

非传统安全与
平安中国丛书

“枫桥经验” 与新城镇社会管理创新研究

FENGQIAO JINGYAN
YU XINCHENGZHEN SHEHUI GUANLI CHUANGXIN YANJIU

中共绍兴市委党校
绍兴市“枫桥经验”研究会 编



NLIC2970966464

中国社会科学出版社

非传统安全与
平安中国丛书

顾问◎李健和
主编◎余潇枫 何艳玲

“枫桥经验” 与新城镇社会管理创新研究

FENGQIAO JINGYAN
YU XINCHENGZHEN SHEHUI GUANLI CHUANGXIN YANJIU

中共绍兴市委党校
绍兴市“枫桥经验”研究会 编



NLIC2970966454

中国社会科学出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

“枫桥经验”与新城镇社会管理创新研究 / 中共绍兴市委党校、绍兴市
“枫桥经验”研究会编. —北京: 中国社会科学出版社, 2013. 9

ISBN 978 - 7 - 5161 - 3170 - 1

I. ①枫… II. ①中…②绍… III. ①社会管理—创新管理—经验—绍兴市
IV. ①D675. 53

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2013)第 205487 号

出版人 赵剑英
选题策划 张林
责任编辑 陈雅惠
责任校对 王雪梅
责任印制 戴宽

出版 中国社会科学出版社
社址 北京鼓楼西大街甲 158 号 (邮编 100720)
网址 <http://www.csspw.cn>
中文域名:中国社科网 010-64070619
发行部 010-84083685
门市部 010-84029450
经销 新华书店及其他书店

印刷 北京君升印刷有限公司
装订 廊坊市广阳区广增装订厂
版次 2013 年 9 月第 1 版
印次 2013 年 9 月第 1 次印刷

开本 710 × 1000 1/16
印张 27
插页 2
字数 460 千字
定价 68.00 元

凡购买中国社会科学出版社图书,如有质量问题请与本社联系调换
电话:010-64009791
版权所有 侵权必究

充分珍惜“枫桥经验”，大力推广“枫桥经验”，不断创新“枫桥经验”，切实维护社会稳定。

——摘自2003年11月时任浙江省委书记习近平同志在浙江纪念毛泽东同志批示“枫桥经验”40周年大会上的讲话

“枫桥经验”是一笔宝贵的精神财富，要充分珍惜、大力推广、不断创新。

——摘自2013年4月中共中央政治局委员、中央政法委书记孟建柱与浙江省政法部门负责人座谈会上的讲话

“枫桥经验”体现了为了群众、依靠群众、发动群众的要求，是一笔弥足珍贵的精神财富。

——摘自2013年6月国务委员、公安部部长郭声琨在诸暨市公安局枫桥派出所调研时的讲话

“非传统安全与平安中国”丛书

顾 问 李健和(中国人民公安大学副校长、教授)

主 编 余潇枫(浙江大学非传统安全与和平发展研究中心主任、教授)

何艳玲(中山大学中国公共管理研究中心主任、教授)

“枫桥经验”与新城镇社会管理创新研究 编委会

主 任 吴晓东

副主任 陈建国

成 员 (以姓氏笔画为序)

尹华广 卢芳霞 杨宏翔

李 俊 余 湘 吴虎彪

陈立峰 肖俊奇 严水永

罗新阳 赵海丽 袁庆华

主 编 陈建国 杨宏翔

总 序

平安中国:美好社会的根基

“平安中国”是当今中国社会结构转型与改革开放深化的重要主题，也是民众普遍关注与政府十分重视的全新议题。当前，国际问题与国内问题的相互结合、交织与转化以及非传统安全威胁的凸显强化了“平安中国”建设的现实诉求，提升了“社会安全”与“人的安全”在国家安全维护中的价值地位。在此情况下，追求“安全、有序、法治、和谐”，建设安定和谐的社会秩序，成为当今中国社会结构转型与深化改革开放的重要主题，也成为民众普遍关心、政府高度重视的全新议题。党的十八大报告以从未有过的篇幅，分别对国际安全、国家安全、国防安全、经济安全、信息安全、粮食安全、社会安全、公共安全、生态安全、能源安全、海洋安全、太空安全、网络空间安全等领域作了重要阐述，提出了应对这些安全领域问题的基本原则与对策。

“平安”是一个比“治安”大得多的范畴，平安是指：社会矛盾能得以化解，社会冲突能得以调适，社会富裕能得以保障，社会正义能得以伸张，社会公平能得以体现，社会和美能得以实现。与之相应，“平安中国”就是要在我国打造出这样的局面：经济建设欣欣向荣，人民群众安居乐业，社会治安秩序良好，国际交往合作共赢。21世纪的今天，“平安建设”之见已经吹遍中国大地，平安家园、平安社区、平安企业、平安城市、平安省份等不断深入人心。在安全价值高于发展价值的今天，可以说平安是民生得以保障的标志，是经济可持续发展的前提，是善好社会得以实现的根本。

“非传统安全与平安中国”丛书将精选中国各地方政府“平安建设”的有效典型，通过引介其在协调社会关系、规范社会行为、解决社会问题、化解社会矛盾、应对社会风险、保持社会稳定、创新社会管理、促进社会公正等方面的实践和反思，为促进中国的安全体制转型和提升中国的安全治理方式架桥铺路，为实现政府善治和美好社会夯实基础。

序 言

党的十八大报告指出，“要围绕构建中国特色社会主义社会管理体系，加快形成党委领导、政府负责、社会协同、公众参与、法治保障的社会管理体制。”加强和创新社会管理是一项综合性的系统工程，关键在于最大限度地激发社会活力。人是生产力中最活跃的因素，也是增强社会活力的主体。加强和创新社会管理，主要是做好人的服务和管理工作，激发人的思想活力、精神活力、创造活力、个性活力等等，让蕴藏在人民群众中的活力迸发蓬勃生机，从而推动社会不断发展进步。因此，加强和创新社会管理既要注重顶层设计，又要注重基层探索，更要调动人民群众的积极性。“枫桥经验”体现了这种理念。

20世纪60年代初，浙江省绍兴市枫桥镇干部群众创造了“发动和依靠群众，坚持矛盾不上交，就地解决。实现捕人少，治安好”的“枫桥经验”，为此，1963年毛泽东同志就曾亲笔批示“要各地仿效，经过试点，推广去做”。长期以来，绍兴市不断丰富和发展“枫桥经验”，使其在不同的历史时期、不同的发展阶段焕发出新的生机和活力，对促进社会和谐稳定发挥了十分重要的作用。“枫桥经验”由此成为绍兴市、浙江省的“宝贵经验”、“传家宝”和“金名片”，也是全国政法战线的一面旗帜。

“枫桥经验”诞生以来，绍兴始终围绕党和国家的中心任务，顺应形势发展要求，以社会管理创新和群众工作为主线，不断创新工作方法，丰富工作内容，创造出了一系列预防、化解社会矛盾和服务群众的新机制，为社会建设提供了有效经验。比如，近年，依托信息技术，整合运用组织、干部、信息等各方面资源，共建联系群众的网上网下“民情通”工作机制，网上收集民意，快速反应，网下走访民情，排忧解难，实现了沟通零距离、服务全方位、干部转作风、群众得实惠，成为绍兴党建工作的

新品牌，赋予了“枫桥经验”新的时代内涵。

“枫桥经验”之所以能历久弥新，焕发出越来越强的生命力，核心是回答了党执政后如何管理社会、如何做好群众工作这个关键问题。

回顾“枫桥经验”的过去，发掘“枫桥经验”的现实价值，不仅可以获得经验，吸取教训，而且可以明辨是非，积累正能量，更好地服务地方经济社会发展。正是出于这种考虑，适逢纪念毛泽东同志批示推广“枫桥经验”50周年之际。绍兴市委党校和绍兴市枫桥经验研究会组织编写了《“枫桥经验”与新城镇社会管理创新研究》一书。该书应用新的理念、新的理论和方法，在大量的实地调研的基础上，从不同的学科、不同的视角对“枫桥经验”及在社会管理创新中的作为从理论和实践多个层面进行了研究。该书既有理论分析又有实证研究，既立足市情省情，又关注国际国内变化；既继承社会管理传统的有效方式，又大胆探索社会管理新的模式，结构严谨而又清新活泼，学术性高而可读性强。这样一部理论与实践相结合，传承与创新相统一的论著，毋庸置疑，可为各级党政干部提供决策咨询之用，为社会工作者和实践者提供参考之用，为理论工作者提供借鉴之用。我相信，这对推进我国社会建设，服务经济社会发展，实现全面建成小康社会与构建和谐社会，将起到积极的作用。

研究重大问题，发挥党校在党委和政府决策中的思想库作用，这是《中国共产党党校工作条例》的要求。值此《“枫桥经验”与新城镇社会管理创新研究》这本研究成果问世之际，希望绍兴市委党校的理论工作者，能按照《中国共产党党校工作条例》的要求，进一步加强重大理论和现实问题的研究力度，深入基层、深入群众、深入实际，在改革开放、现代化建设的伟大实践中，总结新经验，剖解新问题、研究新对策，指导新实践，努力为实现全面建成小康社会、实现中华民族伟大复兴的中国梦提供更多的理论支撑和智力支持。

是为序。

中共中央党校校委委员科研部主任

梁言顺

目 录

绪论 “枫桥经验”是加强社会管理创新的宝贵财富	(1)
第一节 “枫桥经验”对重塑中国维稳模式的启示	(1)
第二节 “枫桥经验”对群体性事件预防的启示	(6)
第三节 “枫桥经验”对虚拟社会管理的启示	(14)
第四节 “枫桥经验”对基层社会矛盾化解的启示	(23)
第一章 “枫桥经验”的人本内核与精髓	(29)
第一节 “枫桥经验”的诞生	(29)
第二节 “枫桥经验”50年演进与发展	(31)
第三节 “枫桥经验”内涵及特征	(40)
第四节 “枫桥经验”的推广价值	(46)
第五节 “枫桥经验”与社会管理现代化	(55)
第二章 “枫桥经验”的法理解析	(64)
第一节 “枫桥经验”的司法解读	(64)
第二节 “枫桥经验”与中国特色的法治模式	(68)
第三节 “枫桥经验”与现代司法理念的融合	(82)
第四节 “枫桥经验”与司法资源的有效整合	(88)
第三章 “枫桥经验”与基层民主建设创新	(98)
第一节 “枫桥经验”与乡村治理的现实途径	(98)
第二节 驻村指导员与村民自治	(113)

第三节	村规民约与民主治村	(121)
第四节	“三上三下”民主决策机制与群众当家做主	(130)
第五节	“四不出村”的乡村治理拓展与创新	(134)
第四章	“枫桥经验”与基层党组织建设创新	(147)
第一节	“枫桥经验”对基层党组织建设创新的启示	(147)
第二节	网格化管理、组团式服务	(151)
第三节	农村党员亮分制	(159)
第四节	社区党建“契约化”共建	(165)
第五节	基层党代会常任制改革创新	(172)
第六节	农村党员退出机制	(179)
第五章	“枫桥经验”与法治建设创新	(188)
第一节	发展“枫桥经验”化解社会矛盾	(188)
第二节	公安机关创新社会管理的路径	(192)
第三节	基层检察室与检调对接制	(200)
第四节	“枫桥经验”与非诉讼纠纷解决机制的建设	(206)
第五节	从“综治”向“法治”转型的新路径	(220)
第六章	“枫桥经验”与社会风险控制创新	(230)
第一节	夯实基础加强社会风险防控	(230)
第二节	科学考评干部与政治风险控制	(234)
第三节	企业担保链与经济风险控制	(248)
第四节	“三色预警”与公共安全风险控制	(257)
第五节	“嵊新事件”与生态风险控制	(262)
第七章	“枫桥经验”与流动人口服务管理创新	(279)
第一节	发展权与流动人口的社会融合	(279)
第二节	流动人口服务管理创新的绍兴经验	(285)
第三节	流动人口服务管理创新的店口经验	(291)
第四节	流动人口融合式服务的上虞模式	(298)

第八章 “枫桥经验”与和谐劳动关系发展	(305)
第一节 “枫桥经验”与构建和谐劳动关系机制创新	(305)
第二节 劳动监察网格化建设	(310)
第三节 基层工会组织建设与和谐劳动关系	(317)
第四节 民营企业和谐劳动关系构建	(325)
第五节 打造劳动关系和谐城市	(332)
第九章 “枫桥经验”与农村社会管理创新	(339)
第一节 农村社会组织发展与社会管理创新	(339)
第二节 农村社区公共服务新模式	(351)
第三节 农村舆情调控机制创新	(360)
第四节 新时期农村扶贫帮困机制	(371)
第五节 农村社区矫正的枫桥模式	(380)
参考文献	(385)
附录一 “枫桥经验”与社会管理创新理论研讨会专家观点摘编 ..	(390)
附录二 安全治理:从“消极安全”到“积极安全” ——基于“枫桥经验”五十周年的反思	(399)
后记	(412)

绪 论

“枫桥经验”是加强社会管理创新的宝贵财富

第一节 “枫桥经验”对重塑中国维稳模式的启示

一 “枫桥经验”与“中国式”维稳的社会背景

目前，我国正处在经济转轨与社会转型的关键时期，各种社会矛盾不断激化，群体性事件频发，冲击着社会的整体安定。这些纠纷大多呈现出类型多样化、形式复杂化、主体多元化等特点，如宁波的“PX事件”等。而这些事件的诱因通常有以下几类：一是民生保障，如城市拆迁问题；二是劳动者权益保护，如工人工资问题；三是环境资源保护，如化工项目问题；四是行政管理，如干群关系问题；等等。

与越发频繁的纠纷相对应的是我国司法资源的不足，以诉讼为主的司法程序由于效率较低，并不能完全适应“定纷止争”的需要。所以各地方积极探索，创造了许多具有地方特色的矛盾纠纷解决机制，比如“北川模式”、“枫桥经验”、“厦门模式”等。这些纠纷解决机制都是在官方的主导下，对民间纠纷解决资源进行整合，有效连接官方解决途径与民间途径，构建一个综合基层多个职能部门，互相协作、上下配合、多种手段解决纠纷的平台，在具体问题的解决上，这些方式具有明显的优势，能够很好地达到“维稳”的效果。

相对而言，“中国式维稳”强调“刚性稳定”和压力稳定相结合，具有明显的运动式治理和组织化调控色彩，更注重社会转型时期的宏观层面上的社会稳定和团结，以“稳定压倒一切”作为处理问题的基本原则，在问题的解决上具有明显效果，但也存在不可忽视的内在困境和外在风险。面对“枫桥经验”与“中国式”维稳的不同，我们可以思考如何将

类似“枫桥经验”的优点运用到“中国式维稳”之中，构建更加科学的“中国式”的矛盾纠纷解决机制。

二 “枫桥经验”与“中国式”维稳的内在分析

(一) “枫桥经验”解读

“枫桥经验”始于1963年的“四类分子”改造运动，当时浙江省诸暨市在改造“四类分子”过程中提出了“一个不杀、大部不捉”的原则，并进一步提出了“小事不出村，大事不出镇，矛盾不上交”的具体方针，不使用抓捕、批斗的处置方式，而是发动人民群众对其进行说理教育斗争，就地解决矛盾。但限于当时的时代局限性，在“阶级斗争为纲”的政治纲领下，彼时的“枫桥经验”中难免存在一些极“左”思想，比如“发动群众”就带有内部肃反、加强专政的意味。

改革开放以后，地方治安和社会安定的问题不再是“阶级斗争”问题，而是为“地方经济的发展创造良好的环境、条件”，因此在新的时期，枫桥总结并提出了一套新的矛盾纠纷化解经验，即“新时期的枫桥经验”为：“党政动手、依靠群众，源头预防、依法治理，减少矛盾、促进和谐。”在此原则的指导下，枫桥建立了一套系统的纠纷化解机制，其核心精神是“事前预防”，包含了“四前工作法”、“四先四早”机制两项，在“事后调整”方面，依靠的主要手段是以人民调解、行政调解和司法调解为主的“大调解机制”。

1. 在事前预防方面

“四前工作法”的内容为“组织建设走在工作前，预测工作走在预防前，预防工作走在调解前，调解工作走在激化前”。“四先四早”机制是：“预警在先，苗头问题早消化；教育在先，重点对象早转化；控制在先，敏感问题早防范；调解在先，矛盾纠纷早处理。”可见，无论是“四前工作法”还是“四先四早”机制，都旨在将化解矛盾的重心前移，将矛盾扼杀在摇篮中。

2. 在事后调整上

枫桥镇对“大调解机制”的具体实施进行了很多有益的探索，采取了网络式的管理结构，设置了镇一级、管理处一级、村一级共三级的人民调解组织网络，其中包括358名人民调解员、328名纠纷信息员以及59

个调解委员会^①。形成了“组织成网络、人员遍角落”的调解格局。同时，在各级之间架设了联动机制，保证及时获得纠纷信息，并快速将纠纷纳入调解机制，尽早化解矛盾。

从枫桥经验及其工作机制的内在机理可以看出，无论是改革开放前的枫桥经验还是新时期的枫桥经验，都体现了“以人为本”的核心思想。这是枫桥经验能够得到领导层的认可和推广的根本原因。枫桥经验中的“以人为本”思想，体现在矛盾纠纷的化解过程中，党政机关虽然必须起到领导牵头作用，但化解纠纷的根本力量在于人民，党政机关的主要作用是在宏观上构建促进预防、调解的工作制度，协调各部门高效率地衔接，但党政的公权力并不对个案横加干涉，而是采取在基层组织民间力量方式，依靠人民开展调解的具体工作，在个案的处理中，我们看到的是民众的广泛参与，是公序良俗、诚实信用等道德规范对社会关系的调整，而这些道德规范并非官方强加的产物；相反，它们是基于人民群众的普遍参与，反映着人民群众的普遍意志。

（二）“中国式”维稳现状与问题分析

“中国式”维稳的基本含义是党政机关为了维护国家和地区的安定团结，确保基本政治制度和社会秩序的长期稳定，在应对社会转型期间出现各种群体性事件、重大不稳定因素时，通常做出的对问题以及形势分析、处理的逻辑和判断模式，以及为了化解社会和政治领域中的不稳定因素而做出的一系列制度安排、工作机制创新，颁布的一系列公共政策和战略部署，实施的一系列具体措施。

“中国式”维稳的主要问题有两个方面：第一是“刚性稳定”；第二是“压力型体制”。

1. “刚性稳定”

中国式维稳的“刚性稳定”主要表现在“稳定压倒一切”的原则，反映出执政者在稳定问题上的刚性态度。由于此种刚性稳定的思想主导着维稳工作，因此国家社会中的一切资源均可能为维系稳定所用，一切主体都有义务在相关事件中参与到维稳的机制运行之中，或成为维稳工作的实施者，或成为维稳的工作对象。

^① 吴锦良：《“枫桥经验”演进与基层治理创新》，《浙江社会科学》2010年第7期。

2. “压力型体制”

“刚性稳定”指导思想下，必然要求一定压力用于保持维稳的强度。这种压力源自于刚性，渗透于维稳工作的各个环节。首先，在维稳工作的部署上，各级党政机关偏好于下达维稳任务、指标，设置物质奖惩、职位晋升等激励办法，采用经济学的管理方式促进维稳工作，强调维稳的效率，而将公平价值居于次位。其次，在维稳工作的实施上，以强力压制型的手段和经济补偿性的手段结合，实施过程中的强力压制主要表现为“运动式的维稳”，动辄以“××战役”、“高调打黑”等方式维持社会稳定，追求高效和政治效果，而不重视依法行政问题。对于高压维稳状态下引起的错判错捕，则认为用经济手段进行补偿即可，并不深入了解群众的切实利益诉求。再次，在应对突发事件的思路下，在“刚性维稳”和“压力型体制”下的维稳部门更加倾向于维持“表面稳定”，而对深层次的矛盾和危机则采取不发展就不管理的态度，比如，认为“上访有害社会稳定”、“群体性事件是破坏社会稳定的事件”等，压力型体制下的维稳部门迫于奖惩制度的压力，极易形成此类思维定式，在这种思维定式下，对稳定事件的刑事化、意识形态化处理就十分常见了。

这一系列的问题使得在宏观层面上呈现出总体稳定的状态，就这一意义上讲，中国式维稳取得了一定的效果。但与此同时，在微观层面则损害了相当一部分个体的合法利益，由于中国式维稳并不能有效地触及矛盾产生的源头，无法调整纠纷中深层次的利益冲突，所以就导致了在某些地方和事件中出现了“越维稳越不稳”的局面，因为虽然事件恶化的态势可以得到遏制，但人民不满情绪日益积累的过程却并未被阻断。最终，我国的维稳工作就必然发生异化，维稳不再是国家对社会的长期治理策略，而异化成为国家与民众之间进行博弈的工具，由于维稳而产生的官商勾结、权力寻租等问题也就顺理成章地不断发生，甚至地方政府在维稳工作上形成了某种默契，在社会管理工作中构建起了一套以维稳为标准的潜规则。

三 “枫桥经验”对重塑“中国式”维稳的启示

综合前面的分析，中国式维稳与“枫桥经验”虽然都属于维持社会稳定的范畴，但二者在内在精神和机理上完全不同。中国式维稳偏重于“刚性”，而“枫桥经验”偏重于“弹性”；中国式维稳重“压力”，而

“枫桥经验”重“疏导”。笔者认为，中国式维稳的未来发展应当重视对“枫桥经验”的借鉴，只有进一步吸收和发展“枫桥经验”才能构建可持续发展的中国式维稳机制。

（一）进一步发展“枫桥经验”的“以人为本”思想

中国式维稳逐渐退化为“表面维稳”的根本原因就在于缺少“以人为本”的思想，维稳部门并没有厘清维稳工作是“为了谁”、“依靠谁”的问题。即便是在各地政府的相关报告中，也少有将“依靠群众”作为基本原则，现有的地方政府机关在作关于社会管理的报告中，仍然大量使用“政府”应当做好某某工作、“政府”应当责成有关部门提高某某水平、更加“贴近”群众之类的语句。

可见，在维稳工作中，我们十分缺乏“枫桥经验”中“以人为本”的思想，“枫桥经验”的特色就在于“为了群众”的同时又“依靠群众”。应当扩大在维稳工作中的群众参与，及时了解个体的利益纠纷和诉求，将这些信息及时反馈到预防和调解机制中。

中国式维稳中虽然大多数问题比枫桥派出所处理的纠纷更加复杂、更加宏观，但其本质仍然是人民的根本利益诉求问题。故中国式维稳的首要发展目标就应当是在维稳工作中倡导“以人为本”的思想，必须明确维稳工作是为了给“人民群众”创造稳定的社会环境，而不是为了领导个人的政治目的；必须进一步扩大人民群众的参与，以人民的利益作为制定政策，开展工作的出发点。应建立多级次的信息反馈和联动机制，特别是对干群关系矛盾、征地拆迁、重大项目与民生问题之间的矛盾，应当及时和全面地了解人民的“利益诉求”，而不是及时和全面地了解人民的“上访对象”。

（二）在“以人为本”的思想下，完善维稳工作的组织建设

“枫桥经验”的组织建设亦是其一大特色，其组织建设中贯穿着“党政牵头，依靠群众”的基本方针，这为基层组织建设提供了经验，证明了“党政牵头”的重要性。在中国式维稳的未来发展中，我们应当借鉴这一经验，应该明晰党政机关在维稳工作中的宏观作用，并淡化其在微观层面的作用，即领导机关主要应该起到“牵头”作用，应该将职权用于构建宏观体制，制定宏观的指导方针，协调各具体部门之间的衔接之上，而不应当对具体的个案进行干涉。在具体案件的处理中，应当充实基层组织的力量，建设具有广泛覆盖性的调解部门，在调解部门的组织内部还应