

论我国城市管理中的公共权力与公平

姜 杰, 孙晓红, 胡艳蕾

(山东大学 政治与公共管理学院, 山东 济南 250100)

[作者简介] 姜 杰(1960-), 男, 山东金乡人, 山东大学政治与公共管理学院副教授, 主要从事行政管理研究; 孙晓红(1980-), 女, 山东胶州人, 山东大学政治与公共管理学院硕士生, 主要从事行政管理研究; 胡艳蕾(1980-), 女, 山东定陶人, 山东大学政治与公共管理学院硕士生, 主要从事行政管理研究。

[摘 要] 在我国城市化与城市现代化的过程中, 公平问题日益突出。机会公平、财富和资源分配公平受到严重扭曲, 城市公权以恶性方式扩大了市场机制和竞争带来的必然差距, 降低了城市管理的效率, 危害着城市社会稳定的基础。在城市管理中, 必须推动非营利组织发展, 健全监督体系, 扩大公民参与, 以民主化矫正公共权力的偏离, 实现社会公平。

[关键词] 城市管理; 公权; 公平; 弱势群体

[中图分类号] F29 [文献标识码] A [文章编号] 1672-7320(2006)01-0112-07

随着我国城市化和城市现代化的加快, 人口与资源在全国范围内重新分化和配置。城市化引起农村人口和各项资源向城市加速聚集, 直接表现为原有城市的扩大和新城市的崛起。城市现代化引起的旧城改造、设施更新、拆迁与扩建, 城市原有居民急剧分化, 城市资源重新配置, 改变了城市的面貌。两股洪流交汇一起, 在凸显发展成就、突出城市与城市管理重要地位的同时, 也突出了其中的矛盾与危机。公权的助强抑弱, 加剧了社会不公, 强者利用公权伤害弱者, 扭曲了行政文化和价值观念, 动摇着城市社会的根基。建设城市的和谐社会, 保证城市健康发展, 顺利渡过社会转型期, 必须采取综合措施以公权促进公平。

一、公权与公平: 西方理论学界的探索 and 城市管理不变的追求

(一)以公权创造和维护社会公平、改善弱者的地位, 是效率的要求、公权的本质属性和社会正义使然。庇古等福利经济学的代表人物根据“最大多数人的最大幸福”这一功利主义原则, 论述了以公权促进社会公平的经济意义。他假定在收入分配中货币收入的边际效用递减规律在起作用, 同一英镑收入对穷人的效用大于对富人的效用。因此, 社会保障政策的再分配可以扩大一国的经济福利, 因为收入再分配过程中穷人得到效用的增加额大于富人效应的损失额, 社会总效用增加。庇古主张对富人征收累进税、遗产税, 由政府实行普遍的养老金制度和失业救济制度, 通过有效的收入转移支付增进社会收入分配的公平。著名经济学家萨缪尔森也认为“完全不受限制的市场制度可能使某些人缺乏收入以致饿死, 而其他的人得到不合适的或过多的收入。因此, 公民通过他们的政府, 用政府的支出来补充某些人的实际或货币收入”^[1] (第 317 页)。

罗尔斯以平等自由的个人权利和公平合理的社会为基础构建了一种正义, 对象是社会基本结构, 即

用来分配公民基本权利和义务、社会利益和负担的一种重要制度。这种制度最大的价值追求就是平等,基于此,罗尔斯提出了两个正义原则:第一,平等分配基本权利和义务,包括自由和机会、收入和财富、自尊的基础等;第二,社会和经济利益的分配无法做到绝对平等,但不平等只允许给最少受惠者带来补偿利益。在这两个原则中,罗尔斯强调了自由的优先性以及正义对效率的优先性,即公民的自由不可补偿,必须无条件保障,社会财富必须公正合理地分配。“公平的正义”实质是一种制度设计,即不以牺牲一部分人的利益来增进另一部分人的利益,在竞争和分配中保护弱者,保证对处于不利地位的人给予最大补偿。

(二)以公权实现公平,是西方发达国家城市管理理论与实践一直不断地探索与选择

19世纪末20世纪初,英国学者霍华德针对当时英国城市出现的居民贫困、城市膨胀等问题,提出通过城乡组合群体,建立一种城乡结合的平衡机制。霍华德在《明天的田园城市》中描述了理想的城市模式:经济足够繁荣、就业机会增加、居民安居乐业等。他指出,城市混乱没有达到极点时,谁也不会考虑城市的整体利益,城市应由一个代表制的公共权力机构掌握,对城市的运作和发展进行管理。这个机构有权占有土地、制定城市规划、提供必要服务。他强调城市应能够协调、平衡和独立自主地解决城市社会问题。

二战后,西方开始了大规模的城市更新以清除市中心的贫民窟。由于采取了大规模推倒重建的方式,贫民窟问题并没有从根本上解决,只是从市中心移到了近郊区。简·雅格布斯在《美国大城市的生与死》中指出:大规模的城市更新是对城市多样性传统文化的破坏,是国家投入大量资金让政客和房地产商获利,让建筑师得意,而平民百姓却成了城市更新的牺牲品,还破坏了原有的城市邻里社区关系。因城市改造资金的短缺,政府部门很大程度上受到私人利益集团的控制,城市更新很难关注公共利益。20世纪60年代,美国出现了黑人民权运动,“倡导性城市规划”开始关注弱势群体和公共利益。保罗·达维多夫在《规划中的倡导与多元主义》中指出,“规划者应代表城市贫民和弱势群体,解决贫民窟和衰败区,走向民间和不同的居民组群沟通,为他们服务”。他主张以过程机制保证不同社会集团尤其是弱势团体的利益。“社区组织”通过居民协商积极参与城市规划,一种“自下而上”的“社区规划”开始,公民对城市有平等广泛的参与权和管制权。

伴随美国进步运动的发展和科学管理的风靡,在公共管理领域引入科学的管理方法以提高效率、追求公平的呼声不断,城市经理制成为美国城市管理追求公平与效率的最佳选择。“非政治性”的无党派市政选举在相当程度上避免了各利益集团对市政决策机构的影响,保证了城市管理中公平与民主。城市经理由市议会聘用而非民选,保证了城市经理免受政治干扰。城市经理制使管理者更注重并满足全社会的需要,而不是只顾及特定集团的利益需求,保证了社会各阶层的机会平等,迎合了美国公众的价值观,加强了公众参与。20世纪60年代,城市经理制采取议会混合选举或分区选举体制,扩大了公民参与政府运作的过程,强化了公平保证。班菲尔德和威尔逊在《城市政治》中这样评论,“这一时期的城市经理制是其创立者所追求的‘公众意志实现’的价值观念与其支持和倡导者所追求的经济观念相结合的产物”。

二、我国城市发展中的公平失衡

城市发展中的公平失衡,主要表现为城市强弱群体在经济、社会、文化和政治等各方面的严重分化。

(一)财富收入两极化

经济上反映贫富分化的指标有两个,一个是财富集中程度,一个是基尼系数。据有关资料,我国城镇收入最高的20%家庭和收入最低的20%家庭,年人均收入差距1990年是4.2倍、1998年增加到9.6倍,到2004年急速增长了10几倍,财富集中趋势越来越明显。资料显示我国基尼系数达到0.5,已超过0.4的国际警戒线水平。

1. “盘剥式”暴富导致利益分配不公。(1)很多企业为富裕、成本和利润置环境于不顾而排污,弱势群体因污染而失去良田、清洁水和健康,前者得到了财富,后者承受污染与疾病等各种损失。(2)企业员工付出艰辛劳动却得不到相应的报酬;工作条件恶劣、工人中毒致残事件屡屡发生;生产场所失去人身自由的“禁闭式”管理,生命权和健康权遭到漠视。员工权益受损,身心严重伤害,企业主获得暴利。(3)剥夺式的城市开发,使郊区和老城区居民在城市发展和强势群体攫取巨额利润的暴富中陷入失去土地和基本生活条件的贫困绝境。城市更新的客观结果是城市政府和开发商获取巨额利润,“贫民”被疏散到郊区或廉价地段,成为名副其实的“驱贫引富”运动。

2. 权力差距和优势地位造成的利益分化。(1)不规范的管理层收购。国有公司管理层获取了巨额收益,但权力膨胀加剧了其“内部控制”,多年的企业管理人员与一般员工的关系变成企业主和雇员的关系,企业财富向一端聚集,而下岗失业向另一端聚集。(2)公共部门“自肥”。一是管理层通过立章硬性拉大与员工的差距;二是利用公权创收,收入由管理层支配,实现变相的“原始积累”;三是私办企业或个人兼职,强制摊派本单位员工消费,挖取员工收入。(3)“霸王条款”。电信、电力、医疗、铁路、供水、金融保险等垄断行业动辄以“合法”的涨价方式从百姓口袋里挖掘“利润”,处于弱势的消费者面对强势主导部门的“霸王条款”却束手无策。

据西蒙·库兹涅茨的“倒U形”理论假说分析:收入分配差距随人均GDP的增长呈现由小到大再到小的变化规律,我国目前的分配差距正处于倒U形左侧,由小到“扩大化”的上升趋势中。贫富差距扩大形成了“收入外部效应”:即个人对收入的满足感不仅取决于自身的绝对收入,并且和高收入群体具有“负相关”的心理函数,收入差距越大,不满情绪越高。贫富差距的“相对剥夺感”极容易倾向于暴力,犹如“木桶效应”,水流外溢取决于最短的木板,社会风险也极易在承受力最低的弱势群体身上爆发。贫富共处的当代城市中,低收入者的人格尊严也极易遭到践踏,甚至涉及到无辜的孩子,使弱势群体的社会心理压力高于一般的社会群体。

(二)资源占有集中化

1. 住房。住房是社会成员强弱势的明显标志,在中高收入群体拥有优越居住条件的同时,现在全国尚有1亿多间危房需要改造,100万个家庭缺房,近30万个家庭人均面积在8平方米以下。尤其是“城中村”、“棚户区”,缺少基本的公共设施和卫生条件,多年失修,拥挤不堪。而相当多城市环境较好的郊区地带仍在大张旗鼓地兴建豪华别墅等高档房产,高档住宅区的公共服务、公共设施相应地也较为完善,强弱势群体居住条件、环境差距日益加大。

2. 教育。教育的人、财、物等各种资源,特别是优质教育资源,逐渐由小城镇向大中城市集中,在大中城市又逐渐向为数不多的几所重点学校集中。因重点学校在市场机制、利益诱导和政府的作用下,集中了本区域内最优质的教育资源,教育质量较高。能够享受到这种高质量教育的绝对多数是掌握经济财富或权力资源的社会强势群体的子女,而绝大多数弱势群体的子女与此无缘,望而兴叹。弱势群体子女形成了一个固定群体,子女教育已成为一些弱势群体家庭心理的重症。

3. 医疗卫生。医疗卫生优质资源由农村向城镇,由小城镇到大中城市,最后集中在城市几所重点的医疗卫生机构。经济强势和权力强势群体享受着几近发达国家的优质医疗保健服务,而弱势群体入不敷出的家庭状况造成了严重的医疗贫困,形成了因贫致病和因病返贫的恶性循环。据民政部调查显示,在城市居民最低生活保障对象中,有近40%的人口是因贫致病和因病返贫的。

4. 文化领域。文化和新闻媒体对强势群体过分关注,名人榜、富人榜、中国首富、十强、十佳等排名一时间充斥于各种媒体,文化及新闻媒体为强势群体的服务性进一步加剧。但文化产品与媒体中没有了弱势百姓的生活、利益、疾苦与声音,对弱势群体表现出异常的淡漠和歧视。

物质资源分配的集中化使许多城市中各群体和阶层的边界越来越清晰,社会生活严重分化。各个阶层和群体形成之后,开始形成内部认同,群体文化逐步形成,而弱势群体却被排斥在现代化的主流社会生活之外。特别是一些城市流动人口,缺少社会支持网络,“经济接纳、社会拒入”,不享有真正的市民

权。弱势群体长期的贫困生活和社会歧视,导致了“贫困文化”的形成和沿袭。贫困亚文化与社会主流文化隔绝,并代代相传,而不被主流文化所接纳。贫困文化的长期渗透会诱发各种犯罪行为的发生,影响社会稳定。

(三)机会不均等

1. 市场竞争。机会均等是公平市场竞争的底线,但因人为设置的不平等竞争规则所造成的“马太效应”日益突出。与规模较大的企业相比,规模较小的个体经营拥有的市场资源少,常常面临乱收费、乱摊派、乱罚款、层层关卡及限制;由于政府政策倾斜等各种原因,明显处于不平等的地位。个人的不公平竞争首先体现于参与机会不平等,如职业选择时强加的各种资格限制,这一点对外来人口尤为明显。非本地城市户口成为外地人的严重障碍,在购房、就业、子女教育等领域均有不同限制,并受到城市执法人员的歧视。无论企业或个人,少数总体性精英拥有资金、权力、教育和社会关系等方面丰富的资源,并受到政策青睐,处于优势积累的有利地位;相对的弱者因人为限制改变自己处境的机会相当少,始终处在竞争中的劣势地位,强弱对比逐步扩大,导致“累积性不平等”。

2. 决策参与。弱势群体不仅遇到经济贫困,还被排斥在公共决策层面之外,进而被边缘化,这主要表现在弱势群体表达和追求自己利益的能力上。强势群体利用自己掌握的资源影响公共舆论、政治家的态度和政府决策;而弱势群体掌握的资源很少,尽管人数众多,但在涉及自身利益的法规政策的制订和执行中缺席,自己的声音很难发表,往往要靠政府和大众媒体为他们说话。强势和弱势参与决策不均衡的力量的发生和发展,无疑加剧了社会的不公平。“权力贫困”使弱势群体的权益长期不能通过合法渠道获得保障,容易使他们另辟新径,自发组织起来步入极端,被黑恶势力利用,滋生邪教、犯罪团伙等。这不仅导致政权脱离群众基础,甚至可能造成基层政权与弱势群体的对立,大大减弱基层政权的社会控制能力。

三、城市强弱弱势群体不公平的原因

“冲突是由于权力分配引起的,而不是由于经济因素引起的……现代的社会冲突是一种应得权利和供给、政治和经济、公民权利和经济增长的对抗”^[2](第70-71页)。

(一)政府主导的资源配置方式和再分配体制缺陷

我国的改革实践一直遵循“效率优先、兼顾公平”的价值观念,强调资源的市场分配和自由流动。在这个过程中,政府面对众多的利益选择,无力保护所有社会成员的利益都免受损失。为了突出效率,政府的政策扶持和价值偏向自然面向优势者。比如,为了促进本市企业的发展,政府首先想到的是规模企业或国有企业,这就使为数不多的总体性精英过多垄断了社会资源,造成政府主导的资源分配不公平。因此,一部分人先富起来,另一部分社会成员却成为弱势群体承担了改革的代价。再分配体制主要是国家通过社会保障等福利性制度安排,对在市场化竞争或社会变迁中的利益受损者给予一定的政策保护和适当补偿。但是,我国目前社会保障的制度安排存在严重缺陷:在职者的社会保障比失业者所享受的要好;工资高的人所享受的社会保障水平比工资低的人所享受的好;许多城市强势人群自己享受着各种健全的远超过发达国家的医疗等保障措施,却利用手中的权力和资源让弱势群体承担着“国家还很穷”的代价。

(二)政治生活精英化

我国城市政治生活中出现一种精英化趋势,城市中的经济与政治精英强强联盟,形成了体制内和体制外的亲和性,导致了“权贵资本主义”的萌芽,即城市中“大款傍官员”或“官员傍大款”现象,从而致使一些旨在促进社会公平的改革措施和政策,在实践中往往收到不公平的社会效果。经济强势面对体制内政治强势的呼应,可以通过影响政治决策实现自己的利益。城市管理中的各项发展规划已经越来越受到强势力量的影响,这使得本来就处于资源获取弱势地位的群体,在价值偏向的政策面前更是无法弥

补自身利益的损失。因而,现实生活中许多措施或政策的出台,利益取向没有太大的区别便不足为奇,实际上一种扭曲改革的机制在开始形成^[3](第 77 页)。不仅政策制定如此,政策执行也因受到强势群体的干扰开始扭曲和被滥用,如各项保障政策已成为应付群访、上级检查的最好借口。事实上弱势群体得到“低保”的同时,却是大量农田、城市土地和企业资产的流失。利用“低保”从弱势群体手中剥夺这些经济要素,使之彻底失去了在新一轮要素配置过程中参与竞争、分享收益的机会和权利。

(三)公众参与的制度缺陷

一个公平正义的社会必须以全民参与为基础,弱势群体长期处于弱势正是由于他们缺少谋求和维护自身权益的合法途径,本质在于公共参与渠道的缺失。中国城市普遍缺乏一个发育良好的公民社会制度依托,为维护弱势群体自身合法权益的自治组织几近空白。数以万计的政协、青年团、妇联、工会以及各种学会、协会、行会等,虽然也是公众表达意愿的“桥梁”和“纽带”,但大多已内化为政府的“附属物”,弱势群体在城市社会博弈中只能处于劣势;近几年听证参与风靡,但多数虚置,听而不证,成为典型的“制度作伪”,即使这样形式民主的公众参与渠道在城市管理中也不多见。缺少自己的组织,没有明确统一的群体利益代表,缺乏反映切身利益和呼声的实质渠道,不论人数多少,一个松散的群体,只能是弱势。这也正是城市弱势群体利益不断受到践踏却没有引起社会足够重视,以至于长期得不到解决的重要原因所在。社会各阶层公众广泛参与的渠道非常缺乏,城市的事务管理与公众意见表达、反馈没有形成良性循环,社会精英与公众间权利失衡,严重侵蚀着城市社会生活中的公平价值。

(四)对弱势群体的法律保护不完善

“在一个公正的社会里,平等的公民自由是确定不移的,由正义所保障的权利决不受制于政治的交易和社会利益的权衡。”^[4](第 3-4 页)虽然我国有些立法规定了对弱势群体的保护,但对所需经费和其它物质条件却没有具体的量化规定,基本权利得不到保障。权利规定过于笼统,对于利用公权侵犯他们合法权益的行为应通过何种程序制止和惩处没有明确规定,执法的操作性不强。个别立法也只是从整体上关注弱势群体,但缺乏对弱势个体利益的关怀;特别是一些弱势群体的基本权利在立法中尚未得到确认,如农民工要求消除身分、户籍、就业和低保歧视等。最近,新版《信访条例》“不得打击报复信访人”等新条款成为各方关注亮点,侵犯他人合法权利明显不符合宪法原则,这在法律中有明确规定,此时却以《条例》的形式予以补充和强调,这是一个“司法解释”,还是从另一方面反映了弱势群体权利受损的严重性和普遍性?弱势群体因得不到法律保护而暴露的公平问题日渐突出,这不符合合法之正义的要求。

(五)公共权力异化,公平理念淡薄

公权部门化,使一些政府部门无限制扩大本部门干预正常经济活动的权力,忙于“创收”,有的城市政府机构直接参与赢利性的经营活动,降低了整个社会经济生活的效率。公权私人化,导致公权成为谋取个人私利的工具,公权行使随意,缺乏严格规范的程序,没有明确的界限,不受机制的约束,基本上依靠领导者个人自觉。公权异化使行政权力高于法律权力,造成高成本的制度安排、非生产性社会资源的巨大浪费和体制性的腐败问题;公共管理职能也失效,法律的执行效率极低,社会公平得不到应有的保证,创造和扩大社会弱势群体。效率至上的文化思维,加之传统社会普遍形成的“顺民心态”和民主、法制建设的薄弱,无论是城市管理者还是被管理者,公平理念在人们的意识中被弱化。公权异化带来的不公平已然成为一种行政文化。随着竞争的加剧,在淡漠的民主和法治意识的支配下,公权下的私权开始无止境地膨胀,以至于成为评判各种决定和行为公平合理与否的价值标准。这种“公平”只能是强势的公平,而非社会的公平。

四、实现城市社会公平的对策措施

(一)建立公平的利益分配机制

公平是以合理的差异为前提的。实现公平分配,首先要保证初次分配的基本平衡,即根据社会成员

的不同贡献实行有差别的直接分配,贡献包括经济、社会、政治等各个方面。“根据一种适当的设想,它可以表达为:一个竞争的市场将按照对产出的贡献付给工人和投资者价值。”^[5](第12-13页)因此,一要健全市场竞争的法规,保证竞争的过程公平。二要发展扩大义务教育,使竞争主体特别是弱势群体的子女避免在竞争的起跑线前失败,努力构建竞争前提的公平基础。三要发展继续教育,对弱势群体在竞争过程中提供帮助,增强竞争能力和博弈能力。再分配主要是政府通过税收和社会保障政策等缓解社会冲突并在比较意义上实现收入的基本均衡。这就需要一种超越机会均等的社会公平观,即在机会均等的基础之上,涵盖“最低收入、最大收入差距”等内容的内容的社会制度安排。对弱势群体的保障不能仅限于以“低保”为核心的社会补偿与救助,要与其他一系列的保障政策配套实施,如就业、医疗、养老、教育、培训、心理等,把“输血式救助”变为“造血式救助”。

(二)摈弃“利益政治”,维护公共利益

布坎南认为利益政治,即“以明显具有歧视性的形式对待公民中的某类特定群体,或以某种精英论——基于预先假定某类人在有关对于我们所有人真正‘有益’的事情方面具有高人一筹的智慧,而将公民划分成该受奖赏和不应受奖赏之类”^[6](第17-18页)。利益政治具有歧视性,抛弃了公共利益的价值委托,违反了社会公平和正义的契约标准。公平政治应体现一般性或普遍性,适用于所有人,将公共利益寓于其中,而不受某些具有支配地位的联盟或某个有效的利益群体成员资格的限制。我国20多年经济体制改革中形成的各种社会力量足以影响国家的决策行政,利益政治愈演愈烈。政府作为公共权力的代表,应以赢得社会公众对政府公信力的信任为目标。对此,要不断加强法制建设,以法律健全政府的权责机制,扩大公众参与并使其法制化,维护城市自由、民主、公正的社会秩序。这是摈弃“利益政治”,实现社会公众利益的根本保证。政府也应切实转变其职能,下放权力给城市的相关利益主体,从“无限政府”转变为“有限政府”,退出竞争博弈领域,尽到“善治政府”的职责,制定各利益集团的博弈规则,监督博弈过程,维护竞争博弈秩序;保持政治的普遍性,不以满足强势群体的利益需求而丧失公共利益的价值取向。

(三)促进非营利组织的健康发展

萨拉蒙认为,非营利组织的存在大致有三方面原因,即历史原因、市场缺陷和政府缺陷。建设并不断完善非营利组织对解决城市不公平问题将发挥重要作用。城市政府应走出对弱势群体的具体个案扶持,探索和建立制度性措施。如果说社会保障是一种经济补偿性政策,那么自治组织则是一种社会发展性政策。我国应大力发展公民社会组织,促进多元化利益主体的分化,加强公共领域,限制政府权力,推动中国民主建设的发展。这要以立法形式确保非营利组织的政治合法性,消除人治因素;下放权力,解除对非营利组织发展的各种垄断性规制,还权于社会;打破双重管理体制,建立完善的法人治理结构;积极发挥政府的“导航者”作用,加强对社会弱势群体建立维护自身合法利益的社团组织的引导,真正实现非营利组织的平民化,如“外来人口协会”等。同时,各个城市应强化实施“小政府、大社会”的社区管理模式,改变居委会浓厚的“官味”和“官性”,提供各种健全的全方位的基层保障措施和参与渠道,如日本、美国都有不少成功经验。

(四)健全权利公平机制,倡导文化公平理念

从法律角度保护公民权利的本质在于体现宪法和法律的公平与平等原则,也是对法律正义本质的具体实行。实现公平,首先必须对包括弱势群体在内的所有公民实行消除歧视,消灭特权,实现从“身份到契约”的立法过程。弱势群体的财产权、劳动权、居住权、受教育权等基本权利得到有力保障,是构建和谐社会最基本的制度基础。其次要在法律规定的形式平等基础之上,对各类不同的弱势群体实行倾斜性的保护政策,弥补形式正义的缺陷,实现法之实质正义。仅有实体法律的保护还不够,要把弱势群体的“纸上权利”落到实处,必须实行程序保护,在司法程序中确保程序公正,建立健全法律的实现机制。当前,必须配合法律公平努力塑造和培育城市的文化公平,以使良好的城市文化推进强势与弱势的均衡发展。此外,文化、新闻媒体等宣传部门在树立城市的主流文化、影响城市公众价值取向方面起到相当

大的作用,一个倡导公平正义理念的文化市场将潜移默化地培育出呈现公平原则的城市文化。

(五)规范公权使用,强化监督制约机制

阿克顿勋爵曾对权力做过这样的评价,“一切权力都使人腐败,绝对的权力绝对使人腐败”。因此,权力授予必须伴随着对权力的制约,包括权力边界的限制、权责机制、监督机制等,只有权责分明,才能保证权力的合法有效性。首先,明确行政权力的运作界限,消除“部门立法”,真正实现立法机关立法,杜绝政府部门借立法扩张自身权力的行为,从法制上杜绝不公平现象的发生。其次,以健全的程序法保证公权的有效实施,明确规定公共权力的范围、行使方式、程序、方法和步骤,规范行政行为,防止或减少权力主体的失职、越权、错位和滥用职权等行为,杜绝公权滥用和异化。第三,公开政务,提高权力运行的透明度,以立法形式明确规定政务公开的原则、范围和方式,增强政府推行政务公开的责任感,以公开来防止公权滥用。如日本的广报广听系统即“行政PR”,向全体市民充分披露政务信息,对实现政务工作的公开化、透明化发挥了较好的作用。第四,强化监督机制,立法机关监督、社会舆论监督、新闻媒体监督等全方位立体监督,同体监督和异体监督相结合,使公权运作处于全过程的监督之下。

[参 考 文 献]

- [1] [美] 保罗·萨缪尔森. 经济学:上册[M]. 高鸿业,译. 北京:商务印书馆,1979.
- [2] [英] 拉尔夫·达仁道夫. 现代社会冲突——自由政治随感[M]. 林荣远,译. 北京:中国社会科学出版社,2000.
- [3] 孙立平. 90年代中期以来中国社会结构演变的新趋势[C]. 中国社会结构变化趋势研究. 北京:中国人民大学出版社,2004.
- [4] [美] 约翰·罗尔斯. 正义论[M]. 何怀宏,等译. 北京:中国社会科学出版社,1999.
- [5] [美] 阿瑟·奥肯. 平等与效率[M]. 王奔洲,译. 北京:华夏出版社,1999.
- [6] [美] 詹姆斯·M. 布坎南,罗杰·D. 康格尔顿. 原则政治. 而非利益政治——通向非歧视性民主[M]. 张定淮,何志平,译. 北京:社会科学文献出版社,2004.

(责任编辑 邹惠卿)

Urban Management in China: Public Power and Equity

JIANG Jie, SUN Xiaohong, HU Yanlei

(School of Politics & Public Administration, Shandong University, Ji'nan 250100, Shandong, China)

Biographies: JIANG Jie (1960-), male, Associate professor, School of Politics & Public Administration, Shandong University, majoring in public management; SUN Xiaohong (1980-), female, Graduate, School of Politics & Public Administration, Shandong University, majoring in public management; HU Yanlei (1980-), female, Graduate, School of Politics & Public Administration, Shandong University, majoring in public management.

Abstract: In the progress of urbanization and modernization, opportunities, wealth and resources equity are damaged. The public power enlarges the gap, and decreases the efficiency, and does harm to the stability. It is necessary to develop the non-profit organization, complete the supervision system, enlarge the citizen participation, and correct the public power in order to realize the social equity.

Key words: urban management; public power; equity; the disadvantaged