

# 枫桥经验:基层社会治理法治化的历史演进

余钊飞,罗雪贵

(杭州师范大学 沈钧儒法学院,浙江 杭州 311121)

**摘要:**“枫桥经验”系源于诸暨、闻名全国的基层社会治理经验,也是中国基层社会依法治理的重要发源地。“枫桥经验”诞生于人民公社时期,但其核心思想是改造“四类分子”,特别是保护“四类分子”的一些基本公民权,早期主要是一种社会改造经验。改革开放以后,面对农村经济社会的发展和社会问题的复杂化,“枫桥经验”逐步转化成社会治安综合治理经验。进入新世纪以来,“枫桥经验”进一步发挥与时俱进的特点,逐步成为基层自治、法治以及平安建设方面的成功经验。研究“枫桥经验”的动态发展历程,有助于从尊重历史经验和基层特色的角度,对中国法治发展的道路进行有益的探索。

**关键词:**枫桥经验;基层社会治理法治化;历史演进

中图分类号:D920.0

文献标识码:A

文章编号:1008-7699(2018)03-0047-08

“治理”原来是一个社会科学的术语,自中共十八届三中全会将“推进国家治理体系和治理能力现代化”作为全面深化改革的总目标后,它便成为与中国政治有关的热门话语。就其字面意义而言,治理就是“治国理政”,是一种基本政治活动;而作为政治学的一个重要新概念,它则是当代的产物。<sup>[1]</sup>从“统治”到“治理”的模式转变是一种范式的变迁。<sup>[2]</sup>在新旧中国交替变换之际,一种地方的政治经验或者说治理经验,能够得到中央的高度关注和全国各地的普遍学习且经久不衰,本身就是一个值得研究的问题,“枫桥经验”就是这么一种基层社会治理经验。“枫桥经验”产生在枫桥有其必然性,亦有其偶然性。其必然性是与中国共产党由革命党转化成执政党后不仅需要阶级斗争而且要更加关注社会治理有关,也与枫桥比较特殊的历史文化传统密切相关;其偶然性是与1963年派往枫桥调查的浙江省委社教工作团的政治洞察力和调查研究水平有关。历经50多年的发展,经过毛泽东同志批示和推广的“枫桥经验”依然保持强劲发展态势。“枫桥经验”长盛不衰的主要原因在于其核心内容是“矛盾不上交”,强调各地在发展过程中所产生的矛盾纠纷,以及社会治理中存在的困难尽量由地方自己努力解决。至于如何解决那就要依靠当地党委政府的治理水平和群众智慧,恰恰是这两方面枫桥的干部群众做到了。中国共产党在革命过程中,就特别注意依靠群众智慧解决基层问题。在陕甘宁革命根据地时期,就强调“调解”并大力倡导“马锡五审判方式”,希望把矛盾化解在基层。在这一点上,“枫桥经验”是一脉相承的,在50年的发展历程中化解了大量基层社会矛盾和纠纷,为国家与社会减轻了现实压力。

## 一、1963—1978年的社会改造经验

### (一)“枫桥经验”与“四类分子”改造

收稿时间:2017-12-11

基金项目:浙江工商大学法学基地科研项目“‘枫桥经验’与人民调解法治化研究(2015C003)”;诸暨市政法委和西北政法大学合作课题“‘枫桥经验’:基层社会治理体系和能力现代化实证研究”

作者简介:余钊飞(1981—),男,浙江诸暨人,杭州师范大学法治中国化研究中心研究员,法学博士。

1963年伊始,在复杂的社会格局下,中共中央决定开展四清运动。其中包括在我国农村地区全面开展社教运动。社教运动要求对农村“四类分子”进行社会主义改造,使之成为符合时代背景下的新人。<sup>[3]</sup>中共浙江省委遵照“一个不杀,大部不捉”的指示,选择部分区县作为运动试点,打开社教运动局面,诸暨就是其中试点之一。

7月,省委枫桥工作组来到枫桥组织开展运动前期,有部分同志就提出要采取“逮捕一批,武斗一遍,矛盾上交”的斗争策略,严格处理“四类分子”。但经过枫桥干部群众的集中讨论,决定发动广大群众参与,相信人民群众力量,依靠群众来对“四类分子”进行改造;改造过程中,尊重和保障“四类分子”基本权利,充分听取辩驳意见,开展说理斗争;在没有使用任何武力和强制性手段的情况之下,就将那些被认为是“顽固不化”抑或“非捕不可”的“四类分子”成功进行改造。10月,持续数月的枫桥区社教运动对敌斗争阶段接近尾声;当公安部视察小组来到枫桥进行考察,却发现枫桥没有“捕人经验”时,立即将情况汇报给了毛泽东,毛泽东总结道:“这叫矛盾不上交,就地解决”,并指示对此经验要认真进行总结。按照上述指示,公安部派出专门的调查小组下驻枫桥;经过一段时间的调研核实后,组织起草了《诸暨县枫桥区社会主义教育运动中开展对敌斗争的经验》,即“枫桥经验”。11月,毛泽东在批阅公安部工作报告时肯定到:诸暨枫桥地区对于“四类分子”的改造经验十分成功。<sup>①</sup>可以看出,群众行动起来之后,办事效果并不一定比党政机关差。枫桥经验值得学习,应当在全国范围内开展学习活动。要求组织编写干部培训材料,将枫桥经验写进教材,发放给全国县一级党委和公安机关集体学习。鼓励各地效仿诸暨,经过试点,将枫桥经验推广,将枫桥经验推向全国。在之后的一年时间内,中共中央两次下文强调,要普遍宣扬学习“枫桥经验”;并指出“枫桥经验”对中央正确领导群众开展社会主义教育运动,起到的积极指导和示范作用。<sup>[4]</sup>所以这一时期的“枫桥经验”主要是对敌斗争的经验,是改造“四类分子”的经验。

## (二)“枫桥经验”与“四类分子”摘帽

1965年前后,国内经济形势紧张,城市人口开始疏散到农村。一时之间,大量人口迁徙流动带来新的社会挑战,流窜犯罪率高成为当时社会管理的主要问题。枫桥干部群众积极寻求策略,致力探寻解决办法;立足就地改造的经验基础上,将本地区外出人员召集回乡,对其中的流窜犯进行正面引导和教育,利用社教运动时期积累的成功经验,有效地对本地区的流窜犯进行改造。在这个阶段,“枫桥经验”逐渐与社会现实密切联系起来,并保持其内容的逐渐更新和发展。质言之,这一时期的“枫桥经验”增加了改造流窜犯的现实内容。1970年代中期,由于社会秩序相对混乱,青少年违法犯罪成为新的社会问题。针对这种情况,枫桥的干部群众在之前就地教育改造流窜犯和懒汉、二流子的经验基础上,创造了帮教失足青少年重新回归正途的经验。这一时期的“帮教失足青少年”的经验给“枫桥经验”中又增加了新的内容,使“枫桥经验”的内容进一步丰富化。

1978召开的十一届三中全会确定我国开始实行改革开放政策,我国社会亦随之发生根本性的巨变。经济建设的年代是人人迸发聪明才智的时代,也是一个转化消极因素为积极因素的时代,是一个从“身份”到“契约”的年代。特殊的时代背景要求我们吸收更多可调用的力量来支持社会主义经济建设,应对新形势下国家发展的需要,枫桥干部群众在全国率先提出为改造成功且表现良好的“四类分子”进行摘帽;摘帽工作的顺利推进到完成,不仅使得枫桥地区经济发展获得更强劲动力,同时也使得改造成功的“四类分子”可以更好的融入社会生活。摘帽工作结束之后,枫桥干部群众认真总结摘帽经验,这一经验再次得到浙江省委、公安部的肯定。<sup>②</sup>1979年1月,中共中央下达决定,明确指出:“凡是多年来遵守政府

<sup>①</sup> 1963年11月17日至27日,全国二届人大四次会议召开,公安部向大会作了题为《依靠广大群众,加强人民民主专政,把反动势力中的绝大多数改造成新人》的报告。

<sup>②</sup> 1978年底,浙江省公安局党组向省委、公安部呈送了《关于诸暨县枫桥区按照新宪法,对表现好的“四类分子”摘帽的情况报告》。认为:“枫桥区在对‘四类分子’加强改造的同时,对改造表现好的四类分子摘帽的经验是可行的,有利于社会主义事业。”

法令、老实劳动、不做坏事的,一律摘帽。”随后,国内重要媒体、报纸纷纷对枫桥为“四类分子”摘帽的经验进行了深度报道。

为“四类分子”摘帽是一个重新调整社会关系的重大举措,标志着我国社会开始抛弃“以阶级斗争为纲”的错误路线;也意味着“对敌斗争”在中国基层社会的淡化。1983年,中共中央在转发公安部党组《关于给现有“四类分子”摘掉帽子的请示报告》时指出:“给‘四类分子’一律摘掉帽子,是我们党和政府依靠人民,把他们由坏人改造成为好人的结果”。“四类分子”问题的全面解决,大大激发了这部分公民的创业与工作积极性,他们为随后的为经济建设和社会发展作出了巨大贡献。

## 二、1978—2003年的综合治理经验

### (一)“枫桥经验”与农村治安、调解工作

改造“四类分子”的历史使命已经结束,在没有“四类分子”的情况下如何发展“枫桥经验”,亦成为当时枫桥干部群众面临的现实最大挑战。1979年5月,公安部调查组走访了枫桥的大部分乡村之后,在《公安工作简报》发表《新形势下如何做好农村治保工作》一文;根据此文的指示,枫桥领导干部和干部群众认识到,随着党的工作重心的转移,应及时把“枫桥经验”的着力点放到维护社会治安上。自此,枫桥的干部群众开始注重加强农村治保会建设,有效提高治保干部的业务素质,树立“治保会自己动手破案、依靠群众搞好安全防范”的好典型,实现“捕人少、治安好、产量高”的新要求。最终,他们引入“社群思想”,发挥群众主体作用,鼓励村民积极参与社群生活并不断发展自主管理模式。<sup>[5]</sup>“枫桥经验”逐渐向构建“群防群治”的综合治理经验转变,这是枫桥的干部群众在新的社会形势下做出的正确判断。

1978年以后,随着农村生产承包责任制的推行,乡镇企业、个体工商业的发展,社会关系和社会矛盾也变得更加复杂。民间纠纷增多,治安问题增多,违法犯罪增多成了突出的社会问题。在这样的新形势下,基层社会治安形势十分严峻。为此,枫桥的干部群众在以下几个方面加大了工作步伐。

第一,加强农村治安保卫组织建设,重视基层社会综合治理工作。在改革开放的新形势下,农村,山林、宅基、婚姻、经济合同等方面的纠纷大量增多,也带来了许多治安问题。枫桥区各级党委、政府和政法各个部门,紧密依靠群众,积极发动群众,运用多元方法,就地解决治安纠纷,避免了许多可能导致的恶性案件;基本上做到小事不出村,大事不出乡,矛盾不上交。与此同时,诸暨全县进一步重视治保队伍的组织整顿和业务建设,重点解决组织不健全或处于半瘫痪状态的治保组织,调整年龄偏大和不能发挥作用的人员并健全各项工作制度;逐步形成市区以退休职工为主体,农村以退伍军人、民兵为骨干的治保队伍,且平均年龄有所降低,文化程度和政治素质有所提高,基层治安保卫队伍得到了加强。<sup>①</sup>

第二,全面重视基层帮教工作,改造和教育违法犯罪人员。改革开放后,帮教工作也遇到了新情况;针对种种新情况,当时的枫桥区开始从教育入手,多渠道开展帮教工作。首先,对原来的重点帮教人员,采取正面引导,依靠群众给予集体的温暖,巩固他们已经稳定的思想。其次,对违法人员,依靠各单位和群众实行“三包”,即单位包职工,家长包子女,学校包学生。在基层党委政府、村党支部、村委会和人民群众的共同努力下,以思想教育和实际帮扶为核心的帮教工作在基层社会开始逐渐成型,成为控制基层社会重复犯罪率的重要保障。

第三,加强对公共复杂场所的治安管理工作。商品经济的发展,带动了农村集镇的发展和繁荣,公共

<sup>①</sup> 枫桥区各乡、镇逐步建立了16个由政法副乡、镇长任主任,公安员、司法助理员、土地管理员及团委书记、妇联主任参加的综合治理办公室,乡镇综治办开始走向历史舞台,其主要职责是调解重大的治安纠纷,指导村级治调组织调解一般性治安纠纷。同时加强同派出所、法庭等公安司法机关之间的横向合作。

复杂场所也随之增多。<sup>①</sup>面对形势严峻的公共场所管理压力,从1986年开始,枫桥区在公安部门协助下,积极探索公共复杂场所的治安管理,收到较好的效果。首先是建立组织,加强管理。由当地镇政府牵头,成立了专门的综合治理领导小组,下设办公室,分治安调解、街道治安执勤、镇容貌管理和市场管理四个组,还在镇上建立了联防队和义务消防队,初步形成了公共复杂场所的治安管理体系。其次,坚持“谁主管,谁负责”的原则,实现专业化、系统化管理。各集镇都建立了小商品市场、农产品交易市场和停车场,制订了交通管理实施细则、专业市场管理细则、公共复杂场所安全保卫细则等制度。再次,加强社会面的控制。各集镇白天主要依靠市管员、交警及车站、饭店、旅馆等部门干部职工加强控制,晚上组织治安巡逻。为了加强流动人口管理,枫桥、赵家派出所接管了这项工作。在群众中物色暂住人口协管员,对暂住人口进行了登记管理。与此同时,积极发挥离退休干部职工的作用,为管好社会治安作出新贡献。<sup>②</sup>

第四,推动基层调解工作的继续发展。人民调解制度是民主革命时期法制建设的重要创举,并被人民民主政权广泛采取。<sup>[6]</sup>1981年3月,诸暨县司法局建立,把人民调解工作作为主要任务之一,人民调解工作开始逐渐复苏。<sup>③</sup>在实践中,枫桥区内的乡镇与村之间形成了较好的工作衔接机制,就是凡是由村移送到乡调处的治安纠纷,都必须具备四个条件:一是要有当事人要求上级调处的报告;二是要有村治会对纠纷的调查材料;三是要有村调解的初步意见;四是要有确实不能调处的理由。通过乡镇与村级调解衔接机制的建立,枫桥全区发生的治安纠纷,一般都在村、乡两级解决。<sup>④</sup>在整个1980年代、1990年代,全国基层调解工作总体而言是呈现出萎缩状态,因为市场经济的冲击,使得农村社会大量的调解干部主要热衷于自身家庭的经济活动。诸暨调解工作在这样的形势下能够继续保持和发展,实在是难能可贵;这为后来诸暨市创新发展“枫桥经验”,建立大调解格局打下了坚实的基础。

综合而言,面对日益复杂的治安形势和社会变化,枫桥的广大干部坚信:依靠群众管治安,加强社会防范机制,归根到底是要提高人民群众的素质,增强群众自己管理的能力,“群防群治”的社会治安综合治理模式由此得到确立。为了使群众日常工作、生产和生活中有规可依,有章可循,各乡镇还根据宪法和法律的规定,制订了乡(镇)规民约,并由乡镇人民代表大会讨论通过,绝大部分村也制订有村规民约,作为乡规民约的实施细则,这对加强群众的自我管理,维护正常的社会秩序起到较好的作用。同时,在全区扎扎实实地开展了“刹三风,创三户”活动,全区有6个乡镇建立了18个移风易俗理事会,婚丧喜事服务队和禁赌协会,进一步推进了精神文明建设。

## (二)“枫桥经验”与农村稳定、发展工作

1990年初期的“枫桥经验”主旋律是社会治安综合治理,随着改革开放的深入开展,社会结构的巨变和经济发展的快速,社会管理体制方面也处于巨大的变动之中,处于摸索阶段,各级党委政府的主要精力放在经济发展上,社会管理的重点则转移到社会治安综合治理领域。1991年2月,中共中央、国务院发布了《关于加强社会治安综合治理的决定》,该决定肯定了近十年来,各级政府在社会治安治理方面取得

① 当时的娱乐场所主要包括:影剧院、游乐场、舞厅、电视录像室、音乐茶座、咖啡厅、风景点、体育场、溜冰场、文化站、青少年宫等。

② 1984年起,枫桥、赵家两镇都成立了离退休干部职工委员会,把400多名离退休干部职工组织起来,通过学习,提高自己,管好家庭。并运用他们丰富的社会经验和在群众中的较高威信,积极参与交通市场和娱乐场所管理,及时调处各类治安纠纷和其他治安问题。截止到1990年初,他们共调处各类纠纷300多起,为社会治安综合治理工作作出了较好的成绩。

③ 当年全县人民调解组织发展到1411个,调解人员5268人,共调解民间纠纷和轻微刑事案件10600件。1982年12月,在居民区和村设立人民调解委员会1986年,全县在24个乡镇建立了司法调解办公室,调解民间纠纷,宣传法制,为当事人代写法律文书;当年10月,全县基层调解组织普遍推行调解工作责任承包制。1987年,调整调解组织,全县共有调解组织1421个,调解干部4624人,调处民间纠纷13000件。

④ 如1986—1989年,枫桥全区共发生治安纠纷8806起,其中乡村两级调处的有8046起,占91.4%。其中枫桥区乐山乡自1984年成立综治办以来,乡、村两级共调解治安纠纷412起,连续5年没有1起上交。

的成效,也肯定了大部分地区在维护地区稳定方面的工作。但同时也指出,目前我国社会治安综合治理发展不平衡,责任归属不明确等问题;最后指出,总体而言我国社会治安综合治理仍然是任重道远。刑事犯罪率有增无减,人民的安全感极大缺乏就是最好的说明。所以,这一时期,党和政府对社会治安综合治理的高度重视,使“枫桥经验”的重新推广和发展具备了良好的政治氛围和社会氛围。

1990年代中后期,经济的快速发展与社会管理的相对滞后,使得农村地区的稳定问题开始超越治安问题,党委政府在发展经济的同时,也开始高度关注稳定问题。1998年8月,浙江省公安厅、绍兴市委、诸暨市委联合组成调查组,总结出“党政动手,依靠群众,立足预防,化解矛盾,维护稳定,促进发展”的“枫桥经验”,再次被浙江省、公安部、中央综治委肯定。<sup>[7]</sup>

11月,中央政法委副秘书长陈冀平、公安部副长田期玉、政治部主任祝春林先后到枫桥考察,肯定“枫桥经验”的新发展是新形势下维护农村稳定的好经验。11月16日,浙江省委书记张德江在省委批转“枫桥经验”的报告上批示:“维护农村稳定,促进农村发展,是一个重大课题,枫桥提供了好经验,应在全省大力宣传,全面推广”。这一时期的“枫桥经验”的内容开始从农村治安问题转向涉及面更广的“农村稳定问题”,又紧紧抓住了时代的脉搏,得到了浙江省干部群众的高度关注并进一步坚持发展。1998年12月1日,《人民日报》头版头条介绍了新时期的“枫桥经验”,并配发评论员文章《“枫桥经验”值得大力推广》,肯定了“枫桥经验”为农村稳定和发展创造的新路子,“枫桥经验”进入了一个崭新的历史发展时期。

20世纪90年代,中国正处于经济转轨、社会转型的特殊历史时期,利益关系和利益格局深刻调整,由人民内部矛盾引发的动乱面广量大,已经成为严重影响社会稳定的突出问题。<sup>[8]</sup>枫桥地区利用自身治理经验,发展新思路,探索新模式,对当时维护地区稳定起到了标榜性示范。“枫桥经验”之所以长盛不衰,关键是当地干部群众能够充分把握历史发展潮流,真正的做到“与时俱进”。不呆板、不保守残缺,不被习惯和思维定势牵着鼻子走,是枫桥当地干部群众的一个鲜明特征,“枫桥经验”真正的推动和发展者始终是人民群众。

### 三、“枫桥经验”与平安建设、法治建设(2003—)

诞生于1963年的“枫桥经验”,历经了50多载变迁和考验。其早已经摆脱了阶级斗争的色彩,但传承了原初的精神内核,被不断丰富与发展。新世纪以来,枫桥镇依托稳定的社会环境,在新农村建设、村民自治和基层民主的规范建设与推广等方面取得了成就。

#### (一)“枫桥经验”与平安建设

今天的“枫桥经验”,以预防和调解解决社会矛盾纠纷为切入点、以社会治安综合治理为主要治理技术、以平安创建打造稳定的社会环境为目标。坚持“以人为本、仁爱的人本价值观;依靠群众、坚持党的领导的政治观;以及不断的制度创新、尊重群众智慧的社会发展观”构成了“枫桥经验”的基本内容。实践证明,“枫桥经验”是一种中国农村基层社会治理的成功经验,是一种经得起历史考验和时间检验的经验。

1999年前后“法轮功”事件爆发,维护社会稳定被提升到了空前的高度。基层党委政府的工作重点开始从重抓社会治安综合治理转变到综治、维稳齐头并进。“稳定压倒一切”成为各级党委政府的重要执政和行政理念。故而在世纪之交,维稳办开始在各级党委政府中设立,负责全面维护社会稳定。2004年前后,诸暨市按照中央精神,结合部门职能情况,开始设立市维稳领导小组,并下设办公室具体负责。与此同时建立了市社会稳定工作联系会议制度形成为例会,建立起领导牵头、部门联动、责任明确、配合密切的县市级维稳工作体系和运作机制。与此相配套建立的是相应的责任捆绑机制,维稳工作的重点就是解决群体性事件和信访中突出的矛盾,维稳目标也被逐渐列入对乡镇街道和县级机关的岗位目标考核之中,发生进京访、省、市及县政府大门口集体上访情况,落实到相关责任单位的考核之中。正是在层层设

置维稳机构的态势下,乡镇一级的维稳领导工作小组也逐渐设立和完善。乡镇维稳小组的主要职责是听取相关部门的情况汇报,分析影响社会稳定的因素,明确重点信访和重大治安问题,并落实到责任单位和责任人,同时进行跟踪督办。

2004年5月11日,中共浙江省委通过了《关于建设“平安浙江”,促进社会和谐稳定的决定》。该文件指出:多年来,省委坚持稳定压倒一切的方针,正确处理改革发展稳定的关系,巩固和发展了浙江经济繁荣、社会稳定、人民群众安居乐业的良好局面。但我省也存在人民内部矛盾增加、刑事犯罪居高不下、市场经济秩序不够规范、公共安全事故频发、居民收入差距扩大、资源环境压力加大等影响社会和谐稳定的问题。<sup>[9]</sup>正是在社会形势发展重大的变化的情况下,浙江率先开展了平安创建工作,并建立了相应的平安建设体制。该文件进一步要求地方各级党委政府按照“属地管理”和“谁主管、谁负责”的原则,层层建立领导责任制、部门责任制和单位责任制,将平安建设的各项任务贯彻到基层;同时把平安建设的成效作为检验各级党政领导班子和领导干部执政能力和执政水平的重要标志,作为衡量政绩的重要指标,列入任期目标和述职报告之中。在浙江全面加大平安建设的进程中,诸暨市对此项工作进行了全面推进,诸暨市委迅速作出了建设“平安诸暨”的决定。“平安诸暨”落实到了具体的村镇和部门,抽象的“平安”概念就被分解为了具体的工作事务,如进行平安村、平安社区、平安企业、平安校园、平安医院、平安市场、平安矿山和平安路段的八创建活动。平安建设是一个范围比综治工作更加广泛的工作范畴,其中主要的工作目标可以分解为以下几个领域:第一,社会政治稳定;第二,治安状况良好;第三,经济秩序平稳;第四,安全生产状况稳定好转;第五,社会公共安全;第六,人民安居乐业;第七,基层基础建设;第八,重点部位的强化管理。由此可见,无论是地方维稳,还是加强综合治理,其总目标是维护地方平安。

## (二)“枫桥经验”与民主法治建设

一直以来,在法治建设领域,国家自上而下的依法治国战略一到基层社会均会碰到强大的阻力,这种阻力既有经济社会的客观环境制约,更有传统思维以及民众观念上的制约。法治离农村的距离感和隔阂感始终是客观存在的,如何避免“依法治国”到“依法治村”被层级化壁垒所钝化,就需要寻找恰当的结合点。在这一方面,枫桥的干部群众是非常有洞察力和智慧的,那就是找到了以“村规民约”为突破口。长久以来,在人们的习惯思维中“村规民约”一直被人所诟病,其中一个最核心的问题是里面夹杂了诸多违法规则和落后的思维模式。很多人一听到村规民约,就直接联系到以前乡村的宗族习惯法,联想到罚少钱、用多少私刑;其实这种印象严重破坏村规民约在农村社会的权威性。事实上,上述联想在部分区域是客观存在的,枫桥的干部群众正是看到了这样的情况,所以对村规民约无论在制度上还是实践上均作出了相应的改革。比如1977年枫桥区泉四大队的《治安公约》就是围绕提升群众安全感而制定的;1999年的《枫溪村村规民约实施细则》则在村民自治法全面实施以后结合本村实际而作出的配套改革;2008年,枫桥镇陈家村更是在中南财经政法大学范忠信教授等人的参与下,拿出“革除弊政”的勇气对原有的村规民约作了一次系统的清理,按照“平等”“民主”“法治”的原则制定了一套体系庞大、内容多元的《陈家村村规民约》,为当地打造法治型新农村建设奠定了扎实的制度基础。尽管村规民约未必能够真正的做到全面落实,但是其中的引导功能是不可忽视的。<sup>[10]</sup>

2006年前后诸暨市相继实施了“平安诸暨”“法治诸暨”的战略,到2013年诸暨迎来“枫桥经验”50周年纪念大会,习近平总书记作出了重要指示。“枫桥经验”继续保持与时俱进的态势,初步实现了与国家民主法治建设进程协调对接的目标。“枫桥经验”的主要内容开始由“综治”走向“法治”,在贯彻“法治”的过程中要坚持做到如下几点:第一,以公正公开为导向,加强基层民主建设。“枫桥经验”真正创造者和发展者始终是人民群众。不呆板、不保守残缺,不被习惯和思维定势牵着鼻子走,是枫桥当地干部群众的一个鲜明特征。第二,以制度建设为保障,增强村规民约的合法性。第三,以纠纷解决为突破口,坚持在基层依法化解矛盾。

#### 四、“枫桥经验”的发展展望

从“枫桥经验”的历史发展脉络和实际内容变化来看,它与基层社会治理存在着密切的关联。首先,“枫桥经验”的历史发展期与建国以后基层社会治理的历史发展阶段存在较好的衔接,在主要时间节点上存在一致性。其次,“枫桥经验”的生命力也正是在于其与与时俱进和不断创新,社会治理需要这种精神。在社会治理中,我们不应该避重就轻,而应该勇于探索,善于探索,迎难而上。

在当前社会背景下,“枫桥经验”在坚持法治与自治结合的基础之上,正在全面吸收传统中国的一项重要治理经验,即德治。党的十九大特别提到,现代基层社会治理中应当注意自治、法治、德治三者相结合的机理。基层村民自治有双重属性,一者是团体自治属性,就是世代比邻而居的村民们,自然地结成一种特殊的社会组织,这个社会组织自我服务、自我管理,自我监督,自我教育;另外作为一个行政区域里面,一个空间里边的自治,行政村是一个独立区域,里面有土地、人口,有公共事务管理三大要素。村民自治其实也有双重任务,一方面是自治任务;另一方面是法治任务。自治任务讲的是村民既有属地的村域自治,又有属人的村民自治。根据国家法定的自治权限自我管理,这是乡村管理中最主要的任务,即主任任务;而法治任务则要求村民组织要协助、配合国家法治建设,协助国家这个任务本身,是村民自治组织的另外一个任务,即从任务。在村域内进行自治和法治的双重治理,而德治是双重治理的所需要的主要手段或主要机制或者是另外一种引擎。<sup>①</sup>

朱苏力曾提到,要在我国建立一个运行有效并有效率的社会主义法治,就必须依据、借助和利用本土的传统和惯例。<sup>[11]</sup>传统中国的治理结构分为两个不同部分:县级以上是由皇权控制的官治系统,县级以下则是由地方宗族长老或乡绅控制的地方自治系统,即社会学领域所提的“皇权不下县”。<sup>[12]</sup>在近代乡村治理过程中,按照在治理中的地位和作用来划分不同的角色,乡村治理的主体可分为普通村民、农村精英和村干部。其中,农村精英具备较高文化素质、较强管理能力、比较富裕、办事比较公道或德高望重。不论是总族长老、乡绅抑或农村精英,均没有任何正式权力,却在传统中国的社会治理中发挥着不可或缺的作用,他们参与的治理方式正是德治的集中体现。<sup>[13]</sup>还有学者提到,“枫桥经验”从某种意义上讲,也是德治体制的建设经验。比如,枫桥形成的“五老”参与综治调处模式。<sup>②</sup>这些人都是当地德高望重的人,是新时代的乡贤,是新时代的乡间德治主体。他们参与缓和矛盾、化解纠纷,效果相当好,比仅仅用两委的名义效果要好得多。所以,培育现代“新乡贤”是农村文化重建和基层社会管理创新发展的重要切入点和现实支撑,现代“新乡贤”培育是一个具有丰富的历史意蕴和现实内涵的命题。<sup>[14]</sup>

2015年秋习近平主席就“关心下一代工作委员会”事业曾做过一次重要讲话,特别强调要发挥“五老”(老干部、老战士、老专家、老教师、老模范)的作用,这显然是在枫桥经验的基础上总结出来的。此外,枫桥还成立了以杨光照、蔡娟等道德模范为核心的“老杨调解室”“娟子工作室”等,还形成了以普通群众为主角的枫桥镇调解志愿者协会、“枫桥大妈”等民间调解组织,这都可以看成德治机制建设的枫桥经验。2017年12月,中共中央政治局委员、中央政法委书记郭声琨到浙江调研时,专门对诸暨进行了考察;在考察结束后召开的中央政法委“枫桥经验”座谈会上,郭声琨书记充分肯定诸暨市对新时代“枫桥经验”的内涵深入发展和研究,并指出要很好总结提炼‘枫桥经验’,在社会主要矛盾转变后,需要提升和总结,把它的精华,核心内容和实质提炼出来,同时把毛泽东思想与习近平总书记在浙江以及后来到中央工作的

① 参见范忠信教授《“枫桥经验”中的德治探索》,此文系作者2017年11月19日在诸暨“纪念毛泽东同志批示‘枫桥经验’54周年暨‘枫桥经验与基层社会治理’研讨会”上的发言。

② 诸暨政法委总结“五老”为老干部、老军烈属、老模范、老党员、老先进,让这些积极主动地参与村域治理,在乡镇综治办和村两委召集下启动各种说服教育工作,参与治安防盗、卫生环保、计划生育、村务监督,最重要的是以治安调解委员会名义进行调处。

多次讲话精神领会、融合、贯通起来。新时期的“枫桥经验”，将以法治为核心，并与自治、德治融为一体构建新时代乡村振兴战略的重要治理基础。

### 参考文献：

- [1]俞可平. 论国家治理现代化[M]. 北京: 社会科学文献出版社, 2015: 序言.
- [2]张昕. 转型中国的治理与发展[M]. 北京: 中国人民大学出版社, 2007: 37.
- [3]郑德明. 为实现中国梦创造和谐稳定的社会环境——纪念毛泽东同志诞辰120周年暨批示“枫桥经验”50周年[J]. 公安学刊——浙江警察学院学报, 2013(6): 10.
- [4]湛洪果. “枫桥经验”与中国特色的法治生成模式[J]. 法律科学(西北政法大学学报), 2009(1): 19.
- [5]孙柏瑛. 当代地方治理——面向21世纪的挑战[M]. 北京: 中国人民大学出版社, 2004: 97.
- [6]蔡定剑. 历史与变革——新中国法制建设的历程[M]. 北京: 中国政法大学出版社, 1999: 14.
- [7]汤晓栋. “枫桥经验”的演进与创新社会管理浅谈[J]. 中国科技信息, 2011(15): 223.
- [8]朱力. 走出社会矛盾从图的漩涡——中国重大社会性突发事件及其管理[M]. 北京: 社会科学文献出版社, 2012: 19.
- [9]俞可平. 走向善治——国家治理现代化的中国方案[M]. 北京: 中国文史出版社, 2016: 35.
- [10]余钊飞, 罗雪贵. “枫桥经验”视野下的乡镇政府管理与村民自治良性互动研究[J]. 山东科技大学学报(社科版), 2017(6): 55.
- [11]朱苏力. 法治及其本土资源: 第3版[M]. 北京: 北京大学出版社, 2015: 15.
- [12]燕继荣等. 中国治理——东方大国的复兴之道[M]. 北京: 中国人民大学出版社, 2017: 100.
- [13]陈家刚. 基层治理[M]. 北京: 中国编译出版社, 2005: 13.
- [14]阳信生. 乡镇体制改革与现代乡村社会重建研究[M]. 北京: 光明日报出版社, 2014: 171.

## Fengqiao Experience: the Historical Evolution of China's Grassroots Social Governance Model

YU Zhaofei, LUO Xuegui

(Shen Junru Law School, Hangzhou Normal University, Hangzhou 311121, China)

**Abstract:** “Fengqiao Experience” originated from Zhuji, which was well-known throughout the country for its experience of grassroots social governance. It is also an important source of grassroots social governance in China. “Fengqiao Experience” was born during the period of people’s communes. However, its core idea is to reform some people such as “four types of elements”, especially to protect the rights of the “four types of elements”. In the early days, it was mainly a social reconstruction experience. After the reform and opening up, in the face of the economic and social development in the rural areas and the complicated social issues, “Fengqiao Experience” has gradually transformed itself into an integrated social security management experience. Since entering the new century, “Fengqiao Experience” has given full play to the characteristics of keeping pace with the times and has gradually become a successful experience in grassroots self-government, the rule of law and safe construction. Studying the dynamic development process of “Fengqiao Experience” helps us to make useful explorations on the road to the development of Chinese rule of law from the perspectives of respecting historical experience and grassroots characteristics.

**Key words:** Fengqiao Experience; grassroots social governance; historical evolution

(责任编辑:董兴佩)