

社会组织参与基层治理的文献梳理： 基于“模式 - 动机 - 需求 - 支撑” 的逻辑

李媚妮

华南理工大学公共管理学院, 广东 广州

收稿日期: 2025年12月19日; 录用日期: 2025年12月31日; 发布日期: 2026年1月27日

摘要

国家治理体系和治理能力现代化是我国治理改革的核心目标, 随着基层治理实践推进, “政府主导、社会协同、公众参与”的治理格局逐渐形成。其中, 社会组织作为社会力量的核心载体, 在衔接政府、市场与公众, 弥补基层治理资源与能力缺口方面作用显著, 成为基层治理现代化进程中需重点关注的参与主体。据此本研究聚焦“社会组织参与基层治理”这一核心主题展开探讨, 采用文献梳理法, 围绕“参与模式 - 参与动机 - 对社会组织需求 - 参与的支撑条件”展开综述, 旨在厘清现有关于社会组织参与基层治理的研究成果, 明确社会组织在多元治理体系中的关键地位。理论上可为基层治理领域的多元主体协同理论提供文献支撑与研究脉络梳理的参考, 实践上可为政府优化社会组织培育政策、社会组织提升参与效能提供有益借鉴。

关键词

社会组织, 基层治理, 社会组织参与

Literature Review on Social Organizations' Participation in Grassroots Governance: Based on the Logic of “Models-Motivations- Demands-Supports”

Meini Li

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

Received: December 19, 2025; accepted: December 31, 2025; published: January 27, 2026

Abstract

The modernization of the national governance system and governance capacity is the core goal of China's governance reform. With the advancement of grassroots governance practices, a governance pattern featuring "government-led, social coordination, and public participation" has gradually taken shape. Among them, social organizations, as the core carrier of social forces, play a significant role in connecting the government, market, and public, and making up for the gaps in resources and capabilities in grassroots governance. They have thus become a key participant worthy of focused attention in the process of grassroots governance modernization. Based on this, this study focuses on the core theme of "social organizations' participation in grassroots governance" and adopts the literature review method to conduct a comprehensive overview of "participation models-participation motivations-demands for social organizations-supporting conditions for participation". The purpose is to clarify the existing research results on social organizations' participation in grassroots governance and define the key position of social organizations in the multi-governance system. Theoretically, it can provide literature support and a reference for sorting out the research context for the theory of multi-subject collaboration in the field of grassroots governance. Practically, it can offer references for the government to optimize policies for cultivating social organizations and for social organizations to improve their participation effectiveness.

Keywords

Social Organizations, Grassroots Governance, Social Organizations' Participation

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

基层治理体系和治理能力现代化是国家治理体系和治理能力现代化建设的重要组成部分。2013年11月党的十八届三中全会上，“基层治理体系和治理能力现代化”作为全面深化改革的总目标被首次提出，此后，该目标在多次会议和文件中被强调。2021年4月，中共中央、国务院印发《关于加强基层治理体系和治理能力现代化建设的意见》。成为新时代推进基层治理现代化建设的纲领性文件¹。作为社会治理的基本单元和城市治理的“神经末梢”，基层政府是连接政府与民众、落实政策与提供服务的关键环节，其治理有效性直接关乎城市整体的稳定与发展。因此，各地政府积极响应，相继出台相关政策文件，从强化基层党组织政治引领、提升社区治理能力、培育规范发展社会组织、发挥社会工作者专业优势、夯实民政领域基层社会治理基础、强化保障措施等多个方面制定了具体措施²。社会组织作为“政府主导下社会协同、公众参与”的重要载体，在社会治理格局中的地位不断强化^[1]。“十四五”规划将“发挥群团组织和社会组织在社会治理中的作用”作为国家发展的远景目标之一³。社会组织作为国家治理体系的重要内容，也是国家治理的重要主体，加强社会组织建设，将社会组织功能发挥嵌入政府治理框架，构

¹中共中央国务院中共中央国务院关于加强基层治理体系和治理能力现代化建设的意见[EB/OL]. 2021-04-28.

https://www.gov.cn/zhengce/2021-07/11/content_5624201.htm, 2024-09-23。

²广东省民政厅广东省民政厅关于印发《广东省推进民政领域基层社会治理体系和治理能力现代化的若干措施》的通知[EB/OL]. 2020-07-08. https://www.gd.gov.cn/zwgk/gongbao/2020/21/content/post_3366873.html, 2024-09-23.

³中华人民共和国国民经济和社会发展第十四个五年规划和2035年远景目标纲要. 中国政府网, 2021年3月13日.
http://www.gov.cn/xinwen/2021-03/13/content_5592681.htm

建政府、市场和社会“三元”国家治理结构，是对“政府主导、社会协同、公众参与”治理格局的实践深化，有利于国家治理能力的提升和我国现代化治理体系的实现。

2. 社会组织概念界定

“社会组织”这一概念在官方论述中被第一次提出是在党的十六届六中全会上，党的十七大再一次确认了这一称谓。截至目前，国内尚未形成对社会组织的统一的权威性定义，在学术研究领域，国内学者们更多借鉴国外有关社会组织研究的习惯性称谓，如：非营利组织(NPO)、非政府组织(NGO)、志愿组织或第三部门等。国内学者如俞可平把公民社会当作国家或政府系统(第一部门)以及市场或企业系统(第二部门)之外的民间公共领域即第三部门，公民社会的组成要素包括公民的组织、各行业协会、民间的公益组织、社区组织、利益团体、同仁团体等^[2]。王、折两位学者将社会组织定位为“国家与社会原有的总体性社会布局被打破而出现的具有中介沟通功能的社会中间层”^[3]。孙伟林在《社会组织管理》中将社会组织以广义和狭义进行区分，其定义的狭义“社会组织”指由自然人、法人和其他组织为满足社会需要或部分社会成员需要而设立的非营利组织，包括社会团体、基金会和民办非企业单位^[4]，其对狭义的社会组织的定义更贴近笔者在本综述中的社会组织类型。

3. 社会组织治理研究梳理

伴随政府职能转变与社会治理创新探索不断加深，新兴的社会组织开展了较为鲜明的自主性行动，部分市场中的社会组织以制度化和组织化的方式参与地方社会治理^[5]，有关社会组织参与社会治理的相关研究也快速增长。社会组织参与基层社会治理是一项复杂的系统性工程，离不开制度环境、行动策略、行动主体、治理工具等诸多要素的协同作用^[1]。有学者认为社会组织参与国家治理的历程伴随着中国国家治理进程变迁，即社会组织在国家对社会进行治理中的地位和角色变迁。因此，梳理社会组织参与治理的研究需要按照国家治理进程的时间顺序进行，据此将社会组织参与国家治理的历程分为了传统体制下的参与(1949年~1978年)和现代体制下的参与(1978年至今)。黄家亮、刘伟俊围绕社会组织如何更好发挥其参与治理效能，将学界既有研究梳理为两条脉络：一条聚焦于参与机制；另一条聚焦于参与理念^[1]。杨柯、张长东回顾既有相关研究后将社会组织参与基层协商治理的文献划分为三个视角：功能视角、行动视角和模式视角。功能视角下社会组织参与治理协商是实现其自主性以及获得政策支持、继而更进一步提升参与的手段；行动视角下论述了社会组织作为有效的组织化载体，其参与构成基层协商民主的重要基础；模式视角下主要探讨社会组织以不同角色参与基层治理过程中形成的不同参与模式^[6]。但无论是何种参与模式、参与路径或策略，社会组织的参与都离不开社会组织参与模式、组织本身的参与动机、组织所服务对象的核心需求以及是什么支撑社会组织参与这四点内容。因此，在梳理社会组织参与基层治理的既有研究中，笔者按照社会组织如何参与、社会组织为何参与、为何需要社会组织参与、社会组织何以能够参与基层治理的思路，将相关研究以“社会组织参与基层治理的模式、社会组织的参与动机、各主体对社会组织的需求、社会组织参与的制度与能力基础”的逻辑结构进行梳理。

3.1. 社会组织如何参与

“社会组织如何参与”的相关研究梳理以归纳概括现有社会组织参与基层治理的典型模式进行，围绕政社关系、资源逻辑与服务定位的差异化特征共概括出四种社会组织参与典型模式。其一以“政社互信、权责对等”为核心特征的协同治理模式。该模式是“多元协同”理念的典型实践，其核心是打破政府单向主导社会治理格局，构建政府与社会组织平等合作的治理共同体。根据杨柯、张长东的“嵌入性-自主性”分析框架，此类社会组织兼具强嵌入性与强自主性——既深度嵌入地方治理结构，通过法定程序或长期合作参与决策过程，又保持组织运作与专业判断的独立性^[6]。该模式既缓解了政府专业资源不足的困境，又

通过社会组织的第三方身份消解公众对行政权力的质疑，实现了治理效能与公信力的双重提升。

其二是以政府购买服务为具体体现、以“契约约束、任务导向”为主要特征的项目制服务模式。此类模式中政府与社会组织通过签订项目合同，明确服务内容、考核标准与经费拨付方式，将社会服务工作外包给社会组织，以项目形式对社会组织进行资金供应，社会组织以“项目承接者”身份参与治理[7]，服务范围多聚焦于特定领域的短期需求。这种模式的优势在于灵活性强，能快速响应基层治理中的临时性、突发性需求，但也存在局限性——受项目周期与经费限制，社会组织难以开展长期性、系统性的治理创新，且易因过度依赖政府项目经费导致自主性弱化，形成“被动响应”的治理惯性，这与徐家良、季曦两位学者在研究中指出的“项目依赖症”困境高度契合[8]。

其三针对社会组织参与社会治理所面向的不同治理对象和主体进行划分，形成社会组织参与社区治理、农村治理、群体性危机事件治理等不同治理模式。其中，提供社区治理服务的社区型社会组织也成为了社会组织参与的典型模式之一。这种模式强调社区自治和居民参与，是社区自治理论在基层治理中的实践应用，其核心在于社会组织源于社区、服务社区，依托社区内部资源与社会网络开展治理活动。此类社会组织类型多样、活动形式丰富，组织的日常活动嵌入社区之中，更贴近居民、了解居民的服务需求[9]，能够提供匹配社区居民需求的服务[7]。在社区治理过程中发挥促进多元共治、加强多方沟通等作用。从总体上看，社区社会组织培育呈现出鲜明的政府主导特征[10]，可以依据政府对其介入程度的差别进一步划分此类社会组织类别。

第四类是枢纽型社会组织，不同于直接面向政府或民众提供服务，这一类社会组织参与基层治理的模式是面向一般性社会组织进行统筹并担当纽带，将分散无序、缺乏统筹的社区社会组织联结起来，管理和服务量大类多的社区社会组织并使其高效、有序地参与社区建设，协助政府对大量已组织化的社会组织实施“再组织化”。综上，以上所梳理的协同治理、项目制服务、社区型参与及枢纽型统筹四种模式，分别从政社互动形态、资源供给方式、服务辐射范围与功能联结角色四个维度，呈现了社会组织参与基层治理的不同模式。其差异化特征既源于各地治理需求、政社关系成熟度的差异，也体现了社会组织在“嵌入治理框架”与“保持自主属性”间的不同平衡策略。现有梳理未涵盖所有参与形态，本质是因基层治理场景具有显著的动态性，社会组织参与也会随着社会组织培育政策细化等政策支持体系完善、数字化治理等治理议题不断拓展而逐步涌现新模式，这些形态仍需后续研究持续追踪。

3.2. 社会组织为何参与

就社会组织的参与动机而言，其参与基层治理的内生动力源于利益驱动，这种利益包括有形的经济收益和无形的声誉收益，两者共同构成社会组织参与基层治理的核心激励。在以往对社会组织的认知中，它是具有非营利特性的一类组织，但根据学界既有对社会组织的研究，脱钩改革重塑了社会组织资源汲取和制度规约场景[11]。脱钩后的社会组织逐渐减弱自身对行政机关的资源依赖，转而寻找其他可替代性的资源来源[12]，打开面向会员和市场的多元资源汲取路径，依托政府购买服务、企业委托项目等市场化路径实现经济收益，为组织可持续运作提供物质基础。声誉收益则借助政府权威背书，通过承接公共服务塑造公信力，强化社会认同。例如上述所概括的枢纽型社会组织，此类社会组织获得政府授权而承担一定的管理和服务功能，在生成逻辑及运作上常常带有“体制内”符号并由此具有权威性的枢纽地位[13]。经济收益与声誉收益往往并非单一体现，良好的声誉收益是社会组织无形的财富，能帮助社会组织拓宽资源渠道，将口碑转化为实实在在的经济收益；反之，唯有充足的经济收益为社会组织运转提供坚实保障，社会组织才具备履行社会职责、投入公益事业、进一步积累口碑、提升声誉收益的资源，两者紧密关联且相互赋能。

3.3. 为何需要社会组织参与

从各主体对社会组织的需求看，政府、社区与企业构成社会组织参与的需求主体，各主体需求逻辑呈现差异化特征。其中，政府部门是社会组织参与社会治理服务的首要和核心对象。因此，社会组织的培育与建设需要始终围绕政府治理需求展开，其参与社会治理的本质，是在政府主导框架下履行服务职能。从政府视角看，基层政府对社会组织的参与需求，本质是破解“责任超载-资源约束-能力不足”矛盾的理性选择[14][15]。在公共服务供给过程中，政府与社会组织各自拥有对方不具备的独特能力，于是基层治理能力缺口与治理理念转型共同催生政府需求。基层政府若依托自身力量应对专业性要求较高的治理任务，需承担人员招聘、专业培训、设备运维等高额直接成本及能力建设中的时间试错、低效投入等隐性成本。而社会组织作为“协同治理”的关键载体，可通过专业服务填补监管资源短缺、技术能力薄弱等治理缺口，通过整合规模化专业资源将政府一次性高额投入转化为“按需付费”的弹性支出，凭借成熟服务流程规避政府试错成本，对基层政府治理能力不足之处进行有效补位[10]。另一方面，服务型政府建设推动政府向社会赋权增能[16]，既为社会组织发展提供制度空间，保证社会组织得以有效和稳定地供给自身专业服务[14]；又通过购买服务、职能转移等方式，将社会组织参与转化为基层治理创新的重要体现与象征，契合政府职能转变与治理现代化目标，是基层治理主动寻求创新治理方式的象征。

从社区专业服务提供视角看，社区作为基层治理的“最后一公里”，直接承载着居民的生活服务、矛盾调解、公共事务参与等核心需求，但随着城市化进程加快、人口结构变化以及居民需求多元化，单纯依靠社区居委会或物业的传统治理模式已逐渐显现短板[17]，而社会组织恰好能成为破解这一困局的关键力量。社区治理涉及的领域日益复杂，从老年人的养老护理、儿童的课后托管，到特殊群体如残障人士、困境家庭的帮扶，均需要专业的服务能力与资源支撑。传统社区居委会“行政化倾向强、专业能力弱”与物业“盈利导向、公共服务动力不足”的局限日益凸显。同时，随着社区人口结构的多元化，邻里矛盾、公共资源分配争议、物业与业主的纠纷等问题日益增多。这些矛盾若仅靠社区居委会“单向调解”，容易因“立场单一”或“缺乏信任”导致效果不佳，居民可能认为居委会偏向物业或行政要求，难以产生认同感；而矛盾双方直接对抗则可能加剧冲突。社会组织凭借专业服务能力与中立第三方身份[18]，既能提供精准化服务破解社区服务供给短板，又能依托公信力化解邻里纠纷、物业矛盾等治理难题，缓解社区居委会的调解压力，构建居民信任的治理桥梁[10]。

3.4. 社会组织何以能够参与

除了各方主体对社会组织参与存在客观需求，社会组织得以作为独立主体嵌入基层治理场域，其角色演进与我国政社关系的动态变迁深度绑定，而制度赋权与自身能力建设构成其得以参与治理的双重核心支撑。

3.4.1. 制度赋权

社会组织能够参与基层治理一方面源于制度赋权。在中国的社会行政管理体系中，行业协会是得到优先培育发展且迄今发展最为充分的一类社会组织[19]。故总体而言，行业协会与政府的关系在很大程度上反映了社会组织与政府关系的格局[20]。行业协会商会脱钩改革是重塑国家与社会关系的关键举措，也是推动行业协会商会内部变革的关键事件。这一改革不仅重塑了行业协会商会资源汲取和制度规约场景，还激励行业协会商会转变作用发挥逻辑。2015年十八届三中全会之后，中共中央办公厅、国务院办公厅联合印发《行业协会商会与行政机关脱钩总体方案》⁴，要求各级行政机关与其主办、主管、联系、挂靠

⁴中共中央办公厅、国务院办公厅印发《行业协会商会与行政机关脱钩总体方案》_中央有关文件_中国政府网。
https://www.gov.cn/zhengce/2015-07/08/content_2894118.htm

的行业协会商会实现“机构、人事、资产财务、职能、党建与外事”五个方面的彻底脱钩(简称“五分离,五规范”),标志着我国全面脱钩改革拉开序幕,在2019年6月将脱钩改革工作从中央试点改为全面推行[21]。2019年,国家发展改革委、民政部等10个国家部委联合发布《关于全面推开行业协会商会与行政机关脱钩改革的实施意见》(发改体改〔2019〕1063号)⁵,公布了符合条件并纳入脱钩改革范围的795家全国性行业协会商会,要求到2020年底前完成脱钩改革目标[11]。脱钩改革使我国政社关系从“依附”关系下政府管控社会组织变为“服务”关系下政府赋权社会组织,社会组织逐渐成为多元治理的重要主体。

3.4.2. 社会组织能力建设

政府对社会组织的赋权为具备专业知识和技能的专家参与社会组织事务的专业化管理和运作提供了可能[22]。而社会组织自身的组织能力和专业能力则是其得以参与社会基层治理的决定性因素。伴随脱钩改革,社会组织逐渐建立完善的组织架构,并在独立运作中形成完善的发展体系,使其通过明确职责分工、完善议事规则,确保服务供给的稳定性与可持续性。同时,社会组织需具备资源整合能力,既要衔接政府购买服务、企业委托项目等外部资源,又要聚合专家、志愿者等内生力量,形成“政企社”协同的资源网络。从专业能力来看,社会组织的核心竞争力体现在对治理需求的精准响应与专业解决方案的输出上,在特定领域的长期深耕,使得社会组织既契合企业实际需求,又弥补基层政府专业监管缺口。正是这种“制度赋权”和“组织能力建设”的双重支撑,使得社会组织能够在基层治理中承担起“专业赋能者”“矛盾缓冲者”“资源整合者”的多重角色,成为连接政府、企业与公众的关键纽带,为城市基层治理现代化提供柔性支撑。

4. 总结与展望

本文整合了社会组织参与基层治理的现有研究成果,梳理了社会组织参与基层治理过程中形成的四种典型模式。四种模式分别从政社互动形态、资源供给方式、服务辐射范围与功能联结角色出发,适配不同治理场景与政社关系成熟度,同时呈现出“嵌入治理框架”与“保持自主属性”的差异化平衡策略。从社会组织端来看,其参与基层治理的内生动力源于经济与声誉双重收益驱动。脱钩改革后其通过政府购买服务、企业委托项目等路径获取经济收益以保障组织运转,借助政府背书与公共服务供给积累声誉收益以强化社会认同,且两类收益相互赋能,共同支撑组织的可持续参与。从需求端来看,政府为破解“责任超载-资源约束-能力不足”的治理矛盾需要社会组织补位基层政府能力缺口,形成社会组织参与的现实需求基础,也凸显了其参与的必要性。而从参与保障来看,行业协会商会脱钩改革推动社会组织实现了政社关系从“依附”向“服务”的转型,为社会组织参与治理提供了制度赋权,社会组织自身在组织架构完善、资源整合能力与专业服务能力建设方面的进展,则进一步确保了其能够有效嵌入基层治理场域并发挥作用。

当前研究尚未完全覆盖基层治理的动态发展趋势,未来关于社会组织参与基层治理的研究可进一步深化拓展:首先需加强对新兴参与模式的动态追踪,随着数字化治理的推进与乡村振兴、老旧小区改造等特定治理场景的细化,社会组织依托数字平台开展跨区域协同服务、在特定场景中探索针对性参与路径等新兴形态不断涌现,这些形态与传统模式的差异、适配场景及运作逻辑仍需后续研究持续关注。此外还需聚焦实践落地中的关键问题,重点探索社会组织专业人才培育、多元资源网络搭建等能力建设的具体路径,以及政府优化购买服务评价机制、明确政社协作边界的实操方案,为提升社会组织参与效能提供更具针对性的实践参考,最终助力基层治理体系和治理能力现代化目标的实现。

⁵关于全面推开行业协会商会与行政机关脱钩改革的实施意见_部门政务_中国政府网。

https://www.gov.cn/zhengce/zhengceku/2019-09/27/content_5434101.htm

参考文献

- [1] 黄家亮, 刘伟俊. 社会组织参与基层社会治理: 理论视角与实践反思[J]. 杭州师范大学学报(社会科学版), 2022, 44(4): 118-127.
- [2] 俞可平. 中国公民社会: 概念、分类与制度环境[J]. 中国社会科学, 2006(1): 109-122+207-208.
- [3] 王颖, 折晓叶, 孙炳耀. 社团发展与组织体系重构[J]. 管理世界, 1992(2): 192-202.
- [4] 孙伟林. 社会组织管理[M]. 北京. 中国社会出版社, 2009.
- [5] 王阳亮. 自主与嵌入: 社会组织参与治理的角色和逻辑[J]. 学术交流, 2019(2): 138-146.
- [6] 杨柯, 张长东. 自主与嵌入: 社会组织参与基层协商治理的逻辑与模式[J]. 北京行政学院学报, 2021(5): 56-63.
- [7] 郑永君. 社会组织建设与社区治理创新——厦门市“共同缔造”试点社区案例分析[J]. 中国行政管理, 2018(2): 46-52.
- [8] 徐家良, 季曦. 社会组织自主性与政府形塑——基于行业协会商会改革的政社关系阐释[J]. 学习与实践, 2022(4): 84-92.
- [9] 王杰秀, 黄晓春. 多重转型交汇中的社区社会组织[J]. 社会政策研究, 2021(3): 89-107.
- [10] 王振兴, 周建国, 王科. 地方政府培育发展社区社会组织的政策工具——基于省级政策文本的扎根分析[J]. 湖北社会科学, 2024(9): 70-78.
- [11] 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.
- [12] 周俊, 赵晓翠. 脱钩改革后行业协会商会的转型发展: 模式与挑战——基于 S 市 A 区的实证分析[J]. 治理研究, 2018, 34(4): 85-93.
- [13] 张冉, 石敏. 枢纽型社会组织高质量参与基层治理的影响因素与实现路径[J]. 社会政策研究, 2024(2): 107-118+135-136.
- [14] 燕继荣. 社会变迁与社会治理——社会治理的理论解释[J]. 北京大学学报(哲学社会科学版), 2017, 54(5): 69-77+2.
- [15] 陈为雷. 政府和非营利组织项目运作机制、策略和逻辑——对政府购买社会工作服务项目的社会学分析[J]. 公共管理学报, 2014, 11(3): 93-105+142-143.
- [16] 刘鹏. 从分类控制走向嵌入型监管: 地方政府社会组织管理政策创新[J]. 中国人民大学学报, 2011, 25(5): 91-99.
- [17] 何欣峰. 社区社会组织有效参与基层社会治理的途径分析[J]. 中国行政管理, 2014(12): 68-70.
- [18] 尹广文. 项目制运作: 社会组织参与城市基层社区治理的路径选择[J]. 云南行政学院学报, 2017, 19(3): 127-133.
- [19] 沈永东, 应新安. 行业协会商会参与社会治理的多元路径分析[J]. 治理研究, 2020, 36(1): 16-23.
- [20] 张长东, 顾昕. 从国家法团主义到社会法团主义——中国市场转型过程中国家与行业协会关系的演变[J]. 东岳论丛, 2015, 36(2): 5-13.
- [21] 罗文恩, 王利君. 从内嵌到共生: 后脱钩时代政府与行业协会关系新框架[J]. 治理研究, 2020, 36(1): 24-32.
- [22] Smith, S.R. and Lipsky, M. (1993) *Nonprofits for Hire: The Welfare State in an Age of Contracting*. Harvard University Press.