

工作专班制：一种基于事务解决导向与反科层制逻辑的新型治理机制

唐亚林, 嵇江夏

(复旦大学国际关系与公共事务学院, 上海 200433)

[摘要] 面对日益复杂化的治理环境与多元化的治理需求, 传统以等级化、专业化、理性化为主要特征的科层制日益显现出结构固化、信息阻塞、自运转、创新乏力等内生性弊端, 引发诸多理论反思与实践突破。以长三角区域一体化实践案例为蓝本, 聚焦作为新型治理机制的工作专班制议题, 通过基于政策文本的扎根分析, 挖掘工作专班制的基本情况、组织结构及其运作机制, 分析其反科层制后果, 是对于治理方式的一种全新的探索与重构。研究发现, 工作专班制以事务解决为任务导向, 且在实际运作中呈现跨区域、跨层级、跨部门及多主体参与的特征。工作专班制的组织结构一般采取领导中枢决策模式或牵头部门决策模式, 并下设专题推进组等单元, 构成执行层, 同时以定位与组建、下沉与联动、班组解散为运作机制, 将问责与调节贯通事务处置全过程, 进而实现了对传统科层制的创新性突破之目标。未来有必要对工作专班制实行定责确权、改革考核机制、强化技术赋能, 以治理机制的创新推动我国治理体系与治理能力的现代化进程。

[关键词] 工作专班制; 传统科层制; 事务解决导向; 反科层制; 新型治理机制

[中图分类号] D630.1

[文献标识码] A

[文章编号] 1002-3909(2023)04-0076-14

DOI: 10.14110/j.cnki.cn-37-1059/d.2023.04.004

一、问题的提出

如何构建有效的治理结构体系与运行机制体系, 以优化国家和地方治理的效能, 是实现国家治理体系与治理能力现代化的重要议题。中共二十届二中全会通过了《党和国家机构改革方案》, 开启了我国改革开放以来的第九次重大机构改革进程。本轮机构改革以构建系统完备、科学规范、运行高效的党和国家机构职能体系为核心目标, 特别强调坚持问题导向, 以重点领域、关键环节为突破点, 在数字化背景下聚焦人民需求, 持续精简部门结构、完善运行机制、提升政府效能。深层次地看, 新一轮党和国家机构改革进程蕴含着对党和国家机构体系所遵循的传统科层制逻辑进行反思和超越的意味。传统以等级化、专业化、理性化为主要特征的科层制, 在日常治理实践中日益暴露出结构僵化、信息阻塞、自运转、创新乏力等弊端, 这需要对党和国家机构体系进行结构性改革、组织形态创新、运作机制重构等突破性尝试。在各类治理机制的创新性尝试中, 工作专班制以工作目标突出、组织形态灵活、运作方式简便、事务处置高效等优势, 近年来在各地治理实践中被广泛使用和大规模推广, 并极大地推进了地方治理创

[基金项目] 本文系国家社科基金重大研究专项资助课题(项目编号: 22VMG001)的阶段性成果。

[作者简介] 唐亚林, 男, 复旦大学国际关系与公共事务学院教授、博士生导师, 研究方向为中国政府与政治、城市治理与区域一体化、地方政府与地方治理; 嵇江夏(通讯作者), 女, 复旦大学国际关系与公共事务学院博士生, 研究方向为中国政府与政治。

新进程,甚至被应用到中央政府的事务处置层面。2023年初,国务院成立了应对新冠疫情联防联控机制春运工作专班,制定并执行春运期间疫情防控应急预案,强化客流组织、运输服务的全面保障工作,就是鲜明的一例。这种工作专班制的新型组织形态与治理机制,实现了跨区域、跨层级、跨部门等资源与事务整合与处置的目标,推进了组织结构优化与治理范式革新,体现出了一种反科层制的组织逻辑。

本研究在回顾中西方对传统科层制的理论反思与实践突破的基础上,聚焦工作专班制,以长三角区域一体化发展作为典型场景,选取具有代表性的工作专班案例,在明确工作专班制的基本情况与组织结构的基础上,通过对专班制相关的政策文件与新闻报道进行扎根分析,提炼其运作机制。由此出发,本研究进一步提炼工作专班制所体现的事务解决导向与反科层制逻辑,并为此新型治理机制的可持续发展提供优化路径,以期为推进治理体系与治理能力的现代化进程提供新型理论与实践支撑。

二、复杂治理环境下对科层制的理论反思与实践突破

(一)传统科层制的内涵与弊端

作为一种现代社会运转的理想组织模型,马克斯·韦伯(Max Weber)式科层制为大型组织内部的协调与控制提供了基本原则与组织形态的指导。科层制的核心内涵在于严格划分组织内各部门的等级,在组织架构间明晰权责关系,同时引入非人格化、专业化分工等理念^①。迈克尔·巴泽雷(Michael Barzelay)将传统科层制范式的要素归纳为明确授权、遵循规章制度、集中组建行政部门、控制预算以及单向控制权力^②。从纯技术观点看,韦伯认为科层组织排除了非理性的人格化统治,故而比其他形式的组织具有更高效率,也因其稳定性等特质而在社会发展中呈现扩张态势^③。

20世纪70年代起,外部环境的不确定性引发了非线性、突发性、风险性的政府治理任务的大量增多。根据复杂适应系统理论(Complex adaptive system, CAS)所构建的包含“非线性”“多样性”等要素在内的分析框架^④,政府面临的日益复杂化的治理环境可被视为一个复杂适应系统。其中,治理环境的复杂性不仅来自于个体居民、经济企业、社会组织等治理主体的多样化趋势,更体现在各主体在感知外部环境变化后所产生的适应性行为。复杂治理环境中,主体类型规模越大,每类主体的适应性行为就越具备自主性,而治理网络形态越多元,则治理环境所蕴含的不确定性与风险性就越高,并将由此引致诸多新型治理议题^⑤。

治理环境的高度复杂化,使得传统的组织结构与治理机制在应对新型治理议题时往往陷入失序风险^⑥。传统科层制组织在面对具体治理事务时,暴露出了诸多实践弊端与反功能现象。首先,传统科层制因严格遵循固有规则体系,在组织运转中产生了过度刚性^⑦,削弱了科层制组织在处理多样化治理需求时的响应能力。其次,科层制组织所依托的等级化职务权威,要求各部门严格按照等级制体系进行指

① [德]马克斯·韦伯:《经济与社会》第2卷(上册),阎克文译,上海:上海人民出版社,2019年版,第1321—1322页。

② Michael Barzelay. *Breaking Through Bureaucracy: A New Vision for Managing in Government*. Berkeley: University of California Press, 1992: pp. 8-9.

③ 《经济·社会·宗教——马克斯·韦伯文选》,郑乐平译,上海:上海社会科学院出版社,1997年版,第181页。

④ [美]约翰·H.霍兰:《隐秩序:适应性造就复杂性》,周晓牧、韩晖译,上海:上海科技教育出版社,2011年版,第11页。

⑤ 樊志宏、胡玉桃:《基于复杂适应系统理论的超大城市发展和安全治理研究》,《城市发展研究》2022年第7期。

⑥ 范如国:《复杂性治理:工程学范型与多元化实现机制》,《中国社会科学》2015年第10期。

⑦ [美]彼得·布劳、马歇尔·梅耶:《现代社会中的科层制》,马戎等译,上海:学林出版社,2001年版,第139页。

令传达^①。在此过程中,政府人员囿于繁文缛节与僵化流程,易出现治理反应迟缓、执行缺乏变通等问题^②。与此同时,科层制组织存在的权力争夺情况,将从内部瓦解组织的协调性^③,导致组织在处理跨界事务时缺乏协同治理能力。此外,科层制具有自然膨胀倾向,这导致了政府机构臃肿、资源大量浪费^④,且对于组织变革与创新需求表现出了较强的抵抗性^⑤。最后,传统科层制所主张的组织封闭结构与信息保密手段,使得信息资源在层层传导过程中,产生了内容歪曲、信息缩减等负面效应^⑥,这又进一步引发治理行为的异化。

(二) 责任转嫁型变革:西方政府的反科层制实践突破

在应对复杂治理环境、探索政府组织形式转型过程中,西方国家兴起了以“摒弃科层制”“突破官僚制”等为主张的政府改革浪潮,目的在于突破科层制内生的局限性,重塑政府治理效能^⑦。其中,新公共管理运动的倡导者认为,传统科层制下的官僚化公共行政已经导致民众丧失了对政府的信赖,应基于改革取向对公共部门的绩效实行改进^⑧。克里斯托弗·波利特(Pollitt Christopher)将新公共管理运动的核心观点概括为:更强调业绩,尤其是对产出的衡量;偏爱精简、扁平、专业化的组织形式;用契约代替等级关系,作为主要的协调手段;广泛注入市场型机制,包括竞争性招标、公共部门排名和与绩效挂钩的薪酬;强调把服务使用者视为“顾客”,并运用全面质量管理等综合改善公共部门服务质量的技术^⑨。巴泽雷认为,随着“放松管制、重塑政府、引入竞争、加强员工参与”等概念在学界日益占据重要地位,科层制范式已不再是政府管理中的绝对权威;同时,以加强工作关系、重塑流程、扩大顾客选择等为核心观点的后科层制范式,正在科层制经典理论的基础上逐步演进,并日益成为现实^⑩。

在长期改革实践中,西方政府所采用的公共服务外包、公民即顾客等去科层化思想,不可避免地陷入了公共性缺失、部门间竞逐利益而协同不足的困境。以责任机制为例,新公共服务理论中政府的运作程序与责任机制在兼容方面存在明显缺陷,有学者认为新公共管理模式在很大程度上剔除了传统科层制中关于职责履行、职能明晰的制度安排^⑪。欧文·E.休斯(Owen E. Hughes)指出,公共服务的契约外包形式虽然可实现资源高效分配,但在这一过程中,政府对于社会公众的管理责任、政治责任实际上已转嫁至私人市场,造成了政府组织的公共价值流失^⑫。

(三) 自我优化型变革:中国政府的反科层制实践突破

相较于西方政府采取的甩责式变革模式,中国政府在应对复杂治理环境时,倾向于以问题解决为导

① [德] 马克斯·韦伯:《经济与社会》第2卷(上册),阎克文译,上海:上海人民出版社,2019年版,第1321—1322页。

② 刘鹏、刘志鹏:《工作专班:新型议事协调机构的运行过程与生成逻辑》,《中国行政管理》2022年第5期。

③ [英] 约翰·基恩:《公共生活与晚期资本主义》,刘利圭译,北京:社会科学文献出版社,1999年版,第68页。

④ 马翔:《牵头任务制中的部门合作逻辑——基于“放管服”改革案例的定性比较分析》,《公共行政评论》2022年第1期。

⑤ Howard Aldrich. *Organizations and Environments*. Englewood Cliffs, NJ: Prentice - Hall, 1979: pp. 6-14.

⑥ [美] 安东尼·唐斯:《官僚制内幕》,郭小聪等译,北京:中国人民大学出版社,2017年版,第117—119页。

⑦ Damian E. Hodgson. *Project Work: The Legacy of Bureaucratic Controlling the Post-Bureaucratic Organization*. *Organization*, 2004(1).

⑧ [美] 戴维·H. 罗森布鲁姆等:《公共行政学:管理、政治和法律的途径》,张成福等译,北京:中国人民大学出版社,2002年版,第22页。

⑨ Christopher Pollitt & Geert Bouckaert. *Public Management Reform: A Comparative Analysis*. Oxford: Oxford University Press, 2011: p. 10.

⑩ Michael Barzelay. *Breaking Through Bureaucracy: A New Vision for Managing in Government*. Berkeley: University of California Press, 1992: pp. 8-9.

⑪ Christopher Hood. *A Public Management for All Seasons*. *Public Administration*, 1991, 49(1).

⑫ [澳] 欧文·E. 休斯:《公共管理导论》,张成福等译,北京:中国人民大学出版社,2015年版,第87—92页。

向,选择采取优化政府内部协同结构、重塑公共服务供给流程等科层组织的自我改革方式,从而尽量避免弱化公共价值与放弃政府责任。其中,以领导小组、联席会议等为代表的议事协调机构,可视为我国政府突破科层制内生张力的一种重要模式。议事协调机构的建立是为了在政府各部门间更好地实现资源、流程、业务的协同,以应对突发性事件或承担涉及多部门职能的业务工作,这属于我国政府部门横向协作的基本形式之一^①。议事协调机构的组织结构通常包含牵头负责人、核心小组以及各参与部门^②,可凭借其灵活动态的人事安排与简洁高效的组织设置降低组织行政成本,并赋予组织更高的自主行动能力。在应对某些临时性、阶段性或突发性的工作任务时,议事协调机构可以作为政府非常设机构而存在,而在处理涉及跨区域、跨部门等相对长期稳定的重要事务时,该类机构也可成为常设形式。

实际运作中,领导小组等传统议事协调机制借助于半制度化方式,将涉及决策规划的相关部门进行整合,虽然一定程度上化解了常规科层制下部门间的碎片化困境,但在面对大规模突发性事件或特定治理事务与治理领域时,该种组织形式的应急能力与专业化程度则容易显示出其明显的不足。同时,传统协调议事机构本质上仍属于集体决策机制,在责任归属问题上依然采用集体负责形式,这导致该种机制下频繁发生避责行为,一方面会加重组织内部的工作负担,使得有限的决策资源被过度消耗,另一方面过长的问责链条会导致责任主体模糊,使组织陷入有问责而无回应的境地。此外,由于传统协调议事机构的主要功能事项是落实决策,并未严格区分决策、执行的责任归属,较高的问责风险可能迫使组织采纳更为保守、模糊的决策方向^③。

(四)工作专班制:一种新型反科层制的理论与实践创新启示

作为一种新型治理机制,工作专班制是为了推动落实某项重大规划、重大决策、重大任务或重大项目而专门设立的事件性组织机制,其主要职责是实现组织协同运作,以确保跨界政策的高效执行。面对治理环境的复杂化趋势,工作专班制以事务解决为任务导向,可适配于多领域治理场景;同时,得益于其轻量化的组织结构与高敏捷性的信息传导机制,工作专班制在面对内外部环境变化时,能够展现出较强的感知力、适应力与回应力。工作专班制一方面凭借其跨区域、跨层级、跨部门的结构特征,以及灵活高效的运作机制,实现对传统科层制的突破性变革;另一方面它的运作以治理事务为中心,克服了西方政府甩责式变革所导致的公共价值缺位问题。此外,工作专班制通过吸纳专业技术成员、分解决策与执行责任等途径,对传统议事协调机制实现了补充、完善与优化。因此,有必要对工作专班制的组织结构与运作机制进行系统性总结和前瞻性提炼,从中挖掘工作专班制相较于传统科层制的突破之处,进而深度探讨该新型治理机制的长效发展路径。

三、新型治理机制的创新:长三角区域一体化进程中的工作专班制

(一)工作专班制的基本情况

工作专班制在政府实际运作中得到了广泛的应用,已成为一种发展迅速且日趋成熟的新型治理机制。2017年,浙江省衢州市为推进“最多跑一次”政务服务改革,在设立改革领导小组的基础上,从市、县两级28个相关职能部门内抽调工作人员组成工作专班,建立定点联系制度,并下设综合协调、改革督察、信息技术等5个专项工作组。在取得良好改革成效后,工作专班制开始逐步在全国范围内的不同地方政府以及许多业务领域中得到推广和应用,并拓展了其应用场景。

^① 刘新萍、王海峰、王洋洋:《议事协调机构和临时机构的变迁概况及原因分析——基于1993—2008年间的数
据》,《中国行政管理》2010年第9期。

^② 鲁宇:《议事协调机构设置的制度逻辑——基于外部比较与内部比较的双重视角》,《中国行政管理》2022年第2期。

^③ 刘鹏、刘志鹏:《工作专班:新型议事协调机构的运行过程与生成逻辑》,《中国行政管理》2022年第5期。

长江三角洲区域一体化作为我国国家现代化的重大发展战略,涉及多个省市、多级部门与多种议题,可被视为具有代表性的复杂治理场景。根据长三角区域一体化的发展目标,上海市、江苏省、浙江省、安徽省四地政府于公共服务、基础设施、科创产业、生态环境等领域推进协同共创,全面建立一体化发展的体制机制。在此过程中,三省一市地方政府需要依据自身区位优势与发展重点,推动资源要素的跨区域流通,构建地区联动与城乡融合的协同发展新格局。而传统科层制的上下对应、左右对称的组织设置逻辑,已无法满足不同区域、不同议题的异质化治理需求。

为了切实推进长三角区域一体化发展规划的落地,三省一市政府近年来选择采纳工作专班制这一新型治理机制,相继建立了长三角G60科创走廊产业链供应链协调工作专班、长三角社会保障卡居民服务“一卡通”专班等工作专班。这种由工作专班而孕生的工作专班制在长三角区域一体化进程中显示出了特有优势,即通过跨区域、跨层级、跨部门协同的组织设计,打破了传统科层制体系下的行政边界,实现了跨域跨界的联通融通目标。同时,各个工作专班均聚焦特定的治理事务,据此进行决策规划、任务安排与资源调动,形成了互联互通、专业分工、协同发展的一体化格局。通过在三省一市政府门户网站以“长三角区域一体化”“工作专班”等关键词进行检索,再经过案例清洗与筛选后,共保留20个长三角区域一体化进程中的工作专班,部分工作专班的基本情况见表1。

表1 长三角区域一体化进程中工作专班的基本情况(部分)

专班名称	成立时间	涉及地区	涉及部门	核心目标
长三角区域一体化发展信息化专题组	2021年	上海市、江苏省、浙江省、安徽省	自然资源厅、经信厅(委)、工信厅	全面提高数字科技创新策源能力,创新链与产业链深度融合,形成集成电路、新型显示等一批具有全球竞争力的标志性产业链和战略性新兴产业集群,推动数字化转型和融合应用的引领效应,为高质量推进长三角区域一体化发展提供强有力支撑。
长三角社会保障卡居民服务“一卡通”专班	2021年	上海市、江苏省、浙江省、安徽省	人社局、数据资源局、发改委、教育局、公安局、民政局、财政局、交通局、文广局、税务局、卫健委、医疗保障局、公积金中心、残联、城投集团、金投集团(市民卡公司)	创新社会管理,提升公共服务能力,保障和改善民生,推动建立长三角区域社会保障卡居民服务“一卡通”,推进长三角区域高质量一体化发展,探索以社会保障卡为载体建立居民服务“一卡通”,在交通出行、旅游观光、文化体验、社会保障、医疗卫生、金融服务等领域,实现社会保障卡一卡多用、跨省通用。
长三角科技创新共同体工作专班	2021年	上海市、江苏省、浙江省、安徽省	科技部战略规划司、科技厅(委)	以“科创+产业”为引领,联合突破一批关键核心技术,推动重点产业链关键核心技术自主可控;联合构建跨学科、跨领域、跨区域的若干创新联合体,促进产业基础高级化和产业链现代化;探索建立跨区域协同创新的合作机制,推动长三角区域成为以科技创新驱动高质量发展的强劲动力源。
长三角“双招双引”驻点专班	2021年	上海市、江苏省、浙江省、安徽省、福建省、山东省、辽宁省	发改委、工信厅、商务厅	结合山东对接长三角区域一体化服务平台、山东省人才工作站、山东省协同创新中心、上海齐鲁协同创新研究院等平台 and 齐鲁文化、山东好品等在长三角做好展示,做好“双引进、双推出”,共同把山东省驻长三角地区服务窗口的优势转化为助推山东高质量发展的效能。

专班名称	成立时间	涉及地区	涉及部门	核心目标
长三角 G60 科创走廊产业链供应链协调工作专班	2022 年	上海市、嘉兴市、杭州市、金华市、苏州市、湖州市、宣城市、芜湖市、合肥市	科技部战略规划司、科技厅(委)、工商局、商务局、经信局、发改委；中科院上海分院、上海科学院等科研机构；中国商飞等企业联盟	联合九城市共同成立专班，建立成果转化机制，加快资源要素对接，积极筹建 G60 科技成果转化促进联盟，不断建强 G60 科技成果转化应用体系，加速长三角区域和全国科技成果转化落地，打造跨区域科技成果转化示范区，更好服务高水平科技自立自强。

通过对相关文本资料的初步分析，可知工作专班制具有如下基本属性：第一，以事务解决为任务导向，且重点任务涉及科技创新、招商引资、社会保障、交通运输等领域，具有适用于多元化治理场景的特性。第二，组织结构可以跨地区、跨层级、跨部门，具有跨域跨界的特性。在涉及地区方面，案例工作专班中有 8 个专班由三省一市相关部门联合组建，9 个专班成员涉及三省一市中的部分地区，3 个专班吸纳长三角以外地方政府进入班组；案例工作专班的部署级别，涵盖国家级、省级、市级以及区级，且根据核心事务性质，将发展与改革委员会、教育局、公安局、数据资源局等各类政府部门及工作人员纳入班组体系内。第三，参与主体多样化，具有多方合力促发展的特性。案例中有 6 个工作专班与高校、企业、科研机构、社会组织等非政府部门组织进行联动，呈现出多元主体协同推进任务实施的合力特征。

(二) 工作专班制的组织结构

就组织结构而言，工作专班制并未对传统科层制实行改头换面式的突破，而是在应对新型重大议题、大规模突发性事件、公众异质化需求时，相关组织进行的自适应创新与功能性转型。功能性科层组织中普遍存在有限理性问题，下属单位之间的高度互倚性使得所有的协调工作都由最高层完成，以至于超出了上层管理人员的能力^①。工作专班制通常依据“统一领导、各负其责、齐抓共管”的原则设计组织结构，按其运作功能可划分为决策层与执行层两大维度，从而将行政权力与责任分解到决策者与执行者。

在决策层维度，长三角区域一体化进程中的工作专班制一般施行两种决策层组建模式，即领导中枢决策模式与牵头部门决策模式。领导中枢决策模式中，工作专班制通常在前端设置领导小组、联席会议办公室等领导中枢机构，承担顶层统筹职能。以长三角 G60 科创走廊产业链供应链协调工作专班为例，该工作专班于决策层建立“推进 G60 科创走廊建设专责小组”作为领导中枢，主要负责部署工作专班的行动方向、重点任务、组织保障等安排。同时，该工作专班实行联席会议协调机制，联席会议办公室由专责小组组长单位负责人及办公室主任、G60 九城政府分管领导组成。联席办负责综合受理、协调流转九城区域内事项，同时将九城区域以外的产业链供应链问题及时报送至专责小组办公室。牵头部门决策模式中，工作专班制不设立专门领导小组，牵头部门抽调核心管理者直接负责决策制定与任务安排，承担主要决策责任。例如长三角社会保障卡居民服务“一卡通”专班中，牵头部门为三省一市的人力资源和社会保障局，主要负责制定总体工作规划，统筹引导各参与部门制定应用清单，协同推进居民服务“一卡通”工作。

在执行层维度，牵头部门和参与部门以成员抽调、政企合作等方式组建执行班组，并下设部门联络员、专题推进组等构成直接执行单元，实现工作任务的实时处理与动态反馈。长三角 G60 科创走廊产业链供应链协调工作专班中，科技部战略规划司作为牵头部门，上海市科学技术委员会、G60 九城辖属科技局、商务局、发改委等政府部门作为参与部门，并设置长三角 G60 科创走廊联席办产业组作为直接执行单元，共同构成工作专班的执行层，负责重点协调解决企业保障和物资流通等问题。

^① [美]彼得·布劳、马歇尔·梅耶：《现代社会中的科层制》，马戎等译，上海：学林出版社，2001 年版，第 173 页。

综上,在长三角区域一体化进程中,工作专班制呈现出两种组织结构,其中领导中枢决策模式以“领导中枢机构→主要部门→辅助部门→直接执行单元”为主要结构,牵头部门决策模式则以“牵头部门→参与部门→直接执行单元”为主要结构(见图1)。

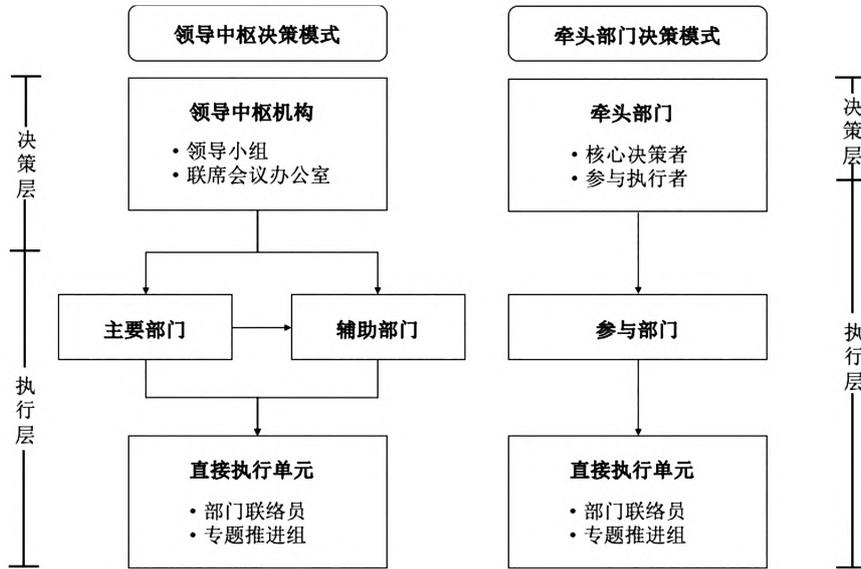


图1 长三角区域一体化进程中工作专班制的组织结构

四、长三角区域一体化进程中工作专班制的运作机制分析

为了获得工作专班制的基本运作机制,本研究采取程序性扎根理论,针对筛选出的20个长三角区域一体化进程中的工作专班,借助三省一市政府门户网站及主流搜索引擎,获取相关专班的组建通知、任务清单、成员名单、公开报道等文本资料共计35份,据此进行程序性扎根分析,从而生成工作专班制的运作机制。

具体而言,首先进行开放式编码,逐句提取文本资料内关于工作专班制运作的概念性词组,并将原始概念进行范畴化处理,形成初始范畴;其次进行主轴编码,对初始范畴进行概念性分类,并挖掘潜在关系,进一步构建主范畴;最后通过选择性编码,以各主范畴在工作专班制运作流程中的时序性作为参考依据,提炼出最终的核心范畴,以此作为工作专班制运作机制的分析框架。文本资料的范畴提取情况见表2。

表2 长三角区域一体化进程中工作专班制相关政策文本的范畴提取

核心范畴	主范畴	初始范畴(部分)
运作前端	事务导向定位	布局目标、“科技+产业”引领、科创需求、联合调研
	班组灵活组建	创新联合体、跨学科、跨领域、跨区域、部门协同
	成员多元吸纳	多元投入体系、头部企业、产业联盟、高校联盟、业务骨干
运作中端	触点高速下沉	快速处置、一事一方案、高效通关、专题推进组、人随事走
	信息高效互联	协商会议、联席会议、联络员、周期性报告、管理信息系统
运作终端	班组限时解散	任务结束、回归原岗、恢复对接、专班重启
贯穿全程	责任精准分解	牵头部门主责、直接执行责任、追踪定点、过程责任管理
	组织调节适应	自我监测、协同指数、矛盾调解机制、成果评价、督查机制

结合长三角区域一体化过程中工作专班制的具体实践情况,本文进一步对工作专班制运作机制的各个节点进行深入分析,并就其对于传统科层制的反思与突破之道进行探讨。

(一) 运作前端:工作专班制的定位与组建

1. 事务导向定位

工作专班制强调目标事务导向,具有极强的靶向性特征。例如“中国商飞·长三角 G60 科创走廊”工作专班的核心事务是形成长三角资源联动合力,支持中国商飞等头部企业在 G60 科创走廊九城市布局国产大飞机产业链、供应链。围绕这一核心事务所达成的政企协同与资源共享诉求,将九城市经信部门及中国商飞等头部企业纳入专班体系内,并建立产业链跨区域协同的常态化合作机制。在具体任务设定阶段,工作专班制主要通过联合调研、跟踪研讨等方式,构建需求清单,以此作为任务安排的具体依据,形成整体性工作方案。“中国商飞·长三角 G60 科创走廊”工作专班在前期建立了供需对接、调研摸排、跟踪反馈、研讨分析的合作机制,先后与飞机制造厂、航研所、产促中心、创新谷等开展联合调研 100 余次,列出相关产业链供应链合作需求清单 100 余项,综合构成该工作专班的核心事务集。

2. 班组灵活组建

工作专班制的组建以灵活性与适应性为特征,围绕前期锚定的核心事务,工作专班制选择领导中枢决策模式或牵头部门决策模式形成决策层,并配套组建执行层以确保落实具体任务。以长三角社会保障卡居民服务“一卡通”工作专班为例,该工作专班的核心事务是以社会保障卡为载体,推动上海市、江苏省、浙江省、安徽省在交通出行、旅游观光、文化体验等领域实现同城待遇。基于此事务的多领域功能性诉求,该工作专班选择以牵头部门决策模式组建专班,设置三省一市的人力资源局为牵头部门,配以数据资源局、发改委、交通运输局、文化广电旅游局等作为参与部门,形成跨区域、跨层级、跨部门的“决策—执行”协同结构。其中,省级政府主要负责构建长三角“一卡通”工作的统筹推进机制,县级以上政府则负责建立健全服务管理机制;人力资源局作为牵头部门,会同同级参与部门探索并优化社保卡的多元应用环境。同时,围绕第三代社保卡换发、社保卡文旅功能加载、“交通联合”跨地区通用等具体任务,该工作专班分别从牵头部门及参与部门中抽调工作人员,组建相应工作议题的执行小组,并设置联络员负责各职能部门间的信息互联,共同推进长三角区域“一卡通”服务的多场景融合发展。

3. 成员多元吸纳

成员多元吸纳机制赋予了工作专班制以协同能力与专业素养并存的特质,以制度化的方式将专业技术资源快速纳入决策与执行过程,同时加强对地方政府政策创新行为的督导与纠偏,为工作专班制在特定领域内的运作提供专业保障。

在成员身份方面,工作专班制可吸纳部门管理者与基层工作者同时进入班组。例如在长三角地区交通运输“一网通办”工作专班的成员构成中,除了三省一市交通运输、政务服务部门以及技术支撑单位的主管人员以外,还特别吸纳了来自基层窗口的业务骨干,并强调在工作专班的任务执行过程中,确保一线成员全面掌握长三角通办、全国通办流程及电子证照知识。该种成员吸纳方式在稳定班组结构、保障决策科学的同时,可有效提升一线工作人员参与率,强化工作专班制的实践执行能力。

在成员来源方面,工作专班制根据核心事务的专业性要求,也可吸纳专家学者、企业管理者等非政府部门人员进入班组,并与高校、企业、社会机构等组织建立协同机制。以“中国商飞·长三角 G60 科创走廊”工作专班为例,为了推进产业链创新要素精准对接,该工作专班依托“1+7+N”产业联盟、G60 高校协同创新联盟、G60 金融服务联盟等联盟平台,常态化举办航空要素对接活动,为产业链内供应商精准匹配高校实验室和第三方检测机构,并提供全生命周期金融服务。又如江苏省 30 条优势产业链工作专班,以轮值制的方式组建长三角重点领域产业联盟,同时为每条优势产业链确定一位首席专家,并配备产业链专业化智库以提供核心技术支持。

(二) 运作中端:工作专班制的下沉与联动

1. 触点高速下沉

在工作专班制下,专班组织作为政府组织与公共事务的直接触点,凭借现场处置、“一事一方案”、精准执行等特征,可高速下沉至具体治理场景,确保决策与执行的时效性。2022年新冠疫情防控期间,为了着重解决关键物资跨省市运输受阻问题,浙江、江苏、安徽快速组建了长三角生产物资保障协调工作专班,推动长三角地区实现了全链条式协同复工复产。首先,该工作专班的班组成员在执行环节深入一线,开展现场核查处置,以协助办理运输通行证、联络上下游企业供应对接等方式,保障长三角产业链、供应链稳定运行。其次,工作专班内部的岗位调度以复产复工任务的实际需求为导向,采取“一事一方案”的运作模式,班组成员实现人随事走。同时,该工作专班设置了多个产业链、供应链保障组,采用在三省一市地区互设驻点联络员的方式,将执行层进一步细化为多个微观单元,从而精准对接上海重点企业提出的配套供应诉求,并保障特殊时期核心零部件、关键原材料的跨省市运输。

此外,工作专班制也可专项对接新兴出台的政策与制度,以宏观制度规划为导向,展开高效部署与快速落实,进而成为制度创新的实践推进器。例如,为了实现长三角科技创新券政策的全域互通,三省一市科学技术厅(委)牵头成立了长三角科技创新券专题推进组,采取建立省市区(县)联动工作机制、优化科技创新券评价激励体系、定期组织科技创新券工作交流研讨会等举措,发挥科技创新券政策在转变政府职能、创新财政投入方式等领域的重要作用。

2. 信息高效互联

工作专班制通过搭建跨区域、跨层级、跨部门的信息传导机制,确保信息资源在多元渠道内呈现出高敏锐性、高通达性的传导效果。以台州市跨省通办工作专班为例,截至2023年1月,该工作专班已推动台州市与上海市、江苏省、安徽省等19个省市110个地区建立跨省通办合作关系。在决策层维度,该工作专班采用周期性协商会议制度,以专题讨论、联席会议、圆桌论坛等形式,突破传统科层制沟通机制中行政级别对等的要求,吸纳分属不同层次、部门、领域的班组成员进行平等高效的沟通,围绕包含162项事项的跨省通办需求清单生成决策方案。在执行层维度,台州市跨省通办工作专班首先通过开展任务推进会、工作调度会、联合调研行动等方式,确保决策方案精准下达至执行层。其次,该工作专班采用跨省通办联络表、工作群形式,汇集跨省联络人员240多人,2022年共计开展跨省对接交流703次。跨省联络员可辅助工作专班精准对接服务需求,并对任务完成情况实行全过程追踪。最后,工作专班内常设日报、月报等周期性报送机制,要求跨省联络员定期对工作实施进度、阶段性工作成效等情况进行反馈,据此动态调整跨省事项“服务单”、办事指南、权责清单等文件。工作专班制采取的上述信息传导机制,区别于传统科层制下区域、层级与部门的单一线性对接形式,以网络状、精准化的信息交互模式,有效规避了层层传导所引致的信息异化与执行偏差。在数字化技术的介入下,工作专班成员借助“政务通”等政府内部数字化办公平台,可实现各类数据库的信息共享与资源调用。如在长三角科技创新共同体工作专班的实际运作中,一方面可以依托国家科技管理信息系统对项目实行全过程管理,另一方面经由长三角区域一体化科创云平台,构建需求库、成果库、场景库与案例库等,实现了科技资源汇集与平台数据共享目标。

(三) 运作终端:工作专班制的班组解散

工作专班制下,专班组织的存续与否以核心任务的完成情况为主要判断标准。工作专班制的存续模式以轻量化的组织形态为依据,确保工作专班以事为中心实现灵活运作,避免出现名目重叠、资源浪费等情况,在强调具体功能的同时,确保组织体量的整体性精简。2020年3月,江苏省苏州市根据长三角疫情联防联控机制要求,成立涉外协调转运组,并在昆山市等地设置驻点工作专班。其中,昆山工作专班负责自上海口岸入境返苏人员的接转任务,运作26天后完成预期目标,该工作专班随即进行组织

形式上的解散,班组成员按初始部门架构,回归市公安局、市政府外事办公室、市交通运输局、市卫生健康委员会等原有单位,继续承担常态化工作。同时,工作专班制也可再次基于新治理议题进行资源与人员等的重组,由此成立新工作专班,而整个过程则可实现资源与结构的弹性化调整目标。例如,长三角疫情联防联控机制于2020年8月恢复对接上海机场入境人员转运工作后,昆山工作专班随之重启,运作期间成功转运旅客近7万名,直至2023年1月正式结束专班工作,班组成员再次回归常态化岗位。

(四) 贯通全程:工作专班制的问责与调节

1. 责任精准分解

工作专班制采取以事务为中心的精准问责机制,其问责框架则从传统的部门间结构关系转到聚焦专班任务的具体完成过程。该种方式贯穿了核心事务处置的全过程,在工作专班制的运作前端、中端与终端均发挥了监督与调节功能。

第一,工作专班制采取牵头部门领导负责制。作为前端,牵头部门把控核心任务的宏观方向,将责任传导至执行层,实现问责对象的明确化和具体化。例如,在安徽省交通运输基础设施建设工作专班中,省交通运输厅被设置为牵头部门,以推进长三角交通基础设施高质量一体化发展为核心目标,重点负责统筹协调高速公路网络建设项目、压实省发改委等各参与部门工作责任,作为第一责任单位主导各项任务的完成。

第二,工作专班制强调决策—执行责任分解。工作专班制将各部门的决策负责人与执行负责人共同纳入问责体系中,有效区分领导的决策责任和直接执行责任。以长三角区域一体化发展信息化专题组为例,该工作专班制定了《三年行动计划重点工作清单》,按基建、产业、治理等五大领域划分总体任务,各项子任务下明确标注牵头决策主责单位与配合执行责任单位,并列对应工作内容与部门职责。该种责任分解方式在保持决策责任核心地位的前提下,避免了出现决策者承担全责而执行者避责的情况,进而提升了决策与执行过程的主动性和创新性。

第三,工作专班制实现责任的全过程追踪定点,覆盖专班定位、组建、执行、解散等各个阶段。例如,长三角科技创新共同体工作专班按照“责任管理、稳步推进”的原则,建立了责任跟踪与动态评估机制,依托责任清单、岗位说明书等正式文件,对相关工作的推进情况进行追踪,动态掌握落实情况;对于存在执行偏差的工作节点,该机制可实时定位到具体执行者及其派出部门,从而实现行政责任的细分、追溯与压实。

此外,工作专班制也体现出技术赋能精准问责的新型路径。如长三角科技创新共同体工作专班构建了敏捷数据治理系统等数字化平台,动态更新各任务节点及负责人员的工作完成情况,形成专班内部个体责任的精准画像,便于对失职人员进行及时追踪与定责。

2. 组织调节适应

工作专班制的精准问责机制也赋予了组织更高的自我调节与适应能力。例如,长三角“双招双引”驻点专班建立了项目研判机制,利用周期性工作例会、常态化信息收集等方式,各区域的驻点人员将工作进度与信息线索统一上报,挖掘招商引资、招才引智过程中出现的执行问题与新型需求,及时协调解决各地区、层级、部门间的矛盾问题。此外,工作专班制也可针对核心事务设计指标体系、评估指数等自我监测工具。长三角科技创新共同体工作专班搭建了长三角区域一体化协同创新能力统计监测机制,定期发布创新场景研究报告、协同创新年报与相关指数,据此把握工作任务的实施成效,对前置方案与执行过程实施动态纠偏与优化,从而提升组织的自我修复能力与环境适应韧性;同时,工作专班制构建了正向激励与反向警示相结合的常态化绩效考评机制。长三角科技创新券专题推进组一方面实施“揭榜挂帅”等激励型成果评价机制,另一方面建立负面清单制度,并采用社会“好差评”等外部评估的方式展开不定期督查;同时,将科技创新券政策推进的综合绩效纳入各部门的年度考核,促使工作专班内的

成员形成利益—责任共同体,避免因绩效分配问题而产生利益冲突,保证工作专班制的内部环境具备稳定性与持续性。

综上,长三角区域一体化进程中工作专班制的运作机制见图2。

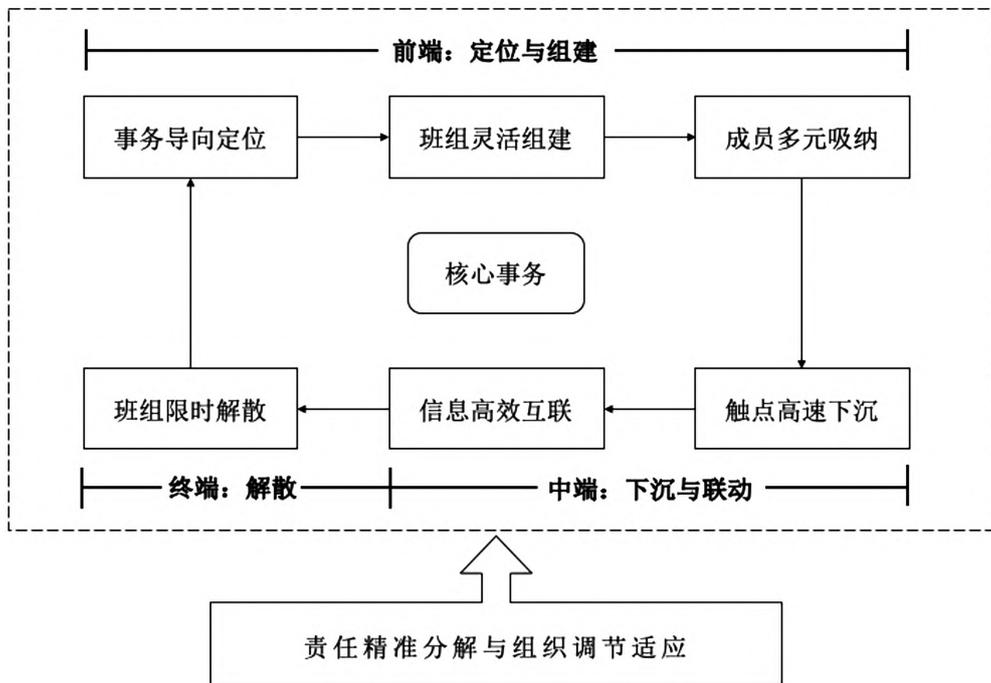


图2 长三角区域一体化进程中工作专班制的运作机制

五、工作专班制的事务解决导向及其反科层制逻辑

（一）工作专班制的事务解决导向逻辑

现代政府治理是一项复杂的系统性工程,治理过程涉及到权力、空间、组织、人员、事务、技术、价值等要素的汇聚与交互,在实践中往往具象化为贯穿治理全过程的各种治理事务。随着公共治理的主题从传统静态的“部件管理”向复杂动态的“事件治理”转化,政府治理需要从总体需求观出发,有机统合生活需求、社会秩序、城市发展与城市治理等各类事务^①。工作专班制在政府治理应用中聚焦问题解决、需求满足与秩序建构等重大议题,体现出以事务解决为导向的组织结构搭建与机制运作逻辑。

在组织结构层面,工作专班制针对核心事务的治理需求,将组织结构划分为决策层与执行层两大类。决策层负责制定与核心事务相关的宏观制度与规则程序,综合考虑事务解决所涉及的行政区域跨度、层级数量、部门类型等,选择采用领导中枢决策模式或牵头部门决策模式。领导中枢机构与牵头部门的择定以核心事务所属的具体领域为依据,确保工作专班制实现科学、有效的决策。工作专班制的执行层依照事务解决的具体任务安排,从相应职能部门抽调人员组成班组。工作专班制针对由核心事务分解而成的子任务,设置了专题推进小组等执行单元,从而精准适配多元化的治理场景。

在运作机制层面,工作专班制的运作全过程是以事务解决为任务导向,推动事务、信息、资源、组织、人力、平台的重组与运行。在运作前端,工作专班制首先将具体治理事务作为组织的定位依据,采取深入治理现场、开展跟踪调研等途径,构建核心事务的需求清单。在此基础上,工作专班制围绕事务解决

^① 唐亚林:《当代超大城市治理的运作原理建构》,《文汇报》2021年11月21日。

的功能性诉求,从相关区域、层级、部门抽调班组成员,同时吸纳具备一线执行经验的基层工作者、多领域专业技能的非政府部门人员等多元主体,赋予组织协同性与专业性兼备的一体化运行能力。在运作中端,工作专班制为特定事务制定专属任务方案,以权威下沉、一线处置等方式,确保专班可在核心事务产生后快速进入具体治理场景,及时激活并调动各类资源的治理效能,进而满足复杂治理情境下的多元化需求。同时,工作专班制依托事务解决导向的组织结构与工作流程,进一步搭建跨区域、跨层级、跨部门的信息传导机制。这种信息传导机制服务于核心事务的解决,并借助数字化技术平台,实现信息资源的多渠道传输与共享等目标。在运作终端,工作专班制以任务完成情况为组织存续依据,各类组织资源随着核心事务的解决而回归原岗。当新兴治理事务产生时,组织资源将进行新一轮的汇聚与重组,工作专班围绕新的治理议题的产生而再次组建。在事务处置的整体流程中,工作专班制所采取的精准问责机制在各个环节均可以发挥监督与调节功能,即以核心事务解决的全过程为问责链条,在将责任细分到岗位与个人的基础上,实现对行政责任的动态追踪与精确定点,对事务处置的各节点进行实时监督与纠偏。

(二)工作专班制的反科层制逻辑

工作专班制作为一种以事务解决为任务导向的新型治理机制,其运作机制的各个节点均对传统科层制实现了突破性变革,进而体现了一种反科层制逻辑。

在组织定位环节,现代公共行政理论认为,科层制组织依法获得处理某些事务的权威后,无权根据具体情况发布具体调整命令,而只是对该事务进行抽象调整^①。相形之下,工作专班制的核心运作理念是以事务解决为任务导向,目的是处理特定治理议题,其组建与运作均聚焦具体的任务需求而进行。工作专班制所采取的事务导向定位形式,突破了传统科层制仅对事务进行抽象性调整的局限,以治理议题的实际需求为驱动,实现了治理领域相关议题与事务的处置精确化以及参与主体的多元化。

在组织构建环节,传统科层制的组织活动是由一系列固定不变的抽象规则体系而实现控制的^②,强调在处理各类情况时严格遵循普遍性的标准。规则运用中所产生的过度刚性可能导致科层制无力回应外部环境的实时变化,并阻碍组织自身的阶段性变革^③。而工作专班制在组建之初即致力于打破地区、层级、部门间的行政壁垒,突破科层制由于运行规则固化所引致的结构性桎梏,在治理问题产生、任务目标定位后实现快速响应。工作专班制的组建方式是以核心事务的性质及需求为中心的,而不仅仅依赖于原有科层体系内的属地、层级、部门关系,因而能够及时适配于不同场景不同属性的治理事务。

在成员吸纳环节,传统科层制的劳动分工和专职化促进了组织运转的专业化,但正式职责、专业工作必须通过等级制进行匹配与协作^④;规范的科层化行政对于参与成员和非正式性组织均有严格限制,且高度依赖非人格化的控制机制、组织等级和劳动分工^⑤。相较于传统科层制组织对于参与成员身份的严格规制,工作专班制一方面可同时吸纳组织管理者与一线工作者,兼顾决策力与执行力;另一方面也呈现成员来源多元化的特征,突破传统组织边界,汇集来自高校、企业、社会组织等非政府部门的人力资源,赋予组织协同力与专业力。

在组织执行环节,常规科层制组织依托职务等级制原则与上诉渠道原则,确立了一种高级职务监督低级职务的上下级隶属体系,按照严格的等级化职务权威,在不同行政层级间进行指令传达^⑥。具体而言,上级部门制定宏观政策后层层下达至各个层级,职能部门在固定框架内完成任务执行,政策创新空

^{①⑥} [德] 马克斯·韦伯:《经济与社会》第2卷(上册),阎克文译,上海:上海人民出版社,2019年版,第1324、1321—1322页。

^② Max Weber. *The Theory of Social and Economic Organization*. New York: Oxford University Press, 1965: p. 330.

^{③④⑤} [美] 彼得·布劳、马歇尔·梅耶:《现代社会中的科层制》,马戎等译,上海:学林出版社,2001年版,第139、20、112页。

间相对有限,且不同地区、层级、部门间协同不足,易出现反应滞后、缺乏变通的弊端。较之于科层制体系,工作专班制是以事务解决为任务导向的,按照一线处置、专事专办等原则,在治理问题产生的第一时间展开决策与执行工作部署。在此基础上,工作专班制可有效突破传统科层制下的行政边界,快速下沉至治理现场,提升组织响应的时效性。同时,工作专班制也可打破传统科层制所面临的创新阻滞,专项对接新兴政策的制度设计与执行落实,充分调动不同地区、层级、部门的组织资源,有效推动创新型政府的构建与运行。

在信息互联环节,传统科层制组织在信息沟通方面具有传导闭塞、内容异变等特征。首先,科层化行政倾向于垄断信息以隐藏组织决策的基础材料,并通过保守特有信息来源的方式提高组织内部的监督性与控制性^①。其次,根据塔洛克的等级歪曲模型,信息在垂直流动过程中,每个信息内容的平均歪曲程度远超出水平传播模式^②。因此,科层制组织成员在信息层层传导过程中,倾向于根据其利益偏好歪曲信息内容,缩减信息已成为科层制信息沟通过程中的核心问题。而工作专班制则通过搭建跨地区、跨层级、跨部门的信息传递机制,规避了传统科层制体系中不同部门各自寻找信息后,在层层传导过程中发生的变相截留、选择性执行等负面现象。此外,在引入数字化技术的基础上,工作专班成员可经由数字化信息管理平台,与多地区、多层级、多部门人员实现业务的精准化对接,理顺业务协同流程,打通数据共享堵点,突破传统科层制下纵向、横向信息传导的结构性壁垒。

在组织解散环节,传统科层制理论认为,科层体系一旦完全确立,便倾向于运用权威维护其地位,而非促进变革和创新^③。同时,根据帕金森定律,科层制可能存在机构内在扩张的自然膨胀倾向。出于对结构变动的抵制,科层制组织呈现出人数、层级、流程持续增长的态度,导致组织的规模扩张与其实际产出不成比例^④。工作专班制下,专班组织内的人员、设施等资源在解决特定事务后,将按照原有组织关系回归原岗位;或围绕新治理事务进行资源与人员的弹性化重组,再次成立新的工作专班。工作专班制的组织存续模式区别于传统科层制下等级严格、静态稳定的正式组织形式,消解了组织变革抗性,避免组织在长期运作中出现部门冗余、结构僵硬、模式固化、抵制创新等弊端,确保了事务、信息、资源、组织、人力、平台等要素实现高效的重组与运行,进而提升政府在具体治理场景下的实际效能。

在问责调节环节,传统科层制强调组织严格按照既定的制度、结构与程序进行运转,行政问责也依托此框架自上而下进行。随着治理问题的多元化与复杂化,按部就班、层层传导的问责机制逐渐显露出滞缓呆板、形式主义等弊端。科层制的长链条结构也可能降低问责效能,为部门间的共谋行为预留了空间^⑤,进而削弱组织的自我调节能力与环境适应能力。工作专班制的设立,可视为对科层制中机械化问责模式进行纠偏的一种突破性实践。工作专班制通过牵头部门领导负责、决策—执行责任分解、过程责任追踪定点等方式,形成了以事务解决为核心的精准化问责机制。这种独特问责机制改变了传统科层制下组织依托既定制度或结构框架进行问责的模式,将问责链条与事务解决的全过程相对照,把责任划分精确到具体任务节点与成员个人。同时,工作专班制的精准问责机制也有助于组织依据督查结果,对决策与执行环节进行纠偏、修正与革新,对内外部组织环境变化作出及时有效的行为响应。

综上,将工作专班制运作机制中的各节点与传统科层制进行比较,可提炼出工作专班制所蕴含的反科层制逻辑(见表3)。

① Max Weber. *The Theory of Social and Economic Organization*. New York: Oxford University Press, 1965: p. 233.

② [美]安东尼·唐斯:《官僚制内幕》,郭小聪等译,北京:中国人民大学出版社,2017年版,第117—119页。

③ Howard Aldrich. *Organizations and Environments*. Englewood Cliffs, NJ: Prentice - Hall, 1979: pp. 6-14.

④ [美]彼得·布劳、马歇尔·梅耶:《现代社会中的科层制》,马戎等译,上海:学林出版社,2001年版,第21页。

⑤ 王宏:《超越传统科层制:问责情境下领导指示的纠偏功能与优化路径》,《领导科学》2021年第15期。

表3 工作专班制的反科层制逻辑表现

运作机制节点	传统科层制	工作专班制
目标定位	无权根据具体情况具体调整某事务,仅进行抽象调整。	以事为中心,其组建与运作均聚焦特定治理议题与具体任务需求而进行。
组织构建	严格遵循普遍性的标准,可能因过度刚性而导致组织无力回应内外部环境变革。	打破部门、层级、地区间的结构性壁垒,在治理问题产生、任务目标定位后实现快速响应。
成员吸纳	严格限制参与和非正式性,高度依赖非人格化控制机制,组织等级和劳动分工。	同时吸纳决策主管者与一线工作者进入组织,且囊括专家学者、企业管理者等多元主体。
组织执行	按照严格等级化职务权威进行上下级指令传达,缺乏应急弹性与协同能力。	实现一事一方案,成员快速开展现场处置,下设专题推进组切入具体治理场景。
信息互联	倾向于垄断信息,且信息层层传导后易出现变异,导致变相截留与选择性执行。	以周期性协商会等沟通机制与数字化技术,搭建跨部门、跨层级、跨地区的信息传递机制。
组织解散	组织存在膨胀倾向,抵制结构变动,易造成部门冗余、结构僵硬、抵制创新等弊端。	工作专班的存续与否以核心任务的完成情况为主要判断标准,组织人员在解散后回归原岗。
问责调节	问责框架固化且问责链条较长,可能降低问责效能,导致部门共谋行为。	采取以事为中心的精准问责机制,决策—执行责任分解,以过程责任追踪确保组织适应力。

六、余论:工作专班制的未来拓展路径

面对传统科层制在复杂治理环境下运转乏力的情况,工作专班制作为一种新型治理机制,近年来在中国治理过程中得到了迅速发展与广泛应用。本研究从长三角区域一体化进程中工作专班制的实践经验出发,发现工作专班制具有跨区域、跨层级、跨部门、多主体参与等基本属性,其组织结构由决策层与执行层组成,其运作机制可划分为定位与组建、下沉与联动、班组解散,并将问责与调节贯通事务处置的全过程。同时,工作专班制的组织结构与运作机制呈现出以事务解决为任务导向的特征,且运作机制的各个节点均表现出反科层制逻辑。

在未来发展趋势上,可考虑从三个方面进一步提升工作专班制的结构韧性与运行效能:第一,平衡责编关系,精准定责确权。工作专班制在未来可通过设置专班独立编制的方式,化解专班人员高任务量、高问责风险与低编制稳定性间的错配问题。同时,沿用并优化“统一领导、各负其责、齐抓共管”的组织结构,聚焦核心事务制定权责清单,均衡专班决策层与执行层间的权力配置。第二,革新考核机制,确保岗位协同。工作专班制在绩效考核时可增设协同评估指标,具体包括多岗位联办事项的整体成效、单个岗位为其他主责岗位提供的协助情况等,及时识别并化解潜在利益矛盾,从而在组织内部构建利益与事业共同体。第三,强化技术赋能,消解形式主义。工作专班制在未来发展中仍应延续数字化战略与推进路线,加强各类公共基础数据库、“政务通”系统等数字化平台的建设,使得数据资源在不同区域、层级、部门间真正实现无障碍共享。同时,应着力提升专班成员数字化办公素质,精简工作专班制的任务汇报与对接流程,避免行政负担在不同岗位间转嫁,消解专班运作中可能存在的数字平台空壳化、线上线下重复留痕等数字形式主义弊端。

[责任编辑:邓 帅]