

# 场域与制度的权衡： 城市社区冲突化解方式选择的逻辑<sup>\*</sup>

——基于西安市 L 区的调查

陈泽鹏 吴 件 雷晓康

**[摘 要]** 作为治理末梢的城市社区,利益关系交织、公共冲突不断,社区管理者如何选择适当方式化解冲突? 背后的行为逻辑是什么? 已有研究主要从社区属性、行动者动机、宏观环境等视角进行解释,忽视了中观层面组织制度的影响机制。基于此,本文首先重新划分了城市社区冲突化解方式的类型:法理主导型、情感主导型、情法兼施型和暂缓拖延型。其次,从组织制度理论出发,构建了城市社区冲突化解方式选择的“冲突场域—制度属性”分析框架。进一步通过对西安市 L 区七个城市社区冲突化解案例的综合分析,初步表明:冲突场域与制度属性之间的相互权衡,是城市社区管理者冲突化解方式选择的重要考量。这项研究对于理解城市社区冲突化解背后的行为逻辑,寻求冲突化解的适当策略,具有一定的理论与政策启示。

**[关键词]** 城市社区;冲突化解方式;冲突场域;制度属性

**[中图分类号]** D035 **[文献标识码]** A **[文章编号]** 1006-0863 (2023) 01-0121-09

## 一、问题的提出

我国正处于经济社会转型期,利益关系交织,各类公共性冲突屡见不鲜,加强公共冲突治理以促进社会和谐发展,是公共管理者的重要角色。<sup>[1]</sup>目前,我国冲突治理思路由“控制导向”转向“化解导向”,如何进行公共冲突化解,是当前学界和实务界关注的重点。<sup>[2]</sup>

城市社区作为纵向国家治理体系的神经末梢,是公共冲突的“前哨站”。城市化进程的迅猛推进加速了社会结构的转型与分化,涉及体制机制、利益格局和思想观念的深刻变革,由此引致的公共冲突易多发、类型多样、原因复杂,且第一时间暴露于城市社区。<sup>[3]</sup>可以说,城市社区的冲突治理效能与化解能力关乎国家治理的根基。

面对不同的公共冲突,城市社区管理者有不同的

化解应对之策。目前学界长于对冲突化解常用方式、适用范围、优缺点等的基本总结和梳理,<sup>[4]</sup>却短于揭示城市社区管理者选择冲突化解方式背后的行为逻辑,而该问题对于理解城市社区复杂的冲突情景、寻求冲突化解的适当策略、推进冲突治理能力的现代化具有重要的理论和实践意义。本研究基于对西安市 L 区的调查,尝试进行解答。

## 二、文献综述与理论框架

冲突化解是指消除冲突各方误解、塑造信任、寻求满足各方利益的解决方案的过程。<sup>[5]</sup>城市社区冲突化解的对象是发生在城市社区中事关公共事项和公共利益的公共冲突,<sup>[6]</sup>如物业管理不善、环境污染、治安恶化、违章搭建、开发商遗留难题、各治理主体间关系紧张等,<sup>[7]</sup>而非个人层面的冲突。

<sup>\*</sup> 基金项目:民政部政策研究中心委托课题“城市社区智慧化治理的体系构建与路径优化研究”(编号:MCA20200556);陕西省社科类基本民生保障和基层社会治理重大项目“城乡社区精准化精细化治理能力建设研究”(编号:2021HZ0951)

作者:陈泽鹏,西北大学公共管理学院博士研究生,西安 710127;吴件,清华大学公共管理学院博士研究生,北京 100084;雷晓康(通讯作者),西北大学公共管理学院院长,教授,博士生导师,西安 710127

### (一) 冲突化解方式的类型

关于冲突化解方式的类型,目前学界主要有三种认识:第一种以国家审判机关是否介入为标准,将冲突化解方式分为诉讼冲突化解和替代性冲突化解,前者指人民法院依照法律规定对冲突进行裁决的活动,即“打官司”;后者指在不违背法律强制性规定的前提下由冲突双方当事人自主选择并控制的、替代诉讼程序化解冲突的方式总称,如谈判协商、调解、非正式仲裁等。<sup>[8]</sup>第二种以冲突是否可控制为标准,用疏导式、冲击式、冷却式、转移式、妥协式、分解式等方式应对可控制的冲突;用第三方干预、谈判、武力解决等方法处理不可控制的冲突。<sup>[9]</sup>第三种采取动态过程视角,将冲突化解方式分为分析冲突关系、了解冲突原因、寻找备选方案三种类型。<sup>[10]</sup>

科学划分冲突化解方式的类别有助于理解冲突化解的特征及其方式差异,但一方面,上述研究遵循一种单向的冲突化解思维,即从一个单向维度出发进行类型划分,而实际上冲突化解是多维多向、多工具特征融合的复杂考量,管理者在冲突化解中既要关注自我利益,又要兼顾他人利益,呈现出多种模式,如忍让(关注他人高、关注自我低)、竞争(关注自我高、关注他人低)、合作(关注他人和自我均高)。<sup>[11]</sup>另一方面,过往研究对冲突化解方式的理解较为宽泛,较少立足城市社区这一复杂场域进行适应性、精准性探讨。综上,本文立足中国城市社区情景,从社区管理者多维考量的角度对冲突化解方式进行新划分。

当前,我国正处于现代与传统文化融合交织的过程中,直接对应了两种冲突化解逻辑的权衡:基于现代理性主义的“法理式”化解和基于传统人情社会的“情感式”化解。<sup>[12]</sup>“法理式”化解侧重依据理性、刚性的法律法规、政策规章、规范性程序、官方权力干预等正式化手段控制冲突秩序,<sup>[13]</sup>“情感式”化解则侧重通过情感关联、认同感、人情面子、信任互惠等非正式途径调节冲突关系。<sup>[14]</sup>理性主义的“法理”与感性主义的“情感”构成当前中国城市社区冲突化解的两种导向,也是社区常见的两种治理资源,两者的主从关系是当前社区治理中应该重点关注的关系形态。<sup>[15]</sup>基于此,本文依据冲突化解的“法理”与“情感”关系维度,将城市社区冲突化解方式划分为4类(见表1):“法理主导型”化解,法理方式介入程度高、情感方式介入程度低,该化解方式侧重通过援引制度规范对冲突行为作出是非判断,进而改变冲突行为;“情感主导型”化解,情感方式介入程度高、法理方式介入程度低,该化解方式则主要通过情感关系来恢复或调整冲突;“情法兼施型”化解,法理方式介入程度和情感方式介入程度均比较高,该化解方式通过同时调用两种方式实现冲突化解

目标;“暂缓拖延型”化解,法理方式介入程度和情感方式介入程度均比较低,该化解方式以冷却、搁置为主。

表1 城市社区冲突化解方式的类型

	情感方式介入程度较高	情感方式介入程度较低
法理方式介入程度较高	“情法兼施型”	“法理主导型”
法理方式介入程度较低	“情感主导型”	“暂缓拖延型”

资料来源:作者自制。

### (二) 城市社区冲突化解方式的影响因素与新分析框架

什么影响了城市社区管理者冲突化解方式的选择?目前学界主要提供了如下答案:

第一,社区属性影响,即发生冲突事件的社区可能因社区类型差异、规模差异、成员结构差异而选择不同的冲突化解方式。不同的房屋属性、治理结构,带来不同类型的社区冲突,进而影响冲突化解方式的选择。<sup>[16]</sup>究其原因,社区规模越大,异质性程度越高,成员间的社会距离越远,越容易造成摩擦和冲突,对冲突化解策略提出了更高的要求。<sup>[17]</sup>同时,社区内部成员结构也会影响冲突化解方式的选择,在缺乏流动性、由大量熟人所构成的社区中,非正式的纠纷解决机制会很好地运作;而在一个由大多数是陌生人组成的社区,制度化的、正式的纠纷解决机制将会占据主导性地位。<sup>[18]</sup>

第二,行动者动机影响,即冲突化解主体自身在进行冲突化解行动时的心理倾向或内部驱动力会影响其冲突化解方式的选择。冲突化解方式的选择本质也是一种行为模式,受到行动者动机影响。例如,当化解主体倾向于控制冲突、实现冲突平息时,行政方式为最优选择;当管理者希望转化冲突、实现冲突和解,采取非行政化、非强制化的化解方式就具有了正当优先性;<sup>[19]</sup>而当冲突化解主体担忧冲突方打击报复时,则倾向于选择回避式的冲突化解方式。<sup>[20]</sup>

第三,宏观环境影响,即冲突化解的文化理念、宏观制度结构与外部制度环境会对社区冲突化解方式的选择产生影响。首先,西方发达国家遵循法律中心主义的冲突化解理念,倾向于通过司法系统处理各种冲突,而中国处理冲突的传统是调解中心导向,各类调解组织发挥较大作用。<sup>[21]</sup>其次,社区的属性与地位是由宏观制度结构所决定的,我国传统治理中“强国家—弱社会”的制度结构导致国家权力在社区权力结构中处于主导地位,居委会权力与自治能力有限,导致社区不得不依靠上级政府援助来化解冲突,<sup>[22]</sup>政府权力让渡不够制约了居委会冲突化解方式的选择。<sup>[23]</sup>而随着社会力量和市场力量的崛起,社区权力体系被重构,社区管理者逐渐开始探索通过平衡多元主体利益、实现共

识与参与的方式来化解冲突<sup>[24]</sup>。最后,外部制度环境的稳定与否、不确定性与动态复杂程度,如社会转型与变迁、城市化快速发展、信息技术的迅猛推进等,对行动者的动机与预期、冲突化解的难度与工具选择都产生影响,进而影响其行为方式及冲突化解方式。<sup>[25][26]</sup>

这些研究成果为理解城市社区冲突化解方式选择的逻辑提供了有益启示,但仍存在不足:以往围绕社区属性、主体动机、宏观环境等角度的解释体现出微观与宏观两个视角,仍缺乏一个连通微观与宏观的中观深层解释机制,缺乏对社区冲突事件本身以及社区冲突中制度设计的考量。实际上,宏观环境会作用于中观层面的制度属性与冲突场域,进而中观机制也会影响微观层面的社区属性、主体动机。<sup>[27]</sup>总之,探索中观机制有助于绘制城市社区冲突化解解释机制的全貌图景。

为此,本研究基于组织制度理论尝试建立影响城市社区冲突化解方式选择的中观机制。组织制度理论又称之为组织分析的新制度主义,已经发展成为组织分析中的主流观点和最重要的理论范式之一。<sup>[28]</sup>组织制度理论是对理性行动者模型的拒绝,显示出对作为独立变量的制度解释的兴趣。该理论认为在组织发展过程中,一些组织往往通过某种制度联系构成了一种“组织场域”,组织场域的变化受到制度的普遍约束。同时,制度为组织提供行为的标准和规范、激励与约束,界定组织行为被认可的所需条件,进而影响组织行为。<sup>[29]</sup>但组织并不是被动遵从制度的要求,而是根据具体制度情景进行策略性地回应,如默认、折衷、避免、反抗、操纵等。<sup>[30]</sup>总之,在组织制度理论中,制度设计与组织场域是影响组织行为的两个重要维度,值得深入探究。城市社区是多元利益主体互动博弈的组织场域,社区管理者对冲突化解方式的行为选择,也将受到组织场域特征与制度设计特征的影响。

### 1. 冲突场域

场域是指某一社会或文化再生产领域中各种参与者的总和以及多元主体之间的动态与网络关系。社区冲突场域中利益行动者众多,是业主、基层政府、居委会、业委会、物业、社会组织等主体之间关系的复杂互动情景,包含了冲突的潜在破坏程度、冲突持续时间、冲突可控程度、冲突人数规模等要素。<sup>[31]</sup>而冲突化解是对多元主体之间关系与资源的平衡与分配过程,<sup>[32]</sup>冲突场域的简单与复杂程度,表现为冲突所涉利益相关者少/多、冲突主体间关系对立性弱/强、冲突主体行为的破坏程度低/高、冲突秩序可控/不可控等,会作用于社区管理者对多元主体关系平衡与资源分配的考量,影响其冲突化解方式的选择。如果冲突参与主体发生暴力行为,需要采取刚性控制的方式;而如

果各方接受调解,则采取协商、谈判、协议等柔性化解方式。<sup>[33]</sup>

### 2. 制度属性

组织制度设计本身所具有的属性,也会影响社区冲突化解方式的选择。一方面,明确清晰的制度设计可以为社区管理者提供冲突化解的工具选择方案,而制度设计模糊甚至缺位,则可能会限制冲突化解方式的选项。具体而言,模糊性制度虽然可以体现因地制宜、因时施策的灵活性,但也可能导致“和稀泥”式的化解策略,甚至出现责任“甩锅”。<sup>[34]</sup>同时,如果冲突调解或协商制度不健全导致难以通过谈判的方式平息冲突时,便只能诉诸法律,通过强制性的方式来解决冲突。<sup>[35]</sup>另一方面,即使制度设计较为清晰明确,但具体落实和执行面临困难,也势必会影响冲突化解的方式,尤其是社区居委会作为自治组织的属性与作为准行政组织的属性之间存在张力,表现为社区居委会承担冲突化解的首要职能,但又不具备惩罚冲突主体的行政执法权,这种“有限执行”制约了居委会的冲突化解行为。综上,制度属性主要包括了制度清晰程度(明确还是模糊、完整还是碎片化等)和制度执行难度(制度可操作性、执行权限、执行障碍等)。<sup>[36][37]</sup>

综上,城市社区治理中的冲突场域与制度属性不是各自割裂,而是共同作用于冲突化解方式的选择(见图1)。

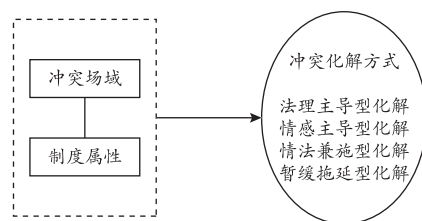


图1 城市社区冲突化解方式选择的“冲突场域-制度属性”分析框架

资料来源:作者自制。

## 三、研究方法与资料来源

### (一) 研究方法

当研究问题类型是“怎么样”和“为什么”类型,且研究者对于当前正在发生的事件不能控制或极少能控制的情形下,适合采用案例研究的方法。本研究关注的是城市社区管理者在冲突化解方式中如何选择以及为什么的问题,适合采用案例研究的方法。相较于单案例研究,多案例研究更容易发现共存于多个案例之间的模式,并消除随机性的关联;同时,不同的案例能够将单个案例呈现出来的模式融合在一起,刻画出更为完整的理论图画。<sup>[38]</sup>为此,本研究采用多案例研究方法,在丰富的经验资料中解释冲突场域与制度属性之间的权衡对城市社区冲突化解方式选择的影响机制。

## (二) 案例选择依据

案例选择是运用案例构建理论的重要环节。相较于定量研究,案例研究并不遵循随机抽样的原则,采用的是理论抽样的原则,即所选案例是出于理论的需要,选择能够回答研究问题的案例。<sup>[39]</sup>本研究试图从冲突场域与制度属性共同作用的角度对社区选择四种不同类型冲突化解方式的逻辑做出理论解释,因此,为保证理论建构的完整性,本研究所选案例涵盖了使用四种不同类型冲突化解方式的现实事件,且这些案例或事件也体现出冲突场域与制度属性的差异化特征。

## (三) 案例资料来源

案例资料主要来源于笔者于2021、2022年在西安市L区进行的实地调查。西安市L区面积43平方公里,常住人口102万、流动人口55万人,人口密度处于全国中游水平。L区是转型发展的重点区和城市综合改造的集中区,全域131个社区均属城市社区,能够较好地代表我国城市社区治理的整体情况,具有一定的研究代表性。调研与案例选择的过程主要是:

1. 已有研究认为不同的社区类型表现出的社区冲突和冲突化解方式不一致,为此,笔者尽可能使调查范围全面覆盖我国城市社区的各种类型,力图收集全面的社区冲突及其化解案例。具体而言,立足现有关于城市社区分类的研究成果,以及实践中的社区治理情景,将城市社区划分为以下四种类型:一是物业治理能力较强、基础设施完善、居民关系薄弱的新型商品房社区;二是物业治理能力一般、基础设施老旧、居民关系一般的老旧商品房社区;三是物业治理能力较弱、基础设施老旧、居民关系密切的单位社区;四是物业治理缺位、基础设施不完善、居民关系复杂(本地居民与外来租户混居)的村改居社区。<sup>[40][41]</sup>

社区居委会承担社区冲突化解的首要责任和兜底责任,是冲突化解的主要行动者,为此,社区居委会主任是主要访谈对象。资料收集分为两个阶段:第一阶段为2021年7月和9月,笔者分别对D社区(新型商品房社区)、T社区(老旧商品房社区)、L社区(单位社区)、M社区(村改居社区)的社区主任(书记)进行了非结构式访谈;第二阶段为2022年4月,期间西安市经历了疫情大规模暴发,全市“封城”32天,为了解非常态下社区冲突的表现形式及化解方式,笔者对第一阶段中的四位社区主任进行了回访。单个访谈时间为50-70分钟。此外,本研究还收集了工作总结报告、会议记录、经验分享材料、宣传栏文案等一手资料和新闻报道、社交媒体评论、文献等二手资料,形成多元证据来源并进行“三角验证”,从而保证案例研究的信度和效度。

2. 在此基础上,对从四个城市社区调研收集的案例资料进行初步整理发现,某一类社区并不完全只对

应一种主要的冲突或一种主要的冲突化解方式,而是多样的冲突和冲突化解方式。因此,进一步按照案例选择和理论抽样的原则,依据四种冲突化解方式的类型进一步归纳总结所对应的冲突表现,梳理为以下七类:居民违规引发冲突、物业违规引发冲突(“法理主导型”化解);个别人员情绪宣泄、一般群体情绪失控(“情感主导型”化解);多群体冲突、突发性冲突(“情法兼施型”化解);长周期冲突(“暂缓拖延型”化解),进一步按照七种类型的冲突表现各选择1个典型案例或事件(见表2)。

表2 案例选择情况

冲突化解方式	表现类别	选取案例(事件)名称	编号	来源
法理主导型	居民违规引发冲突	居民占用消防通道停车	1	T社区
	物业违规引发冲突	物业不履行修理责任	2	D社区
情感主导型	个别人员情绪宣泄	戒毒康复人员威胁闹事	3	M社区
	一般群体情绪失控	疫情期间居民不满蔬菜品质	4	T社区
情法兼施型	多群体冲突	居民拒缴物业费被断水断电	5	L社区
	突发性冲突	核酸采样志愿者与物业对峙	6	D社区
暂缓拖延型	长周期冲突	老旧院落加装电梯冲突	7	L社区

资料来源:作者自制。

## 四、城市社区冲突化解的案例场景与影响机制

立足实地调查获取的案例资料,考察这些案例(事件)中社区管理者运用的冲突化解策略,以及呈现出的冲突场域与制度属性特征,进而阐述组织制度对城市社区冲突化解方式选择的中观解释机制。

(一) 法理主导型化解:冲突场域简单、制度清晰易执行

法理主导型化解具有法理方式介入程度较高、情感方式介入程度较低的总体特征,是指主要运用强制性约束手段控制冲突各方的行为,达到控制和化解冲突的目标,常常表现为援引相关法律制度和规范性文件调解、依靠行政力量进行控制、请求律师协助调解等。本文的调研初步发现,当城市社区中爆发因居民或物业明显的违规行为引起的公共冲突时,社区管理者倾向于选择法理主导型的冲突化解方式。具体见两个案例事件:T社区居民占用消防通道停车和D社区物业不履行修理责任。

案例1:T社区辖区内的一个老旧商品房小区建成于2003年,建造时西安市还未明确保障性住房停车位配套标准,导致目前小区12栋楼常住人口约2080户,但规划停车位只有300个,居民占用消防通道停车现象较为普遍,严重影响小区公共安全。2019年小区物

业为保障消防车道的畅通,在小区门口加设了车辆起落杆,但遭到部分居民的破坏,居民和物业爆发冲突。

案例 1 的冲突情景中,停车场地有限与居民车辆增长无限之间是一个结构性矛盾,“停车难”带来的冲突是一个亟待解决的问题。但案例 1 中的冲突场域较为简单,直接冲突方主要为少部分有停车需求但未购买车位的社区居民与物业,直接参与设施破坏的居民人数很少。另外,停车占用消防通道的冲突所对应的制度属性也清晰,国家明确规定车辆占用消防通道属于危害公共安全的违法行为,有法可依、执行较为容易。因此,社区管理者倾向于选择法理主导型化解。

“国家法律明确规定消防通道不能停车,这些违法的事情是不能干的,他们周边自己想办法。车位属于奢侈品,就不在政府保障范围内,你可以有可以没有,你没办法,院子进不去。为化解这一冲突,社区居委会严格按照《消防法》《道路交通安全法》《陕西省关于推动城市停车设施发展的实施意见》《西安市停车场管理办法》等法律政策的明确规定来震慑居民,强制约束居民的冲突行为,控制了冲突秩序。”(202107-T 社区-Y 主任)

案例 2:D 社区辖区内一个新型商品房小区建成于 2016 年,但多次出现下水回淤、水压不足、房顶漏水等各类问题,给居民正常生活带来诸多不便,引起居民不满,并多次和物业沟通,但物业始终找各种借口(无资金、无人员)推诿不作为,为此,居民和物业之间多次发生冲突。

案例 2 的冲突情景中,冲突场域也较为简单,冲突方主要是物业与社区居民。并且,D 社区为高档商品房社区,社区居民以高收入群体为主,受教育程度普遍较高,因而业主维权的方式较为理性和温和,冲突程度不高。另一方面,L 区建立的“红色物业”党建联盟制度为 D 社区化解本次冲突提供了清晰且易执行的制度支持。《关于加强 L 区社区物业党建联建提升物业管理服务水平的实施意见》中明确规定,“街道党工委组织辖区内社区居委会和物业服务企业建立‘红色物业’党建联盟,协调解决社区和物业服务企业自身无法解决的事项”。D 社区所在的 H 街道严格按照该政策规定落实了这一制度,D 社区居委会在街道的支持下,积极搭建平台,联合区住建局、片警、律师、居民代表等约束物业行为,重点整治物业不作为、不履职的行为,D 社区物业不履行修理责任的矛盾得以较好化解。

“街道办成立的红色物业联盟真是给力,H 街道办比其他街办唯一的好处就是,把物业能拿得住。如果他(物业)实在不配合,我可以动用红色物业联盟这把剑,所以物业不敢和我发生冲突,还是比较配合社区。”(202204-D 社区-R 主任)

基于案例 1 和案例 2 的分析,我们初步认为:社区冲突场域简单且制度清晰易执行,促使社区倾向于选择法理主导型的冲突化解方式。

(二)情感主导型化解:冲突场域简单、制度模糊难执行

情感主导型化解的主要特征是情感方式介入程度高、法理方式介入程度低,主要表现为社区管理者运用情感资源、付出情绪劳动、维护人际关系、唤起情感共鸣等方式,从心理层面扭转冲突参与主体的态度与认知,达到改善冲突关系实现良好沟通的目标,被认为是突破传统“非人格化”刚性治理局限性的关键<sup>[42]</sup>。当社区管理者处于由非理性的情绪反应或情绪表达导致的冲突情景中时,倾向于选择情感主导型的冲突化解方式。具体见两个案例事件:M 社区戒毒康复人员威胁闹事和 T 社区疫情期间居民不满蔬菜品质。

案例 3:M 社区中的一名戒毒康复人员多次表现出反社会倾向,表达对居委会的不信任和“等靠要”思想,提出社区给钱、申请低保等不合理诉求,多次扬言要免费拿社区财物、拿刀毁坏电瓶车,该人员也多次被居委会劝退,但屡教不改,和社区居委会直接爆发了情绪、言语方面的冲突。

案例 3 的冲突情景中,冲突场域较为简单,虽然该戒毒康复人员存在情绪不稳定、丧失生活信念、孤僻多疑易抱怨、易走极端等心理障碍,言语激烈,存在潜在的极端行为,但主要是一个戒毒康复人员与社区居委会之间的言语冲突,影响范围有限,社区具有控制其行为的能力。此外,戒毒康复人员的“闹事”行为,背后反映出社区对戒毒人员的安置和保障的现行制度较为模糊,社区戒毒康复制度的实际执行主体不明。2007 年 12 月颁布的《禁毒法》第 34 条规定:“城市街道办事处、乡镇人民政府可以指定有关基层组织,根据戒毒人员本人和家庭情况,与戒毒人员签订社区戒毒协议,落实有针对性的社区戒毒措施。”然而,实际执行主体并不明确,服务内容和标准缺乏细化措施,对于拒绝社区戒毒或者违反社区戒毒协议的戒毒人员的处置措施在法律规定上还是一片空白。<sup>[43]</sup>因此,社区管理者采取情感主导型化解也是一种无奈之举。

“该戒毒人员‘闹事’,也是当前社区对戒毒人员的权益制度保障不足,为了根本上化解矛盾,就需要社区书记的情感智慧了。有一次他到社区来跟我们吵架,说他要‘吃低保’,他还不提供任何的资料,说今天中午就没饭吃,拍着桌子跟我们说他有肺结核。我个人当时给他 100 块钱,我说我给你 100 块钱,能保证你几天能吃饭。就在我给钱他那一刻上,对他的灵魂是触动,他最起码觉得我没有看不起他,我真心想帮他。后续我持续安抚,鼓励他自食其力,他也有转变,现在给我

发很多信息聊天,说他的近况,我也给他点赞,我们成为了朋友,开展各种工作就变得简单。”(202204-M社区-B主任)

案例4:2021年底西安市疫情隔离期间,T社区Y主任从爱心企业、志愿者组织等多方渠道筹集蔬菜、米面保障居民日常生活需要,并为符合条件的困难居民及时办理临时救助。但社区中一些已经享受救助的居民仍以居委会物资保障不到位而表达对居委会的不满,在小区微信群中吐槽抱怨蔬菜菜品不丰富、送菜不快,说居委会服务态度不好,一时之间,居民与居委会之间出现了冲突,可能会引发进一步的群体性不满和冲突。

案例4中的冲突场域较为简单,冲突仍处于苗头阶段,只是通过微信言语抱怨的方式表达不满,而且仅涉及社区少部分居民与居委会干部,冲突程度低。但也需要及时的疏导,否则疫情隔离期间居民情绪普遍存在不稳定的情况,在网络微信群中极易引发情绪传染,诱发群体性的非理性消极情绪,导致网络舆论向负面演化造成冲突扩散。此外,案例4中少部分居民不满蔬菜品质,对于该类冲突并未有相应的制度和规范指导如何界定、如何化解,即使有相应的指导意见,执行起来似乎也不近人情,难以化解居民的不满情绪。综合考虑冲突场域简单、缺乏制度指导的现实情况,社区管理者就顺理成章采取情感主导型化解,通过引发共情,成功扭转了冲突局面。

“针对不满,我就在直接在微信群里说,我们真的已经很辛苦了,社区干部准备物资都要累死,请大家不要引发冲突和舆论事件。你有时间可以来当志愿者,社区管饭,谢谢大家对社区的信任和支持。很快就有小区的志愿者在群里响应,有人在群里说‘你住在社区,社区给你们这么好的服务,你拿着我们的物资,你没有资格说我们社区不好’,很多居民都发大拇指,这些不满的居民最后自己赔礼道歉,表示对社区工作的支持。”(202204-T社区-Y主任)

基于以上分析,初步提出:社区冲突场域简单但制度模糊难执行,导致社区倾向于选择情感主导型的冲突化解方式。

(三)情法兼施型化解:冲突场域复杂、制度清晰易执行

情法兼施型化解是法理方式和情感方式介入程度均比较高的冲突化解方式,指社区管理者同时运用规范性制度的刚性手段与寻求情感认同的柔性手段,“双管齐下”,扭转冲突参与主体间的态度与行为,实现冲突化解目标,常常运用于一些复杂情景下的公共冲突化解(如多群体冲突、突发性冲突等),见两个案例事件:L社区居民拒缴物业费被断水断电、D社区核酸采样志愿者与物业对峙。

案例5:L社区辖区内的小区,多为20世纪60年代建成的央企单位型老旧小区,附属于央企的物业服务人员较低的服务态度(如工作懒散、推诿)与服务质量,导致很多居民通过拒缴物业费的方式表达不满,个别小区物业采取断水断电的方式与居民对抗,要求居民缴纳物业费,引发居民与物业之间的激烈冲突,带来居民通过社区居委会、街道办事处、“12345”热线等渠道,对物业的各种投诉举报。

案例5的冲突情景中,冲突场域较为复杂,冲突双方采取的对抗方式激烈,居民长期拒缴物业费,而物业则直接采取断水断电的激进方式,这种冲突对立存在继续加剧和蔓延的风险,涉及到较多居民的群体利益,居民持续的投诉举报也让物业、社区、街道、上级部门等多群体、多部门介入到冲突事件中,冲突主体间关系就变得更为复杂。另一方面,居民拒缴物业费、物业断水断电的冲突行为都违反了相关制度规定,是违法违规行为。因此,社区一方面依靠刚性制度、权威命令控制双方行动,停止冲突行为,同时也辅以一定的情感动员,协助双方建立的信任合作关系,实现冲突关系的持久性转化。

“面对这个问题,需要做居民和物业两方面的工作。对于拖欠物业费的居民群体而言,首先我的第一句话就是你不交物业费是违反合同规定的,人家要到法院去告你,你也需要服从。同时,要从思想和情感上给居民宣传教育,一旦拖欠了物业费,物业不能够正常运转,服务品质也难以上去,是个恶性循环。另一方面在针对物业的调解中,一定要告诉物业有些事情不能讨价还价,物业不能停水停电,《民法典》已经明确规定了,你断水断电是违法的,就是居民做得再不对,你也不能断水断电,同时也安抚物业,批评不缴纳物业费的居民。”(202204-L社区-Z主任)

案例6:2021年底西安市大规模疫情暴发期间,D社区志愿者在凌晨4点半核酸采样时,因物业不配合提供桌椅,要求志愿者向社区讨要,志愿者与物业经理发生对峙,志愿者骂了一句、物业经理回骂很难听,并要动手打志愿者,导致很多志愿者群情激愤,集体罢工,严重影响核酸采样工作的顺利进行。

案例6中的冲突场域也较为复杂,冲突双方进行辱骂、威胁甚至向肢体冲突升级,且正值核酸采样期间,围观居民人数较多,冲突存在扩散风险,且上级政府、舆论和群众的关注度高,上级政府要求D社区在上午11点之前必须完成全员核酸采样,居委会化解该冲突的压力较大。与此同时,相应的制度对该冲突行为的界定也非常清楚、要求严格。《西安市L区加强社区疫情防控网格化治理实施方案》《关于加强L区社区物业党建联建提升物业管理服务水平的实施意见》等

制度为社区化解此次冲突提供了清晰易执行的制度支撑。社区管理者采取软硬兼施、情法并重的方式,一方面按照“红色物业”党建联盟制度安排,请求街道、住建部门协助采取强制性手段约谈物业,同时要求志愿者服从政府安排,继续正常完成工作,另一方面积极安抚志愿者情绪,通过情感鼓励的方式,确保核酸检测不被影响。

“我当时立马给志愿者打电话,我很严厉地批评志愿者,我说你不能这样,你不能摆挑子,你再受委屈,这个事情过去再说。既然来了就要做好,你们是成年人。然后打一巴掌还给个糖吃,我不想伤志愿者的心,我不想让志愿者流泪。然后我给街道办打电话,请求协助并开除物业经理,街办和我一起约谈了物业项目经理,最终达成妥协,项目经理当着全体业主的面,给医护和志愿者三鞠躬道歉,获得了原谅。”(202204-D社区-R主任)

综上,初步认为:社区冲突场域复杂且制度清晰易执行,促使社区倾向于选择情法兼施型的冲突化解方式。

(四)暂缓拖延型化解:冲突场域复杂、制度模糊难执行

暂缓拖延型化解具有法理和情感方式介入程度均比较低的特征,是以回避冷却冲突为目标,社区不立即做出冲突化解行为。当冲突周期长、冲突主体关系复杂、且缺乏清晰明确的制度支撑对冲突行为进行客观界定时,短期内难以提出能被各方所一致接受的化解方案,社区管理者更多选择暂缓拖延的冲突化解方式,等待化解时机。以L社区老旧院落加装电梯冲突案例进行说明。

案例7:近年来,因老旧小区加装电梯引发的城市社区公共冲突逐渐凸显。中央和地方政府虽出台了一系列支持加装电梯的政策文件和补贴政策,但在实际实施过程中,仍存在矛盾阻碍重重,甚至出现邻里反目、对簿公堂的现象。L社区作为典型的老旧型社区同样面临这一冲突,经常有高层居民向社区居委会和物业反馈要动用公维基金<sup>①</sup>加装电梯,物业也同意用公维基金,但其他中低层业主出于各种利益目的,不同意动用公维,主张加装电梯与不主张加装的居民、物业和居委会产生了冲突。

在案例7的冲突情景中,一方面,冲突场域非常复杂,电梯安装以及后续安全管理所涉环节和主体众多,如选购、安装、调试、检测、维保、使用与管理等多个环节,同时也牵涉到电梯生产厂家、房屋建设、电梯安装、监管部门、业主、物业、维保和检测等单位,链条众多,责任难以明确。同时,安装审批的流程繁琐,涉及到10多个部门和单位。<sup>[44]</sup>多元主体从各自利益出发,主

体关系复杂、利益冲突大,化解难度也大。另一方面,化解电梯加装冲突的相关制度建设与实际落实也不清晰、不完善,2007年出台的《住宅专项维修资金管理办法》中规定了公共维修基金的使用规范,即由物业服务企业提出住宅专项维修资金使用建议,再由住宅专项维修资金列支范围内专有部分占建筑物总面积2/3以上的业主且占总人数2/3以上的业主讨论通过使用建议。但因为公维是全体业主共同缴纳,不足要进行补缴,达到2/3以上的业主签字率十分困难,制度执行难度较大。综合以上因素,社区管理者只能选择暂缓拖延,暂时搁置冲突。

“加装电梯在我们社区我不主张。我们老旧小区里面低层和高层居民之间有矛盾,难以调和。另外,安装电梯后电梯的维修在谁,维修物业不会管。这些问题没有拿到一个成熟的解决方法,我们不试点。况且,只有个别楼栋闹着要装电梯,当一个社区1万多户只有少部分人来告诉你需要加装电梯,特别迫切,而别人都没说,我还是要考虑,但是是暂缓的。而且加装了电梯以后,将来矛盾点特别大,占据了我社区3/4的精力,我可能会想想我该不该去做。”(202204-L社区-Z主任)

综上,初步提出:社区冲突场域复杂且制度模糊难执行,促使社区倾向于选择暂缓拖延型的冲突化解方式。

## 五、结语

城市社区冲突日益增多,冲突化解方式的选择考验社区治理的智慧,也事关社区治理体系和治理能力现代化。以往学界主要关注微观层面的社区属性、行动者动机,以及宏观层面的环境对社区冲突化解方式选择的影响,缺乏一个连接宏观环境与微观行动者之间的中观机制。本研究立足组织制度理论,关注城市社区治理中的冲突场域和制度属性对冲突化解方式选择的影响,构建了“冲突场域—制度属性”分析框架。一方面,在城市社区复杂的多元主体关系中,冲突场域的复杂程度影响着社区平衡和调解冲突主体间关系的压力与难度;另一方面,组织制度的清晰程度和执行难度则可能支持或限制社区的冲突化解行为。因此,社区管理者需要通过权衡冲突情景中冲突场域和制度属性的特征,进而选择适当的冲突化解方式。在此基础上,通过实地调研、案例资料分析,进一步表明:社区冲突场域简单且制度清晰易执行,促使社区倾向于选择法理主导型的冲突化解方式;社区冲突场域简单但制度模糊难执行,导致社区倾向于选择情感主导型的冲突化解方式;社区冲突场域复杂且制度清晰易执行,促使社区倾向于选择情法兼施型的冲突化解方式;社区

<sup>①</sup> 即房屋公共维修基金,由业主共同缴纳,归属业主全体所有,主要用于住宅共用部位、共用设施设备的维修经费。

冲突场域复杂且制度模糊难执行,促使社区倾向于选择暂缓拖延型的冲突化解方式(见图2)。这些结论,有利于理解城市社区冲突化解背后的行为逻辑,为进一步探索组织制度对冲突化解方式的影响提供了参考与启示。

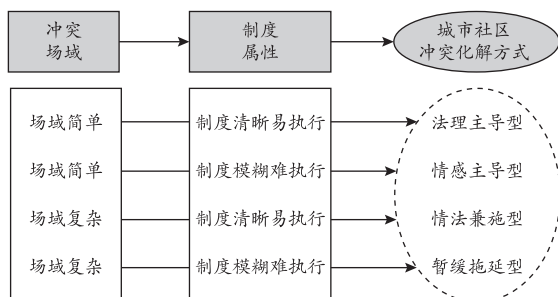


图2 场域与制度权衡下城市社区冲突化解方式选择的逻辑

资料来源:作者自制。

本研究也蕴涵一定的政策启示:城市社区管理者面对冲突,并不一定只采取一种固定的冲突化解方式,应根据冲突场域复杂性程度、相应制度的清晰程度和执行难度,相机选择合适的化解方式,刚柔相济、情法融合,否则容易适得其反,化解效果不佳,甚至进一步激化冲突。

本研究也存在一定的局限性,如本研究初步从宏观层面的组织制度视角考察其对城市社区冲突化解方式选择的影响,但组织制度如何受到宏观环境的影响,进而作用于微观层面的行动者和社区情景,还需要进一步探究,构建系统的因果解释机制;本文揭示了冲突场域与制度属性的共同作用,但在社区冲突化解中,冲突场域与制度属性之间是否相互影响?如何影响?也有赖于未来的关注。⑤

## 参考文献

- [1] 蓝志勇,钟玮,黄衔鸣.冲突解决视角对公共管理的启示[J].中国行政管理,2012(2).
- [2] 常健.简论社会治理视角下公共冲突治理制度的建设[J].天津社会科学,2015(2).
- [3] 原珂.中国城市社区冲突及化解路径探析[J].中国行政管理,2015(11).
- [4] 常健,原珂.西方冲突化解的主要方法及其发展脉络[J].国家行政学院学报,2015(1).
- [5] 常健,许尧.论公共冲突治理的三个层次及其相互关系[J].学习与探索,2011(2).
- [6] 常健,王玉良.冲突化解研究诸领域及其对公共冲突化解研究的影响[J].上海行政学院学报,2015(3).
- [7] 原珂.城市社区冲突:类型特征与治理策略[J].河南师范大学学报(哲学社会科学版),2017(3).
- [8] 杜闻.论ADR对重塑我国非诉讼纠纷解决体系的意义[J].政法论坛(中国政法大学学报),2003(3).
- [9] 于柏青.公共组织冲突演进机理与管理策略研究[D].哈尔滨:哈尔滨工业大学硕士学位论文,2013.
- [10] Burton J. Conflict Resolution as a Political Philosophy. *Interdisciplinary Peace Research*, 1991(1).
- [11] Thomas K W, Kilmann R H. *Thomas-Kilmann Conflict Mode Instrument*. TKI Profile and Interpretive Report, 2008.
- [12] 郭星华,隋嘉滨.徘徊在情理与法理之间——试论中国法律现代化所面临的困境[J].中南民族大学学报(人文社会科学版),2010(2).
- [13] 杨春福.法理概念的三个维度[J].政法论丛,2022(4).
- [14] 潘小娟.基层治理中的情感治理探析[J].中国行政管理,2021(6).
- [15] 曹志刚.我国城市社区治理模式创新中的治理资源探析[J].中国行政管理,2019(3).
- [16] 张菊枝,夏建中.城市社区冲突:西方的研究取向及其中国价值[J].探索与争鸣,2011(12).
- [17] 夏建中.美国社区的理论与实践研究[M].北京:中国社会科学出版社,2009.18.
- [18] Douglass C. North. Institutions. *Journal of Economic Perspective*, 1991(1).
- [19] 徐祖迎.论冲突化解方式的可选择性[J].新疆社会科学,2011(5).
- [20] Tjosvold D, Sun H F. Understanding Conflict Avoidance: Relationship, Motivations, Actions, and Consequences. *International Journal of Conflict Management*, 2002(2).
- [21] 常健,杜宁宁.中外公共冲突化解机构的比较与启示[J].上海行政学院学报,2016(3).
- [22] 李正东.城市社区冲突:强弱支配与行动困境——以上海P区M风波事件为例[J].社会主义研究,2012(6).
- [23] 闵学勤.社区冲突:公民性建构的路径依赖——以五大城市为例[J].社会科学,2010(11).
- [24] 朱喜群.社区冲突视阈下城市社区多元治理中的权力博弈——以苏州市D社区更换物业公司为考察个案[J].公共管理学报,2016(3).
- [25] 郝雅立.公共冲突中的社会预期管理:目标、信念与制度环境[J].中国行政管理,2018(7).
- [26] 原珂.中国特大城市社区冲突与治理研究[D].天津:南开大学博士学位论文,2016.

- [27] 张正军,张丽君,马红鸽. 公共服务动机研究的兴起和发展[J]. 西安财经学院学报,2018(1).
- [28] 田凯,赵娟. 组织趋同与多样性:组织分析新制度主义的发展脉络[J]. 经济社会体制比较,2017(3).
- [29] DiMaggio P J, Powell W W. The Iron Cage Revisited: Institutional Isomorphism and Collective Rationality in Organizational Fields. *American Sociological Review*, 1983(2).
- [30] Oliver C. Strategic Responses to Institutional Processes. *Academy of management review*, 1991(1).
- [31] 原珂. 中国不同类型城市社区内的冲突程度比较研究[J]. 中国行政管理,2017(9).
- [32] 赵浩华. 利益分析视角下社区治理主体间的冲突及其化解[J]. 行政论坛,2021(4).
- [33] 张春颜. 控制与化解:转型期中国冲突治理的内在逻辑[J]. 学习论坛,2015(2).
- [34] 曹现强,张霞飞. 刚柔并济:社区冲突视域下地方政府治理的双重逻辑——基于配建“共享小区”冲突的多案例对比研究[J]. 中国行政管理,2019(12).
- [35] 胡洁人. 使和谐社区运转起来:当代中国城市社区纠纷化解研究[M]. 上海:上海人民出版社,2016.127.
- [36] Ngo V D, Janssen F, Leonidou L C, et al. Domestic Institutional Attributes as Drivers of Export Performance in an Emerging and Transition Economy. *Journal of Business Research*, 2016(8).
- [37] 吴件,雷晓康. 基层部门职责越位及其制度逻辑——对市场监管领域的观察[J]. 公共管理学报,2021(2).
- [38] 李平,曹仰锋. 案例研究方法:理论与范例[M]. 北京:北京大学出版社,2012.24.
- [39] 毛基业,陈诚. 案例研究的理论构建:艾森哈特的新洞见——第十届“中国企业管理案例与质性研究论坛(2016)”会议综述[J]. 管理世界,2017(2).
- [40] 杨秀勇,高红. 社区类型、社会资本与社区治理绩效研究[J]. 北京社会科学,2020(3).
- [41] 李东泉,蓝志勇. 中国城市化进程中社区发展的思考[J]. 公共管理学报,2012(1).
- [42] 韩勇. 基层情感治理的作用逻辑与运用策略[J]. 领导科学,2021(20).
- [43] 邱陶标,廖乐喜,唐园,曹杰. 强制隔离戒毒人员回归社会后续照管问题及对策思考[J]. 中国司法,2018(12).
- [44] 向鼎立,刘亮. 老旧小区电梯安装与监管治理难题探讨[J]. 中国设备工程,2020(6).
- (责任编辑 罗兰)

### The Trade-off between Field and System: The Logic of Choosing Conflict Resolution Approaches in Urban Communities——Based on A Survey for L District of Xi'an

Chen Zepeng Wu Jian Lei Xiaokang

[Abstract] As the urban communities are at the end of governance, with intertwined interests and constant public conflicts, how do community managers choose the appropriate way to resolve conflicts? What are the behavioral logic behind them? The excited studies have mainly explained from the perspectives of community attributes, actors' motivation, and macro environment, with missing the influence of organizational system at the meso-level. This paper firstly reclassifies the types of urban community conflict resolution approaches: jurisprudence-led, emotion-led, both emotion and law-led, and deferral and delay. Secondly, this paper constructs an analytical framework of conflict field-institutional attributes for the choice of conflict resolution in urban communities from organizational-institutional theory. Using seven urban community conflict resolution cases in L district of Xi'an, the paper shows that the trade-off between conflict field and institutional attributes is an important consideration in the choice of conflict resolution methods by urban community managers. This finding has some theoretical and policy implications for understanding the behavioral logic behind conflict resolution in urban communities and for seeking appropriate strategies for conflict resolution in urban communities.

[Keywords] urban community, conflict resolution approach, conflict field, institutional properties

[Authors] Chen Zepeng is Ph.D Candidate at School of Public Administration, Northwest University; Wu Jian is Ph.D Candidate at School of Public Policy & Management, Tsinghua University. Beijing 100084; Lei Xiaokang (Corresponding Author) is Dean, Professor at School of Public Administration, Northwest University. Xi'an 710127