

# 区域协调发展与政府的社会服务功能\*

王崇举 杨 萍 郑志国 董 琳

(重庆工商大学 重庆 400067)

**摘 要** 政府在市场经济条件下应致力于社会事业的发展,以促进经济的发展进而实现区域协调发展。政府的社会服务功能要重创新,如创新教育对社会服务的参与、创新社区架构等。应建立城乡公共基础设施建设的专项资金,按照人口数量建立配套的公共设施,积极引导教育服务地方,同时把高校的教育设施有条件地向社会开放。

**关键词** 政府;社会服务功能;区域协调发展;社会事业;教育的社会参与;社区架构

中图分类号:F123.16 文献标识码:A 文章编号:1008-6439(2007)02-0001-05

## Regional coordinated development and governmental social service function

WANG Chong - ju , YANG Ping , ZHENG Zhi - guo , DONG Lin

(Chongqing Technology and Business University , Chongqing 400067 , China)

**Abstract:** Under market - oriented economy, governments should make efforts to develop social service function to promote the economic development and then to realize regional coordinated development. Governmental social service function should lay emphasis on innovation such as innovative education's participation in social service and innovative community configuration and so on. This paper puts forward the related policy suggestion such as establishing specific funds for urban - rural public infrastructure construction, constructing matched public facilities according to the amount of population, actively guiding education to serve the local government and society, and opening education facilities of higher learning institutions to the society on condition.

**Key words:** government; social service function; regional coordinated development; social facilities; social participation of education; configuration of community

改革开放以来,中国的市场经济有了前所未有的发展,但在进一步完善市场经济体制、全面建设小康社会的过程中,出现了城乡差距和地区差距逐渐拉大的现象。在逐渐消除城乡二元结构和实现区域协调发展的过程中,政府的作为应该更多地放在社会事业的发展上,并且要注重创新,通过抓社会事业的发展来促进经济发展、社会进步和区域协调发展。

### 一. 市场经济条件下的政府服务功能

#### (一)对市场经济理论的认识

市场经济是指在市场调节下运行的经济方式,经过这二十多年的市场经济改革使我们清晰地认识到(1)在市场经济条件下,经济发展的主导是市场,

市场在经济发展和资源配置中起主导作用。(2)在市场经济条件下,经济发展的主角是企业,由企业来决定是否投资和投资的规模。(3)在市场经济条件下,经济发展的关键是环境。这里的环境是一个广义的环境,包括自然环境、社会环境、政策环境、资源环境、区位环境等。

(二)政府的主要精力应致力于抓社会事业发展  
社会事业包括社会服务和社会公共设施,总的说来是指公共产品,即需要通过财政机制向社会提供、满足作为群体的社会成员的公共需要的产品。由于公共品的不可分割性、非竞争性和非排他性,难免会出现“搭便车”现象,这种情况下作为利益的追

\* 收稿日期 2006-10-16

本文框架和构思由第一作者完成,资料收集由第二、第三、第四作者完成。

作者简介:王崇举,男,重庆人,重庆工商大学 校长 教授。

逐者——企业是不会提供公共品的,公共产品需要通过财政机制才能向社会提供,因而公共品的提供者只能是政府。

首先政府将主要的精力用于社会服务,能改善人们的生存环境和生活环境,同时也能改善企业的生存环境和发展环境,从而最终提高经济发展的水平和质量。其次,社会公共设施的建设是社会事业发展的基础和载体,社会公共设施建设的均衡化可消除人们生活质量的差距,加快区域的协调发展,有利于城市和城乡间的人口均衡,医治目前在中国普遍存在的城市“病患”。最后,社会保障是政府社会服务的重要内容,缺乏广泛和合理的社会保障不利于企业投资,不利于居民扩大消费,不利于社会和谐和稳定。

因此在逐步完善的市场经济条件下,政府不应该把过多的精力投入到对市场的干预、对GDP的简单追求中,而应该通过建立良好的市场环境和秩序,通过社会事业的合理发展来促进经济的持续发展。

## 二. 创新政府服务功能,实现区域协调发展

随着我国经济的快速发展和社会形态的转变,要求各级地方政府在社会服务和公共设施建设供给方面,能顺应时代发展的需要,不断地创新以适应新的形势。政府的服务功能的发挥,应从基础性和先导性的行业或部门入手。这里,我们着重从教育对社会服务的参与和社区框架的创新两个方面进行分析,以探讨如何通过政府社会服务功能的有效发挥来协调区域发展。

### (一) 创新教育对社会服务的参与

1992年6月中共中央和国务院发布的《关于加快发展第三产业的决定》明确指出:教育是第三产业,是对国民经济发展具有全局性、先导性影响的基础产业之一。在区域经济协调发展中,教育要发挥其基础和先导的作用,就需要创新教育对社会的参与。创新教育对社会的参与包括教育资源的有效利用和高等教育对社会服务参与两个方面的内容。

1. 在全国的范围看,区域间的教育差距小于经济的差距

全国实现“两基”的地区人口覆盖率进一步提高,达到95%以上。到2005年,全国小学学龄儿童入学率达到99.15%,小学毕业生升学率为98.42%;初中阶段毛入学率为95%,初中毕业生升学率达69.68%;高中阶段毛入学率52.7%,中等职业教育招生655.66万人,比上年增加89.46万人,高等教育毛入学率达

到21%,标志着我国高等教育已经进入大众化阶段。

我国受教育的总人口在逐年上升,东部地区受教育的人口水平超过中、西部地区。到2000年第五次人口普查时,受过初中教育的人口与受过小学教育的人口在总人口中所占的比重开始接近,东部地区和中部地区受过初中教育的人口已经超过小学。全国受小学教育及以上人口的比例已经从1990年的69.86%增长到2000年的84.42%。而且三地区之间的差距逐渐减小,中、西部与东之间差距分别从1990年的2.65和24.6个百分点缩小到2000年的0.72和10.2个百分点(见表1)。可见我国各地区人口受教育水平的差距是逐渐减小的。

表1 分地区每十万人中各种受教育人口数(单位:人)

	年份	全国平均	东部地区	中部地区	西部地区
大专及以上学历	1990	1422	1655	1267	1637
	1995	2065	2479	1796	1575
	2000	3611	4170	3252	2702
高中和中专	1990	8039	8712	8192	4242
	1995	8282	9229	8422	6720
	2000	11146	12463	11127	8171
初中	1990	23344	24730	23715	12595
	1995	27283	28816	28594	22308
	2000	33961	36214	36057	25611
小学	1990	37057	37246	36513	28998
	1995	38441	38558	38298	39831
	2000	35701	33264	34950	39423
受小学教育以上人口比例(%)	1990	69.86	72.34	69.69	47.47
	1995	76.07	79.08	77.11	70.43
	2000	84.42	86.11	85.39	75.91

资料来源:赵江林. 外资与人力资源开发:对中国经验的总结[J]. 经济研究, 2004(2).

注:东部包括北京、天津、河北、辽宁、上海、江苏、浙江、福建、山东、广东、海南等11省、市,中部包括山西、吉林、黑龙江、湖北、湖南、河南、安徽、江西等8省,西部包括广西、重庆、四川、贵州、云南、西藏、陕西、甘肃、青海、宁夏、新疆、内蒙古等12省、区、市。以下三地区划分方法相同。

在我国,人力资源文化素质存量与经济发展是不平衡的。主要表现为两种形式:人力存量落后于经济发展经济和经济发展落后于人力存量。我们分析各省份2000年人力资源文化素质存量的利用效率,以确定它与经济发展之间的具体关系。我们利用相对比值方法对我国各省市人力素质存量利用水平进行排序(见表2)。设A=素质存量指数/平均素质存量指数,为相对存量指数,其中素质存量指数=15岁及以上人口所受正规学历教育的综合积累/15岁及以上人口总数;B=人均GDP/平均人均GDP,为相对经济发展水平,定义相对利用水平值C=B-A。从

总体上看,相对经济发展水平超过相对存量指数的有个10省市,东部地区省份相对利用水平普遍较高,前名9均为东部地区省份,东部最差的河北省虽位列第27名,但是其两项指标是远高于后面几位中西部省市的。相对经济发展水平低于相对存量指数

的有个21省市,最差3个省份均为西部地区省份,分别为广西、贵州和陕西。所以中西部地区人力资源存量没有利用好,应在利用人力资源方面重创新,特别是具有较高生产力水平的高等教育水平的人才。

表2:全国各省份人力资源存量利用效率对比

地区	人均受教育年限	人均GDP	素质存量指数相对值 A	人均GDP 相对值 B	相对利用水平值 C = B-A
上海	9.53	33679	1.24	3.96	2.72
北京	10.3	25300	1.34	2.97	1.63
天津	9.33	17993	1.21	2.11	0.90
浙江	7.48	13461	0.97	1.58	0.61
福建	7.63	11601	0.99	1.36	0.37
江苏	7.99	11773	1.04	1.38	0.34
广东	8.41	11728	1.10	1.38	0.28
辽宁	8.71	11226	1.13	1.32	0.18
山东	7.67	9555	1.00	1.12	0.12
西藏	3.11	4488	0.40	0.53	0.12
吉林	8.5	8562	1.11	1.01	-0.10
新疆	8.13	7470	1.06	0.88	-0.18
湖北	7.92	7188	1.03	0.84	-0.19
海南	8.06	7312	1.05	0.86	-0.19
青海	6.08	4662	0.79	0.55	-0.24
黑龙江	8.50	6847	1.11	0.80	-0.30
云南	6.35	4452	0.83	0.52	-0.30
安徽	6.99	4867	0.91	0.57	-0.34
河南	7.94	5872	1.03	0.69	-0.34
四川	7.08	4805	0.92	0.56	-0.36
湖南	7.88	5639	1.03	0.66	-0.36
宁夏	7.16	4839	0.93	0.57	-0.36
重庆	7.24	4826	0.94	0.57	-0.38
内蒙古	7.94	5444	1.03	0.64	-0.39
江西	7.54	4851	0.98	0.57	-0.41
甘肃	6.57	3668	0.86	0.43	-0.42
河北	8.09	5313	1.05	0.62	-0.43
山西	8.27	5137	1.08	0.60	-0.47
广西	7.84	4549	1.02	0.53	-0.49
贵州	6.04	2475	0.79	0.29	-0.50
陕西	7.85	4319	1.02	0.51	-0.51

资料来源:杨晓明.我国人力资源文化素质存量及其经济分析[J].北京科技大学学报(社会科学版)2004(9).

而在经济方面的差距,从总值来看,1991年,东、中、西三地区生产总值占全国的比重分别为55.107%、28.162%、16.131%,2001年分别为59.159%、26.185%、13.155%。自1991年以来,东部地区占到全国生产总值的比重呈递增趋势,而中西部呈递减的趋势。从人均生产总值来看,1991年以来,除一些特殊年份外,中部地区人均生产总值只占东部的40%多一点,而西部只占东部的30%多一点。分别从1991、1996、2000、2004这四年的人均生产总值来看,中、西部与东部之间的差距更加明显。东、中、西部分别由1991年的2023元、1444元和1220元变为2004

年的23734元、9878元和8030元;这四个年份,东部人均生产总值为中部地区人均生产总值的2.11倍、2.12倍、2.14倍和2.14倍,为西部地区人均生产总值的2.15倍、2.18倍、3.10倍、3.10倍。三地区区间的人均生产总值之间的差距是逐渐扩大的。

综上所述,地区间教育方面的差距是呈递减趋势,但是经济方面的差距却是呈扩大的趋势。中西部大部分地区的教育存量都没有得到充分利用,所以要创新教育对社会的参与,充分发挥教育,尤其是高等教育在区域协调发展中应有的贡献。

## 2. 教育资源的有效利用

一方面应该将高校设施向社会开放。从教育行业的性质来说,具有一定的公共品特点。从某种意义上讲,高校的师生和设施均是社会服务中一种高层次的公共资源,应该得到有效的开发和利用。与东部相比,中西部地区在高校资源的利用上明显有些欠缺。高校应该以开放的态度,将资源尽可能对居民开放,包括图书馆、教学设施以及师生所营造的学习氛围等。这是实现教育机会平等的一个创新,也是构建学习型社会的一个创新。

另一方面要加强社会对高等教育的参与。社会参与高等教育是指社会直接参与学校的建设和人才培养,评估办学水平和教育质量,并直接为学校提供社会化服务。社会通过参与学校的规划、系科和专业设置、政策制订、教学管理等宏观领域和通过参与学校的教学计划的制定、课程的设置、质量评估乃至教学等微观教学活动,体现社会对学校办学的执行、保证、监督和反馈功能。主要可采用以下几种形式:教学-科研-生产联合体、校董事会、顾问委员会和校发展基金会等;主要目的是社会、企业和个人能够将高等教育的需求明确地表达出来,并提出对高等教育改良的建议以促进高校服务的社会化。

### 3. 扩大高等教育对社会服务的参与

上述教育资源的利用从高校的角度来说是被动的,是“请进来”,而高等教育对社会服务的参与是高等教育主动“走出去”,主要表现在以下四个方面:

(1)教学、科研和生产相结合,逐步实现高校科技产业资源整合的社会化。自1989年以来,具有雄厚科研实力的一些高校,就开始高校科技产业园的实践,但是比较有规模效益的只有北大方正、清华同方、东大阿尔派等几家,其他大部分高校科技产业园所创造的收益与其科研实力不成比例。应广泛吸引企业的资源、场地和资金与学校的科技人才优势相结合,充分发挥高校在科研方面的比较优势。但是我国在这方面还没有形成一套合理的行之有效的运行机制。

(2)积极参与社区服务,是我国高等教育提高国民整体素养的一个很重要的方面。因为高校是高级人才聚集的地方,同时一般学校总是置于一定的社区里面;所以高校师生通过在该社区生活、工作和对该社区所进行的相关服务,从而有助于该社区居民文化素养的提高。同时该社区居民有权力适当地使用这个学校的设施,在这样的氛围里有助于其知识水平的提高和文化素养的提升。这些都是高等教育

正外部性的表现。

(3)积极推进高等教育的扩散。高校可以利用自身的资源通过网络、远程教育等手段,把学校所掌握的信息、知识和创造的科研成果在社区和企业之间进行扩散,从而实现社区居民的终身教育和企业员工的相关培训。

(4)利用青年志愿者的方式,提高高校对社会公共事业的参与度。根据学生相关专业背景,培育和壮大相关志愿者群体,既符合现代社会发展潮流,也缓解了我国经济建设人才供给的不足。这样既能提高学生的社会认识和专业技能,也能促进社会的和谐和整体国民道德素养的提高。

## (二)创新社区架构

### 1. 创新社区架构的必要性

社区是指有相当数量居民居住,并且基本的公共服务设施齐备的社会区域。社区基本的公共服务设施应该包括绿地、医院、体育馆、图书馆以及相应的商业设施等。社区是城市的单元,社区的规划建设不仅关系到城市的发展,并且与社会的和谐稳定紧密相关。

过去我们国家不太重视对社区的规划建设,政府对社区公共服务设施的投入也不够,因此往往在一个区域里居住了很多人口,但是又没有配套的公共服务设施。这样一方面使得这个区域里的居民为了获得各种服务而聚集到城市中心或者商业繁华地段,加重了交通的压力,也增加了城市的拥堵;另一方面使得居民没有积极性去管理自己居住的区域,居民之间也缺乏必要的沟通交流,不利于社会和谐。同时,作为城市的纳税者,居民并没有享受到政府给予的公共服务设施,没有给生活带来便利,容易造成居民的抵触情绪,出现社会治安问题。所以,政府有必要加大社区的公共设施建设的统筹规划和建设力度,改善人们的生存环境、生活环境,最终提高经济发展的水平和质量。

### 2. 如何创新社区架构

创新社区架构需要加大政府投入,首先要在一个城市范畴内按人口数量、区域边界、区域环境来规划若干相对独立的社区,并统一规划配套的公共服务设施。但是在这个过程中应该避免大规模的重建,而是要小规模地、分阶段地、渐进式地改善。政府投入主要是三个方面:

(1)财政的投入。政府应该把地方税收的一部分专项用于社区公共服务设施的建设、维护和运行。

这个方面是社区规划的重中之重,社区的绿地、图书馆、医院等没有大量的资金投入就无从谈起,建立整套的公共服务设施也就成了一纸空文。

(2)政策的投入。就是要有一个制度来规定和保障社区规划,在这方面政府可以有所创新。比如随着城市经济的飞速发展,人们收入水平的不断提高,人们的消费观念也在发生转变,除了满足基本的生活需要,人们对休闲的消费要求越来越高,休闲性消费也成为城市的时尚消费形式。政府在政策上可以支持健康的娱乐体育设施与社区文化相融合,将娱乐、健身、购物引入社区,不仅能增加企业的经营效益,也能丰富社区居民的文化生活,提高居民的幸福度。

(3)人力的投入。就是要建立相应的社区管理机构,并赋予相应的职能。在这个方面,政府应该由管理者的角色转换为监督者,吸收非政府组织或者本社区的居民志愿者来直接进行管理。这样不仅提高了社区公共服务设施的利用率,还能调动社区居民自己管理自己的积极性和责任感,使社区管理更加人性化,避免政府硬性制度引起的居民抵触情绪。

创新社区架构也要从整个社会和谐的角度去考虑。目前由于住宅的商业化,房地产开发趋向于交通便利、商业繁华的地段,这就造成了城市高收入者聚集到城市中心,而低收入者只能选择城市边缘的住宅,无形中造成了贫富分化、社会对立。所以政府在进行社区规划的同时,应该要有相应的政策制度来促使开发商建筑户型的高、中、低档多样化,让不同收入阶层的人有机会住在一个社区内,平等地享受公共服务设施,增进彼此间的交流,缓解不同收入阶层人群之间的矛盾,促进社会的安定团结,从而保障经济的发展。

### 三. 政策建议

1. 建立城乡公共设施建设的专项资金。西部地区的基础设施建设相对落后,本身区位又处于劣势,在吸引资金和人才方面相对困难一些,而且西部地区的财政也比较吃紧。因此,建议中央政府加大对西部的转移支付,建立公共设施建设的专项资金,并要落到实处,让这部分资金能真正用于城乡公共服务设施的建设、运行及维护,改善西部地区的居住和投资环境。

2. 按照人口数量建立配套的公共设施。公共设施的规模应该按照社区和乡村规模的大小来设计,做到需求与供给的大体平衡。如果地方条件允许,可以由政府组织相关专家成立一个规划设计或改造小组,对城乡地区的基础设施进行设计或改造,做到人口数量与基础设施数量相配套。例如多少社区配套一个垃圾处理厂等。这样既能做到物尽其用,又能减少不必要的重复建设。

3. 政策引导教育服务地方,同时把高校的教育设施有条件地向社会开放。重点是制定一套合理的行之有效的参与机制,并加大政府资金支持力度,以促进产学研相结合,充分发挥高校在科研方面的优势。应对社会开放学校资源,如图书馆、信息中心,大力发展远程教育和成人教育。同时还可以根据县市和社区的基本情况,建立社区学校,培养地方和社会发展需要的实用型人才,主要在本地区和社区就业。

### 参考文献:

- [1]周伟林. 中国地方政府经济行为分析[M]. 上海:复旦大学出版社,1997.
- [2]沈百福,杜晓利. 人口文化素质与经济发展水平的相关分析[J]. 北京大学教育评论,2(1).
- [3]杨晓明. 我国人力资源文化素质存量及其经济分析[J]. 北京科技大学学报(社会科学版),2004(9).
- [4]阎海岩. 我国人力资源文化素质存量及其经济分析[D]. 东北财经大学,硕士毕业论文,2004.
- [5]叶家康,胡四能. 高等教育的社会参与:产生、发展、问题与对策[J]. 五邑大学学报(社会科学版),8(5).
- [6]杨忠泰. 高校科技产业要参与社会经济大循环[J]. 研究与发展管理,2002,14(6).
- [7]赵江林. 外资与人力资源开发:对中国经验的总结[J]. 经济研究,2004(2).
- [8]闫恩杰. 对我国社区规划的思考[J]. 工程建筑与设计,2005(8).
- [9]周蜀秦. 现阶段我国城市社区规划中的公众参与[J]. 唯实,2004(3).
- [10]薛德升,曹丰林. 我国社区规划研究初探[J]. 规划师,2004(5).

(责任编辑:夏冬)