

新时代“枫桥经验”的基本问题与法治化构建

景汉朝

摘要：发端于20世纪60年代的“枫桥经验”，有其特殊的历史背景和特定对象。随着时代的不断发展，其内涵日益丰富，逐渐成为我国基层社会治理的重要模式。新时代新时期面临许多新情况、新问题、新挑战，全面系统研究其新特点、新挑战及新对策，谋划法治化制度构建，进一步推动新时代“枫桥经验”新发展，是一项重大而紧要的课题。新时代“枫桥经验”具有基层性、预防性、调解性、多元化、法治化等特点；研究和推广“枫桥经验”必须坚持党的领导、坚持以人民为中心、坚持民主、自治、法治等原则；要重视并妥善应对新形势下出现的新矛盾、道德观念发生的新变化、信息化带来的新风险、自治能力弱化等问题；正确处理好理论升华与实践研究、“枫桥经验”与其他社会治理手段、矛盾预防与纠纷化解、非诉讼程序研究与诉讼程序研究、程序法研究与相关组织法研究等关系；大力推进纠纷预防、纠纷受理、纠纷化解、监督追责、维护秩序等方面法治化；推动纯民间调解、律师调解、专家调解、律师代理信访、基层人民法庭职能调整等法律制度创新。不断升华这一颇具中国特色的基层社会治理瑰宝，为世界贡献基层社会治理的中国方案、中国智慧。

关键词：新时代；枫桥经验；基层社会治理；治理法治化

“枫桥经验”创立60年来，其内涵与时俱进不断发展。当前中国特色社会主义进入新时代，基层社会治理遇到了许多新情况、新问题、新挑战。应当认真总结实践经验，适应新形势新要求，全面研究“枫桥经验”在新时代的特点、发展方向和路径，进一步推进法治化构建和制度创新，这是一项十分重大的课题。

一、新时代“枫桥经验”与初创时期的不同点及面临的新挑战

“枫桥经验”的形成，有其特定的历史背景。为了巩固新中国成立初期的人民民主专政政权，更好地进行社会主义建设，1963年上半年，中共中央决定在全国农村普遍开展社会主义教育运动。当时，浙江省诸暨县枫桥镇是试点之一，形成了“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”的经验，随后毛泽东同志批示“要各地仿效，经过试点，推广去做”。^①1964年1月，中共中央向全党发出有关指示，随之全国各地开展了轰轰烈烈的学习推广“枫桥经验”的活动，“枫桥经验”也由此成为全国政法战线的一面旗帜。^②可见当初的“枫桥经验”是在进行社会主义教育运动这一特殊活动中形成的，核心是尽量少动用国家专政机器抓人捕人，而由群众运用批判、斗争、说理、教育等方式改造人。

作者简介：景汉朝，中国法学会副会长，中国法学会民事诉讼法学研究会会长。

^① 宋政：《坚持和发展好新时代“枫桥经验”》，《湘江评论》2023年第21期。

^② 参见舒国增：《论“枫桥经验”的基本精神》，《中共浙江省委党校学报》1999年第6期。

“枫桥经验”初创时期虽然具有特殊的历史背景和鲜明的时代特点，但其依靠和发动群众，通过新型的自治手段，就地解决问题、化解社会矛盾、排解社会难题的思想和方法，已经远远超出了当时的历史局限，产生了深远的影响。之后在社会主义建设、改革、发展的各个时期和阶段，结合当时社会治理的新情况、新形势，“枫桥经验”的内涵和外延不断调适、丰富和发展，特别是随着社会快速转型，经济日益活跃，各类矛盾不断增多，维护稳定的任务越来越重，逐步形成了“党政动手，依靠群众，预防纠纷，化解矛盾，维护稳定，促进发展”的枫桥新经验。^①事实证明“枫桥经验”已由初创时的特定领域、特定对象、特定问题发展为具有普遍意义的基层社会治理模式。中国特色社会主义进入新时代，“枫桥经验”面临着许多新情况、新问题、新挑战，也呈现了新特点，主要是：

（一）新时代面临的社会矛盾变化

当今社会特别是中国特色社会主义进入新时代，社会主要矛盾已经转变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，除了前述“枫桥经验”形成的特殊背景之外，与20世纪60年代的社会矛盾也存在显著差异。以前的社会矛盾较为单一，而新时代社会矛盾复杂多元，面临许多前所未有的新情况、新问题。一是之前的纠纷涉及财产利益的相对较少，而现在的纠纷很多都是经济利益、财产利益之争，矛盾冲突比较激烈，纠纷更为复杂，解决难度明显增大。二是人民群众的要求日益提高，不仅对物质生活提出更高要求，对民主、法治、文化、生态环境等的要求也日益提高。三是从人类历史发展进程视角出发，我国现在正处于农业社会、工业社会、信息化社会交汇期，城乡人口比例逆转，人员成分、组织结构等发生了巨大变化。按常住人口计算，“枫桥经验”形成的1963年，我国城镇化率为16.84%；改革开放初的1978年，为17.92%；2022年则攀升到65.22%。以往我国社会人口的身份较为单一，多为工人、农民、干部等类型，而当前仅从统计视角就可以分为8个大类、1800多个细类。^②另外，人员流动量庞大也是全球仅有的。四是为适应从农业社会向工业社会、城市化转型的需要，我国的立法形成了“城市法”“农村法”“城市农村法”分立且并存的“特殊风景”，分别如《城市规划法》《土地承包法》《消费者权益保护法》等。所有这些都与社会矛盾的变化息息相关，需要我们在推进新时代“枫桥经验”中予以高度关注，给出切实有效的应对方案。

（二）道德观念发生的重大变化

长期以来，中华优秀道德传统在“枫桥经验”、基层社会治理中发挥了十分重要的作用。随着社会的变迁，特别是市场经济意识日渐浓烈和西方文化的渗透，加之工业化、城镇化的快速发展，熟人社会逐步走向陌生人社会，很多道德观念与传统道德观念相去甚远。如家庭观念、“孝道”观念、婚姻爱情观念、人际关系的观念等都发生了很大变化，都对“枫桥经验”的推进形成挑战。我们要正视社会转型期道德观念变化的现实，以新的视角、新的思路、新的路径创新治理模式。浙江省诸暨市聚焦“枫桥经验”中蕴含的德治元素，逐步探索出以制度创新统摄多样化德治实践创新、适应中国式基层社会治理现代化的目标要求、点状创新与系统创新相结合、运用规律与具体创新相结合、地方创新与顶层设计相结合的“枫桥式”多维德治体系的整体性实践方案，从叙事的实然图景揭示中国式现代化语境下的德治逻辑，为各地推动德治实践创新带来了诸多启示，值得认真总结并使之升华。^③

（三）信息化带来的新风险

习近平总书记指出，过不了互联网这一关，就过不了长期执政这一关。^④网络技术给人们生产、生活带来极大便利，为社会治理提供重要手段的同时，也会产生大量网络纠纷、网络侵权、网络犯罪等，以及各种潜在的风险与挑战。这些风险一旦爆发对社会治理的冲击波及面广、冲击力大、危害性高，其治理难度和成本均远高于普通社会风险。例如，2017年12月，英国440万苹果用户起诉谷歌

① 参见曾天雄：《“枫桥经验”强大生命力的三个维度》，《国家治理》2023年第24期。

② 李明、梁玉柱：《坚持好、发展好新时代“枫桥经验”》，《光明日报》2023年11月17日第6版。

③ 参见刘开君：《社会治理视野下德治体系构建的实践路径——基于“枫桥式”多维德治体系的整体性实践叙事》，《浙江警察学院学报》2023年第1期。

④ 参见习近平：《加快推进网络强国建设》，《习近平著作选集》（第2卷），人民出版社2023年版，第147页。

侵犯隐私权,形成了较大影响。法学理论界要走出既有理论和观念的“舒适圈”,直面信息化时代带来的新风险,用新的理论框架审视其在基层社会治理的新矛盾、新课题,推出具有时代特色、理论含量和实用价值的研究成果。实务界特别是参与基层社会治理的部门,要跳出重视使用而相对忽视风险防范的思维模式,充分认识社会公众思想观念的变化,既注重充分发挥互联网技术在基层社会治理中的重要作用,又要在实践中总结正反两方面的经验,不断加大对公众权利保障的力度。特别是要注重提前研究,科学预判,及早防范,取得主动,将网络技术正能量发挥到极致,风险降到最低限度。在推动新时代“枫桥经验”的新发展中,理论界与实务界携手共同做出贡献。

(四) 基层群众自治能力弱化

在我国基层自治有着悠久的历史。“枫桥经验”的突出特点之一正是自治,即尽量不使用公权力手段,以群众自我管理的方式化解矛盾、解决纠纷,大大降低了国家治理、社会治理特别是基层社会治理成本。避免了事事动用公权力导致的社会治理成本畸高问题。然而,通过群众自治的方式化解矛盾在当前的基层治理实践中面临一定困难,主要原因在于群众自治积极性匮乏,能力弱化,有的甚至淡化。尤其是农村地区,主观上“多一事不如少一事”的观念日益浓厚,村民对于参与各种类型的调解工作积极性不高。与此同时客观上,农村地区常住人口呈现下降趋势,作为其中最重要组成部分的留守老人和儿童,不具备实施调解工作的能力,况且许多地方财力不济,参加调解工作的激励机制不完善、动力不足。《村民委员会组织法》《城市居民委员会组织法》都规定了基层群众自治,这是基层自治最重要、最直接的法律依据,但多年来贯彻落实的情况并不理想。目前该“两法”已列入全国人大常委会修法规划,学界及有关方面应当高度重视,总结经验、形成理论,提出有价值的立法建议,使新时代“枫桥经验”更加适应当今社会的这一特点。

二、新时代“枫桥经验”的基本特征

“枫桥经验”自初创开始历经几十年的发展,其内涵不断丰富变化。但制度的变迁总是一个陈陈相因的过程,前后制度选择之间往往形成一种相反而又相成的辩证关系。^①该经验不同时期既有共性也有个性,共性与个性的有机统一构成了新时代“枫桥经验”的基本特征。

(一) 基层性

社会治理是个庞大的系统工程,涉及方方面面,不可能“一方治百病”。“枫桥经验”的源起是解决基层社会治理的特定问题,当前应仍以基层社会治理为范畴,不能将其笼而统之地认为是整个社会治理的妙方。现代社会的基层社会治理应当紧扣新时代基层社会脉动,积极探寻基层社会治理的内在逻辑,进一步提高针对性,加大制度供给,为其提供充足的资源。在“枫桥经验”的实践运行中,我们形成了中央立法、地方立法和社会规范等三层治理制度相协调的体系,产生了自上而下与自下而上相结合的制度供给状态。^②特别是各类社团组织的章程、村规民约和社区公约、风俗习惯等社会规范,成为了不可替代的角色。这也正是“枫桥经验”基层性特点的重要表现之一。这些社会规范与国家法律法规的有机结合,起到了最大限度整体性预防和化解基层矛盾纠纷的效果。^③

(二) 预防性

诉讼与非诉讼纠纷解决机制通常适用于纠纷发生之后,而“枫桥经验”一个很重要的方面是预防矛盾、预防纠纷,使之不发生或者少发生,其蕴含了预防性执法司法的宝贵经验。有刑事法学者从预防性的角度对“枫桥经验”进行了深入阐述,赋予其类型化预防犯罪观、适度控制性预防犯罪观、融合性预防犯罪观和理性交往预防犯罪观、软法预防犯罪观、恢复性预防犯罪观等丰富的理论内涵。这些研究不仅能适用于刑事司法,也可以为民事司法提供重要的启示。新时代“枫桥经验”需要借鉴预防性司法理论,将枫桥式纠纷预防机制纳入法治轨道,深度融合群众路线与法治方式,建立以全民守

^① 参见林峰、王书成编著:《信访、民主与法治》(中国话题),香港城市大学出版社2013年版,第240页。

^② 参见喻平:《中国共产党与基层社会秩序百年变迁》,《中央社会主义学院学报》2021年第4期。

^③ 参见汪世荣:《“枫桥经验”视野下的基层社会治理制度供给研究》,《中国法学》2018年第6期。

法为目标，以事前预测法律风险、厘清权利义务为方法的社会治理体系。^①这种基层社会治理体系成本更低、效益更高、效果更好，正是“枫桥经验”预防性的突出优势。

（三）调解性

“枫桥经验”以调解为主要手段。实践中有关部门贯彻落实习近平总书记关于调解工作的重要指示精神和党中央决策部署，坚持把非诉讼纠纷解决机制挺在前面，抓前端、治未病，充分发挥人民调解在矛盾纠纷预防化解中的基础性作用，深入推进诉源治理，从源头上减少诉讼增量。^②当前需要进一步将“枫桥经验”蕴含的调解性与法治化深度融合，在社会治理的整体框架下实现调解法治化。《人民调解法》的调整范围只适用于人民调解委员会的调解，但“枫桥经验”调解的内涵和外延，如调解目标、调解主体、调解对象、调解方式等都更为丰富。这对于推进基层矛盾纠纷调解法治化提出了更高的要求。从立法上来讲，建议修改《人民调解法》，将其调整范围扩大至各类非公权力调解，为丰富“枫桥经验”的调解性提供更多法律供给。从推进主体讲，推进基层调解及其法治化，必须整合各种社会资源，根据调解对象的不同，从调解主体、调解手段、调解依据、调解结果、调解目标等要素入手分门别类地推进调解法治化建设，^③使“枫桥经验”的调解性进一步升华。

（四）多元化

多元化主要指调解方式与调解主体的多元。如上所述，“枫桥经验”的调解不能仅理解为人民调解委员会的调解，其调解方式、调解主体是多元的。最典型的如纯粹的民间调解，其调解主体包括老党员、老干部以及在群众中德高望重、影响力较大者等。又如，邻里之间发生纠纷，另一个邻居也可以进行调解。他们可能不是人民调解委员会成员，但这类调解都是“枫桥经验”的内涵之一。社会共治注重多元主体相互联动合作，引导社会和公众参与，有助于提升基层社会治理的民主性和公共性，促使共治成为我国社会管理的有力支点。“枫桥经验”所强调的群众路线、基层司法等治理实践，就是这种治理主体多元化的现实折射，其所代表的国家与社会联动合作的治理模式，是一种典型的多元主体平等参与和民主协商的善治选择。^④为落实中央全面深化改革委员会审议通过的《关于加强诉源治理推动矛盾纠纷源头化解的意见》，最高人民法院制定了《关于深化人民法院一站式多元解纷机制建设推动矛盾纠纷源头化解的实施意见》，指出完善各类调解联动工作体系，形成内部和解、协商先行，行业性专业性调解、仲裁等非诉方式挺前、诉讼托底的分级化解模式。发挥社会各方力量协同作用，拓宽与政府部门对接途径，加大与人民调解、行业专业调解、行政调解、律师调解、仲裁、公证等衔接，邀请人大代表、政协委员、专家学者等社会第三方参与调解、化解，并将符合条件的组织和人员纳入人民法院特邀调解名册。完善群众参与源头预防和多元化解的制度化渠道，创新互联网时代群众参与机制，充分发挥社会力量在释明多元解纷优势、引导诉前调解、宣传调解平台等方面的作用。这些都值得进一步探索和完善。

（五）法治化

党的二十大报告指出：“全面推进国家各方面工作法治化。”^⑤在法治国家、法治政府、法治社会一体建设的过程中，法治社会的实现要求全社会各主体都要具有法治意识，对法律发自内心的认可、崇尚、遵守和服从，全面形成尊法、学法、守法、用法的社会氛围。这些不仅仅涉及法治“硬件”建设，而且必须全面实现法治“软件”建设。这与整个全面依法治国战略的推进密切相关，需要长期努力。为适应全面依法治国战略实施的需要，近些年来我国不断加大立法步伐，现行有效法律有298件、行政法规600余部，地方性法规规章数量庞大，各类技术标准、规范性文件也十分完备。这为基层社会治理贯彻法治精神提供了坚实的基础，同时也对具体工作提出了更高要求，如何在更细密的制度框

① 参见张力、李倩：《全面依法治国背景下预防法学对“枫桥经验”的创新性实践》，《新疆社会科学》2019年第2期。

② 参见《关于充分发挥人民调解基础性作用推进诉源治理的意见》，《法治日报》2023年10月13日第3版。

③ 参见尹华广：《“枫桥经验”与调解法治化研究》，《行政与法》2015年第2期。

④ 参见曾哲、周泽中：《多元主体联动合作的社会共治——以“枫桥经验”之基层治理实践为切入点》，《求实》2018年第5期。

⑤ 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》（2022年10月16日），人民出版社2022年版，第40页。

架内、在合法合规的前提下坚持好发展好新时代“枫桥经验”，成为基层治理面临的新情况，^①也是新时代“枫桥经验”的新特点。

三、推进新时代“枫桥经验”应当坚持的原则

充分认识新时代“枫桥经验”的基本特征是研究这一问题的基础。但要准确理解该经验的时代特征和推动实践发展，则必须把握和坚持其基本原则，以确保其理论研究和实践探索的正确方向。

（一）坚持党的领导

党的十八届四中全会《决定》指出：“党的领导是中国特色社会主义最本质的特征，是社会主义法治最根本的保证。”^②这是党中央对党的领导的科学定位，确立了党的领导在推进国家治理现代化中的核心地位。坚持党的全面领导是党的十八大以来的一项重大成就和新鲜经验。党的十九届六中全会《决议》进一步指出：“党的领导是党和国家的根本所在、命脉所在，是全国各族人民的利益所系、命运所系”“确保充分发挥党总揽全局、协调各方的领导核心作用”。^③党的二十大报告中指出：“坚持党的全面领导是坚持和发展中国特色社会主义的必由之路。”^④我们特殊的国情决定了党的领导核心地位，只有坚持党的领导才能将我们的制度优势转化为治理效能，才能实现好、维护好、发展好最广大人民的根本利益。坚持和发展新时代“枫桥经验”，推动基层社会治理现代化，离不开党的全面领导。坚持党的领导也为“枫桥经验”的研究指引根本方向，提供根本遵循和保障。应当充分发挥上级党组织和基层党组织的作用，将党的领导贯穿于基层社会治理和推动“枫桥经验”全面普及的始终，彰显党总揽全局、协调各方的特殊功能和重大意义。

（二）坚持以人民为中心

坚持以人民为中心的发展思想是习近平新时代中国特色社会主义思想的重要内容。党的二十大报告系统阐述了习近平新时代中国特色社会主义思想的世界观和方法论，提出“六个必须坚持”，排在首位的就是“坚持人民至上”。人民是国家的主人，也是社会治理的主体，社会治理现代化需要全体社会成员的共同参与，只有让社会治理理念深入人心，中国式现代化的根基才能牢固。从人民性的角度出发，推进社会治理现代化的奋斗方向、价值目标和行动方案，就是一切为了人民、一切依靠人民，始终围绕着不断满足人民日益增长的美好生活需要展开行动。坚持和发展新时代“枫桥经验”，推进基层社会治理现代化的总体目标，就是维护和保障人民权益，解决人民群众生活中“急难愁盼”的问题，不断提高人民生活水平，增强人民群众的获得感和满足感。“枫桥经验”自诞生以来，基本内涵始终如一，就是尊重人民主体地位，发动群众，依靠群众，就地解决矛盾。这是党“一切为了群众、一切依靠群众和从群众中来、到群众中去”群众路线的生动写照，是“枫桥经验”的核心价值所在，也是“枫桥经验”的精神实质。^⑤研究新时代“枫桥经验”，推进实践创新，也必须坚持以人民为中心的思想。

（三）坚持民主原则

习近平总书记指出，中国共产党始终高举人民民主的旗帜，人民当家作主是社会主义民主政治的本质和核心，发展社会主义民主政治就是要体现人民意志、保障人民权益、激发人民创造活力，用制度体系保证人民当家作主。^⑥党的二十大报告指出：“全过程人民民主是社会主义民主政治的本质属性，是最广泛、最真实、最管用的民主。”^⑦共建共治共享是基层社会治理的新格局，是“枫桥经验”的鲜明特征和时代内涵，是民主政治的重要体现。共建要求各个主体共同参与，既要党的领导和政府引导，也要市场主体、社会组织承担责任，还要广大公众直接参与。共治要求这些主体都要发挥自身职责和

① 参见李明、梁玉柱：《坚持好、发展好新时代“枫桥经验”》，《光明日报》2023年11月17日第6版。

② 《中共中央关于全面推进依法治国若干重大问题的决定》，《人民日报》2014年10月29日第1版。

③ 《中共中央关于党的百年奋斗重大成就和历史经验的决议》，《人民日报》2021年11月17日第1版。

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》（2022年10月16日），人民出版社2022年版，第70页。

⑤ 参见李少平：《传承“枫桥经验”创新司法改革》，《法律适用》2018年第17期。

⑥ 习近平：《在中央人大工作会议上的讲话》（2021年10月13日），《求是》2022年第5期。

⑦ 同注④，第37页。

优势，共同参与治理，从而在党的领导下，政府、市场、社会、公民相互协作，形成合力，实现良好的治理效果。共享要求全体社会成员共同享有社会治理的成果，特别是让社会治理满足人民日益增长的美好生活需要。^① 打造共建共治共享的社会治理格局是全过程人民民主在社会治理领域的具体要求，也是新时代推广“枫桥经验”必须重视的问题和坚持的重要原则，更是新时代“枫桥经验”的应有之义。“枫桥经验”中群众参与、群众化解矛盾是个民主参与、民主决策的过程，最基层的矛盾纠纷如何预防、如何化解，必须依靠基层民众民主。从一定意义上讲，新时代“枫桥经验”也是全过程人民民主的试验，是全过程人民民主在基层社会的典型模式，它不仅具有社会意义，也具有十分重要的政治意义。

（四）坚持自治原则

基层社会自治在我国几千年的历史进程中积累了丰富的经验，发挥了重要作用，值得认真总结，结合新时代、新情况、新特点，进一步发扬光大。基层民主自治是自治、法治、德治“三治融合”的“枫桥经验”的重要方面和特点之一，也是社会善治的中国经验。^② 法治不能代替自治，甚至可以说自治也是法治的要求。必须充分发挥基层群众的主动性，推进全过程人民民主，创新基层民主协商平台，发挥好群团组织、相关社会组织优势和作用，广泛动员群众参与矛盾纠纷化解实践。^③ 基层社会自治是社会民主的实质性内容，也是社会治理现代化的必然趋势。没有发达的基层社会自治，就没有高度发达的社会民主，也难以实现社会治理的现代化。^④ 我们强调“枫桥经验”基层社会治理的多元性，强调党的领导和政府统筹协调，并不是要弱化群众自治，也不是以公权力治理为主，让群众自治起辅助作用，甚至被边缘化。基层社会治理在国家治理体系和治理能力现代化战略布局中所处的方位、地位和基础性作用，决定了它不应过多地、不合理地消耗公权力资源，增大社会治理成本。自治原则具有基础性地位，离开了自治原则，尤其是群众基层自治，新时代“枫桥经验”便在社会治理中成为无源之水、无本之木，基层社会治理现代化也难以顺利实现。所以，应当深刻理解、正确认识、全面落实基层社会治理的自治原则。

（五）坚持法治原则

党的二十大报告指出：“全面依法治国是国家治理的一场深刻革命。”^⑤ 推广基层治理的“枫桥经验”同样要实现法治化，尤其要突出平等观念、权利意识、契约精神和程序正义。这是法治化的根基，是新时代对“枫桥经验”和基层社会治理提出的必然要求，也是新时代“枫桥经验”的重要特征之一。甚至可以说，没有这些元素就难以称之为“新时代枫桥经验”。法治和自治是相辅相成的，自治中有法治，法治中有自治。自治中有法治，体现在不能违法自治，应当依法化解矛盾、解决纠纷。法治中有自治，体现在发生纠纷并非只有诉讼才是法治，各种非诉讼纠纷解决方式也是法治的组成部分。另外，自治应当依靠法治予以规范，《村民委员会组织法》《城市居民委员会组织法》都规定了基层群众自治的内容。中共中央、国务院印发的《乡村振兴战略规划（2018-2022年）》指出，坚持自治为基、法治为本。以自治为基，强调激发社会成员的主体活力，增强国家与社会关系处理中的弹性空间，而以法治为本，强调保持国家的主导性调控力，构建国家与社会关系处理中的秩序保障。^⑥ 总之，坚持和发展新时代“枫桥经验”，要实现自治与法治相辅相成、有机统一。

四、研究推进新时代“枫桥经验”应当正确处理的若干辩证关系

新时代人民群众对解决矛盾纠纷的系统性、协调性、规范性等提出了更高要求。把握好新时代“枫

① 参见周佑勇：《以“六个必须坚持”不断开辟马克思主义法治理论中国化时代化新境界》，《中国应用法学》2023年第6期。

② 参见张文显：《新时代“枫桥经验”的核心要义》，《社会治理》2021年第9期。

③ 参见陈文清：《坚持和发展新时代“枫桥经验”提升矛盾纠纷预防化解法治化水平》，《求是》2023年第24期。

④ 参见俞可平：《自治与基层治理现代化》，《党政视野》2016年第7期。

⑤ 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》（2022年10月16日），人民出版社2022年版，第40页。

⑥ 参见刘磊：《“三治融合”实践中的国家与社会关系》，《中国社会科学报》2021年4月14日第5版。

桥经验”理论研究和实践探索的正确方向,除了坚持前述基本原则之外,还应当处理好若干辩证关系。

(一) 理论升华与实践研究的关系

“枫桥经验”是中国基层社会治理的一面旗帜,并在基层社会治理实践中不断创新发展。坚持和发展新时代“枫桥经验”已经载入党二十大报告,赋予了它新的时代内涵。我们研究新时代“枫桥经验”,必须坚持理论联系实际的原则,从我国伟大社会变革实践出发,从实践中来、到实践中去,以解决当代中国基层社会治理实际问题为出发点和落脚点,推动基层社会治理现代化。要认真贯彻落实党中央关于大兴调查研究的部署要求,大力开展实地调研,运用实证研究等方法,掌握第一手资料,讲清新时代“枫桥经验”,丰富实践中的做法、规律与逻辑,以实践的原创性推动理论研究的原创性。要以构建基层社会治理的中国自主知识体系为己任,从中国国情和实际出发,解读中国现实,回答中国问题,在总结升华基层社会治理理论上下功夫,发现并把握其规律性,由感性认识上升到理性认识,由碎片化的分析上升到系统性的体系构建,力求形成能够反哺实践的重大理论研究成果。

(二) “枫桥经验”与其他社会治理手段的关系

基层社会治理是一个庞大的系统工程,“枫桥经验”是中国式基层社会治理的重要方式和宝贵经验。然而,仅仅依靠“枫桥经验”难以解决整个基层社会治理的所有问题,还需要与其它社会治理手段配合发力、共同作用。因此,应当辩证地看待“枫桥经验”和其它基层社会治理手段之间的关系。如“枫桥经验”与诉讼制度治理的关系。诉讼制度特别是基层人民法院,在基层社会治理中具有不可替代的功能,一些纠纷非诉调解手段确实解决不了的,最终还是需要用诉讼手段解决。从一定意义上讲,诉讼制度作为国家公权力解决纠纷的“重器”,对“枫桥经验”起到了一定的支撑和后盾作用。还应处理好“枫桥经验”的自治手段与其他公权力手段的关系。自治在“枫桥经验”中发挥着基础性作用,但是基层治理除了自治手段外,其他公权力作用的发挥也是不可忽视的。从多年来基层矛盾纠纷化解实际来看,基层公安派出所、基层司法所等都体现了公权力在基层社会治理方面发挥的积极作用,有时候这种作用是不可替代的。我们在强调和推广新时代“枫桥经验”的过程中,也应当科学运用这种公权力手段,发挥其在基层社会治理中的效能,使各种治理手段相互配合,相得益彰,各自发挥治理优势,实现共同推进基层社会治理体系和治理能力现代化的目标。

(三) 矛盾预防与纠纷化解的关系

2021年,中央全面深化改革委员会审议通过的《关于加强诉源治理推动矛盾纠纷源头化解的意见》指出:“法治建设既要抓末端、治已病,更要抓前端、治未病”“推动更多法治力量向引导和疏导端用力,加强矛盾纠纷源头预防、前端化解、关口把控。”^①传统诉与非诉理论都是建立在纠纷已经发生基础之上的,而坚持和发展新时代“枫桥经验”强调纠纷预防,即从源头上预防矛盾纠纷的发生,其中也涉及到诉讼及其相关问题,特别是基层司法的功能转型问题,这是对传统司法理论的一个挑战。虽然现在强调司法能动性,但在具体案件受理、审理上,司法的被动性依然是其特征之一。法院在某种程度上类似医院,患者不主动找医院看病,医生很难主动“服务”。法院的案件也是如此,“不告不理”,这是司法作为公权力介入私权争议应有的适度克制。因此,司法方式在解决纠纷时总是具有一定的事后性,难以将矛盾纠纷化解在萌芽状态。“枫桥经验”一个重要的亮点是立足于预防,从化解矛盾纠纷的时间节点上看,与传统的诉讼和非诉方式在纠纷发生后才介入形成了互补。

(四) 非诉程序研究与诉讼程序研究的关系

诉讼和非诉是矛盾纠纷解决的两种基本方式,都能有效化解争端,实现矛盾纠纷的法治化解决。坚持和发展新时代“枫桥经验”,需要综合运用各种矛盾纠纷解决方式,要坚持多元化纠纷解决程序研究与诉讼程序研究相协同的原则,为构建矛盾纠纷多元化解新格局提供智力支持。多元化纠纷解决机制程序上的特点是便捷高效,而诉讼程序的特点是程序复杂、公正,但是效率低。在新时代,人民

^① 《习近平主持召开中央全面深化改革委员会第十八次会议强调 完整准确全面贯彻新发展理念 发挥改革在构建新发展格局中关键作用》,《人民法院报》2021年2月20日第4版。

群众对解决矛盾纠纷的要求和期待更高更迫切，既追求便捷高效又要求程序公正，这就为深入研究多元化非诉程序与诉讼程序的辩证关系提出了新的课题。要推动构建中国特色一站式多元纠纷解决体系，形成以诉讼服务为载体，多元解纷为主体，源头预防、非诉挺前、多元化解、繁简分流的分层递进、衔接配套的一站式解纷路径。^①在创新和发展新时代“枫桥经验”进程中，要加强非诉讼程序和诉讼程序之间内在关联的研究，探索更加顺畅的衔接机制，发挥出非诉讼和诉讼化解基层矛盾纠纷“1+1>2”的体系化效应，更好地满足人民群众多层次多样化的纠纷解决需求。

（五）程序法研究与相关组织法研究的关系

研究矛盾纠纷的预防和化解不仅要关注矛盾纠纷本身，而且要关注矛盾化解的程序、主体和权责配置。坚持和发展新时代“枫桥经验”要关注矛盾纠纷及其化解程序本身，也要关注纠纷解决主体及其权力运作。因此要坚持加强程序法研究与组织法研究相协同的原则，探寻各类纠纷解决组织的独特功能及其运行规律，激发其深度参与基层社会治理的潜能，服务于新时代“枫桥经验”的推广。党的领导是新时代“枫桥经验”的基本特征，在各类矛盾纠纷化解参与主体中，尤其要强调基层党组织的核心地位和关键作用。新时代“枫桥经验”把党的领导贯穿于基层社会治理的全过程和各方面，把党的政治优势转化为基层社会治理的组织优势。^②要加强对地方各级人民政府组织法、人民法院组织法、村民委员会组织法、居民委员会组织法、人民调解法等系统研究，准确把握参与基层社会治理各主体的法律定位、基本结构、职责职能、权力或履职运作以及行为的法律效力、效果等。只有将程序法研究与之结合起来，才能全面理解和把握基层社会治理的综合效能，推动新时代“枫桥经验”的创新与发展。

五、新时代“枫桥经验”法治化的内涵

习近平总书记指出：“法律是治国之重器，法治是国家治理体系和治理能力的重要依托。”^③党的十八大以来，法治思维和法治方式作为党治国理政、推进国家治理现代化的重要思维方式和行为模式，其重要地位已经越来越凸显。坚持好、发展好新时代“枫桥经验”，必须立足法治，把法治思维和法治方式融入基层社会治理全过程各方面。

（一）纠纷预防法治化

党的二十大报告指出：“在社会基层坚持和发展新时代‘枫桥经验’，完善正确处理新形势下人民内部矛盾机制，加强和改进人民信访工作，畅通和规范群众诉求表达、利益协调、权益保障通道，完善网格化管理、精细化服务、信息化支撑的基层治理平台，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。”^④这既为坚持和发展新时代“枫桥经验”提供了规范化、制度化依据，也对推进新时代“枫桥经验”法治化、体系化作出了制度安排和战略部署。^⑤推动新时代“枫桥经验”法治化，首先要关注纠纷预防的法治化。各类纠纷预防化解机制的构建与运行必须符合法治的要求，使其朝着规范化、制度化、程序化、系统化的方向发展。基于我国经济、政治、文化、社会等发展不平衡的基本国情，在纠纷预防化解法律制度体系建设中，应当充分发挥多元立法体制的优势，调动地方立法积极性，明确矛盾解纷的预防主体、权利义务、相关责任及其主要程序等，实现中央立法与地方立法、社会规范的有机结合。在鼓励制定“村规民约”“社区公约”等社会规范，注意对风俗习惯的吸收以推动其显性化的同时，也要注意对这类“乡土”规范的合法性把关，防止出现和纠正“民约”违法或“民约”高于法律的现象，确保在法治轨道上推动基层自治矛盾纠纷预防的规范化。

^① 参见最高人民法院《人民法院一站式多元纠纷解决和诉讼服务体系建设的（2019-2021）》。

^② 这就需要对基层党组织、村民委员会、居民委员会、人民调解委员会等相关组织的定位、原则、职能、任务特别是在基层社会治理中的作用等，进入深入研究，以充分发挥这些组织各自的优势，将组织与程序紧密结合起来，形成“无缝对接”。

^③ 习近平：《关于〈中共中央关于全面推进依法治国若干重大问题的决定〉的说明》，《人民日报》2014年10月29日第2版。

^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》（2022年10月16日），人民出版社2022年版，第54页。

^⑤ 参见赵秋雁、贾琛：《新时代“枫桥经验”的法治价值及其创新发展路径研究》，《北京师范大学学报（社会科学版）》2022年第3期。

（二）纠纷受理法治化

在坚持和发展新时代“枫桥经验”问题上，习近平总书记结合当前我国国家治理领域的新形势、新问题、新需求，提出把非诉讼纠纷解决机制挺在前面，推动更多法治力量向引导和疏导端用力的纠纷解决新理念。^①这科学谋划了诉讼分流的新方向，为我国矛盾纠纷的化解和纠纷解决机制的发展指明了方向。纠纷受理法治化既包括诉讼案件程序，也包括人民调解委员会以及各类调解纠纷的受理程序，使之规范化、正规化。对于诉讼方式解决纠纷，要进一步完善案件受理制度，畅通受理渠道，打造案件受理精细化模式。对于非诉讼方式解决纠纷，则需建立和完善多元化纠纷解决机制，重视社会组织的管理，运用民间或称“非官方”机制制度受理解决纠纷，如人民调解、律师调解、专家调解、行业调解等，都应当通过各种立法形式，规范其受理程序，防止“一抓就死，一放就乱”。法治社会是一种有秩序、按规则运行的社会，法治国家最基本的特征之一是依法办事。总体而言，当前有关诉讼案件受理方面的立法较为完善，重点是要解决“重实体、轻程序”的问题，强化受理程序的严肃性，防止“有案不立”或“乱立案”“立案乱”等问题的发生。而非诉纠纷解决机制以及信访受理方面的各种规范性规定，还有待于进一步加强，实现诉讼与非诉讼协调发展，共同推进。

（三）纠纷化解法治化

纠纷化解是“枫桥经验”和基层社会治理的关键环节，既涉及实体法，也涉及程序法。坚持好、发展好新时代“枫桥经验”，要求我们立足法治，凸显法治在矛盾纠纷化解中的地位和作用，着力推进社会治理法治化水平，不断完善中国特色社会主义社会治理体系，确保人民安居乐业、社会安定有序、国家长治久安。坚持和发展新时代“枫桥经验”，落实纠纷化解法治化要求，既要充分发挥基层派出法庭、公安派出所、司法所、各类调解组织的作用，建立法治化矛盾纠纷化解体系，还要坚持三个有机统一。首先，坚持“矛盾不上交”与诉权保障的有机统一，偏离法治轨道的对矛盾纠纷的简单回避、隐瞒甚至控制、压制等形式的“矛盾不上交”，往往会造成当事人诉权被有形或无形的剥夺。这既不是“矛盾不上交”的应有之义，更不符合法治精神；其次，坚持纠纷化解的公正与效率的有机统一，在纠纷化解的过程中，不能单纯为了所谓“高效”而追求纠纷的快速解决，还必须严守公正作为法治的生命线；最后，坚持纠纷解决的当事人自治与国家干预相统一，简单的当事人自治可能导致纠纷解决偏离法治轨道或缺乏法律保障，而过度的国家干预不仅会无谓增加社会治理成本，也有可能侵损当事人的意思自治权利。

（四）监督追责法治化

在推进法治国家、法治政府、法治社会一体建设的过程中，应当构建科学的体制机制，将公务人员这个关键群体作为制约监督重点，使大家真正理解“法无授权不可为”“把权力关进制度的笼子里”的真正意义并科学把握，使权力的行使既不缺位也不越位。新时代“枫桥经验”具体工作的开展，也需要重点加强对纠纷解决过程中公务人员的权力制约和监督，也应当加强对基层组织、社会调解组织等的有效指导和制约监督，保障一切工作的运行符合法治化方向和进程。运用法治思维和法治方式，通过科学合理的制约监督机制，实现应对挑战、抵御风险、克服阻力、解决矛盾的目标，是在法治轨道上坚持和发展新时代“枫桥经验”，推进基层社会治理现代化的内在要求。同时，行政机关和司法机关要善于运用法治思维和法治方式加强自我约束和监督，解决涉及群众切身利益的矛盾和问题，把“枫桥经验”坚持好、丰富好、发展好，确保将矛盾纠纷化解在基层、化解在萌芽状态，把党的群众路线落到实处。要通过机关内部的自我约束和监督机制依法化解各类风险和矛盾，做到处置依据和程序合法合规、处置结果可预期。合理引导人民群众选择矛盾纠纷化解渠道，培育全社会办事依法、遇事找法、解决问题用法、化解矛盾靠法的法治环境。对违反法律法规和党的纪律的，要依法依规追究相应责任。同时，也要进一步加强对群众尤其是相关当事人或矛盾纠纷双方的法治教育，使之按照法律的要求或法治精神表达诉求，解决纠纷。对于违法违纪或违反公序良俗、道德、行规民约的行为，

^① 参见《习近平在中央政法工作会议上强调：全面深入做好新时代政法各项工作 促进社会公平正义保障人民安居乐业》，《光明日报》2019年1月17日第1版。

要依法依纪追究责任或予以谴责。

（五）维护秩序法治化

法治是公开透明的规则之治和程序之治，具有可预期性、可操作性、可救济性，人们的基本权利能得到充分保障，能合理规划和预期自己的生产生活，在安全有序的环境下进行社会建设，激活了人民群众的创造力，确保了国家治理的公信力。^①法治原则不仅要制止行政权的滥用提供法律保障，而且要使政府能有效地维护法律秩序，借以保证人们具有充分的社会和经济生活条件。^②要更加重视发挥程序立法的“游戏规则”作用，通过程序立法把利益的冲突或者失衡控制在公平正义的范围内，使多元利益的结构实现有序化，努力达成程序共识。^③推广新时代“枫桥经验”，强化基层社会治理，要在相应的程序规则之下开展各项工作，通过法治规则维护治理秩序。当前我国对多元化纠纷解决机制的具体程序设置、对信访行为及其秩序的规制都缺乏统一、权威、高层次的法律规范。应当使相应规定明晰化、要求具体化，提高其操作性、权威性、强制性。这既是维护社会秩序的需要，也是新时代“枫桥经验”的应有内涵。一方面要规范和提高基层公权力机关在基层社会治理中的法治化水平，规范纠纷受理和化解秩序，防止操作随意性，损害群众的合法权益；另一方面，要教育引导群众的行为，无论是反映诉求还是参加纠纷解决的活动，都要遵守法律法规，尊重相关程序规则，确保应有的行为、活动秩序。这既是法治化的要求，也是维护群众自身利益的需要。

六、推进新时代“枫桥经验”法治化的制度创新

“枫桥经验”诞生以来，我国经济、政治、文化、社会等都经历了历史性变革，基层矛盾的性质特点也发生了深刻变化，但在不同的历史时期，“枫桥经验”依然能与时俱进，创造出化解社会矛盾的不同方法。^④“枫桥经验”既是一项具有历史延续性的制度传统，也是一种不断创新发展、充满生机活力的社会治理实践。^⑤在新时代推进“枫桥经验”法治化，不仅要明确法治化的基本内涵，而且要不断推进法律制度创新，这是确保新时代“枫桥经验”法治化落实落地，取得实效的重要保障。

（一）纯民间调解传统的弘扬及其法律定位

调解是最古老的纠纷解决方式之一，尤其是纯民间调解，在基层社会治理中扮演着非常重要的角色。新时代“枫桥经验”始终坚持以人民为中心，以群众的广泛参与为基本特征，强调基层自治，基本做法是发动和依靠群众化解人民内部矛盾。^⑥纯民间调解是非诉讼纠纷解决机制中的重要一环，承担着大量民间纠纷化解任务。当前，司法调解、人民调解委员会组织的调解在法律上均有明确规定，但是纯民间调解欠缺相应的法律规定。纯民间调解的法律性质是需要进一步研究的问题，比如邻里之间发生了矛盾，由第三方邻居调解并促成纠纷双方达成协议，该协议法律上如何定位？是否有效？产生何种法律效力？如果纠纷主体不履行协议另行起诉，法院应如何对待等等，都需要理论上的进一步研究。创新和完善新时代“枫桥经验”，应当大力弘扬纯民间调解，系统研究纯民间调解的基础理论和制度规范，赋予其科学合理的法律定位，丰富人民调解体系。

（二）创新律师调解法律制度

律师调解在民间一般民事争议解决中扮演着重要角色。我国的律师调解制度最早发源于青岛一家律师事务所创设的“律师调解中心”，此后这一新型调解模式受到学者广泛关注。^⑦2017年，最高人民法院与司法部联合发布《关于开展律师调解试点工作的意见》，2019年又进一步扩大试点范围。至此，律师调解得到官方认可并在实践中积极探索。律师作为法治建设的重要力量，在基层矛盾纠纷预防和解决上具有独特的专业优势。坚持和发展新时代“枫桥经验”，要充分挖掘律师调解在基层矛盾纠纷

① 参见张文显：《习近平法治思想的政理、法理和哲理》，《政法论坛》2022年第3期。

② 参见王人博、程燎原：《法治论》，广西师范大学出版社2014年版，第99页。

③ 参见李林：《坚持在法治轨道上全面建设社会主义现代化国家》，《政法论坛》2023年第2期。

④ 参见吴锦良：《“枫桥经验”演进与基层治理创新》，《浙江社会科学》2010年第7期。

⑤ 参见李少平：《传承“枫桥经验”创新司法改革》，《法律适用》2018年第17期。

⑥ 参见陆健、严红枫、张颖：《“枫桥经验”：基层社会治理的中国方案》，《光明日报》2021年3月17日第5版。

⑦ 参见洪冬英：《律师调解功能的新拓展——以律师主导民事调解服务为背景》，《法学》2011年第2期。

化解中的制度功能。由于角色模糊和角色冲突,实践中做调解工作的律师数量很少,大部分律师主要进行诉讼代理,律师的非诉调解职能严重受限。主要原因一是律师独立调解的法律地位不明,达成的调解协议无法对双方当事人形成实质约束力;二是现行律师收费制度不利于引导律师积极开展调解工作。为了化解这一困境,可以通过立法进一步明确律师调解的法律地位,明确律师调解达成协议的法律性质、必要的约束力及相应的后续程序,如调解协议的司法确认等。另外,从改革收费标准制度切入,健全市场型律师调解的发展路径,鼓励律师独立调解。例如规定律师调解的案件收费标准适当高于诉讼代理的收费标准,以此调动律师调解的积极性。而且,律师调解成功,避免了当事人诉讼既要支付律师代理费,又要缴纳诉讼费,如上诉还要缴纳二审诉讼费和律师代理费的“双重负担”或“多重负担”。

(三) 构建专家调解法律制度

实践中对于一些涉及专业性、技术性问题的矛盾纠纷,普通的调解组织和调解员难以有效处理。例如近些年比较多发的医患纠纷,往往牵涉到一些专业医疗知识,而化解矛盾纠纷的症结就在于将其中的事实和原理讲清楚,此时具有专业知识的医生、鉴定人员等就具有较强的权威性,这对于医疗纠纷的妥善化解大有裨益。坚持和发展新时代“枫桥经验”,妥善化解涉技术类矛盾纠纷,有必要在调解体系中引入专家调解制度。各领域各行业的在群众中具有较高声望的专家,尤其是纠纷涉及比较多的法学、经济学、社会学专家,还有一些医疗领域、知识产权领域、建筑领域等专业技术的行业专家,人们相信其对于矛盾纠纷解决所表达的观点和意见的权威性,由这些专家主持调解,更有利于纠纷的快速妥善解决。实践中由于一些当事人出于对专家的信赖,往往就一些诉讼案件委托专家向司法机关出具“专家意见书”。鉴于当事人之间的利害冲突及委托人的利益局限,委托人的言词与相关证据材料一般都是“一面之词”,使专家无法“兼听则明”,难以做出客观公正的评价,有时甚至给司法人员造成不当干扰。建立专家调解法律制度,可使专家秉承中立立场,公正调解纠纷,对于充分发挥专家在社会治理包括基层治理中的作用意义重大。

(四) 建立律师代理信访制度

党的二十大报告指出:“我们要实现好、维护好、发展好最广大人民根本利益,紧紧抓住人民最关心最直接最现实的利益问题。”^①信访治理作为长期以来的一个社会焦点问题,既是社会治理尤其是基层治理的重点,也是难点之一。当前信访问题较为突出,对其中潜在的社会风险,对群众合法权益的保护不容忽视。根据统计显示,上访者绝大多数是基层老百姓、弱势群体,他们的文化水平相对较低,也缺乏法律专业知识,所以重复访、越级访、无效访比例较高。这种无效信访一方面大大增加了信访当事人的诉累,另一方面使受访单位承受了很大工作压力,不利于信访治理现代化。^②由律师代理信访,符合律师为当事人提供法律服务的角色定位,也会使律师受到应有的实践锻炼,对于同类型、同地域的信访案件可以由一个律师或者几个律师统一代理,信访将变得更加有效率、有质量、有效益、有公信力。这对于缓解社会矛盾、减轻信访压力极具成效。有鉴于此,应当在创新新时代“枫桥经验”中,将律师代理信访作为一项重要内容置于其中,既有利于推进信访治理法治化,又丰富了新时代“枫桥经验”的内涵。

(五) 重构基层人民法庭功能

基层法院派出的人民法庭,是社会治理的重要参与者,承担着便利当事人诉讼和减轻群众诉累的重要职责。当前,基层派出法庭参与基层社会治理的方式主要集中于调解案件、法制宣传和诉讼便民服务,尚未深度融合到社会治理创新大格局中。^③基层派出法庭是在当初经济十分落后、交通通信等极不发达的背景下,为了方便人民群众进行诉讼,而在乡镇设立的。然而,当前经济发展、交通通信等都很便利,基层派出法庭设立的初衷价值大大降低,甚至已逐渐失去原有功效。坚持和发展新时代“枫

^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》(2022年10月16日),人民出版社2022年版,第46页。

^② 景汉朝:《涉诉信访治理的演进与新时代现代化方向》,《清华法学》2023年第6期。

^③ 参见赵志:《人民法庭参与基层社会治理创新的范例分析——现实与制度构建》,《法律适用》2018年第2期。

桥经验”，推动基层社会治理现代化，需要重新调整基层派出法庭的定位，不再以“方便诉讼”为其基本价值取向，而应将其置于司法参与基层社会治理的基本定位，锚定其治理功能，使之成为“准司法”性质的机构，走出传统司法被动性的“窠臼”，在基层矛盾纠纷预防和化解中更主动地发挥应有功能，更好地展现其积极作用。而且民间调解、律师调解、专家调解这些调解制度如果建立起来，就需要调解协议的司法确认制度配合发力，基层派出法庭应当承担这一任务，将其建设成为人民法院参与基层社会治理的前沿阵地。

60年来，“枫桥经验”在实践中不断丰富发展。党的十八大以来，习近平总书记多次对坚持和发展新时代“枫桥经验”作出重要指示，为基层社会治理现代化指明了发展方向、提供了根本遵循。在新形势下应当适应新情况，研究新问题，提出新方略，推进新时代“枫桥经验”的理论与实践进一步发展，不断升华这一颇具中国特色的基层社会治理瑰宝，形成既根植于中国本土资源，又具有国际影响力的中国社会治理的自主知识体系，为世界提供基层社会治理的中国方案、中国智慧。

Fundamental Issues and Rule of Law Construction of “Fengqiao Experience” in the New Era

Jing Hanchao

Abstract: The Fengqiao experience in promoting social harmony, which began in the 1960s, has its special history and specific aim. With the development of times, its meaning has become increasingly rich, and it has gradually become an important mode of community-level social governance in China. In the new era and the new period, we face many new situations, problems and challenges, so it is a major and urgent task to further promote the new development of the Fengqiao experience, by comprehensively and systematically studying its new characteristics challenges and countermeasures, and planning the construction of the rule of law system. The Fengqiao experience in the new era has the following characteristics: community-level, preventive, mediative, plural and legalization. The study and promotion of the Fengqiao experience must adhere to the following principles: party leadership, people-centered, democracy, self-government, and the rule of law. The following problems should be taken seriously and responded to appropriately: new contradictions in the new situation, new changes in moral concepts, new risks in the information age, weakening of self-governance. The following relationships should be correctly handled: the one between abstract thinking and practical research, between the Fengqiao experience and the other means of social governance, between conflict prevention and dispute resolution, between alternative procedures and litigation procedures, and between procedural law and relevant institutional law. The following areas of legalization should be accelerated: dispute prevention, dispute hearing, dispute resolution, supervision and responsibility, and the maintenance of order. The following innovations should be promoted: informal mediation, lawyer mediation, expert mediation, lawyer representation in petition, and the adjustment of the function of the basic level people’s courts. We will continue to sublimate this precious regulation of community-level social governance with Chinese characteristics, form an independent intellectual system of social governance, which is both rooted in local resources and has international influence, and contribute Chinese solutions and Chinese wisdom to the world on community-level social governance.

Keywords: New Era; Fengqiao Experience; Community-Level Social Governance; Rule of Law in Governance

(责任编辑 寇 丽)