



首页 → 学术文章 → 法律伦理

李旭琴：街头官僚自由裁量权规范化行使的伦理路径解读

街头官僚自由裁量权规范化行使的伦理路径解读

李旭琴（福建师范大学公共管理学院，福建福州 350007）

【摘要】 街头官僚理论是近些年公共行政学理论的一个前沿领域，它关注的焦点是街头官僚的自由裁量权及其政策制定能力。我国基层行政执法类公务员大体可以纳入“街头官僚”的范畴，他们在自由裁量权行使过程中出现错位现象，并由此产生负效应。行政伦理发挥着“隐形制度”的约软束功能，是行政主体自由裁量权的依托。从行政伦理学的维度剖析基层执法类公务员在自由裁量权行使过程中的价值负载，寻找自由裁量权规范化行使的伦理路径，是铺就政府与公众和谐之路的新视角。

【关键词】 街头官僚理论 行政伦理 自由裁量权 基层执法类公务员

街头官僚在政策制定中的作用以及他们拥有的自由裁量权正日益进入公共行政学家研究的视野。“街头官僚”这一概念的出现比人们对它的研究晚得多，是在李普斯基（Lipsky）1977年发表的《建立一个街头官僚理论》一文中开始出现的。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，标志着官僚自由裁量的微观研究理论——街头官僚理论的正式建立。本文从行政伦理学的维度出发，探讨我国的街头官僚——基层执法类公务员在其行政行为中自由裁量权使用上的错位现象及其对策。

一、自由裁量权：街头官僚理论的涵摄所谓“街头官僚（street-level bureaucrat）”，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基层公务员^①。在西方，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和收税员等。参照我国《公务员法》关于公务员职位类别的规定，街头官僚是指依据国家法律法规直接面对公民实施行政管理的国家基层公务员，大体可以将我国基层行政执法类公务员纳入“街头官僚”的范畴。他们主要是履行社会管理与市场监管职能的行政机关的基层部门中，直接履行行政监管、行政处罚、行政强制、行政稽查等现场执法职责的公务人员。交警、城管以及其他“窗口”部门的一线工作人员，可视为典型的“街头官僚”。街头官僚虽然位处基层，但是在执行公务的过程中，“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，拥有非常大的自由裁量权”^②。所谓自由裁量权，也叫行政裁量权，一般指行政机关和政府官员在一定法律法规规范之下从事行政管理活动所享有的自由酌量完成任务的方式和解决问题的权力，即有条件的行为选择权。^③现代契约理论告诉我们，由于受交易费用和信息不完全的制约，任何法律、法规和政策都是一种不完全契约，都不可能对行政主体和对象的行为进行完全的约束。特别是为了具有普适性和适当弹性，行政法律、法规和政策的规定总是原则性的，不可能对每个具体的行政行为做出明确的规定，这就为行政主体留下了相当大的操作性空间。^④街头官僚每天都针对公民个人做出大大小小的各种决策，这些决策主要是关于某项规则或法律是否应该运用，在某种特定的情况下，这些规则或法律应该如何解释。李普斯基认为，他们做出与公民利益相关的决策时，街头官僚有着非常大的自由裁量权，而且由于他们的工作难以程序化的因素的影响，这种自由裁量权是非常难以消除和降低的。所以，由于自由裁量权的不可避免地事实存在，街头官僚在执行公共政策的过程中实际起到了再决策作用，他们的决策将会直接影响许多公民的生活福利。

二、街头官僚自由裁量权行使的价值负荷

行政伦理学视野中的行政人是具有裁量权的责任行政者，是具有道德能动性的义务承担者，是根本性地受其自身信念与伦理约束的行动者，是以人民民主和公共利益为最高准绳的价值负荷者。由于行政自由裁量权涉及行政主体的意志自由，而意志自由又是一个基本的伦理学概念，道德是行为主体出于自由意志的自我约束，因此，行政自由裁量权的

伦理边界的设立，可以为行政自由裁量权的正确行使提供一种基于行政主体自身道德素质的内在控制路径。街头官僚作为一线的公共政策执行者或是事实上的政策制定者，也是以一个行政主体的身份出现在公众的视野之中，其蕴涵行政伦理价值的三方面的内容：一是官僚机构内部制度架构的伦理内涵、价值取向和伦理约束机制；二是作为街头官僚所执行的政策本身也并不是完全价值中立的，不论是政策的目的还是执行政策的手段的选择都涉及到利益与价值问题；三是街头官僚工作的基本精神即服务精神——“公意”取向，卢梭认为，公意就是一个人设身于公共生活时所应当具有的意志。街头官僚自由裁量权行使的公正与否直接关系到政府形象的塑造和人民利益的保障。如果说街头官僚的粗暴执法、野蛮执法，乃至暴力执法是方式、方法问题，即工具理性的问题，那么工具理性的背后隐藏着价值理性的问题。工具理性一旦涉及价值理性，单纯的技术问题就会转化为复杂的政治问题。行政自由裁量权的存在，恰恰说明了官僚机构与街头官僚并不是没有灵魂、没有任何意志自由的政治工具，而是有一定意志自由并需要运用价值理性进行独立价值判断和价值决策的公共管理主体。因此，行政自由裁量权就意味着行政主体具有进行价值判断和价值决策的意志自由，因而也意味着相应的道德责任。在行政伦理学领域，行政自由裁量权是一种非制度化的行政权力，因而也是一种伦理性的权力，突出了伦理道德在行政自由裁量权行使中的重要性，彰显了街头官僚的公共性和伦理自主性特征，从而为寻求行政自由裁量权控制的伦理向度提供了基本的理论依据。

三、我国街头官僚自由裁量权行使的错位及动因

（一）自由裁量权的错位行使行政自由裁量权的行使是提高行政效率和法律调整各种社会关系的必然需要，其运行起到了维护公共利益，维持公共秩序，提高行政效率，满足社会需要，实现国家权能的作用。但是，另一方面，行政自由裁量权的存在，意味着在法律所未及之范围内，行政享有某种程度的决定空间，这就使得它有可能在法律规定的幅度内被滥用，对行政相对人的权益可能造成侵害，从而对行政法治构成威胁。李普斯基认为，相对于组织的权力来说，街头官僚具有某种自主性。这意味着街头官僚机构中的下级会有着与上级不同的利益和目标，而且下级可以有效地采取某种不合作的策略来抵制组织的命令。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。

- 1、在行政处罚中畸轻畸重，在具体行政行为中前后不一。在行使自由裁量权时，行政行为的具体做出往往自由裁量超过一定的标准，或自由裁量超出一定的范围、种类，出现畸轻畸重的现象，造成行政自由裁量权的滥用。
- 2、拖延履行法定职责。根据行政管理的效率原则，行政主体应及时行使行政权，履行法定职责。但在实践中，违反效率原则或者出于某种不廉洁动机，拖延履行法定职责的行为仍然存在。
- 3、奉行效率主义，粗暴野蛮执法。基层行政管理固然要讲究效率，这是行政自由裁量权合理存在的因素之一。但问题的另一方面，它可能造成片面强调效率而滥用行政自由裁量权，甚至以讲究效率为借口而滥用行政自由裁量权。滥用基层行政执法自由裁量权违背了法律授权的目的和意愿，干扰和破坏了法制秩序，其后果严重，危害性大。粗暴执法、野蛮执法的现象时有发生，如：交警、城管等街头官僚与公民的矛盾冲突可以说占据了近期社会问题焦点的很大比重。“崔英杰”案就是这种“官”“民”冲突的极端表现。

（二）动因溯源

- 1、理性人的逐利动机根据丁煌“理性逐利人假设”：作为一个人，无论处于何种地位，其人的本性都是一样的，都以理性地追求个人利益、使个人的满足程度极大化为最基本的动机。政策从制定到最终执行的过程中，不可避免地被街头官僚的个人利益过滤了一层。对较硬性的政策，他们避重就轻地有选择执行；对于弹性较大的政策，则根据个人利益细化政策，使其具有可操作性；对于有损其利益或执行难度大的政策，他们往往会进行“软抵抗”、象征性执行，甚至不惜进行硬抗。
- 2、传统制度的路径依赖 “官本位”和“官利一体化”思想影响，官职成为社会唯一的价值尺度，造成基层公务员拜权主义的心态。我国是一个亲情社会，“君子义以为上”等传统思想的成为公务员秉公办事的羁绊，“权力行政，全能管制”思想导致公务员对强管制主义形成惯性思维和“路径依赖”。
- 3、认知现实模式的羁绊西方街头官僚控制理论主要是从他律的角度控制其自由裁量权，但最终决定街头官僚能否做出符合公共利益的合法再决策行为的并非制度和法律的约束与规制，而是官僚们的个人价值选择。基层公务员的执政和执法理念受到了侵蚀，排除干扰的能力差，对执行公务的法律法规的重要性、严肃性和长期性认识不足，存在侥幸心理，缺乏执行法律法规的意识。基层公务员进取动力不足，无视社会的发展进步，仍靠传统的方式去了解和处理问题，缺乏自己主动提出创新工作方式的意识，业务素质不高，知识技能结构老化。
- 4、现存制度的罅隙立法机制程序繁难，缺乏活力，造成法律法规不完善，造成执法不严、违法不究的不正常现象，使法律法规形同虚设，官僚主义作风严重。监督权和监督程序界定不清晰，行政监督上下级存在互惠利益关联，专门监督制度因行政依附受到制约。如果法律、制度的效率不够高，街头官僚极有可能钻法律的空子和制度的罅隙。

四、自由裁量权规范化行使的伦理控制路径

为了防止或避免行政自由裁量权在行政主体的裁量空间内的滥用，人们从法学的角度为行政自由裁量权进行了一种抽

象限制——行政合理性原则，行政主体必须在法的精神和原则允许的范围之内做出自由裁量行为。但是，要实现对于行政自由裁量权的全面制约，仅有行政合理性原则又是不够的。官僚控制并不排斥日臻细化和完善的公共法律体系和制度规范体系，不排斥公共权力与行政行为的规范性、制度性安排，但是除此之外，还致力于建构一个以公民权和公共利益的交点为原点，以公平正义、公共责任和公共服务为坐标轴，并指向公众满意的坐标体系。街头官僚行政自由裁量权的伦理视点，以其自身应有的道德尺度的形式存在着，以衡量自由裁量行为之正当与否的具体的伦理指标。因此，必须运用行政伦理的双重维度来规范我国基层公务员的自由裁量权行使的理路：

（一）个体伦理维度的控制路径 “只有那些具有正义德性的人才有可能知道怎样运用法律。”^⑤因此，要对街头官僚进行个体伦理控制，唤醒他们的理性自觉，完善他们的伦理人格。当法治理念、透明理念、有限理念、责任理念、服务理念、公平理念、高效理念以及廉洁理念等政府公共关系理念深入到每个街头官僚心中，并成为其行动准则时，政府与公众的和谐之路就会出现。

1、树立科学的行政裁量观在现代社会，实现社会公平与正义是行政伦理的重要价值，应该从传统行政伦理抽象的善恶分辨为内容转向对公正问题的探讨作为现代行政伦理基本内容，从而使基层公务员树立科学的正确的行政裁量观。应加强行政职员的法律知识尤其是法理知识的培训，以使其确立正确的行政裁量理念：^①平等裁量原则。基层公务员应当客观地根据事实的性质、情节、后果等按照同一标准做出自由裁量，而不能根据公民的地位、身份，随意变动标准，使不同的行政相对人受到歧视性对待。^②公正裁量原则。公正裁量原则要求基层公务员代表着社会全局性、普遍性的公共利益，秉公办事，不能使行政自由裁量权蜕变为追逐私利的工具。^③据实裁量原则。据实裁量原则要求行政主体应当始终以事实为依据，实事求是地进行自由裁量，是诚实这一基本德性在行政自由裁量中的具体体现。^④公益取向原则。卢梭一再主张的局部意志不应超越和扭曲一般意志，虽然在官僚体系中，公共利益的考量有时未必会与个人利益、组织利益或辖区民众利益相冲突，但是最终公共善应该超越它们，成为道德模糊判断的标准。

2、强化道德自律精神基层公务员的自律是所有防范制约措施中的第一道防线，也是行政主体从根本上提升其执法能力的根本途径，是防止裁量权滥用的基础和关键。故而，首先，应强调对基层公务员的行政伦理培训和道德自我意识的培养，加强行政职员的行政职业道德修养，形成高尚的行政人格；其次，加强街头官僚的思想政治教育，促进他们确立正确的伦理理想目标和伦理信念；第三，强化街头官僚的道德自律意识，不断提高他们责任感和良知，促使他们自觉地将制度伦理内化为自身的道德自律。

（二）制度伦理维度的控制路径罗尔斯指出：“社会正义原则的主要问题是社会的基本结构，是一种合作体系中的主要的社会制度安排。”^⑥建立适应社会、政治和经济的发展的制度伦理对于社会良序、行政发展和社会治理目标的实现具有十分重要的意义。“制度伦理——对制度的正当合理与否的伦理评价和制度中的伦理——制度本身蕴涵着一定的伦理追求、道德原则和价值判断。”^⑦由此可见制度伦理具有制度伦理化与伦理制度化两个层面的含义，对我国街头官僚自由裁量权的形式具有重要的制度保障和规范作用。

1、实现制度伦理化制度伦理化是指伦理化了的制度，亦指制度的合伦理性、合道德性。罗尔斯认为，正义是社会制度的首要价值，是建构社会制度时的前提和基础，无论制度的制定、对制度的评价还是制度本身的追求都应该以道德为基础。只有以“善”的制度作为根基，才能确保自由裁量权运用的合理合法。法律和制度更富伦理道德内涵，更符合人性的要求，更易被官僚自觉接受和遵守。在我国公共政策的制度安排和体制设置中贯穿道德原则是行政道德化的基本工程，时刻提醒公务员自重、自省、自律，更好地发挥道德的导向作用。因此，在我国公务员执法的相关相关法律制度和权力体制及其运行方式，必须包含道德的内容并付诸实施。

2、实现伦理制度化实现伦理制度化，是指将道德的非强制性转化为以法律为后盾的强制性方式。首先，现代社会的行政伦理原则和伦理要求提升规定为制度，并强调行政伦理的制度化、规范化、法制化，制定明确的行政职员行为规范法，是为必要。其次，建立行政责任制，通过内部责任追究的形式，明确滥用行政裁量权者的责任，从而使公务员的行为有正确的道德价值定位和价值取向。再次，加强行政伦理的监督机制，加强对行政裁量权行使的监督。公正的行政裁量性行政行为作为一种社会要求和行政标准，其本身必然同时包括维持这种公正的必要的方式和手段，需要有相应的机构来管理和监督其实施。此外，街头官僚理论认为，要完善我国基层公务员自由裁量权的使用体系，我们还应该清醒地意识到在信息时代，传统的街头官僚必将完全蜕化成不同于传统街头官僚的系统官僚，而新的街头官僚——系统官僚也存在自由裁量权的滥用问题。电子政务在我国现行政府中占的比重将会越来越大，在这个发展过程中，我们必然会碰到传统街头官僚向系统官僚的转轨期，对于如何控制转轨期系统官僚的自由裁量权，我们应结合我国国情，未雨绸缪，提前做好各项工作，以完善我国基层公务员自由裁量权的使用体系。

注 释： [1] 马骏，叶娟丽. 西方公共行政学理论前沿[M].北京：中国社会科学出版社，2004. 91 [2] Lipsky, M. s street-level bureaucrat. New York: Russell Foundation,1980:13. [3]叶娟丽，马骏. 公共行政中的街头官僚理论[J]. 武汉大学学报(哲学社会科学版)，2003, (1) [4] 万俊人.现代公共管理伦理导论[M].北京：人民出版社，2005, (5) .162-163. [5]麦金太尔.德性之后[M]，中国社会科学出版社，1995, 92. [6] 约翰·罗尔斯. 正义论[M]. 北京：中国社会科学出版社，1988, 54. [7] 方军：制度伦理与制度创新[J].中国社会科学，1997, (9 3) . 参考文献： [1] 张康之.寻找公共行政的伦理视角[M]. 北京：中国人民大学出版社，2002. (1) . [2] 特里·

库珀. 行政伦理学: 实现行政责任的途径[M]. 北京: 中国人民大学出版社, 2001. [3] 张康之. 公共行政中的哲学与伦理[M]. 北京: 中国人民大学出版社, 2004 (10). [4] 郭济. 行政哲学导论[M]. 哈尔滨: 黑龙江人民出版社, 2004. (1). [5] 蒋毅, 青敏. 西方街头官僚理论与我国基层行政执法公务员自由裁量权[J]. 理论探讨, 2006, (6). [6] 李小兰. 街头官僚再决策的内在动因与控制路径[J]. 前沿, 2007, (12).

The Ethical Dimension of the Discretion used by the Junior Civil Servants ——Based on the Theory of street bureaucratic

Li Xuqin (Faculty of Public Administration, Fujian Normal University, Fuzhou 350007, China)

[Abstract] It's one of the forefront field in the public administration for the theoretical research of the streets Bureaucratic in recent years. It focuses on the discretion and policy-making capacity of bureaucrats. The grassroots administrative enforcement of the civil service can be roughly into "street bureaucratic" area in China. The phenomena of dislocation can be occurred in the process of the discretion. Administrative Ethics play a soft beam function as "stealth system", which is the main "discretion" of administrative body relying on. It's a new perspective to pave the harmony relation between the Government and the public by analyzing values used by civil servants and looking for the ethical path.

[Keywords] the streets Bureaucratic Administrative Ethics Discretion Grassroots administrative

作者简介: 李旭琴(1984-), 女, 汉族, 福建龙岩人, 福建师范大学公共管理学院行政管理硕士2007级研究生。主要研究方向: 政府治理与行政现代化研究。手机号码: 13635236015; 宿舍: 0591-83147485; 邮箱: sheepxuqin@163.com

中国社会科学院应用伦理研究中心
北京建国门内大街5号 邮政编码: 100732 电话与传真: 0086-10-85195511
电子信箱: cassethics@yahoo.com.cn