

赋权联动与治理增效：枢纽型社工机构嵌入基层社会治理的运行逻辑与实践范式

邱滢霏

北京建筑大学 北京 102627

【摘要】：基层治理是国家治理的基石，需要充分激活社会力量协同参与。枢纽型社工机构作为链接政府、社区、社会组织、居民的核心平台，在整合资源、培育本土治理力量层面具备独特价值。本文采用案例研究法，以A省Z枢纽型社工机构为研究对象，梳理其参与基层治理“引领+赋能”双重实践路径，并依托社会资本理论提炼三大核心运作机制。研究发现：Z机构的引领实践包含资源整合、品牌培育、政策倡导；赋能实践涵盖孵化培育、督导培训、公益生态培育。基于布迪厄、科尔曼、帕特南的社会资本理论，本文提炼出信任传递、资源循环、主体激活三层递进机制，三者形成“信任—资源—激活参与—信任升级”的螺旋上升逻辑，完整阐释枢纽型社工机构嵌入基层治理的内在运作框架。

【关键词】：枢纽型社工机构；基层治理；社会资本；引领与赋能

DOI:10.12417/3041-0630.26.11.051

1 引言

“十五五”规划纲要明确提出完善共建共治共享社会治理制度，健全社会工作配套体制机制；2021年中央《关于加强基层治理体系和治理能力现代化建设的意见》进一步要求健全“五社联动”机制，推动社会力量常态化参与基层治理。政策持续释放制度空间，社工机构从治理补充力量转变为基层治理核心主体。

但实务场域中，传统社会工作普遍存在脱嵌困境：行政导向造成服务目标偏移、依附式发展弱化治理效能、项目制逻辑削弱政策回应能力；同时行业普遍存在机构规模偏小、资源分散、跨主体协同不足等现实难题。在此背景下，枢纽型社工机构成为破解行业痛点、衔接多元治理主体的关键载体。2026年3月中央两办印发全国首部社工队伍建设专项文件，明确要求发挥枢纽型社工机构桥梁纽带作用，统筹政策、组织、人才、项目协同发展，推动行业形成治理合力。

现有研究多聚焦广义枢纽型社会组织政社关系，或是单一社工机构的服务供给，针对兼具专业服务属性与平台整合功能的枢纽型社工机构运作过程、内在机制的深度探讨较为匮乏，为本研究留下探索空间。

2 研究案例

本文选取A省Z机构为研究案例，该机构2018年成立，专职工作人员65人，累计落地项目39个，培育志愿服务队219支、注册志愿者8万余人，已完成从普通社工机构向资源型、平台型、智库型枢纽平台的转型，案例典型性突出。

机构发展脉络清晰：成立初期承接妇女关爱、未成年人保护、婚姻家庭辅导等基础社工项目；2021年依托“星星之家”

自闭症服务项目入选中国乡村发展基金会活水计划，募集社会化资金300余万元；同年进驻老旧小区试点基层治理，运营社区食堂、搭建时间银行与多方议事机制，实现社区年度零上访，打造“邻里之家”特色品牌；2022年联动高校创新“六社联动”治理模式，相关成果刊发于《中国社会科学报》，并推动大龄自闭症儿童救助政策落地；2024年落地“朝夕相伴计划”，联动17家本土社会组织搭建区域公益生态，品牌先后获评A省深化改革案例、赣鄱慈善奖，实践经验获得省市区各级政府认可推广。

3 引领与赋能：枢纽型社工机构参与基层治理的实践路径

3.1 引领维度

（1）资源整合：构建多元可持续资源网络。传统社工机构高度依赖政府购买，资源渠道单一、自主发展空间受限。Z机构创新“政府给一点、社会筹一点、企业造血一点”三维筹资模式，搭建政府、基金会、企业、高校四维资源循环网络。

政府资源层面，承接39项政府购买项目，统筹200余万元专项资金改造“星星之家”服务阵地；基金会资源层面，活水计划项目2021—2024年累计联动720家爱心企业、6.4万人次群众捐款，募集资金740万元，连续三年全国活水计划项目筹款第一，“一村一愿”公益计划入选基金会ME创新资助项目；企业资源层面，联动本地蛋糕店等商户开展自闭症群体就业实训，注册“义购之家”社会企业超市，年营业额1000万元、年盈利150万元，全部盈余反哺公益项目；联合国资平台成立区级社会企业活水源服务公司，区分公益板块与实体经营板块，拓宽长效造血渠道；高校资源层面，与高校深度合作，高校专家全程牵头项目方案设计、实地督导、标准化手册编写，

联合提炼“六社联动”理论成果，打通智库资源与基层实务转化通道。

(2) 品牌培育：以专业品牌积累多层级信任。品牌是机构获取政府、居民、社会信任的核心载体，Z机构形成“单一项目品牌—社区综合品牌—区域品牌矩阵”完整培育链条。

第一阶段，打造“星星之家”专项品牌。针对7岁以上大龄自闭症儿童救助政策空白的现状，开设特教康复、就业培训双服务站，填补本地大龄孤独症群体专业服务缺口，率先收获服务家庭信任与政府专业认可。

第二阶段，打造“邻里之家”社区品牌。以老龄化突出的老旧社区为试点，完成居民需求全覆盖调研后落地社区幸福食堂，同步培育社区志愿队伍、搭建议事协商机制，实现社区零上访，服务模式落地见效。

第三阶段，打造全域品牌矩阵。启动“邻里之家100工程”，根据各镇街社区差异化需求落地友邻茶社、老年食堂、中医理疗室、手工直播间等特色站点；注册系列商标，成立社工之家，整合社会组织孵化、人才培养、资源对接功能，形成邻里之家、社工之家、星星之家、平安之家等完整品牌体系。品牌矩阵获得省级改革案例、慈善奖项认定，成为区域基层治理示范样板，各地同行持续前来参访学习。

(3) 政策倡导：从服务执行者转向政策建言者。政策倡导是机构引领功能的高阶形态，依托长期实务积累，通过实践总结、学术发声、政协提案三条路径推动制度优化。

一是实践模式纳入政府顶层规划。2022年政府工作报告明确部署“邻里之家100工程”，全域推广系列服务品牌，机构基层治理经验上升为全区统一工作部署。

二是创新治理机制实现理论政策转化。在传统五社联动基础上新增社会企业主体，提出“六社联动”治理框架，破解原有模式市场资源缺位、资金不可持续难题，相关观点刊发于《中国社会科学报》，为地方治理政策修订提供理论支撑。

三是完善特殊群体救助政策。依托星星之家实践，机构持续反馈7—15岁自闭症儿童救助政策空白问题，推动出台专项救助政策，为适龄儿童每年发放1万元康复补贴，补齐大龄残障儿童保障短板。

四是行业制度建设建言。机构负责人以政协委员身份提交提案，推动全市建立社会组织全链条扶持体系，落地六社联动全域推广、司法社工人才培养、本地高校增设社会工作专业等多项政策建议。

3.2 赋能维度

(1) 孵化培育：分层激活社区与社会组织内生力量。孵

化分为社区居民自组织培育、区域社会组织系统性培育两层。

社区层面以社区食堂为切入点：初期食堂运营亏损、居民参与度低，社工持续优化服务、倾听居民诉求，逐步积累群众信任；依托信任搭建志愿服务总队，细分8支专项服务队，配套时间银行积分兑换机制，志愿者从最初4人扩充至数百人，服务覆盖助餐、助洁、助医、社区环境整治；同步建立多方议事协商平台，居民自主讨论社区公共事务，实现社区自治常态化。

区域层面依托“朝夕相伴计划”系统性赋能草根社会组织：联动17家本土社会组织结对30个重点社区，为合作机构提供项目设计、筹款策划、资源对接全流程支持。

(2) 督导培训：分层搭建专业人才培养体系。机构搭建省市区镇街四级联动督导体系，分类面向驻站社工、社会组织负责人、高校学生开展系统化培训。

督导体系层面，选拔一线骨干社工培育基层本土督导，组建由高校教授、民政干部、资深社工构成的专家讲师团，一对一跟进社工站实务难题；常态化开展专项特训营，联合湘赣边界区县社工开展一体化培训，内容覆盖站点运营、团队管理、政社沟通技巧。

社会组织能力培育层面，联合中国乡村发展基金会开设项目管理、筹款路演、实务工作坊系列课程，融合理论授课、案例拆解、实战演练多元形式；面向高校社会工作专业学生开放实训渠道，每年为近30名学生提供项目实操机会。

(3) 生态培育：构建协同共生的区域公益治理网络。生态培育是赋能的最高层次，核心是打破社会组织单打独斗局面，搭建资源共享、优势互补的长效公益生态。

机制设计上，“朝夕相伴计划”建立市级统筹、县级支撑、社区落地三级联动制度，要求社会组织与社区一对一结对帮扶，每季度召开联席会议协调项目推进；设置阶梯式筹款激励规则，筹款超5万元可获得2万元配捐，排名前三的组织额外发放专项激励，激发联合筹款合力。多方协同筹款阶段，17家社会组织统一联动爱心企业、群众参与捐赠，累计筹集资金物资137万元，政府基础资金撬动社会资本放大3倍以上，联合开展“一老一小”关爱服务覆盖400余名困境群众。

行业联动层面，定期组织社会组织座谈交流会，推动曙光救援队、尘肺病救助协会、儿童关爱机构跨领域资源共享、联合服务；2025年牵头举办A省县域社会组织创新发展论坛，联动全省20家优秀社会组织交流实践经验；项目获评A省社工志愿服务大赛金奖，区域公益生态模式向全省复制推广。

4 枢纽型社工机构参与基层治理的核心机制分析

依托社会资本理论，结合Z机构引领、赋能实践，提炼信

任传递、资源循环、主体激活三大递进运作机制，三者形成螺旋上升的完整治理逻辑。

4.1 信任传递机制：社会资本信任维度的落地

科尔曼指出，信任依托持续稳定的实务行动建立，是所有合作行为的前置基础。信任传递机制依托机构品牌培育全流程完成三层信任积累：第一层，星星之家专项服务夯实服务对象信任，用专业化服务获得政府初步专业认可；第二层，邻里之家社区实践拓展信任边界，信任覆盖社区居民、街道、企业多元主体；第三层，品牌矩阵标准化运营，将临时性服务信任固化为长期、可延续的品牌信任。多层信任持续传递，为后续资源整合、主体培育筑牢社会资本基础，是整套运作体系的起点。

4.2 资源循环机制：社会资本网络维度的落地

布迪厄将社会资本定义为可调动资源的社会网络，资源循环机制以前期积累的多方信任为支点，完成“资源输入—资源转化—成效反哺”闭环。资源输入阶段，依托品牌信任汇聚政府项目资金、基金会配捐、企业捐赠、高校智库资源；资源转化阶段，外部资金转化为社区服务、人才培养、组织孵化运营资本，社会企业市场化收益持续反哺公益项目；落地服务产生治理成效（社区零上访、社会组织专业化、特殊群体保障完善），治理成果进一步强化政府、社会信任，吸引更多资源持续流入平台，形成资源增值、信任巩固的良性循环，是整套机制持续运转的核心动力。

4.3 主体激活机制：社会资本规范维度的落地

帕特南提出，信任与资源最终需要转化为群众集体行动，稳定参与规范是社群治理的核心。主体激活机制依托机构全部赋能实践分三层递进激活治理主体：第一层基础激活，通过社区食堂孵化居民志愿者队伍，建立时间银行、议事协商等参与规范，推动居民从被动接受服务转向自主参与社区事务；第二

层深度激活，通过分级督导、系统培训提升社会组织专业能力，让草根组织具备独立承接基层治理项目的能力；第三层终极生态激活，搭建跨组织协同平台，统一联动筹款、联合服务、行业交流，推动分散社会组织走向协同共治，构建稳定区域治理网络。三大激活层次完成社会资本从资源存量向集体治理行动能力的转化，是枢纽机构参与基层治理的最终落脚点。

4.4 三大机制的螺旋上升内在逻辑

信任传递、资源循环、主体激活三者层层递进、相互支撑，形成闭环螺旋上升逻辑：信任传递是前置前提，无多方信任则无法撬动多元资源；资源循环是动力支撑，缺少资金、专业资源，社区孵化、人才培养难以长效落地；主体激活是实践归宿，只有居民、社会组织主动参与，资源与信任才能转化为真实治理效能。

三大机制叠加产生信任升级效果，也就是机构政策倡导系列成果：品牌纳入政府规划、六社联动模式政策推广、特殊群体救助制度完善、行业扶持提案落地。机构从单纯服务供给方升级为政策建言智库，信任再次实现层级跃升，反过来吸引更多资源、培育更多治理主体，循环往复持续提升基层治理整体效能，实现政府、社会组织、社区、居民多方共赢。

5 结语

基层治理现代化背景下，枢纽型社工机构作为衔接多方力量的专业平台，具备独特治理价值。本文以江西Z机构为例，梳理其“引领+赋能”双重实践体系：引领包含资源整合、品牌培育、政策倡导，赋能包含孵化培育、督导培训、生态培育；依托社会资本理论提炼信任传递、资源循环、主体激活三大核心运作机制，三者形成“信任—资源—激活参与—更大信任”螺旋上升运作逻辑，完整解释枢纽型社工机构嵌入本土基层治理的内在路径。

参考文献：

- [1] 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(04):137-149+176.
- [2] 王川兰,陈艳诗.政社关系转型背景下的枢纽型治理及其治理结构创新——以上海市J区为例的单案例研究[J].上海行政学院学报,2021,22(05):36-47.
- [3] 冯小林.社会企业为基层治理注入持续动力[N].中国社会科学报,2024-12-12(A07).
- [4] 任文启.“促生长”与“育生态”:枢纽型社会组织的功能刍议[J].社会与公益,2021,12(01):96-97.
- [5] 郭施宏,王宁,何雪松.嵌入性倡导:中国社会组织政策倡导的行为逻辑[J].社会学评论,2024,12(02):108-130.
- [6] 赵阳,陈安妮.基层政府培育枢纽型社会组织的运作逻辑——基于广州市M街道的案例分析[J].中国非营利评论,2024,34(02):111-128+312.
- [7] 詹姆斯·S·科尔曼.社会理论的基础[M].邓方,译.北京:社会科学文献出版社,1999.
- [8] 罗伯特·D·帕特南.使民主运转起来:现代意大利的公民传统[M].王列,赖海榕,译.南昌:江西人民出版社,2001.