

# 协同治理视角下“五社联动”的运行边界与优化路径研究

冷欣怡

西南民族大学管理学院, 四川 成都

收稿日期: 2026年3月16日; 录用日期: 2026年4月16日; 发布日期: 2026年4月27日

## 摘要

“五社联动”作为破解基层治理难题、构建“共建共治共享”格局的关键机制,其制度优势向治理效能的转化依赖于多元主体协同的精准尺度。然而实践中,该机制普遍陷入“联而不动”与“被动联动”的双重困境,核心症结在于运行边界模糊。文章基于协同治理理论,构建包含功能、权责、资源与行动的四维边界分析框架,系统探讨边界不清对协同有效性的制约。研究表明,清晰界定并动态调适各主体的运行边界,是实现从“形式整合”走向“实质协同”的关键前提。为此,文章提出角色厘定、权责对等、供需匹配、流程梳理等优化路径,旨在为提升“五社联动”整体效能、推进基层治理现代化提供理论支撑与实践参考。

## 关键词

五社联动, 协同治理, 运行边界

## Research on the Operational Boundaries and Optimization Paths of “Five-Society Linkage” from the Perspective of Collaborative Governance

Xinyi Leng

School of Management, Southwest Minzu University, Chengdu Sichuan

Received: March 16, 2026; accepted: April 16, 2026; published: April 27, 2026

## Abstract

The “Five-Society Linkage” mechanism, as a key approach to solving grassroots governance challenges

and building a “co-construction, co-governance, and co-sharing” framework, relies on the precise scale of multi-subject collaboration for the transformation of its institutional advantages into governance effectiveness. However, in practice, this mechanism often falls into the dual predicament of “linked but inactive” and “passive linkage”, with the core issue being the ambiguity of operational boundaries. Based on the theory of collaborative governance, this paper constructs a four-dimensional boundary analysis framework encompassing functions, rights and responsibilities, resources, and actions, systematically exploring the constraints of unclear boundaries on collaborative effectiveness. The research indicates that clearly defining and dynamically adjusting the operational boundaries of each subject is a crucial prerequisite for transitioning from “formal integration” to “substantive collaboration”. Therefore, this paper proposes optimization paths such as role clarification, rights and responsibilities parity, supply and demand matching, and process streamlining, aiming to provide theoretical support and practical references for enhancing the overall effectiveness of the “Five-Sector Linkage” and promoting the modernization of grassroots governance.

## Keywords

Five-Society Linkage, Collaborative Governance, Operating Boundary

Copyright © 2026 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

随着我国社会治理重心向基层下移，创新基层治理体系成为推进国家治理能力现代化的核心议题。在此背景下，以社区为平台、社会组织为载体、社会工作者为支撑、社区志愿者为辅助、社会慈善资源为补充的“五社联动”机制应运而生，该机制是破解基层治理“最后一公里”难题、构建“共建共治共享”社会治理格局的战略性举措[1]。从理论渊源看，“五社联动”是协同治理理论在我国基层治理的生动映照与本土化实践[2]。

协同治理强调，针对复杂的公共问题，跨越政府、市场与社会的多元行动者，基于共同规则与信任，通过正式的、共识导向的集体决策过程，实现单一组织无法达成的公共价值。“五社联动”机制目的是打破传统的行政一元主导的“管制”模式，通过构建一个主体互补、资源互嵌、风险共担的治理网络，来应对社区公共服务需求的多样化与复杂化，从而实现治理效能的整体性提升。然而，在广泛的实践探索中，“五社联动”的理想图景并未完全实现，反而陷入了显著的“实践悖论”。在对上海某街道的一项调研中发现两种典型失灵模式：其一是“联而不动”，即五大要素仅在组织名录与会议形式上实现“物理叠加”，缺乏深度的“化学反应”，导致协同机制空转，资源难以精准落地；其二是“被动联动”，即联动行为并非源于内生性的社区公共需求，而是在外部行政指令与刚性考核压力下被“强制撮合”，呈现出运动式、表演性的特征，不仅无益于问题解决，反而加剧了基层负担，耗散了社会资本。

当前学界对“五社联动”的研究已积累了较为丰富的成果。白玥基于浙江省社工站建设经验，将“五社联动”协同治理划分为“形成治理理念 - 构建治理机制 - 提升治理成效”三个阶段，揭示出其平台化、在地化和专业化的协同治理发展特征[3]。徐选国等从生态性视角切入，指出“五社联而不动”的生成根源在于制度环境、组织能力与行动逻辑的多重错配，强调应从“体制创新”走向“生态建构”[4]。张勇以G社区为个案，构建“场域 - 需求 - 机制 - 行为”分析框架，探讨了“五社联动”从“重复叠加”到“协同嵌入”的优化路径[5]。

然而，现有研究在实践模式与经验总结层面已取得丰硕成果，但在理论对话层面仍有拓展空间。有鉴于此，本研究尝试从以下三个理论视角切入，以深化对“五社联动”运行边界问题的理解。

网络治理理论强调，在复杂公共事务中，多元行动者通过非层级化的协调机制形成稳定的互动网络，其治理效能取决于网络的密度、中心度与信任水平。将这一视角引入“五社联动”研究，有助于超越“主体分类”的静态分析，转而关注主体间关系的结构特征及其对边界形成的影响。在协同治理实践中，网络的密度越高、节点间互动越频繁，主体间边界的“刚性”越可能被软化，从而促进知识的跨界流动；反之，若网络中心度过高(如社区居委会占据绝对主导地位)，则可能导致边界管控过度、社会力量自主性受限。这一理论视角提醒我们，“五社联动”的边界优化不能仅停留于“厘清边界”的技术层面，还需关注边界背后的网络权力结构。

政府-非营利组织关系理论的角度看，政府与非营利组织的关系模式直接影响着“五社联动”中权责边界的配置。Salamon的“第三方治理”理论指出，现代福利国家越来越依赖非政府组织作为公共服务的间接供给者，但这一过程中产生了“自主性困境”与“问责悖论”，政府既希望借助社会组织的灵活性，又需要通过契约约束确保公共责任[6]。Najam进一步将政府与非营利组织的关系归纳为“合作-对抗”四象限模型，认为双方的目标与手段是否一致决定了互动模式的差异[7]。在国内学界，王名基于中国经验提出，社区层面的协同治理呈现出“嵌入式合作”的特征，即社会组织在保持专业自主性的同时，需要嵌入社区既有权力结构才能有效运作[8]。这一理论传统启示我们，“五社联动”中的权责边界模糊，有时并非管理漏洞，而是政府与社会组织在“控制”与“自主”之间动态博弈的策略性产物。

从边界管理理论的角度来看，边界管理关注组织如何在保持自身核心边界的同时，通过“跨界者”实现知识、资源与行动的跨边界流动。Williams指出，有效的边界管理需要具备“边界跨越者”角色，这类行动者兼具对组织内部规则的深刻理解与对外部环境的敏锐感知，能够在不同制度逻辑之间架起沟通桥梁[9]。将这一理论视角迁移至“五社联动”，可以更深刻地理解：社工机构、社区骨干等主体在某种程度上扮演着“边界跨越者”的角色，他们的专业能力与关系网络直接影响着功能、资源、行动边界的柔性化程度。边界优化的核心任务并非消解边界，而是在保留各主体核心功能优势的前提下，构建灵活的“跨界接口”机制。

综上所述，现有“五社联动”研究多聚焦于实践模式总结与经验推广，较少从多理论整合视角系统构建运行边界的分析框架，也缺乏对边界模糊现象背后国家-社会互动逻辑的深层揭示。本文尝试以协同治理理论为基础，整合网络治理、政府-非营利组织关系、边界管理三个理论视角，构建包含功能、权责、资源、行动四维度的边界分析框架，系统探讨“五社联动”运行边界的界定、困境与优化路径。

基于此，本文试图回答：在协同治理视角下，“五社联动”的运行边界应如何界定？边界模糊将引发什么样的后果？进而，如何通过系统性的路径优化，确保其在合理的尺度内运行。

## 2. 相关概念及理论基础

### 2.1. 五社联动

“五社”分别指社区、社会组织、社会工作者、社区志愿者、社会慈善资源。“五社联动”模式是在2021年基于湖北省疫情防控的基层治理经验提炼总结而成，后进入国家政策视野[10]。总体而言，该模式是国家治理能力向基层社会延伸的一种适应性机制，它有效整合了纵向行政力量与横向社会资源，为基层治理注入了新的活力。

“五社联动”是以提升基层治理能力、建设“共建共治共享”社会治理共同体为目标，坚持党建引领，社区居委会(村委会)发挥组织作用，以社区为平台、以社会组织为载体、以社会工作者为支撑、以社区志愿者为辅助、以社会慈善资源为补充的现代基层治理行动框架[11]。这一界定明确了各主体的基本定

位，但未细化主体间的运行边界。

## 2.2. 协同治理理论

协同治理理论是 21 世纪公共管理领域的重要理论成果，其核心在于打破单一主体的治理壁垒，通过多元行动者的制度化协作实现公共价值的最大化创造[12]。该理论的形成源于对公共事务复杂性与治理主体局限性的双重认知，是对传统科层制治理模式的超越。在中国语境下，协同治理理论被广泛运用于解释基层治理创新。郁建兴指出，我国社会治理正经历从“管理”向“治理”的范式转换，而协同治理恰是这一转换的理论支点，其强调的“共建共治共享”理念与我国社会治理现代化的政策话语高度契合[13]。

但值得注意的是，协同治理理论在中国的适用并非简单的理论移植过程。徐嫣、宋世明指出，中国协同治理实践具有鲜明的“政府主导下的渐进协同”特征，这与西方语境下多元主体平等协作的理想类型存在显著差异[14]。在“五社联动”的实践中，基层政府不仅扮演“参与者”角色，更承担着“元治理者”的职能——即设定协同规则、分配治理资源、协调主体关系的制度供给角色。这种“政府主导型协同”模式决定了“五社联动”的边界模糊现象不能简单归咎于管理失误，而需要放置在特定的国家-社会关系结构中进行审视。一方面，边界模糊可能是基层政府为保持行政动员能力而采取的“策略性模糊”——通过权责边界的弹性化处理，保留对协同过程的实质性控制权，以便在必要时进行行政干预；另一方面，这种模糊也可能源于行政系统与社会系统之间的“制度摩擦”——行政体系追求“可控、可考核、可问责”的刚性逻辑，与社会组织、志愿者依赖的“信任、互惠、情感联结”的柔性逻辑在边界地带发生碰撞[15]。正如程远等的研究所揭示，政府与非营利组织之间系统性地形成了权力不对称与不信任，而通过资源分享与信任建设，双方得以共同获取更大的权力[16]。从这一视角来看，“四维边界”的模糊既是协同失序的表征，也折射出国家权力与社会力量在基层治理场域中的复杂博弈。边界管理的深层任务，并非简单追求权责的“清晰化”，而是在保持政府主导能力的前提下，为社会力量留出足够的自主运作空间，形成“和而不同”的协同生态。

## 3. 分析框架

为深入理解“五社联动”的运行逻辑，本研究以协同治理理论为基础，结合“五社联动”实践情境，提出以“协同有效性”为根本目标、以“四维边界系统”为关键衡量标准的综合分析框架。

### 3.1. 协同有效性

协同治理理论揭示多元治理主体通过构建稳定高效的协作网络能系统性整合分散资源与力量，从而充分释放基层社会创新潜力并显著提升公共问题的应对效能。这一逻辑与“共同创造并放大公共价值”的核心内涵高度契合，即治理的价值不仅在于解决问题本身，更在于通过合作过程凝聚共识、增强系统整体能力[17]。对“五社联动”机制进行全面评价不能仅聚焦于某个孤立项目或短期成效而必须立足于对其整体协同有效性的系统考察，本文在此基础上将协同有效性解构为三个相互关联层层递进的评价维度。

第一，过程有效性，即协同运作的规范性与流畅度。这是协同有效的基础保障，具体表现为：各参与主体之间是否建立起制度化、常态化的沟通平台与协商程序；是否在明确各自权责边界的前提下，形成了目标统一、风险共担、互利互信的伙伴关系；在从议题形成、方案决策到任务执行、监督反馈的全流程中，是否实现了程序清晰、环节衔接与信息透明，避免因流程不畅或暗箱操作导致的协作内耗。

第二，产出有效性，即协同行动带来的直接、可感知的服务成果。这一层面关注协同的即时效果，主要体现在：公共服务供给是否因主体协作而变得更加精准匹配、丰富多元；社区内诸如环境整治、矛盾调解、为老为小服务等具体公共问题是否得到实质性的缓解或解决；居民多样化、差异化的需求是否

获得更及时、更优质的响应，从而使其获得感、满意度得到切实提升。

第三，影响有效性，即协同机制对社区治理体系产生的深远与结构性改变。这是协同有效的长远体现，其核心在于通过持续的协同实践，社区内部的社会网络、信任规范、公共精神等社会资本是否得以厚植；社区居民的归属感、主体责任感和共同体意识是否显著增强；社区自身是否培育出能够自主识别需求、动员资源、组织实施项目的可持续内生治理能力；最终，是否推动社区形成一个能够自适应、自调节、富有韧性与创新活力的长效治理生态。

综上所述，“协同有效性”构成了“五社联动”机制发展的根本价值取向与终极追求。然而，这一目标的实现并非自然达成，其在实践中深刻受到参与主体间在功能、权责、资源与行动等方面存在的边界条件的制约与塑造。边界若模糊不清将导致协同失序，若僵化封闭则会抑制协同活力。因此，精准识别、动态管理与持续优化这些边界，便成为破解协同障碍、提升“五社联动”整体有效性的关键枢纽与核心治理任务。

### 3.2. 四维边界系统

“五社联动”作为一种复杂的协同体系，其效能受到一系列内在且相互关联的边界条件制约。本框架将这些边界归纳为四个基本维度。

#### 3.2.1. 功能边界

功能边界旨在明确各主体的核心职责与活动范围，解决“哪些事由谁做、如何互补”的问题。清晰的职能划分是协同有序的前提，有助于避免角色混淆、功能重叠或服务空白。具体而言，社区应发挥其组织动员与平台整合功能，社会组织应聚焦于专业服务的递送与创新，社会工作者需扮演专业支撑与能力建设角色，社区志愿者是民意的触达与公益服务的重要补充，而社会慈善资源则负责为整个系统注入可持续的物资与资金活力[18]。优化功能边界不是追求机械分割，而是在明确各主体“核心功能”的基础上，推动功能间的柔性交叉与有机融合。

#### 3.2.2. 权责边界

权责边界关系到协同行动的合法性与问责效果，着重于明确各主体在联动过程中具体的权力限度与责任范围。郑晓军明确指出“协同不能混淆责任，对外行政责任是一体的，对内应将责任区分到部门[19]”。如果说功能边界解决了“做什么”的问题，那么权责边界则规定了“能做多大主”以及“需承担何种后果”。例如，基层群众性自治组织的行政责任与社会组织的专业自主权之间，以及慈善捐赠方的特定意愿与社区的普遍需求之间，都需要建立清晰且互信的权责规则。明确的权责边界是实现协同行动既充满活力又规范有序的制度基础。

#### 3.2.3. 资源边界

资源边界框定了协同治理的物质基础，关注“有哪些资源、如何流动、怎样整合”。人力、财力、物力、信息、技术等要素的分布和流动情况直接决定了联动的范围与深度。本维度的分析重点在于：一是识别五类主体各自拥有的独特资源，如基层群众性自治组织的合法性资源、社会组织的专业资源、市场主体的资金资源以及社区居民的志愿资源等；二是审视资源在跨部门流动时遇到的体制性障碍；三是探索通过共建平台、项目化运作等方式实现资源的精准识别、高效配置和整合增值，从而突破单一主体的资源限制产生“1+1>2”的整体效应。

#### 3.2.4. 行动边界

行动边界规定了协同实践的具体流程和作用范围，解决“如何协作、在哪些领域协作”的操作性问题。它确保协同理念能够转化为可执行、可评估的具体行动。具体包括：联动议题如何产生和确定；从

计划、执行到监督、评估的全过程管理如何开展；主体间互动的基本规则如何建立。同时，行动边界也需要明确“五社联动”机制主要适用于哪些公共事务领域，以及具体项目的服务对象和地域范围。清晰且具备一定灵活性的行动边界，是保障协同过程既规范有序又能适应环境变化的关键。

### 3.3. 框架的内在逻辑

本分析框架的内在逻辑在于“五社联动”的协同有效性，从根本上取决于其对“四维边界系统”的认知、适应和治理能力。

首先，边界清晰是协同的基础。功能、权责、资源和行动边界的模糊，必然导致协同失效，陷入“集体行动困境”。因此，系统性地厘清各类边界是启动有效协同的前提。

其次，边界适度开放是协同深化的条件。优秀的协同治理并非建立僵硬的壁垒，而是在保持各自核心优势的同时，着力打破资源和行动中的无效阻隔，促进要素的顺畅流动和规则的共同遵守，实现“跨边界”的深度合作。

最终边界管理的根本目的是激发协同效应。通过对四个维度边界的动态管理和持续优化旨在构建一个“和而不同、协同共进”的治理共同体。在这个共同体中各主体既立足自身定位、发挥专业特长又保持开放、相互增效，从而共同克服治理碎片化和资源分散化的挑战，最终推动社区治理体系和治理能力迈向现代化。

## 4. “五社联动”运行边界模糊的困境

“五社联动”作为基层治理现代化的重要路径[20]，其核心价值在于通过多元主体的功能互补与协同发力，构建共治生态。然而，由于缺乏清晰的运行边界界定，实践中各主体间普遍出现角色混淆、权责脱节、资源内耗等问题，导致治理系统从协同增效的理想状态陷入系统紊乱的现实困境。

### 4.1. 角色混淆与功能错位

功能边界解决“哪些事由谁做、如何互补”的问题。功能边界模糊将引发一系列连锁反应：首先，社区“兜底”泛化导致角色混淆。社区作为基层治理的核心载体，本应承担统筹协调、资源整合、需求对接等核心职能，但由于功能边界不清，社区常因“兜底责任”无限扩大而陷入“事事牵头、事事难成”的困境，甚至不得不承担社会组织与志愿者的部分职能。其次，专业力量定位不清晰导致功能重叠。社会组织和社会工作者等专业力量因定位不够清晰，有时边缘参与，有时又过度介入，专业服务容易被行政事务挤占，而某些该由社区主导的事务却因社会组织介入过多，与社区职能形成重叠。更为深层的是，角色混淆与功能重叠会导致服务供给的结构性失衡，进而引发服务空白。由于各主体对服务领域的界定不清晰，往往出现“热点服务扎堆、冷门需求无人问津”的现象，比如老年关爱服务中，社区、社会组织、志愿者同时开展走访慰问，内容雷同、缺乏互补；而残障人士康复、精神障碍社区融合等专业需求却因无人对接陷入服务真空。

### 4.2. 有权无责与责任空转

权责边界解决“能做多大事、承担何种后果”的问题。权责边界模糊首先表现为权力与责任的脱节，导致“有权无责”或“有责无权”，部分主体在协同中享有参与权、建议权甚至决策权，却无需承担相应责任；另一些主体则被赋予过多责任，却缺乏相应权力。例如，在社区微治理项目中，社会组织负责项目执行，但资金审批权、人员调配权却掌握在社区手中，导致社会组织有责无权，社区有权无责，项目推进困难重重。权力与责任的错位必然会引发责任追究机制的缺失，进而导致“推诿扯皮”[21]。当治理出现问题时，各主体因权责边界模糊相互推诿，就会形成“责任空转”的治理僵局。比如某社区发生慈

善资金使用争议后，社区推给社会组织“执行不当”，社会组织则指责社区“监督不力”，最终不了了之。这种推诿扯皮不仅损害居民对治理体系的信任，更影响后续的协同意愿。

### 4.3. 重复投入与衔接断裂

资源边界解决“有哪些资源、如何流动”的问题。资源边界模糊一是引发资源的重复投入，由于各主体对服务领域、服务对象的界定不清晰，同一社区的同一类需求被多个主体重复服务。二是引发资源的衔接断裂，社会慈善资源的捐赠方向与社区实际需求、社会组织的服务能力缺乏有效匹配，将导致慈善资源闲置或使用效率低下，而社会工作者的专业技能因缺乏资源支撑难以充分发挥，形成“资源闲置与需求缺口并存”的治理矛盾。某基金会向社区捐赠了一批专业康复设备，但因缺乏专业操作人员，设备在社区活动室闲置一年，而社区残障人士的康复需求却无法满足。

### 4.4. 流程不畅与标准缺失

行动边界解决“如何协作、在哪些领域协作”的问题。行动边界模糊将会引发联动流程不规范进而导致的“流程不畅”，表现为议题如何产生、如何决策、如何执行、如何监督缺乏明确规则，有的社区“五社联动”会议，议而不决、决而不行；有的则是社区单方面布置任务，其他主体被动执行，缺乏真正的协商互动。流程不畅会导致服务标准缺失，进而引发“领域泛化”与“范围模糊”，两者叠加，导致“五社联动”陷入“什么都做、什么都做不深”的困境。更为严重的是，流程不畅与标准缺失共同导致风险防控机制缺位，进而引发隐性行动风险，涉及弱势群体服务、慈善资金使用等敏感领域，因缺乏明确的责任边界与监督流程，易出现资金挪用、服务失当、隐私泄露等风险隐患。

## 5. “五社联动”运行边界的优化路径构建

针对“五社联动”实践中因运行边界模糊引发的角色混淆、权责脱节、资源浪费、流程不畅等系列问题，需构建系统性、可落地的优化路径，推动治理体系从“系统紊乱”回归“有序协同”，真正释放多元主体协同治理的效能。结合基层实践经验，提出以下具体且可操作的优化方向。

### 5.1. 角色厘定与功能互补

围绕功能边界模糊引发的核心问题，以“清单化明确、机制化衔接、专业化赋能”为核心，破解功能错位困境。首先，由街道(乡镇)牵头编制“‘五社联动’主体功能清单”，明确五类主体定位：社区作为“平台提供者”，承担统筹协调、监督保障等职能，每月召开1次协同会议等；社会组织作为“专业服务者”，聚焦老年康养等专业领域承接项目；社会工作者作为“能力建设者”，每人对接1~2个社区，每月至少开展1次专业培训；志愿者作为“服务补充者”，按特长分类承担辅助服务；慈善资源作为“物质保障者”，由社区与社会组织对接，明确捐赠用途。其次，建立功能互补机制，针对重点领域形成“需求摸排-资源匹配-服务落地-效果反馈”闭环，对服务空白领域建立“需求预警-功能补位”机制。最后，开展差异化培训，每半年进行1次能力评估，确保各主体“有位”更“有为”。

### 5.2. 权责对等与责任落地

由权责边界模糊引发的权责脱节、推诿扯皮与隐性错位等问题，需通过“清单化管理+动态化调整”构建清晰的权责体系。首先，制定“五社联动”权责清单，以规范性文件明确五类主体的核心权责。具体为社区拥有统筹协调权，承担需求摸排与生态培育责任；社会组织拥有专业自主权，承担服务质量责任；社会工作者拥有资源链接权，承担专业督导责任；志愿者拥有参与权，承担服务规范责任；慈善资源捐赠方拥有知情权，社区与社会组织共同承担透明使用责任，确保“有权必有责、有责必有权”。其

次，建立责任追究机制，对跨主体协作事项明确“谁主导、谁负责”原则，协作前签订协议界定权责，出现问题后依据清单追溯责任，杜绝推诿扯皮。最后，建立权责动态调整机制，结合治理需求变化定期修订清单，遵循“权责同移、对等调整”原则，避免权力上收、责任下放的失衡现象。

### 5.3. 供需匹配与链路贯通

针对当前基层治理中资源边界模糊、部门协同不足引发的重复投入、服务衔接断裂、供需错配等问题，立足“精准对接、高效利用、闭环管理”核心目标，构建全方位可落地的资源配置与链路贯通优化机制。以民政部门为牵头单位，联合多方主体搭建“五社联动”一体化资源对接平台，实现线上线双轨运行。线上依托政务服务数字化体系，整合社区需求、社会组织服务等“五张清单”，明确填报规范与更新频次，嵌入智能匹配算法实现精准对接，开通反馈通道保障信息准确；线下在各社区设立资源对接驿站，配备专职人员，设置多功能区域，每月组织线下对接会、每季度开展资源交流座谈会，建立跨区域资源联动机制，破解线上对接落地难题。同时，建立全流程资源闭环管理机制，围绕“需求产生-资源匹配-服务实施-效果反馈-优化调整”全流程，明确各环节责任主体、操作标准和时间要求，需求端由社区建立动态数据库定期更新居民需求，匹配端结合智能算法与人工复核提升精准度，使用端坚持专业力量匹配专业需求，反馈端建立效果评估机制并及时预警调整，确保供需对接各环节无缝衔接、高效运转，切实破解资源配置痛点，提升基层治理服务效能。

### 5.4. 流程梳理与标准统一

由行动边界模糊引发的流程不畅、领域泛化与风险隐患等问题，需构建“流程标准化+风险可控化”的行动规范体系。首先，制定标准化操作流程，明确议题来自居民需求，决策遵循共识导向，分工依据权责清单，监督实行全程问效的规则要求，流程设计要兼顾规范性与灵活性。其次，制定分级分类服务标准，针对老年助餐、青少年辅导等服务出台量化指标，明确服务频次、资质要求与质量规范，同时界定服务对象的范围与准入条件，避免资源稀释。最后，完善风险防控机制，对慈善资金实行使用实行社区负责人+社会组织项目负责人双签字审核，定期开展审计；对弱势群体服务签订协议明确权益保障条款，高风险服务配备专业督导，建立居民信息分级保护制度，确保行动边界清晰、风险可控。

## 6. 结论

本文基于协同治理理论构建的四维边界分析框架，清晰揭示了运行边界与协同有效性的内在关联。协同有效性的实现，既不能抹除各主体的核心边界、造成治理主体的功能错位，也不能设置僵化的边界壁垒、阻碍资源与行动的跨主体融合，而是需要在清晰界定各主体核心定位的前提下，推动边界的柔性交叉与有机适配。

本文提出的角色厘定与功能互补、权责对等与责任落地、供需匹配与链路贯通、流程梳理与标准统一四大优化路径，形成了系统性的边界治理方案。这一路径体系以清单化、制度化、标准化为核心手段，既明确了社区、社会组织、社会工作者、社区志愿者、社会慈善资源各自的核心功能与权责范围，又搭建了资源精准对接、行动规范有序的运行体系，同时兼顾边界的动态调适性，能够根据基层治理的需求变化调整主体间的协作模式，从根源上破解协同失序问题。

总之，清晰且动态的运行边界是“五社联动”机制释放治理效能的关键前提，唯有通过系统性的边界优化，推动多元主体形成“和而不同、协同共进”的治理共同体，才能让“五社联动”真正成为基层治理体系和治理能力现代化的坚实支撑，持续回应人民群众对美好生活的向往，为推进中国式基层治理现代化提供更多实践经验。

## 参考文献

- [1] 何荣山, 李婧煜. 共同体视域下“五社联动”构建韧性社区治理现代化体系研究[J]. 重庆大学学报(社会科学版), 2024, 30(6): 286-300.
- [2] 陈晓东, 郭淑洁. 基于协同治理视域“五社联动”助力城市基层社区治理研究[J]. 六盘水师范学院学报, 2025, 37(2): 32-40.
- [3] 白玥. “五社联动”机制协同治理的优化路径研究[J]. 社会工作与管理, 2025, 25(5): 74-84, 96.
- [4] 徐选国, 陈宝琪, 何楠, 赵一诺, 黄咸悦. 生态性缺失: 基层社会治理中“五社联而不动”的生成根源及破解路径[J]. 社会工作与管理, 2025, 25(1): 58-69.
- [5] 张勇. 从“重复叠加”到“协同嵌入”: 社会治理创新中“五社联动”的内在逻辑及优化路径研究[J]. 广州社会主义学院学报, 2024(2): 80-86.
- [6] Salamon, L.M. (1987) Partners in Public Service: The Scope and Theory of Government-Nonprofit Relations. In: Powell, W.W., Ed., *The Nonprofit Sector: A Research Handbook*, Yale University Press, 99-117.
- [7] Najam, A. (2000) The Four C's of Government Third Sector-Government Relations: Cooperation, Confrontation, Complementarity, and Cooptation. *Nonprofit Management and Leadership*, **10**, 375-396. <https://doi.org/10.1002/nml.10403>
- [8] 王名. 中国社会组织参与基层治理的路径与机制[M]. 北京: 社会科学文献出版社, 2020: 156-160.
- [9] Williams, P. (2002) The Competent Boundary Spanner. *Public Administration*, **80**, 103-124. <https://doi.org/10.1111/1467-9299.00296>
- [10] 任敏, 吕江蕊. “五社联动”的缘起、运作逻辑及其何以促进基层治理[J]. 社会工作, 2023(6): 29-41, 100-101.
- [11] 中华人民共和国民政部. “五社联动”助推基层治理体系和治理能力现代化[EB/OL]. 2021-10-26. <http://www.mca.gov.cn/n152/n166/c44896/content.html>, 2026-02-23.
- [12] Ansell, C. and Gash, A. (2008) Collaborative Governance in Theory and Practice. *Journal of Public Administration Research and Theory*, **18**, 543-571. <https://doi.org/10.1093/jopart/mum032>
- [13] 郁建兴. 社会治理共同体及其实现路径[J]. 公共管理学报, 2018, 15(4): 1-10.
- [14] 徐嫣, 宋世明. 协同治理理论在中国的具体适用研究[J]. 天津社会科学, 2016(2): 74-78.
- [15] 顾永红, 刘宇. 行政吸纳服务: 双重委托代理困境下政府购买养老服务策略研究——基于武汉市“五社联动”经验[J]. 社会保障研究, 2022(2): 10-18.
- [16] 程远, Jodi Sandfort, 陈飞宇. 信任、权力与组织惯例: 政府以何种策略重塑与非营利组织的关系[J]. 公益研究, 2025(4): 111-132+138.
- [17] 及旭. 深化多元主体协同治理夯实中国式现代化根基[N]. 中国改革报, 2025-07-30(003).
- [18] 上海市长宁区民政局. 长宁区创新“五社联动”机制提升基层治理效能的工作方案[EB/OL]. 上海: 上海市长宁区民政局. [https://zwgk.shcn.gov.cn/xxgk/shfw-sdpp/2023/164/67904/dc40ac31a2f84879b4fadce7b61d4d8b.pdf?f\\_link\\_type=f\\_linkinlinenote&flow\\_extra=eyJkb2NfcG9zaXRpb24iOiAsImRvY19pZCI6Ijg0N2I2MzlkYzE3NmMxMDMtNDc3OWMzYWQwYWU1YzBhNSIsImlubGluZV9kaXNwbGF5X3Bvc2l0aW9uIjowfQ%3D%3D](https://zwgk.shcn.gov.cn/xxgk/shfw-sdpp/2023/164/67904/dc40ac31a2f84879b4fadce7b61d4d8b.pdf?f_link_type=f_linkinlinenote&flow_extra=eyJkb2NfcG9zaXRpb24iOiAsImRvY19pZCI6Ijg0N2I2MzlkYzE3NmMxMDMtNDc3OWMzYWQwYWU1YzBhNSIsImlubGluZV9kaXNwbGF5X3Bvc2l0aW9uIjowfQ%3D%3D), 2023-04-26.
- [19] 郑晓军. 跨部门协同的法治界限[J]. 环球法律评论, 2025, 47(2): 150-165.
- [20] 邹学银. 迈向基层社会治理现代化: “五社联动”的理论与实践[M]. 上海: 华东理工大学出版社, 2024.
- [21] 周慧. 社会工作嵌入社区治理的专业挑战——基于 S 机构的质性研究[J]. 山东科技大学学报(社会科学版), 2018, 20(2): 92-99.