



社会政策研究
Social Policy Research
ISSN 2096-2274, CN 10-1428/D

双月刊

《社会政策研究》网络首发论文

题目： 回归“人”的治理：社会工作站参与基层社会治理生态构建的内在逻辑
作者： 徐选国，秦莲
DOI： 10.19506/j.cnki.cn10-1428/d.20250929.002
网络首发日期： 2025-09-29
引用格式： 徐选国，秦莲. 回归“人”的治理：社会工作站参与基层社会治理生态构建的内在逻辑[J/OL]. 社会政策研究.
<https://doi.org/10.19506/j.cnki.cn10-1428/d.20250929.002>



网络首发：在编辑部工作流程中，稿件从录用到出版要经历录用定稿、排版定稿、整期汇编定稿等阶段。录用定稿指内容已经确定，且通过同行评议、主编终审同意刊用的稿件。排版定稿指录用定稿按照期刊特定版式（包括网络呈现版式）排版后的稿件，可暂不确定出版年、卷、期和页码。整期汇编定稿指出版年、卷、期、页码均已确定的印刷或数字出版的整期汇编稿件。录用定稿网络首发稿件内容必须符合《出版管理条例》和《期刊出版管理规定》的有关规定；学术研究成果具有创新性、科学性和先进性，符合编辑部对刊文的录用要求，不存在学术不端行为及其他侵权行为；稿件内容应基本符合国家有关书刊编辑、出版的技术标准，正确使用和统一规范语言文字、符号、数字、外文字母、法定计量单位及地图标注等。为确保录用定稿网络首发的严肃性，录用定稿一经发布，不得修改论文题目、作者、机构名称和学术内容，只可基于编辑规范进行少量文字的修改。

出版确认：纸质期刊编辑部通过与《中国学术期刊（光盘版）》电子杂志社有限公司签约，在《中国学术期刊（网络版）》出版传播平台上创办与纸质期刊内容一致的网络版，以单篇或整期出版形式，在印刷出版之前刊发论文的录用定稿、排版定稿、整期汇编定稿。因为《中国学术期刊（网络版）》是国家新闻出版广电总局批准的网络连续型出版物（ISSN 2096-4188，CN 11-6037/Z），所以签约期刊的网络版上网络首发论文视为正式出版。

回归“人”的治理：社会工作站参与基层社会治理生态构建的内在逻辑

徐选国 秦莲*

摘要：乡镇/街道社会工作站是整合社会资源、优化与创新治理格局的重要平台。以往研究多将社会工作站视为单一服务提供者，而鹿市花桥社会工作站则致力于推动构建多主体共治生态，体现了回归“人”的治理理念。本文基于社会团结理论，深入分析花桥社会工作站的运作过程。研究发现，党组织的赋能与授权是其参与基层社会治理的政治基础；政府部门的行政动员与资金支持为其提供了强有力的政策保障；社会组织则通过整合社会资源与借助党政力量等方式重构主体关系，成为推动共治生态构建的关键主体。研究表明，以公共利益为核心、回归“人”及其需求的治理理念是社会工作者参与基层社会治理的内在价值动力；党的政治权威和政策驱动强化了个体间的信任纽带与公共性联结，形成关系驱动力；集体性治理行动的引导不仅激发了居民主体性，也实现了从个人利益到公共价值的逻辑转换，成为推动治理生态构建的根本途径。

关键词：社会工作站；党建赋能；行政授权；专业整合；回归“人”的治理

一、问题的提出

2021年《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》明确提出：“坚持党对基层治理的全面领导，把党的领导贯穿基层治理全过程、各方面”。党建引领基层社会治理的模式引起广泛关注，并在社会工作领域激发了理论与实践的深入探索。同年，民政部办公厅印发《关于加快乡镇（街道）社工站建设的通知》，提出全面推广建设乡镇/街道社会工作站，形成一种新型社会治理结构与组织互动形态。

社会工作站作为政府在乡镇（街道）层级的治理平台，通过服务购买交由社会组织运营，天然整合了政府与社会组织两方力量，成为促进政社分工与合作的重要枢纽。以往研究多从纯社会逻辑出发，将社会组织视为被政府吸纳的对象；而社会工作站因其行政属性和社会力量的共同注入，展现出独特的复合型特征。它既是基层政府连接社区的治理平台，也是社会力量参与的实体空间，具

* 徐选国：华东理工大学社会与公共管理学院教授、博士研究生导师，华东理工大学马克思主义研究院特聘研究员；秦莲：华东理工大学社会与公共管理学院博士研究生。

基金项目：国家社科基金一般项目“中国特色社会工作的主体自觉与自主知识体系建构研究”（项目批准号：23BSH013）、国家社科基金青年项目“治理共同体视域下社区服务项目制的协同困境与机制创新研究”（项目批准号：21CSH066）、国家社科基金青年项目“基层治理中社会工作站的嵌合机制及优化路径研究”（项目批准号：23CSH074）。

有行政与社会的双重属性，成为政府与社会的重要联结点（徐盈艳，2023）。政府通过服务购买将社会工作站交由社会服务机构运营，有效汇聚企业、社会组织、慈善资源与社区居民等多方力量，推动跨部门协同与资源整合（杨威威、郭圣莉，2023）。然而，在政府购买服务中，一些部门对社会工作专业性认识不足、行政化要求过多以及“短平快”的采购模式，使得社会工作的专业优势难以有效发挥（王思斌，2025）。

以党建引领为核心的社会工作站运作机制，能够打通党组织服务群众的纵向通道，为政社合作提供信任基础（徐选国等，2024）。鹿市在社会工作站建设过程中严格落实“将支部建在站上”的要求，使社会工作站兼具基层党组织功能。这种复合型结构使社会工作站具有“双面胶”和政社“黏连”的特性，成为政府搭建、社会组织运营的治理枢纽。花桥社会工作站通过建立党支部来整合党的资源与力量，在功能上体现出党、政、社三重主体特征。党建元素的融入不仅增强了治理力量，也有助于调和政社之间的二元张力，缓解政府运行效率不高（敬义嘉，2010）与治理对象低组织化（刘开君、卢芳霞，2019）等困境。

笔者在调研过程中发现，花桥社会工作站将党组织、政府与社会组织三股力量有机结合，在“以人为本”和服务导向的价值基础上，关注治理中“人”的发展、关系与行动，构建出一种以“人”为核心、多主体协同的治理模式，持续推动基层社会治理生态的形成。该模式通过回应社区生活中“人”的真实需求，激发社会资本、推动资源精准配置，不仅对传统以制度或项目为驱动的治理实践进行了纠偏，也为实现基层治理现代化与可持续发展提供了重要路径。这一治理模式及实践成效的产生机理引发笔者思考。为此，笔者以评估者的身份前往花桥社会工作站开展参与式观察，并对工作站运营团队进行深度访谈，进而详细描述花桥社会工作站参与基层治理的动态过程，并深入阐释以“人”为核心的治理生态的形成机制。

二、文献述评

（一）绩效为本的政府主导型治理

从社会管理到社会治理的体制转型过程中，政府通过直接提供、服务购买、引导参与等方式不断完善治理体系，仍在基层社会治理实践中发挥主导作用。然而，地方政府的治理创新往往难以突破传统治理模式，陷入“内卷化”困境（张紧跟，2016）。其目标常围绕“泛政治化的社会”展开，依靠国家权力进行组织培育（刘京希，2012）。此外，政府购买服务旨在推动政社合作，却常以行政效能为导向，通过量化绩效指标进行考核，导致治理内容与服务需求脱节。“数据美化”进一步掩盖真实绩效，可能引发缺乏竞争、机会主义与供应商垄断等问题（黄六招、顾丽梅，2019）。政府在吸纳社会组织治理能力的过程中，因信息不完备性与社会需求多样之间存在张力，易使公共决策偏离社会需求（拜茹、尤光付，2019）。技术治理导向的服务购买还将社会组织困于低水平运行状态（黄晓春，2017）。

（二）统合导向的党建引领基层治理

与政府绩效为本的线性治理逻辑相比，党建引领更强调多元主体的有机统合，注重治理的整体性、系统性与可持续性。现有研究强调发挥党在价值与政治引领中的作用，通过整合意识形态、凝聚共识（卢文刚、谭喆，2024），调动党员力量、培育社会资本以协调利益（胡炎平、姜庆志，2019），进而推动治理过程中的价值重塑与关系重构，实现跨领域、多主体的协调治理（李庆瑞、曹现强，2022）。党建引领为中国特有的政治与社会环境提供了一种融合政治领导、组织动员与群众参与的治理模式。然而，受工具理性侵蚀，协商民主易流于形式，专业服务可能让位于政治任务，难以维持“党政在场—社会生长”的动态平衡，陷入“越强化党建—社会越失能—越需要党建”的循环。党建引领的核心本应是借助党的力量激活传统组织资源与多元主体以应对治理危机，但若忽视对社会主体性和协同能力的培育，可能带来新的治理脆弱性。目前，相关理论构建仍不成熟，其有效性受现实情境复杂性、居民有限参与及创新不足等因素制约。

治理的本质是调和冲突利益、维持联动的过程。然而在实践中，政府常处于管理的中心，居民与社会组织则多处于辅助地位（严仍昱，2015）。随着国家治理从“总体性支配”转向“技术治理”（渠敬东等，2009），专业治理并未真正体现“以人为本”（李友梅，2016），反而形成政府控制（康晓光、韩恒，2005）或吸纳社会（程坤鹏、徐家良，2018）的关系形态。社会团结视角将焦点置于治理中的“人”，可弥补政府本位下问题导向与绩效驱动的局限，避免党建引领中“以组织覆盖代替社会动员”的陷阱，使治理重回“主体价值共识”“人与人的情感纽带”与“公共成果共享”，从而实现治理能力自下而上的真正成长。

三、分析框架与案例介绍

（一）社会团结视角下社会工作站参与基层治理的新范式

1. 社会团结与基层治理新范式

传统社会向现代社会转型的过程中，基于血缘或地缘的机械团结模式出现断裂，代之以社会整合为基础的“有机团结”（吕付华，2013）。在有机团结中，社会各个部分相互依赖，使得个体对社会产生依赖，形成共同意识与合作关系（涂尔干，2017：108-112）。社会团结依赖于共同价值理念与有序分工，强调个体与集体的互补与共生。它建立在个体对共同体认同的基础上，需通过治理实践中的个体尊重与回应来实现，这也体现了社会治理“社会性”中所强调的民主协商逻辑（田毅鹏，2025）。集体利益与共识是转型时期中国维持社会团结的关键（王道勇，2022），但工具理性主导的政府治理忽视了个体间的情感联结与价值共识。治理中人的“数据化”（彭亚平，2018）与问题碎片化削弱了个体的参与感与归属感（杨君等，2014），成为社会团结的阻碍。因此，回归“人”的价值与主体性，成为重构社会团结、应对现代性碎片化危机的关键。

2. 基层治理中对“人”的重新发现

作为构建基层社区治理体系的重要概念，建立社区治理共同体需要多个主体的协同合作，也离

不开对“社会共同体”和“社会团结”概念的探索（刘亚秋，2025）。个体价值与群体协同是社会团结的内在基础，也是基层社会治理的根本价值导向。一切人类社会历史的研究都需从现实的、有生命的个体出发。民主应服务于人民利益，而非统治人民（董树彬、何建春，2022），需关注人的行为及其在公共政策中的应用（胡鞍钢、杭承政，2018）。治理的核心对象是“人”，根本目标在于人的现代化、人的全面发展以及人与社会的良性互动（闵学勤，2023）。多元主体合作治理作为新型治理形态（张康之、张乾友，2011），强调党、政府、市场、社会组织和居民等共同参与（李战刚，2014）。

面对复杂的社会环境与治理需求，国家和政府需要倾听社会的声音，将个人或团体纳入治理进程已经成为公共治理发展新趋势（刘涛、刘木兰，2025）。回归“人”的治理，本质上是以人为本，注重人的全面发展与社会关系的重构。在价值层面，坚持以人民为中心，将保障群众尊严、主体性与参与权作为根本，是党建引领社会治理的根基。这一理念以实现公共利益和人民福祉为核心，贯穿治理全过程（郑先令，2024），推动“使群众成为治理主体而非旁观者”的逻辑形成。在主体关系层面，社会治理关乎人际关系的协调（张贤明、张力伟，2021）。中国共产党作为使命型政党，以有效组织社会为根本（叶敏，2018），其组织社会的过程也是社会关系构建的过程，通过塑造相互依赖关系实现治理创新（黄晓春，2021），为激发“人”的主体意识与参与动力提供基础。在治理行动上，回归“人”的治理需突破层级壁垒，强化主体联动，使“人”及其发展成为治理的出发点与落脚点。现有治理体系中，党建深度融入网格管理与基层自治，不仅能够带动积极热情的“社区人”，还能促进公共理性发展，实现居民参与从“大众政治”到“公民政治”转变（唐文玉，2024）。在党的价值基础、社会组织力与政治权威共同作用下，可形成既关注个体需求，又促进集体协同的治理机制，实现从“问题解决”到“重塑人心”的转变，达成个体价值与集体协同的统一。

（二）分析框架：社会团结视角下社会工作站的参与机制

基层治理包括国家对基层社会的治理，也包括基层社会的自我治理（徐勇，2023），其过程并非由政府、党组织或社会服务机构的单向输入，而是多元主体在价值认同、资源配置与行动执行等多个层面的互动。回归“人”的治理逻辑从关注“治理问题”转向关注治理生态中的“人”，强调人的主体性、能动性与发展需求。但“人”并非独立的个体，而是深嵌于家庭、社区、经济与文化等多重系统之中，需要在资源配置、规则制定与利益平衡中协同互动（见图1）。花桥社会工作站通过党政部门与社会组织的深度互嵌，缓解了联动不畅的治理难题，并通过党组织的价值引领成功化解政社利益分化，实现多元主体的合作行动与协同治理。这一过程体现了回归“人”的治理逻辑，通过党建引领激活社会中的“人”，并借助价值认同、关系协同与行动联动推动集体性治理实践。该逻辑体现了基层治理中主体与规则的双重转向（狄金华、钟涨宝，2014），本质上是一种生态取向的治理机制（徐选国，2024）。

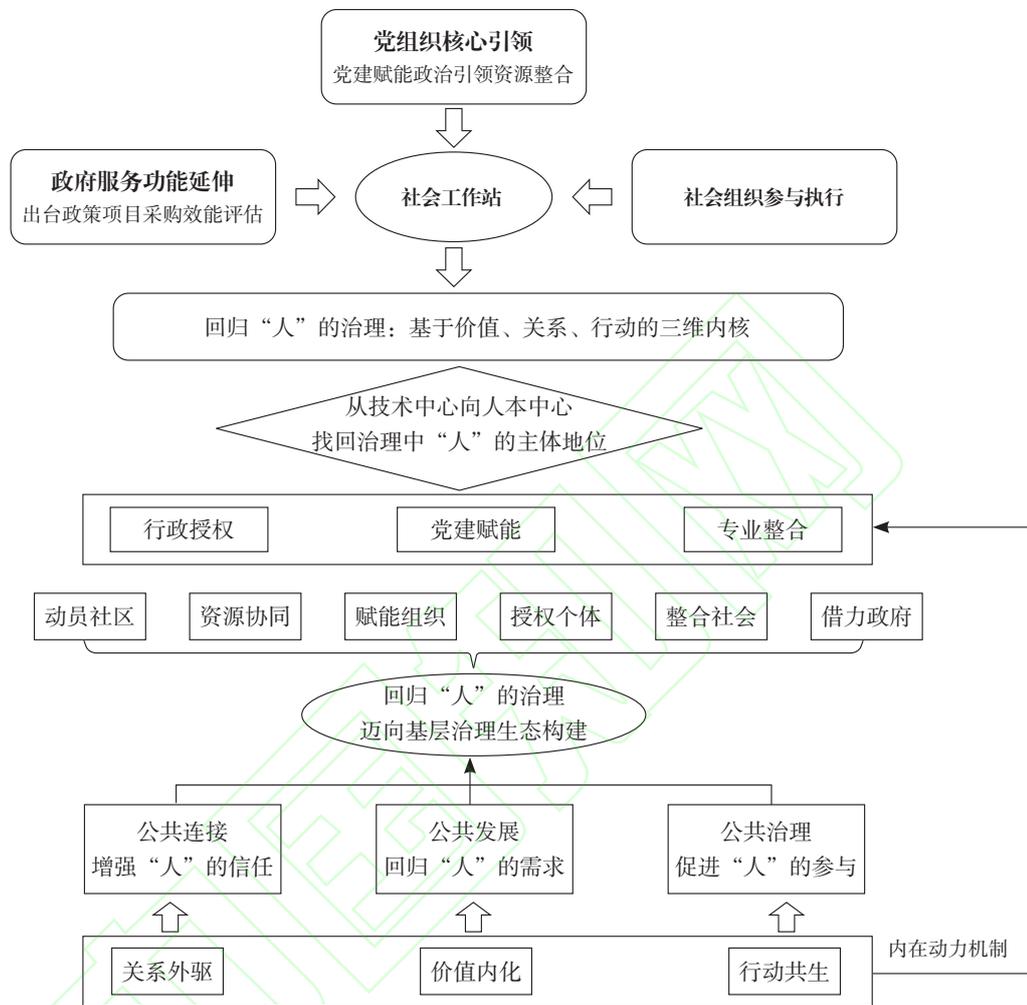


图1 社会工作站参与基层社会治理生态构建的分析框架

（三）研究方法 with 案例选取

本研究采用质性研究方法中的个案研究法，以花桥社会工作站为研究对象，深入分析其参与基层治理的实践过程与动力机制。个案研究注重对单一现象进行全面、多层次的剖析。鹿市花桥作为省级经济开发区，区域面积 52.3 平方公里，总人口约 37.5 万。花桥社会工作站于 2022 年建成，至今已运营近四年，在民政部的重点支持与多个政府部门的协同赋能下，积极发挥治理效能，推动形成多主体共治共享的良好生态。

本研究选取花桥社工站作为研究对象的主要原因如下：首先，该站在建站之初即成立党支部，定位为“区域治理平台”，注重治理功能发展；其次，该站是辖区内唯一能横向联动民政、政法、安环、工会等多个政府部门，纵向整合市—区民政部门、社区书记、社会组织及居民的多层级治理平台；最后，作为基层治理的典型样本，花桥社工站在省、市层面具有重要地位，其运作经验具有较高的研究价值。

四、党建赋能、行政授权与专业整合：社会工作站参与社会治理的行动逻辑

深入分析花桥社会工作站实践过程发现，党建赋能、行政授权以及专业整合构成其参与基层社会治理的三大核心机制，共同构建了实践框架与行动路径。社会工作站党支部的建立为其奠定了政治基础与组织动力；政府通过资源支持和制度赋权为其提供了外部推力；社工机构则发挥专业优势，凝聚居民力量、搭建互动平台、整合多方资源，并以治理成效为支点，反向借力党政部门，重塑多元主体协同关系，推动共建共治共享的治理生态形成。

（一）党建赋能：社会工作站参与基层社会治理的政治基础

花桥社会工作站将党建引领贯穿实践全过程，依托党支部的政治影响力、组织力与资源整合力，提升治理行动的公信力与认可度。2022年3月，苏州市民政局联合市委组织部下发《关于开展“支部建在站上”专项行动的通知》，以高质量党建促进社会工作发展。花桥社会工作站积极响应并及时成立党支部，由镇社会事业局民政办主任兼任站长及党支部书记，整合民政工作人员及运营团队，并联合辖区党群服务站共同推进基层治理。在党组织支持下，社会工作站将党群服务、便民服务、志愿服务、老年大学及食物银行等多项内容有机整合，形成“党建+”的治理模式。

此外，党组织还通过直接授权与培训赋能等方式增强社会工作站的政策响应和专业服务能力。副站长凭借党组织的认可，兼任辖区社会组织工会联合会主席与区人大代表等职，为其在“两新”、工会等领域推进治理工作提供支持。多重政治身份增强了党政部门对社会工作站的信任，并以项目化形式将“党组织为民服务”项目的评估、赋能与监管等职能转移至社工团队，通过资源下沉和职能让渡，拓展了社会工作站的实践阵地与服务范围，在“党建引领—专业自主”的动态平衡中推动其深入参与基层治理。

（二）行政授权：社会工作站参与基层社会治理的实践推力

政府既是治理资源的提供者，也是社会参与的动员者与制度赋权者。鹿市自2020年起筹划建立乡镇/街道社会工作站，于2021年出台《关于印发鹿市区镇（办事处）社会工作站管理细则（暂行）的通知（〔2021〕75号）》，为工作站建设提供政策指引与行动框架。文件中明确要求区镇民政负责站点选址、功能布局与人员配备，并提供办公场地与设备。政府购买服务成为社会工作站持续运营的重要资金来源，数据统计显示，2023年花桥社会工作站年度平台性项目经费均超过800万元，且党政、群团部门的资金投入占比逐年增加：2023年获得903.8万元经费支持，其中党政、群团部门资金投入共693.8万元，占比76.5%；2024年总经费为965.5万元，其中党政、群团部门资金投入共761.5万元，占比78.9%；2025年平台运营经费共811万元，党政、群团部门投入资金643万元，占比79.3%^①。

^① 该数据统计为花桥社会工作站截至2025年8月的平台性项目经费数据汇总。

因连续三年获评优秀，花桥社会工作站为地方民政争取到近两百万元奖补资金。在当前多数站点采购经费缩减的背景下，花桥仍保持资金小幅增长，反映出其治理成效获得政府持续认可。（20241106ZXF）

此外，政府通过实体空间支持、平台管理授权与行政背书等方式，赋能社会工作站，增强其社区行动与资源整合能力。花桥民政部门提供 1600 平方米运营场地，下放社区服务与居民信息管理权限，支持建成“智慧花·瓣”线上服务平台，用于需求征集与问题反馈。除实践场地外，政府人员多次参与花桥社会工作站活动，副站长亦常受邀参加政府会议，通过行政支持强化其服务合法性，提升社区公信力。

（三）专业整合：社会工作站参与基层社会治理的联动策略

在党建与行政双重支持下，花桥社会工作站围绕“人”的需求，通过凝聚社区骨干、搭建互动平台、整合慈善资源、借力党政支持等方式，探索出有效的治理路径。在骨干培育方面，工作站打造“‘万花年’老伙伴”和“民生顾问”志愿品牌，提供团队管理、项目策划、沟通技巧等培训，建立党员与居民志愿者结对帮扶机制，以老带新增强社区凝聚力。社会工作站还建立了完善的激励机制，如服务积分兑换课程（瑜伽、书法、舞蹈等），保障了志愿者的持续参与。

我们的志愿者可用积分免费兑换社会工作站平台内的课程，包括瑜伽课、书法课、舞蹈课等。目前，志愿者积分达到一定数量后可以优先兑换，其他居民要想参与则需要收取押金。（20250108GN）

在平台建设方面，工作站构建线上线下相结合的参与机制。线下定期举办社会组织论坛、公益路演、资源对接会等活动，促进面对面合作；线上通过“智慧花·瓣”平台实现志愿者招募、组织信息展示、资源对接与服务回应，拓宽多元主体参与渠道。

在资源整合方面，花桥社会工作站突破传统“等靠要”思维，探索“公益+市场”路径。社会工作站以支部共建的方式与山姆超市中国总部、叮咚买菜等大型企业合作，依托企业捐赠的慈善物资开设慈善超市、建立社区发展基金，实现治理发展的自我造血。此外，工作站拓展募资对象，建成镇域“善立方”慈善空间，通过义卖、众筹和集市等活动筹集资金与物资三百余万元。

整合社会力量与资源的同时，社会工作站还依托党政支持深化治理行动，以政府需求为导向进行服务规划，推动跨部门协作，借助行政权威提升治理效能。针对社区环境整治、老旧小区改造及安全管理等复杂问题，工作站积极协调住建、城管、公安、民政、环保等多部门联合行动，发挥统筹作用。目前，辖区内社工室、党组织为民服务项目、民生微实事等项目均由工作站负责运营监管与指导，在协助政府推进项目的同时，也借助行政力量将治理工作做实做深。

社会组织首要的工作是回应党和政府的需要，不能天然地将党和政府放在社会的对立面。现在虽然说政府资金困难，但更多还是政府愿不愿意给，看你能给政府带来什么。我们从来不担心接不到项目，现在区文明办也想加入我们“为好邻居点赞”的项目，政法的网格员也想放到我们的“智慧花瓣”里。我们可以将网格员与志愿服务团队联合，形成更深层次的社区治理介入。

(20250109ZXF)

随着治理成效的显现，辖区文明办、政法委、安环局、工会等部门主动寻求合作。为最大化政府资源效益，工作站通过全面梳理资源分布，优化配置，打破部门壁垒，提升项目精准性与有效性，进一步密切政府、社区以及社会组织等治理主体间的关系，推动多元共治生态形成。

五、回归“人”的治理：社会工作站促进基层治理生态构建的内在机制

社会生活中的“人”既是服务对象也是治理对象，构成所有治理行动的根本落脚点。党政部门与社会工作在基层社会治理实践中并非彼此“角力”以争夺实践空间，而是基于共同社会的理念，开展以人为中心的治理实践。回归“人”的治理逻辑，本质上是将以往由工具理性或行政理性主导的治理思路，转向以人的主体性激活与社会关系修复为核心的社会理性实践过程。这一过程中，社会多元主体的团结不仅是治理资源，更是塑造治理方向的关键因素；它不仅重塑了治理价值与主体关系，还进一步强化了个体对“共同体”的认同。深入分析发现，花桥社会工作站得以促进基层治理生态构建的深层动力源于以下三方面：其一，党、政府、社会组织以及居民等多元主体在回归“人”的治理实践中，基于公共利益与公共性需求而重构价值共识，为社会工作站整合多元力量，实现协同治理提供内生动力。其二，在党的政治影响与政策要求下，花桥社会工作站通过利益同构与权力再分实现主体间关系的重构，进而增强“人”的信任及其与公共事务的连接。其三，在公共性价值与协同性关系的基础上，建立个人利益与公共性利益的联结，将个体诉求提升为集体目标，通过推动以“人”的参与为基础的集体治理行动，促进基层社会治理生态的构建。

（一）价值内化：回归“人”的需求与公共发展

以人为核心，以居民需求为基础的治理实践，其最终目标在于提升公共服务质量、实现社会和谐稳定，构建高效、公平、可持续的社会治理体系。从外部功能看，党、政府与社会组织虽然具有不同的社会职能，但其治理实践的价值内核均指向“人”，强调人本基础与社会发展。党以“为人民服务”为宗旨，在社会治理中发挥方向引领与行动整合的作用；政府作为公共服务供给的重要主体，其治理实践追求公共利益的最大化，这种“公共性”治理理念与社工机构以促进社会公平正义为核心的“社会性”参与逻辑相互补充。三者的行动路径虽各有不同，但皆以“满足人的需要”与“促进社会公正”为目标。与此同时，社会工作本身便具有较强的政治关联性，是一门以增进个人生活质量为目标的专业（秦莲、徐选国，2025）。在社会工作站的平台作用下，能够将党、政府和社会组织等多元力量有机整合，形成一种强调社会公平与多元参与的协同性治理逻辑。

受新自由主义影响，社会发展日益呈现“去组织化”和“个体化”特征，在此背景下，党建引领基层治理成为推动社会“再组织化”的战略选择（祝灵君，2016）。在政府、各类社会组织及基层社区中，党建工作通过思想教育和文化传播，将为人民服务、集体主义与公平正义等价值理念渗

透至社会各个角落，从而在共同价值框架下凝聚不同利益诉求和不同社会背景的群体。这种党建引领的“再组织化”发展逻辑有助于重建主体信任网络（韩志明，2021）。花桥社会工作站依托党组织强大的引领与号召效能，深度激发居民内在的参与意识，着力构建稳固的信任纽带，凭借政府部门的公信力与公共权威，整合正式制度与非正式意识形态资源，构建起基于情感维度且具备深度凝聚力与整合性的共同体架构。在整合党政资源与社会组织力量的过程中，花桥社会工作站进一步激发社会活力，塑造新的治理“认同”，促进共同体意识构建。为提升居民的参与积极性与主人翁意识，该站利用线上数字沟通平台与线下实体交流空间，搭建党、政府与社会组织之间的沟通桥梁，为辖区居民提供多样化的参与渠道。通过多元化的服务供给，尤其是个体生活关怀类服务实践，居民对现有治理体系的信任感和认同感逐渐增强，并在社区老党员的示范引领下完善治理认同，建立起以公共性与公共发展为根本价值的治理逻辑。

（二）关系外驱：强化“人”的信任与公共连接

从花桥社会工作站的实践来看，在强制性制度驱动下，党、政府与社会组织之间不再是单一的“上下”关系，而是建立起以信任为基础的多元合作网络，形成共荣共生的关系状态。党建引领基层治理通过对权力结构的调整，实现不同主体间关系的“再调整”（陈秀红，2023）。花桥社会工作站借助党的政治影响力与制度的强制性驱动力，重构主体间的柔性关系，在党组织调控下协调多元主体利益，以情感治理强化个体认同感与归属感，重构人际互动关系。

在花桥社会工作站的建设、运营与治理实践中，党组织的引领赋能与政策制度要求为强化公共信任、促进多元主体协作提供了结构性保障。首先，制度设计明确“区镇（办事处）社工站站长由民政主任兼任”与“支部建在站上”，并推行“双向进入、交叉任职”模式，将党政干部与社工机构负责人纳入同一个治理框架中。此举不仅打破了以往治理中的部门沟通壁垒，建立起纵向贯通、横向联动的沟通网络，还在日常协同中强化了政府与社会组织间的相互理解与信任，为多方共同决策与资源共享奠定了制度基础。其次，党的政治使命与公共利益高度一致，天然化解了个体间的利益分歧，进一步夯实了政社互信与协同的基础。花桥社会工作站以党员干部为激活社会的起点，通过入户走访与居民慰问深入一线参与社区问题解决，并与政府、社会组织携手推进自组织建立与微治理项目实施，在持续协作中建立互信关系。以社会工作站党组织为核心，由政府、社会组织与居民代表共同参与的“组织联席会”“居民议事会”等协商决策平台，实现了治理事务决策权与执行权的再分工，促进了公共利益与公共价值的协同生产。最后，党的政治权威与内在组织力在党建引领基层治理中为社会工作站拉近主体关系提供了支持。在党组织号召引领下，以社会工作站为平台、以“党员骨干”为示范，在参与社区矛盾纠纷调解、困弱群体慰问及社区协商议事的过程中将抽象政治权威转化为个体关系中的信任资本。花桥社会工作站通过信任重建、角色互认与合作深化，促使原本疏离的多元主体重新连接，将基层社会治理中的政社关系从行政吸纳转向协同共治，党社关系从单向领导演进为双向互构，从而使治理回归对人及人际关系的关照。

（三）行动共生：促进“人”的参与和公共治理

“以人”为核心的治理价值将具体的个人作为基础，具有抽象的整体意义；既强调对个体利益的尊重与保护，也为基于个人利益的公共性追寻与集体实践提供基础（张勇，2025）。社会治理本质上是一种集体行动，需以共识性价值为基础，在稳定的合作治理关系结构基础上实现行动一致（金晓雨、孔繁斌，2020）。花桥社会工作站以尊重个体差异为基础，在个体参与的基础上形成整合性治理实践，呈现以整体个性与部分个性同步发展为核心的发展导向（埃米尔·涂尔干，2017：91-92）。这种以“人”为核心的治理动力转化、以公共性利益为目标的集体性行动以及党政治理与社会自治有机融合的体制建构，为其推进基层治理生态构建提供了行动支持。

其一，党建引领下的治理实践实现“人”的回归与治理动力转化。花桥社会工作站发挥党组织的价值引领与利益协调作用，调和以往政社之间的利益冲突与价值张力，将党的政治优势、政府的行政效能与社会工作的专业服务转化为推动居民参与基层治理的持续动力。在此过程中，“人”的行动被置于公共领域，以“人”为本的道德关怀成为人或组织行动的基础（全钟燮，2008：104），进而实现基层治理动力转化，形成以整体利益为目标的公共性治理实践与集体行动。其二，实现从个人参与到集体行动的公共性治理实践。在社会治理变革中，必须将人的行动置于核心位置，并通过道德价值与信任关系来维持和激励行动者展现其作为“人”的内在本性，进而推进人的共生共在（刘柯，2017）。花桥社会工作站通过社会动员，从个体行动延伸至集体性、公共性行动，以人在治理中的“共生共在”为目标，推动基层治理生态的构建。通过党员带头、居民骨干参与和志愿者行动，实现从个体化的服务参与到集体性治理行动的递进，促进社会中“人”的参与。这种集体性治理行动将以往由政府、专业组织及部分社会精英与居民骨干主导的治理过程转变为多元主体共同参与的治理格局。其三，党政治理与社会自治有机融合的整合性治理体制建设，是花桥社会工作站参与基层治理生态构建的直接动力。合作治理在人的“共生共在”觉醒下才能实现，其行动需以合作规则为支撑（张康之，2014：233），只有在“行动先于制度”的理念指导下，才能使得一切行动服务于合作目的。作为“中间人”，社会工作站直接面向居民，将政策话语转化为居民能理解的语言以推动治理政策落实，同时引导居民表达需求，并将其提炼为政策建议向上反馈。充分发挥社会工作专业赋能与党员引领的作用，将个体志愿者转化为自治组织，并建立组织联席会、主体议事会等治理协商机制，形成“行动先于制度”的治理实践逻辑。在这一过程中，社会工作站不断推动政府转型、促进服务行动，帮助居民借助党政力量实现自治，并将居民自治与政府“他治”相融合，进一步增强居民对政策的认同与参与、促进多元主体良性互动。

从更深层的角度来看，花桥社会工作站所呈现的主体共生关系并非基于静态的权力叠加，而是将党的政治优势、政府的制度效能以及社会组织的专业活力有机整合，以社会工作站为空间转化为治理合力，在党建引领下重新确立治理中的“人”及其公共性价值与集体性行动。这一治理实践过程既是中国“一核多元”协同治理理论的本土实践，也为我国基层社会治理提供了一种低成本、高效率、可借鉴的行动参考。

六、结论与建议

在花桥社会工作站的运作过程中,社会工作机构跳出了以往以基础性服务为主的实践行动导向,借助社会工作站这一治理平台,实现了从基础服务向整体治理的迈进。社会工作服务与治理双重效能的展现,与党政部门、社会主体以及专业自身密切相关。花桥社会工作站在党组织的价值引领下贯彻人本治理理念,将个体需求融入公共议题,以促进公共发展为目标;在党组织号召与制度驱动下,实现主体利益同构与治理权力的“再分工”,进而强化“人”的信任纽带与公共联结;以公共性价值与协同性关系为基础,将个人利益与公共利益相联结,形成以个体参与为基础、以公共治理为导向的集体治理行动,成为社会工作站推动治理生态构建的根本途径。需要指出的是,本研究采用单案例研究方法,研究对象鹿市作为全国发达县域,经济基础较强;花桥社会工作站所在区域是江苏省首个以现代服务业为主导产业的省级开发区,毗邻上海,地方政府资金相对充裕,企业数量也较为庞大。这一特殊的经济优势与结构性特征使本案例经验的复制性与推广性较弱。此外,当地充足的社会资源和较高的居民生活水平为社会工作站整合多方资源、激活居民力量奠定了基础。当前,花桥社会工作站仍在持续发展,随着外部环境变化与内部因素调整,其在治理过程中的行动路径、实践经验及主体关系也将不断演变。未来,笔者将持续关注社会工作站这一新型治理场域的发展动态,深入挖掘其在参与基层社会治理中形成的新现象、新问题,以及可能的经验与实践模式。

公平正义的价值观、生态系统理论与社会发展需要构成了社会工作者参与政策实践的三大基础。社会工作者可以且应当利用政策实践方法去实施、完善与创新社会政策(马凤芝、陈树强,2024)。花桥社会工作站在参与基层社会治理中所呈现的党建引领下以“人”为核心的治理实践逻辑,为社会工作参与基层社会治理指明了方向,也为基层社会治理的政策完善提供了经验基础。结合花桥社会工作站“党建引领、人本共创”的实践经验,笔者提出以下三方面政策发展建议,以期进一步完善基层社会治理体系:其一,深化党建引领与组织赋能,推行“党建+”的治理模式,依托“党支部+社会工作站”双重组织架构,将基层党建优势转化为激活社会力量的机制;其二,加大社会组织与志愿服务网络培育力度,以乡镇(街道)社会工作站为平台,构建“区—街(镇)—村(社区)”三级孵化体系,提升对社会组织、志愿服务队伍与居民自治小组的培育支持;其三,激活社会组织,构建人本导向的基层治理生态。一方面,加大对社会企业的扶持与慈善资源的激活力度,积极探索“政社企慈”合作机制,鼓励社会企业积极参与承接社区养老、扶弱济困、公共服务等慈善项目;另一方面,坚持“以人为本、回归人文”的治理理念,将居民的获得感、幸福感、安全感作为治理成效评估的核心指标,通过动态反馈不断完善基层社会治理与服务的制度建设。

参考文献:

- 埃米尔·涂尔干. 社会分工论 [M]. 渠敬东译. 北京:生活·读书·新知三联书店, 2017.
- 拜茹, 尤光付. 自主性与行政吸纳合作: 乡村振兴中基层社会治理模式的机制分析 [J]. 青海社会科学, 2019 (1): 72-80.
- 陈秀红. 整合、服务与赋能: 党建引领基层治理的三种实践取向 [J]. 学习与实践, 2023 (8): 96-105.

- 程坤鹏,徐家良.从行政吸纳到策略性合作:新时代政府与社会组织关系的互动逻辑[J].治理研究,2018(6):76-84.
- 狄金华,钟涨宝.从主体到规则的转向——中国传统农村的基层治理研究[J].社会学研究,2014(5):73-97+242.
- 董树彬,何建春.全过程人民民主赋能国家治理:现实可能、作用机理与实践路径[J].学习与实践,2022(2):24-34.
- 韩志明.面向治理碎片化的再组织化——基层党建引领的治理优势及其效能[J].治理现代化研究,2021(5):80-89.
- 胡鞍钢,杭承政.论建立“以人民为中心”的治理模式——基于行为科学的视角[J].中国行政管理,2018(1):13-17.
- 胡炎平,姜庆志.基于共建共治共享的“1+N”社区协商治理模式研究——以J市F社区为例[J].中国行政管理,2019(10):156-157.
- 黄六招,顾丽梅.超越“科层制”:党建何以促进超大社区的有效治理——基于上海Z镇的案例研究[J].经济社会体制比较,2019(6):62-70.
- 黄晓春.党建引领下的当代中国社会治理创新[J].中国社会科学,2021(6):116-135+206-207.
- 黄晓春.中国社会组织成长条件的再思考——一个总体性理论视角[J].社会学研究,2017(1):101-124+244.
- 黄禹.“弱整合”:条块关系视角下乡镇社工站的运作机制[J].社会工作,2023(4):64-76+107-108.
- 金晓雨,孔繁斌.社会治理行动主体:存在方式及关系结构[J].江海学刊,2020(4):230-235+255.
- 敬七嘉.政府扁平化:通向后科层制的改革与挑战[J].中国行政管理,2010(10):105-111.
- 康晓光,韩恒.分类控制:当前中国大陆国家与社会关系研究[J].社会学研究,2005(6):73-89.
- 李庆瑞,曹现强.党政整合与自主治理:基层社会治理的实践逻辑——基于2020-2021年社会治理创新案例的扎根理论研究[J].公共管理学报,2022(3):110-122+173.
- 李友梅.我国特大城市基层社会治理创新分析[J].中共中央党校学报,2016(2):5-12.
- 李战刚.公平正义与社会治理理论创新[J].科学社会主义,2014(1):40-44.
- 刘京希.从政治发展看社会建设[J].天津社会科学,2012(2):59-63.
- 刘开君,卢芳霞.再组织化与基层社会治理创新——以“枫桥经验”为分析案例[J].治理研究,2019(5):98-104.
- 刘柯.在反思“经济人”假设中重构社会治理模式——读张康之教授的《为了人的共生共存》[J].天津行政学院学报,2017(5):88-95.
- 刘涛,刘木兰.社会政策中的治理与善治[J].华东理工大学学报(社会科学版),2025(1):106-123.
- 刘亚秋.社区治理共同体:建构自主知识体系的标识性概念[J].新视野,2025(1):119-128.
- 卢文刚,谭喆.党建引领基层社区治理创新实践研究——以广东省“红色物业”为例[J].中国行政管理,2024(6):156-160.
- 吕付华.失范与秩序:重思涂尔干的社会团结理论[J].云南大学学报(社会科学版),2013(2):76-81+112.
- 马凤芝,陈树强.社会工作者参与政策实践的三大基础[J].社会政策研究,2024(2):34-42+132.
- 闵学勤.市域文化治理与人的全面发展[J].探索与争鸣,2023(12):35-37+192.
- 彭亚平.技术治理的悖论:一项民意调查的政治过程及其结果[J].社会,2018(3):46-78.
- 秦莲,徐选国.社会工作参与基层社会治理的脱嵌逻辑及再嵌入机制[J].新疆社会科学,2025(4):137-149+176.
- 渠敬东,周飞舟,应星.从总体支配到技术治理——基于中国30年改革经验的社会学分析[J].中国社会科学,2009(6):104-127+207.
- 全钟燮.公共行政的社会建构:解释与批判[M].孙柏瑛,译.北京:中国人民大学出版社,2008.
- 唐文玉.“引领秩序”:党建引领社区治理的理论建构——基于与“参与秩序”与“自由秩序”的比较[J].人文杂志,2024(9):99-108.
- 田毅鹏.找回基层治理中的“社会性”[J].社会建设,2025(2):3-20.
- 王道勇.社会团结中的集体意识:知识谱系与当代价值[J].社会科学,2022(2):3-10.
- 王思斌.“位势”与我国社会工作的发展[J].社会工作,2025(1):1-17+152.
- 徐选国,楼一平,王欣欣.制度驱动、专业建构与生活本位:社会工作站对专业服务有效性的推进机制[J].社会工作,

2024 (5): 108-131+163-164.

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.

徐盈艳. 协同整合: 乡镇(街道)社工站的角色与功能探索 [J]. 华东理工大学学报(社会科学版), 2023 (3): 12-25.

徐勇. 中国式基层治理现代化的方位与路向 [J]. 政治学研究, 2023 (1): 3-12+155.

严仍显. 从社会管理到社会治理: 政府与社会关系变革的历史与逻辑 [J]. 当代世界与社会主义, 2015 (1): 165-170.

杨宝. 治理式吸纳: 社会管理创新中政社互动研究 [J]. 经济社会体制比较, 2014 (4): 201-209.

杨君, 徐永祥, 徐选国. 社区治理共同体的建设何以可能?——迈向经验解释的城市社区治理模式 [J]. 福建论坛(人文社会科学版), 2014 (10): 176-182.

杨威威, 郭圣莉. 共同富裕目标下街镇空间转型及社会工作站嵌合型实践——基于浙江省马桥街道社工站的参与式行动研究 [J]. 求实, 2023 (1): 66-82.

叶敏. 政党组织社会: 中国式社会治理创新之道 [J]. 探索, 2018 (4): 117-122.

张紧跟. 治理体系现代化: 地方政府创新的趋向 [J]. 天津行政学院学报, 2016 (3): 3-10+2.

张康之, 张乾友. 民主的没落与公共性的扩散——走向合作治理的社会治理变革逻辑 [J]. 社会科学研究, 2011 (2): 55-61.

张康之. 公共行政的行动主义 [M]. 南京: 江苏人民出版社, 2014.

张贤明, 张力伟. 社会治理共同体: 理论逻辑、价值目标与实践路径 [J]. 理论月刊, 2021 (1): 61-68.

张勇. 社会工作部体制下我国社会工作实践的时代转型 [J]. 深圳大学学报(人文社会科学版), 2025 (2): 17-27.

郑先令. 环境—利益—学习: 政社互动的协同演化机制分析——以 D 社工站与基层政府部门的互动为例 [J]. 社会工作与管理, 2024 (4): 20-30.

祝灵君. 再组织化: 中国共产党引领基层治理的战略选择 [J]. 长白学刊, 2016 (6): 8-14.