

我国学前教育发展公私合作 伙伴关系（P P P）研究

周玲 编著



北京理工大学出版社



本书受教育部人文社会科学研究一般项目青年基金项目“我国学前教育发展公私合作伙伴关系（PPP）运行机制及其评价研究”（11YJC880170）资助出版

我国学前教育发展公私合作伙伴关系（PPP）研究

周 玲 编著

 **北京理工大学出版社**
BEIJING INSTITUTE OF TECHNOLOGY PRESS

内 容 简 介

本书在对教育领域采用公私合作伙伴关系（Public Private Partnerships，简称 PPP 或 3Ps）模式的国际、国内经验进行分析的基础上，在我国学前教育大发展与资源有限并存的局面下，基于项目管理、教育经济学、制度经济学等相关理论，采用文献研究、比较研究、系统分析、调查研究等方法，探讨学前教育投资项目采用 PPP 模式的适用性和现实性，从 PPP 的运行流程以及相应风险分担机制、绩效评价机制等来构建我国学前教育公私伙伴关系的合作机理。提出明确学前教育产品性质，把握 PPP 的适用性；依据具体的环境条件，采用适宜的 PPP 形式；尊重事物发展的阶段性，不断深度推进 PPP；建立 PPP 专业机构，提升组织能力建设；严格遵循 PPP 运作流程，实现项目操作流程标准化；科学开展风险评估，合理地进行风险分担；确保公共目标的达成，实现公共资源的有效配置。

版权专有 侵权必究

图书在版编目（CIP）数据

我国学前教育发展公私合作伙伴关系（PPP）研究 / 周玲编著. —北京：北京理工大学出版社，2017. 12

ISBN 978-7-5682-4178-6

I. ①我… II. ①周… III. ①政府投资-合作-社会资本-应用-学前教育-研究-中国 IV. ①F832.48②G619.2

中国版本图书馆 CIP 数据核字（2017）第 139483 号

出版发行 / 北京理工大学出版社有限责任公司

社 址 / 北京市海淀区中关村南大街 5 号

邮 编 / 100081

电 话 / (010) 68914775（总编室）

(010) 82562903（教材售后服务热线）

(010) 68948351（其他图书服务热线）

网 址 / <http://www.bitpress.com.cn>

经 销 / 全国各地新华书店

印 刷 / 保定市画美凯印刷有限公司

开 本 / 710 毫米×1000 毫米 1/16

印 张 / 14.25

字 数 / 229 千字

版 次 / 2017 年 12 月第 1 版 2017 年 12 月第 1 次印刷

定 价 / 56.00 元

责任编辑 / 施胜娟

文案编辑 / 施胜娟

责任校对 / 周瑞红

责任印制 / 王美丽

图书出现印装质量问题，请拨打售后服务热线，本社负责调换

前言

本书的内容主要来源于本人主持的教育部人文社会科学研究一般项目青年基金项目“我国学前教育发展公私合作伙伴关系（PPP）运行机制及其评价研究”（11YJC880170）的研究成果，并得到该项目的资助出版。

2010年以前，我国学前教育的发展面临重重困难，入园难、入园贵的呼声此起彼伏，公办园的公办性质越来越低，企事业单位办园越来越少，村办园越来越难，民办园越来越乱，无证园越来越多，学前教育的资源投入以儿童家庭和社会投入为主，政府的财政和监管责任缺失。2009年，我国私立幼儿园所数占总数的65%，私立幼儿园在园人数占总数的43%。2010年《国家中长期教育改革和规划纲要》以及国务院部署发展学前教育的五项政策措施（国五条）、《关于当前发展学前教育的若干意见》（国十条）等政策的出台，使学前教育得到了前所未有的关注，大力发展公办幼儿园成为学前教育发展的首要举措。2011年实施的《学前教育三年行动计划》以及2014年继续实施的《第二期学前教育三年行动计划》进一步夯实了学前教育的政府财政和监管责任。

作为一项具有公益性和普惠性的事业，学前教育的发展离不开政府的介入。一方面，政府干预学前教育意味着政府提供资源，但并不意味着政府必须直接生产，二者可以实现分离。另一方面，尽管近年来国家财政性教育投入的总额和比例都在不断增长，但学前教育的非义务性依然限制了政府学前教育投入的总规模。在学前教育的发展进程中，公共资源和私人资源投入都缺一不可。此外，政府直接生产导致的垄断除了会导致学前教育提供不足且价格上涨，从长远看也缺乏激励机制，不利于学前教育质量的提升。正是基于这样的现实和理

论认识，研究从 PPP 在教育领域的适用性切入，再结合我国推广政府和社会资本合作的社会背景，进一步对流程、风险、绩效等关键问题进行了分析，并梳理了国内外教育领域 PPP 的实践探索。

本书第 1 章绪论介绍了研究的初始问题、目的、意义和方法，以及相关文献的研究状况；第 2 章公私合作伙伴关系（PPP）理论概述，讨论了公私合作伙伴关系的基本概念、理论基础与技术基础、类型、意义、应用等，并就 PPP 在教育领域的适用性作了深入分析；第 3 章 PPP 模式下学前教育项目运作流程研究，从 PPP 项目的项目论证、部门选择、建立契约、项目执行与管理、付费和调价机制等环节进行了分析，在此基础上，对于学前教育项目的运作进行了讨论；第 4 章学前教育 PPP 模式风险分担机制研究，从风险识别、风险评估、风险分担、风险管理的视角进行了分析，在此基础上，对于学前教育项目的风险问题进行了讨论；第 5 章学前教育 PPP 模式绩效管理，从构建关键绩效指标体系、绩效监控方案、绩效管理组织形式等角度进行了分析，并对学前教育绩效管理模式进行了探讨；第 6 章国外教育领域 PPP 的应用，介绍了美国、英国等发达国家，以及印度、拉丁美洲国家等发展中国家在运用 PPP 模式的情况，结合案例进行了分析；第 7 章国内教育领域 PPP 实践探索，介绍了北京、上海、江苏等地在学前教育发展过程中采用 PPP 形式的探索，同时介绍了其他地区 PPP 的立项情况；第 8 章学前教育 PPP 的政策建议，在前文分析的基础上，从学前教育 PPP 的适用性、形式、流程等七个方面提出了政策建议。

无论是把公私合作伙伴关系视为一种融资模式，还是一种管理方式，政府和社会资本的合作都需要从思想意识层面加以认识，从而客观地看待 PPP 的效用与意义。世界范围 PPP 的推进，离不开新自由主义思潮的影响，PPP 也被视为一个有效的工具被发达国家、国际组织推向发展中国家那些长期以来为政府所垄断的公共领域。PPP 不是解决财政资源短缺、管理运行低效等问题的灵丹妙药，正因为此，本书一直强调，首先要认清 PPP 的适用性，科学客观地对 PPP 和政府生产进行辨析与比较。

此外，本书主要站在公共部门的视角讨论公私合作伙伴关系在学前教育领域应用的种种问题，实际上，在公私合作伙伴关系中，私人部门作为另一

对等主体，也具有独特地看待事物和问题的视角。从私人部门视角进行研究和探讨具有重要的意义，遗憾的是只能在后续的研究和探索中不断深化了。

本书在撰写过程中，得到了课题研究团队成员王烽、安雪慧、张爱秀、赵晓威、林婕、贾执孝等师友及学生的大力支持和帮助，在此一并致谢。由于本人水平有限，书中的不足和偏颇不当之处甚多，有待于在今后的研究中不断改进、完善和丰富，也真诚欢迎读者提出批评指正意见。我的电子邮箱是 zhouling@bit.edu.cn，期待与您在教育领域公私合作伙伴关系这一领域进行合作、交流与切磋。

周 玲

于北京理工大学

2016 年 6 月

目 录

第 1 章 绪论	1
1.1 问题提出	1
1.2 研究目的与意义	5
1.3 研究方法	7
1.4 文献综述	8
第 2 章 公私合作伙伴关系 (PPP) 理论概述	13
2.1 公私合作伙伴关系基本概念	13
2.2 公私合作伙伴关系的理论基础	19
2.3 公私合作伙伴关系的不同类型	25
2.4 公私合作伙伴关系的意义与关键成功因素	33
2.5 公私合作伙伴关系的应用	35
2.6 公私合作伙伴关系在教育领域的适用性	41
第 3 章 PPP 模式下学前教育项目运作流程研究	49
3.1 项目论证	51
3.2 部门选择	62
3.3 建立契约	64
3.4 项目执行与管理	69
3.5 付费和调价机制	71
3.6 学前教育 PPP 项目运作	73
第 4 章 学前教育 PPP 模式风险分担机制研究	79
4.1 风险识别与风险评估	79
4.2 风险分担	86
4.3 动态集成化风险管理	91

4.4 学前教育 PPP 项目风险分担	95
第 5 章 学前教育 PPP 模式绩效管理研究	112
5.1 PPP 项目绩效管理	112
5.2 PPP 项目全生命周期中利益相关者分析	115
5.3 构建 PPP 项目关键绩效指标体系	116
5.4 绩效监控方案	121
5.5 公私合作绩效管理	123
5.6 学前教育 PPP 项目绩效管理模式	126
第 6 章 国外教育领域 PPP 的应用	137
6.1 美国教育领域中 PPP 的应用	139
6.2 英国教育领域中 PPP 的应用	148
6.3 发展中国家教育领域中 PPP 的应用	153
第 7 章 国内教育领域 PPP 实践探索	166
7.1 北京市学前教育 PPP 模式的探索	166
7.2 上海市学前教育 PPP 模式的探索	177
7.3 江苏省镇江市学前教育 PPP 模式的探索	184
7.4 其他地区学前教育及基础教育 PPP 项目	188
第 8 章 学前教育 PPP 的政策建议	196
8.1 明确学前教育产品性质, 把握 PPP 的适用性	197
8.2 依据具体的环境条件, 采用适宜的 PPP 形式	198
8.3 尊重事物发展的阶段性, 不断深度推进 PPP	200
8.4 建立 PPP 专业机构, 提升组织能力建设	202
8.5 严格遵循 PPP 运作流程, 实现项目操作流程标准化	205
8.6 科学开展风险评估, 合理地进行风险分担	206
8.7 确保公共目标的达成, 实现公共资源的有效配置	207
参考文献	209

第 1 章 绪 论

1.1 问题提出

1.1.1 长期以来，我国学前教育发展不足

学前教育发展水平是衡量整个国家或地区教育发展质量和教育公平的重要指标，决定着未来国民素质的提高和国家可持续发展，也是提升国家软实力的重要举措。大量研究成果表明，婴幼儿时期是人一生中大脑发展最快、可塑性最强的时期，是个体身心各方面素质发展的奠基阶段；如果儿童在早期能够得到科学、适宜的学前教育，有利于促进其良好行为、习惯、性格和情感态度等的形成，提高儿童的学习愿望和能力，并为入学做好准备，减少义务教育阶段的学业失败，奠定人终身学习和发展的基础。可以说，学前教育对于个体长远发展、义务教育质量和国民素质提高，以及社会发展的重大作用是不言而喻的。

我国学前教育制度的发展经历了一个漫长而曲折的过程。在我国由计划经济向市场经济转轨过程中，学前教育供给也打上了深深的时代烙印，其供给模式大致可以分为计划经济条件下学前教育财政和市场经济条件下学前教育财政两个阶段。

在计划经济体制下，由政府决定所有产品和服务的供给，学前教育形成了城乡二元的、多元化的幼儿教育财政投资体制。虽然并不存在学前教育供给的显性不足，但这种学前教育供给体制存在显而易见的弊病：政府拨付的有限的学前教育财政经费由各个部门如妇联、教育、卫生或其他党政军等多个“条条”下达，互相之间难以调剂，学前教育资源被条块分割，不利于统筹安排和优化利用；各层级的办园条件和质量参差不齐，缺乏公平性和合理性。政府对城乡集体和民办学前教育机构，尤其是广大农村地区的学前教育几乎没有财政投入。简而言之，这种由政府包办的学前教育供给体制由于统得太多，管得太

死，因而缺乏相应的灵活性，教育质量上存在隐性的不公平现象，学前教育资源配置无法达到最优。

改革开放以来，我国的经济体制逐渐发生深刻的变革，市场因素逐渐在资源配置中占据基础性地位，企事业单位以及政府部门的改革逐步开始，财政制度也开始了“放权让利”的改革。相应的，学前教育开始了分权化的制度调整，踏上了社会化的进程，特别是企事业单位的后勤服务社会化改革以及随后的事业单位和政府机构的调整使一大批原来隶属于事业单位或政府机构的幼儿园面临关闭和停办的危险。

2000 年来，伴随税费改革在农村的实行，公办学前教育改革，国有企业改制，以及中央提出的以社会力量办园为主的办学体制改革，学前教育经费投入中个人投入占比越来越大，中央政府没有为学前教育列支专项的财政经费。学前教育事业财政投入中，主要是各级地方政府主导，经费自筹，实行分级分类管理。依据主办者划分，学前教育机构主要分为教育部门主办、企事业单位及机关主办、街道幼儿园、社会力量主办、家托式幼儿园等几种形式。

这种市场主导的学前教育办学模式在一定程度上促进了我国学前教育事业的发展，但是问题也在转型期逐渐显露出来，最为明显的就是政府对学前教育的经费投入不能满足社会的需要，并且有限的财政投入还存在着数量、质量和结构上的问题，形成了学前教育供给总量上不足，结构上出现偏差，直接导致学前教育成为各级各类教育的短板，教育资源供给不足，城乡发展不均衡，师资队伍不健全。

“入园难、难过大学入学，入园贵、贵过大学收费”是这一时期学前教育发展中的突出问题。公办园的相对规模越来越小，企事业单位办园越来越少，村办园越来越难，民办园越来越乱，无证园越来越多，学前教育投入以儿童家庭和社会投入为主。2001 年，我国学前三年毛入园率仅为 35.9%，到 2009 年，这一数据仅仅增长到 50.9%（参见图 1.1）。2009 年，我国学前一年毛入园率也只有 74%；民办幼儿园所数占总数的 65%，民办幼儿园在园人数占总数的 43%^[1]。

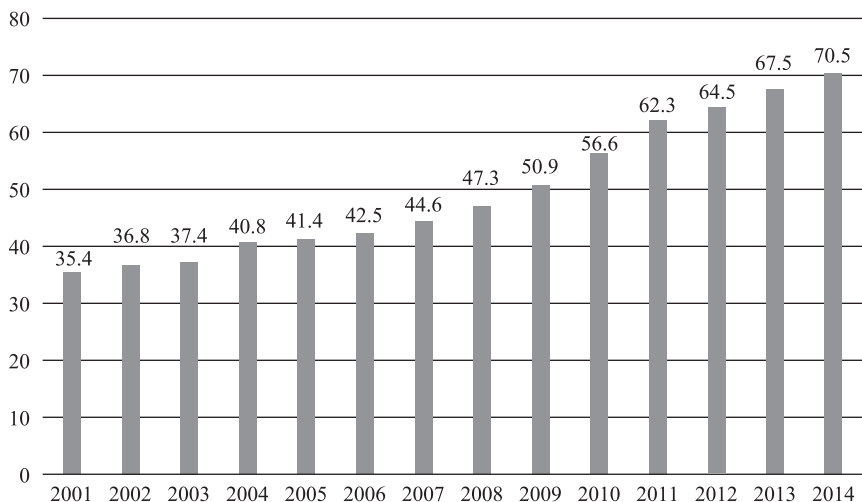


图 1.1 2001—2014 年我国学前三年毛入园率 (%)

(数据来源: 全国教育事业简况统计分析报告 2012; 2012—2014 年全国教育事业简况统计公报)

1.1.2 2010 年以来, 学前教育的政府财政和监管责任不断加强

随着我国经济发展水平的不断增长和人们生活水平的持续提高, 在基本普及了义务教育以后, 学前教育成为教育规模发展的新增长点。2010 年颁布的《国家中长期教育改革和发展规划纲要》提出十年内要“基本普及学前教育”, 学前三年毛入园率从 2009 年开始, 将以每年 2 个百分点的速度增长。加上人口出生率的年度不平衡, 巨大的供求差距对政府和全社会提出了尖锐挑战, “不能输在起跑线上”的呼声伴随着“入园难”、“入园贵”的怨声引发了政府和社会各界的高度关注, 发展学前教育成为政府教育工作的重中之重。国务院部署发展学前教育的五项政策措施(国五条)、《关于当前发展学前教育的若干意见》(国十条)等政策的出台基本上明确了学前教育在投入和管理上政府责任的定位。2011 年实施的《学前教育三年行动计划》以及 2014 年继续实施的《第二期学前教育三年行动计划》进一步夯实了学前教育领域政府的财政和监管责任。

地方政府是发展学前教育的责任主体。中央财政主要采取“以奖代补”的

方式，设立专项资金，实施了支持地方学前教育发展的项目，支持的重点是中西部农村地区和城市薄弱环节，为更多的农村孩子、进城务工人员子女以及家庭经济困难儿童提供接受学前教育的机会。

学前教育的发展首先受制于投入的不足，在新的政策背景下，加大政府投入成为解决问题的首选举措。河北、内蒙古、贵州、北京、上海等经济发展水平不一的各个地方都在加大政府的学前教育投入，但从总量并不充裕的教育经费中加大学前教育的切块绝非易事。2008年，我国国家财政性教育经费中只有0.01%投入到幼儿园，政府对学前教育投入增长的空间显然很大。然而，受制于教育投入总量增长限制和各级各类教育需求刚性，再加上幼儿教育规模效益不明显使之生均成本较高，政府投入远远不能满足学前教育发展需要。

作为一项具有极强公益性和普惠性的事业，学前教育的发展离不开政府的介入。政府干预学前教育意味着政府提供资源，但并不意味着政府直接生产，二者可以实现分离。政府提供同时政府生产就是我们常见的公办幼儿园，政府提供但不生产，而是将学前教育服务的具体生产交由市场其他主体来完成，例如公办民助。采取何种形式，取决于诸多因素。

在政府投入增加的背景下，大力兴建公办幼儿园是否是最好的办法？以往的经验证明，在多数地方政府投入增加受到严重制约的情况下，有限的资金用于兴办“纯公办”幼儿园，必然加剧学前教育资源的不平衡，对于实现“保基本、广覆盖”的目标反而不利。反过来，利用政府资金和政策手段，通过多种合作方式调动更多的民间投入，对于履行政府公共服务职责、加快学前教育发展具有重大意义，也是尊重现实的明智选择。

1.1.3 公私合作伙伴关系（PPP）模式为政府财政供给模式带来新的思路

在大力发展学前教育的政策背景下，有两个问题值得我们重视：一是适龄儿童的生育或迁移引起的生源的变化、建筑材料或劳动力价格波动带来的校舍维护与维修成本的变化等，都将使大力新建扩建幼儿园的“运动”面临风险。如何分散、规避这些风险？二是学前教育供需矛盾的突出和日益激化，不仅仅体现在供需数量或规模的不匹配，而且体现在对于学前教育质量和管理的种种问题的担忧。学前教育的管理问题不但直接影响到人们所享用的学前教育服务质量，更关系到广大幼儿的健康成长。在现有的法律框架内，如何通过政府与民间各方力量之间的合作与博弈，达到提供高品质学前教育服务的目的？

可见,问题解决的关键是建立合理有效的筹资机制和管理机制。《教育规划纲要》提出,建立“政府主导、社会参与、公办民办并举的办园体制”和“政府投入、社会举办者投入、家庭合理负担的投入机制”,为学前教育的发展从主要依靠政府、民间力量转变为更多依靠公私合作伙伴关系(Public Private Partnerships,简称PPP或3Ps)合作新模式,提供了空间。

PPP模式为我国学前教育的发展提供了一个重要的思路。20世纪90年代,世界各国都开始将推广和应用PPP模式作为本国的一项重要公共政策。最初,对PPP模式的应用主要集中于城市基础设施建设,之后在医疗、教育等领域都在积极采用。PPP模式中政府负责政策制定与规划,而将政策执行落实于民间社区或私营部门,这样不仅可以减轻政府长久以来的财政负担,又可将社区及民众力量引入公共服务的进程当中,以强化公民意识与社会认同感,同时提高资源使用效能和建设、运营效率。因此,在现代化社会的发展进程中,PPP的研究具有现实积极的意义。

PPP模式的应用价值在教育领域同样表现明显。作为一种新型的教育筹资与教育服务模式,PPP已成为当今众多国家,包括发达国家和发展中国家基础教育改革的重要抓手,被视为弥合基础教育不良状况和实现国际公认目标之差距的重要举措之一,受到了联合国有关组织和各国政府的高度关注。近年来,我国也曾经有人提出在基础教育阶段引入PPP模式,但并没有形成强大的声音,也没有对相关政策产生影响。与此同时,社会其他领域的公私合作实践却在不断创新和发展。有关研究表明,1990—2013年,世界上对于PPP研究最为活跃的国家 and 地区中就包括中国和中国香港^[2]。

1.2 研究目的与意义

20世纪80年代末以来,行政改革在全球风起云涌,更小的政府,更大的社会成为一种潮流,政府管理市场化,政务信息公开化,公民参与政府管理,弹性化的政府,这些改革的目标都围绕着一个目的:提高政府行政效率和公共服务质量的同时,降低行政成本。一方面,新公共管理运动和各种社会组织蓬勃兴起;另一方面,社会大众对公共产品服务的需求日趋多样化和复杂化,面对此种情况,以往由政府作为单一主体在公共产品和公共服务生产和提供过程中一手包办的模式已经越来越不能适应经济社会发展潮流,出现了越来越多的社会主体,如社会组织、企业、个人,并由此形成政府与私人部门合作提供公

共物品和公共服务的公私合作伙伴关系。

在此背景下，20 世纪 90 年代，英国率先提出了 PPP 的理念，并由撒切尔夫人发扬光大，随后这一理念扩展到美国、加拿大等发达国家。与此同时，欧盟、联合国、经济合作与发展组织以及世界银行等国际组织也在全球范围内积极推广公私合作供给公共物品和公共服务的理念和经验，广大发展中国家也随之加入这一潮流，向发达国家借鉴、引进和消化吸收这一新模式。自从 1992 年英国打破私人资本进入公共领域的政策壁垒，在公共产品和公共服务领域引入私人资本以来，PPP 的相关理论和实践得到快速发展。1997 年，葡萄牙将 PPP 模式应用于公路等基础设施建设；1998 年，法国为世界杯足球赛而兴建的法兰西体育场，在建设过程中采用了 PPP 模式；2000 年在澳大利亚悉尼举办奥林匹克运动会，其奥林匹克体育场采用 PPP 模式兴建；同样是在 2000 年，英国政府成立了专门机构“公私合作伙伴关系企业（Partnership UK）”，负责公私合作伙伴关系应用中政府部门与私人部门的协调工作。2004 年，巴西通过了《公私合作伙伴关系模式》法案，在包括公路、铁路、港口、桥梁及农业设施等在内的广泛的基础设施领域内大规模的推行 PPP 模式。

在同为重要公共事业的教育领域，许多国家也开始逐渐引入公私合作伙伴关系模式，在传统的政府财政资金投入之外吸引更多的社会资金以及管理、技术和人才优势，以促进教育事业的发展。如英国的教育服务外包和私人融资计划（Private Finance Initiative, PFI）；美国的特许学校（Chartered School）和教育券计划（School Voucher）；澳大利亚的新学校私人融资项目（New Schools' Private Finance Project）；新西兰的替代教育计划（Alternative Education）；菲律宾和巴基斯坦的学校领养计划（Adopt-a-School Programme）；乌干达的普及中等教育计划（Universal Secondary Education Programme）等^[3]。

在公共事业领域引入公私合作伙伴关系模式在合理降低投入成本、提高财政资金使用效率、提高公共产品和公共服务供给水平方面具有独特的优势，面对当前我国教育事业发展中存在的财政投入总量不足、结构失衡、供给类别单一等问题，引入公私合作伙伴关系模式具有很强的理论意义和现实意义。

在当前学前教育发展的关键期，引入 PPP 模式的研究将有助于解决我国学前教育经费投入不足的困境，打破传统公办园与民办园一分为二的局面，在将经费投入与运营管理有机剥离的过程中消除公共经费与民间资本的对立，实现安全、合理、有效的公共服务提供机制。此外，探讨我国学前教育领域 PPP 模式的公私合作伙伴关系，也为现阶段我国民办教育发展转型提供了新思路，

包括基础教育阶段和高等教育阶段,对于公共教育服务领域拓展资源、提高资源的利用效率具有重要的理论意义和现实价值;对于转变政府教育职能,建设服务型政府具有强有力的推动作用。

本书旨在对公私合作伙伴关系在学前教育供给模式中的适用性进行研究,讨论学前教育供给中政府及社会的责任和成本分担,按照权利与责任、收益与支付相结合的原则,参考国内外相关经验,分析学前教育事业的主要矛盾及发展瓶颈,结合当前的教育制度和行政管理体制背景,规范在学前教育发展中政府所应该担负的责任,为学前教育发展和改革提供参考,以便以更为有效的方式引入社会力量的资金和管理优势。

在此基础上,从公私合作伙伴关系的基本概念入手,分析公私合作伙伴关系在公共产品及公共服务供给中的发展和经验教训,而后,进一步阐述了学前教育中公私合作伙伴关系办学的动因。其次,从PPP模式下学前教育项目运作程序研究、学前教育PPP模式风险分担机制研究、教育PPP模式绩效评价研究等PPP模式的实际应用角度进行分析。再次,研究将结合国际经验和国内案例进一步分析教育领域公私合作伙伴关系的成效与问题。最后,对学前教育领域应用公私合作伙伴关系模式进行概括和总结。

1.3 研究方法

(1) 文献研究法:通过收集国内外关于学前教育公私合作伙伴关系研究方面的论文和著作并进行研读和消化吸收、分析和总结,以求准确了解当前学前教育公私合作伙伴关系的原貌。其次是收集整理政府相关部门的文件,如教育经费年度预算,购买社会组织公共服务的有关政策文件,规章制度等资料。

(2) 比较研究法:为形成比较客观的认识,在参考阅读相关文献时注意不同视角、方法等文献的对比,在分析国外经验和国内案例时,重点比较不同形式之间的差异和区别并一一讨论和总结。

(3) 系统分析法:结合相关的交叉学科,综合运用教育学、经济学、政治学等学科理论和方法,分析探讨学前教育中政府和社会所应承担的责任,当前学前教育成本的分担机制,什么是更为适合的学前教育公共服务供给方式。

(4) 调查研究法:通过实地走访、跟踪我国已经在学前教育领域开展PPP模式探索的样本地区,了解现状、问题及走向等基本情况。

1.4 文献综述

1.4.1 国外相关研究

为了掌握该研究领域的国内外研究现状，研究人员通过学术著作、中国知网、EBSCO-ERIC 等数据库检索相关文献资料，主要从 PPP 模式和教育投资两条线入手。

境外 PPP 模式研究的出版物主要来源于英国、美国、澳大利亚等国家和中国香港地区。在文献引用中，最多被引用的作者来自于澳大利亚、亚洲和美国，到目前为止，对 PPP 模式的研究报告主要集中在建筑工程、管理学、经济学等核心期刊。一般来说，在经济学、管理学等相关期刊上发表的文章侧重于理论分析，在建设学、工程学等期刊发表的文章则侧重于为特定的国家，行业分析实际问题或提供解决方案。世界范围内研究 PPP 的新趋势是从理论上讨论政府让步转移建设权和管理权，转移到对不同 PPP 项目的定价，PPP 模式类型的选择，采购管理，物有所值（VFM），项目治理包括风险分配、特许经营价格和特许权期限，PPP 立法，关键成功因素，绩效评估、特许合同的重新谈判，实物期权评估和合同管理等方面的讨论。^[4]

早在 19 世纪，法国里昂就尝试了供水特许经营项目，英国工程师查德威克提出了在地方污水处理和卫生服务方面，可以采用特许经营的方式提高效率，这是比较早的合同管理的思想，也是公私合作的雏形。斯科特和妮（R. Scott Foster and Rence A. Berger, 1982）运用实证分析的方法，研究了美国七座代表城市中政府部门与私营企业合作提供公共产品和服务的做法。哈维、兰尼和哥琳娜（Harvey Brooks, Lanee Linebman and Corinne S. Shelling, 1984）则主要从福利经济学的角度阐述了公私合作中公共部门和私营企业各自应扮演什么样的角色。^[5]

在公私合作伙伴关系理论广为传播的西方国家，尤其是其发源地英国，公私合作伙伴关系被认为是一个现代的，高品质的公共服务供给中的关键因素，而且是提升国家竞争力和政府行政现代化的基础性条件。尽管 PPP 模式至今仍然没有统一的定义，但分别由欧盟委员会、经济合作发展组织、英国 PPP 委员会和美国国家 PPP 委员会提出的定义是最具有代表性的。

关于 PPP 模式本质的认识，它是充分发挥公共部门和私人部门各自的优

势,进行相互合作的制度安排,具有正式性、公私双方的合作性、强调成果、风险分担和利益共享等特点。迈克尔·杰拉德(Michael Gerrard, 2001)认为,公私合作伙伴关系的应用范围及其盈利潜力受到合同和契约的约束,并不完全是由市场规则或政府的法规和规章所调节,所以,公私合作伙伴关系不能被看作“部分私有化(partial privatizations)”,而是一种介于政府部门和社会力量之间的不参照其中任何一种模式的合作关系。在这种合作关系中,提供公共服务的最终责任主体是政府部门,私人部门的技能和资源得以利用以提供高质量、性价比更高的公共服务。〔6〕

公私合作伙伴关系理论与实践的探索为教育供给中公私合作伙伴模式的建立提供了理论框架和背景知识。从国外的文献来看,现有的大量的文献以具体案例分析为主,包括发达国家和发展中国家的案例,涵盖了幼儿园到大学的所有教育阶段,并结合案例进行分析,对公私合作伙伴关系在教育公共服务供给实践中的特点、经验进行总结,对可能存在的问题以及解决方案进行讨论(Byker etc., 2015; Avery etc., 2014; Mallett etc., 2013; Rajbhandari etc., 2011; Brady etc., 2008; Relave etc., 2007; Galisson etc., 2006; 21st Century School Fund, 2006; Davies etc., 2005; Craig etc., 2001; Brown Daniel, 2001; Finance Project, Washinton D. C., 1998; Peeler etc., 1993)。进而还提出相应的制度框架(IFC, 2008)。

关于公私合作伙伴关系模式的分类,重点讨论了广泛采用的教育权、补助、公校私营,特许学校以及基础设施建设等公私合作伙伴关系类型,分析了它们的成功经验和失败教训,并有针对性地提出了在实行教育公私合作伙伴关系供给时在法律和政策以及部门规章制度上可能存在的冲突和问题,并对一些国家和地区在教育公共服务供给中具体应用公私合作伙伴关系的实例以及效果进行了分析和讨论(Larocque, 2005; Ingram etc., 2006)。

关于公私合作伙伴关系在教育领域中的应用,首先从公共部门与私人部门的相对优势进行分析,继而提出公私合作办学的理念(IFC, 2008)。关于公私合作伙伴关系在基础教育中的实施方式和所起作用的研究,此一类研究阐述了对公私合作伙伴关系为何适用于基础教育,其目的和运行机制以及目前国际上的基础教育公私合作伙伴关系的运行机制,重点论述了怎样利用公私合作伙伴关系在吸收社会力量在投融资和企业管理方面的优势用以弥补政府行政操作方式在财政投入和管理方法上的缺陷以促进教育公共服务的供给(Nichols etc., 2012; Nader etc., 2008; Whittle etc., 2005; Deich Sharon, 2001; Shinnners