

中国教育服务公私合作

研究

——基于地方政府管理的视角

刘青峰 著

ZHONGGUO JIAOYU
FUWU
GONGSI HEZUO
YANJIU



人 民 出 版 社

中国教育服务公私合作 研究

——基于地方政府管理的视角

刘青峰 著

ZHONGGUO JIAOYU
FUWU
GONGSI HEZUO
YANJIU



人 民 出 版 社

责任编辑:贺 畅

文字编辑:张双子

图书在版编目(CIP)数据

中国教育服务公私合作研究:基于地方政府管理的视角/刘青峰 著. —

北京:人民出版社,2019.3

ISBN 978-7-01-020213-6

I. ①中… II. ①刘… III. ①地方教育-办学模式-研究-中国

IV. ①G527

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2018)第 287778 号

中国教育服务公私合作研究

ZHONGGUO JIAOYU FUWU GONGSI HEZUO YANJIU

——基于地方政府管理的视角

刘青峰 著

人民出版社 出版发行

(100706 北京市东城区隆福寺街 99 号)

北京教图印刷有限公司 新华书店经销

2019 年 3 月第 1 版 2019 年 3 月北京第 1 次印刷

开本:710 毫米×1000 毫米 1/16 印张:16.5

字数:205 千字

ISBN 978-7-01-020213-6 定价:63.00 元

邮购地址 100706 北京市东城区隆福寺街 99 号

人民东方图书销售中心 电话 (010)65250042 65289539

版权所有·侵权必究

凡购买本社图书,如有印制质量问题,我社负责调换。

服务电话:(010)65250042

自序

20世纪70年代以来,为了解决公共教育服务提供中长期存在的效率低下、覆盖面较窄、可及性较差、质量不高以及公众回应性不足等难题,世界各国政府开展了长期全面深入的实践探索。教育服务公私合作,作为一种破解公共教育服务供给难题的新型改革工具,其实践已经在不同制度背景和发展阶段的国家中深入开展,并取得了一般的合法性,成为革新、效率和有效治理的代名词。近年来,中国各地教育服务领域出现了不少公私合作的案例。中国教育服务的公私合作虽处于发展的初级阶段,但已经不可逆转地上升为革新中国教育以及推进中国教育治理体系及治理能力现代化的主流方向之一。

教育服务公私合作的逻辑起点源于公共教育服务提供中主体角色可分离以及政府与市场和社会的分工合作理念。教育服务公私合作是将政府通过民主政治过程确定公共偏好和获取资源的优势与市场或社会组织的生产服务的优势相结合,实现三者的优势互补、有效合作。由于教育服务公私合作在利用市场机制和社会机制实现公共教育目的的同时,铸就了新的相互依赖关系,带来了公共权力的分享和政府边界的模糊,重塑了政府的任务环境,在创造激励的同时也带来了新的成本、风险和不确定性。在此背景下,教育服务公私合作的讨论开始聚焦于能否对其进行有效的管理,以实现良好的合作。

管理问题已经上升为教育服务公私合作的核心问题。目前学术界对教育服务公私合作中地方政府管理的研究过于依赖西方学者的分析视角和理论框架,没有考虑我国的文化、制度和发展差异;忽视了教育服务公私合作提供带来的风险;未形成一个综合性的理论框架;缺乏解释力度和效度。因此,一个理论与实践结合的、以国际上教育服务公私合作的理论为借鉴的、探索中国语境下教育服务公私合作的研究,有助于为国内的公共教育部门决策者、理论工作者和一般读者提供一个观察教育服务公私合作的基本理论框架;有益于深入推进中国教育领域的综合改革,进而实现中国教育治理体系及治理能力现代化;也有利于为理解当下中国经济社会领域的一系列渐进式改革提供一些重要洞见。

本书综合运用了委托—代理理论、交易成本理论以及社会学新制度主义理论,以中国教育服务公私合作为分析的对象,以地方政府对教育服务公私合作的管理为分析的核心问题,以中国正在发生的教育服务公私合作实践为分析的现实背景,从地方政府管理行为目的和政府管理面临风险两个基本分析维度出发,划分出当代中国教育服务公私合作中地方政府管理的四个领域即合同管理、关系管理、社会平衡和合法化,并进一步深入探讨了在这些领域如何建构地方政府的行动逻辑、管理战略与策略。

本书将教育服务公私合作中的地方政府管理的有关理论、管理和实践有机结合。第一章和第二章是解释的观点,在理性审视当代中国教育服务公私合作的现实情况后,进一步探讨了教育服务公私合作中地方政府管理的理论前提和理论基础,设计出了教育服务公私合作中地方政府管理的分析框架。第三章到第六章是行动的观点,在确定了教育服务公私合作中地方政府的主要管理领域的基础上,分析了合同管理、关系管理、社会平衡和合法化四个领域如何建构政府的行动逻辑、管理战略与策略。第七章的实证分析是实践的观点,具体考察和分析了浦东新区政

府购买公共教育服务的案例，将理论和管理部分的抽象研究具体化，在提供翔实的实践信息的基础上，对中国教育服务公私合作进行了体制性的思考，同时提出了教育服务公私合作不仅仅是利用私人手段来实现公共教育目的的有效工具，从一个更深层次的角度看，其实践为理解中国的渐进式改革提供了一个重要的洞见——教育服务公私合作过程中所展现出来的中国政治体制的演化和自我完善。

目 录

导 论	1
第一章 中国教育服务公私合作的理性审视	47
第一节 中国教育服务公私合作的形成与发展	48
第二节 中国教育服务公私合作的领域、特征与类型	55
第三节 中国教育服务公私合作的困境及处理	64
第二章 教育服务公私合作中地方政府管理的 理论逻辑	75
第一节 教育服务公私合作中地方政府管理的理论前提	77
第二节 教育服务公私合作中地方政府管理的理论基础	90
第三节 教育服务公私合作中地方政府管理的分析框架	99
第三章 教育服务公私合作中的合同管理	103
第一节 教育服务合同管理的理论逻辑	104



第二节	教育服务合同管理的战略	115
第三节	教育服务合同管理的过程	124
第四节	政府合同管理能力的建设：以教育服务 公私合作为例	130
第四章	教育服务公私合作中的关系管理	143
第一节	赋权：教育服务公私合作中关系管理的 一个解释框架	145
第二节	发展教育服务的市场	150
第三节	基于教育服务市场分类的管理战略	157
第四节	教育服务公私合作中的社会组织管理战略	162
第五章	教育服务公私合作中的社会平衡	170
第一节	教育服务公私合作中的腐败问题	172
第二节	教育服务公私合作中消费者权益损失	177
第六章	教育服务公私合作中的合法化	182
第一节	教育服务公私合作中的权力分享	183
第二节	公共教育权力分享对政府合法性的挑战	188
第三节	教育服务公私合作中合法性问题的管理对策	196
第七章	中国政府购买教育服务的实证分析	200
第一节	中国政府购买教育服务的现状分析	201

第二节 中国政府购买教育服务的实践考察： 以浦东新区为例	212
第三节 中国政府购买教育服务的体制思考	233
结 语	235
参考文献	241
后 记	254

导 论

一、问题提出

(一) 研究背景

1. 现实背景

新中国成立初期,我国教育系统的运行及管理深受计划经济体制的影响,很快形成了与之相适应的教育与国家高度一体化的管理体制。在国家神话笼罩下的教育管理体制中,政府是公共教育领域的垄断者,政府的行为决定了公共教育事业的一切方面,具体表现为对教育事业的发展和学校教学活动事无巨细、统包统揽,进而形成了政事不分、政社不分、政校不分的局面。^①

20 世纪 70 年代末期,以“简政、放权、让利”为核心内容的我国政府改革运动的兴起和发展,可以说为计划经济体制下的教育管理体制带来一个“例外”,后者紧随政府行政体制改革的步伐得到深化改革。首先,在公共教育领域,政府垄断的公共教育权开始逐步从集权转

^① 参见魏志春主编:《公共事业管理》,上海教育出版社 2004 年版,第 171 页。

向分权。其次，学校与教育服务消费者参与教育管理的意愿与能力在日益增强。此外，各种社会力量也逐渐介入到公共教育领域。据此可以推断出，随着政府改革和教育管理体制改革的持续深化，国家全面控制教育的传统型教育管理将日渐式微，最终退出历史舞台。

21 世纪之初，我国的公共教育管理逐步走向了放权、竞争、效率和多元化。一系列教育改革的规划、决定、方针、政策的出台，如在《面向 21 世纪教育振兴行动计划》(1998) 的基础上，制定的《国务院关于基础教育改革与发展的决定》(2001)、《国家中长期教育改革和发展规划纲要(2010—2020 年)》(2010) 等，标志着我国正逐步确立了“分级管理、分级负责”的公共教育管理体制。

由上可知，过去三十多年来，中国教育事业的面貌发生了根本性的改变，中国教育事业的发展与改革取得了重要进展。进入 21 世纪，中国经济社会发展步入“新常态”，教育改革和发展面临新情况和新问题，这意味着，全面深化教育领域综合改革任重道远。

(1) 中国经济发展进入新常态，对教育改革发展提出新要求

经济新常态是我国经济发展到一定阶段必然要经历的历史过程，是经济规律的客观反映，是中央审时度势做出的重大战略判断。在经济新常态下，作为国家发展基石的教育事业，应该如何根据经济社会全方位转型升级和创新驱动发展战略要求，主动地适应并积极超越中国经济新常态对教育发展所提出的要求与挑战，建立起适应中国经济新常态的、符合教育发展规律的教育管理体制，已经成为全面深入推进教育改革发展亟待研究和解决的理论课题和现实问题。在经济新常态背景下，政府对作为社会民生之首的教育事业的定位、承担和履行教育职能的重点、内容和方式也必然会发生重大转变。

(2) 政府供给教育服务模式的弊端日益凸显

在教育与国家高度一体化的计划经济体制下，中国的各级政府统揽

了宏观、中观、微观层面的一切教育事务，集举办者、办学者与管理者于一身，采取具体、直接、微观的管理方式，为社会公众生产和提供公共教育服务。当前，这种政府“统包统揽”的公共教育服务提供模式的弊端日益凸显，主要表现为：第一，容易产生政府教育职能的越位、错位和缺位问题，教育服务提供的无效率和低效率问题；第二，抑制了作为办学主体的学校的积极性、主动性和创新性；第三，挤压了各种社会力量办学的空间，阻碍了各类社会组织的发展和壮大。当前政府提供公共教育服务的质量、效率和满意度都遭受到了社会各界的严重质疑。

（3）社会公众对优质教育产品和高效教育服务的需求越来越强烈

随着经济社会的快速发展和人民群众物质精神生活水平的持续提升，公众对优质公共教育产品和高效率教育服务的需求日益增加，社会发展对创新型人才的需求日益强烈。中国教育开始从规模发展走向内涵提高、从基本普及走向质量提升、从满足共性到追求个性。^① 与中国教育的发展趋势以及公众的教育需求结构转变形成鲜明对照的是，目前我国公共教育财政投入不足，教育行政部门效率低下，公共教育覆盖面窄、优质教育资源总量不足增量有限，难以满足社会公众的教育需求。这些困难和问题无疑进一步加剧了我国公共教育服务的供求矛盾。在经济社会新常态下，政府如何突破有限时间和资源的困扰，有效地化解来自社会公众的压力，很好地解决教育服务的供求矛盾？这已经成为富有公共精神和社会责任感的公民关注和关心的疑难问题之一。

（4）各地出现了教育服务公私合作的实践探索

毋庸置疑，面对公众日益增长的公共教育服务预期、转型期日益复杂的教育问题以及现代教育治理对专业知识和技能越来越强的依赖性，决策过程高度集权、投入主要依赖财政资源、执行以教育行政机构自身力量为

^① 参见周徐红：《教育领域社会专业组织发展研究——以上海浦东新区为例》，上海交通大学硕士学位论文，2007年，第25页。



主、服务落实以等级权威为主要保障的政府提供公共教育服务的传统机制已经明显地表现出力不从心的状态。国家领导层越来越关注教育管理体制层面的改革和创新，试图寻找一种新的公共教育服务提供模式，打破政府单一服务主体状态，通过重构政府、学校和社会的关系探索公共教育服务提供的新机制。国家层面发布的正式文件指出要根据教育发展的自身规律和教育现代化的基本要求，以构建政府、学校、社会新型关系为核心，形成政府宏观管理、学校自主办学、社会广泛参与的格局。^①

在这一改革趋势当中，教育服务的公私合作无疑是最引人瞩目的。教育服务的公私合作是针对深化教育领域综合改革中提出的“政府主导”“发挥市场机制作用”“鼓励和引导社会力量兴办教育”等改革思路提供的一种可能的改革工具。它对革新我国教育管理体制，推进教育治理体系及治理能力现代化具有积极意涵。公私合作是政府与市场组织以及其他社会组织或者个人合作提供公共产品的制度安排与政策实践。^②作为一种制度安排和政策实践的公私合作，在实践方式上主要有两种类型——政策层面和项目层面的实践。（见表 1 和表 2）

表 1 政策层面允许或鼓励教育服务公私合作的政策一览表

法律或文件名称（颁布时间）	政策内容列举
《中华人民共和国宪法》（1982 年）	第十九条 “国家鼓励集体经济组织、国家企业事业组织和其他社会力量依照法律规定举办各种教育事业。”
《中共中央关于教育体制改革的决定》（1985 年）	“鼓励企业、社会团体办学”。

① 参见《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》，《人民日报》2013 年 11 月 16 日。

② 参见高树昱、吴华：《我国教育领域的公私合作伙伴关系审视》，《教育发展研究》2010 年第 8 期。

续表

法律或文件名称（颁布时间）	政策内容列举
国家教委《关于社会力量办学的若干暂行规定》（1987年）	“各级人民政府及教育行政部门应鼓励和支持社会力量举办各种教育事业，维护学校正当权益，保护办学积极性，在条件允许的情况下，尽力帮助解决办学中存在的困难，对办学成绩卓著者给予表彰和鼓励。”
《中国教育改革和发展纲要》（1993年）	对民办教育采取“积极鼓励，大力支持，正确引导，加强管理”的基本方针。
《中华人民共和国教育法》（1995年）	第四十一条 “国家鼓励学校及其他教育机构社会组织采取措施实施为公民接受终身教育创造条件。”
《中外合作办学暂行规定》（1995年）	第三条 “中外合作办学是中国教育对外交流与合作的重要形式，是对中国教育事业的补充。”
国家教委《全国教育事业“九五”计划和2010年发展规划》（1996年）	“‘九五’期间，积极发展各类民办学校，现在公办学校条件具备时，也可酌情转为‘公办民助’学校或‘民办公助’学校。”
国务院《社会力量办学条例》（1997年）	第四条 “国家对社会力量办学实施积极鼓励、大力支持、正确引导、加强管理的方针。”
《面向21世纪教育振兴行动计划》（1998年）	“今后3—5年，基本形成以政府办学为主体、社会各界共同参与、公办学校和民办学校共同发展的办学体制。”
《中华人民共和国高等教育法》（1998年）	第十二条 “国家鼓励高等学校之间、高等学校与科学研究机构以及企业事业组织之间开展协作，实现优势互补，提高教育资源的使用效益。”
《中华人民共和国民办教育促进法》（2002年）	第四十五条 “县级以上各级人民政府可以采取经费资助、出租、转让闲置的国有资产等措施对民办学校予以扶持。”

续表

法律或文件名称（颁布时间）	政策内容列举
教育部《关于加强基础教育教学管理若干问题的通知》（2002年）	第二条 “薄弱学校、国有企业所属中小学和政府新建学校等，在保证义务教育阶段学生就近入学、国有资产不流失的前提下，可以进行按民办学校机制运行的改革试验，实行公有民办。”
教育部《关于规范并加强普通高校以新的机制和模式试办独立学院管理的若干意见》（2003年）	第三条 “独立学院的合作者，可以是企业、事业单位、社会团体或个人，也可以是其他有合作能力的机构。”
《中华人民共和国民办教育促进法实施条例》（2004年）	第四条、第五条、第七条、第八条、第三十八条分别就“联合办学”“合作办学”“共同出资”“扶持与奖励”等问题作出了规定。

资料来源：高树昱、吴华：《我国教育领域的公私合作伙伴关系审视》，《教育发展研究》2010年第8期。

表2 项目层面的教育服务公私合作实践一览表

PPP 模式	实例
BOT（建设、经营、转让）	新潮中宝公司与政府签订 BOT 特许办学协议（浙江嘉兴）
教育股份制	教育股份制（浙江椒江）
教育券	教育券试验（浙江长兴）
公办托管	“管办评”联动机制委托管理实践（上海浦东）
国有民办	全国各地（如北京十一学校等）
民办公助	“公办、民办教师享有同等待遇”的政策实践（河南周口）
	广元外语学校的“公私合作”实践（四川广元）
名校专制	当地教育局与翔宇集团订协议将三所公办名校进行专制（江苏宝应）
	由德瑞集团公司投资成都外国语学校 and 成都实验外国语学校等（四川成都）

续表

PPP 模式	实例
公建民营	为明教育集团与各地政府开展合作办学（北大附中）
租赁托管	地方政府将好学校交给翔宇教育集团按照民办教育运作（湖北监利）
中外合作	潍坊科技职业学院与印度合作办学（山东潍坊）

资料来源：高树昱、吴华：《我国教育领域的公私合作伙伴关系审视》，《教育发展研究》2010 年第 8 期。

项目层面的教育服务公私合作实践模式，经过多年的探索，已经趋于多样化，这些模式既有相似之处又各具特色，且实践效果显著。系统考察政策层面和项目层面教育服务公私合作的实践，不难看出这些政策实践在拓宽教育经费筹措渠道、优化教育资源配置、促进优质教育资源的区域共享以及促进教育产权制度改革等方面进行了有益探索，助推了我国教育制度的改革和创新。

通过对项目层面的教育服务公私合作案例和实践的深入考察，笔者发现几乎所有教育服务公私合作模式的成功实践均有一个共同的特点：政府部门的优惠政策是吸引非政府部门或个人参与合作的必要条件，也是实现教育服务公私合作的关键所在。由此也可以看出，在中国当前体制下，教育服务的公私合作无法自发产生，展现出依赖政府推动和管理的发展路径。换句话说，当代中国教育服务公私合作中的政府管理问题已成为教育服务公私合作能否成功实现的关键所在。政府管理问题已经上升为教育服务公私合作的核心问题。在教育服务的公私合作剧增的今天，探讨政府管理教育服务公私合作的领域及能力显得尤为迫切。

从教育服务公私合作的本质看，政府管理也理应成为关注焦点。教育服务公私合作的大背景之一是现代国家中政府的服务化趋势，它导致

公共教育服务提供范围和程度的不断扩展以及复杂性不断加深，迫使政府重新反思在提供公共教育服务中的资源配置和生产安排的合理性。教育服务公私合作是政府革新公共教育服务提供的一种有益尝试。教育服务公私合作的逻辑起点源于公共教育服务提供中主体角色可分离以及政府与市场和社会的分工合作理念。教育服务公私合作是将政府通过民主政治过程确定公共偏好和获取资源的优势与市场或社会组织的生产服务的优势相结合，实现三者的优势互补、有效合作。教育服务的公私合作实质上是政府组织的一种边界扩展行为。通过缔结教育服务合同或其他市场手段，政府与以前仅仅存在垂直性的一般社会管理关系的非政府主体间构建了平行合作关系，借此将活动领域拓展到了政府组织本身具备的能力之外。教育服务公私合作创造了新的任务环境，需要政府发展和建设新的能力，去掌握和控制教育服务公私合作提供的过程，以对教育服务公私合作实施有效的管理。从这个意义上讲，政府对教育服务公私合作提供的潜在问题的认识以及处理这些问题的战略，将决定它是否能够成功地实施教育服务的公私合作提供。此外，教育服务的公私合作提供并非万灵药，相反，政府在试图利用非政府部门来实现公共教育目的的时候，同时也带来了新的成本、风险和不确定性。对主要限制性因素的理解、转化和消解，是实现教育服务公私合作提供的政策和管理意图的必要前提，它要求政府在政策和管理实践中发展对教育服务公私合作提供进行有效管理的能力。教育服务公私合作是一种新型的公共教育管理模式，有待学术界给予更多的重视和关注。

近年来，中国各级政府通过公私合作尤其是政府以购买方式提供教育服务的案例逐渐增多。随着实践的展开，也出现了许多失败的或者有争议的教育服务公私合作的案例。政府管理的重要性也开始逐渐获得认知和重视。因此，一个理论与实践结合的、全面但是问题意识明确的、以国际上教育服务公私合作的理论和实践为指导和借鉴的、探讨中国背