

中等职业教育 学生资助体系研究

ZHONGDENG ZHIYE JIAOYU
XUESHENG
ZIZHU TIXI YANJIU

赵伟 / 主编

职业教育具有鲜明的职业性、社会性、人民性，职业教育应该是面向人人、面向人人、面向人人，只有把职业教育办好，才能真正使其成为面向人人、面向人人、面向人人。要建立和完善职业教育学生助学制度，使贫困家庭学生通过国家帮助和本人勤工俭学得以顺利完成学业，进一步体现社会主义教育的公平与公正。



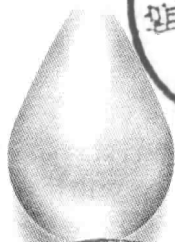
教育科学出版社
Educational Science Publishing House

中等职业教育 学生资助体系研究

ZHONGDENG ZHIYE JIAOYU
XUESHENG
ZIZHU TIXI YANJIU



赵伟 / 主编



教育科学出版社

· 北 京 ·

出版人 所广一
责任编辑 樊慧英
版式设计 沈晓萌
责任校对 贾静芳
责任印制 曲凤玲

图书在版编目 (CIP) 数据

中等职业教育学生资助体系研究 / 赵伟主编. —北京: 教育科学出版社, 2012. 10
ISBN 978 - 7 - 5041 - 6940 - 2

I. ①中… II. ①赵… III. ①中等专业教育 - 助学金 - 教育政策 - 研究 - 中国 IV. ①G719.2

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2012) 第 183229 号

中等职业教育学生资助体系研究

ZHONGDENG ZHIYE JIAOYU XUESHENG ZIZHU TIXI YANJIU

出版发行 教育科学出版社

社 址 北京·朝阳区安慧北里安园甲 9 号 市场部电话 010 - 64989009

邮 编 100101 编辑部电话 010 - 64989449

传 真 010 - 64891796 网 址 <http://www.esph.com.cn>

经 销 各地新华书店

制 作 国民灰色图文中心

印 刷 北京中科印刷有限公司

开 本 169 毫米 × 239 毫米 16 开 版 次 2012 年 10 月第 1 版

印 张 18.5 印 次 2012 年 10 月第 1 次印刷

字 数 328 千 定 价 38.80 元

如有印装质量问题, 请到所购图书销售部门联系调换。

前 言

Foreword

2005 年,温家宝总理在全国职业教育工作会议上明确提出:“要建立和完善职业教育学生助学制度,使贫困家庭学生通过国家帮助和本人勤工俭学得以顺利完成学业,进一步体现社会主义教育的公平与公正。”会前国务院印发的《关于大力发展职业教育的决定》要求“建立职业教育贫困家庭学生助学制度”。2006 年,财政部和教育部印发了《关于完善中等职业教育贫困家庭学生资助体系的若干意见》和《中等职业教育国家助学金管理暂行办法》两个文件,初步描绘了国家建立中等职业教育贫困家庭困难学生助学体系的基本框架。2007 年,职业教育贫困生资助制度全面启动。国务院颁布了《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》,财政部、教育部印发了《中等职业学校国家助学金管理暂行办法》和《中等职业学校学生实习管理办法》两个配套文件,标志着中等职业教育资助政策体系的正式建立。2009 年,财政部、国家发展和改革委员会、教育部、人力资源和社会保障部四部委印发了《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》,决定从 2009 年秋季学期起,对公办中等职业学校全日制在校学生中农村家庭经济困难学生和涉农专业学生逐步免除学费。同年,财政部印发了《关于下达 2009 年秋季学期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中央补助金的通知》,对免学费工作提出了要求,并下达了近 24 亿中央补助资金,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进入全面实施阶段。2010 年,财政部、国家发展和改革委员会、教育部、人力资源和社会保障部下发了

《关于扩大中等职业学校免学费政策覆盖范围的通知》，决定自2010年秋季起，将中等职业学校城市家庭经济困难学生也纳入免学费范围。至此，我国确立了覆盖广泛的职业教育学生资助体系。

中等职业学校学生资助政策主要包括：一是国家助学金制度。由中央和地方政府安排专项资金设立国家助学金，资助全日制中等职业学校一、二年级所有在校农村学生和城市家庭经济困难学生，主要用于生活费的开支。二是工学结合、顶岗实习制度。三年级学生通过到企业等用人单位顶岗实习，获取一定的报酬，用于支付学习和生活开支。三是中等职业学校每年都要安排不低于事业收入5%的经费，用于学生学费减免、勤工助学、校内奖助学金和特殊困难补助等方面的开支。同时，国家鼓励地方政府、行业企业和社会团体设立中等职业学校助学金、奖学金，鼓励和引导金融机构为接受中等职业教育的学生提供助学贷款。中等职业教育学生资助总体上实行以政府资助为主导，公共财政为主体，社会各方参与，多种资助方式并举。

中等职业教育学生资助体系的建立，让贫困家庭的孩子有学上，上得起学；是职业教育面向人人，实现社会公平的重要途径。针对85%左右的中等职业学校学生是来自农村和经济困难家庭的现状，“十一五”期间中央和各地方财政共安排600多亿元用于中等职业学校学生资助，90%的中等职业学校在校学生享受到了每年1500元的资助。2011年，中央和地方财政投入了135.9亿元，资助了906万名中等职业学校学生。从2009年开始，国家对中等职业学校农村家庭经济困难学生和涉农专业学生逐步免除学费。2011年，中央和地方财政投入免学费资金79亿元，覆盖了395万名中等职业学校学生。在促进社会公平的同时，优化了教育结构，提高了劳动者素质。

随着资助政策的全面铺开和深入贯彻执行，有很多理论问题和实践问题需要解决，如资助的基本理论研究、资助标准、资助管理、国际比较等问题。与资助工作的深入开展相伴随，2006年，全国教育科学“十一五”规划课题“中等职业教育家庭经济困难学生资助体系研究”立项，几年来该课题研究伴随着中等职业教育学生资助工作的不断推进而逐步深化，其阶段性的研究成果为中等职业教育学生资助政策的制定、出台提供了相关咨询和建议。

课题组数年的研究显示：我国职业教育自清末发轫至当下，国家对学生的资助就与职业教育的发展相生相伴。尽管由于战乱和某些特殊情况曾短暂中断，但综观百余年的发展，这项做法一直延续下来，与中华民族“扶危济困”的优良传统一脉相承。

研究显示：国际社会对职业教育学生资助有着共识和成熟的理念。相关国家不论是发达国家还是发展中国家，对包含中等职业教育在内的职业教育学生

资助,尽管在具体方式上有所区别,但都有一个共同的特点即以国家财政支持为主要形式。

研究显示:“十一五”初期我国经济总量面临跃上全球第二台阶、经济社会对技能型人才的需求越来越迫切,而此时职业教育对国家经济发展和教育发展的“短板效应”愈加凸显。在此背景下国家推出成体系的中等职业教育学生资助政策,是及时和得当的。

研究显示:五年多的中等职业教育学生资助实践,证明这是一项济国、济民、济困、济教的政策,而且成效明显,体现了中央“以人为本、和谐社会”的精神,对促进教育公平发挥了重要作用,是落实职业教育战略地位的重要举措。

研究显示:我国中等职业教育在规模扩张的同时,国家对中等职业教育的管理制度建设和主流学校的内部管理与制约并未松懈,而是根据职业教育规律边探索、边建制、边规范,到目前已取得重要成果。职业教育在发展中出现的问题能够通过改革在发展中不断得到解决。中等职业教育在总体上已形成良好的发展态势,办学质量显著提高;资助工作在总结经验、建章立制的同时还不

断采用信息技术等现代手段来加强管理,发展趋向成熟和规范。

我们的结论是:对这项涉及千百万人民群众切身利益并对国家经济和教育长远发展有着重要意义的政策,不能因为其在实施中出现了某些阶段性问题就过分地挑剔质疑,而应该用全面的、发展的和可持续的观点看问题,在不断完善的过程中继续大力推进中等职业教育学生资助工作。

全书由课题研究总报告和五大专题研究成果组成。总报告阐明了课题研究的主题、意义和背景,综述了国内外研究文献,重点介绍了研究程序和主要研究结论。专题研究共覆盖五个方面,分别是中等职业教育学生资助的历史和现状研究、比较研究、资助意义和基本理论研究、资助体系研究、资助标准和资助管理研究。课题研究立足于现状,采用历史观点,回顾了新中国成立前后百余年来我国中等职业教育学生资助制度发展沿革,分析了现阶段实行中等职业教育学生资助制度的必要性、迫切性和可行性。课题研究立足于中国国情,具有国际视野,介绍了欧盟达·芬奇职业教育计划、联合国教科文组织(UNESCO)和经济合作与发展组织(OECD)等国际组织以及德国、美国、澳大利亚、韩国、埃塞俄比亚等国家的相关职业教育与培训资助项目,为我国资助政策的制定和实施提供了宝贵的借鉴价值。课题研究立足于中国实际,从多维度、多角度系统研究了资助的相关理论,探讨了资助标准,分析了资助管理以及建立完善具有中国特色的资助体系等一系列问题。

现将课题研究成果汇总付梓,以便为职业教育战线上关心、支持和开展中等职业教育学生资助工作的同志们提供一定的参考和借鉴。中等职业教育学生

资助工作是一项长期、艰巨而伟大的工作，需要全社会齐心协力，持续推进。本书的研究也只是中等职业教育资助工作历史过程中的阶段性成果。由于时间和能力所限，本书难免存在一定的疏漏和不足，在此真挚地希望广大读者给予指正。在以后的工作中，我们将对中等职业教育资助政策的相关问题进行跟踪和拓展性研究，不断改进和完善本书的内容。

编 者

目 录

Contents

第一部分

课题研究总报告	(3)
---------------	-----

第二部分

第一篇 历史和现状研究

第一章 我国中等职业教育学生资助制度沿革	(33)
----------------------------	------

第一节 新中国成立前的中等职业教育学生资助制度 / 34

第二节 新中国成立后的中等职业教育学生资助制度 / 44

第二章 我国现阶段贫困状况和中等职业教育学生贫困群体分析	(56)
------------------------------------	------

第一节 贫困的界定及其标准 / 56

第二节 我国现阶段的贫困状况 / 60

第三节 我国中等职业教育学生贫困群体的特征 / 65

第三章 我国中等职业教育学生国家资助的现状分析	(73)
-------------------------------	------

第一节 国家中等职业教育学生资助体系建设基本情况 / 74

第二节 地方中等职业教育学生资助政策的落实情况 / 79

第三节 中等职业教育学生资助存在的主要问题 / 89

第二篇 比较研究

第四章 国际上职业教育学生资助情况	(91)
-------------------------	------

第一节 国际组织关于职业教育学生资助的项目 / 92

第二节 部分国家的职业教育学生资助制度 / 101

第五章 国际上职业教育学生资助评析 (119)

第一节 国际上职业教育学生资助的历史演变 / 119

第二节 国际上职业教育学生资助的特点分析 / 123

第三节 国际上职业教育学生资助的发展趋势 / 126

第四节 国际上职业教育学生资助启示 / 129

第三篇 资助意义和基本理论研究

第六章 中等职业教育资助政策的重要意义和作用 (137)

第一节 中等职业教育资助政策对推动我国经济社会发展的重要作用 / 138

第二节 中等职业教育资助政策对发展中等职业教育的支撑作用 / 143

第三节 中等职业教育资助政策在发展中等职业教育中的
实施策略和路径 / 147

第七章 中等职业教育学生资助的理论依据 (154)

第一节 教育公平理论 / 154

第二节 教育补偿理论 / 157

第三节 责任伦理 / 162

第四节 资源配置理论 / 165

第五节 人力资本理论 / 168

第六节 中等职业教育的公益性和普惠性 / 170

第八章 中等职业教育学生培养成本及其分担 (176)

第一节 教育成本与教育成本分担 / 176

第二节 我国中等职业教育实行成本分担的依据 / 179

第三节 我国中等职业教育成本分担现状 / 180

第四节 优化我国中等职业教育成本分担机制 / 186

第四篇 资助体系研究

第九章 中等职业教育国家助学金制度 (189)

第一节 中等职业教育国家助学金制度的建立与发展 / 189

第二节	中等职业教育国家助学金制度的主要内容 / 191
第三节	中等职业教育国家助学金制度运行的保障措施 / 193
第四节	完善中等职业教育国家助学金制度的思考 / 196
第十章	中等职业学校学生免学费政策简析 (199)
第一节	中等职业学校学生免学费政策的实施背景 / 199
第二节	中等职业学校学生免学费政策的发展历程 / 201
第三节	免学费资助政策的详细介绍和解读 / 202
第四节	免学费政策的实施现状、成效及典型经验 / 205
第五节	对中等职业学校学生免学费政策的评价与思考 / 209
第十一章	中等职业学校学生顶岗实习制度 (215)
第一节	中等职业学校学生顶岗实习制度概述 / 215
第二节	中等职业学校学生顶岗实习制度的主要内容 / 217
第三节	中等职业学校学生顶岗实习制度实施中存在的问题 / 220
第四节	中等职业学校学生顶岗实习的政策建议 / 222
第十二章	其他形式的资助制度 (229)
第一节	中等职业教育学生奖学金制度 / 229
第二节	中等职业教育学费减免制度 / 233
第三节	中等职业教育学生助学贷款制度 / 235
第四节	中等职业教育学生资助制度的其他形式 / 238
第五篇 资助标准和资助管理研究	
第十三章	中等职业教育学生资助标准 (240)
第一节	中等职业教育学生资助标准现状及问题 / 240
第二节	中等职业教育学生资助标准的建议 / 243
第十四章	中等职业教育学生学籍管理和改革 (248)
第一节	中等职业教育学生学籍管理及其现状 / 248
第二节	中等职业教育学生学籍改革 / 250
第三节	现代学籍管理环境下管理人员的素质 / 253

第十五章 中等职业学校学生资助体系管理	(258)
第一节 中等职业学校家庭经济困难学生资助管理概述 / 258	
第二节 资助管理过程中存在的问题及思考 / 264	
第十六章 中等职业教育学生资助制度对利益各方的影响	(270)
第一节 对利益各方的影响 / 270	
第二节 政策建议 / 277	
参考文献	(281)
后记	(284)

The background is white with several black bird silhouettes in flight, scattered across the left and center. On the left, there is a grey, trapezoidal shape pointing right. On the right, there is a grey, trapezoidal shape pointing left. The title '第一部分' is centered between these two shapes.

第一部分

课题研究总报告

随着中等职业教育规模的不断壮大，家庭经济困难学生群体也呈现逐年增大的趋势，这部分人的资助问题一直受到党中央和国家的高度重视。1996年颁布实施的《中华人民共和国职业教育法》明确提出：“国家支持企业、事业组织、社会团体、其他社会组织及公民个人按照国家有关规定设立职业教育奖学金、贷学金，奖励学习成绩优秀的学生或者资助经济困难的学生。”2006年，教育部和财政部正式提出构建中等职业教育家庭经济困难学生资助体系。2007年3月，温家宝总理在《政府工作报告》中明确指出，在普通本科学校、高等职业学校和中等职业学校建立健全国家奖学金、助学金制度，使困难家庭的学生能够上得起大学、接受职业教育。2007年7月，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》印发。五年多来，中等职业教育家庭经济困难学生资助工作在全国范围内如火如荼地开展起来，取得了令人瞩目的成效。

与政府部门在调研基础上大力推进构建中等职业教育家庭经济困难学生资助体系相比，这方面的研究被学术界在一定程度上忽略，理论研究落后于实际工作。资助工作取得了很大成绩，对发展中等职业教育起了有力的促进作用，但也存在一些问题。如资助经费构成中财政资金偏重，其他资金筹措渠道发挥的作用不够；资助资金的管理和下达未能做到及时高效；一些职业学校出现冒领资助经费、吃空额的现象，也表明现行资助工作存在某种程度的制度缺失。本课题系统总结了现有资助工作的经验，研究该项工作的管理体制和运行机制，旨在为这项工作有序健康运行提供可行的操作程序和方式。在理论上阐述了构建资助体系对落实科学发展观、促进教育公平、构建和谐社会的重要意义，对实践中的资助政策运行及完善具有较强的指导和借鉴作用，也丰富和发展了职业教育的资理论。

本课题以中等职业教育学生国家资助体系为主要研究对象，在文献调研基础上分析了新中国成立前后的中等职业教育学生资助历史概况；在调研中概括了我国现阶段贫困状况和中等职业教育学生贫困群体的特征，分析了当前中等职业教育学生资助体系的政策内容、执行情况和现存问题，提出了完善政策配套文件、完善助学金预决算制度及拨款机制、加大政策落实和监督力度、健全管理机构等

建议；开展了欧盟达·芬奇计划、联合国教科文组织（UNESCO）和经济合作与发展组织（OECD）等国际组织的相关职业教育与培训资助项目以及德国、美国、澳大利亚、韩国、埃塞俄比亚等国别比较研究，分析了国际上职业教育学生资助的历史演变、资助特点、发展趋势及其对我国的有益启示及相关建议；讨论了中等职业教育学生资助的意义、地位和作用，并从教育公平、教育补偿、责任伦理、资源配置、中等职业教育公益性和普惠性、培养成本及其分担等角度探讨了中等职业教育学生资助的基本理论；系统分析了中等职业教育学生国家助学金制度、顶岗实习制度、奖学金制度、学费减免制度、助学贷款制度和其他形式的资助制度，讨论了与之相关的学籍管理改进以及该项制度对利益相关方的影响等问题；重点探讨了中等职业教育学生资助管理程序、管理绩效和有待改进的问题，并提出了相应的政策建议。

一、内容结构

本课题的内容结构见图 Z-1。

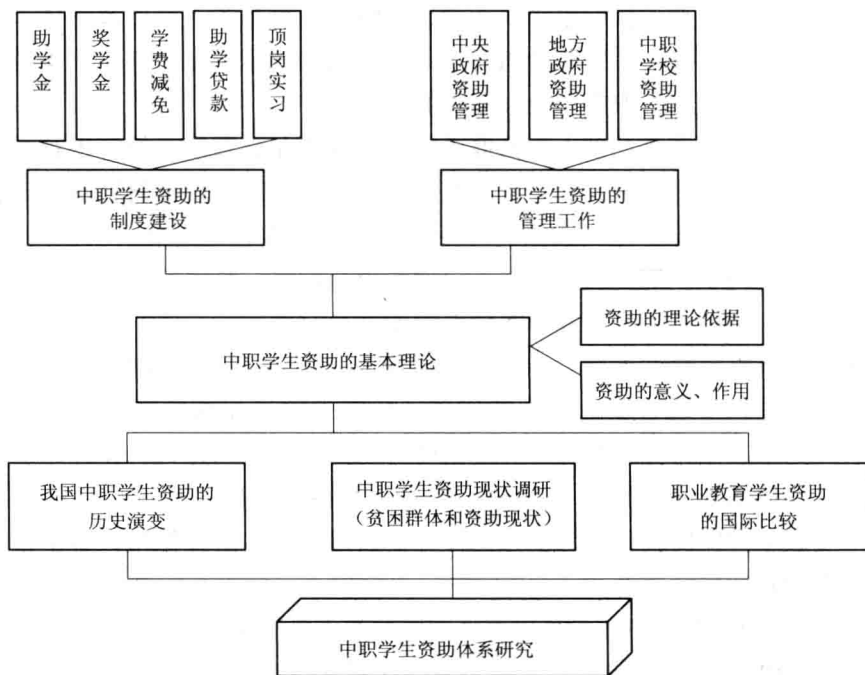


图 Z-1 内容结构

二、研究主体

（一）研究目的

依据 2005 年国务院《关于大力发展职业教育的决定》、2006 年财政部、教育部《关于完善中等职业教育贫困家庭学生资助体系的若干意见》和《中等职业教育国家助学金管理暂行办法》等关于中等职业教育学生资助的主要精神，遵循学生资助工作规律，本课题旨在总结中等职业教育学生资助历史发展经验和借鉴国内外相关研究成果及近年来中等职业教育学生资助政策，并在此基础上，反思我国中等职业教育学生资助的现状、探讨相关理论依据，揭示中等职业教育学生资助工作规律，构建有中国特色的中等职业教育学生资助制度框架，分析有效的资助管理策略，提出完善中等职业教育学生资助体系的路径和相关政策建议。

（二）研究意义

中等职业教育学生资助是自 2006 年以来国家落实科学发展观、大力发展职业教育、深化教育体制改革的重大决策。作为一项重大的资助政策，中等职业教育学生资助体系有一定的理论支撑，并在实践中体现出了重要的政治、经济、教育、社会和人文效用，对于构建和谐社会、履行政府公共财政职能、促进教育公平、保障技能型人才健康成长具有重要的功能。但由于该项政策的新生性和独特性，理论界相关研究还比较零散、粗浅，实践中也产生了许多亟待解决的问题，中等职业教育学生资助的制度框架还有待完善。本课题以中等职业教育学生资助体系为研究主题，汇聚了北京、天津、河北等省市相关教育研究者，在全国教育科学规划领导小组办公室和全国学生资助管理中心相关部门支持下，首次就中等职业教育学生资助的历史演变、国际比较、发展现状、存在问题、意义和作用、理论依据、制度框架、管理绩效等开展了较为系统的调研分析，并提出了相关政策建议。课题研究成果对推进中等职业教育学生资助工作的不断改进和完善具有一定的参考意义。

（三）研究假设

中等职业教育学生资助是当前大力发展职业教育背景下一项具有中国特色的公共政策问题，在理论和实践上都尚处在探索阶段。制度建设是政策执行的重要保障，只有在完善的制度建设阶段，政策执行才能达成初衷。基于此，本课题所设立的研究假设就在于中等职业教育学生资助是一个应用型的教育政策问题，只有建立健全制度体系，才能保障政策执行效力。相关理论和实践研究也印证了本课题研究假设的正确性。

（四）核心概念

本课题主要核心概念包括贫困、中等职业教育贫困群体、中等职业教育学

生资助等。

贫困是一个综合的、不断发展的概念，可以从不同的角度予以界定。本课题在综述国内外多位学者和国际组织、我国有关政府机构关于贫困的概念界定基础上，结合本课题研究对象，提出贫困是指一种处于低收入水平的、缺乏起码的生存资源的生活状况。

本课题在考察国内外贫困群体衡量标准的基础上分析认为，中等职业教育学生贫困群体是指大多来自农村、父母学历不高、收入较低、大多难以支付学习费用的一类学生。

本课题参照国家有关中等职业教育学生资助政策分析认为，中等职业教育学生资助是指针对一部分中等职业教育学校贫困家庭学生因得不到有效资助不能顺利完成学业，还有一部分初中毕业生因家庭经济困难不能顺利入学接受中等职业教育的情况而采取的一系列助学制度，包括贫困家庭学生助学金制度、优秀学生奖学金制度、以学生参加生产实习为核心的助学制度、学费减免制度、助学贷款或延期支付学费制度及多种形式的社会资助制度。

三、研究背景和文献综述

（一）研究背景

本课题的主要研究背景一是国际上职业教育学生资助项目发展的宏观背景；二是我国中等职业教育学生资助的宏观发展态势；三是中等职业教育学生资助的理论基础。

一是国际上职业教育学生资助项目发展的宏观背景。

从本课题对欧盟达·芬奇计划、联合国教科文组织和经济合作与发展组织等国际组织的相关职业教育与培训资助项目以及德国、美国、澳大利亚、韩国、埃塞俄比亚等国别比较研究来看，面向中等职业教育的学生资助已经成为现代社会国际组织和各国政府的一项重要公共政策，是其职业教育与培训政策体系中的重要组成部分，并有一系列的法律法规保障。资助中等职业教育学生既是各国教育发展战略的要求，也是经济发展战略的必需，因为从宏观经济学角度，对职业教育的投资是政府或行业企业对后备人力资源的投资，是保证国家和企业未来具有持续创新活力，拥有高素质专业技能人才的重要保证；从微观经济学角度，企业及其他社会机构对职业教育投资也可以获得较大的经济效益，直接经济效益就是职业教育学生为企业创造的价值远大于企业对职业教育学生的资助，间接的经济效益则体现在企业可以获得高素质的职业人才，并提高企业社会声誉。欧美社会较为盛行的后福特主义将增强经济竞争力寄托于劳动力技能水平的提高。在后福特主义模式下，教育不仅能支持高附加值的经