



城市社区的纠纷类型与居委会的调解功能

——北京市民丰园社区的个案研究

王 迪

(北京大学 社会学系, 北京 100871)

摘要:本文以北京市东城区阜财街街道民丰园社区为案例,以扩展个案研究的方法和“过程—事件”分析的视角,探析社区居委会在纠纷调解中的地位 and 角色,归纳城市社区居委会调解不同类型纠纷时所采用的基本策略与手段,揭示城市纠纷调解中存在的一些深层问题,从而为构建和谐城市社区提供有效的经验研究支持。

关键词:居委会; 纠纷; 调解; 方式; 和谐

中图分类号: C916.2

文献标识码: A

文章编号: 1004-0544(2011)06-0098-04

一、问题的提出: 和谐社区与纠纷调解

我国正经历着一个快速城市化的过程,城市中的社会形态发生了急速而剧烈的转型——政府职能的转变、单位制的解体、户籍制的松动、贫富差距拉大、社会公平陷入危机、在改革中利益受损的“弱势群体”日益增多、^[1]城市社区中居民成分的日益复杂化,城市流动人口的急剧膨胀,^[2]等等;而城市社会的转型也引发了一系列新的现象,诸如利益调整、社会关系重组、人际交往变化、观念变革等,这些都影响甚至决定了社区矛盾的基本态势和走向,^[3]造成了我国城市社区中纠纷频发的情况,对党中央提出建立和谐社会、政府号召建立和谐社区的目标提出了严峻的挑战。

具体到基层社区层面,城市发展和社会变革对纠纷和矛盾的产生也有一定的影响。在笔者调查的北京市东城区阜财街街道民丰园社区,^[4]居委会工作人员在《人民调解工作调研报告》中这样写道:“经改革开放,社会变迁,很多人因失业、下岗等原因,成为生活中的弱者,但却怀有逆反心理。现在社会上这样的人很多,据不完全统计,我社区就有 200 多人。他们生活社会底层,对任何事、任何人都具有抵触情绪;这些人很少主动参与社会公益活动,是社会不稳定的隐患。”民丰园社区负责人民调解的主任把纠纷的原因归结为,“社会变革后心理失衡,收入差距拉大,人心浮躁,感情淡漠和金钱至上——越来越频繁的社区纠纷,是社会矛盾在社区内的反映。”从具体的数字上看,民丰园社区每年都要发生多起民间纠纷,社区居委会也要承担大量的调解工作:2002 年调解纠纷共 57 件;2003 年调解大的纠纷 21 件,小的矛盾 30 多起;2004 年上半年,共调解各类矛盾、纠纷 27 件(其中邻里纠纷 17 起,家庭纠纷 3 起);2005 年上

半年,遇到邻里纠纷 21 起,家庭纠纷 1 起,财产损失赔偿 1 起,与施工工地纠纷 3 起;2005 年全年,社区居民共发生各种邻里纠纷 47 起,家庭产生矛盾申请调解 2 起,损坏个人财物要求赔偿 1 起,与施工工地产生矛盾 3 起。从类型上来看,这些纠纷包括家庭关系、邻里关系、住房问题、损害赔偿、工地施工等多个方面,也涉及宠物饲养、空调安装等新的内容和领域,种类繁多、情况复杂。

那么,这些发生在城市社区内的纠纷由谁来调解?居委会在纠纷与矛盾频发的社区中,通过什么样的方式、策略和手段,来实现“和谐”?是本文要尝试回答的问题。

二、社区居委会在城市纠纷调解中的地位和特点

在西方社会,由于根深蒂固的法治理念约束了其在纠纷解决中的创造力,又因为过于注重“法”的形式而忽视了最终的“和谐”目标,所以就纠纷解决的普遍性和途径的多样性来说,西方远不如中国,还是以法律诉讼的解决方式为主。^[4]然而追求“无讼”、^[5]注重调解的理念植根于中国传统的“和合”文化,是实体主义的传统中华法系的重要表征,其与西方形式主义法律中“以法律为准绳”、“捍卫每一寸权利”的理念是截然不同的,^[6]因此“调解”也成为中国一直以来解决民间纠纷的最重要的方式。

调解制度作为一项纠纷解决机制,也得到了许多西方国家的借鉴。自 20 世纪 70 年代以来,在西方社会勃然兴起、并逐渐形成一种 ADR(Alternative of Dispute Resolution, 非诉讼纠纷解决机制)运动,但是西方的此类调解中的主体与中国社会有着很大不同:由于庞大而成熟的市民社会的存在,大量来自民间的私人力量在调解的过程中扮演了重要角色,志愿者组织、民间团体对纠纷调解起到了重要的作用。正

作者简介:王迪(1982—),男,辽宁大连人,北京大学社会学系博士生,法国高等社会科学院(EHESS)博士候选人。

①本文中所涉及区、街道、社区、胡同、单位名称及所有人名,均为化名。



如托克维尔(Alexis de Tocqueville)在《论美国的民主》中指出,民间团体对于维护社会稳定具有显著的积极作用;^[7]而政治社会学家康豪瑟(Kornhauser)通过对集权主义的研究也发现,发达的中层组织能够降低社会中发生大规模运动和革命的可能性。^[8]而在当今中国城市社会,那种正式而独立的非政府组织并不常见,志愿者所起到的作用也并不显著。比如在笔者调查的北京市民丰园社区,虽然有一支 100 人左右的志愿者调解队伍,但这 100 人的特点可以概括为:女性占绝对多数(70%)、年龄偏大(平均年龄 63.1 岁,年龄最大的已经有 80 岁了,50 岁以下的只有 9 人,离退休人员有 91 人之多)、文化水平不高(51 人只有小学文化,24 人是初中文化水平,高中或中专毕业的有 16 人,接受过高等教育的仅有 8 人,还有 1 人未受过教育)。由于年龄和性别的关系,有一些稍有危险的纠纷案例,这些志愿者的介入就有困难;而由于文化水平的原因,社区内的一些新的矛盾类型,特别是牵涉法律问题的纠纷,他们也显得能力不足。因此,并不能对社区纠纷的调解贡献实质性的力量。

有学者曾经指出,“街道实际上已经成为调处人民内部矛盾的首要主体”,^[3]但通过对北京市东城区阜财街街道的实际调查和了解,笔者发现,街道办事处在城市基层社区的纠纷调解方面,只是发挥了两方面的作用:第一,对有矛盾和纠纷的社区居民进行法律咨询和法律服务。第二,每月汇总各个居委会的调解工作信息、报表和材料,再上报到区政府相应机构;并将上级政府的政策法规向下宣传——即扮演“管理者”和“上传下达”的角色;而将具体处理社区居民纠纷和矛盾的职能,(几乎全部)让渡给了与老百姓日常生活距离更接近的、以城市社区居民委员会为主体的人民调解。社区居民有了矛盾和问题,通常也不会找街道一级的调解机构,而是愿意向其“娘家人”寻求帮助,通过居委会中所设的人民调解委员会来解决纠纷。可以说,在街道办事处主要负责“管理”和“传达”,志愿者作用有限的情况下,社区居委会成为城市纠纷调解的主体力量。

城市社区居委会中人民调解委员会的运作模式与农村的民间调解有些类似——都是通过社区中“熟悉者”的网络和氛围来解决社区纠纷,而不是依靠官方或正式的力量来协调矛盾。然而与农村社区调解者^①相比,在城市社区中负责调解的居委会又有着不同的特点。

首先,虽然居委会的办公经费和居委会成员的工资全部由街道办事处拨给,而从根本上不得不依附于街道办事处;^[9]但它是“居民自治组织”,是处于国家行政体系之外的组织。所以,在纠纷调解的过程中、调解结果的执行中,居委会缺乏韦伯(Max Weber)意义上的“法理型权威”,^[10]不具备必要的合法性和强制性,存在着某种哈贝马斯(Jürgen Habermas)所谓的“合法性危机”。^[11]

其次,城市社区纠纷的调解人——居委会的成员,与农村社区调解者的身份和地位有着很大的不同。杜赞奇等学者认为,乡村的地方精英不仅是国家的代理人、社区的守望者,也常常是地方利益的代表,^[12]而且因其在地位、声望、资源等方面的优势而获得认可和合法性。而城市居委会成员并不是社区中的精英,没有明确的身份定位,没有应得的收入和地位,在调解中可以动用的资源也十分有限,在社区中处于相对弱势的地位。

再次,居委会的成员在调解过程中基本上没有利益牵涉,在这点上与农村有着很大的不同。农村的村干部、地方精英,大多是地方家族利益的代表,所以在纠纷调解中常常要回护家族的利益或面子。而城市社区中的矛盾纠纷则很少涉及调解人的家族、家庭、个人利益,他们可以比较容易地独立于利益之外,公正客观地完成调解工作。

三、分歧与协议:城市社区纠纷类型与居委会的调解功能

居委会调解人员正是在这种地位不明确、缺乏强制力与合法性、资源有限,而又不受利益钳制和影响的情况下完成调解的工作、化解社区内的纠纷;作为“弱者”的居委会,针对不同类型的纠纷与矛盾,其调解的方式、策略和功能具备一些典型的特征。

(一)家庭纠纷调解中的“法”与“文字工作”

通过对民丰园社区家庭纠纷案例(主要涉及夫妻矛盾和家庭财产分割问题)^②的分析,可以看到居委会在调处家庭纠纷时有如下几个特点:

第一,选择调解,区别对待。针对家庭纠纷、特别是涉及财物和房产分配的事务,居委会通常采用“选择性关注”^[16]的态度——这种做法在詹姆斯·威尔逊(James Q. Wilson)解释官僚机构的行动时有过分析,在居委会的调解实践中则表现为,原则上不主动过问、评判、干涉家庭内部问题,特别是以当事人意愿为依据即可达成和解的纠纷,居委会总是尽可能置身于事外,而不扮演“评理人”的角色。但如果矛盾有可能激化、特别是出现民事纠纷转为刑事案件的可能,居委会通常是很紧张的——因为治安工作是评价居委会工作时可以“一票否决”的硬指标;所以在这些情况下,居委会的调解工作会相对比较主动,可能会采取主动“上门调解”的方式。比如在一则案例中我们看到,“丈夫杨某在婚后一年的时间里,经常辱骂和殴打妻子;特别是‘非典’期间,殴打不断升级,曾有两次险些将其掐死。双方都有离婚之意,但杨某有一种‘不成亲便成仇’的阴暗心理,所以总是找茬殴打妻子。考虑到这类的家庭矛盾若不及时处理,矛盾有可能转化,后果很难预料,调委会决定上门调解。”

第二,以“法”服人。这里与农村调解最大的不同在于,

①关于农村纠纷的调解,参见刘小京(2001)、强世功(2002)的研究。

②本文从民丰园社区百余起纠纷调解的案例中选取了 10 则(家庭纠纷 2 起、邻里矛盾 5 起、居民和单位之间的争执 3 起)较有代表性的案例,从“分歧与协议”^[13]的过程入手,进行了扩展个案研究^[14]和“过程—事件”分析,^[15]试图在分析个案的基础上,找到社区居委会调解不同类型纠纷时所采用的一般方法和行动逻辑。鉴于篇幅原因,文章无法涵盖所有案例的具体情况,只是将案例分析中的一些主要发现和结论集中呈现出来。



家庭纠纷调解不是以社区中大家公认的“理”作为调解依据,而是处处以“法律”说服别人。在城市社会的异质性生活当中,“理”的存在形态也是多元和复杂的,不像农村社区中存在一种地方生活世界的、认同较为一致的“理”;同时,居委会的地位、声望不足以扮演“评理人”的角色,所以法律成为了他们在詹姆斯·斯科特(James C. Scott)意义上的弱者的“强武器”。^[17]在前面提到的案例中,调解人员便在上门调解时指出“杨某打人的行为已经触犯了法律,侵犯了人权,必须无条件终止这种行为。我国政府为了保护妇女和儿童的权益,制定了《妇女儿童权益保护法》。杨某受到法律的震慑,承认了自己的错误,检讨了自己的行为。”

第三,文字工夫,粉饰和谐。即便有了法律的威慑,矛盾也并不总是可以顺利和解的,事态常常会出现反复。居委会对此并不甚关心,也的确没有能力关心,不再对调解的实际效果予以太多关注;一方面是因为社区工作太多、人员精力有限,不能每件事都追踪到底;另一方面他们并不具备强制执行、监督过程和验收结果的权力。但是在居委会的调解工作信息的话语体系中,总是会有一些“欣然接受”、“满意离开”、“喏喏离去”、“和好如初”、“化干戈为玉帛”、“欣然接受规劝”、“达到调解目的”等说法来粉饰纠纷调解的结果,并在名义上实现了“调解成功率达100%”、“矛盾和纠纷都化解在社区中”,从而建构出一种并不存在、至少并不那么稳定的和谐状态。

(二)邻里纠纷调节中的“面子”与“减压阀”

可以说,邻里纠纷在社区矛盾中占有最大的比重,如何调解这类纠纷、避免冲突激化,是摆在前面社区居委会面前的一道难题。这些问题中有很多都无法在居委会这里得到化解;但通过下面一些技巧和手段,居委会中的调解员们使社区内的邻里纠纷得到了有效地冷却与缓和。

第一,“小题大做”中的调解技术。通常人们认为化解邻里纠纷,应该采取的是一种“大事化小,小事化了”的策略;但在民丰园的调解案例中,我们看到的却是一种“小题大做”的办法来平息居民们的不满情绪。比如仅仅因为同住一个院内的居民因为收缴水费而起的争执,调解员借助大范围“发通知”、“上门调解”这样的手段,将邻里矛盾暴露在广大社区群众面前,使纠纷中占理的一方获得舆论的支持,而失理的一方被置于道德上被动、尴尬的处境,形成了一种“情境逼迫”^[18]的效果。

第二,充分重视带来的认同和“面子”。虽然调解员在社区内的威望并不高,“通知”和“上门调解”也没有太多的强制力可言,但他们却对事态投入必要的重视,用表现出的足够诚意和关切获得了被调解居民的认同和好感,而他们牺牲休息时间的调解努力也为自身赢得了在社区调解中至关重要的“面子”。^①比如在上述“收缴水费”引发的邻里纠纷当中,调解委员会牺牲下班时间,在晚上7点召开全院居民大会,共同协商解决问题。调委会的工作人员,经过两个小时的说服劝解,使居民情绪冷静下来,初步形成统一认识,以院内大多数居民的利益为重,继续轮收水费,直至拆迁——可以说,正是由于这种充分重视和额外的时间投入,

社区居民才买了调解人的“面子”。

第三,宣泄表达后的情绪冷却。面对纠纷中居民的情绪比较“激愤”,矛盾随时都有可能激化的情况,调解员的做法通常是给那些激愤的居民们打造一个倾诉、言说、甚至是发泄的舞台,比如小规模座谈会或者“开大会”,让当事居民的意见得到充分的表达,从而可以先“冷静”下来,避免矛盾的升级。在这类案例中,调解员通常扮演着矛盾“减压阀”和当事人“出气筒”的角色;从而在没有能力、没有权威对纠纷进行实质性解决的情况下,使矛盾得到有效的缓解。

(三)居民与单位纠纷调解中的“找平衡”

居民与单位之间的纠纷体现了城市社区纠纷主体的多元性——不仅有人与人之间的纠纷,也有个人与单位、机构之间的矛盾。作为调解员的居委会在社区中处于相对弱势的地位,特别体现在手中没有太多可以动用的资源,这也格外激发了他们对周围环境中可以利用的资源的敏感与渴求。他们清楚地看到,驻区单位的资源社区建设和居委会工作很有帮助,所以在处理居民与单位纠纷的时候,采取的调解策略就显得格外重要。

首先,注意调解中的态度。社区单位通常都“衙门门槛儿很高”或者“财大气粗”,办什么事情都显得“理直气壮”,社区居委会在调解纠纷时很难与他们平等对话、沟通协商,所以不论什么情况、也不管问题出在哪一方身上,都要“跟人家特别委婉地说”(民丰园社区党委书记语)。更何况社区居委会还经常寄希望于这些单位的资源和力量,打造“别的社区都没有”的特色,在社区间的各项比赛和竞争中脱颖而出——因此在居民与社区单位的纠纷中,万万不能得罪单位一方。

其次,通常情况下,这类矛盾所牵涉的问题得不到实质性解决;居委会调解的策略是绕开核心问题,换个角度给居民“找平衡”。在一些案例中我们看到,居民的利益都受到了社区单位的损害,比如被单位用车占用了防火通道、被单位自行车棚挤占了公共活动场所等;调解的办法只能是让居民们“失之桑榆,收之东隅”,在其他方面获得补偿。比如请驻区部队帮助扫雪、搞卫生、协助治安巡逻;请求驻区单位为社区活动或文艺演出选送节目,为居民集体活动或外出旅游提供车辆,参与社区基础设施建设(修宣传栏、购买并铺设草坪绿地、创办社区图书资料室、供居民活动的凉亭)等,让全体居民实现了利益均沾,纠纷也自然得到化解。

最后,让居民获得补偿的同时,也可以把这类矛盾转化为资源。解决每次矛盾,都要让相关单位“放点儿血”。前面提到的诸如铺草坪、建绿地、建图书室、做宣传栏、搭建凉亭等等益民举措,单凭居委会的人力和物力,这些工作中的任何一项都是不可想象的;但正是有效的借助了社区单位的力量,从而完成了“不可能完成的任务”,既实现了社区建设和社区发展的可视化政绩,也起到了充分调动社区力量和资源的效果,又标榜了“军民鱼水”、“共存共荣”的和谐氛围。

四、结语

在城市化进程日益加快、贫富差距持续拉大、社会结构

^①关于“面子”资源在城市社区和农村社区中的作用,参见孙立平(2001)、彭勃(2003)等人的研究。



不断转变、价值观念也日趋多元化的时代,社区居委会所承担的化解社区纠纷、促进社区和谐的任务是具有很大难度的。况且,居委会的工作人员在地位、威望和掌握资源等方面都是社区内的“弱者”。在缺乏强制力量和有效手段的情况下,他们在“维护和谐”的过程中,付出了巨大的努力,摸索和创造了很多的方式、策略和手段,形成了人民调解工作中独特的行动和运作逻辑,化解了大部分社区矛盾,特别是在极大程度上防止了民间矛盾纠纷向“群体性事件”和“刑事犯罪案件”的转化,基本完成了“构建和谐社区”的任务,宣传了政府部门的法律法规,确保了国家意志在基层的执行。

然而,在国际社会上获得“东方经验”和“东方之花”美誉的人民调解制度,在城市社区居委会的实践中也存在着一些问题。首先,中国社会从传统的自然经济或计划经济向市场经济的转变,以及中国基层的社会关系由熟人社会向陌生人社会的转变,都使得城市纠纷调解制度所立足的社会基础发生了深刻的变化,进而面临着继续存在的正当性问题;^[6]而社区居委会也由于组织定位(居民自治组织)和实际地位(依附于街道办事处)之间的矛盾,而面临着哈贝马斯所说的“合法性危机”。^[11]在正当性与合法性的双重诘难面前,健全和完善城市社会中的人民调解体制、进一步巩固和突出社区居委会在基层矛盾纠纷调解机制的地位,是值得关注和重视的方面。

其次,改革开放之前国家对社会资源总体性控制的制度背景下,城市中的社会经济资源主要由单位垄断;^{[19][20]}在新的时代背景下,“单位制”在某些领域的影响力有着减弱的趋势,但社会经济资源向民间力量和社区组织的流入仍然十分有限。在“地位”和“资源”双重弱势的状况下,社区居委会在调解过程中不得以而使用了大量的“非正式运作”,^[18]诸如“面子”、“人情”等等,也使工作中出现了很多的困难和问题,特别是在同社区单位的互动中难以扮演“第三方”中立调解人的角色。当然,在这个问题上,我们看到了政府部门对社区层面的投入力度在不断加大,比如 2005 至 2008 年,北京市各社区先后落实了社区公益事业金上调的政策(从 3 万上调至 8 万),这对于社区居委会在资源上摆脱对政府部门的依赖、对社区单位的诉求有着重要的意义,也有助于其发挥具有独立性的调解主体的作用。

另外,正如我们通过调解事例所总结的,确实有很多纠纷在社区层面得到了妥善地解决;但是由于对矛盾的“选择性”介入,调解过程的“表面化”和对调解实际效果的不够重视,对“政绩”和“资源”的追求,以及对调解结果的过分修饰和美化,使得居委会在“和谐”任务的完成上打了一个折扣,表面“和谐”的背后又有多少问题被忽视甚至掩盖,是值得进一步思考的问题。

参考文献:

- [1]渠敬东,周飞舟,应星.从总体支配到技术治理——基于中国 30 年改革经验的社会学分析[M].中国社会科学,2009,(6).
- [2]夏建中.从街居制到社区制:我国城市社区 30 年的变迁[M].黑龙江社会科学,2008,(5).
- [3]顾骏等编.社区调解与社会稳定——上海卢湾区五里桥街道研

究报告[R].上海:上海大学出版社,2009.

- [4]曾宪义.关于中国传统调解制度的若干问题研究[J].中国法学,2009,(4).
- [5]费孝通.乡土中国[M].南京:江苏文艺出版社,2007.
- [6]郑杭生,黄家亮.论现代社会中人民调解制度的合法性危机及其重塑——基于深圳市城市社区实地调查的社会学分析[J].思想战线,2008,(6).
- [7]Tocqueville, Alexis de., 2000, Democracy in America, New York:Perennial Classics.
- [8]赵鼎新.社会与政治运动讲义[M].北京:社会科学文献出版社,2006.
- [9]李友梅,石发勇.论中国城市社区组织关系重构[DB/OL].社会学视野网,http://www.sociologyol.org/yanjiubankuai/xueshuredian/shequjianshe/shequjiansheliebiao/2007_03_25/893.html.
- [10]马克斯·韦伯.支配社会学(韦伯作品集)[M].康乐,简惠美译.桂林:广西师范大学出版社,2004.
- [11]哈贝马斯.在事实与规范之间:关于法律和民主法治国的商谈理论[M].童世骏译.北京:三联书店,2003.
- [12]杜赞奇.文化、权力与国家——1900 年—1942 年的华北农村[M].王福明译.南京:江苏人民出版社,1992.
- [13]伊莎白,麦港.分歧与协议:分析社会规范变迁的一种研究路径[A].清华社会学评论(特辑)[C].厦门:鹭江出版社,2000.
- [14]卢晖临,李雪.如何走出个案——从个案研究到扩展个案研究[J].中国社会科学,2007,(1).
- [15]孙立平.过程—事件分析与当代中国国家—农民关系的实践形态[J].清华社会学评论(特辑)[C].厦门:鹭江出版社,2000.
- [16]詹姆斯·Q.威尔逊.官僚机构:政府机构的作为及其原因[M].孙艳等译.北京:三联书店,2006.
- [17]詹姆斯·C.斯科特.农民的道义经济学:东南亚的反叛与生存[M].程立显,刘建等译.南京:译林出版社,2001.
- [18]孙立平.软硬兼施正式权力非正式运作的过程分析——华北 B 镇收款的个案研究[A].载于王汉生,杨善华主编.农村基层政权运行与村民自治[M].北京:中国社会科学出版社,2001.
- [19]Walder, Andrew G., 1986, Communist Neo-Traditionalism: Work and Authority in Chinese Industry, Berkeley: University of California Press.
- [20]Jean Oi, 1989, State and Peasant in Contemporary China: the political economy of village government, Berkeley: University of California Press.
- [21]刘小京.谁在调解——华北农村家族纠纷的调解过程、策略和一般模式,载于王汉生,杨善华主编.农村基层政权运行与村民自治[M].北京:中国社会科学出版社,2001.
- [22]强世功.乡村社会的司法实践:知识、技术与权力——一起乡村民事调解案[A].载于中国社会科学院社会学研究所主编.中国社会学(第一卷)[M].上海:上海人民出版社,2002.
- [23]彭勃.国家控制和社区治理:以上海社区调解为例[G].载于刘建军主编.制度建设与国家成长(复旦政治学评论第 2 辑)[M].上海:上海辞书出版社,2003.

责任编辑 文 嵘