

■ 公共行政学前沿理论

公共行政中的街头官僚理论

叶娟丽¹, 马 骏²

(1. 武汉大学 文科学报编辑部, 湖北 武汉 430072;

2. 中山大学 行政管理研究中心, 广东 广州 510275)

[作者简介] 叶娟丽(1968-), 女, 湖北崇阳人, 武汉大学文科学报编辑部副编审, 法学博士, 主要从事政治学理论与方法研究; 马 骏(1969-), 男, 贵州毕节人, 中山大学行政管理研究中心副教授, 公共行政学博士, 主要从事公共预算及公共行政学理论研究。

[摘 要] 街头官僚作为最前线的政府工作人员, 因其所拥有的自由裁量权而持有相当大的政策制定能力。街头官僚的这种特征早就被社会学家及其他研究者所关注, 但“街头官僚”概念的提出及其理论的正式建立, 则要归功于李普斯基。此后, 街头官僚理论在摩尔等人那里得到部分修正和继续发展。在新的街头官僚理论中, 信息革命似乎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。其中, 官僚体制面临的最大挑战就是街头官僚的控制问题, 这同时也是公共行政管理中的一个普遍性难题。

[关键词] 公共官僚; 街头官僚; 自由裁量权

[中图分类号] D035 [文献标识码] A [文章编号] 1671-8828(2003)05-0612-07

一、街头官僚理论的提出

公共行政学家很早就开始关注官僚在政策制定中的作用以及他们拥有的自由裁量权, 并从宏观和微观两个角度对其进行研究。从宏观研究, 例如官僚政治学的角度来看, 官僚的自由裁量权表明公共官僚在执行立法机构的政策时拥有相当大程度的自由度。从微观研究的角度出发, 官僚的自由裁量权是在一系列约束下, 由公共服务的供给者个人所做出的一组选择。其中, 关于公共官僚自由裁量权微观研究中的重要部分, 就是所谓的“街头官僚”(street-level bureaucrat)理论。

从概念上来说, “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和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、公共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的比重, 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。一言之, 街头官僚直接地决定着对于公民的惩罚(如警察的决定)和奖励(如福利机构接受福利申请的决策), 他们在现代社会中占有非常重要的地位^[1] (P.5-9)。

应该说, “街头官僚”这一概念的出现比人们对街头官僚这一现象的研究要晚。在“街头官僚”一词正式出现(1977)之前, 许多研究者已经在研究这些街头官僚的行为与决策, 只不过这些研究者都没有运用街头官僚这个现在非常通用的概念而已。例如, 米勒(Miller, 1967)、克洛格(Kroeger, 1975)、爱肯和海基(Aiken & Hage, 1966)、瓦斯曼(Wasserman, 1971)等, 都曾从社会学的角度研究过街头官僚们的

行为,但都对公共行政学的影响不大。直到1977年,李普斯基(Lipsky)发表《建立一个街头官僚理论》一文,才开始出现“街头官僚”这一概念;次年,普罗塔斯(Prottas)也发表《公共服务官僚机构的街头官僚的权力》一文。紧接着在1980年,李普斯基正式出版了《街头官僚:公共服务中个人的困惑》一书,标志着街头官僚理论正式建立。正是因为李普斯基的研究,才使低层官僚受到越来越多的理论家的关注,“街头官僚”才开始成为公共行政学中一个非常重要的研究领域。

此后的20多年,一些研究者从不同的角度对李普斯基(Lipsky, 1977, 1980)的街头官僚理论进行了发展与修正。摩尔(Moore, 1983)教授指出,李普斯基的街头官僚理论用来分析街头官僚的动机与行为的方法与官僚组织理论是一脉相承的,因而是一种“官僚话语”理论。在这种理论中,街头官僚在技术上、认知上和道德上被理解为是消极的。他只是描绘了一个残缺不全的决策过程,虽然注意到街头官僚的环境和选择的工作程序都是政治性的,但是像这样描述街头官僚动机和决策过程的“官僚话语”型理论,实际上将政治性因素弱化了。因此,摩尔(1983)主张用一种“政治话语”的理论来分析和理解街头官僚的决策与行为。在这种“政治话语”的理论中,街头官僚就变成了政治家。这也就意味着,必须区分各种街头官僚机构而不是将它们都视为一样的。而且,街头官僚的决策应该被视为是在一种“权变的、学习的、顺序寻求的策略”中形成的,而不是一种简单的效用最大化计算的逻辑的结果。

根据斯科特(Scott, 1997)的概括,研究街头官僚的文献主要有三类,它们分别关注不同的影响街头官僚决策的因素:官僚的个人特征、组织特征、顾客(或服务对象)的特征。关心官僚个人特征的街头官僚文献主要研究街头官僚(作为决策者)的个人特征如何影响街头官僚的决策,如与李普斯基的研究几乎同时或更早的研究,像米勒(Miller, 1967)和克洛格(Kroeger, 1975)的研究。另一类研究主要关注组织的特征如何影响街头官僚的决策。在街头官僚理论正式诞生以前,就有学者从事这方面的研究,如爱肯和海基(Aiken & Hage, 1966)、瓦斯曼(Wasserman, 1971),后来从事这一研究的有布克和科利(Burke, 1986; Kelly, 1994)。例如,科利(Kelly)在1997年发现,组织文化中强调的价值影响着结构的特征,从而在一定程度上影响和制约着官僚的自由裁量权。第三类研究街头官僚决策的文献着重于顾客的特征如何影响街头官僚的决策。例如,公共行政学家古德塞尔(Goodsell, 1980, 1981)发现,那些表明自己有很高需求的顾客通常会获得很高比例的福利。海森费尔德和斯登美茨(Hasenfeld & Steinmetz, 1981)则发现,那些被视为很难对付或麻烦的顾客通常只能获得很少的福利,因为街头官僚通常会对他们隐瞒一些信息、回避他们的问题或者使他们的申请变得困难。然而,这些研究都只是局限于某一种影响街头官僚决策的因素,而没有将它们进行比较并分析各种影响因素的相对重要性(Scott, 1997)。

总之,大多数的街头官僚研究都和李普斯基一样,坚持街头官僚会运用他们手中的自由裁量权来管理他们的工作环境,从而使得他们的工作变得比较容易和安全。也就是说,街头官僚会利用他们的自由裁量权来为他们自己的利益而不是公民的利益服务。但是,穆蒂和雷兰德(Moody & Leland, 2000)最近研究发现,并不是所有的街头官僚都是一样的,在某些情况下,某些街头官僚是非常负责任的管理者。街头官僚的自由裁量权是普遍存在的,它们不可能被改革掉,也不可能因为管理的改进而消失。而且,街头官僚们普遍感到其在执行工作时是没有多少支持和指导的,只能根据自己的经验、技能、专长及价值观来进行判断与决策。同时,他们还发现,那种认为街头官僚运用自由裁量权来使得他们的工作变得舒适和安全的观点只是描述了一部分而不是全部的街头官僚行为,有些街头官僚所做出的决策反而使其工作变得更加艰难、更加有压力,甚至对其职业构成了威胁。这些街头官僚具有很高的责任感,而且他们的这种责任感直接针对其管辖的社区和服务对象。换言之,在这些街头官僚的委托-代理框架里,委托人不再是上级,而是他们的服务对象。显然,穆蒂和雷兰德(Moody & Leland)的研究大大丰富了我们关于街头官僚行为模式的理解。

二、街头官僚的政策制定能力

街头官僚在制定和执行政策过程中与其他层次官僚之间存在明显不同,他们必须不断地做出大大小小的决策,这些决策涉及某些法律或者规则的运用,有时还涉及对这些法律或者规则的解释。而且,正如李普斯基指出的,街头官僚的决策往往是直接的和针对个人的^[1] (P. 8)。也就是说,在很多情况下,街头官僚必须在现场立即做出决策,而不能像其他的公共决策那样可以通过一个时间较长的分析与比较。比如,一个公民在驾驶时被警察怀疑超速,此时,对于这个公民是否超速,警察就必须当场做出决定。此外,街头官僚的决定是针对公民个人的。因此,“和大多数组织中的低层职员不同,街头官僚在决定他们的机构供给的利益和惩罚的性质、数量和质量时拥有相当大的自由裁量权”^[1] (P. 13)。

一方面,街头官僚机构存在某种自主性;同时,他们可以有效地采取某种不合作的策略来抵制上级组织的命令。因此,街头官僚与政府组织的高层管理者之间存在目标和利益上的差异。高层领导注重实现组织目标,街头官僚的兴趣则在于按照自己的偏好处理工作流程和完成工作任务。面对这种冲突,高层管理者一般都倾向于限制街头官僚的自由裁量权,而街头官僚则运用各种各样掌握的资源来抵制管理者的控制与约束。例如,街头官僚掌握的关于工作场景的知识、监督街头官僚行为的内在困难、街头工作的独特特征与性质以及他们的专长^[1] (P. 15-16),都会影响到来自高层管理者的约束。正因如此,街头官僚实际上具有很大的政策制定能力。政治家和高层管理者制定的政策能否实现,最终取决于街头官僚如何去实施。此外,街头官僚机构的顾客不是自愿的顾客,是被执行公共权力的街头官僚强迫成为他们的顾客的,例如在警察处罚某一公民时就是如此。然而,在强制性不存在的条件下,这种“非自愿性”仍然存在,因为街头官僚机构提供的服务或福利是公民在其他地方无法获得的。换言之,政府的街头官僚机构垄断了对于该种服务或利益的供给^[1] (P. 54)。于是,资源的紧张与需求的弹性结合在一起,就使得街头官僚不得不在非常困难的资源约束下去完成工作,从而面临着两种不确定性:机构目标的模糊不清与绩效测量的困难^[1] (P. 81)。我们知道,目标越清楚,绩效测量越准确,管理者对于政策的监督和控制就会越有效;反之,目标越不清楚,绩效越难准确测量,管理者对于政策的监督和控制就会越没有效果,街头官僚的自由度就会越大^[1] (P. 40)。加上街头官僚机构的顾客是非自愿性的,因此,街头官僚就不可能被这些非自愿的顾客监督与约束^[1] (P. 56)。在这种情况下,街头官僚就可以比较随意地对待他们的顾客:包括忽略他们的需要、滥用职权、不尊重下层贫穷的公民等。当然,这并不意味着顾客是完全无助的。在某种程度上,顾客可以利用他们掌握的资源来限制街头官僚,因为街头官僚是依赖于顾客对于他们决定的服从之上的。但是,街头官僚和顾客之间的关系主要还是取决于街头官僚的偏好和优先选择,因而不是不均衡的^[1] (P. 57-59)。这就意味着,街头官僚和顾客之间必然充满了冲突,而且在很多情况下,街头官僚成为了公众批评和抱怨的对象。

为了应付这种工作环境,街头官僚需要某种机制来管理其工作环境。正是在这个意义上,街头官僚实际上是在制定政策^[1] (P. 83-84),这些工作程序就是政策。

在实践中,街头官僚的工作程序导致了下述四个结果:一是分配服务。虽然从理论上说对于免费供给的公共服务的需求不应该设置任何限制,但是,由于街头官僚机构所拥有的资源经常是不足的,所以,街头官僚就以某种机制来对服务进行分配:增加顾客得到服务的成本(金钱、时间与信息)或者将服务的总量进行限制。例如,将某种信息提供给某一些公民或者将信息对他们进行隐瞒^[1] (P. 87-104)。此外,街头官僚还能将服务在申请者之间进行区别性分配,从而导致严重的行政过程的不平等问题^[1] (P. 105-116)。二是控制顾客和降低不确定性的结果。为了有效地管理顾客和降低不确定性的结果,街头官僚通常在一些特定场景中与顾客互动,或者将顾客进行分离,对外说明街头官僚机构服务的善良特征,要求顾客亲自到官僚机构来而不是官僚机构“出去”见顾客;或者在设计官僚与顾客互动的内容、时间与步骤时,充分考虑到如何控制的问题;一旦顾客很难控制,而这对于任务的绩效和个人安全非常重要时,街

头官僚就将与顾客之间的互动设计成控制性的,并设置一些措施来惩罚不遵从工作程序的行为和顾客^[1] (P. 125)。三是储存员工的资源。面对复杂的任务和有限的资源,街头官僚一般会预留一些宽松的时间和其他的组织资源来应付那些突如其来的服务需求^[1] (P. 125-132)。四是管理程序性实践的结果。在有些情况下,顾客的反应不能在正常的工作程序中得到处理,街头官僚机构就会运用一些特殊的处理程序来吸收和化解公众的不满与抱怨,例如紧急事务的处理机制等^[1] (P. 133-139)。

总之,街头官僚机构的自由裁量权及其设计出来管理工作环境的工作程序都表明,街头官僚实际上是政策制定者。正如李普斯基所言,“街头官僚的决策、他们建立的工作程序以及他们设计来对付不确定性和工作压力的机制有效地成为他们实行的公共政策”^[1] (P. xii)。例如,当街头官僚进行服务分配的时候,他们就是在制定一个关于谁可以获得服务的政策。因此,如果只是局限于议会以及高级政府官员,我们就不可能真正理解公共政策,因为在很大程度上,公共政策是由街头官僚制定的^[1] (P. xii)。

三、信息时代街头官僚的嬗变

正如李普斯基指出的,“街头官僚之所以能够拥有如此大的自由裁量权,部分是因为社会不想将公共服务‘计算机化’,以及以牺牲对于个别情况的回应为代价来僵硬地运用标准”^[1] (P. 23)。然而,在过去的 20 年中,由于信息和通讯技术的进步,电子政府的逐渐出现,许多大型的政府组织正在经历着一场根本性的变革。其结果是,街头官僚正在逐渐地转变为“屏幕官僚”。因为,电子计算机及其他信息与通讯技术的运用,使官僚机构的决策越来越程序化。虽然负责政策执行的官僚仍然直接与公民接触,但都是在电脑前通过电子计算机的屏幕进行的,而且行政自由裁量权的范围也大大缩小了。许多官僚决策不再是在街头做出的,而是已经被编入了计算机的软件程序 (Bovens & Zouridis, 2002)。

随着“屏幕官僚”的出现,街头官僚机构正在逐渐地转化成为“系统官僚”。在这个新的官僚体系中,信息和通讯技术起着决定性的作用。而且,信息和通讯技术不再是仅仅被用来登记数据,它直接地管理和控制着生产服务的过程。在各种个案的处理中,信息与通讯系统已经发展出一种自动的程序,因而很少人的介入 (Bovens & Zouridis, 2002)。李普斯基所定义的那种街头官僚已经不再是这种新体系的主要成员,在这个新体系里面,最主要的官僚是系统设计员。无论是从系统的设计和信息交换来看,还是从工作过程来看,组织之间的边界已经变得更加流动和模糊,各种法律框架被合并成一个单一的系统,关于顾客的数据资料在各个机构之间非常容易和方便地进行分享。在这种系统中,行政的自由裁量权受到了极大的限制。正如表 1 所示,街头官僚、屏幕官僚和系统官僚的主要特征 (Bovens & Zouridis, 2002)是很不一样的。

表 1 三种官僚的特征

	街头官僚	屏幕官僚	系统官僚
信息和通讯技术的作用	支持的	领导的	决定性的
信息和通讯技术的功能	数据登记	个案评估与生产线	执行、控制与外部沟通
人员介入个案的程度	完全	部分	没有
组织中的关键成员	个案管理者	生产管理者的	系统设计
组织边界	组织之间存在严格的边界	组织之间和组织内部都存在严格的边界	组织之间和组织内部的边界都是流动的
法律体制	开放的,充满了自由裁量权,单个的法律框架	详细的,自由裁量权很少的,单个的法律框架	详细的,没有行政的自由裁量权,在各个法律领域之间存在交换

当然,这种趋势并非普遍现象。正如波文斯和荣瑞迪斯 (Bovens & Zouridis, 2002) 指出的,他们所发现的街头官僚机构正在转变成为屏幕官僚机构再转变为系统官僚机构的趋势并不一定适用于所有的

街头官僚机构。他们所分析的只是大型的决策机构,即那些在一个法律框架下处理数量巨大个案的街头官僚机构。而且,这些机构的工作与决策的程序化程度已经很高。因此,他们认为,这种转变是否出现在非法律性的、非程序化的街头互动中,仍然是一个有待观察和研究的问题。不过,他们根据其他学者的一些研究认定,在一些其他类型的机构,这种转变同样也出现了。例如,在统计部门出现了这样的转变(Heeks & Davies, 1999),在大型的官僚机构也出现了这样的转变(Zuurmond, 1998)。

街头官僚向系统官僚的转变似乎解决了传统街头官僚体系所面临的那些难题。因为,在系统官僚体制下,决策是由一个软件程序做出的,因此,在执行规则的过程中就不会出现以前那种随意的现象。个人偏好与偏见在决策与执行过程中都不再起主要的作用。而且,由于信息与计算机程序只对申请人(顾客)的资格和条件感兴趣,而不会去关心申请人的种族、性别等,因而这种系统官僚有助于提高官僚机构决策的法律公正程度(Bovens & Zouridis, 2002)。

但是,系统官僚也为公共行政管理带来了新的问题。首先,在系统官僚下,街头官僚的自由裁量权变成了系统设计员的自由裁量权。换言之,自由裁量权仍然存在于系统官僚机构中,滥用职权的可能仍然存在。当系统官僚(信息技术专家、系统设计员、编程人员等公务员)将法律框架转变成具体的算法或规则系统、决策树和模块时,像原来的街头官僚设计工作程序一样,他们实际上是在做公共政策方面的决策。他们随时都在进行决策:应该用什么样的定义?如何定义模糊的概念?如何设计程序?如何进行连接?这些决策同样也会影响政策的制定与实施。现在的问题是,当这些系统的设计员在做这些决策时,和以前的街头官僚一样,他们也掌握有非常大的自由裁量权。因此,公共行政学面临的一个新问题是,如何确保这些系统官僚的决策是可靠的;而且,系统官僚机构完全依赖计算机和信息系统处理决策问题容易导致过分的僵化。因为,计算机和信息系统通常不能处理个别和特殊情况下的行政和政策性问题(Bovens & Zouridis, 2002),而这些问题在传统街头官僚体制下是很容易解决的。

四、街头官僚的控制

官僚控制是政治学和公共行政学中一个非常重要的问题,街头官僚的出现使得这个问题更加严重和突出。从街头官僚的角度来看,他们设计出来管理工作环境的工作程序都是有效率的。但是,从这些机构的顾客和广大公民的角度来看,街头官僚的这种行为模式以及他们所拥有的自由裁量权意味着街头官僚机构通常是僵硬的、没有回应的,公民常常感到街头官僚的政策制定与执行是“非人性”的。而且,在许多情况下,街头官僚所拥有的范围广泛的自由裁量权为种族和性别歧视提供了很多的机会。同时,街头官僚机构设计出来管理工作环境的各种规则与程序将非常巨大的成本强加到了公民头上,并使得许多希望到街头官僚机构寻求帮助的公民最后都放弃了这种努力。因此,政府管理面临的一个重要问题就是,如果这些目标不同的街头官僚同时强有力地控制着最终的政策制定权,那么,如何保证对于官僚的民主控制,使得这些“自我任命”(Bovens & Zouridis, 2002)的政策制定者在受托责任上是可靠的?也就是说,政府必须寻找某些办法来使得街头官僚既对上级管理者负责,又对公民负责。

为了解决这个问题,在民主政治中,一般都采取了加强控制的方式。从管理者的角度看,为了确保街头官僚作为实际的政策制定者在制定和实施某种政策时是可靠的,管理者一般都倾向于减少街头官僚的自由裁量权和约束他们可以运用的各种手段。他们制定了各种各样的工作手册,尽可能充分、完整地覆盖在政策制定与执行中将会出现的各种情况。他们对街头官僚机构及其工作人员的绩效进行审计,并希望通过这种审计来实施某种奖惩,从而引导街头官僚修正他们将来的行为。此外,为了使得街头官僚的可靠性能够被有效地进行监督,管理者希望街头官僚能详细说明他们的目标。这些管理控制的手段在有些情况下可以有效地监督和控制街头官僚^[1](P. 162-163)。

但是,正如李普斯基指出的,街头官僚可以很容易地颠覆这些旨在控制他们的努力。在街头官僚的层面,很难实现官僚在受托责任上的可靠性^[1](P. 159, 163, 164)。因为,管理者的控制是依赖于街头官僚

提供的信息,同时,许多街头官僚的决策是一种私人决策,即只有街头官僚自己最清楚这些决策的内容。因此,如果没有街头官僚的合作,管理者实际上很难对街头官僚机构及其工作人员的绩效进行审计。而且,事前设计出完整地覆盖在政策制定与执行中将会出现的各种情况的工作手册也是非常困难的。此外,虽然这些年来,许多政府都在致力于将官僚机构的目标明晰化。但是,并不是所有的官僚机构的目标都是可以明晰化的。在某些情况下,将目标明晰化会缩小官僚机构的职能范围,从而很难获得官僚机构的合作。最后,除了监督的困难之外,公务员制度为街头官僚提供的保护也使得管理者无法有效地控制街头官僚,因为这些保护措施使得管理者无法运用奖励和惩罚来约束街头官僚^[2](P.10-11)。

针对这种情况,在欧洲大陆的宪政体制下,对官僚机构的控制主要借助于法律手段,强调官僚机构的行动必须具有合法性。各国议会致力于制定各种约束行政机构行为的标准,从18世纪以来不断发展完善起来的行政行为的合法性原则为约束街头官僚的自由裁量权做出了很多的贡献。根据这些合法性原则,官僚机构做出决策的过程必须满足诸如认真准备、公平参与等原则。其次,还有一些关于决策的合理性与决策的结构的原则以及关于决策内容和质量的原则,例如公正原则、比例性原则等(Bovens & Zouridis, 2002)。波文斯和荣瑞迪斯(Bovens & Zouridis, 2002)认为,这些程序上和实质上的合法性原则在一定程度上将福利国家的街头官僚机构限制在“法治”的框架之内。在英美法系的国家,如英国和美国,根据其普通法的传统,普通法为公民的权利提供了保障。根据其法律传统,公民可以做任何法律未禁止的事。另外,在行政权力内部也存在一些制衡,其中主要与层级制有关,强调不在标准的决策程序范围内的决策一般不授予街头官僚,而是由更高层的官员来评估,或者要求街头官僚在采取行动之前先获得上级的批准。此外,政策管制也是一种制约街头官僚自由裁量权的方法。当然,无论是在何种宪政体制下,司法部门都可以制约街头官僚的自由裁量权及其滥用,因为,独立的司法部门为公民提供了一个对街头官僚提出诉讼的渠道(Bovens & Zouridis, 2002)。

而在信息时代,系统官僚具有传统街头官僚所不具有的许多特征,他们拥有的新的自由裁量权为官僚控制带来了新的挑战。对于系统官僚来说,控制和约束的重点已经变成了程序和系统的设计者。而且,控制的方式也不同于传统的用来控制街头官僚的方式。首先,由于信息系统的建立不是一个机械的执行活动,而是一个法律形成的过程,因此,信息系统的设计过程必须受到监督、审查。其次,为了解决系统的僵硬性和缺乏弹性导致的低适应性问题,应该有反馈和处理特殊性个案的机制。最后,应该将信息系统中用于做出决策的决策树、电子格式等对公民和利益团体开放(Bovens & Zouridis, 2002)。当然,这不是官僚控制的全部。信息时代街头官僚的新发展及其带来的管理问题,正是推动公共行政管理理论向前发展的动力,对新的街头官僚及其控制的研究,将会构成新的街头官僚理论的重要理论。

[参 考 文 献]

- [1] Lipsky, M. *Street-level Bureaucracy*[M]. New York: Russell Sage Foundation, 1980.
- [2] Brehm, John & Scott Gates. *Working, Shirking, and Sabotage*[M]. Ann Arbor: The University of Michigan Press. Aiken, 1997.
- [3] Aiken, M & J Hage. *Organizational Alienation: A Comparative Analysis*[J]. *American Sociological Review*, 1966, 31: 497-507.
- [4] Bovens, Mark & Stavros Zouridis. *From Street-level to System-level Bureaucracies*[J]. *Public Administration Review*, 2002, 62(2): 174-184.
- [5] Goodsell, Charles. *Client Evaluation of Three Welfare Programs*[J]. *Administration & Society*, 1980, 12: 123-136.
- [6] Goodsell, Charles. *Looking Once Again at Human Service Bureaucracy*[J]. *Journal of Politics*, 1981, 43: 763-778.
- [7] Hasenfeld, Y. & D. Steinmetz. *Client-official Encounters in Social Service Agencies*[A]. Charles Goodsell. *The Public Encounter: Where State and Citizen Meet*[C]. Bloomington: Indian University Press, 1981.
- [8] Heeks, Richard & Anne Davies. *Different Approaches to Information Age Reform*[A]. Richard Heeks. *Reinventing Government in the Information Ages*. London: Routledge, 1999.

- [9] Kaufman, H. The Forest Ranger[M]. Baltimore: John Hopkins University, 1960.
- [10] Kroeger, N. Bureaucracy, Social Exchange, and Benefits Received in a Public Assistance Agency[J]. Social Problems, 1975, 23: 182-196.
- [11] Lipsky, M. Toward a Theory of Street-level Bureaucracy[A]. W. Hawley & M. Lipsky. Theoretical Perspectives on Urban Politics[C]. Englewood Cliffs: Prentice-Hall, 1977.
- [12] Long, Norton. Power and Administration[J]. Public Administration Review, 1949, 9: 257-264.
- [13] Miller, G. A. Professionals in Bureaucracy[J]. American Sociological Review, 1967, 32: 755-768.
- [14] Moodv, Steven M & Suzanne Leland. Stories from the Lines of Public Management. Street-level Workers as Responsible Actors[A]. Jeffrey Brudney, Laurence O' Toole Jr & Hal G Rainey. Advancing Public Management: New Developments in Theory, Methods, and Practice[C]. Washington, D.C.: Georgetown University Press, 2000.
- [15] Moore, Scott. The Theory of Street-level Bureaucracy: A Positive Critique[M]. Administration & Society, 1983, 19(1): 74-94.
- [16] Prottas, J. M. The Power of the Street-level Bureaucrat in Public Service Bureaucracies[J]. Urban Affairs Quarterly, 1978, 13: 185-312.
- [17] Scott, Patrick G. Assessing Determinants of Bureaucratic Discretion: An Experiment in street-level Decision Making [J]. Journal of Public Administration Research and Theory, 1997, 7: 35-57.
- [18] Wasserman, H. The Professional Social Worker Ina Bureaucracy[J]. Social Work, 1971, 16: 89-96.
- [19] Zuurmond, Arre. From Bureaucracy to Infocracy[A]. Ig Snellen and Wim de Donk. Public Administration in a Information Age: A Handbook[C]. Amsterdam: IOS Press, 1998.

(责任编辑 吴友法)

Street-Level-Bureaucrat Theory in Public Administration

YE Juan-li¹, MA Jun²

(1. Wuhan University Journal, Wuhan 430072, Hubei, China;

2. Center of Public Administration Research, Zhongshan University, Guangzhou 510275, Guangdong, China)

Biographies: YE Juan-li (1968-), Doctor, Associate professor, Wuhan University Journal, majoring in theories and methods of political science; MA Jun (1969-), Doctor, Associate professor, Center of Public Administration Research, Zhongshan University, majoring in public budgeting.

Abstract: Street-level bureaucrats are civil servants working at the bottom of governmental hierarchy. With the discretions they enjoy in policy implementation, street-level bureaucrats actually are able to “make” policy. Although sociologists had noticed these bureaucrats for a long time, it was Lipsky who coined the term and built a formal theory of street-level bureaucrat. The theory of street-level bureaucrat grew quickly since then, and has accumulated a large body of literature. While the recent information revolution seems to have solved many problems related to old type of street-level bureaucrats, it is still possible for the new form of screen-level bureaucrats or system-level bureaucrats to abuse their power. The biggest question posed by street-level bureaucrats is how to effectively control them, which is also one of the most difficult problems for public administration.

Key words: public bureaucracy; street-level bureaucrat; discretion