

The Realistic Dilemma and Path Choice on the Urban Community Mediation

—Taking Urban Community in X Province as an Example

Zhang Rongyan^{1,a}, Dong Jinghui^{2,b}

¹Changchun University of Science and Technology School of Law, China

²Changchun University of Science and Technology School of Law, China

^a1043593636@qq.com, ^b1733902151@qq.com

Keywords: Community mediation, Realistic dilemma, Path choice.

Abstract. Community mediation is an important part of city community construction in our country nowadays, it is not only related to the vital interests of the residents of the community, but also directly related to the order and community construction, which is related to the development of social order and stability. Through the investigation of urban community in X Province, this paper finds that community mediation is faced with weak support of legislative support, lack of autonomy of community mediation, lack of support for financial support, and the lack of full-time mediation of mediation team. It is necessary to improve the self-organization ability of community mediation and expand the funds of community mediation through legislation. Channels, various aspects of human capital and so on to improve, and promote the healthy and harmonious development of urban community construction.

城市社区调解的现实困境与路径选择 ——以X省城市社区为例

张荣艳^{1, a} 董晶慧^{2, b}

¹ 长春理工大学法学院, 中国

² 长春理工大学法学院, 中国

^a1043593636@qq.com, ^b1733902151@qq.com

关键词: 社区调解; 现实困境; 路径选择

摘要: 社区调解是当下我国城市社区建设的一个重要组成部分, 它不仅关系到社区居民的切身利益, 也直接涉及到社区的秩序与建设, 进而关系到社会的有序发展和安全稳定。本文通过对 X 省城市社区的调查发现社区调解面临着立法的支撑力度薄弱、社区调解的自治力不足、经费支持缺乏保障、调解队伍专职化还没有形成等困境, 需要通过完善立法、增强社区调解的自组织能力、拓展社区调解的经费渠道、多方面挖掘人力资本等加以完善, 促进城市社区建设健康和谐发展。

1. 问题的提出

当今社会各种纠纷纷繁复杂, 理性地认识社会物质利益纠纷和冲突, 找到解决问题的方法对于保持社会稳定、促进经济发展具有十分重要的意义。社会学家郑杭生曾说过, 社会物

质利益矛盾要是应对得当、处理得好，社会就能保持稳定，推进和谐社会的建设；要是应对失当、处理不好，就会造成社会动荡，成为构建和谐社会的障碍。在社区治理中，面对这些源源不断出现的复杂多样的社会矛盾与纠纷，调解成为了众多化解纠纷的首要选择。而社区调解是当下我国城市社区解决矛盾纠纷的一个重要手段，它不仅关系到社区居民的切身利益，也直接涉及到社区的秩序与建设，进而关系到社会的有序发展和安全稳定。当前的城市社区调解面临着哪些困境，应如何去化解成为当下社会科学研究、政府以及社会公众普遍关注的课题。

2. 研究方法和研究对象

本文主要采用了问卷调查法，试图从具体数据入手，以此为线索层层深入，全景式地展现纠纷解决机制的面貌，并放宽视野，通过统计分析的方法研究何种社会条件下社区调解会合理和正当地发挥其纠纷解决的作用。

笔者主要从 X 省选择了 10 个社区进行研究，这 10 个社区代表了纠纷和调解具有的典型性特征，通过对这 10 个社区的 58 名调解员进行了问卷调查，并通过 SPSS 软件进行统计分析，深入剖析了社区调解面临的困境。调查对象的基本情况如下表：

表 1 社区调解员基本情况统计表

社区调解员	各变量取值、百分比	社区调解员	各变量取值、百分比
性别	男、34.5 女、65.5	年龄	40 岁以下、8.6 40-50 岁、8.6
文化程度	高中及以下、44.8 高中以上、55.2		50-60 岁、39.7 60 岁以上、43.1

3. 城市社区调解面临的主要困境

在社区治理中，面对源源不断出现的复杂多样的社会矛盾与纠纷，调解成为了众多化解纠纷的首要选择。在国家的大力推动下，全国各个地区都依据自身的特点进行了有益探索，取得了一些实效。但在具体的社区调解过程中还存在一些困境。

3.1 立法的支撑力度薄弱

在构建多元调解机制的过程中，如何从立法上协调多种纠纷解决方式之间的关系、使不同的调解机制有机融合为制度性、专业性的调解体系是目前面临的重要问题。国家在这一方面已经取得了显著的成果。例如，《中华人民共和国人民调解法》（以下简称《人民调解法》）的出台较好地解决了长期争论的调解与诉讼的关系问题，实现了人民调解与诉讼之间的衔接和互补。但是《人民调解法》有关调解协议执行力的规定还有待加强。《人民调解法》没有规定执行力的时效，纠纷当事人刚刚达成调解协议，就可以反悔。而且反悔条件形同虚设。调查统计发现，58 名调解员中有 75.9% 的调解员认为调解协议执行难，占社区调解存在问题的第一位。调解协议往往成为一纸空文，许多达成调解协议的纠纷最后仍需通过诉讼方式来解决，增加了居民的纠纷解决成本。同时，《人民调解法》中规定的申请司法确认条件比较苛刻，必须要求双方共同申请才可以进行司法程序确认。这个条件在一定程度上限制了当事人申请司法确认的权利，增加了当事人的反悔概率，也削弱了人民调解协议司法确认的威慑力。

3.2 社区调解的自治力不足

社区调解说到底还是要强调居民的自治。但是，我国的多元调解制度的建构明显带有强烈的社会转型期的过渡性特征，尽管采用了司法中心、分工制约的形式，但实际上主要是依靠党政权力为主导和基本依托推进。一方面，社区居委会人民调解委员会是法定的基层人民

调解组织，是居委会下设的调解民间纠纷的群众性组织，专门行使调解民间纠纷、宣传法制等职能。但是，众所周知，居委会名义上是居民自治组织，但在实际运作中仍然与行政力量紧密关联，是事实上的基层行政派出机构。另一方面，在社区调解中还存在着一些民间组织，这些民间组织在上海等社区调解比较成熟的地区，出现了由李琴工作室、杨伯寿工作室等由政府购买服务的工作室。但是X省地处东北，政府在购买服务方面进程缓慢，还没有购买社区调解服务，在社区当中只存在着一些诸如社区老年人、有权威的人、热心人组织起来的社区自组织。这些自组织存在一个持续性的问题，没有经济基础，很难继续维持。

3.3 调解经费缺乏保障

经济基础决定上层建筑，经费不能保障成为社区调解发展的一个瓶颈。一方面是社区调解的办公经费得不到保障，另一方面是调解员的工资待遇得不到保障。在笔者对社区调解员所做的调查中，有58.6%的调解员认为经费不足制约发展。可见，在社区调解员看来，“经费保障”问题已经成为影响社区调解工作顺利开展瓶颈问题。而且《人民调解法》规定人民调解委员会调解民间纠纷，不收取任何费用。也就意味着人民调解工作的开展是一个非创收的工作。但是，人民调解工作又是一个需要投入人力、物力的工作。经费的不能保障，导致社区调解成为一种需要奉献精神才能完成的工作。导致社区调解员的积极性和责任感不强，形成纠纷能不调则不调的局面，进而影响了社区调解工作的质量。

3.4 调解队伍专业性不强

随着经济体制改革的不断深入和社会转型期利益格局的调整，各种矛盾纠纷和冲突层见叠出。社区调解的纠纷越来越复杂化、专业性越来越强。而且，随着矛盾纠纷的大量增加，需要社区调解员能够将时间和精力全部投入到调解矛盾纠纷中。但是，在实际的社区调解中，调解员的队伍兼职现象比较严重。另外，社区调解员队伍中普遍存在着年龄偏大、文化程度偏低、法律政策水平欠缺，工作方式、方法陈旧，不能适应纠纷当事人的需要。调查统计中，调解员的平均年龄为50岁，且文化程度在高中以下的占了将近一半。58名调解员中只有4人拥有法律专业知识，有10人了解一些法律知识，仅学习过《人民调解法》的有20人。可以看出，社区调解员的受教育程度普遍不高，并且缺乏有专业法律知识的工作者。

4. 破解城市社区调解困境的路径选择

4.1 完善相关立法

为了使多元化的社区调解机制有效运行，需要立法上的不断完善。首先是人民调解员方面的完善。立法上需要明确规定不得由居委会委员兼任，使得人民调解委员会具有独立性。同时，根据我国具体的情况结合西方国家的培训时数来规定我国调解员需培训的时数。其次是人民调解制度前置方面的完善。建立人民调解前置制度。如果不经调解委员会调解，法院不予受理。第三是调解协议时效性方面的完善。最后是协议司法确认方面的完善。将司法确认的条件放宽，改为允许一方或者双方当事人都可以申请司法确认程序，甚至是在双方当事人同意的前提下，当事人可不必去法院，直接委托人民调解组织到法院进行司法确认。只有这样，才能够更有利于诉讼和非诉讼机制的有力衔接，进而最大程度地发挥人民调解组织解决纠纷，维护社会和谐的功能和作用。

4.2 增强社区调解的自组织能力

社区调解作为解决社区纠纷的一个自组织机制，更应该积极培育社会组织，实现自我教育、自我规范、自我服务、自我完善的过程。一方面，增强人民调解委员会的自治性。在人员配备上，改变由居委会成员兼任的状况，由专业调解人员担任，专门负责居民同居民之间、居民同组织之间的调解工作；在经费支配上，政府应给予相对独立的经费支持。这样才能使

得人民调解委员会真正成为居民进行自我管理、自我服务、自我规范的群众人民调解机构。另一方面，发展社区新型调解组织。由于当前社区纠纷的复杂性，一些有关消费纠纷、环境纠纷、拆迁纠纷等纠纷更需要以更加适宜的方式进行专业解决。因此可以因势利导，在新型的民间组织中培育专门调解机构，把民间化的组织衔接到现有的调解网络中来，以专业化的优势服务来解决纠纷。

4.3 拓展社区调解的经费渠道

政府部门应加大调解经费的投入，作为一项单独的财政预算，切实保障调解经费的到位和落实。司法行政机关要主动联系同级财政、审计等部门严格监督每一项经费的具体落实情况。最后，借鉴吸收国外的做法，寻找多元化的融资渠道。我们国家的社区调解经费除由政府购买服务方式解决以外，也可以通过合作项目向社会团体或其他组织募集资金，寻找赞助。同时，可以设立调解基金会，发挥基金的筹资功能，增强筹资能力，以基金会的形式募集资金，并通过合法方式进行市场运作以保其增值，从而广泛运用于各社区的调解。

4.4 多方面挖掘人力资本

良好的调解人力资源是提升多元化社区调解品质的关键。调解工作需要吸纳拥有各种专长的人员和组织参加。因此我们要努力搭建各种平台，鼓励社区中的各类人士和组织参加。一方面，社区调解的有效运作关键在于专职调解员。可以按照法律法规和政策规定，通过选举与聘任相结合的方法吸收一些具有较高道德水平和法律水平，热心调解工作的专业人才充实到调解员队伍中，努力优化调解员队伍。也要聘任一些具有相关学科的毕业生来充当发展主力军，针对目前社区人民调解员普遍没有受过系统的法律、心理、社会工作等专业的专门训练的现状，可以聘任法律专业、心理学专业、社会工作专业毕业的本科生或研究生到社区工作，提高社区调解的专业化程度。另一方面，聘请一些品德高尚、热心社会公益事业、专业知识丰富的专家，特别是离退休的司法行政工作者、法律工作者和社会工作者，作为志愿者加入基层调解队伍，建立一支专兼职和志愿者相结合的调解员队伍，提高整体素质。

致谢

本文为吉林省教育厅“十三五”社会科学项目《吉林省社会工作协同社区治理研究》（JJKH20170638SK）和吉林省社会科学基金项目《新时期城市社区空间营造研究》（2018B108）的阶段成果之一。

References:

- [1] Zheng Hangsheng: Correctly handle the social contradictions in the new situation, Nan Fang Daily, May 25, 2006, A06 Edition.
- [2] Hang Wenyi, Diversified dispute resolution mechanism in China: achievements and shortcomings, Study & Exploration, vol.11, pp. 33-36, 2012.