

任务驱动与专班推进： 地方弹性治理的一种实践逻辑

——基于 B 市四类工作专班的案例比较

李 婷*

【摘要】专班推进重点任务的地方弹性治理的典型机制。在任务驱动下，政府整合各部门人员，组建多样化专班，在科层结构的基础上构建新型任务团队，有效提升了地方治理的灵活性。论文构建“任务驱动—专班推进”的分析框架，解析工作专班推动弹性治理的深层机理，并依据任务属性与成员边界的不同，区分了专班运作的四种类型：项目合作型、平台共享型、人员抽调型、部门统合型。基于 B 市城市治理领域四类专班的比较研究发现，跨界别专班吸纳政府外部主体参与，组织结构的变动性较大；跨部门专班的组成人员来自于政府内部，组织结构更加稳定。此外，单一任务型专班的扁平化程度较高，仅承担执行性职能，任务完成后专班解散；复合任务型专班具有层级化特征，承担决策与执行双重职能，持续推进各阶段的子任务。构建“协作共同体”“高效率团队”“互动型网络”是不同类型专班运作的共性逻辑，使得专班能够在多个任务场景中灵活切换。论文对工作专班的分析揭示了弹性化治理的实践逻辑，也为提升地方治理的有效性提供了启示与思路。

【关键词】工作专班 任务型组织 弹性治理 地方治理

【中图分类号】D63

【文献标识码】A

【文章编号】1674-2486 (2023) 06-0026-20

一、问题的提出

工作专班是任务驱动下形成的弹性组织，在完成“急难险重”型任务中具有灵活高效的特征。在中国地方治理的实践中，为应对多样化的任务情境，地

* 李婷，华北电力大学人文与社会科学学院讲师。感谢匿名评审专家和编辑部对论文提出的修改意见。

基金项目：国家社会科学基金青年项目“组织学习视角下新中国政策试点的历史实践与经验研究”（22CZZ023）。

方政府通过对各方主体的弹性化整合，在短时间内集聚资源，产生了特定任务牵引下的专班制运作模式。与永久性组织不同，工作专班是在有限时间内组建的任务团队，专班成员暂时性地聚集在一起，围绕共同任务采取协作行动。从功能上看，工作专班构建了松散耦合的组织架构，它根据任务的转变随时优化组织机制，从而为政府治理创设了弹性空间。

弹性治理是理解地方政府应对外部环境不确定性的重要视角，它强调政府具有应变能力，能够根据环境变化制定相应政策，打造具有灵活性的组织体系，而不是用固定模式应对新的挑战。工作专班是符合弹性治理理念的组织形态，它连接各方治理主体，搭建了“因时而变、因事制宜”的任务处置平台，以适应多种场景。区别于承担决策任务的议事协调类组织，狭义概念上的工作专班是“基于项目的小型团队”，它处在项目推进一线，根据任务需求吸纳相关组织的人员，组建扁平化团队，能够更好地应对任务执行中的不可预测性。也正是由于工作专班直接面对复杂多元的现实情境，在应对不同类型任务的过程中，工作专班形成了多样化的运作模式。

任务驱动与专班推进是地方弹性治理的典型实践，剖析专班运作的不同情境，揭示工作专班的运作机理，有助于更生动地刻画地方弹性治理的现实图景。已有研究较少解析工作专班推动弹性治理的深层逻辑，尤其是缺乏对专班运作类型学的分析，针对工作专班的系统化案例研究也亟待拓展。本文在厘清专班运作基本逻辑的基础上，展示专班推进任务的多种模式。随后，选择B市城市治理领域的四个工作专班进行案例研究，提炼不同类型专班的行动逻辑，总结其共性机制，增进对中国制度情境下专班运作的认知。

二、文献综述

“弹性”作为物体受到外部压力后的一种复原能力，最早出现在生态学的相关文献中，指的是系统通过自我适应，在面对冲击后迅速达到新的平衡状态（Holling, 1973）。随后，社会科学研究者吸收“弹性”这一概念，提出弹性治理的理论建构。在治理环境复杂化的背景下，弹性治理作为一种新的治理模式，强调政府应当有足够的力量，根据现实情境的变化构建灵活应变的运作机制，采取不同的行动方案，而不是用一套治理方式去应对所有事项。学者们对弹性治理提出了多样化的见解，归结起来，弹性治理的内涵主要体现在如下三点。（1）应变机制的敏捷性。决策系统及时识别环境变化，从已有治理体系调取资源，有效控制危机的扩散（Carvalho & Nelson, 2016）。（2）治理结构的灵活性。政府部门克服单一刻板的组织形态，根据任务情境的不同，吸纳多元主体，

动态优化治理结构（Lundin & Söderholm, 1995）。（3）政策工具的适应性。治理体系不预设完美的政策方案，而是持续调整行动策略，适应不断变化的治理条件，实现不同场景的自如切换（Janssen & Van Der Voort, 2016）。

已有文献展现了弹性治理的多种运作机制。研究者们认为永久性组织难以应对不确定性决策情境，政府体系应当调整组织的核心架构和人员管理方式，用弹性化的运作机制去替代僵化的传统行政模式。彼得斯（2001）在总结公共管理改革实践的基础上，提出政府可采取选择性的结构机制，针对实际问题与具体任务，设置专门机构，以提高特定工作的完成效率。沿着这一思路，Andrews（2009）分析了跨部门协作团队的作用，从各职能部门中选取代表，采取弹性方法构建若干任务小组，有助于集中更多资源来应对某项复杂任务的挑战。Woods（1967）解析了加拿大联邦政府为解决长期存在的劳资关系问题而成立的特别工作组，该工作组吸纳政府官员、劳工代表、行业专家，组成专门的议题学习团队，通过小组会议持续沟通，推动政策交流，最终高效率完成一系列共同的任务。另有研究区分了弹性组织的多种类型，Jacobsson 和 Hällgren（2016）解析了项目组织（routine teams）、行动小组（action teams）、即兴团队（impromptu teams）的运作差异。项目组织具有相对稳定的成员，定期召开会议，处置高度例行化的事项。行动小组在领导层的主导下成立，选取训练有素的行政人员与专家，快速启动响应行动，专注于处置重大事项。即兴团队是一种非正式团体，由成员自主联结形成，与正式组织相配合，应对突发应急事件。

在中国各级政府的治理过程中，弹性化的组织结构与机制设计普遍存在。为应对任务需求的多样性，政府部门需要突破层级运作，成立任务型组织（张康之，2006）。学者们具体探讨了领导小组、工作组、指挥部推动弹性治理的逻辑。领导小组由各个部门核心权力的掌握者构成，它重在领导而非管理，可分为常设性小组与临时性小组，在重点任务推进中具有集合权力、输出权力的优势（吴晓林，2009）。丁远朋（2018）提出，工作组是上级下派的临时性、机动性的组织；不同于领导小组的横向协调，工作组纵向嵌入到治理体系中，对专项治理进行有效监督，并在应急管理中发挥补充作用，体现了弹性治理逻辑。也有学者认为，指挥部是一种弹性治理方式，它承担更多的政治任务，具有权威性与灵活性双重属性（徐明强，2021）。近年来，有研究关注到专班作为承担项目执行的一种具体机制，通过责任到人、周期会商、现场处置、信息沟通等方式，提升了政策执行效果（刘鹏、刘志鹏，2022）。专班组织通过“不增编制、点将选兵、组团作战”的方式，灵活运用各部门资源，实现了中心工作的超常规推进（张国玉，2021）。

现有研究对中国场景中的弹性治理进行了多样化探讨，提出了具有解释力

的理论框架，但仍可以在两方面有所增进。（1）已有文献较少对负责任务执行的专班组织开展系统性实证研究。工作专班是地方治理中推进具体任务的典型组织形态，但鲜有研究刻画其运作细节，工作专班推动弹性治理的实践逻辑也亟待提炼。（2）工作专班处在治理一线，“随任务而变”是专班的重要特征。为应对多种任务，工作专班具有不同类型，采取不同的机制运作。在分析地方弹性治理的运作逻辑时，有必要识别不同任务情境，区分多种形态的专班组织；而现有研究未能清晰区分不同情境下专班运作的模式差异。

有鉴于此，本文聚焦于负责具体任务推进的工作专班，从任务属性出发，构建专班运作的解释性框架。为解剖工作专班推进任务的细节，本文将研究场域限定于地方治理。本文的研究路径为：第一，从理论上解析任务驱动下，工作专班推进弹性治理的整体逻辑；第二，对工作专班进行类型学研究，形成对政府弹性治理的系统认知；第三，基于案例比较，提炼不同专班推进弹性治理的差异化机制，并总结其中蕴含的共性逻辑。

三、“任务驱动－专班推进”的分析框架

工作专班在专项任务的倒逼下形成，政府系统根据任务推进的具体需求（Kruger & Cross, 2006），整合相关单位的人员，在应对特定事项中具有更强的响应能力与自主性。从运作机理上看，工作专班在结构、管理、政策三个维度推进了政府弹性治理（如图1所示）。（1）结构的弹性化：多样化的组织架构。工作专班是在正式治理体系基础上建立的任务型组织，不同部门的人员被短期抽调至专班。任务导向的组织更具弹性，专班的组织架构并非一成不变。随着任务需求的调整，专班会对成员进行动态更新，专班形态及主要职能也会发生变化。（2）管理的弹性化：灵活性的管理方式。工作专班面临的是刚性任务，为提高工作效率，专班通常不制定固定的规章制度，而是采取弹性化管理方式，更高效地整合资源（王飞，2011）。当任务的重要性较强时，专班采取领导牵头、挂图作战的运作方式；当任务的应急性显著时，专班采取集中办公、责任到人的模式；当任务的持续性较强时，专班采取人员轮换、动态值守的管理机制。（3）政策的弹性化：适应性的方案制定。工作专班不采用模板化的政策方案，而是开展适应性学习，将上级的模糊化目标具体为行动路径（肖芸、赵俊源，2019）。在任务执行过程中，专班吸纳新成员，在与外部环境的互动中获取经验，推动政策方案的优化。

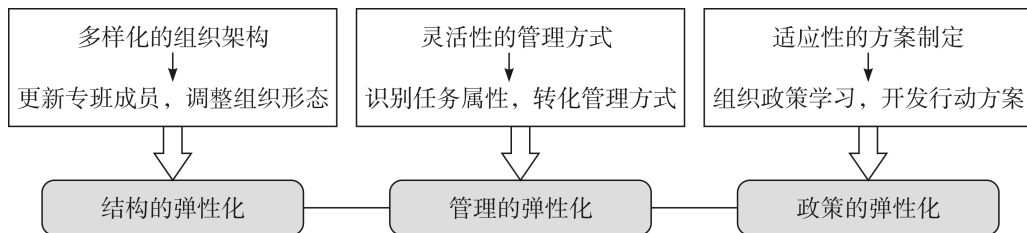


图1 工作专班助推地方弹性治理的逻辑

资料来源：作者自制。

基于上文论述可知，处在任务推进一线的工作专班，应对的任务场景具有多样性。为推进不同属性的任务，地方治理构建多种类型的专班，有针对性地整合资源（Egeberg & Trondal, 2009），形成了差异化的运作模式。为此，在厘清工作专班推进弹性治理基本逻辑的基础上，本文进一步区分不同任务情境下的工作专班，增进对“任务驱动—专班推进”的认知。

一方面，任务驱动是工作专班产生的起点，任务属性的不同决定了专班运作的模式差异。Van 和 Yesilkagit（2014）依据任务驱动力的不同，将组织分为政策制定型、政策实施型、信息统计型、评估研究型、监管审查型和司法服务型。任务型组织不仅要承担数据统计、技术研发等专业性任务，还需要承担立法讨论、方案制定等战略性任务（Verhoest et al., 2004）。工作专班具有资源集中的优势，其不可避免地要同时承担多项任务，这些任务通常由若干相互交叉的活动组成，在实践中可能存在重叠（Bakker et al., 2016）。由此，本文基于“任务的属性”维度刻画工作专班所承担任务的复杂性程度。单一任务型专班在同一时间只处理单个事项，推进速度较快；复合任务型专班承担多项子任务，需要逐项分解总体任务，并行推进多个项目，通常会构建更加复杂化的任务推进体系，使得多项任务按序次落实。

另一方面，人员整合是专班推进具体任务的重要保障，成员的来源对专班功能的发挥产生重要影响。为落实重点任务，工作专班吸纳多方主体，组建跨功能团队，其组成人员具有多样性与动态性。基于成员边界的维度，工作专班可分为“跨界别”与“跨部门”两种组织形态。前者涉及政府系统内外部人员的双重整合，在政府牵头下组建多方合作型专班，在互动中商讨具体方案。而后者仅涉及政府系统内部各职能部门的整合，专班成员来自于政府内部，由上级政府组建，形成稳定的组织结构，有助于在跨部门事项的处置中形成合力。

综上可知，“任务的属性”与“成员的边界”两个维度有助于更好地理解专班运作的多种情境。前者界定了工作专班的主要目标与执行内容，后者澄清了工作专班的人力来源与成员架构。二者分别揭示了工作专班不同维度的特征，共同形塑了专班的产生逻辑与运作模式。本文基于上述两个维度的差异性，区

分了专班运作的四种模式，分别是项目合作型、平台共享型、人员抽调型和部门统合型（见表1）。

表1 工作专班运作的四种模式

		任务的属性	
		单一任务	复合任务
成员的边界	跨界别	项目合作型专班	平台共享型专班
	跨部门	人员抽调型专班	部门统合型专班

资料来源：作者自制。

（一）项目合作型专班

项目合作型专班成立的初衷是推进某个跨界别的新项目，由政府部门牵头组建，从相关单位中吸纳专业人才，构建项目团队。通常而言，项目合作型专班对专业知识的需求较高，需要从政府外部吸纳众多人员加入。譬如，为推进某项新技术的开发，政府部门与互联网企业开展合作，成立技术开发团队，作为工作专班。这一类型专班的组成人员包括了政府内部的技术官僚，以及企业的技术研发人员、技术运行团队等，形成了项目导向的知识生产网络。项目合作型专班承担单一任务，用最短时间组建项目小组，推动技术研发与项目落地。在应急情况下，项目合作型专班有助于吸纳专业知识，压缩项目从启动到落地的时间。但由于其采取项目冲刺的模式，新项目在实际应用中可能会遇到与现实场景难以适配的问题，因此仍需要组建新的工作专班在运行中对项目进行优化。

（二）平台共享型专班

平台共享型专班适用于复合型任务情境，旨在为政府内外部主体搭建持续互动的平台，协调政府部门、市场主体、社会主体等多方力量，构建跨越组织边界的任务执行小组。与项目合作型专班承担的单一任务不同，平台共享型专班面临的任务更加复杂，需要推动多个项目的耦合，这些项目通常与地方治理的中长期规划相关。为推动多个子任务的有序推进，平台共享型专班采取任务分解方式，以重点任务为牵引，组建若干小型任务分队，分步骤推进复合型任务。与项目合作型专班相比，平台共享型专班的规模更大，专班人员的组成也更加多样，既有专业侧的技术人员，也有政府侧的行政人员，同时也包含了各层级政府部门的负责人。在综合性的多方互动议题中，平台共享型专班发挥了重要作用。例如，在政府治理数字化转型中，地方政府相继成立平台共享型专班，将事业单位、技术企业、基层官员长期作为专班成员，推动数字平台的建设与运行。该类专班存续时间较长，在阶段性项目完成后，平台共享型专班也会进入持续化运作，在后续任务执行中汲取经验，逐步形成更加清晰的认知，

进而推动某一领域政策的不断更新。

（三）人员抽调型专班

人员抽调型专班是为落实政府某项具体行政任务而组建的团队，在跨部门单一事项处置中发挥作用。上级政府从相关行政组织中抽调工作人员，组建临时专班。来自政府不同部门的人员成为专班中的“部门代表”，集中精力攻克专项任务。在面对跨部门棘手问题时，各部门人员在专班中直接沟通，以最快速度形成行动方案。不同部门的人员在专班中审视同一项任务，有效降低了逐个部门协调带来的时间成本。人员抽调型专班主要承担单一型任务，在行政力量的主导下进行，有助于迅速推进急迫性较高的专项任务。具体任务结束后，人员抽调型专班随即撤销，专班成员回到抽调前的工作岗位。

（四）部门统合型专班

部门统合型专班适用于战略性、综合性较强的跨部门任务情境。与其他类型的专班不同，部门统合型专班用于承担一系列相互嵌套的任务（马翔，2022）。部门统合型专班的组织结构最为复杂，通常下设多个专项办公室，形成了“大专班”+“小专班”的复合运作模式。这类专班同时具备了决策与执行的职能，专班中既有部门领导，也有具体业务的执行人员。除横向的部门整合外，部门统合型专班还涉及纵向的跨层级调度。当面对协调难度较大的复合型任务时，工作专班实行“一把手”工程，由领导干部担任专班的负责人，通过自上而下的方式实现资源整合。事实上，部门统合型专班兼具领导小组与工作专班的双重角色，属于决策、执行一体化运作的任务型组织。从内部结构看，科层体系中各职能部门的领导兼任专班的负责人，合议之后形成指导性意见；从政府各部门抽调来的业务骨干是专班的执行层，制定具体的政策工具，并基于自身的职能范围，负责子任务的具体推进。

四、案例分析

本研究选择 B 市四项专班案例进行比较分析，深入刻画工作专班的运作逻辑，在“案例群”横向对比的基础上提炼关键要素，进一步建构理论。案例选择基于如下两方面考虑。（1）选取 B 市城市治理领域的四个专班，同一个地理空间、同一个政策领域的案例之间具有较强的可比性，有助于避免因地区差异、议题差异而导致案例比较失效。（2）城市治理任务的延展性较强，为分析不同任务情境下的专班运作提供了丰富素材。城市治理既包括长期性的战略任务，

也涉及急迫性的短期任务，城市治理者需要在常态情境与非常态情境之间切换，有助于总结不同专班运作的区别与共性。

由此，本研究选取了B市“健康码项目专班”“城市大脑运行专班”“物业管理条例立法专班”“城市副中心建设专班”四个案例。这四项工作专班的任务属性各有侧重，涵盖了本文理论建构中提出的四种专班模式。为清晰展现案例细节，本研究的资料来源包括：搜集工作专班在执行任务中的政策文件、会议纪要、新闻报道，作为解析专班运作全过程的重要依据；对工作专班的部分成员进行半结构化访谈，获取一手资料，展现专班运作的生动场景，在此基础上厘清不同类型专班的运行机理。

（一）项目合作型专班：B市健康码项目研发

为解决突发公共卫生事件带来的流动人员登记压力，满足复工复产需求，2020年1月底，B市政府召开专题学习会议，确立了联合技术企业开发新项目，实现电子化登记的专项任务，健康码研发专班随之产生。

1. 政府联合企业，组建专班团队

在数字化防控的任务驱动下，经信局、发改委、卫健委、大数据管理局等单位作为牵头部门，联合中科大脑、太极股份、腾讯公司等，组建工作专班。面对该项任务，多家互联网企业紧急抽调技术小组加入专班，为健康码提供专业知识支撑，推动项目开发工作的高效完成。在项目开发过程中，随着具体任务的转变，工作专班的行动方式也进行了多轮调整。B市起初发布的具体任务并非是开发健康码，而是解决社区居住人员的信息报送问题。工作专班及时安排技术骨干，开发信息报送系统，将纸质填写的健康信息传输至有关政府部门，用于精准溯源与追踪。2020年2月，随着B市返工返产人员数量的不断增加，需要开发面对居民的移动客户端，使得返工人员可直接在APP上填写数据，作为出入场所的健康证明。为此，工作专班转变行动，集中精力开发健康码。如来自B市T公司的一位专班成员所言：

“我们以最快速度把B市的员工组织起来，短期内不能返回的在线上工作。在健康码开发的起步阶段，团队的很多任务都是通过线上平台操作的……我们技术团队大约70人连续工作，目的是让程序快速上线。”（访谈记录：TJW20220920）^①

由政府与企业联合组成的健康码专班迅速整合资源，用6天时间完成了对社

① 访谈记录编码说明：本文采用“受访者单位（前两个英文字母）+受访者姓氏的首字母（第三个英文字母）+访谈日期（后8个数字）”的方式标注。

区、民航、铁路等部门共 1000 多项数据的收集与整理，形成标准化、可直接导入的信息，B 市健康码程序最终于 2020 年 3 月 1 日上线。加入专班的企业已经建立了成熟的大数据平台，专班成员依托现有技术平台和已有经验，组建“知识共同体”，大幅缩短了研发周期。

2. 专班团队扩容，保证技术运行

B 市健康码程序上线后，专班的工作并未停止，用户访问量的增加对健康码后台程序运行的稳定性提出了更高的要求。为及时解决健康码运行中的问题，调整优化系统，B 市对工作专班进行了扩容。互联网企业新组织了 50 多人的技术团队，包括架构师、程序员等，保障健康码的技术优化，此前的技术研发专班逐步转化为后台保障专班。专班团队中的部分技术人员实地走访社区，在收集政策受众需求的基础上，对健康码进行优化。如健康码后台保障专班的一位成员所言：

“健康码的开发是一个对精准度要求极高的项目，赋码的准确性是重要一环，数据的比对工作非常重要。我们团队基本保持 24 小时待机的状态，根据需要调整算法，尽可能减少程序运行中出现的错误。”（访谈记录：TJZ20220920）

随着政府应对突发公共卫生事件政策的调整，后台保障专班需要动态更新程序，推动了健康码的不断迭代。B 市卫健委、相关政府部门与工作专班定期召开会议，传递具体任务，明确健康码程序需要具备的新功能。随后，工作专班讨论形成方案，在第一时间组织人员完成任务，推动新版本及时上线。在这一过程中，工作专班发挥了任务动员、跨界整合的作用。基于特定任务落实的需要，B 市政府联合互联网企业组建技术研发小组，集中人力完成应急性任务，并在阶段性任务完成后进行专班组织的动态调整，使之匹配新任务的推进需要。

（二）平台共享型专班：B 市城市大脑运行管理

智慧城市建设是一个系统工程，需要推动新技术与城市治理场域的有效耦合，涉及数据流转、资源调配、机制设计等多个子项目，属于复合性任务。B 市 H 区成立了城市大脑工作专班，整合多个单位的行政人员与技术人员，共同推动数据平台的运行，实现了多个项目的落地。B 市城市大脑运行专班的运作模式如图 2 所示。

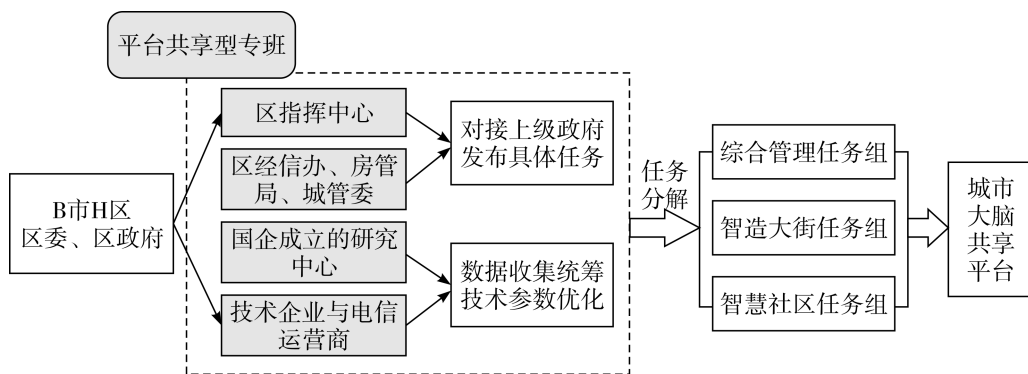


图2 B市H区城市大脑运行专班的运作过程

资料来源：作者自制。

1. 联合多方主体，建立运行平台

由于城市大脑任务包含的业务领域广、复杂程度高，需要在数据平台的驱动下构建新的城市管理运行模式。B市H区整合相关政府部门、研究机构与互联网技术企业，组建“创新合伙人”式的工作专班，分解子任务并进行项目发包。工作专班由区委书记、区长牵头；区指挥中心、区经信办、区公安分局、区房管局、区城管委提供政策引领；中国电力科技集团及国有企业派驻技术人员；百度、联通等大数据企业、电信运营商形成运行联盟，提供运营的平台支撑。这些成员单位抽调人员加入专班，共同研究业务需求，产生城市大脑构建的具体方案。

从任务属性上看，城市大脑包括平台搭建与运行管理两方面目标。为解决大数据应用中普遍存在的“重建设，轻运营”问题，工作专班创新工作方法，牵头成立了国企控股混合所有制企业，作为城市大脑运营管理的专门性组织。工作专班整合H区政府的行政资源与科技创新“头部企业”的技术资源，搭建完成了市场化运作、各部门共享的大数据平台。城市大脑运行专班的一位成员认为：

“专班的成立为我们提供了一个资源整合的实体化团队，不同单位的人员都在专班中，政府、研究所、企业加入进来了，大家都为了平台运营这个共同目标努力，一些事项协调起来便利多了。”（访谈记录：BDL20211120）

2. 分解任务团队，推进专题学习

项目制是H区城市大脑工作专班运作的重要机制，专班分解若干应用场景，形成一系列子任务，有针对性地组织专项学习。工作专班作为城市大脑的日常管理机构，被抽调的政府部门人员负责与上级政府对接，传达市政府的文件精

神，落实领导层的决策事项，承担了城市大脑的业务立项审核、项目验收评估等工作；研究机构与互联网企业主要负责技术性事项的处置，例如技术参数优化、数据收集统筹等。工作专班的设立使得决策者知识与专业性知识形成了有效的互动。

“城市大脑专班作为项目牵头单位，带领研究院人员，组建项目需求调研团队，动员相关企业参与，共同梳理形成了重点项目清单；按照不同任务分成小组，配对相应的任务团队，挂图作战，搭建了多样化的数据运行试验平台，作为城市大脑分步骤推进的抓手。”（访谈记录：DKY20211120）

随着城市大脑应用范围的扩大，工作专班任务的扩展，专班成员也发生了变化，吸纳更多部门与街道的人员加入。基于不同项目的推进需要，工作专班对成员进行动态调整，实现资源的有效整合。在某一阶段内，工作专班集中人员攻克重点任务，有针对性地打造亮点项目。基于不同任务，H区城市大脑专班成立了多个专题学习团队。在属地化特征突出的城市治理综合管理平台建设任务中，工作专班吸纳了项目所在属地街道与乡镇的负责人。在专业性较强的智造大街项目中，专班成员中的科级骨干会同公安局成立智慧社区项目组，对监控技术进行深入调研。在工作专班的固定周例会上，各单位汇报主抓项目的进度，保证多个项目的同时推进。城市大脑专班通过责任分解、专项团队具体推进的方式，使得此前易出现“悬浮”状态的复杂任务得到有效落实。由此，工作专班打造了容纳多元主体、覆盖众多治理议题的共享型平台，更迅速地应用于多个场景中。

（三）人员抽调型专班：B市物业管理立法

2019年，B市提出要加快推进改革发展急需、各方共识度高的立法项目，提高起草和审议效率。在B市物业管理条例立法中，市人大常委会与市政府作为牵头部门，从相关部门中抽调人员，组建立法工作专班，最大程度地缩短了立法周期。

1. 抽调部门骨干，专班起草方案

城市治理领域的立法事项涉及多部门利益，在特定时间段内将相关部门人员整合起来，集中时间起草方案，有助于高效推进立法。B市物业管理立法专班由人大常委会副主任和市政府分管副市长担任负责人，专班成员由市人大常委会城建环保办、法制办、办公厅、研究室，市司法局、市住建委等单位抽调的16位行政人员组成。工作专班是立法方案的一种沟通机制，在条例的起草阶段，专班就能够充分吸纳各方意见，在专题学习的基础上增进政策认知。在进入正式的审议程序前，共识方案已经达成，实现了提高立法质量和效率的目标。

工作专班第一阶段的任务是，以最短的时间形成法案初稿。为此，专班采取了集中封闭起草的做法，从各部门抽调来的专班成员，不能在这一阶段离开驻地，或是承担其他工作。专班成员通过先头脑风暴再逐条梳理的方法，开展知识互动型学习，整理出了业委会缺失、物业管理与社区管理脱节等15个方面共100余条清单，并对每一项问题进行深入论证，探索新的机制设计。如立法专班的一位成员所言：

“可以说，立法专班不是简单的人员集中，而是有针对性地从各单位抽调人员，形成取长补短的团队……专班里面的有些单位成员之前是作为草案的审核者，而组建专班后，他们也转变为具体立法项目的参与者。大家结合自己专业提出不同的看法，对物业管理立法清单的理解也更全面。”（访谈记录：RDG20220306）

通过将近两周的时间，工作专班初步形成了法规草案的条款，这些条款明确针对不同的城市公共事务，并确立了各部门的执法方式与职责范围，为后续的政策落实提供了操作化工具。工作专班推进立法工作减少了管理层次，合并众多环节，避免了各部门单独工作存在的交叉重复问题，构建了多方单位共同协商的知识网络，在政策学习中逐步形成了最佳方案。

2. 组织专题调研，调适立法方案

由于立法时间被大幅压缩，如何在时间刚性约束下提高条例质量，成为专班面临的重要挑战。为更充分地获取知识，专班成员赴上海、深圳开展了为期5天的立法调研。工作专班走访多个社区，与社区居民、居委会、业委会、物业公司等进行深入交流，对条例中涉及的焦点问题进行逐条分析。专题调研是一种地方性知识的吸纳机制，对调研中发现的与草案不一致的事项，工作专班在集中讨论的基础上进行调整。

“加入专班后，能明显地感觉到草案起草的效率提高了很多。以前市常委会审议，一审时候才能拿到草案……我们单位现在也作为专班成员，从起草阶段开始，我们就全程参与在里面，不同部门的意见是什么，有哪些问题需要进一步协商，哪些地方是矛盾点，大家都很清楚，有些事情在专班里面就直接协调解决了，草案的质量也有了更切实的保障。”（访谈记录：FZZ20220306）

工作专班的很多组成人员来自一线业务部门，对具体事务的管理有清晰认知，在持续性的互动交流中，草案完成的质量得到显著提高。立法专班作为内嵌于科层体系的弹性组织，根据立法事项的复杂性，专班的存续时间也会动态调整。当任务完成后，立法专班解散，成员回到原岗位，直到下次专项任务发布时再进行人员抽调。

（四）部门统合型专班：B市城市副中心建设

2017年2月，B市为提升T区作为城市副中心的管理水平，解决副中心建设中的疑难问题，B市要求市直23个部门由各局级领导带队，成立人数不少于5人的工作团队，在1个月内全部进驻T区，对口指导T区各部门工作。城市副中心建设是一项复合性、长期性的重点任务，工作专班的组织架构更加复杂；各专班不仅要完成上级单位的政策指令，还要与T区相关部门做好对接工作，属于典型的部门统合型专班，其组织架构如图3所示。

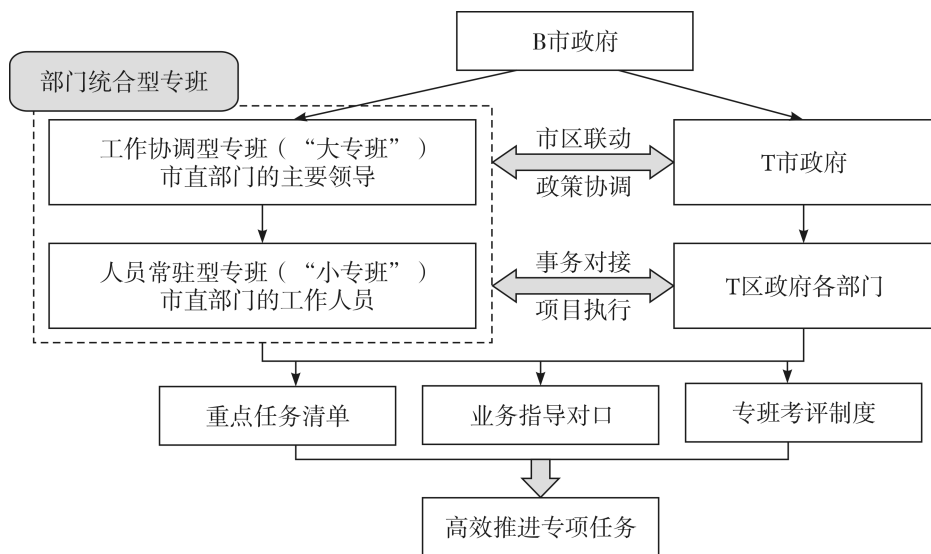


图3 B市城市副中心建设专班的运作过程

资料来源：作者自制。

1. 按序次派驻专班，承接专项任务

根据城市副中心建设的重点任务，B市确立派驻专班的部门范围，按照部门职能分包任务，由各部门组织专班负责任务的具体推进。市直23个部门分别派驻工作专班，各专班的职能设定围绕本部门重点任务，共涉及城市规划设计、交通管理服务、水环境治理、大气污染治理、市容环卫管理等12项重点任务，对T区政府各部门进行对口指导。较早派驻专班的政府部门有B市城管委、环保局、教委，分别推进行业管理标准与规范、副中心环境治理、教育规划等项目的落实。各职能部门派驻的专班联合成一个整体，共同推进副中心建设任务，在T区形成了协同运作的格局。

根据任务难度的不同，各个部门组建专班的规模也有所差异。针对难点议

题，一些政府部门的专班实行“超额”配置。比如，B市住建委组织了17人的队伍，作为专班派驻在T区开展工作，涉及房地产开发管理处、房屋安全和设备管理处等处室。由于派驻T区的专班人员实行“坐班制”，除了让部门业务骨干兼任专班领队外，各部门也会更倾向于选择居住地距离T区更近的工作人员常驻专班。一些委办局在T区对口部门设立专班办公室，由下属职能部门轮流值守，调整专班人员的组成，保证工作专班在T区的常态化办公。城市副中心建设专班实行“两级管理体制”，承担了决策与执行两方面的职能：一方面，为协同推进各专班之间的工作，B市建立了专班协调工作机制，作为“大专班”，由各职能部门负责人组成，遇到掣肘问题时当面协商，推进市区两级联动。另一方面，成立常驻T区的“小专班”，由各部门工作人员组成，落实上级布置的任务，主责具体事项的推进。

2. 启动“挂图作战”，强化专班考评

工作专班制定任务落实路线图，按序次解决各项任务。B市对专班提出的要求是“进驻不旁观、指导不越权、服务要到位、考评听基层”。工作专班采取“挂图作战”的方式，层层推进重点项目。譬如，市教委派驻的专班以教育规划项目为牵引，将优质资源扩展、师资队伍培养等子任务纳入其中，为总任务的推进提供抓手。B市经信委确立了加快高精尖产业布局、推进智慧城市建设等子任务，为各项任务设定时间节点，逐步推进任务完成。

虽然部分委办局派驻的专班成员只有5人，但在具体的任务推进中，整个委办局都为其提供了支撑。B市环境局在对接T区环保部门时，不仅只有派驻的专班发挥作用，市局中大气、水、土壤环境各处室的骨干人员在标准认定、对接合作中也提供了重要支持。

“我们局派驻那边的专班，虽然抽调的人数不多，但其实整个部门都将副中心的建设任务作为重点，没有被抽调的人员也会对专班的工作提供支持，涉及与自己职责相关的事项，同事们也都会去进行业务的指导和服务。”（访谈记录：HJS20220927）

此外，工作专班强化监督考评机制，通过专人驻守、每月调度会、小组座谈会等提高各部门对该任务的重视程度。专班成员定期向市里汇报，各委办局也将专班的工作绩效纳入相关部门的年度考核中。城市副中心建设任务的综合性较强，因此该专班的存续时间更长，旨在持续推动副中心建设中的各部门职能统合。

五、工作专班的运作逻辑剖析

（一）工作专班运作的差异化逻辑

不同类型的任务为工作专班创设了差异化情境，形成了专班运作的不同模式。基于案例分析可知，B 市的健康码开发专班、城市大脑工作专班、物业管理条例立法专班、城市副中心建设专班分别代表了四种专班的运作逻辑：专业导向的项目推进逻辑、平台导向的多方协作逻辑、职能导向的专项行动逻辑及权威导向的部际协调逻辑。

工作专班展示了地方弹性治理的多重场景。如表 2 所示。一方面，跨界别专班（案例 1、案例 2）吸纳政府系统外部主体加入，随着项目开发与运行需要的变化，专班组织动态调整人员组成，组织结构的变动性更强；而跨部门专班（案例 3、案例 4）抽调政府系统内部人员，处置跨部门事项，组织结构相对稳定。另一方面，单一型任务专班（案例 1、案例 3）属于扁平化的任务小组，承担临时性任务的执行职能；复合任务型专班（案例 2、案例 4）则属于层级化的任务型组织，同时承担决策与执行任务，负责长期性任务的落实。

表 2 工作专班运作四种模式的比较

	项目合作型专班	平台共享型专班	人员抽调型专班	部门统合型专班
	案例 1：健康码开发	案例 2：城市大脑运行	案例 3：物业条例立法	案例 4：副中心建设
运作逻辑	专业导向的项目推进	平台导向的多方协作	职能导向的专项行动	权威导向的部际协调
任务属性	单一型任务	复合型任务	单一型任务	复合型任务
成员边界	跨界别	跨界别	跨部门	跨部门
组织形态	扁平化	层级化	扁平化	层级化
组织结构	变动性	变动性	稳定性	稳定性
成员组成	政府内部与外部	政府内部与外部	政府内部	政府内部
承担职能	执行性职能	决策与执行双重职能	执行性职能	决策与执行双重职能
运作周期	即时撤销	长期运作	即时撤销	长期运作

资料来源：作者自制。

1. 专业导向的项目推进逻辑

B 市健康码项目专班在突发危机事件的倒逼下临时组建，政府部门与已经掌握成熟技术的企业开展合作，吸纳专业人才组建项目开发专班。政府负责制定任务目标，发布任务计划，调整任务内容；工作专班负责技术开发、故障排除

等具体工作。得益于工作专班的灵活性，当新技术的用户量不断增加时，工作专班的组成人员也随之进行扩充，在工作专班下设若干业务团队，对已经上线的技术进行持续维护，以最快速度完成问题排查。在案例1中，工作专班遵循专业导向的项目推进逻辑，构建管理层次较少的组织架构，专业性知识在其中发挥主导作用。专班负责人直接对接各技术小组，目标与任务的传达很快，工作效率极高。

2. 职能导向的专项行动逻辑

B市物业管理条例立法专班是行政主导下的一种专项行动机制。物业立法中的条款涉及多个部门的职能事项，B市通过组建专班，抽调各主责单位的行政人员，将各部门的职能进行整合，共同推进立法行动。该专项行动具有目标清晰化、任务单一化的特征，被抽调的人员来自于政府部门的工作人员，搭建封闭讨论小组，集中精力起草法案，形成相对稳定的行动团队。该专班的优势在于，与物业立法相关的职能单位人员被整合进入专班，他们基于自身职能范围为立法工作提供支持，将分散化的职能暂时凝结到专班任务上，形成了组织化的行动团队。遇到争议事项时，各职能部门的意见可以得到直接充分的讨论。基于上述分析，提出命题1与命题2。

命题1：跨界别专班聚焦于专业化知识的生产，吸纳政府系统外部主体参与，组织结构的弹性化程度较高。

命题2：跨部门专班聚焦于不同部门职能的协同，专班成员由政府系统内部抽调组成，组织结构的稳定性程度较高。

3. 平台导向的多方协作逻辑

B市H区城市大脑专班在平台驱动下组建，为应对城市治理数字化转型中的平台管理问题，地方政府跨界整合内外部主体，构建多元合作网络。B市H区城市大脑是“政府搭台，企业运作”的市场化运营模式，工作专班主要负责协调平台运行中多方主体之间的互动关系；不仅要协调政企关系，还要协调各委、办、局之间的跨部门事项。为提高任务完成度，工作专班确定平台应用的具体场景，明确重点项目推进的任务，以平台任务为导向，把政府各委、办、局，研究人员及企业技术人员的职能联结起来。在案例2中，当城市大脑推进项目的技术性较强时，会吸纳更多的专业人才加入专班；随着城市大脑项目下沉到街乡，相关街道与乡镇的负责人也被吸纳为专班成员，以便项目的属地化推进。这类专班通常由领导挂帅，有助于多个任务的协调推进。

4. 权威导向的部际协调逻辑

与上述三个专班相比，B市城市副中心建设专班面临的任務最为复杂，专班

的存续时间也较长。成立专班的目的是推进市级与区级多个部门之间的协调，工作专班扮演了B市与T区之间业务对接的纽带。城市副中心建设作为B市的战略性议题，权威驱动力显著，通过市领导带队与部门跟进，提升各委、办、局的工作动力。该专班的组成人员均来自于政府部门，部际协调的运作高度依赖于科层组织的人力支持，通过高位统筹介入，将各部门资源在特定时间内整合起来。在案例4中，工作专班在市政府的强力推动下成立，确定了管理标准与技术路线，为每个领域的治理事项提供了一个“微政府”。基于上述分析，提出如下命题。

命题3：单一任务型专班的运作周期较短，任务结束，专班随即撤销。单一任务型专班的扁平化程度较高，组织架构较为简单，承担执行性职能。

命题4：复合任务型专班的运作周期较长，持续推进各阶段的子任务。复合任务型专班的层级化程度较高，组织架构较为复杂，承担决策与执行双重职能。

（二）工作专班助推弹性治理的共性逻辑

尽管工作专班具有不同的类型，应用于多样化的任务场景，但在具体运作中也具有共性逻辑，对共性逻辑的提炼有助于增进对工作专班的整体认知。

1. 依托具体项目，形成协作共同体

工作专班是应对专项任务的弹性组织，突破了公共治理的主体边界，形成了以特定项目为中心的协作团队。工作专班的各项行动紧紧围绕项目展开，在项目的不断转化中，旧专班撤销，新专班组建。专班组织交替运作，提升了政府在跨部门事项中的治理能力。工作专班也重塑了组成人员的行为，他们具有一岗双责的特征，其行为既要符合原单位的相关要求，也要在一定时间内集中注意力完成专班任务。项目的多样性决定了一些政府部门的工作人员有多次被抽调的经历，人员的流动意味着资源的动态转移，来自不同单位的人员聚焦于特定事项，在项目推进中具有较大的自主权。为应对不同项目，工作专班调整组成人员，形成了适应于各类场景的“协作共同体”。

2. 聚焦中心工作，打造高效率团队

在具体运作中，专班聚集于若干中心工作，具有系统谋划、高效推进的特征。在任务推进前，专班制定清晰的目标，形成技术路线图。对于综合性任务，工作专班通过项目分包，细化任务目标，推动责任明晰化。为抓住重点，专班在一段时间内集中精力于某些中心工作，优先完成这类任务。在中心工作的实施中，上级领导发挥权威引领作用一方面再次凸显了任务的重要性，为专班成员施加任务压力；另一方面，在高位介入下，各部门资源更快速地被调动。在案例1与案例4中，为加快工作进度，专班成员进行封闭办公。在阶段性工作

完成后，牵头部门对项目进行评价，形成了高效率运转模式。

3. 基于特定情境，形成互动型网络

工作专班为多个单位的政策交流搭建了互动网络，推动了治理工具在不同任务情境下的应变调适。工作专班不仅是落实上级委派任务的弹性组织，也是基于特定议题的政策互动网络。在面对治理新议题时，工作专班从不同的单位吸纳成员。在专班任务的执行中，来自工作一线的专班成员从既往实践中寻找可利用信息，针对某一事项进行充分讨论、交换意见。伴随着任务情境的转化，工作专班形成了多样化的政策互动平台，在任务推进中增进认知，推动治理工具的演化。在案例分析中，无论是健康码技术的优化，还是物业管理条例草案的修订，都是治理工具互动调适的体现。在特定任务情境下，工作专班的政策互动领域更加聚焦，专班成员掌握的隐性经验被转化为显性政策（李娉、杨宏山，2023）。由此，工作专班构建了“以互动促创新”的运作机制，为政策方案的弹性调适提供了充分空间。

六、结论与讨论

工作专班是专项任务驱动下形成的弹性组织，是地方政府处理城市治理重难点事项的重要路径。工作专班因任务而生，随任务而变，从结构、管理、政策三方面提升了政府治理的弹性化。根据任务的属性、成员的边界两个维度，本文区分了项目合作型、平台共享型、人员抽调型、部门统合型四种专班类型。并通过案例比较提炼专班推进任务的逻辑：跨界别专班吸纳政府系统内外部多元主体，推动跨领域的知识互动，在任务推进中，动态吸纳成员，组织结构的变动性较大。跨部门专班的成员来自政府内部，主要功能是进行跨部门协同，在一定时间内保持稳定的组织结构。当专班面临单一型任务时，工作专班是扁平化的任务小组，旨在提高效率快速完成任务，专班的存续时间较短；当任务的复合性较高时，专班由领导挂帅，同时承担决策与执行职能，是一个层级化的协调机构，并行处理多项任务，持续运作。本文进一步描绘了“专班制”运作的微观图景，工作专班有四种差异化运作逻辑：专业导向的项目研发、平台导向的专项行动、职能导向的多方协作及权威导向的部际协调，并从“协作共同体”“高效率团队”“互动型网络”三个方面总结了专班运作的共性逻辑。

“任务驱动－专班推进”分析框架拓展了中国制度情境下地方弹性治理的研究视角。已有文献重点研究以领导小组为代表的议事协调类机构承担的高位介入与统筹决策功能，本文解析了工作专班运作背后的逻辑，展现了处在任务执行一线的弹性治理机制。在此基础上，对于跨界别、跨部门、单一任务、复合

任务不同场景中专班运作模式差异的解析,增进了对工作专班的类型学认知,有助于为弹性治理理论提供更具情境化的知识。

对于工作专班推动地方弹性治理的研究也具有实践价值。在地方治理中,政府应当根据任务属性,匹配不同的专班模式。对于技术性较强的任务,组建扁平化的专班形态,更好地推动专业知识的互动;对于综合性较强的任务,发挥权威主导、领导挂帅的作用,更有效地整合各方资源。此外,在任务完成后,专班成员回到原岗位,应当在原组织中建立专班工作的知识分享与传播机制,更加充分地利用专班在任务执行中形成的有效经验。

本文也存在一定局限性。一方面,构建的类型学框架具有解释限度。本文从任务属性与成员边界的维度对专班运作的具体模式进行了初步区分,基本涵盖了专班运作的典型模式。但工作专班在实践中的运作是更加复杂多样的。例如,省、市、区不同行政层级专班的运作模式具有一定差异。在一些任务场景中,专班可能同时具有文中论述的多种形态,因而该框架难以穷尽现实场景中所有的专班模式。另一方面,本文重点分析专班推进任务的运作逻辑,没有对地方治理中“专班形式化”“专班过度化”导致的负面问题进行深入研究。跟进上述议题的研究,有助于形成对地方弹性治理更整体的认知。

参考文献

- B. 盖伊·彼得斯 (2001). 政府未来的治理模式. 北京:中国人民大学出版社.
- Peters, B. G. (2001). *The Future of Governing*. Beijing: China Renmin University Press. (in Chinese)
- 丁远朋 (2018). 弹性化治理:“工作组”机制的运行及治理逻辑探究. 社会主义研究, 1: 80-90.
- Ding, Y. P. (2018). Flexible Governance: A Study on the Operation and Governance Logic of “Workgroup” Mechanism. *Socialism Studies*, 1: 80-90. (in Chinese)
- 李婷、杨宏山 (2023). 工作专班如何落实非常规任务? 重构科层制治理的一个分析框架. 政治学研究, 4: 74-87.
- Li, P. & Yang, H. S. (2023). How Can “Task Force” Carry Out Unconventional Tasks? An Analytical Framework for Reconstructing Bureaucratic Governance. *CASS Journal of Political Science*, 4: 74-87. (in Chinese)
- 刘鹏、刘志鹏 (2022). 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, 5: 13-21.
- Liu, P. & Liu, Z. P. (2022). Special Work Team: The Operation Process and Establishment Logic of the New-Style Deliberative and Coordinating Agency. *Chinese Public Administration*, 5: 13-21. (in Chinese)
- 马翔 (2022). 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, 1: 89-109.
- Ma, X. (2022). Departmental Cooperation Logic in the Leading Task System: Based on the Qualitative Comparative Analysis of the Reform Cases of “Reform of Government Functions”. *Journal of Public Administration*, 1: 89-109. (in Chinese)
- 王飞 (2011). 从效率到合法性——临时组织结构变迁的内在机制. 公共行政评论, 4: 129-144.
- Wang, F. (2011). From Efficiency to Legitimacy: The Intrinsic Mechanism of Transition of Structure of Temporary Organization. *Journal of Public Administration*, 4: 129-144. (in Chinese)
- 吴晓林 (2009). “小组政治”研究: 内涵、功能与研究展望. 求实, 3: 64-69.
- Wu, X. L. (2009). Research on “Group Politics”: Connotation, Function and Research Prospect. *Truth Seeking*, 3:

- 64-69. (inChinese)
- 肖芸、赵俊源 (2019). 任务模糊性视角下科层制变革的不同走向——基于前沿文献的评析. *公共行政评论*, 2: 163-182.
- Xiao, Y. & Zhao, J. Y. (2019). Discussing the Different Paths of Bureaucratic Reform from the Aspect of Task Ambiguity: A Constructive Analysis of Literature. *Journal of Public Administration*, 2: 163-182. (inChinese)
- 徐明强 (2021). 指挥部如何指挥? ——精准扶贫中地方政府的组织型变与政策执行. *经济社会体制比较*, 4: 108-118.
- Xu, M. Q. (2021). How Does the Headquarters Command? Organizational Transformation and Policy Implementation of Local Governments in Targeted Poverty Alleviation. *Comparative Economic & Social Systems*, 4: 108-118. (inChinese)
- 张国玉 (2021). “专班制”如何打造地方“特种部队”. *决策*, 4: 54-56.
- Zhang, G. Y. (2021). How to Build Local “Special Forces” by “Special Work Team System”. *Decision making*, 4: 54-56. (inChinese)
- 张康之、李东 (2006). 任务型组织之研究. *中国行政管理*, 10: 31-34.
- Zhang, K. Z. & Li, D. (2006). Research on Task-Oriented Organization. *Chinese Public Administration*, 10: 31-34. (inChinese)
- Andrews, R. (2009). Organizational Task Environments and Performance: An Empirical Analysis. *International Public Management Journal*, 12(1): 1-23.
- Bakker, R. M., DeFillippi, R. J., Schwab, A. & Sydow, J. (2016). Temporary Organizing: Promises, Processes, Problems. *Organization Studies*, 37(12): 1703-1719.
- Carvalho, A. & Nelson, A. (2016). Great Places to Work: Resilience in Times of Crisis. *Human Resource Management*, 55(3): 479-498.
- Egeberg, M. & Trondal, J. (2009). Political Leadership and Bureaucratic Autonomy: Effects of Agencification. *Governance*, 22(4): 673-688.
- Holling, C. S. (1973). Resilience and Stability of Ecological Systems. *Annual Review of Ecology and Systematics*, 4(1): 1-23.
- Jacobsson, M. & Hällgren, M. (2016). Impromptu Teams in a Temporary Organization: On Their Nature and Role. *International Journal of Project Management*, 34(4), 584-596.
- Janssen, M. & Van Der Voort, H. (2016). Adaptive Governance: Towards a Stable, Accountable and Responsive Government. *Government Information Quarterly*, 33(1): 1-5.
- Kruger, C. & Cross, N. (2006). Solution Driven Versus Problem Driven Design: Strategies and Outcomes. *Design Studies*, 27(5): 527-548.
- Lundin, R. A. & Söderholm, A. (1995). A Theory of the Temporary Organization. *Scandinavian Journal of Management*, 11(4): 437-455.
- Van, T. S. & Yesilkagit, K. (2014). Does Task Matter? The Effect of Task on the Establishment, Autonomy and Control of Semi-Autonomous Agencies. *International Review of Administrative Sciences*, 80(2): 318-340.
- Verhoest, K., Peters, B. G., Bouckaert, G. & Verschuere, B. (2004). The Study of Organisational Autonomy: A Conceptual Review. *Public Administration and Development: The International Journal of Management Research and Practice*, 24(2): 101-118.
- Woods, H. (1967). Federal Government Task Force on Labour Relations. *Relations Industrielles*, 22(1): 130-136.

责任编辑：陈 娜