自由裁量、标准化与治道变革

---以杭州市上城区为例

王猛　毛寿龙

（中国人民大学，　北京　100872）

【摘　要】自由裁量作为基层官僚与现代行政的基本特征，在学术研究和行政实践中受到非常多的关注。但既有研究并未能就基层官僚的自由裁量问题构建一个相对完整的系统理论体系。一方面，已有研究很少关注横向政府部门间在职能模糊和职责交叉情况下的自由裁量问题；另一方面，信息技术如何影响街头官僚角色及其自由裁量权则讨论得并不充分，且缺乏深度的经验研究。本文以公民和基层官僚的需求为动力机制，构建了在信息化社会下思考信息技术、现代管理手段、自由裁量、政府管理和公共服务的理论框架，并以杭州上城区政府管理和公共服务标准化为案例对其进行论证，讨论了信息技术和现代管理手段的结合对规范自由裁量和推进治道变革具有的重要意义。

【关键词】自由裁量；街头官僚；标准化；治道变革

一、引言

身处一线的街头官僚在公共政策的制定与执行过程中扮演着非常重要的作用，而自由裁量作为街头官僚的基本特征，如何对其进行规范、防止自由裁量权的异化与滥用一直是理论界与实务界关注的焦点。特别是在 20 世纪七八十年代，美国公共政策研究领域兴起了声势浩大的“执行运动”，在公共政策执行中不可或缺的街头官僚也进人研究者的视野［1］。所谓街头官僚，是指“公共服务工作人员，他们在工作中必须同公民产生了直接的互动，并且在他们工作的执行过程中具有大量的自由裁量权”［2］。处于基层、与公民直接打交道且具有大量的自由裁量权是街头官僚的基本前提。然而，从利普斯基开创经典街头官僚理论始，自由裁量问题就一直与街头官僚理论相伴随，如何限制和规范街头官僚的自由裁量，维护民主的基本价值，确保政策有效执行是讨论的核心和焦点。

自由裁量作为现代行政的一大特征，无论是对政策制定还是政策执行都必不可少，必然存在于街头官僚的行政实践之中更是一个不争的事实。但是否应最大限度地限制甚至取消和废止自由裁量在学界并未形成共识。长期以来，就这一问题的争论陷入了自由裁量权大小、适用空间和存废的僵持讨论，而忽视了从技术的角度对自由裁量权本身进行规范的问题。即对自由裁量

***基金项目：**中国人民大学 2015 年度拔尖创新人才培育资助计划成果。

收稿日期：20 15 -5-12

作者简介：王 猛　男（1989-）中国人民大学公共管理学院博士研究生；

毛寿龙　男（1967-）中国人民大学公共管理学院教授公共政策研究院执行副院长博士生导师

的讨论，应超越权力是否过大、是否取消的简单化和非现实思考，而应关注如何实现自由裁量的规范化运作这一现实问题。因此，本文将研究触角伸向行政实践中的街头官僚自由裁量问题，特别是思考在信息社会背景下如何来规范街头官僚的自由裁量问题。

随着信息技术的发展，学界开始关注在政府部门中引进信息技术对街头官僚的角色和其自由裁量权的影响。Bovens 与 Zouridis 指出，在一些领域，ICT 的广泛使用使得传统的街头官僚日渐消失，而逐步转变为屏幕官僚（screen-level bureaucracy ）和系统官僚（system bureaucracy ）[3] 。街头官僚的自由裁量将受到极大的限制，官僚个体的价值与行为偏好对行政决策产生的影响越来越小，也有助于提高政府机构的公正程度和维护公众的合法权益，体现公正、公平和合法性。但街头官僚的自由裁量权必然转移到系统官僚上，由此带来的组织系统僵化和对系统官僚的自由裁量权进行规范则成为新的难题[3] 。

大力引进现代信息技术服务于政府内部管理和公共服务供给是公共管理的必然趋势。标准化作为一种重要政策工具和管理手段也在政府管理与公共服务中发挥着愈加重要的作用。政府部门借鉴和引入企业管理中标准化的理念与做法，将基层政府权力运行标准与现代信息技术相结合，以规范政府管理和提升公共服务质量。政府管理与公共服务标准化工作在我国也得到了中央与地方政府的重视且取得巨大进展。在中央层次，国家出台制定了《 服务业组织标准化工作指南》（2009 ）系列标准和《 公共服务标准化工作指南》 （2010 ）来规范公共服务标准化，充分发挥标准化对公共服务组织的支撑作用；在地方层次，许多省市区地方政府都在政府管理与公共服务领域积极进行标准化尝试，如陕西省、山东新泰市、成都市、北京东城区、南京江宁区和杭州上城区。

信息通讯与网络技术在公共管理中的广泛运用，实现了政府部门的互联互通并形成了内部网络。而理论界对自由裁量的理解却并未跳出“政府一公民”的二元框架，尚未关注到公共部门内部的系统官僚权力交叠和部门间的自由裁量问题：另外，既有研究尚未从自由裁量和街头官僚理论来讨论中国政府管理与公共服务标准化改革的案例，且未意识到标准化改革和探索蕴含的治道变革意义。因此，本文首先尝试拓展信息社会下的自由裁量存在的边界和空间，修正既有研究对自由裁量问题的非完整探讨，并以杭州上城区为研究对象，运用自由裁量和街头官僚理论系统分析其政府管理与公共服务标准化的历程与实践，官僚角色及其自由裁量权的转变。在理论上，为研究信息化社会下的街头官僚的自由裁量问题构建更有力的解释框架；在实践上，为推进政府机构变革提供具有本土性和借鉴性的经验研究和案例。

二、文献回顾与研究框架

1 ．文献回顾

Blau 最早从社会学角度讨论了官僚组织中层级控制与自由裁量权的关系问题，他认为要想在层级之间的控制和自主性间获得平衡，往往需要向自主性倾斜，允许相对多的自由裁量行为的存在[4] 。Jowell 认为授予政府自由裁量权是不可避免和必要的做法，对授权持绝对的反对立场是十分愚蠢的[5]。而将自由裁量与街头官僚结合起来探讨，并延展出关于街头官僚理论的经典讨论则是利普斯基在 1977 年发表的《建立一个街头官僚理论》 [6]一文和 1980 年出版的《街头官僚：公职人员的困境》 一书。正是利普斯基的贡献，使得街头官僚和自由裁量成为公共行政研究中的经典话题，受到理论家的充分关注。利普斯基认为，“与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”[7]。街头官僚不仅仅是公共政策的被动执行者，在利普斯基看来，街头官僚更是扮演着政策制定者的角色，同时需要对具体的政策情境做出有针对性和个性化的决定。因此，所有政府行政人员均不可避免地拥有不同程度的自由裁量空间，而规则不能自我实施，因为执行者可能面临规则模糊或不同规则间相互冲突的复杂环境[5][8]。而利普斯基则认为，街头官僚工作性质的职业化、专业化，工作情境的复杂性、特殊性和回应性，街头官僚与公民互动的重要性等决定了必须在实践中实行自由裁量阴。因此，自由裁量权的存在则具有必然性，成为现代公共行政的一大特征。诚如 Schuck[9]所言，“如果说立法是行政国家的骨架，那么自由裁量一 官员在其权限内在多种行为或不作为的方式中选择的自由---就是她的血肉”。

尽管以利普斯基为代表的学者肯定了自由裁量存在的必然性，但并不意味着自由裁量权的存在就具有天然的合法性。一种观点认为，街头官僚和自由裁量的存在对于执行法律政策、达成组织目标和提升行政对象的福社是至关重要的，因此主张街头官僚合理合法地拥有自由裁量权[7][10][11]；而另一种观点则主张，街头官僚的自由裁量行为可能扭曲政策目标，损害行政受众的福社。因此，需要对街头官僚的自由裁量行为进行削弱或取消 [11][12][13][14][15]。

Davis 指出，“裁量权就像斧子一样，当正确使用时是一件工具，但它也可能是作为伤害或谋杀的武器”。理性追求自利的官僚个体存在权力滥用与权力寻租的风险，因此，寻求“自治”的街头官僚始终面临个体目标与组织目标间的张力。然而，街头官僚的现实处境则在发生变化，信息通讯技术(ICT）在公共部门中的广泛与深度运用正迅速改变政府机关的结构，传统街头官僚正逐渐向屏幕官僚、系统官僚过渡，其自由裁量权必然会受到极大的限制［3］。系统官僚阶段是公民与政府、官僚的实时在线交流互动，节约文书工作和在线等待的时间，减少去政府部门办事的不便[16]，进而维护公平、公正等政治价值，也塑造了新的官僚形式-电子官僚（e-bureaucratic ）[17]。

程序控制、标准化和自动化是 ICT 在政府机构运用中的三种重要形式。Spence 认为，政治家和法院对政府机构决策进行程序控制以使其对环境更具回应性，然而政府机构对程序控制的应对使得新的控制要求窄化且保留实质性的自由裁量权，反而消解了程序控制的作用［18 ］。标准化对自由裁量能产生积极影响，但不一定带来政府绩效的改善[19] ，而自动化改变了官僚的角色并通过增强监督、减少官僚对申请者数据录入控制等方式削减了其自由裁量权[20]。这些在信息化社会背景下对街头官僚和自由裁量的讨论大大拓展了理论视域，但依然缺乏一个理解和分析自由裁量问题的整合性框架。

国内学者如叶娟丽和马骏系统介绍了利普斯基的街头官僚理论和波文斯、荣瑞迪斯的系统官僚理论[21]；韩志明对街头官僚的行动逻辑归纳为激励不足、规则依赖、选择执行和一线弃权等四个典型方面，并提出从管理、法律、政治及道德四种视角来控制街头官僚；尹文嘉运用领导理论分析街头官僚的自由裁量权和责任，构建了街头官僚的领导模型[22]；陈那波、卢施羽运用扎根理论分析了中国城管的自由裁量行为及其逻辑[23]。

虽然，国内外学界对街头官僚的自由裁量问题进行了较长时间的探讨，但就一些相同主题各方得出的结论并不一致。因而也未能就街头官僚的自由裁量问题构建一个相对完整的系统性理论体系。以 Lipsky 为代表的主张街头官僚合理合法拥有自由裁量权的学者肯定了自由裁量权存在的合理性和必要性，同时也承认自由裁量存在滥用的可能，但在如何把握街头官僚合理合法行使自由裁量权的范围方面并未形成一套系统的控制理论[15]。而以 Howe 为代表的主张削弱甚至消除自由裁量权的学者提出从管理的角度，以制度手段来控制自由裁量权，却也受到“越多的制度可能带来越多的自由裁量权”的质疑［11］。

既有关于自由裁量问题的研究主要集中于对街头官僚的探讨，而忽视了凡存在等级、上下级关系，皆存在自由裁量的问题。因此，街头官僚的自由裁量问题仅仅是特例。另外，横向部门之间就不存在自由裁量的问题吗？在职能模糊和职责交叉不可避免的情况下，又如何处理自由裁量的问题，特别是信息技术使得街头官僚转变为系统官僚后，后台系统将不同的部门进行整合并形成政府网络，又如何来规范政府内部的自由裁量问题、规范内部职员在内部决策中的自由裁量问题，这些都是新的课题。在信息技术如何影响街头官僚的角色及其自由裁量方面，国内外理论界都跟进得不够；而关于这方面的经验研究与深度案例分析也较为缺乏。

2 . 分析框架

既有关于街头官僚和自由裁量的讨论更多的是从供应方的视角，而未从需求方的视角来审视公民与电子政府间的互动[16]。因此，本文以公民与街头官僚两大主体为始点来讨论自由裁量问题。基层政府主要面临街头官僚和行政受众（公民）两大内外部顾客群体，正是因为这种内外部顾客之别，政府权力的规范也应区分为内部管理与公共服务两个层次。已有研究通常仅关注街头官僚在提供公共服务活动中自由裁量权的规范问题，而忽视发挥后台支撑功能的政府内部管理和内部官僚亦面临这样的问

题。Bovens 和 Zouridis 指出，系统与程序的设计者、IT 专家取代街头官僚而掌握大量的自由裁量权则成为新的议题。因此，街头官僚内部的自由裁量、街头官僚与公民互动过程中的自由裁量是两个重要的层次。

随着社会经济和信息技术的发展，作为外部顾客的公民既要求政府改善公共服务提升服务品质，还要求增强公共服务的回应性、及时性和公平性。另一方面，面对外部顾客需求的变化以及新技术革命对政府治道提出的变革要求，行政系统内部也产生了建立更加高效、顺畅、弹性和规范的行政体系以适应不断变化的外部环境和回应外部顾客诉求的要求。因此，内外部公共需求的增加则是规范政府自由裁量的动力源。

公共部门势必会从内部政府管理和外部公共服务两个层次来规范自由裁量权，进而来制约街头官僚的权力。这两个层次分别涉及行政部门内部关系的调整和政府与公民关系的调整。而这两个层次权力关系调整并非截然分开和对立的，而是相互配合、相辅相成。一方面，基层官僚作为公共服务的直接供给者，官僚系统内部的工作方法、程序、管理模式和行为规范会影响到公共服务供给的水平和质量，影响着公民需求的满足；另一方面，对公共服务供给的规范也会对政府管理自身的规范形成外部压力，要求建立高效的行政体系以适应公民对公共服务的优质性、及时性、回应性、公平性的要求。那么，衡量街头官僚自由裁量权规范化改革的绩效就理应包括规范的内部管理和优质的外部服务两个目标层次。

街头官僚自由裁量权的规范化改革在本质上是内嵌于民主行政改革之中的，以防止街头官僚权力的滥用和异化，符合现代政府法治化、服务型、效能型和廉洁型的治理理念，它要求：通过规范自由裁量推进基本公共服务均等化，实现公平正义；加强权力规范运行、依法行政和精细化管理；提升公共资源配置能力，提高政府管理和服务绩效；推进政府公开，加强权力监督，实现政府清廉。

而信息技术的发展和运用是规范自由裁量的技术前提。电子政府、系统官僚涉及信息的整合、流程的再造和沟通机制的完善，这需要现代信息技术作支撑，而依赖传统的管理技术和手段并不足以在技术层面上实现对自由裁量的规范。

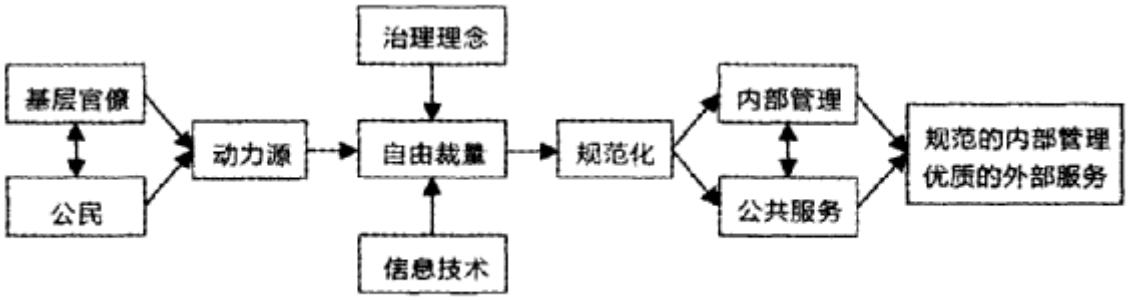

图1 自由裁量权规范化的分析框架

基于以上分析，笔者认为政府管理与公共服务标准化是包含治理理念、行政体系、外部关系和支撑体系的系统工程。就此，可得出如图 1 所示的分析框架。接下来，本文将运用上述框架对杭州上城区政府管理与公共服务标准化建设的实践进行分析，探讨进行标准化建设对街头官僚和其自由裁量权的规范意味着什么？其改革取得了怎样的制度绩效？取得这种制度绩效的原因是什么？之后，本文将就信息技术、标准化对官僚制、治道变革的意义、前景和方向进行探讨。

三、政府管理与公共服务标准化：杭州上城区的经验

作为规范和限制自由裁量的重要工具和手段，标准化是规范政府管理、提高公共服务质量的重要保证。政府管理与公共服务标准化既是满足不断变化的公共需求的要求，也是政府通过标准化操作规范基层官僚自由裁量行为，提升政府管理与公共服务，进而推进政府改革创新的重要内容。因此，政府管理与公共服务标准化建设是法治政府、有限政府、服务政府、阳光政府、

效能政府的集中体现，是转型政府自身改革的一个缩影[24]。

为规范公共服务标准、提升公共服务品质，近年来我国中央与地方政府在政府管理与公共服务标准化建设方面做了大量工作。目前，我国政府管理与公共服务标准化的实践形成了四种主要模式，即系统推进模式（如陕西省养老保险标准化工作）、统筹城乡管理模式（如成都实施城乡统筹、“四位一体”的劳动保障公共服务标准化建设）、整合政府模式（如杭州市上城区、北京市东城区）和驱动经济模式（如山东省新泰市）[25]。而杭州市上城区因其开展时间早、系统性强、涉及面广，成为区别于其他地方政府的独特模式。

1．发展阶段

区级政府是行政体制中宏观决策与具体事务的紧密结合层，这一层级的政府公务员具有街头官僚的典型特征，是公共服务的直接供给者，同时与公民的接触更直接、更频繁。因此，在区级政府进行政府官僚与公共服务标准化对规范自由裁量更具现实意义。杭州上城区作为探索政府管理与公共服务标准化的先行城市和标准化国家试点单位，从 2004 年开始已进行了四个阶段卓有成效的标准化建设（见表 1 ）。

表1 上城区政府管理与公共服务标准化的发展阶段

阶段	起步试点阶段	全面推进阶段	深化发展阶段	系统化、规范化、集成化阶段
时间	2004-2007.8	2007.9-2009.4	2009.5-2011.10	2011.11-至今
主要特征	在个别部门和特定范围内进行标准化试点	在全区范围内进行顶层设计，建立标准化体系以在全区系统推进标准化	深化标准化体系建设	标准化建设领域逐步从政府领域向党群部门和政协等领域延伸
主要工作	2004 年，为规范社区管理和提升社区服务水平，率先提出并牵头起草了四项社区建设管理规范。	2007 年，全面实施“政府行政管理与公共服务标准化”；2007 年 9 月，成立了政府管理与服务标准化试点工作领导小组。	2009 年 5 月，成为标准化国家试点单位；2009 年 7 月，被确定为唯一的政府管理和公共服务标准化试点；2011 年 10 月，以优异成绩通过国家标准审核验收。	进一步推进标准化建设的深化发展，在对政府职能及其运行机制进行科学分析的基础上，促进标准化项目向更加系统规范、集成化、信息化发展。
主要文件	DB33/T505-2004《社区建设管理规范》系列标准	《上城区政府管理与服务标准化示范区三年工作实施意见》(2007)	《政府行政管理与公共服务标准化建设指导意见》(2009)、《政府行政管理与公共服务标准化实施办法（试行）》(2009)、《政府行政管理与公共服务标准化(国家级)试点工作方案》(2009)	
意义	为浙江省社区建设管理完善提供了重要依据	提出了开展政府管理与公共服务标准化建设的工作思路、总体目标与建设要求以指导标准化建设工作	在国内自主设计并完成了区、县级层面的政府行政管理与公共服务标准化体系框架和结构的构建	进一步完善和深化标准化工作

资料来源：作者依据“上城区政府管理与公共服务标准化”相关内部资料自制。

经过十余年的探索和努力，目前，上城区通过职能梳理、顶层设计，形成了覆盖全面的政府管理与公共服务标准化体系，其中包括“政府管理与公共服务标准化体系”1 个总框架，“经济调节”、“市场监管”、“社会管理”和“公共服务”4 个职能分体系，31 个部门子体系（见图 2 ）。同时，上城区梳理出 5309 项具体职能事项，880 项法律法规及政策依据，同时编制实施了 154 项标准（其中国家级标准 1 项，省级标准 5 项，市级标准 34 项，区级标准 114 项）。

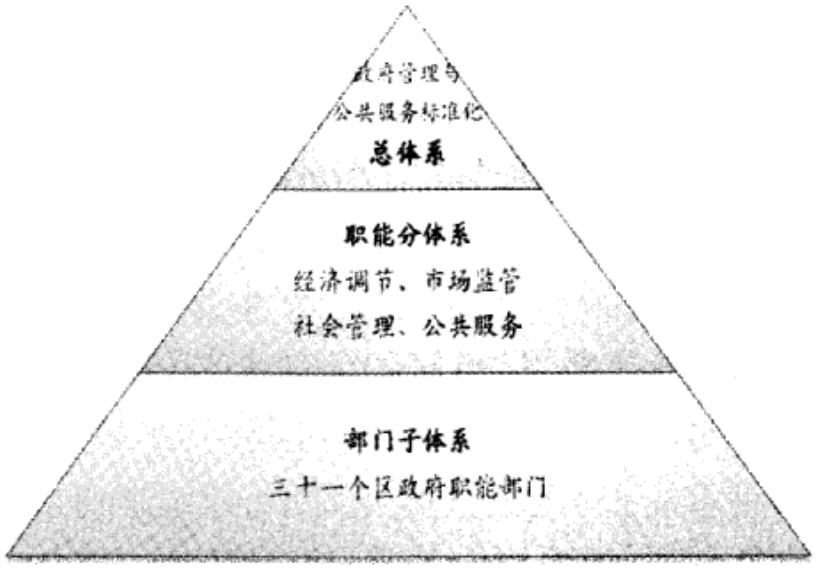

图2 上城区政府管理与公共服务标准化体系

资料来源：作者自制。

此外，上城区坚持体系建构与标准编制并重、全面展开与重点突破并重、实施应用与完善提升并重的建设思路，和职能“细化”、工作“量化”、流程“优化”和信息化平台对标准的“固化”的“四化”要求，着力构建“一化四网三体系”（见图 3），探索政府管理与公共服务标准化的“上城模式”，形成了颇具特色的“上城经验”。

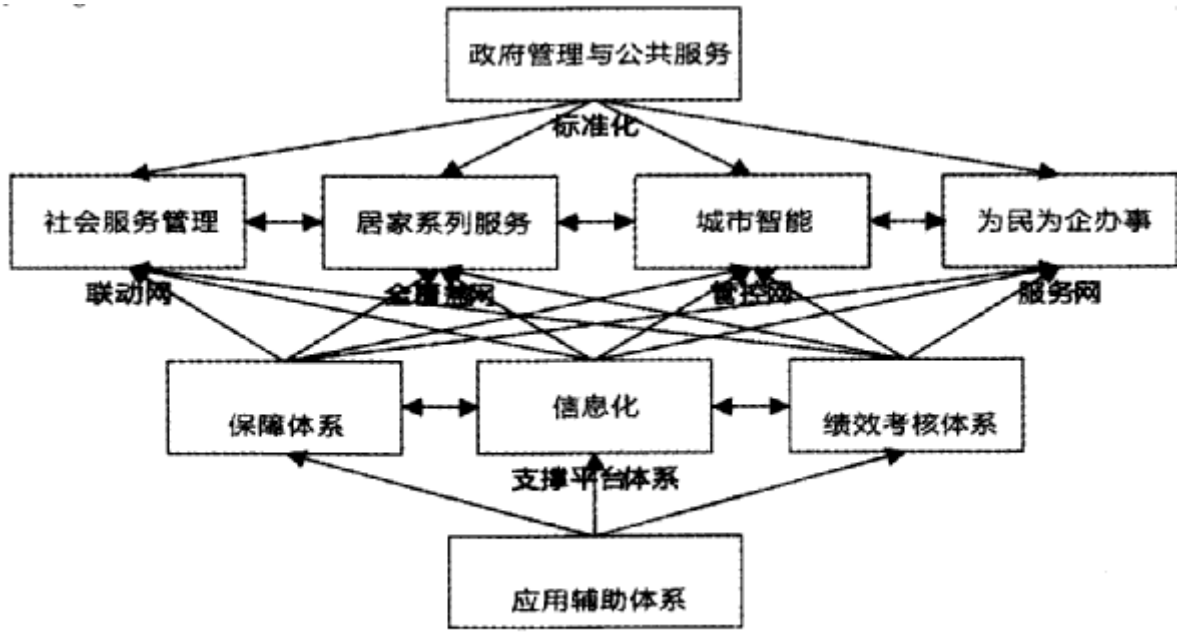

图3 杭州上城区“一化四网三体系”

资料来源：作者自制。

2 ．街头官僚与自由裁量的变化：上城区案例剖析

（ 1 ）动力机制：来自政府内外的双向驱动。杭州市上城区位处东部沿海发达地区，是杭州中心城区之一，是杭州商贸旅游中心、文创中心，是浙江省面积最小、单位 GDP 最高的城区，经济发展和社会治理水平较高。在新形势下，面对加快城区转型、推进经济发展、优化城市治理、改善民生保障、保持社会稳定、维护政府高效廉洁等多方面的要求和压力，在服务型政府的指导下，推进政府管理和公共服务标准化建设成为必然趋势。特别是当地人民生活水平较高，法治意识不断增强，公民对作为公共服务直接供给者的区级政府及其工作人员的管理与服务也提出了更高的要求。上城区的标准化试点工作则是率先在社区管理与建设领域开展的，亦可以说在新形势下，为满足城市社区居民日益增长的公共需求是上城区开展标准化建设的动力源。

顺应这一趋势，上城区本着“保证权力规范运行，提高公共服务质量，加强廉洁政府和效能政府建设”的初衷，借鉴和运用标准化管理的方法和手段，对公共服务进行标准化。同时，为回应公共服务的标准化，政府机构和基层官僚自身也做出了适应性调整。既清晰界定政府各部门的权责关系，重新明确基层官僚的角色；同时也要对其权力运行进行程序化控制，减少内部的自由裁量。因此，为保证政府对内与对外权力的规范运行，标准化建设是加强权力规范运行和精细化管理的必然要求。通过运用统一原理、简化原理、协调原理和最优化原理，采用程序控制、过程监管、节点推送、事后反馈等机制最大限度压缩政府管理与公共服务过程中的自由裁量空间，扩展基层权力的规范化、高效化和透明化运作的广度和深度，最后达到“规范公权，保障民权”的目的。

（ 2 ）治理理念：“六型政府”建设。治理理念是指导政府治道变革的深层次假设，影响着政府管理和公共服务的方式和模式。先进、现代的治理理念对推进政府管理与公共服务标准化建设具有重要的指示意义。2007 年，杭州市上城区就明确提出“按照新时期创新型、责任型、节约型、服务型、法治型和廉政型政府建设的要求，建立公共服务、社会管理、公共安全以及行政管理标准体系，使行政管理、公共服务、社会管理行为得到有效规范，试点区的管理水平和工作效率明显提高，同时为杭州市开展政府管理与服务标准化工作提供有益经验”的工作理念[26]。在改革创新伊始，上城区就把保证权力规范、依法运行，

建设法治型政府；提高公共服务质量，建设服务型政府；提升政府管理和服务绩效，建设效能型政府；推进政务公开，加强权力监督，建设廉洁政府作为标准化建设的指导原则。

（ 3 ）信息技术：互动模式变革的支撑与保障。信息技术是规范自由裁量权，实现政府管理与公共服务标准化的重要支撑。上城区非常重视信息技术的支撑体系建设，其主要做法有：首先，依托区综合数据库、街道综合信息系统、社区 e 家人和网上行政中心构筑信息化支撑平台；其次，构建含行政协调规范、社会组织规范与志愿者组织在内的保障体系；最后，建立社会服务管理联动网、居家系列服务全覆盖网、城市智能管控网及为民为企办事服务网，打造政府管理与公共服务网络系统。通过支撑平台、保障体系和网络建设，实现了政府内部、政府与公民、基层官僚与公民实时在线互动交流，减少了面对面的接触。诚如 Bovens 和 Zouridis 所言，信息技术的运用，公民与官僚间的互动不再发生在街头、会客室和窗口，而是通过摄像头、调制解调器和网站来实现，信息技术在组织运行中逐步扮演着决定性角色。如上城区实施智能城管，通过路面探头、智能监控、车载监控等信息化手段，在上城区 80 %的主要道路上建立了城管执法的“非现场工作模式”，不间断开展全辖区巡逻[27]。又如，上城区探索“外网受理、内网办理、外网反馈”的一站式行政服务模式，并通过“网络实时监督系统对行政权力运行进行全程实时监控、自动预警、绩效考核、异常处理，一旦出现违规操作或办理超时，系统会自动发出警告并启动督办、调查程序，按标准化流程履行职责的过程体现在网上，并与全区绩效评估体系结合”[27]。上城区网上行政服务中心集成了个人办事 26 个子项，企业办事 23 个子项，合计 229 个具体审批事项。

（ 4 ）政府管理与公共服务标准化：内外部的双向改革。在政府管理层次，上城区通过制定一系列标准，对政府各部门、各层级的行政职能实行标准化管理，减少部门间职能交叉，规范办事程序，实现权责清晰，提升行政效率，建立现代化的行政运行体系。在公共服务层次，上城区针对民众重点关心的医疗、教育、住房、养老、失业、社区服务、行政审批等问题，强调政府主动为自己立规，厘清公共服务的所有事项和内容，以明确的标准来规范政府行为，依据标准公开行政权力事项，并且增强政府工作的透明度，加强对行政权力的制约和监督，确保政府行为有法律法规或者标准可遵循、可操作、可检查、可评价，进而“倒逼”政府部门改善公共服务品质，提升公共服务效果。

（ 5 ）基层官僚与自由裁量：角色与权力的共变。上城区政府管理与公共服务标准化朝着信息化、智能化的方向演进，信息系统、网络、信息设备在公共管理中扮演着越来越重要的作用，原来身处一线的街头官僚如城管执法人员、征税员，因为信息技术的应用和智能化管理的出现，而更加具有 Bovens 和 Zouridis 所谓的屏幕官僚和系统官僚的特征。其次，这种趋势也意味着公民与政府、公务员的互动场景发生了变化，由街头、窗口转换成了虚拟的网络空间和系统。最后，政府管理与公共服务标准化也使得官僚的自由裁量权发生了根本的变化。一方面，政府管理与公共服务多数是在网络系统进行操作的，有严格的程序和过程控制，节点间的制衡与监督，操作人员实际掌握的自由裁量权相对较小；另一方面，因为这种标准是公开、可获取的，且有对操作痕迹的回溯倒查机制、风险预警机制，能够防止自由裁量权的滥用。

3 . 改革创新绩效

（ 1 ）规范自由裁量权运行，实现内部管理的规范化。标准化建设明晰了政府权力的运行流程，规范了自由裁量权的行使空间，做到了“把权力关进制度的笼子里”。在对上城区政府管理与公共服务标准化实施后审批流程简化、办事程序规范化效果的第三方评估中，有 80 %以上的调查对象认为政府管理与公共服务标准化“非常显著”和“比较显著”地简化了办事审批流程，实现了办事程序规范化；80 %以上的调查对象认为标准化工作使得政府信息更加公开透明的效果显著；75 %以上的调查对象认为标准化工作对遏制权力滥用和腐败现象的效果比较明显[26]。同时，标准化有效地降低和节约了行政成本，如实施城市智能管控平台后，减少了 50 %的城区协管员，节省费用 500 万元。

（ 2 ）提升公共服务品质，完善民生和社保体系。标准化建设着力为老残妇幼等弱势群体和外来人口服务制定标准，促进了基本公共服务的均等化，进一步改善了民生；同时，在“普惠”政策基础上，为特困人群提供“兜底”帮助，促进了公平正义的实现。调查显示，近 85 %的调查对象认为标准化对推动民生改善的效果相对显著；93.3 %的被调查外来人口认为实施标

准化后享受的公共服务水平有所提升。同时，超过 85 %的受访对象认为标准化对建立涵盖医疗、教育、住房、养老、失业等领域的标准化体系，对进一步促进社会保障体系完善的效果显著。

（ 3 ）解决了绩效评估和公众监督难问题。上城区标准化建设使政府各项工作都有标准可遵循、可操作、可检查和可评估，并且与绩效考核体系相衔接，完善了激励机制，增强了成本意识、绩效意识和责任意识。绩效考核将民众的满意度作为考评的重要指标，让民众对政府的评价有了客观、可量化的评价标准，更加有利于社会公众的监督，提高了权力运行的透明度，维护了政府的廉洁高效。

上城区在继续推进标准化项目过程中，还特别注重加强理论研究，以对其实践进行理论总结和提炼；引进第三方评估，以保证改革绩效评价的真实客观性；加强国际合作交流，借鉴和传播标准化建设先进经验。经过十余年的探索和努力，杭州市上城区在全国范围内率先在区一级层面整体设计和推进标准化建设，首创了区一级政府标准建设的制度体系，成为国内政府管理与公共服务标准化建设的“样板工程”，区级政府改革创新和标准化建设的典型案例。国际标准化组织副主席皮亚特也曾评价，“上城区的政府管理与公共服务建设在很多方面都已走在了国际前列”。

四、信息技术、标准化与治道变革

将现代信息技术与标准化紧密融合，最大限度地减少街头官僚的自由裁量空间，具有重要的操作性意义，它使得基层官僚的权力受到程序化、制度化和规范化的约束。基层官僚的自由裁量权之于整个权力体系和上级授权者而言是相对较小的；然而，它所具有的权力大幅伸缩使用的空间和与公民的直接相关性却无限放大了其作用。街头官僚不适当和非规范化地行使自由裁量权不仅会伤害公民的合法权利，导致公民对政府的不满和非信任，而且甚至对民主政治构成潜在的威胁。因此，政府管理与公共服务标准化的实施、自由裁量权的规范具有深远的政府治道变革意义。

首先，政府管理与公共服务标准化通过制度化、标准化的形式明确了政府及各部门的职能、权力和规模，明晰了政府工作人员的权力和职责，有利于有限政府的建设。通过各个部门子系统和系统集成，在操作系统中定义了各部门的权责关系，以及通过身份认证规定了每个操作人员不同的系统操作权限，框定了每个人员的权责，在系统设计上，做到了权力有清单、权力可追责。

其次，通过公共服务标准化，提升政府服务品质和效率，有利于服务型政府建设。通过将服务范围、服务内容、法律法规依据、办理时限、工作流程、工作人员要求、监督考核等内容以制度形式进行标准化，按照流程推送提高效率，降低公共服务成本；同时，标准化不仅存在于医疗、教育、住房、养老、失业、社区服务、行政审批等领域，还逐步向财政监督、招商管理、卫生监督、工商监督等扩散，有效扩展了政府服务的领域和范围。

再次，政府内部管理和公共服务标准化，有利于责任政府和阳光政府建设。通过标准化，建立了政府系统内部的权力制衡机制和体系，内部各部门、各环节有严格的节点控制，杜绝了权力的滥用；同时，通过网络系统能够对操作流程进行实时的跟踪监控，标准可比对、结果可预期、信息可公开，有利于加强对政府的民主监督，推进诚信政府和民主政治建设。

最后，政府管理与公共服务标准化也有助于促进法治政府建设。通过将政府管理的流程、公共服务的内容和程序制度化、法律化，依靠法律制度来规范政府的内部管理和外部服务行为，可以确保各项行为有章可循、有法可依，防止权力非规范化、非法治化运行。

当然，政府管理与公共服务标准化仅仅是推动向有限政府、法治政府、民主政府、分权政府和开放政府治道变革的一个侧面［28］。所以，政府治道变革也不能完全指望通过政府管理与公共服务标准化来实现。“政府的治道变革，显然不是单方面推进所能够成功的。它是一个自然的逐步思考、行动、成功或者犯错、反思、进一步行动的过程。在这一进程中，任何方面的

努力，都是非常重要的。”[29]这恰恰说明，地方政府通过政府管理与公共服务标准化来规范政府自身权力运行和提高公共服务品质的尝试和努力是宝贵的和重要的。

五、结论与讨论

本文从自由裁量的角度对杭州上城区政府管理与公共服务标准化进行了分析，指出公民与基层官僚对公共服务和政府管理的新要求是进行自由裁量规范化改革的动力源，而有限政府、服务型政府、责任政府和法治政府等治理理念是其观念指导，信息技术和信息网络建设是其支撑条件，标准化是其手段和方法，政府管理标准化和公共服务标准化是其核心内容，规范的内部管理和优质的外部服务则是其目标追求；而政府进行的政府管理与公共服务标准化的探索更具有深远的治道变革意义。

既有研究探讨了信息技术对街头官僚自由裁量权的影响，而鲜有从具体的案例来分析在信息社会下，自由裁量规范化的动力机制、支撑条件和主要内容。本文尝试探讨了标准化与信息技术相结合对街头官僚的角色和自由裁量权的影响。我们看到，随着信息技术在政府治理中的深度应用，基层官僚也越来越多地具有屏幕官僚和系统官僚的特征。同时，信息技术与先进管理方法如标准化的结合，对限制和规范自由裁量权的运行提供了技术条件，同时也是推进政府治道变革的有力举措。

当然，在运用信息技术和标准化来规范自由裁量，向系统官僚转变的过程中也面临一系列问题。譬如，自由裁量权从街头官僚转移到系统官僚如系统与程序设计者、管理与控制程序者、IT 专家，那么如何来控制和规范系统官僚的自由裁量权则成为新的议题。另外，在厘清政府管理事项和公共服务职能、提升标准体系科学化水平的基础上，如何处理好内部标准化管理与行政人员需求、外部标准化服务与公众个性化需求之间的关系也是值得思索的。最后，在程序设计、系统开发阶段更多引进社会参与，打开内部系统设计的黑箱，增强系统设计的透明度，回应社会公众民主参与和监督的诉求则是未来的趋势和方向。

同时，从实践上讲，我们需要推进自由裁量的规范化和实现标准化建设的可持续性和可推广性，总结和提炼政府管理与公共服务标准化的做法和经验，进一步促进权力运行和政府管理的精细化、信息化、制度化和标准化，通过恰当程序将其上升为法律规范或国家意志，使之固化为确保自由裁量权规范化运行的长效机制，进而实现政策有效执行、达成组织目标、提升公共服务品质和公民福社的目的。

参考文献：

[1] 韩志明. 街头官僚的行动逻辑与责任控制[J].公共管理学报，2008 (1)： 41-48.

[2] LIPSKY. M . 基层官僚：公职人员的困境[M].台北：学富文化. 2010 : 23 .

[3] BOVENS. M. ＆ZOURIDIS. S. From Street-Level to System-Level Bureaucracies: How Information and Communication Technology Transforming Administrative Discretion and Constitutional Control[J].Public Administration Review , 2002 , 62 (2) : 174-183.

[4] BLAU, P. The Dynamics of Bureaucracy: A Study of Interpersonal Relationships in Two Government Agencies[M]. Chicago: University of Chicago Press, 1995.

[5] JOWELL , J . The Legal Control of Administrative Discretion[J].Public Law , 1973 (18) : 179-201 .

[6] LIPSKY , M . Toward a Theory of Street-level Bureaucracy [M].HAWLEY, W. & LIPSKY, M. Theoretical Perspectives on Urban Politics. Englewood Cliffs: Prentice Hall, 1977: 196-213 .

[7] LIPSKY , M . Street-level Bureaucracy[M]. New York: Russell Sage Foundation , 1980 : 13-25 .

[8] DAVIS , K. C. Discretionary Justice: A Preliminary Inquire[M].Baton Rouge : Louisiana State University Press , 1971.

[9] SCHUCK , P . H. Foundations of Administrative Law[M].London: oxford University Press, 1994 : 155 .

[10] LANGBEIN , L. Controlling Federal Agencies : The Contingent Impact of External Controls on Worker Discretion and Productivity[J].International Public Management Journal , 2009 , 12 (1) : 82-115 .

[11] EVANS , T . & HARRIS, J. Street-Level Bureaucracy, Social Work and the (Exaggerated) Death of Discretion[J]. British Journal of Social Work, 2004 (34): 871-895 .

[12] HOWE , D . Knowledge , Power and the Shape of Social Work Practice[A]. in Davies , M. The Sociology of Social Work . London : Routledge , 1991 .

[13] SCOTT, P. G. Assessing Determinants of Bureaucratic Discretion: An Experiment in Street-level Decision Making[J].Journal of Public Administration Research and Theory , 1 997 (7) : 35-57 .

[14] 威尔逊. 官僚机构：政府机构的作为及其原因[M].北京：生活· 读书· 新知三联书店，2006 : 1-11.

[15] 王佳佳. 关于街头官僚自由裁量权的综述[J].西昌学院学报（社会科学版）, 2010 (2) : 73-76.

[16] REDDICK , C. G..Citizen interaction with-government: From the street to servers? [J]. Government Information Quaterly, 2005 (22): 38-5 .

[17] CORDELLA , A . E-government: towards thee-bureaucratic form ? [J].Journal of Information Technology, 2007 (22): 265-274 .

[18] SPENCE , D . B . Agency Discretion and the Dynamics of Procedural Reform[J].Public Administration Review , 1999 , 59 (5) : 425-442 .

[19] LINK ,S. & NAVEH , E . Standardization and Discretion: Does the Environmental Standard 150 14001 Lead to Performance Benefits ? [J].Ieee Transaction on Engineering Management, 2006 , 53 (4) : 508-519 .

[20] WENGER , J . B . & WILKINS , V . M . At the Discretion of Rogue Agents: How Automation Improves Women ’s outcomes in Unemployment Insurance [J].Journal of Public Administration Research and Theory . 2008 (19) : 313-333 .

[21] 叶娟丽、马骏. 公共行政中的街头官僚理论[J].武汉大学学报（社会科学版）, 2003 (5) : 612-618 .

[22] 尹文嘉. 从街头官僚到街头领导：一个解释框架[J].甘肃行政学院学报，2009(3): 26-32.

[23]陈那波、卢施羽. 场域转换中的默契互动---中国“城管”的自由裁量行为及其逻辑[J].管理世界，2013 (10) : 62-80.

[24] 唐明良. 标准化与行政审批制度改革：意义、问题与对策[J].中国行政管理，2013 (5)：26-30 .

[25] 杨梅. 中国地方政府公共服务标准化探索与思考[J].北京行政学院学报，2012 (3)：30-34 .

[26] 胡税根等（2013 ）. 杭州市上城区“政府管理与公共服务标准化”创新绩效评估研究报告，内部资料.

[27] 杭州市上城区（201 3 ）. “政府管理与公共服务标准化”：资料汇编.

[28] 陈桂明、纪格非. 证据制度中法官自由裁量权的类型化分析[J].法学研究，2008 (3)： 63-74 .

[29] 毛寿龙. 现代治道与治道变革[J].江苏行政学院学报，2oo3 (2)：86-92 .

[30] 毛寿龙. 引咎辞职、问责制与治道变革[J].浙江学刊，2005 (1)： 45-49 .