

中职教育应实现公平与效率融合发展

韩凤芹

为了提供公平的受教育机会,增强中职教育的吸引力,我国中等职业教育渐进式地实施了广泛的免费政策,先从农村家庭经济困难学生和涉农专业做起,后逐步扩面,涵盖到城市家庭经济困难学生。“十三五”规划纲要则进一步明确提出“逐步分类推进中等职业教育免除学杂费”。中职教育免费政策的实施为农村及城市困难学生提供了机会,取得了一些成效,但在免费政策执行过程中,也产生了一些负效应,整体看,弊大于利。

中职教育免学费政策带来了新的结构性问题

随着中职教育免学费政策的深入推进,免学费在全国范围内已基本覆盖,其效果初步显现。应该说免学费政策减轻了学生家长的经济负担,这对困难家庭尤为明显。但是在调研中发现,“一刀切”的中职免费政策也带来了一些问题,这些问题与“发展更高质量更加公平的教育”目标是不相符的,一定程度上甚至还制约了职业教育的发展。

(一)调查数据显示政策整体效果不理想

2016年中国财政科学研究院教科文研究中心对全国143所技工院校校

长、管理人员进行了问卷调查,调查结果显示,参与调查的学校中,全部享受中职教育免学费政策的比例高达94.92%,部分享受的占4.52%,即中职教育免学费政策在此次被调查样本中基本实现全覆盖,国家对中职教育的支持力度不可谓不大。67.86%的受访者认为中职教育免学费政策具有积极影响,认为影响不大的占到23.81%,约8%认为具有负面影响。这反映出中职教育免学费政策的实施效果与政策预期存在较大差距。

从地区结构看,免学费政策效果呈现出较强的区域性特征。在中西部地区,中职教育免费政策减轻了家庭经济困难学生的经济压力,在一定程度上增强了中职教育的吸引力。北京大学教育财政科学研究所的一项调查研究表明:在中西部地区,免学费补助促使中职教育招生好转,专业结构有所优化,但是财政资金效率依然不高;在东部地区,突出的矛盾是招生下滑严重。有数据显示,浙江温州、台州地区成为中职教育下滑“重灾区中的重灾区”,2010—2013年间招生降幅高达40%以上,远远超过学龄人口的变化。

(二)部分地区教育财政支出责任落实困难

免学费政策加大了各级财政的支出责任。伴随免学费政策深入推进,我国财政性职业教育经费政府投入比重不断增大,社会投入比重持续减小,结构严重失衡,这种趋势在中等职业教育尤为突出:中等职业教育经费政府投入占比由2008年的65%增长到2013年的86%,而社会投入占比由原来的1.2%减小至0.66%,社会投入规模萎缩近45%。

免学费政策由中央决策、地方执行,但法律规定中职教育的支出责任主体是地方财政。调查表明,在政策执行中,受地方财政承受能力限制,一些地方的落实情况不尽如人意。从全国范围看,24.3%的市、县没有落实免学费的支出责任,东部地区这一比例为10.5%,而中、西部地区没有完全落实免学费支出责任的市、县比例分别高达36.7%和25.7%。而且,受义务教育经费不可携带的影响,外来人口流入地区为了减少本地财政负担,往往缩减了本地优质中职教育对非户籍学生的开放空间,这些学校反而转向以升学教育为主,进一步加剧本地产业的人才需求与中职教育的脱节。

(三)免费政策存在逆向调节效应

一是免费政策前运行较好的学校发展受到抑制。据一些职业学校负责人反

映,免收学费后,财政对职业学校的支出总量没有同步增加,而是进行了结构性调整,相应减少了对学校的基础设施类的项目支出。政府拨付的2000元每年每人的免学费补助主要用于保障学校的日常运转,包括水电气、维修、劳务、差旅等,很难再有经费用于学校专业建设和改善办学条件,很多发展中职内涵、提升软实力的政策措施变成“无米之炊”。此外,根据相关政策,以前学校收费收入中部分可以用于对师资的绩效补助,取消收费后,这部分支出相应取消,导致教师的收入水平降低。

二是免费政策前运行较差的学校得以继续生存,有“养懒校”的现象。免费政策后,部分运行不佳甚至濒临停办的民办中职学校得到了全额补助,从而能够继续维持,得以生存。由于免学费政策并没有对职业学校增加绩效指标,这些学校发展的动力、效率问题都没有任何改进迹象,应该说,在一定程度上推迟甚至是阻碍了民办职业学校的结构优化。

(四)免费政策进一步降低了中职教育的社会认可度

对大多数发达地区的家长而言,其收入水平相对较高,负担能力较强,对一学年1300多元的学费容忍度较高,而免费反而给人造成了“不要钱的东西不是好东西”的印象,认为免费服务在质量上也会打折扣,这加深了社会对职业教育的偏见。有中职学校校长反映,在免费政策出台后入学分数线有了很大下降,甚至形同虚设。

由于财政补助的生均经费拨款尚未考核教学质量,而与招生人数有直接关系,导致免费后中职院校争抢生源问题更为突出。据业内人士介绍,每招一个学生,公办学校出差、宣传和给初中的奖励,平均成本为200—1000元,民办学校的平均成本为600—2500元,这几乎相当于半年或一年的学费,造成了

财政补助资金的浪费。而且在争抢生源过程中,很多学校都会采取不正当手段招生,夸大宣传,虚假承诺,欺骗学生与学生家长,或是实行地方保护主义,进一步降低了社会对职业学校的认可度。

(五)免费政策对学生和家庭的激励作用不明显

免学费政策使学生或者家庭不需要承担任何成本就能享受到政府提供的政策福利,这种直接的学费减免可能导致很多享受免费政策的学生不珍惜读书的机会,一定程度上使学生产生依赖心理,降低了激励作用。这种单纯的赠予性行为容易使学生在接受优惠的过程中处于被动,对激发学生的学习兴趣和学习的动机没有帮助。虽然政府出台中职免费政策不是直接出于经济效益的考量,但这样的资金浪费对政策目标的达成显然起到了反作用。

坚持公平与效率融合发展,全面提升中职教育质量

与免学费政策相比,如何通过结构性改革,使职业学校提供更好的服务,提升教育质量,是下一步面临的主要任务。

(一)转变传统“免费就是公平”的思维方式,树立公平与效率融合发展的理念

教育公平既是社会公平的起点,也可以说是社会公平的底线。但是如果供给水平低,供给方式缺乏效率,即使有公平机会,也不会有公平的结果。这既不能满足创新驱动发展的战略要求,也不符合现代社会的构建基础,更难体现现代化的治理水平。

当前我国职业教育发展面临的主要问题是强而不大,即发展速度快、发展体量大,但是与经济、社会,特别是产业发展的需求不匹配,使其本已不高的社会认可度进一步降低。所以职业

教育发展面临的主要问题是提升质量,而中职教育的免费政策只是有助于降低私人就学成本和教育服务价格,但是,在经济问题不是制约职业教育发展主因的条件下,在中职办学质量不尽如人意、学生和家長及雇主对于这一教育服务及其提供者认同感很低时,单纯靠政府降低服务价格并不能有效刺激需求更不会提升教育质量。所以,只有公平与效率的融合发展,而不是只偏重一方,职业教育发展的空间才能更大,社会吸引力才能更强。

现阶段追求纵向公平更有利于公平与效率的融合发展。免费政策的实施,其基本出发点是教育公平。公平并不是要求平等或平均地分配财政教育资源,除了平等原则以外,还应辅之以差异原则与补偿原则。从社会的角度,民族、种族、经济地位、居住地、语言、身心发展等方面存在客观差异,针对特定对象,应区别对待,即只有更多地投入特定群体,才能使之获得与其他人相同的教育效益。在现阶段,如果以横向公平为原则,即全国普遍免费,在大量的中西部地区提供的职业教育质量和水平还难以满足横向公平的条件下,中职教育的质量很难有实质提升。应该说,在中等职业教育处于稳定发展期,基于发展中大国、地区发展差距及收入分配差距大、多民族及多元化需求丰富等诸多特性,纵向公平的理念应更适合我国国情。

(二)深化职业教育体制改革,提升教育质量

一是重新定位职业教育的功能,营造有利于职业教育发展的环境。当前中职教育发展面临的突出问题是教育质量低,缺乏社会认可度。从生源的角度,主要是家庭困难的学生和学习成绩差的学生,这难以满足未来国家创新发展战略对高技能人才的需求,关键还在职业教育定位不清。应明确职业教育与普通

教育是两种不同教育模式,普通教育强调的是知识的储备,而职业教育强调知识的应用,中等职业教育与普通中等教育应是高中阶段教育的两种不同教育类型。同层次不同类型的教育所培养的人才不可相互替代的。如高等职业教育培养的是技能或技术应用型人才,而普通高等教育培养的是学术和技术研发型人才,是同层次且等值的。职业教育是分类培养,实行“分类招生”,不同于目前普通高中招生采用的基于分数的“分层次招生”模式,是学生根据自身兴趣、爱好、特长选择自身的职业生涯发展方向,根据职业方向定位选择就读普通高中或职业高中。

二是尽快建立国家资格框架制度,提升职业教育社会认可度。与普通教育相比,当前职业教育社会地位“低人一等”的原因在于,职业教育与普通教育基本上处于割裂状态,两者是在两套不同的评价标准和体系下运行的,其教育成果也互不相认。而建立国家资格框架制度,将职业资格和学历学位等值等价起来,即每获得一级职业资格证书,就等同于相应的学历层次证书,打通职业教育和普通教育,使得职业教育真正受到社会尊重。从国际经验看,目前欧盟和东盟等国已经建立了比较完善的国家资格框架制度,该制度已成为各国之间教育证书和职业资格证书评估、比较及相互认定的重要依据。我国应进一步加快建立和完善国家资格框架制度,实现纵向衔接与横向沟通,进而提高职业教育吸引力,使技能人才能得到与普通教育毕业生同等甚至更高的社会地位。

三是加大职业教育集团化改革力度,打破按行政区划的办学模式,以社会调节和市场调节取代政府行政配置,优化中等职业教育布局。当前的职教分布按行政层级和区划而设,各市区一般有省属职业学校、市属职业学校、市

属技工学校,而各县域也都有一所职校。为了招生,各职校竞争激烈,招生成本不断攀升,在中职招生市场混乱的情况下,相当一部分财政补助资金并不是用于职业教育本身,而是被消耗在中职学校抢夺生源的过程之中。应加强地方职业教育治理,根据各地产业、人口、教育实际和城镇化进程提出中等职业教育规划布局指导意见,从省、市层面指导各地从实际出发,逐步优化中等职业教育学校布局和专业。鼓励优质学校通过兼并、托管、合作办学等形式,整合办学资源;对定位不明确、办学质量低、服务能力弱的学校实行调整改造或兼并重组。推动各项要素资源优化整合,逐步提高中等职业学校的办学水平。

(三)推进政府和社会资本合作,鼓励多元化办学

多元化办学是公平与效率融合发展的要求。义务教育不意味着必须由政府单方直接提供,我国在这方面已经有所突破。如部分地区普遍存在民办中小学,这些学校虽然收费水平高,但是因为教学质量高,提供服务好,很多家长和学生趋之若鹜,这完全打破了义务教育必须政府提供的传统认识。中职教育发展也是如此,某些教学质量好的职业中学,吸引了大批跨地区就读的学生。

从国际范围看,中职教育的公益属性已经受到挑战,多元化办学已成为一种趋势。即使政府办学,也应重视筹资模式多元化。德国中职教育也是免费,但是其经费保障体系是由公共财政和私营经济共同资助的多元混合模式,经费来源包括:国家资助、行会资助与工会资助、企业资助和个人资助。

在政府层面,应该改变职业教育必须政府办的理念,逐步完成从兴办者向监督者的角色转换,允许多元化办学模式,鼓励特色办学,在进一步健全经费保障制度的基础上,着力营造好有利于

职业教育发展的制度环境。应赋予民办职业学校或者是参与PPP办学的社会资本一定的收费自主权。职业教育体系改革应鼓励引导企业主动投入职业教育的机制建设。包括完善企业对于职业学校的校企合作进行捐资的税收减免机制;对于企业捐资建设的校企合作项目,在经过一定的论证程序后,财政通过事后补助的方式给予支持。

(四)以财政支出机制创新引导职教体制改革

考虑到政策的稳定性及连续性,建议继续实施现有的助学金和部分学生免学费政策不变,但在全国范围内放缓全面推进免费政策的标准和覆盖范围的步伐,财政支出的重点应是如何提高财政补助资金使用效率、促进高质量中职教育的供给。一是引入功能因素,核算专业成本,充分反映办学成本的差异。职业教育专业类别众多,培养成本差异很大,由于现行会计核算制度,很难掌握各专业办学成本,导致经费管理经常脱离实际,无法实现精细化管理。可以考虑在财政拨款机制中加入对专业成本、市场需求、办学质量的合理考量,如机器加工类的专业与一些商贸、会计为主的专业,其办学成本会有很大差异。也可以考虑根据市场需求、办学成本将专业分为几类,给予不同的拨款标准,并根据劳动力市场供求状况建立定期调整机制。二是在财政支出中引入绩效的理念和方法。如在中职教育生均拨款标准上,从以各学校招生人数为依据,转为以毕业生的质量或辍学率等来衡量。三是加大奖学金、助学金投入比重。未来免学费政策应考虑负担能力,重点对经济困难家庭给予更大范围资助,而对普通家庭学生不再扩大资助范围。同时,注重提升职业学校质量,奖励学业好、技能水平高的优秀学生。■

(作者单位:中国财政科学研究院)

责任编辑 雷艳