



## 街头行政：概念建构、理论维度与现实指向

韩志明

**摘要：**有关街头官僚的研究正方兴未艾，但研究者却忽略了街头官僚与公民之间面对面互动的本质性内涵。街头行政概念及其理论的建构，将研究视域从单中心的街头官僚拓展到街头官僚与公民共同在场的面对面的互动，不仅丰富了街头官僚的理论范畴，也将深化对街头官僚与公民面对面互动及其过程的理解，还为分析街头官僚与公民之间的矛盾纠纷等问题提供了新的理论工具。

**关键词：**街头行政；街头官僚；面对面互动；政策执行；公共服务

政策是如何得到执行的，公共服务是如何提供的，是公共行政的永恒主题。街头官僚是政策执行链条的末端，也是公共服务的提供者。“要了解一个政府官僚机构，就必须理解它的第一线职员如何学会工作。”<sup>①</sup>但需要注意的是，把街头官僚“单纯看成是确定一线行为的工作者，不足以解释他们实际上做了什么，做的缘由以及他们的行动是如何影响委托人的”。同样，把他们简单“描述为消极地和被动地接受和执行来自上级的政策和程序，是一种过分肤浅的看法”<sup>②</sup>。因此，街头官僚是如何行使和运用权力来完成任务的，又是如何与公民进行接触和互动的，深入理解这些问题对于解读政策执行及其过程具有重要的理论价值。

现实中此起彼伏的执法冲突现象（比如城管与市民的冲突等）也不断表明，街头官僚与公民互动中的矛盾冲突，已经成为公共治理过程中不可回避的重要问题，但这两种社会角色之间直接的接触和面对面的互动及其所引发的问题，却并没有引起研究者的重视。本文作为一项规范性的研究，将立足于街头官僚与公民之间的面对面互动的关系，提出“街头行政”这样一个分析街头官僚与公民互动关系的抽象概念，进而明确街头行政的理论分析维度，并从现实角度提出街头行政范畴中的主要问题，从而拓展街头官僚研究的理论视域，深入推动街头官僚的理论研究。

### 一、街头行政的概念及其范畴

1977年，美国学者利普斯基（Michael Lipsky）在其发表的《建立一个街头官僚理论》的论文中，首先提出了“街头官僚”（Street-Level-Bureaucrat）的概念。由此之后，街头官僚的研究开始逐渐得到了人们的关注，也引起了越来越多研究者的兴趣。

利普斯基认为，街头官僚“是指那些在其工作进程中直接与市民互动的公共服务人

①[美]詹姆斯·Q. 威尔逊：《官僚机构：政府机构的作为及其原因》，三联书店2006年，第46页。

②[美]米切尔·黑尧：《现代国家的政策过程》，中国青年出版社2004年，第179页。

员,以及对任务执行具有实质性判断力的公职人员”<sup>①</sup>。根据这个定义,典型的街头官僚包括公职教师、警官及其他执法人员、社会工作者、法官、公职律师等。这个定义的外延是非常宽泛的。但是,我国目前的研究都倾向于将街头官僚的范围限定在政府部门之中,比如最早引介街头官僚理论的叶娟丽和马骏就认为,“‘街头官僚’是处于基层、同时也是最前线的政府工作人员,他们是政府雇员中直接和公民打交道的公务员。”<sup>②</sup>其后的研究者基本上认可和接受了这个定义,并都是针对政府中的街头官僚来展开研究的。

提到政府中的街头官僚,人们立刻就能联想到那些在办事大厅、大街小巷甚至田间地头等场所工作的政府公务员。不过,虽然街头官僚带有“street”的标签,但他们并不必须是在“street”上工作的。因为,“街头官僚中的‘街头’不是一种对工作环境的直观描述,而主要是对街头官僚与公民直接打交道时的工作界面的一种高度抽象。”<sup>③</sup>作为一种空间化的建构,“街头”不是指某个确定的社会地点,而是“积极活动的身体面向任务的情境定位”<sup>④</sup>。因此,如果说管理官僚主要是在办公场所通过与上下级进行联系来开展工作,那么街头官僚却必须经常要与公民进行直接接触,并在与公民面对面的互动中去做事。

迄今为止,街头官僚的研究者们已经对街头官僚(基层政府公务员)的政治角色、工作特征、任务性质、行为逻辑、权力运用、生存状况、技能形成、个体认知等多种多样的议题进行了广泛的探讨。就目前这些研究来看,街头官僚显然是理论舞台上当仁不让的主角或中心,但公民则很大程度上被看作是一个可有可无的、无关紧要的、消极的、被动的对象化存在。这些以街头官僚为单一中心的研究取向,取消了公民的主体性角色,也忽视了公民与街头官僚互动的功能和意义。但事实上,如果没有公民的存在和参与,街头官僚就只能对着空气去行使权力,甚至街头官僚自身也失去了存在的价值。就此而言,街头官僚与公民之间具有某种互相建构的关系。换言之,“管理官僚的工作主要是同质性身份的社会互动,街头行政则主要是异质性身份的社会互动。”<sup>⑤</sup>后者包含了权力与权利的关系、政府与公民的关系、国家与社会的关系等更加丰富的政治和社会内涵。

必须要指出的是,街头官僚行动所指向的不是物体,而是一个个的人——公民。即便有些执法行动表面上是针对物体所采取的,比如整治城市黑车、拆除违章建筑等,但最终则是指向拥有或支配这些物体的个人。在街头官僚的工作过程中,公民不仅是任务环境的有机组成部分,也对街头官僚及其行动产生能动性的影响。街头官僚工作的结果不是由街头官僚单方面的行动决定的,而是由双方参与者的行动、反应及互动所共同演绎出来的。因此,要深入理解这种社会关系,就不仅要关注街头官僚,也要关注与其互动的公民,更要深入理解他们之间互动的状况。为此,我们提出“街头行政”的概念,对街头官僚在与公民在面对面的情境中进行的互动及其过程做出描述性的定义。其中,“街头”表明了街头官僚与公民互动过程的空间定位,而行政则指明了这种社会关系的性质及内容。

街头官僚是一个着眼于政府公务员身份和工作特征的理论概念,而街头行政则是一个基于街头官僚与公民之间的互动关系而形成的理论概念,是对街头官僚与公民之间的正式互动及其过程和结果的描述。两者既有联系,又有区别。在街头官僚的理论谱系中,街头官僚是唯一的中心或主角,但在街头行政的理论框架中,公民与街头官僚都是研究清单上并列的主角,而焦点的问题则是双方之间的互动及其过程和结果。就此而言,街头行政不仅是对街头官僚工作进程和状况的描述,也是对街头官僚概念的展开和深化。而且,相对于街头官僚概念主要是提出了一种作为研究对象的特殊人群,街头行政概念则直接地瞄准了街头官僚与公民之间的正式互动,并将静态的对人的研究拓展到对街头行政的动态过程的考察上来,从而拓展了街头官僚研究的视域,深化了对政策执行、政府与公民之间的关系等问题的理解。

①[美]迈克尔·利普斯基:《街道层官僚与政策制定》,载杰伊·M.沙夫里茨、卡伦·P.莱恩、克里斯托弗·P.博里克:《公共政策经典》,北京大学出版社2008年,第51页。

②叶娟丽、马骏:《公共行政中的街头官僚理论》,载《武汉大学学报(哲学社会科学版)》2003年第5期,第612页。

③韩志明:《街头官僚的空间诠释——基于工作界面的比较分析》,载《武汉大学学报(哲学社会科学版)》2010年第5期,第585页。

④[英]吉登斯:《社会的构成:结构化理论大纲》,三联书店1998年,第139页。

⑤韩志明:《街头官僚及其行动的空间辩证法——对街头官僚概念及其理论命题的重构》,载《经济社会体制比较》2011年第3期,第110页。

## 二、街头行政的理论分析维度

街头行政是两种典型社会角色之间的直接的面对面的互动。随着行政权力渗透到社会生活的各个层面，介入到公民社会的各个领域，涉及到公民活动的各个环节，街头行政已经成为现代社会中一个重要的社会关系类型。根据街头行政的概念及其社会行动的性质，我们将其分析维度主要概括为如下几个方面。

### （一）基本关系

基本关系是指参与互动的双方或多方之间主要的社会关系。街头行政是作为基层政府公务员的街头官僚与公民两种角色之间的社会互动。这些互动是政府与公民之间关系的具体化。但是，在权力关系上，街头行政显然包含着一种不平等的关系。相对于普通公民，街头官僚处于统治或支配的地位，能够采取措施奖励或惩罚民众，影响公民的福利和权益。即便是在提供服务的情景中，由于这种服务的垄断性质或非自愿性质，公民归根结底仍然受到政府服务的制约。这实际上也意味着，对于公民而言，许多街头行政的关系建构是非自愿性质的，公民是不得已或被迫地成为街头官僚的顾客的。而街头官僚所做的决定，都是直接针对公民个人的，并具有“分配和再分配的属性”<sup>①</sup>。无论是将某些人纳入社会福利享受者的名单，或实施对某些行为的惩戒等，都实实在在影响公民的机会、利益和感受。从利益角度分析，街头行政主要包含了两种性质的行动，一种是政府给予公民利益、支持或认可的行动，一种是政府剥夺公民权益或施加强制等的行动。由于利益关系的不同，参与者之间的互动及其结果也会不一样。对于公民而言，虽然法律或政策从根本上决定了利益的分配及其实现的方式，但这些只有通过街头官僚的执行才能落实下来。

### （二）问题性质

社会问题是人们进行互动的中介，它指的是人们需要面对或处理的事务及其性质。问题的性质首先是指问题的领域。问题领域是说这些事务是属于哪方面的问题——法律的还是政策的、公共的还是个人的等。问题的领域决定了街头官僚是否有权或有资格来处理这些事情，也决定了应该采取什么方式来处理它。由于现代政府管理已经拓展到社会生活的各个领域，因此，街头行政的问题性质也呈现出前所未有的多样性和复杂性，其中主要包括三个方面：一是提供公共服务，如提供交警服务；二是实施政府管制，比如确定公民或法人的资格等；三是进行行政执法，执行法律法规或公共政策等。这其中既有非常艰难和危险的任务，如追捕逃犯，也有比较简单的工作，如在办公桌前办理手续等。对于要解决或不解决什么问题，街头官僚通常都没有什么自主性。在日常生活中，公民经常将一些本不属于街头官僚职权范围内的问题提交给他们，如非警务性报警，就使得公安机关非常尴尬。

### （三）规范体系

规范体系是指参与者所面临的各种正式或非正式的规范，这包含从法律制度到伦理道德等广泛的社会规范。明确的规范体系有利于明晰各自行为的边界和限度，引导参与者适应对方的行动，保证街头行政的顺利进行。其中，正式的法律制度比较容易确认，但非正式的道德规范则具有很大的弹性与不确定性，更多的时候，情、理、法等因素往往是纠缠在一起的。比如，在警察开枪打死人的事件中，警察是否以及应该在什么条件下开枪，都会成为争论的焦点。针对街头官僚的规范不可胜数，但主要集中在三个方面：一是依法行政，遵纪守法，认真执行法律政策和规章制度，确保完成组织任务；二是要降低成本，提高产出，提升效率，提高服务对象的满意度；三是遵循职业伦理规范，保证合乎官德的行为，树立良好的社会形象等。对于公民而言，面对街头官僚，他们也负有做一个良好公民的广泛责任，包括应当做一个积极公民，有节制地争取公民权利。

### （四）心理结构

人与人之间的交往和互动都会形成某种情感和心理。在街头行政的过程中，如果是给予公民利益

<sup>①</sup>[美]迈克尔·利普斯基：《街道层官僚与政策制定》，第57页。

或支持的行动,虽然也可能会引发外界的不满和质疑,但至少当事人之间是可能做到皆大欢喜的。街头行政的挑战在于,在限制或剥夺公民权益的过程中,不仅要尽量避免出现“公民不服从”的行为,降低执行过程的冲突水平,而且还要安抚好公民的情感、态度和情绪。街头行政中所带来的权益损益,将遥远而抽象的政策规定等转化为活生生的日常体验,这些影响着公民的心理,也形成了对于街头官僚的印象。由此所引发的对抗和冲突,固然是利益冲突的结果,也是复杂的心理活动的产物。比如,在一些具有泄愤性质的群体性事件中,民众就是在将对政治或政府的态度借机发泄到他们够得着的街头官僚的身上。此外,民众通常希望给自己办事的街头官僚是友善的、热情的、公正的和专业的,能尽可能地满足自己的愿望和诉求,而街头官僚所关心的则是遇到“听话的人”,而不是“刺头”,并希望能得到民众的理解、支持和合作。这些心理预期提供了相互协调的基础,但也留下了相互冲突的隐患。

### (五) 行动结果

街头行政的结果主要可以分为合作和非合作两种情况,这些结果对应着街头官僚的工作绩效,显示出权力运用的效果,揭示了公共服务的状况,也表明公民可以从政府那里得到什么,得到多少。相对于管理官僚经常是在办公室或会议室的“暗箱”中开展工作,街头行政大多是在大庭广众之下进行,具有较强的可见性和透明度,也比较容易进行公共监督。而且,“街头是城市中最重要和最经常为各阶层人所使用的公共空间,任何事情发生在街头都会造成比其他地方更为轰动的效应”<sup>①</sup>。由于街头官僚与公民之间存在权力不对称,作为街头官僚顾客的公民很多时候都被看成是社会的弱势群体,因此某些形态的街头行政——警察拘人、城管打人和强制拆迁等——很容易吸引公众的眼球,形成民众的道德愤慨,引发强烈的社会反响。

可见,街头行政不是街头官僚单方面意志和行动的产物,而是街头官僚与公民之间互动的结果。相关的决策和选择不仅是利益驱动的结果,也受到行动资源和能力的限制,还受到面子、人情、公众压力和社会价值等因素的影响。比如,在解决公民的违法问题时,表示尊重且恭敬的人可能只受到非正式的处理,而既不尊重也不合作的人则会受到正式的制裁<sup>②</sup>。而公民也会策略性地面对街头官僚及其行使权力的行为,比如不服从执法的公民往往运用“弱者的武器”、把事情闹大甚至诉诸暴力来进行抗争。

## 三、街头行政理论的现实指向

街头行政是一个高度抽象的概念,界定了一种特殊的社会关系,也提供了一个更加全面、丰富的理论分析框架。关键的问题是,必须将其应用到对现实问题的分析上去,为理解和解决相关问题提供新的视角和方法。根据街头行政的概念及其理论维度,本研究试图将下述问题纳入街头行政的理论谱系中来,并由此确立理论研究的新的议题和方向。

### (一) 与管理官僚的合作与冲突

街头官僚处于组织金字塔的底层,执行管理官僚的决策和指令,也受到管理官僚的控制和监督。作为政府大家族的一分子,两者的利益和立场是比较一致的,也有着良好的合作基础。但是,作为专业的行政管理人员,街头官僚在直接接触管理对象的过程中,不仅需要独立自主地做出选择和判断,而且也逐渐掌握更多具体的、地方的和特殊的操作性知识。“在大多数机构中,一线人员在判断具体操作问题上比上层领导处于更为有利的位置,上层领导只能通过事后极为简略的报道了解问题。”<sup>③</sup>管理者通常意识不到前线作业领域所发生的事情,而“最接近实际问题的人同时也最了解如何解决这些问题”<sup>④</sup>。

尤其是,行政体系的权威是向上集中的,但行政能力和技术却是分散的,政府必须依靠街头官僚的勤奋和能力来提高生产力。随着行政专业化和技术化的高度发展,政府中上下级之间的关系正在受到

①[美]王笛:《街头文化——成都公共空间、下层民众与地方政治》,中国人民大学出版社2006年,第303页。

②[美]罗伯特·兰沃西、劳伦斯·特拉维斯:《什么是警察——美国的经验》,群众出版社2004年,第354页。

③[美]詹姆斯·Q.威尔逊:《官僚机构:政府机构的作为及其原因》,第176页。

④[美]戴维·H.罗森布鲁姆、罗伯特·S.克拉夫丘克:《公共行政学:管理、政治和法律的途径》,中国人民大学出版社2002年,第159页。

以专业技术为基础的街头官僚的挑战。管理官僚不仅需要街头官僚提供的信息来了解情况,做出决策,也需要街头官僚认真地去执行那些已经做出来的决策。管理官僚必须对街头官僚的所作所为负起领导责任,但他们却越来越丧失对街头官僚的控制权。而为了避免麻烦和逃避惩罚,街头官僚也习惯于将“问题上交”,留给管理官僚去处理。这些街头官僚与管理官僚之间的冲突与合作,对于理解政策执行具有重要的意义。

## (二) 自由裁量权及其运用

“自由裁量权是行政权的核心。”<sup>①</sup>无论是什么层级的行政人员,都拥有或多或少的自由裁量权。街头官僚在错综复杂的环境中与各色各样的人等打交道,很多决策都涉及到对任务、环境、规则、情理等的微妙而复杂的判断,因此自由裁量权有其客观的必要性和必然性。在错综复杂的任务环境下,街头官僚不仅依照法律和专业技能来做事,也根据经验、判断和价值观来做出决策,甚至“严重依赖直觉来行使自由裁量权”<sup>②</sup>。并且,管理官僚也许比较容易地为其行动做出符合逻辑的解释或说明,但街头官僚想要做好工作,就必须借助于个人的经验、直觉和处理人际关系的技巧,这些既难以程序化和标准化,甚至也很难给出充分的解释。

街头官僚自由裁量权的运用,主要带来两个方面的问题:一是规则的效力及其适用的问题,“执行总会形成或改变政策”<sup>③</sup>，“‘真正的’政策是执行的政策”<sup>④</sup>,而不是说出来的和写在纸上的政策。街头官僚决定案件的适用规则,这不仅是在“决定性”地解释规则,而且也是在制定规则,创造先例<sup>⑤</sup>;二是公平性的问题,法律政策及其规则可以是标准化的,但每个街头行政的案例都是具体的和活生生的,充满了特殊性和差异性。因此,无论是对同样的问题适用了同样的规则,还是对不同的情况采取了不同的措施,都有可能对公平性的质疑,许多行政纠纷也就是由此而引发的。这些需要从理论上得到更加深入的解释。

## (三) 在场情境下的面对面互动

与公民面对面的互动是街头官僚的定义性特征<sup>⑥</sup>。街头行政是街头官僚与公民在特定空间中的遭遇,空间中的建筑、设施、物体和人及其背后的规范体系等,都会影响到参与者的行为、心理及其互动。空间是一个舞台,街头官僚和公民都是其中的临时演员,但这里并没有固定的脚本,剧情也是根据各自的行动及相互的反应而逐渐发展下去的。非常重要的一点是,既然空间及其要素是街头行政的建构性要素,那么行动者也可以利用空间及其权力机制来实现想要的结果,比如警察利用昏暗的房间来审讯嫌疑犯,信访部门设计宽敞而富有温情的空间来舒缓上访者的压力和焦虑,公民会在公开场合中利用围观者的同情或支持来要对抗野蛮的执法者等。

在面对面的互动中,街头行政不再是权力单方面的“独白”,而更是一个社会“对话”的过程。公民参与并建构了特定的社会结果,具有界定政府与公民之间关系的重要意义。但是,公民的个体特征、群体性状况以及空间因素的介入,也使街头行政呈现出较大的随意性和不确定性,比如(看上去)社会地位较高的人经常会受到执法者更多的尊重和礼遇,而有色人种、少数民族或社会弱势群体则常常会受到“特别”的对待,包括歧视和不公正的裁决等。同样,公民也会通过某些策略(比如示弱策略或强横策略等)来赢得街头官僚的同情或支持。因此,街头行政不是整齐划一的世界,而是充满了无限的变化和可能。这些问题广泛存在,需要引起研究者的注意。

## (四) 公共服务的供给及其品质

“一个真正有效率、效能的服务计划需要服务对象的主动参与,而不是服务对象的被动接受。”<sup>⑦</sup>街

①[美]伯纳德·施瓦茨:《行政法》,群众出版社1986年,第566页。

②[美]D. H. 罗森布鲁姆、R. 奥里利:《公共管理与法律》,中山大学出版社2007年,第147页。

③[美]查尔斯·E. 林布隆:《政策制定过程》,华夏出版社1988年,第82页。

④[美]B. 盖伊·彼得斯:《官僚政治》,中国人民大学出版社2006年,第240页。

⑤[英]M. J. C. 维尔:《宪政与分权》,三联出版社1997年,第304~305页。

⑥韩志明:《街头官僚及其行动的空间辩证法——对街头官僚概念及其理论命题的重构》,第109页。

⑦[美]B. 盖伊·彼得斯:《政府未来的治理模式》,第64页。

头行政的核心功能就是提供公共服务。但是,公共服务的供给及其品质不仅取决于街头官僚供给的意愿和能力,而且也跟公民的参与及其与街头官僚的互动是息息相关的。比如,理论研究发现,那些表明自己有很高需求的公民通常会获得很高比例的福利,而被视为很难对付或麻烦的公民通常只能获得很少的福利<sup>①</sup>。同时,积极向政府提出要求的人,比如向政府提出信息公开或社会福利申请的公民,不仅表达出了需求公共服务的愿望,向政府施加了履行服务责任的压力,也(有可能)会获得更多的服务。

在街头行政的过程中,法律法规和规章制度等都从纸面走向实践,得到了应用的机会,也接受了实实在在的检验。这也反过来为制度的革新提供了第一手的信息。实践中存在的各种阻力和障碍等,通常通过影响街头行政的效果而形成“倒逼”制度变革的效果。特别是,在公民与街头官僚面对面的接触过程中,由于街头官僚的决策和行动会立刻引起公民消极的或积极的反应,因此公民权益的自我保护机制提供了“克服违规问题”<sup>②</sup>的重要方法,并有利于形成遏制权力滥用的屏障。当然,要真正实现这些效果,则需要形成公民社会的良好传统和积极主动的公民精神。

### (五) 街头官僚的生存处境

作为官僚体制金字塔的底层,街头官僚地位低,权力小,待遇差,压力大,晋升机会少。但作为政府公务员,他们又是捧着“金饭碗”的人,拥有体面的工作,享受稳定而高标准的福利和保障,也享有不少的方便和特权等。但街头官僚在政府的第一线工作,工作内容大多是细致而又繁琐的苦活或累活。他们既要承受完成管理官僚交办的任务的巨大压力,接受日益严苛的考核和评估,同时也要在公民或公众的注视之下去执行公务,承受公众对他们的要求、评价和指责,以至于在许多情况下,他们的工作既得不到管理官僚的认可,也不被服务对象所领情。

特别是,随着社会法治化和民主化程度的提升,管理官僚、社会组织、新闻媒体和公民从各个方面对街头官僚提出了更加多元而复杂的要求,这些不仅对其工作的能力、素质、技巧和绩效等提出了更加严格的要求,而由此引发的各种矛盾冲突也动辄将他们卷入到身不由己的各种是非漩涡中去,提高了他们的职业风险。这样,复杂的政治和社会生态不可避免造成了街头官僚特殊的行动逻辑,具体如激励不足、规则依赖、选择行为、一线弃权等<sup>③</sup>。这些问题是现代政府官僚体制所难以消除的问题,也是公共行政所必须面对的问题。

## 四、结 论

街头行政与街头官僚是一个理论综合体,两者是密切关联在一起的。虽然街头官僚的研究正在逐步推进,但街头行政的概念及其理论却是一个全新的课题。街头行政概念从街头官僚与公民面对面的互动这一核心点切入对行政过程的理解和分析,提出了新的理论视角,也形成了新的研究议题。这些必将对街头官僚的研究、政策过程的研究以及公民与政府之间关系的研究等带来积极的影响。我国目前尚处于社会矛盾的凸显期,官民冲突层出不穷,街头行政层面的矛盾冲突频频发生,这些问题需要更加恰当的理论工具来提供更有启发性、针对性和实用性的理论资源。因此,推进街头行政的研究也将有助于对相关问题的理解和解决。当然,街头行政目前还只是一个探索性的概念,相关的观点也有待进一步的商榷,其价值也有待于理论和实践的进一步检验。

■ 作者简介:韩志明,天津师范大学政治文化与政治文明建设研究院副教授,法学博士;天津 300387。

■ 基金项目:国家社会科学基金重大项目(11&·ZD070)

■ 责任编辑:叶娟丽

①叶娟丽、马骏:《公共行政中的街头官僚理论》,第613页。

②[美]B.盖伊·彼得斯:《政府未来的治理模式》,第66页。

③韩志明:《街头官僚的行动逻辑与责任控制》,载《公共管理学报》2008年第1期,第44~46页。