

# 中国式基层社会治理的时代内涵与世界意义\*

——以新时代“枫桥经验”为例

卢芳霞

**【内容提要】**中国式基层社会治理是在中国共产党领导下，以“党的自我革命”为坚强保障、以“坚持以人民为中心”为价值取向、以“三治结合”为方法路径、以“化解社会矛盾”为重要任务、以“城乡社区治理”为主要内容的治理模式。“枫桥经验”是中国式基层社会治理的典范，创设了具有中国特色的基层社会治理新理念、新价值、新方法和新领域。以新时代“枫桥经验”为代表的中国式基层社会治理具有世界意义，为全球治理提供加强执政党领导的成功范式、展现人民参与基层社会治理的强大力量、描绘秩序与活力并存的社会图景、彰显中华优秀传统文化融入治理体系的文化自信。

**【关键词】**中国式基层社会治理 新时代“枫桥经验” 治理体系和治理能力现代化

**作者简介：**卢芳霞（1976-），浙江警察学院“枫桥经验”与社会治理研究院教授、硕士生导师，浙江大学新时代枫桥经验研究院特聘研究员（浙江杭州 310053）。

中国式现代化开辟了一条不同于西方国家的现代化新路径，其以基层社会治理现代化拓展了人类社会治理发展进步的广阔空间。基层社会治理效能，关乎国家治理体系和治理能力现代化的实现程度，影响人民美好生活的实现进程。新时代“枫桥经验”是基层社会治理现代化的中国方案，其既符合社会治理的一般规律，又具有鲜明的中国特色，既为推进中国式治理现代化提供坚实基础与强大活力，也为全球社会治理贡献中国经验、中国智慧和中國方案。2023年是毛泽东同志批示学习推广“枫桥经验”60周年暨习近平总书记指示坚持发展“枫桥经验”20周年。回顾并总结“枫桥经验”的创新理念与历史贡献，对深刻把握中国基层社会治理的时代特色，加快推进中国式基层社会治理现代化进程，以及在世界范围内传播中国基层社会治理成功经验具有重要意义。

## 一、治理新叙事：基层社会治理的中国特色及时代内涵

中国式治理现代化既不同于西方“国家-社会”二元结构下的治理模式，也不同于中国早期推行的以顶层推动为主的“社会管理”模式，而是将重心下沉至基层社会的新型治理形态。习近平总书记指出：“基层强则国家强，基层安则天下安，必须抓好基层治理现代化这项基础性工作。”<sup>①</sup>基层社会治理现代化开启了具有里程碑式意义的中国式现代化叙事新变革，展现中国特色的时代内涵。

\* 本文系国家社科基金重点项目“坚持和发展新时代‘枫桥经验’推进法治社会建设研究”（21ZDA117）、浙江文化研究工程立项课题“‘枫桥经验’史料整理与研究”（21WH70091ZD）的阶段性成果。

① 《习近平关于基层治理论述摘编》，北京：中央文献出版社，2023年，第6页。

### 1. 以“党的自我革命”为坚强保障

在当代中国，“办好中国的事情，关键在党。中国特色社会主义最本质的特征是中国共产党领导，中国特色社会主义制度的最大优势是中国共产党领导”<sup>①</sup>。“党的领导是全面的、系统的、整体的”<sup>②</sup>，坚持党的领导也包括党对基层社会治理的领导。当然，这并不是说党中央直接领导基层社会治理，而是说按照“分类指导、分层推进、分步实施”<sup>③</sup>的要求和精神，通过加强基层党组织的政治、思想、作风和制度等各方面建设，把基层党组织建设成为贯彻党的意志、实现党的领导的坚强战斗堡垒。中国式治理现代化在党的领导下，把党建工作贯穿于基层社会治理，充分发挥党组织扎根基层社会的保障作用和基层党员处理社会事务的模范作用，形成既聚焦基层社会发展的不同阶段，又关照同一阶段的差异现状，更关注社会矛盾发展的不确定性与动态转化的治理制度体系。

“党的自我革命”是中国式基层社会治理的政治保障。“革命”意味着“通过批判旧世界发现新世界”<sup>④</sup>。只有勇于批判才能有所创新，只有敢于自我否定才能实现长久发展。在革命、建设和改革各个历史时期，中国共产党始终坚持以自我革命解放思想，在党的执政能力不断跃升的同时，推动社会治理模式创新和基层治理体制不断完善。因而，勇于自我革命是中国共产党不断创造伟大成就的持续动力，也是中国不断推进基层社会治理现代化的根本保障。

### 2. 以“坚持以人民为中心”为价值取向

唯物史观认为，人民是历史的创造者。人的发展不仅是社会发展的根本目的，还是社会发展的力量来源。只有坚持人民群众的主体地位，尊重人民群众的首创精神，凝聚人民群众的实践伟力，才能科学把握时代发展规律、推动人类社会进步。毛泽东同志强调，“只要我们依靠人民，坚决地相信人民群众的创造力是无穷无尽的，因而信任人民，和人民打成一片，那就任何困难也能克服”<sup>⑤</sup>。习近平总书记指出：“人民群众中蕴含着丰富的智慧和无限的创造力。要把广大基层群众组织起来、动员起来、凝聚起来，充分激发人民群众的积极性、主动性、创造性。”<sup>⑥</sup> 人民参与基层社会治理现代化是促进人的自由全面发展、拓展社会发展新局面的应有之义和关键之举。

“坚持以人民为中心”是中国式基层社会治理的价值取向。中国式现代化归根到底是人的现代化，故不能忽略人的伦理关怀与现实诉求。巨大的人口规模与人民多样性需求之间的矛盾构成中国基层治理现代化的独特难题。要解决这一难题，就必须以协商民主的方式解决人民群众“急难愁盼”的问题，找准基层治理的着力点。党的十八大首次提出社会主义协商民主是我国人民民主的重要形式，党的二十大又提出中国式治理语境下的全过程人民民主。中国共产党在推进全过程人民民主的过程中，将“协商”和“参与”作为前置性程序和制度性要求，把基层社会治理深深嵌入全体人民依法管理社会事务、经济建设和文化事业的过程中，渗透到人民日常生活的方方面面。从而，中国式基层社会治理呈现出“民意表达-意见汇总-党政决策-基层施政-社会监督-人民评价”的民主流程，实现了“人民的事情人民管，治理的效果有保障”，彰显了全过程“坚持以人民为中心”的价值取向。

### 3. 以“三治结合”为方法路径

基于不同的国情、法治基础、文化传统和国民素质，不同国家采取的治理方式都有所不同。单

① 《习近平谈治国理政》第2卷，北京：外文出版社，2017年，第43页。

② 习近平：《高举中国特色社会主义伟大旗帜 为全面建设社会主义现代化国家而团结奋斗——在中国共产党第二十次全国代表大会上的报告》，北京：人民出版社，2022年，第64页。

③ 《中共中央国务院关于加强基层治理体系和治理能力现代化建设的意见》，《光明日报》2021年7月12日。

④ 《马克思恩格斯文集》第10卷，北京：人民出版社，2009年，第7页。

⑤ 《毛泽东选集》第3卷，北京：人民出版社，1991年，第1096页。

⑥ 《习近平谈治国理政》第4卷，北京：外文出版社，2022年，第61页。

一的治理方式在一定条件下虽也能达致善治，但往往并不是最优的选择。正如有学者指出的，以德治为基础的善治是“低成本非稳定性善治”，以法治为保障的善治是“高成本高稳定性善治”，以自治为核心的善治是“较低成本较高稳定性善治”。三种治理方式均存在一定缺陷，需要组合起来才能提高善治的水平和质量<sup>①</sup>。在长期的社会实践中，立足本国实际、顺应时代发展、吸收中华优秀传统文化的基层实践创造，探索出自治、法治、德治“三治结合”的基层善治新方式。其中，自治是法治与德治的基础，法治是自治与德治的边界和保障，德治是较高追求，德治以自治与法治为基石，并对自治与法治形成有力补充<sup>②</sup>。

“三治结合”是中国式基层社会治理的基本经验和创新方法<sup>③</sup>，是基层贯彻落实习近平总书记提出的“把握好新时代中国特色社会主义思想的世界观和方法论，坚持好、运用好贯穿其中的立场观点方法”<sup>④</sup>的具体实践。经过历史与实践检验，“三治结合”被写入党的十九大报告以及党的十九届四中全会审议通过的《中共中央关于坚持和完善中国特色社会主义制度、推进国家治理体系和治理能力现代化若干重大问题的决定》。“三治结合”从一种基层实践的经验表达上升为党和国家的制度表达，并不是偶然的。换言之，“三治结合”符合中国社会转型的历史需求，反映了中国式基层社会治理现代化的发展规律，能够凝聚人心、集聚力量，最大限度激发基层社会治理活力，从而成为新时代构建基层社会善治新体系的有效范式，引领基层社会治理的伟大变革。

#### 4. 以“化解社会矛盾”为重要任务

新时代社会主要矛盾转化为“人民日益增长的美好生活需要和不平衡不充分的发展之间的矛盾”。社会主要矛盾反映到基层，所表现出的问题林林总总，但归根结底，都是为了解决现代化进程中发展与稳定、秩序与活力的张力问题，即既要避免现代化所带来的负面影响，又要建立一个满足人民美好生活需要的现代社会。在当前人类社会发展阶段上，这种张力问题不可能被彻底解决，因为任何社会都存在生产力与生产关系之间的矛盾。资本主义社会有矛盾，社会主义社会也有矛盾。任何社会都是在矛盾中发展的，矛盾是发展的动力，只不过不同制度条件下的矛盾性质有根本区别<sup>⑤</sup>。问题的关键在于如何应对。如果应对得当，那么社会活力有序释放，经济快速发展；如果应对失当，那么社会发展失序，甚至造成经济发展停滞。“中等收入陷阱”就是发展中国家向发达国家转变矛盾运动中的一个典型挑战，有的国家应对有效并成功迈进发达国家行列，有的国家应对失效而掉入陷阱无法自拔，甚至出现经济发展倒退现象。

“化解社会矛盾”是中国式基层社会治理的主要任务。中国在走向全面建设社会主义现代化国家新征程的过程中，人口规模巨大等基本国情所产生的治理问题十分复杂，这就决定了在相当长的时期内，化解社会矛盾、保持社会长期稳定仍然是促进发展的重要前提。基层社会治理贯穿于中国式治理的全过程，在满足人民群众高品质物质文化生活需求的同时，不断满足人民群众对民主等更

① 参见邓大才：《走向善治之路：自治、法治与德治的选择与组合——以乡村治理体系为研究对象》，《社会科学研究》2018年第4期。

② 参见郁建兴、任杰：《中国基层社会治理中的自治、法治与德治》，《学术月刊》2018年第12期。

③ 2013年浙江桐乡人民首创“三治结合”新方法；2017年党的十九大提出“健全自治、法治、德治相结合的乡村治理体系”，“三治结合”从而成为乡村振兴战略的重要组成部分；2019年党的十九届四中全会提出“健全党组织领导的自治、法治、德治相结合的城乡基层社会治理体系”，“三治结合”自此扩展并应用至包括城市和乡村的基层社会治理体系，成为中国式基层社会治理的基本经验与创新方法。

④ 习近平：《高举中国特色社会主义伟大旗帜 为全面建设社会主义现代化国家而团结奋斗——在中国共产党第二十次全国代表大会上的报告》，北京：人民出版社，2022年，第18-19页。

⑤ 参见《毛泽东文集》第7卷，北京：人民出版社，1999年，第213-214页。

高质量“公共品”的需求与更便捷的“法福利”的供给<sup>①</sup>，着力实现发展与稳定的动态平衡与良性互动，构建一个既充满活力又和谐有序的社会。

### 5. 以“城乡社区治理”为主要领域

中国基层社会的治理难度，在于疆域之大和人口之多所致的基层事务之重和问题之繁杂。一方面，在现代化进程中产生的城乡二元结构，既塑造了城市和乡村各有特色的生活方式，也催生出阶层分化等社会的异质性。另一方面，在偌大的中国社会，加速发展给原有的社会运行机制带来极大冲击，客观上也推动了国家机器的快速运转。社会变化之大与治理需求之盛促成了国家治理体系与治理能力现代化的时代要求。然而，“治大国如烹小鲜”，只有把国家治理渗透进社会的毛细血管之中，把城乡社区治理等微治理单元作为国家治理的重点，才能精细化地实现治理现代化目标。

“城乡社区治理”是中国式基层社会治理的重点领域。习近平总书记指出：“社会治理的重心必须落到城乡社区”<sup>②</sup>。“社区是基层基础。只有基础坚固，国家大厦才能稳固。”<sup>③</sup>党的十八大以来，我国逐步形成了涵盖多领域、多层次的基层社会制度体系，并全面规定了社会各方面、各领域的事业发展的性质定位、运行规则和相互关系，为基层社会治理提供了根本遵循。然而，只有通过把城乡社区治理作为工作重点，夯实基层社会治理根基，在制度优势与治理实践之间构建起一条互动纽带，有机地把“政党-国家-社会”统一起来，才能把“全国一盘棋”的制度优势转化为均衡发展的治理效能，把“人民至上”的制度优势转化为实现美好生活的治理效能，把多元分配优势转化为社会公平的治理效能，不断推动社会治理资源和社会治理力量下沉到基层社区，才能真正实现基层社会治理体系与治理能力的现代化。

## 二、新时代“枫桥经验”：中国式基层社会治理的实践典范

新时代“枫桥经验”是中国式现代化这一总符号在基层社会治理领域的一个显现<sup>④</sup>，也是中国探索基层社会治理现代化的一项重要经验成果。60年来，“枫桥经验”与时俱进、不断创新，从一种地方性实践发展为全国性经验，从一种局部性治理成果发展为当代中国式基层社会治理的普遍性成果。习近平总书记多次肯定“枫桥经验”在浙江和全国各地的生动实践，并对学习推广新时代“枫桥经验”作出重要论述。新时代“枫桥经验”是可推广、可借鉴、可复制的城乡社区治理经验，它不仅丰富了中国式基层社会治理的时代内涵，而且为建设平安、和谐、幸福的美好社会提供了实践典范。

### 1. 从“枫桥经验”到新时代“枫桥经验”

最初的“枫桥经验”集中体现了毛泽东同志关于群众观和群众路线的思想精髓，是把毛泽东思想创造性运用于社会主义教育改造所产生的重要成果。20世纪60年代初，毛泽东同志对浙江诸暨枫桥干部群众创造的“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”经验作出批示，“要各地仿效，经过试点，推广去做”<sup>⑤</sup>。自此，“枫桥经验”走出枫桥、走出浙江，成为社会主义建设中全国政法战线的一面旗帜。

改革开放以来，党和国家将工作重心从阶级斗争转向经济建设，基层社会利益冲突的加剧与人

① 参见徐汉明：《中国式社会治理现代化的科学内涵》，《中国社会科学报》2023年2月21日。

② 《习近平关于基层治理论述摘编》，北京：中央文献出版社，2023年，第4页。

③ 《习近平关于基层治理论述摘编》，北京：中央文献出版社，2023年，第5页。

④ 参见景跃进等：《新时代“枫桥经验”：基层社会治理现代化的中国探索》，《探索与争鸣》2023年第8期。

⑤ 《毛泽东年谱（1949—1976）》第5卷，北京：中央文献出版社，2013年，第283页。



财物流动性的增加导致刑事犯罪高发，基层社会的问题突出表现为治安问题。“枫桥经验”通过制定治安公约、建立调解治保组织和“五个依靠群众”<sup>①</sup>、“四前工作法”<sup>②</sup>等加强群防群治，实现“小事不出村，大事不出镇，矛盾不上交”，为加强中国农村社会治安综合治理工作率先探路。

21世纪以来，随着工业代、城镇化的加快发展，社会稳定问题凸显出来，构建社会主义和谐社会问题摆上日程。“枫桥经验”率先开展平安建设，成立综治中心，探索网格化管理和大调解机制，构建立体化社会治安防控体系，为中国加强和创新基层社会管理体制作出贡献。

进入新时代，随着我国全面小康社会的实现，人民群众在满足了基本的生存温饱、民生福利和社会安宁等需求后，开始追求公平正义、政治参与、人格尊重和长远安宁等更高层次的美好生活。为适应社会主要矛盾的新变化，新时代“枫桥经验”将解决人民群众美好生活问题和化解人民群众内部矛盾作为根本目标，在人民参与、协商民主、共建共治等方面着力探索，形成党建引领城乡社区建设、社会组织参与基层社会治理、人民调解行政调解司法调解“三调联动”、一站式社会矛盾纠纷调处化解中心和诉源治理等新经验，推进基层社会治理体系和治理能力现代化建设，引领全国基层社会治理的新走向。

60年来，“枫桥经验”始终保持与时俱进、持续创新理论品质，不断形成契合时代要求的基层社会治理经验，实现传统“枫桥经验”向新时代“枫桥经验”的蜕变。需要明确的是，尽管“枫桥经验”的时代内涵不断丰富发展，但其核心要义始终是“坚持和贯彻党的群众路线，在党的领导下，充分发动群众、组织群众、依靠群众解决群众自己的事情，做到‘小事不出村、大事不出镇、矛盾不上交’”<sup>③</sup>，最为重要的治理场域始终是“社会基层”，即主要在县（市、区）、乡镇（街道）、村（社区）等基层治理单元施策。

新时代“枫桥经验”已经成为习近平新时代中国特色社会主义思想的重要组成部分。党的十八大以来，习近平总书记对坚持和发展新时代“枫桥经验”多次作出重要指示和论述。新时代“枫桥经验”已经被写入《习近平谈治国理政》等党的重要文献中。无疑，新时代“枫桥经验”已经成为“中国之治”的实践典范。

## 2. 新时代“枫桥经验”的实践展开与主要经验

新时代以来，随着人民群众对美好生活的要求越来越高，基层社会治理的难度越来越大，出现党建引领机制滞后、治理转型后继乏力、社会组织碎片化、多元治理模式有待完善等新型挑战<sup>④</sup>。解剖新时代“枫桥经验”这只麻雀，对于应对新时代基层社会治理的新挑战具有典型意义。

第一，党建引领，构建基层社会治理格局。新时代“枫桥经验”之所以历久弥新，最根本的就在于能够坚持党建引领。党的十八大以来，浙江坚持和发展新时代“枫桥经验”最显著的做法是加强基层党组织建设、整顿薄弱涣散村（社区）组织、配强村（社区）党组织书记，通过党建带动社区建设，提升村（社区）化解基层矛盾的能力，继续保持“小事不出村（社区）”的状态。

第二，人民至上，彰显基层社会治理价值。一直以来，“枫桥经验”都始终坚持维护人民群众的利益。在“枫桥经验”发展史上涌现出来的社会治安综合治理、平安建设、大调解机制、枫桥警务等创新做法，都体现了人民至上的价值取向。新时代以来，“枫桥经验”又把“最多跑一次”改

① “五个依靠群众”是指“依靠群众，就地解决纠纷引起的治安问题；依靠群众，做好违法人员的帮教工作；依靠群众，加强公共复杂场所治安管理；依靠群众，强化社会防范机制；依靠群众，协助公安机关查破刑事案件”。

② “四前工作法”是指“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”。

③ 《习近平谈治国理政》第3卷，北京：外文出版社，2020年，第224页。

④ 参见李友梅：《治理转型深层挑战与理论构建新方向》，《社会科学》2020年第7期。

革作为创新的重要内容，着力在提升效率、破解难题上下功夫，创造出“一证通办”“一网通办”“一窗通办”“城乡通办”的做法，给群众和企业提供更多便利，提升了人民群众幸福感；把矛盾纠纷化解“最多跑一地”作为创新的重要抓手，建立起矛调中心（现称为社会治理中心），集中调处化解矛盾纠纷，改变了人民群众求诉无门、多门的现象。

第三，“三治融合”<sup>①</sup>，完善基层社会治理方法。“三治融合”源于浙江基层实践，是“枫桥经验”创新发展的重大成果。2013年5月，桐乡市高桥镇越丰村首次提出自治、法治、德治相融合的基层社会治理理念，组建起百姓参政团、道德评判团、百事服务团，构建起一套群众参与决策、参与治理的常态机制，形成了“大事一起干，好坏大家判，事事有人管”的良好氛围。浙江省委及时总结提炼桐乡实践，全面推广“三治融合”基层社会治理体系，把“三治”作为浙江创新发展新时代“枫桥经验”的重要形式。2017年10月，“健全自治、法治、德治相结合的乡村治理体系”被写入了党的十九大报告。2018年1月，中央政法工作会议提出坚持“自治、法治、德治相结合”是新时代“枫桥经验”的精髓，也是新时代基层社会治理创新的发展方向。2018年6月，浙江将自治、法治、德治“三治融合”基层社会治理体系建设推广工程作为总结提升推广新时代“枫桥经验”六大工程之一。2021年始，浙江又在“三治融合”的基础上加“智治”，探索建设“四治融合”的城乡基层治理体系，以率先实现乡村治理现代化目标。

第四，注重基础，夯实基层社会治理根基。从根本上来说，“枫桥经验”是人民参与的经验，是基层自治的经验，是人民群众依靠自身把基层社会治理好、把基层矛盾化解好的经验。通过协商理事会、民情恳谈日、“三上三下”民主决策机制等形式，加快实现民事民议、民事民办、民事民管；通过建立健全社会组织服务和管理机制，培育大量社会组织并引导其积极参与公共服务、治安维护、矛盾化解、慈善救助等活动，加快实现矛盾纠纷的民间自我消融；通过制定村规民约（社区公约），以规约引导规范村民和社区居民的行为，加快实现城乡社区自治自管；通过“枫桥式公安派出所”“枫桥式人民法庭”“枫桥式退役军人服务站”等一系列“枫桥式”基层社会治理单元创建活动，夯实基层基础设施建设；通过大力推广群众安全感第三方评估、满意度公开测评、新闻舆论监督团等做法，加快实现治理成效人民评。

第五，就地化解，降低基层社会治理成本。“小事不出村、大事不出镇、矛盾不上交”是“枫桥经验”的精髓所在。为了切实把矛盾纠纷化解在基层、化解在萌芽状态，“枫桥经验”创新网格化治理，建立起乡镇（街道）-行政村（社区）-自然村（小区）三级网络，有些甚至还建立起村民小组、楼道长等微网格，形成“网中有格，格中有人，事在网中”的治理格局；为了降低基层矛盾化解的成本，“枫桥经验”强调诉源治理，从源头上减少法院诉讼增量，不但减少法院的办案压力和编制增加需求，还解决了群众的“诉累”问题，努力做到快速、便捷、高效地化解矛盾纠纷，降低法院的行政成本和当事人的诉讼成本。

### 3. 新时代“枫桥经验”的发展特色与创新贡献

“枫桥经验”伴随中国特色社会主义理论体系的发展，实现了转型与升级，进而演变为新时代“枫桥经验”。“枫桥经验”见证了中国特色的社会主义理论体系的变迁轨迹，彰显了基层社会治理的中国特色、独特优势和强大活力。

其一，从“政法引领”到“党建引领”，树立基层社会治理新理念。在创新发展历程中，“枫桥经验”一开始主要是政法机关引领。政法机关通过强有力的国家机器、政法手段和群众动员，形成强大

<sup>①</sup> 浙江称为“三治融合”，党中央文件称为“三治结合”。

的社会管理机制和群防群治网络，有效维持了社会治安和社会稳定。在此过程中，“枫桥经验”被塑造成为全国政法综治战线的一面旗帜。党的十八大以来，我国加强党对各项工作包括政法工作的领导，“枫桥经验”的经验模式也率先从政法引领的社会管理模式转向党建引领的社会治理新模式。这种新模式强调加强党的领导，发挥党的政治优势，构建“党委领导、政府负责、民主协商、社会协同、公众参与、法治保障、科技支撑”的社会治理体系，开创了党建引领下的现代社会治理新格局。

其二，从“优先考虑社会稳定与发展”到“坚持以人民为中心”，确立基层社会治理新价值。任何事物的存在和发展都离不开特定的历史条件。在社会主义革命和建设时期，“枫桥经验”虽然也有依靠群众的治理经验以及以人为本的思想雏形，但在新中国成立初期终究要以国家政权稳定为前提考虑，因而必须优先利用社会管控来解决矛盾问题。在改革开放和社会主义现代化建设新时期，我国开始实行社会主义市场经济体制，新旧体制转轨、社会结构转型以及经济格局、利益关系重大调整成为社会主题，维护社会稳定与发展便成为“枫桥经验”的主要任务。进入新时代，我国社会主要矛盾发生历史性变化。“坚持以人民为中心”“人民至上”“满足人民群众对美好生活的向往”的基层社会治理新价值被逐渐确立。“坚持以人民为中心”要求尊重人民主体地位，着力解决好人民群众最关心最直接最现实的利益问题，不断增强人民群众获得感、幸福感、安全感，确保社会既充满活力又和谐有序；“坚持以人民为中心”要求充分发动群众、组织群众、依靠群众解决群众自己的事情，通过群众自治就地化解矛盾，突出人民群众在基层社会治理中的主体地位。从人口数量来讲，我国人口规模巨大的治理难题还得通过广大人民群众的共同参与来解决。

其三，从“单一治理方式”到“多元综合治理”，创新基层社会治理新方法。“枫桥经验”的传统治理方式较为单一，或者依靠传统的调解说理，或者依靠单纯的群众自治，虽也取得了一定的治理成效，但随着新时代社会矛盾变得日益复杂，“枫桥经验”原有的治理方式已经不能很好适应新时代发展。为此，“枫桥经验”实现与时俱进，创新契合基层的治理方法，提出辩证统一的“三治融合”善治方法，突破了原有自治、法治、德治各自为战的常规做法。“三治融合”成为加强城乡社区治理体系建设，激发各方活力和积极性，实现人人参与、人人尽力、人人享有的基层社会治理新方法。经过持续的推广与创建，目前浙江省3857个社区居民委员会和24711个村民委员会基本建立起“三治融合”基层善治新体系，形成了多元综合治理新方法，这为全国50.3万个村民委员会、11.2万个居民委员会创新基层社会治理方法提供了参照。

其四，从“传统治理”到“整体智治”，升级基层社会治理新手段。传统“枫桥经验”是一种熟人社会的治理经验，它依靠乡土中国的当地群众，以面对面协商、进村入户调解等传统手段，就地消化了大量纠纷矛盾，解决了大量传统社会治安问题，基本上实现了“矛盾不上交”。但是，随着现代科技对人类社会的不断渗透，智慧社区等新的生活空间应运而生。据统计，截至2022年年底，我国网民规模达到10.67亿，较2021年同期增长3549万人，互联网普及率达75.6%<sup>①</sup>。中国成为互联网普及率最高的国家之一。然而，网络空间在增添人们生活乐趣的同时，也对传统的面对面调解手段提出了挑战。为了应对挑战，“网上枫桥经验”应运而生，创新了“拨一拨就灵”“一码解纠纷”“握手言和系统”“融警务平台”等数字化解纷新模式，主动促进治理手段由线下向线上、由碎片化向协同化转型，实现了传统治理到整体智治的转变。

其五，从“乡村治理”到“城乡社区治理”，拓展基层社会治理新领域。一直以来，“枫桥经验”主要推广于乡村治理领域，其创新与发展也主要在镇村。2018年1月，中央政法工作会议强调要推动

<sup>①</sup> 参见李政葳：《第51次〈中国互联网络发展状况统计报告〉发布》，《光明日报》2023年3月3日。



“枫桥经验”由促进乡村治理体系建设向促进城镇、社区治理体系建设延伸。这是顺应全国城镇化率不断提升的客观趋势。据统计，2022年末全国常住人口城镇化率为65.22%<sup>①</sup>。因此，当前城镇治理已经取代乡村治理成为社会治理的主阵地。党的二十大报告在强调坚持和发展新时代“枫桥经验”时，明确指出要“健全城乡社区治理体系，及时把矛盾纠纷化解在基层、化解在萌芽状态”<sup>②</sup>。这表明党和国家从制度层面强调“枫桥经验”的推广应用，要从乡村治理拓展到城乡社区治理新领域。

### 三、推进全球善治：从新时代“枫桥经验” 看中国式基层社会治理的世界意义

在新的国际政治经济格局下，全球治理的问题属性与要素构成也发生了深刻的转变，任何一种传统治理模式都不能完成破局。中国式基层社会治理是在深刻把握发展中国家的基层社会治理规律，系统总结以“枫桥经验”等为代表的基层社会治理经验，科学凝练中国特色社会治理理论的基础上形成的。新时代“枫桥经验”生动诠释了“中国之治”的领导核心、人民主体、治理方法和文化基因，充分展示了中国共产党坚强领导、人民群众广泛参与、辩证处理秩序与活力的关系以及中华优秀传统文化创造性融入现代社会治理体系的实践伟力。当前，新时代“枫桥经验”已经成为世界各国理解中国基层社会治理的“窗口”。新时代“枫桥经验”可以为推动构建人类命运共同体贡献中国智慧、提供中国方案，打造更加可信可敬可学的中国形象，为全球善治提供可资借鉴的一般性原则、规律和治理逻辑。

#### 1. 提供加强执政党领导的成功范式

党建引领是新时代“枫桥经验”的根本保证，是指引“枫桥经验”不断创新发展的政治灵魂。新时代“枫桥经验”在推进基层社会治理过程中，始终坚持和加强党的领导，实现了党的基层组织和党的工作全覆盖，有效整合了全社会资源和力量，形成推进社会基层治理体系和治理能力现代化的强大合力。百年来，在党的领导下，中国基层社会治理逐渐形成了一盘棋格局，逐步探索和发展出以党的领导为首要遵循的基层社会治理制度。这一制度以强大的生命力、独特的效能优势和鲜明的中国特色，突破与创新了西方国家多党制下的治理框架，为发展中国家加强执政党领导提供了实践范式。

实践证明，加强执政党领导对于凝聚各方力量、释放治理效能具有重大作用。这一点已经在中国共产党长期执政中体现出来。中国共产党的领导是中国革命、建设和改革取得伟大成就的成功密码，而全面从严治党是加强中国共产党领导的关键举措。中国的执政党建设经验为世界其他政党推进合法性建设、提升执政党能力、引领社会治理提供了中国智慧与中国方案。

#### 2. 展现人民参与基层社会治理的强大力量

从以敌对斗争为中心，发展到以维稳为中心，再转向坚持以人民为中心，60年来“枫桥经验”始终坚持群众路线和群众工作方法，创造了人民话语，凝聚了人民力量，满足了人民需求。“坚持以人民为中心”成为“枫桥经验”的本质所在、生命所在、价值所在。坚持和发展“枫桥经验”的过程，就是在基层社会治理中不断创新贯彻落实群众路线和群众工作方法、不断创新动员群众和组

<sup>①</sup> 参见国家统计局：《中华人民共和国2022年国民经济和社会发展统计公报》，《人民日报》2023年3月1日。

<sup>②</sup> 习近平：《高举中国特色社会主义伟大旗帜 为全面建设社会主义现代化国家而团结奋斗——在中国共产党第二十次全国代表大会上的报告》，北京：人民出版社，2022年，第54页。



织群众的具体组织形式的过程。可以发现,新时代“枫桥经验”与中国基层社会治理的共性之处,在于都注重广泛发动人民群众参与治理,从而汇聚起最为广泛的共识和最为磅礴的力量,形成“协同增效”型基层社会治理体制,这提高了群众的自我服务水平和自治能力,提升了基层社会治理社会化水平,提高了基层社会治理的整体绩效。

“在中国社会主义制度下,有事好商量,众人的事情由众人商量,找到全社会意愿和要求的最大公约数,是人民民主的真谛。”<sup>①</sup>中国基层社会治理科学演绎了人民民主的运行逻辑,始终在推进全过程人民民主中想人民之所想、急人民之所急、解人民之所难,体现了坚持以人民为中心的价值取向,展现了人民参与基层社会治理的强大力量。

### 3. 描绘秩序与活力并存的社会图景

新时代“枫桥经验”是“中国之治”在基层实践中的一个成功典范,可以为许多国家提供借鉴。从中国之治的历史成就来看,中国已经成为世界上平安建设水平最高、人民群众安全满意度最高的国家之一;从中国之治的实践来看,活力与秩序的并存有赖于构建有效的社会矛盾化解机制。习近平总书记指出:“要讲究辩证法,处理好活力和秩序的关系,全面看待社会稳定形势,准确把握维护社会稳定工作,坚持系统治理、依法治理、综合治理、源头治理。”<sup>②</sup>新时代“枫桥经验”视野下的基层社会治理,其先进性不仅体现在化解矛盾的过程中,更体现在预防矛盾的发生上。通过加大对基层矛盾的预测预警预防,构建起风险防控新体系、矛盾化解新机制、社会善治新模式、全民参与新格局,为新形势下续写经济快速发展和社会长期稳定两大奇迹创造了有利条件,为全球治理描绘出一个既充满活力又拥有良好秩序的现代社会。

当前全球性问题加剧,和平赤字、发展赤字、安全赤字、治理赤字加重,人类社会面临前所未有的挑战<sup>③</sup>。无论是从国家内部还是从全球视野来看,良好的社会秩序是保持社会动态平衡的要件,是社会焕发活力的前提和保障,包含着对个体行动、社会实践以及国家行为提出的规则要求;社会活力则标志着社会发展的生命力和发展力、积极性和创造力,活力的迸发会进一步促进社会秩序的提升。以中国基层社会治理现代化样态为参照,构建秩序与活力并存的社会形态既是国家治理的重要目标,也是全球治理的未来方向。

### 4. 彰显优秀传统文化融入治理体系的文化自信

新时代“枫桥经验”既植根于中国大地的生动治理实践,也源自中华优秀传统文化的创造性转化、创新性发展,更熔铸于党领导人民在革命、建设和改革中创造的革命文化和社会主义先进文化,从而形成了特有的枫桥地域文化,生动地彰显了中国式基层社会治理的文化自信。“枫桥经验”视野下的基层社会治理,善于把中华传统治理智慧和现代治理理念结合起来,着力预防和化解现代化进程中的矛盾与冲突,创设了调解劝和、乡贤议事、村规民约、家规家训、道德红黑榜等德治典型经验做法,实现了就地化解矛盾,促进百姓和顺、城乡和美、社会和谐。

“一个国家选择什么样的治理体系,是由这个国家的历史传承、文化传统、经济社会发展水平决定的,是由这个国家的人民决定的。”<sup>④</sup>在中国这样一个地域广阔、人口规模巨大的国家,又会产生许多各具特色的地方性治理体系。如果一个地方的治理体系能够结合本地的历史传统,将制度设

① 《习近平谈治国理政》第2卷,北京:外文出版社,2017年,第292页。

② 《习近平关于社会主义社会建设论述摘编》,北京:中央文献出版社,2017年,第125-126页。

③ 参见习近平:《高举中国特色社会主义伟大旗帜 为全面建设社会主义现代化国家而团结奋斗——在中国共产党第二十次全国代表大会上的报告》,北京:人民出版社,2022年,第60页。

④ 《习近平关于全面深化改革论述摘编》,北京:中央文献出版社,2014年,第21页。

计与主观性文化因素有机结合，就会行之有效、行稳致远。以新时代“枫桥经验”为代表的“中国之治”突破了西式政治模式与逻辑框架，展示了传承优秀传统文化并独立自主探索基层社会治理的成功范例，激励着世界各国尤其是发展中国家走出一条符合自身国情的治理之路。

#### 四、结 语

习近平总书记指出，面对世界之变，回答时代之问，要坚持把马克思主义基本原理同中国具体实际相结合、同中华优秀传统文化相结合，立足中华民族伟大复兴战略全局和世界百年未有之大变局，不断推进马克思主义中国化时代化。中国式基层社会治理现代化是马克思主义中国化时代化的重要成果，只有中国化才能落地生根、深入人心，只有时代化才能与时俱进、取得成效。回顾历史、环顾世界，中国式基层社会治理现代化既坚持文明互鉴、兼容并蓄，借鉴并吸收了国外先进管理和治理的理念和做法，又坚持开放包容、胸怀天下，创新并推动了全球治理体系现代化与人类社会经济同步发展。如果完全用西方的理论来解释中国式基层社会治理，是对不上、行不通的，也是十分有害的。我们不仅要不断推动基层社会治理体系和治理能力现代化，使中国基层社会治理之路越走越宽广，还要致力于中国基层社会治理的理论研究，建构中国基层社会治理的自主知识体系，为丰富中国特色社会主义理论体系贡献智慧和力量。

新时代“枫桥经验”是中国式基层社会治理现代化的重要成果，是国家治理制度体系、价值理念在基层社会落地生根的具体体现和生动实践。我们要注重从中华民族伟大复兴战略全局与世界百年未有之大变局“两个大局”出发考虑社会问题、谋划治理工作，在服务中国基层社会治理现代化议题的同时促进新时代“枫桥经验”的国际传播，既为一域争光，又为全局添彩，还为发展蓄力。因此，既要打造“枫桥经验”国际交流平台，比如通过新时代“枫桥经验”研究联盟单位<sup>①</sup>搭建学术交流平台，推进国际学术交流与文化传播；又要创新“枫桥经验”国际传播方式，采取“引进来”“走出去”的方式，定期开展“枫桥经验”国际交流，推动东西方基层社会治理经验的碰撞，促进不同文明之间的交流互鉴；还要拓展“枫桥经验”国际共治领域，践行共商共建共享的全球治理观，实现各国利益的交汇融合，构建更加公正合理的全球治理体系。中国要把握这个时代赋予的使命和机遇，通过新时代“枫桥经验”诠释基层社会治理的“中国故事”，塑造“可对话”的基层社会治理话语体系，从而推动中国式基层社会治理经验走向世界。这既是中国人民深度参与全球治理、解决全球性问题的应对之策，也是中国共产党维护世界秩序、构建人类命运共同体的有效之策，更是中华民族创造人类文明新形态、推动世界文明进步的长远之策。

#### 参考文献：

- [1] 习近平：《高举中国特色社会主义伟大旗帜 为全面建设社会主义现代化国家而团结奋斗——在中国共产党第二十次全国代表大会上的报告》，北京：人民出版社，2022年。
- [2] 《习近平谈治国理政》第1、2、3、4卷，北京：外文出版社，2018年、2017年、2020年、2022年。
- [3] 卢芳霞等编著：《创新“枫桥经验” 建设平安浙江》，杭州：浙江大学出版社，2021年。

（编辑：梅 岚）

<sup>①</sup> 新时代“枫桥经验”研究联盟单位由浙江大学新时代枫桥经验研究院、浙江警察学院枫桥经验与社会治理研究院等15家单位组成。