

# 社会工作介入信访工作: 必要性、领域及发展路径

李文静

(中国人民大学 社会与人口学院, 北京 100872)

**摘要:** 信访工作与社会工作兼具权利救助的性质。马歇尔将公民权利划分为社会权利、经济权利及政治权利。在这一理论指导下, 信访事件可以分为社会权利类信访、经济权利类信访和政治权利类信访。其中, 社会权利类信访是社会工作应当重点介入的领域, 与社会弱势群体相关的经济权利类信访和政治权利类信访也是社会工作可以介入的领域。社会工作可以按照体制内嵌入、体制外培育及源头治理三个发展路径介入信访工作, 实现其维护社会稳定的功能。

**关键词:** 社会工作; 信访; 公民权利

**中图分类号:** C916.2; D616

**文献标志码:** A

**文章编号:** 1007-5194(2014)03-0147-05

## 一、前言

改革开放以来快速的社会变迁引发了大量的社会矛盾, 突出表现为百姓上访行为大大增加, 信访量年年攀升。从1992年开始到2004年, 全国信访总量连续12年呈攀升趋势, 年均增幅在10%以上, 其中2004年全国信访总量达到峰值, 共1 373.6万件<sup>[1]</sup>。信访制度是我国重要的社会矛盾纠纷化解机制, 但当前信访制度在具体运行中出现了制度化、定位模糊及功能错位等诸多问题, 使得最初作为社会矛盾的“减压阀”而设立的信访制度在时过境迁的今天成为了“增压器”, 具体表现在: 一是集体访、非正常上访问题突出。2009年, 全国受理群众集体访的批次和人次同比分别上升0.7%和1%。其中, 50人以上的较大规模的集体访批次和人次, 同比分别上升13.1%和11%。2009年分流劝返全国到北京重点地区和敏感部位非正常上访的人次同比上升22%<sup>[2]</sup>。二是群体性事件时有发生。随着中国社会现代化进程中经济体制、社会结构、利益格局的调整及人们思想观念的变化, 社会利益诉求复杂多变, 群体性冲突已成为我国社会矛盾的集中反映, 而群体性冲突的外在表现形式——社会群体性事件, “已由1993年的0.87万件上升至2005年的8.7万件, 2006年超过9万件, 并一直保持上升趋势”<sup>[3]</sup>。群

体性事件是群体上访的另一种表现形式, 反映出我国严峻的信访形势。

中共中央、国务院高度重视信访工作出现的问题, 为了保护信访人的合法权益, 维护信访秩序, 于2005年通过了新的《信访条例》。《条例》对信访工作的原则、机制、上访者的权利义务等作了详细的说明。2007年又提出《关于进一步加强新时期信访工作的意见》, 进一步强调了“属地管理、分级负责、谁管理、谁负责、依法及时就地解决问题与疏导教育相结合的信访工作原则”。新的信访条例颁布后, 各地对信访工作日益重视, 并着重探索有效化解信访矛盾的地方经验。社会工作作为预防和解决社会问题、维护弱势群体利益、促进社会和谐的专业和职业, 近几年也顺应新形势, 介入信访领域, 并呈迅速发展之势。目前信访社会工作在上海、深圳、中山、佛山等城市尝试发展并初见成效。

学界对信访工作与社会工作的关系、信访社会工作的地方发展经验进行了探讨, 提出了社会工作在化解信访事件方面的优势, 但既有研究没有从理论上厘清信访工作与社会工作之间的本质关联, 也没有对社会工作介入信访工作的领域和发展路径展开透彻的分析。因此, 本研究从信访制度及社会工作的本质属性出发, 将权利救助作为二者关联点, 以马歇尔的公民权利理论为视角, 分析社会工作介入信访工作的领域及其发展路径。

收稿日期: 2014-04-07

基金项目: 民政部招标课题(2013MZSW026)

作者简介: 李文静(1988-), 女, 中国人民大学社会与人口学院博士研究生。

## 二、公民权利理论视角下信访工作与社会工作的关系

### (一) 以公民权利理论为标准的信访类型划分

20世纪50年代英国社会学家T. H. 马歇尔提出的公民资格<sup>①</sup>理论,成为二战后英国建立普遍主义福利制度的重要依据<sup>[4]</sup>。T. H. 马歇尔把公民资格分为公民的要素(Civil element)、政治的要素(Political element)和社会的要素(social element)三个部分。“公民要素由对于个人来说必不可少的权利组成,包括人身自由、言论、思想和信仰自由、拥有财产和订立有效契约的权利以及要求正义的自由”。公民的要素以财产权为核心,与公民要素直接相关的机构是法院。政治的要素指的是公民作为政治权力实体成员或这个实体的选举者,主要是选举权与被选举权。与政治要素直接相关的是国会和地方议会。社会的要素是从享受一点点经济福利和社会保障的权利到分享整个社会遗产,并过上按主流标准制定的文明人(Civilized being)的生活的一系列权利。与此密切相关的制度是教育体制和社会公共服务体系<sup>[5]</sup>。马歇尔公民权利理论中的公民要素即公民权利(狭义),社会要素即社会权利,政治要素即政治权利。财产权是公民要素“civil element”的核心,为研究方便,本文将狭义公民权简化为经济权利。马歇尔公民权利理论的重要贡献在于将社会权利纳入了公民权利的范畴,从而对社会福利制度的发展产生了重要影响。

在公民权利理论视角下,本文将信访事件划分为社会权利类信访、经济权利类信访以及政治权利类信访。社会权利类信访主要有:最低生活保障及养老类信访、医疗救助与工伤保险类信访、住房保障类信访、教育信访、就业信访、家庭暴力求助类信访、伤残军人优抚类信访、社区基本公共服务类信访。经济权利类信访是指涉及经济利益关系方面问题的信访,包括:征地信访(尤其是涉及到社会保障政策配套的)、城市拆迁类信访、医患纠纷类信访、劳资纠纷类信访、邻里纠纷类及其他经济类信访等。政治权利类信访主要涉及人们的政治权利,包括:村委会及社区选举引发的信访、社区公共事务决策引发的信访等。

### (二) 权利救助是信访工作与社会工作的关联点 关于信访制度的性质,学界已有研究,冯仕政与

于建嵘的观点比较具有代表性。冯仕政以国家为视角对信访制度进行了分析。他认为,“信访制度是中国共产党根据群众路线而创立的。根据群众路线,信访工作有社会动员和冲突化解两个基本内容。从目前来看,信访制度同时包含了党的社会动员职能和国家的公共管理职能,在国家的公共管理职能中又同时包容了冲突化解职能和政治参与职能”<sup>[6]</sup>。于建嵘等则从公民的视角对信访制度进行了分析,认为现行信访制度作为一种正式制度所具有的职能主要有两个方面:一是政治参与,也就是公民通过给国家有关机关写信或走访反映民情社意,对国家机关和工作人员的工作提出批评或建议,即所谓的“民意上达”。二是权利救济,即信访作为一种正常司法救济程序的补充程序,通过行政方式来解决纠纷和实现公民的权利救济<sup>[7-8]</sup>。

综合他们的研究,可以发现,信访制度兼具权利维护及政治参与的功能。随着市场经济的发展及人际交往理性化程度的提高,人们上访主要是现实性的,目的是维护自身的权利,相对而言,信访制度的政治参与功能并不明显,为党和国家的事业提建议而产生的信访行为只占信访总量的极少比例。信访制度是具有中国特色的民意表达机制及权利维护机制,尤其是在法制化建设及社会救助事业还不够完善的转型社会背景下,信访部门更多发挥着民众的权利救助功能,并通过信访人实施权利救济而化解社会矛盾。

本文所指的社会工作是广义的社会工作,既包括维护民众社会权利的重要资源——社会政策,也包括操作层面的、行动取向的狭义社会工作。社会政策是通过国家立法和政府行政干预解决社会问题、促进社会安全、改善社会环境、增进社会福利的一系列政策、行动准则和规定的总称<sup>[9]</sup>。操作层面的社会工作以助人自助为理念,通过运用个案工作、小组工作、社区工作等方法为案主提供服务,帮助人们解决其与环境互动过程中所产生的各种问题,恢复和发展其社会功能。

社会政策能够维护人们的社会权利,操作层次的社会工作除了能够维护人们的社会权利,还具有调试人们与周围环境关系,使之能够更好地适应社会生活的功能。例如,社会工作者通过赋权,可以提高弱势群体的民主意识和维权能力;通过维护弱势

① Citizenship 在国内有很多译法,如公民身份、公民权利、公民权、公民权责、公民资格等。文本采用“公民权利”的译法,为了避免概念混淆,也因研究需要,本文将公民资格中的“civil element”简化为经济权利。

群体的政治参与权利而维护其基本社会权利。弱势群体维护自身经济利益的能力较弱,社会工作者也可以通过协调法律援助等资源,维护弱势群体的经济利益。因此,狭义的社会工作在维护人们的经济权利及政治权利方面也能发挥一定的作用。另外,社会权利与经济权利及政治权利具有关联性,公民权利是公民资格所蕴含的其他权利的基础;政治权利是公民资格各项权利得以落实的关键;社会权利是公民行使权利的基本的物质和精神保障<sup>[10]</sup>。社会工作在维护弱势群体的社会权利的同时,也促进他们经济权利和政治权利的提升。

### 三、社会工作介入信访工作的必要性及优势

#### (一) 社会工作介入信访工作的必要性

##### 1. 政府难以提供专业的社会服务

我国在社会转型过程中出现了大量的社会矛盾,权利受损是社会矛盾产生的主要原因。信访部门是人们寻求权利救济的重要途径,但信访工作无法满足人们所有的权利诉求,尤其是社会权利类信访有时必须借助专业社会工作的力量才能化解。从课题组调研情况看,养老、住房保障、医疗保障、最低生活保障、军人优抚等社会问题引发的信访行为在基层信访工作中占有一定比例。信访部门在处理问题时往往按照相关政策执行,工作灵活度小,不能有针对性地解决信访人的问题,导致信访人因诉求难以得到满足而重复上访,甚至越级上访。社会工作在提供社会服务、维护人们社会权利方面具有突出作用。因此,社会工作介入信访工作具有必要性。

2. 一些信访矛盾必须借助第三方组织力量才能得以化解

当前许多信访问题的出现与政策的制定及实施过程的不公正有关。信访部门难以发挥监督功能,成为信访矛盾的分诊台,哪个部门出现的问题交由该部门处理,导致信访问题陷入了循环怪圈,难以化解。社会工作作为第三方可以代表民众对下级政府的过失行为实施监督。另外,在遇到上访者的不合理诉求时,信访部门作为政府的代理人立场难以有效沟通政府与民众,而社会工作的第三方立场则更有利于调解政府与上访者的关系。社会工作通过对处于“危机”状况下的上访者实施救助,提供社会服务,满足上访者的基本需求,缓和上访者与国家之间的张力。在调解工作中,社工充当政府与群众之间的“隔离带”,适时进行协助和补充,及时对群众进行心理疏导,与政府刚柔并济地妥善处理矛盾。

#### (二) 社会工作介入信访工作具有专业优势

##### 1. 社会工作的价值理念有利于解决信访问题

信访工作者以维护稳定为前提,有时难以从上访者的角度考虑问题。随着国家对信访工作的不断重视,信访工作质量有所提高,但仍有信访工作者以推脱、恐吓及思想教育的方式处理问题,阻碍了问题的解决,导致重复上访,甚至缠访、闹访。社会工作以解决社会问题、维护弱势群体利益为己任。平等、尊重和接纳是社会工作的核心理念,这些理念指导信访工作者站在上访者的立场考虑问题,由过去强调“服从”转向以“服务”为主,体现了“以人为本”的精神。从专业使命看,社会工作强调“助人自助”,所谓“助人”是在个人、家庭、群体、社区出现困难时,社会工作者向其提供专业的服务和支援;所谓“自助”是指通过社会工作的专业服务,挖掘潜能,推动困难人群走向“自救、自立、自助和自强”。社会工作者不仅帮助上访者解决问题,而且重视上访者的能力建设,提高上访者自己解决问题的能力,防止再次上访。

2. 社会工作的理论视角能够全面科学地看待上访者

信访工作者往往不能全面地了解信访对象及其诉求,在处理信访事件时只按照现有政策处理信访事件,当信访者的诉求与现有政策不符合时,信访工作者则采取不受理的方式对待上访者。社会工作者的系统视角能够更全面地分析上访原因,提出化解信访问题的方法,并且调动上访者的周围资源,彻底地化解信访矛盾。社会工作者不仅仅运用问题视角看待上访者,而且能看到上访者的内在潜力和优势,灵活地处理信访问题。总之,社会工作能在系统视角、优势视角及女性主义理论等指导下,运用专业方法,提高信访工作效率,这正是社会工作介入信访工作的特点和优势。

3. 社会工作的专业工作方法能更有效地对信访者实施救助

在接访工作中,信访工作者积累了一定的工作经验,但受到人员有限、精力有限及专业性知识不足的影响,信访工作很难满足信访者的所有诉求。社工能够针对不同的上访者,提供灵活的、专业化的接访服务,在一定程度上弥补政府工作的不足。针对社会权利类信访事件,社会工作者能够通过运用老年、妇女、儿童、青少年、戒毒、残疾人等专业服务方法,协助解决上访者的生活困难,防止重复上访。社会工作主动、接纳、非批判的实务原则和聆听、鼓励、支持、专注、澄清、建议、教育的技能更有利于沟通上

访群众。针对个体上访者,社工倾听并引导信访者诉说事情的来龙去脉,通过同理、澄清等技巧疏导情绪,运用个案工作方法处理来访者提出的信访诉求;针对集体上访,社会工作者可以组织上访者合理表达利益诉求,稳定上访者情绪,加强沟通,促进矛盾的化解;针对邻里纠纷、社区参与类的信访事件,社会工作者则可以通过社区组织、社区动员、社区教育、社区规划、社区发展等方法 and 技巧,促进社区的进步,增进居民福祉。

4. 社会工作者不仅重视解决问题,更重视预防问题

社会工作的实务过程不仅重视对已出现问题的解决,更重视对服务对象信息的长期跟踪和问题的预防。一些信访工作部门“只管耕耘,不问收获”、“只讲效率,不管结果”,只解决信访者当时的一时之急,却没有顾及信访者以后的生活,引发信访者二次上访。因此,在信访工作中,不仅要注重解决信访者当时提出的问题,更要关注解决效果的持续性。对此,社会工作对每个信访个案进行登记,并定期回访,加强落实信访承诺,巩固问题解决成效,降低二次信访率。

#### 四、社会工作介入信访工作的领域与发展路径

##### (一) 社会工作介入信访工作的领域

1. 社会工作应重点介入社会权利类信访。社会工作兴起于西方工业化以来的社会救助事业。随着专业化的发展,社会工作介入的领域在不断扩大,但社会工作仍然是以弱势群体为最主要服务对象,解决的是基本的生活问题。因此,社会权利类信访是社会工作首先能够介入且应当重点介入的领域。当人们生活遇到困难时,越来越多的人倾向于向政府寻求救助。为了减少和预防这类信访事件,一方面要制定社会政策,提供维护人们基本生活权利的资源;另一方面,通过社会工作行政的方法及专业的社会工作服务使有限的福利资源发挥最大的作用,最大限度提高人们的福利水平。

2. 社会工作应介入弱势群体的经济权利类信访。在经济权利维护方面,社会工作主要发挥协助作用。维护人们经济权利的主要途径是法律制度,社会工作本身并不适合介入这类信访,但当经济类信访的主体是弱势群体时,社会工作则有了介入的必要性。一方面,当弱势群体陷入经济纠纷时,他们往往难以通过自身力量维护自己的权利,因此,政府及社会工作者有责任帮助他们,以免因经济利益受

损而影响其基本生活。这类信访主要有:劳资纠纷信访、涉及到妇女、儿童及老年人等弱势群体的财产纠纷类信访、征地信访等。社会工作者在这类信访事件中发挥的作用主要有:为陷入困境的信访者及其家庭提供必要的生活支持;帮助上访者联系相关的法律援助服务,维护合理的经济权利。通过政策倡导,加强矛盾纠纷相关利益主体之间的沟通与协调,使与信访事件相关的政策趋向合法化,保护弱势群体的利益。

3. 社会工作还可以介入弱势群体的政治权利类信访。政治权利类信访是指与人们的选举权、被选举权等相关联的信访事件。弱势群体的基本生活权利与其是否具有与自身利益相关的事务决策权密切相关,尤其在基层社会体现的更为明显。例如,村委会及社区居委会选举、因对村务及社区事务管理不满引发的信访事件等。政治权利类信访事件有时很容易引发集体上访事件,应当引起政府及社会的高度重视。社会工作者能够介入的政治权利类信访主要集中在基层。社区社会工作通过对弱势群体赋权,组织居民维护自己的政治权利,促进基层民主建设,进而维护弱势群体的利益。例如,社会工作的地区发展模式倡导居民积极参与到社区发展中来,在社区事务的决策中贡献自己的力量,促进基层民主建设。

##### (二) 信访社会工作发展路径

根据课题组对北京、四川、湖北等地信访工作尤其是社会权利类信访工作的调查,结合当前我国信访社会工作发展的经验及存在的问题,提出信访社会工作应通过体制内嵌入、体制外培育两条道路发展,同时要重视发挥社会工作的源头治理功能。

###### 1. 体制内嵌入——行政性信访社会工作

体制内嵌入是指将社会工作嵌入我国原有的信访工作体系。社会工作专业岗位设置是社会工作人才战略的基础性工作,也是实现专业服务良好嵌入的组织保障<sup>[11]</sup>。“体制内嵌入”这一发展路径主要通过两种方式实施:第一种方式是在我国各级政府的综合信访部门以及民政、社会保障、工会、妇联及残联等部门招聘具有社会工作教育背景、获得专业社会工作职业资质的工作者处理民生类信访。妇联、工会以及残联等准政府部门在做好本部门信访工作的同时,要利用其在社会组织体系中的枢纽地位,帮助社会工作机构与各级政府之间开展沟通工作,共同化解信访难题。

体制内嵌入的第二种方式是对信访部门工作者开展社会工作知识培训。信访工作是党的群众工

作,在理念上要有全心全意为人民服务的精神。社会工作“助人”的价值理念正与“全心全意为人民服务”的党的宗旨相一致。河南省义马市信访制度的创新首先体现在工作者理念和价值观的转变方面,使工作者能够以平等观念对待上访群众,在工作中尊重上访者,运用接纳、自决等社会工作方法和技巧处理问题,取得了显著的效果。借鉴义马市的成功经验,我国信访部门不仅要在民生类及社会救助类信访问题较为突出的政府部门配备社会工作者,同时也应该通过社会工作知识的培训,使信访工作者普遍具备专业社会工作的理念,从而提高信访事件解决的效率。

### 2. 体制外培育——政府购买社会工作机构服务

体制外培育是指社会工作以第三方角色介入信访工作,其优势在于解决民众与政府间的矛盾。西方大多数社会工作介入民意利益诉求都是非正式体系下的,正式体系下的民意利益诉求机构只聘用为数不多的社会工作者。因而,通过非正式体系下的社会工作介入利益诉求,较好地弥补了体制内的政府民意利益诉求机制的不足和缺陷,能够深入到基层了解民众的真正需求。

这类信访社会工作发展路径也主要有两种方式:一种是将社会工作机构的社会工作者派到信访部门工作。例如,中山市的博睿社会工作机构将工作者派到中山市信访局为上访群众解决问题。另一种方式则是政府以购买服务的方式将信访事件交给社会工作机构处理。社会工作机构作为第三方与政府合作,通过建立关系、需求调查、服务提供、沟通协调等一系列程序和方法缓和政府与上访者之间的张力。在此过程中,机构能否顺利化解矛盾往往受到政府态度的影响。

### 3. 发挥社会工作化解矛盾纠纷的源头治理功能

一是通过社会工作倡导完善社会福利制度。社会权利类信访事件在信访部门的工作中占有一定的比重,尤其在民政、社会保障等社会政策相关部门存在较大数量的弱势群体救济类信访事件。社会权利类信访事件反映出相关社会政策执行中的问题,这在农村地区更为常见。例如,农村养老保障制度的缺陷容易引发养老类信访及最低生活保障类信访。社会权利类信访还可能进一步引发其他社会矛盾,例如,养老问题会进一步引发家庭纠纷。因此,有必要运用社会工作者倡导的方法,总结当前信访事件的特点,提出完善相关政策的措施,从源头化解信访矛盾。

二是提高社会工作行政水平。为了有效预防社

会权利类信访矛盾,除了完善的社会政策,还需要对社会政策资源进行有效分配。当前,无论是国家的社会福利行政还是社会工作机构行政都存在着一定的问题。因为岗位数量有限,社会工作毕业生缺乏到民政、劳动、人事及社区就业的渠道,导致大量的扶弱、济贫、帮困事务仍然依赖于非专业人员<sup>[12]</sup>。非专业人员处理问题的能力有限,加上个人因素及社会政策宣传不力的影响,社会政策在执行中存在诸多问题,导致有限的资源没有被最需要的人享受。当生活得不到保障时,很多人选择去信访部门寻求帮助,产生许多信访行为。因此,为了提高社会弱势群体的社会权利,减少信访行为,需要配备专业的社会工作者执行社会福利政策,对弱势群体进行全面的调查和分析,合理分配社会福利资源。另外,长期以来,我国财务监管制度不健全、执行不严格,对社会的监督不力,一些社会工作机构将福利资源挪作他用的现象时有发生,因此,有必要完善对社会的监督和管理制度,提高社会工作机构行政水平,从源头预防社会权利类信访矛盾。

### 参考文献:

- [1] 张恩玺. 关于当前的社会矛盾和信访矛盾[J]. 信访与社会矛盾问题研究, 2011 (1).
- [2] 侯猛. 拆解上访利益链: 政府花钱雇人拦截上访者[J]. 人民论坛, 2013 (22).
- [3] 赵鹏. 典型群体性事件的警告[J]. 瞭望新闻周刊, 2008, (36).
- [4] 丰华琴. 公民资格理论与战后英国社会政策转变[J]. 史学月刊, 2010 (4).
- [5] [英]T. H. 马歇尔. 公民身份与社会阶级[M]. 郭忠华, 刘训练, 译. 南京: 江苏人民出版社, 2007: 7-8.
- [6] 冯仕政. 国家政权建设与新中国信访制度的形成及演变[J]. 社会学研究, 2012 (4).
- [7] 于建嵘. 中国信访制度批判[J]. 中国改革, 2005 (2).
- [8] 陈继清. 我国信访制度存在的问题及其完善措施[J]. 中国行政管理, 2006 (6).
- [9] 李迎生, 卫小将. 社会政策与社会建设——兼谈国际社会政策的新近趋势对我国的启示[J]. 社会学评论, 2013 (3).
- [10] 褚松燕. 论公民资格的构成[J]. 上海行政学院学报, 2006 (1).
- [11] 王瑞华. 从嵌入性理论看中国社会工作的专业化战略[J]. 河南师范大学学报: 哲学社会科学版, 2011 (3).
- [12] 赵怀娟, 林卡. 需求与供给: 中国社会工作职业发展环境分析[J]. 山东社会科学, 2012 (6).

责任编辑: 午 为