



Some Reflections on China's Grassroots Social Governance -- Taking "Feng Qiao Experience" as the Object

Yan Cunsheng

School of Criminal Law, Northwest University of Political Science and Law, Xi'an, China

Email address:

yancunsheng@163.com

To cite this article:

Yan Cunsheng. Some Reflections on China's Grassroots Social Governance -- Taking "Feng Qiao Experience" as the Object. *Asia-Pacific Journal of Humanities and Social Sciences*. Vol. 1, No. 1, 2019, pp. 1-12.

Received: November 9, 2018; **Accepted:** December 12, 2018; **Published:** December 21, 2018

Abstract: Social governance is the management of public affairs. Social governance can be divided into grassroots governance, national governance and global governance. There is a difference between "autonomy" and "heteronomy". The grassroots society in contemporary China is democratic and autonomous, but it cannot be separated from the leadership of the party and the government. Thus, it has "heteronomy" elements. "Feng Qiao experience" is a grassroots social governance experience created in Feng Qiao town, Zhu Ji city, Zhe Jiang province. Its content is rich and it has many lessons to draw from. Such as it is highly valued by the local party organization and properly and strongly guided. The governance insists on regarding the people as main body, following the mass line, respecting the creative spirit of the people, and sticking to the purpose of "all are for the masses, all depends on the masses". The management work implements a system of plurality in a unity. In the governance, the conception of "service is the best governance" is established, and a considerate service system is established. In social governance, it combines "precaution" with "governance", and focus on "precaution", so it builds a public security precaution and control system that combines civil air defense, device-related defense and technical defense. In addition, it organizes and carries out "five defenses" project, and builds a "dragnet" for precaution. In the governance process, it focuses on resolving the conflicts, and focuses on the "mediation" approach, in order to achieve "small things do not go out of the village, major events do not go out of town". It focuses on the root and source of social governance and organically combines social governance with economic development and cultural construction to create a strong cultural and moral atmosphere and a beautiful external environment. In addition, It focuses on the modernization of governance mode, and the outstanding performance is to pursue networked governance, standardized governance and governance ruled by law. In this article, it makes a systematic introduction and analysis of social governance, on the basis of discussing social governance, especially the general theory of grassroots governance. This article puts forward several problems that should be paid attention to in the current study of grassroots governance in China, such as "the party's leadership", the relationship between "autonomy" and "heteronomy", the relationship between "democracy" and "rule of law", and mines traditional cultural resources and highlights local characteristics and so on.

Keywords: Grassroots Governance, Feng Qiao Experience, Several Problems

对当前中国基层社会治理的一些思考——以“枫桥经验”为对象

严存生

西北政法大学刑事法学院，西安市，中国

邮箱

yancunsheng@163.com

摘要: 社会治理是对公共事务的管理。社会治理有基层治理、国家治理和全球治理之分；有“自治”和“他治”之别。当代中国的基层社会属于民主自治型，但离不开党和政府的领导，因而，带有“他治”的因素。“枫桥经验”是浙江省诸暨

市枫桥镇所创造的基层社会治理经验，其内容丰富，可借鉴之处甚多。如受到当地党组织的高度重视和正确而强有力的领导；治理工作坚持以人民为主体，走群众路线，尊重人民的首创精神，坚持“一切依靠群众，一切为了群众”的宗旨；治理工作实行一体多元体制；治理中树立了“服务就是最好的治理”观念，建立了周到的服务系统；在社会治理中把“防”与“治”相结合，侧重于“防”，构建人防、物防、技防相结合的治安防控体系，组织开展“五防”工程，构筑防范的“天罗地网”；在社会治理中对发生的矛盾着力于“化解”，侧重用“调解”的办法，使“小事不出村，大事不出镇”；在社会治理中抓根本和源头，能把社会治理与经济发展和文化建设有机结合起来，营造浓郁的文化道德氛围和秀美的外部环境；关注治理方式的现代化，突出表现为追求网络化、标准化和法治化。本文在论述社会治理，特别是基层治理一般理论的基础上，对之做了比较系统的介绍和分析，并提出了当前中国研究基层治理中应注意的几个问题。如“党的领导”；“自治”与“他治”的关系；“民主”与“法治”关系；挖掘传统文化资源和突出地方特色问题等。

关键词：基层治理，“枫桥经验”，几个问题

1. 引言

“枫桥经验”是上个世纪60年代浙江省诸暨市枫桥镇所创造的基层社会治理的经验。半个世纪以来，这一经验在实践中不断地丰富和发展，可分为阶级斗争、基层社会治安综合治理和全方位的基层社会治理三个阶段。其内容越来越丰富，治理方式越来越现代化。这一经验自产生以来，中央和地方都很重视，不断地总结和推广。诸暨市政府在2007年曾委托西北政法大学汪世荣教授等人组织总结调研“枫桥经验”，并编辑出版了《“枫桥经验”：基层社会治理》一书。十年过去了，“枫桥经验”又有许多新的内容，借2018年“枫桥经验”55周年之机，诸暨市政府再次委托汪世荣教授组织总结调研“升级版”的“枫桥经验”^①。笔者有幸参与其中，三次到诸暨市调研和阅读了大量的资料，感受颇深。该文就是对“现代版”的“枫桥经验”的几点归纳和对当前我国基层社会治理问题的一些思考。

2. 基层社会治理概述

2.1. 社会治理概述

2.1.1. “社会”的概念

“社会”一词有广、狭二义。广义的“社会”指一种物质运动形态，即地球上以人中心所形成的人与自然和人之间交织的物质与信息的交换过程的总和；狭义的社会是相对于个人而言，是组织起来的个人，是由许多不同的社会组织连接在一起的人群。这种人群不仅有基本相同的文化观念，而且有共同的生存环境，进而决定了他们有与此相关的公共事务。公共事务涉及到社会的政治、经济、文化各个领域，概况起来有三类：（1）保护、改善自然环境和合理开发自然资源，防止自然灾害，促进经济发展，增加社会的物质财富；（2）协调人们内部关系，增强团结和解决冲突，丰富人类的精神文化，提升人们的精神境界；（3）保护、扩大生存空间，防止外敌侵入。而要管

理这些公共事务就得建立与此相应的组织机构，由此产生了社会权力^②及其一系列权力机关。

2.1.2. “社会治理”的概念

社会治理指的就是各种社会权力机关处理各种公共事务所进行的活动总和。社会治理所追求的价值目标是“和谐”，它包括人与人的和谐，和人与自然的和谐。而表现这一和谐的外在标志之一是社会秩序的建立。好的社会秩序表现为政治稳定、经济和文化繁荣、社会风气良好，人内心的安全感和幸福感的指数高。秩序的内在本质是事物运动的有规律。社会秩序的外部特征是社会稳定，这不仅意味着在社会中各种人、各种群体有比较稳定的位置，从而形成相对稳定的关系。它表现在政治、经济、宗教、文化教育、个人私人生活等方面。最重要的是政局稳定，即政权稳定地掌握在某一部分人手里，政治权力能正常地发挥效用；而且意味着自然力由于受到应有的尊重和合理地安排，自然秩序与人为秩序达到统一，因而不会产生因人破坏自然秩序或压抑自然力形成能其能量积聚后突然释放的灾害，或者说不会发生由于人的活动打乱了自然的正常秩序而产生自然恢复其秩序的运动，并惩罚人的自以为是行为。这就是说，真正的社会秩序意味着人们在尊重和依顺自然秩序的基础上根据社会的发展水平和需要，合理地安排不同人的位置和活動，并使之保持稳定的状态；也意味着社会秩序不是与自然秩序不同或无关的秩序，而是在自然秩序的基础上加上人的活动而形成的有人参加的或以人的活动为一种要素的客观秩序。在这种秩序中，虽然人的因素作用很大，因而它打上人的烙印和带有人造或人为的性质，但由于人的能力的有限，加上它又是许多不同方向的力相互作用的结果，所以社会秩序的形成正如马克思所说是“自然历史过程”^③，或如哈耶克所说他是一种“自生自发的秩序”^④。社会秩序是社会运动的结果，而

^②权力，即管理社会公共事务的权威性社会力量。它能在管理社会公共事务中对人们的行为施行某种控制，而被控制者内心会认可这控制的正当性，行为上也会服从它。权力会落实在组织和个人身上，由此产生职权。它是一种特权，即为公务才可使用的权利，并且它既是一种权利，也是一种义务。

^③自然历史过程是马克思在《〈资本论〉第一卷第一版序言》中提出的一个概念，用以表述他关于社会经济形态的发展是客观的、不以人的意志为转移的思想。

^④参见[英]哈耶克：《法律、立法与自由》第1卷，邓正来等译，中国大百科全书出版社2000年版，第55~58页。

*严存生(1940.1-)，西北政法大学中华法系与法治文化研究院教授，研究方向：法哲学。

^①该调研项目也被列入中国法学会的部级法学研究专项委托项目（CLS(2018FQJYZX13)）。该项目的结果是法律出版社2018年出版的《“枫桥经验”：基层社会治理体系和能力现代化研究》一书。

社会运动是在地球表层自然运动的基础上加上人的运动,它包括人与自然之间和人与人之间的物质交换、信息交换,社会秩序指这两种交换的合理、有序。社会治理指的就是从人的角度、特别是其执政者的角度为建立和维护这一秩序所作的努力,因而公共事务就是建立和维护这一秩序的事务。它是人类在对这一秩序的本性和作用认识的基础上为了使其有一个良好的状态,从人类方面所作的努力。在这一努力中,治理虽然在更根本上说是在认识自然的规律和人的本性的基础上调整人与自然、人与人的关系,但也包含着对自然力和人的行为的控制,如果这些自然力和人的行为破坏了理想的社会秩序和对整个人类的生存造成危害的话。从这个意义上讲,社会治理也可以叫社会控制。不过这儿所说的“控制”只意味着对与社会秩序相悖的自然力和人的行为的校正,使其改变失范或脱轨状态。从处理社会事务的角度讲,它也可以叫“社会管理”。古代等级专制社会,由于执政者自视为高人一等的统治者和把手中的权力视为压迫剥削其他等级的特权,因而也可以叫社会“统治”。更狭义的社会治理仅指对自然灾害和社会纠纷的处理,它又包括“预防”和“治理”两个方面。因而,最狭义的社会治理仅指自然灾害和社会纠纷的发生后的所进行的“善后工作”。

这一类治理的社会治理的主要问题是处理社会纠纷,从历史上看,处理人与人之间的纠纷的办法主要有“自治”和“他治”两类。“自治”是纠纷的当事人自己解决问题,办法有二:其一是错误一方主动改正错误,而受害一方持“宽容”态度,不再追究其错误;其二是,当事人双方,各退一步,或通过协商的办法解决已发生的纠纷。“他治”指由当事人之外的人或机构做中介来解决社会纠纷,办法有三:其一是调解,即由纠纷的当事人都信任的第三方充当中介,用调解的办法帮助解决纠纷,但不具有决定权;其二是仲裁,即由纠纷当事人都信任的权威(人或机构)裁定纠纷的性质和处理结果。他与调解的区别是第三方享有权威的地位,因而具有更大的主动权;其三是判决,是纠纷的当事人完全放弃结果的决定权,交由具有“裁判”功能的公权力机关通过诉讼程序来处理纠纷。

2.1.3. 社会治理的种类

社会治理的种类很多,从不同的角度可以作不同的划分。除了上面所列的主要从使用的手段来划分的神治、人治(德治或礼治)、法治、军治、术治外,还可以从治理目的和结果上划分为善治和恶治^①;从治理范围和层次上可划分为亚国家、国家和超国家或全球治理,或下、中、上三个层次。下层治理即亚国家治理,也叫基层治理或非政府治理、民间治理;中层治理即国家治理或政府治理^②;超国家治理即全球治理^③。

①善治指以公共福利为目的并取得良好结果的治理。恶治则相反,即以私利为目的并导致社会混乱结果的治理。

②国家治理可划分为中央治理和地方治理。这种划分特别表现在古代的分封制和现代的联邦制国家里。现代民主国家由政党执政,因而存在着执政党对社会的治理问题。其正确的途径是依法执政。

③国际社会目前尚未形成统一的权力,因而在某种程度上尚处于无政府状态,还谈不上真正的治理。但由于一些大国和为它们控制的联合国等

2.2. 基层社会治理的概念

对一个国家来讲,社会可分为上、下两层。社会的下层即社会的底层,也就是普通老百姓活动的基本层面。其概括起来就是“两种生产”^④:其一是种的繁衍或人类的生产,即普通老百姓的日常生活里的吃喝拉杂睡或婚姻家庭生活,它是由以家庭、家族组织为主进行的;其二,是基础性的物质和精神财富的生产,他包括经济活动,即工、农、牧、猎业等生产活动和市场、金融等商业交往活动,以及基层的娱乐、教育、宗教信仰活动。社会的上层即社会的上层建筑层面或政治层面。如果说人类在下层社会的活动及其相应的组织大都具有单一性的话^⑤,那么,政治上层建筑领域的活动则具有综合性,也就是说它要解决的是复杂的和根本的社会问题。国家是最典型的政治组织,它所从事的是一个社会中的公共事务。即如上已指出的公共事务,涉及到社会的政治、经济、文化各个领域。国家内部的上、下这两个层次,在很长的历史时期里分别被称之为公与私两个领域,顾名思义国家的治理只及于上层,即公共领域或国家的公共事务。

基层社会是非常复杂的,从不同的方面讲,有日常生活或婚姻家庭方面、经济活动方面(内又分生产和交换两个环节)、文化信仰、科学教育、娱乐和体育诸方面。基层社会的结构是历史的、变动的。当前我国的基层,在农村主要是由家、族、村(委会)、乡(镇)组成,在城市是由社区(居委会)、街道办事处、企事业和各种公益性群众组织(NGO)等进行的。基层社会治理就是指对这些活动的治理,使其合理化、合法化、有序化。

基层社会的治理有两个方面:其一,是国家对基层社会的治理,使之与国家秩序相协调,不要反差太大。此属于“他治”,出面的是基层国家权力机关,使用的主要是国家法。二,是基层社会自身的治理,称之为“自治”,出面治理的是各种民间组织和权威人士,使用的是情、理和民间法^⑥。

2.3. 基层社会治理的地位和作用

基层社会治理在各种社会治理中有着特别重要的地位和作用,它是一切治理的基础,也是最具活力和创造性的治理部分,是社会治理规则的元生地,也是普遍性东西的真正生成点。因为,基础决定上层建筑,基层社会治理好了,基层社会稳定了和繁荣了,社会才能真正稳定和繁荣,人们才会有真正的安全感和幸福感;又因为有什么样的基础社会才会有什么样的政治国家,才会有与之相适应

国际组织的存在,他们试图建立一种对其有利的国际秩序,这就产生了“治理”问题。这种治理是由大国和各种国际组织进行的。a

④恩格斯在1884年出版的《<家庭、私有制和国家的起源>第一版序言》中说:“根据唯物主义观点,历史中的决定性因素,归根结蒂是直接生活的生产和再生产。但是,生产本身又有两种。一方面是生活资料的生产和再生产;另一方面是人类自身的生产,即种的繁衍。”见《马恩选集》第四卷,人民出版社1975年版,第2页。

⑤如家庭所从事的主要是繁衍后代,企业所从事的主要是物质财富的生产。

⑥又叫社团法,即民间组织的规章制度和各行业的行规,乡村的乡规民约。

的各种治理人才；有什么样的民间法才会从中提炼出有什么样的国家法。

2.4. 基层社会治理的特点

相对于上层社会治理而言，基层社会治理的有如下主要特点：

1. 基层社会治理的目的是“和”与“安”，侧重于民生的平安、和谐、幸福（丰衣足食），而不是政治秩序和意识形态的统一。如我们古代治理追求的目标是家丁兴旺、邻里和睦、生活安定（无匪无盗）；现代追求的则是平安、富裕、美丽（绿色、丰富多彩）等。

2. 从性质上说，基层社会治理在总体上属于“自治”型。“自治”是与“他治”相对而言的，意指自己管理自己，如生活自理，不请外人；有了问题自己想法解决，矛盾不上交；不需要政府插手等。我国古代的“皇权不下县”说的正是这一点。那时人们“鸡犬之声相闻，老死不相往来”，所以矛盾纠纷比较小、也少，无须诉之以官。因而政府的机构也只设到县。那时，县以下实行乡绅之治，小的矛盾（家庭邻里的纠纷）由家长、族长、娘舅来解决，大一些的由乡间的权威人士（乡绅）出面调解。所以，很少走司法、诉讼之路。但随着社会交往的增多和扩大，人们交往的范围越来越大，矛盾纠纷也越来越多，而且由于出现了外来人口（非血缘性的、陌生人），致使原来的解纷机制（观念、制度和机构）难以应付，需要一些普遍性的价值观念和制度。这样一来，基层社会的治理，基层社会秩序的形成和维护，就需要公权力介入，致使其治理不再纯粹是自治的，而加入他治的因素。因而，增添了代表这些的上层因素就越来越多的渗入其中。这个因素，随着历史的发展会越来越大，甚至出现完全由政府上层设计和强制推动的局面。但可以肯定的是，这一情况的出现是暂时的和表层的，它不可能彻底改变其自治、自发、经验和多元的性质。与此相应，早期的基层治理主要靠的是英雄人物的经验和魅力，其秩序的形成过程是自发的漫长的。而现代社会则增加了自觉性和理论性，会有上层的设计和干预。因而是经验加理论，自治的因素会减少，有时会陷于他治之中。基层治理的自治性主要表现在以下几方面：1）治理活动的群众性，或者说能吸收群众参与，因为这些事就是他们的事，他们最有发言权，也离不开他们的参与；2）治理者主要基层组织——社团，如家族、教会、企业、学校、各种公益性组织；3）治理中矛盾尽量不上交，内部解决；4）经验来自基层，自发形成，规则自己制定。

3. 基层社会治理具有多元一体性。“多元一体”指诸多事物聚集在一起的属性。它们既各有其独立性和特殊性，又有共同性，因而能连接为一体。基层社会是由许多组织构成的，它们各具有自己的性质和任务，自己的组织系统，因而其治理是分别进行的。其治理的主体、规则、方式也各不相同。但由于社会是一个有机体，有许多共同的资源，如水、草、森林、野生动物等，因而有许多事涉及不同群体的成员，而每个社会成员往往要参与各个场合的活动。所以，各种治理又互相关联，能组成统一的社会秩序。在方法上也互相参照，如纠纷都采用调解的办法，只是各有不同的主体和规则而已。

4. 社会治理手段上是融情、理、法于一体。基层社会在总体上是熟人社会，人与人之间有密切和固定的关系，他们彼此间比较了解，感情上也比较融洽和有信用。因此，较少发生矛盾和纠纷。发生了矛盾和纠纷也是首先找关系（特别是同一血缘的家长、族长、娘舅）来融通，然后找地区里的德高望重者来调解或仲裁，只有极个别者才诉之于官府和使用国家法律。其社会权威是乡贤，他们解决矛盾的主要方法是调解方法。首先是对当事人动之以情，其次晓之以理，然后则之以法。所使用的法，主要是民间习惯法，是乡规民约，而不是国家法。国家法对其只具有指导作用。

5. 治理着眼于“防”，而不是“惩”。“防”主要从物质和精神文化两个方面进行：其一，是物质生活的富裕。因为“仓廩实则知礼节，衣食足则知耻辱”^①。人在物质生活水平达到一定水平之后，就会注意自己的道德形象，就少做越轨出格的事。所以，发展社会的经济，提高人们的富裕程度是防止不必要的矛盾冲突的根本途径之一。其二，是提高人们的道德修养，使人们树立正确的人生观和社会观，自觉协调与他人、社会的关系，遵守社会公德，改变社会的风气，使人们普遍地有良好的道德素质，从内心制止或减少发生矛盾冲突的原因。

6. 治理以“化”为主或以“调解”为主。也就是说，矛盾发生后不是用打压、激化的办法，而是用协商、调解的办法化解矛盾。这是因为，基层社会人们之间大都是亲戚关系，邻里关系，合伙人关系，不是敌对关系，所以，发生矛盾冲突后通过协商或调解的办法，说情说理，就可以化解矛盾，不必用政治上处理敌我矛盾所用的对抗、打压的办法。

7. 治理能与时俱进，不断创新，充满活力。但变中有不变，如自治的总的性质和调解的方法不变，但不同的是自治的程度和调解的具体方法，不同团体、不同问题和由谁来调解是有差别的。正因为如此，基层治理的经验具有历史局限性，也就是说，不能无限地推广到其他地区。也意味着甲地区要学习乙地区的经验不能全搬照套，必须结合自己的实际融会变通。

3. “枫桥经验”概述

3.1. “枫桥经验”的产生和发展

“枫桥经验”产生于1963年“以阶级斗争为纲”的特殊政治背景下，是在“社会主义教育运动”（简称“四清运动”）时，浙江诸暨地区枫桥镇的干群在对“四类分子”（地、富、反、坏）斗争中，没有用当时流行的公开批斗、逮捕等激化矛盾的作法，而是用说服教育的方法和不杀、少捕、矛盾不上交的人性化的办法化解矛盾而创造的追求和谐社会的经验。这一经验得到了当时为党中央主席的毛泽东的肯定，并批示在全国推广：“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”。随后，中央又多次对“枫桥经验”作了批转。由此，“枫桥经验”成为全国政法战线的一面旗帜。这一经验在“文革”后纠正左倾教条

^① 《管子·牧民》

主义时,得到发展。把表现好的“四类分子”的帽子予以摘除,并取消对其子女的不公平的待遇。

上个世纪80年代中共中央提出了社会治安综合治理的方针和在贯彻1991年2月19日和与国务院一并发出《关于加强社会治安综合治理的决定》中,“枫桥经验”得到进一步丰富和发展。新增的主要有调解、帮扶刑满释放人员管理、外来务工人员管理的经验等,主要内容仍限于社会治安问题。主要的作法是:抓基层、打基础,建机制、架网络,明责任、强保障。创造了“立足基层组织,整合力量资源,就地化解矛盾,保障民生民安”的新经验,建立“治安联防、矛盾联调、问题联治、事件联处、平安联创”的新机制,形成“党政动手、依靠群众,源头预防、依法治理,减少矛盾、促进和谐”的新格局。枫桥也因此获得全国社会综合治理“第一镇”的荣耀。

进入21世纪以后,“枫桥经验”的内涵逐渐增加,扩大为“社会治理”。首先,浙江党政领导在“平安浙江”的基础上先后提出了“绿色浙江”、“富裕浙江”的战略目标。接着,2003年绍兴市委会同浙江省公安厅、诸暨市深入枫桥蹲点调研,总结出“五个推进、五个最大限度”的工作方法,即“推进经济社会协调发展,最大限度地减少社会矛盾;推进基层民主政治建设,最大限度地畅通社情民意渠道;推进预防化解矛盾工作机制创新,最大限度地把问题解决在就地;推进管理观念转变,最大限度地调动各方面的积极因素;推进农村社区建设,最大限度地实现服务阵地前移。”这样一来,“枫桥经验”的内容迅速拓展。诸暨党政领导因此给自己提出了多重奋斗目标:既是“综治样本”,又是“产业样本”“文化样本”“生态样本”。为此,2016年诸暨市制定了《坚持发展“枫桥经验”三年规划(2016-2018)》,成立“枫桥经验”发展研究中心,实施“枫桥经验”社会化、法治化、信息化、协同化、品牌化“五化”行动,明确要完成的24项任务。2017年5月浙江省党代会上,进一步明确提出了全力打造“枫桥经验”的“升级版”问题,中国共产党第十九次全国代表大会召开以来,“升级版”成为一个热门话题。“升级版”的内涵,经过探讨,有人把它归纳为以下五个方面:(1)由群防群治向共建共治共享升级。开展灵活多样的城乡社区协商民主,发挥村规民约、社区公约的自治自管作用。(2)由单一调解向多元化解升级。坚持传统方法和现代方式、基层组织和多元力量“两个并重”,建立有机衔接、协调联动、高效便捷的矛盾纠纷多元化解机制。(3)由条块分割管理向乡镇街道形成综治工作、市场监管、综合执法、便民服务“四个平台”治理升级。推进全科网格建设,开展标准化治理,提供人性化服务。(4)由传统手段向智慧方式升级。构建“互联网+社会治理”新模式,推动传统治理向智慧治理转型升级,全面提升社会治理效能。(5)由注重他律向激发自律升级。逐步打造体系完备、机制健全、运转有序的公民信用体系,最大限度激发公民自律,夯实基层法治基础^①。2018年2月4日浙江电视台节目访谈诸暨市市场王芬祥时,他回答“升级版”的内容时说,从五个方面努力:一是推进治理模式创新,从群防群治向“三治(自治、德治、法治)融合”转变;二是

推进治理机制创新,从单一调解向专业同调转变;三是推进治理手段创新,从传统粗放管理向智慧精细治理转变;四是推进治理主体创新,从政府主导向多元主体转变;五是推进治理领域创新,从小治安到大平安专变。2018年2月8日,在浙江省为纪念新时代“枫桥经验”工作领导小组第一次会议上提出今年浙江省将组织实施“六大工程”:全科网格建设规划提升工程;自治、法治、德治“三治融合”基层社会治理体系建设推广工程;社会组织参与社会治理规范提升工程;“互联网+”社会治理深化工程;社会心理服务体系建设和推广工程和流动人口服务管理工程的规划^②。

这样一来,“枫桥经验”就从20世纪60年代的基层社会正确化解阶级矛盾的经验,发展到80-90年代的基层社会的治安综合治理的经验,再到21世纪发展到用现代化的观念和方法,全方位地实现对基层的“社会治理”的经验。并且上升为一种观念、精神,渗入社会的方方面面,一种执政的观念,一种社会组织治理,包括办企业的指导思想。如该市电力局就结合“枫桥经验”提出“人民电力为人民”、“和谐电网、和谐服务、和谐企业”的口号,提出“群众路线、法治思维、源头治理、网格管理”的工作方法。

3.2. “枫桥经验”的主要价值和特色

“枫桥经验”属于基层社会治理的经验,其核心是党政机关以基层民众为主体,走群众路线,用人性化的协商调解为主的办法化解社会矛盾,求得社会和谐、平安、繁荣。其内容非常丰富,最有价值和特色的有以下几点:

1.当地党和政府组织的高度重视和正确而强有力领导。在当前中国的政治体制下,党的正确领导是一切成功的关键。因为党的领导地位已为社会所公认,党组织无所不在。基层社会的治理工作也是如此,党能直接领导和参与基层社会的治理工作,并能以更高的眼光审视、总结和推广治理经验,使之不断地提高和向前发展。所以,只要当地党组织指导思想和使用的方法正确,措施得力,就能取得成功,并有比较好的效果。枫桥经验的成功也在于此。“枫桥经验”最初就得到党中央的肯定和推广,后来又不断地得到表彰。近50年来,历届浙江省委、省政府都高度重视学习推广“枫桥经验”。诸暨地方政府更是把它作为一个金字招牌不断擦拭,使它越来越亮。诸暨市党组织,上至政法委,下至村社区支部的主要负责人,能直接参与和抓社会治理工作,抓住不放,持之以恒,不断地总结经验,不断求新。而且在对社会的治理中,首先抓基层党组织的治理,使之在社会中能起到模范带头作用,受到人们的尊重,能名正言顺地成为领导者。党的十九大报告指出“加强基层党组织建设、提升基层社会治理的组织领导能力,必须贯穿于的基层社会治理的全过程”。诸暨市正是这样作的,他们加强基层党组织的建设,每年进行“十佳村支部书记”的评选活动,要求村党组织和村委会的干部堂堂正正做人,明明白白为官,干干净净做事,做到不承包建设村项目,不违规干预和插手本村工程建设等。正因如此,“枫桥经验”实际上已不再只是“枫桥镇”的经验,而已是诸暨市乃至绍兴地区的经验,并在浙江省内遍地开花,

^①见:2018年01月15日 04:45:33,法制网:浙江从五方面打造“枫桥经验”升级版。

^②见2018年2月8日,《法制日报》,记者,王春法治浙江

使其内容越来越丰富，知名度越来越高，价值也越来越大。使“枫桥经验”点上有“盆景”、线上有“风景”，面上有“美景”。

2.治理工作坚持以人民为主体，走群众路线，尊重人民的首创精神，坚持“一切依靠群众，一切为了群众”的宗旨。“枫桥经验”来自基层，是人民群众自己创造的，其价值和生命力也在于此。党和政府虽然在总结合推广这一经验中地位重要，但在其中的作用只是经验的发现者、总结者、推广者和引领者。枫桥镇的党政领导认识到这一点，坚持基层治理的“自治”为主的属性，把决策权、管理权交给群众，立足于群众，走群众路线，充分发挥基层群众性自治组——村（社区）委员会、党支部和村监委的基础作用。村（社区）的重大事务，都由它们通过民主程序，吸收广大村（社区）成员，共同商议，集体决定。在诸暨村（社区）机构和党组织都很健全，社会治理是它们的主要职责之一，其内部负责社会治安事物的有专门的机构和人员。如治安小组、信息员、片警、法律顾问等。另外，他们还特别注意其他社会组织，如家庭、宗族，各种行业协会，各种文化团体，各种社会公益性组织等，使它们在治理中发挥作用。在诸暨各种社组织很多，有47种，1213家。它们大都有健全的机构、充沛的资金和真实的社会活动，在社会治理中发挥着重要的作用。就枫桥镇而言，目前有各类镇级社会组织46种，村级193家，有会员14500名。如义工联合会、枫桥大妈联合会，红枫义警^①协会、调解志愿者联合会，三贤文化研究会、娟子工作室、诸暨孝德研究会枫桥分会等。其中五星级12个、四星级14个、优秀公意性志愿者17个。^②这些组织在社会发展中百花齐放，各尽其能，对改善民生、繁荣社会经济文化、化解社会矛盾、维护社会秩序、保护自然环境中发挥着政府所不及的拾遗补缺的作用。如乡贤参事会是在继承和发展古代乡绅之治传统基础上建立的一种利用基层精英认才资源参与社会治理的机制。参加者为是本村或姻亲关系在本村品行好、有声望、有影响、有能力、热心社会工作的乡村中的“能人”。它是以参与农村经济社会建设、公共服务，提供决策咨询、民情反馈、监督评议及开展帮扶互助服务为宗旨的公益性、服务性、互助性、地域性、非营利性的基层民主协商和村民自治组织。它设镇、村两级，镇设总会，村50人以下者设分会，5人以下者设乡贤顾问。该组织现已遍及27个乡镇，村级有366个，会员3443人，在社会治理中发挥了很大的作用。如参政议政，收集村情民意，担任“外挂村干部”“镇长顾问团”；为乡镇、村的经济发主体合理化建议，募集资金；协助化解矛盾纠纷等^③。再如诸暨市孝德研究会，该组织现有会员15000多人，会员遍及党政机关和街道乡镇，下属组织和团队49个，其中部门

①“红枫义警”是在枫桥镇派出所民警陈荣周于群众密切交往的基础上所形成的一支义务警察队伍，他与周围群众有密切的关系，经常参加枫桥义工联合志愿者的活动，天长日久，便酝酿成立一个做好人好事，维护家园治安环境的公益性群众组织。2017年7月21日在枫桥镇派出所指导员吴嘉军的指导下“红枫义警”协会正式成立，陈荣周被推荐为秘书长。现申请加入者已达千人。

②参见2017-12-25 诸暨发布：【活动】“枫桥社会组织风采”mp.weixin.qq.com/s/_biz=MzA4M...-快照-微信公众平台。

③参见斯海燕、宣凤英：[浙江]诸暨积极探索“乡贤参事会”乡村建设治理模式，载2017年1月12日 - www.wenming.cn/syjj/dfcz/zj/201701/t...-快照-中国文明网

单位、行业系统分会39个，直属团队10个。有艺术总团、志愿者服务队、孝文化讲师团、健康保健顾问团、特殊老人服务团、“孝艺”书画院等。还办有《诸暨孝德文化》报等。该会组织了一系列孝德文化的宣传、评比活动。如“孝德村落”、“孝德少年”、孝德天下行艺演、“孝”进校园宣传活动等。

3.治理工作实行一体多元体制。也就是说，既有严密的网格化的体制，又有多元性的格局。（1）其严密的网格化的体制表现在：统筹政法、综治、平安、维稳等主要力量，构建以服务管理中心为平台，基层站所为基点，网格为支撑，信息系统为依托，集平安建设、社会管理、公共服务为一体的管理体系；实行党的一元化领导，上至政法委、综治办，下至各级党组织和综治办，按照“一站二会三组五员”^④的架构设置村级综治组织系统。实行网格化管理，村上有网格指导员、网格长、网格员。其机构严谨，层次分明，责任落实。形成“党政领导、综治协调、部门负责、社会协同，公众参与、法制保障的科学治理体系”。构建市、镇、村三级综治中心为指挥平台，以综治信息化为支撑、网格化管理为基础、公共安全视频监控网应用为重点的“群众性治安防控工程”。（2）其多元性的格局表现在多元性的组织系统上，即参与治理的有执政党系统、行政系统、司法系统、民间的社会组织系统，甚至各种经济、文化、宗教组织也都间接地参与其中。而且，社会组织种类繁多，组织健全，活动规范。它们通过各种渠道、用各种形式参与社会治理活动。这就使治理者有官有民，民中有各种社会组织，治理方式方法上各有不同和侧重，如农村与城市，本地人与外来人，但各种社会组织的活动又受党和政府的统一领导。

4.治理中树立了“服务就是最好的治理”观念，建立了周到的服务系统。现代社会的治理离不开政府的参与、领导和管理，而在民主社会里，领导和管理的本质是“服务”。其任务就是构建基层社会发展的公共服务系统，以指导其发展的正确方向，统一和协调其内部的各种关系。这其中和谐的官民关系是基层社会治理的关键。和谐的官民关系要求政府官员不是以“主人”，而是以“公仆”的态度处理基层社会的公共事务。也就是说，在基层社会治理中不是取代或代办代替基层群众主导的治理工作，而只是为这种治理工作提供各种周到的服务。而这种服务是否合理周到，对治理的成效关系极大，弄得不好甚至会给基层社会治理忙上添乱。因为他会改变基层治理的“自治”的基本属性，会给政府官员“以权谋私”的机会，从而会在基层治理中增添了惩治腐败和官民矛盾的新难题。而要建构周到的公共服务系统与和谐的官民关系，除了严密的组织机构和完整的公共设施外，就是党政官员内心的“人民是主体”的观念和廉洁的作风。只有如此，他们才能把民众的福利放在最高地位，才能赢得民众的信任。枫桥、诸暨基层治理的成功也在于此。枫桥镇机关的“服务不缺位”。他们按照“一个办事大厅，一个联批中心，N个代办员”的服务模式，再造镇行政服务流程，155个企业和民生的事项“最多跑一

④“一站二会三组五员”：以社会服务管理站和治保会、调委会为主体，建立应急工作、流动人口、归政帮教三个服务管理组，发挥治调信息员、综治信息员、安全信息员、法制宣传员、社情信息员的作用。

次”^①，还建立了村、社区便民服务中心，对13项需要出村的项目，实行全程代理。因此，在枫桥镇办事，不仅“最多跑一次”，而且有时可以“一次也不跑”。为了便于服务和建立和谐的干群关系，诸暨市确立了联系服务群众的“3+1”新模式^②。进一步畅通“最后一公里”，力促干部与群众“零距离接触，亲情式沟通”。

5.在社会治理中当地政府把“防”与“治”相结合，侧重于“防”，构建人防、物防、技防相结合的治安防控体系，组织开展“五防”^③工程，构筑防范的“天罗地网”。主要抓了以下几方面的工作：

(1)是抓信息收集，及早发现和化解矛盾，强化信息网络组织，建立严密的现代及早预防制度和信息资料库，动态掌握进展情况，实现矛盾纠纷信息共享。诸暨市建设了全覆盖的视频监控系统 and 治安重点区排查长效机制，依托网络建立了严密的信息系统。每个村（社区）都建立了网格化的信息收集和纠纷化解组织。一般“三员一警”：即一名网格长兼专职网格员、一名网格信息员、一名兼职网格员、一名网格警长。由驻村干部担任指导员，村长或书记担任网格长，下设专职网格员（聘任）和兼职网格员（由小组长、党员骨干）各若干名，负责信息的收集，及时上报网络，呈现于镇综治中心要求限时处理；另外还鼓励群众举报发现的问题。网格员的主要职责任务是基础数据排查、平安隐患排查、违法犯罪排查、矛盾纠纷排查、人员动态排查，做好信息上报、做好平安宣传、做好系统应用、做好民生服务、做好应急处置。建立了“24小时不下班的网上政府”的“政民e——网络问政和民生服务互动平台”^④。对于排查出来的纠纷信息，第一时间上报、预警。规定要求“3小时网上回应，48小时限时办理”。在诸暨枫桥镇综合信息指挥室里，有一面24平方米的大屏幕，大屏幕上最引人注目的就是中间的枫桥镇行政地图，地图上显示着29个行政村，各自亮着红、黄与绿灯，每村一灯进行“亮灯提醒”。

(2)是建立了“横向到边，纵向到底”的群防群治体系，预防和减少社会纠纷。如构建“点有岗亭、线有巡防、块有监控、面有网格”的信息巡化巡防系统；开展群众性的联防活动，组织“万人治安大巡逻”活动^⑤；建立了市、镇、村（社区）全覆盖的志愿者服务点站，发展社会的平安志愿者、护村队、志愿者消防队；整合党员、青年、妇女、红十字会、义工团体等志愿者力量，建成市志愿者服务中心、雷锋广场，创建诸暨志愿者服务网，并接入“全国志

愿者富务信息系统”。目前，诸暨全市已有志愿者组织730个，注册志愿者6.1万人。如“红枫义警”“枫桥大妈”^⑥等。他们“邻里互助，平安相望”，组织起来站岗放哨，巡逻，举报和阻止坏人坏事，成为社区民警的左膀右臂。

(3)加强对流动人口和外来员工的管理，构建起完善的综合服务管理机制，做到“人性化管理、亲情化服务，市民化待遇”。诸暨市专门设立流动人口服务管理局，建立市、镇、村三级流动人口服务管理网络。在各乡镇派出所配有专管员、协管员，分片专人负责流动人口的情况。确立了“以房管人、以业管人、以证管人”的制度，创造了“外警协管外口、外来干部服务外口、外来人口帮助外口”的“三外”工作模式。对其中的外来打工人员，诸暨市给与种种优惠待遇，如统一为外来员工解决住房、户籍（购房入籍）和子女入学等问题，每年还评比“十佳外来优秀青年”，授予中高级人才以“荣誉镇民”称号。并充分利用外来人员的同乡会，收集他们的意见和要求，解决所面临的共同问题。

(4)突出对弱势群体和困难人群的扶助关爱，让他们老有所安、弱有所助、急有所济、危有所帮。诸暨对孤寡老人、留守儿童、重病患者、贫困大学生等都有相应的救助制度，并摸索新的救助方式。如试行通过购买服务^⑦办法建立了彩虹之家居家养老服务中心，承接了城市社区的居家养老服务^⑧。诸暨市的慈善组织非常发达，其名目繁多，受诸暨慈善总会领导。它们以各种形式募捐和施放救助金，并积极寻找慈善基金的募捐和管理的新形式。如在职工人员中建立一种基金，大家每人捐出一点，集少成多，用互助互爱精神帮助遇到困难困难的职工。

⑥“枫桥大妈”是对枫桥地区义务服务于社会公益活动的中年妇女的爱称。它开始于枫桥镇东三村一群中年妇女对一个长期受到“家庭暴力”伤害的妇女权利的维护。这些中年女子，被当地人亲切地叫作“枫桥大妈”。她们不仅帮助弱势妇女，还反赌禁毒、抵制邪教、环境保护、爱心红娘等，只要是帮得上忙的，事事都管。从去年三月到现在，诸暨全市共成立了547支基层妇女组织，参与志愿活动的妇女达6000余人，已解决环境、维权、创业等问题3587个，成为一支不可小觑的生力军。

⑦政府购买公共服务是指政府通过公开招标、定向委托、邀标等形式将原本由自身承担的公共服务转交给社会组织、企事业单位履行，以提高公共服务供给的质量和财政资金的使用效率，改善社会治理结构，满足公众的多元化、个性化需求。

⑧“诸暨市彩虹之家居家养老服务中心是诸暨市一家在全市范围内开展居家养老服务的民办非营利性机构。早在2014年底，中心就在暨阳街道南门社区设立了服务站，积极开展了居家养老服务的试点工作。按照规范化、标准化、特色化要求，在南门社区先后设置了托老室、棋牌室、电教室、医务室、康复室、聊天室（心理疏导室）、室内（外）健身场所等，并制定了相应的管理制度，配备了专职服务人员，明确了各项服务职责。2017年4月，服务站在民政和街道的支持下，建起了全市首家老年食堂，聘请了专业的厨师，做适合老人口味的饭菜，比外面便宜得多的价格供应老人，此举立即受到了老人们的欢迎，每天都有四五十位老人前来食堂就餐。为了让更多的生活不方便的老人在家就能够吃到丰富的菜肴，彩虹之家为此专门成立了志愿者团队，并于8月份开启了免费送餐服务，为暨阳街道部分社区的近40位孤寡老人、空巢老人和残疾老人，每周一至五，送上热腾腾的午餐。目前，彩虹之家居家养老服务已进入了暨阳街道的10个社区，中心还根据各社区居家养老服务的现状，对这10个社区进行重新规划，提出的“一站一特色”建设规划方案，例如八一社区将设茶道馆，上江东社区将建立智慧养老服务。”见2017-10-28 16:31 浙江新闻客户端记者干婧：“诸暨市彩虹之家：一站一特色打造老人们的欢乐家园”。

①目前，诸暨市有1619个事项列入“最多跑一次”改革范围，已向社会公布的2批该事项1613项，占涉民涉企类行政权力事项和公共服务事项的99.6%。

②“3”，即推行“返乡走亲”，构建“机关干部+群众”模式；“驻村连心”，构建“乡镇干部+群众”模式；“联户交心”，构建“党员干部+群众”模式。“1”，即明确服务责任。参见：人民网浙江频道，2016，0701：07，浙江诸暨市建立联系服务群众“3+1”新模式 畅通“最后一公里”。

③街面防范网格化、社区防范物业化、农村防范自治化、场所防范保安化、重点部位技防化。

④诸暨新闻网开设的诸暨网论坛和研发的“政民e线——诸暨市网络问政和民生服务互动平台”，是广大市民与政府部门联系沟通交流互动的重要平台

⑤目前诸暨市已组建了677支巡逻应急消防队伍，1000多人的平安协管员，和3.2万人的平安志愿者队伍。

(5) 加强对特殊人员，如刑释解教人员、信访上访者、问题（涉案）青少年、严重的精神病患者、吸毒人员、邪教传播者等这些特殊人群的管理服务，消除发生矛盾的隐患，化消极因素为积极因素。如对刑满释放人员有专门的管理制度和措施，使他们有机会重新做人。五年来，枫桥200多名刑满释放人员中，绝大部分人已成为自食其力的劳动者，使改好率达99.15%。有的人成了致富能手，有的人还入了党，当上了村干部。再如，对严重的精神病人实行属地管理与归口管理相结合的工作机制，出台医疗费报销制度，为他们免费施药，办理特殊病门诊医疗卡。又如，对信访问题致力构建畅通有序的信访工作机制，建立“快速受理、快速直办、快速转办、快速交办、快速提交”的快速办理流程。成立信访接待中心，坚持信访工作双向规范，实施依法规范信访秩序、异常访的处理、信访积案化解等配套制度，综合运用庭证制、终结制、律师参与接访等方法，通过集中下访、定点接访、重点约访、带案下访、有序导访等“五访”方式，有效破解了信访难题。

(6) 对易发事件（如对征地、拆迁、城市改造）和各种隐患，早做预防。如征地搬迁、城镇改造，当地的党政干部，首先是制定人性化的制度^①；其次是把政治思想工作走在前面，广泛地宣传有关政策和搬迁方案，合情合理地做出搬迁、改造安排，耐心细致地做说服教育工作。因而没有发生强行拆迁事件，顺利地完成任务。如在永宁水库修建中，有4个自然村521户1508人和2900余亩的征地和移民安置工作。2012年6月诸暨市政府发布命令要求在3个月内完成移民房屋的签约、腾空和拆除工作。经过当地政府的耐心而周到的工作，在五年的水库建设中，创造了未强拆一户和处理一人，未发生一起群体性事件的“枫桥奇迹”。再如，近期在枫桥镇街道的改造中，能事先请一流的设计院的专家精心设计改造方案，广泛地征求居民和住户意见，然后由镇政府统一组织施工。所以改建工作顺利地完成，成就了新的“枫桥速度”。通过改造，使枫桥镇变为一个颇具特色的典雅的江南城镇。

6. 在社会治理中对发生的矛盾着力于“化解”，侧重用“调解”的办法，使大事化小，小事化了。“小事不出村，大事不出镇”。而且，树立了“大调解”的观念，把调解机构组织成一个体系，有人民调解^②、行政调解、司法调解多个环节，一环套一环。构建多元化的社会矛盾化解体系。致力构筑“点、线、面”结合的大调解模式。即面上市镇村三级联动，市级建立社会矛盾纠纷大调解工作体系建设领导小组，27个乡镇（街道）、468个行政村和59个社区全部建立人民调解委员会；线上专业调解有序推进，组建医患纠纷、法院诉前、交通事故、消费权益、劳资纠纷、婚姻家庭等六大专业调解中心，依托行业协会建立企业内部调解组织；点上多元调解全面铺开，全市5个基层法庭建立联合调解委员会，16个公安派出所建立治安纠纷调解中心，27个镇街全部建立司法所。让老百姓不跑远路、不打官司、不伤感情。为了加强对调解的协调，近年来诸暨建立了诸

暨市调解总会、诸暨市人民调解协会、诸暨市枫桥镇调解志愿者联合会等组织。还充分利用网络把网上调解与网下调解相结合，构建法、理、情融合的多元化调解大格局，探索社会组织参加纠纷调解、律师调解制度、中立评估机制等12个矛盾纠纷调解项目，把矛盾化解在萌芽状态。

7. 在社会治理中当地政府抓根本和源头，能把社会治理与经济发展和文化建设有机结合起来，营造浓郁的文化道德氛围和秀美的外部环境。主要的工作有三：

通过发展经济走共同富裕之路，消除发生矛盾的经济根源。枫桥所在诸暨地区历来经济就比较发达，近些年来更加富裕，2015年GDP已超千亿，是浙江、乃至全国著名的百强县之一。该地区的城乡、贫富之间的差别不像国内有些地区那么突出，有的农村甚至比城里好。“枫桥经验”产生于此，与这一情况有密切的关系。当地政府充分的认识到经济的发展和财富的公平对社会治安的重要意义，所以没有孤立地抓社会的治安治理，而是把治安治理融入经济发展之中，制定了升级版的经济发展规划。如适应集约化、规模化的要求在农村试行“种粮大户”新模式^③；在城镇推动传统企业的更新换代和新项目的引进；在风景秀景点发展旅游业，培育农家乐、生态休闲游等产业；另外，充分利用30万在外创业的诸暨人的人脉资源，以18省级联谊会、5个海外联谊会、6个省内联谊会为纽带，引进在外乡贤返乡投资兴业等方式，促进诸暨经济的发展。

营造浓郁的文化氛围，使人们树立正确的社会价值观，消除发生纠纷的内心动机。为此，他们一方面大力宣传社会主义核心价值观，开展“我的价值观”和新时期诸暨人文精神的大讨论，并在此基础上践行诸暨人的价值观：“崇学、尚义、务实、自强”；另一方面深入挖掘、整理、宣传我国古代和当地传统文化，努力恢复我国古代社会治理的好传统。如建立乡贤制度，成立孝文化研究会，修缮旧祠堂^④、编写家谱和家训，整理编写和宣传古代的名人事迹，教育青少年。在农村组织孝文化的宣传教育，评选孝德村、“最美家庭”、“文明家庭”评选活动。搞“四个三”活动：1) 创建三个目标：孝德示范村、民主法治村、美丽精品村；2) 搭建三个平台：文化礼堂^⑤、乡村客庭、村民服务中心；3) 完善三个机制：村规民约自律机制、模范家庭评定机制、先锋党员评议机制；4) 建立三个组织：“红枫”党员义工队、“孝娘舅”调解会，乡贤参事会。组建孝德广场、信义广场、乡贤展示馆，全市每年评选百名“美德少年”等。由此看来，诸暨在基层社会治理中很好地继承和发展了我国古代的三种文化传统，即以“孝”为核心的家庭文化观念、以宗祠为平台的宗族文化观念和以乡贤为主体的治理人才观念，并把它们有机地结合起来，融入现代的价值观念和治理系统之中。

^③即适应现代化的要求，把因承包而碎片化的土地以入股的方式交给种植能手统一种植，实现农作物种植的优化。入股者或作股东+农业工人，或改作非农业事务。

^④诸暨市现有宗祠家庙261个。大都改造为文化礼堂，成为凝聚宗族力量、教育宗族子女，传承古代文化的好场所。

^⑤“文化礼堂”是对已往家族祠堂传统的创造性发展，它是村庄文化聚会的重要场所。其功能主要有二：其一是展示该村的历史文化；其二是举办各种文化活动。

^①如2014年出台房屋征收市场化安置的城市“房票”和2017年出台农村宅基地“地票”的新办法。

^②人民调解是与行政调解和司法调解相对而言的基层自治组织（村、社区）、各种企事业单位、各种NGO组织开展的调解活动。

(3) 抓优美环境的赢造, 通过保护、改造自然环境、整改各种建筑设施, 创造优美的外部环境, 使人们有一个好的心态, 减少和化解一些纠纷。诸暨在发展经济的同时很注意环境的保护和优化, 发展生态经济, 优化生态环境, 建设生态家园。他们抓山林的保护, 河水和垃圾的治理, 制定了治水、治污, 优化环境, 美丽乡村和城镇改造的规划。如对境内的浦阳江坚决贯彻浙江省的“五水共治”^①的决策, 推行河长制, 严禁排污, 使浦阳江的水质得到很大的改善, 由V类上升为III类。因而四次获得浙江省水利工作的最高奖“大禹杯”金奖。再如制定相关政策, 坚持“政府主导、社会参与、合理布局、城乡统筹、优化管理、创新方式、综合利变废为宝”的原则, 通过推行“户集、村收、镇运、市处理”的集中处理模式, 按照“减量化、资源化、无害化”的要求, 加大处理力度。从而使农村垃圾的收集率达96%。此外, 为了促进实行垃圾分类管理, 一方面加强宣传教育; 另一方面, 出台激励机制, 推行“绿色超市垃圾分类积分兑换”制度, 把垃圾袋标有条维码, 每月对每户的垃圾分类情况进行评级, 好者予以奖励。又如关停铅酸、蓄电池等严重污染企业, 整顿合并改造熔铸企业, 逐步改造热电厂等。从而使诸暨市的环境得到很大改善, 成为一个山清水秀环境优美的地区。2017年获得中国人居环境奖, 全市40多个村达到国家3A级景区的创建标准。诸暨市在环境治理中能有所创新, 积极摸索治理的新模式。如对环境造成损害的企业不是仅仅对它们予以惩罚, 而是要求他们出资修复某些被损害的环境, 制定了“替代性修复机制”的规定。最典型的是店口镇的“山前生态环境修复公园”的修建。2017年诸暨市有关机关在突击检查中发现8个企业存在非法排放重金属废水污染环境问题, 于是与其协商同意出资115万元, 在店口镇确立了一个亟待治理的一个垃圾场, 把它整改为一个居民休闲公园^②, 从而形成生态环境损害赔偿替代性修复的“诸暨模板”。

8. 关注治理方式的现代化, 突出表现为追求网络化、标准化和法治化上

基层社会治理是与时俱进的, “枫桥经验”也是如此, 它没有落后于时代, 这突出表现为追求网络化、标准化和法治化上。

(1) 网络化。“网络”是以计算机科学为基础而发展起来的一种现代通讯技术和由此而产生的一种社会交往方式。其优点很多, 它使人们能以非常便捷的方式与远隔千里的地球上各处的人自由交往。它发展很快, 已出现了“人工智能”技术, 可以造出能像人一样“机器人”, 能模仿人做原本需要自然人到场的工作。因而它大大地提高了我们工作的效益, 创造了大量的社会财富。正因如此, 它被广泛地用于社会活动中, 包括社会治理中。“网络化”已成为现代人工作中所追求的一种价值目标。诸暨市在发展“枫桥经验”中, 也注意到这一点, 在基层社会治理工作充分利用网络这一现代科学技术, 因而创造了“互联网+”社会治理的新模式。如在诸暨市关注构建“五张网”, 即排查

调处网、安全防控网、智能信息网、服务管理网、民生保障网; 扎实推进“雪亮工程”^③; 加强政民e线、政务微博群、民生微信; 建立网上法庭、网上司法所、网上调解室、网上检务、网上公安的建设。在乡镇建构网络的“四个平台”^④, 微信的“一张网”^⑤。从而打造了诸暨特色的网上“枫桥经验”, 实现了网上管理、网上防控、网上审批、网上办案、网上服务和网上引导一体化, 使“枫桥经验”穿上了现代的服装, 拥有最新的科学技术手段, 成为最先进的基层治理模式。而且, 注意网络的管理, 把社会治理的网络建设与组织建设——网格化管理结合起来, 实现“两网融合”, 从而使网上与网下、政府网与民间网有机地连接起来。

(2) 标准化。所谓标准, 就是人们概括出来事物的基本属性和人在利用、改造事物中应遵循的准则。其目的是为了统一人们之间的活动, 并使之顺应事物的本性。标准的种类很多, 有生产活动及其产品的技术标准, 有交往活动的价值标准, 如道德准则、宗教戒律、乡规民约乃至法律规范等。标准化, 就产品言, 指明确和统一的质量和数量要求; 就人的行为言, 指规定统一的行为准则, 并严格要求一体遵守。所谓社会治理的标准化, 就是制定治理的各种指标体系, 作为治理的奋斗目标和衡量标准, 以提高治理的质量。诸暨市在社会治理中很重视这一点。2014年它们就开始标准化的试点, 成立了标准化试点工作领导小组, 并在12月制定了《枫桥镇基层治理标准化试点工作指南》。接着, 2015年初又制定了《枫桥镇社会治理工作手册》, 开始了试点工作。10月诸暨市召开基层社会治理综合标准化试点项目暨诸暨市地方标准审评会, 对“枫桥经验”6个核心标准进行了审评。2015年12月之后, 结合国家标准化管理委员会的《社会管理和公共服务综合标准化验收细则》(2013年11月11日) 及其试点任务书的要求, 进一步修改完善并形成了比较完整的基层治理标准体系。2016年11月10日, 诸暨市政府印发了《坚持发展“枫桥经验”三年(2016-2018)行动计划》, 提出“打造全国基层治理规范化建设示范区”的口号。2017年7月11日诸暨市基层治理标准化试点项目通过国家终期验收, 因而产生了《枫桥镇基层治理标准化项目重点标准清

①“五水共治”, 即“治污水、防洪水、排涝水、保供水、抓节水”。
②. 见2018年1月24日, 诸暨市人民政府新闻发布平台发布: 《人民日报》点赞诸暨! 我市首尝生态环境替代司法修复! 参见同日《人民日报》“损害赔偿作赔偿, 替代修复建公园”一文。

③.“雪亮工程”是以县、乡、村三级综治中心为指挥平台、以综治信息化为支撑、以网格化管理为基础、以公共安全视频监控联网应用为重点的“群众性治安防控工程”。它通过三级综治中心建设把治安防范措施延伸到群众身边, 发动社会力量和广大群众共同监看视频监控, 共同参与治安防范, 从而真正实现治安防控“全覆盖、无死角”。因为“群众的眼睛是雪亮的”, 所以称之为“雪亮工程”。

④.“四个平台”即综合“乡综治工作、市场监管、综合执法、便民服务”四个社会治理事项的基础上而建立的管理系统和网络平台。它把原先是割裂的事务、组织和网络统一起来, 并动态地展现于镇管理中心大厅的网络屏幕上。

⑤. 2014年枫桥镇合并原先的综治、安全监管、计划生育、环境卫生等服务管理网格, 在诸暨市网信办指导下, 推出社会治理“一张网”工程, 明确镇、村、自然村三级网格及网格员的分工职责, 社会服务管理效率比以前更高效。为更快地传递信息, 8月8日, “枫桥一张网”微信平台应运而生。2016年已开通PC操作端口1683个, 配备“平安通”手机终端3370只, 村(社区)已拥有微信用户26000余人。全市27个乡镇(街道)均已建成“一张网”信息指挥中心, 均开通镇级微信公众号。

单》，总结出22项标准^①。由此看来，诸暨市在追求治理的标准化方面作了许多工作，也是走在国内前列的。

(3) 民主化、法治化。“民主”和“法治”是现代社会治理中追求的有内在联系的两个价值目标。“民主”意味着在基层治理中由老百姓亲自做主，掌握决策权，但由于老百姓是个集合体，所以决策过程必须遵守由民主程序产生的规则或法则。否则就会陷于混乱状态或被少数坏人所操控，难以做出正确的决策。所以，基层自治既要追求民主化，又要追求法治化。而这个“法”主要体现为乡规民约，因而“法治化”主要含义是有一套严谨的乡规民约，并严格遵守它。诸暨市在基层治理中，一方面严格遵循民主原则，通过民主选举产生基层自治机构：村(社区)三委会(村委会、党支部、监委会)，而且为它们的活动规定了一套规章制度，使它们处于民众的监督之下，并且制定相应的制度，使民众能直接参与重大事务的决策过程。如普遍推行的“三上三下”的民主决策制度^②。另一方面，他们重视民间法，即乡规民约的建设，使其体系化、科学化。2015年诸暨市政府印发了《关于抓紧组织开展乡村治理工作的通知》和《关于全面开展制订村规民约、社区公约活动的通知》，发动全市开展村规民约如陈家村制订了一整套的乡规民约的制订工作。在大唐镇、草塔镇、枫桥镇、江藻镇等选取一些村试点，努力构建1(一套村民自治章程)+1(一套村规民约)+x(多个实施细则)的乡村自治规则体系^③。另外，他们注意全市范围的各种制度的建设，形成了比较完备的规章制度，建成市、镇、村三级法律服务平台和“诸暨市公共法律服务网”，构建城乡“半小时法律服务圈”，出台《关于进一步完善法律援助制度的实施意见》。他们还注意宣传法律知识，培养人们的法律意识，掌握法律思维，并为各村(社区)和单位配备法律顾问，并制订了严格的考核制度^④。从而使民间法与国家法^⑤连接起来，基层治理与国家治理的法治化统一起来。

①包括3个矛盾化解标准：基层社会矛盾纠纷大调解规范、信访事项办理工作规范、基层网格管理规范；7项公共安全标准：乡镇治安防控体系规范、乡镇网络舆情处置规范、乡镇防汛防台应急预案规范、枫桥镇突发事件应急预案(11项)、枫桥镇应急联动管理规范、乡镇安全管理规范、食品安全管理规范；3项违法监管标准：社会治安“一张网”建设与管理规范、特殊人群管理规范、乡镇违法监管规范(10项)；9项公共服务标准：乡镇行政服务中心管理与服务规范、村级(社区)便民服务中心管理与服务规范、乡镇环境卫生管理规范、乡镇优抚管理服务规范、乡镇养老保险管理服务规范、乡镇医疗保险管理服务规范、民主制村规范、村规民约制定规范、社区社会组织管理服务规范。

②“三上三下”是：“一上一下”征求议题，村两委会初拟邀决策的重大事项，上门入户征求广大村民意见；“二上二下”酝酿论证，对征求到的村民意见或建议，村两委会集体汇总分析，然后将修改方案提交党员议事会、村民代表恳谈会反复进行磋商、论证，进一步形成共识；“三上三下”审议决定，村两委会讨论后决定方案，先由党员会议审议通过，最后提交村民代表会议民主表决。

③如陈家村有：《陈家村村民会议及村民委员会组织章程》、《陈家村村籍管理规约》、《陈家村村务公开规约》、《陈家村土地及建房管理规约》、《陈家村财务管理规约》、《陈家村治安与消防规约》、《陈家村纠纷预防及调解公约》、《陈家村外来建设者管理规约》、《陈家村卫生与环保公约》、《陈家村家庭关系公约》、《陈家村财务管理规约》《陈家村公益与慈善事业管理规约》等。参见范忠信主编：《“枫桥经验”与法治型新农村建设》，中国法制出版社2013年版。

④《诸暨市农村法律顾问聘用合同》规定：法律顾问提供法律咨询；协助修订村规民约、合同、协议；协助处理法律事务；应邀参加重大事项

4. 对“枫桥经验”几点思考

从上面对“枫桥经验”的介绍中可以看出，“枫桥经验”是当代颇具中国特色的基层治理的一个典型。笔者曾多次到诸暨地区实地调研，感受颇深。那里，山清水秀，经济繁荣，社会秩序良好，人们生气勃勃，脸上充满着喜悦，使我看到了中国农村和城镇未来发展的希望。那里，虽然也存在着全国普遍性的社会问题，如征地拆迁、信访、犯罪、吸毒等问题，但由于当地政府重视，事先做了充分的准备工作，制定了详细的规划，从而使矛盾得到了化解，没有其他地区那么严重和突出，因而没有发生群体性闹事之类的重大事件。这充分体现了良好的治理对社会发展的重要性。

对“枫桥经验”怎么认识和评价？它对全国的社会治理有什么意义？有一种说法，说它只是一种“地区性经验”或“地方性知识”。我们认为这一说法有片面性。因为经验总是地方的，理论才是普遍的；因为知识总是具体的和相对的，绝对的普适性知识是不会单独存在的。因为，没有离开个别的一般，没有离开特殊的普遍，理论是从经验中抽象出来的，绝对真理存在于相对真理中。所以，好的经验，虽然是地方的和特殊的，也会有局限性，但必定包含着普遍性的东西。“枫桥经验”正是如此。如治理以人民为主体的观念和走群众路线的工作方法；坚持党的领导，政府主管，构建周到的服务系统；对社会纠纷“防”重于“治”，“治”要治本；对已发生的纠纷通过“调解”的途径予以化解；在治理中既重视传统资源的挖掘，又注意现代科学技术的使用，使其跟上时代的步伐，使治理网络化、标准化、法治化等，都对其他地区的治理有借鉴价值。由此，我们想起了大家经常说的一句话：“越是民族的，越是国际的”。在这儿我们把它改为：“越是有特色的，越是有价值的”。因而，越是有地方特色的经验，越值得研究和借鉴，只要我们不把它绝对化和注意克服它的局限性就行了。我国正处于社会转型时期，社会问题多多，社会治理面临着严峻而重大的问题，重点在基层，值得研究。理论来自实践。“枫桥经验”来自我国发展比较快、也比较好的东部沿海发达地区，其治理的经验是一个研究的富矿。我们应特别关注，应把它作为一个典型，从中总结出新时代的中国特色社会主义的基层社会治理理论来。就当前而论，我们认为应着重思考以下几个问题：

4.1. 基层治理中的“自治”与“他治”关系

无疑，“枫桥经验”在基层治理中坚持了民主、“自治”原则，因为其经验的核心和宗旨是“一切依靠群众，一切为了群众”；因为其治理活动除了广泛吸收村(居)民参加外，主要由基层自治机关两委会：村民委员会和党支部委员会组织进行。但是，也很明显，其治理活动受到党和政府的领导，除了作为上级政府机关的一般指导和监督外，还派有驻村干部、片警参与和指导治理工作。

的决策等。截至2016年底，全市共有197名律师、基层法律服务工作者担任了525村的法律顾问。

⑤民间法(folk law)，即民间各种社会团体的规章制度。国家法，即被国家权力机关认可的法律制度。

显然,这属于“他治”的因素。这意味着基层治理中“自治”不是纯粹的,是“自治”中有“他治”。从应然的角度讲,这是必然的,因为没纯粹的“自治”或“他治”,但这里有个主、次的关系问题,应该是以“自治”为主,以“他治”为辅。而要如此,就要使治理工作既坚持党的统一领导,政府主管,不使治理处于无政府状态,但又不要使领导、主管变成包办代替,从而改变了基层治理的“自治”性质。而是应坚持以民为主,自治为主。使党和政府只是治理过程的引领者、指导者、协调者。因而,要防止变为政府包办,把“自治”变为“他治”。这一关系在理论上来说,国内没有争议,但在实践上却问题很大,能处理好二者关系的不多。要么,有些地方把“自治”变为“他治”,政府完全包办代替,基层民众实际上没有自主权。治理工作是顶层设计,政府推动,因而是千篇一律,毫无地方特色。要么,有些地方完全放任自流,处于无政府状态,致使基层为黑恶势力所控制,使基层民众丧失了主人的地位,处于无权状态。显然,要处理好这一关系,并不容易。诸暨市枫桥镇在基层治理中,提出了“党委领导、政府负责、社会协同、公众参与”的原则,比较好地处理了这二者的关系,值得其他地方借鉴。

4.2. 基层治理中的“党的领导”问题

由上个问题进一步产生的是“党的领导”问题。因为“党的领导”既来自上面,又存在于基层中。因而既有“自治”的因素,又有“他治”的因素,是“自治”与“他治”的有机结合,能使二者统一起来。这一点很重要,它使我国的基层治理具有社会主义性质和中国特色。

在很长的历史时期里,我国属于自然经济,因而血缘性组织和与之相适应的宗法文化比较发达,基层自治主要是通过家族、乡绅进行的。显然,现在这一情况已发生了根本改变,不仅自然经济已变为市场经济,聚集在基层的也不再是同一血缘的人,原有的血缘性组织已不复存在,而作为现代民主社会的政治组织——政党,已取而代之,渗入到社会的各个角落。这意味着,对基层社会的治理来说,政党,特别是执政党就是题中应有之义。也就是说“党的领导”言之成理。现在的问题是,在基层社会党组织怎么样参与治理,她怎么样去领导治理工作?我们认为,这就是通过基层党组织,由她来参与和领导基层治理工作。因为基层党组织的成员一般来说也是基层社会的精英,有资格和能力来从事这一工作,也便于把基层治理与整个国家的治理有机地结合起来。当然,这并不意味着每个基层党组织都是合格的、称职的。因而这就产生了基层党组织的建设问题,或者说对基层党组织的治理问题。其道理与依法治国,首先要依法治党一样。所以,在基层治理中,首先要建设好党组织。只有如此,才能落实基层治理中的组织基础,才不会使“党的领导”落空。很明显,“枫桥经验”的成功原因之一也在于在基层治理中很抓基层党组织的建设,并取得了比较好的效果。这包括他们关注其他社会组织建设,并使党组织领导它们共同进行社会治理的工作。

4.3. 基层治理中的“民主”与“法治”关系

基层的“自治”,最主要的是坚持“民主”原则,而基层的“民主”显然住要属于“直接民主”。但“直接民主”并不意味着事事都要召开村民大会讨论决定,或者说就没有“间接民主”的因素,因为民主活动的组织和民主决策的执行都离不开权力机关。这就意味着离不开精英人物,因为执掌权力的大都是“政治精英”。而由此就产生了“法治”问题。因为“一事一议”的“直接民主”意味着决策过程的缺乏理性和难以形成“规则”(法)。因为群众大会中情绪化的群众容易为少数野心家所蛊惑,从而难以做出理性的决策,并使野心家有机篡夺权力。又因为全体大会的决定就是一切,不需要法律或者说产生不了固定具有权威性的规则(法律)。所以,基层民主也必须“法治化”。对此,古希腊的亚里士多德曾有深刻的论述。他认为“直接民主”有两个明显的缺陷:一是可能使非理性因素影响决策结果;二是难以产生凝结着理性的法律规则。他说“凡属公民都可受职,但其政事的最后裁决不是取决于法律而是取决于群众,在这种政体中,[依公众决议所宣布的]‘命令’就可代替‘法律’。……这里,民众成为一个集体的君主;原来只是一个个的普通公民,现在合并为一个团体而掌握着政权,并尊于全邦。……这样的平民,他们为政既不以‘法律’为依归,就包含着专制君主的性质。……[多数制中的]这种平民政体类似于一长制(君主政体)中的僭主政体。……在这种平民政体中,好像在僭主政体中一样,政权实际上落在宠幸的手里,‘平民领袖’们把一切事情招揽到公民大会,于是用群众的决议发布命令代替法律的权威。”^①这就是说,民主必须走向法治,因为只有法律规则才能防止决策过程的非理性化、也才能规制精英人物行使权力的活动。进一步说,也只有法律规则才能划清“自治”和“他治”的合理界限,妥善地处理好二者的关系。那么,什么是基层治理的“法治化”呢?我们认为,治理的法治化是指用规章制度来治理,即创制统一的行为准则,并严格地遵循它。这样才能形成统一和稳定的社会秩序,使治理规范化、标准化,从而防止个人的胡作非为。因为“法”或规章制度是通过民主的办法产生的,是民众智慧的结晶,其内容体现着民意,因而最能得到大家的认可和遵守,也能作为一个框架约束少数人物的非理性举动。但要注意的是法治化或规范化、标准化并不意味着单一化,更不意味着僵化,它应为精英人物的作用留有空间,也不应压制民众的创造性;其二,这个“法”既包括国家法,也包括民间法。而且要以后者为主。因为后者不但来自群众,而且最符合当地的实际。也就是说,法治化不等于国家法化,即用国家法来规制基层群众的一言一行,更不是用国家法的专家来治理基层,只是意味着在治理中注意规则制度的建设,而不能只寄希望于少数社会贤达和精英人才。由此看来,基层治理中也存在民主化、法治化的问题,所不同的是“直接民主”和“民间法”,所以其民主法治建设不同于国家层面的民主法治建设。“枫桥经验”的成功

^①[古希腊]亚里士多德:《政治学》,吴寿彭译,商务印书馆1983年版,第190~191页。

也在于注意了这一民主法治建设，并积累了宝贵的经验，我们应认真研究。

4.4. 基层治理中挖掘传统文化资源和突出地方特色问题

基层治理与传统文化有密切关系，因而是有文化特色的，治理的现代化不应抛弃这一特色，而应把它发扬光大。在我国古代基层治理中，家族、宗族、乡绅（贤）曾发挥过很好的作用。现代进入民主社会，家族、宗族、乡绅（贤）组织虽然已大大地萎缩，其地位被党组织所取代，但它们仍然存在，并且承担着许多传统文化。所以，仍然是社会治理中不可或缺的角色。因此，应注意挖掘这些传统文化资源，使他们继续发挥作用，不产生负面作用，能产生更多的正能量。我国的传统文化在诸暨地区有很深厚的根基，所以，现仍保留下来的传统文化比较多。如家训、村规民约、宗祠、文艺作品和各种传统文化的研究会等。诸暨市在基层治理中，很注意对这些资源的挖掘和利用，并注意它们的转型和现代化，因而也成为基层治理中的特色和取得成功的原因之一。由此我们觉得，在基层治理中，在学习“枫桥经验”中，应记取过去全国学大庆和大寨的经验教训，注意地方特色，不必强求一律。反而应鼓励百花齐放，使春色满园。

综上所述，社会治理的重点在基层，我国正处于社会变革时期，基层社会面临着复杂的问题，各地都在摸索治理的经验，地处东部沿海发达地区的浙江省诸暨市枫桥镇在继承上个世纪60年代治理经验的基础上，不断前进，创造了一整套基层治理的好经验，是一个我国东部发达地区基层治理的典范，值得好好地研究和借鉴。

参考文献

- [1] 汪世荣主编：《“枫桥经验”：基层社会治理》，法律出版社2008年版。
- [2] 范忠信等：《“枫桥经验”与法治型新农村建设》，中国法制出版社2013年版。
- [3] 《聚焦诸暨;2016年诸暨市对外新闻报道选编》中共诸暨市委外宣办、诸暨市人民政府新闻办编印。
- [4] 《坚持与发展“枫桥经验”：资料汇编》（1-4），中共诸暨市委政法委编印。
- [5] 费孝通：《乡土中国》，中华书局2013年版。
- [6] 贺雪峰：《新乡土中国》，北京大学出版社2013年版。
- [7] 周庆智：《在政府与社会之间：基层治理诸问题研究》中国社会科学出版社2015年版。
- [8] 尤琳：《中国乡村关系——基层治理结构与能力研究》，中国社会科学出版社2015年版。
- [9] 时树箐主编《中国基层治理研究》，中国社会科学出版社2015年版。
- [10] 祁勇、赵德兴：《中国乡村治理模式研究》北京大学出版社2014年版。