

新时代“枫桥经验”的核心要义

张文显 | 浙江大学国家制度研究院首席科学家



- ◆ 新时代“枫桥经验”的灵魂在于以人民为中心,其本质在于人民主体性。以人民为中心的思想赋予了“枫桥经验”本质特征,赋予了“枫桥经验”历史内涵、时代内涵。“以人民为中心”统领各个领域,贯穿各个环节,涉及各个方面,也必然是社会治理领域的核心理念和价值根基。
- ◆ 纵观“枫桥经验”近60年的发展历程,尽管其在不同的历史时期有不同表现形式,但万变不离其宗,就是坚持走群众路线,从群众中来,到群众中去,把群众工作的触角延伸到千家万户,抓源头、抓苗头、抓基础,把矛盾化解在基层、把问题解决在当地、把隐患消除在萌芽状态,实现一方的和谐平安。
- ◆ 共建共治共享一体化,是新时代“枫桥经验”的基本原理;党组织领导的自治法治德治相结合,是新时代“枫桥经验”的制度创新;平安、和谐是新时代“枫桥经验”的根本价值。

时常有人提问:什么是“枫桥经验”?如何准确把握新时代“枫桥经验”?根据党的十八大以来习近平总书记关于新时代“枫桥经验”的重要论述,党的十九大报告,十九届四中全会决定,十九届五中全会决定以及党中央、国务院若干重要文件中关于新时代“枫桥经验”的表述,可以将新时代“枫桥经验”的核心要义概括为以下五大方面。

一、以人民为中心是新时代“枫桥经验”的政治本质

新时代“枫桥经验”的灵魂在于以人民为中心,其本质在于人民主体性。以人民为中心的思想赋予了“枫桥经验”本质特征,赋予了“枫桥经验”历史内涵、时代内涵。实现好、维护好、发展好最广大人民的根本利益,是“枫

桥经验”的灵魂所系、本质所在，生命力所依。随着我国社会主要矛盾的深刻变化，人民群众对社会治理、平安建设、法治建设的需求也发生了许多新的变化，相应地，治理的主体、治理的方式也在发生转变，但坚持以人民为中心，一切为了群众、一切依靠群众，始终是“枫桥经验”不变的初心。

“以人民为中心”是中国共产党成立以来矢志不渝的宗旨和初心，是新中国成立以来一以贯之的发展理念，也是新时代推动人的全面发展和社会全面进步的根本遵循，也必然是社会治理领域的核心理念和价值根基。习近平总书记指出：“创新社会治理，要以最广大人民根本利益为根本坐标，从人民群众最关心最直接最现实的利益问题入手”^①“加强和创新社会治理，关键在体制创新，核心是人”^②“一切治理活动，都要尊重人民主体地位，尊重人民首创精神，拜人民为师。”^③这些论述就是对“以人民为中心”的社会治理理念的精辟阐释。

第一，社会治理为了人民。新时代的社会治理必须始终坚守人民立场，把实现好、维护好、发展好最广大人民根本利益作为社会治理的根本目的，把体现人民利益、反映人民意愿、维护人民权益、增进人民福祉作为社会治理的出发点和落脚点，在社会治理的每个环节和各个方面都应回应人民最迫切的愿望、解决人民最急迫的问题、关心人民最切身的感受。在社会主要矛盾深刻变化的新时代，人民对社会治理有了新关切新要求新期待，现阶段社会治理体系和能力难以充分满足人民对美好生活的向往正是社会主要矛盾的影射。因而，提高社会治理水平的关键和唯一秘诀就在于，着力解决人民群众最关切的民生保障、公共安全、公平正义、安居乐业、和谐稳定、生态宜居等社会问题，这正是“社会治理为了人民”应有之义。社会治理必须坚持人民需求居首、人民利益为先的决策意识，坚持以人为本、治理为民的工作导向，推进人的全面发展、社会全面

进步、人民美好生活三位一体实现。

第二，社会治理依靠人民。人民是社会治理的主体，是社会治理现代化的根本力量。坚持党的领导和坚持人民主体地位是社会治理的根本原则。在党的领导下，充分尊重人民的主体性和民主自治能力，让人民群众通过各种途径和形式参与社会治理，是人民民主的突出特征和显著优势。社会治理必须紧紧依靠群众，不断塑造和培养社会治理尤其是基层社会治理的内生动力，真正让人民群众成为基层社会治理的主体力量。要把党的群众路线贯彻到社会治理全部活动之中，挖掘群众当中蕴藏的社会治理智慧和能量，把更多社会治理资源和力量交给与老百姓最贴近的基层组织去做，增强基层组织在群众中的影响力、号召力和治理能力。同时，要充分发挥群众自我教育、自我管理、自我约束的自治力量，鼓励和支持市民、村民及各行业、各组织开展多元合作和协同共治，共同应对社会问题、化解社会矛盾。

第三，社会治理成果由人民共享。社会治理为了人民、依靠人民，社会治理的成果必然由人民共享、由人民检验。人民群众是一切社会治理活动的感受者和评判者，社会治理成效如何，最根本的取决于人民的获得感、幸福感、安全感、公平感如何，取决于人民是否得到了真实惠、真利益、真满足。社会治理成果要最大可能实现全面覆盖，让最广大的群众受益、在最长的时期有效、往最精细的地方发力。党的十九届四中全会决定指出，“推动社会治理和服务重心向基层下移，把更多资源下沉到基层，更好提供精准化、精细化服务”，正是要实现社会成果由人民共享。同时，人民群众共享社会治理成果，不是一个被动的接受过程，各级党委和政府要定期或不定期地开展以人民群众满意度为指标的评估、论证，及时听取人民群众意见，及时调整社会治理内容和方法，不断提高社会治理的质量和效果，让人民在社会治理中得到实实在在的好处。

第四，社会治理应着眼于解决人民最盼最急最忧最怨的突出问题。社会治理必须坚持问题导向，“坚持把人民群众的小事当作自己的大事，从人民群众关心的事情做起，从让人民群众满意的事情做起”^④，把社会治理实践切实转化成创造人民美好生活的实践。当前，社会领域的突出问题有四个：一是社会治安和公共安全问题，二是环境整治和生态文明问题，三是少数群众生活困难和生存危机问题，四是公共服务供给不足、质量不高、分享不均问题。党的十九届四中全会决定提出完善社会治安防控体系、健全公共安全体制机制、实行最严格的生态环境保护制度、严明生态环境保护责任制度、创新公共服务提供方式、完善覆盖全民的社会保障体系等，正是抓住了社会治理的要害问题。这些问题的解决，离不开科学的制度创新，离不开高效的治理能力，更离不开社会治理共同体的合力。必须把制度、实践统一到“人”上来，这正是“以人民为中心”的深意所在。

二、发动和依靠群众就地解决矛盾，是新时代“枫桥经验”的“真经”

“枫桥经验”诞生之初就是发动和依靠群众就地解决矛盾的经验。毛泽东同志认为“枫桥经验”回答了两个问题：一是群众是怎样懂得这样做的，二是依靠群众办事是个好办法。这两点道出了群众工作的精髓，相信群众、依靠群众，唤起群众的自觉，激发群众的力量，才能化解矛盾、破解难题，实现长治久安。习近平同志也是将“枫桥经验”和党的群众路线放在一起思考的。在对纪念毛泽东批示“枫桥经验”50周年大会作出的重要批示中，他明确要求各级党委和政府要充分认识“枫桥经验”的重大意义，发扬优良作风，适应时代要求，创新群众工作方法，善于运用法治思维和法治方式解决涉及群众切身利益的矛盾和问题，把“枫桥经验”坚持好、发展好，把党的群众路线

坚持好、贯彻好。纵观“枫桥经验”近60年的发展历程，尽管其在不同的历史时期有不同的表现形式，但万变不离其宗，就是坚持走群众路线，从群众中来，到群众中去，把群众工作的触角延伸到千家万户，抓源头、抓苗头、抓基础，把矛盾化解在基层、把问题解决在当地、把隐患消除在萌芽状态，实现一方的和谐平安。群众路线是“枫桥经验”的本质所在。正如习近平总书记指出的：小事不出村、大事不出镇、矛盾不上交，是“枫桥”创造的基层治理经验。再如2019年6月由中共中央办公厅、国务院办公厅印发的《关于加强和改进乡村治理的指导意见》第十三条规定：“坚持发展新时代‘枫桥经验’，做到‘小事不出村、大事不出乡’。”党的十九届四中全会决定指出：“完善正确处理新形势下人民内部矛盾有效机制。坚持和发展新时代‘枫桥经验’，畅通和规范群众诉求表达、利益协调、权益保障通道，完善信访制度，完善人民调解、行政调解、司法调解联动工作体系，健全社会心理服务体系 and 危机干预机制，完善社会矛盾纠纷多元预防调处化解综合机制，努力将矛盾化解在基层。”

三、共建共治共享一体化，是新时代“枫桥经验”的基本原理

2015年5月，习近平同志在浙江调研时指出：“社会建设要以共建共享为基本原则，在体制机制、制度政策上系统谋划，从保障和改善民生做起，坚持群众想什么、我们就干什么”。^⑤2015年10月，党的十八届五中全会通过《中共中央关于制定国民经济和社会发展第十三个五年规划的建议》，明确提出“人人参与、人人尽力、人人享有，构建全民共建共享的社会治理格局”，其中“全民共建共享”为“共建共治共享”的形成奠定了思想基础。2017年，党的十九大报告正式提出“打造共建共治共享的社会治理格局”。从此，“共建共治共

享”成为新时代社会治理的发展方向和基本格局，其中共建是基础，共治是关键，共享是目的。党的十九届四中全会提出建设人人有责、人人尽责、人人享有的社会治理共同体。人人有责、人人尽责表明社会治理共同体首先是实践共同体、责任共同体、价值共同体，人人享有则表明这一共同体还是利益共同体、权利共同体、命运共同体。这与共建共治共享逻辑一致，人人有责是本质、人人尽责是前提、人人享有是结果。共建共治必然指向共享，评价社会治理成效的根本标准就是共同体成员能否公平合理地分享社会建设和社会治理的成果。

四、党组织领导的自治法治德治相结合，是新时代“枫桥经验”的制度创新

“三治融合”就是在社会治理实践中形成、在社会治理实践中不断发展、被实践充分证明是科学有效的善治方式。可以说，“三治融合”而形成的善治是新时代中国社会治理的基本方式。从实践来看，自治、法治、德治“三治融合”，是枫桥人民创造的经验，是在嘉兴和浙江发展了的经验，如今也是社会善治的中国经验。由此，“三治融合”（“三治结合”）写进了党的十九大报告、写进了《中国共产党农村基层组织工作条例》、写进了党的十九届四中全会决定，而且对“三治”的浙江解读即“以自治增活力、以法治强保障、以德治扬正气”这三句话还写进了中共中央办公厅、国务院办公厅印发的《关于加强和改进乡村治理的指导意见》之中。“三治融合”从一种基层经验表达，上升为党和国家的制度表达，并不是偶然的或强制性的，而是水到渠成、顺理成章。党的十九届四中全会决定把城乡基层治理体系定位为党组织领导的治理体系，提出“健全党组织领导的自治、法治、德治相结合的城乡基层治理体系”。加强党组织对基层治理的领导，有利于更好更全面发挥中国共产党的政治优势和组织

优势，使党的领导与基层民主自治相统一，使基层党组织建设与基层治理有机衔接，通过政治、组织、机制、能力等各方面引领基层治理、保障基层治理、提升基层治理。

五、平安、和谐是新时代“枫桥经验”的根本价值

“枫桥经验”之所以是社会治理的重要抓手，在于它蕴藏着“平安”“和谐”等中华民族优秀传统文化的核心价值。新时代社会治理的目标是构建和谐社会、建设平安中国。

一是构建和谐社会。和谐是一种高级的、文明的社会生活方式和生存方式。先秦思想家便已提出“和美”“和和美美”的生活理念，如孔子所言“礼之用，和为贵”“合群济众”、和衷共济、和平共处、善解能容、矛盾和解、和睦等，如墨子所言“兼相爱”“爱无差等”，也如孟子所言“天时、地利、人和”。马克思、恩格斯提出的共产主义理想社会也是一种以财富泉水般涌现、社会公平正义和每个人的全面自由发展为表征的和谐社会。中国共产党自成立以来，始终以构建社会主义和谐社会为己任，向着人民对美好生活的向往而奋斗着。进入新世纪以后，我们党从全面建成小康社会、建设社会主义现代化强国出发，明确提出构建“民主法治、公平正义、诚信友爱、充满活力、安定有序、人与自然和谐相处的社会主义和谐社会”^⑥。党的十八大以来，以习近平同志为核心的党中央深入推进社会主义和谐社会建设。习近平总书记指出：“社会和谐是中国特色社会主义的本质属性，所以，必须团结一切可以团结的力量，最大限度增加和谐因素，增强社会创造活力，确保人民安居乐业、社会安定有序、国家长治久安。”^⑦党的十九大报告号召全党“为把我国建设成为富强民主文明和谐美丽的社会主义现代化强国而奋斗”，在这里，“和谐”成为社会主义现代化强国的五大“定义”之

一，十九大报告还把“现代社会治理格局基本形成，社会充满活力又和谐有序”作为实现社会主义现代化强国的阶段性目标之一。

二是建设平安中国。建设“平安中国”是习近平总书记对社会治理的又一目标定位。2013年1月，习近平总书记为做好新形势下政法工作作出批示，要求全国政法机关“顺应人民群众对公共安全、司法公正、权益保障的新期待，全力推进平安中国、法治中国、过硬队伍建设”“保证中国特色社会主义事业在和谐稳定的社会环境中顺利推进”^⑧。2015年，习近平总书记就公共安全工作作出重要指示，要求政法综治战线“主动适应新形势，增强风险意识，坚持多方参与、合作共享、风险共担，坚持科技引领、法治保障、文化支撑，创新理念思路、体制机制、方法手段，推进公共安全工作精细化、信息化、法治化，不断提高维护公共安全能力水平，有效防范、化解、管控各类风险，努力建设平安中国”^⑨。2016年，习近平总书记进一步指出：“要进一步加强和创新社会治理，完善中国特色社会主义社会治理体系，努力建设更高水平的平安中国，进一步增强人民群众安全感。”^⑩2017年，习近平总书记在党的十九大报告中再次指出：“建设平安中国，加强和创新社会治理，维护社会和谐稳定，确保国家长治久安、人民安居乐业。”习近平总书记关于建设平安中国的一系列重要论述和指示为社会治理工作和社会治理现代化明确了价值目标和工作导向。

建设平安中国是社会主要矛盾发生深刻变化、人民对安全需要日益增长的历史条件下社会治理目标的必然选择，是新时代推进社会主义现代化最重要的战略任务之一。进入21世纪以来，公民的人身安全、人格安全、财产安全、信息安全，住宅安全、私域生活安全、公共生活安全、国家生活安全，生产安全、交通安全、食药安全等问题越来越突出，人民赖以生存和发展的制度安全、领土安全、政治安全、政权安全、

经济安全、资源安全受到前所未有的侵扰和挑战，宗教极端势力、分裂势力、恐怖主义势力、黑恶势力及各种敌对势力对人民的安全生活构成了严重危害和威胁。人民对安全的担忧日渐升级，对安全的需要日益显现，迫切要求把保护和保障安全作为一项基本人权，迫切要求以建设平安社区、平安区域、平安社会、平安国家为目标实施社会治理，使人民有更多的安全感。党的十九届四中全会决定提出的“完善正确处理新形势下人民内部矛盾有效机制”“完善社会治安防控体系”“健全公共安全体制机制”“构建基层社会治理新格局”“完善国家安全体系”等重点任务，均指向平安中国建设，搭建了平安中国制度网络。

-
- ① 习近平：《在参加十二届全国人大三次会议上海代表团审议时的讲话》，2015年3月5日。
 - ② 习近平：《在参加十二届全国人大二次会议上海代表团审议时的讲话》，《人民日报》，2014年3月6日。
 - ③ 习近平：《在庆祝中国人民政治协商会议成立65周年大会上的讲话》，《人民日报》，2014年9月2日。
 - ④ 习近平：《决胜全面建成小康社会 夺取新时代中国特色社会主义伟大胜利——在中国共产党第十九次全国代表大会上的报告》，人民出版社，2017年版。
 - ⑤ 《习近平在浙江调研时强调：干在实处永无止境 走在前列要谋新篇》，《人民日报》，2015年5月28日，第1版。
 - ⑥ 《中共中央关于构建社会主义和谐社会若干重大问题的决定》，《十六大以来重要文献选编》（下），中央文献出版社，2008年版。
 - ⑦ 习近平：《紧紧围绕坚持和发展中国特色社会主义学习宣传党的十八大精神》（2012年11月17日），《十八大以来重要文献选编》（上），中央文献出版社，2014年版，第79页。
 - ⑧ 《习近平就做好新形势下政法工作作出的指示》，《人民日报》，2013年1月8日。
 - ⑨ 《习近平：不断提高维护公共安全能力水平 努力建设平安中国》，《人民日报》，2015年9月24日。
 - ⑩ 《习近平：完善中国特色社会主义社会治理体系 努力建设更高水平的平安中国》，《人民日报》，2016年10月13日。

（责任编辑：葛云）