

# 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 10-1 期（总第 98 期）

2015 年 1 月 20 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” 高等职业教育分会综述

潘晓明\*

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”高等职业教育分会上，来自北京、天津、重庆、浙江、江苏、广东、四川等省市的高等职业院校的校长、书记及计财处处长等 20 余人围绕“建立高职院校的经费支持机制与助力地方产业升级”这一主题，对后“示范时期”高职教育经费投入的突出问题进行了充分地交流和热烈地讨论。本文对相关内容予以综述。

2014 年 5 月，中国政府颁布了《国务院关于加快发展现代职业教育的决定》（国发〔2014〕19 号），全面部署加快发展现代职业教育。《决定》提出：“加快发展现代职业教育，对于深入实施创新驱动发展战略，创造更大人才红利，加快转变方式、调结构、促升级具有十分重要的意义。”在政府大力发展职业教育的背

---

\* 作者简介：潘晓明，北京大学中国教育财政科学研究所科研助理。

景下，反思当前高等职业教育财政体制和拨款机制中的一些热点问题尤为必要。

## 一、高等职业教育财政投入的现状

自 2006 年教育部、财政部启动了“国家示范性高等职业院校建设计划”项目以来，中央政府和各地方政府先后通过示范高职建设项目（2006-2009 年）、骨干高职建设项目（2010-2012 年）、职业教育实训基地项目、提升专业服务产业发展能力等项目，逐步加大对我国高等职业教育的财政投入。同时，一些省份纷纷建立了高等职业教育生均经费拨款制度。

总体上，近年来，公共财政资金对高等职业教育的支持力度取得了长足的进步。2005 年，我国高职高专院校的生均预算内教育经费支出为 2959 元，到 2011 年生均公共财政预算教育经费支出达到 8000 元；2005 年，高等职业院校国家财政性教育经费占高职教育总经费的比重为 35.7%，到 2011 年这一比重上升到 54%。尽管如此，与普通本科院校相比，公共财政对高等职业院校的支持力度仍然较小，二者的财政性经费占比相差了 10 个百分点。而从国际经验来看，职业教育的成本通常是同级普通教育成本的 2-3 倍，甚至更高。与会者提出，国家要把高等职业教育财政拨款在教育财政总经费中的比例固定下来（几年内不变），以保障政府对高职教育的资金投入。

从成本分担机制来看，政府和学生家庭承担了高等职业教育的绝大部分成本。民办学校举办者投入、社会捐赠收入以及校办产业和社会服务收入在教育总经费中所占比例过低，尚未真正调动起个人、企业及其他社会力量的积极性，实现多渠道、多元化筹措资金。《国务院关于加快发展现代职业教育的决定》明确规定：“鼓励社会力量捐资、出资兴办职业教育，拓宽办学筹资渠道。通过公益性社会团体或者县级以上人民政府及其部门向职业院校进行捐赠的，其捐赠按照现行税收法律规定在税前扣除。……一般企业按照职工工资总额的 1.5% 足额提取教育培训经费，从业人员技能要求高、实训耗材多、培训任务重、经济效益较好的企业可按 2.5% 提取，其中用于一线职工教育培训的比例不低于 60%。除国务院财政、税务主管部门另有规定外，企业发生的职工教育经费支出，不超过工资薪金总额 2.5% 的部分，准予扣除；超过部分，准予在以后纳税年度结转扣除。”参会的高职院校校长们纷纷表示，目前通过财税杠杆激励企业积极参与职业教育和培

训的措施很有限，并且落实不力。在资金捐赠方面，有与会者介绍了浙江省对省属高校捐赠收入进行 1:1 财政配比的政策，并提出应学习国外对捐赠收入的税收减免等政策，积极拓宽融资渠道。

我国高等职业教育的多主体办学和分级管理的体制，使得高等职业教育财政投入体制呈现“多元、多层”的特点。有与会者分享了实证研究发现：（1）各省市的生均经费拨款标准存在较大的差异，高等职业教育发展的“地域性”特征突出。中西部地区省级院校的拨款标准较低，大约在 1000-3400 元/年/生之间；经济较发达的浙江、天津等地省级院校的拨款标准大概在 6800-9000 元/年/生之间；而北京市 2014 年的生均综合定额标准已超过 2 万元，远远超过其他省份，差异悬殊。（2）各高职院校由于其与举办主体、尤其是各级政府的亲疏关系、位置远近不同，使得其在汲取各种财政资源方面呈现较大差异，分化明显。也即，不同举办主体的高职院校获得公共财政资金的水平呈现明显差异。一般而言，省级高职院校（包括省级教育部门举办和省级非教育部门举办）可获得的生均财政预算内拨款最多，民办院校从政府得到的公共财政支持最少，而占总体四分之一数量的地市级（及区县）政府举办的高职院校的财政经费水平严重依赖地方政府的财政实力，差异也较为明显。（3）在对浙江等省的案例分析发现，有效率的财政投入往往是灵活的、有弹性的，能够通过不同财政工具的组合在更大范围内征收、吸纳汇集更多的资源（尤其是资金）用于教育机构或教育活动。政府为实现对高职院校的保障、引导与激励、约束与控制的功能，应通过不同财政工具（如财政预算拨款、教育附加费、学费、职工培训费、税收减免等）将相应的主体联接起来进行制度安排。以关系到高职院校基本运转中的财政保障功能看，也可以通过不同的财政工具、以不同的主体组合形式来保障，并不一定完全由某层级的政府买单。

## 二、对当前高职教育财政投入和拨款机制的反思

在具体的经费投入政策方面，《国务院关于加快发展现代职业教育的决定》规定“各级人民政府要建立与办学规模和培养要求相适应的财政投入制度，地方人民政府要依法制定并落实职业院校生均经费标准或公用经费标准，改善职业院校基本办学条件。”2014 年 10 月，财政部、教育部联合颁布了《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），提出建立完善以改革和绩效为导向的高职院校生均拨款制度。与会者对示范校建设以来的资金分配机制、专项资金使用和生均综合定额拨款机制等相关热点问题进行了讨论。

### **1. 资金分配机制问题**

与会者认为，在示范校建设时期，由于未解决体制机制问题，在经费的拨付上，“按身份、按名气、按级别”等因素分配的程度仍然高于“按绩效、按评价、按成本”等因素分配的程度。教育资源的配置并未真正实现市场化，一定程度上背离了示范校项目的建设初衷。

### **2. 专项资金投入问题**

（1）专项资金比重过高的财政投入方式与学校的自主权之间存在矛盾。在当前的高职财政性经费拨款中，专项经费占了相当大的比重，日常性经费所占比重过低。专项经费尽管种类较多，但并不能完全覆盖到院校所实际发生的各项成本。加之，专项资金制度存在预算申请细、经费拨付晚、使用限制多、审计僵化等问题，导致了专项经费“钱难花”的现象。并且，专项资金申请时不确定性较大，项目结束后不可持续，这些都极大地束缚了高职院校发展的自主性。有与会者提出，政府的财政资金投入越多，越不利于高职发展的活力，而离政府越远，院校活力反而越强。

（2）专项资金的瞄准对象与院校实际的经费需求之间存在不一致。当前常规的专项主要用于实训基地建设和硬件设备购买等方面，对师资培训、课程改革、科研激励等方面的“软性投入”过少，而后者才是高职教育人才培养模式改革的关键因素。有与会者反映，当前用于教师出国交流和培训、差旅以及劳务方面的费用被划入财政经费压缩范围，而涉及职业教育国际交流活动和业务培训等相应专项项目的资金较少，其支持力度与需求的差距较大。

### **3. 生均综合定额拨款机制问题**

对于已经采用生均综合定额拨款制度的院校，与会者反映了以下几个方面的问题：（1）各级政府制定的生均拨款标准普遍偏低，只能保障院校基本运转，对

学校发展的支持力度不足；(2)当前的生均综合定额拨款机制把学生人数作为影响高职教育成本的主要考虑因素，并未突出其与职业教育发展目标之间的关联，对绩效因子的考虑不足，导致财政投入对职业教育的质量发展和特色发展的激励不足；(3)采用生均综合定额的拨款方式，单纯和学生的数量挂钩，采用宽口径的计算方式，部分历史包袱重、离退休教师数量较多的院校处于相对不利的地位；(4)学龄人口下降、高职生源危机对生均拨款机制下的高职院校发展产生冲击，尤其是对新建和民办的高职院校的影响更大。

#### **4. 资金的需求和使用效率问题**

处于不同发展时期的高职院校，所面临的经费需求不同。一般而言，处于建设发展时期的高职院校，在基建和债务方面的压力较大，对于专项经费的需求较强。一公办院校校长提出由于校园搬迁，学校每年的银行贷款利息沉重，影响了学校的进一步发展。而处于成熟发展时期的院校，则对院校财政的自主性诉求较强，希望可以获得更多生均拨款或者一般性专项经费的支持。此外，公办院校和民办院校的校长们在经费的需求和使用效率方面有不同的意见。有公办院校校长提出，公办院校需要承担更多的工学专业，办学成本相较于民办院校更高，需要更多的财政投入。而有民办院校校长则认为，民办学校有更为严格的成本管控机制，政府投入较少的钱，会带来更高的回报，资金利用效率更高。

### **三、影响高职院校发展的其他热点问题**

在上述高职拨款机制的问题之外，与会者还对校企合作、评价体系和成本核算等方面存在的问题进行了探讨和交流。

1. 校企合作。与会者认为总体上高职校企合作程度不深，多为“企业冷、学校热”，多依靠学校的校友资源、个人关系等方式来寻找合作企业。有与会者分享了过于一年多对浙江、广东、天津、北京、苏州、重庆等地上百所高职院校的调研发现，分析并归纳了北京、天津、苏州、宁温杭、中山火炬等地五种典型的校企合作模式，发现这五种模式的校企合作程度从低到高，不断加深。总的来看，直接举办或主管的政府介入程度越深，校企结合效果越强；反之则越弱。具体而言：(1)从政府作用角度来看，规制和协调的工具越多，越注意利用间接的工具，校企结合的活力越强，相应调动的企业资源也越多。这方面在浙江尤其明

显，作为大市的苏州也开始出现一些迹象。而反过来，政府规制与协调的手段与方式趋于单一，校企结合的效果就越差，能够从企业中调动的资源也越有限。(2)从行业协会作用角度来看，行业协会在产业中发挥作用较大的地方，其校企结合的效果也会较强。在行业协会的作用上，南方比北方表现突出。(3)从办学体制的角度来看，公办院校的校企结合水平总体上要高于民办院校，民办高校办学实力处于弱势。

2. 高职教育评价体系。目前高职教育评价体系单一、封闭，与学校校情、办学定位脱节。在这种评价体系下，高职院校往往千校一面，高职教育办成了“压缩饼干”，并未体现出多元融合与特色发展等特点，导致高职院校缺乏竞争力。对此，与会者建议：(1)高等职业教育人才培养质量评价应由过去系统内不公开评价转变为客观评价并及时公开；(2)完善高职院校经费使用绩效评价体系，须建立由政府相关部门人员、各类专家和社会贤达组成的第三方的高校财政拨款答辩与审核委员会。

3. 高职院校教育成本核算。首先，关于高职院校教育成本的核算内容、核算方式，国家没有统一和明确的规定。其次，高职院校采用收付实现制的会计准则，支出（尤其是基建项目初期支出）不按照受益期进行核算，不能真实反映教育成本。第三，教育成本项目的划分难以剥离出直接项目和间接项目，无法考核固定成本和可变成本的发展变化趋势，不利于教育成本的比较分析。在讨论中，有与会者认为高职院校未来有必要实行教育支出功能分类改革。

## 四、民办院校和混合所有制院校

《国务院关于加快发展现代职业教育的决定》提出：“引导支持社会力量兴办职业教育。积极支持各类办学主体通过独资、合资、合作等形式举办民办职业教育；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。”在本次论坛上，来自民办（混合所有制）院校的与会者针对实际发展中所遇到的体制机制障碍发表了看法。

与会者的讨论首先廓清了人们对民办职业教育的一些传统认识。有校长提出，对于财政资金支持民办高校发展是国有资产流失的落后观念应当予以摒弃，未来财政惠及民办高职与公办高职的界限将逐步模糊。同时，从政府购买服务的角度

更容易理解财政资金对民办院校资助的合理性。一位来自西部省份的民办高职院校校长分享了其在拓展企业深度合作和吸引政府投入从无到有、从少到多的成功经验，并指出该校是偏远贫困地区的职业院校，学生多来自贫困家庭，从促进社会公平和城镇化进程的角度，政府应当加大对这类民办院校的财政支持力度。

与会者普遍反映的一个问题是，民办院校的师资队伍不稳定，流动性强。一般而言，相比于公办院校，民办院校往往拿不出有吸引力的薪酬吸引优秀教师，尤其是公办和民办教师在退休金待遇方面的差距较大，严重影响到民办教师队伍的稳定性，导致民办院校高级职称教师的流失率高。与会者建议政府为民办院校的教师建立补充年金，保证教师退休后享受与公办高校教师相当的待遇，解除民办院校教师的后顾之忧。

一位高职院校校长介绍了其校混合所有制的形成过程，指出学校在改革发展过程中遇到了混合所有制的身份尴尬问题。该校是我国混合所有制高职院校的典型代表，其早期以公办院校的身份申请办学资格，但在转制为民办非企业法人以后，二者在制度规定上产生了冲突，每年的年检结果都无法正常过关。针对这一问题，他建议政府能够尽快出台有关混合所有制的相关政策，扫清体制机制给混合所有制高职院校带来的障碍。

此外，为促进民办高职院校的健康发展，与会者还提出如下政策建议：（1）健全相关政策法规，对营利与非营利的高职院校实行分类管理；（2）在政府财政资金的分配方面，对于竞争性的财政支持项目，应当为民办院校提供与公办院校同台竞争的公平环境；（3）针对混合所有制（民办）高职院校大规模基础设施建设出现的资金压力，建议政府以科技型企业优惠政策为参照，提供无息贷款或低息贷款。

## 上期回顾

2014年第9期（总第97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”学前教育分会综述

**摘要：**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”学前教育分会上，来自北京、上海、江苏、浙江、河北、辽宁、湖北、贵州、新疆等地与学前教育相关的政府部门管理者、高校及科研机构研究人员针对学前教育事业发展及财政投入、学前教育存在的问题及未来发展方向等问题进行了主题发言与深入讨论，本文对相关内容予以综述。

《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](mailto: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）

