北京大学
中国教育财政科学研究所

简　　报

怀仁怀朴　唯真唯实

2014 年第 5-5 期（总第 93 期）　　2014 年 9 月 30 日

中职课题组阶段性研究报告（五）

探索中职教育发展的中国路径

刘明兴　田志磊　王蓉*

我国中等职业教育发展当前面临着许多问题和挑战。但是，从国际比较的角度来看，其中的一些问题和挑战并不是我国所独有的。世界银行高级教育专家王一丹在《适应变化中的世界:教育的灵活性、技能开发与就业能力》[1]一书中指出，技能的供给和需求在全球范围内往往存在着巨大的不匹配。教育系统的强大惯性与劳动力市场的多变和难以预测在职业教育领域造成的冲突在很多国家都十分突出。另外，很多研究表明，各国职业教育都面临着不断自我调整的压力，即使在以职业教育发达著称的国家也如此。例如，在德国，双元制也面临着现代化的危机，雇主提供的培训名额日益减少。在韩国，为了避免从事“3D（dirty，

* 作者简介：刘明兴，北京大学中国教育财政科学研究所教授；田志磊，北京大学中国教育财政科学研究所博士后；王蓉，北京大学中国教育财政科学研究所教授。

dangerous，difficult）工作”，越来越多的中职毕业生选择继续进入高等院校学习，这使得中职毕业生升学率在2011年达到了61.1%，人们认为这些变化反映了韩国中职教育所面临的身份（identity）危机。

因此，当前我国中职教育发展与改革的核心挑战，关键在于怎样在思想认识上泰然而冷静地承认发展中的问题，而不是否认、忽视甚至掩饰这些问题；在于怎样系统分析我国较为突出的关键性矛盾，寻求职业教育发展的中国模式；在于如何确定重要参与者，分析它们各自的利益和角色，并据此构建相应的激励制度体系。

一、四种模式与中国特点

从国际比较的角度来说，世界上存在着四种典型的技能形成系统模式，职业教育学校的存在与否及其发挥的作用在不同的模式中存在差异。[2]根据Busemeyer 和 Trampusch 的划分，第一种模式是以美国为代表的自由主义系统，政府责任小、企业参与少，职业教育相对普通教育比较弱甚至附庸于普通教育，职业技能培训主要是以个人需求的形式由普通教育体系得到满足。第二种模式是以日本为代表的分割主义系统。其特点是企业参与程度较高、政府责任小。该国普通教育系统的制度设计与美国十分相似，但公司参与其雇员技能培训的意愿要高得多。相当高比例的青年人在离开普通教育系统后进入大公司的内部劳动力市场，随后接受一系列密集的技能培训，公司里提供工作轮岗安排，公司内部培训中心与职业学校提供脱产培训课程。第三种模式是瑞典或法国的中央集权主义模式。其特点是企业参与程度低而政府责任高。为了促进低学历的青年人融入教育和劳动力市场，公共政策制定者致力于支持职业教育与培训作为学术性高等教育的可行替代品。在瑞典，高水平的政府责任也表现为积极劳动力市场政策和继续培训与职前教育的系统性整合。为了促进教育流动，职业教育培训完全被整合入普通教育系统，这个系统允许和鼓励具有职业教育文凭者继续接受高等教育。第四种模式就是德国的集体主义模式。它的特点是公司对培训的高度参与和国家对支持职业培训的高度承诺融合在一起。与其他国家相比，德国公司承担了相当可观的职前教育培训成本，企业雇主协会和工会在集体培训系统的管理和改革中发挥着重要作用。另外，众所周知，这种模式最重要的特点是职业教育和培训不只

发生在学校，也在公司中进行。

从比较的角度看，我国正在发生的职业教育变革是十分有趣的观察对象。第一，从政策层面来讲，当前建设现代职业教育体系、整合中高职、力图以应用型大学作为职业教育体系的顶端等政策具有明显的以教育行政系统为主导、以加强政府负责为基础的集权主义倾向。第二，在现实中，我们往往可以找到分割主义和自由主义的技能模式在提高我国劳动力素质方面发挥着重要作用的例证。在大量享有稳定的市场地位、员工流动性较低、资金较为充裕的大企业，其中往往有十分完善和发达的企业内部培训系统，有着浓厚的“分割主义模式”的痕迹。而在人员流动性较高、个人技能投资回报较高的行业，从业者往往通过正规教育系统之外的社会培训机构获取个人技能提高的机会，例如 IT 培训公司、厨师培训学校、美容美发培训机构。第三，在关于我国职业教育发展的理想愿景的话语体系中，对于“集体主义模式”的尊崇却又占据了主导地位。人们常常忽视这种模式所需要的系统性的政治和经济制度的支持条件，例如企业集体行动的制度支持体系、国家与企业联盟之间较为稳定的协调机制等等。

我们认为，上述刻画的四种模式并存的既成格局可能具有一定的惯性，也就是说在短时间内解决当前我国中职教育发展中的几个突出矛盾具有很大的挑战性，这包括：

1. 单个企业职业教育投入的外部性与企业集体行动的组织与机制发育不良。企业集体行动的组织与机制发育不良的典型表现是行业协会发育不良。毕业生就业的流动性导致单个企业职业教育投入存在外部性，企业缺乏投入职业教育的积极性。当行业协会对于企业有一定约束力，且能够与政府进行相互制约的谈判时，家庭、企业、政府三者之间稳定、制度化的成本分担机制就会形成。典型的成功案例就是德国的双元制模式。但是，当前我国行业协会的发育不良，使得企业投入积极性不足的问题难以解决。

2. 中央政府与教育行政系统的压力和地方政府及其他重要行动者的意愿不协调。中央政府制定的目标，从全国来看是恰当的，符合社会经济发展的需求，但是却不一定与地方政府的意愿相一致。不同的地区有着不同的区域禀赋，形成了不同的中职教育发展模式，导致了迥异的职业教育支出偏好。同样的免费政策，在形成了就业前教育模式的东部沿海某县，执行中未打折扣；而在相邻的以升学

教育为主的某调研县，免费补助挤占了其他原本投入中职教育的经费。单纯依靠中央的行政压力以及中央财政的资金诱导依然无法充分调动地方财政的积极性。

值得关注的是，由于实训设备、耗材、师资等方面的客观要求，职业教育办学成本要明显高于普通教育。然而，中职学生普遍来自农村和城市低收入家庭，缺乏政策影响力，无法形成对地方政府投入职业教育的社会压力。当本地产业的政策影响力足够强、就业岗位和学生需求相匹配、形成了面向本地产业就业的职业技能教育模式时，地方政府的职业教育投入或能满足需求；当本地产业就业岗位和学生需求不一致、中职学生流向外地就业时，地方政府职业教育投入往往是不足的。

另外，教育行政系统主导的职业教育发展与改革的举措是否能够获得其他重要参与者的积极配合与支持是个关键的问题，这也决定了这些举措的最终有效性。例如，我们已经可以观察到，在教育体系内，对于财政资金采取的行政化分配方式与产业升级的市场化导向是存在矛盾的。学校的行政级别越高、行政隶属关系越靠近体制内、规模越大，就越容易得到财政资金的支持。强调产出因素的重要性已经成为全球职业教育财政研究领域的普遍认识。目前我国的财政资金分配方式，缺乏基于市场视角的绩效拨款因子。

二、主要的政策建议

第一，形成企业对于职业教育的投入机制是改革的重点。

当地方政府职业教育供给动力来源于本地产业转型升级需要或招商引资的竞争压力时，地方政府就会有意愿加大职业教育投入、培养职业技能人才。此时，地方职业教育供给会与产业有着更加密切的联系，对市场需求的反映也更加灵敏。若要扩大职业技能人才的供给，必须思考如何有效地动员这一机制。

针对这个问题，现实中有两种较为典型的对策思路：一是通过专项资金加强示范校建设，学校再利用自身的资源吸引企业的合作。该思路存在一个悖论，财政投入多了，学校也就失去了适应市场的积极性。示范校建设的专项资金在实践中对企业投入的引导效果有限；二是由企业直接投资建设实训基地，再通过专项资金奖补进行激励（例如地方财政建立校企合作专项基金）。然而，这种做法在现实中并没有得到普遍推广，财政和企业投入的实际规模均非常有限。从调查的情况来看，企业投资建设校内实训基地的情况一般发生在办学质量较好的学校。

而且在多数情况下，实训基地在运转中不仅为学生提供实训机会，还直接生产合格质量的成品为企业赚取利润。

面对上述情况，中央或地方财政通过传统的生均经费拨款和专项资金奖补的政策工具推动职业教育投入的办法存在诸多局限，难以达到推动产业结构转型升级的政策目标。相比之下，通过适度的税收政策来调动地方财政和企业的积极性，例如税收扣减，或许是更加有效的办法，更有可能瞄准现实需求，在短期内推动校企合作的快速发展。一方面，这些政策可能激励企业直接增加对职业教育的投入力度，比专项资金奖补的办法更加有效率；另一方面，伴随着校企合作的发展，企业和学校之间具备了集体行动的能力，进而能够倒逼地方财政增加投入。

在操作层面，一方面，进一步完善企业对于职业学校的校企合作进行捐资的税收减免机制，适度放宽限制条件；另一方面，对于企业捐资建设的校企合作项目，在经过一定的论证程序后，财政可通过专项资金进行配套支持。这样就可以在加大对职业教育的投入力度的前提下，既充分发挥市场机制的作用，调动企业的积极性，又使得财政增支具有了一定的弹性空间。

第二，更加明确我国技能形成系统的总体框架，具体定位中职学校的功能和作用，给予中职学校市场导向的财政激励。

我们认为，现实的判断是在未来一段时间内，我国技能形成系统中将是四种模式并存：（1）在大量享有稳定的市场地位、员工流动性较低、资金较为充裕的大企业，其中往往有十分完善和发达的企业内部培训系统，“分割主义模式”主导。(2)在人员流动性较高、个人技能投资回报较高的服务业，“自由主义模式”主导，从业者往往可以通过正规教育系统之外的社会培训机构获取个人技能提高的机会。(3）在存在强有力的行业主管部门的领域，例如铁路、邮政，有可能存在进一步完善和推行“集体主义模式”的巨大空间。

从这种角度来看，我国正规教育体系内的职业学校，特别是中职学校，起着不可替代的、十分重要的作用：它们对接的工作岗位、行业和企业可能确实就将是个人收入较低的岗位包括“3D”岗位、员工流动性较高的行业和产品附加值较低而利润微薄无力进行内部培训的企业特别是中小企业。我们往往持批评态度对待的这些学校的特征也许正是和它们客观形成的社会功能密不可分。从这个意义上来说，当前应该切实建立中职学校的经费支持制度，持之以恒地努力改善它们

的办学质量，同时切实重视绩效因素在拨款体系中的作用。现有的中职财政拨款机制缺乏基于市场维度的绩效因子。在按照学生人头拨款的激励下，中职学校更多考虑的是学生就读意愿和培养成本，较少考虑市场需求。结果是：市场需求并不紧缺的专业大量招生，市场需求较大的部分专业却缺乏供给。可以考虑借鉴国外的相关经验，将所有专业根据市场需求分为几类，给予不同的拨款标准，高需求专业和低需求专业适当拉开差距，并根据劳动力市场供求状况定期调整。

第三，努力建立开放性的职业教育治理框架。

建议在“校企合作”之外增加“政企合作”，提高教育机构与产业企业合作的统筹层次，在省一级建立制度化的由政府、企业行业代表和学校代表组成的职业教育发展委员会，并且使之实权化，将省级统筹的教育费附加的30%切块拨给这一机构，由之决定这一资金的使用和分配。美国马里兰州的做法提供了一个值得借鉴的案例。根据王一丹的介绍，马里兰州的教育局与数百家本州商业和行业伙伴紧密合作，共同创立了“职业集群框架”（Career Cluster Framework, 简称CCF）。职业集群框架根据核心商业功能制定职业途径，职业途径又指导教学计划的发展，从而为学生准备了全方位的就业机会。CTE项目采取积极主动的做法满足企业对劳动力的需求，由此使工商业领导成为教育的合作伙伴。国内已有地方例如广东顺德开始尝试“小管理，大服务”的职业教育治理机制改革，撤销职成科将行政职能归入其他科室，而将发展指导规划职能交给政企校三方共同参与组建的职业教育发展指导委员会。

参考文献：

[1]王一丹.适应变化中的世界：教育的灵活性技能开发与就业能力[M].北京：教育科学出版社，2013.

[2]Busemeyer, M. R., & Trampusch, C. (Eds.). The political economy of collective skill formation. Oxford University Press, 2012:3-40.

上期回顾

2014 年第 5-4 期（总第 93 期）

德国中等职业教育财政支持机制及启示

摘要：德国的中等职业教育模式无疑是世界上最有特色且取得积极成果的模式之一，本文对德国中等职业教育的运作体制、管理体制以及财政支持机制予以评述，以期对我国的中等职业教育提供某种程度的借鉴和参考作用。

本《简报》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。

简报内容仅供参考，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

责任编辑：毕建宏

电　　话：010-6275-9700

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）

传　　真：010-6275-6183