

高职教育成本分担机制与 预算拨款制度改革研究

田贞训 著



WUHAN UNIVERSITY PRESS
武汉大学出版社

高职教育成本分担机制与 预算拨款制度改革研究

田贞训 著



WUHAN UNIVERSITY PRESS
武汉大学出版社

图书在版编目(CIP)数据

高职教育成本分担机制与预算拨款制度改革研究/田贞训著. —武汉: 武汉大学出版社, 2017. 8

ISBN 978-7-307-19519-6

I. 高… II. 田… III. 高等职业教育—教育成本—研究
IV. G718.5

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2017)第 187605 号

责任编辑: 王金龙

责任校对: 李孟潇

版式设计: 马 佳

出版发行: 武汉大学出版社 (430072 武昌 珞珈山)

(电子邮件: cbs22@whu.edu.cn 网址: www.wdp.com.cn)

印刷: 虎彩印艺股份有限公司

开本: 720 × 1000 1/16 印张: 14 字数: 202 千字 插页: 1

版次: 2017 年 8 月第 1 版 2017 年 8 月第 1 次印刷

ISBN 978-7-307-19519-6 定价: 38.00 元

版权所有, 不得翻印; 凡购我社的图书, 如有质量问题, 请与当地图书销售部门联系调换。

序 言

职业教育是一个国家经济社会发展的重要基础，是实现工业化与现代化的重要支柱，是提升综合国力和核心竞争力的重要措施和手段。可以说职业教育的成败，决定了国家经济发展的未来。纵观当今世界，发达国家都离不开成功的职业教育。未来经济无论怎样发达，社会所需的人才，大多数是高素质的职业技术人才。社会的发展给职业教育带来了机遇，同时也凸显出诸多问题。政府在职业教育成本分担中应扮演什么角色？如何界定企业在中国职业教育投入中的责任和义务？如何确定职业教育受益各方在教育成本分担中的份额？我国现阶段有无实行高职教育学费减免政策的条件？这些问题的解答将直接影响我国职业教育的发展。

加快发展现代职业教育，是党中央、国务院作出的重大战略部署，是产业转型升级、增强核心竞争力、提高人民群众就业创业和致富能力的必然选择。2014年6月，中共中央总书记习近平在全国职业教育工作会议上就加快职业教育发展作出重要指示。他强调，职业教育是国民教育体系和人力资源开发的重要组成部分，是广大青年打开通往成功成才大门的重要途径，肩负着培养多样化人才、传承技术技能、促进就业创业的重要职责，必须高度重视、加快发展。他要求各级党委和政府要把加快发展现代职业教育摆在更加突出的位置，更好支持和帮助职业教育发展，为实现“两个一百年”奋斗目标和中华民族伟大复兴的中国梦提供坚实人才保障。

党和政府十分关心职业教育，把职业教育的发展作为我们国家经济和社会发展的基础。2005年《国务院关于大力发展职业教育的决定》(国发[2005]35号)翻开了职业教育发展的新篇章，我国职业教育进入高速发展阶段。目前，无论是中等职业教育还是高职教育，总体规模均已占据高中阶段和普通高等教育的半壁江山。2011年，为贯彻落实《国家中长期教育改革和发展规划纲要(2010—2020年)》关于建设现代职业教育体系的要求，教育部先后发布《关于推进中等和高职教育协调发展的指导意见》和《关于推进高职教育改革创新引领职业教育科学发展的若干意见》等重要文件，提出质量是职业教育的核心。2012年，财政部等四部委联合出台《关于扩大中等职业教育免学费政策范围进一步完善国家助学金制度的意见》，将中等职业教育免学费政策范围扩大到所有农村(含县镇)学生，同时进一步完善中等职业教育国家助学金制度。2014年《国务院关于加强加快发展现代职业教育的决定》(国发[2014]19号)提出构建现代职业教育体系，激发职业教育办学活力，提高人才质量。

这些政策的实施，为职业教育的发展提供了良好的环境与机遇，我国职业教育得到了空前发展，但依然存在许多不尽如人意的地方。我国高职教育起步晚、底子薄，许多职业院校没有足够的资金购置实训设备、建立实训基地，生师比居高不下，严重影响高职教育的内涵建设与质量提升，很难培养出适应社会需要的高素质技能型人才。近几年，政府对职业教育的投入不断增加，但高职教育经费不足、资源短缺的问题依然十分突出。从总体上看，高职教育仍然是我国教育事业的薄弱环节，教育成本分担现状不容乐观，不能适应经济社会发展的需要，高职教育预算拨款制度有待建立和完善。在这种背景下，加强高职教育成本分担及预算拨款制度的理论和实践研究，对发展我国职业教育无疑具有重要的理论价值和现实意义。

20世纪60年代以来，国际国内许多经济学家和教育学家开始致力于研究高等教育成本问题。D. Bruce Johnston 教授于1984年首次提出了

“高等教育成本分担”理论，并不断地完善和发展了该理论。Johnston 认为高等教育成本至少包括教学基本成本、研究或特别活动开支、学生生活支出、机会收益四个方面。他认为，高等教育成本理应由政府和作为教育消费者的受教育对象等各方面共同负担。近年来，不少国外学者从实证的角度探讨高等教育投资与经济增长的关系、个人收益率与受教育程度的关系，进一步证明高等教育成本分担的必然性。同时，发达国家对高等教育拨款制度进行了较为深入的研究，并相继建立了一系列运行机制。

纵观世界各国，这些理论研究成果已广泛应用于职业教育领域。例如，德国创立的“二元制”职业教育模式，已成为职业教育成本分担机制的典范。此外，澳大利亚的 TAFE 模式、美国的“技术准备制”模式、英国的“三明治”教育模式、日本的“产学研合作”模式、韩国合同“订单”培养模式等，为我国职业教育成本分担模式的选择提供了思路。这些国家的高等学校拨款制度也各有特色，例如广泛采用的公式拨款法、美国的合同拨款法、英国的竞争拨款模式、近年来逐步推广的绩效拨款法等，为我国高等教育预算拨款制度的改革提供了有益的思路。

国内专家和学者对高等教育成本分担及预算拨款制度等相关问题的研究始于 20 世纪 80 年代，代表性著作主要包括阎达五等的《教育成本研究》、王善迈的《论高等教育的学费》、曾贱吉的《论高等教育成本分担与补偿的主体》等。从研究对象来看，大多集中于高等教育成本的分担，对职业教育成本及分担机制的研究较少，尚处于探索阶段。国内学者对于教育成本的研究与我国职业教育的改革发展历程息息相关，具有鲜明的中国特色及时代烙印。1999 年前，国内学者对教育成本的研究内容主要为教育成本的基本问题，如概念、意义、成本项目等；1999—2006 年，其研究内容侧重于教育成本的分担与补偿问题；2006 年之后，研究重点主要指向教育分担机制、生均教育成本测算和计量等问题；同时，我国学术界对高等教育拨款模式的选择、高等教育拨款的影响因素及拨款公式、绩效拨款的引入等内容进行了研究，取得了诸多成果。

我国对职业教育成本分担及预算拨款制度的研究存在研究范围较窄、研究内容重复、研究方法比较单一等问题。高职教育经费投入现状、成本的分担及补偿、成本构成等方面与普通高等教育有较大差别,因此有必要对我国高职教育成本分担机制及预算拨款制度进行专门研究。

笔者高度关注我国职业教育经费投入及成本分担问题,收集了大量的文献资料和统计数据,采用了规范分析与实证分析相结合的方法。一方面,对教育成本分担理论及有关问题进行深入的探索研究;另一方面,对我国2005年以来职业教育经费统计数据进行了不同属性、不同层次、不同省区等多个维度的统计与分析;同时,对湖北省宜昌市多所职业院校的在校生以自然班级为对象进行整群随机抽样调查,对本地区职业教育学生的家庭收入及教育成本分担情况进行分析;并结合国家统计局公布的城乡居民人均可支配收入及消费支出数据,对来自城市和农村学生的学费负担、教育支付能力进行了对比分析。研究过程和方法高度体现了实践标准,以大量数据及统计分析结果为基础,客观描述了我 国职业教育成本分担和预算拨款制度的现状以及存在的问题。在此基础上,提出了有一定价值的理论观点和政策建议,形成了研究专著等研究成果。

本书对高职教育成本分担和预算拨款制度理论进行了系统的阐述,同时对我国高职教育经费投入情况及成本分担现状进行了实证分析,对完善职业教育成本分担机制、建立高职教育预算拨款制度提出了较为可行的政策建议。这些研究成果可供理论工作者、政策制定和执行者等提供参考数据和决策依据。

研究中涉及大量数据的收集、整理与统计分析研究。在此要感谢笔者的同事们,他们在百忙之中对本书的研究内容做了悉心指导,提出了很多宝贵的意见,他们的热情帮助使研究和本书得以顺利完成。其次,感谢学院领导对笔者提升自我的肯定和鼓励,为本书的撰写创造了良好条件。还要感谢那些在本书撰写期间给了极大支持和帮助的同行人和朋友

目 录

第一章 高职教育预算拨款制度的理论基础	1
第一节 选题背景	1
第二节 研究目的、意义及基本假设	4
第三节 核心概念的界定	6
第四节 国内外研究现状述评	8
第五节 研究的主要内容与方法	19
第二章 我国高职教育经费投入的现状	23
第一节 职业教育的发展现状	23
第二节 职业教育经费投入的现状	33
第三章 职业教育经费投入的横向比较	58
第一节 职业教育经费与国内生产总值、全国教育经费的比较	58
第二节 中等职业教育与普通高中教育经费的横向比较	65
第三节 高职教育经费投入的横向比较	68
第四章 高职教育成本分担及预算拨款制度的现实问题	90
第一节 现行职业教育成本分担机制存在的问题	91
第二节 我国高职教育预算拨款制度存在的问题	104
第三节 原因分析	107

第五章 建立适合我国国情的高职教育成本分担机制	117
第一节 从战略高度推进制度改革	118
第二节 科学测算生均标准成本	125
第三节 建立适合我国国情的高职教育成本分担机制	129
第六章 改革完善高职教育预算拨款制度	143
第一节 我国高等教育预算拨款制度的演变及改革	143
第二节 湖北省对高职教育预算拨款制度改革的尝试	147
第三节 高职教育预算拨款制度的基本原则	178
第四节 推进高职教育预算拨款制度的改革与完善	181
第七章 结论	195
附录一 职业教育在校生家庭收入与教育支出调查问卷	197
附录二 高职教育经费投入现状分析与对策研究	202
附录三 科学制定学费标准, 促进高职教育公平	210
参考文献	214

第一章 高职教育预算拨款制度的理论基础

第一节 选题背景

20 世纪 80 年代以来,随着经济体制和教育体制改革的不断深入,我国职业教育得到了前所未有的发展。《国务院关于大力发展职业教育的决定》(国发〔2005〕35 号文)将职业教育推向了教育改革的前线。2006 年《教育部财政部关于实施国家示范性高职院校建设计划加快高职教育改革的意见》和《教育部关于全面提高高职教育教学质量的意见》联袂颁布,翻开了我国职业教育规模发展与内涵建设的新篇章。2011 年,为贯彻落实《国家中长期教育改革和发展规划纲要(2010—2020 年)》关于建设现代职业教育体系的要求,教育部先后发布《关于推进中等和高职教育协调发展的指导意见》和《关于推进高职教育改革创新引领职业教育科学发展的若干意见》等重要文件,提出质量是职业教育的核心。中央财政投入 20 亿元,实施全国高职院校提升专业服务能力的专项,以点带面,在示范建设的良好基础上普遍提高专业的社会服务能力,职业教育进入全面质量提升的历史新阶段。

2013 年,我国中等职业学校在校生达到 1 923 万,高职在校生为

973.6万。^①无论是中等职业教育还是高职教育,总体规模均已占据高中阶段和普通高等教育的半壁江山。近几年,政府不断加大对各级职业教育的经费投入,为职业教育的发展提供了更多的财政支持。2011年,中等职业学校的财政性教育经费占其经费总收入的比例高达76.8%。2012年,财政部等四部委《关于扩大中等职业教育免学费政策范围进一步完善国家助学金制度的意见》将中等职业教育免学费政策范围扩大到所有农村(含县镇)学生,同时进一步完善中等职业教育国家助学金制度,这些政策的实施为中等职业教育提供了良好的条件和发展机遇。高职教育作为高等教育和职业教育的重要组成部分,不仅经费投入总量严重不足,而且财政性教育经费投入相对较少,其生均教育成本较低。加上历史原因形成的基础教育资源不均衡,导致我国职业教育生源结构严重失衡,大多数学生来自农村和城镇较低收入家庭,支付能力极其有限。从总体上看,职业教育仍然是我国教育事业的薄弱环节,教育经费投入不足,办学条件较差,教育成本分担现状不容乐观,无法满足人才培养及内涵建设的要求。

在财政投入能力有限的条件下,实行职业教育成本分担制度,对受教育者收取学费以补偿部分教育成本就成为必然选择。众所周知,我国自1989年开始对高等教育收取少量学费,并于20世纪90年代中后期对非义务教育全面实行收费制度,实现了教育经费来源的多渠道化。教育收费改革的实践,使我国已基本形成了以政府和受教育者个人负担为主的成本分担现状,在一定程度上解决了职业教育所面临的经费困难。但教育成本的计量及如何分担等问题却一直没有得到很好的解答,职业教育学费确定的科学性、合理性受到广泛质疑。近几年,在规模与质量的双重压力下,职业教育的学费水平持续上涨,这些问题引起了广大民众的普遍担忧。人们担心高额学费影响教育的公平性,甚至开始质

^① 数据来自于中华人民共和国门户网站 http://www.moe.gov.cn/s78/A03/moe_560/s8492/,教育统计数据(2013)。

疑职业院校的公益性质。

近年来,各级政府对教育的财政投入大幅增加,我国各级教育特别是高职教育也得到了快速发展。据教育经费数据统计,2005年以来我国公共财政教育经费拨款从4 665.7亿元增加到2013年的21 818.46亿元,其中高职教育经费拨款从2005年的110.32亿元增加到2013年的755.25亿元。^①财政投入的快速增长,预算拨款制度的不断完善,促进了我国高职教育办学质量的提升,增强了社会服务能力,在很大程度上解决了上学难的问题。

随着社会经济的发展,人们对高等教育的要求从“有学上”转变为“上好学”,但现阶段我国高职教育“大而不强”,因此高职教育办学质量和办学效益必然引起社会各界的高度关注。虽然政府对高职教育投入大幅增加,但与现行高职教育规模对资金的巨大需求存在较大差距,各地高职教育发展不平衡现象严重。虽然各地陆续建立了高职院校生均拨款制度,但高职教育经费不足、资源短缺、绩效不高等问题依然突出。

一年一度的高考总会引起社会对教育的高度关注,高校财政拨款排名也反复被网络热议,无论是本科高校“985”工程、“211”计划,还是高职院校“百所示范性高职院校建设工程”、“国家骨干高职院校”的人选,最终似乎都成了高校“身份”和“等级”的象征,甚至被认为是高校贫富的“分水岭”。2016年5月份,湖北、江苏等地因招生计划外调的新闻引起家长高度关注,再次将我国高等教育改革问题推上风口浪尖。

“百所示范性高职院校建设工程”、“国家骨干高职院校”等项目,是十多年前在财政资源相对匮乏的情况下,国家急需集中资源建设一批高质量职业院校而实施的高职教育建设工程,应当说取得了较好的成效,有力地推动了我国高职教育的发展。但这些项目的实施似乎也带来了一系列后遗症,高职院校被人为划分为“三六九等”,院校自主办学权被绑架,高职院校也陷入“重立项、轻实施”的怪圈,甚至出现“跑部

^① 数据来自于《中国教育经费统计年鉴(2006)》和《中国教育经费统计年鉴(2014)》。

钱进”的现象，而这一切都将矛头指向我国高职教育预算拨款制度。

高职教育预算拨款制度是教育财政政策的核心内容之一，是支持高职教育事业发展的制度安排。我国现行高职教育预算拨款存在不同地区、不同属性、不同层次的差异较大等诸多问题，粗糙的资金分配方式导致资源分配不公平、不合理，投入型拨款机制导致高职院校成本意识缺乏、绩效意识不够，缺乏多元化拨款导向、绩效激励机制和动态调整机制，拨款政策导向不明确，对高职教育内涵建设的引导不足，不利于高职教育领域的综合改革与长远发展。

2017 年将是高职教育生均拨款制度全面实施的一年，面对突如其来的“暴富”，很多职业院校还没有找到发展方向和重点，高职教育资源配置的公平与绩效问题必将受到更加广泛的关注。

我国高职教育正处在综合改革的新阶段，改革的核心已由规模扩张和数量供应转向内涵建设和质量提升。在当前国家经济新常态和财税体制改革的大背景下，面临高职教育综合改革，分析我国职业教育成本分担现状，研究职业教育成本及财政拨款、学费、经济发展水平之间的关系，深入研究高职教育预算拨款制度，构建符合我国国情的职业教育成本分担机制，改革和完善现行高职教育预算拨款制度，对建立现代财政制度、提高财政资金使用绩效、提升高职教育质量、促进高职教育健康发展意义重大。

第二节 研究目的、意义及基本假设

一、研究目的与意义

(一) 研究目的

本书通过对职业教育经费投入总量、结构、生均指标等数据进行不同属性、不同层次、不同省区等多个维度的横向及纵向对比分析，力求

揭示我国高职教育成本分担的现状,探索高职教育预算拨款制度现状,分析存在的问题及原因,探求高职教育标准成本、生均拨款标准及学费确定的方法,提出建立和完善职业教育成本分担机制、改革我国高职教育预算拨款制度的方法与对策。

(二) 研究意义

1. 理论意义

在我国职业教育高速发展的今天,职业教育面临规模与质量双重压力的大背景下,这一选题具有非常重要的理论价值和现实意义。从理论价值来看,本书整理了国内、外高等教育成本分担和高职教育预算拨款制度的相关理论及研究结论;对职业教育成本的含义、成本项目进行界定;对高职教育成本确定的原则及方法进行探讨;结合我国职业教育成本分担的实际问题,引入了新的研究视角,为我国高职教育成本分担机制的建立、运行和完善,为高职教育预算拨款制度的改革奠定了一定的理论基础。

2. 现实意义

从现实意义来看,本书从多个维度对高职教育成本分担现状进行比较分析,有利于全面了解和掌握教育成本分担的现状,发现存在的问题,为建立和完善我国职业教育成本分担机制提出可行性建议。通过对职业教育标准成本的计量口径及计量方法进行研究,为政府制定各级各类职业教育学费标准及政府拨款标准提供参考,有利于促进教育公平。同时,通过探讨职业院校成本分担和财政拨款制度的现实情况、影响因素及存在的问题,可以在一定程度上解释人们对于学费上涨的疑惑,也为我国改革完善高职教育预算拨款制度提供了有益的思路。

二、研究的基本假设

高职教育在校生大多数来自于农村地区,城乡居民对职业教育的支付

能力存在较大差距;职业教育经费投入总量不足,高职教育与本科教育经费投入存在显著性差异;各省区高职教育生均财政性教育经费与人均 GDP 相关性较弱,学杂费等非财政教育经费与人均 GDP 相关性更强。

第三节 核心概念的界定

一、职业教育成本

教育成本(educational cost)是指从事教育活动所耗费的社会资源的总集合,是为了学生接受教育或培养学生所耗费的各种经济资源的货币价值。本书研究的对象为职业教育成本。广义的职业教育成本是指培养一个职业教育学生,国家、家庭和社会所耗费的全部费用,包括职业教育的社会直接成本及间接成本、受教育者个人直接成本及间接成本。高职院校教育成本(educational cost in vocational college)是指高职院校成本中用于培养学生所耗费的那部分经济资源的货币价值,即狭义的高职教育成本。从高职教育成本分担的角度来讨论,高职教育成本主要是指高职院校培养学生实际花费的费用,即高职院校教育成本。因此,本书将研究范围定义为高职院校提供高职教育服务的实际支出成本,主要由以下几部分组成:人员经费、公用经费、固定资产折旧及其他与培养学生有关的耗费。高职教育生均成本,指高职院校教育成本的生均指标。核定高职教育生均标准成本是合理确定生均财政预算拨款及学费标准的基础,是促进高职教育公平的前提条件。

二、高职教育成本分担机制

教育成本分担是教育成本分担与补偿的统称,是指由谁来支付、负担教育成本。教育成本分担主要指中央与地方政府根据各自的财力状况

对教育成本进行合理分担；教育成本补偿则是由教育受益各方，根据各自收益高低及支付能力对教育成本进行补偿。在分担方式上，政府主要是通过财政拨款的方式分担教育成本，而个人主要是通过交纳学杂费的形式分担教育成本。

高职教育成本分担机制(education cost-sharing mechanism)是指确定高职教育成本分担的各个主体身份，并充分考虑高职教育成本分担的各种影响因素，合理确定高职教育成本分担中各个主体的分担比例的整体运作方式。

三、高职教育成本分担机制的基本要素

高职教育成本分担机制的建立和完善不仅涉及财政拨款或者学费的问题，而且是一项复杂的系统工程，只有全面考虑所涉及的问题，才能科学建立和顺利实施职业教育成本分担机制。职业教育成本是什么？包括哪些成本项目？有哪些影响因素？分担主体是谁？方式分担有哪些？分担比例如何确定？这些问题是建立高职教育成本分担机制必须解决的基本问题，因此应首先建立一个基本架构(见图 1-1)，将有关内容有机组织起来，确定该机制的基本要素，作为问题研究的出发点。

高职教育作为一种准公共产品，它所产生的外部社会效益巨大，政府作为这一收益的代表，自然成为高职教育成本的分担主体；企业和个

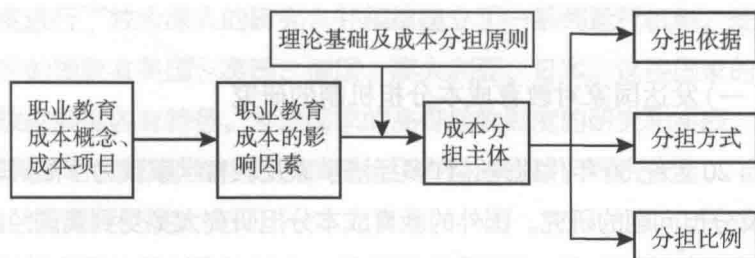


图 1-1 高职教育成本分担机制及基本要素图