量化、有抓手。将“村里事”变成“家家事”，由“任务命令”转为“激励引导”。小积分，解决大问题。

注 意 事 项

一、积分制工作要始终坚持党的领导，确保体现党的主张、贯彻党的决定，规范有序开展，保障积分制沿着正确的方向推进。

二、积分制要结合当地农村发展实际情况，针对工作中的薄弱环节，从农民群众最关心、最迫切的治理问题入手，比如整治农村人居环境、推进移风易俗、营造文明乡风等。

三、积分制要在坚持核心机制不变的前提下，围绕乡村治理的重点任务和突出问题，结合实际确定积分内容和对象，采取符合农民意愿和习惯的积分方式，建立动态管理、操作性强的积分体系，确保可量化、可计算，保证公信力。

四、实施积分制必须符合国家相关法律法规，积分制的惩罚性措施不得侵害农民合法权益。要防止积分制做法泛化，慎重研究将公民基本道德等要求纳入积分制加分范围，避免引发功利化风险。

五、引导农民群众成为积分制的监督主体，在积分内容设置、申报审核各环节始终履行民主程序，全过程公开操作，鼓励农民群众自评、群众之间互评、干部考评等方式相结合。

六、各地在推广运用积分制过程中，要十分注意运行保障问题，坚持共建共治共享，凝聚各部门和社会各类组织力量参与，形成协同推进积分制的合力。健全多元投入保障机制，在以精神奖励为主的同时，鼓励给予适度的物质奖励。鼓励各地充分运用信息化等手段开展积分数据收集、汇总及统计等工作，优化完善日常管理。

在乡村治理中运用“清单制”一张图

基本逻辑

针对基层小微权力“任性”，管理服务事项不清、责任不明、监督无章可循等问题，将清单制运用到乡村治理中。通过梳理清单、制定操作流程、明确办理要求、建立监督评价机制等措施，形成制度化、规范化的乡村治理方式。

类型

- 村级组织自治清单
- 村级组织协助政府工作清单
- 村级小微权力清单
- 其他特色清单（如：出具证明清单、公开事项清单等）

运行流程

*以小微权力清单为例

1

依法梳理清单。对村级小微权力事项进行全面梳理，按照精准、清晰、简明的原则列出清单。

2

编制运行流程。明确每项清单的权力主体、权力内容、操作流程、决策方式、责任追究等细节，让群众按图办事，干部按图履责。

3

加强监督检查。公开清单和运行流程，充分发挥上级党委政府、村务监督委员会、群众和社会各方面的监督作用，并配套违规处理办法。

作用

1. 防范小微权力腐败，方便群众办事，维护农民权益。
2. 明确了自治事项和协助政府工作事项，分清了职责和边界，防止上级随意摊派工作任务，减轻了村级组织负担。
3. 规范了村级管理服务事项运转流程。
4. 密切了基层党群干群关系。

注 意 事 项

一、编制清单过程要依法依规，确定清单内容须遵照法律法规和政策，做到全面、规范，防止通过清单将部门摊派任务制度化。清单不求大而全，要突出问题导向，因地制宜编制。

二、清单应用过程中，切不可流于形式。要加强各级党组织的领导，保障清单规范运行。要多渠道加强宣传推广，通过政府信息公开、印发流程图手册、村委会公示栏等途径，让农民群众知晓清单内容，了解工作程序。要通过完善工作制度，加强业务培训等，让干部心中有戒，照单履职。

三、为保证清单制切实发挥作用，在编制清单、推广运用的基础上，要注重建立完善配套措施。推动加强乡镇行政综合服务中心、农村综合服务站点、服务信息平台等硬件和软件建设。推动“互联网+政务服务”向基层延伸，扩大智能化服务平台在乡镇和村的覆盖面。

四、各级农业农村部门、乡村振兴机构可将在乡村治理中运用清单制作为减轻村级组织负担、创新乡村治理方式的重要抓手，主动加强与纪委监委、组织、农办、民政、司法、财政、人力资源社会保障等部门的协调合作，细化工作措施，形成部门工作合力。

农村高价彩礼、大操大办等不良风气整治一张图

背景

农村高价彩礼、大操大办等风气盛行，成为群众不堪重负的经济和精神负担。人人厌恶，人人又难以摆脱。对此，一些地方在党委政府领导下，通过村民自治制定标准，采取约束性措施，同时加强宣传引导和监督检查，取得良好成效。

主要做法

***以河北省邯郸市肥乡区为例**

1

在适当范围开展专项整治。从各地实践看，以县（市、区）为单位开展为宜，范围太小难以形成氛围，范围太大情况差异明显，政策效应层层减弱。①党委、政府将其作为一个专项整治工作进行谋划和部署。②出台红白事节俭操办的指导标准。③出台相应的优惠政策和制约措施。

2

以村民自治的方式推进。由村委会或者村民红白理事会，组织村民参照县（市、区）的指导标准，结合实际制定本村标准，包括：待客范围、礼金数量、席面规模、办理天数、仪式程序等具体标准，制定相应约束性措施。

3

发挥党员干部带头作用。党员干部带头公开承诺并严格执行，将操办婚丧事宜列入干部廉洁档案，组织相关部门开展常态化巡查，运用党纪党规对违规行为问责。

4

加强宣传教育和公益服务。开展“零彩礼”典型、“移风易俗好家庭”等选评活动，举办集体婚礼，搭建免费婚介平台，组织义务红娘队等。在全域范围形成高压态势和强大的舆论氛围。

成效

经过一年多的治理，村民红白事操办支出大幅下降。平均办理红事支出为2万~3万元，降幅高达76%~84%，白事支出不到5000元，不及之前的六分之一。盲目攀比、大操大办和高价彩礼现象得到有效遏制。

邯郸市肥乡区几项主要措施

1

把转变乡村不良风气作为一项政治任务，成立区、乡、村三级领导小组，明确各级责任。全区各村在做好舆论宣传、制定标准的基础上统一启动，形成强大氛围，务求一举突破，防止反复，确保实效、长效。

2

出台《移风易俗节俭操办红白事参照标准》

- 农村婚礼由村民事务理事会承办，一天办清，不得搭建彩棚。
- 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。
- 婚庆时不燃放烟花爆竹。
- 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。
- 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。
- 禁止在灵前使用纸人、纸马等丧葬用品。
- 凡不按上述规定执行的，村民事务理事会不予承办。

3

获得移风易俗好家庭的，可以享受六项优惠政策

- 女方父母在本乡镇卫生院，每年享受免费体检一次。
- 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%）。
- 子女就读幼儿园，每年免收一个月保育费。
- 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。
- 到金融机构办理业务，专设窗口优先办理。
- 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。

4

违反移风易俗相关规定的，出台五项制约措施

- 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。
- 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。
- 贫困户索要高价彩礼的，不再享受贫困户奖补政策。
- 对于索要高价彩礼的家庭，不能评为星级文明户。
- 对索要高价彩礼的家庭，电视台、微观肥乡、“心连心”微信矩阵进行公开曝光。

注 意 事 项

一、要选择合适的治理区域。高价彩礼、大操大办的行为互相影响，如果整治范围太小，难以形成气候；如果范围太大，各地情况差异明显，难以制定标准，而且从上到下政策效应可能减弱。县（市、区）是农民群众亲情交往的主要区域，以县（市、区）为单位开展为宜。

二、在专项整治各项基础性工作完成后，要全行政区域统一启动，一鼓作气，形成浓厚的氛围，务求一举突破，在较短时间取得效果。而且，必须坚持不懈抓下去，久久为功，切忌“一阵风”、雨过地皮湿。

三、高价彩礼、大操大办等属于道德层面、社会风气的问题，须党委政府主导，村民自治主推。在党委政府的统一组织领导和部署下，主要依靠村民自治组织的力量和方式，通过制定约束性的措施来推进。

四、出台优惠措施重在引导，要务实，能兑现。出台制约性措施要于法有据、合理合规。

五、要坚持党员干部带头。农村社会“村看村、户看户，党员看干部”，管好了党员干部，就好做群众工作。

