

**中共济南市委办公厅  
济南市人民政府办公厅  
印发《济南市贯彻落实〈关于加强和改进  
乡村治理的指导意见〉的实施方案》的通知**

各区县党委和人民政府，市委各部门，市级国家机关各部门，各人民团体，市属各企事业单位：

《济南市贯彻落实〈关于加强和改进乡村治理的指导意见〉的实施方案》已经市委、市政府同意，现印发给你们，请结合实际认真组织实施。

中共济南市委办公厅  
济南市人民政府办公厅  
2020年5月21日

(此件公开发布)

# 济南市贯彻落实《关于加强和改进乡村治理的指导意见》的实施方案

为认真贯彻落实中共中央办公厅、国务院办公厅印发的《关于加强和改进乡村治理的指导意见》（中办发〔2019〕41号），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，根据省委、省政府有关部署要求，结合我市实际，制定如下实施方案。

## 一、任务目标

2020年年底以前，村级议事协商制度逐步健全，村民自治能力不断增强，加快推进法治乡村建设，乡村文明程度有效提升，国家级乡村治理体系建设试点县建设工作取得明显成效，乡村治理体系初步完善。到2022年，乡村治理工作取得阶段性成效，国家级乡村治理体系建设试点县创建工作圆满完成，示范镇村带动作用更加突出，乡村治理水平明显提升，政府治理、社会参与、村民自治良性互动等机制进一步优化，现代乡村治理制度框架和政策体系基本形成。

## 二、坚持固本强基，夯实基层组织基础

（一）建好建强农村基层党组织。落实县、镇两级党委主体责任，区县党委研究制定镇村两级党组织抓乡村振兴任

务清单，细化村党组织推动乡村振兴标准。结合村庄规模调整、合村并居等实际，同步优化村党组织设置。深化完善村党组织评星定级、公开承诺等机制，加强基本队伍、基本活动、基本阵地、基本制度、基本保障建设，推进村党组织建设标准化、规范化。深入实施软弱涣散村党组织整顿行动，落实“四个一”工作机制。严厉打击和防范黑恶势力、邪教违法犯罪活动以及邪教势力对基层政权的侵蚀和对农村公共事务的干预，防止利用宗教活动、宗族势力破坏农村基层政权建设。实施农村基层党建“整镇推进、整县提升”，2020年年底前，市县两级选树过硬党支部建设先进典型分别达到200个、600个。（市委组织部、市委政法委牵头，市委统战部、市公安局、市民政局、市司法局、市农业农村局按职责分工负责）

（二）强化党组织在农村各类组织中的领导核心作用。坚持党的集中统一领导，村党组织全面领导村民委员会、村集体经济组织等各类组织，推动村党组织书记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。全面落实村“两委”班子成员交叉任职，村民委员会成员、村民代表中党员应当占一定比例，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纪检委员兼任。推广“主题党日+阳光议事”工作模式。村级重要事项、重大问题由村党组织研究讨论决定。到2020年

年底，初步搭建起“一核多元”的乡村治理组织体系。（市委组织部、市民政局牵头，市农业农村局按职责分工负责）

（三）深入实施“头雁队伍提升”行动。全面落实村“两委”成员任职资格县级联审和村党组织书记县级党委备案管理制度。区县组织部门建立村党组织书记数据信息库，镇（街道）建立村党组织书记人事档案。健全“头雁指数”量化评价指标体系，加大对不胜任、不尽职村党组织书记的调整力度。探索公开遴选村党组织书记制度。建好村干部后备人才库，每村培养储备不少于2人。市县分级负责每年对村党组织书记轮训一遍。定期选树“乡村振兴好书记”，对优秀村党组织书记探索比照镇（街道）机关干部发放报酬。加大从优秀村党组织书记中招录（聘）镇（街道）公务员和事业编制人员力度。激励基层干部担当作为，做好基层干部特别是农村干部的容错纠错工作。（市委组织部、市人力资源社会保障局牵头，市纪委监委机关、市财政局、市农业农村局按职责分工负责）

（四）充分发挥农村党员先锋模范作用。坚持农村发展党员计划单列，探索实行镇（街道）党（工）委直接联系培养入党积极分子制度，加大将农村各类优秀人才发展为党员的力度。落实“不忘初心、牢记使命”主题教育有关要求，严格执行“三会一课”、主题党日等党的组织生活制度。坚

持农村党员冬训春训制度，镇（街道）党（工）委每年对全体农村党员集中培训一遍。完善农村党员量化积分管理，抓严做实农村党员联系农户、党员户挂牌、承诺践诺、设岗定责、结对帮扶、服务群众等载体制度。（市委组织部牵头，市农业农村局等按职责分工负责）

### **三、立足村事村办，增强村民自治组织能力**

（五）提升村民委员会规范化建设水平。深入贯彻《山东省关于加强村民委员会规范化建设的意见》要求及相关制度规定，进一步规范村级工作运行体系，健全村民委员会班子，规范民主决策程序，充分发挥村民委员会在乡村治理工作中的载体作用。（市民政局、市农业农村局牵头，市公安局、市审计局等按职责分工负责）

（六）完善村级议事协商格局。完善党组织领导下的村民自治制度，全面落实“四议两公开”，加快构建民事民议、民事民办、民事民管的村级协商格局。依托村民（代表）会议及议事会、理事会、监事会等组织形式，开展村民说事、民情恳谈、百姓（妇女）议事等各类协商活动，推动村级议事协商示范点建设，基本实现议事平台全覆盖。（市委组织部、市民政局、市委农办牵头，市农业农村局等按职责分工负责）

（七）打造镇村为农服务高地。精简会议、文件、考核，

规范村级各类台账和盖章证明事项。充分利用好信息进村入户等平台。年内改造提升一批村级综合服务设施。优化镇级政府服务职能，完善镇级综合行政执法体制。对于农村民生和社会治理领域适合以市场化方式提供的有关政府类服务事项，探索采用政府购买服务方式。（市委组织部、市民政局、市委农办、市农业农村局、市委政法委、市委编办、市财政局、市城管局、市行政审批服务局等按职责分工负责）

（八）构建多元融合的乡村治理模式。加强妇联、团委、残联等群团组织建设。积极培育各类协会、爱心基金会等社会组织。加强农村社工、信息员、志愿者、网格员、“五老人员”等队伍建设，做好老年人、残疾人、青少年、留守流动妇女儿童、特殊困难群体、贫困人员等重点对象建档立卡和服务工作。探索政府购买服务方式，支持农村社会工作和志愿服务发展。（市委农办、市民政局、市农业农村局牵头，市委组织部、团市委、市妇联、市残联、市司法局、市财政局、市住房城乡建设局、市文化和旅游局等按职责分工负责）

#### **四、聚焦文化引领，提升乡村德治水平**

（九）培育践行社会主义核心价值观。弘扬沂蒙精神，勇做新时代泰山“挑山工”，推动社会主义核心价值观在广大农民群众中根植于心、付诸于行。广泛开展“星级文明户”“最美家庭”“爱涌泉城”“百姓宣讲”等各类活动，大力实施

公民道德建设工程，总结推广“四德”工程建设经验。教育引导农民群众见贤思齐、崇德向善，引导农村未成年人树立正确的世界观、人生观、价值观。（市委宣传部牵头，团市委、市妇联、市教育局、市民政局、市文化和旅游局、济南日报报业集团、济南广播电视台等按职责分工负责）

（十）实施乡村文明行动。强化文明镇村创建管理，持续弘扬文明新风，大力开展移风易俗，提倡丧事简办、婚事新办。对农村行使公权力的人员建立婚丧喜庆事宜报备制度，强化纪律约束。深化拓展新时代文明实践中心建设试点工作，实现区县实践中心、镇（街道）实践分中心、村实践站全覆盖，积极培育精准对接群众需求的工作品牌和活动项目，推动试点工作走在全省前列、创出济南经验。（市委宣传部牵头，市纪委监委机关、市民政局、市文化和旅游局、济南日报报业集团、济南广播电视台等按职责分工负责）

（十一）传承弘扬优秀农村文化。开展文化、科技、卫生“三下乡”活动，增加文化产品、服务供给。创新基层公共文化运行管理机制，健全农村公共文化服务体系，实现基层综合性文化服务中心全覆盖。加强历史文化名镇、名村、传统村落保护和科学利用，培育乡村特色文化产业，因地制宜开展“我们的节日”主题活动及各类民俗活动。实施乡村旅游精品工程，展现泉城乡村文化特色。（市委宣传部、市

文化和旅游局牵头，市委网信办、市自然资源和规划局、市住房和城乡建设局、市体育局、市农业农村局、市科技局、市卫生健康委、济南日报报业集团、济南广播电视台等按职责分工负责)

## 五、突出依法治村，加强法治乡村建设

(十二) 深化法治乡村建设。构建覆盖县、镇、村三级的乡村法治机制。举办“法治乡镇创建”“法治进乡村”“宪法进万家”等活动。启动农村“法律明白人”培养工程，深入开展法治乡村“十个一”活动，年内市级培养500名农村“法律明白人”，全市40%以上的村达到“十个一”标准；到2022年，每村配备至少1名农村“法律明白人”，每村建设至少1个有特色的法治文化阵地。强化公共法律服务体系建设，推动落实公共法律服务管理地方法规和公共法律服务规范。(市司法局牵头，市法院、市检察院等按职责分工负责)

(十三) 强化乡村法律服务供给。加强镇(街道)司法所建设，成立乡村振兴法律服务团队，提升乡村振兴法律服务能力。开发特色法律服务产品，实施特色法律服务。深化“一村一法律顾问”工作。推动建立农村法律服务项目库，落实农村法律服务标准。(市司法局牵头，市委政法委、市法院、市检察院、市公安局、市民政局、市农业农村局等按职责分工负责)

(十四) 加快平安乡村建设。强化农村社会治安防控体系和农村公共安全体系建设。研究制定建设平安乡村具体措施，推动乡村治理和法务重心向基层下移。深入开展扫黑除恶专项斗争，实现黑恶积案清零、问题线索清零。严肃查处涉黑涉恶腐败和“保护伞”案件，建立农村涉黑涉恶违法犯罪防范打击长效机制。加强对社区矫正对象、刑满释放、吸毒人员等特殊人群的服务管理。强化拒毒防毒、反邪教警示等宣传教育，开展无邪教社区创建活动，依法打击涉农非法集资、农村非法宗教活动、邪教违法犯罪活动。推行“一村一警务助理”机制，开展智慧农村警务室建设；加强治安巡逻管控，实施群防群治。加快“雪亮工程”一体化建设。强化农业农村生产、食品、药品、交通、消防等安全管理责任。提升防灾减灾救灾水平。加快推进乡村高清视频监控探头建设，织密公共安全视频监控网络。（市委政法委牵头，市纪委监委机关、市委统战部、市委网信办、市法院、市检察院、市公安局、市工业和信息化局、市民政局、市司法局、市交通运输局、市应急局、市市场监管局、市地方金融监管局、人民银行济南分行营业管理部、人民银行莱芜中心支行、市农业农村局、市消防救援支队等按职责分工负责）

(十五) 健全乡村矛盾纠纷调处化解机制。坚持和发展新时代“枫桥经验”，畅通和规范群众诉求表达、利益协调、

权益保障通道，推进信访工作法治化、信息化、科学化，健全人民调解员队伍，推广村“法律顾问+专职人民调解员”模式。组织动员多方力量，深入排查家庭矛盾、邻里纠纷等隐患，依法及时就地妥善化解纠纷。推动法院一站式诉讼服务中心、检察服务平台、公安综合窗口等延伸至基层。推广“智慧调解”系统，构建“五级联网”人民调解信息平台。（市委政法委牵头，市委网信办、市法院、市检察院、市公安局、市司法局、市信访局等按职责分工负责）

## 六、围绕富民强村，增强村级发展活力

（十六）发展壮大村级集体经济。鼓励各村因地制宜发展资源开发型、物业经营型等特色产业经济。全面推进村集体“三资”清理规范，推广党支部（书记）领办创办专业合作社和土地股份合作社，支持村集体开展农业生产社会化服务。到2020年年底，全市集体收入5万元以下的村基本清零，10万元以上的村达到50%；到2022年，集体收入10万元以上的村达到70%。（市委组织部、市农业农村局牵头，市自然资源和规划局、市住房城乡建设局、市文化和旅游局等按职责分工负责）

（十七）释放村级发展活力。完善农村基本经营制度，巩固农村集体产权制度改革成果，拓展农村集体资产股份权能，探索农村集体所有制有效实现形式。加强农村集体经济

监督管理，落实《济南市农村集体经济组织管理规定（试行）》（济厅字〔2020〕1号），发挥农村集体经济组织功能作用，创新农村集体经济运营发展机制。（市农业农村局牵头，市委组织部、市民政局等按职责分工负责）

（十八）用好扶持政策。推动涉农资金统筹整合、财政扶持发展集体经济等政策落实。在符合土地利用总体规划前提下，优先保障村集体产业发展用地。依法盘活农村集体建设用地，深化农村宅基地制度改革试点。落实国家对农村集体经济组织的税收优惠。加强农村担保体系和信用体系建设。（市发展改革委、市农业农村局、市财政局、市自然资源和规划局、市文化和旅游局、市税务局、市地方金融监管局、人民银行济南分行营业管理部、人民银行莱芜中心支行等按职责分工负责）

## 七、落实制度管村，规范村级权力运行

（十九）健全村集体经济监督管理机制。落实经营管理与监督分离的制约机制，强化对集体经济组织的审计监督和对主要管理人的任期离任审计。规范村集体财务管理行为，完善村财镇管、会计委托代理等制度。加强招投标管理，坚决防止集体资产被少数人控制和外部资本侵占。（市农业农村局、市财政局、市审计局等按职责分工负责）

（二十）推进村级“三务”公开。充分利用“两微一端”

和“灯塔—党建在线”等平台，及时公开村级党务、村务、财务信息。把发扬党内民主、强化党内监督贯穿到党务公开全过程。以区县为单位制定村务公开目录，规范公开内容、程序和形式。村级相关财务信息要严格按照规定公开。总结推广平阴“146”村级治理体系、“清风里辛”监督平台等治理模式，维护村民参与村级事务管理的各项权利。（市委组织部、市农业农村局、市民政局、市财政局、市审计局等按职责分工负责）

（二十一）规范基层小微权力运行。落实全面从严治党责任制度，构建一体推进不敢腐、不能腐、不想腐的体制机制。建立多渠道、全过程、全方位的小微权力监督体系。健全完善“村干部小微权力清单”，严格执行从严管理监督村干部各项规定。开展农村基层微腐败整治，对镇村两级加强巡察，严肃查处侵害农民利益的腐败行为，确保基层小微权力在阳光下运行。（市纪委监委机关牵头，市委巡察办、市民政局、市农业农村局、市自然资源和规划局、市审计局等按职责分工负责）

## 八、保障措施

（二十二）加强组织领导。各级党委和政府要进一步提高政治站位，将加强和改进乡村治理作为打造乡村振兴齐鲁样板省会标杆的重大举措，并纳入乡村振兴工作专班工作事

项抓好落实。将党组织领导乡村治理工作作为每年县镇两级党委书记履行全面从严治党主体责任和抓基层党建述职评议的重要内容。各区县党委和政府每年向市委、市政府报告推进实施乡村振兴战略进展时，要将乡村治理工作作为重要内容。（市委组织部、市委农办牵头，市委宣传部、市委政法委、市公安局、市民政局、市司法局、市农业农村局按职责分工负责）

（二十三）健全推进机制。市县两级要建立党委农村工作部门牵头抓总、各有关部门分工负责、共同推进的乡村治理工作机制。党委农村工作部门要强化统筹协调、政策宣传和业务指导，对乡村治理工作情况开展督导考核和政策评估。组织、宣传、政法、民政、司法等相关部门要按照各自职责，加强工作指导，做好协同配合，形成工作合力。（市委农办牵头，市委组织部、市委宣传部、市委政法委、市委编办、市公安局、市民政局、市司法局等按职责分工负责）

（二十四）加大支持力度。各级各有关部门要加强乡村治理人才队伍建设，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。强化乡村治理设施装备保障，完善村级组织活动场所等硬件设施。落实乡村治理经费，健全村级组织运转经费保障机制，落实好村干部报酬待遇和村级组织办公、村级公共服务运行维护等经费。（市委组织部、

市财政局、市委农办牵头，市委政法委、市民政局、市人力资源社会保障局、市农业农村局等按职责分工负责)

(二十五) 强化经验推广。扎实推进国家级乡村治理体系建设试点县建设和国家、省级乡村治理示范镇村创建活动，积极培育推广各具特色的治理典型。进一步探索乡村治理有效实现形式，加快形成符合我市实际的乡村治理机制。(市委农办牵头，各相关部门按职责分工负责)



