

汪世荣主编

# 枫 桥 经验

基层社会治理的实践



  
法律出版社  
LAW PRESS · CHINA

# 枫桥经验

基层社会治理的实践

汪世荣 主编

西北政法大學 诸暨市人民政府 合作项目研究成果

 法律出版社  
LAW PRESS · CHINA

**图书在版编目(CIP)数据**

枫桥经验:基层社会治理的实践 / 汪世荣等编著. —北京:法律出版社,2008.10

ISBN 978 - 7 - 5036 - 8709 - 9

I. 枫… II. 汪… III. 预防犯罪—研究—中国 IV. D917.6

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2008)第 150810 号

©法律出版社·中国

责任编辑/齐梓伊

装帧设计/乔智炜

出版/法律出版社

编辑统筹/法律出版社

总发行/中国法律图书有限公司

经销/新华书店

印刷/北京中科印刷有限公司

责任印制/张宇东

开本/787×1092 毫米 1/16

印张/15 字数/268 千

版本/2008 年 10 月第 1 版

印次/2008 年 10 月第 1 次印刷

法律出版社/北京市丰台区莲花池西里 7 号(100073)

电子邮件/info@lawpress.com.cn

销售热线/010-63939792/9779

网址/www.lawpress.com.cn

咨询电话/010-63939796

中国法律图书有限公司/北京市丰台区莲花池西里 7 号(100073)

全国各地中法图分、子公司电话:

第一法律书店/010-63939781/9782 西安分公司/029-85388843 重庆公司/023-65382816/2908

上海公司/021-62071010/1636 北京分公司/010-62534456 深圳公司/0755-83072995

书号:ISBN 978-7-5036-8709-9

定价:58.00 元

(如有缺页或倒装,中国法律图书有限公司负责退换)

## 写作分工

汪世荣（西北政法大学科研处处长、教授、法学博士、博士生导师）

——第一章第三节、第四章第三节、第五章第一节。

陈善平（诸暨市委政法委办公室主任）——第一章第一节。

范忠信（中南财经政法大学教授、博士生导师）——第一章第四节。

韩松（西北政法大学《法律科学》编辑部主编）——第五章第三节。

冯卫国（西北政法大学教授、博士生导师）——第三章第三节。

谌洪果（西北政法大学刑事法学院副教授、法学博士）

——第六章第三节、第四节。

杨宗科（西北政法大学副校长、教授）、杨建军（西北政法大学刑事法学院

副教授、法学博士）——第一章第二节、第六章第二节。

陈京春（西北政法大学副教授、法学博士）

——第二章第三节、第三章第二节、第四节。

王周户（西北政法大学行政法学院院长、教授）、安子明（西北政法大学

行政法学院讲师）——第二章第一节。

王周户（西北政法大学行政法学院院长、教授）、李大勇（西北政法大学

行政法学院讲师）——第六章第一节。

余钊飞（中国人民大学博士研究生）——第四章第一节、第五章第二节。

张兰兰（西北政法大学硕士研究生）——第四章第二节。

此件看過，很好。  
講這后，請你們考慮，  
是否可以提到縣一級黨  
委及縣公安局，中央在文  
件前面寫幾句紹介的話，  
作為教育材料部材料  
料。其中應提到諸暨的  
好例子，要各地做效，經過  
試點推廣去做。

毛澤東  
十一月二十

浙江省诸暨市公安局举办的纪念“枫桥经验”35周年史料陈列展览上，展出的毛泽东1963年11月20日在谢富治给汪东兴信上的批示手迹。

## 序

“‘枫桥经验’与法治建设”研究项目,系西北政法大学与诸暨市人民政府合作完成的科研课题,《“枫桥经验”:基层社会治理的实践》是项目的最终研究成果。经过一年半的调研、总结和写作,在完成了三十余万字的项目成果初稿后,2007年11月17日,在北京召开了项目成果鉴定会。对于西北政法大学和诸暨市人民政府的这项研究成果,与会的中央政法委、最高人民法院、最高人民检察院、公安部、司法部等中央政法部门的领导和一些著名的学者给予了高度的评价,国内主要新闻媒体进行了宣传报道。其后,项目组又认真进行了修改定稿,现在呈现的是最终项目成果。

西北政法大学是全国法学教育和研究的重要基地,为国家的社会主义民主法治建设作出了重要的贡献。学校的前身为中共中央在延安创办的陕北公学。学校长期以来有着务实的校风,关注现实,注重实践。近年来,学校大力提倡回归大学本位、理论联系实际,研究基层的实际问题并服务基层社会,开放办学。在项目负责人西北政法大学科研处处长汪世荣教授的带领下,来自西北政法大学、中南财经政法大学、诸暨市政法委等单位的十余位专家学者,通过蹲点调查、实地走访、座谈、查阅档案资料等工作,收集到数百万字的相关资料。项目组通过定期和不定期的研讨会,交流研究心得,总结阶段性研究成果,按项目计划书的要求完成了各个阶段的任务。将“枫桥经验”作为一项重要的合作研究项目,体现了我校新时期的办学理念。

“枫桥经验”的提法源于毛泽东同志1963年11月20日批示的“诸暨县枫桥区社教运动中开展对敌斗争的经验”。产生之初的“枫桥经验”,主要指在“四类分子”改造中,进行思想斗争,提倡“一个不杀,少捕人,矛盾不上交,发动和依靠群众,重点开展说理斗争,就地将‘四类分子’改造成为新人”。对枫桥的做法,毛泽东同志批示:“各地要仿效,经过试点,推广去做。”1964年1月14日,中共中央发出了《关于依靠群众力量,加强人民民主专政,把绝大多数“四类分子”改造成新人的指示》,把“枫桥经验”推向全国。其后,枫桥经过二十余年的坚持和发展,在就地改

造流窜犯、对违法犯罪青少年进行帮教等方面,进行了积极的探索,在预防和处理违法犯罪的工作中强调帮助教育,通过深入细致的思想工作和生活上的关心照顾来改造人,并致力于提高人民群众法制意识,实现了“捕人少、治安好、产量高”,取得了良好的效果。十一届三中全会后,枫桥在全国率先对经过长期有效改造,表现好的“四类分子”摘帽,并总结了摘帽工作经验。1979年2月5日,《人民日报》发表了《摘掉一顶帽,调动几代人》的长篇通讯,报道了枫桥区如何落实党对“四类分子”政策及进行评审摘帽的具体做法和经验。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。”

20世纪80年代和90年代,枫桥提出了社会治安综合治理的口号,并在实践中,依靠群众,就地调解了大量矛盾纠纷,“小事不出村,大事不出乡,矛盾不上交”,将矛盾纠纷化解在基层。随着改革开放的深化,枫桥在大力推动经济、社会、文化、教育发展的同时,重视社会治安和社会稳定,形成了“党政动手,依靠群众,立足预防,化解矛盾,维护稳定,促进发展”的基层社会治理模式,收到了“矛盾少、治安好、发展快、社会文明进步”的良好效果。

21世纪以来,随着国家民主法治建设的发展,“枫桥经验”受到中央和浙江省地方各级领导的重视。为了适应时代的要求,“枫桥经验”贯穿“以人为本”、“和谐社会建设”理念,提出了一系列与时俱进的口号。例如,在流动人口管理中,强调“服务管理”,促进外来人口尽快融入本地,成为枫桥的“外来建设者”。又如,在企业管理中,提出:“要戴致富帽,先戴安全帽”;“要有好的产品,必须要有好的人品”;“八小时内是企业文明守法的职工,八小时外是社会文明守法的公民”。在加强基层民主,完善基层法治,推动村民自治,保证基层群众自我管理、自我约束、自我教育,建立健全各级基层群众自治组织,建立和完善民主监督和民主管理的各项制度等方面都为我国的基层社会治理和社会主义新农村建设积累了大量的经验。更为可贵的是新时期的枫桥人不仅重视发展经济、文化,而且重视“民主法治村”建设,推动基层民主法制不断完善。

综上所述,新中国成立以来,在中国共产党领导下,基层群众在实践中创造了许多充满智慧的社会管理、基层政权建设、村民自治等经验。今年是毛泽东同志批示“枫桥经验”45周年。“‘枫桥经验’与法治建设”研究项目成果,对这一坚持了四十余年的经验,在理论上进行了总结和提升。项目成果的出版发行,对于“枫桥经验”的进一步创新和完善是一个新的契机。项目组试图通过对“枫桥经

验”这一具体问题的深入研究,总结中国基层民主法治建设的经验,进而为我国基层民主法治建设探索道路,值得肯定。这一项目的顺利完成,项目成果的出版,也是大学服务社会的一次成功实践。

是为序。

西北政法大学校长、博士生导师 贾 宇  
2008年9月6日



# 目 录

<b>第一章 “枫桥经验”概述</b> .....	1
第一节 “枫桥经验”的形成与发展 .....	1
第二节 “枫桥经验”的概念与内涵 .....	7
第三节 “枫桥经验”的精神实质 .....	18
第四节 “枫桥经验”对中国传统文化的继承和发扬 .....	26
<b>第二章 “枫桥经验”与基层社会的综合治理</b> .....	33
第一节 社会治安综合治理 .....	33
第二节 流动人口的服务管理 .....	53
第三节 司法救助 .....	58
<b>第三章 “枫桥经验”与基层社会的刑事对策</b> .....	67
第一节 基层社会对刑事政策的实践 .....	67
第二节 犯罪预防与矫正 .....	81
第三节 刑事调解 .....	108
<b>第四章 “枫桥经验”与民间矛盾纠纷的解决</b> .....	123
第一节 纠纷的种类 .....	123
第二节 纠纷的调解 .....	136
第三节 村级调解 .....	145
<b>第五章 “枫桥经验”与基层民主法治建设</b> .....	154
第一节 新农村建设中的基层民主与村民自治 .....	154
第二节 民主法治村 .....	160
第三节 村规民约 .....	168
<b>第六章 “枫桥经验”对基层社会治理的启示</b> .....	181
第一节 “枫桥经验”与基层社会的法律治理 .....	181
第二节 治理的困境与治理方式的转型 .....	193
第三节 独特的治理传统与方式 .....	200
第四节 中国特色的法治化道路 .....	221
<b>后记</b> .....	228

# 第一章 “枫桥经验”概述

## 第一节 “枫桥经验”的形成与发展

### 一、形成过程

从20世纪50年代中后期到1976年间,中国社会发生了前所未有的变化。社会变迁与发展呈现出的总体特征是“政治”对于“经济”的优先性。<sup>①</sup>所以,有的学者把1960~1965年称为以阶级斗争为纲的年代,其方法是发动群众进行斗争,实际上是思想领域的群众运动,即“全能主义政治”。<sup>②</sup>

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。5月,毛泽东在杭州主持召开了政治局扩大会议,讨论起草了社教运动的纲领性文件《关于目前农村工作中若干问题的决定(草案)》,提出要把绝大多数“四类分子”改造成新人。中共浙江省委选择诸暨、萧山、上虞等县作为“社教”试点,并遵照中央和毛泽东关于对“地富反坏分子”基本上采取“一个不杀,大部不捉”的指示,规定在农村社会主义教育运动和城市“五反”运动中,除了现行犯外一律不捕;运动后期,必须捕的,也要报请省委批准。

6月,浙江省委社教工作团在省委书记处书记林乎加率领下进驻诸暨。7月,省委枫桥工作队政法组在枫桥区的枫桥、新枫、视北、视南、栎江、檀溪、东溪7个公社开展社会主义教育运动对敌斗争阶段试点。开始时,有的基层干部和部分群众要求“逮捕一批,武斗一遍,矛盾上交”,想以此打开运动局面。这7个公社共有6.7万人口,地、富、反、坏分子911名,其中有比较严重破坏活动的163名,要求逮

① [法]谢耐和:《中国社会史》,耿升译,江苏人民出版社1995年版,第577~578页。

② 李洪林:《中国思想运动史》,天地图书有限公司1999年版,第150页。

捕45名。工作组的同志,坚决执行省委的规定,充分发动和依靠群众,开展说理斗争,没有打人,更没有捕人,就把那些认为非捕不可的“四类分子”制服了。

10月底,枫桥区社会主义教育运动对敌斗争阶段基本结束。公安部领导来浙江视察,发现了枫桥区没有捕人的经验,就立即向正在杭州视察的毛泽东作了汇报,毛泽东肯定地说:“这叫矛盾不上交,就地解决”,并指示要好好进行总结。

根据毛泽东的指示,公安部副部长凌云带领调查组赶赴枫桥,在调查核实后,主持起草了《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”。<sup>①</sup>其主要精神是捕人少,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”就地改造成新人。

11月17日至27日,全国二届人大四次会议召开,公安部作了题为《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》的发言。11月20日,毛泽东在审阅该稿时做了重要批示:“此件看过,很好,讲过后,请你们考虑,是否可以发至县一级党委及县公安局,中央在文件前面讲几句介绍的话,作为教育干部的材料,其中应提到诸暨的好例子。要各地仿效,经过试点,推广去做。”22日,毛泽东在同公安部负责人谈话中,又强调:“从诸暨的经验看,群众起来以后,做的并不比你们差,并不比你们弱。你们不要忘记动员群众,群众工作做好了,可以减少反革命案件,减少刑事犯罪案件。”

1964年1月14日,中共中央发出了《关于依靠群众力量,加强人民民主专政,把绝大多数“四类分子”改造成新人的指示》,把“枫桥经验”推向全国。

## 二、发展沿革

“枫桥经验”经过了四十余年来的发展演变,其内涵也在不断发展变化,经过了三个阶段:“枫桥经验”最初是阶级斗争背景下的一种政治斗争和社会改造的经验,后来发展为社会治安综合治理的经验,最后发展成为村民自治,基层民主法制建设的经验:

第一阶段,政治斗争和社会改造的经验。

从发生学意义上来看,“枫桥经验”属于一种政治斗争和社会改造的经验。将“四类分子”放在群众中监督改造,通过说理和辩论的方式,进行思想改造和劳动改造,发挥群众、家庭、社会和政府等各种作用,改造剥削阶级的人生观和世界观,使之成为新人。

<sup>①</sup> “枫桥经验”虽然源于毛泽东的批示,但是,经过近50年的发展,已经具有了丰富的内涵,成为一项基层社会治理的经验。本书主要从社会治理角度,使用这一概念。

第一，“枫桥经验”对全国社会主义教育运动中正确进行对敌斗争起到了指导和示范作用。1964年1月至次年1月，中共中央连续两次指示推广“枫桥经验”，全国各地掀起了学习“枫桥经验”的热潮。广东等十多个省、市、自治区和中央政法干校等，纷纷派员赴枫桥学习。这对当时正在深入开展的社会主义教育运动中如何正确地进行对敌斗争，起到了积极的指导和示范作用。1965年1月，公安部党组在给党中央、毛泽东的报告中说：“关于矛盾不上交，依靠群众监督，就地改造敌人的指示，在实际斗争中初见成效。1964年是建国以来捕人、杀人最少的一年，治安情况比历年都好。”

第二，枫桥的干部群众，创造了就地改造流窜犯和对违法失足青少年进行帮教的经验。三年困难时期<sup>①</sup>农业生产遭到严重破坏，人口流动频繁，流窜犯罪突出，给城市管理造成巨大压力。1965年，枫桥的干部群众，着眼于大局，立足于就地改造，运用“枫桥经验”的基本精神，将外出人员寻找回来，有效地教育、改造了22名流窜犯和41名懒汉“二流子”，创造了就地改造流窜犯的经验。涌现出了如《这样的流窜犯群众也能管教他》、《“从破缸而逃”到参加集体劳动》等一批闻名全国的改造、教育流窜犯的典型。浙江省公安厅印发《下决心改造流窜犯，解决治安工作上的“老大难”问题》，指示学习“枫桥经验”，用“釜底抽薪”的办法解决治安工作上的这个“老大难”问题，公安部《人民公安》杂志，连续多期刊登介绍了这些经验。

70年代中期，由于“文化大革命”的影响，青少年违法犯罪成为严重的社会问题。针对这种情况，枫桥的干部群众在就地改造、教育流窜犯的基础上，创造了帮教失足青少年和一般违法人员的经验。公安部、浙江省公安局及时派人总结了《对一般流窜犯就地改造比矛盾上交好》、《正确执行党的政策，做好“可教子女”工作》、《教育违法青少年的一些体会》等一批先进典型经验。1975年11月24日，公安部副部长凌云到枫桥视察工作时，充分肯定了这一经验。枫桥帮教工作的开展，为以后全国广泛实施公安基层基础工作建设工程提供了范例。

1977年11月2日，中共浙江省委批转了省公安局党组关于推广落实“枫桥经

<sup>①</sup> 即1959年、1960年和1961年。这三年被称为“三年自然灾害”，全国发生了大规模的旱灾、霜冻、洪涝、风雹、台风，以及蝗灾、鼠害。农业生产受到严重破坏，许多地方人民流离失所。相关的数据，参见国家统计局、民政部编：《1949~1995中国灾情报告》，中国统计出版社1995年版。

验”的报告,提出了在全省普及“枫桥经验”的六条标准。<sup>①</sup>到1978年9月,全省有8.3%的大队(村)达到了普及“枫桥经验”的六条标准,再次出现捕人少、治安好的局面。

第三,枫桥的干部群众在实践中创造了对“四类分子”实行评审和摘帽的制度。十一届三中全会后,枫桥在全国率先对经过长期有效改造、表现好的“四类分子”摘帽,并总结了摘帽工作经验。浙江省公安局党组向省委、公安部作了《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。”1979年,中央下发了关于做好“四类分子”的评审摘帽问题的文件,即中央(79)5号文件。浙江省、地、县公安局组成联合工作组,在枫桥区开展摘帽工作试点。2月5日,《人民日报》发表了《摘掉一顶帽,调动几代人》的长篇通讯,报道了枫桥区落实党对“四类分子”政策,做好摘帽工作的经验。2月24日,省公安局《公安工作简报》刊登了《枫桥区落实中央决定,绝大多数“四类分子”已摘帽》的文章,向省内外宣告,在“枫桥经验”的诞生地,“四类分子”中的绝大多数已经改造成新人。《人民日报》、《解放军报》、《浙江日报》和新华社《内参》纷纷报道枫桥区给“四类分子”摘帽的经验,推动了全国落实“四类分子”政策的顺利进行。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好人的结果。”

第二阶段,群众广泛参与社会治安综合治理的经验。

从20世纪70年代起,枫桥发动群众管理社会治安,率先实行群防群治,为从根本上加强社会治安工作创出了路子。1978年,枫桥人在开展群众讲座的基础上,率先制定了《治安公约》。<sup>②</sup>这是动员群众遵守社会主义法制,维护社会治安的一种群众喜闻乐见的好形式,也是后来新时期村规民约的先声。《治安公约》推出后,浙江省公安局充分肯定,并着力介绍给全省各地。随着党的工作重点的转移,枫桥的干部群众及时把坚持“枫桥经验”的着力点,放到了维护社会治安上。他们

<sup>①</sup> 普及“枫桥经验”的六条标准是:(1)党支部能坚持党的基本路线,加强对治保工作的领导;(2)治保组织健全,战斗力强,执行政策,遵守纪律好;(3)树立了贫下中农的阶级优势,对阶级敌人的破坏活动和资本主义势力敢斗敢批;(4)监督改造“四类分子”,做到经常化、制度化,对外逃的及时追回,对有破坏活动的就地制服,矛盾不上交;(5)教育改造有违法犯罪行为的人,成效显著;(6)发案少,治安好,巩固了集体经济,促进了生产。

<sup>②</sup> 参见第五章第三节。

注重加强农村治保会建设,<sup>①</sup>坚持经常培训,有效地提高了治保干部的政治业务素质,树立了一批《治保会自己动手破案、依靠群众搞好安全防范》等好典型。他们还在群众中普遍开展社会主义法制教育,致力于提高人民群众法制意识,实现了“捕人少、治安好、产量高”的要求。1978年2月20日,《人民日报》作了综合报道。

1980年以来,枫桥依靠群众,就地消化了大量纠纷矛盾和一般治安问题,基本上做到“小事不出村,大事不出乡,矛盾不上交”的要求。如1986年,由乡、村两级调处解决各类纠纷和治安事件占92.4%。就地教育挽救违法人员643人,其中113人成为各类专业户,从根本上减少了犯罪,稳定了社会治安。枫桥依靠群众,加强社会治安的动态管理和公共复杂场所的专业化、网络化管理,逐步形成了融“打、防、教、管、建”于一体的社会治安综合治理网络,探索出了一条适合当代实际的社会治安综合治理的最佳途径,有效地维护了全区的社会治安,保障了经济的繁荣发展,案件较少,治安稳定,经济发展。在过去的30年中,枫桥的刑事案件平均发案率和捕人率控制在总人口的0.08%和0.03%以下,大大低于诸暨市和浙江省的平均水平。从1990年到1998年底,枫桥共接待来自上海、江西、湖北、广西、西藏等省内外参观学习人员两千多批共八万多人。1998年中央政法委肯定了“枫桥经验”是新形势下维护农村稳定的经验。

“枫桥经验”在实践中不断丰富和发展,形成了鲜明的时代特色:党政动手,依靠群众,立足预防,化解矛盾,维护稳定,促进发展,预防化解了各类矛盾纠纷,出现了“矛盾少、治安好、发展快、社会文明进步”的良好局面,为农村稳定和发展创造了新路子。

第三阶段,村民自治,基层民主法治建设的经验。

近年来,诸暨市创建了“平安协管员”、“治安信息员”制度,创新和完善社会治安综合治理机制的同时,充分发挥基层群众自治组织的作用,加强基层民主法治建设。强调“部门协同、村镇联动”,通过建立机制,预防矛盾;通过民间调解,化解矛盾。2003年以来,开展与落实“综治工作进民企”,促进经济发展,推进村民自治,实行基层民主法治,建设和谐社会。

这一时期,主要的做法有:(1)推进农村基层民主、村民自治。(2)注重提供农村公共产品(如实施道路硬化、绿化、亮化、净化工程,大力加强文化建设,设立大病医疗保险等)。(3)农村的民主管理与监督、财务制度改革。(4)贫困农民的慈善

<sup>①</sup> 治保会即治安保卫委员会,负责村庄的治安和保卫工作。治保会是我国宪法确定的群众性治安保卫自治组织。

帮助。(5)加强村级社会治安、村级调解。(6)开展新农村建设、村庄建设、民主管理、群防群治。(7)为农民办企业提供担保。(8)对外来人口的服务管理。(9)对归正人员<sup>①</sup>的帮教。

21世纪以来,依托平安的社会秩序与良好的自然社会环境,枫桥镇注重新农村建设规划和有序发展,注重经济发展与自然环境的协调,注重本土人与“新枫桥人”的和谐共处。2008年8月,诸暨市委提出了建设“乡风文明、管理民王、邻里和睦、安定有序”的平安和谐新农村目标。发展创新“枫桥经验”,形成了“社会治安好,经济发展快,生活质量高”等时代特点。

### 三、总结推动

浙江省公安厅原副厅长陈明等多次到枫桥调查研究,宣传“枫桥经验”。从1986年开始到1989年,绍兴市公安局王汉章、宋金良、金伯中和陈善平四个人相约,每年到枫桥蹲点调查半个多月,总结出了《依靠群众管治安,保障社会安定,促进经济发展——枫桥在新形势下又有新经验》等多篇调查报告,省公安厅和公安部《治安简报》均作了转载。

1990年2月19日,中共绍兴市委常委、公安局长傅缨带领11个人的工作组,进驻枫桥达46天,重新总结新形势下的“枫桥经验”。调查组白天调查,开座谈会,晚上讨论,统一思想,整理材料,做了大量的基础工作。3月12日,十三届六中全会做出了《中共中央关于加强党同人民群众联系的决定》。调查组同志欢欣鼓舞,连夜组织学习、讨论,认为重新宣传“枫桥经验”的时机已经成熟,重新调查总结“枫桥经验”没有错,依靠人民群众的宗旨不能变。此后,调查组同志更加深入群众,加班加点工作,成为促进和谐社会建设的重要推动力。绍兴市委领导沈雷、俞国行等也专程到枫桥看望调查组同志,支持总结“枫桥经验”。这段时间,调查组总结出了《依靠群众是维护社会治安的根本——枫桥区坚持和发展“枫桥经验”的做法》的调查报告及19个典型材料。绍兴市委转发了调查报告,浙江省委办公厅《信息通报》刊发了《绍兴市重新推广“枫桥经验”》的报道。5月24日,新华社《国内动态清样》第1319期刊登了《诸暨市枫桥区坚持依靠群众抓治安效果好》的长篇报道。6月13日新华社《内参选编》第23期也刊发了这篇文章,向中央和全国宣传枫桥新经验。浙江省公安厅蔡杨明副厅长带领调查组会同绍兴市、诸暨市进一步作了总结,6月29日,浙江省委转发了调查报告,号召全省学习。

<sup>①</sup> “归正人员”的称谓,源于2002年《浙江省归正人员安置帮教工作办法》。以“归正人员”取代“刑满释放人员”和“解除劳教人员”等称谓,有一定的积极意义,有助于消除对他们的歧视,促其更好地融入社会。

1993年5月中央记者团对枫桥进行了专题采访,作了大量报道。1993年11月22日,浙江省公安厅、绍兴市委、诸暨市委在诸暨联合举行纪念毛泽东同志批示“枫桥经验”30周年大会,把学习推广“枫桥经验”进一步推向高潮。

1998年4月3日,浙江省公安厅厅长俞国行到枫桥调查研究,提出要进一步掀起学习推广“枫桥经验”热潮。9月至10月,浙江省公安厅、绍兴市委、诸暨市委组成联合调查组,在枫桥蹲点调查四十多天,形成了《预防化解矛盾,维护农村稳定——“枫桥经验”新发展》的调查报告和7个典型材料。11月,中央政法委副秘书长陈冀平、公安部副部长田期玉、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”。11月22日,浙江省公安厅、绍兴市委、诸暨市委联合举行纪念“枫桥经验”35周年大会。1999年4月17日,浙江省委书记张德江专程到枫桥考察“枫桥经验”,再一次号召全省学习。4月20日至22日,浙江省委、省政府在诸暨召开全省学习推广“枫桥经验”现场会。2003年5月29日,中共中央政治局委员、书记处书记、国务委员兼公安部部长周永康在浙江省委书记习近平陪同下到枫桥考察。同时,诸暨市委副书记孟法明带领工作组到枫桥蹲点,会同省公安厅、绍兴市委调查组对“枫桥经验”再次进行总结,形成了《看枫桥如何实现矛盾少发展快》的调查报告。11月22日,中央综治委、浙江省委联合在诸暨隆重召开纪念毛泽东同志批示“枫桥经验”40周年大会,中央政治局常委、政法委书记罗干亲自参加会议,并作了重要讲话。

## 第二节 “枫桥经验”的概念与内涵

### 一、概念

诞生于1963年的“枫桥经验”,经过四十余载变迁和考验,早已经摆脱了阶级斗争的色彩,但其原初的精神内核得到了传承,并被不断丰富与发展。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法制等方面取得了成就。

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,强化镇党委、政府对于村民自治的领导和监督,树立政府权威,加强镇政府与村的联动,通过加强镇党委的领导,加强村级组织和制度建设,以规范的基层社会治理、村民自治为基



础,为村镇经济发展提供稳定良好的平台与环境保障,引导新农村的建设与发展,从而初步实现建设和谐社会的目标。概而言之,“枫桥经验”是一种中国农村基层社会治理的成功经验。<sup>①</sup>

“枫桥经验”是一种经得起历史考验和时间检验的经验。在枫桥镇,党的领导坚强有力,政治稳定,社会治安良好,社会秩序安定,村民自治规范,新农村建设有序,经济持续增长,自然环境宜人,人与自然和谐发展。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。

## 二、内涵

### (一) 社会治安的综合治理

#### 1. “综治”的组织与网络

在枫桥镇,“综治”不仅仅是一个名词,而是一个实实在在的系统工程。枫桥镇的综治系统工程主要体现在以下几个方面:第一,在镇政府,设有“枫桥镇综治工作中心”、“枫桥镇突发紧急事件处理中心”。第二,有一套完整的综合治理组织。第三,有一套系统的、可操作的制度。

(1)组织网络。成立了枫桥镇党委、政府领导下的社会治安综合治理委员会和平安创建工作领导小组。在这两个组织机构下面,设立了综治工作中心,由镇党委副书记任中心主任。综治工作中心是开展综治工作的平台,由综治办牵头,整合信访办、调委会、司法所、警务室、维权办、创建办等各部门力量,通过会议联席、工作联动、警务联勤,建立综合治理的各部门联动机制。中心设置工作窗口,包括综治、司法、信访、调解。各个机构一个窗口办公,各类案件一个口子受理,各项工作由一个目标统领。该中心还进一步向基层延伸,在片区设立分中心,内设警务室、司法工作室、综合调解室;在村一级设立村、企综治工作站。

(2)治安调解组织。截至2007年底,枫桥镇全镇拥有村、企治保调解委员会55个,委员358人。

(3)群防群治组织。枫桥镇有治安中队1支,护镇队1支,护村(厂)队52支,

<sup>①</sup> “枫桥经验”凝聚了浙江省广大干部群众在社会治安综合治理工作实践中的创造,其实质是在党的领导下,组织动员全社会力量,通过打击、防范、教育、管理、建设、改造等途径和手段,推进基层社会治安综合治理,解决影响社会和谐的问题。着眼于化解矛盾、解决问题、建立健全矛盾纠纷疏导化解机制;专群结合、群防群治,建立健全打、防、控一体化工作机制,立足基层,深入群众,建立健全基层管理服务机制。可以看出,官方对枫桥经验的核心解读是“社会治安综合治理”与“维护社会稳定”。参阅浙江省委2004年发“中共浙江省委关于建设‘平安浙江’促进社会和谐稳定的决定”,载中共浙江省委建设“平安浙江”领导小组办公室编:《建设平安浙江工作手册(2007年版)》内部刊物。