

【乡村治理现代化】

乡村人民调解的权力结构与运行机制研究

——以 T 市非正式防控为例

李扬¹, 吴青熹², 严一寒²

(1. 江苏省社会科学院, 南京 210004; 2. 江苏省委党校, 南京 210009)

摘 要:乡村人民调解在调和基层干群矛盾中发挥了重要作用。文章以浙江省 T 市“村两委+乡贤会”的抗疫实践为例, 分析非正式防控中乡村人民调解的权力结构与运行机制。研究发现, 非正式防控背景下的乡村人民调解是在乡镇党政的统一领导下, 以新乡贤群体为实质性主导的群众性抗疫活动。乡村人民调解通过利益激励、情感共融、文化规训和法治保障, 有效维护了基层社会秩序, 完善了乡村疫情防控, 维护了乡村社会稳定。

关键词:非正式防控; 人民调解; 乡村治理

中图分类号:D422.6; D267 **文献标志码:**A **文章编号:**1671-7465(2023)02-0103-09

一、问题的提出

人民调解不仅仅只是化解纠纷的手段, 更是一种自治、法治、德治相结合的基层治理机制^[1]。人民调解自愿性、合意性、高效性的特点对化解矛盾、修复社会关系有着重要作用。从社会矛盾纠纷解决的角度看, 人民调解能够采取温和说服的方式以及情理法等多种手段相融合的方法, 以柔克刚、潜移默化地解开当事人的心结, 可以最大程度地消除当事人的反感, 提高执行的效率^[2]。这一特质契合了现代乡村治理体系的三维要求, 成为构建现代乡村治理体系的关键点^[3]。因此, 在实践中, 部分地区开始尝试将人民调解作为非正式防控的重要手段之一。

自 2019 年 12 月底新冠疫情暴发以来, 为了守护人民的生命健康安全, 中央明确提出了“动态清零”的抗疫方针, 疫情防控取得了阶段性胜利。但随着新冠病毒感染的不断变化, 我国的疫情防控政策也需要随之不断调整。疫情防控政策的不断变化以及各地政府对疫情防控政策解读不到位, 导致人民群众容易对疫情防控措施产生误解, 引发基层政府与群众的矛盾, 这一情况在农村社区表现得尤为突出。面对频频出现的矛盾纠纷, 现有农村纠纷解决机制存在着“传统宗法组织逐渐解体, 乡村自治组织日趋弱化, 基层行政组织捉襟见肘, 基层司法机关力不从心的缺陷”^[4]。同时, 由于村民对疫情防控的重要性认知不足, 防控自觉性与参与意识相对薄弱, 时常会对基层政府的疫情防控要求表现出不满, 这又激化了干群矛盾。如何化解此类矛盾, 引导村民实行自我防控, 成为当前乡村治理中的突出问题。因此, 探究非正式防控中乡村人民调解的权力结构有助于研究乡村社会治理中的社会分权与村民自治, 从而降低集权治理的风险。

权力结构是国家治理体系和政党制度安排的基本问题, 且公权力与民权利整合结构不同、运行机制不同会带来党政关系与官民关系的不同, 从而反映出不同的社会结构形态^[5]。关于如

收稿日期: 2022-05-10

基金项目: 国家社会科学基金一般项目“党建+微治理促进社区治理创新研究”(19BSH020)

作者简介: 李扬, 男, 江苏省社会科学院副院长, 江苏省习近平新时代中国特色社会主义思想研究中心特约研究员; 吴青熹, 女, 江苏省委党校社会和文化教研部教授, 江苏省习近平新时代中国特色社会主义思想研究中心省委党校基地研究员; 严一寒, 男, 江苏省委党校社会和文化教研部硕士生。

何完善农村群众参与基层治理的制度化渠道,党的十八大报告指出,要“完善人民调解、行政调解、司法调解联动的工作体系,畅通和规范群众诉求表达、利益协调、权益保障渠道,建立健全重大决策社会稳定风险评估机制”^[6]。党和政府是非正式防控中乡村调解的领导力量,作为村民自治委员会下设的自治性组织,乡镇人民调解委员会通常是乡村人民调解的主要主体^[7],应当与党和政府对矛盾纠纷进行协同治理^[8]。一方面,人民调解作为纠纷解决的机制总是和权威人物和机构联系在一起的,乡村中的乡贤就充当了此类权威人物。乡贤一般拥有非正式权威,这种非正式权威建立在其个人能力所表现出的对他人的影响力之上^[9],因此,其调解结果往往能得到大多数人的认同。另一方面,人民调解中的目标管理机制、排查预警机制、风险评估机制、联调联处机制和应急处置机制^[10]既能解决纠纷,又能维持当事人的和睦关系^[11],在调解民众纠纷的同时也承载了一定的法治宣传与道德教谕的社会治理功能^[12]。

本文聚焦乡村非正式防控中通过人民调解化解矛盾纠纷的实践案例,尝试分析乡村人民调解的权力结构及其运行机制。

二、非正式防控中乡村人民调解的实践样态

疫情防控的形式可分为正式防控与非正式防控。疫情下的常态化乡村治理一般表现为正式防控。正式防控需要遵循正式制度安排下的强制性规则,一是基层政府的行政指令和村委会自治章程;二是法律、法规、条例的明确规定。非正式防控是指日常性的自我防控,一般由社区居民组成的非正式组织通过自发性手段来调节居民的行为。农村“熟人社会”的特质和村民情理化的行事逻辑使得常态化的乡村治理过程并不总是能完全遵循正式防控的规则行事。在化解矛盾纠纷的过程中,按照非正式防控规则行事的非正式防控成为乡村治理的常态,而人民调解成为乡村非正式防控中关键的手段之一。近年来,T市围绕“基层社会治理创新”,以“乡土、乡情、乡愁”为纽带,以乡镇(街道)为平台,在全市范围开展了“万名乡贤帮千村”等活动,吸引乡贤回归,凝聚乡贤力量,助推基层社会治理创新。在新冠疫情非正式防控中,T市“村两委+乡贤会”的基层治理模式以新乡贤调解室为阵地、新乡贤调解服务团为依托,建立新乡贤助力非正式防控的新模式。

为清晰地描摹非正式防控中乡村人民调解的实践样态,笔者深入浙江省T市12个村进行了为期一个月的实地调研和访谈,观察不同村在非正式防控中的乡村人民调解实践,探索这种模式可以最大限度发挥新乡贤在乡村非正式防控中的补位和辅助作用,化解基层矛盾纠纷、打造基层善治共同体。

2021年以来,T市各乡镇按照“品行正、威望高、明乡情、善调解、有热心”的标准,择优聘任1619名新乡贤助调员,组建起新乡贤助调团。在S乡镇,新乡贤除了每天都要进行巡回防控宣传、入户排查,还建立起新乡贤联系村制度,组织新乡贤每天定时进村入户与村民围坐在一起开展圆桌会商,与村民进行面对面恳谈,普及疫情防控的知识与科学防疫的重要性,并且听取村民的诉求以及疏导他们的情绪。除此以外,为了应对疫情期间的干群纠纷,各乡镇还组织新乡贤成立了公益律师服务团,通过司法化的过程,借助正式体制的力量,在维护疫情期间乡村有序的法治环境、社会秩序方面发挥了积极的作用。作为村民与国家政权的沟通桥梁,新乡贤有助于规避村民表达自身诉求渠道不通畅的情况,从而可以从客观上调节村民情绪,并能够切实维护和保障村民利益不受侵害。

在2022年疫情期间,虽然该村的疫情防控政策执行力度较高,疫情防控取得了一些成效,但不足的是村两委与村干部在执行疫情防控政策时,对村民情绪安抚方面的工作做得还不到位,导致干群关系紧张。面对复杂的矛盾,T市将新乡贤助力矛盾调解作为人民调解、行政调

解、司法调解的有益补充,建立矛调中心与新乡贤调解室诉调对接机制。村民们在与基层干部产生矛盾纠纷后可在微信公众号中或通过村委会找到调解平台,并根据矛盾纠纷的类型选择对应的专项调解窗口。T市H县的村民小组都是由同姓或者某几个姓氏组成的,仍具有宗族性,村民长期处于血缘或地缘的社交圈子,彼此相互信任,具有深厚的感情。村民可根据平台上的各个调解人员的信息介绍挑选自己熟悉且信任的新乡贤调解员。在调解工作完成后,由调解组织通过实地考察的方式追踪调解结果,确定调解工作是否取得预期成效,构建“上报—交办—办结—反馈”的工作闭环,群众足不出户就可将问题反馈至县级平台。以F镇为例,针对在新冠肺炎疫情防控中的干群矛盾纠纷,新乡贤通过“法律援助、生活救助、医疗救助、助学救助、权益保护、关心关爱”等帮扶资源,解开求助群众的心结,推进各种问题和矛盾纠纷的解决,努力实现矛盾与心结双解,推动问题化解“软着陆”。如果村民对调解结果不满意,也可通过调解组织寻求法律途径解决自己的诉求。正因如此,疫情期间各县综治中心组建的疫情防控矛盾纠纷化解专班,针对“村两委+乡贤会”组成的网格员团队上报的矛盾纠纷,建立会商研判、联合交办等机制,及时依托民间力量进行化解,有效化解涉疫矛盾纠纷13807件,有效避免了干群冲突。

为在源头上化解抗疫中由基层干部简单蛮干所引发的矛盾纠纷,以及遏制自上而下的官僚主义,T市各村对排查出的防疫隐患苗头按照“红、黄、绿”三色分级分类预警管控,在源头防范矛盾纠纷激化升级。2021年以来,全市新乡贤参与走访排查4600余人次,排查化解各类隐患苗头1100余件。不仅如此,T市政府还将新乡贤调解经费纳入同级矛调中心经费预算,各县司法局制定人民调解员考核奖励办法,对调解成功的案件依据纠纷的难易程度、社会影响大小等因素进行“以奖代补”,统一对优秀调解员进行奖励,激发调解人员工作积极性。

除此之外,T市各村以榜样示范实现德治教化,创设乡贤馆,讲身边乡贤抗疫故事,宣传抗疫中勇于承担防疫重任以及新乡贤的奉献精神。疫情期间,由新乡贤捐赠1637万元成立的“新乡贤助调基金”累计开展帮扶救济200余人次。在疫情得到控制后,以新乡贤为主体的网格员通过排摸梳理网格内个体经营户和企业复工复产情况,提供政策宣传解读、审批事项代办、员工招引搭桥等服务,助力乡镇企业复工复产。

三、非正式防控中乡村人民调解的权力结构

由新乡贤组成的“乡贤会”在党委政府的共同领导下,作为乡村人民调解的实质性主体,对基层干部与村民进行人民调解,进而化解因疫情防控所带来的基层干部与村民的矛盾纠纷。纠纷解决的背后是新乡贤所拥有的非正式权力与国家正式权力两者结合的结果。具体如下:

(一)党政统筹下的乡村人民调解

新中国成立以来,国家依靠中国共产党强大的组织网络,破除了传统家族政权统治,提高了对官僚机构的控制力以及对社会管控的能力,乡村社会中的矛盾纠纷不再依靠当地宗族组织化解,而是依靠党政领导下的官僚机构进行化解。然而,自上而下的集权统治隐含着一定的政治风险^[13],政府需要通过引入村民自治降低来自农村社会的政治风险。因此,国家开始推动社会管理体制变革,让国家与社会共同作为基层社会治理的主体,党的十八大以来,党和国家明确提出基层社会治理的预设目标,让基层党组织、基层政府和基层社会协同合作,共同支撑起基层社会权力结构^[14]。在农村,村党支部委员会和村民自治委员会共同构成了非正式防控中乡村调解的权力主体。村党委在政治、思想、组织等方面发挥核心引领作用^[15],处于中心地位,并且起到把握方向,凝聚共识的作用。根据《宪法》《村民委员会组织法》等法律的规定,村民自治委员会作为基层群众自治组织主要负责办理自治单元内的公共事务与公益事业,调解民间纠纷,协助维护社会治安,向人民政府反映村民的意见、要求和提出建议^[16]。此外,《突发事件应对法》

对突发事件中国家与社会各主体之间的关系与具体职责进行了明确规定。如《突发事件应对法》第57条:突发事件发生地的公民应当服从人民政府、居民委员会、村民委员会或者所属单位的指挥和安排,配合人民政府采取的应急处置措施,积极参加应急救援工作,协助维护社会秩序。这条法规明确了在突发事件中人民政府、村民委员会与村民三者之间的关系。

然而,面对突如其来的新冠疫情,农村基层的防控体系和治理路径,主要采用的还是一种自上而下、上传下达、层层落实、包保责任的单轨治理模式。这种单轨治理模式的集中体现便是将疫情防控工作视为基层干部从县至乡、从乡至村、从村至组自上而下的单向治理行动,属于被动式治理。不仅如此,由于地方政府对基层实行以结果为导向的考核制度,基层干部为完成任务,难免与村民产生矛盾,这时,在党政领导下的村委会介入进行人民调解,但因一方面,村民认为村委会是接到自上而下的命令来进行矛盾调解的,不乐于接受,另一方面,疫情持续时间久,一直反复,村委会成员的数量有限,精力不济,这导致随着矛盾事件的不断增加,调解成本持续升高。这时候,地方政府便需要通过引入乡村自治组织进行社会分权,即创建由新乡贤组成的“乡贤会”,降低乡村社会所面临的矛盾与风险。换言之,地方政府是通过调节正式制度与非正式制度之间的关系,灵活地调整集权和分权的关系,及时纠正基层干部的刚性治理行为。

在疫情防控实践中,基层干部在行动,但广大农民群体参与防控的主动性和积极性并没有被完全调动起来,导致防控过程比较被动^[17],由此造成了防疫效率低下的问题。因此,要维护良好的社会秩序需要激活日常生活各种微观权力的话语和力量,形成多元的社会调控体系^[18]。地方政府在乡村疫情防控的过程中,需要在确保党委领导、政府负责的前提下,重视社会治理主体的参与,降低政府面临的政治风险。正因如此,T市组建的“乡贤会”在非正式防控中发挥了重要的作用。

(二)以新乡贤为实质性主导的乡村人民调解

关于中国国家治理的研究,其中最重要的就是讨论集权与分权的关系。曹正汉认为,在集权国家,对政权稳定构成首要威胁的是来自民众的不满、反对或抗争,即“来自民众的统治风险”。因此,中央政府在处理集权与分权关系上,除了需要考虑治理效率,还需要考虑如何降低此种统治风险^[19]。在传统中国社会,解决乡村纠纷的机制主要是在地方官吏意见与宗族调解之间的一种半制度化的交流,民间调解者主要关心如何讲和与相互让步^[20]。在当代中国社会,政府通过推行村民自治和社会管理体制变革,重建基层社会自治制度,国家鼓励引导基层社会组织的发展,地方政府各部门也以购买服务的方式将社会事务转移给基层社会组织,此种分权是纵向分权向基层社会的延伸,即“社会分权”。自党的十八大以来,党和政府对优秀传统文化的治理功能非常重视,连续四年的中央一号文件都明确提出要“创新乡贤文化”。由新乡贤组成的“乡贤会”代表基层政府进行乡村人民调解,可以帮助村民自下而上反馈民意以降低基层政府面临的政治风险。

由于疫情防控已经持续了三年之久,村民在现实的种种压力之下,情绪是不稳定的。这时基层干部再用正式权力防控疫情容易遭到村民的抵制。此时,非正式权力对于正式权力的补位作用就不可或缺。农村地区的非正式权力不是正式组织赋予的,而是基于个人能力所表现出的对他人的影响力,这种影响力既可能来自传统家族势力,也可能来自个人的威信、魅力^[21]。T市参与乡村调解的新乡贤大部分以农村干部、老党员、退休教师以及经济能人为主体的,这种影响村民的非正式权力能够在乡村人民调解中得到体现。被挑选出来的新乡贤既可以协助基层干部进行疫情防控,又能够代表政府化解矛盾纠纷,避免基层干部与村民直接发生冲突。党领导下的“乡贤会”不仅是村民利益的“代言人”,更是党委与村两委的协助者,因此,拥有准行政和社会双重权力的新乡贤群体在化解农村基层防控中干群矛盾纠纷时能够起到重要的作用。

(三)新乡贤引导下的群众抗疫

“村两委+乡贤会”的基层治理模式下,村民与基层政府之间有了“乡贤会”这个缓冲地带。

在疫情防控常态化的状况下,新乡贤群体在基层干部与村民之间进行人民调解,减少了村民的厌烦情绪,降低了基层政府所面临的政治风险。在疫情防控带来的干群矛盾中,新乡贤作为一种非制度性主体,可将“被动”化解防疫中的矛盾纠纷向“主动”化解转变。村两委与乡贤会的成员进村入户与村民围坐在一起开圆桌会,推动村民们的自治协商。在圆桌会商中,新乡贤与村民们面对面恳谈并且听取他们的诉求,疏导村民情绪,以“群贤治理”的方式促进非正式防控的顺利进行,如此便可解决因疫情防控所带来的矛盾纠纷。在化解矛盾纠纷的过程中,新乡贤所分得的“社会权力”在两个层面得到呈现:一是制度层面,由于新乡贤是在党委政府领导下对矛盾纠纷进行调解的,在村民看来,新乡贤是国家权力的代表,但又比村委会成员更为亲近,这使得协商治理在乡村中成为可能,这也是新“双轨政治”形成的关键。二是文化层面,由于大部分农村社会依旧保留着“厌诉”的传统,在新乡贤的权威得到认可的情况下,新乡贤所拥有的“社会权力”便可以得到良好的运行。换言之,在党委政府领导下的新乡贤凭借其资源、视野和号召力可以充分参与非正式防控中的乡村人民调解,使得国家与乡村进行有效对接。在新乡贤化解矛盾纠纷后,村民便能够积极参与非正式防控、主动遵守防疫政策以及自觉服从党政领导,履行作为乡村共同体成员的义务。正因如此,“乡贤会”的组建不仅能够提高防疫效率,而且能够消除村民的不满与反对,从而降低治理风险。

为尽快在反复的疫情中恢复正常生活,村民们在新乡贤的引导下,可以自觉做到保持社交距离,公共场合戴口罩的习惯。由此可知,在非正式防控中,新乡贤在缓解干群矛盾、引导群众自觉进行自我防控以及培养科学防控的意识方面有着正式防控达不到的效果。疫情非正式防控中“乡贤会”的介入,有助于维护乡村社会的稳定,促进政社关系和谐,加强村民的自我管理意识。

四、非正式防控中乡村调解的运行机制

T市采取“村两委+乡贤会”协同调解的抗疫模式是一种创新型抗疫模式,是对乡村防疫的一种探索。协作系统理论认为,协作系统的存续需要3个必要条件:共同目标、合作意愿和信息联系^[22]。乡村非正式防控中的人民调解包含的系统协作理念,能够动员新乡贤广泛参与,建立起相应的协同治理体系。

(一) 利益激励

马斯洛需求层次理论是经典行为科学理论之一,它将人的行为看作动机和需求的结合,只要人们的低层次需要得到满足,就必然会有更高层次的需求。根据波特-劳勒综合激励理论,管理者必须处理好努力与绩效、绩效与报酬、报酬与满意的关系,只有这样,才能充分调动人的积极性^[23]。要使新乡贤积极去实现组织目标,政府不仅要对其进行精神激励,也需要给其一定的报酬。T市积极给予新乡贤相应的报酬,让物质激励、成就激励在一段时间内成为政策热点和社会关注焦点。对于奋战在抗疫一线的新乡贤来说,宣扬他们的奉献精神、给予他们物质激励是对他们工作的肯定、保障和支持。T市在化解疫情所带来的矛盾纠纷时,将新乡贤的调解经费纳入同级矛调中心经费预算,按规定给予相应报酬。实行“20%基础补贴+80%绩效奖金+计件奖励”取酬方式,即调解员每月仅领取20%基础工资,待季度末按考核结果发放80%绩效奖金,引导调解员变“坐着等调解”为“主动上门调解”。除了物质激励和成就激励,在乡村人民调解的过程中,T市还充分重视环境激励,为让一线调解员能干事、干成事,各级政府提供了充分的服务保障,使各调解员能够放开手脚,确保其参与调解工作无后顾之忧。此外,T市注重健全和创新激励机制,各级政府在年度财政预算中保障人民调解资金的预算充足,设立专项资金为应对突发的矛盾纠纷提供充足的经费保障。

(二) 情感共融

情感是社会治理重要的资源。从社会学的角度看,情感治理的核心在于回归“人”的价值及其主体性,适应公众对于情感的期待,通过对人的情感表达和情感诉求的主动回应,柔化国家与社会的权力结构关系^[24]。乡村人民调解中新乡贤群体的重要工作手段就是通过利用乡村内部的情感力量作为乡村调解中的重要机制之一,其根本目的不是通过正式手段来惩戒有越轨行为的村民,而是通过非正式手段来维护乡村共同体的团结。乡村调解中的情感机制是通过使用柔性的手段推动而非利用政策法规强迫村民去执行疫情防控的规定,由于村民较少感知到国家政府对自身的影响或者对国家的政策本就知之甚少,需要在村民心中具有一定地位的新乡贤将“情理”与“法”结合起来帮助其了解国家政策。新乡贤能运用情感力量解决矛盾纠纷的原因有二:一是新乡贤群体本身就是乡村的一分子,平日走访村民、倾听村民的意见,理解村民的难处,与村民培养出了深厚的感情。二是新乡贤将自己在社会生活中积累的经济、社会资源反哺乡村,在村民中树立起了威望。例如,T市通过新乡贤自愿捐款成立的“新乡贤助调基金”,就在新冠疫情暴发时期帮助村民买到了急需的防疫物资。如果新乡贤不具有足够高的威信或者是在村民心中没有足够的地位,仅仅靠搬出法律条文与政策规定是无法让村民信服以达成调解矛盾纠纷的目标的,甚至会因当下经济环境不稳定与生活压力引起村民的冲动行为导致矛盾调解的失败。因此,新乡贤群体需要通过情感疏导来维护乡村社会的稳定,以柔性的方式减少干群矛盾的影响范围与程度。新乡贤通过与村民的“情”耐心向村民讲“理”;通过介绍相关法律法规引导村民的行为、疏导村民心中的不满情绪,从而保障乡村非正式防控的秩序。情感作为新乡贤与村民的纽带,能够调解非正式防控中的干群矛盾纠纷而非诉诸司法途径来解决。诉诸司法不仅降低了村民对基层干部的信任感与认可程度,还使这种负向情绪影响基层干部在乡村开展工作。必须利用乡村社会独有的文化优势妥善解决矛盾纠纷。

(三) 文化规训

滕尼斯认为,共同体是基于血缘、地缘等关系结合而成的社会联合,其以一定地域为基础进行的社会活动具有共同文化维系力和归属感^[25]。乡村是建立在自然情感基础上的地域性村落与伦理共同体的结合,其本身就存在特有的文化规范,长期以来积淀形成的共同的民间信仰、生活态度、价值观念、交往原则、礼仪习俗等文化符号,共同构成了乡村社会的精神家园,也成为对每个村民无形的文化规训。乡村文化既维护了乡村社会的精神秩序,也是约束村民生产生活的文化规范。传统乡村社会中的文化规范与礼俗社会秩序的内在契合,是长期以来我国乡村社会稳定的内在原因^[26]。在新冠疫情防控下,乡村中约定俗成的文化成为非制度性规范权力。换言之,乡村社会的道德伦理约束和教化作用演化成为规范村民行为的微观权力。这种权力被福柯视作一种相互交错的关系网络,其渗透于乡村社会日常生活中,每一位村民都是该权力的规范者,同样也是该权力的被规范者。在新乡贤的调解下,大部分村民们认可人民调解的结果,使得非正式防控中的矛盾纠纷能够得到妥善解决。正如前文所分析的那样,在新冠疫情防控下,乡村中任何不利于突发公共卫生事件的监测、预警、应急处理行为举止都会被视为不道德行为,都会遭受村民的集体谴责和集体教化。正因为集体谴责与教化的存在,建立在传统文化规训基础上的集体身份认同能够激发村民的凝聚力,从而有利于新乡贤群体对于矛盾纠纷的化解。在持久的新冠疫情防控中,基层干部与村民的矛盾是由多种因素导致的。为避免此类矛盾的发生,要有效利用乡村文化规训的力量,按照乡村社会的要求对村民进行塑造与规约。

(四) 法治保障

法治在乡村矛盾纠纷调处中具有协调利益、定分止争、促进和谐稳定的重要功能^[27]。首先,在非正式防控中,T市各地充分发挥村规民约的独特优势,通过新乡贤与村民一起修订村规民约,使其成为依法治村、村民自治的有效载体。在村级党组织的指导监督下,新乡贤和村民按

照“议题收集、议题审查、民主讨论、结果公示、执行监督、评议整改”六个步骤,协商讨论涉及村民利益的矛盾纠纷,将“为民做主”变为“由民做主”,使得乡村形成“大事一起干、好坏大家判、事事有人管”的良好局面。这种做法不仅有利于培养村民的法律意识,而且能够促进村民学法、知法、守法。面对非正式防控中的干群矛盾,村规民约作为乡村社会普遍认同的治理规则,给予新乡贤说“理”的依据,同时也有助于新乡贤将“情”与“理”结合起来。除此以外,《突发事件应对法》第57条中也规定了在突发事件中公民应当配合当地政府工作的义务,这是“法”给“理”的支持与保障。在法治保障机制的运行下,“情”“理”“法”能够完美的结合起来。其次,在明确新乡贤工作基本制度的同时,T市各基层政府也积极推进完善新乡贤制度的法规,如有些乡镇街道制定了《重大事项乡贤征询制度》《乡贤领办微心愿制度》《乡贤联络点制度》等一系列制度,进一步细化乡贤工作。细化新乡贤工作的法规有利于明确乡村调解中新乡贤的主导性地位,同时可以使新乡贤的功能得到最大化发挥,更有助于保障非正式防控中乡村调解的良性运行。再次,T市运用“联动联调”的协作机制,使县级联动联调中心和涉诉纠纷、医患纠纷等专业性行业性调委会进驻矛盾调解中心,打造“矛盾终点站”。将矛盾纠纷统一由矛盾调解中心受理后再进行分流化解,对涉及专业行业的矛盾纠纷进行分流,面对疫情防控中基层干部与村民或商家的矛盾纠纷及时增派调解员进行人民调解,防止纠纷上行转化为信访案件。最后,在党政统筹下的乡村调解坚持依法化解矛盾纠纷。T市各地党政领导组织开展讲座、培训、文艺会演等形式多样的法治宣传教育活动,深入推进法治文化、法治知识与法律服务下沉农村的行动,引导村民学法、懂法、守法、用法,创造良好的法治环境。

五、结论

非正式防控中的乡村人民调解是推进党建引领下基层自治的方式之一,也是实现国家治理现代化的重要手段。T市“村两委+乡贤会”的基层治理模式,初步回答了如何通过乡村人民调解化解由疫情防控所带来的干群矛盾这一现实问题。在新冠疫情防控中,党委政府应该充分发挥新乡贤的主体性作用,使他们能够积极参与乡村人民调解,利用“情理”化解矛盾纠纷,实现非正式防控对正式防控的辅助作用。只有充分调动乡村已有的内生性资源,将党组织、基层政府、村委会、新乡贤群体以及其他乡村社会组织联合起来,形成乡村人民调解共同体,才能从根本上解决疫情防控所带来的矛盾,同时增强乡村社会的团结性。

本文从非正式防控中乡村人民调解的权力结构与运行机制两个角度讨论了以新乡贤为代表的非正式力量在乡村人民调解中发挥的积极作用。首先,新乡贤群体利用非制度化权威在乡村调解中充分发挥了精神标杆、道德教化和矛盾调解等作用。目前,基层人民调解委员会面临着人员素质参差不齐、专项资金不足的问题,新乡贤的存在能有效弥补和缓解调解组织职能弱化、调解人员力量不足等问题,完善矛盾纠纷多元化解机制。其次,基层政府与党政机关都是制度化权威的代表,在乡村调解中能够起到统筹领导的作用。新乡贤作为非正式力量的代表,他们与广大群众联系最为密切,能够使用村民接受的方式和最低的治理成本完成组织目标,最大程度降低村民的反感情绪,化解其心中的不满。在送法下乡的背景下,新乡贤群体参与乡村调解,也能够弥补诉讼的局限性。最后,以新乡贤为代表的乡村非正式力量是党和政府联系群众的桥梁和纽带,也是构建和谐社会的中坚力量。作为乡村治理的“中间人”,他们最容易听到群众的呼声,在群众中有极高的威信,在维护群众权益、反映群众诉求、调解群众与基层干部之间的矛盾以及维护社会稳定方面具有独特优势。

国家对基层社会进行纵向分权,利用新乡贤作为化解矛盾纠纷的主体,是因为“集权的政治风险”的存在,即虽然政府有能力直接管理乡村社会事务,但是会产生与村民发生直接冲突的风

险。因此,国家从政权与社会稳定的角度出发,引入基层社会自治,这正符合党的二十大“坚决维护国家安全和社会稳定”的要求。从疫情防控的角度来看,乡村人民调解中的非正式力量能够提高乡村疫情防控效率、节省疫情防控成本。从基层社会稳定的角度来看,非正式力量的重要作用体现在能够提升多元主体参与基层治理的水平、维持稳定的乡村社会环境以及化解干群矛盾。从基层社会自治的角度来看,非正式力量所分得的“社会权力”能够有效帮助村民提升自我管理能力、协调村民之间的利益冲突、保障村民安居乐业。向社会分权的产生,使得基层社会治理打破了传统社会宗族统治的局限,有助于推动全过程人民民主,同时有利于我国民主自治制度的推进。从国家的角度来看,基层党组织与基层政府理应发挥在乡村非正式防控中的引领作用,持续推进乡村“自治、法治、德治”的融合,提高乡村正式制度与非正式制度在公共事务管理中的协同效应。以新乡贤为代表的乡村社会应当在基层党组织的引领下,充分发挥村民的自治功能,形成与政府良性互动的局面,不断推动乡村治理体系的现代化与法治化。最终通过正式控制与非正式控制的有机结合,实现基层政府与乡村社会自我调节的平衡,从而构建新时代下和谐民主的乡村社会。

参考文献:

- [1] 马树同.乡村人民调解员专职化的思考——基于宁夏西海固地区C乡的调研[J].三晋基层治理,2021(5): 41-47.
- [2] 林丽,答诗婕.基层社会治理视角下的人民调解制度[J].人民论坛,2016(17):32-34.
- [3] 崔玲玲.人民调解制度与现代乡村治理体系之契合[J].西北大学学报(哲学社会科学版),2021,51(2):133-142.
- [4] 宋智敏,胡正昌.完善我国农村纠纷多元化解机制的思考[J].武汉大学学报(哲学社会科学版),2012,65(1):32-36.
- [5] 董璵.权力结构优势与治理效能转化规律研究[J].人民论坛·学术前沿,2018(6):45-55.
- [6] 胡锦涛.坚定不移沿着中国特色社会主义道路前进为全面建成小康社会而奋斗[M]//中共中央文献研究室.十八大以来重要文献选编(上).北京:中央文献出版社,2014:30.
- [7] 马树同.基层治理视域下乡村人民调解的现代转型[J].宁夏社会科学,2019(1):130-137.
- [8] 黄瑶,王铭.新型举国体制对防控新冠疫情的制度优势[J].理论探讨,2021(2):167-172.
- [9] 贺东航,孙敬良.基层治理视阈中的乡村人民调解制度——以一个村庄人民调解文本为例[J].社会主义研究,2015(4):104-109.
- [10] 陈宏光,王梦飞.大调解运行机制研究——以安徽的实践为视点[J].法学杂志,2012,33(10):111-116.
- [11] 麻鸣.乡村社会结构的变迁对民间调解功能实现的影响[J].浙江社会科学,2002(5):88-91.
- [12] 邓春梅,朱玲玉.关于人民调解社会治理功能的思考[J].湘江法律评论,2016(1):1-9.
- [13] 曹正汉,罗必良.集权的政治风险与纵向分权——从历史视角看当代中国社会管理体制变革[J].南方经济,2013(2):1-11.
- [14] 张吟梅,马元喜.基层社会治理的现代权力结构构建研究[J].保山学院学报,2020,39(6):7-14.
- [15] 李雪松.社会治理共同体的再定位:一个“嵌入型发展”的逻辑命题[J].内蒙古社会科学,2020,41(4):40-47.
- [16] 王鸾鸾.基层群众自治组织参与突发公共卫生事件治理的法治思考[J].安徽行政学院学报,2020,11(5):99-106.
- [17] 马良灿.重大疫情下的乡村治理困境与路径优化[J].社会科学辑刊,2020(1):43-48.
- [18] 姜延军.理解“后现代”语境中的政治哲学——“现代政治哲学理念解读”之三[J].学海,2008(1):55-59.
- [19] 曹正汉.统治风险与地方分权 关于中国国家治理的三种理论及其比较[J].社会,2014,34(6):52-69.
- [20] 黄宗智.中国研究的范式问题讨论[J].中国乡村研究,2005(00):424.
- [21] 李冰.非正式权力视角下合作社中贫困户权益保护研究[J].农村经济,2017(3):111-115.
- [22] 切斯特·I.巴纳德.经理人员的职能[M].王永贵,译.北京:机械工业出版社,2013:128-130.

[23] 张芙华.波特-劳勒综合激励理论的管理启示[J].社会科学辑刊,2004(1):158-161.

[24] 吴晓凯.当代社会情感治理的逻辑演绎与实践反思[J].宁夏社会科学,2022(2):152-160.

[25] 斐迪南·滕尼斯.共同体与社会:纯粹社会学的基本概念[M].林荣远,译.北京:商务印书馆,1999:52-58.

[26] 杨慧,吕哲臻.个体化视域下乡村社会情感共同体重塑[J].中国特色社会主义研究,2022,13(2):89-98.

[27] 刘孝才.乡村社会矛盾纠纷化解三题[J].三晋基层治理,2022(3):35-39.

(责任编辑:宋雪飞)

The Power Structure and Operation Mechanism of Village People’s Mediation: A Case Study of Informal Prevention and Control in T City

LI Yang, WU Qingxi, YAN Yihan

Abstract: Village people’s mediation plays an important role in reconciling conflicts among grassroots people. This paper analyzes the power structure and operation mechanism of village people’s mediation in the context of informal prevention and control, taking the practice of “two village committees + village sages’ association” in T City, Zhejiang Province as an example. The study finds that village people’s mediation in the context of informal prevention and control is a mass anti-epidemic activity under the unified leadership of the township Party branch and government, with the “new villagers” group as the substantive leader. Rural people’s mediation effectively maintains the social order at the grassroots level through interest motivation, emotional communion, cultural discipline and rule of law protection, which is of practical significance for improving rural epidemic prevention and control and maintaining rural social stability.

Keywords: Informal Prevention and Control; People’s Mediation; Rural Governance