主动公开

佛山市民政局文件

佛民办〔2022〕76号

关于印发《佛山市民政局关于加强村民委员会规范化建设的指导意见》的通知

各区民政局：

现将《佛山市民政局关于加强村民委员会规范化建设的指导意见》印发给你们，请结合实际抓好落实。实施过程中遇到的问题，请径向我局（基层政权建设和社区治理科）反映。

佛山市民政局

2022年7月11日

（联系人：彭彬　电话：83039560）

佛山市民政局关于加强村民委员会规范化建设的指导意见

为贯彻落实《中共中央 国务院关于加强基层治理体系和治理能力现代化建设的意见》关于“加强村（居）民委员会规范化建设”的要求，充分发挥村民委员会在基层治理中的自治服务作用，提升村民委员会高效化、系统化、规范化运行水平，健全农村基层党组织领导下的充满活力的村民自治机制，根据《中华人民共和国村民委员会组织法》《广东省实施〈中华人民共和国村民委员会组织法〉办法》等法律法规和相关政策，结合本市实际情况，着力于集成现行相关的法律法规和政策规定，制定本指导意见。

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，积极策应乡村振兴战略，紧紧围绕“广东要在营造共建共治共享社会治理格局上走在全国前列”“佛山务必成为基层社会治理领头羊”的明确要求，以加强农村基层党建为引领、以优化村民委员会自治职能和服务功能为目标，提升村民委员会的硬件及软件建设，规范村级组织运行程序和治理机制，全面推进本市的村民委员会规范

化建设，以此推动全市农村社区治理水平整体提升，为推进基层治理体系和治理能力现代化奠定坚实基础。

（二）基本原则

——**坚持党的领导与村民自治相结合。**始终坚持村党组织领导地位不动摇，发挥党组织科学议事决策能力，切实发挥党在农村各类组织、各项工作中的领导作用，坚持和完善村党组织领导的充满活力的村民自治制度。

——**坚持改革创新与突出特色相结合。**强化问题导向和创新思维，推动各区立足自身资源禀赋、基础条件、人文特色等实际，对照各村情况将指导意见充分落地，加快形成既有共性又有特色的村民委员会规范化样板。

——**坚持自我提升与加强激励相结合。**鼓励村民委员会立足自身实际，对照指导意见进行查漏补缺、创先争优，加强上级政府对于村民委员会建设的引导与支持，促进村民委员会焕发自治活力。

——**坚持依法依规与德治自治相结合。**在规范化建设过程中，需严格遵循国家法律、法规和中央、省有关政策，完善并遵守村规民约。把监督检查、考核验收、责任追究有机结合起来，健全问责机制，凝聚村民委员会规范化建设的强大推动力，促进法治与德治、自治相结合，形成三治融合的治理良态。

（三）主要目标

坚持以党建引领为抓手，不断健全完善“五个民主”运行机制，在全市范围开展村民委员会“六个规范化”建设，即设置规范化、民主选举规范化、民主决策规范化、民主协商规范化、民主监督管理规范化和激励规范化。通过规范化建设，提升农村基层治理水平，促进农村社会和谐稳定，建立健全村党组织领导下的符合实际、简约高效、规范有序、富有活力的村民自治机制，把我市农村社区建设成为管理有序、服务到位、组织健全、互动共治、规则完备的社会生活共同体。

二、明确村民委员会职责定位

村民委员会是在农村基层党组织领导下的村民自我管理、自我教育、自我服务的基层群众性自治组织，主要职能是依法自治与协助政府工作。

（一）依法自治主要职责。村民委员会承担自治职责分为 8 类 45 项，具体内容参见《佛山市村（社区）行政事务准入管理工作实施方案》，其中选取 10 项核心事务作为自治职责清单的关键内容，包括组织村民委员会及村务监督委员会、村民小组长换届选举；召集村民（代表）会议并执行其决议；制定实施村规民约、村民自治章程；组织开展民主议事协商；协调村民小组之间的关系并调解纠纷；组织生产生活服务公共设施建设；管理财务并实行村务财务公开；支持村内经济组织合法经营；扶贫帮困并支持社会组织服务村民；组织做好公共卫生、环境保护并倡导

移风易俗。

（二）依法协助管理职责。村民委员会依法承担协助政府管理的责任，职责共10大类57项，具体内容参见《佛山市村（社区）行政事务准入管理工作实施方案》，其中选取10项核心事务作为协管职责清单的关键内容，包括乡村振兴战略在村层面的规划；维护社会治安和生产生活秩序；组织消防安全、黄赌毒工作；救灾救助救济等保障性事务；维护老人、妇女和未成年人等合法权益；普法宣传和法律服务；村民文体教育和技能培训；协助开展统计和普查工作；政府购买服务事项；其他依法、依规应当协助政府的事项。

（三）厘清组织权责关系。村党组织发挥领导作用，领导和支持村民委员会、村务监督委员会、村集体经济组织及其他村级组织依法行使职权。村民委员会主要发挥依法自治和协助管理两大职能。村党群服务中心承接政府下沉的行政服务和社会管理职能，并支持社会服务机构进驻，为村民提供各类社区生活综合服务。村务监督委员会是村务监督机构，负责村民民主理财，监督村务公开等制度的落实，对强农惠农政策落实情况、村民会议和村民代表会议决议执行情况，重大事项民主决策情况，村级各项收支、工程项目招投标等村务管理执行情况进行监督。加强对村规民约遵守情况的监督。村级集体经济组织承担资源开发与利用、资产经营与管理、生产发展与服务、财务管理与分配的职能，

在维护集体经济组织成员权益的同时，支持村民自治服务活动。社区社会组织根据自身章程或购买服务的协议规定，帮助村民开展自治和互助服务。

三、规范村民委员会设置

（一）优化村民委员会设置。按照“地域相近、文化相连、利益相关、规模适度、群众自愿、便于管理、有利自治”的条件，村域户籍人口以4000—10000人为宜，科学合理设置村民委员会。优化城乡社区结合部、城中村、流动人口聚集地村（社区）的设置，重点完善特大型居住社区、城中村新建商品房住宅小区、专业市场和工业园区周边地区设置。完善村民委员会下属的人民调解、治安保卫、公共卫生、妇女和儿童工作等委员会组织体系，配齐配强工作力量，明确规范职责任务。法律法规和上级规范性文件对村民委员会设置事项另有规定的，依照其规定。

（二）规范场所设施建设。按照有关规定采取配建或盘活现有资源等方式，确保村民委员会办公场地和公益性服务设施等城乡社区配套公共服务用房面积应不低于600平方米。按照“办公场地最小化、服务场地最大化、活动开展便利化”的原则，用于公益性服务和便于群众开展各类自治活动的面积一般不低于总面积的三分之二。优化以党群服务中心为基本阵地的城乡社区综合服务设施布局，实现每百户居民拥有的城乡社区综合服务设施面积达32平方米的目标。党群服务中心整合党建、治理、服务

多种功能，合理划分政务服务、党群活动、综合治理、协商议事、文体康养等功能区域。推广设立“党群议事厅”，合理设置功能分区，可设立主持席、代表席、列席席、监督席、旁听席、发言席。按照“广东省农村（社区）党务村（居）务公开栏指导模板样式”要求，规范农村党务村务公开栏建设。主楼大门两侧原则上只挂村党组织和村民委员会、村务监督委员会3个牌子。在村级组织活动场所挂牌，必须经过区级组织、机构编制和民政部门审核同意。

（三）科学设置信息化系统。推广手机村务通APP、“村务共治”微信小程序等村务治理信息化系统，突破时间和空间的限制，方便村民及时查看村务公开信息和便民生活信息。推广共享社区模式，在信息化基础较好的农村社区可探索建立共享社区微信小程序，借助区块链技术，将各部门的志愿者信息、政务服务、群众服务需求等数据互融共通，有效解决社区群众互信问题。推进应用“粤平安”社会治理云平台，利用“粤平安”网格化服务管理平台或本区网格化服务管理平台积极开展综合网格服务管理工作，利用“粤平安”群众信访诉求矛盾纠纷化解综合服务应用开展群众诉求服务，实现“一个平台管平安”的目标。推进应用全国基层政权建设和社区治理信息系统，落实农村社区基础信息采集和线上转化，加强信息系统日常监控和数据维护管理，深化信息系统功能应用。

四、规范村民委员会选举

（一）选优配强班子成员。根据农村规模大小和治理任务需要，科学合理设置村民委员会班子成员职数。村民委员会由主任、副主任和委员共3至7人组成。实行村“两委”成员近亲属任职回避，严格落实村“两委”人选资格联审机制，在村民委员会选举实施方案中明确人选资格条件。建立基层群众性自治组织法人备案制度，完善村民委员会成员履职承诺和述职制度。积极稳妥推行村党组织书记通过法定程序担任村民委员会主任，积极稳妥提高“一肩挑”和交叉任职比例。重视培养使用女干部，村民委员会成员中应至少有1名妇女成员，实现村民委员会成员中女性比例达到30%以上的目标，村委会主任中女性比例逐步提高。

（二）任职期限。村民委员会每届任期五年，届满应当及时进行换届选举。换届当选或届中补选的，任职时间统一截至下一届村民委员会选举日。

（三）严格规范操作流程。按照《中华人民共和国村民委员会组织法》《广东省村民委员会选举办法》等法律法规和相关政策规定，围绕选举委员会推选、选民登记、代表推选、候选人提名、大会组织和投票选举等关键环节，进一步规范和细化操作流程，不得随意变通更改。

五、规范民主决策

（一）规范村民（代表）会议决策内容。**须由村民会议决议**

的事项，主要包括：制定和修改村民自治组织章程、村规民约等；村民委员会的设立、撤销、更名、范围调整；依法选举村民委员会和罢免村民委员会成员；授权村民代表会议可以决定或实施的事项；撤销或者变更村民代表会议不适当的决议；需提交村民会议讨论决定的涉及集体和村民利益的其他重要事项。

以下事项经村民会议授权，方可由村民代表会议讨论决定：听取、审查和批准村民委员会的工作报告、财务收支计划和执行情况报告，审议决定本村建设规划、经济和社会发展规划及年度计划；审议决定本村集体经济项目的立项、承包方案，决定从村集体经济所得收益的使用；审议决定本村公益事业的兴办和筹资筹劳方案及建设承包方案；审议决定集体所有土地的征收征用以及各项补偿费的使用和宅基地的分配方案；决定聘用或者辞退本村财会人员和其他村务管理人员，决定本村聘用人员和享受补贴人员的报酬标准；审议村民委员会主要负责人任期经济责任审计报告，听取村务监督委员会工作报告，评议村民委员会成员的工作；撤销或者变更村民委员会、村民小组会议不适当的决议；依法授权村民代表会议可以决定或者实施的其他事项。

法律对讨论决定村集体经济组织财产和成员权益的事项另有规定的，依照其规定。

村民代表会议可以讨论决定的事项，主要包括：依法补选村民委员会成员和村务监督委员会成员；推选产生村务监督委员会

和选举委员会成员；审议决定村民委员会成员、村务监督委员会成员和村民代表的辞职请求；村民小组的设立、撤销、更名、范围调整；民主评议村民委员会成员以及由村民或者村集体承担误工补贴的聘用人员的履职情况。

（二）实行重大决策事项流程。村级重大事项的决策实行“四议两公开”。重大决策应当充分协商，听取各方面意见，实行科学决策、民主决策、依法决策。充分发挥村级议事协商作用，将议事协商贯穿于村级重大事项决策和实施全过程。

（三）全面实施重要事权清单管理制度。为保证村级各类组织运转的正确政治方向，全面加强和改善村党组织发挥领导作用的关键环节和主要方式，在加强党的领导和依法依规相结合的原则下，全面落实重要事权清单管理，突出党在村民自治中发挥先知、先议、先做和领导把关作用。

六、规范村级议事协商

（一）组建议事主体。村民委员会引导村民借助各类议事协商平台开展协商活动，负责人由村党组织书记或村民委员会主任兼任。人员实行“N+X”的结构制，N 指议事协商会议固定参与人员，X 指协商事件中的利益相关方。

议事协商会议固定参与人员，包括村党组织书记、村民委员会主任、经联社社长、村务监督委员会主任和镇街驻点领导或驻点团队负责人、党员代表、“两代表一委员”等；协商事件的利

益相关方，包括村民、集体经济组织成员、辖区企事业单位和社会组织代表等。协商主体人员在人员比例上，村干部一般不超过三分之一，其中应当至少有一名妇女成员。在非户籍人员较多的农村社区，应当保证非户籍代表的参会名额。

（二）明确议事内容。各区可根据实际制定具体协商目录。本规范列出10项重点协商事项，“五重五大”具体包括自治章程、村规民约等重要制度的修订；群众反映强烈，迫切需要解决的重要问题；党委政府重点工作部署在农村社区的落实；少数群众利益与多数群众利益形成的重点矛盾；法律、法规规定必须协商的重要事项；村组建制调整重大方案和拆迁改造规划；基础设施和生活配套设施等重大工程项目；公共服务和公益事业的重大方案；村民（代表）会议授权范围内的大额支出；村接受社会大额物资捐赠的使用与分配。

（三）建立议事规则。**一是组织议事。**建立常态化议事机制，协商活动原则上每1-2月召开一次，有三分之一以上议事会议固定成员提议，可以决定进行协商；也可根据利益相关方、村民需要或上级组织建议进行议事。议事协商要有三分之二以上议事会议全体成员出席才能进行。根据需要，可特邀代表列席会议。应提前3天将有关议题和相关资料通知议事会议成员和相关人员。议事协商主持人应保证参会人员充分发表意见，不得随意干涉。**二是确定议题。**多渠道收集社情民意，提出议题。议题必须是具

体、明确、可操作的，一般应以书面形式提出。对口头提出的议题应如实记录并由议题提出人签字确认。收到的议题按要求审定后提交村“两委”审核，决定是否开展协商。审核决定不予协商的，应通知并说明理由。议题应符合现行法律法规，属于村民自治范围。**三是议题协商。**协商并讨论议题。所作决定应经过到会人员的过半数通过。议事会议作出的决议，按相关规定审议后，由村“两委”负责落实，相关法定责任主体及社会组织等予以实施，村务监督委员会和受益方监督并评议。

（四）规范议事程序。按照“五步五单”构建议事程序。分为“议题采集—内容交办—内容办理—结果公示—成果转化”，每一步形成相应清单（表单）。

（五）运用议事成果。议定之后，对于涉及全体村民切身利益的议事协商结果，应当进入村级重大事项决策程序，最后提交村民（代表）会议进行决议。对决议不通过的议事事项，由村民委员会向参与议事的成员进行反馈。推广“微事立办”，加强协商结果落地落实。

七、规范村务监督和管理

（一）强化村级民主监督。强化基层纪检监察组织与村务监督委员会的沟通协作、有效衔接，形成监督合力。制定村级小微权力清单、村级干部行为负面清单，构建权责明晰、运行规范、公开透明、监督有力的村级权力运行机制。将村集体“三资”、重

大事项、重大活动、重大项目等村民普遍关心的事项纳入监督内容，加强日常监督检查，保障村级小微权力在阳光下运行。村民委员会要自觉接受村民和村务监督委员会的监督，支持村务监督委员会依法履行监督职责。规范民主评议，进一步明确民主评议的对象和内容、形式和程序以及民主评议结果的运用，民主评议每年至少进行一次，村民委员会成员连续两次被评为不称职的，其现行职务自行终止。健全村民委员会成员经济责任审计制度，落实村账镇（街道）代管（记、理）机制。村民委员会成员要主动接受上级审计，因任期届满、罢免、职务终止等原因离任的村民委员会成员，未经审计，不得解除任职期间的经济责任。

（二）落实阳光村务公开。认真贯彻落实《广东省村务公开条例》，涉及工作目标执行情况的，应当每年公布一次；涉及财务、集体经济、政府专项资金情况事项应当每月公开；涉及村民切身利益的重大事项、重大决策和村民普遍关心的事项，应当及时公开，法律法规另有规定的除外。建立村务公开清单，全面落实村（居）务公开“设施建设标准化、公开内容规范化、公开时间经常化、公开形式多样化、公开地点公众化”，实行村级事务事前、事中、事后全过程公开，并不断拓展和丰富村务公开的内容，做到真公开、全公开、及时公开。依托“共享社区”小程序、“手机村务通”app、社区综合信息管理服务平台、微信公众号等信息化平台进行村务公开，推广村务移动公开和移动监督。各

区要建立村务公开日常监督机制，每月定期收集村务公开照片，不定时实地检查村务公开情况。

（三）建立健全民主管理制度。村民委员会工作制度是村民自治、服务和管理制度的具体工作支持性制度。本规范提供村民自治、内部管理和日常运行三大类工作制度目录。各项制度的具体内容应由村在镇（街道）的指导下制订完善并汇编成册。村民委员会每年度向村民（代表）会议报告自治章程、村规民约执行落实情况。**一是健全村民自治制度。**应包含以下 2 项：自治章程、村规民约。**二是健全内部管理制度。**应包含但不限于以下 6 项：台账管理制度、经费使用制度、档案管理制度、固定资产管理制度、公章使用制度、工程招投标制度。**三是健全日常运行制度。**应包含但不限于以下 10 项：值班制度、联系群众制度、工作会议制度、巡查走访制度、约请制度、宣传制度、信息报送制度、突发事件处理制度、工作纪律制度、学习培训制度。

八、规范评估激励保障

（一）建立统一考评体系。各区要指导镇（街道）建立统一的村民委员会工作综合考核评估指标体系，将各职能部门的工作指标一并纳入，实行综合考核评估，各职能部门不再单独组织考核评比活动；建立以村民群众满意度为主要评价标准的考核机制，考核的结果与村民委员会成员待遇保障办法挂钩。

（二）多维度完善待遇保障。各区要根据实际情况制定具体

薪酬标准、绩效管理办法和离任保障机制，通过多层次、多维度、长时段地保障村民委员会成员工作待遇，有效激活村民委员会成员的工作积极性；加强农村社区专职工作者职业体系建设，明确专职工作者规范化、专业化、职业化发展方向，科学界定范围，规范选聘方式，拓展来源渠道，完善人员配置、员额管理、岗位序列、薪酬待遇等举措；持续做好正常离任村干部待遇保障，落实党的基层组织建设经费保障等相关要求。

九、其他

（一）本指导意见由市民政局负责解释，自印发之日起施行。

（二）有集体经济的社区居民委员会参照本意见执行。

抄送：市委组织部、市委政法委，市司法局、市农业农村局。

佛山市民政局办公室　　2022 年 7 月 11 日印发