

三重逻辑的张力与平衡：社工站建设政策执行的制度逻辑分析

——以北京市D区为例

胡建阳

北京建筑大学人文与社会科学学院，北京

收稿日期：2026年7月8日；录用日期：2026年8月14日；发布日期：2026年8月24日

摘要

乡镇(街道)社工站建设是推进基层治理现代化的重要制度实践。文章借鉴多重制度逻辑分析框架，以北京市D区社工站建设为案例，考察政策执行中行政逻辑、专业逻辑与市场逻辑的结构性冲突及对政策效果的影响。研究发现，D区在行政逻辑强力驱动下实现了社工站的高覆盖率，但政策执行效果存在落差，专业逻辑在行政考核压力下面临台账化与活动化的双重挤压，市场逻辑则受限于经费保障和项目周期的约束而难以持续深耕。三重逻辑间的不平衡在于过度追求服务数量的提升却忽略了对于服务质量的保障。文章认为，政策优化的关键在于构建三重逻辑的动态平衡机制，从“保量”为核心转变为“保质”。

关键词

社工站建设，多重制度逻辑，政策执行，基层治理

Tension and Balance of Triple Logics: An Institutional Logics Analysis of the Implementation of Social Work Station Construction Policy

—A Case Study of D District, Beijing

Jiayang Hu

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

Received: July 8, 2026; accepted: August 14, 2026; published: August 24, 2026

Abstract

The construction of social work stations at the township (sub-district) level represents a significant institutional practice for advancing the modernization of grassroots governance. Drawing upon the analytical framework of multiple institutional logics, this paper takes the construction of social work stations in D District, Beijing as a case study to examine the structural conflicts among administrative logic, professional logic, and market logic in policy implementation, as well as their impact on policy outcomes. The study finds that under the strong impetus of administrative logic, D District has achieved high coverage of social work stations; however, a notable gap exists between policy implementation and expected outcomes. Professional logic faces dual pressures under administrative assessment, manifested as the reduction of services to paperwork documentation and routinized activities, while market logic is constrained by institutional limitations such as funding guarantees and project cycles, making sustained and in-depth development difficult. The imbalance among the three logics lies in an excessive pursuit of service quantity at the expense of service quality. This paper argues that the key to policy optimization lies in establishing a dynamic balancing mechanism among the three logics, shifting the policy focus from “securing quantity” to “ensuring quality.”

Keywords

Social Work Station Construction, Multiple Institutional Logics, Policy Implementation, Grassroots Governance

Copyright © 2026 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

2021年4月，民政部办公厅印发《关于加快乡镇（街道）社工站建设的通知》，要求“十四五”末实现乡镇(街道)社工站基本全覆盖，将社会工作与基层民政建设紧密结合，打通为民服务的“最后一米”¹。北京市迅速响应，2022年9月，《北京市“十四五”城乡社区服务体系建设规划》²提出，到2025年街道、乡镇社会工作服务站覆盖率达到100%。D区作为首都城南重点发展区域，一直在着力推进区、镇街、社区(村)三级社会工作服务平台建设。截至2024年底，D区社会工作服务中心建设覆盖率达100%，已建成162个社区社会工作服务站、108个村社会工作服务站，共270个社区(村)社会工作服务站，覆盖率整体达46.55%。Q街道、T街道等基层街道已实现社区社工站100%全覆盖³。

在社工站站点大面积覆盖后，实际服务效果却未能达到应有的成效。学者指出，社工站的快速建立会导致社工站在提供服务时，出现服务趋同化、专业性弱、角色不明晰等困境，专业方法在实务中难以落实及应用。在社会中，居民对于社工站定位模糊，常被基层政府当作行政助手使用。刘振学者表示，社工站在本土性服务上趋于雷同，各地服务内容大同小异，缺乏对在地需求的回应[1]。有站无服、有形无实，成为社工站建设的普遍写照。D区在社工站建设覆盖率上走在全市前列，但上述共性问题也不同程度地存在于各个街道，覆盖率46.55%的整体水平意味着仍有社区(村)尚未建站；已建站点的服务质量、

¹<https://www.mca.gov.cn/gdnps/pc/content.jsp?id=116795&mtype=>

²https://www.beijing.gov.cn/zhengce/gfxwj/202209/t20220921_2819861.html

³<https://www.bjdx.gov.cn/bjsdxqrmzf/zfwf/zdly/zdmshss/2200336/>

专业能力、经费保障等深层问题仍待检验。这一现象提出了一个深层问题：为何一项自上而下强力推动的政策，在落地过程中会产生如此普遍的“执行偏差”？

针对这一问题，在已有的研究中，学者们已从多个角度进行了探讨。研究认为，困境的根源在于驻站社工专业能力不足，应通过制度化培训和专业督导提升服务质量[2]。政社关系取向的研究指出，社工站在“强政府-弱社会”格局中难以保持自主性，行政化挤压了专业空间[3]。政策设计取向的研究则关注政策工具配置的合理性，认为资金保障不充分、考核指标过于刚性等因素制约了政策效果[4]。上述研究从不同层面揭示了问题的成因，但大多数停留在单一维度的归因上，缺乏对政策环境进行整体性分析。社工站建设涉及政府、社会组织、专业群体等多元主体，这些主体各有行动逻辑，彼此之间不兼容，如果忽略这种制度逻辑的多元性和内在张力，就难以真正理解为何政策执行中存在普遍偏差，而非个别案例的偶然失误。

本文采用单案例研究设计，以北京市D区社工站建设为分析对象。D区是北京市落实“十四五”社工站全覆盖目标的重点区域，当地的社工站建设覆盖率较高，但与实际服务质量存在一定落差，为研究多重制度逻辑冲突提供了研究范本。

本研究参考了本地的政策文件与公开数据，包括各镇街社工站建设总结报告、运营台账等，用于了解政策目标与执行现状。同时对D区委社会工作部相关人员、社工站负责人、社区驻站社工及承接服务的社工机构项目主管共12人开展了半结构化式的访谈。

本文借鉴徐小丰和陈世香提出的多重制度逻辑分析框架，将建立社工站这一社会政策置于多重制度逻辑的冲突与协调中进行分析[5]。该框架的核心在于：社会政策的执行往往面临多重制度逻辑的同时在场，制度与现实情境之间的张力是地方政府策略性执行的制度基础。在社工站建设这一政策过程中，存在三重相互竞争的制度逻辑：行政逻辑源于科层体制，追求全覆盖的速度与可考核性；专业逻辑植根于社会工作专业系统，要求服务的精细化与持续性；市场逻辑存在于项目实施，遵循成本以及收益的理性计算。三者各有其正当性依据，但在资源约束、时间压力与考核机制的共同作用下形成了结构性冲突。

2. 社工站建设的三重制度逻辑分析框架

制度逻辑理论为理解组织在复杂制度环境中的行为提供了有力的分析工具。制度逻辑起源于新制度主义理论，强调某一领域内存在的制度安排和相应的行动机制。该理论认为任何一个组织中都存在多元化的制度逻辑。不同制度逻辑对组织行为提出不同的行动要求，其相互作用共同塑造了组织行为的异质性。周雪光和艾云率先将多重制度逻辑理论引入，运用到了中国乡土社会的制度变迁分析之中，此后越来越多学者沿用这一分析路径，探究中国制度变迁中多重制度逻辑的冲突与协调过程。徐小丰和陈世香进一步将这一框架应用于社会政策执行的分析，揭示了社会政策在地方落实时所面临的“情境性自主”现象，地方政府在执行政策时并非简单地服从或抗拒，而是基于多重制度逻辑的动态冲突格局，策略性地构建应对方案。

政策执行方面，李普斯基于1980年提出的街头官僚理论里指出，基层工作者在面对资源不足、目标模糊和公众压力时，会发展出一套简化工作的应对策略，这些策略塑造了最终的政策输出。既有的政策执行理论多聚焦于政府体系内的行动者，在中国社工站建设场景中，执行主体包含了社会组织、专业社工等多元行动者，政策执行困境则需要多维度考量。制度逻辑理论为此提供了一种分析多元行动者如何受到各自制度逻辑驱动、并在同一场域中互动与冲突的工具。

从理论层面看，社工站建设政策执行场域充分具备制度逻辑理论所关注的多元主体参与、多重行动要求并存、存在潜在的价值和目标冲突核心特征。从研究层面看，既有研究已经充分研究了社工站建设中各种矛盾的存在，从行政任务挤占专业服务时间、考核指标与服务效果脱节、到短期项目周期与长期

专业培育之间的张力等多种问题，在社工站建设这一政策执行场域中，以下三重制度逻辑构成核心的行动约束条件。

2.1. 行政逻辑：行政体系中的“全覆盖”诉求

行政逻辑源于科层体制的运行规律，其核心是追求政策目标的快速实现与过程的可考核性。在 D 区，行政逻辑的具体表现在于北京市“十四五”规划将社工站覆盖率设定为约束性指标后，D 区委社会工作部通过年度评估、专项督导等方式推动基层执行，向下则是街道层面将社工站建设纳入年度重点工作。D 区委社会工作部对已建站点的评估围绕平台建设、运营及服务情况等维度展开。覆盖率、站点数量、台账与服务记录是评价成效的核心尺度。

2.2. 专业逻辑：社会工作服务的“有效性”追求

专业逻辑植根于社会工作的专业伦理与素养，要求以服务对象的真实需求为出发点，以专业方法为保障，以实际效果为目的。D 区在专业能力建设方面已有一定投入，将持证等级、项目成效等纳入职业发展体系，形成“持证社工 - 专业人才 - 督导专家”三级成长通道，目前全区社区工作者持证率达 45.68%，本土督导 53 名。在社区治理人才培养方面，D 区设立“头雁计划”选拔 26 名社区书记组建专家库，“专业培养 + 实践赋能 + 校地协同”的基层治理人才培养模式已培育专业人才超 1200 人。

然而专业能力的培育依赖持续的教育培训、稳定的督导体系和长期的经验积累，这与行政逻辑追求的“快速全覆盖”在节奏上存在根本矛盾。正如刘振所指出的，行政逻辑偏好可量化的产出指标，专业逻辑看重难以测量的过程与效果，行政追求快速全覆盖，专业要求建一个成一个，两者之间的张力是社工站建设重数量轻质量的制度根源。D 区虽在人才培养上投入颇多，但专业服务的有效性在考核指标体系中仍处于相对边缘的位置。

2.3. 市场逻辑：项目制下的“成本 - 收益”考量

社工站建设主要依托政府购买服务推进。社会组织以承接方的身份，在有限的合同经费和项目周期内按照政府的需求进行服务产出。D 区社工站的建设运营经费主要来自区、镇街两级财政购买服务，项目通常以年度为周期。在资源约束下，社会组织倾向于选择“成本 - 收益”最优化的执行方式，即完成可量化的指标、规避高投入低产出的深度服务、优先满足考核要求而非服务对象的真实需求。

市场逻辑与专业逻辑形成内在张力，项目化的运作方式将服务切割为短期可交付的产品，而专业服务需要长期的关系建立与持续的跟进评估[6]。市场逻辑也与行政逻辑存在紧张关系，行政考核的需求与市场的应对能力之间往往难以匹配。D 区虽在探索“政府购买 + 慈善捐赠 + 社区基金”的多元资金格局，但实践中经费来源仍以政府购买服务为主渠道，保障的稳定性有待加强。

3. D 区社工站建设现状

3.1. 行政逻辑推进

在行政逻辑的强力推动下，D 区社工站建设在数量上取得了显著进展。三年建设发展后，其中 Q 街道各社区社工站覆盖率达 100%，街道社会工作服务中心获评 D 区社会工作服务中心示范点。T 街道在已有“一中心五站”社会工作服务平台体系基础上，延伸打造“一中心十站”的平台建设格局。W 镇将专业社工力量引入农村治理，搭建社会工作镇村两级服务平台，以镇级社工中心为核心，联合村社党支部，辐射带动各社工站开展服务，由村支书任站长，目前实现全镇社会工作服务站全覆盖。两年来，W 镇开展民生保障、社会救助、基层治理等活动 310 余场，覆盖人群 1.6 万余人，已培育社区社会组织 325 个，志愿者 426 名。

覆盖率 100% 的街道在全区范围内仍是少数,截至 2024 年底社会工作服务站的覆盖率整体达 46.55%,这一数据揭示了在行政指令的要求下,先行街道通过集中资源实现了率先达标,但全区范围的全面覆盖仍未达到标准,且已建站点的质量保障面临更大挑战。

3.2. 专业逻辑困境

D 区的实践表明,在行政考核压力下,专业服务有被简化为评比指标和堆砌数据的简单数字。Q 街道建立常态化培养督导机制,由社会工作服务中心人员定期下沉社区社工站,对社区工作者进行一对一督导,全程采用结项答辩模式。在督导过程中,中心人员听取社工站负责人近期工作汇报。专业服务在考核指标下会面临活动化风险。T 街道创新推动“12345”社会工作服务机制,但其核心成果呈现为可量化的活动场次、服务时长等数据,明确展示出了社工站的工作记录,却难以说明服务对象的真实改变。社工站的服务内容往往围绕着追求数量、方便执行来设计,而非根据社区与居民的实际需求。

更深层的问题在于专业自主性的弱化。当社会工作者本身成为考核指标时,服务内容的设计便可能偏离居民的真实需求,反而注重活动的传播性。同时一村一社工的指标下,虽然村内具备了社工,但是基层人员等不了解社工的职能,只是为了完成指标而对社工提出不切实际要求的情况也明显存在。L 街道的社工曾表示“要求一年完成 12 例个案工作,但是一个长期跟下来都需要不少时间,我们平时社区也有很多工作,这个指标能完成 5 个都很多了,这对于社工本身还是社会工作专业逻辑都是极大的挑战。”

3.3. 市场逻辑困境

市场逻辑的发挥空间受到经费保障和项目周期的双重制约。D 区社工站运营经费主要依赖政府购买服务。项目能否中标、金额是否浮动都存在不确定性,从实践来看,各街道在探索多元资金渠道。Q 街道梳理整合社会组织、养老机构、慈善单位等 200 余项资源,T 街道联动“五社资源”,链接慈善资源赋能基层治理等。但这些探索仍处于起步阶段,尚未形成稳定的制度安排。

项目周期同样构成约束。D 区社工站项目多以年度为周期,社会组织需要在有限时间内完成规定的服务指标。短期化的项目运作不利于专业服务的持续产出,社工站与社区居民需要建立信任关系,充分了解居民需求,开展深度个案跟进,推动社区社会组织培育,这些都需要超出单个项目周期的时间投入。

3.4. 基层社工应对策略

基层社工最主要的应对方式就是积极向上寻求支持,对政策提出可行性意见,或寻求督导或上级人员指示,听从安排作出回应[7]。同时也有选择性记录、服务专业化包装和选择性坚守等策略,以此在多重逻辑的结构性约束下兼顾服务原则和政策原则,也将政策执行分析的视角延伸至基层行动者如何在制度逻辑中达到平衡。

4. D 区社工站建设的优化路径

基于对 D 区社工站建设三重制度逻辑冲突的分析,政策优化的方向在于构建三者之间的动态平衡机制。三重制度逻辑的协调,要求三者各司其职,行政逻辑提供资源动员和政策保障,专业逻辑设定服务标准和质量底线,市场逻辑负责高效执行。三者形成相互支撑而非挤压的关系,社工站建站政策才能从保量进一步发展到保质。

4.1. 调整行政逻辑:效能优先

行政逻辑的调整关键在于改变考核的指向。D 区的督导评估已在一定程度上关注质量维度,社会工

作部的评估围绕平台建设、运营及服务情况开展，并以“基石计划”为基础，收集统计各镇街优秀项目集作为区级示范项目。Q街道的“结项答辩”模式也体现了对服务质量的关注，但覆盖率等数量指标在实际考核中仍占据优先位置。进一步优化的方向在于降低覆盖率在考核中的权重，增加对服务对象满意度，问题解决率等质量的评估指标，将评估周期从年度延长至三年及以上，以长效服务的形式为专业服务的长期培育创造制度空间。同时建立分层分类的考核标准，根据不同街道、社区在资源禀赋和需求结构上的差异进行调整。

4.2. 保障专业逻辑：构建稳定支持体系

D区在专业人才培养方面已有较好基础——持证率45.68%、本土督导53名、“头雁引领计划”培育26名领军人才。但这些人才资源需要将其构建成为一套完整的服务体系，以实现资源最大程度的利用，推进在地化人才培养。侯利文和周鹏的研究表明，苏南地区的乡镇社工站通过“本地招聘+就地培养”的模式有效降低了人员流失率，增强了服务的在地适应性，以培养本土社工为核心，便于开展服务的同时不断壮大本土队伍。这一经验值得D区借鉴，建立持续性的专业督导机制。Q街道目前已探索“定期下沉督导”模式，应进一步实现督导的常态化，畅通职业发展通道，落实D区已建立的“持证社工-专业人才-督导专家”三级成长通道。

4.3. 规范市场逻辑：完善制度环境

政府购买服务在效率和灵活性方面存在明显优势，问题在于当前的项目制定实施环节缺乏对于社区、居民需求的详细调研，无法切实感受居民所需所想，使市场逻辑急于完成任务和指标，挤压了其他逻辑的运作空间[8]。优化方向包括：将项目合同周期进行延伸，建立分阶段验收机制，建立以服务成本核算为基础的合理定价机制；探索“政府购买+慈善捐赠+社区基金”的多元资金格局，降低对单一财政渠道的依赖。

5. 结语

D区社工站建设的实践表明，行政逻辑的强势驱动虽然带来了覆盖率的快速提升，但专业逻辑与市场逻辑的相对弱势使得服务质量难以同步跟进。三重制度逻辑的不平衡配置是重覆盖轻质量困境的深层根源，问题在于构建三者的动态平衡。社工站建设面临的三重逻辑冲突并非D区独有的问题，而是我国社会工作事业发展中普遍存在的结构性困境。从全国范围来看，各地在推进社工站建设时都不同程度地面临着“保量”与“保质”之间的张力。D区作为北京的典型区域，其经验与问题对其他地区具有重要的参照意义，展示了行政驱动下快速建站的可行性，也警示了忽视质量建设的潜在风险。

三重逻辑在政策实践中并非仅以冲突形态存在，也可以呈现出复杂的融合、共生与转化关系。“结项答辩”是社会工作专业的一种督导手段，却逐渐转化为行政任务；市场逻辑的效率原则同样以项目结项汇报的形式嵌入到了行政思维中；基层行动者则通过策略性的专业包装，在三种逻辑中找寻平衡关系。三种互动形态表明，社工站建设中的逻辑失衡，不是由单一层面便可导致的问题，而是出现了头重脚轻的现象，使得其他逻辑在互动中难以维持自身的独立性与专业性。

因此后续政策优化需要更进一步关注具体的政策设计。在现有的评估体系上，建立一套多维评估体系，逐步减轻只追求服务数量的观念，更注重服务质量与长期的成效。体系可以包含三个维度，包括过程性评估中，服务实施的规范性与专业性；服务对象满意度以问卷调查和深度访谈需求获取的完成程度；通过基线调查和追踪评估，测量该服务对于社区关系、居民福祉的真实改变。

同时，社工站建设的未来方向应从追求“保量”转向“保质”。这是治理理念的深层转变，专业服务

的价值不能简单化为可量化的指标，市场机制的效率需要在合理的制度框架内运行，行政推动的边界在于为质量和专业留出空间。在推进基层治理现代化的进程中，如何让社工站真正成为服务群众需求的执行站，需要政策制定的进一步思考，也关系着社会工作事业的长远发展。

参考文献

- [1] 刘振. 走向实践自觉: 社工站的实践困境与优化路径——基于 W 镇社工站实践的思考[J]. 内蒙古社会科学, 2024, 45(1): 198-205.
- [2] 王思斌. 乡镇社工站建设要坚持专业化发展方向[J]. 中国社会工作, 2022(10): 7.
- [3] 黄晓星, 房欣杨. 统合治理与社会工作服务发展——以 Y 市乡镇(街道)社工站建设为例[J]. 社会建设, 2025, 12(2): 75-98.
- [4] 冉连, 吴铭洋. 三维政策工具框架下省级社工站建设政策文本量化研究——基于 42 份省级政策的文本分析[J]. 智库理论与实践, 2025, 10(6): 36-47.
- [5] 徐小丰, 陈世香. 社会政策执行过程中的多重制度逻辑冲突与行动策略——以 T 市公共文化服务体系示范区创建为例[J]. 华中师范大学学报(人文社会科学版), 2024, 63(2): 118-128.
- [6] 侯利文, 周鹏. “家业一体”: 乡镇社工站的劳动过程与社会基础[J]. 社会科学, 2025(4): 153-166.
- [7] 周金玲. 政府购买社会工作服务的主体及其关系辨析——以湖南省社工站建设为例[J]. 华东理工大学学报(社会科学版), 2023, 38(3): 26-41.
- [8] 卢春天, 齐晓亮. 社会治理视域下当代中国环境政策演进及其治理逻辑[J]. 河北学刊, 2020, 40(2): 166-172.