

五社联动背景下社区工作者队伍建设问题研究

欧阳叶栋

西南民族大学管理学院, 四川 成都

收稿日期: 2025年10月11日; 录用日期: 2025年11月13日; 发布日期: 2025年11月24日

摘要

我国社区发展经历了从初步建立到逐渐成熟的过程, 社区工作者队伍的建设也随之成为关注的焦点。本文以“五社联动”为背景, 探讨社区工作者队伍建设的现状、问题与优化路径。在基层治理现代化进程中, 社区工作者角色亟待从传统行政执行者向资源整合者、项目管理者及组织培育者等多重专业角色转型。然而, 当前队伍建设仍面临角色定位模糊、能力与新要求脱节、激励保障不足及资源支撑薄弱等系统性问题。对此, 本文提出应从治理生态、管理机制与运作模式三方面协同推进优化: 通过明确权责与深化协同构建清晰治理环境; 建立覆盖“选育励留”的全周期人才管理体系; 并推行项目化运作与资源整合机制, 以提升队伍专业能力与服务可持续性, 从而为“五社联动”有效实施提供坚实人才支撑, 助推基层治理体系现代化。以期打造一支专业素养高、能力出众的社区工作者队伍提供参考, 为社区的健康、和谐发展提供坚实的人才保障和持续的动力支持。

关键词

五社联动, 社区工作者, 队伍建设

Research on the Construction of Community Worker Teams in the Context of the Five-Sector Linkage

Yedong Ouyang

School of Management, Southwest Minzu University, Chengdu Sichuan

Received: October 11, 2025; accepted: November 13, 2025; published: November 24, 2025

Abstract

China's community development has undergone a process from initial establishment to gradual maturity, and the construction of the community worker team has consequently become a focus of attention. Against the backdrop of the "Five-Community Linkage", this paper explores the current

situation, challenges, and optimization paths for the construction of the community worker team. In the process of modernizing grassroots governance, the role of community workers urgently needs to transition from traditional administrative executors to multiple professional roles such as resource integrators, project managers, and organizational cultivators. However, the current team building still faces systematic issues such as ambiguous role positioning, a disconnect between capabilities and new requirements, insufficient incentives and safeguards, and weak resource support. In response, this paper proposes collaborative optimization from three aspects: governance ecology, management mechanisms, and operational models. This includes constructing a clear governance environment by clarifying responsibilities and deepening collaboration; establishing a full-cycle talent management system covering “selection, cultivation, motivation, and retention”; and implementing project-based operations and resource integration mechanisms to enhance the team’s professional capabilities and service sustainability. This will provide solid talent support for the effective implementation of the “Five-Community Linkage” and promote the modernization of the grassroots governance system. The aim is to provide references for building a team of community workers with high professional competence and outstanding capabilities, offering solid talent assurance and sustained momentum for the healthy and harmonious development of communities.

Keywords

Five-Sector Linkage, Community Workers, Team Construction

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

《中共中央、国务院关于加强基层治理体系和治理能力现代化建设的意见》中强调，“要加强基层治理队伍建设，研究制定加强城乡社区工作者队伍建设政策措施。”《规划》中提出，“十四五”期间将启动社区人才队伍建设行动，健全社区工作者职业体系，建立健全岗位的薪酬制度并将其完善动态调整和职业成长机制[1]。构建更为完善的职业激励体系，用以面向广大的社区工作者们，不仅是推进社区治理现代化的必要举措，也是时代发展的必然选择。在当前社会转型的关键时期，打造一支高素质的社区工作者队伍，对于有效缓解各类社会矛盾、满足人们日益多元化的需求具有至关重要的作用。因此，我们应将专业化的社区工作者队伍建设作为构建社会主义和谐社会不可或缺的重要支撑和保障[2]。随着社会的快速发展和城市化进程的加速，社区作为基层治理的重要单元，其功能和作用日益凸显，特别是在五社联动(即社区、社会组织、社工、社区志愿者、社区公益慈善资源)的背景下。社区工作者队伍作为社区服务与管理的主力军，其队伍建设直接影响着社区的建设与发展。因此，本研究具有重要的理论意义和实践价值。

本文旨在研究“五社联动”背景下社区工作者队伍建设的现状及问题，并提出针对性的优化对策与建议。通过优化选拔机制、加强培训教育、完善激励机制等举措，进一步提升社区工作者及队伍的整体素质与工作能力，为“五社联动”治理模式的有效实施提供坚实的人才保障。同时，本文也将为相关领域的理论研究以及实践探索提供一些有益的参考和借鉴。

2. 文献回顾

2.1. 社区与“五社联动”的相关研究

德国社会学家斐迪南·滕尼斯，首次提出了关于“社区”的这一概念，并将其定义为在一定的地域

范围内，由具有共同价值观念的人群，组成的社会生活共同体。这个定义强调了社区的地域性和社会性，即社区成员不仅居住在同一个地方，还共享着相似的文化、信仰和生活方式。这些成员之间通常关系紧密，相互帮助、相互支持，并且团结一心，形成了一个具有紧密联系和凝聚力的社会单位。在这种社区中，人们共同追求着相似的目标，分享着彼此的文化、传统和生活方式，从而营造出一个独特而富有活力的社区环境[3]。20 世纪 80 年代起，社区管理在国内逐渐受到重视。在我国，费孝通先生是最早提出“社区”理论的人，他在当时研究中国传统乡村时，认为传统农村社区就是一种“熟人社会”[4]。与国外的研究发展类似，国内也在不断丰富和拓展的过程中，逐渐加深对社区公共服务的研究。我国社区建设历程可分为三个阶段。第一阶段始于 20 世纪 50 年代，以天津首个居民委员会成立为标志，1954 年《城市居民委员会组织条例》颁布后，各地普遍建立居委会，逐步推动社会向单位制过渡，为社区发展奠定基础。第二阶段在六七十年代，单位社会达到全盛，街道办逐步成为政府基层管理机构，后调整为派出机构，居委会则承接其下派任务。此阶段社区功能相对弱化，政府资源向生产部门倾斜，城市基础设施与社会福利投入不足，单位被迫承担职工住房、养老、保障等原属社区的职能。尽管如此，居委会作为社区管理服务重要力量的作用逐步显现，并获得社会关注[5]。1986 年，民政部在为改革城市管理制度和完善社会保障制度中，开始逐步地推进社区服务建设，并引入“社区”概念。1999 年，民政部发布《全国社区建设实验区工作实施方案》以加强社区建设，共选定了 11 个城市作为试验区。随后，各城市居委会逐渐更名为社区居民委员会，标志着我国社区建设进入新阶段，为未来发展打下基础[6]。

2021 年 7 月 11 日，中共中央、国务院印发的《关于加强基层治理体系和治理能力现代化建设的意见》中提出，要创新社区、社会组织、社会工作者、社区志愿者、社会慈善资源在内的五社联动机制。在五社联动中，“联动”是指一种社区优势要素渐次卷入联动的过程和方法，简称“卷联”。作为一种吸纳社会力量进行社区治理的新型机制，五社联动目前处于初探期。由于五社联动在社区实施的时间较短，可参考的资料较少，在 CNKI 检索“五社联动”关键词后，仅有 161 篇相关文献(截止到 2023 年 2 月)。比起三社联动来说，五社联动主体更为多元、资源更加多样、结构更加健全，是中国特色社区治理的创新之举。本研究将五社联动的相关研究归纳为实践模式、运行机制两个方面进行阐述。

一是五社联动的实践模式。在经过社区的具体实践后，学术界总结并归纳为三种实践模式(如图 1)。

实践模式	建设基础	关键要素
社会组织卷联型	建立在良好社会组织建设基础上	社工和社区“两委”联合起来，利用社区已有的优势因素，推动社区多元力量，持续参与其中。
社区志愿者卷联型	建立在良好社区志愿服务基础上	社工—社区联合，激活来自志愿者的要素。例如：创新激励机制、建立志愿者组织、利用志愿者要素进行社区社会组织的培育。
社会慈善资源卷联型	建立在良好社区慈善资源基础上	由社区“两委”引进资源，社区发展社会公益资源，社区联合或动员社会组织参与社区项目、开展社区服务，连接专业志愿者资源、引导志愿者合作或参与。

Figure 1. The practice models of the five-community linkage
图 1. 五社联动的实践模式

二是五社联动的运行机制。广东省得出相关经验，探究出了搭建平台、引入专业社工、配合工作中心、建立工作机制四个方面的建立运行机制。周易在探究了广州市 Y 区后指出，Y 区专门成立了多元力量协商参与的联动委员会，实现了五社的多元治理力量在社区中的有序参与，以引导社区居民，共同推动社区治理共同体[7]。向得平，罗珍珍在根据武汉市具体的实践经验后指出五社联动运行机制应从强化

党建、搭建平台、促进协同、引领社工等方面出发[8]。

“五社联动”作为基层社会治理的重要创新机制，已成为当前学界研究的焦点。现有研究主要围绕其理论内涵、实践模式与发展挑战三个方面展开。

在理论内涵与机制阐释方面，研究普遍认为“五社联动”是对“三社联动”的深化与超越。徐选国(2024)指出，这是一种从“体制创新”到“生态建构”的飞跃，强调党建引领下形成多元主体共治的生态圈[9]。任敏、吕江蕊(2023)从运作逻辑切入，认为“五社联动”的核心在于核心行动者通过“转译”机制，扩展行动者网络，以培育多中心治理格局[10]。其本质是以社区为平台、社会工作者为支撑、社会组织为载体、社区志愿者为辅助、社会慈善资源为补充的治理行动框架，旨在实现优势互补与资源整合。

在实践模式与地方探索方面，研究呈现了多样化的地方经验。张其龙(2025)介绍了扬州市通过打造“全科社工”队伍来落实“五社联动”，推动社区工作者向“一人多岗、一专多能”转型[11]。何荣山、李婧煜(2024)从构建韧性社区的角度，提出“五社联动”应着力解决协调难、资源缺、效能低等现实问题[12]。此外，社区基金(慈善资源)作为关键的资源要素受到广泛关注，刘洋(2024)将其定位为“资源性小微枢纽”，探讨了其与其他四社的互动赋能关系[13]。

然而，研究也揭示了面临的挑战与未来方向。邱国良等人(2024)指出，实践中存在联动主体合法性困境、价值契合度低等难题，受全能治理路径依赖的影响，机制有效性未能充分发挥[14]。顾永红、都爽(2023)则聚焦于社会工作者，发现其在发挥专业驱动作用时，面临主体互动困境、行政事务渗透等结构性阻碍[15]。

2.2. 社区工作者及社区工作者队伍建设的相关研究

社区工作起源于西方国家，最初由教会和私人组织发起，旨在进行贫困救助与慈善活动，后逐步转为政府主导并走向制度化。相比之下，中国的社区工作起步较晚，早期社区功能多由居委会承担。随着经济社会发展和居民需求提升，对社区工作的专业化要求不断增强，推动其逐渐发展为专门的社区社会工作职业。

社区工作可以总结为：在党和政府的领导下，依托社区力量，整合社区资源，完善社区功能，解决社区问题，推动社区在政治、经济、文化、环境等方面的协调发展，持续提升社区居民的生活水平和质量；同时，这也是构建管理有序、服务完善、环境优美、治安良好、生活便利、人际关系和谐的新型社区的过程[16]。随着社区工作的不断发展，社区工作者这一职业应运而生，以满足社区服务的基本需求。刘俊清(2006)通过广义和狭义两方面定义社区工作人员。广义上，所有参加社区工作的，都属于社区工作人员，比如社区党组织成员、志愿者、社区专业人员、高校从事社区理论研究的人员，都属于广义的社区工作人员。而狭义上的，仅仅包括具体从事社区事务的社区党组织、居民委员会的专职社区工作人员[17]。

《关于加强社区工作者队伍建设的意见》的文件于2024年4月由中共中央办公厅、国务院办公厅发布，对社区工作者做了概念界定，即社区工作者是指专职从事社区、党的建设、治理和服务工作的人员[18]。主要包括社区党组织成员中的专职委员、社区居民委员会委员中的专职委员和社区专职委员。学界普遍认为，加强这支队伍的建设对于提升社区治理效能、推进国家治理体系现代化具有基础性意义。相关研究主要围绕以下几个层面展开：

首先，政策导向与重要性阐释。研究普遍从国家战略高度强调社区工作者队伍建设的必要性。张志晓(2024)指出，加强社区工作者队伍建设事关保障人民安居乐业、维护社会安定有序及巩固党的执政根基[19]。

其次，现状审视与困境分析。大量研究通过实证调查揭示了队伍建设面临的普遍性难题。一是队伍结构与管理机制问题。刘丽娟(2024)基于全国性数据指出，社区工作者存在身份与岗位责任不明确、人员配置与工作任务矛盾突出、城乡差异大等困境[20]。龚洁(2024)的调查进一步揭示了职业倦怠、职业认可度低、管理机制不健全等问题[21]。二是专业能力与职业发展短板。廖长生(2025)认为，专职社区工作者

专业能力不足、职业发展通道不畅制约了其专业化进程[22]。三是激励保障不足。林超(2024)运用双因素理论分析指出,薪酬待遇偏低、晋升通道狭窄等激励因素缺失是导致人才流失的关键原因[23]。

最后,优化路径与对策研究。针对上述困境,学者们从不同角度提出了建设路径。赵鹏(2025)提出应运用人力资源管理的系统性方法,在选拔、培养、激励等环节进行优化[24]。谢标(2024)强调了完善“选育管用”全周期管理机制的重要性[25]。此外,吴静(2024)提出了专业化、职业化、制度化“三化”建设的方向[26],而扈鹏程(2025)则从人力资源管理视角探究了队伍职业化、专业化的有效路径[27]。值得注意的是,朱丽等人(2025)的研究开始关注社区工作者的心理层面,发现提升其自我效能感与社会支持有助于增进职业获得感,为队伍建设提供了新的视角[28]。

2.3. “五社联动”机制对社区工作者队伍建设的新要求

目前,在“五社联动”机制的理论构建与实践探索方面,学者们普遍认为该机制是对“三社联动”的超越与升级,其核心在于通过多元主体的协同整合,提升基层治理的系统性与韧性。这一宏观机制的演进,对处于核心节点的社区工作者的角色定位、职能内涵与能力素质提出了前所未有的新要求。

“五社联动”并非简单的要素叠加,而是治理逻辑的深刻变革。徐选国(2024)指出,从“三社联动”到“五社联动”的转换,是“从体制创新到生态建构”的飞跃,它强调党建对基层治理的核心领导和全面统筹,注重形成“党政社企民”全员化的治理共同体和治理生态圈[9]。任敏、吕江蕊(2023)进一步剖析了其运作逻辑,认为“五社联动”得以可能的关键在于核心行动者的“转译”,通过扩展基层行动者网络、培育多中心治理格局以实现有效治理[10]。这一机制要求社区工作者从传统的“行政末梢”执行者,转变为“服务中枢”的整合者与协调者。周沛(2025)对此进行了精辟阐述,他指出基层治理现代化驱动社区工作者角色从“行政末梢”转向“服务中枢”,职能从“被动执行”转向“联动整合”,技能从“事务处理”转向“数字赋能”[29]。这意味着社区工作者必须成为资源的链接者、多元利益的平衡者、专业服务的引导者和社区资本的培育者。

在实践层面,各地探索进一步印证了这种角色重塑的必然性。张其龙(2025)介绍了扬州市推广的“全科社工”服务模式,旨在锻造“一人多岗、一专多能”的队伍,以更精准地把握居民诉求、更高效地解决民生问题[11]。这要求社区工作者具备跨领域的知识结构和综合性的问题解决能力。何荣山、李婧煜(2024)在探讨韧性社区治理时强调,“五社联动”功能的发挥需要解决协调难、资源配置单一、主动性不够、治理效能低等问题[12],这些任务的完成极大地依赖于社区工作者的组织协调能力和资源动员能力和专业项目策划能力。吕方(2024)则提出了“社区能力”的概念,认为在“五社联动”推进下,社区治理进入了以社区能力为中心的阶段,而社区工作者正是培育和提升这种“以专业的技术和方法为支撑,联结社区内外部资源,搭建起有效动员居民参与社区公共事务的载体与机制”能力的关键行动者[30]。

综上所述,现有研究明确了“五社联动”对社区工作者能力与角色转型的要求,但多停留在宏观倡导,未能系统结合治理场景与人力资源管理实践。关键问题尚未厘清:有效联动所需的胜任力结构是什么?选、育、管、用、励等环节如何与新要求适配?这些管理脱节如何制约队伍活力与治理效能?因此,本文认为队伍建设需实现从理念到管理的贯通。研究将聚焦“五社联动”带来的新挑战,构建胜任力模型并提出管理优化路径,为夯实人才基石提供实证与对策支持。

3. 五社联动背景下社区工作者队伍建设现状

3.1. 五社联动的运行机制

“五社联动”是一种以党建为引领,旨在提升社区治理能力、构建“共建共治共享”治理共同体的新兴机制。它整合了社区、社会组织、社会工作者、社区志愿者和社区公益慈善资源,共同构成一个高

效能的现代化基层治理框架。通过“五社联动”，各方力量得以有效整合和协同作用，共同推动社区治理水平的提升和社区整体的和谐发展[15]。这种具有中国特色的基层治理体系，采用“一核多元”的模式，有效整合了社区内外部的各类资源。通过为居民提供分众化、专业化和精细化的服务，持续提升了基层治理的效能。从协同治理的角度来看，这一体系的关键在于建立了坚实的组织基础，实现了主体力量的有效协同；同时，优化了资源配置机制，确保了资源的合理高效利用；此外，还确立了共同的价值目标，为各方参与治理提供了明确的方向和动力；最后，通过完善的制度保障和技术平台支持，进一步提升了基层社会协同治理的水平和效果[31]。“五社联动”契合协同治理理论要义，通过横向合作创新治理主体力量，使各个主体发挥各自优势。它相互联动、协调解决问题、回应居民需求，优化社区秩序和资源配置，丰富公共服务供给，展现治理温度。此机制打通社区资源链接，具备多元主体互补、服务效能提升、资源配置优化、居民参与增强等优势，有效促进社区共同体建设和城市基层治理现代化[32]。

3.2. 社区工作者队伍建设现状

根据《纲要》提出的发展目标，到2025年我国常住人口城镇化率将达65%，对应城镇常住人口约9.26亿人。依据《规划》中“每万名城镇常住人口配备18名社区工作者”的标准测算，届时全国城市社区工作者队伍规模预计将达到166.61万人，呈现有序增长趋势。在年龄结构上，队伍呈现出多样化特点，既有经验丰富的中老年工作者发挥稳定与传帮带作用，也有充满活力的年轻工作者为社区注入创新元素，实现经验传承与持续创新的平衡。在学历层次方面，随着社区工作专业化要求的提高，社区工作者中大专以上学历人员比例已显著提升，部分地区要求本科及以上学历。较高学历背景为其带来扎实的专业基础与学习能力，有力支撑了工作的专业化与科学化发展。专业背景则呈现多元融合态势，除社会学、心理学、公共管理等对口专业外，也广泛吸纳法律、教育、医学等不同领域人才，形成知识互补与协同作战的能力结构，提升了社区工作的整体效能。

3.3. 案例分析：武汉市江步亭社区“五社联动”模式下的工作者队伍建设现状

为深入探究“五社联动”机制在社区工作者队伍建设中的具体实践与成效，本研究选取全国社区治理的先进典型——湖北省武汉市江岸区百步亭社区作为分析案例。这个常住人口超过18万的大型社区，经过二十多年的探索，形成了独具特色的“百步亭模式”。该模式以党建为引领，构建了一个多元主体共同参与的治理体系。在运行机制上，社区居委会作为资源对接和协商议事的平台，整合了数百个社区社会组织作为服务载体，由专业社工提供技术支撑，依托庞大的志愿者队伍作为辅助力量，同时积极链接企业和基金会等社会慈善资源，形成了良性的社区公益生态。

在这一成熟的“五社联动”机制下，百步亭社区对工作者的定位已超越传统的“网格员”或“办事员”，而是将其视为“社区治理工程师”。工作者需要承担多重专业角色，他们既是敏锐识别居民需求、主动链接各类社会资源的链接者，也是能够独立设计、筹资和执行社区项目的管理者；既要善于发现和培育社区领袖，引导居民群体向规范化社会组织发展，又要运用专业技巧协调多元主体间的利益关系，化解基层矛盾。这种角色转型对工作者的能力提出了全新要求。

为促进工作者专业发展，百步亭建立了系统化能力建设体系。通过“全科社工”培训模式，工作者在掌握公共服务技能的同时，重点提升资源链接、项目策划等核心能力。社区实行“师徒制”传帮带，由老主任带教新社工，并定期引入高校专家督导，形成理论与实践结合的人才培养机制。在激励保障方面，设计行政与专业晋升双通道，将培育社区社会组织、链接资源等纳入考核，引导工作者主动投入联动工作。通过上述体系建设，社区工作者从行政“办事员”成长为治理“中流砥柱”，带动社区活力提升，居民满意度位居全国前列。但该模式仍面临复合型人才短缺、行政负担影响专业投入等挑战。百步亭经验

表明,社区工作者队伍建设需实现从“人事管理”向“人才赋能”转变,通过明确定位、系统培养、创新激励,才能释放其在基层治理中的核心动能。

4. 社区工作者队伍建设面临的问题

随着社会管理体制转型,城市管理重心持续下移,大量原属政府与企业的服务职能转移至社区。社区人才队伍作为社区发展的核心支撑,其素质直接决定工作成效。当前队伍建设虽已取得显著进展、制度日趋完善,但仍难以完全满足日益增长的社会需求。在人才数量、质量与结构方面,仍需加大投入、持续优化,以更好适应社区发展需要。

基于对百步亭社区等典型案例的深入剖析,并结合我国社区治理的普遍现实,可以发现当前我国社区工作者队伍建设在“五社联动”背景下主要存在以下几个亟待解决的问题:

第一,角色定位模糊与职责超载并存,专业化转型受阻。在“五社联动”的理想图景中,社区工作者被期待成为资源链接者、项目管理者、组织培育者和矛盾协调者。然而在实践中,他们的身份边界极为模糊。一方面,他们仍需要承担大量来自上级部门的行政性事务、台账填报和迎检工作,实质上扮演着“行政末梢”执行者的角色。另一方面,新机制要求他们完成的专业赋能、资源整合等创新性工作,因缺乏明确的权责界定和时间 and 精力的保障而难以深入开展。这种“行政事务”与“专业服务”的双重挤压,导致角色超载,使其陷入“什么都要管,什么都难管好”的困境,专业化转型举步维艰。

第二,能力结构与新要求严重脱节,系统性培训缺失。“五社联动”要求社区工作者具备项目管理、资源动员、社会组织培育、跨部门协商等复合能力。但现有队伍的能力结构普遍较为单一,或擅长处理常规政务,或仅具备某一领域的知识,与“全科社工”和“社区治理工程师”的要求相去甚远。尽管部分地区开展了培训,但多为零散的、短期的政策宣讲或技能讲座,缺乏针对“五社联动”核心能力的、系统化、阶梯式、可持续的培养体系。特别是对于资源链接、公益项目设计、慈善资源管理等关键能力的实战化训练尤为不足,导致工作者在面对复杂治理需求时“心有余而力不足”。

第三,激励保障机制不健全,职业吸引力与内生动力不足。尽管社区工作者的薪酬待遇近年来有所提升,但其收入水平、社会地位与所承担的责任和压力仍不匹配,难以吸引和留住高素质的复合型人才。职业发展通道虽然存在,但“千军万马过独木桥”式的行政晋升路径依然是主流,专业序列的晋升空间狭窄且待遇激励作用有限。在考核方面,绩效考核指标往往仍侧重于常规工作的完成度和居民满意度(后者常受多种因素影响),而对于其在“培育社会组织”“链接社会资源”等联动维度的实质性贡献,难以进行科学、公正的量化评估并有效挂钩激励,这严重削弱了工作者主动寻求“联动”的内生动力。

第四,资源支撑体系薄弱,联动缺乏可持续性。社区工作者开展“五社联动”需要相应的资源支持,包括项目启动资金、专业督导、信息平台等。然而,许多社区,尤其是基础薄弱的老旧小区或新建社区,普遍面临资源匮乏的窘境。社区公益慈善资源总量小且不稳定,过度依赖少数企业或项目投入,缺乏长效的“造血”机制。同时,上级部门在下达任务时,常常“只给任务,不给资源”或“资源拨付与任务难度不匹配”,使得社区工作者在推动联动时巧妇难为无米之炊,导致联动效果难以持续和深化。

综上所述,当前我国社区工作者队伍建设正处在从传统行政管理向现代专业治理转型的阵痛期。核心问题在于,现有的角色定位、能力结构、激励体系和资源支撑,尚未能系统性地与“五社联动”的新要求实现有效对接。若不从根本上解决这些结构性矛盾,仅仅依靠个别先进社区的探索和工作者的超负荷付出,“五社联动”机制将难以在更广泛的层面落地生根并发挥预期效能。

5. 五社联动背景下社区工作者队伍建设优化路径

针对当前社区工作者队伍建设在角色、能力、激励与资源方面面临的系统性挑战,必须突破零敲碎

打的修补模式，从治理生态、管理机制与运作模式三个维度进行协同重构，构建一套与“五社联动”要求深度适配的支撑体系。

5.1. 明确权责与深化协同，构建清晰的治理生态

首要任务是理顺“五社”之间的主体关系，为社区工作者履职创造清晰的制度环境。其一，政府层面需进行精准赋权与减负。应通过地方性法规或政策文件，明确界定社区工作者在“五社联动”中的核心职责与权力边界，特别是其在整合资源、协调主体、管理项目方面的主导权限。同时，建立社区工作事项准入机制，严格规范下派到社区的行政事务，切实为工作者“松绑”，确保其有足够的时间和精力投身于专业性的联动服务。其二，强化社区党组织的整合引领功能。党组织应超越具体事务操作，定位于把握方向、整合资源、凝聚力量。通过建立“五社联席会议”等常态化协商机制，由党组织牵头，定期组织社区居委会、社会组织、社工机构、志愿者代表及慈善资源方共同议事，将社区工作者的角色从“被动协调者”提升为“平台构建者与议事推动者”，从而在制度层面保障联动的有序运行。

5.2. 构建全周期人才管理体系，推动队伍专业化转型

队伍建设的关键在于构建覆盖“选、育、励、留”的全周期人力资源管理闭环。在选拔机制上，应突破单一的知识考察，引入情景模拟、项目路演等多元化测评方式，重点考察候选人的资源链接意识、组织协调能力和解决问题思维，从源头选拔具备“联动”潜质的人才。在培育体系上，推动培训从“普适性”向“专业化、实战化”升级。围绕“五社联动”所需的项目管理、资源动员、公益筹资、危机干预等核心能力，与高校、专业培训机构合作，开发阶梯式课程体系。大力推行“导师制”，由经验丰富的资深社工或社区书记进行“传帮带”，并在真实社区项目中锤炼工作者的实战能力。在激励保障上，实施“双通道”晋升与“绩效联动”考核。既要畅通从一线工作者到社区“两委”负责人的行政晋升路径，也要建立基于专业职称(如社工师等级)和项目能力认定的专业晋升通道，并实现待遇挂钩。更重要的是，改革绩效考核办法，将“培育社区社会组织数量”“成功链接社会资源价值”“发起公益项目成效”等核心联动指标作为重要考核依据，使激励导向与“五社联动”的目标同频共振。

5.3. 推行项目化运作与资源整合，保障服务可持续性

将社区治理与服务需求转化为具体的项目，是优化资源配置、提升工作效能的关键抓手。首先，要建立社区需求与资源对接的项目库。鼓励社区工作者基于深入调研，将居民“急难愁盼”问题设计成具体的公益服务或治理项目。通过社区公益基金、慈善资源对接会等平台，为项目寻找资金和支持，使工作者的角色从服务的直接提供者，转变为项目的设计者与管理者和资源的配置者。其次，着力培育社区自身的“造血”机制。积极引导和支持社区工作者牵头培育扎根社区的本土社会组织与志愿者团队，将外部输血转化为内生动力。同时，稳健发展社区基金会、社区公益基金，通过设立微创投项目，鼓励社区居民、商户和企业小额捐赠，形成“资源-项目-成效-更多资源”的良性循环，为社区工作者持续开展联动工作提供稳定、可持续的资源保障。

6. 结语

“五社联动”是基层治理现代化的重要实践，其成效关键在于建设高素质的社区工作者队伍。研究发现，在“五社联动”机制下，社区工作者正从传统事务执行者向现代治理者转变，需承担资源整合、项目运营、组织培育等多重专业角色，这不仅是职责拓展，更是理念与方法的全面升级。

调研显示，当前队伍建设面临四大挑战：角色定位模糊，导致行政事务与专业服务难以兼顾；专业能力与新要求存在差距；激励保障不足，影响积极性与队伍稳定；资源支撑薄弱，制约服务效果的可持续。

续性。这些问题相互交织,阻碍了“五社联动”的深入发展。对此,本文提出从三个层面系统推进:在治理层面,应明确权责边界、推动工作减负,营造良好履职环境;在管理层面,建立涵盖选拔、培养、激励的全周期管理体系,重视专业能力建设与“双通道”职业发展;在运作层面,推广项目化工作方式,通过建设社区项目库与培育本地资源,提升工作的专业性与可持续性。

未来应继续探索不同社区类型的差异化建设策略,推动数字技术在基层治理中的深度应用,完善社区工作者能力标准体系。只有建强这支队伍,“五社联动”才能真正落地,基层治理现代化才有坚实人才支撑,共建共治共享的格局才能实现。

基金项目

本文系西南民族大学中央高校基本科研业务费专项资金项目[2024SYJSCX19]资助。

参考文献

- [1] 王德福. 新生代社区工作者的职业激励与职业发展——兼论面向社区治理现代化的干部培养路径[J]. 理论月刊, 2022(12): 109-119.
- [2] 王莲. 专业化的社区工作者队伍建设探析[J]. 湖北经济学院学报(人文社会科学版), 2010, 7(7): 19-20.
- [3] 斐迪南·滕尼斯. 共同体与社会[M]. 林荣远, 译. 北京: 商务印书馆, 1999: 52-54.
- [4] 费孝通. 江村经济——中国农民的生活[M]. 北京: 商务印书馆, 2002: 65.
- [5] Patle, Z. and Kumar, R. (2019) Professionalization of Community Workers: Challenges and Opportunities in Developing Countries. *Social Work Education*, 38, 90-106.
- [6] 华伟. 单位制向社区制的回归: 中国基层管制 50 年变迁[J]. 战略与管理, 2000(1): 87-100.
- [7] 周易. 广州市 Y 区“五社联动”社区治理研究[D]: [硕士学位论文]. 广州: 华南理工大学, 2020.
- [8] 向德平, 罗珍珍. “五社联动”的运行机制和发展路径[J]. 中国民政, 2021(17): 41-42.
- [9] 徐选国. 从体制创新到生态建构: “五社联动”对“三社联动”的传承与超越[J]. 社会科学战线, 2024(8): 241-250.
- [10] 任敏, 吕江蕊. “五社联动”的缘起、运作逻辑及其何以促进基层治理[J]. 社会工作, 2023(6): 29-41+100-101.
- [11] 张其龙. “全科社工”服务模式的实践创新[J]. 群众, 2025(7): 62-63.
- [12] 何荣山, 李婧煜. 共同体视域下“五社联动”构建韧性社区治理现代化体系研究[J]. 重庆大学学报(社会科学版), 2024, 30(6): 286-300.
- [13] 刘洋. 资源性小微枢纽: “五社联动”中的社区基金[J]. 山东行政学院学报, 2024(1): 84-91.
- [14] 邱国良, 李静, 王松阳. 基层治理“五社联动”机制: 实践运作、治理限度与优化路径[J]. 社会工作与管理, 2024, 24(1): 70-78.
- [15] 顾永红, 都爽. 专业驱动与结构阻碍: 社会工作者在“五社联动”社区治理中的双重逻辑[J]. 社会福利, 2023(4): 46-55.
- [16] 哈少杰. 社会工作助推社区社会组织参与社区治理的实务研究[D]: [硕士学位论文]. 兰州: 西北民族大学, 2024.
- [17] 刘俊清. 从职业身份看社区工作者队伍建设[J]. 云南民族大学学报(哲学社会科学版), 2006(6): 30-33.
- [18] 高越. 打破“天花板”让社区工作者进得优留得住有奔头[N]. 中国妇女报, 2024-04-13(01).
- [19] 张志晓. 加强社区工作者队伍建设的着力点[J]. 共产党员(河北), 2024(16): 49.
- [20] 刘丽娟. 社区工作者队伍建设现状、问题与对策[J]. 社会保障研究, 2024(1): 78-86.
- [21] 龚洁. 社区工作人才队伍建设现状及困境——基于 4 个城市的实证调查研究[J]. 公关世界, 2024(20): 115-117.
- [22] 廖长生. 专职社区工作者专业发展培训体系构建研究[J]. 社会与公益, 2025(5): 151-153.
- [23] 林超. 双因素理论视阈下社区社会工作人才队伍建设的现实困境和发展策略——基于扬州市 W 街道的考察[J]. 盐城师范学院学报(人文社会科学版), 2024, 44(5): 56-65.
- [24] 赵鹏. 社区工作者队伍人力资源管理的建设路径[J]. 四川劳动保障, 2025(14): 32-33.
- [25] 谢标. 完善社区工作者“选育管用”全周期管理机制[J]. 学习月刊, 2024(10): 37-39.

-
- [26] 吴静. 专业化职业化制度化建设社区工作者队伍[J]. 当代贵州, 2024(48): 60-61.
- [27] 扈鹏程. 人力资源管理视角下的社区工作者队伍建设问题探析[J]. 中国集体经济, 2025(7): 125-128.
- [28] 朱丽, 王写兰, 李晓昀. 社区工作者自我效能感、感知社会支持与获得感关系探究——以广西社区工作者为例[J]. 青海民族大学学报(社会科学版), 2025, 51(1): 137-145.
- [29] 周沛. 基层治理现代化背景下社区工作者队伍建设[J]. 人民论坛, 2025(13): 74-79.
- [30] 吕方. 以社区能力为中心的城乡社区治理体系现代化——“五社联动”的实践形态及其知识意义[J]. 济南大学学报(社会科学版), 2024, 34(3): 105-114.
- [31] 乌云娜. 如何加强社区工作者队伍建设[J]. 中国党政干部论坛, 2007(10): 61.
- [32] 湖北省民政厅课题组, 孟志强. “五社联动”助推基层治理体系和治理能力现代化[J]. 中国民政, 2021(17): 37-40.