

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

2025年第32期（总第297期）

2025年12月16日

编者按：为庆祝北京大学中国教育财政科学研究所二十周年，我们举全所之力，花费约两年时间，撰写了《中国教育财政二十讲》一书，即将由北京大学出版社出版。该书旨在系统刻画我国教育财政制度体系的现状及历史演进，涵盖宏观层面的中国教育多元化筹资制度、“4%”等挂钩机制、中央教育转移支付制度、中国全社会教育投入指数等专题，与所有层级与类型教育的财政制度体系分析，及针对流动儿童教育财政政策、助学贷款的中国模式、特殊教育财政、“项目制”的专题研讨。该书是本所践行教育财政研究中国化、本土化，构建自主知识体系的诚恳尝试。本期简报为该书《中国职业教育财政：回顾与展望》一文的摘录部分，诚邀各位师友批评指正，也为计划在12月20日-21日举行的“投资于人：中国职业教育与终身教育发展”专题研讨会做先行准备（王蓉、魏建国）。

《中国教育财政二十讲》成果系列摘录之十四

中国职业教育财政：回顾与展望

田志磊*

* 田志磊，北京大学中国教育财政科学研究所副研究员。

一、职业教育发展历程

（一）兴起

我国近代职业教育源于清末的实业教育，与近代工业化进程同步。我党对于职业技术教育的重视也有着悠久历史。1934年，第二次全国苏维埃代表大会就确立了“使教育和生产劳动联系起来”的教育方针，各根据地先后创办了农业学校、工业学校、卫生学校、财经学校、师范学校等中等教育层次的职业学校，以及相当于高等专科教育程度的医药专门学校。新中国成立后，各级政府将接管的一大批旧时职业学校和技术学校改造为中等技术专业学校，沿袭老解放区的管理体制。随着“一五”时期“156项重点建设工程”的开展，大部分建设项目厂矿都建设了附设技校，技工学校从建国之初的个位数蓬勃增长，“师徒制”亦成为企业里普遍的技术工人培养制度。

在20世纪60年代中期，政府主导、企业和群众团体共同参与、多渠道筹资、多层次多类型办学的职业技术教育体系逐渐成型，在国家教育经费投入有限的背景下落实了“教育和生产劳动相结合”的教育方针。遗憾的是，伴随“文化大革命”的开始，城市职业学校和半工半读学校几乎全部停办、转为普通中学。

（二）辉煌

20世纪70年代中后期，职业教育从动荡中逐渐恢复。教育部于1980年批准成立了金陵职业大学、合肥职业大学、江汉大学、西安大学、成都大学、常州工艺技术学院、杭州工专、洛阳大学等13所职业大学，这批职业大学的诞生标志着我国高等职业教育的开端。同年，国务院《关于中等教育结构改革的报告》指出“要使各类职业（技术）学校的在校学生数在整个高级中等教育中的比重大大增长”。这一时期中职最大的发展来自于毕业生不包分配、劳动部门推荐就业或自主择业的职业高中。1980年，城乡职业高中在校生还仅有45.4万人，低于中专（124.3万人）和技工（68万人）；到1984年，城乡职业高中在校生已高达174.5万人，高于中专（132.2万人）和技工（63.9万人），成为中等职业技术教育的主体。

在社会需求和政策支持下，我国职业教育在这一时期取得了辉煌发展。高等

职业教育的萌芽自不必言，在统包统配下，中等职业教育良好的就业前景吸引了大批优秀的初中毕业生进入中专和技工学校，中专和技工学校在校生规模在 80 年代初就超过了“文革”前的水平；经济发展所带来的技能人才需求推动了按照市场需求、实行自主择业的职业高中的发展，使其成为中等职业教育的主体。1984 年中等职业技术教育占高中阶段在校生的比重仅为 32.3%，1996 年这一比例已提高到了 56.8%。不过，就此开始，中等职业教育进入滑坡期。

（三）滑坡

20 世纪 90 年代中后期，国企改革、高校扩招等诸多因素的交织导致职业教育从辉煌迅速陷入困境。

1997 年开始，随着中职滑坡的加剧，教育部门采取了一系列应对策略。国务院相继出台《关于调整撤并部门所属学校管理体制的决定》（国发〔1998〕21 号）、《关于进一步调整国务院部门（单位）所属学校管理体制和布局结构的决定》（国发〔1999〕26 号），提出要通过合并、共建、联办、划转等途径改变条块分割的中等职业学校布局结构，将不同主体举办的职业学校统一划归到地方教育部门，建立起在当地政府的统筹规划下，适应区域经济和社会发展需要的中等职业学校布局结构，促进中等职业教育在规模结构质量效益等方面进一步协调发展。职业教育的管辖权原来由行业参与的多部门治理转变为教育部门为主的单一部门治理模式。

中等职业技术教育招生下滑的势头虽在 21 世纪初得到扭转，但其在高中阶段的占比规模持续下降。2000 年，中等职业技术教育占高中阶段在校生的比重为 51.9%，仍超过一半，但在普通高中迅速发展的影响下，2004 年这一比重下降到 38.1%。

（四）重塑

随着 2001 年加入 WTO，技工短缺成为社会热点，职业教育进入舆论中心。在社会各界对职业教育发展的密切关注中，2002—2005 年，先后召开了三次全国职业教育工作会议。中央财政“十一五”期间带头投入 100 亿元，用于职业教育基础能力、示范引领、学生资助等，带动地方财政投入，进行了一系列重大项

目建设。此后，2006 年中职教育学生在高中阶段占比再次回到四成以上，2010 年这一比例已升至 47.8%。

进入 21 世纪的第二个十年，随着中职学校从“就业为主”向“升学就业并重”转变，中职的就业功能弱化，其在高中阶段学生中的占比逐渐回到 4 成以下，职业教育事业发展的重心从中等职业教育向高等职业教育转移。2019 年，中国特色高水平高职学校和专业建设计划项目启动第一轮建设，为高等职业教育发展注入了新的活力。2021 年，中共中央办公厅、国务院办公厅印发了《关于推动现代职业教育高质量发展的意见》，提出到 2025 年现代职业教育体系基本建成，职业本科教育招生规模不低于高等职业教育招生规模的 10%。目前，以中等职业学校为基础、高职专科为主体、职业本科为牵引的现代职业教育体系已然成形，职业教育体系建设的重心也从此前的办学规模和办学条件改善转向深化产教融合。

（五）小结

回顾历史，不难发现，职业教育随着国家发展改革而跌宕起伏。无论是“教育与生产劳动相结合”的方针，还是“两种劳动制度和两种教育制度”的思想，又或是“职业教育是不同于普通教育的教育类型，两者同等重要”的表述，都体现了职业教育不同于普通教育、须与学校外部的经济社会更紧密联系的特性，多元办学、社会力量参与的办学体制也在各历史时期被不断强调。不过，随着我国计划经济向市场经济转轨，职业教育经历滑坡并开始重塑。正是在滑坡到重塑的过程中，职业教育从多部门办学转向教育部门办学为主，并越来越多地强调政府统筹和财政投入。

二、职业教育财政体制机制和中央专项

职业教育财政制度建设包括体制和机制两方面。体制是关于职业教育领域“谁出钱”“谁投入”的制度安排和规则体系，规范各级政府、教育机构、受教育者和其他主体在教育经费投入方面的权责关系；机制则是“如何出钱”的制度安排和规则体系，职业教育领域的各种转移支付项目、生均拨款机制属于此。^①

职业教育兴起之初由多元力量办学，其经费亦由举办者自主筹集。兴起之初，

^① 关于教育财政体制机制的概念阐述，见本书王蓉《中国教育财政制度与中国教育经验》一文。

万物勃发，难言专门的职业教育财政制度建设。新中国成立后，随着国家经济建设需要，职业教育财政制度建设就此启航。

（一）制度建设

1952年，政务院发布了《关于整顿和发展中等技术教育的指示》（下文简称《指示》）。笔者以为，就此开始了“分级财政，条块结合”的制度安排。《指示》提出中专从教育部门领导划归对口业务部门，并对中等专业教育的财政制度若干重要问题进行了规定：“中等技术学校的经费，应按三级财政制度，分层负责解决。中央、大行政区及省（市）人民政府的有关业务部门应将技术教育经费作为建设资金的一部分列入自己的预算”“经费开支……由各有关业务部门直接决定为原则”。同年，政务院发布《关于调整全国高等学校及中等学校学生人民助学金的通知》，实行人民助学金制。

1996年颁布的《中华人民共和国职业教育法》（下文简称《职业教育法》）对职业教育财政制度建设进行了更全面的表述：职业教育财政性经费应当逐步增长，鼓励通过多种渠道依法筹集发展职业教育的资金。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，职业学校举办者应当按照学生人数平均经费标准足额拨付职业教育经费；将农村科学技术开发、技术推广的经费适当用于农村职业培训；用于教育的地方附加费，可以专项或者安排一定比例用于职业教育；职业学校、职业培训机构可以对接受中等、高等职业学校教育和职业培训的学生适当收取学费，对经济困难的学生和残疾学生应当酌情减免；国家鼓励金融机构运用信贷手段，扶持发展职业教育；国家鼓励企业、事业单位、社会组织及公民个人对职业教育捐资助学。

2022年修订的《职业教育法》进一步强调了对企业参与产教融合的财税激励。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。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。

（二）中央专项

早在 1983 年，教育部和财政部发布《关于追加发展城乡职业技术教育开办补助费的通知》，决定 1983—1985 年中央财政每年拨 5000 万元的职教补助费，用于学校兴办、教学仪器设施充实、师资培训等。1997 年，原国家教委、财政部发出《关于进行职业技术教育项目规划的通知》，决定 1997 年至 2000 年的中央专款实行“总额规划、分年拨付”的办法，主要用于支持地方集中建设一批与当地经济发展密切相关的骨干示范性职业学校。进入 21 世纪后，中央的职业教育专项进一步完善，形成了基础能力建设、示范引领建设、学生资助项目、综合奖补项目四大类项目。

（三）经费变化

随着职业教育财政制度的完善，财政投入力度不断加大，职业教育经费水平大幅提高。从 2005 年到 2022 年，中等职业学校教育经费收入从 2005 年的 569 亿元增长到 3241 亿元，高职高专经费收入从 371 亿元增长到 3390 亿元。2022 年中高职教育经费收入占到同期教育经费总收入的 10.8%，相比 2005 年的 6.8% 有了大幅提升。

另一方面，职业教育经费收入来源结构发生了根本性变化——从多渠道筹资向财政性经费为主转变。2005 年到 2022 年，中职财政性经费从 53% 上升到 88%，高职财政性经费从 32% 上升到 68%。

（四）小结

职业教育与普通教育的不同，突出体现于其与产业和其他社会力量之间的联系，也正是这一不同决定了职业教育财政制度建设应不同于普通教育。从历史沿革不难看出，关于“谁出钱”的体制问题，多元办学多渠道筹资制度、重视调动企业投入的财税制度一直是职业教育财政制度建设所强调的。而“如何出钱”的机制问题，生均拨款制度从无到有不断完善为整体事业发展提供基本保障，基础能力建设和示范引领两大类专项则作用于建设职业院校的“高原和高峰”，学生资助项目则主要用于减轻学生家庭负担增加对贫困家庭学生的吸引力。制度的逐步完善更加凸显了职业教育财政领域的两大悖论：一是，虽然体制建设一直强调多元化筹资，但职业教育非财政性经费占比却经历了大幅度的下降；二是，虽然强

调职业教育是不同类型的教育，但纵观中央职业教育专项，又很难发现其与普通教育专项设计的差异。

三、职业教育产教融合及其财政蕴含

从产教融合的视角来审视，无论是职业教育投入动员方式，还是财政政策促进产教融合的效果上，都存在改进的空间。我们需要思考，构造什么样的博弈形式，才能满足利益相关者的激励相容，使得这个博弈的解更接近我们所期待的政策目标。

第一，需要思考职业教育政策制定中的“发声机制”。我国所推崇的德国双元制，源自工业化早期独立工匠、技能熟练的产业工人以及技能密集型产业中的雇主之间的博弈^①，以及基于长期博弈而形成的权利责任关系和成本收益分配关系。无论是相关部委的政策制定者还是政策研究者，都难以计算合理的、可持续的成本收益分配。在职业教育财政政策的制定过程中，来自接受中央转移支付地方政府的“声音太强”，来自企业界（无论是企业家还是技术工人）、尤其是中小微企业的“声音太弱”，最终形成的制度安排不利于调动企业投入意愿，也不利于实现产业与职业教育的融合。

第二，需要思考职业教育财政投入中的央地关系。在多级政府的情况下，加大政府教育投入的过程往往伴随着政策制定的重心上移，形成更加集权的教育财政体制。而集权化的教育财政体制，是把双刃剑。一方面，它有效地制衡了地方政府公共教育供给意愿的不足，通过中央层面的政策动员形成压力传导机制，保障政府教育投入；另一方面，也因忽略地方的习惯、格局、偏好的差异而带来效率损失^②。具体到职业教育领域，由于地方产业特征、政府职业教育偏好、居民职业教育需求异质性巨大，依靠中央出台各种项目建设并以行政压力和财政诱导保障其实施，不仅难以调动地方财政的积极性，而且存在巨大的效率损失。

第三，需要思考职业教育项目设计的基本理念。以示范校、双高为代表的专项投入，虽然大幅度改善了示范校的办学条件，但是依然属于行政化的资源分配方式。应重塑职业学校的评价体制，特别是应尝试在职业学校评价中更多地引入

^① BUSEMEYER M R,TRAMPUSCH C. Comparative Political Science and the Study of Education[J]. British Journal of Political Science, 2011(2).

^② 王蓉,田志磊.迎接教育财政 3.0 时代[J].教育经济评论,2018(1).

以行业企业为主的独立的评价体系，让职校毕业生的用人单位参与到对职业学校的评价之中，由此形成教育行政部门和行业企业“双主导”的彼此制衡的评价体制，依托后者将真正融入区域产业发展的职业学校与升学型的职业学校区分开来，向真正融入区域产业发展的职业学校提供更多的经费支持。

第四，需要思考职业教育差异化生均拨款的设计理念。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。随着我国出生人口迅速下降，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职业发展与改革需要。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^①。

第五，需要思考职业教育学生资助的基本理念。职业教育资助有四个目标：推动事业发展；社会目标（增加贫困家庭学生入学机会，促进教育公平，普遍减轻学生经济负担）；人力需求目标；优秀人才培养目标。在不同时期，根据社会经济和教育事业发展主要矛盾的不同，职业教育资助体系的目标应该也有所侧重。二十一世纪初，职业教育面临的时代命题是：在技工荒的大背景下，满足社会对技术技能型人才的需求，为农村居民和低收入群体提供更多的高中阶段受教育机会，扭转中职学校招生的颓势。此时，人力需求目标、社会目标处于更加优先的位置，免费教育能够发挥积极的作用。不过，时至今日，教育需求侧与供给侧的基本面问题已经改变。教育需求相关的核心矛盾已不再主要是老百姓负担不起学费的问题，而是老百姓对于高质量教育需求远远超越了教育供给能力的问题，需

^① 田志磊,黄珍,张东辉.我国职业教育差异化生均拨款：政策、实践与建议[J].中国职业技术教育,2022(30).

要为职业学校提升办学质量筹集经费创造更多的渠道和政策空间。在职业教育进入提质培优新阶段的背景下，推动职业教育事业发展、培养优秀人才的目标变得更加重要，奖助学金应该被更多的考虑。

上期回顾

2025年第31期（总第296期）

《中国教育财政二十讲》成果系列摘录之十三：中央教育转移支付制度体系

摘要：本文旨在通过回顾中央教育转移支付项目的历史演进，分析2015年至2022年期间全国及中央财政在各个教育阶段的支出数据，了解中央财政对不同教育阶段的投入力度和分配特点，进一步认识中央财政对我国教育事业的支持情况。

《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

邮箱：workingpaper@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）

