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　　2012 年第 4 期（总第 68 期）

应放缓全面实施中等职业教育免费政策[1]

王 蓉

（2012 年 4 月 26 日）

根据 2009 年《政府工作报告》关于“逐步实行中等职业教育免费，今年先从农村家庭经济困难学生和涉农专业做起”的要求，财政部等四部委经国务院同意于 2009 年 12 月 14 日联合印发了《关于中等职业学校农村家庭经济困难和涉农专业学生免学费工作的意见》（财教[2009]442 号），部署从 2009 年秋季学期起，对中等职业学校农村家庭经济困难学生和涉农专业学生免学费。根据最新的统计数据，目前免学费受益面达到中职学生在校生的 30%左右；与此同时，中职助学金的覆盖面达到 90%左右。

为评估该政策的阶段性实施效果，就 2012 年加大中职财政投入的举措提出建议，研究者分析了教育部提供的管理性数据和自行采集的抽样调查数据，形成如下结论：中职学校的办学行为与办学质量存在诸多不能尽如人意的现象，这影响了中职助学金和部分学生免学费政策效果的达成。针对近期政府可采取的政策

[1] 研究小组成员包括：王蓉、杨钋、罗朴尚、钟未平、周娟、金鑫。本文由王蓉撰写，文责自负。

举措，本报告提出：在中等职业教育的学校布局和管理体系尚不成熟的情况下，目前加大中职的中央财政投入应以诱导地方政府完善学校布局、改革管理体系、提高办学质量为核心目标。换言之，不赞成近期内以实施全面免费为加大中职财政投入的优先选项。

一、政策实施的成效分析

（一）政策目标、瞄准人群及效应机理

中职助学金和部分学生免学费政策具有三个层次的政策目标：（一）这一政策是一个教育扩张政策，针对的是那些如果没有该政策，则在完成义务教育后就不能获得更多教育机会的人群。这一政策使该人群的教育成就有所提高，从而在宏观层面上达成“全面提高国民素质，把我国巨大的人口压力转化为人力资源优势”的目标。（二）这一政策是一个“优化教育结构”的政策，促使普通教育和职业教育均衡发展。（三）这一政策是一个经济政策，即“是推进我国走新型工业化道路，建设社会主义新农村，调整产业结构、促进就业再就业的重大举措”。

该政策的重点瞄准人群包括农村家庭经济困难学生和涉农专业学生两类。这也是该政策被政府称为是“继全部免除城乡义务教育阶段学生学杂费之后，促进教育公平的又一件大事”的原因。

就效应机理来说，该政策企图通过“价格效应”达成既定的政策目标，也就是通过利用财政政策实施免费的中职教育与适当的生活补助，有效降低私人就学成本和教育服务价格，刺激农村初中后学生对于职业教育的需求，增加中等职业学校的生源，达成政府加强中等职业教育发展的目的。

（二）政策成效的初步分析与发现

根据教育部发展规划司的《2010年教育事业统计快讯（11）》，该政策的实施，并没有伴随以中职招生数及其在高中阶段招生总数中所占比例的显著提高。在政策实施后的2010年，全国中等职业教育招生868.1万人，同2009年大体相当（2009年为868.5万人）。分区域来看，东部、西部地区分别比上年增加15.1万人、10.2万人，增幅为4.5%、4.2%，中部地区却比上年减少25.6万人，降幅为8.7%。在同一年，全国普通高中的招生数增长了6万人。有必要指出的是，中职招生数及其

在高中阶段总招生数中的所占比例没有发生显著变化的宏观背景是普通初中的毕业生数总体呈下降趋势，即从2009年的1,795万人下降到了2010年的1,749万人。

表 1　2005-2010 年全国及分区域中等职业教育招生情况

地区	2005 年	2006 年	2007 年	2008 年	2009 年	2010 年
招生规模（万人）						
全国	655.7	747.8	810.5	812.1	868.5	868.1
东部	279.8	301.3	311.7	310.3	332.3	347.4
中部	224.5	257.2	278.5	274.0	293.7	268.1
西部	151.4	189.3	220.3	227.9	242.5	252.7
比上年增长（%）						
全国	15.8	14.1	8.4	0.2	6.9	0.0
东部	9.6	7.7	3.5	-0.5	7.1	4.5
中部	21.1	14.6	8.3	-1.6	7.2	-8.7
西部	20.6	25.1	16.3	3.4	6.4	4.2

数据来源：教育部发展规划司《2010年教育事业统计快讯（11）》，表1。

表 2　2000-2010 年全国普通高中、中职学校在校生与招生数情况（单位：万人）

年			2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
普通高中	在校生数		1201	1405	1684	1965	2220	2409	2514	2522	2476	2434	2427
	招生数		473	558	677	752	822	878	871	840	837	830	836
中等职业教育	在校生数	合计	1213	1165	1191	1257	1409	1600	1810	1987	2087	2195	2239
		普通中专	490	458	456	502	554	630	726	782	817	840	878
		成人中专	169	189	153	105	103	113	108	113	121	161	212
		职业高中	415	383	428	456	517	582	656	725	750	778	726
		技工学校	140	135	153	193	235	275	321	367	399	415	422
	招生数	合计	387	400	474	516	566	656	748	810	812	869	870
		普通中专	133	128	155	184	204	241	279	297	304	312	317
		成人中专	53	62	58	43	40	48	46	52	56	87	116
		职业高中	150	155	187	197	213	248	288	302	291	313	279
		技工学校	50	55	73	92	110	118	135	159	162	157	159
普通初中	毕业生数		1607	1707	1880	1996	2070	2107	2062	1957	1863	1795	1749

数据来源：2000-2010年《中国教育统计年鉴》。

注：因为四舍五入，合计数不一定等于各分项数字之和。

教育部的《2010年教育事业统计快讯（11）》还提供了各年中职的毕业生数，如表3。

表3　2005-2010年全国及分区域中等职业教育毕业生情况

地区	2005 年	2006 年	2007 年	2008 年	2009 年	2010 年
毕业生规模（万人）						
全国	418.2	479.1	531.5	580.7	625.2	659.2
东部	188.3	212.0	228.7	243.9	260.9	262.7
中部	135.2	162.0	186.7	205.6	219.2	237.9
西部	94.7	105.1	116.1	131.2	145.1	158.7
比上年增长（%）						
全国	16.4	14.6	10.9	9.3	7.7	5.4
东部	13.6	12.5	7.9	6.6	7.0	0.7
中部	22.6	19.9	15.2	10.1	6.7	8.5
西部	13.9	10.9	10.5	13.0	10.6	9.4

数据来源：《2010年教育事业统计快讯（11）》，表3.

鉴于无公开的中职流失率统计数据，研究者根据表1和表3计算了中职学生三年流失率。以2005年入学的年级为例，该年级应于2008年毕业，因此以2005年招生数减去2008年毕业生数为其三年流失人数，再除以2005年招生数为其流失率。按照这一计算方法（结果见表4），中职流失率逐年攀升，特别是西部地区的流失率从2005年级的13.3%迅速攀升到2007年级的28%。

表 4　2005-2007 年入学的中等职业教育学生三年流失率

地区	2005 年入学学生	2006 年入学学生	2007 年入学学生
流失学生数（万人）			
全国	75.0	122.6	151.3
东部	35.9	40.4	49.0
中部	18.9	38.0	40.6
西部	20.2	44.2	61.6
流失率 （%）			
全国	11.4	16.4	18.7
东部	12.8	13.4	15.7
中部	8.4	14.8	14.6
西部	13.3	23.3	28.0

研究者又使用2010年和2011年的分年级在校生数测算了2010级学生（2010年入学学生）和2009级学生（2009年入学学生，也即2010年二年级学生）年度流失率。以2010级学生为例，该级学生在2010年为一年级学生，在2011年为二年级学

生，因此以后者减去前者为该级学生在2010年至2011年期间的年度流失人数，再除以2010年的基数为其流失率。如表5所示，全国教育部门中职学校的2010级学生在2010－2011年期间总共流失了88万人，流失率达到13.82%。各省的该比率可能受到学生在省份之间转学因素的影响;但是,全国性的数据仍具较强的揭示性。

表5 全国教育部门办中等职业学校学生流失情况测算表

2010年一年级学生流失数与流失率				2010年二年级学生流失数与流失率			
流失数（人）	流失率	2010年一年级在校生数（人）	2011年二年级在校生数（人）	流失数（人）	流失率	2010年二年级在校生数（人）	2011年三年级在校生数（人）
880933	13.82%	6372319	5491386	679010	13.08%	5192141	4513131

表6 全国劳动部门办中等职业学校学生流失情况测算表

2010年一年级学生流失数与流失率				2010年二年级学生流失数与流失率			
流失数（人）	流失率	2010年一年级在校生数（人）	2011年二年级在校生数（人）	流失数（人）	流失率	2010年二年级在校生数（人）	2011年三年级在校生数（人）
81780	5.67%	1442128	1360348	392996	27.83%	1412193	1019197

导致上述结果的原因可能有三:第一,年度之间的数据统计口径可能不一致,基础数据的准确性值得怀疑。第二，来自基层的“虚报冒领”行为可能是一个重要因素。第三，学校中确实普遍存在严重的学生流失现象。

关于第三点,有必要指出的是,目前已经有诸多学者和第一线实践者认识到,流生问题已成为严重影响和制约中职学校发展的重要因素之一。《职业教育研究》载高慎淼文《中职流生问题的原因与对策研究》[2]指出，根据文章作者在第一线实践的观察，流生现象呈现以下几个特点：（1）流失时间集中。多发生在第一学期的期中和寒假之后。（2）专业、年级、班级集中。在流失的学生中，90%为一年级学生，毕业班学生的流失率几乎为零，流生往往发生在某个专业某几个班级。（3）流失比例高。学校整体年流失率在15%左右，个别专业年流失率达到20%～30%，甚至更高。这些来自第一线的观察，与我们对于宏观数据的部分分析结果是可互相印证的。

辍学率的统计在我国一向是极其重要且敏感的话题。笔者在此冒天下之大不

[2] 高慎淼.中职流生问题的原因与对策研究[J].职业教育研究,2011(11).

匙而分享上述这一粗口径的、不完全符合严谨标准的辍学率测算结果，就在于期待这一问题能够引起高度的重视，期待来自政府部门的批判和纠错，并借此促使权威性的统计数据的公开。

财教[2009]442 号文件明确部署了中央财政支持东部和中部的中职学校吸纳中西部生源的举措。表 7—8 显示，仅从宏观数据来看，对于教育部门学校来说，东部学校吸纳的中部和西部生源所占比例在 2010—2011 年甚至有所下降。这一研究需要采用更加微观的数据（例如县级数据）和农村生源数据进行更加深入和严谨的补充分析。

表 7　2010-2011 年教育部门办中等职业学校学生来源构成

		2010			2011		
	合计	东部	中部	西部	东部	中部	西部
合计	100.00%	28.94%	40.21%	30.85%	31.80%	37.73%	30.47%
东部	100.00%	91.46%	5.53%	3.01%	93.16%	4.46%	2.38%
中部	100.00%	1.22%	95.01%	3.77%	1.20%	94.64%	4.16%
西部	100.00%	0.77%	0.95%	98.29%	0.35%	0.98%	98.68%

数据来源：教育部内部数据。

表 8　2010-2011 年劳动部门办中等职业学校学生来源构成

		2010			2011		
	合计	东部	中部	西部	东部	中部	西部
合计	100.00%	37.18%	39.33%	23.49%	36.76%	39.07%	24.18%
东部	100.00%	83.59%	9.91%	6.50%	83.78%	10.44%	5.78%
中部	100.00%	1.28%	96.45%	2.27%	1.73%	95.97%	2.30%
西部	100.00%	0.65%	3.73%	95.62%	0.66%	3.72%	95.62%

数据来源：教育部内部数据。

注：东部、中部和西部的划分标准为：东部（9）：北京、上海、天津、福建、广东、江苏、辽宁、山东、浙江，另加上大连、宁波、厦门、青岛、深圳；中部（10）：安徽、河南、黑龙江、湖北、湖南、吉林、江西、山西、海南、河北，另加上黑龙江农垦；西部（12）：甘肃、广西、贵州、内蒙古、宁夏、青海、陕西、四川、西藏、新疆（南疆三地州、兵团、其他地区）、云南、重庆。

二、政策成效的影响因素分析

中职助学金和部分学生免学费政策，作为一个教育扩张政策、一个优化教育结构的政策和一个促进就业和产业结构调整的经济政策，其成效的影响因素有三个方面：政策实施的宏观背景、教育体系内部的自身问题和政策设计本身的问题。

（一）宏观背景因素

首先，政策实施的宏观背景并不有利于该政策的成功。近年来我国高中阶段适龄人口处于下降的趋势，普通初中毕业生数在过去几年中急剧下降，在此背景下，中职的助学金和部分学生免学费政策作为一个教育扩张政策的阶段性效应必将受到影响。

其次，我国高等教育在过去十年中的高速发展，也间接影响了人们高中阶段的教育选择。正如 OECD 于 2009 年发布的《为工作而学习》报告所指出的，在各国，高等教育的扩张损害了以学校为基础的中等职业教育并不是偶然的现象。例如："在韩国，四分之三的高中阶段职业教育学生最终进入了第三级教育，对于设置这些将学生直接输送进劳动力市场的项目的合理性形成了挑战。"

再次，最根本的原因在于，劳动力市场的特点在很大程度上与职业教育的发展密切相关。从国际比较的视角来看，那些在正规教育体系内具有较强的职业教育机构的国家往往都是劳动力市场受到政府高度监管的国家。在这些国家中，最低工资立法、集体化的工资磋商制度和完善的劳动者权益保护制度使得企业聘用和解雇新员工的成本高昂。在这种情况下，雇主不愿意聘用没有受过训练的员工，因此也愿意参与甚至投资国民教育体系内外的职业教育和培训（OECD，2009）。从这个角度来说，相对而言，我国目前劳动力市场的特点，并不完全有利于一个在正规教育体系之内、以公共财政为保障的职业教育体系的发展。我们不能动辄谈论效仿某国经验而罔顾其背后的政治、经济与社会特别是劳动力市场制度的支持性因素。

（二）教育体系因素

政府对中职学校的监管"退位"和"缺位"，导致了中职学校在专业设置、招生、质量规格等方面的系统性的行为失范，影响了这些学校对于学生和家长的吸引力，这是政策失灵的主要原因。

《职业教育研究》载吴仲平文《中职学校不规范办学行为分析及对策》提出，中职学校不规范办学行为的表现有三个方面：（1）不顾教育形象，招生工作不择手段。（2）不论办学条件，专业设置随心所欲。（3）不讲质量规格，毕业文凭随意发放。"中职教育是国民教育序列中的正规学历教育，其学制年限、专业

设置、课程体系、课程纲要等都有相应的规定或指导意见，但许多中职学校并不是努力执行，而是‘我行我素’，甚至想怎么干就怎么干。在学制年限上，虽说是修业期三年，其中在校学习两年，但在校学习一年、一年半就以‘顶岗实习’送出就业的却不少见；在课程设置、课时安排、教学内容及要求上，往往是专业类课程能开就开，文化基础及德育类课程想减就减，且无论学生课程考核合格与否，只要上学费用交清了，毕业证是一定要发放的。更有甚者变相‘卖’文凭，即联络短期职业培训学校，动员其学员注册本校中职学籍，只要这些职业培训学校代收代交了‘协议’费用，其学员也可领到中职学校颁发的毕业证书。”[3]

中职学校上述不规范办学行为的重要原因是中央政策放开之后的地方监管的退位和缺位。国务院分别于2002年、2005年两次召开全国职业教育工作会议，做出了大力发展职业教育的决定，教育部为落实第一次全国职业教育工作会议的精神时发文指出：“要进一步扩大中等职业学校的招生自主权。允许中等职业学校招收应、往届初中和高中毕业生及具有同等学力的人员入学；允许中等职业学校根据市场需求和自身办学条件自行确定招生专业和规模；允许中等职业学校根据用工单位的需求，调整教学内容、学习方式和学习时间。”这个文件出台的目的在于通过扩大中职学校的办学自主权，促进中职教育又快又好地发展。但是，随着中央教育部门对扩招的任务和要求越来越高，地方主管行政部门基本放弃了对中职学校招生与办学的监管，于是，“一放就乱”的混乱局面也就逐渐形成。[4]正如吴仲平文中所指出的：“如此这般不讲质量规格，我们不禁惊叹：中职学校是国民教育序列中的正规学历教育学校，还是文凭交易所、职业中介所？”[5]这直接导致中职助学金和部分学生免学费政策的政策效应受到影响。

（三）政策设计因素

就效应机理来说，该政策企图通过“价格效应”达成既定的政策目标，也就是通过利用财政政策实施免费的中职教育与适当的生活补助，有效降低私人就学成本和教育服务价格，刺激农村初中后学生对于职业教育的需求，增加中等职业学校的生源，达成政府加强中等职业教育发展的目的。该效应机理的假设前提是：

[3] 吴仲平.中职学校不规范办学行为分析及对策[J].职业教育研究,2011(2).
[4] 康伟强. 中等职业学校招生财务舞弊浅析[J]. 管理技巧, 2009(10).
[5] 吴仲平.中职学校不规范办学行为分析及对策[J].职业教育研究,2011(2).

就学的价格因素是初中毕业生选择上中职还是普通高中的重要因素；对于农村家庭经济困难学生来说，其对中职教育的需求弹性足够高。

目前看来，上述的两个假设前提都存在问题。首先，从逻辑上说，初中毕业生共有三个去向：一是就读普通高中，二是就读中职学校，三是辍学进入劳动力市场。在三者之中的选择，学生和家长需权衡收益和成本两方面的因素，而成本又包括直接成本（学费等）和机会成本（如果不上学而选择进入劳动力市场的所得收入）。中职质量较低导致家长和学生对于其收益的估计偏低；与此同时，学生们不读中职而直接就业所得的收入（也就是机会成本）是不容忽视的一个决定性因素。在这种情况下，需求价格弹性较低，政府努力降低直接成本的举措并不见得能有效激励需求。

其次，诸多研究发现，就学的价格因素并不是初中毕业生选择上中职还是普通高中的关键因素。绝大多数学生就读中职学校，并不是冲着“经济资助”，而主要是学业基础等其他非经济方面的原因。北京大学中国教育财政科学研究所课题组于2008年4月—2009年12月在西部某省四十一个国家级贫困县进行了初中生就学意愿调查、并在随后进行了实际就学选择的跟踪调查。研究发现，学习成绩是影响学生分流意向和教育选择的最重要的原因。陈胜祥对“农村中职免费政策失灵”的问题也进行了剖析。他提出：该免费政策在实施的过程中有效达成了“资助涉农专业”的预期目标，但却在“促进中职招生”和“资助贫困学生”两个目标维度上存在严重失灵。根据他的调查，经济因素确实并不是人们教育种类选择的主要原因。其次，免费政策并不能帮助中职教育提升吸引力，以挫败普通高中教育对生源的竞争优势，但它却成为各中职学校之间争夺生源不得不采用的手段。只要某地区有一所中职学校利用了该政策的资助手段招生，则其他中职学校只有群起仿效而别无他途。[6]

三、政策建议

在我国人口红利即将消失的背景下，大力发展职业教育的必要性毋庸置疑，加大财政投入是为达到该政策目标的基本保障。

[6] 陈胜祥.农村中职免费政策失灵：表现、成因与对策——基于浙、赣、青三省的调查[J],教育科学.2011,(27)5.

但是，上述的分析表明，当前的核心要务是提高中职的办学质量，提高中职教育的私人收益率，并使家长和学生建立对中职教育的较全面认识，如此才能够真正达成发展中职的政策目标。单纯靠降低私人教育成本的举措，包括免除学费，并不一定是有效的激励机制。中职教育当前的突出问题是学校布局和管理体系这些基本性的问题还没有得到解决，基本制度不健全，因此应该采取循序渐进的发展策略。我国政府在其他教育层级的发展过程中积累了丰富的经验可供借鉴。例如，农村义务教育是在经历了十余年的中央政府强力投入与干预之后才实施了全面免费教育。在“九五”期间，中央政府通过“国家贫困地区义务教育工程”等项目引导贫困地区优先解决“有学上”的问题，以基建、课桌凳、设备图书配备等硬件投入为重点，以县为单位、紧密结合实现“两基”的政策目标综合监测项目成效，从而加速了义务教育的学校布点和管理体系的制度完善。至 2000 年底，我国基本实现了“普九”达标的政策目标。在“十五”期间，中央政府通过专项加大了教师培训等软件建设力度，提高办学质量；与此同时加大了资助贫困学生的力度，实施了“两免一补”，降低学生的私人教育成本，在其中逐步建立服务于贫困学生的瞄准机制和相关管理体系。在此基础上，在农村税费改革的大背景下，2005 年底始有“农村义务教育经费保障机制改革”政策的出台，及在此基础上的免费义务教育的全面实施。可以说，前期十余年的政策努力是免费义务教育政策能够顺利实施的基础。

针对中职的近期政策措施，建议急迫需要改变当前政府对中职的监管退位和缺位的局面，应以全面审视和建设中职的管理体系为抓手，在近期以全面启动中职的政府监管制度建设和学校能力建设为工作重点。在建立这一共识的前提下，加大财政投入，为上述中职监管制度建设和能力建设提供保障基础，建立健全中职财政拨款制度体系；换言之，不赞成近期内加大中职财政投入以全面实施免费中职教育为优先选项。

（一）改革与完善中等职业教育管理体制

从改革管理体制入手，解决当前职业学校布局混乱、办学质量低下、校企合作薄弱等诸多问题。当前中职的管理体制与义务教育管理体制接近，未来应使中等职业的管理体制向高等职业教育的管理体制靠拢。

我们认同这样的观点，就是应该叫停“以县为主”大办中等职业教育的“一

刀切”的政策。根据申家龙的文章，从中国职业教育与成人教育网2010 年1月4日提供的原始数据来看，2009 年中职招生中的农业户籍生源比例已达83.82%，绝大部分职业学校中的绝大部分学生是农村生源。城市职业学校与县域职业学校生源争夺不可避免，由于县域职业学校具有行政管辖的优势，对城市职业学校招生限制不是个别现象。城市中的技工学校和普通中专学校无论是办学硬件设施还是师资条件都远远好于农村职业学校，即使是县城的重点职业学校办学条件都是相对薄弱的，尤其是中西部地区。由于县域对城市职业学校招生的限制，生源倒置现象不可避免。[7]

中等职业教育的布局，原则上应该以产业布局为依托，当前这种按照行政区划、并且主要依托农村县级政府进行管理和布局的做法无疑是有问题的。未来的管理体制调整，在那些地市政府主办高等职业教育的省份，可以实施“以地市为主”的中等职业教育管理体制；在那些企业、行业主办高职高专院校具有较大影响力的省份，也应加大对企业、行业举办和管理中职学校的激励，形成职业学校组群式发展的格局。

（二）改监管“缺位”为监管“到位”，加速管理制度建设

第一，政府应加强统筹，建立明确有序的招生制度。坚持中职学校“开门办学”的原则，为非初中应届毕业生建立单独的、完善的招生和毕业制度。建立“宽进严出”的相关管理制度。为此，建议细分中职的功能，即补习教育、职业教育、成人教育、普职融通教育[8]和升学教育。在坚持“开门办学”原则和坚持有质量办学原则的过程中，政府应要求中职在内部建立分化学生的更加精细化的教育服务。所有入学者被期待具有一定的知识和技能基础，对于不具备者，学校另辟补习教育的服务，作为这些学生进入正轨的职业教育课程的准备。调查表明，有很高比例的中职学生虽然接受了九年制义务教育，但实际上并没有达到初中毕业生的知识水平，综合素质较差，学习中职文化课有难度。将这些学生培养成才是中职学校的重要使命。

第二，政府应建立中职的质量规格标准制度。按照专业逐一建立综合考虑学生的一般性知识和技能与学生的专业技能的毕业测试制度。特别是，必须重视中

[7] 申家龙.中等职业学校布局调整是一个需要迫切解决的问题[J].职业技术教育,2011(27).

[8] 江苏省南京市的“促进高中教育优质特色多样化发展试验”国家教育体制改革项目设计实施了“立足于普职融通、构建人才成长立交桥”的方案。

职学生的一般性知识和技能的训练，为他们成为终身学习者打好基础，为避免中职教育牺牲学生的长远发展前途而采取措施。

第三，为促进中职教育有序发展，对于今后学校增设专业，应恢复必要的申报、评估和审批制度，由地市州一级中职教育行政主管部门统一把关，切实杜绝盲目的无条件的开办新专业、上新项目以及重复建设。

第四，政府应完善中职学校的常规性和选优性的学校评估制度。研究者在田野调查中甚至屡屡发现一个学校几块牌子的现象。个别学校难以维持、由此套取财政资金的嫌疑性并不是不存在。针对目前中职教育“鱼龙混杂”的办学局面，建议有关部门对辖区内的所有各级各类中职学校进行全面的清理整顿，对那些办学条件不具备、办学规模小、办学水平明显低下的学校，该停的停，该撤的撤，该并的并，全面整合中职教育资源。

（三）为改善中职办学质量提供有力的财政保障基础

就效应机理来说，前期的政策企图通过“价格效应”，利用财政政策实施免费的中职教育与适当的生活补助，有效降低私人就学成本和教育服务价格，刺激农村初中后学生对于职业教育的需求，增加中等职业学校的生源，达成政府加强中等职业教育发展的目的。但是，分析表明，在中职办学质量差强人意，学生和家长及雇主对于这一教育服务及其提供者认同感很低时，单纯靠政府降低服务价格并不能有效刺激需求。如果实施完全免费的中职教育，其效应机理与助学金和部分学生免费政策是一样的，也必将遭遇到同样的“失灵”问题。

鉴于此，建议在加大中职财政投入的总的方针指导下，继续实施现有的助学金和部分学生免学费政策不变，但放缓在全国全面实施免费政策；**与此同时，将新增财政投入全部用于提高中职办学质量这一政策目标上。**就相关机制的具体设计而言：（一）在近期内，建立原则上覆盖所有学校的绩效拨款制度，以此作为加大中职学校财政投入的切入口。应该迅速建立中职学校绩效考评制度，必须将辍学率、毕业生质量测试结果等作为重点，据此分配该项资金。（二）从较优学校做起，试验建立符合中职特点的预算拨款制度。在评优等质量保障机制及其他中职监管制度完善的基础上，在中职学校布局调整完成的基础上，建立面向所有中职的、以生均综合定额为基础的稳定的拨款制度，使中职的办学条件普遍得以改善，逐步提高中职教师的收入水平和中职的公用经费保障水平。（三）坚持“地

方为主、中央引导”的财政责任分担原则。

上期回顾

2012 年第 3 期（总第 67 期）

关于改革我国研究生教育投入体制机制的政策建议报告

摘要：研究生教育作为高等教育的最高层次，担负着培养拔尖创新人才、创造高水平科研成果、提供一流社会服务的重任。针对当前我国研究生教育的投入体制机制不甚完善这一现状，本文首先探讨了在全球视野下，研究生教育具有不同于本科教育的几个方面的特点，然后提出了我国研究生教育投入体制机制的建立和完善应该考虑的突出问题与政策目标，并对可能的政策设计方案进行了初步讨论。

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**：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
北京大学教育学院大楼 413 室（100871）　　**传　　真**：010-6275-6183