

中国教育财政

怀仁怀朴 唯真唯实

北京大学中国教育财政科学研究所

2014年第8-2期(总第96期)

2014年12月16日

编者按：本文为浙江省温州市教育局职成处薛昭处长在“2014 中国教育财政高峰论坛暨中国教育发展战略学会教育财政专业委员会年会”中等职业教育分论坛上的发言。

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

薛昭*

坚持民本、惠及民生是公共财政的基本原则。教育财政应该保障每个受教育者的权利，这是实现教育公平的基石。由于我国疆域辽阔、文化多样、经济悬殊等因素影响，在大一统的行政管理体制下，良好的教育财政政策的初衷未必能产生良好的政策实施效果，这应当引起教育宏观政策制定者和研究者的关注。

* 作者简介：薛昭，浙江省温州市教育局职成处处长。

一、教育公共财政政策是如何变形的？

1. 中职免学费政策：德政下有遗憾

中职免学费政策是近年来教育财政的一大善举，其出发点是发展职业教育，惠及万千学子，这一政策的实施也的确对中职发展产生了作用，但对温州地区的中职发展而言，效果就一般了。温州百姓家庭经济条件尚可，对中职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。对温州这样公共财力有限的政府而言，教育经费只有“一碗水”——每年用于职业教育大约为14亿，各种支出就在这碗“水”里匀一点。温州全市中职学生7.2万，每年学费减免支出约3亿，平均到每个学生家庭，绝大多数家庭没有什么感受，而中职发展的其他投入就缺斤少两，很多发展中职内涵、提升软实力的政策措施变成“无米之炊”。近几年来，温州中职发展较为缓慢，这应该也是其中一个重要的原因。当然，这并不是否认这项惠民政策的巨大意义和积极作用，但是由于地区差异，至少对温州这样的地区来说，这项惠民政策是弊大于利的。

对温州而言，科学的资助政策应该是按家庭经济情况进行分类资助：家庭经济较好的不予资助，家庭经济困难的给予生活费资助，家庭经济特别困难的给予学费和生活费资助。这样一来，贫困学生得到了各得其所的资助，教育经费也花在了刀刃上。并且，实施免费政策以后，由于政府没有全额补助，资金到位不及时，许多民办职业学校办学经费紧张，甚至入不敷出，从而退出办学市场。分类资助也有利于民办职业学校获得一部分学费收入。

2. 中职教师培训：一厢情愿的善举

专业师资是中职发展的关键，因此国家对专业师资的培训也越来越重视，在“国培”和“省培”上投入巨大。但这项善举在实施过程中却常常陷入“一厢情愿”的尴尬境地，上头热情如火，下头冷若冰霜。为何培训没有成为教师专业成长的助推器，反而成为负担？主要原因就在于中职学校本身专业师资数量不足，“国培”、“省培”任务造成“工学矛盾”十分突出，影响了学校的正常教学秩序。比如温州专业师资缺编率为24.1%，浙江为19.6%，许多学校专业教师缺编严重，一些专业总共也才两个专业教师，都要“被参加”“国培”、“省培”，学校的教学压力可想而知。此外，培训内容有时不切实际，缺少吸引力，参培师资水平参差

不齐，难以因材施教等，都导致教师、学校对参与培训的动力不足。

如何改变这种弄巧成拙的善举呢？我们认为，不应当用计划管理的方式下指标，而应该通过政府购买培训服务等方式，由教师提意向、学校下菜单、政府出资金、优势院校或企业搭平台，合作展开针对性的培训项目。或是将“国培”、“省培”经费以财政转移支付的方式用于学校聘请社会能工巧匠，充实专业师资队伍，提升师资整体水平。

3. 教师管理：计划扼杀了活力

当前政府管理在中职学校专业设置、师资招聘、绩效工资等方面的“计划性”痕迹很明显，甚至到了僵化的程度，成为制约学校发展的难题。比如在中职专业师资引进方面，由于国家对人事招考有着一套严格标准，对教师招考也是如此，招考大权往往掌握在组织、人事和编制部门手中，教育主管部门和学校缺少话语权。甚至有些地方的招考笔试内容都是参照公务员考试，至于学科专业能力则一概不管，而招考范围也只局限于师范类。“一刀切”的招聘标准造成职业学校难以招到“对口”的专业教师，更不用说社会的“能工巧匠”。各级政府为中职教育发展投入了大量的人员经费，但是“进来的不能用，能用的进不了”，这已成为近年来中职专业教师招聘之怪现状，严重影响了教师队伍的整体质量。

4. 学前教育：决策与执行的脱节

决策与执行应该是统一的，如果不去执行或是无法执行，那么决策也就失去了意义。就学前教育而言，当前的现状是：顶层决策不实际，基层执行靠选择。各级政府不断提高办园标准和教师标准，从幼教事业发展的角度来说是无非议的，但从实际执行的角度来看，这又是充满矛盾的。以温州为例，假如严格执行中央、省的相关规范，郊区、农村至少有一半以上的幼儿园不符合办园标准。对泰顺、文成等一些省级欠发达县来说，按章办事将要取缔三分之二左右的民办幼儿园。

再以幼儿教师标准为例，按浙江省的规定，短短四年间，温州的持证率要从29%提高到80%，而当下幼儿教师资格考试已升级为“国考”，要求相当严格，通过资格认定也非“一日之功”。教师持证率达不到要求的幼儿园，必须被取缔，那一半以上幼儿的入园问题如何解决？这就产生了矛盾。在严格教育执法与保障

幼儿受教育权益的权衡中，教育部门只能很无奈地采取了“选择性执法”。所以，中央、省级相关部门在作相关决策、出台教育法规时，不能罔顾现实，一味提高标准，应该更多考虑基层差异，保持政策底线和弹性，使政策法规最大程度地具备可执行性。

二、建立回归学校法人主体的教育财政制度

随着市场经济体制的逐步完善，依靠宏观调控、减少直接干预成为经济领域有效治理的共识。教育领域亦然。科学有效的教育财政管理制度绝非政府管得越细致、越具体越好，政府只有有所为有所不为，教育经费的使用才能更有效率、更有质量。十八届三中全会提出，全面正确履行政府职能，建立有效的政府治理，其重点是推行管办评分离，转变政府职能，减少对微观事务的管理。这一理念对教育财政管理体制具有深刻的指导意义。如何使教育财政经费拥有善心并能结出善果，需要建立以学校法人制度为核心的责权利体系。

（一）要给政府职能划出清晰的边界

建立回归学校法人主体的教育财政制度，需要各级政府摒弃的思维是：因为我给了学校经费，我就什么都能管。政府应该意识到，公权力是有限制的，公共管理是有边界的。那么，政府做什么？怎么做？我认为应该从三个维度去理解：

1. 政府履行职责要“全面”

规划制定、经费划拨、工资保障、学生资助等属于政府职责，要责无旁贷，绝不缺位，做好“责任政府”应该做的。

2. 政府行使权力要“设限”

不能恋栈权力，将职权延伸过长，越位管理过多、过于具体的微观事务，不该管的事坚决不管，扮演好“有限政府”的角色。

3. 政府治理方式要“转变”

要综合应用立法、拨款、规划、信息服务、监督管理和政策指导等方式，注重“理”、善用“管”，改变直接管理、只“管”不“理”的行政方式，树立“服务政府”形象。

（二）围绕学校法人权利体系进行纠偏

依照这三个维度去审视和观察，当前教育公共财政政策的得失、优劣立现，比如将公办学校财务划归核算中心统一管理，教师招聘由人事部门统一负责，民办学校收费由物价部门统一定价，招生由教育部门规定计划，甚至通过行政手段强制推行各种文化进校园等等，这些做法已不能适应现代教育管理的要求。学校作为独立的法人，应该在《义务教育法》、《教育法》、《职业教育法》等法律框架内依法办学，拥有完整的招生、教学、教师招聘、经费管理等法定权限。上述行政行为显然管理过于微观、具体、直接，侵犯了学校的职权，导致学校法人空心化，导致良好的财政政策的初衷在落实过程中不断变形。为此，就回归学校法人权利体系，建立科学合理的教育财政制度，提出如下建议：

1. 建立中职教育券制度

国家应明确中职学费及部分事业费以教育券的形式由生源所在地财政部门发放，“券随人走，钱按券结”，学校用教育券向市场购买兼职教师、师资培训、学生实习、校企合作等。这样不仅解决了教育经费流通和管理问题，而且调动了县级政府的办学积极性，能够更好地集中力量做大做强专业、提升职业教育办学能力。

2. 建立按编制拨款经费制度

公共财政要按照学校核定的编制数予以全额拨款，学校以编制数的百分之八十确定专职在岗教师数，余下百分之二十招聘兼职能工巧匠，所需费用政府予以全额购买。这样既有利于让学校在教师招聘方面打破户籍、学历等界限，拥有独立的教师聘任权，面向社会招收本校需要的各种师资，也有利于学校按照实际情况确定具体教师数量，提高工作效率和经费效益。

3. 建立按需求自选的培训经费制度

按需自选的培训制度需要政府与科研院校、企业等建立购买服务制度，由科研院校、企业等承担培训的主体，开出培训菜单，由教师进行自选。这样不仅可以解决“工学矛盾”，而且更有利于激发教师的学习内驱力，提高培训成效。对于校内而言，也应该从需求出发，让教师在规则内拥有自主选择培训的自由。

4. 建立内容公开、程序合法的监督制度

学校作为独立法人，在被授予全部权利的同时，必须承担全部责任。教育、财政、人事等部门应该就人员管理、经费使用、建设项目等制定科学严密的标准、计划和程序，并明确奖惩措施，建立内容全程公开透明、程序严谨科学的监督制度，保证教育经费使用和管理的效益。

总而言之，教育财政政策的制定要更接地气、更有弹性、更加缜密。以上浅见，率性之言，请各位多多批评指正。

上期回顾

2014 年第 8-1 期（总第 96 期）

“2014 中国教育财政高峰论坛暨中国教育发展战略学会教育财政专业委员会年会”中等职业教育分会综述

摘要: 在中等职业教育分会上, 来自北京、浙江、广东、河南、陕西等地相关政府部门、公、民办中职学校、企业和研究机构的参会人员对我国当前中职教育发展和改革过程中面临的一些问题、尤其是教育财政相关问题进行了热烈讨论。本文对中职免费政策实施以来的意见反馈、区域中职教育发展所面临的几个突出矛盾、校企合作、混合所有制和民办中职教育几个议题的会议讨论情况进行了综述。

《中国教育财政》由北京大学中国教育财政科学研究所主办; 旨在反映本所最新的学术科研活动; 相关内容仅体现作者本人观点, 并不必然代表本所的立场。

文章内容仅供参考, 如需转载须事先征得本研究所同意。

本期印发: 1800 份

下载网址: <http://ciefr.pku.edu.cn>

主办单位: 北京大学中国教育财政科学研究所

电子信箱: newspaper@ciefr.pku.edu.cn

责任编辑: 毕建宏 **电话:** 010-6275-9700

传 真: 010-6275-6183

微信公众号: 中国教育财政

地 址: 北京市海淀区颐和园路 5 号

北京大学教育学院楼 413 室 (100871)

