

# 教育领域的政府购买服务研究

张 眉，魏建国

**[摘 要]** 教育领域的政府购买服务就是政府向非政府组织购买教育服务的行为，从而实现政府对教育服务的间接提供。政府购买教育服务的做法在许多西方国家都比较普遍。我国在教育领域已经开展了诸多类型的政府购买服务，包括购买学位、购买管理、购买教育评估服务以及购买其他服务。在此基础上，探讨了政府购买服务的局限性，并对教育领域的政府购买服务需要处理好的几个问题进行了初步讨论。

**[关键词]** 政府购买服务；公共服务；教育服务

“政府购买服务”起源于西方国家。20 世纪 80 年代以来，以新西兰、澳大利亚和英国等为代表的发达国家普遍推行了“购买公共服务”，并逐步发展成为政府间接提供公共服务的一种模式。我国自 20 世纪末开始也尝试向社会组织购买公共服务。党的十八届三中全会通过的《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》明确提出，推广政府购买服务，凡属事务性管理服务，原则上都要引入竞争机制，通过合同外包、委托等方式向社会购买。在全面深化改革的新形势下，积极借鉴国外的成功经验，深化政府职能转变，进一步推进政府购买服务工作，具有十分重要的现实意义。本文在对政府购买服务的一般性问题进行梳理与研究的基础上，将主要探讨教育领域的政府购买服务问题。

## 一、政府购买服务的概念界定

根据《关于政府向社会力量购买服务的指导意见》(国办发〔2013〕96 号)(下文简称《指导意见》)的界定，政府向社会力量购买服务，就是通过发挥市场机制作用，把政府直接向社会公众提供的一部分公共服务事项，按照一定

---

**[收稿日期]** 2016—04—25

**[作者简介]** 张眉，北京大学中国教育财政科学研究所，电子邮箱地址：meizhang@pku.edu.cn；魏建国，北京大学中国教育财政科学研究所，电子邮箱地址：jgwei@ciefr.pku.edu.cn。

的方式和程序,交由具备条件的社会力量承担,并由政府根据服务数量和质量向其支付费用。下面从购买主体、承接主体、购买内容、购买方式、付费方式等角度对政府购买服务这一概念予以辨析。

第一,购买主体。购买主体解决“谁”有权购买服务的问题。原则上,政府购买服务的主体是政府。通常政府通过其自身及其所属单位为社会直接提供公共服务,但是,对于某些公共服务,政府也可以通过向非政府部门购买的方式实现间接提供。具体到我国的情况,政府购买服务的主体是各级行政机关和参照公务员法管理、具有行政管理职能的事业单位。纳入行政编制管理且经费由财政负担的群团组织,也可根据实际需要,通过购买服务方式提供公共服务。

第二,承接主体。承接主体解决政府从“哪里”购买服务、“谁”有资格提供此类服务的问题。承接主体是指能够提供相关服务的非政府机构(私人机构)。承接主体应包括营利组织和非营利组织。至于具体的资格,则由相关的政府部门予以规定。在我国,承接政府购买服务的主体包括:依法在民政部门登记成立或经国务院批准免于登记的社会组织,以及依法在工商管理或行业主管部门登记成立的企业、机构等社会力量。对于这里的“社会组织”、“社会力量”,应作狭义理解,即非政府组织、私人组织。

第三,购买内容。政府购买服务的内容是“公共服务”,不是市场提供的普通的非公共服务。《指导意见》提出的购买内容为适合采取市场化方式提供、社会力量能够承担的公共服务,突出公共性和公益性。对应当由政府直接提供、不适合社会力量承担的公共服务,以及不属于政府职责范围的服务项目,政府不得向社会力量购买。

第四,购买方式。《指导意见》提出:“按照一定的方式和程序”,采用公开招标、邀请招标、竞争性谈判、单一来源、询价等方式确定承接主体,严禁转包行为。我们认为,这里的购买方式主要适用于单笔(或有限次)服务购买。除了此类服务购买外,还存在政府通过对非政府机构的长期稳定支持来购买服务。例如:政府对私立学校的生均经费支持。在这种情况下,通常不需要签订购买合同,只要私立学校符合政府的相关规定,就可以享受到相应的经费支持。

第五,付费方式。通常的付费方式分为承接主体补助和消费者补助两种。对承接主体的补助,可以是基于单笔合同的支付,也可以是稳定的长期经费支持。消费者补助是将某种形式的支付或报销凭证直接发给项目受益人,受益人可以在服务提供者之间进行选择,以获得最适合自己的服务(王浦劬等,2010)。

值得注意的是,是否将对提供服务的承接主体和消费者的税收优惠纳入付费方式,关系到对政府购买服务范围大小的理解差异。例如:对于提供相

关公共服务的非营利机构,政府除了提供税收优惠外,并没有提供其他任何支持。我们认为,这种情况也应该属于政府购买服务的范畴。

## 二、政府购买服务的国际经验与国内实践

### (一)政府购买服务的国际经验

西方各国政府购买公共服务经历了由起步探索到蓬勃发展,随后又进入反思完善的三个阶段。第一阶段(1979—1987年)以众多营利机构开始加强与政府的合作,成为公共服务供给主体为主要特征。第二阶段(1988—1998年)出现了以合同外包为主的多种购买方式,运作机制也由指向性拨款向竞争性购买转化,出现了整额拨款、分类补贴、契约购买等购买方式。1999年至今的第三阶段则出现了分化:一种是以法国为代表,政府将社会公共服务项目进行分类,视其关系民生的重要性和关键程度来决定购买的深度和广度;另一种是以英、美等国为代表,政府购买社会公共服务的覆盖面仍然较广(张汝立等,2010)<sup>①</sup>。

政府购买服务在各国的形式各不相同,但其共同的特点是通过在公共服务领域引入市场机制,以竞争求取公共服务的最佳供给方式和配置模式。美国是开展政府购买服务实践的典型国家。下文主要介绍美国政府购买服务的概况。

美国政府通常采用合同外包(contracting out)、特许经营(franchise)、提供补助(grant)、凭单(voucher)、委托(mandate)等形式开展政府购买服务,以合同外包最为常见。在服务边界的确定上,美国倾向于以“政府固有职能”作为辨别某项政府职能可否外包的标准。美国将公共服务区分为“硬服务”和“软服务”,并在购买模式、合同形式以及服务提供者选择等方面有所区别(常江,2013)。

#### 1. 购买主体和承接主体

美国政府购买服务涉及三个主体,即政府部门(购买主体/服务购买者)、社会机构(承接主体/服务提供者)以及社会公众(服务接受者)。政府部门与社会机构建立合同关系,约定由社会机构向社会公众提供服务,政府部门进行监督。

关于服务提供者,美国政府对于服务提供者应当是营利性机构还是非营利性机构并没有强制性的规定。但两者的不同特点导致各自适宜承担不同类

---

<sup>①</sup> 如法国主要集中在弱势人群的发展性服务,英国的项目则包括解决犯罪恐慌、贫困人群居住状况改善、儿童照顾与贫困地区再发展等方面。

型的服务。对于营利性机构来说,适宜承担那些以效率为主要目标的服务事项(大部分为硬服务,如街道保洁、高速公路维护);对那些除了关注效率,还同时关注其他价值的服务事项(大部分为软服务),适宜由非营利性机构承担(常江,2013)。

关于服务接受者,美国政府购买服务的对象主要有儿童、老人、吸毒/酗酒/赌博成瘾人群、残疾人、婚姻和家庭困难者、移民和其他社会边缘人群、贫困人口、受到侮辱或被忽略的人群。此外对参加自助小组、卫生保健、私立教育等领域有需求的人提供服务(王浦劬等,2010)。

## 2. 购买服务的内容

对于哪些政府服务可以通过购买的方式外包,即实施购买服务的标准问题,通常需要考虑两方面的因素。其一,明文规定。美国联邦采购政策局(Office of Federal Procurement Policy, OFPP)明确规定,禁止将“政府固有职能”(inherently government functions)委托民间办理。为了避免不恰当地将政府职能外包,联邦采购政策局还详细列举了19项“政府固有职能”。其二,绩效考量。1993年《联邦政府绩效和结果法》规定,政府部门对该项职能是否适宜外包前必须从绩效评估的角度开展“成本—效益”分析。外包的前提条件是这项服务在市场上有一定的服务提供者,从而政府能够以一个公平、有竞争力的价格从市场上获取。同时,这项服务的质量是可以监控和评价的,外包的成本低于政府部门自己提供的成本。外包的成本需要考虑政府向服务提供者支付的费用、缔约成本以及监管成本(常江,2013)。

## 3. 购买服务机制

美国开展政府购买服务,核心是通过合同来规范其运作和实施。政府作为一方当事人,与私人缔结的合同,在美国法中被称为公共合同(public contract)。政府签订公共合同的基本要求是必须通过全面、公开的竞争程序。其具体实施模式有三种:竞争模式、协商模式和合作模式(上海市政府法制办,2013)。

值得注意的是,监管在美国政府购买服务中具有十分重要的作用。美国政府通常采取的监管措施包括信息报告、实地巡查(site visits)、投诉处理、审计监督,以及阶段性评估(常江,2013)。

## (二)我国政府购买服务的政策与实践

### 1. 我国政府购买服务的相关政策

在国家层面,最早提出政府购买服务的主要是在扶贫和卫生领域。2001年印发的《中国农村扶贫开发纲要:2001—2010》提出鼓励和支持中介组织、民间组织参与扶贫项目的实施,首次从国家层面对政府购买公共服务工作进行了指导。2002年,国家艾滋病防治社会动员项目设立专项资金,每年通过

招标支持社会组织参与艾滋病防治工作。2006年,财政部、国家发改委、卫生部联合下发《关于城市社区卫生服务补助政策的意见》,对政府购买城市社区公共卫生服务试点进行了指导。

近年来我国政府购买服务的步伐明显加快。2013年9月30日,国务院公布了《指导意见》。文件提出,“十二五”时期,政府向社会力量购买服务工作在各地逐步推开,统一有效的购买服务平台和机制初步形成,相关制度法规建设取得明显进展。到2020年,在全国基本建立比较完善的政府向社会力量购买服务制度,形成与经济社会发展相适应、高效合理的公共服务资源配置体系和供给体系,公共服务水平和质量显著提高。2013年12月,财政部发布了《关于做好政府购买服务工作有关问题的通知》(财综[2013]111号)。2014年1月16日,财政部组织召开了全国政府购买服务工作会议,要求各地稳妥推进政府购买服务。

在地方层面,最早对政府购买服务进行探索的主要集中在长三角和珠三角地区。如2005年,上海浦东新区政府出台了《关于促进浦东新区社会事业发展的财政扶持意见》,其后相继出台了《着力转变政府职能,建立新型政社合作关系的指导意见》、《关于促进浦东新区民间组织发展的若干意见》及《浦东新区关于政府购买公共服务的实施意见(试行)》,成为最早对政府购买服务进行系统探索的地区之一。2010年,深圳市出台了《深圳市推进政府职能和工作事项转移委托工作实施方案》,提出“凡是社会能够自主解决、市场机制能够自行调节、行业组织能够自律解决的事项,都要转移委托出去”。到2012年,大部分地方政府分别出台了关于政府购买公共服务的实施办法或指导意见来指导购买行为(王亚凤,2012)。

## 2. 我国政府购买公共服务的实践探索

我国内地政府购买公共服务最早可以追溯到1995年上海市浦东新区社会发展局向民办非企业单位罗山会馆购买服务(杨团,2001;虞崇胜、徐红林,2013)。2003年南京市鼓楼区推出政府购买服务、民间组织运作的“居家养老服务网”工程,由民间组织为独居老人提供居家服务,也是国内较早进行政府购买服务探索的地区之一。2005年,国务院扶贫办等启动的“非政府组织与政府合作实施村级扶贫规划试点项目”,是我国首个通过规范程序招标进行的公共服务购买,标志着我国公共服务购买开始走向规范化(韩俊魁,2009)。

(1)购买服务的内容。至今我国仍没有全国统一的购买服务项目范围,各地购买服务的内容差异较大,部分地区将商品和公共设施也纳入购买标的。我国政府购买公共服务主要集中在居家养老、环境卫生、青少年事务、农民工培训、社区建设、人口计生、社会福利与救助、残障康复、社会矫正、禁毒、婚姻家庭(虞崇胜等,2013)、公共交通、城市治安(许芸,2009)、教育服务、就业服务等社会领域。总体来看,目前我国政府购买公共服务主要集中于

居家养老、社区、社工等少数服务领域,而对于公共教育、科学研究、医疗卫生和社会保障等广泛领域,实行政府购买服务的份额较少(虞崇胜等,2013)。

2013年的《指导意见》提出,在教育、就业、社保、医疗卫生、住房保障、文化体育及残疾人服务等基本公共服务领域,要逐步加大政府向社会力量购买服务的力度。该文件同时提出,对应当由政府直接提供、不适合社会力量承担的公共服务,以及不属于政府职责范围的服务项目,政府不得向社会力量购买。

(2)购买服务的主体。2013年的《指导意见》将购买主体界定为“各级行政机关和参照公务员法管理、具有行政管理职能的事业单位”,同时提出,“纳入行政编制管理且经费由财政负担的群团组织,也可根据实际需要,通过购买服务方式提供公共服务”。

(3)承接主体。我国各地各级政府购买服务的承接主体既有非营利机构,也有营利机构。2013年的《指导意见》规定,承接政府购买服务的主体应为依法在民政部门登记成立或经国务院批准免于登记的社会组织,以及依法在工商管理或行业主管部门登记成立的企业、机构等社会力量。承接主体必备的基本条件是独立的法人,能够承担民事责任。

(4)购买机制。即如何实现“买得值”的问题,关键在于及时、充分向社会公布购买的服务项目、内容以及对承接主体的要求和绩效评价标准等信息,建立健全项目申报、预算编报、组织采购、项目监管、绩效评价的规范化流程。

### 三、教育领域政府购买教育服务的国际经验

#### (一)购买教育服务的主要类型

国外政府购买教育服务的承接主体包括营利组织和非营利组织。政府可以向营利性机构购买教育服务,如美国爱迪生公司就是一家营利性教育服务公司。各国政府购买教育服务的典型做法包括:以津贴或补助方式购买教育服务、公立学校私人经营、购买学位、税收优惠、发放学券等。

##### 1. 以津贴或补助方式购买单项或几项服务

在这种做法中,政府与具有专业资质的私人机构签订合同,由其提供诸如课程、管理、培训等单项或几项教育服务。美国的合同学校就是当地的学校委员会与教育管理组织(EMO)签订合同,购买教育管理组织的管理服务,由其管理当地的公立学校(周翠萍,2010a)。

##### 2. 财政补贴

多数OECD国家按照一定的标准对私立学校基础建设费用和日常办学经

费进行直接补贴,包括人事费用、教材图书、教师养老金基金补贴等,同时加大对学生补贴力度,包括学费补贴、交通费用补贴等(方剑锋等,2008)。以德国为例,德国所有州政府都会向符合条件的私立学校提供所谓的标准财政资助(standard financial assistance),主要以补贴的形式,以满足学校人事和日常运营成本需要。在选择一定统计标准的基础上,通过整笔拨款(lump sum)方式对学校进行资助。对私立高等教育,许多国家特别注重加大对学校的研究资助力度,以提升私立大学的研究水平。

### 3. 公校私营

公私合营是指政府部门与各类社会组织或个人签约,委托其管理区域内的公立学校。委托管理的公立学校所有权不变、经费来源不变、办学所需经费仍由政府负担。政府提供办学的教育设施设备,社会组织或个人向学校提供成套的教育服务。美国的特许学校和合同学校、英国的“教育行动区”<sup>①</sup>、哥伦比亚租借学校、拉丁美洲和西班牙的费依阿里瓜亚(FyA)学校、上海成功教育管理咨询中心委托管理东沟中学等都属于公校私营的类型。

### 4. 购买学位

购买学位是指政府部门与非公立学校等社会组织签订契约,为公共学生购买教育学位。例如,美国佛蒙特州专门就学费进行立法,规定在当地学区不能提供公共学校服务的情况下,允许为就读于私立学校的学生提供赞助。在路易斯安那州,符合规定的私立中小学或者住家教育的费用可以由公共经费资助。新西兰的选择教育项目、菲律宾的教育服务合同计划等都属于购买学位的类型。在购买学位政策实施的过程中,需要有相配套的一系列制度来保障购买学位政策的有效性,涉及到财务、预算、审计等配套制度。

### 5. 税收优惠

对私立学校进行税收减免是各国普遍的基本做法。如意大利宪法规定,团体和私人均有权建立私立大学、中小学或从事学历教育的教育机构,而不必向国家纳税。韩国对私立学校进行税制支援,与学校正常运营直接相关的国税、地方税以非课税为原则,在教学设备购买和进口时可以减免特别消费税(方剑锋等,2008)。

### 6. 发放教育券(学券)

教育券又称教育凭单、学券。教育券指政府把教育经费折算成一定数额的有价证券(即教育券)发给每位学生,家长可为子女选择任何学校就读,不再受学区的限制。而学校把所收集的教育券向政府兑换现金,用以支付办学费用。

---

<sup>①</sup> 英国的教育行动区是以公校私营、学校与社区共建等方式改造薄弱学校的尝试,其目的是为了提供高质量的教育。

## (二)各国政府购买教育服务的案例

### 1. 美国的特许学校

特许学校是美国公立学校的一种形式,其本质是在特许状或合同制下以绩效责任制为基础的公立学校。特许学校在保持公立学校身份的前提下获得了比传统公立学校更大的办学自主权,其关键特征是将公共资金支持和私人管理相结合。美国特许学校运动始于20世纪90年代<sup>①</sup>(Vergari, 2003)。该运动旨在增加家长和学生的学校选择机会;通过要求对学习结果的负责而赋予学校更多的自主权从而让学校获得改革和创新的空间,进而创新教育理念与教育方法;促进学校间健康竞争环境的形成,从而对整个公立教育系统的改革产生促进和推动作用。

特许学校是由公共经费支持,由教师团体、社区组织、学生家长、企业团体或个人开办并管理,在相当程度上独立于学区的领导和管理的一种新型学校。学校必须在合同规定的期限内达到双方所认可的办学目标和发展计划。特许学校由州教育局正式批准建立,经费来源与公立学校一样,接受州生均拨款,但经费使用权不受学区的管辖。此外,特许学校在聘用教师、课程设置、日程安排等方面都享有很高的自治权(杨梅, 2006)。

特许学校的主要特征有:(1)特许学校是公立学校。(2)特许学校是由公共资金支持的、免费的学校。(3)特许学校基于家长和学生选择录取学生,而不受居住地点或能力的限制。(4)特许学校是无宗派(nonsectarian)的学校,不能教授宗教课程(Vergari, 2003)。(5)特许学校根据特许合同运转。(6)特许学校既可以新设,也可以由传统公立学校转制。甚至由私立学校转制(Ryan, 2008)。

值得注意的是,特许学校可以由私立的教育管理机构运转,发挥市场因素在学校选择中的应有作用。2010—2011学年,35%的特许学校由私立的教育管理机构运转,这些学校招收了42%的就读特许学校的学生。有33个州允许营利的教育管理机构运转,有29个州允许非营利教育管理机构运转。营利性教育管理机构从1995—1996学年的5个增加到99个,运转的学校由6个增加到758个。注册学生从大约1000名增加到394096名(Miron, et al., 2013)。

目前,美国全国共有超过5200所特许学校,约占美国所有公立学校的5%。每年增加400—500所新的特许学校。超过180万学生在特许学校学习,占全国学生的4%。注册学生人数增长迅速,每年有15至20万名新生在特

---

<sup>①</sup> “特许学校”的思想从20世纪70年代开始提出,20世纪90年代初明尼苏达州率先颁布第一部特许学校法标志着美国的特许学校运动走上了法制化的轨道。明尼苏达州在1991年通过特许学校法之后,1992年便开办了全国第一所特许学校。



许学校注册,有将近 40 万名学生在候补名单上。在一些地方,特许学校的渗透非常明显。例如,在哥伦比亚特区,超过三分之一的公立学校学生目前在特许学校就读。而新奥尔良拥有更高的比例,超过 60% 的学生就读特许学校 (Croft, et al., 2013)。

## 2. 各国的教育券(学券)实践

教育券(学券)最早的实践发生在 1869 年的佛蒙特州和 1873 年的缅因州。两州的学券项目给在家附近没有公立学校的农村孩子提供公共资金,让他们去选择私立学校或其他学区的公立学校。20 世纪 50 年代,美国经济学家米尔顿·弗里德曼(Milton Friedman)提出了教育券及其系统理论。目前,教育券在美国乃至世界上多个国家和地区得到了较为广泛的实施。教育券的核心是通过解除政府对教育的控制而将控制权交给学生家长而创造一个具有竞争性的教育系统。

弗里德曼认为,政府没有必要直接提供教育。为教育提供资金和提供教育服务可以分离。政府可以规定最低水平的教育标准,给父母提供特定额度的学券用于支付“被批准”的教育服务。父母自由地用这笔资金和任何额外的资金从一个他们自己选择的“被批准”教育机构购买教育服务。教育服务可以由营利私人机构、各种非营利机构提供。政府的角色被限定为确保这些学校达到最低的标准。无论将孩子送到何处,只要学校符合特定的最低标准,父母都会获得补贴。

美国学券制实践的主要内容包括:(1)享受对象。大部分学券项目的享受对象为低收入家庭学生、就读薄弱公立学校学生、有特殊需求学生。(2)实施区域。大部分为全州范围,但也有限定在特定学区的。(3)先前就读公立学校的要求。大部分州都有这一要求。(4)对私立学校参与学券项目的要求。主要包括:必须每年给父母提供每个学生进步的书面报告、对学生/教师和学校的评价要求、财政稳定性要求、机构认证要求、学费要求以及录取要求等。(5)授予学券数的封顶要求。大多数州都没有规定。(6)单个学券的最高限额要求。佛罗里达州规定为等于公立学校可以获得的相应的生均收入(魏建国, 2013)。

除美国外,全世界有许多国家和地区有学券或类似的项目。包括:智利、哥伦比亚、瑞典、荷兰、伯利兹、日本、加拿大、波兰、香港等。其中,哥伦比亚和智利的学券项目很有名。1992—1997 年在哥伦比亚实施的学券项目是世界上最大的学券项目之一。它向全哥伦比亚超过 14.4 万名低收入学生提供学券(魏建国, 2013)。

## 3. 澳大利亚政府对私立教育的资助

澳大利亚中小学分为政府学校(government school)和非政府学校(non-government school)。政府学校是由政府设立并由政府提供全部办学经费、由

政府教育行政部门全面负责管理的学校。非政府学校分为天主教体系学校和独立学校。澳大利亚非政府学校大部分是非营利性学校,极少部分是营利性学校。政府对非政府学校的资助仅指非营利性学校(杨红霞,2008)。联邦政府对各州非政府学校的资助分为经常性经费、资本经费和专用拨款三种资助方式(杨红霞,2008)。获得资助的学校须登记在册并在获得资助前由学校与相关当局签定一份协议,协议的内容包括两个大的方面,一是要求非政府学校的教育与国家教育目标和具体教育措施保持一致,并接受相关部门的检查和评估。二是对经费使用情况的监督(Australia Government, 2002)。

#### 四、我国政府购买教育服务的实践

上海、广东等地较早进行政府购买教育服务的探索。2005年,上海浦东新区制定了《浦东新区学前教育阶段政府向民办幼儿园购买服务的实施意见(试行)》,详细规定了政府向民办幼儿园购买服务的内容。2012年,广东省财政厅向社会发布的《2012年省级政府向社会组织购买服务项目目录》首次涵盖了层次丰富的教育服务产品<sup>①</sup>,从财政拨付角度彰显了地方政府在大力拓展政府购买教育服务方面的开阔视野。

##### (一)政府购买教育服务的内容

我国政府购买教育服务的内容大致包括如下几种:购买学位、购买管理、购买教育评估服务以及购买其他服务。其中,购买学位是政府以契约的方式向民办学校购买学生的入学位置,以保证学生平等入学的权利。其购买的具体方式主要有两种。一是减免民办教育机构所租校舍的租金;二是直接给予民办教育机构生均经费的补贴。此外,给非营利的民办学校提供税收优惠、给就读民办学校的学生提供学生资助也是购买学位的一些形式。购买教育管理服务是指政府通过与各类社会组织签订契约,以契约的方式来购买社会组织的管理服务,委托其管理学校,以提高被委托学校的管理水平和办学效益,实现政府服务社会公众的职能。

##### (二)购买教育服务的形式

购买教育服务的形式,即付费形式,主要包括如下几种:

###### 1. 教育券

教育券是由政府提供的,家长们可自由地使用或再加上他们所自愿添增

---

<sup>①</sup> 包括公共教育规划和政策研究、宣传服务、公共教育资讯收集与统计分析、公共教育基础设施管理与维护、公共教育成果质量评估、公共教育成果交流与推广、全省性学生竞赛活动的组织和实施工作以及其他政府委托的教育服务等。

的金额向他们所选择的“被批准的”教育机构(包括民办学校)购买教育服务的一种票证。我国的教育券实践始于2001年浙江省长兴县的教育券改革,此后在湖北省监利县(2003年)、云南省大理白族自治州(2004年)<sup>①</sup>(罗霞,2004)、浙江省杭州市(2009年)<sup>②</sup>(徐建华,2010)以及河南省郑州市(2012年)<sup>③</sup>(陈强,2012)等地开始实行。我国的教育券实践范围较广,涉及学前教育、流动人口子女教育、职业教育、教师培训等教育领域。

## 2. 学生资助

就读民办学校的学生可以获得政府发放的学生资助,这也是政府间接购买学位的一种方式。根据2007年发布的《国务院关于建立健全普通本科高校高等职业学校和中等职业学校家庭经济困难学生资助政策体系的意见》,就读民办职业学校和普通本科高校的学生都可以获得学生资助。

## 3. 财政拨款

财政拨款的方式主要有两种:一是生均拨款。《上海市教育委员会关于进一步做好本市农民工同住子女义务教育工作的若干意见》(沪教委基〔2008〕3号)提出,各区县教育行政部门可与此类民办农民工子女小学签订购买服务协议,在对民办农民工子女小学办学成本核算的基础上,区县教育行政部门按学校招生人数进行经费补贴。对符合条件进入义务教育阶段公办学校就读的农民工同住子女,要与本市户籍学生同一标准拨付经费,配置师资和教学设施设备。二是专项经费拨款。

## 4. 单笔(或有限次)支付

财政拨款一般适用于长期稳定的购买教育服务。对于单笔(或有限次)的购买教育服务,则采取基于具体购买合同而分别支付的方式。

## 5. 税收优惠和其他优惠

新修订的《民办教育促进法》规定,非营利性民办学校和公办学校享受同等的税收优惠政策。此外,新建、扩建非营利性民办学校,政府应当按照与公办学校同等原则,以划拨等方式给予用地优惠。

## (三)个案:政府购买教育服务的上海实践

上海市在政府购买教育服务的探索方面一直走在全国前列,经过多年探索,上海市已经形成多种类型的政府购买教育服务,其内容涵盖教育行政管理事务、专业教育评估、教育内涵发展研究、社会组织专业培训以及针对重

① 2004年起,大理在公办、民办和职业高中推行教育券制度。

② 2009年,杭州市向市区常住居民、大学毕业生等人群发放教育培训消费券,分别用于参加教育培训、技能培训或抵交学费等。

③ 2012年,郑州市教育局规定,郑州市家有满3周岁适龄幼儿的家长可到所在社区领取学前教育券,入学时可冲抵相应的学费。

度残疾或智障儿童的特殊服务等。

### 1. 购买学位

“学位”主要分为两大类型：一是学前教育的学位。从2005年起，浦东新区社会发展局购买民办幼儿园的教育服务，以保证地段内幼儿就近进入民办幼儿园并能享受按公办标准付费。《上海市教育委员会关于2011年本市学前教育入园工作的指导意见》提出，“本辖区内公办幼儿园尚不能满足适龄儿童需求的，可根据区县实际情况，以政府购买服务的方式，有计划地将适龄儿童安排至辖区内的民办幼儿园”。二是民办中学的农民工子女学位。对于农民工子女，上海市将基本符合条件的农民工子女学校转为民办学校，由政府向其购买学位。

### 2. 购买教育管理服务

购买教育管理服务的典型做法是委托管理。委托管理就是政府把自身的具体管理事务或所属中小学、幼儿园的管理事务，通过签署合作协议，委托给专业化的社会组织的一种政府和民间组织的合作形式（浦东新区教育局，2013）。委托管理的典型实践是薄弱学校的委托管理，其实质是通过发挥优质教育资源机构的服务潜能，促进郊区薄弱学校的内涵发展。具体做法有教育专业机构委托管理模式和品牌学校委托管理模式两种（张建，2013）。上海市浦东新区还尝试购买浦东新区学前教育协会的服务，委托其对浦东新区的所有民办幼儿园的日常事务进行管理；购买浦东新区成人教育协会的服务，委托其对浦东新区全部160余家非学历教育机构进行日常管理。

### 3. 购买教育评估服务

购买教育评估服务是指选择和委托中立的教育评估机构对教育服务进行公正、客观、专业的评估。上海市浦东新区最早推行政府购买教育评估服务，其购买的评估内容包括对民办学校的评估、对政府购买服务的评估以及对各类教育项目的评估（详见表1）。

表1 浦东新区政府购买评估服务的三大类型

评估服务内容	具体项目
对民办学校的评估	新开办的民办学校评估(办学资质、办学标准、学校设置条件等)
	民办学校专项工作评估(依法办学、年检等)
对政府购买服务的评估	服务提供者的评估
	服务对象的评估
	购买主体的评估
对各类教育项目的评估	项目经费的规范使用
	项目成果的达标

资料来源：根据浦东新区社会发展局相关资料编制，转引自俞晓波，《地方政府公共服务购买的实践与发展趋向》，《天府新论》，2012年第3期。

#### 4. 购买针对特殊人群的服务

这类服务主要是指针对特殊人群的教育服务(如特殊教育送教上门)。

### 五、关于我国教育领域政府购买服务的若干思考

基于上文的分析,教育领域的政府购买服务就是政府向非政府组织购买教育服务的行为,从而实现政府对教育服务的间接提供。根据上文提到的分析框架,教育领域购买服务的购买主体是各级政府、教育行政主管部门及其相关部门。承接主体是营利或非营利的教育机构、教育公司。其中,主要的组成部分应该是营利或非营利的教育机构,最主要的应该是非营利的民办学校。营利性的教育公司也可以提供一些教育服务供政府购买。购买内容是教育公共服务,包括核心教育服务、教育管理服务、教育评估服务、教育培训服务以及其他教育服务。具体的购买内容由政府相关部门予以限定。购买方式应包括单笔(或有限次)的基于合同的购买,以及长期的基于法律、法规 and 政策的购买。付费方式应包括针对教育机构和教育公司的补助和针对消费者(学生、受教育者)的补助。针对教育机构和教育公司的补助包括:单笔的付款、长期的生均经费支持、基建经费(土地)支持、税收优惠等。针对消费者的补助包括:教育券(学券)、学生资助、税收优惠等。

我们可以看到,我国在教育领域已经开展了诸多类型的政府购买服务。有普遍性地基于法律、法规和政策提供给就读民办学校学生的学生资助,提供给非营利民办学校的税收优惠,提供给承担义务教育和中职教育的民办学校的生均拨款,等等。如上财政支持都可以被认为是购买学位的行为。也有基于合同向有关民办机构购买教育管理服务、教育评价服务等。

值得注意的是,从国际经验来看,政府购买教育服务的实践并不是完全成功的。以目前研究较为成熟的美国特许学校和教育券来看,关于特许学校效果的评估表明,几乎所有的研究都强调,现有的对特许学校整体效果的研究结果都是不确定的。一些关注个别地方的研究发现,特许学校优于传统公立学校,一些发现它们和传统公立学校没有区别,一些发现其表现更糟糕(Toma and Zimmer, 2012)。关于教育券效果的研究,学者指出,和特许学校一样,对于教育券对改进学习表现效果的评估也不是结论性的(Loeb, et al., 2011)。教育政策中心(CEP)是一个旨在促进公立教育和更加高效的公立学校的全国性的、独立的组织。其在 2011 年的综述报告中指出:2000 年以来的研究已证明教育券对于学生的学习成绩没有强的效果(Center on Education Policy, 2013)。

我国某些地区试行的购买教育服务政策,也带来了损害教育的公益性、公共性,降低公共教育服务供给的效率和质量,政府教育服务供给的成本增加,造成公共权力与私人利益之间的交换行为(周翠萍,2010b),扩大强势群体与弱势群体之间的差距,强化社会分层,产生社会的不公平问题(劳凯声,2005)等担心和忧虑。同时,包括教育在内的我国的政府购买服务还存在着几个前提性的约束:一是政府和市场之间的角色不清晰。政府对于购买哪些服务、不购买哪些服务缺乏明确的认识。二是公共服务的提供方尤其是非营利组织发育不完善。三是政府购买服务规范化程度不足,体现在购买过程缺乏规范,以及相应的监督和评估不到位。

在十八届三中全会提出大力推广政府购买服务的背景下,应从如何更好地为社会提供教育公共服务的角度来思考教育领域的政府购买服务问题。需要处理好如下几个问题:

第一,对政府直接提供教育服务与通过购买服务提供教育服务进行成本比较。包括教育在内的政府购买服务的一个重要目的是降低政府提供公共服务的成本,同时提高效率和质量。

第二,教育领域政府购买服务应该首先考虑教育供给最为不足的领域。目前主要是学前教育和打工子女教育。在公办机构无法满足社会相关受教育需求的情况下,应该鼓励民办机构的发展,通过政府购买服务满足教育需求。对于职业教育领域举步维艰的“校企合作”,也可以考虑向企业购买教育培训服务的做法。

第三,应该重视对承接主体,即教育服务提供者的培育,给其发展的空间,使购买教育服务有“地方”可买。对于一些宏观教育政策的出台需要综合考虑,否则有可能会压制民办教育服务提供者的生存空间,从而影响到整个社会教育服务的提供。此外,对于民办教育的支持应该改变所谓民办“事业”单位的思路。首先,在我国特定的语境下,事业单位有其特定的含义,民办“事业”单位这一提法是不正确的。其次,对民办教育的支持模式不能采取往事业单位“靠”的模式。目前我国的事业单位也在面临改革,特别是养老保险等方面已进行了重大的调整。在这种背景下,“靠”的模式其方向本身就是错误的。如果把民办教育都定位为民办事业单位,给其人员事业编制,那么,对政府而言,此类教育服务的购买成本将是巨大的,这就背离了以更低的成本为社会提供教育服务的初衷。

第四,针对不同的教育需求设定不同的购买方式和付费方式。对于提供普惠性教育服务的承接主体,可以通过生均经费支持的方式,也可以通过发放教育券的方式让学生和家长选择承接主体。对于单笔(或有限次)的教育服

务购买,则根据合同确定支付金额。

第五,通过政府购买教育服务的方式推动教育改革。例如:可以借鉴美国特许学校的例子以及我国实践中已有的一些成功做法,通过购买教育管理服务,改造公办薄弱学校;可以向市场中的教育公司购买教育评估服务、教育培训服务,以改变目前政府所属单位评估权威性不高、培训效果不佳的问题;也可以向教育公司购买适合学校教育需求的课程、咨询服务,以改变现行教育和社会需求脱节的问题;等等。

第六,规范政府购买教育服务的运作。对于依据法律、法规和政策实行的购买服务,应该要有明确的依据。对于根据合同实行的购买服务,则需要通过规范的程序(如招投标等)来确定合同内容、签订合同,选定承接主体。

### [参考文献]

- 常江,2013:《美国政府购买服务制度及其启示》,《政治与法律》第1期。
- 陈强,2012:《郑州发放学前教育券符合条件幼儿可使用300元》,《中国教育报》6月25日。
- 方剑锋等,2008:《私立教育中的政府资助比较研究——以OECD国家为例》,中国民办教育协会工作论文。
- 韩魁,2009:《当前我国非政府组织参与政府购买服务的模式比较》,《经济社会体制比较》第6期。
- 劳凯声,2005:《教育市场的可能性及其限度》,《北京师范大学学报(社会科学版)》第11期。
- 刘振国、王一鸣,2012:《上海市政府向社会组织购买服务调研报告》,《中国社会报》11月27日。
- 罗霞,2004:《大理州今年首推教育券制度政府与社会共办高中》,《云南日报》3月26日。
- 浦东新区教育局,2013:《转变政府职能,完善教育公共治理结构浦东新区推进管办评联动机制改革》,上海市浦东新区教育局网站,8月29日。
- 上海市政府法制办,2013:《政府购买公共服务的实践探索——中美政府购买公共服务研讨会综述》,《政府法治简报》第5期(总第191期)。
- 王浦劬、(美)萨拉蒙等,2010:《政府向社会组织购买公共服务研究——中国与全球经济分析》,北京:北京大学出版社。
- 王亚凤,2012:《我国政府购买公共服务的模式研究》,郑州大学硕士学位论文。
- 魏建国,2013:《关于学券的理念争论与实践》,北京大学中国教育财政科学研究所内部报告。
- 许芸,2009:《从政府包办到政府购买——中国社会福利服务供给的新路径》,《南京社会科学》第7期。
- 徐建华,2010:《教育培训消费券的杭州模式》,《职业与教育》第7期。

- 杨团, 2001:《社区公共服务设施托管的新模式——以罗山市民会馆为例》,《社会学研究》第3期。
- 杨梅, 2006:《公立学校的一次变革》,华东师范大学博士学位论文。
- 虞崇胜、徐红林, 2013:《推进政府购买公共服务是大势所趋》,《人民论坛》,第11期(中)。
- 曾永和, 2008:《城市政府购买服务与新型政社关系的构建——以上海政府购买民间组织服务的实践与探索为例》,《上海城市管理职业技术学院学报》第1期。
- 周翠萍, 2010a:《政府购买教育服务的内涵、类型与展望》,《全球教育展望》第8期。
- 周翠萍, 2010b:《我国政府购买教育服务的风险分析》,《教育科学》第26(5)期。
- 杨红霞, 2008:《公平与效率:澳大利亚政府对非政府学校的资助》,《2008年中国教育经济学会会议论文集》。
- 张建, 2013:《薄弱学校委托管理:动因、价值与深化策略——基于社会资本的视角》,《教育发展研究》第20期。
- 张汝立、陈书洁, 2010:《西方发达国家政府购买社会公共服务的经验和教训》,《中国行政管理》第11期。
- Australia Government, “2002, States Grants (Primary and Secondary Education Assistance) Act 2000”, [http://www.austlii.edu.au/au/legis/cth/consol\\_act/sgaseaa2000559.txt/cgibin/download.cgi/download/au/legis/cth/consol\\_act/sgaseaa2000559.rtf](http://www.austlii.edu.au/au/legis/cth/consol_act/sgaseaa2000559.txt/cgibin/download.cgi/download/au/legis/cth/consol_act/sgaseaa2000559.rtf), 4/18/2008.
- Center on Education Policy, 2013, “Keeping Informed about School Vouchers: A Review of Major Developments and Research”, <http://www.cep-dc.org/displayDocument.cfm?DocumentID=369> (2013-5-29).
- Croft, M., S. Dynarski and C. Hoxby, 2013, “Charter Schools: A Report on Rethinking the Federal Role in Education”, <http://www.brookings.edu/research/reports/2010/12/16-charter-schools> (2013-5-24).
- Loeb, S., J. Valant and M. Kasman, 2011, “Increasing Choice in the Market for Schools: Recent Reforms and Their Effects on Student Achievement”, *National Tax Journal*, 64 (1): 141-164.
- Miron, G. et al., 2013, “Profiles of For-profit and Nonprofit Education Management Organizations: Thirteenth Annual Report—2010—2011”, <http://nepc.colorado.edu/publication/EMO-profiles-10-11> (2013-6-18).
- Ryan, J. E., 2008, “Charter Schools and Public Education”, *Stanford Journal of Civil Rights and Civil Liberties*, 4 (2): 393-410.
- Toma, E. and R. Zimmer, 2012, “Two decades of Charter Schools: Expectations, Reality, and the Future”, *Economics of Education Review*, 31 (2): 209-212.
- Vergari, S. 2003, “Charter Schools: A Significant Precedent in Public Education”, *New York University Annual Survey of American Law*, 59: 495-512.



## A Study on the Governments' Purchasing Education Services

ZHANG Mei, WEI Jian-guo

(China Institute for Educational Finance Research, Peking University)

**Abstract:** The governments' purchasing education services from NGOs is an indirect mechanism, which differs from the governments' supplying education services. Such mechanism has been utilized widely by many western countries. Several kinds of education services which include school education, education management, education evaluation, etc., have been purchased from NGOs in China. In the end, we discuss the limitations of such mechanism and propose some suggestions for improvement.

**Key words:** the governments' purchasing services; public services; education services

(责任编辑: 刘泽云 责任校对: 刘泽云 孙志军)