

“两工联动”的制度化路径： 社会工作系统思维介入志愿服务体系研究

滕 晓

(中共吉林省委党校(吉林省行政学院))

DOI: 10.65285/KYLT.V11I1.004

摘 要: “两工联动”作为中国特色社会工作与志愿服务协同发展的实践模式,长期面临“联而不合、动而无力”的制度困境。本文引入社会工作系统思维,构建“角色定位—互动机制—环境支持”三维分析框架,从微观角色认知、中观组织协作、宏观制度环境层面剖析“两工联动”的系统断裂问题。研究表明,社会工作系统思维以整体性、互动性、发展性为核心特质,能够推动“两工联动”由简单协作转向深度融合。基于系统思维视角,本文提出“制度嵌套”建构路径:微观建立双向赋能的角色互嵌制度、中观搭建三级联动协同治理平台、宏观完善系统性制度保障体系,以期志愿服务体系高质量发展提供理论参考。

关键词: 两工联动;社会工作系统思维;志愿服务;制度化路径;协同治理

The Institutionalized Path of "Two-Type Practitioners Linkage": A Study on the Intervention of Social Work Systems Thinking into Volunteer Service System

Xiao Teng

Jilin Provincial Party School (Jilin Provincial Administration College)

Abstract: As a practical model featuring coordinated development of social work and volunteer services with Chinese characteristics, the "Two-Type Practitioners Linkage" has long suffered from the institutional dilemma of "mere connection without integration, superficial mobilization without effective capacity". This paper introduces social work systems thinking and constructs a three-dimensional analytical framework consisting of "role positioning – interaction mechanism – environmental support", so as to dissect the systemic fragmentation of the linkage mechanism from three layers: micro role cognition, meso organizational coordination and macro institutional environment. The study reveals that social work systems thinking, characterized by holism, interactivity and sustainability, can drive the transformation of the "Two-Type Practitioners Linkage" from superficial coordination to in-depth integration. From the perspective of systems thinking, this paper puts forward an institutional construction path of "institutional embedding": at the micro level, establish an interlocking role system featuring two-way empowerment; at the meso level, build a three-tier linkage platform for collaborative governance; at the macro level, perfect a systematic institutional guarantee framework. This research intends to offer theoretical references for the high-quality development of volunteer service systems.

Keywords: Two-Type Practitioners Linkage; social work systems thinking; volunteer services; institutionalized path; collaborative governance

前言

志愿服务是衡量社会文明程度的重要标尺,也是推进国家治理体系和治理能力现代化的重要支撑力量^[1]。截至2025年底,我国实名注册志愿者突破2.4亿人次,志愿团体达135万个,累计开展志愿服务项目1332万个,广泛参与国家战略实施与民生服务建设,为社会可持续发展提供重要助力。基层养老、社区矫正、乡村振兴等重点治理领域对社工与志愿力量协同配合的现实需求持续走高,倒逼联动机制突破形式化瓶颈、走向制度化规范运行。

社会工作作为专业化助人服务体系,是优化社会治理、

化解社会问题的核心专业力量^[1]。截至2025年,全国社会工作者职业水平考试报考量达223.16万次,持证专业社工达116.1万人,专业人才队伍规模持续壮大。

当前“两工联动”实践普遍存在表层化、形式化问题^[4]。社工机构多将志愿者视作辅助人力,志愿组织对社工专业服务认可度不足,双方合作多为短期形式化协作,缺乏系统化权责划分与长效合作平台,重形式、轻内涵的问题突出,根源在于尚未建立稳定、可持续的系统性支撑体系^[3]。本文基于社会工作系统思维,审视“两工联动”的制度困境,探索二者深度融合的制度化路径,构建适配基层治理的新型联动规制体系。

一、当前“两工联动”的制度困境：基于系统思维的诊断

系统思维强调从整体、关联、动态视角审视问题^[2]，本文从微观、中观、宏观三个维度，诊断当前“两工联动”的系统性断裂问题。

（一）微观层面：角色认知的系统偏差

微观主体认知错位是制约两工深度联动的首要问题。当前社工与志愿者形成两种截然不同的实践范式：专业主导范式与经验主导范式。部分社工将志愿者定位为辅助劳动力，仅安排签到管理、物资调配、秩序维护等基础性事务，忽视志愿者的个人价值与发展潜能。

而多数志愿者秉持经验主义服务逻辑，将社会工作简化为标准化流程操作，依赖个人情感、直觉开展服务，轻视专业伦理与规范流程^[4]。部分志愿者缺乏风险评估意识，随意服务对象提供资金帮扶、作出过度服务承诺，超出自身服务边界。社工的理性专业思维与志愿者的感性经验服务模式无法有效适配，形成认知壁垒，严重阻碍两工联动效能释放，亟需通过制度优化重构双方互动关系。

（二）中观层面：组织协作的系统壁垒

社工机构与志愿组织的组织属性、目标导向、资源禀赋差异，形成了显著的协作壁垒^[6]。

其一，组织目标存在冲突。社工机构依托政府购买服务运行，以量化绩效评估为核心，侧重服务效率、服务人数、资金效益等硬性指标；志愿组织秉持以人为本的服务理念，更注重服务过程与参与者主观体验，价值导向差异导致双方协作目标难以统一。

其二，资源配置失衡。社工机构依托政府政策与财政资源，项目资源充足、运作体系规范；志愿组织普遍存在资金短缺、资源匮乏、平台缺失等问题，生存压力较大。双方协作多为社工机构主导的短期行政调度、任务式合作，项目结束即终止联动，属于单向、被动的依附式合作^[6]。

其三，信息对接不畅。当前尚未搭建统一的资源共享与信息对接平台，供需信息不对称、资源匹配效率低，进一步弱化组织协同效能，难以形成常态化协作机制。

（三）宏观层面：制度环境的系统缺失

宏观制度供给不足、资源保障缺位、社会认知偏差，是“两工联动”长效发展的核心瓶颈。

政策层面，《志愿服务条例》等政策文件仅对两工联动作出原则性规定，缺乏具体操作细则、权责划分与监管机制，制度指导性、可操作性不足。资源层面，政府购买服务未设置两工联动专项经费，项目资金多用于社工薪酬与基础活动开支，志愿者培训、督导赋能、联动平台建设等关键环节资金短缺。

激励层面，现有志愿服务激励机制以个人星级评定、积分奖励为主，侧重个人服务成果，忽视团队协同贡献，无法有效调动双方参与专业化联动的积极性。文化认知层面，社会公众对社会工作与志愿服务的职能边界认知模糊，低估社工专业价值，混淆社工与普通义工身份，导致两工

联动模式社会认同度不足，制约联动机制常态化推广^[5]。

二、系统思维与“两工联动”的制度化逻辑

社会工作系统思维以整体性、互动性、发展性为核心特质^[5]，为破解两工联动碎片化、短期化、形式化困境，实现制度化转型提供核心逻辑支撑。

（一）从“简单协作”到“深度融合”：整体性逻辑

传统两工联动呈现单向、线性的功能叠加模式，形成“社工主导、志愿者辅助”的固定分工格局，缺乏深度融合与协同创新。从系统整体视角来看，社会工作擅长需求评估、方案设计、流程管控、专业干预，是服务专业化的核心支撑；志愿服务覆盖面广、灵活性强、人文温度突出，能够有效拓宽服务场景、补齐基层服务短板。

二者并非替代关系，而是互补共生的有机整体。系统思维摒弃单一主体视角，强调整合双方资源、能力与优势，打破功能割裂格局，实现资源共享、能力互补、效能叠加，推动联动模式从简单功能协作转向全方位深度融合。

（二）从“行政命令”到“平等协商”：互动性逻辑

当前两工联动长期依附行政治理逻辑，以政府行政指令推动协作落地，社工机构单向动员、管理志愿者，属于外部强制型联动。该模式短期成效显著，但缺乏内生动力，可持续性薄弱。

系统互动思维强调主体平等、双向联动、良性互动。在制度化框架下，社工角色从监管者转变为赋能者、引导者，为志愿组织提供专业支撑、技术指导与督导服务；志愿组织摆脱被动依附地位，成为具备自主决策权的独立服务主体^[6]。通过平等协商、双向互动，激活双方内生动力，摆脱外部行政依赖，构建自主运行、良性循环的协同体系^[6]。

（三）从“短期项目”到“长效机制”：发展性逻辑

现阶段两工联动高度依赖具体项目载体，呈现“项目终结、联动解散”的脆弱特征，组织合作松散、存续周期短暂，易造成资源浪费与沟通成本攀升^[3]。

系统发展性思维强调长效建设、动态迭代、可持续运行^[5]。推动两工联动突破项目化、碎片化局限，将联动机制嵌入志愿服务常态化治理体系，构建闭环运行、动态优化的长效制度体系。通过常态化复盘、迭代更新、持续优化，实现联动模式自我完善、长效发展，彻底摆脱短期项目依附，实现制度化、常态化、可持续发展。

三、“两工联动”的制度化路径建构

依托系统思维三维逻辑，从微观、中观、宏观层面构建“制度嵌套”体系，实现两工联动规范化、制度化、长效化发展。

（一）微观层面：建立双向赋能的角色互嵌制度

角色互嵌是破除认知偏差、实现深度联动的基础。通过制度化设计，构建相互尊重、双向学习、共同成长的合作生态。

一是建立双督导联动体系。设置专职志愿者督导岗位，由专业社工负责志愿者岗前培训、过程监管、实务指导与

心理支持；在志愿组织引入社工顾问制度，为组织运营、项目策划、服务实施提供专业咨询，补齐志愿服务专业性短板^[4]。

二是推行双向角色体验机制。组织社工参与一线志愿服务，贴合基层服务场景；鼓励志愿者参与社工案例研讨、专业培训，深化其对社会工作专业价值、伦理规范与服务逻辑的认知，消解认知隔阂。

三是搭建联合培养平台。将两工协作纳入常态化教育培训体系，制定联合培养方案，课程覆盖个案辅导、小组工作、社区服务、伦理规范等实务内容，兼顾技能提升与志愿精神培育，在知识互通、能力互补中凝聚合作共识。

（二）中观层面：构建三级联动的协同治理平台

打破组织壁垒、整合供需资源，是提升联动效能的关键。构建区、街、社区三级联动协同治理平台，实现资源互通、信息共享、精准对接。

一是搭建枢纽型联动组织。在区县、街道层面设立社会工作与志愿服务联合会，整合政府部门、社工机构、志愿组织、公益单位资源，通过常态化联席会议机制，协商解决联动难题、统一服务标准、统筹项目资源，将松散的合作网络转化为规范化治理体系^[6]。

二是搭建数字化信息联动平台。依托大数据、互联网技术，整合服务需求、人才资源、项目资源数据，实现需求摸排、服务匹配、过程跟踪、成效评价全流程透明化、数字化管理。设置多元功能模块，实现智能匹配、即时评价、动态复盘，打破信息壁垒，提升服务响应效率与协作精准度。

（三）宏观层面：完善系统支持的制度保障体系

从政策、资源、文化三维度构建系统性保障体系，筑牢两工联动长效发展根基^[3]。各地可结合区域公益资源存量，差异化调整经费配比、激励细则，避免一刀切式政策落地，保障保障体系贴合本土公益发展实际。地方民政部门可定期开展政策落地回访调研，依据实践反馈动态调整保障细则，持续优化制度适配性。

第一，完善政策法规保障。修订《志愿服务条例》，增设两工联动专项条款，明确双方权责边界、合作框架与权益保障细则。出台实操工作规范，将志愿者督导、联动协作成效纳入政府购买服务绩效考核，设立专项工作经费，为制度化落地提供政策支撑^[3]。

第二，优化资源配置机制。设立两工联动专项基金，重点用于志愿者督导队伍建设、技能培训、数字化平台搭建与激励机制创新。探索推行“志愿时间银行”制度，打

通社工服务与志愿服务时长互通体系，实现服务互助、权益互换，提升从业者参与积极性。

第三，营造协同共生的社会文化氛围。依托主流媒体宣传两工联动典型案例与先进典型，普及社会工作专业理念与志愿服务精神，消解公众认知偏见^[5]。推动高校社工专业与基层公益组织深度合作，培育青年跨界合作意识，推动两工联动从行政任务转化为社会自觉实践，形成互助共济的基层治理生态。

结语：

“两工联动”并非社工与志愿者的简单叠加，而是基于系统整合的新型基层服务实践模式^[4]。依托社会工作系统思维，从微观角色互嵌、中观平台协同、宏观制度保障三个维度构建嵌套式制度体系，能够有效破解当前联动碎片化、形式化、短期化困境，实现主体融合、组织协同、制度赋能的全方位升级。在基层社区、特殊群体帮扶等实务场景中，这套嵌套式制度框架能够快速适配不同地区资源禀赋差异，具备较强的实践适配价值与推广潜力。

本文构建的制度化路径，可为两工联动规范化发展提供学理支撑与实践参考。未来可聚焦具体公共服务场景开展实证研究，进一步探究数字技术对联动模式的优化赋能作用，持续完善两工协同治理体系，助力志愿服务与基层社会治理高质量发展。

参考文献：

- [1] 王思斌. 社会工作导论（第三版）[M]. 北京：高等教育出版社，2021.
- [2] 彭华民. 生态系统理论与社会工作实务[J]. 社会工作，2018(5):1-10.
- [3] 徐道稳. 志愿服务制度化：困境与出路[J]. 中国志愿服务研究，2022,3(2):45-58.
- [4] 李迎生，李静. 两工联动：社会工作与志愿服务的协同发展[J]. 社会科学，2020(8):76-85.
- [5] 文军，吕洁琼. 系统思维视域下的社会工作介入社区治理研究[J]. 华东理工大学学报（社会科学版），2023,38(3):1-12.
- [6] 陈伟东，吴岚波. 社工组织与志愿组织互助建构式联动治理的逻辑及进路[J]. 中共天津市委党校学报，2024(3):86-95.

作者简介：滕晓（2001.09—），女、汉族、山东日照人、硕士研究生、研究方向：基层党建与社会工作。