

# 新时期我国信访矛盾的 社会工作介入研究<sup>\*</sup>

李迎生 李文静

---

**内容提要** 当前 随着改革开放的不断深化,我国传统的信访工作面临着新的严峻形势,迫切需要加以变革。以承担相关课题为契机,我们选取了位处我国东中西部三个调查地点进行了深入的调查并做了相关文献的搜集,本文即基于实地调查及文献梳理获得的资料、数据,对我国现阶段信访工作面临的形势进行分析,对传统信访工作存在的不足进行总结,对社会工作介入信访工作的可行性及相关实践进行探讨,最后就如何发展我国的信访社会工作提出相应的对策建议。

**关键词** 信访矛盾 信访工作 信访社会工作

---

DOI:10.16091/j.cnki.cn32-1308/c.2017.03.014

信访制度是具有中国特色的纠纷解决机制及政治参与机制,是党的群众路线的产物。在革命和建设时期,它都发挥着重要的作用,一直为党和政府所重视。随着改革的深化和市场经济体制的建立,信访工作面临着新的严峻形势,迫切需要变革。2013年我们以承担民政部招标课题“信访领域社会工作发展战略研究”为契机,选取位处我国东中西部三个调查地点——B市Z镇、H省X县和S省D县<sup>①</sup>进行了深入调查,本文即基于这次调查及搜集相关文献获得的资料、数据,对我国现阶段信访工作面临的形势进行分析,对传统信访工作存在的不足进行总结,对社会工作介入信访工作的可行性及相关实践进行探讨,最后就如何发展我国的信访社会工作提出相应的对策建议。

## 我国信访工作的当前形势

### (一) 信访浪潮居高不下

从上访数量看,我国社会转型期的信访浪潮居高不下

下,高位运行。其主要表现首先是上访接案数量逐年增多,二是上访人数增多,集体上访数量猛增。快速的社会变迁引发了大量的社会矛盾,上访的需求大大增强,信访量年年攀升。从1992年开始到2004年,全国信访总量连续十二年呈攀升趋势。年均增幅在10%以上,其中2004年全国信访总量达到峰值,共1373.6万件。<sup>②</sup>随着2005年新的信访条例的颁布以及国家对信访工作的重视,信访量有所回落。2009年发布的《中国人权事业的进展》白皮书提到,中国进一步完善信访工作法规制度体系,将定期接待群众来访的主体从县委书记层次拓展到各级各部门领导干部。2009年,全国信访总量同比下降2.7%,连续5年保持了下降的态势。但从课题组调查情况来看,当前我国信访形势依旧严峻。

课题组选取的三个调查地点相对具有一定的代表性,既有发达的大城市,也有偏远的少数民族山区,这样便于窥探全国的大致情况。从课题调查数据看,各地的信访量都较大,且敏感时期信访问题凸显。Z镇是B市的

---

<sup>\*</sup> 本文的研究受到民政部招标课题“信访领域社会工作发展战略研究”(项目号:2013MZSW026)的支持;本文也是中国人民大学“统筹推进世界一流大学和一流学科建设”专项经费(项目号:15XNL006)的阶段性成果。课题组主要成员还有李蓓蓓、吉韵潼、柳静虹等。

一个郊区小镇,下辖30个行政村,常住人口3万。该镇所属区是B市的工业区,交通便利。2012年1月至12月底,Z镇共发生信访问题413件次,排除同一上访人多次上访因素影响,共接访180件(包括到区以上越级访)。2013年1月至3月11日,Z镇共发生信访问题67件,排除同一上访人多次上访因素影响,共接访45件。相比2012年同期33件上升36.3%。

表1 B市Z镇信访数据

年份	来信总量 (件次)	联名信 (件次)	来访总量 (批次)	来访 总人数
2010年	27(市长信箱13件, 来信14件)	2	310	784
2011年	34(市长信箱19件, 来信15件)	3	273	870
2012年	46(市长信箱23件, 来信23件)	0	413	855
2013年1-7月	35(市长信箱11件, 来信24件)	0	185	613

H省X县人口35万。2012年,H省X县受理群众来信来访1229件批次。其中群众来信123件(初信119件,重信4件,联名信7件),群众来访1106批次6064人次(初访911批次2601人次,重访195批次3463人次,集体访172批次4746人次)。同比,群众来信下降了53.93%,群众来访批次上升5.33%、人次上升178.29%。县群众信访服务接待中心受理群众来信来访741件批次。其中群众来信43件(初信42件,重信1件,联名信5件),群众来访698批次5107人次(初访517批次1746人次,重访181批次3361人次,集体访160批次4396人次)。同比,群众来信下降了47.56%,群众来访批次上升15.18%、人次上升266.88%。该县的信访量相较于前几年没有回落反而上升,与上年相比,信访总量上升了7.7%,尤其是征地拆迁信访矛盾凸显,且集体访比例高。

S省D县人口近20万。县信访局受理群众信访总量为615件,1768人次。其中,来信47件次,同比上年下降2%;来访568批1739人次,同比批次下降1%;集体上访86批195人次,同比批次下降9%、人次下降8%。国家、省、市转送信访总量138件(批)次,300人次。其中:来信76件次,来访62批224人次。群众到市上访54批215人次,赴省上访5批6人次,进京上访3批3人次。与其他调查地点相比,该县越级上访占信访比例较高。与上年相比,该县信访情况略微有所好转,集体访批次和人次下降较明显,但越级访严重。

### (二)信访矛盾纷繁复杂

从上访诉求来看,我国社会转型期的信访折射的问题复杂。一方面表现为信访反映的诉求种类繁多,既有

合理诉求,又有不合理诉求。如:历史遗留问题、土地纠纷、民族纠纷,以及改革带来的新问题——失地农民问题、流动人口问题以及房屋拆迁问题等等。

Z镇2012年的信访案件中,弱势群体求助24件,占信访总量13.3%;其它求助27件,占信访总量15%;工伤事故、医患纠纷4件,占信访总量2.2%;工程款、工资纠纷案件26件,占信访总量14.4%;邻里纠纷17件,占信访总量9.4%;干群矛盾、村务管理问题29件,占信访总量16.1%;土地承包合同纠纷13件,占信访总量7.2%;涉地信访14件(申请宅基地、相邻宅基地纠纷、违建),占信访总量7.7%;反映政策及新农村建设问题11件,占信访总量6.1%;其它15件,占信访总量8.3%。

H省X县的所有信访案件中,涉及征地拆迁、企业改制的问题居多,大概占了80%,其余以救助类为主。

D县信访反映的主要问题有:(1)民政问题。受理53件次74人次,主要反映四个方面:一是涉核、参战和藏区服务的部分部队退役人员要求提高优抚待遇问题;二是农村退伍兵和城镇退伍兵安置标准问题;三是城镇和农村贫困人员要求解决生活困难问题;四是反映城镇和农村低保评定问题。(2)劳动保障问题。受理47件次116人次。主要反映企业拖欠民工工资和机关事业单位职务晋升、职称评定等方面的问题。(3)执法问题。受理78件次315人次,件次占总件次13%,人次占信访总人次的18%。主要是治安纠纷、交通事故、合同纠纷、不服判决等问题。(4)征地补偿问题。受理75件次221人次。(5)涉农纠纷。受理67件次,151人次。主要是在土地承包流转、林权、农药种子质量、农业基础设施建设等问题引发的纠纷。

信访问题纷繁复杂另一方面表现为一些问题仅靠单个部门难以化解。例如,B市Z镇的复杂信访问题增多,化解难度较大。四成左右信访案件不单纯是某一类诉求,而是属于复杂信访问题。人民来信来访的主要问题涉及的领域重叠交错,这为我国信访工作“归口处理”带来了很大麻烦和困扰。2005年修订的《信访条例》将“归口办理”修正为“属地管理,分级负责”。主张将复杂纷繁的信访案件交由信访部门协调多个行政机关分析共同解决。

### (三)基层信访比例高,信访量呈金字塔式分布

虽然一些学者提出我国信访呈现出倒金字塔形状,即大量信访涌向高层,高层信访增长率大于基层信访增长率。但应当注意,这一方面反映出基层信访化解工作不到位,致使大量信访涌向高层。另一方面,也应该认识到,高层信访工作单位比较集中,由于管辖的范围大,各

地难以化解的信访矛盾聚集在一起必然数量庞大。从课题调研情况来看,大部分信访还是集中在基层。例如,B市Z镇2012年信访办接到的直接访133件,区转件24件,B市综合办公系统14件,市长信箱9件。H省X县信访办共办理上级交办信访事项20件,其中省州交办积案12件,省交办6件、州交办2件,这些信访事项仅占当地信访总量的很小部分。如果信访部门能够在基层化解信访矛盾,则可以有效避免越级上访。S省D县2012年的信访量虽较2011年有所下降,但当地的越级上访相对较为严重。

#### (四) 异常上访现象比较常见

从上访渠道看,我国社会转型期的异常上访日益增多。在此,将异常(非正常)上访界定为有别于正常渠道的机制外上访,包括了越级上访、缠访、闹访和极端上访等。当前我国信访工作面临一个严峻的困境,即人民不按级上访,而是愿意或习惯选择越级上访,甚至有闹访和缠访形式。

一些上访者在自身利益通过制度性渠道表达不见效或者某些特殊因素<sup>③</sup>的作用下,违反《信访条例》和有关法律法规,采用聚众闹访、围堵党政机关大门、阻断交通、滞留接待场所、打横幅、扬言报复等过激行为进行强制性的利益表达,对相关部门施加压力。如十八大期间,B市河南籍民工讨薪未果,阻断交通事件;2013年年初,Y服装厂200余名员工集体讨薪,与管理层发生冲突事件。H省X县上访者长时间滞留、以生命要挟、谩骂殴打信访工作人员及公安干警、强行冲入办公楼、强行在政府门前住宿、拉横幅举牌子等过激行为时有发生。一些上访人员与外省市或周边县市上访人员串联上访迹象明显。

群体性上访明显。B市Z镇除民工集体讨薪案件外,群体上访行为多发于重点缠访户。为达到向党委、政府施压的目的,部分重点缠访人员通过电话联系、中间人引线等方式,相约群体上访或越级访,结成信访群体,相互造势、起哄,制造负面影响。H省X县越级到州赴省进京上访形势严峻。在群众来信下降的情况下,群众来访批次上升15.18%、人次飙升266.88%,主要原因是集体上访问题突出,体现为原国有企业改制、乡镇机构改革、重点工程拆迁安置补偿,以及矿区地质灾害引发的民生问题等,尤其以企业改制职工集体上访最为严重。

信访群众非常了解信访体制,选择在重点敏感时期上访,以上访来要挟基层政府是他们的常用策略。“不管有理无理,上访不会不利”的认识及上访以后问题得到解决的例子都给群众起到了负面示范作用。

## 社会工作介入信访工作的可行性

### (一) 社会工作与信访工作在性质与功能上的关联性

#### 1. 信访制度的权利救济功能

关于信访制度的性质,学界已有研究。冯仕政以国家为主体,即从国家设立信访制度的目的为视角对信访制度进行了分析。从信访工作的历史发展来看,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,并应做到二者的有机统一。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。因此,信访制度是一个直接调整国家与社会之间关系的总体性机制<sup>④</sup>。

于建嵘则从公民的视角对信访制度进行了分析。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,其一是政治参与,也就是公民通过给国家有关机关写信或走访反映民情民意,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”。其二是权利救济,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>⑤</sup>

从信访的概念来看,信访制度实质上是维护民众权利以及群众政治参与的制度。正是通过对人民权利的维护,信访制度发挥着行政监督职能,在转型期社会矛盾突发的形势下,信访制度成为矛盾纠纷化解及维护社会稳定的“社会安全阀”。从当前我国信访部门的突出问题来看,信访矛盾具有一个重要特点是现实性。民众在信访的目的主要是追求个人利益,是为了维护自己的某种权利。而为党和国家的事业提建议的信访并不常见,也不是引发信访洪峰的主流。

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期社会背景下,信访部门更多承担着民众的权利救助及纠纷化解职能。这一点也得到了学者的认可。“信访作为一项救济制度似乎更为社会所需要,信访在实践中所起的作用更多地表现在舒缓社会冲突方面<sup>⑥</sup>。”“信访制度作为一种颇具中国特色的民主机制,具有政治参与、民主监督和权利救济等重要功能。信访工作是一项特殊的权利救济制度,也是一个矛盾调解、问题解决、风险预警的重要领域”。<sup>⑦</sup>(朱眉华,2012)。

#### 2. 社会工作的弱势群体救助功能

信访制度的重要功能是维护人们的权利,并且通过

维护利益受损方的权利实现化解矛盾纠纷的目的。社会工作也具有维护人们权利的性质和功能。社会工作既涉及维护民众社会权利的制度安排——社会政策,也包括社会政策的执行以及专业的助人技巧和方法。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。社会政策以社会公平正义、社会成员共享发展成果为基本理念,以提升社会成员福祉和社会和谐为最终目标。社会政策致力于改善民生,提供公共服务,合理调节贫富差距,减低社会风险。社会政策的实施主体是国家和社会团体。国家通过国民收入再分配,社会团体通过提供各种社会服务,向社会成员提供普遍的社会保障和福利。<sup>⑧</sup>

操作层次的社会工作以助人自助为核心理念,以个案工作、小组工作、社区工作为直接工作方法为案主提供专业服务,帮助案主解决在与环境互动过程中所产生的各种问题,帮助受助者重塑自信,走向社会正轨。宏观社会工作及操作层次的中观及微观社会工作都旨在维护处于不利状态的人们的权利。社会政策主要维护的是人们的社会权利。社会工作的理念、价值观和方法在除了主要维护人们的社会权利之外,也具有调适人们与周围环境关系,使之更好地适应社会生活的功能。社会工作的理念和方法可以嵌入我国的人民信访工作,从而发挥纠纷化解功能。社会工作通过赋权、增能也可以提高弱势群体的民主意识和维权能力。社会工作在维护人们的经济权利、政治权利方面也能发挥一定的作用,且社会权利本身与经济权利及政治权利具有一定的关联性。因此,从权利维护的角度来看,信访工作与社会工作的功能具有亲和性,社会工作能够有效化解部分信访矛盾。

## (二) 社会工作介入信访工作的专业优势<sup>⑨</sup>

### 1. 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照搬照套信访问题。如果信访者的诉求与现有政策不符,信访工作者则采取不受理或者教育的方式对待上访者。社会工作者的系统分析视角能够更全面地分析上访者上访的原因,从而找到化解信访问题的关键,并且能够调动上访者周围的资源更加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,而且能够运用优势视角看到上访者的内在潜力和优势,更灵活地处理信访问题。总之,社会工作在系统分析视角、优势视角等理论视角的指引下,运用专业技巧协调社会关系、整合资源及促进政策完

善等方面的优势有利于提高信访工作效率。

### 2. 社会工作的专业理念有利于化解信访矛盾

传统的信访工作以维护稳定为前提来解决问题,近年来随着国家对信访工作的不断重视,信访部门解决了部分上访者的诉求。但对于一些难以化解的信访矛盾,信访工作者则完全以维护稳定及现有秩序为目的,以推脱、恐吓及思想教育的方式处理,导致信访者不断上访,甚至缠访、闹访。社会工作者强调“扶弱济贫”,以解决社会问题、维护社会稳定为己任。平等、尊重和接纳是社会工作的核心理念。社会工作的理念更有利于在信访过程中站在群众的立场考虑问题,以群众的利益为重,实现由过去强调“服从”为主向以“服务”为主的工作态度转变。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”是通过社会工作的专业服务,来整合社会资源,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。

### 3. 社会工作的专业工作方法能有效地对信访者实施救助

社会工作实务有个工作、小组工作和社区工作三种基本模式。后来,社会工作行政也发展成为社会工作的一种方法。针对个体上访较适合采取个案工作。社工通过认真倾听来引导信访者诉说事情的来龙去脉,然后通过同理和澄清助其疏导情绪。个案工作的专注、倾听、同理心、澄清和对焦等技巧,耐心处理来访者提出的信访诉求。针对集体上访,社会工作可以通过开展小组社会工作化解信访矛盾。而邻里纠纷以及社区参与类的信访涉及到社区弱势群体问题。因此社会工作者往往可以通过社区组织、社区动员、社区教育、社区规划、社区发展等技巧解决社区的问题,促进社区的进步,增进社区居民的福祉。

### 4. 社会工作者的发展型视角有利于实现信访工作的源头治理

社会工作的实务过程不仅注重对已出现问题的解决,更注意对服务对象信息的长期收集和问题的预防。有些地方政府和职能部门“只管耕耘,不问收获”,“只讲效率,不管结果”,只解决了信访者的一时之急,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,不仅要注重当时对信访者提出的问题进行解决,更要关注问题解决后的可能反复。对此,社会工作一般运用跟踪服务技巧,对每个信访个案进行登记,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。

5. 社会工作的第三方立场有利于赢得政府和上访者之间的信任

信访部门作为政府的代理人,在面对上访者时,难以有效沟通政府与民众。专业社会工作作为第三方,可以代表民众对政府行为实施监督,也可以代表政府对民众的上访进行调解,在处理信访问题时也更有效。许多信访问题,尤其是政府与民众之间的利益冲突问题仅靠社会工作是无法解决的,这类问题的最终解决需要靠政府相关政策的完善和实施。但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”,及时对群众进行心理疏导,适时进行协助,可以与政府刚柔并济地妥善处理好矛盾。

### 社会工作介入信访工作的实践探索

#### (一) 近年国内信访社会工作的实践

在国内社会工作专业发展较为迅速的上海、深圳、广东佛山以及山西、河南等地对社会工作介入信访矛盾进行了较早的探索,并取得了一定的成效。

##### 1. 上海的“项目委托”模式

上海市信访社会工作的探索实践始于2008年,上海市民政局邀请高校社会工作专业人员对上访人员进行服务。<sup>⑩</sup>2009年上海公益社工师事务所第一次以社会组织项目承接方式,受浦东新区妇联委托开展一项因动迁安置引发群访的家庭服务项目。2010年,市妇联牵头开展“白玉兰开心家园”项目,由专业社会工作机构承接信访个案,进一步巩固和加强了妇联信访接待、法律援助、人民调解、心理疏导的维权服务模式。2011年上海市社工协会受市民政局委托,对企业退休复员干部群体、安徽下放户家庭的信访进行介入,对特定人群提供重点服务。2011年底至2012年,市妇联牵头在上海三个区试点开展“白玉兰开心家园”项目,5家专业社工机构承接了25个信访个案,进一步加大社工专业化介入信访工作的探索步伐。<sup>⑪</sup>

以政府对社会工作机构实行项目委托的方式介入信访工作,上海市信访社会工作在推动信访过程理性化、制度化的成效上十分明显。针对个访和群访,信访社会工作形成了程序化的服务流程和方法技巧。其主要服务路径为:(1)案前评估,对信访服务对象进行系统性了解。(2)培育并建立服务对象与社工相互信任的关系。(3)疏导对象情绪并作出正确引导。(4)“授之以渔”,整合资

源,协助对象用新的途径解决问题。(5)专业督导,为一线提供专业支持。(6)政社合作,建立沟通机制。<sup>⑫</sup>

##### 2. 深圳的“岗位驻派”模式

2007年10月,深圳市委、市政府发布了《关于加强社会工作人才队伍建设推进社会工作发展的意见》等“1+7”文件。该文件中重点强调了要大力开发社会工作岗位,积极拓展社会工作领域,研究建立社会工作岗位设置标准体系等。在这些政策的支持下,深圳市社会工作在信访领域展开了积极的探索。2008年深圳市选任了一批优秀社会工作者进入基层社区信访部门担任接访员,主要职责是负责与一线的来访者打交道,与他们沟通交流,将他们反映的情况进行登记,协调相关部门进行解决或者解释等,另外还包括信访的相关文字材料撰写等工作。<sup>⑬</sup>深圳市社会工作专业机构也尝试招聘专业社会工作者从事信访领域的服务工作,其主要职责为:处理群众来信和接待来访,受理检举、控告和申诉;及时汇报检举、控告、申诉的情况和问题;了解信访动态、处理信访问题、疏导上访群众,维护正常的工作秩序和社会秩序。

深圳市社工介入信访领域主要以机构岗位设置为主。政府、基层社区聘请专业社工,以岗位驻派的方式入驻社区服务中心化解矛盾,或者以政府对专业社会工作机构进行项目购买针对性地介入信访工作。社会工作者以专业的核心价值观和方法技巧向信访人员提供有针对性的专业服务,帮助信访人员梳理上访诉求,整合各类有价值资源,缓解并协调干群关系,致力于促进信访过程在合理的范围内得到有效的解决。

##### 3. 佛山的“第三方介入”模式

佛山市是广东省最早将社会工作引入信访工作的城市。2010年,为了改善政府提供社会服务的缺位、不专业的现象,在广东省“简政强镇”的改革大背景下,佛山市容桂区率先引进现代社工体系,引入专业社会工作服务机构,为容桂社区的社会工作专业发展开拓了空间。2011年,佛山市容桂开始多个领域展开社工服务的大胆尝试,其中就包括信访领域。在政府信访部门设立社工服务站,了解信访者的上访情况、为他们提供咨询,帮助他们找到解决问题的资源。<sup>⑭</sup>

佛山的信访社会工作是以专业的社会工作服务机构作为独立的第三方的形式介入信访工作。信访社会工作者不属于政府工作人员,而是作为与政府工作人员互补的角色来帮助信访工作者缓解信访对象的情绪。这些专业的社会工作者介入到信访中,以积极主动的态度去接触来访者,主要涉及安抚上访对象情绪、化解上访对象矛

盾、解决上访对象心理问题等方面的工作。

#### 4. 义马的“社工价值借鉴”模式

2004年河南省义马市撤销了信访局,成立了群众工作局代替原信访工作职能。群众工作局与信访局的不同之处在于:其一,在工作理念上,从以往对上访对象的“服从”理念变为“服务”理念。将社会工作专业价值观念介入群众工作中,例如:以平等的观念对待上访群众;尊重上访者;接纳上访者;注重上访对象的自觉和增权。其二,除保留原信访局的工作职能以外,还新增加了一些工作职能,例如:原属民政部门的扶贫救济、低保部分的职能,原属劳动和社会保障部门的劳动就业、劳动争议部分的职能,原属司法行政部门的法律服务部分的职能,原属科技部门的科技扶贫的职能。这些部门常年派人在群众工作局设立服务岗,大大提高了办事效率。另外,群众工作局在工作运行机制上也有所创新。群众工作局对原信访工作模式进行了改革,将群众工作划分为5个服务部门:法律政策咨询服务、群众活动开展服务、与群众交流谈心服务、社情民意听取服务、帮扶济困服务。群众工作局在工作态度上也有所改变:从被动应付群众上访转变为主动了解社情民意,并且开始注重在基层发现问题和解决问题。<sup>⑮</sup>

信访工作与社会工作同属助人型职业和服务型职业,两者在工作对象上有着吻合的地方。社会工作主要致力于对社会弱势群体的关注和关怀,帮助弱势群体解决日常生产和生活中因为自身缺陷、权利缺失、资源缺乏、社会不公平所造成的各种问题以及矛盾纠纷。而信访工作是我国一项特殊的权利救济制度,其工作对象很大一部分是属于权利(社会权利、经济权利、政治权利)受到损害而向政府寻求帮助的社会弱势群体。同时,社会工作还是一种专业,是一个拥有专业价值理念、专业理论知识、专业实务技巧的以“助人自助”为宗旨的专业。社会工作的专业价值是,服务大众、践行社会公正、强调服务对象的尊严和价值、以人为本回应需要、提升潜力促进发展。社会工作专业价值理念的推广对于信访工作的创新有着重要的意义和价值。

总体而言,社会工作介入信访实践,目前在我国还处于探索阶段。从上海、深圳、佛山、河南的信访社会工作的开展情况不难看出,目前我国社会工作介入信访的方式主要有:“项目委托”模式、“岗位驻派”模式、“第三方介入”模式、“社会工作专业理念介入”模式等。信访社会工作者的工作职能主要为:接访、法律政策咨询、交流沟通、调解情绪、心理疏导、资源整合等。信访工作中,对于群

众的接待主要分为来信和来访两部分,由于群众来访是上访者与信访工作者面对面的交流,因此对社会工作的技巧性要求会比较高,目前信访社会工作者的作用也主要体现在群众来访方面。

#### (二) 信访社会工作发展存在的问题

虽然社会工作在信访领域的作用正在凸显,信访社会工作的发展速度也在加快,然而我们也应该看到,探索阶段的信访社会工作还存在很多问题。

##### 1. 对信访社会工作的支持不足

信访社会工作是一个创新领域,需要良好的政策环境和政策支持才能取得长足进步。近年来,随着社会工作在处理群众关系、服务群众工作中作用凸显,全国信访社会工作得到了迅速发展,信访社会工作者的规模逐渐扩大。然而信访社会工作者反映目前仍然缺乏政策和制度的保障。一方面,社会工作行业本身待遇较低,大多数毕业生改从他业,不再从事本专业;还有一些信访社会工作者进入信访部门工作,也因待遇低、作用得不到有效发挥而不能安心工作。

##### 2. 信访社会工作介入领域有限

学界对信访社会工作的研究主要集中在社会工作介入信访的可行性探索及微观层次的经验总结方面。我国信访社会工作还处于起步阶段,发展时间较短,社会工作可以介入处理的信访领域、信访矛盾大多还没有介入。社会工作在化解我国信访矛盾、提高社会福利水平、加强社会团结稳定方面的作用发挥还很有限。

##### 3. 信访社会工作人才缺乏

在信访工作中,信访案件类型各种各样,不同类型的信访案件对社会工作的要求都有所不同,社会工作者如何更好地处理好各类信访案件还需要在专业水平上进一步加强。首先,从信访工作经验来看,社会工作者在信访领域的尝试还停留在对信访对象心理、情绪、人际关系的调节实践上,在这方面社会工作者具备了扎实的专业功底。然而这些进入信访工作中的社会工作者并不具备娴熟的信访工作经验和处理信访事件的技巧,在信访工作的相关业务实践上还存在着经验不足。其次,从从事信访社会工作者数量来看,我国目前的信访工作者来自于体制内的信访社工岗位和体制外第三方信访社工的介入,专业人数比较少。最后,由于我国社会工作人才队伍建设存在教育缺失、社会认知度低、结构不合理等一系列问题,也导致信访社会工作专业人才的培养不足。

##### 4. 信访社会工作发展不均衡

这主要包括:其一,信访社会工作发展领域不均衡:

微观社会工作中的专业实务方法和技巧在信访领域安抚上访群众的工作中被广泛推广,而宏观社会工作中的社会行政、社会管理理念却很少介入。其二,地域不均衡:信访社会工作东西部地区发展不均。其三,发展程度不均衡:有的信访社会工作开展地区发展程度较高,具有较完善的服务体系和评估体系,而有的地区则仅仅是形式上的介入,而非真正意义上的专业社会工作者介入。其四,城乡不均衡:社会工作介入城市信访的探索已经展开,并开始逐渐取得成效。社会工作介入农村信访的尝试还相对滞后。

### 信访社会工作发展的对策

社会工作为解决社会问题,救助弱势群体,预防和化解社会矛盾的重要力量。是创新社会治理的重要专业。基于前面对国内信访社会工作现状及问题的分析,这里对我国信访社会工作发展的对策提几点建议。

#### (一) 加大对信访社会工作的支持力度

信访部门集中反映了我国转型期的社会矛盾。信访矛盾尤其是干群矛盾往往会涉及到我国政府部门是否依法行政,也因此与政绩挂钩。信访部门作为沟通国家和社会的窗口,其工作与社会的稳定团结息息相关,因此社会工作介入信访部门具有一定的敏感性。如果没有党和国家的支持,没有各级政府及信访部门的认可,社会工作很难介入信访工作,发挥维护民众权利,尤其是弱势群体利益的作用,也难以成为化解信访矛盾的重要力量。因此,首先,必须加强政府部门对社会工作的了解,这是社会工作介入信访领域的前提。其次,政府相关部门要积极配合信访社工的工作。信访矛盾具有复杂性,一些信访矛盾甚至牵扯到好几个部门的工作,这类信访往往容易引发缠访、闹访。社会工作化解这类信访问题时需要联络政府的各个部门,通过召开联席会议等方式才能化解信访矛盾。因此,政府各部门要积极配合社会工作者,需要时给以必要的部门业务指导,与社会工作者互补合力快速化解信访矛盾,而不应当推卸或逃避。最后,也是至为关键的,是加大对信访社会工作的财政支持及配套制度建设。经验表明,信访社会工作的开展需要国家的财政支持,或者通过体制内培育的方式,或通过政府购买服务的方式聘请社会工作者提供专业服务来化解信访矛盾。这在当前我国社会组织力量弱小,社会捐赠有限的情况下显得尤为必要。

#### (二) 拓展信访社会工作介入的领域

信访矛盾纷繁复杂,从权利维护的视角可将我国的

信访分成社会权利类信访、以经济权利为核心的民事权利类信访以及政治权利类信访。社会工作是以维护社会上的弱势群体的利益,帮助陷入困境中的人们,提高其社会功能以更好地适应社会的一门助人专业。社会工作兴起于西方工业化时代的社会救助事业,随着社会的发展,其介入领域也在不断扩大。但总的来讲,社会工作是有益的,但不是万能的,到目前为止,社会工作仍然是以弱势群体为主要服务对象。

社会工作应重点介入社会权利类信访。社会权利是指与福利国家制度相对应的基本人权,是每个人应当享受到的基本生活和发展的权利。社会权利的保障主体主要是国家。随着国家综合实力的增强及国际间福利文化的影响,人们的维权意识也增强。当生活遇到困难时,越来越多的人开始有向政府寻求救助。为了减少和预防这类信访矛盾,需要制定社会政策提供维护人们基本生活权利的资源;通过社会工作行政使有限的福利资源发挥最大的作用;通过专业社会工作服务灵活有效地调动资源,且最大限度满足人们多样化的福利需求。

在弱势群体经济权利维护方面,社会工作可以发挥协助作用。这类信访主要有:劳资纠纷、征地纠纷、动拆迁纠纷、物业纠纷、家庭财产纠纷中对妇女和儿童权利的保护等。经济权利受损的主要解决途径是通过法律途径或调解组织,社会工作本身并不适合作为主要角色介入这类信访。但社会工作却也能在这类信访中发挥一定的作用。一方面,社会工作可以服务于陷入困境中的弱势群体,协助他们避免因利益受损而影响其生存状况。另一方面,社会工作可以嵌入我国的基层调解工作或调解组织。社会工作的专业方法能够提高调解工作效率,使更多基层的矛盾纠纷得到化解,减轻法律部门的工作压力,也降低经济权利及民事权利类纠纷的化解成本。

社会工作还可以间接介入政治权利类信访。在基层信访部门,政治权利类信访数量不少。例如,村委会选举矛盾,这类信访具有阶段性特点;对村务管理的不满,这类信访十分常见,有时甚至会引发集体上访。政治权利类信访并不是社会工作的主要职责范围。但社会工作者可以在促进社会参与方面对弱势群体的权利保护发挥作用。社会工作通过对弱势群体赋权,让他们明白自己所拥有的参与权力,使其通过发挥自己的参与权利保护自己的利益。另外,社会工作者还可以通过社区倡导的方法,促进社区公共事务的公正处理。

#### (三) 探索信访社会工作发展的可行路径

结合当前我国信访社会工作的实践,借鉴西方相关经

验,我国信访社会工作的发展可通过体制内嵌入、体制外培育两条道路,同时要对信访部门工作者进行社会工作价值理念及方法的培训并重视从基层介入信访矛盾的化解。<sup>⑩</sup>

### 1. 体制内嵌入

体制内嵌入路径是指在我国原有的信访体制内嵌入社会工作。体制内嵌入可通过两种方式实施。一是在我国各级政府的综合信访部门招聘具有社会工作教育背景或获得专业社会工作职业资质的人处理民生事务类信访。二是在民政、社会保障、工会、妇联及残联等社会福利部门通过招聘社会工作专业毕业生或对在职人员进行社会工作专业知识培训,提高部门处理信访事件的能力。妇联、工会以及残联等准政府部门在做好本部门的信访工作的同时,要利用其在当前社会组织体系中的枢纽地位,做好社会工作机构与各级政府之间的沟通和协调,共同化解信访难题。体制内信访社会工作直接在各级政府的信访部门从事接待工作。遇到现有的社会政策或短时间内难以解决的诉求,要将上访者转介到专门的社会工作机构以更针对性地帮助上访者解决问题。

### 2. 体制外培育

体制外社会工作是专业社会工作发展的主要路径。这种发展策略是指社会工作以第三方角色介入到信访工作中,其优势在于解决专业信访诉求及疑难信访。这类信访社会工作发展路径也主要有两种方式。一种是以政府购买服务的形式,即将机构社会工作者派到信访部门工作。例如,中山市的社会工作机构将社工派到中山市信访局,为上访群众解决问题。另一种则是政府以购买服务的方式将一些难以化解的信访矛盾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,机构社会工作需要得到政府的积极配合。

### 3. 社工价值、知识与信访工作的融合

如上所述,信访工作与社会工作在理念、对象、功能等诸多方面契合。河南省义马市信访制度的创新首先是理念、价值观的转变,以平等观念对待上访群众,尊重上访者,工作中运用接纳、信访者自决、个案管理等社会工作方法和技巧。可以看到社会工作理念和方法融入信访工作已成效显著。借鉴义马市的成功经验,信访部门不仅可以在民生类及社会救助类信访方面配备社会工作者,也应该通过培训使其他信访工作者也掌握社会工作的理念和知识,能够运用社会工作的方法和技巧于信访工作中,从而全面提高信访矛盾化解率。

### (四) 建立信访社会工作的基础平台

加强基层力量完善以社区为基础的基层信访工作,是实现源头治理、减少越级上访现象的关键举措。社会工作介入信访领域也需要从基层信访入手,尤其是结合社区工作和社会倡导在社区民意利益表达机制建设中发挥重要作用。社区公民利益的表达是基层最广大人民的需求表达,是事关社会稳定和社会和谐的“解压阀”问题。唯有解决农村社区、城市社区信访工作,才能做到源头治理。农村和城市社区作为我国“城市、街道、社区”三层信访网络的第一层,是信访的基层。社区是各种社会矛盾的交汇点,加快和谐社区的建设从社区信访工作做起,是建设社会主义和谐社会的切入点;是构建社会主义和谐社会的平台和落脚点。湖北武汉百步亭社区建立“和谐信访”机制和北京市崇文区设立信访代理站,配备专职人员,这些案例为各地提供了可资借鉴的经验。社会工作介入社区矛盾化解,并以社区为依托拓展社会工作的空间,探索化解社会矛盾、冲突的本土方法和路径,是我国信访社会工作发展的重要策略。

- ①为了保护调查者,课题组将地名及人名均进行了匿名处理。
- ②张恩玺《关于当前的社会矛盾和信访矛盾》,《信访与社会矛盾问题研究》2011年第1辑。
- ③例如受到利益驱使或不法分子的指使。
- ④冯仕政《国家政权建设与新中国信访制度的形成及演变》,《社会学研究》2012年第4期。
- ⑤于建嵘《中国信访制度批判》,《中国改革》2005年第2期。
- ⑥林莉红《论信访的制度定位——从纠纷解决机制系统化角度的思考》,《学习与探索》2006年第1期。
- ⑦朱眉华《社会工作介入信访领域的探索与思考》,《中国社会工作》2012年第4期。
- ⑧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》,《社会学评论》2013年第3期。
- ⑨李文静《社会工作介入信访工作:必要性、领域及发展路径》,《探索》2014年第4期。
- ⑩上海市社会工作者协会《社工介入信访工作的实践与思考》2012年5月,内部文件。
- ⑪⑫吴同《社工介入信访有何作为》,《检察风云》2012年第18期。
- ⑬黄文斌、闵惠《民政系统信访领域专业社会工作介入》,《中国社会工作》2013年4月(下)。
- ⑭杨世华《容桂社工服务领域再扩容》,《南方日报》2011年11月17日。
- ⑮张风艳《社工介入信访:全程示例》,《检察风云》2012年第18期。
- ⑯李文静《社会工作介入信访工作:必要性、领域及发展路径》,《探索》2014年第4期。

作者简介:李迎生,中国人民大学社会与人口学院教授、博士生导师;李文静,社会学博士,北京科技大学文法学院讲师。北京,100872

(责任编辑:毕素华)