

文章编号:1003-2053(2006)S2-0494-06

公正感研究对公共管理的意义

李大治

(中国科学院心理研究所,北京 100101)

摘要:在介绍和评论组织公正感研究成果的基础上,提出公众的社会公正感是反映社会公正价值体现的一个灵敏指标,在公共管理领域开展社会公正感研究十分必要;认为在决策程序上规范政府行为、保障公民有效参与是提高公共管理水平的关键,加强政府与公众之间的信息交流与互动是提高社会公正感、促进公共管理目标实现的有效途径;指出当前要特别重视因分配结果和社会利益阶层收入差距引发的社会不公正感和不稳定因素,做好监测和预警工作。

关键词:公正感;公共管理;公共决策

中图分类号:B849;C93

文献标识码:A

随着我国社会主义市场经济体制的建立和改革的不断深入发展,新的社会利益阶层开始出现,贫富差距逐渐拉大,腐败和滥用职权的现象开始滋生,人们的民主法治意识逐渐增强,社会转型期的公正问题引发了经济学、社会学、政治学、管理学等学科的浓厚兴趣。整体说来,对这方面的研究或从不公正的现象入手探索现象背后的制度和机制原因,或从人权和公正理念出发探索社会公正的含义及实现方式,或从管理的职能出发探索管理理念和制度设计的变革,提高管理的效率,但似乎对社会公众的角度重视不够,因此使公众社会公正感的研究显得不够完整,也缺少实效性。

上述研究缺陷的一个突出表现,是对公共管理本身的公正性缺乏自觉认识。由此,本文主要针对两个互为表里的方面进行讨论,一是以现有的组织公正感研究为基础,说明公共管理本身的公正性质,另一是公正感研究对公共管理的意义。最后结合这些讨论谈几点看法。

1 公共管理包含着公正的含义

从本质上说,公共管理包含着公正的含义。公共管理是指那些不以营利为目的,旨在追求有效增进与公平分配社会公共利益的各种调控活动^[1]。其概念本身就具有追求公平和公正的含义。社会公

共事务和公共利益是公共管理的对象,公共性、社会性、管理性是公共管理最本质的特征。对公共利益的调整和规范是公共管理的全部过程,包含着分配的程序和分配的结果两个方面,其中蕴含了许多公正性问题。因此,公共利益关系既是社会各个利益集团力量博弈的结果,也是公正、公平与正义等价值的体现,而公共管理不以营利为目的的超脱位置,更为维护社会公正,促进社会利益的公平分配提供了条件。为了使讨论具有学术的延续性和问题的针对性,下面结合对组织公正感的研究来说明公共管理本身所具有的公正性含义及特征。

组织公正(organizational justice)概念的提出最早源于组织行为学对公正的探讨。随着研究的进展,目前学者们已经提出了分配公正(distributive justice)、程序公正(procedural justice)、互动公正(interpersonal justice)和信息公正(informational justice)等不同类型的公正状态和影响人们公正感受的因素^[2-5],逐渐形成了组织公正理论体系。

在最初的研究中,人们把研究视线放在了分配公平和对分配结果的感受上,提出了“分配公正(distributive justice)”的概念。1965年,Adams运用社会交换理论的框架来评估公平,提出公平感主要是指报酬数量分配的公平性,认为人们总是将自己的收益或者结果与自己的投入或者贡献的比率与参照对象的这一比率相比较,如果比率相等则产生公

收稿日期:2006-09-20;修回日期:2007-01-15

作者简介:李大治(1977-),女,北京人,硕士研究生,研究方向为人力资源。

正感,如果比率不相等则会产生不公正感^[6]。此后,许多学者进行了这方面的研究和探索。

随着研究的不断深入,学者们开始探寻产生不公正的原因,把视线放在了形成结果的过程,特别是程序上。1975年, Thibaut 和 Walker 提出了程序公正 (procedural justice) 的概念,他们通过模拟诉讼过程的实验,分别比较过程控制(即让人们在诉讼过程中表达自己的意见)和结果控制(即直接决定结果)两种情况下人们的反应,结果显示,无论最终的审判结果是否对自己有利,只要有参与诉讼过程的权利,人们对结果的公正感和接受程度就会显著增加^[7]。1980年, Leventhal 等把程序公正的观点应用到组织情境中,提出了程序公正的一致性原则、避免偏见影响的原则、准确性原则、可修正原则、代表性原则和道德伦理原则^[5]。1990年, Greenberg 根据分配公正和程序公正的研究,提出了组织公正的双因素说。McFarlin 和 Sweeney 等进一步提出,分配公正对具体的、指向个人的结果 (personal outcomes) 有更多的影响,比如对个人薪金的满意感等;而程序公正对指向组织的结果 (organizational outcomes) 具有更大的影响,如对组织的认可和忠诚度等^[8]。Fryxell 和 Gordon, Folger 和 Konovsky 等在实证研究中证实了上述结论^{[9][10]}。Brockner 和 Wiesenfeld 总结出了程序公正和分配结果的交互作用关系,即只有在程序不公正时,人们的态度和行为才受到结果好坏的影响,反过来,只有在结果不利的情况下,程序是否公正才对人们的态度、行为产生显著影响^[11]。Lind 和 Earley 进一步对程序公正的机制进行了探讨,认为发言权效应、尊重效应和公正过程效应均对程序公正构成影响^[12]。Hunton 和 Avery 等还对发言权与程序公正的关系进行了分析^{[13][14]}。

1986年, Bies 和 Moag 在研究中发现人际关系互动对公正感产生影响,提出了“互动公正 (interactional justice)”的概念。他们认为,决策者、权威或者上司是否尊重下属、是否考虑到了下属的尊严,是否向当事人进行了必要的解释,是否传达了相应的信息,是否使当事人能够了解决定分配的程序和结果的原因,会对当事人的公正感产生影响^[2,6]。Williams 在实验研究中发现,分配公正和程序公正都对企业员工的工作表现没有明显的影响,而是否向员工解释不同分配结果的原因对员工随后在工作任务中的表现有显著影响^[15]。据此,许多学者提出了组织公正的三因素说,认为互动公正是除了分配公正

和程序公正以外,决定组织公正感的第三个因素。周浩、龙立荣等通过实证研究得出分配公正主要影响以个人为参照的效果变量,程序公正主要影响与组织有关的变量,互动公正主要影响与上司有关的变量的结论^[16]。然而另外一些学者对此提出了不同的意见,他们认为互动公正只不过程序公正的一部分,而且在实验中,互动公正与程序公正也表现出比较高的相关。

1993年, Greenberg 将互动公正分为人际的 (interpersonal) 和信息的 (informational) 两个部分,认为互动公正中对下属和员工的尊重可以看作是分配公正的人际方面 (interpersonal justice),因为它能使员工对结果的反应产生变化,如尊重和关心可以使员工对不太理想的分配结果的感受好一些;而互动公正中对于程序和分配结果产生原因的解釋可以看作是程序公正的信息方面 (informational justice),因为它能帮助员工对过程进行评价和判断。2001年, Colquitt 在实证研究的基础上指出分配公正、程序公正、人际公正和信息公正会分别引发不同的结果,提出四因素组织公正的理论模型优于前面研究中提到的单因素模型、双因素模型和三因素模型^[2,4]。

与研究各种公正要素的差异性相对照,一些学者从这些要素之间的联系入手,希望能把各要素的作用整合起来进行解释。Lind 在实证研究的基础上提出了公平启发理论 (fairness heuristic theory),认为人们获取信息的先后次序对人们公正感的形成至关重要。人们对信息的处理有一个先入为主的特点。如果人们先得到决策程序的信息,后得到决策结果的信息,则人们感觉的程序公正性对总体公正性的影响将大于结果公正性,反之亦然。因此,如果人们认为决策结果是公正的,则他们更有可能认为决策程序是公正的。如果人们认为决策结果不公正,他们就会认真审视决策过程的公正程度,并更倾向于认为决策程序不公正。互动公正涉及决策程序与决策结果的全过程。决策过程中,管理人员与员工(或上下级之间)是否能有效地进行双向沟通,取决于管理人员是否尊重员工,对待员工的态度是否诚实、平等。即使在决策结果出来之后,或者决策结果已难以更改,如果管理人员能耐心地听取不同的意见并进行合理的解释,也能提高员工对结果的公平感受。因此,三类公正性的相互影响应该是双向的^[17-19]。

此外,学者们还对组织不公正感进行了研究,认

为与组织公正相对应的组织不公正将导致三种消极行为的出现,即隐蔽的攻击,如敌意、愤怒、压抑等,退缩行为,如怠工、缺勤、较少帮助行为等,和公开的攻击,包括身体攻击、破坏财产等^[6],指出这些行为都对组织构成不同程度的危害,为管理者提供了参考。

2 公正感研究对公共管理的意义

尽管学者们对影响组织公正的因素及各因素之间的联系和作用没有完全一致的意见,但从上述讨论仍然可以看出,分配结果、程序过程、人际互动和信息交流都会对人们的公正感产生影响,同时,在真实的公共管理中,这些因素之间往往是相互包含或相互作用的。

从广义说,社会就是一个最大的组织。因此,维护社会公正,给公民创造公正的社会环境,将有助于提高人们工作和生活的满意度,建立和巩固对政府的信任和信心,激发人们的积极性、主动性和创造性,推动经济社会协调发展;反之,则会产生群众不满、对社会前景缺乏信心,对政府信任度降低等种种消极结果,严重的还将影响社会的稳定。公共管理是管理公共事务、调整和分配公共利益的活动,其过程本身就蕴含着公正的含义,它是直接面向公众的管理,因此公众的社会公正感将是反映社会公正价值体现的一个灵敏指标,也是帮助政府科学决策、正确处理和调整各种矛盾和利益关系的一个重要的参考依据。在此意义上讲,公正感研究对于公共管理的意义至少包括以下几个主要方面。

(1) 关于分配公正

分配公正研究表明,人们总是将自己的收获与投入的比率同其他人的相比较来获得公正感受。一旦感到结果不公正,人们就会认为利益分配不合理,产生沮丧、失落等消极情绪,在工资收入、福利待遇、职务晋升等与人们切身利益密切相关的事件中尤其明显。公共管理活动调整的是公共事务和公共利益,因此与每一个社会成员的利益都密切相关,而且常常表现为各种不同社会阶层利益的分配和调整。公共管理的职能是维护公共利益,促进共同发展,因此就要兼顾各个社会阶层的利益,平衡社会公众的公正感受,促进社会收益分配的公平合理。

从本质上说,按劳分配制度就是根据社会成员贡献的大小决定社会收益分配的多少,是维护社会

分配公平与公正的制度保障。但是随着改革开放和社会主义市场经济体制的建立,一部分人率先富裕起来,社会出现了许多新的利益阶层,我国在坚持按劳分配为主体的前提下也还存在着多种其他分配方式,因此,社会利益分配也存在着一定程度的不平衡,有些地方贫富差距还相当严重。这一方面与我国目前尚处在社会主义初级阶段有关,另一方面也与我们的政策导向有关。比如我国长期以来实行的“农村支援城市”的战略,造成城乡差别显著,农民无论在家庭收入,还是教育、医疗等方面都远远落后于城市居民。此外东西部差别、群体间差别、部门间的差别普遍存在。有研究表明,我国城乡居民家庭人均收入的基尼系数已经超过了国际上通常认为的中等贫富差距程度。社会分配不公和贫富差距拉大已经成为了影响社会稳定的根源^[20]。当前,我国已经进入了人均 GDP 超过 1000 美元的黄金发展期和矛盾凸现期,需要特别关注社会贫富差距的变化。积极运用宏观调控手段,通过政策调整来调节社会利益的分配,维护社会公平显得尤为重要。同时,加强社会公众公正感的研究也可以为管理公共事务、改进公共决策提供科学依据和技术支持。

(2) 关于程序公正

程序公正研究表明,人们不但关心分配结果是否公正,而且还非常关心决策过程的公正性。如果人们认为决策程序是公正的,即使决策结果对自己不利,往往也会接受这些结果^[21]。因此,对程序的认可比对结果的认可更能影响人们的接受性。从另一个角度分析,结果公正是很难衡量的,Adams 的分配公正理论需要量化的指标作支撑,而人们的贡献和收益很难定量,也很难找到完全合适的参照对象进行比较。因此,人们更愿意相信公正的决策程序会带来公正的决策结果,认为公正的决策程序能体现人们作为社会成员的价值。

这一理论提出以后,被引入很多领域进行研究,得到了广泛的应用。特别是在法律层面,实体法和程序法的分类,就是这种价值判断的集中体现,民法、刑法等实体法律规定了人们的权利和义务,而民事诉讼法、刑事诉讼法等程序法律则从程序上保证了人们实现权利和履行义务。2000 年,《中华人民共和国立法法》的颁布标志着我国开始了用程序来规范立法行为,保证立法行为公正和有效的探索。然而非常遗憾的是,我国在政策层面对程序公正的重视和应用还远远不够,除了《行政诉讼法》和《行政

许可法》两部程序法律对行政机关的具体行政行为和拥有行政许可权的行政机关的行政许可行为进行规范以外,对于政策的制定、实施、评估和改进等都没有相应的制度和程序约束,对于与人们的生活密切相关的政策调整及其他公共管理行为还缺少征求公众意见的有效形式,公众的参与还远远不够,这些都在一定程度上影响了社会公众的公正感判断。

当前,我国政策领域引入了听证程序,在很多政策出台前,都邀请利益相关人发表意见,并通过电话、媒体和网络等形式征求社会公众的意见。这是我国政策领域在程序公正方面做出的有益探索,但是在现实中还存在着形式主义的现象,听证在某种意义上成了“涨价”的代名词。具体地说,存在以下一些问题和缺陷,听证的科学化程度还亟待提高。首先,听证的内容还不明确,虽然对听证事项的规定散见于有关法律和文件中,但是往往只是根据该项法律或者政策内容谈的听证程序,究竟哪些事项需要听证,哪些政策的调整必须履行听证的程序却没有一个明确完整的规定。现实中,银行对银行卡跨行查询和提取现金业务收取手续费、行业垄断的公司擅自提高有线电视收费等事件都引起了社会公众的关注,一些人大代表和政协委员还据此提出了议案、提案,对收费的程序性提出质疑^[22]。笔者认为,凡是涉及公共利益调整和公共事务管理的事项都应进行听证。其次,听证代表选择的科学性亟待提高。对于公共事务的调整,必须听取和吸收利害关系人的意见,否则政策出台的效果将大打折扣。我国目前的听证虽然采用了电话、网络等多种公众自愿报名的形式选择听证代表,但是无论是从听证代表数量、还是结构上看,都难以科学地代表利益相关人和政策相对人总体。有些听证会利益相对人的代表只占听证代表的很小比例,有些听证会选择的代表与政策相对人之间还有很大的偏差,如对北京著名景点门票价格进行上调的听证获得了一致通过,然而调查却发现北京人很少去这些景点参观游览,而真正承受价格调整压力的是外地游客,出现了“北京人听证,外地人买单”的尴尬局面^[23,24]。这些现象都说明,听证代表的选择在某种程度决定了听证的代表性,对决策也会产生重要的影响。再次,对听证代表意见的处理缺少规范。听证会召开以后,代表们究竟发表了哪些意见,这些意见将得到怎样的处理,是否将被采纳,以及采纳了多少,都没有制度规范,也没有向社会公示。行政机关往往还是抱着先

人为主的观念,对于代表们的意见重视和采纳不够,而公众也仅仅把听证看成“走过场”,认为发表意见也不会有什么改变,听证难免陷入误区。听证程序缺乏科学性,不仅不能吸收公众的意见促进科学决策,反而会对公众的社会公正感产生负面影响。

(3)关于人际公正

人际公正反映的是人际交往中的公正感受,侧重于沟通的恰当方式。研究表明,领导和管理人员真诚、礼貌、平等地与下属和员工交往,尊重和爱护员工,有助于提高员工的公正感,增强员工对管理者的信任和公正评价管理者的绩效。在社会这个大的环境里,处理公共事务,进行公共管理,就要注意加强公共管理者(包括政府和非政府组织)与社会公众的互动,特别在处理具体的公共问题时,要加强与该问题涉及的利益关系人的沟通,多从利益关系人的角度出发考虑问题的解决方案,而不能从主观意识出发对公共利益进行调整。

人际公正感还在某种程度上调整和反映着管理者与被管理者的关系,决定着管理的效果。如果社会公众的意见能够得到充分的表达和尊重,公共管理者能够从公共需要的实际出发,以人为本的处理公共事务,必将提高公众的公正感受,继而表现出对政府的信任和信心,以及参与公共事务管理和各项事业的积极性和主动性,有利于推动生产力发展和促进社会和谐建设;反之,则会降低公众的公正感受,表现出对政府不信任,对未来发展信心不足,不愿意参与公共事务管理等种种消极被动的状态,阻碍生产力的发展,对社会的和谐稳定构成威胁。

当前,我国改革已经触及了许多深层次的矛盾,体制和机制的变化将会不断调整社会公共利益,在公共管理中坚持以人为本,在制定公共政策时多吸收来自社会公众的意见,处理公共事务时多考虑社会公众的整体利益,对于维护社会稳定,增强群众对改革的信心,保证改革目标的顺利实现具有重要的意义。

(4)关于信息公正

信息公正是从互动公正感研究中引出的一个概念,是指管理者是否向被管理者传达了必要的信息以使被管理者了解决策过程以及分配结果产生的原因会对被管理者的公正感受构成影响。如果被管理者获得了这些信息就会提高公正感受,反之,则会降低公正感受。

公共管理是管理公共事务和调整公共利益的生活

动过程,必然需要公众的参与和支持,公众对公共管理事项信息的了解和掌握将在管理过程中起着重要的作用。因为任何政策的制定和管理活动都是以信息为基础的,而信息对称是程序公正的前提,社会公众对于事关切身利益的信息具有平等知晓的权利^[25]。充足和有效的信息,将有助于公众的公正判断,促进有效参与,提高管理的效率;反之缺乏必要的信息保证,就难以做到有效参与和公平对待,而且信息不对称还可能导致侵害公共利益的舞弊行为,引发严重的后果。因此,公共管理过程中的信息公开和透明,十分必要。

在信息资源丰富、信息交流便捷的当今社会,人们随时都会接收到各种各样的信息,这些信息都会在不同方面对人们的思想和行为产生不同程度的影响。如果公共管理部门不能及时向社会发布各种有助于公共管理目标实现的有效信息,公共管理的效果就有可能受到公众接收到的各种负面信息所影响。因此,公共管理过程中的信息的公开和透明不仅十分必要,而且还具有重要的现实意义。

3 几点看法

(1)组织公正感研究在企业管理中得到了重视和应用,但是还没有引起公共管理部门的关注,学者们应在目前研究的基础上,尽快开展社会公正感的研究,为公共决策和公共管理提供参考。

(2)在当前社会分配收入不均、贫富差距拉大的情况下,要特别重视因分配结果和社会各利益阶层收入差距引发的社会不公正感和不稳定因素,做好监测和预警工作^[26]。

(3)我国对公共决策程序的研究和重视还很不够,公共决策的过程控制和监督不足,公共管理中民众的参与渠道和途径还不够通畅。虽然引入了听证制度,但是包括听证制度在内的整个公共决策和公共管理的制度设计还很不完善,社会公正机制还不健全。加强决策程序的研究和设计,规范政府的决策行为,保障公民有效参与,促进民主决策是提高公共管理水平的关键。

(4)在政府与公众之间创造多种交流的平台,做到决策和管理过程公开、透明,是提高社会公正感,促进公共管理目标实现的有效途径。

参考文献:

[1] 陈庆云, 鄞益奋, 曾军荣, 等. 公共管理理念的跨越:

从政府本位到社会本位[J]. 中国行政管理, 2005(4):18-22.

- [2] 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.
- [3] Kernan M C, Hanges P J. Survivor reaction to reorganization: Antecedents and consequences of procedural, interpersonal, and informational justice [J]. *Journal of Applied Psychology*, 2002, (87)5:916-928.
- [4] 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.
- [5] 李晔, 龙立荣, 刘亚. 组织公正感研究进展[J]. *心理科学进展*, 2003, 11(1):78-84.
- [6] 龙立荣, 刘亚. 组织不公正及其效果研究述评[J]. *心理科学进展*, 2004, 12(4):584-593.
- [7] Greenberg J. Organizational justice: yesterday, today, and tomorrow [J]. *Journal of Management*, 1990, 16(2):399-432.
- [8] McFarlin D B, Sweeney P D. Distributive and procedural justice as predictors of satisfaction with personal and organizational outcomes [J]. *Academy of Management Journal*, 1992, (35)3:626-637.
- [9] Fryxell G E, Gordon M E. Workplace justice and job satisfaction as predictors of satisfaction with union and management [J]. *Academy of Management Journal*, 1989, 37(4):851-866.
- [10] Folger R, Konovsky M A. Effects of procedural and distributive justice on reactions to pay raise decisions [J]. *Academy of Management Journal*, 1989, 32(1):115-130.
- [11] Brockner J, Wiesenfeld B M. An integrative framework for explaining reactions to decisions: interactive effects of outcomes and procedures [J]. *Psychological Bulletin*, 1996, 120(2):189-208.
- [12] Lind E A, Earley P C. Procedural justice and culture [J]. *International Journal of Psychology*, 1992, 27(2):227-242.
- [13] Hunton J E, Hall T W, Price K H. The value of voice in participative decision making [J]. *Journal of Applied Psychology*. 1998, 83(5):788-797.
- [14] Avery D R, Quinones M A. Disentangling the effects of voice: the incremental roles of opportunity, behavior, and instrumentality in predicting procedural fairness [J]. *Journal of Applied Psychology*, 2002, 87(1):81-86.

- [15] William S. The effects of distributive and procedural justice on performance [J]. *The Journal of Psychology*, 1999, 133(2): 183 - 193.
- [16] 周浩, 龙立荣, 王燕, 等. 分配公正、程序公正、互动公正影响效果的差异[J]. *心理学报*, 2005, 37(5): 687 - 693.
- [17] 龙立荣. 公正的启发理论述评[J]. *心理科学进展*, 2004, 12(2): 447 - 454.
- [18] Lind E A, Kray L, Thompson L. Primacy effects in justice judgements: testing predictions from fairness heuristic theory [J]. *Organizational Behavior and Human Decision Process*, 2001, 85(2): 189 - 210.
- [19] 论职务晋升的激励作用与公正原则 [EB/OL]. <http://www.bjdj.gov.cn/Article/ShowArticle.asp?ArticleID=14587>, 2006 - 05 - 18/2006 - 07 - 15.
- [20] 吴忠民. 社会公正研究述评 [EB/OL]. <http://past.people.com.cn/GB/paper464/9240/857749.html>, 2003 - 05 - 23/2006 - 07 - 29.
- [21] 林晓婉, 车宏生, 张鹏, 等. 程序公正及其心理机制 [J]. *心理科学进展*, 2004, 12(2): 264 - 272.
- [22] 北京有线电视收费暴涨 50% 不开听证会引争议 [EB/OL]. <http://tech.sina.com.cn/it/e/2003-07-10/1107207909.shtml>, 2003 - 07 - 10/2006 - 07 - 20.
- [23] 故宫等景区门票涨价: 北京人听证, 外地人埋单 [EB/OL]. <http://news.sina.com.cn/c/2004-12-03/17355116900.shtml>, 2004 - 12 - 03/2006 - 07 - 18.
- [24] 奚彬. 听证会: 期待从“公正程序”向“程序公正”嬗变 [EB/OL]. <http://finance.sina.com.cn/review/20050202/03221340495.shtml>, 2005 - 02 - 02/2006 - 07 - 21.
- [25] 吴忠民. 关于程序公正的几个问题 [EB/OL]. <http://theory.people.com.cn/GB/40764/68330/68333/68334/4612981.html>, 2005 - 12 - 16/2006 - 07 - 25.
- [26] 王二平. 基于公众态度调查的社会预警系统 [J]. *中国科学院院刊*, 2006, 21(2): 125 - 131.

The significance of perceived justice research on public administration

LI Da-zhi

(Institute of Psychology, Chinese Academy of Sciences, Beijing 100101, China)

Abstract: On the basis of reviewing and commenting on organizational justice, this article draws three issues. First it brings forward that perceived societal justice is one of the sensitive indicators on the embodiment of societal justice value, which is important in public administration. Secondly, the article concludes that canonical governmental behavior and effective citizen participation are the keys to improve the impact of public administration and that enhancing communications between the government and the public is an effective approach to improving perceived societal justice and achieving public administration target. Finally, the article also demonstrates that it is critical to emphasize the perceived societal injustice and insecure factors from distributive injustice, and to apply sufficient inspections and pre-warning tasks.

Key words: perceived justice; public administration; public decision-making