

改革开放四十年职业教育财政回顾与展望

田志磊，赵晓堃，张东辉

[摘要] 改革开放以来，我国职业教育经历了辉煌、滑坡与重塑。在梳理历史沿革的基础上，本文重点讨论了重塑阶段的一系列职业教育财政政策，尤其是政策制定的逻辑及其影响。示范校、中职免学费、中高职生均拨款机制等政策迅速而深刻地改变了我国职业教育办学、产教关系的基本格局，取得了巨大的发展成就。不过，无论是职业教育投入动员方式，还是财政政策促进产教融合的效果上，都存在改进的空间。

[关键词] 职业教育；教育财政；产教融合

一、从辉煌到滑坡

(一) 辉煌：1978—1996 年

这一时期，中职教育是我国职业教育的主体。在 1978 年全国教育工作会议上，邓小平指出中等教育发展极不协调，教育结构不甚合理，中等职业教育远远落后于普通高中教育，提出“扩大农业中学、各种中专、技校的比例”。此后，一系列政策文件出台，职业教育迈入快速发展阶段。1983 年，《关于改革城市中等教育结构、发展职业技术教育的意见》明确了城市职业教育多部门、多结构、多形式办学的指导方针，中央财政对教育部门办的职业技术教育追加一次性补助费 5000 万元，分配原则由教育部、财政部商定。同年，国务院下发《中共中央、国务院关于加强和改革农村学校教育若干问题的通知》，提出改革农村中等教育结构，发展职业技术教育，以

[收稿日期] 2018—11—12

[作者简介] 田志磊，北京大学中国教育财政科学研究所，电子邮箱：zhlitian@ciefr.pku.edu.cn；赵晓堃，共青团中央组织部，电子邮箱：zhaoxiaokun@pku.edu.cn；张东辉，华中师范大学教育学院，电子邮箱：1174408705@qq.com。

振兴农村经济,加速农业现代化建设。不少地方县乡普通高中翻牌为职业学校,全国兴起职业中学、农业职业高中的建设热潮。1985年,中共中央《关于教育体制改革的决定》提出“逐步建立起从初级到高级、行业配套、结构合理又能与普通教育相互沟通的职业技术教育体系”。1996年实施的《职业教育法》,虽然属于“宣言性”立法,但是通过立法明确了政府发展职业教育的责任。

在社会需求和政策支持下,我国职业教育取得了辉煌的发展。职业教育经费节节攀升,中职经费从不足教育总经费的3%提升到1992年的3.65%。统包统配下,职业教育良好的就业前景吸引了一大批优秀的初中毕业生进入中专、技工学校。迅速发展的城市服务业客观上推动了按照市场需求、实行自主择业的职业高中的发展。1985年,中职专业学校的学生人数比1978年增加了29.3%,农村职业高中的学生人数增加了10.5%,技工学校增长了大约4.6%,中职学校的学生总人数突破了420万人。1996年,中职学校招生比例占到了高中阶段招生比例的58%,在校学生总数占到了高中阶段学生总数的57%(和震,2009)。

(二)滑坡:1996—2002年

20世纪90年代中后期,诸多因素的交织导致职业教育从辉煌迅速陷入困境。^①一方面,市场经济改革继续深化,国企改革、工人下岗很大程度上降低了居民选择职业教育的意愿。同期,义务教育和高等教育成为教育发展的主要关注对象,高校扩招带来了普高热,“抑职扬普”观点不断升温,国家对于职业教育的政策支持力度有所下降,各种计划经济时期的就业优惠政策被陆续取消。从教育体系自身的角度来看,市场经济要求职业教育冲破计划培养时代的藩篱,与市场紧密联系,这需要在人事体制、薪酬体制、专业设置、课程体系全方面做出调整,职业教育体系却并没有,或者说没有能力根据市场经济的需求发生改变。

随着职业教育滑坡现象的加剧,教育部门采取了一系列应对策略。1999年9月,教育部印发《关于调整中等职业学校布局结构的意见的通知》(教职成[1999]3号),提出要通过合并、共建、联办、划转等途径改变条块分割的中等职业学校布局结构,建立起在当地政府的统筹规划下适应区域经济社会发展需要的中等职业学校布局结构,促进中等职业教育在规模结构质量效益

^① 由于在教育体制中处于边缘位置,了解职业教育的发声者难以进入政策决策层和政策参与层,20世纪90年代中期以来的一系列政策制定忽略甚至伤害了职业教育。

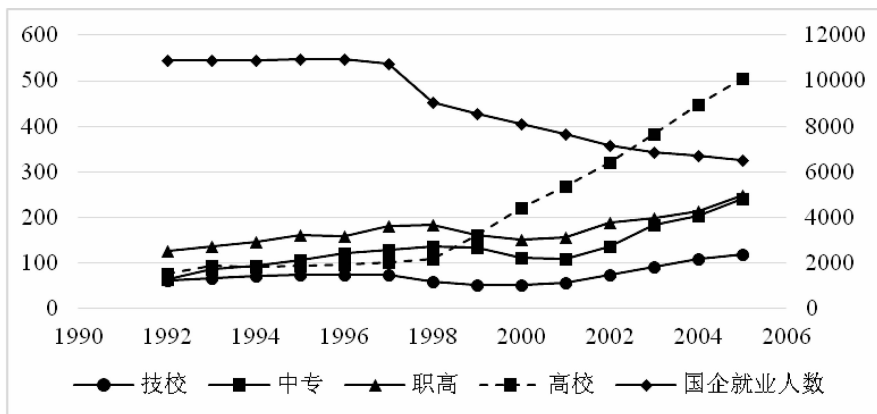


图1 国企“下岗潮”、高校“扩招”与中职学校招生数(单位:万人)

等方面的进一步协调发展。2000年7月,教育部发出特急电报,放宽招生政策,吸引生源。“要求各地努力扩大高中阶段职业教育规模……放开招生计划限制”、“允许一些办学条件好、社会需求旺盛的学校,自主确定招生规模”“国家级重点中等职业学校可跨地区、跨省市招生”。教育部于2001年发布通知,要求打破中专招生指标限制,实行自主招生,这从政策上促进了中职学校自主扩展招生规模意愿。

不过,值得特别注意的是,20世纪90年代中后期开始的职教滑坡,并不是全国同步的。以佛山顺德为例,20世纪90年代中后期正值顺德职教发展的黄金时期,纠正了上一时期职教快速发展所带来的办学混乱、管理不规范、教育资源浪费等状况。中专、技校和职业中学的界限消除,布局结构得到大规模调整,并根据资源共享原则建立起了机电类、电子技术等公共实训中心,区级统筹、集约办学的职教体系初步形成(姜蕙,2012)。1997年,苏州太仓开始对职高类学校布局进行规划、调整,实行集约化规模办学。2001年,太仓中专(太仓工业学校和太仓职业高级中学合并而来)与克恩-里伯斯、慧鱼两家德资企业合作,开始了“双元制”的本土化探索(李俊,2018)。在珠三角、长三角地区职教发展良好的县市,往往在20世纪90年代中后期开始资源整合,形成与本地产业紧密结合的职教体系。

表 1 顺德和全国职业教育发展阶段比较

| 年份 | 顺德区 | 全国 |
|----------|---|--|
| 1978 年 | 自发产生，百花齐放，以镇为主 | 恢复阶段。允许办学，多部门、多行业共办，社会力量可参与办学 |
| 1979 年 | | |
| 1981 年 | | |
| 1984 年 | | |
| 1985 年 | | |
| 1992 年 | 转型阶段。区级统筹，集约办学，资源共享 | 发展阶段。规模发展和内涵发展并重，引入市场机制 |
| 1993 年 | | |
| 1996 年 | | |
| 1997 年 | | |
| 1998 年 | 体系形成阶段。中专、中技与职业中学界限消除。高职为龙头，中职为主体，成人继续教育及岗位培训为延伸。一镇一校，一校一品，优质均衡 | 转型滑坡阶段。矛盾重重，生源减少，学生与就业联动少，课程滞后，政策支持力度下降 |
| 1999 年 | | |
| 2000 年 | | |
| 2001 年 | | |
| 2002 年 | | |
| 2003 年 | | |
| 2004 年 | | |
| 2008 年 | | |
| 2009 年 | 政策集权化背景下的体系重塑 | 重振阶段。扩大规模，提高质量。建立学生资助体系，示范校建设，基础能力建设，生均拨款机制等 |
| 2011 年 | | |
| 2012 年至今 | | |

注：顺德职教阶段划分主要借鉴姜蕙（2012），全国职教阶段划分主要借鉴和震（2009），笔者根据自己理解做出了一定调整。

二、重塑

（一）重振的哨声——“技工荒”的警示和三次全国职业教育工作大会

2002 年，新华社记者章蓐、海宁日报记者袁亮华关注了海宁的技工荒现象。在“皮衣之都”浙江海宁，皮衣车工缺口高达 2000 人，最紧张时 12 个岗位等 1 个工人。皮革企业利用预警机制成功突破欧盟技术壁垒，却因为车工紧缺这个家门口的“壁垒”，不得不放弃到手的国际订单。这是国内新闻媒体上，第一次出现技工荒的报道。随后，国内媒体对于技工荒的报道逐年增加，

技工短缺成为社会热点。随着公共舆论对技工荒的关注,职业教育也从边缘进入舆论中心。2002年之后,技工荒和职业教育的媒体报道呈现同步高速增长的趋势,于2006年同时达到峰值(见图2)。

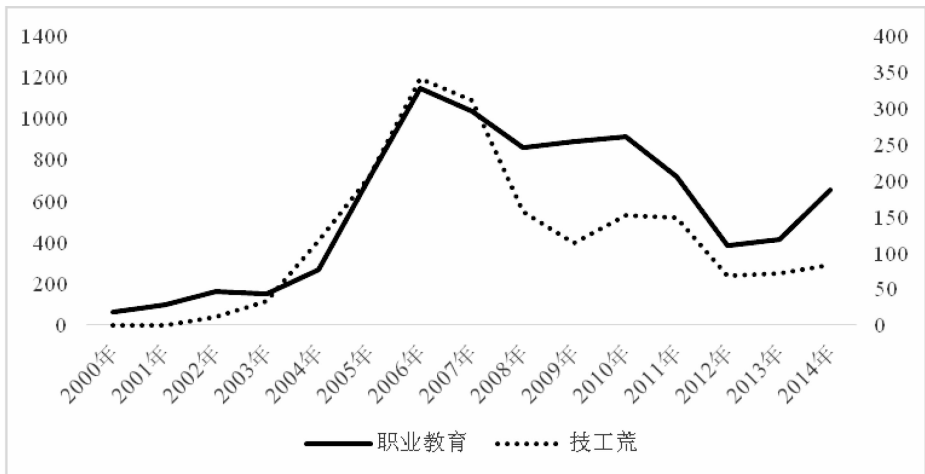


图2 国内报纸媒体对职业教育和技工荒的报道数量

数据来源:以“职业教育”和“技工荒”为关键词,在中国知网报纸中进行全文检索得到。

在社会各界对职业教育发展的密切关注中,2002—2005年,连续召开了全国职业教育工作大会。^①2002年全国职教大会,朱镕基、李岚清、吴邦国出席,颁发《国务院关于大力推进职业教育改革与发展的决定》;2004年,陈至立出席,讨论了七部委《关于进一步加强职业教育工作的若干意见》(征求意见稿);2005年,温家宝、黄菊、华建敏、陈至立出席,首次提出现代职业教育体系、增加投入、建立学生资助体系等。随着各方共识凝聚,国务院明确中央财政“十一五”期间带头投入100亿。此后,中央财政聚焦职业教育基础能力、示范引领、学生资助等,带动地方财政投入,进行了一系列重大项目建设。

(二)财政政策

1. 职业教育基础能力建设

2004年,教育部、发改委、财政部、人事部、劳动保障部、农业部和扶贫办联合印发了《关于进一步加强职业教育工作的若干意见》(教职成[2004]13号)。《意见》强调加快职业教育实训基地建设。为引导和支持各地职业教育实

^① 1986—2001年,16年间仅召开过3次全国职业教育工作大会。

训基地建设,从2004年开始,中央财政设立专项资金,对符合条件的各级各类职业院校实训基地进行扶持。中央财政专项资金对各地的职业教育实训基地建设采取不同的支持方式。对东部等经济发达地区,在奖励方式上以贴息为主;对中西部地区以补助为主。2004—2007年,中央安排20亿元专项资金实施“推进职业教育发展专项建设计划”,加强了1000所左右市、县级骨干中等职业学校(职教中心)建设。2004—2013年,中央财政共投入专项资金78亿元,支持建设4556个职业教育实训基地。

2006年教育部、财政部印发《关于实施中等职业学校教师素质提高计划的意见》(教职成[2006]13号),提出到2010年,培训15万名中等职业学校专业骨干教师,其中中央财政重点支持培训3万名。国家级培训,由中央财政按人均培训成本10000元的标准补贴培训和食宿费用。国(境)外培训中央财政按人均培训成本30000元的标准补贴培训和食宿费用。省级培训经费由地方财政、学校和教师个人分担。此外,中央财政安排专项资金,支持全国重点建设职教师资培养培训基地和全国职教师资专业技能培训示范单位,开发100个重点专业、紧缺专业的师资培养培训方案、课程和教材。“十一五”期间,中央财政还安排专项资金,支持一批中等职业学校从社会上聘请兼职老师任教。

2011年教育部、财政部发布《实施职业院校教师素质提高计划的意见》(教职成[2011]14号),2013年,教育部、财政部印发了《职业院校教师素质提高计划中等职业学校专业骨干教师培训项目管理办法》等三个文件(教师厅[2013]3号),进一步明确了相关规定。2011—2015年,教育部和财政部组织5万名中等职业学校专业骨干教师参加国家级培训,从中选派2000名优秀学员出国进修;各省(区、市)组织20万名中等职业学校专业骨干教师参加省级培训。国家级培训经费(含出国进修)以中央财政投入为主,中央补助资金标准:国家级培训1.8万元/人/次、出国进修5万元/人/次。“中等职业学校青年教师企业实践项目”,教育部和财政部2011—2015年组织选派2万名中等职业学校青年教师到企业进行专业实践,项目所需经费以中央财政投入为主,补助资金标准为2万元/人/次。“高等职业学校专业骨干教师培训项目”,包括国家级培训和省级培训。国家级培训包括国内培训、国外培训和企业顶岗培训。2011—2015年,教育部和财政部组织2.5万名高职教师参加国内培训,选派2500名高职教师参加国外培训,组织2.5万名高职教师到企业顶岗培训。省级培训由各省(区、市)负责,2011—2015年共培训高职教师15万名。国家级培训经费以中央财政投入为主,主要用于支付培训费和培训期间的住宿、交通费等其他相关费用,不足部分由地方财政、高等职业学校和教

师个人负担。中央补助资金标准:国内培训0.5万元/人/次,国外培训3万元/人/次,企业顶岗培训1万元/人/次。仅2007—2013年,中央财政投入职业院校教师素质提高的专项资金即达到21亿元。

2. 学生资助

2005年,国务院《关于大力发展职业教育的决定》(国发[2005]35号)提出建立职业教育贫困家庭学生助学制度。2007年,国务院发布《关于建立健全普通本科高校高等职业学校和中等职业学校家庭经济困难学生资助政策体系的意见》(国发[2007]13号),中职学生首次被纳入资助体系。此后,中职教育助学政策体系逐渐完善。中央继续设立国家奖学金,用于奖励普通本科高校和高等职业学校全日制本专科在校生中特别优秀的学生,每年奖励5万名,奖励标准为每生每年8000元,所需资金由中央负担。中央与地方共同设立国家励志奖学金,用于奖励资助普通本科高校和高等职业学校全日制本专科在校生中品学兼优的家庭经济困难学生,资助面平均约占全国高校在校生的3%,资助标准为每生每年5000元。中央与地方共同设立国家助学金,用于资助普通本科高校、高等职业学校全日制本专科在校生中家庭经济困难学生和中等职业学校所有全日制在校农村学生及城市家庭经济困难学生。国家助学金资助面平均约占全国普通本科高校和高等职业学校在校生总数的20%。财政部、教育部根据生源情况、平均生活费用、院校类别等因素综合确定各省资助面。平均资助标准为每生每年2000元。国家助学金资助中职学校所有全日制在校农村学生和城市家庭经济困难学生。资助标准为每生每年1500元,国家资助两年,第三年实行学生工学结合、顶岗实习。

2009年,《关于中等职业学校农村家庭经济困难学生和涉农专业学生免学费工作的意见》(财教[2009]442号)出台,从2009年秋季学期起,公办中等职业学校全日制正式学籍一、二、三年级在校生中农村家庭经济困难学生和涉农专业学生逐步免除学费,并确立逐步实行中等职业教育免费。免学费标准为每生每年2000元,由中央和地方按照一定比例共同分担,西部地区不区分生源中央承担80%,中部地区60%(西部生源80%),东部地区分省市确定。2010年,《关于扩大中等职业学校免学费政策覆盖范围的通知》(财教[2010]345号)颁布,城市家庭经济困难家庭学生也被纳入免学费范畴。2012年10月,《关于扩大中等职业教育免学费政策范围进一步完善国家助学金制度的意见》(财教[2012]376号)出台,决定从2012年秋季学期起,将免费范围由涉农专业学生和家庭经济困难学生,扩大到所有农村(含县镇)学生,城市涉农专业和家庭经济困难学生。

2012年是中职学生资助体系发生变革的重要年份。根据教育部学生资助

中心的介绍:2012 之前,全国中职学生资助中,助学金覆盖 90% 学生,免学费覆盖 30%。2012 年后这一比例互换,免学费覆盖 90%,助学金覆盖 30%。不过,这一变化并不是立即实现的,中央财政拿大头的中西部地区实施较早,而东部省份的实施有先有后。此外,部分省市如内蒙古、山西、江苏等省区和宁波市等在遵循中央资助政策的基础上更进一步,已经实现了中职学生免学费的全覆盖。

3. 示范引领建设

2006 年,教育部、财政部在《关于实施国家示范性高等职业院校建设计划加快高等职业教育改革与发展的意见》(教高[2006]14 号)中提出,要支持 100 所高水平示范院校建设,重点建成 500 个左右的特色专业群;培养和引进高素质“双师型”专业带头人和骨干教师,聘请企业行业技术骨干与能工巧匠,建设专兼结合的专业教师队伍;改革课程体系,提升教学质量等。建设计划的实施,以地方投入为主,积极吸纳社会、企业资金,中央财政进行引导和推动。“十一五”期间,中央财政安排专项资金,主要支持示范院校改善教学实验实训条件,兼顾专业带头人和骨干教师培养、课程体系改革,共享型专业教学资源库建设等。2010 年,教育部、财政部印发了《关于进一步推进“国家示范性高等职业院校建设计划”实施工作的通知》(教高[2010]8 号),2010—2012 年逐渐新增共 100 所左右骨干高职建设院校。2006—2013 年,中央财政共投入专项资金 46 亿元,分两期实施,支持建设了 200 所国家示范(骨干)高职院校。

2010 年教育部、人力资源和社会保障部、财政部发布《关于实施国家中等职业教育改革发展示范学校建设计划的意见》(教职成[2010]9 号),在全国范围内重点支持建设一批中等职业教育改革发展示范学校(项目学校包括普通中专、成人中专、职业高中、技工学校)。《意见》指出所需资金,主要由中央财政专项安排。中央财政资金重点支持项目学校建立工学结合、校企合作、顶岗实习的教育模式改革,提高办学质量,办出自身特色,在资金安排上向先进制造业特别是装备制造业、现代服务业、新兴产业、现代农业等领域的学校和专业倾斜。2011 年,根据《意见》(教职成[2010]9 号),教育部、人力资源社会保障部、财政部制定了《国家中等职业教育改革发展示范学校建设计划项目管理暂行办法》(教职成[2011]7 号)。《办法》规定,建设计划的资金包括中央财政专项资金、地方财政专项资金、项目学校举办者安排的专项资金和学校自筹专项资金。中央专项资金主要用于支持项目学校改善教学、实习和实训条件,开展工学结合、校企合作和实习实训,培养专业带头人和骨干教师,建设专业、课程和教材体系等。2010—2013 年,中央财政共投入专项资金近 100 亿元,分三批支持了示范中职建设。

表2 部分省份中职生均拨款标准

| 省份 | 生均拨款标准 |
|--------------|---|
| 福建 (2016) | 1. 休闲保健类、财经商贸类、旅游服务类(不含烹饪专业)、教育类、司法服务类、公共管理与服务类专业, 4200 元/生。 2. 轻纺食品类、资源环境类、能源与新能源类、信息技术类、其他类专业, 5100 元/生。 3. 农林牧渔类、土木水利类、加工制造类、石油化工类、交通运输类、旅游服务类的烹饪专业, 5600 元/生。 4. 体育健身类、医药卫生类专业, 5400 元/生。 5. 文化艺术类专业, 7000 元/生。 |
| 山东 (2013) | 1. 旅游服务类(不含烹饪专业)、财经商贸类、休闲保健类、教育类、司法服务类、公共管理与服务类专业, 2800 元/生。 2. 农林牧渔类、资源环境类、能源与新能源类、土木水利类、加工制造类、电工电子类、石油化工类、轻纺食品类、交通运输类、信息技术类专业, 3300 元/生。 3. 体育与健身类、医药卫生类专业, 3900 元/生。 4. 文化艺术类专业、旅游服务类的烹饪专业, 4500 元/生。 |
| 河南 (2011) | 基本标准为 1300 元/生·年。根据专业类别进行调整: 理工类专业调整系数为 1; 文科类专业调整系数为 0.8; 体育、卫生、艺术类专业调整系数为 1.5。 |
| 广西 (2013) | 自治区属: 700 元/生; 市属(含城区): 600 元/生; 县属: 500 元/生 |

根据中等职业教育不同专业类型的生均公用经费需求分为 7 个等级:

1. 定额等级 2250 元的专业: 商贸与旅游类、财经类、社会公共事务类;
2. 定额等级 2400 元的专业: 土木水利工程类、交通运输类、信息技术类;
3. 定额等级 2550 元的专业: 文化艺术与体育类;
4. 定额等级 3000 元的专业: 农林类、资源与环境类、能源类;
5. 定额等级 3150 元的专业: 加工制造类;
6. 定额等级 3300 元的专业: 医药卫生类;

- 上海
(2013)
7. 定额等级 6750 元的专业: 文化艺术与体育类。
- 分段定额级差拨款方法:
1. 学校在校生规模在 2000 人以下, 按照确定定额标准给予 100% 的拨付;
 2. 学校在校生规模在 2600 人以下, 其中 2000 人按照上述条款 1 执行, 其余按照定额标准的 50% 拨付;
 3. 学校在校生规模在 3200 人以下的, 其中 2600 人按照上述条款 2 执行, 其余按照定额标准的 20% 拨付;
 4. 学校在校生规模超过 3200 人以上的, 其中 3200 人按照上述条款 3 执行, 超出部分不纳入生均公用经费的拨款范围。

注: 1. 表中各省生均拨款标准除河南为生均财政拨款外, 其余各省为生均公用经费拨款。

2. 河南生均财政拨款不含学校学费等事业收入, 可用于奖励性绩效工资、公用经费和项目支出, 不含教职工的基本工资、工资附加、基础性绩效工资、离退休经费和养老保险。

3. 福建生均公用经费标准包含了对中职学校的免学费补助, 财政对公办中职学校由补助免学费转换为按专业核拨生均公用经费。

4. 建立生均拨款制度

2014年财政部、教育部发布《关于建立完善以改革和绩效为导向的生均拨款制度加快发展现代高等职业教育的意见》(财教[2014]352号)。《意见》指出要以地方为主建立完善高职院校生均拨款制度,2017年各地高职院校年生均财政拨款水平应当不低于12000元。从2014年起,中央财政建立“以奖代补”机制,激励和引导各地建立完善高职院校生均拨款制度。

2015年,财政部、教育部、人力资源社会保障部印发《关于建立完善中等职业学校生均拨款制度的指导意见》(财教[2015]448号),提出各地应当建立完善中职学校生均拨款制度。随着这一文件的颁布,各省份陆续建立起了中职生均拨款制度(表2)。

(三)谁在为职教发声

2005年以来,以中职免费、生均拨款机制、示范校建设为代表的一系列职业教育财政政策,兼有我国中等教育、高等教育领域教育财政政策的价值取向,很大程度上塑造了当前的职业教育体系。然而,回溯历史,在技工荒与大学生就业难并发的二十一世纪初期,加大职业教育投入、重振职业教育虽然是社会共识,但是此后的一系列财政政策工具选择并非唯一的选项。这一时期的职业教育财政政策,是如何进入政策议程设置并最终脱颖而出呢?

王绍光将我国决策参与结构分为内外两个“政策圈”,内圈具有决策话语权,外圈属于政策参与者。内圈包含最高决策者、协调机构和职能部委的政策制定者;外圈包含政策研究者、有组织利益团体和普通群众。政策过程是由各决策主体、社会团体和大众寻求广泛参与和一致同意的决策过程,处于政策内圈的决策者与处于外圈的参与者求同存异形成最终决策(王绍光,2013)。最高决策者或许会指定政策方向,但是一般不会指定政策制定和实施的具体细节,这为不同部委的政策制定者、地方政府、不同利益群体间的协商和博弈提供了空间。

相当一部分协商和博弈,发生在“台面以下”,难以进入研究者的视野。中国人民政治协商会议(下文简称政协),其职能之一是将政治、经济、文化和社会生活中的重要问题以及人民群众普遍关心的问题,通过调研报告、提案、建议案或其他形式向中国共产党和国家机关提出意见和建议,是各社会团体和个人利益表达和初步综合的重要平台。通过对政协职业教育提案的分析,我们可以一窥职业教育政策输入的逻辑。

在1983—2012年期间,职业教育相关提案共计355件,占教育类总提案数4%。政策内圈参与政协提案较少,政策外圈是职业教育提案的主要参与者。

在政策外圈中,来自职业学校的提案仅5件,地方政府官员、高校教师、企业家群体是最主要的提案人。地方政府官员提案共计158份,占到全部提案的一半。东部地区和西部地区提案数量基本相同,中部地区提案较少。从提案案由上看,职教发展、农村职业教育成为地方影响层提案的主要关注点,对免费的诉求尤其是西部政府提案的重点。东部地区政协委员提出了一些与主流不一致的提案,如“举办职业高中要考虑好学生毕业后就业问题”(江苏)、“理顺职业教育管理体制”(福建)、“改革职业技术教育发展模式”(广东)等。高校委员提案73件,提案人多数为高校领导和具有党派身份的高校教授,几乎均不具有与职校相关的经历或潜在的工作关系。提案涉及范围较广,对职教发展、农村职教涉及较多,对资助免费、经费投入、立法体制、校企合作等都有涉及。企业委员提案数量37件,大多关注技工培养、校企合作等方面,而对资助和免费的内容则完全没有提及。东部地区企业委员一些提案涉及人才素质或产业升级,体现出企业的人才需求。其中职教发展较快的东部沿海地区中,仅有江苏省企业委员提出了提案,其中一件要求利用企业资源提升职业教育成效,在一定程度上反映出企业需求与职业教育成果的可能存在错配。西部企业委员提案与本地政府提案保持高度一致,诸如“支持西藏职业教育”、“扶持贵州职业教育”等。

中职资助政策是职业教育重振阶段最重要的政策之一。2012年,中职资助体系从助学金为主转向免学费为主。中职免费政策,本质上是教育成本分担和学费管制两种措施的混合。在同样实行免学费的情况下,中西部地区的免费补贴由中央财政拿大头,东部地区则以地方承担为主。在中西部地区,“中央请客,中央买单”的中职免费政策起到了扭转中职教育颓势的作用,2012年以后中西部地区的中职招生已经显著好转。但是,在东部省份,“中央请客,地方买单”的方式引发了中职教育的滑坡(田志磊、黄春寒,2017)。温州市教育局职成处处长直言,温州百姓家庭经济条件尚可,对职业教育的最大诉求是希望有好的办学设施和好的办学质量,而不在于免除学费。温州每年用于职业教育经费约14亿元,学费减免支出需要约3亿元,学费减免支出挤占了提升办学质量所需经费(薛昭,2014)。

存在巨大异质性影响的中职免费政策,如何在政协中进行政策输入呢?

从 2005 年开始,中职资助政策提案大量产生,共 40 件,包括集体提案 5 件,个人提案 35 件。主要提案人为地方政府官员(18 件)和高校教师(11 件)。地方政府官员提案中,西部地区提案 10 件、东部 6 件,中部 2 件。高校教师提案中,央属高校提案 3 件,东部省属高校提案 2 件,西部省属高校 6 件。来自西部地区的委员对于中职资助政策十分积极,无论是政府官员还是高校教师,体现出高度一致性(见表 3)。而在东部地区,几乎所有涉及职业教育资助免费的提案均来自于党派提案,党派系统外对职教资助免费政策几乎没有提案产生^①(赵晓堃, 2017)。

表 3 西部地区典型政协提案

| | 案由 | 提案人身份 |
|----------------|--|-------|
| 2009 年 宁夏提案 | 关于免除西部欠发达地区接受中等职业教育农村学生及贫困生学费的提案 | 政府官员 |
| | 关于免除西部欠发达地区农村学生及贫困生中等职业教育学费,促进西部普高和中职教育协调发展的提案 | 政府官员 |
| 2011 年 新疆提案 | 关于中等职业教育实行免费义务教育的提案 | 政府官员 |
| | 关于请求扩大国家中等职业教育免学费政策的提案 | 高校人员 |
| | 关于请求扩大国家中等职业教育免学费政策在新疆覆盖面的提案 | 高校人员 |
| | 关于扩大国家中等职业教育免学费政策在新疆覆盖面的提案 | 高校人员 |

上述分析可以看出,地方政府官员、高校教师、企业家是最主要的“发声者”。在案由的选择上,企业家提案侧重技工培养、校企合作等方面,几乎不涉及免费教育;西部地方政府官员、高校教师共同关注免费政策,东部地区具有党派身份的委员也对免费政策支持支持态度。最终,中职免费成为政协提案中支持最多的职业教育政策之一,在 2012 年顺利出台。

(四)职业教育经费的变化

2005 年《国务院关于大力发展职业教育的决定》发布以来,伴随着一系列职业教育财政政策的出台,我国职业教育经费进入迅速增长的轨道。

^① 赵晓堃(2017)详细讨论了职业教育提案的党派系统特征,发现存在极强的党派内部一致性。

1. 经费收入结构

财政投入力度的加大,从根本上改变了职业教育的经费来源结构。表4呈现了职业教育三种主要的经费来源:财政性教育经费、民办学校举办者投入、事业收入。2005年至2016年,中职教育的财政性经费占比由53.09%上涨到87.67%。民办学校举办者投入占比较低,2006年的3.67%是其历史最高值,随后迅速下滑到1%以内,2016年仅为0.36%。随着2009年起逐步实施“中职免费”,事业经费占中职经费的比重大幅下滑,2016年时仅为8.79%。高职教育经费结构的变化趋势与之类似。2005年和2006年是民办学校举办者投入的最高峰,占到高职经费的16%—18%,随后迅速下降到2%以内。在2010年以前,事业经费一直是高职教育最主要的经费来源,2010年之后,伴随着一系列高职财政政策的实施,财政性经费反超事业经费成为第一大经费来源,随后两者差异越来越大。2016年,高职财政性经费占比62.51%,事业经费占比已经下滑至32.34%。

表4 2005—2016年职业教育经费来源结构

单位:%

| 年份 | 中职 | | | 高职 | | |
|------|-----------|---------------|----------|-----------|---------------|----------|
| | 财政性 经费 | 民办学校 举办者投入 | 事业 收入 | 财政性 经费 | 民办学校 举办者投入 | 事业 收入 |
| 2005 | 53.09 | 3.23 | 39.27 | 32.01 | 16.29 | 47.51 |
| 2006 | 54.82 | 3.67 | 36.84 | 32.22 | 17.16 | 46.23 |
| 2007 | 60.13 | 0.86 | 34.70 | 36.79 | 1.34 | 55.96 |
| 2008 | 65.03 | 0.90 | 30.73 | 41.73 | 1.57 | 51.50 |
| 2009 | 67.91 | 1.07 | 27.96 | 43.10 | 1.92 | 50.37 |
| 2010 | 71.34 | 0.95 | 24.46 | 46.76 | 1.39 | 47.49 |
| 2011 | 76.84 | 0.79 | 19.69 | 53.95 | 1.13 | 40.56 |
| 2012 | 81.70 | 0.55 | 15.46 | 58.98 | 0.86 | 36.07 |
| 2013 | 86.04 | 0.44 | 10.62 | 56.71 | 1.37 | 37.09 |
| 2014 | 86.41 | 0.28 | 10.12 | 59.93 | 0.58 | 36.22 |
| 2015 | 87.04 | 0.39 | 9.12 | 63.09 | 0.63 | 33.10 |
| 2016 | 87.67 | 0.36 | 8.79 | 62.51 | 1.70 | 32.34 |

2. 经费增长速度

“十一五”期间,中职教育经费从2005年的271亿元增长到2010年的1357亿元(年增幅38%),高职高专经费也从371亿元增长到1051亿元(年增幅23%),远高于同期教育经费18%的年增幅。与之相随的是,中高职经费占教育总经费的比重,从2005年不足8%增长到2009年的12.8%,达到历史最高值。

“十二五”期间,职业教育经费增长速度大幅回落。2011—2016年,高职高专经费分别为1251亿元、1410亿元、1452亿元、1518亿元、1726亿元、1836亿元,中职教育经费分别为1639亿元、1909亿元、1997亿元、1907亿元、2138亿元、2223亿元,两者的年增幅均跌至10%以内,低于同期12%的教育总经费年增幅。最终,职业教育经费占总教育经费的比重一路回落,从2009年的最高值下降了2.4个百分点,2016年为10.4%。

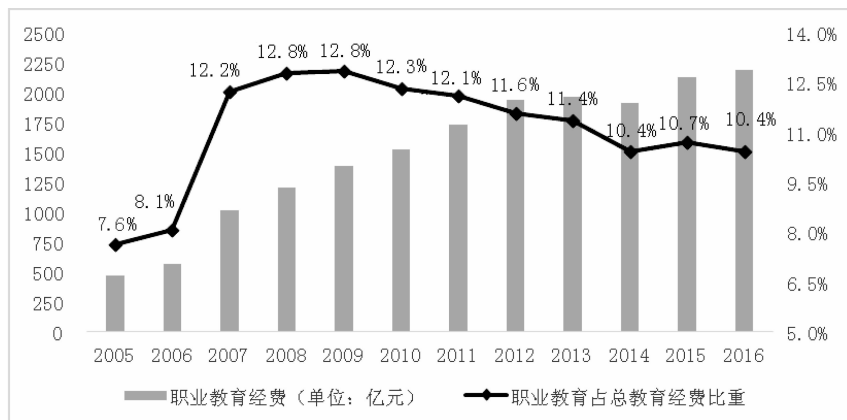


图3 职业教育经费占总教育经费比例

注:在教育经费统计年鉴中,高职、高专经费数据仅在2006、2007年进行了区分。故本文的职业教育经费为中职经费加上高职高专经费。

3. 职普经费对比

图4给出了1994—2016年中职、高中生均经费的比较,以及2005—2016年高职高专、本科生均经费的比较。所有年份经费数据均以1994年为基期根据居民消费价格指数进行了平减。在1994年,中职生均经费3096元,普通高中生均经费1542元,两者相差近一倍。此后,中职对普通高中的经费优势有所缩小,但是直到2004年依然保持在1.4倍左右。而在2005年至2016年间,中职与普通高中之间的生均经费差异不断缩小,到2016年两者已经大体相当,都为9100元左右。在2005年,本科生均经费10976元,高

职生均经费 6103 元, 两者相差 4873 元。而在 2016 年, 本科生均经费 18414 元, 高职生均经费 11049 元, 两者经费差距扩大到 7365 元。虽然职业教育投入不断增加, 但是与普通教育相比, 生均经费的增长相对滞后。

2005 年以来, 伴随着财政对职业教育投入的不断加大, 职业教育经费结构的公私划分出现了显著变化, 逐步形成了财政性教育经费、非财政性教育经费“一条腿粗、一条腿细”的格局。这一趋势, 与同期教育财政体制的总体变化趋势相一致(王蓉, 2015)。虽然中央层面重视程度不断加码, 职业教育经费在“十二五”期间的增速依然落后于普通教育, 生均职普经费的对比凸显了职业教育经费增长的相对乏力。

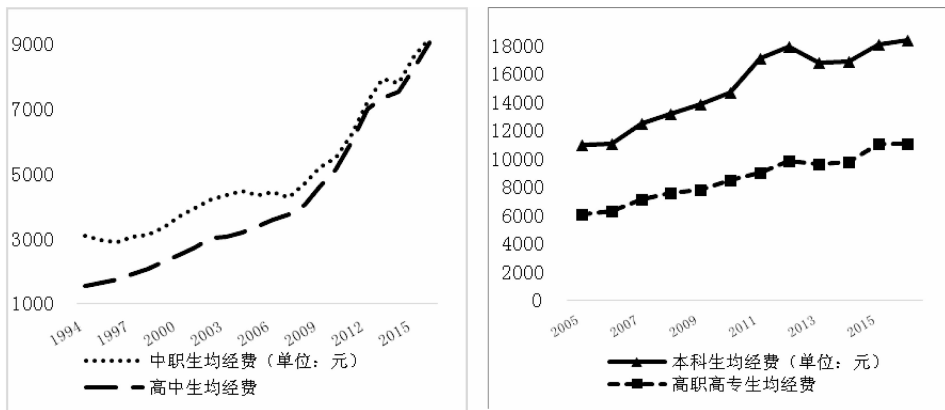


图4 中职/高中、本科/高职高专生均经费对比

注: 1994—2006 年中职生均经费为中等专业学校生均经费, 2007—2016 年为中等职业学校生均经费。2005 年以前没有高职高专统计数据, 故高职高专和本科对比从 2005 年开始。所有年份数据均以 1994 年为基期, 采取居民消费价格指数进行了平减处理。

(五) 产教融合的变化

随着投入水平、办学条件的迅速改善, 职业教育的核心矛盾越来越聚焦于效益维度——职业教育是否适应我国社会经济发展的需要?^① 2013 年, 《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》中提出: “加快现代职业教育体系建设, 深化产教融合、校企合作, 培养高素质劳动者和技能型人才。”

^① 教育适应论在国内高教学术界有过巨大的争议(展立新、陈学飞, 2013; 王洪才, 2013; 冯向东, 2014)。不过, 就职业教育来说, 其发展需要适应社会经济发展即使仍有争议, 也会远小于高等教育。从多个中央政策文件的表述中可以看出, 适应经济社会发展被视为衡量职业教育发展情况的首要标准。

2014年,《国务院关于加快发展现代职业教育的决定》要求:“同步规划职业教育与经济社会发展,协调推进人力资源开发与技术进步,推动教育教学改革与产业转型升级衔接配套。突出职业院校办学特色,强化校企协同育人。”同年12月,《国务院办公厅关于深化产教融合的若干意见》认为“受体制机制等多种因素影响,人才培养供给侧和产业需求侧在结构、质量、水平上还不能完全适应”,明确提出“统筹职业教育与区域发展布局”。产教融合已经成为中央关注的焦点所在。

随着人口红利的消失,近几年企业参与深度校企合作的积极性有所提升。而在学校方面,由于资源获取重心的改变,职业院校“向企业看”的倾向在下降。随着职业教育财政投入的高速增长,各种项目建设的出现,一部分曾深度嵌入区域产业中的职业院校正在弱化其与区域产业的联系。

在华东某市,当地中职教育在全国享有盛誉。调研中,与当地中职学校有着长期紧密合作的企业人力资源经理表示,学校对双元制培养的积极性在下降,“现在想找校长谈学徒制相关事情,电话总是打不通”。随着中职学校升学热愈演愈烈,优质生源越来越多的选择升学而非参加学徒制项目,中职学校对就业教育的积极性也在下滑,企业不得不转向高职寻求合作。

在东南某市,某高职院校校企合作深度不高,但是通过对标其他省份示范校排名第一的高职进行“指标建设”,从而在省内排名中名列前茅。校企合作中“虚的部分”在增加——越来越多的发达地区高职院校,在校企合作中倾向于与大企业联名建立冠名学院、争取大量财政资金补助的合作方式,而对需要精耕细作的校企合作失去动力。

三、对我国职业教育财政体制调整的思考

2005年以来,为了促进职业教育发展、支撑产业人才需求,我国职业教育领域动作频频。中央政府通过一系列的财政政策,迅速而深刻地改变了我国职业教育办学、产教关系的基本格局,职业教育已然从衰落走向重振,取得了巨大的发展成就。不过,无论是职业教育投入动员方式,还是财政政策促进产教融合的效果上,都存在改进的空间。“十二五”期间,职业教育经费增速下滑、中职免费政策对东部职教的冲击以及产教融合的现状,对当下的职业教育财政体制给出了提醒。我们需要思考,构造什么样的博弈形式,才能满足利益相关者的激励相容,使得这个博弈的解更接近我们所期待的政策目标。

首先,需要思考职业教育政策制定中的发声机制。我国所推崇的德国双元制,源自工业化早期独立工匠、技能熟练的产业工人和技能密集型产业中的雇主之间的博弈(Thelen et al., 2004; Busemeyer and Trampusch, 2011),以及基于长期博弈而形成的权利责任关系和成本收益分配关系。无论是相关部委的政策制定者还是政策研究者,都难以计算合理的、可持续的成本收益分配。在职业教育财政政策的制定过程中,来自接受中央转移支付地方政府的“声音太强”,来自企业界(无论是企业家还是技术工人)的“声音太弱”,并不利于调动企业投入意愿,也不利于实现产业与职业教育的融合。

其次,需要思考职业教育财政投入中的央地关系。在多级政府的情况下,加大政府教育投入的过程往往伴随着政策制定的重心上移,形成更加集权的教育财政体制。而集权化的教育财政体制,是把双刃剑。一方面,它有效地制衡了地方政府公共教育供给意愿的不足,通过中央层面的政策动员形成压力传导机制,保障政府教育投入;另一方面,也因忽略地方的习惯、格局、偏好的差异而带来效率损失(田志磊等, 2015; 王蓉、田志磊, 2018)。具体到职业教育领域,由于地方产业特征、政府职业教育偏好、居民职业教育需求异质性巨大,依靠中央出台各种项目建设并以行政压力和财政诱导保障其实施,不仅难以调动地方财政的积极性,而且存在巨大的效率损失。

最后,需要思考职业教育拨款机制设计的基本理念。目前,学校的行政级别越高、规模越大,越容易得到财政资金的支持。中职免费补助和生均拨款标准,虽然在一定程度上拉开了专业差距,但是并不能反映真实的专业办学成本,也缺乏对办学质量、社会需求和评价的考量。而以示范校建设为主的专项投入方式,虽然大幅度改善了示范校的办学条件,但是依然属于行政化的资源分配方式(孙翠香, 2017)。目前,我国的财政资金分配方式,缺乏基于市场视角的绩效拨款因子(田志磊、刘云波, 2016)。应重塑职业学校的评价体系,并建立相应的拨款机制。应尝试在职业学校评价中更多地引入包括行业企业在内的第三方评价,让职校毕业生的用人单位参与到对职业学校的评价之中,由此将真正融入区域产业发展的职业学校与升学型的职业学校区分开来,向真正融入区域产业发展的职业学校提供更多的经费支持。

[参考文献]

- 冯向东, 2014:《走出高等教育“适应论”意味着什么——对教育“适应论”讨论的反思》,《北京大学教育评论》第4期。
- 和震, 2009:《我国职业教育政策三十年回顾》,《教育发展研究》第3期。
- 姜蕙, 2012:《顺德现代职业教育发展研究》,广州:华南理工大学出版社。
- 李俊, 2018:《江苏省太仓市现代学徒制的合作治理结构探析》,《江苏教育(职业教育版)》第3期。
- 孙翠香, 2017:《中职示范校政策执行:现状调查与分析》,《职业技术教育》第27期。
- 太仓市教育志编撰组, 2013:《太仓市教育志(1988—2005)》,上海:上海人民出版社。
- 田志磊、黄春寒, 2017:《中职教育学生资助政策评估报告》,《教育学术月刊》第11期。
- 田志磊、刘云波, 2016:《国际视野下的职业教育拨款机制:模型、特征及适用环境》,《职教论坛》第1期。
- 田志磊、杨龙见、袁连生, 2015:《职责同构、公共教育属性与政府支出偏向——再议中国式分权和地方教育支出》,《北京大学教育评论》第4期。
- 王洪才, 2013:《论高等教育“适应论”及其超越——对高等教育“理性视角”的理性再审视》,《北京大学教育评论》第4期。
- 王蓉, 2015:《如何建立兼顾公平与效率的教育财政体制机制?》,《人民教育》第23期。
- 王蓉、田志磊, 2018:《迎接教育财政3.0时代》,《教育经济评论》第1期。
- 王绍光、樊鹏, 2013:《中国式共识型决策:“开门”与“磨合”》,北京:中国人民大学出版社。
- 薛昭, 2014:《好动机不等于好效果——教育公共财政政策变形记:以温州为例》,《北京大学中国教育财政科学研究所简报》第8期。
- 展立新、陈学飞, 2013:《哲学的视角:高等教育“适应论”的四重误读和误构——兼答杨德广“商榷”文》,《北京大学教育评论》第4期。
- 赵晓堃, 2017:《中等职业教育政策议程设置中的政协提案参与研究》,《北京大学中国教育财政科学研究所简报》第7期。
- Busemeyer, M. R & C. Trampusch, 2011, “Comparative Political Science and the Study of Education”, *British Journal of Political Science*, 41(2): 413—443.
- Thelen, S., F. Barthelat, & L. C. Brinson, 2004, “Mechanics Considerations for Microporous Titanium as an Orthopedic Implant Material”, *Journal of Biomedical Materials Research*, 69A (4): 601—610.

Retrospect and Prospect of the Vocational Education Finance in China during 40 Years of Reform and Opening-up

TIAN Zhi-lei¹, ZHAO Xiao-kun², ZHANG Dong-hui³

(1: China institute for education finance research, Peking University;

2: Organization Department, Central Committee of the Communist Youth League;

3: School of Education, Central China Normal University)

Abstract: Since the Reform and Opening-Up, vocational education in China has experienced rise, decline and reshaping. This paper focuses on a series of vocational education finance policies on the reshaping stage, especially the logic of policy formulation and impact. Demonstration school program, free secondary vocational education and funding mechanism have changed the basic pattern of vocational education rapidly and profoundly. Although vocational education recently has made great progress, there is still room for improvement in the mobilization mechanism of financing vocational education and the policy to promote industry-education integration.

Key words: vocational education; educational finance; industry-education integration

(责任编辑: 刘泽云 责任校对: 刘泽云 胡咏梅)