JOURNAL OF EAST CHINA NORMAL UNIVERSITY
Humanities and Social Sciences No.2, 2015

专业社会工作介入信访的运作机制以及发展困境*

——以上海市专业社工介入信访C项目的个案服务为例

吴 同[1] 陈蓓丽[2]

(1.华东师范大学社会发展学院,上海,200241;2.上海商学院文法学院,上海,200235)

摘 要:通过对上海社工介入信访调解C项目的调查研究,可以发现在实际运作中,尽管社会力量介入信访取得一定成效,但是仍然存在诸多问题与不足。究其原因,这主要是由于社工以及社会工作机构作为新兴的社会力量的价值没有得到项目委托方(地方政府)的正确认识,信访调处仍然停留在"打压——反弹"模式,并没有发生本质的变化。因此,建议政府应该对于专业社会工作的价值和角色予以尊重和承认,改变原来解决信访矛盾的惯有方式,重视参与调处社会矛盾的社会力量的重要性,推动整个信访工作的发展,进而改进目前信访体制中的弊端。

关键词:专业社会工作;信访;运作机制;困境

DOI: 10.16382/j.cnki.1000-5579.2015.02.012

一 信访困境与社会力量的介入:研究背景与行动框架

(一) 存或废:信访体制改革之争

信访制度作为一项具有中国特色的政治参与和权利救济制度,至今已有几十年的历史,在法制体制以及监督机制不完善的背景下发挥过重要的作用。随着我国社会转型以及城市化建设,社会问题、社会矛盾,特别是由此而引发的官民之间利益冲突不断加剧,信访数量居高不下,大量集访、群访、闹访、缠访更是层出不穷,有增无减。尽管2010年9月26日,国新办发布的《2009年中国人权事业的进展》白皮书中披露中国2009年信访总量同比下降了2.7%,连续5年下降,实际上根据著名信访问题研究专家于建嵘的估算,尽管地方的信访数量有所下降,但是进京上访的数量是逐年攀升的。①各种问题和矛盾焦点向中央聚集,中央有关部门受理信访量直线上升、不堪重负。地方信访部门与信访群众之间的矛盾逐步演变成上访与截访之间的对抗,这不但影响了政府部门正常的工作,大量资源没有被用于矛盾的化解而是耗费在对信访人员的"围追堵截"之上,而且还影响到正常的社会秩序,加剧了基层社会与地方政府之间的矛盾与不信任。

学术界对信访潮现象产生了两种针锋相对的改革思路:强化信访与取消信访,或者说信访制度的"废"与"存"。主张强化信访得到了广泛的认同,主要是国家信访部门的官员和相当一部分学者。中国科学院国情中心研究员康晓光提议赋予信访部门更多如调查、督办甚至弹劾、提议罢免等权力,它建议将行政问责制与信访结合起来。著名的法律社会学专家应星提出,信访的缺陷就在于非程序性和不确定性上,将信访救济规范改造为行政诉讼救济与行政复议救济的过滤机制、补充机制和疑难处理机

* 本文系国家社科基金青年项目"利益受损农民工维权行动与政府之间关系研究"(11CSH028)及上海市浦江人才计划"破解服务型社会组织发展瓶颈问题的研究"(11PJC050)阶段性成果之一。

① 刘俊:《全国信访量逐年下降,维稳压力却不断增大》,《南方周末》2010年10月08日。

制。[①]有些人士已经建议出台《信访法》,甚至效仿法院两审终审制,确定两访终访制,用以保证有限度的上访,将其纳入法制化轨道。甚至于还有人提出建立"大信访"的建议。[②]另外,还有少数学者主张弱化甚至取消信访,于建嵘是其中的中坚代表。于建嵘认为,信访制度是建立在集权政治体制上的自上而下施压的责任追究制,信访制度的存在影响了司法独立以及人民代表大会制度,应该逐步废除信访制度,即使在现阶段无法实现这一目标也应该把公民权利救济功能从信访制度分离出去,以确定司法救济的权威性。[③]

(二)"气"的生产与再生产:信访的微观行动机制

在宏观机制讨论争执不下的情况下,研究者也同时关注着微观层面民众上访的行动逻辑与动员机制,其中关于"上访钉子户"行动动机的考察有助于对上访者行为逻辑变迁的了解。田先红将上访从行为动机的角度分为维权型和谋利型,通过对湖北某乡镇的长期观察发现,随着农业税收制度以及治理体制的变迁,农村出现了一批带有强烈谋利型动机的专业上访户。[④]尽管我们在日常生活中确实会发现有以谋利为目的的上访者,但是将谋利型上访作为一个概念与维权型上访对应成两分的概念对上访群体的认识带有很大的问题。谋利型上访作为贪婪的上访者,他们在总体的上访群体中依然是少数,这是因为要维持其不断上访合法性供给是不足的,而且随着基层政府治理完善理性政府通过技术和制度的治理将这部分群体排除在外,压缩了其生存的空间。同时,我们也看到相当一部分上访者有着明确的诉求目标,而且他们的诉求与自身对权利的认识密切相连,持之以恒地上访,不达目的誓不罢休,这部分人是政府最为头疼的。一方面这部分人群对自己得不到相关政策、法律支持的利益诉求有着执着的追求,另一方面尽管他们诉求是与实际的利益补偿挂钩,但是实际在背后与一系列人身权力和利益追偿挂钩,使得政府不到万不得已不愿意妥协。可以说将上访行动放在"谋利"的框架下理解带有非常强烈的片面性和狭隘性,即使上访是为了谋利,这种谋利性是行动者主观的贪婪还是受到外界因素影响一步一步演变的结果,这样的观点似乎并不足以令人信服。

在这一方面,应星的研究主要是在西方早期以勒庞、布鲁默、斯梅塞尔等社会运动情感论派别的研究基础上,将中国底层的维权行动与中国本土文化中特有的伦理相结合,提出了"气"这样一个解释框架。[⑤]他还更进一步提出"气场",指未组织化的群众为了发泄不满,相互激荡而形成的一种特定的情感氛围。[⑥]"气"与"气场"使我们认识到上访者的行动不仅仅是维权和谋利,还有内心升华出的不公平感,以及在一定条件下"气"的再生产与转化。就上访维权微观行动机制的研究而言,应星提出的由于人格尊严受损与基本承认得不到尊重而产生的"气"以及随之而逐步积聚的"气场"这一解释框架有助于加深对中国人维权行动的理解。一方面研究者对于维权行动的理解更加全面而完整,既强调情感在维权行动中的重要性及其表现,却着力于分析情感背后的宏观社会结构和微观心理互动机制;另一方面研究者又将情感放置在中国特定的文化背景下进行分析,将维权行动中的强烈的情感因素与中国特有的情感表现方式"气"相结合来理解,更加体现出维权行动中情感、文化与结构相互作用的复杂性。这样的理解方式既不同于于建嵘等学者对于上访充满激情化、浪漫化的想象,将上访与中国民主政治发展之间建立起某种关联,[⑦]又不同于田先红等学者将上访行动完全看作为理性的经济人计算。

城市底层维权行动是否适合用"气"来解释?可以说在中国城市特定的场域下,"气"同样在维权行动再生产中起到关键性的作用,但是其作用机制与农村社会有所不同。城市中的上访者在长期的维权

---

① 应星:《作为特殊行政救济的信访救济》,《法学研究》2004 年第 3 期。

② 龚武生:《按照"三个代表"要求构建"大信访"格局》,《学习导报》2001 年第 4 期。

③ 于建嵘:《中国信访制度批判》,《中国改革》2005 年第 2 期。

④ 田先红:《从维权到谋利——农民上访行为逻辑变迁的一个解释框架》,《开放时代》2010 年第 6 期。

⑤ 应星将中国农村农民"为气而斗争"对于所谓的法秩序并无过多的信从,他所主张的与其说是法律意义上的"权利",不如说是人的尊严和社会承认的底线。转引自应星:《"气"与中国乡村集体行动的再生产》,《开放时代》2007 年第 6 期。

⑥ 应星:《"气场"与群体性事件的发生机制——两个个案的比较》,《社会学研究》2009 年第 6 期。

⑦ 于建嵘:《当前农民维权活动的一个解释框架》,《社会学研究》2004 年第 2 期。

行动中会经历从最初的“失利”(第一阶段权利受损)到“失助”(第二阶段维权无门)再到“失融”(第三阶段社会隔离与边缘化)直到“失疏”(第四阶段负面情绪的积累)这样一个“四阶段”发展过程①。“气”的生产是从上访者“失利”开始,一步步被强化直到负面情绪的积累乃至爆发。因此,从以上的分析可见,“气”同样存在于城市底层民众的维权行动中,不同于农村中维权者更多的是因为人格、尊严受损“为气而斗争”,城市中的上访行动者则受到了模糊的权利意识的影响,他们会因为个人权利受损而行动,然而在地方稳定和信访考核的压力下,他们的行动受到打压过程中到人格、尊严受到侮辱而不断强化其上访的行为。可见,不管是农村还是城市,底层民众维权行动的一个共同特点是都是在“打压——反弹”模式下升级强化的,受到打压的上访者就像是被打满了气的皮球,拍得力越大弹得反而越高。

(三)“气”的化解:社会力量介入信访工作之可能

连续性的上访行动之所以能够形成以及不断得到强化虽然有上访者生活环境、成长以及性格等个人内在因素,但是外在机制往往起到更为重要的强化作用。许多上访案例显示,一开始因为“理”而行动的个体上访者(基于制度、道德、约定俗成的规则),随着上访过程受到各种不公正对待,“气”的生产就开始启动,他们原初的上访动机也开始逐步发生转变,与此同时上访者们被地方管理者视为“麻烦制造者”而被污名化以及被采取社区隔离和边缘化的手段,迫使他们主动或被动地与自己“同病相怜”的群体开始发生互动,这进一步强化他们的上访行动,甚至成为上访专业户。

因此,一部分学者绕开信访体制问题将上访问题不断激化的矛盾部分归咎于上访者缺乏必要的社会支持,一方面上访者缺乏社会中间力量能够倡导、代表以及沟通和表达他们的意见和诉求,这就使得上访者的声音需要靠他们自己不断放大才能被领导重视;另一方面上访者将生活的重心放在维权,这也与个人与家庭、个人与社群邻里以及个人与环境之间的功能失调有着紧密联系。绝大多数上访者作为社会弱势群体长期的上访确实使他们被边缘化和问题化同时也强化了他们自我主动地与外界自我隔离,即使是从这个角度来看,这部分人群也是非常需要社会力量的支持和介入的。尽管重建上访者社会支持系统并不能从根本上改变上访体制中存在的种种问题,但是在信访制度依然作为重要权利救济手段的情况下,建立补充性手段,可以在缓解社会矛盾的同时发挥出信访制度的积极作用。②

本文将上访之“气”这一概念引入对城市底层维权行动的理解为社会力量介入信访矛盾的化解提供了一个新视角以及行动框架。具体而言,“气”为信访工作引入社会力量提供了三个方面的可能。第一,上访者“气”产生的原因可能不尽相同,但是“气”的再生产都是在“打压—反弹”模式下形成的,社会力量介入可以缓和协调这其中的矛盾和冲突。第二,社会疏离与污名化只会更加强化上访者的意愿,社会力量可以调和上访者与家庭、亲友、社区以及社会的紧张关系,将维权行动引向理性化。第三,社会中间力量可以起到代表、甄别和引导利益受损个体和群体的功能,提供必要的法律、心理、社会支持,建立起畅通的利益表达机制与对话协商机制。

二 通过社会力量化解社会矛盾的背景与探索

上海很早就开始大力扶持和推动社会力量介入社会矛盾的化解,最有代表性的就是人民调解制度。2000 年上海就在全国率先建立了人民调解协议书审核制,2001 年建立了首席人民调解员制度,2003 年成了街道层面的人民调解工作室和区级人民调解委员会,大大提高了人民调解的法律地位和实际效果。但是,问题是在一开始人民调解工作并没有介入到矛盾较为尖锐的官民矛盾和群访事件中,③究其原因,主要是这些矛盾不同于一般的邻里纠纷与经济矛盾,要想能够介入需要信访部门的行政批准,即使能够介入,在这些纠纷中耗费的人力物力不是一般的民间调解案件可以比得。可以说,社会力量最初在

① 杨云革:《上访群体的社会工作介入及其反思——以上海市 G 机构的社会工作实践为例》,华东理工大学硕士论文,2010 年。
② 吴同:《社工介入信访有何作为——上海的探索》,《检察风云》2012 年第 18 期。
③ 熊易寒:《人民调解的社会化与再组织——对上海市杨伯寿工作室的个案分析》,《社会》2006 年第 6 期。

化解社会矛盾方面并没有得到足够的重视,而且这些社会力量也大多是体制内生发出来,其本身也是受到行政力量的调配而缺乏自主性。

随着社会结构与经济体制的快速转型所带来的社会分化与矛盾,各地政府开始积极探索各种纠纷解决途径。“大调解”的理念依然来源于传统的人民调解,但不同的是“大调解”机制并非基于单独的一个机构,而是将民间调解、治安调解、信访调解、行政调解、诉讼调解等有机结合起来。①因此在“大调解”机制中,政府起到了纠纷矛盾调处的主导性力量,并且开始重视系统性运用社会力量辅助政府部门。至此,“大调解”机制得到一定程度的推广,不过该机制的运用需要有两个重要的条件,一是强势政府调动资源以及协调组织各部门的能力和意愿,二是地方社会力量、调解力量的发育。实际上,即使是强势政府要做到长时间自上而下运用行政力量调动资源来化解社会矛盾几乎是不可能的,因此必须借助社会力量的积极参与。

在培育社会组织以及借助社会力量介入社会矛盾调解方面,上海有着较早实践和探索。据上海市社会工作者协会的资料记载,上海社工最早介入信访的实践始于 2008 年,市民政局邀请高校社工专家对一例信访个案进行服务,这标志着上海探索社工介入信访的第一步。②

2009 年,上海 B 社工师事务所受 P 区妇联委托开展一项为期两年针对因动迁安置引发群访的家庭服务项目,这是上海第一次以社会组织项目承接方式介入信访矛盾,该项目获得初步成功后更加坚定了上海各级政府加强社工参与信访领域的信心。

之后在 2011 年,上海市民政局委托上海市 C 机构派出社工先后开展了对企业退休复员干部群体、对越自卫反击战参战人员及安徽下放户家庭的信访介入工作,社工服务的重点从家庭服务转向针对特定人群的服务。

2012 年底至 2013 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。

表 1　上海市社工介入信访项目汇总③

项　　目	时　间	委托方	承接方
陈伟朝信访个案	2008.5—11	上海市民政局	上海市 A 社工师事务所
CS 地区征地居民家庭服务项目	2009—2011	P 区妇联	上海市 B 社工师事务所
企业退休复员干部信访项目	2011—2012	上海市民政局	上海市 C 社工师事务所
对越作战老兵李传江信访个案	2012		
安徽下放户(杜登勇一家)信访项目	2012		
“白玉兰开心家园”	2012—2013	上海市妇联	上海多家社工机构

与人民调解工作室为代表的半行政化的社会力量相比,作为近年来新兴的社会力量——社会工作机构——来说,后者具有相对的独立性,这种自下而上生发出的社会力量比行政化、半行政化社会矛盾调解力量更有其独特的优势。

范明林总结了社会工作机构以及专业社会工作者介入信访的三方面优势:第一基于专业价值观和原则而产生的对服务对象的尊重、同理态度(而基层信访部门部分工作人员采取的是居高临下、恩赐等不平等的态度);二是基于专业训练和培养而对服务对象运用的聆听、鼓励、支持、专注、澄清、建议、教育等沟通技能(而基层信访部门部分工作人员采取的则是简单、就事论事、嫌弃,甚至是粗暴、冷漠的工作作风和工作方法);三是第三方的立场,既不代表政府也不代表服务对象,而是居间调停(而基层信访

① 胡洁人:《当前新型社会纠纷解决机制研究》,《当代法学》2012 年第 2 期。

② 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。

③ 此处涉及的上访者姓名皆为化名。

部门部分工作人员则明显有袒护倾向),目的在于解决真正的问题。①

范明林从价值观、科学方法以及角色立场三个方面概括了专业社会工作不同于行政化社会工作在介入信访调解中所具有的不同以往的优势,但是他还忽略了一点是,将社工纳入到信访调解看重的除了专业化、职业化以外,更为重要的是社工的社会化身份便于社工获得上访者的信任,有利于处理矛盾中上访者真实意愿的表达、理性的沟通以及共识的达成,而这些是在民众对政府信任流失背景下,行政化力量处理社会矛盾所不具备的。基于此,具备一定社会资源的地方政府开始逐步尝试运用专业社会工作机构介入社会矛盾,在盘活国家治理资源的同时提高社会矛盾的化解率。

三 “气”的化解:专业社工介入信访的运作机制与成效

本文所关注的上海市专业社工介入信访 C 项目开始于 2012 年 3 月份,由上海市妇联发起。实际上在此之前是 P 区妇联购买社工服务为 CS 地区征地居民提供家庭服务项目(2009—2011 年)取得了显著成效后,②引起了上海市妇联的重视,并在川沙项目结束后联合 11 个区妇联③在全市范围内铺开,当然这个项目能够得以实施光光是靠市妇联一个部门是远远不够,市妇联希望将这一项目打造成品牌项目,在得到市领导的认可之后发动 11 个区信访办以及综治办共同参与。项目在各个区由区妇联出资购买社工机构两年的服务,由区信访办从未结案信访案件中挑选出一些较难化解的委托给社工机构,每个区的个案数从 4 个到 13 个不等。区信访办还会为社工联系服务对象所在街道、居委会的相关负责人,方便社工能够获取案件官方信息以及在必要的时候来自行政上的支持。

从项目实施一年以后的情况来看,专业化、职业化以及社会化的社会工作在介入信访调解中确实起到了比较显著的效果。在全市 76 个案例中,处于阶段 3“初步建立信任关系”占总数的 7.9%,处于阶段 4“建立起较好信任关系”占 17.1%,处于阶段 5“已经建立起非常好的信任关系,并开始商讨方案”占 28.9%,处于阶段 6“方案已经明确,并开始与相关部门进行协商”占 13.2%,处于阶段 7“签订协议,案件终了”占 22.4%,可以说 90%以上的个案取得初步的进展(见表 2)。

表 2 C 项目全市 11 个区社工介入信访的个案进展表④

个案阶段	阶段的特征	个案数量	所占比重
1	尚未建立工作关系,未接触过服务对象	4	5.3%
2	与服务对象有过接触,但未能建立工作关系	1	1.3%
3	已经与服务对象建立工作关系,但尚不能与服务对象谈及其上访事宜及相关诉求	6	7.9%
4	已经建立工作关系,服务对象了解社工的工作意图;服务对象能够向社工倾诉,谈论与其上访相关诉求,但尚不能与社工一起理性商讨解决途径	13	17.1%
5	社工对服务对象及其诉求已经有深入的了解和掌握;服务对象的情绪较稳定,诉求趋向合理,能够较理性地与社工一起探讨解决问题的方案	22	28.9%
6	已经有较明确的解决方案,服务对象与解决问题的部门能够就方案以及具体事项进行磋商与谈判	10	13.2%
7	解决方案被服务对象及各有关方面认可,已正式签订协议,服务对象情况稳定	17	22.4%
8	签约后,服务对象出现反复,但未毁约	3	3.9%
9	服务对象对已正式签订的协议毁约	0	0
总计		76	100%

① 范明林:《信访社会工作:社会管理创新的一种尝试》,《中国社会工作》2012 年第 10 期。

② 该项目为 P 区妇联委托上海市 B 社工师事务所家庭服务项目的子项目,为期两年,服务对象是因动迁安置引发的群访女性及其家庭,共 96 户。社工采用个案辅导、小组工作和社区活动等方式介入,服务达 2 286 人次,1/3 家庭情况有明显改善。转引自朱眉华:《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 10 期。

③ 包括浦东、黄浦、徐汇、闸北、闵行、长宁、静安、杨浦、普陀、虹口、宝山 11 个区。

④ 数据来源于上海市妇联委托某评估机构在项目开展一年后所进行的评估结果。

可以说,介入信访调解的专业社工之所以能够获得一定程度的成功,这与社工专业化、职业化、社会化有着密切的联系,这表现在:①

(一)深入调查,对服务对象进行预估

单方面从政府信访部门了解案主的信息也是缺乏客观性和全面性,在实践中信访部门对案主往往有过多的负面评价,并且过多关注上访者的诉求,而并不关心他们的个人系统、家庭关系以及所处环境,这对于想要从根本上解决上访矛盾是没有任何帮助的。社工要在正式与案主接触之前,弥补这方面不足,尽可能地去收集个人与家庭历史、目前和先前的困难、个人的能力与优势、生理状况、情感状况、认知状况、精神状况、交流方式、情感表达、环境的压力和支持、经济状况、住房和交通等等,这些都是社工要收集的信息,并且在介入过程中不断补充和完善。

(二)主动上门,获得案主的信任

政府部门信访处理原则是不能主动接触上访者,而社工不会坐在办公场所等待上访者来求助,相反社工需要主动接触服务对象。社工能否为案主提供高质量的服务前提是是否能够获得案主的信任,信访案例更是如此。由于上访者特殊的利益诉求经历,往往遭受来自各方的不理解甚至是打压,他们对外界也抱以不信任的态度,因此与案主建立信任关系是社工最难也是最具挑战的工作环节。在这个过程中,社工往往要不厌其烦进入案主的家庭以及经常出没的场所,因人而异采用适宜的方法逐步取得案主的信任。不同的案主,社工与他们建立联系的方式也各不相同,但是社工怀着一颗真诚为案主服务的心以及锲而不舍的精神是必不可少的。

(三)面对面交流,释放案主负面情绪

上访者在经历了长期的上访挫折后,内心积聚了不少的愤懑与不满,外界的不理解也让他们缺少了正常的宣泄渠道,精神上和身体上承受了巨大的压力,这时候就需要有人能够聆听他们的诉说,即使不能解决问题,对他们精神上也是压力的释放。不管案主的上访诉求是否合理,社工对他们首先要做到理解和接纳,通过聆听他们上访艰辛的历程,释放内心的负面情绪,等到他们心平气和之时,再引导他们理性地看待整个信访的过程,思考其中个人的得失,调整心态后让他们自己重新设计维权的方式,改变其窘迫的境地。

(四)整合资源,联系社区

上访者不依不饶的抗争行为常常被解释为刁横、不通人情世故,他们在自己生活的社区中也会因此遭受"污名化"的风险。这使得他们会主动或被动地与外界隔绝,有的独来独往不再与人打交道,有的退缩回自己的家庭,还有人会和遭遇相似的人们走在一起寻找安全感。前两类上访者在不能够获得外界支持走投无路的境地的情况下,会选择极端的方式进行抗争,第三种则会形成信访部门最头疼的群访、集访。应星通过对各类维权行动的研究发现,对上访者人格的不尊重以及底线的不承认往往是上访的重要原因,而"气"的聚集往往是行动者最终爆发的关键。在现实中,有的信访干部却不懂得这个道理,为了让上访者感到孤立无援而放弃上访,对他们用各种方式隔离和打压,这样只会使得事情一步步走向不可收拾的地步。在实践中,我们也发现上访者是希望参加社区的活动得到周边的认可,特别是对于那些刚刚开始上访的案主,一旦被边缘化和排斥,他们要么是家庭成员抱成团,要么就是和自己遭遇相似的人打成一片。人作为社会性动物本身就具有社会交往的需要,如果切断了正常的社会交往,只能逼迫上访者慢慢退到"灰色"的交往地带,甚至不与人交往。社工要做的就是帮助他们重新建立与社区的联系,让他们能够参加各类社会活动。

(五)专业督导,为一线提供支持

在社工介入信访案例,为服务对象提供有针对性服务时,他们并不是一个人在工作,背后是有一

① 吴同:《社工介入信访有何作为——上海的探索》,《检察风云》2012年第18期。

个团队的支持。这与信访部门的工作方式不同,社工的团队以及团队的负责人——督导会为社工提供精神、情绪、方法、物质和资源的支持,并且在重要时刻为社工扭转不利的工作局面。此外,督导还可以为社工链接重要的社会资源,如案主家庭困难的社会补助、就业信息或者医疗保健信息,有的资源往往是社工个人力所不能及的,督导以及社工所在的机构可以通过资源链接为案主解决燃眉之急。

四 “气”的再生产:社工介入信访调处中的矛盾与困境

(一) 介入信访过程中社工的专业化困境

专业社会工作者介入信访的调解在短时间内确实获得了较大的成功,这一点从上访者理性表达诉求、在社工的协调下进行协商以及最终签订协议这些指标可以明显看到。不过从实际运作的情况来看,社工介入信访依然没有摆脱政府主导、社会力量被动参与的困境,社会力量自身的活力、对社区的嵌入以及与服务对象关系的建立都存在着很多的问题。虽然社工介入对于上访者“气”的化解在短期内起到一定作用,但是从后续的影响来看,由于专业社工在项目中有被行政化和治理化倾向,因此实际的介入效果存在边际效益递减,在没有从根本上认识到社工作为社会力量介入社会矛盾化解中的实际角色和作用的情况下,很难真正地化解“气”,反而为“气”的再生产埋下隐患。

在 C 项目中,与传统行政性社会工作相比,专业社会工作者和社会工作机构是一种新兴的社会力量出现在社会服务中,对信访工作来说是全新的尝试,政府也是希望挖掘社会工作潜能达到政府力所不能及的化解效果。

一方面就社会工作来说,这是一门源于西方,融合价值观、理论与实践的多维系统。基于百年的历史,社会工作发源于人道主义与民主的理念,[①]国际上普遍认为社会工作主要致力于减轻贫困、解放那些脆弱的和受压迫的人们,以提高弱势群体的社会参与度。社会工作的价值观基于对所有人的平等、价值与尊严的尊重,并被视作社会工作专业的核心。另一方面,介入 C 项目的社会组织是具有法律意义上的独立的法人实体,尽管目前大多数机构要依赖于政府项目资源维持生存,但是在专业服务机构资源不足的背景下,具有一定服务能力的社会工作机构依然在社会服务购买市场上具有一定的谈判和选择的权利,机构以购买服务的形式提供服务,在项目中具有一定的自主性和主体性。因此在 C 项目中,项目承接方从专业社工角度将目标设定为促进上访者与地方政府的协商和对话,协调上访者与家庭、亲友、社区的关系,进而在合理合法的基础上为其争取权益。然而在 C 项目实际运作过程中,专业社工的价值观与政府委托方存在着诸多冲突,虽然也有社工以及机构具有一定自主性,但是委托方政府部门通过监督次数、范围和力度不断增加,并用矛盾化解水平指标化考核项目的完成情况,而不考虑上访者实际诉求的合理性以及生活质量、家庭关系、邻里互动方面的内在深层次的改善。社工的专业性受到质疑,社工陷入了专业的困境和自我怀疑中。

横亘在社工内心最大的疑问是,C 项目的服务对象到底是谁,社工到底在为谁负责,捍卫谁的利益?这个疑问涉及社工在项目中的功能、立场、目标和结果。在 C 项目中,表面上社工是在为上访者服务,实际上是在为政府维持社会稳定,尽可能让上访者降低心理预期,签署息访协议,减少进京上访频率,避免上访者出现群访集访、抱团维权的情况。这些工作尽管没有在项目协议中规定,但是实际上政府通过对社工和机构的定期考核不断加以强化。

---

① Barker, R.L. (2003). The social work dictionary(5th ed.). Washington, DC: National Association of Social Workers, p.379.

表 3　理想类型与实际运作下社工介入的比较

	理想类型下社会工作介入	实际运作下社会工作介入
服务对象	上访者	政府
立　　场	维护上访者利益	维持社会稳定
功　　能	赋权	调解
结　　果	社会团结	瓦解团结
目　　标	弱者利益最大化	政府利益最大化

首先,虽然在服务之初,机构就为社工设定好“中立第三方”的角色,调和政府与服务对象之间的矛盾,但是随着项目的深入,社工越来越发现自己无法做到中间角色,事实上他们也感到社会工作作为一门受到价值观驱使的专业也不可能做到“中立第三方”。社工开始反思自己到底是在代表政府还是要代表服务对象,事实上他们学习到的专业社工知识中从来没有提到社工是中立的角色,社工本身就是有价值立场的,这就涉及社工在这个项目中到底是在为谁服务的问题。如果是为政府服务,那为政府减少信访案件是项目受托方的职责,但是为什么社工不能够表明自己代表政府立场,事实上由于上访者在长期上访中的经历不再相信地方政府,因此一旦表明自己是代表政府就失去进一步深入交往的机会。如果只是居中调解,那社工的专业性又体现在何处,而且社工也是越来越发现,上访者与政府之间的理性沟通并不是建立在社工接纳、同理这些服务技巧之上,而是在于政府的态度以及对个案的重视程度。社工是否应该是代表上访者,在合理的范围内为其谋求利益最大化,但是那样的话就损害了项目委托方的利益。

其次,作为一项官方授权社会参与的服务项目,C 项目被服务委托方设定了“以化解信访矛盾,签署息访协议”为目标,这就将社工的服务从一开始就设定在原来行政化解矛盾的思维框架内,从维稳指标考核出发而不重视社会矛盾从根本化解。社工不由得逐步嵌入到信访行政化体制内,[①]并以追求服务对象“息访”协议签订为目标,而将当初服务目标设定之初“以调适服务对象社会功能”的目标放在一边。这表现在一方面委托方作为出资方要求社工将服务对象动态进行汇报;另一方面委托方也开始设定对社工签订协议的考核要求[②],当某个个案进展缓慢没有达到委托方要求的时候,委托方以“社工听不懂上海话为由,要求撤换”。C 机构不得不改变初衷将压力转嫁给社工,要求他们尽可能与服务对象达成协议。

第三,专业社会工作作为相对独立社会力量的内在价值受到社会组织、社工以及服务对象的质疑。一方面社会工作机构是具有独立性的社会组织,天然地会追求其自身的社会合法性以及对相关利益群体的代表和保护,另一方面社会工作作为来自西方的社会服务方式,潜在地受到市民社会、宗教思想的影响。独立性和独特的价值观、原则、立场以及工作方法常常与政府的想法发生冲突,在这个过程中一线社工、督导及其机构不得不面对来自上访者的质疑与政府部门的压力,尽管社工的工作为上访者及其家庭带来了变化,促进了一部分个人或家庭问题的解决,但是他们在信访工作中的介入也让自己陷入了迷茫。

(二)社工合法性身份的流失以及“气”的再生产

在政府对社工专业性的不信任以及社工自身对项目功能目标和考核方式的质疑的同时,社工也面临着正当性身份的逐步丧失。[③]由于政府为社工设定了化解矛盾的目标,社工因此调整了服务重心后,上访者敏感地察觉到社工动机“不纯”。一开始,他们报着看一看的想法,有限度地接纳社工,但当他们看到社工没有给自己带来实质性改变,有的人要么绕过社工直接与政府部门谈判,有的人回避社工,有

① 朱健刚、陈安娜:《嵌入中的专业社会工作与街区权力关系:对一个政府购买服务项目的个案分析》,《社会学研究》2013 年第 1 期。

② 表现在三个方面:其一,减少进京的上访频率;其二,降低服务对象的利益诉求;其三,最终按照政府设定好的赔偿标准达成协议。

③ 这里社工的正当性身份是指通过将近二十年的发展,社工已经初步建立起维护弱势群体利益积极的社会形象和美誉度。

的人重走上访路。

第一,社工没有被纳入到信访体制内,只是作为“救火队员”介入到政府难以沟通、协调的信访案件,得不到其他部门的支持和配合。社工在信访工作中的无力感从根本上来说是社工被动地参与信访调解,迎合政府“降低上访者心理预期,减少进京上访的频率”的意愿,无法了解事情的真相,客观评估上访者利益诉求合理性

第二,上访者无法对社工建立起真正的信任感。为了能够达到政府委托方提出的要求,社工需要将专业化价值、原则、立场搁置在一边,同时也不断有服务对象对社工中立第三方的身份质疑。

最后问题处理的主导权仍然是在政府手上,上访者和政府都会绕过社工,社工实际上成为了摆设,因为在有的上访者看来社工的作用只是帮助沟通,自己平时也是经常与信访部门打交道,与其让社工传递信息多此一举,还不如自己直接与政府官员面对面沟通更加直接。

五 讨论和建议

从以上的分析,我们可以看到,尽管专业社工介入信访取得了一定的成绩,但是我们不得不关注成绩背后存在的问题。如果这些问题得不到很好的思考,社工介入社会矛盾调处只能将社会工作者以及社工机构引向要么是社工和机构的行政化,成为政府的附庸,要么社工和机构失去了成为社会中间力量、社会矛盾缓冲带的最好时机,徒有专业化外表,而缺乏解决社会问题的能力。

一方面是,专业社会工作的价值与角色应该得到政府的承认和认同。这是社工介入信访调解的最基本的前提,也是这种社会服务项目具有可延续性的保证。尽管西方并不存在介入社会矛盾调解的社会工作和机构,但是本文并不反对在中国特定的社会环境下,社工在合适的条件下可以进行各种尝试。这是因为,中国极其匮乏社会中间力量可以代表、维护弱势群体的利益,社会工作机构和社会工作为近些年来发育出来的新兴的社会力量,在近十多年的基层社会服务过程中,以及积累了一定的社会信任度和好感,如果他们能够挺身而出发挥应有的作用,中国社会想要建立起良好的沟通、协商的机制是可以预期的。

另一方面,从政府的制度设计来看,要从根本上改变社会矛盾的处理方式,改变“打压——反弹”模式,有效疏通上访者“气”的再生产管道,这样才能使得社会力量介入社会矛盾的调处更加切实可行。

尽管学界对社工介入信访也有批评的声音,但是随着社会矛盾不断升级升温,专业社工以及社工机构必然要走参与社会矛盾调处的实践道路,但是专业社工还是要从自身价值观出发,将推动信访矛盾化解机制改革,为弱势群体的利益着想,深挖细耕,从深层次上解决上访者的诉求,更好地化解上访之“气”。同时,专业社工也要认识到中国政府主导的社会矛盾化解机制,如果没有政府部门的介入、协调,纵使社工的能力再强也很难解决好信访矛盾。对于政府来说,他们已经初步认识到专业社会工作区别于传统的调解力量所不具备的渗透社区和家庭的能力,这种能力如果不能得到合理运用,获得政府充分的尊重和运用,而是借助这种宝贵的力量来实现短期的行政性目标,那么社会工作和机构作为新兴社会力量好不容易建立起来的社会信任就会被迅速耗竭,中国社会矛盾化解机制以及信访体制可以得到改良的机会可能就会就此失去。

(责任编辑 唐忠毛)