

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

2022年第16期（总第224期）

2022年9月13日

我国职业教育差异化生均拨款：政策、实践与建议

黄珍 田志磊*

经费投入是教育事业发展的物质基础。高质量的职业教育发展，需要与之相匹配的经费投入安排。

1991年发布的《国务院关于大力发展职业技术教育的决定》提出：“各级政府、各级财政部门、各有关业务主管部门及厂矿企业等要从财力和政策上支持职业技术教育的发展，努力增加对职业教育的投入。各级各类职业技术学校的业务主管部门要根据财力可能和事业发展的需要，商同级财政部门，制定本地区、本部门（行业）职业技术学校的生均经费标准。”这是中央政策文件首次提到职业教育生均经费标准。1996年颁布的《职业教育法》进一步明确：“省、自治区、直辖市人民政府应当制定本地区职业学校学生人数平均经费标准；国务院有关部门应当会同国务院财政部门制定本部门职业学校学生人数平均经费标准。”但在此后很长一段时期，职业教育经费稳步增长机制不够健全仍是职业教育面临的突出困难。新修订的《职业教育法》22次出现经费两字，并在第五十五条明确表

* 本文完整版即将在《中国职业技术教育》刊发。

作者简介：黄珍，北京大学中国教育财政科学研究所科研助理；田志磊，北京大学中国教育财政科学研究所副研究员。

述：“省、自治区、直辖市人民政府应当制定本地区职业学校生均经费标准或者公用经费标准。职业学校举办者应当按照生均经费标准或者公用经费标准按时、足额拨付经费，不断改善办学条件。不得以学费、社会服务收入冲抵生均拨款。”修订后的《职业教育法》对生均拨款的表述更加明晰。

2014年前，职业学校的拨款模式多种多样，不同隶属关系的职业学校的财政拨款方式往往不同。随着《关于建立完善以改革和绩效为导向的高职院校生均拨款制度 加快发展现代高等职业教育的意见》（财教〔2014〕352号）和《关于建立完善中等职业学校生均拨款制度的指导意见》（财教〔2015〕448号）的发布，职业教育生均拨款得到了普遍实施。2021年10月，中共中央办公厅、国务院办公厅发布的《关于推动现代职业教育高质量发展的意见》进一步提出了“探索建立基于专业大类的职业教育差异化生均拨款制度”。截至目前，各地已在职业教育差异化生均拨款方面积累了丰富的实践。

一、中等职业教育的差异化生均拨款实践

中职免学费政策实施后，财政拨款日益成为中职学校主要的经费来源，2020年占我国中职教育经费收入的比重为89%。为了向中职学校提供恰当的激励、满足产业升级的技能人才需求，需要精细化的财政拨款机制来弥补中职学校经费来源中市场因素的缺失。据不完全统计，半数以上省份的中等职业教育生均拨款政策已在探索差异化拨款。生均公用经费定额更为常见，上海、浙江、福建、山东、广西等省份均采用这一方式。但也有部分省份如河南、湖南采用生均综合定额。

福建在2015年发布《关于建立完善市县（区）中等职业学校生均拨款制度的指导意见》（闽财教〔2015〕80号），将专业分为5类分别确定生均公用经费额度：（1）休闲保健类、财经商贸类、旅游服务类（不含烹饪专业）、教育类、司法服务类、公共管理与服务类专业，每生每年4200元。（2）轻纺食品类、资源环境类、能源与新能源类、信息技术类、其他类专业，每生每年5100元。（3）农林牧渔类、土木水利类、加工制造类、石油化工类、交通运输类、旅游服务类的烹饪专业，每生每年5600元。（4）体育与健身类、医药卫生类专业，每生每年5400元。（5）文化艺术类专业，每生每年7000元。福建明确提出，生均公用经费标准包含了对中职学校的免学费补助，财政对公办中职学校由补助免学费转

变为按专业核拨生均公用经费。

河南 2018 年出台《河南省深化省属本科高校和职业院校生均拨款制度改革实施方案》(豫政办〔2018〕25 号),将专业分为 3 类分别确定省属中职学校生均拨款标准:理工类专业 6390 元,文科类专业 5751 元,体育卫生艺术类专业 7029 元。此外,对省政府认定的省属技师学院在校生中的高级工和预备技师,生均拨款标准在中职学校的基础上提高 2000 元,理工类专业 8390 元/生/年,文科类专业按 0.9 系数折算为 7551 元/生/年,体卫艺类专业按 1.1 系数折算为 9229 元/生/年。生均拨款口径为综合生均拨款定额,将人员经费、公用经费、折算后的生均社保缴费等和专项业务经费全部纳入生均拨款范围。省属中职学校在核定的生均拨款总额内,依次优先安排保障人员经费、公用经费和专项业务经费。

湖南在 2018 年发布《关于完善中等职业学校生均拨款制度的通知》(下文简称《通知》)(湘财教〔2018〕2 号),明确提出省级统筹推动全省完善中职学校生均拨款制度,并负责落实省属公办中职学校生均经费;市县履行所属公办中职学校投入主体责任,负责落实所属公办中职学校生均经费。同时,探索多元投入机制,建立以经常性拨款为主、免学费补助和其他专项资金支持为辅的中职学校生均拨款体系。中职生均拨款实施范围为省属独立设置的公办中职学校(包括普通中专、职业中专、职业高中、成人中专、技工院校),以及高等职业学院附属中职班。《通知》规定,2020 年,湖南省属以及各市州、县市区公办中职学校年生均拨款水平不低于 10000 元。其生均拨款水平计算方式为各级财政通过一般公共预算安排用于支持公办中职学校的各项经费(包括经常性拨款和各类专项拨款、基本支出和项目支出,不含养老保险改革后通过社保基金发放的退休费,不含学生住宿费、未纳入免学费范围的学生学费等非税收入安排的支出),按全日制在校生数折算的平均水平。针对省属独立设置的中职学校经常性拨款核算办法是按照学校类别折合学生数(权重 40%)、专业类别折合学生数(权重 30%)、改革绩效折合学生数(权重 30%)进行分配。学校类别分为省级卓越校(未立项为卓越校的国家级示范校、技师学院参照执行)、省级示范校(高级技工学校参照执行)、一般校三种类型,分别赋予 1.2、1.1、1 的折合系数;专业类别分为文科、工科、农林师、体育艺术四个大类,分别赋予 0.9、1.1、1.2、1.4 的折合系数;改革绩效折合系数根据考核评分情况量化处理,以 1 为基准上下浮动确定。按照《湖南

省特殊教育提升计划实施方案》有关规定，特殊教育中职学生人数按照 3 倍系数折合计算。高等职业学院附属中职班的经常性拨款，结合高职生均拨款水平、中高职共享教学实训资源等情况，统筹予以保障。

四川 2016 年出台《四川省省属公办中职学校财政生均经费拨款办法》(川财教〔2016〕104 号)，明确表明纳入“财政生均经费拨款”统计范围的财政拨款包括：省财政的经常性拨款、中央财政生均经费“以奖代补”等资金；不包括中职免学费补助、中职助学金、“9+3”免费教育补助、基本建设财政拨款和其他一次性专项项目财政拨款。生均拨款实施范围为“省属公办中职学校”，包括省级各部门管理的普通中专(含四川省广播电视中等职业学校的省直属班)、成人中专、职业高中和技工学校。而高职院校附属中专班执行高职生均拨款制度，其经费纳入该学校的部门综合预算统一保障。省属公办中职学校生均经费财政拨款平均标准为 6000 元，分三大类专业给予不同折算系数。文化艺术、体育与健身、医药卫生、加工制造类专业折算系数 1.1，农林牧渔、资源环境、能源与新能源、土木水利、石油化工、轻纺食品、交通运输、信息技术类专业折算系数 1.0，财经商贸、休闲保健、旅游服务、教育、司法服务、公共管理与服务、其他专业折算系数 0.9。

上海 2007 年发布《关于调整本市中等职业学校生均公用经费定额标准的通知》(沪教委财〔2007〕51 号)，分 7 个专业大类赋予差异化生均公用经费定额：

(1) 商贸与旅游类、财经类、社会公共事务类 2250 元；(2) 土木水利工程类、交通运输类、信息技术类 2400 元；(3) 文化艺术与体育类 b 为 2550 元；(4) 农林类、资源与环境类、能源类 3000 元；(5) 加工制造类 3150 元；(6) 医药卫生类 3300 元；(7) 文化艺术与体育类 a 为 6750 元。在此基础上，根据学校规模采用“分段定额级差拨款办法”：(1) 学校在校生规模在 2000 人以下，按照确定的定额标准给予 100%的拨付；(2) 学校在校生规模在 2600 人以下，其中 2000 人按照上述条款执行，其余按照定额标准的 50%拨付；(3) 学校在校生规模在 3200 人以下的，其中 2600 人按照上述条款执行，其余按照定额标准的 20%拨付；(4) 学校在校生规模超过 3200 人以上的，其中 3200 人按照上述条款执行，超出部分不纳入生均公用经费的拨款范围。

浙江 2016 年发布了《关于印发中等职业学校生均公用经费标准的通知》(浙

财教〔2016〕3号），确定全日制公办中等职业学校（包括普通中专学校、职业高中、技工学校等）生均公用经费标准为2500元/生/年。公用经费包含用于学校日常运转、在教学活动、实验实训、技能大赛、课程改革和现代学徒制改革、建筑物及设备的日常维修维护等方面的费用，不含用于人员经费、基本建设和偿还债务的支出。各地区在省定基本标准的基础上，结合本地区经济社会发展水平、职业教育发展状况、专业成本差异、办学质量和规模、财力状况等因素确定本地区中等职业学校的生均公用经费标准，计算公式为：某县（市、区）某校某专业生均公用经费标准=省定基本标准*地区差异系数*专业差异系数*其他系数。其中地区差异系数分两类，分别赋予系数1、1.2。专业差异系数分为三类，一类：旅游服务类、财经商贸类、司法服务类、教育类、公共管理与服务类和其他类，系数为1；二类：轻纺食品类、农林牧渔类、资源环境类、信息技术类、休闲保健类、体育与健身类、医药卫生类、交通运输类、土木水利类、石油化工类，系数为1.3；三类：加工制造类、文化艺术类、能源与新能源类，系数为1.5。新设立专业系数按相近专业类别参照执行。此外，地方可自行确定其他系数，主要是规模系数、质量系数、办学特色系数。对个别采用特殊办学形式（如电视教学、函授教学）的中职学校，不实行中职学校财政生均经费拨款制度。公办高等教育学校举办的中专部，其经费纳入该高等教育学校的部门综合预算统一保障。省属中等职业学校执行院校经费定额的，仍按照《关于完善省属高校预算定额制度的通知》（浙财预字〔2006〕22号）执行。

二、高等职业教育的差异化生均拨款实践

过去十年间，高等职业教育经费来源结构发生了巨大变化。其财政性经费占经费收入的比例在2010年时仅为47%，2020年已达到69%。早在2014年，《关于建立完善以改革和绩效为导向的高职院校生均拨款制度 加快发展现代高等职业教育的意见》（财教〔2014〕352号）就提出“建立完善高职院校生均拨款制度，各地高职院校年生均财政拨款水平应当不低于12000元”。从政策梳理来看，各省出台了高职生均拨款的相关文件，但只有少数省份在政策文件中明确给出了差异化拨款的具体方案。

重庆2015年印发《关于完善提高重庆市市属公办高等职业院校生均拨款水

平实施方案的通知》(渝教财〔2015〕210号),规定到2017年市属公办高等职业院校全日制普通高职专科学生生均拨款水平平均达到12000元(指地方财政通过一般公共预算安排的用于支持高等职业院校发展的经费,按全日制高等职业学历教育在校生人数折算的平均水平,包括基本支出和项目支出)。重庆市属公办高等职业院校生均财政拨款包括年初预算生均定额、绩效拨款等部分。年初预算生均定额标准通过设置学校专业大类系数和学校办学层次系数完善,其中专业大类系数,管理类为1.0、理工类1.05,医学艺术类1.1;学校办学层次系数,国家示范、市级示范校、其他高职院校折算系数分别为1.1、1.05、1。绩效拨款与高等职业院校在改革力度、就业质量、社会服务能力、办学特色等方面的绩效评价挂钩。

河南2018年印发了《河南省深化省属本科高校和职业院校生均拨款制度改革实施方案》(豫政办〔2018〕25号),提出自2018年起,整合人员和公用经费,实施差异化财政支持政策。基本支出依据不同专业不同学历层次学生人数和生均基本支出标准核定。计算公式为:基本支出财政拨款=不同专业不同学历层次学生人数×生均基本支出标准。专项业务经费按因素法分配,分配因素包括:在校生人数和层次、双师型教师占比、全国技能大赛获奖情况、省级以上教学质量和教学改革成果情况、毕业生就业竞争力系数和财政资金结转率。分配因素及权重根据职业教育发展情况适时调整。河南按教育部规定的19个专业分类分别确定生均基本支出标准:财经商贸大类、公安与司法大类5955元,旅游大类、公共管理与服务大类、教育与体育大类、文化艺术大类6355元,交通运输大类、生物与化工大类、资源环境与安全大类、能源动力与材料大类、土木建筑大类、水利大类、装备制造大类、电子信息大类、食品与品与粮食大类、轻工纺织大类6755元,新闻传播大类7155元,农林牧渔大类7555元,医药卫生大类8355元。

福建2019年发布《关于改革完善省属公办普通本科高校和高职院校生均拨款制度的通知》(闽财教〔2019〕5号),根据学科专业办学差异和本省高等教育发展特点确定各学科的拨款系数,在生均12000元的综合定额下分四个专业大类分别设定差异化生均系数,文科大类系数0.8、生均9600元,工学大类系数1、生均12000元,农林牧渔水利和装备制造大类系数1.1、生均13200元,艺术、师范和医学大类系数1.2、生均14400元,在此基础上针对高职院校“3+2”中职

生采用生均 7200 元的定额标准。此外，将学校规模因素纳入差异化考虑范围，对省属高职在校生规模少于或等于 5000 人（不含“3+2”中职生）的，按高职生生均拨款总量增加 20%。2020 年起“3+2”中职生生均拨款不列入小规模生均拨款总量增加 20% 计算基数。预算编制口径包括在职人员基本工资、在职人员基础性绩效工资、在职人员奖励绩效、在职人员失业保险、在职人员住房公积金、在职人员改革性补贴额（提租补贴）、在职人员国家津贴补贴（特岗津贴）、其他人员支出、其他对个人和家庭补助等人员经费及教育院校生均经费等安排的一般公共预算财政拨款。

湖南 2015 年发布《关于完善高等职业院校生均拨款制度的通知》（湘财教〔2015〕31 号），对省财政安排的经常性拨款和中央生均奖补资金进行统筹，按照标准学生数（40%的权重）、专业折合学生数（30%的权重）、改革绩效及办学历史因素（30%的权重）进行分配。其中：标准学生数=普通高职生数+中职生数 $\times 0.625$ ，学校类别折算系数国家级示范类（含骨干类）及卓越高职院校为 1.2，省级示范类（含骨干类）高职院校为 1.1，其他高职院校为 1，专业折合学生数= \sum 专业标准学生数 \times 相应专业折算系数+农林师专业标准学生数 $\times 0.2$ /工科类专业折算系数 1.1/文科类专业折算系数 0.9/体育、艺术类专业折算系数 1.4，改革绩效及办学历史因素则通过权衡各种因素综合处理。

天津 2013 年发布《关于完善市属高等职业院校生均拨款制度的通知》（津财教〔2013〕66 号），依照“人员经费按照标准执行，公用经费体现办学差异”的原则，采用“基础标准+折算系数”的方式核算在职人员经费与公用经费生均拨款标准。其中，基础标准是基于市属高等职业院校生均拨款水平，考虑办学规模、生师比结构以及保持经费平稳增长等因素，分别确定在职人员经费和公用经费生均拨款。折算系数是根据在职人员经费的实际水平和不同专业类别的办学差异，按照学校设置在职人员经费折算系数，按照专业类别（共分为五大类）设置公用经费折算系数，一类专业：财经、文化教育、公共事业、旅游、法律，折算系数为 1.0；二类专业：土建、交通运输、资源测绘，折算系数为 1.2；三类专业：材料能源、环保气象安全、轻纺食品、生化药品，折算系数为 1.4；四类专业：制造、电子信息，折算系数为 1.6；五类专业：艺术设计传媒，折算系数为 1.8。

三、总结与建议

从1991年“制定职业技术学校的生均经费标准”到2021年“探索建立基于专业大类的职业教育差异化生均拨款制度”，我国在职业教育生均拨款制度上已有三十年的发展。改革仍在路上。根据北京大学中国教育财政科学研究所2022年7省176县的教育财政投入情况调查发现，超过三成的县（区、市）尚未建立中职生均拨款制度；高职生均拨款也存在落实力度不够、部分省份只明确省属公办高职院校拨款标准等问题。

可喜的是，差异化拨款的理念已融入部分省份职业教育拨款政策，而且有着丰富的实践形态。从前文综述可以发现，生均公用经费拨款在中职教育阶段更为常见，上海、浙江、福建、山东、广西等省份均采用这一方式，只有河南、湖南采用生均综合定额；而在高职阶段，生均综合定额是绝对主流，仅天津采用生均公用经费口径。在专业分档上，大多将专业区分为三到五档给予不同拨款，只有上海中职教育差异化拨款对专业区分为七档。一般而言，体育艺术专业分档高于工科专业，工科专业分档高于文科专业。但也有不同的处理，如四川中职（川财教〔2016〕104号）农林类专业分档高于加工制造类，而湖南中职（湘财教〔2018〕2号）农林类专业低于工科专业。而专业分档的手段，一部分省份采用专业权重系数，也有一部分省份直接使用了金额。在生均拨款差异化幅度上，多数省份生均拨款差异极值控制在0.5倍，但有的省份差异在2倍以上，而有的仅相差0.2倍。值得注意的是，部分省份在专业因素之外还考虑了学校层次、学生规模、生源构成、地区、双师型教师占比、技能大赛和教学成果奖、就业竞争力、社会服务和办学特色等诸多因素，形成了以专业为基础综合考虑多种因素的差异化生均拨款。

职业教育差异化拨款的改革还在持续深化。顶层设计上，政府事权与支出责任有待明晰。目前，职业学校绝大部分由省和省以下政府举办，各地办学实际和成本差异显著，职业教育差异化生均拨款制度的落实责任主要在地方。从事权与支出责任相匹配原则出发，中央宜采取综合奖补的方式给予支持，鼓励地方因地制宜出台符合本地实际的差异化生均拨款制度。从为职业教育筹资的角度出发，差异化拨款与职业教育学费制度改革之间的联动机制也有待完善。政策设计上，职业教育成本核算的研究与应用还有待加强。从目前方案来看，专业大类差异化

拨款的专业分档以及各档标准存在一定随意性,缺乏严谨的成本核算研究的指导。已有职业教育专业大类生均培养成本核算的研究出炉,但相关研究的数量和质量都有待增强。最具挑战的是,差异化拨款改革如何与职业教育事业改革相适应。目前,我国职业教育供给侧改革还在路上,中职教育正经历基础性转向,包含本科层次的纵向贯通的学校职业教育体系日益完善,弹性学制、1+X证书制度和学分银行也在探索之中。如何通过差异化拨款提供适宜的财政激励,推动职业教育供给侧改革,有待学术界和政策界合作回答。

当前我国各地实践中的职业教育差异化拨款与高等教育中实施的差异化拨款类似。其优点是只要招生稳定,学校经费也相对稳定,容易被理解和接受,但缺点是难以适应生源剧烈变动的环境,也难以充分体现职业教育作为类型教育的人才培养规律。随着我国出生人口从2016年的1786万迅速下降到2021年的1062万,职业教育全日制在校生规模在2031年后将面临巨大的下行压力,主要瞄准全日制在校生的职业教育差异化拨款机制将难以匹配这一时期的事业发展与改革需要。与此同时,高职扩招背景下非传统生源的快速增长是职业教育供给侧的重要变化,而1+X证书、职业教育学分银行、国家资历框架的探索,都迫切需要给予财政保障和激励。而另一种思路,是书证融通理念下的职业教育差异化拨款。澳大利亚的职业教育拨款体现了上述理念,其公共职业教育和培训经费四大类型中的两类“基于用户选择的拨款”和“竞争性拨款”是建立在统一的职业资格证书体系之上,不同资格证书的拨款标准不同。这一方案虽然存在设计复杂、学校经费来源不稳定的缺点,但对于推动我国职业教育供给侧改革意义重大。

综合现实与趋势,笔者建议分阶段推进职业教育常规性拨款的改革。在职业教育全日制在校生规模相对稳定的时期,可结合成本核算推动基于专业大类的差异化生均拨款实践。鉴于职业教育差异化生均拨款的落实责任主要在地方,中央层面政策可出台指导性意见,对地方实践给予一定规范,并将差异化拨款理念融入现代职业教育质量提升计划这一中央转移支付的经费分配,一定程度解决中央层面职业教育财政政策碎片化问题。但在职业教育全日制在校生数下行时期,常规性拨款须更多从瞄准学生、瞄准职业学校转向瞄准技能形成,更多融入书证融通、产教融合的理念,才能更好地满足未来职业教育事业发展、供给侧改革的客观需要。

上期回顾

2022 年第 15 期（总第 223 期）

谁定义童年？——《标准化童年：美国学前教育的政治与文化之争》前言

摘要：本书围绕 20 世纪 70 年代以来美国普及学前教育运动中影响政策形成的多种力量及其背后的政治文化体制展开，对儿童的本质、学前教育的目的与质量要素等相关理念和实证问题进行了深入剖析。本书作者布鲁斯·富勒具有多年的学前教育研究、政策咨询经验，熟知美国“普及学前教育运动”发生的前前后后，逻辑缜密、视角独特，带读者从常常被人忽略的角度探索儿童被“标准化”的问题。本书适合所有学前教育领域的研究者、教师和利益相关者和所有感兴趣于政策制定过程背后的故事的读者。

《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。

《中国教育财政》已收录入“中国知网”。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

北京大学教育学院大楼四层（100871）

