

# 基于内容分析法的我国社会工作人才队伍建设政策分析

林晓佳

上海工程技术大学管理学院, 上海

收稿日期: 2022年8月7日; 录用日期: 2022年8月29日; 发布日期: 2022年9月13日

---

## 摘要

本文选取2004以来有代表性的32份重要政策文件,就其中有关社会工作人才队伍建设内容,展开横向政策工具维度和纵向建设环节维度的二维分析。研究发现,我国社会工作人才队伍建设中政策工具配置较为齐全,建设环节较为全面,但不同工具和建设环节之间的比重差异显著,并且不同建设环节使用的政策工具侧重点不一。建议未来有关社会工作人才队伍建设的政策要优化政策工具使用结构,均衡考虑各建设环节,适配建设工具和环节,提升社会工作人才队伍建设政策的有效性、合理性和契合性。

## 关键词

政策工具, 建设环节, 社会工作, 人才队伍建设

---

# Analysis of My Country's Social Work Talent Team Construction Policy Based on Content Analysis

Xiaojia Lin

School of Management, Shanghai University of Engineering Science, Shanghai

Received: Aug. 7<sup>th</sup>, 2022; accepted: Aug. 29<sup>th</sup>, 2022; published: Sep. 13<sup>th</sup>, 2022

---

## Abstract

This paper selects 32 representative important policy documents since 2004, and conducts a two-dimensional analysis of the horizontal policy tool dimension and the vertical construction link dimension on the content of social work talent team construction. The study found that the confi-

guration of policy tools in the construction of my country's social work talent team is relatively complete, and the construction links are relatively comprehensive, but the proportions of different tools and construction links are significantly different, and the focus of policy tools used in different construction links is different. It is suggested that future policies related to the construction of social work talent team should optimize the use structure of policy tools, consider all construction links in a balanced manner, adapt construction tools and links, and improve the effectiveness, rationality and compatibility of social work talent team construction policies.

## Keywords

Policy Tools, Construction Links, Social Work, Talent Team Construction

Copyright © 2022 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. 引言

人才，国之财富也，人才，治国方略也。为政之要，唯在得人，治国经邦，人才为急。《国家中长期人才发展纲要(2010~2020)》社会工作人才队伍是与我国党政人才、企业经营管理人才、专业技术人才、高技能人才、农村实用人才相并列的第六支人才队伍，也是我国人才强国战略的重要组成部分。作为国家人才体系中宝贵的资源，社会工作人才队伍不仅是社会矛盾的缓冲器，能够将社会矛盾化解在基层，实现“助人自助”。更是社会发展的后勤军，为社会发展提供和谐、安定的秩序。因此，建构一支规模宏大、结构合理、专业化、职业化的社会工作人才队伍，对协调日益增多的社会矛盾，提升国家现代化治理能力和水平具有重要的意义。自 2004 年起，我国就开始探索本土化的社会工作人才队伍建设路径，并密集出台了一系列政策予以支持，如《关于加强社会工作专业人才队伍建设的意见》、《边缘贫困地区、边疆民族地区、革命老区社会工作人才支持专项计划实施方案》、《关于政府购买社会工作服务的指导意见》和《社会工作专业人才队伍建设中长期规划(2011~2020 年)》等，这对我国的社会工作人才队伍建设起到指引、规范和保障的作用。随着我国社会工作人才队伍建设政策体系的不断扩大，不同社工人才建设环节下政策工具的选择以及内部的协同程度，将会对政策的实施效果产生影响。因此，对我国的社会工作人才队伍建设政策进行分析能够对我国社会工作人才队伍进一步建设以及社会工作事业的发展起到一定的帮助。

## 2. 文献综述

关于社会工作人才队伍建设的研究，学术界主要围绕以下几个方面展开。首先是对社会工作人才队伍建设的必要性和重要性的探讨。纪德尚强调社会工作人才队伍在当代对建构社会主义和谐社会乃至维护国家政治稳定具有独特的功能[1]。毛英指出，社会工作人才队伍建设既是人才强国战略的重要组成部分，也有利于在现时代拓展我国改革开放的深度与力度[2]由此可见，加强社会工作人才队伍建设是实现和谐社会和人才强国的重要内容。其次是对社会工作人才队伍建设开展存在的问题和困境的研究，主要包括社会工作人才队伍数量不足、质量有待提升、发展不平衡且结构不合理，自律机制不健全且评估机制不完善等[3]；认可度不高、专业化水平不高、职业认识偏差[4]；社会转型的困境[5]等等。再次是关于社会工作人才队伍建设完善路径和对策的提出，如加强组织领导，贯彻党管人才原则，完善管理制度，

建立健全社会工作人才培养、使用、激励、评价等机制,明确岗位设置[3];加快第三部门发展、开发社会工作发展空间,将社会工作专业培养与职业资格衔接[6];加强宣传,营造社会工作人才发展的良好环境[7]等等。最后是关于不同国家的社会工作人才队伍建设情况的比较,如李迎生描述了英国社会工作教育发展概况并提出对我国的启示[8]。

综上,学者们为积极探索我国社会工作人才队伍建设做出了大量的尝试和努力,但目前社会工作人才队伍建设研究还存在着不足之处:即真正聚焦社会工作人才政策的研究仍较为缺乏,学者们多是将政策作为一个相关变量探讨社会工作人才队伍建设中存在的问题,而没有深化到政策层面做深入研究。基于此,本文就中央出台的社会工作人才队伍建设政策出发,搭建“建设环节—政策工具”分析框架,在对收集到的政策文本进行编码的基础上,应用内容分析法进行统计分析,研究既有政策的主要特征,分析存在的主要问题并提出改进建议。

### 3. 研究方法 with 理论框架的构建

#### 3.1. 研究方法

本文采用内容分析法来研究我国的社会工作人才队伍建设政策。内容分析法是对各种材料、记录的内容、形式、心理含义及其重要性进行客观、系统和数量化描述的一种研究方法[9]。该方法已广泛运用于社会科学领域的研究,并经过不断的理论探索研究,已逐步得到完善和成熟。该方法通过对问题的定性假设,对研究对象开展定量统计分析,以此得到具有统计数据支撑的定性结论。它能够通过对研究对象进行客观的分析破解进而得出结论,而不是简单地对现象进行表面观察研究。在本研究中,主要运用该方法将政策文本内容划分为特定类别,以每类内容元素出现频率描述其内容特点。客观、系统、定量作为该方法的基本要素,将从研究问题出发,以数据分析支撑结论。在选取计数单元内容时,除了单词、符号、主题、句子等,还可将一个笼统的“项目”或“时空”概念纳入单元内。具体来说主要包含以下五个步骤:问题的确定;样本的选取;分析单元的确定;数据类别编码;分析获得结论[10]。

#### 3.2. 理论框架的构建

本文构建了分析社会工作人才队伍建设政策的二维分析框架,这个框架包含了政策工具类型以及人才队伍建设环节两个方面,二维分析框架以政策工具维度为分析主线,以人才队伍建设环节维度为辅助,对社会工作人才队伍建设政策中的政策工具使用状况进行详细分析。

##### 3.2.1. X-维度: 政策工具

政策工具亦称为政府工具或治理工具,是指实现政策目标的手段和方式[11]。根据不同的标准,政策工具的分类方式呈现多样化。其中,麦克唐纳尔(McDonnell)和艾莫尔(Elmore)从政策问题和手段之间的适配性出发,将政策工具分成5种类型:命令工具、激励工具、象征和劝诫工具、能力建设工具和系统变革工具。社会工作人才队伍建设政策是解决社会工作人才问题和推进社会工作事业发展的手段和方式,符合麦克唐纳尔和艾莫尔的理论前提,因此,本文采用该分类方式。

命令工具是政府采用规范和惩罚的方式对目标团体和执行机关施加影响并保证其行为的一致性,具体表现形式有命令、规定、必须、许可、禁止、贯彻等。激励工具是政策制定者运用正向或负向的刺激和回报来调动目标团体和执行机关的主观能动性和积极性的一种政策工具,表现形式有税收优惠、土地优惠、津贴、补贴、贷款、授权等。能力建设工具是指向目标团体和执行机关提供信息、资源和培训教育等使他们具备行动能力的工具,具体表现形式为技术支持、管理能力建设、培养培训等。系统变革工具是政策制定者认为当前的组织已无法达成期望的政策效果时,急需通过对组织结构的变革来重新分配

权威,进而促进政策问题的解决的一种工具,具体表现形式为新组织的成立、职责变动、已有组织的裁减与合并等。象征和劝诫工具是政府对目标团体和执行机关进行价值观和信念等的引导并期待他们的行为发生预期变化的工具,表现形式为呼吁、引导、宣传、典型示范、强调某些事项的优先地位等。

### 3.2.2. Y 维度：社会工作人才建设环节

社会工作人才队伍的建设作为一个系统工程,按建设环节分包括“人才预测和规划”、“人才引进和选拔”、“人才教育和培训”、“人才使用和管理”和“人才留用和保障”。“人才预测和规划”指对未来一定时期社工人才需求量、需求质、需求结构进行推测,并制定规划,使社会工作人力资源的供求相适应的过程。“人才选拔和引进”是指根据人才预测和规划的情况,通过一定的程序和鉴别,把符合一定要求的人选拔出来,并加以引进,使其积极、有效地发挥作用。“人才教育和培训”是指根据经济和社会发展的需要,有计划、有组织地开展旨在提高各类社会工作人才的智力水准、政治和业务素质以及思想道德水平的一个训练活动和提高过程。“人才使用和管理”是指社会工作实务机构将优秀社工配置到适合的岗位上,实现人与事的最佳配合,并加以科学化、法律化和信息化的管理。“人才留用和保障”是指为防止社会工作人才的流失,从经济上、情感上予以保障和支持,使之成为“常客”而非“过客”。

### 3.2.3. 二维分析框架

基于此,本研究构建了社会工作人才队伍建设的政策文本二维分析框架(见图 1)。

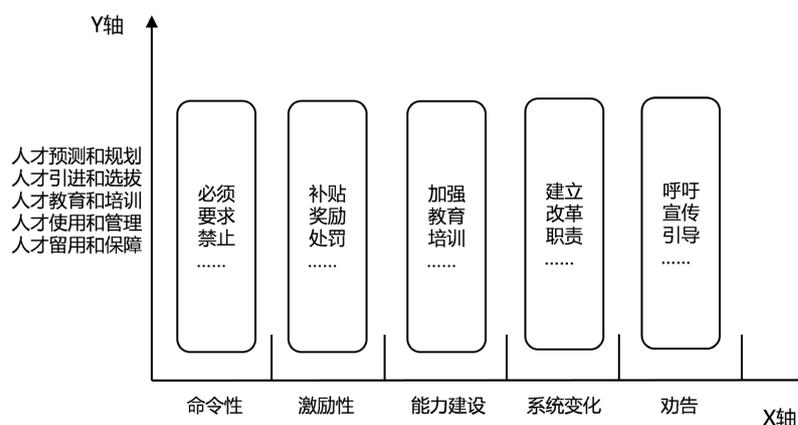


Figure 1. Two-dimensional analysis framework of social work talent team building policy texts

图 1. 社会工作人才队伍建设政策文本二维分析框架

## 4. 政策文本选择及其编码

### 4.1. 数据来源与样本选择

本文以社会工作人才队伍建设政策文本为研究对象,通过人工搜索与筛选,最后确定 30 份政策文本用于本研究的数据统计分析。从数据来源看,一方面以文献研读发现并确定部分政策文件名称、发文单位,然后通过政府门户网站搜索并下载相应政策文本;另一方面通过国务院、民政部、劳动与社会保障部、人事部等政府部门门户网站的“政策”、“政策法规”、“政策解读”、“文件”等栏目直接搜索、研读来判定、筛选相关政策文本。基于上述规则,最终遴选出 2004 年至 2020 年期间颁布的 32 份与社会工作人才队伍建设密切相关的政策文献样本作为研究对象,具体如表 1。

**Table 1.** Statistical table of social work talent team construction policy texts**表 1.** 社会工作人才队伍建设政策文本统计表

序号	政策名称	发文单位	文件号	发文时间
1	社会工作者国家职业标准	劳动与社会保障部	劳社厅发[2004] 7 号	2004
2	关于印发《社会工作者职业水平评价暂行规定》和《助理社会工作者、社会工作者职业水平考试实施办法》的通知	人事部、民政部	国人部发[2006] 71 号	2006
3	关于开展社会工作人才队伍建设试点工作的通知	民政部	民函[2007] 50 号	2007
4	关于民政事业单位岗位设置管理的指导意见	人社部、民政部	人社部发[2008] 84 号	2008
5	关于开展社会工作人才队伍建设试点示范创建活动的通知	民政部	民函[2009] 87 号	2009
6	关于促进民办社会工作机构发展的通知	民政部	民发[2009] 145 号	2009
7	社会工作者继续教育办法	民政部	民发[2009] 123 号	2009
8	关于开展第二批社会工作人才队伍建设试点工作的通知	民政部	民函[2009] 148 号	2009
9	社会工作者职业水平证书登记办法	民政部	民发[2009] 44 号	2009
10	关于印发 2010 年社会工作人才队伍建设和志愿者队伍建设工作要点的通知	民政部办公厅	民办发[2010] 6 号	2010
11	关于加强社会工作专业队伍建设的意见	国家 18 部委	中组发[2011] 25 号	2011
12	关于进一步做好社会工作者继续教育工作的通知	民政部办公厅	民办函[2011] 140 号	2011
13	社会工作专业人才队伍建设中长期规划(2010~2020 年)	19 部委	中组发[2012] 7 号	2012
14	社会工作者职业道德指引	民政部	民发[2012] 240 号	2012
15	关于政府购买社会工作服务的指导意见	民政部、财政部	民发[2012] 196 号	2012
16	关于遴选社会工作专业人才培养基地的通知	民政部	民函[2013] 56 号	2013
17	关于确定首批企业社会工作试点地区 and 单位的通知	民政部	民办函[2013] 238 号	2013
18	关于做好首批边远贫困地区、边疆地区和革命老区社会工作专业人才支持计划实施工作的通知	民政部	民发[2012] 170 号	2013
19	关于加快推进社区社会工作服务的意见	民政部、财政部	民发[2013] 178 号	2013
20	关于加快推进灾害社会工作服务的指导意见	民政部	民发[2013] 214 号	2013
21	关于开展社会工作服务示范创建活动的通知	民政部	民函[2013] 133 号	2013
22	关于加强青少年事务社会工作专业人才队伍建设的意见	民政部等六部门	中青联发[2014] 1 号	2014
23	关于开展首批全国社会工作领军人才选拔活动的通知	民政部办公厅	民办函[2014] 87 号	2014
24	关于进一步加快推进民办社会工作服务机构发展的意见	民政部	民发[2014] 80 号	2014

Continued

25	关于加强社会工作专业岗位开发与人才激励保障的意见	民政部、中央综治办等12部委	民发[2016]186号	2016
26	关于做好政府购买青少年社会工作服务的意见	共青团中央、民政部和财政部	中青联发[2017]16号	2017
27	关于支持社会工作专业力量参与脱贫攻坚的指导意见	民政部联合财政部、国务院扶贫办	民发[2017]119号	2017
28	关于在农村留守儿童关爱保护中发挥社会工作专业人才作用的指导意见	民政部联合财政部、共青团中央、全国妇联	民发[2017]126号	2017
29	关于印发《高级社会工作者评价办法》的通知	人力资源社会保障部、民政部	人社部规[2018]2号	2018
30	关于印发《“互联网+社会组织(社会工作、志愿服务)”行动方案(2018~2020年)》的通知	民政部	民发[2018]115号	2018
31	关于开展2019年度全国社会工作专业人才资源统计的通知	民政部办公厅	民办函[2020]80号	2020
32	关于印发《老年社会工作者培训大纲(试行)》的通知	民政部办公厅	民办发[2020]32号	2020

#### 4.2. 政策文本编码

在文本编码方法上,借鉴马续补等[12]的政策文本编码方法,对34份政策样本采取以下两种编码方式:一是政策工具类型编码,即:采用“政策编号-单元编号-政策工具类型编号”的编码方式对工具类型进行编码,即:首先对所搜集到的政策进行政策编号,然后定位到政策文本中的某个具体分析单元,按照政策内容所在的章节号-序列号进行单元编号,最后再确定分析单元内容所属的政策工具类型编号。二是建设环节编码,即:采用“政策编号-单元编号-建设环节编号”的编号方法,其中“政策编号-单元编号”与上述政策工具编号方法相同;“建设环节编号”是具体的政策分析单元归属于哪一环节进行编号。具体的编号形式如表2所示。

Table 2. Policy text analysis unit coding table

表2. 政策文本分析单元编码表

序号	政策名称	内容分析单元	政策编号-单元编号-政策工具类型编号	政策编号-单元编号-建设环节编号
2	关于印发《社会工作者职业水平评价暂行规定》和《助理社会工作者、社会工作者职业水平考试实施办法》的通知	第五章(第二十六条)社会工作者职业水平评价有关机构的工作人员,不履行工作职责、监督不力、借机为自己或他人谋取利益,以及有其他违法违规行为的,由其主管部门责令改正,造成不良影响或者严重后果的,对直接负责的主管人员和直接责任人员给予相应处分;构成犯罪的,依法追究刑事责任。	2-5-2	2-5-2
11	民政部关于加强社会工作专业人才队伍建设的意见	二、4. 到2020年,建立较为完善的社会工作专业人才培养运行机制和工作格局,使社会工作专业人才队伍的数量、结构和素质能力适应构建社会主义和谐社会的需要,满足广大人民群众不断增长的服务需求。	11-2-4	11-2-1

Continued

12	民政部办公厅关于进一步做好社会工作者继续教育工作的通知	三、各级社会工作者继续教育主管部门和施教机构要解放思想、开拓创新，根据继续教育对象特点和实际工作需要探索专题培训、经验交流、案例分析、现场观摩、分组研讨等多种继续教育形式。有条件的地区可整合国(境)内外优质教育培训资源，探索运用远程教育的方式开展继续教育。	12-3-3	12-3-3
24	民政部关于进一步加快推进民办社会工作服务机构发展的意见	四、(二)支持符合条件的民办社会工作服务机构承接社会工作专业人才实习实训任务，积极引导高校社会工作专业毕业生到民办社会工作服务机构就业创业、建功立业。	24-4-5	24-4-2
...				

## 5. 研究结果与分析

按照相同或相近原则，将各分析单元归类至所属的政策工具和建设环节，并利用二维分析框架(如图1)对政策文本分别进行横向和纵向统计分析(如图2)。

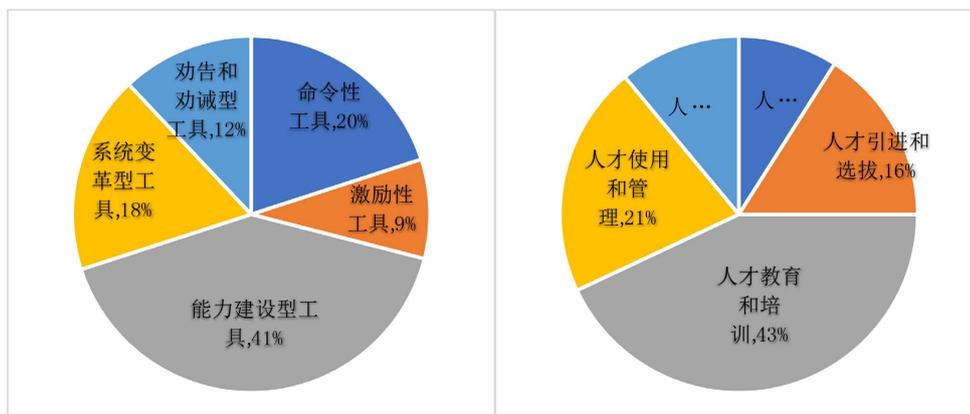


Figure 2. Analysis of policy tools and construction links for social work talent team construction  
图2. 社会工作人才队伍建设的政策工具和建设环节分析图

### 5.1. 政策工具维度分析

由图2可知，社会工作人才队伍建设综合运用各类政策工具，其分布具有类别化特征，按照响应频次大致可分为三类。第一类为响应频次较高的“能力建设工具”，共计106条，占比41%，远超过第二类和第三类政策工具的使用频率。能力建设型工具的频繁应用主要是我国社会工作人才专业水平不高这一问题相呼应，因此希望通过提供信息、技术、资源和培训教育等使社会工作者具备相应行动能力。

第二类为响应频次中等的“命令性工具”和“系统变革工具”，合计分别为52条和47条，占比分别为20%和18%。

第三类为响应频次较低的“劝告工具”和“激励性工具”，合计分别为32条和23条，占比分别为12%和9%。针对社会对社会工作的认同感低、对社工人才的形象和职业存在质疑等问题，通过劝告工具和激励性工具，即舆论宣传和相应奖惩比如全国社会工作领军人才选拔、社会工作人才队伍建设试点示范创建等活动，有利于社会工作走进基层，贴近大众，帮助社会工作者获得社会认同和社会地位，进而

扩大社会参与。

## 5.2. 建设环节维度分析

从图 2 中可知我国在社工人才建设各环节考虑也比较全面,但其分布同样具有类别化特征,按照响应频次大致可分为三类。第一类为响应频次较高的“人才教育和培育环节”,共计 112 条,占比 43%,显著多于其它建设环节的比重。这与上一维度中的能力建设工具相对应,建设能力薄弱很大程度上就是因为社工人才教育和培训基础差,影响社会工作人才队伍整体素质的提高。对此,政策倾向于通过加强社会工作人才的培训、基地建设、课程设计和教材设计等方式展开人才的能力提升。

第二类为响应频次中等的“人才使用和管理”和“人才引进和选拔”,合计分别为 52 条和 41 条,分别占比 21%和 16%。

第三类为响应频次较少的“人才留用和保障”和“人才预测和规划”,合计分别 28 条和 23 条,分别占比 11%和 9%。社会工作者受到职业幸福感的制约,防止社会工作者流失首先应该保障社会工作者自身权益。通过上一维度的劝告工具和激励工具,加强社会工作事业和社会工作者宣传,发挥舆论导向作用,营造社会工作氛围,同时将社工考核和工资奖金挂钩等进行激励,调动社会工作者提升积极性。

## 6. 研究结论与思考

本文从政策工具视角切入,运用内容分析法对 32 份政策文件进行分析,弥补了当前学界在社会工作人才队伍建设政策量化研究的不足。具体结论如下,我国社会工作人才队伍建设具有以下几个特点:一是政策工具配置较为齐全,但不同工具使用频率差异较大,能力建设工具使用较多,命令性工具和系统变革工具次之,而劝告工具和激励性工具相对不足。二是社工队伍建设环节较为全面,不同环节之间的比重差异显著,政府对人才教育和培育关注过多,对人才使用和管理、人才引进和选拔关注度次之,对人才留用和保障、人才预测和规划关注过少。三是不同建设环节使用的政策工具侧重点不一,呈现组合差异。在人才教育和培育环节,采用的能力建设工具较多。在人才使用和管理、人才引进和选拔环节,多运用命令性工具和系统变革工具。而在人才留用和保障、人才预测和规划两大环节,则是采用劝告工具和激励工具。

针对上述问题,今后的社会工作人才建设政策应从以下几方面予以逐步完善:一是优化政策工具使用结构,提升社会工作人才队伍建设的有效性。二是均衡考虑各建设环节,促进社会工作人才队伍建设的合理性。三是适配政策工具和建设环节,促进社会工作人才队伍建设的契合性。

## 参考文献

- [1] 纪德尚,孙远太.新时期社会工作人才队伍的政治功能分析[J].政治学研究,2007(3):87-93.
- [2] 毛英.论社会工作人才队伍建设的国家战略与具体实施[J].西南民族大学学报(人文社科版),2010,31(10):236-240.
- [3] 高岩.我国社会工作人才队伍建设研究[D]:[硕士学位论文].大连:大连海事大学,2010.
- [4] 梁莹.发展中的农村青年社会工作人才队伍建设——成长困境与反思[J].中国青年研究,2013(1):37-38.
- [5] 王思斌.体制转变中社会工作的职业化进程[J].北京科技大学学报(社会科学版),2006(1):1-5+12.
- [6] 李迎生.我国社会工作职业化的推进策略[J].社会科学研究,2008(5):109-114.
- [7] 刘海泉.包头市社会工作人才队伍建设的探索与思考[D]:[硕士学位论文].北京:中央民族大学,2010.
- [8] 李迎生,张朝雄,孙平,张瑞凯.英国社会工作教育发展概况及其启示[J].华东理工大学学报(社会科学版),2007(3):11-17.
- [9] 邱均平,邹菲.关于内容分析法的研究[J].中国图书馆学报,2004(2):14-19.
- [10] 刘伟.内容分析法在公共管理学研究中的应用[J].中国行政管理,2014(6):93-98.

- [11] 陈振明. 公共管理学[M]. 上海: 中国人民大学出版社, 2017: 131-134.
- [12] 马续补, 吕肖娟, 秦春秀, 刘玮, 刘怀亮, 李洋. 政策工具视角下我国公共信息资源开放政策量化分析[J]. 情报理论与实践, 2019, 42(5): 46-50.