

上海市民政局

沪民基发〔2021〕8号

上海市民政局关于学习推广奉贤区和崇明区开展 全国农村社区治理实验区创建工作经验的通知

各区民政局：

2018年，奉贤区、崇明区被民政部批复确认为全国农村社区治理实验区。3年多来，两区紧紧围绕实验主题，积极探索、科学推进实验区建设，取得了较为突出的建设成效。现将两区相关创建经验印发各区，并就加强本市城乡社区治理工作通知如下。

一、加强和完善城乡社区治理的经验做法

（一）坚持党的全面领导的根本原则。始终坚持和加强党对城乡社区治理工作的全面领导，把党的领导贯穿城乡社区治理的全过程、各方面。健全以居村党组织为核心，居村委会为主导，居村民为主体，社区各类组织共同参与的城乡社区治理体系。奉贤、崇明两区在实验过程中，注重强化党建引领农村社区治理，积极发挥村党组织的战斗堡垒作用，完善组织体系建设，加强村“两委”队伍建设和能力建设，做实村及以下党群服务阵地建设。充分发挥村党

组织联建共建优势，整合盘活农村各类单位和组织的优势资源，发挥最优效用、共同推动治理。

（二）坚持以人民为中心的核心理念。城乡社区治理要把服务群众作为出发点和落脚点，把群众满意不满意、高兴不高兴、答应不答应作为检验工作成效的标准。奉贤、崇明两区在实验过程中，从农村宅前屋后、田间地头等群众身边小事入手，在基础设施建设、医疗养老服务等群众最有感受度的地方发力，向人居环境整治、房屋出租管理等困扰群众的难题顽症攻坚，补齐社区管理服务短板，解决好群众“急难愁盼”问题，不断增强人民群众的获得感和幸福感，进一步夯实筑牢党在基层的执政基础。

（三）坚持基层群众自治的基本制度。基层群众自治制度是我国基本政治制度之一。要推动人民群众在居村党组织领导下，依法行使民主权利，着力提高自我管理、自我服务、自我教育、自我监督水平。奉贤、崇明两区在实验过程中，规范民主选举，优化村委会队伍结构，定期开展分层分类培训，提升村委会成员履职能力素质。深化民主协商，搭建各类平台载体，畅通参与渠道，通过“睦邻四堂间”“客堂汇”等协商阵地建设，有效激发村组、宅基自治活力，引导村民自下而上开展协商，达成共识。完善民主管理，围绕村民普遍关注的公共事务和治理难点，按照规定程序修订村民自治章程和村规民约，建立健全奖惩机制，推动村民自觉遵守，弘扬新风，摒弃陋俗。做实民主决策，注重民主协商与民主决策的机制有效衔接，在村级重大事项决策时严格落实“四议两公开”制

度。强化民主监督，健全村务监督委员会建设，完善常态化村务公开，持续深化“阳光村务工程”建设，切实保障村民的知情权和监督权。

（四）坚持党的群众工作的路线方法。继承和发扬好党的群众工作方法，坚持一切为了群众、一切依靠群众，从群众中来、到群众中去。奉贤、崇明两区在实验过程中，健全联系服务群众工作制度，提升村委会全岗通服务能力，做实首问负责、错时工作、节假日值班等工作制度，健全分片包干、社区巡查、联系走访等长效制度，完善政务服务代办制度，全面推行“有困难找居村”工作机制。充分提高组织动员能力，通过广泛发动农村老年群体参与，不断吸引年轻人回乡，积极引导各类主体加入到社区公共事务中来，提高社区参与。学会引入社会力量参与，链接专业社会工作资源，大力扶持培育农村社区社会组织，在公益慈善、邻里互助、平安建设、文体娱乐和农村生产技术服务等领域开展活动，用专业方法更好为民服务。培养智慧治理能力，加快农村社区治理数字化转型，善于运用“社区云”系统开展线上群众工作，加强农村社区基础要素管理，拓展应用场景建设，用智能化手段提升农村群众生产生活质量。

（五）坚持实事求是的工作作风。坚持一切从实际出发，根据城乡社区基本特征，因地制宜推进工作，不盲目求大求全，先夯实社区治理工作基础，再寻求创新发展，坚决杜绝“为创新而创新”的现象。奉贤、崇明两区在实验过程中，坚持从本市乡村振兴工作

实际出发，按照《上海市乡村振兴“十四五”规划》要求，把握乡村城郊融合的基本特点和乡村强化服务城市发展的基本方向，科学推动好农业、农村、农民等整体工作，有效提升社区治理效能。坚持从区域实际出发，深刻把握农村社区地域广，老年人、外来人员多，社区类型复杂等特点，坚持问题导向、需求导向、效果导向，既从点上聚焦某一问题寻求突破，也在面上结合区级实际推动工作，真正实现精细化治理、精准化服务。

二、下一步工作要求

（一）做好经验学习推广工作。各区民政局要高度重视、认真学习奉贤、崇明两区在全国农村社区治理实验区创建工作中积累的宝贵经验，结合本区实际加强研究，做好成果转化，形成辐射效应，营造互学互鉴、共同提高的良好氛围，助力本市城乡社区治理工作再上新台阶。

（二）谋划部署 2022 年工作。深入贯彻落实党的十九届六中全会精神，积极落实中共中央、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》（中发〔2021〕16 号）以及上海市实施意见要求，以健全基层群众自治制度和加强基层群众性自治组织建设为主线，以在城乡社区治理中践行好全过程人民民主为目标，谋划部署好 2022 年城乡社区治理工作重点，持续夯实超大型城市基层治理的稳固底盘，不断提高本市城乡社区治理能力和水平。

附件：1.《奉贤区全国农村社区治理实验区建设工作总结》

2.《崇明区全国农村社区治理实验区建设工作总结》

2021 年 12 月 24 日

（此件主动公开）

附件 1

奉贤区全国农村社区治理实验区建设工作总结

根据《民政部关于开展全国农村社区治理实验区建设的通知》（民发〔2017〕67号），上海市奉贤区人民政府以“生态村组·和美宅基”创建为实验主题，成功申报为首批全国农村社区治理实验区。通过三年的实践与探索，成效显著，现总结如下：

一、实验背景

2017年末，上海市奉贤区行政区域面积**738.69**平方千米，下辖**8**个镇，**2**个街道，**175**个村民委员会，**121**个居民委员会。全区常住人口**116.27**万人，其中外来常住人口**62.58**万人，占常住人口比重为**53.82%**。伴随着上海中心城区的飞速发展，奉贤农村社区治理面临新的问题和挑战。

1.生态环境问题突出。由于产业结构、人口流动、生活方式变迁和社会利益重组等因素，早期蓬勃发展的乡村工业经济带来较多“五违”问题，对农村生态环境构成很大压力。

2.人口结构变化带来一系列治理问题。本地年轻人口外流严重，农村出现较为严重的“空心化”和“老龄化”。大量外来人口输入带来人口管理、房屋出租、环境卫生等一系列农村社区治理难题。

3.传统治理模式难以适应新形势。面对日益复杂的经济社会形势，上海郊区农村社区治理要做好为城市整体发展提供要素供给、

生态屏障、功能配套的支撑，更多地转向管理、服务和生活。

二、实验举措

1.环境治理和美篇：划小治理单元

进一步划小治理单元，以村民小组为单位进行“生态村组·和美宅基”创建，以点带面实现对农村顽症问题的精细化治理。

（1）科学制定标准。制定“三清三美”创建标准，基本不涉及繁琐的台账资料，以实地验收为主。即清五违、清群租、清垃圾、河道美、绿化美、民风美。

（2）设置奖罚一体。以宅基村民小组为单位创建，通过验收，区镇两级按标准核拨奖励金。经复审、抽查等不合格，扣减当年度奖励金。

（3）注重宣传动员。大力发挥志愿者讲师、大学生村官、群文工作者、社会工作者等宣讲队伍作用，依托村民学校、宅基课堂、睦邻四堂间、道德讲堂、党建微家等阵地，广泛开展和美宅基创建宣讲。

2.美丽约定自治篇：“票子+面子”

出台《关于实施“美丽乡村·美丽约定”行动的指导意见》，打造具有奉贤特色的升级版村规民约，实现全覆盖制定和执行。

（1）坚持自下而上。围绕“三块地”改革、村民建房、垃圾分类、房屋出租、乡风文明等，组织村民通过座谈会、宅基课堂等，把农村治理的难点转化为重点关注的议题，充分酝酿、集思广益，按照“五上五下”“九环节”的修订过程，表决形成本村“美丽约

定”。

（2）强化制度保障。区人大常委会印发《关于推进实施“美丽乡村·美丽约定”行动的决定》，保障“美丽约定”的“草根宪法”作用。区委组织部印发《关于在“美丽乡村·美丽约定”行动中充分发挥农村党员家庭先锋先导先行作用的通知》，党员干部做到思想先行、亮诺先行、执约先行、带动先行、考评先行。区人民法院印发《关于司法服务保障“美丽乡村·美丽约定”行动的实施意见》，发挥好司法裁判的法规引领作用。

（3）激发内生动力。将奖和罚同步写入约定，一方面，将和美创建奖励金留存一部分，按月或按季对每户村民履约情况进行考评，合格后逐步发放。另一方面，在各村组显眼位置树立公示牌，对村民履约情况以笑脸、平脸、哭脸进行考评公示，接受本村组所有村民监督。

3. “互联网+”共治篇：探索数字化转型

出台《奉贤区关于加快推进互联网+“三社联动”提升社区治理水平的实施方案》，加快探索和构建统筹运作、资源共享、优势互补、整体推进的互联网+“三社联动”有效运行机制。

（1）释放社区公共空间。按照“公共+公益、便民+利民、共享+共治”的理念，推进建设生活驿站。截至2020年，建设完成规模型生活驿站84家，小微型生活驿站252家。

（2）凝聚多元治理力量。制定扶持社会组织发展的财政扶持政策，大力培育生活服务、公益慈善、文体活动、专业调处等“四

类”社区社会组织。推进“三个一批”工作，引进一批区外优质社会组织，孵化一批本区社会组织，转化一批备案管理的群众活动团队和类社会组织。

（3）强化网络技术支撑。建立“生活驿站网上信息管理平台”，实名办理“驿卡通”，在线获取社区群众参与活动信息，精准分析群众需求。借助“社区云”平台，打造以基层党组织为核心、村委会为主导、村民广泛参与的“一站式”掌上治理平台，动态发布“和美宅基”创建等情况。

三、实验成效

1.农村社区治理的环境底色得到显著改善。有效推进“五违四必”整治，进一步升级村庄基础设施水平。据不完全统计，开展“生态村组·和美宅基”创建以来，全区各村组共计拆除违法建筑近 650 余万平方米，清除违法违规企业、宅基违法经营 2954 家，减少外来人口约 7 万，整治河道 4307 条（段），拆除旱厕 8108 处、清运垃圾近 23.64 万吨，新增绿化面积 270 余万平方米。

2.农村社区治理的内生动力得到逐步激发。区、镇、村三级通过探索融行政与自治为一体的政策执行机制，将整治和创建过程作为培育自治组织和激活自治力量的“训练场”。村民直接参与改善村容村貌，自治意识明显提升，村级组织社会动员能力进一步加强。

“美丽约定”作为上海唯一的乡村治理领域案例，入选“2018 中国（上海）社会治理创新实践十佳案例”。

3.农村社区公共服务供给水平得到有效提升。通过搭建镇级“三

中心”、村级生活驿站和宅基服务阵地的三级农村社区公共服务空间，以村级生活驿站为重点载体，积极引入社会力量，将民生服务项目植入生活驿站，满足老百姓的多样性需求，打造全民覆盖的农村社区服务体系。

四、下一步打算

奉贤立足新片区西部门户、南上海城市中心、长三角活力新城的打造，着力塑造“十字水街、田字绿廊、九宫格里看天下，一朝梦回五千年”的城市意象。下一步，奉贤将进一步推广实验区创建成果，通过城乡统筹发展，不断提升郊区百姓生活品质。

1.开展“守护”行动。加大公益性就业政策支持力度，以生态环境长效管理和公共服务为主体，结合既有岗位安排现状，促进村民就地、就近劳动和就业，实现“家门口”劳动增收。

2.推进“沉浸式”办公。将“沉浸式办公”作为村委会规范化建设的重要举措，村委会划分责任网格，零距离服务群众。通过“一月一汇”，梳理汇总意见建议、困难问题，建立挂牌消项、约谈、满意度反馈等制度，解决村民实际问题。

3.发挥“四联”效应。以“生活驿站——家门口生活新地标”为主题，形成“联席、联盟、联社、联动”的综合效应，使生活驿站成为服务的载体、交流的平台、社会治理的阵地。

4.深化协商民主。结合全国村级议事协商创新试点工作，着力拓展村民参与公共事务的管理渠道和途径，并进一步探索村级议事协商“三步曲”机制，即宅基议事、社会组织议事、村级议事。

附件 2

崇明区全国农村社区治理实验区建设工作总结

一、实验背景

崇明区现辖 16 个镇、2 个乡，268 个村，户籍人口 68.9 万。近年来，崇明区坚持生态立岛“一张蓝图绘到底”，以实际行动践行习总书记关于“绿水青山就是金山银山”和“人民城市”重要理念，取得了一系列成效。但随着城乡一体化进程不断深入，崇明农村社区也面临着人民群众对基本公共服务的需求和期望加速升级；对养老资源需求快速增长；社区治理人才短缺、治理主体弱化等诸多治理难题和困境。为解决制约农村社区治理的瓶颈问题，崇明区专门成立农村社区建设试点工作领导小组，明确各成员单位任务分工和考评办法，全面推进实验区建设。

二、实验举措

（一）加强党的领导，强化社区治理“红色引擎”

从区、乡镇、村、组 4 个维度推进党群服务体系建设，将全区划分为 1000 个党建“微网格”，设置网格党支部，建立党群服务点，组建管理、工作和志愿者三支团队，形成一套“发现—会商—处置—反馈”的闭环机制。发动在职党员参与社区治理，积极开展结对共建和“双报到、双报告”活动。开展实验区建设以来，共有 1.5 万名党员和 1000 个驻区单位党组织前往村居报到；396 个党

组织与村居党组织结对，**5200** 多名在职党员与村居民家庭结对，走访党员群众 **69091** 人次，解决 **15733** 个问题，收集意见建议 **2045** 个。

（二）打造“五美社区”，绘就大美崇明

以促进自治为基础，完善服务为重点，乡村振兴为契机，明确全面推进农村“五美社区”建设目标（自然生态美、宜居环境美、绿色生产美、乡风文明美、生活幸福美），使广大农村居民在共建共享生态崇明、美丽崇明、幸福崇明中有更厚实的获得感，为建设世界级生态岛奠定更坚实的社区基础。

1.治生态。一是全民治水。全面完成 **6364** 条段劣 **V** 类水体整治，打通断头河 **2634** 条段，新建污水收集管网 **115** 公里，改造雨污混接点 **4851** 处，全面实施农村生活污水纳管处理。二是全面治土。严守耕地保护红线，开展重点行业企业用地土壤污染状况调查，完成土壤环境质量调查和 **3500** 亩土壤保育改良。三是全域造林。新增造林 **7.15** 万亩、绿地 **31.5** 万平方米、绿道 **28.4** 公里，建成 **23** 座街心花园。四是全程治气。强化大气污染防治，加快锅炉提标改造和“散乱污”企业治理。截至目前，森林覆盖率达到 **30.05%**，农村生活污水处理率达到 **100%**，地表水环境功能区达标率达到 **100%**，环境空气质量优良率达到 **92.1%**。

2.美环境。一是着力推进乡村振兴示范村建设。截至目前，累计建成 **34** 个区级示范村建设，其中 **14** 个市级示范村。二是大力实施“迎花博、治五棚”专项整治行动。共整治完成“五棚”拆除修

整 80955 户、清垃圾 174252 户、美庭院 88315 户。三是积极开展美丽乡村建设。累计完成 202 个美丽乡村建设，惠及农户 17.05 万户。四是全面实施生活垃圾分类。生活垃圾分类实现全域全覆盖，生活垃圾资源化利用率达到 41.8%，主要农作物秸秆综合利用率达到 96.5%以上。

3.聚产业。一是创新发展都市现代绿色农业。绿色食品认证面积比重达到 92.2%，正大崇明 300 万羽蛋鸡场、恒大·上海高科技农业基地、由中荷现代农业创新园等重大农业项目基本建成。成功注册“两无化”“山水”商标，“崇明大米”成功注册国家地理标志证明商标。累计培育国家级示范合作社 34 家、国家级龙头企业 1 家、市级龙头企业 5 家、家庭农场 474 家、博士农场 20 家。二是做大做强现代生态旅游产业。将农旅、文旅、体旅有机结合，打造“开心农场”和“田园综合体”，实现高质量农业生产和高品质休闲体验融合发展。三是做大做强花博产业。以花为媒、以花惠民、以花兴业，通过花博会推动花卉产业的发展，绽放“美丽经济”，带动广大群众收入水平提高。四是大力发展数字农业。直播带货、农超对接等“农业+新零售”业态取得新突破。持续拓展销售渠道，与盒马鲜生、叮咚买菜、天天果品、本来生活等平台渠道建立合作关系；联手上汽集团等知名企业，打造崇明绿色食品“福利工厂”。

4.育文明。一是以创建促提升。成功创建全国文明镇 3 个、文明村 9 个、文明单位 7 个，并成功创建全国文明城区。二是以乡贤文化为引领。先后选树 13 位“瀛洲好乡贤”，引导广大群众见贤

思齐、崇德向善，传播文明乡风。三是以家风家训传文明新风。积极倡导农村居民“传好家风好家训、扬生态美瀛洲风”。四是以村规民约促进村民自治。结合农村生产生活实际，修订完善彰显村域特色、体现村民意愿的村规民约。五是以红色文化引领文明新风。大力弘扬红色文化和垦拓精神，形成向上、向善、向好的文明新风尚。

5.优服务。一是完善农村社区服务体系。推进农村社区综合服务设施体系建设，实现助老服务、医疗卫生、文化健身等公共服务全覆盖。二是推进村委会规范化建设。推行农村社区“一站式服务”；加强农村干部队伍建设，开设“村居大讲堂”**44**期，累计培训基层干部和治理骨干**2.4**万人次。三是推进数字乡村建设。积极推广运用“社区云”；优化完善“阳光村居务”工程，实现全区**23**万户家庭全覆盖；扎实推进社区新基建示范社区建设。四是推进公益温暖工程。聚焦空巢老人、留守儿童、残障人士等重点对象，围绕平安、环境、文化等关爱项目，实现公益志愿服务常态化、长期化。五是推进生态惠民工程。开发生态就业岗位**1.3**万个，创新实施生态养老补贴制度、生态惠民保险制度，目前城乡居民基础养老金标准提高至每人每月**1200**元，**60**岁以上城乡居民基本医保筹资标准提高至**6560**元，生态养老补贴每人每月**70**元，惠及全区**15.9**万名称乡居保养老人员。六是健全农村社区公共安全体系。推进“雪亮工程”建设，以“岛链”系统构建智能安防体系；完善农村社区矛盾化解机制，全面实施“法律明白人”“法治带头人”工程，实

现农村社区人民调解委员会和法律顾问全覆盖，矛盾调解成功率达95%以上。

三、实验成效

三年来，崇明区坚持党的领导，坚持为民服务，坚持守正创新，注重加强对农村社区的分类指导、示范带动。截至目前，全区共建成**1**个全国农村幸福社区建设示范单位，**22**个市级农村社区建设试点示范村，**268**个村实现区级农村社区建设试点示范村创建全覆盖。崇明区已连续成功举办四届“五美社区节”系列活动、五届“社会建设和社区治理十大创新项目”评选活动。农村社区呈现出“各美其美、美美与共”的新气象，社区治理活力显著激发，乡村振兴战略和生态岛建设的基层基础进一步夯实。

四、下一步工作打算

下一步，崇明区将进一步拓展“五美社区”建设的内涵和外延，实现城乡“五美社区”融合发展，不断夯实“生态崇明、美丽崇明、幸福崇明”的社区基础。同时，将进一步深化创建成果，推进“美丽街区、美丽家园、美丽乡村、美丽河湖、美丽道路”建设，持续践行和提炼“五美社区”典型经验，切实提供可借鉴、可复制、可推广的“崇明经验”，让人民群众共享社区治理成果，为农村社区治理制度设计和乡村振兴战略推进提供参考。