

# 协同治理视角下“社区合伙人”机制研究

——以梅江区墟镇社区为例

魏欣茹 曾瑜琳 王梦潇 温丽晖\*

嘉应学院法学与公共事务学院 广东梅州 514015

**摘要：**基层社会治理效能是国家治理能力现代化的重要体现。本文基于对梅州市三角镇墟镇社区的考察研究，探讨其构建“核心引领+民生导向+多元协作”的社区“合伙人”治理模式。研究发现，该模式在实践中面临三重挑战：跨部门协同的制度性障碍、资源适配不足引发供需错配、公共空间功能配置失准。对此，提出“机制协同—平台协同—空间协同”发展路径，为破解社区治理碎片化难题提供新思路，实证协同治理理论的基层应用价值。

**关键词：**协同治理理论；社区“合伙人”；基层社会治理

## 引言

基层强则国家强，基层安则国家安，抓好基层治理现代化这项基础性工作，推动治理模式向多元主体协同、共建共治共享转型，已成为提升治理效能的必然要求。“社区合伙人”模式作为协同治理理念在基层的创新实践，为破解传统治理困境提供了新路径<sup>[1]</sup>。本文聚焦梅州市三角镇墟镇社区，以“幸福墟镇”建设为样本，从“机制协同—平台协同—空间协同”三重维度剖析实践瓶颈，旨在实现治理资源整合、主体活力激发与公共价值共创，为基层治理创新提供学理参考。

## 一、研究综述

### 1. 国内外研究概述

国内对“社区合伙人”制度的研究始于地方实践创新。根据张良广的研究，公民个人、企业及社会组织构

成“社区合伙人”合作生产的主要参与主体；服务设计、实施与评估环节是“社区合伙人”合作生产的关键步骤。从实践角度看，社区合伙人机制本质上是一种公共服务领域的合作生产模式，核心是动员企业、社会组织、居民等资源共建社区服务<sup>[2]</sup>。相比之下，国外虽无完全对应的概念，但奥斯特罗姆的“合作生产”理论及德国“共生社区”实践提供了跨部门协作的理论参照。国内研究侧重政策落地，国外聚焦理论建构，未来需在理论本土化、绩效评估制度化及可持续机制深化方面加强探索。

## 2. 概念梳理

### (1) 社区合伙人

“社区合伙人”是近年来中国基层治理领域的一项重要创新。它本质上是一种在党组织领导下，通过整合企业、社会组织、志愿者、社区居民等多元力量共同参与社区治理的合作模式。成都市在2023年出台的《成都市城乡社区合伙人指引》中，首次在政策层面明确了“社区合伙人”作为一种正式的实践机制，其核心目标是构建“共建共治共享”的社区治理格局，破解社区资源短缺与服务能力不足的普遍困境。在实践中，该模式展现出多样化的形态：如江苏南通将辖区主体分类转化为五类“合伙人”，形成治理闭环。总而言之，“社区合伙人”模式通过制度创新，重组分散资源，实现从政府“独角戏”到社会“大合唱”的转型。

### (2) 协同治理理论

协同治理理论（Collaborative Governance Theory）是指政府与非政府组织为解决公共问题形成的交互合作框架，强调主导性治理与有序参与的有机统一（吴佳珍，

**项目来源：**2025年大学生创新训练计划（广东省）省级立项项目（项目编号：S202510582028）系列成果之一

### 作者简介：

魏欣茹（2005.03—），女，甘肃甘谷人，汉族，本科生，研究方向：法学；

曾瑜琳（2005.08—），女，广东兴宁人，汉族，本科生，研究方向：法学；

王梦潇（2004.07—），女，河南太康人，汉族，本科生，研究方向：社会工作；

**通讯作者：**温丽晖（1995.9—），女，广东梅州人，汉族，硕士研究生，研究方向：社会工作。

2024)。该理论最开始由德国的理论物理学家赫尔曼·哈肯于1971年提出。目前，学界多数学者认同协同治理理论是由自然科学中的协同论和社会科学中的治理理论融合而成的新理论成果，但并未形成统一的明确内涵。该理论要求多元主体在政府的引导下整合利用资源、凝聚共识（周一鸣，2024）。

协同治理理论与“社区合伙人”模式中“多元共治”的内核相同，在社会治理领域，两者均提倡在政府的主导下进行多元互动与回应机制的构建，促进政府与公民、国家与社会的良性互动（杨清华，2011）。

## 二、墟镇社区“合伙人”实践

### 1. 墟镇社区简介

墟镇社区地处梅州城区的城乡结合部，涵盖6个新旧小区，现有1530户居民。社区推行“网格化+社区干部/党员”管理模式，划分7个责任网格。作为梅江区“两社三中心”建设试点，以“幸福邻里，墟要有你”为品牌定位，重点实施邻里食堂、医疗站、青年夜校等民生项目，具备多元治理的实践基础。

### 2. “幸福墟镇”的项目创新与实践

墟镇社区的“合伙人”模式，核心是构建一个可持续发展的“幸福生态”，打造有机治理体系。在这一体系内，党组织是“战略合伙人”，负责顶层设计；居委会是“运营合伙人”，负责项目落地与日常协调；企业是“专业资源合伙人”，提供资金、技术支持；社会组织与居民是“活力共创合伙人”，贡献智慧力量与社区文化内涵；高校老师及学生是“青春合伙人”，发挥在地优势，实现社区智慧与实践学习的双向流通，各方在明确的规则下形成“1+1>2”的协同效应，共同塑造“幸福墟镇”的公共价值。

（1）多元主体协同，共建幸福“食”光与健康守护网络

邻里食堂项目采用“社区供场地+企业运营+公益定位”模式，通过刷脸系统为60岁以上老人提供助餐优惠，力求实现食有所依、老有所乐。同时，社区以“书记领航项目”为契机，联合三角镇卫生院，设立家庭医生服务站，推动基层医疗资源下沉，构建健康守护网络。

（2）政社企协同改造老旧小区，智慧平台赋能基层共治

墟镇社区积极响应《梅州市公共服务“十四五”规划》，成立改造工作专班，建立“政府引导+社会参与+居民共筹”资金机制，实现改造项目的协同推进与资源

优化配置。目前，墟镇社区的“智慧社区”建设正处于探索阶段。社区开发“梅江智邻”小程序，打造全市首个镇街级数字化治理平台，设置“书记信箱”“随手拍”功能，推动居民从被动管理转向主动参与。

（3）构建多元“小阵地”，激活社区文化与人才协同发展新动能

自团中央基层建设部公开发布了《青年之家·青年夜校项目实施指引》，墟镇社区积极响应号召，联合政府部门打造“青年夜校”，融合理论研讨与政策宣讲培育返乡大学生。此外，社区坚持组织带动与群团共建，建设“妇女之家”；多方联合开展传统文化主题活动，如长者生日会、七夕婚纱摄影等，激活社区认同感。

## 三、墟镇社区发展困境分析

**1. 机制协同效能不足：多元主体间的响应迟滞与聚合困境**

从网络化治理理论的视角审视，墟镇社区的治理结构正经历从传统行政主导模式向网络化模式的演进，初步建立了多元主体参与框架。但纵向的行政化管理惯性与横向的协同规则缺失构成了墟镇社区治理机制协同的主要障碍，党组织、居委会、物业、社会组织及各“合伙人”等网络节点之间的“连接”强度明显不足，在应对综合性治理项目时，常出现“响应延时”和“共识难达”现象。<sup>[6]</sup>

在纵向上，仍受行政化管理惯性制约，信息传递与决策响应迟滞。在横向上，因联席会议制度缺失、权责清单模糊，导致跨部门（如民政、卫健、城建）协作梗阻。横向、纵向的双重难题使得参与墟镇社区治理的多元主体之间难以形成稳定的合作预期，直接削弱了协同治理的稳定性和可持续性

**2. 协同治理的结构性障碍：本土资源碎片化与机制缺位**

墟镇社区的治理工作面临着资源整合与协同机制的双重难题。一方面，社区潜在资源碎片化，如闲置场地、企业公益等，缺乏整合平台与权责界定机制；同时，居民需求响应机制薄弱，对老龄化加剧催生的健康管理、防诈骗等深层需求洞察不足，部分项目因供需错配而效能低下。本土人才资源亦未得到系统化开发，如具备水电维修、园艺设计等技能的“工匠”群体未被激活，教师、医生等专业型退休人士与返乡青年的隐性技能闲置，加之志愿服务队伍专业化程度低，难以支撑精细化服务诉求。

另一方面，多元主体协同的制度基础严重缺位，治理长期依赖居委会“单中心”主导，跨部门协作因信息壁垒而梗阻频发，难以形成合力；居民、商户、企业等社会主体缺乏常态化参与渠道与激励机制，优秀提案难以落地转化。现有线上平台（“梅江智邻”小程序）亦未能有效衔接资源供给端与社区需求端，创新方案与治理资源无法精准导入社区场景。由此形成“资源流动梗阻—主体协同缺位—供需匹配失准”的恶性循环。

### 3. 社区公共空间规划与管理存在多维困境

墟镇社区公共空间治理面临多重矛盾与功能短板，严重制约居民生活品质与社区活力。其一，空间侵占乱象频发，公共利益受损严重表现为绿地私占种菜停车、违章搭建蚕食公共区域，削弱了公共空间的共享性与公平性。其二，规划设计与需求适配失衡，空间效能低下。社区公共空间建设初期缺乏系统性规划，功能布局不合理，大部分公共空间仅用于停车、休闲或绿化，且呈现“粗放式拼贴”，多为健身器材、休息座椅、绿化植被的简单组合，难以满足老幼群体差异化需求，尤其缺乏代际互动空间，未能充分考虑居民需求与社区的空间潜力。其三，管理机制滞后加剧空间衰败。规则层面，空间使用规范模糊且执行缺位，高频引发冲突，如广场舞噪音扰民。运维层面，现多依赖临时性财政拨款或零星赞助，使得健身器材长期失修、绿化植被无人维护；社区干部缺乏空间运营专业培训，无力承担空间品质提升、活动策划等进阶职能。管理真空加速“设施损坏—使用意愿下降—空间荒废”的衰败循环。

## 四、社区“合伙人”治理模式的实践路径探析

在社区治理中存在的跨部门协作机制不完善、资源供需匹配不精准和公共空间布局升级不足等问题折射出治理模式仍需优化。基于此，为社区“合伙人”治理模式的优化提出机制协同、平台协同、空间协同三方面的完善路径，以期实现困境破局与模式优化。

### 1. 核心引领，多元协同：从“单点发力”到“主体聚合”，构建社区治理共同体的组织基础

(1) 创新组织架构：构建纵横联动的社区“大党委”治理网络

墟镇社区大党委以“四级党组织体系”为核心，构建“纵向贯通、横向辐射”的复合型治理组织架构。在纵向维度上，从协同治理的分层协作原则出发，形成了“社区大党委—小区党支部—楼栋党小组—党员中心户”四级组织链条，明确各级职能：社区大党委统筹资源调

度、小区党支部协调事务、楼栋党小组收集民意、党员中心户直联群众，实现治理重心的有效下移。在横向层面，建立“1+N”联盟模式，由社区大党委牵头，与辖区内的政府职能部门、企事业单位等多元主体签订共建协议。通过“资源—需求—项目”三清单管理<sup>[7]</sup>，实施“居民点单、党委派单、单位接单”的精准服务模式，以需求导向的协同行动逻辑破解“各自为战”的困境，将组织与制度优势转化为治理效能。

(2) 完善运行机制：建立权责明晰的协同治理制度

针对多元主体协同过程中存在的权责模糊与规则缺失问题，需着力构建系统化的运行机制。首先，建立权责清单制度，明确社区党组织、居委会、物业公司以及各类“合伙人”的职责边界，特别是在老旧小区改造等复杂事项中，形成清晰的分工方案。其次，由社区党组织定期召集各方代表，利用联席会议推进民主决策<sup>[8]</sup>。此外，推行项目认领制度，鼓励各主体基于自身优势承接社区服务项目。为保障运行实效，配套建立智慧治理平台，实时跟踪任务进展，并通过“党员积分制”“红色先锋榜”等激励机制，激发参与活力。

(3) 强化制度保障：形成可持续的协同治理生态

为确保协同治理的可持续性，社区要注重从制度层面构建长效机制。一方面，建立双向评价机制，既由社区党组织对各类参与主体进行绩效考评，也支持居民对社区整体治理效能进行评议，贯彻协同治理的多元问责原则。另一方面，创新利益协调机制，在涉及多方利益的重大事项决策中，由社区党组织牵头开展民主协商，确保决策的科学性和可执行性<sup>[9]</sup>。社区党组织充分发挥领导核心作用，通过制度化的方式凝聚治理力量，实现从单一主体主导到多元有机协同的转变。

### 2. 人才汇聚，开放创新：从“被动响应”到“主动创变”，搭建资源对接与价值转化的创新链条

三角镇墟镇社区是典型的城乡结合型社区，可建设“同心圆”志愿者服务队及“一点多元”的开放式治理实践平台，构建“需求精准对接、资源动态耦合、价值持续创造”的社区治理新格局。

(1) 人才建设：整合激活本土人才资源，建立“同心圆”志愿服务队

为满足社区居民的多样需求，需引入专业化、在地化的志愿服务力量，以提供精细化服务。社区内存在大量隐性人才资源未充分开发，如退休干部、返乡创业青年、高校学生志愿者等。通过建立人才库，形成覆盖多

方领域的服务矩阵。

其一，建立人才吸纳与培育机制。构建三级人才网络，分为专业型人才的核心层、技能型人才的中间层和基础型人才的外围层。核心层吸纳社区医生、律师等专业人才，提供法律援助、健康管理等定向服务；中间层挖掘水电维修、园艺设计等技能人才，组建社区工匠服务组，社区居民可通过党群服务中心提供的专门渠道进行服务预约；外围层发展大学生、热心居民等数百位志愿者，负责日常巡查、节日活动举办等基础性工作。与当地高校合作结对，设立社区治理系列志愿服务人才培育课程，邀请社会工作专业老师进行授课。

其二，创新服务模式和多元化管理机制。建设特色项目矩阵，如组建“银龄智囊团”，开展慢性病管理课堂、反诈知识讲座等专业服务；建立“时间银行”的积分制度，志愿者依据积分兑换社区食堂餐券、家政服务；每月定期召开“同心圆议事会”，设置居民代表（40%）、志愿者代表（30%）、社区工作者（20%）、商户代表（10%）的席位比例，开通提案通道，积极鼓励社区居民或志愿者参与其中；建立激励保障体系，如星级评定制度，按服务时长授予1-5星志愿者称号，为注册志愿者提供保障，建立服务纠纷调节机制。

建设三角镇墟镇社区“同心圆”志愿者服务队，要重点关注志愿服务的专业化转型，探索建立“社工+志愿者”的协同机制，增强社区凝聚力，打造“线上+线下”融合的智慧治理新模式。

（2）实践基地：聚焦多元需求，打造开放式治理实践平台

在制度构建层面，建立“双循环”资源对接机制。对内依托社区党组织建立“需求发现-项目转化”工作机制，通过网格化调研形成需求清单；对外面向高校、企业、社会组织等多元主体征集如社区营造、智慧治理等符合社区建设需要的方案。社区大党委统筹协调，构建“三清单、三机制”治理模型：需求清单依托网格走访、居民议事会等多渠道动态采集，重点聚焦“一老一小”照护、公共设施优化等高频诉求；资源清单整合辖区闲置场地、企业公益资金等分散资源，分类建档并数字化入库；项目清单则通过“居民点单、党委派单、单位接单”模式，设计特色项目，确保资源与需求精准对接。同时，建立“县级统筹—街道协调—社区落地”三级联动机制：县级提供政策与资金倾斜，街道搭建对接平台，社区负责项目运营。如针对社区养老需求，县

级民政部门引入养老机构，街道协调辖区医院提供医疗支持，社区组织志愿者开展日常帮扶，形成资源聚合效应。

在资源整合层面，形成“五维赋能”支持体系。为入选项目提供政策指导、场地支持、数据共享、成果转化、品牌培育等全过程服务。在价值共创层面，建立“服务积分-资源置换”生态，让参与主体可通过服务积累兑换社区商业资源、实践认证等权益，形成可持续的参与动力。

社区的平台建设要重点培育好实践场景。一是校社联动的“青创工坊”，承接大学生社会实践与创新创业项目；二是社企协同的“智慧治理实验室”，开展适老化改造、智慧安防等试点；三是居民参与的“自治孵化器”，培育社区自组织与邻里互助项目。通过构建“实践-反馈-优化”的闭环机制，形成可复制推广的社区治理创新案例库。实践平台的建设，有利于推动墟镇社区资源要素的系统性整合，突破传统社区资源依赖行政供给的局限，构建跨领域资源交互系统。

**3.空间赋能，运营激活：从“空间闲置”到“功能共生”，实现公共服务与居民需求的精准匹配**

对生活性社区公共空间进行优化设计，需要从居民需求、应用共享理念等多方面来提升品质、增强功能复合性，在短期内通过空间优化提升治理效率，在长期中通过治理创新重构空间价值，最终实现社区“物理空间—社会关系—治理能力”的良性循环<sup>[10]</sup>。

（1）构建复合化空间布局，满足多元化需求

在居住方面，根据人口特点突破传统住宅形式，兴建老年公寓以此为老年人营造专业的照料环境；兴建单身公寓迎合年轻单身群体的个性化追求，满足不同主体居住体验。同时，注重公共空间绿化，精心打造绿地、花园等休闲场所，美化社区环境，提升居民的生活幸福感，从而缓解社区部分居民圈占公共绿地的问题。针对公共空间功能类型单一，通过融入创意产业空间，例如创意工作室、艺术展览空间等，吸引创意人才聚集。依托居住、绿化与产业等多种空间类型的有机融合，构建出层次分明、功能多样的社区空间布局。

（2）建立层级化空间网络，提升服务效能

社区通过慢行系统和景观结构连通，构建完整公共空间网络化系统，创新性地提出社区微更新八大场景：微花园、口袋公园、魅力街巷、多功能设施、艺术装置、慢性系统、康体空间、社区美育，形成公共空间层级化

社会网络，将老、壮、幼等不同年龄段居民聚合，努力实现居住、教育、医疗、娱乐等一体化的社区服务，承载日常生活的社区公共空间将会更加高效和宜居。

### （3）创新空间运营机制，促进持续发展

社区依托多方参与体系，建立以行政部门为引领的项目运作模式，让责任规划师参与其中并发挥引导作用，并倡导社会力量介入，激发居民参与热情。例如，墟镇社区目前面临着公共空间布局不合理、功能单一等问题，基于此，社区可将空间作为突破点，由多元主体共同开展参与式设计共建活动，共同商议解决方案，重新规划布局，增加适合不同年龄段居民的休闲设施；利用闲置空间打造社区文化角，丰富居民精神文化生活。同时，确保居民能多渠道参与公共空间优化设计的方案制定、维护管理等环节，进而有效地监督项目更新进度以及维护实施成效，从“共同缔造”到实现“成果共享”的新生。

### 结语

在新时代增强基层社区治理效能的背景之下，通过对墟镇社区现有治理模式的探讨与分析，坚持核心引领，以民生需求为导向推动资源精准投放，借助实践平台提升治理效能，依托空间活化营造和谐社区氛围。未来，“社区合伙人”模式的深化发展，还需进一步完善跨部门协同的制度性保障，健全资源整合与利益共享的长效激励机制，持续优化公共空间的精细化规划与运营，为推进国家治理体系和治理能力现代化贡献更多基层智慧与实践力量。

### 参考文献

- [1] 金桥.“社区治理共同体”：学理内涵与中国特色[J]. 社会科学, 2025, (03): 156-164.
- [2] 张良广:《“社区合伙人”的实践特性与运作逻辑——基于合作生产5W模式的分析》[J]《城市观察》2025年第1期, 第111-121页
- [3] 吴佳珍, 梁亚丹.新公共管理理论下社区治理探究[J]. 中国管理信息化, 2024, 27(02): 215-217.
- [4] 周一鸣.新时代“枫桥经验”视角下P县公安机关推进社会治安综合治理中的问题研究[D]. 西北农林科技大学, 2024.
- [5] 杨清华.协同治理与公民参与的逻辑同构与实现理路[J]. 北京工业大学学报(社会科学版), 2011, 11(02): 46-50+70.
- [6] 魏华颖, 岳鑫.人才特区“社区合伙人”治理模式探析[J]. 领导科学, 2021, (20): 122-124.
- [7] 陈闯.解析曙光街道社区治理合伙人机制[J]. 前线, 2020(5): 47-50.
- [8] 郝文强, 黄钰婷.基层治理的复合联动结构与长效互动机制——基于C市R社区的案例研究[J]. 北京理工大学学报(社会科学版), 2023, 25(06): 210-219.
- [9] 李安勇.社区公共服务多元主体合作供给机制探讨——以武汉市江欣苑社区“治理合伙人”模式为例[J]. 党政干部论坛, 2025, (05): 45-48.
- [10] 刘柏桥, 张力伟.城市社区空间治理的价值基准、复合困境与优化路径[J]. 中共天津市委党校学报, 2024, 26(06): 36-45.