

# 信访社工如何融入地方治理过程？

——以 G 省 Z 市信访社工实践为例

林 峰 刘 能

提 要：本文以 G 省 Z 市的信访社工实践为例，从风险视角探讨信访社工被整合进地方政府治理实践的政治逻辑。与传统信访工作的调解方法相比，信访社会工作具有能够促进建立成员间的信任关系，建构公平的磋商空间以及保持与中国特殊文化主义相契合这三大内在机制所构成的独特的运行逻辑。正是这种特殊性，使信访社工成为地方政府在社会治理进程中一项有实质意义的应对风险的治理策略。

关键词：信访社工 风险 运行机制 治理策略

## 一、导 言

长期以来，在“晋升锦标赛”模式（周黎安，2007）的激励下，中国的各级地方政府在创造经济发展奇迹的同时，也疲于应付各种社会问题，其中居高不下的信访事件，甚至成为地方性社会问题的一个外在表征。在“执政为民”这一新型政治理念的观照下，地方政府在感知到自身行政治理过程中所隐含的风险的同时，也在努力地为“管控风险”而进行新的实践。其中，信访社会工作就是地方政府在社会治理实践中引入的一项有益尝试。<sup>①</sup>

本文主要关注信访社工融入地方社会治理的过程，即社会工作嵌入我国信访工作的过程。所谓“嵌入”，指的是某一事物进入另一个事物之中去的过程和状态（王思斌，2011）。所谓社会工作嵌入信访领域，是指专业社会工作者介入政府治理

---

<sup>①</sup> 国务院《信访条例》第十三条规定，设区的市、县两级人民政府可以根据信访工作的实际需要，建立政府主导、社会参与，有利于迅速解决纠纷的工作机制。这一规定为信访社工融入地方治理实践提供了法规依据。

范畴的信访领域的过程。在这一过程中，社会工作者基于专业价值观和工作原则，充分发挥聆听、鼓励和支持等专业技能与信访对象进行有效的沟通与调节，解决政府长期面临的信访困境，降低政府在行政操作过程中面临的风险问题，达到通过“有效性积累合法性”的行政治理目标（林尚立，2009）。现有理论中，无论是从类型比较法探讨信访社工，还是从功能主义的理论视角分析信访社工，它们要么忽视信访社工融入地方治理进程的结构性的原因，即信访社工被整合进地方政府治理实践的政治逻辑，要么缺乏对信访社会工作内部运行机制的深入研究。<sup>①</sup>

G省Z市为我们关注信访社工如何融入地方治理这个问题提供了一个很好的案例。在经济高速发展的同时，Z市政府也面临着居高不下的群众信访问题，导致Z市各级政府的工作不时陷入被动状态。2010年8月，Z市政府与该市B社会工作服务中心合作，尝试在信访领域引入社会工作服务，这是Z市政府行政治理实践中的一次有益转型。那么，信访社工被整合进地方政府治理实践的政治逻辑是什么？换句话说，地方政府在治理过程中为何要容纳信访社工？我们还可以进一步追问，信访社工在基层地方政府治理实践中起有效作用的内在运行机制是什么？本文通过对Z市信访社工实践的个案剖析，尝试回答地方政府在治理进程中“为何会容纳信访社工”以及“信访社工是如何发挥作用的”这两个问题，并做理论上的回应和补充。本文使用的材料，主要来源于第一作者2013年3—9月在Z市挂职期间的参与式观察，以及2014年4—5月的追访调查。收集资料的方法主要包括参与观察法和深度访谈法。

## 二、信访社工融入地方治理过程的成因：一个解释框架

本文主要通过提出“风险”概念来解释信访社工融入地方治理进程的结构性的成因。社会学家贝克把风险界定为在安全与毁灭之间的一个特定的中间阶段的特性，

---

① 我们使用“嵌入”这一概念，突出强调社会学视角下信访社工独特的过程机制和内在逻辑，与当前学界主要从类型比较法和功能主义视角探讨信访社工有着基本的不同。类型比较法主要探讨信访社工相较于人民调解而言的比较优势（范明林，2012）；功能主义视角主要是通过分析社会工作的内涵和理论基础，把握社会工作与信访工作的内在联系，凸显社会工作对信访工作理念的完善和案件技术支持的功能，从而认识社会工作介入信访实践的重要性（刘新莉，2009；木薇，2010；杨金平，2010；曹彦，2011）。

在这个阶段，对风险的感知决定了人的思想和行为（贝克，2004：19—22）。这是从行动者对于风险的主观感知出发来界定风险的。国内学者刘新立则认为，风险是指客观存在的，在特定情况下、特定期间内，某一事件导致的最终损失的不确定性（刘新立，2006：10）。本文在分析信访社工被整合进地方政府治理实践的结构成因（或政治逻辑）方面，综合考虑了上述关于风险的两重界定，即风险是指客观存在的，在特定情况下、特定期间内，某一事件将导致的最终损失的不确定性；对风险的感知将影响到行动者的后续行为，也即行动者将以某种特定的方式来应对感知到的风险。

与此同时，在中文语境下探讨我国地方政府在治理实践中所面临的风险时，实际上也还存在着两个不同的分析层次。具体而言，第一层次的风险，其分析单位是某个特定的地域：我们将地方政府所辖地域内发生的政治不稳定状态，称之为潜在的政治失败或地方性政治风险。这里的风险，指的是地方爆发政治事件并导致负面社会评价的可能性或不确定性。第二层次的风险，是作为政体内部的个体行动者所面临的一个直接或间接后果，主要指的是依照政治绩效考核标准而隐含的惩罚性后果。下面，我们将对这两个层次的风险，做进一步的阐述。

### （一）作为地域特征的风险指标

突发政治事件的爆发，常常被看作地方风险的一种表征，成为刻画一个地域之潜在政治特征的要素，如政治稳定（无风险），或政治不稳定（有风险）。换句话说，某一特定地域范围内，政治事件的突然爆发不但将引发特定的治理需求，要求辖区地方政府动用各种资源，包括常规手段和非常规手段对其进行回应，而且在现有政治环境中，也往往将政治事件爆发的频率看作衡量地方政治稳态（或政治风险级别）的一个指标。比如说，一个地方出现市场纠纷或产权纠纷，受损的市场主体或产权主体往往不是通过启动常规法律手段来解决纠纷，而是采用破坏性战术（如械斗、越级上访、阻碍交通等），要求地方政府出面解决问题，从而将一个法律事件转化成一个政治事件。在调研过程中，Z市一位信访局官员向我们陈述了当地因产权纠纷和社会福利争夺而发生的两个群体性事件的案例。

案例1：2009年SL八组GL路边一处土地已被征收，2013年3月31日开发商对该地块进行施工，但遭到在该地块上拾耕户及八组部分居民的阻挠，原

因是八组居民认为开发商应该给他们补偿青苗费，并召集了三十多人一起集体上访……2013年12月，SL社区五组拍卖了一处20亩土地，每股分配6万多元。这一分配引发了7宗财产继承纠纷，原因是村民们认为政府在这20亩土地拍卖中获得的好处太多。(20140422 访谈材料 LLY)

案例2: 在Z市地区，劳动纠纷类信访主要集中于“企业欠薪逃匿”所引起的集体上访。企业欠薪逃匿牵涉着众多劳动者的生活命运，因此这类信访案件的发生往往波及面广，上访讨薪问题十分严重。企业欠薪逃匿现象具有企业倒闭迅速，企业主携款逃跑，劳动者几乎没有喘息余地的特征，面对这一突发厄运，劳动者只能集体上访向政府讨薪。(20140508 CFY)

这两个案例与我们之前的研究结论是相符合的，即包括集体上访在内的地方性群体事件的爆发，常常表现出围绕物质利益的争夺和保卫的理性特征（刘能，2011）。除了怨恨生产和怨恨爆发这一政治风险之外，地方政府对所辖区域内的政治事件的回应，常常会引发不同的社会评价。而社会评价的变化，尤其是从正面评价向负面评价的转化，又构成了某一地域内地方政府所面临的另一重风险。具体而言，尽管地方政府的行为可能在法律层面和行政体系内部具有合法性，但如果触及民众利益，或违反某些被民众广为接受的社会规范，也可能引发民众的不满情绪和抗议行动，给地方政府的治理带来“认同”或“合法性”方面的风险。<sup>①</sup> 举例来说，Z市某社区一块地已空置十多年，至今尚未开发，部分居民对当地政府是否已出让这块面积为24.57亩的地块表示怀疑，于是展开了一场马拉松式的“上访夺地”行动。Z市地方政府在应对民众上访行为蕴含着的认同危机和社会风险时所采用的立场、策略和危机感，可从表1窥见一斑。

自2004年中央正式提出“构建社会主义和谐社会”以来，作为政治话语体系之核心的“稳定”概念，其所引发的政治行为示范意义越来越明显。“稳定”同时包含着国家逻辑与社会逻辑两层含义：一方面，在当代社会语境下，“稳定”作为执

<sup>①</sup> 这里所说的社会风险，主要指的是民众对当地政府行政治理正当性的社会认同上出现的不利变化：在基层政治领域，“认同”的第一层意思是承认干部是“人民的公仆”，地方政府是为国家和民众的利益而服务的“认同”的第二层意思是认可，即承认你这样做是正当的、有理由的。从这两方面来说，舆论要求政府的行政行为是能够被大众理解、认可和接受的（刘能，2008：146）。

表 1 政府治理的社会风险：以访民与政府之间的博弈为例

时间	T 社区（四组）访民	X 区政府工作人员
2009. 02. 18	投诉一块（24. 57 亩）空地是否已出让，因该地已空置十多年，至今未开发	尽快展开调查，给居民一个明确答复
2009. 02. 25	怀疑政府出示资料是假的，并无理取闹	耐心解释，请求访民尊重
2009. 03. 03	要求再次核查资料	到 ZS 市国土资源局抽调档案
2009. 07. 08	组织 34 人上访，再次质疑土地未卖事实	要求派少于 5 人合法渠道上访
2009. 07. 15	四组 18 位村民再次来追问 24. 57 亩土地问题	重申土地合法征用的事实
2009. 07. 26	四组 36 位村民扬言堵塞 105 国道	耐心解释，积极化解矛盾
2009. 07. 28	四组村民暂无上访	发放公开信，起宣传作用
2009. 07. 29	村民代表大声吵闹，并认为公开信是恐吓信	查阅原始资料，解释和辩论
2009. 08. 20	5 名村民代表要求来社区查账	接受申请，向上级部门反映
2009. 08. 24	四组 18 人追问查账进展	等上级部门批准，请耐心等待
2009. 09. 04	6 名代表参加社区会议，但否认合同的真实性	有问题可通过法律途径解决
2009. 09. 06	35 位村民来到空地，扬言要拆掉空地的围墙	做思想工作，开会商讨
2009. 09. 08	村民要求请出历届有份征地的组长出来对质	居民要求不可取，会议解散
2009. 09. 13	村民拉起“还我四组村民土地”横幅静坐抗议	耐心劝说并阻拦
2009. 09. 16	5 名代表要求社区盖上 TX 经济社的公章	整个居民都同意才能盖公章
2009. 09. 17	要求组长在《行政复议书》上签名、盖公章	Z 队长签名，盖公章
2009. 09. 25	30 多名居民到社区大堂门口静坐抗议	耐心劝说，村民自行离散
2009. 09. 26	辱骂当年组长 HSH，在土地旁拉横幅，静坐抗议	当年 HSH 和 CHD 组长出来解释说明
2009. 09. 27	在土地前拉起“讨回公道还我四组土地血汗钱”横幅，下午到 105 国道拦路	耐心劝说，但无效，民警介入
2009. 10. 05	在社区门口继续拉横幅静坐	继续劝说
2009. 10. 06	六名居民代表到现在丈量土地	表示无奈
2009. 10. 09	拉横幅、到 CH 大道拦路，造成交通混乱	耐心劝说
2009. 10. 10	30 多名居民前往 ZS 市人大集体上访	要求村民用法律途径上诉
2009. 10. 11	部分村民在现场煽动群众情绪、造谣惑众	公安民警现场维持秩序
2009. 10. 12	拉横幅抗议，堵塞 105 国道，堵塞及冲击 SL 派出所	做群众思想工作，经劝阻无效，并扣查了几名主要滋事者

政党的一种意识形态，对科层制政府提出了更高的要求（其被纳入“一票否决”的考核标准即是重要表征）；另一方面，所谓的稳定，其行动主体是人民。“水能载舟，亦能覆舟”这一政治箴言告诉我们，必须回归到社会逻辑的本源上去谈稳定。当民众持续不断地用实际行动抗议地方政府之时，意味着社会风险带给地方政府的负面影响越大，地方政府的公信力和权威也将愈加弱化。

## （二）作为个体特征的风险性后果

地方政府在实际治理过程中往往受到国家（中央政府）或上级政府的制度激励

和约束,因此,风险的第二层含义,主要是指个体行动者所面临的一个直接或间接后果,也即依照政治绩效考核标准而预知的惩罚性后果。大量研究指出,地方政府治理会受到等级制内部评价机制(刘能,2008)、锦标赛体制(周飞舟,2009)、压力型体制(荣敬本,1998)的影响。在官僚体制中,地方政府所承受的工作压力主要来自等级制上层,表现为下级政府要在特定时段内,有效落实上级的政策文件,完成上级政府下达的行政任务。基层政府执行上级文件的过程,就是它们作为地方上的实际代理人承担行政事务的过程。Z市政府的一位官员陈述了下面情况:

三月份以来,我们就将相关工作与党的群众路线教育实践活动有机结合起来,开展了向信访积案“亮剑”的专题活动。你知道吗?现在上级政府的指令和考核指标给了我们下一级政府太大压力了,动不动就上纲上线,现在(基层政府)基本上处于钱少、事多、责任大的局面,所以我们只能强化其中的某些功能了,这是万不得已的。(访谈材料 20140516 WZH)

除了自上而下的任务分解和任务分配权之外,上级政府往往还拥有法律上赋予的、对下级政府的监督管理权,从而能够将行政责任逐级下放到政治等级制的末端。鉴于我国的信访制度作为一种政治意义上的治理术,始终没能完全脱离政治话语体系而进入法律范畴(林华,2011),因此就信访问题带来的政治风险而言,倘若地方政府(及其相关官员)没能替上级政府(及其领导)分忧解扰,就有可能在评价体系中面临十分不利的境地。因而,在行政集权主导的国家逻辑下,地方政府及其相关部门在处理信访事件过程中,如果表现出行政不作为的迹象,或者拒绝落实行政法规和上级指令,则很容易招致自上而下的政治惩罚,严重影响相关政治行动者的职业生涯。

### (三) 信访社工:一种“风险管控”的治理机制

当然,第一层次的地域政治风险并不必然带来第二层次的个人风险,关键在于对第一层次的地域政治风险(或地域社会风险)的化解是否得力,而这就涉及政治行动者的资源动员和行为选择问题。面对同样的客观风险,不同的行动者可能有不同的感知,因此可能产生不同的行为选择;同样的行动者在不同的情境下也可能有不同的感知,从而做出不同的行为选择(向静林,2015)。上述观点对于我们理解Z市政府风险约束下的行为选择,有一定的启发意义。一般而言,在风险约束的情境

下，地方政府常常有两种行为选择，也即常规性回应与非常规性回应。地方政府的常规性回应主要包括各种常规的行政工作，非常规性回应则是指除常规性行政工作以外的其他行为选择。我们假定，客观风险（作为地域特征的风险）常常是地方政府无法预先避免的，而发生风险之后，地方政府的行为选择或者治理模式及其结果将决定相关官员是否免受个体性风险，即他们在追责阶段是否将免遭直接或间接的惩罚性后果。

表 2 地方政府面临的三种风险情境

	风险	责任
类型 1	-	-
类型 2	+	-
类型 3	+	+

注：符号“+”表示有风险、有责任，“-”表示无风险、无责任。

表 2 给出了三种可能的情形：一是如果一个地方不发生任何政治风险活动，地方政府官员也无须承担责任，因此，地方政府的行为选择或者治理需求也就不存在，即处于一种“无风险，无责任”的状态（类型 1）；二是如果一个地方发生政治表达行为，但这种政治表达行为具体表现为一种常规性活动（如合法信访），地方政府官员运用常规行政资源即可避免该常规性活动转化成非正规政治表达，或者即使发生了非正规的政治表达，但后续处置得当，最终化解了政治风险，那么，最终将形成一种“有风险，无责任”的状态（类型 2）；三是无论一个地方发生的风险是常规的或非常规的，由于地方政府没有常规的手段来加以回应，或者处置失当，那么将给地方官员带来十分严重的惩罚性后果，即最终落入“有风险，有责任”的状态（类型 3）。在这个模型中，地方政府官员治理个体绩效风险的策略大概有三种：一是通过前置的社会治理供给，努力将政治风险化解在产生之前，做到政治清明的局面；二是努力在治理区域内建设常规性的政治危机管控的基础设施，从而将常规性的政治表达努力控制在常规性的政治危机管控的渠道内而不发生危机的外溢；三是将努力选择一种“非正规”的行为方式，将类型 3 的“有风险，有责任”的状态最终转变为类型 2 的“有风险，无责任”的状态。因此，上述类型 1 和类型 2 的情境，是地方政府官员在行政操作过程中努力追求的目标。

在关于乡镇政府行政实践的一项实地研究中，我们发现，形式化和制度化构成

了基层政府行政治理中最本质的去风险化机制（刘能，2008：151—160）。当然，这种形式化和制度化的风险管控机制更多地适用于类型2的情境。信访社工作为一种治理技术融入地方治理的过程，既可以看作一种常规的战术，也可以看作一种非常规的战术。后者具体表现为，信访社工通过第三方的立场和专业化的技术为工作对象提供辅导和服务，化解信访人具有的各种各样的精神、心理、情感等问题，使其回归理性和常态生活，在某种程度上，具有超出常规的、创新的含义；而当信访社工日益被接纳进入治理进程，并成为其常规基础设施的一部分的时候，则它也将逐渐演变成常规治理体制的一部分。可以说，从风险视角来看，信访社工作为一种风险管控的重要机制，先是作为一种非常规技术引入，之后则“常态化”成为常规治理体系的一部分，从而将地方政府从“有风险，有责任”的类型3，转化为“有风险，无责任”的类型2，或甚而“无风险，无责任”的理想化的类型1的一个重要治理策略。

### 三、信访社会工作的运行逻辑

以上我们以Z市实践为例，通过引入“风险管控”这一概念，对信访社工融入地方社会治理实践的结构成因做了理论解释。本部分我们将对信访社会工作何以能够有效化解地方政治风险和社会风险的运行机制和逻辑进行具体的阐述。具体来说，通过对Z市案例的深度解析，我们辨析出了信访社会工作如何“控制风险”或“转化风险”的三重内在机制：行动主体之间信任关系的建立；有效磋商空间的建构；工作模式尽力保持与中国特殊主义文化的契合性。

#### （一）行动主体之间信任关系的建立

信任指的是在一个社团之中，成员对彼此常态、诚实、合作行为的期待，基础是社团成员共同拥有的规范，以及个体隶属于该社团的角色（福山，1998，35）。扩展来看，信任建基于社团成员共同拥有的道德规范，它们使社团成员之间形成了自愿结合的“自发社交力”（董才生，2007）。信任具有自愿性特征，它是社团成员内化了的心智品质，因此，信任使人与人之间的相互依靠有了可能（王飞雪、山岸俊男，1999）。另一视角则把信任看作一种在风险条件下的理性行为，是委托人与受托人之间的理性博弈的结果（科尔曼，1999）。委托人为了在风险条件下最大限



度地获得个人利益，必须在拒绝或给予受托人信任之间做出选择。在前文分析中，我们已谈到 Z 市政府提供信访社工服务的风险成因，因此，作为委托人的 Z 市政府与作为受托人的 B 社会工作服务机构之间的信任，更多的是科尔曼式的“理性信任”，是一种以计算为基础的单向度的信任。但此处我们主要讨论的是信访社工与访民之间的信任，这种信任是对行为对象友好和善良的意图的期待（王飞雪、山岸俊男，1999），更多的是一种福山式的“道德信任”。由于道德信任是一种以“自愿”为基础的双向信任，它的获得需要一个循序渐进的过程。Z 市 B 社工机构的受访者如此讲述社工与访民建立信任的过程：

以前有什么事情，政府的专用手法是说教和劝说。但社工面对（访民）个案不是劝说，而是先建立专业的关系。我们下去跟上访人交流，我们不急于为他们解决事情，不急于解决他们上访所提到的问题。我们先以平常心去接触访民，我们会跟他聊聊天，建立很要好的关系，然后剩下的事情再慢慢地跟他说。其实我们下去，不是为了告诉他，你这个问题什么可以解决，什么不能解决，而是以朋友的身份去关心他的家庭，关心他个人，了解他的情况。每一次我们都是以人文关怀帮他整合一些资源，我们就是先不谈上访的那些东西，也不去劝说，而是不停地去关怀他。一来二往我们熟悉了，彼此间相互信任了，成为朋友了我们就是自己人了，那后面的工作就好做好了。（20140416 访谈材料 SJH）

人际信任是个体对交往对方的合作性动机与行为、行为与角色规范之间出现因果连带的可靠性预期（杨宜音，1999），也是个体特有的对他人的诚意、善意及可信性的普遍可靠性的信念（郑也夫，2001）。与传统的、纯粹说教式的强政府行动逻辑不同，Z 市信访社会工作者在解决信访问题的过程中，通过回溯访民的生活史去探究他们的心理世界，以一种“同理心”把事说到心坎里去。换言之，信访社工通过了解访民的生活世界，把访民的心理世界与社会关系结构联系起来。通过这一互动过程，两类行动主体之间逐渐建立起信任关系来。借用 Misztal 的分类框架，我们把信任分解为惯习、热情和策略三种形式（Misztal，1996：10—11）：就“惯习”而言，信任是相互联系着的场域中信访社工与访民的一种性情倾向；从“热情”来讲，信访社会工作服务中建立的信任关系是基于熟悉、友谊纽带以及共同的信念与价值所创造的内聚力；作为一种“策略”的信任，它是解决信访社工和访民双方合

作问题的一种机制,这种合作机制有利于促使访民从“陌生人”变为“自己人”。在信访社会工作服务中,信任的这三种形式相互补充,共同维持着社会秩序。

## (二) 有效磋商空间的建构

“磋商空间”是哈贝马斯在沟通行动理论里面提出的一个概念,它是互动双方达成共识的一个重要前提条件(谢立中,2014)。磋商空间不仅仅是一个物理环境,它更是一种社会关系。理想的磋商空间是一个没有内在和外在制约,只有“更佳论据的力量”来指引的言辞情境。在磋商空间里,有三个有效宣称规范着人的言语行为(speech act)<sup>①</sup>:一是真理宣称(truth validity claim),即在认知层面的沟通过程里,我们期望所使用的句子能够反映外在世界的事实,并且能够透过这些认知句子把相关事实告诉别人;二是正当宣称(rightness claim),即语言使用者和别人沟通时,要遵守支配着人与人沟通的社会规范;三是真诚宣称(sincerity claim),即我们使用的句子是希望别人意识到这是在真诚地表达我们内心的想法和感觉(Harbermas, 1979; 1984)。在调研中,我们发现,Z市的信访社会工作者以专业价值和原则建构的磋商空间,始终保持着自愿性交流、专业性服务、独立性行动的特征。因此,可以说,信访社工与访民的沟通过程在某种程度上并不受内外力量的制约。在他们所建构起来的磋商空间里,三个有效宣称始终规范着互动主体的语言行为。Z市B社会工作服务机构的一位信访社工陈述了下面一个案例:

有一位退伍军人,因为超生问题,工作没了,党籍也被开除了,针对这种事情,他就开始对政府部门产生了一个对立的情绪,不停上访。我们信访社工介入之后,就积极主动地与他多次沟通。

第一次面谈时,我们会运用倾听、同理心、微笑、点头、深入探究等谈话技巧来消除这位退伍军人的敌意情绪,重点是跟他建立一个良好的信任关系,这样他才会积极配合,提供我们所需要的信息。通过初次沟通,我们了解到上访者的一个基本事实:他需要一块建房的宅基地,但是(政府)有关部门都跟他说明目前没有相关的法律,如果是钱的问题可以协商解决,但要一块宅基地那

<sup>①</sup> 关于规范着人的言语行为的三个“有效宣称”(Harbermas, 1979: 50—59, 66—68; Harbermas, 1984: 38—39, 99—100, 305—309)。

是没办法解决的。

第二次面谈时，我们与访民共同对该问题进行诊断和确认。在这次沟通过程中，我们了解到，该退伍军人不停上访的真实原因是政府对产生的一种认知偏差：政府不解决他的宅基地问题是故意的，现在土地这么昂贵，卖出去的钱都被他们中饱私囊了，心里就是咽不下这口气，我要找上级政府讨公道。

等到第三次面谈时，我们已经与访民经过一段时间的相处了，前段时间跟进的时候希望采取情绪疗法解决这个问题。但是通过后面的（进一步）深入交流，我们发现了该退伍军人上访背后更深层的原因是家庭问题。原来该退伍军人与兄妹之间因宅基地和赡养问题产生矛盾，现在住在一艘旧船上，兄妹之间老死不相往来，孩子在学校经常受到欺凌。在这次面谈结束后，我们建议他写一些日志，把自己的压抑情绪通过文字表达出来。（20140416 访谈材料 SJH）

由此可见，在这个具体而微的磋商空间里，从接访、跟进到回访，Z市的信访社工为该访民建构了一个理想的沟通环境，并通过采纳优势视角，建立相互间的信任关系，共同诊断和确认问题，共同协商和制订相应的服务计划，并推进情绪疗法和赋权（empowerment）等多重干预措施。从最初的“要地建房”、“出一口气”，再到“家庭矛盾”，该访民也在这样的沟通环境里，逐渐把自己上访的真实原因陈述出来，直至信访社工了解到他的核心诉求。这也是信访社工所希望的：在两者所构建的磋商空间里，访民能够把事实表达出来，找出问题的根源。

当然，理想的沟通情境不仅包括真理宣称，正当宣称与真诚宣称也是必不可少的。在该磋商空间里，信访社工与该访民在交往过程中始终保持相互尊重、友好协商的平等地位。信访社工运用倾听、微笑、点头、同理心、深入探究等谈话技巧维持着与访民的良好人际关系。信访社工之所以持续践行这些沟通技巧和沟通规范，就是希望该访民能意识到，双方是在真诚地表达各自内心的想法和感受。信访社工接着陈述当时的情况：

与他进一步沟通协商之后，我们达成了以下共识：要想修复家庭关系就先从关心家人，问候家人开始；要想有一份稳定的工作，先从力所能及的事情干起；社工会在政策范围为他联系合理的资源。最后一次会谈时，退伍军人面带微笑地告诉我们，通过他的一次次的关心问候，他的父母开始理他了，他的妻

儿也开始跟他讲话了，这是一个新的开始。现在他也找到了一份小区的保安工作了。经过一段时间的理性反思，他开始跳出原有不断上访的思维定式，他现在最想做的事情就是好好挣钱，给家人一个好的生活，上访已经不是他最想做的事了。我们也对他的成长、进步表示由衷的高兴。(20140416 访谈材料 SJH)

通过前面三次的真实沟通，信访社工了解到了该访民的真实情况，并制订了一系列的服务计划帮助访民。在后续的会谈中，信访社工通过真诚、友好和善意的关切，在不受内外环境压力的磋商空间中，达成了诸多有效共识（如关心家庭、自食其力、联系资源等），而这些“共识”则调整了该访民的认知偏差，消解了其对政府的敌对情绪。该访民开始关心自己的家庭生活，并对自己的职业生涯进行了规划。该访民人生态度的转变表明，与传统的信访工作相比，信访社会工作建构起来的独特磋商空间，具有降低政治风险和社会风险比较优势。

### （三）保持与中国特殊主义文化的契合性

本文所讨论的中国特殊主义文化，主要包括中国的传统文化和乡土文化。在中国当前的社会工作研究中，求一助关系的研究处于核心地位（王思斌，2001b）。从社会关系的角度理解求一助关系，两者之间不仅仅是需求者同帮助者之间的行动主体关系，同时也是双方的性情倾向和价值观念相互沟通，从而达成对方行动的理解，并建立有效互动过程的关系。中国传统文化是中国人求一助关系的哲学基础。儒家的“孝悌”和“亲亲”，道家的自守自持，形成了指导一般民众行为的基本的求一助哲学（王思斌，2001b）。信访社会工作是在现代化的背景下产生，但它有深刻的儒家和道家的传统文化渊源，表现出文化上的契合性。

乡土文化是一种以熟人关系为基本特征的差序格局文化。一个差序格局的社会，是由无数私人关系搭成的网络，这网络的每一个结都附着一种道德要素，所有的价值标准也不能超脱于差序的人伦而存在（费孝通，1998：36）。作为一种民间文化系统，差序格局具有自助与互助的双重特性：自助主要发生在家庭与家族内部，互助产生于邻里与亲友之间（王思斌，2001a；2001b）。乡土社会里从熟悉中得到信任，这种信任并不是对契约的重视，而是发生于对一种行为的规矩熟悉到不加思索时的可靠性（费孝通，1998：10）。从功能主义视角出发，熟人关系中的“熟”是互动双方“信任”程度的社会表征，熟悉有助于人的“本体论安全”。我们在前文

已讨论，积极建立信任关系是信访社会工作作为一种“去风险化”治理机制的特有属性。传统文化和熟人文化在很大程度上决定了求助者和需求者的思想、价值观以及行动过程。Z市的一位信访社工陈述了下面的一段话：

最简单的是熟人文化相关，因为社工是以人文关怀为主的，是挖掘问题，然后对症下药。恰恰中国，几千年以来都是以熟人社会为主体的，不管你做什么都要建立好人际关系，再可以说其他的东西。所以说不管是什么样的事务，（熟悉了）就可以恰恰很好地对接，这（建立关系）对于解决问题来说真的是一个良方。（20140409 访谈资料 ZXJ）

与传统信访工作照章办事的“事本主义”不同，信访社会工作始终保持着与中国传统文化和乡土文化的多重文化连续性和契合性。与传统信访工作中程序化的办事准则不同，信访社会工作通过对访民不断的人文关怀，“以情感人”建立相互间的信任关系，在一个平等的磋商空间里，共同发现问题和解决问题。

综上所述，信任关系的建立、磋商空间的建构以及保持与中国传统文化的契合性三者构成了信访社会工作三重属性。在三重属性中，首先，信任关系的建立是基础，它是开展信访社工服务的前提条件；与此同时，信任关系的建立是中国特殊主义文化的外在表现形式，两者之间具有文化上的契合性；其次，有效磋商空间的建构是信访社会工作解决问题的关键，它是对传统文化的一种正向反馈，唯有在开放、独立和自由的沟通环境里，信任关系才得以维持，访民的真实诉求得以表达，次级怨恨（刘能，2004）得以消解；最后，保持与中国特殊主义文化的契合性是信访社

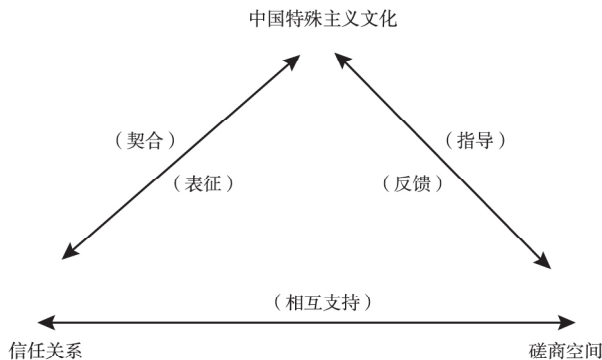


图1 信访社会工作“三大机制”之间的关系

会工作的指导思想，在某种程度上决定了在什么样的框架下如何展开互动。这三重属性不是替代关系，而是相互补充，互相影响，共同构建了信访社会工作独特的运行逻辑。信访社工包含的三种属性之间的关系，我们用图 1 表示。

## 四、小结与讨论

本文以风险视角为出发点，讨论了信访社工被整合进地方治理进程的政治逻辑。在中央政府和省级政府控制着下级地方政府官员的人事管理权、监督考核权以及对地方重大投资项目的行政审批权的情况下（曹正汉，2014），下级地方政府如果没有严格执行和认真落实上级政府委托的政治任务和政策目标，其主要领导就有可能在政治综合评价体系中处于较为不利的位次。这是下级地方政府能够感知到的行政集权和制度约束所带来的实质性的政治风险。当地方政府面临着当地民众“用脚投票”的现实困境时，社会认同危机所隐含的社会风险也有可能导致地方政府行政合法性的流失。从信访事件居高不下的事实中，我们可以感受到地方政府所面临的这一双重风险。而我们所提出的“风险管控”的解释框架，也为诸如信访社工之类的治理创新如何得以进入地方政府的治理体系之中，提供了一个可以借鉴的视角。与传统的信访工作相比，信访社会工作的独特性就在于它的“嵌入性”：通过积极建立信任关系、建构理想的磋商空间以及保持与中国特殊主义文化的契合性，信访社会工作表现出其作为一种“风险管控”机制的比较治理优势。

最后，就本文的案例而言，我们有必要扩充一下关于信任问题的讨论。前文我们在文献回顾的基础上，将信任类型化为“理性信任”和“道德信任”。理性信任是基于计算的结果，当委托人将自己的资源委托给受托人使用，以便得到更大的利益时，这种信任关系就产生。Z 市政府与 B 社工服务机构之间的委托和受托关系，就是一种理性信任。道德信任是行动者在自愿前提下对对方的道德和价值观的一种期待，暗含着强烈的情感关系。在道德信任关系中，行动者间地位平等，在人格上相互尊重，反复沟通达至共识并合作解决问题。本文中，信访社工与访民之间建立的信任关系就是一种道德信任关系。借鉴费孝通先生（1998：27）对差序格局的阐释，我们尝试以 Z 市“访民”为差序格局的中心，考察 Z 市政府、B 信访社工机构中的信访社工，以及 Z 市访民这三类行动主体之间的社会关系。

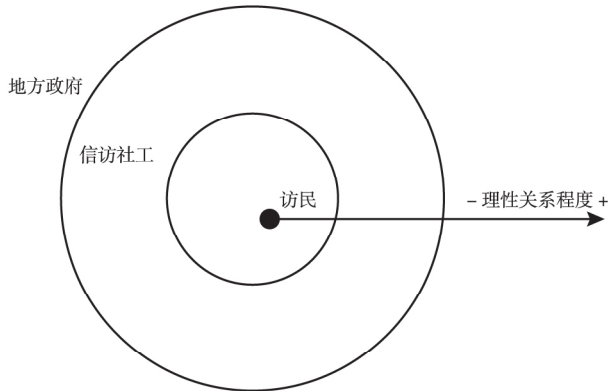


图 2 以访民为中心的差序格局中的“社会关系”

注 “+”表示增强“-”表示减弱。

如图 2 所示，以“访民”为中心往外推，访民与其他行动主体之间的亲密度愈来愈低（亲密度：访民>信访社工>地方政府）；越往外推，访民与其他行动者之间的理性关系程度逐渐加强，而行动主体之间的道德信任关系则逐步弱化。现实案例告诉我们，假如政治等级制中的权力机构没有正面回应访民的诉求，就有可能激化或提升访民原始怨恨的水平，从而导致怨恨的再生产（刘能，2004）。因此，作为社会关系的调停者，信访社工保持服务的专业性和独立性，积极回应访民的诉求，在某种程度上成了降低访民怨恨水平（原生怨恨和次生怨恨）的一剂良药。因此，从现实意义来讲，信访社会工作有可能成为解决当前我国信访困境的一种有效的组织形式选择。<sup>①</sup>

#### 参考文献：

- 贝克，2004，《风险社会》，何博闻译，南京：译林出版社。
- 曹彦，2011，《试论上访群体的社区维稳及社会工作的介入》，《上海青年管理干部学院学报》第 2 期。
- 曹正汉，2014，《统治风险与地方分权：关于中国国家治理的三种理论及其比较》，《社会》第 6 期。
- 董才生，2007，《当代西方社会学信任研究的新趋势》，《内蒙古大学学报》第 5 期。
- 范明林，2012，《信访社会工作：社会管理创新的一种尝试》，《中国社会工作》第 5 期。

<sup>①</sup> 当然，在引入信访社工后，地方政府未必仅仅成为游戏的参与者。相反，地方政府仍然像一只看不见的手在发挥作用；它并没有退场，而只是改变了出场的方式。没有政府部门的配合（如出资购买服务、遴选服务对象等），信访社工的工作将难以展开。因而，信访社工的“超然”是相对的。在强政府体制逻辑的作用下，嵌入政府权力体系中的专业社工在确保自己的自主性方面往往面临困境，最终导致社工原有的专业价值和权力式微（朱健刚、陈安娜，2013；吴同、陈蓓丽，2015）。

- 费孝通, 1998, 《乡土中国·生育制度》, 北京: 北京大学出版社。
- 福山, 1998, 《信任: 社会道德与繁荣的创造》, 呼和浩特: 远方出版社。
- 科尔曼, 1999, 《社会理论的基础(上)》, 邓方译, 北京: 社会科学文献出版社。
- 林华, 2011, 《信访性质的溯源性追问》, 《中国政法大学学报》第6期。
- 林尚立, 2009, 《在有效性中累积合法性: 中国政治发展的路径选择》, 《复旦学报》第2期。
- 刘能, 2004, 《怨恨解释、动员结构和理性选择》, 《开放时代》第8期。
- , 2008, 《等级制和社会网络视野下的乡镇行政: 北镇的个案研究》, 北京: 社会科学文献出版社。
- , 2011, 《当代中国的群体性事件: 形象地位变迁和分类框架再构》, 《江苏行政学院学报》第2期。
- 刘新立, 2006, 《风险管理》, 北京: 北京大学出版社。
- 刘新莉, 2009, 《如何运用社工理念处理上访问题》, 《中国社会工作》第19期。
- 木薇, 2010, 《社会工作介入信访实践的拓展性探讨》, 《社会工作》第8期。
- 荣敬本, 1998, 《从压力型体制向民主合作制的转变: 县乡两级政治体制改革》, 北京: 中央编译出版社。
- 王飞雪、山岸俊男, 1999, 《信任的中日美比较研究》, 《社会学研究》第2期。
- 王思斌, 2001a, 《试论我国社会工作的本土化》, 《浙江学刊》第2期。
- , 2001b, 《中国社会的求——助关系》, 《社会学研究》第4期。
- , 2011, 《中国社会工作的嵌入性发展》, 《社会科学战线》第2期。
- 吴同、陈蓓丽, 2015, 《专业社会工作介入信访的运作机制以及发展困境》, 《华东师范大学学报》第2期。
- 向静林, 2015, 《风险转化与政府卷入: 以温州民间借贷服务中心为例》, 北京大学社会学系博士论文。
- 谢立中, 2014, 《哈贝马斯的“沟通有效性理论”: 前提或限制》, 《北京大学学报》第5期。
- 杨金平, 2010, 《移民区群众上访的社会学研究——基于对C镇的调查》, 《学理论》第10期。
- 杨宜音, 1999, 《自己人: 信任建构过程的个案研究》, 《社会学研究》第2期。
- 郑也夫, 2001, 《信任论》, 北京: 中国广播电视出版社。
- 周飞舟, 2009, 《锦标赛体制》, 《社会学研究》第3期。
- 周黎安, 2007, 《中国地方官员的晋升锦标赛模式研究》, 《经济研究》第7期。
- 朱健刚、陈安娜, 2013, 《嵌入中的专业社会工作与街区权力关系》, 《社会学研究》第1期。
- Misztal, Barbra A. 1996, *Trust in Modern Societies: The Search for the Bases of Social Order*. Cambridge: Polity Press.
- Harbermas, Jurgen 1979, *Communication and the Evolution of Society*. Translated by Thomas McCarthy. Boston: Beacon Press.
- 1984, *The Theory of Communication Action*. Translated by Thomas McCarthy. Boston: Beacon Press.

作者单位: 北京大学社会学系  
责任编辑: 朱 涛



From Tribes to Society-as-a-whole: Democratic Elections at Township Level and the Mode of Generalized Trust in Rural China ..... *Du Shichao* 124

**Abstract:** Current researches on political participation and generalized trust are mostly based on the process of urbanization, with little attention to the group-level variables. This paper uses the data of the survey in rural China and Multilevel Logit Regress Model——using township as the second layer——to investigate the influence of participation in democratic elections on the villagers’ generalized trust, both internally and externally. The paper finds that the participation rate at township level enhances villagers’ external generalized trust, while having a curvilinear correlation with internal generalized trust. In other words, when there is a zero or high-participation rate in democratic elections, villagers have a high level of internal generalized trust; and low-participation rate brings low level of internal generalized trust. Taking the current regimes of Non-Democracy, Deliberative Democracy and Electoral Democracy into consideration, the paper reveals the inner link between democratization and generalized trust.

How to Integrate Social Work for Petitioning into Local Governance?

—— A Case Study in City Z of G province ..... *Lin Feng & Liu Neng* 148

**Abstract:** This paper studies the practice of social work for petitioning in city Z of G province and discusses the political logic of integrating social work for petitioning into the process of local governance process from the perspective of “risk”. Compared with the traditional methods of negotiation, social work for petitioning has its own strengths in promoting a trustworthy relationship between members, constructing fair space for negotiation, as well as coordinating with Chinese culture of particularism. These three mechanisms constitute a unique operational logic, making social work for petitioning an effective “risk-coping” strategy of social governance in local practice.

### ***SURVEY REPORT***

New Changes and Implications of Localization of Employment among Rural Women Workers and Domestic Care: Based on A Field Research in Three Factories in Shandong ..... *Wang Yongjie* 164

**Abstract:** Current researches on Chinese rural women’s employment are mainly focused on out-