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

2024 年第 16 期（总第 260 期）　　2024 年 11 月 11 日

技能形成与中国高等职业教育财政[1]

杨 钋*

职业教育是国家技能形成体系的重要组成部分。不同国家对职业教育的支持方式与国家技能形成体制相关。本文从我国高等职业教育发展的现状出发，探讨了高等职业教育发展模式和经费投入的地区差异，并分析了不同技能形成体制国家中职业教育成本分担的异同。最后，本文倡导建立“政府多部门参与、多层级政府参与、社会多主体参与”的“大”职业教育财政制度。

一、中国高等职业教育的整体发展状况

目前，中国正在举办世界上规模最大的高等职业教育体系，同时也是世界上规模最大的公办职业教育体系。该体系具有三个明显的特征。首先，以教育部门为主导。高等职业教育以公办院校为主，以教育部门举办的院校为主，国有企业办学的规模在持续缩减。其次，高等职业教育学校数和在校学生数迅速增长，规

[1] 本文根据作者在 2022 年“北京大学教育财政与政策优秀青年学者&实践者支持计划”集中授课环节的讲稿整理而成（整理人：黄泓奇，北京大学中国教育财政科学研究所硕士生）。

* 杨钋，北京大学教育学院长聘副教授。

模位居世界前列。图 1 展示了历年中国高等职业教育事业的发展趋势，可以发现高等职业院校学校数从 2000 年的 442 所上升到 2019 年的 1423 所，增长非常迅速。相较之下，同期美国所有公办和私立社区学院总和约 1200—1300 所，我国已超越美国，成为职业教育大国。图 2 表明，地方院校是中国大规模职业教育体系的办学主体，其中民办学校占据了大约四分之一的比例。如果将地方政府分为省和地市两级政府来讨论，大约 20%的高职院校属于地级市政府办学，这与本科院校主要由省级政府办学的情况十分不同。这也意味着高职院校经常以城市为基础进行发展，市级政府办学可能与城镇化和土地财政密切相关。杨钋和刘云波（2023）研究发现，过去 20 余年，我国地市级政府举办高职院校中不存在显著的政策扩散趋势，即不存在地理相邻城市之间相互攀比办学的情况。相反，地方政府更多地从本地经济、人口等社会需求出发来做出举办高等职业教育的决策。

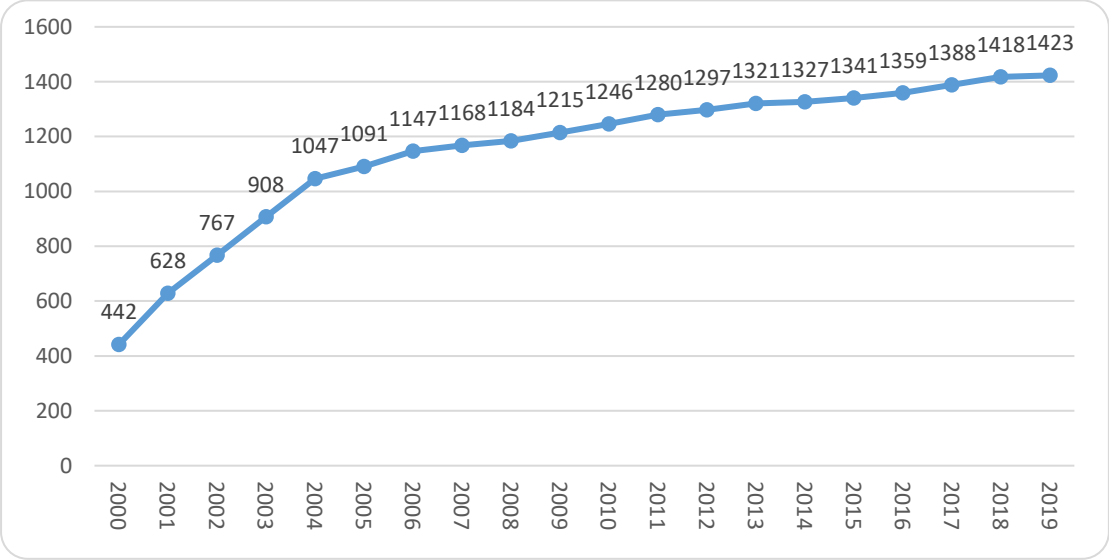


图 1 2000-2019 年全国普通高等职业院校学校数 （单位：所）

数据来源：历年《中国教育统计年鉴》。

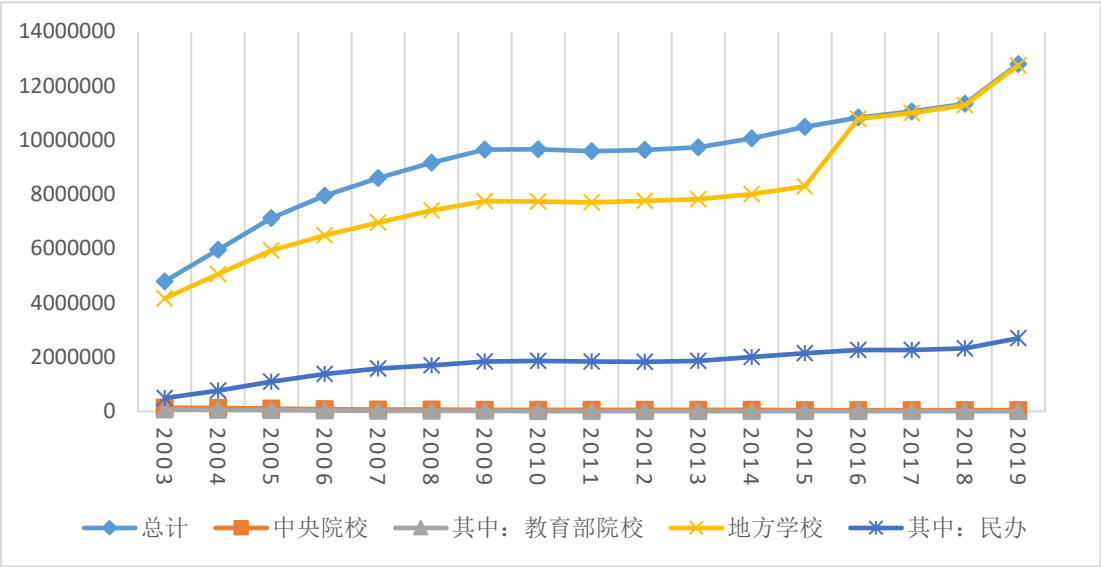


图 2 2003-2019 年全国普通高等职业院校分举办者在校生数 （单位：人）

数据来源：历年《中国教育统计年鉴》。

再次，除了规模大、增长快的特点外，中国高等职业教育还是公共成本较高的教育体系。从图 3 可以看到，高等职业教育经费收入占全国教育经费总收入的比例已经从 2016 年的 4.72%上升到 2020 年的 5.21%，图 4 进一步反映出在高等职业教育经费收入中，国家财政性教育经费占比从 62.5%上升到 68.8%，财政性教育经费规模从 1148 亿元上升到 1899 亿元。同期，高等本科学校教育经费收入占全国教育经费总收入的比例从 20.93%小幅度下降到 20.87%；国家财政性教育经费占比从 62.07%小幅度上升到 62.56%。这表明，从公共财政负担角度来看，中国的高等职业教育对公共财政的依存度较高。

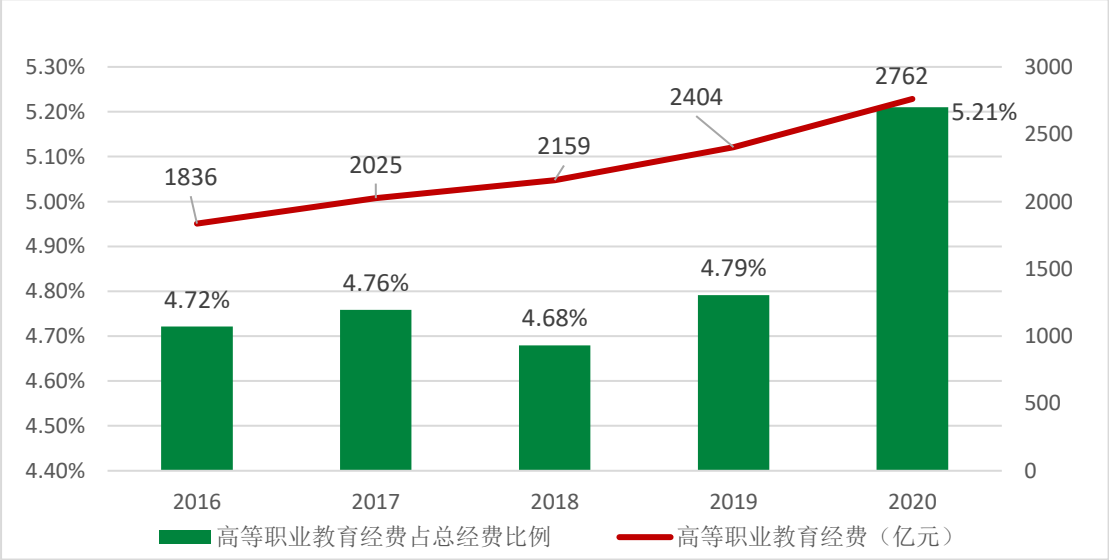


图 3 2016—2020 年全国高等职业教育经费收入及其占比（单位：亿元，%）

数据来源：2017-2021 年《中国教育经费统计年鉴》。

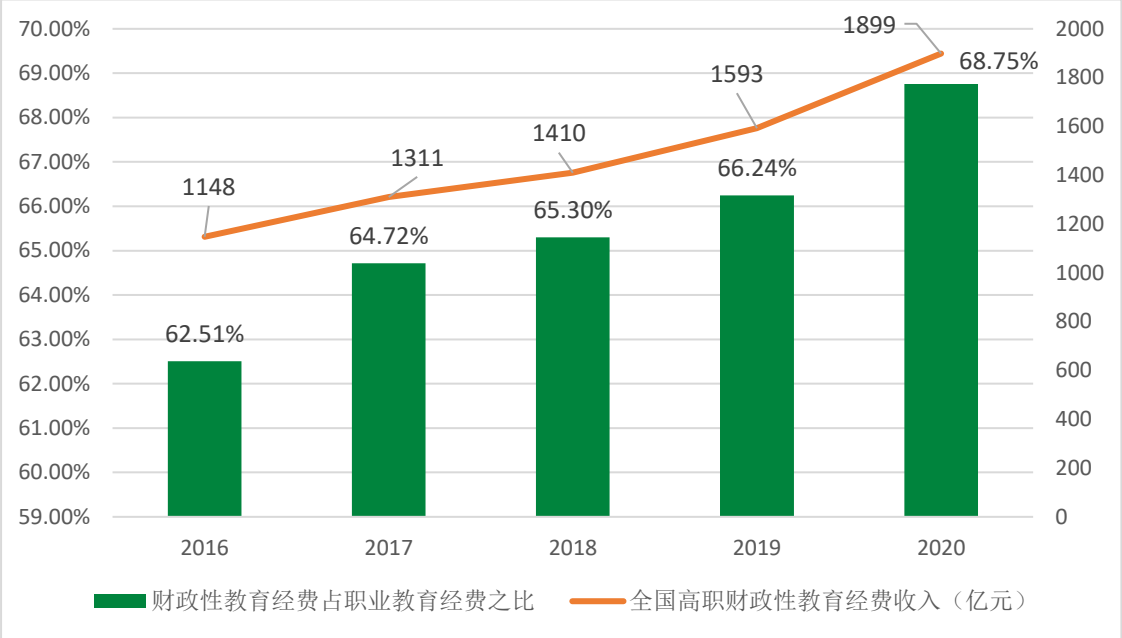


图 4 2016—2020 年全国高职财政性教育经费收入及其占比（单位：亿元，%）

数据来源：2017-2021 年《中国教育经费统计年鉴》。

理论上，职业教育属于准公共产品，它是一个和市场、企业和行业紧密联系的教育领域。在全球范围内，职业教育变得越来越依赖于单一的财政性教育投入，形成对公共财政的压力。对美国的分析表明，2017 年美国公立两年制社区大学的生均教育支出约为 8700 美元，约为四年制大学的一半（17500 美元）。公立两年制社区大学的收入中，公共财政支持约占经费总收入的 71%：18%来自联邦政府资助、33%来自州政府资助、20%来自地方政府资助（Edgecombe, 2022）。图 5 显示了从 2017 年到 2020 年，中国高职生均经费支出从 2.2 万元上涨到 2.5 万元，其中财政性教育经费支出保持在 1.5 万元的水平（图 6）。目前中国高职每年招生规模约为 450~550 万人，按照 1.5 万元的生均公共财政教育经费水平保障，从历史角度看这类院校总体来说获取了更多的公共财政支持。

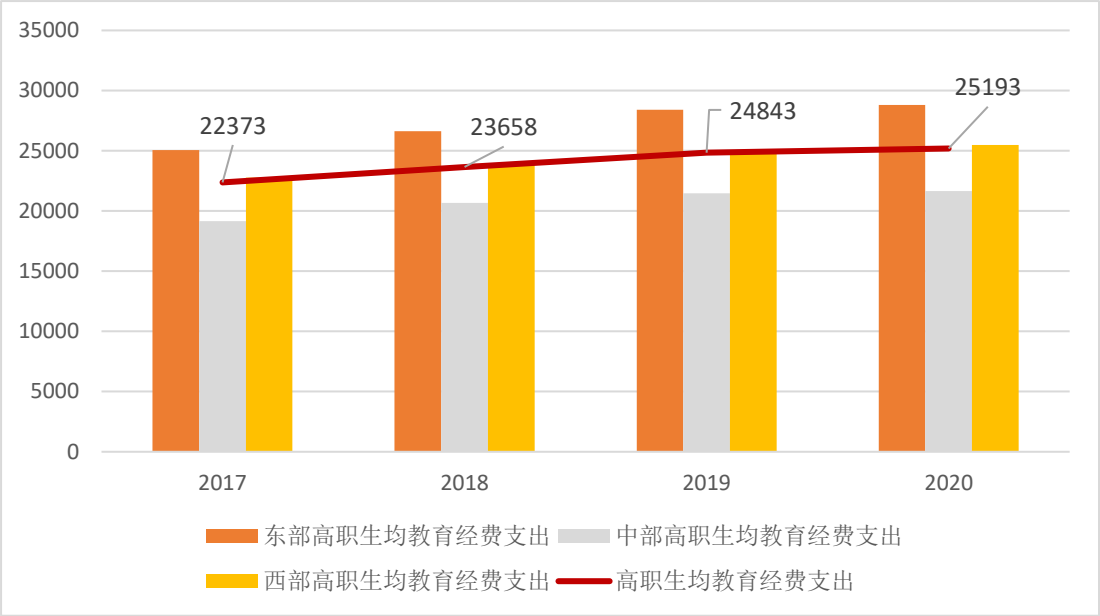


图 5 2017—2020 年高职教育生均教育经费支出情况（单位：元）

数据来源：2018-2021 年《中国教育经费统计年鉴》。

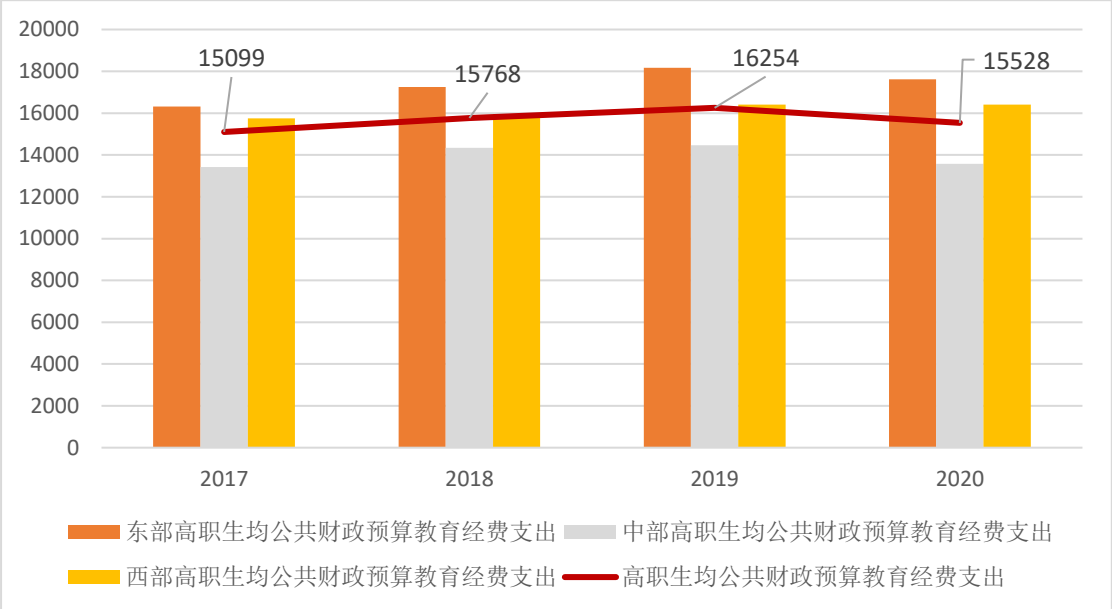


图 6 2017—2020 年高职教育生均公共财政预算教育经费支出情况（单位：元）

数据来源：2018-2021 年《中国教育经费统计年鉴》。

二、中国高等职业教育发展和投入的地区差异

（一）省级高等职业教育发展模式

面对如此庞大的高等职业学校学生规模和经费数量，哪些地区在为中国高等职业教育发展买单？从全国层面数据来看，省级高等职业教育体系正在快速发展，但同时也存在区域发展不均衡的问题。从高等职业教育财政性经费投入占教育总

经费投入比例来看（参见图 7），可以发现全国水平约为 66.9%，区域差异明显。西部省份如青海、西藏和甘肃等的财政性投入比例都居于前列，远高于全国水平。相对而言，东部省份如上海、浙江、广东、福建等地的财政性投入比例较低。因此，不同省份高职教育的财政投入程度存在较大差异。

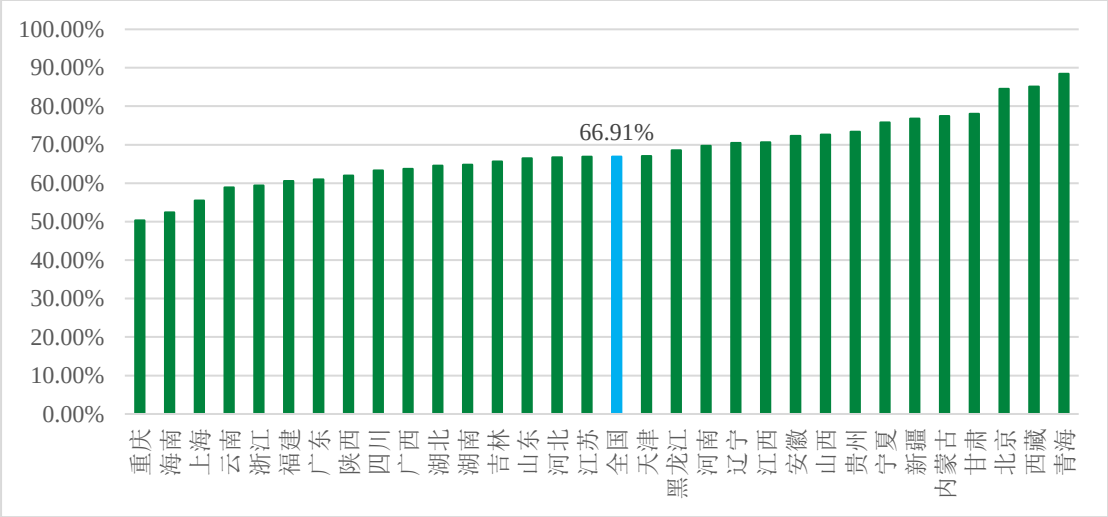


图 7 2019 年各省份高职财政性教育经费收入占教育经费总收入比重

数据来源：作者根据 2020 年《中国教育经费统计年鉴》计算。

这一现象可以进一步引申出对高职教育领域中政府和市场角色的讨论。图 8 描述了不同省份公办高职占全部高职院校的比例。平均来看，全国公办高职的比例是 80%，但是地区差距明显。西部地区的宁夏、青海和西藏全部是公办高职。海南、上海和重庆公办高职比例不足 60%，这三个省份同时也是财政性投入比例较低的省份。高职教育与本地劳动力市场关系紧密，高职毕业生本省就业率高达 80%，其发展与本地经济增长密切相关。高等职业教育可以视为一种地方性的公共产品，属于地方教育公共服务范畴，可以由政府或者社会力量来提供。

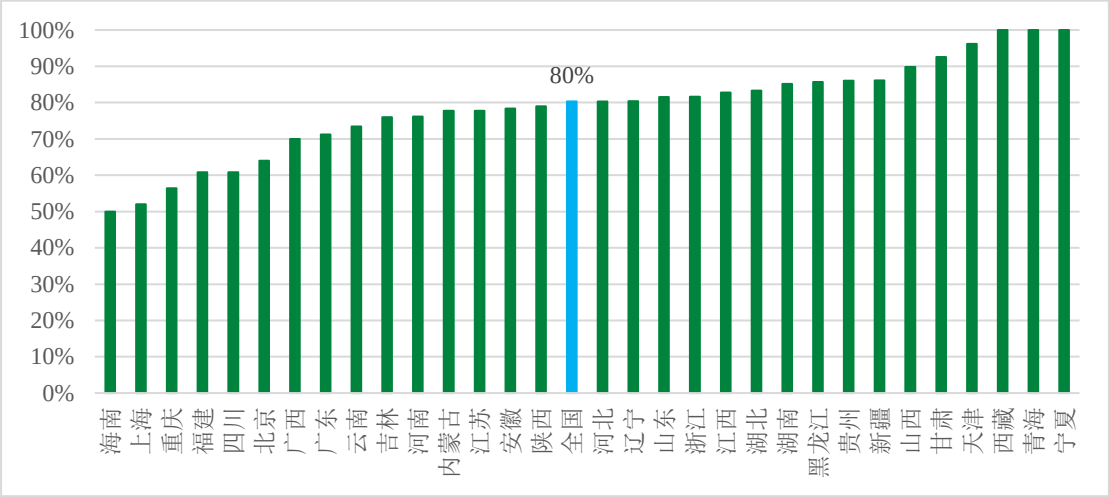


图 8 2019 年各省份公办高职学校占比

注：数据源于 2019 年全国普通高等学校名单，全国数据来源于各省数据的中位数。

从成本分担的角度来看，省级政府有激励将举办高职教育的责任部分转移给市场。从当前的情况来看，部分省份主要依靠政府来举办高职院校、以财政性教育投入来支持公办高职院校。这引出了两个问题：一是为何在省级层面出现了以政府举办高等职业教育为主和以政府投入为主的局面；二是为何存在办学和投入方面的省际差异？

当前省级办学和投入存在何种差异？图 9 展示了各省份高职财政性经费占比与公办高职院校占比的四象限图。该图以各省份高职财政性经费占比与公办高职院校占比的中位数为横纵轴绘制。右上角的第一象限是公办院校占比和财政性经费占比都较高的省份，大多数是西部省份，如西藏、青海和甘肃。左上角的第二象限是公办院校占比高但财政性经费占比低的省份，以浙江和山东为代表，说明这些省份高职院校的财政依赖程度相对较低，在一定程度上依靠市场筹资，比如获取学费收入、企业投入或行业投入。左下角的第三象限是“双低”省份，代表是海南、上海和重庆。这些省份的高职院校既不完全依赖财政性经费，又很大比例属于民办学校。右下角第四象限的省份比较特别，以北京为代表。这部分省份虽然公办院校占比低，但财政性经费占比较高。透过四象限图，可以发现各省份在高等职业教育办学和投入方面的策略性选择存在很大差异。

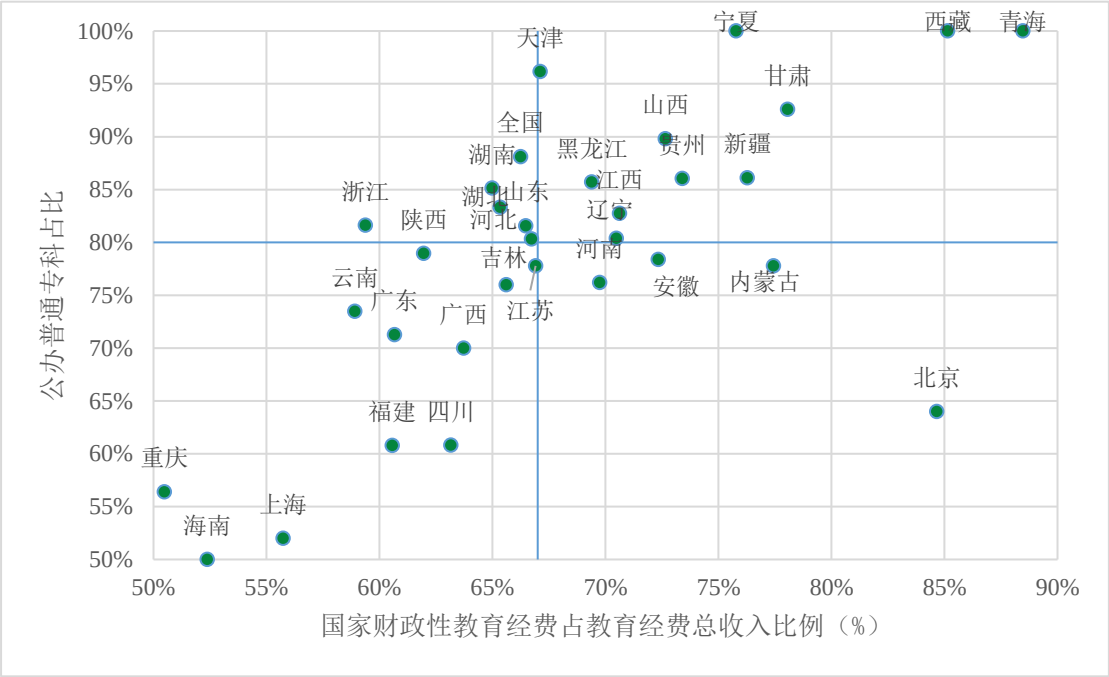


图 9 各省份高职财政性经费占比与公办高职院校占比

注：数据源于 2019 年全国普通高等学校名单、2020 年《中国教育经费统计年鉴》。

（二）省际和省内高职经费投入差异

面对不同地区高职教育发展不均衡的状况，需要进一步讨论，省际和省内高等职业教育投入差距具体有多大？社会能容忍高等职业院校间多大的投入差异？

如前所述，职业教育不属于基本教育公共服务范畴。相对于基础教育（何鹏程，2012；李连宁，2003），我国政府并未在职业教育领域追求基本教育公共服务均等化（何鹏程、宋懿琛，2008；施雪华、朱晓静，2016），仅要求职业院校办学达到政府最低质量标准，同时要求省级政府对公办院校投入达到最低投入标准。在此较为宽泛的政策框架下，省级政府在高等职业教育发展方面拥有较高的自由裁量权。类似于对收入分配模式的分析，不妨假设省级高等职业教育发展存在三种模式。第一种模式是“金字塔模式”，顶端有超一流的高职院校，但在这之下的院校质量都较差；第二种模式是“橄榄型模式”，即处于顶端和底端的院校都较少，中间层次的院校较多；第三种模式是“倒金字塔型”，院校平均水平都较高，只有少数质量差的院校。

问题在于，省级政府会选择哪种高等职业教育发展模式？从理论角度分析，职业教育在社会分层和流动中应该发挥“安全器”的作用。具体而言，高职教育并不承担高选拔性的功能，它可以为无法在普通教育体系中胜出的个体提供替代

性的教育机会，具有兜底保障的“安全器”功能（王奕俊、胡慧琪，2022；刘云波、张叶、杨钋，2023）。教育社会学理论认为，职业教育还具有“民主化”的功能，可以扩大个体接受中等教育和高等教育的机会，发挥促进教育公平的功能。

职业教育的主要社会作用是兜底保障和促进公平，具有福利政策的性质，因此地方政府在高等职业教育供给中应考虑均衡化原则，提供满足底线标准、质量相对一致的职业教育服务。简言之，相比于普通高等教育，高等职业教育经费投入的地区间和地区内部差异应该较小。在现实情境中，越来越多省份的高职教育体系向“金字塔模式”方向发展。王蓉和杨钋（2018）的研究指出，上世纪 90 年代末期，在“制高点战略”引导下，中央政府采用财政激励和部门激励措施鼓励地方政府发展高等教育。高等教育扩招加剧了高等教育体系的纵向和横向分层，使得中国省际间高等教育发展差距拉大。这一判断在高等职业教育领域也得到了证实。

利用教育经费统计年鉴相关数据，本文计算了生均教育经费支出、生均一般公共预算教育事业费和基本建设支出、生均一般公共预算教育事业费支出、生均一般公共预算公用经费支出四项指标的省际差异。

首先，高等职业教育支出的省际差异明显，且未出现收敛趋势。表 1 展示了各省份高职教育省际财政支出水平差异，可以发现无论基于哪一种指标和统计口径，各类生均支出指标的极值比和变异系数都达到较高水平，这与高职教育“安全网”和“民主化”的功能明显不符。首先，四项指标的极值比均大于 4，变异系数大于等于 0.5，说明各类指标离散程度高。极值比意味着最高支出省份的生均教育经费支出是最低省份的 4—8 倍。变异系数小于 0.2，表示数据变异程度小，在 0.2 到 0.5 区间表示数据变异程度适中，大于 0.5 表示变异程度大。因此，我国各省份高职生均教育支出各个指标离散程度较高，说明省际差异大。其次，生均教育经费支出的省际差异小于其他财政性支出指标，这表明各省份财政性经费支出的离散程度高于财政性与非财政性经费之和的离散程度。再次，从 2017 到 2019 年，各年度之间省际差异存在变化，但是总体保持在高位，没有收敛趋势。本文发现与已有研究一致，刘亮（2007）发现 1998—2004 年各省经费差异呈现扩大趋势。李祥云（2009）的分析也指出，扩招后地方普通高校生均投入的省际差异大于扩招之前。胡耀宗（2012）对 1998—2007 年的分析也得出类似结

论，夏焰和崔玉平（2014）利用 2001—2010 的数据分析，也没有发现各省生均教育支出存在收敛现象。

表 1 省际财政投入水平的差异

	年份	极差	极值比	变异系数
生均教育经费支出	2017	59457.91	4.47	0.44
	2018	61766.66	4.32	0.50
	2019	62037.56	4.33	0.42
生均一般公共预算教育事业费和基本建设支出	2017	49565.23	5.19	0.55
	2018	54083.99	5.27	0.59
	2019	54635.32	5.31	0.54
生均一般公共预算教育事业费支出	2017	48553.02	5.28	0.53
	2018	51849.98	5.21	0.56
	2019	54422.90	5.35	0.55
生均一般公共预算公用经费支出	2017	21499.37	5.28	0.61
	2018	26950.77	8.65	0.76
	2019	24399.40	7.53	0.61

数据来源：作者根据 2018—2020 年《中国教育经费统计年鉴》计算。

另外，从省内差距的角度来看，省内院校间经费差距大。利用 2019 年全国高等职业院校经费统计数据，本文计算了各省内部院校间生均教育经费收入和生均财政性教育经费收入的离散程度，所用指标包括分位数之比（P90/P10, P90/P50, P50/10）和变异系数。首先，省内高职院校之间教育经费收入的差异较大。比较处于 90 分位数和 10 分位数院校的生均教育经费收入，广东省的比值为 3.0、青海为 4.3、宁夏为 4.4、海南达到 11.8，全国其他省份比值在 1.7 到 3.0 之间。这表明在部分省份，生均教育经费收入最高 10%院校的收入水平是最低 10%院校的 3 到 4 倍，收入差距明显。其次，生均教育经费收入差距主要来自最高 10%院校与中位数院校的差距。分析发现，各省 P90/P50 的比值一般大于各省 P50/10 的比值，说明头部与中部院校的差异普遍大于中部与尾部院校的差异。再次，生均财政性经费收入的院校间差异大于生均教育经费收入的院校间差异。比较生均教育经费收入和生均财政性教育经费收入，后者的省内差异大于前者。这表明在财政性经费分配方面，各省内部的不均等程度更高。除了海南以外，排在前列的省份恰好是前述第三象限的省份，如宁夏、贵州、青海等，它们都是以公办高职院校为主体的省份。

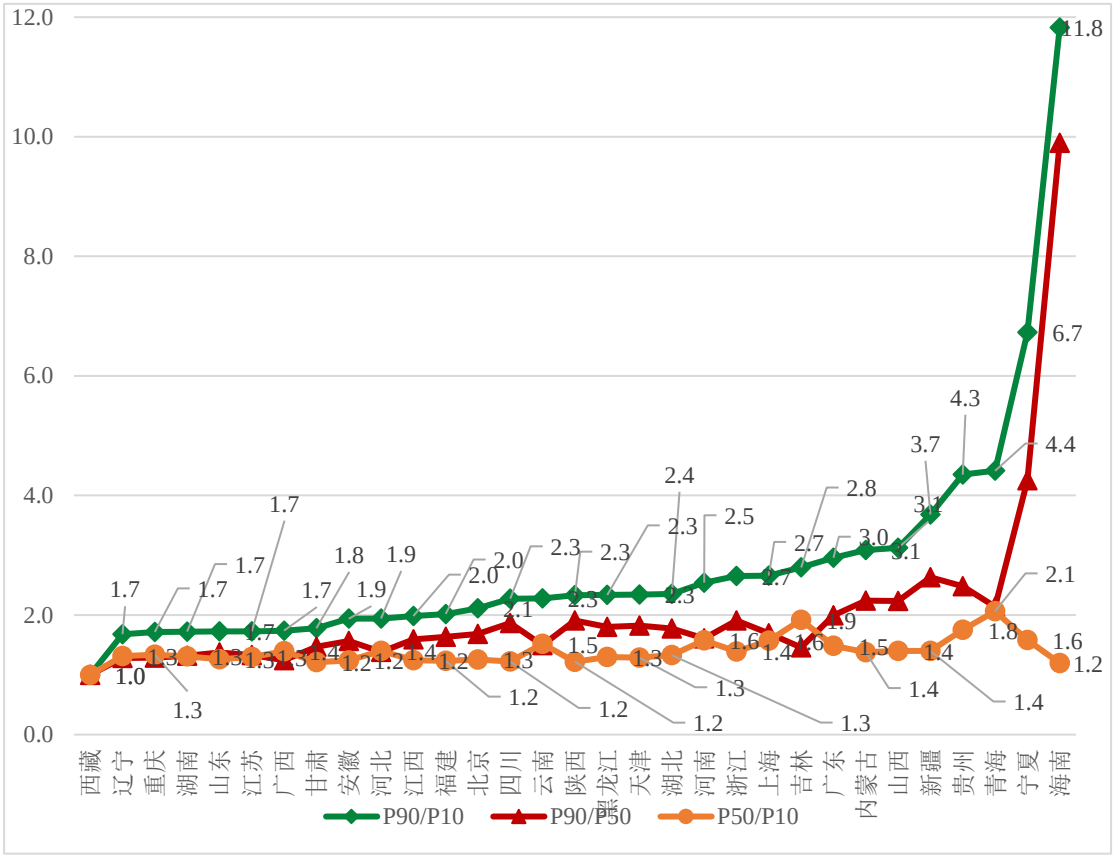


图 10 2019 年省内院校间生均教育经费收入分位数之比

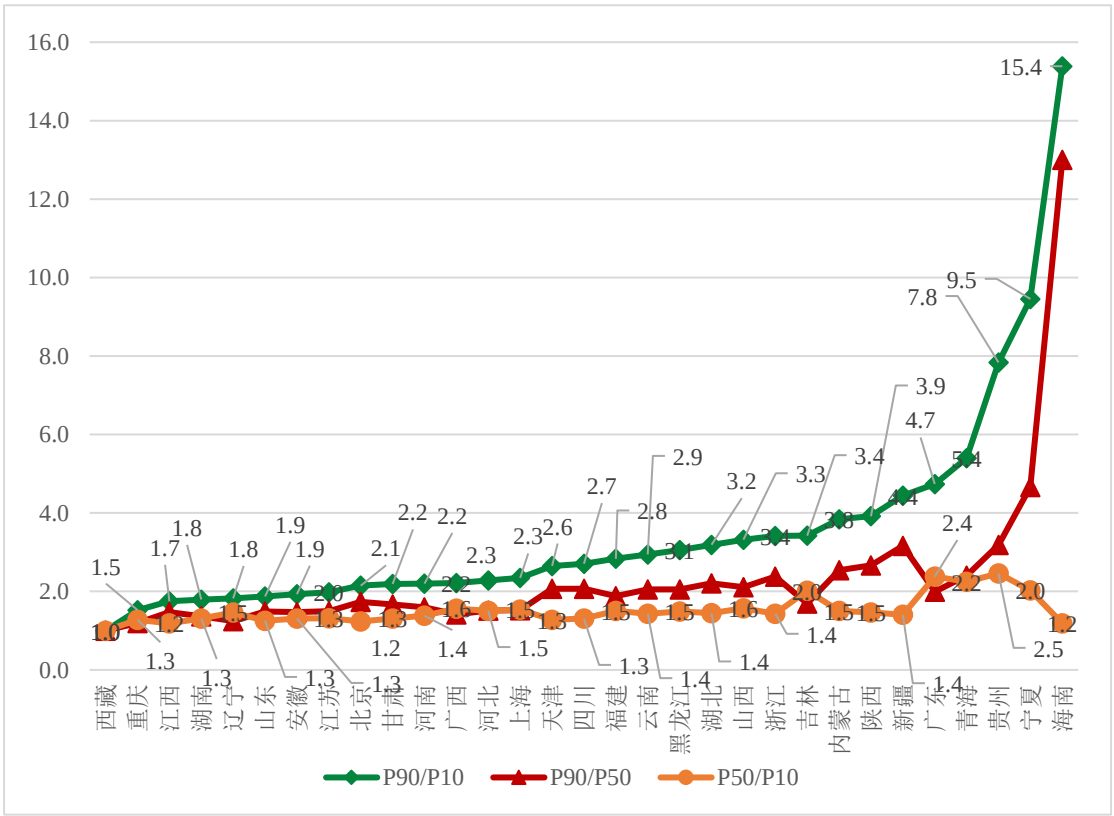


图 11 2019 年省内院校间生均财政性教育经费收入分位数之比

本文同样计算了生均学费收入、生均教育经费总收入和生均财政性教育经费收入的变异系数，发现省内院校间差异较大。研究发现，首先，生均财政性教育经费收入的变异系数大于生均学费收入、生均教育经费总收入的变异系数，超过三分之二省份的生均财政性教育经费收入的变异系数大于 0.5，达到较高离散程度。其次，生均学费收入与生均财政性教育经费收入变异系数的趋势并不一致，部分高生均财政性教育经费收入离散程度省份的学费收入离散程度并不大（如甘肃、新疆、浙江、海南、河北等）。这表明政府对学费施加了较强的控制，但是在财政性教育投入配置方面采用了“扶植强者”的策略。上述结果从侧面反映了 2006 年开始的多轮高职示范校和重点学校建设项目，使得部分省份内部高职院校经费收入形成了巨大的差异（刘云波，2020）。本文发现与以往对地方普通高校的研究结论一致，即地方高校间经费收入差距达到较高水平。如张紫薇等（2018）发现，1608 所地方普通高校生均教育经费收入的基尼系数达到了 0.747，且生均财政预算教育经费对总体经费差异的贡献率超过 85%。

职业教育具备“兜底保障”和“促进公平”的社会功能，如此巨大的省际和省内差异显然与其定位存在张力。当前，部分省份在塑造职业教育的“金字塔模式”，尽管这种模式呈现出的“高发展速度和高公共教育投入”的特点有利于缓解经费不足的状况，但其在财政上的可持续性值得商榷。

此外，这种模式还涉及到投入公平的问题，对于差异的合理区间也需要进一步讨论和分析。投入公平关系到内部公平和外部公平两个方面。内部公平指高职教育投入在区域、院校和群体间的公平；外部公平指高职教育在教育总投入、财政性教育投入中的占比，也指它与同一层级其他类型教育（普通本科）投入的对比。本文分析表明高等职业教育在内部公平方面有所欠缺，现阶段省内院校间差异和省际差异并存。从公平角度看，差异的合理区间需要进一步分析。

三、比较视野中的中国职业教育

（一）两类技能形成体制：西方发达国家与中国

上述分析较为完整地展示了中国高等职业教育发展及高等职业教育财政的状况。为了理解当前高等职业教育发展模式及投入策略，还需要在比较的视野中认识中国的职业教育。职业教育财政并非单纯是一个财政问题，它很大程度上也

是一个政治问题和政策问题。以往的政治学、特别是比较政治学研究提出了一个基本的观点，认为国家职业教育的形态是一个历史决定的过程，与多种社会制度紧密结合在一起，嵌入国家的经济社会体制，后者包括金融体系、生产体系、社会福利体系和教育体系等。从国家技能形成体系的发展来看，西方发达国家的职业教育和技能形成体系是历史的产物。为了理解中国职业教育为什么形成今天的面貌，也需要去理解历史上中国职业教育发展的路径，以及它在我们国家近代工业转型过程中扮演的角色。

首先，需要对中国的职业教育和西方国家的职业教育进行比较，发现它们的异同，特别是在国家职业教育体系和职业教育财政的关系上有何不同。从人力资本的角度出发，职业教育的重要功能是生产技能，包括通适性技能和专用技能。在生产技能的过程中，各国制度安排具有很大差异。表 2 呈现了基于政治学的视角，以企业和国家在职前教育中扮演的角色，对各国国家技能形成体制进行了划分。我国推崇的德国双元制属于集体主义技能形成体制，它的特点是国家和企业在职前培训中参与度都非常高；英美的模式是自由主义技能形成体制，其特点是企业和国家参与程度都很低，接受职业教育基本上属于个人行为；日本和韩国属于分割主义技能形成体制，企业投入水平高但国家投入水平低；国家主义技能形成体制以北欧国家为代表，特点是国家投入高，企业投入低。

表 2 国家技能形成体制划分

		企业对职前培训的参与程度	
		低	高
国家对职业培训的公共承诺	低	自由主义技能形成体制（美国）	分割主义技能形成体制（日本）
	高	国家主义技能形成体制（瑞典）	集体主义技能形成体制（德国）

各国的技能形成体制并非随机形成的，而是与其历史有很强的关系。例如：德国采用集体主义技能形成体制而英美采用自由主义技能形成体制，一个重要原因是工业革命开始后，英国行会很快就衰落了，但是，德国行会力量一直很强大，即使到现在，作为行业组织代表的德国工商大会一直在其职教体系中扮演着非常重要的角色。在加速工业化时期，日本由于垄断寡头企业的力量非常强大，促使其形成企业内部技能形成体系，学生毕业后即进入企业终身雇佣的序列，国家起到的作用较小。瑞典将工作场所学习和学校学习结合在一起，它的职业教育在综

合性普通高中里完成，是一个企业参与度很低、国家参与度很高的体系。

中国在计划经济体制时期和市场经济体制时期的职业教育体制具有很大差异。改革开放以前，中国以计划经济为基础，计划生产体制和单位福利制度，与以师徒制和中等职业教育配合的职业教育体制相配套。职业教育基本上以在工作场所学习为主，企业是技能形成的主体。这一时期的企业基本上是国营企业或者集体企业，这种模式也带有浓厚的国家主义色彩。到了市场经济转型时期，单位制解体，逐渐形成以市场为基础的生产体制，它与社会福利制度和以学校教育为主体的职业教育体系衔接，形成了当前以政府教育部门为主体的职业教育体系。

梳理各个国家的国家技能形成体制对于理解职业教育财政具有重要意义。国家技能形成体制可以通过多种途径影响职业教育财政，包括技能培训成本分担、技能形成主体、技能类型和普职融合程度。其中，技能类型决定了职业教育的目标，即为何对职业教育进行投入（为何出钱）。技能形成主体和普职融合程度决定了投资体制问题，即谁出钱。技能培训成本分担解决了财政投入的机制问题，即怎么出钱。德国的技能培训成本分担以国家和企业为主，个人几乎不用出钱。日本企业参与成本高，北欧则相反。可见，每一种技能形成体制实际上对谁负担成本具有约束作用。

普职融合程度会影响职业教育财政，因为这其中涉及到谁来出钱的问题。在不同国家，普通教育和职业教育的融合程度有很大的差别。具体而言，在中等教育阶段还是高等教育阶段融合？有多少比例的学生进入职业教育和普通教育轨道？不同国家的做法不同。在美国，学生基本上进入高等教育阶段才接受职业教育。德国、荷兰和瑞士属于早分流国家，在中等教育阶段实行普职分流。日本和韩国实现了高等教育普及化，多数学生在高校或进入工作岗位后才接受职业培训。北欧国家义务教育年限较长，学生基本上是在义务教育阶段结束之后才开始接受职业教育。考虑到政府在中等和高等教育成本分担中的角色不同，不同的普职融合方式会对职业教育财政产生影响。

职业教育成本到底是在国家和家庭之间分担，还是在国家、企业和家庭之间分担，在不同国家差别非常大。一国的技能形成体制与职业教育财政关系密切。表 3 展示了中国在计划经济时期和市场经济时期技能形成体制特征的差异。在计划经济体制时期，我国实现了以企业为主的双元制，劳动力不能在不同企业和不

同教育体系之间流动，不存在普职融合关系，成本分担的主体是企业和国家。在市场经济转型时期，一方面职业教育和学术教育的融合程度较高，另一方面劳动力可以自由流动，受训者和国家成为主要的成本承担者。

表 3 我国计划经济时期和市场转型时期的技能形成体制特征

	技能培训成本的分担	技能形成主体	技能类型	体制开放程度
计划经济时期	企业和国家卷入程度高，企业和国家是主要承担者	结合企业双元学徒制和中等职业教育的技能供给体系	以企业专用技能和行业专用技能为主；能较好回应企业的技能偏好	限制劳动力在不同企业和不同教育体系间流动
市场经济转型时期	企业投入少，国家和受训者是主要承担者	典型的以职业院校为基础的供给体系；企业角色边缘化，参与度较低	以通适性技能和行业专用技能为主；职业院校课程标准化	职业教育与学术教育逐步融合；劳动力自由流动

（二）两类教育财政体制机制：普通教育财政与职业教育财政

不同国家拥有不同的技能形成体制和职业教育体系。近年来，中国逐步向国家参与程度比较高、市场参与程度比较低的技能形成体系方向转变（杨钋，2020）。这一转变其实和我们国家的宏观政策变迁息息相关。职业教育并非一个独立的政策领域，它受到许多宏观政策的影响。上世纪 90 年代后半期，伴随着 1993 年分税制和 1998 年国务院大部制改革，职业教育财政逐渐集权化，国务院撤销的 10 个经济性部委原本下设大量职业学校被调整至教育部门的管理之下，职业教育由多部门办学转变为单一部门办学，由多部门投入转变为单一部门投入。

此后，职业教育事权和支出责任划分便主要体现在中央和地方层面。在职业教育领域中，中央政府承担“教育服务提供的监管调控”的职责，通过转移支付来履行财政支出责任；地方政府主要承担“教育服务的提供（举办）”职责，通过提供生均经费等来履行支出责任。

四、中国职业教育财政的挑战与应对

与西方教育财政研究更关注“公平”“效率”和“充足”、更侧重研究经济效果取向的研究框架不同，中国职业教育财政研究更侧重对“目标”“体制”和“机

制”的讨论，关注如何通过体制机制设计来达成充足、公平和效率的政策目标。例如，在“充足”方面，中国研究涉及到对成本分担机制、生均拨款标准和以奖代补的转移支付政策的讨论；在“公平”方面，主要讨论学生资助体系和中央政府通过奖补激励地方政府增加生均拨款等政策。

西方的职业教育财政研究框架明确区分出公立部门和私立部门，私立部门是市场导向、无补贴和高度竞争化的，公立部门则是供给导向、高度补贴和非竞争化的。中国的研究框架缺少这样一个明显的划分。我国虽然一直倡导建立多元投入机制，但第三方机构和市场的投入经常性缺位。西方国家通过税收形成国家培训基金，企业无论是否参与培训都有义务缴纳相关税金。我国一直没有建立培训市场或者国家培训基金，缺乏类似的制度安排。

在过去很长一段时间中，我国职业教育沿用“小”教育财政制度，也就是在政府教育部门单一部门治理下的职业教育财政投入体制机制。“大”教育财政制度是指政府多部门治理下的职业教育财政投入体制机制。“小”教育财政制度帮助我国建立了职业教育财政制度体系的“四梁八柱”，其中包括职业教育成本分担制度（2009 年财政部 国家发展改革委 教育部 人力资源社会保障部《关于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工作的意见》）、高等学校及中等职业学校学生资助体系（2007 年国务院《关于建立健全普通本科高校高等职业学校和中等职业学校家庭经济困难学生资助政策体系的意见》）、职业教育生均拨款制度（2015 年财政部 教育部 人力资源和社会保障部《关于建立完善中等职业学校生均拨款制度的指导意见》），以及各种类型的专项项目等。

在新发展阶段，“小”教育财政制度可能已经不再是一个最佳制度，以政府教育部门为主导的职业教育体系建设也不再是最优安排。关键原因在于职业学校具备多功能性，需要相应的财政支持方式。这体现在四个方面。第一，人社部在过去 5 年推出了 39 种新职业，调查发现约有 60%—70%的高职学校开展了新职业相关的培训，开设了一些新专业。这说明职业教育具有十分明显的经济特征，兼具“教育”和“培训”的功能。在这种情况下，职业院校应该加强与市场的联系，以增强资源获取能力。第二，职业教育同时培养“通用性人力资本”和“专用性人力资本”，前者主要是由个人付费，后者主要由企业付费。因此，需要在“小”教育财政制度框架外，思考如何建立社会资源的投入体制机制。第三，职

业教育的生均成本高于普通教育，原因在于学生不能只在学校完成教育，还需要在工作场所进行学习，这就意味着职业教育要求学校和职业院校、企业一起进行技能生产。考虑到这一点，企业也应该承担相应的费用。第四，职业教育作为对弱势群体的一种救济方式，实际上兼具社会福利政策性质。因此，不能仅仅在教育的框架内思考投入，需同时考虑职业教育的教育属性和福利性质。

考虑到职业教育的多功能性，在回应“谁出钱”这一职业教育财政投入体制问题时，应该考虑形成“政府多部门参与、多层级政府参与、社会多主体参与”的“大”职业教育财政制度。参与职业教育投入的政府部门可以包括教育、人社、工信、发改、国防军工、卫生和科技等部门。参与职业教育投入的多层级政府可以包括五级政府机构、高新区和产业园区等。参与职业教育投入的多社会主体可以包括个人、企业、行业、培训机构、认证机构等。在回应“怎么出钱”这一职业教育财政投入机制问题时，应该考虑建设多部门投入的格局，包括政府预算拨款、地方一般专项债、国家政策性银行贷款和国际组织贷款等。

当前，职业教育财政的政策环境存在一些显著的挑战。例如，政府不断加大投入后，地方政府办学体制和财政体制创新的空间被不断压缩。此外，随着专项性项目的增加，高职院校之间的分层加剧。更加值得关注的是，产教融合项目的成本分担方式有待确立。当前，公办高职院校已经形成了对财政性教育资源的高度依赖，筹措社会性资源的积极性和能动性不高。随着高等职业教育规模的进一步扩张，教育回报率持续走低，社会投资可行性下降。目前，职业教育贯通培养的规模不断扩大，高职院校的注意力集中在职业本科项目。高职升本可能导致办学成本攀升和使命漂移，也威胁着成本分担的可行性。未来需要思考如何建设多部门办学和多部门投入的“大”教育财政制度，从而鼓励职业院校更多元化地发展。

参考文献

韩凤芹.职业教育财政理论与政策研究[M].北京：中国财政经济出版社，2020.

何鹏程.教育公共服务体系构建研究[D].华东师范大学博士论文,2012.

何鹏程,宋懿琛.教育公共服务的理论探讨[J].教育发展研究,2008(09):39-43+48.

胡耀宗.省域高等教育财政差异实证分析[J].教育发展研究,2012,32(01):36-40.

李连宁.努力做好义务教育公共服务的提供与管理[J].人民教育,2003(01):7-10.

李祥云.我国地方普通高校教育投入地区差异的实证分析[J].中国高教研

究,2009(08):17-21.

刘云波.高等职业教育的资源配置[M].北京：社会科学文献出版社，2020.

刘云波,张叶,杨钋.职业教育与个人的社会地位获得——基于年龄与世代效应的分析[J].教育研究，2023，44(1):16.

施雪华,朱晓静.教育公共服务供给理论体系梳理与分析[J].理论探讨,2016,190(03):136-140.

王奕俊,胡慧琪.“安全网”还是“分流器”？职业教育对于社会流动影响的实证研究——基于 CFPS 的证据[J].华东师范大学学报:教育科学版，2022，40(7):69-84.

杨钋.技能形成与区域创新：职业教育校企合作的功能分析[M].北京：社会科学文献出版社，2020.

张紫薇,牛风蕊,陈晓宇.教育经费收入的差距到底有多大?——基于 1608 所地方普通高校的多元指数分解研究[J].教育科学,2018,34(06):1-9.

Edgecombe, N. (2022). Public Funding of Community College. Policy fact sheet, Community College Research Center, Columbia Univeristy. URL: https://ccrc.tc.columbia.edu/publications/public-funding-community-colleges.html.

Wang, Rong. & Yang, Po. (2018). China: The “Commanding Heights” Strategy Revisited. Edited by Martin Carnoy, Isak Froumin, Oleg Leshukov, and Simon Marginson. Higher Education in Federal Countries: A Comparative Study. Sage Publication: New Delhi, India.

Yang, P., Liu, Y. (2023). Diversification of Higher Education as Policy Diffusion: The Rise of the Non-university Sector in China. Higher Education Policy. https://doi.org/10.1057/s41307-022-00299-5.

上期回顾

2024 年第 15 期（总第 259 期）

中国社会科学生产方式：来自教育财政领域的观察

摘要：本文首先提出了我国社会科学生产方式的体制学和动力学分析的概念，在此基础上提出一个“四性混合”即涵盖政治性功能、行政性治理、学术性策略和技术性条件的分析框架，继而应用此框架分析了历史上发生的三个真实研究事件——也即“4%政策目标”提出背后的研究事件、与“4%政策目标”相关的公共教育支出统计可比性研究和一个关于公共教育支出占 GDP 比例的国际文献综述研究——以阐明我国教育财政研究的知识生产过程的影响因素。本文最后讨论了关于中国教育财政研究的自主知识体系构建和研究范式问题的初步思考。

《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

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四层（100871）

电子信箱：newspaper@ciefr.pku.edu.cn

传　　真：010-6275-6183

微信公众号：中国教育财政