

政策工具视角下基层社工站建设的政策分析 ——以《关于加快乡镇(街道)社工站建设的通知》为例

覃煜清

北京建筑大学人文与社会科学学院, 北京

收稿日期: 2024年11月11日; 录用日期: 2025年1月3日; 发布日期: 2025年1月14日

摘 要

党的二十大报告指出中国式现代化是推进中华民族伟大复兴的必由之路, 实现国家治理体系与治理能力现代化是其重要目标。作为基层社会治理体系中的重要环节, 基层社工站枢纽建设是一个长期且庞大的系统性工程, 需要政策体系的保障支持。本文基于政策工具视角, 构建政策工具、政策主体两个分析维度, 对《关于加快乡镇(街道)社工站建设的通知》进行内容分析。研究发现, 基层社工站建设政策表现出, 政策工具间运用不平衡, 政策工具内部结构不协调以及政策工具在政策主体中的选择偏好明显的特点。对此, 提出了平衡政策工具的使用, 优化政策工具内部结构; 增强政策工具与政策主体的匹配度; 发挥政策工具、政策主体的组合优势三项建议。

关键词

政策工具, 政策主体, 社工站, 内容分析

Policy Analysis of the Construction of Grassroots Social Work Station from the Perspective of Policy Tools

—Taking “Notice on Accelerating the Construction of Township
(Street) Social Work Stations” as an Example

Yuqing Qin

School of Humanities and Social Sciences, Beijing University of Civil Engineering and Architecture, Beijing

Received: Nov. 11th, 2024; accepted: Jan. 3rd, 2025; published: Jan. 14th, 2025

文章引用: 覃煜清. 政策工具视角下基层社工站建设的政策分析[J]. 社会科学前沿, 2025, 14(1): 22-30.
DOI: 10.12677/ass.2025.141004

Abstract

The report of the 20th National Congress of the Communist Party of China points out that Chinese modernization is the only way to promote the great rejuvenation of the Chinese nation, and the modernization of the national governance system and governance capacity is an important goal. As an important part of the grassroots social governance system, the construction of grassroots social work station hub is a long-term and huge systematic project, which needs the guarantee and support of the policy system. Based on the perspective of policy tools, this paper constructs two analytical dimensions of policy tools and policy subjects, and analyzes the content of “Notice on Accelerating the Construction of Township (Street) Social Work Stations”. The research finds that the construction policy of grass-roots social work stations shows the characteristics of unbalanced application of policy tools, uncoordinated internal structure of policy tools and obvious preference of policy tools in policy subjects. In this regard, it is proposed to balance the use of policy tools and optimize the internal structure of policy tools; enhance the matching degree between policy tools and policy subjects; give full play to the combined advantages of policy tools and policy subjects.

Keywords

Policy Tools, Policy Subjects, Social Work Station, Content Analysis

Copyright © 2025 by author(s) and Hans Publishers Inc.

This work is licensed under the Creative Commons Attribution International License (CC BY 4.0).

<http://creativecommons.org/licenses/by/4.0/>



Open Access

1. 引言

党的二十大报告指出中国式现代化是推进中华民族伟大复兴的必由之路，实现国家治理体系与治理能力现代化是其重要目标。广东“双百计划”[1]、湖南“禾计划”[2]等基层社工站成功的实践证明，在乡镇(街道)设立社会工作站，搭建开展社会工作的基层综合性服务平台是提升我国基本民生兜底保障和基层社会治理水平的重要途径。我国的乡镇(街道)社工站依托较稳定的平台设施等物质条件，“社工站社工”被赋予权责为乡镇(街道)范围内的民政对象等提供社会工作服务[3]。据民政部最新统计数据显示，截至2022年底，全国持证社会工作者共计93.1万人，其中助理社会工作者72.5万人，社会工作者20.4万[4]。然而，由于我国庞大的人口基数，尤其是在农村地区，现有的社会工作人才规模依然难以满足广大人民群众的需要。

越来越多的学者关注到这一现象，有关基层社工站建设的探讨呈上升趋势，相关研究数量逐步增加。截至2024年6月初，通过CNKI数据库(2001~2024)，以“基层治理”、“社会工作”、“社工站”为关键词检索，共获得相关文献283篇，其中包括期刊123篇、学位论文142篇、会议2篇、报纸12篇，文献数量较少。就总体趋势而言，研究热度主要在2018年前后逐渐上升。从主题分布来看，“社会工作服务”、“基层治理”、“乡村振兴”等是热点议题。从内容分布来看，大多是以地方经验为基础，探索实践模式和策略路径为主要内容。

综上可知，当前该政策研究内容有进一步拓展和细化的空间。目前学界对社工站建设政策的研究主要集中于政策执行过程和结果两个方面，而缺乏对政策制定和政策原始文本的分析，难以分析出政策的总体方向和原始逻辑。基于此，本文将民政部办公厅专门印发的《关于加快乡镇(街道)社工站建设的通

知》为分析对象，以政策工具为研究视角搭建二维分析框架，运用内容分析法，对现阶段我国基层社工站建设进行初步的政策性探讨，为优化和完善乡镇(街道)社工站建设政策提供有益的参考。

2. 研究设计

2.1. 研究方法

本研究采用政策文本量化研究中的内容分析法(Content Analysis)，这是一种对政策文本内容进行系统性的定量与定性相结合的语义分析方法[5]，目的是通过对政策文本内在特征的分析，解释政策内容所含的隐含信息，并推断政策实施的效果。

一般来说，政策文本内容分析的基本步骤包括：① 确定研究问题；② 选择政策样本；③ 确定分析框架；④ 确定分析单元和编码标准；⑤ 对文本内容进行编码和统计；⑥ 分析和解释结果[6]。

2.2. 文本选择

2021 年 4 月，民政部办公厅专门印发了《关于加快乡镇(街道)社工站建设的通知》(以下简称《通知》)，从建设进度、发展方向和建设成效三个方面做出了明确性指示，具有重要的指导意义。本研究选取《通知》作为政策文本分析的样本。该《通知》是由“建设进度”、“发展方向”及“建设成效”三大模块组成，共计 14 项条目内容。

2.3. 文本内容编码

Table 1. Policy text content analysis unit coding table (part)

表 1. 政策文本内容分析单元编码表(部分)

政策模块	政策条目	内容分析单元	编码
一、统筹加快推进乡镇(街道)社工站建设进度	(一) 加紧制定政策	各地要积极争取地方党委和政府重视支持，将乡镇(街道)社工站建设作为民政领域贯彻落实中共中央办公厅、国务院办公厅《关于改革完善社会救助制度的意见》、《关于加快推进乡村人才振兴的意见》等重要文件的具体举措和推动民政事业高质量发展的重要途径，纳入民政重点工作。	1-1-1
		协调争取组织、编制、教育、司法、财政、人力资源社会保障等部门和工会、团委、妇联、残联等群团组织支持，共同拟定推进方案，出台专门文件，完善乡镇(街道)社工站政策制度。	1-1-2
			
二、把握专业化、高质量的乡镇(街道)社工站发展方向	(一) 聚焦重点人群	各地要结合实际，根据群众需求，立足增强基层民政服务能力，落实惠民便民利民政策，围绕为民服务和社会工作服务，研究确定社工站服务对象。	2-1-1
		重点做好社会救助、养老服务、儿童关爱保护和社区治理等领域特殊困难群众基本生活保障、社区融入和社会参与工作，打造一批群众认可、特色鲜明、具有示范带动作用的社会工作服务品牌项目。	2-1-2
			
三、加强组织领导，确保建设成效	(一) 坚持党建引领	各地要加强社会工作人才队伍党组织建设、党员思想教育和党员发展等工作，确保社会工作人才队伍树牢“四个意识”，坚定“四个自信”，坚决做到“两个维护”。	3-1-1
		引导社会工作者在乡镇(街道)、村(社区)党组织领导下开展工作。	3-1-2
		在购买社会工作服务机构服务的过程中，注重审查机构负责人、发起人和管理人员的政治素质、从业经历和职业道物，对政治不合格的一律不予通过。	3-1-3
			

本研究将《通知》中独立的“句”确定为分析单元，采用“三级”编码格式，即“政策模块－政策条目－具体单元”，对全文内容划分共得到 32 个分析单元，包含 3 个一级目类和 14 个二级目类。利用 Nvivo 12 软件进行编码，形成最终的编码表(如表 1 所示，限于篇幅，未完全显示)。

2.4. 分析框架

政策工具(Policy Instruments)，即组成政策体系的元素和载体，是指由政府所掌握、可达成政策目标的手段和措施[7]。

20 世纪 70 年代末至 80 年代初，伴随“新公共管理”运动在西方的兴起，政策工具开始进入公共政策领域的研究视野[8]。对于政策工具的分类，最早可追溯到 1964 年，荷兰经济学家 Kirschen 划分出了 64 种一般化工具[9]。其后，诸如“三分法”、“四分法”、“五分法”等，根据不同的侧重点，学者们众说纷纭，尚未有统一的标准。尽管国内外学者有诸多分类方法，但本质上的落脚点都是一致的，即只有科学、合理地把握政策工具的平衡使用，才能保证政策实施的有效性。鉴于理论适用性和实际操作性，本研究采用 Roy Rothell 和 Walter Zegveld [10]的政策工具理论以构建分析框架。结合《通知》中的指导意见，乡镇(街道)社工站建设是一个宏大的系统工程，需要政府、市场及社会多方主体共同参与，扩大供给，拉动需求，营造有利环境，以实现基层社工站建设进度、发展方向和建设成效的愿景目标。

基于此，本文构建起社工站建设政策的二维分析框架，即政策工具维度(供给型、环境型、需求型)、政策主体维度(党组织、政府部门、群团组织、社会力量)(如图 1 所示)，从立体化角度分析基层社工站建设的政策得失。

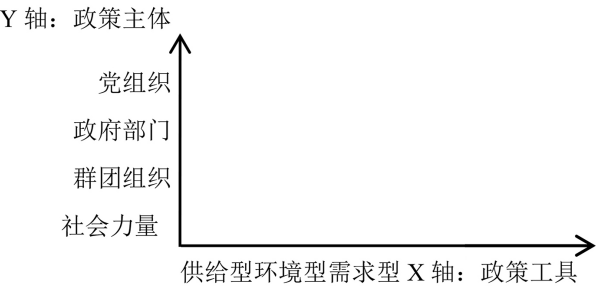


Figure 1. Two-dimensional policy analysis framework
图 1. 政策二维分析框架

2.4.1. X 维度：政策工具

基层社工站建设需要不同政策工具交叉运用、共同发挥作用。其中，供给型政策工具强调通过提供资金、人才、场地设施等生产要素供给，直接推动基层社工站的建设；环境型政策工具强调通过策略措施、法规管制、步骤规划、激励保障、党建引领、宣传推广等政策支持，改善社工站建设的外环境，间接影响基层社工站的建设；需求型政策工具强调通过政府采购、服务外包、政社合作等方式，积极开拓市场，吸纳社会力量协同参与，直接拉动基层社工站朝着专业化的方向发展(如表 2 所示)。

Table 2. Classification and definition of policy tools
表 2. 政策工具分类及定义

政策工具类型	具体分类	定义
供给型	资金保障	统筹资金和经费管理，明确基层社工站建设资金来源和增长机制。
	场地设施	充分利用基层服务场所和设施设备，实现资源共享。
	人才培养	开展基层社工站督导、评估和社会工作专业人才队伍培训工作

续表

环境型	策略措施	针对基层社工站建设所制定的各项策略性措施，如战略规划、推进方案、专门文件等策略。
	法规管制	针对基层社工站建设所制定的一系列规章制度，如工作指引和规范等，完善监管体系和考核评估机制。
	步骤规划	把握基层社工站建设推进步骤，制定时间表和路线图。
	激励保障	合理确定社会工作者薪酬福利待遇，开展表彰奖励，建立健全激励和保障机制。
	党建引领	开展社会工作人才队伍党组织建设、党员思想教育和党员发展等工作。
	宣传推广	宣传先进典型，扩大社会影响，提升社会工作者的职业声望和社会地位。
需求型	政府采购	使用财政性资金购买基层社会工作服务。
	服务外包	聘用驻站专业社会工作者，打造基层社会工作服务品牌项目，统筹提供灵活多样化综合性服务。
	政社合作	与高等院校、行业组织、社会工作服务机构等开展合作。

总体来看，供给型和需求型政策工具对基层社工站建设具有直接推动或拉动作用，环境型政策工具则体现间接影响作用(如图 2 所示)。

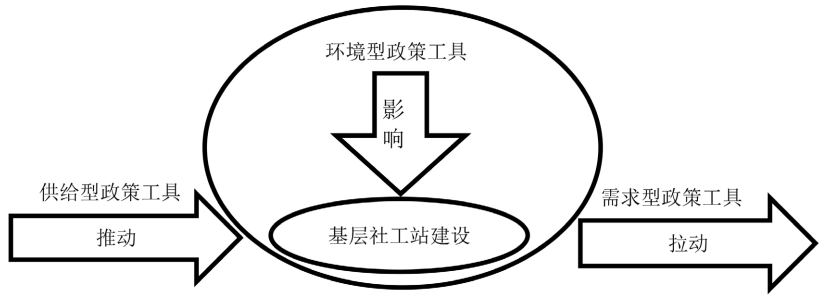


Figure 2. The effectiveness map of policy tools for the construction of grass-roots social work stations

图 2. 政策工具对基层社工站建设的效力图

2.4.2. Y 维度：政策主体

政策主体(Policy Subjects), 又称“政策行动者”，是指直接或间接地参与政策制定过程的个人，团体或组织[11]。



Figure 3. Two-dimensional map of policy tools and policy subjects

图 3. 政策工具与政策主体二维图

基层社工站建设需要不同政策主体协同助力。《通知》中的政策主体包括党组织、政府部门、群团组织和社会力量，这四方主体的政策导向和任务各有差异。其中，党组织主要是发挥领导带头作用，在基层开展社会工作人才队伍党组织建设、党员思想教育和党员发展等工作；政府部门，如民政、司法、财政、人力资源与社会保障等，主要是执行在经济、政治、社会层面的各项职能，支持基层社工站的建设；群团组织，如工会、团委、妇联、残联等，主要要发挥党和政府联系基层的桥梁纽带作用，协助推进基层社工站的建设；社会力量，如社区社会组织、公益慈善组织、社会工作者、志愿者等，主要是关注基层群众的问题需求，依托社工站平台开展服务活动。将《通知》的政策主体作为 Y 维度，并与 X 维度的政策工具相结合，便于清晰把握在基层社工站建设中各政策主体的协同程度(如图 3 所示)。

3. 分析结果

3.1. X 维度：政策工具分析

根据《通知》政策文本的编码结果，在政策工具维度上进行归类 and 统计(如表 3 所示)。就总体情况来看，《通知》共计响应 36 条政策工具，其中，供给型响应 5 条，占比 13.9%；环境型响应 20 条，占比 55.55%；需求型响应 11 条，占比 30.55%。

Table 3. The distribution of X-dimensional policy tools
表 3. X 维度政策工具分布

政策工具类型	具体分类	政策内容编码	数量	比例(%)	合计(%)
供给型	资金保障	1-2-2, 2-3-2	2	5.6%	13.9%
	场地设施	1-4-2	1	2.8%	
	人才培养	2-3-2, 2-5-1	2	5.6%	
环境型	策略措施	1-1-1, 1-1-2	2	5.6%	55.55%
	法规管制	2-4-3, 3-2-1, 3-2-2, 3-3-1, 3-3-2, 3-4-1, 3-4-2	7	19.4%	
	步骤规划	1-3-1, 1-3-2	2	5.6%	
	激励保障	2-3-3, 3-5-2	2	5.6%	
	党建引领	3-1-1, 3-1-2, 3-1-2	3	8.3%	
	宣传推广	2-3-1, 2-4-2, 3-5-1, 3-5-2	4	11.1%	
	政府采购	1-2-1, 2-4-1, 2-5-1	3	8.3%	
需求型	服务外包	2-1-1, 2-1-2, 2-2-1, 2-2-2	4	11.1%	30.55%
	政社合作	1-3-3, 1-4-1, 2-3-2, 2-5-1	4	11.1%	
	合计		36	100%	100%

3.1.1. 政策工具间运用不平衡

《通知》综合运用了供给型、环境型和需求型三种政策工具类型，从各个方面推动基层社工站建设，但也具有明显的政策工具选择偏好特征，呈现出以环境型和需求型为主(86.1%)，供给型为辅(13.9%)的政策工具偏好形态。首先，对环境型政策工具的选择偏好(近 1/2)，表明政府高度重视营造基层社工站建设的政策、制度环境；其次，对需求型政策工具的适度运用(近 1/3)，表明政府意识到市场主体和社会力量协同参与对于基层社工站建设的作用；最后，对供给型政策工具的较少运用(近 1/7)，表明政府在基层社工站建设过程中的资源投入广度和力度还有待加强，这一点深刻反映了当前中国社会工作发展的现状。

3.1.2. 政策工具内部结构不协调

在供给型政策工具中，“资金保障”和“人才培育”均占比 40%，场地设施占比 20%，这表明在直接供给层面，政府高度重视财政资金和社会工作专业人才对基层社工站建设的重要性，但对基础设施作为基层社工站建设和社会工作服务开展的物质载体，提及率相对低频，故还须进一步重视。此外，供给型政策工具内部结构较为单一，缺少必要的“信息技术支持”工具。结合“互联网+”和“大数据”时代的背景，科技支持和信息网络作用凸显，对基层社工站的建设无疑具有重大意义。因此，政府需要及时补充这方面的政策工具短板。

在环境型政策工具中，“法规管制”占比 35%，“宣传推广”占比 20%，“党建引领”占比 15%，“策略措施”、“步骤规划”和“激励保障”均站 10%，这表明在环境塑造层面，基层社工站运行的规章制度体系建设被放在首要位置，符合现阶段基层社工站发展不成熟的特征和促进基层治理体系和治理能力现代化建设的需要；宣传工具作为扩大基础社工站建设和社会工作事业影响的有力推手，受到了政府的关注，但鉴于当前社会工作在基层的社会认知度、认可度不高的现实，仍须依托各大媒体平台做进一步深度推广；党组织作为领导核心，已深入到基层社会工作事业发展当中，将党的建设和基层社工站的建设融合一体，充分发挥党建引领作用，在未来应当摆在更高、更突出的位置；基层社工站建设的策略措施和步骤规划制定存在一定的空缺；基层社会工作人才激励和保障机制尚未做到充分落实。

在需求型政策工具中，“政府采购”占比 27.3%、“服务外包”和“政社合作”均占比 36.35%，各部分比例分配相对均衡，这表明在需求拉动层面，政府能紧密联合市场主体和社会力量，有效提升基层社会工作服务供给的效率和质量，实现社会资源的优化配置。

3.2. X-Y 维度：政策工具 - 政策主体组合分析

在政策工具 X 维度的基础上加入政策主体 Y 维度，进行交叉组合分析，探究政策工具与政策主体的相互关系(如图 4 所示)。

由图可知，党组织共响应 5 条政策，总占比 12.2%，其中，全部是环境型工具；政府部门共响应 24 条政策，总占比 58.5%，其中，供给型工具占 12.5%，环境型工具占 62.5%，需求型工具占 25%；群团组织共响应 3 条政策，总占比 7.3%，其中，环境型工具占 66.7%，需求型工具占 33.3%；社会力量共响应 9 条，总占比 22%，其中，供给型工具占 11.1%，需求型工具占 88.9%。

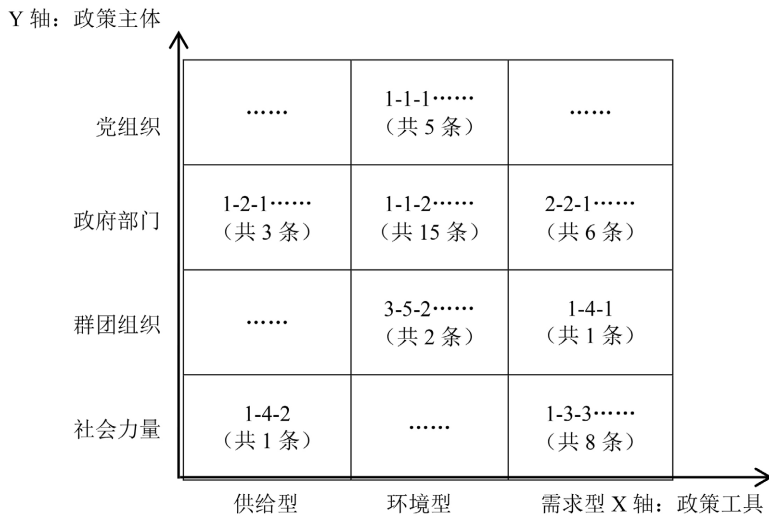


Figure 4. X-Y dimension coding diagram
图 4. X-Y 维度编码图

X-Y 维度组合显示，党组织在基层社工站建设中发挥领导作用，运用到环境型政策工具，以营造良好的基层政治环境和生态；政府部门是基层社工站建设的主要执行者，同样是运用环境型政策工具，促进基层社工站的政策、制度、体系建设，同时运用需求型政策工具，促进政社合作和购买社会工作服务，但对供给型政策工具运用不到位，将影响基层社工站的后续建设；群团组织对政策工具的运用较为低频，涉及环境型和需求型，对基层社工站建设起到了一定的辅助作用；社会力量承担基层社工站的维护工作，主要是运用需求型政策工具，对基层困难群众提供综合性服务。

搭建党组织领导、政府部门负责、群团组织协同、社会力量参与的基层社会治理体系是政策主体的主要任务。然而，《通知》中政策主体兼顾了环境型与需求型政策工具，表明各主体在基层社工站建设的环境塑造和需求拉动中发挥的重要作用，但对供给型政策工具的运用不足，未能充分发挥各方主体的供给效用。

4. 结论建议

4.1. X 维度：平衡政策工具的使用，优化政策工具内部结构

4.1.1. 增加供给型政策工具的数量

基层社工站的建设首先需要供给型政策工具的大力推动，尤其是在资金保障方面，应当着力解决资金专项化和持续性问题，以保证社工站建设的长效性和永续性[12]。其次，在科技支持和信息服务方面，应当着力打造全国性基层社工站信息网络系统，以实现资源、信息及服务的互联互通互享。此外，基础设施建设方面，要全面覆盖所有人群，完善基层服务场所、设施及设备；最后，在人才培养方面，要搭建配套的督导评估支持体系，从而提高站点服务和专业服务质量[13]。

4.1.2. 改善环境型政策工具的结构

将策略措施、法规管制和步骤规划三者紧密结合，发挥统筹协调、整体规划优势，健全体制机制，完善社工站建设的顶层设计，构建“省-市-区(县)-街道(乡镇)-社区(村)”五级基层社会工作服务体系。同时，也将激励保障和宣传推广有机结合，吸引专业人才长期扎根基层、服务一线群众，扩大基层社会工作的社会影响力，提升社会工作者的职业声望和社会地位。

4.1.3. 重视需求型政策工具的使用

将政府采购和服务外包作为拉动基层社工站建设活力的主要推手，加强政校合作，保持政社联动，促进国际交流，以规范化、专业化、精细化地开展基层社工站平台体系建设。

4.2. Y 维度：增强政策工具与政策主体的匹配度

4.2.1. 整合政府部门的各项职能

在供给型、需求型和环境型政策工具的运用中，无不体现出政府部门的各项职能。以民政部门为统筹，联合教育、司法、财政、人力资源与社会保障等部门，发挥“人财”供给支持、“网络化”环境保护、“高质量”需求拉动各项政策工具的效用共同参与基层社工站建设。

4.2.2. 突出党组织的领导核心地位

在环境型政策工具的使用中，要牢牢把握基层社工站建设的政治方向，坚持党的领导，发挥党建引领的示范作用，搭建基层党建平台，确保基层社会工作人才队伍具备坚定的政治信念和良好的政治素养。

4.2.3. 发挥群团组织的桥梁纽带作用

在环境型和需求型政策工具的使用中，坚定听从党的指挥，同时深入基层、倾听民意、反映民情，将广大人民群众紧密团结在党的周围，夯实基层社工站建设的群众基础。

4.2.4. 鼓励社会力量的协同参与

在需求型政策工具的使用中,要充分调动一切积极因素,如社区社会组织、公益慈善组织、志愿者及社会工作者等,激发社会力量参与基层社工站建设的积极性和创造性,形塑平等的政社关系,发挥多元主体的合力作用,推动基层社工站的长效发展。

4.3. X-Y 维度: 发挥政策工具、政策主体的组合优势

综上所述,作为基层社会治理体系中的重要环节,基层社工站建设是一个长期且庞大的系统性工程,是一个从无到有、从有到全,有序推进、不断完善的过程。因此,在政策工具方面,需要均衡化、精细化、灵活性地发挥效用;在政策主体方面,需要构建共建共享的“政策共同体”[14]。

参考文献

- [1] 颜小钗, 张和清. 镇(街)社工站建立之地方实践(一)广东社工“双百计划”运营模式面面观[J]. 中国社会工作, 2020(28): 12-14.
- [2] 湖南省民政厅. 加强乡镇社工站建设提升基层民政服务能力助力全省“五化民政”建设高质量发展[J]. 中国民政, 2019(24): 12.
- [3] 陈涛. 乡镇(街道)社工站制度: 中国本土社会工作服务制度的基石[J]. 中国社会工作, 2023(16): 7.
- [4] 中华人民共和国民政部. 民政数据 2022 年民政事业发展统计公报统计数据[EB/OL]. <https://www.mca.gov.cn/n156/n2679/c1662004999979995221/attr/306352.pdf>, 2023-10-13.
- [5] 黄萃, 任弢, 张剑. 政策文献量化研究: 公共政策研究的新方向[J]. 公共管理学报, 2015, 12(2): 129-137.
- [6] 郑新曼, 董瑜. 政策文本量化研究的综述与展望[J]. 现代情报, 2021, 41(2): 168-177.
- [7] 顾建光. 公共政策工具研究的意义、基础与层面[J]. 公共管理学报, 2006(4): 58-61+110.
- [8] 陈振明. 政府工具研究与政府管理方式改进——论作为公共管理学新分支的政府工具研究的兴起、主题和意义[J]. 中国行政管理, 2004(6): 43-48.
- [9] Kirschen, E. (1964) *Economic Policy in Our Time*. Rand McNally.
- [10] Rothwell, R. and Zegveld, W. (1981) *Industrial Innovation and Public Policy: Preparing for the 1980s and the 1990s*. Frances Pinter.
- [11] 王颖. 转型时期中国政府利益研究的必要性分析[J]. 中国行政管理, 2007(7): 75-77.
- [12] 赵军雷. 新时期乡镇(街道)社工站建设策略初探[J]. 社会与公益, 2020, 11(12): 52-55.
- [13] 周洁, 刘均贤, 王清福. 乡镇(街道)社工站督导策略探析——基于湖南省 H 市乡镇(街道)社工站督导项目[J]. 南方论刊, 2021(11): 48-51.
- [14] 王思斌. 乡镇社工站建设中的“政策共同体”[J]. 中国社会工作, 2021(16): 7.