

奔跑的大象： 超特大城市的敏捷治理^{*}

于文轩

内容提要 随着我国城市化进程的持续深入,超大、特大城市不断涌现。超大城市和特大城市的发展带来城市管理的高度复杂性和不确定性,给传统的以科层制为基础的行政管理组织、管理体制和管理方式方法带来严峻挑战。面对超大、特大城市高度复杂的治理问题,我们亟须构建新的理论,探索更加灵活、敏捷的组织形态,推动城市治理转型。借鉴相关研究,本文建构了一个敏捷治理的框架,该框架包含十大治理要素,将计算机工程中的敏捷方法引入政府治理的场域,为超大、特大城市治理提供理论指导。本文进一步以厦门疫情防控为例,指出敏捷性治理要素是厦门疫情防控成功的关键。敏捷治理不仅仅适用于非常态超大、特大城市治理;在风险社会中,面对日益复杂和动态的政策环境和棘手的政策问题,发展敏捷治理体系和治理能力对于提升国家治理体系和治理能力现代化也具有非常重要的意义。

关键词 治理 后科层制 城市治理 敏捷治理

DOI:10.16091/j.cnki.cn32-1308/c.2022.01.013

引言

2021年9月国家统计局发布的《经济社会发展图表:第七次全国人口普查超大、特大城市人口基本情况》数据显示,目前我国超大、特大城市数量已达到21个。这些以北、上、广为代表的超大、特大城市作为我国经济增长的重要引擎,在带来中国经济快速发展和人民生活水平和质量显著提高的同时,也带来了交通拥堵、资源紧张、房价高企、环境污染等“城市病”。高速增长和日益复杂的公众公共服务需求与公共资源不足之间的矛盾日益严重。^①经济学家主导的中国城市发展的基

本思路是通过不断扩大城市规模来向规模要效益,^②将超大、特大城市管理和公共服务供给中的各种管理问题留给公共管理学者和公共管理实践工作者来解决。

公共管理学科的兴起和发展恰恰是与大城市的兴起和发展相伴的。^③公共管理研究的春天已经到来。纵观过去百年来公共管理学科的发展,一个核心议题就是如何发展和改进作为现代公共管理组织和制度基础的官僚制,发展后官僚范式体系,提升政府组织的灵活性和适应性,有效应对复杂的外部环境和需求。^④全球新冠疫情的暴发,对世界各国的治理体系和治理能力进行大

^{*} 本文系国家社科基金重大项目“强化制度执行力研究”(项目号:20ZDA108)、福建省社科基金重大项目“公共服务需求、公共服务提供有效性和公共服务满意度——基于大数据、实验和助推的研究”(项目号:FJ2019JDZ003)的阶段性成果。

考。如何进一步在稳定性和灵活性之间寻求平衡,高效进行组织动员和社会动员,应对不确定性和实现善治,是当前公共管理研究的重点和难点。^⑤最近欧洲学者开始从计算机软工设计的敏捷方法(agility)中得到启发,试图将敏捷方法引入政府公共管理活动中。

敏捷方法是20世纪90年代计算机软件开发领域为应对日益复杂和高度变化的软件开发环境和需求发展出的一套原则和实践。针对传统软件开发的“Water Fall”(瀑布)模式的失灵,敏捷方法强调紧凑而自我组织型的团队、程序员与用户之间的紧密协作、面对面的沟通、频繁交付新的软件版本等原则。美国联邦政府和财政部已经明确要求政府电子政务所使用的计算机软件及其系统采用符合敏捷方法要求的软件开发模式。尽管已经有欧洲学者开始总结如何将敏捷原则运用到包括政府软件开发在内的政府项目的过程中,^⑥但是从敏捷方法出发对整个公共管理治理体系的意义和价值的思考才刚刚开始。^⑦本文借鉴相关研究,发展了一个包含十大要素的敏捷治理框架,挖掘和提炼软件开发中敏捷方法与公共管理体系和能力建设相匹配的要素,致力完善和提升以科层制为基础的公共管理体系和治理能力,让政府这头大象奔跑起来,敏捷高效地进行行政管理活动。^⑧

本文共分为四个部分。第一部分回顾公共管理学百年发展的历程,指出科层制是现代公共管理的基础和核心,公共管理学理论和实践的发展是围绕着如何发展和完善科层制,让这头大象奔跑起来而展开的。第二部分介绍计算机软工的敏捷原则和以敏捷原则为基础发展出来的包含十大要素的敏捷治理框架。第三部分展示厦门疫情防控举措中敏捷治理要素的体现。尽管厦门目前不属于我国超特大城市,但是厦门2021年疫情防控的经验突出体现了风险社会背景下,敏捷治理要素对提升我国治理体系和治理能力现代化的重要意义,这对于指导我国超特大城市治理有重大的启发和参考价值。第四部分进行总结,思考这一框架对提高我国治理体系和治理能力现代化的意义。

大象也能奔跑: 从传统公共行政到敏捷治理

人类社会进入现代文明的标志性事件是发端

于18世纪的英国工业革命,蒸汽机的发明使大规模的机器生产代替了手工作坊,人类生产力得到了巨大的释放和飞跃。第二次工业革命于19世纪末和20世纪初来到美国,包括电力和石油在内的新能源的使用以及内燃机和电报通信技术的发展,极大地促进了美国生产力的发展。19世纪末20世纪初美国开始从农业社会向工业社会转型,大量农民和外国移民涌向崛起中的纽约、波士顿和芝加哥,追求现代化生活。这一重大的社会历史转型给美国的政治和政府管理带来巨大的冲击。在19世纪末美国进步主义时期,城市政治腐败,城市治理混乱不堪,基本的城市卫生环境和食品药品质量都无法得到保证。受马克斯·韦伯官僚制理论和泰勒科学管理主义的影响,1883年美国国会通过了著名的彭德尔顿法,建立了现代公务员制度。这一公务员制度以现代官僚制为基础,强调政治和行政的两分,强调政府行政管理的职业化、程序化、非人格化和专业主义。美国进步主义时期的改革先行者艾伦(William H. Allen)、布鲁勒(Henry Bruere)和克里夫兰(Frederick A. Cleveland)于1906年成立了纽约市政研究局,开始进行城市治理研究和教育,倡导这些活动成为美国公共管理学研究和教育的发端。

构建科学和高效、以科层制为基础的职业官僚体系是美国公共管理理论和实践的起点。然而正如马克斯·韦伯所担心的那样,官僚制在为组织和社会带来高效率的同时,其弊端也会显现。在政府管理活动中,官僚制带来了狭隘的专业视角和官僚的利益,带来了官僚机构的膨胀和低效率;官僚制的制度性缺陷带来的委托人和代理人关系问题,使得官僚制很难被控制,而对官僚制的控制则带来官僚组织的进一步形式化和巨大的浪费。^⑨随着公共事务越来越复杂,专业政府官僚在政策制定和执行活动中发挥着越来越重要的作用,政府行政管理机构变得越来越庞大和低效,越来越难以被监督和制衡。美国公共行政学者马里尼(F. Marini)哀叹,在行政国中,专业政府官僚对本应该由民主制度负责的政治意志表达权的侵蚀导致了美国公共管理理论和实践的重大身份危机。^⑩事实上,美国过去一百多年的行政改革的核心就是在强化政府行政权以追求行政高效率和对政府行政官僚体制进行约束与控制之间寻求平衡。

尽管美国经历了从传统公共行政到新公共行政、新公共管理、新公共服务和治理等公共行政管理理论和实践的范式转换,但作为现代社会的组织基石与政府管理的基本组织体系和原则的官僚制仍然无法取代。著名的公共管理学者巴扎雷(Michael Barzelay)等人在其名作中哀叹官僚制是无敌的。巴扎雷旨在发展一个后官僚制范式,该范式不是对现有官僚制范式的替代,而是对这个范式的补充和完善。巴扎雷指出,在这个后官僚制范式中,传统的官僚制必须从公共利益的界定、对效率的关注、行政管理过程控制、组织功能、组织权威、组织结构、成本考量、组织职责、行政程序和规则以及系统运作等方面进行改革。在后官僚制范式中,公共利益不再由职业官僚界定;行政管理活动的焦点从效率转向质量和价值的实现,政府行政管理活动变成公共价值生产的过程;组织的控制从对固定规则的遵守变为对规范的遵从;组织从对功能、权威和结构的界定,转向界定组织使命、服务、顾客和结果;组织要从对合理化成本的关注转向提供价值,从施加行政义务转向营造组织责任和强化工作关系,理解与应用行为规范来界定和解决问题。政府官僚要从组织的运作管理,转向区分控制和服务,构建对规范的支持,鼓励集体行动,增加顾客的选择权,提供组织激励,测量和分析结果以及丰富组织反馈。^①

尽管美国社会有根深蒂固的对政府不信任的文化,尽管美国社会和媒体对政府行政管理的腐败、低效率和对民主的侵蚀的抨击无时不在、愈演愈烈,尽管美国公共管理学界以官僚制和政府官员性本恶为逻辑起点,但公共管理学的著名学者古德赛尔等人(Charles Goodsell)认为美国行政官僚体制及其工作人员是美国政治经济和社会发展不可或缺的重要推动力量,美国政府行政机关及其工作人员并没有人们想象的那样低效和无能,相反,其不乏高效的政府组织和默默无闻的英雄。^②美国著名公共管理学者 Hal Rainey 等在其名篇《奔跑的大象:有效率的政府组织理论中的发展因素》(*Galloping Elephants: Developing Elements of a Theory of Effective Government Organizations*)中通过对美国政府管理的案例分析,指出美国政府机构并没有像人们想象的那样是一头大象,身形庞大,行动迟缓,效率低下。尽管政府官

僚机构组织庞大和复杂,但是良好的管理体系的建立和管理能力的提升可以使大象也奔跑起来。兰尼(H. Rainey)进一步发展了一个包含组织文化、组织资源、组织响应和自主权、组织利益相关者、组织领导力、组织使命、任务设计和组织激励八大要素的有效政府管理的理论框架。^③

不管是巴扎雷等人的后官僚制理论还是兰尼等人的让政府这只大象奔跑起来的行政机构有效性的理论框架,都是基于一般意义上政府常态行政管理活动和现有政府组织机构、制度和运行模式而提出的。新冠疫情改变了世界,新冠疫情防控制暴露出世界各国行政管理体制、制度、结构、能力和方法上的各种弊端和短板,对疫情冲击下的政府行政管理活动以及未来后疫情时代政府行政改革的方向进行反思和展望是当前世界公共管理理论和实证研究的重点和热点。在这种背景下,本文旨在以相关研究为基础发展一个包括十大要素在内的敏捷治理的框架。

敏捷方法、敏捷宣言与敏捷治理

传统计算机软件开发遵循的是传统项目管理的“瀑布”(Water Fall)模式。这个模式是一个线性模式,作为一个项目,软件开发商接受客户委托,从对客户需求分析着手,进行项目的规划、项目的设计、软件的开发、软件的测试和软件的交付使用。这样一个模式简单易行,组织内部外部沟通成本和运作成本都比较低,效率比较高。但是这样一个软件开发模式在面临高度复杂的大型项目时,就无能为力了。特别是当软件开发商为政府开发电子政务软件平台和软件系统时,复杂多元的用户,规模巨大、种类繁多的业务以及不断发展变化的任务使得传统软件开发模式根本无法满足需要。但是由于受到政府传统软件外包和采购政策的限制,传统的瀑布式软件开发模式仍然是政府软件开发的主要方式。^④

2001年,17名软件开发专家在敏捷宣言网站发布了《敏捷宣言》(the Agility Manifesto),拉开了计算机软件开发敏捷运动(Agility Movement)的序幕。《敏捷宣言》陈述了敏捷方法区别于传统软件开发方式的四种价值和十二条原则。《敏捷宣言》呼吁计算机软件开发要以用户需求为核心,在软件开发过程中个体和互动高于流程和工

具,可使用的软件高于详尽的文档,客户合作高于合同谈判,响应变化高于遵循计划。新的软件开发敏捷方法指出,软件开发的目的是通过持续不断地及早交付有价值的软件使客户满意;软件开发过程要欣然面对需求变化,即使在开发后期也一样;为了客户的竞争优势,敏捷过程要拥抱变化,要经常地交付可工作的软件;业务人员和开发人员必须相互合作;要激发个体的斗志,提供所需的环境和支援,辅以信任,从而达成目标;不论团队内外,传递信息效果最好、效率最高的方式是面对面的交谈;可工作的软件是进度的首要度量标准;敏捷过程倡导可持续开发,责任人、开发人员和用户要能够共同维持稳定延续;要坚持不懈地追求技术卓越和良好设计,增强敏捷能力;要以简洁为本,极力减少不必要的工作量;通过自组织的团体发展最好的架构、设计;团队要定期反思如何提高工作成效,并依此调整自身的工作表现。敏捷方法很大程度上改变了传统软件开发和项目管理的核心环节和模式。^⑮

敏捷运动推动了敏捷方法在软件开发领域,特别是政府软件开发领域的采纳和执行。2012年美国会计总署(GAO)发布了题为《软件发展:敏捷方法运用的有效实践及联邦政府挑战》(*Software Development: Effective Practices and Federal Challenges in Applying Agile Methods*)的报告,要求美国联邦政府软件开发使用敏捷方法方案,并为使用敏捷方法提供指导和帮助。随后英国国家审计署(NAO)也推荐敏捷方法作为政府部门开发软件项目的最佳实践,并为敏捷方法的使用和监管提供了指南。敏捷方法的支持者认为敏捷方法的采用可以解决传统软件开发和项目管理的系统性缺陷,高效和低成本地满足复杂环境中快速变化的需求。

公共管理学者对敏捷方法的关注主要集中在电子政务领域,关注的焦点是如何在政府软件开发和政府电子政务建设平台项目管理中采用敏捷方法。^⑯少数学者注意到敏捷方法对提升政府适应性的作用。新冠疫情暴发以来,世界各国政府治理体系和治理能力都受到了严峻挑战。有学者开始将敏捷方法引入政府治理体系,但这些思考都还比较初步、不成体系。^⑰结合已有的公共管理文献和敏捷方法的相关研究文献,我们提出一个

包含十大要素的敏捷治理的框架。这个框架是将敏捷方法引入政府治理过程中,用以应对内外部环境剧烈变化和极大的不确定性,提高自身适应性和灵活性以实现善治的一系列政府治理理念、组织机构、组织原则以及管理手段和方法的治理体系。敏捷治理可以使政府组织在复杂多变的环境中快速识别社会问题和公众需求,预测其发展趋势和潜在影响,并迅速对组织结构和 workflows 进行调整,以快速迭代的方式重新设计公共产品和服务,满足公众不断变化的需求。

这个敏捷治理的框架对于解决以传统官僚制为基础的行政管理体制和行政管理方式与超特大城市治理有效性之间的冲突和矛盾具有重要的理论和实践意义。

1. 兼具稳定性与灵活性、集权与分权的二元组织(Ambidextrous Organizations)的建立

敏捷方法是一种“旨在实现更高水平适应性的组织文化和协作方法”。^⑱敏捷治理要求政府组织对外界环境和利益相关人的需求变化进行快速识别和响应。敏捷治理要求的高响应力涉及整个政府系统层面的变化,要求政府组织在保证一定稳定性的同时又具有灵活性。这就要求组织在集权的同时又保持一定分权,并在这两种决策模式中自由转换和组合。在传统意义上,官僚制总是被认为与政府组织的敏捷性相对立,是组织僵化和专制的代表。而事实上,组织的敏捷性是以组织的稳定性为基础的。官僚制是组织能够快速实施新的政策和措施,并确保政策得到执行的重要保障。官僚制有助于迅速改变优先事项和提供相对可靠的统计数据,迅速地传达可用于政策制定的信息。^⑲从世界各国抗疫的实践来看,拥有良好官僚制的国家表现更为出色。官僚制提供的稳定性和政府治理能力,可以使决策者迅速应对外界变化,高效地进行组织和社会动员,迅速做出反应。^⑳

目前为止,人类尚未找到一种可以完全替代官僚制的组织形式,公共治理变革并没有改变以科层制为基础的官僚制仍然作为一种主要的组织型态的事实。敏捷治理需要官僚制提供的稳定性,也需要克服官僚制僵化的程序、冗繁的规章等弊端。这就要求敏捷治理一方面强调从上到下的控制,提升组织领导层对组织内外部变化的敏感度和控制力,以迅速分配社会资源、快速进行决

策;另一方面,在大组织中成立和发展小型组织或合理划分增设“软性”灵活部门。这里的小型并不是单纯指组织整体规模小,更多的是强调要在政府组织整体的结构中划分业务单元。通过赋予其一定的决策权和参与权,小型组织具有快速灵活、容易纠错和调整、能承担风险、富有创新性的优点。这是和敏捷软件开发中的分布式开发原则和创新组织战略管理理论要求的发展既享有大组织的稳定性和资源,又具备创新性的组织形态相匹配和一致的。^{②1}

2. 快速动员利益相关方合作能力的培养

敏捷治理需要构建一个治理结构去面对内外部环境的变化并快速地做出响应,治理理论和世界各国行政改革的实践已经表明,在后现代社会,政府作为单一的治理主体是没有足够的资源、知识、技能和能力应对复杂外部环境的变化和需求的。现代政府治理需要引入更分散和自下而上的决策模式,动员利益相关方进行合作。敏捷治理更是要发展出一种能力,政府通过这种能力可以快速动员利益相关方进行合作,动员更多的人才和参与者来构建敏捷治理的机构,进行敏捷治理。^{②2}

面对公民需求多元化和不断高速变化的现实,敏捷治理要求政府根据实际需要,积极动员和组织利益相关方进行合作,共同参与公共问题的治理过程中去,以利益相关方的合作代替政府的单打独斗。提升政府快速动员利益相关者合作能力的关键是,在实现公共利益最大化的基础上,在承认各行动主体在治理中拥有合理的利益的基础上解决利益共享和平衡的问题。在这一过程中,政府要发挥其领导作用,通过倡导“共建共享”的理念来构建利益相关方之间的共同体意识,通过维护既定利益或者实现预期利益的方式打造多元参与主体的行动力。^{②3}此外,利益相关方参与治理还需要相关的制度保障。政府应保障利益相关方获得足够的信息,并制定利益相关方的参与程序,切实增强快速动员利益相关方的能力。

3. 跨部门合作的达成

在敏捷方法中,每个子系统组织都是参与者、管理实践、组织结构、策略、价值观、规范等的独特组合。而且,每个组织在敏捷方法的使用上都各有不同。^{②4}敏捷方法还面临着在严格的时间限制内交付高质量软件挑战。交付团队必须与项目

总体架构师、操作工程师、治理人员、数据管理人员和许多其他人员集中合作。^{②5}这样一来,实现快速迭代开发需要不同团队成员在同步和协调方面付出大量的努力。^{②6}同样,一个基于参与者之间的持续互动的合作过程对于实现政府的敏捷治理至关重要。研究表明,公共、私营、非营利组织以及其他行动者各具独特的比较优势,他们之间的跨部门合作可以提高政府机构解决社会问题的效力、效率和公平度。^{②7}跨部门合作也因此被视为政府解决当代社会面临的紧迫性、广泛性和复杂性社会问题的有效的治理安排。通过跨部门合作、多主体参与、多资源并用,能够实现敏捷治理活动常态化、协调化。政府需要建立一整套协调机制,在敏捷理念的共识下,整合各部门优势,构架跨部门合作和“行动者网络”,实现政府组织内部各部门之间、政府部门和非政府部门之间的高度协作。

4. 自我组织的能力和自组织(self-organizing)组织的形成

敏捷治理对不确定性环境的快速响应要求自我组织的能力和自组织组织的形成。而在传统政府这种以官僚制为基础的大型组织中,敏捷治理在组织、管理、文化等层面面临着许多挑战。^{②8}科层制下组织的条块分割很难实现密切的协作和相互调整。^{②9}因此,敏捷治理需要在进行跨部门合作的同时,提升组织的自我组织能力,并发展可以有效进行自我组织的组织。在没有外部指令的情况下,各自组织依然能够按照某种默契或规则有序地应对各种问题。这种自我组织能力和自组织组织的形成在不断变化的治理环境中尤为重要,自组织功能越强,其适应和创新能力就越强。

目前,政府组织内部是以传统的科层制为特征的组织形态,上级领导者向组织内成员分配事务,并组织成员一起完成,组织成员的主人翁意识比较淡薄、自我组织的动力和能力不强。因此,政府组织内部需要提升自我组织的能力,如培养组织成员之间良好的合作氛围、锻炼组织成员的管理能力、提升组织成员胜任感等。在政府组织外部,需要发展更多的拥有自我组织能力的组织来参与政府行政管理和社会治理活动。私人机构、志愿者组织、民间团体等社会功能性组织的积极参与对敏捷治理至关重要。为此,政府要完善相应的制度、法律或合作框架协议,加强对非政府功

能性组织的管理和引导。同时,功能性组织自身也要加强建设,提高自己的自我组织能力,确保在特定时期,自身可以迅速组织起来参与敏捷治理。

5. 复杂性任务的分解

敏捷方法注重以增量式产品开发的迭代管理来满足不断变化的管理需求。^⑩这就意味着迭代周期内任务量不宜过大,要将更大的软件项目分解为几个更小的部分来进行增量和迭代开发,保证能够按时完成开发计划。这种迭代的方法将敏捷管理与其他管理方法区分开来,项目团队和客户团队协作确定需要添加到迭代的任务的优先级,最终在类似的生产环境中快速交付产品给客户,重复此迭代分解过程,直到项目完成。而且,一般来说项目规模与成功率之间存在负相关关系,即项目越小,成功率越高。

敏捷治理同样如此,面对高度复杂和不确定的城市治理问题,需要对复杂性的任务进行分解,分解的标准是对公众的合理需求的最终满足;通过需求确认,按照价值、必要性、紧迫性等标准来明确公众需求的优先级问题,为每个任务明确负责人。在任务分解和完成的过程中对需求变更高度敏感,预估变更的影响范围,及时调整任务分解。同时,要预测哪些流程和人员应该参与到治理中,以及信息在各个项目之间共享的方式,进而共同协作处理公共问题。需要注意的是,敏捷治理要考虑实现不同类型的敏捷实践的分解规则,以及支持其实现的技术工具。

6. 灵活的基础设施

灵活的基础设施是实施敏捷治理的基础,它将敏捷实践与组织结构和组织文化紧密地联系起来。^⑪我们需要调整组织、结构、管理、程序和技术等基础设施,适应组织不断变化的内外部环境。^⑫

首先,构建稳定的敏捷治理结构是保障敏捷治理高效运行的首要因素。稳定的敏捷治理结构有助于整合资源,政府可以围绕稳定的资源支持能力,构建灵活的资源配置能力,进而促成社会资源调配的优化。其次,建立敏捷的组织机制。敏捷的组织机制作为治理结构的重要补充,其作用是保证敏捷治理实时响应,在最需要的地方迅速实现局部敏捷。此外,敏捷治理机制需在敏捷治理的结构基础之上,围绕外部环境的动态变化进行设计,针对不同的敏捷组织形成不同的动态能

力补位。再次,形成敏捷的管理、程序和技术。从全面实现敏捷治理的长远视角出发,政府组织需要全面打通从上到下敏捷治理的管理、程序和技术,以奠定全面敏捷的基础,让敏捷融入组织的每一处。因此,公共管理者应该检查政府组织的结构、机制、管理、程序和技术等是否可以支持敏捷实践。同时,政府组织要灵活地调整基础设施来适合不断更新的敏捷治理实践。

7. 拥抱变化

敏捷方法的采用是一个持续的和进化的过程,^⑬一个敏捷的政府组织及其成员,最大的特征就是生存在一个不断变化的内外部环境之中,并能够快速有效地做出灵活调整,进而对任何变化做出响应。这意味着虽然敏捷治理需要以特定的方式进行配置,但其成功与否仍然取决于对变化的响应程度。^⑭因此,在敏捷治理中善于拥抱变化至关重要。

拥抱变化具体包含两层意思:首先,敏捷治理基于一个共同认识,即变化是常态。敏捷治理中的每个组织、每个人都必须善于应对变化,从内外部环境变化中学习和吸收新的技能,将变化作为活力和创新之源,进而满足随时对内外部环境的变化做出相应的要求。其次,敏捷的组织及成员要学会主动求变,不仅要能够对变化做出反应,还要能够预测变化并寻找机会以利用不断变化的环境,通过一定的方式,将无序的变化引导转化为有序的变化,进而变被动为主动来不断满足公众的动态需求。因此,敏捷方法要求把复杂任务进行分解,平行完成任务,降低变化对组织管理的冲击,降低组织管理运行的成本。

8. 充分沟通

在计算机软件开发的过程中,软件开发的开发者、开发者和使用者来自不同地区,拥有不同的文化背景,他们之间的观点和解决问题的方法差异极大,因而相互理解和沟通至关重要。《敏捷宣言》所倡导的开发原则中有4条都与沟通有关。同理,在某种程度上来说,敏捷治理的成功有赖于政府组织内外有效沟通的实现。^⑮内部沟通指的是敏捷治理组织内部成员之间的高效沟通,组织内的每一个成员都在敏捷治理中扮演着重要角色,只有充分、高效的沟通才能确保敏捷机制的实现。外部充分沟通是指组织与公众之间的有效沟

通。为了实现快速迭代,以最快的速度响应公众诉求,并获得公众反馈信息,公众需要在敏捷治理过程中深度参与,并保持与治理组织的充分沟通。

在沟通方式上,敏捷治理应尽可能实现面对面的沟通以保障沟通效果,倡导组织借助文件、会议或者非正式沟通的方法加强敏捷治理的有效沟通。^⑳同时,敏捷治理强调沟通过程要以频繁、小范围、有效率为原则,构建敏捷的沟通矩阵来确保有效规划沟通主体、沟通内容、主要受众、沟通渠道和沟通计划等。^㉑需要注意的是沟通矩阵在敏捷治理过程中可以进行调整,如此才能尽可能地交换信息、了解信息、确认信息,进而配合敏捷治理的成功实施。此外,敏捷治理还可以通过建立信息门户,为参与敏捷治理的多元主体提供一个高效率信息沟通和协同工作的环境,将各主体间沟通的信息转化为技术工具,促进沟通目的的达成,降低重复沟通的成本。

9. 信息的开放与共享

信息技术的快速发展及广泛使用,为获取、处理和利用大量信息提供了机会,使政府组织能够快速、准确地整合公众的需求,^㉒为敏捷治理迅速进行需求确认奠定了基础。通过组织实施信息的开放和共享,组织将更容易保持敏捷,特别是在面对不断变化的动态环境时。因此,利用信息的开放和共享来改造政府工作流程,通过最大限度地开发和利用信息以提高敏捷治理的有效性,是实现敏捷治理的必要条件。

敏捷治理要求通过构建信息开放与共享平台,首先进行宏观上、标准上的统一规划,打破政府内部的“信息孤岛”,梳理和整合各敏捷业务单元的数据信息,确定各单元之间的信息共享流程规范,实施统一管理和动态更新,进一步允许信息横向传递与交流,使信息利用更为充分及时。其次,敏捷治理可以建立信息开放与共享机制。在大数据背景下,敏捷治理建立信息开放与共享机制来集成多个系统之间的异构信息交换,通过协调互动将相关信息机构连接起来,最终实现将准确的信息以适当的方式传递到信息共享平台,进而保证敏捷组织以最快的速度、以最大的便利程度获取自身想要的信息。

10. 容错的组织学习

敏捷方法适用于快速变化的环境。很多情况

下用户自身可能无法真实描述出自己的需求。在某些重要方面,敏捷的核心假设是创新,创新不是线性的,而是以一种非理性、不确定性的方式进行的。^㉓从这个角度来说,敏捷方法在一定程度上对失败有充分预期,并从每一次改进中获得向前的动力。因此,在公共管理领域,敏捷治理将迫使公共管理者放弃零失败的文化,允许组织成员存在一定的试错行为,强调持续改进的意义;通过倡导不断调整和优化,通过在管理过程中不断回顾、分析、讨论和总结,进而通过微改进,实现政策执行的有效性。

传统的官僚组织强调责任,很容易产生组织和成员的逆向避责行为。^㉔敏捷方法拥抱变化和错误、发展容错文化和机制。敏捷治理要求政府部门拥有容错的组织学习能力和机制,帮助政府组织从过去的错误中快速学习,实现迭代创新,通过低成本的试错来换取敏捷治理整个过程的成功。当然,允许试错并不意味着创造奖励错误的环境,这对于公共管理领域来说是一项很大的挑战。因此,组织领导要负责对这一过程的管理,容错与问责兼容,目的是带领组织成员定期审议政策和程序,反思目前工作中存在的问题并考虑如何改进。

厦门疫情防控中敏捷治理要素的体现

世界范围的新冠肺炎大流行对世界各国的政府治理体系和治理能力都是一场大考验。中国在这场考验中一枝独秀,受到世界的称赞。尽管如此,由于幅员广阔,中国各地方政府疫情防控的成效仍然存在差异。这其中,厦门的疫情防控和危机应对的能力和表现受到了媒体和专家的称赞。作为疫情期间的第三大海外人员入境口岸,在海外输入成为中国新冠病例主要输入源的情况下,厦门疫情防控一直有条不紊、稳中有序。即使是在2021年9月12日偶发海外输入病例、病例来源和病情复杂、疫情在局部有所蔓延的情况下,厦门市政府在中央政府和省政府的领导下创新疫情防控举措,迅速采取行动,创造了两天核酸检验500万人的记录,成功控制了疫情,顺利实现全市中高风险地区“清零”。厦门疫情防控的高效体现了敏捷治理的诸要素。

1. 强大的领导力

在敏捷治理的过程中,领导层的敏捷思维非常重要。也就是说,管理层的思维方式向敏捷领导力的方向转变对政府组织向敏捷式的方向发展非常重要。

厦门疫情发生后,强大领导力发挥重要作用。首先在中央层面,国务院联防联控机制综合组派出工作组指挥和监控疫情防控工作,抽调救治经验丰富的国家级、省级专家进驻医院,全面负责救治工作。2021年9月18日,国务院副总理孙春兰更是来厦门调研指导工作,听取各方对疫情形势的研判和防控工作汇报,部署防控任务。福建省委、省政府对此次疫情防控高度重视,充分发挥党委的领导作用,研究部署疫情防控指挥工作,强化疫情防控指挥体系,加强指挥调度,严格落实联防联控、群防群控政策,全力推动疫情防控各项工作有效开展。9月12日,厦门发现两例新冠病毒核酸阳性感染者:一例为莆田市报告病例的密切接触者,一例为厦门大学附属第一医院第三方公司后勤服务人员。当日,福建省委书记尹力就视频连线莆田、仙游、泉州和厦门,要求抓好核酸检测、流调溯源、隔离监控,强化摸排检测、信息推送,加强宣传指导。厦门市委市政府也迅速指导疫情防控行动,保证联防联控体系的有效运作,这些行动是厦门此次疫情防控中敏捷治理的关键要素。从中央到地方的这种强大领导力为疫情防控中的流调、核酸筛查、隔离、管控等程序提供了强有力的保障,为有效防控疫情发挥了重要作用。

2. 灵活的组织机构

灵活调整、快速响应是敏捷治理的第一要义。厦门市面对突如其来的疫情,迅速整合政府组织资源,建立灵活的组织机构。福建省疫情防控指挥部抽调相应的高层管理人员成立工作领导小组,并开通了“新冠肺炎疫情防控诉求与建议通道”,倾听群众建议,以根据疫情防控的快速变化及时地做出决策,回应群众诉求。厦门市迅速成立疫情防控工作小组。各工作小组迅速确定多种工作方案,使用跨学科、跨部门的工作方法来监测疫情防控质量和安全等指标。厦门市疫情流调小组启动“公卫、公安、工信三公协查+大数据”联合流调机制,市区联合组成流调专班。流调专班采用前方小分队+后方专家组双向配合的流调方

式。前方小分队负责筛查阳性病例,一旦发现确诊病患,6小时内反馈核心信息,24小时内把初步流调报告传给后方专家组,由专家组审核把关,进一步精准研判并反馈意见给前方小分队。在此基础上,前方小分队对确诊人员进行轨迹摸排,找出密接者,赋橙码并发出协查信息,减少人员流动。厦门市还形成了多部门联合行动机制,形成防控的强大合力。市场监管部门重点围绕重要民生商品,持续加强市场价格监管,防止因价格秩序混乱影响居民日常生活保障。民政局联合“i厦门”平台,推出线上防疫物资捐赠对接平台,帮助实现疫情防控爱心捐赠供需的快捷、有效对接。此外,市税务局、人社局、工信局等实行“网上办”“掌上办”“邮寄办”不见面办理方式。从上到下,各工作组、各部门各司其职、密切配合、灵活调整,形成组织机构的联动机制,大大增强了厦门市政府疫情防控的敏捷性,有效地提高了疫情防控工作的精确性、有效性和覆盖面。

3. 强大的社会动员能力

此次疫情防控中,厦门市政府全力统筹各方力量做好疫情防控工作,动员党员和广大公安民警、在校医学生、街道乡镇干部、卫生防疫工作者、社区网格员、志愿者参与到疫情防控中来,落实24小时值守管理、严格限制人员流动、精准细致筛查防控的举措。厦门在此次疫情防控中,各级党组织和广大党员干部充分发挥战斗堡垒和先锋模范作用,带头靠前指挥,累计在疫情防控一线增加了几十个临时党支部,奋战在疫情防控第一线,立足职责岗位攻坚克难,设置24小时心理咨询热线和社会救助热线,解决人民所需。企业纷纷主动采取措施加强疫情防控,明确疫情防控和安全生产两项重要任务,强化疫情防控教育,建立疫情防控“一人一档”制度,确保每一位职工的安全。企业还积极利用自身技术资源助力疫情防控,助力福建省、厦门市、莆田市各级有关部门进行数据排查和新数据接入、人员流向及信息分析、涉疫人员筛查等疫情防控工作。各大高校纷纷采取网格化管理,确保掌握每一位学生的疫情防控动态。非营利组织和社会功能性组织纷纷行动起来,参与疫情防控的志愿服务。

4. 弹性适应的管理举措

厦门疫情暴发以后,政府部门面对疫情形势

的快速变化,对疫情防控举措进行了调整和创新。9月14日厦门迅速启动全市全员核酸检测。为提高检测速度,市政府连夜在厦门国际会展中心搭建气膜方舱实验室。这个方舱实验室依托检测人员与自动化设备,可以实现24小时不间断运转,日检测量200多万份。同时,厦门市灵活调动各地医护人员对疫情高风险地区进行支援,消解了人们对医疗资源缺乏的恐惧和担忧。针对流调溯源工作,厦门市充分发挥公安、卫健、工信部门的协同作用,利用大数据技术和传统面对面流调方式,快速精准地研判病例行动轨迹,及时准确锁定密切接触者和次密切接触者,并落实追踪管控,防止疫情扩散。厦门全力抓好核酸检测工作,扩大核酸检测范围,通过网格化管理和短信通知等举措确保各类重点人群“应检尽检”,对“适时抽检”对象加强核酸检测频次,全面排查可能的被感染者。厦门充分做好各项应急处置准备,细化完善疫情防控应急预案,加强生活物资和医疗物资的统筹调度,严厉打击哄抬物价等违法行为。为畅通群众信息反馈渠道,解决群众困难,市政府使用“厦门12345”微信公众号及时回应公民在疫情防控不同阶段、不同层面的利益诉求。

5. 信息的公开透明

厦门市在疫情防控中主动积极公开疫情防控信息,把握信息发布的主动权。首先,为及时回应人民关切,厦门市政府主动召开新闻发布会,公布疫情信息并说明疫情防护相关问题。其次,在政府网站设立了专题专栏,集中发布疫情信息,方便公众搜索新冠肺炎疫情信息和病例行动轨迹。再次,厦门市有关政府部门依托网络开辟多维公开渠道,充分发挥网络的显政作用,在多个主流媒体发布疫情防控信息,提高正确引导舆论的有效性。例如,通过“美丽厦门智慧健康”“厦门日报”“i厦门”“厦门12345”“厦门资源规划数字中心”“厦门资源规划”等微信公众号、社交媒体等新媒体平台实现疫情信息的多维传递。最后,在动态的疫情防控中,政府部门不断更新发布内容以适应环境不断变化的需要。

6. 强大的社会资本

在疫情防控中,厦门市长期积累的社会资本发挥了重大作用。应对疫情,市民坚持戴口罩出行,自觉保持安全社交距离,按时通过厦门社区自

助报到短信、“i厦门”公众号等方式进行信息自助登记和自主申报;确诊的市民,积极主动配合医生做好流调、隔离、诊治工作;确定为确诊患者的密接或次密接市民,主动向当地疾控中心或所在社区报告,并配合工作人员做好隔离观察。社区内包括党组织、服务站、志愿者等各类组织齐心协力、严格强化社区防控网络化管理,在社区内做好宣传工作,对社区居民实施地毯式排查,确保及时发现,防止疫情蔓延。同时,帮助相关部门筹集生活物资,确保社区居民日常生活保障。此外,厦门市的企业一方面积极捐赠,驰援同安等重灾区;另一方面,依据自身资源发挥独特优势,积极参与疫情防控。厦门各类社会组织不仅积极倡导慈善募捐,而且还主动参与志愿服务,极大地改善了疫情防控人员不足的情况。这种全民参与众志成城的精神和实践是厦门市社会资本长期积累并在关键时刻发挥重大作用的体现。

结 论

此次全球新冠肺炎疫情防控中世界各国政府的表现、举措及成效,让公共管理学者开始思考什么样的制度安排是风险社会实现善治的制度条件。哈佛大学沃尔夫冈(Wolfgang)教授回顾了全球抗疫的表现,在其纪念韦伯逝世100周年的文章中指出官僚制发展得好、有强政府传统的国家在此次疫情防控过程中表现得最为出色。而那些盲目鼓吹自由、小政府和去官僚化的国家和地区都经历了重大挫折。官僚制仍然是公共管理体系基础性的稳定的制度基础。

美国百年行政改革的实践和全球公共管理变革的历程显示,以官僚制为基础的强有力的政府管理能力是善治的首要条件。^①然而官僚制本身内含着巨大的自我异化的倾向,对官僚体系的监督、控制和发展是百年公共管理研究和实践的重点。此次全球新冠疫情治理过程中,受计算机软件设计“敏捷”方法启发的敏捷治理展示了强大的生命力,是对“后官僚范式”的巨大补充和完善。敏捷治理不仅仅适合非常态下的治理,它更可以满足风险社会常态化治理的客观要求。敏捷治理对当前风险社会背景下中国超特大城市治理中高效政府治理体系和治理能力建设具有特别的启发意义,融入敏捷治理要素的政府不仅是可

奔跑的大象,更是可以灵活应对外界快速变化的各种挑战、解决越来越复杂棘手政策问题的敏捷灵活的大象。☞

- ①韩志明《规模驱动的精化管理——超大城市生命体的治理转型之路》,《山西大学学报(哲学社会科学版)》2021年第3期;叶林、谢生材《城市治理现代化的科学化精细化智能化路径及实践》,《城市管理与科技》2021年第5期;叶林、周寒《超越增长逻辑:城市治理的多重情境与转向》,《社会科学文摘》2021年第8期。
- ②陆铭《城市扩张如何打破“规模不经济”魔咒》,《新城乡》2019年第11期;陆铭《发展格局下城市群与都市圈的关系》,《产城》2021年第2期;陆铭《大城市郊区:都市圈建设的焦点》,《中国投资(中英文)》2019年第19期。
- ③H. Schacter, “Democracy, Scientific Management and Urban Reform: The Case of the Bureau of Municipal Research and the 1912 New York City School Inquiry”, *Journal of Management History*, Vol. 1, No. 2(1995) pp. 52 – 64.
- ④M. Guy, M. Rubin, *Public Administration Evolving: From Foundations to The Future*, Routledge, 2015.
- ⑤K. Yang, “Unprecedented Challenges, Familiar Paradoxes: COVID-19 and Governance in a New Normal State of Risks”, *Public Administration Review*, Vol. 80, No. 4(2020) pp. 657 – 664.
- ⑥C. Wang, R. Medaglia, T. B. Jensen, “When Ambiguity Rules: The Emergence of Adaptive Governance from (In) Congruent Frames of Knowledge Sharing Technology”, *Information Systems Frontiers* (2020) pp. 1 – 19; I. Mergel, Y. Gong, J. Bertot, “Agile Government: Systematic Literature Review and Future Research”, *Government Information Quarterly*, Vol. 5, No. 2(2018) pp. 291 – 298.
- ⑦I. Mergel, S. Ganapati, A. Whitford, “Agile: A New Way of Governing”, *Public Administration Review*, Vol. 81, No. 1(2021) pp. 161 – 165; K. McBride, M. Kupa, J. Bryson, “Untangling Agile Government: On the Dual Necessities of Structure and Agility”, in Melodena Stephens, (eds.), *Agile Government: Concepts and Practice for Future – Proof Public Administration*, Singapore: World Scientific Publishing, Singapore, 2021, pp. 25 – 35.
- ⑧⑬H. Rainey, P. Steinbauer, “Galloping Elephants: Developing Elements of a Theory of Effective Government Organizations”, *Journal of Public Administration Research and Theory*, Vol. 9, No. 1(1999) pp. 1 – 32.
- ⑨何哲《官僚体制的悖论、机制及应对》,《公共管理与政策评论》2021年第4期。
- ⑩F. Marini, “Public Administration”, in J. Shafritz, (eds.), *International Encyclopedia of Public Policy and Administration*, 1998, Westview: Boulder, Colo, pp. 1782 – 1788.
- ⑪M. Barzelay, *Breaking Through Bureaucracy: A New Vision for Managing in Government*, Oakland: University of California Press, 1992.
- ⑫C. Goodsell, *The New Case for Bureaucracy*, New York: CQ Press, 2014; N. Riccucci, *Unsung Heroes: Federal Executives Making A Difference*, Washington D. C.: Georgetown University Press, 1995; H. Rainey, *Understanding and Managing Public Organizations*, New York: John Wiley & Sons, 2009.
- ⑬Hamed & H. Abushama, “Popular Agile Approaches In Software Development: Review And Analysis”, 2013, International Conference on Computing, Electrical and Electronic Engineering(IC-CEEE), 2013, pp. 160 – 166.
- ⑭A. Fruhling, A. Tarrell, *Best Practices for Implementing Agile Methods*, IBM Center for the Business Government, 2008; A. Luna, et al., “Agile governance in Information and Communication Technologies: shifting paradigms”, *JISTEM – Journal of Information Systems and Technology Management*, Vol. 7, No. 2(2010) pp. 311 – 334.
- ⑮⑰I. Mergel, S. Ganapati, A. Whitford, “Agile: A New Way of Governing”, *Public Administration Review*, Vol. 81, No. 1(2021) pp. 161 – 165; K. McBride, M. Kupa, J. Bryson, “Untangling Agile Government: On the Dual Necessities of Structure and Agility”, in Melodena Stephens, (eds.), *Agile Government: Concepts and Practice for Future – Proof Public Administration*, Singapore: World Scientific Publishing, Singapore, 2021, pp. 25 – 35; M. Janssen, H. Van Der Voort, “Agile and Adaptive Governance in Crisis Response: Lessons from the COVID-19 Pandemic”, *International Journal of Information Management*, Vol. 2020, No. 55(2020) pp. 102 – 180.
- ⑱I. Mergel, Y. Gong, J. Bertot, “Agile Government: Systematic Literature Review and Future Research”, *Government Information Quarterly*, Vol. 5, No. 2(2018) pp. 291 – 298.
- ⑲J. Bendor, T. Moe, “An Adaptive Model of Bureaucratic Politics”, *American Political Science Review*, Vol. 79, No. 3(1985) pp. 755 – 774.
- ⑳①沃尔夫冈·德雷克斯勒、于文轩、贾小荷《重识官僚制:马克思·韦伯与今天的公共行政》,《中国行政管理》2020年第9期。
- ㉑M. Tushman, C. A. O’Reilly III, “Ambidextrous Organizations: Managing Evolutionary and Revolutionary Change”, *California management review*, Vol. 38, No. 4(1996) pp. 8 – 29.
- ㉒M. Janssen, H. Van Der Voort, *Adaptive Governance: Towards A Stable, Accountable, And Responsive Government*, London: Elsevier 2016.
- ㉓贾学琼、高恩新《应急管理多元参与的动力与协调机制》,《中国行政管理》2011年第1期。
- ㉔C. Khalil, V. Fernandez, “Agile Management Practices in a “Lightweight” Organization: A Case Study Analysis”, *The Journal of Modern Project Management*, Vol. 1, No. 1(2013) pp.

- 949 – 960.
- ②⑤ M. Alqudah , R. Razali , “A Review of Scaling Agile Methods in Large Software Development” *International Journal on Advanced Science , Engineering and Information Technology* , Vol. 6 , No. 6 (2016) pp. 828 – 837.
- ②⑥ B. Boehm , R. Turner , “Management Challenges to Implementing Agile Processes in Traditional Development Organizations” , *IEEE software* , Vol. 22 , No. 5 (2005) pp. 30 – 39.
- ②⑦ C. Ansell , E. Sørensen , J. Torfing , “The COVID – 19 Pandemic as A Game Changer for Public Administration and Leadership? The Need for Robust Governance Responses to Turbulent Problems” *Public Management Review* , Vol. 23 , No. 1 (2020) pp. 1 – 12.
- ②⑧③④ C. Khalil , S. Khalil , “A Governance Framework for Adopting Agile Methodologies” *International Journal of e – Education , e – Business , e – Management and e – Learning* , Vol. 6 , No. 2 (2016) , pp. 111 – 119.
- ②⑨ M. Paasivaara , S. Durasiewicz , C. Lassenius , “Distributed Agile Development: Using Scrum in a Large Project” , In 2008 IEEE International Conference on Global Software Engineering , pp. 87 – 95 , IEEE , 2008.
- ③⑩ <https://agilemanifesto.org/>
- ③⑪ I. Mergel , S. Ganapati , A. Whitford , “Agile: A New Way of Governing” , *Public Administration Review* , Vol. 81 , No. 1 (2021) pp. 161 – 165.
- ③⑫ O. Salo , P. Abrahamsson , “An Iterative Improvement Process for Agile Software Development” , *Software Process: Improvement and Practice* , Vol. 12 , No. 1 (2007) pp. 81 – 100.
- ③⑬ D. Gillies , “Agile Bodies: A New Imperative in Neoliberal Governance” , *Journal of Education Policy* , Vol. 26 , No. 2 (2011) , pp. 207 – 223.
- ③⑭ R. Hoda , J. Noble , “Becoming Agile: a Grounded Theory of Agile Transitions in Practice” , 2017 *IEEE/ACM 39th International Conference on Software Engineering (ICSE)* , pp. 141 – 151 , IEEE , 2017. .
- ③⑮ M. Fowler , J. Highsmith , “The Agile Manifesto” , *Software Development* , Vol. 9 , No. 8 (2001) , pp. 28 – 35.
- ③⑯ C. Rowland , *Communication Matrix: Description , Research Basis and Data* , Oregon: Oregon Health & Science University September , 2012.
- ③⑰ E. Rofiyanti , et al . , “Agile Governance in the Perspective of Public Services Through the Public Complaints Channel Handling People with Social Welfare Problems (PMKS) in South Jakarta” *Budapest International Research and Critics Institute (BIRCI – Journal) : Humanities and Social Sciences* , Vol. 4 , No. 3 (2021) pp. 6242 – 6250.
- ③⑱ D. MacKenzie J. Wajcman , *The Social Shaping of Technology* , London: Open University Press , 1999.
- ④⑩ 于文轩、林荣全 《责任性与避责: 公共行政学研究的大问题》,《甘肃行政学院学报》2021 年第 1 期。

作者简介: 于文轩, 厦门大学公共政策研究院 润江特聘教授 ,yuwenxuan@xmu.edu.cn。福建厦门 361005

(责任编辑: 王 婷)

Galloping Elephant: Agility Governance in Megacities

Yu Wenxuan

Abstract: With the emergence of big and megacities in China , Chinese city officials are facing increasingly complex policy problems , which impose unprecedented challenges on traditional hierarchical structure and institutions. Recently European scholars began to introduce the idea of “Agility Methods” from software development to public administration , aiming to improve the responsiveness and adaptivity of public governance. Drawing upon the existing literature , this article develops a theoretical framework of “Agility Governance” for deeper understanding the complexity of megacities in a risk society and provides theoretical support for reforming public administration organizations. This article utilizes the success of Xiamen city in fighting against the Covid – 19 pandemic as a case to illustrate the theoretical and practical implications of the developed model.

Key words: governance; agility principles; post – bureaucratic paradigm; city governance; agility governance