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 5-1 期（总第 93 期）　　2014 年 9 月 1 日

编者按：在过去半年中，北京大学中国教育财政科学研究所中职课题组对全国东中西四个省三十个县市进行了覆盖近百所中职学校的调研，并且对德国、法国、芬兰、日本、韩国、香港等国家和地区的中等职业教育进行了案例研究。从本期简报开始，我们会陆续将课题组的阶段性研究报告予以编发，与各位同仁分享，以促进相关的讨论与交流。

中职课题组阶段性研究报告（一）

探寻中职教育发展背后的逻辑

刘明兴　田志磊*

人们对于我国中等职业教育的现状和发展前景的判断往往存在差异，观点的交锋常常十分激烈。北京大学中国教育财政科学研究所中职课题组在过去半年中，对全国东中西四个省三十个县市进行了覆盖近百所中职学校的调研，研究者不仅见到了紧密结合区域经济发展、有力推动了当地产业升级的中职学校，也见到了

* 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。

人去楼空、奄奄一息的县职教中心；不仅见到了濒临倒闭、毫无生机的民办中职，也见到了欣欣向荣、具有全国影响力的改制中职学校。调研使研究者认识到，中职教育的现状比其他类型和层级的教育都更为复杂。在各地不同的发展环境中，中职学校扮演着多样化的教育功能，形成了不同的发展模式。“知其然”，还要“知其所以然”。要理解纷繁复杂的现状，需要跳出对于中职教育的刻板印象，探寻中职教育发展背后的逻辑。

一、中职教育的供求：逻辑起点

地方政府的中职教育发展意愿来源于三个不同的因素：中央政府考核、本地产业劳动力需求、居民教育需求。

2005 年，国务院《关于大力发展职业教育的决定》中明确提出了“普职比大体相当”和“每个县办好一所职教中心”的政策目标，此后的政策也在不同程度上延续了这一政策目标。教育行政系统据此建立的问责制度，成为地方政府举办和维持中职学校的重要原因。

相比政府“看的见的手”，市场供求这只“看不见的手”在中职教育发展中如何发挥作用，取决于当地政府与产业、企业的关系。一般来说，产业集群、大企业的需求更容易直接影响地方政府的职业教育政策，与招商引资项目相关的用人需求也更容易得到政府的响应，而本地中小企业的劳动力需求则较难直接影响政府决策。老百姓的教育需求一般难以直接影响地方政府的教育供给意愿，但是在激烈的生源竞争中，老百姓的教育需求会通过“用脚投票”机制发挥作用——如果本地中职教育的类型或者质量无法满足老百姓需求，老百姓会选择跨地区就读或者外出务工。在中部某调研省，2013 年中职学生跨省流动占 3%（外省流入该省），地市内跨区县流动（主要是从县域流向地级市市区）占到 40%，跨地市流动占 25%，流动就读占到中职教育的大多数。

上述激励在各地的情况很不相同。例如，在东部地区，本地产业用人需求和居民教育需求是地方政府中职教育供给的“双驱动”。部分县市甚至出现了能够收取“择校费”、录取分数超过普高的中职学校。这样的优质中职学校通常和本地产业紧密联系、在本地劳动力市场上建立了良好声誉，而且本地产业能够提供具有足够吸引力的就业岗位。在中西部地区，中职教育与本地产业的内在联系较

弱，大部分中职毕业生并不在本地就业而是升学或者流向东部沿海或流向内地大中城市，上级政府考核成为中西部中职教育供给更为主要的原因，甚至是相当一部分农业县还有中职学校存在的原因。比如，某国家职业教育改革试验省制定了明晰的规则对各县市职业教育发展进行考核，部分县的职业教育甚至成为“书记工程”。为了承接东部沿海的产业转移，中西部地区的职业教育配套也在改善中，受引资企业要求投入专项资金提升相关专业办学条件的情况并不罕见，企业需求所扮演的角色正逐渐提升。

二、中职教育的两大主要功能

从学生培养目的的角度来说，当前我国中职学校实际上主要具有两大功能，即就业前教育和升学教育，而后者在人们的讨论中往往被忽视。就业前教育的目的是让学生毕业后直接就业，学校给予学生的主要是就业所需要的技能训练；而升学教育的目的是让学生毕业后升入高职甚至是本科院校，学校要让学生为参加相应的升学考试以及未来的课程学习做好准备。

各地中职学校在这两种功能上的侧重是不一样的。办好就业前教育，需要双师型师资、昂贵的实习实训设备、理实一体化的教学环境以及深度的校企合作，成本较高。在用工荒的大背景下，这些毕业生不愁就业；但是，从预期收入、劳动环境、发展前景、社会地位等方面来说，中职毕业生毕竟比不上高等院校的毕业生，这类教育对于经济条件较好的家庭不具有吸引力。

升学教育满足了部分渴望接受高等教育、支付能力有限而又面临当地普通高中学位不足情况的家庭的教育需求。长期以来，中职学生升学的主要渠道是对口高考，一种始于上世纪 80 年代末、为满足中职学校学生深造需要、促进职业教育发展而设立的考试制度。近年来，随着中高职衔接和职业教育立交桥的搭建，中职教育的升学渠道得到了拓展。不过，高校扩招之后，高职高专升学吸引力逐年下滑，本省对口高考的本科指标数量对于升学教育的吸引力有着决定性影响，直接决定提供此类教育服务的中职学校的生存空间。例如，在课题组调研的某省，中职的对口高考本科指标全省超过 2000 人，升学教育因此就成为该省县域中职学校的主要功能。而在另一个调研省，对口高考本科指标不足 200 人，在该省就很少看到以升学教育为主的中职学校。

就各类中职学校来说，中专学校由于办学传统和资源禀赋的优势，一般以就业前教育为主。技工学校的发展很不平衡，在某些地区，技工学校提供着当地质量最高的就业前教育，生源充裕；而在另一些地区，技工学校的全日制学生相对较少，往往依靠短期培训生存。职业高中情况则略为多样，对于上述所说的就业前教育和升学教育功能各有侧重。

撇开各级政府发展中职的政策目标不谈，如果仅仅关注中职学校自身的生存和发展的话，我们看到，在激烈的生源竞争下，一个中职学校生源多不多、是否有活力，与其是否选择了符合自身条件与区域特点的发展模式有重大的关系。办升学教育，受财政投入等因素的影响较小，良好的学校管理是关键，因此中西部地区农业县的中职学校也能够提供高质量的升学教育。与之相比，就业前教育在师资、设备、实习实训、校企合作等多方面都有较高要求，在财政投入不足、其他融资渠道不畅的情况下，中职学校办好就业前教育很不容易。

引用一位调研学校中职校长的话说：“能招来学生的学校就是好学校。”在中职教育生源危机的大背景下，我们将中职学校学生规模视为成功的主要依据。纵览调研县市中的成功案例，区域中职教育发展可分为如下几种模式：升学教育、面向本地的就业前教育、面向外地的就业前教育。下文，笔者将进一步从区域发展的角度探讨其内在规律。

三、区域中职教育发展的四大影响要素

在诸多区域特征中，四个要素起着关键性作用：居民收入、产业特征、财政能力和制度创新。这四个因素并不新鲜，但是不大的差异却可能带来发展模式上的根本不同。

居民收入、产业特征、财政能力都是中职教育发展的外部条件。一般来说，收入越高的家庭，越不愿意孩子接受中职层次的就业教育，对升学教育的需求越高。一个地区中低收入家庭这个群体的大小，决定了中职教育的生源基础。一个地区的产业特征，决定了中职毕业生能否在当地找到较高质量的就业岗位（薪酬和体面程度）。财政能力是制约地方政府中职教育供给的关键，职业技术教育的高成本使得财政能力弱的地区一般无法为公办中职提供充足的条件保障。

在居民收入相对不高、本地产业能提供高质量就业岗位，且地方财力充足又

有较强的支持意愿的地区，才能形成面向本地产业的就业前教育模式。但是，在现实中，上述条件同时具备的情况并不普遍。在中部某省近十个县市的调研中，仅该省经济最发达的县级市形成了这一理想模式；在东部某省五县市的调研中，也仅有一个县属于这一模式。当前的中职教育公共政策，对这一点缺乏足够清晰的认识。

在产业基础和财政能力强的地区，一般来说具备形成就业前教育模式的潜力。但是，如果居民教育需求这个因素缺位的话（也就是当地居民收入较高，不愿意孩子接受职业技术教育），中职学校的就业前教育这个功能也发展不起来。在这种情况下，中职学校需要依靠外地生源来弥补这一缺失。遗憾的是在中职免费政策实施之后，东部一些省份为了减少财政负担，往往缩减了本地优质中职教育对非户籍学生的开放空间，伤害了偏重就业前教育导向的中职学校，甚而使这些学校转向以升学教育为主，这进一步加深了此类地区产业用人需求与中职教育模式之间的矛盾。课题组发现，东部某省的经济发达县市正普遍陷入这一局面，2010-2013 年间跨区域招生规模下降超过 50%，中高职衔接和对口升学比重超过毕业生的 70%，升学教育成为了主要模式。

在产业基础和财政能力薄弱的地区（常见于中西部），受限于办学条件和深度校企合作难以开展等不利因素，中职教育往往难以为继，日益萎缩。生存较好的学校主要提供的是高质量的升学教育。例如，在调研的中部某县职教中心，该校 2013 年二本上线近 200 人，招生数则超过 1000 人。也有一些该类地区的中职学校探索出了面向外地产业的发展策略。如西部某贫困县职教中心，抓住沿海发达地区纺织、焊接专业人才供给不足的机遇，通过稳定的输送合格且留得住的毕业生，使沿海合作企业在该校投入了大量的实习实训设备，在解决设备条件不足以及就业渠道的问题后，近年来招生呈现上升的势头。

调研中，部分地区经历了某些区域特征量变积累而导致中职教育发展模式质变的情况。在西部某个能源化工产业发达县，居民富裕、政府财力充裕，该县中职教育多年来一直是以面向本地产业为主的就业前教育模式，基本实现了普职比大体相当。随着近两年来能源相关产业进入低谷，大型企业的用人需求下滑，员工收入也出现了大幅下滑，越来越多的家庭选择让孩子继续读书，继续升学的人数超过直接就业人数，升学模式成为主流。在另一个调研县，种植业发达，多种

水果享誉全国，政府财力尚可，居民收入较高。该县职教中心为国家改革示范校，早些年一直以面向东南沿海的就业前教育为主（该省对口高考本科指标很少）。不过，随着种植业收益的持续增加，面向沿海地区制造业的就业前教育的吸引力逐渐下滑，学校招生也有所下降。

部分地方政府通过制度创新，特别是通过发展混合所有制，积极克服财政能力和本地产业这些方面的束缚。地方政府所推行的混合所有制改革主要有如下三种情况：（一）直接对公立中职学校进行股份制改造，将控股权让渡给民间资本，地方政府在师资、土地、校舍、运行经费等方面给予一定的支持；（二）用工企业与中职学校以股份合作制的方式，建立特定专业的校企合作实训基地；（三）民办中职学校或者劳动力培训、中介公司与公办学校进行特定专业的联合培养，并以股份合作制的方式分享合作的收益。

通过引入混合所有制改革，部分地区突破了客观条件的制约，在产业基础和财政能力比较薄弱的情况下，实现了以就业前教育为主的中职发展模式。例如，在一个调研的国家级贫困县，地方政府将职教中心控股权让渡给了一个来自东部地区的酒店管理企业，并继续承担公办教师工资甚至是部分运行经费。该企业投入巨资改善了职教中心的办学条件，将县职教中心打造成了面向东部沿海就业的“服务业人才基地”。在另一个国家级贫困县，本地交通运输业发达，对于汽修人才需求较大。但是，政府财力有限，财政投入不足，难以支持一个较高质量的汽修专业。通过和本地民办中职学校进行汽修专业的联合培养，由民办中职学校投入实训基地和实训课程教师，县职教中心和民办中职学校形成了事实上的共生关系——民办机构通过此类合作减低了独立办学的固定成本，公办学校则提高了教学实训水平，办学收益由双方共享。

四、民办和公办中职的四种关系：竞争、共生、差异化生存和改制

近年来，由于整体生源下降、公办中职学校支持力度加大等原因，民办中职教育在全国层面出现滑坡。从学校来看，近几年中职学校减少数的三分之一到一半来源于民办中职；从招生来看，民办中职招生占比从2010年的13%下降到2013

年的10.8%。不过，现实中却也有部分省份的民办中职教育稳中有升，有些地市甚至形成了以民办中职教育为主的局面。

表1 2010-2013年民办中职基本情况

	中职学校招生数（万）			中职学校数（所）		
	全部	民办	占比	全部	民办	占比
2010年	870.42	113.19	13.0%	13872	3123	22.5%
2011年	813.87	95.74	11.8%	13093	2856	21.8%
2012年	754.13	83.75	11.1%	12663	2649	20.9%
2013年	674.76	73.16	10.8%	12262	2482	20.2%

数据来源：历年《教育事业发展统计公报》

民办中职学校在整个中职教育生态系统中起着十分重要的作用，并不只是公办中职教育的补充那么简单。站在区域的视角，民办和公办中职学校之间存在四种关系：竞争、共生、差异化生存、改制[1]。

竞争关系最为常见。在区域特征所决定的发展空间里，双方要么都以就业前教育为主，要么都以升学教育为主，共同竞争本区域内的生源。过去几年，公办中职学校得到了更大的政策支持，民办中职学校普遍在竞争关系中处于劣势。在东部省份某个以升学教育为主的富裕县，政府财力一般，民办中职曾占到半壁江山。由于地方财政需要承担民办中职学校的学生资助经费，地方政府提高了民办中职学校的办学门槛，导致民办中职学校陆续退出。在另一些以就业前教育为主的地区，随着近年来公办中职学校财政投入的大幅增加、办学条件的改善，民办中职渐渐处于下风。不过，调研中也发现了少数地区民办中职教育保持着优势。在西部某经济发达县，本地产业提供一些较高收入的技术工人岗位，而民办学校利用学生培养和就业手段的灵活性掌握了中高端就业岗位资源（尤其是国企就业岗位资源），在面向本地产业提供就业前教育的竞争中，民办学校胜出。

共生关系比较少见，需要进行混合所有制的制度创新，而且需要适宜的社会环境。在共生关系之下，公办学校利用民办学校在政策和资源配置方式上的灵活性，民办学校利用公办学校的校舍、教师、设备等存量资源，从而共同发展。在中部某人口大县，该县两所以就业前教育为主的民办中职学校都和县职教中心进行合作。其中一所无自建校园，在新建成的县职教中心内修建教学楼，约定使用

[1] 严格地讲，改制并不适合与其他三者并列。出于文章结构考虑而归入本节，请读者见谅。不过，公办学校改制是当前民办中职学校的一个重要来源，而且产生了一些棘手的现实问题，需要政策研究者给予足够的重视。

十年后该楼归职教中心所有，而该民办学校的学生则可以使用职教中心的相关设施。另一所学校拥有自建校园，和县职教中心进行部分高成本专业的联合培养，由民办学校投入实训基地和实训课程教师，办学收益双方共享。

差异化生存是指公办和民办学校有着不同的招生对象、学生有着不同的毕业去向，双方之间既无激烈的竞争也无紧密的合作。在西部某个经济发展不错的地级市，民办中职招生规模占到了全市的一半以上，多所民办中职学校已有较大的规模。上规模的民办学校往往在某一个或者几个专业上具备核心竞争力，甚至在全国性的细分劳动力市场上建立了声誉。此外，制造业相关专业培养成本高，民办学校的优势专业往往是服务业相关专业。由于优势专业集中，无法满足本地区学生多元化的专业需求，故民办学校生源来自整个西部甚至是全国，地市以外的生源占大多数；公办中职学校则以地市内生源为主。由于民办和公办之间并不存在激烈的竞争关系，而且能在一定程度上带动郊区城市化进程（民办学校校址大多在城市新区），地方行政部门采取了“无为而治”的态度，并在诸多政策方面提供便利，为其发展提供了宽松的环境。

改制指的是从公办学校改制成民办学校。根据改制的主要原因，又可以分为两种：出于成本考量、出于办学绩效考量。由于历史原因，部分地方政府主管着一些面向本地以及周边地区培养专业性人才的老中专学校，比如医学类中专学校，在长期办学过程中建立了不错的声誉，学校的生源主要来自周边县市。随着中职免费政策的实施，东部省份的补助资金主要由地方政府承担，而这类学校的本地生源比重较低，地方财政缺乏为外地孩子买单的积极性，催生这类公办学校改制为民办。在一些地区，公办学校缺乏充足投入或因机制不灵活而陷入困境，地方政府为了提高办学绩效而推动改制。此时，既有引入外部投资者收购的，也有交由学校原管理层收购的，不过后者主要是在富裕地区出现。

从调研中民办学校的处境来看，与区域内公办中职属于竞争关系的民办中职正大面积陷入困境，只有少数掌握了高质量就业岗位渠道的民办中职发展良好；与区域内公办中职属于差异化生存或共生关系的民办中职生存良好，但是招生市场中信息不对称所带来的巨额招生成本、就业市场中高端就业岗位寡头垄断所带来的效率损失和学生高额就业成本值得关注；改制的学校则比较复杂，调研中的多起改制既有成功的也有失败的，风险较大，很大程度上取决于经营者的能力、

意图和态度。在改制的过程中，需要提防“借办学之名，行圈地之实”，也需要提防股权结构安排不当对学校运行带来的冲击。

五、结语

在我国的中职教育领域，市场的需求——不管是行业企业的用人需求还是老百姓孩子的就学需求——往往是通过政府的“看得见的手”，特别是教育行政系统的政策和措施，来发挥作用。政府如何看待、对待市场的“看不见的手”，“看得见的手”和市场的“看不见的手”之间的冲突和协调，这些问题至关重要。在现实中，市场机制不畅（尤其是学校质量信息不对称）所带来的效率损失十分严重，一刀切的政策在部分地区所带来的负面影响值得关注，公办中职教育资源如何与优质民办中职学校联动也需要深入探讨。

通过一个简单的分析框架，本文描述了区域特征和中职教育发展模式之间的关系。正如《国务院关于加快发展现代职业教育的决定》所指出的，“当前职业教育还不能完全适应经济社会发展的需要，结构不尽合理，质量有待提高，办学条件薄弱，体制机制不畅。”面对这些问题，我们看到一些基层政府和中职学校正在通过制度创新使中职教育焕发出了勃勃的生机。这些星星之火是否可以燎原，让我们拭目以待。

上期回顾

2014 年第 4 期（总第 92 期）

国际视野下的职业教育拨款机制——模式、特征及适用环境

摘要：本文将各国职业教育基本经费拨款模式概括为三大类：生均拨款、成本单元拨款和产出拨款，并分析了每一种拨款模式的特征及其适应环境。我国可以借鉴国际职业教育财政拨款的先进经验，将三种拨款机制有机地结合起来，构建高职、中职综合考量的拨款机制。针对不同地区所存在的不同情况，建议在建立生均拨款机制、保障最低经费需求的基础上，允许、鼓励不同地区探索更符合本地需求的职业教育拨款机制。

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

责任编辑：毕建宏

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）

电子信箱：newspaper@ciefr.pku.edu.cn

电　　话：010-6275-9700

传　　真：010-6275-6183