

# 从资源嵌入到价值共创：社会组织参与公共服务合作生产的生成机制研究

## ——以鼓楼食堂为例

李晓伟

桂林理工大学商学院, 广西 桂林

收稿日期: 2025年11月18日; 录用日期: 2025年12月1日; 发布日期: 2026年1月13日

---

### 摘要

单一主体的公共服务的供给存在供给效能不佳、行政成本高等负外部性。社会组织作为弥补政府失灵的重要力量, 如何发挥社会组织独特优势, 是政府提升公共服务供给效能的有效途径。但原有政府购买服务模式存在公共性弱化、服务目标偏离、专业性模糊的“异构同治”问题, 使得如何有效地让不同主体进行利益相容成为解决当下社会组织异化、构建良好政社关系的关键因素。因此, 以广西柳州鼓楼食堂作为典型案例, 运用合作生产的分析视角剖析社会组织参与公共服务的过程、内容以及成效。研究发现, 社会组织以资源统筹作为构建协作关系的基础, 通过责任分担、利益联结与多渠道的协商监督机制重塑协作关系, 在合作成功的共享中实现价值共创, 进而营造多主体联动的合作生产机制。

### 关键词

合作生产, 公共服务, 价值共创, 社会组织, 项目嵌入

---

# From Resource Embedding to Value Co-Creation: The Generative Mechanisms of Social Organizations' Participation in the Co-Production of Public Service

## —A Case Study of the Drum Tower Canteen

Xiaowei Li

Business School, Guilin University of Technology, Guilin Guangxi

Received: November 18, 2025; accepted: December 1, 2025; published: January 13, 2026

## Abstract

Public services provided by a single actor often suffer from inefficiencies and high administrative costs, resulting in negative externalities. As a critical force in addressing government failure, social organizations offer unique advantages that can effectively complement state efforts to improve public service delivery. Nevertheless, existing models of government procurement of services are plagued by “heterogeneous co-governance” problems, such as weakened publicness, misaligned service objectives, and blurred professional boundaries. These issues highlight the urgent need to reconcile the interests of diverse actors and to prevent the alienation of social organizations, which is vital for building sound state-society relations. Taking the “Drum Tower Canteen” initiative in Liuzhou, Guangxi as a case study, this research employs a co-production framework to analyze the processes, content, and outcomes of social organizations’ involvement in public service provision. Findings reveal that social organizations establish collaborative relationships through integrated resource coordination, and by sharing responsibilities, aligning interests, and utilizing multi-channel mechanisms for consultation and oversight. This facilitates a reconfiguration of cooperation dynamics, enabling value co-creation through shared successes and fostering a multi-actor, synergistic co-production model.

## Keywords

**Co-Production, Public Services, Value Co-Creation, Social Organizations, Project Embedding**

---

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. 问题提出

构建公共服务多元供给体系，是增强公共服务均衡性和可及性的关键环节。2013年，国务院办公厅出台《关于政府向社会力量购买服务的指导意见》明确要求，“要有效动员社会力量，构建多层次、多方式的公共服务供给体系”。2016年，民政部发布《关于通过政府购买服务支持社会组织培育发展的指导意见》提出，“引导社会组织专业化发展，促进提供公共服务能力持续提升，发挥社会组织的独特优势，优化公共服务供给”。2025年政府工作报告提出，“引导支持社会组织、人道救助、志愿服务、公益慈善等健康发展”。可见，党和国家日益重视社会组织在公共服务中的作用，通过鼓励引导社会组织参与公共服务供给，整合社会力量，满足民众日益增长的多层次、多样化公共服务需求。那么，社会组织参与公共服务产生了哪些效果？又是通过什么样的途径参与的呢？

已有研究主要从政府引导社会组织参与公共服务供给的动机、模式以及政策效果等方面进行探讨。从动机层面上看，与西方国家旨在节约行政成本不同，中国旨在通过有效动员社会力量参与服务供给实现政府职能的转移[1]。一方面，政府通过引入社会力量参与公共服务供给提升公共服务供给效率与质量，实现非基本公共服务的普惠性[2]。另一方面，通过让社会组织进入公共服务领域，增强社会组织的组织能力和服务水平，丰富公共服务供给体系[3]。从参与模式上看，政府通过项目制、单位制和混合制方式，直接或间接地让社会组织参与到公共服务的供给过程之中[4]。从政策效果层面上看，政府引入社会力量参与服务的过程既是借助社会组织实施不同政策从不同程度强化对社会控制[5]，又是激发社会活力、构建治理共同体的有效路径[6]，并以此实现职能转移、公共服务供给质量、政绩追求等自身需求，而对于社会组织来说，政府的支持与引导呈现限制与促进两大影响[7]。在“委托-代理”关系下，服务类任务

的“模糊发包”特征，使得承接政府任务的社会组织出现公共性弱化、服务目标偏离、专业性模糊的“异构同治”问题[8]-[10]，但社会组织志愿失灵的内生性限制使得其无法脱离政府的支持[11]，政府为社会组织在提升合法性、资源获取以及组织规范性的强化方面提供有效动力[12] [13]。

综上所述，现有研究对政府引入社会组织进行公共服务供给的动机、模式与政策效果进行了较为深入的研究，然而当前社会组织在参与公共服务供给过程中仍存在供需适配性偏差、第三方参与度有限、逆向选择、寻租等问题[14]-[16]，使得如何有效地让不同主体进行利益相容成为解决当下政府引入社会组织乱象、构建良好政社关系的有效路径。与传统公共服务供给模式不同，合作生产作为强调公民参与、公共服务供给的政社合作以及公共价值共创的多主体供给模式[17]，为提升公共服务供给效率，解决市场和社会“失灵”提供新路径。

## 2. 案例引入：柳州市鼓楼食堂建设实践

采用非结构性访谈与参与式观察相结合，探讨“鼓楼食堂”建设与运行过程。研究团队于2024年11月至2025年1月在广西柳州市G村开展为期两个月的田野调查，对政府干部、社工人、老年群体与志愿者等20余人进行非结构化访谈，平均时长为1小时左右，老年人访谈平均时长为15分钟左右，共收集到8万余字的访谈资料。

### 2.1. 案例背景：柳州鼓楼食堂项目缘起

鼓楼食堂缘起于2024年中央财政支持社会组织参与社会服务的资助项目，旨在解决农村养老服务在资金、人力等方面的不足。其中，G村的鼓楼食堂作为广西首个以典型村落为服务地点的示范项目，既具有老龄化、内生发展动力不足等乡村典型特征，又在资源禀赋上存在一定的特殊性。在人口特征层面，村落总人口1500人左右，村内常住人口主要为老年人、妇女及上小学的孩子，60岁及以上老人共306人，占总人口20%以上，呈现出显著的老龄化社会特征。在村庄集体经济层面，一方面，由于村庄土地碎片化使得农业产出贫瘠，村庄经济基础薄弱。另一方面，开发程度较弱同时使得村庄有着丰厚的历史底蕴与空间资源，G村完整保存着11座鼓楼，构成了横跨清代至民国时期的侗族建筑群，村庄空间资源丰富。

因此，为了解决村庄养老服务的供给困境，社会组织依托资助项目对村庄内外资源进行开发利用，一方面，通过将原本闲置的鼓楼转化为养老供餐、社会交往、活动开展的公共空间，实现村庄文化、空间资源的激活；另一方面，社会组织依托中央财政资助项目，吸引政府注意力、扩大社会影响力，进而拓展其资源网络，实现外部资源的撬动。在内外资源嵌入下，社会组织协同村两委、村民自组织、村民以合作供给的形式提供公共服务，实现养老服务体系的“在地化”与“低成本”，构建村庄养老服务共同体。

### 2.2. 协同合作：社会组织参与鼓楼食堂的建设过程

针对村庄养老服务供给的资源困局，社会组织对内联动村党委、村民自组织对村民进行引导动员整合村庄空间、人力资源，对外依托中央财政资助项目所带来的政府注意力与社会影响力扩展资源网络，为村庄鼓楼食堂建设撬动外部资源。社会组织通过内外资源的撬动，实现村庄资源增殖，构建多元主体协同合作的养老服务供给新图景。

社会组织着眼于社区资源，通过激活社区资源实现建设的“在地化”。社会组织通过社区闲置资源的有效开发，将文化遗产进行功能拓展，转化为村内承载养老服务的公共空间。鼓楼作为村内的闲置空间其本身带有多重文化表征，既是承载族群文化记忆的物质载体，又是村民的精神文化枢纽，更是村庄社会交往的平台，鼓楼本身所承载的文化记忆构成了村民参与公共服务供给的内生动力。因此，社会组

织借助鼓楼活化能够有效动员与组织居民参与建设过程，如村民集体募资、参与日常管理等，实现社会组织与村庄治理的协调共生。

重视外部资源，社会组织通过外部资源支持扩展资源网络，实现服务的长效供给。作为中央财政资助项目，社会组织同时也获得相应的合法性以及社会声誉，并利用其实现资源网络的扩展，链接更多资源主体。因此，社会组织借助项目增加媒体关注度，将项目过程以线上平台的方式向公众传播，以此增强项目的公众影响力。在有着广泛社会影响的前提下，其他社会主体以志愿服务的形式参与到项目过程进一步提升服务的广度和深度。

### 2.3. 社会组织参与公共服务供给的成效

经过一年的协作供给，村庄面貌焕然一新。社会组织累计直接服务约 10328 人次，服务满意度达 97.85%，食堂累计就餐达 7928 人次，实现食堂村民自主管理、运营互助的可持续自治模式。曾经与本村治理形同陌路的老年群体也从服务的被动接受者变成了服务的参与者和服务者，价值感和归属感显著提升。良好的治理效能不仅吸引了众多村落慕名而来学习，还为政府提供了一个互助养老模式的典型案例。

## 3. 案例分析：社会组织参与公共服务的合作生产机制

### 3.1. 资源开发：撬动内外资源，构筑资源网络

资源是治理行动运行的基础，针对资源禀赋不足带来的公共服务供给困境，社会组织通过中央财政项目所带来的合法性与社会影响，撬动村庄内外资源构筑资源网络，以实现服务的可持续供给。

社会组织获得中央财政支持，意味着其组织身份与项目开展得到政府的外部支持。政府的外部支持既能为社会组织带来更多的合法性，并获取政府注意力，进一步吸引媒体与社会公众的关注，进而撬动更多外部资源参与服务供给。例如，鼓楼食堂的项目负责人表示：“现在我们机构不仅有一名社会保障专业的研究生在村里进行考察，还有一部分社工专业的本科生在这里进行志愿实习，所在高校的老师也时常过来给我们这里的社工提供培训。”（机构负责人，20250115）中央财政资助通过合法性的赋予，使得社会组织获得更多的社会关注，进而间接撬动外部资源投入到社会组织中，为社会组织开展服务供给提供额外的资金、人力、专业技能等方面的支持，推动服务项目的落地和实施。

另一方面，社会组织自身能力的局限并不能够完全承担起村庄的公共服务供给，如何激发村庄其他主体成为推动供给可持续的关键。社会组织在服务供给的过程中不仅需要投入大量的配套资源，而且为了项目能够在前期申报中具备更强的竞争优势，其必须要联动更多资源，如村两委、村民以及村庄内的存量资源。

鼓楼作为侗族标志性的文化建筑，其本身既是承载村庄文化记忆的物质载体，又是村民日常交往的平台，但随着青壮年的外流，鼓楼年久失修，公共事务组织效能衰退。因此，社会组织联动村两委、村民自组织以鼓楼为外在载体实现多重目的，如利用鼓楼修缮资金，将鼓楼部分空间改造为助餐点，并引导村民通过募款、换工等方式参与改造过程，将鼓楼承载的文化记忆转化为村民主动参与服务的内生动力，既凸显村民在村庄治理中的主体性，又提升财政资金的使用效率，更通过闲置空间的转化，为社会组织提供服务的场地，降低社会组织的前期投入，进而为项目落地与服务质量的提升提供动力。

### 3.2. 协同合作：联动多元主体，转变治理角色

政策的选择和执行都受制于同一场景下治理资源的存量与结构[18]，单一主体的服务供给难以满足庞大老年群体对标准化养老服务的公共需求。在中央财政资助的背景下，社会组织作为连接政府与社会的中介者，既需要融入村庄关系，又需要实现政府完善公共服务供给的政策目标。鼓楼食堂建设一方面

推动社会组织融入村庄，实现社会关系的重塑；另一方面，通过联动其他治理主体将原本社会组织介入的供给方式转化为多主体联动下的合作供给结构。

第一，明确的责任分担机制，是重塑协作关系的基础。在鼓楼食堂项目建设中，社会组织以责任清单的方式明确了村两委、村民自组织与社会组织的角色定位与职责，旨在增强社会组织、村两委、村民自组织的服务意识。社会组织联动其他社会主体成立了纵横贯穿的项目执行框架，既发挥村委的多元治理作用，又以组织动员的方式引导村民参与服务过程。项目服务框架的设立，推动村庄各主体围绕养老服务有条件、有计划地进行社会参与，并将供给过程中的责任落实到各个主体。同时，中央财政资助项目作为政府购买服务的一种方式，使得社会组织能够以项目嵌入的形式引导村庄服务供给的具体运作。社会组织的负责人表示，“我们的职责就是引导村民进行养老的互助。现在，我们3位社工定期与村委工作人员在村子内走访，和村民建立联系”（机构负责人，20250115）。同时，村两委与社会组织一起组织动员村内初老群体建立银发志愿服务队，以此强化村民的互助意识，凸显村民在服务供给过程中的主体性。在明确的责任分担下，村两委、村民自组织、社会组织转变治理角色，从单纯的管理者转向服务者，多主体的协作体系得以建立。

第二，精准的供需匹配推动主体的利益联结，是重塑协作关系的内在动力。鼓楼食堂建设以村庄居民的公共需求为导向，社会组织与村两委通过常态化的入户调查，村民核心诉求进行识别与挖掘，进而实现服务的供需匹配。例如，村委与社工组织一同定期开展入户服务，每周覆盖3至4户家庭，频率保持在每周3至4次。社工表示，“日常入户的话村委都会派人一起入户，每一次入户我们都会记录下来老人对助餐、服务的需求，像送药或者是食堂菜谱等”（机构社工，20250115）。然后，社会组织基于需求调查结果制定针对性服务清单，或是老人将其分散的个体需求通过老人协会整合为共同议题，实现需求的有效反馈。

由于主体间在信息不对称、权力不平等、信任机制缺失等多元因素作用下，自上而下的合作生产会形成民众的合作惰性[19]。为了建立和维持协作关系，协作主体间需要拥有相互联结的利益纽带[20]。鼓楼食堂通过有效利用农村熟人社会网络所培育的情感纽带，组织动员村民通过互助、志愿者等形式参与服务供给过程中，实现村庄情感与人力资源的联结。社会组织为了保证鼓楼食堂的长效运行，积极引导动员村内青年、留守妇女，以食堂厨师、入户志愿者的角色参与到食堂日常服务中。作为便利村庄老人、减轻村庄养老服务供给压力的鼓楼食堂，村两委、老人协会同样希望项目能够长效运行，主动加入动员村民的队伍中，如帮助社会组织联系村民、组建志愿服务队减轻社会组织的人力成本。在多方主体的动员下，越来越多的村民从服务的被动接受者转变为服务的参与者，村民在服务的过程中同时也获得了社区网络所带来的声誉认同，进一步强化其参与服务的积极性。

第三，多渠道的协商与监督反馈，是维系协作关系的长效动力。鼓楼食堂建设是参与主体基于居民需求，遵循公开、透明、实事求是的原则协商的产物。协商不仅是挖掘公民偏好的过程，更是多方利益的整合与动态平衡。当协商形成的治理成果充分体现居民诉求时，民众会清晰感知到公共服务的参与过程，从而建立起合作延续的信任基础。在鼓楼食堂的建设过程中，上级政府对村民的诉求及时回应并提供部分资金支持，激发居民主动参与的积极性，如在鼓楼的修缮与功能拓展上，上级政府对此进行相应的资金扶持，村民表示，“我们在修缮鼓楼和建鼓楼食堂的时候政府财政给予十几万的资金”（村民，20250116）。集体行动的有效持续需要解决个体理性所带来的负外部性问题，例如部分村民的“搭便车”行为，对此村民通过协商与设置外部门槛的方式解决“搭便车”所带来的负外部性，以民主化、组织化的方式确保集体行动的持续，社会组织负责人表示，“在建设鼓楼食堂的时候，有村民不参与。当食堂建成后，村里其他人都不让他进饭堂吃饭。后面村子内还进行村民大会，集体讨论协商是否允许这名村民享受助餐服务”（机构负责人，20250116）。

同时，有效的监督反馈能够进一步推动服务的供需匹配，增强服务质量，为长效协作提供有效激励。作为中央财政资助的社会组织，其既需要受到项目委托方在质量评估检查、财务等方面项目评估，又要受到村庄其他主体的联合监督。作为制度设计者的项目委托方，政府依托购买服务的形式形成契约，并通过第三方机构评估验收、财务审计等手段进行多方考核，依据考核情况实行阶段性的资金拨付，实现服务质量与资源投入的可持续适配，确保政策目标的实现。社会组织为了完成评估方的考核，通过入户回访、小组活动等方式对老人进行需求的动态追踪，更新服务清单提升服务的供需匹配度，增强村民对社会组织的满意度。与此同时，在服务供给的过程中，村两委、老人协会作为参与者既是协作者同时也是监督者，如社会组织服务清单的制定，是依据多主体的联合走访与协商制定的，村两委、村民自组织对社会组织的监督贯穿鼓楼食堂项目运行的全过程。

在鼓楼食堂的建设过程中，村庄各主体通过责任分担以及利益联结，构建多主体联动的协作框架，进而实现从管理者到服务者、引领者治理角色的转变。各主体在实现村庄善治的利益目标的指引下，积极参与到公共服务的供给过程之中，进而将原本科层制色彩的项目制服务供给转换为多主体联动的合作治理，实现多元主体的资源整合和关系重塑。在这种合作治理框架下，通过明确的责任分担机制、精准的供需匹配与主体间利益联结以及多渠道的协商与监督反馈，实现政府与社会间双向赋权，以此克服传统科层制带来的需求回应不足、服务效率低下以及成本高昂等问题。助推多元主体在开展集体行动的过程中持续获取以物质性、社会性以及精神性等为表现形式的激励因素，为公民参与以及协作关系的维持提供驱动力，形成长效的动态协作关系。

### 3.3. 价值共创：合作成果共享，感知公共价值

治理共同体的维系离不开社会成员间情感纽带的联结，各主体通过协作创造了契合居民需求的公共产品，并共同塑造了村庄公共价值。这种公共价值既包含可以物化或衡量的客观载体，又包括村民共同的价值追求、共同参与等主观情感[21]，通过公共价值的共创有效引导社会成员产生正向的情感氛围[22]。

利益感知激发村民对于公共价值的感知。鼓楼食堂服务于村民的利益诉求，是基于村庄公共利益而开展的服务活动，村民作为服务的“生产者”和“消费者”亲身感受到了自身所参与的养老服务项目所带来的良好“消费”体验。在鼓楼食堂的建设过程中，社会组织以入户走访、问卷调查的方式了解老人需求，提供针对性服务，并借助项目推进表量化服务目标和进度，确保服务有效落实，服务种类既包含上门照料、送餐、送医等生活服务，又提供陪聊、个体诊断、心理干预等个性化服务。与此同时，由于老年群体的身体状况、生活需求随时间有不同变化，社会组织一方面通过服务过程中的走访和观察不断了解老人身心近况，又通过鼓楼食堂这一活动平台，及时了解老人需求，实现需求的动态追踪。在协作的服务供给下，多元主体更加深刻地认识到合作能够生产出村民满意的公共服务，参与者能够通过社区声誉的获取进一步满足其价值需求。老人在参与活动时表示，“我觉得食堂挺好的，方便了我们的生活，又会开一些讲座，能学到一些生活知识，感觉日子越来越有盼头了”（村民，20250116）。

鼓楼作为村庄的文化符号，社会组织通过鼓楼食堂项目将养老服务与村庄文化相联系，激发村民对于主观情感的感知。受限于老人群体的身体条件，村庄互助养老模式呈现内生经济约束下的邻里依存特征。老年群体在参与互助时，首要考虑的是服务可达性维度，具体包含互助主体关系邻近性、服务程序便捷性等，尽管村庄存在朴素的互助文化传统，但受限于资源条件，导致互助网络被局限于邻里之间，互助范围无法进一步扩大。随着以鼓楼食堂建设为核心的多主体合作服务供给的实现，村庄文化资源得到激活，使得鼓楼从单一的物理空间转变成集社区情感与文化认同的载体，实现文化符号的再生产，不断唤起社会成员的回忆与思考，让其在参与活动的过程中不断强化共同参与公共事务的集体记忆，提升村庄公共利益的价值追求。

在鼓楼食堂的合作建设中，村民寻求落实解决公共问题的方案，这种合作具有即时性和周期性。然而，在具体的实践过程中，村民通过合作成果的共享，感知合作生产所带来的正向价值感知，进而能够将协作过程中的高度凝聚状态延续到成果的维系中，使得村民在生产成果后能够自发地维系协作关系，并进一步延伸合作的领域。在多主体的公共价值共创下，合作生产机制得以长效运行。

#### 4. 社会组织参与公共服务合作生产的优化路径

鼓楼食堂建设不仅提升了乡村公共服务的供给质量，也促成了政府、社会组织和基层的深度参与，推动了公共服务供给模式从单一的资源输入向多主体的合作生产转型。上述案例展现了社会组织参与公共服务供给的全过程，揭示了社会组织在合作生产中的实践路径。

在国家资源退场与村集体经济薄弱的情况下[23]，多主体的资源整合是社会组织参与合作生产的基础。社会组织作为村庄的外生性力量，在服务供给过程中扮演联通内外资源的中介者。乡村面貌的改善离不开外部的资源支持，在当前乡村面临人口外流等资源流失的背景下，政府资源输入仍然是村庄治理能力提升的有效途径[24]。在鼓楼食堂建设过程中，社会组织作为中央财政的被资助者，其本身带有相应的制度资本，能够凭借其获取的政府注意力链接外部资源，通过项目嵌入将外部资源有效地引入村庄内。但政府输入资源的有限性又促使社会组织不得不通过村庄内部资源的有效开发来支撑其服务效能，如在鼓楼食堂的建设中，负责人提及财政项目的资金并不能长期地维系项目的开展，社会组织不得不借助村庄内闲置的鼓楼资源作为自身资源的补充，并以此为服务的场所进行助餐服务供给。社会组织通过外部资源的承接与内部资源的激活，既推动村庄资源闲置资源有效利用减轻财政负担，又为项目建设构建了统筹内外主体资源的资源网络，以此实现“小资金撬动大服务”的社会效能，为服务的长效供给提供充足资源。

社会组织统筹各方资源的同时，也为多主体协作关系的构建提供动力。村庄内部资源由社会成员共同享有，带有相应的公共属性，社会成员通过开发利用内部资源实现村庄的公共目的，既凸显村民在乡村自治中的主体性，又是强化各方主体参与服务积极性的有效途径。在鼓楼食堂建设中，政府作为公共服务的提供者，其并非单纯地通过资源输入实现政策目的，而是通过社会组织这一中介者间接进入基层，对乡村公共服务进行“弱干预”。在鼓楼食堂建设过程中，政府、社会组织、村民之间并非单纯的上下级隶属关系，而是基于实现村庄善治的伙伴关系。鼓楼作为村庄内的公共空间，既是人们进行生产和交往的特定载体，也是凝聚村民集体记忆的文化符号。村民借助鼓楼食堂项目换取鼓楼的重新修缮，由于村庄人口的不断外流，村庄人力、物质资源并不能完全承担鼓楼修缮成本，而社会组织的项目嵌入为鼓楼修缮引入了充足的外部资源，在村两委、社会组织承担修缮与服务的大部分成本下，村民参与服务的积极性得到增强，村庄人力资源得到有效集聚。各主体通过责任分担、利益联结与多渠道的协商监督机制重塑治理角色，以化解原有单一主体服务供给所带来的主体权责不对等、信任缺失问题，确保合作生产在各层面有效推进。

合作生产离不开公民参与[25]，各主体在共同参与服务供给的过程中实现公共价值的共创。鼓楼作为人们进行生产和交往的特定载体，既是村庄内物质层面上的实体空间，又是村民在精神层面上的抽象空间[26]。社会组织通过将鼓楼与养老相结合，把原本单一静态的实体空间转化为契合公共需求的养老服务场所，实现村庄文化资源的有效转化，不仅帮助居民确立在村庄治理中主体地位，提升其自主参与、服务意识[27]，又在文化实践中引导村民形成价值共识，在具体实践中凝结公共价值。如在鼓楼食堂的规划、设计、交付以及评估等阶段过程之中，社会组织引导村民通过志愿服务队、老人协会等非正式组织参与公共服务供给，既能使村民的个体诉求变成集体的议题，减轻社会组织需求评估的成本，又能发挥非正式组织对社区成员发挥着团结吸纳的作用，进一步增强参与的凝聚性。社会组织参与式动员引导村

民成为公共价值创造的行动主体，村民在参与公共产品生产的过程中获得物质性、社会性以及精神性等激励因素[28]，使得各主体在实践过程中获得社会认同与情感激励，提高了主体参与的积极性与响应度，为协作的长效运行提供内驱动力。由此，协同治理实践催生公共价值，价值共识反哺治理共同体发展，最终推动基层治理生态的重构。

## 5. 结论与展望

在全面推进乡村振兴的背景下，推动社会组织参与公共服务不仅仅是实现国家治理体系与治理能力现代化的有效路径，亦是提升乡村公共服务可及性、均衡性的选择。在乡村青壮年大量外流的背景下，庞大留守老人群体为基层养老服务带来了严峻挑战，如何引导社会组织参与服务供给，推动供给机制的可持续发展越发成为乡村公共服务未来发展的核心。鼓楼食堂案例的突破性在于，社会组织通过项目嵌入充分链接外部资源，使得外部资源成为村庄内部资源激活的催化剂，推动村庄资源的有效开发与相互转化，不仅为乡村养老破解资源难题提供了思路，更为中国背景下社会组织参与合作生产提供鲜活样本。

在中央财政资助的背景下，作为被资助者的社会组织成为了合作生产的中介力量。相较于西方强调公共部门与公民频繁互动的合作生产方式，在中国制度背景下，特别是在科层制与乡村资源禀赋并不充足的情况下，乡村与政府之间需要有一个中介者进行缓冲。社会组织通过参与公共服务的合作生产既能使政府通过“弱干预”实现政策目的，不破坏村民在乡村自治中的主体性，又能使得各群体能够跨越血缘、地缘的差异在同一公共空间下开展交流交往，进而打造多元合作的治理格局。

## 参考文献

- [1] 吕芳. 我国政府购买服务的特殊制度逻辑——基于中西方公共服务合同外包实践的比较[J]. 中国行政管理, 2019(9): 35-40.
- [2] 林闻钢. 中国式社会服务国家: 内涵特色、发展取向与实现路径[J]. 社会政策研究, 2024(2): 3-10+131.
- [3] 游玎怡, 李芝兰, 王海燕. 政府转移职能和购买服务提升了社会组织的服务质量吗?——以中国科技社团为例[J]. 中国行政管理, 2020(7): 104-113.
- [4] 管兵, 夏瑛. 政府购买服务的制度选择及治理效果: 项目制、单位制、混合制[J]. 管理世界, 2016(8): 58-72.
- [5] 周雪光. 项目制: 一个“控制权”理论视角[J]. 开放时代, 2015(2): 82-102+5.
- [6] 郁建兴, 任杰. 社会治理共同体及其实现机制[J]. 政治学研究, 2020(1): 45-56+125-126.
- [7] 沈永东, 毕荟蓉, 郁建兴, 等. 政府资助社会组织的行动逻辑、实现机制和政策效果研究[J]. 管理世界, 2025, 41(3): 130-148.
- [8] 句华, 彭珮文, 俞彬. “找回绩效”: 政府购买服务研究十年回顾与前瞻(2013-2023 年) [J]. 甘肃行政学院学报, 2024(5): 38-48+125.
- [9] 陈家建, 赵阳. “低治理权”与基层购买公共服务困境研究[J]. 社会学研究, 2019, 34(1): 132-155+244-245.
- [10] 吕芳. “异构同治”与基层政府购买服务的困境——以 S 街道的政府购买服务项目为例[J]. 管理世界, 2021, 37(9): 147-158.
- [11] Salamon, L.M. and Toepler, S. (2015) Government-Nonprofit Cooperation: Anomaly or Necessity? *VOLUNTAS: International Journal of Voluntary and Nonprofit Organizations*, 26, 2155-2177. <https://doi.org/10.1007/s11266-015-9651-6>
- [12] 沈永东, 毕荟蓉. 推动共同富裕进程中行业协会商会的新定位[J]. 浙江工商大学学报, 2022(1): 93-101.
- [13] 郁建兴, 吴昊岱, 沈永东, 等. 脱钩改革如何影响行业协会商会政策参与?——基于 795 家全国性商协会的实证研究[J]. 管理世界, 2022, 38(9): 145-157.
- [14] 倪咸林. 政府购买社会组织服务“供需适配偏差”及其矫正——基于江苏省 N 市 Q 区的实证分析[J]. 中国行政管理, 2018(7): 87-92.
- [15] 王克强, 马克星, 刘红梅. 政府购买社会组织服务项目的绩效评价经验、问题及提升战略——基于上海市的调研访谈[J]. 中国行政管理, 2019(7): 42-47.

- 
- [16] 周义程, 段哲哲. 政府购买公共服务风险识别与防范的流程-主体分析框架建构[J]. 中国行政管理, 2023(3): 102-109.
  - [17] Alford, J. (1998) A Public Management Road Less Travelled: Clients as Co-Producers of Public Services. *Australian Journal of Public Administration*, 57, 128-137. <https://doi.org/10.1111/j.1467-8500.1998.tb01568.x>
  - [18] 魏来, 刘泉灵. 公共服务合作生产: 理论图景与实践模式[J]. 江汉论坛, 2024(4): 55-62.
  - [19] 胡艳蕾. 依附抑或合作?社区公共文化服务合作生产关系重塑——基于 A 省 6 街道办社区的调查研究[J]. 湖北社会科学, 2022(8): 47-54.
  - [20] 赵晓峰, 马锐, 赵祥云. 农村社会治理共同体建设的社会基础及经验适用性研究[J]. 北京工业大学学报(社会科学版), 2022, 22(5): 75-84.
  - [21] 王学军. 公共价值视角下的公共服务合作生产: 回顾与前瞻[J]. 南京社会科学, 2020(2): 59-66+94.
  - [22] 刘太刚, 向昉. “以规治情”与“以情治情”: 社区情感治理的再认识[J]. 中国行政管理, 2021(6): 11-18.
  - [23] 何晓龙. 乡村治理现代化的结构转换与机制创新——以资源约束型村庄为例[J]. 中国农村观察, 2024(6): 146-163.
  - [24] 桂华. 国家资源下乡与基层全过程民主治理——兼论乡村“治理有效”的实现路径[J]. 政治学研究, 2022(5): 27-38+152.
  - [25] 张云翔, 容志. 我国社区服务共同生产的形成机制研究——以上海市 R 社区微更新为例[J]. 上海行政学院学报, 2021, 22(3): 93-100.
  - [26] 章荣君, 张向向. 新质生产力赋能乡村社区共同体空间营造: 内在机理、现实反思与发展路径[J]. 求实, 2025(3): 95-108+112.
  - [27] 张剑宇. “文化功能聚合”: 乡村振兴中激发农民主体性的文化理路[J]. 中国农村观察, 2025(2): 103-125.
  - [28] Clary, E.G., Snyder, M. and Stukas, A.A. (1996) Volunteers' Motivations: Findings from a National Survey. *Nonprofit and Voluntary Sector Quarterly*, 25, 485-505. <https://doi.org/10.1177/0899764096254006>