

# 职业教育事权与支出责任划分的国际经验借鉴

张绘

英、美、德、法、日等国虽然在管理体制机制、职业教育组织模式(国家办学模式、企业培训和在岗培训模式、培训中心模式、合作式职业教育、双元制职业教育体系)和职业教育理念(职业资格的本质、教学方法)等方面与我国有很多不同,职业教育事权和支出责任的划分也存在明显差异,但还是能总结出一些规律性特点和发展趋势。通过比较各国各级政府承担的职业教育事权和支出责任,对于界定我国政府的职业教育事权和支出责任有一定的借鉴意义。

(一)借鉴国外职业教育事权与支出责任划分不断改革调整的历史经验。一是我国职业教育事权和支出责任的划分要依据职业教育发展需求不断进行调整和完善。在我国教育现代化建设和教育内涵式发展的宏观背景下,需要依据我国职业教育对于经济社会发展的重要性,不断调整中央和地方事权和支出责任划分。二是借鉴美国总体分为联邦、州和学区三级财政管理架构,日本只有中央文部省、都道府县和市町村三级行政区划等相对更便于操作的财政体制的经验。我国在不断完善“分税制”改革的基础上,依据合理高效的划分原则,结合“省直管县”“乡财县管”等超越五级行政管理架构的财政管理模式,进一步建立和完善对职业教育的“中央财政—省级财政—市(县)财政”的三级财政管理架构,形成合理调整职业教育领域事权与支出责任划分的宏观财政管理背景。

(二)借鉴国外在事权划分时的立法经验。各国中央、省和市县各自

承担什么样的责任,并且相应支出状况如何,职责之间的独立性和合作性以及支出责任的匹配都不仅仅是一个财政问题,而是通过立法来解决的。因此,各国都非常重视通过相关法律、法规逐渐形成对职业教育事权和支出责任划分的有力保障,形成以法律形式明确中央与地方在职业教育领域与事权相匹配的支出责任划分。今后我国,一是需要通过立法明确中央、省、市县三级政府间的职业教育事权,理顺三级政府之间的关系,将各级政府的事权和法定职能赋予适当的支出责任。二是提高我国职业教育管理在执行层面以“决定”“意见”等较低层次的文件形式下达的法规立法层级,建立更高层次在行业部门法规中具体明确政府事权划分的事务种类、范围和权限。要进一步完善《教育法》《职业教育法》《就业法》《劳动促进法》等专业法的立法修订进程。三是进一步通过立法界定清楚政府和市场的边界,切实解决政府在职业教育管理中的“越位”与“缺位”问题;明确政府在职业教育办学中各级事权的责任主体;界定清楚各级政府之间的支出责任。

(三)借鉴日本和美国在教育管理组织架构设计上的经验。两国都非常重视加强中央政府教育部门的组织和统一管理权限,强调财政部门的具体经费管理权限,通过建立相对独立的地方教育行政部门,以更好执行地方职业教育事权。我国今后需要从以下四点推进改革:一是需要在中央政府层级减少部门之间的条块分割,多头管理带来的弊端,改革

现有职业教育在各个部门之间实际管理权限较为分散的现状,进一步建立明确的政府职责分工和参与管理权限,确定各级政府各部门的“事权清单”,以明确职业教育管理的部门范围和边界。二是需要完善我国地方政府职业教育管理机构的设置,建立相对独立的地方教育行政部门。三是在明确中央与地方事权和支出责任范围的基础上,形成不同层级部门的支出责任清单,进一步推动事权的有效执行,以实现推动职业教育现代化,推动职业教育内涵式发展。四是逐步改变部门管理职业教育专项资金的职能,将所有资金集中到财政部门进行分配,提高资金的统筹协调性,部门的职能转为指导监督项目实施。

(四)借鉴多数发达国家中央政府职业教育管理中承担对弱势群体和贫困人口补助的经验。美国中央政府在职业教育管理中承担针对残疾学生、少数民族学生和低收入无家可归等弱势群体学生的资助和补助。因此,一是需要加大中央政府承担贫困地区职业教育主要事权和支出责任的范围和职责,对我国中西部贫困人口的中等职业教育转移支付应该上收到中央。通过建立针对贫困地区较为完善的转移支付制度,增加中央政府在贫困地区职业教育发展建设中的支出责任,达到通过职业教育,提升贫困人口职业技能以实现职业教育扶贫的目的。二是中央政府需要进一步承担对弱势群体的职业教育事权和支出责任。针对特定的弱势群体,中央政府要加大支出责任。三是今后我国还需要逐

步建立中央政府对贫困地区和针对弱势群体的职业教育财政投入瞄准机制,以实现有效识别贫困人口和弱势群体,实现职业教育的精准资助。

(五)借鉴国外中央政府承担更多流动人口职业教育支出责任的经验。职业教育存在明显的财政外溢性,这就使得地方政府很难有积极性加大对职业教育的投入。合理划分中央与地方财政事权和支出责任,这是合理界定中央和地方政府承担财政主体责任,为政府实现有效提供职业教育等基本公共服务的前提和保障。因此,在财政事权和支出责任划分的过程中,应当实现职业教育经费可携带。在建立完善人口统计信息和大数据支撑的前提下,利用学生学籍系统实现职业教育学生与财政支出、转移支付等有效挂钩,这样人口流入地政府才会有财力、有意愿去接收这些学生,为他们提供教育。我国有大量的职业教育学生由于就读职业教育而流动到东部地区,这无疑会加大东部地区职业教育经费负担。需要加大中央政府对跨地区流动人口的支出责任。需要在进一步完善转移支付制度和在完备学生管理信息系统的基础上,逐步建立职业教育钱随人走的财政拨款机制,缓解流入地政府在职业教育经费上的负担责任。

(六)借鉴法国、英国、德国职业教育评估标准体系建设的经验。一是我国需要加大中央政府对职业教育国家评价体系和标准建设的事权。中央政府需要依据职业教育的属性和特点,建立多个由政府部门代表、企业界代表、相关领域专家组成的不同行业职业教育的咨询委员会。通过建立由各行业专家构成的职业咨询委员会共同确定的职业教育国家文凭或证书,强调职业教育和培训内容与实际要求相适应。二是为增加透明度并便于管理,要逐步构建由国务院总理领导下的“职业认证国家委员会”,可以由教育部门代表、社会合作

伙伴代表、行业协会代表、地方政府代表、资深业内代表组成,其主要职能是:建立和更新国家职业资格证书目录(在互联网上公布);了解就业资质的发展变化及劳动组织与形式,跟踪职业文凭或证书对劳动市场的适应性;向颁发职业文凭或证书的机构提供建议,明确国家目录规定的职业资格证书与其他职业证书之间的对应关系。三是设立企业合作处,制订或修订职业文凭。通过咨询上述委员会,以确定该行业的就业岗位是否需要新的技能,是否需要增加新的工人,在得到企业界人士的肯定后,才能制定或修订职业文凭,逐步建立起“行业标准的职业文凭”。四是由工商行会、职业协会、社团组织及学校、社会等颁发的文凭或证书,只须社会承认即可,也可申请国家核准。逐步实现通过设置职业教育机构加强职业教育、经济与就业之间的联系,并对职业教育大纲和文凭的设立、更新和撤销提出建议的目的。

(七)借鉴国外职业教育经费拨款以标准化公式拨款为主,构建科学合理的职业教育转移支付制度的经验。一是明确转移支付的分配办法和法定程序,完善政府间事权和财力相匹配的法律约束。各级政府的事权和支出责任划分是建立科学的转移支付制度的前提。在明确各级政府支出责任的基础上,依据职业教育发展需求,合理确定地方政府事权和支出责任,职业教育转移支付政策的调整优化也要依据发展战略需求和政府职责进行调整。二是我国需要以合理的测算标准制定出职业教育办学标准与生均经费支出标准,以形成各级政府对职业教育投入的比例标准,并形成长效投入机制。三是加大中央政府在职业教育投入中对地方政府的补助,高度重视第三方评估的作用,建立财政职业教育转移支付资金使用的评价体系。逐步形成中央政府对地方政府的竞争性拨款模

式,建立健全职业教育专项转移支付资金项目的监督机制和对地方政府办学的考核规范与激励机制。四是合理调整地方政府的事权配置,减少基层县级政府的支出范围,适当提高具有相应财力省级政府在职业教育办学中的支出责任,适当增加省、自治区政府的支出责任,减少县级政府的财政负担。进一步提高省级政府在职业教育经费和管理上的统筹力度。五是伴随着中央与地方事权划分的逐步开展,上级部门在测算一般性转移支付时,要充分考虑职业教育的需求和发展特点,地方职业教育经费投入要以促进地方经济社会发展需求为导向,在专业设置和学科建设上给予考虑。在根据当地教育财政事权划分支出责任时,加大一般性转移支付中由地方自行决定用途的资金占比。六是强化一般性转移支付均衡地区间财力、促进基本公共服务均等化的作用,根据设立的长期、中期和短期职业教育规划目标,根据各级政府间支出责任划分,对职业教育专项转移支付进行分类规范、清理整合,对中央支出范围内的事项由中央财政支出,不再安排专项转移支付;对地方支出责任范围内的事项,由中央安排专项和一般性转移支付进行补助;对中央和地方共同承担的支出责任范围内的事项,要逐步整合统一支出责任范围内的事项、取消交叉重叠的事项。

(八)借鉴国外职业教育越来越强调分权化,给予地方政府和学校更多办学自主权的管理模式。我国在职业教育办学和发展改革的过程中,一是要逐渐弱化中央政府对职业教育的具体管理职责,对中央政府职业教育管理机构进行瘦身,减少行政管理层级。进一步强调地方政府对职业教育办学特色的总体把握和灵活性,以适应地方经济社会对职业教育人才培养和服务企业的实际需求。二是要逐步减少中央政府、地方政府对职业教育具体办学的干预,给予学

# 政府采购信息公开：问题与对策

姜爱华 | 陆媛

自2003年实施《政府采购法》以来，信息公开的广度、深度在不断拓展。今年5月份，财政部颁发了《关于进一步做好政府采购信息公开工作有关事项的通知》（财库〔2017〕86号），专门对政府采购信息公开工作提出了更高要求。但从当前看，我国政府采购信息公开水平相对较低，导致监管不到位，“天价采购”、“价高质次”等现象一定程度上影响了政府采购制度的效果，甚至影响了政府的公信力。因此，进一步推进采购信息公开势在必行。

## 当前政府采购信息公开中存在的问题

笔者调研发现，当前我国政府采购信息公开存在渠道碎片化较严重，公开时间不及时、公开内容不完整、格式不规范，内控机制不健全、标准不统一、监督结果公开不力等问题。

### （一）渠道碎片化

当前政府采购信息公开渠道主要为网络平台，而网络平台是否统一，直接决定了信息管理者的管理成本以及信息使用者的搜寻成本的高低，影响了信息的利用效果。财库〔2015〕135号文明确规定各级预算单位的采购信息应在财政

部门指定的各级媒体上公开，并指出财政部指定的政府采购信息发布媒体包括中国政府采购网（www.ccgp.gov.cn）、《中国财经报》（《中国政府采购报》）、《中国政府采购》杂志、《中国财政》杂志等。省级财政部门应当将中国政府采购网地方分网作为本地区指定的政府采购信息发布媒体之一。调研发现，大部分省级政府都建有独立的政府采购网络平台，有大约一半的省（市、自治区）（共15家）还建立了公共资源交易平台，内嵌政府采购板块，如表1所示。但进一步的调研发现，仅有云南省、江西省、重庆市的公共资源平台包含所有采购信息，其他地区普遍存在与政府采购网站发布的采购信息不一致的问题，两个网站间没有实现信息发布的完全共享互通机制。这种多个平台发布采购相关信息且发布信息不一致，导致了信息“碎片化”、公众难查询等问题。同时，这种多渠道且不固定的信息发布不仅增加了发布者的工作量，也影响了政府信息公开的权威性。

财政部最新发布的财库〔2017〕86号中要求“省级财政部门应当严格执行中国政府采购网统一域名制度，使用财

政部指定域名建设地方分网。”但在信息搜集过程中，我们发现四川（http://www.sczfcg.com/）、云南（http://www.yngp.com/）两省的采购平台域名存在不规范现象，容易使信息使用者对信息真实性产生质疑。特别是当前依然存在一些社会盈利性的信息发布渠道，他们通过设立招标公告查看权限来收取信息资源费，鱼目混珠，让信息使用者很难识别真假。

### （二）时间不及时

在规定时间内公开成交信息，可以保证采购项目第一时间接受公众的监督，保证纳税人的权益。根据财库〔2015〕135号文中规定“中标、成交结果应当自中标、成交供应商确定之日起2个工作日内公告，公告期限为1个工作日。”但从政府采购网络平台显示的信息看，不少成交公告公开时间严重滞后。例如，某市创新中心科学技术学院迁建工程PPP项目中标公告中显示中标日期为2017年5月11日，但中标公告发布在23日；某市环卫处生活垃圾焚烧发电PPP项目的中标日期是2016年12月，中标公告却发布在2017年5月。这种时间脱节的中标公告对于监督人完全

校更多的人权、财权以实现学校的办学自主。通过政府购买服务等方式，政府财政管好总量和结构，不再具体干预学校具体管理事务。在人事安排上也给予

校长更多自主用人权，以更好发挥人力资源对职业教育发展的决定性作用。三是逐步构建全面预算管理体系，以实现职业教育经费投入和管理模式围绕职业

教育学校组织发展战略目标有效安排和合理整合。□

（作者单位：中国财政科学研究院）

责任编辑 雷艳