

中共中央办公厅、国务院办公厅印发《关于深入推进农村社区建设试点工作的指导意见》

新华社北京5月31日电 近日，中共中央办公厅、国务院办公厅印发了《关于深入推进农村社区建设试点工作的指导意见》，并发出通知，要求各地区各部门结合实际认真贯彻执行。

《关于深入推进农村社区建设试点工作的指导意见》全文如下。

为贯彻落实党的十八大和十八届三、四中全会精神，创新农村基层社会治理，提升农村公共服务水平，促进城乡一体化建设，现就深入推进农村社区建设试点工作提出如下指导意见。

一、充分认识深化农村社区建设试点的重要意义

农村社区是农村社会服务管理的基本单元。随着中国特色新型工业化、信息化、城镇化、农业现代化进程加快，我国农村社会正在发生深刻变化，农村基层社会治理面临许多新情况新问题：农村人口结构加剧变化，部分地区非户籍居民大幅增加，非户籍居民的社会融入问题凸显，部分地区存在村庄空心化现象，农村“三留守”群体持续扩大；农村利益主体日趋多元，农村居民服务需求更加多样，农村社会事业发展明显滞后，社会管理和公共服务能力难以适应；村民自治机制和法律制度仍需进一步完善等。加强农村社区建设，有利于推动户籍居民和非户籍居民和谐相处，有利于促进政府行政管理、公共服务与农村居民自我管理、自我服务更好地衔接互动，有利于增强农村社区自治和服务功能，为农民幸福安康、农业可持续发展、农村和谐稳定奠定坚实基础。

中央高度重视农村基层社会管理和服务工作，对推进农村社区建设提出明确要求。农村社区建设要在党和政府的领导下，在行政村范围内，依靠全体居民，整合各类资源，强化社区自治和服务功能，促进农村社区经济、政治、文化、社会、生态全面协调可持续发展，不断提升农村居民生活质量和文明素养，努力构建新型乡村治理体制机制。近年来，各地区各有关部门认真贯彻落实中央决策部署，组织开展农村社区建设试点工作，取得了一定成效。实践证明，农村社区建设是社会主义新农村建设的重要内容，是推进新型城镇化的配套工程，是夯实党的执政基础、巩固基层政权的重要举措。各地区各有关部门要主动适应农村经济社会发展新要求、顺应农民群众过上更加美好生活的新期待，增强做好农村社区建设工作的责任感和紧迫感，深入推进试点工作。

二、总体要求

（一）工作目标

以邓小平理论、“三个代表”重要思想、科学发展观为指导，深入贯彻习近平总书记系列重要讲话精神，以全面提高农村居民生活质量和文明素养为根本，完善村民自治与多元主体参与有机结合的农村社区共建共享机制，健全村民自我服务与政府公共服务、社会公益服务有效衔接的农村基层综合服务平台，形成乡土文化和现代文明融合发展的文化纽带，构建生态功能与生产生活功能协调发展的人居环境，打造一批管理有序、服务完善、文明祥和的农村社区建设示范点，为全面推进农村社区建设、统筹城乡发展探索路径、积累经验。

（二）基本原则

——以人为本、完善自治。坚持和完善村党组织领导的充满活力的村民自治制度，尊重农村居民的主体地位，切实维护好保障好农村居民的民主政治权利、合法经济利益和社会生活权益，让农村居民从农村社区建设中得到更多实惠。

——党政主导、社会协同。落实党委和政府的组织领导、统筹协调、规划建设、政策引导、资源投入等职责，发挥农村基层党组织核心作用和自治组织基础作用，调动农村集体经济组织、农民合作经济组织、农村群团组织和社会组织等各类主体的积极性、主动性和创造性。

——城乡衔接、突出特色。加强农村社区建设 with 新型城镇化建设的配套衔接，强化农村社区建设对新农村建设的有效支撑，既注意以城带乡、以乡促城、优势互补、共同提高，又重视乡土味道、体现农村特点、保留乡村风貌。

——科学谋划、分类施策。把握农村社区社会发展规律，做好农村社区建设的顶层设计和整体谋划，提高试点工作的科学性、前瞻性和可行性、有效性。加强分类指导，统筹考虑各地农村社区的经济发展条件、人口状况及变动趋势、自然地理状况、历史文化传统等因素，合理确定试点目标和工作重点，因地制宜开展试点探索。

——改革创新、依法治理。坚持和发展农村社会治理有效方式，发挥农村居民首创精神，积极推进农村基层社会治理的理论创新、实践创新和制度创新。深化农村基层组织依法治理，发挥村规民约积极作用，推进农村社区治理法治化、规范化。

三、工作任务

（一）完善在村党组织领导下、以村民自治为基础的农村社区治理机制。农村社区建设坚持村党组织领导、村民委员会牵头，以村民自治为根本途径和有效手段，发动农村居民参与，同时不改变村民自治机制，不增加农村基层管理层级。推进农村基层服务型党组织建设，增强乡镇、村党组织服务功能。以农村基层党组织建设带动农村自治组织、群众组织、经济社会服务组织建设，健全完善农村基层党组织引领农村社区

建设的领导机制和工作机制。依法确定乡镇政府与村民委员会的权责边界，促进基层政府与基层群众自治组织有效衔接、良性互动。认真贯彻实施村民委员会组织法，加强村民委员会和村务监督机构建设，完善农村社区建设重大问题的民主决策、民主监督制度。依托村民会议、村民代表会议等载体，广泛开展形式多样的农村社区协商，探索村民议事会、村民理事会等协商形式，探索村民小组协商和管理的有效方式，逐步实现基层协商常态化、规范化、制度化。

（二）促进流动人口有效参与农村社区服务管理。依法保障符合条件的非本村户籍居民参加村民委员会选举和享有农村社区基本公共服务的权利。吸纳非户籍居民参与农村社区公共事务和公益事业的协商，建立户籍居民和非户籍居民共同参与的农村社区协调议事机制。在保障农村集体经济组织成员合法权益的前提下，探索通过分担筹资筹劳、投资集体经济等方式，引导非户籍居民更广泛地参与民主决策。健全利益相关方参与决策机制，采取会议表决、代表议事、远程咨询等决策方式，维护外出务工人员居住在户籍所在地农村社区的权利。健全农村“三留守”人员关爱服务体系，重点发展学前教育和养老服务，培育青年志愿者组织和妇女互助组织，建立农村社区“三留守”人员动态信息库，扩大呼叫终端、远程监控等信息技术应用，切实提高对农村留守儿童、留守妇女、留守老人的服务能力和服务水平。

（三）畅通多元主体参与农村社区建设渠道。建立县级以上机关党员、干部到农村社区挂职任职、驻点包户制度。建立和完善党代表、人大代表、政协委员联系农村居民、支持农村社区发展机制。鼓励驻村机关、团体、部队、企事业单位支持、参与农村社区建设。拓宽外出发展人员和退休回乡人员参与农村社区建设渠道。依法确定村民委员会和农村集体经济组织以及各类经营主体的关系，保障农村集体经济组织独立开展经济活动的自主权，增强村集体经济组织支持农村社区建设的能力。推动发展新型农村合作金融组织、新型农民合作经济组织和社会组织，通过购买服务、直接资助、以奖代补、公益创投等方式，支持社区社会组织参与社区公共事务和公益事业，支持专业化社会服务组织到农村社区开展服务。

（四）推进农村社区法治建设。加强农村社区司法行政工作室等法治机构建设，指导农村社区开展各项法治工作，探索整合农村社区层面法治力量，加强农村社区法律援助工作，推动法治工作网络、机制和人员向农村社区延伸，推进覆盖农村居民的公共法律服务体系建设。完善人民调解、行政调解、司法调解联动工作体系，建立调处化解农村矛盾纠纷综合机制，及时了解掌握和回应不同利益主体的关切和诉求，有效预防和就地化解矛盾纠纷。建立健全农村社区公共安全体系，创新农村立体化社会治安防控体系，加强和创新农村社区平安建设，建立覆盖农村全部实有人口的动态管理机制，做好社区禁毒和特殊人群帮教工作。加强农村社区警务、警务辅助力量和群防群治队伍建设，对符合任职年限条件的农村警务室民警落实职级待遇。加强农村社区普法宣传教育，提高基层党员、干部法治思维和依法办事能力，引导农村居民依法反映诉求、解决矛盾纠纷，指导完善村民自治章程和村规民约，支持农村居民自我约束和自我管理，提高农村社区治理法治化水平。

（五）提升农村社区公共服务供给水平。健全农村社区服务设施和服务体系，整合利用村级组织活动场所、文化室、卫生室、计划生育服务室、农民体育健身工程等现有场地、设施和资源，推进农村基层综合性公共服务设施建设，提升农村基层公共服务信息化水平，逐步构建县（市、区）、乡（镇）、村三级联动互补的基本公共服务网络。积极推动基本公共服务项目向农村社区延伸，探索建立公共服务事项全程委托代理机制，促进城乡基本公共服务均等化。加强农村社区教育，鼓励各级各类学校教育资源向周边农村居民开放，用好县级职教中心、乡（镇）成人文化技术学校和农村社区教育教学点。改善农村社区医疗卫生条件，加大对乡（镇）、村卫生和计划生育服务机构设施改造、设备更新、人员培训等方面的支持力度。做好农村社区扶贫、社会救助、社会福利和优抚安置服务，推进农村社区养老、助残服务，组织引导农村居民积极参加城乡居民养老保险，全面实施城乡居民大病保险制度和“救急难”工作试点。

（六）推动农村社区公益性服务、市场化服务创新发展。广泛动员党政机关、企事业单位、各类社会组织和居民群众参加农村社区志愿服务，切实发挥党员先锋模范作用。完善农村社区志愿服务站点布局，搭建社区志愿者、服务对象和服务项目对接平台，开展丰富多彩的社区志愿服务互动活动。根据农村社区发展特点和居民需求，分类推进社会工作服务，发挥社会工作专业人才引领社区志愿者服务作用。鼓励企业和供销合作社完善农村社区商业网点和物流布局，引导经营性服务组织在农村社区开展连锁经营，采取购买服务等方式，支持社会力量在农村兴办养老助残、扶贫济困等各类社会事业。

（七）强化农村社区文化认同。以培育和践行社会主义核心价值观为根本，发展各具特色的农村社区文化，丰富农村居民文化生活，增强农村居民的归属感和认同感。深入开展和谐社区等精神文明创建活动，树立良好家风，弘扬公序良俗，创新和发展乡贤文化，形成健康向上、开放包容、创新进取的社会风尚。健全农村社区现代

公共文化服务体系，整合宣传文化、党员教育、科学普及、体育健身等服务功能，形成综合性文化服务中心，开辟群众文体活动广场，增强农村文化惠民工程实效。引导城市文化机构、团体到农村社区拓展服务，支持农民兴办演出团体和其他文化团体。发现和培养乡土文化能人、民族民间文化传承人等各类文化人才，广泛开展具有浓郁乡土气息的农村社区文化体育活动，凝聚有利于农村社区发展的内在动力和创新活力。

（八）改善农村社区人居环境。强化农村居民节约意识、环保意识和生态意识，形成爱护环境、节约资源的生活习惯、生产方式和良好风气。发动农村居民和社会力量开展形式多样的农村社区公共空间、公共设施、公共绿化管护行动。完善农村社区基础设施，建立健全农村供水、供排水、道路交通安全、消防安全、地名标志、通信网络等公用设施的建设、运行、管护和综合利用机制，提高对自然灾害、事故灾难、公共卫生事件、社会安全事件的预防和处置能力。分级建立污水、垃圾收集处理网络，健全日常管理维护，促进农村废弃物循环利用，重点解决污水乱排、垃圾乱扔、秸秆随意抛弃和焚烧等脏乱差问题。加快改水、改厨、改厕、改圈，改善农村社区卫生条件。积极推进“美丽乡村”和村镇生态文明建设，保持农村社区乡土特色和田园风光。

四、工作要求

（一）加强组织领导。各省（自治区、直辖市）要结合本地实际，确定一定数量具备条件的试点县，选择不同类型的行政村开展试点，土地集体所有权在村民小组的，可根据群众意愿和实际需要，将试点工作延伸到自然村层面，并制定切实可行的试点实施方案。中央和国家机关有关部门要加强对地方试点工作的指导，及时制定完善相关配套政策。地方党委和政府要把农村社区建设试点工作纳入重要议事日程，建立农村社区建设统筹协调和绩效评估机制。农村社区建设要在维护农民土地承包经营权和宅基地使用权前提下开展，与当地国民经济和社会发展规划、土地利用规划、村庄规划和社会主义新农村建设规划等相衔接，与统筹城乡基层党建同步推进。严禁强制推行大拆大建、撤村并居，严禁违反土地利用规划擅自改变农地用途，严禁以“管委会”等机构取代村党组织和村民委员会。各级民政部门要切实履行牵头职责，会同有关部门加强对试点工作的协调督导，适时组织专项检查。

（二）加强分类指导。根据不同地区经济社会发展水平和农村社区实际情况，突出重点、分类施策，稳步推进试点工作。城中村、城边村和农村居民集中移居点，要探索借鉴城市社区服务管理的有效经验，逐步实现与城镇基础设施、基本公共服务和社会事业发展相衔接；地形复杂、交通不便、居住分散的农村地区和林区、牧区、渔区可根据自身条件，探索推进农村社区建设的有效途径。外来人口集中的农村社区要重点推进社区基本公共服务向非户籍居民覆盖，促进外来人口的社区融入；人口流出较多的农村社区要加强对留守人员的生产扶持、社会救助和人文关怀，切实解决他们生产生活中的实际困难。村民自治基础和集体经济较好的村，要积极开展社区公益事业，完善社区公共设施和人居环境，着力提升居民生活品质；偏远、经济欠发达地区的农村社区，要切实增强村庄自治功能和发展能力。

（三）落实扶持政策。试点地区要加大投入力度，统筹整合相关涉农资金，提高资金使用效率，避免重复建设。推动农村社区拓宽资金来源渠道，统筹利用好村集体经济收入、政府投入和社会资金，重点保障基本公共服务设施和网络、农村居民活动场所建设需要，按规定合理安排农村社区工作经费和人员报酬。推进政府部门向社会组织转移职能和加大政府向社会组织购买服务力度，做到权随责走、费随事转。落实和完善支持农村社区建设的价格优惠政策，村民委员会服务设施用电以及社会福利场所生活用电按居民生活类价格执行。制定完善农村社区建设投融资政策，鼓励金融机构加快相关金融产品开发和业务创新，积极利用小额贷款等方式，安排信贷资金支持农村社区建设。探索在省级以下条件成熟的地区设立财政资金、金融和产业资本共同筹资的农村社区建设发展基金，吸纳更多社会资本参与农村社区建设。

（四）强化人才支撑。选优配强村“两委”领导班子，特别是选好用好管好村党组织带头人。及时吸纳农村优秀分子入党，加大发展农村青年党员工作力度。鼓励和支持退伍军人、普通高校和职业院校毕业生及各类优秀人才到农村社区工作。支持农村社区通过向社会公开招聘、挂职锻炼等方式配备和使用社会工作专业人才。加强对乡镇干部、村“两委”成员和农村社区工作者的培训，提升推动农村社区发展和服务农村居民的能力。

（五）及时总结经验。加强对农村社区建设的理论政策研究，及时将成熟的经验做法上升为政策法规，为全面推进农村社区建设提供制度保障。积极开展农村社区建设示范创建活动，适时对试点工作成效进行总结评估，稳步扩大试点范围。及时发现和宣传各类先进典型，总结推广好的经验和做法，形成全社会共同参与和推动农村社区建设的良好氛围。

各省（自治区、直辖市）要根据本指导意见，结合本地实际，制定推进农村社区建设试点工作的具体实施意见。尚未完成户籍制度改革、仍保留村民委员会的农垦区和工矿区可参照本指导意见制定试点方案。

虽然已经工作了27年,但赵满盈的干劲却越来越足。

“从1988年参加工作,我就一直在这个林场,是林业改革的见证者和亲历者。”20多年来,赵满盈在甘肃庆阳秦家梁林场经历了从窑洞到瓦房,再到现在楼房的改变,“过去一遇到雨雪天,道路泥泞不堪。林场改革后,这里道路平了,水电通了,办公条件也好了,职工的业余生活也丰富多了。”

在秦家梁林场,发生变化的不仅是基础设施面貌,职工的精神面貌也不一样了。如今已是秦家梁林场场长的赵满盈信心十足地告诉记者,“生活有了保障,职工没了后顾之忧,工作的精神头也更足了。大家凝聚起一股合力,准备为国家的森林保护做更大的贡献。”

庆阳市地处甘肃东部,是我国水土流失、风沙侵害严重的地区之一。全市国有林场总经营面积783.28万亩,占全市总土地面积的19.26%。大大小小47个国有林场大部分分布在子午岭林区,是庆阳乃至西北地区重要的生态安全屏障和森林资源培育基地,经营面积751.73万亩,占全市国有林场总经营面积的95.97%。

2011年,庆阳市启动国有林场改革试点,围绕国有林场改革发展和民生改善,出台了《关于进一步加强子午岭林区保护和发展的意见》、《子午岭林区保护与发展总体规划》、《庆阳市国有林场改革试点实施意见》和《庆阳市国有林场改革试点补助资金使用方案》等多个指导文件,为改革提供支持。

2011年至2014年,在中央补助改革资金9224万元的基础上,甘肃省、庆阳市安排国有林场改革工作经费140万元。庆阳市财政将林场上缴的3500万元收入全部返还用于扶持苗木培育,安排“五险一金”7086.46万元,社区工作经费18万元。2014年,各级共投入国有林场财政资金46096.99万元。

庆阳市林业局局长樊德民介绍说,在推进国有林场改革过程中,庆阳市坚持生态优先、保护第一的改革方向,以“再造一个子午岭”工程为抓手,大力实施工程造林、封山育林、中幼林抚育和苗林结合培育,扩大森林面积,提高林木质量。2011年至2014年,全市国有林场共完成各类工程造林、封山育林、森林抚育、苗林培育31.17万亩,森林覆盖率增长2.49个百分点,国有林场生态主力军作用日益突出,发展活力明显增强。

为充分激发和调动干部职工保护培育生态资源的积极性,庆阳市着力创新国有林场管理机制,实行岗位分类管理,全面推行绩效考核。经营管理机制的建立和完善,调动了各类人员的积极性,解决了“吃大锅饭”问题。职工生活水平发生明显变化,在职人员年均工资比改革前提高了7502元,家庭人均可支配收入提高了3597元,离退休人员年人均离退休费提高了5223元。

“改革的成效怎么样?林业人最有发言权。”秦家梁林场党委书记王文奎说,“党和国家对林业的重视程度前所未有的,林业人的社会地位和福利待遇,都得到显著提高,人们对林业部门的认可度也明显增强,极大地激发了林业人扎根林区的信心和干劲。”

“目前,我们基本完成了国有林场改革试点任务。”樊德民说,经过几年深入改革,庆阳市国有林场管理体制、投入机制初步理顺,经营机制全面创新,分离林场社会职能基本完成,遗留问题得到有效化解,社会保障实现全覆盖,干部职工保护培育森林资源的积极性得到有效发挥。

中国铁建：铁轨拉近中非距离

（上接第一版）

这些项目的建设,不仅实现了国内优质产能对外转移,也带动了“中国装备”走出去,扩大了对外投资渠道。在尼日利亚阿卡铁路建设中,中国铁建在成功输出中国铁路技术标准的同时,还带动了3亿多美元的铁路建筑机械设备、建筑材料和中国机车的出口。

“奥城项目,也带动了施工机械、机车车辆、钢材、机电产品等价值近5亿美元的中国设备材料出口。”中国铁建中非建设有限公司副董事长、党委副书记曹保刚介绍,贵州城际铁路项目总里程334公里,项目采用中国标准,单线标准轨距,设计时速120公里。

中国铁建总裁张宗言表示,该项目将进一步巩固中国铁建作为尼日利亚建筑行业领军企业地位,是中国铁建“走出去”的又一大步。加上正在实施的尼日利亚阿卡铁路、阿布贾城铁、拉格斯轻轨,以及沿海铁路、拉格斯伊巴丹铁路等项目,中国铁建中非建设已经成为非洲最大的轨道交通承包商。

中国铁建通过稳扎稳打,将中国品牌打向了世界各地。据初步统计,中国铁建先后获得国际组织和所在国颁发的奖项17项,中国铁建中非建设尼日利亚公司被第五届非洲领导人国际峰会授予“非洲优秀工程施工企业”;中国铁建二十局集团叶罗河铁矿专用铁路工程指挥长李令选被蒙古国政府授予国家科学技术一等奖和蒙古国“总统勋章”。2014年,中国铁建在《财富》“世界500强企业”中排名第80位,在ENR“最大250家全球承包商”中排名第2位,彰显了中国铁建强劲的海外经营实力。

友谊花开,互惠互利 赢得良好口碑

行走在非洲土地上,无论是在一国总统的官邸,还是在普通

本报记者

李琛奇

陈发明

百姓的帐篷里,提到中国铁路人,记者听到的都是满口赞誉。这是中国铁建“走出去”带来的双赢局面,不仅推动了产能“走出去”,壮大了自身实力,而且促进了所在国经济发展,在拉动当地就业、推动技术进步、完善所在国交通网络、密切区域政治经济联系等方面发挥了巨大作用。口碑相传,让中国品牌深入人心。

以刚刚签约的津巴布韦2015英雄住房工程项目为例。该项目是津巴布韦政府改善民生的重要国家项目,分布在津巴布韦12个城镇,拟建设2.27万套住宅,将有效改善约10万普通百姓的住房条件,资金来源为津巴布韦国家主权担保项下的中国或国际融资。

横贯安哥拉全境的本格拉铁路,全长1344公里,是中国继援建坦赞铁路之后,在海外修建的最长铁路。它不仅将极大地降低安格拉铜矿等原材料资源的出口成本,并且通过与周边国家铁路网接轨,实现南部非洲互联互通,形成大西洋与印度洋之间的国际铁路大通道。中国铁建挺进本格拉铁路,实现了一举两得,一方面带动了大批中国装备出口,其中建材、机械装备和机车车辆全部在中国采购;另一方面促进了当地就业,在铁路建设中,中国铁建先后聘用了10万人次当地劳务工参与铁路建设,并为当地培训1万多名技术工人。

中国铁建还积极承担社会责任,主动融入当地社会,为中资企业在海外树立了良好的形象。在非洲建设工程时,工人们积极为当地义务打水井、修道路、捐助学校等,时任项目经理曹保刚曾两次被授予“酋长”称号,这在当地是很高的礼遇。

“今后,中国铁建将继续加快‘走出去’步伐,特别是面对‘一带一路’的巨大机遇,我们将在巩固非洲传统市场的同时,强化统筹管理,布局大海外,在推进国际产能和装备制造合作中,继续争当排头兵!”中国铁建党委书记齐晓飞表示。