

曾宇航◎主编

DASHUJU  
YUDIFANGZHENGFUZHILI  
XIANDAIHUAYANJIU

# 大数据



## 与地方政府治理 现代化研究

中国财经出版传媒集团

经济科学出版社  
Economic Science Press

曾宇航◎主编

DASHUJU  
YUDIFANGZHENGFUZHILI  
XIANDAIHUYANJIU

# 大数据



## 与地方政府治理 现代化研究

中国财经出版传媒集团  
经济科学出版社  
Economic Science Press

## 图书在版编目 (CIP) 数据

大数据与地方政府治理现代化研究/曾宇航主编. —北京:  
经济科学出版社, 2017. 5

ISBN 978 - 7 - 5141 - 7999 - 6

I. ①大… II. ①曾… III. ①地方政府 - 行政管理 -  
电子政务 - 研究 - 中国 IV. ①D625

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2017) 第 101238 号

责任编辑: 周秀霞

责任校对: 王肖楠

版式设计: 齐杰

责任印制: 潘泽新

## 大数据与地方政府治理现代化研究

曾宇航 主编

经济科学出版社出版、发行 新华书店经销

社址: 北京市海淀区阜成路甲 28 号 邮编: 100142

总编部电话: 010 - 88191217 发行部电话: 010 - 88191522

网址: [www. esp. com. cn](http://www.esp.com.cn)

电子邮件: [esp@ esp. com. cn](mailto:esp@esp.com.cn)

天猫网店: 经济科学出版社旗舰店

网址: [http://jjkxcs. tmall. com](http://jjkxcs.tmall.com)

北京汉德鼎印刷有限公司印刷

三河市华玉装订厂装订

710 × 1000 16 开 17 印张 330000 字

2017 年 10 月第 1 版 2017 年 10 月第 1 次印刷

ISBN 978 - 7 - 5141 - 7999 - 6 定价: 49.00 元

(图书出现印装问题, 本社负责调换。电话: 010 - 88191510)

(版权所有 侵权必究 举报电话: 010 - 88191586)

电子邮箱: [dbts@ esp. com. cn](mailto:dbts@esp.com.cn))

# 前 言

众所周知，21世纪数据资源和土地、劳动力、资本等生产要素一样，已经成为促进经济增长的基本要素。大数据技术和产业的发展，使数据资源进一步成为有效集成国家政治、经济、文化、社会、生态等方面的重要战略性资源。大数据的广泛应用对国家治理模式产生了重要的影响，用数据分析、用数据决策、用数据创新的治理思维正在形成，通过“智慧治理”达到“善治”的目标将在大数据的时代真正变成现实。地方政府治理是国家治理体系的重要组成部分，作为地方政治、经济、文化的领导者和管理者，地方政府治理能力的高低影响着地方及整个社会的发展速度。我国正处在经济改革和社会转型的关键时期，面临着公共危机事件频发、社会矛盾突出的局势，对地方政府治理能力提出了更高的要求。大数据作为一种信息数据处理和储存技术，是推进地方政府治理体系和治理能力现代化的重要基础和支撑。本书围绕地方政府治理实践，重点研究了在大数据时代，地方政府如何运用大数据提升治理能力，推进政府治理变革等重大现实问题，为地方政府如何准确辨析新形势，快速应对新变化，正确采取新措施提供了参考。

# 目 录

公共治理视角下政府购买公共教育服务机制建构研究 .....	毛明明	1
王阳明的社会治理思想与实践及其现代价值 .....	罗爱武	17
运用大数据推进贵州社会治理精细化 .....	陈建刚	29
从主动与被动、互动到联动：国家治理逻辑的转换 .....	史 军 廖小东	38
大数据在我国社会保障基金管理中的应用研究 .....	卫 松 张丹译	50
大数据在精准扶贫工作中的创新应用与实践 .....	公衍勇 荣 莉	58
大数据推进政府治理变革研究		
——基于贵阳市“数据铁笼”之思考 .....	黄梦男	69
论大数据时代如何提高政府公共服务能力 .....	李超达 王红梅	76
公共行政人员的“行动者”角色认知		
——基于互联网时代复杂组织系统背景 .....	乔姗姗	84
大数据在社会保障管理中的应用探索 .....	荣 莉 公衍勇	93
大数据视域下行政决策科学化研究 .....	梁小海	99
大数据视角下的政府治理		
——以贵州省抢占大数据先机为例 .....	杨雪媛 雷 玮	107
大数据与政府治理结合现状、问题及对策探析 .....	朱绍豪	116
浅析如何提高地方政府治理能力		
——基于大数据的视角 .....	陈 茜	127
块数据背景下的政府治理 .....	王召侠	135
全面从严治党下干部管理创新探析 .....	周 舟	141
大绿色观念下的大智库建设 .....	高 创	147
基于大数据的公共交通管理研究		
——以贵阳市为例 .....	李文君	153
大数据背景下地方政府环境治理研究		
——以贵阳市为例 .....	练星硕	160
浅析公共价值视野下的电子政务服务质量绩效评估 .....	袁 帅	167
新型社会组织参与贵州民族村寨自治的实践探索 .....	田如意	174

### 大数据背景下地方“循数”治理模式探析

——以 X 县为例 .....	王欢喜	181
重塑城市低保制度：生存权与发展权的调适 .....	魏丹	189
应急管理中的数据开放应用研究 .....	赵振兴 曹凡	199
参与式治理：第三部门与贵安新区政府互动实践研究 .....	王雷 曹聪敏	207
略论我国乡镇行政领导者应具备的素质 .....	潘丽凤 宋冰 宋艳贺 韦芝珊	215
城镇化与公共服务供给间的协调关系探究		
——以贵州省为例 .....	邹雨君	223
基于大数据的智慧城市建设问题与对策研究		
——以贵阳市为例 .....	尹淑涵	231
基于产业发展阶段的地方政府电子商务管理体制研究		
——以贵州省黔东南州为例 .....	曾宇航	241
依法治教：多元参与下高等教育公共价值的实现路径 .....	樊梅	252
地方本科院校行政管理专业实践教学改革路径探究 .....	彭珊	259

# 公共治理视角下政府购买公共 教育服务机制建构研究\*

毛明明\*\*

**【摘要】** 政府购买公共教育服务作为公共教育服务生产和供给领域改革的新路径已经在我国逐渐起步并获得了一定程度的进展，而它的顺利实施则取决于有效的购买机制。在公共治理视域下，政府购买公共教育服务机制可以从为什么购买、谁来购买、为谁购买、向谁购买、购买什么、怎么购买这六大要素出发进行理论逻辑层面的建构，以此来保障政府购买公共教育服务活动的合理有序运行和持续稳定发展。

**【关键词】** 公共治理；政府购买；公共教育服务；机制

政府购买公共教育服务是政府在教育领域进行市场化改革的一个重要环节，作为政府提高公共教育服务供给质量和效率的一种有效选择，它将市场、公民社会以及个人力量引入到公共教育治理体系中，通过构建公私部门之间的合作伙伴关系实现了公共教育服务从单一的投资、供给主体向多元化的转变，以此推进了公共教育服务治理新格局的建设和形成。政府购买公共教育服务机制则是在购买活动中各构成要素之间所形成的兼备稳定性、因果性和规律性特质的相互联系及相互作用的具体体现，它是促使政府购买公共教育服务活动更加协调、有序、高效运行的基础和前提，因此，在公共治理视域下来探析政府购买公共教育服务活动的机制建构问题显得十分必要。

## 一、政府购买公共教育服务的相关概念厘定

### （一）公共教育服务

公共教育服务作为公共服务的重要组成部分，对它的有效供给是政府实现公

\* 基金项目：云南省哲学社会科学规划项目“地方政府向社会组织购买公共服务的风险防控机制研究”（编号 XKJS201503）；云南省哲学社会科学规划项目“地方政府购买公共服务的合同制治理机制研究——基于云南少数民族地区的实证分析”（编号：QN2016057）。

\*\* 作者简介：毛明明，贵州师范大学历史与政治学院教师，管理学博士。

共服务职能的关键所在。虽然教育服务具有一般商品的属性,具有价值、使用价值和交换价值的本质特点,是一种兼具公共产品和私人产品属性的“混合产品”,并存在进入市场交易的可能性,但同时教育服务又具有不同于其他社会服务产品的独特性,不能完全按照经济领域的基本规律来运营。由于教育本身的专业性和特定性,只有在公共权力内部运营并由公共部门所提供的教育服务才能称之为公共教育服务。公共教育服务是具有公益性、基础性、普惠性的面向社会公众的教育服务,它是为人的发展、升学和就业打基础的教育,具有非排他性较强和非竞争性较弱的特点。从我国发展的现实情况来看,中央和地方政府能够为社会提供的基本公共教育服务,按照社会公益性(正外部性)的大小进行排序,依次应为义务教育服务、学前教育服务、中等职业教育服务、普通高中教育服务、高等教育服务和社会紧缺的教育培训服务。其中,义务教育服务作为国家发展的基石,确保对它的优先供给是政府工作的重中之重。因此,本研究提到的公共教育服务,主要包括学前教育服务,九年制义务教育服务,特殊群体教育服务等,重点研究对象是基础教育领域中的义务教育服务。

## (二) 政府购买公共服务

政府购买公共服务作为一种新型的公共服务供给方式,通过“政府承担、定项委托、合同管理、评估兑现”这样一个实施过程,选取有被委托资质的社会组织来承担并完成原来由政府直接举办的、为人民日常生活和社会发展提供的各类公共服务事项,并把社会组织最终提供服务的数量和质量作为交易的依据,按照规定的合同标准进行评估后支付费用<sup>[1]</sup>。政府购买公共服务可以从广义和狭义层面进行概念界定:广义的政府购买公共服务是指政府与社会组织及其相关机构之间通过资金往来供给公共服务的模式,它包括公办民营、政府补贴等;但狭义的政府购买公共服务仅仅指通过公开招、投标,以合同的方式确立购买关系的模式<sup>[2]</sup>。因此,我们应该从以下几个特点来理解政府购买公共服务的内涵:第一,公共服务的政府购买更多的是指政府作为提供某类公共服务的责任主体而进行的狭义层次的购买,不包括自己作为消费者向市场进行的购买(即政府采购);第二,政府购买的本质应该是公共服务的私人生产,它是公私合作的一种具体形式;第三,政府购买公共服务的承接主体多样化,但主要是社会组织;第四,政府购买具有明显的市场交易的特点,它不同于政府补贴或者政府资助;第五,整个政府购买的过程应该通过签订合同来实现<sup>[3]</sup>。

## (三) 政府购买公共教育服务

从政府购买公共服务的概念范畴上来说,政府购买公共教育服务从属于政府购买公共服务的一种具体类型,政府购买公共教育服务也符合政府购买公共服务



的本质特征。因此通过借鉴政府购买公共服务的相关定义,我们可以将政府购买公共教育服务界定为:政府与各类社会组织签订契约,根据对社会组织所提供公共教育服务的评估,以公共财政全部或部分支付其费用,其目的在于向社会公众提供优质、高效、可选择的公共教育服务。此过程有两个本质内涵:第一,政府在供给公共教育服务中实现了“生产者”和“提供者”的分离,即提供公共教育服务仍是政府的职责所在,但政府不再是“直接生产”公共教育服务的提供者,而变为“间接生产”公共教育服务的提供者;第二,政府与社会组织之间是一种以“契约”为纽带的商品交换关系,即政府购买公共教育服务是政府与社会组织之间具有法律效力的合同购买行为,是政府与社会组织之间以“契约”为基础的购买过程<sup>[4]</sup>。

## 二、公共治理视域下政府购买公共教育服务的演变逻辑

### (一) 公共教育治理的提出

西方社会的发展历史表明,无论是公共组织还是私人部门,都不可能运用自身的资源和知识来独立解决在社会事务中所出现的一切问题。因此,对于政府、市场和公民社会的选择都不是单一的和绝对的选择,而应是一个如何相互补充和相互平衡的问题。即政府、市场和公民社会通过交流、合作和协调来对公共事务进行共同管理。于是,从20世纪90年代开始,多元主体参与的公共事务“治理”(governance)逐渐发展成为一个遍布欧美发达国家及许多亚非拉发展中国家的国际性现象与学术思潮。公共治理是力图突破政府的单权力中心以及“政府和市场”之间的二元对立等价值局限,通过理念、制度和行动的创新来建立一个有别于传统行政机制的公共事务管理模式。随着政府对于社会管理与公共服务职能的履行日益具体化,教育行政领域必须作出积极的回应,及时创造出新的公共教育服务机制和行事方式,即从教育管理走向教育治理<sup>[5]</sup>。公共教育治理是治理理论及其理念在公共教育管理领域中的具体应用。“公共教育治理”这一概念首次出现在我国发布的《国家中长期教育改革和发展规划纲要(2010~2020年)》中,这一概念的提出也为我国教育改革指明了新的发展方向。我们可以这样来理解公共教育治理的意蕴:政府在设计并完善相关制度的基础上,积极引导政府、市场和公民社会等主体来共同参与教育领域的公共事务管理活动,通过充分调动利益相关主体的积极性和主动性,来最终达成公共教育利益最大化的过程<sup>[6]</sup>。

### (二) 公共教育治理的PPP工具选择

萨瓦斯划分出了公共教育服务中的治理策略与具体形式<sup>[7]</sup>(见表1),但在

工具的选择上,不仅需要考虑政府对于工具的期待和标准,还需要考虑政府针对不同的政策议题,结合不同的资源限制、政策环境以及过去的经验教训等情况来综合选择。从当前的实践来看,由于公私合作(PPP)模式内在价值和逻辑基点都表现出与公共治理理论本质内涵的高度一致性,因此,公共教育服务 PPP 作为一种政策工具在教育公共治理当中扮演着极其重要的角色。

表 1 萨瓦斯关于公共教育服务中的治理策略与具体形式

制度安排	教育
政府服务	传统公立中小学系统
政府出售	地方公立中小学接受外区学生,由父母付费
政府间协议	学生到邻近的城镇上学,送出学生的城镇向接受学生的城镇付费
合同承包	城市雇用私人企业实施培训项目
特许经营	
补助	私立学校因接收每一位注册学员而接受政府补助
凭单制	小学的学费凭单,大学中的退伍军人福利
自由市场	私立学校
志愿服务	教区学校
自我服务	家庭教育

1. 公共教育服务 PPP 的理论假设。在基础教育阶段,公共财政有限特别是政府的“优质教育资源”有限的情况下,当政府在某种教育服务供给中资源和能力出现动力不足时,私人的有效介入可以加快服务的提供速度以及质量和水平。因此,公共教育服务的公私合作是基于这样的一个基本假设:政府出于政治、法律以及公共道义的责任,必须保证对公共教育服务的供给,但政府没有足够的成本和知识来提供公共教育服务,因此,需要私营伙伴的介入,利用它们的专业知识、技巧、管理来履行政府的公共教育责任。由此我们可以推断:政府可以与私营部门合作,这些私营部门有技术专长或能通过私营部门节约成本,私营部门也愿意与之长期合作,它们有一个共同的目标,且两者共同融入整个项目之中。基于以上假设,在供给公共教育服务时,应改变政府单一主体的供给状态,通过私人部门或社会组织的参与并形成公共教育服务提供过程中的伙伴关系。

2. 公共教育服务 PPP 的内涵。世界银行的一份报告《教育领域公私合作的作用和影响》认为教育领域公私合作就是指政府制定教育政策和提供教育经费,而私人部门向学生提供教育服务。一般而言,政府将某种教育服务项目外包给私人供应商,要求供应商在一段时间内提供合同规定数量和质量的服务<sup>[8]</sup>。公共教育服务的 PPP 供给模式是将市场中私人部门的逐利目标、社会中志愿部门的非营

利目标以及政府部门的公共利益最大化目标结合起来，在充分发挥各自资源和能力优势的基础上，通过达成契约上的伙伴关系，来缓解公共教育资金投入不足，改善公共教育服务的生产和供给状况。公共教育服务 PPP 模糊了公共组织与私人机构之间的职能边界，强调公私部门在合作的过程中共担风险、共享收益，并有效促进了公共教育服务系统内的效率性和公共教育服务供给的公平性以及责任性。

### （三）一种新的公共教育治理框架——政府购买公共教育服务

目前我国教育市场的发育仍然处于“细胞分裂期”，政府、市场和社会三大主体在教育领域中的职能分工还并不十分明确，公私伙伴关系中的“公”和“私”的界限划分的还很笼统，因此，在这样一个特定的时期，一个适应我国经济社会发展的新的教育治理模式正在孕育而生<sup>[9]</sup>。政府购买公共教育服务是基于政府购买公共服务这样一个宏观背景下产生和发展的，而在公共教育服务领域，为了构建“小政府—大社会”的教育职能模式，西方发达国家从 20 世纪 70 年代开始一直在找寻公共教育服务市场化的最有效模式，而政府购买公共教育服务通过将市场力量和公民社会引入到公共教育治理当中，通过构建教育领域中公私部门之间的伙伴关系，以此来不断提升政府提供公共教育服务的效率和质量<sup>[9]</sup>。

政府购买公共教育服务的关键环节在于公共教育服务“提供”和“生产”过程的分离。有学者提出公共物品的“生产”和“提供”过程应该由不同的主体来进行。原则上来说，政府应该来负责宏观层面的公共物品提供，而具体的公共物品生产工作则可以交给私人部门或公民社会等第三部门来执行。对此，民营化大师萨瓦斯认为，这种“生产”和“提供”角色的区分是“整个民营化概念的核心所在，更是界定政府角色的基础”<sup>[7]</sup>。因此，对于公共教育服务这样一种公益性质表现强烈的公共事业来说，虽然政府肩负着不可推卸生产和供给责任，但是要真正满足社会公众对多元化教育服务的需求，仍需发挥教育在市场和公民社会中生产的自主性，也只有通过对公共教育服务的“生产”和“提供”环节进行分离，充分展现在市场机制中公共教育服务生产主体的创造性和自主性，才能不断来满足多元化的公民教育服务需求。

## 三、政府购买公共教育服务“三元主体”界定及应然关系划分

政府购买公共教育服务活动涉及三个基本环节，即公共教育服务的供给、生产和消费，与之对应的作用主体分别是公共教育服务购买主体、承接主体和消费主体。而地方政府、教育社会组织和公共教育服务受众作为购买活动中三大作用主体的现实载体，它们共同在政府购买公共教育服务中构成了“三元主体”关系

的分析框架（见图1）。



图1 政府购买公共教育服务“三元主体”关系的分析框架

### （一）购买主体——地方政府

地方政府作为国家政治制度的重要组成部分，它在维护地方社会稳定和公共事务治理中扮演着关键的角色。在公共教育服务领域，地方政府既是公共教育服务的提供主体也是管理主体，政府生产和提供公共教育服务的能力是政府在履行教育行政职能水平上的集中体现。地方政府作为制度和规则的制定者、公共教育服务的法定供给者和出资者，在公共教育活动中体现出了绝对的权威性，从而保障了社会公众能够享受到教育服务的权利和机会，进而维护公共教育服务购买活动的规则和公平。因此，无论是在地方政府的本质属性上还是在地方政府的职能行使上，它都应该作为公共教育服务购买活动中的购买主体。从购买公共教育服务的执行角色来看，地方政府的意志和行为表达机构是具有法律地位的地方教育行政机关。

### （二）消费主体——公共教育服务受众

公共教育服务受众作为我国公共教育服务的消费主体，它不但是公共教育服务的使用对象还是公共教育服务的受益对象。在政府购买公共教育服务活动中，只有公共教育服务受众通过行使自身权利直接享用到了公共教育服务承接主体按照政府意志所生产出的服务后，才能说明整个购买活动的完成。在构成要件上，公共教育服务受众可以是有现实服务需求的个人，也可以是特定地理区域内的所有人抑或是需要某种公共教育服务的组织或机构。从政府购买公共教育服务的价值理性层面看，公共教育服务受众包括三类群体，即教育资源禀赋不足的群体、特殊受教育群体和多元教育需求的群体。

### （三）承接主体——教育社会组织

在我国的公共教育服务生产活动中，教育社会组织通常会更多地关注教育时

事问题和教育发展趋势，由于非营利性的价值取向和公共动机以及通过扎根于社区的、志愿参与的、独立运作的机制来实现组织的宗旨，教育社会组织在形态上更加灵活、应变能力也更强，并能够注意到政府无法顾及的教育细节，在提供某项特定的教育服务时，往往也能比政府更加有效地发挥教育公共治理的功能，比如运用自身的优势资源来弥补政府在教育服务供给中的缺口来满足不同层次的公共教育需求，通过市场机制来充分发挥教育资源配置的效用和效力等。它已经成为政府购买公共教育服务活动中主要的合作伙伴和重要的服务承接主体。从具体形式来看，我国的教育社会组织主要包括教育社团、教育学会、教育基金会、民办学校和教育中介组织<sup>[10]</sup>。

#### （四）“三元主体”间的应然关系划分

1. 购买主体和承接主体间的关系。基于对公共治理理论和公私伙伴关系理论的理解，政府与教育社会组织在各自独立的基础上形成合作伙伴关系，这意味着教育服务不再被政府所垄断，政府与教育社会组织之间也不再是自上而下的管理者与被管理者的关系和此消彼长的“零和”关系，而是平等协商、良性互动、资源互补、权责制衡、利益共享、风险共担的主体合作关系。

2. 购买主体和消费主体之间的关系。理想的政府和公共教育服务受众的关系应该是政府和教育服务受众被置于平等的主体地位，公共教育服务受众行使教育服务委托人应有的权利，根据自身需要向政府提出教育服务诉求，并就教育社会组织提供的服务质量向政府进行信息反馈。政府基于代理人的角色，勤勉履行供给教育服务的职责，维护教育服务受众的权益。二者在各方信息的获取、提供和沟通中相互辉映和交流，并在购买教育服务相关问题处理中达到良好的互动协作关系。

3. 承接主体和消费主体之间的关系。教育社会组织和公共教育服务受众之间由于政府的职能联接，表现出一种隐形的委托—代理关系。公共教育服务受众作为教育服务的消费者，应当在认识和履行自身义务的基础上，通过对教育社会组织的监督和评估来促使其不断地改进教育服务品质，从而来保障自身权益；教育社会组织应当秉持志愿性和非营利性的操守和良知，以公共教育服务受众为服务重心来满足其不断高涨的教育服务诉求。双方应当在坚持公共利益导向和承担相应主体责任的基础上来共同开发和利用建立在道德基础上的信任资源，并为建构针对公共教育服务受众的监督评价制度和教育社会组织的问责制度的完善以及双方之间良好的“生产—消费”关系而做出积极努力。

4. 承接主体和承接主体之间的关系。通过市场竞争来选择最优的公共教育服务承接主体是教育服务合同外包的一种理想状态：在教育市场中存在多个教育社会组织具备政府所要求的资质和能力来生产教育服务，政府为了选择最优的合作

对象，利用竞争性招投标等方式，充分营造备选服务承接主体之间可以公开公平竞争的制度环境，以此来获取最佳合作者。在这个过程中，教育社会组织之间是为了获得各自所需的资源和利益而进行的争夺和较量，同时表现出一种良性的能促使自身发展的竞争关系，彼此之间在竞争的基础上通过政府的引导来进行市场信息的共享和组织资源的互补、协调，并基于共同的志愿目标为政府和公共教育服务受众提供质优价廉的教育服务（见图2）。

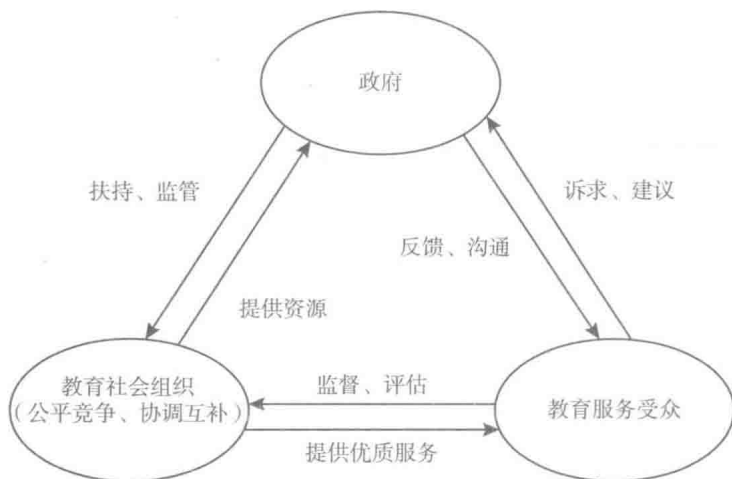


图2 政府购买公共教育服务中“三元主体”间的应然关系

#### 四、政府购买公共教育服务的内容价值诉求

为了更加深刻领会政府购买教育服务的价值所在，政府就要充分认识到什么样的教育服务最能满足公众的公共需要。公众需要和公共利益是实现行政价值的关键因素所在，因此，确立公众的教育服务需要，将直接决定着政府购买教育服务活动的发展方向，同时这也是清楚划分教育服务购买边界的一项重要根据。

##### （一）购买学位

根据我国《义务教育法》的规定，保障随迁子女接受义务教育是推进教育公平的一个重要基础。随着大量农民工进入城市务工，如何解决好随迁子女的求学问题是政府部门的重要职责之一，政府不能以公办学位不足为由，而把他们拒之门外。政府通过购买学位的方式为农民工子女提供接受义务教育的机会，从而解决在大中城市出现的“上学难”问题，这是政府间接履行教育职能的一种方式。从内涵概念来看，政府购买学位（购买学额）指的就是政府为了解决农民工随迁

子女的求学和入学问题，由政府出资，向民办教育机构或民办学校购买“入学位置”，让这些流动儿童到民办学校读书，为其提供基本的义务教育服务。这就意味着，无论是到公办学校还是民办学校，政府都是按照公办学校标准给予民办学校生均教育经费补贴，即他们享受到的政府补贴和支持是一样的。政府通过购买学位的方式来提供教育服务，既节省新建公办学校的大笔投入，又补充了公办教育资源的不足。在地方政府实践中，政府购买学位最早出现在上海浦东、深圳等地，为能保障随迁子女能接受义务教育而进行了积极尝试，并取得了明显的成效。

## （二）购买教育管理服务

政府购买教育管理服务是破解区域间和校际间教育资源不均衡、实现教育公平和扩大优质教育资源辐射范围的有益尝试，具体来说就是政府向专业教育组织购买管理服务，即委托专业教育组织管理公办资质薄弱学校或民办学校，专业化机构按购买契约履行职责，政府为其管理支付相应的费用，这种做法又叫教育服务的“委托管理”。作为政府公共教育服务方式改革的主要措施和探索教育均衡化的一种新途径，这种委托管理的方式旨在构建教育管理领域有效的管理体制和运行机制，通过“管、办、评”的分离和联动来拓展区域内、外的优质教育资源。政府购买教育管理服务的基本模式就是由政府或教育行政部门选取拥有优质教育资源的学校并由这些学校派驻管理团队对办学资质较差，需要提升办学水平的学校进行整体的、全方位的管理，最终提升其办学水平；在委托管理期间内，受援学校的办学性质以及和政府之间的隶属关系不改变；政府按照双方签订的委托管理合同来支付一定的管理费用，要求支援学校在一定期限内承担受援学校的办学责任，达成托管目标，并委托第三方评估机构对其托管效果和办学成效进行评估，直至整个合同的结束。

## （三）购买教育评估服务

在一般的市场交易活动中，购买方十分注重购买价值的实现，即“买的到底值不值”。从商品学视角来看，既然教育服务可以通过购买获取，那么作为一种商品形态的教育服务就必然有它的价值和使用价值，价值通过政府购买这一行为可以体现出来，而使用价值则需要通过服务的渐进过程来体现，但是购买公共教育服务的主体并不一定是直接消费和直接使用教育服务的主体，这就需要第三方来评估教育服务的供给质量，因此，教育评估服务也就随之产生了<sup>[11]</sup>。在政府购买公共教育服务的过程中，作为购买方的政府在用纳税人的钱去购买教育服务时应注重对公众的承诺能否实现，选择专业的、立场中立的教育评估机构来评估承接主体供给教育服务的质量，这对购买公共教育服务活动的成功实现起着关键

性的作用。另外，政府主要是通过购买的方式来选择教育评估方，这一行为也可以称为政府的“双重委托”，因为政府在购买教育服务与服务承接方签订协议后实现了第一层次的委托，而通过委托评估方来评估承接方提供的教育服务质量是第二层次的委托。因此，政府购买公共教育服务可以看做是帮助政府为购买行为作出一个公平、公正的检验。

#### （四）购买其他教育服务

基于公众的多元教育需求，政府除了购买学位来满足随迁子女的义务教育需求，购买管理来发展资质薄弱的学校，购买评估来保证购买活动的有效进行，还存在一些特殊的教育服务需求群体，比如残障儿童，他们同样享有平等接受教育的权利。政府可以通过购买的方式，为这些儿童提供特殊教育服务，通过“送教上门”来保障他们完成义务教育阶段的学习；针对特殊需要的学校，政府还可以通过购买师资培训、购买教育研究项目、购买课程咨询服务、信息服务、技术服务等支持性的“软件服务”以及购买教育发展所需的基础设施和工程建设等“硬件服务”。

### 五、政府购买公共教育服务的运行机理

“政府组织的高绩效实质上取决于两方面因素：一是政府体制和机构内部诸要素的合理组合；二是政府运行机制的灵活协调，并恰当地作用于管理对象的功能效应”<sup>[12]</sup>。在政府购买公共教育服务这一公私合作过程中，政府是购买活动的“发动者”，并且是“购买规则”的主要制定者，为了保障购买活动的顺利完成和提高购买的整体效能，政府有责任优化购买流程并建构一个稳定和灵活的购买运行机制。

#### （一）理论层面的政府购买公共教育服务运行过程

1. 基于主体关系层面的运行过程。在“三元主体”关系中，包含两层“委托—代理”关系，即服务受众委托政府生产和提供教育服务，政府又作为委托人把生产教育服务的权力委托给教育服务承接主体，这个过程中可以划分为四个阶段：第一阶段，公共教育服务受众首先提出教育服务诉求，政府对公众诉求进行诊断和判断，并确定合理可行的教育服务购买计划；第二阶段，政府发布公共教育服务购买信息，并向教育服务市场发出购买标的，通过招投标过程完成政府和承接主体之间的购买契约，政府对购买契约负有监管责任；第三阶段，公共教育服务承接主体按照购买契约向公共教育服务受众提供相应的



教育服务，并接受服务受众的监督；第四阶段，即购买活动的评估兑现，第三方评估主体根据制定的评估标准结合购买契约对承接主体提供的教育服务质量和效果进行综合评价，并把评估结果及时反馈给政府和服务受众。由此可见，在公共教育服务的购买过程中，服务受众、地方政府、承接主体、评估主体之间应该是一种配合默契，沟通有效、责权分明，结构衔接紧密的高度契合的关系（见图3）。

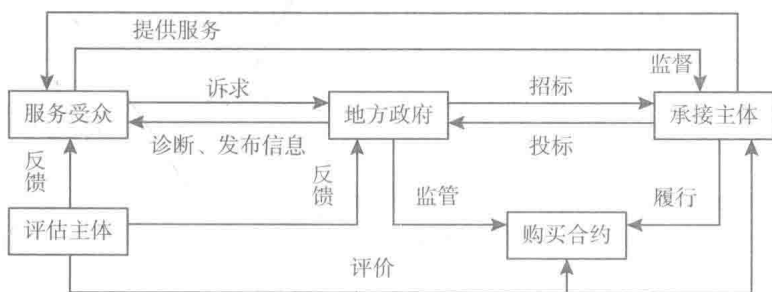


图3 购买主体关系层面的政府购买公共教育服务运行过程示意图

2. 基于政府层面的运行过程。地方政府是公共教育服务购买活动的购买和管理主体，并发挥着其他主体无法替代的作用。因此，从政府层面进一步解构公共教育服务的购买运行过程，对分析其内在运行机理，明晰购买运行轨迹是十分必要的。政府从提出购买需求到购买活动的评估验收大致由十三个要素组成（见图4）。这些要素所组成的结构和机能如下：（1）政府在对购买公共教育服务进行可行性和必要性的研究的基础上，由教育行政部门提出购买项目需求；（2）政府根据公共教育服务的购买范围和购买数量确定相应的预算，并报财政部门审核；（3）政府协同相关职能部门开展购买活动的可行性研究并对立项依据进行审核；（4）政府根据立项审查结果，按照相关规定编制公共教育服务购买目录；（5）政府向社会公布政府购买的内容和范围、购买价格、预算资金规模以及质量要求和各项服务指标等；（6）服务承接主体根据政府规定向政府提交项目申报材料；（7）政府对提出申报的承接主体进行资质筛查和认定，确定可参与招投标名单；（8）政府开标，并根据项目目标，委托第三方开展竞标评审；（9）向社会发布通过竞标的承接主体及其相关信息；（10）政府在公布期结束后和服务承接主体商定相关细则，确定最终的购买合同；（11）政府定期对项目实施过程进行管理和监督；（12）政府邀请第三方评估机构对承接主体生产和提供的公共教育服务质量、满意度等进行专业绩效评估验收；（13）政府根据合同和最终评估结果支付资金（资金拨付也可能发生在不同项目阶段）。