

B. 10

教育行业 PPP 应用研究

黄刚 谭梦卓*

摘要：教育行业 PPP 模式是一种政府、学校与社会资本合作的教育服务供给模式，在缓解财政压力，提升教育质量和效率，以及满足教育多元化需求上发挥巨大作用。本报告对教育行业 PPP 政策进行梳理，对教育行业 PPP 项目及金额进行分省份、分区域的对比分析，并对教育行业 PPP 示范项目进行分析，发现教育行业 PPP 项目存在数量和金额整体偏少、区域分布不均衡、集中于职业教育与义务教育、服务内容和运作模式单一等问题。在对原因进行分析后，本报告从完善法律政策制度、合理分配教育资源、处理好政府和市场的关系等七个方面提出了发展建议。

关键词：教育行业 PPP 项目 PPP 政策

我国教育行业 PPP 应用起步较晚，2015 年 5 月 19 日国务院办公厅下发 42 号文件《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》，提出在教育、文化等公共服务领域广泛采用 PPP 模式，我国 PPP 模式应用于教育领域至此才具有合法性^①。随后，PPP 模式开始在我国教

* 黄刚，博士，广西民族大学教授，研究方向为金融、区域经济；谭梦卓，澳门科技大学博士生，研究方向为金融、区域经济。

① 宁吉喆主编《2014 中国经济社会发展形势与对策：国务院研究室调研成果选》，中国言实出版社，2014。



育行业得到广泛的应用。截至 2021 年 5 月 24 日，财政部 PPP 管理库项目中，教育项目 490 个，金额为 2840 亿元。这些项目以学校建设及配套设施改造等辅助性活动为主，涉及教育专业化服务的较少，并且集中于职业教育和义务教育。同时，教育行业 PPP 法律支撑不足，政策条文不完善，导致教育行业 PPP 项目难以吸引社会资本。本报告首先对教育行业 PPP 政策进行梳理，然后对教育行业 PPP 项目进行分省份、分区域的对比分析，再对教育行业国家级和各省 PPP 示范项目进行分析，寻出面临难题的原因，并提出有针对性的建议。

一 教育行业 PPP 应用概况

（一）教育行业 PPP 应用的意义

教育作为一项由政府部门提供的公共产品，具有受益人群广、覆盖面大、时间长、成本高的特点，随着教育的不断普及，受益人数不断增加^①。学校面临资产负债率过高的困境，传统的教育满足不了民众对于高质量、多样化、个性化教育的需求。2020 年，受新冠肺炎疫情影响，财政压力变大，多个教育项目因资金不足而工期延误、建设成本增加。面对这些难题，急需推进 PPP 模式在教育行业的应用，广泛吸纳社会资本投资教育行业。在教育行业推广 PPP 模式，对于缓解财政压力、提高教育质量、提升教育服务效率、促进民办与公办学校合作、平衡教育布局具有重大意义。

（二）教育行业 PPP 政策梳理

我国从 2015 年起陆续发文，积极推动教育行业 PPP 项目的实施（见表 1）。

^① 叶鸿森：《教育行业 PPP 项目绩效评估——以江西省 F 市城区教育网点建设 PPP 项目为例》，博士学位论文，江西财经大学。



文件明确指出发挥市场的作用，吸引社会资本参与教育领域，探索办学中政府与社会资本的合作模式，催生多样化的教育产品和服务，以满足教育需求。

表 1 教育行业 PPP 相关政策

日期	制定部门	名称	主要内容
2015 年 5 月 19 日	国务院办公厅	《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》	将教育作为推广实施 PPP 模式的重要领域，鼓励教育行业采用 PPP 模式，吸引社会资本参与
2016 年 12 月 29 日	国务院	《关于鼓励社会力量兴办教育促进民办教育健康发展的若干意见》	推广 PPP 模式，鼓励社会资本参与教育基础设施建设和运营管理、提供专业化服务。积极鼓励公办学校与民办学校相互购买管理服务、教学资源、科研成果。探索举办混合所有制职业院校，允许以资本、知识、技术、管理等要素参与办学并享有相应权利。鼓励营利性民办学校建立股权激励机制
2017 年 1 月 10 日	国务院	《国家教育事业发展规划“十三五”规划》	鼓励社会力量和民间资本通过多种方式举办学校和教育机构，提供多样化教育产品和服务。发挥市场机制的作用，支持培育教育新业态，扩大教育需求与消费
2017 年 2 月 13 日	国家发展改革委、教育部、人力资源和社会保障部	《关于印发〈教育现代化推进工程实施方案〉〈教育现代化推进工程中央预算内投资项目管理办法〉的通知》	在职业教育产教融合工程的建设任务中，支持中高等职业院校以 PPP 模式或校企合作模式建设生产性实训基地或兼具生产、教学功能的专业化实训基地
2020 年 2 月 10 日	财政部 PPP 中心	《关于加快加强政府和社会资本合作 (PPP) 项目入库和储备管理工作的通知》	加快加强 PPP 项目入库和储备管理工作，保障医疗、养老、教育、生态环保和城镇老旧小区改造等基础保障性强、外溢性好、社会资本参与性高的项目优先入库



(三) 教育行业 PPP 项目现状

根据财政部全国 PPP 综合信息平台统计，截至 2021 年 5 月 24 日，全国 PPP 管理库项目共有 10066 个，其中教育项目 490 个，占比为 4.87%；管理库项目金额 155767 亿元，其中教育项目 2840 亿元，占比为 1.82%；全国 PPP 示范性项目共 921 个，其中教育项目共 36 个；示范性项目金额 20617 亿元，其中教育项目 199 亿元。

1. 全国 31 个省份 PPP 项目及教育行业 PPP 项目对比

从图 1 和图 2 可看出，总体上教育行业 PPP 项目数量及金额在各省份都相对偏少，其中山东省和河南省的教育行业 PPP 项目数量高于其他省份，可见山东、河南两地相对比较重视教育行业 PPP 模式的应用；吉林、宁夏、海南、天津、青海的教育行业 PPP 项目数量较少；北京、重庆、上海、西藏的教育行业 PPP 项目数量为 0。

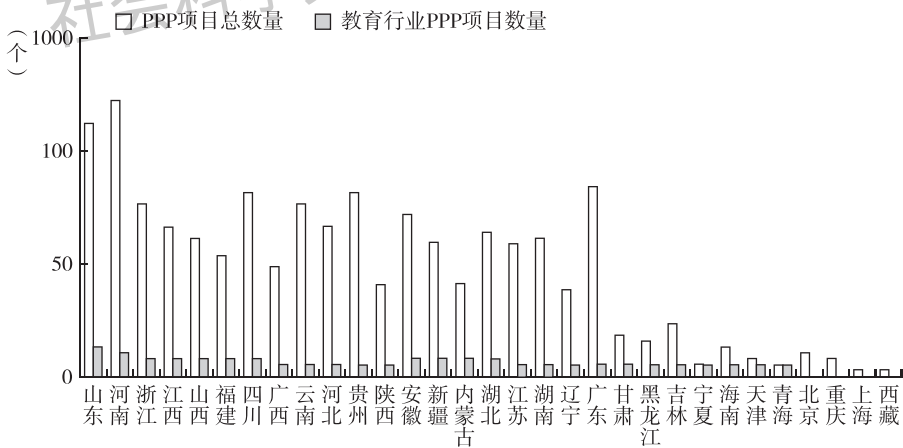


图 1 全国 31 个省份 PPP 项目及教育行业 PPP 项目数量

资料来源：财政部全国 PPP 综合信息平台，数据截至 2021 年 5 月 24 日。

2. 区域 PPP 项目及教育行业 PPP 项目对比

从图 3 和图 4 可看出，华东地区的教育行业 PPP 项目数量及金额均居首

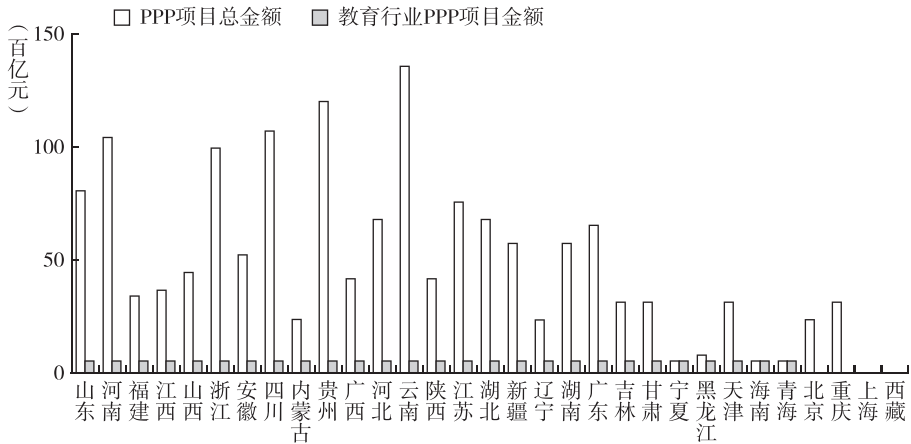


图2 全国31个省份PPP项目及教育行业PPP项目金额

资料来源: 财政部全国PPP综合信息平台, 数据截至2021年5月24日。

位, 西南地区和华北地区的教育行业PPP项目数量相差不多, 而西北、华南、东北地区的教育行业PPP项目较少, 呈现教育行业PPP项目分布不均现象。

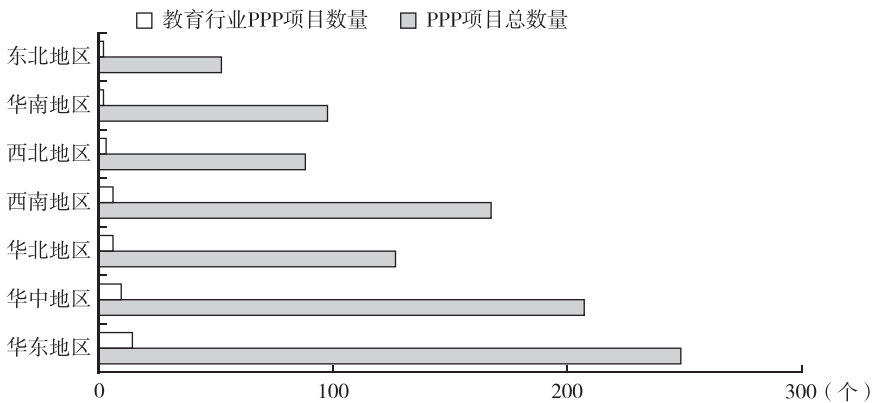


图3 区域PPP项目及教育行业PPP项目数量

资料来源: 财政部全国PPP综合信息平台, 数据截至2021年5月24日。

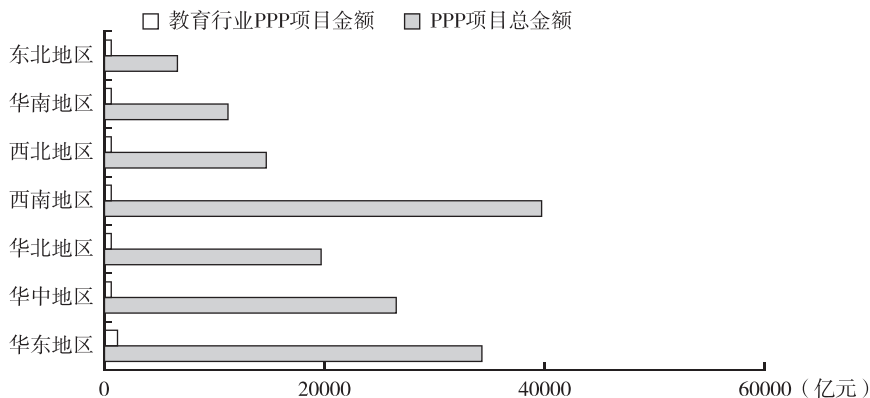


图4 区域PPP项目及教育行业PPP项目金额

资料来源：财政部全国PPP综合信息平台，数据截至2021年5月24日。

3. 教育行业PPP示范项目梳理

根据财政部全国PPP综合信息平台统计，教育行业PPP示范项目总共53个，其中职业教育项目17个、义务教育项目13个，两者合计已超半数；在服务内容上主要是项目工程建设，采用的PPP模式大多是BOT模式（见表2）。

二 教育行业PPP项目存在的问题及原因分析

（一）教育行业PPP项目整体数量及金额偏少

教育行业大多数为非营利性机构，投资周期长、金额大，不能分红和收回清算后剩余财产，造成了社会资本的逐利性与非营利性机构公益性之间的矛盾，再加上欠缺法律法规和制度的保护，教育行业PPP项目中的参与主体面临更大的风险，很多社会资本不愿意投资教育行业。

（二）教育行业PPP项目分布不均衡

地方财政教育经费支出以及教育资源在各省份分布不均衡，如北京、上海等



表 2 教育行业 PPP 示范项目

序号	发起时间	省份	项目名称	教育类型	总投资(万元)	年限	运作方式	回报机制
1	2017年4月1日	湖北	湖北省襄阳市襄州区职教中心建设项目	职业教育	29375	18年	BOT	可行性缺口补助
2	2017年4月1日	山东	山东省东营市利津县职业中等专业学校建设项目	职业教育	26000	15年	BOT	可行性缺口补助
3	2016年10月10日	河南	河南省平顶山市宝丰县职业教育培训创业中心建设项目	职业教育	47387.62	20年	BOT	可行性缺口补助
4	2016年11月15日	云南	云南省楚雄彝族自治州牟定县职业教育中心 PPP 项目	职业教育	21098.98	17年	BOT	可行性缺口补助
5	2016年7月1日	海南	海南省海口市高级技工学校化工制药实训楼、高能人才公共实训基地	职业教育	9953.40	11年	BOT	政府付费
6	2016年4月1日	安徽	安徽省宣城市宁国市安材、党校迁扩建及配套路网 PPP 项目	职业教育	64294	16年	BOT	使用者付费
7	2016年1月20日	内蒙古	内蒙古自治区兴安盟兴安职业技术学院迁址新建项目	职业教育	125123	23年	BOT	可行性缺口补助
8	2013年1月29日	浙江	台州第一技师学院 PPP 项目	职业教育	37000	15年	BOT	可行性缺口补助
9	2015年1月15日	四川	内江市四川健康职业学院建设	职业教育	51000	13年	BOT	可行性缺口补助
10	2015年5月1日	辽宁	盘锦职业技术学院	职业教育	84671.59	10年	TOT	可行性缺口补助
11	2015年10月8日	浙江	三门县职业中等专业学校新校园迁建工程	职业教育	27010	12年	BOT	可行性缺口补助
12	2015年5月1日	河南	济源职业技术学院教育中心高职、中职校区建设项目	职业教育	28172	17年	TOT + BOT	可行性缺口补助
13	2106年6月3日	湖南	湖南省永州职业技术学院二期 PPP 项目	职业教育	48000.03	10年	BOT	可行性缺口补助
14	2016年10月10日	贵州	贵州新蒲经济开发区职教和虾子镇宝台中学建设 PPP 项目	职业教育	76761.88	20年	BOT	可行性缺口补助



续表

序号	发起时间	省份	项目名称	教育类型	总投资(万元)	年限	运作方式	回报机制
15	2015年1月8日	山东	肥城市职业教育中心校建设项目	职业教育	20000	15年	BOT	政府付费
16	2015年5月5日	山东	淄博市工业学校校舍改造建设PPP项目	职业教育	31000	11年	BOT	政府付费
17	2015年2月9日	山东	山东省菏泽市鄄城县职业中等专业学校新校区建设项目	职业教育	35000	12年	BOT	可行性缺口补助
18	2016年5月9日	河北	河北省邢台市经济开发区教育文化体育设施改造提升工程项目包1	义务教育	26688	16年	BOT	政府付费
19	2015年9月1日	河北	河北省沧州市河间市第十四中学建设项目	义务教育	25029.15	12年	BOT	政府付费
20	2016年6月22日	陕西	渭南市临渭区2016年新建学校项目	义务教育	104600	12年	BOT	政府付费
21	2016年4月20日	新疆	乌鲁木齐高新区(新市区)中小学教育基础设施PPP项目	义务教育	68162	15年	BOT	政府付费
22	2016年3月3日	四川	四川省凉山州宁南县教育均衡发展基础设施建设项目(第一期)	义务教育	52156.93	15年	BOT	政府付费
23	2015年5月18日	贵州	贵州省贵阳市乌当区教育设施、设备及后勤服务外包PPP项目	义务教育	32547	13年	其他	可行性缺口补助
24	2015年6月1日	山东	山东省德州市禹城市城乡教育综合发展PPP项目	义务教育	34380	16年	TOT+BOT	可行性缺口补助
25	2017年3月26日	内蒙古	达拉特旗教育基础设施PPP项目	义务教育	54140	15年	BOT	政府付费
26	2016年11月1日	陕西	宁陕县城区高中、小学、幼儿园建设PPP项目	义务教育	22000	15年	BOT	政府付费
27	2016年12月19日	陕西	陕西省渭南市华州区教育文体基础设施政府和社会资本合作(PPP)项目	义务教育	94600	15年	BOT	政府付费
28	2016年1月7日	浙江	洋安小学及幼儿园建设工程	义务教育	10993	10年	BOT	可行性缺口补助



续表

序号	发起时间	省份	项目名称	教育类型	总投资(万元)	年限	运作方式	回报机制
29	2016年5月1日	陕西	陕西省宝鸡市岐山县第二小学建设项目	义务教育	19981	11年	BOT	政府付费
30	2015年9月1日	浙江	浙江省锦绣江山外国语学校	义务教育	28000	30年	BOO	可行性缺口补助
31	2016年5月31日	云南	云南省文山州文山市第一中学城南校区PPP项目	普通高中	37871.58	22年	BOT	可行性缺口补助
32	2015年12月10日	陕西	商州区高级中学建设(PPP)项目	普通高中	54800	12年	BOT	可行性缺口补助
33	2015年9月25日	山东	山东省菏泽市牡丹区菏泽外国语学校项目	普通高中	20000	30年	BOO	使用者付费
34	2015年6月11日	四川	珙县第一高级中学学生宿舍项目	普通高中	3214	15年	BOT	可行性缺口补助
35	2015年6月1日	河南	濮阳县高中新建项目	普通高中	53870	17年	BOT	政府付费
36	2016年11月1日	浙江	浙江省温州市瑞安市东新城高级中学PPP项目	普通高中	36285.25	11年	BOT	可行性缺口补助
37	2015年8月1日	山东	安丘市第一中学新校区建设项目	普通高中	55900	14年	BOT	政府付费
38	2015年4月1日	山东	山东省临沂市沂南县沂南第一中学、沂南县特殊教育学校建设项目	普通高中	50000	15年	BOT	政府付费
39	2016年3月1日	河北	河北工程大学新校区建设项目一期工程	普通高校	19116	21年	BOT	使用者付费
40	2015年7月6日	河南	商丘医学高等专科学校新校区建设PPP项目	普通高校	80000	27年	BOT	可行性缺口补助
41	2015年9月1日	四川	四川省内江市内江师范学院新校区建设	普通高校	310000	15年	BOT	可行性缺口补助
42	2015年4月3日	山东	山东省莱芜市山东财经大学莱芜校区建设项目	普通高校	70000	12年	BOT	政府付费



续表

序号	发起时间	省份	项目名称	教育类型	总投资(万元)	年限	运作方式	回报机制
43	2016年1月1日	贵州	贵州省毕节市黔西县2016年学前教育建设PPP项目	学前教育	34169.07	10年	其他	可行性缺口补助
44	2015年5月25日	四川	四川省宜宾市珙县珙县幼儿园PPP项目	学前教育	2000	20年	BOO	使用者付费
45	2015年3月10日	四川	四川省绵阳市第四幼儿园建设项目	学前教育	2200	20年	BOT	可行性缺口补助
46	2016年1月1日	贵州	贵州省毕节市黔西县2016年学前教育建设PPP项目	学前教育	34169.07	10年	BOT	可行性缺口补助
47	2017年4月27日	陕西	陕西省铜川市照金干部学院PPP项目	其他	34043	15年	BOT	可行性缺口补助
48	2017年3月20日	内蒙古	内蒙古包头市昆都仑区教育体育公共服务设施建设PPP项目	其他	60579	17年	BOT	可行性缺口补助
49	2017年3月1日	四川	四川省凉山州雷波县教育均衡发展及学前教育基础设施PPP项目	其他	37705.98	11年	BOT	可行性缺口补助
50	2016年8月16日	河北	河北省张家口市教育云项目	其他	18256	10年	BOT	可行性缺口补助
51	2016年10月10日	安徽	安徽省滁州市高教科创城科创产业园及文体活动中心工程PPP项目	其他	204393	13年	BOT	政府付费
52	2016年7月20日	河北	河北省邯郸市丛台区北师大邯郸附属学校	其他	51070	24年	BOT	可行性缺口补助
53	2017年3月14日	内蒙古	内蒙古自治区锡林郭勒盟苏尼特左旗教育基础设施提升工程建设	其他	8939.33	12年	BOT	政府付费

资料来源：根据财政部PPP项目管理库资料整理所得。



发达城市财政资金雄厚，公立教育和私立教育相对成熟，教育行业 PPP 项目显得不那么热门，而西藏处于西部地区，经济落后，教育资源不足，社会机构融资力度不大，教育行业 PPP 项目难以实施。教育行业应用 PPP 模式对于发展水平中上的省份作用较大，有助于缩小差距、平衡教育布局。

（三）教育行业 PPP 项目集中在职业教育、义务教育

职业教育和义务教育中的 PPP 项目具有较大的普适性，在操作上比较容易。而幼儿教育与普通高等教育要求较高，有特定需求，可能在 PPP 项目的前期准备阶段需要耗费更多的时间成本。

（四）教育行业 PPP 项目的服务内容、运作模式比较单一

我国教育行业 PPP 应用起步相对较晚，模式尚未成熟，未有具体的指导操作文件，导致项目执行时在逻辑思维的严谨性、专业技术的规范性、相关部门的协调性等方面存在问题；教育行业 PPP 项目多数为工程建设和设备购买，涉及资产所有权归属问题，目前仍缺乏相关的法律和制度对资产所有权归属进行明确划分；PPP 项目绩效考核精细程度不高，没有建立完备、合理的绩效考核体系。

三 教育行业 PPP 发展建议

（一）完善相关法律体系与政策制度

我国目前教育行业 PPP 项目大多采用 BOT 模式，但目前我国 BOT 相关法律法规不健全，只有一些部门规章，缺乏顶层设计和实操指南，参与主体的义务和法律责任也不明确，这无形中增加了社会资本投资教育项目的不规范性和不确定性，需要从资产所有权的归属、高校对 BOT 融资项目的账务处理、绩效评价原则及方法等方面入手，完善相关法律体系和政策制度。



（二）合理分配教育资源，促进教育公平发展

受到地方教育经费的影响，欠发达地区的学校更需要运用 PPP 模式进行发展，为了平衡教育资源，促进教育公平，需要鼓励发达地区的社会资本多投向欠发达地区的教育行业。因社会资本要追求相应的投资回报，政府在出台相关政策时，需要权衡社会资本的利益，这样才能更好地鼓励社会资本进入欠发达地区。同时，还可将各省份教育行业 PPP 示范项目作为经典案例，供欠发达地区借鉴，以更好地推动欠发达地区的教育发展。

（三）处理好政府与市场的关系

处理好政府与市场两个主体的关系是 PPP 项目发展的保障，市场机制与政府调控仍需进一步磨合，在我国开展的 PPP 项目中，很多经营性项目都有财政补贴，这实质上影响了市场机制的效率，也没能实现政府风险的转移，反而是政府承担了最终的风险和压力，不符合物有所值的理念和发展 PPP 项目的初衷。对于教育行业 PPP 项目，使用者付费的市场化手段会有差异，政府应加强监管，监督收费价格，严格控制产品和服务的质量。

（四）创新教育行业的 PPP 模式

我国教育行业 PPP 项目发展起步晚，可以借鉴国外成熟经验，将金融产品融入 PPP 模式中，作为建设融资的补充手段，比如设立教育基金项目，发行债券，引入社会资本。

（五）把控教育行业 PPP 风险

在风险把控上，要有科学的管理手段，参与 PPP 项目的各主体要充分了解各自的风险，明确自己的职责和义务，可根据各参与主体把控风险的能力分配风险。同时在风险预案和纠纷解决方案的制定上，要加强沟通与协商。教育行业 PPP 项目涉及范围较广，包含教育、投资、采购、评估、工



程建设等，要配备专业人员开展相关工作。同时，我国也需要培养复合型人才加入教育行业 PPP 项目的推进工作。

（六）加大社会组织融资力度

应从招标、税务、公司法等方面制定规则，改善教育行业 PPP 模式运行的环境，增强投资者的信心。项目的合理利润和项目的合作期限是投资者最关注的问题。对于合理利润，目前财政部做了意向规定，“应以商业银行中长期贷款利率水平为基准，考虑可用性付费、使用量付费、绩效付费的不同情景，结合风险等因素确定”^①。地方政府对项目合理利润有了更大的决定权，可适当提高项目的收益。关于合作期限，可在财政部规定的 10 年基础上，对教育行业 PPP 项目进一步延长合作期限。打造政府和社会资本合作的氛围，加大宣传力度，营造合法有序的市场环境。

（七）加强教育内容服务等软性服务合作

教育行业引入 PPP 模式的初衷是缓解财政压力和提升教育服务质量，目前我国教育行业 PPP 项目多为校园工程建设项目，对于缓解财政压力有一定作用，但对于提升教育服务质量的作用仍然不足。学校可在人才培养计划、学生管理、课程设计、师生实训等多方面引入社会资本，依托更多的社会资源，形成办学形式多样化、课程设置市场化、教学内容丰富化、培养方案特色化的模式，将我国的教育更好地与社会发展相匹配。

^① 廖睿：《PPP 操作指南：政府和社会资本合作实务》，中国人民大学出版社，2016。