

工作专班的运行过程、困境与优化路径研究

张存龙, 汤史册

杭州师范大学公共管理学院, 浙江 杭州

收稿日期: 2024年5月22日; 录用日期: 2024年7月10日; 发布日期: 2024年7月19日

摘要

作为一种新型议事协调机构形式,“工作专班”近年来频繁进入公众视野。本文以杭州市亚运工作专班为研究对象,在厘清运行过程的基础上,总结、分析亚运工作专班遇到的困境,并探讨优化工作专班的路径。研究发现,工作专班在运行过程中存在任务繁重,资源有限和沟通障碍,信息冗杂等问题。因此,工作专班还需要朝着促进专班的有效沟通和协同、建立合理的考核评估机制等方面深入优化。

关键词

工作专班, 议事协调机构, 临时性组织, 非常规治理任务, 跨部门合作

Research on the Operation Process, Dilemma and Optimization Path of the Work Class

Cunlong Zhang, Shice Tang

School of Public Administration, Hangzhou Normal University, Hangzhou Zhejiang

Received: May 22nd, 2024; accepted: Jul. 10th, 2024; published: Jul. 19th, 2024

Abstract

As a new form of deliberation coordination agency, “work class” has frequently entered the public eye in recent years. This paper takes the Hangzhou Asian Games work class as the research object. On the basis of clarifying the operation process, it summarizes and analyzes the difficulties encountered by the Asian Games work class, and discusses the path of optimizing the work class. The study found that there are many problems in the operation of the work class, such as heavy tasks, limited resources, communication obstacles and redundant information. Therefore, the work class

also needs to be further optimized in terms of promoting effective communication and coordination of the class and establishing a reasonable assessment and evaluation mechanism.

Keywords

Work Class, Deliberation Coordination Agency, Temporary Organizations, Unconventional Governance Tasks, Cross-Sectoral Cooperation

Copyright © 2024 by author(s) and Hans Publishers Inc.

This work is licensed under the Creative Commons Attribution International License (CC BY 4.0).

<http://creativecommons.org/licenses/by/4.0/>



Open Access

1. 问题的提出

近年来,为应对各类重大的、临时性的任务,同时为推动跨部门合作关系的建立与行动,各类议事协调机构应运而生,包括以“领导小组”“工作专班”“工作小组”“指挥部”等命名的各种临时性组织。在这些议事协调机构中,工作专班因其打破了部门间的合作困境,日益成为行之有效的工作方式[1]。

工作专班这一组织形式最早出现于教育领域,之后被引入行政管理领域。近年来在环境、卫生等领域广泛使用,甚至在纪检监察工作中也采用了工作专班的形式,例如四川省由省纪委书记牵头成立三大工作专班,来推动理念终端见效。可见,“工作专班”已成为各类专项任务治理的重要抓手。此外,工作专班不仅存在于临时性任务中,诸如综合执法、招商引资等常规工作中也设置了工作专班。目前的研究认为,工作专班是为了解决急、难、险、重的非常规任务而设置的组织机构,它的设立是为了处理应对非常规治理任务以及各类重点工作或重点工作的常规任务[2]。

由于社会治理面临的任务日益复杂、繁重,那些原先可以由一个单位或个别单位就可以完成的任务,现在许多都需要通过部门间的合作才能完成。然而,各部门在合作过程中难免出现沟通、资源协调、指挥混乱等问题。学者们对跨部门合作难题提出了一些解决方案,主张通过整体性政府[3]、任务型组织[4]、合作制组织[5]、跨部门合作网络[6]等组织来应对在社会治理中遇到的问题。但这些组织还是难以解决跨部门合作的问题。工作专班因其灵活性、便于协调的特点,在处理各种复杂任务时得到广泛使用,那么工作专班和常规组织有哪些区别?在处理任务的过程中如何处理工作专班和常规组织间的关系?它和传统的其他议事协调机构有什么不同?在运行过程中有哪些困境?

2. 工作专班的实际运行分析

工作专班是为贯彻执行重大、特殊、紧迫的非常规治理任务而设立的临时性组织[7]。为深入贯彻落实上级关于杭州亚运会的要求,按照上级有关部门部署要求以及确保亚运会的圆满召开,杭州市按照相关要求,建立了若干工作专班,以期协调亚运会的各项工作,工作专班在期间发挥了独特的作用。

2.1. 组织形态

工作专班最大的特性就是扁平结构,从而可以大大减少了组织在监督、协调过程中耗费的时间与资源成本[8]。工作专班本身基于任务导向,减少科层制体系中的“命令-服从”,能够更好地完成任务。在亚运工作专班中,其组成部分包括若干组长、若干副组长、一个联络员以及各成员单位。组长由该专班主管部门的主要领导担任,副组长由分管领导担任,组长和副组长负责决策;联络员则由主管部门的

中层干部担任,主要负责协调各成员单位。而若干工作专班合在一起形成一个工作组,每个工作组中存在一个办公室,负责协调各专班的工作,从而形成了“一办N专班”的形式,各专班分工明确,各自完成对应的任务。

已有学者在研究工作专班的过程中提出了工作专班与作为议事协调机构的“领导小组”——即以议事协调机构和临时机构名义长期存在的一种特殊政治组织模式,这些关系包括:同义使用、轻微差异、明显不同。第三类关系包括两种形态:领导小组下设办公室作为协调机构和领导小组直接领导工作专班。本文所研究的案例属于第二种,即领导小组中下设办公室,领导小组直接领导各专班,办公室与其他专班都是执行者而不是决策者,办公室承担协调作用,并不存在领导与被领导的关系。而在实际工作中,各项工作都是由上级工作专班发送到工作组的办公室中,再经办公室分解后转发到各专班。这是因为在市一级中,各项工作并不会细化到以专班为单位,只有到县(区)才会分解细化。

在专班构成人员上,由于工作需要,实际上有很多专班的成员是从其他单位抽调而来,充当“临时工”的存在。他们一般是从其他单位、镇街、社区等抽调人员到专班中,这些成员在亚运工作持续的时间内被抽调到专班中从事特定工作,等任务结束后再回到原单位,理论上他们在这段时间内专职从事专班的工作,但在实际中他们不仅要完成专班的工作,还得完成原部门的工作。专班的人员并没有特定的办公地点,大多是在原单位办公,平时通过线上联络,周例会或者月度汇报时才会聚集到一起。因此,专班中各成员互相不认识的情况也普遍存在。

2.2. 运行情况

工作专班一般都具有周期性会商、现场处置、信息纵向传递和横向沟通、督导考核等环节和内容[9]。周期性会商又可分为工作组例会、各专班例会和各单位内部例会。工作组例会召开时间由上一级工作组例会召开的时间来决定,一般在上一级工作组例会结束后2~3天时间内召开,每一次例会结束都会有新的任务清单下发到办公室。各专班和各单位例会则有专班和单位各自决定,在出现了比较重大且难以完成的任务时才会召开。

现场处置工作又可分为以下几种情况:一是因工作所需常驻特定场所,二是日常工作需要深入一线进行处置。本文所选亚运专班中,因亚运会需涉及亚运比赛的场馆、亚运村等场所,有个别专班在赛事开始前几个月就入驻到赛事场馆,在场馆进行全天候办公,对各项事件开展现场核查处置。其他专班在工作有涉及一线工作时才会外出办公,如实地调研、开展新闻报道等,日常则在各自单位场所工作。

在信息沟通方面,工作专班有信息的纵向和横向传递。工作专班的成员单位指定一名联络员,联络员定期或根据任务情况向专班主要单位的联络员报送信息。信息报送包括日报送、周报送、阅读报送等,本文案例中的L区工作专班就在亚运信息日报,各成员联络员线上填报当日信息,由办公室汇总收集。理论上,各专班彼此之间也应该加强沟通交流,但在实际运行中却存在各专班之间的交流比较少少的情况。

3. 工作专班面临的困境

工作专班的出现,使得复杂、难解决的工作任务得以快速分解,大大提高了各个组织的工作效率。同时更加明确的工作和责任分工,也让责任得以落实到个人。然而,随着工作专班的实际运行,其本身存在的问题也逐渐暴露出来。

3.1. 任务繁重,资源有限

工作专班的设立是为了解决临时性的、难度较大的非常规任务,这类任务本身存在着一个“时间紧,任务重”的悖论,要用有限的人力、物力资源在有限的时间完成任务,实非易事。L区亚运工作专班的

人员由各部门、镇街、平台及区属国企等单位的工作人员组成, 这些被选入专班的工作人员不仅要完成专班交代的任务, 也要完成单位内的本职工作。而且, 专班下发工作任务的时间不具备确定性, 很多时候在专班工作会议结束后马上会下发新的任务, 并且这些任务具备很强的时效性, 通常第一天下发的任务要在第二天下班前完成。很多情况下, 第一个任务还没结束, 新的任务又下发了。

亚运专班中, 各组成单位工作人员的职责有较大的区别, 牵头单位的工作人员往往承担的是“联系人”的角色。工作任务有上级专班办公室下发到本级专班的办公室, 办公室分解后下发给牵头单位的联系人, 联系人再进行分解下发给各专班成员单位。亚运专班的工作任务很多是以数据收集、文稿编辑等形式出现, 任务经过分解下发到各部门、镇街、社区, 再经过汇总收集需要大量的工作时间, 特别是专班的基层工作人员需要实地调查走访才能收集数据。

3.2. 沟通障碍, 信息冗杂

每个工作专班在设立之初就设置了详细的工作方案, 包括工作分工、职责职能、人员构成等, 让各专班都有各自负责的工作和领域。然而, 在实际工作中仍会出现工作边界模糊、互相推诿、找不到对应的责任人等问题。有些工作任务在分解时就会产生歧义, 例如亚运专班中存在新闻宣传专班和网络宣传专班, 某些与宣传有关的任务下发新闻宣传专班, 该专班联系人会以工作方案中已写明的条例为由, 将本任务推给网络宣传专班, 网络宣传专班亦是如此。这样一来, 本该花在执行任务上的时间却花费在了沟通上, 产生了较大的时间成本。此外, 由于专班中人员变更速度较快, 原本的工作对接人更换后上级和下级的联系人却不知情, 导致短时间内难以找到对应的联系人, 同时新的联系人又要花费一段时间学习和熟悉工作。

另一方面, 专班中各工作人员之间的沟通主要通过线上沟通的方式, 这种沟通方式意味着当发出信息的一方忘记进行通知或者没有及时通知时, 信息的转交、接收与确认将会产生延迟。很多情况下, 当专班联系人收到通知时已经过去了大半天的时间。此外, 由于数字化改革进程加快, 各部门处理工作基本上都使用线上的方式, 如浙江省通用的浙政钉等软件。专班联系人和负责人在加入专班后需要加入各种各样的相关“群聊”, 各类通知和消息每天在不同群聊和专班联系人中发出, 再加上工作人员本职工作相关的信息和通知, 很容易产生由于消息太多而错过重要通知的情况。

4. 工作专班未来的优化路径

针对工作专班在实际运行过程中出现的困境, 有必要从专班的人员构成、沟通协同、人员激励和规范管理等方面进行优化。

4.1. 优化资源配置, 合理分配资源

人力、物力、财力资源的合理配置是提升工作专班绩效的必经之路。为此, 在制定工作方案之初就需要对各专班的工作量进行合理预估, 根据工作量来配置专班的人数。专班的工作人员是由各部门抽调组成, 这些人员不仅需要完成本职工作, 还需要完成专班任务, 这是造成工作人员压力较大的根本因素。因此, 专班的工作人员可以选择工作量较少的部门的人员。对于抽调进专班的人员, 也可以根据专班工作量进行分类: 第一类, 专班任务较重的工作人员, 在专班成立到解散期间只从事专班的工作, 不负责本职工作; 第二类, 专班工作量较轻的工作人员, 兼顾本职工作和专班工作。此外, 工作组中的办公室要及时做好协调工作, 根据工作量对专班人员进行实时调配, 避免出现部分专班“无人可用”, 而另一部分专班“人员过多”情况。此外, 各专班都要在实践中不断调整, 需要根据实际工作进展情况对专班进行合理的解散、合并、调整, 防止产生过度的资源浪费。

4.2. 强化沟通协同, 完善工作机制

加强专班之间及专班内部的沟通是提升专班工作质量和工作效率的有效途径。拓宽各专班之间的交流渠道是加强专班沟通的主要途径。因此, 除了召开定期的工作例会外和线下沟通外, 还要充分运用好浙政钉、微信等便捷的沟通软件进行信息传递, 定期清理无用的数字“垃圾”, 确保专班工作人员及时接收到有用的信息, 减轻信息碎片化产生的弊端。

此外, 专班还需建立信息共享和反馈机制, 提升专班的工作效率。一方面, 需要建立起完善的信息共享机制, 各专班及时将汇总的有效信息、工作进展情况等汇总到办公室, 由办公室下发到其他专班, 减少重复收集信息的时间。另一方面, 需要建立信息反馈机制, 专班工作人员要做到每日检查重要通知、信息的收发情况, 并充分利用政府数字化平台设置“定时提醒”和“确认接收”选项, 保证信息发出方能够明确信息接收情况、信息接收方能够准时提交所需材料减少工作人员在“催收”材料上所花费的时间成本。

4.3. 制定考评方案, 明确激励机制

工作专班的一个特色就在于它的问责制度, 相对于传统的议事协调机构, 专班做到了“问责于个人”, 在决策和执行过程中将责任明确到个体责任。针对这一特质, 专班需要制定科学合理的考评方案, 避免因问责不清、有意识地避责行为等问题导致专班工作效率降低。因此, 要根据考评方案对专班人员进行合理问责和奖惩, 并依据考评结果对组织成员进行适当的奖惩, 调动组织成员积极性。在考核指标方面, 要选取能够真实反映各专班工作实际的指标, 突破固化思维的局限, 保证指标既能兼顾主观和客观因素, 还能涵盖全面、容易量化, 同时合理设置不同指标的权重。此外, 最初设定的考核方案还要根据专班工作变化进行动态调整, 在实际工作中不断完善考核细则。在考核方式上, 要结合内部评估、外部评估、专家评估等多种评估方式, 被评估者也需要进行自我评估, 来提高评估结果的准确性和可信度。同时, 在专班制度中明确规定激励机制, 将考核结果与奖惩情况挂钩, 依据考核结果对专班人员行为进行激发、引导或者规范。

4.4. 制定管理制度, 规范专班管理

与常设机构相比, 工作专班的组织与人员组成都有较大弹性。一方面, 专班工作的具体实施及协调由专班下设的办公室承担。办公室一般设在与临时机构事务关系最密切的职能部门中, 并由该部门的正职或副职兼任办公室主任。另一方面, 专班的组员并非一成不变, 它们会随任务进展情况进行动态调整, 即根据任务需要设定专班人员规模、调整人员结构或变更人员数量。由于工作专班的人员存在较大的变动, 会导致专班人员管理产生不规范的问题。因此, 有必要推进工作专班管理的制度化进程, 使工作专班具有更加明确的管理主体和执行主体, 厘清管理责任。一方面, 工作专班需要对成员的日常管理制定管理规范, 明确具体执行小组的运行机制和工作要求和具体责任分工, 推进各项工作高效开展, 提高专班的专业性和科学性。另一方面, 对工作专班的人员“进出”进行制度化规范, 对专班成员的政治素养、业务素质和工作能力等作出明确规定, 严格工作专班成员的加入、更换及退出程序, 减少专班成员随意变换的现象发生。此外, 专班成员单位应积极为专班成员创造良好工作环境, 把专班成员相关职责作为部门重要工作内容给予大力支持, 并将其写入部门工作制度中。

5. 总结与讨论

工作专班以新的组织形式打破科层制的隔离困境, 促进跨部门合作, 以合作行动提升治理效能, 具有应对临时性专项任务的行动优势。本文通过对杭州市亚运专班进行研究, 发现工作专班在运行过程中

确实具有强化组织沟通、明确任务分工等优点, 通过设立专班可以将复杂的专项任务快速分解并完成。目前, 工作专班仍存在诸多问题, 如沟通和协同、专班成员的考核等。除此之外, 工作中随意设置专班的现象也仍然存在; 一些专班完成任务后未及时解散, 加重工作人员的工作负担, 甚至导致机构臃肿。未来工作专班的优化路径可以朝着促进专班的有效沟通和协同、建立合理的考核评估机制和制定科学合理的管理制度等方面发展。

参考文献

- [1] 刘柯, 谢新水. 工作专班: 应对临时性任务的政府组织形式创新[J]. 中国行政管理, 2023, 39(4): 63-70.
- [2] 颜昌武, 席振华. 科层组织如何应对非常规任务? [J]. 行政论坛, 2024, 31(1): 65-73.
- [3] Christensen, T. and Lægreid, P. (2007) The Whole-of-Government Approach to Public Sector Reform. *Public Administration Review*, 67, 1059-1066. <https://doi.org/10.1111/j.1540-6210.2007.00797.x>
- [4] 张康之. 任务型组织研究[M]. 北京: 中国人民大学出版社, 2009: 61.
- [5] 张康之. 走向合作制组织: 组织模式的重构[J]. 中国社会科学, 2020(1): 47-63+205.
- [6] 周军. 多重失灵与优势整合: 跨部门合作网络何以创造公共价值? [J]. 学海, 2020(3): 66-73.
- [7] 李娉, 杨宏山. 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[J]. 政治学研究, 2023(4): 74-87+151.
- [8] 王心怡, 孟天广. 重访科层制: 对议事协调机制的类型学探究[J]. 西安交通大学学报(社会科学版), 2024, 44(1): 74-86.
- [9] 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[J]. 中国行政管理, 2022(5): 13-21+49.