

关于街头官僚自由裁量权的综述

王佳佳

(中国矿业大学 文法学院, 江苏 徐州 221116)

【摘要】自李普斯基于20世纪80年代开创街头官僚理论以来,街头官僚受到了国内外学者的广泛关注和讨论。经过30年的发展,街头官僚理论得到了不断发展和丰富。街头官僚的自由裁量权自始至终都是街头官僚理论的核心,因而学者们对此展开了激烈的讨论。综观国内外学者关于街头官僚自由裁量权所展开的讨论,大致可以归纳为两类:一是主张街头官僚合理合法地拥有一定程度的自由裁量权;二是主张削弱甚至是消除街头官僚的自由裁量权。

【关键词】街头官僚;自由裁量权;拥有;削弱

【中图分类号】D035 **【文献标识码】**A **【文章编号】**1673-1883(2010)02-0073-04

一 街头官僚理论的兴起与发展

“街头官僚”这一概念是美国学者李普斯基(Lipsky)于1977年发表的《建立一个街头官僚理论》的论文中首先提出的。1978年,普罗塔斯(Prottas)发表《公共服务官僚机构的街头官僚的权力》一文。随后,在1980年,李普斯基正式出版了《街头官僚:公共服务中的个人的困惑》一书,标志着街头官僚理论的正式建立。从此,街头官僚进入公共行政研究领域的视野当中,受到越来越多的理论家的关注,成为国内外学者关注公共行政领域的一个新焦点。

按照李普斯基对街头官僚的定义来理解,街头官僚是指处于基层,同时也是最前线的政府工作人员,他们是政府雇员中直接与公民打交道的公务员。典型的街头官僚包括警察、公立学校的教师、社会工作者、公告福利机构的工作人员、收税员等等。这些工作人员不仅在政府雇员中占有较大比重,而且由于现代福利国家的建立,他们还控制和管理着许多公共资金,他们的决策将会直接影响许多公民的生活福利。

随着信息技术的发展以及电子政府的出现,促使传统的街头官僚逐渐转变为“屏幕官僚”。到20世纪90年代末,波文斯和荣瑞迪斯(Bovens & Zouridis)又提出了系统官僚理论(System-Level Bureaucracies Theory),系统官僚理论成为街头官僚理论的最新研究成果。

二 西方学者关于街头官僚自由裁量权的讨论

街头官僚的自由裁量权是街头官僚理论的核心。因此,针对街头官僚的自由裁量权,西方学者展开了激烈的讨论。将有关讨论进行分析,大致可以归纳为以下两大类:

(一) 主张街头官僚合理合法拥有自由裁量权

有学者认为,自由裁量权对于街头官僚执行法律政策,达成组织目标是至关重要的,因此街头官僚应该拥有一定程度的自由裁量权。有关主张街头官僚合理合法地自由裁量权的观点主要可以从以下几个方面来阐述:

第一,街头官僚因执行各种政策而需要一定的自由裁量权以达成组织目标。李普斯基(Lipsky)在《街头官僚——公共服务中的个人困惑》中认为,街头官僚所处的环境不确定,组织目标通常模糊不清甚至相互冲突,所服务对象的需求也不断变化、不可预测,因此,一定程度的自主性和自由裁量权对于街头官僚来说是必要的。埃文斯(Evans)与哈里斯(Harris)在《街头官僚、社会工作与自由裁量权的消亡(扩张)》中也赞成李普斯基的观点,即自由裁量权对于街头官僚完成任务是非常必要的,它可以帮助街头官僚解决不确定,同时埃文斯与哈里斯又指出,街头官僚在承担责任方面,仍会讨价还价。

第二,在某些情况下,政策以宽泛的法定命令形式下达,除了表达公共利益必须满足之外,很少能为街头官僚提供指导。哈里森(Harrison)认为,由于政策的模糊不清而保留不同程度的自由裁量权,是一种有效的政治战略。^{[8][87]}凯瑟琳·埃利斯(Kathryn Ellis)、安·戴维斯(Ann Davis)以及柯尔斯坦·冉梅利(Kirstein Rummery)等人经过研究,发表《需求评估、街头官僚与新社会服务》一文,文中认为,社会服务改革对街头官僚的政策执行产生了影响,为社会服务部门中街头官僚的繁荣重新创造了条件,而自由裁量权又通过弥补公共政策的漏洞,从而支持了服务管理战略。柏连纳(Bryner)在《官僚的自由裁量:联邦监管机构中的法律和政策》中,赞同约翰·洛克(John Locke)的观点——自由裁量权是政府有效管理的前提条件,即法律不能预见问题

或意料外的后果。因此,街头官僚需使用自由裁量权来详尽阐述和执行政策,从而解决问题。另一方面,行政管理者的多面角色以及模糊法律的存在,使得自由裁量权的行使不可避免。

第三,街头官僚满足顾客需求的资源是不充足的,因此,可以利用自由裁量权配置有限资源,从而完成其使命。李普斯基(Lipsky)认为,街头官僚可利用的资源是稀缺的,面对这种压力,街头官僚要完成任务就必须利用手中的自由裁量权。兰森(Ranson)和斯图尔特(Stewart)的《公共领域的管理:授权于学习社会》认为,有限的资源会妨碍公共组织满足公众的需求,资源短缺导致街头官僚设计出惯例来应对需求。因而,自由裁量权成为街头官僚立即回应公众、提供服务的选择工具。

第四,街头官僚在执行政策的过程中,要利用自有裁量权做出许多决策。鲍德温(Baldwin)在《服务管理与社会服务:社会工作的自由裁量与政策的建构》中确定了自由裁量权存在的重要空间,认为非正式判断仍会形成决策,这些决策有利于街头官僚利用自由裁量权来解决其超负荷的工作压力。登哈特(Denhardt)在《公共组织理论》中认为,“虽然各部门的决断权有大有小,但整个组织从上至下都在行使决断权”,即所有组织中的低层雇员都会运用其手中的自由裁量权做出决定。

第五,管理者利用制度的手段来控制街头官僚的自由裁量权并非有效。李普斯基(Lipsky)认为,街头官僚与管理者之间存在着冲突。为了控制街头官僚,管理者试图限制街头官僚的自由裁量权,而街头官僚也会回避或抵制管理者的控制。然而,管理者对街头官僚的控制是有限的,而且管理控制本身就存在问题,因为那些制度可能会成为监督街头官僚工作的障碍。斯通(Stone)在《政策悖论与政治原因》中也认为,刻板僵硬地遵从制度可能会导致许多街头官僚选择那些简单的、易快速处理解决的情况。Rumgay与布鲁斯特(Brewster)在《英格兰和威尔士的重构试验:借鉴美国的经验》中认为,街头官僚在执行政策时被要求严格依照制度执行,而反过来这些制度可能因为街头官僚的刻意遵从而变得异常。埃文斯(Evans)与哈里斯(Harris)也提出,即使再详尽的制度和规则,实际上也只是把政策弄得更加不确定和模糊。

(二) 主张削弱甚至是消除街头官僚的自由裁量权

在李普斯基(Lipsky)提出街头官僚理论,并指出街头官僚可以合理合法拥有一定程度的自由裁量权之后,便有学者对此发出了不同声音,主张削

弱甚至是消除街头官僚的自由裁量权。关于这方面的讨论,西方学者是从以下几点而展开的:

第一,外部政治环境会影响街头官僚的自由裁量权。凯撒(Keiser)和索斯(Soss)(Keiser & Soss)在《正当理由:官僚的自由裁量与儿童援助计划的政治活动》中认为,行政机构的外部政治环境会影响街头官僚的自由裁量权,因为街头官僚的决策会因控制政府的政党所影响。

第二,街头官僚的行为可能会对政治民主构成威胁;凯撒(Keiser)在《官僚的自由裁量与社会保障福利计划:社会保障残疾的案例》中认为,由于预算和资源的匮乏,街头官僚们可能会试图利用有限的资源来满足公众的需求。因此,一些公众的需求可能会被忽略,导致公众遭到街头官僚的不公平对待。斯科特(Scott)的《官僚自由裁量权的评价因素:街头官僚决策的一项实验》和福塞斯(Forsyth)的《行政自由裁量权与城市和区域发展规划者的价值观念》也都认为,街头官僚所扮演的中间人角色可能会分离政治家与人们之间的联系,因此会损害公共责任和民主。罗恩(Rohr)的《公共服务、伦理与宪法实践》将街头官僚的自由裁量权行使看作是授予街头官僚个人的政治权力,而这些街头官僚并不向选民负责。

第三,社会服务改革削弱了街头官僚的自由裁量权。豪威(Howe)在《知识、权力与社会工作实践的形成》中对李普斯基关于街头官僚自由裁量权的观点进行了批评,他认为社会工作环境的变化促使权力发生明显的转变,街头官僚被行政管理者所设计的法规所限定,自由裁量权已经被管理者所控制。同时,豪威(Howe)也认为除了管理者限制街头官僚的自由裁量权之外,街头官僚还被其超负荷的工作、政治家、媒体和公共舆论所限制。哈德利(Hadley)与克拉夫(Clough)在《混乱中的服务:社区服务中的挫折与挑战》也认为,社会服务改革,引起“购买者”与“提供者”的分离,这种分离造成的结果是,直接导致街头官僚的自由裁量权和自主性的减少。林伯里(Lymbery)在《服务管理与专业化:社区服务立法对老年人的社会工作的影响》中同样认为,社会服务改革对街头官僚的自由裁量权产生了消极影响,而且由于服务管理的引进,使得管理者拥有更多控制街头官僚的资源,不仅对街头官僚的行为和财力方面,而且对其分配资源也施加控制。罗森(Lawson)《个人社会服务中的管理新技术》认为,在社会工作组织中,社会工作的原有结构和文化——所谓的“官僚—专业体制”,为街头官僚提供

了大量的自由裁量权,然而,由于社会服务改革,管理主义运用于公共服务中,管理者被赋予最终权力来控制和指导街头官僚的工作以达到组织的预定目标,因此,管理者可以有效地控制街头官僚的自由裁量权。

第四,信息与通信技术的应用限制了街头官僚的自由裁量权。哈里斯(Harris)在《科学管理、官僚—专业主义、新管理主义:国家社会工作的劳动过程》中的观点是,管理模式不仅通过信息技术削弱了街头官僚的自由裁量权,而且通过严密的监督控制也可以对其进行有效控制。波文斯与荣瑞迪斯(Bovens & Zouridis)在《从街头官僚到系统官僚——信息和通信技术如何转化为行政自由裁量权与法制》一文中认为,ICT(信息和通讯技术)的广泛使用正迅速地改变一些大型公共行政代理机构的结构。在一些领域,传统的街头官僚已经消失了,而已经转变成系统官僚,传统的街头官僚的自由裁量权必然受到极大的限制,个人的价值偏好对行政决策产生的影响将越来越小,这样将极大提高政府机构的公正程度,有利于维护公众的合法权益,更加体现社会的公正性、公平性、合法性。然而街头官僚的自由裁量权转移到系统官僚上,系统官僚的自由裁量权控制成为新的难题。

第五,街头官僚的自由裁量权可能会导致专断。威尔逊(Wilson)在《官僚机构:政府机构的行为及其动因》中认为,街头官僚的自由裁量权可能会导致专断,尤其当街头官僚以“没有法律根据或违背公正”的方式行动时。福塞斯(Forsyth)则认为,街头官僚有时不必为其决策进行辩护或解释,因为街头官僚做出的决策是建立在与组织目标不相关的标准或实践中的某次改变之上,街头官僚自由裁量权的行使需要信息来促进决策。然而,在大多数情况下,信息可能是无法获得或不完全的,因此街头官僚们可能会以侵犯隐私的方式来获取信息。

三 国内学者对街头官僚理论的研究

国内学者对街头官僚理论的研究起步较晚,基本上集中在最近几年,且理论研究还不够深入、不够具体、不够全面。最早对街头官僚进行研究的应该是叶丽娟与马骏于2003年发表在武汉大学学报中的一篇《公共行政中的街头官僚理论》。此后,我国学者才逐渐学习、介绍和借鉴西方的街头官僚理论。

叶丽娟与马骏最先介绍了李普斯基(Lipsky)的街头官僚理论以及波文斯和荣瑞迪斯(Bovens & Zouridis)的系统官僚理论,指出系统官僚理论虽然

解决了传统街头官僚所面临的难题,但同时带来了新的滥用职权的可能,对街头官僚的控制仍是公共行政管理中的一个普遍性难题。他们还认为,除了西方学者所提出的以管理手段和法律手段来控制街头官僚外,政策管制也是一种有效措施。

韩志明在《街头官僚的行动逻辑与责任控制》中,对街头官僚的行动逻辑进行分析,指出街头官僚一般的行动逻辑可以归纳为激励不足、规则依赖、选择执行、一线弃权等四个典型方面,并分别从管理、法律、政治及道德等四种视角,提出控制街头官僚的途径。

尹文嘉在《从街头官僚到街头领导:一个解释框架》中认为,在行政学发展过程中出现的官僚制理论、政策执行理论、职业化途径、政治学理论等都未能对街头官僚的自由裁量权及其相对应的责任问题进行全面的解释。他运用领导理论来分析街头官僚的自由裁量权和责任,并建构了一个街头领导模型,根据此模型把街头官僚的自由裁量行为分为过程型自由裁量和结果型自由裁量两个维度,进而区分出自由裁量权的四种不同类型,为控权思路的提出提供了可能。

四 国内外研究评析

街头官僚理论自诞生以来,受到了学者们的普遍关注,学者们表现出了浓厚的学术热情,他们从不同的学科视角下提出了各自的理论观点,为研究街头官僚提供了丰富的分析工具。然而,正是由于街头官僚理论涉及多种学科,西方学者对其研究也基本上都是在各自的学科范围领域内进行探讨,虽然围绕街头官僚这一个相同主题,但所得出的结论难免有失偏颇,不能全面完整地说明街头官僚自由裁量权所存在的真正问题,因而也未能针对街头官僚自由裁量权的控制问题而建构一个相对完整的系统的理论体系。

西方学者对是否要控制街头官僚的自由裁量权进行了激烈的讨论,然而对于以李普斯基(Lipsky)为代表的主张街头官僚合理合法地拥有一定自由裁量权的学者们肯定了自由裁量权存在的合理性以及必要性,同时他们也承认自由裁量权也存在滥用的可能,但是在如何把握街头官僚自由裁量权在合理合法的范围内行使方面,没有形成一套系统的控制理论。而对于以豪威(Howe)为代表的主张削弱甚至是消除街头官僚自由裁量权的学者们纷纷表达了自由裁量权对政策、公平、责任等的破坏性。他们提出从管理的角度,以制度手段来控制街头官僚的自由裁量权,然而这种观点又遭到其他学

者的质疑,认为越多的制度反而会给街头官僚带来更多的自由裁量权。这些观点都有其合理性,但都缺乏夯实的理论支撑。因此,西方学者对街头官僚的研究还未完善,还需进一步地继续探索。

我国学者对街头官僚的研究还相对肤浅,有关街头官僚方面的著作还是空白,而且大部分文章都只是简单介绍或是直接套用西方的街头官僚理论,未考虑到我国街头官僚的现实情况,未真正深入到基层当中,探究现实存在的急需解决的迫切问题。

从叶娟丽与马骏的介绍西方街头官僚理论的《公共行政中的街头官僚理论》到尹文嘉的《从街头

官僚到街头领导:一个解释框架》,可以看出我国学者在研究街头官僚方面,有了一个新的突破。尹文嘉运用管理学当中的领导理论为街头官僚建构了一个新的解释框架,为进一步研究如何控制街头官僚的自由裁量权提供了一个切实可行的途径。然而正如他所说的,街头官僚并非真正意义上的“领导”,街头官僚的角色是直接面向公众、为公众提供公共服务的是“服务者”,而非“领导”公众的“领导者”,他的街头领导理论是否可能会导致街头官僚的角色混乱,导致街头官僚自由裁量权更加难以控制?因此,街头领导理论的可行性还有待进一步验证。

注释及参考文献:

[1]叶娟丽,马骏.公共行政中的街头官僚理论[J].武汉大学学报,2003,5.
 [2]韩志明.街头官僚的行动逻辑与责任控制[J].公共管理学报,2008,1.
 [3]尹文嘉.从街头官僚到街头领导:一个解释框架[J].甘肃行政学院学报,2009,3.
 [4]詹姆斯·Q·威尔逊.官僚机构:政府机构的作为及其原因[M].北京:中国社会科学出版社,2006.
 [5]罗伯特·丹哈特.公共组织理论[M].北京:华夏出版社,2002.
 [6]Michael Lipsky.Street-Level Bureaucracy:Dilemmas of the Individual in public Services[M].New York:Russell Sage Foundation,1980.
 [7]Kathryn Ellis, Ann Davis and Kirstein Rummery.Needs Assessment, Street-Level Bureaucracy and the New Community Care [J].Social Policy and administration, 1999(33):263-280.
 [8]Tony Evans and John Harris.Street-Level Bureaucracy, Social Work and the (Exaggerated) Death of Discretion [J].British Journal of Social Work, 2004(34):871-895.
 [9]Ian Taylor and Josie Kelly.Professionals, Discretion and Public Sector Reform in the UK: Re-visiting Lipsky [J].International Journal of Public Sector Management, 2006(19):629-642.
 [10]Keith Carrington.Street-Level Discretion: Is There a Need for Control [J]? Paq Summer, 2005:141-162.
 [11]Lymbery M.Care Management and Professional Autonomy: The Impact of Community Care Legislation on Social Work with Older People [J]. British Journal of Social Work, 1998(28):863-878.
 [12]Mark Bovens and Stavros Zouridis.From Street-Level to System-Level Bureaucracies:How Information and Communication Technology Is Transforming Administrative Discretion and Constitutional Control [J].Public Administration Review, 2002(62):174-184.

An Overview of Street-Level Bureaucrats' Discretion

WANG Jia-jia

(College of Literature, Law and Politics, China University of Mining and Technology, Xuzhou, Jiangsu 221116)

Abstract: Since Lipsky started the theory of Street-level Bureaucracy in 1980s, street-level bureaucrats attract the attention of the experts and scholars domestic and abroad. After 30 years of development, the theory of Street-level Bureaucracy has been integrated and developed continually. Discretion is the core of the theory of Street-level Bureaucracy. Therefore the experts and scholars domestic and abroad have a heated discussion about the discretion of street-level bureaucrats. Throughout all the discussions, they generally can be divided into two types: one is that street-level bureaucrats should possess legitimate discretion to a certain extent, the other is discretion of street-level bureaucrats should be weakened and even eliminated.

Key words: Street-level Bureaucracy; Discretion; Possess; Weaken

(责任编辑:周锦鹤)