# 迈向基层社会协同治理：“枫桥经验”的历史形成与启示

余钊飞 代冰洁

[摘 要] 基层社会治理现代化在秩序、治理和制度三个方面共同指向了同一个目标：基层社会的协同治理机制。秩序协同、治理协同和制度协同可以分别对应基层社会协同治理机制中的自治、德治和法治三个面向。社会稳定是国家治理的基本目标，稳定有序的社会秩序是保障经济社会正常发展的基本条件。以“枫桥经验”为代表的基层社会治理经验，有力维护了基层社会秩序，为中国特色社会主义社会治理秩序协同体制奠定了重要历史基础，具有重要的启示意义。治理协同层面，以枫桥为代表的广大基层乡镇村社，在基层党委政府的领导下，不断完善基层政法工作体制，形塑了多元主体治理模式，传承并发展了以人为本、以理服人、以和为贵的中国传统治理理念和中国共产党为人民服务的宗旨。制度协同层面，“枫桥经验”展现了一种自上而下和自下而上相结合的基层社会制度供给状态。

[关键词] “枫桥经验”；秩序协同；治理协同；制度协同；基层社会治理现代化
[中图分类号] D63 [文献标识码] A [文章编号] 1674-7453（2023）09-0023-09

党的二十大报告指出，要在社会基层坚持和发展新时代“枫桥经验”，完善正确处理新形势下人民内部矛盾机制，要加快推进市域社会治理现代化，提高市域社会治理能力，建设人人有责、人人尽责、人人享有的社会治理共同体。郡县治，天下安。基层社会治理是治国理政的关键一环。基层社会的稳定关乎国计民生、经济发展和政权稳定，事关国家的长治久安。以“枫桥经验”为代表的基层社会治理经验创造性地发展了中国传统治理理念中的以人为本、以理服人、以和为贵理念，为新征程上基层社会治理现代化提供了历史镜鉴和参考样本。

面对新的形势和社会治理格局，有必要进一步挖掘以“枫桥经验”为代表的基层社会治理经验，探求其历史形成与当代启示，创新发展新时代“枫桥经验”，从而有助于党领导下的政法工作体制创新，多维度重构基层社会秩序治理模式，开辟基层社会治理现代化的中国样本。本文基于社会治理协同理论，[1] 尝试以“枫桥经验”的历史形成和当代启示为研究对象，希冀对中国特色社会主义基层治理现代化的理论与实践有所裨益。

[作者简介] 余钊飞，西北政法大学中华法系与法治文明研究院研究员，杭州师范大学沈钧儒法学院教授；代冰洁，西北政法大学博士研究生。

## 一、秩序协同:“枫桥经验”的价值取向、方式与目标

社会秩序是指社会生活中的一种协调、稳定、有序的状态，即个人在社会交往中形成相对稳定的社会关系，也包括社会整体运行与发展都能在某种程度上遵循一定的规则，无论对于个体生活还是社会整体，这种有序的状态都具有普遍且深远的积极意义。从这个意义上说，在各个阶段，稳定合理的社会秩序都是人类的价值追求。

有关社会秩序问题的思考，在中国古代历史上表现为对社会的“治”和“乱”的探讨，不同思想家给出的治理方案虽然各不相同，但最终都表现为对社会秩序构建的关怀。儒家倡导“克己复礼”，依靠作为价值核心的“仁”和伦理性规范的“礼”来维护社会秩序。儒家的社会秩序观以其人性观为前提，尽管荀子性恶论与孟子性善论有形式上之差异，但其求“仁”重“礼”价值追求基本一致,形成了“德主刑辅”的传统治理之道，历经三国两晋南北朝时期的法律儒家化进程，至《唐律疏议》制定之时,基本形成“德礼为政教之本，刑罚为政教之用”的中国传统治理模式。

以人为本、以理服人、以和为贵的中国传统治理理念对后世影响深远，对“枫桥经验”中提倡教育说理的方式进行社会改造产生重大影响。1963 年 2 月，中共中央决定在全国农村普遍开展社会主义教育运动。根据中央相关部署，时任中共浙江省委书记处书记林乎加率领社教工作队，进驻浙江诸暨枫桥区进行试点工作。当时，枫桥区共有“四类分子”911 名，省委工作队充分发动和依靠枫桥当地群众，广泛开展说理斗争，创造出“少捕，矛盾不上交，依靠群众，以说理斗争的形式把绝大多数‘四类分子’改造成新人”的“枫桥经验”，有力维护了基层社会秩序。

（一）“以人为本”是“枫桥经验”的重要价值取向

“历史不过是追求着自己目的的人的活动而已。”[2] 人类通过发掘自身的主观能动性改造世界，并在这个过程中实现对社会的有效控制，构建稳定的社会秩序，这是人类存在的积极意义。毛泽东强调社会事业的发展要为了人民。他在延安时期曾说：“世界上没有什么超功利主义，在阶级社会里，不是这一阶级的功利主义,就是那一阶级的功利主义。我们是无产阶级的革命的功利主义者，我们是以占全人口百分之九十以上的最广大群众的目前利益和将来利益的统一为出发点的。”[3] 延安时期，在党中央的领导下，陕甘宁边区政府坚持走群众路线，深入调查研究，分清是非轻重，保障人权，废止肉刑,重证据不重口供等重要治理原则,同时采取“一个不杀，大部不捉”宽大政策，探索出了较为成熟的政法工作经验，对 1963 年代的“枫桥经验”的形成产生直接影响。1958 年 12 月 11 日,中央提出：“在我们国家已经空前巩固，反革命已经不多的情况下，捕人、杀人要少；管制也要比过去少。对于不法地主、富农、历史反革命分子和坏分子，只要他们不进行现行重大破坏活动，只在群众面前揭露他们，并夹在人民公社生产大队中监督劳动，加以改造即可。”[4] 具体到诸暨枫桥，地方党委政府和政法机关对于“四类分子”和其他刑事犯罪罪犯，认真研究捕与不捕，依靠群众进行改造。诸暨县人民检察院认真贯彻执行党的政策，依据“惩办与宽大相结合”精神和“三少”（捕人、杀人要少，管制也要比过去少）政策，将“四类分子”放在群众中依靠群众改造，经过近五年实践，全年批捕人数从 1958 年的 833 名下降到 1963 年的 89 名，少捕慎诉工作有了显著成果。[5]“据统计，1964 年全国捕人比 1963 年减少 39.5%，1965 年又比 1964 年减少 32.2%。这两年是中华人民共和国成立十多年来捕人最少的年份，治安情况比历年都好。”[6]

由此可见，以人为本、依靠群众进行社会改造

的工作实践已在1958年至1963年前后在诸暨枫桥等地基本形成。1963年，枫桥对“四类分子”的改造坚持以人为本，依靠群众，没有采取过激的改造措施，包含着对公民生命权、人格权的尊重，蕴含着社会主义人权保障的基本精神。

（二）“以理服人”是“枫桥经验”的价值实现路径

中国传统法强调法律和道德综合为治，强调礼与刑的有机结合，司法活动中，强调情理的作用和地位，最大限度地实现法律与风俗、习惯、道德等规范的结合，通过“天理、国法、人情”的统一，实现法律的规范作用。

在吸收中国传统法的基础上，陕甘宁边区时期的司法工作强调司法要服务于社会并解决纠纷，目标指向对人的终极关怀。“新民主主义政策，则系维护各阶级、照顾各阶层利益。国民党现行法律，各阶级利益冲突时，是无法解决的，而我们根据民事案件处理之诸原则，则可得解决。如土地之优先租佃权，属于贫苦急需者。债务之还债，视贫富之具体情况，可令债务人少还、全还或免还。婚姻之‘自主自愿’按农村生产组织机构之需要的具体情况及保障抗属等而酌予伸缩。总之，使人民得安居乐业，努力生产，以利团结抗战。”[7]陕甘宁边区司法极大程度地体现了“以理服人”这一治理理念。司法机关在审理案件、适用法律，对双方当事人的实体权利义务作出判决时，不仅充分考虑现有法律的规定，而且对双方当事人的经济状况和当地社会现实、当时政府的政策，以及当地的风俗习惯、道德信仰进行综合考虑。通过对情理的关注，保护弱者的权利，通过道德判断，实现法律效果与社会效果的统一。陕甘宁边区高等法院通过是非判断和道德评价，强调了法律效果的同时，取得了良好的社会效果。[8]上述“以理服人”的人民司法理念对后续“四类分子”改造影响巨大。

1963年，在诸暨县枫桥区，围绕改造“四类分子”“武斗好还是文斗好”这一焦点，省委工作队根据《关于农村社会主义教育运动中一些具体政策的规定（草案）》的精神，引导群众敞开思想，提高认识，大多数群众认为“武斗斗皮肉，外焦里不熟；文斗摆事实，讲道理，以理服人”。在统一思想的基础上，枫桥区干部依靠群众“四类分子”的实际表现予以区别对待:对于守法的,给予适当的鼓励;对于基本守法的，指出好的地方，批评不好的地方;对于有一般违法行为的，给予严肃的批评；对个别有严重违法行为在评审中又不低头服罪的，列为重点对象，依靠群众进行说理斗争。在斗争中坚持摆事实讲道理，允许斗争对象申辩。结果没有打人，更没有捕人，化消极因素为积极因素。[9]采取“以理服人”的说理斗争方式,尽量减少社会内部震荡，是“枫桥经验”取得成功的关键因素。

（三）“以和为贵”是“枫桥经验”的重要价值目标

“和为贵”一词最早出现在《论语》中。子曰：“礼之用，和为贵。”“君子和而不同，小人同而不和。”[10]儒家主张“以和为贵”，追求人人和谐的社会氛围。[11]这种“以和为贵”的秩序情结贯彻落实在法律领域中,则体现为对“无讼”境界的追求，这也是中国传统法律文化的价值取向。[12]中国乡土社会以熟人社会为典型特征，也就是费孝通先生笔下所写的“礼俗社会”“人情社会”。在乡土社会中，邻里之间往往非常重视和谐人情关系，各种关系较复杂，纠纷当事人普遍具有如“同心圆波纹性质”的亲属关系群①，赋予了纠纷解决结果极强的社会连带性。因此，除了解决纠纷，纠纷当事人双方在解决纠纷的过程中也需考虑各种力量博弈和利益平衡。首先必须考虑‘情’，其次是‘礼’，再次是‘理’，最后才诉诸法。[13]

传统思想对“无讼”境界的追求，加之中国

①费孝通在《乡土中国》中提出“差序格局”，其形容“我们的格局不是一捆捆扎很清楚的柴，而是好像把一块石头丢在水面所发生的一圈圈推出去的波纹”。

乡土社会的熟人特征，在一定程度上催生出了人民调解制度。对于纠纷当事人而言，调解这一解纷手段融天理、国法、人情于一体，运用说情讲理重建当事人之间和谐关系，避免了诉讼可能造成的当事双方关系彻底破裂。对基层社会而言，调解是一种化解矛盾纠纷较为轻缓的方式，在修复社会关系的同时稳定经济发展，节约司法资源，减少内耗。这对于社会秩序的和谐稳定极为重要。1952 年，诸暨县人民法院在《对当前区乡调解工作的意见》一文中总结了几点基层调解的相关经验。首先，区乡调解不是诉讼的必经程序，当事人双方自愿在区乡调解时才可以进行，不得阻止其到人民法院进行诉讼。其次，调解必须依据县以上人民政府的政策法令，以民主的作风和实事求是的精神了解双方争端，说理劝解，耐心教育，达到双方在完全自愿的基础上订成协议。此外，还着重强调：区乡调解委员会一方面是人民民主生活的一部分，也是人民司法的一种辅助程序，可有助于加强人民团结，减少人民讼累，全力推动事业生产建设；另一方面区乡调解工作与人民法院的审判有相互结合，可以帮助人民法院集中精力处理较重大的案件。基层人民法院和相关人民调解组织认识到调解在纠纷解决和社会价值观形成方面的重要意义，即“处理及时”的人民调解可以第一时间化解矛盾，同时认为人民调解可以“从积极方面达到减少纠纷、预防犯罪，从而培养新社会新道德的目的”。这些认知有力促进了基层社会全面运用人民调解方式处理人民内部矛盾，为“枫桥经验”形成前期的矛盾化解方面积淀了成熟的经验。

## 二、治理协同：基层社会多维秩序建构中的“枫桥经验”

在人们的实践和整个社会活动中，人们结成各种不同的社会关系，发生着复杂的交互作用。人们在社会生活中交互作用的过程，即是社会关系和社会结构的生产过程。人们在生产出维持自身生存的物质资料的同时，也生产出适合于人们物质生产状况的社会秩序。[14] 新中国成立初期，政法机关主要任务不仅仅是打击犯罪和改造地、富、右、坏、反等工作，还需要参与到社会主义经济建设当中。如 1954 年诸暨县人民检察院的主要工作是围绕党在农村中的领导方针，集中全力投入到“以互助合作为中心”的农业增产运动和粮食征、购、销任务的保卫工作，打击了阻碍运动开展的敌人，检查了违法政策法令的事故行为①。

基层党委政府也在不断探索相应的社会规范建设。如在当时的枫桥区新枫乡，为了加速农业生产与经济发展，乡政府将国家、农业社、社员个人利益结合起来，制定了相关公约②。一是严格遵守国家政策法令，坚决执行国家对粮食、油料等物资的统购销政策。二是严格财务制度，公开财政收支。三是要爱护公共财物，维护集体利益。四是树立勤俭办社、勤俭持家的风尚，厉行节约。五是本公约经全体社员讨论制定，要互相监督，坚决遵守，如有违反本公约者，由调处委员根据违反情节，分别给予教育、批评、具结悔过，情节重的要由社员开展辩论，向其进行斗争，屡教不改的，经社员大会讨论决定，报乡人民委员会批准，交群众监督生产，违反法律的要移送政法机关制裁③。上述融合党委政府政策和社会规范一体化的多维治理模式，为基层社会的有序运转提供了重要保障。

在生产秩序维护方面。1961 年 6 月，诸暨县委贯彻中共中央《农村人民公社工作条例（草案）》，即“六十条”，退还社员自留地和自留山，发还饲

①②诸暨县人民检察署：《1954年度工作总结报告》（1954年12月20日），诸暨市人民检察院档案室，档案编号J086-W1954-1-0001-036。

③诸暨县新枫乡新跃农业生产合作社：《新枫乡新跃社三爱三遵二勤公约》（1958年3月1日），诸暨市人民检察院档案室，档案编号J086-W1958-2-0038-023。

料地，允许开垦“十边”地(田边、地边、房前、屋后等)和荒地，房前屋后种植零星树木归社员所有；社员可发展家庭副业，肉猪饲养公私并举，以私为主，集体的母猪下放给社员饲养；社员的家禽家畜完成派购任务后，可自行处理，农村经济开始活跃。1963年,诸暨全县“四类分子”总人数较多，若加上其亲属,对农村社会而言是一支庞大的队伍，对社会主义建设有着极大影响。如何把消极因素转化为积极因素，不仅关系到当时的社会稳定，同时也直接关系到生产经济的发展；特别是如何让“四类分子”这一部分劳动力广泛参与新生的集体经济建设，同时争取“四类分子”子女积极参与到集体经济建设之中，对于一个从革命走向建设过程中的社会主义大国而言，显得极其重要。纵深到枫桥一线农村，农村集体经济与财务管理制度渐成体系，生产大队的政治经济权能增加,具备将“四类分子”改造成新人并融入到集体经济之中的相应权能。集体经济建设中的劳动力缺乏和长期共同生产生活的近距离观察，是当时枫桥多数生产大队党支部书记力主让“四类分子”就地参加劳动监督改造的重要原因。[15]枫桥的干部群众在现实面前作出了实事求是的选择，即在温和的政治改造过程中注重“四类分子”的劳动力保护,同时有效争取“四类分子”的子女参加社会主义集体经济建设，[16]使得改造工作的进行，为集体经济建设提供了劳动力。

在生活秩序维护方面。1958年3月18日，诸暨政法部门组成工作组在枫桥区新枫乡新跃社及枫桥镇二地进行了安全乡、镇试点工作。通过训练骨干、开展宣传，排队摸底掌握情况，利用各种会议，发动群众，整顿组织，建立制度，订立爱国公约。基层党委政府和村社通过上述举措，提高了广大人民群众的社会主义觉悟与劳动生产积极性；并通过安全运动对坏人坏事进行批判教育，分别做了处理，加强了基层治安管理。此外，安全运动实质上是综合治理和平安建设的历史雏形，同时也是社会主义教育和移风易俗运动，对改变旧社会的陈规陋习，建立社会主义的道德风尚、安定社会秩序产生积极作用。上述举措，使枫桥形成了稳定的社会秩序，使得枫桥干部群众在处理矛盾之时更多运用治保会、人民调解委员会等组织，形成了刚柔并济的治理风格。因而，在1963年的农村社会主义教育运动中,枫桥的干部群众采取说服教育的“文斗”方式而非简单粗暴的“武斗”方式，有力维护了新中国建立初期新社会的质朴人际关系和稳定的社会秩序。

## 三、制度协同：“枫桥经验”与党领导的基层治理新路径

“近代以来，成功实现治理现代化的国家，共同之处是都拥有一个强大的政党。”[17]新中国成立后农村社会秩序长期稳定，主要得益于中国共产党卓有成效的基层党建工作。中国共产党通过有效的党建工作，形成了层次分明、治理有效的基层组织体系。“枫桥经验”的形成、发展和创新，从来都不是“自生自发的自然秩序”，而是为使党的大政方针在本地有效实施，遵循“走群众路线，依靠群众”的工作方法，调动和发挥群众的积极性和主动性而进行的有目的、有意识或自觉的行动。[18]从一定意义上讲，“枫桥经验”来自历史、来自实践、来自群众，是中国共产党强化基层党组织功能、整合基层社会资源、稳定基层社会秩序的成功经验，为党领导下的政法工作体制的完善和依靠群众化解矛盾体系的构建以及实事求是的综合治理策略的形成奠定了雄厚历史基础。从制度协同层面看，“枫桥经验”形成了自上而下和自下而上相结合的基层社会制度供给状态。[19]

“枫桥经验”在中国特色社会主义新时代获得了新的生命力。习近平同志在担任浙江省省委书记期间明确提出要坚持好、发展好“枫桥经验”。新时代“枫桥经验”在制度层面体现了党在基层社会治理领域对于“枫桥经验”的

守正创新。面对当代中国国家治理过程中的制度和实践难题，“枫桥经验”的历史形成在制度层协同层面为我们提供了重要启发。自上而下和自下而上相结合的基层社会制度供给状态可以概括为一种制度协同式的基层社会治理方案。其中党建统领是制度保障，以人民为中心是制度导向，三治融合是制度路径，三者共同构成了“枫桥经验”创新发展的核心要素。

（一）党领导下的政法工作体制

“枫桥经验”诞生之初，正处于我国社会主义建设时期，国内外形势复杂多变，诸暨县人民法院就认识到：在特殊的历史条件下，如何最大限度地调动一切积极因素为社会主义建设服务，巩固新生的人民民主政权，唯有牢牢依靠党的领导。诸暨县第五届人民代表大会第一次会议提出：今后法院工作，必须在党的正确领导下，紧密配合公安、检察等部门，更好地依靠人民群众，进一步加强人民民主专政，随时击退反动势力的进攻，严厉打击干预进行现行破坏的地主分子、富农分子、反革命分子、坏分子和各种刑事犯罪，并正确处理民事案件，促进人民内部的团结，充分发挥司法工作为当前阶级斗争服务的积极作用，更好地维护人民公社集体经济的巩固和发展，保卫社会主义建设事业的顺利进行①。诸暨县人民法院在《春耕生产期间的司法工作安排》中指出，司法工作的主要任务是在各级党委的统一领导下，与公安、检察部门密切配合，继续严厉地打击敌人的现行破坏活动，切实妥善地处理好群众性纠纷，以保障社会主义教育运动和春耕生产的顺利进行②。在刑事审判工作方面，人民法院及时有力地打击了现行反革命和重大刑事犯罪活动，主要是反革命集团、造谣煽动、行凶报复、破坏集体经济以及杀人抢劫、盗窃、强奸、诈骗等③。对这些案件，人民法院通过公开审理和选择典型案件召开宣判大会的方式，充分运用这些反面教材，把打击现行犯罪活动和预防犯罪结合起来，对震慑敌人，教育群众，维护治安，保卫生产起了显著的作用。

当前，坚持和发展新时代“枫桥经验”，必须全面坚持党的领导，全方位推进基层党建，按照《中国共产党支部工作条例（试行）》等党内法规，注重因地制宜、因人而异，创造性开展基层党建工作，发挥基层社会治理中党组织的核心堡垒作用。实践表明，凡是“枫桥经验”坚持和发展得好的地方，都是党建工作和社会治理融合得好的地方。随着《中国共产党支部工作条例（试行）》《中国共产党农村基层组织工作条例》《中国共产党农村工作条例》《中国共产党政法工作条例》等党内法规在基层全面落实，党建引领下的基层社会治理体系已逐渐成发展成新时代“枫桥经验”的核心内容。

（二）依靠群众化解矛盾

历史唯物主义认为，人民群众是社会变革的决定性力量和主体力量，是历史发展的真正动力。在马克思看来，“历史活动是群众的事业，随着历史活动的深入，必将是群众队伍的扩大”。[20]1943年，毛泽东在《组织起来》的重要讲话中指出：“凡此，都是实行把群众力量组织起来的结果。”[21]革命年代将根据地民众“组织起来”的实践，展现了有组织下群众所产生的巨大力量，这对于中国共产党在新中国成立后的社会治理也产生了极其深远的影响。林伯渠在1944年的边区政府委员会上指出：

①《诸暨县第五届人民代表大会第一次会议关于诸暨县人民法院工作报告的决议（草案）》（1963年12月31日），诸暨市档案馆藏诸暨市人民法院档案，档案编号087-014-002-027。

②《春耕生产期间的司法工作安排》（1963年4月5日），诸暨市档案馆藏诸暨市人民法院档案，档案编号087-014-002-004。

③《诸暨县人民法院工作报告》（1964年8月15日），诸暨市档案馆藏诸暨市人民法院档案，档案编号087-015-001-017。

“假使说变革社会是一件艰巨的工作，那么不难想象，改造人的意识更是一件艰难的工作。但大家知道，我们已经有了改造四千五百个二流子转入生产运动的经验。”[22]

革命时期改造“二流子”的经验，为新中国成立后改造“四类分子”提供了重要借鉴。20世纪60年代，诸暨县人民法院认识到：对进行现行破坏的反革命分子和其他重大形式犯罪分子，在任何时候、任何情况下，都必须依法给予及时有力的打击，对一般的案件，应当尽可能地采取社会主义教育运动的方法，依靠群众监督教育改造，而不采取逮捕判刑的方法来处理。司法干部应当走出机关，走出法庭，到基层、到群众中去，组织和依靠群众对犯罪分子进行说理斗争，使他们心服口服，低头认罪。群众认为他们能够改造的，就交给群众去改造。群众实在改造不了的，再依法捕办。另外，诸暨县人民法院在民事审判工作方面，不仅解决了大量的纠纷，而且进一步积累了处理人民内部矛盾的经验。民事案件，特别是直接有关生产的山林、水利、土地等群众性纠纷，不仅多发，而且危害大，往往引起群众性哄闹殴斗。对这类纠纷，人民法院在当地党委政府的领导下，从有利于生产、有利于团结、有利于巩固集体经济、有利进步出发，依据党的政策和国家的法律、法令，坚持说服教育，调解协商解决，维护了社会主义所有制，对调整个人与个人、集体与集体之间的关系，促进生产建设，作出了重要贡献。如1964年半年间，诸暨县社、队调解组织处理的各类纠纷就有1986件①。枫桥人民法庭在区委领导下依靠基层调解会做好调解工作。枫桥区委则把调解工作纳入区委工作的议事日程，做到四不忘：安排党的中心工作，不忘布置调解工作；总结工作交流经验，不忘总结调解工作的经验教训；抓干部的政治业务学习，不忘训练调解干部；开展革命竞赛，表扬好人好事，不忘表扬奖励调解干部。同时运用三抓一加强的方法，做好调解工作：抓调解队伍的组织整顿，抓调解队伍的思想业务建设，抓调解工作落实，加强法制教育②。人民法院在开展司法工作之时，充分发挥专门工作和群众工作相结合的优势，善于运用群众乐于接受的方式，就地解决大量社会矛盾纠纷。此外，诸暨县人民检察院结合检察工作规律，充分认识到：贯彻群众路线主要应抓住两个环节。首先，对于审查材料中发现事实不清的案件，必须走出办公室，深入到群众中去座谈访问，核谈事实。其次，对于事实已经清楚，但对依法处理或不依法处理，从严处理或从宽处理，一时下不了结论的案件，应该携卷下乡，召集贫下中农进行座谈讨论，这样能正确地执行政策，妥善地解决问题。上述情况表明，在“枫桥经验”形成前后，诸暨的党政机关、人民群众对于矛盾纠纷的化解处理都有着深刻的认知，初步构建起一套较为完整的社会矛盾纠纷化解体系，为社会秩序的稳定提供了有效的制度渠道和实践方式。

社会治理需要广大人民群众广泛参与。随着法治政府建设逐渐深入，政府管理与社会治理良性互动格局逐步形成，为基层社会矛盾纠纷化解打下坚实基础。当前，新时代“枫桥经验”具体落实到基层，就必须进一步完善基层群众自治制度，发挥村民自治、居民自治、企事业单位职工民主管理等制度优势，充分发挥基层群众积极性、主动性和创造性，从源头上预防、化解矛盾纠纷。

（三）实事求是的综合治理方式

坚持自治、法治、德治相结合是新时代“枫桥经验”的重要方法，也是新时代基层社会治理创新的发展方向。从制度路径层面看，实事求是是实现自治、法治和德治相结合的重要方式。回顾“枫桥经验”的历史形成可以发现，自下而上式的基层

①《诸暨县人民法院工作报告》（1964年8月15日），诸暨市档案馆藏诸暨市人民法院档案，档案编号087-015-001-017。

②《枫桥法庭在区委领导下依靠基层调解会做好调解工作》（1978年12月9日），诸暨市档案馆藏诸暨市人民法院档案，档案编号087-028-001-013。

社会治理模式蕴含了实事求是的治理智慧。三治融合正是这一治理智慧的基本制度路径，是必须长期坚持的新时代“枫桥经验”。

毛泽东对“枫桥经验”的批示中指出要“经过试点，推广去做”，即各地在学习这些经验时，一定要结合本地实际,先试点取得切合实际的效果后，再进一步推广。[23]“枫桥经验”之所以长盛不衰并在不同的历史阶段展示出相应的时代魅力，关键在于枫桥的干部群众始终能够坚持从实际出发，在运用“枫桥经验”处理矛盾纠纷时,充分贯彻实事求是、因地制宜的策略，并以较高的人文素养和工作能力共同维护基层社会的稳定和安宁，保障人民民主的落实和以人为本的历史传承。[24]如诸暨县人民法院对于集体之间的山林、土地、水利等有关生产的纠纷，彻底贯彻“六十条”等有关政策，加强社会主义教育，切实解决好所有权问题，并且妥善安排群众生产、生活中的用材烧柴等实际问题。对于财产权益纠纷，首先保护国家利益和集体利益，同时依法保护个人的合法权益，坚决反对投机取巧、损公肥私和自发资本主义倾向。对于婚姻家庭纠纷，按照婚姻法的基本原则，强调巩固和改善婚姻家庭关系，保护子女利益，维护社会主义婚姻家庭制度，发扬共产主义道德风尚，坚决反对资产阶级思想和封建恶习①。诸暨县人民法院在解决土地纠纷时，充分依靠党委，深入群众，查明原因，分清是非，联系各方，充分协商，按照政策，妥善地解决。其基本方法是：认真进行调查研究工作；依靠当地党委，做透思想工作，坚持以调解为主协商解决；按党的政策办事②。在水利纠纷处理方面，人民法院密切协同有关部门，共同组织力量，有效地处理好水利纠纷③。在林业纠纷方面，人民法院对于部分社队制定的违背政策法律的“罚规”进行指导纠正，并引导制定护林公约④。地方党委政府则把处理群众性生产纠纷作为领导生产的一项重要内容来抓，并深刻认识到：对于已经发生的问题，必须积极认真处理，做透思想工作，坚持协商解决。对于已经存在但未暴露的纠纷，要进行调查摸底，善于抓苗头，做好预防工作，力求把纠纷消灭在萌芽状态，不使形成事端，以避免不必要的损失⑤。上述情况表明，基层党委政府对于矛盾纠纷的综合治理和预防化解已有着深刻认识，为后来“枫桥经验”从社会管制经验发展成社会治安综合治理经验打开了新的历史空间。

当前，新时代“枫桥经验”高度关注基层社会矛盾化解、法治建设、平安建设、社会主义道德体系建设、经济社会协调发展等内容，在综合治理思维坚持党的领导和群众智慧相结合，推动基层社会自治、法治、德治相结合，在共建共治共享理念指引下实现平安和谐目标。

**[参考文献]**

[1]范如国.复杂网络结构范型下的社会治理协同创新[J],中国社会科学,2014(4).
[2][20]马克思恩格斯全集(第2卷)[M].北京：人民出版社，1995：118，119，104.
[3][21]毛泽东.毛泽东选集(第3卷)[M].北京：人民出版社，1991：864，930.
[4]最高人民检察院.人民检察史——纪念检察机关恢复重建40周年[M].北京：中国检察出版社，2018：166.
[5]诸暨县地方志编纂委员会.诸暨县志[M].浙江人民出版社，1991：712.
[6]朱志华，周长康.“枫桥经验”的时代之音[M].浙

①《诸暨县人民法院工作报告》（1963年12月19日），诸暨市档案馆藏诸暨市人民法院档案，档案编号087—014-002-028。

②《1962年以来处理土地纠纷的情况报告》（1963年4月19日），诸暨市档案馆藏诸暨市人民法院档案，档案编号087-014-002-006。

③《处理水利纠纷的总结报告》（1963年10月29日），诸暨市档案馆藏诸暨市人民法院档案，档案编号087-014-002-015。

④⑤《关于当前群众性纠纷殴斗事件的情况和今后意见的报告》（1964年4月17日），诸暨市档案馆藏诸暨市人民法院档案，档案编号087-015-001-007。

江：浙江工商大学出版社，2019：279.
[7]边区高等法院编制：陕甘宁边区判例汇编例言，全宗15-26.
[8]汪世荣等．新中国司法制度的基石[M]．北京：商务印书馆，2011：125，129.
[9]中国法学会“枫桥经验”理论总结和经验提升课题组．“枫桥经验”的理论构建[M]．北京：法律出版社，2018：98，99.
[10]论语·子路[M]．北京：中华书局，2006：122.
[11]张文．“和”——儒学的最高境界[J]．中国哲学史，1997（4）．
[12]郑莉，张辉．秩序情结与无讼思想[J]．学习与探索，2015（11）．
[13][法]勒内·达维德，漆竹生译．当代主要法律体系[M]．上海：上海译文出版社，1984：427.
[14]高峰．社会秩序论[D]．中共中央党校，2007.
[15]余钊飞，罗爱军．“枫桥经验”形成渊源考[J]．浙江工业大学学报（社会科学版），2023（2）．
[16]余钊飞．新时代“枫桥经验”的精神内涵与发展方向[N]．绍兴日报，2018-11-18.
[17][美]塞缪尔·亨廷顿著，王冠华、沈宗美校．变化社会中的政治秩序[M]．上海：上海人民出版社，2021：100.
[18]汪世荣，褚宸舸．“枫桥经验”：基层社会治理体系和能力现代化实证研究[M]．北京：法律出版社，2018：86.
[19]汪世荣.“枫桥经验”视野下的基层社会治理制度供给研究[J],中国法学,2018（6）.
[22]甘肃省社会科学院历史研究室编．陕甘宁革命根据地史料选辑（第1辑）[M]．兰州：甘肃人民出版社，1981：263，383.
[23]杨明伟．“枫桥经验”的历史来源和现实启示——毛泽东、习近平关注的一个重大问题[J]．毛泽东邓小平理论研究，2018（9）．
[24]余钊飞．新时代“枫桥经验”的精神内涵与发展方向[N]．绍兴日报，2018-11-18.

责任编辑：陈 偲

# Advancing Synergistic Governance at the Grassroots Level: Formation History and Implication of "Fengqiao Experience"

Yu Zhaofei & Dai Bingjie

[**Abstract**] The modernization of grassroots social governance converges in three dimensions: order, governance, and institutions, all leading towards a unified objective—synergistic governance mechanisms at the grassroots level. Order synergy, governance synergy, and institutional synergy correspond respectively to the facets of autonomy, moral governance, and rule of law within the framework of grassroots synergistic governance. Social stability is a fundamental goal of state governance, and maintaining a stable and orderly social order constitutes a basic prerequisite for ensuring the normal development of the economy and society. The experience of grassroots social governance, exemplified by the "Fengqiao Experience", effectively upholds grassroots social order. Its historical development has laid a significant historical foundation for the coordinated system of socialist governance with Chinese characteristics, thereby holding important implications. On the level of governance synergy, the extensive grassroots towns and villages represented by Fengqiao, under the leadership of grassroots party committees and governments, continually enhance the framework of grassroots political and legal work, shape a diverse subject-based governance model, and inherit and develop the traditional Chinese governance philosophy of people-oriented, persuading with reason, and valuing harmony, along with the Communist Party of China's purpose of serving the people. On the level of institutional synergy, the "Fengqiao Experience" demonstrates a grassroots societal institutional supply state that integrates top-down and bottom-up approaches.

[**Key Words**] "Fengqiao Experience"; Order Synergy; Governance Synergy; Institutional Synergy; Modernization of Grassroots Social Governance