

发展性社会工作视角下的中小城市社会组织公益项目管理困境研究

刘雨菲

云南民族大学社会学院, 云南 昆明

收稿日期: 2026年9月3日; 录用日期: 2026年9月29日; 发布日期: 2026年10月29日

摘 要

社会组织在基层公共服务供给中承担着越来越重要的角色, 政府通过购买服务、公益创投等方式, 推动社会组织承接青少年发展型公益项目。这类项目以赋能服务对象、培育能力素养为根本目标, 属于发展性社会工作的实践载体。然而在中小城市, 社会组织普遍面临资金单一、人力不足、管理粗放的现实约束, 项目管理实践往往偏离发展性目标, 出现重活动场次、轻能力成效的现象。本文以济宁市“宝贝碳路员”青少年低碳科普项目为案例, 基于发展性社会工作理论, 结合参与式观察与项目文本分析, 考察中小城市社会组织公益项目管理现状, 剖析其目标管理、人力资源管理、资源筹措与多主体协同等方面的困境。研究发现, 中小城市社会组织在发展型公益项目管理中存在目标绩效错位、志愿人力体系不健全、资源渠道单一、协同机制缺失等问题, 其深层原因是发展性社会工作目标与资源约束下管理逻辑之间的张力。据此, 本文从目标管理重构、人力资源优化、资源体系建设和协同治理搭建四个方面提出优化路径, 以期同类中小城市社会组织提升公益项目管理水平提供参考。

关键词

发展性社会工作, 社会组织, 公益项目管理, 中小城市, 青少年服务

Research on the Management Challenges of Social Organizations' Public Welfare Projects in Small and Medium-Sized Cities from the Perspective of Developmental Social Work

Yufei Liu

School of Sociology, Yunnan Minzu University, Kunming Yunnan

文章引用: 刘雨菲. 发展性社会工作视角下的中小城市社会组织公益项目管理困境研究[J]. 现代管理, 2026, 16(10): 221-226. DOI: 10.12677/mm.2026.1610240

Abstract

Social organizations play an increasingly important role in the supply of grassroots public services. The government promotes social organizations to undertake youth development oriented public welfare projects through purchasing services, public welfare venture capital, and other means. This type of project aims to empower service recipients and cultivate their abilities and qualities, and is a practical carrier of developmental social work. However, in small and medium-sized cities, social organizations generally face practical constraints such as single funding, insufficient manpower, and extensive management. Project management practices often deviate from developmental goals, resulting in a phenomenon of emphasizing activity frequency over ability effectiveness. This article takes the "Baby Carbon Roadman" Youth Low Carbon Science Popularization Project in Jining City as a case study, based on the theory of developmental social work, combined with participatory observation and project text analysis, to examine the current situation of public welfare project management of social organizations in small and medium-sized cities, and analyze the difficulties in target management, human resource management, resource mobilization, and multi-party collaboration. Research has found that social organizations in small and medium-sized cities face problems in the management of development oriented public welfare projects, such as misalignment of target performance, incomplete volunteer manpower system, single resource channels, and lack of collaborative mechanisms. The underlying reason is the tension between development oriented social work goals and management logic under resource constraints. Based on this, this article proposes optimization paths from four aspects: target management reconstruction, human resource optimization, resource system construction, and collaborative governance construction, in order to provide reference for similar social organizations in small and medium-sized cities to improve their public welfare project management.

Keywords

Developmental Social Work, Social Organizations, Public Welfare Project Management, Small and Medium-Sized Cities, Youth Services

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. 发展性社会工作的概念及其理论源流

1.1. 发展性社会工作的核心内涵

发展性社会工作是一种区别于传统补救型社会工作的实践取向。传统社会工作以解决个体或群体现实困难、提供救助与支持为核心，属于对既有问题的修复与回应。发展性社会工作将重心置于能力建设与潜能开发，主张通过教育、培训、参与和实践，提升服务对象的经济活动能力、社会参与能力与发展潜能，推动个体与社区的长远发展[1]。它不是简单地把福利资源分配给弱者，而是把福利投入理解为对人力资本的投资，注重预防性、前瞻性与建设性。这一取向认为，社会工作者不仅要帮助服务对象渡过眼前的困境，更应创造条件让其获得持续发展的能力，从而真正实现助人自助。

1.2. 发展性社会工作的理论起源与发展脉络

发展性社会工作起源于社会发展理论，其核心主张跳出传统补救式福利的局限，倡导将福利服务视

作人力资本投资,强调经济发展与社会福祉协同推进,以优势视角与赋能理念激发服务对象潜能,实现长期可持续发展,而非简单给予物质救助。近年来国内学界持续推进该理论的本土化阐释,刘玉兰(2025)指出,发展性社会工作代表社会工作由单纯临床治疗范式转向综合性发展干预范式,坚持社区为本、综合干预、优势赋能的实践原则,注重风险前置预防,推动服务对象能力资本累积[1]。刘文文(2025)进一步挖掘发展性社会工作的经济向度,认为该理论不局限于个体心理层面的增能,同时关注社区资源盘活、集体参与,能够适配国内基层社会组织开展的社区公益项目,为本土公益服务的项目管理提供理论工具[2]。侯荣庭、常媛(2025)在儿童福利领域的研究提出,发展性社会工作重在把临时性帮扶转化为面向未来的成长支持,重视搭建个体、家庭与社区联动的支持体系,这一思路同样适用于青少年生态科普类公益项目[3]。

国内研究不再单纯引介西方理论,更多结合中国式现代化基层治理场景,探讨发展性社会工作在社会组织项目运营中的实践边界。学者普遍认为,中小城市本土社会组织承接公益项目时,很容易陷入重活动数量、轻长期能力培育的困境,而发展性社会工作恰好可以提供价值标尺,提醒项目管理者跳出指标考核,回归服务对象长期成长[4]。这为本研究分析“宝贝碳路员”生态公益项目的管理困境,提供了清晰的理论视角。

1.3. 发展性社会工作与发展性社会福利的关系及其管理意涵

发展性社会工作与发展性社会福利在理念上一脉相承。发展性社会福利突破了传统福利的残余型救助思维,主张福利制度应当从事后补救走向事前预防,从物质保障走向能力建设[5]。发展性社会工作则是这种福利理念在服务实践中的具体呈现,它把“赋能”落实到个体成长、社区发展和组织运作之中。对于公益项目管理而言,发展性社会工作提供了一套判断项目价值的标准:一个项目是否成功,不能只看完成了多少场活动、覆盖了多少人次,更要看它是否真正促进了服务对象能力的提升与持续发展。

与此同时,社会组织开展公益项目并非在真空中运行。资源依赖理论指出,任何组织都无法实现完全自给自足,其生存与发展必须从外部环境获取资金、人力、政策、场地等关键资源,外部资源供给主体会由此对组织形成约束,进而影响组织的决策与管理行为[6]。按照资源属性可以将外部资源划分为制度性资源、物质性资源与人力-知识资源三类。不同类型资源会差异化重塑社会组织微观行为逻辑:制度性资源掌握在政府部门手中,中小城市社会组织为获取项目准入与续存资格,更容易迎合出资方量化考核指标,优先完成活动场次、服务人次等显性产出;物质资源的短缺会倒逼组织压缩课程研发、服务督导等长期性投入,选择执行成本低、见效快的单次主题活动;而人力-知识资源不足,则直接造成项目缺少专业技术支撑,难以落地发展性社会工作所要求的能力评估、长期跟踪等质性服务环节。多重资源约束叠加下,组织容易出现目标妥协、管理策略被动调整等行为。中小城市本土社会组织大多没有稳定的经营性收入,项目开展高度依附政府购买资金、社区场地与志愿人力。外部资源的有限性与不稳定性,会传导到组织的内部管理之中,使项目在目标设定、人员配置、资源统筹等环节面临被动取舍[7]。因此,讨论发展型公益项目的管理困境,需要同时看到发展性社会工作所设定的价值目标与资源依赖所构成的现实约束,二者之间的落差正是问题产生的根源。

2. 寻证与探索:发展性社会工作介入社会组织公益项目何以可能

2.1. 政策依据:基层治理政策为社会组织承接发展型项目提供空间

发展性社会工作介入社会组织公益项目,具有明确的政策基础。健全城乡社区治理体系,畅通和规范市场主体、新社会阶层、社会工作者和志愿者等参与社会治理的途径[8]。这一政策表述将社会工作者、志愿者与社会组织纳入基层治理的多元主体框架,为社会组织承接青少年发展型公益项目提供了制度空

间。在此背景下，各地通过政府购买服务、公益创投、社区公益项目等方式，向社会组织转移部分公共服务职能。青少年生态教育、公民素养培育、社区参与等发展型服务，成为社会组织参与基层治理的重要切入领域，也是发展性社会工作得以落地的重要场景。

2.2. 现实基础：中小城市社会组织承接青少年公益项目的实践现状

从行业现实来看，一线大城市的社会组织已经形成相对成熟的项目管理体系，而中小城市的本土社会组织普遍起步较晚、规模有限、专业化程度不高。这类组织承接发展型公益项目时，通常面临资源少、人手紧、管理弱的共同处境。一方面，它们凭借贴近社区、熟悉本地情况的优势，能够把青少年服务下沉到基层；另一方面，受资金与人力限制，项目往往停留在“办活动、凑场次、留台账”的浅层运作阶段，难以形成系统化、可持续的服务体系。发展性社会工作强调能力建设、长效跟踪与参与式培育，在资源有限的情况下很难充分实现。这使得中小城市社会组织虽然承接了发展型项目，却未必真正落实了发展性社会工作理念，二者之间的错位构成了一种普遍现象。

2.3. 济宁市“宝贝碳路员”项目概况与项目管理现状

济宁市“宝贝碳路员”项目是由济宁市运河义工服务协会发起、依托政府公益扶持资金开展的青少年低碳科普公益项目，服务对象为社区6至15岁普通青少年。项目通过科普课堂、环保手工、社区实践打卡等一系列活动，向青少年传播低碳生活理念，引导其参与社区环保实践，属于面向普通青少年的发展型公益服务。项目落地以城市社区为主，旨在弥补社区青少年素质教育资源的不足。

笔者在济宁市未成年人救助保护中心实习期间，以参与式观察方式了解了该项目的运作过程，并整理了项目申报、活动总结、台账等文本材料。从项目管理现状看，项目立项阶段主要依照出资方的指标要求完成申报，明确了年度活动场次、参与人数等量化产出指标。实施阶段由机构两位专职人员统筹，大量现场执行、影像记录、材料归档等工作交由实习生与志愿者完成；结项阶段则按照甲方要求整理总结材料。整体而言，项目能够完成既定的活动数量指标，满足出资方的基础绩效要求，也通过常态化活动拓展了机构与社区、居民的联结。但从发展性社会工作的角度看，项目管理尚未建立起涵盖需求评估、过程督导、成效评估的完整闭环，服务更多停留在活动执行层面。

2.4. 适配性分析：发展性社会工作视角下公益项目管理的核心矛盾

用发展性社会工作审视上述案例，能够发现项目运行中存在的核心矛盾。发展性社会工作要求项目以青少年能力发展为本目标，注重服务的系统性与持续性；而从资源依赖的现实出发，社会组织必须优先满足出资方的量化考核要求，以争取下一轮项目资金与生存空间。两种逻辑在同一项目内部相互拉扯，形成了目标管理的错位。首先，项目策划偏向可快速落地的单次主题活动，对青少年环保素养提升、行为改变等质性成效缺乏评估设计；其次，人力资源配置被动依赖短期志愿者，缺乏系统培训与稳定队伍；然后，资源筹措渠道单一，主要依附政府资金与社区场地；最后，多主体合作以临时性为主，缺少制度化的协同机制。这一矛盾并非个案，而是中小城市社会组织承接发展型项目的共同处境。它说明，发展性社会工作介入公益项目管理具有现实的必要性，也恰恰因为这种必要性未得到满足，项目实践才难以充分实现其发展性价值。

3. 路径建构：发展性社会工作视角下社会组织公益项目管理优化路径

针对中小城市社会组织公益项目管理中存在的问题，应立足发展性社会工作的价值导向，同时正视资源依赖的现实约束，从目标管理、人力资源、资源体系与协同治理四个维度推进优化。

3.1. 目标管理重构：从指标导向回归发展赋能

社会组织应优化项目目标管理，在承接政府项目时，将青少年素养提升、行为改变等发展性目标纳入项目方案，构建“量化产出加质性成效”的双重绩效框架，不能单纯以活动场次评判项目好坏。应按照不同年龄段青少年的认知特点，设计分层、分阶段的系统性服务内容，建立简易的参与记录与成长档案，重视服务过程的督导与评估。针对“宝贝碳路员”这类低碳科普项目，可结合国家青少年生态教育政策导向，把青少年低碳认知提升、家庭绿色行为转化、社区环保参与等质性指标纳入绩效考核，避免项目仅停留在科普课堂、手工活动等浅层开展。在项目结项环节，应增加对发展性目标达成情况的考察，使项目管理回归赋能发展的核心，缓解指标导向带来的目标偏移。

3.2. 人力资源优化：以发展性理念建设稳定执行队伍

针对项目高度依赖短期志愿者的现实情况，应完善志愿者全流程管理，建立标准化的招募筛选流程，增加项目理念与服务方法的岗前培训，明确志愿者岗位职责，并建立激励与反馈机制，提升志愿者归属感，降低人员流动对项目质量的冲击。同时应积极联动本地高校社会工作相关专业，建立长期实习实践基地，争取相对稳定的志愿人力供给。更为关键的是，应让执行团队真正理解发展性社会工作的理念，使其在开展活动时不仅追求完成场次，更能关注服务对象的能力成长[9]。对于“宝贝碳路员”项目，还可联动本地生态环境部门、学校环保社团，吸纳具备环境科普知识的志愿者，补齐环保专业知识短板，提升低碳科普活动的专业质量。

3.3. 资源体系建设：构建多元资源筹措机制

社会组织应改变过度依赖单一政府资金的局面，主动申报各级公益创投项目，适度拓展企业公益捐赠、网络公益众筹等渠道，提升资金来源的多元化水平[10]。对于“宝贝碳路员”低碳科普类项目，应当主动对接生态环境系统的全民行动、青少年环境教育专项资源，争取环保部门的科普素材、教育基地、宣传渠道等非资金类资源支持，缓解经费不足的压力。在资源管理上，应对资金、场地、物资进行统筹规划，将有限资源优先投入课程研发与服务质量提升。借助项目品牌建设增强组织公信力，提升获取外部社会资源的能力，降低对单一资源主体的依附，从而缓解资源依赖带来的管理被动。

3.4. 协同治理搭建：健全多主体联动管理机制

青少年发展型公益项目本身需要社会组织、社区、学校、家庭等多方协同参与。应将协同管理纳入项目整体方案，推动各方建立常态化合作，明确不同主体的权责分工：社区发挥平台优势，学校提供教育场景，企业提供物资支持，社会组织负责项目的专业执行。落实到“宝贝碳路员”项目中，可以对接当地生态环境局、团委、中小学，依托本地“齐鲁生态环保小卫士”青少年环保实践工作基础，把项目活动和学校德育、少先队实践活动相结合，共享学校课堂、环保教育基地等场景资源，形成制度性合作关系。通过制度化的协同治理，整合分散的场地、师资、宣传资源，弥补单一社会组织在管理能力与资源占有上的局限，形成稳定的服务合力，保障项目长期持续开展。

4. 总结与反思

本文以山东省济宁市“宝贝碳路员”项目为案例，从发展性社会工作视角考察了中小城市社会组织公益项目管理的现状与困境。研究发现，中小城市社会组织在承接发展型公益项目时，普遍存在目标绩效管理错位、志愿人力资源体系不健全、资源筹措渠道单一、多主体协同机制缺失等问题，其深层根源在于发展性社会工作所设定的价值目标与资源依赖所构成的现实约束之间的张力。这一张力使得项目实

践容易滑向“重产出、轻成效”的浅层运作，难以充分实现赋能青少年发展的根本价值。

需要说明的是，本研究基于单个项目的个案分析，结论的推广存在一定局限。同时，本文以参与式观察与文本分析为主要方法，缺乏对服务对象发展的量化评估，对项目成效的判断更多停留在过程层面。后续研究可以扩大案例样本，纳入对青少年能力变化的测量，进一步讨论中小城市社会组织发展型公益项目的治理问题。展望而言，发展性社会工作在基层公益项目治理中具有广阔的应用空间，如何在资源约束条件下推动其真正落地，仍是值得持续探索的课题。

参考文献

- [1] 刘玉兰. 发展性社会工作视角下残疾儿童社区康复服务体系重构研究[J]. 社会工作与管理, 2025, 25(1): 19-26.
- [2] 刘文文. 发展性社会工作的经济向度与实践逻辑——以 H 省 D 寨花青米农民合作社为个案[J]. 社会工作, 2025(5): 110-130+163-164.
- [3] 侯荣庭, 常媛. 建构与发展: 事实无人抚养儿童关爱保护的社会工作服务模式研究[J]. 曲靖师范学院学报, 2025, 44(2): 1-11.
- [4] 徐选国. 新时代专业社会工作发展的结构性症结及其调适[J]. 学海, 2026(5): 126-137.
- [5] 黄晨熹, 顾东辉, 高万红. 以中国式现代化引领社会工作专业人员队伍高质量发展[J]. 社会工作, 2026(4): 1-21+156-157.
- [6] 盖雅雯. 社会工作赋能乡村产业化发展的现实困境及有效路径[J]. 农业产业化, 2026(7): 113-115.
- [7] 卫小将, 杨濬瑕, 石娟. “十五五”时期社会工作的功能定位与发展路径[J]. 华东理工大学学报(社会科学版), 2026, 41(4): 44-59.
- [8] 杨睿楠, 祝坤. “一带一路”背景下社区志愿服务专业化发展困境及社会工作介入研究[J]. 一带一路报道(中英文), 2026(3): 80-82.
- [9] 王思斌. 社会工作专业实习实践基地需建构能力发展空间[J]. 中国社会工作, 2026(16): 4.
- [10] 杨余佳, 牛亏环, 高倩倩. 生态系统理论视角下社会工作驱动青年志愿服务高质量发展的多层级协同机制创新——基于“微观→中观→宏观”联动的实践路径[J]. 哈尔滨学院学报, 2026, 47(5): 31-34.