

The Practice of "Five Elders" under the Guidance of "Fengqiao Experience"

—Take the Mediation of “Five Elders of Politics and Law in Yongzhou City” as an Example

Haipeng Huang, Jien Yang

Hunan Police Academy, Changsha, Hunan, 410000, China

Email: 1829909705@qq.com

Abstract

The Fengqiao experience, as a banner of China's grassroots social governance, embodies the exploration wisdom of generations of Chinese Communists to lead the people to innovate social governance, and provides experience for China's grassroots governance. According to the experience of Fengqiao, formulating a mediation mechanism adapted to the region is undoubtedly a feasible way to realize grass-roots governance, alleviate social contradictions and promote diversified social governance. Based on the above understanding, this paper takes the grassroots practice of the mediation mechanism of the five old people of politics and law as an example to discuss how to make the mediation mechanism under the guidance of Fengqiao experience in the grass-roots governance in the new era.

Keywords: *Fengqiao Experience; Five Elders Mediation Mechanism; Grassroots Governance*

“枫桥经验”指引下的五老实践*

——以永州市政法五老调解为例

黄海鹏，杨纪恩

湖南警察学院，湖南长沙 410000

摘要：枫桥经验作为中国基层社会治理的一面旗帜，凝结了一代代中国共产党人带领人民创新社会治理的探索智慧，为中国基层治理提供了经验借鉴。依据枫桥经验制定一个适应地区的调解机制无疑是实现基层治理、缓解社会矛盾、推动社会多元化治理的可行之策。基于上述认识，本文以永州市政法五老调解机制的基层实践为例，探讨在枫桥经验指引下的五老调解机制是如何在新时代下更好地实现基层治理。

关键词：枫桥经验；五老调解机制；基层治理

1 当代中国五老实践的产生

社会的快速发展和转型，导致各种矛盾和纠纷日益增多。传统的调解方式已经难以满足社会的需求，因此需要探索新的调解机制来解决存在的社会问题。在这个大背景下，五老调解机制应运而生，它以枫桥经验为蓝本，响应了当前国家政策的号召，利用五老人员（老干部、老战士、老专家、老教师 and 老模范）丰富的社会阅历和社会资源，为纠纷的解决提供了新的解决途径。

1.1 枫桥经验为五老实践的产生和发展提供了经验

枫桥经验在基层运行的过程中回答了两个问题：第一是群众为什么懂得要这样做，让群众了解政府的

*基金资助：本文系大学生创新创业项目基金（项目编号：S202211524048）。

初衷是为了人民、了解政策的运行方式，这能够提高群众对政府的信任度，促进工作的推行；第二是证明依靠群众办事是个好办法，从群众中来到群众中去是我国政府一贯坚持的工作方法，它能实现政府与人民的良性互动，为社会的发展和进步提供强大的动力。永州五老调解机制是适应时代需求的变化，根据枫桥经验不断创新发展的产物。它的治理理念在枫桥经验的基础上，更好地实现依靠群众治理群众、从一元主体到多元治理主体的转变，更好地适应了社会发展的需要。

1.2 党的领导是五老实践实现的最大优势

党的领导是中国特色社会主义制度的最大优势，是实现经济社会持续健康发展的根本政治保证。习近平总书记在纪念中国关工委成立 25 周年上的讲话，把关心下一代工作提高到党和国家事业后继有人的战略高度。首个由中办、国办印发《关于加强新时代关心下一代工作委员会工作的意见》文件出台，其中提到要利用五老力量去推动社会发展。根据每个地区不同的政治、经济、文化的差异去因地制宜地实现相关政策，是新时代我们党领导人民创造的行之有效的社会治理方案，符合时代发展的要求，这是五老实践能够安稳落地实施的关键原因。据调查，长期以来，信访量大、积案多、重复信访率高、涉法涉诉多等问题，已成为永州市实现市域社会治理现代化过程中的难题。永州五老调解机制正是为破解永州地区信访不信法、信闹不信调等社会难题而产生^{[1][8]}。

1.3 五老实践理论的完善

五老实践理论是中国古代“乡绅之制”与西方基层治理体系的结合与探索。五老实践理论主要划分为四个核心理念：第一是政府领导，在基层实践的过程中坚持党的领导方针政策，引导群众思想；第二是群众自治，五老机构鼓励群众参与决策和管理，提高群众的参与感和归属感，促进社区和谐与发展；第三是五老人员参与社区事务的决策和管理是该理念最大的特色；第四是社会服务，五老实践能够发挥参与人员的社会价值，提供社会服务，促进了社会的和谐发展。五老理论的完善，为实践的发展提供了方法论的支持，减少了在实践过程中出现的重大失误，推动了五老实践的发展。

2 五老实践给社会治理带来的意义

我国社会转型中存在利益结构调整所引发的收入差距较大和分配不公从而导致了严重的社会心理失衡，以及日益增多的群体性突发事件，社会矛盾不断尖锐。根据市场经济和现代化建设进程发展的实际情况，进行重新整合、建立起具有系统化、专业化和民主化的新型社会矛盾调解机制是建设和谐社会的需要。永州政法五老调解机制，是通过五老人员的参与，利用其自身的社会地位和社会阅历以及拥有的丰富的法律知识，去调解社会矛盾。从而能够提高调解的权威性和公信力，缓和社会矛盾，为社会的发展带来更多益处。

2.1 维护社区稳定和谐

五老调解发挥了社区自治的作用，减少了矛盾和纠纷的扩大，帮助解决了社区内部的争端。通过调解，可以化解邻里之间的矛盾，维护社区的稳定和谐。

2.2 增进社区居民的相互了解和信任

五老调解团队由社区居民中的老年人组成，他们在社区中享有较高的声誉和威望。通过调解工作，五老们积累了丰富的人际交往经验，他们通过与各方当事人的沟通和协商，有助于增进社区居民之间的相互了解和信任。

2.3 提供解决问题的渠道和平台

五老调解提供了一个解决争端和纠纷的渠道和平台。社区居民可以通过向五老调解团队寻求帮助，得

到公正、公平和有效的调解。这样一来，不仅可以避免纠纷扩大化,更可以为居民提供一种新的解决问题的方式。

2.4 加强社区自治和社会稳定

五老调解作为一种社区自治的方式，有助于加强社区居民的自治意识和自治能力，提高社区的自我管理能力。通过五老调解的实施，可以有效维护社区的稳定和谐，减少社会矛盾和冲突，促进社会的稳定发展。

3 五老实践的运行状况

五老实践的广泛推广，目前已经成为了基层治理的重要组成部分，在地方落地以来发挥了推动社会和谐发展的积极作用。然而，不同地区和社区的情况可能存在差异。五老实践的运行现状可能受到地方政策、资源分配、社区特点等多种因素的影响，因此也面临着诸多的问题。

3.1 五老调解机制基本情况

五老调解具有政治、威望、经验等自身优势，能够在基层社会治理中发挥重要作用，是新时期基层社会治理的主力军。据调查，永州地区从退休老法官、老检察官、老警官、老司法行政人员和老律师中择优选聘，创新组建政法五老调解队伍。聘请离任村（社区）干部、党员、退休教师、热心老人、新乡贤、志愿者，组建村（社区）“好邻居”调解队伍。在市、县两级信访接待中心创新设立政法五老调解工作室，在乡镇（街道）设立政法五老流动调解室。永州市自 2014 年推动政法五老调解体制建立以来，全市组建政法五老调解队伍 15 支 847 人、“好邻居”16260 人，实现城乡全覆盖。2022 年 1 月 1 日以来，全市政法五老+“好邻居”累计调解各类矛盾纠纷 14797 件，调解成功 14243 件，成功率达 96.26%。数据证明，五老实践在基层治理中发挥着巨大的作用，促进了社会和谐稳定，解决了基层社会纠纷；提高了社会治理效率，减轻了其他公职人员的工作压力；同时增强了社会凝聚力，提高了社会对五老人员的认同^[7]。

3.2 五老实践中出现的问题

(1) 区域发展不平衡

从两个方面来说，一是认识对象存在区域性差异。五老调解机制实行地区主要位于城镇地区，宣传工作主要在城市地区实行，而农村地区的人们了解该机制政策的人寥寥无几；二是政策重心偏向于城镇地区，在永州市城市地区不仅五老人员的资源丰富，同时还根据城市地区的特征建立了多种形式的调解队伍，同时在司法所、法院等地区设立了相关调解室，满足了城市地区的调解需要。但是在农村地区，由于相关政策实行不到位，缺乏五老实践所需的必要条件，从而导致农村跟城市地区政策落地差异较大。

(2) 调解机制运行不规范

从两个方面来说，一是调解员水平参差。由于缺乏系统化、专业化的调解方式，并随着年龄的增加，思维相对固化，处理问题就缺少了对新问题的思考。面对复杂的社会环境，从而不能完全获得纠纷各方的认可，问题无法获得公正的解决，进而影响居民对调解机制的信任。二是调解结果的不公正。一些居民抱怨调解结果偏袒一方，不符合公正原则。五老调解机制的调解员们大都是退休的老政法、老干部，他们拥有丰富的生活阅历和生活经验，但是由于每个人身处的阶级地位不同，看待问题的角度不一，因此解决结果可能不尽如人意，人民调解的作用得不到充分发挥，这种行为可能影响到群众对调解机制的信任。

3.3 调解部门衔接不连贯

我们注意到，在五老调解中存在一个相对普遍的问题，那就是调解部门衔接不连贯的情况。这种情况会导致调解过程中出现信息丢失、沟通不畅等问题，直接影响着调解效果和受众的满意度。这是因为五老

调解本质是作为一种社会公益活动，并不具备法律效力，相关调解员在与其他调解机关以及法律部门对接时，并不能得到及时的处理。同时由于调解员的调解多是口头调解，并没有及时保留证据。而正式的法律机关更看重事情的对错，注重实际证据以及法律的适用，双方的着重点不一，对齐颗粒度难度大，这就会导致在衔接时出现各种各样的问题。^[9]

4 对五老实践中出现问题的思考

4.1 完善引导机制的政策

首个由中办、国办印发的《关于加强新时代关心下一代工作委员会工作的意见》文件，提出了以下要求和措施：一是要求地方各县、区政府重视对五老工作的实施，要求各基层政府将五老调解工作列入到年度考核中，迫使其重视和落实该项工作。二是政府可以通过修订相关政策来解决政策不平衡问题，考虑到农村跟城镇地区的差异和需求，制定更加公正和平衡的政策，确保农村跟城市地区的五老实践能够得到充分的发展。三是加强监督和执行力度，政府可以加大对五老调解政策的监督和执行力度，确保政策能够有效地落地和执行。对于任何政策不平衡的情况，及时进行纠正，并向相关部门反映问题，以促使改革和完善。四是加大对五老调解政策的宣传力度，不仅通过网络媒介去宣传，更是在地方政府以及法律机关设立咨询和信息服务，同时让五老人员走进乡村，让群众能够充分地了解该政策。^[6]

4.2 规范调解机制的运行

政府作为五老调解发展的坚实后盾，但是五老调解始终是自发性的民间活动。因此，建立一个健全的调解机构框架是至关重要的。该框架应明确调解机构的职责和权力，并明确调解员在调解时担任的角色以及职责。此外，建立一个有效的调解流程，包括收集证据、调解编制、制定调解协议等步骤，以确保调解程序的公正性和透明度。其次是提高专业素质，注重提升五老调解机构成员的专业能力和素养水平。加强对五老调解员的培训，提供丰富的法律和业务知识，使其具备更全面的调解技巧和判断能力。最后要加强对五老调解员的监督，加大对调解工作的监督和管理力度，对调解情况进行录像，相关资料进行保存，确保调解工作按规定进行。

4.3 完善五老调解与其他部门之间的衔接途径

首先，五老调解之所以与其他部门之间存在这么大的衔接问题，归根到底是五老调解与其他部门之间的工作方式存在差异，要想解决这些问题首先需要建立起定期交流和协作的机制。这种机制可以包括共享资源、定期互访和跨组织项目合作等，以促进彼此之间的了解和信任，进一步加强合作关系。其次就是加强五老调解与其他部门之间的交流，方便建立良好的合作关系，通过开展部门之间的学习交流会等形式，加深双方的往来。最后五老调解还可以根据相关的调解部门制定规范的工作条例，以便在与各组织在衔接时能够更加顺畅地进行合作，这样可以避免出现因工作方法和流程的差异而导致的衔接问题^[9]。

参考文献

- [1] 张雪.发挥五老优势助力青少年健康成长——以北京教育系统关工委为例[J].北京教育(高教),2023,(06):44-47.
- [2] 陆健,严红枫,张颖.枫桥经验：基层社会治理的中国方案[J].小康,2021,(11):38-40.
- [3] 白艺琪,崔霖,李元芳.高校关工委发挥立德树人作用的路径探究[J].福建医科大学学报(社会科学版),2023,24(03):33-36.
- [4] 胡琴.构建和谐社会视域下人民内部矛盾问题研究[D].重庆理工大学,2013.
- [5] 李青,唐仕君,崔晓云.湖南省双牌县：政法五老助推平安建设[N].民主与法制时报,2023-02-16(003).
DOI:10.28579/n.cnki.nmzfz.2023.000201
- [6] 尹华广.论构建基层矛盾的多元化解机制——基于枫桥经验的实证分析[J].公安学刊(浙江警察学院学报),2011,(04):37-41.
- [7] 阮占江,帅标,齐吴钢.聚政法五老之力巧解基层治理“千千结”[N].法治日报 2023-12-19(009).

DOI:10.28241/n.cnki.nfzrb.2023.007249.

- [8] 阮占江,齐吴钢,何常胜.矛盾隐患发现在萌芽化解在基层[N].法治日 2022-03-31(002).DOI:10.28241/n.cnki.nfzrb.2022.001730.
- [9] 峥嵘.多元化矛盾纠纷化解机制实证分析——以四川省蒲江县五老调解为例[J].人民法治,2017,(05):63-67.

【作者简介】

黄海鹏（2001-），男，汉族，湖南永州人，湖南警察学院应届生。