

立信财税博文库(二)

Study on Performance
Evaluation and Incentive Mechanism
Design on Vocational Education in China

职业教育支出绩效评价及激励机制设计研究

彭锻炼·著



立信会计出版社

LIXIN KUIJI CHUBANSHE

立信财税博文库(二)

职业教育支出绩效评价 及激励机制设计研究

Study on Performance Evaluation and Incentive Mechanism
Design on Vocational Education in China

彭锻炼 著



立信会计出版社

LIXIN ACCOUNTING PUBLISHING HOUSE

图书在版编目(CIP)数据

职业教育支出绩效评价及激励机制设计研究/彭锻炼著. —上海:立信会计出版社, 2009. 7

(立信财税博文库. 第2辑)

ISBN 978-7-5429-2301-1

I. 职… II. 彭… III. ① 职业教育—教育经费—财政支出—经济评价—研究—中国 ② 职业教育—激励—研究—中国 IV. G719.2

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2009)第 118038 号

责任编辑 方士华

封面设计 周崇文

职业教育支出绩效评价及激励机制设计研究

出版发行 立信会计出版社

地 址 上海市中山西路 2230 号 邮政编码 200235

电 话 (021)64411389 传 真 (021)64411325

网 址 www.lixinaph.com E-mail lxaph@sh163.net

网上书店 www.lixinbook.com Tel: (021)64411071

经 销 各地新华书店

印 刷 常熟市梅李印刷有限公司

开 本 890 毫米×1240 毫米 1/32

印 张 9.125

字 数 245 千字

版 次 2009 年 7 月第 1 版

印 次 2009 年 7 月第 1 次

书 号 ISBN 978-7-5429-2301-1/F·2009

定 价 68.00 元(全五册)

如有印订差错 请与本社联系调换

总 序

立 信 财 税 博 文 库

上海立信会计学院财政与税收学院 2005 年成立,虽然年轻但有一支朝气蓬勃、勤恳治学、有志于财税理论与政策研究的教师队伍,其中既有在财税领域耕耘多年,在某些方面已造诣颇深并且学术成果甚丰的中年骨干教师,也有虽然刚获得博士学位,但是已经承担或参与多项各类课题并进入学术前沿的年轻教师,他们形成了比较稳定的研究方向,富有开拓和创新精神,学术兴趣盎然,有很强的学人的社会责任感与使命感,如何扶持呵护这支充满活力的教学与科研团队,使它不断发展壮大,在不久的将来能够在财税科研领域脱颖而出,是学院发展的重大战略任务。

“立信财税博文库”的出版,旨在为本院教师提供一个以学术专著发表研究成果,参与财税理论政策研究与学术交流的平台。因本院现有教师中的博士大都来自著名大学的国家重点学科,师从于我国财税学界重量级的名家名师,他们的博士论文选题涉及我国财政与税收领域的基本理论研究、管理研究和政策研究,贴近我国财税改革的现实需要,其研究的成果不乏真知灼见。为了使他们的研究成果的学术价值和实用价值能够及时有效地发挥社会效益,学院拟通过遴选,分批资助入选的博士论文,在经过对原博士论文进一步修改和充实后,以“财税博文库”的形式公开出版发行。希望“立信财税博文库”的出版,大而言之能够为我国的财税理论与政策研究和财税体制改革尽绵薄之力,小而言之能够为我校的发展添砖加瓦,小而言之能够为提升我院的学术

研究水平和加强师资队伍的建设奠定基础。

本文库有以下几方面的特色：

1. 在选题上紧紧围绕当前我国财税和公共事业领域的重点和难点问题。这些选题或者涉及重要的基本理论，或者针对改革中在财政管理方面的薄弱环节，或者探讨财税管理的新手段和方法，各自从不同层面力图探讨我国公共经济体制变革中出现的重难点问题的症结点。

2. 立论新颖，分析视角多样化。有的是从跨学科的视角对传统思维范式提出质疑，并提出新的理论框架；有的则从绩效评价的视角分析公共财政支出；有的针对税收超经济增长的现状出发，分析税收与经济增长的关系。

3. 文库体系力求开放，不强调选题的系统性，也不要求体例的完全一致，给每篇入选博士论文以最大的保持独特风格的空间。

由于时间仓促和限于学识，文库中每位作者的学术观点、研究结论、政策建议和行文方面难免有不当之处和疏漏之处，在此，敬希读者赐教和批评指正。同时，值此“财税博文库”出版之际，我们也对立信会计出版社的领导和编辑为本文库出版给予的大力支持和付出的心血致以由衷的谢忱。

上海立信会计学院财政与税收学院 赵迎春

2009年6月记于上海松江大学城

前 言

职业教育就是让被教育者获得职业技能的教育,从经济学角度来看,职业教育属于准公共产品,具有一定的竞争性和非排他性,能促进经济发展和社会公平。因此,各级政府投入财政资金,大力发展职业教育,既是经济发展的需要,也是促进社会公平的需要,既面向经济,又立足以人为本,为提高全民素质服务。

党中央和国务院高度重视职业教育的发展,出台了一系列的政策和决定,部署职业教育发展的政策思路和改革方向,以促进职业教育的健康发展。改革开放以来,职业教育的发展也取得了长足进步,财政投入逐年增长,招生人数、在校生人数和毕业生人数逐年增加,为社会经济发展做出了巨大贡献。但是,从理论上讲,职业教育属于准公共产品,职业教育完全由市场提供会存在“市场失灵”,职业教育完全由政府提供就会存在“政府失灵”。实践也表明,职业教育在办学过程中也存在着官僚主义、效率低下等“政府病”。因此,要提高职业教育财政资金使用效率,就必须改革教育管理体制,实行制度创新。而西方国家从20世纪80年代开始实施的以绩效评价为基础的职业教育支出绩效管理制度,就是以提高财政资金使用效率为宗旨的制度创新。

中共十六届三中全会通过的《中共中央关于完善社会主义市场经济体制若干问题的决定》明确提出“建立预算绩效评价体系”。2006年9月4日,温家宝总理在“加强政府建设,推进管理创新”电视会议上强调:“绩效评估是引导政府及其工作人员树立正确导向、尽职尽责做好各项工作的一项重要制度,也是实行行政问责制的前提和基础。有了绩效评估的结果,行政问责才有可靠的依据。要科学确定政府绩效评估的内容和指标体系,实行政府内部考核与公众评议、专家评价相结合

的评估办法,促进树立与科学发展观相适应的政绩观”。

从理论发展、管理改革和制度创新等角度看,开展职业教育支出绩效评价都是必需和必要的。但是,对职业教育指出开展绩效评价在我国还是一个新鲜事物,许多方面都还处于探索之中。本书正是基于这种理论和实践的需要,对职业教育绩效评价的理论和实践作了一些探索,以期起到抛砖引玉的作用。

本书按照“为什么要评价”、“怎样进行评价”和“评价后如何提高”的逻辑顺序,从经济学角度对职业教育支出绩效评价制度进行了理论探讨和实证分析。全书共分七章。

第一章,导论。通过介绍本文研究的背景和意义,界定基本概念,提出研究的重点、综述国内外相关文献,归纳本书研究的思路、方法和结构安排,对全书进行概括性介绍。

第二章,职业教育的经济学分析。本章主要从职业教育产品性质、职业教育促进经济增长和增进分配公平以及职业教育的收益率等方面对职业教育的经济属性进行了分析,得到了职业教育推动社会发展的一些有益结论,为政府加大职业教育投入、提高职业教育办学质量提供了理论依据。

第三章,职业教育支出绩效评价的必要性分析。本章主要从职业教育不同的生产方式中的效率损失、当前职业教育发展中存在的突出问题和深层次原因以及发达国家开展职业教育支出绩效评价的经验三个方面出发,阐述了开展职业教育绩效评价的必要性。

第四章和第五章,职业教育绩效评价的原理与实证分析。这两章主要从职业教育绩效评价的基本原理、绩效评价的方法、职业教育绩效评价指标体系设计以及进行绩效评价可能碰到的困难和解决途径四个角度出发,介绍了职业教育绩效评价的理论、原则和方法,为后面的实践提供理论基础。在此基础上,介绍了我们在部分学校和地区开展职业教育绩效评价的实践经验,总结了从实践中得到的一些启示。

第六章,提高职业教育绩效的激励机制设计。这一章主要是从理论上分析利用绩效评价的结果进行激励机制设计,而激励机制设计结

果又可以为绩效拨款提供依据。本章首先介绍了激励理论和职业教育中的各种委托代理关系,接着从“委托代理+准市场”关系和双重委托代理关系两个角度,分别进行了提高职业院校效率的激励机制设计,总结了绩效评价与激励机制设计之间的关系,并讨论了用激励机制设计的结果来促进职业教育绩效的提高。

第七章,提高职业教育绩效的财政政策选择。从本书的研究结果出发,提出了有针对性的政策建议。针对职业教育绩效评价中发现的问题,可以从绩效管理、成本分担和扩大规模等方面落实政策,以增加职业教育经费投入,提高资金使用效率,减轻学校压力,把学校工作的重心转移到提高职业教育绩效上来。

本书在广泛涉猎多学科资料和研读中外文献的基础上,采用规范分析和实证研究相结合的方法,对职业教育的经济学属性、职业教育支出绩效评价的理论和实践以及激励机制设计做了系统的研究,对发展我国职业教育有一定的借鉴意义。但由于职业教育支出绩效评价在我国尚处于起步阶段,职业教育的产出和效果具有多样性和复杂性,难以完全通过指标来量化。因此,还需要我们在实践中不断摸索,总结积累绩效评价经验,不断修正完善评价指标体系和评价机制。

彭锻炼

2009年6月

目 录

第一章 导论	1
第一节 问题的提出和本选题的意义	1
一、问题的提出	1
二、理论意义	3
三、现实意义	5
第二节 相关概念辨析	6
一、职业教育及职业教育支出	6
二、绩效评价	8
三、激励与激励机制	9
第三节 相关文献综述	10
一、有关职业教育促进经济增长与公平分配作用方面的文献	10
二、关于职业教育绩效评价的文献	17
三、职业教育激励机制研究文献	20
第四节 本书研究的思路、方法、创新与不足	23
一、研究思路	23
二、研究方法	24
三、创新点和不足	25
第二章 职业教育的经济学分析	27
第一节 职业教育的性质和特点	27
一、职业教育的性质研究	27
二、职业教育的特点	28

2 职业教育支出绩效评价及激励机制设计研究

三、职业教育的公共产品属性研究	33
第二节 职业教育与经济增长	37
一、职业教育促进经济增长的理论分析	37
二、职业教育促进经济增长的宏观经济模型	49
三、计量模型及实证分析	51
第三节 职业教育与收入分配公平	56
一、职业教育促进收入分配公平的理论分析	56
二、职业教育促进收入分配公平的实证分析	60
第四节 职业教育的收益率	66
一、职业教育收益的概念及类型	66
二、职业教育成本的概念及类型	68
三、职业教育收益率的计算方法	70
四、我国职业教育个人收益率的实证分析	74
本章小结	77
第三章 职业教育支出绩效评价的必要性	79
第一节 从职业教育产品的市场失灵和政府失灵看绩效评价的 必要性	79
一、我国职业教育发展的简单回顾	79
二、职业教育绩效评价理论的一般研究	83
三、职业教育产品的市场失灵	86
四、职业教育产品的政府失灵	90
五、绩效评价有利于减少职业教育产品提供中的效率损失 ...	97
第二节 从职业教育制度现状看绩效评价的必要性	99
一、近年来职业教育发展取得的成绩	99
二、职业教育发展中存在的问题	101
三、存在问题的原因分析	107
四、开展绩效评价有助于解决职业教育发展中的诸多难题 ...	111
第三节 从发达国家职业教育制度变迁看绩效评价的必要性 ...	114

一、美国的职业教育绩效评价	114
二、澳大利亚的职业教育绩效评价	121
三、英国的职业教育绩效评价	126
四、发达国家的经验为我国开展职业教育支出绩效评价提供 借鉴	128
本章小结	129
第四章 职业教育绩效指标体系设计的理论和方法	133
第一节 绩效指标体系设计的一般理论	133
一、绩效指标体系的评价标准	133
二、职业教育绩效指标体系设计的依据	139
三、职业教育绩效指标体系的目标	143
第二节 绩效指标体系设计的方法	144
一、逻辑分析法	144
二、平衡记分卡法	148
三、样本基准法	151
四、逻辑分析法是绩效指标体系设计的主导方法	154
第三节 职业教育支出绩效评价指标体系设计	155
一、职业院校绩效评价指标的选取和论证	155
二、职业院校绩效评价指标体系的内容	159
三、职业培训绩效评价指标体系的内容	163
第四节 职业教育绩效指标体系的评价主体	165
一、职业教育绩效评价的主体选择	165
二、评价主体开展绩效评价的信息系统及其使用	168
三、职业教育绩效评价中的难点	170
四、改进职业教育支出绩效评价的途径	173
本章小结	175
第五章 职业教育支出绩效评价实证研究	177

4 职业教育支出绩效评价及激励机制设计研究

第一节 职业院校绩效评价案例介绍	177
一、职业院校绩效评价数据来源	177
二、用逐层“拉开档次”法进行职业教育绩效综合评价	180
三、职业院校支出绩效评价结果	186
第二节 职业培训绩效评价案例介绍	192
一、镇江市实施再就业培训绩效评价的背景	192
二、职业培训绩效评价的具体实施过程	194
三、职业培训支出绩效评价结果	200
第三节 职业教育支出绩效评价实践的体会	205
一、评价结果的实用性是绩效评价的动力	205
二、指标体系建设是一个逐渐完善的过程	205
三、基础信息的真实性是绩效评价成败的关键	205
四、问卷调查,是绩效评价的重要内容	206
五、“评价机构搭台,专家评价”提高评价结果公信力	206
本章小结	207
第六章 提高职业教育支出绩效的激励机制设计	208
第一节 激励机制设计的基础	208
一、激励理论及其在公共部门中的应用	208
二、政府提供职业教育中的委托代理关系	210
第二节 “委托代理+准市场”关系中的激励机制设计	213
一、信息不对称下激励机制和监督机制的作用	214
二、供给委托代理关系中的激励机制设计	215
三、模型分析中得到的结论	218
第三节 双重委托代理关系中的激励机制设计	220
一、政府与政府企业之间的委托代理关系	221
二、政府与政府企业委托代理关系中的激励机制设计	221
三、结论及启示	226
第四节 应用激励机制设计结果提高职业教育绩效	227

一、绩效评价和激励机制设计是相辅相成的关系	227
二、根据绩效评价和激励机制设计结果,建立绩效拨款 制度	230
本章小结	231
第七章 提高职业教育绩效的财政政策选择	232
第一节 建立以绩效为基础的拨款制度和转移支付制度	232
一、基于绩效的公共拨款方式	233
二、发达国家职业教育绩效拨款的经验	234
三、借鉴国外经验,建立我国的职业教育绩效拨款模式	238
四、完善政府间转移支付制度	241
第二节 加大财政投入力度,扩大职业教育发展规模	243
一、影响职业教育发展规模的因素分析	244
二、应用人工神经网络预测职业教育发展规模	246
三、多渠道增加职业教育投入,扩大职业教育规模	248
第三节 建立职业教育经费来源多元化模式	251
一、国外职业教育经费来源多元化模式举要	252
二、我国职业教育经费来源多元化模式设想	256
本章小结	259
参考文献	261
后记	275

第一章 导 论

第一节 问题的提出和本选题的意义

一、问题的提出

教育是国家的根本,而职业教育是其中不可或缺的部分。职业教育是以培养学生的职业技能为主要目的的教育。大力发展职业教育是我国的既定政策,它既是经济发展的需要,也是实现社会公平的需要。

职业教育是以职业技能为主的教育。它是从西方引进来的,而中国历史上,对于技工的培养采用的是授徒方式。从 1866 年左宗棠开办我国第一所职业学校——福州马尾船政学堂以来,职业教育在我国已经有 140 年历史,尤其是改革开放以来获得了迅速发展。

本选题《职业教育支出绩效评价及激励机制设计研究》试图通过对职业教育的经济学研究和现状分析,指出职业教育在我国的发展,不只是因为培养了具有职业技能的人才,而且是因为它适应了市场经济下青年的就业需要。现代市场经济是一个分工细密,并充满了竞争的社会。在这一社会中,劳动力的概念发生了重大变化,它不再只是指人的劳动能力,即体力,而且指人驾驭工具,尤其是复杂工具,包括技术和工艺,以及与其他劳动者合作的能力。随着生产过程的自动化程度的不断提高,体力已降低到次要的地位。可以说,在现代社会里,每个人是凭借职业而立足于社会的,而职业的基础是技能。因此,适应现代职业技能要求的,以培养青年的职业技能为主要目的的职业教育必将获得大力发展。

同时,本文还将说明,大力发展职业教育是我国的既定政策。这不

仅是因为它有利于解决青年就业问题,而且更是因为它以正规的学校教育的形式,给予了青年职业就业所需要的标准的知识、技能和职业精神,从而比起传统的“师傅带徒弟”的授徒式教育来,具有培养人才的标准化、花钱少而批量大,获得知识全面等特点。由于职业教育可以通过学校方式培养出大批同一专业,同一质量标准的人才,解决了传统方式下培养人才数量少、质量不稳定、知识面差、成本高等缺点,适应了社会对各类专业人才需求日益增长的需要,因而它是国家培养技能型人才的主要途径。从这一点说,大力发展职业教育是当前世界各国形成的共识,同时也是中国政府的既定政策。

在我国现阶段,大力发展职业教育的必要性还在于:首先,我国社会经济的快速发展需要越来越多的技能型人才和高素质劳动者,从2004年以后从珠江三角洲开始,继而蔓延到长江三角洲各城市的“技工荒”,说明了这一问题已经成为制约中国经济发展的“瓶颈”。而培养这部分人的工作主要由各类职业教育学校担当;其次,在我国小城镇的发展和国有企业改革的深化过程中,既存在着结构性失业,又存在着磨擦性失业,对失地农民和失业人员,最好的办法是通过职业技能培训,使之找到新的岗位;最后,我国面临着就业高峰,每年有大批普通初、高中毕业生,尤其是农村初、高中毕业生需要从农村向城市转移就业,此外,还有部分普通高校毕业生面临着失业困境,这些都需要由职业教育来承担。因而,大力发展职业教育已是势在必行、无可争议的政策。而这三点也说明,我们必须重新认识职业教育的职能,重新定位职业教育:它不再是局限于解决城市青年就业问题的教育,而是承担着面对全社会就业之责任的教育。

这种思路和角色上的转换,既要求我们大力发展职业教育,更要求职业教育在理论和管理方式上有重大转变。然而,我们的大力发展职业教育的认识,是在经历过痛苦的曲折过程,付出了沉重的代价后才得出的。在中国,历来存在着青睐高等教育,鄙视职业教育的问题。改革开放以来,国家在重点发展高等教育还是职业教育的政策上一直左右摇摆,从20世纪90年代到2003年,由于受到这一观念冲击,以及在错

误的政策导向下,中国的职业教育进入低潮。以中专为例,2002年的招生规模和在校生规模都低于1994—1998年水平。可以说,当前的“技工荒”既折射出中国经济的高速发展,也折射出我国职业教育发展政策上的失误。

本书还试图指出,当前我国的职业教育存在着教育资源不足、教育质量不高,公共资源浪费等难题。这些难题既有认识方面的原因,更有政策、体制方面的原因,而根本的原因是制度不适应,导致职业教育的管理理念和方式落后。为此,要适应大力发展职业教育的要求,我们就必须进行制度创新。而《职业教育支出绩效评价及激励机制设计研究》就是在这一背景下产生的。

国外的经验证明,绩效管理是实现职业教育观念创新、制度创新的有效途径。首先,通过绩效评价,可以提高职业院校的组织绩效,促进职业院校内部的功能发挥,以达到持续提高组织绩效的目标。因为提高组织的运行效率和所提供的服务质量意味着对组织的结构、功能不断进行审查,对各种制度及其制度之间的相互作用进行反思。其次,通过引进绩效管理,可以明确职业院校的责任,确定公共资源在各职业院校之间的分配,并进一步明确各职业院校之间的责任和建立相应的外部监控机制。最后,通过绩效评价,可以缩减职业院校不必要的活动和开支,以实现增收节支的目标。因为绩效评价的一个重要作用就是通过衡量并比较不同职业院校的组织绩效,借鉴有效的管理制度、程序和方法,摒弃不必要的活动,从而实现节约成本,增加收益的目标。

最后,本书还试图运用机制设计理论,提出以大力发展职业教育,提高职业教育绩效为目的的激励机制和相应的政策建议。研究职业教育财政支出绩效评价和激励机制设计,可以为促进我国职业教育的发展提供理论和决策依据,因而具有很强的理论意义和现实意义。

二、理论意义

本书通过对我国职业教育发展历史的回顾和职业教育的经济学分析,阐述了对职业教育公共支出开展绩效评价的理由,介绍了职业教育

支出绩效评价的原理和实践应用方面的案例分析,最后运用机制设计理论,设计了提高职业教育绩效的激励机制,并提出了相应的政策建议。研究职业教育财政支出绩效评价和激励机制设计,可以为促进我国职业教育的发展提供理论和决策依据,因而具有一定的理论和现实意义。

1. 从经济学角度对职业教育促进经济增长和增进公平进行理论分析

职业教育明显不同于义务教育和高等教育,它有其自身的特点,在促进经济增长和增进公平方面也表现出不同的作用和机制。在已有的文献资料中,对义务教育和高等教育促进增长和增进公平的理论分析较多,而对职业教育从效率和公平的角度进行经济学分析的文献较少。本书通过对职业教育的经济学分析,既弥补了这方面的不足,又起到了抛砖引玉的作用。

2. 在用绩效指标体系评价职业教育业绩方面进行了尝试

绩效评价是新公共管理改革的亮点,也是我国刚起步的新事物。对职业教育进行绩效评价,可以促进职业学校的价值观转变,将重点聚集于教育质量,并发现职业教育取得的成绩和存在的问题,为职业院校改善管理明确方向。但是,要达到这些目的的前提条件是要有相应的绩效评价指标体系。从某种意义上说,这一指标体系为职业学校管理起到了导向作用。本书根据职业教育特点,通过调研,设计出一套绩效评价指标,有的已为财政部门采用。

3. 运用机制设计理论,在提高职业教育绩效的激励机制上进行了探索

20世纪80年代以来,诺贝尔经济学奖4次授予研究信息经济学、博弈论和激励理论的经济学家,说明信息经济学、博弈论和激励理论在现代经济学中的重要地位。在公共经济学领域,许多著名的经济学家引进激励理论对公共产品的生产等公共决策问题进行了有益的探索,如格林和拉丰合著的《公共决策中的激励》、拉丰与梯若尔的《政府采购与规制中的激励理论》等。职业教育属于准公共产品,存在明显的信息