

[文章编号] 1672-7320(2010)04-0583-09

# 街头官僚的空间阐释

## ——基于工作界面的比较分析

韩志明

**[摘要]** 街头官僚现象的兴起提出了加强街头官僚的理论研究的现实任务。街头官僚概念是一个由空间关系来定义的概念,是空间化思维建构的结果。“街头”不是对工作场景的直观描述,而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,是定义街头官僚的一个空间的隐喻。根据街头官僚工作界面的空间性质,街头官僚的行动空间可以分为三种主要类型,即窗口空间、街头空间和社区空间。不同的空间对街头官僚和公民的行为及其互动过程都施加了约束和限制,在其中活动的街头官僚与公民的行动性质和相互关系都有所不同。这为深入理解街头官僚及其与公民之间的关系提供了重要的途径和方法。

**[关键词]** 街头官僚;空间;工作界面;公民

**[中图分类号]** D01 **[文献标识码]** A

### 一、街头官僚现象的兴起

在任何社会当中,政府的领导人都是社会活动的中心,新闻媒体的宠儿,社会舆论的焦点。无论是普通民众,还是专家学者,都热衷于把眼光对准那些位高权重八面威风的政府领导人。政府领导人是社会的精英,其思想和行动对社会生活有着举足轻重的影响。但他们往往高高在上,与老百姓相距过于遥远,充满了神秘色彩。而与公众生活息息相关的政府行动,都是由普通的街头官僚(Street-Level-Bureaucrat)们来完成的。作为政策链条最末端的执行者,街头官僚是政府庞大机器上微不足道的螺丝钉,处于被人遗忘的角落,被遮掩在政府领导人高大形象的背影中。而且,街头官僚通常是一些默默无闻的普通人,发生在他们身上的故事很难激起人们的热情和兴趣。

近年来,随着暴力执法或暴力抗法事件的频频发生,街头行政的问题引发了人们的广泛关注。特别是在各地城管<sup>①</sup>执法的过程中,尖锐的矛盾冲突事件此起彼伏,恶性事件(如孙志刚事件、崔英杰事件、魏文华之死等)也屡有发生,极大地引起了社会各界的强烈关注。发达的新闻媒体也不失时机地推波助澜,将镜头对准了那些曾经不惹人注意的街头官僚。随着社会民主化程度的提升、公民权的日益觉醒和公民对自我权益的关注,社会正在抛弃传统政治生活宏大叙事的意识形态策略,将眼睛盯到公民日常生活中的政治上来,在具体而微的事件中去理解和参与社会生活。在2006年开始实施的《公务员法》中,创设了行政执法类公务员,将政府机关中直接履行行政监管、行政处罚、行政稽查等现场执法职责的职位单列出来进行管理。这也表明,街头官僚的特殊性实际上已经成为公务员管理过程中要面对的一个具体问题。

在理论研究方面,古往今来,研究领导者的理论成果可以说是汗牛充栋,比比皆是,但对于街头官僚

作者简介:韩志明,天津师范大学政治与行政学院副教授,法学博士;天津 300387。  
基金项目:国家哲学社会科学基金项目(09CZZ031)

的研究却非常稀少。总体上看,我国当前对街头官僚的研究还没有与西方的街头官僚理论进行很好的对话,缺乏科学的方法论指导,没有提出有价值的见解和观点。我国各级政府中共有 500 余万公务员,其中 92% 的公务员职务层次都在科级以下,而且大部分都是在直接与公民打交道中工作。他们的所作所为不仅直接决定着公共资源的分配和公共服务的品质,也很大程度上影响到公共生活的质量,甚至决定着公共政策的成败。就此而言,无论是对于认识一种客观的社会存在而言,还是对于解决现实中各种形式的官民冲突或警民冲突以及改善政策执行等问题而言,对街头官僚的理论研究与街头官僚的数量、规模及其对公共生活的巨大影响都是很不相称的。这也是摆在理论研究者面前的一个紧迫的任务。

## 二、街头官僚概念的空间化建构

政府中的街头官僚是指工作在基层或一线,同时也是在政府最前线直接与公民打交道的公务员,并且多是指主要在现场从事政策执行或行政执法等工作的政府普通公务员。自美国学者李普斯基(Lipsky)1977 年开创了对街头官僚的理论研究以来,对基层政府公务员的研究逐渐成为公共行政研究中一个引人注目的领域。相关的研究不论是实证研究,还是规范研究,主要都是一种面向事实的技术性分析,从归纳现象、分析问题到提出对策,而并没有明确的理论建构,也缺乏方法论的基础。

根据李普斯基的观点,典型的街头官僚包括警察、公立学校的教师、社会工作者、公共福利机构的工作人员、收税员等<sup>[1]</sup>(第 5-9 页)。其中,政府中的街头官僚也被形象地理解为是在政府机关的“门口”<sup>[2]</sup>(第 180 页)或“窗口”执行公务的政府公务员。詹姆斯·威尔逊则称之为是“从事证明组织存在的正当性”的“业务人员”<sup>[3]</sup>(第 46 页)。世界银行将与客户直接接触的服务提供者称为“一线专业人员”、“一线服务人员”或“一线员工”<sup>[4]</sup>(第 48-52 页)。在《警察与政治》一书中,罗伯特·雷纳把处理实际问题的警察称之为“街面警察”,以与管理他们的“管理警察”区别开来<sup>[5]</sup>(第 111 页)。这些概念所指的对象虽有所不同,但看待问题的角度却具有内在的相通之处,即都是在一种空间的思维中去把握和理解研究对象的。在“门口”、“一线”、“窗口”和“街面”等词汇之中,已经包含了解读街头官僚的秘密。

街头官僚的核心任务是执行法律,完成使命,提供公共服务,但也需要在特定的环境中行使权威、实施控制和维持秩序,甚至是身体力行去践行道德律令。街头官僚的理论研究主要都是围绕政策执行和自由裁量权这两个主题展开的。其中,政策执行问题则往往是考察街头官僚的方法和途径,自由裁量权问题通常被认为是街头官僚的定义性特征,既然街头官僚的主要使命就是执行政策,当然应该从政策执行角度来研究街头行政。问题在于,既有的理论研究通常是将街头官僚作为同一性或无差异的对象来看待的,既没有明确指出不同街头官僚之间的差异,也没有分析街头官僚自由裁量权的差异性。事实上,街头官僚数量众多,规模庞大,是一个多元化的社会群体。与管理街头官僚的管理层官僚不同,街头官僚在一种特殊的空间中工作,拥有不同程度的自由裁量权。

分类是简事物进而认识事物的第一步。有效的分析总是从对事物的分类开始的。对街头官僚的深入研究首先需要寻找一个对街头官僚进行分类的标准。为此,最省力的办法是以街头官僚所在的组织机构为标准来进行分类,但现代政府机构林立,部门繁多,组织标准过于宽泛不说,组织机构的差异也无法充分反映各机构中街头官僚的差异,例如,同是在行政服务中心工作的不同机构的街头官僚的行动性质及其职业规范并不因为所在机构的不同而有着巨大的差异,公安部门的交警与林业部门的林业警察具有更多的相似之处,而与同为街头官僚的户籍民警区别甚大。同样,选择街头官僚的个人特征如年龄、性别、学历和价值观等作为划分标准,也难以有效解释街头官僚行动的内在差异,因为街头官僚做什么、如何做并不与这些个人特性之间存在着直接而显著的对应关系。

实际上,在各级政府当中,几乎所有的政府部门都有一些与公民直接打交道的机构和成员。不同政府部门的权力性质、任务环境、工作内容、工作手段和职业规范等都各不相同,并体现在街头官僚的日常工作当中。这些政府部门的组织性质及其规章制度等可以在一定程度上提供对于具体政府机构街头官僚行为的合理解释。但是,如果打破机构界限,对所有街头官僚的行动进行一个整体性的观察时,不同

政府部门的组织性质、工作手段和职业要求等之间就将发生冲突,从而不可能提供对于街头官僚的统一解释。这个时候,我们就需要一种跨越部门和职业界限的分析街头官僚的角度和方法。而这个工具就隐藏在街头官僚这一概念当中。

“街头官僚”,直观地说,就是在“街头”工作的官僚。然而,在所有街头官僚中,除了部分警察或社会工作者等是在“街头”工作的,大部分的“街头官僚”也是坐在办公室里与公民打交道的。因此,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,是定义街头官僚的一个空间的隐喻。不管李普斯基是有意还是无意,当他使用“街头”这一概念来概括那些与公民直接打交道的基层政府公务员时,他实际上是从空间化的思维中抽象出街头官僚这一研究主题的。而且,大多数研究者也都指出,街头官僚会利用他们手中的自由裁量权来管理他们的工作环境,使他们的工作变得容易和安全,而对工作环境的管理正是一个空间的问题。实际上,在街头官僚的研究文献中,“街头”、“街面”、“一线”、“前线”、“基层”和“现场”等空间性(地点、方位、场所或位置)概念,是理论分析中不可或缺的基本元素。就此而言,大多数街头官僚的研究者都不自觉地或多或少地采用了空间的分析方法。

总之,街头官僚就是一个由空间关系来定义的概念,是空间化思维构建的结果。作为一个典型的空间隐喻,街头为街头官僚概念带来了深刻的空间启示。街头首先是对基层公务员工作界面或工作环境的高度抽象,其次是带来对于那些在十字路口、城市街道或大街小巷上执勤或巡逻的基层公务员的联想,最后也引发了对基层公务员、公民及其互动关系等的空间化想象和分析。具体说来,这至少包含了三个方面的基本内涵:(1)虽然所有的政府公务员都与公民发生直接或间接的接触,但街头官僚工作的主要形式是直接和公民打交道,在一种面对面(face to face)的场合(现场)中行使公共权力;(2)在政府体制金字塔的等级格局中,街头官僚是最底层的群体,远离权力中心,只有上级,没有下级,接受他人的意志和命令来开展工作;(3)街头官僚与公民的交往,是国家与社会两个体系接触和沟通的具体化,借助于两者的互动和交往,权力、能量、资源和信息在国家与社会两个系统中得以流动起来。

### 三、街头官僚行动的空间类型及其比较分析

空间是社会的产物,“是社会的表现”<sup>[9]</sup>(第54页),是社会关系的载体。社会生产出了特定的空间,但空间也作为一个能动的因素进入到人的行为系统中来,影响着人们的观念和思维,塑造着人们的行动和交往。任何人做任何事情,总是在某个地方做这些事情。他的作为在具体的空间当中展开,所涉及的对象或人也同时在这个空间里。工作界面就是指人们工作时延伸在他面前的空间。无论他当前的活动是什么,这都是他当前所处和正在使用的空间。他进入这个空间来开展工作,身体在这个空间中活动,目光和言语指向这个空间,与工作对象在这里展开互动。根据街头官僚工作界面的性质,可以将其工作界面划分为三种类型,分别是窗口空间、街头空间和社区空间。由于工作界面空间性质的差异,街头官僚行动的性质及其与公民的关系等也呈现出显著的差异性(表1)。

表1 街头官僚空间类型的比较分析简表

	窗口空间	街头空间	社区空间
空间属性	自定义/定制	普遍性	地方性
空间特质	功能指定	流动而陌生	公民自治
关系模式	施惠—感恩/控制—服从	警察—小偷	报警—出警
议程控制	官僚控制	公民主导	共同协商
确定性程度	高	低	中等
官僚的形象	墨守法规者	巡逻的更夫	上门服务者
信息优势所在	街头官僚	均分	公民
行政技能	知晓政策规定	应变能力	地方性知识

### (一)窗口空间中的街头官僚与公民

“窗口”是一个直观而且具体的空间标识。窗口空间是街头官僚最主要和最基本的工作场所,是街头官僚与公民打交道的一个习以为常的处所。官僚机构的“窗口”是人为设计的权力的工具,它为街头官僚指定了工作界面,也为公民规定了办事地点。这里的窗口具有丰富的隐喻,它既是官僚系统与社会之间能量交换的通道,也是公共服务的生产作坊,还是公共管理的操作台。具体的窗口空间是指各级政府部门中的行政(审批)服务中心、市民服务中心等,以及公民办理各种事务的政府机关的办公地点,如办公室和各种检验检疫点等。公民到这里来办理证件(如身份证、户口本、驾驶证和经营许可证等)、递交申请(如审批项目、贫困申请和社会救助等)、缴纳税费和信息咨询等。

窗口空间是一个用围墙封闭起来的禁卫森严的政府办公驻地,通常有雄伟壮观的办公大楼,有身着制服全副武装的警卫、大门口扎眼的岗亭和出入登记的接待门卫室等,进进出出的人都会受到一定的监视和检查。高大雄伟的建筑、庄严的国旗或国徽、醒目的门牌标识以及办公大楼特有的氛围等,都在表明这是一个与众不同的特殊空间。空间及其附属物不仅使身在其中的公务员形成明确的角色意识和身份意识,更让每一个来这里办事的公民油然而生某种敬意、紧张、压力甚至惧怕。在其内部,每一个具体的办事场所又分门别类地将公民与公务员分隔开来,分隔的方法或是不同的楼层和办公室,或者是玻璃的隔断,再配之以金属的栏杆等,或者是一道半个人高的墙面等,它们将公务员和公民办事者分别安排在不同的位置上,以使行政活动按照既定流程能顺利进行下去,其中等候区也是一种空间定位的方法。

街头官僚是窗口空间的“主人”,掌握着与如何办事有关的各种信息和知识。在这一块可以说是属于他们自己的地盘上,街头官僚挥洒自如,得心应手,体现出娴熟的技巧和能力,充满了骄傲和自信。在这里,街头官僚牢牢地控制着事情的节奏和进程,按照法律法规、政策文件和规章制度的要求来处理相关业务。其中,办事依据、办事流程和办事步骤等很大部分都是根据官僚机构的需要和意志来规定的。比如,表格的形式和内容是官僚机构确定的,办理业务的起止期限是由官僚机构规定的,上下班的时间也是预先规定好的。各种办事程序表面上是对时间先后顺序的排列,但实际上也是对办事者空间的定位。更准确地说,办事程序就是一个“时一空安排表”,办事者必须按照规则在规定的时间去规定的地点办理规定的业务。

“铁打的营盘流水的兵”,不过,窗口空间的“营盘”是属于街头官僚们的,公民则是这里的匆匆过客。公民进入到这个陌生的场所中来,一个窗口接着一个窗口、一个办公室接着一个办公室地去盖章、签字和交表格,在繁琐复杂的办事程序面前晕头转向。由于缺乏经验和知识,公民经常可能填错了表格、颠倒了办事流程、进错了办公室,显得有些笨手笨脚,也可能会遭遇到街头官僚的冷漠、白眼甚至呵斥。在这样一个根本不熟悉的场所,公民首先感受到的是被迫、无奈和压抑,在办事的过程中又充满了紧张、焦虑和不安全感,如果办事不顺利,还会产生挫折感和愤怒情绪。由于街头官僚垄断了公共服务的供给,拥有分配资源并实施奖惩的合法权力,那么,对公民而言,保持某种刻意的谦恭和谄媚的笑脸,以交换街头官僚的“合法伤害权力”,避免某些不必要的故意刁难或被穿小鞋,显然是一种有利的策略。

在现代公共管理当中,政策目标群体的数量、规模和群体特征大都是可以准确测算的。在操作层面上,如何办、怎么办以及可能出现什么问题,确定性的程度都很高。通过对目标群体的预先选择、对办事流程的精确安排和对不确定性因素的排除,窗口空间通常具有很高的安全感、稳定性和确定性。在这里,街头官僚与公民在知识和信息上是不对称的,而且前者也具有对于窗口空间的支配权,并在很大程度上控制着互动的频率与节奏。与空间权利的不对称分配相对应,公民则是被安排的和被支配的。需要指出的是,在窗口空间中,不仅公民必须照章办事,街头官僚也要照章办事,因此官僚机构对人的支配和控制就转化为看似理性和合法的规章制度对人的支配,并掩盖了权力控制的本质。同时,公民个体之间的差异性也被规则所取消掉了,成为被批量处理的一个个抽象符号,根据效率的要求进行大规模的流水线操作。

### (二)街头空间中的街头官僚与公民

如果说“街头官僚”概念中的“街头”是一个抽象概念的话,那么“街头空间”概念中的“街头”却是一

个比较真实而现实的街头环境。它泛指那些兼具流动性和陌生性的街头官僚的工作环境。具体说来,这里的“街头”既可以是指行政执法的城市的街道路面,也可以是指街头官僚处理工作所必须要进入的陌生环境,比如为抓捕逃犯而进入的混乱不堪的城市郊区或乡村的荒郊野外等。在这里,街头官僚的工作也可以形象地称之为是“野外作业”。

“街头”是一个陌生的场所,是一个没有主人的共享空间,也是一个不具备排他性的开放社会空间。具体的街头或者是一个旷野之地,人迹罕至,人人可得而用之;或者是人来车往的城市街面,路人们行色匆匆,人们没有兴趣和时间来关注一下彼此,也没有什么交谈和沟通。公民与街头官僚之间是完全陌生的,途经此地的公民之间也是彼此陌生的。在熙来攘往的滚滚人流中,每一个置身其间的人都只有非常短暂而无意义的擦肩而过。人们为了各自不同的目的而途经这里,或者是在这里做一个临时而短暂的停留,但归根结底,每一个人都是这里的过客或旅客。这里喧嚣而又杂乱,蕴藏着危险和不确定性。谁也不知道下一分钟这里将有什么事情发生,因此街头官僚也不知道下一个任务将是什么。

对街头官僚的巨大挑战在于,在街头空间中,街头官僚的顾客主要是被执行法律的街头官僚强迫他们成为顾客的,并且通常不是那些行为良好的公民,而恰恰是那些违反了法律法规或规章制度的人。因此,街头空间中街头官僚与公民之间的互动就是一种典型的“警察—小偷”的关系模式,这也顺理成章地使得街头官僚的工作充满了对立冲突和矛盾纠纷的可能性。其中街头官僚必须保持敏感性和警惕性,根据需要应用和执行法律,监管和约束公民的错误行为。街头官僚因此成为一个街头空间中的政治家,他必须恰当地运用国家的权威,实现对现场的控制和干预,以保证秩序,落实法律,并且同时保护自己的安全。也正是在这个过程中,街头官僚拥有了选择执法对象、执法依据、执法强度和执法方式等方面的广泛自由裁量权。

既然街头官僚的工作对象是行为不良的公民,那么,公民就可以说是街头空间中的问题发起者。换言之,在陌生而充满不确定性的街头环境中,公民与街头官僚的互动关系是由公民的特殊行为引起的。但公民不是被动的,而是会竭力规避或逃避街头官僚的监督、制裁或惩罚。其策略主要体现在两个方面:其一是好汉不吃眼前亏的“屈尊”策略,比如轻微违反交通规则的人,会通过交警面前表示道歉、赔笑脸、合作、谦恭听话甚至行贿(比如敬烟、塞钱)或编造理由等方式来求得街头官僚的高抬贵手;另一种是“针锋相对”策略,就是当认为街头官僚侵犯自己的权利和尊严,或者认为自己的行为并没有触犯到法律法规的时候,就采取拒不合作的态度与街头官僚进行据理力争,甚至不惜采取过激的手段。

在这个完全陌生且流动的场所中,每个公民都是不一样的,对不同问题会有不同的反应,这些都需要街头官僚根据现场的情况来选择恰当的执法策略。但是,在茫茫的人群中,街头官僚除了他们的制服及其所代表的公共权力,并不具有特别值得人尊敬和畏惧的标志和要素。因此,当一个行人强行横穿马路的时候,它也许会对身后交警的吆喝和制止充耳不闻,这正如一个急切想要逃之夭夭的在逃犯根本不会理睬警察的鸣枪示警一样。在这一点上,街头官僚淹没在熙来攘往的流动空间中,根本不可能产生一种主宰一切的感觉,对于接下来可能要发生什么,他既不可能预见得到,也无法为未来发生的事情做出更多的准备。除了希望千万别出什么乱子之外,所能做的也许只能抱着兵来将挡水来土掩的策略等待下一个问题的降临。

在街头空间中,经常会发生一个(或一些)官僚面对人数众多的执法对象或者是再加上一群围观的公众的情形。在此,现场情况的发展和演变将完全遵循自身的逻辑,并取决于每一个现场参与者的理性和克制,以及街头官僚的沟通技巧和执法策略,而不完全以任何一方的意志为转移。在群体心理的催化下,任何一方的不当行动,都可能使得冲突升级,局面失控,甚至将简单的问题推向群体性事件。这样,在一群陌生人并置的流动空间中,无论是公民还是街头官僚,都成为偶然性、随机性和不确定性环境的内在成分。其中,陌生人增加了执法工作的信息维度,人数众多增加了事情随机演变的变量,流动性使得街头官僚感到心有余而力不足。在这瞬息万变的情景中,严格的程序不会带来更多的控制,而只是增加了灵活应变的妨碍,自由裁量权因此具有完全的必要性和正当性

### (三) 社区空间中的街头官僚与公民

就空间的性质而言,窗口空间可以说是一种街头官僚主宰而公民流动的空间,街头空间则是一种街头官僚和公民都处于流动中的陌生空间。在窗口空间中,公民被迫置身于一种街头官僚主宰和监控的空间,后者掌握着空间的支配权,是空间活动的主导者,公民处于一种被支配的地位。街头空间是一个完全开放的流动空间,每个人都是这里匆匆的过客,街头官僚不具备完全的控制权,公民也不具备完全的控制权,双方的互动充满了偶然性、不确定性和策略性。

相对而言,社区空间是公民自己的领地,是一种公民相对固定而街头官僚处于流动中的社会空间。这里的社区仍然是一个空间的隐喻,泛指属于公民自治或公民自主的社会空间。具体说来,它不仅是指城市居民的社区(包括人口结构复杂的贫民区或郊区等),也可以是指农村居民的村庄等地理区域。根据现代公民权的观念和公民自治的原则,这些空间属于公民自治的领域,公民具有关于社区和自身的知识和信息,也应该对其拥有充分的控制权和自主权。虽然社区的秩序离不开政府权力的规制,但所有社区都有其运作的内在逻辑和自发秩序,因而有着区别于经由官僚机构直接计划或安排而生产的空间的重要价值。

社区空间需要政府权力的基本理由是公共物品和公共服务的需要。街头官僚的主要角色是代表政府执行法律和政策、维持社会的公共秩序、提供公共物品和公共服务以及维护公民的权益等。在这个意义上,街头官僚主要代表着一种国家权力的秩序。因此,不管是基于社区主动的需求,还是政府的上门服务,街头官僚一旦进入社区空间,都不可避免地带有外来者的色彩,引起人们的猜测、焦虑和紧张,并引发不同程度的信任问题。并且,外来者的身份同时也隐含着入侵者的姿态,一方面意味着某种居高临下、自上而下的支配和控制,另一方面也容易举措失当而引发公民的防守和抵御。

在社区行政过程中,通常是公民和街头官僚共同设置行动议程,广泛参与基础上的协商合作是行动目标合法性的先决条件。但当公民作为议程的设置者的时候,就形成了一种“报警—接警”的行动模式。街头官僚主要是作为被动的回应者采取行动,其中公民作为知情者,是信息优势的一方,而街头官僚则受到问题情景、政府职权和法律法规的限制。当街头官僚设置议程的时候,比如政府进行人口普查、卫生防疫和社会治安综合治理等,公民作为响应者而采取行动,但公民并未丧失自主权,有选择自己的态度、是否合作以及如何合作的自由。

在窗口空间中,街头官僚的有效执行主要与规则和程序的完备性、明晰性和操作性等密切相关。在街头空间中,有效的政策执行更多依赖于街头官僚丰富的经验、娴熟的技巧和应变的能力等。但在社区空间中,公民的协作和配合特别是公民与街头官僚之间的信任关系是至关重要的。基于信任的协作和配合不仅能够降低政策执行的成本,提高治理效能,甚至会直接影响到街头官僚工作的成败。因此,在窗口空间和街头空间中,行政过程主要体现为公民当事人与街头官僚之间的控制与反控制(或服从)关系,但在社区行政,公民的积极参与和合作就具有了特殊的意义。

窗口空间是一个官僚机构自定义的空间。官僚机构生产出各种形式的窗口,为其指定了功能和用途,也规定了使用它们的规则。这些为运用权力和进行管理提供了场所。官僚机构通常可以对这些空间以及在其中活动的人进行严密的控制,其手段如用摄像头来对办公场所进行全程监控等。社区空间和街头空间则更多是一个还没有被官僚机构(彻底或完全)改造过的自在的和自为的空间。既然官僚机构无法支配它们的结构、布局和运作,便只能在其中寻找运用权力的契机和途径。随着国家控制的强化,政府权力通过对社区组织的控制而自上而下地渗透到社区空间中,这些也在改变社区空间的权力结构及其空间气质。但是,不管是行使权力还是提供服务,只要公民自治具有充分的正当性,社区行政就不可能消除街头官僚的外来者色彩。

当代社会的趋势是,窗口空间日趋标准化和规范化<sup>②</sup>,社区空间在形式上趋于雷同的同时,也在更多地呈现出强烈的地方性色彩。当公共权力进入地方性空间后,社区空间的地方性知识就对行使和运用权力施加了柔性的、隐含的约束和控制。在某种意义上,社区空间中公民与街头官僚的矛盾和冲突,也是地方性知识与官僚制度所执行的法律法规所代表的普遍性知识的抵牾。对街头官僚个人而言,是

否了解和熟悉这些地方性知识及其内在逻辑, 是否具备关于工作场景的知识, 内在地决定了行政的效率和效能。而且, 地方性色彩越强, 差异性程度越高, 有效的行政就越是需要街头官僚具备适应性能力和经验性知识。

#### 四、街头官僚与公民的空间辩证法

街头官僚是一个空间化的概念建构。空间角度是分析和解读街头官僚的一个重要视角和方法。基于街头官僚工作界面的比较分析表明, 街头官僚不是一种同质性的社会存在, 并且其行动性质、行动策略及其与公民的关系等, 也都体现出显著的差异性。对街头官僚的空间阐释可以表明, 空间的性质很大程度上影响了公民与街头官僚的行动和选择。反过来, 街头官僚却几乎改变不了所在空间的性质, 特别是在街头空间和社区空间中, 街头官僚对于空间的要素、结构和布局都无能为力, 更谈不上对社会空间进行有效的改造。说到底, 空间是社会的产物。它定义了街头官僚的角色, 规范着街头官僚调整和约束自己以适应空间本身。这样, 工作环境的外在性和不可控制性, 给街头官僚带来强烈的无力感和挫折感。

街头官僚居于政府金字塔的底层, 职位低, 待遇低, 升迁机会少, 职业成就感也比较低。在稳坐办公室与在街头巡逻之间, 所有的街头官僚都应该更愿意选择前者。特别是对街头空间中的街头官僚而言, 他们经常不得不从事一种风里来、雨里去的工作, 经常面临不确定性甚至危险性的挑战。这种地位和分工上的不如意, 使得每一个街头官僚都希望早日获得升迁, 以成为一名管理官僚。就此而言, 街头官僚都有着远离或逃避街头环境的内在愿望。换言之, 街头官僚的一线弃权 and 逃避主义倾向<sup>⑥</sup>就有了现实的空间基础。相应的, 规制街头官僚的重要任务之一就是将其工作界面绑定在一起, 比如对上下班时间的规定, 对执勤或巡逻时间和频次的要求, 规定深入基层和接触居民数量的量化指标等。

国家与社会的矛盾、政府与公民的矛盾以及社会内部的矛盾冲突, 都在街头官僚的工作界面中涌现出来。如果政策得以顺利执行, 奖赏通常将归之于领导者的科学决策和指挥有方等。如果政策失败, 街头官僚就很容易成为批评和抨击的对象, 甚至被当作政策失败的替罪羊, 成为丢卒保车策略的牺牲品。因为, 任何政策失败总是能找得出执行不当的因素, 领导者也总是更有办法为自我辩护, 而执行中的错误却往往是具体的, 看得见的, 感受深刻的。这样也产生了一个深刻的“距离悖论”, 即在普通的公众眼中, 遥远的领导人往往是善良的和美好的, 有着高大全的形象, 街头官僚总是可恶的和可恨的, 扮演着不光彩的角色。另外, 由于政府领导人远离我们, 人们对他也是无可奈何, 所以只好把对政府的情绪都全部发泄到够得着的街头官僚身上。这样, 街头官僚不仅无法在社会各方的需求之间取得平衡, 也无法承受公众对政府的全部情感。

公共政策是由决策者制定的, 但执行这些政策的是街头官僚。公共政策是对社会价值的权威性分配, 其成本和收益都是不均匀的。分派好处的政策当然是皆大欢喜的, 但如果要对公民实施制裁或惩罚, 总是难免要充满了火药味, 但决策者至少不用亲自面对公民实施直接的强制和制裁。不过, 除非一个社会有运转良好的民主机制, 公众想要形成抗议政府的集体行动也绝非易事。而且, 政策固然是由街头官僚执行的, 但政策的问题绝不仅仅是执行的问题, 甚至主要不是执行的问题。但街头官僚既然冲锋在前, 自然也最容易受到抗议或抵制甚至反击。实际上, 所有的官僚体制都是这样将问题和难题推给街头官僚, 让他们在工作过程中去面对不确定性的抵抗力量的挑战。所以, 在任何社会当中, 街头官僚与顾客之间都充满了矛盾冲突的可能性。并不奇怪的是, 大多官民冲突都是从街头官僚开始的。总之, 街头官僚处在上级管理官僚和公民的夹缝之中, 面对着多样化的要求和多重的压力, 容易动辄得咎, 两头不讨好。

必须指出的是, 街头官僚的自由裁量权不是绝对的。与其说它是街头官僚的定义性特征, 不如说它是街头官僚工作界面的空间性质的函数。“将在外, 君命有所不受”, 在街头空间和社区空间中, 街头官僚远离权力中心和管理官僚, 在复杂、混乱和多变的环境中执行法律, 工作内容难以程序化, 需要街头官僚做出自己的判断, 因此必须赋予他们广泛的自由裁量权, 鼓励他们因时因地因人采取有效的行动。在

窗口空间中,街头官僚在管理官僚的眼皮底下工作,自由裁量权和自主权或者上交给管理官僚,或者被日趋复杂的“人一机系统”所吸收。街头官僚虽然仍然在与公民直接接触,但主要是通过计算机来操作的,决策被纳入到计算机的软件程序之中,其个人偏好、偏见和意志等都被排除在决策过程之外。街头官僚因此蜕变为屏幕官僚和系统官僚。由于信息与计算机程序瞄准顾客的一般资格条件,种族、性别等不相关的个人特征就不再起作用了,因而有助于提高政策执行的公正程度。事实上,对于处理大规模行政事务的窗口而言,街头官僚的自由裁量权越少,稳定性程度就越高,效率也就越高。

当街头官僚与公民并置的时候,空间的性质和状况是决定两者互动的行为、态度和关系性质的一个重要因素。影响和决定公民或街头官僚主体或客体身份的根本因素是空间的主权划分和权利分配。并且,掌握空间控制权的行动者,实际上也掌握着空间的支配与控制权,主导着互动的过程和节奏。在窗口空间中,空间的支配权主要分配给街头官僚,街头官僚具有知识和信息上的优势,具有影响公民权益的资源 and 手段,因此更多表现出强势的态度和行为,而公民则作为受惠者或服从者而显得较为谦卑和恭顺。在无主的街头空间中,空间是均质的,空间权利是分散化的,公民与街头官僚的互动更多呈现为一种平等的博弈,双方随着互动情形的变化而选择不同的行为策略,以最大化自己的利益。社区空间是公民自治的领域,公民是社区的主人,掌握着充分的主动权和自治权,也具有有关社区的地方性知识,街头官僚则通常被视为一种外来者甚至是入侵者而受到排斥和抵制,因此必须更多照顾社区公民的感受和需要。

官僚制通常被视为中产阶级拥有的制度。它无力应付所谓的“下层阶级”<sup>[7]</sup>(第 20 页)。在街头官僚的顾客中,很大部分都来自基数庞大的社会底层民众,大量的街头官僚都在忙着为底层社会的民众发放福利,提供服务和帮助。这样,如果缺乏强有力的权力监督机制,街头官僚的自由裁量权就很容易转化为一种傲慢自大、恣意妄为和盛气凌人的权力,为社会歧视、滥用权力提供机会。这样,不但街头官僚的服务很容易受到广泛的质疑,而且也势必面临公众的批评和指责。随着公民权利意识的发育,尤其是权利救济制度的健全,公民的维权意识越来越强了,他们也越来越懂得应该怎样来维护自己的权益。在面对面地接受街头官僚的服务过程中,每一个公民都是一名监督街头官僚的检察官。这种条件下的公民监督不仅具有内在的激励,也具有相对于不在场的权力监督机关的信息优势。这也使得街头官僚不得不小心翼翼,谨慎从事,并日益转向规则和程序的怀抱中去寻求安全和庇护。

政府的领导人通常与民众保持距离,高高在上地发号施令。但街头官僚必须在与公民的零距离接触中才能工作。然而,街头官僚与公民面对面的互动也不可能将两者混为一谈。官僚永远是官僚,公民依然是公民,两者的界限是不言而喻的。在公民的眼中,官僚总是他们的身份,老百姓则是我们自己的标签。两者分属于不同的社会空间,各有自己的身份和位置,也有着不同的价值、利益和立场。这种泾渭分明的身份意识经由各种空间的设计和安排(如工作制服、政府机关大楼的门卫和不平等的福利制度等)而愈益强化。因此,对柜台或办公桌另一侧的官僚的憎恶成为一种日益蔓延的社会心理。如果官僚阶层具有显著的特权和优势,这又会进一步加剧了社会公众的消极评价和负面情感,导致公共服务过程中更多的成见、不信任、疏离感和低参与率等。即便个体的街头官僚未必算得上是官僚阶层中的既得利益者,但在其与普通公民的比较中,这已经无关紧要了。

俗语说“到什么山上唱什么歌”,不同的场合衍生出不同的行为规范,人们调整自己的行为去适应不同的场合。对街头官僚而言,也存在着类似的空间与行为、技能和知识的对应性。换言之,不同的空间需要展示不同的业务品质,需要不同的知识和技能来完成特定情景下的任务。窗口空间是一种定制的空间,工作的程序化程度非常高,有很高的稳定性和确定性,需要街头官僚通晓政策法规和规章制度,态度和善,行为规范,举止文明,能够快速处理公民提出来的各种问题。在街头空间中,由于工作环境复杂,充满了不确定性甚至危险性,因此街头官僚不仅需要具备良好的业务素质,而且还应当有丰富的经验、良好的沟通技能和灵活应变的能力。对社区空间中的街头官僚而言,业务能力和经验丰富诚然是非常重要的,但如果能具备更多的地方性知识和工作场景的知识,掌握更多有关社区的信息,显然对于顺利完成工作是非常有帮助的。

注 释:

- ① 根据我国公务员法的相关规定, 城管不是国家公务员, 但各地城管通常由公共财政供养, 执行政府制定城市管理政策等, 因此城管是政府的雇员这一点是没有疑问的。舍此之外, 城管与其他有公务员身份的街头官僚的行动性质是一样的。因此, 在本文的街头官僚定义中, 也将城管包括进来, 而且, 在本文的分析框架中, 城管执法的工作界面是典型的街头空间。
- ② 比如公安部规定要统一各地派出所的外观标识, 各地政府对行政审批服务中心的标准化规定等。
- ③ 对街头官僚一线弃权 and 逃避主义倾向的论述可参见拙作:《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。

### [参 考 文 献]

- [1] Lipsky, M. 1980. *Street level Bureaucracy*. New York: Russell Sage Foundation.
- [2] [波] 彼得·什托姆普卡:《信任: 一种社会学理论》, 北京: 中华书局 2005 年版。
- [3] [美] 詹姆斯·Q. 威尔逊:《官僚机构: 政府机构的作为及其原因》, 北京: 三联书店 2006 年版。
- [4] 世界银行:《2004 年世界发展报告: 让服务惠及穷人》, 北京: 中国财政经济出版社 2004 年版。
- [5] [英] 罗伯特·雷纳:《警察与政治》, 北京: 知识产权出版社 2008 年版。
- [6] [美] 曼纽尔·卡斯特:《网络社会的崛起》, 北京: 社会科学文献出版社 2001 年版。
- [7] [美] 查尔斯·T. 葛德塞尔:《为官僚制证明——一场公共行政的辩论》, 上海: 复旦大学出版社 2007 年版。

(责任编辑 叶娟丽)

## The Spacial Interpretation of Street-level-bureaucracy

Han Zhiming

(School of Politics & Administration, Tianjin Normal University, Tianjin 300387, China)

**Abstract:** The matter of street-level-bureaucracy require us to pay more attention on this issues. Street-level-bureaucracy is based on the space, and also constructed by the spacial imagination. "Street" is not the version of the workshop, but rather is a kind of resulting interaction between street-bureaucracy and citizen, thus the "street" is a space, in which the action of street-level-bureaucracy happened. A cording to the characteristic of work-interface, we can divide the action of street-level-bureaucracy into three types, namely the space of window, street and community. The different type of space can put pressure on street-level-bureaucracy and citizen, especially on whose behavior choice and the process of their interaction. These arguments are more helpful in understanding the implications of street-level-bureaucracy and its relationship with citizen.

**Key words:** street-bureaucracy; space; work-interface; citizen