



教育信息化智库

Educational Technology Thinking Tank



VR·EDU

中国教育信息化智库ET³报告（2017）

政府购买教育信息化服务 现状与展望

中国教育技术协会

2017年4月

序 言

2013年9月26日,国务院办公厅发布《国务院办公厅关于政府向社会力量购买服务的指导意见》(国办发〔2013〕96号)。该文件指出:“教育、就业、社保、医疗卫生、住房保障、文化体育及残疾人服务等基本公共服务领域,要逐步加大政府向社会力量购买服务的力度”,明确将“教育”服务放在政府向社会力量购买的首要位置。《国家中长期教育改革和发展规划纲要(2010-2020年)》指出,信息技术对教育发展具有革命性影响。2014年2月27日,习近平总书记在中央网络安全和信息化领导小组第一次会议上作出了“没有信息化就没有现代化”的重要论断。2015年11月19日,刘延东副总理在第二次全国教育信息化工作电视电话会议的讲话中指出,推进教育信息化是实现教育现代化取得重要进展的有力保障。而教育现代化要取得重要进展,就必须把教育信息化作为重要引擎。因此,政府在加大向社会力量购买教育服务的力度时,要将购买教育信息化服务纳入其中。

2016年6月颁布的《教育信息化“十三五”规划》提出,各地要切实落实国家关于生均公用经费可用于购买信息化资源和服务的政策,优化经费支出结构;要明确教育信息化经费在当地生均公用经费、教育附加费中的支出比例,形成教育信息化经费投入保障机制。事实上,政府购买教育信息化服务的行为已在全国范围内大量发生。2012年至2016年,湖北省武汉市、区两级政府共计投入8亿多元,用于购买教育云平台和教学助手、家校帮、互动课堂等应用软件服务,还采用同样的方式购买了数字资源、网络运营等服务。2016年,北京市昌平区依托企业,投资建设了“虚拟学校”服务平台并提供示范班级软硬件及网络环境,由政府分3年投资3600多万向企业采购面向全区中小学校的专业应用服务。目前,虽然不乏有政府购买教育信息化服务的成功案例,但在教育信息化的推进过程中仍然存在诸多问题——正如刘延东副总理所言,信息化与教育教学“两张皮”的现象仍然存在,“只管建设不顾安全”、“只管硬件忽视软件”、“只管数据采集不顾数据维护”的粗放式管理模式也普遍存在。

为破解“政府购买教育信息化服务”难题,实现“以教育信息化全面推动教育现代化”,中国教育技术协会成立“中国教育信息化智库ET³报告”项目组,对“政府购买教育信息化服务”展开专题研究,对相关政策和文献进行系统梳理,对来自机关事业单位、行业企业、科研机构、学校等从事教育信息化相关工作的70余位人士进行了9次集体访谈,并在全国多个地方展开实地调研,面向全国征集了近20个“政府购买教育信息化服

务”案例，形成了《政府购买教育信息化服务：现状与展望》这一报告。

本报告基于调研材料，对政府购买教育信息化服务的发展现状、存在问题、购买方式进行了梳理，并归纳出“如何征集用户需求？需要购买哪些服务？”、“如何培育社会组织？如何避免形成垄断？”、“如何保证资金来源？如何可持续性发展？”、“如何进行服务定价？如何评估服务绩效？”等四方面的问题。针对现状及问题，本报告突破原有的政府购买服务的两类角色——“购买主体”和“承接主体”，构建了出资方（政府）、供给方（社会组织、企业）、需求方（学校所代表的师生及家长）以及咨询评估方（独立于出资方、供给方和需求方的行业协会）等四要素组成的“政府购买教育信息化服务模式”，并梳理了“服务外包模式”和“PPP模式”两种工作流程。最后，本报告提出了十大政策建议，包括“教育信息化需要融入基本公共教育服务”、“平衡购买教育信息化服务中政府的职责”、“建立有效的教育信息化服务需求征集机制”、“教育信息化纳入政府购买服务指导性目录”、“建立政府购买教育信息化服务的预算制度”、“出台政府购买教育信息化服务的操作指南”、“构建开放竞争的教育信息化行业生态系统”、“建立教育信息化服务的第三方评估机制”、“维护政府政策的连贯性和契约的稳定性”、“回避购买教育信息化服务中的垄断风险”，以期对政府购买教育信息化服务工作的开展有所启发。

中国教育技术协会作为国家一级协会以及教育信息化行业的专业团体，面对时下“政府购买教育信息化服务”的热点问题，开展调研并形成报告，是协会应有的担当和应尽的责任。今后，协会还将持续关注教育信息化领域的热点议题，发布系列“中国教育信息化智库ET³报告”，发挥协会的教育信息化智库职能。受编者水平所限，报告中难免存在疏漏和不足之处，敬请读者不吝赐教。

中国教育技术协会ET³报告项目组

2017年4月

目录 Contents

序言	01
绪言	05
1 问题、方法与文本分析	06
2 政府购买教育信息化服务的发展现状	09
2.1 政府购买服务已成趋势，相关的政策文件不断出台	09
2.2 外包与PPP是当前购买教育信息化服务的主要形式	09
2.2.1 教育信息化服务外包	09
2.2.2 教育信息化PPP项目	12
2.3 购买服务的长效机制仍在探索，诸多问题亟待破解	15
2.3.1 在需求方面：如何征集用户需求？需要购买哪些服务？	15
2.3.2 在供给方面：如何培育社会组织？如何避免形成垄断？	15
2.3.3 在机制方面：如何保证资金来源？如何可持续性发展？	16
2.3.4 在评估方面：如何进行服务定价？如何评估服务绩效？	16
3 政府购买教育信息化服务的运行机制	17
3.1 模型要素	17
3.1.1 需求方	17
3.1.2 出资方	17
3.1.3 供给方	18
3.1.4 咨询评估方	18
3.2 工作流程	18
3.2.1 服务外包	18
3.2.2 PPP项目	19

目录

Contents

4 政府购买教育信息化服务的政策建议	21
4.1 教育信息化需要融入基本公共教育服务	21
4.2 平衡购买教育信息化服务中的政府职责	21
4.3 建立有效的教育信息化服务需求征集机制	21
4.4 教育信息化纳入政府购买服务指导性目录	22
4.5 建立政府购买教育信息化服务的预算制度	22
4.6 出台政府购买教育信息化服务的实施指南	22
4.7 构建开放竞争的教育信息化行业生态系统	22
4.8 建立教育信息化服务的第三方评估机制	23
4.9 维护政府政策的连贯性和契约的稳定性	23
4.10 规避购买教育信息化服务中的垄断风险	23
结语	24
参考文献	25
附录：洛阳教育信息化应用（市本级）项目案例	26
后记	32

绪 言

政府购买服务是指通过发挥市场机制的作用,把政府直接提供的一部分公共服务事项以及政府履职所需服务事项,按照一定的方式和程序,交由具备条件的社会力量和事业单位承担,并由政府根据合同约定向其支付费用。政府购买服务的主体(简称购买主体)是各级行政机关和具有行政管理职能的事业单位;承接政府购买服务的主体(简称承接主体)包括在登记管理部门登记或经国务院批准免予登记的社会组织、按事业单位分类改革应划入公益二类或转为企业的事业单位,依法在工商管理或行业主管部门登记成立的企业、机构等社会力量^[1]。

政府购买教育服务是政府与各类社会组织、企业签订契约,根据对社会组织所提供教育服务的评估,通过公共财政的全部或部分支付其费用,目的在于向社会公众提供优质、高效、可选择的教育服务^[2]。教育信息化服务是服务提供机构依托信息技术,面向服务对象所提供的信息化资源、平台和应用等的统称。教育信息化服务是信息社会教育公共服务的重要组成部分,其目的在于提升教育质量、促进教育公平。

当前,政府购买教育信息化服务主要有外包和PPP两种模式。其中,外包是政府或教育行政部门将教育信息化服务以合同形式委托给社会组织、机构和企业等来完成,并以财政性资金予以支付报酬的教育信息化服务购买模式。此时,政府或教育行政部门不是教育信息化服务的直接“生产者”和“提供者”,而是教育信息化服务的购买者、委托人和监管人。外包服务的内容包括但不限于教育信息化基础设施的建设与运维、教育软件的定制开发与应用服务、数字教育资源的共建共享、教师的教育技术能力培训、教育信息化建设的规划与咨询、科技创新课程的开设等。

PPP(Public-Private Partnership)是指政府和社会资本合作,即政府采取竞争性方式择优选择具有投资、运营管理能力的社会资本,双方按照平等协商的原则订立合同,明确责、权、利关系,由社会资本提供公共服务,政府依据公共服务绩效评价的结果向社会资本支付相应对价,保证社会资本获得合理收益^[3]。教育信息化PPP项目吸纳社会资本参与教育信息化基础设施的建设、运营和维护,并通过“使用者付费”及必要的“政府付费”获得合理的投资回报。PPP模式减少了政府在教育信息化软硬件建设和运行维护方面的投资成本,并能推动教育行政部门的职能转变,减少其对微观事务的干预,而将工作重点放在规划和监管上。通过PPP模式,教育行政部门和社会资本发挥各自的优势,为社会公众提供优质的教育信息化服务。

1 问题、方法与文本分析

要想实现教育信息化的发展目标、满足教育对信息化的新需求，仅仅依靠政府和教育行政部门是很难完成的。因此，政府迫切需要创新教育信息化服务供给模式，有效动员社会力量，构建多层次、多方式的信息化服务供给体系，以提供更加方便、快捷、优质、高效的教育信息化服务。政府通过一定的方式和程序向社会力量购买教育信息化服务，将有助于扩大教育信息化服务的有效供给，克服供需矛盾，更好地满足教育需求。当前在政府购买教育信息化服务的实践中存在哪些难题？购买教育信息化服务有哪些模式？教育信息化行业对政府政策有哪些期待？围绕这三个核心问题，项目组采用内容分析法、焦点小组访谈法和基于德尔菲的专家评估法，开展了相关的研究工作。

①内容分析法。在获得与政府购买服务、政府购买教育服务、政府购买教育信息化服务相关的政策文本、研究论文（共计13份政府文件、335份地方文件和77篇期刊论文）以及将访谈录音转换为文本（40余万字）后，基于文本挖掘技术的支持，项目组将这些文本分成若干个分析单元（如段落、句子、术语、词汇等），然后基于主题词表和术语表，实现政策、论文及访谈文本所包含的主题词词频统计、术语频次统计、自动编码和文本分类，在编码结果中寻找隐含的趋势和规律，同时解释所发现的规律。

②焦点小组访谈法。2016年8月至2017年1月，项目组对来自机关事业单位、行业企业、科研机构、学校的70余名人士进行了9次集体访谈。在每次访谈会上，先由主持人介绍这一项目的由来及最新进展，并抛出接下来要讨论的“政府购买教育信息化服务”中的若干问题（如“买什么”、“怎么买”、“如何评价”等）；再由受访者围绕这些问题，结合所在单位购买或承接教育信息化服务的现状发表了各自的见解。发言时间由主持人控制，每人每次发言不超过5分钟，可多次发言。主持人往往在一轮发言后进行小结，并提出新的讨论议题，从而获得对“政府购买教育信息化服务”的深入了解。

③基于德尔菲的专家评估法。通过内容分析法和焦点小组访谈法，项目组收集了“政府购买教育信息化服务”中存在的问题及相关对策，先后梳理出20个问题和20个策略。项目组将问题和策略清单发送给相关专家，请专家判断哪些问题更具普遍性，哪些策略更有价值。在征得专家的意见之后，项目组进行整理归纳并反馈给各专家，再次征求意见，直至得到一致的意见。最终，项目组从需求、供给、机制、评估等四个方面，确定了“如何征集用户需求？需要购买哪些服务？”、“如何培育社会组织？如何避免形成垄断？”、“如何保证资金来源？如何可持续性发展？”、“如何进行服务定价？如何评估服务绩效？”

对前后9次、70余人参与访谈所得的40余万字的访谈文本进行词频分析，项目组绘制出可视化云图，如图1和图2所示。

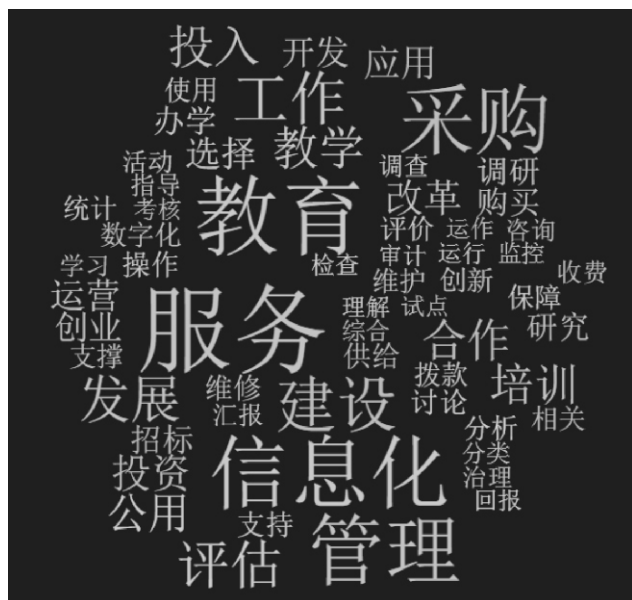


图2 访谈文本中出现频次不低于10的普通词汇云图

在北大法宝网中搜索“政府购买服务”，共检索到13个中央文件和335个地方文件。通过对表1中13个中央文件全文进行词频分析，项目组绘制出可视化云图，如图3和图4所示。

表1 关于政府购买服务的13个中央文件

序号	文件名称	文件编号	发布时间
1	国务院办公厅关于政府向社会力量购买服务的指导意见	国办发[2013]96号	2013.09.26发布
2	财政部关于做好政府购买服务工作有关问题的通知	财综[2013]111号	2013.12.04发布
3	财政部关于政府购买服务有关预算管理问题的通知	财预[2014]13号	2014.01.24发布
4	国家林业局关于做好中央部门政府购买服务工作的通知	林规发[2014]66号	2014.05.13发布
5	民政部关于民政部门利用福利彩票公益金向社会力量购买服务的指导意见	民发[2014]219号	2014.10.19发布
6	财政部、民政部关于支持和规范社会组织承接政府购买服务的通知	财综[2014]87号	2014.11.25发布
7	财政部、民政部、工商总局关于印发《政府购买服务管理办法(暂行)》的通知	财综[2014]96号	2014.12.15发布
8	财政部关于做好行业协会商会承接政府购买服务工作有关问题的通知(试行)	财综[2015]73号	2015.09.06发布
9	财政部、交通运输部关于推进交通运输领域政府购买服务的指导意见	财建[2016]34号	2016.02.22发布
10	国务院办公厅关于成立政府购买服务改革工作领导小组的通知	国办发[2016]48号	2016.06.21发布
11	国家林业局计财司关于做好政府购买服务指导性目录编制管理工作的通知	规预函[2016]246号	2016.09.05发布
12	财政部、中央编办关于做好事业单位政府购买服务改革工作的意见	财综[2016]53号	2016.11.30发布
13	财政部、民政部关于通过政府购买服务支持社会组织培育发展的指导意见	财综[2016]54号	2016.12.01发布

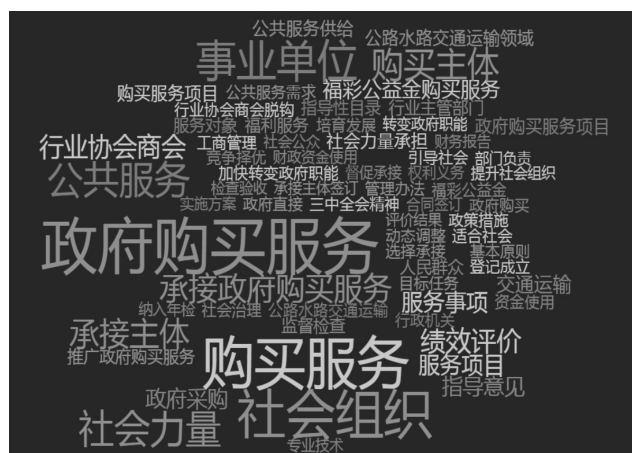


图3 出现频次不低于5的术语云图

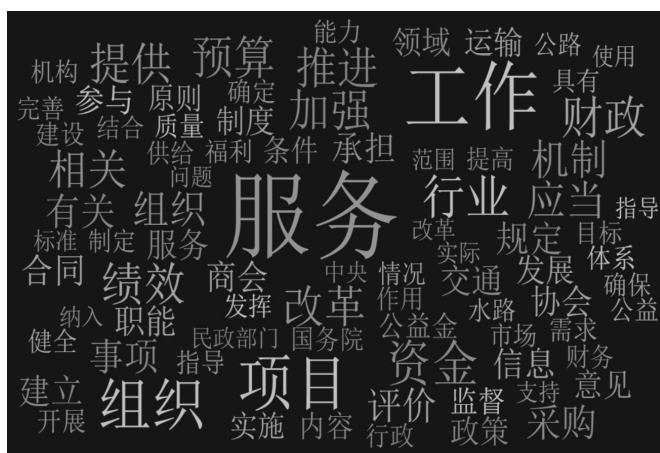


图4 出现频次不低于25的普通词云图

图4、图5显示了政府文件有关“政府购买服务”的一些要点，包括两个主体如“购买主体”、“承接主体”，工作价值如“加快转变政府职能”、“事业单位”分类改革，工作要点如“社会力量承担”、“竞争择优”、“培育发展”、“动态调整”、“资金使用”，保障措施如“检查验收”、“绩效评价”、“纳入年检”、“监督检查”。

2 政府购买教育信息化服务的发展现状

2.1 政府购买服务已成趋势，相关的政策文件不断出台

围绕政府购买服务，国务院、发改委和财政部等部门已出台一系列文件。2013年9月26日，国务院办公厅发布《国务院办公厅关于政府向社会力量购买服务的指导意见》（国办发〔2013〕96号）。2014年1月24日，为推进政府购买服务有关预算管理工作，财政部公布《关于政府购买服务有关预算管理问题的通知》（财预〔2014〕13号）。2014年12月15日，为准确界定落实政府购买服务的范围、规范政府购买服务的方式及程序、严格把控政府购买服务的预算及财务管理、做好政府购买服务的绩效及监督工作，财政部联合民政部和国家工商总局联合制定并印发《政府购买服务管理办法（暂行）》（财综〔2014〕96号）。2016年6月21日，为加快推进政府购买服务改革、加强对有关工作的组织领导和政策协调，国务院决定成立政府购买服务改革工作领导小组，由国务院副总理张高丽担任组长，财政部部长楼继伟、国务院副秘书长丁向阳担任副组长。2016年11月30日，为做好事业单位政府购买服务的改革工作、通过政府购买服务改革支持事业单位的分类改革和转型发展、增强事业单位提供公共服务的能力，财政部与中央编办公布《关于做好事业单位政府购买服务改革工作的意见》。2016年12月1日，财政部、民政部出台了《关于通过政府购买服务支持社会组织培育发展的指导意见》，提出支持社会组织承接政府购买服务的具体措施，并对有关条件、程序等做出规范要求。

2016年7月5日，深圳市人民政府办公厅出台《深圳市公办中小学购买教育服务实施办法》，全面实施中小学购买教育服务工作。2016年9月27日，北京市教育委员会颁布《北京市教育委员会关于政府购买公共教育服务的实施方案（试行）》，以推动和规范政府购买公共教育服务工作。2016年11月28日，天津市财政局和教育委员会联合发布了《2017年教育部门向社会力量购买服务专门化目录》。2017年2月7日，浙江省教育厅、浙江省财政厅出台了《政府向社会力量购买学前教育服务实施方案》。

2.2 外包与PPP是当前购买教育信息化服务的主要形式

2.2.1 教育信息化服务外包

安徽省按照“省级统筹协调、分级分类负担、政企共建共管、资源互通共享”的模式，探索了一条适合全省基础教育改革与发展需求的信息化建设新路。省级政府承担统筹规划和优化政策环境工作，并发挥扶持、引导和规范的作用；制订全省基础教育信息化建

设标准和管理规范,通过加大投入和购买公共服务的方式,保障省级工程建设的正常运行和可持续发展。基础教育信息化建设与运维资金按照“分级分类负担”的原则,由各级政府分担。政企共建共管主要体现在三个方面:一是共同建设省级教育管理公共平台。省教育厅主管部门提出能够承载国家系统运行部署、支撑自建系统及其它应用系统部署运行的规划和计划;企业合作建设,为省级及其所属各级教育行政部门和学校提供信息系统、数据库的存储与服务。二是共同建设基础教育资源公共平台。省级教育主管部门根据国家课程标准,建设国家和省级课程、学生发展、家校沟通所需的基本教育教学资源;同时,建立完善的准入制度,引入企业参与建设个性化优质资源。三是在管理运维上实行政府购买服务。通过政府购买服务方式,对学校信息化设备设施的运维管理和技术保障等予以服务,并根据教育部门需求开发相关的教育应用软件;通过省级基础教育资源公共平台和教育管理公共平台,最大限度地实现软硬件资源的集约共享,使各地的服务平台及网络学习空间能互联互通,保证资源的快速流动和广泛共享;降低学校信息化建设的成本和难度,推动资源建设与使用的良性互动,提高应用水平^[4]。近年来,全省共投入47亿元用于中小学信息化建设,中小学互联网接入率由2009年的33%提高到92.4%,多媒体设备班级覆盖率由2010年的不足15%提高到73.2%,农村教学点数字教育资源实现了全覆盖^[5]。

2012年,武汉市被教育部批准为国家教育资源公共服务平台规模化应用专项试点城市。教育信息化建设单靠教育内部的力量难以快速、有效地推进,需要引导社会力量尤其是信息技术领域企业积极参与。但是,让企业以什么样的方式参与到教育信息化工作中,如何构建政府、学校、企业共同推进教育信息化的机制,这在当时并无成熟经验可供借鉴。为此,武汉市教育局邀请了教育部有关专家和来自清华大学、北京师范大学、华中师范大学等高校的学者共同组成专家小组,对武汉市教育信息化的购买项目、标准、程序进行详细调研和严格论证,形成了具体操作方案。按照该方案,教育局每年对公司所提供的教育云平台、应用软件的使用效果和服务质量进行逐项考核,按考核结果定价,再依照政府购买服务的相关规定和流程进行采购。在此基础上,技术人员与教师的互动沟通交流日益加深,两者共同探索信息化环境下的新教学模式,已成为武汉市推进教育信息化工作的新常态。近4年来,武汉市、区两级政府共计投入8亿多元,用于改善信息基础环境,并用于购买平台、资源、软件和服务。除购买公司的教育云平台服务外,武汉市还采用同样的方式购买了人教社数字资源、网络运营等服务,基本建成了基于云构架的“三通两平台”,促进了教育创新转型,加快了武汉教育的现代化进程。资料显示,通过“政府购买服务、学校免费使用”这一模式,武汉市15510个班级、83343名教师、100万名学生开

通了空间，61位市级名师、100多位区级名师在武汉教育云平台上开通了“名师工作室”，近2.9万名中小学教师可以利用“教学助手”软件开展教学，近3万名教师开通了在线作业服务^[6]。

此外，北京市通州区由政府负责建设核心机房、光纤城域网和中小学局域网，面向社会机构购买网络运维服务。目前，通州区130多个学校的网络运维服务全部委托公司来实施。自2012年实施以来，学校对公司所提供服务的满意度越来越高，2015年满意度达到96%。北京市房山区通过租用电信网络的方式搭建区域教育网，每年租金220万，在出口带宽、网络升级方面，政府只提要求，不参与运维，实际效果非常好，全年无事故。北京市昌平区依托企业建设“虚拟学校”服务平台并提供示范班级软硬件及网络环境，由政府分3年投资3600万向企业采购面向全区中小学校的专业服务，为全区中小学师生和家长提供智能化、移动化、个性化的优质教育服务。北京市大兴区建立了“政府搭平台，企业建应用，学校买服务”的开放生态环境，通过大兴数字校园云商店，吸引了众多优秀的教育软件企业参与大兴区数字校园建设，目前云商店有注册公司81家，审批上线的第三方应用数量达到140个，为满足学校教育信息化的个性化需求提供了丰富的应用选择。

通过梳理，项目组发现当前教育信息化服务外包的内容主要集中在基础设施建设与运维、软件开发与应用服务、数字化教育资源开发、教育信息化能力培训、信息技术类课程共建、信息化建设规划咨询等六个方面，具体内容如表2所示。

表2 教育信息化服务外包的常见类型

类型	举例
基础设施建设与运维	向用户提供网络通讯基础设施、教育管理信息系统的建设和运维服务，如网络接入服务、数据中心服务、计算资源服务、服务器托管、信息化教学环境运行维护等。
软件开发与应用服务	对业务系统、办公软件、应用软件的定制开发、功能完善、系统调优，以及常规的例行检查、状态监控、响应支持等。
数字化教育资源开发	课件、微课、慕课等数字内容和资源的加工处理服务，以及课程资源中心的建设等。
教育信息化能力培训	提升和优化用户教育信息化应用能力的培训服务，如教师教育技术培训、校长信息化领导力培训等。
信息技术类课程共建	与信息技术有关的校本课程共建和科技课程外包，如机器人、创客课程等。
信息化建设规划咨询	基于用户的目标和需求，对教育信息化系统的架构、选型和实施策略进行规划，为教育信息化系统的开发和建设提供咨询、评估服务等。

2.2.2 教育信息化PPP项目

我国教育行业在所有行业中引入PPP较晚，仍处于起步阶段。根据全国PPP综合信息平台项目库（<http://www.cpppc.org>）的数据，截至2017年2月28日，入库项目有11784个，入库项目金额达139,405.66亿元。其中，教育行业项目有582个，占比仅为4.9%；与教育信息化直接相关的项目仅有11个，项目金额总计约为33.5473亿元，具体如表3所示。通过搜索引擎检索，可知2015年湖南全省已有近半数的市县启动教育信息化PPP项目，北京市昌平区、辽宁省鸡西市、湖北省襄阳市襄城区、河南省开封市和许昌市、内蒙古赤峰市翁牛特旗、贵州省毕节市大方县也相继启动区域教育信息化PPP项目。目前，A股及新三板教育企业合计超过200家，其中以教育信息化PPP项目作为业务重点的公司有两家。一家在2016年联合其它公司，与云南省腾冲市教育局签下5000万元的合同，目前已在云南省文山市、宜良县、曲靖市、腾冲市四个城市，总合同金额2.796亿元。另一家拓展线上线下的产品与服务，建构了有特色的PPP业务模式，截至2016年6月底，PPP项目累计签约教育局达39个。

表3 全国PPP综合信息平台项目库中关于教育信息化的11个项目

编号	项目概述	所在地区	投资金额	实施阶段	合作期限	运作方式	回报机制	发起时间	发起类型
1	北京市海淀区智慧教育PPP项目：打造“云+资源+应用+数据+端”的海淀区智慧教育生态体系。以海淀区优质教育资源为核心，以教育需求为导向，构建智慧教育云平台、教育资源平台、区内外教育应用系统、教育大数据平台、终端产品五大板块，最终形成既能服务于海淀区内、又能辐射到区外的智慧教育生态体系。	北京 海淀	97342 万元	识别 阶段	20年	BOT	VGF	2016年	政府 发起
2	兰州新区职教园智能信息平台建设项目：规划面积达16.1平方公里，建面414.17万平方米，总投资189亿元，入驻31所高职院校、15万学生。设立园区云计算大数据中心，构建内部运营管理、教育教学、综合服务三大体系，实现智慧园区信息资源集聚，共享覆盖整个园区，同时辐射全省职业院校。	甘肃 兰州	27000 万元	识别 阶段	10年	BOT	VGF	2016年	政府 发起
3	教汉旗教育局信息化建设：包括宽带网络、基础硬件设施、直录播教室、智慧教室、区域教育监控平台、IDC机房、公共服务云平台的建设。	内蒙 赤峰	8619 万元	识别 阶段	10年	BOT	GP	2016年	政府 发起

4	徐州市教育信息化建设项目:为学校 and 教学点建设信息化软硬件基础设施,包括学校宽带网络接入、校园网络环境建设、班级多媒体教学设备、教师和学生用终端设备配备等硬件及操作系统、应用软件等。旨在实现教学管理服务化、教学过程信息化、教学模式多样化、教学资源共享化、管理决策科学化、家校互动畅通化。	江苏徐州	100000万元	准备阶段	20年	BOT	UC	2015年	政府发起
5	福建省优质教育资源共享支撑项目:原教育云平台(投资2800万)不能支持全省9万个班级班班通、33万名教师、440万名学生的使用。计划追加约1.2亿元扩建教育云平台,投资1.2亿元制作教育资源,以电子教材、微课、知识点教育、趣味教学、互动教学、精品课堂等多种形式展现,并通过教育云平台、班班通系统,全面覆盖K12教育,向全省师生开放使用。教育资源共享应用拟投资6000万元,基于教育云平台搭建,向师生及学生家长提供服务,包括微课、知识点教育、多维互动教育、一站式个性化学习、社群式学习、智能教学与学习能力评估系统等。	福建	30000万元	准备阶段	20年	BOT	UC	2015年	政府发起
6	海南省昌江黎族自治县“互联网+教育”项目:①政府和合格供应商按照一定比例共同出资成立项目公司SPV,政府占项目公司股权0,合格供应商占股权100%。②县政府授权教育局与项目公司签订特许经营协议,授权项目公司作为本项目融资、投资、建设、运营的主体。③项目公司在提供“互联网+教育”服务的基础上,主营业务收入为收取的收益学生群体(自愿购买)服务费为主,县政府视运营状况给予财政补贴,具体补贴方式应在特许经营协议中约定。④特许经营期限为20年。期满后,合格供应商收回全部投资和收益后,无偿向政府转让其在项目公司的所有权益和股权。合格供应商与县政府在协商一致的情况下,特许经营期可提前结束。⑤县政府负责本项目建设用地、立项审批、工程规划许可、环评和市政审批、工程监理、跟踪审计、地质勘探、施工图设计、预算编制等工作,费用由项目公司予以支付,计入工程总造价。⑥可行性缺口补贴按年予以支付,项目公司每个年度终了向县政府递交当年运营报告,县政府按规定的进行审核,并按审核后的量为依据向项目公司支付可行性缺口补贴。	海南昌江	11500万元	执行阶段	20年	BOT	UC + VGF	2015年	社会资本发起

7	青岛教育管理公共服务平台项目:青岛教育管理公共服务平台将构建全市统一的教育基础信息数据库、统一的资源共享交换体系、统一的应用系统支撑平台、统一的技术标准与规范,形成统一融合的大数据服务平台。平台将新建、整合市级各类教育应用系统和平台;与国家、省级的各主要平台及系统实现数据资源的共享和交换;与各区市教育平台和学校数字校园系统实现互联互通、资源共享;实现相关数据自动归集,建立学生成长、学校管理、教育决策等主题数据库,并建立大数据分析系统,充分挖掘整合各类数据,为教学和管理提供数据支持。项目总投资估算约3100万元,为减少项目资金成本费用(即遵循财政投入最少原则),拟在建设期(1年)财政一次性投入1300万元作为建设期补助,社会资本方出资(融资)共计1800万元。运营期10年,青岛市教育局每年向项目公司支付可用性服务费(分10年最高按7%支付社会资本方投资的1800万元);项目公司开展市场开发增值服务获取运营收益,该收益可按比例抵扣可用性服务费。运营期结束,项目一所有权移交青岛市教育局。	山东 青岛	3100 万元	准备 阶段	11年	BOT	VGF	2015年	政府 发起
8	铁岭市教育资源公共服务平台建设项目	辽宁 铁岭	2600 万元	识别 阶段	10年	BOO	UC	2015年	政府 发起
9	敦煌市敦煌中学班班通交互式一体机安装项目	甘肃 敦煌	312 万元	识别 阶段	3年	MC	UC	2015年	政府 发起
10	湘潭市教育信息化“三通两平台”工程PPP项目:为提高湘潭市教育信息化的建设水平和教学管理效率,促进教育资源共享,为师生互动、家校互动提供交流平台,为学生提供更多学习途径和学习资源,拟采用PPP模式引进社会资本,负责湘潭市全市域范围内的教育信息化“三通两平台”项目的建设和后期运营维护。	湖南 湘潭	45000 万元	采购 阶段	13年	其他	VGF	2014年	政府 发起
11	惠水县教育信息化“班班通”工程建设货物采购PPP项目:覆盖全县151所学校,设备共1982套,其中主要设备投资6000万元,辅助设备投资2000万元,网络资源平台投资2000万元。投资回报机制为县财政补贴费用至项目学校,项目学校按规定提取一部分生均公用经费,项目公司以收取设备租赁费的方式作为投资回报。	贵州 黔南	10000 万元	准备 阶段	10年	BOT	GP	2014年	政府 发起

注:BOT(Build-Operate-Transfer):建设-经营-转让,指项目公司对所建项目设施拥有所有权并负责经营,经过一定期限后,再将该项目移交由政府。

TOT(Transfer-Operate-Transfer):移交-经营-移交,指政府部门或国有企业将建设好的项目的一定期限的产权和经营权,有偿转让给投资人,由其进行运营管理;投资人在一个约定的时间内通过经营收回全部投资,得到合理的回报,并在合约期满之后,再交回给政府部门或原单位。

MC(Managing Contractor):管理合同,指政府将存量公共资产的运营、维护及用户服务职责授权给社会资本或项目公

司，通常作为TOT的过渡方式。

BOO (Building-Own-Operation)：建设—拥有一经营，指“承包商”投资建设，拥有所用权并承担日常运维，“消费者”向承包商支付服务费。

VGF (Viability Gap Funding)：可行性缺口补贴，指使用者付费不足，难以满足社会资本或项目公司的成本回收和合理回报，而由政府给予经济补助。

GP (Government Payment)：政府付费，指政府可以依据项目设施的可用性、产品或服务的使用量及质量，向项目公司付费。

UC (User Charges)：使用者付费，指由最终消费用户直接付费购买公共产品和服务。

2.3 购买服务的长效机制仍在探索，诸多问题亟待破解

政府购买教育信息化服务既是盘活教育信息化资源、提高教育服务供给效率，提升教育教学质量、促进教育均衡发展的新途径，也是推进政府职能转变、优化教育治理结构、转变教育发展方式的重要抓手。在推进政府购买教育信息化服务的实践中，一些地区已经先行先试，取得了很多有益的经验，但也存在一系列问题和困境。

2.3.1 在需求方面：如何征集用户需求？需要购买哪些服务？

教育信息化的需求往往难以清晰地界定。有直接用户，也有间接用户，让哪一类用户来决策服务的内容皆有利有弊，而由政府统一决策又难以捕捉到用户的真实需求或者难以照顾到用户多元化、个性化的需求。如何在广泛征求需求的基础上形成科学的购买决策，目前尚没有行之有效的路径和模式可供参考。当前政府购买教育信息化服务大都围绕“三通两平台”项目开展，集中在基础设施、资源平台、运行维护等基础性、事务性、辅助性的服务内容上。政府向社会力量购买教育信息化服务的规模较小、覆盖面不广，教育信息化服务的数量和质量离建设“人人皆学、处处能学、时时可学”的学习型社会要求还有很大差距。

2.3.2 在供给方面：如何培育社会组织？如何避免形成垄断？

我国教育中介组织的数量较少、规模较小、发展程度较低，还没有形成专业的教育服务的“生产者市场”，缺乏足够的谈判能力和服务产品的提供水平。曾有调研结果显示，尽管许多购买服务项目已经做到了在门户网站公开发布招投标信息，但由于目前教育专业组织数量较少，有的项目会出现只有一家机构参与竞标的情况，甚至项目直接采用邀标的方式进行，致使大多数购买教育服务都属于非竞争性的购买模式，只有少数项目实施了竞争性购买模式^[7]。随着PPP的兴起，少数具有一定规模的教育信息化企业在打破旧垄断的同时也有形成新垄断的趋势。在PPP模式下，居高的投标成本、交易费用以及复杂的长期合同，导致很多规模较小的企业望而却步，因此减少了政府部门对社会资本的选择空间，

也使招投标过程不能实现良好的竞争。PPP模式普遍采用的特许经营制度，实际上使中标的投资运营商获得了一定程度的垄断性。这种缺乏竞争的环境在某些情况下会减弱私营机构降低成本、提高服务品质的动力^[8]。

2.3.3 在机制方面：如何保证资金来源？如何可持续性发展？

就教育领域总体而言，当前政府购买教育信息化服务大都以项目的方式运作。在资金保障方面，尚未形成与购买教育信息化服务配套的预算机制。通常情况下，购买教育信息化服务的资金存在多种可能的来源，如预算内资金、预算外资金、上级补助或上级拨款的资金、政府性基金及转移支付资金等。资金来源形式的多样性和不固定，不仅会造成财务管理上的混乱，使政府无法进行统一规范化管理，而且大大增加了资金使用和监管的难度。为此，国家已经陆续出台了一系列相关的政策文件，对政府购买公共服务提出了越来越具体的要求和明确的指导，但是在教育领域，政府购买教育服务和更具体的教育信息化服务目前还缺乏更具针对性的指导文件，在实施过程中难以做到有章可循。教育行政主管部门政策设计的滞后，会直接影响购买教育信息化服务的积极性和效果。

2.3.4 在评估方面：如何进行服务定价？如何评估服务绩效？

购买教育信息化服务的定价核算方法和绩效评估标准亟待健全。定价直接关系到承接主体的服务成本能否得到补偿进而持续健康发展、财政资金的使用效率能否提高以及使用主体的公共服务需求能否得到满足等一系列关键问题。大量政府购买服务项目的价格直接以财政拨款的额度为限，服务定价缺乏理性依据。少量政府购买服务项目采取借助专家评估结果核减承接主体申报金额的方式确定服务的最终价格，这种设计有其合理性，但依然较难规避承接主体可能虚报价格、评估专家不了解承接主体真实运转情况或项目实际运行成本等现实问题^[9]。政府购买教育信息化服务的项目都会涵盖对项目绩效的评估。但从实际情况来看，目前还没有清晰的教育信息化服务绩效评估标准，也没有形成独立的第三方评估机制。各地在开展购买教育信息化服务时，普遍存在以结果为导向的问题，缺乏建立“事前规划－事中监管－事后评价”三者相联系的整体绩效评估。以结果为导向的绩效评价通常是在事后进行评价，难以挽回已产生的危害和损失。对于绩效评价而言，应事前制定绩效目标，自始至终积极监督绩效目标的实现情况，同时按项目进展情况及时调整策略，保障购买教育信息化服务的投入能够实现既定目标^[10]。

3 政府购买教育信息化服务的运行机制

政府购买教育信息化服务的运行机制可以通过参与对象和过程流程进行描述。政府购买教育信息化服务的参与对象包括：即出资方（即购买主体，通常为政府）、供给方（承接方，通常为社会组织、企业）、需求方（学校所代表的师生及家长）以及咨询评估方（目前这一角色基本由出资方或需求方兼任，理想的状态是由独立于出资方、供给方和需求方的行业协会或第三方机构承担）。政府购买服务是政府采购的一部分，其流程符合政府采购的一般流程。

3.1 模型要素

政府购买教育信息化服务主要包含需求方、出资方、供给方和咨询评估方等四个要素，具体如图5所示。

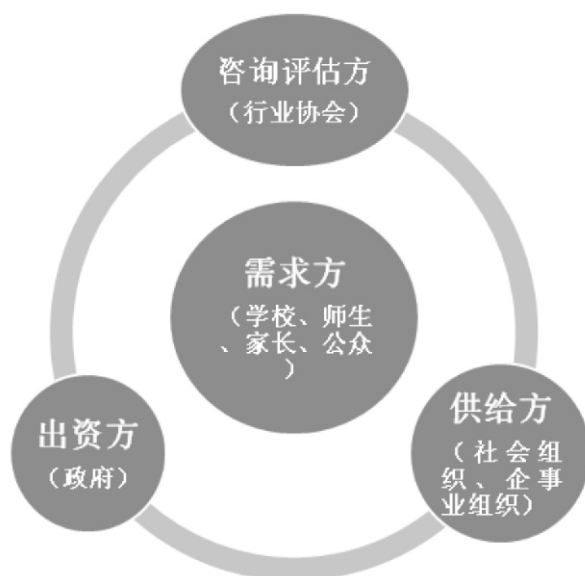


图5 政府购买教育信息化服务的四要素

3.1.1 需求方

需求方主要有学校、师生、学生家长及社会公众。需求方需在咨询评估方的帮助下提出明确的教育信息化需求，并在接受信息化服务后对服务效果做出明确的反馈。

3.1.2 出资方

出资方包括各级教育行政机关和具有教育行政管理职能的事业单位，党的机关、纳入

行政编制管理且经费由财政负担的群团组织等。出资方代表需求方提出正式需求，购买所需服务，并根据评价方的评价结果支付所需费用。

3.1.3 供给方

供给方包括在登记管理部门登记或经国务院批准免予登记的社会组织、按事业单位分类改革应划入公益二类或转为企业的事业单位，依法在工商管理或行业主管部门登记成立的企业、机构等社会力量。目前，供给方主要为各类教育信息化企业，包括设备商、软件开发商、系统集成商、运维服务商、教育信息化咨询机构等。

3.1.4 咨询评估方

咨询评估方是独立的第三方机构，帮助需求方梳理需求，为出资方提供决策咨询，监理供给方的项目实施，对需求方的满意度进行评估，并将评估结果反馈给出资方和供给方。

3.2 工作流程

当前政府购买教育信息化服务主要有外包和PPP两种模式，下文将针对两种模式的工作流程和机制分别进行介绍。

3.2.1 服务外包

政府购买教育信息化项目服务外包的基本工作流程如图6所示，具体包括以下方面：

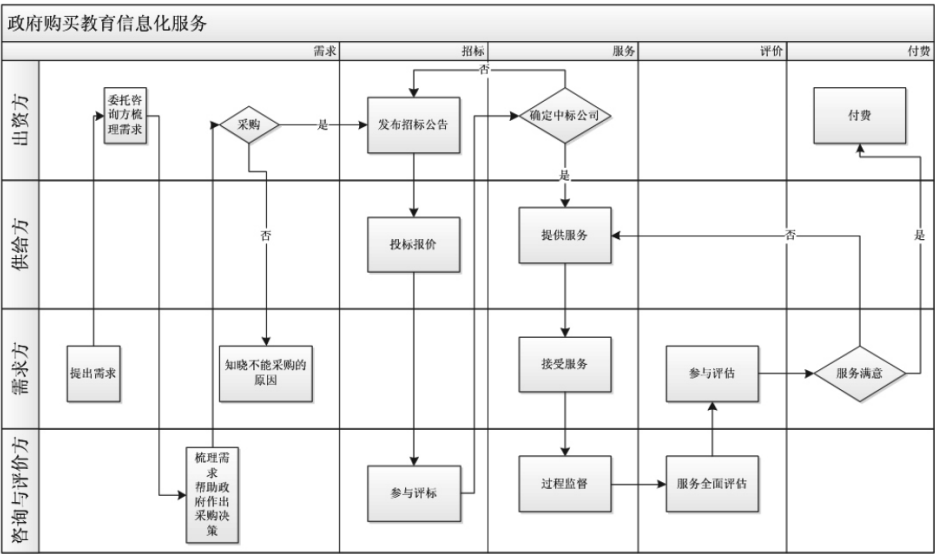


图6 教育信息化项目服务外包的流程示意图

- ①需求方提出需求；
- ②出资方委托咨询评估方梳理需求；
- ③咨询评估方梳理需求，协助出资方做出采购决策；
- ④出资方采购，即出资方根据政府采购的管理要求开展采购活动；
- ⑤供给方投标报价；
- ⑥咨询评估方参与评标；
- ⑦签订合同，即按规定程序确定供给方后，出资方应当与供给方签订合同；
- ⑧供给服务，即供给方应当按合同要求提供相应的服务内容，主动接受监督；
- ⑨需求方接受服务；
- ⑩咨询评估方实施过程监督，即督促供给方严格履行合同，做好过程评估；
- ⑪服务全面评估，即供给方完成合同约定的服务事项后，咨询评估方开展全面评估；
- ⑫验收并支付尾款，即根据评估结果，由出资方检查验收并依据财务制度履约付款。

3.2.2 PPP项目

根据财政部《政府和社会资本合作模式操作指南（试行）》，PPP项目实施分为五大

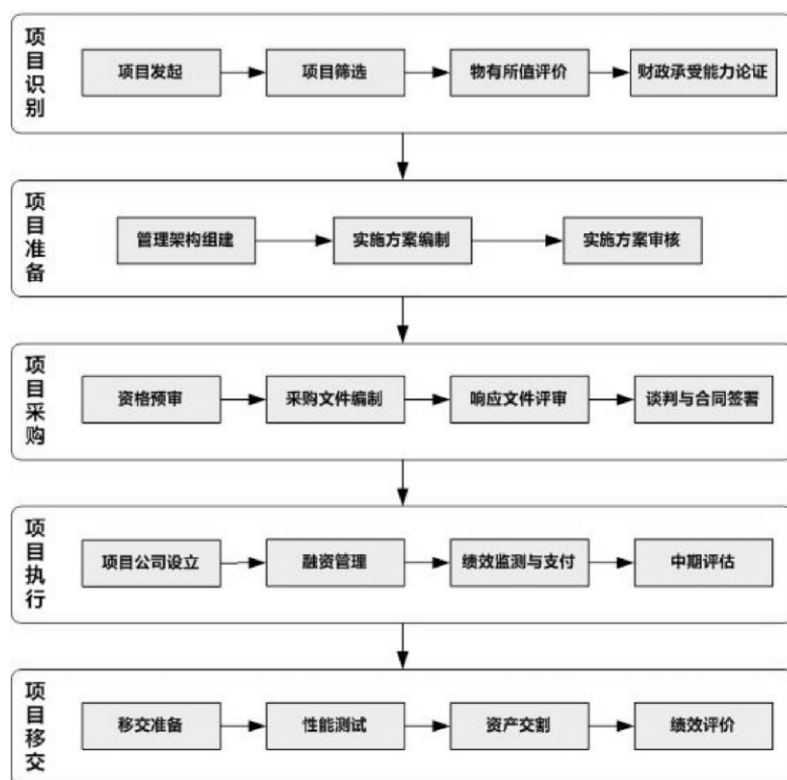


图7 政府和社会资本合作项目操作流程^[11]

阶段共19个环节：项目识别阶段（包括项目发起、项目筛选、物有所值评价、财政承受能力论证），项目准备阶段（包括管理构架组建、实施方案编制、实施方案审核），项目采购阶段（包括资格预审、采购文件编制、响应文件评审、谈判与合同签署），项目执行阶段（包括项目公司设立、融资管理、绩效监测与支付、中期评估），项目移交阶段（包括移交准备、性能测试、资金交割、绩效评价）。

在当前已经进入项目执行期的教育信息化PPP项目中，大都会由政府与社会资本组建SPV（Special Purpose Vehicle，特殊目的实体）。SPV是政府与社会资本组成的一个特殊目的机构，政府以该机构为载体引入社会资本，双方对公共产品或服务进行共同设计开发、共同承担风险，全过程合作，期满后再将项目移交给政府^[12]。

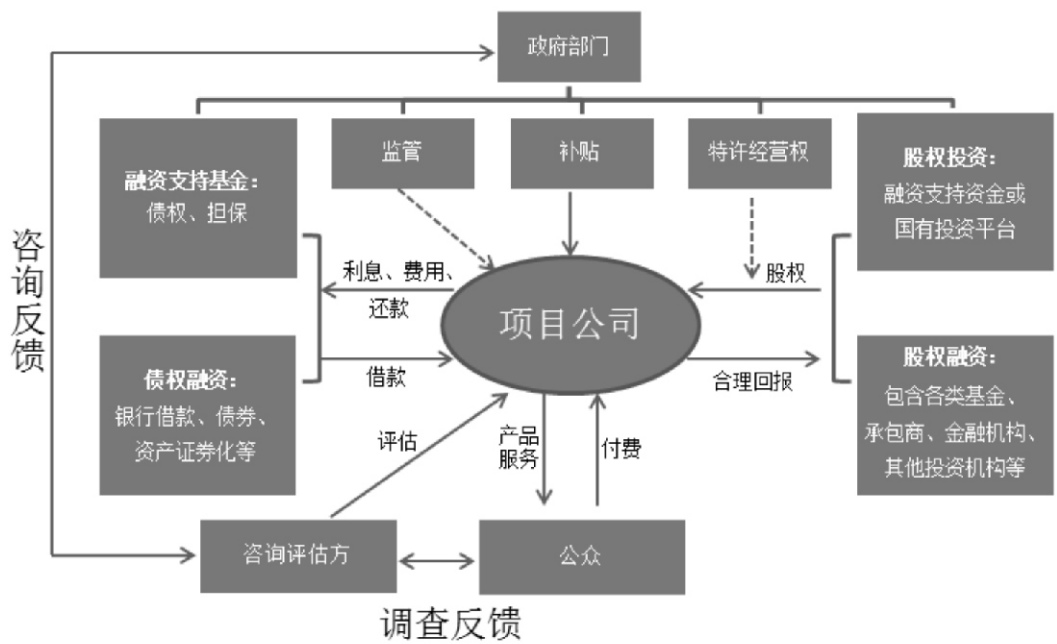


图8 基于SPV的PPP项目结构图

4 政府购买教育信息化服务的政策建议

4.1 教育信息化需要融入基本公共教育服务

基本公共教育服务是指主要由政府提供的，与全体人民群众最关心、最直接、最现实的切身利益密切相关的公共教育服务，具有公共性、普惠性、基础性、发展性等四个主要特征，是实现人的终身发展的基本前提和基础。我国的教育信息化从上世纪90年代伴随着信息高速公路的兴建而提出，在我国经历了多媒体教学、网络建设和信息化应用等三个发展阶段，其基础设施建设现已基本完善，教育教学资源较为丰富。随着我国教育进入到以“质量提升与均衡发展”为重点的新的历史阶段，教育信息化成为构建基本公共教育服务的新契机，在新的环境观、资源观和应用观^[13]的影响下将教育信息化融入基本公共教育服务已迫在眉睫。

4.2 平衡购买教育信息化服务中的政府职责

政府购买教育信息化服务将政府满足教育需求的传统供给模式，转向政府提供资金支持的模式。推行政府购买教育服务有助于转变政府职能，但要防止一些教育行政部门因过度购买而推卸责任，致使“行政不作为”。同时，也要防止购买服务后演变为双重管理。总之，在教育服务领域，公平和效率二者不可偏废。传统的政府单一供给的模式尽管体现了社会公平，却以牺牲效率为代价；市场竞争供给的模式过分强调效率，又可能会引发严重的社会不公。在追求教育公平的大背景下，政府购买教育信息化服务必须在处理好公平与效率的关系上进行不断探索，既要利用市场机制提升效率，又要运用政府的力量维持公平，在此过程中，还要杜绝购买服务中的公共权力寻租。

4.3 建立有效的教育信息化服务需求征集机制

建立有效的教育信息化服务需求征集机制，应通过建立基于互联网的需求征集平台，发现终端用户的真实需求，并对征集到的服务需求进行梳理和优化。教育行政部门购买教育信息化服务主要基于两方面的考量：一是与公众需求相关的外部原因，二是与自身职能转变相关的内部原因。由此，教育信息化服务需求的来源既包括面向服务对象的需求征集，也包括对教育行政部门职能的梳理，将部分不擅长、不专业的非核心职能逐步转移给社会组织、企业承接。教育信息化行业协会是政府、企业与用户之间的桥梁，要充分发挥教育信息化行业协会在发现需求、梳理需求，促进教育主管部门和相关职能部门与行业企业、终端用户衔接等方面的积极作用。

4.4 教育信息化纳入政府购买服务指导性目录

根据《财政部关于做好政府购买服务指导性目录编制管理工作的通知》（财综〔2016〕10号），各级财政部门负责制定本级政府购买服务指导性目录，确定政府购买服务的种类、性质和内容。财政部门制定政府购买服务指导性目录是在大量调研基础上，充分征求相关部门的意见，并根据经济社会发展变化、政府职能转变及公众需求等情况及时进行动态调整。研究当前各省市发布的政府购买服务指导性目录可以看到，普遍包含教育服务这一门类，但具体内容主要集中在教师教育培训、农村困难学生爱心营养餐、校园安保、校车接送服务、学前教育普惠性服务等方面，对教育信息化所涉不多。将“教育信息化”纳入各级各类政府购买服务指导性目录，是有序、有效推进政府购买教育信息化服务的重要前提，也是促进教育治理现代化的一个抓手。

4.5 建立政府购买教育信息化服务的预算制度

政府购买教育信息化服务是通过政府财政支付全部或部分费用的契约化购买行为，只有得到财政保障才能顺利实现。政府购买教育信息化服务，有赖于政府不断增加公共服务特别是教育服务的财政投入。为了保证政府购买教育信息化服务的落地实施，应当建立规范的教育信息化专项财政预算制度，在明确建设信息基础环境、购买平台、数字化资源和应用软件的同时，尽可能明确和增加服务预算，促进从买硬件向买服务的转变，既要见物，更要见人。此外，还要积极探索在生均公用经费中列支购买教育信息化服务费用的机制，对常规项目和专门项目都能充分发挥出应有的效能。

4.6 出台政府购买教育信息化服务的实施指南

2013年，国务院办公厅发布了政府向社会力量购买服务的指导意见（国办发〔2013〕96号）。2014年，围绕政府如何购买服务，财政部联合民政部和国家工商总局联合制定并印发了《政府购买服务管理办法（暂行）》，进一步界定了政府购买服务的范围，规范了政府购买服务的方式及程序。教育信息化是一个更为细分和专业的领域，为了更好地推进政府购买教育信息化服务的工作，各级教育行政主管部门需进行顶层政策设计，通过出台实施指南的方式，对教育信息化服务的购买内容、购买主体、承接主体、购买流程、职责分工、资金管理、绩效管理、组织保障等给予进一步的明确指导。

4.7 构建开放竞争的教育信息化行业生态系统

自上世纪末以来，随着国家一系列鼓励教育信息化政策的出台，我国教育信息化产业

的发展步伐在不断加快。但现阶段，教育信息化行业的企业规模普遍较小，知名品牌和行业领军企业并不多见，还没有形成专业的教育信息化服务“生产者市场”。国家要出台面向教育信息化行业的鼓励政策，营造开放和竞争的行业发展生态环境，培育和扶持更多优质的行业企业做大做强，不断增加优质的教育信息化供给服务。

4.8 建立教育信息化服务的第三方评估机制

教育信息化服务是专业化的系统工程。第三方评估的目的是让购买主体、承接主体和服务对象全面、客观地了解购买教育信息化服务的潜在风险和执行绩效，准确把握实施中的问题，以评估促落实、以评估促提升。第三方评估的核心优势在于评估的专业性和独立性，专业性是确立评估权威的基础，从专业角度的科学评估可为评估结果的可靠和公正提供保证；独立性是确保评估客观性的基本条件，而客观是评估的根本价值之所在。为了使第三方评估有据可依，教育主管部门要推进教育信息化服务项目标准体系建设，建立服务项目定价体系和质量标准体系，明确教育信息化服务承接主体的专业资质和准入标准，建立网上平台与数据库，每年定期发布教育信息化领域承接主体的资质资料、诚信记录与服务质量等，接受社会大众的监督。

4.9 维护政府政策的连贯性和契约的稳定性

教育信息化基础设施建设前期投入大、建设周期长，政府购买教育信息化服务的过程相对复杂，利益相关者众多。如何通过契约规范购买过程和利益相关者，能否以良性的激励机制激励企业按照合作治理和服务民生的要求积极行事，关系到政府购买教育信息化公共服务的目标能否真正实现。政府要保持政策的连贯性和维护契约精神，不能因政府换届和主管领导更替而随意改变约定，坚决杜绝“新官不理旧账”。

4.10 规避购买教育信息化服务中的垄断风险

政府购买服务特别是采用PPP模式，一旦进入执行期，项目公司就在一定范围和一定时期内具有垄断性，终端用户对承接主体及其提供的服务没有实际的选择权。在目前的教育信息化领域，拥有全产品线 and 全服务线的优质教育信息化提供商较为稀缺。对其它机构的排他性既会影响终端用户选择服务的范围，也会减弱项目公司提高服务品质的动力。教育信息化服务有较长的持续周期，在强调供给侧改革的大背景下，政府在签署合同条款、实施过程评估等方面都要有全面的考虑和预案，尤其是要充分尊重终端用户的选择权，尽可能提供灵活多样的个性化服务，避免形成新的垄断。

结

语

在教育领域，政府购买服务的政策得到积极响应，购买教育信息化服务的探索已在广泛开展。2015年11月19日，刘延东副总理在第二次全国教育信息化工作电视电话会议上指出：“积极探索‘政府政策支持、企业参与建设、学校持续使用’机制，推进了教育信息化基础设施建设。针对地方财力有限、投入不足等难题，各地采取企业垫资建设、融资租赁服务等多种形式，调动了社会力量参与教育信息化的积极性”、“培育社会化的资源服务市场，采用政府购买服务等方式，鼓励有资质的企业、机构开发优质资源、提供优质服务”、“切实转变政府职能，发挥市场在资源配置中的决定性作用，探索建立政府和市场作用相互补充、相互促进的教育信息化工作新机制”^[14]。2016年6月7日，教育部印发《教育信息化“十三五”规划》，提出“全面深化改革，积极利用市场机制，形成政府规范引导和统筹推进、社会力量积极参与的持续有效的教育信息化技术、服务供给模式”、“要通过多种方式大力培育数字教育资源服务市场，积极探索在生均公用经费中列支购买资源服务费用的机制，将数字教育资源的选择权真正交给广大师生。鼓励企业积极提供云端支持、动态更新的适应混合学习、泛在学习等学习方式的新型数字教育资源及服务”、“各地要切实落实国家关于生均公用经费可用于购买信息化资源和服务的政策，优化经费支出结构。要明确教育信息化经费在当地生均公用经费、教育附加费中的支出比例，形成教育信息化经费投入保障机制”^[15]。在这样的背景下，政府购买教育信息化服务是教育治理体系与治理能力现代化的重要标志和实现工具，被赋予了推动信息时代教育教学变革、促进教育公平、提高教育教学质量、实现教育主管部门职能从管理到治理转变、引导教育信息化行业可持续发展的使命，而这需要产学研各界的协力推进。



- [1]财政部、民政部和国家工商行政管理总局.政府购买服务管理办法(暂行)[Z].2014-12-15.
- [2]周翠萍,范国睿.政府购买教育服务何以可能[J].教育学报,2011,(1):93-98.
- [3]国务院办公厅.转发财政部、发展改革委、人民银行《关于在公共服务领域推广政府和社会资本合作模式的指导意见》的通知[Z].2015-5-19.
- [4]安徽省教育厅、安徽省发展和改革委员会、安徽省经济和信息化委员会、安徽省财政厅、安徽省人力资源和社会保障厅.关于印发《安徽省加快推进基础教育信息化工作的意见》和《安徽省基础教育信息化建设工程实施方案》的通知[Z].2014-6-4.
- [5]教育部办公厅.教育部简报[2015]第8期[Z].2015-3-4.
- [6]程墨,侯辛峰.政府购买服务学校免费使用——武汉模式创新加速教育信息化进程[N].中国教育报,2016-11-25(8).
- [7]黄磊.“购买教育服务”落地生根市场亟待完善[OL].
<<http://www.caigou.com.cn/news/201702045.shtml>>
- [8]林华.PPP与资产证券化[M].北京:中信出版社,2016.
- [9]崔军,张雅璇.政府购买服务定价的核心推定与策略安排[J].行政管理改革,2016,(8):47-52.
- [10]黄锡远,陈可.政府购买公共服务支出绩效评价研究[J].合作经济与科技,2015,(17):172-174.
- [11]财政部.关于印发政府和社会资本合作模式操作指南(试行)的通知[Z].2014-11-29.
- [12]一文搞懂PPP的定义、形式和实质[OL].
<<https://wenku.baidu.com/view/a432441f25c52cc58bd6bec3.html>>
- [13]李奕,宫辉力.教育信息化融入基本公共教育服务的理念与途径——以北京市为例[J].中国教育学刊,2013,(8):9-11.
- [14]教育部.教育部关于印发刘延东副总理在第二次全国教育信息化工作电视电话会议上讲话的通知[Z].2015-12-28.
- [15]教育部.教育部关于印发《教育信息化“十三五”规划》的通知[Z].2016-6-7.

附录：洛阳教育信息化应用（市本级）项目案例

一 案例简介

近年来，随着政府公共行政价值导向的转变，政府购买服务模式被广泛地应用于基础教育、养老服务、公共卫生服务等领域。2014年12月，财政部、民政部、国家工商行政管理总局联合印发《政府购买服务管理办法（暂行）》的通知；2015年5月，财政部、发展改革委、人民银行联合印发《关于在公共服务领域推广政府和社会资本合作模式的指导意见》。与此同时，随着国家高度重视教育信息化的发展，教育信息化建设也被纳入到各级政府购买服务体系中，2016年教育部颁发的《教育信息化工作要点》中明确指出提高互联网接入率，鼓励企业参与教育信息化建设，并明确提到了政府购买服务。这些政策文件的出台，进一步明确了政府购买公共服务将逐渐成为教育信息化建设的一种常规。

洛阳市作为河南省乃至全国的历史文化名城，近年来在教育信息化建设方面已经取得了显著成果和丰富经验，但与快速发展的洛阳市教育以及广大师生不断增长的教育教学需求相比还存在一定差距，主要表现在：

①**缺乏统一的教育质量评测分析平台。**当时，洛阳全市没有统一的平台来进行有效的教育质量评测分析，只能通过阶段性大考来进行终结性成绩分析，不能对学生过程性考试和学习情况展开评测分析，无法有效指导学生开展个性化的学和教师进行针对性的教，同时缺乏实效性和实际指导意义评测的内容。当时的做法仅限于成绩的简单汇总统计，难以实现对教师教学和学生学习的跟踪指导。

②**缺乏统一的考试管理平台。**当时，洛阳市已完成2000多个标准化考场建设，包括考生的身份认证和无线屏蔽防控系统。但是，只有河南省级的标准化考场管理平台，仅能够实现对高考考场数据的管理，难以对本市其它统一性考试进行有效管理，并积累本地考试数据。

③**缺乏高效的信息化教学手段。**当时，洛阳市基础教育阶段的课堂教学模式仍依赖传统的PPT播放，课堂教学信息化水平较为落后，缺乏易用的课堂教学软件，设备利用率较低。同时，教育专网等基础设施建设相对滞后，学校只能通过运营商的宽带访问互联网，仅能够满足日常办公使用，网络环境的不稳定也严重制约了学校信息化教育教学的开展。

④**教学资源获取质量低、难度大。**在日常教育教学中，众多教师反映教育资源不能直达课堂，资源难以获取。同时，由于缺乏区域资源共建共享机制，教师的优质资源也难以

分享；学校、区县、市本级之间尚未形成资源的互联互通及汇聚机制，使教学资源质量难以保证，区域内教师原创优质的教育资源也无法进行记录和沉淀。

⑤**教师研修机制有待完善加强**。受限于技术条件，洛阳全市学校较少开展网络教研，校际教研及互通交流更是因缺少有效工具而难以进行。教育管理者对教学教研也缺乏切实有效的管理机制和管理工具。教师培训仍停留在一般的技术培训，缺乏对于信息化的教研方法培训。集体备课不能充分利用现有的设备和资源创新备课方法，导致备课成果难以形成积累和沉淀。

针对上述问题，洛阳市政府及教育局以洛阳教育信息化应用服务的实际需求为引导，以国家相关的教育信息化建设政策为依据，于2015年10月以政府购买服务的模式启动洛阳教育信息化应用服务（市本级）项目建设，目前该项目已经建设完毕。该项目依托“互联网+”和智能化信息技术，以数字化优质资源建设为基础，以教育数据的汇聚、分析和智能推送为核心，构建以学习者为中心的教学新模式，全面打造网络化、智能化、泛在化的新型教育形态和模式，逐步形成了开放、共享、交互、协作的良性智慧教育生态圈。同时，该项目构建了基础设施环境并配备了教育教学硬件设备，建设了信息化应用平台、系列工具软件和数字教育资源，一揽子实现了“教、学、考、评、管”各项教育工作的信息化。自2016年8月建成以来，该项目的信息化应用平台运行稳定，用户数量节节攀升，为洛阳实现教育现代化注入了新的发展动力，同时也提升了洛阳教育信息化建设的水平，打造了洛阳教育信息化创新模式，并助力洛阳教育完成三年大变样的目标。

二 服务模式

洛阳市教育信息化应用（市本级）项目采用购买服务的模式，按照“全市整体规划，分层推进”的原则，由企业一次性投资建设，并持续性提供服务，包括软硬件运维、用户培训、教育资源持续开发、软件升级及运营推广等工作，政府则按年对提供服务的企业进行考核，并依据考核结果支付相应的服务费用。该项目在推进过程中，主要有以下关键点：

1 开展需求调研

前期进行充分的需求调研，摸清当地教育信息化的实际需求，是实现精准服务的关键。在洛阳市教育信息化应用（市本级）项目中，洛阳市教育局组织专家团队，对本市教育信息化的现状及需求进行广泛调研，覆盖市电教馆、市教研室、市招办等职能部门及全市部分中、小学校，采用访谈、现场观摩和调查问卷等形式，收集各类调研材料200余

份。在对调研收集的信息进行整理分析的基础上，形成了本市教育信息化的调研报告，准确掌握了本市教育信息化的现状和各类用户的核心需求，为下一步选择购买服务内容提供了方向。

2 进行规模化应用试点

开展规模化应用试点，是遴选优质服务提供商、验证拟购买的各项服务内容是否满足实际需求的重要手段。在项目中，市教育局遴选市直试点学校32所、各区县试点学校78所（含10所教学点），共计110所，开展教育信息化应用试点。随后，近半年的规模化试点工作充分验证了拟购买的各项服务的满足度，并通过召开教育信息化应用现场会，更好地收集建议、总结经验、凝聚共识，为全市上下统一思想、推动项目落地奠定良好基础。

3 服务方案设计

根据前期调研及应用试点情况形成的项目服务方案，是项目招投标及落地实施的重要依据。在项目中，洛阳市教育局在前期广泛调研和应用试点的基础上，进行了洛阳市教育信息化服务方案的设计，明确了购买服务的内容、范围、数量以及配套的资金预算、服务标准、考核机制等内容。按照“整体规划、分层推进”原则，洛阳市于2015年率先启动市本级项目建设，后续各区县根据本地实际情况，在整体规划的服务内容范围内，增加相应服务内容的采购。洛阳市教育信息化服务方案的推出，既确保了全市一盘棋，又充分考虑了各区县的实际情况，有效保障全市教育信息化稳步推进。

4 组织专家论证

在项目推进过程中，借助专家力量开展多种形式的专家论证，是保障项目可行性、科学性和前瞻性的重要措施。2015年6月，洛阳市教育信息化整体规划方案初稿成型，此后陆续组织不同层次、不同领域的专家（如来自中央电教馆、市电教馆、市教育局教研室、试点学校及高校相关领域的专家）开展了多轮论证研讨。经过多层次、多轮专家论证，充分吸取各方建议，最终形成了《洛阳市教育信息化应用（市本级）项目服务方案》。通过组织多轮专家论证，对购买服务内容、绩效考核机制、资金预算、服务供应商要求及采购方式等进行了充分论证，以有效降低项目的实施风险。

5 公开透明的招投标

优质的应用服务是洛阳市基础教育信息化应用（市本级）项目的最终目标。为了保证购买的最优质服务，洛阳市教育局采取公开招标的方式，先后设置了一系列参与招投标的企业资质要求，并以洛阳市公共资源交易中心作为招投标的工作平台，招募第三方机构作为受托机构，负责招标工作方案和各环节的具体组织实施、投标方案的评估审议、协助有关方面对资助项目的过程监督评估与效益评价等。从招投标的流程看，涉及招标方、受托机构、投标方三个主体。在整个招投标环节中政府采取相对积极的策略推动服务购买工作，打造有序的竞争环境，避免了低价竞标等恶性竞争行为，招投标全过程做到了公正公开，使得企业、政府、用户达到共赢。

6 公正有效的评估体系

为使项目发挥应用的价值，更好地服务于洛阳市广大师生，洛阳市教育主管部门构建了一套完备的项目评估体系。在评价主体方面，既有政府评估，也有委托第三方评估；在评价内容方面，既有对购买主体购买服务的财政资金使用绩效评价，也有对承接项目的社会组织的服务绩效评价；在评价结果运用方面，主要作为费用结算依据、以后年度预算安排及社会组织承接政府购买服务的重要参考依据；在制度保障方面，既有专门的政府购买服务绩效评价管理办法，也有在政府购买服务管理办法中设定关于绩效评价的条款；在评价依据方面，既有社会组织评估管理办法、公共服务绩效评估办法，也有财政支出绩效评估办法、预算绩效管理办法。

通过上述分析，可以发现与传统的项目采购模式相比，该项目模式具有以下特点：

①项目投资主体为服务提供商。项目由服务提供商投资建设各类应用服务系统，并持续性地提供运营管理服务，包括软硬件运维、用户培训、教育资源持续开发、软件升级及运营推广等工作。

②需开展大规模应用试点。本地教育主管部门作为服务购买者，前期需进行充分的需求调研，并组织开展相关应用服务系统的试点。通过开展广泛调研和应用试点工作，确保拟购买的各项服务满足当地教育信息化的实际需求。

③引入服务考核机制。教育主管部门、财政部门及第三方机构依据项目合同中确定的各项服务标准，对服务提供商提供的各项服务按年度进行考核，并根据服务考核情况支付每年的服务费用。

④政府立项流程简化。由于是企业投资建设，不属于政府直接投资，故不需要在发改委等部门申请立项，仅备案即可，这可以大大简化政府立项审批流程，缩短项目运作周期。

⑤最终用户既是各项目服务的使用者，也是服务质量的评价者。在用户的使用过程中，教育主管部门及企业需建立沟通机制，及时收集用户对各项服务提出的意见和建议，并留存相关的文档，作为服务考核的数据来源之一。

三 问题与建议

1 存在的问题

我国的政府购买服务模式运行时间不长，特别是在教育信息化领域相关的制度建立和流程管理方面存在一些问题，结合洛阳教育信息化应用服务（市本级）项目的实践，认为当前政府购买教育信息化服务的问题主要表现在：

①购买教育信息化服务相关的法律制度有待完善。目前，教育信息化政府购买服务仅仅依靠少数的政策支持，缺少相关的法律法规。如《中华人民共和国政府采购法》中尽管规定了包括服务在内的采购范围，但对于服务的理解只限于政府自身运作需要的服务（如政府后勤服务、信息化建设与维护等），政府为公众提供的公共服务并没有纳入政府采购的范围。与此同时，大部分地区也缺少地方性的政府采购法律法规及相应的财政制度体系。

②购买资金未纳入统一预算，不利于审计与监管。从政府购买教育信息化服务资金的制度化规范来看，目前我国政府购买教育信息化服务尚处于初步发展阶段。政府购买服务资金目前并未纳入统一的财政预算科目，有些部门政府购买的资金在单位预算中已占较高比例，但政府购买资金并未在该单位预算中单列，从总体上看各个部门政府购买缺少一定的规划和预算，往往给审计和监管造成一定的困难。

③购买服务的过程有待完善和提高。当前，在政府购买教育信息化服务过程中存在一些问题，主要表现为尚无统一的购买合同、购买方式选择尚无统一标准、评估环节还有待完善。政府购买的合同较为简单，在交易过程中，社会组织的权益往往无法得到最大程度的保障。同时，政府购买方式略显单一，公开的竞争性购买较少，且缺乏有效的项目评估机制，难以保障项目的实施效果。

④购买过程信息公开有限，监督机制有待完善。由于政府购买教育信息化服务所涉的资金量大，故需要完善相应的监督机制。同时，政府购买服务的信息渠道和购买过程信息公开有限，社会组织对政府购买服务的相关信息与资源往往了解不多，这就容易造成虚假购买和形式性购买。

2 相关的建议

针对以上问题，结合同类项目政府购买服务模式的经验，认为应从以下几个方面健全政府购买教育信息化服务模式：

①健全相关法律法规，提供有效的保障。政府购买教育信息化服务的过程复杂，利益相关者众多。如何适当规范购买过程和利益相关者，能否以良性的激励机制激励行动者按照合作治理和服务民生的要求积极行事，关系到购买公共服务的目标能否实现。为此，政府应当加强立法，明确政府购买教育信息化服务中的资金管理、项目范围、工作程序和购买方式，明确承接任务的社会组织的资质审查、契约管理、跟踪监督、绩效评估、资金审计、权利义务和奖惩措施，从而为政府购买教育信息化服务的过程管理奠定制度基础。

②加大财政投入力度，明确购买服务资金。政府部门要将购买教育信息化服务的资金列入部门年度预算，并逐步扩大购买服务的比例。同时，政府一方面应该加大财政投入，推动政府购买公共服务活动；另一方面利用新增财力加大对基本公共服务的购买力度，并按照一定的比例逐年增加。特别重要的是，财政局有必要将各个预算单位购买公共服务的预算资金单列，以便于监管与审计。建立稳定的政府购买教育信息化服务资金制度，对教育信息化的发展和政府公共服务供给水平的提升都是十分有利的。

③规范购买法定流程，建立健全项目管控体系。购买公共服务流程的建立与完善，直接关系到政府购买教育信息化服务的效果。为此，政府应在统筹考虑全市公共资源的基础上，由各预算单位提出年度购买公共服务的具体项目，同时加强过程性的管控，以公众选择作为服务购买活动的起点，建立健全公共服务需求调查机制；健全公共服务购买目录筛选机制，将购买内容聚焦于基本公共服务基础之上；健全服务购买的招投标机制，推动购买过程的独立性和竞争性；建立购买服务项目的绩效评价机制，对项目实施质量管理。

④完善购买监督机制，保证信息公开透明。由于购买公共服务所涉的资金量大，故防止内部购买、虚假购买和形式性购买等是购买过程管理的重点。这就需要通过分权、监督和公开透明的制度设计，将购买、监督和参与过程整合起来，在购买中监督、在监督中购买、在购买和监督中推进公众的参与及信息的公开透明。同时，需要建立多个信息共享的平台，以作为政府与服务生产者之间的桥梁，并公开政府购买公共服务的项目、流程、招投标以及结果，使中介机构逐渐做大、做强。

后 记

中国教育技术协会主导完成的首份教育信息化智库报告终于完成并要即将对外发布了。这是中国教育技术协会历史具有里程碑意义的大事。中国教育技术协会作为国家一级协会，教育部主管的教育信息化行业协会，面对时下“政府购买教育信息化”热点问题，组织开展调研并形成报告，是协会应有的担当以及应尽的责任。

本报告由中国教育技术协会常务副会长张少刚研究员主持完成，清华大学《现代教育技术》杂志宋述强副总编、国家开放大学教育部工程研究中心魏顺平副主任承担了报告撰写任务，中国教育技术协会学术委员会常务副主任刘雍潜研究员主持了湖北省案例座谈会，中国教育技术协会岳华老师、国家开放大学王婷老师承担了项目组织工作。中国教育技术协会杨志坚会长、钟晓流副会长对这一工作全程关注，大力支持，并参与了相关研讨会给予实际指导。

整个项目自2016年9月正式启动，历时8个月完成，来自机关事业单位、行业企业、科研机构、学校的70余位专家、学者、企业老总、一线工作者和业内领导，以及参加北京、湖北等地研讨会的诸多同志，皆对这一报告的完成贡献了智慧，近20家单位提供了“政府购买教育信息化服务”案例，若将参与工作的所有同志列出，将是很长的一个名单。本报告也得到国家社科基金教育学2012年度重点课题“工业化、信息化、城镇化、农业现代化同步推进下的农村教育发展与改革研究”（AGA120007）的支持。在这里一并表示诚挚的感谢。

“政府购买信息化服务”这一课题涉及面广，进入其中才知问题复杂，深感知识能力有限，报告中有不妥之处，欢迎大家批评指正！期望能在以后的工作中改进和完善。

编者

2017年4月

