

# 信息时代街头官僚及其自由裁量权的变革与挑战\*

刘 祺 朱林彬

**摘要:**当前,新一代信息技术驱动着传统政府迈向数字政府、智慧政府,街头官僚亦不可避免地卷入这一变革浪潮中。本文对信息技术如何重塑街头官僚及其自由裁量权问题进行了讨论,提出要用发展的眼光看待信息时代街头官僚的变革趋势,做好充分准备应对信息技术,重塑街头官僚及其自由裁量权将带来的种种挑战。

**关键词:**信息技术 街头官僚 自由裁量权 双刃剑

所谓“街头官僚”是指在工作中与民众直接互动,并在执行公务时拥有一定自由裁量权的公职人员,典型的街头官僚包括警察、城管等执法人员,一线行政审批岗位公务员以及其他提供公共服务的基层公务员。虽然街头官僚处于行政链条最末端,但他们掌握着行政权力并负责执行公共政策,是公共服务的实际提供者,其重要性不言而喻。随着信息时代的到来,新一代信息技术的广泛应用极大地改变了政府治理模式,信息技术红利倒逼行政改革,一场针对政府自身的“转基因工程”油然而生,即通过植入互联网基因重构政府管理和政务服务的方方面面,构成了政府再造的核心价值链。在这一背景下,作为政府体系内重要群体的街头官僚不可避免地卷入其中。

## (一)政府信息技术应用对于街头官僚的冲击

随着以移动化、云端化、数据化和智能化为特征的智慧政府改革深入进行,越来越多的政务管理与服务以信息设备或应用平台来代替人工,一些政府部门岗位被取代。首当其冲的便是传统的街头官僚工作,例如征税员岗位被线上税务申报平台所取代,大量证照办理类行政审批工作由自助终端机和智能机器人所代替。在这一趋势下,街头官僚将何去何从,信息技术在行政过程的广泛应用是否意味着其将会取代街头官僚在政策执行中所扮演的关键角色?早在20世纪末就有学者留意到了街头官僚被取代的可能,并断言“信息技术的出现,使得不再需要街头官僚来扮演政府和民众之间的中介人,当以往需要街头官僚决策的内容都被自动化程序替代后,街头官僚的角色将彻底消失在公共管理和公共政策领域”(Snellen & Van de Donk, 1998)。

相较于街头官僚,作为新兴事物的电子政务凭借其诸多优势而备受推崇。一是电子政务通过技术与管理的融合大大提高了政府效率,降低了行政成本。二是民众能够更为便捷的在网上获取政府信息,电子政务使得政府变得更加透明,保障了政府的合法性。三是基于电子流程的行政审批呈现出标准化、规范化、透明化特点,减少因人为干预而出现的寻租腐败问题,维护了行政正义与公平,增强了政府公信力。四是电子政务为扩大民众参与,向政府建言献策提供了便利渠道,有利于建设一个更加开放、更具回应性、更负责任的政府。总的来说,信息时代电子政务的发展为政府部门运作提供了更多更好的选择,信息技术应用将在政策执行中扮演愈发重要的角色,甚至随着技术进步(如人工智能)不排除街头官僚日渐式微的可能。

## (二)信息技术条件下街头官僚的角色转变

新一代信息技术在政务服务中的广泛应用改变了民众与政府的互动方式。网上政务服务平台(政府门户网站)以及手机APP应用、政务(微信)公众号等日趋多元化的网络媒介极大地丰富了民众的选择,人们无需亲自前往政府部门办事,与公务员面对面交流不再是唯一方式,越来越多的人选择通过手机或电脑等电子设备来获取政务信息及服务,线上咨询并获得回应,在线办事、“一网通办”已成为常态。在这一电子政务大规模应用的浪潮下,街头官僚的工作模式和工作内容也随之发生变化。

信息技术应用使得一批政府工作岗位变得“多余”起来,或是变得高度依赖于计算机软件来完成传统业务。电子流程取代了人工流程,软件程序取代了人的判断。街头官僚所拥有的自由裁量权,或多或少地被转移给了信息技术系统或是那些设计信息技术系统的人员(如系统分析师、软件工程师等),有学者将这种转变概括为“街头官僚”变成了“屏幕官僚”和“系统官僚”(Bovens & Zouridis, 2002)。对于屏幕官僚而言,即使他们还会与民众发生面对面的接触,但所有的决策都是由信息技术系统或者说是由系统官僚完成的,这样一来系统官僚的重要性即凸显出来。此外,在电子政务建设过程中,街头官僚被赋予了新的职责,由于存在“数字鸿沟”和“技术壁垒”,街头官僚将以引导员或顾问的身份为民众解读政策法规,并提供必要的帮助指导,这一不同以往的“新角色”在电子政府建设的起步阶段是不可缺少的(Tummers & Rocco, 2015)。

## (三)信息时代街头官僚的作用依然不可或缺

虽然信息技术推动了政府治理体系的深刻变革,但在现阶段,以信息技术取代街头官僚仍言之尚早。必须清醒认识到无论信息技术的发展还是电子政务的建设,都还远未达到替代街头官僚的地步。因此,应当从合作而非竞争的视角来理解街头官僚和电子政务二者之间的关系。

1. 由于政策执行过程固有的复杂性和模糊性,街头官僚的自由裁量权不会消失。虽然过去需要街头官僚行使自由裁量权才能解决的政策执行问题,如今已经可以通过设定好的软件程序按照信息收集、自动识别、智能决策的流程来处理,但终究还有一些政策执行无法由程序和机器来完成;用标准化的系统程序取代街头官僚的自由裁量可能会出现“僵化”问题。即在政策执行过程中过于严苛依循规则,意味着不再拥有自由裁量权的街头官僚亦无法根据民众个体的特殊情况和需求做出必要的调整,而系统程序或规则本身往往又不够完美,这就可能引发诸多负面问题,例如在公共服务领域一些本应享有服务的民众因为系统规则设计的不完备而失去了受益机会。既然自由裁量权依旧存在并且需要存在,街头官僚自然也不会消失。

2. 当前技术条件下,街头官僚提供的线下服务无法被智能化的线上服务完全替代。虽然民众普遍对电子政务给予了很高的评价,但从实际选择上来看,许多人更为偏好与街头官僚进行面对面的互动。毕竟较之于冰冷的电

\*本文得到国家社会科学基金青年项目“转型期我国地方政府创新扩散机制研究”(16CZZ015)的资助。朱林彬为本文通讯作者。

子设备,街头官僚则是一个更好的“倾听者”。人们对线下办事的青睐,一方面因为尚未熟练掌握线上政务系统操作方法,或是由于思想观念上的保守而倾向于前往政务大厅;另一方面归结为当前信息技术存在的种种缺陷使得其还未达到全面替代的水平。此外,信息技术发展的不均衡现象,即一些发展中国家或欠发达地区的电子政务建设尚处于单向度为民众提供信息的初级阶段,公共管理者和民众应用信息技术的能力参差不齐,如此,“数字鸿沟”的存在易于引发公共服务供给失序、不公等诸多问题。

3. 街头官僚并非都是魑魅魍魉,其主观能动性的有效发挥有助于优化政策执行。对街头官僚的批判往往是基于“经济人”的假设,但这种假设对街头官僚的分析有过度“妖魔化”之嫌。毕竟街头官僚拥有自由裁量权未必是件坏事,政策企业家和公共服务动机的存在佐证了他们有可能凭借个人关系网络、专业知识与技能来解决潜在的政策缺陷,最终优化服务供给。显然,这种基于使命感或是自我价值实现的个体主观能动性所发挥的创造性优势是程式化且僵化的信息系统所无法比拟的。街头官僚在电子政务建设过程中,尤其是在系统设计和规则制定上扮演关键角色,因为街头官僚最为了解执行过程可能出现的问题,并且能够提出针对性的解决方案,进而优化政策执行。街头官僚为民众提供的种种技术协助与指引也证明了其在推动政策执行中具有新的功能和价值,故而不应彻底否定街头官僚存在的意义。

### (四)信息时代规范街头官僚自由裁量权的挑战

电子政务的推崇者们最大的信心便来自于信息技术的应用将会限制街头官僚的自由裁量权。第一,街头官僚拥有的自由裁量权被智能化的软件程序所替代,政策执行的结果由预先设定好的规则和算法自动决定,不受街头官僚的主观意志影响,这样一来,街头官僚自由裁量空间变得十分有限(Buffat, 2015)。第二,借助于电子政务,无论是从时间上或是空间上民众都能以便捷方式与政府打交道,政府内部管理效率的提升也意味着能够实时动态的对街头官僚进行监管(Dunleavy et al., 2005)。第三,电子政务与生俱来的技术理性与科层制可谓是相得益彰,它既克服了科层制结构的低效率问题,又能很好的对街头官僚行为进行命令式的控制。一旦电子政务系统的规则、程序被预先设定好,信息技术便可以高效地记录街头官僚的一举一动,并严格对其监管。第四,“无处不在的电子设备”使得民众可以通过更多渠道对街头官僚进行监督,街头官僚须时刻小心地行使其自由裁量权。然而从实践来看,信息技术并不总会像“紧箍咒”一般限制街头官僚的自由裁量权,在一些情况下甚至会变成街头官僚滥用自由裁量权的“护身符”,街头官僚可能会在新技术条件下追逐个人利益最大化,侵犯政府和民众的利益。因此,必须辩证地而不是过于乐观地看待信息技术对自由裁量权的影响。

1. 街头官僚的自由裁量权只是转移而非消失。按照系统官僚的界定,自由裁量权实际上并未消失,只是行使地点由过去的面对面转变为屏幕后,行使形式不再是个案中的逐一主观判断,而是变成系统官僚在后台制定信息技术系统的程序和规则。事实上系统官僚往往还是由过去的街头官僚担任,他们凭借对政策执行的经验和技能成为程序规则设定的最佳人选(Bovens & Zouridis, 2002)。

2. 行政效率的提升扩大了街头官僚的管理范围。电

子政府效率大幅提升的同时,街头官僚个体的管理范围也随之增大。以政务大厅办理商事登记为例,政务信息系统的建立使得单个审批人员所能处理的商事登记数量较过往迅猛增长。这也意味着街头官僚自由裁量权的影响范围得以扩大,其接触和掌握了比过往更多乃至是海量的个人信息。如果缺乏有效的监管,街头官僚侵犯公民隐私或是用其为自身牟利的可能性骤增。

3. 对街头官僚“脱嵌行为”的监管变得愈发困难。信息技术的应用无疑对政府和民众的知识技能提出更高要求。大量过去通过人与人互动而获得的讯息被信息技术平台过滤掉,出现了“部门自治化”的新问题。电子政务虽然使政府更为开放透明,但由于“数字鸿沟”、信息化发展不平衡等原因,街头官僚的某些行为变得更为隐蔽,给监管带来困难。例如,因外部利益的诱惑,做出以权谋私,更改或泄漏信息数据、不当操作政务系统、利用技术规则和程序设计漏洞攫取公共资源等“脱嵌行为”。

4. 信息技术缺陷可能沦为街头官僚的“替罪羊”。无论是官员还是民众,人们普遍承认信息技术并不完美,不得不容忍一定的错误率。经验表明,一个好的应用程序往往要经过无数轮的试错与纠错。这就为街头官僚的自由裁量权留下了“后门”,街头官僚可以根据自己的需要去改变信息系统(Jorna, 2007)。为逃避责任,一旦出现问题,街头官僚会将其推卸给信息技术,技术缺陷或成为其滥用自由裁量权的借口,行政问责面临着解决“模糊性”的困难。

### (五)对于中国推进“互联网+政务服务”改革的启示

西方国家电子政务建设运营的经验表明,信息技术犹如一把“双刃剑”推动着政府改革,总体来说是利大于弊,行政过程应用更多新技术乃是大势所趋。当前,较为重要的问题是如何应对信息技术重塑街头官僚及其自由裁量权所带来的挑战,以期实现街头官僚与电子政务的良性互动,达成相辅相成的局面。对于公共管理者而言,高速发展的信息技术可谓是机遇与挑战并存。毕竟作为工具的信息技术,其本身是中性的,因此在街头官僚和电子政务之间,公共管理者们所面临的并不是非此即彼的单项选择,需要通过重新定位使两者各展其长,而不是此消彼长。

当前,中国政府推动“互联网+政务”创新,这一过程中必须警惕信息技术替代传统行政将引发的新问题,以及街头官僚通过信息技术滥用自由裁量权的可能性。第一,加强信息化建设的顶层设计,做好应对先进技术引入过程中系统性和复杂性的准备。必须在全面评估基础上,制定科学合理的规划,有序引入新技术。解决好技术与行政结合过程中出现的一些低适应性问题,如通过机制设计实现信息系统的僵硬性与自由裁量的灵活性相适应。第二,发展电子政务的过程中注重制度健全与技术应用的协调。针对街头官僚行使自由裁量权的新变化,应按照激励相容的原则,建立标准化体系,制定规范化程序,实行权责清单管理,并对行政过程进行全方位监控,从制度层面遏制自由裁量的“脱嵌行为”。第三,构建并强化虚拟行政组织文化,明确虚拟行政环境下的责任义务,将制度约束的他律转化为街头官僚的自律。加强行政人员“互联网+”思维意识的培养,保证电子化公共服务的高质量供给。第四,发挥信息技术在促进权力运行开放透明中的作用。政务系统设计和运用的过程必须受到监督审查,从程序设计、系统开发到实际应用中引进第三方评估机制,打开政务系统

运行的“黑箱”,回应民众参与和社会监督的诉求。

(作者单位:厦门大学公共事务学院)

参考文献

(1) Bovens, M., S. Zouridis, 2002, "From Street-Level to System-Level Bureaucracies: How Information and Communication Technology is Transforming Administrative Discretion and Constitutional Control", *Public Administration Review*, 62(2), pp.174~184.

(2) Buffat, A., 2015, "Street-Level Bureaucracy and E-government", *Public Management Review*, 17(1), pp.149~161.

(3) Dunleavy, P., Margetts, H., Bastow, S., Tinkler, J., 2005 "New

Public Management Is Dead—Long Live Digital Era Governance", *Journal of Public Administration Research and Theory*, 16(3), pp.467~494.

(4) Jorna, F., 2007, "The 'iron cage' Strengthened? Discretion and digital discipline", *Public Administration*, 85(1), pp.189~214.

(5) Snellen, I., Van de Donk, W., 1998, *Public Administration in an Information Age: a Handbook*, Ohmsha: IOS Press.

(6) Tummers L., Rocco P., 2015, Serving Clients When the Server Crashes: How Frontline Workers Cope with E-Government Challenges, *Public Administration Review*, 75(6), pp.817~827.



(上接第 172 页)

(24) Perry J. T., Chandler G. N., Markova G., 2012, "Entrepreneurial Effectuation: A Review and Suggestions for Future Research", *Entrepreneurship Theory and Practice*, 36(4), pp.837~861.

(25) Pettigrew A. M., 1990, "Longitudinal Field Research on Change: Theory and Practice", *Organization Science*, 1(3), pp.267~292.

(26) Saboo A. R., Kumar V., Park I., 2016, "Using Big Data to Model Time-Varying Effects for Marketing Resource (Re) Allocation", *MIS Quarterly*, 40(4), pp.911~939.

(27) Santos F. M. & Eisenhardt K. M., 2009, "Constructing Markets and Shaping Boundaries: Entrepreneurial Power in Nascent Fields", *Academy of Management Journal*, 52(4), pp.643~671.

(28) Sarasvathy S. D., 2001, "Causation and Effectuation: Toward a Theoretical Shift from Economic Inevitability to Entrepreneurial Contingency", *Academy of Management Review*, 26(2), pp.243~263.

(29) Sears J. & Hoetker G., 2014, "Technological Overlap, Technological Capabilities and Resource Recombination in Technological Acquisitions", *Strategic Management Journal*, 35(1), pp.48~67.

(30) Senyard J., Baker T., Steffens P., Davidsson P., 2014, "Bricolage as a Path to Innovativeness for Resource-Constrained New Firms", *Journal of Product Innovation Management*, 31(2), pp.211~230.

(31) Shu R., Ren S., Zheng Y., 2017, "Build Network before Use IT: Entrepreneur Network Capability and Opportunity Discovery", *Academy of Management*, (01), pp.12928~12945.

(32) Song G., Min S., Lee S., Seo Y., 2017, "The Effects of Network Reliance on Opportunity Recognition: A Moderated Mediation Model of Knowledge Acquisition and Entrepreneurial Orientation", *Technological Forecasting and Social Change*, 117, pp.98~107.

(33) Stadler C., Rajwani T., Karaba F., 2014, "Solutions to the Exploration/Exploitation Dilemma: Networks as a New Level of Analysis", *International Journal of Management Reviews*, 16(2), pp.172~193.

(34) Stettner U. & Lavie D., 2014, "Ambidexterity under Scrutiny: Exploration and Exploitation via Internal Organization, Alliances and Acquisitions", *Strategic Management Journal*, 35(13), pp.1903~1929.

(35) Sydow J., Schreyögg G., Koch J., 2009, "Organizational Path Dependence: Opening the Black Box", *Academy of Management Review*, 34(4), pp.689~709.

(36) Tallman S. & Li J., 1996, "Effects of International Diversity and Product Diversity on the Performance of Multinational Firms", *Academy of Management Journal*, 39(1), pp.179~196.

(37) Uotila J., Maula M., Keil T., Zahra S. A., 2009, "Exploration, Exploitation and Financial Performance: Analysis of S&P 500 Corporations", *Strategic Management Journal*, 30(2), pp.221~231.

(38) Vanevenhoven J., Winkel D., Malewicki D., 2011, "Varieties of Bricolage and the Process of Entrepreneurship", *New England Journal of Entrepreneurship*, 14(2), pp.53~66.

(39) Wassmer U. & Dussauge P., 2012, "Network Resource Stocks and Flows: How do Alliance Portfolios Affect the Value of New Alliance Formations?", *Strategic Management Journal*, 33(7), pp.871~883.

(40) Welter C., Mauer R., Wuebker R. J., 2016, "Bridging Behavioral Models and Theoretical Concepts: Effectuation and Bricolage in the Opportunity Creation Framework", *Strategic Entrepreneurship Journal*, 10(1), pp.5~20.

(41) Yin R. K., 2014, *Case Study Research: Design and Methods*, Sage Publications.

(42) Zahra S. A., 1995, "Corporate Entrepreneurship and Financial Performance: The Case of Management Leveraged Buy-outs", *Journal of Business Venturing*, 10(3), pp.225~247.

(43) 郭润萍、陈海涛、蔡义茹、卢珊:《战略创业决策逻辑的理论基础、类型分析与研究框架构建》,《外国经济与管理》,2017年第5期。

(44) 李维安、林润辉、范建红:《网络治理研究前沿与述评》,《南开管理评论》,2014年第5期。

(45) 罗顺均、李田、刘富先:《后发追赶背景下企业升级过程机制研究》,《管理世界》,2015年第10期。

(46) 苏芳、毛基业、谢卫红:《资源贫乏企业应对环境剧变的拼凑过程研究》,《管理世界》,2016年第8期。

(47) 谭凌波、谢晋宇、陈扬:《人力资源经理的议题营销过程及策略研究》,《管理世界》,2013年第2期。

(48) 魏江、应瑛、刘洋:《研发网络分散化,组织学习顺序与创新绩效:比较案例研究》,《管理世界》,2014年第2期。

(49) 吴瑶、肖静华、谢康、廖雪华:《从价值提供到价值共创的营销转型——企业与消费者协同演化视角的双案例研究》,《管理世界》,2017年第4期。

(50) 杨学儒、李新春、梁强、李胜文:《平衡开发式创新和探索式创新一定有利于提升企业绩效吗?》,《管理工程学报》,2011年第4期。

(51) 张来武:《以六次产业理论引领创新创业》,《中国软科学》,2016年第1期。

(52) 周翔、吴能全、苏郁锋:《基于模块化演进的产权理论》,《中国工业经济》,2014年第10期。