

公共价值视角下社区公共服务供给形成机制研究

——以深圳市T社区为例

彭诗雨

华南农业大学公共管理学院, 广东 广州

收稿日期: 2026年8月27日; 录用日期: 2026年10月19日; 发布日期: 2026年10月30日

摘要

资源分散与居民需求多元化给社区公共服务持续供给带来压力。在讨论社区公共服务供给时不仅要讨论供给主体和服务模式的变化, 还应对资源如何转化为服务能力的过程加以关注。研究基于公共价值理论, 以深圳T社区为案例, 从“资源激活-组织转化-价值共创”三个环节分析公共服务供给能力的形成过程。研究发现, 供给能力并非单纯依赖外部资源投入, 而是在资源进入、组织运作与主体互动中形成: 通过汇聚政府、企业、居民和社会组织等资源并嵌入社区治理, 形成供给基础; 依托组织平台和项目运作, 将资金、空间、人力及专业资源转化为具体服务, 并在实践中积累能力; 通过居民参与、需求反馈与价值认同推动服务调整, 形成公共价值共创和持续供给动力。研究为理解社区公共服务供给能力的生成过程及推动其可持续发展提供了案例启示。

关键词

公共价值, 社区公共服务, 资源转化, 社区治理

Research on the Formation Mechanism of Community Public Service Supply from the Perspective of Public Value

—Taking Community T in Shenzhen as an Example

Shiyu Peng

School of Public Administration, South China Agricultural University, Guangzhou Guangdong

Received: August 27, 2026; accepted: October 19, 2026; published: October 30, 2026

Abstract

The dispersion of resources and the diversification of residents' demands have put pressure on the continuous provision of community public services. When discussing the supply of community public services, not only the changes in the supply entities and service models should be discussed, but also the process of how resources are transformed into service capabilities should be paid attention to. The research is based on the public value theory and takes the T community in Shenzhen as a case. It analyzes the formation process of the public service supply capacity from the three links of "resource activation - organizational transformation - value co-creation". The research finds that the supply capacity does not solely rely on external resource investment, but is formed through the entry of resources, organizational operation and interaction among the entities: by gathering resources from the government, enterprises, residents and social organizations and embedding them in community governance, a supply foundation is formed; relying on the organizational platform and project operation, funds, space, human resources and professional resources are transformed into specific services, and capabilities are accumulated in practice; through resident participation, demand feedback and value recognition, service adjustments are promoted, forming public value co-creation and continuous supply momentum. The research provides case inspirations for understanding the generation process of the public service supply capacity and promoting its sustainable development.

Keywords

Public Value, Community Public Services, Resource Transformation, Community Governance

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

城市社区治理是国家治理现代化的基础环节，优化公共服务供给也是基层治理创新的重要内容。近年来居民需求日益多样，政府单方面供给逐渐显出不足：可调动的资源有限，对诉求回应不够，供给方式单一。如何把社区资源调动起来、变成实实在在的服务能力，成为基层治理需要回答的问题。现有研究围绕社区公共服务的供给主体、供给模式以及多主体协作机制展开了较为充分的讨论，重点回答了“谁来供给”“如何协作”以及“如何优化供给模式”等问题。然而，相较于对主体结构和合作关系的关注，对于分散在政府、企业、社会组织、居民等主体中的资源，如何通过组织协调、项目运作与主体互动，进一步转化为持续性公共服务供给能力这一问题，学界仍缺少过程性的机制解释。

T 社区在公共服务供给过程中持续引入政府、企业、社会组织 and 居民等主体资源，并尝试通过组织协调和项目化运作，将分散资源转化为具体服务。与此同时，不同主体在资源投入、利益诉求和参与程度上的差异，也使这一转化过程伴随着协调成本和治理张力。本文立足于公共价值理论，选取 T 社区作为个案，试图回答“在资源分散与需求多元化背景下，社区如何将分散化资源经过治理过程转化为持续性的公共服务供给能力？”本文将分析视角进一步推进至“资源如何转化为能力、能力如何进一步形成公共价值”的过程，试图揭示社区公共服务供给能力生成的内在机制及其适用条件。

2. 文献综述与理论视角

2.1. 社区公共服务供给研究

早期研究多强调政府的主导作用，居民需求日益多样后，单一主体供给的局限逐渐显现。毛柳菁、郑晓华比较两类社区食堂后发现，居民主导的供给模式更贴近居民需求，也更容易吸引社会力量参与。

“居民主导的社区公共服务供给模式以居民需求为导向……走出了一条紧密贴合居民需求、鼓励社会力量深度参与的良性供给路径”[1]。除了供给主体的变化，已有研究也关注公共服务供给与居民需求之间的匹配。冯猛从“需求内涵的复杂程度、需求情感的涉及程度、需求数量的规模程度”三个维度对居民需求进行分类[2]，认为供给方式只有与差异化需求相匹配，才能更好发挥其作用。吴月则从“共同生产”视角出发，认为多方主体需要通过“协同联动、宣传动员和规则约束等机制”共同参与公共服务生产[3]。

这些研究说明，社区公共服务供给并不是简单的资源投入和服务输出，而与不同主体之间的关系以及资源的组织方式密切相关。然而这类研究更多关注主体之间“如何协作”。对于协作过程中不同资源如何被识别、整合和组织，并最终转化为持续性服务能力及公共价值，仍缺乏进一步讨论。由此，研究视角有必要从“主体协作”进一步推进到“资源转化及价值生成”。

2.2. 社区资源转化与供给能力生成研究

另一些研究从资源与社区能力的关系出发，讨论服务能力的形成。林诚彦、卓彩琴基于长期行动研究，把社区能力建设分为“社区潜能发掘和激活－社区能力创造和提升－社区能力发展与发挥”三个阶段[4]，说明社区资源从外部输入到内生转化的过程。王佃利、徐静冉从服务与空间融合的角度指出，社区空间不只是开展服务的场所，服务持续嵌入也能促进居民互动和邻里关系形成，并把这一过程概括为“空间设施改造－服务持续嵌入－邻里精神培育”，强调资源联结和共识培育的作用[5]。

相关研究已经注意到资源激活、空间嵌入和能力建设之间的关系。这为理解社区公共服务能力的形成提供了重要启示。然而，现有研究对“资源－能力”之间的转化过程仍多停留于阶段描述，对不同资源为何能够持续进入社区、社区依靠何种组织机制完成资源转化，以及资源转化最终形成何种公共价值，尚缺乏一个能够将资源、组织能力与价值结果联系起来的整体分析框架。公共价值理论因此为进一步解释这一过程提供了可能。

2.3. 公共价值理论

公共价值理论由美国学者 Moore 提出。该理论主要关注公共管理行动如何回应公众需求并创造公共价值。Moore 提出的“战略三角”强调，公共价值的创造与组织的操作能力以及获得的合法性与支持密切相关[6]。这为分析社区公共服务供给过程中资源、组织与主体互动之间的关系提供了理论基础。基于公共价值理论的战略三角，本文进一步结合社区公共服务供给的实际过程，将 T 社区公共服务供给能力的形成概括为“资源激活－组织转化－价值共创”三个相互衔接的环节。其中，资源激活主要考察分散于不同主体的资源如何进入公共服务过程。组织转化主要分析社区如何通过组织平台、项目运作和持续协调形成操作能力。价值共创则关注服务供给如何回应居民需求，并通过参与、反馈和认同形成多维公共价值。由此，战略三角构成本文的理论基础，“资源激活－组织转化－价值共创”则构成对具体案例过程的分析框架。

3. 研究设计与案例背景

3.1. 研究方法

本文采用单案例研究法，选取深圳市 T 社区作为研究对象，剖析社区公共服务供给能力的生成过程，

探讨社区如何通过激活和整合资源，将资源转化为持续的公共服务供给能力。案例的选择兼顾典型性、适切性和资料可获得性。T 社区治理主体涵盖政府部门、自治组织、社会力量与居民，充分展现多主体参与公共服务供给的现实情景。该社区的社会资源深度嵌入治理全过程，具备较强的研究代表性。本文研究资料主要来自学术文献、地方政策、社区公示材料及官方新闻报道等公开资料，并通过交叉比对进行分析，以提高案例研究的可靠性。

3.2. 案例背景

T 社区建于上世纪 90 年代，辖区面积 1.16 平方公里，建筑面积 180 万平方米，居住人口超过 5 万人，属于典型的超大型城市社区。社区内公共设施分布不均、部分老化，改造运维成本高，各片区居民享受服务的便利程度差别较大。社区早年靠物业公司运营，公共收益渠道窄，治理创新和服务升级的专项资金不足。基层工作人员多被行政事务和矛盾调解占用，难以提供精细化的特色服务。针对上述困境，T 社区转变原有治理路径，通过社区组织协调、政府支持、企业参与、社会组织承接以及居民参与等方式吸纳多方资源进入公共服务场域。这也为本研究观察服务供给能力形成过程提供现实样本。

4. 公共价值创造视角下社区公共服务供给生成机制分析

4.1. 资源激活机制：从资源分散到供给基础形成

社区公共服务供给能力的形成需要一定的资源基础。社区资源分散于政府、企业、居民和社会组织等不同主体之中，资源类型和作用各不相同，单一主体难以满足社区多样化的公共服务需求。因此，社区需要对不同主体的资源进行识别、联系和整合，使其逐步进入公共服务供给过程。

4.1.1. 多元资源汇聚：形成公共服务供给基础

T 社区公共服务供给所依托的资源来源较为多元，政府、企业、居民和社会组织都参与其中。这些资源本身不会自动变成公共服务。已有研究指出，社区内部往往存在分散的人力、物力等资源，通过互助和组织化整合，可以在一定程度上补充公共服务供给[7]。T 社区依托社区公益事业发展基金会联系企业、社会组织及居民等多方资源。原本分散资源由此进入社区公共服务过程。

4.1.2. 资源嵌入社区治理：实现资源公共化转向

资源完成初步汇聚后，还需要进一步进入社区治理和服务过程。企业、居民和社会组织所拥有的部分资源原本主要服务于自身需要，只有与社区公共需求结合起来，才能真正用于公共服务。

T 社区在此过程中发挥了连接和协调作用。社区将不同主体提供的资金、空间、人力和专业能力与居民服务需求相结合，并通过组织居民参与志愿服务、协调社会组织承接服务项目等方式，使分散的人力和专业资源逐步进入社区服务过程。通过需求匹配和组织协调，部分原本主要服务于特定主体自身需要的资源被引入社区公共事务，并在一定程度上转化为具有公共服务属性的共享资源。

4.1.3. 资源整合中的利益差异与协调

多元资源进入社区后，还需要处理不同主体之间的利益差异。政府关注公共服务覆盖和治理成效，企业参与社区服务时需要考虑投入成本和自身发展，社会组织关注项目资源与专业服务，居民则更加关心服务是否符合实际需求。这些不同的关注点会影响主体参与公共服务的意愿，也使社区在整合资源时需要对方诉求进行协调。

公开资料显示，T 社区部分居民曾对公共设施收益的归属及使用提出质疑，相关问题在基层政府介入后得到进一步协调。由此可以看到，当公共资源涉及多个主体时，资源能否用于社区公共服务，不仅取决于资源本身是否存在，还与资源的使用和收益安排有关。社区在引入企业、社会组织和居民等主体

资源时，也需要回应不同主体的实际诉求，并在此基础上明确资源的使用方式。只有各方对资源使用形成基本共识，相关资源才能较为稳定地进入公共服务供给过程。因此，资源激活除了获取和汇聚资源，还需要对资源使用过程中产生的利益差异进行协调。

4.2. 组织转化机制：从资源投入到服务能力生成

T 社区在前期汇聚不同主体资源的基础上，逐步搭建组织平台，开展具体项目，并在服务过程中积累相关经验，使原本分散的资源能够用于具体服务。随着这些工作持续开展，社区的服务供给也逐渐稳定下来。

4.2.1. 组织平台化：实现资源整合与服务协调

多元资源进入社区后，需要通过组织平台实现有效协调。T 社区依托社区服务中心、社区组织平台及相关项目运营体系，将不同主体的资源纳入统一的协调机制。社会组织参与社区治理时，需要处理与政府及社区利益主体之间的资源关系，并依靠自身专业能力参与社区服务和资源整合[8]。具体而言，组织平台承担资源链接功能，将主体资源与社区公共服务需求进行匹配。并在此基础上通过信息沟通和服务协调，降低主体间合作成本，促进资源有效配置。社区组织根据公共服务需求对资源进行筛选、协调与配置，使分散资源形成相对稳定的服务支持体系，为后续服务转化提供组织条件。

4.2.2. 运作项目化：实现资源向服务产品转化

资源转化为服务的有效率取决于社区的运作方式。T 社区通过项目化运作，将前期投入的资金、空间、人力等资源与社区公共需求相结合。社区公益事业发展基金会成立初期便支持 T 社区社康中心开展社区公共卫生和居家养老公益事业。后续发展成为涵盖社区社会组织培育、公益人才培养、社会公益等领域的项目体系。这使得分散的资源转化为可持续的服务内容，大幅提高了资源配置效率。

4.2.3. 能力内生性：形成持续性公共服务供给能力

随着组织平台和项目运作机制持续运行，T 社区也在一次次服务实践中积累了自己的工作经验。前期进入社区的不同资源经过反复使用和协调转化为社区开展服务所需要的经验和能力。即使资源来源有所变化时，社区工作人员也能够根据项目需要联系相关主体、安排服务，依靠已有的组织方式继续开展服务。

4.3. 价值共创机制：从服务供给到公共价值实现

社区公共服务供给的最终目标并不只是增加服务项目和服务数量，更在于通过持续回应公共需求形成被社区成员认可的公共价值。T 社区通过持续的服务互动和主体协作，使公共服务供给逐步由单向服务转向多方参与的价值共创过程，并在互动中推动公共价值形成。

4.3.1. 互动参与：推动居民由接受者向共创者转变

T 社区在社区实践中引导居民参与多项公益活动和志愿服务，同时还依托社区公益事业发展基金会等组织开展多领域公益项目。这使得居民逐步由单纯的服务接受者转变为服务参与者。由此，社区公益服务不再局限于单向的服务提供，而是形成了居民、社区组织及其他主体一起参与的共同服务。公共服务供给中的参与价值和治理价值也得以体现。

4.3.2. 需求回应：促进服务供给持续优化

公共服务供给并非一次性服务。社区在开展服务的过程中，还需要持续听取居民的意见。T 社区早期曾设置 6 个便民服务点，为居民提供修自行车、补鞋、磨刀、缝纫、理发等服务。公开报道显示，其中一个服务点由于位置较偏，居民使用较少，后来被取消。

这一做法说明,社区服务的安排并非完全由供给方单方面决定,居民的实际使用情况也会影响服务如何调整。当原有服务点与居民日常需求之间存在偏差时,社区会重新判断其是否有继续保留的必要,并调整服务设置。居民对服务的实际使用情况因此成为社区判断服务是否合适的一项依据。公共价值也不是服务提供之后就自然形成,而是在服务供给与居民实际需求不断磨合的过程中逐步体现出来。

4.3.3. 价值认同:形成公共服务持续供给动力

公共价值的实现除了体现在居民需求得到回应,也体现在居民对社区公共服务的认可和对社区事务的持续参与。T社区形成了由社区公益事业发展基金会和多类社区组织共同参与的公益服务体系,服务供给转变为持续开展的社区公益活动。当居民从服务中获得实际帮助,并在参与过程中形成对社区服务的认可时,这种认可会影响其后续参与和支持社区事务的意愿。公共价值不再只是一次服务产生的结果,而是能够通过认同和持续参与,为后续公共服务供给的支持基础。

5. 结论与启示

5.1. 研究结论

研究表明,社区公共服务供给能力不是单靠外部资源投入形成的,而是在资源进入、组织运作和主体参与的过程中逐步积累起来的。资源进入社区是供给的前提:政府、企业、居民和社会组织提供不同类型的资源,T社区协调安排,让分散的资源逐步用于社区服务。资源要变成服务,还要经过组织运作:T社区依托组织平台和项目,把资金、空间、人力及专业服务投入实际服务,在持续开展中积累经验。居民等主体的参与则让服务不断调整和延续:居民通过需求表达、参与和反馈影响服务过程,社区据此调整内容,各方对公共服务的认同也随之增强。这也进一步解释了社区如何将分散资源转化为持续的公共服务能力。

5.2. 启示

提升社区公共服务供给能力,不能只关注资源投入,还应重视资源如何被组织和使用,以及居民能否参与其中。一是加强社区资源统筹。社区主动联系政府、企业、居民和社会组织等主体,将分散的资金、空间、人力和专业资源与社区实际需求结合起来,为服务开展提供必要条件。二是提高资源转化能力。社区要通过稳定的组织平台和项目运作,把已有资源落实到具体服务中,并在持续实践中积累服务经验,逐步提高服务供给能力。三是重视居民参与。社区要给居民表达需求、参与服务和提出意见提供充足机会,根据居民反馈及时改进服务,让居民从服务对象逐步成为参与主体,从而为公共服务持续开展提供支持。需要指出的是,本文的结论主要适用于具有一定资源基础、组织协调能力和多主体参与条件的城市社区,其解释范围仍受到社区类型的限制。未来仍需要通过不同类型社区的比较研究进一步检验其解释范围。

参考文献

- [1] 毛柳菁,郑晓华.社区公共服务供给模式研究——以两类社区食堂为例[J].秘书,2025(1):48-58.
- [2] 冯猛.城市社区服务的供需匹配:模型构建及其应用[J].福建论坛(人文社会科学版),2016(2):142-150.
- [3] 吴月.“共同生产”如何达成——基于城市社区公共服务的实证研究[J].华南师范大学学报(社会科学版),2022(5):31-42+205.
- [4] 林诚彦,卓彩琴.社会工作参与社区治理的理论选择与实践整合——基于社区能力建设理论的社区服务行动研究[J].社会工作与管理,2022,22(6):77-91.
- [5] 王佃利,徐静冉.服务与空间融合:基层治理共同体建设的优化路径[J].华南师范大学学报(社会科学版),

2024(2): 6-18+205.

- [6] Moore, M.H. (1994) Public Value as the Focus of Strategy. *Australian Journal of Public Administration*, 53, 296-303.
<https://doi.org/10.1111/j.1467-8500.1994.tb01467.x>
- [7] 曹现强, 卓文昊. 共享视角下乡村公共服务供给的作用机制[J]. 广西大学学报(哲学社会科学版), 2022, 44(2): 123-129.
- [8] 汪庆华, 白蕾. 资源依赖下社会组织参与社区微治理的自主性何以生成?——以上海市 Y 组织为例[J]. 上海大学学报(社会科学版), 2024, 41(1): 135-149.