

# 整体智治何以促进价值共创

## ——基于浙江红色教学一点通应用场景的案例分析

王子琦 林晨\*

**【摘要】**随着人工智能、区块链、云计算、大数据等数字化技术应用的深化，各地开始探索通过数据整合实现业务协同的整体智治新模式。整体智治不仅是用新兴技术提升公共部门管理效率的手段，更能有效促进各方利益相关者共同参与到公共价值的创造之中。本文梳理了整体智治的理论基础，结合价值共创相关理论构建了整体智治促进价值共创的矩阵模型，在浙江以数字化改革推进整体智治的实践中归纳了整体智治的四个实践特征，并在浙江红色教学一点通应用场景的案例中具体应用该模型分析了促进过程。研究对拓展整体智治和价值共创的知识边界，深化整体智治的实践探索具有一定启示。

**【关键词】**数字化 整体智治 价值共创 红色教育

DOI:10.16775/j.cnki.10-1285/d.2022.08.011

### 一、引言

自2015年“数字中国”战略提出以来，各地方政府积极运用大数据等数字技术推进数字政府建设，有效提升了治理效能。2022年4月19日，习近平总书记主持召开中央全面深化改革委员会第二十五次会议，指出“要以数字化改革助力政府职能转变，统筹推进各行业各领域政务应用系统集约建设、互联互通、协同联动”<sup>①</sup>，为当前各地数字政府建设指明了新的方向。总体而言，本轮数字政府建设和公共部门数字化转型强调在整体数字化转型的背

景下，通过数据整合共享和数字技术的运用实现业务协同和整体性职能转变，也即整体智治<sup>②</sup>。近年来，整体智治的模式和理念频繁出现在各省数字化发展政策中，如浙江省将“整体智治、唯实惟先”的现代政府作为数字政府的建设目标。同时整体智治这一术语也逐渐获得学术界更广泛的关注，究其原因，一方面是因为整体智治模式回应了公共部门中新兴技术应用与组织制度体系的关系这一公共行政学经典问题，另一方面则源于整体智治模式蕴含的协同效率、服务有效性、治理精准性等价值符合后新公共管理时代下对治理体系的核心价值关

\* 王子琦，浙江红船干部学院、中共嘉兴市委党校公共管理教研室助教；林晨，浙江红船干部学院、中共嘉兴市委党校公共管理教研室主任、讲师。

切。特别是,整体智治以提升治理有效性、创造公共价值为目标,在跨层级跨部门政府、民众、市场和社会等多元行动主体之间构建了新的链接和互动形态,推进了多元主体参与的价值共创(Value Co-creation)新模式<sup>③④⑤</sup>。尽管当前研究已经关注到了以整体智治为代表的新兴技术与制度耦合新模式,并开始意识到其中蕴含的价值共创的可能性<sup>⑥</sup>,但整体智治的哪些要素又是如何促进多元主体参与到公共价值的共创之中?新兴技术是否以及如何改变了合作生产和价值共创的逻辑?这些根本性问题有待进一步的理论和实证研究解答。基于此,本文首先在对话整体性治理和敏捷治理等理论基础梳理了整体智治的理论基础,并结合奥斯本的价值共创阶段模型构建了整体智治促进价值共创的矩阵模型,从浙江省整体智治的探索中归纳了整体智治实践模式及其特征,而后基于对浙江红色教学一点通应用场景的“解剖麻雀”式的分析,实证解释整体智治究竟如何促进价值共创,为推进整体智治模式建设提供经验启示。

## 二、整体智治的理论基础

早在互联网技术开始重塑政府时,简·芳汀就在其著作《构建虚拟政府:信息技术与制度创新》中提出了“虚拟政府”的概念,用于描述数字网络“将那些看起来没有关联的、权限上分离的、地理上经常分散的组织或者服务整合起来以至于表面看起来天衣无缝”<sup>⑦</sup>。这一概念描述了信息技术的发展促进组织和组织网络整体性转变的现象,而随着信息通信技术的不断迭代升级,这一整体性趋势也变得愈发显著。特别是人工智能、区块链、云计算、大数据等数字技术的兴起,更进一步降低了组织内和组织间的协同成本,强化了协同效率<sup>⑧</sup>,使得治理体系在内部更趋于联系为一个紧密的整体,在外部更精准高

效的回应治理对象的需求,整体智治因而成为数字化时代对技术和制度组织体系双向赋能关系的更精确概括。虽然整体智治是近年来与公共部门数字化转型相伴生的概念,但其思想源流却可以追溯到经典理论。

### (一) 整体政府和整体性治理的研究

如果认同韦伯是“发现”而非“发明”了科层制组织,那甚至在韦伯正式提出科层制组织之前,条块分割产生的碎片化问题就已经成为了公共行政中的重要症结,伴随工业化进程的推进和数字时代的来临,科层制组织的“效率悖论”和“责任悖论”愈发显著<sup>⑨⑩</sup>。新公共管理运动通过引入市场机制一定程度上克服了科层制组织的刻板性和封闭性,但其管理主义和结果导向的倾向也造成了更深层次的碎片化问题<sup>⑪</sup>。20世纪90年代中后期以来的后新公共管理时代,西方各国相继掀起了一场以“整体政府”为主题的改革运动,以回应部门主义和各自为政的问题<sup>⑫</sup>。佩里·希克斯等也在批评新公共管理的基础上提出了“整体性治理”,以应对治理碎片化<sup>⑬</sup>。信息技术的发展和采纳是整体政府和整体性治理理论的重要前提和落脚点,一方面,数字时代的来临使得政府组织结构、任务、公共管理变革和政策变革等都受到信息技术的影响,整体性治理因而得以嵌入治理体系之中;另一方面,整体政府和整体性治理需要进行大量的整合,而信息技术的发展是进行有效整合的载体<sup>⑭⑮</sup>。在数字技术驱动治理体系变革中,整体政府和整体性治理理论无疑仍有较强的解释力。

### (二) 智慧城市与敏捷治理的研究

使用新兴技术提升治理智慧化水平的理念集中于城市治理的研究和实践,特别是作为21世纪城市治理新形态的智慧城市建设之中<sup>⑯</sup>。从现实逻辑而言,城市规模的发展和重大突发公共危机的挑战极大增加了城市治理的复杂性和

不确定性,城市管理者寄希望于智慧城市建设,以丰富政策工具箱,增强问题的可预测性,进而提升治理水平。数字化时代,智慧城市的发展不仅是技术应用的更新,也包括思维理念的迭代,在此过程中,敏捷治理的方法理念成为了新的“智治”理论建构趋势<sup>17</sup>。敏捷治理源于20世纪90年代软件开发领域的敏捷方法,逐步扩散到电子政务领域并进入公共管理研究的视野,学者们逐渐意识到敏捷方法在政府治理体系中的应用潜力,开始探索敏捷治理的模式和特征<sup>18</sup><sup>19</sup>。敏捷治理将“敏捷”作为一种新的思维定势植入组织文化之中,提倡治理对象的广泛参与、治理节奏的快速回应、治理方式的灵活应变、治理关系的合作互动,为应对具有高度复杂性和不确定性的棘手问题提供了有效行动路径<sup>20</sup><sup>21</sup>。因而不止是在城市治理领域,敏捷治理在产业监管、重大公共卫生风险防控、乡村治理等领域的运用情况与前景也得到了研究关注<sup>22</sup><sup>23</sup><sup>24</sup>。

基于不同的理论基础和研究视角,近年来学界涌现出了越来越多的整体智治理论和实证研究,进一步夯实了整体智治的理论基础。这些研究大致可分为三类:第一类是将整体智治作为政策背景或价值导向,总结社会治理等领域的治理创新模式<sup>25</sup>,如张国芳和季瑾分析了嘉兴市“微嘉园”平台建设的案例,提炼了整体智治导向下的基层社会治理创新模式,邓念国基于对杭州市某镇的考察归纳了城市基层治理中整体智治的运行机制和实现路径<sup>26</sup>;第二类是将整体智治视为一种路径工具,分析如何用整体智治的方法破解治理碎片化等问题,如王鹭和刘开君在数字乡村背景下实证研究了整体智治的理念、内在逻辑和实施效能如何破解乡村公共服务碎片化的问题<sup>27</sup>,周俊则探讨了用整体智治消除“数据烟囱”的四种路径<sup>28</sup>;第三类是将整体智治作为数字化治理体系的建设目标,讨论迈向整体智治的路径和阻碍,如余敏江以块数据赋能为切入点,提出推进整体

智治应当深化块数据的集成整合<sup>29</sup>;钱天国在全链条集成式创新的视角下探讨了整体智治的建设路径<sup>30</sup>;曾凡军等研究了发达省份和西部省份的样本后发现整体智治面临着多维碎片、系统陷阱与技术负能等现实困境,并在治理理念、结构、机制、制度和技术层面阐述了克服这些现实困境的路径<sup>31</sup>。总体而言,当前整体智治的研究紧紧围绕各地的数字化转型和数字化改革实践,推动了中国特色的电子政务和治理理论的发展,特别是关注到了以数据为中心、基于数据整合的整体智治模式。但也存在一定的局限:一方面,对整体智治的界定和理解相对含混,往往还是从整体性价值的角度审视,与整体性治理的边界较为模糊;另一方面,与公共管理主流前沿理论的对话不足,更多还是聚焦于实践层面的问题和路径,较少回应公共行政的“大问题”。这些问题使得整体智治存在被“修辞化”使用的倾向,客观限制了整体智治理论体系的扩展和在实践指引下所能发挥的作用。

### 三、整体智治促进价值共创的理论模型

价值共创的概念最早来自私人部门,指涉的是服务对象参与到服务过程之中带来的价值增值<sup>32</sup>。在公共部门,特别是在公共服务情境下,价值共创成为了合作生产的新趋势和新形态得到了广泛研究<sup>33</sup><sup>34</sup>。学者们指出随着公共服务需求的日趋复杂化、碎片化和个性化,政府更需要服务对象在公共服务过程中提供观点和信息,并提供协助与配合,服务生产者和服务对象间的相互依赖关系不断强化<sup>35</sup>。数字化和智能化技术则通过对公共服务过程的改造重塑了价值共创的关系,对民众和服务对象参与到公共价值创造的过程中具有重要意义<sup>36</sup>。因而研究整体智治如何促进价值共创对发展数字化时代的价值共创理论也具有理论价值。

作为合作生产和价值共创领域最具贡献

的学者之一，奥斯本在其2021年发表在Public Administration上的文章“Beyond co-production: value creation and public service”中整合了公共行政和公共管理、服务管理与营销两种学科下价值共创的理论，从价值生产和价值消费的角度提出了价值共创的四个阶段<sup>⑤</sup>。价值生产是价值共创的显性过程，包括共同设计（co-design）和合作生产（co-production），共同设计指民众根据以往接受服务的体验参与到设计过程中，合作生产指民众作为有意识主体直接（如志愿服务）或间接（如支持配合）参与服务的供给。价值消费是价值共创的隐性过程，包括共同体验（co-experience）和共同建构（co-construction），共同体验指用户在服务使用中直接、短期的感受、效果和满意度，共同建构指服务从长期和宏观情境下带来的心理影响和满足的经济社会需要。这种阶段分类从供需关系中重新界定了价值的创造过程，较全面的体现了全价值链环节的价值共创活动。

在价值共创的各个阶段，整体智治的理念和体系发挥了不同的赋能赋权作用，在降低参与成本的同时促进了更广泛的公共价值创造。结合上文归纳的整体智治理论基础，可以从数据融合、整合协同、敏捷治理三个方面理解整体智治对价值共创的促进要素，构建整体智治促进价值共创的矩阵模型，如表1所示。该模型为操作化分析整体智治的哪些要素如何促进价值共创提供了一种理论框架。

#### 四、整体智治实践探索特征

在实践中，整体智治的实践创新也对如何促进价值共创进行了初步的探索。整体智治最初是作为一个政策术语提出并阐释的，对其内涵和特点的理解需要结合当前各地快速推进的数字政府建设实践，用实践探索的源头活水发展整体智治的鲜活理论。浙江省发布的《数字化改革术语定义》省级地方标准将整体智治定义为“通过广泛运用数字技术，推动治理主体之间的有效协调，实现整体性、系统性、精准性和智慧化的公共治理”，明确了整体智治的技术载体、治理主体关系、绩效目标等要素。在整体智治的理念下，浙江省自2021年起全面推进数字化改革，以数字化改革撬动各领域各方面改革，构建适应数字文明新时代的治理体系。在浙江数字化改革的背景下，整体智治呈现出了符合整体性治理和敏捷治理等治理理论的原则，又不同于以往这些理论所指导的治理创新的独特模式，其主要特征可以概括为四个方面。

##### （一）以数据融合促进高效协同

重视数据要素的价值是数字化技术与以往信息通信技术的最大区别之一，以数据融合和技术融合促进业务融合，通过数据的归集、共享和开放提升政府内部协同和对外协同效率正成为整体智治的显著特点。在平台设置上，浙

表 1 整体智治促进价值共创的矩阵模型

	价值生产过程		价值消费过程	
	共同设计	合作生产	共同体验	共同建构
数据融合	价值增值 D1	价值增值 D2	价值增值 D3	价值增值 D4
整合协同	价值增值 I1	价值增值 I2	价值增值 I3	价值增值 I4
敏捷治理	价值增值 A1	价值增值 A2	价值增值 A3	价值增值 A4

江省数字化改革推进体系将“一体化智能化公共数据平台”设置为支撑整体智治的底座基础，设立相对独立的数据管理机构对公共数据进行统一归集管理，降低了基于数据进行协同的协调成本和网络密度，并为智慧治理集约提供算力支持；在制度建设上，浙江省于2022年1月21日通过了《浙江省公共数据条例》，作为首部以公共数据为主题的地方立法，《浙江省公共数据条例》对公共数据的采集、共享、开放、安全等方面作了明确规定，在法律路径下推进解决数据管理的部门主义、垂管单位数据难以互通等问题；在流程变革上，浙江数字化改革强调用数据流重塑业务流、管理流、决策流，即以数据流动的逻辑优化协同流程，具体操作中采取先解构再重构、先分解再集成的工作思路，将数字化改革目标分解到最小任务项，用数据的流动串联起相关部门和组织，并以此确定协同流程。

### （二）以应用场景促进职能整合

不同于整体政府和整体性治理用逆部门化和大部门制等方式进行的组织整合，整体智治模式较少通过组织和机构的重组来降低碎片化，而是倾向于使用跨部门跨层级应用场景的建设实现职能整合。这与改革的现实背景有一定关系，整体性治理改革发生在20世纪90年代的英国，彼时新公共管理运动导致的机构碎片化、分散竞争和部分领域的无政府主义是英国公共治理体系的重要困扰，因而整体性治理选择组织机构改革的路径促进整体政府建设。浙江的数字化改革则正式启动于2021年，此时在十九届三中全会以后，党和国家机构改革已经取得显著成效，而浙江省在2017年到2020年经历过“最多跑一次”改革和政府数字化转型之后，也探索了一条跨部门、场景化的多业务协同应用建设路径。因而浙江的整体智治以多跨应用场景建设为抓手，以重要问题的应对和解决为出发点，通过业务协同来促进分散在

不同部门层级职能的柔性整合。与组织机构整合重组相比，这种路径承认部门职能的多维度特性，寻求的是从不同视角尽可能整合碎片化的职能，而非寻找职能与部门绑定的“最大公约数”；与工作专班和运动式治理等临时组织和安排相比，这种路径以数字化技术体系和配套制度体系为支撑，其推进绩效的生成更具有可持续性。

### （三）以城市大脑促进敏捷治理

在智慧城市建设的创新过程中，浙江逐步探索形成了城市大脑的智慧治理模式。一般认为城市大脑的实践源头是起步于2016年的杭州城市大脑，在数字化改革中不断推广和迭代升级。当前用“大脑”进行智慧治理的实践已经不再局限于城市治理领域，浙江正在推进“系统大脑+城市大脑”的体系架构，实现智慧治理的条块全覆盖。大脑综合集成无感监测、机器视觉、语义理解、语音识别等智能组件，并具有一定的“自我学习和自我判断力”，通过大脑构建“决策-控制-反馈-改进”的闭环，能有效提高评价、预测、战略管理的能力<sup>⑧</sup>。依托大脑的治理实践运用各类智能技术提高了治理参与度、回应速度和精准性，与敏捷治理的理论模型高度契合。此外，除了技术体系带来的敏捷治理特性，整体智治的顶层设计和制度体系也体现出了敏捷特征：一方面，在顶层设计和建设推进中，选择了一种“先上线运行、再迭代升级”的敏捷开发路径，符合不断变化的经济社会环境和治理需求，避免了长期开发“上线即过时”的问题；另一方面，将治理体系下沉到治理网格，将网格作为智慧治理的最细触手纳入到大脑的决策调配之中，突破了纵向的信息不对称，实现快速广泛准确回应的敏捷治理。

### （四）以合作生产促进价值创造

在整体智治模式的不同领域和阶段，民众

作为共同设计者、共同交付者和共同评估者参与了合作生产<sup>39</sup>。在应用场景建设的设计阶段,民众是“共同设计者”:场景设计中要求将“重大需求清单”作为判断应用是否具有建设价值的重要约束,清单有很高比例来源于民众行为反映的社会价值建构,包括通过信访、市民热线等渠道的主动参与所整合的民众“急难愁盼”需求,也包括通过使用政务服务的被动参与行为中所识别到的高频办事事项。在公共服务生产交付阶段,民众是“共同交付者”:浙江省打造的“民呼我为”统一平台系统整合了一批社情民意平台,为民众广泛的合作生产行为提供了便捷渠道,降低民众的参与成本,同时依托大数据和人工智能技术,将事项精准高效地分派至相关部门或地区,让民众诉求高效转化为交付质量。在改革成效和服务质量评估阶段,民众是“共同评估者”:将“用户导向”和“需求导向”作为评价的基本原则,建立第三方评估机制,畅通公众参与渠道,将民众满意度作为衡量改革成效的价值标尺。综上,整体智治模式下作为合作生产者的民众以积极主体的身份有效参与到了合作生产之中,实现了公共价值的共创。

## 五、案例:浙江红色教学一点通应用场景

### (一)缘起:红色教育面临的张力

红色教育是中国共产党思想政治工作的重要部分,也是党保持自我革命的动力源泉。在红色教育的供需关系中,交付效果始终是一项巨大的挑战,如何真正将红色资源转化为更广泛的红色教育效果是价值共创过程中的关键。在数字化时代,传统的红色资源运用模式与数字化技术的即时、敏捷特征之间又存在明显的不匹配,存在三组张力。

1.资源分布碎片化与教育需求多元化之间的张力。红色资源是中国共产党领导人民在长

期的革命、建设、改革中积淀的,集物态、事件、人物和精神为一体的先进文化资源。正如习总书记所说,“在我国960多万平方千米的广袤大地上,红色资源星罗棋布”<sup>40</sup>,丰富的红色资源分散在各个地域、各级区划。这些红色资源以专题课程、体验式教学、现场教学点、甚至红色旅游线路等形式与对应的开发管理主体绑定在一起,让干部群众时刻感受红色基因和红色血脉的传承。但红色资源的碎片化也带来了资源运用系统性不足的风险,分散在不同层级、不同部门的资源由于时空限制、信息不对称、使用权责等问题无法充分整合在一起,红色教育教学的多元化需求因而只能得到有限满足。同时,由于资源开发管理主体存在自身的利益诉求,红色资源的碎片化分布也必然导致部分资源重复开发、部分资源开发意愿不足的问题,使得红色资源的开发使用陷入人力、资金的错配。

2.资源配置项目化与用户体验个性化之间的张力。传统的红色资源使用往往依托项目制展开,以红色教学为例,通常是由教务部门工作人员与办班需求单位代表沟通需求后,根据既往办班经验和现有资源情况,把判断为适合需求的红色资源组合配置形成课程计划并以班级为单位实施。项目化资源配置以供给侧为主导,优势是项目设计者对资源成熟度和以往使用效果有较为真实的认知,进而在资源配置中把握满足差异化个体的共性需求。然而事实上,资源配置的项目化高度依赖供需双方代理人的经验和直觉,且在沟通中需求表达是否明确、资源描述是否精确等都会影响资源配置的准确性。代理人的层层上传下达也带来了供需异步的问题,无论是供给方对需求内容的反应、还是需求方对供给内容的反馈都会出现信息损失乃至失真。即使在理想状态下共性需求得到基本满足,在信息互联互通的今天,个体差异被进一步放大,模板化配置的红色资源对每一个个体所能发挥的教育效益可能迥然不同。大数

据时代，在需求侧将用户体验的个性化需求纳入其中已经成为了服务设计的常态，这对项目化的、供需异步的资源配置模式发出了极大的挑战。

3. 资源使用封闭性与社会价值溢出性之间的张力。红色资源本身具有非排他性，甚至具有很强的正外部性，对广大党员、干部、群众都具有很强的教育意义。实际操作中由于部分红色资源（如教师、场地）具有时空唯一的限制，在使用时只能按照需求紧迫重要的优先序在封闭系统内完成，外溢价值因而受到限制。部分资源在开发时本身就是以满足某类特定需求（如党政领导干部）为目标的，限于适用性、保密性等考量也无法直接开放，只能在封闭系统中由特定群体使用。在数字文明时代，物理空间的“被占用”在数字空间可以转化为“无占用”，物理空间的“围墙”在数字空间可以转化为“无围墙”。脱敏处理后，红色资源不仅可以通过直播、线上线下联动等方式同步开放使用，也可以通过慕课、VR等方式异步使用。若能在适当的机制设计和平台支撑下克服红色资源的封闭性使用模式，红色资源就可以辐射覆盖更多党员群众，进而创造更广泛的社会价值。

## （二）应用场景建设：实现红色资源的价值最大化

为应对数字化时代红色教育的张力，浙江红船干部学院牵头打造了红色教学一点通应用场景，探索数字技术赋能红色资源的价值创造，以数字化驱动业务革新的同时，放大红色资源教育效益，在“即时、多跨、共享”的理念下形成了数字文明时代无围墙红色学府的特色实践模式。当前，该应用场景先后获浙江省委党校、嘉兴市委主要领导批示肯定，相关经验获中央党校（国家行政学院）官网报道，多篇信息获《数字化改革专班专报》录用。

红色教学一点通应用场景将核心任务定义为“用好用活红色资源”，主要是运用数字化技术、数字化思维重塑红色教学中红色资源的“供给-需求”关系。在供给侧使用统一的数字化平台整合资源，提升红色资源的数量、质量和可得性；在需求侧实现红色资源的优化配置，在红色教学过程中形成“设计-使用-评估-改进”的闭环管理，并在开放使用中最大化资源的社会价值。在红色资源“供给-配置-交付”价值链下，红色教学一点通将核心任务逐级向下拆解为最小子任务，如图1所示。

“供给-配置-交付”价值链反映了红色教

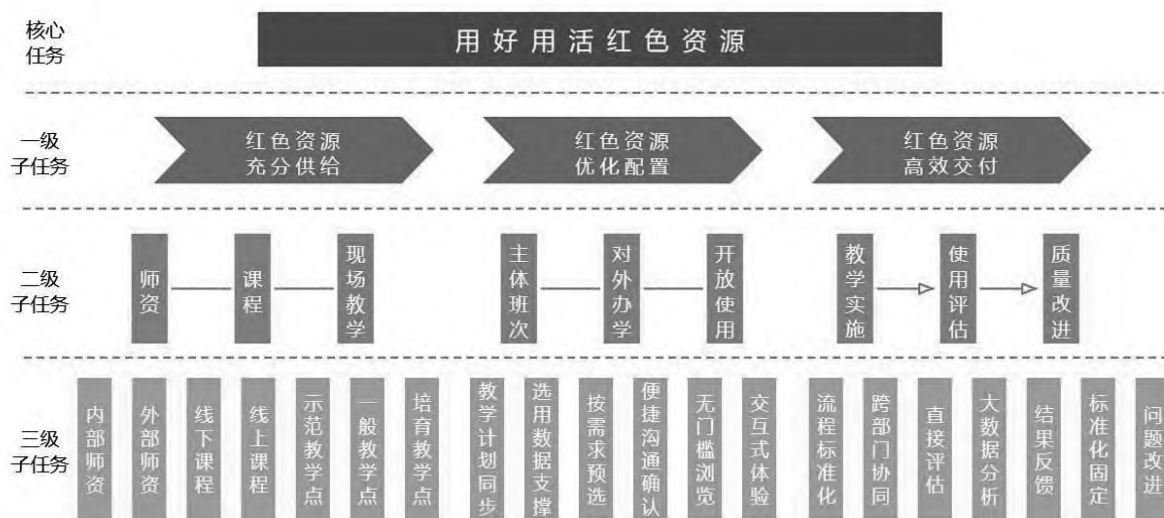


图1 红色资源“供给-配置-交付”价值链

学中红色资源的价值创造规律：价值链的起点是供给，由教师和教务人员通过教学开发和处理将积淀分散的原始红色资源加工为使用者易于接受的形式，如课程、现场教学点等，并以这些形式供给给潜在受众，即完成了红色资源的第一次价值增值；价值链的中段是配置，为特定的教育培训需求匹配适当的资源组合是资源价值最大化的前提，当出现资源和需求不匹配时，红色资源所能创造的价值将会大打折扣，同时资源配置的价值增值上限取决于多大范围的受众能够获取资源；供给的资源在适当配置后，只有交付给受众使用才能最终实现价值创造，资源的交付既包括在教学实施中完成资源使用，也包括之后对资源使用效果进行评估，并把评估结果反馈和用于教学质量的改进，指导新一轮的资源供给、配置和交付，进而实现创造一次性价值和创造连续价值的统合。“供给-配置-交付”价值链为分解“用好用活红色资源”的目标提供了理论框架。“用好用活红色资源”的本质在于充分挖掘使用红色资源的价值，也即在价值链的各个环节中实现价值增量的最大化。

### （三）以红色教学一点通为抓手的整体智治促进红色教育价值共创

运用本文第三部分构建的矩阵模型（见表1）分析，红色教学一点通应用场景的打造和迭

代充分体现了整体智治的特征要素，以该应用场景为抓手的整体智治有效促进了红色教育各阶段的价值共创，如表2。

在共同设计阶段，数据融合使得有办学需求用户（如组织部）的诉求能够通过数据自动流转的方式转化为红色教育的供给，整合协同让用户选择和组合红色资源时突破时空、部门、领域的限制更好表达理想化诉求，敏捷治理通过流程化协调、“智能+人工客服”提供便捷高效即时的沟通确认体验。在合作生产阶段，数据融合通过数据复用将设计阶段采集的数据自动转化为用户可读的、参与所需的数据，整合协同将用户的使用、评价、管理等各种参与活动整合为同一入口和渠道，敏捷治理则为用户的个性化参与行为提供了丰富的交互体验（如VR课堂等）和回应以激励用户参与到合作生产之中。在共同体验阶段，数据融合整合了各类内外部红色资源并将用户评价数据整合为用户使用的决策参考，整合协同按照红色教育的标准化流程串联各内外部部门的协同流程为用户提供无缝服务体验，敏捷治理采集用户的需求数据和行为数据进一步优化红色资源供给和配置提供支撑。在共同建构阶段，数据融合贯通纵向横向红色资源、干部教育数据和党建数据为形成全省乃至全国的红色教育一体化推进格局奠定了数据和技术底座，整合协同将红色教育应用与干部教育相关应用深度整合以检验

表2 红色一点通应用场景中整体智治促进价值共创的矩阵模型

	价值生产过程		价值消费过程	
	共同设计	合作生产	共同体验	共同建构
数据融合	资源配置数据的融合……	数据流转为参与所需数据……	融合用户体验数据……	整合横向和纵向数据基础……
整合协同	多元红色资源的整合……	将多元参与整合到同一入口……	串联协同流程提供无缝服务……	整合上下游相关应用……
敏捷治理	高效即时的供需协同……	灵活交互的参与方式……	依据用户体验数据改进供给……	广泛促动红色教育精准性……



教育效果并发展干部能力画像，敏捷治理通过自然语言处理等技术进行标签匹配以其中长期促进红色教育精准性、党员干部教育全生命周期可及性和社会影响广泛性。

## 六、结论与讨论

技术的发展将如何重塑治理体系和能力总是引人遐想，从计算机的出现到互联网的普及，信息技术的迭代发展不断重塑着公共行政学者和实践者对善治理论和最佳实践的想象。当前伴随着人工智能、区块链、云计算、大数据分析等技术应用的不断深化，人类文明已经进入了数字文明新时代。在这个信息爆炸增长、环境迅速变幻的新时代，整合碎片化治理能力并寻求敏捷精准反应的整体智治模式具有匹配的适应性。研究整体智治如何重塑协同过程进而促进价值共创是一个小切口，为理解整体智治模式对治理体系、能力和效能具有贡献。

本文在整体政府和整体性治理、智慧城市和敏捷治理两种理论的对话中梳理了整体智治的理论基础，结合浙江省以数字化改革推进整体智治的实践归纳了整体智治实践模式以数据融合促进高效协同、以应用场景促进职能整合、以城市大脑促进敏捷治理、以合作生产促进价值创造四个特征。通过理论基础和实践特征的梳理整合，进一步夯实整体智治的理论基础。

而后在与价值共创研究的对话中，构建了整体智治促进价值共创的 $3 \times 4$ 矩阵模型，从整体智治的数据融合、整合协同、敏捷治理三个维度和价值共创的共同设计、合作生产、共同体验、共同建构四个阶段的交叉分析中，可以清晰判断整体智治模式对价值共创过程发挥的增值作用——也即创造公共价值。

最后，本文又以红色教学一点通应用场景的具体案例，对价值共创可能面临的挑战和作为整体智治抓手的多跨应用场景如何帮

助应对这些挑战进行了讨论。本文也不可避免地存在一定的局限性，例如整体智治的模式还契合网络治理、协同治理等多种理论传统，但限于篇幅无法全部对话，此外本文选取的红色教学一点通应用场景也仅能反应红色教育这一领域的整体智治和价值共创实践，而无法回应其他领域、特别是作为块块的地方政府整体智治实践情境。未来可以进一步通过理论研究和实证研究拓展整体智治的理论基础，在更多单案例研究、定性比较分析、定量研究中进一步揭示整体智治对价值共创的促进作用，并反思是否会带来“价值共同破坏”等负面影响。

- ① 《习近平主持召开中央全面深化改革委员会第二十五次会议》，中华人民共和国中央人民政府网，[http://www.gov.cn/xinwen/2022-04/19/content\\_5686128.htm](http://www.gov.cn/xinwen/2022-04/19/content_5686128.htm)。
- ② 孟庆国，李晓方：《公共部门数字化转型：供需视角与转型深化》，《电子政务》2022年第5期。
- ③ 郁建兴，黄懿：《“整体智治”：公共治理创新与信息技术革命互动融合》，《光明日报》，2020年6月12日，第11版。
- ④ Lindgren I, Madsen C: 《Hofmann S, et al. Close encounters of the digital kind: A research agenda for the digitalization of public services》，《Government Information Quarterly》2019（3）。
- ⑤ Millard J: 《Open governance systems: Doing more with more》，《Government Information Quarterly》，2018（4）。
- ⑥ 曾凡军，潘懿：《基层治理碎片化与整体性治理共同体》，《浙江学刊》2014年第3期。
- ⑦ 简·E·芳汀：《构建虚拟政府：信息技术与制度创新》，邵国松，译，中国人民大学出版社，2010年，第23页。
- ⑧ 黄璜，谢思娴，姚清晨，曾渝，张权，云美丽，张唯一：《数字化赋能治理协同：数字政府建设的“下一步行动”》，《电子政务》2022年第4期。
- ⑨ 何艳玲：《公共行政学史》，中国人民大学出版社，2018年，第40页。
- ⑩ 陈宏彩，易龙飞，张鸣：《数字化改革与整体智治：浙江治理现代化转型》，中共中央党校出版社，2021年，第60页。
- ⑪ 胡重明：《“政府即平台”是可能的吗？——一个协同治理数字化实践的案例研究》，《治理研究》2020年第3期。
- ⑫ 曾维和：《西方“整体政府”改革：理论、实践及启示》，

- 《公共管理学报》2008年第4期。
- ⑬ Perri 6 et al: 《Towards Holistic Governance : The New Reform Agenda》, New York: Palgrave, 2002.
- ⑭ 竺乾威:《从新公共管理到整体性治理》,《中国行政管理》2008年第10期。
- ⑮ Dunleavy P. Digital Era Governance: IT Corporations, the State, and E-Government. Oxford University Press, 2006, P40.
- ⑯ 臧雷振, 张振宇:《智慧城市建设中的政府治理转型: 需求耦合与运作机制》,《甘肃行政学院学报》2021年第1期。
- ⑰ 谢小芹, 任世辉:《数字经济时代敏捷治理驱动的超大城市治理——来自成都市智慧城市建设的经验证据》,《城市问题》2022年第2期。
- ⑱ Janssen M, Voort H. Agile and adaptive governance in crisis response: Lessons from the COVID-19 pandemic. International Journal of Information Management, 2020.
- ⑲ 于文轩:《奔跑的大象: 超大城市的敏捷治理》,《学海》2022年第1期。
- ⑳ 赵静, 薛澜, 吴冠生:《敏捷思维引领城市治理转型: 对多城市治理实践的分析》,《中国行政管理》2021年第8期。
- ㉑ 郭佳良:《公共行政中的“烫手山芋”——基于“棘手问题”缘起、内涵与应对策略的研究述评》,《公共行政评论》2020年第4期。
- ㉒ 薛澜, 赵静:《走向敏捷治理: 新兴产业发展与监管模式探究》,《中国行政管理》2019年第8期。
- ㉓ 颜海娜, 唐薇, 王露寒:《基层重大公共卫生风险防控中的敏捷治理机制——基于H街道的新冠肺炎疫情防控个案分析》,《华南理工大学学报(社会科学版)》2021年第1期。
- ㉔ 韩瑞波:《敏捷治理驱动的乡村数字治理》,《华南农业大学学报(社会科学版)》2021年第4期。
- ㉕ 张国芳, 季瑾:《整体智治导向的基层社会治理创新——基于嘉兴市“微嘉园”平台建设的考察》,《公共治理研究》2021年第6期。
- ㉖ 邓念国:《整体智治: 城市基层数字治理的理论逻辑与运行机制——基于杭州市S镇的考察》,《理论与改革》2021年第4期。
- ㉗ 王鹭, 刘开君:《数字乡村背景下破解公共服务碎片化的“整体智治”逻辑——基于浙江“浙里兴村共富”场景案例分析》,《中共宁波市委党校学报》2022年第2期。
- ㉘ 周俊:《以整体智治消除基层“数据烟囱”》,《国家治理》2020年第30期。
- ㉙ 余敏江:《整体智治: 块数据驱动的新型社会治理模式》,《行政论坛》2020年第4期。
- ㉚ 钱天国:《数字赋能全链集成创新: 整体智治政府的建设路径》,《浙江学刊》2022年第3期。
- ㉛ 曾凡军, 梁霞, 黎雅婷:《整体性智治的现实困境与实现路径》,《中国行政管理》2021年第12期。
- ㉜ VOORBERG W., BEKKERS V., &TUMMERS L. A Systematic Review of Co-creation and Co-production: Embarking on the Social Innovation Journey. Public Management Review, 2015 (9) .
- ㉝ OSBORNE S. From Public Service-dominant Logic to Public Service Logic: Are Public Service Organizations Capable of Co-production and Value Co-creation[J]. Public Management Review, 2018 (2) .
- ㉞ 王学军:《价值共创: 公共服务合作生产的新趋势》,《上海行政学院学报》, 2020年第1期。
- ㉟ OSBORNE S., RADNOR Z., STROKOSCH K. Co-production and the Co-creation of Value in Public Services: A Suitable Case for Treatment? Public Management Review, 2016 (5) .
- ㊱ Lember V., Brandsen T. & Tonurist P. The potential impacts of digital technologies on co-production and co-creation. Public Management Review, 2019, 21(11).
- ㊲ Osborne SP, Nasi G, Powell M. Beyond co-production: Value creation and public services. Public Administration, 2021 (99) .
- ㊳ 袁家军:《以习近平总书记重要论述为指引 全方位纵深推进数字化改革》,《学习时报》2022年, 第1版。
- ㊴ Nabatchi T et al. Varieties of Participation in Public Services: The Who, When, and What of Coproduction. Public Administration Review, 2017, 77 (5) .
- ㊵ 习近平:《用好红色资源 赓续红色血脉 努力创造无愧于历史和人民的新业绩》,《求是》2021年第19期。

(责任编辑: 朱 瑞)