

协同治理下政府与社会组织“补位-承接”关系的实践路径研究

张凯博, 高晨昊

摘要 本文以协同治理为研究背景, 基于协同治理理论与嵌入理论, 系统构建政府与社会组织“补位-承接”关系的理论分析框架。通过个案研究法, 以 T 市购买养老服务为案例, 探究二者在公共服务供给中“补位-承接”关系的实际实现方式及必要性。研究发现: 政府与社会组织通过政策引导与专业服务、资源配置与基层落地、监督评估与动态响应的三重互动形成功能互补; 2023 年 T 市通过该模式投入 2.1 亿元财政资金, 建成标准化社区养老服务设施 156 处, 覆盖 86% 的城市社区和 42% 的行政村, 社会组织年提供“六助”居家照料服务超 3 万人次, 老年人满意度达 89%。当前实践面临制度适配性不足、社会组织能力短板、资源配置失衡等问题, 其中 T 市农村养老服务从业人员中具备养老护理员资格证的比例仅 27%, 城乡养老服务设施资源差距达 3.2 倍。据此提出分阶段监管策略、数字治理赋能、多元参与机制等优化方法, 为完善基层协同治理体系提供理论参考与实践模式。

关键词 协同治理; 社会组织; 政府购买服务; 公共服务供给

A Study on the Practical Pathways of the "Position-Filling and Undertaking" Relationship Between Government and Social Organizations Under Collaborative Governance

Zhang Kaibo, Gao Chenhao

Received: March 23, 2026

Revised: March 29, 2026

Accepted: April 2, 2026

Published: April 20, 2026

Copyright: © 2025 by the authors. Licensee Axon Academic Publishing Institute, Hong Kong, China. This article is an open access article distributed under the terms and conditions of the Creative Commons Attribution (CC BY) license (<http://creativecommons.org/licenses/by/4.0/>).

Abstract Against the backdrop of collaborative governance, this paper systematically constructs a theoretical analytical framework for the "position-filling and undertaking" relationship between government and social organizations, based on collaborative governance theory and embeddedness theory. Using a case study approach and taking the purchase of elderly care services in City T as an example, it explores the actual implementation methods and necessity of this relationship in the provision of public services. The study finds that the government and social organizations achieve functional complementarity through three dimensions of interaction: policy guidance and professional services, resource allocation and grassroots implementation, and

supervision/evaluation and dynamic response. In 2023, City T invested 210 million yuan of fiscal funds through this model, completed the construction of 156 standardized community-based elderly care facilities, covering 86% of urban communities and 42% of administrative villages. Social organizations provided over 30,000 person-times of "Six Assistance" home care services annually, achieving an elderly satisfaction rate of 89%. Current practices face challenges such as institutional adaptability shortcomings, capacity gaps of social organizations, and imbalances in resource allocation. Among these, only 27% of rural elderly care service personnel in City T hold elderly care worker qualifications, and the resource disparity between urban and rural elderly care facilities reaches 3.2 times. Accordingly, the paper proposes optimization methods including phased supervision strategies, digital governance empowerment, and multi-stakeholder participation mechanisms, aiming to provide theoretical reference and practical models for improving grassroots collaborative governance systems.

Keywords Collaborative Governance; Social Organizations; Government Purchase of Services; Public Service Provision

1. 引言

当前我国正处于治理现代化发展阶段，政府由管理逐步转向治理，单一管理方式已无法满足民众多元需求，多元主体协同治理成为公共服务治理的重要方向。党的二十大报告明确提出“健全共建共治共享的社会治理制度”，要求构建政府主导、社会协同的多元治理格局。然而，政府公共服务供给面临三重挑战：一是需求侧呈现个性化、品质化升级，传统行政化供给响应滞后；二是供给侧存在效率瓶颈，财政资源有限导致服务覆盖率不足；三是基层治理能力存在短板，难以适配多元需求。面对这一结构性矛盾，社会组织作为“第三部门”的作用日益凸显，在政府购买服务实践中，二者形成“补位-承接”协同关系——政府通过政策引导、资源配置履行“补位”职能，社会组织依托专业能力承接具体服务。本文聚焦“补位-承接”关系的实践实现与现实困境，整合协同治理理论与嵌入理论，以 T 市购买养老服务为案例，提炼实践形式与优化方法，为破解公共服务供给矛盾提供支撑。

20 世纪 90 年代以来，公共治理理论实现从“政府中心主义”向“多元协同主义”的范式转型。国外方面，美国“新公共管理运动”通过合同外包引入市场机制，英国“大社会”计划将社区养老服务交由社会组织承接；Ostrom 多中心治理理论提出构建多元主体互动网络，Salamon 系统分析政府购买服务对社会组织的促进作用，Ansell & Gash 提出协同治理弹性适配模

型。国内方面，20 世纪 90 年代引入政府购买服务制度后，学者们广泛关注政社关系：王名等提出政社关系经历“父子依附-分离补充-协同合作-新型合作”的变迁，徐家良从资源依赖视角研究二者合作关系。

既有研究存在明显不足：理论层面多聚焦单一视角，缺乏对协同治理动态过程的系统构建；实践层面偏重宏观政策分析，对政社互动微观机制揭示不深入。本研究的核心创新点的：一是理论框架创新，整合协同治理与嵌入理论，构建“制度-关系-结构-认知”四维联动的“补位-承接”分析框架；二是实践机制创新，基于 T 市案例提炼五大微观互动机制，结合城乡差异细化实践形式，提供可复制的操作范式。

2. 相关理论基础

本部分阐释协同治理理论与嵌入理论的核心内容，明确二者对“补位-承接”关系的解析视角，为后续案例分析与机制剖析提供理论支撑。

2.1. 协同治理理论

协同治理理论强调多元主体通过互动协商、资源共享实现公共利益最大化，核心要素包括三点：一是主体间相互依赖，政府拥有政策与财政资源，社会组织具备专业服务能力与基层网络，形成非对称依赖；二是共同治理目标，即提升服务质量、降低供给成本、满足多元需求；三是灵活制度安排，通过动态调整权责适应治理环境变化。该理论为“补位-承接”关系提供核心视角：政府在政策引导、资源配置、监督评估环节“补位”，弥补市场失灵与社会力量分散缺陷；社会组织通过专业服务、需求响应实现“承接”，形成功能互补。

2.2. 嵌入理论

嵌入理论提供微观分析视角，结合余欣瑶提出的制度、关系、结构、认知四维度框架，在 T 市案例中的具体表现为：制度嵌入体现政府“补位”，通过《T 市居家和社区养老服务条例》明确标准与保障；关系嵌入支撑社会组织“承接”，养老服务体系建设领导小组搭建协商平台；结构嵌入形成功能互补，“医养大集”整合政府医疗资源与社会服务能力；认知嵌入推动理念转变，实现从“政府配给”到“需求导向”、从“养老”到“享老”的升级。

2.3. 政府与社会组织的互动机制

结合 T 市实践，“补位-承接”关系通过五大机制实现：①决策协商机制，政社协同制定政策，2021-2023 年 T 市养老服务体系建设领导小组累计召开 28 次联席会，53% 的社会组织需求建议被纳入政策；②资源互补机制，2023 年 T 市投入 2.1 亿元、提供 1200 余平方米场地，社会组织实现助浴车覆盖所有乡镇，年服务农村老人 8000 余人次；③监督评估机制，引入高校开展第三方评估，2023 年对 32 家社会组织评估，15.6% 的组织因不合格被扣减资金，服务质量平均提升 23%；④风险共担机制，n 县与 k 公司约定违约金条款，2023 年 k 公司支付违约金 8.6 万元，服务投诉率下降 41%；⑤能力共建机制，2021-2023 年累计培训养老护理员 1200 余人次，社会组织从业人员持证率从 27% 提升至 48%。

3. T 市案例分析：政府与社会组织协同治理实践

T 市作为山东省老龄化程度较高的地级市，2021 年起构建“补位-承接”实践模式，选择其作为案例具有充分代表性：一是试点地位突出，作为山东省首批政府购买养老服务试点，率先出台相关条例，实践模式成熟；二是老龄化特征典型，60 岁以上老人占比 23.8%，城乡老龄化差异明显（农村 28.5%、城市 20.1%），涵盖多元养老场景；三是数据支撑充足，连续 3 年开展专项统计，形成多维度数据体系，经验具有普适性。

3.1. 发展现状

政府通过“1+3+N”服务体系履行“补位”职能：2023 年投入 2.1 亿元，建成标准化养老设施 156 处，覆盖 86% 城市社区和 42% 行政村，出台相关条例明确购买标准。社会组织分类“承接”：年提供“六助”服务超 3 万人次，举办“医养大集”46 场、服务超 1.2 万人次。n 县作为农村试点，政府投入 500 万元改造设施、每床每月补贴 200 元，k 公司承接 28 家幸福院运营，配置 15 辆“幸福餐车”和 8 辆助浴车，使幸福院使用率从 38% 提升至 75%。s 区推进医养结合，政府搭建协同平台，18 家医养驿站承接“基础医疗+康复护理”服务，2023 年开展慢病管理 3200 余次、紧急救援 136 次。

3.2. 补位-承接关系的实践分析

政府实现“补位”职能转型：一是政策制定补位，出台重点任务清单并纳入绩效考核；二是资源整合补位，建立专项基金，通过竞争性购买分配项目；三是生态构建补位，培育 200 余名“银龄议事员”，形成多元治理生态。社会组织实现专业化“承接”：k 公司建立质量控制体系，区县社会组织联合会整合资源引入 16 家企业，通过需求画像系统收集 860 余条诉求并推动

纳入民生实事，协助发放“养老服务券”800余万元，使用率达92%，显著提升供给效率、降低行政成本。

3.3. 补位-承接关系的特征

一是制度保障全方位，政府通过“法律+政策+标准”三重补位，“助浴服务操作规范”纳入省级标准，社会组织通过ISO9001认证保障服务；二是机制创新协同化，建立“党委领导、政府负责、社会协同”机制，创新“双随机一公开”监管，2023年抽查28家社会组织；三是服务供给差异化，城市发展嵌入式医养服务32家，农村推广“幸福院+移动服务”，“幸福餐车”日均服务农村老人300余人次，实现失独老人“一对一”帮扶全覆盖。

3.4. 案例启示

①制度弹性保障动态适配，T市通过刚性政策与柔性补贴结合，n县根据幸福院运营阶段调整补贴标准；②主体能力匹配提升承接效能，k公司通过认证与人才培养，其助浴服务包适配农村老人需求，满意度较高；③技术赋能优化精准度，智慧养老平台引导增设助浴点，缩短服务半径；④文化认同强化可持续性，通过“养老服务开放日”等活动提升公众对社会组织的信任度。

4. 政府与社会组织协同治理的现实困境

T市在实践中取得显著成效，但也面临诸多困境，且城乡、各区县差异明显，具体如下：

4.1. 制度层面：法律法规与政策衔接不足

法律法规存在三大空白：一是社会组织准入标准模糊，农村幸福院托管仅要求“独立法人资格”，未明确专业标准；二是权责划分不清，未细化突发事件等特殊情况的責任；三是退出机制缺失，部分项目因社会组织能力不足终止却无规范流程。政策衔接存在短板：一是执行差异明显，s区人均补贴80元/次，n县仅35元/次，增加跨区域承接成本；二是政策工具单一，以资金补贴为主，农村社会组织仅8%享受税收减免，67%的组织场地租金占运营成本超30%，远高于城区的15%。

4.2. 资源层面：配置失衡与共享障碍

一是资金依赖风险突出，农村社会组织政府购买收入占比平均 82%（n 县部分达 90%），导致服务行政化、抗风险能力弱，疫情期间农村 12 家社会组织陷入困境，城区仅 3 家；二是人力资源失衡，农村幸福院从业人员持证率 27%，社工背景不足 5%，月薪 2800 元，城区持证率 68%、社工占比 23%、月薪 4500 元，农村人才年流失率 35%，是城区的 2.3 倍；三是信息共享缺失，农村卫健委与民政局系统未互通，信息重复采集率 76%，城区仅 28%，农村老人服务需求满足率 62%，低于城区 85%；四是设施分布不均，城区每万人养老设施 12.3 处，农村仅 3.8 处，农村幸福院平均服务半径 5.2 公里，远超 3 公里标准，“幸福餐车”运输成本是城区的 2.7 倍。

4.3. 能力层面：社会组织专业化水平待提升

一是专业服务能力不足，城区 68% 的社会组织有完善服务标准，农村仅 23%，农村失能老人专业照护覆盖率 35%，远低于 60% 的需求；二是组织治理不规范，农村仅 31% 的社会组织有独立财务审计制度，48% 由负责人个人决策，4A 等级组织仅 9%，获购资金仅为城区同类组织的 50%；三是创新能力薄弱，农村 89% 的社会组织集中在助餐、助洁等基础领域，仅 7% 使用智慧平台，响应效率不足；四是品牌建设滞后，农村仅 3% 的社会组织实现连锁化运营，规模小、公众信任度低。

4.4. 互动层面：信任缺失与沟通不畅

一是信任构建困难，农村 68% 的社会组织反映政府过度干预，45% 因信任不足隐瞒信息，城区对应比例分别为 32%、21%；二是沟通机制不畅，农村仅 12% 的社会组织定期参与决策咨询，需求响应时间 7 个工作日，是城区的 3.5 倍；三是角色认知冲突，农村 72% 的基层官员将社会组织视为“执行工具”，65% 的社会组织负责人认为政府应承担全部风险，城区对应比例为 38%、31%；四是合作摩擦频发，农村合作摩擦发生率 58%，远超城区 23%，农村项目平均延迟 15 天，城区仅 3 天。

5. 创新路径

本文从制度、机制、能力三个维度，提出系统优化“补位-承接”关系的创新路径，破解现实困境。

5.1. 制度创新：构建动态适配的法治化协同框架

完善法律法规体系，推动《社会组织协同治理促进法》立法调研，明确政社权责清单；健全全流程标准，参考 ISO9001 制定服务质量认证规范，开展养老服务类社会组织认证试点；创新政策工具，设计“基础补贴+绩效奖励+风险补偿”机制，对 4A 以上组织给予资金上浮奖励，建立风险补偿基金，保障可持续性。

5.2. 机制创新：打造多元互动的协同治理平台

建立常态化协商机制，成立养老服务协同治理领导小组，创新“季度圆桌会议+月度简报”沟通模式；构建数字化协同平台，开发“T 市政社协同服务云平台”，设置需求对接、项目管理、绩效评估模块；建立跨域协同机制，与周边城市建立养老服务联盟，共享优质社会组织资源，实现助浴车等资源跨市调配。

5.3. 能力共建：提升社会组织专业化服务能力

构建分层培育体系，为初创期组织提供“场地+培训+导师”孵化服务，为成长期组织提供参访学习机会；建立人才培养机制，与高校合作开设养老服务管理定向班，实施退休医护人员返聘计划；推动品牌化发展，评选示范项目；强化行业自律，成立养老服务协会，制定服务公约，建立质量红黑榜。

6. 优化建议

从政府、社会组织、社会三个层面提出优化建议，形成全方位优化体系，强化“补位-承接”协同效能。

6.1. 政府层面：构建弹性治理与精准监管体系

深化“放管服”改革，推行“一业一证”，缩短审批时限，建立负面清单；完善购买服务机制，扩大新型服务目录，建立“以需定购”模式；创新监管方式，开发服务质量追溯系统，对守信组织减少检查频次；强化财政保障，建立购买资金稳定增长机制，设立社会组织发展基金。

6.2. 社会组织层面：提升专业能力与治理水平

完善内部治理，建立“三会一层”架构，推行决策票决制与财务透明化；加强人才建设，与高校合作开设护理定向班，建立“双导师”制度；运用数字技术开发智能养老床位，实现健康监测；拓展筹资渠道，通过服务收费、企业捐赠增强可持续性。

6.3. 社会层面：营造多元参与的协同生态

构建“政府监管+行业自律+公众评价”三维监督网络，开发微信评价小程序；推动“政产学研用”联盟，联合高校设立研究中心，开发养老服务责任险；通过媒体宣传典型案例，制作科普手册；开展社区养老议事会试点，每月收集老人诉求并转化为服务项目。

7. 结论与展望

本文通过 T 市案例，系统分析政府与社会组织“补位-承接”关系的实践形态与核心机制，为基层协同治理提供理论与实践参考。

7.1. 研究结论

研究得出四点结论：（1）“补位-承接”是协同治理的核心实践形态，二者功能互补可提升公共服务覆盖率、降低行政成本；（2）该关系依赖制度嵌入、关系互动、技术赋能三重机制实现；（3）当前面临制度适配不足、主体能力不匹配、认知协同缺失等困境；（4）需通过动态监管、能力共建、生态构建实现可持续协同。此外，“补位-承接”分析框架可拓展至其他公共服务领域：社区治理中指导政社协同开展邻里互助、矛盾调解；公共卫生领域支撑健康宣教、慢病管理；青少年服务领域推动课后托管、心理疏导，拓展应用价值。

7.2. 研究不足与展望

研究存在两方面不足：一是案例局限于 T 市养老服务，未涉及其他领域与区域，普适性需跨案例验证；二是嵌入理论四维度交互作用分析不够深入。未来可从三方面拓展：一是开展东中西部跨区域比较研究；二是量化分析协同效能，构建关系强度评估指标；三是探索区块链等数字技术的赋能路径。随着治理现代化推进，“补位-承接”将向精细化、智能化发展，形成弹性治理格局。

参考文献

[1] Ansell C, Gash A. Collaborative Governance in Theory and Practice[J]. Journal of Public Administration Research and Theory, 2023, 33(1): 5-23.

- [2] 陈晓晓.政府与社会组织合作中的障碍及应对策略研究[D]. 广州: 广州大学, 2025.
- [3] 金小琴.地方政府购买社会组织服务的问题研究——以成都市 W 区为例[J].西部经济理论论坛,2018,29(05):24-30.
- [4] 刘群,王瑛.互动中的自主性建构: 政府适应性监管策略与社会组织的动态回应[J]. 重庆三峡学院学报, 2025, 41(1): 1-10.
- [5] Moore M. Public Value Governance: Moving Beyond Traditional Public Administration and New Public Management[M]. Harvard University Press, 2021.
- [6] Ostrom E. Governing the Commons: The Evolution of Institutions for Collective Action[M]. Cambridge University Press, 2019.
- [7] 王名等.中国社会组织（1978-2018）：社会共治——正在生成的未来[M]. 社会科学文献出版社, 2018(9): 47-71.
- [8] 王松磊,柯瑞,蒋祖存.公共服务供给中社会组织与政府的协作机制研究——来自合肥市 X 街道的养老案例考察[J].黄冈师范学院学报,2024,44(05):121-128.
- [9] 韦诸霞, 莫桥芳. 社会组织对公共服务供给水平的影响研究[J]. 攀枝花学院学报, 2025, 42(2): 1-12.
- [10] 徐家良,赵挺.资源依赖视角下政府与社会组织的合作关系研究[J]. 公共管理学报, 2021, 18(3): 89-101.
- [11] 余欣瑶.嵌入视角下社会组织参与政府购买养老志愿服务实务研究[D]. 广州: 广东工业大学, 2025.
- [12] 张序,劳承玉.公共服务能力建设:一个研究框架[J].理论与改革,2013(2):25-29.
- [13] Salamon L M. The Tools of Government: A Guide to the New Governance[M]. Oxford University Press, 2021.
- [14] Emerson K, Nabatchi T, Balogh S. An Integrative Framework for Collaborative Governance[J]. Journal of Public Administration Research and Theory, 2022, 32(4): 640-662.
-