

全国中文核心期刊

中文社会科学引文索引(CSSCI)来源期刊

中国人文社会科学期刊AMI综合评价(A刊)核心期刊

中文科技期刊数据库(全文版)收录期刊

RCCSE中国核心学术期刊(A)

2026. 1

VOL.19 NO.1

公共行政 评论

JPA

Journal of Public Administration

●专栏：人工智能

专栏导语：面向生成式人工智能时代的公共行政 吴建南 1

人工智能时代的街头官僚：理论前沿与研究展望
..... 黄 晖 马太平 吴建南 4

新一代人工智能技术与公共人力资源管理：一个跨学科的整合性框架
..... 陈丽君 张诗敏 26

手段与目的之间：生成式人工智能如何重塑公共行政组织悖论？
..... 臧雷振 张 端 46

●专栏：应急管理与公共安全治理

复杂适应系统下政府应急协作网络适应性研究：基于北京市“23·7”特大
暴雨的社会网络分析 钟 爽 陈莫菲 郑桂贤 63

突发事件应急响应缘何失灵：基于事故调查报告的扎根分析与案例解释	易承志 彭 洋	83
网格员-居民互动如何强化城市安全隐患排查的合作生产：基于我国 456 个 镇街的实证研究	刘昭阁 李向阳 乔立民	100
需求驱动、注意力牵引与政府危机学习的外溢效应	唐 雲 王 英 洪瑶瑶	122
 ● 论文		
治理情境与政策选择：政府购买居家养老服务的地方差异性路径研究	管 兵 林 笑	141
使用移动政务如何改善政府信任：一项因果推断和机理检验	毛万磊	160
健康行为失灵的内涵、形成机理与基于行为公共政策的治理策略	孙 菊 韩文晶 李浩森	178
 ● 英文目录与摘要		196

人工智能时代的街头官僚：理论前沿与研究展望

黄 晖 马太平 吴建南*

【摘要】作为政策执行与实际政策制定的关键主体，街头官僚在人工智能浪潮下产生结构性演变并衍生出新的特征。人工智能如何影响街头官僚的议题引起了学术界的广泛讨论，然而在管理学研究中仍缺乏体系化的刻画。论文运用系统文献综述法，基于“自由裁量权-工作条件-实践惯习”框架，通过对2010—2024年发表于国内外权威期刊的相关文献进行系统梳理和解析，揭示人工智能时代街头官僚研究的理论前沿。其中，从削减论、赋能论与模糊论3个维度来识别人工智能对自由裁量权的影响机制，围绕内部与外部双重情境阐述了人工智能对工作条件的4种重构场域，并从服务维度配给、算法偏见配给和确保客户遵从3个维度来提炼出人工智能时代街头官僚的实践惯习。在此基础上，论文提出了具有科学价值和亟待深入拓展的三大未来研究议题。论文丰富了街头官僚的理论内涵和外延，推动了传统街头官僚理论在人工智能时代的延展与创新，并为进一步加强基层智慧治理能力建设提供了理论指引。

【关键词】人工智能 街头官僚 基层治理 自由裁量权 文献研究

【中图分类号】 D63

【文献标识码】 A

【文章编号】 1674-2486 (2026) 01-0004-22

一、引言

随着算法、机器学习、多智能体等高阶人工智能技术的突飞猛进，社会治理和公共服务在多个领域不断迈向数智化（孟庆国、鞠京芮，2021）。2025年8月发布的《国务院关于深入实施“人工智能+”行动的意见》（国发〔2025〕11号）指出，“推动人工智能与经济社会各行业各领域广泛深度融合”，并在第二部分“加快实施重点行动”中，将“‘人工智能+’治理能力”列为重点行动之一。在实践层面，“城市大脑”基于AI和大数据等技术，通过对城市全域运行数据进行

* 黄晖，上海交通大学国际与公共事务学院助理教授。马太平，上海交通大学国际与公共事务学院、中国城市治理研究院博士研究生。通讯作者：吴建南，上海交通大学国际与公共事务学院院长、讲席教授，上海交通大学中国城市治理研究院院长。感谢匿名评审专家、编委会专家和编辑部对本文提出的宝贵修改意见。

基金项目：国家社会科学基金青年项目“数字时代新职业群体的社会融合困境与对策研究”（23CSH027）。

实时汇聚、监测和分析，辅助宏观决策指挥，预测预警重大事件，在应急管理、公共交通、生态环保等方面实现城市的整体智治（吴建南等，2025）；政务服务“一网通办”平台，利用AI辅助的智能客服系统为民众解答常见问题、引导办事流程，甚至部分服务事项可通过语音识别和自然语言处理技术来自动生成办事流程，减轻线下窗口的工作量，进而促进政府服务流程的再造（Androutsopoulou et al., 2019）。上述实践表明，数智技术正在推动官僚制从韦伯式的规则导向转向数据驱动的智能治理模式，传统官僚制的“人-规则”二元关系正在演变为“人-机器-规则”的三元治理结构，这些变革对基层的治理工作者产生了深刻的影响。

街头官僚作为连接国家和社会的“末梢代理人”，是直接面向公众、执行政策并做出决策的工作者（Lipsky, 2010；韩志明，2008）。他们长期被困囿在国家有限公共产品供给和群众无限社会服务需求的悖论之间，自由裁量权是其塑造工作模式和改善工作条件的合法“私用”公器（叶娟丽、马骏，2003）。目前，对街头官僚的研究主要基于四种理论分析视角。第一，裁量权视角，这一视角聚焦于街头官僚在政策执行中裁量权的行使及其对政策效果的影响，重点探讨街头官僚如何在复杂需求与资源限制下，通过个人判断影响政策的公平性和一致性（Lipsky, 2010）。第二，组织环境与资源限制视角，强调组织环境与资源分配对街头官僚行为的制约作用，指出在资源有限的情况下，街头官僚往往采取简化规则或分类处理等“应付性”策略，以提高任务完成的效率（Lipsky, 2010）。第三，工作压力与角色冲突视角，分析街头官僚如何在政策要求、公众期望与工作条件之间寻求平衡，并形成应对压力的实践惯习（Tummers & Bekkers, 2014）。第四，政策执行与效果视角，聚焦街头官僚在政策“最后一公里”执行中的关键作用，探讨其行为对基层政策效果产生的深远影响，并强调对这些行为的理解是全面评估政策成效的重要前提（Hill & Hupe, 2002）。

然而，随着人工智能的嵌入，如何在新的技术环境中重新理解街头官僚的角色与权力动态、工作条件及实践惯习，成为现有理论难以直接应对的挑战。首先，算法化组织和管理模式替代街头官僚进行全景式监控和（半）自动化决策（Meijer et al., 2021），这不仅改变了街头官僚的工作任务，还重新定义了自由裁量权的边界，部分裁量权被转移至机器算法或受到其约束。有学者认为，街头官僚正在成为“系统官僚”（System-level Bureaucracy）或“算法官僚”（Algorithmic Bureaucracy）的附属品（Bovens & Zouridis, 2002；Vogl et al., 2020），处于科层体系末端的街头官僚最终可能被人工智能取代的讨论甚嚣尘上。其次，街头官僚的工作条件在人工智能时代发生了显著变化。人工智能技术缓解了街头官僚长期面临的人力、时间和信息等资源不足的困境（Young et al., 2019），面对服务需求的日趋增加，数智技术能突破传统的服务供给局限，通过精准预测和客户画像来识别出个性化服务需求（吴进进、何包钢，2023），但也催生了数据与算力资源匮乏、算法控制异化等新问题。最后，算法官僚制的兴起重塑了街头官僚与服务对象的互动行为，对街头官僚的实践惯习产生了深远影响。街头官僚的应对策略不再仅仅源于个体经验和组织规则的支配（Lipsky, 2010），还受训练数据、算法规则等技术逻辑的

深层影响 (Peeters & Widlak, 2023), 使传统的服务配给与客户遵从呈现出新的表现形态。

在此背景下, 人工智能对街头官僚的重塑衍生了诸多新的具有理论价值和实践意义的研究问题, 并引起了国内外学界的广泛关注。现有研究多从公共服务 (Yigitcanlar et al., 2023)、行政执法 (Fest et al., 2023) 等特定应用场景出发, 聚焦街头官僚的技术采纳 (Miller & Keiser, 2021)、人机协作 (Vogl et al., 2020)、公共价值 (Busch & Henriksen, 2017) 等具体实践问题, 积累了丰富的实证研究成果。然而, 这些经验研究呈现出分散性和碎片化特征, 对人工智能与街头官僚互动的普遍规律和深层机制的探讨相对不足, 缺乏系统的梳理归纳和理论升华。鉴于此, 本文基于李普斯基的街头官僚理论分析框架, 总结现有国内外重要的前沿文献和研究进展, 揭示数智化情境下街头官僚的新内容、新趋势、新变化, 进而试图拓展人工智能时代街头官僚理论的体系框架。本文进一步丰富了街头官僚理论的内涵和外延, 为数智化背景下街头官僚的理论研究和实践探索提供学理支撑。

二、人工智能时代街头官僚的研究概览

(一) 文献搜集

本文采用系统文献综述法 (Systematic Literature Review) 对现有文献进行梳理、统计和分析, 总结人工智能运用对于街头官僚的影响。关于信息与通信技术 (Information and Communication Technology, ICT) 对街头官僚影响的探讨早已有之, 然而传统信息与通信技术更多是扮演了工具型角色, 对街头官僚起辅助作用, 功能主要局限于信息存储、处理和业务流程的数字化, 并未产生变革性影响。因此, 本文首先对数智技术的类型和范围进行界定, 主要关注高阶人工智能 (Advanced Artificial Intelligence) 在基层公共服务和治理中的应用。根据现有研究, 本文将其定义为具有自主学习、复杂推理、预测以及决策能力的智能系统, 通过深度学习、神经网络、算法决策等技术, 具有分析大规模数据和人机互动的能力。与传统 AI 主要依赖预编程规则不同, 高阶人工智能具有“类人性”, 可以在缺乏明确指令的情况下, 自主完成任务、适应新情况并预测未来趋势。此类技术主要在 2010 年以后开始被运用, 因此, 本文主要关注 2010 年以后的文献。具体文献搜集有以下三个步骤。

第一步, 选择搜索平台与关键词。英文文献的选取使用 Web of Science 数据库进行检索, 使用主题词 “Artificial Intelligence/Algorithms” 分别和 “Street-level Bureaucrat/Frontline Civil Servants/Frontline Administrators/Police Officers” 等词匹配进行检索, 得到英文文献 693 篇。中文文献则在中国知网的 CSSCI 来源期刊中进行检索, 使用主题词 “人工智能/算法” 分别和 “街头官僚/基层/基层公务员/一线执法人员/警察/城管/村干部/乡镇干部” 等词匹配检索, 得到中文文献 198 篇。

第二步，筛选文献。对初步检索结果进行合并去重后，剔除非“论文”（Article）类型及发表时间 在 2010 年之前的文献。为保证主题相关性，我们通过阅读摘要或内容关键词，从以下三个方面进行进一步筛选：一是根据研究对象，剔除不属于街头官僚范畴的文章；二是剔除受传统数字技术影响的文献，重点关注高阶人工智能的应用；三是研究内容限定于公共管理领域的研究议题。需要说明的是，对于其他学科期刊的文献，仅在研究内容与公共管理学科高度相关时才会被纳入，从而确保理论综述的聚焦性。

第三步，纳入分析。对被纳入分析的参考文献进行复核，以补充检索过程中所遗漏的重要文献，最终获得 189 篇中英文文献作为本文的分析对象。

（二）计量分析

从文献数量来看，人工智能时代街头官僚相关研究总体呈现上升态势，大致可划分为两个研究阶段。一是初步探索阶段（2010—2019 年）。《街头官僚：公共服务中的个人困境》（*Street-Level Bureaucracy: Dilemmas of the Individual in Public Service*）30 周年纪念版于 2010 年出版，虽吸引了部分学者的关注和探讨，但发文量较低，研究多集中于对李普斯基观点的译介和解读。二是深化拓展期（2020 年至今）。自 2020 年以来，相关研究显著增长，共有 146 篇论文发表（占比达 77%）。这可能是由公共部门的数智化转型所致。尤其是 ChatGPT 等大模型“出圈”后，研究者由研究判别式人工智能转向研究生成式人工智能，并围绕街头官僚的行动逻辑开展实证分析。

关键词共现分析表明，“Artificial Intelligence”“Algorithm”处于网络中心位置，并形成了三个主要的研究议题。一是自由裁量权，“Discretion”“Decision Making”“Administrative Discretion”等关键词紧密聚集，并与“Algorithm”形成连接，反映出学界对算法决策何以重塑裁量权的持续关注；二是工作条件，包括“Performance”“Public Administration”“Risk”等关键词构成相对独立的子网络，体现出研究者对数智技术嵌入后绩效、行政和风险等工作环境变革的系列探讨；三是实践惯习，“Accountability”“Behavior”“Bias”等构成了研究的焦点，这些议题指向人工智能时代街头官僚的服务责任与偏见等行为逻辑。从文献共被引来看，Young 等（2019）的节点规模最大且中介中心性最高，Bullock（2019）、Busuioc（2021）、Meijer 等（2021）、Miller 和 Keiser（2021）等的文献是关键节点。同时，Young 等（2019）与 Bullock（2019）、De Boer 和 Raaphorst（2023）、Vogl 等（2020）等的文献之间存在较强连接，重要文献的密集引用关系表明该领域存在密切的理论对话，这为本文探讨人工智能时代的街头官僚提供了重要的知识基础。

三、理论框架与研究主题

本文基于李普斯基的街头官僚理论分析框架，对人工智能时代街头官僚核心文献的编码与分析结果进行呈现（见图 1）。该框架包括自由裁量权（Discretionary

Power)、工作条件 (Conditions of Work) 和实践惯习 (Patterns of Practice)^① 三个核心维度。首先, 自由裁量权是街头官僚角色的逻辑起点, 主要涵盖削减论、赋能论和模糊论三种分析视角。其次, 工作条件代表街头官僚所处的内外部情境, 本文围绕资源不足、绩效评估、客户关系和工作异化四个维度对其进行分析。在此基础上, 自由裁量权与工作条件共同影响并塑造了街头官僚的实践惯习。最后, 实践惯习的分析重点围绕服务维度配给、算法偏见配给和确保客户遵从三个维度展开。这一框架不仅系统呈现了人工智能对经典街头官僚理论核心要素的影响和改变, 诠释了传统要素的数智化形态, 而且进一步阐明了人工智能时代新衍生的理论要素, 整体反映了街头官僚在数智技术嵌入下的新特征与变化趋势。

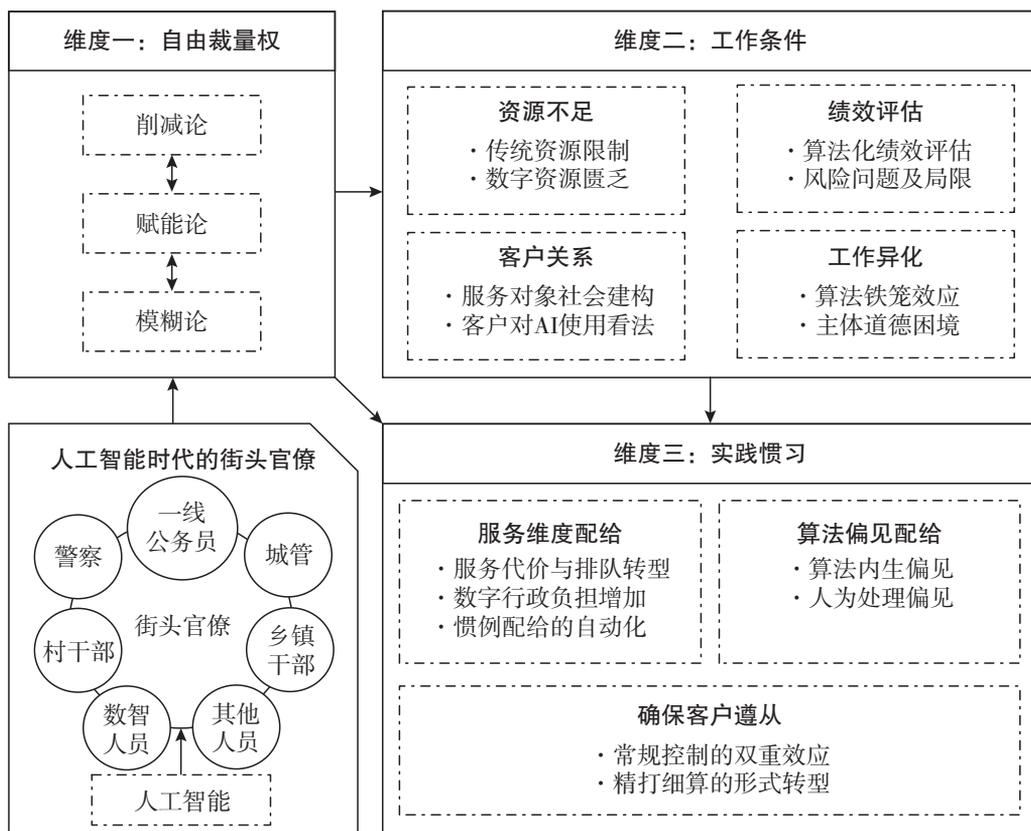


图1 人工智能时代街头官僚的研究内容框架

资源来源：作者自制。

(一) 街头官僚的概念内涵

“街头官僚”的概念由李普斯基于1969年首次提出, 泛指在公共机构中与公众直接打交道, 并在执行公务的过程中拥有实质性裁量权的公职人员 (Lipsky,

^① 本文借用布迪厄的“惯习”概念, 将“Patterns of Practice”译为“实践惯习”, 以强调个体在社会化过程中所形成的持久性倾向或习性, 反映出外在社会结构在个体层面的“再生产”。

2010)。在《街头官僚：公共服务中的个人困境》一书中，李普斯基认为，这些官僚虽然处在政策链条的最末端，但在政策实施过程中拥有一定裁量权，能对政策的具体执行方式和资源分配做出判断，因此对政策的实际效果具有关键影响力。然而，随着数智技术的广泛应用，街头官僚所处的外部环境和行动逻辑正在被深刻重构，立足于早期信息时代的概念内涵在人工智能时代已显露不适用性并呈现新的特征，具体包括以下三个方面的演变。

一是互动模式由直接人际沟通转向间接人机交互。传统街头官僚概念强调“与公众直接打交道”，依托线下工作场所与公众进行直接互动，而在人工智能时代，在线化工作模式减少了面对面互动，更多地转向人机协作型服务关系，“直接性”这一核心特征已不再完全适用（Maragno et al., 2023）。Androutsopoulou 等（2019）的研究发现，公众与政府的互动逐渐转移至基于自然语言处理的数字沟通系统。然而，有学者强调，数智技术虽然改变了传统“官僚接触”模式，但不能取代主体间的直接接触（Buffat, 2015）。二是自由裁量权形态的数智化转型。Busch 和 Henriksen（2017）提出了“数字裁量权”（Digital Discretion）概念，指通过计算机化的规则和分析来影响或替代人类判断，强调裁量不再仅是街头官僚的智力过程，而是正在经历数智技术部分或完全替代这一智力裁量过程的转变。类似地，Young 等（2019）的研究指出，与人类裁量权（Human Discretion）不同，“人工裁量权”（Artificial Discretion）是在行政裁量权的行使过程中，使用人工智能技术来增强或自动化该裁量决策的情形。三是主体范围由传统公职人员拓展到新生数智群体。传统街头官僚概念从业务角度出发，囊括了诸多街头职业，而随着技术性知识和素养重要性的增强，负责算法开发的数据科学家、技术人员成为系统级官僚，他们设计的算法规则在一线人员与公众互动中发挥着实质性影响（Fest et al., 2023）。同时，巡检机器人、政务咨询机器人、“AI 公务员”等数智员工，开始成为人工智能时代的街头官僚代表。

基于李普斯基的概念内涵，结合数智技术带来的三重结构性演变，本文立足中国本土化情境将人工智能时代的街头官僚定义为：在公共机构的政策执行过程中，与公民、企业等服务对象面对面直接接触或通过技术中介间接互动，并拥有实质性人类或数字自由裁量权，致力于增进公共利益的一线行为主体，其中既包括公务员、警察、城管、一线执法人员、村干部、乡镇干部等传统职业群体^①，还包括负责街头级算法设计的数据人员与技术人员，以及具备智能决策能力的人工智能体等新兴数智人员。

（二）街头官僚的自由裁量权

李普斯基认为，自由裁量权是“一定条件下自由选择的空间”，能导致街头官僚在执行政策时“再决策”，从而影响政策执行效果（Lipsky, 2010）。传统数字

^① 本文在李普斯基等西方学者的定义基础上，融合中国本土化的街头官僚研究，将城管、村干部和乡镇干部等具有中国特色的群体视为街头官僚。

技术通过数据存储与检索的信息支持、线下业务流程的数字化操作、预编程规则的自动化执行等方式作用于自由裁量权 (Bovens & Zouridis, 2002), 该情境下的裁量权行使仍保留在街头官僚手中, 技术只作为辅助工具产生影响, 并未触及裁量权的配置主体和权力归属。然而, 随着人工智能技术产生突破性进展, 算法系统成为新的裁量主体之一, 信息与通信技术时代的“人类自由裁量权”开始向“人机协同裁量权”转型 (Young et al., 2019), 这一转型的关键在于人工智能通过数据驱动能进行自主学习、复杂推理和动态优化, 超越了简单执行预设规则的传统技术应用逻辑。同时, 数智技术影响自由裁量权的方式也拓展至辅助审批、过程监督、自主决策、预测分析、智能问答、文本生成等复杂领域。具体而言, 关于人工智能如何影响街头官僚的自由裁量权, 既有文献观点主要分为削减论、赋能论和模糊论三类。

1. 削减论

削减论 (Curtailment Thesis) 认为, 人工智能的运用通过再分配权力削弱了街头官僚自由裁量权的空间 (Buffat, 2015)。在技术驱动的治理转型中, 自由裁量权的削减不仅表现为权力的流向和主体间的再分配, 也表现为公共组织形态的重塑。这种转型具体呈现为街头官僚类型的演化, 从屏幕级官僚 (Screen-level Bureaucracy) 发展为系统级官僚 (System-level Bureaucracy) (Bovens & Zouridis, 2002)。屏幕级官僚虽然保留了部分裁量权, 但其决策依据高度依赖技术支持; 而系统级官僚则完全被算法化决策机制取代, 导致裁量权的彻底丧失 (Nagtegaal, 2021)。这些算法驱动的系统逐步嵌入更大的信息基础设施, 形成“基础设施级官僚” (Infrastructure-level Bureaucracy), 其中裁量权的削减因数据所有权与决策权的分离而造成了更深远的影响 (Peeters & Widlak, 2023)。

削减论体现了自由裁量权的技术性再配置, 即人工智能推动自由裁量权由街头官僚向其他行动者转移。尽管传统数字技术在一定程度上压缩了裁量空间, 但基于预设规则的逻辑具有可追溯性, 权力配置边界相对透明和清晰; 而在人工智能时代, 裁量权转移到自主学习和推理的算法模型上, 导致裁量权的配置更加隐蔽和模糊, 并进一步扩散至与算法设计相关的多元主体。第一, 自由裁量权被让渡于算法系统及其设计主体。算法应用催生出“算法官僚制”形态, 算法作为非人类权力行使者, 代替人来行使组织的权力, 自由裁量权从人与组织向算法系统转移 (张敏, 2022)。部分研究者进一步探讨了算法设计者对裁量权的主体性攫取。Bovens 和 Zouridis (2002) 较早时指出, 在系统级官僚机构中, 系统分析师和软件设计师等技术设计者将攫取自由裁量权。这一观点得到了后续研究的实证支持。Fest 等 (2023) 在对荷兰警察局的研究中发现, 远离日常警察行动的数据专业人员具有相当大的自由裁量权。第二, 自由裁量权被向上级转移。已有研究发现, 自由裁量权的向上转移主要体现在监管或控制层面, 但已有研究对转移的具体机制阐释存在一定差异。Alshallaqi (2024) 发现数智技术重新配置了上下级关系所带来的自由裁量权, 推动了监管层面的自由裁量权向上移动, 主管有权决定奖励或惩罚一线员工行使自由裁量权的行为。Young 等 (2021) 研究发现, 人工智能将自由裁量权集

中在组织的更高层级处，上级通过集中化控制来限制一线街头官僚行使自由裁量权的能力，从而降低“行政之恶”的风险。

人工智能对自由裁量权的削减程度与行政问题的类型密切相关。行政问题可以被划分为棘手问题（Wicked Problem）和驯良问题（Tame Problem），前者具有高不确定性、高复杂性、高价值冲突的特征，后者具有清晰的定义、明确的解决方案和具体的归因（权一章、黄晖，2024）。传统数字技术受制于技术能力边界，主要局限于对驯良问题的解决；而从技术特性来看，人工智能可以将原本依赖人类裁量权的棘手问题纳入处理范畴，但出于伦理风险与安全责任的考量，现有学者仍普遍认为，人工智能应聚焦于驯良问题。Nagtegaal（2021）提出了相应的选择策略，认为针对棘手问题处理应发挥人类的自由裁量权，针对驯良问题处理应使用人工智能来实现自动化。Bullock（2019）从任务特征的复杂性和不确定性两个维度，进一步将街头官僚的自由裁量权使用划分为四种类型，当面对低复杂性和低不确定性问题时应为人工智能主导，当面对低复杂性和高不确定性时倾向于使用人工智能，当面对高复杂性和低不确定性时倾向于人类解决，当面对高复杂性和高不确定性时应为人类主导。

2. 赋能论

赋能论（Enablement Thesis）强调数智技术如何为街头官僚提供额外的行动资源，以增强既有的行政能力和权力，从而更好地向公民提供服务（Buffat，2015）。这一赋能超越了传统技术在信息存储与检索层面的简单支撑，决策不再局限于街头官僚的经验判断。人工智能通过对海量历史数据的挖掘与分析，能生成预测未来趋势的信息以支撑自由裁量权的行使。Young等（2019）和李训虎（2021）的研究均表明，赋能论体现在人工智能作为一种决策支持或预测分析工具，能增加人类可用信息的范围和质量，或提升预测结果的准确性，从而增强人类的自由裁量权。Criado等（2020）在研究西班牙实施检测腐败算法的应用后指出，当这些算法作为决策支持工具而非完全自动化决策工具时，可以被视为增强了自由裁量权。这一发现与Meijer等（2021）对预测性警务的实证研究结果相契合。后者通过对阿姆斯特丹案例的分析发现，人工智能被视为“算法同事”（Algorithmic Colleague），通过增强信息专家的专业判断能力，使其能在使用系统时有效结合自身知识来行使自由裁量权。“算法同事”这一概念揭示出了赋能论的技术转向，人工智能凭借其学习和预测分析能力放大了既有知识和经验的效用，与街头官僚形成了人机协作的决策形态。

赋能论的核心在于通过提供技术资源来突破传统自由裁量权运用的限制。研究发现，这种赋能效应主要体现在两个层面。一方面，人工智能的技术优势直接提升了街头官僚的任务执行能力。Young等（2019）指出，人工智能通过任务可扩展性、任务成本优化以及任务质量提升三大机制，显著提升了街头官僚在单位时间内完成任务的效率，降低了任务的执行成本并提高了任务完成的成功率。以警务工作为例，预测性警务技术不仅能通过算法支持的方式来协助决策，还增强了警员应对复杂场景的能力，使其裁量权得以更充分地运用（Lee et al.，2024）。

另一方面，数智技术通过创造“盲点”效应扩展了自由裁量权的运用范围。政策实施中的模糊地带为自由裁量权的行使提供了空间，因为数智技术在具体实践中的适用性和局限性进一步产生了新的“盲点”（Jorna & Wagenaar, 2007）。例如，在电子政务系统中，虽然例外处理权集中于主管层，但街头官僚仍可根据具体需求来决定是否提交或直接拒绝公民的请求，从而在技术规制框架下创造出新的自由裁量权空间（Alshallaqi, 2024）。又比如在增值税虚开发票治理的研究中，算法生成的税务风险任务缺乏具体应对指向，工作人员仍需依赖主观判断来进行补充决策。在这种情境下，人工智能不仅没有削弱工作人员的自由裁量权，反而因其不确定性扩大了自由裁量权（吴进进、聂启旺，2023）。

3. 模糊论

模糊论（Obscurement Thesis）认为，数智技术的引入并未消除街头官僚的自由裁量权，反而通过技术手段增加了裁量权行使的隐蔽性。Jorna 和 Wagenaar（2007）在早期研究中指出，技术的“形式化”控制是产生隐蔽性的重要原因，管理者借助信息与通信技术监督一线官僚的行为，却难以触及实际工作中的非正式裁量活动。信息与通信技术虽然在表面上通过标准化和自动化流程增强了对操作过程的控制，但这种控制更多地局限于正式的、量化的信息处理领域，而非正式裁量行为则被技术屏蔽。例如，在荷兰的一项公共服务案例中，尽管管理信息系统能追踪程序性决策的路径，但在面对异常情况时，操作员仍需依赖自身判断，这种动态裁量权的行使未被技术手段完全捕捉，反而被隐藏在程序化控制之下（Alon-Barkat & Busuioc, 2023）。由此可见，在传统信息与通信时代，裁量权行使的隐蔽性主要是被动的“技术盲区”。而因人工智能具有不透明性、不可解释性等技术特征，“算法黑箱”成了自由裁量权隐蔽的庇护场所，使模糊论呈现更复杂、更深层的新形态。

模糊论的成因主要体现在技术控制的局限性和组织内信息流动的扭曲上。一方面，数智技术的本质在于规则化和标准化，其监督手段依赖逻辑化和格式化的人工制品，这种设计忽视了裁量权行使的动态性和情境依赖性。Kellogg 等（2020）的研究认为，系统自动化规则仅覆盖常规操作，对异常情况缺乏灵活处理能力，使技术官僚在面对复杂问题时需通过非正式行为来弥补技术的不足，从而形成裁量权的“技术遮蔽效应”。人工智能时代的新变化在于，技术遮蔽不再局限于自动化规则的僵化，而更体现在算法的黑箱特性上。当结果引发争议或造成负面后果时，街头官僚可能将“遵从算法建议”作为辩护理由，而这种采纳可能只是街头官僚的“选择性遵从”行为。另一方面，数智技术的使用削弱了管理者对一线实践的直接参与。由于管理者主要依赖技术系统提供的信息来远程监督，而难以通过人际互动或实践参与来全面了解裁量权的真实运用情况。这种远离操作实践的局面进一步加剧了管理者对裁量权的认知偏差（Anthony, 2021）。此外，过度依赖技术监督还可能导致组织学习的弱化，因为技术化控制削减了组织内知识共享和经验积累的空间，导致裁量行为的复杂性和价值被进一步忽视（Frisch-Aviram et al., 2024）。

（三）街头官僚的工作条件

街头官僚既需落实上级政策的要求又需处理服务对象的问题，在不确定情境下面临着较大的工作条件限制。人工智能对街头官僚的工作条件限制具有缓解效应，在此过程中又会带来新的不确定性。根据对文献的梳理，人工智能时代街头官僚的工作条件主要体现为资源不足、绩效评估、客户关系和工作异化。

1. 资源不足

街头官僚在履行职责时往往面临人力、时间和信息资源的不足，资源匮乏对政策执行和服务效率会造成显著限制。人工智能技术的应用被认为能在一定程度上缓解资源困境。在人力资源方面，Vogl等（2020）的研究发现，通过对自主智能体（Autonomous Agents）的运用，伦敦恩菲尔德区引入了Amelia AI聊天机器人来处理居民的规划许可申请，使组织得以实现对重复性任务的自动化处理，优化了人力资源的配置。该案例表明，不同于传统技术仅从效率层面来辅助街头官僚更快地完成工作，人工智能具备自主执行能力，能在部分任务中实现对人力的实质性替代。然而，技术进步也带来了新的挑战，研究者提出警示，自动化系统的引入可能带来机构员工的大量裁减，从而导致官僚职务的重组（Giest & Klievink, 2024）。在时间资源方面，人工智能显著缩短了劳动工时，这一总体结论在不同行业得到了验证。在信息资源方面，传统的人为决策受制于信息不对称，而数智技术通过提升数据生成、传输和分析能力，改善了街头官僚和服务对象之间的信息不对称问题（Young et al., 2019）。

然而，人工智能时代的资源优化同时引发了新的资源匮乏困境。首先，数据资源限制成为人工智能应用中的基础性难题，既有研究已识别出两个不同层次的触发因素。一种观点认为，不同部门之间的“数据孤岛”显著制约了人工智能的效能。例如，当街头官僚的分析过程和业务记录未能成为人工智能研发的数据基础时，人工智能的应用质量会显著降低（李训虎，2021）。另一种观点认为，街头官僚的抵抗行为也催生了数据壁垒问题。Petersen等（2021）在丹麦福利制度实施的民族志研究中发现，部分街头官僚选择不记录工作惯例和客户分类方式，这种数据缺失阻碍了人工智能系统的学习与优化。其次，认知资本的不足也是重要的限制因素。街头官僚在使用人工智能工具时需要获得足够的培训和学习资源，相较于传统技术需要具备更高的技术素养。例如，警察在使用面部识别技术搜寻罪犯时缺乏专业培训支持（Paulsen, 2021）。这种认知资本的欠缺不仅限制了街头官僚对人工智能的有效使用，还可能导致工具使用偏差。最后，工具设计的局限性进一步加剧了资源困境。

2. 绩效评估

人工智能时代，街头官僚的绩效评估受到深刻影响，研究形成了两种主要视角。一种观点认为，传统绩效评估面临的核心挑战在于自由裁量权与标准化绩效衡量不兼容，而算法化绩效评估作为一种新兴方式，有助于提升绩效评估的科学

性与有效性 (Lipsky, 2010; 陈鼎祥、刘帮成, 2022)。另一种观点则认为, 尽管算法化评估在形式上带来技术革新, 其本质方法和结果却仍然存在传统评估模式的缺陷, 并引发了新的隐私和公平性问题 (Ball et al., 2023)。

一方面, 算法化绩效评估作为有前景的方式获得积极关注。人工智能技术能通过自动分析行为模式和决策数据来提高评估精度。以城市运行“一网统管”为例, 研究表明, 算法考核通过收集行政过程记录和公众满意度信息, 对响应速度、处理效率和公众反馈进行量化计算, 扩展了绩效考核的对象范围 (王亚星等, 2023)。此外, 陈鼎祥和刘帮成 (2022) 强调, 对大量结构化和非结构化数据的算法挖掘, 不仅能揭示绩效数据中的潜在规律, 还能为绩效提升提供关键决策依据。然而, 也有研究者指出, 尽管机器学习反馈在可量化指标上表现出高度一致性, 但复杂的人际互动 (如情商与协作) 仍需将人类反馈与人工智能技术结合, 才能实现更全面和公平的绩效评估 (Yanamala, 2022)。

另一方面, 算法化绩效评估存在显著的风险与局限。一些研究发现, 算法化评估未能克服传统模式的固有缺陷, 反而因其数据驱动的特性优先强调可量化任务, 忽视了不可测量但重要的工作内容。例如, 街头官僚因未及时上传文件而受到惩罚, 这迫使他们将工作优先级从改善客户福祉转移到满足文档要求 (Ball et al., 2023)。隐私风险也是算法化评估的重要挑战, 其对工作场所的影响程度已远超传统技术。传统技术主要用于记录工作节点和结果, 对工作过程的监控相对有限, 而人工智能通过实时数据采集和行为分析, 对街头官僚的工作过程实现了“全景式监控”。例如, 在呼叫中心和执法领域, 挪威数据保护局曾介入限制算法管理视频记录的范围 (Doellgast et al., 2023)。这些案例表明, 算法化评估虽具有潜力, 但其对环境的监控可能引发员工反感甚至抵制, 特别是在涉及隐私和劳动权益的情境 (Aviram et al., 2024)。

3. 客户关系

在人工智能的嵌入下, 客户关系的研究逐渐聚焦于服务供给方与需求方的双向视角。一方面, 从服务供给方来看, 街头官僚通过技术互动构建服务对象的社会形象; 另一方面, 从服务需求方来看, 客户对人工智能的态度影响着街头官僚体系的运作效果。

从服务供给方视角来看, 社会建构主义 (Social Constructionism) 指出, 社会行动者在互动中建构技术的同时, 也塑造了技术在服务供给中的角色和服务对象的社会形象 (赵璐, 2022)。在人工智能技术的应用过程中, 街头官僚和技术开发人员共同作用于技术的形成和运作。例如, Greenhouse (2021) 研究发现, 人工智能系统通过街头官僚、技术专家和业务领域学者的协作构建, 实现对业务数据的标准化处理与注释。这些技术不仅重塑了业务实践的结构, 也通过分类和预测功能来影响服务对象的社会建构。以信访预测系统为例, 通过分析上访文本、情感表达及行为轨迹, 系统为信访人员建立“极端指数”和“人物画像”, 帮助街头官僚预测行为倾向并实施针对性处理 (吴进进、何包钢, 2023)。这种技术建构在提升服务效率的同时, 也可能对服务对象的行为产生规范性影响。

从服务需求方视角来看，客户对人工智能使用的看法主要受个人特征与情境因素的影响。研究表明，个人特征方面，年龄、性别、政治身份、种族和知识水平等因素都会影响公众对人工智能的信任与接受度。例如，年轻客户更倾向于信任技术，而年长客户则更支持人类裁量权；女性相较于男性对自动化决策的感知有用性较低（Busch, 2023; Araujo et al., 2020）。在警务领域，民主党人更支持将 AI 用于监督警察不当行为，而共和党人更偏好将 AI 应用于基于历史数据的犯罪风险预测（Schiff et al., 2025）。此外，种族背景显著影响对预测犯罪风险的支持率，黑人因担忧过度执法而表现出更低的支持度（Miller & Keiser, 2021）。同时，特定领域知识（如算法和编程知识）与对自动化决策的感知公平性和有用性呈正相关（Araujo et al., 2020）。情境因素方面，决策的影响程度与裁量水平也会显著影响客户态度。Horvath 等（2023）发现，在低裁量、高影响的场景（如社会福利分配）中，客户更倾向于接受人类决策；而在高裁量、低影响的场景（如交通罚单），客户对 AI 的接受度更高。此外，机构特质也会塑造客户的信任水平。Schiff 等（2025）指出，地方执法部门因与社区紧密联系而更容易获得信任，联邦执法机构则面临更大的信任挑战。

4. 工作异化

工作异化（Work Alienation）表现为街头官僚在政策执行中，因对政策实施缺乏控制而产生的无力感，因工作缺乏个人意义而产生的无意义感，会直接影响街头官僚提供服务的意愿和态度（Lipsky, 2010）。既有研究表明，人工智能应用对工作异化的影响是一个复杂过程，具有加剧和缓解的双重效应，主要体现在“算法铁笼”效应和主体道德困境两方面。

一方面，“算法铁笼”效应强化了街头官僚在标准化、机械化操作中的角色，压抑了其创造性和人性化行为。数智技术构建的官僚机构虽已摆脱韦伯式的原型，但“虚拟堡垒”（Virtual Fortress）却通过算法控制引入了更严格的等级纪律与监督约束（Jorna & Wagenaar, 2007）。Meijer 等（2021）提出“算法笼子”（Algorithmic Cage）的概念，指出在算法化决策中，街头官僚的行为更趋于遵循系统建议，因为违背算法指令可能增加责任风险。例如，预测性警务系统要求一线警员严格按照算法来预测执行任务，而拒绝使用算法可能导致问责风险加大。研究者指出，算法化决策将权力集中于计算规则和算法逻辑，决策主体被隔离在外，传统意义上的决策者成为算法自动化决策的附庸（张敏，2022）。同时，人工智能应用加速了工作的虚拟化，进一步拉大了街头官僚与其工作现场的距离，使他们难以掌控工作节奏和结果。例如，警务调度系统的自动化取代了人工调度，警官的工作量控制变得更加困难，非正式任务安排的灵活性也被削弱（Lee et al., 2024）。这些技术尽管在效率上有显著提升，但忽略了工作过程中非正式需求与个性化调整，导致街头官僚的工作意义感丧失。

另一方面，街头官僚的道德困境在人工智能时代呈现加剧和减缓的新特征。既有研究表明，街头官僚的道德困境意指面对复杂、多元且相互竞争的规范性要求时，无论街头官僚做出何种选择，其行为都得不到充分的道德辩护，从而遭遇

痛苦的失落感（孙斐、王刘娟，2021）。一种观点认为，数智技术通过标准化流程减少了主观判断和人为干预空间，降低了因个人偏好或情感因素导致的道德风险。正如 Busuioc（2021）所言，自动化工具可以充当“道德缓冲”，使人类放弃对决策的责任。Busch 和 Henriksen（2017）从公共服务价值视角进一步论证发现，数字自由裁量权通过强制街头官僚遵守规则和程序来实现公平统一的决策，可以减少由于偏见、规则解释差异和个人因素而导致的错误决定，从而加强街头官僚的道德规范。与这些研究相反，另一种观点则认为数智技术可能加剧街头官僚的道德困境。这一观点的支持者从以下两个角度展开论证。在技术特性层面，“算法黑箱”使街头官僚难以理解人工智能的决策逻辑，这可能导致他们在面对客户质疑时陷入新的道德困境（Busuioc，2021）。在价值冲突层面，人工智能加剧了在“善”与“善”之间的抉择难度。Kang（2023）以警务工作为例，发现算法评估在满足公共安全目标与遵守正当程序之间存在张力，既鼓励强制执行，又要求无偏见行为，二者难以兼容。同样，裁量权的数字化存在结果一致性与个案正义性的冲突，同理心、道德感等人类特有的伦理标准难以转换至算法程序之中（刘星，2022）。Young 等（2021）的研究进一步揭示，人工智能加剧了组织价值错位，引发将邪恶事物视为善良的道德倒置（Moral Inversion）。他们以福利金额分配为例，指出 AI 在追求“成本节约”目标时，按照法律允许的最低标准福利进行分配，从而间接提高了未获得足额福利者的死亡率。

（四）街头官僚的实践惯习

为了适应人工智能给工作条件带来的限制和不确定性，街头官僚的实践惯习逐步发生重构，主要体现在服务维度配给、算法偏见配给和确保客户遵从三个方面。

1. 服务维度配给

街头官僚通过改变客户可获得的服务总量或服务分配方式，以应对资源稀缺与需求过载的挑战。人工智能对服务维度配给的影响主要包括服务代价与排队、数字行政负担和自动化惯例配给三方面。

第一，服务代价与排队的转型。传统上，街头官僚通过增加服务代价或延长排队时间来限制需求，以减轻过度互动的压力。然而，人工智能技术的应用降低了服务获取的金钱、时间和信息成本，同时改变了传统“先到先得”模式。例如，“一网通办”平台在审批环节通过人工智能优化流程，秒批系统可实时审核公众提交的电子材料，将审批时间从数天压缩至几小时甚至几分钟（吴进进、何包钢，2023）。同时，政务问答机器人基于自然语言处理技术为公众提供即时服务，大幅提高了政府与公民的互动效率（Ju et al.，2023）。这些技术不仅提升了服务的便捷性，还通过实时数据学习改善了公共服务的精准性（Yigitcanlar et al.，2023）。然而，一些学者指出，尽管服务效率得到显著提升，但在高度依赖技术的场景中，客户可能面临信息不对称和服务公平性下降的潜在风险（Kim et al.，2022）。

第二，数字行政负担的隐性增加。人工智能在减少传统排队与服务代价的同时，

带来了新的数字行政负担，削弱了部分服务对象获取公共服务的意愿，甚至使其陷入令人沮丧的“卡夫卡式”情境（Peeters & Widlak, 2023）。例如，挪威的儿童福利自动化系统虽然优化了简单案件的处理流程，但在复杂案例中，自动化反而需要更多的人工干预，从而加重了客户的行政负担（Larsson, 2021）。在荷兰托儿津贴丑闻中，基础设施级官僚机构通过自动化系统实施过度排斥，将成千上万的客户错误地标记为欺诈者，这种“一刀切”的机制不仅增加了客户的行政负担，还使公众对政府的信任遭到严重损害（Peeters & Widlak, 2023）。此外，在非现场执法场景中，当事人若对人工智能作出的裁定提出异议，则需要自行承担举证责任，这进一步加剧了弱势群体在复杂流程中的信息压力（刘星，2022）。

第三，惯例配给的自动化。惯例的存在使街头官僚在面对复杂人际关系时，能避免逐案处理的负担，并为不灵活应对客户问题提供了合理的制度化依据（Lipsky, 2010）。人工智能的引入通过“算法程序化”（Algorithmic Formalization）进一步推动了惯例的结构化和标准化，算法通过对数据的系统分析，形成了固定的决策流程，使行政任务得以更高效地完成（Cordella & Gualdi, 2025）。这一过程不仅依赖于高度结构化的数据，还通过算法配置降低了客户的参与空间，使客户无法对计算结果进行协商（张敏，2022）。Martinho（2025）的研究指出，当人工智能系统充当街头官僚时，客户对服务的需求显著下降，这种需求变化可能缘于客户对非人类裁决信任的不足，也可能是街头官僚机构主动利用人工智能形象来减少需求的策略。此外，De Boer 和 Raaphorst（2023）的研究显示，在任务复杂性较高的场景中，街头官僚借助自动决策系统展现出了更高的灵活性与通融性，这一现象反映了算法程序化与任务需求之间的动态适配关系。

2. 算法偏见配给

街头官僚在服务分配上针对不同客户的差异化处理，长期以来被认为与其高自由裁量权和缺乏绩效测量的监督机制密切相关（Lipsky, 2010）。人工智能技术的引入并未完全消除偏见，反而可能通过算法和人为因素进一步加剧偏见的持续存在程度，其作用机制主要分为算法内生偏见和人为处理偏见。

第一，算法内生偏见。这是由历史训练数据中的偏差所导致，即算法在学习过程中继承了不平等的社会结构或偏向，并在实践中强化这种不平等。这种偏见容易导致算法的输出结果不均衡地有利于某些群体而不利于其他群体（邱泽奇，2022；Cordella & Gualdi, 2025）。例如，面部识别技术对女性和深色皮肤群体的错误分类率显著高于男性和浅色皮肤群体。历史训练数据中的偏见既可能是有意识的，也可能是无意识的，它们通过算法过程被自动化并扩散，进一步隐藏于算法“黑箱”之中，使其更为隐蔽且难以被察觉（Grimmelikhuijsen, 2023；Busuioc, 2021）。

第二，人为处理偏见。人类在算法设计、训练和结果应用中的干预与调整可能引入新的偏见模式（吴进进、何包钢，2023）。例如，街头官僚机构的算法训练由年长人员主导，可能使系统对社会习俗变化反应滞后，并对年轻街头官僚的专业判断施加限制（Greenhouse, 2021）。街头官僚在与人工智能系统交互时，可能表现出多种人为偏见模式。例如，“自动化偏倚”（Automation Bias）导致决策者不合理地服

从算法预测，这是因为他们对自动化系统的固有优越性抱有过度信任（Busuioc, 2021; Alon-Barkat & Busuioc, 2023）。与此同时，“确认偏见”（Confirmation Bias）促使街头官僚更加信任与其主观专业判断一致的算法建议，从而忽视潜在的其他信息（Selten et al., 2023; Kang, 2023）。此外，“选择性遵守”（Selective Adherence）体现了决策者根据刻板印象或社会信仰对算法建议进行选择解释的倾向（Alon-Barkat & Busuioc, 2023）。

3. 确保客户遵从

在人工智能时代，街头官僚确保客户遵从的策略呈现出常规控制与精打细算两种主要路径（Lipsky, 2010）。常规控制侧重于通过技术与环境设计强化客户对程序的遵从，而精打细算则强调通过技术手段来优化资源分配以实现资源的节约。

第一，常规控制的双重效应。人工智能技术的应用在确保客户遵从方面具有强化与削弱控制的双重作用。例如，面对公共卫生事件时，街头官僚利用人工智能追踪公众活动成为确保客户遵从的典型示例（Naudé, 2020）。此外，政府有时选择刻意限制公众对算法的访问，以防止公众通过了解算法的运作逻辑后而“玩弄系统”（Mittelstadt et al., 2016）。同时，技术标志在一定程度上成为彰显机构权威的重要手段。Greenhouse（2021）研究指出，英国司法人员佩戴假发和穿着长袍的传统象征了专业性与合法性，中国数智化配套设备的应用可能具有类似作用，即通过数智技术来展现司法权威以强化客户遵从。然而，Lipsky（2010）指出，街头官僚与服务对象的互动往往依赖于特定的物理和社会环境，这些环境对客户行为起到潜移默化的引导作用。当流程转移至线上，传统环境消失后，街头官僚可能会丧失部分原有的控制感（Androusoy et al., 2019）。

第二，精打细算的形式转型。人工智能改变了“筛选”（Screening）的操作方式。传统筛选中，低阶工作人员作为缓冲者行使部分自由裁量权，以降低街头官僚的工作负担（Lipsky, 2010）。在人工智能时代，这类任务逐步被自主智能体（Autonomous Agents）系统接管，用于自动执行日常任务或交付公共服务。例如，全天候运行的虚拟智能体（Virtual Agents）通过聊天机器人与公众互动，为客户提供即时咨询（Vogl et al., 2020; Scutella et al., 2024）。高奇琦（2020）的研究指出，这种模式显著减少了对人工操作的依赖，提高了公共服务的连续性与可得性。同时，人工智能也推动了“加盖橡皮章”（Rubber Stamping）的变革。传统“橡皮章行为”是指街头官僚在信息不足时依赖他人判断作为决策依据（Lipsky, 2010）。在人工智能时代，基于海量数据的预测分析算法和决策支持系统为街头官僚提供了更为可靠的行动参考。Kim等（2022）和Meijer等（2021）的研究均表明，算法系统通过提供预测分析和情境信息，辅助街头官僚更精准地评估服务对象的需求。

四、人工智能时代街头官僚的研究展望

本文通过对上述研究进展的梳理发现，人工智能时代的街头官僚研究处于深

化拓展阶段，尚存较大的理论拓展空间和亟待解决的关键议题。基于李普斯基的街头官僚理论框架，未来研究可从自由裁量权、工作条件与实践惯习三个维度来进一步深入探讨。尽管西方街头官僚理论为人工智能时代的公共管理研究提供了重要启示，但直接将其移植应用难以充分适应中国的基层治理需求，未来研究需聚焦中国特定情境，以构建中国特色的人工智能时代街头官僚理论体系。

（一）深化不同技术类型、职业和情境下的自由裁量权异质性研究

在人工智能时代，街头官僚自由裁量权的研究主要聚焦于削减论、赋能论和模糊论三种视角。这些视角延续了 Lipsky 对街头官僚共性特征的开创性概括，但总体上仍停留在人工智能对自由裁量权削减、赋能和模糊作用的一般性刻画（Lipsky, 2010），对不同技术类型、职业和情境下的异质性影响关注不足（Vogl et al., 2020; Grimmelikhuijsen, 2023）。未来研究需要从一般性探讨拓展至差异性分析，通过具体实践层面的解释进一步深化与丰富现有理论，以避免陷入单一理论立场的局限。

第一，不同人工智能技术类型对自由裁量权的异质性影响。技术特性显著影响其对自由裁量权的重塑方式。人工智能可以根据任务目标划分为生成式和判别式，不同技术在自动化、决策支持和预测分析方面存在功能差异，可能对自由裁量权的行使方式产生不同影响（Young et al., 2019）。例如，嵌入式算法或许更倾向于削减自由裁量权，而虚拟机器人和实体机器人则可能通过实时交互来强化赋能效应。未来研究应重点探讨不同技术类型在多样化任务场景中的具体影响机制，以更精确地揭示技术特性与自由裁量权变化之间的关系。

第二，不同职业对自由裁量权影响的差异化响应。街头官僚涵盖公务员、警察、城管、一线执法人员、村干部、乡镇干部等多种职业。这些职业在机构性质、工作手段和行动目标方面存在显著差异（韩志明，2008），这造成人工智能在不同职业中的应用对自由裁量权的影响也不尽相同。例如，人工智能在警务领域可能更多地被用于预测和评估，而在教育和医疗领域则更多被用于个性化服务和辅助决策。未来研究需重点关注自由裁量权变化如何影响不同职业的政策执行意愿，以及在效率、安全性、公正性目标和工作环境稳定性等因素的作用下，不同行业中的自由裁量权变化所呈现的独特模式。

第三，特定情境中自由裁量权变化的关键影响因素。Nagtegaal（2021）指出，低复杂性任务可优先实现自动化，而高复杂性任务中替代人为决策则需更加谨慎。未来研究应探讨人工智能在低复杂性场景（如城市问题派单）与高复杂性场景（如刑事案件审理）中对裁量权行使的具体影响机制。此外，人工智能的广泛应用催生了“人工自由裁量权”这一新的裁量权形态（Young et al., 2019）。人工自由裁量权与人类自由裁量权的边界比较、协同方式及其类型学划分，构成了未来研究的重要方向。

（二）立足控制和博弈下的个体行为，双向视角拓展实践惯习研究

现有研究主要从服务对象出发，围绕人工智能如何通过影响服务配给和客户

遵从来探讨街头官僚的实践惯习。然而，人工智能的作用并不仅限于服务对象层面，其首先通过塑造街头官僚的微观个体行为，间接对服务对象产生深远影响（De Boer & Raaphorst, 2023；Busch & Henriksen, 2017）。未来研究需将视角前移，从控制和博弈层面深入探讨人工智能时代的街头官僚微观个体行为，这些行为又如何进一步影响其应对服务对象的实践惯习，为全面理解人工智能时代街头官僚实践惯习的生成逻辑提供更扎实的理论支持。

从控制视角出发，人工智能如何塑造街头官僚实践惯习值得进一步深入研究。Kellogg 等（2020）指出，工作场所中的算法理性控制主要通过六种机制来发挥作用，包括通过限制与推荐来指导员工行为、通过记录与评级来评估员工绩效，以及通过替换与奖励来约束员工选择。未来研究可基于这一框架，进一步剖析人工智能如何具体实施这些控制机制，特别是其如何限制街头官僚的自由裁量权，以及这种控制是否延续或强化了传统官僚机构中的控制逻辑。同时，街头官僚的个体工作体验可能进入“看不见的笼子”的状态，这包括隐私缺失、挫折感增加、学习适应困难、心理压力上升以及偏见和歧视问题等（Kellogg et al., 2020；Rahman, 2021）。未来研究应关注算法控制如何激发不同类型的工作动机（如内在驱动力与外在激励）及消极行为（如抵抗或规避），并进一步探讨这些行为如何在实践中调节服务维度配给、算法偏见配给及确保客户遵从的具体实现逻辑。

从博弈视角来看，未来研究需要深入探讨街头官僚在算法科层制高压下的博弈行为及其对实践惯习的塑造。街头官僚在应对算法控制时可能表现出多样化的个体不当行为，包括不合作、利用算法漏洞以及与客户进行策略性谈判等（Kellogg et al., 2020）。这些博弈行为不仅是对算法控制的一种抵抗形式，也可能成为重塑实践惯习的动力。进一步而言，博弈行为的形成和类型受个人与组织层面的多重因素影响。在个人层面，街头官僚的职业经验、价值观、对算法规则的认知可能显著影响其博弈选择；在组织层面，规则设计的灵活性、技术适配性、激励机制的合理性可能决定博弈行为的频率与形式。此外，有研究表明，街头官僚在公共服务过程中可能采取靠近客户、远离客户或对抗客户的不同博弈策略（Tummers et al., 2015），这些策略在算法控制背景下可能被进一步复杂化。例如，算法规则可能强化街头官僚对某些客户的疏离或对抗。这种博弈行为不仅反映了街头官僚在组织环境中的个体适应性，也揭示了个人与技术、组织因素之间的动态关系。

（三）构建中国情境下的独创性人工智能时代街头官僚理论体系

人工智能时代的街头官僚研究已成为国际学术界的重要议题，但不同国家的社会、文化与制度差异决定了街头官僚行动逻辑的本土化取向。尽管西方街头官僚理论为研究人工智能背景下的街头官僚提供了重要启发，但其理论框架和研究路径在中国情境中并不完全适用。未来研究需要充分关注中国的特殊社会文化与治理结构，构建具有独创性和本土化的人工智能时代街头官僚理论体系，以提升街头官僚理论对中国实践的解释力与适用性。

第一，从“个体-群体-组织”多层次分析视角来开拓本土化的人工智能时代街头官僚研究进路。街头官僚在人工智能时代的变化深刻体现在微观个体行为、中观群体特征和宏观组织结构的系统性重构之中。在个人层面，未来研究可以关注不同专业背景、价值信念、知识水平、情绪状态等个体特征如何影响街头官僚对人工智能的适应、采纳或抗拒行为。在群体层面，未来研究需要探索人工智能时代街头官僚之间非正式网络的重构，立足中国“集体主义”文化传统，探究街头官僚群体的协同行为。同时，街头官僚与上级政府和服务对象之间互动关系的演变也是未来的重要议题。在组织层面，基于技术执行框架中技术执行受组织形式影响的理论，人们应深入探讨人工智能技术和街头官僚机构之间的互构，分析人工智能应用对于街头官僚机构的组织结构、制度设计和运行机制等方面的调适作用。

第二，关注中国传统社会文化的独特性。Meijer等（2021）的研究发现，官僚组织的算法化程度不仅取决于技术特征，更受制于社会文化的主导性影响。与西方注重个人主义的社会背景不同，中国深厚的文化传统和社会习俗可能对街头官僚的行动逻辑产生独特影响。中国文化中的等级观念强调上下尊卑、等级分明，这一文化特质可能强化人工智能对街头官僚的控制机制，对街头官僚的工作积极性与创新能力产生潜在约束。此外，中国特有的关系文化在熟人社会中塑造了复杂的人际网络，这可能对街头官僚的服务分配逻辑产生影响。未来研究可探讨关系文化是否会促使街头官僚根据客户的关系远近而采取差异化服务，甚至在特定情境下违规为熟人客户破例。深入探讨这些问题将为人工智能时代街头官僚理论体系注入具有中国特色的文化视角。

第三，考虑中国独特的制度惯性和服务宗旨对街头官僚实践的塑造。与西方国家分离的政治与行政体系不同，中国在党的集中统一领导下形成了党政一体的复合型治理结构。在人工智能时代，党的领导如何实现对街头官僚的责任控制，街头官僚在专业性基础上的政治性原则如何塑造其实践模式是未来的重要研究议题。同时，在“压力型体制”这一独特的中国政府运行机制下，街头官僚处于执行上级政策和响应公众需求双重压力的“风箱困境”中，未来研究可以关注人工智能应用是否能有效缓解街头官僚的工作压力，同时是否会带来新的行政负担而加剧“风箱困境”。此外，中国“全心全意为人民服务”的服务宗旨与西方强调利益平衡的行政逻辑截然不同，这种独特价值观可能对街头官僚的行为和态度产生重要影响。未来研究可进一步探索在人工智能的标准化与一致性要求和为人民服务的个性化与差异性要求相冲突时，街头官僚所面临的道德困境，如何在技术理性和人民情怀之间探寻平衡。

五、总结

街头官僚不仅是解构政策执行底层逻辑的重要分析工具，也是理解基层治理体系与能力的关键研究视角。随着数智技术的深入发展与广泛应用，有关人工智能对街头官僚影响的研究逐渐成为公共管理领域的热点议题之一。本文基于李普

斯基的街头官僚理论，构建了一个人工智能时代街头官僚的研究内容框架，对2010—2024年发表于国内外权威期刊的189篇相关文献进行了系统梳理，并总结出三大研究主题的核心观点：第一，人工智能对街头官僚自由裁量权具有削减、赋能或模糊的多样化影响机制。第二，人工智能重构了街头官僚的工作条件，表现为缓解了传统的资源不足情况以及产生新的资源匮乏困境，绩效评估的算法化及其风险问题，服务对象的社会建构及其对人工智能使用的差异化认知，算法“铁笼效应”和主体道德困境引发的工作异化。第三，人工智能深刻变革了街头官僚的实践惯习，在服务维度配给方面，减少服务代价与排队并通过数字行政负担和自动化惯例以限制需求；在算法偏见配给方面，算法内生偏见与人为偏见强化了分配差异；在确保客户遵从方面，既提升了常规控制效率，又重塑了传统筛选与橡皮章式的决策形式。

本文还有如下贡献。在理论层面，通过系统梳理人工智能时代街头官僚的研究成果，将传统街头官僚理论的研究范畴拓展至人工智能嵌入的复杂情境，弥补了传统理论在数智时代解释力的不足；探讨了自由裁量权、工作条件 and 实践惯习三大研究主题，构建了较为完整的人工智能时代街头官僚研究框架，系统勾勒出人工智能对街头官僚影响的知识图景；面向未来提出了具有科学价值的研究议题，为学术界进一步拓展与深化该领域提供了理论指南。在实践层面，本文构建的研究框架为多元主体提供了重要的实践启示，能帮助管理者优化基层人力资源管理，塑造积极的组织与员工关系，深化街头官僚对其行为方式的理解并推动人机协作型工作模式的构建，从而提升了客户层面的公共服务质量与效率。研究立足于一线治理主体，对推动中国基层治理体系和治理能力现代化具有重要现实意义。总之，人工智能时代的街头官僚研究是一个充满潜力的探索方向，急需从本土化情境出发，深入挖掘街头官僚的行动逻辑，构建中国特色的人工智能时代街头官僚理论体系，以增强中国学术话语在国际领域的影响力。

参考文献

- 陈鼎祥、刘帮成 (2022). 人工智能时代的公共部门人力资源管理：实践应用与理论研究. *公共管理与政策评论*, 11(4): 38-51.
- Chen, D. X., & Liu, B. C. (2022). Public Human Resource Management in the Era of Artificial Intelligence: Practical Application and Theoretical Research. *Public Administration and Policy Review*, 11(4): 38-51. (in Chinese)
- 高奇琦 (2020). 智能革命与国家治理现代化初探. *中国社会科学*, (7): 81-102+205-206.
- Gao, Q. Q. (2020). A Preliminary Study of the Intelligence Revolution and National Governance Modernization. *Social Sciences in China*, (7): 81-102+205-206. (in Chinese)
- 韩志明 (2008). 街头官僚的行动逻辑与责任控制. *公共管理学报*, (1): 41-48+121-122.
- Han, Z. M. (2008). The Action Logic and Responsibility Control of the Street-Level-Bureaucrat. *Journal of Public Management*, (1): 41-48+121-122. (in Chinese)
- 李训虎 (2021). 刑事司法人工智能的包容性规制. *中国社会科学*, (2): 42-62+205.
- Li, X. H. (2021). Inclusive Regulation of Artificial Intelligence in Criminal Justice. *Social Sciences in China*, (2): 42-62+205. (in Chinese)
- 刘星 (2022). 行政裁量中的技术控制——基于政务服务应用场景的实践观察. *公共行政评论*, 15(1): 51-68+197.
- Liu, X. (2022). Technical Control in Administrative Discretion: Practical Observation Based on Government Service Application Scenarios. *Journal of Public Administration*, 15(1): 51-68+197. (in Chinese)

- 孟庆国、鞠京芮 (2021). 人工智能支撑的平台型政府：技术框架与实践路径. *电子政务*, (9): 37-46.
- Meng, Q. G., & Ju, J. R. (2021). Platform-Based Government Supported by Artificial Intelligence: Technical Framework and Practical Pathways. *E-Government*, (9): 37-46. (in Chinese)
- 权一章、黄晖 (2024). 从街头官僚到数字官僚：信息技术应用对一线行政效果的影响及机制. *公共行政评论*, 17(4): 73-94+197.
- Quan, Y. Z., & Huang, H. (2024). From “Street-Level Bureaucrat” to “Digital Bureaucrat”: The Impact of Information Technology Applications on Frontline Administrative Effectiveness and Its Mechanisms. *Journal of Public Administration*, 17(4): 73-94+197. (in Chinese)
- 邱泽奇 (2022). 算法治理的技术迷思与行动选择. *人民论坛·学术前沿*, (10): 29-43.
- Qiu, Z. Q. (2022). The Technical Myth and Action Choice of Algorithmic Governance. *Frontiers*, (10): 29-43. (in Chinese)
- 孙斐、王刘娟 (2021). 街头官僚的道德困境：一个文献综述. *公共管理与政策评论*, 10(3): 158-168.
- Sun, F., & Wang, L. J. (2021). The Moral Dilemmas of Street-Level Bureaucrats: A Literature Review. *Public Administration and Policy Review*, 10(3): 158-168. (in Chinese)
- 王亚星、陈子韬、吴建南 (2023). 算法化行政：技术何以提升城市公共问题解决效率？*中国行政管理*, (6): 51-60.
- Wang, Y. X., Chen, Z. T., & Wu, J. N. (2023). Algorithmic Administration: How Can Technology Improve the Efficiency of Urban Problem Solving? *Chinese Public Administration*, (6): 51-60. (in Chinese)
- 吴建南、马太平、张阿城 (2025). 中国超大城市治理数字化转型的应用场景建设：问题面向、技术应用与绩效改进. *治理研究*, 41(1): 4-18+157.
- Wu, J. N., Ma, T. P., & Zhang, A. C. (2025). Building Application Scenarios for the Digital Transformation of Governance in China's Mega-Cities: Problem Orientation, Technological Application, and Performance Improvement. *Governance Studies*, 41(1): 4-18+157. (in Chinese)
- 吴进进、何包钢 (2023). 算法科层制的兴起及其形态. *社会学研究*, 38(6): 40-60+227.
- Wu, J. J., & He, B. G. (2023). The Rise of Algorithmic Bureaucracy and Its Typology. *Sociological Studies*, 38(6): 40-60+227. (in Chinese)
- 吴进进、聂启旺 (2023). 算法何以引发公共价值耗损：以S市增值虚开发票治理为例. *中国行政管理*, 39(9): 96-104.
- Wu, J. J., & Nie, Q. W. (2023). How Do Algorithmic Decisions Trigger Public Value Depletion? Case of VAT Invoicing Fraud Governance in City S. *Chinese Public Administration*, 39(9): 96-104. (in Chinese)
- 叶娟丽、马骏 (2003). 公共行政中的街头官僚理论. *武汉大学学报(哲学社会科学版)*, (5): 612-618.
- Ye, J. L., & Ma, J. (2003). Street-Level-Bureaucrat Theory in Public Administration. *Wuhan University Journal (Philosophy & Social Sciences Edition)*, (5): 612-618. (in Chinese)
- 张敏 (2022). 算法治理：21世纪的公共管理现代化与范式变革. *政治学研究*, (4): 50-62+157-158.
- Zhang, M. (2022). Algorithmic Governance: Modernization and Paradigm Change of Public Management in the 21st Century. *CASS Journal of Political Science*, (4): 50-62+157-158. (in Chinese)
- 赵璐 (2022). 算法实践的社会建构——以某信息分发平台为例. *社会学研究*, 37(4): 23-44+226-227.
- Zhao, L. (2022). The Social Construction of Algorithmic Practice: Take an Information Distribution Platform as an Example. *Sociological Studies*, 37(4): 23-44+226-227. (in Chinese)
- Alon-Barkat, S., & Busuic, M. (2023). Human-AI Interactions in Public Sector Decision Making: “Automation Bias” and “Selective Adherence” to Algorithmic Advice. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 33(1): 153-169.
- Alshallaqi, M. (2024). The Complexities of Digitization and Street-Level Discretion: A Socio-Materiality Perspective. *Public Management Review*, 26(1): 25-47.
- Androutsopoulou, A., Karacapilidis, N., Loukis, E., & Charalabidis, Y. (2019). Transforming the Communication Between Citizens and Government Through AI-Guided Chatbots. *Government Information Quarterly*, 36(2): 358-367.
- Anthony, C. (2021). When Knowledge Work and Analytical Technologies Collide: The Practices and Consequences of Black Boxing Algorithmic Technologies. *Administrative Science Quarterly*, 66(4): 1173-1212.
- Araujo, T., Helberger, N., Kruijemeier, S., & De Vreese, C. H. (2020). In AI We Trust? Perceptions about Automated Decision-Making by Artificial Intelligence. *AI & Society*, 35(3): 611-623.
- Aviram, N. F., Correa, C., & Oliviera, R. (2024). Technology 3.0: Police Officers' Perceptions Towards Technology Shifts. *The American Review of Public Administration*, 54(1): 90-103.

- Ball, S., McGann, M., Nguyen, P., & Considine, M. (2023). Emerging Modes of Digitalisation in the Delivery of Welfare-to-Work: Implications for Street-Level Discretion. *Social Policy & Administration*, 57(7): 1166–1180.
- Bovens, M., & Zouridis, S. (2002). From Street-Level to System-Level Bureaucracies: How Information and Communication Technology Is Transforming Administrative Discretion and Constitutional Control. *Public Administration Review*, 62(2): 174–184.
- Bullock, J. B. (2019). Artificial Intelligence, Discretion, and Bureaucracy. *American Review of Public Administration*, 49(7): 751–761.
- Busch, P. A. (2023). Faced with Digital Bureaucrats: A Scenario-Based Survey Analysis of How Clients Perceive Automation in Street-Level Decision-Making. *Government Information Quarterly*, 40(4): 1–12.
- Busch, P. A., & Henriksen, H. Z. (2017). Digital Discretion: A Systematic Literature Review of ICT and Street-Level Discretion. *Information Polity*, 23(1): 3–28.
- Buffat, A. (2015). Street-Level Bureaucracy and E-Government. *Public Management Review*, 17(1): 149–161.
- Busuioac, M. (2021). Accountable Artificial Intelligence: Holding Algorithms to Account. *Public Administration Review*, 81(5): 825–836.
- Cordella, A., & Gualdi, F. (2025). Algorithmic Formalization: Impacts on Administrative Processes. *Public Administration*, 103(2): 441–466.
- Criado, J. I., Valero, J., & Villodre, J. (2020). Algorithmic Transparency and Bureaucratic Discretion: The Case of SALER Early Warning System. *Information Polity*, 25(4): 449–470.
- De Boer, N., & Raaphorst, N. (2023). Automation and Discretion: Explaining the Effect of Automation on How Street-Level Bureaucrats Enforce. *Public Management Review*, 25(1): 42–62.
- Doellgast, V., Wagner, I., & O’Brady, S. (2023). Negotiating Limits on Algorithmic Management in Digitalised Services: Cases from Germany and Norway. *Transfer: European Review of Labour and Research*, 29(1): 105–120.
- Fest, I., Schäfer, M., & van Dijk, J., & Meijer, A. (2023). Understanding Data Professionals in the Police: A Qualitative Study of System-Level Bureaucrats. *Public Management Review*, 25(9): 1664–1684.
- Frisch-Aviram, N., Spanghero Lotta, G., & Jordão de Carvalho, L. (2024). “Chat-Up”: The Role of Competition in Street-Level Bureaucrats’ Willingness to Break Technological Rules and Use Generative Pre-Trained Transformers (GPTs). *Public Administration Review*, 85(2): 468–485.
- Giest, S. N., & Klievink, B. (2024). More than a Digital System: How AI Is Changing the Role of Bureaucrats in Different Organizational Contexts. *Public Management Review*, 26(2): 379–398.
- Greenhouse, E. (2021). Balancing the Scales in China’s Smart Courts: Driving Case Standardisation Through AI. *Peking University Law Journal*, 9(2): 233–254.
- Grimmelikhuijsen, S. (2023). Explaining Why the Computer Says No: Algorithmic Transparency Affects the Perceived Trustworthiness of Automated Decision-Making. *Public Administration Review*, 83(2): 241–262.
- Hill, M., & Hupe, P. (2002). *Implementing Public Policy: Governance in Theory and in Practice*. California: Sage.
- Horvath, L., James, O., Banducci, S., & Beduschi, A. (2023). Citizens’ Acceptance of Artificial Intelligence in Public Services: Evidence from a Conjoint Experiment about Processing Permit Applications. *Government Information Quarterly*, 40(4): 1–18.
- Jorna, F., & Wagenaar, P. (2007). The “Iron Cage” Strengthened? Discretion and Digital Discipline. *Public Administration*, 85(1): 189–214.
- Ju, J. R., Meng, Q. G., Sun, F. F., Liu, L. N., & Singh, S. (2023). Citizen Preferences and Government Chatbot Social Characteristics: Evidence from a Discrete Choice Experiment. *Government Information Quarterly*, 40(3): 1–14.
- Kang, I. (2023). How Does Technology-Based Monitoring Affect Street-Level Bureaucrats’ Behavior? An Analysis of Body-Worn Cameras and Police Actions. *Journal of Policy Analysis and Management*, 42(4): 971–991.
- Kellogg, K. C., Valentine, M. A., & Christin, A. (2020). Algorithms at Work: The New Contested Terrain of Control. *Academy of Management Annals*, 14(1): 366–410.
- Kim, S., Andersen, K. N., & Lee, J. (2022). Platform Government in the Era of Smart Technology. *Public Administration Review*, 82(2): 362–368.
- Larsson, K. K. (2021). Digitization or Equality: When Government Automation Covers Some, but not All Citizens. *Government Information Quarterly*, 38(1): 1–10.
- Lee, Y., Bradford, B., & Posch, K. (2024). The Effectiveness of Big Data-Driven Predictive Policing: Systematic Review. *Justice Evaluation Journal*, 7(2): 127–160.

- Lipsky, M. (2010). *Street-Level Bureaucracy: Dilemmas of the Individual in Public Service*. New York: Russell Sage Foundation.
- Maragno, G., Tangi, L., Gastaldi, L., & Benedetti, M. (2023). AI as an Organizational Agent to Nurture: Effectively Introducing Chatbots in Public Entities. *Public Management Review*, 25(11): 2135–2165.
- Martinho, A. (2025). Surveying Judges about Artificial Intelligence: Profession, Judicial Adjudication, and Legal Principles. *AI & Society*, 40(2): 569–584.
- Meijer, A., Lorenz, L., & Wessels, M. (2021). Algorithmization of Bureaucratic Organizations: Using a Practice Lens to Study How Context Shapes Predictive Policing Systems. *Public Administration Review*, 81(5): 837–846.
- Miller, S. M., & Keiser, L. R. (2021). Representative Bureaucracy and Attitudes toward Automated Decision Making. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 31(1): 150–165.
- Mittelstadt, B. D., Allo, P., Taddeo, M., Wachter, S., & Floridi, L. (2016). The Ethics of Algorithms: Mapping the Debate. *Big Data & Society*, 3(2): 1–21.
- Nagtegaal, R. (2021). The Impact of Using Algorithms for Managerial Decisions on Public Employees' Procedural Justice. *Government Information Quarterly*, 38(1): 1–10.
- Naudé, W. (2020). Artificial Intelligence vs COVID-19: Limitations, Constraints and Pitfalls. *AI & Society*, 35(3): 761–765.
- Paulsen, J. E. (2021). AI, Trustworthiness, and the Digital Dirty Harry Problem. *Nordic Journal of Studies in Policing*, 8(2): 1–19.
- Peeters, R., & Widlak, A. C. (2023). Administrative Exclusion in the Infrastructure-Level Bureaucracy: The Case of the Dutch Daycare Benefit Scandal. *Public Administration Review*, 83(4): 863–877.
- Petersen, A. C. M., Christensen, L. R., Harper, R., & Hildebrandt, T. (2021). “We Would Never Write That Down” Classifications of Unemployed and Data Challenges for AI. *Proceedings of the ACM on Human-Computer Interaction*, 5(CSCW1): 1–26.
- Rahman, H. A. (2021). The Invisible Cage: Workers' Reactivity to Opaque Algorithmic Evaluations. *Administrative Science Quarterly*, 66(4): 945–988.
- Schiff, K. J., Schiff, D. S., Adams, I. T., McCrain, J., & Mourtgos, S. M. (2025). Institutional Factors Driving Citizen Perceptions of AI in Government: Evidence from a Survey Experiment on Policing. *Public Administration Review*, 85(2): 451–467.
- Scutella, M., Plewa, C., & Reaiche, C. (2024). Virtual Agents in the Public Service: Examining Citizens' Value-In-Use. *Public Management Review*, 26(1): 73–88.
- Selten, F., Robeer, M., & Grimmelikhuisen, S. (2023). “Just Like I Thought”: Street-Level Bureaucrats Trust AI Recommendations if They Confirm Their Professional Judgment. *Public Administration Review*, 83(2): 263–278.
- Tummers, L., & Bekkers, V. (2014). Policy Implementation, Street-Level Bureaucracy, and the Importance of Discretion. *Public Management Review*, 16(4): 527–547.
- Tummers, L. L. G., Bekkers, V., Vink, E., & Musheno, M. (2015). Coping During Public Service Delivery: A Conceptualization and Systematic Review of the Literature. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 25(4): 1099–1126.
- Vogl, T. M., Seidelin, C., Ganesh, B., & Bright, J. (2020). Smart Technology and the Emergence of Algorithmic Bureaucracy: Artificial Intelligence in UK Local Authorities. *Public Administration Review*, 80(6): 946–961.
- Yanamala, K. K. R. (2022). Integrating Machine Learning and Human Feedback for Employee Performance Evaluation. *Journal of Advanced Computing Systems*, 2(1): 1–10.
- Yigitcanlar, T., Li, R. Y. M., Beeramoolle, P. B., & Paz, A. (2023). Artificial Intelligence in Local Government Services: Public Perceptions from Australia and Hong Kong, China. *Government Information Quarterly*, 40(3): 1–16.
- Young, M. M., Bullock, J. B., & Lecy, J. D. (2019). Artificial Discretion as a Tool of Governance: A Framework for Understanding the Impact of Artificial Intelligence on Public Administration. *Perspectives on Public Management and Governance*, 2(4): 301–313.
- Young, M. M., Himmelreich, J., Bullock, J. B., & Kim, K. C. (2021). Artificial Intelligence and Administrative Evil. *Perspectives on Public Management and Governance*, 4(3): 244–258.

责任编辑：郑跃平

英文目录与摘要

JPA Journal of Public Administration, Vol. 19 No. 1, 2026

●SYSPSIUM: Artificial Intelligence

Introduction: Public Administration in the Era of Generative Artificial Intelligence Jiannan Wu

Street-level Bureaucrats in the Age of Artificial Intelligence: A Literature Review

..... Hui Huang, Taiping Ma & Jiannan Wu

Abstract The rapid development of artificial intelligence has profoundly changed street-level bureaucrats who are critical in policy implementation and policymaking. How the artificial intelligence impacts the street-level bureaucrats has triggered substantial scholarly attention, however a systematic review is scant. This study employs a systematic literature review methodology, utilizing the “Discretionary Power—Conditions of Work—Patterns of Practice” framework to systematically examine and analyze relevant literature published in prestigious domestic and international journals from 2010 to 2024, thereby revealing the theoretical progress of street-level bureaucracy research in the AI era. First, we find that three key perspectives on how artificial intelligence impact the discretion power, including the curtailment, empowerment and obscurement. Second, we identify four types of situations which the working conditions are significantly impacted by artificial intelligence. Third, we discussed the changing working patterns of street-level bureaucrats, with respect to service-level rationing, algorithmic bias rationing and customer compliance. Building on this, we propose three promising research topics for future research. This study advances our understanding of the street-level bureaucracy in the era of artificial intelligence, and has policy implications on street-level governance.

Key Words Artificial Intelligence; Street-Level Bureaucrats; Grassroots Governance; Discretionary Power; Literature Review

New Generation Artificial Intelligence Technology and Public Human Resource Management: An Interdisciplinary Integrative Framework Lijun Chen & Shimin Zhang

Abstract The rise of the new generation of artificial intelligence technologies, led by generative artificial intelligence, and its widespread use have quickly become the focus of academic and practical discussions. Ongoing progress and discussions surrounding new generation artificial intelligence suggest its potential to transform the processes, functions, and activities of public human resource management. This paper aims to illustrate the impact of new generation artificial intelligence technologies on public human resource management, review the relevant research progress from an interdisciplinary perspective, and provide a framework and reference for future research. The article analyzes the conceptual implications and characteristics of new generation artificial intelligence technologies, explores the development opportunities they bring to public human resource management: enhanced decision-making and precise forecasting, improved human-machine interaction efficacy, motivation stimulation, and performance enhancement, as well as the challenges posed by these technologies: biases and ambiguous accountability arising from data and algorithm risks, alienation of individual perceptions and behaviors, AI technology aversion, and the “uncanny valley” effect. The article constructs an A-TPE analysis framework for the impact of new-generation artificial intelligence technologies on public human resource management outcomes, consisting of four aspects: technology, individuals, tasks, and organizational environment, and suggests several promising future research directions.

Key Words New Generation Artificial Intelligence Technology; Public Human Resources Management; Opportunities; Challenge

Between Means and Ends: How Generative Artificial Intelligence Reshapes Paradox of Public Administrative Organizations? Leizhen Zang & Duan Zhang

Abstract Generative artificial intelligence (GAI) is reshaping the operating logic of public administrative organizations. Technology no longer functions merely as an instrument of execution; by participating in problem definition and decision generation, it reorders policy goals and their pathways of implementation. In optimizing means, GAI may simultaneously reshape ends, transforming the means-ends tension within public administrative organizations from a latent conflict into an institutionalized paradox. Drawing on an organizational paradox perspective, this study develops a two-dimensional analytical framework—technological agency and goal alignment—to examine how organizational paradoxes are activated and how they are amplified or absorbed through feedback loops. Based on a case study, the analysis finds that while GAI significantly enhances the responsiveness of public governance, temporal misalignments between authority boundaries and goal systems often generate implementation dilemmas and goal drift. By contrast, institutional adjustments—such as clarifying authority and responsibility, clustering issues, and adapting governance practices to contextual conditions—can absorb technological tensions and shift organizational responses from defensive to receptive strategies, thereby converting paradoxes into sources of learning and reform momentum. A further typological analysis identifies four ideal types of organizational paradox in public administration—technology-dominant, goal-suspended, dual-misalignment, and intelligent-synergistic—and proposes governance pathways centered on systemic coordination, iterative adjustment, and uncertainty absorption. This study extends the explanatory scope of organizational paradox theory in the context of generative AI governance, clarifies the role of GAI as a driver of institutional innovation, and offers new theoretical and practical insights into the transformation of public administration in the era of generative artificial intelligence.

Key Words Generative AI; Organizational Paradox; Means-ends; Paradox Governance

● **SYSPOSIUM: Emergency Management and Public Safety Governance**

Adaptability of Government Emergency Collaboration Networks under Complex Adaptive Systems: Based on the Social Network Analysis of the “23 · 7” Flash Flood in Beijing

..... Shuang Zhong, Mofei Chen & Guixian Zheng

Abstract In a risk society, inter-organizational collaboration within government is an effective approach to addressing complex risk events. However, how does the government’s emergency collaboration network rapidly form and adapt to situations at different stages of major disasters, and what are its characteristic features? This study constructs a “process-structure” adaptability analysis framework based on complex adaptive systems theory, using the response to the heavy rainstorm in Beijing in July 2023 as a case study. It applies social network analysis methods to identify the adaptability characteristics of the government’s emergency collaboration network at three stages: pre-event, during the event, and post-event, from the dimensions of organization and task. The findings reveal that: (1) Emergency plans serve as the foundation for actual government collaboration networks, with the core organizations and key tasks in the plan occupying central positions in the actual networks; (2) As the risk situation evolves, the network form, key organizations, and core tasks of emergency collaboration exhibit an evolution from loose coupling to center-periphery to loose division of labor; (3) Real organizational and task demands are incorporated into the updated plan network after the disaster through crisis learning. Additionally, based on the case, the study further summarizes the triple adaptability logic of the emergency collaboration network: first, adaptability based on the original plan; second, adaptability based on dynamic risk situations; and third, adaptability based on crisis learning, with the adaptability at different stages being interconnected. This study identifies the adaptability characteristics and logic of the government’s emergency collaboration network based on the Beijing flood case, providing a policy basis for enhancing the government’s adaptive capacity to respond to disasters throughout the entire process.

Key Words Complex Adaptive Systems; Emergency Cooperation Network; Adaptability; Social Network Analysis

Why Does Emergency Response to Emergent Events Fail: Grounded Analysis and Case Explanation Based on Accident Investigation Reports Chengzhi Yi & Yang Peng

Abstract Emergency response failure is a complex governance issue with multiple causes. Existing research often holds a hierarchically closed perspective that emphasizes “letting managers manage” which fails to fully reveal the logical interrelation among different causal conditions. To unpack the underlying mechanisms of response failure, this paper adopts the grounded theory method to extract causal chains of emergency response failure, ultimately constructing a comprehensive theoretical explanatory model based on three-level coding of 54 accident investigation reports. The study finds that information transmission blockage, failure of the window-triggering mechanism, policy implementation ineffectiveness and emergency response deviations constitute the four core causal conditions of emergency response failure. Furthermore, case analysis shows that information transmission serves as a prerequisite for response in emergency situations. Delayed reporting and behaviors such as concealment, omission disrupt internal organizational communication mechanism which may provoke a chain reaction. The failure of the window-triggering mechanism and deviations in emergency handling are key causes of response failure, which are linked by a transmission effect. Emergency plans, safety management regulations and other contents are treated as constraints in the response process. If they are executed in a perfunctory manner, the gap between the trigger mechanism and emergency handling will be deepened, accelerating the deviation between the action process and the expected results. To address and reduce failures in emergency response, efforts can be made across the dimensions of “rule-information-decision-response” by strengthening institutional development and capacity building, so as to enhance the overall emergency management capabilities of organizations.

Key Words Emergency Response Failure; Safety Production; Accident Investigation Reports; Grounded Theory; Case Analysis

How Do the Interaction Between Grid Managers and Residents Strengthen the Co-Production of Urban Safety Hazard Investigation? An Empirical Study of 456 Towns and Streets in China

..... Zhaoge Liu, Xiangyang Li & Limin Qiao

Abstract In the government-citizen co-production of urban safety hazard investigation, the construction of safety grid is playing a crucial role, and its effectiveness cannot be achieved without the continuous and effective interaction between grid managers and residents. This article takes urban fire safety as an example, based on monthly panel data from 456 towns and streets in five representative cities in China from 2021 to 2023, combined with activity theory, to study how grid manager-resident interaction affects co-production of urban safety hazard investigation from three aspects; social distance, knowledge tools, and division of labor constraints of two types of subject interaction. The statistical analysis results show that: (1) In the interaction process between grid managers and residents, the social distance between the two types of subjects will significantly increase the scale and quality of residents reporting safety hazards; (2) The effective deployment of knowledge training and digital platforms can enhance the ability of residents to identify safety hazards and grid managers to handle them, significantly enhancing co-production; (3) The division of labor among grid managers constrains the opportunities for interaction between grid managers and residents, reducing the scale of residents reporting safety hazards; (4) Heterogeneity analysis found that the interaction between grid managers and residents has a more significant impact on the co-production within small and medium-sized, high-risk towns and streets. The discussion of empirical results helps to understand the driving mechanism of co-production from the perspective of grid manager-resident interaction, enriches the theoretical research on urban safety hazard investigation and co-production, and helps local governments better play the role of diverse subjects such as citizens in urban safety management, and better implement the overall goal of joint governance, joint construction, and shared benefits.

Key Words Urban Safety; Hazard Investigation; Co-Production; Grid Manager and Resident Interaction; Activity Theory

Demand Driven, Attention Traction, and the Spillover Effects of Government Crisis Learning

..... Yun Tang, Ying Wang & Yaoyao Hong

Abstract “When one region experiences an accident, multiple parties learn from it; when one area has hidden risks, the entire nation takes warning.” This reflects the spillover effect of crisis learning by the Chinese government, where non-incident local governments can also conduct effective crisis learning from major accidents, achieving knowledge spillover from incident to non-incident areas. So, what is the actual effect of this spillover in government crisis learning? What is its underlying mechanism? By manually collecting safety production data from 273 prefecture-level cities across China from 2010 to 2022 and analyzing it through spatial econometric models, the study finds that after major accidents, not only do incident-area governments engage in crisis learning with direct effects, but non-incident-area governments also conduct effective crisis learning, demonstrating significant spillover effects. The spillover effect of crisis learning is driven by safety demands and guided by safety attention allocation. Compared to public safety demands, government safety demands more effectively drive non-incident-area governments to undertake crisis learning. Additionally, non-incident-area governments focus more on the “relative value” of differences in safety attention allocation with higher-level governments rather than the “absolute value” of such allocation. Greater hierarchical disparities in safety attention allocation further motivate non-incident-area governments to engage in crisis learning. The intrinsic drive of safety demands (“I want to learn”) and the extrinsic guidance of safety attention allocation (“I have to learn”) jointly shape the spillover effect of government crisis learning. This study reveals and quantifies the spillover effect of crisis learning within China’s government, providing empirical evidence for understanding cross-organizational crisis learning.

Key Words Crisis Learning; Spillover Effects; Safety Demands; Safety Attention

●ARTICLES

Governance Context and Policy Choice: A Study on the Local Differences in the Path of Government Purchase of Home-Based Elderly Care Services

Bing Guan & Xiao Lin

Abstract Local variations in policy types have long been a significant topic in policy research. This study takes the initial policy context of local governance as the core analytical variable, focusing on the domain of government procurement of home-based elderly care services. It seeks to explain why different cities adopt divergent policy types within the same field. Under conditions of limited resources, local governments implement distinct governance models to balance equity and efficiency in elderly care services, adjusting policy types in accordance with governance tasks. This process reflects both the constraints and driving mechanisms behind policy selection and adjustment. The study categorizes the government procurement of home-based elderly care services into three types: a social-oriented model led primarily by social organizations, a market-oriented model dominated by enterprises, and a hybrid model featuring a relatively equal mix of both. Shanghai, Chongqing, and Guangzhou are selected as representative cases for each of these three types. The findings indicate that, since the early 2000s, the initial practices and policy approaches to service procurement in these cities have laid the groundwork for their subsequent development. These early trajectories have reinforced local characteristics and shaped differentiated paths in elderly care service provision. In terms of policy implications, the paper underscores the importance of adopting context-specific models for the delivery of elderly care—and public services more broadly—while advocating for dynamic policy adjustments to achieve a sustainable balance between equity and efficiency.

Key Words Home-based Care; Government Purchase of Services; Initial Policy; Governance Context

How Does M-Government Usage Improve Government Trust: A Study of Causal Inference and Mechanism Testing

Wanlei Mao

Abstract Improving government trust in the digital age requires a full understanding of the complex role of information technology. Whether M-government, as a new development and future trend of

E-government, can improve government trust still faces dual challenges: reverse causation and insufficient empirical evidence. Based on the performance theory, this paper proposes that M-government usage can improve government trust, and empirically tests the causal relationship and influence mechanism. Based on survey data from the early development stage of M-government, this paper finds that: first, there is a clear bidirectional causality problem between M-government usage and government trust in the theoretical context and quantitative relationship. But this paper confirms that M-government usage can improve government trust by the instrumental variable analysis. PSM analysis also shows that high-frequency users have significantly higher government trust than low-frequency users. Second, the causal effect has a certain degree of group heterogeneity. High-frequency use has a greater impact on men than on women, and more on members of the CPC than on other groups; it has a significant impact on non-public officials, but not on public officials; as educational attainment increases, the effect becomes greater. Finally, the mechanism analysis based on the model of public sense of gain indicates that the influence of usage intensity on government trust is not only fully mediated by the three types of service satisfaction, but also the public sense of gain and the three types of service satisfaction play a chain mediating role. This paper proposes the “Performance Law” to unify the explanations for causality, group heterogeneity, and influence mechanisms. That is, technology-driven service performance improvement profoundly affects users’ government trust, and the improvement of public sense of gain is the key mechanism. This paper not only deepens the theoretical understanding of the relationship between technology and trust, but also provides useful and solid empirical evidence for improving government trust in the digital age.

Key Words Government Trust; M-government; Performance Law; Causal Inference; Mechanism Testing

The Connotation, Formation Mechanism and Governance Strategy Based on Behavior Public Policy of Health Behavior Failure Ju Sun, Wenjing Han & Haomiao Li

Abstract It is of great practical significance to improve the effectiveness of health intervention in promoting the construction of healthy China. The key is to take effective measures to bridge the gap of individual “intention-behavior”, so the study of health behavior failure is extremely necessary. The paper first sorts out and grasps the basic connotation and current situation of health behavior failure. Secondly, theoretically analyzes the key influencing factors of health behavior failure, and constructs an integrated analysis framework of the formation mechanism of individual health behavior failure from the four dimensions of “rational-emotion-ability-situation”. Then, discusses the logic and advantages of managing health behavior failure from the perspective of behavioral public policy. Finally, under the framework of “subject-tool-narrative” three-dimensional governance elements, different governance subjects, governance tools and narrative methods are dynamically combined according to the differences in governance dimensions and governance objectives, and a governance strategy of health behavior failure is formed to deal with different causes. Such as cognitive bias correction strategies, social support guidance strategies, ability core cultivation strategies, behavioral inertia breaking strategies, etc.

Key Words Health Behavior Failure; Basic Connotation; Formation Mechanism; Behavioral Public Policy; Governance Strategy

公共行政评论

双月刊，2008年创刊
第19卷，第1期（总第109期）
2026年2月15日出版

Journal of Public Administration
Bimonthly, Since 2008
Vol.19 No.1
Published in February 2026

主管单位 中华人民共和国教育部
主办单位 中山大学
协办单位 教育部人文社会科学重点研究基地-
中山大学中国公共管理研究中心
广东省行政管理学会

社 长 肖 滨
主 编 朱亚鹏

联系电话 020-84113029 020-84038746

电子邮件 jpachina@163.com

编辑出版 《公共行政评论》编辑部
(广州新港西路135号; 邮编510275)

印 刷 广州一龙印刷有限公司

国内发行 广东省报刊发行局

国外发行 中国国际图书贸易总公司
(北京399信箱)

传 真 020-84111478

网 址 <http://jpa.sysu.edu.cn>

Administrator Ministry of Education of the People's Republic of China

Sponsors Sun Yat-sen University

Supporters Centre for Chinese Public Administration Research, Sun Yat-sen University
Guangdong Public Administration Society

President: Bin Xiao

Editor in Chief: Yapeng Zhu

Tel: 86 20 84113029 86 20 84038746

Fax: 86 20 84111478

Email: jpachina@163.com

Website: <http://jpa.sysu.edu.cn>

Edited by Editorial Office of *Journal of Public Administration*

(NO.135 Xin Gang Xi Road, Guangzhou, China. 510275)

Distributed by China International Book Trading Corporation

(P.O.Box 399, Beijing, China)



ISSN 1674-2486



9 771674 248265

刊号 ISSN1674-2486
CN44-1648/D

邮发 国内46-364
代号 国外BM8839

国内外公开发行
国内定价: 20.00元