

学术篇

“互联网+政务服务”价值共创概念、逻辑、路径与作用*

司文峰^{①②} 胡广伟^{**①②}

①南京大学政务数据资源研究所 江苏南京 210023

②南京大学信息管理学院 江苏南京 210023

摘要: 在“互联网+”环境下, 社会对政府服务的需求出现了新的变化, 用户参与具备更多机会, 迫切需要新理念指导。立足“互联网+政务服务”领域, 引入价值共创理论, 结合中国电子政务服务发展与应用现状, 通过分析政府主导、公民中心理念、服务导向思维的主导逻辑、提议渐进式改革路径、阐明价值共创带来的作用, 说明了“互联网+政务服务”价值共创是什么、如何实现、如何作用, 并以忻州市“政务随手拍”为例, 作了案例阐释。

关键词: 电子政务; 公共服务; 互联网+; 政务服务

DOI: 10.16582/j.cnki.dzzw.2018.03.008

一、引言

2015年7月, 随着“互联网+”战略的提出, 以互联网为载体的公共服务方式改进受到全社会的更广泛关注。2016年, 《国务院关于加快推进“互联网+政务服务”工作的指导意见》《“互联网+政务服务”技术体系建设指南》相继出台, “互联网+政务服务”战略得到进一步推进, 各级政府争相探索新政务模式。一方面, 倒逼了各政务部门全面深化改革, 大力提升了互联互通、信息共享和业务协同水平, 为企业、社会组织和公民提供更优质的公共产品和服务; 另一方面, “互联网+政务服务”战略的实施, 也为社会用户参与政府公共服务创造了便捷的网络参与渠道。由此可见, “互联网+政务服务”战略的提出, 为公众与政府在电子政务领域共同创造价值提供了良好的环境。

价值共创是一种新的价值创造模式, 是指消费者

与生产者合作共同创造价值。在当前国际学术界具有广泛影响力的是美国学者Vargo和Lusch提出的基于“服务主导逻辑”视角下的价值共创理论^[1], 以及美国学者Prahalad和Ramaswamy提出的基于消费者体验视角下的价值共创理论^[2]。两种观点视角虽不同, 但均体现了合作创造价值的实质。目前, 价值共创的研究成果主要集中在商业领域^[3-6]。公共服务领域的价值共创研究则不多见^[7-9], 原因是公共服务与私有服务相比处于较低程度的竞争环境之下^[7], 其中应用于电子政务领域则更为少见。Subbiah和Ibrahim作了基础性的研究, 分析不同国家公众与政府共创价值运用的方法, 并分析了公众在价值共创过程中扮演的角色^[10]。Linders则进一步认为, 政府与公民的界限模糊, 社会面临的基础问题是什么样的公共价值被创造, 如何更有效益和效率地创造, 政府责任如何被公民分享, 并分析了政府的六种新角色^[11], 此

*基金项目: 国家自然科学基金面上项目“电子政务服务价值共创机制及实现模式实证研究”(项目编号: 71573117); 江苏省“六大人才高峰”项目(项目编号: 2015-XXRJ-001); 南京大学研究生跨学科科研创新项目(项目编号: 2016CW03)。

**通讯作者

收稿日期: 2017-12-12

司文峰 胡广伟·“互联网+政务服务”价值共创概念、逻辑、路径与作用

研究产生了广泛影响。近年来的电子政务服务价值共创研究专注于与新工具、新模式的结合。有关新工具类, Picazo、Fernandez等认为, 政府可通过运用商业社交媒体互动性强的特点, 积极引导项目开展, 共创电子政务服务价值^[12], Díaz和Pérez认可了社交媒体的重要性, 提出电子政务服务价值共创应用于社交媒体的几个基本原则^[13]。关于新模式类, Giesbrecht、Schwabe和Schenk为改变工作实践的基本缺陷, 研究授权服务代理实践, 通过客户参与和信息系统支持共同创造咨询价值^[14]。

国内相关研究开展较晚, 研究相对匮乏, 在CNKI上仅检索到两篇相关度较高的文献。刘柳、胡广伟在国内首次探讨了电子政务服务价值共创的内涵、领域、内容及其战略要素。^[15]在此基础上, 庞庆华、陈雨儿基于服务蓝图理论研究了从互动层、服务层、流程层及支撑层等四个方面构建了电子政务服务价值共创模式^[16]。上述研究均结合了中国电子政务服务实际, 为价值共创研究作了基础性推广, 但研究尚待深入。

“互联网+政务服务”战略的推出, 为价值共创改革提供了条件, 电子政务服务价值共创在国内外已悄然兴起, 但对于如何认识价值共创尚存在广泛争议。基于此, 将价值共创理论引入“互联网+政务服务”领域, 结合中国电子政务服务发展与应用现状, 探讨对价值共创概念的认识、主导逻辑、改革路径、共创作用; 然后以忻州市“政务随手拍”政务服务价值共创为例做阐释, 为促进“互联网+政务服务”价值的创造与转化抛砖引玉。

二、理论分析

(一) 概念认识

本文将“互联网+政务服务”价值共创分为两种。第一种是政府与用户合作共同创造服务价值, 为直接价

值共创; 第二种以服务用户为最终目的, 政府之间合作集成服务共同创造价值或政府与企业合作搭建政务平台共同创造价值等, 为间接价值共创。因而, 在文献梳理的基础上, 认为“互联网+政务服务”的价值共创是指在“互联网+”环境下, 有利于创造公共服务价值的政府与企业、政府与政府、政府与公民等所有共创互动行为。政府与公民参与的直接价值共创, 为“互联网+政务服务”价值共创的关键, 本文也因此聚焦于此。

(二) 主导逻辑

美国学者基于服务主导逻辑和消费者体验视角提出价值共创理论^[1-2], 产生广泛影响, 但未涉及到公共服务。不同于商业服务主导逻辑和消费者体验视角, 立足战略背景, 本文提出“互联网+政务服务”价值共创主导逻辑。第一, 政府引导逻辑。指价值共创改革需要政府全程引导, 其本质是政府服务治理方式的重大变革, 因而必须由政府发起。因权力共享必须由权力掌握者施出, 政府占据社会治理的主导性地位, 决定了政府在价值共创活动中必定担负起引导价值共创活动的责任, 公共服务价值共创的核心产出是政府服务与治理绩效的提升和公信力的增强, 这必定会带来用户服务体验的强烈改观, 这也构成了政府价值共创的内在动力。因而, 政府引导既是价值共创活动有序、规范的需要, 也是政府职能责任的必然要求。第二, 公民中心理念。是指围绕公民中心提供公共服务, 旨在注重公民体验, 提高民众对公共服务的满意度。以服务公民为中心理念, 使得公共服务价值共创改革具备更深层次的意义, 价值共创成为延续服务型政府建设的内在要求。坚持公民中心理念, 是价值共创的理论原则, 也是其实践需要。第三, 服务导向思维。以服务而不是管理为职责导向的政务思维。随着我国政治、经济与社会快速发展, 政府服务功能不断深化。公共服务导向应该成为一种治理过程、管

司文峰 胡广伟：“互联网+政务服务”价值共创概念、逻辑、路径与作用

理结构和管理方式^[16]。因此,服务导向不仅是价值共创实践需要,亦是服务型政府内在要求。

(三) 改革路径

基于公共服务思维,价值共创是运用新服务思想替代旧服务理念。因此,“互联网+政务服务”价值共创,具有推动政府服务模式实践的重要意义,但新生事物的演进有其渐进性。首先,我国“互联网+政务服务”尚处于转型探索期,服务思想和模式正经历新旧交替,全面推行新模式必定遭受一定阻力,使价值共创优势难以有效发挥。其次,我国引入价值共创理论研究尚未达到支撑全面实践,未得到科学层面认可。最后,基于国外政府实践分析,价值共创积累尚浅,成功经验借鉴较少。可见,我国“互联网+政务服务”尚不具备价值共创全面推行的实践基础、理论基础及借鉴基础。而政务服务具有较强延续性,若非渐进式演进,实践成效将大打折扣。

(四) 共创作用

1. 政府决策民主化

人民内部各方面广泛商量的过程,是发扬民主、集思广益的过程,是科学决策、民主决策的过程。^[17]价值共创可以实现传统管理到共同服务与治理的转型,是中国进一步深化政务改革、促进决策民主的实现途径。政府通过开放共创平台,从而引入民智,形成政府搭建平台、民众提出意见、政府负责审核和执行的新服务体系,将找问题环节交给民众,既释放了政府能量,又提高了民众参政热情。服务主体由政府一方向多元化转变意义重大,促进了政府决策民主化。密尔有限政府理论也认为,政府应该鼓励个人和团体的活动和力量,否则会出现弊端^[18]。

2. 信息公开透明化

2008年出台《中华人民共和国政府信息公开条

例》,2013年印发《国家发展和改革委员会政府信息公开实施办法》,2015年着手修订《中华人民共和国政府信息公开条例》,展现出国家对政府信息公开的充分重视。开展价值共创,将必然促进信息的公开化。随着政府信息披露、办事流程、决策议程的共创展开,其业务结构、工作流程必将清晰地呈现给用户。此外,价值共创促使民众掌握足够的政府信息,从而转化为参与价值共创的知识素养,也要求政府对公众进行信息公开。

3. 政策/服务议程简约化

关于政策议程,科布和爱尔德在《美国政治中的参与》中曾区分为公众议程和政府议程^[19]。公众议程可通过众人参与扩展至社会公众普遍关注。公众议程是自下而上形成的,具有简化政府工作、提高决策效率的优点。但由于缺乏相关条件,所以政策问题的提出更多地使用政府议程,而较少使用公众议程。价值共创应用则提供了公众议程理念实践平台,政府可掌握共创过程中公众关注的热度与方向,从而促进合适的公众议程上升为政策,简化政策议程,服务公民。

三、案例介绍

2014年初,山西省忻州市委市政府打造地方政务新媒体“忻州随手拍”,开创了一种基于“公民众包”思维的价值共创新服务模式,取得较大社会反响,为中国地方政府服务创新提供新参考(参见表1)。“忻州随手拍”主要运作机理如下:反映环节,用户通过手机、相机等设备拍下不文明现象,结合文字反映问题;审核环节,工作人员审核发帖,查看内容是否规范;受理环节,相关入驻部门受理该问题,跟帖留言并标注“办理中”;办结环节,进行事项办结,跟帖回复、电话告知、标注“已办结”,否则督促处理,纳入绩效。Howe首次提出众包的概念。^[20]由此所衍生的“公民众

司文峰、胡广伟：“互联网+政务服务”价值共创概念、逻辑、路径与作用

表1 “忻州随手拍”重要获奖记录

年度	月份	获奖
2014年	6月	由市委宣传部主办的“忻州随手拍”正式上线
	9月	“忻州随手拍”在腾讯问政微社区中热度排名第一
	11月	《山西日报》头版头条刊发《忻州微信问政随手拍热度全国第一》
2015年	2月	官方微信公众号被中央网信办评为全国优秀政务公众账号
	12月	被北京大学中国政府创新研究中心授予“2015年度中国政府创新最佳实践”
2016年	6月	在人民日报主办的2016移动政务峰会上被评为“移动政务创新十佳”
	9月	被人民日报《中国城市报》社、国家大数据专业委员会授予“全国优秀决策案例”

包”指政府部门委托公民提供任务解决方案或参与政策决议。^[21]“忻州随手拍”众包志愿方式，用大众智力和时间共创价值。自2014年诞生起，充分整合政务微信、网络微社区、手机APP、电话热线及部分传统媒体，迅速成长为多终端网络政务集群，不断获得社会认可。

四、案例阐释

(一) 共创逻辑应用

1. 政府引导逻辑

“忻州随手拍”自微信公众平台诞生，政府便从政策制度、政府组织层面加以引导，迄今已颁布15部制度规范。以政府组织引导为例，如2016年12月14日，“忻州随手拍”网络问政工作领导小组及其办公室成立，市长亲任组长。

2. 公民中心理念

以政务渠道拓展为例，考虑用户使用习惯和用户属性不同，分别开通了微信、微博、网站、APP、热线等多种类型集成客户端，凸显公民中心理念。其运作流程也很好地阐释了公民中心理念。

3. 服务导向思维

以运作机理为例，随手拍问政平台反映问题的便捷设置、审核问题的严谨机制、受理问题的及时机制、办结问题的督导机制，阐释了服务导向思维；以人员设

置为例，官方人员的全面式入驻，工作人员的扁平化管理，平台志愿者的众包式雇佣，主体公民的众包式创造，揭示了服务导向思维。

(二) 改革路径应用

1. 内部拓展

第一，政务渠道逐步拓展。2014年5月11日，忻州市委宣传部推出“忻州随手拍”；6月1日，正式开通随手拍微信问政平台；7月2日，增设随手拍微社区；10月22日，手机APP上线，逐渐成为多终端网络集群^[22]。第二，政务板块逐步扩大。从“发现美，曝光不文明”到“拍拍问政”，从微信网络问政板块群到专题讨论板块等，逐步形成功能完备的社会治理平台。第三，政务活动逐步深化。价值共创原聚焦事务服务，现方案征集、投票类等参与服务共创增多。可见，价值共创内部拓展的渐进式，助推了其成功发展。

2. 外部扩散

第一，应用范围逐步扩散。一方面，价值共创模式扩散至忻州市外，不仅阳泉、新泰等同类城市积极采用，诸如北京、上海、长沙等大城市也开始推广；另一方面，价值共创模式日趋深化，已出现交通、环保类专职随手拍。第二，共创形式逐步丰富。价值共创现已存在热线、信访、领导信箱、访谈等多种形式，随手拍是价值共创新形式，随着新思维的深入，仍在丰富。价值

司文峰 胡广伟·“互联网+政务服务”价值共创概念、逻辑、路径与作用

共创外部扩散的渐进式,凸显了价值共创实践的理性思维。究其本质,政务服务进入新阶段,“互联网+政务服务”迫切需要新理念指导实践,价值共创实践呈现出适应性,符合新阶段政务服务特点。

(三) 共创作用应用

通过对“忻州随手拍”试点改革分析,政务价值共创改革已取得明显成效,在我国政府“互联网+政务服务”改革实践中取得示范性进展,对后续的全国范围改革具有重要的借鉴意义。

1. 政府决策民主化

“忻州随手拍”是政府向社会征求意见、公众参与政府决策的有效途径。市政建设的决策问题,亦可通过网络平台征集意见的方式进行,为公众参与社会治理拓展了新渠道,吸纳社会公众及组织有效地参与,一道完成“建设文明忻州”的公共治理。实现了地方治理主体的多元化,成为由政府独自管理到共同治理的转型示范案例,促进了政府决策民主化。

2. 信息公开透明化

通过“忻州随手拍”平台,忻州市政府在问政等板块进行全过程信息公开,此外专门开通了“政务公开”等板块^[23]。基于政府及时公开信息事项、市民及时跟帖互动、相关部门快速回复,形成机制,为价值共创拓展信息获取渠道,有利于激发民众参与公共事务的热情,有效保障政府决策的科学性、民主性。

3. 政策议程简约化

在传统社会治理模式下,公共政策议程要经过漫长的调研论证,后由相关部门颁布实施。“忻州随手拍”价值共创实践,提供了简化公共政策议程新视角。如建设工程垃圾处理不当,在随手拍开通的几个里,收到了多条有关此类的帖子,忻州市住建局基于此类信息的广泛关注,迅速完成相关政策议程,出台《忻州市区建

筑垃圾处置实施办法》,制定了“城区建筑垃圾处理流程”,从而节约政策出台时间,及时解决社会问题。

五、结论

在“互联网+”背景下,政府要做的不再是专门的服务管理者,而是与用户共同管理,实践价值共创。价值共创研究视角应从“商业”向“政务”扩展,对我国服务型政府建设具有重要现实意义。本文区分“互联网+政务服务”价值共创为政府与政府、政府与公民、政府与企业价值共创三种认识模式,从而界定了价值共创的主体;归纳价值共创逻辑为政府引导逻辑、公民中心理念、服务导向思维,为价值共创应用开展确立指导逻辑;揭示渐进式的价值共创实践演进路径,为实践提供宏观指导;阐述政府决策民主化、信息公开透明化、政策议程简约化的价值共创作用,为价值共创应用意义分析提供参考。并以“忻州随手拍”政务服务价值共创实践为例,阐释价值共创主导逻辑、改革路径、共创作用,显示出其科学、合理性。“忻州随手拍”开创了一种基于众包思维的价值共创服务模式,众包模式为中国地方政府服务创新提供了新的参考。尽管选择了成功典型进行分析,但由于案例研究本身的局限性和案例对公民用户的侧重,理论模型的普适性还有待在不同情境下进行多案例研究的复制检验。研究所展示为价值共创宏观层面的理论探讨,对于具体共创内容尚未深入。

参考文献:

- [1]Lusch R F, Vargo S L. Evolving to a new dominant logic for marketing[J]. Journal of Marketing, 2004, 68(01): 1-17.
- [2]Prahalad C K, Ramaswamy V. The future of competition: co-creating unique value with customers[J]. Strategy & Leadership, 2004, 32(03): 4-9.

司文峰 胡广伟·“互联网+政务服务”价值共创概念、逻辑、路径与作用

- [3]Lacoste S. Sustainable value co-creation in business networks[J]. Industrial Marketing Management, 2016, 52: 151-162.
- [4]Ekman P, Raggio R D, Thompson S M. Service network value co-creation: defining the roles of the generic actor[J]. Industrial Marketing Management, 2016, 56: 51-62.
- [5]Breibach C F, Maglio P P. Technology-enabled value co-creation: an empirical analysis of actors, resources, and practices[J]. Industrial Marketing Management, 2016, 56: 73-85.
- [6]Kohtamäki M, Rajala R. Theory and practice of value co-creation in B2B systems[J]. Industrial Marketing Management, 2016, 56: 4-13.
- [7]Nunes A A, Galvão T, Cunha J F E. Urban public transport service co-creation: leveraging passenger's knowledge to enhance travel experience[J]. Procedia - Social and Behavioral Sciences, 2014, 111: 577-585.
- [8]Magno F, Cassia F. Public administrators' engagement in services co-creation: factors that foster and hinder organisational learning about citizens[J]. Total Quality Management & Business Excellence, 2014, 26(11/12): 1161-1172.
- [9]Subbiah A, Ibrahim O. E-Government towards service co-creation of value[J]. African Journal of Business Management, 2011, 5(22): 9401-9411.
- [10]Subbiah A, Ibrahim O. Value co-creation process: a case of e-services for G2C in Malaysia[J]. European Journal of Social Sciences, 2011, 19(3): 443-449.
- [11]Linders D. From e-government to we-government: defining a typology for citizen coproduction in the age of social media[J]. Government Information Quarterly, 2012, 29(4): 446-454.
- [12]Picazo-Vela S, Fernandez-Haddad M, Luna-Reyes L F. Opening the black box: Developing strategies to use social media in government[J]. Government Information Quarterly, 2016, 33(4): 693-704.
- [13]Díaz-Díaz R, Pérez-González D. Implementation of social media concepts for e-government: case study of a social media tool for value co-creation and citizen participation[J]. Journal of Organizational & End User Computing, 2016, 28(3): 104-121.
- [14]Giesbrecht T, Schwabe G, Schenk B. Service encounter thinklets: how to empower service agents to put value co-creation into practice[J]. Information Systems Journal, 2017, 27(2): 171-196.
- [15]刘柳, 胡广伟. 电子政务服务价值共创及战略要素分析[J]. 电子政务, 2015(04): 90-97.
- [16]庞庆华, 陈雨儿. 基于服务蓝图理论的电子政务服务价值共创研究[J]. 情报杂志, 2016(11): 151-157.
- [17]习近平. 在庆祝中国人民政治协商会议成立65周年大会上的讲话[N]. 人民日报, 2014-09-22(01).
- [18]密尔 J. 论自由[M]. 北京: 商务印书馆, 1982: 125.
- [19]安德森 J E. 公共决策[M]. 唐亮, 译. 北京: 华夏出版社, 1990.
- [20]Howe J. The rise of crowd sourcing[J]. Wired, 2006, 14(06): 176-183.
- [21]孟韬, 杨薇. 互联网环境下“公民众包”的兴起与公共管理创新[J]. 华东经济管理, 2015(07): 29-35.
- [22]梁俊山, 刘邦凡. 基于政务微信的地方治理创新: 实践、问题及对策——以“忻州随手拍”为例[J]. 电子政务, 2016(01): 66-74.

作者简介:

司文峰, 安徽含山人, 南京大学政务数据资源研究所助理研究员, 南京大学信息管理学院情报学专业博士研究生, 研究方向: 电子政务, 信息管理。

胡广伟, 河南濮阳人, 博士, 南京大学信息管理学院教授, 从事数字资源管理、电子政务、政务大数据研究。