



# 日常生活、行政权威与乡村秩序的三重再生产

## ——行政调解的乡村实践逻辑

温丙存

(中共重庆市委党校 经济社会发展研究所,重庆 400041)

**摘要:**行政调解在当前乡村实践中,所调处纠纷的数量整体趋增,类型日益多样,且由新型城镇化引致的纠纷开始凸显;党政领导包保、司法所参与、村干部帮衬的责任机制逐渐形成;以行政权力为内核的行政权威是其内在的合法性基础,信访维稳是其外在制度性压力,恢复人际关系、重建乡村秩序则是其潜在功能。行政调解的乡村实践逻辑表明,每一起纠纷的行政调解就是由乡村干部、纠纷当事人等共同完成的一项权益性成就,而随着行政调解在时空向度上的持续延伸,农民的日常生活、乡镇政权的行政权威、乡村的社会秩序也得以共同再生产。

**关键词:**行政调解;日常生活;行政权威;乡村秩序;新型城镇化

**中图分类号:**C912.82 **文献标志码:**A **文章编号:**1671-7465(2015)05-0038-09

### 一、问题的提出

依法治国是实现国家治理现代化的重要内容与主要途径。<sup>[1]</sup>《中共中央关于全面推进依法治国若干重大问题的决定》,提出要完善人民调解、行政调解、司法调解联动工作体系,健全依法维权和多元化纠纷解决机制。“全面推进依法治国,基础在基层,工作重点在基层。”那么,作为当下乡村基层纠纷解决体系的重要组成部分,行政调解是如何在乡村社会中运作实践的呢?对此,本文拟以贵州省梧镇为例,尝试回答上述问题。

从基层社会治理和多元纠纷化解机制的研究视域出发,本文认为,作为“大调解”格局的重要组成部分,行政调解是指“行政机关主持的,以国家政策法律为依据,以自愿为原则,通过说服教育等方法,促使双方当事人友好协商,互让互谅,达成协议,从而解决争议的行政行为”<sup>[2]</sup>。在此语境中,行政调解的调整对象和范围主要是指各种民间纠纷,而不包含行政纠纷。因为,从行政法理论的严格意义上讲,行政纠纷不具有可调解性。<sup>①</sup>按研究主题来看,行政调解的现有研究已初呈“三足鼎立式”的研究图景:一是为行政调解制度现存问题提供一种“自上而下”的“处方式”的改革建议;<sup>②</sup>二是围绕行政调解协议效力问题所进行的专门研究。例如,周健宇从效力位阶、政治传统和文化传统的视角出

收稿日期:2015-04-23

基金项目:国家社会科学基金重大项目“移民工程的跨学科研究”(13&ZD172)

作者简介:温丙存,男,中共重庆市委党校经济社会发展研究所助理研究员,博士,主要研究方向为乡村法治研究。

E-mail:sociology2007@126.com

<sup>①</sup> 笔者认为,在纠纷调处实践中,各级行政机关,尤其是基层政府对行政性纠纷所开展的座谈、协商等活动与其说是行政调解,还不如将其视为行政和解、信访化解等更合适。

<sup>②</sup> 代表性研究成果如:刘旺洪:《论行政调解的法制建构》载《学海》2011年第2期;张海燕:《大调解视野下的我国行政调解制度再思考》载《中国行政管理》2012年第1期,等等。

发,对行政调解协议的强制执行力问题加以研究;<sup>[3]</sup>三是基于现行法律制度设置,对特定部门、行业、领域的行政调解问题展开研究。例如,舒广伟分析了医疗纠纷中的行政调解制度。<sup>[4]</sup>这些既有研究成果为后续实证分析奠定了理论基础,并拓宽了研究视野。行政调解不仅是法律文本中的“法制”问题,更是当前社会治理中的“法治”问题。如苏力所言,对司法制度及其绩效的具体考察,需要更多地借助社会科学的研究方法,更多地进行交叉学科研究和经验研究,更多地开展因果关系分析与成本收益分析,而不仅是粗陋的价值判断与法条主义解释。<sup>[5]</sup>因此,针对现有研究偏于规范法学研究进路的局限,本文从实证法学出发,以乡村社会治理等现实问题为导向,对行政调解在乡村社会中的实践逻辑问题进行实证研究<sup>①</sup>。

## 二、行政调解纠纷与日常生活再生产

行政调解所化解的纠纷——无论是“家里的事”“村里的事”,还是“地方发展的事”,最终都是事关农民切身利益的事,是与农民过日子有关的事。天天过日子,日子长了难免会出现摩擦,而有些矛盾只有通过行政调解才能得以化解。因此,在这个意义上讲,乡村纠纷的行政调解对于日常生活中的乡民来说,也是其基于地方性知识、生活世界特别是“手头库存知识”的理解和运用,在纠纷解决中所实现的一项权益性成就。正是通过纠纷的调解,纠纷当事人才可以重新安稳地过日子,而不至于“日子没法过了”。因此,对于行政调解纠纷中的当事人来讲,正是在纠纷的行政调解中最终实现日常生活的再生产。

梧镇位于贵州省毕节市荣侗县北部,距县城24公里,所辖23个村,12个县直管单位,188个村民小组,11893户,46665人,面积为101.3平方公里。梧镇是贵州省省级经济开发区——贵州荣侗经济开发区的腹地,是加快推进全县工业化进程和打造全市新经济增长极的重要基地。自2009年以来出现“大项目顶天立地,小项目铺天盖地”的城镇化发展热潮。梧镇这种经济社会发展形势一定程度上是当前全国各地城镇化发展势头的缩影,同时,由发展所带来的征地拆迁等大量社会矛盾纠纷也使梧镇成为发挥行政调解独特功效的“用武之地”。

梧镇行政调解纠纷数量整体保持曲折增长态势,其中,2009年6件,2010年4件,2011年12件,2012年40件,2013年10件,2014年21件,合计93件,年均15.5件<sup>②</sup>。

### 1. 行政调解纠纷事由分析

当前乡村基层的行政调解纠纷类型日益多样。参照《民事案件案由规定》,笔者将梧镇行政调解中纠纷的事由划分为三级(见表1)。整体来看,梧镇行政调解纠纷可划归为六种纠纷类型(一级事由),按纠纷数量排序依次是物权纠纷(30件)、婚姻家庭、继承纠纷(25件)、合同、无因管理、不当得利纠纷(14件)、侵权责任纠纷(10件)、人格权纠纷(7件)和劳动争议、人事争议(7件)。在梧镇行政调解纠纷的28种三级事由中,前十位依次是相邻关系纠纷(11件)、土地承包经营权纠纷(9件)、同居关系纠纷(8件)、分家析产纠纷(5件)、财产损害赔偿纠纷(5件)、租赁合同纠纷(5件)、生命权、健康权、身体权纠纷(4件)、离婚纠纷(4件)、农村建房施工合同纠纷(4件)、劳动合同纠纷(4件)。这十种纠纷(59件)占有所有行政调解纠纷的63%。

### 2. 新型城镇化引致的行政调解纠纷分析

在新型城镇化加速发展中,乡村社会出现了与以往不同的新型纠纷,而对这些新型纠纷,传统的民间调解、人民调解等解纷方式又常常显得“束手无策”,以致在协调推进城镇化与新农村建设过程中,乡村社会出现“项目嵌入型上访”<sup>[6]</sup>。虽然行政调解的生存空间被人民调解、司法调解所挤压,<sup>[7]</sup>

<sup>①</sup> 笔者自2013年4月至2015年6月,在梧镇挂职任镇长助理,在此期间开展了相关的田野调查工作。遵循学术惯例,本文涉及的地名、人名、单位名等均为化名。

<sup>②</sup> 梧镇综治信访维稳中心的《行政调解纠纷业务登记表》《行政调解案件卷宗》等档案资料统计、绘制。根据梧镇政法委书记梅志晨、司法所所长毕晓柳介绍,现有记录在案的纠纷都是真实存在的,但是,每年都可能有两三件行政调解纠纷因遗漏而未被记录在案。统计中不包含通过口头调解、未留有任何书面材料的、相对简单的行政调解纠纷。

但行政调解方式在当前乡村矛盾纠纷解决体系中仍有其独到之处,这在梧镇城镇化的发展背景下表现得尤为明显。

表 1 梧镇行政调解纠纷事由统计表

单位:件

类 型			2009	2010	2011	2012	2013	2014	合计
人格权 纠纷	人格权纠纷	生命权、健康权、身体权纠纷	0	0	1	3	0	0	4
		一般人格权纠纷	0	0	0	1	0	0	1
		名誉权纠纷	0	0	0	2	0	0	2
婚姻家庭、 继承纠纷	婚姻家庭纠纷	抚养纠纷	1	0	0	0	0	0	1
		赡养纠纷	1	0	0	1	0	0	2
		同居关系纠纷	1	1	1	5	0	0	8
	继承纠纷	分家析产纠纷	0	1	0	2	2	0	5
		离婚纠纷	0	0	2	1	0	1	4
		法定继承纠纷	1	0	1	1	0	0	3
		遗嘱继承纠纷	0	0	0	1	0	0	1
		遗赠纠纷	0	0	1	0	0	0	1
物权纠纷	用益物权纠纷	宅基地使用权纠纷	1	0	1	0	0	1	3
		土地承包经营权纠纷	1	0	0	6	1	1	9
		地役权纠纷	0	0	0	2	0	0	2
	相邻关系纠纷	0	1	3	3	1	3	11	
	财产损害赔偿纠纷	0	0	0	2	2	1	5	
合同、无因 管理、不当 得利纠纷	合同纠纷	农村建房施工合同纠纷	0	0	0	1	0	3	4
		劳务合同纠纷	0	0	0	1		1	2
		农村土地承包合同纠纷	0	0	0	1	2	0	3
		租赁合同纠纷	0	0	1	4	0	0	5
劳动争议、 人事争议	劳动争议	社会保险纠纷	0	1	0	0	0	2	3
		劳动合同纠纷	0	0	0	1	1	2	4
侵权责 任纠纷	侵权责任纠纷	物件损害责任纠纷	0	0	0	0	0	1	1
		提供劳务者受害责任纠纷	0	0	0	0	0	3	3
		机动车交通事故责任纠纷	0	0	0	2	0	1	3
		产品责任纠纷	0	0	0	0	0	1	1
		教育机构责任纠纷	0	0	1	0	0	0	1
		触电人身损害责任纠纷	0	0	0	0	1	0	1
合计			6	4	12	40	10	21	93

新型城镇化要求实现人的城镇化,是将城镇化的动力、目标和发展过程回归到人本身,将人的权利、人的发展能力、人的福利和幸福作为城镇化的核心。<sup>[8]</sup>城镇化水平的提升离不开水利、交通、生态等基础设施的建设,这对于基础设施建设相对落后的西部地区来说更加迫切。在基础设施建设中的土地使用、房屋拆迁、利益分配等问题上,容易在国家利益、集体利益与农户家庭利益之间、长远利益与眼前利益之间、施工单位与地方群众之间产生矛盾。如案例 1 所示,基础设施的公益性使得基础设施建设领域产生的矛盾纠纷常常需要行政调解的介入才能得到有效化解。

【案例 1 财产损害赔偿纠纷】织毕铁路站前二标五分部在 2013 年 4 月 15 日下午 DK378+020 段土方施工爆破作业时,损坏梧镇坎马村焦氏家族坟墓一座而引发纠纷。纠纷发生后,织毕铁路站前二标五分部针对赔偿数额问题,认为:“我们是国有企业,花每一分钱都要有说法。按统一规定的坟墓搬迁标准,对他们的赔偿也就是几千元,最高不超过七八千

元,但是他们要求赔偿八万多,要价太高,我们没有办法满足,请求政府予以调解。”由梧镇党委副书记、铁路项目包靠领导荣厚晨,司法所所长毕晓柳,司法助理员丹阳组成的行政调解小组组织焦氏家族代表焦良轩(坎马村村支书)和织毕铁路站前二标五分部代表郝龙秋进行调解。在调查、调解时,镇党委副书记荣厚晨讲到:“我们组织大家坐在一起调解,如果不找准一个切合点,那是没有结果的。希望焦良轩回去后做好焦氏宗族的工作,铁路方应该在现有标准基础上多赔偿一点。另外,考虑到焦氏宗族的具体情况,铁路方应该从其他方面给予一定的补助。”最后,经行政调解,纠纷双方达成一致意见:(一)织毕铁路站前二标五分部一次性支付给焦氏家族8888元作为坟墓搬迁补偿。(二)焦氏家族在农历四月三十日前将坟墓移出红线外。(三)由梧镇政府与织毕铁路站前二标五分部另外签订困难救助协议,即由于焦氏家族比较贫困,坟墓搬迁补偿费用少,无法将坟墓搬出。经梧镇支铁办协调,铁路站前二标五分部自愿资助梧镇政府4万元,用以补贴焦氏家族坟墓搬迁所需生活费用。资助费用由铁路站前二标五分部直接打在织金县财政局梧镇分局账户上,再由焦氏家族代表焦良轩写出贫困申请,并经铁路项目包靠领导的荣厚晨签字后领出。

随着梧镇城镇化建设水平的加快,一批工业化建设项目的“落地生根”带来了征地拆迁现象。而在被征地拆迁的村组内部、农户家庭内部容易因征收补偿费用分配问题发生矛盾,出现承包地、房屋、林木、坟墓等实物指标征收补偿费用分配纠纷。而这种牵涉经济利益的纠纷,又常常需要“官方”介入调停。例如,钟端群和钟端生系同胞姐弟关系,因火电厂征地补偿款分配、安置的宅基地分配等问题发生纠纷。钟端群2013年9月5日到镇政府反映:“我是坝田村坝大组村民,在土地到户时,我在本组分有土地。后来我嫁到遵义。但现在由于火电厂征地,要求钟端生将我享有的部分土地款给我,还要分一个安置的宅基地给我,但是他不给。所以我向政府提出申请,请给予调解处理。”而钟端生对于姐姐回来要土地款的事情自认为:“我不想拿给她,因为她是嫁出去的姑娘,怎么还想回来要钱?为什么火电厂未征地时她不讲?是看到钱了,眼红了。所以我不同意。本来她是我户分地的成员,土地是有她的一份,但她已经婚出。”对此,镇里专门成立由火电厂包靠领导盛思璐、司法所所长毕晓柳、坝田村村主任钟端祥组成的临时调解小组,进行调查、调解。最后双方达成协议:由钟端生在本组公路边分一个宅基地给钟端群建房。

### 三、行政调解责任机制与行政权威再生产

在乡镇政权的运作实践中,党委和政府的界限不论是在自身职权划分中,还是在乡民生活世界的印象中,大多数时候都是模糊的、交叉的、含混不清的,党委和政府融混于乡镇政权中。特别是在乡村纠纷调处中,对纠纷当事人来讲,行政责任主体理所当然的不仅限于行政工作人员,也包括书记、副书记、党委委员等党委组成人员。同样,在乡民的生活世界中,行政权威也是广义上的整个乡镇政权的“官威”。正是在一件件纠纷的行政调解中,行政权威得以实现再生产。

#### 1. 行政调解责任机制:党政领导包保、司法所参与、村干部帮衬

梧镇的研究表明,行政调解实践中已逐渐形成党政领导包保负责、司法所参与、村干部帮衬的联合工作机制。

(1) 党政领导包保。梧镇在行政调解运作中,确立了以联系村领导负责的“属村管辖”原则为主、以经济建设项目包靠领导负责的“项目包靠”原则为辅的管辖与包保责任制度。这是与梧镇当前新型城镇化背景下乡镇政权职能、乡村关系及其领导体制密不可分的。

梧镇在乡村关系方面上,实行由联系村领导、包村干部、计生特岗“三管齐下”的领导体制。其中,联系村领导主要是由梧镇党政班子成员中的实职副职,即副科级领导担任,<sup>①</sup>一般每个副职领导

<sup>①</sup> 鉴于梧镇位于贵州织金经济开发区这一省级经济开发区的腹地,招商引资、征地拆迁等任务较为繁重,作为梧镇党政主要领导的党委书记、镇长主持全盘工作,不再联系村;同时,已“改非”的乡镇副职——非领导职务的副职也不再联系村。



联系两个村,对村里一切事务负领导责任。例如,梧镇政法委书记梅志晨的工作分工中除了协助书记工作,分管政法、综治、禁毒、维稳、信访、邪教防处、普法、司法行政、移民工作外,还要联系坎马村、源荣村两个村的工作。包村干部是从乡镇干部中选派去固定包靠某一个村的镇干部,属于镇管干部,要在联系村领导的安排下指导、抓好村里工作。计生特岗则是毕节市为实现人口计生工作“双降”目标,由各县所招聘的人口计生特岗工作人员。聘用期间,计生特岗由乡镇统筹安排使用,虽然要求“不得安排从事其他工作,不得流动到其它岗位”,但实际运作中,计生特岗除了要做好本村的人口计生工作外,还需要协助村支书、村主任做好村里的党建、安全生产、信访维稳、民生项目管理等其他各块工作。因此,在梧镇当前的镇村领导体制下,如果说人民调解工作的主体是由村支书、村主任等所组成的村级人民调解委员会,那么,行政调解的第一责任人就是熟悉该村情况的联系村领导,对行政调解纠纷实行“属村管辖”的原则。

在新型城镇化进程中,梧镇大力推进工业化、城镇化、农业现代化等各类经济建设项目,其中,大中型工业项目就有国电织金电厂项目、精细磷化工项目、戴家田煤矿项目、安鑫煤矿项目、龙青煤矿项目、盛源煤矿项目等大型工业项目等。在后发赶超、同步小康的发展氛围中,在压力型的行政体制和锦标赛行政绩效考核机制下,县乡政权常常确立由专人对点联系、负责经济建设项目的管理制度,以便开展全程、全方位的“保姆式服务”。鉴于包靠项目领导对所负责项目的招商引资背景、项目征地拆迁等环节中的法律政策、企业生产经营状况等业务较为熟悉,同时与项目业主方、施工方等相关主体有较好的对接,所以,梧镇在涉及经济建设项目中行政调解纠纷的分配时,确立由包靠项目的党政领导班子成员分别负责的原则。例如,根据梧镇领导分工,副镇长尹德娇分管安全生产、国土资源、交通运输、森林防火、地灾防治、招商引资、固定资产投资、非公经济等工作,所以,由辖区范围内龙青煤矿、盛源煤矿、安鑫煤矿等煤矿项目生产经营活动所引发的劳资纠纷、矿群纠纷等统一安排由尹德娇包保、调处。

(2) 司法所参与。作为司法行政系统的最基层单位,司法所是县级司法行政机关的派出机构,是当前基层政权建设的不可或缺的组成部分,承担着诸多职能。《梧镇司法所规范化建设资料:所务管理建设工作(2013年)》中就罗列了司法所需要承担的九项职能,其中,司法所在乡村基层纠纷解决中,除了指导、管理人民调解工作外,还要参与甚至代表乡镇政府实施行政调解。虽然有学者认为,“司法所纠纷解决机制的程式化、规范化会导致农村社会矛盾纠纷的积压和恶化,加剧农村基层信访治理的严峻形势,从而违背乡镇政府和广大农民对司法所的期待和要求”<sup>[9]</sup>,但梧镇司法所的运作实践表明,司法所在当前乡村纠纷的行政调解中仍发挥着不可替代的作用,成为行政调解中最常见的参与者、配合者。研究发现,在梧镇行政调解案件中司法所的参与率高达85%。同时,为力求做到依法调解,发挥联动调解的集中优势,梧镇党委、政府在行政调解中经常邀请其属地管辖范围内的派出所、人民法院参与调解。因为,公安、审判机关人员的在场,既可使行政调解秩序得到维护,又可凭其法律专业知识和实践操作技能来增强行政调解的法律权威性,提高调处成功率。

(3) 村干部帮衬。在当前探索多元化纠纷化解机制时,需要重构“大调解”格局,尝试建立并推进“三调联动”机制。<sup>[10]</sup>村干部在乡村社会纠纷化解及基层社会治理中扮演多重角色,既是社区经济社会活动的参与者、见证者和“代理人”,同时还是乡镇政权各项政策、工作在村庄的落实者、执行者和管理者。在梧镇,乡镇政权通过津贴发放、考核奖惩等一系列权力管理与监督技术将村干部牢牢控制在自己手中,以使其完成乡镇政权向各村分解、下达的各项工作任务、考核指标。当然,这种镇村关系格局使得村干部出现行政化、职业化以及“一切对上负责”的倾向。“调解中之所以要频繁调动各种社会关系,一个重要原因就是通过调动社会关系资源增加调解力度,增加调解成功的可能。”<sup>[11]</sup>虽然村干部不是国家正式工作人员,但对村庄内部非常熟悉,具有权威性,加上其本身所肩负的化解矛盾、维护稳定的管理责任,乡村基层纠纷的行政调解常需村干部的帮衬,通过调解联动策略来实现乡镇干部与村庄纠纷当事人以及纠纷当事人之间的有效沟通,从而有效化解纠纷。行政调解中若抛离了村干部中介、接力和“帮衬”,国家工作人员行政权威、法律权威的“下达”及其功效就会大打折扣,同时,纠纷相关信息也不能更有效“向上”传递,以查清纠纷事实。

## 2. 行政调解的内在合法性基础与行政权威的再生产

在行政调解的性质认定方面,无论是将其称作“非强制性行政行为”(即由一定行政主体作出的,不强制相对人服从、接受,而是通过指导、协商等温和方式来实现行政目标的行政行为),还是“行政事实行为”,即“行政机关及其工作人员作出的不以产生法律效果为目的,对当事人不具有法律上的拘束力的行为”<sup>[12]</sup>,行政调解都带有“行政性”“官方性”的特点,这表明行政调解离不开行政权力。而这种以行政权力为内核的行政权威正是行政调解的独到之处和内在合法性基础。在乡村社会,民众纠纷发生后常寻求行政部门予以解决,所谓“冤有头,债有主,出门左转是政府”。这一习惯与传统的形成多是基于纠纷当事人在求助社区自治与民间调解无果时,对熟悉可见的、“又爱又怕”的行政权威的依赖与需求。<sup>[13]</sup>

(1) 身份符号权力与秩序。行政调解中的行政权威首先表现在行政调解的参与主体上。“人们对法律的熟悉程度远远比不上对行政的熟悉程度,许多纠纷并不是通过法律来解决,而是通过政府部门来解决。”<sup>[14]</sup>行政调解之所以能够解决农村基层纠纷首先在于乡镇政权及其工作人员的公信力。“一般说来,第三者介入纠纷解决的效果取决于其在社会上和当事人心中的权威性,权威性越高,第三者越容易实现对纠纷的有效解决。在行政调解的纠纷当事人中,其中一方往往是行政管理和监督的对象。行政管理关系作为一种持续性的长期关系的事实,将促使当事人认真考虑行政机关在纠纷解决过程中的各种建议、指示和决定。这有利于行政调解机关的合意诱导,促使纠纷的合理解决。”<sup>[15]</sup>例如,梧镇井桶村有一起因继承问题所引起的土地承包经营权确认纠纷,该纠纷一直存续了五六年时间未得解决,无论是由寨老、族长主持的民间非正式调解还是由村干部开展的人民调解都无济于事,以致纠纷当事人之间的怨恨越来越大,进而出现打架、上访、诉讼等问题。最后,在纠纷僵持处理不下时,政府只好出面予以解决。2013年7月23日,行政调解会议在井桶村村委会办公室举行。行政调解协商会由井桶村联系村领导、梧镇副镇长单海虎主持,从其开场白中可感受到行政调解主体及其行政权威的存在感:

“我是咱们井桶村的联系村领导,你们双方对我也比较熟悉,下面首先介绍下今天给你们来调解的人员,一个是法庭的雍庭长,一个是司法所的毕所长,还有派出所的王警官,政法委的华委员,还有政府里头学法律的温镇长,其他的就是我们村的计生特岗华道立。你们两家这个事情呢,实际上问题也不大,就是一两百个平方的一点土地问题,你们又是一家人,而且太亲了,是孙孙和么爷家的问题。那么,我想的是,不要揭开嘴皮给别人看牙齿,实际上一家人有哪样问题都可以你们自己内部理顺的,那点土地哪家用都是用,哪家种都是种,是不是嘛?何必争呢?最后整上法庭,整来打官司,大家都不高兴。”

行政调解中的行政权威还体现在行政调解主体对调解秩序的掌控与维护方面。“权力意味着在一种社会关系里哪怕是遇到反对也能贯彻自己意志的任何机会,不管这种机会是建立在什么基础之上。”<sup>[16]</sup>行政权力成为形塑行政权威的主要力量,这使得行政调解相比于人民调解能够更好地、适时地掌控纠纷调处中的话语秩序与调解走向。在上述土地承包经营权纠纷调解中,针对纠纷当事人的争吵,派出所王警官适时地警告说:“你们来这,是解决事情的,不是来闹架的”;司法所毕所长说:“如果你们众人都讲得清楚,我们大家还用来给你们调解?如果你们自己处理得了,那你们自己处理,用不到我们。喊你不用讲话,你还讲哪样呢?等一下有你讲话的时间,到你讲话的时候,我们等你讲个够。”同时,井桶村村支书也补充说道:“我给你们两家讲,如果你们都能闹得到、摆得平的话,就不会惊动到政府;那么,既然惊动到领导喽,我们就要听领导的,领导说的是红,绝对不会是黑的。就这样,你们要相信这一点。闹、吵是不解决问题的。”

(2) 法理型的行政权威。行政权威是一种法理型权威,行政调解主体具备的法律政策优势是构成行政权威的另一重要因素。随着法治不断向农村基层社会下沉,在农村矛盾纠纷调处中,特别是在行政调解中,不仅要求合情、合理,同时对合法性的要求也越来越高。而在法律、政策掌握方面,相较于纠纷当事人或者人民调解主体,行政调解主体通常来讲更具有相对优势。而这种在掌握法律政策方面的相对优势则会强化其行政权威。

由于修建黔织高速公路,梧镇锅土村边桥组原属集体所有的马鞍山荒坡部分被征用。在征地补偿款分配问题上,桂长晨等开垦有土地的28户农户与易长晨等未开垦有土地的13户农户之间出现较大分歧,并为此多次出现打闹事件。因此,行政调解小组于2011年1月22日在梧镇党政办会议室再次组织双方代表调解,并最终成功化解纠纷。这次行政调解的主持人是梧镇党委书记郝峰,其他调解人分别是政法委副书记付冠旺、锅土村联系村领导华开安、司法所所长毕晓柳、人民法庭庭长雍佳端、国土所办事员屏殷。“审判外的纠纷机关无论在使自身得到利用还是使解决方案得到接受上,为了获得这两个方面的合意,都不得不一直面在相互矛盾的要求或考虑之间取得平衡的两难选择。而在每个具体的场合,如何才能取得这种微妙的平衡,正是审判外纠纷处理机关能否真正发挥作用的关键。”<sup>[17]</sup>在行政调解过程中,针对纠纷双方的争议焦点和分歧点,梧镇党委书记郝峰根据法律政策规定,结合纠纷实际,进行调解:

“根据现行的征地补偿标准,未利用地也就是未开垦过的土地每亩补偿款是4824元,种草或新开垦一至二年的作为牧草地,每亩补偿款是12060元,耕种多年的作为熟地,也就是耕地,每亩补偿款是28944元。如果不是有部分人去开垦,某些地块也不可能按牧草地、耕地标准来补偿,只能按比较低的荒地标准。不开垦,它就不会升值,如果没有人的辛勤劳动,它就不会升值。但是,不能因为你去开垦,就说这块土地或者升值部分就是你家的了。从开始到现在,大家都认账是集体的荒山荒坡,开垦的部分从来都是各人家开的就是各人家的。但这次黔织高速路通过,大家就钻这个空子,说是土地是集体的未分过,所以要来参与分,这也是合理的。但开荒的人心情肯定是不平的。所以,今天我再给你们提个建议,牧草地每亩提出6000元,耕地每亩提出7000元,供集体平均分配。”

最后在党委书记郝峰对法律、政策作出耐心、细致解释后,纠纷双方听从其提出的分配方案,达成一致意见。

(3)行政权力的策略性运用。行政调解主体对资源分配权力的策略性运用和非正式运作是其成功调处纠纷的重要补充。乡镇司法所在解纷实践中,除了需要依靠国家赋予的正式权威外,还需要发掘乡村政治生态系统中的社会资源与非正式权威。<sup>[18]</sup>这一特点在乡村纠纷的行政调解中表现得有过之而无不及。在现代法制环境下,行政机关在行政调解过程中的关键角色在于,为纠纷解决提供中介环节和机会以缓和纠纷当事人之间的冲突与对立,并利用其独具的管理张力为解纷创造条件,继而实现行政管理与行政救济的结合。<sup>[19]</sup>行政调解之所以能解决人民调解处理不了的纠纷,很重要一点就在于,相比于人民调解主体,行政调解主体掌握着更大的涉农资源分配权力,有能力对纠纷本身涉及的资源或今后可能在纠纷当事人中分配的涉农资源在不违反原则的情况下予以调整、重新配置,这种策略或“调解术”常有助于成功化解纠纷。乡镇政权之所以能维持乡村社会稳定的重要原因在于乡镇政权可在结构性资源——基于国家暴力的正式行政权力基础上,策略性地运用各种权力技术,权宜性地构建起用于社会治理场域中的多重非正式权力,比如,“正式权力的非正式建构使用、基于知识优势的文化权力、基于利益—家族关系网络的网络权力以及基于庇护乡民行为的道义权力”<sup>[20]</sup>。例如,在梧镇利新村一起人身损害赔偿纠纷中,双方当事人对赔偿金额迟迟不能达成一致意见,纠纷调解几近陷入僵局。为成功调解纠纷,化解矛盾,利新村联系村领导、梧镇党委副书记付正旺向受害者铭顾上及其家人承诺,在侵权人所答应的现有赔偿基础上,镇里和村里会考虑在不违反原则情况下,在危房改造指标分配和疾病救助等方面给予考虑、关怀和帮助。对于党委副书记付正旺的这一表态,村支书也劝受害人接受,“给付书记一个面子,听领导打招呼,以后有困难还可以再找政府帮助”。最后纠纷成功调处。

#### 四、信访维稳与乡村秩序再生产

行政调解活动离不开其所嵌入的农村基层政权运作的场域,而目标责任管理制度则是农村基层政权的重要场域特征。“在实践中,目标管理责任制以构建目标体系和实施考评奖惩作为其运作的核



心,它在权威体系内部以及国家与社会之间构建出一整套以‘责任—利益连带’为主要特征的制度性联结关系,进而对基层政权的运行以及地方社会的治理等产生了一系列重要而复杂的影响。”<sup>[21]</sup>受“一票否决”目标考核的信访维稳构成行政调解的外在制度性压力。这种压力使得行政调解不再仅是“就化解纠纷,谈化解纠纷”,其追求的更高目标和实际发挥的潜功能在于对乡村社会秩序的恢复、重建与再生产。

### 1. 行政调解的外在制度性压力:“一票否决”的信访维稳

城镇化与新农村建设协调推进中,乡镇政权之所以在行政调解上花费精力,除了创建和谐社会、建设服务型政府等“软制度”“软环境”的要求外,最重要的外在制度性压力来源于上级政权对信访维稳工作采取“一票否决”的行政绩效考核制度。<sup>[22]</sup>乡镇信访维稳工作“一票否决”的考核压力使乡镇政权在“百忙”中或主动、或被动地化解乡村社会中的重大矛盾纠纷。正如梧镇井桶村联系村领导、副镇长单海虎在某次成功化解一起纠纷后所言,“现在宁愿自己贴钱,也愿意把矛盾纠纷解决掉,这总比上访要好”。“一票否决”对行政调解所构成的外在制度性压力常使乡镇政权在化解重大矛盾纠纷时动用更多的法治资源和人力成本,组成联合调解工作组进行调处。例如,永群龙、永艺龙是姐弟关系,系梧镇步八村胜德组村民,因承包土地发生纠纷。为化解此件纠纷,由梧镇政法委书记梅志晨、人民法院庭长雍佳端、派出所所长于茂文、司法所所长毕晓柳、政法委综治专干钟胜阳、步八村村支书桂定旺、步八村村主任名事主等组成联合调解工作组进行调解。正如梧镇政法委书记梅志晨所讲:“一般纠纷不联合调解,你们双方闹到这个地步,根据党委、政府安排,组织联合调解。本着情理法并重的原则,双方拿出证据,调解后做出结论,不要把事情闹大。”

### 2. 社会关系与乡村秩序的恢复与重建

社会关系与乡村秩序的恢复与重建是行政调解在乡村社会实践的重要功能特征,调解过程和调解协议中关于秩序恢复与重建的话语实践能够很好地加以体现。在调解协议中,除了对纷争事项进行相关约定外,为预防纠纷当事人“重燃战火”,并弥补纠纷过去给双方带来的伤痕,维护和重建生产生活秩序,行政调解人员还会督促纠纷当事人在未来要和谐共处。

(1)定纷止争的法律语言。为最终实现定纷止争,在梧镇行政调解话语实践和调解协议中经常出现“双方不能再因任何条件和任何理由进行纠缠”等话语。例如,在焦氏家族与织毕铁路站前二标五分部的财产损害赔偿纠纷中,调解协议中规定,“由梧镇政府负责对焦氏家族做好思想工作,焦氏家族所有成员不得再以任何条件、任何理由向铁路站前二标五分部进行纠缠”。在梧镇锅土村边桥组承包地征收补偿费分配纠纷中,梧镇党委书记郝峰最后向纠纷双方规劝到,“通过这次事件后,大家要齐心协力,共创和谐,团结族中所有人,别因小事再起摩擦”。

(2)弥补关系的法律语言。为弥补行政调解纠纷当事人之间破损的人际关系,重建生产生活秩序,在梧镇乡村纠纷的行政调解中常会听见或看到“双方应共创和谐,和睦相处”等语言。例如,在钟端生与钟端群承包地征收补偿费用分配纠纷中,调解协议中就规定“此后一切钟端群再也不能过问,不再向甲方钟端生要一分钱,从此以团结为主”。在邝光旺与明德函房屋租赁合同纠纷中,调解协议中载明,“至此双方从此不能再因过去的事情进行纠缠,大家要和好,双方及其家人不要再因琐事发生争吵,更不能相互辱骂。双方要搞好关系,共创和谐”。在筠州与织黔高速公路项目部财产损害赔偿纠纷中,将“筠州领款后,及时将自己的吊车开走,不得以任何理由干扰乙方施工”写入调解协议中。

## 五、结语:日常生活、行政权威与乡村秩序的三重再生产

正视行政调解在多元化的社会纠纷解决机制中的基础性地位和作用、激活其化解社会矛盾之机能、加快行政调解立法之进程,不仅是中国行政改革应当考量的议题,也是司法改革必须关照的课题。<sup>[23]</sup>对行政调解乡村实践逻辑的个案研究发现:(1)在纠纷特征方面,行政调解方式中的纠纷数量整体保持曲折增长态势,纠纷类型日益多样化,并且由新型城镇化引致的纠纷日益凸显;(2)在责任



主体方面,行政调解在乡村实践中逐渐形成党政领导包保负责、司法所配合参与、村干部辅助帮衬的责任机制;(3)在内在合法性方面,以行政权力为内核的行政权威是行政调解得以运作的内在合法性基础,行政调解主体常通过对行政权力和行政权威的策略性运用来寻求纠纷的调处;(4)在行政调解的外在制度性压力方面,“一票否决”的信访维稳是乡镇政权开展行政调解的外在制度性压力,使其追求并实现政治效能、社会效能与法律效能的亲合,恢复、重建乡村人际关系与乡土社会秩序。

法治是治国理政的基本方式,把预防、化解矛盾纠纷纳入到法治轨道,维护社会稳定,促进社会和谐,是国家治理体系和治理能力现代化的目标要求。<sup>[24]</sup>运用行政调解方式实现依法解纷是乡村法治建设和乡村治理现代化的重要内容。行政调解的乡村实践逻辑表明,每一起乡村纠纷的行政调解就是由乡村干部、纠纷当事人等共同完成的一项权益性成就,并随着行政调解在时空向度上的持续伸延,农民的日常生活、乡镇政权的行政权威以及农村的社会秩序也得以共同再生产。

### 参考文献:

- [1] 李林. 依法治国与推进国家治理现代化[J]. 法学研究, 2014(5).
- [2] 熊文钊. 现代行政法原理[M]. 北京: 法律出版社, 2000: 480.
- [3] 周健宇. 行政调解协议之强制执行效力探析——基于效力位阶、政治传统、文化传统的视角[J]. 中国行政管理, 2012(10).
- [4] 舒广伟. 现行医疗纠纷行政调解制度的实证研究[J]. 安徽大学学报: 哲学社会科学版, 2008(6).
- [5] 苏力. 司法制度的合成理论[J]. 清华法学, 2007(1).
- [6] 温丙存. “项目嵌入型上访”——新型城镇化背景下农民信访的解释框架[J]. 中国农村观察, 2014(5).
- [7] 章志远, 刘利鹏. 我国行政调解制度的运作现状与发展课题[J]. 求是学刊, 2013(5).
- [8] 任远. 人的城镇化: 新型城镇化的本质要求[J]. 复旦学报: 社会科学版, 2014(4).
- [9] 田先红. 乡镇司法所纠纷解决机制的变化及其原因探析[J]. 当代法学, 2010(5): 32.
- [10] 温丙存, 邢鸿飞. 调解的百年嬗变: 本原、异化、新生与重构——基于民事纠纷调处实践的历史考察(1912—2012年)[J]. 中国农业大学学报: 社会科学版, 2014(2).
- [11] 王汉生, 王迪. 农村民间纠纷调解中的公平建构与公平逻辑[J]. 社会, 2012(2): 191.
- [12] 朱维究, 王成栋. 一般行政法原理[M]. 北京: 高等教育出版社, 2005: 305.
- [13] 范愉. 行政调解问题刍议[J]. 广东社会科学, 2008(6).
- [14] 范愉. 非诉讼纠纷解决机制研究[M]. 北京: 中国人民大学出版社, 2000: 655.
- [15] 喻少如. 多元纠纷解决机制中的行政调解[J]. 学术界, 2007(6): 183.
- [16] 马克思·韦伯. 经济与社会(上卷)[M]. 林荣远, 译. 北京: 商务印书馆, 1997: 81.
- [17] 棚濑孝雄. 纠纷的解决与审判制度[M]. 王亚新, 译. 北京: 中国政法大学出版社, 1994: 84.
- [18] 谭同学. 组织变迁及其生存实践的逻辑——楚镇司法所运行的政治生态学考察[J]. 华中师范大学学报: 人文社会科学版, 2005(1).
- [19] 曹伊清. 试论现代法制环境下的行政调解[J]. 学海, 2006(2).
- [20] 任敏, 杨璟. 基层政府的多重非正式权力建构[J]. 青年研究, 2012(4): 69.
- [21] 王汉生, 王一鸽. 目标管理责任制: 农村基层政权的实践逻辑[J]. 社会学研究, 2009(2): 61.
- [22] 温丙存. 三维型政权: 新型城镇化进程中的乡镇政权——基于贵州省桐乡的拓展个案研究[J]. 中国农业大学学报: 社会科学版, 2015(2).
- [23] 江国华, 胡玉桃. 论行政调解——以社会纠纷解决方式的多元化为视角[J]. 江汉大学学报: 社会科学版, 2011, (3): 72.
- [24] 应松年. 加快法治建设促进国家治理体系和治理能力现代化[J]. 中国社会科学, 2014(6).

(责任编辑: 宋雪飞)