



北大教育经济研究 (电子季刊)
Economics of Education Research (Beida)
北京大学教育经济研究所主办
Institute of Economics of Education, Peking University

第 2 卷第 3 期
(总第 4 期)
2004 年 9 月

主编：闵维方；副主编：丁小浩 闫凤桥；

本期执行主编：岳昌君

教育服务政府采购 提高政府公共教育资源配置效率的新路径

北京大学教育学院 鲍劲翔

摘要：公共教育资源配置的效率是世界性难题，政府安排自己生产教育服务产品满足民众消费需求，并不是有效率的制度选择。公共教育服务政府采购利用市场竞争机制配置公共教育资源，打破了垄断，增加了透明度，扩大了消费者选择权利，是提高了公共教育服务资源配置效率的一条崭新路径，对中国的公共教育资源配置体制改革具有重要意义。

关键词：教育服务 政府采购 配置效率 新路径

一、引言：公共教育资源配置效率与政府规制改进

政府在公共教育资源配置中的作用和效率问题是世界性的难题，连市场经济与科技发达的欧美也概莫能免。OECD的一项研究表明，就中小学支出而言，美国在所有工业化国家中名列前茅，但美国学生的学习成绩在这些国家中几乎是最差的。美国在过去的25年中，学生人均教育支出增加了，学生成绩却下降了，教师的规模却扩大了4倍。教师们把这些问题归咎于家庭。父母们则指责教师们缺乏爱心和不称职。教育机构则更希望把更多的资金投入教育。

美国的公立教育制度形成于十九世纪四十年代。被《大英百科全书》称为“美国公共教育之父”的霍勒斯·曼，在当时领导发起了一场气势磅礴的运动，争取建立一种由政府出资，由职业教育家管理的中小学教育制度。其主要论点是，教育是一种最好的、一本万利的公共投资，政府有责任向每个孩子提供受教育的机会。学校应不分宗教信仰，接纳不同社会地位和不同种族的家庭的孩子。这种普及的免费教育可以使孩子们克服由于父母贫穷造成的不利条件。教育部门成为公共部门后，诺贝尔经济学奖得主米尔顿·弗里德曼认为：“尽管这些论点都是在增进公众利益的名义下提出的，但教育和行政管理人员对公立学校运动的支持，大部分出于自私自利的狭隘动机。他们期望，由于是由政府而不是由学生的家长直接交学费，他们将得到更牢靠的职业、更有保障的薪金收入以及对教育更大的控制权。”美国公立学校体制官僚主义的不断增长和权力的日益集中所产生的结果是，在“官僚体制内……费用的增加将与生产的下降并驾齐驱。……这样的体制就像是经济宇宙中的‘黑洞’，它在吸收资源的同时，‘释放’的生产却在收缩。”

公共教育资源的配置效率的关键，是政府在公共教育领域的作用问题。经济学认为政府干预市场，是为了纠正市场失灵，政府通常是用规制的方式来干预市场。政府规制理论中有两派对立的观点：

Herbert J. Walberg, "Spending More While Learning Less: U.S. School Productivity in International Perspective," Fordham Report 2, no. 6 (July 1998)

Myron Lieberman, *The Teacher Unions, How the NEA and AFT Sabotage Reform and Hold Students, Parents, Teachers, and Taxpayers Hostage to Bureaucracy* (New York: Free Press, 1997).

萨瓦斯著，周志忍等译。《民营化与公私部门的伙伴关系》。北京：中国人民大学出版社，2002，P274

米尔顿·弗里德曼和罗斯·弗里德曼著，胡骑等译，自由选择——个人声明，北京：商务印书馆，1982，p156

甘蒙，健康与安全，转引处米尔顿·弗里德曼和罗斯·弗里德曼著，胡骑等译，自由选择——个人声明，北京：商务印书馆，1982，p159

一种是政府规制的公共利益理论(Public Interest Theory of regulation),这一理论在很长时间内一直以正统理论而在规制经济学中居统治地位,它从规范的角度分析政府规制的目的是为了回应市场失灵,以提高资源配置效率,增进社会福利,并假定政府规制者专一地追求这一目标。政府规制一般可分为直接规制和间接规制两种。前者是政府为了克服自然垄断、信息不对称、外部不经济等情况依据政府认可和许可的法律手段,直接介入经济主体决策,并由政府有关部门直接实施,政府直接组织教育服务产品的生产是计划供给的模式,也视作政府规制的一个极端。后者是政府不直接介入经济主体的决策,而由司法部门通过司法程序来予以规范。政府在市场经济中的规制目的,一是保障资源的有效配置,避免因进入者过多或无人进入而引起的资源与社会福利的损失。二是防止垄断市场主体或拥有私人信息的市场主体凭借交易中的有利地位损害消费者利益和社会福利。三是纠正信息不对称,降低社会信息成本。如供给者欺骗消费者而得到的利润,即使消费者事后能通过司法得到一定的补偿,其社会成本往往也比实施政府规制要高。政府规制大致有以下方面:一是进入规制,指在自然垄断行业或为了防止某行业过度竞争只允许一个或几个经营者进入,如办学限制;二是数量规制,为了防止因过度投资而造成的价格波动、资源浪费和消费者难以得到正常满足,如招生计划和收费价格限制;三是提供服务规制,防止处于垄断地位的经营者因没有激烈竞争而使其提供的产品和服务质量下降,以及在信息不对称情况下督促供给者保证产品和服务质量,保障消费者权益;四是设备规制,如办学的基本硬件设施标准;五是价格规制,政府从资源有效配置和服务公平供给出发,对价格体系和价格水平进行规制,如教育收费价格等。

另一种是政府规制俘虏(又译捕获)理论(Capture Theory of Regulation)。其基本思想与政府规制公共利益理论完全相左,认为政府规制是为了满足产业对规制的需要而产生的,规制的设计和 implementation 主要是为受规制产业的利益服务的。这样,立法者被产业所俘虏,执法者也被产业所俘虏。因而,确立政府规制的立法机关或政府规制机构仅代表某一特殊利益集团的利益,而非一般公众。“俘虏理论”认为一行业的诸厂商,会从自身效用极大化目标出发,通过成本收益比较来选择自己从事经济活动的环境。放任竞争,成本为零;实现竞争性结构虽无需各厂商支付费用,但影响收益较低,只能获得竞争性报酬。组织卡特尔或类似团体,可

以获得较高的收入,但各厂商或各成员必须为这类组织的发起和顺利运行支付费用,也就是说,构建这种经营环境会发生成本。如果要求政府保护(如控制进入等),也能由政府的规制而获得较高的报酬,但政府规制并不是免费提供的,政府规制的需求者必须向供给者支付“价格”。该产业或该集团在进行了上述各种选择的成本收益比较后,必然选择净收益最大者。如果他们得到了政府规制的保护或组成了卡特尔,必有损其他有关集团(比如消费者)的利益,后者也面临类似的选择:或听之任之,或自己组织起来对抗,或也要求政府保护。在整个经济中,某些集团要求并得到了政府的保护,另一些集团则不要求或未得到政府的保护,一些集团得到的保护多一些,另一些集团则少一些。这样,政府规制就成了经济系统的一个内生变量,它就像一件特殊商品,也是供求相互作用的结果,人们可以根据供求条件来推测规制究竟为谁服务。S·佩尔兹曼(S·Peltzman)认为:受规制的商品(服务)价格一般低于垄断价格而高于竞争价格,所以垄断行业的消费者会由规制而获得低价产品,而竞争行业的生产者能借助规制高价出售产品,因此这两类行业较容易发生政府规制。

发达国家在加大政府规制的同时,也暴露出了很多弊端,上个世纪七十年代后,各国纷纷出现放松规制的政府改革浪潮。如何从具体条件出发,把市场机制和政府规制合理地结合起来,尽可能减少政府失灵和市场失灵?公共选择理论和新公共管理理论是当代政府规制改革的主导理论。公共选择理论将关注点从传统行政学致力于改革完善政府本身,转移到了政府与社会的关系方面。认为“没有任何逻辑理由证明公共服务必须由政府官僚来提供”摆脱困境的最好出路是打破政府的垄断地位,建立公私机构之间的竞争。新公共管理是英国前首相撒切尔夫人于20世纪80年代初提出的,并迅速被OECD国家采用,现在已传遍全球。新公共管理认为:官僚体制并不是治理公共部门的最有效率的方式。人们必须寻找大规模的公法以及常规的预算程序以外的其他治理工具。不用公共行政和预算拨款,还有什么方法可替代呢?新公共管理的一系列创造性改革的通用标签,其最显著的特征是打破垄断,将市场竞争机制引入政治领域,其主流是民营化。

批评家们认为:垄断的公立教育体系不会容忍多种教育方式的竞争,也不会为各种各样的政策实验提供便利。多样化从来都不是政府的强项。萨瓦斯认为公

立学校的垄断性质应为这一局面承担责任。打破垄断的首选方案就是引进有效的竞争机制。竞争性企业可能在满足消费者要求方面比国有化企业或为其他目的而经营的企业远为有效。从生产者满足消费者需求这一点来说,市场机制是有效的。从理论上讲,教育机构在市场竞争压力下,会努力满足教育消费者的要求,降低成本,提高质量,尝试赶超对手,建立竞争优势。按照这样的逻辑推理,市场竞争会在教育中发挥重要的积极作用。只有允许公平的竞争才能打破垄断。竞争对于市场的有效运行至关重要。竞争是一种重要的力量,它迫使厂商寻找更有效的生产商品的方法并且更有效地满足消费者愿望。如果没有竞争,价格会比较高,产量会比较低。但是如果没有竞争,厂商的日子就要轻松得多,利润也会更高。

对市场竞争在教育中的作用的一些实证研究发现,教育竞争有利于促进教育质量的提高。来自私立学校的竞争促进公立学校的改善。对许多实证研究的结果进行综合分析可以得出结论:教育的竞争对教育质量和教育效率具有积极的影响。世界银行的 Harry Patrinos 在分析了美国、丹麦、澳大利亚、智利、哥伦比亚、新西兰、英国、比利时等许多国家在教育中引入市场竞争的结果认为:在教育中引入市场竞争,会激励学校创新和提高效率,从而改善教育。在许多国家,竞争对改善教育的作用是非常显著(significant achievements)的。

二、提高政府配置教育资源效率的路径选择

政府要提高公共教育投入效率,首先要清晰界定政府的公共教育责任,其次要选择最有效率的路径去履行自己肩负的责任。

萨瓦斯著.周志忍等译.民营化与公私部门的伙伴关系.北京:中国人民大学出版社,2002,P274

米尔顿·弗里德曼:《资本主义与自由》,商务印书馆,1999.pp.88-89。

王伟,美国营利性教育机构制度分析(博士学位论文),2003

斯蒂格里茨,经济学(第二版),中国人民大学出版社,2002,P138

Belfield, Clive. and Levin, Henry. *The Effects of Competition on Education Outcomes: A Review of US Evidence*, National Center for the Study of Privatization in Education, Columbia University: Occasional Paper No.35, www.ncspe.org, September 2001.

Geller, Christopher. *The Effects of Private School Competition on Public School Performance*, National Center for the Study of Privatization in Education, Columbia University: Occasional Paper, www.ncspe.org, February 2001.

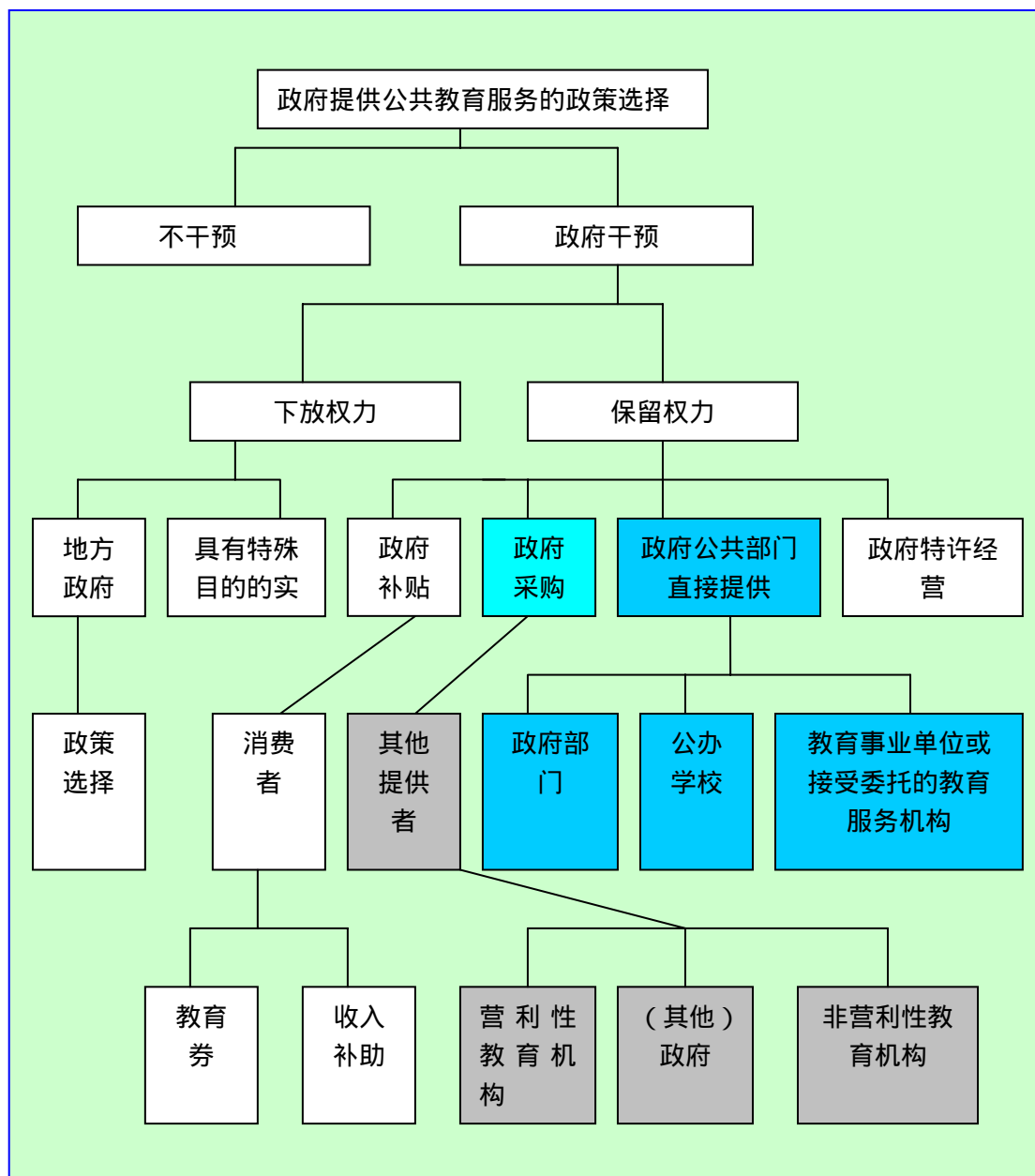
还有一些研究表明,教育机构间的竞争促进了教育效率的提高。如 Dee, S. Competition and the Quality of Public Schools, *Economics of Education Review*,17,1998. pp.419-427, Blair, P. and Staley, S. Quality Competition and Public Schools: Further Evidence, *Economics of Education Review*,14,1995. pp.193-198. Hoxby, M. Where Should Federal Education Initiatives Be Directed? In Kusters, H. *Financing College Tuition: Government Policies and Education Priorities*, Washington DC: AEI Press, 1999.等。

Patrinos, Harry. Market Force in Education, *European Journal of Education*, Vol.35, No.1, 2000. pp.53-64.

公共物品的公共安排与公共生产是不一样的。公共物品的公共安排是指不在政府直接管理之下进行生产,而由一般收入筹措资金、从私人部门购买的且无需直接付款而向使用者提供物品和服务。公共物品的公共生产是指由政府直接管理之下生产物品和服务。

政府的责任在于保证民众能得到数量、质量和成本都很合意的公共服务,而不一定全是要政府自己亲自去生产这些服务。按照公共教育产品生产与消费特性,可以把所有的参与者分成三个不同的功能群体,即消费者、生产者和提供者。目前,我国的教育服务提供机制还是以政府直接组织生产,向消费者提供公共教育服务为主体。政府既是安排者又是生产者,既当“裁判员”又做“运动员”。公共教育的这种安排者与生产者一体化模式与体制,限制了公共教育消费者的选择权利,导致了政府事务增加、机构膨胀、公办学校垄断、机制僵化、资金使用效率低下等一系列问题。政府需要反省并重新界定自己在公共教育服务领域的角色。

政府提供公共教育服务的政策选择路径大致有以下几种:



根据萨瓦斯在《民营化与公私部门的伙伴关系》一书中归纳的新公共管理的主流思想与实践，公共教育服务的提供可有以下形式：

各种选择	概念和例子
政府服务	(1) 这一术语表明,服务是由政府部门雇员提供的,政府同时扮演服务安排者和生产者的角色 (2) 例子:传统公立中小学系统
政府出售	(1) 人们从政府机构购买物品和服务,但是,同时还有其他的生产者和政府进行竞争,消费者是消费的安排者 (2) 例子:地方公立中小学接受外区学生,由父母付费
政府间协议	(1) 一个政府雇用或付费给其他政府以提供公共服务,其中一个

	政府是服务的生产者,另一个政府是安排者 (2) 例子:学生到邻近的城镇去上学;送出学生的城镇向接受学生的城镇付费
合同承包	(1) 除政府间协议外,政府也和私营企业、非营利组织签订关于物品和服务的合同。在这些安排中,私营企业是生产者,政府是安排者,它付费给生产者 (2) 例子:城市雇用私人企业实施职业培训项目
特许经营	(1) 指政府将特权给某一私营企业,让它在特定领域里提供特定服务。在这种方式下,政府成为安排者,私人组织成为生产者
补助	(1) 补助是政府给与生产者的补贴。补助的形式可能是资金、免税或其他税收优惠、低息贷款、贷款担保等 (2) 例子:私立学校因接受每一位注册学员而接受政府补助
凭单	(1) 凭单是政府补贴消费者,使其在市场上自由选择受补贴的物品 (2) 例子:小学的学费凭单[学券],大学中的退伍军人福利
市场	(1) 市场制度是服务安排的最普遍形式。由消费者安排服务和选择生产者,生产者是私人企业 (2) 例子:私立学校
志愿服务	(1) 慈善组织提供人们需要的服务 (2) 例子:社会人士设立针对贫苦儿童的奖学金和教育项目
有合同承包的志愿服务	
自我服务	例子:家庭教育

资料来源:根据萨瓦斯(2002)表4-7(88页)、表4-11(106页、69-88页)论述整理。

注:政府(1)和政府(2)意指不同政府。

集体物品提供中政府角色的界定是一个成本收益的权衡过程,“当安排者和生产者二者合一时,官僚制成本就产生了,即维持和管理层级系统的成本。当安排者和生产者不同时,又产生了交易成本,即聘用和管理独立生产者的成本。两者成本的相对值决定了安排和生产功能分开是否值得”。传统政府治理中的一个误区是忽视服务提供和服务生产之间的区别,进而错误地认为如果政府放弃了服务生产者的功能,它自然就放弃了服务提供者的角色。对那些属于政府“天职”的公共服务,政府应该是一个安排者,决定什么应该通过集体去做,为谁而做,做到什么程度或者水平,怎样付费等问题。至于服务的生产和提供,完全可以通过合同承包、补助、凭单、特许经营等形式由私营部门或社会机构来完成。这就是民营化。政府的自信甚至自负导致了集体物品垄断性的直接生产模式,它所伴随的高成本、低效率、质量不尽人意和回应性的缺乏,不仅损害了公众对政府的

信任,而且无端耗费公共资源,导致普遍的财政拮据。

民营部门能够更有效率地提供公共服务这一普遍的认识,并不能保证一定就得出这样的结论,即民营化是公共部门改革的唯一最佳选择。使民营部门在物品和服务提供上拥有更多优势的因素并不是所有制问题,而是资源配置中所存在的竞争因素。如果能在公共部门中引进更多的竞争机制,也是能在不废除公共委托人的前提下提高公共部门的效率。弗里德曼早就指出,问题并不出在教育同其他活动的区别,而在于采取什么样的政策安排:是让消费者自由选择,还是让生产者说了算,而消费者没有发言权。如果消费者可以自由选择,企业要想扩大,就得生产出消费者所喜爱的质高价廉的产品。企业单单靠规模庞大是不能把消费者不喜欢的产品推销出去的。……在消费者自由选择的情况下,只有当大规模产生效率时,它才能存在下去。

因此,我们要提高以政府办学为主体的中国教育的整体效率,就必须寻找和构建一个新的能提高教育资源配置效率的竞争性平台。在这个平台上,能让公共教育服务的安排者(政府)剥离现有的教育服务生产职能,集中力量去搞好教育行政管理,高效地提供充足的公共教育资金;让公共教育服务的生产者(学校)通过竞争,提供更多的质优价廉的教育服务产品;让公共教育服务的消费者(学生)能自主选择自己需要的教育服务。如果说萨瓦斯的“政府服务”模式是我国现在的教育资源配置模式(政府作为生产者模式)的话,那么“政府间协议”和“合同承包”就可归入教育服务政府采购模式,这是一条崭新的提高政府教育投入与管理效率的路径。

三、教育服务的政府采购

(一) 政府采购的起源与发展

政府采购是以政府为主体,为满足社会公共需要,运用财政性资金,按照国家法律、法规及相关政策规定的程序和方式采购货物、工程和服务的行为。按照《中华人民共和国政府采购法》规定:政府采购是指各级国家机关、事业单位和

周志忍, 民营化与政府治道变革, 摘自萨瓦斯著. 周志忍等译. 民营化与公私部门的伙伴关系. 北京: 中国人民大学出版社, 2002, P5

米尔顿·弗里德曼和罗斯·弗里德曼著, 胡骑等译, 自由选择——个人声明, 北京: 商务印书馆, 1982, p160

团体组织,按政府采购法规和相关规定,使用财政性资金采购法定集中采购目录以内的或者采购限额标准以上的货物、工程和服务的行为。中华人民共和国政府采购法所称采购,是指以合同方式有偿取得货物、工程和服务的行为,包括购买、租赁、委托、雇用等。所称货物,是指各种形态和种类的物品,包括原材料、燃料、设备、产品等。所称工程,是指建设工程,包括建筑物和构筑物的新建、改建、扩建、装修、拆除、修缮等。所称服务,是指除货物和工程以外的其他政府采购对象。

政府采购发端于18世纪末19世纪初的欧美国家,1778年美国在制订第一部宪法时,就在其中制定有关规范政府采购行为的条款。1782年英国政府设立了文具公用局,专司政府部门的办公用品采购。1792年美国联邦政府第一部民用部门采购制度诞生,至今美国已成为全球政府采购法律制度规范内容最广泛、条款最多的国家。20世纪30年代后,随着凯恩斯主义的盛行,市场经济国家政府对经济的干预力度加大,政府采购制度快速发展且日趋完善。世界其它国家也相继建立了规范政府采购行为的法律法规。嗣后政府采购又有了地区性和国际性的规定,1966年在《欧共同体条约》中就规定了政府采购的四项原则;1979年原关贸总协定成员国签订了《政府采购协议》;欧盟成立后也相继制订了公共采购领域的包括公共服务、公共供应、公共工程和公共事业等专项《指令》;1994年联合国国际贸易法委员会通过了《贸易法委员会货物、工程和服务采购示范法》,政府采购也随之进入了国际轨道。1997年英国的政府采购额达3000亿英镑,占财政支出的24%,占GDP的12%。我国的政府采购起步较晚,1996年3月才在上海试点,此后财政部陆续颁发了《政府采购管理暂行办法》、《政府采购招标投标管理暂行办法》、《政府采购合同监督暂行办法》、《政府采购运行规程暂行规定》、《政府采购资金财政直接拨付管理办法》等一系列规章制度。2002年6月经全国人大常委会审议通过了《中华人民共和国政府采购法》,并于2003年1月1日正式实施。标志着我国政府采购步入了法制化轨道,并快速发展。到2003年政府采购总额已达1600亿元。

(二) 教育服务政府采购

中华人民共和国政府采购法,2002年6月29日第九届全国人大常委会第二十八次会议通过
中华人民共和国政府采购法,2002年6月29日第九届全国人大常委会第二十八次会议通过

公共教育服务政府采购是指各级政府或教育行政管理机关,按政府采购法规和相关规定,运用财政性资金,通过公开招标、邀请招标、竞争性谈判、单一来源采购、询价等公平竞争方式,公开购买向公众提供的教育服务行为。简言之,公共教育服务政府采购就是各级政府用政府采购的方式为公众采购教育服务的行为。

由于中国的政府采购起步较晚以及教育财政体制等原因,教育服务尚没正式纳入政府采购目录。《中央预算单位2003年政府采购集中采购目录及标准》规定,服务类政府集中采购目录为:公务车辆维修(在京单位)、公务车辆保险(在京单位)、规定的印刷项目(在京单位)、计算机通用软件、规定的会议服务。其中没有教育服务。教育提供的产品是一种服务。《现代汉语词典》对“服务”一词的解释是:为集体(或别人的)利益或为某种事业而工作。我国的《政府采购法》对政府采购服务的定义比较粗,“所称服务,是指除货物和工程以外的其他政府采购对象”。世界贸易组织的《服务贸易总协定》将服务分为12个部门,即商务服务,通信服务,建筑和相关工程服务,分销服务,教育服务,环境服务,金融服务,旅游服务,娱乐、文化和体育服务,运输服务,其他服务。这12个部门又进一步细分为160多个分部门。欧盟的《政府采购指令》中《关于协调授予公共服务合同的程序的指令》(1992)将当作政府采购对象看待的服务分为27类,其中第二十四类是“教育与就业教育服务”。2000年英国政府在初级、中等及后中等和非高等教育中,投向私立机构的直接公共开支占21.8%;其高等教育开支则全部投向了私立机构,其中直接开支占87.1%,间接投入占12.9%。这之中很大一部分就是以政府采购的形式完成的。

图表1:部分国家2000年在教育方面的全部公共支出分配情况(占公共支出的百分比)

注 后中等,非高等教育包括在高等教育内

注 后中等,非高等教育包括在上中等和高等教育内

注 参考年份为1999年

(见附表)

图表2:部分国家2000年用于教育机构的公共开支和私人开支分配图(按教育程度划

国务院办公厅秘书局,国务院办公厅关于印发中央预算单位2003年政府集中采购目录及标准的通知(国办发[2003]14号),2003年3月14日

中华人民共和国政府采购法,2002年6月29日第九届全国人大常委会第二十八次会议通过

石广生,中国加入世界贸易组织知识读本(一),人民出版社,2001,P209

马海涛等编著,政府采购管理,经济科学出版社,2003,P185

爱尔莎·斐力考斯基,公共服务部门改革国际经验与中国事业单位改革国际研讨会发言材料,2004

分)

注 后中等,非高等教育数据包括在高等教育内

注 后中等,非高等教育包括在上中等教育和高等教育内

注 给每户的公共补贴总数,其相关数据可能已包括在私人款项的数据内

国家次序按直接投入初等教育,中等教育和后中等,的公共开支比例上升情况排列

(见附表)

OECD 国家中有的也将教育服务的政府采购称为“公共服务的合同承包”。美国、加拿大、英国、德国、日本、瑞士等国运用公共官员调查、对比研究、跨部门计量经济模型等方法,对合同承包进行了大量研究。这些研究表明,在服务水平和服务质量保持不变的前提下,将管理与监督合同实施的成本计算在内,合同承包平均节省约 25%的费用。三类不同的研究方法所取得的结果高度一致且相互印证。当然,这并不意味着合同承包必然带来费用的节省(需要对单个案例进行独立考察),但节省的可能性的确非常高……在英国,合同承包不单是一种建议,而是一项法定要求:地方政府不能年复一年地运用自己的雇员履行市政服务功能。1988年的《地方政府法》要求必须对许多地方公共服务实施竞争性招标,外部公司可以与公共部门竞争。公共服务的合同承包并不意味着承认失败或放弃政府责任,尽管反对者这样认为……公共部门保留了自己的责任,但职责的履行主要依靠私营部门的专业技术和优势。

(三)公共教育服务政府采购的特点、原则

1、公共教育服务政府采购的特点

教育服务政府采购是一种以政府为采购主体的采购活动,采购的计划、内容、数量、时间、组织等都是由政府主持和决定的。我国的《政府采购法》规定:政府采购的主体是“各级国家机关、事业单位和团体组织”。

教育服务政府采购的目的是为了满足社会公共教育服务需要,有的国家也把政府采购称作“公共采购”,其实质是政府受社会公众的委托而进行的采购活动。萨瓦斯归纳的“合同承包”和“政府间协议”都是公共教育服务政府采购的不同类型。

爱尔莎·斐力考斯基,公共服务部门改革国际经验与中国事业单位改革国际研讨会发言材料,2004
E.S.Savas, ed., Privatization for New York: Competing for a Better Future, Report of the New York State Senate advisory Commission on Privatization (Lauder Commission), January 1992, 4-7.

萨瓦斯著.周志忍等译.民营化与公私部门的伙伴关系.北京:中国人民大学出版社,2002, P152

萨瓦斯著.周志忍等译.民营化与公私部门的伙伴关系.北京:中国人民大学出版社,2002, P185

教育服务政府采购所使用的主要是财政性资金，也就是是纳税人的钱，必须实现效率目标。

教育服务政府采购与个人采购和企业采购不同，是政府利用公共支出管理社会经济的一个重要手段，承担着执行国家政策的使命，必须按照法定的程序和方式进行，要受到专门的规范和监督。

教育服务政府采购是为了实现政府职能，满足公众教育需求，是非营利性的，必须遵循公开透明原则、公平竞争原则、公正原则和诚信原则。

2、公共教育服务的政府采购的原则

(1)公开透明原则 公共教育服务政府采购必须接受社会公众的监督。其具体表现：一是法律法规公开透明。二是采购需求公开透明，教育服务的生产者或供应商能平等地获取教育服务政府采购信息，平等参与竞争，防止少数掌握信息的人暗箱操作和寻租。《政府采购法》规定，政府采购中的招标采购及其他相关采购，必须在全国指定的媒体上发布招标公告，公开发布采购需求信息。三是采购评标方法与标准公开透明，以便投标者有针对性地投标，评委有明确的标尺进行评标，出现了纠纷，仲裁机构也能准确地仲裁，有利于社会各方面的审查与监督。四是采购过程透明，无论用哪种方式采购，都必须按政府采购法律法规规定的程序，公开采购的全过程，以利于社会监督。五是采购结果公开透明，政府采购在结束采购后，应向社会公布签约者的名称、签约数量及签约条件。六是采购的记录应公开透明，便于供应商和公众随时查阅。七是采购纠纷处理结果应公开透明，以便投诉方及其他相关利益主体和社会公众了解仲裁结果，提供有效监督。

(2)公平竞争原则 公共教育服务政府采购的主要目标就是要构建一个竞争平台，引入市场竞争机制，利用教育服务的生产者或供应商们之间的竞争，以最合理的价格获得向公众提供的教育服务。竞争可以使教育服务生产者和供应商改进技术与管理，提高质量，降低成本，使政府以较少的支出，去获得尽可能多的教育服务产品。但是仅有竞争还不够，政府还必须为所有的教育服务生产者、供

我国的政府采购资金较特殊，按2001年2月财政部和中国人民银行制定的《政府采购资金财政直接拨付管理办法》规定，政府采购资金“包括财政性资金（预算内资金和预算外资金），以及与财政资金相配套的单位自筹资金”。

应商乃至自然人提供平等的机会,保证竞争的合法、公平、正当、真实、有效。营造一个公平的竞争环境是教育服务政府采购成败的关键。只有建立在公平竞争基础上的政府采购,才能真正吸引高质量的生产者与供应商积极参与,才能真正降低成本,保证质量。采购者必须向所有的投标人提供相同的信息,允许所有教育服务的生产者和供应商公平地参加投标,对所有投标人都使用同一标准进行资格预审、评标、定标及结果考核。

(3) 公正平等原则 政府作为采购人是公共教育服务采购中的买方,享有采购的主动权。公正是政府作为采购人的一项法定义务,是政府采购法律法规对采购人在处理与教育服务生产者、供应者之间关系时的基本要求。采购人应当按照公开原则和既定的规则,处理与任何教育服务生产者、供应者的利益关系,不得偏袒或歧视任何教育服务供应者,以确保实现公平竞争。为了有效防止政府采购过程中的不公正问题,我国《政府采购法》专门规定了回避制度。在政府采购中,采购人及其相关人员与教育服务生产者、供应者有利害关系的,可以申请回避。教育服务的生产者、供应者作为纳税人和公民,对公共资金的使用和教育服务合同的授予,有权要求得到公正的待遇,也有权在受到歧视和不公正对待时依法申请法律救济。

(4) 诚实信用原则 公共教育服务政府采购的当事人,应当承担以诚实、守信和善意的心理和方式履行采购合同义务和其他法律义务。政府采购人不得隐瞒政府采购过程中发生的各类问题,不得为实现某种特殊的小集体或个人目的而歪曲事实,阻止社会相关机构和个人对于政府采购资料的查询和质疑。对于规则制定机关、司法裁判机关和行政监管机关,要在确定行为规则、处理争端和解释法律和合同条款的过程中,正确平衡当事人之间的利益关系,正确平衡当事人与社会公众之间的利益关系。

(四) 浙江省在政府采购公共教育服务方面的探索

目前我国的公共教育服务资源配置正在发生深刻变革,从教育人事制度改革和教育培训项目招投标等方面,我们已经能真切地感受到一些富有创造性的探索。如浙江省杭州市江干区对城市失地农民就业技能培训的招标竞争、杭州市教育局采取“培训机构制单、教师点单、政府埋单”的方式公开采购教育服务对辖

区内中小学教师进行培训、嘉兴市对学公办校办学体制和管理体制大力改革的措施等。这是继前两年浙江省科技厅喊出“浙江的钱全国用，全国的智力浙江用”口号，对科研项目面向全国招标之后，地方政府在提供社会公共服务方面的又一次尝试，是公共教育服务资源配置方式改革的又一次探索与突破。

案例之一：杭州市江干区城市失地农民就业技能培训的“政府采购”

杭州市江干区为了加强被征地农民的就业技能培训，提高他们的就业竞争能力，决定按照市场化程序动作，5年内由区和镇(街道)财政投入1000万元，培训被征地农民1万人。培训对象重点是辖区内失地且无固定工作的青壮年；2003-2004年设置24个工种，培训后经市劳动局考试合格者，发给《中华人民共和国职业资格证书》和《浙江省职业技能培训结业证书》；被征地农民可在补助总额内，自主选择政府通过公开招标确定的学校提供的工种培训；政府通过公开招标形式确定承训学校，并开放区内现有的教育设施，方便失地农民就近参加培训；培训形式采取岗位技能培训与职业资格证培训相结合，“菜单式”技能选培与“订单式”就业培训相结合；培训费用落实到人，不得转让。成立了由区劳动局和社会保障局牵头、区政府办公室、监察局、市委党校江干区分校、区教育局等单位参加的失地农民就业技能培训学校(单位)招标评定小组，制定了《考察评议评分参考标准》，2004年2月16-17日，通过《杭州日报》公开发布招标信息和投标条件，然后由招标评定小组对拟投标单位进行实地考察，2月27日举行了江干区被征地农民就业技能培训学校招标会，进行公开招标和投标。经考评小组按既定的标准评定，杭州西湖培训集团和杭州华友专修学校为中标学校，并向社会公布。政府制订了详细严密的管理措施，与承训学校每半年签订一次培训协议，学校如达不到培训要求，将被淘汰。政府将按受训人员通过市劳动部门组织的就业技能考试，取得“两证”(《中华人民共和国职业资格证书》和《浙江省职业技能培训结业证书》)的人数支付培训费用，不合格不付培训费用。培训价格按杭州市物价局统一规定的职业技能培训收费标准执行。截至2004年7月20日已培训了1500多人。

案例之二：杭州市中学教师培训的“三单”模式

2003年起，杭州市教育部门打破以往按教师职级划分培训单位的做法，变定点的封闭式培训为开放的招标式培训。围绕教师根据自身需要自主选择培训内容，构建各类培训单位积极参与的教师培训制度。施行了教师培训项目申报制度，经杭州市教育局认可的各类培训机构均可申报开办教师培训项目，经市教育局审核同意后，统一在市教育网上向社会公布，供教师自主选择。教师自己报名，学校根据报名情况设班，不受欢迎的培训自动被淘汰，教育行政管理机关根据培训的结果付费，较好地满足了教师的需要。他们把这种做法叫做“培训机构制单，教师点单，政府买单”。在这个“三单”模式中，政府的教育行政管理机关的主要任务就是：评审参与培训的学校，核准培训项目，公布培训“菜单”，反馈需求信息，确认培训结果，结算培训酬劳。教育机构根据社会需求，设计自己的教育服务“产品”，提供教育服务。教师按照教师继续教育管理规定的要求和自身情况，自主选择。

2004年1月杭州市教育局印发了《关于进一步推进中学教师开放式培训的意见》，引入浙江大学、华东师范大学等高校作为教师培训机构，同时允许有条件的教师进修学校、教研室、教科所、和中学教师继续教育实践基地学校开设教师培训课程。2004年上半年，浙江大学、华东师范大学、浙大城市学院等高等院校充分利用各自学校的优质教育资源，开设了“研究性课程探讨”、“对话教学研究”、“心理学在教学中的应用”等一批备受教师欢迎的培训专题与课程，吸引了2500多名教师参加。全市的教师培训基地也积极应对开放式的教师培训带来的挑战，努力提高培训质量，改进培训形式，使教师培训更受教师欢迎。杭州师范学院继续教育学院开通了杭州市中小学教师继续教育网站，开设200多门培训课程，教师可以通过网络学习，不受时间、地点限制，缓解了工学矛盾，节省了培训成本，报名人员已达4500多人。与此同时，杭州市的各个教科所、教研室、教育技术中心等单位也纷纷开出新培训项目，参与教师培训，一些教师进修学校也积极与有关高校合作，开发和设计新的教师培训课程，来吸引更多的教师选择。

案例之三：嘉兴市推进学校办学体制和管理体制改革的尝试

2004年以来,嘉兴市大力推进学校办学体制和管理体制的改革,市政府先后转发了市教育局《关于进一步推进学校办学体制和管理体制改革的意见》和《嘉兴市深化中小学人事制度改革试行办法》。积极鼓励社会力量办学,“对承担义务教育的民办学校达到国家规定办学标准的,政府以其招收计划内、且执行公办学校收费标准的学生数为准,给予与公办学校相同的生均财政拨款。”积极推行国有学校所有权和经办权分离,引入社会力量为办学主体,用民营机制经办国有学校。社会力量经办国有学校,严格执行国家招生计划和确保教育质量的前提下,政府免收经办者资产占用费。民办学校和国有民办学校在招生、教育教学管理和教师管理等方面与公办学校同等待遇。

改革公办学校的人事管理制度,使学校成为“铁打的营盘”,教师成为“流水的兵”。实行全员聘用和岗位管理,按需设岗、以岗定责、以责选人、双向选择、择优聘用、合同管理。其核心内容是实行教职工无障碍流动。按照“相对稳定、合理流动、资源共享”的原则,运用市场机制对教师人力资源的调节作用,打破教育人才单位所有、部门所有的壁垒,积极推进中小学教职工在学校之间、区域之间的合理流动。在全市范围内,凡公办学校合同期满或解除聘用合同的教职工、民办学校合同期满或解除聘用合同具有完整的人事档案关系的教职工,均可进行无障碍流动,学校不得人为设置障碍,不得收取各种不合理的费用。在县级以上教育行政部门建立师资交流服务中心,为未聘人员、2004年1月1日起新参加工作的毕业生、民办学校教师和其他委托管理的教师提供人事托管。民办学校教师的基本养老保险、医疗保险、失业保险等社会保障与公办学校教师相同,由师资交流中心代办,其中单位缴纳的费用部分由民办学校自选解决。

改革分配制度管理,实行财务统一管理,分配统一标准,收费统一入库,会计统一核算。支出管理方面,教师的“国标工资”确保,奖金与其他福利与教师分开走,直接按有关标准划到学校设在会计核算中心教育分中心的账户,由学校根据教师个人绩效决定。教师的奖金标准与公务员的标准基本持平,2001年在8000元左右,2003年在1400元左右,具体分配方案由学校根据每个人的具体绩效决定,教育局只在总量上控制。离退休教师经费预算切块单列。

改革编制管理,按政府统一规定的教育编制标准,实行动态管理,政府每学

年对照学校的实有学生数量,确定各学校的应有编制数,并以此作为拨款依据安排学校的人员经费。如果学校办的不好,学生不愿意来,那么它得到政府的教育财政拨款就会相应减少。就逼迫学校裁减冗员或提高教学质量。

改革资金分配办法,在经费供给方面实行:正常经费按生均,专项经费按财力,公用经费按定额,人员经费定总量,工资指标按编制。工资具体发放由学校定,可月薪也可年薪,学校的分配自主性较强。基础建设由教育局统筹,根据学校原有的基础,分期分批地“武装”,学校不再承担建设任务,有利于促进教育公平。推行学校后勤服务社会化,引入市场机制,提高服务质量。

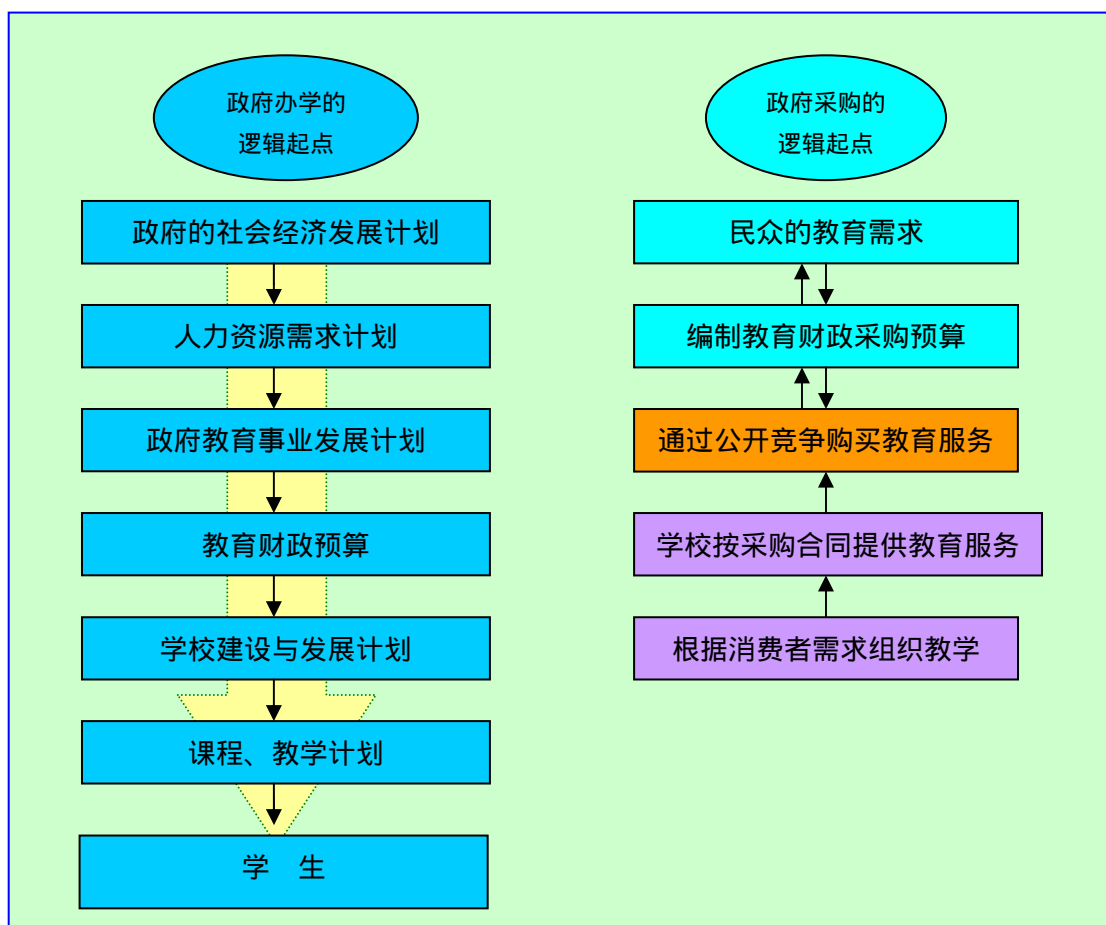
嘉兴市教育改革的结果是把教育选择权交还给了学生,把公办学校的教育基础设施与教师“分离”,实行教师全员聘用和无障碍流动,有利于让教师由“单位人”转变为“社会人”。在逐步放开学校的招生计划后,学校的竞争结果将主要体现在学生的选择上,要由学生和学生家长来做最后评判,学校从政府那里获得的经费将与自己由教育质量而吸引的学生数为准。使得政府、学校、教师、学生都具有了自主的选择权。此举建立了以质取胜的竞争机制,打破了学校的所有制界限和教师的“身份”界限,落实了政府提供公共教育服务的“生本目标”,体现了公共教育政府采购的基本思想。

上述三个案例的共同之处,就是政府在有意识地适应市场经济的需要,积极地改变自己在履行公共教育提供过程中所扮演的安排者和生产者合一的角色,以及资源配置手段的计划模式;努力地剥离自己在计划经济体制下形成的公共教育服务生产职能,大力引入了竞争机制,培育新的教育服务的市场生产主体,以满足公众日益增长和多样化教育需求。他们采取的都是公开的市场运作规则与形式,扩大了消费者的选择权,增强了教育服务产品的供给能力,使有限的资金产生了更大更好的效益。

(五) 公共教育服务政府生产与政府采购配置资源区别

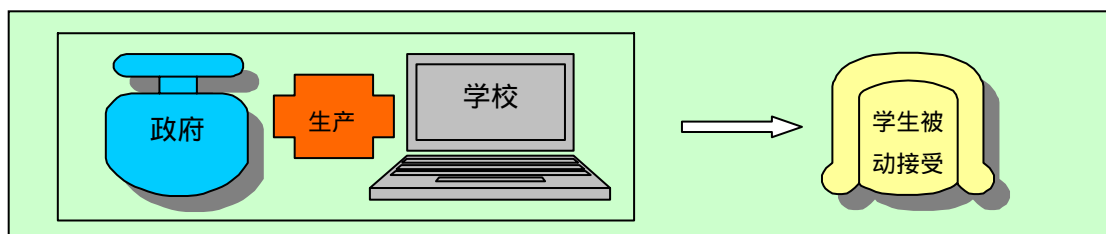
公共教育服务政府采购与我国现行的教育财政资源以预算拨款方式配置是不同的。其主要特点:

1、配置公共教育服务的逻辑起点与过程不同：



2、公共教育服务的提供者、生产者、消费者关系不同：

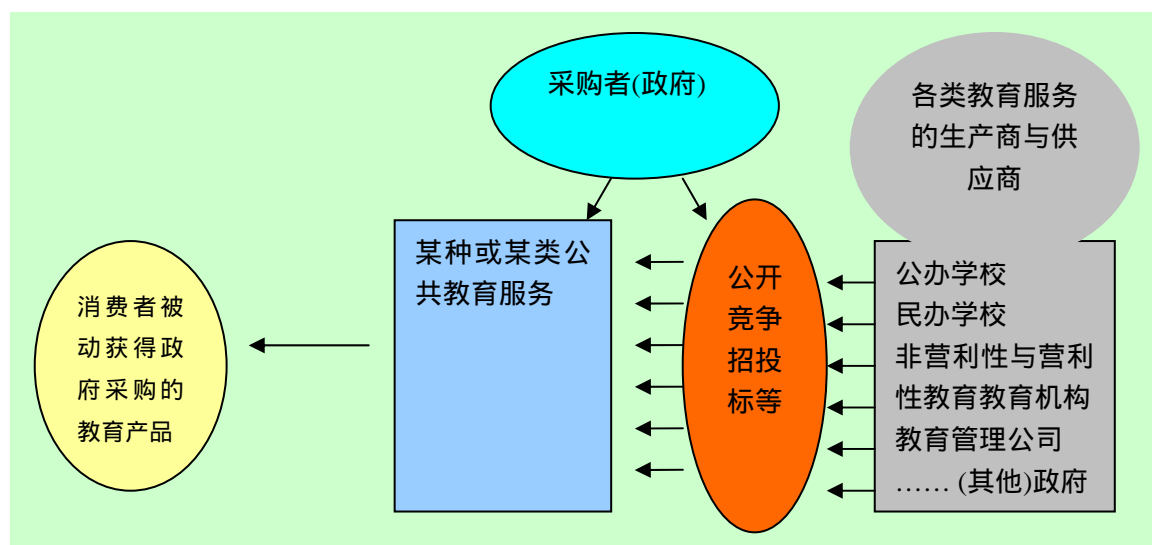
在政府办学情况下,政府与学校之间是行政隶属关系,政府与学校是一体的,政府与学校共同制造教育产品,并以垄断的方式提供学生,学生只能被动地接受政府所提供的教育服务产品。



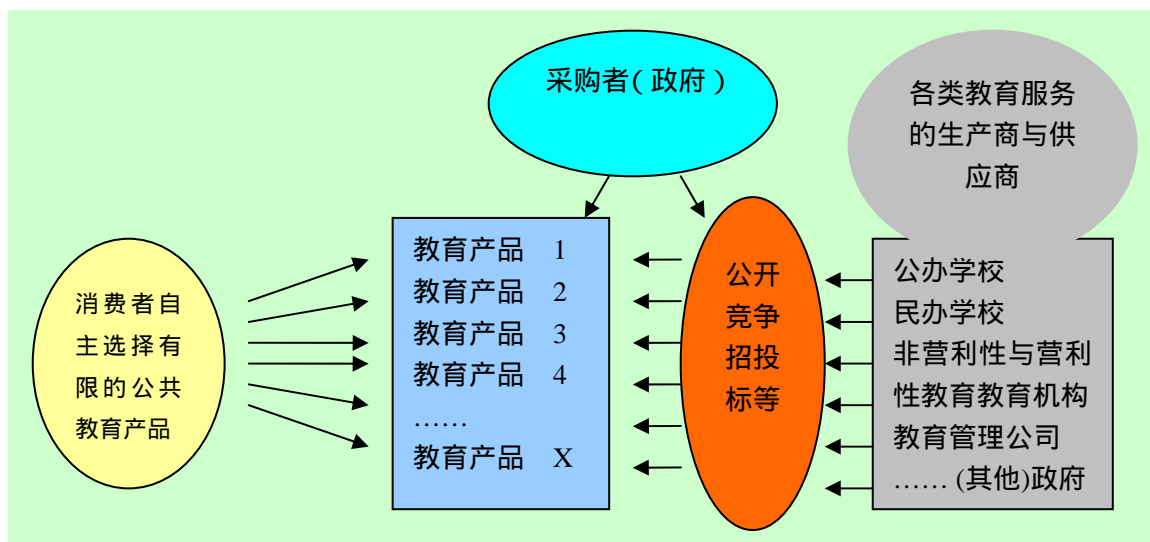
在政府采购公共教育服务情况下,政府、学校、学生是分立的,政府受“消费者”之托提供教育服务资金,通过公开竞争的方式采购公共教育服务,并履行

教育行政管理职能。政府与学校之间是买卖关系,在教育采购过程中,二者是平等合作、互惠互利的伙伴关系。其共同的目标都是为社会提供更多更好的教育服务。教育服务的政府采购一般有两类情况:

第一类是政府根据学生的消费需求和政府的供给能力,通过竞争方式采购学校生产的教育服务产品,并向学生提供,学生没有或只有很小的选择权。



第二类是消费者有限选择模式。消费者能根据自己的需求,自主选择需要的教育服务。如杭州市教师培训的“三单模式”即“学校制单、学生点单、政府埋单”等。在这种情况下,政府教育服务采购的“承诺”与支付是“分离”的。在采购合同兑现过程中,安排者和生产者都要“看消费者的脸色”,都根据消费者的“选择”来确定采购合同的成交结果。或是根据消费者的需求来提供教育服务,或是根据消费者的选择结果来支付费用。



3、购配置公共教育服务资源中政府作用不同：

类型	政府采购	政府生产
资源配置主体	政府	政府
资源配置方式	市场竞争	行政计划
调节手段	间接调控	直接调控
政府职能	管理	生产
任务	采购教育服务	生产教育服务产品
适用法律	公法+私法	公法
资金提供方式	购买	拨款
生产主体	学校	政府
竞争机制	竞争	垄断
政府与学校关系	平等合作	所有者+隶属
工作透明度	高	低
合同类型	短期	长期
配置结果	高效率	低效率

4、配置公共教育服务资源中政府管理方式不同：

政府生产	个量管理	服务实体管理	行政管理	直接管理
政府采购	总量管理	服务价值管理	契约管理	间接管理

5、公共教育服务政府采购的市场性质不同：

“政府生产”条件下，教育服务产品的生产者数量少，教育供给要么是计划供给，没有市场；要么政府与学校处于垄断状态，是卖方市场。学生是个体消费

者,因信息不对称而处于被动和不利地位。教育服务的卖方市场既不利于消费者,也不利于增加教育服务的社会供给和提高社会福利总水平。而政府采购条件下政府的服务中心是公共教育消费者,引进了竞争机制,消费者有了更大的选择余地,市场的性质转向“买方”。

6、教育服务资源配置的社会福利损失不同:

公共教育服务政府生产所形成的垄断与一般意义的市场垄断有着本质的一致性。经济学对垄断的计量分析多是建立在阿诺德.C.哈伯格(A.C.Harberger 1954)模型之上的。如图所示,假定公共教育服务生产者和公共教育服务业的长期平均成本不变,并且由直线边际成本=平均成本($Mc=Ac$)表示。那么在完全竞争条件下,产出量为 Q_1 ,价格为 P_1 。

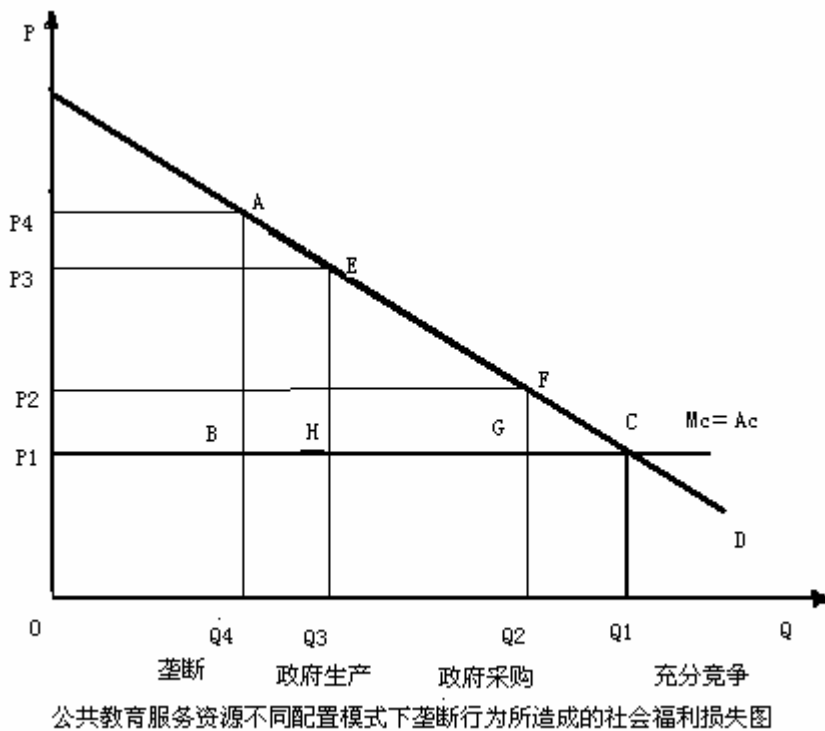
假设如果公共教育服务完全由某一个生产者完全垄断,那么其产出量为 Q_4 ,价格为 P_4 ,教育服务的生产者可获得最大利润。此时消费者福利的损失为梯形 P_4P_1CA 的面积,其中矩形 P_4P_1BA 的面积属于生产增加的财富,三角形 ABC 的面积则是社会福利净损失。

如果公共教育服务由政府生产,那么产出量为 Q_3 ,价格为 P_3 ,教育服务的生产者可获得较大利润,消费者福利的损失为梯形 P_3P_1CE 的面积,其中矩形 P_3P_1HE 的面积属于生产增加的财富,三角形 EHC 的面积则这种资源配置方式造成是社会福利净损失。

如果政府用政府采购的方式,通过公开、公平、公正的市场竞争,向公众提供教育服务,那么供给量可为 Q_2 ,价格为 P_2 ,教育服务的生产者可获得一定的收益,消费者福利的损失为梯形 P_2P_1CF 的面积,其中矩形 P_2P_1GF 的面积属于生产增加的财富,三角形 FGC 的面积则是这种资源配置方式造成的社会福利净损失。

在公共教育服务政府生产的过程中,由于行政的垄断,政府与公办学校之间存在“锁定效应”,结成了利益共同体。政府在考虑减少社会福利损失的同时,还要考虑公办学校和公办教师的待遇与要求,以至于政府生产公共教育服务的实

际价格水平有时会高于 P_3 ，甚至于能超过 P_4 。



由此可以看出，公共教育服务政府生产与政府采购的社会福利损失是不同的。在**常规**情况下政府公共教育服务政府生产的社会福利损失是大于政府采购的。在市场经济条件下，引入竞争机制，最大限度地利用公共产品生产者、供应商们之间的竞争，是实现公共资源高效配置的重要途径。竞争可以使生产者、供应商们改进技术、提高质量并降低产品或服务的成本；竞争可以使供应价格达到最佳、最合理的水平，使政府和教育消费者得到质优价廉的教育服务，为公众创造更高的价值，实现公共教育资源的有效配置。因为公共教育产品自身特殊性，在政府生产的情况下的教育资源配置过程中，教育生产单位（学校）的“成本最大化”问题难以解决，教育的边际成本是教育事业的安排者难以确定的。在完全竞争条件下，实现资源的帕累托最优配置的条件是价格等于边际成本。在存在垄断的情况下，垄断者可以把定在边际成本之上的，获得垄断收益，损害了资源的最优配置效率。在实际中所谓的“边际成本”往往就成了政府的“财政供给能力”。所以要通过公开的竞争来提高效率，减少社会福利损失。

从以上的分析中我们可以看出,公共教育服务的政府采购与政府生产相比,明显地具有以下特点与优势:

特点一,政府角色改变了,弱化或取消了政府的教育服务产品的生产者职能和“运动员”资格,强化了政府的安排者和“裁判员”身份,使政府真正回归公共行政管理的岗位,为政府在市场条件下公共教育资源配置宏观调控提供了有效的工具。

特点二,引进了竞争机制,构建了公共教育产品市场平台,打破了公共教育服务产品市场的垄断局面,丰富了公共教育服务产品的供给,促进了效率提高。

特点三,强化了教育服务消费者的自主选择权,扩大了教育服务消费者的自主选择空间。

特点四,增强了公共教育服务提供和公共管理的透明度,增强政府在教育资源配置领域的宏观调控能力,有利于促进教育公平。

四、建立公共教育服务政府采购的作用与意义

我国现阶段的市场经济不是由自由市场经济逐渐发展起来的,而是在国家政策的催化下,由带有自然经济与产品经济因素的混合计划经济形式转化而来的,只能算是现代市场经济的初级阶段。目前,政府对公共教育资金的投入方式还是列入政府预算,通过财政拨款投向公办学校,计划经济的资源配置特性十分浓厚,政府办学校、政府管学校、以公办学校为主体的模式垄断格局依然没有改变。教育财政投入的总量不足,投入效率不高、浪费严重,教育资源配置失衡等问题十分突出。

虽然,我们已经意识到这些问题,也进行过许多努力,并且还在不断地尝试着改进,积极地在教育体制中引入公开的市场竞争机制。党的十四大提出,要“鼓励多渠道、多形式社会集资办学和民间办学,改变国家包办教育的做法”之后,民办教育快速发展;各级政府的财政和教育机关也在不断地改革和加强教育财政预算管理、加大转移支付力度、严格财经纪律……但是,这些措施的效果远不能让我们满意。民办教育所占的份额还很小,民办教育的国民待遇与公平的市场与

竞争环境还没形成。这固然有政府包办太久、社会习惯与思维定势、依赖的心里、垄断的惰性、人们拒斥竞争的天性、民办学校的稚弱、民众对市场的担心,以及法律环境的缺失等等原因,以至于我们至今还没能跳出“一放就乱,一收就死”的困境。其中一个关键问题就是,没有一个有效的替代机制,缺少一个在市场经济体制下能让政府高效履行公共教育资源配置的市场平台。这个平台,既要保证政府能切实履行公共教育资源配置责任,保证公共教育资金不断增长;又要保证让教育消费者能有更多的自主选择权,让所有的教育服务的生产者和供应商,能通过有效竞争向社会提供质优价廉的教育产品。

党的十六大提出“要在本世纪头二十年,集中力量,全面建设惠及十几亿人中的更高水平的小康社会”。其中一个重要的目标就是“形成全民学习、终身学习的学习型社会,促进人的全面发展”。在新的科学发展观指导下如何促进经济和社会健康快速发展是个长期的使命。如何利用市场经济的手段改善教育资源配置,促进教育管理制度创新,赋予了教育管理工作者和研究者崭新的课题。公共教育服务政府采购,就是一条崭新的提高政府教育投入与管理效率的新路径。

(一) 公共教育服务政府采购有利于教育事业的发展。

有效的竞争可以提高作为具体的教育服务生产单位的学校的内部效率。在政府生产公共教育服务的垄断市场结构中,学校很少受到来自于外部的资源配置竞争压力,缺少提高内部效率的动力机制。教学方法的改进、教育质量和教育效率的提高、教育经费和设施的利用率、教育者劳动生产率的提高都将停滞不前。行政垄断产生的过多的管理层级和过多的非教学人员,也会导致公办教育系统内部的“X-非效率”。所以有必要通过政府采购,引入市场竞争机制,打破公办教育系统的垄断,真正使公共教育服务的生产者感到外部有压力,内部有动力,确保其内部效率。提高效率也就意味着在增加社会净福利总水平。提高教育投入效率,就可以让有限的教育财政资源有更大的产出,缓解教育财政投入不足的燃眉之急。公共教育服务政府采购有利于政府教育财政投入的长期稳定增长,有利于发挥政府公共事业投入资金的杠杆作用,在确保财政正常投入下多渠道筹集公共教育资源,更好地发展公共教育事业。

(二) 公共教育服务政府采购有利于促进社会主义市场经济体制不断完善。

公共教育服务政府采购按照公共教育产品生产与消费特性,把所有的参与者分成消费者、生产者和安排者(提供者)三个不同功能的群体,明晰了市场经济条件下政府在公共教育服务资源配置方面的角色与职能;凸显了政府集公共教育安排者和生产者于一身,既当“裁判员”又做“运动员”弊端;有利于政府重新反省并界定自己在公共教育服务领域的角色,明晰政府提供公共教育服务的责任,让“缺位”的政府“补位”,让“越位”的政府“归位”;有利于政府集中精力从事教育行政管理,履行公共产品政府保障职能;有利于削减政府事务、改革体制、精简机构、激活僵化的机制、提高机构运行效率。

公共教育服务政府采购使政府的公共教育资源配置透明化、法制化,有利于促进教育公平。公平的竞争机制,有利于构建公平的市场环境,促进商业公正,为不同所有制的教育服务生产者、供应商营造一个公平的竞争环境;大家都有平等参与竞争的权利,有利于培育更多的独立自主、自我约束、自主发展的教育服务生产和供给主体,不仅对促进民办教育发展意义重大,而且也对公办教育提出了更高的要求,必将有力促进公办学校改革体制,转变机制,加强内部管理,提高竞争能力。公共教育服务政府采购为教育服务生产者、供应商更好地发挥他们的创造力,提供了更广阔的空间。

公共教育服务政府采购引进竞争,打破垄断,增加了公共教育服务安排者和消费者的选择余地,强化了公众对政府配置公共资源的监督。众多的教育服务的生产者和供应商参加政府采购市场竞争,必然要求政府按照法律的规定,肩负起公共教育服务提供责任,按照法定的程序、方式与方法,公开、公正、公平地进行。一旦教育服务的生产者或供应商发现政府采购过程中有违规行为,或者有明显的不合理现象,出于对自身利益的维护,就可以按政府采购的相关法律规定,揭露问题,提出抗议、申诉与索赔。因此,教育服务生产者或供应商的监督,是对政府履行公共教育服务提供者职责的最有效的监督,是规范政府公共管理职能的有效保证。

(三) 公共教育服务政府采购有利于社会经济协调发展。

公共教育服务政府采购是贯彻政府政策意图的重要工具。政府采购兼有行政

和市场二重特性,它不仅仅是为了单一的节约财政资金,还要体现政府的政策意图和社会的公共要求,为实现多元的社会经济发展目标服务。政府通过调节采购的品种、数量、结构、对象等措施,调节地区间教育事业均衡发展、缩小教育差距,达到促进社会经济协调发展等一系列政策目标。作为政府实施公共政策意图的一种“公开市场运作”工具,不仅会有效克服目前教育财政转移支付中,下级政府的公共教育投入努力程度随上级政府的教育财政转移支付力度增加而递减的问题;而且会有效缩小教育差距,促进教育公平,促进社会经济协调发展的作用。

公共教育服务政府采购有利于打破“铁饭碗”,促进公办学校加强内部管理,科学设置学校内部机构和岗位,全面推行新的用人制度。它增强了学校依照按需设岗、公开招聘、平等竞争、择优聘任、严格考核、合同管理的原则,健全考核、培训、激励、监督、流动等相关制度内在动力,有利于深化学校内部分配制度改革,完善激励和约束机制。

公共教育服务政府采购还有利于促进社会保障制度的改革完善。

五、结束语:

教育财政政策是政治经济博弈的产物,在市场经济体制下很难找到有百利而无一弊的政策,教育财政的改革更不可能一蹴而就“一刀切”。政府会“失灵”,市场也会“失灵”。正确地决策和创造性地执行是相辅相成的。“除了效率之外,责任心也很重要,市场在这一方面并不会永远都比官僚体制做得好”。教育由于其自身产品的特性,使得它既不同于实物与工程采购,也不同于其他公共服务采购。对教育服务的政府采购,世界在探索之中,我们也刚起步。但是教育服务的政府采购实践与探索,已经向我们指明了一条提高政府公共教育资源配置效率的崭新路径,并告诉我们:在市场经济条件下政府安排自己生产的教育服务来满足民众的教育消费需求,不是有效的更不是唯一的选择。理性的思维、国际的实践和浙江省的尝试,都已经向我们展示了中国公共教育服务政府采购的诱人前景。我们需要更加开放的视野与胸襟,需要更强烈的“执政为民”的使命感与责任心,

Rose, R(1987) ' Giving Direction to Permanent Officials: Signals from the Electorates, the Market, and from Self-expertise ' in Lane (1987).

我们更需要大胆探索与尝试的勇气、智慧和理性。相信不久的将来,公共教育服务的政府采购,一定会为中国教育事业的改革和发展中得到不断完善,并做出重大贡献。

主要参考书目:

- 1、米尔顿·弗里德曼、罗斯·弗里德曼著,胡骑等译,自由选择 个人声明,北京:商务印书馆,1982
- 2、萨瓦斯著,周志忍等译,民营化与公私部门的伙伴关系,中国人民大学出版社,2002
- 3、简·埃里克·莱恩著,孙晓莉、张秀琴译,公共部门 概念、模式和方法,国家行政学院出版社,2003
- 4、马海涛等编著,政府采购管理,经济科学出版社,2003
- 5、苏明主编,政府采购,中国财政经济出版社,2003
- 6、王雍君编著,公共预算管理,经济科学出版社,2002