

“社区为本”的信访社会工作模式的运用研究

——以K社区平息独生子女政策争议为例

方 萍

摘 要:在新时期我国信访工作面临社会结构深刻变动、利益格局深刻调整、思想观念深刻变化、法律法规制度仍不完善的情况下,信访社会工作作为社会的“减震器”、“减压阀”的地位更加重要。文章通过对因独生子女政策争议引发的信访事件进行案例分析,指出“社区为本”的社区信访工作的特点与可资借鉴之处,并对该事件反映出的制度层面的问题加以探讨。

关键词:社区为本 信访社会工作 独生子女父母奖励政策

[中图分类号] C916 [文献标识码] A [文章编号] 1672-4828(2014)01-0074-07

DOI: 10.3969/j.issn.1672-4828.2014.01.011

方 萍,中山大学政治与公共事务管理学院公共管理专业博士研究生(广东广州 510275)

一、导 论

信访社会工作是西方的社会工作知识体系与实务技能走向中国“本土化”的重要尝试之一。信访制度是中国特色的制度安排,它赋予公民通过致函或走访有关部门向各级国家机关及其工作人员(主要是领导人)反映问题,提出要求和建议,进行申诉、控告和检举,促使有关部门处理或解决并给予答复的权利(冯仕政,2012)。通过这种方式,信访制度能够帮助民众实现维护个体利益的目的而不会造成民众与国家权力的正面对抗,因而起到维护社会稳定的作用。社会工作以向弱势群体赋权、增能为重要手段,以维护社会稳定发展、促进和谐、提升福利水平为目标的专业特质,使其在信访工作方面大有“用武之地”。

在肯定以社会工作手法介入社区信访工作的重要意义的基础上,还要思考怎样的介入理念和技巧才能取得良好效果。笔者认为,传统功能主义取向的社会工作思路是不合适的^①。强调问题的个体化,以“小修小补”的方式只关注问题解决的逻辑已显示出不足之处(Malcolm Payne, 1997),尤其是当社工面对社区信访问题,心中更要有整体观念,不能再以“头疼医头,脚疼医脚”的

^①功能主义社会工作所谓的“案主”除了问题个人之外,还包括问题群体(如族群等)、问题社区、问题村落等等。他们都是需要“治疗”的对象。

方式零碎、片段式的处理问题。相反,“社区为本”的视角与工作方法能够给我们一些启发。它以系统理论为基础,视整个社会为一个大系统,包括微观层面的个人和组织,中观层面的社区和宏观层面的国家甚至全球体系。以位于中观层面的社区系统为立足点开展工作,能够有效弥合微观与宏观之间的割裂和鸿沟(张和清,2011),因为社区层面的改变,影响的不仅仅是社区内的个人、群体、组织,同时还有整个社区的文化氛围及集体行动,还会触动国家和政策层面的相应调整(朱志强,2000)。信访社会工作以“矛盾”、“冲突”作为切入点,若能实现事件的圆满解决,将更有助于赢得居民信赖与支持,从而对社区整体文化与品格的塑造产生积极的影响。

在新时期我国信访工作处于社会结构深刻变动、利益格局深刻调整、思想观念深刻变化、法律法规制度仍不完善的背景之下,信访社会工作作为社会的“减震器”、“减压阀”的地位更加重要。但另一方面,各级政府出于“维稳”的思维惯性又一再要求把冲突化解在基层。城市社区取代单位成为我国基层社会管理的执行单元,但自由流动资源与空间的丰富使社区居委会不再拥有类似单位对职工的绝对权威和极强的动员、管制能力。但社区作为国家与社会的结合层面,又是政府各项政策文件最终落到实处的场域,能最直接感受到居民切身利益受到影响的状况。社区居委会通常最先感受到来自居民的信访压力,也在吸纳居民意见、维护居民合法权利等方面扮演着重要角色,因而做好社区层面的信访社会工作,责任与意义更加重大。本文通过实地调研与深度访谈,还原K社区居委会成功平息居民关于当地独生子女政策争议的事件始末,尝试对中国语境下“社区为本”的信访工作模式进行分析解读,并尝试对该事件反映出的制度层面的问题进行深入探讨。

二、案例分析

(一)起因:政策不公引发的是非

2010年11月初,《关于印发XX市城镇独生子女父母计划生育奖励办法实施细则的通知》一经颁布,立刻引起轩然大波。该政策本着向遵守独生子女国策的公民示好的意图,对其进行奖励,“标准为每人每月150元”,但其中的第三条却规定,“奖励对象为本市户籍城镇居民中,自2009年1月1日起男性年满60周岁、女性年满55周岁的独生子女父母”,而且“2008年12月31日前按照以往政策已经享受一次性奖励或补助(包括退休时退休金加发5%,退休时退休金按本人工资100%发给,以及按社会养老保险的有关规定落实了相关政策)的,不适用本实施细则。2009年1月1日至本实施细则实行前,已享受一次性奖励金的,不再按月发给独生子女父母奖励金。”这样的条款将当年女性超过55岁、男性超过60周岁的群体排除在外,这意味着最先响应计划生育政策的这一批人无法享受优惠。而居民当年享受的退休金加发或一次性奖励的额度远低于现在的150元。

反对的声音在K社区南花园小区尤为强烈^①。这里的居民90%以上来自已经改制破产的国有兵工企业,单位职工几乎全部都按照计划生育政策的要求只生育一个孩子^②。如今,原来的职工们

① 按照惯例,已对该小区名称做出处理。

② 计划经济年代的单位管理模式,单位全面贯彻国家指令,不遵守计划生育国策的职工会面临被开除的危险,这种压力源于单位对职工的全面控制。

基本进入中老年时期,单位破产又导致他们无法享受到优越的养老待遇,因此对这数额不高的补贴还是很看重的。结果奖励政策对年龄的限制导致南花园小区符合条件的居民只有68人,不符合的达162人。愤怒情绪立即开始在小区蔓延,由于居民居住区域邻近,更加剧了愤怒的快速扩散与加速发酵。一场抗争风波即将掀起。

(二)发展:交涉与等待

接到奖励通知文件后,基于对南区居民的了解,K社区居委会工作人员没有立刻将通知张贴出去,居民的极端情绪状态加上人群集聚效应的放大,后果可想而知。社区工作者立即同街道办事处计生部门的领导取得联系,告知该文件公布后的严重性,请其来社区协助进行解释工作。同时街道的综治信访中心和辖区民警也被告知了这一情况,他们被一同邀请来居委会协助。11月12日,文件正式张贴出去,果然,前来闹事的居民将小小的居委会办公室围得水泄不通,指责与谩骂声导致正常工作无法进行。社区工作者一再表示,会将居民意见反馈给政府,并承诺“一定还大家一个公道”,才逐渐将形势控制住。

接下来几天,社区工作者主动找到在居民中较有威信的领袖人物高某、严某和何某,在安抚过他们的情绪之后,首先表达了坚定维护居民合法利益的立场,然后与他们共同商议具体应对策略。在社区工作者的建议下,他们先回去安抚其他居民,同时选出4位居民代表负责收集整理居民意见,并形成文字,由工作者带领他们一起去区计生局找负责人反映问题,同时提交居民的意见书。区计生局领导表示他们当时只是照发上级的文件,但同时也感觉到政策的不公平性,因此一定会将大家的意见向上反映。接下来的几个月里,社区工作者奔走于各级计生部门之间,多次请街道、区和市计生部门领导来社区与居民对话,“毕竟下访总比上访好”。通过不间断给居民新的信息,让大家感觉到事情仍在处理当中。2011年4月份,居民发觉好像没什么动静,于是又开始向各个部门递送书面抗议材料,这次扩大到了信访局。市计生局主要领导出面表态,一定给大家一个满意答复,于是居民再次等候。

但结果显示,原政策并没有调整。7月25日居委会收到了《XX市XX区符合城镇独生子女父母计划生育奖励政策名单公示(首批)》,这批人员名单完全是按照原政策的标准筛选出来的,也就是说居民9个月的努力全部白费了。公示一贴出,立刻引起居民愤怒的情绪,许多人直接冲到居委会服务前台拍桌子、爆粗口。没获得合理政策待遇的一百六十多人和他们的家人连着几天分批次来到居委会吵闹,仿佛旧恨新仇叠加,局面几乎难以控制。

(三)高潮:集体行动的力量

面对居民怒不可遏的情势,社区工作者于7月28日请当地街道办出面协调,再次邀请市、区人口计生局的有关干部,街道负责同志与K社区5位居民代表进行座谈。5位居民情绪激动,对69号文件 and 计生部门的工作效率表示强烈不满,强烈要求“计划生育面前,人人平等”。街道办的同志对居民的意见、诉求进行归纳总结,着重强调了居民关于待遇标准、何时解决问题等诉求要点。K社区的同志建议核实过去奖励的方式、数额,采用增补的办法,一视同仁达到每月150元奖励标

准。市人口计生局的领导表示要尽快想办法解决问题,并会将大家意见带给市计生局主要领导。

7月29日上午,社区居民代表再次去找市局主要领导。得知其一早赶去其他地方调研,他们决定要“露点颜色给政府看看”,便回到社区部署行动。他们广泛发动其他居民通过各自的关系网络,广泛联系分布在全市各个地方的、遭遇此类不公待遇的老朋友、老同事,并在社区张贴大字报,将8月1日建军节时去市政府上访的决定告知更多人员。得知这一消息,社区居委会马上联系居民代表进行商谈,并表示会尽力联系市局主要领导来社区与大家对话。

7月30日上午,市、区、街道计生部门的领导共7人来到K社区,与18名居民代表再次座谈。市局主要领导首先向居民介绍了69号文件出台前后的奖励方式,以及他们这半年来所做的工作。居民针锋相对提出质疑:作为国家第一批响应计划生育政策的独生子女父母,为什么反而遭受计生奖励上的歧视?关于政策不公的问题,从第一次提出到现在已经持续了9个月,该反映问题的部门,都递交了文字材料,为什么到现在还没获得一个明确的答复?尽管市局主要领导等尽力安抚居民情绪,但大家依然不满意,仍然决定8月1日去市政府上访。

7月31日上午,社区工作者再次约见两名上访代表,前前后后做思想工作达三个多小时。部分居民仍然怨气很大,坚持要去市府上访。下午4点,街道办某副书记、综治办主任等来到K社区,副书记对居民保证,自己一定会和居民一起就此事跟踪到底,有什么需要,想与什么人见面商谈,条件允许的情况下他都会将尽最大努力协调。听到副书记的郑重承诺,散会后居民代表们通过讨论认为,暂且再信副书记一回,并于晚上7点通知社区工作者,他们决定取消第二天的上访行动。对于未能联系上的其他居民,由5名代表第二天清早分头去主要路口做解释工作。

8月1日清早,居委会3名工作人员陪同5名代表一起来到之前约好的上访集合地点等候。慢慢地,全市各个地方一批又一批居民陆续赶到,代表们一方面向大家解释,情况有变暂时取消;另一方面为了防止人群越聚越多,请大家在市信访接待大厅登记联系方式以便集中做解释工作。接着,市人口计生局主要领导出来和大家见面,对此事做出解释。其他计生系统的领导也赶到现场听取居民意见,做好安抚工作,社区工作人员努力协助维持现场秩序,混乱局面最终得以遏制。

(四)圆满结束

此次上访行动产生了重大影响,计生部门果然迅速开始行动。8月3日开始,计生部门下发文件,要求各社区居委会彻查不符合条件退休居民的情况。K社区的社区工作者立刻行动起来,考虑到社区需要核查的居民数量加大,于是在两个小区的居民活动中心专门安排了核查登记处,安排计生工作人员,并邀请上访居民监督并参与各个点的办理工作。统计结果于8月底汇总到计生部门进行核对。2012年3月份,新的独生子女父母奖励政策正式出台,文件不仅将当年女性超过55周岁、男性超过60周岁的群体纳入进来,而且为符合条件的年龄阶段内享受过奖励的居民补回差额部分。至此,一场群众运动终于得以平息,居民用自己的力量推动政策的修改,维护了自己的合法权益。5月份,奖励金已划拨到所有符合条件居民的银行账户。K社区原先的上访群众代表主动制作锦旗,感谢市局主要领导的帮助。而居民更加记得以刘书记为首的社区工作者为整件事付出的努力,他们对居委会的工作也变得更加信赖。

三、小结与思考

李迎生(2004)在介绍社区社会工作方法时,特别提到“社会行动”模式在西方国家和我国港台地区适用的普遍性以及在中国大陆特殊的国情与政治环境下需慎重对待的区别,而信访事件恰巧是“社会行动”最容易发生的节点。因为居民此时都是有问题需要解决,存有冤屈和感到不公的情绪需要发泄,此时“希望大人明察秋毫”的“人治”思维依然占据上风。一旦诉求得不到满足,便有可能爆发动乱。如文章开头所述,维护“稳定”、“和谐”的敏感神经从中央牵动到地方,社区居委会作为国家行政管理与政治统治的末梢更是要有充分警惕。范明林(2004)曾比照沃尔德(Walder, 1989)分析中国单位体制特征的方法来定义改革开放以来逐步取代“单位制”的“社区制”:它是国家通过控制资源来掌控社区内的行政组织(居委会),从而实现对社区居民进行管理与控制的机制,即实际上还是无法摆脱单位的窠臼。K社区南花园小区居民主导的这场社会行动最终改变了政府进行资源分配的格局,不公平的政策得以调整,弱势群体的合法权益得到维护。在这次信访事件里,社区工作者实际上是有“维稳”压力的,如K社区居委会负责人所言:

我在一开始看到69号文件时就有些犯难,知道肯定会是群情激奋,而且依照中国政府这个办事效率,估计是不等到出点乱子都不会有所行动的样子。所以我一开始就主动跟街道计生办、综治办等提交了关于此事的不稳定情况汇报,而且向市、区计生局反映了此事。这样一来,就算真的发生了什么情况,我居委会也不会有什么责任了,因为我该做的都做了啊!

而从后面事件发展的情况来看,社区工作者实际上没有对此事进行压制,而是竭尽全力沟通协调,“道理确实在居民这一边,肯定要想办法帮大家争回这口气,只是要注意方法策略”。笔者认为,社区负责人这番话意指对社区居委会“上通政府、下连居民”角色的运用,而他在方法、策略、对居委会身份的充分利用与对中国政治环境的巧妙把握上都体现出“以社区为本”的工作思路。下文就从这几方面对该案例体现出的“社区为本”的信访社会工作的特点进行分析。

(一)支持者姿态:如何获取信息

自始至终,社区工作者都表现出对居民维护利益的支持态度。矛盾激化的初期,社区工作者是安抚者、支持者,他们做出承诺,争取到居民的信任;在接下来与政府交涉的大半年时间里,社区工作者成为策划者和促进者,与居民和政府部门就事态发展状况保持密切联系,并出谋划策;在事件发展到高潮阶段时,社区工作者是引导者与联络者,向政府相关部门及时汇报情况,邀其来到居民中间进行对话,有效控制了混乱局势;在结束期,社区工作者是协调者,尽力提供方便帮助居民快速办理核查事宜。社区工作者清楚地知道,他们虽然吃的是“财政饭”,但存在的合法性最终根源于居民的认可,因此居民的合法利益是他们行动的出发点;在社区这一层面不可能有任何压制居民的能力,反而明确的支持态度和行动能够获得居民信任,第一时间了解居民动态,从而做出应对。居民高某的话印证了这一观点:

我们是很信赖居委会的。他们确实替我们做事,不管是跟政府谈(判),还是写书面材料,我们都会跟他们商量,请他们参谋一下。包括每次准备行动(上访)前,都会跟居委会打招呼,

他们更了解政府些,提的建议还是要听一听的。

(二)综合方法:如何有效沟通

本案例中社区工作者综合运用了多种方法:首先,从开导上访代表个人入手而非直接面对居民群体,通过代表来把握居民动态,再让代表将居委会的态度和事件进展向大家传播,因为代表是属于居民这一边的,其权威身份也使得其与居民的沟通会更加顺畅;其次,注重通过范围稍广的居民代表会议来征求意见和谋划下一步策略,并邀请政府相关部门负责人与小组会面交谈,在给政府施加压力的同时也给他们一个表明态度的平台;再次,及时向社区居民公布事件进展情况,适时表明态度并在后期登记核查情况时,邀请居民广泛参与监督核查工作。这些方法的有机结合使社区工作者与上访居民之间能够实现从点到面的信息互通,一方面让居民获得心理支持,另一方面也在具体行动中给居民以指导帮助。

(三)中间人:如何推动进程

社区居委会处于国家与社会的结合面,正可以利用其“上下连通”的身份推动事件进展。社区工作者主动邀请居民选出4名代表,由他引路去和政府部门直接交谈;及时向政府了解政策修订情况,当发现“好像没什么动静”时,又与居民再商量新的应对方法;通过将居民动态向政府汇报,从而施加压力,推动修订进程。社区居委会负责人表示:

居委会在这一过程中的角色很重要。其实政府是很恐惧的,他们怕搞出动乱来,但又不敢直接面对群众,于是就非常依赖我们。有段时间几乎一天一个电话,问我情况如何。我知道他们的心思,开始是想使用拖延战术的,我就时不时提醒他们,‘居民又开始写申诉材料了’、‘好像听说下个星期要去信访局吧’,这种小小的刺激很管用,至少他们得拿出姿态,表明慎重对待这个问题。

(四)“度”的把握:如何施压与解压

这一点集中体现在“8·1”上访行动前后。事件爆发初期,社区工作者建议居民先用谈判、书面汇报的形式表达意见,显得“有理有据”。而7月25日依照原69号文件筛选出的符合条件人员名单一公布,表明之前的“和平努力”全部泡汤。“如果还是这样不温不火,就彻底没可能‘翻案’了”,于是居民决定将抗争策略正式升级为上访行动。社区工作者此时没有再劝阻,而是更加频繁地将情况向政府通报,并请他们来社区。让他们感受到来自居民的压力,表明事态的严重性。7月28~31日4天频繁召开见面会,终于在31日下午说服居民再信任一次政府,而此时上访通知已发布。于是8月1日早晨,社区工作者邀请上访代表们共同维持现场秩序,登记居民信息,并请领导出面对话,控制住了动乱局面。这一次成功“解压”令政府部门一方面深表感激,另一方面不得不正式启动政策修订程序,以防止类似情况再发生。这实际上等同于在政府面前演了一场戏,发布了一次严重警告,而没有酿成事端正是给政府“留了面子”,让其有机会补救收场。居民何某表示:

其实作为老百姓,我们不愿意跟政府作对。这本身是好政策啊,是“民心工程”,我们只想争回应得的利益。刘书记的话很对,弄得太过火的话,会让政府下不了台,撕破了脸也就没机会了,万一再有个伤亡什么的,我们也不想市政府很难堪。3号就开始的“紧急核查通知”表示

我们的策略是正确的,大家互相给个机会握手言和吧。

回顾整个事件,能够看出社区工作者始终注意从“社区为本”的思路出发,以维护居民利益为根本点,在大的政治背景与环境之下将社区整体组织起来让政府感受到压力;同时巧妙运用社区居委会“上下联通”的身份保持信息畅通,最终促成不公平政策成功获得修改。这一过程中,社区工作者扮演了“总导演”,而在“拍戏”之时让居民成为“主角”,这既给居民机会演绎自己的情绪状态,又提升了居民的组织应对能力,在处理问题方面受到了一次又一次锻炼。这一方面说明社会工作基本理论与理念和现实环境紧密结合的重要意义,另一方面也体现出本土工作经验的可资借鉴之处。实际上,正如王思斌和阮曾媛琪(2011)的研究表明,类比而言,中国在计划经济时代已经形成了一套“行政性非专业社会工作”的套路与方法,其虽尚未得到系统总结且部分已随单位体制的消解而弱化,但不可否认,这些宝贵的经验仍然将是我们实现社会工作专业化的“制度遗产”,通过进一步地“互构性演化”,本土社会工作才能够真正成形。须知,如果社会工作本质上指代一种能够促进社会改善与人类关系融洽、加强和解放人类对福祉的追寻的抽象机制,那么每个社会都应有适应该社会政治、经济、文化传统等特点的社会工作,而这将是一个历史过程。

然而,值得社区工作者进一步思考的是,这种通过“上访”来倒逼政策调整的路径能够成为常态吗?若换作另一批居民、另一些社区工作者,该行动是否就可能没机会成功而弱势群体的利益是否就无法得到维护?换言之,本次事件能够顺利得到平息且未迅速蔓延或导致大的社会动荡,仍只是偶然的。“上访”可否为以后再出现此类事件开辟制度化的沟通渠道?这一问题更需要社区工作者在宏观层面上做出努力,核心在于推动政策过程的民主化建设,包括政策制定前的民意征集、政策预施行的民意调查以及政策信息反馈的制度化途径等。这将构成对中国社会工作者更大的挑战,也是我国社会变得更加民主和谐、富有活力、更具包容性的必经之路。

[参考文献]

- [1] 范明林,2004,《从自主性互动关系的建立和发展论中国城市社区建设——对上海市尚思社区中心的个案研究》,《本土中国社会工作的研究、实践与反思》,阮曾媛琪、古学斌主编,北京:社会科学文献出版社。
- [2] 冯仕政,2012,《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》第4期。
- [3] 李迎生,2004,《社会工作概论》,北京:中国人民大学出版社。
- [4] 王思斌、阮曾媛琪,2009,《和谐社会建设背景下中国社会工作的发展》,《中国社会科学》第5期。
- [5] 张和清,2011,《社会转型与社区为本的社会工作》,《思想战线》第4期。
- [6] 朱志强,2000,《社会工作的本质:道德实践与政治实践》,《华人社会:社会工作本质的初探》,何国良等主编,香港:八方文化企业公司。
- [7] Malcolm Payne, 1997, *Modern Social Work Theory*, London: Macmillan Press, p89.
- [8] Walder, A. *Communist Neo-traditionalism: Work and Authority in Chinese Industry*. Berkeley: University of California Press. 1989.P15-24.

编辑/杨恪鉴