

文章编号:2095-0365(2017)03-0032-05

# 我国中等职业教育投入存在的问题及解决对策

张雪雁

(石家庄铁道大学 财务处,河北 石家庄 050043)

**摘要:**目前我国中等职业教育投入存在一系列的问题,包括在分配上不均衡、管理效率低下等,我国中等职业教育经费来源渠道较窄。政府有关部门对其财政拨款和经费使用上都未形成良好的监督考核机制,中等职业教育的多头管理体制使得我国中等职业教育发展难以形成统一规划。本文从完善财政补助政策、健全拨款绩效考核制度、建立科学合理的拨款制度以及拓宽办学资金来源渠道等方面提出了相关的政策建议。

**关键词:**中等职业教育;财政投入;教育经费

**中图分类号:**G71 **文献标识码:**A **DOI:**10.13319/j.cnki.sjztdxxbskb.2017.03.06

我国有关中等职业教育的法律法规中明确指出,相关部门要依法制定并落实职业院校生均经费标准或公用经费标准,然而,当前全国只有14个省份和个别计划单列市出台了相关标准,大部分省份还未建立相应的制度。目前,普通中小学、本科高校、高职院校都在全国范围内建立了生均拨款制度,唯独中等职业学校没有完善。在财政加大教育投入的背景下,落实职业教育法的规定,要建立稳定的财政经费保障机制,同时要做到既能满足中等职业学校发展的基本需求,又要充分发挥财政资金的引导作用,为中等职业教育改革和发展提供有力的支撑是解决中等职业教育发展的重要环节<sup>[1]</sup>。

## 一、现阶段财政对中等职业教育投入存在的问题

### (一)中等职业教育财政投入的充足性问题

在发达国家中等职业教育的生均成本是普通高中的三倍左右,职业教育的办学理念以及对师

资、设备和教学环境等要求上,与普通高中相比,有更为严格的要求,职业教育需要大量实习实践和实际操作等,经费需求比普通高中高得多,对实习基地建设等基础设施的投入要求也较高。以2014年为例,全国中等职业学校生均教育经费9128.83元,最高的是北京市为28765.51元,最低为河南省5941.62元,相差近4倍;普通高中全国平均9024.96元,最高北京市40748.25元,最低湖北省5989.64元相差6倍,全国中等职业学校生均教育经费比普通高中只高出了不到104元,而且地域之间差距也很大。世界银行的一项研究得出,在发展中国家,职业技术学校生均成本普遍要比普通中学生均成本高1.5倍<sup>[2]</sup>,尽管我国近几年不断地提高中等职业教育的财政拨款,使中等职业教育生均经费与普通高中投入差距逐渐降低,但我国教育财政不均衡现象长期存在且非常严重,具体如表1所示。我国中等职业教育的办学经费主要由政府承担,尤其近几年来,为促进中等职业教育发展,各地相继出台了免学费的措施,财政投入成为中等职业教育来源的主

收稿日期:2017-02-25

作者简介:张雪雁(1963-),女,高级会计师,研究方向:财务管理。

基金项目:河北省科技计划项目(16456202D)

本文信息:张雪雁.我国中等职业教育投入存在的问题及解决对策[J].石家庄铁道大学学报:社会科学版,2017,11(3):32-36.

体。但我国地域广阔,经济发展水平在地域间仍存在较大差距,使得各地政府财政在对中等职业

教育经费上的投入在省际间、区域间、校际间呈现出严重的不均衡。

表1 2008—2015年中等职业教育学校与普通高中生均教育经费比较

亿元

年份	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
普通高中	689.91	837.89	985.37	1 175.86	1 237.64	1 459.41	1 608.23	1 702.11
中等职业学校	440.88	585.55	708.62	832.52	1 037.92	1 282.63	1 412.43	1 659.32

资料来源:《中国教育经费统计年鉴》,2009—2016年。

## (二)中等职业教育财政投入的效率性问题

目前,我国中等职业教育经费投入与培养学生的人数非常不匹配,教育经费的使用效率亟需改善。分析表明,我国东部地区经济较发达,拨款也比较充裕,经费使用不合理,价值未实现最大化;与此同时,中西部等经济不发达地区的中等职业技术学校财政拨款本身比较拮据,但在经费利用上实现了效率最大化,用较少的资金培养更多的技术人才。如表2所示,东部地区经费使用效

率逐步呈下降趋势,西部地区经费使用效率逐步高于全国效率水平。从我国整体来看,中等职业教育经费还不能很好地满足办学需求,这种情况主要是由于管理使用不规范,由此导致的经费使用效率低下。在经费使用管理中,其主要问题在于以下三个方面:一是学校对财政拨款的使用没有按照财政规定进行开支,也缺乏财政监督管理;二是某些学校的收费与开支等本应该纳入财政“收支两条线”管理的并未纳入,流离于财政监管之外;三是学校内部经费的审批权限设置不合理,存在人为的随意性问题。

表2 2006—2015年中国中等职业教育经费使用效率均值东西中部与全国水平相比

%

年份	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
全国效率水平	0.80	0.81	0.79	0.83	0.84	0.84	0.85	0.86	0.84	0.82
东部效率增减水平	0.03	0.02	0.02	-0.05	-0.06	-0.06	-0.07	-0.07	-0.07	-0.06
中部效率增减水平	0.02	0.07	0.09	0.04	0.03	0.05	0.04	0.04	0.04	0.02
西部效率增减水平	-0.04	-0.08	-0.04	0	0.02	0.03	0.03	0.05	0.04	0.03

资料来源:《中国教育经费统计年鉴》,2007—2016年。

近年来,由于高中阶段教育受到社会的青睐,中等职业教育显现得有些边缘化,中等职业学校的在校生占全国高中阶段在校生比例不够稳定,2003年所占的比例为35.12%,2013年的比例已经达到了44%,之后开始下降为2015年的41%,与《国家中长期教育改革和发展规划纲要》的“合理确定普通高中和中等职业学校招生比例,今后一个时期,普通高中和中等职业在校生规模要实现基本持平”的目标还有距离<sup>[3]</sup>。这种局面形成的原因主要有两方面,一是国家对职业技术教育的投入不足,监督管理不力造成有限的资金使用效益也没有保证,二是培养的学生没有得到社会的重视与认可。我国长期以来存在重理论轻实践、重知识轻技能的意识,职业技术教育缺乏吸

引力。

## (三)中等职业教育财政投入的方向问题

中职教育办学导向应是根据市场需求来确定教育发展的支持方向,按照社会的职业岗位需求确定教育类型、层次及专业,否则政府应该从资金投入上加以限制或调整。但我国现状是人才培养与社会需求有一定差距,学校和教育主管部门各自为政,招生缺乏目的性,学生毕业后就业难。中等职业教育与高等教育比较,对区域和社会服务的贡献更大,地方主管部门应协调好招生与需求的关系,对社会需求旺盛的专业在经费投入上给予特殊支持,做到投入与收益对等。另外,我国在

立法上缺乏明确的条文来规定职业教育经费的筹措方式,制定的一些制度规定缺乏执行力,没有强制的保障,起不到对培养学生类型的调节作用<sup>[4]</sup>。第三,中等职业学校的多头管理模式也制约了其发展。主办方根据中等职业学校类型的不同,分为行业主办方、国有企业主办方和地方政府主办方,这种多头的管理模式使学生培养缺乏规划与目标,财政性经费投入方向不明确,无法保证公共教育资源在不同类型职业教育中分配的均衡性,同时也不能确定发展和支持重点。

#### (四)中等职业教育经费来源结构问题

在我国,教育经费的筹集来源主要来自以下五个渠道:国家财政性教育经费、事业收入、社会团体和公民个人办学经费、社会捐资和集资办学经费、其他教育经费等。然而,针对中职教育经费的筹集方式比较单一。虽然培养的技能型人才直接服务于社会,但各行业或企业很少对中职学校有所投入,完全依靠政府财政投入使中等职业教育的发展完全受限。不能及时接受社会方面传递的人才培养信息,培养符合市场需求的人才。我国高等教育十多年来的大规模扩张,大学生就业市场也出现了供过于求的现象,有些虽然不能完全符合企业的需求,但企业的选择余地大而且无需负担任何教育成本。国家多次提出要充分依靠行业和企业发展职业教育的政策,但各行业与企业对投资中职教育的热情一直不高。据统计,社会捐赠这部分经费渠道占经费总额度非常低,这五年来一直未曾超过 0.3%,均小于全国教育经费水平的社会捐赠比例。

### 二、中等职业教育投入问题形成的原因

#### (一)社会对中等职业教育的偏见

中等职业教育作为我国教育体系密不可分的重要组成部分,它所在的地位与高中教育属同一层次,只是培养的侧重点有所不同。据教育部统计,2015 年全国中职学校在校生 1 656.7 万人,占高中阶段教育在校生总数的 41%,与 2012 年的 46%相比下降了 5%,2015 年,高中阶段教育招生普职比为 57:43,近年来中职所占比例持续下降。目前我国的中职教育在被边缘化,和普通高中教育和高等教育相比较处于弱势地位,成绩好的孩子直奔上大学,而不想学的辍学后大多直接到社会打工,中职教育不被社会重视,也缺乏国家的宣

传和疏导,“技工荒”的趋势已经日益明显<sup>[5]</sup>。我国当下的实际情况是中等职业教育招生难,另一方面却是技能型人才紧缺。中职毕业生就业中工薪制度制定的不合理,造成参加与不参加中职教育人员的薪酬没有明显的区别,许多技能型人才难以得到相应的报酬和社会地位,造成家长和孩子参与中职教育的积极性不高。

#### (二)中等职业教育经费监督考核机制亟待改进

我国的中等职业教育财政拨款与其他教育相比较总量较少,因此各级主管部门对职业教育经费使用情况监督力度不大,甚至有缺位现象。至于经费的拨付是否到位、是否科学,使用效率如何等,由于是多口管理更是无法统一考核和反馈。中职教育财政监督评价指标体系不够完善,现有的中职教育考评指标有工作指标和绩效指标,过于笼统。财政对中职教育的投入监督缺位比较严重,没有必要的监督和评估机制,出现了一些经费使用不规范,大幅度降低了经费使用效率。

#### (三)中等职业教育管理缺乏明确的主体

由于我国的中等职业教育根据中等职业学校类型的不同,存有多个主办方,主要管理体制实行的是多头管理,由企业或者行业管理,而职业高中由教育部门管理,这样的条块分割使中等职业教育的发展缺乏统一规划,管理过程中也容易产生责任不明确的现象。中等职业教育管理体制的分散增加了财政制度有效运作的难度。我国现在实行的是分级财政管理体制,中职分类多,管理主体不明确,中央与地方责任不明晰,教育经费负担结构不合理,各地区发展不均衡,地区之间也缺乏统一的协调。

### 三、完善中等职业教育财政制度的对策建议

#### (一)逐步转变社会观念,提高中等职业教育地位

中等职业教育的发展是与社会需求相统一的。我国现在严重缺乏技能型人才,中等职业教育应该以培养技术人才为目标,通过阶段性学习使学生们能快速掌握技能,理论联系实际,在走入社会时能迅速地学以致用,因此,做好中等职业教育是我国培养技能型人才的迫切需要。重视中等职业教育

与提高技术型人才地位是相辅相成的。中等职业教育的实用价值要想得到社会各界的广泛认可,国家相关部门应该尽快将其重视程度提高到法律层面,通过完善相应的法律保障体系,确保政府投入的主导地位,使中等职业教育财政的充足性得到保障<sup>[6]</sup>。社会意识的形成是长期的,但政府可以在人事制度和用人制度上提出引导措施,逐步确立技术型人才的社会地位,逐步更新我国“重知识而轻技能”的传统观念。中等职业教育发展观念的转变,可以为中等职业财政制度完善提供良好的社会环境,这亟需政府和社会的共同推动,使得人们在对待中等职业教育的认识有所提高。我们不但要认同其存在的价值,更要使得社会各界人士认同并支持推动我国中等职业教育事业的发展<sup>[7]</sup>。

## (二)完善财政拨款体制,保障中等职业教育经费拨付

政府要想更好地履行公众职责,推动我国中等职业教育事业的发展,必须以完善教育经费拨款机制作为首要任务,保证我国中等职业教育事业的刚性支出。中等职业教育财政投入体制的完善需要相应的法律法规保障,而我国目前对于教育财政投入方面却几乎没有相应的法律法规约束,这让目前有限的中等职业教育投入制度也难以得到真正落实。完善财政投入体制,更要做好制度的落实,使财政投入做到有法可依、有章可循。目前我国相关类型的法律有《教育法》和《职业教育法》,相关政府部门应该根据我国教育体系的实际现状,制定与教育经费投入相关的法律法规,比如《职业教育投入法》,通过法律等强制性手段来落实对中等职业教育的保护<sup>[8]</sup>,以此来明确政府作为投入主体的责任,规范对中等职业教育投入的行为过程。只有保证充裕的中等职业教育经费得到有效的使用,各级主体的投入责任得到明确的划分,其行政管理体制和财政拨款体制才能有效协调起来。

## (三)明晰各级政府的责任,健全拨款绩效考核制度

建立健全相关的绩效考核制度,让财政拨款额度与资金使用绩效挂钩,确保投入资金的使用效益。定期对中等职业教育拨款的使用方向、使用效果和使用质量等进行评估,为来年教育投入确定新的方向。同时要求在编制预算的过程中就要有绩效评估材料,阐述和明确请求拨款所能达

到的目标,完成后用量化指标来衡量是否达到标准。中职院校绩效执行情况需要有专门的机构进行评价,依据统一的评价指标体系,遵循既定的评价程序,得到科学合理的评价结论。在下一周期的拨款分配中依据上年各学校的绩效考核情况对拨款进行调整,绩效考核好的加大拨款力度,资金使用效果不好的适当减少。

由于实行绩效拨款工作量大,环节较多,而且评价指标合理确定有一定难度,因此,绩效拨款比较适合一些专项发展任务计划拨款,也就是专项补助或合同拨款,占总经费的额度不宜过大;为保证生均拨款资金使用效益,各中职院校生均拨款的使用实行备案制,当年分配本校的生均拨款,在科学论证的基础上,确定具体支出项目和用款计划;每年由相关部门组织人员,抽查上年度生均拨款使用绩效情况,编制绩效评价报告;主管部门在分配下年度生均拨款时,根据绩效评价报告对有关院校进行奖励或扣减额度。

## (四)鼓励社会力量投资办学,拓宽渠道筹资制度

中职教育相比较高等教育而言,服务区域能力更强,招生和就业一般针对本地,因此地方政府应积极参与。以区域经济为平台,深化校企合作,让招生与招工相结合,实现入学就能就业,鼓励引导大型企业自办中职教育,或与中职学校签订长期的培养合同。在筹集教育经费渠道中,可以利用相关的合作企业,以“订单式”人才培养的名义取得相关企业的经费资助,同时,国家在政策方面积极倡导此种校企合作方式来减少财政压力。政府应鼓励中等职业学校多渠道筹措资金,可给予税收优惠等多种优惠措施来提高社会各界的投资积极性,并建立相应的奖励与惩罚机制。针对《民办教育促进法》,政府要加大力度采取各种措施来吸引民间资本对中等职业教育的资金注入,实现通过民办中职教育提高我国中职教育资源优化配置的目标。对较成熟的民办中职教育给与财政支持,例如保定虎振、山东蓝翔等,激发职业教育办学活力,引导支持社会力量兴办中职教育,拓展办学筹资渠道。

## (五)完善信息公开体制,加强财政监督问责制度

保障财政投入和各项渠道来源的办学经费能得到高效的运作并充分实现价值最大化的目标,

亟需一个完善的教育经费监管体系对经费的使用进行严格监督。各级政府对教育经费的宏观统筹和管理迫切需要一个科学规范的教育经费使用监管体制,把宏观统筹目标落实到具体细节。建立科学合理的财政拨款方式,完善相应的激励与约束机制,保障中等职业教育经费使用的效率;加强对中职教育经费的审计与绩效考核,让学校内部审计充分发挥监督作用,并有效与国家审计、社会审计结合,让中等职业教育经费的使用公开、公正、透明,以确保教育经费的落实及其使用的高效。

#### 参考文献:

- [1]何璇,李玲.我国中等职业教育经费投入现状、问题及对策研究[J].内蒙古师范大学学报:教育科学版,2015(3):8-10.
- [2]周凤华.中等职业教育生均经费政策制定、执行情况及投入模式研究[J].中国职业技术教育,2012(36):5-10.
- [3]王耀忠,丁妥.基于生均经费预算制度下的地方高等教育财政拨款机制改进对策[J].石家庄铁道大学学报:社会科学版,2014,8(1):36-39.
- [4]秦志飞,张雪雁.河北省高等教育财政投入机制的构

#### (六)兼顾地区平衡

我国的中等职业教育投入在东中西部地方发挥作用的大小不同,其根源是资源分布不均造成的。政府要兼顾各地区的实际情况,对利用效率高的、但资源紧缺的西部地区加大经费投入比例,使较为弱势的学校可以得到政策倾斜,对资源冗余的东部地区要充分发挥其优势,提高学生们的素质教育,或者将部分款项匀拨给其他地区,从而均衡全国中等职业教育中各个学生的投入,促进教育经费合理使用。

建与完善[J].石家庄铁道大学学报:社会科学版,2014,8(2):11-14.

- [5]姜月.黑龙江省中等职业教育经费问题研究[D].哈尔滨:黑龙江大学,2015.
- [6]赵雅琴.高等教育财政拨款模式的发展改革对策研究[J].扬州大学学报:高教研究版,2011(3):20-23.
- [7]黄永秀.城乡职业教育一体化发展的保障机制研究[J].职教论坛,2012(3):32-34.
- [8]黄丽丽.中国中等职业教育投入效率研究[D].济南:山东财经大学,2015.

## The Problems and Countermeasures of Secondary Vocational Education Investment in China

Zhang Xueyan

(Finance Department, Shijiazhuang Tiedao University, Shijiazhuang, 050043, China)

**Abstract:** There exist a lot of problems in the secondary vocational education investment in our country such as the imbalance in the distribution of the existing investment system, the low efficiency in the management, and the narrowness of its funding sources. Through the in-depth study of the status quo of secondary vocational education, it could be found that the relevant government departments did not form a good monitoring and evaluation mechanism of its financial allocation and the use of funds; and the multi-sectional management system has caused the lack of unified planning in China's secondary vocational education. So, after analyzing the related problems and forming reasons, the paper came up with relevant policy recommendations from broad perspectives such as improving the financial subsidy policy and its performance evaluation policy, establishing a scientific and rational funding system and broadening the funding sources.

**Key words:** secondary vocational education; financial investment; education funding