

攀枝花市民政局 关于加强和改进村规民约（居民公约）的意见

攀民政〔2019〕119号

各县（区）民政（扶贫开发）局、钒钛高新区管委会：

为认真贯彻落实党的十九大和习近平总书记来川视察重要讲话精神，努力构建自治法治德治相结合的乡村治理体系，补齐国家治理体系与治理能力现代化短板，进一步发挥村规民约（居民公约）作用，深入推进全市城乡基层社会治理工作，根据四川省民政厅《关于进一步发挥村规民约作用深入推进城乡基层社会治理的通知》（川民发〔2018〕122号）及有关法律法规和政策文件精神，结合我市实际，就加强和改进村规民约（居民公约）提出如下指导意见：

一、充分认识加强和改进村规民约（居民公约）的重要意义

村规民约（居民公约）是由村（居）民依法共同制定的村（社区）自我管理、自我服务、自我教育、自我监督的行为规范，是共同遵守的一种契约，是村（社区）治理水平和村（社区）文化的重要体现，具有维护村（社区）社会秩序、公共道德、村风民俗的重要作用，对提高社会治理水平，促进经济发展和民生改善具有重要意义。多年来我市高度重视村规民约（居民公约）的制定和完善工作，全市普遍制定了村规民约（居民公约），也取得了明显成效，促进了经济发展和社会和谐稳定，促进了社会风气

好转。但是，总体上还未能达到预期目标。有部分村（社区）照搬照抄示范文本，内容千篇一律，针对性、操作性不强；个别村（社区）村（居）民参与不够，没有依照《村民委员会组织法》《居民委员会组织法》的规定由全体村（居）民会议讨论制定和修改，导致村（居）民对村规民约（居民公约）的知晓度和认同度不高；有的规约内容未及时更新、补充和完善，没有根据实际情况适时调整。因此，有必要加强和改进村规民约（居民公约），纠正和防止违宪违法现象。

二、认真把握加强和改进村规民约（居民公约）的基本原则

（一）合法性原则。村规民约（居民公约）的内容要合法合规，不得与国家的法律、法规、政策相抵触，不得侵犯村（居）民人身权利、民主权利和合法财产权利。

（二）民主性原则。村规民约（居民公约）的改进要让村民广泛参与，充分发挥村民的自主性，坚持做到充分协商，不仅要协商村级组织成员、村（居）民代表和党员等，还要发动各方代表、妇女、老人及其他弱势群体、权益受损者、持反对意见者等各类群体共同参与商讨，集思广益，取得共识，寻求最大公约数。

（三）实用性原则。村规民约（居民公约）的制定要结合本村、本村（居）民小组实际，体现本村（社区）、本村（居）民小组特色，按照“易记、易懂、易行”的原则，切实提高村规民约（居民公约）的实用性和可操作性。要坚持依法而治的原则，对违规处罚要合理适度，真正达到引导教育、警示、约束的作用。

（四）问题导向原则。在沿袭原有合法合理约定的基础上，要坚持问题导向，针对新矛盾、新问题、新要求 and 热点、难点问题，制定新规约，践行社会主义核心价值观，尤其针对滥办酒席、天价彩礼、薄养厚葬、攀比炫富、铺张浪费，“等靠要”、懒汉行为，家庭暴力、拒绝赡养老人、侵犯妇女特别是出嫁、离婚、丧偶女性合法权益，涉黑涉恶、“黄赌毒”等突出问题，提出有针对性的抵制和约束内容。提倡把喜事新办、丧事简办、弘扬孝道、尊老爱幼、扶残助残、和谐敦睦、防艾宣教、倡导公序良俗等内容纳入村规民约（居民公约）。村规民约（居民公约）一般还应针对违反的情形，提出相应惩戒措施。

三、科学设计村规民约（居民公约）的核心内容

村规民约（居民公约）一般由名称、正文、审议主体、日期四部分组成。名称一般为《XX村村规民约》、《XX社区居民公约》；正文可采取结构式、条款式、三字语、顺口溜、山歌民歌等各种表述形式，应简洁明了、贴近群众生产生活、易于掌握和遵守；审议主体为XX村村民会议、XX社区居民会议；日期为实施生效的具体时间。村规民约（居民公约）的核心内容包括行为事项、规范标准、奖惩措施、工作责任和其他基本信息。村规民约（居民公约）一般为若干事项的集合，形式简洁、篇幅不长、语言通俗、明确易行，根据实际情况适时调整、修订。

（一）村规民约（居民公约）的核心内容。

1. 行为事项。约定事项不应面面俱到，针对目前比较突出

的一个或几个事项进行约定。抓住人民群众最关心、最直接、最现实的利益问题，一件事情接着一件事情办，形成有效的社会治理、良好的社会秩序。约定事项不能笼统表述，应明确到具体行为。村规民约一般采用“一事一条，一条一事”的形式，即一件事项写在一条约定之中，一条约定只涉及一件事项。事项内容过多的可以另行制订单项公约，如环境卫生、红白喜事等。

2. 具体标准。对约定内容应逐一确定标准，如办酒席的条件及档次、规模，彩礼、随礼的金额限制等。明确告诉村（居）民应做什么、如何做以及有哪些奖惩等等。通过积分管理等量化考评，使村规民约（居民公约）成为村（居）民可以比照执行的行动指南。

3. 奖励处罚。奖惩是制度执行的核心内容之一，要按照奖惩有据、奖惩分明、奖惩及时、奖惩公开的原则，鼓励遵守村规民约（居民公约）的行为，纠正违反村规民约（居民公约）的行为。同时，要注意以正向激励、正面引导为主，避免造成村规民约（居民公约）只是自上而下“管人、罚钱”的误解。

4. 工作责任。村（居）民委员会是执行村规民约（居民公约）的责任主体。村（居）组干部是执行村规民约（居民公约）的具体责任人，全体村（居）民和相关的单位、个人均应签订并履行村规民约（居民公约）所规定的义务。积极引导社会协同、公众参与村规民约（居民公约）的制定和执行工作，实现治理主体多元化。

5. 其它内容。应当向全体村（居）民公告的基本信息，如订约日期、单项公约目录等。

（二）村规民约（居民公约）的约定重点。

1. 生产秩序。产业兴旺是乡村振兴的关键所在。村规民约（居民公约）要根据本村主要产业作出相应规定，维护正常生产秩序，保障村民合法权益。以传统农业为主的应对土地使用进行重点约定，乡村旅游业发展较好的应对规范经营进行重点约定，村民外出务工较多的应对规范在外村民言行举止、依法维护务工权益进行重点约定。

2. 生活秩序。充分认识村规民约（居民公约）的习惯法、民间法特性，从日常一言一行抓起，使村民养成好习惯、形成好风气。对治安联防、人际交往、道路交通等，村规民约（居民公约）要重点约定。留守人员较多的要对志愿互助进行重点约定。农村集中居住区还要对公共场所和物业管理进行重点约定。

3. 生态文明。落实“绿水青山就是金山银山”理念，用实际行动保护好本地的山水林田湖草，保护好能留住乡愁的乡村田园。对农田保护、水源治理、护林防火、垃圾分类、资源采挖等，村规民约（居民公约）要重点约定。

4. 习俗风尚。村规民约（居民公约）要大力弘扬中华民族传统美德，推动农村移风易俗工作，让文明新风在乡村落地生根。尤其对于聚集大量村（居）民群众，具有强烈仪式感和强大传播力、影响力的节庆活动、红白喜事等，村规民约（居民公约）要重点

约定。

5. 纠纷调解。调解是化解矛盾纠纷、维护社会和谐稳定的第一道防线。村规民约（居民公约）对村（居）民行为的有效约束，有利于减少矛盾纠纷；村（居）组干部、乡贤人士等执行村规民约（居民公约）的多元主体，是对调解力量的有力补充；对村规民约（居民公约）执行情况的监督检查，有利于早发现、早解决矛盾纠纷。对发现问题苗头、落实调解责任、规范调解程序，村规民约（居民公约）应有相应约定。

四、认真把握村规民约（居民公约）的制订程序

制订村规民约（居民公约）的过程，也是对基层治理能力和群众民主素质的锻炼提升过程。各村（社区）一定要按照“三上三下”“六步工作法”的要求，规范村规民约（居民公约）的制定程序，通过“三上”征求区、乡及法律机构（人员）的意见，有助于强化村规民约（居民公约）的权威性；通过“三下与村（居）民、村（居）民代表，村（居）民委员会成员的沟通交流，有助于充分体现民意并得到群众的衷心赞同和自觉执行。各村（社区）在修订完善村规民约（居民公约）时，应坚持民主集中制原则，依照以下程序进行：

（一）确定事项。村（居）民委员会组织村（居）组干部、村（居）民代表等走院落、入农家收集村（社区）情民意，认真调查研究，归纳总结当前本村（社区）村（居）民存在的突出问题，确定需要写入村规民约（居民公约）的行为事项（一般不超

过十项), 研究具体标准、奖惩措施、责任人等核心内容形成村规民约(居民公约)草案;

(二) 征集意见。将草案和征求意见表发放各户或村(居)民征集意见建议, 除明显违法或显失公平的意见建议外, 应尽量采纳村(居)民的意见建议;

(三) 乡镇(街道)把关。村(居)民委员会将补充后的草案报送乡镇(街道)政府(办事处)征求意见, 乡镇(街道)政府(办事处)就草案是否符合本村(社区)实际等提出修改意见后, 交司法机构和县(区)级有关部门审核审阅, 并负责汇总修改;

(四) 司法审核。对草案中与宪法、法律、法规和国家政策有抵触的, 司法所或律师、法官、检察官及其他专业法律工作者应提出修改意见;

(五) 县(区)级审阅。对不符合上级指示精神或制订程序不规范的, 县(区)政法委、区民政局等相关部门应提出修改意见;

(六) 表决决定。村(居)民委员会将通过乡镇(街道)政府(办事处)把关的草案公示十日以上后, 召集本村(社区)三分之二以上的户的代表讨论决定, 有到会人员的过半数同意, 村规民约(居民公约)始得通过;

(七) 签订承诺。村(居)民委员会与村(居)民或户主逐一签订《遵守村规民约(居民公约)承诺书》(户主签订承诺书

的，须承诺担负督促家庭其他成员遵守村规民约（居民公约）的责任）；

（八）公示备案。以村（居）务公开栏、明白纸等多种形式公布获得通过的村规民约（居民公约）全文，并报乡镇（街道）政府（办事处）备案；

（九）档案保存。将村规民约（居民公约）的制订和公布情况记入村（居）务档案，按照《村级档案管理办法》（国家档案局、民政部、农业部 12 号令）管理保存。

五、强化村规民约（居民公约）的监督执行

（一）依法实施。坚持合法合规，村规民约（居民公约）不得与宪法、法律、法规和国家政策相抵触，不得有侵犯村（居）民人身权利、民主权利和合法财产权利的内容。规定内容要符合当地社会经济发展状况，尊重各民族风俗习惯和传统文化，要兼顾集体利益和占少数地位的村（居）民小组或村（居）民个人利益，应最大限度体现全体村（居）民意愿。按照《四川省〈村民委员会组织法〉实施办法》和《四川省〈城市居民委员会组织法〉实施办法》的规定，对违反村规民约（居民公约）的行为，采取批评教育、警告、责令改正、不良档案记录、取消相关荣誉评选资格、取消村组相关优惠待遇或福利等处罚措施，督促其切实改正。

（二）积分管理。实行“户积分+个人积分”，家庭建立户积分，具有选民资格的村（居）民建立个人积分。村规民约（居民

公约)各项内容逐一确定分值,量化考评家庭与个人的执行情况。根据积分情况分为优秀、合格、不合格等等次,定期张榜公布。

(三)利益引导。善用经济手段,把村规民约(居民公约)与个人利益挂钩,树立正确的价值取向。如规定村(居)民积极执行村规民约(居民公约),可以用获得的奖励加分兑换生活用品等;违反村规民约(居民公约),将影响个人的村(社区)组集体福利等。但应注意避免出现涉及行政执法权或态度过于生硬的文字表述,如可用“自愿赔偿”、“履约诚意金”、“村(居)民互相监督执行”等替代“罚款”、“强制执行”等。

(四)设置机构。村务监督机构要切实履行职责,监督村规民约(居民公约)的制订和执行情况。充分发挥村(居)民议事会(理事会)、红白理事会、乡贤会、长者会等的作用,把本地“两代表一委员”、老党员、老模范、老干部、复退军人以及经济能人、文化精英等组织信任、群众公认的社会贤达组织起来,探索建立村规民约(居民公约)的执行机构。执行者在调解纠纷和处置违约现象时,应依靠自身社会威望,通过德行示范,劝导说服村(居)民改正错误,让群众真心信服。

(五)群众监督。执行村规民约(居民公约)较差的家庭和个人,要指定村组干部、村规民约(居民公约)执行机构成员帮助改正,违反村规民约(居民公约)操办红白喜事等活动的,要求其他村(居)民不得帮忙和参与。通过群众的共同行为,形成以遵守村规民约(居民公约)为荣,违反村规民约(居民公约)

为耻的强大舆论氛围。村（居）组干部和党员要带头遵守村规民约（居民公约），不当特殊村（居）民。

（六）诚信记录。村（居）民遵守村规民约（居民公约）情况，应形成诚信记录，记入村（居）务档案。

六、工作要求

（一）加强组织领导。加强村规民约（居民公约）建设，强化党组织领导和把关。各乡镇（街道）和县（区）民政部门要高度重视，把加强和改进村规民约（居民公约）作为加强党的基层组织建设、深化基层群众自治、促进城乡社区治理的重要内容，精心组织实施，切实负起指导加强和改进推动村规民约（居民公约）实施的重要职责，有序推进加强和改进工作措施落到实处。

（二）鼓励形式多样。村规民约（居民公约）的体例不局限于条款式。各乡镇（街道）要加强培训指导，鼓励有条件的村（社区）将村规民约（居民公约）高度概括为“三字经”、顺口溜、山歌民歌等群众喜闻乐见的表现形式，以公约墙、村约碑、道路宣传牌等方式呈现，使其易记、易懂、易行，广泛调动村（居）民参与的积极性。建议各村（社区）结合实际，按照既是行为规范、又是治理载体的新要求，突出问题导向，切实发挥好村规民约（居民公约）的积极作用。

（三）强化实施执行。各村（社区）要引导群众遵守村规民约（居民公约），善于依靠舆论和道德力量来促进村规民约（居民公约）的执行。在制定村规民约（居民公约）同时，可结合本

村（社区）实际，成立道德理事会、禁毒禁赌会、红白理事会等村（社区）级群众组织，推动村规民约（居民公约）的执行。对遵守村规民约（居民公约）的，可与村（社区）、村（居）民小组中各项评优评先和奖励机制相挂钩。对于违反村规民约（居民公约）的，要善于利用说服教育和村（居）民相互帮助、感化等方式，形成执行村规民约（居民公约）的正能量。对于可能构成犯罪的行为，应由司法机关认定处理，不能以村规民约（居民公约）代替法律。

请各县（区）在 2019 年 11 月 30 日前将村规民约（居民公约）工作开展情况报市民政局。

攀枝花市民政局

2019 年 10 月 19 日