

# 社会工作参与基层社会治理的实践逻辑研究

金国泓

**摘要：**社会工作参与基层社会治理具有重要的现实基础和实践意义，但同时也面临着一些挑战。文章从政策引领同源、价值理念相近和服务场域重叠三个方面论述了社会工作参与基层社会治理的现实基础；从治理体系共建式嵌合阻塞、治理服务共治式嵌合乱序和治理能效共享式嵌合困局三个方面分析了社会工作参与基层社会治理面临的挑战；从统筹设计与规范建设治理、坚持个体与社会相融合治理、进行多元社会主体连接式治理和社会工作与基层社会共同治理四个方面提出了社会工作参与基层社会治理的实践路径，以期为解决当前社会工作在基层社会治理中的困境提供有益参考。

**关键词：**社会工作；基层社会治理；体系建设；社会工作者

## 一、社会工作参与基层社会治理概述

### （一）问题的提出

党的二十大报告提出，要完善社会治理体系，健全共建共治共享的社会治理制度，进一步畅通和规范群众诉求表达、利益协调、权益保障通道，提高社会治理效能，从而建设人人有责、人人尽责、人人享有的社会治理共同体<sup>[1, 2]</sup>。这一重要论述为新时代提升基层社会治理效能与推动社会工作服务质量发展指明了方向、提出了要求。在当前的基层社会治理中，传统的基层行政体系和单一的社会工作力量均面临挑战。一方面，由于存在城市异质性、个体差异性和事务复杂性等特点，基层社会治理容易陷入对细枝末节的关注而忽视整体治理的困境。另一方面，基层治理存在治理主体“碎片化”、治理客体“原子化”及治理效果“内卷化”等问题<sup>[3]</sup>。这些问题导致传统基层行政体系难以有效应对基层社会治理中的问题。

### （二）社会工作参与基层社会治理的实际意义

社会工作者通过组织居民参与社区自治活动，可助力居民解决生活问题，增强社区凝聚力，进而促进社区的可持续发展，提升居民的幸福感和归属感<sup>[4]</sup>。社会工作者善于整合多方资源，发动社会力量参与基层社会治理，探索创新社会治理模式，破解基层治理难题，提高基层社会治理效能。随着社会发展，传统的政府主导模式正逐渐向政府、市场和社会三方协同参与的方向转变，在此过程中，社会工作起到了桥梁和纽带的作用。

## 二、社会工作参与基层社会治理的现实基础和可行性

### （一）政策引领同源

在国家推动经济社会发展行稳致远的重要战略决策中，

社会治理体系与治理能力现代化是关键一环。这一进程既需要政府的战略设计和整体谋划，也离不开各级政府的政策支持与干预。自党的十八大以来，党中央高度重视党建对基层社会治理工作的引领功能<sup>[5]</sup>。习近平总书记明确指出，党的工作最坚实的力量支撑在基层，经济社会发展和民生最突出的矛盾和问题也在基层，必须将抓基层、打基础作为长远之计和固本之策。因此，加强基层党组织建设成为推进社会治理现代化的重要手段之一。中央组织部、民政部等相关部门制定并实施了《关于加强基层治理体系和治理能力现代化建设的意见》，明确了加强基层治理的具体措施和路径。这些政策文件强调了党建引领的重要性，提出通过党建引领推动社会组织有序、有效参与社区治理的策略。

### （二）价值理念相近

社会工作参与基层社会治理的现实基础之一是价值理念相近。中国特色社会主义社会治理理念的核心是以人民为中心，坚持全过程人民民主。社会工作以促进社会正义、人权和个体尊严，增进全体人民的福祉为核心价值观。社会工作者秉持助人自助、社区参与和赋权等原则，致力于帮助个人、家庭和社区解决问题，增强应对挑战的能力，促进社会和谐与发展。

### （三）服务场域具有重叠性

社会工作参与基层社会治理的现实基础在于其服务场域与基层社会治理的高度重叠性。基层社会治理实践特别注重对社会环境的深入观察与积极探索，强调具体问题具体分析，通过达成解决每个问题的具体目标，进而实现解决基层治理总体问题的目标，并且高度关注基层群众的生存发展和基层社会的转型跃迁，呈现出鲜明的社会指向性。社会工作在服务困难群体、协同基层社会治理、实现多元有效合作治理、

增进社会福祉、促进社会和谐方面发挥着重要作用。此外，社会工作的专业服务优势在基层治理中也得到了广泛认可。通过拓宽参与基层治理的渠道，社会工作能够更好地发挥其专业服务优势，进而提升基层治理能力。同时，“五社联动”机制作为社会力量参与基层社会治理的新探索，强调了社区与社会组织、社会工作者、社区志愿者、社会慈善资源的联动。这种联动机制不仅促进了多方主体的沟通交流，还增强了社区内的资源流动和联系的畅通，从而有效提升了基层治理的整体效能。

### 三、社会工作参与基层社会治理面临的挑战和困境

#### （一）治理体系的共建式嵌合阻塞

基层社会治理的普遍问题是顶层设计、决策不足及具体服务传递不到位，落实只是表象。在此期间，政府部门还是扮演着决策者，但这样容易引发一系列问题：干预导致服务的被动性、角色的积极性和自主性等诸多因素会影响着基层治理的共享治理模式的发展。

在基层社会治理结构的构建与互动中，政府角色与社会角色尚未形成一种更加平等的治理伙伴关系。当前，政府部门往往处于主导地位，社会组织和居民群众参与基层社会治理的积极性不高，导致基层社会治理的共建、共治、共享流于形式。

#### （二）治理服务的共治式嵌合乱序

治理服务的共治混乱主要体现在以下两个方面：一是治理中只关注问题的表象，以及这些表象与社区居民的具体生活问题的关联。但是，居民的具体问题往往是在社会问题的基础之上表现出来的。然而，我们对核心问题和深层次的问题关注不足，导致所制定的决策和提供的服务难以发挥出应有的作用和效能。二是基层治理的结构问题导致治理实践只关注于服务的数量和活动的亮点或指标完成情况。社会工作机构希望看到的是社会力量参与进来并且在完成各种指标的同时更能看到活动的服务质量，对此，应避免在行政体制下只在乎活动的表现、服务数量和亮点，不要让社会基层治理活动、指标变成“面子工作”。这种共治式嵌合乱序导致社会工作难以有效发挥其专业优势，难以与基层政府和居民群众建立平等合作的关系，从而不利于推动基层社会治理的共建、共治、共享。

#### （三）治理能效的共享式嵌合困局

我们期望的社会治理的模式是社会力量的积极参与，以及社会居民提升参与意识与参与能力，确保每一项活动的出发点和落脚点都真正具备操作的意义。在基层社会治理过程中，政府、市场、社会等主体往往各自为政，缺乏有效的协同机制，导致资源的分散配置与重复建设，进而降低了治理效率。此外，主体间的信息不对称与沟通不畅也是导致协同不足的重要原因。不同主体在治理过程中有着不同的利益诉

求，这些诉求之间可能存在冲突和矛盾。因此，如何平衡各方利益，实现共赢，是治理能效提升的关键。

治理能效的共享式嵌合困局需要政府、市场、社会等主体共同努力解决。通过加强协同、平衡利益、完善制度、加大技术投入、推动信息共享及强化监督评估等措施，可以逐步打破这一困局，提升治理能效。另外，地区发展不平衡导致基层缺乏足够的财力与物力支持，难以满足贫困地区特殊人群的需求，限制了治理服务的精准化和多元化。这种共享式嵌合困局导致社会工作难以有效发挥其专业优势，难以帮助基层政府和居民群众解决实际问题，进而阻碍了基层社会治理的共建、共治、共享。

### 四、社会工作参与基层社会治理的实践路径和可行性方案

#### （一）统筹设计与规范建设治理

社会工作的参与需要明确其在社区治理中的角色和职责，通过“三社联动”（即社区、社会组织、社会工作）的工作体系来实现。具体而言，社区组织要根据居民需求，统筹设计服务项目，支持社会组织承接，引导专业社会工作团队参与。在统筹设计方面，社会工作需要与基层党组织紧密结合，发挥党建引领作用。“五社联动”统筹推进社区、社会组织、社会工作的深度融合。这种模式不仅能够系统构建社区组织发现居民需求、统筹设计服务项目、支持社会组织承接、引导专业社会工作团队参与的工作体系，而且能促进社会工作的专业化发展。规范建设也是社会工作参与基层社会治理的重要环节。为了提升社会工作的专业化和职业化水平，需要加强社会工作服务体系建设试点方案。该方案旨在基本建成以基层社工站为基础的社会工作服务体系，培育多元主体，引入专业化社会工作力量。同时，中央强调加快社会工作专项立法，为社会工作提供法治化保障。为此，应明确社会工作在基层社会治理中的定位、职责和权限，据此出台政策法规和标准规范，为社会工作参与基层社会治理提供制度保障。同时，需建立联动合作机制，明确分工协作，避免重复建设和资源浪费。还应积极探索建立社会工作服务资源共享平台，实现资源整合和互补。此外，应制定统一的服务标准和规范，明确服务程序、服务内容和服务质量要求，确保服务质量和效率。

#### （二）坚持个体与社会相融合治理

社会工作在基层社会治理中应采用多层次、多方面的综合性视角去看待个体。在此期间，社会工作者应建立明确的目标，包括总目标和具体目标，并通过亲身实践总结经验，着眼于各种目标群体，切身感受服务对象的需求和问题，以便为他们制定合理化的服务方法和对策。社会工作者在基层治理中的作用十分明显，首先体现在精准化服务上，即为服务对象提供精准化的服务与支持；其次是提升服务对象参与

社会的意识和能力，同时促进社会主体的多元化积极参与，为社会基层治理注入更多活力；最后是对社会工作及基层治理的发展都具有重要作用，促进了个体与社会的和谐融入。为了实现这一目标，社会工作需要结合多种资源和手段。例如：政府购买服务、公建民营等方式，推进社区公共服务，利用技术创新工作形式，提供科学、规范并有温度的服务。同时，社会工作者需关注社区各类特殊群体的需求，如留守儿童、老人、妇女和受灾人群等，为他们提供生活照顾、情绪疏导、精神慰藉、危机干预等服务，增强他们的社会支持网络并提升生活质量。

### （三）进行多元社会主体连接式治理

社会工作参与基层社会治理的实践，通过多元主体连接式治理，能够有效促进基层社会治理服务供需双方及多元主体之间的有效连接。这种嵌合性治理模式强调的是专业服务与社会需求的精细对接和精准匹配，从而提升社会工作的治理效能。要想提升专业服务供给与社会群体需求目标的精细对接，就必须在社会工作中科学评估并深入了解不同社会群体的具体需求，据此提供相应的专业服务。社会工作者需深入基层，切实了解群众需求，在此基础上设计并提供符合群众需求的专业服务。只有这样，才能真正解决群众的问题，赢得群众的信任和支持。同时，社会工作者需积极链接社会治理资源，根据社会群体的参与意愿和能力进行精准的资源匹配。

### （四）社会工作与基层社会共同治理

社会工作参与基层治理应以党建为引领，聚焦乡村振兴和共同富裕，以乡镇社工站为阵地，开展专业治理服务。破除基层乡村资源匮乏、信息闭塞等难题，发挥专业力量，建立人才培养、产业聚集、文化旅游提升和服务整合平台，吸引多元资源投入基层发展。

社会工作者要积极参与基层社会治理决策，为决策提供专业意见和建议。只有这样，才能确保基层社会治理决策符合群众的利益和需求。社会工作者还要积极组织群众参与基层社会治理，让群众成为基层社会治理的主体，真正实现基层社会治理的共建、共治、共享。通过社会工作与基

层社会共同治理，可以促进社会工作与基层群众、基层政府和社会组织的紧密合作，形成共建、共治、共享的基层社会治理格局，为社会工作有效参与基层社会治理创造良好的环境。

## 五、结语

社会工作参与基层社会治理具有重要的理论基础和实践意义，也是社会工作专业发展的必然趋势。社会工作者应根植于基层社会治理的现实基础，积极应对挑战，创新实践模式，充分发挥专业优势，携手基层群众、基层政府和社会组织，共同构建共建、共治、共享的基层社会治理格局。具体而言，要统筹设计和规范建设基层社会治理体系，实现治理体系的共建式嵌合；坚持个体与社会相融合的治理理念，实现治理服务的共治式嵌合；进行多元社会主体连接式治理，实现治理能效的共享式嵌合；与基层社会共同治理，形成人人参与、人人尽责的基层社会治理格局。通过以上实践，社会工作可以有效参与基层社会治理，为基层群众提供专业服务，解决基层社会问题，促进基层社会和谐稳定发展。

（作者单位：甘肃政法大学）

## 参考文献：

- [1] 徐道稳. 从“去体制化”到“新体制化”：社会工作的体制嬗变[J]. 社会科学战线, 2023(4): 230-239.
- [2] 刘畅. 遮蔽与重构：基层社会治理公共性的实践逻辑[J]. 领导科学, 2022(10): 109-112.
- [3] 白志华. 社会组织“悬浮”社区的治理进路：从脱嵌到嵌入[J]. 青海社会科学, 2023(1): 111-122.
- [4] 马丽, 张国磊. 社会工作本土化的逻辑理路——基于“结构——机制”视角[J]. 华东理工大学学报(社会科学版), 2021(5): 75-85.
- [5] 田毅鹏, 康雯嘉. 街道改革背景下社会组织与街居嵌合治理研究——以“商业从属型”社会组织Z中心为例[J]. 学术研究, 2021(4): 47-57+177.