

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 5 期（总第 231 期）

2023 年 5 月 10 日

新职业教育法与高职教育财政政策问题¹

郭建如*

2022 年 4 月 20 日，第十三届全国人民代表大会常务委员会修订了《中华人民共和国职业教育法》（以下简称职教法）。此次修订是自 1996 年职教法颁布 26 年以来的一次重大修改，修订后的新职教法于 2020 年 5 月 1 日开始实施。新职教法对职业教育进行了明确界定，包括职业教育的内涵、边界、培养模式、重要参与者、培养体系、相关方的责任与激励等。法律是调整人与人、人与组织、人与国家之间关系的行为规范，具体到职业教育领域，职教法是依据《宪法》制定的，调整的是和职业教育相关的各种组织、法人、自然人之间的关系，具有很高的权威性。新职教法带来了职教相关方关系的变化，涉及责任、经费分担、资源分配、激励与惩罚等方面。在新职教法实施的背景下，有必要对职业教育向何处去，职业教育财政，特别是高职教育财政会发生什么样的变化进行深入讨论。

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）。

* 郭建如，北京大学教育学院教育管理与政策系教授。

一、什么是职业教育

职业教育包括两个部分：教育和培训。培训主要指与工作岗位有关的培训，培训的类型丰富且成本分担方式多样，例如由个人、企业或单位、政府承担等。由个人承担费用的培训主要涉及为增强个人竞争力或就业力的技术技能学习，由市场提供培训内容。由企业或单位承担成本的培训大多是岗前培训和在职培训，大型合资公司或民营企业如富士康、华为以及大型国企普遍拥有成熟完善的内部培训体系。这种培训对企业和员工均有利，一方面使员工拥有的技术技能与工作岗位更加匹配，有助于提高其劳动生产率；另一方面，这些企业的员工无论是技术系列，还是管理系列，在晋升前后都会进行专门的技术技能培训，将培训与企业内部的晋升体系挂钩，也有助于降低企业员工的流动率。新职教法明确规定，国家实行劳动者在就业前或者上岗前接受必要的职业教育的制度。岗前培训的成本通常是由企业主动承担或政府要求其承担的。其他如下岗职工、农民工培训，政府承担了相当多的成本，因为被培训者没有能力或者是没有意愿支付相关费用，这些被培训者对劳动力市场所需要的知识技能通常也并不很了解。

学历教育是职业教育体系重要的构成部分，下面报告的内容，除非特别说明，将限于学历职业教育。不同国家对职业教育的理解、定位不同，职业教育的构成层次也不同。例如，国际上推崇、我国职教界视为楷模的德国职业教育属于中等教育范畴，应用科学大学（包括双元制大学）培养的是应用型人才，但不是职业教育。我国的职业教育则包括中等职业教育和高等职业教育两个部分，但对是否开展本科及以上层次职业教育在国内还是存在着很大争议的。

二、为什么是高职教育成为关注点

目前，高等职业教育已经成为我国职业教育的主体，中国已拥有世界上规模最大且具有中国特色的高等职业教育。我国中等职业教育则呈现出多样化发展，兼具了“兜底保障”和“升学”功能，且后者正在成为非常重要的功能。据北京大学中国教育财政科学研究所的一项全国范围内的调查显示，中职升学率已达到65%以上²。在调研中发现，一些经济发达地区的中职升学率达到70%以上，甚至

² 田志磊. 中职教育升学：误解、事实与政策[R]，北京大学中国教育财政科学研究所，中国教育财政简报，2022年第4期。

有的中职学校升学率高达 90%以上。在这样的背景下，中职学校所提供的课程已经不再完全以技术技能类课程为主，而是要增加相当多的文化课，技术技能教育的比例相应就会下降。职业教育和普通教育出现相向而行的趋势，中职学校会进一步变化，综合性中学可能会陆续出现，普通中小学也将具备普职融通的特征，可能会开设一些职业教育素养的课程，进行职业启蒙，让中小学生在比较早地接触到职业技术，具有一定的职业技能。这就意味着中职教育的定位在发生变化，它有可能成为以文化课程为基础，以职业教育为特色的一种教育类型，其培养的大多数学生不再是毕业后即进入工厂流水线上工作的操作工或普工。在高等教育阶段，我国高职院校招生数量当前已超过普通本科院校，高职院校的毕业生数已经连续多年超过本科毕业生数，这意味着普职分流 1:1 的政策目标事实上在高等教育阶段已经实现，这就使得前端的中等教育阶段，让学生根据个人情况自由地选择普通高中或者中职成为可能，而没有必要像以前那样把初中后的分流作为普职分流的重点，而是可以将分流延迟到高中毕业后。在对职业教育调研时也发现，许多高职院校倾向于招收文化课基础较好的学生。在中职生升学成为一个主要选择后，中职阶段学生接受更多的文化课教育已成为必然趋势。特别是在数字化时代和工业 4.0 时代中，数字素养成为衡量劳动力素质的重要维度，而培养数字素养往往需要文化基础课程的教育，否则职业教育的人才培养就无法适应新时代的需求，无法适应技术变化快、机器取代人速度快的新形势。在中职阶段，学生以文化课为基础，初步掌握一定的技术技能；如果试图精通某个领域的技术技能，可能还需要接受高职甚至本科层次的职业教育。在这一背景下，高职教育则成为职业教育的主体、重心，也是职业教育研究关注的核心。

高职教育要大力发展，要发展得好，就不能不谈投入的问题，但高职教育的财政问题比较复杂。中职属于基础教育阶段，财政政策与财务管理与中小学有很大的相似性，许多地方也是按照中小学管理的办法来管理中职学校的。现阶段，我国的中职教育实行的是免费政策；但高职属于高等教育，也就意味着受教育者需要进行成本分担。我国的高校并非全额拨款单位，高校可以通过社会服务等获得收入，经费来源是多元化的。中职和高职在招生范围上也存在差异，中职教育通常是划分学区、就近入学，招生局限在区县范围内，很少跨越区县（很早之前的跨区县、甚至跨省招生受到中职免费政策的很大冲击）。但高职教育能够在全

省范围内招生，甚至能够跨省招生，地域范围的扩大也就意味着将会有更多和更高行政层级的政府介入，这也就涉及到跨区域的财政问题。同时，高职教育作为一种类型教育，具有“跨界教育”的特点，即单纯依靠学校难以完成人才培养的任务，必须与相关企业或行业合作才能完成人才培养的过程。既然涉及到企业和行业的参与，就涉及到相应的财源或资源保障责任的划分问题。因为涉及到多种利益主体，高职教育财政问题就显得非常复杂，需要特别地加以研究。

要探讨高职教育的财政责任划分，首先需要明确高职院校的职能。通常，高职院校同时具有职业技术技能学历教育、职业技术技能培训和社区教育，乃至终身教育的职能。社区教育以就近入学为原则，方便社区范围内的人们接受职业教育或技术技能培训，社区覆盖的地理范围是有限的，多在区县范围内。对于地方政府而言，如果辖区内所招收的学生在毕业后也能留在当地就业，那么就实现了招生和就业的统一，相当于投入和收益也得以统一。在这种情况下财政支出的责任无疑就归于地方政府。但是，高职教育的招生范围和学生的就业范围不一致却是一个常态。招生方面，部分地区的地方政府（如广东的一些城市）对高职院校财政支持力度较大，地方政府有权要求招收一定比例的本地学生；但对于其他地方政府而言，可能没有这样的权力，无法限制高职院校的招收范围。在高职教育质量较差的地市，当地学生更倾向于流向其他省市接受高职教育，这就造成了生源的跨市流动，甚至是跨省流动。就业方面，尽管地方政府非常强调高职学生的留用率，但本土产业并不发达的地市往往也是劳务输出型的区域。这意味着很多地市将面临一个难题，即生源和毕业生就业去向“两头在外”，都不属于本地。在此背景下考虑高职院校对地方的贡献，其成本收益分析就变得十分复杂。对于部分地方政府而言，由于培养的学生不会为本地服务，就缺少激励去承担财政支出责任，并且有动力将支出责任转移到上级政府，因为它们认为高职院校是为省、为区域，乃至是为国家培养人才，而不仅仅是为本地培养人才。这样，高等职业教育财政就涉及到政府间财政支出责任的划分问题。

三、高职教育财政的基本问题

高职教育财政的基本问题是教育经费责任的划分问题，这一问题又可分为纵向和横向两个维度。纵向是指中央和地方政府之间以及地方各级政府之间的财政

责任划分,横向是指政府、企业、行业和社会之间在职业教育资源供给上的关系。如图 1 所示,不同国家对职业教育的定位不同,职业教育的举办方式和运行方式不同,相关的财政分担方式就有很大差异。

		公司参与职业教育	
		低	高
职业教育的公共承诺	高	中央集权式的技能形成体系（法国等）	集体式的技能形成体系（德国）
	低	自由主义的技能形成体系（美国等）	分割式的技能形成系统（日本）

图 1 工业发达国家技能形成体系的多样性³

财权跟随事权是财政资源分配的基本原则,高职教育的事权涉及到高职教育的功能问题、公平问题和效率问题。围绕这些问题,学者和政府官员有着不同的观点,有的持公平论,有的持功能论,还有的持竞争论。公平论认为职业教育财政需要维护公平,可区分为两种类型的公平论。第一种公平论认为现有职业教育财政体系形成了“富者更富、穷者更穷”的马太效应,政府应对处于劣势、质量差、办学水平差的院校给予更多补偿。这种观点其实是一种均衡论,在一定程度上否认了高职教育的地域属性。第二种公平论认为加大对高职院校的投入有助于社会弱势群体孩子享受到更高质量的职业教育。功能论也可区分为两种,第一种认为每个学校的定位不同、发挥的功能不同,因此获得的财政补助和拨款理应不同,例如有的高职院校覆盖的是全省的相关行业,有的高职院校服务的范围是全市或全县,由于服务范围不同,得到的政府拨款或补助就不一样。第二类认为学生能力不同,理应让能力更强的学生上更高质量的学校。竞争论认为抹平院校之间差异给予院校同样的财政经费,“吃大锅饭”,不利于竞争,会造成资源浪费。高职教育财政背后存在着很多争议,如果要研究地方职业教育体系和职业教育财

³ Busemeyer M R & Trampusch C. The Political Economy of Collective Skill Formation[M]. Oxford University Press, 2012:12.

政分担的实然情况，就需要建立一个基本的分析框架。

四、高职教育财政的基本分析框架

图 2 是从办学体制、财政体制和校企结合三个角度建立起对高职教育财政的基本分析框架。

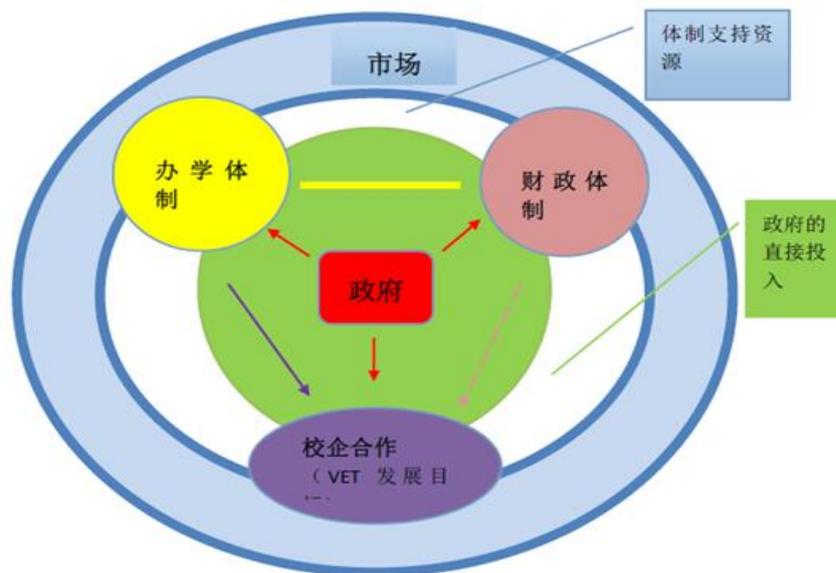


图 2 高等职业教育财政的基本分析框架

1. 核心概念解释

办学体制是指围绕着举办某种层次或某种类型的学校而将一定范围内有资源、有意愿、有能力和有资格的行动者组合在一起的制度安排。通常，资源（如资金、土地或学校发展需要的某些关键资源，如行业支持）、能力（如管理和运转学校的经验与能力）、意愿（愿意办学）、资格（办学资格）在不同的行动者之间的分配并不是一样的，有的行动者有资源，但缺乏能力；有的行动者有能力，但缺乏资源，或者是缺乏意愿；也有的行动者资源、能力和意愿都有，但缺乏办学资格。办学体制的作用就在于通过制度设计将这四个方面的要素有机地组合起来。僵硬的办学体制往往办学主体很单一，有活力的办学体制往往能吸引和激励多元的行动者举办或参与举办学校。

财政体制，是指某一层级的政府采用一定的工具和方式向一定范围的主体获取资源（资金）用于教育，并对教育机构或教育活动产生特定功能的制度安排。

提供资源的主体、财政工具和财政功能是考察教育财政体制的三个主要维度。

提供资源或资金的主体可以是多元的，如不同层级的政府、不同类型的企业（国有企业、民营企业等）、个人等，可以是明确指定的主体（如某级政府、某类企业），也可以是并不明确的主体（如潜在的提供捐赠的企业和个人）。也就是说教育财政体制并不等同于政府直接出资或拨款的体制，而是政府动员和汇聚不同主体的资源用于特定目的的一种体制。

教育财政工具可以是一种，也可以是多种工具的组合，如财政拨款、教育附加费、学费、职工培训费、税收减免等。教育财政工具又可分为强制形式和诱导形式：强制形式如通过法律、法规或政策，明确要求一定主体提供相应经费，如政府对公办院校的人员经费、公用经费、生均经费的保障有明确义务。诱导形式如通过税费减免或者给予其他补偿的方式引导某些主体为教育机构或教育活动提供资源或资金支持，如对企业的捐赠资金配比、捐赠的税前列支等。政府通过项目形式，要求下级政府、举办单位或学校给予项目配套都属于此类。

对教育机构或教育活动产生的功能主要有保障、引导与激励、约束与控制。教育机构的运转和教育活动的开展都需要一定的资源作为支撑，通过财政体制对经费做出安排能够保障学校的运转和活动的开展，如人员经费、公用经费、生均经费的财政拨款主要是保障功能；引导与激励的功能表现为政府通过财政投入形式引导和激励教育机构或教育机构的举办者将更多的资源、更多的注意力和精力投入在某些环节或某些方向上，如加强师资队伍建设和改善硬件设施、加强校企合作或对学生给予资助等，如设立要求举办者和高职院校资金配套的专项项目，以动员更多资金的情况；约束与控制功能，即通过财政政策，实现政府对某些教育机构或教育活动进行约束与控制的效果，如通过给予民办学校的财政补助或税收优惠等换取对民办学校某类活动的控制能力。

具体来说，高职院校的财政体制是某一层级的政府设计的围绕实现这些功能通过不同财政工具将相应的主体联接起来的制度安排，在不同的高职教育体制下，主体的组合、财政工具的组合、功能的组合有很大差异，而且主体、财政工具和功能之间的关系也会有不同。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。有效率的财政体制往往是灵活的、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。但是教育财政体制也会随着国家的法律、上级政府的政策、本级政府的财力、本级政府领导的执政理念及教育事务领域的不同,而对财政工具的组合、对不同主体的选择、对相应功能的考虑而有所变化。

校企合作机制,则是指高职院校和企业围绕着学生培养环节展开的合作方式。校企合作机制又可根据时间的长短、两者卷入的深度等细分为短期的合作机制、中期或长期合作机制;还可分为表层的合作机制、中等深入程度的合作机制和深度的合作机制等。最常见的表层合作包括为学生提供实习实训机会、为教师提供实践锻炼机会、企业派遣兼职教师、为学生做些企业或行业报告等;中等深入程度的合作包括时长超过一个学期以上的订单式培养,共建实习实训基地等;深度的校企合作包括工学交替的双元制、校企双方共同举办专业或二级学院,甚至发展成混合所有制形式等。

2. 圆圈具体解释

图2中蓝色的圈层代表市场部分,绿色代表政府的直接投入。在办学体制、财政体制和校企合作部分都有绿色和蓝色两个部分,主要是指这三者既可以接纳政府的直接投入、体制内的其他资源,还可以接受社会的或市场的资源。如在办学体制部分有社会力量办学的形式,也有政府行业主管部门办学,还有国有企业办学等;财政体制中既可以有财政直接拨款、间接拨款,还可以有学费及社会投入、企业捐赠等;在校企合作方面既有政府主导的校企合作项目,也有来自市场的自愿行为。

值得注意的是,政府居于这些圆圈的核心,这是因为政府对职业教育相关方的关系界定起着决定性作用。采用什么样的办学体制、财政体制和校企结合的机制,很大程度上是政府的一种有意识的安排。当然,如果仔细分析,政府的这种制度安排并非是随意的,也要受到很多因素的影响,制度安排本身也是一种因变量。

3. 变量间的关系解释

办学体制对财政体制的影响是显而易见的。高职教育领域基本的财政制度是

“分灶吃饭”“自家的孩子自己抱”，公办高职院校的日常运行经费主要由举办方提供。这样的体制决定了政府财政资金的流动方向，通常省级财政保障好于地市级，地市级好于区县级，公办的好于民办的。但也有一些反例，如中央一些行业性管理部门，或者是大型央企举办的高职院校，长期以来因为缺乏正常的经常性的经费拨款渠道，这些高职院校的办学经费得不到有效保障；而一些发达地市或区县对所举办的高职院校的财政保障要好于省级的财政保障。另外，尽管我国民办高等教育在过去一些年中有了非常大的发展，但从一个省的高职教育总经费看，民办高职所占的比例并不是很高。

办学体制对校企结合机制的影响。受办学体制的影响，不同级别的举办者，其所举办的高职院校的“身份”自然也会不同，院校对接的校企、校地平台会有不同，吸引的师资、学生以及吸引的合作伙伴的范围与质量也有差异。沿着行政等级体系下行，职业院校的合作伙伴本地化越强。通常，办学体制对于高职院校有多高的校企合作、校地合作的舞台，甚至有多大的校企合作、校地合作的舞台有着极其明显的影响。

财政体制对校企结合的影响。财政体制直接涉及高职院校能够获得资源的多寡，特别是软硬件的建设，直接影响高职院校的办学实力，进而会影响到高职院校对企业的合作能力和为企业服务的能力。财税上的鼓励措施，如税收减免、财政补贴等可能会影响企业的积极性。

值得注意的是，办学体制也会通过财政体制影响到校企结合机制，校企结合机制对办学体制与财政体制也存在着反向影响。前面的分析重点是考虑校企结合如何受办学体制与财政体制的影响，校企结合更多地被处理成一种因变量。但实际上，从现实看，校企结合方式也会反过来对财政体制与办学体制产生影响。比如通过校企结合的方式获得办学资源，如资金、设备、兼职教师以及校外实训基地、顶岗实习机会等等，这些从企业中获得资源实际上正是财政体制中的非政府体制内的那一部分，这一部分可以变得很大，从而显著改变财政体制的构成。办学体制也是这样，如果校企结合更广泛，更深入，如采用双元制方式，如企业与学院共同举办专业、举办二级学院，甚至在学校层面发展成混合所有制形式，就能导致办学体制发生一些重大变化。从这个角度看，校企结合机制一方面体现的是办学体制的特点，另一方面也能体现出财政体制的特点。

上述分析框架有助于考察高等职业教育财政体系的演变过程。

五、高等职业教育与职业教育财政演变的主线

在过去 20 年里,我国高等职业教育发生了巨大变化,大致可分为四个阶段。第一个阶段是 1999 年到 2006 年的高职教育大扩招,这个时期高职院校数、招生数和在校生数都迅速增长,但人才培养模式不成熟,集中体现在外部环境相对封闭,“校企两张皮”现象严重。第二个阶段是 2006 年到 2012 年的示范校骨干校建设热潮期,这段时期新的高职理念形成并扩散,伴随着组织转型,高职院校的组织形态和运行机制都发生了很大改变,涌现出一批有代表性、有影响力的高职院校,如深圳职业技术学院、宁波职业技术学院、温州职业技术学院等,校企合作出现了热潮。第三阶段是 2012 年到 2017 年的“后示范”时期,在这一阶段中,前一时期积累的问题开始凸显,长时间多轮次的项目制导致高职院校更愿意围绕政府要资源而非与企业合作,校企合作动力有所下降,校企合作某种程度上陷入“退潮”。第四阶段是从 2017 年至今的“大职教阶段”,以十九大报告提出“完善职业教育与培训体系,深化产教融合、校企合作”为起点,职教体系和技能社会建设成为关注重点,强调职业体系纵向贯通与横向融通。在第四阶段中,另一个具有标志性的事件就是新职教法的修订。新职教法对职业教育的内涵、边界、培养模式、参与者等与职业教育发展紧密相关的内容进行了明确界定。在这四个阶段,政府、高校、企业的关系有着很大的不同,相应的办学体制、财政体制和校企结合机制也有较明显的变化。限于篇幅,下面将重点探讨新职教法的影响。

六、新职教法中的职业教育

1. 职业教育的培养模式

新职教法对职业教育所追求的精神、价值导向、培养目标、培养规格、培养模式以及职业教育覆盖的范围都做了清楚说明。其中,职业教育培养模式主要着眼于具体培养过程,涉及到培养过程各个环节相关方的参与方式以及教育方式。从相关条文看,新职教法刻画出了一个始于职业、终于职业的闭合式的培养过程。

新职教法明确了职业教育的前提与依据:职业分类与职业标准。职业教育开展的前提是职业的存在,没有职业就没有职业教育,这是同学术型高校不同的地

方。学术型高校可以为知识而知识，不问知识用处，一些教育家甚至还会坚持“无用方是大用”的理念，但职业教育不同。职业教育传授的知识和通过职业教育培育的学生能力是同特定的职业联系在一起的，这些职业包含着一系列典型的工作任务。接受职业教育的学生要转变为“职业人”，除学习一般性的科学文化知识、掌握通用能力外，还需要掌握该职业所特有的专用性技术技能。这些专用性技术技能是职业教育的核心部分，是从构成该职业的一系列典型的工作任务中总结提炼出来的，集中体现在职业分类基础上形成的职业标准。根据职业分类和职业标准来制定教育标准的原则在 2019 年国务院发布的《国家职业教育改革实施方案》中就做了明确。具体来说，对于学历教育，国务院教育行政部门制定国家教学标准，职业院校依据教育标准自主制订人才培养方案；对于技能证书考核，国务院人力资源社会保障行政部门组织制定职业标准，国务院教育行政部门依照职业标准牵头组织开发教学等相关标准。新职教法将这两部分统一起来，并用法律形式将这一规定明确下来，使之具有了法律的权威性。新职教法第 11 条规定，“实施职业教育应当根据经济社会发展需要，结合职业分类、职业标准、职业发展需求，制定教育标准或者培训方案，实行学历证书及其他学业证书、培训证书、职业资格证书和职业技能等级证书制度。”

新职教法进一步强调了专业目录、教育标准与教学标准的设置。在职业教育活动中，专业目录、教育标准、教学标准是教学活动的重要参照和基本框架。专业目录、教育标准和教学标准的制定是由国家相关行政部门负责的。新职教法第 20 条规定“国务院教育行政部门会同有关部门根据经济社会发展需要和职业教育特点，组织制定、修订职业教育专业目录，完善职业教育教学等标准”。在国家相关教育部门开展此类活动时，全国性行业主管部门、行业组织和行业协会可以参与。新职教法第 23 条规定“行业主管部门、工会和中华职业教育社等群团组织、行业组织可以根据需要，参与制定职业教育专业目录和相关职业教育标准”。人才培养方案是国家教育教学标准根据学校情况的具体化，也是相关专业开展人才培养活动和教师开展相关课程教学的重要依据。

另外，新职教法对教材的编写与选用也做了非常明确的规定。对职业院校的课堂教学活动来说，教材是最重要的部分，职业标准、教学标准的落实最终也要体现在教材上，围绕教材开展的学习和教学是师生交流活动的最核心部分。尽管

职业学校有自主编写或选用教材的权利，新职教法对国家、行业部门或企业在职业教材方面的作用也有明确规定，如新职教法第 20 条规定“国务院教育行政部门会同有关部门宏观管理指导职业学校教材建设”，第 31 条规定“国家鼓励行业组织、企业等参与职业教育专业教材开发，将新技术、新工艺、新理念纳入职业学校教材，并可以通过活页式教材等多种方式进行动态更新”。

新职教法还对实习实训进行了具体规定。实习实训是职业教育人才培养非常重要且必要的环节。同行动导向的课程学习一样，实习实训环节对于培养职业教育学生的技术技能和行动能力有着重要意义，职教法对实习实训环节给出了明确的规范和要求。新职教法第 29 条规定，“县级以上人民政府应当加强职业教育实习实训基地建设，……为职业学校、职业培训机构开展实习实训和企业开展培训提供条件和支持”；第 50 条规定，“国家鼓励企业、事业单位安排实习岗位，接纳职业学校和职业培训机构的学生实习，接纳实习的单位应当保障学生在实习期间按照规定享受休息休假、获得劳动安全卫生保护、参加相关保险、接受职业技能指导等权利。”为了检验学习成效、衡量学生的技术技能水平，则采用职业技能等级证书和技能大赛等形式进行考核与展示。

最后，新职教法强调了就业导向和职业教育学生就业能力的培养。职业教育以就业为导向，新职教法有多个条文强调职业教育在促进就业创业中的作用。第 43 条规定，“职业教育质量评价应当突出就业导向，把受教育者的职业道德、技术技能水平、就业质量作为重要指标”；第 39 条对职业学校在就业中的任务和工作有明确规定，“职业学校应当建立健全就业创业促进机制，采取多种形式为学生提供职业规划、职业体验、求职指导等就业创业服务，增强学生就业创业能力。”

如上所述，新职教法围绕着职业教育过程，对培养模式涉及到的主要环节进行明确规定，回答了职业教育如何培养一线技术技能人才的问题。从职业教育培养模式看，其核心过程和重要环节体现的是相关职业标准对技术技能人才的要求以及技术技能人才的成长规律。职业教育的起始是以职业分类和职业标准为依据的，而其完成是以学业资格、职业资格和技能等级证书作为从业凭证，可以说职业教育是始于职业，终于职业的，整个培养过程围绕职业形成了一个完整的闭环。这正是职业教育类型区别于其他类型教育的关键所在，也是职业教育作为类型教育的最本质特点。

2. 职业教育体系的重要参与者

新职教法明确规定企业是重要的办学主体、教育主体和重要的合作者。职业教育是跨界的教育，企业在职业教育的开展和实施过程发挥着独特作用，没有企业的参与，职业学校“独木难支”，甚至可以说就无法实施职业教育。新职教法在第4条明确职业教育必须坚持“产教融合、校企合作”；第40条明确“职业学校、职业培训机构实施职业教育应当注重产教融合，实行校企合作”。新职教法特别强化了企业在职业教育中的重要地位，第9条规定，“国家发挥企业的重要办学主体作用”，这是第一次在法律上明确了企业在职业教育办学中所具有的独特地位。新职教法做出这样的规定，是同我国职业教育的历史经验与教训分不开的。在计划经济时代，企业办职业教育十分常见。改革开放后，企业逐渐分离出其承办教育的职能，但与此同时产教融合的问题就出现了。如今，我们强调企业是重要的办学主体，就需要鼓励企业用各种方式参与办学。

企业不仅仅是职业教育重要的办学主体，还是重要的教育主体。新职教法第40条规定，“职业学校、职业培训机构实施职业教育应当注重产教融合，实行校企合作。”具体来说，企业作为重要教育主体主要体现在以下方面：

第一，提供产教融合的实习实训场地。新职教法第29条明确规定，政府应当组织企业等建设产教融合实习实训基地，为职业学校、职业培训机构开展实习实训和企业开展培训提供条件和支持。

第二，企业参与职业教育专业教材开发，将新技术、新工艺、新理念纳入职业学校教材，并可以通过活页式教材等多种方式进行动态更新。（新职教法第31条）

第三，企业有计划地对本单位的职工和准备招用的人员实施职业教育，并可以设置专职或者兼职实施职业教育的岗位。（新职教法第24条）

第四，在中国特色的学徒制教育中，有技术技能人才培养能力的企业要按照岗位总量的一定比例设立学徒岗位；特别是要求产教融合型企业对新招用职工、在岗职工和转岗职工进行学徒培训，或者与职业学校联合招收学生，以工学结合方式进行学徒培养。（新职教法第30条）

第五，新职教法第15条规定，符合条件的企业“按照教育行政部门的统筹规划，可以实施相应层次的职业学校教育或者提供纳入人才培养方案的学分课

程”。

第六，企业还可以同职业学校、职业培训机构共同举办职业教育机构、组建职业教育集团、开展订单培养等。（新职教法第 40 条）

此外，国家还鼓励职业学校在招生就业、人才培养方案制定、师资队伍建设、专业规划、课程设置、教材开发、教学设计、教学实施、质量评价、科学研究、技术服务、科技成果转化以及技术技能创新平台、专业化技术转移机构、实习实训基地建设等方面与企业、事业单位等建立合作机制。

新职教法也对职业教育的重要参与者——职业教育教师的能力素质提出要求。新职教法第 46 条对职业教师的岗位设置与评聘制度有明确规定，要求职业学校教师岗位设置和职务职称评聘制度要符合职业教育特点和发展要求，并规定“职业学校的专业课教师（含实习指导教师）应当具有一定年限的相应工作经历或者实践经验，达到相应的技术技能水平”。为使专业课教师具备这样的条件，新职教法第 45 条规定，“产教融合型企业、规模以上企业应当安排一定比例的岗位，接纳职业学校、职业培训机构教师实践。”同时，第 46 条规定，“具备条件的企业、事业单位经营管理和专业技术人员，以及其他有专业知识或者特殊技能的人员，经教育教学能力培训合格的，可以担任职业学校的专职或者兼职专业课教师；取得教师资格的，可以根据其技术职称聘任为相应的教师职务。”第 47 条规定，“国家鼓励职业学校聘请技能大师、劳动模范、能工巧匠、非物质文化遗产代表性传承人等高技能人才，通过担任专职或者兼职专业课教师、设立工作室等方式，参与人才培养、技术开发、技能传承等工作。”为给社会招聘开辟通道，第 48 条还进一步规定政府在确定公办职业学校教职工人员规模时，“其中一定比例可以用于支持职业学校面向社会公开招聘专业技术人员、技能人才担任专职或者兼职教师。”从以上规定可以看到，职业学校的教师队伍明显不同于其他类型教育对学历的重视和强调，职业教育的师资供给对于企业存在着一定的依赖性。

七、新职教法中的激励约束

新职教法高度重视企业对职业教育的参与，赋予了企业在职业教育中的重要地位和作用。那么，如何让企业更好地发挥其应有的作用呢？新职教法在要求企业承担责任的同时，就如何保护企业利益，给予企业激励，也做了相应安排。这

些安排大体上有如下方面：

第一，对作为重要办学者的激励。新职教法突出了企业作为重要办学主体的角色，激励政策主要体现在第 26 条、27 条和 58 条上。第 26 条针对的是企业举办学校和学校招收的学生的待遇，“地方各级人民政府采取购买服务，向学生提供助学贷款、奖助学金等措施，对企业和其他社会力量依法举办的职业学校和职业培训机构予以扶持；对其中的非营利性职业学校和职业培训机构还可以采取政府补贴、基金奖励、捐资激励等扶持措施，参照同级同类公办学校生均经费等相关经费标准和支持政策给予适当补助。”这些措施对企业来讲，最关键的是能够依照同级同类公办学校的生均经费等标准给予补助。第 27 条针对的是深度参与产教融合、校企合作的企业，特别是对被认定为产教融合型企业的给予了一揽子的支持和优惠政策，具体规定是：“对深度参与产教融合、校企合作，在提升技术技能人才培养质量、促进就业中发挥重要主体作用的企业，按照规定给予奖励；对符合条件认定为产教融合型企业的，按照规定给予金融、财政、土地等支持，落实教育费附加、地方教育附加减免及其他税费优惠。”在这些支持和优惠中，尤其值得一提的是教育费附加和地方教育附加的减免。第 58 条的规定是对职工教育经费的提取和使用，该条规定“企业应当根据国务院规定的标准，按照职工工资总额一定比例提取和使用职工教育经费”，并特别明确“职工教育经费可以用于举办职业教育机构、对本单位的职工和准备招用人员进行职业教育等合理用途”。也就是说，企业职工的教育费可能会成为企业举办学校的重要的经费来源。

结合 26 条、27 条和第 58 条的规定，对企业举办非营利性职业学校和非营利性培训机构而言，可获得的经费有三个重要来源：首先是直接来自于政府的服务采购、补贴和补助，特别是参照同级同类公办职业学校生均经费的补助；其次是地方教育附加费和教育附加的减免部分；最后是按照职工工资总额一定比例提取的职工教育经费。这些法律规定有的是较以往的政策规定有实质性突破，有的是对以往的政策以法律的形式确立下来。

第二，学徒制补贴。学徒制是世界各国职业教育的重要形式，是国家技能战略的重要支撑，我国也高度重视学徒制。新职教法第 30 条在总结我国近些年学徒制实践的基础上，提出“引导企业按照岗位总量的一定比例设立学徒岗位，鼓励和支持有技术技能人才培养能力的企业特别是产教融合型企业与职业学校、职

业培训机构开展合作，对新招用职工、在岗职工和转岗职工进行学徒培训，或者与职业学校联合招收学生，以工学结合的方式进行学徒培养。有关企业可以按照规定享受补贴。”

第三，实习实训基地的政策优惠与金融支持。实习实训基地是提升学生职业能力的重要保障。为激发企业参与建设实习实训的积极性，职教法第 58 条规定，“企业设立具备生产与教学功能的产教融合实习实训基地所发生的费用，可以参照职业学校享受相应的用地、公用事业费等优惠。”此外，新职教法第 59 条还明确提出，“国家鼓励金融机构通过提供金融服务支持发展职业教育。”

第四，新职教法还提出了约束性要求。例如，第 24 条规定“企业开展职业教育的情况应当纳入企业社会责任报告”，此条对企业开展职业教育的约束力在现实中可能是有限的。第 64 条规定，“企业未依照本法规定对本单位的职工和准备招用的人员实施职业教育、提取和使用职工教育经费的，由有关部门责令改正；拒不改正的，由县级以上人民政府收取其应当承担的职工教育经费，用于职业教育”，这一规定具有的强制性是需要企业认真对待的。第 66 条规定对于接纳职业学校和职业培训机构学生实习的企业具有很强的约束力，明确规定“侵害学生休息休假、获得劳动安全卫生保护、参加相关保险、接受职业技能指导等权利的，依法承担相应的法律责任”。

八、小结

总体而言，新职教法通过后，职业教育的发展将会进入一个全新的阶段。企业在职业教育发展中将会起到更加重要的支柱性作用，但企业积极性的发挥仍然要取决于企业自身的意愿、资源和能力，也取决于国家政策的落地情况以及当地政府的支持力度，还要取决于职业院校的积极性。

上期回顾

2023 年第 4 期（总第 230 期）

美国学校合并运动及发展情况述评

摘要：19 世纪末以来，美国大量的小规模中小学校经历了撤销与合并，这一学校合并运动在 1930—1970 年间达到了高潮。然而，对于学校合并的影响如何存在诸多争议。本文首先介绍美国中小学校合并运动的背景与发展状况，对有关其利弊的实证研究予以综述，然后介绍最新的相关政策进展——小规模学校的回潮，以期对我国“撤点并校运动”的走向有所启示。

《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）

