

重视公平感:行政文化变革新视点

张 欢

(北京师范大学 社会发展与公共政策学院 北京 100875)

摘 要: 公平, 是重要的价值观念, 也是行政文化的重要内容。不同理论中的“公平”存在较大差异, 关于公平的理论争论激烈持久。在我国当前改革开放和社会转型的背景下, 关于公平的理论争论造成了行政文化中对公平的困惑。在这种情况下, 行政文化应搁置关于公平的理论争论, 而回归实践, 更多强调公众的公平感。当前, 我国正在持续进行转变政府职能、建设服务型政府的重大行政改革, 这也就提出了在相应的行政文化变革中“塑造重视公平感的行政文化”这一新课题。

关键词: 公平感; 公平; 行政文化

中图分类号: D63-3; C916

文献标志码: A

文章编号: 1007-5194(2016)02-0104-05

DOI: 10.16501/j.cnki.50-1019/d.2016.02.016

因为公平是人类一种核心的价值观念, 所以公平也是行政文化所包含的基础性内容, 贯穿于人们的行政心理、行政意识、行政价值及行政道德等之中。然而公平价值体系的繁多, 又造成了行政文化中对公平的困惑。为了弥补行政文化中形而上之公平的不足, 有必要重视形而下的公平感。

1 公平是行政文化的重要内容

国家从产生并成为阶级统治的工具起, 就附着着必须承担公共管理的职责, 从而发展出公共行政活动。而公平作为人类社会的基本价值之一, 便天然地与公共行政相联系, 成为公共行政的内在诉求。

19世纪末, 循威尔逊、古德诺等的理论, 政治与行政分离, 现代公共行政发展为一种相对独立的管理活动和独立的学科, 亦形成相应的行政伦理。公平始终是行政伦理最为基本的内容。首先, 公共行政的目的是国家意志的执行和国家政务的管理, 因此行政制度的安排必然受公平价值所指引。其次, 任何行政活动最终都是由行政人员操作, 为了保障行政活动有效和有序开展, 行政人员必须秉持对公平价值的追求。再次, 社会公平在很大程度上需要通过公共行政才能实现。

虽然不同的人对于公平的理解会有一些的分歧, 但是公平已经成为当代社会的具有普遍性的基本价值维度和最基本的社会伦理要求。公共行政作为社会制度至关重要的组成部分, 必然应该遵循公平的价值要求。总之, 公共行政的本质决定了其对于公平的内在诉求。

行政文化是与公共行政紧密相关的文化, 是在行政实践活动基础上所形成的, 直接反映行政活动与行政关系的各种心理现象、道德现象和精神活动状态, 其核心为行政价值取向。因此, 公平是行政文化的重要内容。

2 关于公平的价值分歧及其对行政文化的困扰

虽然公平是最基本的伦理价值和伦理要求之一, 但是对于公平的具体含义存在诸多分歧。

公平作为一种伦理价值, 其规范性来自于社会共识, 因此不同的群体支持不同的公平原则。Frost 指

收稿日期: 2015-11-27

作者简介: 张欢(1976—)男, 北京师范大学社会发展与公共政策学院教授, 博士生导师, 清华大学中国应急管理研究基地兼职研究员。

出,“民主人士支持自由,统治者支持财富,其他人支持血统高贵”^{[1]121}。霍布斯认为公平依赖于个体之间达成的条款而定^{[2] 128-152},但显然只有具有共识的个体之间才可能达成公平的契约。

无论是共识还是契约,在哲学意义上,则上升为公平的道德准则及其社会规范。因此,在道德范畴内,公平与否必然是与一般意义的哲学体系比较而得出^[3];不同的哲学体系内“公平”的含义各有不同,于是形成不同的公平原则。例如,基于功利主义的观点,边沁认为公平是最大化福利,因此“最大多数人的最大幸福”是公平的最高原则^{[4]1-7}。庇古则把福利解释为个体的效用之和,在个人效用具有完全可比性的假设下,使用基数效用观点,得出总福利的提高具有普遍的公平性和分配越平均就越公平的观点^{[5]94-109}。而罗尔斯提出“无知之幕”假想实验,推理出以下的公平原则:(1)在与类似的全体自由制度相容的、最为广泛的基本自由平等的总制度中,每个人都要享有平等的权利;(2)对社会和经济不平等做出制度安排,以使最为不利的人的利益最大化,同时,也使所有人在机会平等的条件下有事可做^{[6]50-112}。诺奇克却反驳罗尔斯,认为只要个人的基本权利得到了尊重,那么任何分配都是公平的^{[7]1-7,105-141}。阿马蒂亚·森则独辟蹊径,创新性引入功能和潜能的概念,认为正是由于个人功能的实现,如健康、自由迁徙、自尊、受人尊重、参与社区发展等,才使个人真正享有了利益,进一步,不仅有效地实现某些功能很重要,即使这些功能实际上不一定能实现,但具有实现这些功能的可能性(潜能)同样重要^{[8]209-236[9]39-55}。

以上这些不同的关于公平的理论 and 观点,已经超越了简单个体间共识,它们各依据其背后的哲学体系,难以简单评判优劣。特别是在现代社会中,随着市场经济发展所必然产生的价值多元化,使得作为一种社会共识的公平被抽象化,逐步远离社会实践。

关于公平的价值分歧虽然带来丰富的哲学思辨,但给行政文化带来了一定的困扰。公共行政具有形而下的特征,强调国家意志的执行、行政管理的实践和以公众为中心的服务,与此相对应,行政伦理也以实践性为导向,以建立公共行政人员与社会公众之间稳固、适宜的道德规范为目标。显然,多元化的公平价值观与实践取向的行政伦理之间存在一定的悖论。这是当前行政改革在转变政府职能、建立服务型政府过程中所出现的群众“众口难调”、政府“里外不是人”等现象的根本原因。行政文化的核心是行政价值取向,它必然会受到关于公平的价值分歧的严重困扰,其主要表现是:在行政文化中,对于不同的公平价值观及其对行政实践的指导,显得无所适从。

3 从公平到公平感:向实践的回归

公平的伦理探讨和哲学思辨虽然引人深思,但显然,人类公平概念的形成要远早于伦理学和哲学对公平的阐发。公平作为一种社会现象,或者公平作为一种群体价值共识,必然来源于社会个体心理活动及行为表现。行为科学相关研究也通过心理学实验表明人类对于公平的意识,以及对于不公平行为惩罚的愿望及行为非常普遍,甚至属于一种个体本能性心理特征和行为模式^[10]。基于此,社会科学研究者开始从价值共识的公平转向关注个体对于“公平”的理解和感受。1965年,Adams首先系统地阐述了公平感的概念^[11]。其后,公平感在行为科学中获得长久的重视,在管理学、组织行为学及公共政策等领域获得广泛的研究和应用。与伦理学和哲学领域中形而上的“公平”相比,行为科学中的“公平感”是形而下的,更多强调公平感在实践中的应用,解释和解决管理实践中与公平相关的现象和问题。

“公平感”或称“感知到的公平”指个体对公平的主观反映,实践中常表现为“这样安排(这件事)公平吗?”“我受到公平对待吗?”“我的所得公平吗?”等。显然公平感有很强的个体主观性,甚至常常是混乱、非理性、情绪化的,但是公平感作为一种很强烈的动机,可以用来对个体的其他态度和行为进行有效预测,从而具有重要的实践价值。

公平感应用于实践,主要依据两方面的理论。

首先,公平感的结构问题,即公平感的维度,这是解释公平感的原因和形成过程的基础理论。目前研究者主要区分出公平感的四个主要维度。第一,分配公平。这是最早提出的维度。Adams认为人们公平感的产生主要来源于比较自己的投入和所得,进而还包括自己现在的投入所得比与自己过去的投入所得

比、周围其他人的投入所得比、以及自己期望的投入所得比等的比较^[11]。总之,公平感的产生是因为利益分配。第二,程序公平。最早由 Thibaut 和 Walker 讨论法律程序时提出,认为如果个体觉得自己有对过程的控制,会认为程序是公平的^{[12]1-31}。进而程序公平被扩展到非法律领域,特别是组织情景中,并且在过程控制的基础上进一步拓展了程序公平的决定因素。Leventhal 等归纳程序公平有六个准则:(1)一致性原则;(2)无偏见原则;(3)准确性原则;(4)代表性原则;(5)可纠正原则;(6)伦理道德性原则^{[13]167-218}。第三,信息公平。第四,人际公平。Bies 和 Moag 从程序公平中区分出人际互动方式对公平感的影响^{[14]43-55}。Greenberg 等归纳了六个影响互动公平的因素:尊重得体、及时反馈、充分解释,这三个因素被统称为人际因素;规则实施的一致性、尊重成员意见、避免偏见,这三个因素被统称为结构因素^{[15]111-132}。Greenberg 又进一步区分出人际公平和信息公平。人际公平反映在程序实施或决策过程中,第三方或权威对个体礼貌、尊重对待的程度。信息公平反映权威向组织成员提出有关结果和程序问题解释的适当性^{[16]79-103}。此外,刘亚等认为在中国文化情境中,应当用“领导公平”取代“人际公平”^[17];张欢等在对公共政策公平感的研究中,将信息公平区分为“自上而下的信息公平”和“水平的信息公平”^[18]。虽然研究者对公平感四个主要维度的相互关系还存在着争论,但目前得到最普遍认同的是“四维度”论,即公平感的四个维度是相互独立的^{[3][16]79-106[19]}。

其次,公平感的影响及作用机制,即如何通过公平感预测个体行为。组织公平领域对公平感的影响进行了深入研究,已经探讨了大量的效果变量,一般可分为好的影响、坏的影响和令人讨厌的影响三类。好的影响主要包括满意度(工作满意度、结果满意度)、组织承诺、信任、权威评价以及服从等。坏的影响主要指工作退缩行为,包括人员流失和旷工等。令人厌恶的影响主要是指反生产行为,又分为两类:一是针对组织的反生产行为,如故意损坏工具、浪费生产材料、假装生病以及不服从上级指示等;二是针对个人的反生产行为,如传上级闲话、取笑同伴、诋毁以及向同伴做出下流评语或手势等^[20]。

主要有三个模型来解释公平感与效果变量间的关系。第一,分配优势模型,认为分配公平的影响强于程序公平^{[21]27-55[22]221-242}。第二,二因素模型,认为分配公平主要影响特殊的、个人相关的结果,比如个体对报酬、升职的满意度和业绩评价等,而程序公平主要影响个体对系统或权威的评价^{[22]221-242[23]}。第三,代理-系统模型,认为人际和信息公平主要影响个体对权威的反应,而程序公平影响个体对整个组织的反应^{[14]43-55}。因此组织中的个体涉及两类交换关系——与直接上司的交换和与组织的交换^[24],互动公平能够预测与管理者相关的结果,而程序公平则更多预测与组织相关的结果。张欢等对公共政策公平感影响机制的研究表明,政策对象对政策的直接和具体化行为,符合分配优势模型,政策对象对政策的间接和社会化行为,符合代理-系统模型,而政策受众参与性行为,则更多与政策过程本身有关^{[25]172-199[26]}。

从以上公平感的基本理论可见,对于公共行政而言,公平感比公平具有更大的实践价值。通过理解和应用公平感理论,可以直接指导公共行政实践,尤其是有助于建立以服务公众为中心的服务型政府的新型公共行政模式。

4 塑造重视公平感的行政文化

当前公共行政正在进行重大改革,行政文化必须随着变革,重视公平感是塑造新时期行政文化的重要内容。

自改革开放以来,行政体制改革一直是改革的重要内容和基础性工作,如自1982年以来,已经进行了七轮政府机构改革。然而因为种种原因,行政改革长期相对滞后于许多其他领域改革,与党和政府对改革开放的总体战略和人民群众的期望相比,还不能令人满意。

习近平强调,我国改革已经进入攻坚期和深水区,进一步深化改革,必须坚定信心、凝聚共识、统筹谋划、协同推进。要勇于冲破思想观念的障碍和利益固化的藩篱,敢于啃硬骨头,敢于涉险滩,更加尊重市场规律,更好发挥政府作用,以开放的最大优势谋求更大发展空间^[27]。党的十八届三中全会《关于全面深化改革若干重大问题的决定》明确指出要“加快转变政府职能”,目标就是“建设法治政府和服务型政

府”。与之前的行政改革相比,这一目标是对政府行为更具根本性的转变,不仅是我国改革开放和社会转型的必然选择,也与西方国家的政府改革发展趋势殊途同归。

西方国家自20世纪70年代末期起,开启了政府改革风潮,此起彼伏、经久不衰,其中包括“新公共行政”和“新公共管理”运动,以及进一步的“新公共服务”,改革已经成为西方国家政府永续的主题。近30多年来西方国家政府改革的缘由是“石油危机”加剧的经济滞胀所带来的收入增长减缓和社会福利难以逆转的扩张所导致的支出持续膨胀共同作用下的财政压力,但本质是随着市场经济的发展和社会转型下公民社会的兴起对国家治理模式及政府行为理性模型的挑战。“政府失灵”取代了“市场失灵”成为政府所面临的主要矛盾。西方国家在传统的公共行政思想上沿袭马克斯·韦伯开启的官僚制及应对复杂社会的理性化;而行动上则沿袭威尔逊、古德诺的政治-行政模式,泰勒以降的科学管理,及以效率为核心的理性组织模型。1968年的明诺布鲁克会议及会议论文集《走向新公共行政》^[28]开启了西方国家“新公共行政”阶段。新公共行政更多是关于公共行政理论和实践的松散集合,但指出了行政理性的诸多局限,并纳入许多组织人本主义观点,例如对效率和公平的讨论,要求用社会公平来补充行政组织过度追求理性效率的不足,并强调公平应包括公平感。新公共管理运动则根植于西方国家的实践层面,包括自20世纪70年代新西兰公共行政改革开始遍及所有西方国家至今仍不断扩展的大规模政府改革。新公共管理的核心不仅是政府引进企业管理中的新技术,还支持采纳企业的价值,如竞争、市场机制和对企业家精神的尊重等。基于此,新公共管理重视“顾客驱动政府”^[29]¹¹¹⁻¹⁴¹,虽然将公民视为顾客忽略了公民与政府之间多样化的关系,但顾客服务的观点强调了政府的价值选择应以公民为中心。在新公共行政和新公共管理基础上发展出的“新公共服务”^[30]¹⁸⁻³⁹进一步提出“公民优先”的观念,即“政府中的人必须愿意倾听,并愿意把公民的需要和价值放到决策和行动的首要位置上……必须对公民的需要和利益作出回应”^[31]。

为什么中国行政改革与西方国家政府改革同样出现了向“服务”的回归?因为市场经济全球化发展及所造成的社会多元化的宏观背景决定了政府与公众间无法维持传统的自上而下关系,尊重社会多元化和自下而上的行为逻辑本身成为主流价值观。

建设法治政府和服务型政府是一项从根本上改变政府行为方式的重大改革。这项改革必然首先需要行政文化上的破旧立新,同时行政文化的变革与行政行为的转变相互促进、不断深化。公平作为行政文化的重要内容,亦必须进行重大变革,核心就是搁置关于公平的伦理争论,而更重视、强调公平感。

塑造重视公平感的行政文化,就是要强调行政以服务为宗旨,行政人员的言行必须最大限度改善公众的公平感。行政文化的内容要融入公平感的分配公平、程序公平、人际公平和信息公平等维度,引导行政人员重视公众公平感,不断提高公众公平感。

5 结论

虽然我国传统的行政文化也强调“为人民服务”,但始终难以摆脱自上而下、教化百姓、领导群众等“官文化”。于是许多行政人员总是抱着“政策已经很公平了,群众应该知足”的态度。在建设服务型政府中必须从根本上扭转这种态度,塑造以服务为中心,重视群众公平感的行政文化。公平不公平,不仅包括政策内容是什么,还必须从群众心理感受出发做行政工作,从分配公平、程序公平、人际公平和信息公平等全方位考虑如何让群众感到更公平。

参考文献:

- [1] FROST S E. Masterworks of Philosophy [M]. New York: McGraw-Hill Education, 1972.
- [2] 霍布斯·利维坦[M]. 黎思复, 黎廷弼, 译. 北京: 商务印书馆, 1985.
- [3] COLQUITT J A, CONLON D E, WESSON M J, et al. Justice at the millennium: A meta-analytic review of 25 years of organizational justice research [J]. Journal of Applied Psychology, 2001, 86(3): 425-445.
- [4] 杰里米·边沁. 论道德与立法的原则[M]. 程立显, 宇文利, 译. 西安: 陕西出版集团, 陕西人民出版社, 2009.

- [5] 庇古.福利经济学[M].金镛,译.北京:华夏出版社,2007.
- [6] 约翰·罗尔斯.正义论[M].何怀宏,何包钢,廖申白,译.北京:中国社会科学出版社,1988.
- [7] 罗伯特·诺奇克.无政府、国家和乌托邦[M].姚大志,译.北京:中国社会科学出版社,2008.
- [8] 阿马蒂亚·森.正义的理念[M].王磊,李航,译.北京:中国人民大学出版社,2013.
- [9] SEN A.Choice,Welfare and Measurement[M].Oxford:Blackwell,1982.
- [10] WALLACE B,CESARINI D,LICHTENSTEI P,et al.Heritability of ultimatum game responder behavior[J].Proceedings of the National Academy of Sciences,2007,104(40):15631-15634.
- [11] ADAMS J S.Inequity in social exchange[J].Advances in experimental social psychology,1965,2(4):267-299.
- [12] THIBAUT J W,WALKER L.Procedural justice: A psychological analysis[M].Hillsdale:Lawrence Erlbaum Associates,1975.
- [13] LEVENTHAL G S,KARUZA J,FRY W-L R.Beyond fairness: A theory of allocation preferences[M]//MIKULA G.Justice and social interaction: experimental and theoretical contributions,from psychological research.New York:Springer-Verlag,1980.
- [14] BIES R J,MOAG J F.Interactional justice: communication criteria of fairness[M]//LEWICKI R J,SHEPPARD B H,BAZ-ERMAN M H.Research on negotiations in organizations.Greenwich:JAI Press,1986.
- [15] GREENBERG J,BIES R J,ESKEW D E.Establishing fairness in the eye of th beholder: Managing impressions of organizational justice[M]//GIACALONE R,ROSENFELD P.Applied impression management: How image making affects managerial decisions.Newbury Park,CA:Sage,1991.
- [16] GREENBERG J.The social side of fairness: Interpersonal and informational classes of organizational justice[M]//CROPANZANO R.Justice in the workplace: Approaching fairness in human resource management.Hillsdale,NJ:Erlbaum,1993.
- [17] 刘亚,龙立荣,李晔.组织公平感对组织效果变量的影响[J].管理世界,2003(3):126-132.
- [18] 张欢,任婧玲.灾后救助政策公平感的测量——基于玉树地震灾区的研究[J].北京师范大学学报(社会科学版),2011(6):121-129.
- [19] COLQUITT J A.On the dimensionality of organizational justice: A construct validation of a measure[J].Journal of Applied Psychology,2001,86(3):386-400.
- [20] AQUINO K,LEWIS M U,BRADFIELD M.Justice constructs,negative affectivity,and employee deviance: a proposed model and empirical test[J].Journal of Organizational Behavior,1999,20(7):1073-1091.
- [21] LEVENTHAL G S.What should be done with equity theory? New approaches to the study of fairness in social relationships[M]//GERGEN K,GREENBERG M,WILLIS R.Social exchange: Advances in theory and research.New York:Plenum Press,1980.
- [22] LIND E A,TYLER T R.The Social Psychology of Procedural Justice[M].Springer,1988.
- [23] GREENBERG J.Organizational justice: Yesterday,today,and tomorrow[J].Journal of Management,1990,16(2):399-432.
- [24] MASTERSON S S,LEWIS K,GOLDMAN B M,et al.Integrating justice and social exchange: The differing effects of fair procedures and treatment on work relationships[J].The Academy of Management Journal,2000,43(4):738-748.
- [25] 张欢,任婧玲.灾害救助政策评估:以灾民为中心的新框架[M].北京:社会科学文献出版社,2014.
- [26] 张欢,吴苏锦.公平感对灾民参与恢复重建行为的影响:基于汶川地震灾后恢复重建的实证研究[J].天府新论,2014(6):92-102.
- [27] 习近平在参加上海代表团审议时强调 坚定不移深化改革开放 加大创新驱动发展力度[N].人民日报,2013-03-06.
- [28] MARINI F.Toward a New Public Adminsistration: The Minnow brook Perspective[G].San Francisco:Chandler,1971.
- [29] 戴维·奥斯本,彼得·普拉斯特里克.再造政府[M].谭功荣,刘霞,译.北京:中国人民大学出版社,2010.
- [30] 珍妮特·V·登哈特,罗伯特·B·登哈特.新公共服务:服务,而不是掌舵[M].丁煌,译.北京:中国人民大学出版社,2010.
- [31] CHAPIN L,DENHARDT R B.Putting Citizens First in Orange County,Florida[J].National Civic Review,1995,83(3):210-217.

责任编辑:向波 伍美洁