

---

# 摆平：藏区基层政府纠纷调解的运作逻辑

## ——以四川省甘孜藏族自治州G县大调解团解决牦牛纠纷为例<sup>\*1</sup>

周晓露 李雪萍

(华中师范大学社会发展与社会政策研究中心, 湖北武汉 430079)

**【摘要】**:藏区是国家制定法和民族习惯法并存的“法律多元”地区,国家制定法与民族习惯法互为补充,但有时也不一致。面对矛盾纠纷,基层政府采取了一系列非正式策略,希冀不同民族成员和谐相处以及平衡国家制定法和民族习惯法。以四川省甘孜藏族自治州G县为例,分析藏区基层政府在纠纷调解不同阶段分别采取以情动人、以理服人,“双法共用”、“宗教仪轨”等策略,进而指出藏区基层政府“摆平”的运作逻辑:尊重民族特性,在文化规约下赢得民心;维护稳定,在压力传导下“不出事”;加强民族团结,反分裂。

**【关键词】**:法律多元;藏区;基层政府;纠纷调解;国家制定法;民族习惯法

**【中图分类号】**:D67**【文献标识码】**:A**【文章编号】**:1672-433X(2017)02-0066-04

调解是一种充分尊重纠纷当事人意愿,使其达成和解的非诉讼解决途径。由于历史惯习,藏族同胞面对矛盾纠纷习惯采用调解而非诉诸司法程序,因而调解在藏区具有不可替代的重要作用。本文以四川省甘孜藏族自治州G县的一起牦牛纠纷调解案为例,分析藏区基层政府在调解民间纠纷时受到哪些制约,及其在调解过程中的具体实践,并通过对调解“过程”的个案解读,希冀概括梳理出藏区基层政府在纠纷调解过程中的运作逻辑。

### 一、藏区基层政府调解民间纠纷的困境

藏区基层政府在调解民间纠纷时面临宗教权威、习俗惯例和传统观念等的多重影响,一定程度上对基层政府的“官方调解”形成阻力。

---

<sup>1</sup>收稿日期:2016-10-15

基金项目:国家社会科学基金后期资助项目“甘孜藏区反脆弱发展研究”(15FSH002)。

作者简介:周晓露,女,华中师范大学博士研究生,主要研究基层社会治理。李雪萍,女,华中师范大学教授、博士生导师,主要研究基层社会治理。

内化的宗教权威，弱化了“官方调解”的地位和作用。权威是“一个人在向他或她施加影响的权利的合法性基础上要求别人服从的可能性”<sup>[1]</sup>。它不仅关乎到纠纷当事人是否接受调解主体的调解；而且还影响到纠纷当事人是否愿意在调解主体的说服下牺牲部分利益，做出某种让步从而达成和解。可以说，调解主体是否具有权威性直接影响到调解的成功与否。

权威并非单一向度，而是多元的。在乡土社会的纠纷解决中，既有村政府和法庭的制度化权威，也有民间和村庙的非制度化权威<sup>[2]</sup>。在藏区的多种社会权威中，宗教权威具有突出地位，形成了“事实上的权威的差序格局”<sup>[3]</sup>。历史上，藏传佛教长期影响着藏区的世俗事务，当出现纠纷时，以宗教人士为代表的第三者“邀请两方头人，择一适当地方，设帐理论”<sup>[4]</sup>。不仅如此，因对宗教虔诚的信仰，藏区民众对宗教领袖的认同度很高，将活佛、喇嘛等看作善良、公正的化身，笃信他们的裁决就是神佛的意志。简言之，藏区民众发自内心地认可和服从宗教权威，在一定程度弱化了以政府机构为主体的“官方调解”的地位和作用。

延续的习俗惯例，挤压了调解依据的运作空间。除了民众对官方调解的认同困境外，基层政府面临的第二个问题是采用何种调解依据。“即使是在当代最发达的国家，国家法也不是唯一的法律，在所谓正式的法律之外还存在大量的非正式法律。”<sup>[5]</sup>藏区由于地理位置偏远、交通不便、生存条件落后等原因，逐渐形成了“结合藏传佛教教义、藏族传统道德观念、藏族禁忌和礼仪，以及藏区历代政权和中央政权颁布的相关法律”<sup>[6]</sup>的制约民众社会规范的藏族习惯法。藏族习惯法对藏民具有强制力和约束力，在藏区处理具体纠纷的过程中发挥了重要作用并被普遍而持续地遵守与传承。民主改革时期，曾因政治压力而销声匿迹，随着改革开放的逐步深入，藏族习惯法出现了回潮现象，形成当前国家制定法与藏族习惯法交织并存的局面。

藏族习惯法内容涵盖甚广，涉及藏区的政治、经济、宗教、刑事、民事等方面<sup>[7]</sup>。在许多方面，藏族习惯法与国家制定法不谋而合，甚至在某些领域，还填补了国家制定法的真空地带。区别于国家制定法主要移植自西方法律，藏族习惯法建立在藏区特有的地域、民族和文化基础上，因而具有迥异的历史传统和价值理念。在对许多纠纷的处理上，藏族习惯法与国家制定法不完全一致，此时，国家制定法通常为藏族习惯法让道。藏区的纠纷调解，因而也被称为“对国家法的‘只提不用’和民间法的‘只用不提’的实践。”<sup>[8]</sup>换言之，在藏区实际的纠纷调解中，藏族习惯法通常被置于一个更为优先的位置，挤压了国家制定法的调解空间。

3. 根植的传统观念，制约了调解协议的执行效力。藏区基层政府在纠纷调解的过程中输入了国家制定法，尽管也充分参照了藏族习惯法，但难以完全达成当事人的“合意”。调解的过程仅达成纠纷双方暂时的一致，而纠纷的真正平息，最终有赖于调解协议是否具有约束力。否则，“在缺乏有效约束的情形之下，调解协议很容易成为具文。”<sup>[9]</sup>

传统的调解机制建立在藏区的本土文化基础上，因而调解方式深植于每一个藏民的内心，使纠纷双方内心信服。同时，道德压力、舆论影响和宗教权威的干预对纠纷双方形成强大的约束力，使其难以毁约。然而，现代的调解方式，无论是调解主体从宗教权威为主到宗教权威作为补充的转变，还是调解依据中国家强制法对藏区的输入和渗透，都与藏区根植的传统相异。基层政府运用国家权威出面调解，会对纠纷双方形成压力，在短时间内有力地平息纠纷，但是，这种方式“在突出国家法治意愿的同时忽视了民众法律观念的充分表达，一定程度上造成毁约现象和纠纷反复。”<sup>[10]</sup>由此可见，藏区基层政府调解民间纠纷的第三个困境是根植的传统观念对调解协议的执行效力形成制约。

## 二、藏区基层政府纠纷调解的具体实践

牦牛是G县牧民重要的生产和生活资料，它们常常被放养在广阔的草原，因而给了少数偷牛盗马之人可趁之机。牦牛被盗引起的纠纷，是G县常见的治安问题之一。

笔者在G县调研时，偶遇大调解团正在调解一起牦牛偷盗纠纷，一方是牦牛被盗的牧民郎加达瓦(藏族)，以下简称牧民方；另

---

一方是冷冻集中屠宰点的屠宰夫(汉族),以下简称屠宰方。2014年6月10日晚,牧民方在清点自家牦牛时,发现少了13头。经亲朋好友多方寻找,次日在县城冻库集中屠宰点找到了被盗的9头牦牛,另外4头牦牛据称已被屠宰点宰杀。牧民方认定屠宰方就是盗牛者,召集亲朋好友50余人聚集在屠宰点,准备围攻屠宰方;屠宰方为了安全起见,也聚集了数十人。为了防止双方可能发生的械斗,县委县政府委托大调解团<sup>②</sup>调解此案,以避免群体性事件的发生。

情理兼施,增进信任。在这起纠纷中,纠纷双方均情绪激动、摩拳擦掌,因而大调解团的首要任务是平息事端,使双方心平气和地接受调解。

(1)以情动人:构建政府信任的软手段。在这起牦牛盗窃案件中,纠纷双方都是事实上的受害者。对于牧民方来说,召集亲朋好友帮忙寻牛,不仅耗时,而且亲朋好友的吃住行都是一笔不小的开支。同时,屠宰方并非盗牛方,他们声称自己是通过正规途径购买牦牛,未曾想到所购牦牛是赃物。大调解团首先打起了“同情牌”,在和纠纷双方沟通的过程中,数次表达对双方所受委屈的同情和理解,从而平复双方激动的情绪。

此外,大调解团面临的第二个问题是纠纷双方都不愿意接受调解。一方面,他们都把自己摆在不利的一方,定义自己为“弱者”。屠宰方担心自己是汉族人,在藏区不具有民族的身份优势。牧民方也强调自己的弱势身份,无权无势,而对方却是国家的定点屠宰市场,大调解团肯定会有失公允,偏袒屠宰方。另一方面,他们不接受调解也有潜在的利益考量。牧民方担心调解的结果是对过错方判刑,而得不到实际的物质补偿,因而坚持用民族地区的习惯法“私了”,不同意调解。然而,屠宰方笃定自己没有过错,既不同意牧民方“私了”的要求,也不接受大调解团调解的建议,只认同国家的法律。面对纠纷双方都不愿意接受调解的情况,大调解团以情动人,劝阻他们不要闹,听从党委政府安排,相信党和政府会公平公正地处理此事。

(2)以理服人:运用政府权威的硬手段。“没有实际存在的权力的不可抗拒的强制性,一味地‘软’则毫无意义,达不到权力行使的目的;而仅仅依靠强制性甚至暴力手段,尽管可收一时之效但却会对权威形象造成损害。”<sup>[11]</sup>大调解团除了“以情动人”,让纠纷双方服软的同时,还“以理服人”,平息牧民方的聚众闹事以及说服屠宰方同意调解。对牧民方,大调解团除了进行说服教育,还摆出了强硬的姿态,强调打砸屠宰场会造成严重后果。对于屠宰方坚称自己无辜,不同意“私了”或调解的态度,大调解团则采用逐个击破的方式,指出屠宰方收购牦牛存在的问题和破绽,逐步破除屠宰方构建的无辜形象,瓦解屠宰方的侥幸心理,使其心服口服,接受调解。

2. 双法共用,形成合意的解决协议。尽管纠纷双方接受调解,但牧民方作为藏族人,认同藏族习惯法,而屠宰方作为汉族人则青睐国家法。由于国家制定法与藏族习惯法对于赔偿分别采用“补偿”与“惩罚性”的截然不同的原则,因而大调解团依据何种规范是纠纷调解阶段亟待解决的问题。

(1)补偿为主:以国家制定法为调解主要依据。在G县,牧民长期遵循“盗窃平民财物、偷一赔九”的习惯法。若按此规约,牧民被盗13头牛(其中宰杀了4头),屠宰方应赔付36万元和81头牛。即使按照现在逐渐盛行的“偷一赔三”的原则,屠宰方也需要赔偿至少12头牛以及较多的现金。然而,大调解团并未完全遵从藏族习惯法,而是做出如下裁决:首先,由屠宰方补偿被盗的4头

---

<sup>2</sup> ① 本文以G县大调解团的调解来考察基层政府运作逻辑,G县大调解团的全称是“G县矛盾纠纷大调解协调中心”,它是为了预防和化解社会矛盾纠纷,响应构建人民调解、行政调解、司法调解联动的“大调解”工作体系而成立的。在G县,90%以上的矛盾在乡镇以下和部门内部解决,而对于跨区域、跨乡域、时间长、调解难度大的矛盾纠纷则由G县大调解团出面解决。本文的牦牛调解,正是这样一起跨乡域的矛盾纠纷。

---

牛的损失，按照每头牛 1 万元的价格，共计 4 万元；其次，将未被屠宰的剩余 9 头牦牛还给牧民方；最后，由屠宰方补偿牧民方亲朋好友在寻牛期间的开支和误工费用，共计 1 万元。

在传统的民法中，赔偿的原则是补偿，受损害权利的恢复过程遵循“损害—补救”的原则。大调解团在调解的过程中以国家制定法为主要的调解依据，这顺应了调解的法治化进程。2010 年，《中华人民共和国人民调解法》颁布实施，表明国家对调解这种非诉讼纠纷解决方式的认同，也显现出国家意图将调解纳入法制化轨道的政策导向。在法制化导向的指引下，大调解团的调解依据无可争议地以国家强制法为调解的主要依据。

(2) 惩罚为辅:以藏族习惯法为调解参考依据。在藏族的习惯法中，赔偿制度体现出强烈的惩罚性，“加害人侵害受害人某些利益的场合，加害人所赔付给受害人的金额或者财物远远超过受害人所遭受的损失”<sup>[12]</sup>。

作为一种本土法资源，藏族习惯法是对世代积累的智慧和思维方式的浓缩与提炼，是指导和处理藏区各种社会矛盾的行为规范。藏区基层政府在纠纷调解的时候，在将国家制定法置于主导地位的同时，绝不能忽视藏族习惯法对维护藏区和谐稳定的社会秩序起到的重要作用。因而，当大调解团面对国家制定法和藏族习惯法关于赔偿原则相冲突的情况，为了避免纠纷双方矛盾激化，从而安全结案，调解员行使自由裁量权，“穿梭在制定法与习惯之间，尽量获得一个双方都能接受的妥协的案件结果”<sup>[13]</sup>。

3. 多重约束，保障调解协议的长期有效。后调解阶段，大调解团为了保证调解的效力和执行力，还采用了签订文字调解协议和民间仪式誓约的方式，避免纠纷的复发。

(1) 文字协议:防范纠纷复发的外部震慑。纠纷双方达成口头协议后，大调解团又根据调解方案制成了书面的“矛盾纠纷调解协议”，对牦牛调解案的协议内容、履行方式和期限等做了详细而明确的说明。这份书面调解协议，不仅是为了给县政府和上级部门一个交代，更是为了留下一个文字性的记录，将纠纷调解做成“铁案”，对纠纷双方均具有心理震慑作用。

(2) 民间仪式:防范纠纷复发的内在约束。为了确保纠纷双方不再因此事发生纠纷，大调解团按照藏区的习俗，要求双方在协议上按血印，内化协议的效力。同时，还要求屠宰方和牧民方以发誓的方式进行保证。对于藏族的牧民方来说，按照藏族习俗的方式誓约，能够内化对调解结果的认同，而对于汉族身份的屠宰方而言，誓约的方式可能内化的效应稍弱，但在藏传佛教影响颇深的 G 县，他们的行为会受到外界的舆论压力，因而行为也会受到约束。

### 三、小结与讨论

G 县大调解团牦牛纠纷的调解实践表明：“赢民心、不出事、反分裂”既是藏区基层政府纠纷调解的出发点，同时，也是纠纷调解的归宿。

尊重民族特性，文化规约下基层政府的“赢民心”策略。由于特殊的文化特质和地理环境，藏区基层政府在调解矛盾纠纷时面临重重困难，传统观念与国家制定法不可避免地产生碰撞。以这起牦牛调解案为例，如果全然依据国家制定法的“补偿”标准，不仅忽视了藏族同胞的民意表达，而且与藏区“惜杀”、“惜售”的观念相冲突，必然会引发群众对调解结果的质疑，甚至产生对基层政府的不信任。此外，宗教是藏族文化的灵魂，它形塑着藏区民众的价值观、道德准则与行为模式，对藏区的政治、文化、生活等方面产生着不可估量的影响。如果无视宗教文化与宗教权威，产生的后果必然是纠纷双方迫于外力服从调解结果，但并未从内心遵从协议，不仅会滋生矛盾纠纷反复的空间，更会破坏基层政府在藏区的存在基础。因此，藏区基层政府在纠纷调解的实践中，重视民意的表达、尊重藏区的民族特性显得尤为重要。基层政府调解的种种方式都指向“赢民心”策略，意图在合乎民心、赢得群

---

众认可的基础上恰当地处理好矛盾纠纷。

维护民族稳定，压力传导下基层政府的“不出事”原则。“赢民心”更是为了“不出事”。藏区基层政府秉持“不能出现群体性事件”的“不出事”原则，转译为他们纠纷调解时常用的工作语言就是“双方各让一步，不要把事情闹大”。这首先是由大调解团成立的初衷决定的。大调解团是藏区纠纷化解的“最后一道防线”，家庭纠纷、婚姻纠纷、草场纠纷、虫草纠纷等在内的矛盾纠纷，90%以上都在乡镇以下和部门内部解决，只剩下10%左右的“跨区域、跨乡域、时间长或重大疑难”的矛盾纠纷才交由大调解团处理解决。这10%的不易化解的矛盾纠纷极易成为影响藏区团结的不稳定因素，威胁藏区的长治久安。大调解团“不出事”原则的背后，是上级政府层层传达的维护稳定的压力。维护稳定，不仅是大调解团的工作任务，更是考核藏区基层政府绩效的关键考评指标。藏区维稳压力极大，因而基层政府在纠纷调解时，“不出事”原则起到了重要的指向作用。

加强民族团结，政治渗透下基层政府的“反分裂”任务。长期以来，达赖集团煽动、图谋藏区独立，国际上也存在某些妄图挑拨藏汉矛盾的反动势力和民族分裂主义。因而即使是一起简单的矛盾纠纷，在藏区往往会因为涉及到宗教、民族等敏感因素，被达赖集团等敌对势力加以利用，以此蛊惑民心、破坏民族团结。以征地纠纷为例，汉族地区的征地纠纷仅是城镇化进程中普通而常见的矛盾，在藏区却会被达赖集团蓄意曲解为“共产党的军警镇压百姓，把百姓赶出家园、剥夺土地”（2014年在G县调研时的访谈），借以煽动民众的情绪。本文的牦牛纠纷的当事人分别为藏族人和汉族人，如果调解不好，极易上升为民族问题，成为破坏民族团结的导火索，甚至波及周边地区，产生一系列的连锁反应。在达赖集团与国际敌对势力的政治渗透下，藏区基层政府“反渗透”、“反分裂”的任务尤为艰巨，基层政府的“赢民心”策略和“不出事”逻辑也有了更为合理的解释。

简言之，在“赢民心、不出事、反分裂”的目的指引下，藏区基层政府在进行纠纷调解时遵循“摆平”的运作逻辑：即平息纠纷、平和人心、平衡法度，依据事件的性质、双方的诉求、责任的轻重，合理、灵活地执行国家制定法，同时兼顾民族习惯法，达到平息纠纷，各民族和谐共处的目的。基于藏区民族特性的“摆平”的实践逻辑，是基层政府长期实践的经验产物，对于其他具有较明显民族特性的地区，处理不同民族间的矛盾纠纷具有较好的借鉴作用。

#### 参考文献：

- [1] 马克思·韦伯. 经济与社会(上册) [M]. 林荣远, 译. 北京:商务印书馆, 1997:232.
- [2] 赵旭东. 权力与公正:乡土社会的纠纷解决与权威多元 [M]. 天津:天津古籍出版社, 2003:275.
- [3] 赵书文. 国家权威阴影之下的宗教权威——以甘青藏区纠纷调解为例[J]. 湖北民族学院学报(哲学社会科学版), 2012(5).
- [4] 任乃强. 西康图经 [M]. 拉萨:西藏古籍出版社, 2000:317—318.
- [5] 梁治平. 清代习惯法、社会和国家 [M]. 北京:中国政法大学出版社, 1996:35.
- [6] 吕志祥. 藏族习惯法及其转型研究 [D]. 兰州:兰州大学博士学位论文, 2007:37.
- [7] 周世中, 周守俊. 藏族习惯法的司法适用——以四川省甘孜州地区的藏族习惯法为例 [M] //刘作翔. 法律实施的理论与实践研究. 北京:社会科学文献出版社, 2012:85.

- 
- [8] 何真, 唐清利. 制度化与非制度化:国家法与民族习惯交叉渗透的生产性实践 [J]. 甘肃政法学院学报, 2008(3).
- [9] 邵华. 论调解协议的司法确认:效力、价值及程序审查 [J]. 政治与法律, 2011(10).
- [10] 扎洛. 社会转型期藏区草场纠纷调解机制研究——对川西、藏东两起草场纠纷的案例分析 [J]. 民族研究, 2007(3).
- [11] 孙立平, 郭于华. “软硬兼施”:正式权力非正式运作的过程分析 [M]//清华大学社会学系. 清华大学社会学评论(特辑). 厦门:鹭江出版社, 2000:21—46.
- [12] 匡爱民, 黄娅琴. 藏族习惯法中的惩罚性赔偿规则研究 [J]. 中央民族大学学报(哲学社会科学版), 2012(1).
- [13] 苏力. 中国当代法律中的习惯——从司法个案透视 [J]. 中国社会科学, 2000(3).