

共同生产视角下政务服务供给的内在逻辑

——基于南京市“宁满意”工程的案例分析

涂 讓 于 湃*

【摘要】近年来，政务服务改革取得了积极成效，有效激发了市场主体活力和社会创造力。本文基于共同生产理论视角，通过分析江苏省南京市政务服务便民化实践，解释需求导向下政务服务供给的内在逻辑。研究发现，南京市政务服务便民化体现出重视服务设计、强调过程优化、关注价值共创的特征。研究结果启示，未来政务服务创新需要更加关注“需求侧”主体偏好，以及不同主体在政务服务设计中的行为选择与互动关系，从而提升供给与需求的精准匹配。

【关键词】共同生产；政务服务；全生命周期；内在逻辑

一、问题提出与文献回顾

党的十八大以来，我国各地政府先后探索了“最多跑一次”“不见面审批”等政务服务创新举措，并凝练成“一网、一门、一次”改革路径，是深化“放管服”改革、推进政府职能转变的重要实践。2022年，《国务院关于进一步加快推进政务服务标准化规范化便利化的指导意见》（国发〔2022〕5号）明确指出，“政务服务事项包括依申请办理的行政权力事项和公共服务事项”。它指政府部门通过直接或间接方式向公民和企业提供的各类服务，也包括公共服务提供过程中所涉及的政务程序，其本质上可以理解为行政相对人与政府之间的各种互动关系^①。与传统政府直接供给服务不同的是，政务服务通过规范化政务中心和信息化服务平台为民众（或企业）参与服务提供了“线上+线下”空间，强调政府及时回应民众（或企业）提出的服务“申请”，并在持续推进的创新中不断调整服务设计以达到更好的服务供给效果。已有研究认为，在信息技术推动政府治理变革的时代场景下，“互联网+政务服务”正逐渐成为推动政务服务创新的关键变革工具。数字技术推动了政府创新^②，加快了政府内部结构的调整与重组，也在一定程度上重塑着政府与民众间关系^③。总体来看，已有

* 涂讓，江苏行政学院公共管理教研部副教授；于湃，江苏行政学院公共管理教研部讲师。本文系江苏省社科基金青年项目“江苏创新‘大数据+网格化+铁脚板’社会治理模式研究”（编号：20ZZC002）阶段性成果。

① 马亮：《政务服务治理：一个理论框架》，《西北师大学报（社会科学版）》2021年第3期。

② 张成福、谢侃侃：《数字化时代的政府转型与数字政府》，《行政论坛》2020年第6期。

③ 马亮：《政务服务治理：一个理论框架》，《西北师大学报（社会科学版）》2021年第3期。

研究重点围绕数字治理、公共服务、信息赋能等对政务服务展开了深入研究。

第一,关注信息技术赋能政务服务供给。技术正逐渐成为变化的赋能者,是组织变化强烈的催化剂^①。在信息技术的赋能下,政府能够提升管理、决策、服务等多方面的能力^②,推动政务服务实现线上线下融合。与此同时,基于大数据的政务服务热线、政务微博等平台也能够提升城市政府服务能力^{③④⑤}。信息技术赋能政务服务供给的解释框架重在强调互联网、大数据等新兴技术的变革价值。信息技术一方面能够提升政务服务供给效率、降低行政成本,另一方面也在不断重塑政务服务的形态与过程,并对政府治理产生深刻影响。

第二,探讨政策创新赋能政务服务过程。政府部门通过引入电子政务进行服务创新,打破了部门间壁垒,一定程度上实现了流程优化。现有研究表明,政务服务领域的政策创新受到内外两方面因素的影响,内部因素主要指政府属性(如决策者意愿、民众反应等),而外部因素主要关涉政府同其他主体的互动关系^⑥。不容忽视的一点是,政务服务创新还受到政府治理的不同维度如政治制度、治理水平的影响^{⑦⑧}。

第三,提出界面治理解释政务服务逻辑。已有研究从系统与环境互动角度提出,地方政府通过界面平台搭建与公民的互动机制是实现政务服务有效供给的关键^{⑨⑩},这为当前理解政务服务改革搭建了一个解释性框架。这一框架基于“情境—行为—价值”的基本逻辑分析政务服务过程中政府与民众何以互动^⑪。不同于科层组织,界面打破了部门壁垒,成为政府与社会互动的桥梁,能够为不同主体提供共同交流的空间与平台。

第四,聚焦政务服务供给的公共价值生成逻辑。这一视角提出政务服务的“价值”(Value)属性,并将其区别于传统视角下服务的“物品”(Goods)属性。部分研究认为物品之上的“价值”是构成理解政务服务供给的理论逻辑,并围绕服务供给可能产生的价值,进一步探讨政府绩效改进的可能路径,提出政务服务结果应作为推进公共价值创造和实现的载体^{⑫⑬},推进公共价值创造也应

① HEINRICH C J. The Bite of Administrative Burden: A Theoretical and Empirical Investigation, *Journal of Public Administration Research & Theory*, 2016, 26 (3) .

② 孟天广:《政府数字化转型的要素、机制与路径——兼论“技术赋能”与“技术赋权”的双向驱动》,《治理研究》2021年第1期。

③ 曹现强、顾伟先:《政府服务热线标准化与整体性政府的构建——以济南市12345热线为例》,《公共管理与政策评论》2014年第3期。

④ 郑跃平、王海贤:《移动政务的现状、问题及对策》,《公共管理与政策评论》2019年第2期。

⑤ 孙宗锋、郑跃平:《我国城市政务微博发展及影响因素探究——基于228个城市的“大数据+小数据”分析(2011—2017)》,《公共管理学报》2021年第1期。

⑥ BERRY F S, BERRY W D. *Innovation and Diffusion Models in Policy Research*, Routledge, 2014, pp.307-362.

⑦ AZAD B, FARAJ S. E-Government Institutionalizing Practices of A Land Registration Mapping System, *Government Information Quarterly*, 2009, 26 (1) .

⑧ 黄晓春:《技术治理的运作机制研究以上海市L街道一门式电子政务中心为案例》,《社会》2010年第4期。

⑨ 李文钊:《理解中国城市治理:一个界面治理理论的视角》,《中国行政管理》2019年第9期。

⑩ 李春根、罗家为:《赋权与增能:“互联网+政务服务”何以打造地方发展软环境》,《中国行政管理》2021年第5期。

⑪ 李文钊、翟文康:《从条块到界面:基层政府“放管服”改革的内在逻辑——基于江苏省徐霞客镇的案例研究》,《甘肃行政学院学报》2021年第1期。

⑫ 王学军:《“好差评”提升政务服务绩效的公共价值逻辑》,《西北师大学报(社会科学版)》2021年第3期。

⑬ 王学军、王子琦:《政民互动、公共价值与政府绩效改进——基于北上广政务微博的实证分析》,《公共管理学报》2017年第3期。

当成为政务服务创新的一个方面。正是基于服务过程性、体验性等属性，越来越多研究指出服务供给过程应该被视为一个用资源、知识和技能来创造价值的过程^①。

总的来看，既有研究为理解政务服务提供了一个宏观视角，从政务服务的外部治理环境、服务平台与政策工具等维度丰富了对政务服务实践的认知，对理解政务服务中微观现象提供了理论指引。但是，已有研究大多侧重于对政务服务的宏观治理环境进行分析，或在理论阐释层面展开讨论，就特定情境中政务服务供给的微观机制讨论仍存在较大空间，尤其对服务过程中不同主体间互动关系及行为逻辑等问题未能充分展开，需要在理论上对政务服务进行刻画、理解和解释^②，从而为政务服务实践提供有益的理论指导。为弥补上述不足，本文运用共同生产（Coproduction）这一理论视角，尝试从微观互动视角探讨政务服务供给过程及逻辑理路。以上促使我们进一步思考并回答：当下地方政府正在积极探索的政务服务体现出何种特征？地方政府政务服务供给的内在逻辑是什么？持续进行的政务服务创新取得了何种效果？本文通过解构江苏省南京市“宁满意”工程的实施过程，从共同生产的理论视角分析政务服务供给的内在机理，并试图与现有理论展开对话。

二、共同生产：重新理解政务服务的一个分析框架

共同生产理论为理解政务服务过程中政府与公民（或企业）互动提供了可能性的解释，原因在于它为理解公民与政府共同参与公共服务提供了一个新的理论视角^③。本质上，共同生产（Coproduction）指的是“通过任何社会部门的专业服务提供者与服务使用者或其他社区成员之间的常规性的、长期的关系来提供服务，双方在其中都提供客观的资源贡献”^④。有研究指出，共同生产中政府与其他主体共同形成的关系涉及广泛复杂的政治过程，其结果是政府与公众最终达成一致，建立互信机制，共同生产出社会需要的产品和服务^⑤。在政务服务情境中，共同生产则是指政府与公民（或企业）在政务服务供给各个阶段产生互动关系，并通过公民（或企业）参与达成提升政务服务质量和创造公共价值的过程。

共同生产（Coproduction）起源于20世纪70年代美国城市服务（Urban service）研究^⑥，这一概念最初由印第安纳大学政治理论和政策分析工作室提出，在这一时期共同生产研究得到了显著发展，主要围绕定义、分析框架和实施效果等问题展开^⑦。进入21世纪，共同生产研究重新回归学

① EDVARDSSON B. Service Quality: Beyond Cognitive Assessment. *Managing Service Quality: An International Journal*, 2005, 15 (2) .

② 马亮：《政务服务治理：一个理论框架》，《西北师大学报（社会科学版）》2021年第3期。

③ 涂讚：《公共服务共同生产研究——基于2000—2019年英文文献的分析》，《复旦公共行政评论》2019年第1期。

④ BOVAIRD T. Beyond Engagement and Participation: User and Community Coproduction of Public Services, *Public Administration Review*, 2007, 67 (5) .

⑤ 王学军、韦林：《公共价值研究的几个重要问题——评Public Value:Theory and Practice》，《公共行政评论》2018年第6期。

⑥ PARKS R B, Baker P C, Kiser L, et al. Consumers as Coproducers of Public Services: Some Economic and Institutional Considerations, *Policy Studies Journal*, 1981, 9 (7) .

⑦ BRUDNEY J. Local Coproduction of Services and the Analysis of Municipal Productivity, *Urban Affairs Review*, 1983, 19 (4) .

界,并受到越来越多的学者关注^{①②③},并逐渐成为新公共治理的重要内容^④。

近些年,共同生产研究层出不穷。然而,对共同生产定义的争论始终没有停止,区分共同生产与其他相近概念由此成为诠释理解共同生产本质的关键问题。通过梳理文献可以发现,学界对共同生产概念的理解形成了一定程度上的共识,相关研究主要围绕概念、主体、有效管理及价值创造等方面展开。第一,共同生产强调公民在公共服务供给中的积极作用,政府与公民在服务供给中能够形成某种交互关系。第二,共同生产要求参与者在公共服务供给中能提供知识、资源、能力等投入^{⑤⑥}。正因如此,共同生产则必然关涉组织与个人在服务过程中的实质参与和贡献。第三,宣传沟通、资源支持、政策支持与制度支持能推动共同生产的有效管理^{⑦⑧⑨}。第四,共同生产具有创造公共价值的可能性^⑩。共同生产理论认为,公共服务供给过程中创造的价值不同于个体偏好选择而生成的个人贡献,而是政府与公民共同创造的价值集合^⑪,如公平^⑫、信任^⑬和政府能力^⑭。

共同生产理论视角适用于政务服务供给研究,主要体现在三个方面。第一,共同生产理论视角为理解政务服务供给提供了一个新的分析框架。在定义上,共同生产是参与公共服务过程的政府部门和公众^⑮活动的混合。现有研究揭示了公共服务共同生产过程中政府与公众之间形成的协作关系,而政务服务与公共服务既存在交集、又有所区别,生成了共同生产理论的探讨空间。第二,共同生产强调公众主动参与公共服务提供过程的行为^⑯。政务服务涉及政府、公民、企业等多个主体,包括供给侧与需求侧共同的行为选择。运用共同生产视角能够更好地解释“共同”属性,在政务服

-
- ① BOVAIRD T. Beyond Engagement and Participation: User and Community Coproduction of Public Services, *Public Administration Review*, 2007, 67 (5) .
 - ② BRANDSEN T, Honingh M. Distinguishing Different Types of Coproduction: A Conceptual Analysis based on the Classical Definitions, *Public Administration Review*, 2016, 76 (3) .
 - ③ NABATCHI T, SANCINO A, SICILIA M. Varieties of Participation in Public Services: the Who, When, and What of Coproduction, *Public Administration Review*, 2017, 77 (5) .
 - ④ OSBORNE S. The (New) Public Governance: A Suitable Case for Treatment? *The New Public Governance*, Routledge, 2010, pp. 1-16.
 - ⑤ ALFORD J. Public Management Road Less Travelled: Clients as Coproducers of Public Services, *Australian Journal of Public Administration*, 1998, 57 (4) .
 - ⑥ BOVAIRD T. Beyond Engagement and Participation: User and Community Coproduction of Public Services, *Public Administration Review*, 2007, 67 (5) .
 - ⑦ BRUDNEY J. Local Coproduction of Services and the Analysis of Municipal Productivity, *Urban Affairs Review*, 1984, 19 (4).
 - ⑧ JAKOBSEN M, ANDERSEN S. Coproduction and Equity in Public Service Delivery, *Public Administration Review*, 2013, 73 (4).
 - ⑨ Parrado S, Van Ryzin, GG, Bovaird T, et al. Correlates of Coproduction: Evidence from a Fivention Survey of Citizens, *International Public Management Journal*, 2013, 16 (1) .
 - ⑩ OSBORNE S P, RADNOR Z, NASI G. A New Theory for Public Management? Toward a (public) Service-dominant Approach, *The American Review of Public Administration*, 2013, 43 (2) .
 - ⑪ 涂讚:《公共服务共同生产研究——基于2000—2019年英文文献的分析》,《复旦公共行政评论》2019年第1期。
 - ⑫ JAKOBSEN M, ANDERSEN S. Coproduction and Equity in Public Service Delivery, *Public Administration Review*, 2013, 73 (4).
 - ⑬ FLEDDERUS J. Does User Co-production of Public Service Delivery Increase Satisfaction and Trust? Evidence from a Vignette Experiment, *International Journal of Public Administration*, 2015, 38 (9) .
 - ⑭ MITLIN D. With and Beyond the State—Coproduction as a Route to Political Influence, Power and Transformation for Grassroots Organizations, *Environment & Urbanization*, 2008, 20 (2) .
 - ⑮ 文中所指的“公众”包括个人、家庭、社区、社会组织等。
 - ⑯ NABATCHI T, SANCINO A, SICILIA M. Varieties of Participation in Public Services: the Who, When, and What of Coproduction, *Public Administration Review*, 2017, 77 (5) .

务过程中，公众无论是参与还是使用本质上都属于共同生产行为。第三，共同生产具有创造公共价值的现实可能性。共同生产不仅是参与问题，更重要的是透过服务的各个环节，在不同主体的互动中实现观念和行为的改变，探索公共价值何以现实^①。这是因为共同生产中创造的价值不同于个体偏好选择而生成的个人贡献，它是在政府与公众的合作基础上形成的能够提升参与主体能力的价值集合^②。

延伸上述分析，政务服务供给过程中的共同生产是一个持续性的、并有多个主体共同参与和互动的过程。不同于传统政府管理的形态和格局，共同生产指向的是在治理情境中政府与社会的有效互动。在认识到社会利益不断分化，不同群体间公共服务诉求存在差异的前提下，政府必须通过创新治理方式将公众、企业等社会主体纳入公共服务的整体设计中。而这一目标的实现需要政府破除部门的框架限制^③，建立新的信息传递与服务供给机制，以回应日渐复杂的社会需求，提升整体治理水平。政务服务因其覆盖群体广泛、时效性强正逐渐成为政府治理创新的重要领域。因此，本研究试图从“主体—过程—结果”出发，构建政务服务供给的分析框架，以阐释政务服务中共同生产的运行机制（图1）。

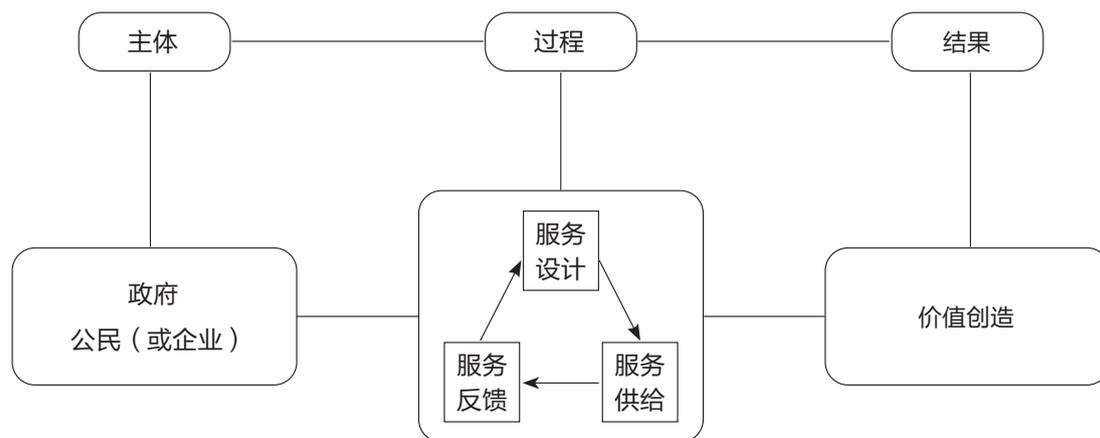


图1 政务服务供给分析框架

三、案例呈现：政务服务供给何以实现共同生产

2019年，南京市委市政府为“完善一体化在线平台深化‘互联网+政务服务’”启动实施“宁满意”工程，全面推进“十个一”工程^④以提升政务服务能力。2021年，“宁满意”工程继续围绕“放管服”推进一体化创新，立足“四减三办”^⑤提出深化政务服务的四项目标，即打造“一线三

① OSBORNE S P, STROKOSCH K. It Takes Two to Tango? Understanding the Co-production of Public Services by Integrating the Services Management and Public Administration Perspectives, *British Journal of Management*, 2013, 24 (S1) .

② 涂讚：《公共服务共同生产研究——基于2000—2019年英文文献的分析》，《复旦公共行政评论》2019年第1期。

③ 孟天广、黄种滨、张小劲：《政务热线驱动的超大城市社会治理创新——以北京市“接诉即办”改革为例》，《公共管理学报》2021年第2期。

④ “十个一”工程具体指一网通、一门通、一证通、一指通、一城通、一机通、一照通、一链通、一栏通和一事通在内的“十个一”工程。

⑤ “四减”指减环节、减材料、减费用、减时限，“三办”指网上办、掌上办、就近办。

圈”，具体指12345为民连心线、惠企政策直达生态圈、15分钟便民政务服务圈、政务服务区域通办圈。过去几年，以“宁满意”为抓手的南京政务服务改革成效较为显著，作为典型性案例具有一定的研究价值和代表性。基于此，笔者于2020年11月和2021年4—5月展开实地调研，与政务服务改革相关的职能部门工作人员进行了详细访谈^①，获取了大量第一手资料。同时，本文结合政府政策文档、官方网站的数据信息等多种资料收集法，以补充访谈资料，提高研究可信度。

（一）政务服务的现实图景：全生命周期再设计

“宁满意”工程从专注“互联网+政务服务”发展为综合性政务服务品牌。在机构设置上，南京市政务服务管理办公室作为南京市政府工作部门，是政务服务工作的直接管理部门，也承担着南京市政府推进政府职能转变和“放管服”改革协调领导小组办公室日常工作，在运行中同时负责南京市政务服务中心、南京市公共资源交易中心、南京市“12345”政务热线服务中心和南京市投资建设代办服务中心的管理工作，并承担推进“互联网+监管”的改革功能。

1. 政务创新由“供给侧”转向“需求侧”，彰显“以人民为中心”的价值追求

虽然审批服务改革目标经历从“便民化”到“标准化、规范化、便利化”转变，但从主旨看，标准化、规范化最终服务于“便利化”，相关改革始终聚焦着企业和群众反映突出的办事难、办事慢，多头跑、来回跑等问题。因此，“宁满意”工程不断强化用户思维和客户体验，政务服务中心工作人员将其内涵总结为“群众点菜、政府端菜”，即改变过去“我（政府）提供什么你（公民或企业）必须吃什么”的方式。在调研访谈中，受访者表示，“比如老百姓买房子，他肯定想我要办的是房产证，但是你去查办案指南，找不到房产证这几个字，而是不动产权证。所以他不懂，只知道要办房产证，是通俗的表达。这就是差异，政策术语和日常生活中用的词有差异。基于这种问题，我们现在要反过来，从老百姓的角度出发，从用户的角度去解读。他能懂他能知道怎么办，说明政策是成功了，他如果不懂，就需要更接地气，要调整，所以关键是以谁为核心。”

因此，丰富群众“点菜”路径和方式成为“宁满意”工程重要突破。如建立“宁满意企业加油站”“企业家服务日”“开门办政务”等常态化沟通渠道和服务对象参与机制；聘请人大代表、政协委员、民主党派代表、工商联代表、无党派人士、企业职工代表、城乡居民代表等作为咨询顾问和监督员；设立与人大、政协的常态化沟通渠道；深化“好差评”的数据挖掘和利用，并综合利用12345热线中心补充政务服务申办渠道，专门设置企业服务专席、开通“一企来”企业服务热线，通过连线“政策专员”^②实现服务办理便捷化。

2. 拓展“线上+线下”一体化渠道，打造“可达、可办、好办、快办”的政务服务平台

首先，“可达”标准提高政务服务的时空可及性。一方面是缩短物理空间实现“就近办”，通过市、区级政务服务中心、街道为民服务中心、社区便民服务中心，以及不断拓展的社会化合作网点（例如银行、商场、地铁站等），结合高频事项有序下沉，试点“街社同权通办”，打造“15分钟政务服务圈”。同时拓展“帮代办”“上门办”范围，推动“适老化”改造，不断提高政务服务可及性。另一方面是拓展线上空间实现“随时办”，同步推进“网上办”“掌上办”“自助办”，打破政务服务办理的时间限制。

^① 访谈职能部门包括南京市委编办，南京市政务服务中心，包括其审改处、信息处、考评处，南京市江宁区政务服务中心。

^② “政策专员”由政府相关部门工作人员兼任，通过12345政务热线搭建企业和职能部门直接对话渠道，并提供“点对点”服务。

其次，“可办”标准推动政务服务的时空无差别化。立足提升政务服务标准化建设水平，一方面实现电脑端、手机端、自助机端、窗口端事项办理无差别；另一方面推动“全城通办”无差别，实现同一事项在主项名称、子项名称、设定依据、受理条件、办理情形、办理材料、办理流程、办结时限、办事表单九个方面“全市统一”。与此同时，积极探索“跨省通办”实践，与南京都市圈10个城市签订《南京都市圈政务服务区域协作体战略合作协议》，实现跨省域政务服务“网上有通道、线下有专窗、自助有终端”的一体化办理过程。

再次，“好办”标准提高政务服务便捷度。一是推动“一件事”改革。围绕个人与企业的全生命周期，由办理政府职权确定的“一个事项”转向办成公民所需的“一件事”，构建“一件事一次办”的标准化场景。启动“一业一证”改革，整合企业经营所需证照，通过部门联合受理、材料内部流转、窗口统一发证的模式，采取“一业一证”方式，达成企业“一证准营”目标，目前已覆盖零售药店、零售书店、美容诊所等13个行业。二是推动个人事项“一证通办”和企业事项“一照通办”，通过打造个性化专属空间，削减或简化申报材料，提供表单智能填报、材料智能关联、办件智能预审等服务，通过电子证照材料跨部门、跨行业、跨领域互联互通，实现各类政务信息的“免提交、免填写、免查验、全归集”，创新各类“零材料”申报事项。三是升级“可阅、可问、可办、可评”的在线政策服务专窗，建立惠企政策直达机制，通过“宁企通”企业服务平台，精准推送惠企政策信息，简化惠企政策申办程序，探索惠企服务从“申诉即办”转向“免申即享”。

最后，“快办”标准提升政务服务回应性。一方面规范投诉处置工作，另一方面通过“先解决问题再说”机制推动难点堵点问题解决。对难以明确办理部门或无法解决的疑难复杂事项，统一由市政办按照“首问负责、指定负责、兜底负责”原则交办督办，并建立联席研判制度，按照“谁主管、谁负责”“谁审批、谁负责”“谁受益、谁负责”“经行业主管部门认定应由属地政府落实解决”“属地政府先行解决”等原则，迅速确定先行解决问题的责任部门，以快速回应公民诉求。在深入访谈中，受访者表示，“前段时间一个老职工小区积水，带我们12345中心的工作人员下去看，我召集相关部门人员开了现场会，那么到了现场以后，找问题，然后把所有的包括居民代表，就把反映的问题集中后，包括把现场的所有涉及的民警全部找来，找问题，查原因。因为当时我们一起办，就当场做决策。然后一个星期以后我们进行复查，而且目前的这个事全部已经解决了，老百姓也很开心。这就是先解决问题再说，至于哪个部门的问题，我们自己后面再去梳理。”

3. 专注良好互动关系，树立“陪伴成长”目标追求

有别于科层制组织，政务服务平台汇集了后台职能部门和前端服务事项，并基于用户需求再造平台结构，而不断优化的政务服务平台促成了政府与公民（或企业）之间的持续互动。在政府内部，在政务服务事项不断集成、下沉、简约化、智能化的变革中，平台不断形塑各行政主体间关系，从而打破层级和部门壁垒，由过去点面对接逐渐转变为网络任务关系。在政务服务供给的公共空间内，政府与公民（或与企业）的互动通过需求表达和服务办理这一过程实现，并在此过程中确认需求、建立信任、获得满意。“宁满意”工程通过具体制度设计，重新定义了政民关系。

（二）政务服务供给中的共同生产：设计、过程与结果

“宁满意”工程创新实践呈现了政务服务供给的现实逻辑，实现了“服务设计+供给过程+供给结果”全生命周期共同生产（图2）。

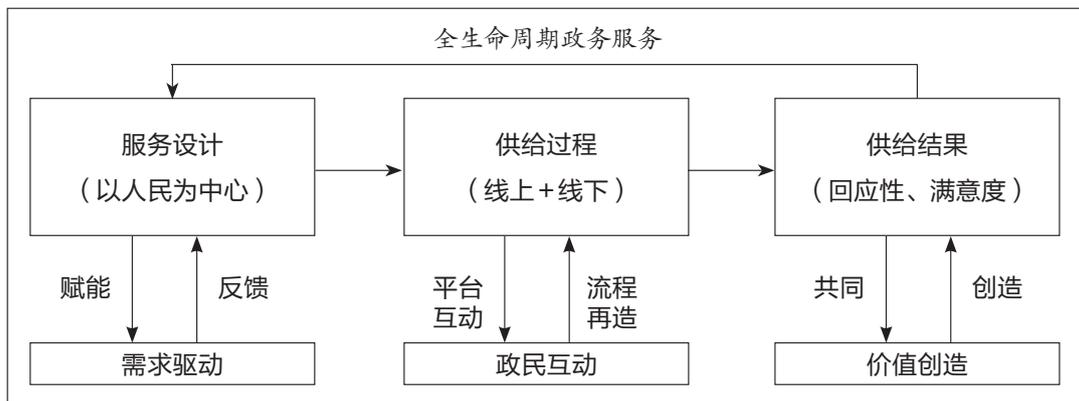


图2 南京“宁满意”政务服务供给内在逻辑

1. 服务设计：以需求驱动赋能服务使用者

共同生产理论认为，服务设计是服务供给的前端环节，一个开放的公共服务系统能够为政府与民众共同参与服务设计提供可能。有研究者提出“为体验而设计”^①这一概念，以解释数字化驱动下的公共服务设计。在用户导向的公共服务系统中，服务设计指向服务使用者与政府部门的直接交流与互动，更加重视服务使用者对具体服务的体验。重视服务设计要求政府部门必须超越组织本身，以更加开放的态度支持用户的价值主张，并且作为一种结果去设计其期望的体验^②。

改革前，政务服务是部门规定办事规章，申请人只能被动按规章要求完成申请流程。改革后，政务服务供给不断强化对服务使用者的需求识别，并基于需求识别对具体服务事项进行再设计，通过精简事项、个性化服务、跨部门事项整合、跨层级事项下沉、跨区域服务协同等优化方式，提升服务对象体验感。从政策实施角度看，服务设计能够帮助执行者理解服务使用者的需求与期待，更加准确地把握现实问题，形成解决方案^③。

“服务使用者参与”被认为对于组织的服务创新有着积极作用，这源于服务设计过程中服务对象掌握更多关于自身需求的信息，并通过与组织间持续互动，形成需求表达与服务供给间的转换机制，从而设计出更加高质量的政务服务。从过程上看，政务服务设计必须持续地优化迭代。在服务设计的初始阶段，通过建立与公民（或企业）间常态化沟通渠道和参与机制，突出诉求受理、处置、反馈机制的闭环设计，进行高频事项数据的梳理与归纳，进而对服务对象的诉求与期盼进行综合分析研判，以及时回应并调整政务服务方向与方法。在服务传递的事中，一方面通过代办帮办制度、现场或在线的问询与指引、投诉与跟踪处置机制，基于具体需求优化某一具体事项或流程；另一方面实时收集和分析政务服务过程的关键特征数据，为进一步的政务服务需求分析提供现实基础。在服务传递的事后，通过具体事项的“好差评”机制、多元参与的政务服务监督机制等，及时了解公民（或企业）对服务过程中办事效率、便利程度、流程规范、服务态度等方面的评价。同时通过现场服务、网上服务、社会各界及政府部门内部的综合评价结果，持续优化政务服务评价体系，完善政务服务反馈方式。

① TRISCHLER J, TRISCHLER J W. Design for Experience – a Public Service Design Approach in the Age of Digitalization, *Public Management Review*, 2021 (1) .

② TEIXEIRA J, PATRICIO L, et al. Customer Experience Modeling: from Customer Experience to Service Design, *Journal of Service Management*, 2012, 23 (3) .

③ FUNG A. Varieties of Participation in Complex Governance, *Public Administration Review*, 2010, 66.

从内容上看,政务服务设计以“事项”和“流程”为主线。就“事项”而言,从“一门、一网、一窗”到“一件事改革”,降低了公民(或企业)的办事成本,在事项确定的基础上,“流程”优化既体现在制度层面,也包括了相应硬件保障。在制度层面,基于“最短时间、最少材料、最减环节”这一流程优化的总目标,理清各层级各部门间的事权清单。此外还需要根据需求设计特色服务,如“帮办”“代办”“延时服务”等,提高政务服务供给的整体效率。

2. 供给过程:以“线上+线下”平台实现政民互动

在线上服务方面,公民(或企业)能够通过一体化线上平台实现服务咨询、服务申请和办理、服务评价反馈等事项,进而在虚拟空间中与政务服务部门形成了全流程、全时空、全领域的信息交换。为提高政务服务平台回应性,政务服务、公共服务、便民服务资源正走向深度整合,网络端、手机端、自助端和政务热线等正走向深度融合,以“线上”创新推动“数据跑腿”,弥补政府和公民(或企业)间信息不对称,着力消除行政壁垒,打破时空限制,形成了以需求为导向、以回应为目标的互动过程。平台作为服务使用者交换商品、信息、服务的直接交互界面,实现了资源聚集和及时回应^①。在线下服务方面,以“便民化”为目标的服务优化,客观上提升了民众在服务传递中的参与行动。一方面,政务服务创新通过优化正式服务前的有效互动,提升了服务效率。例如告知承诺制,其服务流程的顺利推进依赖于服务使用者主动真实披露自我信息,以“自我承诺”方式参与了传统服务中的审核过程;代办制则是代办员(帮办员)在审批服务前,通过与服务使用者的持续互动,共同完成审批申请。另一方面,在自助服务中,公民(或企业)在某些事项中全部或部分代替服务提供者,成为提供政务服务的“部分员工”^{②③}。在打造“便民服务圈”时,“宁满意”加速了各类“自助办理”服务场所和服务终端的广泛布局,服务终端覆盖率的持续提升也使得自助服务的使用率越来越高。实际上,自助服务过程中,使用者在流程中采取适当操作步骤,实现“自我服务”,与平台终端成为“共同生产者”,实现服务全过程供给。

以信息为载体的政务服务供给强化了政府各职能部门对民众与企业诉求的及时回应,通过“线上+线下”相结合的方式为解决公共治理中的各类问题搭建了一个整合式的服务窗口。一方面,线上服务平台增强了信息反馈的即时性,政府部门能够实时了解民众需求并就具体服务事项进行研判分析;另一方面,民众和企业可以通过手机app、政务服务热线、留言板等自助式服务方式即时表达诉求和需要,政府部门基于大数据计算能够更加直接与准确地识别服务诉求及其重要性,以采取不同的回应方式。更为重要的是,集成了众多公共治理事项的服务平台克服了过往公众参与受限的困境,直接推动政府部门解决实际问题,提升公共服务质量。进一步,在信息与平台共同形塑的服务系统中,政府部门能够通过公开决策信息和服务数据争取更大程度的民众支持与关注^④,从而提升政民互动的有效性与持续性。总之,在政务服务供给的全过程中,平台是多主体直接互动的公共场域,整合了部门功能与资源。从各主体关系来看,平台能够为不同主体创造和交换价值提供机会^⑤。

① 刘绍荣、夏宁敏、唐欢等:《平台型组织》,中信出版社,2009年版,第36页。

② 党秀云:《论公民社会在公共治理中的正当角色》,《教学与研究》2006年第9期。

③ 朱春奎、易雯:《公共服务合作生产研究进展与展望》,《公共行政评论》2017年第5期。

④ 吴湛微、禹卫华:《大数据如何改善社会治理:国外“大数据社会福祉”运动的案例分析和借鉴》,《中国行政管理》2016年第1期。

⑤ 李文钊、翟文康:《从条块到界面:基层政府“放管服”改革的内在逻辑——基于江苏省徐霞客镇的案例研究》,《甘肃行政学院学报》2021年第1期。

3. 供给结果：以政民互动推动价值创造

从供给结果来看，政务服务便民化改革在一定程度上实现了便企便民，增进了政民互动，提升了政府回应性，为推进政务服务过程的价值创造提供了机会。持续推进的政务服务改革体现了“以人民为中心”的服务理念，在需求驱动的现实背景下，提升政务服务质量不仅需要考虑供给侧的服务能力，更加需要关注需求侧的服务诉求与期待变化，尤其是在服务设计环节如何有效实现供求两侧有效互动。

现有研究认为，公共服务的管理有别于商品或产品服务，应当建立以服务为主导的“公共服务逻辑”^①。公共服务主导的服务供给逻辑指出，公共服务生态系统是一个开放的社会系统，包括社会情境、前提条件、合作设计、共同生产、价值创造等要素，它们彼此关联并形成反馈回路。从政务服务的供给情况来看，以“互联网+政务服务”形塑的“放管服”改革是以政民互动为特征的整体性治理的集中体现。政务服务从线上线下两条线到“线上+线下”融合发展，从多个窗口多次跑到“一窗受理”“不见面审批”，从大规模无差别供给到个性化精细化定制服务，从分部门审批到一站式集中审批等，这些转变均在一定程度上体现了服务设计的理念与逻辑。公共服务共同生产过程中的价值创造(value-creation)既需要关注服务供给的内部效率，也要重视服务供给的“附加值”，即服务使用者的感受与付出^②。因此，服务过程应该深度回应民众与企业的需求和偏好，并在具体流程之中反映出供给与需求不断变化的关系。

案例结果启示，政务服务供给过程能够推动政府部门的价值创造。一方面，公民(或企业)在使用服务过程中与公共部门间频繁持续互动能够直接影响服务事项的成本与收益，基于需求与偏好的政务服务则对政府审批监管、服务提供方式、事项周转流程等提出了更高要求，这些为回应诉求引发的政务服务改革需要持续降低服务成本、提升服务满意度，增进用户服务体验，创造公共价值。另一方面，政务服务部门通过需求的识别与回应，提升了公众对政务服务部门、政府整体以及营商环境的满意度，同时拓展了公众与公共部门的互动场景，为公众需求表达和政策参与提供了机会与平台，进而促进了公众与公共部门的互动意愿与互动能力。进一步，需求驱动下的政务服务供给遵循的是以服务主导为引领、服务使用者为核心的服务过程。在服务主导的逻辑指导下，政务服务更加注重事项设计与服务使用者认知匹配，注重服务使用者参与和公共部门的持续互动，注重服务供给到价值创造的有效转变。因此，需求驱动、服务主导的现实逻辑能够为真实场景中提升政务服务能力提供启示，即政务服务设计中的需求识别与实现对提升政务服务能力至关重要。

近年来，国外研究者从公共价值的理论视角提出公共服务共同生产(Co-production of public services)的概念，特别强调服务供给过程中的政民互动与直接参与^{③④}。案例研究表明，有效的政民互动能够为政务服务设计提供有效建议和有益启迪，过程中的互动能在一定程度上消除民众与公共部门之间存在的误解与隔阂，增强信任与沟通。不能忽视的是，下一步的改革需要落实不同层

① OSBORNE S P, STROKOSCH K. It Takes Two to Tango? Understanding the Co-production of Public Services by Integrating the Services Management and Public Administration Perspectives, *British Journal of Management*, 2013, 24 (S1).

② OSBORNE S P, RADNOR Z, KINDER T, et al. The Service Framework: a Public-Service-Dominant Approach to Sustainable Public Services, *British Journal of Management*, 2015, 26.

③ 马克·H·穆尔：《创造公共价值：政府战略管理》，伍满桂译，商务印书馆，2016年版，第16页。

④ BRANDSEN T, STEEN T, VERSCHUERER B. Co-creation and Co-production in Public Services: Urgent Issues in Practice and Research, *Co-production and Co-creation: Engaging Citizens in Public Services*, Routledge, 2018, pp.3-7.

级和不同部门之间的数据共享及有效使用。一方面，政务数据联通共享依然存在挑战，实现平台对接，统一服务标准对于持续提升用户体验与服务质量至关重要。另一方面，当前政务服务供给过程尚未完全实现事项与需求的统一。事项与需求均指向服务结果，服务结果则直接关系用户体验与整体评价。正如一些研究指出，基于设计思维的价值创造才是最终能够让服务变现的机制^①。

四、结论与讨论

本研究展示了南京市政务服务改革过程，以“宁满意”工程作为小切口试图探究政务服务共同生产的全过程及其影响。从共同生产视角对这一改革全过程进行剖析与解释，以“主体—过程—结果”为逻辑探究政务服务供给的内在机理。不可否认，当下的政务服务实践还存在一些问题，需要在未来改革中予以解决。

第一，需求驱动的服务设计能够体现“以人民为中心”的价值初衷。实践证明，公共服务系统内部的具体执行人员能够影响政务服务的设计和提供^②。就此而言，政务服务的设计者和提供者的理念态度在很大程度上能够决定政务服务的形态和模式^③。共同生产理论同时认为，公民直接参与服务设计是实现价值创造的必要条件^④。服务如何被设计，需要哪些环节将直接影响服务使用者的体验感与执行共同生产的具体方式^⑤。需要指出的是，政务服务设计是在现有制度边界内的供需再匹配，其水平高低既受限于现有制度框架，又受限于供需匹配能力。以“简政放权”为主线的制度创新空间被政务服务设计主体的职能权限锁定，在法律规定权责内和承接主体能力内，纵向上应减尽减、应放尽放等事项的再设计已趋于饱和，横向上跨区域通办事项的再设计则亟待各主体间制度协同水平的突破。因此，未来需持续推动跨层级、跨部门、跨区域的整体性制度设计，拓展政务服务再设计的制度空间。

第二，政务服务共同生产中各主体间的互动关系体现在事项办理的具体流程之中。供给过程中形成的互动关系能够促进资源有效配置，集成服务与信息并在不同部门间实现共享流动^⑥。建立在需求驱动的服务供给逻辑起点下，政府服务通过“一门”“一窗”“一网”的制度设计，增进了政民互动，一定程度上提升了政府精准识别服务需求的动力与能力。同时，集成式服务供给方式能够将过去分散化的流程整合为一个界面，为政务服务的共同生产创造可能。这一发现拓展了以传统公共服务供给方式为主导的共同生产研究，弥补了共同生产理论中关于政务服务供给研究不足的缺憾。政府服务实践表明，不同主体构建了虚拟空间与物理空间相互交织的新型互动空间。如何重塑互动空间内的公平与效率成为政务服务创新需要进一步解决的问题。一方面线上与线下的服务体验仍存在差异。就服务使用者而言，未来改革要重点关注数字弱势群体的服务诉求与获得；另一方面，数

① 李德国、郑炜：《服务设计如何推动公共部门的价值创造：一项针对办事指南的混合研究》，《中国行政管理》2021年第4期。

② 谭旭运、董洪杰、张跃等：《获得感的概念内涵、结构及其对生活满意度的影响》，《社会学研究》2020年第5期。

③ 马亮：《政务服务治理：一个理论框架》，《西北师大学报（社会科学版）》2021年第3期。

④ BOVAIRD T. LOEFFLER E: From Engagement to Co-production: How Users and Communities Contribute to Public Services, *New Public Governance, the Third Sector, and Co-Production*, Routledge, 2015, pp.53-78.

⑤ ALFORD J. *Engaging public sector clients: from service-delivery to co-production*, Palgrave Macmillan, 2009, pp.56-70.

⑥ 李文钊、翟文康：《从条块到界面：基层政府“放管服”改革的内在逻辑——基于江苏省徐霞客镇的案例研究》，《甘肃行政学院学报》2021年第1期。

据资源管理效率仍有待提升。无论是网上办，还是线下办，两种方式均以数据资源在政府部门间有效流动为基础。因此，实现数据有效管理应成为下一步改革的重要内容。

第三，就政务服务供给结果而言，持续性实现价值创造能够为政务服务共同生产提供互动空间，进而优化服务设计并针对性地指导政务服务改革创新。在对价值创造的学理回应方面，本文认为价值创造不仅可能出现在服务供给的末端，更贯穿在全生命周期的服务场景中。服务过程中所创造的价值不仅外化为一场办事体验，更重要的是在不断流动的服务事项中连接需求各异的服务使用者，将感知与事实流畅融入。此外，不容忽视的是，政府服务供给中公共价值创造的溢出效应初步显现。为提高政务服务可及性，“线下+线上”政务服务圈基本形成。随着服务事项的扩展，政务服务的基层实践已经不断与公共服务、便民服务、利企服务、党群服务等多维度服务相融合。基于此，未来应强化实践中的经验知识积累，如服务设计、服务硬件、服务数据和服务能力等都可以进行整体性地再开发与再利用，进而拓展多维度服务空间，进一步重塑政府与公民的互动关系、提升互动能力，实现价值共创。

The Internal Logic of Government Administrative Service Delivery from the Perspective of Co-production

——A Case Study of “Ning Man Yi” Project

TU Xuan YU Pai

[Abstract] In recent years, the reform of administrative services has experienced rapid progress. This article aims to explore the internal logic of the delivery of administrative services via a case study of “Ning Man Yi” project of Nanjing from the perspective of coproduction. The findings suggest that the implementation of this project has demonstrated features of needs-based service design, the improvement of the process and value creation. The findings have also shed light on enhancing the preferences of the demand side as well as the interaction of different actors during the process of service delivery.

[Key words] Coproduction, Administrative Services, Full-life Cycle, Internal Logic

（责任编辑：朱瑞）