

# 我国高等职业教育生均经费 地区差异的实证研究

——基于2016—2020年我国31个省份面板数据

王世杰

合肥信息技术职业学院,安徽 合肥 230601

**摘要:**依据2016—2020年我国31个省份面板数据,通过比较高等职业教育生均经费指标,测算教育基尼系数,来考察我国高等职业教育经费分配差异,研究发现:我国高等职业教育生均经费总量增加,东西部“高原”与中部“塌陷”并存;教育基尼系数大多低于0.4警戒线,部分地区存在规模报酬递减现象;过度扩大财政规模、单一供给模式加剧了区域间两极和多极分化特征。为发展公平而有质量的现代职业教育,需充分发挥中央和地方两个积极性,构建符合东、中、西部经济社会和职业教育资源禀赋条件的宏观政策体系;支持规范社会力量参与,创新具有优势互补的多元供给模式;强化资源整合,持续激发高职院校内部改革活力。

**关键词:**高等职业教育;教育公平;教育基尼系数;生均教育经费

**中图分类号:**G467.2 **文献标识码:**A **DOI:**10.12186/2023.05.007

**文章编号:**2096-9864(2023)05-0056-10

高等职业教育承担着优化高等教育结构和人力资源结构的重要职责。中共十八大以来,以习近平同志为核心的党中央非常重视高等职业教育,在中共十九大报告、中央全会文件中都做出与之相呼应的全局性部署,不断提高其与经济社会发展需求的适应性,推动高等职业教育迈向新征程。2014年,教育部等六部门印发《现代职业教育体系建设规划(2014—2020年)》,其核心内容就是坚持以体系建设为抓手,推动职业教育从规模扩张转向内涵发展<sup>[1]</sup>。为加快建设现代职业教育体系,教育部和财政部提出“2017年各地高职院校年生均财政拨款

水平应当不低于12 000元”,首次为高职院校生均经费拨款提供了制度保障<sup>[2]</sup>。职业院校生均经费标准和动态调整机制逐步建立完善。“十三五”时期,我国教育投入已实现“一个不低于、两个只增不减”要求。截至2019年,国家财政性教育经费支出占GDP比例已连续8年超过4%。2021年10月,中共中央办公厅、国务院办公厅印发《关于推动现代职业教育高质量发展的意见》,明确规定“新增教育经费向职业教育倾斜”<sup>[3]</sup>,目的就是促进我国高等职业教育提质培优。2022年2月,教育部公布《关于2022年职业教育重点工作》,聚焦“提高质

收稿日期:2023-07-07

基金项目:中国高等教育学会2022年度高等教育科学研究规划课题(22GG0403)

作者简介:王世杰(1957—),男,安徽省寿县人,合肥信息技术职业学院教授,博士后,主要研究方向:应用型大学与高等教育管理。

量、提升形象”<sup>[4]</sup>这两大任务。目前,我国已建成世界上规模最大的职业教育体系。那么,在“后4%时代”的今天,规模扩张的良好局面是否意味着高等职业教育资源得到公平分配?高等职业教育区域间经费拨付差异达到了何种程度?我国31个省份的经费分配有何特征,是否能激励社会公众认同职业教育“有学头、有盼头、有奔头”?为回答以上问题,本文聚焦“公平而有质量”的新使命<sup>[5]</sup>,利用生均财政拨款水平和教育基尼系数,对我国高等职业教育经费分配公平状况进行探析,以推动我国高等职业教育高质量发展。

## 一、测算方法与数据来源

### 1. 方法选取

基尼系数是用以衡量一个国家或地区居民收入差距的常用指标。根据国际有关组织规定,基尼系数低于0.2表示绝对公平;0.2~0.3表示比较公平;0.3~0.4表示相对合理;0.4~0.5表明差距较大;0.5以上说明差距悬殊。通常把0.4作为基尼系数评判的“警戒线”。20世纪70年代,有国外学者将基尼系数引入教育资源分配领域,用以研究教育公平问题<sup>[6]</sup>,K. Sylwester等<sup>[7-8]</sup>则借助基尼系数对教育资源投入与收入分配的关系展开研究。

国内学者也多采用基尼系数对教育公平进行实证研究。戴平生<sup>[9]</sup>采用收入份额法计算基尼系数,来分析我国教育经费配置区域与结构公平性;王奕俊等<sup>[10]</sup>以中等职业教育生均教育经费、生师比、生均计算机拥有量等指标为基础计算教育基尼系数,评价了我国中等职业教育资源配置效率;胡德鑫<sup>[11]</sup>以教育基尼系数为工具,利用1999—2015年我国高等教育生均公共财政预算教育经费等相关数据,对我国高等教育经费配置公平程度进行研究;陈岳堂等<sup>[12]</sup>基于2010—2017年人均受教育年限和教

育基尼系数的测算结果,分析我国东、中、西部区域间与区域内各省域的教育发展状况;万伟平等<sup>[13]</sup>采用基尼系数,对近5年广东省高等职业教育生均教育经费相关数据进行了实证分析,揭示了高等职业教育经费投入的区域不均衡性。

可见,以基尼系数为测算工具来衡量各项指标公平程度的测算方法已较为成熟。教育基尼系数越大,教育公平程度越低;教育基尼系数越小则教育公平程度越高。为此,本研究聚焦高等职业教育生均经费问题,采用分组计算法对教育基尼系数进行测算,以直观展示区域差异。具体公式为:

$$G = 1 - \sum_{i=1}^n (X_i - X_{i-1})(Y_i + Y_{i-1}) \quad \textcircled{1}$$

在式①中, $G$ 表示教育基尼系数; $n$ 代表研究划分的组数; $i$ 表示划分组数中的第*i*组; $X_i$ 表示相应组全日制高等职业学历教育在校生人数占全部在校生比重的累计百分比; $Y_i$ 表示相应组全日制高等职业学历教育在校生人数所占财政拨款总额比重的累计百分比。

### 2. 数据来源

根据《国家中长期教育改革和发展规划纲要(2010—2020年)》要求,高等学校需建立教育质量年度报告发布制度,并面向全社会公开发布。自2012年发布《高等职业教育质量年度报告》被确立为国家、省、学校三级质量年报制度,社会影响逐年扩大,成为社会各界了解我国高等职业教育发展情况的主要渠道。另外,考虑到“年生均财政拨款”是教育投入中较为重要的基础性指标之一,又因其是国家要求务必体现在《高等职业教育质量年度报告》中“政策落实表”的首要指标,具有一定的权威性和可查性。由此,本研究汇总2016—2020年共31个省(区、市)(不含港澳台)《高等职业教育质量年度报告》“年生均财政拨款”指标数据作为

测算依据。以经济发展情况为划分依据可将我国31个省(区、市)分为东、中、西三大经济区域。其中,东部区域包括北京、天津、河北、辽宁、上海、江苏、浙江、福建、山东、广东和海南共11个省(市);中部区域包括山西、吉林、黑龙江、安徽、江西、河南、湖北和湖南共8个省份;西部地区包括内蒙古、广西、四川、重庆、贵州、云南、西藏、陕西、甘肃、青海、宁夏和新疆共12个省(区、市)。

由于测量样本空间的限制,以高等职业教育生均财政拨款为计算依据的基尼系数可能存在测度不完全问题。在理想状态下,最好是能计算出全国任意两所高职院校在生均拨款上的差异性,但这明显是不可行的。为此,本文以我国31个省(区、市)为样本单元进行测算,但会部分“遮蔽”区域内部不同高职院校之间生均经费的显著差异,从而导致基尼系数被低估。

## 二、全国与区域高等职业教育生均经费概况

依据财政中立原则和资源分配均等原则<sup>[14-15]</sup>,教育资源分配应尽量满足两个“确保”:其一,要确保区域内教育资源支出水平是一致的。这是一种横向教育公平需要,要求在经济发展水平基本相当的地区,确保每个学生获得相同的教育资源。其二,通过转移支付等手段向落后地区倾斜,确保区域间教育资源分

配一致性,减弱区域间不均衡性。这是一种纵向教育公平体现,目的是缩小落后地区与发达地区之间的差距,尽量保障每个学生获得的教育资源总体相当。综合上述原则,考虑到个人禀赋和地区条件差异,我们认为绝对公平是一种理想状态,生均教育经费的分配无法达到完全均等,保持在合理区间的差异才是现实选择。因而,当教育基尼系数在0.3~0.4时,说明生均教育经费分配相对合理;若超过0.4,说明区域间差距较大,不利于区域协调发展,故将0.4的基尼系数作为“警戒线”。

根据各省份《高等职业教育质量年度报告》在校生数和年生均财政拨款水平的统计分析,测算2016—2020年全国和东、中、西部区域生均财政拨款与教育基尼系数(见表1)。依据财政部、教育部2014年颁布的《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》要求,各地高职院校年生均财政拨款水平应当不低于12 000元。近年来,年生均财政拨款水平低于国家最低标准的省份数量呈递减趋势,2019年实现了31个省份“全员达标”。但到2020年,却有1个省份(辽宁)未达标。

从区域层面来看,东部高等职业教育年生均财政拨款水平均高于国家的最低水平,处于13 000元以上段位;中、西部高等职业教育年生均财政拨款水平部分年份未达标,其增幅也远

表1 全国和东、中、西部高等职业教育年生均财政拨款额与教育基尼系数

年份	全国		东部		中部		西部		小于国家最低生均财政拨款值的省份个数
	国家最低生均财政拨款/元	教育基尼系数	生均财政拨款/元	教育基尼系数	生均财政拨款/元	教育基尼系数	生均财政拨款/元	教育基尼系数	
2016	—	0.033 40	13 383.51	0.120 77	12 007.35	0.129 30	12 003.47	0.118 64	—
2017	12 000.00	0.029 92	13 686.54	0.139 29	12 010.05	0.107 43	13 586.36	0.132 72	8
2018	12 000.00	0.028 95	15 435.72	0.117 63	13 652.94	0.060 75	14 108.80	0.150 43	5
2019	12 000.00	0.045 79	16 893.12	0.117 83	13 846.48	0.053 36	15 054.69	0.117 08	0
2020	12 000.00	0.060 54	17 305.91	0.148 71	13 290.74	0.031 55	14 892.97	0.098 25	1

低于东部地区,地区差距分层明显。据统计,东部区域山东、河北、辽宁等地的高等职业教育生均经费水平低于全国平均水平,中部区域江西、河南与西部区域重庆、贵州、陕西等地的高等职业教育生均经费情况也不容乐观。

结合2016—2020年我国31个省份面板数据,对东、中、西部高等职业教育基尼系数进行测算发现:三大区域的基层系数值为0.032~0.150,处于绝对公平阶段,我国高职生均经费差异整体减小。这说明,由于东、中、西部的生均教育经费整体都得到提升,三个区域的教育基尼系数大幅下降,改善了总体教育资源分配的公平性。需要注意的是,高等职业教育资源分配地域差距较大,区域教育协调、充分发展还存有弱项。东部与西部的教育公平差距虽小,但依然呈现波动性上升态势。尤其是,中部与东、西部之间教育基尼系数差异值较大,需要加大扶持力度,避免“中部塌陷”。

### 三、东部区域高等职业教育生均经费现状与公平程度

“十三五”时期,东部各省份高等职业教育生均经费均有大幅度上涨,财政拨款均值先后超过12 000元的最低门槛,涨幅稳中有进,其中,广东、海南、河北、山东、福建等地最高涨幅均达43%以上,上涨趋势明显。当然,各省份涨幅差距较为明显。北京同其他10个省份相比,呈现断层式领先。2018年,北京年生均财政拨款值高达68 902.49元,是同年山东11 820.59元的5.83倍。2016—2020年东部区域各省份高等职业教育生均财政拨款均值见表2,2016—2020年东部区域各省份高等职业教育基尼系数见表3,东部区域各省份高等职业教育基尼系数排名与变化趋势见图1。

由表3和图1可知,上海、广东和海南的高等职业教育基尼系数值较大(大于0.4),连续5

表2 2016—2020年东部区域各省份

高等职业教育生均财政拨款均值		元				
省份	2016年	2017年	2018年	2019年	2020年	
北京	56 110.02	56 914.14	68 902.49	60 139.39	62 292.99	
天津	13 090.35	15 786.89	14 322.00	17 202.78	14 165.01	
河北	96 68.00	12 100.00	13 840.00	14 541.89	14 548.53	
辽宁	11 258.62	13 170.93	14 302.89	12 869.64	11 563.44	
上海	13 431.21	12 502.91	13 438.06	16 047.60	14 356.20	
江苏	13 996.34	15 299.30	15 724.74	17 416.33	18 169.68	
浙江	12 440.00	12 930.00	15 685.93	16 435.39	16 982.68	
福建	11 730.30	12 131.59	13 280.00	16 789.95	15 029.86	
山东	10 884.46	9 062.58	11 820.59	13 003.46	12 861.15	
广东	13 379.27	14 235.22	17 392.78	19 190.28	22 123.00	
海南	15 001.00	16 484.21	19 692.79	23 953.81	21 637.57	

表3 2016—2020年东部区域各省份

高等职业教育基尼系数						
省份	2016年	2017年	2018年	2019年	2020年	
北京	0.309 43	0.286 62	0.250 96	0.253 44	0.215 70	
天津	0.220 16	0.182 48	0.203 14	0.095 80	0.251 91	
河北	0.263 73	0.285 33	0.259 47	0.218 52	0.333 77	
辽宁	0.222 35	0.193 06	0.275 68	0.135 47	0.184 17	
上海	0.430 13	0.459 08	0.460 71	0.512 05	0.475 10	
江苏	0.183 43	0.192 96	0.151 93	0.141 69	0.156 91	
浙江	0.322 43	0.286 76	0.281 94	0.296 00	0.314 50	
福建	0.286 15	0.243 75	0.245 15	0.213 15	0.275 64	
山东	0.257 86	0.177 97	0.198 40	0.193 99	0.190 32	
广东	0.479 60	0.507 07	0.494 99	0.484 72	0.474 91	
海南	0.522 06	0.558 01	0.504 74	0.570 41	0.445 34	

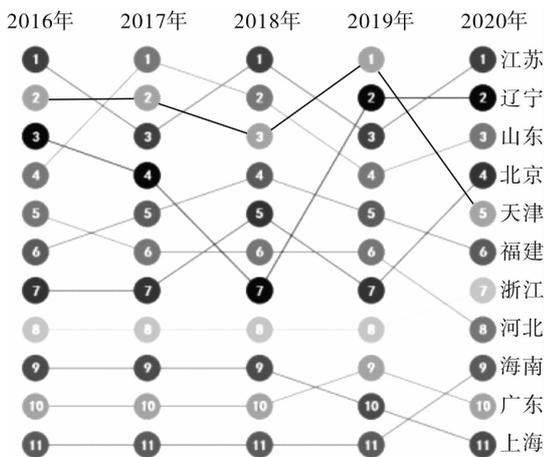


图1 东部区域各省份高等职业教育基尼系数排名与变化趋势

注:图中线条节点中圈内数字代表排名位次,“1”即是第一名

年排名位于东部区域后三位,处于教育差距较大和差距悬殊状态。2019年,海南省的教育基尼系数竟高达0.570 41,约是同年天津市的系数值0.095 80的5.95倍。同样,天津市的排位稳居东部区域前三,2020年其排名却后移4位,后移现象明显,与排位前移突出的辽宁和北京形成鲜明对比。有的省份的高等职业教育公平程度与经济发达程度不匹配,如广东作为教育大省,其教育基尼系数值大,位次稳居第10位,反映出其教育不公平程度与其教育大省身份不符。这表明,部分省份高等职业教育发展的不协调、不充分问题依然突出。

高等职业教育公平程度并不能简单通过增大财政支出规模来改善,应按照在校生规模、生均公用经费标准、财政经费使用效率来合理分配,寻求公共财政经费规模支出与使用效益之间的均衡,既要尽力而为,也要量力而行。对于生均财政拨款来说,支出总额不能无限扩大,应符合区域经济发展阶段水平,盲目扩大支出可能会加大区域不公平程度,甚至增加公共财政负担和引发规模报酬递减问题。为此,上海、广东和海南需科学测算教育财政经费总量,依据区域经济发展水平和社会需求,适时调整生均拨款结构和比例,适度控制冗余资源增长速度,促进规模和效率双向提升,实现高等职业教育高水平优质发展。

#### 四、中部区域高等职业教育生均经费现状与公平程度

“十三五”时期,除吉林、山西外,中部区域高等职业教育生均经费整体较为均衡。2017年,中部区域仍有山西、安徽、河南和湖北未达到国家最低标准,占全国未达标省份的50%。之后,各省涨幅稳中有进,水平差距缩小(见表4),黑龙江涨幅最为明显,其年生均财政拨款最低值仅有9 989.37元,2019年增至18 800

元,增速明显。2016—2020年中部区域各省份高等职业教育基尼系数见表5,中部区域各省份高等职业教育基尼系数排名与变化趋势见图2。

由表5和图2可知,中部区域基尼系数值在0.13~0.34上下波动,各省份间差距不大,这表明中部区域各省份间教育资源分配处于一个较为公平和相对合理的状态。其中,黑龙江、

表4 2016—2020年中部区域各省份  
高等职业教育生均财政拨款均值 元

省份	2016年	2017年	2018年	2019年	2020年
山西	9 353.08	9 880.11	10 069.23	13 273.23	12 348.34
吉林	15 661.89	19 190.94	18 524.22	16 589.46	12 527.00
黑龙江	9 989.37	15 453.73	17 014.23	18 800.00	15 932.12
安徽	10 833.11	9 532.68	13 608.22	14 442.40	14 166.67
江西	10 569.62	12 000.00	12 000.00	12 000.00	12 000.00
河南	15 661.89	11 235.28	13 663.34	12 911.37	12 987.00
湖北	8 263.12	9 942.98	13 442.57	13 773.90	13 863.94
湖南	10 906.80	14 372.00	14 127.00	13 973.00	13 992.00

表5 2016—2020年中部区域各省份  
高等职业教育基尼系数

省份	2016年	2017年	2018年	2019年	2020年
山西	0.236 61	0.259 09	0.220 32	0.241 23	0.236 52
吉林	0.272 60	0.296 00	0.276 66	0.241 79	0.252 64
黑龙江	0.299 78	0.268 22	0.278 83	0.261 34	0.243 79
安徽	0.199 33	0.188 75	0.194 23	0.186 05	0.227 16
江西	0.180 22	0.186 94	0.190 57	0.339 15	0.158 47
河南	0.237 42	0.170 31	0.136 24	0.145 08	0.155 53
湖北	0.280 31	0.292 79	0.258 56	0.282 04	0.249 49
湖南	0.173 88	0.188 84	0.183 90	0.159 75	0.133 80

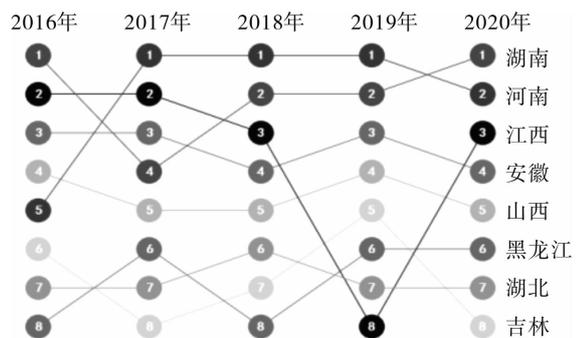


图2 中部区域各省份高等职业教育基尼系数排名与变化趋势

吉林和湖北的高等职业教育基尼系数值排位靠后,排位靠前的湖南、河南和江西位移幅度明显。与之对比,山西、安徽排名位移变化较为稳定。2019—2020年,山西、黑龙江、江西、湖北和湖南五省份的高等职业教育基尼系数涨幅波动值为负,这表明中部区域大多数省份的教育公平差距在逐渐缩小。同期,吉林、安徽和河南的基尼系数值均稍有上浮,排位后移明显。

与东部区域高等职业教育生均经费相比,“中部塌陷”问题突出。排名靠后省份均属于中部区域,依次为江西、山西、吉林、河南等。除湖北外,中部的安徽、山西、湖南、江西、河南这五省的高等职业教育基尼系数也存在较大差异,“中部塌陷”问题与地区间经费供给模式差异性密切相关。例如,经济条件较好地区已初步形成了政府供给、学校支持、家长分担、社会捐赠多元供给类型,经济条件一般地区仍以政府财政供给为单一来源。当然,经费供给模式的差异性受到了政府对高职教育产品属性认识、区域财政差异、城乡差异、学生家庭情况等多因素影响。为此,政府应在经费供给上占据主体地位,合理确定家长、社会和学校分担比例,确保经费供给的稳定性和充足性。

### 五、西部区域高等职业教育生均经费现状与公平程度

“十三五”时期,西部区域高等职业教育生均经费总体呈上涨态势,大部分省份差距不大。2016—2020年西部区域各省份高等职业教育生均财政拨款均值见表6。例如,2016年贵州省排名垫底,其年生均财政拨款值仅有8 241.25元,但后期上升趋势明显。2018年,西部区域省份间年生均财政拨款极差率是3.638,2020年降到3.145,缩小趋势明显。2016—2020年西部区域各省份高等职业教育基尼系数见表7,西部区域各省份高等职业教育基尼系数排名与变

化趋势见图3。

表6 2016—2020年西部区域各省份  
高等职业教育生均财政拨款均值 元

省份	2016年	2017年	2018年	2019年	2020年
内蒙古	16 216.29	17 555.79	25 120.33	26 178.64	20 421.39
广西	10 578.57	11 139.63	17 566.65	12 148.39	12 978.26
重庆	10 500.00	12 736.00	8 123.28	13 756.51	12 090.94
四川	11 294.14	13 691.39	14 111.58	14 100.00	15 400.00
贵州	8 241.25	12 225.09	13 197.39	13 402.00	13 209.74
云南	10 431.44	10 952.79	11 748.54	14 905.48	15 317.80
西藏	14 771.42	26 836.97	26 876.81	17 638.23	18 238.58
陕西	9 305.00	9 475.57	10 422.23	12 660.93	14 394.68
甘肃	11 546.57	13 814.34	17 482.71	15 792.59	14 004.21
青海	16 287.23	12 000.00	12 000.00	17 000.00	38 030.64
宁夏	25 249.58	15 556.14	29 555.00	38 087.00	19 477.08
新疆	17 430.00	25 804.44	12 930.78	20 377.83	23 966.41

表7 2016—2020年西部区域各省份  
高等职业教育基尼系数

省份	2016年	2017年	2018年	2019年	2020年
内蒙古	0.221 01	0.424 50	0.334 33	0.301 44	0.276 88
广西	0.196 90	0.209 68	0.265 76	0.284 39	0.267 95
重庆	0.285 79	0.290 82	0.278 31	0.347 99	0.288 54
四川	0.251 55	0.321 96	0.270 78	0.244 58	0.171 48
贵州	0.341 09	0.295 74	0.263 15	0.190 42	0.181 50
云南	0.198 17	0.217 17	0.206 38	0.275 12	0.313 52
西藏	0.008 82	0.076 78	0.102 38	0.138 23	0.123 28
陕西	0.298 74	0.238 80	0.232 50	0.223 30	0.235 34
甘肃	0.072 89	0.154 36	0.244 64	0.172 61	0.199 69
青海	0.161 58	0.136 92	0.260 92	0.208 44	0.257 93
宁夏	0.299 65	0.160 41	0.208 98	0.226 35	0.148 14
新疆	0.281 21	0.230 28	0.167 48	0.265 71	0.230 84

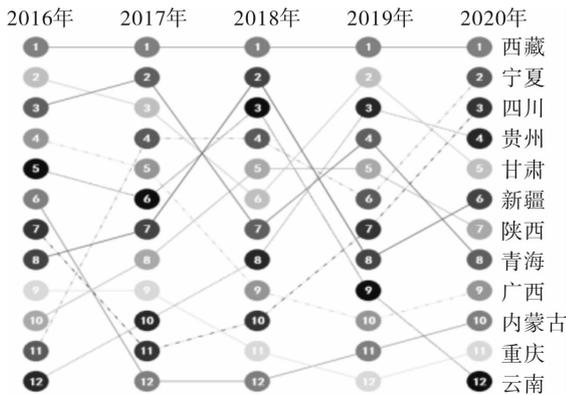


图3 西部区域各省份高等职业教育  
基尼系数排名与变化趋势

由表7和图3可知,西部区域12个省份的教育基尼系数大多小于0.4,省份间教育公平差距较小。但是,内蒙古在2017年的高等职业教育基尼系数高达0.424 50,远超西藏和其余省份。另外,新疆的高等职业教育年生均财政拨款水平虽处于较为领先位置,但其教育基尼系数排位总体靠后,这说明其省份内教育资源分配公平差距较大。同时,云南、广西排位后移严重,陕西、贵州、四川和宁夏排位变化与东部区域有类似之处,再次表明教育经费支出规模与区域经济发展之间的“倒U形”关系。当生均拨款规模超过区域经济发展程度时,拨款效率会先提高再降低。鉴于此,内蒙古、新疆、西藏应注重经费使用效益,抑制规模报酬递减效应;其他省份可持续加大经费投入,充分释放规模报酬递增带来的积极效应。

## 六、结论与建议

### 1. 研究结论

“十三五”时期,我国高等职业教育取得显著成效。对比全国数据和31个省份面板数据发现,我国高等职业教育生均经费投入水平提升明显,区域教育公平稳中有进。东、中、西部年生均财政拨款水平呈上涨趋势,区域和省级教育基尼系数大多未越警戒线,相对差距逐步缩小,教育公平程度提高。当然,我国高等职业教育发展依然面临一些问题。

其一,省域间生均教育经费投入与教育公平发展之间的不平衡、不充分问题依然存在,部分省份规模报酬递减问题凸显。生均财政拨款水平较高的地方,其内部拨款分配不均问题依然明显,经费总量的增加尚未达到区域内部均衡,与教育基尼系数未能实现协同发展。比如,东部区域的北京、上海、广东和海南,中部区域的吉林和黑龙江,西部区域的内蒙古与新疆,这些省份往往是年生均财政拨款水平排位靠前,

但教育基尼系数排位靠后。这说明,过度扩大生均财政拨款规模并不一定能提升区域教育公平程度,反而会引发财政赤字、规模不经济和供需不对应等潜在风险,导致区域失衡、两极分化甚至多极分化等诸多问题。

其二,全国高等职业教育资源供给相对公平,但“中部塌陷”问题亟待改善。与东、西部区域相比,中部区域的年生均财政拨款水平较低,区域间教育经费分配不平衡仍是短板<sup>[16-18]</sup>。从某种意义上来说,中部区域经济发展长期落后于东部区域,且与西部区域帮扶政策全方位供给相比,其政策长期供给不足,加剧了资源分配不均衡。特别是在资金政策方面,中部区域受限于政府单一经费来源,缺乏多主体供给模式的政策支持,限制了其对生均拨款、学费制定和分担比例等政策执行力度。从长远来看,这必然会影响到中部区域高等职业教育发展质量,抑制校企合作、社会公众参与的积极性,加剧区域教育的同质化和形式化。

其三,个别省份的生均财政拨款水平和教育基尼系数与同区域内其他省份间差距断层,造成总体良好、个体不达标,引发高年生均财政拨款水平与高教育基尼系数共存问题,呈现出两极或多极分化特点。这也反映了我国经济发展轨迹、新时代社会主要矛盾转变同样对高等职业教育发展不平衡、不充分的影响<sup>[19]</sup>。

### 2. 政策建议

其一,强化政府在教育经费公平分配方面的调节作用,充分发挥中央和地方积极性。“十四五”时期,应继续突出中央政府转移支付和地方政府对高职院校的直接投入作用,促进区域高职教育协调发展,着力破除盲目扩张和规模报酬递减问题。以区域均衡发展为目标,地方政府可设定合理的区域差异系数值,建立高质量的职业教育基本公共服务体系。完善各类要素标准,科学制定本校师资发展、招生规模和校园规划,研

判各类资源数量、层次和结构,促进规模发展与质量效益有机统一。特别是,中央政府和地方政府应形成合力,重视院校布局、专业调整、产业发展、师资配置、区域均衡、职教帮扶等政策协同发力,构建符合东、中、西部经济社会和职业教育资源禀赋条件的宏观政策体系。

新增高职院校和国家“双高”计划可向职业教育资源不足的中部地区和落后省份倾斜,协助其打造高水平高职院校。地方政府应以高水平院校为龙头,实施专业布局动态调整政策,持续优化专业特色相同、区域位置相近、服务产业交叉的教育资源,推动教育财政资源更加充分、更高质量分配。中央政府应本着“一地一案、分区推进”原则,在高等职业院校学科设置、重点专业建设等方面加大政策供给力度,鼓励建立基于专业大类的差异化生均拨款制度,支持中部区域和落后省份探索新时代区域职业教育改革发展新模式<sup>[20]</sup>。突出产业政策的战略引导作用,以战略支持带动中部高等教育的梯次发展<sup>[21]</sup>。适应社会需求变化,深化供给侧结构性改革,强化落后地区高职教育对技术创新和结构升级的作用,加强资金分配政策的公平性和竞争性协同。增加对师资能力提升的投入,加大优秀人才“引育用留”力度,优先加强中部区域和落后省份“双师型”教师队伍建设,分专业建设一批国家级职业教育教师教学创新团队,释放“职教20条”红利<sup>[22]</sup>,增强优秀师资对职业教育发展的基础性作用。实施因地制宜、分类指导的区域政策,完善国家重大区域战略推进实施机制,统筹区域分类指导和统一建设,构建与区域重大战略共同发展的高等职业教育发展新格局。深入开展经济发达地区与落后地区职教帮扶活动,通过区域整体援建、职教品牌输出、专业课程对接、教师轮岗培训和学生订单培养,形成良性互动的区域职教帮扶新模式。

其二,支持规范社会力量参与,创新具有优

势互补作用的多元供给模式。发挥社会力量对优化资金结构的重要作用,多措并举激发社会投资、企业参与和公众活力,增加中部区域和落后省份经费来源。

利用中部区域经济发展特点与落后省份地缘优势,加强与相关行业企业的密切联系,鼓励企业利用资本、技术、知识、设施、设备和管理等要素参与校企合作,打造实体化运行的示范性职教集团(联盟)、技工教育集团(联盟),继续推进合作式办学模式,打造产教融合型城市<sup>[23]</sup>。充分发挥校企合作的放大、叠加、倍增作用,健全完善政府引导、市场参与的职业教育资源共建共享机制,推动政、行、企、校、研“五方携手”。加强企业与学校之间沟通,加强总量性指标与结构性指标的有机衔接、约束性指标与预期性指标的统筹,实现金融、财政、土地、税收等手段优化组合。完善社会资本参与高等职业教育办学渠道,政策制定和执行过程应充分听取社会意见,了解其诉求并及时反馈。充分发挥各级基金会作用,培养潜在大额捐赠人<sup>[24]</sup>,吸引社会捐赠。此外,从高等职业教育消费者自身出发,各地政府还应加大对高等职业教育的宣传力度,引导除普通考生以外的其他招生对象报考<sup>[25]</sup>,形成多渠道教育经费筹集格局。扩大职业本科、职业专科学校通过“职教高考”招录学生比例,使“职教高考”成为高等职业教育招生,特别是本科职业学校招生的主渠道。推动建立与生均拨款、资助水平等相适应的高等职业教育收费标准动态调整机制,落实家庭经济困难学生资助政策,提升教育收费监管能力。

其三,强化资源整合逻辑,持续激发高职院校内部改革活力。高职院校资金使用效率不高,主要是因为财政拨款模式激励效应不足和教育成本意识不强。高职院校应按照“中央引导、省级统筹、奖补结合、突出重点、规范透明、

责任清晰,注重绩效、强化监管”的要求<sup>[26]</sup>,继续强化预算约束和绩效管理,不断提升各类资源配置效率和资金使用效益,从源头上为教育公平发展提质增效。

压实各类主体责任,规范目标管理,通过定量定性相结合指标,促使院校办出特色、办出质量。结合地方实际与本校特色,建立符合院校层面发展实际的核心绩效指标体系,平衡二级学院在待遇、福利等方面的差异。通过“院办校”改革,完善院校二级管理模式,保障二级学院自主性。利用“奖补结合”促使更多学院主动承担社会培训任务,力争被评为优质职业学校,并实现年职业培训人次达到在校生规模的2倍以上,以此争取政府的政策性倾斜<sup>[5]</sup>。健全教师职务发明成果权益分享机制,建立与激励相融的权属关系和利益分配机制。把教师与企业合作的服务劳动费用,包括各类课程开发成本、企业对接成本和资源采购损耗等,主动纳入到教师基本工资和津贴补助中。例如,天津就明确院校通过校企合作、技术服务、社会培训等项目所得的净收入,可在现行公务员可比收入1.5倍调控线基础上,再按照不超过公务员可比收入的1倍增加相应绩效工资总量,有效激发职业学校办学活力和人才吸引力。当然,教育经费使用效益还应体现在内部控制机制上。高职院校应积极推进校内监督合力,推进财务信息公开,主动接受社会监督,确保资金使用安全、规范和高效。

## 参考文献:

- [1] 教育部等六部门关于印发《现代职业教育体系建设规划(2014—2020年)》的通知:教发〔2014〕6号[EB/OL]. (2014-06-23)[2023-07-01]. [http://www.moe.gov.cn/srcsite/A03/moe\\_1892/moe\\_630/201406/t20140623\\_170737.html](http://www.moe.gov.cn/srcsite/A03/moe_1892/moe_630/201406/t20140623_170737.html).
- [2] 财政部 教育部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:财教〔2014〕352号[EB/OL]. (2015-02-09)[2023-07-01]. [http://www.moe.gov.cn/jyb\\_xxgk/moe\\_1777/moe\\_1779/201502/t20150209\\_185746.html](http://www.moe.gov.cn/jyb_xxgk/moe_1777/moe_1779/201502/t20150209_185746.html).
- [3] 中共中央办公厅 国务院办公厅印发《关于推动现代职业教育高质量发展的意见》[EB/OL]. (2021-10-12)[2023-07-01]. [http://www.moe.gov.cn/jyb\\_xxgk/moe\\_1777/moe\\_1778/202110/t20211012\\_571737.html](http://www.moe.gov.cn/jyb_xxgk/moe_1777/moe_1778/202110/t20211012_571737.html).
- [4] 教育部职业教育与成人教育司关于2022年职业教育重点工作介绍[EB/OL]. (2022-02-23)[2023-07-01]. [http://www.moe.gov.cn/fbh/live/2022/53982/sfcl/202202/t20220223\\_601491.html](http://www.moe.gov.cn/fbh/live/2022/53982/sfcl/202202/t20220223_601491.html).
- [5] 努力办好公平而有质量的职业教育[EB/OL]. (2020-11-04)[2023-07-02]. [http://www.moe.gov.cn/s78/A07/zcs\\_ztzt/tzpyjh/zjjd/202011/t20201104\\_498153.html](http://www.moe.gov.cn/s78/A07/zcs_ztzt/tzpyjh/zjjd/202011/t20201104_498153.html).
- [6] THOMAS V, YAN W, XIBO F. Measuring education inequality: Gini coefficients of education [R]. Policy Research Working Paper, The World Bank Institute, 2000:3-27.
- [7] SYLWESTER K. Can education expenditures reduce income inequality? [J]. Economics of Education Review, 2002(1):43.
- [8] FÖLDVÁRI P, VAN LEEUWEN B. Should less inequality in education lead to a more equal income distribution? [J]. Education Economics, 2011(5):537.
- [9] 戴平生. 基于基尼系数的我国教育经费配置区域与结构公平性分析[J]. 系统工程理论与实践, 2014(6):1491.
- [10] 王奕俊, 王婧遐. 基于教育基尼系数的我国中等职业教育资源配置效率评价[J]. 现代教育管理, 2017(12):51.
- [11] 胡德鑫. 我国高等教育经费配置公平程度及政策选择研究:基于教育基尼系数的测算[J]. 湖南师范大学教育科学学报, 2018(2):92.

- [12] 陈岳堂,雷志翔. 中国教育公平发展的差异与趋势:主要基于教育基尼系数的区域比较[J]. 湖南农业大学学报(社会科学版),2019(3):90.
- [13] 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.
- [14] 杜育红. 中国义务教育财政研究[M]. 北京:北京师范大学出版社,2009:65-70.
- [15] 翟博. 教育均衡发展:理论、指标及测算方法[J]. 教育研究,2006(3):16.
- [16] 王远伟. 我国“教育中部塌陷”现象解读:基于省际教育数据的实证分析[J]. 教育发展研究,2010(3):42.
- [17] 姚洋. 转轨中国:审视社会公正和平等[M]. 北京:中国人民大学出版社,2004:282-306.
- [18] 尚伟伟,陆莎,李廷洲. 我国义务教育发展的“中部塌陷”:问题表征、影响因素与政策思路[J]. 北京大学教育评论,2020(2):172.
- [19] 胡小勇,许婷,曹宇星,等. 信息化促进新时代基础教育公平理论研究:内涵、路径与策略[J]. 电化教育研究,2020(9):34.
- [20] 教育部等九部门关于印发《职业教育提质培优行动计划(2020—2023年)》的通知[EB/OL]. (2020-09-29)[2023-06-21]. [http://www.gov.cn/zhengce/zhengceku/2020-09/29/content\\_5548106.htm](http://www.gov.cn/zhengce/zhengceku/2020-09/29/content_5548106.htm).
- [21] 推进教育结构战略性调整[EB/OL]. (2020-12-09)[2023-06-21]. [http://www.moe.gov.cn/jyb\\_xwfb/xw\\_zt/moe\\_357/jyzt\\_2020n/2020\\_zt25/zhuanjia/202012/t20201209\\_504328.html](http://www.moe.gov.cn/jyb_xwfb/xw_zt/moe_357/jyzt_2020n/2020_zt25/zhuanjia/202012/t20201209_504328.html).
- [22] 国务院关于印发国家职业教育改革实施方案的通知[EB/OL]. (2019-02-13)[2023-06-21]. [http://www.gov.cn/zhengce/content/2019-02/13/content\\_5365341.htm](http://www.gov.cn/zhengce/content/2019-02/13/content_5365341.htm).
- [23] 喻均林,丁水平. 百万扩招背景下我国高等职业教育办学经费问题探析[J]. 教育与职业,2021(14):103.
- [24] 钱晓田. 基于长尾理论的高校“小额捐赠”运行创新探究[J]. 苏州大学学报(哲学社会科学版),2019(6):112.
- [25] 国务院办公厅关于印发职业技能提升行动方案(2019—2021年)的通知[EB/OL]. (2019-05-24)[2023-06-02]. [http://www.gov.cn/zhengce/content/2019-05/24/content\\_5394415.htm](http://www.gov.cn/zhengce/content/2019-05/24/content_5394415.htm).
- [26] 关于印发《现代职业教育质量提升计划资金管理办法》的通知:财教〔2021〕270号[EB/OL]. (2021-12-23)[2023-06-21]. [http://www.moe.gov.cn/jyb\\_xxgk/moe\\_1777/moe\\_1779/202112/t20211223\\_589717.html](http://www.moe.gov.cn/jyb_xxgk/moe_1777/moe_1779/202112/t20211223_589717.html).

[责任编辑:王天笑]



引用格式:王世杰. 我国高等职业教育生均经费地区差异的实证研究:基于2016—2020年我国31个省份面板数据[J]. 郑州轻工业大学学报(社会科学版),2023,24(5):56-65.