



近年来,在城市公共资源开发利用过程中过于重视经济效益而忽视社会公平的做法越来越受到人们的关注和批评,如北京龙潭湖公园内建高档餐厅和高级会所、西安秦阿房宫遗址内建养生温泉园、杭州30多家富豪私人会所占据西湖一线湖景、故宫建福宫和颐和园相继被曝开设私人会所等事件都成为媒体讨论的热点。这种富人阶层或特权阶层的奢侈消费挤占公共资源的现象,意味着公共资源正在被私有化、专属化。公共资源距公众愈来愈远,距特权阶层、富人阶层却越来越近,这不仅侵害了公众的利益,而且激化了社会阶层间的矛盾,不利于和谐社会的建设。

笔者认为,尽快建立城市公共资源开发利用公平评价制度是遏制城市公共资源私有化、专属化现象的有效手段,本文将对城市公共资源开发利用公平评价的相关问题进行初步探讨。

一、城市公共资源开发利用公平评价的含义及功能

公共资源是一个经常被提及的概念,但

对其具体含义却有不同的观点。综合对公共资源含义的各种论述,公共资源可以界定为存在消费的非排他性,同时又存在消费的竞争性的自然资源、人文资源和相关延伸资源。消费的竞争性是指为某一群体成员所使用就会妨碍其他群体成员来使用一定量的该项资源。城市公共资源就是在城市所辖区域范围内的公共资源,既包括城市中的空气资源、水资源、土地资源、森林资源、草地资源及湿地资源等,也包括城市的市政设施、道路、航线、无线电频率等公共设施以及公共权力等。

城市公共资源开发利用公平评价是指在城市公共资源开发利用决策与实施过程中,以该项资源所在区域或所涉及人口及相关人群的社会公平发展为基本的出发点,综合应用社会学、经济学及其他社会科学的理论与方法,通过系统的实地调查,分析公共资源开发利用涉及的社会公平问题,从公平角度给出公共资源开发利用是否能够成立的基本判断。如果该项资源的开发利用可以成立,则需要给出实施过程中在社会公平方面可能出现的各种情况,进行公平分析并提出相应的公平发展策略与建

议,以保证该项资源开发利用的顺利实施,实现社会公正,促进社会发展。城市公共资源开发利用公平评价是社会公平理论与方法在城市公共资源开发利用实践中的具体应用。

城市公共资源开发利用公平评价实际上是把城市公共资源的开发利用放到较为一般的社会系统中分析和考虑,既要考虑公共资源开发利用过程的经济效益,也要考虑公共资源开发利用对所在地区的社会发展与公平公正问题。城市公共资源开发利用公平评价有以下几方面的功能:

(一)对公共资源开发利用是否成立的基本判断

在公共资源开发利用的决策阶段通常需要进行可行性研究。现有的可行性研究的一般思路是先考虑技术方面的可行性,再考虑经济上的合理性,往往忽视对社会发展尤其是社会公平方面的评价。开展城市公共资源开发利用公平评价就是要从社会公平的角度给出公共资源开发利用是否成立的判断。如果不能成立,公共资源的开发利用就应该停止,避免风险;如果公共资源的开发利用可以成立,则 will 提供相关的建议,使开发利用得以完善。

(二)实现公共资源开发利用的社会发展目标

通过公平评价,消除城市公共资源开发利用过程在社会公平方面的潜在隐患,减少可能出现的负面影响,降低社会风险,保持社会稳定,促进社会发展,实现公共资源开发利用的社会发展目标。

(三)提高公共资源开发利用的经济效益

进行公共资源开发利用公平评价的过程也是对各方利益进行综合评价和平衡的过程。公平评价有利于在公共资源开发利用过程中协调各相关方的利益关系,消除不公平现象带来的潜在隐患,降低公共资源开发利用过程的风险,从而使公共资源的开发利用产生稳定的、良好的经济效益。

二、城市公共资源开发利用公平评价的基本内容

城市公共资源开发利用公平评价所涉及的内容较为广泛。由于不同公共资源在开发利用过程中对社会公平的影响是不同的,所以不同公共资源开发利用的公平评价内容的侧重点可以不同。一般而言,城市公共资源开发利用公平评价的内容包括以下几个方面:

(一)公共资源开发利用在就业方面的公平影响分析

公共资源开发利用对就业影响的公平分析是指综合利用定性和定量方法评估公共资源开发利用对资源所在地民众的就业机会有无影响、有什么样的影响以及影响的程度。公共资源开发利用是否改变了当地的就业状况;如果改变是存在的,这种改变是否导致有些群体因为公共资源的开发利用而增加了获得工作的机会,某些群体因为公共资源的开发利用而降低了获得工作的机会,从而导致就业机会的不公平分布。

(二)公共资源开发利用在日常生活方面的公平影响分析

公共资源开发利用对日常生活影响的公平分析是指综合利用定性和定量相结合的方法评估公共资源开发利用对与公共资源相关的各群体的日常生活方面是否存在影响、存在什么样的影响以及影响的程度,包括对人们的衣食住行条件、公用服务设施及生活服务设施等的影响。要评估是否存在由于公共资源的开发利用在上述各个方面某些群体获得更多生活上的便利,同时某些群体被剥夺了生活上的便利,如果上述现象是存在的,则公共资源的开发利用导致了在日常生活方面某些群体得到了不公平的对待。

(三)公共资源开发利用在文化娱乐方面的公平影响分析

公共资源开发利用在文化娱乐方面的公平分析是指采用定性和定量相结合的方法评估公共资源开发利用对资源所在地民众的闲暇时间和娱乐活动有无影响、有什么样的影响以及影响的程度。公共资源开发利用是否改变了当地的文化娱乐和体育活动的设施条件;如果改变是存在的,这种改变是否导致有些群体因为公共资源的开发利用而增加了获得或进行文化体育娱乐活动的机会,某些群体因为公共资源的开发利用而降低了获得或进行文化体育娱乐活动的机会。

(四)公共资源开发利用在教育方面的公平影响分析

公共资源开发利用在教育方面的公平分析是指综合利用定性和定量方法评估公共资源开发利用对资源所在地的教育公平状况有无影响、有什么样的

影响以及有多大影响。公共资源开发利用是否改变了当地的教育条件；如果改变是存在的，是否存在有些群体因为公共资源开发利用而提高了受教育的机会，某些群体因为公共资源开发利用而降低了受教育的机会。

（五）公共资源开发利用在医疗卫生方面的公平影响分析

公共资源开发利用在医疗卫生方面的公平分析是指采用定性和定量方法评估公共资源开发利用对资源所在地的民众接受医疗卫生服务的机会公平状况有无影响、有什么样的影响以及有多大影响。公共资源开发利用是否改变了当地的医疗卫生条件；如果改变是存在的，这种改变是否导致有些群体因为公共资源的开发利用而提高了接受医疗卫生服务的机会，某些群体因为公共资源的开发利用而降低了接受医疗卫生服务的机会。

（六）公共资源开发利用在公共权力方面的公平影响分析

公共资源开发利用在公共权力方面的公平分析是指综合利用定性和定量方法评估公共资源开发利用对资源所在地民众的公共权力行使有无影响、有什么影响以及影响的程度。公共资源开发利用是否改变了当地公共权力行使的状态；如果改变是存在的，要评估这种改变是否导致某些群体更有机会参与公共权力的行使，而某些群体部分或全部被剥夺了行使公共权力的机会。

公平评价必须做出公共资源开发利用在公平方面是否能够成立的基本判断。如果能够成立，并且可能存在一定的问题或困难，则需要对这些方面进行详细的分析，并提出相关的建议。

三、城市公共资源开发利用公平评价的基本步骤

由于不同公共资源在开发利用过程中对社会公平的影响方面、范围和程度是不同的，所以不同公共资源开发利用的公平评价有不同的内容。但是一般而言，公共资源开发利用公平评价步骤基本上是不同的，主要包括以下方面：

（一）确定评价的目的与范围

根据公共资源开发利用的主要目标与功能，对公共资源所涉及的主要社会公平问题进行分析研究，找出公共资源开发利用对这些社会公平问题可

能产生的影响，确定应当评价的目的和范围。在分析公平评价的范围时要确定主次方面以及对社会公平影响波及的主体范围、空间范围和时间范围。主体范围是指公共资源开发利用所涉及的个体或群体的范围，空间范围是指公共资源开发利用所涉及的社区、地区等地域范围，时间范围是指公共资源开发利用对社会公平的影响年限。

（二）选择评价的指标与指标体系

根据不同公共资源的社会公平影响评估范围，选择确定公共资源开发利用社会公平影响评价的具体指标和指标体系。公共资源开发利用公平评价的指标体系中应该既包括能够反映公共资源开发利用社会效益与社会影响的指标，还要包括能够体现社会效益与社会影响分布结构的指标。

（三）确定评价的基准或参照指标值

在确定了公共资源开发利用公平评价的指标体系后，通过收集公共资源开发利用对社会公平因素的影响情况，这些影响发生的时间范围和空间范围以及未来可能出现的发展变化情况，结合对其他类似案例的历史情况分析，确定出公共资源开发利用公平评价的基准和参照指标值。

（四）审定被评价的公共资源开发利用备选方案

在不同环境条件下，对公共资源的开发利用存在不同的方案。审定被评价的公共资源开发利用备选方案是指提出并确定对公共资源开发利用的多个可供选择的方案。准备和审定多个公共资源开发利用方案的目的就是从这些方案中选出既能尽可能地实现既定的经济目标和其他社会目标，又能尽可能地减少对社会公平发展不利影响的方案。

（五）评价各备选方案并选出实施方案

通过调查了解和收集数据，运用合适的评价方法和模型，对每个方案进行定量和定性分析与评价。最终方案的选出既可以通过选择综合评价指标得分最高的方案，也可以通过着重比较那些公平影响大的几个指标来选出，并对最优方案的一些不利影响问题提出补救措施与解决办法。根据公共资源开发利用的具体情况，还可以通过召开不同规模的专家论证会，将公平评价选出的方案提交专家论证，必要时还需要根据专家意见对方案进行修改和调整。

四、推进城市公共资源利用公平评价制度建立的对策

(一) 政府相关部门要转变公共资源开发利用的观念

作为公共资源管理者的政府相关部门应该转变对公共资源开发利用的观念,从重视经济效益转为重视公共资源开发利用的社会效益尤其是对社会公平的影响。由于对政府公共资源管理缺乏有效的监督机制,公共资源的政府相关管理部门具有很强的机会主义行为,表现在对公共资源开发利用过于注重经济效益忽视社会效益、重视短期效益忽视长期效益等行为上。要推进城市公共资源开发利用公平评价制度的建立,需要政府相关部门转变观念,充分认识公共资源的公有属性,以追求社会效益和经济效益的综合效益最大化为目标履行公共资源管理代理人的责任和义务。

(二) 制定公共资源开发利用的相关法律制度

有关立法机构应制定政府管理公共资源的行为宗旨和规范,规定各级政府、部门对公共资源管理的权利、责任和义务,确定政府管理公共资源的法律框架,用法律的手段来限制政府成员的机会主义行为,保护公众对公共资源的合法权益。此外,对公共资源的开发利用制定相关的管理规定,比如通过地方法律制度的形式规定城市公共资源开发利用必须进行相关的公平评价等。

(三) 积极推进公共资源开发利用公平评价相关技术规范标准的制定

城市公共资源开发利用公平评价涉及内容广泛,评价过程中可以选用的评价方法和评价模型众多,要推动城市公共资源开发利用公平评价工作的科学性和规范性,需要制定并发布相关评价技术规范,为公共资源管理工作提供依据,为公共资源开发利用公平评价的实施提供科学和标准化的指导。相关技术规范标准的制订将有利于推动公共资源管理效率的提高,推进公共资源开发利用的可持续发展,实现公共资源开发利用与城市社会发展的和谐。

(四) 设立专门的机构对城市公共资源开发利用公平评价的实施情况进行指导、管理和监督

可以考虑设立城市公共资源利用公平委员会,专门负责对城市公共资源开发利用的公平问题进行

相关的指导、管理和监督。该委员会的职责包括制定城市公共资源开发利用公平评价技术规范标准的制订和修改,指导各类组织开展公共资源开发利用公平评价的实践,监督公共资源开发利用公平评价工作的实施等。

[参考文献]

- [1]陈安宁.公共资源政府管理初论[J].资源科学,1998,20(2):22-27.
- [2]韩方彦.公共资源的经济属性分析[J].理论月刊,2009(3):74-77.
- [3]陈阿江.社会评价:社会学在项目中的应用[J].学海,2002(6):81-85.
- [4]唐兵.公共资源的特性与治理模式分析[J].重庆邮电大学学报(社会科学版),2009,21(1):111-116.
- [5]戚安邦.项目评估学[M].天津:南开大学出版社,2006.

[中图分类号] F293

[文献标识码] A

[文章编号] 1005-278X(2011)10-0045-04

[收稿日期] 2011年8月

[作者简介] 石森昌,天津社会科学院经济社会预测研究所副研究员。

编辑:张 然

