

Experience of Fengqiao

枫桥经验

中国农村治理样板

◎ 赵 义 著

“枫桥经验”隐藏的是创造经济奇迹
和寻求秩序两者交错前行的秘密。



枫桥经验

◎ 赵义著



Experience of Fengqiao

图书在版编目(CIP)数据

枫桥经验:中国农村治理样板 / 赵义著. — 杭州:浙江人民出版社, 2008.11

ISBN 978-7-213-03876-1

I. 枫… II. 赵… III. 农村-社会治理-研究-诸暨市 IV. D638

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2008)第 161376 号

书 名	枫桥经验:中国农村治理样板
作 者	赵 义 著
出版发行	浙江人民出版社 杭州市体育场路347号 市场部电话:(0571)85061682 85176516
责任编辑	王利波
责任校对	叶 宇
电脑制版	杭州兴邦电子印务有限公司
印 刷	浙江新华印刷技术有限公司
开 本	787×1092毫米 1/16
印 张	13
字 数	19万
插 页	2
版 次	2008年11月第1版·第1次印刷
书 号	ISBN 978-7-213-03876-1
定 价	28.00元

如发现印装质量问题,影响阅读,请与市场部联系调换。

目录

Contents

前言 在历史长河中寻找“枫桥经验”的位置 / 1

第一部

“枫桥经验”的起源

“枫桥经验”起源于以说理斗争(文斗,不武斗)改造“四类分子”的试点。这一试点能够在诸暨枫桥成功进行,既与浙江经济理性发育比较早的土壤有关系,也与当地比较发达的耕读文化分不开。

第一章 毛泽东发现枫桥 / 13

第一节 初识枫桥 / 13

第二节 时代锤炼 / 16

第三节 过激声中的一丝温和之音 / 18

第四节 “枫桥经验”在60年代的推广 / 20

第二章 诞生前夜 / 22

第一节 运动治“官” / 22

第二节 为什么变了? / 26

第三节 基于枫桥历史的现实 / 27

第四节 “四类分子”的大环境 / 31

第五节 温和的细微源头 / 32

第三章 “枫桥经验”的原始形态 / 36

第一节 文斗,不武斗 / 36

第二节 给出路 / 40

第三节 “地主”、“反革命”变成正式社员 / 42

第四节 干部“上楼去洗手洗澡” / 44

第五节 初步秩序重建的探索 / 47

第四章 颠覆与重生 / 50

第一节 经历危难 / 50

第二节 “摘帽”试点,突破禁忌 / 55

第三节 步入新的历史时期 / 59

第二部

新时期的“枫桥经验”:挑战与创新

“枫桥经验”首先追求的是在社会转型期,新矛盾、新纠纷不断产生的情况下,能够有一种有效的机制及时去化解。正因为如此,“枫桥经验”是一种动员人人参与的维稳机制。

第五章 35周年的转折点 / 67

第一节 书记的忧虑和现实的挑战 / 67

第二节 35周年的辉煌 / 70

第三节 制度保障 / 73

第四节 动员各种力量 / 74

第六章 调解有道 / 78

第一节 乡土邻里 / 78

第二节 消除心障 / 83

第三节 法庭劝导 / 87

第七章 综治格局向基层延伸 / 92

第一节 一次高规格会议 / 92

第二节 从联村干部制到“三包”责任制 / 96

第三节 站所复制 / 101

第四节 考核和预测机制 / 104

第五节 枫桥式平安乡镇(街道) / 108

第八章 公安,扎根于人民之中 / 111

第一节 主力军 / 111

第二节 基于现代社会管理的枫桥公安现状 / 116

第三节 警力下沉的案例与结果 / 120

第四节 新生——从社区矫正开始 / 123

第五节 公安战线的旗帜 / 125

第三部

“枫桥经验”:和谐社会的中国式边界

基于中国广大农村和社会转型的现实,“枫桥经验”具有很强的可复制性,这既体现在那些综治格局进展相对缓慢的地区,也体现在经济快速发展但出现新的矛盾纠纷的地区。今天的中国社会太需要社会和政治治理的各种符合国情,同时又行之有效的经验。

第九章 改革攻坚期的社会治理旗帜 / 131

第一节 改革进入深水区和“枫桥经验”新路径 / 131

第二节 南浔的司法所核心和临海的“四理”机制 / 133

第三节 普陀,海上枫桥 / 137

第四节 中国式维稳 / 138

第五节 “枫桥经验”在新时期的困惑与发展 / 140

第十章 以人为本的“枫桥经验”内涵 / 146

第一节 以人为本时期的“枫桥经验” / 146

第二节 书香之地枫桥镇 / 149

第三节 善待外来工 / 151

第四节 调解成长出“以人为本” / 156

第五节 农村社区建设 / 160

第十一章 枫桥式息讼 / 163

第一节 边界 / 163

第二节 切合点的出现 / 167

第三节 调适 / 170

第四节 静态和动态 / 175

第十二章 浙江经济奇迹里的“枫桥经验”和来自中南海的肯定 / 178

第一节 浙江,中国未来的一面镜子 / 178

第二节 经济发展与“枫桥经验” / 181

第三节 无为与有为之间 / 187

第四节 政府——企业家的培育器? / 190

第五节 来自中南海的肯定 / 192

结束语 站在30周年与45周年的交汇处 / 197

鸣谢 / 203

前言

在历史长河中寻找“枫桥经验”的位置

一切历史都是当代史。

一

源自于浙江省诸暨市(县级市)的“枫桥经验”,在新中国追求长治久安的历史上占有浓墨重彩的一笔。

1963年,新中国的开国领袖毛泽东在浙江做调研时,敏锐地发现了“枫桥经验”对当时建立还不到20年的新生人民政权的作用。从无数的材料里发现了它后,迅速地把它提高到对整个国家治理具有意义的高度,使这个本属地方治理经验的社教运动的样板,成为一个全国闻名的治理工具。而后,在几十年时间内,在中国整个政权结构里,“枫桥经验”一直有着它独特的地位和意义。每隔五年或者十年,在浙江省,乃至在全国,人们都不断地纪念它的被发现,深化和丰富其在新时期的内涵,特别是发掘它对平安浙江乃至和谐中国建设的意义。

今天,在“枫桥经验”诞生45周年的时候,在这个已有接近半个世纪历史的治理工具被再一次纪念的时候,当我们再一次把关于“枫桥经验”的记

忆翻检出来时,却发现,这个本属上个世纪的治理样式,因为它本身的创新和实践,到今天还具有它的普世意义。而且还在被相当多的各级政府运用着,成为影响很大一部分中国人日常生活的一种政策手段。“枫桥经验”作为一个农村社区结构的维稳器,在贫富分化、社会心理极其浮躁的当下,尤其是对于大批年轻的农村人口踏上城市化进程、农村陷入相当经济困境的中国而言,仍具有很强的现实意义。当初为解决集体经济的困境和农村阶级矛盾而被新中国的政治领袖发现并被提炼出来的“枫桥经验”,在中国自身向现代化进军的行程中,当一切经济要素都开始流动起来以后,对于农村这个仍占中国人口和土地相当大部分的领域,有着强烈的稳定功能。

因此,回顾“枫桥经验”的过去,发掘“枫桥经验”的现实意义,就成为本书的使命和责任。尤其是后者,更是作为一本关于“枫桥经验”的书所要承担的历史功能。

二

事实上,当我们细致而深入地在枫桥进行考察之后,首先会发现的是,“枫桥经验”在新时代里所面临的挑战,一点也不比上世纪60年代它诞生时要少。而在这些挑战下生存并得到创新发展的“枫桥经验”所具有的中国意义,同样也不比那个时候少。

不得不承认的是,因为各种各样的原因,在上世纪60年代成为政治中国的一个典型样板的枫桥,在以经济建设为中心的改革开放年代,有过辉煌,也有过相对落伍时追赶的焦虑。尤其是在作为中国民营经济大本营的浙江省,在狂飙疾进的产权和企业壮大的年代里,地处义乌、温州、宁波、绍兴等经济高度发达的城市夹缝里的枫桥,因为思想上的包袱和自然资源禀赋而造成的经济上相对落后的现实,按常理判断,很容易使本地农民和人口出现心理失衡,导致出现社会矛盾激化,甚至群访群告的现象,最后使整个镇级治理结构出现极其困难的局面。

但枫桥的事实是,所有的这些现象都没有发生过。作为一个政治上的老先进,枫桥仍然保持了60年代比较好的治理水平。这种现象,哪怕在浙江,也是极其宝贵的。虽然在经济上有着相当的成就,但哪怕就在浙江,因为发

展而带来的社会矛盾,照样还是相当不少。企业的污染和治理不及时造成的矛盾、民间金融所造成的社会风险、民营企业的发达造成的红眼病等诸如此类的现象,在转型期的中国,都会涉及一个相当敏感的词汇——社会群体性事件。而在有着“枫桥经验”这个维稳器的诸暨,镇与镇之间经济固然有差距,如高度发达的地区有以铜产业为核心的店口镇和以袜业为核心的大唐镇,也有枫桥这样的中等偏上水平甚至比枫桥经济落后的镇,但是所谓群体性事件,哪怕光顾了附近经济更为发达的东阳和义乌,也与本地无关。

这究竟是因为什么?

在转型中国这30年的历史的某个时段上,囿于历史和现实、受制于民主与法制教条的人们,似乎总是愿意把希望寄托于一些现阶段无法实现的东西。比如说,在法制不健全的时候,人们总是希望用法制来解决社会的一切现实问题;而在经济落后地区,人们也总是希望通过经济的超常规高速度发展,来解决贫困的矛盾。而这些现象统括起来,构成了浮躁的社会心理基础。

当我们看不清未来的时候,让我们看看历史;当我们看不清周围的时候,让我们问问内心。事实上,在社会治理手段中,法律是最后的边界,但不是主要的边界,经济发展是自然而然的结果,而不能刻意强求;人类社会健康快乐的本源,来自于内心的满足和与周边环境的和谐共融。体现在一个社区范围内,人与人要和谐相处,一定需要一个由道德规范和法律共同组成的边界。只有在这个界限定的范围内,人与人之间的相处,才会变得友好。

在西方发达国家,这个边界基本是由法律体系构建的。当然,随着这些国家的经济发展和不断变化的社会矛盾,西方国家的法律体系也不断在进行调整。而当我们转视中国的时候,就会发现实际上法律的边界在中国十分模糊。

那么在中国,人与人、家庭与家庭、组织与组织之间的矛盾现在是由什么在调节,又应该由什么来调节呢?

拨开“枫桥经验”的政治外衣,在实地调研中我们可以发现,事实上,这个诞生于上世纪60年代的政治性产物,正是一组由中国传统道德和伦理组成的边界。通阅全书后,你会发现,无论是在整个新中国法制建设刚刚起步的年代,还是在整个中国的社会秩序处于彻底混乱的70年代,“枫桥经验”就像一个稳压器一样,把外界紊乱的社会秩序过滤在本镇甚至本县之外,在

本地形成了一个相对稳定发展的社区结构。而在以经济建设为中心的改革开放年代,这个已经扩大到诸暨全市的老经验,在遇到狂飙疾进的掘金年代之时,不但没有成为经济建设的障碍,反而稳定了诸暨一市的社会秩序。

在对“枫桥经验”进行了回顾和现时总结之后,今天作者想要说的是,对于我们这样一个落后的国家和一个新兴市场国家,“枫桥经验”不仅是属于诸暨的财富,更是属于中国的共同财富。我们说,所谓的历史财富,不仅是以物质形态存在着,更以精神形态存在着。经历了“四清”、“社教”、“十年浩劫”的“枫桥经验”,就是新中国在精神领域建设方面给现代化中国留下的一笔巨大的财富。在经济建设上处于赶超地位的中国,现在越来越逼近一个事实,那就是作为一个古文明的大国,中国已经开始了真正的崛起时代。但中国同样面临着一个巨大考问,这个新兴国家,会不会在后发优势已经被彻底利用完毕之后陷入“日本式陷阱”?后进国家所有的优势,无疑是充分吸收先进国家的发展路径和科技成果来制订最优路线,回避它们所走过的弯路。那么现在,当中国逼近真正的世界前沿之时,当先进国家已经用发达国家的标准来要求中国之时,中国往何处去?更为严厉的考问则是,虽然外形上已经有了先进国家的模样,但事实上,在中国的内部,地区与地区之间、个人与个人之间在观念和价值观上的差异是千奇百怪。生产力标准和政府治理手段也是千差万别,中国未来,将以什么样的手段来拉近这些差距?

正是从这个意义上说,具有传统道德强力约束和一系列社会治理手段的“枫桥经验”,强烈地被中国所需要。它不仅是保持中国稳定的一个重要手段,更是一个用传统道德来维系人心的现时样板。这笔新中国前30年遗留下来的财富,不应随时光的流逝被历史湮没或者仅仅被一域所使用。

三

作为一笔精神财富,已经被反复总结过的“枫桥经验”还有一个巨大的优势。这个优势,是当时新中国的领袖毛泽东的一句指示所带来的结果。

“枫桥经验”是“社教”的产物。在被对中国国情有着深刻认识的毛泽东捕捉到以后,在进行总结和提炼之时,毛泽东当时的一个指示是,要总结“枫桥经验”群众为什么能懂。事实上,群众能懂,正是“枫桥经验”的核心优势。

现时的中国,是一个差异化极大的国家。从一个计划经济体和贫困中走来的中国,到现在为止也遗留了一个不完整的教育体系。从这个教育体系里走出的,又是教育层级相差很大的人民。因此,一个能够深入人心的社区治理手段,其前提一定是一个能被人理解并正确执行的手段。“枫桥经验”从发源到现在45年过去了,多少物是人非,当法治观念和经济理性日益深入人心,日益成为国人行动的主要指南时,在枫桥一地,“枫桥经验”作为本地的一种文化却依然存在并得到进一步的发展,这本身就说明了在普及化的“枫桥经验”中,有“群众能懂”带来的强大生命力。读者可以想象一下,一个产生于上世纪60年代的政治性工具,居然与枫桥市场化、工业化、城镇化的进程并行,而且得到本地人民的交口称赞,这是怎样的奇景?45年来,“枫桥经验”历经社会组织结构形式的变化,现在已成为乡镇政权综合治理工作组织网络中具有地方特色的一部分。而其核心,乡村自治组织和执政党的农村基层组织,在历次社会大潮中屡经教训而不衰,成为综合治理的神经末梢——包括治保、调解、帮教、矫正、警务协管、法治宣传等,各条线都延伸下来。

在枫桥的采访调研过程中,作者不断听到官员和当地老百姓这样评价自己的这块金字招牌:基层网络组织是个形式,谁都能学,因此也就有极大的可复制性。其中的原因,就在于它深深地立足于中国文化和诸暨本地的地域文化,与中华文明的道德体系如影随形。

但是“枫桥经验”之所以能够有效运转起来,却在于本地基层政府的强大执行力,让纷繁复杂的社会矛盾在纠纷萌芽状态就能够及时调处。枫桥现在约有10%的人口以各种形式参与维护稳定工作。多年没有发生因纠纷调处不力而引发越级、重复上访和“两转”案件(民转刑和转非正常死亡)。村一级承担90%左右的纠纷调解。这不是一个基层乡镇政权只靠建立形式化的组织网络就能够做到的。而正是有了这块金字招牌,枫桥对自己的社会稳定考核,总是在上级标准上再加一点码。

这里的一个关键性的指标,就是在一个农村社会中,投入10%的人力来得到社会稳定的结果,是否必要,是否可行?

综观当下之中国,尤其是在现代化进程中处于二元经济中落后一端的农村,事实上我们很快会发现,这种投入不仅是必要,而且是必须的。在中国

从小农经济直接向工业化、现代化甚至是互联网文明转型的过程中,广大乡村承担了一个人力、物力和土地的不断输出端的角色。与乡村工业化发达的浙江相比,更多的中国乡村提供了大量为城市工业化发展服务的青壮年劳动力,妇女和老人成为中国乡村的主要人力组成;而在物力上,由于长期的价格剪刀差,中国乡村为整个工业化提供后勤保障的作用已经接近40年;而当中国城市再也容纳不了越来越大的工业规模时,乡村又以征地的形式为工业化提供土地,并造成大量的失地农民。因此,乡村是中国当下社会矛盾的集中地。这也正是中央政府历年来“一号文件”都是三农问题的核心原因。

农村不稳,中国不稳;农村不富,中国不富。这是本届中央政府总理温家宝在历次总理两会记者招待会上反复强调的主题。而农村的富,一定要建立在农村稳的前提之上,失去了稳定,富足当然没有可能。而在现阶段,农村稳定更需要农民的团结,政府在其中的作用是不可或缺的,而“枫桥经验”,就是为所有农村基层政府提供一个历经45年而不倒的治理样本。

四

作为逐渐形成的山区进入平原之孔道,以及枫桥江流域的商品集聚地,历史上的枫桥从来不是一个封闭的社会。因此一旦改革开放,30年来这个地区的财富成长史也同浙江经济一样,充满着颇具动感的活力。她的经济精英打造了多个服装著名品牌,一个村的废钢废铁生意就能做到年成交额几个亿的成绩。而在枫桥的财富成长历程中,社会矛盾同样在不断产生,“枫桥经验”也面临着新的挑战。上世纪末,枫桥镇党委、政府着力解决的制约枫桥经济社会发展的第一个问题就是:上访上告成风。

在经济洪流的冲击下,产生一些矛盾和问题是必然的。面对新的矛盾,历史上的“枫桥经验”也产生了新的变化,以新的面目和新的手段出现在世人面前。在上世纪80年代初期,传统的“枫桥经验”中所动用的一些群众运动式手段,比如斗争会等悄然消失,说理、调解、帮教等手段则保存了下来。到了90年代中后期,随着经济建设中深层次社会矛盾纠纷的增多,综合治理格局进一步向基层政府和村延伸。民间社会的说理调处传统成就着枫桥

稳定的社会秩序,也为其经济成果保驾护航;但“枫桥经验”的发展过程中,却是有变,也有不变。

事实上,我们更要注意的是,作为一个民间社会,枫桥所处的整个绍兴地区,是历史上一个出师爷的地方,师爷的传统就是好讼,甚至有相当一部分师爷会成为无事生非的“讼棍”。而在旧中国,师爷的这种讼,其实就是依据传统的中国道德体系来进行法律审判。在这种传统下,说理在枫桥所处的亚文化圈内,有着深厚的基础。如果处理不好,就会产生大量的法律纠纷,而处理得当,则会以民间说理的方式来解决民间矛盾。

调处传统和好讼传统,构成了枫桥地域文化一个硬币的正反两面,而这个镇是如何在45年中始终让硬币的正面成为镇的治理主流,不让其反面有过多的显示,则是“枫桥经验”的另一个核心。中国历史上从来就有“司差县役,杂沓如雨”的悲惨记忆,而在枫桥,新中国建立后,政府如此大规模调配经济要素特别是土地的现实,又是历史上的皇朝政治从来没有面对过的。自从“枫桥经验”诞生后,乡土民间社会的传统以一种奇特的完成政治任务的方式复活了。正如当地人承认的那样,在那个时期,村队干部甚至比公社干部更有政治水平。在政府难以忍受经济排位下滑,解决问题物质基础乏力,转向主动大规模调配经济要素之后,冲撞自然产生。“枫桥经验”也脱离原来的治安色彩,化入基层政权的综治工作网络中。

在市场经济日益深化时期,“枫桥经验”的具体表现是:一次信佛老人们的聚会,如果香烟缭绕,过于显眼,出于对安全的担心,一定会有人打电话告诉镇里;一位做了10多年调解工作的调解员也许上午在做调解工作,下午就在自己的店铺里照顾自己的生意。在这些生活的细节里,“枫桥经验”鲜活地存在着,前行着;而作为一个社会治理的样式,这种鲜活的生命力,使得它在诞生35周年之际又声名鹊起!在浙江省,在华东,甚至在中国都得到广泛的传播和更新的实践。

“枫桥经验”自身发展中的这些变化,看上去似乎是不协调的,但又是一个必然的过程,和其他地方并无不同。奇特的是,政治遗产始终活着。这说明,不经过经济洪流的冲击,“枫桥经验”也就失去了典型性。这是一个相互调适的过程。也正是在2008年初,枫桥进行了村级换届选举。一大批经济能人成为村级自治组织的带头人。基层政府开始担心调处传统的延续问题,甚

至要考虑设立专职的调解主任。

“枫桥经验”活了45年,这里面一定隐藏着中国社会变动中公权力塑造秩序的一些秘密。无论是完成政治任务,还是追求经济增长,还是今天追求和谐社会,公权力和民间社会之间总是一个相互调适的过程。这也正是一个国家的改革开放的30周年和一个政治典型的45周年能够交汇的地方。

五

在中国的现代化进程中,有一根与经济建设并行的线,现在越来越多地被人们提起,那就是中国的政治文明。在改革开放总设计师邓小平为中国现代化进程所描绘的蓝图中,物质文明和精神文明从来都是并行的。人民群众的物质生活与其文化生活,也从来被放在同等重要的位置上。

但是对于当下中国来说,物质文明的进程,要远远快于精神文明的进程——其动力的核心很自然,因为人们追求人身自由的前提就是追求财务自由。只有财务自由了,人身才能自由,这已经成为一个社会的共同意识。

不过,真的是这样吗?事实上,当财富一天天地逼近中国,物质越来越丰裕的时代来临之际,所有的中国人都发现,同时来临的还有分配的不合理、社会的贫富分化、人们信仰的缺失和整个社会的集体无意识——甚至在这个社会的精英阶层,中国最为著名的北京大学的毕业生中都出现了不顾学生、只顾自己的教师“范跑跑”。在四川大地震中,这名范姓教师的行为,成为当下中国人的社会公共平台——互联网上的一个公共事件。

也正是在这种情况下,当代中国越来越出现的是一种回归。先富起来的人们,需要怎样的内心规范?是西方或者东方的传统宗教?是西方先哲们基于市场这只“无形的手”所著的《道德情操论》?而后富起来的人群,又需要以怎样的心态来看待自己与先富人群之间的差距?是以追赶的心态在工作中默默努力,还是以仇恨之心恶言相向?是感激每一个社会对自己的帮助,还是觉得理所当然,甚至觉得还不够?

中华文明五千年的历史,有着如此广阔的文化基础和社会伦理的积淀,基于这样的积淀,当下的中国政治领袖们已经提出了一系列的社会价值观,胡锦涛总书记所倡导的“八荣八耻”论,就是新时代引导社会的新型个人道

德约束。

但是个人价值观的树立,与社区价值观是密不可分的。任何一个个人都不可能生存于真空中,其行为方式和道德标准严重地依赖于社区环境。一旦小环境处于恶劣状态,则必然出现劣币驱逐良币的过程。社会学和经济学原理同时告诉我们,相对于整个社区道德水准的提高,劣币驱逐良币的过程更容易发生,而一个良好的道德体系则难于建立。

也正是因为这样,一个活着的“枫桥经验”更值得被关注。在改革开放30年甚至到更远一些的未来,枫桥与中国很多地方一样,经历了从贫困走向富庶的阶段,在自然资源匮乏的浙江省,它的起点甚至比中国的很多地方还要低。当然,作为民营经济发达的浙江省的一部分,枫桥的改革路径决定了它和它所处的浙江省的很多地方,经历了一个从劣势到优势的过程,因此本书将以适当篇幅关注改革开放后处在民营经济环境下的“枫桥经验”是怎样发展的。我们坚信,枫桥少讼和少上访事实的背后,一定有它内在的规律。

因此,了解和总结“枫桥经验”的起源和现下的发展,是当下之急需。作者不敢说对“枫桥经验”有着多少深刻的认识,但通过调研和查阅大量材料,尤其是作为长期生活在中国矛盾一线记者,作者不揣以自己的陋见,把一个观察和了解到的“枫桥经验”呈现给读者,希望对实际工作中的大家提高对中国农村社会的认识有所裨益,也希望对基层工作的干部们有所帮助。

正是因为“枫桥经验”有如此之大的作用,所以本书将在第一部第二章和第三章详尽分析这个社会治理手段的产生背景、在60年代的内部运转机理以及在“文化大革命”这场政治运动中受到的影响;在第二部,我将详尽地描述“枫桥经验”在面临新时代挑战时的新发展,描述到现在为止还在不断完善的“枫桥经验”的各种机制,以及它对枫桥作为浙江一个经济发展中等镇的社会秩序和治安所产生的积极作用;在第三部,我将以一定的笔墨来描述“枫桥经验”在整个浙江省范围内的传播以及到现在因为政府高层的重视而在全中国范围内的传播,集中阐发它在建设和谐社会过程中对探索中国式边界所可能具有的意义。从中我们将更多地看到“枫桥经验”在整个转型期所起到的社会维稳器作用,从中体会到“枫桥经验”的可贵。

是为本书的开头。

