

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

2023 年第 8 期（总第 234 期）

2023 年 6 月 12 日

项目治理下的高职院校发展¹

刘云波*

一、我国高等职业教育项目制的发展

项目制是我国教育领域一种常见的资源配置方式。上个世纪九十年代分税制改革后，政府财权不断上移，作为一种自上而下的资金再分配机制，项目制的应用愈加广泛。在普通高等教育领域，人们所熟知的项目建设有“985 工程”“211 工程”以及目前正在开展的“双一流”建设。在职业教育领域，中央政府从 2006 年开始陆续开展了一系列项目工程对职业教育进行支持，例如 2006—2015 年的国家示范性高职院校建设计划（简称“示范校建设”）和 2019 年开始的特色高职院校高水平建设（简称“双高建设”）。

项目制这一概念最早由社会学学者提出，是指政府运作的一种特定形式，即在财政体制的常规分配渠道和规模之外，按照中央政府意图，自上而下以专项化

¹ 本文根据作者在 2022 年“北京大学教育财政与政策优秀青年学者&实践者支持计划”集中授课环节的讲稿整理而成（整理人：黄泓奇，北京大学中国教育财政科学研究所硕士生）。

* 刘云波，北京师范大学教育学部职业与成人教育研究所副教授。

资金方式进行资源配置的制度安排（周雪光，2015）。在资金拨付方面，相比于常规的拨款制度，项目制具有专款专用、间断性和不确定性等特征。同时，由于无法对所有的项目行为、权限进行事前明确的一一规定，因此项目制具有较强的信息不对称性。项目制在中央政府、地方政府、职业院校之间的分级实施过程，体现了“委托方——承包方——代理方”之间的不完全契约关系。周雪光依据不完全契约下的剩余控制权配置理论来解释项目制的实施。剩余控制权可分为目标设定权、检查验收权、实施/激励权三个维度。鉴于对专项转移支付的治理差异，即以上三个维度的控制权在委托方和承包方之间的分配差异，专项转移支付的治理形式主要可划分为直控式、承包式、托管式和自治式四种模式（周雪光，2015）。依据对剩余控制权配置的划分，笔者认为高职院校的国家示范校建设计划实质上介于直控式和承包式之间，即目标设置权、检查验收权和实施/激励权大部分都属于委托方，但承包方也有一定的实施/激励权。从国家示范校建设的资金投入结构上可以反映出这一点，中央政府率先投入 20 多亿元专项资金，地方政府和行业企业跟进配套投入约 75 亿元，投入到 100 所高职院校中开展项目建设。项目的部分实施/激励权由承包方（地方政府和行业企业）掌握。

我国职业教育财政体制的特点是以地方投入为主，即“谁办学、谁投入”，这意味着职业教育的发展责任主体是地方政府，由于各地财政收入水平差距较大，这在客观上造成了职业教育在各地发展不均衡。在中央层面，中央政府主要通过各种项目下达财政专项资金对职业教育进行资助和治理。因此，中央政府可以借助项目制的方式，落实中央在全国职业教育方面的政策目标和管理职责，引导地方职业教育的发展。

近年来，职业教育领域的专项资金规模随着财政投入的不断增加而增加。仅从 2016 年以来，中央政府下达的各项职业教育专项资金规模就在不断攀升，从 2016 年的 176 亿元增长到 2023 年的 312 亿元，增加了约 77%（见表 1）。但从总的职业教育经费投入规模来看，职业教育专项资金所占比重并不高。从 2016 年以来，央财专项资金占各年国家财政预算总收入的 5%~6%左右，占职业教育经费总投入的比重在 4%~5%之间。不难发现，以“现代职业教育质量提升计划”为代表的财政专项资金投入在职业教育经费总投入、财政经费投入的总盘子中所占比重都较低。可以说，职业教育项目制在中国背景下是一种利用有限的财政资

源贯彻中央政府意志的财政手段和财政现象。

表 1 职业教育财政专项资金规模

年份	现代职业教育质量提升计划全年核定资金总计(万元)	职业教育国家财政性预算总收入(万元)	职业教育经费总收入(万元)	专项资金占职业教育国家财政预算总收入比重(%)	专项资金占职业教育总经费收入比重(%)
2016	1766300	30964497	40589288	5.70	4.35
2017	1773040	33495879.2	43454109.8	5.29	4.08
2018	1873040	35765193.1	46235022.4	5.23	4.05
2019	2372140	38946694.3	50153083.5	6.09	4.73
2020	2571140	44463394.5	56308107.7	5.78	4.57
2021	2769140				
2022	3025740				
2023	3125740				

注：表中职业教育包括中等职业教育和高等职业教育。

数据来源：中华人民共和国财政部网站；中国教育经费统计年鉴（2017-2021）。

高等职业教育是我国职业教育财政专项资金投入的重点。从 2006 年以来，我国高等职业教育方面的专项主要可以划分为四大类，包括“基础能力建设”“学生资助”“示范引领”和“综合奖补”（见图 1）。其中，最受关注的是国家示范性高职院校建设计划和中国特色高职院校高水平建设。国家示范性高职院校建设计划类似于普通高等教育领域的“985 工程”和“211 工程”，该计划共开展两期，第一期入选的高职院校被简称为“国家示范校”，第二期入选的高职院校被简称为“国家骨干校”。当下如火如荼进行的高职专项是中国特色高职院校高水平建设，简称“双高建设”，可以类比对应为普通高等教育领域的“双一流”建设。

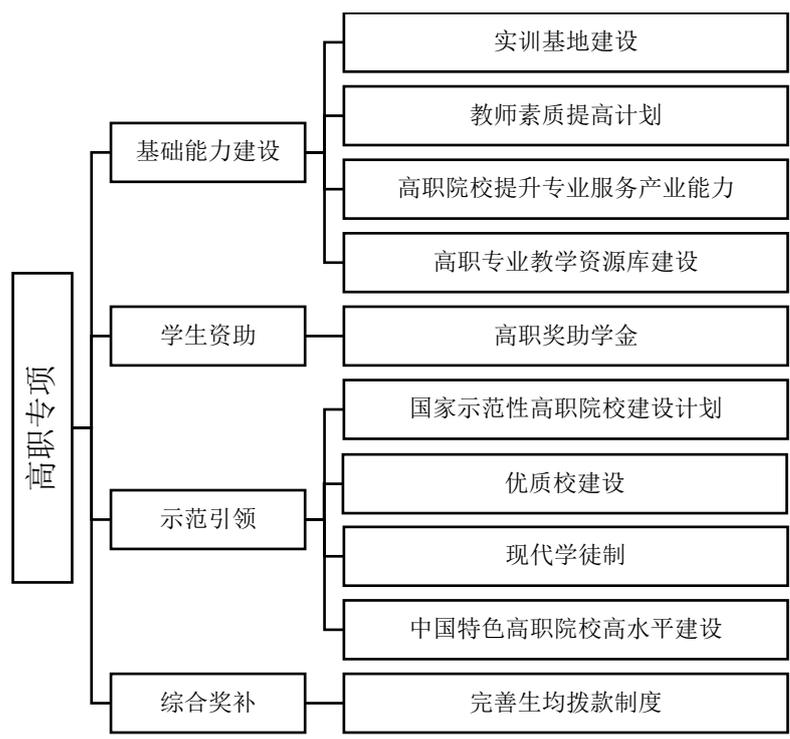


图 1 2006 年以来的高职代表性央财专项

二、高等职业教育项目制的历史贡献

在职业教育领域，开展国家示范性高职院校建设计划是一个具有里程碑意义的事件。在 2006 年该计划实施之前，中央层面缺少对高职院校如此大规模投入的项目。在该计划启动后到 2010 年，中央财政分期投入 25.5 亿元专项资金，带动地方财政投入 60 余亿元，以及行业企业投入近 15 亿元，最终汇集了 100 亿资金支持建设 100 所国家示范性高职院校。中央政府的职业教育专项工程通常需要地方政府和行业举办方进行资金配套，如此中央政府可通过有限的资金投入调动地方政府和行业举办方以及高职院校的资源投入。国家示范校项目建设拉动的其他资金投入相当于中央财政专项的 3 倍左右，大大增强了各方对职业教育的资源投入力度。这对于长期财政投入不足、缺乏政府重视的职业教育而言，是一个重大利好的事件。

随着高职项目制的发展，财政专项资金的这一资源吸附作用逐渐增强。以“双高计划”资金投入为例，截止到 2021 年，“双高计划”3 年总投入超过 439 亿元。其中中央财政资金投入 62.58 亿元，带动地方财政投入 144.65 亿元、举办方投入 6.74 亿元、行业企业投入 54.55 亿元、学校自筹 170.57 亿元，拉动的其他预算资

金投入相当于中央财政专项的 6 倍（中国教育科学研究院等，2023）。

2006 年示范校建设以来，专项资金对我国高职教育的发展产生了深刻的影响。通过对示范校项目的评估发现，示范性高校建设大大改善了高职院校的办学条件、提升了办学水平，在人才培养质量、专业建设、办学基础条件、人才队伍优化及增强服务能力等指标上都取得了不错的效果（童卫军等，2016）。有学者通过详实的数据分析证实，高职示范校建设落实在基于校企合作的人才培养模式改革、专业课程体系改革等方面，国家示范校在毕业生就业质量、师资队伍建设成效、服务区域贡献等维度都显著高于非项目建设院校（王世斌、林宇，2022）。

项目制的优势在于它的强组织动员能力，能够集中资源开展重点建设。项目制有助于协调“条”与“块”的关系，把中央的政策贯彻到基层，“一竿子插到底”。职业教育的项目制也被看作是一种类市场的治理模式，通过提供扶优型的专项资金、制定遴选标准和竞争规则，引入市场竞争机制，激励地方政府和职业院校申请相关项目（陈友力，2022）。在高职教育领域，高职项目制客观上推动建成了一批优质的标杆院校，吸附带动了大批财政资金等相关资源投入职业教育办学中，使职业教育获得了更多的政府注意力，强有力地推动了我国职业教育的发展。并且，以国家示范校项目为代表的专项工程，带动了全国高等职业院校人才培养模式的变革，尤其是深化了职业教育领域对校企合作、工学结合等人才培养模式的共识，这在当时的条件下具有重要的历史贡献和积极意义。

三、高等职业教育项目制的非预期影响

项目治理对于我国高等职业教育的发展既有积极的影响，也存在消极的影响，特别是产生了许多远离政策初衷的非预期效应。从教育公平的视角来看，高职院校的项目工程已成为一种身份和地位的象征，加速了高职院校内部的分层形塑。

“在普通教育领域，不同项目标识早已成为高校办学实力与水平的象征，代表了学校领导层的政绩乃至历史功过，甚至成为社会以及同行所认可的风向标和市场信号”（阎光才，2019）。而这一现象在职业教育领域正在发生。在一些地区，出现了对入选“双高建设”项目的高职院校从政策、资金、人才、土地等方面都给予重点支持关照、对有实力进入“双高建设”而最终落选的高职院校实行问责的现象（陈友力、陈菲菲，2021）。并且，随着入选项目轮次的增加，高职院校的

优势会不断累积，马太效应凸显。表 2 和表 3 展示了获得不同项目数和项目组合的高职院校办学资源和学生就业产出之间的关系，可以发现高职院校获得的央财项目个数与院校的学生规模、经费总收入、生均经费收入、生均财政拨款、毕业生就业率和月工资存在正向相关关系（刘云波、杨钊，2020）。这与笔者前期的实证研究结论一致。在计算机专业类和制造专业类的学生就业方面，国家级示范校的学生在一般就业率和实习对口就业率方面都远远高于非示范校的学生（刘云波、钟宇平，2012；刘云波、金鑫，2014）。对示范校生源质量的因果推断研究表明，国家级示范校录取生源的高考平均分显著高于普通高职院校的生源分数，并且随着立项时间的推移，二者的差距不断拉大。在示范校内部，第一批次的国家示范性高职录取平均分最高，即越早进入国家示范建设序列的学校，所录取的学生质量越高，并且这一影响效应越来越强（周森、刘云波、魏易，2019）。

表 1 获得不同项目数的高职院校的办学资源和学生就业产出均值（2015）

获得项目个数	院校数	学生规模(人)	经费总收入(万元)	生均经费收入(元)	生均财政拨款(元)	就业率	月工资(元)
无项目	320	3822	4223	12345	4141	92.66%	2033
1 项	350	5718	7458	14955	8330	93.39%	2049
2 项	536	7561	11105	15908	10057	94.13%	2139
3 项	76	9833	17276	18554	12678	95.57%	2322
4 项	49	10621	18111	17998	11780	97.08%	2472

表格来源：刘云波和杨钊，2020

表 3 不同项目资助程度对就业产出的影响（稳健性 OLS）

变量	就业率		月工资	
	(1)	(2)	(3)	(4)
获得央财项目数	0.434** (0.210)		70.85*** (16.32)	
示范+教学+实训+专业		1.868** (0.815)		303.4*** (84.79)
示范+实训+专业		1.304 (0.971)		228.1*** (78.14)
示范+教学+专业		1.408		267.5***

		(0.977)		(78.07)
示范+专业		2.089***		226.8***
		(0.726)		(58.34)
实训+专业		0.609		74.60*
		(0.631)		(40.49)
实训		0.851		43.76
		(0.731)		(62.00)
专业		-0.110		-25.41
		(0.772)		(43.88)
其他控制变量	是	是	是	是
样本数	1157	1157	1096	1096
拟合优度	0.232	0.236	0.255	0.265

表格来源：刘云波和杨钊，2020

上述现象反映出高职专项资金分配带来的正向循环。如果院校初始条件较好、实力较强，那它就有较大的可能性被遴选进入各种项目当中，可以获得更多专项资金的支持、吸附土地和政策等附加资源，从而增强学校办学条件、声誉和竞争力，进而在下一轮项目竞争中占据优势。反之，如果院校在初始竞争失利或发展中“掉队”，那么院校可能会进入负向反馈的循环中。以2019年开始的“双高建设”为例，教育部和财政部联合印发的《中国特色高水平高职学校和专业建设计划项目遴选管理办法（试行）》要求参与遴选的高职院校必须具备9项入选条件中的5项。这些前置条件则包括前期的国家级专业教学资源库项目、国家教育教学改革试点项目和国家示范校建设项目等。这就在无形中形成了高职院校项目建设自我强化的路径依赖，不属于“国家队”的学校在项目申报上不具备优势，因而也就难以获得财政资金和政策上的支持（陈友力，2022）。为了持续保持自身的优势地位，对于高职院校而言，参与后续的项目竞争至少已经成为一种“防御性需求”，其主动或被动地被卷入“项目锦标赛”中（刘云波、杨钊，2020）。

项目制治理常常面临着不完全契约下的效率损失问题。首先，由上级设定目标会降低地方管理空间和院校办学自主权，导致院校组织同型、“千校一面”、不利于发挥特色（张振洋，2017）；同时，项目制治理也容易出现“置换目标”的现象，即由于信息不对称，中央政府无法对承包方进行细致化的管理，因而会

更倾向于设置容易考核、但不符合实际需求的目标,如考核硬件设施等显性指标,而常忽略无法量化的教师培训和课程质量等隐性指标。其次,难以有效监督也是项目制效率损失的一大原因。项目制的一个衍生结果是文本规则泛滥,产生大量的文案工作。项目制数目繁多、规模庞大,委托方无力实行实质性监管,只能在文本形式和程序的技术治理上大做文章(渠敬东等,2012)。最典型的例子就是申报示范校的学校往往会动员大量资源、甚至汇集全校上下力量撰写申请的文本材料。再次,激励不足也是造成项目制效率损失的潜在问题。项目制要求地方政府配套资金,但地方政府可能会消极应对,导致配套资金落空(折晓叶、陈婴婴,2011)。对于学校而言,频繁申请各类项目导致学校缺乏时间消化已有项目,成果难以巩固持续(郭建如,2019)。最后,项目制还会引起院校的功利化倾向,出现围绕评价指标倾注资源和向上争取资源的现象。一份对国家示范校的案例研究发现,国家重点投入政策尽管推动了高职教育大发展,但是很难推动高职院校内部的教学和管理方面的深刻变革(胡辉平,2015)。功利化倾向会导致高职院校的行为偏离市场需要,降低校企合作的积极性(田志磊等,2018)。

四、项目制的参与方博弈与演进

尽管项目制存在效率损失的缺陷,但地方政府和高职院校的能动性却能在一定程度上降低效率损失。中央政府、地方政府和高职院校三大关键行动主体通过分级运作的方式,围绕政策目标和资源配置开展利益博弈与多元竞争,形成了不同的制度逻辑和行动策略(陈友力,2022)。在“双高建设”时期,这种多元博弈出现了新的现象。例如,地方政府会把握“双高建设”的时机,将本地区学校发展策略融入其中,从而实现对接地方已有发展目标的“打包再造”。高职院校也不再是被动地接受政府“发包”的项目制治理模式。院校会在满足政府目标设定要求的基础上,根据学校实际情况制定符合学校利益的建设目标、建设内容和验收要点(陈友力、陈菲菲,2021)。地方政府和高职院校的这些应对举措,在一定程度上增强了地方治理的有效性和院校自主性,有利于资源的优化配置。可以说,高等职业教育的项目制不再是一个单纯自上而下推行的治理模式,最终的建设效果是在多个参与方的互动博弈过程中不断建构形成的。

伴随着宏观政策不断调整和改进,政府部门在努力尝试规避项目制所带来的

问题。《高等职业教育创新发展行动计划（2015—2018年）》首次采用国家部门总体设计、省级政府自主承接统筹推进的项目运作方式，是对央地分权治理的一次有益探索；《职业教育提质培优行动计划（2020—2023年）》提出了健全国家宏观统筹、地方落实主责的制度框架，构建了自主承接的推进机制、公开规范的协商机制（任占营，2021）。正在进行的“双高建设”则是把分批次固化范围建设改为分阶段全范围择优支持（王世斌、林宇，2022）。这些情况表明，现行的高职项目制在演变过程中可能已经超出了“直控式”所定义的管理模式。实施/激励权、甚至检查验收权部分或全部正在由作为委托方的中央政府下放给作为承包方的地方政府，地方政府对项目管理的权责增大，高职项目制呈现出转向“承包式”乃至“托管式”的发展趋势，这有可能在未来发生转变。随之带来的高职项目制的发展特点及其影响的变化，需要学者们持续的关注和研究。

参考文献:

陈友力,陈菲菲. 我国高等职业教育项目制的历史变迁、制度逻辑与动力分析——基于历史制度主义的视角[J].黑龙江高教研究, 2021,39(01):101-108.

陈友力. 高等职业教育项目制: 国家治理与多元竞争[D].清华大学博士学位论文, 2022.

郭建如. 高等教育管理研究与学科发展四十年:回顾与展望[J].高校教育管理, 2019,13(01):1-10.

胡辉平. 高职教育重点变革政策在院校层次的执行研究——对 A 省 H 职业技术学院变革政策执行的案例研究[D].北京大学博士学位论文, 2015.

刘云波,杨钊. 项目制下的高职院校分化研究[J].中国高教研究, 2020,320(04):98-104.

刘云波,钟宇平. 高职的专业投入和学生就业的关系初探——以全国制造大类专业为例[J].清华大学教育研究, 2014,35(04):84-91.

刘云波,金鑫. 基于多层线性模型的高职专业生产效率分析——以计算机类专业为例[J].高等教育研究, 2014,35(11):68-76.

刘云波,杨钊. 项目制下的高职院校分化研究[J].中国高教研究, 2020,320(04):98-104.

渠敬东. 项目制: 一种新的国家治理体制[J].中国社会科学, 2012,197(05):113-130+207.

任占营. 《职业教育提质培优行动计划(2020—2023年)》的治理意蕴探析[J].高等工程教育研究, 2021, 186(01):10-16.

折晓叶,陈婴婴. 项目制的分级运作机制和治理逻辑——对“项目进村”案例的社会学分析[J].中国社会科学, 2011,190(04):126-148+223.

田志磊,赵晓堃,张东辉. 改革开放四十年职业教育财政回顾与展望[J].教育经济评论,2018,3(06):73-91.

童卫军,郭庆志,孟繁增,等. “国家示范性高等职业院校建设计划”骨干高职院校建设项目绩效评价报告[M].北京:机械工业出版社, 2017:115-119.

王世斌,林宇. 项目式职业教育专业建设政策效力评价研究——以国家示范性高等职业院校建设计划为例[J].高等工程教育研究, 2022(06):133-140.

阎光才. 政策情境、组织行动逻辑与个人行为选择——四十年来项目制的政策效应与高校组织变迁[J].高等教育研究, 2019,40(07):33-45.

张振洋. 当代中国项目制的核心机制和逻辑困境——兼论整体性公共政策困境的消解[J].上海交通大学学报(哲学社会科学版), 2017,25(01):32-41.

中国教育科学研究院, 全国职业高等院校校长联席会议. 2022 中国职业教育质量年度报告[M].北京:高等教育出版社, 2023:57.

周森,刘云波,魏易. 示范校建设对高职院校生源质量的影响——基于双重差分的实证研究[J].教育与职业, 2019,935(07):57-62.

周雪光. 项目制: 一个“控制权”理论视角[J].开放时代, 2015(2):82-101.

上期回顾

2023 年第 7 期（总第 233 期）

新冠肺炎疫情对高校和高等教育的影响（摘译）

摘要：新冠肺炎疫情暴发，为应对疫情给高等教育领域带来的危机，全球高校迅速作出应对与调整，包括改变教育和研究环境，打造富有韧性的校园，开展新冠肺炎相关科研合作，以及保障师生身心健康等。本报告评估了世界不同地区八所大学在疫情期间的复原力，通过详细的案例研究，分析了疫情对高校产生的影响和不同高校应对措施之间的差异，总结了高校应对疫情所采取的最佳做法，以及对疫情作出迅速、合理反应所应具备的条件。总体而言，成功调整并快速适应新冠肺炎大流行新现实的高校，具有以下三大特点：已经在数字化转型和全球化方面进行过投资，拥有强大的国际伙伴关系，并在大流行期间成功吸引到外部资金。

《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：2000 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

传 真：010-6275-6183

地 址：北京市海淀区颐和园路 5 号

微信公众号：中国教育财政

北京大学教育学院楼四层（100871）

