

浅析义务教育领域的公私合作关系(PPP)模式

齐媛媛 林东海

(厦门大学公共政策研究院 福建·厦门 361005)

中图分类号:G522.7

文献标识码:A

DOI:10.16871/j.cnki.kjwha.2016.05.037

摘要 公私合作关系(PPP)模式在中国已有三十余年的发展,运用PPP模式,鼓励、引导社会资本投入到义务教育领域,可以有效改善当前义务教育提供不均衡的局面,办学和投资主体的多元化,也使得教育市场更繁荣。应当注意的是,在义务教育领域引入PPP模式的同时,要对其风险有清晰的认识。

关键词 义务教育 公私合作关系 PPP

A Brief Analysis on the Model of Public-Private Partnership (PPP) in the Field of Compulsory Education // Qi Yuanyuan, Lin Donghai

Abstract The model of public-private partnership (PPP) has experienced over 30 years of development. To encourage and guide social capital into the field of compulsory education by using PPP model can effectively improve the imbalanced situation of the current compulsory education development, make school-running and investment subjects diversified, and make the education market prosperous. It is worth noting that the risks along with the introduction of PPP model should be learned clearly.

Key words compulsory education; public-private partnership; PPP

教育是民族振兴、社会进步的基石,是提高国民素质、促进人的全面发展的根本途径。宋代教育家胡安定提出“致天下之治者在人才,成天下之才者在教化,教化之所本者在学校”的主张,学校教育的重要性自古以来就已深入人心。随着新型城镇化建设和户籍制度改革不断推进,义务教育阶段的学生流动性加大,城乡义务教育经费保障机制有关政策不统一、经费可携带性不强、资源配置不够均衡等问题开始凸显。

快速的城镇化,外来务工人员 and 子女越来越多涌入大城市,但无法带着子女在当地就近入学,接受教育,这本身就是一种义务教育提供不足,所在地无法接收所有的外来务工人员子女就近入学。部分劳动者由于工作性质的变更性大,劳动收入不稳定等原因,根本无法让子女跟着到打工的大城市读书,导致很多留守儿童问题,比如最近毕节发生的憾事。这更体现“两为主”教育政策贯彻实施的现实需求与迫切性。教育的一举一动,牵动和关乎万千家庭的切身感受。义务教育作为一种全民性的基础教育,承担着教化人民和提高全民德智体美素质的使命,义务教育的重要作用在当前更为凸显。

1 义务教育领域引入 PPP 模式的背景

自实行改革开放的基本国策至今,中国政府提倡的高等教育筹集经费的多渠道、多元化已逐渐发展成。但在义务教育阶段对民间资本的引入和使用始终受人诟病,得不到全社会的广泛认可。由于政府对义务教育和基础教育的投入相对不足,各学校只能通过如提高学费等乱收费形式来弥补经费缺口,从而导致一些贫困家庭的子女中途流失辍学,使得我国目前的义务教育入学率达较高水平,但完成率仍然较低。政府投入的不足不仅影响了国家普及义务教育任务的完成,而且对我国人力资源整体素质的提升也形成了不利的影响,间接造成了社会不公平现象的加剧。2005年前后,由于民办助学校体制的不规范,收费问题愈演愈烈,广东、辽宁、河南等省相继取消民办助学校。2007年某省的一些县市以无法律依据为由,扣押原应发放给民办学校的义务教育经费。这些举措造成了我国教育基础设施的极大浪费,也挫伤了民间资本投入教育这一公共领域的积极性和热情。

对PPP的应用,在中国其实已经有近三十年的历史。中国第一次引入PPP的概念,是王灏提出并参与的地铁PPP项目——北京地铁四号线。北京地铁四号线项目引进49%的港铁股份,一方面大大降低了财政成本,另一方面也在事实上提高了项目运营的效率。近几年,尤其是2014年前后,全国多地积极启动PPP试点探索PPP模式,希望通过这种方式整合政府、社会和企业资金,以共同推进新型城镇化和基础设施建设。在控制政府性债务和缓解财政支出压力方面,也能够有所作为。

应当认识到,如果企业投资收不回成本,就会影响到这种参与方式的后续发展,社会资本由观望变成逃离,资本合作只能成为空谈,财政改革也将裹足不前。传统的和遗留的官僚制问题,使一些政府官员,尤其是大权在握者始终站在指挥者而非合作者、服务者的位置,公共服务社会化市场化中,行政人员的执政理念和服务意识偏差,政府职能表现出的错位和越位,始终是社会资本参与建设的拦路石。然而当前一些政府部门和相关工作人员对PPP的认识实际上是不足的,对可进行PPP的项目或产品缺乏合理科学的界定,有时目光放的不够长远,呈现出运动式和口号式的阶段性发展,很少有或并没有后续之力。

2 义务教育领域运用 PPP 模式的条件

在当前实行义务教育领域的公私合作关系模式,是有

作者简介:齐媛媛(1994—),女,河南永城人,厦门大学硕士研究生在读,研究方向为教育管理、政府绩效;林东海,硕士生导师,副教授,主要研究社会保障政策、社会保障财务。

其政策支持的。“十三五规划”建议在确定“十三五”时期我国发展的指导思想时,强调以提高发展质量和效益为中心,这就意味着,未来 5 年我们要坚持把提高质量作为教育发展的核心任务,牢固树立以提高质量为核心的教育发展观,更加注重教育内涵发展,为如期全面建成小康社会提供可靠的人力资源支持。“十三五规划”建议的其中一大亮点,是提出主张支持和规范民办教育发展,鼓励社会力量和民间资本提供多样化教育服务,努力开辟调动多方资源发展教育的新局面。

陈柳钦(2005)提出 PPP 成功运作的必要条件有三个,即政府的支持、健全的法制以及专业机构和人才的支持。在 PPP 模式运行时,陈柳钦(2005)认为要做好配套机制的完善——在项目选择、政府角色转换、风险分担和法规、监管等五个领域的应用要重点关注,才能一定程度上免去政府与民营双方的后顾之忧。徐霞等人(2009)在研究 PPP 模式下的政府监管时,认为面对的一般 PPP 项目多是大型的,其投资之大,建设运营周期之长,影响范围之广都是难以轻松驾驭的,并以英、美、新加坡等国公用事业项目方面的监管体制经验为基础,结合中国国情,认为宏观上,立法和准入环节需要建立和加强。而在微观层面而言,公共事业项目的服务价格和质量,事后评价以及对其退出经营的监管,四个方面都要兼顾。唐祥来,倪琳(2013)在研究国际基础教育公私伙伴关系时,提出在中国要发展基础教育的 PPP,就应当去私有化意识而强调公共服务,同时也提到应当在城市和乡村,发达与落后地区进行区别对待。王艳玲,原青林(2012)总结了亚太地区基础教育 PPP 的运行机制,提出基于国际经验和成功模式,建立数据库支持机制,进行政府与私营部门能力建设,可以接受国际机构的项目援助和管理等支持。石水海(2013)对印度基础教育 PPP 管理模式进行研究时,提出“内涵建设”,这也是印度基础教育的一个特色。包括课程设置、教学方法的采用,管理技巧培训,课本的提供,教师培训,网络的建设,学校之间的联络和基础设施建设。

3 义务教育领域运用 PPP 模式的风险

应该予以明确的是,我国要实行的 PPP,并不是社会资本的盛宴,更不能一打开教育这个大市场,就被当成一块可以进行瓜分的大蛋糕,谁都可以过来切走一块。在实行 PPP 进行义务教育改革的同时,也是有一些隐患的。

首先,在我国并没有专门的专业的法律法规来管理和规范教育领域的 PPP 发展或运行的各个层面。这就使其在出现问题的时候,呈现了较为尴尬的局面。究竟是谁来管,按照怎样的规则和制度进行管理和奖惩,都是没有解决的问题。在开放义务教育市场的同时,要有度,有界限,有规则和章程。常言道,兵马未动,粮草先行。这句话在现代的商战中运用较广,在此也有一定现实意义。我们在进行一项变革之前,的确应该先做好资财和方法制度的筹备,不能一边改一边修补,等出了问题再去实地解决。按照问题来制定法律,是不是有些本末倒置呢?

其次,可以看到的是,我国基础设施和公共设施收费资源并未实行市场化,像是关系到国计民生的基础设施如水电等费用,都是由国家发改委审定并最终通过的,价格市场如果不能开放,就根本不可能真正实施 PPP。进行社会资本

参与教育等公共领域,具有 PPP 的三个特点,前期投入大,回报周期长,资金回流量慢,这对投资者和参与者而言,也是不小的挑战。

再次,审批过程较为复杂,带来企业和政府的双重负担。十八大以来,新一届的中央领导层在行政审批方面,进行了大刀阔斧的改革,但改革的过程中,新旧问题的交织,始终是进行义务教育领域公私合作的阻碍。

最后,政府承诺与实际不符,利润和风险并存,企业对风险评估不到位,或者其中有一方利用信息和技术等的不对称,进行隐瞒,就会造成损失。国务院和各部委都有各自关于 PPP 的政策性文件,一方面导致 PPP 多头管理造成混乱,另一方面操作性也不足,难以得到基层政府事实上的认同。地方政府换届是否会政随人走,新政策的出台与既有政策相抵触,政府信用存在问题,原有的合作并不能得到保障。

4 结语

综上所述,本文认为,运用公私合作关系(PPP)模式,可以鼓励、引导社会资本投入到义务教育领域,从而有效改善当前义务教育提供不均衡的局面,也促进了办学和投资主体的多元化,使得教育市场更繁荣。在义务教育领域引入 PPP 模式的同时,一方面,PPP 模式的顺利运行离不开有力的政府监管。公共部门、私营部门和诸如金融机构等的其他利益相关者作为 PPP 的利益主体,三者互动关系的核心是公共与私营部门的互动过程。PPP 这一合作模式作为政府与社会资本进行风险分担和利益共享的机制,其运行的全过程都需要有合理的监督和管控,以保证其正常运作。失去控制的资本市场和服务市场将毫无秩序可言。另一方面,参与主体要有风险意识。在政府层面,为企业和投资者进入义务教育市场提供政策条件,法律条件和制度条件予以保障。另外,对企业进入和退出教育市场的监管也不容忽视。在企业 and 投资者层面,要遵纪守法,照合同办事,义务教育关系国计民生,参与到这个领域,不仅是为了营利,更应当有公共意识。由此可见,在义务教育中引入公私合作关系(PPP)模式,还有很长的路要走。

注释

胡瑗(993-1059)字翼之,中国北宋学者,理学先驱、思想家和教育家,因世居陕西路安定堡,世称安定先生。
据新闻称,2015 年 8 月 4 日,毕节,纳雍县勺窝乡中心村两名留守姐弟被发现在家中遇害。2015 年 6 月 9 日,毕节,4 名留守儿童在家中喝农药中毒身亡。2012 年 11 月 19 日,同样是毕节,5 名留守儿童被发现在垃圾箱生火取暖时闷死。

参考文献

- [1] 陈柳钦.PPP:新型公私合作融资模式[J].建筑经济,2005(3).
- [2] 徐霞,郑志林.公私合作制(PPP)模式下的利益分配问题探讨[J].城市经济,2009(3).
- [3] 唐祥来,倪琳.国际基础教育公私伙伴关系(PPP)模式:论争与启示[J].城市经济,2009(3).
- [4] 王艳玲,原青林.亚太地区基础教育 PPP 的运行机制探析[J].教育科学文摘,2012(2).
- [5] 石水海.印度基础教育 PPP 管理模式研究[J].教学与管理,2013(34).

编辑 李金枝