北京大学
中国教育财政科学研究所

简　报

2007 年第 3 期（总第 13 期）　　2007 年 4 月 24 日

主　题：

- 职业教育与培训的财政问题

关键词：

- 职业教育与培训　教育财政

摘　要：

本期简报为 Norton Grubb 教授于 2006 年 11 月为经济合作与发展组织(OECD)所作《职业教育与培训综述》之节选。共分为六个部分：（一）资金的直接来源：个人、政府和雇主；（二）隐性成本：税收支出和福利国家的补贴；（三）贷款筹资；（四）资助设备、供给以及实习：职业教育与培训中较高的成本；（五）基于动机的或与产出相关的资助；（六）学券制资助。

职业教育与培训综述*（节选）

W. Norton Grubb 美国加州大学伯克利分校 教育学院 教授

4. 职业教育与培训的财政问题

按照惯例，职业教育与培训的分析任务之一是确定资金的来源，这也是经合组织分析评论的一部分。然而，传统的资金分析也会带来这样的“理论”或概念的问题：谁该为职业教育与培训（或其他教育形式）出资（请参见 4.1）。此外还有一些关于其他资金来源的问题，如税收支出、福利国家的补贴以及贷款（请参见 4.2 和 4.3）。与通识教育相比，职业教育与培训通常在材料、设备和工作实习方面具有较高的成本（请参见 4.4 和 4.5）。最后，4.6 和 4.7 列举了职业教育与培训筹资的一些新方法。

4.1 资金的直接来源：个人、政府和雇主

传统的资金分析——例如，在欧洲职业培训开发研究中心（CEDEFOP）所有的国家职业教育与培训体系分析中——描述了职业教育与培训体系中来自政府补贴的资金数额以及来自个体或学生学费（特别是中学后项目）的资金数额。一个国家设有专门职业教育与培训机构，职业教育支出很容易计算。一个国家设有综合性的职业教

---

* 译者：戴芳 黄琳 北京大学教育学院教育经济与管理系 硕士研究生

校对：林林 郭楠 北京大学中国教育财政科学研究所 科研助理

育机构，把职业教育与培训的支出从通识教育中区分开来，其假设前提就很复杂和不确定。而来自雇主的资金赞助更难评估，有些表现为税收（如前面提到的征税资助体系），有些表现为供应的材料或设备；有些表现为提供工作实习机会，包括双重体制下的实习。因此，可以评估某些组成部分，描述另一些组成部分，但是对职业教育与培训的全部直接资金进行估价还是很难。

然而，比精确评估全部的支出更加重要的是要了解筹资基本观念。在一些国家中——斯堪的纳维亚国家（译者注：包括挪威、瑞典、丹麦）是很典型的例子——对学生实行免费教育的观念是如此地深入人心，以至于增加学费的提议一经提出就立即被否决掉了；这就可能造成不公平，如果来自高收入家庭的学生更可能继续接受教育以及更高的补助，需要的政府资金就更多。有些国家则更多地采用受益原则——即谁受益谁就来资助教育，学生或其家长缴纳更多的学费，（双重体制中）公司负责实习。能否正确计算收益比例——即政府、学生和雇主所承担的费用份额是否恰好反映出他们的收益——是接下来要讨论的问题，依据政府补贴，制定学费和雇主承担的部分。i与此相关的论题是学费水平是否过高阻碍学生入学，特别是那些低收入的学生——可能带来公平问题。当然，通常的办法是增加学费，然后为低收入学生给予学费补助；这又带来另一个问题，国家是否也对职业教育与培训项目采用此类学费补助方法。

对于公司的特殊培训和一般培训的比较，Becker（1993）持有不

同的观点，公司应该为其特殊培训或只对公司有用的培训付费；政府或学生应当为所有公司都能受益的一般职业教育与培训付费。这引发一个问题，政府（或学生）是否应该补贴公司的特殊培训；例如在美国，为了推动经济，社区学院通常专门为特定的雇主提供培训——接受资助的公司为该地区带来更多就业职位或收入。这就意味着应当考察职业教育与培训体系中公司的特殊培训，来确定该由公司支付费用还是给雇主补贴。

4.2 隐性成本：税收支出和福利国家的补贴

正如难以估价职业教育与培训的直接支出一样，还有其他形式的资助很难进行评估。首先是税收支出——补贴给学生或其家庭以及雇主——通过税收体系对纳税人的税收优惠和抵免来实现。这种补贴通常称为税收支出，表现为未征税收而非支出税收（象直接支出那样），这仍然是政府实际承担的成本。经济学家常常不赞成税收支出，因为其数量通常难以知晓，它可能不公平（例如只有高收入的纳税人受益），也可能无效——即参与活动（如在职业教育与培训中注册）的个人受益却没有补贴。然而，税收支出在政治中被广泛使用，因为它们可以在不产生新的税收的前提下对一些活动进行支持。但很多公司特殊培训都属继续培训，所以不在本文献综述范围内。

特定的商业支出可扣除时，税收支出就不引人注意了。有时候，税收支出成为教育政策中不可或缺的工具。例如在美国，希望与终身学习税收抵免明显是ii分别用来支持中学后教育的前两年以及终身

学习。有个问题值得讨论，即其他国家是否也用税收抵免和税收支出来发展职业教育；如果这样，刚好可以检验这类政策的公平性和效率。

考察是否不同国家都有税收支出以及分析其中的受益者，很值得去做。能否准确地评估税收支出，要取决于一国税收主管部门提供数据的可用性。因此，关于职业教育与培训的直接支出，可能会有税收支出相关的定性研究综述。至于税收支出公平性和效率的问题，一些国家中这类问题大量存在，那么文献综述就应该对这类补贴的存在性进行研究。

另一种隐性成本是福利国家的补助。例如，在芬兰不可能计算出政府对中学后教育的总成本，因为都是福利国家投入的房屋补贴、伙食补贴、交通补助、医疗和收入补助金（经合组织，2004）。教育署不了解这些补助的数量，社会福利部门也通常不去计算这些补助，但是正是这些补助使学生接受中学后教育（包括如工艺学校、挪威州立学院以及高等专科学校（Fachochschule）等职业教育与培训机构）。另一种极端做法是，具有小规模市场导向社会福利的国家很少为学生支付中学后职业教育与培训费用。即使无法准确计算这类成本，至少也该描述不同国家的情况及估计其对入学人数的影响。

4.3 贷款筹资

很多国家还培育贷款体系，使学生先借钱支付他们的教育费用以后再偿还。当然，其前提假设是教育可以使学生将来获得更高水平的

知识以有能力偿还贷款。如果收入没有增加——或某些群体的收入没有增加——则它们就不是正确的筹资方式。澳大利亚培育了一套完善的按收入比例偿还的贷款体系，iii但是这套体系只应用于大学而不适用于技术与继续教育学院；英国也仿效澳大利亚，建立按收入比例偿还的贷款体系。美国有一套所有中学后教育（包括社区学院和私立贸易学校）都包含在内的补助贷款体系；但是社区学院和贸易学校学生拖欠贷款的比例很高——特别是当学生发现收入不够偿还贷款时——这个问题始终受到关注。因此贷款筹资的价值就和职业教育与培训在市场中的价值紧密相连，请参见 8.2。

受益资助体系要求把职业教育与培训资金分配给学生、政府和雇主三方收益者，这种体系中，贷款这种机制允许学生从职业教育与培训中获得更高收入，用来支付其职业教育与培训的成本。因此，在完整地核算收入来源时，要通过背景报告和访问来确定职业教育与培训特别是中学后职业教育与培训中的贷款项目的可行性，还有其他一些体制问题，如缺乏贷款途径、还贷问题或拖欠贷款率高等。

4.4 资助设备、供给以及实习：职业教育与培训中较高的成本

通常职业教育与培训比通识教育的成本要高，因为职业教育与培训需要的材料、设备、专门设施，还有工作实习等成本较高。除了商业或零售贸易等行业的职业教育与培训以外，传统行业（如金属加工、汽车修理、商业食品加工）以及“现代”职业（包括采用专门设备的生物技术和医疗工作）显然会受到这种模式的影响。问题是怎样承担

额外的成本。有些国家（如芬兰），相对于通识教育，提高了职业教育与培训项目的补贴率。还有些国家，职业教育与培训项目依赖于雇主的捐赠和共享安排，这种做法依赖于公司的自愿贡献。在双重体制下，雇主需要提供工作实习，州政府则支付学校费用，因此大部分高额成本由雇主承担。

关于国家职业教育与培训体系的第一个问题是如何支付额外成本。很多国家的答案是定性的，而非精确的定量评估。

第二个问题是关于高额成本的影响。特别的额外成本分配都可能产生负面影响。如果通过职业教育与培训高额的学费把成本转嫁到学生身上，那么就可能阻碍学生入学。如果在没有任何补贴的情况下由教育机构支付高额成本，教育机构会根据不同项目的边际成本和边际收益，提供较少的职业教育与培训（或较少的高成本职业教育与培训），和较多的通识教育或低成本职业教育与培训——这种做法则没有取得社会效益。iv（事实上，一些推动新技术的项目，如工程项目、生物技术及新医疗职位等的成本最高。）如果由雇主来支付较高的成本，雇主就会更少参与职业教育与培训或减少其提供的实习岗位数量——这可能就是在双重体制下的国家劳动力短缺的重要原因。因此，高成本相关的结果和负面影响，主要取决于如何把高成本分配给不同的参与者，这是国家财政体制的重要体现。

4.5 基于动机的或与产出相关的资助

有些国家对职业教育与培训采取注重结果的资助体制，以成果决定机构的经费——例如相关职业的就业率或收入水平（Felstead，1998）。在美国和英国短期工作培训项目以及佛罗里达和加利福尼亚的社区学院中已经应用这种体制。资助体制背后的理念是奖励从而激励更好的结果，而对那些绩效低的机构进行惩罚。

虽然这种财政体制很有吸引力，但是实施起来有很多的困难。首先是体制问题：如果对绩效低的机构采取缩减经费的措施，那么他们可能就无法提高水平，对绩效最高的机构增加经费可以提高它们的质量，不同教育机构间的质量差异会越来越大。因此试图减少这种差异的国家——韩国在高中、德国在大学——将避免采取与产出相关的资助体制，而是增加对绩效低的机构的投入使其质量提升。与产出相关的资助体制大多数情况下与利用市场提供职业教育与培训的机制相一致，而不同于 Soskice 描述的制度化方法。

与产出相关的经费体制需要做出一系列正确的决定。其中最显而易见的是应当采取何种方法测量产出或绩效，事实上每种方法都可能产生临时的或负面的刺激效应。例如采用就业率（或相关职业的就业率）来测量，会刺激“削脂效应（creaming）”，或者导致只有最有能力以及准备最充分的人进入培训项目。通常采用实际获得的分数——侧重测试分数的变化而不是水平等级——来规避这个问题，但是却很难计算变化了的项目就业概率v。以收入为衡量同样会产生类似的负面影响；此外，以就业率或收入来衡量会更多奖励给经济发达地区的

项目，而使经济停滞地区的项目受到惩罚。因此存在地区差异的国家采用与产出相关的资助公式时，也要考虑到衡量地区经济行为。美国的就业培训合作法案（JTPA）项目，采用平均就业成本衡量产出，促使教育机构减少高成本的培训项目；其结果却增加了短期、低成本和无效的培训。每个公式都会产生刺激，很难预测负面的刺激。

此外，与产出相关的资助体制必须决定分配给高产出项目多少额外的资助。如果资助太少，则产生的激励就会很低；如果资助太多，会产生较大的激励，但同时也会刺激教育机构为了展示成绩而对数据进行处理。在就业培训合作法案资助体制中，很多项目这样“加工”就业率，项目开学后的几周，淘汰了一些学生，才正式“录取”学生,；有些项目将转入其他培训项目或参军称为“实习”，有些项目与低盈利企业有关系，这些企业短期雇佣学生做些杂活，项目通过这种形式来创造高就业率的假象。在英格兰也有类似的情况，一些培训与就业委员会（TECs）为了追求高就业率，与大量低盈利企业合作，这些企业实际上把培训项目当作临时工作中介。避免处理数据的一种方法是减少资助，美国田纳西州针对社区学院设立了一项绩效的小额资助，共有 11 条标准——这样可以限制任何一条标准权限过大；这些资助数额很小不值得教育机构隐瞒欺骗，但要保证资助金额对很多学院仍具有吸引力。有很多方法，必须经过仔细斟酌，用来避免与产出相关的资助体制可能带来的负面影响。

经合组织关于职业教育与培训实践的评论，需要考察哪些国家采

取了与产出相关的资助体制，调查具体实施的情况——包括是否产生了负面影响。这些实践可能对部分国家特别重要，但还未引起广泛关注。

4.6 学券制资助

创新的最后一点是在职业教育与培训中设立学券。学券赋予学生（“消费者”）更大的决策权，如果“消费者”选择高质量的教育机构，还会增加培训项目的种类，提高教育质量。这种资助机制还带动教育引入市场机制，对此采用 Soskice 描述的制度化方法的国家更多地采取回避态度。英国采取了该机制作为其教育市场化的一部分，特别是在青少年培训计划中；奥地利实行国家资助的培训账户(Land-funded Bildungskontos)鼓励个人购买不同类型的培训。但其他形式的凭证机制（voucher-like mechanisms）有时却未被普遍认可：有些资助机制中学生获得贷款（包括按收入比例还款的贷款）或补助并可以在任何中学后教育机构中“消费”；有些资助机制中学生免费选择各种大学、技术学院或高等专科学校（Fachhochscule），获得的资助都一样；有些资助机制中学生免费选择国内所有教育机构如福利国家（如芬兰）提供住房和交通补助，支持学生的流动性。所有这些都促进学生（即消费者）选择职业教育与培训。

在采用学券制或凭证机制的国家中，该种机制的效果值得关注。有关学券制影响的文献，特别是英国国家的文献，有很多且有争议，本文不概述这些规模庞大的文献。有些文献主要关注学券制是否增强

了公平性并使低收入（或少数民族）学生进入职业教育与培训，学券制是否增加了学生选择的范围，而并非简单复制现有模式（如Hodkinson等所述，英国的例子），该机制是否有助于正确反映学生的选择，以及学券对教育质量的影响。因此，经合组织评论应根据这些在职业教育与培训中采用学券制或凭证机制的国家内，收集关于这类机制的性质及其影响的资料。

学券机制通常被看作是制度性资助的替代品，它的优点之一是结束了公立教育的垄断，扩大了教育提供的范围。从不同的角度看，学券制又是制度性机制的补充。Gallagher（2003）提到四种资助模式：基于学生需求的资助模式、基于教育机构供给的资助模式；计划（或制度性）方法、市场化方法。这四种模式对于一个多样的教育体系可能都适用。特别是，为建立“强大”的职业教育与培训机构提供足够制度性支持的情况下——即那些相对稳定、目标明确、技术过硬、追求效益又对其“产品”（教育质量）负责的教育机构——信息对称的消费者可以对此做出理性的选择。但是当没有经验的消费者遇到“劣等”的教育供给方时——例如新参与者，或那些更多关注利润而非产品、无情的剥削者——就会带来欺诈和质量低下，就像美国很多私立贸易学校发生的情况一样。由此可知，David Soskice对于职业教育与培训体系的二分法（市场化和制度化的职业教育与培训）准确地描述了各国的情况，但还不是理想体制的解决方案。理想的体制需要政府的干预，建立“强大”的职业教育与培训机构，并建立学生自由选择的机制。

尾注

i 此处的讨论参考了经济学中的最优税收和定价理论。

ii 这里用“表面上”，因为大多数观察家认为希望和终身学习税收抵免是普通中产阶级税收减免的一种形式，而不是真正用来激励教育——把矛头再次指向这些政策的低效率。

iii 传统的贷款必须在教育完成后就开始偿还；按收入比例偿还的贷款是个人的收入达到一定限度后才开始偿还。这就把偿还时间推迟到获得最高收入的时间，而不是强迫个人从收入较低的时候就开始还款。

iv 社会效益通过比较社会收益和社会成本来测量，对教育机构的激励决定于机构收益（额外收入）与机构成本的比例，职业教育与培训具有较高的机构成本。机构计算的结果偶尔会与社会计算结果相同。机构面临使其经济地位最大化的激励——如社区学院，或英格兰的直接拨款公立学校和继续教育学院——通常管理者会对边际收益和边际成本很熟悉。

v 增值评估中采用变化的分数本身很受争议；请参见 2004 年春季《教育与行为统计》专刊，及 Grubb(2006)。

上期回顾

✍ 2007 年第 2 期（总第 12 期）

没有杂草的花园

摘要：佛莱克斯纳于 1930 年在其著作《现代大学论》中表达的高等教育应该坚持一元理想主义的观点，引发了笔者对国内教育产业化的思考。关于政府与市场在教育中扮演的角色。我国“小的非公共部门，大的非公共财政”的现状特点决定了我国学者在呼吁引进市场化机制、照搬西方教育改革之路时要慎之又慎，且分清政府与市场在财政和提供两个维度的区别。同时，本文还从学校和社会背景两方面的因素对教育产业化产生的动因进行了讨论，呼唤更为纯净的公共教育。

✍ 2007 年第 1 期（总第 11 期）

从教育经济学的角度看中国大学的人文建设

下期预告

✍ 2007 年第 4 期 （总第 14 期）

高等教育财政创新（节选）

本期简报翻译节选自世界银行高等教育课题组的负责人 JAMIL SALMI 与世界银行顾问 ARTHUR M.HAUPTMAN 于 2006 年 9 月向世行提交的教育系列第四号工作论文《高等教育财政创新》。

稿件来源：北京大学中国教育财政科学研究所

本期印发：1200 份

相关新闻和资料下载网址：http://ciefr.pku.edu.cn

注：文中引用观点未经本人审校，不代表本所观点。简报内容仅供参考，如需转载须事先征得本所同意，并注明“转载于北京大学中国教育财政科学研究所简报”字样。

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：郭　楠　　**编辑**：郑　莉　　**电　　话**：010-5887-6616

地　　址：北京市 8762 信箱，燕园资源大厦 612 室（100080）　**传　　真**：010-5887-6169