

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8-1期(总第96期)

2014年12月15日

“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

曲畅*

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。本文根据研讨会内容整理而成。

一、免费政策实施以来的意见反馈

2007年,国务院颁布了《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),中职学生被纳入资助体系。此后,中职教育资助力度不断升级。2012年是中职学

* 作者简介:曲畅,北京大学中国教育财政科学研究所科研助理。

生资助体系发生变革的重要年份，财政部、国家发展改革委、教育部、人力资源和社会保障部四部委联合颁布了《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），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。部分地区如内蒙古、山西、江苏、宁波市等在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。

在中西部地区，中职教育免费政策对于本地中职教育的稳定与发展起到了关键作用，受到了与会中职学校校长、市县职业教育管理者的普遍拥护。这项政策的出台减轻了家庭经济困难学生进入中职学校学习的经济压力，在一定程度上增强了中职教育的吸引力。不过，来自东部省份的代表也发出了一些不同的声音。整理各方意见，主要集中于以下几个方面：

1. 免费资金挤占了职业教育发展的资金。在东部地区，中职免费政策属于“中央请客、地方买单”，由地方财政承担免费补助资金。在一些政府财力并不宽裕的县市，中职免费资金挤占了原本用于职业教育发展的资金。部分东部县市职业教育管理人员反映，地方政府在划分财政蛋糕时，给予中职教育的份额是大致确定的，免费政策实施之后，用于中等职业学校内涵发展的资金受到了影响。而在东部地区，大部分家庭并不特别在乎是否收取学费，学校教育质量是吸引学生就读的关键。

2. 免费政策的资助对象存在争议。虽然部分省市实施了中职教育免费的全覆盖，但是在大部分省份，免费对象还局限于农村（含县镇）学生、城市涉农专业和家庭经济困难学生。而在一些区域经济发达的县市，农民由于获得征地补偿、村集体分红等，家境比较富裕，优于城市中的中低收入群体。而城市户籍学生入读中职学校的，相当一部分家庭收入较低，但是又达不到需要资助的城市经济困难家庭的收入标准。富裕的农村家庭学生享受免费政策、收入较低的城市家庭学生却无法享受免费政策，在部分发达县市成为普遍现象。部分东部发达县市参会者呼吁：在资助对象的确定上，给予地方一定的自主权。允许有条件的地方按家庭经济情况进行分类资助，提升资助政策的公平性，改善免费资助资金的使用效率。

3. 免费资金发放方式存在争议。东部省份参会者反映，免学费政策虽然减轻了学生就读中职学校的经济压力，但是出现了部分学生因为免交学费而对学习

机会不珍惜的情况，学生辍学率有所上升。为了避免这一现象，部分东部参会者建议：调整免费资金发放方式，将目前入学期间发放改为学生顺利毕业后一次性发放。这一建议得到了东部地区参会者的一致同意。不过，中西部参会者认为，由于中西部来自经济困难家庭的学生较多，毕业后发放的话会降低学生进入中职学校就读的意愿，影响本地中职教育发展，所以这一方式并不适合于中西部地区。

4. 免费政策导致民办学校办学门槛提高。虽然中职免费政策将民办中职学校纳入了政策支持范围，但是，在需要地方财政承担免费补助资金的东部地区，尤其是在政府财力并不宽裕的县市，为了减轻财政压力，地方政府又提高了民办中职学校的办学门槛，使得民办中职学校迅速减少。在某东部经济发达县市，民办中职教育曾经占据半壁江山，如今却几乎全部关闭。

二、区域中职教育发展所面临的几个突出矛盾

在中西部省份，面临如下突出矛盾：（1）**中职教育发展规模和质量之间的矛盾**。为了实现“普职比大体相当”和“每个县办好一所职教中心”的政策目标，遍地开花的职业学校布局拖累了普通中专和技工学校的发展。在中职教育财政投入有限的情况下，对规模的侧重导致质量的提升受到了影响。职业学校的办学条件和课程设置改善的步伐跟不上产业技术升级的步伐，难以提供企业所需的高技能人才，而培养质量、就业质量较差又导致居民就读中职学校意愿的不足。（2）**中职教育投入和义务教育投入之间的矛盾**。研究发现，中西部地区农业县的初中辍学率普遍在 10% 以上，不少县超过了 20%。由于县级政府财力有限，对于县域职业教育的强调已经带来了中职教育和义务教育之间对于教育资源的竞争。在一些农业县，义务教育质量不足带来了义务教育巩固率的滑坡，最终影响了中职教育发展所需的生源。

为此，部分参会者建议，放弃普职比大体相当的提法，秉持因地制宜、实事求是的态度，以社会经济发展基本规律为原则，制定符合地方发展规律的中职教育发展目标。

在东部省份，则面临如下两个突出矛盾：（1）**中职教育发展模式与产业需求之间的矛盾**。在东部发达地区，本地企业对于技能人才需求很大，中职学校的设备完善、师资力量雄厚，完全能胜任技能型人才的培养要求。但是，随着本地居民家庭富裕程度的提高，越来越多的家庭偏好升学教育而非中职毕业后就业。外

地生源则在一定程度上弥补了这一缺失。然而，近年来，随着免费政策的实施，地方政府为了减轻财政负担缩减了本地中职学校对外地学生的开放空间，进一步加快了发达县市中职教育从面向产业为主的就业前教育向升学教育的转变，加深了东部发达县市中职教育模式和产业用人需求之间的矛盾。(2) **中职教育资源布局调整与财政投入属地化之间的矛盾**。职业教育具有高成本的特征，为了提升办学质量、满足产业升级对于高技能人才的需求，不少地区正在通过中职学校专业设置、实训基地的布局调整优化辖区内资源配置，让每所学校集中资源办好几个专业。这一资源优化调整经常是在地市层面进行，与当前的中职教育属地化投入方式发生了冲突。在免费之后，部分地区甚至发生了变更中职学校管理层级的压力。为了优化中职教育资源布局、提升区域中职教育质量，需要对中职教育管理体制中各级政府的事权和财权进行更细致的思考。

三、校企合作

2014年2月，国务院颁布了《关于加快发展现代职业教育的决定》(国发〔2014〕19号)，明确提出健全企业参与制度，制定促进校企合作办学有关法规和激励政策。围绕校企合作这一重要议题，参会者分享了校企合作的成功经验，并对校企合作所面临的困难进行了探讨。

某东部国家示范校校长介绍了该校利用曾经的行业企业办学背景，紧密联系企业需求，将学校打造为企业教育板块、融入企业之中的经验。一位来自沿海地区的中职学校校长介绍了学校如何利用本地服装业产业集群的地理优势和校友资源的人脉优势，将学校与服装产业的设计、研发、检测等诸多环节紧密联系在一起，乃至与上市企业共同打造服装业电子商务平台，成为推动本地产业升级的一股力量。一位民办中职学校校长则介绍了该校“全过程融合的校企深度合作模式”，与联通公司共同打造了实训基地和高级技工专业课程改革。

不过，大部分参会者都认为，虽然当前的校企合作亮点颇多，但是整体效果并不理想。现实中，常见的校企合作模式有：院校与企业签订“订单式”培养合同，企业设立学生“实习基地”，与企业合作制订人才培养方案，开办以企业冠名的专业或班级。多数校企合作处于浅层次、低水平，学校热情主动寻找企业，为实习学生和毕业学生寻找出路，而企业比较被动，双方所签订的协议无实质性的约束。许多校企合作实际上只是企业缺工时要学生短期顶岗。

部分参会者认为，校企合作难以深入，主要存在以下几方面原因：（1）企业追求短期利益最大化。大部分企业只在缺工时想到学校，接受学生进企业后也主要安排从事岗位单一、重复操作的工作，得不到所预期的人才培养效果。（2）校企之间缺乏利益的驱动和有效的互惠互利动力机制。在实际操作过程中，对责、权、利的规定比较模糊，双方无法建立起长期、稳定、互利互惠的合作机制。（3）中职学校办学层次不高、中职学生技能水平较低，制约了开展更为广泛和深入合作的可能。（4）对企业的实质性激励措施不足。政府部门在推进校企合作方面更多是舆论宣传和行为约束，立法、执法过于柔性，缺乏对企业参与职业教育的责任和义务方面的规定，未给予企业实质性的鼓励措施，行业、企业参与办学和人才培养的积极性不高。

在分析日本、德国等发达国家校企合作立法经验以及国内如宁波、厦门、深圳、苏州、无锡等地校企合作地方法规的基础上，部分参会者认为，应当尽快修订《职业教育法》，制定《职业教育校企合作促进办法》。具体建议有：（1）强化政府相关职能部门的公共服务保障，如成立专门的校企合作指导机构和建立科学的评估机构和评价体系；（2）明确政府、行业组织、企业、学校、学生等相关主体的责任、义务和权利；（3）加大对承担职业教育校企合作企业的资助力度。对承担校企合作的企业给予切实的税收优惠，使校企合作更具可持续性。可建立一套评价机制，实行招标、政府购买服务，对于中标、承担了职业教育校企合作任务的企业，按照一定方式给予资金支持、税收优惠等等。

四、混合所有制

国务院《关于加快发展现代职业教育的决定》中提出：“探索发展股份制、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。”混合所有制作为当前职业教育改革的热点，成为参会者热烈讨论的一个议题。

参会者介绍了实践当中存在的三种不同类型的混合所有制。

1. 地方政府直接对公立中职学校进行股份制改造，并将控股权直接让渡给民间资本。同时，地方政府在师资、校舍、办公经费等方面给予一定的支持。改革的实际效果取决于民间投资者自身办学的意愿和能力。一位来自中部省份的民办中职学校董事长为我们介绍了该校的运行模式。比较独特的是，该公司旗下有

一个主要针对服务业的求职招聘网站,对于第三产业乃至部分第二产业的劳动力需求、薪酬、职业发展规划、劳资关系等方面十分了解,能够为本校学生提供专业化的就业指导服务。该校的人才培养模式也受益于对劳动力市场信息的掌握。而在管理机制方面,学校实行董事会领导下的校长负责制,学校设校长1名,副校长1名,校长、副校长由教育局与校董会协商后选派,中层管理人员由校长推荐,董事会认可,教育局备案。教育局只进行业务指导,不参与学校的内部管理。

2. 企业与中职学校以股份合作制的方式,建立特定专业的校企合作实训基地。东部省份的某中职学校校长介绍了该校与企业建设的电子商务平台,企业提供资金技术支持,建设产品展示,供货商提供产品,学校以场地和人员、管理入股,本校相关专业学生可以在这一电子商务平台上实习实训。对于学生而言,这种模式的优势在于使学生的实习实训置身于一个真实的企业环境中,学生在学习技能的同时同步掌握市场信息,并使得学生所学和最新的电子商务模式相一致。

3. 民办中职学校或者民营劳动力培训、中介公司与公办学校进行特定专业的联合培养,并以股份合作制的方式分享合作的收益。中部某县的职教中心就属于这一模式。在地方财政投入有限、某些高成本专业难以满足一定办学质量的情况下,公办中职学校委托民办机构进行部分高年级课程的教学,同时民办机构负责学生的实习和就业推荐;民办机构直接投资于公办学校某个专业的教学和实训基地建设,并承担相当比重的教学工作。在学生自愿的情况下,民办机构向参与的学生收取一定费用,办学收益为合作双方共享。而民办机构则通过此类合作,减少了办学的各种固定成本。

有与会专家认为,三种混合所有制都有成功的案例,但是相比之下,后两种混合所有制改革在实践中比较稳妥,而第一种方式则存在较大的风险。如果推行第一种方式,需要对投资方进行较为严格的办学资质审查,预防“倒卖学校”等不良行为的发生。

尽管中职学校的混合所有制改革在实践中取得了许多可喜的成绩,但是各种实操办法尚存在多方面的制度瓶颈乃至与现行政策相冲突,需要相关配套改革举措的落实到位。在法律和政策环境没有理顺之前,财政部门很难独立出台政策,采用财政杠杆进行扶持。需要等混合所有制探索再进行一段时间之后,对于混合所有制的基本规律、尤其是蕴含的风险有了更加充分的认识,财政部门才能根据实际情况制订具体的鼓励政策。

五、民办中职教育

民办职业教育具备较低的办学成本、更强的创新 and 市场需求反应能力，能增加职业教育的多样性，并对公办职业教育体系带来“鲶鱼效应”。虽然存在一些不规范的行为，但是其贡献和价值受到了参会者的普遍认可。虽然一系列法律法规都体现了国家对民办职业教育的支持，但是在政策具体实施过程中，对于公办、民办学校还是区别对待，从而对民办职业教育发展造成了不利影响。与会的民办中职学校校长讨论了以下几个突出问题：

1. 财政政策对民办职业教育存在歧视。免学费补助对公办中等职业学校学生予以两年半学费补助支持，而对于民办职业学校却只给予两年学费补助支持。这项政策导致家长怀疑民办中等职业学校的地位与质量，同时增加了民办学校的招生难度。此外，虽然《民办教育促进法》明确提出了“县级以上各级人民政府可以采取经费资助，出租、转让闲置的国有资产等措施对民办学校予以扶持”，但是在实际操作中，由于担心在廉政建设方面与民办学校“撇不清关系”等种种顾虑，频频出现“大公无私”的局面：公办院校即使在校生少，大量校舍、设备重复、闲置，所有项目、资金、资产也几乎全部安排给了公办院校；民办学校即使生源爆满，校舍、设备十分紧张，也很难拿到这部分财政资金支持。

2. 金融政策对民办职业学校存在制约。《民办教育促进法》、《职业教育法》等都有专门条款鼓励金融机构运用信贷手段甚至信贷优惠政策支持民办职业教育的发展。但是《担保法》第三十七条第一款第（三）项规定，“学校、幼儿园、医院等以公益为目的的事业单位、社会团体的教育设施、医疗卫生设施和其他社会公益设施”不得抵押。许多金融机构在理解、操作资产抵押担保时都将民办教育机构作为公益事业单位，将其自身抵押担保的造血功能排除在外，造成了民办职业教育机构贷款难的现象。

与会的民办职业学校校长期望，创造公办、民办中等职业教育平等发展的法律环境。在财政投入方面，除期望能够享受与公办学校同等的免学费补助政策外，还建议中央、省两级财政在下达职业教育支出预算时，根据全国和地方中职教育发展格局明晰公办、民办院校的支持力度，减轻地方政府自行裁量所面对的廉政压力。在金融政策方面，建议国务院及其教育、财政、人民银行等有关部门根据民办教育机构生存和发展的实际情况，加强对民办教育机构资产抵押的特殊问题的研究，为民办院校在信贷方面打通渠道。

上期回顾

2014 年第 7-3 期（总第 95 期）

高校财务走出沉重外部负债“泥潭”的反思

摘要：在国家的大力支持和高校盘活内部资源的双重努力下，高校财务正在逐步走出沉重的外部贷款负债经营的“泥潭”。回顾高校财务过去十余年负债发展的历史及其沉重性，高校未来财务运营要彻底消除债务风险，保持持续健康发展，必须转变财务管理模式，运营资金来源由依赖银行贷款转变为多元化筹资格局，资金管理模式由敞口管理转变为严格预算约束，财经管理由重事后管理转变为责任前置并重过程管理，以实现确保财经稳定健康发展的目标。

《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）

