

『枫桥经验』

与
法治型
新农村
建设

FENQIAOJINGYAN
YU FAZHIXING XINNONGCUN JIANSHE

范忠信 武乾 余钊飞 等著

中国法制出版社
CHINA LEGAL PUBLISHING HOUSE

范忠信 武乾 余钊飞 等著

『枫桥经验』
与

法治型新农村建设

GONGJIAN
YU FAZHIXING XINNOVONGCUN JIANSHI

中国法制出版社
CHINA LEGAL PUBLISHING HOUSE

图书在版编目 (CIP) 数据

“枫桥经验”与法治型新农村建设 / 范忠信主编. —北京: 中国法制出版社, 2013. 6

ISBN 978 - 7 - 5093 - 4660 - 0

I. ①枫… II. ①范… III. ①农村 - 社会管理 - 研究 - 诸暨市
②农村 - 法治 - 研究 - 中国 IV. ①C912. 82②D920. 0

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2013) 第 135244 号

策划编辑 冯 婕 (fengjie926@sina.com)

责任编辑 冯 婕

封面设计 杨泽江

“枫桥经验”与法治型新农村建设

“FENGQIAOJINGYAN” YU FAZHIXING XINNONGCUN JIANSHE

编者/范忠信

经销/新华书店

印刷/三河市紫恒印装有限公司

开本/640×960毫米 16

版次/2013年7月第1版

印张/17.5 字数/227千

2013年7月第1次印刷

中国法制出版社出版

书号 ISBN 978 - 7 - 5093 - 4660 - 0

定价: 48.00 元

北京西单横二条2号 邮政编码100031

传真: 010 - 66031119

网址: <http://www.zgfs.com>

编辑部电话: 010 - 66066620

市场营销部电话: 010 - 66033296

邮购部电话: 010 - 66033288

本书由
杭州师范大学
法治中国化研究中心
资助出版

《“枫桥经验”与法治型新农村建设》

编辑委员会

范忠信 武 乾 陶志勇 金利顺

张晓冬 蒋志军 徐 洪 陈乐琴

余钊飞 李永伟 罗 鑫 范晓东

易江波 黄东海 陈会林 赵元成

胡荣明 吴 欢

目 录

第一部分

“枫桥经验”与法治型新农村建设

(研究报告)

第一章 “枫桥经验”的历史进程与本课题研究	3
第一节 “枫桥经验”的历史进程	4
第二节 本课题的研究任务及进程	7
第三节 作为研究和实验对象的陈家村	11
第二章 村规民约的枫桥历史经验及其局限	20
第一节 村规民约在近代中国的历史发展	20
第二节 村规民约在枫桥地区的历史发展	30
第三节 村规民约在枫桥邻近地区的经验与现实	42
第四节 村规民约在枫桥的现实运用及局限	46
第三章 村民自治中的重要关系问题及其制度建构	54
第一节 乡镇政权与村民自治组织的关系	55
第二节 村党组织与村委会的关系	75
第三节 村委会与村民会议暨村民代表会议的关系	91
第四节 村委会与村务监督机构的关系	101

第四章 新型村规民约的设计理念与设计思路	110
第一节 风俗习惯、民间规约与国家法律的关系问题	110
第二节 村规民约、村民自治与基层民主法治建设	118
第三节 陈家村村规民约体系的设计思路	126

第二部分

枫桥镇陈家村村民自治规约

(专家草案)

甲、总章程	151
陈家村村民自治章程	151
乙、政治事务规约	157
陈家村村民会议及村民委员会组织章程	157
陈家村村籍管理规约	161
陈家村村务公开规约	164
丙、经济事务规约	169
陈家村土地及建房管理规约	169
陈家村财务管理规约	171
丁、治安事务规约	179
陈家村治安与消防规约	179
陈家村纠纷预防与调解公约	181
陈家村外来建设者管理规约	183
戊、文明建设规约	186
陈家村计划生育规约	186
陈家村卫生与环保公约	191

陈家村婚丧喜庆事务公约	193
陈家村家庭关系公约	195
陈家村公益与慈善事业管理规约	198

第三部分

“枫桥经验”重要报道选辑

一、媒体关注“枫桥经验”大事记	205
二、媒体重要报道	217
高举毛主席树立的枫桥红旗，依靠群众加强专政 （《人民日报》1977年12月21日）	217
依靠群众加强专政的好经验 （《人民日报》1977年12月21日社论）	222
立足稳定和发展——浙江诸暨“枫桥经验”纪实 （《人民日报》1999年12月1日）	224
“枫桥经验”值得总结和推广 （《人民日报》1999年12月1日评论员文章）	228
让我们的社会安定和谐——浙江省诸暨市创新“枫桥 经验”纪实（《人民日报》2003年11月22日）	230
平安是福 和谐为乐——浙江省诸暨市创新“枫桥 经验”纪实（《人民日报》2004年6月12日）	234
天下和民心安——浙江诸暨“枫桥经验”45周年纪实 （《人民日报》2008年11月25日）	238
乡村和谐看枫桥（《人民日报》2009年6月7日）	242
科学发展 历久弥新——新时期“枫桥经验”启示之一 （《浙江日报》2008年11月21日）	245

- 以人为本、和谐至美——新时期“枫桥经验”启示之二
(《浙江日报》2008年11月23日) 249
- 夯实“平安浙江”根基——我省各地坚持与发展“枫桥
经验”纪事(《浙江日报》2009年6月9日) 253
- “枫桥经验”: 岁月洗礼 魅力依然
(《浙江日报》2009年9月24日) 257
- 关于“‘枫桥经验’与法治型新农村建设”课题的三篇
专题报道(《民主与法制》2009年第1期) 259

第一部分

“枫桥经验”与法治型新农村建设
(研究报告)

范忠信 武 乾 合撰
余钊飞 李永伟

第一章

“枫桥经验”的历史进程与本课题研究

2006年8月，作为西北政法大学与浙江诸暨市合作研究课题《“枫桥经验”与法治建设》的课题组成员之一，中南财经政法大学法学院范忠信教授到诸暨市参加了该课题首次论证会，并被聘请为诸暨市人民政府法律顾问。在此次行程中，范忠信教授与其他课题组成员一起考察了枫桥镇及所辖若干行政村，听取了诸暨市政法委孟法明书记及枫桥镇张晓冬书记等同志就枫桥地区村民自治问题的情况介绍。在初步了解诸暨市乡村综合治理经验特别是“枫桥经验”以后，课题组对诸暨市乡村社会治理和建设模式产生了浓厚的兴趣，随即向诸暨市及枫桥镇有关负责同志提出进一步合作研究的构想；诸暨方面认为进一步总结升华“枫桥经验”，落实社会主义新农村建设目标，对迎接2008年枫桥经验45周年纪念盛会，有着重要意义，同意设定新课题进行合作研究。经几番磋商，双方议定合作课题定名为《“枫桥经验”与法治型社会主义新农村建设》，由时任中南财经政法大学法律文化研究院院长、博士生导师范忠信教授和副院长武乾副教授为课题负责人；时任中共枫桥镇党委书记张晓冬同志，副书记兼镇长蒋志军同志，副书记兼镇综合治理工作中心主任陶志勇同志，陈家村党支部书记陈乐琴同志，当时挂职为枫桥镇综合治理中心副主任的中国人民大学博士生余钊飞及中南财经政法大学法学院部分博士研究生

等为课题组成员。2006年12月7日，中南财经政法大学法律文化研究院与枫桥镇人民政府正式签订合作协议书，双方就课题研究内容、目标及权利义务等作出了具体约定。同时，双方还协商拟定了合同附件《“陈家村村民自治章程与村规民约”草拟项目实施方案》。课题立项后，范忠信、武乾等率领课题组成员多次进驻枫桥镇，进行调查研究，广泛征求意见，最终起草成《枫桥镇陈家村村规民约》系列共14个规约。这些规约在2008年8月经陈家村村民代表大会补充后表决通过实施，是为本课题在规约建设方面的结项成果。

第一节 “枫桥经验”的历史进程

枫桥镇以当地的枫溪而得名，作为地名始于隋朝的枫桥驿。自隋代开始，枫桥地区一直是诸暨东北部政治经济文化中心。中华人民共和国成立后，诸暨县下设8个区，以原大东乡为枫桥区，下辖9个乡（镇）。1950年，枫桥区内9个乡（镇）再拆分为23个小乡（镇）。1956年，乡镇区划调整，枫桥区所辖再度恢复为9乡（镇）。1958年，枫桥区各乡镇合并成立枫桥人民公社。1960年撤销区级人民公社，改为枫桥区公所，下辖（枫桥、新枫、视北、视南、东三、齐东、乐山、栎江、东和、舞凤、檀溪、东溪等）12个公社管理委员会。1969年以后，公社管理委员会又改称联络组，视北、东三合为视北公社，齐一、齐东、乐山合为齐东公社。1970—1982年，枫桥境内各公社分而又合，合而再分，至1983年各公社改为乡。1987年12月，枫桥区下辖枫桥镇及新枫、视北、东一、东三、齐乐、乐山、栎江、永宁、梅岭、金王、东和、舞凤、赵家镇、东溪等15个乡镇。1992年5月撤区扩镇并乡，原新枫、栎江和永宁乡并入枫桥镇；2001年11月，全堂镇、

东一乡、枫桥镇合并为新枫桥镇。^①

现枫桥镇域面积为165平方公里,辖28个行政村,2个社区委员会,常住人口7.6万,外来人口2万。截至2010年,全镇工农业总产值1827836万元,国内生产总值473388万元,其中第一产业20107万元,第二产业86635万元,第三产业31734万元,农民人均纯收入17608元。全镇有工业企业9556家,其中市级规模企业4家,年销售额500万元以上企业32家,主要有纺织、服装、针织、玩具、建材、机械六大行业,镇内现有省级服装特色工业园区和轻纺创业小区等两个工业园区。特别是服装产业已发展成为在国内具有较高知名度的产业群,现拥有中国驰名商标1件,中国名牌2只,中国出口名牌2只,国家免检产品7只,省级品牌10只。步森集团、情森制衣、开尔制衣等一批企业在全国同行业中具有较强的影响力和竞争力。随着交通条件的改善,集镇服务功能的完善,城镇的集聚和辐射能力进一步的增强,各种业态的商贸流通企业纷纷落户枫桥,第三产业也得到了较快发展。近年来,枫桥镇先后荣获全国先进基层党组织、全国社会治安综合治理先进单位、浙江省生态建设示范镇、浙江省卫生镇、绍兴市三十强乡镇等荣誉称号,还被誉为中国名品衬衫之乡。

枫桥镇还是浙江省首批历史文化名镇、全国文明镇、全国创建文明村镇工作先进单位、浙江东海明珠文化镇。该地历史文化底蕴深厚,历代名人辈出。元代著名画家、诗人王冕,元代著名文学家、书法家杨维桢,明末清初绘画大师陈洪绶是诸暨文化名人的代表。现代以来,又涌现了北大首任校长何燮侯,中科院学部委员金善宝、毛汉礼,全国劳模、水利专家梁焕木等杰出科技人士。枫桥古迹遍布,遗存众多,有宋代东化城寺塔、明代小天竺等省市级文物保护单位,传说中的秦始皇东巡会稽秦望山刻石记功处也在枫桥。

^① 相关资料可参见陈炳荣:《枫桥史志》,方志出版社2000年版。

“枫桥经验”的发展演变大致经历了3个历史时期。

“枫桥经验”诞生于20世纪60年代。1963年，在社会主义教育运动中，枫桥的干部群众创造了“矛盾少、治安好”的“枫桥经验”。这一时期的“枫桥经验”的要害是“改造四类分子”。在“改造四类分子”中，尽量落实党的政策，不激化矛盾，尽量给出路，将他们改造为社会主义劳动者。对于这一经验，毛泽东同志表示赞许，并亲笔批示要“各地仿效，经过试点，推广去做”。此后，中央又两次对“枫桥经验”作了总结推广工作，“枫桥经验”由此成为全国政法战线的一面旗帜。这是第一期枫桥经验。

“十年动乱”结束后，枫桥在全国率先给“四类分子”摘帽，为全国范围的拨乱反正提供了好的范例。改革开放以来，随着各类社会矛盾和民间纠纷的逐渐增多，枫桥始终坚持“小事不出村、大事不出镇、矛盾不上交”的基本精神不动摇，不断创新工作机制，积极探索实践了“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”的“四前”工作法，建立完善了“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，敏感时期早防范；调解在先，矛盾纠纷早处理”的“四先四早”工作机制，创造了“靠富裕群众减少矛盾，靠组织群众预防矛盾，靠服务群众化解矛盾”的新经验。这是枫桥的干部群众对“枫桥经验”的新发展。新时期“枫桥经验”的要害是“调动一切力量，加强社会治安综合治理”。这是第二期“枫桥经验”。

2003年，中央综治委、浙江省委在诸暨市联合召开了纪念“枫桥经验”40周年暨创新“枫桥经验”大会。时任中央政治局常委罗干同志亲自到会并作重要讲话，来自全国各地近百名省部级干部领导前来参加会议。随后诸暨市紧接着又开展了基层综治组织规范化建设、基层平安“八创八进”、综治进民企、民主法治村建设、社区矫正试点等一系列工作，以努力使乡村社会纠纷在基层、在当地、在萌芽状态得到解决，在当地及全国引起了很大

反响,在当前的乡村自治建设中具有很典型的案例分析价值。2008年,中央综治委、浙江省委在绍兴市联合召开了纪念“枫桥经验”45周年大会,时任中央政治局常委周永康同志亲自到会并作重要讲话,提出坚持并发展“枫桥经验”,要毫不动摇地走群众路线,要切实加强社会服务与管理工作,要继续努力把矛盾纠纷解决在基层和萌芽状态。上述讲话,实际上指出了枫桥经验的后续发展就是进一步加强创新基层社会自治和管理。在这样一种背景下,“枫桥经验”正向第三期升华。包括诸暨市委委托西北政法大学研究的课题以及委托我们研究的课题,都是“枫桥经验”第三期升华工程的一部分。

第二节 本课题的研究任务及进程

根据《中南财经政法大学法律文化研究院与诸暨市枫桥镇人民政府课题合作协议书》,双方确定的合作主题为“枫桥经验与法治型社会主义新农村建设——以陈家村村民自治规约体系建设为中心”。这一课题的主要宗旨,就是在前两期枫桥经验的基础上,创新“枫桥经验”,使这一经验进入第三期。

课题的主要切入点,是把“依法治国”、“和谐社会”、“社会主义新农村建设”、“乡村自治”等4个关键理念结合起来,为枫桥镇陈家村拟定一套完整的自治章程与村规民约,进而以此作为诸暨市范围内村民自治规范体系建设的示范,以解释和升华“枫桥经验”;并透过“枫桥经验”,研究社会主义“乡村自治”的已有经验和未来推进途径,探索“依法治国”在乡村社会层面的具体使命和任务及“和谐社会”在乡村的具体形式和基本构成,勾画社会主义新农村建设的基本内涵和前景。

双方合作课题的基本合作目标,首先是为枫桥镇陈家村制订完整、合理、合法的村民自治规范体系,使陈家村的各项公共事

务有章可循，减少矛盾纠纷的引发根源，使该村成为全国村民自治暨和谐社会建设的模范村，成为法治型社会主义新农村建设的样板村。其次是对枫桥乡村社会治理或基层自治中的难点问题进行理论分析，研究对策，以便进一步完善枫桥经验，亦即完善法治型新农村建设的实施方案。再次是对“枫桥经验”在新时代的意义和价值作出新的归纳升华，推动枫桥经验进入第三个历史时期，即法治型社会主义新农村建设时期。

“枫桥经验”虽然只是发生在浙东地区一个乡镇范围内民间纠纷解决和社会治安控制的相关经验，但是对于当代中国的基层社会治理和自治建设而言有着普遍性的重要意义。透过“枫桥经验”，我们可以了解当代中国农村基层社会的一般状况及问题所在，了解基层治理的经验及教训。无论是对已有的“枫桥经验”的总结研究，还是旨在升华“枫桥经验”为基层自治之范本的新研究，都旨在透过一个传统与现代剧烈碰撞的典型乡镇，了解中国基层社会的治理现实，总结基层社会治理的要害，提出中国基层社会治理的新思路。

具体说来，这一课题的系列研究，可以使我们了解：农村基层社会的现行秩序框架；农村基层社会的真正治理权威构成体系；村民自治在经济发达型农村的实际实施程度；“法治”在基层社会的推行实效及困难等等。

2007年4月29日至5月5日，范忠信、武乾、余钊飞、易江波、罗鑫等课题组成员在枫桥镇进行了为期1周的调查访问。本次调研的主要工作是：

第一，拍摄陈家村1952年—2007年间的村自治公务档案（特别是各类权益分配和各类纠纷解决的原始档案）300余卷6000余页，并制作成档案光盘。

第二，采访了《枫桥史志》一书的作者、退休教师陈炳荣先生，就枫桥地方的历史文化和风俗习惯进行广泛咨询。

第三，与枫桥镇党委书记张晓东、镇长蒋志军、副镇长陶志