

信息权力:理解基层政策执行扭曲的一个视角

——以 A 市中街城管执法为例

刘 升

(贵州大学 公共管理学院,贵州 贵阳 550025)



摘 要 “街头官僚”同时承担政策执行者和信息传递者的“双重角色”,但在“管理官僚”和“相对人”的“双重压力”影响下,其政策执行者的角色难以有效执行,从而出现政策执行中的扭曲。但在法制社会背景下,“街头官僚”扭曲执行政策有被问责的风险,出于理性人的避责考虑,“街头官僚”通过其在“管理官僚—街头官僚—相对人”信息传递结构中的信息传递者身份,通过“搭便车”的方式将该网络中心结构为其提供的信息资源优势变成“信息权力”,进而通过对信息资源再整理的方式制造出信息不对称的结果,以此具有了影响他人的能力,并让“信息权力”能够越过制度而生存。在实践中,“信息权力”虽有一定的积极作用,但因为“信息权力”处于国家和社会的监督之外,存在滥用、影响国家法制建设和现代化治理等风险,因此需通过源头控制和过程控制的方式进行管控。

关键词 街头官僚; 双重角色; 信息不对称; 理性人; 信息权力

中图分类号: C 916 **文献标识码:** A **文章编号:** 1008-3456(2018)02-0145-09

DOI 编码: 10.13300/j.cnki.hnwxkb.2018.02.018

以制度约束行为一直是管理学的经典命题。但基层官僚在具体执行国家政策法规中出现扭曲已然成为一个严重问题,并引起党和国家的高度重视,“同推进国家治理体系和治理能力现代化目标相比,法治建设还存在许多不适应、不符合的问题”,“有法不依、执法不严、违法不究现象比较严重”是其主要表现之一^[1]。对此,在经验现象方面,孙立平等早期通过乡镇收粮过程发现了在基层镇村中正式权力非正式运作的“政策执行变通”现象^[2];欧阳静根据乡镇的运作发现乡镇政府在计划生育、招商引资等实际运作中并没有严格按照既有政策执行,同样采用了“策略主义”的行动逻辑^[3];陈家建等则主要从政策适用性和政策执行压力两个维度考察了公共政策在不同时期的执行波动现象^[4];韩万渠以农村火化政策在现实执行中的扭曲变异来说明村干部在既是“政策执行者”,又是“政策目标群体”的身份困境情况下不得不做出一些违背政策的选择^[5]。应该说,这些研究都较好的对当前政策执行扭曲现象进行了描述,但这些研究主要还是从乡土性的社会基础来说明既有法规政策难以在当地有效运作的逻辑,也就是一直在回答“执行者为什么要扭曲政策”的问题,但并没有真正回答“执行者为什么能扭曲政策”的问题。毕竟,政策执行者扭曲既有政策是被法规明确禁止的行为。

对这方面的理论研究主要以李普斯基“街头官僚”的相关理论为基础,该理论认为高层管理者难以限制“街头官僚”的自由裁量权是由于“街头官僚”会运用各种各样掌握的资源来抵制管理者的控制和约束^[6],这都会让监督“街头官僚”遇到困难,从而构成“街头官僚”制定政策的条件。但既有理论对于“街头官僚”具体利用何种资源和何种方式抵制高层管理者的控制和约束也缺乏研究。因此,本文将从政策执行主体角度出发,从组织结构内部视角看政策执行者如何能够越过各种监督而扭曲政策。

收稿日期:2017-06-18

基金项目:教育部重大攻关项目“完善基层社会治理机制研究”(14JZD030);贵州大学文科重大科研项目“县级政府治理能力及其评价研究”(GDZT201709)。

作者简介:刘 升(1987-),男,讲师,博士;研究方向:基层治理和社会转型。

本文以 A 市中街城管队^①为研究对象,笔者从 2015 年 4 月开始,先后在 A 市中街城管队所在的市城管局、区城管局和中街城管队驻队调研 5 个多月,在查阅各种公文、汇报资料、统计数据基础上,还对上百名相关政府人员、城管人员、相对人^②等进行了深度访谈。中街城管队所辖区域位于 A 市中心,面积近 7 平方公里,人员构成复杂,流动人口多,治理难度较大;中街城管队有正式城管队员 40 人,协勤 31 人,保安 42 人,执法车 8 辆,执法力量较强。

一、基层治理中的政策扭曲

据统计,2014 年中街城管队一共对辖区内 303 名无照摊贩进行了总计 418 次处罚,为便于比较,对有据可查的 293 名^③无照摊贩中的 182 名餐饮类无照摊贩进行单独统计发现:第一,处罚次数上,182 人在 2014 年共被处罚 251 次,平均每人被处罚 1.4 次;第二,处罚强度上,城管对无照摊贩的平均每次罚款额都在 400~500 元左右,甚至随着罚款次数增加,平均罚款额在第 2 次到第 4 次之间还阶段性的有所降低(表 1)。

表 1 2014 年中街城管队餐饮类无照摊贩罚款统计

处罚次数	处罚人数	平均每人年度罚款额/元	平均每个案卷实际罚款额/元
1	137	518	518.0
2	27	1 081	540.5
3	13	1 415	471.7
4	4	1 575	393.8
5	1	2 300	460.0

注:数据来源于 A 市中街城管队。

但根据 A 市城管的《自由裁量权》制度规定,城管对相对人的罚款额都有明确规定,罚款额必须按照“罚款数额=罚款基数×(基准系数+区域系数+情节系数+变量系数)^④”的公式要求执行。其中在“情节系数”中明文规定,“一年度内有 2 次同类性质违法行为,并受到本市城管执法机关书面告诫或者处罚的,情节系数 1;3 次,情节系数 2;依次递推。”而餐饮类无照摊贩作为同类性质的违法现象,且这些餐饮类无照摊贩基本都是职业无照摊贩,经营位置等条件几乎不变,所以,如果严格按照城管法规执行,中街城管队对相对人的罚款数额应该与处罚次数呈正相关,也就是图 1 中的“理论每次平均罚款额”。但中街城管队真正的罚款额却是图 1 中的“实际每次罚款额”,可见两者存在巨大差距。

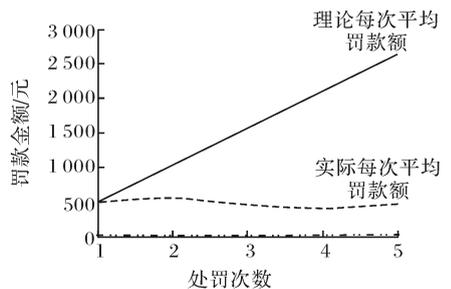


图 1 2014 年中街城管队餐饮类无照摊贩罚款变化^④

同时,根据实地调研,中街城管队处罚的这些无照摊贩大多是天天在街头出现的职业无照摊贩,但中街城管队一年中对一个无照摊贩平均仅处罚 1.4 次,最多也不超过 5 次,这显然已违背了“有法必依,执法必严”的执法要求。可见,中街城管队无论是对相对人的处罚次数还是处罚强度都没有按既有政策法规执行,出现了政策法规执行中的扭曲现象。

① 根据学术原则,本文采用匿名化处理方式。

② 城管的执法对象简称为相对人。

③ 303 个无照摊贩中可以查到详细资料的有 293 人,占比 96.7%。

④ 数据来源于中街城管队案卷。

⑤ 其中,变量系数指的是按照与特定违法行为密切相关的面积、体积、数量、长度、位置、距离、持续时间等因素确认;区域系数根据区域的重要程度来定,分为系数为 0,为 1,为 2 的地区;情节系数主要看对方是否暴力抗法和是否屡犯,如果屡犯就在系数上加 1,但时间为 1 年之内。变量系数包括:是否是电动车,是否占压盲道或机动车道,是否占用过街天桥等……

案例 1:一次,中街城管队队员在做一个“擅自摆摊设点”案卷的时候,因为相对人的三轮车占压盲道^①,所以从法规而言,对相对人的罚款肯定要翻倍,本来应该罚款 1 500 元,但因为城管只扣了相对人一个三轮车,因此只罚到 500 元,此时,如果按照事实说明,肯定会因为违背城管法规而被问责,于是,负责法制工作的吴班长就让该城管队员将照片中的盲道 P 掉,这样相对人就等于没有占压盲道,法规中的罚款额也就少了,做案卷就显得比较符合规定,于是该城管队员就只有通过 P 图软件将盲道 P 掉,保证了案卷中应有的罚款额和事实上的罚款额相等。

二、“双重压力”下的政策执行扭曲

中街城管队的现实执法情况与既有的法规政策要求出现了很大偏差,本应加重处罚的情况他们却没有加重处罚,本应天天抓扣的无照摊贩他们却一年仅平均处罚 1.4 次。按照我国相关法规的执法原则,中街城管队的行为显然已经涉及“违规行政”。而中街城管队之所以群体性的出现这种政策执行扭曲行为,从城管组织内部看,最主要的是基层城管人员所处的“双重压力”结构所致。

1. 基层官僚的“双重压力”

(1) 执法压力。在现代国家治理视角中,国家为了内部管理的方便有效而倾向于设计一种简单化、清晰化的内部管理方式^[7],发源于管理学的“目标管理责任制”则是一个目前普遍被采用的现代组织管理方式。所谓“目标管理责任制”,简言之,就是将上级党政组织所确立的行政总目标逐次进行分解和细化,形成一套目标和指标体系,以此作为各级组织进行“管理”(如考评、奖惩等)的依据^[8]。也就是上级管理部门通过下达任务指标的方法和手段推行各种方针政策的落实^[9],其最大特点是强调以目标为导向,以人为中心,以成果为衡量标准,目的在于促使组织和个人取得最佳业绩^[10]。

为促使城管严格执法,A 市城管也实行了以执法绩效考核为目标的“目标管理责任制”体系,该体系被具体化为《“千分制”量化考核办法》(简称《千分制》)。顾名思义,《千分制》是一个由众多考核项目组成的总值为 1 000 分的考核体系,由区局的各职能科室进行打分,汇总后作为对基层城管队的考评依据。因为这套考核体系与基层城管队的晋升密切相关(表 2),所以基层城管队对《千分制》的得分情况高度重视。《千分制》作为一个数字考评体系,最终所有考评结果都以数字方式呈现,而仅在其中的罚款绩效中,作为一个一级城管队,中级城管队折合每月有接近 6 万元的罚款指标^②。因此,中街城管队必须通过执法来完成这个考核任务,从而保证他们在“晋升锦标赛^[11]”中胜出。

表 2 A 市城管《千分制》奖惩标准

考核结果是局党组考核评议考核对象领导班子及成员工作绩效的重要依据,其运用包括:

- 1、适当增加年度考核分前五名的考核对象年度考核奖励指标的分配数量;
- 2、适当减少年度考核分后五名的考核对象年度考核奖励指标的分配数量;
- 3、取消全年年度考核平均分后三名的考核对象领导班子成员考核优秀等次和奖励的指标分配;
- 4、连续 2 次年度考核分排名后三名的考核对象,其领导班子要向考核领导小组提交检查报告,检查报告内容包括:造成排名靠后的问题分析、整改方案和责任追究;
- 5、连续 3 次年度考核分排名后三名的考核对象,考核领导小组对其领导班子进行诫勉谈话;
- 6、年内累计 4 次年度考核分后三名的和年度考核分排名后三名的考核对象,作为年度中层班子及成员考核的重点考核对象。

注:资料来源于 A 市城管《“千分制”量化考核办法》中“第九条”。

(2) 维稳压力。2001 年后我国进入全面维稳的阶段,到 2004 年我国提出建设“和谐社会”的总要

① 按照城管内部规定,擅自摆摊设点的罚款数额=500×(1+区域系数+情节系数+变量系数);其中,“占用盲道或者机动车道的,情节系数为 2;”也就是说,这个案由本来应该是罚款 1 500 元。

② 目前虽已不允许直接使用罚款额的方式,但根据得分方式仍可以计算出只有每月完成近 6 万元的罚款任务才能在该项目中得满分。

求,并在 2006 年 10 月 11 日颁布了带有强制力的《中共中央关于构建社会主义和谐社会若干重大问题的决定》,从而将构建“和谐社会”作为党和国家建设的重要目标。而从党的十六大报告第一次把“维护社会稳定”作为单独的一部分内容予以集中论述开始,“维稳”迅速成为党和政府的中心工作之一。在具体政府层面,近 30 余年来,政府维稳已逐步脱离“社会治安综合治理”和政法体制的总体框架,走向了“全面维稳”体制^[12]。因此,在当前“稳定压倒一切”的政治要求下,对维稳实行“一票否决”的高标准让“不出事^[13]”成为各级政府的硬性要求。为此,A 市城管根据 A 市政府要求专门出台了包括“两个不能^①”在内的大量执法规定,严令执法中不得出现任何影响社会稳定的情况。

但对基层城管人员而言,执法中是否出事并不完全由他们决定,城管的执法对相对人构成了利益损害,相对人出于维护自身利益角度也必然会想办法与城管对抗。同时,一方面,室外执法的复杂性让相对人可以利用各种环境与城管对抗甚至“反制”城管,如果城管对相对人处罚次数或额度太高,相对人可以通过下跪、打架、自残等不合作方式将事情闹大,进而在可能引发群体性事件的压力下迫使城管停止执法(案例 2);另一方面,通过对 2014 年中街城管队所处罚的 293 名相对人统计发现,其中男性相对人占 70%,且所有相对人的平均年龄只有 40.2 岁,而基层城管人员室外面对面的“现场执法”方式让这些年轻力壮的相对人完全有机会、有能力在街头给城管制造不稳定,甚至可以通过私下报复等方式给执法人员带去危险。因此,为了防止出现“群体性事件”影响稳定,也为了保护自身和家人的生命财产安全,在种种现实压力下,基层城管不得不想办法适当照顾相对人的利益。

案例 2:一次,职业小贩老李在骑三轮车躲避中街城管过程中因转弯太急而翻车,三轮车上的人和东西都摔到地上,此时老李看到城管执法车已经到了身边,索性直接躺在地上不起来,而城管怕群众误以为是城管打砸小贩而引起误会,也不好下车执法,因为是认识很多年的老对手,所以中街城管老张笑着让老李快起来,结果老李趴在地上开始与老张讨价还价,要求老张放她走,否则她就不起来,老张自然不同意,于是老李就真的躺在地上不起来,还假装口吐白沫,双方的对峙很快形成了群众围观,城管担心围观人群太多出事情,于是就只能开车离开现场,而老李看到城管一离开,马上爬起来收拾东西也走了。城管老张从执法车后车镜看到老李收拾东西跑了之后开玩笑地说:“不给她颁个奖都可惜了!”

2.“双重压力”下的艰难选择

当然,作为执法者的城管本身也是一个庞大的群体,而并不是所有城管都要面临这种艰难选择。在此,根据李普斯基的界定,将一线的基层执法人员称为“街头官僚”^[6],同时借用罗伯特·雷纳将警察分为处理实际问题的“街面警察”和管理他们的“管理警察”^[14]的区分办法,本文也将管理“街头官僚”的官僚称为“管理官僚”。由此,围绕“街头官僚”,就构成了“管理官僚—街头官僚—相对人”的三层结构(图 2)。

在图 2 中可以发现,在“管理官僚—街头官僚—相对人”这个结构中,从政策执行角度看,“街头官僚”属于政策执行者,且处于“管理官僚—街头官僚—相对人”这个结构的中间位置,这就让他们需要承受来自上下两方面的压力。具体而言,一方面,他们在“管理官僚—街头官僚”这个次结构中承受着自上而下的执法绩效考评压力,即执法的任务压力,“管理官僚”拥有内化在其职位之中的上下级之间的层级权力,这是一种凭借职位行使权力的制度权力,因为这种权力经过合法制度和程序授权,有制度做保障,

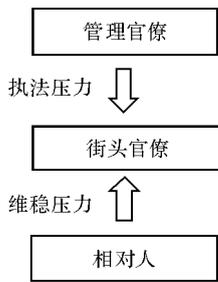


图 2 “管理官僚—街头官僚—相对人”结构压力传递过程

① “两个不能”指“不能因城市环境秩序问题影响社会稳定,不能因执法不当引发群体性事件”。

拥有无可争议的权威,所以下层的“街头官僚”必须服从上层“管理官僚”的要求;另一方面,在“街头官僚—相对人”的次结构中,“街头官僚”同样承受着自下而上的维稳压力,毕竟,在“维稳”要求和人流密集的室外执法环境中,“相对人”同样掌握舆论权力和国家赋予的一系列其他公民权力,他们的不配合随时可能引起“群体性事件”,导致“街头官僚”因处置不当而被问责。可见,在这种结构性“双重压力”下,处于中间“街头官僚”结构的一线执法人员已经处于非常困难的选择局面,严格按照法规政策执法,他们就面临可能带来社会不稳定而被问责的风险,而不严格执法则同样面临“执法不严”的问责压力。且除了执法绩效和“维稳”压力外,包括上层管理部门之间的矛盾,政策普适性与地方特殊性之间的冲突^[15],既有法规政策不足、法规缺乏可操作性、人情压力等在内的种种困难都通过“管理官僚—街头官僚—相对人”的结构让基层政策执行者难以有效执法。于是,在“既要做事又不能出事”的“双重压力”下,这就迫使基层城管人员不得不采用一些扭曲政策法规的策略性执法方式。从城管执法人员角度看,尽管他们扭曲政策同样有被问责的风险,但只要不被发现,他们就可以不受处罚;而执法中的“不做事”或“出事”都无法隐藏。因此,从理性人角度出发,城管自然是“两权相害取其轻”,选择扭曲政策的方式来进行执法。但这样,一线的“街头官僚”就不得不通过一些方式来隐藏自己扭曲执行政策的行为,这就为“信息权力”的产生提供了内在动力。

三、“搭便车”的“信息权力”运作机制

1. 结构性存在的“信息不对称”

借用经济学的相关理论,在信息经济学中,有两种性质的信息:一种是所有局中人都知道的信息,即共同知识或对称信息;另一种是并非所有局中人都知道的信息,为不对称信息,即某些局中人拥有而另一些局中人不拥有的信息^[16]。后一种情况也就构成了“信息不对称”。具体而言,所谓“信息不对称”是指市场交易中参与交易的一方比另一方拥有更多的信息,处于信息优势地位,从而便有利用信息不对称进行欺骗的动机,信息拥有方为牟取自身更大的利益使另一方的利益受到损害^[17]。

具体到“管理官僚—街头官僚—相对人”的结构中。从组成看,这个结构由“管理官僚”、“街头官僚”还是“相对人”三个部分组成,且每个部分在结构中的作用和功能都不相同。在这三个部分中,每个部分都只承担部分工作,三个部分互相影响,需要通过相互配合的方式完成工作。例如,一个政策的执行,包括“管理官僚”制定政策,“街头官僚”执行政策和“相对人”接受政策。从功能看,这个结构既是一个政策执行结构,同时也是一个信息传递结构。三个部分各属于总结构中的一部分,每个部分与其他部分相互合作的紧密程度决定了该部分的权力和影响力。

从信息传递的角度看,尽管“管理官僚”和“相对人”之间也可以通过一些方式进行信息传递,但通过“管理官僚—街头官僚—相对人”的结构图可以发现(图3),由于“管理官僚”和“相对人”中间有“街头官僚”存在,所以“管理官僚”和“相对人”之间越过“街头官僚”的信息传递注定是一种非常规的“弱传递”,只有通过“街头官僚”的信息传递过程才是信息常规的“强传递”。

以中街城管队为例,在城管执法中,主要存在两类信息:一类是文本的政策性信息,这一类信息由“管理官僚”制定和解释,但因为“街头官僚”是政策信息的具体执行者,同样必须熟练掌握这类信息,所以这类信息主要掌握在职业化的“管理官僚”和“街头官僚”手中,作为被服务者的“相对人”往往既没有精力也没有渠道获得这类足够信息;另一类是具体的场景信息,这类信息主要从具体环境中获取,掌握在作为直接参与者的“街头官僚”和“相对人”手中,“管理官僚”因不参与现场而无法直接获取此类信息。

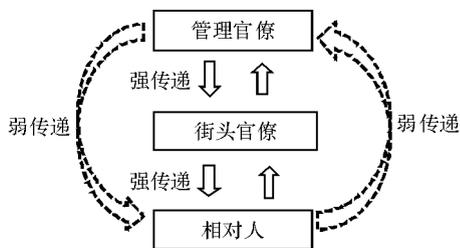


图3 “管理官僚—街头官僚—相对人”结构信息传播过程

从中可见,一方面,从信息静态分布来看,因为信息产生的不对称,所以无论是抽象的政策信息还是具体的场景信息在产生之初都是“不对称信息”,都无法做到各方共知。政策信息掌握在“管理官僚”和“街头官僚”手中,场景信息掌握在“街头官僚”和“相对人”手中,可见,只有“街头官僚”自始至终的存在于信息的整个产生过程,从而掌握了整个信息,而“管理官僚”和“相对人”掌握的都是不完整信息;另一方面,从信息动态传播来看,信息在“管理官僚—街头官僚—相对人”结构中顺序传播,无论是自上而下的政策信息,还是自下而上的场景信息,这些信息都必须经过处于中间位置的“街头官僚”的传递才能成为所有人共知的对称信息。这样,“街头官僚”为不能够直接互动的“管理官僚”和“相对人”提供了互动渠道,将发挥零散作用的两部分有效结合起来,从而构成整个网络的中心点,让“街头官僚”位置成为信息集中的“信息池”,这种结构构成“街头官僚”的信息优势,为“街头官僚”获取信息和掌控信息提供了结构性基础。由此,“管理官僚”和“相对人”都对处于中间位置的“街头官僚”形成了信息的结构性依赖。

2.“搭便车”结构下的“信息权力”

依据信息不对称理论,组织管理中的信息不对称按内容可分为两类,一类是外生性不对称信息,即指由个体从事的工作本身所具有的技术禀赋、内涵、性质特征等决定的,而不是由个体的主观意识造成的。另一类是内生性不对称信息,是个体利用管理者对其行为事前无法预测、事中无法观察和监督、事后无法验证而造成的信息不对称^[16]。

对“街头官僚”而言,他们因在“管理官僚—街头官僚—相对人”的信息传递结构中所处的中心位置让他们掌握了更多信息资源,此时属于外生性信息不对称。根据理论和制度设计,处于中间位置的“街头官僚”仅具有信息传递功能,“街头官僚”只是信息的中转站,他们的责任是在“管理官僚—街头官僚—相对人”结构中将所获得的信息及时且完整的传递给“管理官僚”和“相对人”,实现信息互通。因此,他们本应中立的履行“信息传送带”的责任,通过及时有效的将信息传达出去的方式实现信息在整个结构中的共知。

但现实中,“街头官僚”本身具有特殊性:一方面,“街头官僚”具有“双重身份”,他们不仅仅是信息传递者,还是政策执行者;另一方面,一线的“街头官僚”并不是简单的机器,而是复杂的理性人,这就意味着“街头官僚”并不会僵硬的执行法规政策的要求,他们还会将个人的利益得失考虑在内。而因为现实的种种原因,导致既有法规政策难以在现实中得到完整有效执行,所以“街头官僚”在履行政策执行者角色过程中出现了很多扭曲政策的行为,此时,如果他们认真履行了信息传递者的角色,无疑会让他们因“违规行政”而被“问责”。因此,出于理性人角度考虑,为了避免被“问责”,理论上本应属于中立的信息传递者的“街头官僚”不得利用自身在信息传递过程中的优势来掩盖自己作为政策执行者中出现的种种问题,于是,“街头官僚”被迫利用自己在信息传递中的优势地位“搭便车”,将结构位置给他们提供的外生性信息不对称转变成对自己有利的内生性信息不对称,从而实际上掌控了信息资源,进而将信息资源转变成信息权力,影响“管理官僚”和“相对人”的行为和决策,以为自身创造一个更加舒适和安全的工作环境。这样,最终的信息不对称是“街头官僚”人为制造的结果,是“街头官僚”利用结构优势制造出的信息权力和“安全阀”。

同时,由于我国发展不均衡等种种客观原因,已有的政策法规在制定中通常都会给一些特殊情况预留一些空间,例如,对无照摊贩处罚中,规定对老弱病残、患有精神疾病和家庭困难等特殊情况的无照摊贩可以适当免除处罚。但“相对人”往往并不掌握这些相关政策信息,“管理官僚”也无法得知“相对人”是否真的符合这些标准。而在种种现实原因之下,作为“街头官僚”的一线城管不可能全部清理掉街头的无照摊贩,于是在“管理官僚”发现无照摊贩并可能影响“街头官僚”绩效考评压力的情况下,“街头官僚”往往会表示那属于特困群体或其他特殊情况,而因为“管理官僚”在自身没有足够力量核实信息的情况下,只能根据“街头官僚”提供的信息做出判断,这就为“街头官僚”扭曲执行政策提供了相对“安全”的空间。

总之,“街头官僚”之所以能够掌握“信息权力”,至少具有两方面条件:一方面,信息自身的重要作用。信息本身具有成为权力的条件,信息是判断和决策的基础,及时准确的信息是做出正确判断和行为的前提,因此,信息具有权力能够影响他人的能力;另一方面,“街头官僚”所处的中心结构位置,使得他们可以灵活使用信息资源。“街头官僚”处于“管理官僚—街头官僚—相对人”结构的中间位置,他们掌握了信息的传递通道,这就让信息传递可以经过“街头官僚”的处理。于是,“街头官僚”利用这一“承上启下”的结构位置通过提供对自己有利的信息来影响“管理官僚”和“相对人”的思想和行为,让他们做出对自己有利的判断和决策。将“管理官僚—街头官僚—相对人”的总结构分成“管理官僚—街头官僚”和“街头官僚—相对人”这两个次结构来看,对下,“街头官僚”掌握了上层的“政策信息”,可以以政府代理人的角色出现,通过提供不完整甚至虚假的“政策信息”诱导“相对人”做出错误的决策;对上,他们掌握了基层的“现场信息”,了解相对人和现场执法环境,通过对上提供不完整甚至修改后的信息以逃避“管理官僚”的监督检查,从而为自身扭曲政策而避免被问责制造了空间。而无论是上层的“管理官僚”和下层的“相对人”都对“街头官僚”形成信息的结构性依赖,且因为他们所接收的信息往往都是被“街头官僚”有意过滤过的信息,所以他们不但看不到“街头官僚”的种种扭曲政策的违规行为,甚至他们的决策也会受到“街头官僚”的影响。

可见,所谓“信息权力”,是“街头官僚”利用自身在信息传递结构中的中间位置,以信息为资源,利用信息结构优势和各方对自己信息位置的结构性依赖,人为制造出“信息不对称”的结果,从而达到隐藏自身违规扭曲执行政策的目的。

四、“信息权力”的分布和影响

1. 关键结构位置的“信息权力”

从“管理官僚—街头官僚—相对人”的纵向层级结构看,“信息权力”主要集中于“街头官僚”位置,但从横向结构看,并不是所有一线“街头官僚”都掌握“信息权力”。相对而言,“信息权力”与信息资源占有能力呈正相关,其要求能够对信息进行筛选、编纂或重新整理等而不被其他人发现,这就需要对信息的垄断能力,因此通常只有处于信息交汇点的结构位置的“街头官僚”才能真正掌握这个权力。

以中街城管队为例,中街城管队每次外出执法过程中通常都有一个10人左右的执法班组,分别承担“指挥—驾驶—抓扣—外围警戒—财物转运—开单子—谈判—做卷”等不同工作,其中,司机负责开车,但执法车去哪里?走哪条路?通常都是指挥车中的班长进行直接控制;而见到相对人之后,是进行“抓扣”还是“警告”?也是班长进行调配;在执法现场具体扣什么?扣多少?扣多长时间等都是现场的班长进行安排;同时对“相对人”的谈话时间,谈话内容,罚款数额等都由班长具体指挥安排。在这个过程中,大部分一线城管人员处于“信息流水线”过程,如抓扣人员完成现场抓扣后就交给后续的谈案子人员,案子谈完之后再由做卷人员负责做成文本案卷,在这个过程中,大部分人员对信息的掌握都属于碎片化状态,只有执法班组的负责人处于该执法小组的中心位置,也是执法小组中信息最核心和做出决定的地方,能够全程监督和安排整个过程,并掌握所有信息。因此,班长就掌握了该班组的“信息权力”。可见,能够真正掌握和运作“信息权力”的必须是处于特殊结构位置的班组长等少量关键“街头官僚”。

2. “信息权力”的影响

尽管“信息权力”给予了“街头官僚”一定自主权,让他们可以根据现场情况灵活采取措施,在当前我国复杂的基层社会中一定程度上保证了局部治理的公平性和稳定性。但“信息权力”属于一种非正规权力,目前仍然难以有效监管和控制,所以使用过程中空间和自由度较大,容易因滥用而带有更多消极影响。

(1)影响法制社会建设。“街头官僚”在使用“信息权力”过程中,因为缺少监督而并不需要完全按照法规政策执行^[18],这就容易让既有的法规政策失去效力,损害了法规的权威性和神圣性,不利于法

制国家的建设。且由于作为基层执法人员的“街头官僚”都没有带头遵守法规和执法规，起到不良的示范作用，以至于被执法对象往往更加不按照法规行事，甚至于形成习惯，一旦遇到执法者，就会通过人情、关系、利益等方式进行说情等，让法规制度沦为形式。

(2)导致更多的社会不稳定。“信息权力”作为一种非正规权力，缺少规范和约束，其使用需要依靠基层管理人员的素质，如果基层人员的素质不高，就可能因使用不当而出现冲突和危险。因此对执法者的个人素质要求较高，但现实情况却是由于基层执法人员素养不足导致执法不平衡，结果“维稳”目标落空，反而需要“政府兜底”，使得基层执法人员本身成为社会不稳定因素之一，这也是城管成为近年来最容易出事群体的原因之一。据统计，在全国各地发生的群体性事件中，城管执法类占了 $1/3$ ^[19]。

(3)产生腐败和“惰政”。因为“信息权力”属于一种非正规权力，而由于基层公务员人员众多，人员素质和诉求不同等原因，且这种权力使用过程中比较隐蔽，缺少规范和监督、导致“信息权力”容易失控，所以就容易出现滥用的风险。基层人员的个人牟利思想与这种权力相结合，就容易出现假借国家权力之名的“公共权力私人化”的种种腐败牟利的行为，且即便是不直接谋取经济利益，因为“街头官僚”掌握了“信息权力”，就可以进行“造假”、“糊弄”等，从而为自己“偷懒”寻找方便，影响法规政策的落实。如在中街城管队，就经常发生因偷懒而拆案卷的行为^①。

且“信息权力”难以监督，其一，“街头官僚”的“信息权力”采用的是“搭便车”的方式，从信息传递结构可以看出，“街头官僚”几乎垄断了信息的传播渠道，其他人难以有效介入，而“搭便车”方式在操作中更加省时省力且风险较小，从监督的角度出发，就不仅需要监督“街头官僚”是否掌握了更多信息，还需要监督“街头官僚”是否主观截留这些信息，因为即便从客观出发，“街头官僚”的位置也让他们得以拥有更多信息。而在这个过程中，“街头官僚”完全可以寻找更多托辞来为自己的行为辩护，增加监督难度；其二，“街头官僚”的执法空间大多发生在室外，而室外是一个流动的开放性空间，工作难以实时监督，这就更增加了监督困难；其三，信息的特殊存在形态让监督者难以有效抓到证据，从而有利于信息使用者。总之，“信息权力”一旦被基层人员滥用或者拿来牟利，就容易导致基层治理中的不公平，进而影响基层治理中的公平正义，既不利于治理现代化的实现，也不利于社会长期稳定。

五、结论和建议

现实中负责一线政策执行的“街头官僚”并不是理论上机械的执法者，而是理性的社会人，他们会根据自身情况对现状进行综合分析后选择最优的行为。对基层“街头官僚”而言，因为他们同时承担着“政策执行者”和“信息传递者”的“双重角色”，当“政策执行者”的身份在现实中无法有效执行的时候，他们为了避责，就只有通过其在信息传递网络的中心结构位置来“搭便车”，利用非正规的“信息权力”为自己减轻问责压力。而正是因为“街头官僚”掌握了“信息权力”，在“街头官僚”利用他们政策执行者身份做出一些扭曲已有政策的情况下，他们仍然可以通过信息传递者的身份对自己的行为进行掩饰，从而达到事实上扭曲政策执行而不被问责的结果。而虽然这种权力在运作中有一定的积极作用，但也应看到，“信息权力”因为缺乏有效的监督而带来了更多不利影响。

从国家治理角度出发，国家要建设法治社会，实现治理现代化，就需要完善这种监控黑洞，让信息的传播更加透明和高效。因此：第一，通过源头控制让“街头官僚”失去冒险使用“信息权力”的动力。鉴于目前“街头官僚”主要使用“信息权力”是一种被迫自保的行为，所以可通过建立切实可行的法规政策，为“街头官僚”创造安全的执法环境等方式，适当减轻“街头官僚”非主观情况下的问责压力，让“街头官僚”降低运用“信息权力”的动力。第二，通过过程控制让“街头官僚”难以使用“信息权力”。一方面，以制度降低信息传播成本。通过公开所有执法信息，如罚款额、罚款对象、罚款时间、罚款地

① 如将一个 10 000 元的罚款额拆成 10 个 1 000 元的罚款案卷，从而降低完成任务的工作量。

点等,让“街头官僚”无法垄断信息;另一方面,以科技加强监督。通过普及现代科技技术和“屏幕官僚”的作用,严格执法记录,实现远程屏幕监控等,压缩“街头官僚”的“信息权力”施展空间。

参 考 文 献

- [1] 中共中央关于全面推进依法治国若干重大问题的决定 [N].人民日报,2014-10-29 (1).
- [2] 孙立平,郭于华.“软硬兼施”:正式权力非正式运作的过程分析——华北B镇收粮的个案研究[M]//郭于华.清华社会学评论(第1辑),厦门:鹭江出版社,2000:21-46.
- [3] 欧阳静.运作于压力型科层制与乡土社会之间的乡镇政权——以桔镇为研究对象[J].社会,2009(5):39-63.
- [4] 陈家建,张琼文.政策执行波动与基层治理问题[J].社会学研究,2015(3):23-45.
- [5] 韩万渠.基层官员的身份困境与乡村治理中的政策执行变异[J].中国行政管理,2016(9):100-106.
- [6] LIPSKY M.Street-level bureaucracy[M].New York: Russell Sage Foundation,1980:13.
- [7] 詹姆斯·C·斯科特.国家的视角——那些试图改善人类状况的项目是如何失败的[M].王晓毅,译.北京:社会科学文献出版社,2004.
- [8] 王汉生,王一鸽.目标管理责任制:农村基层政权的实践逻辑[J].社会学研究,2009(2):61-92.
- [9] 徐湘林.行政审批制度改革的体制制约与制度创新[J].国家行政学院学报,2002(6):20-25.
- [10] 赛明明.论人口计生目标管理责任制的改革和完善——以德鲁克目标管理理论的新发展为视角[J].人口与经济,2012(5):109-112.
- [11] 周飞舟.锦标赛体制[J].社会学研究,2009(3):54-77.
- [12] 肖唐镖.当代中国的“维稳政治”:沿革与特点——以抗争政治中的政府回应为视角[J].学海,2015(1):138-152.
- [13] 贺雪峰,刘岳.基层治理中的“不出事逻辑”[J].学术研究,2010(6):32-37.
- [14] 罗伯特·雷纳.警察与政治[M].易继苍,译.北京:知识产权出版社,2008:111.
- [15] 刘升.街头官僚制定政策的机制研究——以A市城管为例[J].云南行政学院学报,2016(1):14-21.
- [16] 刘志鹏.公共政策过程中的信息不对称及其治理[J].国家行政学院学报,2010(3):52-56.
- [17] 王则柯.信息经济学平话[M].北京:北京大学出版社,2006:4.
- [18] 刘升.基层执法中的差序格局:理解社会治理的一个本土性视角[J].中国行政管理,2017(5):25-31.
- [19] 龙江.对当前行政执法引发群体性事件的调查与思考[J].理论与当代,2012(3):49-52.

(责任编辑:金会平)