舒丽瑰，钟虎妹．乡村纠纷调解主体规范化的路径及后果探析——基于南京溧水农村12345市长热线的田野调查［J］．山西农业大学学报（社会科学版），2022，21（2）：48-58.
SHU Ligui，ZHONG Humei. On the path and consequence of rural dispute mediation subject standardization——field investigation based on mayor hotline 12345 of Lishui Village， Nanjing［J］. Journal of Shanxi Agricultural University（Social Science Edition），2022，21（2）：48-58.
DOI：10.13842/j.cnki.issn1671-816X.2022.02.006

乡村纠纷调解主体规范化的路径及后果探析
——基于南京溧水农村12345市长热线的田野调查

舒丽瑰，钟虎妹
（中南大学 文学与新闻传播学院，湖南 长沙 410012）

摘 要：基于南京溧水农村的实证研究发现，作为变革基层治理的重要技术，12345市长热线进村介入小微矛盾使得村庄纠纷调解主体的理性化特征增强，规范型村干部最终替代乡土型村干部，乡村纠纷调解主体规范化趋势凸显。代表市长的12345市长热线进村促使乡村纠纷调解主体规范化的具体路径如下：打破中间层级吸纳矛盾，依托压力型体制分配矛盾，遵循文本规范处理矛盾，依据主观标准考核矛盾。乡村纠纷调解主体规范化趋势的突出特征是村庄纠纷调解主体专业化及村庄纠纷调解逻辑事本主义化。代表市长的12345市长热线进村促使乡村纠纷调解主体规范化后一方面有助于乡村纠纷调解的规范化运作，另一方面也引发了一系列后果，需警惕。规范化纠纷调解主体相当于是官僚系统理性化力量的延伸，其在不规则乡村社会出现的后果，有助于实践上的完善和理论上的反思，如延伸反思理性治理方式与理性程度不一的治理对象的匹配度问题，国家介入社会的理想边界问题。

关键词：乡村纠纷；调解主体；乡村社会；12345市长热线；矛盾处理机制
中图分类号：C912.82 **文献标识码：**A 文章编号：1671-816X（2022）02-0048-11

一、问题的提出

村庄纠纷矛盾的调解主体是谁，很长时间内对此少有疑问，当下却成了需要厘清的新问题。一方面，国家财政实力增强后，基层政府主动做了许多创新实践；另一方面，基层治理现代化的目标提出之后，各地进行基层创新实践的动力进一步增强，基层治理变革频繁，基层纠纷调解体系更新是其中的重要一块。实践发现，代表理性化力量的技术手段、政府力量等不断介入到基层纠纷调解体系改造中，村庄社会也出现了乡土型纠纷调解主体被理性化的规范型纠纷调解主体替代的现象。如何细致揭示这一实践转型的形成机制、特点、本质及社会后果，同时基于此实践经验的转型，厘清该实践转型在一般性理论命题上的意义，从而厘清纠纷调解创新实践的理论边界。这对更好地指导今后的基层治理变革实践，意义重大。

在缺少送法下乡及市场化等外部理性化因素冲击的时期，即村庄价值规范在结构上相对稳定的时期，基层纠纷矛盾的主要控制主体是村干部及其依附的社会性关系网络。农民遇到纠纷矛盾时大多倾向于找其社会网络，这包括亲戚、朋友尤其是村干部[1]。不同村庄的社会结构不同，调解农户纠纷矛盾的民间权威主体略有差异。在宗族性村落，宗族本身具有一定程度的私的特征，同姓发生的纠纷一般在宗族解决，宗族构成一个纠纷控制单位。在宗族内部，纠纷又因私的程度不一样，需要在不同层级的私的单位中解决，从而形塑宗族性村落特有的纠纷控制模式[2]。民间权威和村干部利用农户广泛认同的民间习惯，在民间纠纷调解中发挥了重要的作用[3]。

收稿日期：2021-10-14 **修回日期：**2021-11-27
基金项目：国家社会科学基金青年项目“中西部地区农村集体经济发展困境及优化路径研究”（20CKS025）
作者简介：舒丽瑰，研究方向：农村社会学，行政管理及新闻传播。

在送法下乡及市场化等外部理性化因素的冲击下，村庄层面出现了价值规范层面的结构混乱，其是指当前乡村社会内部存在两套甚至多套正义观和价值系统，它们在结构上势均力敌，没有一套正义观和价值系统能够占据绝对优势地位，村庄秩序因此缺乏保障[4]。在村庄价值规范的结构混乱期，基层控制纠纷矛盾的压力增大，但总体上纠纷矛盾还是被村干部控制在了基层。村级组织是乡村秩序维持的核心主体和关键力量，是民间力量和国家力量的双重代表。在面对转型时期乡村社会的复杂变化时，村级组织通过调动失落的民间力量和国家力量，灵活运用情、理、法等多重规则，在实践中重构了以村干部为核心的动员型纠纷调解体系，适应了转型期间的村庄环境，有效解决了大量矛盾纠纷[5]。

在村庄日常性纠纷矛盾调解中，村干部始终作为重要的责任主体存在，国家力量通常间接介入或很少介入。通常只有遇到一些严重的纠纷矛盾时，国家力量才会应急性介入。因这类矛盾对当事人权利造成严重伤害，甚至使当事人无法正常工作生活，当事人就会不惜成本，不惜破坏熟人间的关系，寻求国家力量特别是司法力量以分清是非，以讨一个“明确的说法”[6]。除此之外，国家力量在介入民间纠纷时一般持比较审慎的态度。比如，警察对民间纠纷的广泛介入并不能有效解决熟人之间的矛盾，相反可能带来消极且持续的社会评价，稀缺的警务资源在过度倾斜却未收到较大治理效益的背景下，即为浪费。合理界定警察权介入民间纠纷的限度，与其说是限制公权力，不如说是对警力资源的一次优化配置[7]。总之，国家力量在介入民间纠纷矛盾时是有一定的边界的。

综上可以发现，民间纠纷调解的主体一直都是乡土型村干部，在此过程中，以政府力量为代表的理性化力量较少介入到乡村社会具体的纠纷调解中来。实践发现，部分地方的基层纠纷调解创新实践似乎有替代该类治理主体，打破该项治理边界的倾向。在南京溧水农村的调研发现，当地政府创造出了一种新的纠纷矛盾介入方式，运用机制，将代表政府理性化力量的技术手段①延伸到最末端的民间纠纷调解中来，推动纠纷调解主体性质的实质性变革。这对基层治理产生着深远影响。这种实践倾向的理论意涵值得厘清，以明确基层改革的边界。本研究将技术视为理性化力量的一种，拟以12345市长热线介入南京溧水农村的乡村纠纷调解经验为例，呈现技术介入乡村纠纷调解体系的机制，其对基层纠纷调解体系的改造，引发的系列后果，及在此后果实践上可延伸讨论的诸如理性化力量与乡村社会的关系问题，国家介入社会的边界问题等理论问题。

二、技术介入乡村纠纷调解的机制分析

进入乡村的12345市长热线是基层治理领域的重要技术。技术的本质是理性化。社会治理意义上的技术是一种追求治理效率的治理程式，是一组可以有效计算、复制推广并考核验证的治理流程[8]。恰如韦伯所谓的科层制，亦是可以“就事论事”，并拥有“可计算的规则”，这样一来，便能杜绝私人情感和非理性的因素，按照事先规定的规则流程实施治理政策[9]。在官僚系统中强化技术力量，某种程度上意味着加强官僚系统理性化的力量。技术介入乡村纠纷调解，即理性化力量介入乡村纠纷调解，相当于“政府”力量介入到乡村纠纷调解之中。这对基层社会产生着深远影响。2017年7月及2018年12月，笔者及所在研究团队深入调研了12345市长热线在南京溧水农村的运作情况，同时于2019年、2021年先后调研了12345市长热线②在苏州相城、浙江诸暨等地农村的运行情况，深化了对12345市长热线在南京溧水农村运行情况的认识，有助于支撑笔者较好地呈现12345市长热线在南京溧水农村的运行情况。本研究以其中田野调研材料较为丰富的12345市长热线介入南京溧水农村乡村纠纷调解领域的案例为例，通过呈现12345市长热线介入乡村社会的机制，来呈现技术手段介入乡村社会的实践，为呈现技术影响乡村纠纷调解主体特点变化提供基础。

① 12345市长热线只是进入乡村社会的众多技术手段中的一种，在本研究中是研究技术手段介入乡村纠纷调解的具体技术手段。

② 各地发挥12345市长热线功能的具体号码不一样，如浙江诸暨的相应电话号码是96345，但本质内涵是一样的，故此处在称谓上将其统称为12345市长热线。

在南京市12345市长热线是收集民情民意的重要平台，农户或居民有什么不满意的问题及诉求，不限时间地点场合，均可直接拨打12345市长热线。12345市长热线市级话务中心接到农户的电话后会将信息记录下来，作为一个需要处理的工单。紧接着，12345市长热线市级话务中心会根据信息的归属地，逐级将工单派发下去，最终大部分工单会根据属地原则回到村庄或社区。村庄接到工单后，须按照市、区（县）、街道（乡镇）的要求，限期处理，例如市里一般限期5个工作日内处理完工单，区（县）则要求3个工作日内处理完工单，街道（乡镇）要求的时间则会进一步缩短。负责12345市长热线工作的村干部接到工单后，须立即给群众打电话了解情况，及时去现场摸清情况，处理问题。包括村干部处理问题的态度等村干部处理问题的结果须及时上传到平台，并形成纸质资料存档备查。12345市长热线市级话务中心接收到处理意见后，会主动电话咨询群众主观上是否满意。若群众回复满意，则工单结束；若群众回复不满意，则记为一个不满意工单，并要求相关部门继续处理。若同一个工单反复处理群众反复不满意的，则前三次处理结果记为3个不满意工单，纳入考核。第四次及以后的处理结果可附上证明材料向市里申请行政鉴定，经过复杂流程后可将其修改为基本满意工单，但仍需纳入考核。且向市里申请行政鉴定的工单数量不能超过本单位当月工单数量的10%。

政府在原有的基层治理系统的基础上新增了12345市长热线，并借此试图与村庄内千家万户的农户直接接触。但12345市长热线只是一个信息系统，其介入到基层治理系统中还需要一些联结机制。以下便是其具体的介入机制，如图1所示。

（一）打破中间层级吸纳矛盾

未进行基层治理创新实践之前，原本的村庄矛盾化解机制是逐级分流的矛盾筛选机制。村庄矛盾化解的主要责任主体是村干部，治理边界是村庄。农户视矛盾的重要程度寻找不同的村庄治理主体，依托各类矛盾化解主体的层次不同，矛盾化解的类型略有差异。小组长解决组内小的矛盾纠纷，村干部则解决重要程度较高的、涉及公共利益层面的问题。通过村组干部等村内群体的分工合作，村干部将80%的矛盾控制在了基层。剩下村庄解决不了的、原因较为复杂的少量复杂矛盾则逐级上移到上级政府，等位移到市、区（县）一级政府时，村庄矛盾的数量已经极少了。既有体制下，村庄矛盾大致实现了被控制在基层的格局。当下，政府设置了12345市长热线，由其代表市一级政府去面对基层农户，农户出于对上级政府合法性的信任，倾向于越过复杂的矛盾处理的中间层级，直接去与上级政府对接。同时，12345市长热线具有开放性，对农户身份及其所反映矛盾缺乏分类能力，倾向于将所有农户的所有大小矛盾都以信息的形式集中起来，而12345市长热线的市级话务中心作为12345市长热线的信息收集终端，直接吸纳了农户的矛盾。由于12345市长热线是市长的象征，基于市长的影响力，市一级政府也被卷入进来。市一级政府因此不再仅仅只是以往只需面对农户少量重大矛盾的“简约”政府。

（二）依托压力型体制分配矛盾

政府利用12345市长热线将矛盾吸纳到市级话务中心之后，这些矛盾本质上还是信息符号，信息符号本身无法发挥效力，要想发挥治理效力就必须借助新的矛盾触发机制。传统的村庄矛盾化解体系通常采用相对自发的矛盾分配机制。农户将矛盾反映到村干部，村干部接收到信号，接收信号之后是否处理矛盾，处理何种类型的矛盾，很大程度上则由村干部自由裁量。村干部通常根据矛盾影响范围的大小，自行选择处理内容，政府只作为间接力量在场，整个矛盾分配缺乏外部可感的压力机制，相对自主。当下则发生了变化，是否处理纠纷矛盾不再是村干部可自由裁量的事情，理由是，12345市长热线市级话务中心储备了海量的治理信息，这些治理信息若是直接涌向市一级政府，则会压垮市级政府的治理能力，最终挤压市级政府作为上位政府处理大事的定位。一方面，市级政府要完成对农户的承诺，另一方面，出于对自身治理边界的维护，市级政府选择了将矛盾信息向下分解的治理策略。各级政府依次采取了类似的保护性策略，并借助压力型体制逐级向下传递，村级组织作为基层治理层级的最末端，最终成为海量信息矛盾的实际

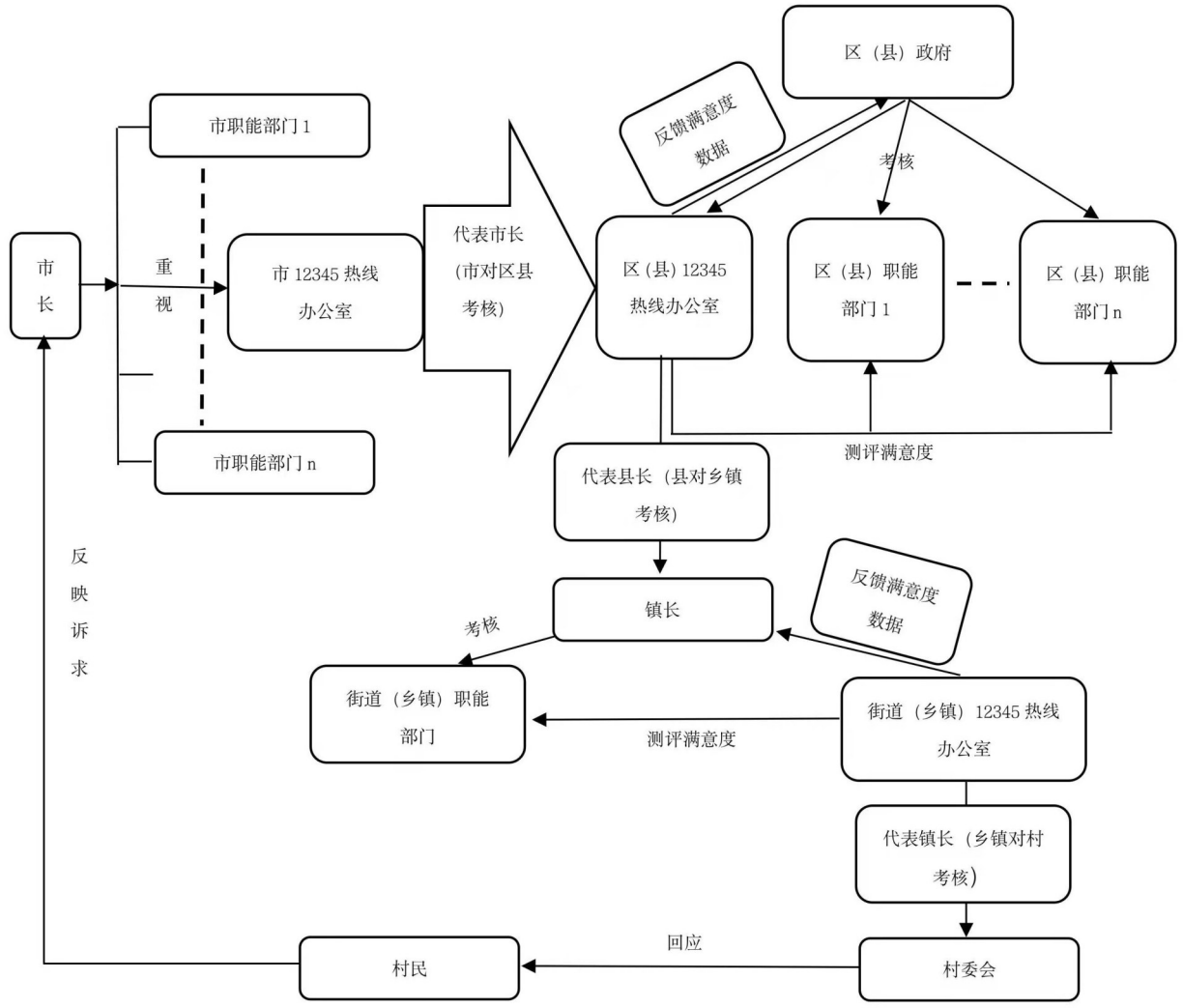


图1 南京溧水农村12345市长热线的运作逻辑

应对者。同时，村干部是否处理信息矛盾、处理什么样的信息矛盾等有了具体可感的行政压力机制，执行具有刚性。

（三）遵循文本规范处理矛盾

上级政府利用行政压力将12345市长热线收集到的矛盾打包回了基层，界定了村干部的工作范围，同时也进一步规定了村干处理这些工作的标准，政府力量介入村级矛盾调解的程度加深。传统的纠纷矛盾化解体系是以结果为导向的，缺乏一成不变的处理工作的外部标准。村干部处理纠纷矛盾时以维持地方秩序为目标，以地方性共识为主要准则，并根据情境能动性地调动情、理、法等治理资源，运用策略积极化解矛盾。其中法律等外部性的治理资源通常作为隐性的力量威慑存在，不直接介入村庄。政府通过将12345市长热线引入乡村推动基层治理实践变革后，村干部的工作标准发生转变，开始以程序为导向，按照清晰的行政规则处理具体矛盾。政府要求的行政规则往往与村庄矛盾化解存在张力，范围有限，内涵不清晰。村干部可用的多是政府出台的少量政策。村干部按照各项政策给农户办事，符合政策的矛盾就予以处理，不符合政策的矛盾就难以处理。按合理、合法两类标准可将基层矛盾分为如下四种类型：合法且合理的矛盾、合法不合理的矛盾、不合法但合理的矛盾、不合法且不合理的矛盾。按照政府这套原则，四类矛盾中只有前面两类矛盾能够得到解决。容纳合法不合理的矛盾，排斥不合法但合理的矛盾，总结起来就是排斥基层矛盾中的情理要素。当村干部对农户不讲情理只讲规则时，农户也会效仿村干部，排

斥情理。基层治理逻辑因此面临巨变。

（四）依据主观标准考核矛盾处理

代表市长的12345市长热线是能够直接支配村干部的重要技术力量，其给村干部设定了矛盾处理的框架，村干部有无按照此原则、框架去执行，按照此原则、框架执行的具体效果如何，需要村干部一一反馈。但基层矛盾纷繁复杂，代表市长的12345市长热线对此缺乏分类考核的能力，并为此设置了笼统的压力考核机制。未推动12345市长热线进村前，村庄的纠纷矛盾化解体系缺乏直接的压力考核机制，一方面缺乏外部实体化的监督机制，村干部依托情、理、法处理完农户矛盾，矛盾调解即宣告结束；另一方面，缺乏精细化的考核标准，是总体性的抽象原则，没有大的矛盾纠纷，不出现矛盾纠纷上移即算成功的纠纷调解。调解简约但相对有效。目前，村庄的纠纷矛盾体系新增了压力考核机制。12345市长热线将纠纷矛盾分配给了基层，并制定了纠纷矛盾考核的标准，规定村干部必须按照上级制定的标准运作。实践过程中，12345市长热线选择了相对笼统的群众满意度作为考核标准。这一标准虽能将村干部的工作状况量化，但无法体现治理的公共性、规则性，容易出现异化。群众满意度具有主观性，不易量化，且个性化特点鲜明，难以标准化。同时难以划分先进群众和落后群众的满意度，难以凸显公共性。但12345市长热线利用行政压力要求村干部去满足每一个农户的每一种需求。单一的村干部直接去面对千家万户农户的差异化需求，易形成结果。

政府推动的12345市长热线进村针对的是农户日常生活中的小微矛盾。在传统的纠纷调解体系中，农户大部分的小微矛盾均在村庄内部消化解决，难以被直接呈现出来。政府要让这些难以显现出来的矛盾清晰化就必须借助一套透明化的机制，12345市长热线则承担了将难以显现出来的矛盾清晰化透明化的功能。代表市长的12345市长热线让小微矛盾清晰化之后，还需要触发机制去促使相关责任主体回应问题，既有的压力型体制成为了重要的助力。代表市长的12345市长热线将矛盾分配到了基层后，若就此退出，则这些被搅动起来的小微矛盾很容易沿袭已有的治理轨道，按照传统的治理方式被处理，使得12345市长热线让难以显现的矛盾清晰化的目标落空、形式化。为此，必须进一步规定治理规则并细化考核细则，因为规定治理规则后，村干部是否会坚决执行，是否会因过重的治理负担采取变通的策略，是个未知数。出于此考虑，代表市长的12345市长热线引入了对村干部回应矛盾的外部监督机制，即群众满意度测评。随着代表市长的12345市长热线在乡村治理领域的深入，其最终会对村庄矛盾调解主体的特点产生影响，使得相对自主的纠纷调解主体，即兼具代理人、当家人双重角色的村干部，逐步被剥离为单一的代理人角色，成为政府力量介入纠纷矛盾调解的媒介。村庄名义上还是村干部在处理纠纷矛盾，但其特征已经发生了实质性变化，理性化程度增强。

三、技术促使乡村纠纷调解主体规范化

乡村社会通常包括两个重要的主体，村级组织和村民群体。代表市长的12345市长热线介入到乡村社会之后，一方面使得12345市长热线的介入对象特点凸显，即乡村社会的特殊性、不规则性进一步凸显；另一方面使得12345市长热线承接主体的特点凸显，即民间纠纷调解主体的特点及行为逻辑发生了较大变化，逐步向理性化的方向转变。理性化的突出特点是“专业化”、“层级化”、“事本主义的行为逻辑”等[9]。

（一）纠纷类型中个体无理性诉求崛起

根据村庄经验，这里仅以公私来划分村庄纠纷矛盾的类型。一般来讲，农民私的单位是指家庭，公的单位是指超出单个家庭之外，涉及到两个及多个农户之间的范畴。农民家庭内部的事又分为危害家庭整体秩序的大事，以及不危害家庭整体秩序的小事。一般将危害农户家庭整体秩序的大事以及多个家庭之间的秩序事件视为村庄内部的公共性事件，而将不危害家庭整体秩序的小事视为村庄内部的私人性事件。在传统的纠纷矛盾体系中，农户只倾向于将前两种公共性事件反映到纠纷矛盾调解主体这里，而将后一种事件视为家庭内部可处理的事件。代表市长的12345热线介入村庄纠纷矛盾化解体系之后，农户的纠纷矛盾反映诉求特点发生了变化，后一类个体私人性事件在纠纷调解主体处的重要性凸显。

结合南京溧水农村的调研发现，农户反映到12345市长热线的矛盾内容大致如下：一是公共性诉求，包括危及家庭整体秩序的家庭赡养纠纷、财产分割纠纷等，还包括影响村庄整体秩序的村庄道路建设诉求、路灯亮化问题、村庄垃圾清理等问题。二是个体私人性诉求，包括家庭内部个人可以处理的基本生产生活问题，比如天气太热，家里的电费未缴，再比如自家门口修建的石狮子间距太窄，影响小车进出，希望村集体协助清理，个人处理太累等等。三是超出村庄处理权限范围内的诉求，比如土地确权过程中政策明文规定本村土地只能确给本村农户，但因早前的数据登记失误导致本村土地登记在外村农户名下，外村农户因此有两处土地的情况，但此轮土地确权明确规定在多个村庄拥有土地的只能对其中一个村庄的土地进行确权，在多个村庄拥有土地的农户因此十分不满，频繁打电话过来反映诉求，并变换各种不同的理由督促村干部为自己解决确权问题。对比12345市长热线介入以前的传统纠纷调解体系，发现12345市长热线介入之后村庄公共性诉求中的村庄公共设施建设诉求增多，且村庄纠纷调解类型的公私边界模糊，个人私人生活层面的无理性诉求增多。

（二）纠纷调解主体专业化

专业化是指依托拥有专业知识，受到专业训练的人员，在固定的时间及场所内，专门化地处理事件。12345市长热线介入到乡村纠纷调解体系后，村庄的纠纷调解主体发生了三个方面的变化。一是纠纷调解主体出现了新旧交替的情况，职能主体专业化。村庄以往的纠纷调解主体的年龄一般五十多岁，是在村庄中工作多年，有丰富农村工作经验及村庄社会关系网络的老干部。而纠纷调解主体多是刚刚大学毕业不久，书本知识丰富但农村工作经验缺乏，社会关系网络缺乏，年龄大多二十多岁的年轻干部。二是纠纷调解主体的职能专门化。以往村庄纠纷调解职能多由村中治保主任或妇女主任担任，而治保主任或妇女主任还兼有其他条线的工作需要处理，没有专门的精力处理调解工作。12345市长热线介入村庄调解之后，村庄将治保主任的工作专门化，专业负责大调解工作，而在实践过程中随着业务量的增多，又将12345市长热线工作从治保工作中分离出来，设立专门的12345市长热线接线员，接线员为主治保为辅共抓调解工作。三是工作时间固定化。12345市长热线介入之后，热线上的信息流是稳定的，但时间不确定，为保持12345市长热线的反馈性，需配备专人维护12345市长热线。这客观上推动了调解人员时间的专门化，其需如同政府正式工作人员，八小时坐班。当然，工作场所也是固定的。

对比上述经验发现，12345市长热线的运作有自身的一套程序逻辑，当12345市长热线介入村庄社会之后，其要按照自身的逻辑来改造既有的乡村纠纷调解体系，促使体系理性化。首先，12345市长热线会向村庄社会传递信息。其次，村庄社会要接收信息。再次，村庄工作人员要将接收到的信息还原到村庄社会，到达指定的需要处理的信息提供者，然后再将从信息提供者处获得及处理的信息反馈到热线上去。这样，一个完整的信息传递及反馈过程才算完成。整个12345市长热线的信息传递过程需要借助电脑，需要遵守程序，借助文本，当然还需要处理与乡村社会的关系。但其中具备信息传递的能力在热线运作中比较关键。这就使得村庄的纠纷调解的主体特点会因此发生转变，由更具专业水平的人来担任调解主体。

（三）纠纷调解方式事本主义化

事本主义逻辑的意思是指对上负责，根据文本规则办事，就事论事，而非以个人的情感或非理性的经验作为行为支撑。12345市长热线介入村庄纠纷调解体系的关系链条如下，代表市长的12345市长热线——纠纷调解主体（村干部）——纠纷矛盾主体（村民）。前面讨论了农户反映纠纷诉求——村干部接收纠纷诉求，接下来还有个重要的环节即村干部处理纠纷诉求的环节需要讨论。这个环节中村干部处事特点性质的变迁影响着对村庄纠纷调解主体性质的判断。

从经验上来讲，12345市长热线介入之后，村庄纠纷调解主体处理不同类型矛盾的方式如下：一是针对公共性诉求中的公共建设诉求，村干部采取了尽量用金钱满足的方式，尽力向各级部门争取项目资金并整合村内集体资金，分步骤分批次地满足农户的公共建设需求。同时针对公共性诉求中危及家庭整体秩序的事件，采取了就

事论事的原则，简单了解情况，简单说理之后无法解决的，则通常推荐采取法律途径解决，并宣传相关的法律知识，提供具体的法律援助。比如针对一兄弟赌气引发的大家庭关系破裂的纠纷，南京溧水D村一个七十多岁的老婆婆，名下有9分水田，两个儿子，大儿子常年不在家，且在经济上较少补贴老人，老人一直跟着小儿子过，小儿子照顾的比较多。老人遂将名下的9分田给小儿子耕种，而小儿子的一片空地也给大儿子做了停车场，两个儿子对老人的田地分割一直没有异议。最近两兄弟因妯娌矛盾引发了兄弟矛盾，大儿子因此要求分老人的地，小儿子则要求大儿子先将停车场的地退出来，再给大儿子分老人的地。双方僵持不下，后找到村级12345市长热线的工作人员，工作人员劝解两次无效，鼓励其上法院。目前该案件已经上报到了法庭。二是针对个人需求，根据农户的性格特点分类处理，农户比较好说话的则口头说服、求情，让其结束工单，若农户不好说话，则倾向于经济资源帮助农户解决问题，从而结束工单。

从以上经验发现，纠纷调解主体的处事方式有以下几个方面的特点：一是倾向于用金钱摆平乡村社会的所有纠纷矛盾。二是倾向于用法律来解决危及家庭整体秩序的情理型矛盾。三是遵循对上负责原则，纠纷调解主体处理具体矛盾的方式不重要，结果最重要，结果要符合上级热线的定位需要，“工单结束，群众没有意见”。关于第二点，结合传统纠纷调解体系的特点，这里再简单阐释一下。在传统的纠纷调解体系中，危及家庭整体秩序的矛盾是村干部比较重视的大事，传统村干部处理该问题时倾向于了解家庭矛盾的始末，厘清家庭关系的链条，并遵循村庄内约定俗称的家庭行为规范，利用农户认同的方式来理顺农户间的怨气，理顺农户间的关系，从而达到修复家庭关系的目的。即在传统的纠纷调解体系中，纠纷调解主体不以理性的是非对错原则来判定双方的行为，而以感性的村庄生活经验来教育农户，不对理性的行为规范负责，而对感性的家庭生活维系负责，整个行为方式属非理性。目前，新的纠纷调解主体则对村庄的一切矛盾包括家庭纠纷矛盾均采取了事本主义的处理方式，行为逻辑的理性化程度大大增强。

12345市长热线介入村庄社会之后，村庄纠纷调解主体名义上的身份虽然还是村干部，但实际上的行为逻辑与传统乡土型村干部的行为逻辑已存在较大不同，理性化程度较高，相当于科层系统的一员。若从村庄纠纷调解主体的实质特点来看，可初略地认为进入基层治理领域的技术，即12345市长热线，使得村庄纠纷调解主体出现了更替，规范化倾向突出。

四、技术介入乡村纠纷调解的后果

（一）纠纷调解的经济成本上涨

相比传统的纠纷调解体系，代表市长进村的12345市长热线是新的纠纷调解力量体系，其形塑了规范化村级纠纷调解主体，并导致以规范化村级纠纷调解主体介入小微矛盾在内的村级组织及各级相关组织的公共开支增加。传统的纠纷调解体系相对简约，纠纷事务由兼任多重事务的村干部负责，纠纷方面的报酬模糊化，不单独在村干部总体工资收入中支出。现在，村庄纠纷矛盾承接主体逐步规范化，且相关配套机构急剧膨胀，纠纷调解组织的经济成本上涨。具体内容如下：一是与千家万户农户对接的12345市长热线市级话务中心需配备较多工作人员，如电话接线员、信息处理员等，及相关硬件设备。二是包括村级组织在内的各级部门需为该项工作配备专门的工作人员，导致包括村级组织在内的各级相关组织机构膨胀。除组织机构膨胀外，基层纠纷矛盾成本上升还体现在干群关系货币化上。传统纠纷调解体系中干群之间的情感性、关系性特征突出，12345市长热线进村背景下村干部对农户只讲政策不讲情理，农户采取反制措施，对村干部不讲情理只讲经济。基层纠纷调解成本上升还体现在基层组织的公共资源被迫被少量无理型农户占用。代表市长的12345市长热线以群众满意度为考核标准，村干部被迫去迎合原本在基层社会中可自主消化或消耗的无理型农户诉求，导致大量公共资源因此耗散，基层治理的经济成本系统性上涨。

（二）纠纷调解的政治成本攀升

代表市长的12345市长热线进村介入小微矛盾使得基层公平正义秩序面临被破坏的风险。所

谓基层公平正义秩序是说矛盾纠纷的处理结果要符合传统农村社会的善恶是非观念，符合国家相关的法律法规制度，对乡村社会秩序起到正向的引导作用。传统的纠纷调解体系虽缺乏外在刚性的考核机制，但以维持地方总体性社会稳定为考核准则，村干部在处理具体纠纷矛盾时也大致遵循此项逻辑。代表市长的12345市长热线进村介入小微矛盾的过程中改变了此项标准，开始以农户个性化需求作为工作考核标准。受此标准约束，村干部开始迎合农户需求而非以维持公共秩序为工作目标。而农民群体内部出现分化，存在一部分需求不合法不合理的农户。按照现有考核标准其诉求必须得到满足。村干部为了完成工作目标，倾向于动员各项经济社会资源来满足这部分农户的不合理要求。这对那些合法合理农户信奉的公平正义原则无疑会带来挑战，并对绝大多数农户的行为产生产生错误示范，激励其效仿不合法不合理农户的行为，与政府博弈，获得更多好处，从而导致基层社会的公平正义秩序遭到进一步破坏。代表市长的12345市长热线进村原本是为了提升基层治理效果，实践过程中可能产生相反的效应，导致基层治理的政治成本增加。

（三）纠纷调解的治理效果下降

代表市长的12345市长热线进村介入小微矛盾后，治理效果下降是个相对的概念。在传统的乡村社会，情理性矛盾是重要的矛盾类型。农村生活空间开放，农户因此有了许多深度介入彼此生活的缝隙。另外，农村社会的农业生产行为同质，是农户交往及利益联结的重要纽带，能产生较多的社会心理能量。此外，乡村社会还共享一套地方性知识及价值意义体系，农户之间有诸多精神及仪式上的牵连。传统乡村社会中农户间的社会关系因此比较厚重，且蕴藏着巨大的心理能量，影响着乡村社会的有序运行，但其解决相对简单，厘清关系即可。很长一段时间里，嵌入乡土社会的村干部从事的主要是这项工作，且工作效果较好。代表市长的12345市长热线进村介入小微矛盾后，农户比较重视的情理性矛盾反而被排斥出了解决范围。规范化调解主体按照文本原则办事，倾向于屏蔽掉不合乎文本原则的情理性矛盾，或将农户间的情理性矛盾按文本原则机械地处理，缺乏对事物复杂的因果分析，农户对此不太满意。内容如下：一是农户间的关系私密，直接将政府力量援引进来会破坏此关系及心理边界，伤害农户间的感情。二是蕴藏在情理性矛盾中的“气”难以释放出来。为了顺气农户会寻找新的释放窗口，制造新的矛盾，耗散更多的公共资源。对比以往，代表市长的12345市长热线进村介入小微矛盾时，确实易出现治理效果下降的状况。

（四）纠纷调解挤压村级治理

代表市长的12345市长热线进村不仅影响了基层的矛盾处理状况，还对基层组织中尤其村级组织的整体治理状况产生影响。代表市长的12345市长热线进村，主动吸纳了呈数量级增长的基层纠纷矛盾，且巨多矛盾被直接分配到基层，最终使村干部工作负担加重。同时，也会挤压村干部从事其他工作任务的精力，从而影响村级治理。最终影响整个基层治理系统的治理效果。村级治理对基层治理效果上的连锁反应与村干部结构上的角色定位有关，具体如下：村干部的角色是复合型的，一是群众利益的代表，积极了解群众情况、关心群众发展；二是村庄的主事人，统筹村庄发展，指明村庄发展重心；三是承接国家各项事务。三重角色互相均衡，相互配合。在代表市长的12345市长热线进村背景下，地方政府利用自身的行政力量将村庄工作中的某项条线工作突出出来，却难以抑制此项工作内容在实践中的膨胀，而该项条线工作只是传统村庄治理视域中位置相对次要的小事。迅速膨胀的小事挤占了较多的公共治理资源。基层治理系统也受到威胁。村干部与上级政府是有机统一的关系，二者的差别仅在于治理层级的差异，治理效果实现上没有那么明晰的层级之分。即上级政府的每项行为不仅仅会对下级造成影响，而且最终会对自身造成影响。代表市长的12345市长热线进村介入小微矛盾的实践最终与整个基层治理系统联系起来。

五、讨论与总结

本部分的内容包括以下两个方面：一是呈现技术介入乡村纠纷调解的理论反思。二是简要总结全文内容。技术的本质是理性化。技术介入乡村纠纷调解即理性化力量介入乡村纠纷调解，这

引发了纠纷调解主体的规范化。民间纠纷调解的名义主体虽仍然是村干部，但实质意涵却大为不同，其已经成为正式“政府”力量的代表。这相当于是“政府力量”直接介入到乡村纠纷调解中。基于此推论，可探讨治理主体规范化与基层治理需求之间的匹配度问题，治理主体规范化与治理对象不规则性之间的冲突问题，治理主体规范化创新实践与治理实践创新目标间的冲突，政府力量介入乡村社会的边界等问题。具体内容如下：

地方政府推动的“技术力量介入小微矛盾”的基层创新实践出现治理后果的原因是什么。首先，这与政府推动的创新内容与基层治理需求是否匹配有关。地方政府推动“技术力量介入小微矛盾”的行为实际上是加剧了治理主体的理性化、规范化。这种理性化、规范化与基层治理需求不匹配，按既有研究来讲，基层需要的是治理规则的法治化、规范化，而非治理主体的规范化。今天的乡村社会更需要法治思维。苏力在早期的文章中提到，乡村社会内部存在维系秩序的权威结构，乡村社会的秩序混乱在于具有现代性的“送法下乡”对于既有秩序的破坏，从而造成治理规则混乱引发的治理效果混乱[10]。基层治理有效的原则是尊重地方性知识，推动法治的本土化。当下，乡村社会在价值规范上出现了结构混乱，村庄内生秩序维持能力弱化，法治力量杂糅其中，村庄缺乏主导性的规则来维持秩序，迫切需要“迎法下乡”[11]。从基层治理有效的角度，基层治理需要法治规范，地方政府推动的创新类型与基层的需求不匹配，因此容易出现问题。

地方政府推动“技术力量介入小微矛盾”的创新实践出现后果的第二个原因是治理主体与治理对象的类型不匹配。“技术力量介入小微矛盾”本身推动的是纠纷调解主体、方式的理性化。这种理性化的治理方式要与相应的治理对象匹配，否则容易出现后果。科层化的治理体系要与现代化的村庄社会基础相匹配才能治理有效，若是与传统的村庄社会基础相匹配就会出现错配的情况，治理效果内卷化[12]。笔者调研的南京溧水农村大多是工业欠发达的传统农村，村庄性质与传统的中西部村庄类似，具有熟人社会的特点。以纠纷矛盾为例，熟人社会的矛盾极不规则，具有特殊性，很难与现代的治理体制相匹配。乡村社会的矛盾不规则体现在以下几个方面：首先，乡村社会的矛盾边界不清晰，乡村社会关系错综复杂、相互交织，相比于陌生人社会，多了更多情理、关系纠缠的情理性矛盾。其次，乡村社会的矛盾具有一定的偶发性，往往是单次出现，缺乏累积。再次，乡村社会的矛盾往往具有剩余性，各种政策、制度、社会的疑难杂症堆砌其中。乡村社会的矛盾往往极为特殊，这要求遵循特殊主义的逻辑，“一把钥匙开一把锁”，在乡村场域内把握矛盾的时空维度，从而实现精准有效的治理。科层体系应对的是稳定出现的相对规则的矛盾[13]，这种体系与传统村庄社会不匹配，故而出现问题。

地方政府推动的创新实践很难发挥积极效果的第三个原因是治理创新目标不明确。基层治理创新的目标究竟是问题为导向的，还是缺乏问题导向，“为了改革而改革，改革本身就是目标”。若是后者则容易因为目标不明确，盲目改革，而引发新的后果。若是问题导向，则需明确是治理技术层面的问题导向，还是治理体制层面的问题导向，以便准确改革。具体到纠纷调解方面的改革，笔者认为当下的改革似乎是前一种缺乏问题导向的改革。因为以目前的纠纷调解体系来看，其在体制上不存在太大问题，不需要变动体制。现有纠纷调解体系以乡村为纠纷矛盾化解主体，以信访制度为矛盾总体不外溢的监督机制。前一纠纷调解体系尽量化解农户80%的小矛盾，保持基层基本稳定。后一制度通过加强对地方权力结构的监督，打破地方权力的惰性，充分调动乡村干部积极处理基层纠纷矛盾，将安全问题化解在基层。经此调解体系的过滤，基层纠纷矛盾问题大体得到控制，基层纠纷调解体制运作良好[14]。而当下的纠纷调解创新实践，则有变动纠纷调解体制的嫌疑。让技术力量介入到乡村纠纷调解体系中去，是加深政府理性化力量对基层介入的深度，有打破基层纠纷调解的自治空间，变革基层纠纷调解体制的可能。

最后，地方政府推动的创新实践容易引发治理后果原因还在于，治理创新实践未遵循理论上的一般性治理规律，过快过于彻底地打破国家和社会的理想边界，从而容易出现问题。规范化纠

纷调解主体介入村庄，相当于政府力量介入村庄社会。黄宗智认为基层治理是社会为主，政府间接在场的产物，基层的半正式行政是集权政府简约治理重要的机制。既有的纠纷调解制度设置也符合此逻辑。民间纠纷属于相对非正式的治理领域，由相对非正式的村干部来治理，国家权力在民间纠纷调解上通常处于间接在场的状态，基层主要靠社会自治。政府创新基层治理实践，将国家力量直接渗透到基层，大有取代社会自治，接管社会的倾向，政府的治理边界为此大为拓展。关键是政府直接接管社会的模式是否可持续可承受。中国的政府具有全能主义的特点，治理领域广泛、任务繁重，政府治理负担较重。目前，正处于社会大转型时期，社会矛盾纷繁复杂，政府治理负担异常沉重。在此情况下，政府是否还有能力留存出部分治理空间处理农户的小事，政府能否在办小事上延续办大事的有效治理模式，政府能否承受与农户面对面接触后累积的正常的合法性矛盾等等，这些都是问题。若是这些问题没有得到解决，则笔者和黄宗智的判断是一致的，对国家直接管理社会的模式持怀疑态度[15]。

综上，认为改革开放以来中国经济快速发展，综合实力不断增强，国家能力显著提升，依托国家能力，政府在诸多领域进行了各种改革，政府力量直接介入各领域的能力不断增强，但国家能力提升之后，政府该如何正确运用能力，在哪些领域利用能力，在具体领域利用国家能力的边界在哪里，这些问题都需要具体回答。国家干预并不是越多越好，也不是越少越好，而是在具体领域界定出多少。以现有纠纷调解领域为例，基层纠纷调解面临的主要问题是纠纷主体规则认同混乱、不统一的问题，其纠纷调解体制尚不存在突出问题，即政府力量介入这一领域时，应着重关注公共规则的引入，思考类似法治等规范力量如何与村庄社会相结合等问题。实践中，部分地方政府采取了偏离基层纠纷调解需求重点的改革，侧重推动基本纠纷调解体制的变革，导致纠纷调解体制的问题化。例如，推动代表市长的12345市长热线进村导致象征政府力量的规范型村干部替代传统乡土型干部，成为乡村纠纷矛盾的调解主体。这引发了治理混乱的后果。该实践经验的启示如下，应当厘清纠纷矛盾化解中国家与社会的边界，而不能盲目一味推动政府力量的扩张。同时，对基层纠纷矛盾体系的改革应从次重点回归到主重点上来，推动纠纷矛盾化解的公共规则进入村庄，如此才能提升基层纠纷矛盾化解能力，更快推进基层治理现代化。

参 考 文 献

[1] 郭星华，王平．中国农村的纠纷与解决途径——关于中国农村法律意识与法律行为的实证研究[J]．江苏社会科学，2004（2）：71-77.

[2] 杨华．自己人的纠纷调解——从农村纠纷调解过程中的“举例说明”谈起[J]．中国农业大学学报，2009，26（2）：192-198.

[3] 于语和，于浩龙．试论民间习惯在民间纠纷调解中的作用——以河北省某村的实地调查为个案[J]．法学家，2005（3）：55-62.

[4] 董磊明．村庄纠纷调解机制的研究路径[J]．学习与探索，2006（1）：95-98.

[5] 雷望红．动员型调解：乡村纠纷调解体系的适应与重构[J]．南京农业大学学报（社会科学版），2017，17（2）：59-69，151-152.

[6] 丁建军．村庄内生与国家介入：农村纠纷的解决逻辑[J]．求实，2008（10）：87-90.

[7] 杨宗辉，商瀑．警察权介入民间纠纷的困境与对策[J]．湖北大学学报（哲学社会科学版），2017，44（6）：113-118.

[8] 王雨磊．数字下乡：农村精准扶贫中的技术治理[J]．社会学研究,2016，31（6）：119-142，244.

[9] 韦伯．支配的类型[M]．桂林：广西师范大学出版社，2004:32-59.

[10] 苏力．法治及其本土资源[M]．北京：中国政法大学出版社，1996：61.

[11] 董磊明，陈柏峰，聂良波．结构混乱与迎法下乡——河南宋村法律实践的解读[J]．中国社会科学，2008（5）：87-100.

[12] 贺雪峰．乡村治理现代化：村庄与体制[J]．求索，2017（10）：4-10.

[13] 韦伯．经济与历史[M]．桂林：广西师范大学出版社，2004：43.

[14] 李娜．党群关系视角下的信访制度研究[D]．北京：中共中央党校，2010.

[15] 黄宗智．集权的简约治理——中国以准官员和纠纷解决为主的半正式基层行政[J]．开放时代，2008（2）：10-29.

On the path and consequence of rural dispute mediation subject standardization——field investigation based on mayor hotline 12345 of Lishui Village, Nanjing

SHU Ligui, ZHONG Humei

(*School of Literature and Journalism, Central South University, Changsha* 410012, *China*)

Abstract: Based on the empirical study of Lishui village in Nanjing, it is found that as an important technology in grassroots governance reform, 12345 mayor's hotline to intervene in small and micro contradictions enhances the rationality of village dispute mediation subjects, and standardized village cadres eventually replace rural ones, highlighting the standardization trend. as follows: break the middle level to absorb conflict, rely on the pressure system to distribute conflicts, deal with conflict in accordance with the textual norms, and assess conflict according to subjective standards. The characteristics are the subjects specialization and the logic centralization. 12345 mayor hotline promote the standardization but causes a series of consequences to be vigilant. Standardized dispute mediation subject is the extension of rational power in bureaucratic system. The consequences of its emergence in irregular rural society are conducive to the practical improvement and theoretical reflection, such as the extending reflection on rational governance methods and compatibility of governance with different degrees of rationality, the ideal boundary of state involvement in society.

Keywords: Rural disputes; Mediation subject; Rural society; 12345 Mayor's Hotline; Conflict resolution mechanism

（编辑：牛晓霞）