

多源流理论视域下《关于加强社区工作者队伍建设的意见》的政策议程与展望

刘宇歆

贵州师范大学历史与政治学院, 贵州 贵阳

收稿日期: 2026年4月14日; 录用日期: 2026年5月7日; 发布日期: 2026年5月19日

摘要

完善社区工作者队伍的管理与建设是推动基层社区现代化发展的关键所在, 不仅能为壮大城市基层治理骨干力量注入新鲜血液, 更可赋能中国社会基层治理体系和治理能力现代化建设。以多源流理论探析《关于加强社区工作者队伍建设的意见》的政策议程, 发现: 社区治理领域人才队伍的供需矛盾和现实的痛点、堵点、难点构成问题源流; 政府相关政策的推动、政策提案与理论研究成果的建言献策构成政策源流; 全社会各领域对社区人才队伍建设的殷切期盼构成政治源流。未来, 应以问题源流为导向, 充分关注“人才流失”的现实困厄; 以政策源流为补充, 拓宽社区人才队伍建设的政策选择; 以政治源流为动力, 服务国家重要发展战略。

关键词

多源流理论, 社区工作者队伍, 政策议程, 政策之窗

Policy Agenda and Prospect of “Opinions on Strengthening the Construction of the Community Worker Teams” from the Perspective of Multiple Streams Theory

Yuxin Liu

School of History and Politics, Guizhou Normal University, Guiyang Guizhou

Received: April 14, 2026; accepted: May 7, 2026; published: May 19, 2026

Abstract

Improving the management and construction of community workers is the key to promoting the modernization of grassroots communities. It not only injects fresh blood into the backbone of urban grassroots governance, but also empowers the modernization of China's social grassroots governance system and governance capacity. This study analyzes the policy agenda of the "Opinions on Strengthening the Construction of the Community Worker Teams" using theory of multiple streams, revealing that: the supply-demand imbalance and current pain points, bottlenecks, and difficulties in the community governance talent pool constitute the problem source; the promotion of relevant government policies, policy proposals, and theoretical research findings constitute the policy source; and the earnest expectations of all sectors of society for the construction of the community talent pool constitute the political source. In the future, we should be guided by the problem source, paying close attention to the real predicament of "brain drain"; supplemented by the policy source, broadening the policy options for community talent pool construction; and driven by the political source, serving the country's important development strategies.

Keywords

Theory of Multiple Streams, Community Worker Teams, Policy Agenda, Policy Window

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

建设一支政治笃定、素养良好、爱岗奉献、架构合理、群众认可且拥有专业技能的社区工作者人才队伍是推动城乡社区治理发展的应有之义，不仅能为基层治理高质量发展提供强大的后备力量，更为实现中国式现代化社会建设注入源源不断的动力。2024年《关于加强社区工作者队伍建设的意见》^[1]，政策制定者所关注的议题，是通过何种路径进入国家决策议程的？在政策之窗形成与开启的过程中，究竟是哪些因素发挥了关键的触发作用？上述问题是当前研究中鲜有探讨的问题。有鉴于此，本研究借助“多源流理论”的分析框架，拟探讨《关于加强社区工作者队伍建设的意见》在出台进程中问题源流、政策源流和政治源流的表现形式，从而进一步厘清基层社区人才建设的政策议程，以期为推动社区人才队伍专业化提供发展着力点。

2. 问题源流：当前社区工作人才队伍现状及反馈

2.1. 社区工作者人才队伍供需矛盾

社区工作者队伍的总量规模与专业结构，是评价基层治理水平的核心指标之一。而有关部门的关键数据表明，我国社区工作者队伍在供需层面存在明显的结构性问题，这一现实有助于政策制定者准确把握社会发展中的突出矛盾。具体表现在以下三方面：其一，职业社区工作者与现实社区需求工作人数存在供需矛盾。截至2021年，我国地区共有8793个街道办、49.2万个村民委员会，超过60万个社区。“十三五”期末，全国社区工作者达到400万人，其中获得社会工作职业资格人数约157万，占比为35%。由此可见，我国社区工作者数量虽然已经达到一定程度，但按照“十四五”民政事业发

展规划提出每万名城镇常住人口拥有社区工作者 18 人的要求来看,平均分配每万名城镇常住人口拥有社区工作者人数依旧较少,规模尚未真正壮大[2]。其二,我国社区工作者人才队伍的结构类型有待进一步优化[3]。随着人口老龄化程度加深以及社会问题的增多,居民对基层服务的需求日益旺盛。老年人护理、儿童保护、家庭关系等领域对社区工作者人才的需求不断增长,并且对其专业素养和综合能力提出了更高的要求。

2.2. 现实的痛点和堵点

2017 年我国有关文件提出主张将社区工作者队伍建设纳入国家和地方人才发展规划,以提高社区工作者的素质和能力[4]。然而,现实中存在着一些痛点和堵点。其一痛点涉及社区工作者劳动关系模糊[5]。社区工作者的多种形象代词与行政职责密不可分,而却一直没能在实质意义上得到自我身份认可,以半推半就的形式不断演变。其二堵点主要涉及实际培养中遇到的阻碍,具体表现为培养体系的不完善。一是培训内容的割裂。社区工作者培训内容没有根据不同岗位和社区的实际需求进行定制,导致培训效果不佳,无法真正提高社区工作者的专业能力。二是培训往往注重理论知识的传授,而缺乏与实际工作的紧密结合[6]。社区工作者在培训后,难以将所学的理论知识应用到实际工作中,解决实际问题的能力得不到有效提升。三是培训方法相对较单一。多数培训采用传统的课堂讲授模式,缺乏互动性、案例分析和实践操作等多样化的培训方法,难以激发社区工作者的学习兴趣和积极性[7]。四是缺乏持续培训机制。一次性的培训不能满足社区工作者不断发展的需求,没有建立起持续的培训机制,使社区工作者无法及时更新知识和技能,适应社区工作的变化和发展。

3. 政策源流:《关于加强社区工作者队伍建设的意见》制定的可行性依据

3.1. 政府相关政策的推动

公共政策的制定与演变,既受新兴因素所带来的政策方向调整影响,也离不开对传统要素的重新运用与创新。中央与地方既有的相关政策经过整合提炼,转化为立法修订建议,进一步拓展了政策源流的作用边界。1978 年以来,我国社会面临着城市化进程加速和居民需求多样化的挑战,相关的法律法规和政策也逐渐形成修法建议。2012 年的《关于加强社会工作专业人才队伍建设的意见》,首次提出“建立健全社会工作专业人才培养、评价、使用、激励政策体系”这一明确要求[8][9]。2015 年《关于加强城乡社区协商的意见》[10]则对社区工作者的职责、培训、晋升和保障等方面给予了清晰的政策说明,为社区工作者人才队伍建设提供了更具操作性的指导意见。2021 年《关于加强基层治体系和治理能力现代化建设的意见》[11]对社区工作者的选拔、培养、管理和激励等方面进行了初步制度规范[12]。前期出台的各类政策不仅为社区工作者队伍建设提供了重要铺垫,更为相关政策的形成、发展与变迁积累了历史经验与政策素材,从而推动这一议题平稳纳入政策议程。

3.2. 政策提案与理论建言献策

人大代表、政协委员的政策提案和理论研究成果可增强备选方案的科学性。一方面是人大代表和政协委员的提案。2021 年九三学社提交了《关于加强社区工作者队伍建设的提案》,指出社区工作者队伍存在职业标准与体系不完善、晋升空间狭窄等问题,并提出明确定位、拓展职业发展空间、提升专业水平、健全薪酬体系等建议。针对社区工作者人才流失的问题,2022 年全国人大代表郝世玲委员提出《关于充实社区工作者队伍的提案》提出:“充实社会工作者队伍,提升社区工作者的社会地位和职业荣誉感,稳定人才队伍。”[2]这些政策提案的诞生,表明社区工作者人才队伍建设逐渐被给予关注并为其发展争取更大的空间。另一方面是,相关领域学者的研究成果。学者们对社会问题的严谨分析和论证能够

为备选方案的科学性和有效性提供支撑性力量。其主要探讨了社区工作者人才队伍建设的必要性、发展现状、困境和优化路径等议题。专家学者认为加强社区工作者人才队伍建设不仅是提升社区治理水平的必然要求，也是构建和谐社会的关键举措，然而在发展过程中面临着社区工作者职业依附性强且发展路径不清晰[13]、工作压力过大[14]、专业素养不足[15]等多方面的现实困境，并提出应尽快完善社区工作者的职业晋升体系[16]、建立合理的工作负荷评估机制[17]、完善社区管理制度[18]等建议。人大代表、政协委员以及专家学者们的思想主张相互交融与整合。在这个过程中，渐渐催生出众多切实有效的备选方案，从而有力地推动了社区工作者人才队伍建设政策的修订步伐。

4. 政治源流：《关于加强社区工作者队伍建设的意见》制定的引领性方向

4.1. 我国战略的高度重视

近年来，我国积极推进在脱贫攻坚战略中，实施社会工作专业人才服务革命老区、民族地区、边疆地区“三区”计划，帮助贫困地区实现了脱贫致富。在精准扶贫前线，社会工作服务机构牵手计划和社会工作教育对口扶贫计划，促进社会工作服务机构与贫困地区的合作，提供更多的社会服务资源，提高贫困地区的社会服务水平，帮助贫困地区实现了可持续发展。近年来，国家领导人也高度重视社区工作者。2022年8月17日国家领导人在辽宁省牡丹社区考察时，强调社区工作是一门学问，要积极探索创新，社区治理只能加强、不能削弱。

4.2. 全社会各领域对社区人才队伍建设的殷切期盼

从大众人民需求变化来看，主要表现为：其一，尽管社区工作愈发受到关注并持续进步，然而因长久以来传统观念与社会认知的作用，社区工作者的专业地位依旧不高，部分人甚至将其误解为“不具专业性”的服务工作。其二，当前社区工作领域的人才专业水平参差不齐，公众普遍认为在一些关键的社会服务场景中难以获得专业且有效的帮助。同时，“一老一小”两个服务行业亟需专业的综合性社区工作者，将老百姓的基层民生夯实，才能于根本上营造和谐社区的氛围。从行业领域来看，社区工作领域期望建立清晰的职业发展路径和晋升机会，为社区工作人员提供发展空间和成长机会。包括设立专业级别和职称评定制度，为社区工作人员提供晋升和发展的机会，激励他们不断提升自身专业能力，同时希望加强与其他相关领域的合作与交流，以推动社区工作的专业化职业化发展。从政府部门来看，社区工作者能够推动社区治理的良性化发展，专业的社区人才队伍建设意味着如何贯彻方针，落实政策，将民众利益真真切切地托起来。

5. 结论与展望

5.1. 核心研究发现

本文基于多源流理论框架，系统分析我国社区工作者人才队伍建设的政策议程设置逻辑与实践发展路径，得出以下核心发现：其一，在问题源流层面，社区工作者人才流失、队伍数量不足、质量参差不齐、结构失衡等现实困厄，构成了人才队伍建设政策议程启动的核心诱因，且这些问题的凸显与现代化社区建设的需求形成鲜明矛盾，成为推动政策变迁的基础动力；其二，在政策源流层面，既有社区人才建设相关政策积累的实践经验、多元主体的利益诉求表达，以及政策工具的不断优化，为政策议程的推进提供了坚实的政策储备与实践支撑，政策调研、专家论证、民意征询等多元渠道的搭建，进一步提升了政策供给的科学性与适配性；其三，在政治源流层面，以人民为中心的执政理念、国家基层治理现代化的战略导向，构成了社区工作者人才队伍建设政策议程设置的核心驱动力，政治关注度的提升、资源投入的倾斜以及地方试点创新的鼓励，为政策落地与完善营造了良好的政治环境。三者相互交织、协同

发力，共同推动社区工作者人才队伍建设政策从议程设置走向实践落地，形成了具有中国特色的基层人才政策议程构建模式。

5.2. 理论层面启示

基于上述研究发现，本文从多源流理论视角提炼出关于中国政策议程设置过程的核心理论启示：第一，中国政策议程设置呈现出“政治引领、问题驱动、政策支撑”的协同逻辑，我国社区工作者人才队伍建设的政策议程，始终以政治源流为引领，以问题源流为根基，以政策源流为补充，三流之间形成主动联动而非偶然耦合的关系，体现了我国政策议程设置的政治性与实践性统一。第二，政策源流的完善过程体现了“渐进式优化与多元参与结合”的中国实践逻辑，社区人才队伍建设政策的完善并非一蹴而就，而是在梳理既有政策经验、吸纳专家、民众、基层组织等多元主体意见的基础上，逐步优化政策工具、完善配套机制，彰显了中国政策制订中“实事求是、循序渐进”的实践理性。第三，政策共同体在议程设置中的作用凸显，政府部门、专家学者、基层社区、社会公众等多元主体通过多元渠道参与政策讨论、表达利益诉求，推动政策工具优化与配套机制完善，这印证了多源流理论中“政策企业家”的作用，同时拓展了其在基层政策领域的主体范围与实践形式。

5.3. 研究局限与未来研究方向

本文基于多源流理论对社区工作者人才队伍建设的分析仍存在一定局限，需予以坦诚审视：其一，研究视角的局限性，本文仅聚焦多源流理论的三大核心源流，未充分结合其他政策分析理论，对政策执行过程中的动态博弈、主体互动等细节分析不够深入；其二，研究范围的局限性，本文对社区工作者人才队伍建设的分析以宏观政策层面为主，缺乏对不同地区，如东部与中西部、城市与乡村，社区人才队伍建设的差异化比较，对基层实践中的具体问题把握不够精准；其三，研究方法的局限性，本文以文献分析、理论推演为主，缺乏实证调研数据的支撑，对政策实施效果的量化分析与质性验证不足，难以全面反映政策落地的实际情况。

基于以上局限，未来值得进一步深入研究的学术问题主要包括：第一，结合多源流理论与政策工具理论，深入分析社区工作者人才队伍建设政策工具的选择逻辑、应用效果及优化路径，探究不同政策工具在解决人才流失、队伍优化等问题中的适配性；第二，开展跨区域比较研究，聚焦不同经济发展水平、治理模式下社区工作者人才队伍建设的差异，分析地区性因素对政策议程设置与政策实施效果的影响；第三，采用实证研究方法，通过问卷调查、深度访谈等方式，收集基层社区工作者、管理者及居民的相关数据，量化分析政策实施对人才队伍数量、质量、结构的影响，验证政策议程设置逻辑的实践合理性；第四，拓展研究边界，探究数字治理背景下，社区工作者人才队伍建设的新问题、新需求，分析多源流理论在数字基层治理场景下的应用创新，为新时代社区人才队伍建设提供更具针对性的学术支撑。

参考文献

- [1] 关于加强社区工作者队伍建设的意见[EB/OL]. 2024-04-10. https://www.gov.cn/zhengce/202404/content_6944455.htm, 2026-03-16.
- [2] 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.
- [3] 吴亚, 鲁敏. 加强职业化建设, 打造高素质社区工作者团队[J]. 人力资源, 2023(22): 68-70.
- [4] 郝晴. 社区治理视角下专职社区工作者队伍建设研究[D]: [硕士学位论文]. 大连: 东北财经大学, 2021.
- [5] 李学会. 城市社区工作者的职业认同与社区社会工作建构[J]. 南京理工大学学报(社会科学版), 2016, 29(6): 76-83.
- [6] 袁秦英. 浅析产学研合作视角下创新型人才的培养模式[J]. 四川劳动保障, 2024(4): 90-91.

- [7] 金桥. 社区工作者队伍建设与发展的反思[J]. 南通大学学报(社会科学版), 2013, 29(5): 77-83.
- [8] 关于加强社会工作专业人才培养队伍建设的意见[EB/OL].
<https://www.mca.gov.cn/gdnps/pc/content.jsp?mtype=7&id=116633>, 2011-11-28.
- [9] 沈永国. “三社联动”的温州龙湾探索[J]. 中国社会组织, 2014(17): 35-37.
- [10] 关于加强城乡社区协商的意见[EB/OL]. 2015-07-22.
https://www.gov.cn/gongbao/content/2015/content_2909255.htm, 2026-03-16.
- [11] 关于加强基层治理体系和治理能力现代化建设的意见[EB/OL]. 2021-04-28.
https://www.gov.cn/gongbao/content/2021/content_5627681.htm, 2026-03-16.
- [12] <http://fj.people.com.cn/n2/2020/0523/c181466-34037500.html>, 2026-03-16
- [13] 刘莉, 刘倜麟. 无职而有责: 社区工作者身份失衡的制度性解释[J]. 社会工作, 2021(4): 69-78+108-109.
- [14] 刘旭阳. 河南省城市社区工作者队伍建设现状、问题与对策[J]. 北京城市学院学报, 2022(1): 8-13.
- [15] 牛犁耘, 秦永超. 服务治理与支持建构: “五社联动”中社会工作行动的困境与突围[J]. 学习论坛, 2023(4): 94-100.
- [16] 原珂, 赵建玲. “五社”联动助力基层社会治理共同体建设[J]. 河南社会科学, 2022, 30(4): 75-82.
- [17] 王海宇. 有限度的自主——当前社区治理中的社区干部[J]. 青年研究, 2018(2): 67-76+96.
- [18] 罗晓蓉, 宫海丽, 马俊娟, 等. 社区工作者队伍的困境与出路[J]. 山西财经大学学报, 2012, 34(S1): 287-290.