

# 价值共创视角下政府救助与慈善帮扶有效衔接的机制分析

## ——以 W 市“1619 接续奋斗计划”为例

周俊 刘佳宁\*

**摘要:** 推动政府救助与慈善帮扶有效衔接,是解决困难群众急难愁盼问题的关键举措。本文基于价值共创理论建立分析框架,并以 W 市“1619 接续奋斗计划”为例进行案例研究。分析发现,在综合帮扶过程中,党政机关、慈善力量与困难群众通过“价值共识达成-价值共同生产-价值共赢共享”三重机制,形成了价值共创新局面,实现了救助帮扶的有效衔接;同时,研究指出,在中国特色社会治理情景下,党和政府的领导统合与数字赋能,是保障上述机制顺畅运行的关键条件,二者共同作用推动了救助帮扶的有效衔接。价值共创视角将救助帮扶有效衔接的研究从主体导向转向问题导向,有助于以具体问题为牵引,促进多元主体协同与业务互通。为进一步推进救助帮扶有效衔接,需要充分发挥党委政府的领导统合作用,并加强数字治理的顶层设计。

**关键词:** 价值共创; 救助帮扶; 衔接机制; 党政统领; 数字赋能

### 一、问题的提出

我国已全面消除绝对贫困,但仍有一定规模的人口需要基本生活救助来维持日常生活。根据民政部统计数据,截至 2024 年 12 月底全国低收入人口动态监测信息平台监测对象 8059 万人,约占总人口的 5.7%,<sup>①</sup>这部分困难群众亟需获得外部支持以增强风险抵御能力。政府和慈善力量是困难群众最重要的救助者和帮扶者。政府救助主要为困难群众提供基本生活保障,具有兜底性作用,但是存在难以充分满足多样化、个性化需求等不足。慈善帮扶能够向困难群众提供政府救助未能覆盖或者供给不足的服务,是政府救助的重要补充。

推动政府救助与慈善帮扶有效衔接(以下简称“救助帮扶有效衔接”)是兜牢民生底线的必然要求。但在实践发展中,二者的衔接却一直面临不足。2023 年,民政部发布《关于加强政府救

\*周俊:浙江工商大学英贤慈善学院教授;刘佳宁(通信作者):浙江工商大学英贤慈善学院博士研究生。

基金项目:本文为国家社会科学基金重大项目“中国特色现代慈善体系建设研究”(23&ZD181)的阶段性成果。

①中华人民共和国民政部,2024,《民政部:我国各类困难群体基本生活保障水平明显提高》,中华人民共和国民政部网站(<https://www.mca.gov.cn/zt/n2909/n2914/c1662004999980003011/content.html>)。

助与慈善帮扶有效衔接的指导意见》，要求构建政府救助与慈善帮扶协调配合、资源统筹、优势互补、融合高效的新格局。其后，一些地方积极探索救助帮扶有效衔接的体制机制，取得了新的工作进展。

不少学者关注救助帮扶有效衔接问题，相关文献比较丰富。整体来看，既有研究多围绕政府与慈善力量两大主体进行分析，探讨二者相衔接的体制性、技术性因素，具有鲜明的主体导向特征。然而，由于政府与慈善力量分属于两大不同领域，在身份性质、行动逻辑上存在巨大差异，很难在救助帮扶问题上实现全方位衔接。因此，有必要转变解决这一问题的思路。

价值共创理论主张利益相关者在解决特定问题的过程中协同创造价值，具有鲜明的问题导向特征，为解决救助帮扶有效衔接问题提供了启示。鉴于此，本文引入价值共创理论，以W市“1619接续奋斗计划”（以下简称“1619计划”）为案例，深入讨论问题导向下救助帮扶有效衔接的实现机制，以期为更加充分地发挥政府与社会两方面作用解决困难群众问题、促进共同富裕提供理论借鉴。

## 二、文献回顾与分析框架

### （一）文献回顾

21世纪初，政府救助与慈善帮扶的关系便已进入学术研究视野。党的十八大以来，对二者有效衔接问题的讨论日渐增多。总体来看，救助帮扶有效衔接研究主要集中在必要性、现状和促进路径等三个方面。

在衔接必要性上，政府救助是托底性制度安排，旨在回应普遍性诉求，一些不符合政策要求的弱势群体可能被排除在政府救助范围之外，慈善帮扶则具有多样性、灵活性、及时性等优势，可以弥补政府救助失灵（祝建华，2025；郑晓齐、宋忠伟，2019）。另外有研究提出，近年来我国政府救助人数和财政支出占比持续降低，政府救助待遇的地区差距持续扩大（杨立雄，2024），这凸显了发挥慈善作用、加强慈善帮扶与政府救助有效衔接的必要性和迫切性（高静华、张鹏飞，2024）。

在衔接现状上，有研究基于政府与慈善组织互动时组织目标优先级的组合形态划分了“主动双向型”“政府主导型”“慈善主导型”“被动双向型”四种衔接模式，分别对应不同的救助领域（乜琪、李长文，2023），为理解政府和慈善主体在不同救助情境中的角色和功能提供了理论参考。更多研究关注二者衔接中的困境。一是主体整合困境。社会救助的综合性和政府部门的职能分工决定了救助职能分散在民政、教育、卫健等相关部门，即使在民政部门内部，救助也涉及多个工作部门，条块分割增加了部门协同难度（孙远太，2015）；二是资源整合困境。制约资源整合的主要瓶颈是救助数据共享不畅。不同政府部门的数据采集口径和存储路径不统一，信息难以共享（高静华、张鹏飞，2024）；三是衔接机制缺失的困境。政府和慈善力量在救助领域的合作较为分散，二者之间

尚未建立规范化、长效化合作机制，这与政府对慈善组织的支持力度、信任程度以及慈善组织自身的发展程度有关（李健、成鸿庚，2023）。

在促进路径上，有研究基于整体性治理理论，聚焦政府和慈善主体合力发挥救助功能的过程重构，构建了包含救助主体整合、救助功能整合和救助资源整合的整体性治理框架，同时辅以协商对话机制、信息共享机制、政府购买机制来强化二者的有效衔接（孙远太，2015）。另有研究基于资源依赖理论提出救助帮扶有效衔接的“闭环联动”综合救助帮扶模式，并从优化制度环境、衔接载体、衔接主体、衔接内容与衔接过程等方面提出了促进策略（祝建华，2025）。

总体上，既有研究对救助帮扶有效衔接进行了丰富讨论。不难看出，研究者主要是在主体间关系尤其是政府的视角下讨论衔接问题，多探讨宏观性的整体衔接问题。这些讨论固然具有重要意义，但是由于政府救助的条块分割、慈善组织与政府的组织属性不同等客观事实，仅从主体角度很难有效推动衔接工作的实践发展。因此，十分有必要探讨促进救助帮扶有效衔接的新理论路径。

## （二）分析框架

本文尝试引入价值共创理论，探讨从问题出发建立救助帮扶有效衔接的机制。价值共创概念产生于营销学领域，认为消费者可以通过与企业生产和消费的一个或多个环节开展直接或间接协作，承担主动角色并共同创造价值（Ranjan & Read, 2016）。奥斯本较早将价值共创理论引入公共服务领域。面对 21 世纪公共服务供给日益复杂化、多元化、碎片化的现实，他指出，新公共管理范式基于产品主导的单向度逻辑，将公共服务视为公共服务组织生产的产品，群众仅被看作服务对象，这种逻辑过度关注公共服务绩效，忽视了公共服务价值需要通过使用者的参与和体验实现（Osborne, 2018）。为此，奥斯本等主张公共治理应遵循以服务为主导的逻辑，重点关注管理过程中的服务、合作和价值创造，认为公共服务组织是公共价值创造的促进者，任务是设计服务框架并赋能价值创造过程，群众是公共服务价值的创造者，其角色应从被动的服务接受者转换为价值创造的主动参与者，价值在群众使用服务的过程以及他们与公共服务组织的持续互动中得以实现。在此，奥斯本等拓展了参与价值共创的群众范畴，认为群众既包括直接的服务使用者，也包括不直接使用该服务但通过志愿参与、反馈间接需求、监督服务缺陷等多种形式在服务供给中发挥更广泛作用的其他群众（Osborne et al., 2021）。

价值共创理论为理解救助帮扶有效衔接提供了新思路。在价值共创视角下，救助帮扶有效衔接的目的在于既解决困难群体面临的客观问题，又提高其满足感、幸福感、信任感等精神收益（Gong & Wang, 2024），其实质是政府部门、慈善力量与困难群体在持续互动中共同解决问题、创造价值。救助帮扶有效衔接过程中的价值共创主体包括公共服务组织和群众。前者指党政机关和提供慈善服务的社会组织、企业等组织性社会力量；后者指救助帮扶对象和参与救助帮扶的爱心人士、志愿者等个体行动者（Osborne, 2020）。因此，实现救助帮扶有效衔接的关键在于构建能够促进多元主体深度互动与协同合作的价值共创机制。

基于中国特色治理情景，有研究认为“价值共识达成、价值共同生产、价值共赢共享、价值持续实现”共同构成价值共创的内在机制。其中，价值共识达成为多元主体协同奠定基础，价值共同生产推动多元主体将共识转化为治理实践，价值共赢共享促使多元主体在协作中实现利益联结，价值持续实现强调价值实现机制在长期合作中的有效运行（王继应等，2025）。然而，由于救助帮扶对象及其需求呈现动态演化特征，救助帮扶资源投入也呈现阶段性，因此救助帮扶有效衔接的关键在于多元主体在特定周期内实现从认知聚合到协同行动再到价值呈现的逻辑生成，而非探讨价值创造的长期延续。基于此，本研究聚焦于价值共识达成、价值共同生产、价值共赢共享三个环节，将其作为分析救助帮扶有效衔接的理论工具。

首先，价值共识达成是实现救助帮扶有效衔接的认知基础。救助帮扶有效衔接涉及的行动主体众多，不但主体间的关系较为复杂，且彼此的行动逻辑、价值目标也有不同甚至会相互冲突，因此，需要使不同主体在认知层面实现耦合并达成共识性价值目标（吴件等，2023）。其次，价值共同生产是实现救助帮扶有效衔接的核心内容。不同主体需要在既有价值共识基础上形成稳定的行动网络，通过沟通对话、互动合作与资源整合，共同践行救助帮扶问题解决方案，将价值共识转化为具体行动，为实现救助帮扶有效衔接提供行动保障（田雪莹等，2022）。再次，价值共赢共享是实现救助帮扶有效衔接的目标导向。其在本质上是一种利益联结机制，强调在救助帮扶有效衔接过程中要兼顾不同行动主体的利益诉求，实现主体间互利共赢和价值共享，因而需要有效协调主体间关系并解决潜在的价值冲突，以增强主体间合作的稳定性和价值共创的持续性（王继应等，2025）。

需要指出的是，在我国特有的制度与技术环境中，价值共创机制的有效运行，深刻地嵌入“党政统领”与“数字赋能”这两大本土要素之中。一方面，中国特色的党政结构具有集中统一的特征，党发挥战略领导和决策中枢作用，党组织的态度是影响条块协同的关键因素（王浦劬、汤彬，2019；贺东航、孔繁斌，2011），以党组织为核心主体的治理结构能够通过资源整合、结构重塑等统合方式解决跨部门协调的复杂问题（何艳玲、王铮，2022）。这即是说，充分发挥党和政府的集中统一领导和资源统合作用，对于整合各方力量参与价值共创具有极为重要的意义。另一方面，数字技术应用是打破部门边界、促进跨部门合作的关键所在。数字技术应用既可以增加政府内部的纵横连接，实现跨部门、跨层级、跨系统的数据共享和协同治理，有助于破解既有行政体制条块分割造成的治理碎片化问题（蔡跃洲，2021），又可以使群众更为便捷地获取信息、表达意见、参与讨论和协作，从而降低其参与服务供给的门槛（Meijer & Boon，2024）。救助帮扶有效衔接需要实现信息共享、资源联动、部门协同和政社合作，离不开数字技术的支撑，需要充分发挥数字赋能作用。

基于以上分析，本文构建了如图 1 所示的分析框架。救助帮扶有效衔接可以看作政府部门、慈善力量和困难群众通过价值共识达成、价值共同生产、价值共赢共享三个核心机制进行价值共创的过程，在这一过程中，党和政府的领导统合与数字技术的赋能，分别是推动这些机制顺畅运行的制度保障和技术支撑。

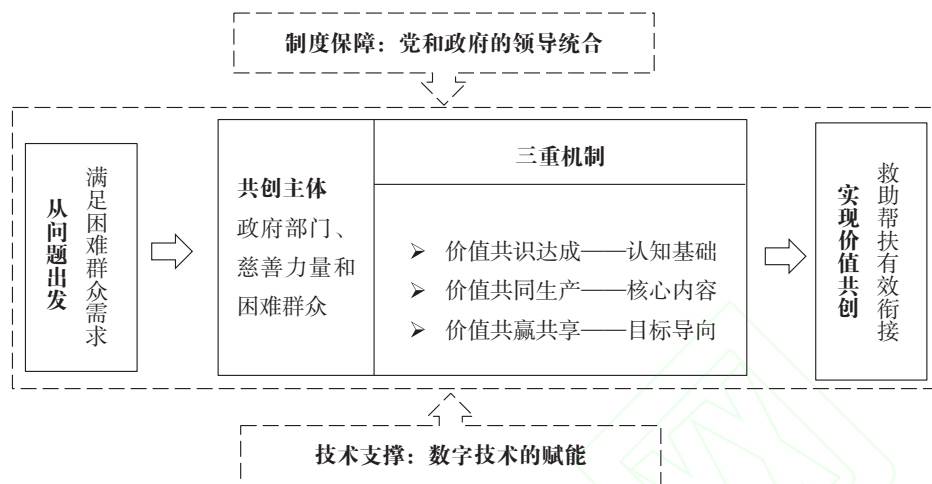


图1 价值共创视角下政府救助与慈善帮扶有效衔接的分析框架

图表来源：作者自制。

### 三、研究方法 with 案例呈现

#### (一) 案例选择与资料收集

本文选取浙江省 W 市的“1619 计划”开展个案研究。“1619 计划”是 W 市“低收入家庭综合帮扶集成改革”（以下简称“集成改革”）的重点内容，是一项推进救助帮扶有效衔接的创新性行动。“1619 计划”具有先进案例的特征，该计划在救助帮扶衔接的理念、结构和工具上实现了重要突破，改变了既往着眼于主体变革的思路，始终从社会问题出发，以满足困难家庭需求为目标，坚持党政统领基层整体智治，不但依托大数据技术打造了一体化智慧救助平台，也高效整合了政府部门与慈善力量协同为困难家庭提供帮助，显著改善了受助家庭境况。自启动以来，该计划定向筹集社会慈善资金 1800 万元，帮扶困难家庭青少年 1466 名，激励效果突出，获得社会各界的广泛认可，其经验对其他地区推动救助帮扶有效衔接具有一定借鉴意义。

本文资料收集严格遵循三角验证要求，通过多元化渠道获取研究数据。案例资料来源如下：一是研究团队在 2024 年 7 月和 2025 年 1 月赴 W 市 T 县、W 县助联体以及部分受助家庭进行现场调研获取的一手观察资料；团队在专家座谈会进行的焦点小组访谈，访谈对象包括民政部门、教育部门、慈善总会相关工作人员以及学校和受助学生代表，访谈内容包括“1619 计划”的实施背景、历程和成效等。二是 W 市民政局向团队提供的包括相关政策文件、工作记录和工作报告在内的 30 余份部门内部工作资料。三是团队通过政府官方网站、媒体报道等渠道获取的其他公开资料。

#### (二) 案例呈现：“1619 计划”中的价值共创

##### 1. “1619 计划”实施背景

W 市虽然是浙江省经济社会发展水平较高的城市，但困难群众数量在全省排在前列。2022 年全市在册困难群众（低保、低边、特困人员）计 8.57 万户，共 13.91 万人。为更好地开展救助工作，

W市一直积极探索发挥慈善力量的帮扶作用。2022年6月，围绕打造高质量发展建设共同富裕示范区市域样板和贯彻浙江省“弱有众扶”优享工程的双重目标，W市全面启动集成改革。在针对集成改革的需求调查中，W市民政局发现，中途放弃读书的青少年就业竞争力弱、致困风险高，而继续接受职业教育的青少年，因掌握一技之长，大多可以获得稳定收入，并因此带动家庭经济状况改善。考虑到提升16—19岁青少年的文化、技能水平是困难家庭突围的希望，W市民政局决定在集成改革中设立“1619计划”，从具体问题出发、以具体项目为依托推进集成改革。该计划的核心内容是为16—19岁初中毕业未升学、读书困难的困难家庭青少年提供入读中职、技校的机会，让他们掌握一技之长，获得更好的就业机会，同时带动家庭脱贫脱困。

## 2. “1619计划”的设计过程

“1619计划”从一开始就将不同主体纳入设计过程。首先，这一计划建立在对困难家庭逐一进行入户摸底的基础之上。在集成改革需求调查中，不少困难家庭提出希望对初中毕业后未升学未就业的孩子进行干预，帮助提高他们的升学或就业能力。这推动了W市民政局将青少年教育纳入政策方程。

其次，各级民政部门通过“大数据+铁脚板”的方式精准生成“1619”家庭需求画像。“大数据”是指“1619”家庭成员可以通过手机在“综合帮扶在线”平台发布困难需求；“铁脚板”是指通过探访关爱、入户调查等工作进行需求核实。“综合帮扶在线”平台最终会对两类需求信息进行归集处理，生成“1619”家庭画像。“1619计划”的需求排摸贯通W市三级助联体共3862个，涉及近万名社会工作者和志愿者。

再次，W市民政局提出“1619计划”设想之后，获得市委、市政府的高度认可和大力支持。市委、市政府随即在各自系统内征求相关机构意见，对“1619计划”的实施方案进行充分调查和协商，特别是对资源来源问题展开深入商议。在此基础上，W市制定出台《关于开展相对低收入家庭“1619”接续奋斗计划的通知》（W综帮〔2023〕1号）和《W市“1619接续奋斗计划”五年行动方案（2023—2027年）》等文件，对“1619计划”进行全面部署，并以清单化形式明确了政策帮扶举措和业务流程。

可以说，“1619计划”是党政机关与社会力量共同参与设计的产物。党政机关发挥需求调查、搭建平台、将各方意见提炼上升为公共政策等作用，社会组织、学校和企业等基于各自优势提出意见和建议，困难家庭主要是表达需求。在多方主体的共同设计下，“1619计划”方案最终形成并上升为公共政策。

## 3. “1619计划”的服务生产过程

“1619计划”的服务对象是困难家庭的中职学校在读生和家庭成员，服务内容包括面向中职学生的职业教育、技能培训等服务，以及面向其家庭成员的医疗、养老、住房等服务。在救助帮扶服务生产过程中，政府、社会组织、爱心企业、志愿者和救助帮扶对象等投入资源、协作互动，充分体现了多元主体共同参与服务生产的基本逻辑。

一方面，党政机关、社会组织和爱心企业等共同提供救助帮扶服务。具体而言，W市教育局和

人社局负责统筹下属学校的职业教育资源，制定“1619计划”对象培养方案与维护电子档案，以及落实学生在校期间的职业教育、技能培训等工作；W市团市委和总工会分别负责统筹相应的帮扶资源，落实“1619计划”对象常态化心理关怀和技艺名师结对培养工作；全市民政系统负责完善“助联体”网络，依托其促进救助帮扶资源与“1619计划”家庭救助需求相对接；市、县慈善总会负责筹集项目所需经费，通过设立“1619”专项基金为有意愿有能力的社会力量参与爱心捐赠提供渠道；社会组织、爱心企业等配合相关部门工作，并且提供微心愿认领、实习和就业等服务（见表1）。

表1 “1619计划”救助帮扶主体及服务内容

救助帮扶主体	救助帮扶服务内容
市教育局、市人力资源和社会保障局	统筹下属学校职业教育资源，负责“1619计划”对象培养方案制定和电子档案维护工作，落实学生在校期间职业教育、技能培训等工作。
各级民政部门	建设完善“助联体”网络，以“助联体”为枢纽促进帮扶资源与困难需求的有效对接。
团市委、总工会	统筹青少年帮扶资源，负责开展“1619计划”对象心理健康教育、技艺名师结对培养工作。
市、县慈善总会	设立“1619计划”专项基金，做好专项基金管理工作。
社会组织、企业、爱心人士等社会力量	根据自身资源情况向“1619计划”对象及家庭成员提供医疗、就业、养老、产业、微心愿等综合性帮扶服务。

资料来源：作者根据案例整理。

另一方面，“1619计划”服务对象通过主动上报需求、参与需求排摸、选择救助帮扶方案和反馈服务意见等方式参与服务生产过程。具体来说，服务对象可以在“综合帮扶在线”平台上填报救助帮扶需求，或者与线下需求排摸人员进行沟通，最终，服务对象的有效需求都会被录入“综合帮扶在线”平台，平台以家庭为单位进行供需匹配研判后自动生成救助帮扶建议报告；基层网格员收到建议报告后与服务对象协商确定具体救助帮扶方案；之后，服务对象接受各类救助帮扶服务，并且在服务接受过程中和结束后进行意见反馈，以帮助决策方进一步完善救助帮扶方案。

#### 4. “1619计划”的实施成效

“1619计划”在直接减轻困难家庭教育必要支出的同时创造了多重价值，从短期影响看，该计划在提升个体能力、改善家庭经济情况、满足家庭多元需求等方面取得了良好成效。据统计，2024年全市困难家庭青少年初中毕业后放弃读书人数从2023年的222人减少到52人。根据第三方评估数据，截至2024年12月底，175人经技能培训后考取职业技能证书，首批101名应届毕业生100%实现就业或升学，其中9人考上本科、84人考上专科，8人稳定就业。同时，“1619计划”服务对象中有385户通过光伏小康、生猪养殖折股量化等项目实现增收，3.4万人次获得免费服药、辅助性就业等专业化服务。从长期影响看，“1619计划”在提升服务对象发展信心方面发挥了重要作用。调查数据显示，服务对象均对“1619计划”表示满意，认为该计划减轻了家庭压力，增强了勤劳致富的信心。<sup>①</sup>

①文中W市数据除具体标明的以外均来自调研中获取的该市内部工作报告。

## 四、救助帮扶有效衔接的关键机制

通过对“1619计划”的案例深描可以发现，以满足救助帮扶对象需求为核心，促进公共服务组织与群众在救助帮扶中共同创造价值，能够突破既往过度关注主体间关系却难以真正做到主体间互联互通的困境，从而实现救助帮扶有效衔接。进一步分析“1619计划”取得成效的原因，可以发现，价值共识达成、价值共同生产、价值共赢共享是实现救助帮扶有效衔接的核心机制，并且，在以上机制有效运行的过程中，富有中国特色的党政结构对治理体系的领导和统合、数字技术对相关主体的赋能，提供了极为重要的制度保障与技术支撑。

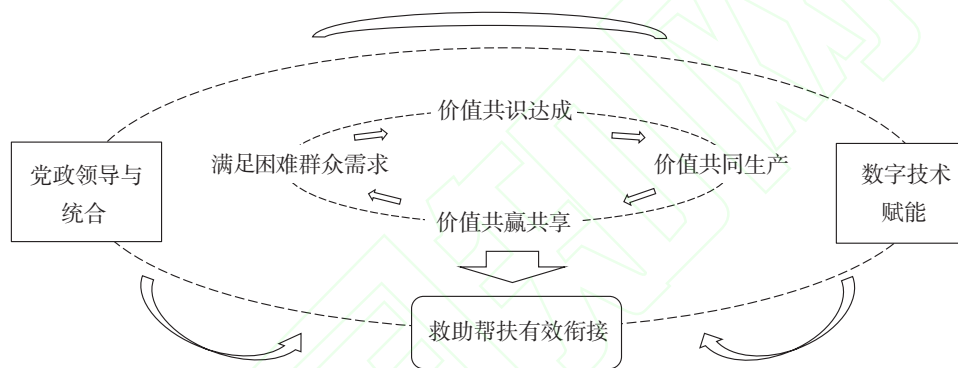


图2 政府救助与慈善帮扶有效衔接的价值共创机制谱系

图表来源：作者自制。

### （一）价值共识达成：救助帮扶有效衔接的认知基础

价值共识达成是多元主体围绕特定公共问题形成共同理解与一致目标的过程，在救助帮扶有效衔接的具体实践中，价值共识达成体现为公共服务组织和群众就参与“1619计划”形成普遍认同。

“1619计划”是W市委、市政府领导实施的集成改革的一项重要工作，为做好这项工作，W市委、市政府通过搭建价值共创平台、引领和规范价值共创平台建设，为主体间建立合作意愿、减少冲突与交易成本奠定了认知基础。

#### 1. 党政领导搭建价值共创平台

我国社会治理在持续调整中形成了党委领导、政府负责、社会协同的多元共治格局（郁建兴、任杰，2020），在此治理框架下，实现价值共创要求党和政府考虑多元主体的价值偏好和利益倾向，发挥领导作用牵头搭建多主体协商平台，确保相关主体在核心价值诉求上基本达成一致（汤志伟等，2025）。

在案例中，“1619计划”是政府深入调查了解困难群体需求的产物。W市民政部门在对集成改革的主要对象进行需求调查时发现了困难家庭对青少年教育的需要，并基于此征求党委和政府意见，进而形成了“1619计划”雏形。W市委、市政府以这一计划为抓手，搭建了一个以问题为导

向的协商共治平台。这一平台包括有形和无形两部分。有形平台是指“综合帮扶在线”数字平台，该平台将服务对象的意志带入综合帮扶工作，在充分尊重他们表达权的基础上形成帮扶方案。无形平台是指 W 市委、市政府以“1619 计划”这一特定议题为焦点，将与救助帮扶、青少年发展、教育等相关的各类主体汇聚在一起，鼓励和支持他们提出意见和建议、贡献资源，共同探索通过帮扶青少年带动困难家庭增收脱贫的行动方案。有形和无形平台的结合为党政机关与社会力量协商共治提供了空间和明确的行动方向，塑造了价值共创的基本场域。

## 2. 党政引领和规范平台建设

价值共创主体的多元性意味着公共价值、私人价值等多元价值目标并存。例如，政府部门以创造公共价值为核心目标，致力于回应和满足群众的需求与期望；企业、社会组织等组织性社会力量和爱心人士、志愿者等个体行动者则具有双重价值诉求，他们一方面希望通过贡献资源、参与服务生产实现公共价值目标，另一方面关注组织自身发展或实现个人价值等私人价值目标；而救助帮扶对象则更关注改善生活条件、提升发展能力、维护自身尊严等私人价值目标。不同主体之间可能存在目标分歧，同一主体也可能存在多重价值矛盾，实现价值共创要求不同主体在认知上形成共识性的协作取向，并生成各方都相对满意的决策方案（汤志伟等，2025；何兰萍等，2018）。

在案例中，党和政府通过制度建设对价值共创平台进行规范管理和提质增效。“1619 计划”是一个来源于群众需求的计划，推动“1619 计划”有效实施需要制定能够将多元主体集合在一起并且发挥作用的规则。在需求调查完成之后，为推进该计划，W 市委、市政府在征求利益相关方意见的基础上制定出台一系列政策文件，对“1619 计划”进行全面部署，既明确了各主体的职责，又对综合帮扶举措和业务流程作出了具体规定，形成了完整的政策框架和管理规范，为计划实施提供了共识性的行动指南。

### （二）价值共同生产：救助帮扶有效衔接的核心内容

价值共同生产是公共服务组织和群众在价值共识达成的基础上，通过资源投入与协作互动共同生产服务的过程。在“1619 计划”中，价值共同生产体现为：在党和政府的有力统合与数字平台的赋能支撑下，公共服务组织与群众围绕明确的帮扶目标形成稳定的行动网络，并共同投入资源进行服务生产。

#### 1. 党政统合救助帮扶资源

价值共同生产要求政府和社会主体通过协作互动积极回应社会需求，形成合力共同提供救助帮扶服务（阳旭东等，2025）。在这一过程中，党政统合是促进政府和社会主体联合开展行动的关键支撑。所谓统合，是指通过发挥党和政府的政治领导力和组织优势，打破条块分割、部门隔离，动员政治系统和社会力量，将分散的资源整合起来服务于救助帮扶目标（潘泽泉，2021）。在“1619 计划”中，党政统合主要体现为对行政力量和社会力量两方面的统合。

一方面，党和政府通过组建工作专班统合行政力量。科层组织是党和政府进行社会治理的组织

依托，党政机关通常设立具有领导和统筹作用的特殊组织机构来统合科层组织，使碎片化的行政力量实现条块协调以应对复杂的公共事务（李庆瑞、曹现强，2022）。在案例中，W市委、市政府将“1619计划”作为推进集成改革的重点任务，组建工作专班统筹协调相关工作，形成了由市委主要领导负责、多个政府职能部门配合的工作体系，建立了由W市民政局牵头、横向协同其他部门，纵向联系各层级相关单位的工作机制。工作专班是对正式制度的补充，有利于消解科层任务的模糊性、调整科层内部关系、实施精细化管理，进而提高治理效能（唐京华，2025）。在“1619计划”工作专班的领导和推动下，政府相关部门实现了横向联通，同时依托“上下对齐”原则，实现了纵向贯穿，使不同领域、不同层级的行政力量得以共同服务于计划实施。

另一方面，党和政府通过发挥组织优势统合社会力量。在社会治理中，党和政府既通过发挥党员作用、扩展党组织体系来支持和培育社会力量发展，也依托社会力量巩固和推动自身发展，在统合社会力量中强化国家权力对社会治理空间的覆盖（何艳玲、王铮，2022）。作为一项由党和政府发起的社会治理工作，“1619计划”同样需要广泛吸纳社会力量参与，同时又需要在这一过程中强化国家权力，换言之，需要发挥党和政府的统合作用。具体来说，“1619计划”的统合主要是通过发挥党的组织优势来实现的。其一，党员肩负着宣传、贯彻党组织意志的职责。许多参与“1619计划”的爱心人士、志愿者是党员，他们积极响应党组织号召，发挥先锋模范作用，成为救助帮扶的积极行动者；其二，党通过自身的组织网络进行社会动员。党的组织网络是内部联结紧密、政令通畅的网络，能够自上而下地将党的意志贯彻到位。“1619计划”是由W市委和市政府共同发起和推动的，各级党组织在市委的领导下参与相关工作，建立在社会组织和企业中的基层党组织成为落实市委工作部署的“最后一站”，成为动员慈善资源的重要力量。

## 2. 数字技术促进主体间协同

价值共同生产强调，包括群众在内的所有行动者都应在更广泛的制度安排中积极参与协作与资源整合过程（Wang & Ran, 2025）。民政、人社、教育等分布在不同层级和职能领域的政府部门，社会组织、民营企业等数量众多但分散的慈善力量，以及分布广泛的困难群体，都是“1619计划”的潜在主体。借助数字技术，这些原本分散的主体被有效连接，得以围绕一个共同目标开展服务生产。

首先，数字技术助力政府部门实现业务协同。在救助信息采集，受政府部门职能分工的影响，群众的户籍、教育、就业等信息呈现碎片化分布状态，使政府部门采集救助信息的成本偏高，导致业务协同程度不高（吴娟、关信平，2023）。通过“综合帮扶在线”平台，不同层级和领域的职能部门能够实现业务协同。一方面，该平台接入全国一体化政务数据共享枢纽，归集了包括户籍、社保、低保低边等在内的25类数据，形成了W市困难家庭画像，为党政部门定位“1619计划”服务对象提供了数据基础。另一方面，“1619计划”服务对象的救助需求指向不同职能部门，跨部门的信息归集与资源调配存在较大难度。而“综合帮扶在线”平台能够搜集分散化、多样化需求并对其进行分类，降低了政府部门间的沟通成本，避免了因涉及部门过多而导致的数据统计口径不一致、多头采集、需求与服务匹配难等问题。

其次，数字技术促进政府与慈善力量协同。政府与慈善力量分属不同领域，运行逻辑差异较大，在二者之间建立有效衔接机制并非易事。在传统治理模式下，慈善力量很难获取政府的救助信息，而政府对慈善帮扶资源的具体情况也不了解，相互之间存在信息壁垒（丁朋，2016）。数字技术为异质性组织之间的信息互通提供了技术支撑。在案例中，“综合帮扶在线”平台归集了“1619计划”服务对象的各类求助信息，以及与该计划相关的慈善力量信息，平台对这些信息进行智能处理后自动生成综合帮扶方案并分送给民政部门，民政部门再统筹协调资源，制定体现救助帮扶相衔接的行动方案。可以看到，“综合帮扶在线”平台有力推动了政府与慈善力量之间的信息共享与行动协调。

最后，数字技术助力救助帮扶主体与对象有效协同。传统政府救助主要依靠人工操作的方式进行信息收集和处理，容易出现信息不准确、不对称等问题，从而导致救助帮扶资源的浪费和错配，而应用大数据、人工智能等技术手段智能化分析和处理申请人的家庭经济状况、医疗和教育支出等信息，能够实现精准识别救助对象及其需求，提高救助帮扶的针对性和有效性（匡亚林等，2024）。“1619计划”建立了以数字平台采集信息为主、工作人员线下排摸为辅的家庭需求调查机制，并且将服务对象的基本信息和有效需求汇总到“综合帮扶在线”平台。借助数字平台，民政、教育等部门能够快速且精准地识别服务对象的多样化、差异化需求，并以此为基础定制综合帮扶方案和协调相关主体开展救助帮扶工作，增强了救助帮扶主体和对象之间的协同性。

### （三）价值共赢共享：救助帮扶有效衔接的目标导向

价值共赢共享强调公共服务组织和群众在资源交互中实现收益共享。在“1619计划”中，价值共赢共享体现为在数字技术的赋能支撑下，多元主体之间的合作效率有所提高，使其在参与救助帮扶过程中都有所获益，从而强化其进行合作再生产的意愿。

#### 1. 数字技术增强合作意愿

实现价值共赢共享要求促进主体间高效沟通和有效平衡各方诉求，通过化解潜在价值冲突来保障主体间合作的稳定性（王继应等，2025）。在救助帮扶有效衔接实践中，特别要处理好救助帮扶主体和对象之间的关系。接受政府救助的困难群众可能属于因疾病、残疾等原因在政治、经济或社会上被边缘化的群体（Roelen, 2020），且接受政府救助常常和“羞耻感”“污名化”等负面影响挂钩，容易使困难群众产生诸如自信心低、自我满意度低等心理健康问题。而应用数字技术可以在救助帮扶过程中融入人文关怀，在实现服务便捷化、高效化和精准化的同时关注困难群众的心理感受、尊严和个性化需求（李卓，2024）。

在案例中，通过“综合帮扶在线”移动端进行家庭信息填报与救助帮扶申请等操作的步骤较为简单，并且平台能够对家庭需求信息进行脱敏处理，以及对服务对象进行动态追踪，以便相关部门及时掌握需求变化和调整服务方案。不仅如此，在计划实施过程中，学校还通过数字技术监测服务对象的在校消费情况，自动向低于一定消费额的学生提供补贴。可以说，数字平台不仅简化了救助申请流程、提高了政府对个性化需求的回应性，而且保护了救助帮扶对象的隐私权、维护了他们的

尊严，使其更加愿意进行综合帮扶申请，更愿意配合救助帮扶主体开展工作，增强了救助帮扶主体与对象之间合作的稳定性。

## 2. 数字技术提高合作效率

实现价值共赢共享的关键在于激活合作网络中的利益相关者，使多元主体在互动中实现互利共赢和价值共享，从而促进价值创造的持续性（王继应等，2025）。借助数字平台，政府部门和慈善力量之间得以实现信息共享与协同作业，从而提高救助帮扶的精准性和效率，既满足政府部门提升社会治理成效的目标，也契合慈善力量发挥专业优势、创造社会价值的诉求，奠定了主体间持续开展合作的基础（高静华，2025）。

在案例中，“1619计划”的服务对象在线填报求助需求，慈善力量填报可提供的慈善资源信息，平台通过技术手段对复杂信息进行智能归类和关联分析，生成需求清单和帮扶资源清单，并基于智能匹配生成综合帮扶建议，以供政府部门和服务对象参照和选择。不仅如此，服务对象还可以在线上认领慈善服务，慈善力量也可以认领服务对象的需求。通过“综合帮扶在线”平台，有限的救助帮扶资源始终能够投向最需要的个体，不仅极大提高了救助帮扶服务的供需匹配度，也有效避免了政府部门和慈善力量重复性的资源投入，使主体间实现互利共赢，提高其持续合作创造价值的意愿。

## 五、结论与讨论

实现共同富裕的关键在于构建“扩中提低”长效机制，其中“提低”是“扩中”的基础，是政府救助和慈善帮扶的重要工作（彭刚等，2024），推进救助帮扶有效衔接是对实现“提低”目标的深切回应。本文基于价值共创理论建立救助帮扶有效衔接的分析框架，通过对W市“1619计划”的案例分析，讨论了救助帮扶有效衔接的实现过程和关键机制。研究发现，从满足救助帮扶对象的需求出发，公共服务组织和群众可以通过价值共识达成、价值共同生产、价值共赢共享三重机制实现救助帮扶有效衔接，十分重要的是，在中国特色的社会治理体制中，党和政府对社会治理体系的全面领导与统合、数字技术对价值共创主体的赋能，是推动以上机制顺畅运行的关键支撑条件。前者主要通过搭建价值共创平台、引领和规范平台建设、统合救助帮扶资源发挥作用，后者则主要通过促进主体协同、增强主体间合作意愿、提升主体之间合作效率为救助帮扶有效衔接提供技术支撑。

本文可能存在两方面理论贡献：一方面，本文引入价值共创理论，形成了救助帮扶有效衔接研究的问题导向视角。既有研究大多属于主体导向，将衔接问题的关注点聚焦在主体职能转变上，难以有效回应现实中的衔接困难。本文转换研究视角，以问题为导向，探讨如何围绕解决特定问题来汇聚党政机关和社会力量进行价值共创，在价值共创的过程中实现有效衔接。问题导向的救助帮扶因为有明确的目标导向和具体的资源需求，所以能够促进政府部门之间、党政机关与社会力量之间的互联互通。研究视角的转换突破了既往研究的局限性，为解决实际问题提供了新思路。

另一方面，本文对价值共创理论进行了本土化拓展和深化。已有价值共创研究并未过多讨论公共服务组织所处的制度环境及其影响，事实上，不同的制度环境常常培育出不同的公共服务组织形

态及其治理机制。本文提出党和政府对社会治理体系的全面领导与统合、数字技术对救助帮扶主体的赋能是救助帮扶有效衔接的关键支撑条件，揭示了数字时代和中国特色政治生态、社会治理体制环境下价值共创所具有的特殊性，展现了价值共创的本土化特征。

本研究也为救助帮扶有效衔接提供了一些实践启示。首先，相关部门需要改变从主体视角出发全面实现救助帮扶有效衔接的工作思路，转而从实际问题出发，围绕特定的议题和明确的目标为多方主体共同创造价值搭建平台。其次，地方党委和政府救助帮扶有效衔接中要充分发挥领导和统合作用。救助帮扶有效衔接面临的部门分立、资源分散等问题，仅仅依靠政府职能部门难以有效解决，地方党委和政府需要通过引入工作专班等韧性治理机制、发挥党的组织优势等做好组织领导和资源统合工作。最后，推进救助帮扶有效衔接要持续深化数字技术应用。政府部门要加强数字治理顶层设计，建设好救助帮扶数字平台，特别是各主体能够便捷使用的移动端，并且在此基础上充分发挥数字平台整合多元力量、提高服务绩效的作用。

最后要指出的是，本文对救助帮扶有效衔接分析框架的验证是建立在个案分析基础之上的，虽然“1619计划”具有先进案例的特征，可以为其他地方提供一些借鉴，但是基于个案研究的结论不能适用于所有情形。未来研究需要基于更加丰富的实践对分析框架进行进一步检验和修正，也有必要深入研究差异性情境中救助帮扶有效衔接的机制并进行比较分析。

## 参考文献：

- 蔡跃洲，2021，《中国共产党领导的科技创新治理及其数字化转型——数据驱动的新型举国体制构建完善视角》，《管理世界》第8期。
- 丁朋，2016，《做好社会救助和慈善资源的对接》，《社会治理》第1期。
- 高静华，2025，《数字化驱动下社会救助的多重制度逻辑与行动策略——以J县医保防贫数字化改革为例》，《社会保障评论》第2期。
- 高静华、张鹏飞，2024，《政府救助与慈善救助的协同联动机制与困境：以J县医保防贫应用为例》，《兰州学刊》第6期。
- 贺东航、孔繁斌，2011，《公共政策执行的中国经验》，《中国社会科学》第5期。
- 何兰萍、王晟昱、傅利平，2018，《合作治理视角下慈善组织参与尘肺病医疗救助模式研究——基于双案例的比较分析》，《社会保障研究》第5期。
- 何艳玲、王铮，2022，《统合治理：党建引领社会治理及其对网络治理的再定义》，《管理世界》第5期。
- 匡亚林、赵蜀蓉、孟雅琪，2024，《数字赋能社会救助高质量发展的路径选择》，《中国行政管理》第7期。
- 李健、成鸿庚，2023，《慈善组织参与社会救助：功能价值与效用机制》，《中州学刊》第1期。
- 李庆瑞、曹现强，2022，《党政统合与自主治理：基层社会治理的实践逻辑——基于2020年至2021年社会治理创新案例的扎根理论研究》，《公共管理学报》第3期。
- 李卓，2024，《社会救助数字化转型中的技术进步与价值重塑》，《社会保障评论》第6期。
- 乜琪、李长文，2023，《情境性互动：政府救助与慈善救助衔接的四种模式》，《北京行政学院学报》第6期。
- 潘泽泉，2021，《政党治理视域下中国共产党领导的基层社会治理》，《中南大学学报（社会科学版）》第4期。
- 彭刚、杨德林、姚星等，2024，《最低工资标准与共同富裕：理论逻辑与中国实践》，《数量经济技术经济研究》第2期。
- 孙远太，2015，《政府救助与慈善救助衔接机制构建研究——基于整体性治理视角》，《中国行政管理》第8期。
- 唐京华，2025，《工作专班制：一种科层组织韧性治理的实现机制》，《湖南社会科学》第3期。

- 
- 汤志伟、方録、许艳萍, 2025, 《价值共创视域下乡村数治幻觉的生成机制与治理路径》, 《青海社会科学》第3期。
- 田雪莹、黄旭、张欢, 2022, 《社会企业价值共创的特征和过程机制——基于携职旅社的案例研究》, 《管理案例研究与评论》第4期。
- 王继应、李娟昆、杜焱强, 2025, 《价值共创: 生态产品价值实现推动农民增收的内在机制》, 《自然资源学报》第9期。
- 王浦劬、汤彬, 2019, 《当代中国治理的党政结构与功能机制分析》, 《中国社会科学》第9期。
- 吴件、蓝志勇、李文炜, 2023, 《制度驱动与技术赋能: 数字治理过程中政企价值共创机理研究》, 《公共管理学报》第3期。
- 吴娟、关信平, 2023, 《社会救助数字化转型: 整体逻辑、现实问题与应对策略》, 《社会保障研究》第6期。
- 杨立雄, 2024, 《中国社会救助统筹整合研究》, 《社会政策研究》第1期。
- 阳旭东、廖智柳、王德文, 2025, 《迈向共同生产: 多元主体参与农村养老治理的实现机制与行动逻辑——基于G省A村幸福院的探索性案例分析》, 《西南民族大学学报(人文社会科学版)》第7期。
- 郁建兴、任杰, 2020, 《社会治理共同体及其实现机制》, 《政治学研究》第1期。
- 郑晓齐、宋忠伟, 2019, 《我国慈善组织参与社会救助论析》, 《吉林大学社会科学学报》第4期。
- 祝建华, 2025, 《由“双线并行”到“闭环联动”: 政府救助与慈善帮扶有效衔接》, 《苏州大学学报(哲学社会科学版)》第1期。
- Gong, T. & D. Wang 2024, “Value Co-creation in Fighting Corruption: Evidence from Hong Kong.” *Global Public Policy and Governance* (3).
- Meijer, A. & W. Boon 2024, “Digital Platforms for the Co-creation of Public Value.” In *Strategic Management of the Transition to Public Sector Co-Creation*. UK: Policy Press.
- Osborne, S. P. 2018, “From Public Service-dominant Logic to Public Service Logic: Are Public Service Organizations Capable of Co-production and Value Co-creation?” *Public Management Review* (2).
- Osborne, S. P. 2020, *Public Service Logic: Creating Value for Public Service Users, Citizens, and Society Through Public Service Delivery*. New York: Routledge.
- Osborne, S. P., G. Nasi & M. Powell 2021, “Beyond Co-production: Value Creation and Public Services.” *Public Administration* (4).
- Ranjan, K. R. & S. Read 2016, “Value Co-creation: Concept and Measurement.” *Journal of the Academy of Marketing Science* (3).
- Roelen, K. 2020, “Receiving Social Assistance in Low-and Middle-income Countries: Negating Shame or Producing Stigma?” *Journal of Social Policy* (4).
- Wang, H. & B. Ran 2025, “How Does Citizen-centric Co-production Lead to Value Co-creation? A Perspective of Interactive Governance.” *Public Management Review* (3).

---

## How Relative Welfare Affects Farmers' Political Trust: The Perspective of Urban-Rural Residence

..... *Li Xue, Cao Yaxue* 81

**Abstract:** Existing research on political trust mostly adopts a macro perspective, with less exploration of the mechanisms involving micro-level individual cognition. Based on data from the China Family Panel Studies (CFPS) from 2012 to 2022, this study analyzes and compares the impact of participation in social medical insurance on the political trust of different farmer groups by residence—including rural residents living in rural areas and rural-to-urban migrants living in cities. The study finds that participation in social medical insurance significantly increases the level of political trust among farmers, but this enhancing effect is mainly concentrated among rural residents. For rural-to-urban migrants, the relative welfare disadvantage arising from the generally higher welfare levels enjoyed by other groups in cities somewhat offsets the trust gains from medical insurance participation. Since the implementation of the urban-rural medical insurance integration policy in 2016, the New Rural Cooperative Medical Scheme (NRCMS) has gradually converged with the Urban Resident Basic Medical Insurance, reducing the coverage gap between them. Participation in schemes like the NRCMS has subsequently promoted political trust among both rural residents and rural-to-urban migrants. This indicates that relative welfare disadvantages significantly weaken the positive effect of social welfare on political trust, and thus narrowing the welfare gap between groups is of great significance for enhancing political trust.

## Mechanism Analysis of Effective Linkage Between Government Assistance and Charitable Aid from the Perspective of Value Co-creation

..... *Zhou Jun, Liu Jianing* 95

**Abstract:** Promoting effective linkage between government assistance and charitable aid is a key measure to address the urgent and difficult problems faced by people in hardship. This paper establishes an analytical framework based on value co-creation theory and conducts a case study using W City's "1619 Continuation and Struggle Plan" as an example. The analysis finds that in the process of comprehensive assistance, Party and government agencies, charitable forces, and people in hardship, through a triple mechanism of "value consensus building—value co-production—value sharing for mutual benefit", have formed a new situation of value co-creation, achieving effective linkage in assistance. Simultaneously, the study points out that in the context of social governance with Chinese characteristics, the leadership and integration by the Party and government and digital empowerment are key conditions ensuring the smooth operation of these mechanisms; together they promote the effective linkage of assistance. The value co-creation perspective shifts research on effective linkage in assistance from a subject-oriented to a problem-oriented approach, facilitating multi-subject collaboration and operational interoperability anchored to specific problems. To further advance the effective linkage of assistance, it is necessary to fully leverage the leading and integrating role of Party committees and governments and strengthen the top-level design of digital governance.