·本土化与中国学术转型·
DOI:10. 20004/j. cnki. ujn. 2026. 03. 005

新时代中国社会工作的“人民性—专业性”建构及实践逻辑

汪鸿波　唐　斌

[摘　要]中国社会工作发展进入关键转型期,由于社会工作发展所依托的制度结构发生变化,将引发其制度属性的变化,进而需要对此进行重新辨析。文章在梳理新中国成立以来的社会工作制度属性演化脉络的基础上,结合新时代社会工作内涵及结构位置的变化,基于完善社会工作体制机制的政治需要和回应人民群众的服务需求,把新时代中国社会工作的制度属性归纳为“人民性—专业性”。这一属性结构上体现为一体两面、合二为一的框架脉络,其内容框架囊括深化社会领域党的建设,遵循人民至上的价值,探索“本-专”融合的方法。以"人民性-专业性"为制度属性的社会工作实践逻辑则是要追求“标本兼治”的目标、迈向系统性治理的策略和注重制度化的实践,这是健全社会工作体制机制和推进社会工作高质量发展的应有之义。

[关键词]社会工作;制度属性;人民性—专业性;社会工作实践

一、问题缘起

2024年11月,习近平总书记对社会工作发展作出重要指示,强调:“社会工作是党和国家工作的重要组成部分,事关党长期执政和国家长治久安,事关社会和谐稳定和人民幸福安康”①,这为新时代中国社会工作发展提供根本遵循。自社会工作部门陆续组建以来,我国社会工作事业也迎来新的发展契机,并逐步迈入新的制度体系。如何理解社会工作新的制度属性,或者说社会工作需要建构怎样的制度属性才能适配新时代党和国家对其的政治定位、功能导向和实践要求,这是在新发展阶段中迫切需要明确的问题。

党委社会工作部的成立是党中央在新形势下健全完善社会工作领导机制的重要举措,其目的是以系统性思维促进社会治理现代化。新时代的社会工作凝聚着中国特色社会主义社会治理实践的经验总结和智慧结晶②,并在党的领导下融入党的中心工作和国家发展的工作体系③,被称为党的社会工作。党的社会工作是党和国家工作的重要构成部分,属于新时代党的工作创新。它是党在

[基金项目]国家社会科学基金青年项目“未成年人保护的社会工作整合性服务体系构建研究”(项目编号:210SH061);江西省社会科学“十四五”(2025年)基金项目“‘十五五’时期我省党的社会工作发展形势、基本思路和重点任务研究”(项目编号:25WT33)。

[作者简介]汪鸿波,江西财经大学社会与人文学院社会学系副教授,邮箱:whbwhb873@163. com;唐斌,江西财经大学社会与人文学院社会学系教授、博士生导师。

①新华网:《习近平对社会工作作出重要指示强调 坚定不移走中国特色社会主义社会治理之路 推动新时代社会工作高质量发展》,http://www. news. cn/20241106/76cbd768447a4c7f90b46a56f9cfdc23/c. html,2025. 08. 15.

②卫小将:《现时代党的社会工作与专业社会工作的新型关系》,《江苏行政学院学报》,2025年第4期。

③何雪松:《中国社会工作发展的专业与政治》,《社会建设》,2025年第1期。

社会领域的建设工作中,尤其在大治理观和大社会治理体系中[①],更加凸显政治性、系统性、整体性。强化党的社会工作是党在新发展阶段推进社会治理和加强群众工作的重要举措,其根本原则是强调党领导的核心地位,确保社会的秩序与活力,价值上追求人民至上,方向上坚持中国特色社会主义社会治理之路,工作力量要以基层党组织和广大党员干部为依托,重点实践领域包括夯实国家社会治理的基层基础,强化新兴领域党的建设,深化凝聚与服务群众工作,加强预防和化解社会矛盾机制建设,创新志愿服务工作等。专业社会工作则是注重专业价值、方法技巧的专业活动,在实践中主要体现为以政社合作为各类困难群体提供服务,具有专业性、技术性和领域性等特质。我国现有的专业社会工作总体上是以西方社会工作为知识框架,强调遵循专业价值和运用专业技术和方法,聚焦服务困难人群,提供社会服务和参与社会治理。比较二者的内涵可以看出,党的社会工作是党和国家在推进社会治理现代化进程中为系统性回应社会结构的深刻变化和人民群众需求变化作出的制度性安排,是对专业社会工作的引领和超越。在这层意义上,党的社会工作包含了专业社会工作。

在当前的学术语境中,党的社会工作与专业社会工作之别本质上折射出社会工作制度属性的变化,但二者并非对立关系,而是具有方向引领和专业基础的关系,新时代的社会工作发展要注重二者的结合性建构[②]。基于此,本文试图廓清新时代社会工作的制度属性,为推进两类社会工作的融合和新时代社会工作高质量发展提供学理框架。以往讨论社会工作制度属性是站在专业社会工作制度建构的立场,以嵌入理论为分析视角,在与政府的互动中明确其制度属性[③],其前提是专业社会工作的本位观[④],探讨专业社会工作制度如何建构的问题[⑤]。具体关于社会工作制度属性的研究仅是掺夹在社会工作本质的阐释中,如强调专业社会工作的政治性、道德政治等属性[⑥]。社会工作的本质属性侧重从专业社会工作的内部性角度讨论作何释义或本质到底是什么的问题,事实上还是属于概念及内涵的辨析。社会工作的制度属性则是从制度结构的立场,从整体性、系统性的角度理解社会工作的制度特质,它回答的是作为制度安排的社会工作本义何为或具有怎样的基本性质,本文重在阐释新时代社会工作的制度属性。

二、社会工作制度属性的历史演化脉络

新中国成立以来,社会工作事业不断探索前进,在政策建构、实践探索、人才培养和社会服务等层面取得显著成效。社会工作制度属性的变化也隐藏在社会工作发展的历史脉络中,针对社会工作的历史回顾,既有研究提出计划经济时期的"经验为本的行政社会工作"、改革开放初期的"专业化行政社会工作"、社会建设时期的"专业社会工作"等几个阶段[⑦],亦有研究将其划分为萌芽初创成长初期、民政社会工作发展阶段、专业化快速发展阶段[⑧]。这些划分准确把握了社会工作发展历程中的关键时间点和基本特征。根据本文要回答的核心问题,将新中国成立以后的社会工作

①徐勇:《大治理观与大社会治理》,《中国社会工作》,2024年第1期。

②王思斌:《中国式现代化新格局下我国社会工作的结合性建构》,《社会工作》,2024年第1期。

③王思斌,阮曾媛琪:《和谐社会建设背景下中国社会工作的发展》,《中国社会科学》,2009年第5期。

④葛道顺:《社会工作制度建构:内涵、设置与嵌入》,《学习与实践》,2012年第10期。

⑤刘继同,左芙蓉:《中国特色现代社会工作制度框架设计研究》,《北京大学学报》(哲学社会科学版),2014年第6期。

⑥徐选国:《从专业性、本土性迈向社区公共性:理解社会工作本质的新线索》,《社会科学战线》,2016第8期;黄锐:《重申社会工作本质:四个维度》,《学海》,2018年第6期。

⑦刘振,徐永祥:《历史分期与理想类型:中国社会工作百年兴衰的历史考察》,《学术界》,2019年第5期。

⑧彭华民:《中国社会工作学科:百年论争、百年成长与自主性研究》,《社会科学》,2017年第7期。

发展被划分为三个阶段并以此辨析其制度属性。

（一）单位制时期：社会工作制度属性的专业性消解（1949—2003年）

“单位研究”可分为“共产主义中国社会”研究（1950—1980年）、“计划体制批判”时期（1980年至21世纪初）、社会治理背景时期（21世纪初至今）三个阶段[①]。依据这一线索，实际上，在21世纪初，“单位组织”已经逐步向“单位社会”转轨，严格意义上的“单位制社会”已经逐渐走向终结。因此本文主要讨论1949年到21世纪初这一期间的社会工作制度属性。新中国成立以后，为了适应计划经济体制，强化社会整合和加强社会管控，国家在城市逐步建立了“单位制”为主导的管理模式。在这种管理体制下，国家的意识形态、经济工作和社会管理工作高度重合，国家与社会几乎合二为一，构成了国家权力通过“单位”在社会中无限渗透及扩张的“总体性社会”。在严密的国家权力结构体系中，“社会”被逐步消解。尤其在“国家—单位—个人”的单位制体系中，国家管理整个社会运行，社会的“社会性要素”被国家行政力量所覆盖。由此，专业社会工作发展所需的“社会性空间”也被国家行政权力取代。1952年以后，随着全国高等院校的院系专业大调整，社会工作专业被取消，专业教育由此暂停，原本社会工作承担的部分专业社会服务及社会福利活动被国家纳入统一的行政结构体系，转换成所谓的行政性社会工作。费孝通先生也曾指出“社会救济福利事业有专门机构管理和部门分散管理相结合”[②]，社会工作实际上变成了国家的行政管理工作。直到1978年，随着改革开放的持续推进，我国从计划经济向市场经济转轨，国家包办社会的管理格局日渐难以为继，“社会”逐渐开始从国家体制中破土而出。在这种关系模式下，社会工作重新获得发展空间。从20世纪80年代中后期开始，国家民政部不断扶持社会工作发展，如1991年民政部代表中国加入国际社会工作者协会，1994年成立中国社会工作教育协会，2001年民政部提出要在社会福利机构中设立社会工作岗位等等[③]。即便如此，在改革开放初期，国家依然对社会进行有力的控制，二者关系也只是有限的分离[④]，社会工作的专业性基本被国家行政力量所取代，专业社会工作的社会基础依旧没有获得实质性突破。所谓“民政工作是具有中国特色的社会工作”[⑤]，也反映出国家行政力量基本替代了社会工作的专业性服务，极度压缩专业社会工作的发展空间，这是这个阶段社会工作制度属性的缩影。

（二）社会建设时期：社会工作制度属性的专业性与行政性交融互塑（2003—2012年）

21世纪初，随着单位制进一步瓦解，“单位人”纷纷从单位中脱离并涌入“社会”，社会结构因此愈加复杂，社会流动增强，但稳定的社会分层尚未形成[⑥]，断裂社会逐渐浮现，社会群体利益碎片化趋势明显，加之人们需求的日益多元复杂等，社会问题层出不穷。国家依赖原有的行政权力结构、行政组织体系及行政手段难以有效回应突如其来的新的社会问题，这倒逼国家开始调整改革行政管理体制，重新思考与社会的关系。与此同时，学界也开始反思过去长期“政社不分”的弊端，提出要构建新的政社合作模式[⑦]。这为社会工作发展奠定了制度基础和学理依据，随之迎来了“第一个发展春天”。2003年前后，上海市委、市政府在创新社会管理体制上先试先行，积极培育专业社会工作力量、孵化专业社会工作服务机构，为社会工作发展创造社会性空间。如成立了国内首家民间社会工作服务机构，孵化社会工作行业协会等，并以服务购买的模式在禁毒、社区矫正和青少年等领

①田毅鹏：《“单位研究”70年》，《社会科学战线》，2021年第2期。

②《社会学概论》编写组：《社会学概论》，天津：天津人民出版社，1984年版，第355页。

③王思斌：《我国社会工作发展的新取向》，《学习与实践》，2007年第3期。

④任学丽：《从基本重合到有限分离：单位制度变迁视阈下的国家与社会关系》，《社会主义研究》，2010年第3期。

⑤雷洁琼：《雷洁琼文集（上、下）》，北京：开明出版社，1994年版，第430页。

⑥李培林，李强，孙立平等：《中国社会分层》，北京：社会科学文献出版社，2004年版，第44-50页。

⑦徐永祥：《政社分工与合作：社区建设体制改革与创新研究》，《东南学术》，2006年第6期。

域积极引入社会工作力量提供专业服务并取得显著成效。这些探索性的实践逐渐为社会工作赢得更宽阔的体制性和社会性发展空间，社会工作的专业性初步得到党委和国家的认可和接纳。2006年，党的十六届六中全会通过的《中共中央关于构建社会主义和谐社会若干重大问题的决定》强调要“建设宏大的社会工作人才队伍”，这标志党和国家在体制结构上为专业社会工作的发展开拓制度性空间。与此同时，国家通过释放政策红利、设立专项资金和培养专业人才等途径，刺激和引导社会工作发展。此后，社会工作凭借专业性的服务开始嵌入国家社会治理的各个层面，并撬动着原有的社会服务和社会治理体系。国家民政、司法、卫健等职能部门通过设置岗位、项目购买等形式接受并吸纳社会工作力量提供专业服务和参与社会治理。在这个过程中，社会工作也不断调整自身制度属性来适应及推动国家社会建设需求，由此形成专业性与行政性互相建构的发展格局。

(三)社会治理阶段:社会工作制度属性的政治性彰显(2012年至今)

党的十八大以来，在“党委领导、政府负责、民主协商、社会协同、公众参与、法治保障、科技支撑”的社会治理格局下，国家不断完善社会治理创新的战略部署并积极培育和吸纳社会力量参与社会治理[①]。党在加强社区治理的同时也强化对社会工作发展的引领[②]，尤其是发现社会工作在参与社会组织党建、基层社区党群服务等方面的成效明显后[③]，便开始在更深层次上吸纳社会工作。学界也开始关注党加强社会工作发展的这一举措，并就基于基层党建工作、基层社会治理等领域的实践探索，提出“党建”社会工作、大党建与社会工作等概念[④]，以此更加凸显社会工作的政治性功能。这实际上是党领导社会工作发展的新探索，社会工作制度属性的政治性特质由此更加凸显。尤其是在新发展阶段，党委社会工作部门的组建意味着党不断强化对社会工作发展的直接领导，社会工作的政治性特质得到进一步彰显。

三、“人民性—专业性”制度属性的体系建构

通过对中国社会工作制度属性演变的脉络梳理可以看到，社会工作的制度属性与社会工作自身专业性和其所依托的体制结构所蕴含的政治性与行政性密切相关。在新发展阶段，尤其是在各级党委社会工作部门组建的背景下，社会工作体制机制不断完善，社会工作发展的新生态系统将逐渐形成[⑤]，社会工作的体制位置、功能职责、实践范式、服务范畴等内容都将发生变化，从整体上准确理解社会工作制度属性的理论意蕴及内容框架是有力助推新时代社会工作高质量发展的重要前提。

(一)理论意蕴

中国社会工作的制度属性建构与政治制度结构密切相关，蕴藏着社会工作的政治属性。政治性的本质是人民性，体现为人民是社会治理的主导者，人民有权实现自身幸福[⑥]。社会工作政治性的内核是人民性，其核心目标是实现人民对美好生活的向往，强调人民在社会治理中的主体地位。

①黄晓春:《党建引领下的当代中国社会治理创新》,《中国社会科学》,2021年第6期。

②曹海军:《党建引领下的社区治理和服务创新》,《政治学研究》,2018年第1期。

③黄晓星,丁行琴:《党建引领专业:社会工作参与党群服务的实践类型及机制分析》,《江海学刊》,2022年第2期。

④侯利文:《“党建”社会工作:何以可能？如何可为？——兼谈社会工作的本土化》,《河北学刊》,2022年第6期;童敏,许嘉祥,蔡诗婕:《大党建与社会工作:党建社会工作实践的现代性反思》,《社会建设》,2021年第2期。

⑤王思斌:《生态系统转换下我国社会工作的位势变化与新本土化发展》,《东岳论丛》,2024年第1期。

⑥江畅:《政治本性的人民性及其人类本性根基》》,《探索与争鸣》,2024年第1期。

那么，理解中国社会工作的制度属性要牢牢把握宏观的政治制度结构，特别是要紧扣中国式现代化宏大叙事和时代之需。党的二十大报告指出：“中国式现代化，是中国共产党领导的社会主义现代化，既有各国现代化的共同特征，更有基于自己国情的中国特色”[①]。中国式现代化的实现路径首先要坚定和加强党的全面领导，不断增强党的政治功能和组织功能，强化党的政治领导力、思想引领力、群众组织力、社会号召力，推进党建引领基层治理[②]。人民性是中国式现代化进程中最凸显的特质，须贯穿中国式现代化的全过程，承载着人民对现代化的期盼和对美好生活的向往[③]。人民性作为新时代中国社会工作制度属性的核心特质，要求社会工作需契合党的群众工作路线和践行党的人民性的实践要求。再从专业社会工作角度看，社会工作作为一门利他助人的专业行动，强调把服务对象的利益放在首位，追求民众福祉的不断提高，这能够有效回应或解决群体需求，提高社会治理专业化水平。比如，未成年人保护、社区矫正、学校、医务、志愿服务、社区服务等领域对专业社会工作有强烈需求，需要发挥社会工作的专业优势。党领导下的社会工作专业发展需坚持专业特质，充分展现社会工作的专业价值[④]，通过提供更加优质的社会服务来回应群众的社会性及个体性需求。实际上，这是社会工作制度属性的专业性指向，也是社会工作可以通过专业性来践行人民性的内在特质。可以看出，人民性是党的社会工作和专业社会工作共通的制度属性，亦能指导二者融合。

进而言之，一方面，社会工作本身是集政治、科学、艺术三种属性于一体的学科，社会工作具有内在的政治逻辑[⑤]，人民性是这一政治逻辑的具体体现。新时代社会工作的制度属性需要彰显人民性的特质，积极回应人民需求，不断满足人民对美好生活的向往。另一方面，社会工作需自身具备专业优势，拥有专业的实践体系，从而有效助推国家基层治理现代化和社会治理专业化。因此，社会工作需要遵循自身的专业性。新时代社会工作制度属性的专业性意在强调社会工作在党领导下需遵循专业理论、价值伦理、方法技术等提供专业性的社会服务，回应群众需求，是人民性特质的具象化。基于此，本文认为“人民性—专业性”是理解新时代中国社会工作制度属性的重要内容。人民性紧紧扣住了党领导下的社会工作要注重以人民为中心的发展思想，专业性则是社会工作发挥自身专业优势和履践人民性的重要保证，二者相辅相成、一体两面。新时代的社会工作需要明确“人民性-专业性”的制度属性，从而更好适应新的制度结构。同时这也为廓清新时代党的社会工作和专业社会工作之别及其结合性发展[⑥]，理解社会工作的结构位置提供了新的理解框架。

（二）内容框架

在未来发展中，学术界和实务界需基于中国现实情境构建社会工作本土的实践知识体系[⑦]，并建构本土的社会工作理论来指导实践落地。从这层意义上而言，社会工作“人民性—专业性”的制度属性也要在新的发展情境中指导实践。综合社会工作的实践框架，本文从政治任务、价值体系、实践方法三个维度勾勒人民性-专业性指导实践的基本框架。

---

①共产党员网：《高举中国特色社会主义伟大旗帜为全面建设社会主义现代化国家而团结奋斗——在中国共产党第二十次全国代表大会上的报告》，https://www. 12371. cn/2022/10/25/ARTI1666705047474465. shtml，2025. 12. 26.

②韩保江，李志斌：《中国式现代化：特征、挑战与路径》，《管理世界》，2022年第11期。

③范砀兴，王智：《中国式现代化人民性的多维透视》，《人文杂志》，2023年第2期。

④关信平：《新时代中国专业社会工作的体制健全与能力提升》，《山东大学学报》（哲学社会科学版），2024年第6期。

⑤徐选国，李硕：《新时代社会工作的内涵重构及实现路径》，《社会建设》，2025年第1期。

⑥王思斌：《中国式现代化新格局下我国社会工作的结合性建构》，《社会工作》，2024年第1期。

⑦安秋玲：《社会工作者实践性知识的社会向度探析》，《社会科学》，2021年第7期。

1. 以深化社会领域党的建设为政治任务

从党的十六届四中全会提出建立“党委领导、政府负责、社会协同、公众参与”的社会管理格局,到党的十八大提出要“加快形成党委领导、政府负责、社会协同、公众参与、法治保障”的社会管理体制,再到党的十九届四中全会提出“党委领导、政府负责、民主协商、社会协同、公众参与、法治保障、科技支撑”的社会治理体系。中国社会工作始终在党的领导下作为专业力量参与社会治理。迈入中国式现代化进程后,党的二十大报告鲜明指出:“中国式现代化,是中国共产党领导的社会主义现代化”,这一论断指明了中国共产党是中国式现代化的能动主体,党的领导是现代化的动力机制①。那么,中国式现代化进程中的社会工作发展必然是在党的领导下进行,社会工作发展也需要将党的组织优势转化为实践优势,更好助力完善党的建设。在新发展阶段,党中央明确指出党委社会工作部门的主要职能就是要夯实基层领域党的建设、“两企三新”党建工作和基层政权建设等,实际上就是要强化基层社会领域和新兴社会领域党的建设工作。社会工作的实践领域包括信访、基层政权建设、行业协会商会改革和党建、“两企三新”党建、志愿服务体系建设和培育社会工作人才队伍等,这些都涉及社会性领域②。也就是说,社会工作开展实践的主要场域就是社会领域,其重要使命是在社会领域中扩大党组织覆盖范围和加强党的号召力凝聚力影响力。在社会领域聚集着大量的流动党员和新就业群体,他们具有高度的流动性和分散性,相对缺乏公共参与意识③,给党的基层治理和基层党建工作带来新的变量和挑战。社会工作能通过自身专业性优势,凭借专业服务,加强与社会领域中各个群体的联系,助力党在社会领域的组织建设工作和增强党在新兴领域的引领作用。当下社会工作的重要使命也是加强党在社会领域建设工作,作为党密切联系群众、服务群众的专业力量,社会工作需将社会领域的政治力量吸纳到国家政治生活中,促进党在社会领域的整合和引领作用④,实现政治整合。

2. 以人民至上为价值驱动

一般意义的专业社会工作以“理论—价值—技能”为知识框架,其中价值处于核心地位⑤。宣扬价值为本的社会工作,在开展实务的过程中非常注重恪守专业价值,比如在如何处理与服务对象、服务机构、同行、专业及社会的关系,皆强调遵循一套严谨完整的价值伦理。然而,社会工作既有的价值体系基本上是沿用、借鉴西方社会工作的价值体系,即便它有一定的普遍性意义,但也时常出现水土不服的张力。因此,社会工作试图通过价值的本土化或土生化弥合这一缝隙,即实现社会工作价值的再生产。从中国的自主知识体系出发,构建与中国现实情境相适应的价值体系是社会工作发展中必须面对的议题。“人民性-专业性”作为社会工作新发展阶段的制度属性,赋予了社会工作新的内涵,在指导实践之时也必须构造与属性相应的专业价值。

“人民性—专业性”制度属性中的人民性要求党领导下的社会工作把党的人民利益观吸纳到专业价值体系中。党的人民利益观体现为党把全心全意为人民服务作为根本宗旨,并始终坚持人民至上的执政理念和以人民为中心的发展思想。“党来自人民、植根人民、服务人民,党的根基在人民、血脉在人民、力量在人民”⑥,充分体现了党的人民立场。因此,人民至上就是党领导下的社会工作的根本价值观,把满足人民日益增长的美好生活需要作为工作的出发点和落脚点,不断提高人

①姚中秋,朱怀洋:《政党中心主义现代化理论:以中国式现代化为方法》,《政治学研究》,2023年第6期。

②丁元竹:《健全社会工作体制机制:历史逻辑、理论内涵与发展路径》,《中共中央党校(国家行政学院)学报》,2024年第5期。

③汪鸿波,费梅苹:《商务楼宇社区:城市社区治理的空间转向》,《学习与实践》,2018年第8期。

④焦长权,陈锋:《群众路线与政治整合:社会领域党的建设的路径研究》,《学海》,2024年第2期。

⑤夏学銮:《社会工作的三维性质》,《北京大学学报》(哲学社会科学版),2000年第1期。

⑥习近平:《必须坚持人民至上》,《求是》,2024年第7期。

民的生活质量。一言以蔽之，社会工作的人民性特质要把不断提高人民群众的社会福祉作为价值归宿。从专业性的角度来看，中国社会工作的价值体系在中西交融对话中建构，逐渐形成“扬弃传统价值-融合社会主流价值-借鉴西方价值”为基本框架的价值建构路径。专业社会工作的价值观强调把“人”置于核心地位，注重人文关怀，满足人的需求，提高人的能力，助力实现人对美好生活的追求[①]，这本质上也是坚持“以人民为中心”的价值体现。此外，社会工作把“保护生命”视为第一价值伦理原则，反映出“生命至上”之价值。“人民至上”和“生命至上”两大价值理念互为贯通，相得益彰，一脉相通，凸显中国当代文化的本土特色[②]。综上可以认为人民至上是以“人民性-专业性”为制度属性的中国社会工作的价值追求。

3. 以“本—专融合”为方法体系

社会工作作为党的工作创新，其服务群众的工作方法和党的群众路线工作方法关联密切。党的群众路线工作方法是党的根本工作方法，也是党的领导理念，其核心是为人民服务，密切联系群众，将群众的意见及需要转化为政策和行动，进而实现党的领导和群众利益的统一[③]。通过开展群众工作，党全面深入到人民群众中[④]，动员广大党员干部深入基层一线，了解人民群众的动态及需求，实现问计于民、问需于民，不断强化与人民群众的血肉联系，同时不断吸纳人民群众的实践智慧，推动党的理论创新，进而夯实党的执政根基和巩固党的执政地位。党长期执政的关键在于人民对党作为执政主体的拥护和支持[⑤]，也与坚持党的群众工作密不可分。百余年来，党在联系群众、教育群众、团结群众、服务群众和组织群众工作等方面积累诸多方法，实践证明这些方法有助于凸显人民的主体性地位和不断提高社会福祉水平。可以说，党的群众路线工作方法就是党的社会工作的本土性方法。譬如，“民情日记”互动、干部驻村、选派第一书记、基层治理的“枫桥经验”“军门社区工作经验”“最多跑一次”改革、“我为群众办实事”主题教育活动等群众工作方法。这些本土性的社会工作方法及实践经验；为新时代社会工作方法体系的构建提供了重要的参考价值。专业社会工作的方法体系是专业自身的结构性要素[⑥]，是补位及助力既有基层社会治理的优势所在[⑦]。比如，运用个案工作方法及时回应特殊个性化需求[⑧]，通过小组工作方法回应具有同质性的群体需求，社区工作方法则可以提高既有社区服务专业化水平，社会工作的政策实践能不断完善国家社会政策的实践。党的本土性社会工作方法和专业社会工作方法都有其适用空间和根植土壤，并且有融合的基础。党的群众工作基本内涵是“一切为了群众，一切依靠群众，从群众中来，到群众中去”，一切为了群众是价值取向，一切依靠群众政治立场，从群众中来、到群众中去是路径及方法选择[⑨]。社会工作专业方法以专业价值为导向，从个体性、群体性、社区性和政策性等不同层面回应服务对象需求，能助力党群服务并与群众紧密联系[⑩]。二者可以在方法价值、方法运用上互相借鉴，不断融合[⑪]，形塑成为一个新的专业方法体系。

---

①顾东辉：《社会工作的价值观、冲突及对策》，《北京科技大学学报》（社会科学版），2004年第2期。

②江畅：《“人民至上”与“生命至上”的文化底蕴和价值意蕴》，《伦理学研究》，2020年第4期。

③尹玮煜：《群众路线与全过程人民民主的契合性探析》，《人民论坛》，2024年第5期。

④汪仕凯：《中国共产党面对的大党独有难题及其应对之道》，《社会科学》，2024年第5期。

⑤张明军：《中国共产党执政规律的辨识维度与遵循逻辑》，《政治学研究》，2022年第4期。

⑥文军，吕洁琼：《社会工作专业化：何以可能，何以可为？》，《河北学刊》，2018年第4期。

⑦张和清，廖其能，李炯标：《中国特色社会工作实践探索——以广东社工“双百”为例》，《社会建设》，2021年第2期。

⑧陈鹏：《个案工作介入服刑人员未成年子女帮扶工作的路径与实施策略》，《社会科学辑刊》，2018年第2期。

⑨赵中源：《党的群众路线的百年演进逻辑与基本向度》，《求索》，2021年第4期。

⑩王海洋：《社会工作专业关系的理论向度、理想类型及本土应用》，《济南大学学报》（社会科学版），2025年第4期。

⑪李迎生：《中国式现代化新征程与社会工作新发展格局》，《中国特色社会主义研究》，2024年第2期。

四、以“人民性—专业性”为制度属性的社会工作实践逻辑

社会工作部门的成立在中国社会工作发展进程中是一个标志性事件,社会工作体制机制日渐完善。“人民性—专业性”的制度属性也在党全面加强社会工作领导的新发展背景下逐渐凸显。廓清这一属性的主要目标在于把党的领导优势更好地转化为社会工作的实践优势。

(一)从“治标”转向“标本兼治”

长期以来,社会工作的实践以问题为风向标,哪里出了问题就在哪里引入服务,缺乏系统规划,在某种程度上陷入“头痛医头,脚痛医脚”的困局,从而导致社会工作实践悬浮化,难以触及问题的根本。更有甚者,社会工作服务常被异化为娱乐性、表演性活动,或仅仅是为完成评价指标及填满表格。社会工作实践如果未能在一个实践场域深入扎根,服务浮于表面,就很难从根本上解决问题,只是起到“治标”之用,这不符合新时代社会工作实践所要承担的任务使命。在新发展阶段,从中国社会工作“人民性—专业性”的制度属性而言,人民性占据主体地位,专业性是从属性地位,二者又是一体两面的。人民性强调“坚持以人民为中心”,这是社会工作制度属性的政治定位,是长期性和根本性的,要求社会工作能从根本上提高社会凝聚力和促进社会发展,专业性则要求社会工作能发挥专业特长解决社会发展过程中出现的种种社会问题。进而言之,以“人民性-专业性”为制度属性的社会工作实践,短期来看要迅速发挥专业服务的优势积极回应广大群众的服务需要和社会问题,让人民有获得感,实现“治标”的目标;从长期来看,在解决问题的基础上更需要注重从根本上提高社会和谐度和社会韧性,达成“治本”的目标。同时,还要从“被动应对”转向“主动作为”,从“事后解决”转向“源头防范”,树立标本兼治的实践指向,这也符合专业社会工作注重任务目标和过程目标的双重聚焦。另外,社会工作实践要逐步转变单纯解决问题的思维,要追溯问题背后“人”的素养改善,以及提高人应对问题的能力,这是实现共建共治共享和专业助人自助的内在逻辑。社会工作实践的“标本兼治”取向要求社会工作在解决问题的基础上还需更进一步厘清问题产生的根源,预防问题复发,同时注重问题解决过程中当事人能力的提高,真正实现把问题解决在萌芽状态,防微杜渐,践行综合治理、源头治理,还要放眼长远从整体上提高社会福利水平,促进社会和谐稳定和人民幸福安康。

(二)从局部性服务迈向系统性治理

在以行政力量为主导的社会工作发展模式中,民政部门作为社会工作开展实践工作的主管部门,主要为儿童、妇女、老年人、失业者、身心障碍者、戒毒康复人员、社区矫正人员等特殊人群提供服务,而在新兴领域、基层党建、信访工作等领域的实践不多、成效有限。囿于政府部门的职能分工,社会工作在实践中所整合的资源也很有限,其实践也往往只能解决问题的某一方面,难以开展系统性的服务,社会工作实践体系处于弱生态系统的状态①。

党的二十大报告指出要运用和坚持系统观念处理、协调、统筹各方面的关系。中央社会工作部的成立正是新时代党加强社会工作发展的重要举措,通过健全完善党的社会工作领导体制,有助于强化社会工作统筹协作能力,促进社会工作资源有效整合,以系统性服务回应群众之需和社会治理之问。“人民性-专业性”的制度属性也需要社会工作开展系统性的治理服务,它要求社会工作实践立足“大治理观”,把全局性、整体性和系统性的治理理念贯穿实践过程。在宏观层面,要积极做好党的群众工作特别是新兴领域党的建设工作,坚持人民至上,把人民对美好生活的向往作为实践归宿,更好服务群众和凝聚各方力量,积极塑造党在人民心中的良好形象和核心地位,这也是

①王思斌:《生态系统转换下我国社会工作的位势变化与新本土化发展》,《东岳论丛》,2024年第1期。

新时代社会工作实践的基本要求。在中观层面，要抓好基层政权建设和完善党建引领的社区治理格局。一方面，社会工作要积极搭建区域化党建平台，推行机关企事业单位与村（社区）党组织联建共建，将流动的、分散的党员重新凝聚起来，发挥基层党组织的引领性作用。另一方面，完善“党建带群建”的治理模式，统筹基层党组织和群团组织资源配置，孵化、扶持基层社区的公益性、服务性、互助性社会组织，促进基层党组织的力量和社会力量形成合力，共同参与社区治理，探索形成“以服务换服务，以服务促治理，以治理促党建”的良好格局。在微观层面，社会工作要充分组织和激发社会各方力量有序有力参与社会治理。社会工作在接触群众、理解群众、凝聚群众和服务群众等方面具有专业优势，能够与服务对象建立良好互动信任关系，通过为群众提供社会服务、解决问题而深入到服务对象日常生活实践并建立长期互动和合作关系。在此基础上，社会工作不断培育群众的公共意识，进而动员群众参与社会治理。在新的发展背景中，社会工作要重点做好“两企三新”的党建工作，引导新就业群体参与社区治理。同时，社会工作要发挥专业优势，提高新就业群体公共责任意识，培养他们自助、互助、自治的能力。总而言之，党委社会工作部的组建有利于加强社会工作与其他行政职能部门的协同合作，把原来分散在各个职能部门的社会工作服务统筹起来，推动构建党委社会工作部直接领导下多部门协同进行的社会工作系统性实践体系。

（三）从碎片化实践向制度化实践转型

过去二十余年，我国专业社会工作主要以政府购买服务、社会工作机构承接服务的模式进行。购买的方式一般分为岗位购买和项目购买，岗位购买是把社会工作者安排在相应岗位上开展工作，以“人”为单元，项目购买是根据出资方的要求提供约定的服务，以“事”为单元。但是这种服务购买没有形成规范制度且交织着各种不确定性因素，经常因为人员变动、政策衔接不畅等而出现“断购”的情况。比如，江西省某县农村社会工作实践探索，原本初具规模取得较大社会反响，但由于地方主要领导及政策调整后，购买服务政策便难以为继，进而导致整个实践体系迅速崩塌。而今，社会工作实践有了党委社会工作部的引领，党委社会工作部门并非协调议事机构，而是作为党委职能部门，将原来分散在民政部、信访局、国资委等部门的有关职责整合起来，这意味着社会工作体制结构更加系统完善[①]，更有条件开展制度化的实践。党委社会工作部门的组建牵动社会工作体制转隶，社会工作的体制位置也相应发生变化，在党委部门的直接引领下，社会工作所涉及的职责范围从原有以民政领域为主要服务范畴扩展到人民信访、人民群众意见征集、党建引领基层治理、“两企三新”党建、志愿者等领域。社会工作将由党委部门直接统筹开展，这也要求社会工作在实践中具备更强的统筹整合能力，形成制度化的实践体系。

随着社会工作体制机制的日渐完善，社会工作已经具备体制上的合法性，即为制度合法性。社会工作在获得制度合法性之后，可以凭借政治优势和组织优势，不断推进实践的制度化转型。此外，党的社会工作领导体系建立后，社会工作需要建立制度化的社会工作实践体系来兑现党委的期待。比如，人民至上的社会工作价值观投射到实践上则体现在为民情怀，彰显为民情怀，社会工作者需要把人民利益、群众满意内化于心、外化于行。构建制度化的社会工作实践既要传承吸纳专业社会工作实践智慧和发挥社会工作整合能力，也要通过建章立制，把握党组织优势、实现制度化经费投入、规范专业人才管理、承担好体制角色[②]，以及在实践中构建服务框架和协同模式[③]。

①张克：《从地方社工委到中央社会工作部：党的社会工作机构职能体系重塑》，《行政论坛》，2023年第3期。

②何雪松：《体系化、体制化与数字化：社会工作高质量发展的三个主题》，《贵州社会科学》，2023年第7期。

③向德平，黄家文：《新时代社会工作发展取向及体制机制的适应性变革》，《行政管理改革》，2025年第9期。

五、结 论

社会工作“人民性—专业性”的制度属性,一方面反映党的社会工作体系建设的政治需要,另一面是回应基层群众社会服务需求的专业需要,两面皆是新时代社会工作的重要使命。这一属性的塑造源于党对社会工作全面直接领导和社会工作体制机制再构。辨析社会工作的制度属性归根结底是要指导实践的开展,通过加强党组织的领导及统筹性协调能力,整合各方力量,不断推进新时代社会工作高质量发展。社会工作是面向广泛的社会领域、基层组织和广大人民群众开展的综合性工作。目前,社会工作实践的核心内容是强化党在社会领域的工作或社会领域党的建设,具体包括人民信访、人民建议意见征集、基层治理和基层政权建设、“两企三新”党建、行业商会协会深化改革、凝聚服务群众和志愿服务工作等。社会工作的实践在政治上需要彰显人民性的特征,善做群众工作,从专业本身看则要遵循专业特质,发挥专业服务优势。“人民性—专业性”为理解社会工作的实践开展提供了新的理论概念。结合新时代背景,社会工作的实践可以积极探索并完善这几方面的工作。一是要突出党建引领,夯实基层社会治理服务体系。社会工作发展有了党委实职部门统筹,需要充分整合基层组织,统筹各类资源,把制度资源和社会资源整合起来,在党委部门的统一领导下合理配置,积极探索党建引领基层治理的新路径。二是加强政治引领,深化新兴领域党的建设。《中共中央关于制定国民经济和社会发展第十五个五年规划的建议》提出:“加强新经济组织、新社会组织、新就业群体党的建设”①,当前我国社会结构的转型,激发了新兴领域的发展,新经济组织、新社会组织和新就业群体大量涌现,并成为经济社会发展和社会治理的活跃力量。社会工作需整合组织资源,发挥专业优势,积极促进新兴领域党的组织和党建工作有形覆盖和有效覆盖。社会工作服务要根据新业态、新就业群体党员特征,创新教育管理和服务方式,及时传递组织关怀,打造和创新党群服务阵地,畅通诉求表达途径。三是要彰显为民情怀,优化社区志愿服务共同体。根据中共中央办公厅、国务院办公厅最新印发的《关于加强社区工作者队伍建设的意见》《关于健全新时代志愿服务体系的意见》等文件要求,新时代的社会工作要以助力完善社区志愿服务体系为突破点,把社区作为志愿服务的主要场域,在党建引领下,把各个阵地的党员发展为志愿服务队伍的骨干,深化“专业社工+志愿服务”的融合实践,进而不断吸纳和凝聚居民参与志愿服务,逐渐扩大志愿者队伍规模和提高志愿者队伍素质,优化志愿者管理,打造志愿服务品牌。总体上形成党委社会工作部门牵头,政府部门和群团组织各负其责的志愿服务工作机制。

[责任编辑:付 强]

①新华网:《中共中央关于制定国民经济和社会发展第十五个五年规划的建议》,https://www.news.cn/politics/20251028/08920d9f557c432e99459f8f468504db/c.html,2025.12.29.