

职业教育财政投入倾斜政策： 动因、路径、评价

——基于系统性文献综述

王 澜

安徽大学高等教育研究所，安徽 合肥

收稿日期：2024年4月7日；录用日期：2024年5月3日；发布日期：2024年5月10日

摘 要

理清财政倾斜政策实现机制是评价倾斜政策效果的关键。文章首先分析了倾斜政策的政策含义，构建职教倾斜投入政策的理论分析框架。采用系统性文献综述法，分析了近年来知网相关文献中职业教育财政倾斜的原因、实现路径及效果评价。研究发现为改变职业教育经费投入结构失调、教育资源分布不均匀、教学质量低及吸引力不足的现状，学者们提出改善倾斜经费分配方式、优化支出结构、完善积极倾斜政策和改进财政支持体制助力职教倾斜投入政策实施。但由于投入结构不合理、积极财政政策缺乏长效机制、倾斜政策实施过程中管理和监督体系缺失，导致职业教育财政倾斜政策实施效果不佳。希望今后加强对于职教倾斜投入的实证研究，抓紧构建完整的职教倾斜政策评价体系，以便于对政策不足做出针对性调整，加速职业教育发展。

关键词

职业教育经费，财政投入，财政倾斜政策

Tilted Policy of Financial Investment in Vocational Education: Motivation, Path, and Evaluation

—Based on a Systematic Literature Review

Lan Wang

Institute of Higher Education, Anhui University, Hefei Anhui

Received: Apr. 7th, 2024; accepted: May 3rd, 2024; published: May 10th, 2024

文章引用：王澜. 职业教育财政投入倾斜政策：动因、路径、评价[J]. 创新教育研究, 2024, 12(5): 333-344.
DOI: 10.12677/ces.2024.125292

Abstract

Clarifying the implementation mechanism of fiscal preferential policies is crucial to evaluating the effect of these policies. The article first analyzes the policy implications of preferential policies and constructs a theoretical analysis framework for fiscal preferential policies in vocational education. Using a systematic literature review method, it analyzes the reasons, implementation paths, and effect evaluations of fiscal preferences in vocational education in relevant literature on CNKI in recent years. The study found that in order to address the current situation of imbalance in funding structure, uneven distribution of educational resources, low teaching quality, and lack of attractiveness in vocational education, scholars have proposed improving the allocation of preferential funds, optimizing expenditure structures, perfecting proactive preferential policies, and improving the fiscal support system to facilitate the implementation of fiscal preferential policies in vocational education. However, due to the irrational investment structure, the lack of a long-term mechanism for proactive fiscal policies, and the absence of a management and supervision system in the implementation process of preferential policies, the implementation of fiscal preferential policies in vocational education has not achieved good results. It is hoped that in the future, more empirical research on fiscal preferential investment in vocational education will be conducted, and a complete evaluation system for fiscal preferential policies in vocational education will be established promptly, so as to make targeted adjustments to policy deficiencies and accelerate the development of vocational education.

Keywords

Funding for Vocational Education, Financial Inputs, Fiscal Inclination Policy

Copyright © 2024 by author(s) and Hans Publishers Inc.

This work is licensed under the Creative Commons Attribution International License (CC BY 4.0).

<http://creativecommons.org/licenses/by/4.0/>



Open Access

1. 问题的提出

为促进职业教育高质量发展，国家出台了多项职业教育倾斜政策。2013年《关于开展“教育经费管理年”活动进一步用好用管好教育经费的通知》(下称《通知》2013)首次提出“经费安排要向职业教育倾斜”，2014年《关于建立完善以改革和绩效为导向的生均拨款制度加快发展现代高等职业教育的意见》(下称《意见》2014)明确提出“新增财政投入要向职业教育倾斜”。2019~2021年，《国务院关于印发国家职业教育改革实施方案的通知》(下称《通知》2019)、《教育部财政部关于实施中国特色高水平高职学校和专业建设计划的意见》(下称《意见》2019)、《职业教育提质培优行动计划(2020~2023年)》(下称《计划(2020~2023)》)、《关于推动现代职业教育高质量发展的意见》(下称《意见》2021)先后出台，均明确新增财政经费向职业教育倾斜，向职业教育倾斜成为教育公共经费投入的基本政策导向。

近年来，职业教育倾斜投入政策的研究成果主要聚焦于几个方面，一是职教财政倾斜政策的必要性和意义。在国家大力发展职业教育的政策下，职业教育经费虽有较大幅度增长，但仍严重失衡。二是职教财政倾斜政策的投入路径及完善。职教倾斜投入应重点面向职业教育改革和教师队伍建设，还需配套政策实施督查制度，避免倾斜政策执行不力。三是对职教倾斜政策的效果进行评价。胡媚研究发现职教经费投入相对滞后，建议教育经费重点向民族地区职业教育、应用型本科倾斜。在关于职教倾斜投入政策的文献综述中，仅胡媚将职教财政倾斜政策纳入职教资助政策进行梳理，提出包括倾斜政策在内的职

教资助政策在提升职教吸引力时效果不明显[1]。职教财政倾斜政策的必要性毋庸置疑，其投入路径也在不断完善，但关于职教倾斜政策的实施效果，学界已有研究结果与政策制订的初衷存在矛盾。对职教倾斜投入政策的研究成果进行系统梳理，有利于整体把握财政向职教倾斜的情况，为学界深入研究职教倾斜政策奠定基础。本研究着重解决三个问题：(1) 为何向职业教育实施财政倾斜？(2) 如何实现财政经费向职业教育倾斜？(3) 如何评价财政经费向职业教育倾斜效果？

2. 基本概念与分析框架

2.1. 倾斜投入的基本概念与政策含义

“倾斜”的比喻意义表示抽象事物向某一个方面侧重的趋势，可引申为政策、方针的偏重[2]。《现代汉语规范词典》(第2版)将“倾斜”比喻成政策导向侧重于某一方面。对应倾斜投入政策不仅表明了财政投入重点，而且强调是重中之重。政府实施职业教育财政倾斜政策意味着财政支出重心转移到职业教育，并且能够充分满足职业教育发展需要。

2.1.1. 倾斜投入是为了提高职业教育效率

国内教育资源“僧多粥少”，为避免职业教育资源分散与浪费，财政支出安排以效率优先，保证重点[3]。就国家支持力度而言，随着职业教育的重要性日益加强，中央政府频繁发布各类促进职教高质量发展的政策，但与同级其它教育类型相比，职教发展相对滞后，各类促进政策的实施效果也有待观察。就师资力量而言，我国职教师资队伍建设成为职教发展的薄弱环节，最突出的表现是专业教师缺乏实践能力、结构不合理以及专业带头人不足。就科研水平而言，职业院校科研基础薄弱，缺乏人才、设备和资金，科研管理落后，职教科研成果认可度不高，难以调动职教教师科研的积极性和主动性。综上，教学条件相对落后及教师科研创新兴致低等因素导致职教人才培养水平难以满足社会经济发展需求。

从各项政策中可看出国家正努力加大职教支持力度，增强职教师资力量，提高职教科研水平，提升职教人才培养水平，从而提高职业教育效率。《计划(2020~2023)》列举一系列措施保障职教发展，其中为构建“双师型”教师培养体系，提出“探索有条件的优质高职院校转型为职业技术师范类院校或开办职业技术师范专业，支持高水平工科院校分专业领域培养职业教育师资”。为提升教师专业实践能力，明确“将企业生产项目实践经历、业绩成果等纳入职业学校专业教师晋升和评价标准”。为优化职教师资结构，要求“设置一定比例的特聘岗位，畅通行业企业高层次技术技能人才从教渠道，推动企业工程技术人员、高技能人才与职业学校教师双向流动”。为保障职教人才培养质量，《意见》(2021)提出“建立健全教师、课程、教材、教学、实习实训、信息化、安全等国家职业教育标准”。

2.1.2. 倾斜投入是为了实现职业教育公平

教育公平并不意味着教育资源的平均，推进职业教育机会公平首要体现在教育权利和机会的公平，实施关怀弱势群体的职教财政倾斜政策，有利于实现公平、有质量的全民教育。一项关于家长为什么愿意让孩子接受中职教育的研究结果显示，年收入水平、受教育水平和职业社会地位越低以及学校和家庭在农村和乡镇的家长更愿意让孩子接受中职教育。其中中职有学费减免及生活补助，能减轻家庭经济负担，成为仅次于学习成绩差、兴趣使然之后，家长愿意让孩子接受中职教育的第三大因素[4]。这说明社会经济地位、家庭文化资本较低的弱势阶层，更多出于客观环境的制约，而不是对职教认可，迫不得已选择就业快、教育成本低的中职教育。而大部分家庭环境好的孩子更倾向于选择升学渠道更广、更有“前途”的普通教育，这对于弱势阶层的孩子来说，是家庭给予的原生不公平。加之目前我国对普通教育投入大，对中职投入少，使得弱势群体获得的国家教育资助更少，这是国家政策投入的后天不公平。与此同时，我国区域职教发展不均衡问题严重，优质教育资源倾斜流入经济较发达地区，对中西部等经济不

发达地区不公平，对经济不发达地区的贫困家庭来说更加不公平。

为缩短不同地区、不同人群的教育差距，保障弱势群体和经济不发达地区人群的教育公平，政府须加强职业教育资源的倾斜配置，实行不同支出规模的职教财政政策，即向部分地区、部分对象倾斜，使得每个人、地区都能获得公平的受教育机会。《通知》(2013)正式提出“经费安排向贫困地区倾斜、向资助家庭经济困难学生倾斜”。《通知》(2019)明确“进一步扩大职业院校助学金覆盖面，完善补助标准动态调整机制，落实对建档立卡等家庭经济困难学生的倾斜政策”。希望通过实施针对特定对象的职教倾斜政策，主动给弱势群体增加“砝码”，给予财政倾斜与补偿，打破职业教育发展不均衡态势，快速扭转职业教育投入不力局面，提高经济发展落后地区职业教育人才培养质量，为当地产业发展输送更多高质量的技术技能型人才，增强落后地区经济发展内生动力，实现经济长足稳定发展。

2.1.3. 倾斜投入是为了促进职业教育均衡发展

职业教育发展不均衡是指在城乡及区域间教育资源分配和职业院校布局方面存在不同程度的失衡。就农村职业教育而言，整体资助水平、经费投入速度与规模始终无法跟上其发展的整体步伐。经费跟不上导致教学基础设施供应不足，难以保障农村职业教育质量，最终致使招生数量下降，农村职教无法适应新型城镇化的快速发展。同时，城乡职业教育师资质量与数量存在不均衡现象。近年来，农村师资数量呈现负增长的态势，与在校生规模的不匹配程度扩大。农村职业院校教师编制数量少，教学环境落后，导致高层次教师引进受阻，师资队伍学历、年龄、职称等结构的不合理程度加重。

东中西部职业教育的资源差异，首先表现在区域内职业院校的经费投入、物质资源以及师资力量等方面配置不均衡。由于受到经济发展水平制约和缺乏倾斜政策兜底保障，导致中部地区高职生均公共财政预算经费远低于东部、西部地区[5]。另外，西部地区中职教师资源更为紧张，2022年西部地区部分省(市、自治区)中职学校生师比远超20:1的标准，普遍高于东部地区[6]。其次，区域内职业院校数量与质量不均衡，其中西部地区职业教育发展落后，主要表现为职教接受程度和需求之间存在鸿沟。根据2013年数据，西部地区每万名从业人员中接受过职业技术专业化培训的不足30人，不及同期全国平均水平的13%。与此同时，西部地区优质职业教育资源相对匮乏。西部骨干院校数量以及在该区域内高职院校中的占比均低于东部地区[7]。在教育部立项建设的首批中等职业教育改革发展示范校中，西部地区仅占19% [8]。

为实现职教均衡发展，国家出台相关政策明确优化财政支出结构，加大农村职业教育投入，教育资金安排向职业教育发展薄弱地区倾斜，鼓励欠发达地区发展职业教育。2022年新修订的《中华人民共和国职业教育法》提出“加大面向农村的职业教育投入”、“支持举办面向农村的职业教育”，明确指出要重视农村职业教育改革，并发挥其在助力乡村振兴中的重要作用。《计划(2020~2023年)》指出“加大‘三区三州’等深度贫困地区的普职融通力度，发挥职业教育促进义务教育‘控辍保学’作用”。为实现职业教育整体高质量发展，促进优质职业教育资源注入中西部、乡村地区，政府应加大对政策倾斜度，给经济欠发达地区职业教育发展提供充足的教育资源及有力的政策保障，充分发挥职业教育对贫困地区经济发展贡献率高的优势，实现西部产业的大发展、乡村经济大振兴。

2.2. 分析框架

2.2.1. 实施财政投入倾斜政策的动因

职业教育经费总量不充分、生均经费不足、支出结构不合理以及地区发展不平衡共同影响职业教育质量，降低职业教育吸引力，制约职业教育发展。就经费投入而言，2021年职业教育国家财政性教育经费投入总量与同级普通教育相比仍明显偏低，生均经费虽有所增加，但增幅依旧低于普通教育，且省际间生均经费差异呈现逐年增强的趋势[9]。就支出结构而言，我国对高等教育投入比重过高，造成了教育经费错置，职业教育被忽视，投入经费总量与其发展规模和目标极不适应，严重阻碍了职业

教育良性发展。就地区均衡发展而言，城乡以及中东西部职业教育在教育资源投入上均存在不同程度的非均衡现象，乡村、西部贫困地区职业教育发展现状与其承载的实现地方经济发展的美好愿景尚有差距。由于经费投入长期不足，职业教育的质量大打折扣，导致其缓解就业危机、降低失业率、服务地方经济发展等功能尚未完全显现出来。高质量是职业教育具备足够吸引力的必要条件，充足的经费支撑是提高职教质量、加强职教适应性的基本保障。希望通过加大职业教育倾斜投入，完善职业教育投入制度，提高职业教育人才培养质量，提升社会对职业教育的满意度，为产业界输送更多高质量的技术技能型人才，弥补我国人才教育体系与人才需求结构之间的较大错位，补平职业教育发展短板，以技能强国促进教育强国建设。

2.2.2. 实施财政投入倾斜政策的路径

职业教育财政倾斜政策的高效实施需要在完善的财政支持制度保障下，通过改善倾斜经费分配方式，调整、优化支出结构，辅之积极的财政政策，促使切实需要倾斜投入的对象得到重点关注，从而补平职业教育发展短板。倾斜经费分配方式不仅注重公平，根据职教发展实际情况实行有差别的教育财政经费拨款制度，而且讲究效率，主要倾斜投入重点专业，服务地方经济，助力职业院校内涵建设，实现职业教育长久发展。调整和优化财政支出结构可以实现教育领域的重点倾斜[3]。通过财政转移支付或者专项拨款的形式，或者提高职业教育各项经费投入量，以及在教育经费结构中提高职教财政性教育经费的占比或增速，反映出国家在一定时期对职教发展的重视程度。另外，积极的财政政策是解决结构性失衡的最有效手段，对缓解职普、区域职教发展失衡有着更加直接的促进作用[10]。通过制订面向中西部或者农村贫困地区职教发展的倾斜政策，促进教育公平，改善职教发展薄弱地区办学条件，提高职教入学率以及教学质量。通过增加对民办职业院校的优惠措施，鼓励社会力量办学，实现职教多元投入。最后，通过改进财政支持体制，在倾斜经费的分配、拨放、使用和管理过程中提供合理有效的制度保障，保证职业教育经费的充足投入，调动各方积极性，提高职业教育经费使用效率，促进职业教育高质量发展[11]。

2.2.3. 实施财政投入倾斜政策结果的评价

为提高教育经费使用效率，避免有限财政资源的巨大浪费，以及后续调整政策，实现职业教育高质量均衡发展的政策目的，评价职业教育财政倾斜政策实施效果十分必要。首先，通过财政支出占比、增幅等硬性指标直接评价职教倾斜投入情况，反思分配方式及支出结构调整效果。如以职业教育财政性教育经费占国家财政性教育经费的总量比及增幅比、职业教育与本科教育经费的投入总量比及增幅比，衡量国家及各地区对职教整体及各层次职教倾斜投入的程度。其次，利用相关指标评价对应积极财政政策的成效，反映职普失衡以及地区职业教育发展失衡情况的改善程度，间接反映评价职教倾斜投入政策实施效果。如通过社会经费投入变化反映企业、行业参与办学的积极性，衡量惠企政策产生的积极效果；通过欠发达地区贫困学子入学及接受资助情况，评价资助政策落地。通过了解各级政府对财政倾斜政策的实施情况，以及对促进职业教育发展产生的实际效果，反思倾斜政策实施过程中存在的问题。

3. 研究设计

3.1. 研究设计

本研究采用系统性文献综述法，通过明晰的问题研究、周全的检索策略、严格的文献标准、科学的评估方法，收集、筛选、综合、评价相关文献，从而获得科学、可靠的研究结果。

3.2. 样本获取

关键词设置不正确会导致文献收集不全面，影响研究结果的科学性，研究最终以“财政倾斜”、“职

业教育”、“经费投入”、“财政投入”、“教育”和“财政资源配置”为关键词。按照检索策略 1：财政倾斜，检索策略 2：职业教育 and 财政投入 or 职业教育 and 经费投入，检索策略 3：教育 and 财政资源配置。截至 2022 年 9 月 20 日，通过知网搜索出 1454 篇文献，以 CSSCI/核心期刊为筛选条件，排除 880 篇文献。利用 NoteExpress 排除 43 篇重复文章。根据文献纳入排除标准(如表 1)，笔者对剩余 531 篇文献进行层级筛选，逐步阅读文献的标题(排除 165 篇)、摘要(排除 114 篇)和全文(排除 209 篇)，以及通过滚雪球的方式纳入 3 篇，最后锁定 46 篇文献。具体流程如图 1：

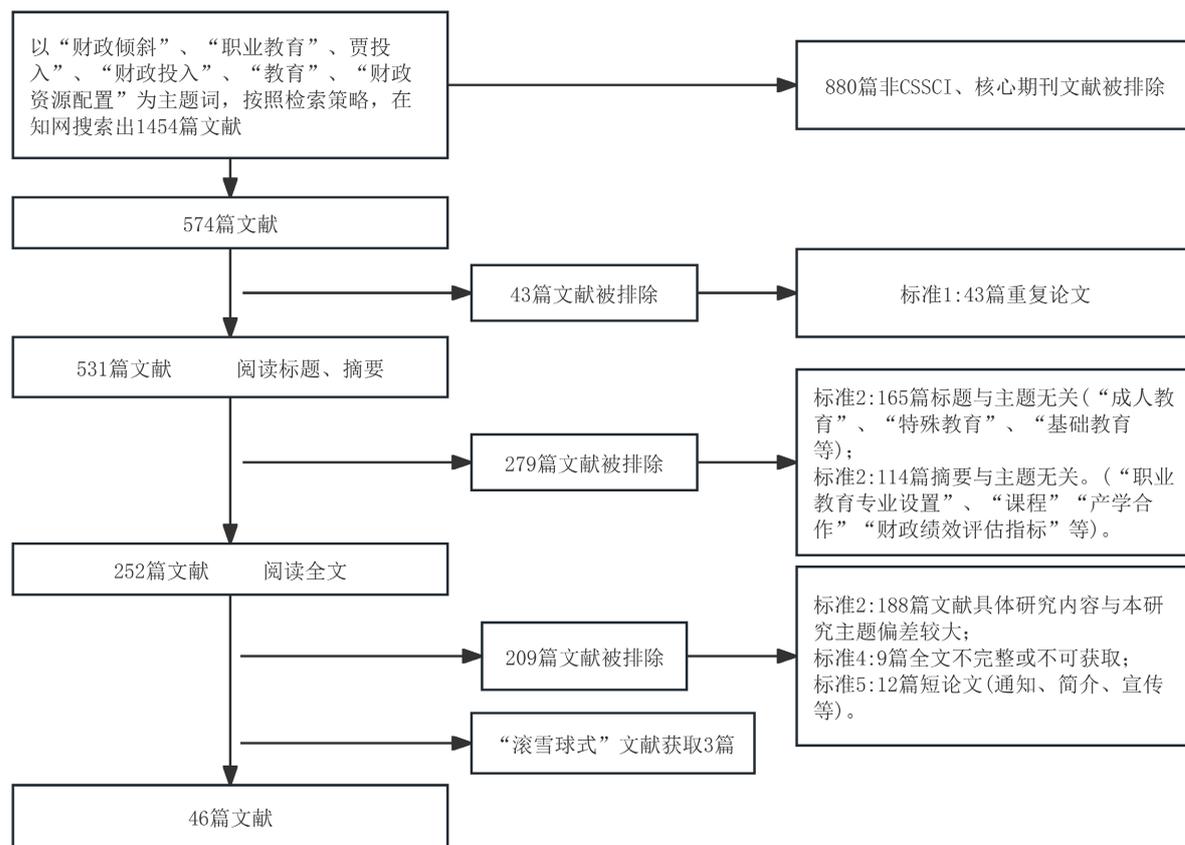


Figure 1. Literature screening process & results
图 1. 文献筛选流程及结果

Table 1. Literature selection criteria table
表 1. 文献采择标准表

序号	纳入标准	排除标准
1	标题只出现一次	标题重复出现
2	研究主题、内容为职业教育财政(经费)或财政倾斜	基础教育、特殊教育、民办教育、专业设置、产教融合等
3	全文完整、可获取	文章内容残缺、不可获取
4	文章内容 ≥ 2 页	通知、简介、短论文

3.3. 统计分析

由于 2013 年政策首次明确经费需向职业教育倾斜，故研究按照文献发表时间和使用数据年限的顺

序,对纳入文献进行编码分类,分别从期刊、研究方法和研究内容进行描述性统计分析。以此来探讨国内职业教育倾斜投入机制研究的基本特点,以及2013年倾斜政策颁布前后,学者有关职教投入倾斜研究的动态变化,如表2。

Table 2. Inclusion of literature research methods and studies coding statistics

表 2. 纳入文献研究方法及其研究内容编码统计

		2013 年之前		2013 年之后(包括 2013)		总篇数	占比
		编码	频数	编码	频数		
研究方法	定量	4, 5, 8~11.13, 14, 17, 18, 20	11	21, 22, 24, 25, 27~31, 36, 37, 39, 40, 42~45	17	28	60.90%
	定性	1~3, 6, 7, 12, 15, 16, 19	9	23, 26, 32~35, 38, 41, 46	9	18	39.10%
研究内容	原因	8, 10, 12, 14~17	7	21, 23, 27, 30, 34, 36	10	17	37.00%
	路径	1~3, 4, 6~14, 16~20	18	21~30, 32~44	23	41	89.10%
	评价		0	26, 27, 30~32, 35~37, 39~42, 44	12	12	26.10%

46篇纳入文献中,60.9%摘自职业教育类核心期刊,39.1%的文献来源于其他经济管理类核心期刊,说明职业教育倾斜投入同样和国家经济发展息息相关。通过分析纳入文献的具体内容,本研究将其聚类为三个主题:财政向职业教育倾斜的原因(17篇,约占37%)、实现职教财政倾斜的路径(41篇,约占89.1%)、职教财政倾斜的效果评价(12篇,约占26.1%)。根据占比发现学者们更擅长提出实现职教倾斜投入的解决方案,针对于倾斜投入成果评价的研究相对欠缺。通过分析46篇文献的研究方法,发现有18篇文献属于定性研究(39.1%),包括对于财政倾斜投入政策的思考、职教财政投入政策发展的阶段性特征、各级各类职教投入差异的影响因素及对策分析。28篇文献属于定量研究(60.9%),学者们基于相应年份、省份的经费数据,采用Shapley值分解、BIA、实地考察等方法,评价职教资源配置的效率、判断其影响因素,验证职教与经济的关系。

以2013年为界,在此之前关于职教倾斜政策研究的论文有20篇,之后的有26篇,总体相差不大,说明职教倾斜投入持续受到学者关注。但职教倾斜政策研究的方法和内容发生了较大改变。2013年之前,学者平均采用定性、定量的研究方法,研究内容倾向于阐明需要实施财政倾斜的原因,以及对如何实施财政倾斜献策。2013年之后,随着研究方法的精进,学者们更多采用定量的研究方法,有10篇文献顺应新时代要求,提出为提升职业教育吸引力、提高职业教育适应性,需要财政倾斜投入职教领域,且职教倾斜投入的实现路径更加具体、全面。但相较于实现倾斜投入的建设的论文数量,仅有12篇论文从不同维度对职教倾斜投入政策的实施效果做了相关评价,倾斜政策效果评价的研究相对匮乏。

4. 研究结果

通过仔细阅读纳入文献的具体内容,按照财政向职业教育倾斜的原因、实现路径以及效果评价的分析框架,分别提取相关信息并总结,最终得到以下结果。

4.1. 财政向职业教育倾斜的原因

在纳入的46篇文献中,共有17篇文献分别从职业教育经费投入结构失调、教育资源分布不均衡、职教质量低提出财政需要向职业教育倾斜。纳入文献更多论述前者,说明政策颁布前后,职业教育经费投入结构失调问题顽固,影响倾斜政策实施效果,如表3。

Table 3. Reason code statistics for the financial bias towards vocational education**表 3.** 财政向职业教育倾斜的原因编码统计

	2013 年之前		2013 年之后(包括 2013)		总篇数	
	编码	频数	编码	频数		
原因	职教经费投入结构失调	10, 12, 14~17	6	21, 23, 27, 30, 34, 36, 37, 40	8	14
	职业教育资源分布不均匀	8, 17	2	30, 36, 40	3	5
	职业教育质量无保障	15, 16	2	23, 45, 46	3	5

4.1.1. 经费投入结构失调，制约职业教育发展

21 世纪以来，我国职教经费投入虽逐年增加，但与同级各类普通教育经费投入相比，职教经费投入总量、生均不足且区域生均经费差异明显，加重了职业教育不均衡发展。就职教经费投入总量而言，阎世平等论证我国职普教育投资比偏离了最优比例。高等职业教育经费总额虽总体呈逐年增长态势，但占全国教育经费总投入的比重远远低于本科教育，中职经费问题更为严重，与普通高中相比，增幅小、总量少。2000~2017 年，全国教育经费和普通高中经费增幅依次为 1005.8%和 1956.2%，而中职经费增幅仅为 468.6%。就生均投入而言，高职学校数量及招生规模急剧扩大，营造出一片职业教育繁荣发展的假象。实际上本科生均经费远高于职业教育生均经费，2008 年甚至是高职的 4 倍。其次，由于缺乏职教统一的生均经费标准和经费保障办法，地方财政对职教生均拨款的差距较大，更加速了高等职业教育的非平衡性发展。

4.1.2. 教育资源分布不均，导致职业教育区域发展失衡

据 2016 年社科院统计，我国中西部的非中心城市以及欠发达城市，高等职教资源仅占不到三成。除经济发展水平不同，造成职教资源巨大差异的主要原因在于国家对于不同地区的职业教育投入不合理。一是地区间经费投入不平衡。2000~2018 年，中部地区生均经费投入明显低于西部和东部地区，职教投入“中部塌陷”现象严重。二是各省市间的经费投入差距比较大。从 2007~2011 年均值来看，生均公共财政预算内教育事业费最少的五个省市全部位于中部地区。三是省市间经费投入增长率差距也较大。在 2007~2011 年间生均教育事业费平均增幅最高与最低相差 22.2%；生均公用经费增幅最高与最低相差 48.1% [12]。东中西部地区职业教育经费投入的差异是造成国内差异的主要因素。职业教育区域间不均衡的投入及发展，直接导致办学条件、师资力量、投入水平和校企合作条件等方面明显的区域失衡，加大区域间人力资源存量差异，加速各区域经济发展失衡。制定适应地区发展实际的职教财政倾斜政策以及完善生均经费投入标准，有利于打破经费投入的非均衡态势，实现职业教育区域间的发展均衡。

4.1.3. 职业教育教学质量难保障，导致职业教育吸引力不足

教学质量是影响职教吸引力的直接因素。职教规模扩张与经费投入不足的矛盾，在一定程度上说明了职业教育在以较低的教育投入承担着与之不相匹配的技术技能人才供给的责任，职业教育质量难以得到有效保障。优质的职业教育要求配备合理数量的理论知识扎实、实践经验丰富的优秀教师，但是目前占据职业教育主要份额的中等专业学校和职业中学的师生比最高，高职教育的师生比也有不断攀升的趋势。同时，多数教师的知识能力结构与高职教育“双师型”素质要求差距甚远，“双师型”教师偏少，双师特点不明显[13]。教学条件跟不上、教师素质较低导致职业教育教学效果无保障，学生家长失去信心，职教丧失吸引力，技能型人才培养缺乏保障。为避免如此恶性循环，应抓紧落实新增教育经费向职业教育倾斜，为提高职业教育质量提供经费支撑，提高职业教育适应性，提高职业教育吸引力[14]。

4.2. 职业教育财政倾斜实现路径

在收集到的 46 篇文献中，有 41 篇提及职业教育财政倾斜投入的实现路径。除积极的财政政策和完

善的财政支持体制外，合理的财政分配方式及支出结构被较多学者认为是实现财政投入向职教倾斜的有效途径。在 2013 年后，经费支出结构失调有所改善，但财政分配方式关注度有所提升，说明倾斜政策实施后财政分配方式依然存在漏洞，需要继续完善，如表 4。

Table 4. Statistics on the coding of paths to the realization of financial support for vocational education

表 4. 职业教育财政倾斜实现路径编码统计

	2013 年之前		2013 年之后(包括 2013)		总篇数	
	编码	频数	编码	频数		
路径	改善财政分配方式	6, 9, 14, 16~20	8	22~24, 26, 27, 33~37, 38, 40, 41	13	21
	优化支出结构	1, 2, 4, 6~9, 11, 13, 18	10	22, 23, 26~28, 42	6	16
	完善积极的财政政策	7, 10, 19	3	23, 25, 29, 39	4	7
	改进财政支持体制	2, 3, 14	3	30, 32, 43, 44	4	7

根据教育经费投入的充分性、中立性、公平性原则，国家对于职业教育的投入应适应社会经济的发展需要，力求做到突出重点，兼顾倾斜贫困地区及学校，切忌平均安排。具体的倾斜措施如下。

4.2.1. 改善倾斜经费分配方式

首先需要完善投入拨款模式，根据各个地区的实际需要，合理分配倾斜经费，实行有差别的教育财政经费拨款制度，使中央财政性拨款更多倾向于经费来源匮乏的省份，缩小地区间职教经费差距。其次，在公平的基础上突出质量，绩效优先，扶强扶特。资金分配和项目遴选应向改革力度大、办学效益好、就业质量高、校企合作紧密的职业院校倾斜，向高职高专生均财政拨款水平达到 12,000 元且稳定投入的省份倾斜，向积极参与扩招且表现突出的高职院校倾斜。最后，倾斜经费应助力职业院校内涵建设。教育经费应向当地产业亟需转型升级的专业倾斜，应向“中国制造 2025”战略实施相关专业倾斜，加强重点产业领域的技术技能人才培养；着重面向“一带一路”战略发展和民族特色文化、产业发展需要密切联系的学科专业，促进我国职业教育国际化发展。

4.2.2. 优化支出结构

国家财政支出结构的变化表明政府履行重点职能的变化趋势。沈华等提出通过国家财政性教育经费中高职高专国家财政性教育经费占比可以衡量政府对高职高专教育倾斜度[15]。或者通过提高职教经费在 GDP 中的占比、逐年提高职教经费在教育财政中的比例实现职教财政倾斜[16]。新增经费具体要向高职院校数量多、规模大、贡献突出的地区倾斜，向易于产生社会效益的重点建设学校和专业倾斜，向教育改革和教师队伍建设倾斜。纳入文献中有 10 篇明确了倾斜经费投入方式。(1) 财政转移支付。(N = 4)政府应该有针对性地对中西部经济条件薄弱地区实施转移支付，缩小职业教育资源配置上的地区差异。为保证资金落实到位，应建立健全教育财政转移支付的法律法规，完善政府间公共财政的转移支付制度，提高倾斜教育经费投入效率。(2) 专项拨款。(N = 5)职业教育专项投入资金应向职教薄弱地区倾斜，通过进一步增加项目资助，给予及时、重点投入，可以缓解地区间职业教育经费投入不平衡的问题，实现东、中、西部地区职业教育协调发展。

4.2.3. 完善积极倾斜政策

完善面向个人、学校、企业、地区的财政倾斜政策，可以全方位助力职业教育发展。借鉴加拿大、澳大利亚等国设立“教育优先区(EPA)”进行倾斜投入的经验，我国政府给予中西部地区和农村地区教育资源倾斜分配，加强和改善职教薄弱地区的师资建设教学条件，促进经济欠发达地区职业教育发展。通

过实施学费减免政策，保证职业院校的经济困难学子有学可上。通过增加对民办职业院校、学生及其办学者的优惠措施，如扩大免税覆盖面，增加民办职业院校学生资助比例等，调动企业向职业院校捐赠及兴办职业教育的热情，丰富职业院校经费来源渠道，提高职业教育办学效益和教育教学质量。

4.2.4. 改进财政支持体制

首先，在确保新增财政性教育经费向高职教育倾斜的基础之上，需明确经费安排动向，探索建立“基本保障 + 发展专项 + 绩效奖励”的财政拨款制度，提高教育经费使用效率。其次，应建立向民生倾斜的公共财政保障机制，以确保包括职业教育在内的民生项目得到切实发展。最后，应改革收入分配制度。通过促进工资性收入向实体产业中的劳动者倾斜，相应减少一线劳动者的税收负担，提升一线劳动者的经济与社会地位，进而提升培养劳动主体的职业教育的吸引力，恢复职业教育在国民教育体系中应有的地位。

4.3. 职业教育财政倾斜效果评价

4.3.1. 评价指标及方法

首先，有 7 篇文献通过各项经费投入硬性指标直接评价倾斜投入效果。职业教育总经费投入与全国教育经费总投入的增幅比越大，说明国家对于职业教育的倾斜度越大[17]；高职高专国家财政性经费在普通高等教育国家财政性教育经费中占比越大，或者高职教育总经费与本科教育总经费的比值越大，说明政府对高职的倾斜度大于普通本科教育[15]；中职经费投入总量与普通高中经费投入总量的比值越大，或者中职教育生均预算内教育事业费的增速越大，说明政府对于中职的倾斜度大于普通高中[18]。其次，有 3 篇文献通过其他指标反馈积极财政政策成效，间接评价财政倾斜政策实施效果。通过职教社会性教育经费投入变化，衡量针对企业等办学者的优惠税收政策是否具有吸引力[19]；通过基本建设费的变化、免学费资助政策的现状调查，衡量欠发达地区职业院校办学条件是否得到改善、贫困学子是否切实得到帮助，评价针对职业教育薄弱地区、困难学子的财政倾斜政策是否有效实施[20]。

Table 5. Coding statistics for evaluating the effectiveness of financial incentives for vocational education

表 5. 职业教育财政倾斜效果评价编码统计

		2013 年之后(包括 2013)	
		编码	频数
评价方法	经费投入指标	33, 38, 39, 43, 44, 47	6
	其他指标	30, 34, 40, 45	4
评价结果	结构性矛盾依旧存在	26, 27, 30, 32, 35~37, 40~44	11
	政策实施长效机制缺席	31, 32, 39, 41, 42	5
	监督管理机制缺乏	26, 27	2

4.3.2. 评价结果

纳入文献中有 12 篇文献分析了全国及各地区职业教育经费投入情况以及职业教育发展现状，如表 5。由于缺乏系统的评价指标，从已纳入文献中整理出的评价结果并不全面，但依旧可以反映出我国教育财政支出结构不合理，职业教育经费投入不足且不平衡；由于缺乏全面考虑，各项积极财政政策并没有达到预期效果；监督管理机制的缺失导致倾斜投入政策实施效率不高。

(1) 职业教育经费投入结构性矛盾依旧存在，倾斜效果难以体现。(N = 5)一是职教财政性教育经费投入依旧不足。“十三五”期间，高职教育总经费投入在全国高等教育经费总投入中的占比由 18.1%下降

至 17.8%，且高职教育每年的总经费投入增幅低于全国高等教育经费总投入，无法体现倾斜。近几年中职教育经费投入总量增长率低于全国教育经费总量增长率，增长速度也相对较慢，与在校生规模不相适应。且与普通高中相比，至 2018 年，中职教育生均经费投入低、生均预算内教育事业费的增长速度放缓并被普通高中反超[18]。二是职业教育经费投入仍然不平衡。通过选取普通高等教育国家财政性教育经费中高职高专国家财政性经费所占比重这一指标，反映国家教育经费对于高职教育的倾斜度，周维丽、沈华经实证研究比较各省倾斜度，发现各地政府对高职高专投入倾斜度差异较大。

(2) 财政倾斜政策的长效机制缺席，积极财政政策实施效果不佳。(N=3)一是职教财政倾斜政策在提升职教吸引力起到了一定的作用，但仍不够完善。2017 年中职教育经费来源中，社会团体和公民个人办学经费占比降至 0.36%。社会捐资和集资办学经费占比下降为 0.07% [18]。尽管政府不断出台促进产教融合、校企合作的优惠政策，但因相关政策吸引力不足，企业参与高职院校办学的积极性难以调动，加上企业参与办学的责、权缺乏法律保障，造成现有校企合作不深入，这也导致高职教育人才培养不能满足企业需求，供给创新能力匮乏。二是职教免费制度没有兼顾到区域差异化的要求，对民办职业教育发展产生消极影响。在免费制度下，落后地区职业教育得到公平发展，但发达地区的民办职业教育因未受到相应的资助经费受到冲击，一定程度上打击了社会资本投入职业教育的积极性。三是职业教育财政专项经费重在锦上添花，而非致力于“补短板”。万伟平等通过对广东省统计数据研究发现，广东省内各市区高职教育经费投入差距没有明显改善，专项经费并未达到促平等、缩差距的预期效果[21]。四是西部地区职教师资力量依旧薄弱，双师型教师建设虽初具成效，但仍发展不平衡。整体来看，西部“双师型”教师比例已达 48.25%，但贵州、四川、甘肃三省已经达到 60%以上；而西藏、青海等地“双师型”教师则严重不足，说明职教财政倾斜政策还需因地制宜做出适当调整[22]。

(3) 职业教育经费监督机制不完善，政府宏观调控职能发挥被制约。(N=2)一是命令下达后，地方执行效果差。从 2014 年以来教育部、财政部组织的专项检查来看，大部分省份保持或加大了对职业教育的投入，但也有少部分省份对职业教育的投入呈逐年萎缩之势。二是政策执行缺乏管理，地方分配资金不合理。中央将职业教育资金使用权下放到地方后，地方自由裁量权增大，导致部分地方资金分配不合理。职业教育质量并未得到切实提高，教育经费向职业教育倾斜的目的并未实现。三是政策实施缺乏监督机制，倾斜经费使用效率不高。杨广俊通过计算“十三五”期间高职院校经费投入产出效率，发现获得外界高投入的高职院校中，有相当数量学校在综合效率上表现出较低水平，且其中大部分学校处于规模收益递减状态[23]。

5. 结论与展望

政府尝试通过充足的经费支持、倾斜的政策保障，试图改变职业教育总量不够、生均不足、结构失调、地区失衡的发展现状，从而提高职业教育发展质量，提升职业教育吸引力，增强职业教育适应性，最终实现现代化人才强国建设。但是因为教育支出结构性矛盾未被解决，积极的财政政策制定缺乏个性化、差异化，倾斜政策实施过程缺乏管理监督机制，导致职教倾斜投入政策在实施过程中，成效不明显。由于学界缺乏对于全国及各省职教倾斜投入情况的实证研究，本研究难以全面了解倾斜政策的实施情况。且缺乏完整的评价指标，未能对各种维度的实现路径提出针对性的评价。希望今后学界加强对于职教倾斜投入的实证研究，抓紧构建完整的职教倾斜政策评价体系，对倾斜政策的不足做出针对性调整，尽早实现倾斜政策目标，加速职业教育高质量发展。

参考文献

- [1] 胡媚. 我国职业教育财政政策研究: 回顾、梳理与展望[J]. 职教通讯, 2020(6): 36-46.

- [2] 周培树. “倾斜”是倾斜于动词还是形容词?——一项基于语料库的研究[J]. 成都师范学院学报, 2013, 29(6): 40-44.
- [3] 陈共. 财政学[M]. 第7版. 北京: 中国人民大学出版社, 2012.
- [4] 沈有禄. 谁愿意让孩子接受中等职业教育——基于对“三州”地区 15428 名初三学生家长调查[J]. 教育研究, 2022, 43(7): 114-125.
- [5] 解福泉, 刘向杰. 高等职业教育财政投入优化研究[J]. 中国职业技术教育, 2018(27): 19-25.
- [6] 赵敏, 袁潇. 东、中、西部中等职业教育师资结构的现状、影响因素及优化策略[J]. 教育与职业, 2021(23): 75-81.
- [7] 赵定勇, 杨华明. 东西部高等职业教育非均衡发展实证分析[J]. 中国职业技术教育, 2011(10): 62-65.
- [8] 瞿连贵, 石伟平. 新时代我国西部地区中等职业教育发展现状与对策研究[J]. 现代教育管理, 2019(4): 11-15.
- [9] 陈富, 杨柳. 均衡视野下我国高等职业教育生均经费投入研究——基于 2005-2018 年我国省际面板数据的实证分析[J]. 职业教育(下旬刊), 2021, 20(8): 48-57.
- [10] 许经勇. 对当前国家财政政策的侧重点应如何倾斜的探讨[J]. 税务与经济: 长春税务学院学报, 2000(1): 41-44.
- [11] 陈晓宇. 中国教育财政政策研究[M]. 北京: 北京大学出版社, 2012.
- [12] 韩永强. 我国中等职业教育发展及其影响因素研究——基于 2001-2012 年的数据[J]. 中国职业技术教育, 2013(33): 33-37.
- [13] 张原, 陈建奇. 中国职业教育与人才强国战略的差距: 基于工业化进程的评估[J]. 职业技术教育, 2012, 33(4): 5-14.
- [14] 陈悦, 周建松. 我国职业教育吸引力的影响因素与提升路径——基于新《职业教育法》的扎根理论研究[J]. 职业技术教育, 2022, 43(19): 34-39.
- [15] 沈华, 邱文琪. 高职高专生均经费支出省际差异研究——基于 Shapley 值分解的方法[J]. 教育学术月刊, 2019(4): 55-62.
- [16] 马树超, 张晨, 陈嵩. 中等职业教育区域均衡发展的成绩、问题和对策[J]. 教育研究, 2011, 32(5): 52-57.
- [17] 赵惠莉. 基于供给侧改革的高职教育高质量发展研究[J]. 教育与职业, 2021(7): 34-37.
- [18] 张文静, 冉云芳. 21 世纪以来我国中等职业教育经费投入及影响因素分析[J]. 教育与职业, 2021(4): 32-39.
- [19] 苏兆斌, 蔡璇, 孙涛. 我国高等职业教育投融资创新发展探索[J]. 职业技术教育, 2019, 40(27): 42-47.
- [20] 莫尧. 中等职业教育免学费资助政策现状与调查[J]. 中国职业技术教育, 2017(18): 57-61.
- [21] 万伟平, 聂劲松, 樊孝凯. 省域内高等职业教育生均经费基尼系数研究——基于广东省公办高职院校的统计数据[J]. 当代教育论坛, 2021(5): 116-124.
- [22] 谢华, 王成端, 孙山, 彭明芳. 西部地区高等职业教育资源配置比较研究[J]. 职业技术教育, 2014, 35(13): 61-65.
- [23] 杨广俊. 高职院校经费投入产出效率评价研究[J]. 职教论坛, 2020(10): 70-74.