



杨明伟：我国公共行政公正问题初探

## 我国公共行政公正问题初探

杨明伟

摘要：我们知道和谐需要公正，公正才能和谐。从亚里士多德开始，公正就被看做是评价社会制度的一个价值标准，用以匡正人类不平等的社会现实。改革开放二十多年来，我国的贫富差距进一步拉大，社会矛盾较突出，有的还比较尖锐。因此，建立良性和谐运转的体制，减少社会矛盾和冲突，维护社会的稳定与和谐发展，号称看不见之手的市场本身是解决不了的，它需要看得见之手的政府的调控和整理。就是说，人们对公共行政权力的行使寄予了极大的期望，所以，公共行政公正的问题成为社会和学界讨论的热点和焦点。

关键词：公共；行政；公共行政；公正

我们知道和谐需要公正，公正才能和谐。从亚里士多德开始，公正就被看做是评价社会制度的一个价值标准，用以匡正人类不平等的社会现实。“改革，我们正在过大关。”改革开放二十多年来，贫富差距进一步拉大。社会矛盾突出，有的还比较尖锐，甚至已成为进一步改革的障碍。改革是一个利益的调整，肯定要触动一部分人的既得利益，因此，建立良性和谐运转的体制，减少社会矛盾和冲突，维护社会的稳定与和谐发展，号称看不见之手的市场本身是解决不了的，它需要看得见之手的政府的调控和整理。就是说，人们对公共行政权力的行使寄予了极大的期望，所以，公共行政公正的问题成为我国当前社会和学界讨论的热点和焦点。

## 一、公共行政公正的基本含义

现代行政乃公共行政。公共行政是指政府处理公共事务、提供公共服务的管理活动。公共行政包括“公共”和“行政”两个方面。特别强调行政是“公共”的，是公共权力机构整合社会资源、满足社会公共需要、实现公共利益、处理公共事务而进行的管理活动。“公共”的内涵包括七个方面：一是公共权力。主要强调行政权力是人民赋予的、为人民服务并受人民的监督。政府公共权力行使的一个重要原则就是：公共行政机关的行为“越权无效”。二是公共需要与公共利益。政府存在的目的是为了满足不同社会公共需要、实现公共利益，政府是公共利益的代表和体现。三是社会资源。包括公共资源和民间资源两种。政府对社会的管理必须以有效地整合整个社会资源为基础。四是公共服务与公共产品。政府活动的主要目的是为社会全体人民提供全面而优质的公共产品，为社会提供公正公平的公共服务。五是公共事务。政府活动的核心是对公共事务的处理，公共事务涵盖了政治管理、经济管理、文化管理、社会管理等各个方面和各个领域。六是公共责任。政府的公共责任分为政治责任、法律责任、道德责任、领导责任、经济责任五个方面。七是公平、公正、公开与公民参与。行政是一种国家权力运作产生特别社会现象的过程，产生行政现象的这类国家权力，在当今不同的权力体制下大都被称为行政权力。在民主宪政国家里，行政权力源自人民主权或称人民权利，与立法、司法等其它国家权力一同属于公共权力范畴。这是我们确立公共行政理念的认识根源和理论根据。也就是说人民可以选择和更换政府是近现代以来维系国家权力公共性质的根本保障，人民可以参与和监督行政是近现代以来维持国家权力公共性能的根本保证。这是公共行政理念的当然推断和逻辑发展。因此，基于公共行政理念的另一逻辑推断便是：政府和公共行政腐败意味着背离公共行政权力的公共性质和对人民的背叛，公共行政权力的公共性质决定了它的公共性能，其运作与公共秩序、公共利益相关联，为社会和民众提供公共政策和发展公共服务，维护公共秩序和实现公共利益是行政权力公共性能和人民主权原则的真实展现。概言之，公共行政是公共机

构制定和实施公共政策，组织、协调、控制等一系列管理活动的总和。美国著名哲学家罗尔斯在《正义论》开篇中指出，公正是“社会制度的首要价值，正像真理是思想体系的首要价值一样。”<sup>[1]P231</sup>我国《吕氏春秋·贵公》中言：“公则天下平，平得于公。”一般来说，公正意味着维护正义和中立，防止徇私舞弊，其核心是无私和中立。这样我们就可以把公共行政公正引申为：公共行政主体及其工作人员办事公道，不徇私情，平等对待不同身份、民族、性别和不同宗教信仰的行政相对人。也就是说公共行政公正要求改变过去权威行政的陈旧观念，实行民主行政、公正行政、公平行政、公开行政。

总之，公共行政公正的基本精神是公平、合理地对待行政相对人和处理行政管理事项。“公共行政公正作为一个整体，既是公共行政机关及行政人员的自我要求，也是社会公众的外在期望。”<sup>[2]P483</sup>公共行政公正的基本内容包括：首先，公共决策要公正。公共决策是公共行政至关重要的一环。不公正的公共决策不但执行起来困难重重，还会严重侵害某些人的切身利益，从而有损政府权威。要做到公共决策公正，公共行政人员特别是领导人员必须按照决策的科学程序，公正决策。其次，公共行政过程要公正。公共行政过程公正就是要求公共行政人员依法行政，为此就要做到公共行政立法公正、公共行政执法公正以及公共行政救济公正等。再次，公共行政人员的选拔录用和评价要公正。公共行政职位的权威性和崇高性要求必须选拔录用真正有才干的人进入公共行政系统，提拔有胆识的领导人担任领导职务。为保证公务员录用制度的权威性，维护政府在人民中的良好形象，必须坚持公共行政公正，给竞争者以公平机会。在评价公共行政结果时，公共行政公正要体现在公共行政人员的考核上。考核公正不但有利于晋升、奖惩工作的顺利进行，还有利于公务员更积极地投入工作中。

## 二、我国公共行政公正实现的重要意义

众所周知，社会是依照规则有序地运行着的，规则是依靠公正发挥着作用的，而公正是构筑和谐稳定社会的基石。公共行政主体依法管理国家内政外交事务，最经常、最直接、最广泛地与个人、组织打交道。因此，公共行政公正的实现对于社会稳定运行、健康发展具有重大的现实意义：首先，公共行政公正的实现可以塑造良好的政府形象，树立公共行政机关的权威，建设社会主义政治文明。我们以为决定公共行政机关权威的因素不是公共行政机关拥有的公共行政权力大小，而是它行使公共行政权的公正性。政府的权力来源于人民，其行使权力的过程实质上是一个为人民服务的过程。政府只有合理、公正、有效地使用手中的权力，才能符合人民授权的本意，也才能得到人民的认同和拥护。其次，公共行政公正的实现可以促进现代社会稳定。因为社会稳定是现代社会发展的一个基本前提条件，因此它构成了国家基本政策的核心。但是，在我国社会转型时期，社会自我整合的能力减弱。当社会出现了各种不公正现象而导致社会公众普遍感觉到自己处于一个极不稳定的环境中时，就需要一个强有力的政府充当社会公正精神的代言人，通过公正行政增强政府的权威，号召吸引社会公众对社会制度的认同，巩固社会的政治凝聚力，建立和保持稳定的社会秩序。再次，公共行政公正的实现可以培植公民的法律信仰。我们所说的法律信仰是指公民对法律的认同与尊重，并自觉将法律作为自己行为的准则。如果我们在实际生活中受到了不公正的对待，我们对于法律的信仰也就降低了，甚至不再相信法律了。

## 三、我国公共行政公正实现的主要内容

一般来说，公共行政公正包括实体公正、程序公正和形象公正三个方面，三者有着内在的必然联系。其中程序公正是实现实体公正价值的手段、工具和保障，实体公正是程序公正机制作用的对象和目标，并在程序公正机制的运作中接受检验。形象公正则是公共行政公正的外在要求。因此，我国公共行政公正实现的主要内容应该是：首先，我国公共行政机关应严格遵守法律规定，依法办事。公共行政机关严格遵守法律规定，依法办事是我国公共行政执法之法治理念的要求。因为法律不是确定某一个人的特殊利益，不是针对某一个人或某几个人，而是针对人们整体，确定人们整体利益的。因此，它不会对处于同样情况的人，作出不同的规定。公共行政机关如果离开法律办事，就可能因感情或其他因素而不能一视同仁，就可能同样情况不同样对待，从而出现不公正。我国公共行政机关及其工作人员必须清楚地认识到，公共行政机关的权力是人民通过法律赋予的，公共行政机关及其工作人员行使权力必须为人民服务，而不应当运用人民授予的权力徇私，为自己或者与自己有关系的组织、团体、个人谋取私利。其次，我国公共行政机关必须平等地对待相对人，不能因相对人身份、民族、性别、宗教信仰不同而区别对待。我国公共行政机关无论是实施具体的行政行为，还是作出抽象行政行为；无论是授予相对人权益，还是要求相对人履行义务；无论是赋予相对人某种资格，还是对相对人科以某种处罚，都必须平等地对待相对人，不能因相对人身份、民族、性别、宗教信仰不同而区别对待。再次，我国公共行政机关应该合理考虑相关因素。所谓相关因素，包括法律法规规定的条件、政策的要求、社会公正的准则、相对人的个人情况、行为可能产生的正面或负面效果等。一方面，我国公共行政机关作出公共行政决定和进行公共行政裁量时，只能考虑符合立法授权目的的各种因素，不能考虑不相关的因素。另一方面我国公共行政机

关在具体执法中应考虑相关因素,不能凭自己的主观认识、推理、判断,任意地、武断地作出决定和实施公共行政行为。四、我国公共行政公正实现的主要途径我国传统行政始终把理性效率作为其追求的价值标准,而现代公共行政提出的价值标准认为:公正是行政组织的核心概念。公共行政是体现公正的重要载体,也是维护和实现公共利益的重要手段。我们所倡导的社会主义和谐社会是各方利益大体均衡的社会,需要充分考虑各阶层社会成员的利益诉求,并进而形成规范化、制度化的利益均衡机制,达到全社会的公正,而这恰好与现代公共行政公正的意蕴相一致。

因而,我们必须加强以下四个方面的建设,为我国实现公共行政的公正提供良好的平台。

(一)发展社会主义民主政治,建设社会主义政治文明,创造良好的政治环境来促进公共行政公正实现。在政治上,如果公共行政主体的职能关系理顺得不好,各公共行政主体互相推诿、扯皮,公共行政人员恣意专断,官僚主义盛行等,都会弱化公民对公正、特别是程序公正的关注。更有甚者,如果公共行政人员不能以身作则,正确行使手中的权力,始终做到清正廉洁,反而是以权谋私,大搞权钱交易,腐败不断,那就更无公共行政公正可言了。

(二)建立和完善社会主义市场经济体制,为公共行政公正实现提供良好的经济保障。我们知道,一方面市场经济本质上是权利经济、法制经济。它不仅反对权力至上和从属于行政权力的法制,而且由于它主要靠主体平等、意思自治的法律规范调整,因而它本能地、内在地要求法律至上,要求公共行政主体公正地对待每一个相对人。因此,从经济的角度来说,要实现公共行政公正,就必须大力发展市场经济。另一方面公共行政公正是市场经济建立、发展和完善的必然要求,为确保社会资源的合理配置,政府要对竞争主体进行公正无私的规范、约束和监督。政府只有坚持公共行政行为公正,才能确保竞争公平进行。

(三)树立公正意识,建立公正理念下,重塑公共行政文化。由于我国经历了漫长的封建社会,公共行政执法中“情大于法”的现象普遍存在。造成这种现象的原因在于人们的权利观念比较淡薄,这就使得公共行政主体在从事公共行政行为时往往把“人情”、“关系”放在第一位,而忽视了公共行政公正。如果人们的权利意识得到普遍增强,就会有效的制约公共行政权力,促使公共行政主体尊重相对人的权利,慎重行使公权力,从而促进公共行政公正的实现。可以说,权利文化是公共行政公正存在并得以发展的土壤。因此,我们要逐步改变不利于公正发展的传统文化,树立公正意识,建立公正理念下的文化。

[3] P100 此外,我们还必须重塑公共行政文化。因为孕育于传统政府管制型治理模式的行政文化,又反过来逐步加深了公共行政人员对公共行政管制型权力行使方式的过度依赖。要构建公共行政公正机制,推动公共行政管理体制的根本性改革,应当在当前政府治理转型的宏观背景下,彻底摒弃以行政机关为中心的思维模式和制度安排,铲除管制型文化的舆论和心理基础,树立以公众为中心的基本理念,重新设计和塑造权利至上、服务为本的公共行政文化。

(四)加强法律程序建设,及早颁布《公共行政程序法》。就我国目前的情况而言,在公共行政权的行使中,最大的问题并不是关于实体权利义务的立法不够完善,而在于规制程序的内容严重欠缺。为数不多的程序性规范散见于多个法律文件中,杂乱无章,一部为社会急需的《公共行政程序法》迟迟不能出台,令有些公共行政主体无法可循。因此,我们不仅要用程序法典来制约公共行政权力,而且应在法典中确立“公共行政程序公正原则”。

(五)完善公务员制度,赋予公务员一定的职权,让其享有对其职位的独立和安全的权利。因为只有职位免遭非法的强制,公职人员才有公共行政的独立性,才能不屈从压力而违反公正原则。因为权利的独立性是利益平衡的前提。相反,公职人员在执行公务的过程中如果没有独立性,其职位受到威胁(诸如上司明里暗里的打击报复、强势集团的干扰),那么他们将难以公正行政。

#### 【参考文献】

- [1]罗尔斯,正义论[M].上海:上海译文出版社,1991.
- [2]盖晓栋,行政公正的含义及其实现[J].理论探索,2005(法学专辑).
- [3]陈长均,试论行政公正[J].理论探索,2005,(3).



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