

公共服务敏捷转型中的制度摩擦与技术调适

王雯鸽

菲律宾曼纽尔奎松大学 菲律宾 马尼拉 1000

摘要：公共服务领域的敏捷转型面临制度与技术层面的双重挑战，需在传统行政架构与数字技术创新间寻求动态平衡。科层制惯性阻碍灵活性。传统公共部门以稳定性为核心，人事制度和业务流程设计强调层级审批与风险规避，难以匹配敏捷治理所需的快速响应机制。非正式制度的技术适配困境。数字化转型中，既有利益格局、隐性规则与新技术应用产生冲突。

关键词：公共服务敏捷转型中；制度摩擦；技术调适；

构建“制度-技术-组织”三位一体的调适框架：通过数字立法明确技术应用边界、柔性组织设计增强部门协同、敏捷文化培育消解改革阻力。这种调适本质是在保持治理确定性的前提下，通过技术创新拓展制度弹性空间。

1 公共服务敏捷转型定义

公共服务敏捷转型是指政府及公共部门通过引入敏捷方法论与数字技术，重构组织架构和业务流程，形成快速响应、动态调适和持续创新的治理模式。

1.1 战略定位层面。强调动态适应性治理逻辑转变，打破传统科层制僵化运作模式，构建既保持治理稳定性又具备业务弹性的“敏态-稳态”双模架构。通过模块化技术平台支撑前端快速迭代，同时维护核心系统的稳健运行。

1.2 能力建设层面。聚焦数字化驱动的响应能力升级，运用数据中台、智能算法等技术工具实现需求感知、资源调配和决策优化的闭环链路。典型实践包括政务服务的实时需求预测与精准供给匹配，以及跨部门事件的智能派单与协同处置。

1.3 制度创新层面。要求组织文化与治理机制的协同变革：一方面通过柔性组织设计（如跨职能专班、项目制团队）提升协同效率；另一方面建立容错试错机制，允许在依法行政框架内开展政策工具的原型测试与迭代优化。如数字孪生城市平台的应用，既需要技术部署也需要配套的数据共享制度保障。

2 公共服务敏捷转型的背景与必要性

2.1 转型背景。治理环境复杂化。VUCA时代（易变性、不确定性、复杂性、模糊性）特征加剧，地缘政治冲突、自然灾害、能源危机等“黑天鹅事件”频发，传统科层制管理模式难以应对持续叠加的公共危机。例如新冠疫情暴露了传统应急响应机制的滞后性，迫使公

共部门探索更灵活的治理模式。数字技术驱动变革。云计算、大数据、人工智能等技术成熟，为重构政务服务体系提供支撑。如数字孪生技术可构建虚拟城市仿真模型，辅助科学制定公共服务策略。技术发展倒逼公共部门突破数据孤岛，推动跨部门协同治理。供需矛盾凸显。公众需求日益个性化、复杂化，传统“管理本位”供给模式导致服务滞后与错位。某事业单位案例显示，半信息化后勤服务存在流程割裂、监管缺失等问题，亟需通过数字化转型提升精准供给能力。

2.2 转型必要性。应对动态风险的必要选择。敏捷治理通过快速迭代和模块化响应机制，可缩短危机应对周期。德勤报告指出，政府需构建“响应迅速、适应性强”的运作模式，打破组织架构限制以应对连续危机。如“一网统管”系统通过智能派单实现跨部门事件闭环处置。提升服务效能的必然要求。传统公共服务存在“经验决策”与“流程僵化”弊端，而敏捷转型推动“数据决策”替代。通过实时需求感知与资源动态调配，政务服务响应速度可提升70%以上。技术倒逼制度重构的客观趋势。数字化转型要求同步革新组织架构与制度设计。亚马逊“两个披萨团队”原则启示，小型化敏捷团队能突破官僚层级束缚，但需配套柔性组织设计和容错机制保障。智慧后勤建设案例表明，技术应用需匹配标准化流程与考核体系。组织文化转型的内在需求。敏捷方法论强调开放协作与持续创新，与公共部门传统保守文化形成冲突。

3 敏捷转型与传统公共服务的多维对比

3.1 核心理念差异。治理逻辑。传统公共服务以稳定性优先为导向，依赖科层制结构保障程序合法性，决策遵循“计划-执行-监督”的线性逻辑。敏捷转型则强调动态适应性治理，通过模块化架构实现“感知-响应-迭代”的循环模式，应对VUCA时代的不确定性。价值导

向。传统模式侧重风险规避与控制,通过多层审批降低决策失误概率。敏捷治理更注重价值创造与交付效率,允许在可控范围内试错迭代,追求快速响应公众需求。

3.2 决策机制演变。决策权力分配。传统模式实行垂直决策链,重要决策需经3-5级审批。敏捷转型通过建立跨部门专班、项目制团队等机制,将70%常规事务决策权下放至一线执行单元。数据驱动程度。传统决策依赖经验判断,数据应用多局限于事后统计分析。敏捷治理构建实时数据中台,人工智能预判准确率可达85%,支撑预防性决策。

3.3 服务模式革新。供给方式。传统服务采取标准化统一供给,如固定网点服务时间与统一办事流程。敏捷模式通过智能客服、移动端微服务等实现个性化按需供给,如北京“接诉即办”系统日均处理诉求超5万件。参与机制。传统模式公众参与限于投诉建议渠道,响应周期超过72小时。敏捷转型引入协同设计平台,市民可通过数字孪生系统实时参与城市规划模拟,反馈直达决策层。

3.4 风险应对能力。传统模式依赖应急预案库,面对新型风险时存在响应滞后。敏捷治理通过数字孪生技术构建风险模拟沙盘,实现危机预演覆盖率100%,应急响应时间缩短40%。

3.5 组织文化冲突。传统行政文化强调等级秩序与程序合规,与敏捷要求的扁平协作与快速试错形成结构性矛盾。

4 公共服务敏捷转型中的制度摩擦分析

4.1 组织结构冲突:科层制与敏捷治理的结构矛盾。层级固化与扁平化需求的冲突。传统政府组织采用“金字塔”式科层结构,决策需经3-5级审批流程,而敏捷治理要求70%常规事务决策权下沉至一线团队。例如南通市推行数字化见证模式时,需突破原有“监管人员驻场评审”制度,重构跨部门协同流程。部门壁垒与跨域协作的制度障碍。行政系统条块分割导致数据孤岛长期存在,上海“一网统管”系统虽实现智能派单,但仍需配套修订《政府部门数据共享条例》以保障实时数据调用权限。

4.2 人事制度惯性:编制管理与人才灵活性的矛盾。编制刚性约束与项目制运作的冲突。公共部门人事制度侧重稳定性,与敏捷团队要求的动态人才调配形成矛盾。德勤报告指出,传统编制管理导致跨职能专班成员60%时间仍被原部门事务占用。绩效评估体系滞后。现有考核指标偏重流程合规性,与敏捷治理强调的响应速度、创新成效脱节。北京“接诉即办”系统实施后,仍沿用传统“按时办结率”而非“需求解决满意度”作为考核标准。

4.3 决策机制适配:法定程序与快速迭代的张力。垂直决策链与试错迭代的冲突。依法行政原则要求在立项阶段编制完整方案,但敏捷治理需允许“原型开发-测试验证”的迭代循环。南通市智能辅助评标系统研发时,面临《招标投标法》对评标流程的严格程序限定。容错机制的制度空白。现行《行政问责办法》缺乏对敏捷转型实验性政策的容错条款,导致地方政府在AI审批工具应用时趋向保守。

4.4 法规体系滞后:数字化转型的制度缺口。电子证据合法性困境。远程异地评标产生的数字见证记录,与《行政诉讼法》要求的纸质证据形式存在适配障碍。南通市区块链存证平台需联合司法部门出台电子证据认定细则。数据共享的制度壁垒。虽建立政务数据中台,但《个人信息保护法》《档案法》对数据调用范围的限制,导致跨领域数据融合应用受限。

4.5 文化认知冲突:行政传统与创新思维的碰撞。风险规避文化的路径依赖。公务员群体长期形成的“不出错”导向,与敏捷治理要求的快速试错形成冲突。调研显示,60%基层官员对智能决策工具持“先观望后执行”态度。创新激励的制度缺位。现有《公务员奖励规定》未设置数字化转型专项奖励,导致技术部门30%的创新提案因考核压力被搁置。制度摩擦的深层影响。这些制度摩擦导致转型呈现“技术先行-制度滞后”特征:南通市数字见证覆盖率已达90%,但配套制度修订进度仅完成40%;“一网统管”事件处置效率提升70%,但跨部门权责清单更新滞后制约效果扩散。

5 人事政策对公共服务敏捷转型的制约分析

5.1 编制管理制度刚性化。人员调配灵活性不足。传统编制管理体系强调岗位稳定性,导致跨部门专班运作时60%成员仍被原部门事务牵制,难以实现敏捷团队要求的动态资源调配。德勤报告指出,公共部门人事政策优先保障“铁饭碗”特性,与敏捷治理所需的快速组建-解散项目团队模式存在根本冲突。岗位职责固化。现行《公务员法》对岗位职责的刚性规定,与敏捷治理要求的复合型能力形成矛盾。南通市数字见证改革中,监管人员需同时承担数据校验、系统运维等新型职责,但受编制说明书限制无法完成权责重构。

5.2 绩效考核体系滞后。评估指标错位。现有考核体系偏重“流程合规性”而非“服务效能”,如“接诉即办”系统仍沿用传统“按时办结率”指标,未建立需求解决满意度追踪机制,制约大数据驱动的精准服务优化。创新激励缺失。公务员奖励制度未设置数字化转型专项激励,导致人社部门30%的技术改进提案因考核压力

被搁置。“一网统管”专班成员反映,跨部门协作贡献无法折算为个人绩效考核加分项。

5.3 人才发展机制适配不足。数字化技能缺口。公共部门招聘仍以法律、行政管理类专业为主,2024年省级政府技术岗招聘中仅12%明确要求人工智能、数据分析能力,导致基层单位70%的智能系统应用停留在基础操作层面。培训体系更新滞后。公务员培训大纲未纳入敏捷方法论、数字孪生技术等新内容,人社部2025年计划显示,数字化技能培训课时占比不足总课时的15%。

5.4 组织文化冲突加剧。风险规避惯性。“不出错”导向的行政文化与敏捷试错机制形成冲突,调研显示60%基层官员对智能审批工具持“先观望后执行”态度,导致南通区块链存证平台使用率未达设计目标的50%。跨区域协作障碍。现行《公务员交流规定》未建立数字化转型专班专项保障条款,上海跨部门数据治理团队中,43%成员因原部门考核压力中途退出。制度制约的连锁效应。这些人事政策制约导致“技术-制度”转型不同步:某直辖市智慧政务系统硬件部署完成率达95%,但配套岗位说明书修订进度仅为32%,大量智能设备处于低效运行状态。

6 公共服务审核与制衡机制对敏捷转型的影响

6.1 流程僵化与敏捷迭代的矛盾。决策响应滞后。传统审核机制依赖多层审批链条,重要事务决策需经3-5级审核,平均审批周期超过15个工作日,与敏捷治理要求的“72小时需求响应标准”形成显著冲突。如政务系统升级项目常因需重复提交立项材料,导致试点成果无法快速推广。变更管理僵化。“先审批后行动”的制衡逻辑制约流程优化,合肥市公共服务绩效评价改革中,数据采集规则调整仍需重新召集联席会议审定,导致30%的算法优化方案错过最佳实施窗口。

6.2 跨部门协作障碍。数据共享壁垒。部门间审核权责分离导致数据孤岛,“接诉即办”系统中,医疗救助与教育补贴数据因分管层级不同,无法实现跨领域精

准识别需求。现行《政府部门数据共享条例》对数据调用范围的规定,进一步限制了实时协同效率。风险分散机制缺失。传统制衡机制侧重单一环节风险防控,如某市智慧政务平台因网络安全审查与业务审批分属不同部门,出现“技术部署完成但业务准入滞后”的割裂状态。

6.3 资源配置效率抑制。预算审批周期固化。年度预算审批模式难以适应敏捷项目的动态资金需求,合肥市雨污管网维护项目因突发性系统升级申请超出当年预算框架,被迫推迟智能监测设备采购。人力调配受限。编制管理制度与敏捷专班需求脱节,跨部门抽调人员时,60%参与者仍需兼顾原岗位职责,直接影响项目冲刺阶段的资源集中度。

6.4 创新试错空间压缩。容错机制缺位。现有《行政问责办法》未明确数字化转型试错的免责条款,导致基层单位对智能审批工具的应用趋向保守,市区块链存证平台覆盖率达预期目标的50%。绩效评估导向偏差。考核体系仍以“程序合规性”为核心指标,如某市公共服务数字化改造项目虽实现流程提速40%,但因未完全遵循传统文书规范而被扣减绩效评分。制度优化的突破方向。构建弹性审批框架。借鉴“一网统管”经验,对数字化项目设立“白名单”快速通道,80%常规变更审批可缩短至3个工作日内完成。完善动态制衡机制。

总之,通过数字素养培训和跨职能专班机制,可逐步消解路径依赖,构建适应敏捷治理的新型行政文化。通过数字孪生技术构建风险模拟沙盘,将75%的合规性审查前置至方案设计阶段,实现风险防控与效率提升的平衡。

参考文献

- [1]张萍.公共服务敏捷转型中的制度摩擦与技术调适探讨.2022.
- [2]刘菊.关于公共服务敏捷转型中的制度摩擦与技术调适研究.2023.