

ZHENGFU GOUMAI JIAOYUFUWU
DE ZHENGCE YANJIU

政府购买教育服务 的政策研究

周翠萍 著

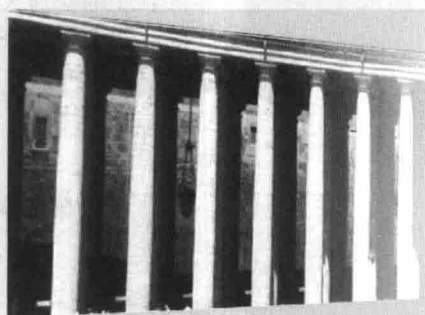


上海交通大学出版社
SHANGHAI JIAO TONG UNIVERSITY PRESS

ZHENGFU GOUMAI JIAOYUFUWU
DE ZHENGCE YANJIU

政府购买教育服务 的政策研究

周翠萍 著



上海交通大学出版社

图书在版编目(CIP)数据

政府购买教育服务的政策研究 / 周翠萍著. — 上海:
上海交通大学出版社, 2013
ISBN 978-7-313-09338-7

I. ① 政… II. ① 周… III. ① 教育政策—研究 IV.
① G510

中国版本图书馆CIP数据核字(2012)第317596号

政府购买教育服务的政策研究

周翠萍 著

上海交通大学出版社出版发行

(上海市番禺路951号 邮政编码: 200030)

电话: 64071208 出版人: 韩建民

业荣升印刷(昆山)有限公司印刷 全国新华书店经销

开本 787mm×1092mm 1/16 印张 14.5 字数 253 千字

2013年1月第1版 2013年1月第1次印刷

ISBN 978-7-313-09338-7/G 定价: 58.00 元

版权所有 侵权必究

告读者: 如发现本书有质量问题请与印刷厂质量科联系

联系电话: 021-52711066

周翠萍的第一部专著即将出版，喜悦之情难以言表。作为她的导师亦深为其持之以恒追求学术之真谛的精神所感动。

周翠萍是我回国任教后招收的第一批博士生，四年前她打来的第一个电话，至今仍让我记忆犹新。当时尚在太原师范学院任教的她，以极其急切的语气向我诉说了其对于教育理论研究的钟爱，对重返母校攻读博士学位的向往，以及希望为改变中国教育之现状及困境贡献绵薄之力的信念。说老实话，一个已然成立了家庭并有了孩子的女性能否适应读博期间高强度、高压力的学习生活，又如何协调好家庭与学习之间的关系，对于我这个留学日本十几年，曾亲身经历和体验过攻博之艰难的前辈来说，心中是有疑问的。周翠萍的举动无异于自讨苦吃。记得我在日本留学期间，曾不止一次看到日本教授劝说欲考博的女生放弃这一想法。我也曾劝说周翠萍，但她的态度却异常坚定。顺利考入华东师范大学教育学系教育政策学专业以后，三年来周翠萍参与了我主持的多个科研项目，其中有些工作甚至是极其琐碎的，但她却总是一丝不苟、尽其所能。

文科的研究十分注重过程，对任何一个社会现象是否具有敏感的问题意识，以及通过怎样的研究方法去揭示问题的本质并寻求解决的途径，这都需要平时的积累与观察。而跟随导师一同探究、一起思索、一块切磋，才有可能逐渐形成自己的立场、观点和对问题的看法。我一直认为，相对于博士论文而言，平时的历练、过程中的思考以及逐渐形成的问题意识都是一个未来研究者所必须具有的专业素养。十分欣慰的是，周翠萍不仅很好地理解了这一意图，而且在三年的读博期间，身体力行、兢兢业业、踏踏实实地践行了这一过程。《政府购买教育服务的政策研究》一书即是在这样一种日积月累、耳濡目染的切磋中逐渐形成的。

政府购买公共服务产品在西方也仅形成于20世纪80年代，其起源要追溯到20世纪70年代产生的新公共管理运动（NPM），在我国则完全还是一个新鲜事物。所谓“政府购买公共服务”的本质，就是希望通过这一形式去转变政府的职能，引入市场竞争机制和企业管理理念，同时注重绩效和产出，并以“顾客”为导向，去充分地利用市场和社会的力量，从而使政府与社会组织或企业之间形成一种公私合作的伙伴关系（Public-Private Partnerships）。

“政府购买服务”的真正意图不仅仅是为了解决一个所谓如何经济与减低成本的问题，当然



也不是为了刻意放弃政府的职能，其更深的含义还在于实现一种“政府承担、定项委托、合同管理、评估兑现”的模式，来真正提高公共管理的服务水平和服务效益，同时为建立廉洁、高效的服务型政府提供新的可能。这一理念和模式的推广无疑具有积极的意义。

由于教育是一种公共服务事业，因此也归在政府可购买的范围之内。而且政府购买民间力量举办的教育活动，对于改变以往由政府统包教育，并长期形成的一元化、僵硬的教育体制而言，还可以起到缓和乃至丰富的作用；而对于深入推进民办教育的发展，由此形成官民互为补充、互相协调的多元化教育发展模式来看，也提供了可能的条件与机会。

近年来，政府购买教育服务在我国有蔓延的趋势，一些地区通过这种形式缓解幼儿入园难或民工子弟入学难的问题，均起到了十分有效的调节作用。但教育与一般的公共服务不同，它的服务对象是人。其中，关乎人的成长质量、人的成长过程的检测和评估似乎又极难保证量化与标准化。因此，怎样才能做好科学的评估，保证政府购买的教育服务是合格的、健全的，又应建立怎样严密的评估与监督机制，确保培养人的服务既健康又有效，归根到底都涉及一个政策的制定与保障的问题。教育是一个社会公益性的事业，而购买服务又涉及市场的运作，有市场就有利益的追求，怎样平衡一种供需关系，怎样才能使它们处在一种相对平衡和稳定的状态，无疑需要政策的调节，尤其是对监控与评估政策的研究。

周翠萍为她的处女作付出了大量心血，也留下一些涉及政策的关键问题仍待研究。比如：近年来，一些地方政府对于公益项目尤其是教育服务的购买呈激增的态势，怎样去区分和判断政府这一行政行为的真实意图和效果？也即其究竟是基于怎样的原因或立场，才作出这一“作为”或“不作为”的行政举动？换言之，政府究竟是为了规避风险而把责任推向民间，还是真正为了推动民办教育的健全发展，同时也避免了政府的盲目投资？又如，在购买教育项目的过程中，政府与民间教育机构或组织形成了契约合作关系，应由谁来承担被委托组织就是否履行合同义务的事项进行监督和评估的义务？这一评估机制应该怎样建立？出现风险又应怎样追究责任？等等。对这些问题我相信本书的作者一定会再接再厉，对这一倾注了三年甚至更长时间心血的课题继续深入思考，在政策层面提出更加完善和缜密的对策与建议。

吴遵民

2012年2月26日于上海银鑫寓所

目录

CONTENTS

绪论 / 1

- 一、问题的提出 / 1
- 二、研究意义和研究范围 / 7
- 三、概念界定 / 8
- 四、国内外研究述评 / 18
- 五、研究方法和全书基本结构 / 26

第一章 政府购买教育服务概述：理论前提与内涵解读 / 29

- 一、构建“政府—公民社会—市场”三元教育治理模式 / 29
- 二、提供公共教育服务是政府的基本公共职能 / 40
- 三、教育领域存在市场并可引入市场机制 / 44
- 四、政府购买教育服务的内涵解读 / 48
- 五、政府购买教育服务的边界 / 52

第二章 国外政府购买教育服务政策：国际考察与案例分析 / 57

- 一、为什么购买教育服务 / 57
- 二、向谁购买教育服务 / 65
- 三、购买什么教育服务 / 69
- 四、如何购买教育服务 / 79
- 五、购买教育服务的成效 / 89
- 六、购买教育服务存在的问题 / 93

第三章 我国政府购买教育服务政策：实践考察与案例分析

——以上海市浦东新区为例 / 97

- 一、为什么购买教育服务 / 98
- 二、向谁购买教育服务 / 100
- 三、购买什么教育服务 / 102
- 四、如何购买教育服务 / 110
- 五、购买教育服务的成效 / 113
- 六、购买教育服务存在的问题 / 118

第四章 我国政府购买教育服务政策的可行性分析 / 129

- 一、国内外政府购买教育服务的政策比较与分析 / 129
- 二、实施政府购买教育服务政策的条件分析 / 136
- 三、我国实施政府购买教育服务政策已具备一定的可行性 / 152
- 四、我国政府购买教育服务政策实施的问题分析 / 165

第五章 我国政府购买教育服务：政策设计与实施策略 / 177

- 一、对我国政府购买教育服务的理性思考 / 177

目录

CONTENTS

二、形成政府购买教育服务的政策体系 / 181	附 录 / 208
三、政府购买教育服务的实施操作 / 190	我国政府购买教育服务的政策研究访谈提纲 / 208
四、我国政府购买教育服务政策的实施策略 / 196	政府购买教育服务政策调查问卷（教师卷） / 210
	政府购买教育服务政策调查问卷（家长卷） / 212
结语 / 203	参考文献 / 214
	后记 / 224

绪 论

政府购买教育服务是20世纪80年代以来西方国家向社会公众提供教育服务的形式之一。近几年来,我国一些地区开始了政府购买教育服务的相关探索。虽然目前我国政府购买教育服务还没有成为一个普遍性的、全局性的政策问题,但从教育政策学的视角出发,主动地、预先地对我国基础教育阶段,政府购买教育服务政策的现在与未来、实然与应然进行研究,对于丰富和发展政府购买教育服务的相关理论,为我国政府购买教育服务政策的实施和推广提供借鉴与参照等都具有重要的意义。

一、问题的提出

人类进入阶级社会后,教育与国家(政府)之间的关系,即教育是国家(政府)的责任还是民间(个体)的责任,国家对教育的定位是怎样的,国家以何种方式承担教育职能成为贯穿人类教育发展史的基本问题之一。教育是国家的责任还是民间的责任,国家承担教育职能的方式经历了几次历史性的转移与变迁,对这些问题的回答使我们有必要展开历史的画卷,简略地回顾从古代社会、近代社会到现代社会,从中国到世界各国教育的发展历程,以此追寻国家(政府)与教育之间的关系变迁。

(一) 教育:从“私学”走向“公学”

人类社会发展之初,由于生产力水平低下,社会生活的范围和规模较小,最初的教育是家庭的职能与权利。以家庭为基本单位,以言传身教、个别化的方式来传承人类文明和生存生活的技能是原始社会教育的主要特征。大约在公元前3000~公元前2000年之间,人类最早的学校产生了。学校教育机构的出现是人类历史上教育职能的第一次重要转移,即教育职能从家庭部分地转移到社会,使教育活动更加专门化。^①在漫长的奴隶社会、封建社会里,学校教育既有政府举办的“官学”,也有私人举办

① 劳凯声.公立学校200年:问题与变革[J].北京大学教育评论,2009(4).

的“私学”。奴隶社会的“官学”只有世袭贵族子弟才能入学，封建社会的“官学”对入学对象的出身、地位也有诸多的限制。奴隶社会和封建社会的学校教育均具有鲜明的阶级性，“官学”的招生对象只局限于统治阶级、特权阶层、富裕阶层的子弟。与“私学”相比，“官学”的办学规模较小，招收人数较少。广大劳动人民接受教育主要依靠私人举办的“私学”，“私学”成为奴隶社会和封建社会主要的学校教育形式。在奴隶社会、封建社会，政府所承担的教育职能是狭窄的，是为特权阶层服务的，教育主要是民间的责任。能否接受教育、接受什么样的教育主要由个体在社会中的阶级地位和经济地位决定。中国的教育大致如此，19世纪以前世界上其他国家的情况也大致如此。

到了近代社会，伴随科学技术革命的兴起，社会生产力有了极大提高，社会物质财富不断增加。资本主义工业的发展对劳动者的文化知识素养提出了更高的要求，促使政府更积极地承担起对教育的责任，扩大劳动人民受教育的机会、建立公共教育制度的呼声日益高涨。德国是世界上最早实施强迫普及教育的国家。1852年美国的马萨诸塞州在国内率先颁布了强迫义务教育法令。英国于1870年颁布了第一个普及义务教育的法令《初等教育法》。19世纪末20世纪，初世界各国陆续建立了以政府力量为主推动教育事业发展的公共教育制度。教育逐渐由民间（私人）的事变为了国家（政府）的主要责任，实现了教育职能的第二次转变，即教育的责任从社会转向了国家。国家权力的推动促进了教育事业的蓬勃发展，提高了人类的整体文化素质，现代教育体系逐渐形成。

纵观古代、近代教育发展的历史过程，国家承担教育的方式逐渐从“私学”走向“公学”，教育的责任逐渐从是民间（私人）的事演变为了是国家的责任。由此可见，教育由国家（政府）来承担还是由民间（私人）来承担，并不是由教育本身所先天决定的。这个贯穿教育历史发展的基本问题是与不同时代背景、民族文化等因素密切相关的。不可否认的是，在人类社会不断发展进步的历程中，教育在社会发展和国家强盛中所起的重要作用日益凸显。一个国家的繁荣昌盛、人才辈出必须依赖于优质的教育。以国家（政府）的强制力和权威性来发展教育事业，提高广大民众的文化知识素质，促进国家与民族的振兴与强盛，成为世界各国的共识。

（二）政府承担教育职能：提供者和生产者的分离

在人类社会的历史发展进程中，教育实现了从家庭到社会、从社会到国家的职能转移。承担教育职能已成为政府履行公共职能的重要组成部分。但接踵而来的问题

是,各国的政治文化背景不同,经济发展水平各异,政府应以何种方式承担教育职能,政府能承担多少负荷的教育职能,这成为世界各国在实践中不断摸索的重要问题之一。

20世纪30年代以前,受古典自由主义意识形态和经济理论的影响,社会治理呈现出“强市场—弱政府”的特征。英国古典经济学家亚当·斯密(Adam Smith)认为,个人都是理性的“经济人”,都追求自身经济利益的最大化,应根据市场所给予的价格信号来决定自己的行动,这种行动应受制于市场而不是政府。在亚当·斯密“看不见的手”理论的引导下,政府的定位是市场的“守夜人”,主要保障市场自由,充当个人和国家财富的保障者。20世纪30年代以后,世界经济的大萧条、市场失灵使人们重新认识市场在社会治理中的有限作用,由此,凯恩斯主义^①兴起。世界各国纷纷形成了“从摇篮到坟墓”的完备的社会福利体系,政府大包大揽,事必躬亲,包揽了关于教育的一切事务。这种“大政府”的理念模式一直延续到20世纪70年代。

20世纪70年代后,伴随着石油价格的大幅度上涨和国际金融体系的瓦解,发达国家的经济由战后的迅速发展转入严重的“滞涨”阶段。在此背景下,各国政府纷纷削减社会福利开支,探索公共服务合同外包等提供服务的方式,来降低服务成本,增加资金来源,提高服务质量。西方福利国家的“大政府”模式在世界经济“滞涨”面前出现失灵,迫使其反思“大政府”职能的能力与限度。许多国家开始以新自由主义思想来指导国内的改革。杰夫·惠迪在《教育中的放权与择校:学校、政府和市场》一书中对英国、美国、澳大利亚、新西兰和瑞典五国教育改革进行考察后指出:五国的教育改革存在共同的趋势,那就是占主导地位的新自由主义理念成为教育改革的政治理论基础,市场机制受到特别的重视,由官僚政府所提供的福利正逐渐被通过“准市场”来分配的福利所取代。^②20世纪七八十年代开始的世界各国的教育改革,虽然时间有先后,规模有大小,改革力度各不相同,但共同的特征是普遍借助市场的力量来改革、改善本国的教育。

在这场教育改革中,政府的改革初衷并不是要放弃对教育的责任,而是通过变革承担教育职能的方式来提高政府提供教育服务的质量和效益。政府试图在教育领域中

① 凯恩斯主义,也称为凯恩斯主义经济学,是在英国经济学家凯恩斯所著的《就业、利息和货币通论》思想的基础上不断发展所形成的经济理论。凯恩斯主义认为市场是不完善的,国家有必要采取各种政策措施对经济进行干预。

② [英]杰夫·惠迪,[美]萨莉·鲍尔,[英]大卫·哈尔平.教育中的放权与择校:学校、政府和市场[M].马忠虎,译.北京:教育科学出版社,2003:44-45.

引入市场、第三部门的力量，共同参与教育服务的提供，打破政府对公共教育服务的垄断性供给，改变由此所造成的教育服务质量低下的状况。在此过程中，政府由教育服务产品的生产者和直接提供者，变为教育服务产品的购买者和间接提供者。无论是美国的特许学校、英国的教育行动区，还是新西兰的选择教育项目、菲律宾的教育服务合同等，其改革的内容、类型并不完全相同。但这些教育改革共同之处是均致力于打破政府单一办学的困境，将教师团体、社区组织、企业集团、私立学校及个人等吸引到教育领域中来，共同参与教育服务的提供，政府向他们提供办学的日常经费和其他教育经费的补助与奖励。虽然各国的称谓不同，但这些都是政府购买教育服务政策，因为它们都具有政府与市场中的各类社会组织或个人签订合同，由市场中的社会组织或个人参与或在政府的监管下独立地提供教育服务，政府向其支付全额或部分的服务费用的特点。

20世纪初至今，在政府与教育的关系以及政府承担教育职能的方式上，世界各国不尽相同。但总的趋势是，20世纪70年代以前，普遍建立起了以凯恩斯主义思想指导下的社会福利体系，对教育大包大揽，事必躬亲，政府将教育的所有责任都扛在了肩上。20世纪70年代末开始，世界经济发展的停滞和经济危机的频袭，使各国重新开始定位政府与教育的关系，克服了简单的二元思维，在政府与教育之间引入了第三方力量。政府承担教育职能的理念和方式发生了很大的变化。在教育服务产品的提供中，政府仍然负有不可推卸的责任，仍然是教育服务产品的提供者，但可以不再是教育服务产品的直接生产者。

（三）我国政府购买教育服务政策是否可行：理论与实践都有待研究的问题

以“和平与发展”为主题的21世纪，是一个变革风起云涌的世纪。在全球化的大背景下，任何一个国家都不可能关起门来求生存、求发展。各国的发展和教育改革呈现出相互学习、相互借鉴、相互影响的发展趋势。我国的教育改革既受到世界各国教育改革这个“大气候”的影响，同时也具有许多本土的特征。中国作为一个崛起的发展中国家，正在交流与融合、传承与创新中不断强大，日益强盛。回顾新中国成立后60多年的发展历程，我国以非凡的勇气走完了其他国家需一个世纪才能走完的工业化道路。“文化大革命”结束后，十一届三中全会的召开，确立了以经济建设为中心的基本路线，教育事业迎来了崭新的发展机遇与挑战。1985年，《中共中央关于教育体制改革的决定》颁布，标志着我国的教育改革与发展进入了一个新的高速发展时期。1986年颁布了《义务教育法》确立了我国的义务教育制度，使我国基础教育的普及有

了法律和制度上的保障。30年来我国教育改革与发展取得了令人瞩目的成就,中国的教育面貌发生了根本的变化。在新世纪,中国的教育出现了许多新情况、新问题,这成为我国教育改革向纵深发展的动力。

1. 社会主义市场经济体系逐渐确立

党的“十四大”将建立社会主义市场经济体制确立为我国经济体制改革的目标。1993年颁布的《中国教育改革和发展纲要》明确提出要建立起与社会主义市场经济体制、政治体制和科技体制相适应的教育体制。社会主义市场经济的逐步建立与完善必然对教育改革与发展带来深刻的影响。教育如何主动地适应并积极超越社会主义市场经济对教育改革所提出的要求与挑战,我国如何建立起适应社会主义市场经济体制的、符合教育发展规律的教育体制,成为新世纪教育改革发展中需要不断研究与实践的问题。在此背景下,政府对教育的定位、政府承担教育职能的理念与方式也在悄然发生着变化。

2. 政府提供教育服务存在错位、越位和缺位现象

在传统的计划经济模式下,政府是公共教育服务的唯一提供者,既是“裁判员”,又是“运动员”;既是“掌舵人”,又是“划桨人”。政府作为公共教育服务的生产者和提供者,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,造成了政府教育职能的错位、越位和缺位现象,具体表现在:第一,政府干预太多,造成政府精力分散,负担沉重,不可避免地出现行为失误、忽视大局、决策失误、政策失灵、效率低下的问题;第二,压抑了学校的办学积极性,造成学校对政府的过度依赖;第三,政府垄断教育,挤压了各种社会力量办学的空间,阻碍了各类教育中介组织的发展和成长。^①政府提供公共教育服务的质量和满意度都受到了严重质疑。

3. 社会公众对优质教育服务的需求强烈

而与政府提供教育服务存在错位、越位和缺位的现象相对应的是,社会公众对优质、高效教育服务的需求越来越强烈。改革开放30多年来,我国的教育发展目标发生了两个方面的重大转变:第一,从穷国办大教育走向大国办强教育;第二,教育发展机制从供给约束型教育转向需求导向型教育。^②随着我国社会经济建设的不断发展,人民物质精神生活水平的不断提高,社会公众对教育的需求已经从“有学上”变为

① 褚宏启. 政府与学校的关系重构[J]. 教育科学研究, 2005 (1).

② 谈松华. 深化教育改革需要制度创新[J]. 中国教育学刊, 2009 (1).

“上好学”，家长对名校趋之若鹜乃至名校门前的“摇号”甚至“静坐”等，都反映了对优质、高效的教育服务的需求日益强烈。但与之形成鲜明对照的是，我国目前优质教育资源总量不足，不能满足广大社会公众对优质教育的需求，形成了社会公众多元的、个性化的教育需求与政府供给教育服务产品不足之间的突出矛盾。

在新形势下，政府提供教育服务面临着来自社会公众的双重压力：第一，政府不能满足社会公众对教育服务优质的、多元的、个性化的需求；第二，政府在短时期内无法满足社会公众急剧增长的、大范围的、数量庞大的对优质教育服务的需求。在社会公众对教育的“数量”与“质量”需求的双重压力下，政府如何通过有效的教育管理制度创新来逐步扩大优质教育资源的总量？如何在有限的精力、财力和物力条件下，满足急剧增长的社会公众对优质教育服务的需求？这些问题成为困扰政府的众多难题之一。正是在此背景下，国内一些地区开始试行以政府购买教育服务的方式来满足社会公众的教育需求。

4. 各地出现了政府购买教育服务的实践探索

政府购买教育服务在我国还是新事物，只在少数地区进行了一些试点，积累了一些经验。比如，湖南省郴州市教育行政部门将政府原来直接举办的教育系统奖优扶困事项以购买服务的方式交给郴州市教育基金会办理，政府根据教育基金会实施服务的数量和质量按一定的标准进行评估后支付费用；四川郫县教育局针对当地外来人口和投资人员的不断增多、学校学位（学生的入学位置）明显不足、人民群众对优质教育资源需求提高的现状，采用政府购买教育服务的方式，向成都树德联合学校（私立学校）购买学生的入学位置，既化解了当地教育学位不够的矛盾，又开辟了政府通过公共财政支持民办教育发展的新途径；再比如，上海市浦东新区依托“先行先试”的政策优势，开展了委托管理、购买学生的入学位置、购买评估等许多方面的实践。与国外政府购买教育服务的特征相同的是，国内这些案例的共同特征是在政府转变教育职能的大背景下，政府以全部或部分付费的方式向社会组织（社会团体、民办教育机构等）购买一定数量和内容的教育服务。

虽然目前国内对政府购买教育服务的实践探索还不具有普遍性、大范围实施的特点，但湖南省郴州市、四川郫县等地方政府购买教育服务实践的相继出现，说明我国已经出现了适应购买教育服务成长的土壤和催生其出现的需求。再加之，国外20世纪七八十年代开始的以教育市场化为导向的教育改革的特征之一，就是政府为提高教育服务供给的质量和效益，向社会组织购买教育服务。那么，面对我国出现的这一新情

况、新问题，有必要未雨绸缪地对它进行深入的研究：目前国内试行的政府购买教育服务政策的未来发展前景是怎样的，即政府购买教育服务政策能否在我国其他地区得以普遍地实施和推广？在此核心问题之下，深入探讨：政府购买教育服务得以成立的理论前提是什么？我国政府购买教育服务政策的实施推广所需具备的条件是什么？目前我国政府购买教育服务政策的实施推广是否具备了一定的可行性？如果政策的推广实施已经具备了一定可行性的话，政策应如何推广实施？等等。

二、研究意义和研究范围

（一）研究意义

正如前文所述，目前我国政府购买教育服务还处在地方性的实践与试行阶段，没有出台中央、省市层面的相关专门政策来规范实践。在此背景下，研究“政府购买教育服务政策”及其是否可行的意义在哪里呢？

首先，政策科学的研究应是一种主动的、预先的研究。在政策研究领域，存在一种倾向：“领导画圈，研究者围绕圈圈研究。”也就是政策制定者确认政策问题，研究者根据政策制定者确认的政策问题展开相关研究。此种倾向并不能发挥自然科学所倡导的“防患于未然”的预防理念，政策研究可能变为一种政策诱导研究。政策问题的确认首先应是一个科学研究的过程，其次才是政治过程。^①

其次，政策研究应具有超前性和前瞻性。美国学者邓恩（William N. Dunn）将政策问题表述为：“政策问题是通过公共活动能得以实现的未实现的需要、价值或改进的机会。”^②可见其关注的是政策问题在理论上的合理性，关注的是政策研究的超前性和前瞻性。政策制定的过程不应是一个仓促的、短期的行为，政府在政策制定过程中不应是“消防员”的角色。如果一个问题能在它成为引起社会、政府、媒体等广泛关注的普遍性问题之前就得以深入地研究与分析，那么当它成为一个政策问题时，当它通过政策方案的选择成为一项政策时，政策问题确认前所作的研究与分析，对政策问题积累的深入认识与把握，将使政策制定过程更加科学化，将更有效地提高此项政策的执行效果。

因此，虽然目前本研究所确立的研究问题还没有成为我国教育实践中一个颇受关

① 林海，邵晶晶. 政策问题确认：经验判断还是科学界定[J]. 中国医院管理，2004（2）.

② [美]威廉·N. 邓恩. 公共政策分析绪论（第二版）[M]. 谢明，杜子芳，译. 北京：中国人民大学出版社，2002:156.

注的、普遍性、全局性的政策问题，还没有从一个实践现象上升为国家的政策问题，但如前文所述，从国内外政府购买教育服务的现状与趋势来看，其很可能成为我国未来教育改革的趋势之一。从这个意义上来说，对政府购买教育服务政策进行研究的价值与意义在于，主动地进入我国政府购买教育服务政策是否可能、是否可行的研究领域；系统总结与建构关于政府购买教育服务得以成立的理论前提，丰富发展政府购买教育服务的相关理论；描述与分析国内外政府购买教育服务政策实施的经验与问题，为我国未来政府购买教育服务政策的推进提供借鉴与参照；在此基础上，探究我国政府购买教育服务政策实施所需的环境与条件，从而预测我国政府购买教育服务政策是否可行；如可行的话，需具备怎样的环境，需建立、健全怎样的制度等。力所能及地为我国教育政策实践领域和理论研究领域奉献一份绵薄之力。

（二）研究范围

本研究的研究对象是我国基础教育中的政府购买教育服务政策。为使研究范围明确，特作出如下界定和说明：

（1）本研究是对我国大陆地区政府购买教育服务政策的研究。因此，不涉及港、澳、台等地区政府购买教育服务政策的研究。

（2）本研究是对我国基础教育阶段政府购买教育服务政策展开研究。基础教育是培养公民基本素质的教育，具体包括了学前教育、义务教育和高中教育三个阶段。因此，本研究不包括高等教育、职业教育中政府购买教育服务政策的研究。

三、概念界定

概念是人类思想与理论的结果，是表达人类思想与理论的基本工具，同时也是研究人类思想与理论的前提。只有清晰、准确地界定基本概念的外延和内涵，才能准确地表达我们所创造的思想与理论。正如当代德国教育学家布列钦卡（W. Brezinka）所言：“无论是明确地表述问题，还是检验假设，一个根本性的前提，就是需要清晰的概念。假如人们对其正在寻找的东西没有清晰的认识，任何观察和实验都无助于事。没有清晰的概念，也就不可能有正确的认知。”^①因此，为明确本研究的研究边界，首先对教育服务、社会组织、教育中介组织、政府购买教育服务政策等基本概念作出

① [德]布列钦卡. 教育科学的基本概念：分析、批判和建议[M]. 胡劲松，译. 上海：华东师范大学出版社，2001：11.

界定。

（一）教育服务

1. 教育服务的内涵

什么是教育服务？不同的学科视角对教育服务的理解与认识是不同的。从教育学的视角来看，教育服务就是向社会公众所提供的满足人们物质和精神需要的教育活动及其结果。教育是培养人的社会活动，教育有不同于其他社会活动的特殊性。因此，教育服务也具有不同于其他社会活动及其结果的独特性。首先，教育服务具有体验品的特性，人们对教育服务的质量无法作出事先的判断和评价，只能在事后的“体验”中得知。比如，教育所培养的人才，只有等学生毕业参加工作之后，他的素质、技能才能逐渐得以显现和进行评估；其次，教育服务具有较长的周期和连续性，具有很大的不确定性等特征。

从经济学的视角来看，一些学者认为教育服务就是教育产品，是一种服务形态的产品。比如，厉以宁认为，教育服务就是教育部门和教育单位所提供的教育产品。^①而靳希斌则认为，教育服务是教育活动的产品，是一种服务形态的产品；教育服务是一种商品，具有使用价值和交换价值，虽然它具有特殊性，但同物质商品没有本质的区别。^②教育服务的使用价值与其他商品的使用价值并没有本质的区别，对此，马克思曾论述道：“有些服务是训练、保持劳动能力，使劳动能力改变形态等，总之，是使劳动能力具有专门性，或者仅仅使劳动能力保持下去，例如学校教师的服务、医生的服务——购买这些服务，也就是购买提供‘可以出卖的商品等’，即提供劳动力本身来代替自己的服务，这些服务应加入劳动能力的生产费用或再生产费用。”^③因此，教育服务作为一种服务形态的产品，同物质商品并没有本质的区别，同样具有价值和使用价值，也具有交换价值。

美国学者亨利·莱文（Henry Levin）认为，教育可以提升个体的能力、增进健康、促进个体的政治参与度和向个人传播社会价值观；教育可以促进经济增长、文化科学进步，向个体传播社会民主运转所需的知识与价值观等；因此，教育既是一种私

① 厉以宁. 关于教育产业化的几个问题[J]. 中国培训, 1999(9).

② 靳希斌. 论教育服务及其价值[J]. 教育研究, 2003(1); 靳希斌. 教育经济学(第四版)[M]. 北京: 人民教育出版社, 2009: 140.

③ 马克思恩格斯全集(第26卷)[M]. 北京: 人民出版社, 1972: 159.

人产品，也是一种公共产品，教育是兼具公共产品与私人产品属性的“混合产品”。^①国内学者劳凯声认为，教育兼有公共消费与私人消费的双重特性，提供教育服务的过程既是个体利益的实现，又是公共利益的实现。^②向社会公众所提供的教育服务，一方面传承和发展了社会文化科学知识和社会价值观，推动了社会文明的进步与发展，实现了社会的公共利益；另一方面提高了个人的科学文化素质，并推动由此带来的社会分层与流动，主张了个体的私人利益。因此，好的教育不仅有利于社会的发展，而且有利于个体的发展。教育服务作为一种特殊形态的教育产品，是兼具公共产品和私人产品属性的“混合产品”。

综上所述，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，是具有公共产品与私人产品属性的“混合产品”，这成为教育服务可走入市场，可交换、可购买的理论前提。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，成为政府购买教育服务必须遵循教育发展的基本规律，不能完全按照经济领域基本规律来运营的理论依据。

2. 教育服务与公共服务

什么是公共服务？不同专家给出了不同的界定。国内学者王浦劬认为，公共服务是与私人服务相对应的一个概念，现代社会中的所谓公共服务，是指政府运用公共权力和公共资源向公民（及其被监护的未成年子女等）所提供的各项服务。^③中共上海市科技教育工作委员会课题组在《完善公共服务体系，促进和谐社会建设》课题报告中对公共服务的内涵作了较全面的分析：^④从服务的内容看，公共服务本质上提供的主要是非竞争性、非排他性的公共物品；从服务的性质看，公共服务可分为行政性的公共服务、公益性的公共服务和经营性的公共服务；从服务的功能来看，公共服务包括了维护性公共服务、经济性公共服务和社会性公共服务；从服务的形态来看，公共服务包括了物质性的公共服务和非物质性的公共服务；从公共服务的类别看，公共服务基本上由教育类、社会保障类、环境保护类、科技类、基础设施类、社会秩序和公共安全类、政府公共行政类公共服务组成。笔者认为，公共服务在性质上是一种具有

① Levin H.M.. Education as a Public and Private Good[J]. *Journal of Policy Analysis and Management*, 1987 (6): 628-630.

② 劳凯声. 面临挑战的教育公益性[J]. 教育研究, 2003 (2).

③ 王浦劬, [美]萨拉蒙. 政府向社会组织购买公共服务研究: 中国与全球经验分析[M]. 北京: 北京大学出版社, 2010: 6.

④ 中共上海市科技教育工作委员会课题组. 完善公共服务体系, 促进和谐社会建设研究报告[Z]. 2008: 374-375.