DOI:10.3876/j.issn.1671-4970.2026.05.008

政务大模型驱动基本公共服务均等化的生成式共创机制

——以杭州市“依保儿”为例

方　錄,汤志伟

(电子科技大学公共管理学院)

摘要:“人工智能+”民生福祉是党和国家全方位推进数智赋能的重点领域,大语言模型技术可为基本公共服务均等化水平提升提供有效支撑。实现基本公共服务均等化是多元主体共同创造公共价值的过程,政务大模型的嵌入驱动造就了生成式共创这一新形态:与人机协同相比,生成式共创涉及群体更多元、层次更广泛;与现有公共服务价值共创相比,生成式共创呈现更为广泛的网络化互动,更重视智能主体的能动作用;与智能治理和数字赋能相比,生成式共创超越了技术工具论范畴,更加强调生成性和迭代优化。基于“过程-主体-机制”分析框架,系统研究杭州市“依保儿”案例发现:生成式共创过程包括价值共识凝聚-价值共生推进-价值共赢实现3个阶段,且生成式共创主体包括了政府、技术企业、公民等人类主体及政务大模型这一智能主体,各主体通过制度嵌入与价值对齐机制、资源整合与能力嵌入机制以及主体价值达成、公共价值创造和整体价值扩散机制,以凝聚价值共识、推进价值共生、实现价值共赢。为实现利用政务大模型驱动基本公共服务均等化的目的,各地要增进政企合作研发、加快专业知识语料建设、运用集成技术搭建数智矩阵服务体系并建立健全相应的制度规范。

关键词:政务大模型;基本公共服务;生成式治理;价值共创;医疗保障;智能体

一、问题的提出

《中华人民共和国国民经济和社会发展第十五个五年规划纲要》明确指出,要“全面实施‘人工智能+’行动,加强人工智能同科技创新、产业发展、文化建设、民生保障、社会治理相结合,抢占人工智能产业应用制高点,全方位赋能千行百业。”[1] ChatGPT、DeepSeek 等生成式人工智能技术的快速发展,为各地政府优化政务服务、提高公共服务供给能力等提供了有力支撑,特别是政务大模型的应用,为专门的政务服务事项提供了适配性工具。政务大模型是指以通用大语言模型为技术底座,依托政务领域专属数据资源,通过指令微调、检索增强及价值对齐等技术手段进行领域适配的专用人工智能系统,具备深层语义理解与复杂逻辑推理能

引用本文:方錄,汤志伟.政务大模型驱动基本公共服务均等化的生成式共创机制——以杭州市“依保儿”为例[J].河海大学学报(哲学社会科学版),2026,28(5):77-87.

基金项目:国家社会科学基金重点项目(22AZD135);四川省人力资源和社会保障厅项目(SCZZ32-FZC-2026-0330);四川省哲学社会科学基金重大项目(SCJJ25ND004)

作者简介:方錄(1998—),男,博士研究生,主要从事数智公共服务研究。E-mail:fnglu1017@sina.com

力[2]。政务大模型的深度应用改变了以往的政务服务供给范式,使政务服务朝向以数据驱动、算法优化和知识自组织为内核的生成式范式转变,具备实时感知、精准响应、个性供给、前瞻决策、互动优化等特征[3]。与政务信息系统和政务数据平台相比,政务大模型在功能定位领域实现了智能推理与自主决策、在数据需求领域依托多模态数据训练、在用户交互领域采用对话式交互方式、在技术架构领域以深度学习为基础、在部署策略方面实现从“重硬件”向“重协同”方向转型[4]。

基本公共服务均等化是指政府要为社会成员提供基本的、与经济社会发展水平相适应的、能够体现公平正义原则的大致均等的公共产品和服务,是人们生存和发展最基本条件的均等,目标是保证生存和发展的起点公平、基础性的服务均等以及人们基本权利的平等[5]。扎实推动基本公共服务均等化是实现共同富裕的内在要求,有助于补齐民生短板、兜牢民生保障,推动公共服务高质量发展,有效化解不平衡不充分的发展问题,更好地维护社会公平正义,促进人的全面发展,其是一种价值创造和价值增值的过程。然而,当前的基本公共服务均等化实践仍存在一些问题和挑战[6],为此,各地在基本公共服务领域积极实施“人工智能+”行动,探索建设基本公共服务领域政务大模型并已取得实效,如上海教育智算服务平台接入 DeepSeek 大模型,推动教育变革,优化教育资源配置;贵州省预防接种 AI 便民服务智能体压缩了人工投入成本,其激励机制和个性化服务又进一步创造了经济价值,提升了公众对疫苗接种的认知和信任度,助力公共卫生服务的均等化。

围绕人工智能和基本公共服务均等化,学界已开展了深入研究,形成了效率视角、场景视角、价值视角和混合视角[7]。其一,效率视角指出,人工智能技术通过自动化流程、协助资源分配、减少等待时间以提升服务供给效率和效能[8]。其二,场景视角主要描述了人工智能在公共服务领域的具体应用和形态,包括减轻政民沟通负担和成本的公共服务聊天机器人[9]、应对人口老龄化和日益增长的高质量医疗保健服务需求的社会辅助机器人[10]等。其三,价值视角认为人工智能可以推动公共价值创造[11],包括改善政府与公民之间的互动关系[12],提高政府管理市场的透明度、监管的有效性和问责的精准性[13]。其四,混合视角则是对效率、场景和价值的整合,认为人工智能通过在规划设计层实现需求精准识别与场景动态拓展,在实施供给层推动跨部门协同与个性化服务,在评估优化层构建动态反馈与持续改进机制,全面提高了公共服务的效能、拓展了公共服务场景并创造了公共服务价值[7]。然而,现有研究多从技术工具论角度阐释人工智能技术对基本公共服务均等化的赋能作用,并未将人工智能技术视为重要的价值共创主体,且未阐释其如何通过与人类主体的有效互动实现价值创造。此外,现有研究多关注公共服务高质量发展这一宏大领域,往往聚焦通用大模型对公共服务的影响而缺乏对政务大模型的深度关注。有鉴于此,本研究从政务大模型驱动基本公共服务均等化这一生动实践出发,将政务大模型视为与人类合作互动的重要能动主体[14],并认为政务大模型驱动的基本公共服务均等化是人类主体和智能主体共同创造价值的过程。

本研究以生成式治理和价值共创理论为基础,提出了生成式共创框架,明确了生成式共创的过程和主体,阐释了政务大模型驱动基本公共服务均等化的多元主体价值共创机制,并比较了其与人机协同、公共服务价值共创、智能治理和数字赋能的区别。在此基础上,以杭州市基本医疗保障服务领域的“依保儿”实践为例,探讨政务大模型驱动基本公共服务均等化的生成式共创机制,剖析了价值共识、价值共生和价值共赢阶段的具体运行机制,并为其他地区利用政务大模型驱动基本公共服务均等化提出经验启示。总的来看,本研究跳出了技术工具论的研究视角,将政务大模型视为价值共创的重要能动主体,进一步拓展了价值共创理论范畴、提升了价值共创理论对智能主体和人类主体有效互动的解释力,同时,提出的对策建议亦能为基本公共服务领域的政务大模型建设实践提供一定启发。

二、理论基础和分析框架

1. 生成式治理的理论内涵

生成式治理是以生成式人工智能技术为基础,通过全域数据感知、跨域知识萃取、多情景策略创生,对公共治理决策制定和执行优化进行系统赋能,在“人-机-物”交互协同中持续进化、涌现创新,是一种具有动态性、适应性、数据驱动特征的决策制定和执行过程[15]。具体而言,生成式治理以大模型为技术基座,搭建一整套全面支持公共治理的数据空间营造、智能中枢决策、应用场景落地、数实主体交互的平台化治理架构与运行机制[16],适配复杂性场域的基本特征及其运行演化[17]。

从运行机制、运行过程及运行结果看,生成式治理依托数据驱动、算法优化和知识自组织机制,通过数据的实时采集、语义理解和深度融合,依靠算法训练和优化实现高度复杂情况下的策略生成,并借助政策逻辑理解、制度演化脉络辨析和未来趋势预测等能力,对治理资源进行结构性重组和动态调配,以实现智能敏捷的治理行为,提升治理体系的整体效能与适应能力[3]。生成式治理并非一套固定的政策工具,而是一个持续演进、自我优化的元治理体系,核心目标是通过制度、技术和组织的创新,使治理系统本身获得学习、预测和适应的能力,从而能够与同为复杂适应系统的人工智能技术生态形成良性的共生演进关系[18]。

2. 生成式共创的提出

基本公共服务均等化的过程,是价值不断共创的过程。公共服务价值共创是公共服务利益相关者在具体公共服务情境中积极互动与合作,以实现资源、能力和流程的匹配,共同创造价值,并最终实现总体福祉提升[19]。在公共服务价值共创中,主体间的资源依存与整合是主体有效协作的前提与基础,且需要通过共创的氛围和场景,强化行动主体的交互行为,达成主体间的资源整合、服务交换、需求涌现和共享目标[20]。

伴随人工智能技术的深入发展,学界将人工智能视为重要的价值共创主体[21]。政务大模型在基本公共服务均等化的价值共创中承担重要作用:一方面,作为价值共创主体,政务大模型与人类主体进行资源整合和服务交换;另一方面,作为其他主体共创的衔接平台,政务大模型能强化主体间的资源整合和服务交换。政务大模型驱动基本公共服务均等化的价值共创,是建立在政务大模型生成性能力基础上的多层次共创体系,其以政务大模型为重要支撑,强化主体共创的氛围和场景,推动人类主体之间及人类主体与政务大模型的资源整合和服务交换,不断增进公共服务总体福祉,是一种生成式共创,创造了公共层面、群体层面、个体层面和技术层面的价值。对政府而言,政务大模型的应用提高了数据归集、整理、服务决策的效率,提升了服务供给的质量和效能;对公民而言,政务大模型有助于公民表达自身诉求、参与公共服务供给、满足个性化需求;对政府工作人员而言,政务大模型的应用极大降低了工作负担;对于企业与社会组织等主体而言,政务大模型有助于识别多元化利益、整合补充资源,进而使其能够兼顾自身和公民的多样化利益诉求,提供更加多样化、精细化的公共产品与服务[22]。而政务大模型自身则通过与人类主体的持续交互,不断升级迭代、有效提升性能并逐步提高与人类主体的适配度。

3. 生成式共创的特征及机制

生成式共创整合了生成式治理及价值共创的特征,呈现出典型的数实共创、人智共创、迭代共创等特点。

其一,与人机协同相比,生成式共创是人类主体之间及人类主体与智能主体之间的协同交互,并且人机协同是实现生成式共创的有力保障。人机协同是通过资源共享、决策分担、各展其长以完成并优化工作的过程[23],重点关注在智能系统运行过程中,人类主体及时、有效介入相应阶段,确保协同系统高效能运行。相对人机协同,生成式共创的群体更多元、层次更广泛,不仅强调人类主体与智能主体的协同交互,同样关注人类主体的协同互动。

其二,与现有公共服务价值共创相比,生成式共创呈现更广泛的网络互动,并重视智能主体的能动性。公共服务逻辑将价值共创描述为涉及多个参与者的资源整合过程,这些参与者

构成了一个相互关联和协作的公共服务生态系统,公民需要参与资源整合过程才能创造价值[24]。服务生态系统是相对自给自足、自我调节的资源整合系统,这些系统由共享的制度逻辑连接,通过服务交换实现互惠价值创造,强调制度在价值共创中的重要性,并将技术视为一种可操作的资源[25]。生成式共创包括现实层面、现实和虚拟层面的主体网络交互,政府、技术企业和公民通过政务大模型实现有效互动共创价值,模型语料库在与现实主体交互基础上不断更新。生成式共创同样强调智能主体的能动作用,政务大模型的自然语言理解技术能够更好地拉近与用户距离,其多情景策略创生能力有助于提供情景构建、策略创生、效果评估等策略集,形成区别于传统的基于个体决策的治理情景方案[15],提供更有效的共创策略。

其三,与智能治理和数字赋能理论相比,生成式共创强调生成性和迭代优化。政务大模型拥有匹配人类复杂语义与情感生成结果的能力[16],在与用户、政务大模型及组织的交互中可实现自组织和自演化。智能治理与数字赋能属于数字治理理论,数字治理理论将技术视为提升行政效率的单向增强工具[26],强调人类主体借助数智技术实现高效治理并提升自身能力,本质上属于技术工具论。生成式共创基于生成性能力,面向具体业务场景,主动与人类主体的知识、能力相匹配,能更好地实现人类智能和人工智能的协同互补,降低人类主体与智能主体之间的沟通及使用障碍,提高人类主体的情感获得感,是一种共同创造公共服务价值的过程。同时,政务大模型在自身与外界的交互过程中,持续生成新的知识和内容,不断提升自身性能,又在新的能力基础上推动多元主体价值共创,实现共创层次的迭代优化。

鉴于价值共创是利益相关者在制度协调下通过互动和资源整合共同为参与主体创造价值的动态过程[27],因而可从过程角度解释价值共创。价值共创过程可解构为价值共识-价值共生-价值共赢 3 个阶段[27],其中的主体是重要因素,价值共创实现的关键在于激活分布在主体间的差异化资源[28],而要实现资源整合与交换必须借助相应机制。基于此,本研究提出“过程-主体-机制”分析框架,用以阐释政务大模型驱动基本公共服务均等化的生成式共创机制(图 1)。

三、研究设计

1. 案例选取与资料来源

本研究旨在阐释政务大模型为何能够有效驱动基本公共服务均等化,以及通过何种机制驱动基本公共服务均等化,因此较为适用案例研究法。基本医疗保障服务是基本公共服务的

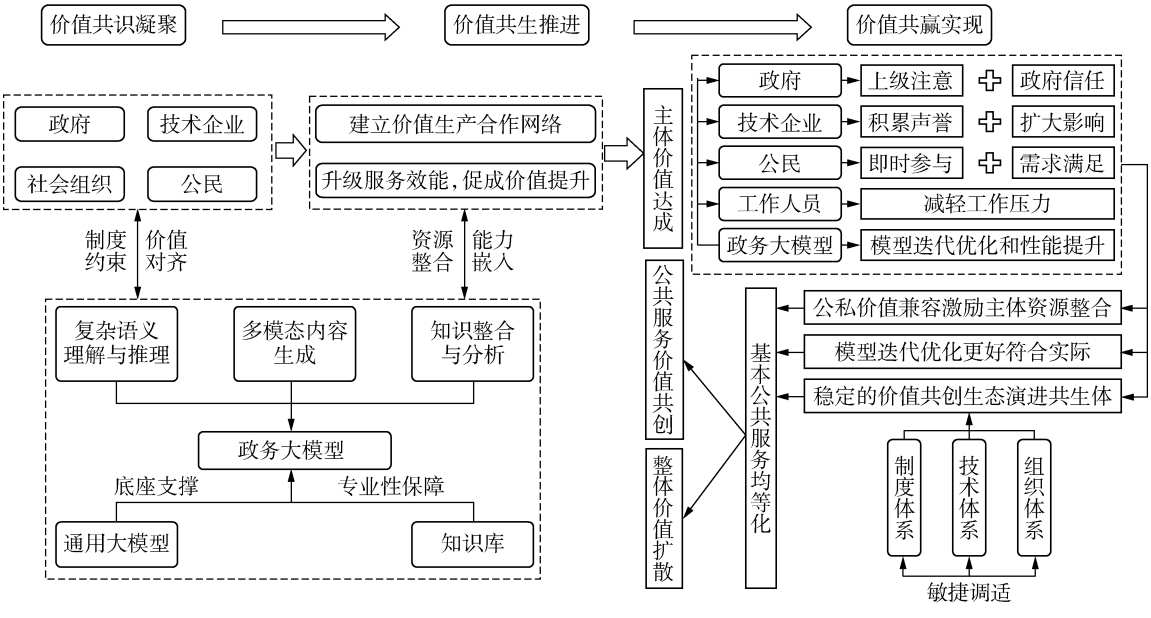

图 1　政务大模型驱动基本公共服务均等化的生成式共创机制

重要组成部分,当前杭州市基本医疗保障服务领域的“依保儿”大模型建设取得显著成效并在全国产生引领示范效应。杭州市“依保儿”建设可追溯到“医保小智”建设时期,在“依保儿”正式推出之前,杭州市以“医保小智”建设为重点,其改革案例先后获 2022 年《全国医疗保障经办服务规范建设典型案例》一等奖、2024 全国智慧医保大赛二等奖。“医保小智”系统迭代升级后,杭州市正式推出医保 AI 智能体“依保儿”。2025 年,“依保儿”获评健康杭州特色创新项目、“数字人依保儿+医保小智机器人”项目成功入围国家医保局举办的全国医保经办智能体展示活动决赛展演。2026 年,杭州医保数字人“依保儿”在第 10 期直播中特别推出萧山话版,聚焦新就业形态劳动者医保主题,用亲切熟悉的萧山乡音,把专业医保政策讲得更接地气、更通俗易懂,因此研究此案例极具代表性和现实意义。本研究通过多渠道检索关于“依保儿”及与之关联的“医保小智”官方报道资料,以保证案例资料的可靠性、可信度、全面性和连贯性。

2. 案例描述

(1)杭州市“依保儿”建设缘起

2021 年国务院办公厅印发的《“十四五”全民医疗保障规划》强调建设智慧医保,客观上产生了自上而下的行政压力;同年,杭州市医疗保障局印发《杭州市医疗保障事业发展“十四五”规划》,明确了“十四五”时期加强信息化基础建设的主要任务。杭州市医疗保障领域面临着来自内部和外部的治理压力:从外部看,杭州市医疗保障体系规模庞大,覆盖参保人数将近 1 200 万、参保单位 60 余万家及“两定机构”9 000 余家,存在传统的线下服务窗口及自助终端服务压力大、非工作时间服务缺失等诸多挑战;从内部看,杭州市医保经办机构面临着服务人员配备不足、重复性工作繁重、服务标准不统一等挑战,同时,以往的医保在线政务服务在打通线下服务场景“最后一米”体验上仍有不足。人工智能技术的发展为打破上下内外压力提供了契机,2022 年杭州市医疗保障系统主动引入人工智能技术打造“医保小智”,以提高医疗保障服务的精准性、敏捷性、主动性与智能性,降低服务供给成本、提高供给质量,提升服务对象的获得感、幸福感与满意度。但在实践过程中,“医保小智”出现了文字问答服务反应不太及时等问题,为此,杭州市医疗保障局又及时引进大语言模型技术,推出“依保儿”智能体,以推动基本医疗保障服务的数智化升级。

(2)杭州市“依保儿”建设过程

杭州市“依保儿”基本医疗保障服务大模型建设经历了探索先行和融合跃迁两个阶段:

在探索先行阶段,2022 年初杭州市医疗保障局携手得助智能 AI 智慧医保系统,依托人工智能等核心技术和产品能力,在全国率先推出了集“在线咨询、网办指导、智能回访、精准分析”四大功能于一体的“医保小智”智能综合服务平台。首先,杭州市医疗保障局归集整合了市、区县两级医保对外公共服务热线,设置“医保小智”服务专线;其次,设置“医保小智”不间断人工智能语音咨询服务,实现全时段智能应答;最后,拓展多样化服务渠道,在做好“医保小智”智能语音咨询服务的同时,积极拓展文字和视频等服务渠道。通过“医保小智”平台建设,杭州市有效降低了参保人员获得医保服务的成本,缩减了医保服务递送的物理距离,减轻了咨询信访的压力,服务准确率达到 80%,有效缓解了以往办事难、多次跑、效率低和应用难等问题。

在融合跃迁阶段,由于“医保小智”前期运行存在一些问题及大模型技术的飞速发展,杭州市尝试将大语言模式技术引入基本医疗保障服务领域。2023 年 7 月,杭州市医疗保障局将大语言模型接入“医保小智”智能服务平台,并在线上咨询场景应用落地;2024 年 2 月,依托城市大脑,杭州市开始构建医保垂域大模型,推动建设“依保儿”智能体,探索“即问即办”的服务模式;同年 5 月,随着大模型多轮对话、意图识别能力的不断完善,“依保儿”AI 智能体建设取得重大突破;6 月,“依保儿”AI 智能体上线运行。“依保儿”以其亲和生动的人物形象拉近了政府与公民之间的距离,能精准识别参保用户的办事意图并给出高效解答,突破了传统单一的咨询痛点。截至 2025 年 12 月,“依保儿”共推出“医保好问”“医保好办”“医保好

查”“医保好宣”四大应用场景,累计服务超 274 万人次,完成即问即办业务 7.33 万次,人工咨询量下降 60%,已推广至 16 个省份,推动医保服务从“网办掌办”迈向“AI 智办”。

为进一步凝聚政府、技术企业、社会组织、公民等人类主体及政务大模型的价值共识,杭州市出台相应规范,并建设专用知识底座:一方面,市医疗保障局牵头制定《医疗保障数智咨询服务规范》,为生成式共创的多元主体行动提供制度规范,同时以医保知识库和 50 万条办事语料库为基础,构建基本医疗保障服务大模型知识底座,保障政务大模型实现价值对齐。另一方面,政务大模型通过提示词工程等技术逻辑,进一步强化对人类主体行动的刚性约束,实现与人类主体的价值一致性。在价值共同生产过程中,杭州市通过内部服务流程再造,建构了价值合作生产网络。建设初期,“医保小智”智能综合服务平台通过工单系统,实现了不同部门、不同经办机构间的收件转派、流程跟踪、及时反馈;迭代升级后的“依保儿”智能对话窗口整合了 11 个办事入口。更值得一提,为实现政务大模型与人工窗口的无缝衔接,杭州市构建了“依保儿”数字员工和“医保小智”具身机器人的“双智协同”服务生态,即通过智能主体和人类主体的协同交互,最终减轻了医保领域工作人员压力,提高了医保部门的服务效率,减少了参保用户的参与成本,推动了基本医疗保障服务的均等化,同时也拉近了政府与公民间的距离,提高了政府的公信力和公民的获得感、幸福感,推动大模型在与用户的持续互动中不断升级迭代。

四、案例分析

政务大模型驱动杭州市基本医疗保障服务均等化的价值共创过程,总体上经历了价值共识凝聚—价值共生推进-价值共赢实现共 3 个阶段:价值共识凝聚阶段,人类主体和智能主体通过制度嵌入和价值对齐实现双向约束和塑造;价值共生推进阶段,通过构建价值生产网络、数实耦合和智能协同机制、拟人化机制等实现了人类主体和智能主体的资源整合与能力嵌入;价值共赢实现阶段,人类主体和智能主体价值得到实现,并共同创造了公共价值,整体价值也得到扩散。这一发现,验证了图 1 展示的生成式共创机制。

1. 价值共识凝聚:制度嵌入与价值对齐的“人智互构”

价值共识是多元主体的认知耦合与共识达成过程[29],其中,制度约束并协调了多元主体价值共创,为多元主体的服务交换和资源整合提供了标准,也构建了统一的价值观[30]。同时,生成式共创需要健全政务大模型的价值对齐机制,使其按照人类的价值与意图行事。但在生成式共创中,制度嵌入和价值对齐不仅是人类主体对政务大模型的单向行动,更是一种双向的“人智互构”。

首先,人类主体塑造的制度约束。杭州市医疗保障局牵头制定全省《医疗保障数智咨询服务规范》,明确医疗数智保障咨询服务的受理范围及服务人员、承办单位的相应职责;对知识库的架构、内容、维护和应用等方面的建设要求作出了明确规定;要求建立人员管理、设施管理、安全管理、投诉处理、档案管理、委外合作等方面的制度,并建立与医疗保障数智咨询服务相对应的服务流程[31]。该文件为包括政务大模型在内的多元主体价值共创提供了基本规范及政策导向。

其次,政务大模型对人类主体行为的逆向制度约束。建设初期,“医保小智”便通过智能内控管理实现工单的收件转派、流程跟踪、及时反馈;基于坐席在线、会话接通与应答情况、群众满意度评分等维度,对坐席工作质量自动统计分析和打分;通过智能质量管理,对经办服务全量录音,实现过程精准回溯,质量有效把控,并结合平台对坐席工作质量进行自动统计分析和打分,实现规范化内部控制。由此可见,人工智能嵌入组织体系和治理体系后,其技术特性可对人类主体行为、组织体系产生逆向塑造与约束作用。

再次,人类主体对政务大模型的价值训导与规制。结合医保政策文件、公众号办事指南及医保热门问答知识,杭州市不断校准医保业务知识底座,将“医保小智”服务平台知识库扩充到几万条;在建设“依保儿”时,杭州市医疗

保障局又依托医保知识库和50万条办事语料库构建垂域大模型支撑其运行。该举措能保障训练数据集的正确价值导向与底线规范,最大程度确保大模型运行过程中不发生价值偏差等问题。此外,杭州市医疗保障局通过AI智能质检系统实时监测服务过程,确保服务响应偏差率控制在0.3%以内。同时,“依保儿”智能服务体系以“数据+AI”双中台架构为技术基座,深度结合了DeepSeek、百灵、通义千问等大语言模型,这些大语言模型具有相应价值对齐机制,保证生成结果的价值导向。

最后,政务大模型逆向塑造人类主体保证价值对齐。如人类主体以提示词和反馈塑造机器的输出,机器内嵌的知识框架同样在多轮交互中反向塑造人类的认知与提问方式,人机协商沟通由此可能演化为人机互驯[32],政务大模型逆向塑造人类主体的行为策略和思维方式。如登录支付宝“杭州医保”进入“依保儿”界面后,会出现一个虚拟数字人,并显示“Hi,我是依保儿,我可以为您解答医保相关问题”消息。在用户输入对话后,若用户问题较为宽泛或不太清楚,“依保儿”便会推断用户想提问的问题,并梳理可能的回答。在准确感知用户的问题后,“依保儿”在线客服将会给出具体的办理流程及进入入口。“依保儿”微信登录界面与之类似,也存在引导用户提问的提示话语。因而,政务大模型的提示词引导有助于帮助人类主体主动调整自身思维和提问方式,以更好地保障政务大模型的回答符合人类主体真实需要。

2.价值共生推进:资源整合与能力嵌入的“人智互动”

价值共生是价值认识和共识、主体能力和资源、技术选择和创新、治理情境和需要相结合的过程[29]。该阶段涵盖价值生产和价值提升两个核心要素:价值生产是通过主体的互动与合作衍生新价值;价值提升则是创新现有服务模式和提升服务效率,以实现价值的结构性提升[33]。

第一,建立价值生产合作网络。①再造医保服务流程与变革组织架构。在建设初期,杭州市将市、区(县)两级16条医保对外公共服务热线归集整合,统一公布“小智服务专线”,解决了全市各级医保经办咨询服务各自为政、热线号码难记、资源重复建设等问题。此外,大模型技术进一步再造服务流程和变革组织结构,如“依保儿”智能对话窗口整合11个办事入口,“即问即办”模式革新医保服务办理流程,将传统的线上咨询服务延伸至智能化业务办理,并可帮助参保用户无需跳转窗口便可办理业务。②构建智能协同与数实耦合机制。杭州市构建了“依保儿”数字员工和“医保小智”具身机器人的“双智协同”服务生态,通过将数字员工“依保儿”与“小智具身机器人”进行有效协同,实现了数据互通、知识共享、能力互补,为参保人员提供无缝衔接、体验一致的全渠道服务。与此同时,“医保小智”服务机器人具备和人工窗口的无缝衔接能力,当遇到超出职责范围的复杂问题时,会引导参保群众至人工专窗,并提前传递对话历史和基本信息,实现“机器人工无缝衔接”,避免群众重复解释需求。③通过“拟人机制”实现“人智”信任。通过打造“依保儿”数字员工,建立起拟人化形象,增强参保用户对智能体的信任。具体来说,“依保儿”以其亲和生动的人物形象,拉近了政府部门与参保群众的距离,并可精准识别参保人员的办事意图,给出高效解答,引导参保用户以自然语言对话的形式进行沟通,增强参保用户对智能体的信任。

第二,借助大模型技术,升级服务效能,促成价值提升。一是降低公民参与公共服务的门槛。借助政务大模型的语料库和自然语言理解能力,用户可用日常语言与政务大模型进行互动,且不会因为口语化方式而影响政务大模型反馈的准确性,在一定程度上降低了用户专门学习公共服务领域专业术语和专门政策的必要性。如“依保儿”语音交互功能能方便不熟悉文字输入的老年人直接通过“说”和“听”的方式完成互动,其界面和操作步骤也针对老年人习惯进行了简化,让其能更轻松地理解医保政策和办理流程。二是实现公民诉求的敏捷响应。政务大模型提高了政府的快速感知、灵活响应和持续协调等敏捷治理能力[34],如生成式人工智能通过构建全域覆盖的数字化交互界面,实现无间断服务响应,使偏远地区居民、特

殊群体和高频次需求主体均能即时接入服务网络[35]。“依保儿”依托医保知识库和 50 万条办事语料库构建的垂域大模型,语音识别准确率达 98.3%,意图理解准确率达 95.6%,云端万卡集群算力可支撑 10 万级并发咨询,实现日均 200 万次的处理能力,让每个咨询都能获得“秒级响应”。三是多情景策略创生提供多样化方案并满足个性化需求。基于多模态交互系统,服务需求者能通过自然语言对话触发个性化服务需求,政府部门亦可借助智能体集群实时解析需求的潜在关联与演化趋势[35]。如“依保儿”会根据不同人群作出个性化响应,对年迈者答复得更通俗易懂、对年幼者答复得更亲切活泼,主动识别重点人群需求,如定向推送大学生参保提醒、为老年群体自动切换语音交互与大字版界面,实现“需求感知-精准匹配-无感办理”的精准闭环。

3. 价值共赢实现:公共价值和主体价值的“人智共享”

价值共赢是在经历了价值共识、价值共生等阶段,各主体交汇融合形成紧密共同体[36]。价值共赢是价值共创的目标,在这一阶段资源实现有效整合,价值得以成功创造[37],各主体共享实现的价值。①主体价值实现。对于参保用户而言,大模型的自然语言理解能力、个性化服务能力、多模态融合等能力及数智化交互平台为其即时参与提供了有效支撑。大模型的技术架构让参保用户通过“说”和“听”就可进行互动,弥合了参保用户享受基本医疗保障服务的接入鸿沟、使用鸿沟与结果鸿沟。对于工作人员而言,截至 2025 年 12 月,“依保儿”的应用使得医保咨询量整体下降 60%、信访办件量下降 57%,切实减轻了工作人员的压力。对于政府部门而言,探索形成切实可行的人工智能应用特色案例,有助于提高政府治理效能、提升公民的政府信任水平、产生引领示范效应,也有助于争取更多资源和资金支持。对于技术企业而言,参与政务大模型建设并取得显著成效,有助于企业积累声誉、提高知名度和影响力。②公共价值实现。生成式共创能够有效兼容公共价值和私人价值,当主体自身价值实现时,能有效激励主体进行资源互换与整合,使其更好地参与公共价值共创。具体而言,在政务大模型的支撑下,政府能够更加有效地识别公民需求、精准供给公共服务,保证公民能够享受大致均等的公共产品和服务,基本公共服务均等化水平不断提升。公民在自身基本需求和服务不断得到满足后,将更加愿意反馈并提供相关信息,有助于更新知识底座,提升政务大模型性能,进而更好地支撑基本公共服务的供给。此外,政务大模型在产生正向赋能效果、提升基本公共服务均等化水平后,也将受到有关部门的重视和支持,进而更好地完善政务大模型的建设和部署,以进一步有效供给基本公共服务。从深层次看,以政务大模型为核心的价值共创生态正在逐步形成,制度体系、技术体系、组织体系彼此之间相互调适,形成稳定的演进共生体,为基本公共服务均等化创造了良好条件。如杭州市医疗保障局参与起草的《医疗保障数智咨询服务规范》明确指出“应建立和完善知识库,并建立知识库的管理和维护机制,不断优化知识库的知识结构及搜索功能”,同时强调要“根据服务对象反馈,不断优化知识库内容和 AI 机器人的回答策略”。通过健全与政务大模型运行相适配的制度体系和组织体系,能更好地提升基本医疗保障服务质量。③整体价值扩散。在推动基本公共服务均等化过程中,多元主体共同创造公共价值经验将得到推广扩散:一方面,主体合作经验的扩散。在推进基本医疗保障服务大模型实践中,杭州市充分考虑了政府部门、合作企业及服务对象等多元主体的价值和立场,找到了各个主体价值的最大公约数,有效聚合了多元主体的价值。另一方面,技术赋能经验的扩散。杭州市不断更新迭代技术及知识库,尝试探索多智能主体协同,更好发挥大模型的有效赋能。如“依保儿”已推广至 16 个省份,并且其相关经验做法在《人民日报》刊发报道,相关成果获国家医保局、省医保局和市委市政府的充分肯定。最后,服务标准规范的借鉴。杭州市医疗保障局牵头制定的《医疗保障数智咨询服务规范》已成为浙江省地方标准,这为其他地区的基本医疗保障服务标准提供了参考借鉴,整体价值的扩散也有助于其他地区推动基本公共服务均等化。

五、结　语

1. 研究结论

本研究认为,政务大模型驱动基本公共服务均等化的价值共创属于生成式共创,这种共创建立在政务大模型的生成性能力基础上,呈现出数实共创、人智共创和迭代共创等特征,但其仍然具备价值共创的一般性特点,可从过程、主体和机制维度进行剖析。基于此,本研究构建“过程-主体-机制”分析框架,结合杭州市“依保儿”案例,探讨生成式共创的具体作用机制:在价值共识阶段,制度约束和价值对齐不仅是人类主体对政务大模型的单向作用,政务大模型同样通过自身的技术逻辑约束人类主体行为、实现价值对齐。在价值共生阶段,政府为适应大语言模型技术逻辑,再造服务流程与变革组织结构,政务大模型又进一步深化服务流程转变,并通过智能协同和数实耦合机制,实现人类主体和智能主体以及智能主体之间的有效合作。此外,智能主体通过拟人化机制,增强公民对政府和智能主体的信任,由此形成了一个涵盖政府、技术企业、社会组织、公民以及政务大模型的价值生产合作网络,不断推进价值共生。在价值共赢阶段,各主体实现自身价值,共同创造基本公共服务均等化的公共价值,并推动基本公共服务均等化水平不断提升的整体经验价值推广扩散,实现价值共赢。

2. 研究启示与展望

杭州市以政务大模型驱动基本医疗保障服务均等化实践,为各地加快推动基本公共服务领域的政务大模型建设提供有效经验启示:第一,增进政企协同研发。各地政府部门需结合本地数字化政务服务基础及公民迫切需求,确定政务大模型的具体应用场景。在此基础上,选择人工智能优势企业并开展合作,组织业务工作人员有效参与政务大模型的建设、研发、部署过程,确保技术企业研发的政务大模型真正与业务工作相适配。第二,加快专业领域知识语料库建设。政务大模型是通用大模型在具体政务领域的应用,在借助通用大模型的能力基础上需要依靠专业知识语料才能更好地提高政务大模型运行和回答的准确性。各地政府部门要加快推进数据标准化治理工作,全面纳入本领域政府内部和外部相关文件、资料,构建专业知识图谱和知识语料库,搭建政务大模型的专用知识底座。第三,运用集成技术搭建数智矩阵服务体系。各地在推动基本公共服务领域政务大模型建设时,要综合运用数智技术,确保政务大模型高效能运行。与此同时,可尝试探索推动“数字人+机器人”的服务矩阵,既构建线上虚拟数字人,又将虚拟数字人形象和功能内嵌于服务机器人,以便更好地为公民提供线上、线下服务。第四,建立健全配套制度规范。各地政府部门在落实《政务领域人工智能大模型部署应用指引》基础上,建立健全政务大模型全生命周期制度规范,围绕数据标准化、应用场景征集、场景评选、场景确定,模型研发、模型预运行、正式运行、迭代更新、终止退出和安全监管等方面制定具体实施细则。同时,要进一步明确政务大模型应用时政府工作人员的相关职责,以便更好地发挥政务大模型的辅助角色,确保人类智能和人工智能的有效协同。

参考文献:

[1] 中华人民共和国国民经济和社会发展第十五个五年规划纲要[M]. 北京:人民出版社,2026:41.

[2] 结宇龙,谢其军,苏竣. 政务大模型幻觉的类型、机理与缓解路径研究[J/OL]. 科学学研究,1-23[2026-10-09]. https://doi. org/10. 16192/j. cnki. 1003-2053. 20260813. 002.

[3] 米加宁,张斌. 从 DeepSeek 应用场景看政务服务“生成式”转型:任务、挑战与路径[J]. 北京行政学院学报,2025(3):65-75.

[4] 张会平,马明振,钟毅. 政务大模型应用的智能鸿沟与风险应对[J]. 重庆社会科学,2025(6):6-22.

[5] 石红梅. 基本公共服务均等化视角下的我国基本社会保障研究[J]. 河海大学学报(哲学社会科学版),2015,17(1):66-70.

[6] 张晓杰,王桂新,李安琪. 新时代基本公共服务实现均等化的发展理路与创新方向——基于“价值—制度—效能”分析框架[J]. 上海行政学院学报,2024,25(5):70-84.

[7] 常江,苏昕,沈费伟. 生成式人工智能赋能公共服务新模式探析[J]. 科学决策,2025(10):231-244.

[8] Wirtz B W, Weyerer J C, Geyer C. Artificial intelligence and the public sector—applications and challenges [J]. International Journal of Public Administration, 2019, 42(7): 596-615.

[9] Willems J, Schmid M J, Vanderelst D, et al. AI-driven public services and the privacy paradox: do citizens really care about their privacy? [J]. Public Management Review, 2023, 25(11): 2116-2134.

[10] Willems J, Schmidthuber L, Vogel D, et al. Ethics of robotized public services: the role of robot design and its actions [J]. Government Information Quarterly, 2022, 39: 101683.

[11] Oostvogel J M, Young M M, Klievink B. Getting the priorities straight: public values in AI adoption [J/OL]. Public Administration, 1-13 [2026-10-08]. https://doi.org/10.1111/padm.70078.

[12] Chen Tao, Li Siqi, Zeng Zhongping, et al. An empirical investigation of users's witching intention to public service robots: from the perspective of PPM framework [J]. Government Information Quarterly, 2024, 41: 101933.

[13] 王欢明,刘毅. 多重治理领域嵌入:人工智能技术何以善治? [J]. 行政论坛, 2024, 31(2): 124-134.

[14] 陈静,苏竣,谢其军. 智能社会治理中的人机协同:概念谱系、研究导向与理论框架[J/OL]. 公共管理评论, 1-21 [2026-10-08]. https://link.cnki.net/urlid/10.1653.D0.20260824.1156.002.

[15] 米加宁. 生成式治理:大模型时代的治理新范式[J]. 中国社会科学, 2024(10): 119-139.

[16] 彭姝. 论生成式治理中人的主体性建构:马克思主义的分析视角[J]. 科学社会主义, 2025(2): 29-37.

[17] 刘文,赵新峰. 面向复杂性社会场域的生成式治理新进路——基于生成式人工智能的治理方式探索[J]. 公共管理学报, 2025, 22(1): 102-114.

[18] 米加宁. 人工智能驱动下网络空间的新冲突与治理方向——基于生成式治理理论的视角[J]. 人民论坛·学术前沿, 2025(13): 11-23.

[19] 朱春奎,王彦冰. 公共服务价值共创:系统述评、内容框架与研究展望[J]. 公共管理与政策评论, 2023, 12(6): 151-168.

[20] 张毅,贺欣萌. 数字赋能可以纾解公共服务均等化差距吗? ——资源视角的社区公共服务价值共创案例[J]. 中国行政管理, 2021(11): 131-137.

[21] 杨学成,郭景,江静南. 主动智能如何促发互动意愿? ——基于人机价值共创视角的实验研究[J]. 东北大学学报(社会科学版), 2025, 27(6): 57-68.

[22] 沈永东,石天琼,毕荟蓉. 价值共创:共同富裕背景下公共服务优质共享的实现逻辑[J]. 中国行政管理, 2024, 40(10): 73-82.

[23] 何勤,张岩涛,王欣. 人工智能时代的人机协同与员工劳动时间[J]. 经济管理, 2025, 47(9): 171-189.

[24] Skålén P, Bankel R, Kaluza J. Citizens engaging in public service provision: value co-creation or hard work? [J]. Public Management Review, 2026, 28(3): 799-819.

[25] Akaka M A, Vargo S L. Technology as an operant resource in service (eco) systems [J]. Information Systems and E-business Management, 2014, 12(3): 367-384.

[26] 李雨荃. 人机协同视角下社会精准救助的实践逻辑及优化路径[J]. 福建师范大学学报(哲学社会科学版), 2026(1): 64-73.

[27] 黄雪,沈灏,王栋晗. 数字化赋能生态化的场景型商业模式构建与价值共创——基于小米和先锋的双案例研究[J]. 经济管理, 2025, 47(5): 44-64.

[28] 曹海军,熊志强. 价值共创:社会治理中数字赋能的实现机制[J]. 治理研究, 2024, 40(1): 62-74.

[29] 董建坤,王红妹,邢以群,等. 价值共创与技术创新:卫生健康数字化转型中公平问题何以化解——基于医保码适老化案例的分析[J]. 电子政务, 2025(10): 87-99.

[30] 王家合,杨倩文. 数字技术赋能乡村公共服务价值共创:结构、过程与结果[J]. 理论探讨, 2024(1): 70-78.

[31] 浙江省市场监督管理局. 浙江省市场监管局关于对拟发布省地方标准《医疗保障数智咨询服务规范》的公示[EB/OL]. (2025-11-17) [2026-01-05]. https://zlzx.zjamr.zj.gov.cn/bzzx/public/news/view/std_public/1deb77dda1f3440bba1cda60c12188c0.html.

[32] 张宇. 生成式人工智能介入政策问题构建:人机协作下的循环生成框架[J]. 天津行政学院学报, 2026, 28(5): 49-59.

[33] 顾丽梅,方南希,宋晔琴. 数字技术赋能智慧养老服务价值共创的机理与优化路径——基于上海

市L街道的案例分析[J]. 城市问题,2025(3):28-38.
[34] 任嵘嵘,齐佳丽,苏露阳. 敏捷治理:一个新的管理变革——研究述评与展望[J]. 技术经济,2021,40(8):133-144.
[35] 李立清,栾文婷. 生成式人工智能嵌入公共服务治理的作用机理与风险防范[J]. 南昌大学学报(人文社会科学版),2025,56(3):113-124.
[36] 周文辉,陈凌子,邓伟,等. 创业平台、创业者与消费者价值共创过程模型:以小米为例[J]. 管理评论,2019,31(4):283-294.
[37] 田雪莹,黄旭,张欢. 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[J]. 管理案例研究与评论,2022,15(4):387-401.

A Generative Co-creation Mechanism for Equalizing Basic Public Services Driven by Government Affairs Large Language Models: A Case Study of “Yibaoer” in Hangzhou / Fang Lu, Tang Zhiwei (School of Public Administration, University of Electronic Science and Technology of China)

Abstract: “AI Plus” for people’s well-being is a key area in which the Party and the state comprehensively advance digital-intelligent empowerment, and large language model (LLM) technology can provide effective support for improving the equalization of basic public services. Equalizing basic public services is a process in which multiple actors co-create public value. The embedded driving force of government affairs LLMs has given rise to a new form—generative co-creation. Compared with human-machine collaboration, generative co-creation involves more diverse groups and broader levels. Compared with existing public service value co-creation, it features broader networked interactions and attaches greater importance to the agency of intelligent actors; compared with intelligent governance and digital empowerment, it transcends technological instrumentalism and places greater emphasis on generativity and iterative optimization. Based on the “process-actor-mechanism” framework, a systematic study of the “Yibaoer” case in Hangzhou finds that the generative co-creation process includes three stages: building value consensus, advancing value symbiosis, and realizing value win-win. Its actors include human actors such as the government, technology enterprises, and citizens, as well as an intelligent actor—the government affairs LLM. Through mechanisms of institutional embedding and value alignment, resource integration and capacity embedding, actor value attainment, public value creation, and overall value diffusion, these actors build value consensus, advance value symbiosis, and realize value win-win. To use government affairs LLMs to drive the equalization of basic public services, local authorities should strengthen government-enterprise collaborative R&D, accelerate the development of specialized knowledge corpora, use integrated technologies to build a digital-intelligent matrix service system, and establish and improve corresponding institutional norms.

Key words: government affairs LLM; basic public services; generative governance; value co-creation; healthcare; intelligent agent