

## Q 焦点话题

## 高职生均拨款制度怎样落地有声

杨剑静

建立高职院校生均拨款制度是国家提高高职教育保障水平的重要部署,对于整体提升高职院校人才培养质量、推动高职教育特色发展和高水平发展具有十分重要的意义。不久前,教育部通报了2016年各地高职生均拨款制度的建设情况;近日,《2017中国高等职业教育质量年度报告》又发布了各地公办高职院校年生均财政拨款水平区间分布情况。从通报内容和发布数据看,各地高职生均拨款制度推进步伐不一、水平高低不齐,实现预期目标还面临着四重挑战。

**挑战一:省级政府统筹能力有待提高。**从目前执行情况看,省级政府在高职生均拨款制度落实上的统筹作用尚需进一步加强。通报数据显示,全国32个省级区域都承接了建立生均拨款制度的任务,但部分省份主动性不够,省份之间推进进度不一,且已启动省份的生均拨款政策覆盖面窄,缺少对区域内地市政府建立完善高职生均拨款制度的统筹。今年的高职质量年报也显示,2016年超过60%的公办高职院校年生均财政拨款低于12000元,245所独立设置的民办高职院校中仅有146所院校享受财政拨款且大多数不到2000元,距离2017年各地高职院校年生均财政拨款水平不低于12000元的目标差距较大,亟待省级政府统筹发力。

**挑战二:地市级政府(单位)投入乏力。**目前,全国1359所高职院校有近三分之一为地市级政府(单位)举办,从各校发布的质量报告来看,2016年有超过200所地市级政府(单位)举办的公办高职院校年生均财政拨款水平低于12000元,而地方普通高等本科学校早在2014年生均公共财政预算教育经费就已达到16850元,高职院校依旧是地市级财政投入的薄弱环节。

**挑战三:政策执行标准存在偏差。**一方面,部分地方生均拨款标准起点较低,对后期的年生均财政拨款水平没有给出明确标准;另一方面,各地年生均财政拨款水平的计算口径存在差异。虽然教育部、财政部的相关文件已对年生均财政拨款水平进行了明确定义,但还是有个别地方在制定政策时仍根据本地财力投入情况解读生均标准的计算口径,这也意味着相当一部分高职院校的生均拨款其实并不达标。还有地方在出台的政策文本中对年生均财政拨款水平的计算口径定义不明,使年生均财政拨款水平计算模糊不清,为管理和评价带来了难度。

**挑战四:激励导向作用还未有效发挥。**2014年起,中央财政根据各地生均拨款制度的建立完善情况、事业改革发展

绩效、经费投入努力程度和经费管理情况等要素给予高职教育综合奖补,由地方统筹用于全省高职院校的改革发展。这使地方政府手中不仅有了“标尺”,更有了“戒尺”,但目前一些地方政府还没将国家财政奖补政策的引导和激励作用有效发挥出来,有近三成省份对地市级政府(单位)生均拨款制度的落实赏罚不明,没有参照中央财政综合奖补的分配方式结合区域实际建立奖惩机制,而制定了奖补办法的省份大部分也还没有进一步制定具体实施的路线图和任务书,可操作性不强或难落地。

高职教育质量要提升,经费保障是关键。生均拨款制度的建立健全等不得、慢不得、更虚不得,各地要从整体提高现代职业教育办学水平和人才培养质量的高度用心、用力,才能真正将高职教育生均拨款制度落地、落细、落实。

**一是牵好“牛鼻子”:**加大统筹力度,强化政策刚性要求。要推动生均经费拨款制度取得实质性进展,作为统筹责任主体的省级政府首先要挑起重担,通过生均拨款这个“牛鼻子”进行省级层面的通盘谋划。首先,要把握时间节点,加快制度的建立健全。根据相关文件精神和各省实际情况及时对现行生均拨款制度中不合理、不适用的内容进行改进,

对高职生均拨款进行细化的阐述和推进,缩短制度的滞后时间。其次,要保证政策的全面覆盖。各省制定的高职生均拨款制度不能只针对省属公办高职院校,而要覆盖区域内所有独立设置的公办高职院校,有条件的省份应不断扩大政策覆盖的覆盖面,缩小区域间高职教育发展的不平衡和区域内高职院校发展的不平衡。再其次,要逐层落实,确保政令畅通、决策落地生根。省级政府要在制定适用于地市级政府(单位)政策的基础上,明确执行的时间表和任务书,并提出刚性的督办要求,使落实高职生均拨款制度成为各地地市级政府(单位)的重要担当。

**二是打好“组合拳”:**加大投入力度,确保经费稳定增长。既要坚持政府投入的主渠道作用,优化财政支出结构,不断加大财政投入力度,也要充分发挥市场机制作用,积极引导社会资本投入,以多元投入的“组合拳”促进高职教育经费投入稳定增长。一方面,省级政府要尽可能减小生均拨款的身份差,通过以奖代补或参照当地生均拨款标准购买服务等方式对行业企业举办的高职院校予以支持,同时,举办高职院校的地市政府要彻底改变“坐、等、靠、要”的思维惯性,切实承担起主体责任,整合各级财政补贴、专项经费、生均经费拨款等多项资

金,提高教育生均拨款中的高职教育的占比,改善本地区高职教育的保障水平。另一方面,建立省和地市合理分担的经费投入机制,省级层面可对区域内经济欠发达地市按人均GDP设置经费分担比例,各级政府也可以通过购买服务、混合所有制办学、发展引导基金、建立健全企业和个人对高职教育捐赠的税收优惠制度等分担方式调动起全社会办职业教育的积极性。

**三是把好“标准尺”:**加大对标力度,有效提升执行质量。落实高职生均拨款,对标是关键。只有不折不扣地执行生均拨款水平12000元这一国家标准,高职生均拨款的执行质量才能得到有效保证。首先,省级政府要严格按照国家标准制定具体目标,对区域内经济水平欠发达的地市应根据实际情况制订分阶段的达标计划,有能力的地方要在此基础上自我加压。其次,省级政府要挤干生均拨款水平的“水分”,严格按照“国标”的计算口径核定地方财政投入生均拨款,明确生均拨款的构成。再其次,要明确生均拨款合理增长路径和模式,要通过多指标参数设计兼具公平和绩效的精细化拨款办法,针对不同类型学校、不同专业进一步细分生均拨款标准和系数,实行分类支持,体现差异化拨款导向,使新的制度符合新情况、解决

新问题。

**四是用好“加减法”:**加大奖惩力度,发挥激励导向作用。各地要尽快建立起一把尺子量到底的奖惩机制,通过拨款标准奖补和改革绩效奖补发挥“四两拨千斤”的作用。一是科学制定奖补办法。参照中央奖补资金的分配方式并结合区域实际,形成覆盖全省份高职院校的综合奖补办法,同时,在管理上设好“红线”,严禁地市以其他名义截留、挪用专项奖补资金,并适度平衡由于隶属不同所导致的院校间的拨款差异,有条件的地方可在奖补中考虑安排一定比例的经费用于奖励民办高职院校、行企所属高职院校生均拨款的增大部分。二是做到赏罚分明。对落实情况较好的地区要在奖补中体现奖励,对落实不到位的地方政府要有逆向的激励手段,通过形式上的“减法”带来本质上的“加法”,同时,要全程问效,加快制定绩效评价方案,尤其是对投入不足、办学质量低的院校,要发挥招生指标等杠杆作用,通过对办学规模做“减法”来倒逼投入水平做“加法”,促进院校的绩效化发展。三是要兼顾落后。在政策设置中要适当向财政水平相对薄弱的地市倾斜,加大这些地区资金分配权重,防止出现“马太效应”。

(作者单位:浙江省现代职业教育研究中心)

## Q 学人语丝

应大力发展  
职教师资院校

张建平

职业教育是不同于普通教育的另一种教育类型,其类型特征要求职业院校的教师需要具备“双师”素质,这与普通院校的学术型教师有本质的区别。俗话说,有好的教师,才有好的教育。要提升职业教育的内涵建设水平,须大力发展为职业教育培养师资的职教师资院校,造就一支体现职业教育规律和特点,数量充足、质量优良、结构合理、能满足技术技能型人才培养要求的师资队伍。

首先,增强职业教育教师职业吸引力,多渠道、多形式招收优秀职业教育师范生。一是提高生源质量,支持培养院校在提前批次录取职业教育师范生。尽管北京市已于2016年11月将师范专业纳入提前批次招生,吹响了提前批次录取职业教育师范生的号角,但就全国而言,职业教育师范院校高考试招生仍然多数是各省刚达到二本线的学生,录取分数较低,影响了生源质量。职业教育不是次一等的教育,职业教师更不是次一等的师资,应大力提倡职业教育师范院校在提前批次录取职业教育师范生。

二是促进教育公平,建立职业教育师范生免费教育制度。《教育部关于进一步完善职业教育教师培养培训制度的意见》(教职成[2011]16号)明确提出了建立职业教育师范生免费教育制度,这是继2007年国务院在教育部直属师范大学试点实行师范生免费教育基础上的再次扩容。落实职业教育免费师范生政策,有助于进一步增强职业教育教师职业的吸引力,促进教育公平与和谐,缓解职业教育师资队伍数量不足、素质不高等难题。

其次,凸显职业教育师范院校办学特色,充分发挥其培养、培训功能。为职业教育培养师资的职业教育师范院校隶属于高等教育层次,不仅承担着培养职业教育师范生的任务,还肩负着对职业院校在职教师、行业企业相关人员的培训任务。因此,职业教育师范院校要努力成为国家级或省级职业教育师资培养培训基地,构建培养培训一体化的职教师资教育体系,为职业教育教师的快速成长搭建好立交桥。

一是人才培养方面,职业教育教师的“双师型”特点使其培养成本相对于一般师范生的培养成本更高、花费更大。因此,有关部门对职业教育师资培养应加大投入,在实验实训基地建设、教师能力训练基地建设、校企合作基地建设等方面设立专项资金,改善办学条件,凸显办学特色。

二是人才培训方面,职教师资院校培训的对象不仅包括职教教师、职校管理人员,还应包括行业企业具有一定学习背景和职业经验,希望成为职教教师的高技能人才。培训内容上,既要提高在职教师、高技能人才的学历学位和研究能力,更要注重提升实践操作与教学组织能力。

再其次,适应职业教育类型特征,完善职业教育教师资格认定标准和准入机制。教师资格制度是国家对教师实行的一种法定的职业许可制度。职教教师资格是国家对准备进入职业教育的教师队伍、从事职业教育教学工作人员的基本要求,规定了教师从事职业教育必须具备的基本条件。依法实施职业教育教师资格制度有利于充分彰显职业教育类型特征,体现职业教育教师工作特点,提升职教教师的专业化水平;有利于严把入口关,解决不合格职教教师问题,提高职教教师队伍整体素质。职教教师的专业发展呼唤专业化的职教师资培养体系,这为职教师资院校的大力发展提供了机遇与挑战。

最后,适应职业教育现代化要求,加快推进研究生层次的职教师资培养。经济社会的发展、个人成长成才的要求使职业教育培养层次不断升高,这对职教师资的学历层次、技能素质提出了更高的要求。职教师资院校,尤其是独立设置的职技高师应该顺应经济社会发展大势,不断提升职教师资培养层次,积极探索研究生层次的职教师资培养模式,开展应用型研究生的培养工作。国家层面应积极鼓励独立设置职技高师大力发展研究生教育,形成从本科到硕士研究生甚至博士研究生的培养层次,为职业教育提供高层次高素质师资队伍。据了解,目前独立设置的职技高师中,天津职业技术师范大学和江西科技师范大学等学校先后升格为大学,这是职业教育现代化的必然要求。从学院到大学的跃升,能进一步发挥职业技术师范大学在职教师资培养中的示范性和引领性作用,提升职业技术师范教育的吸引力,体现了国家对职业技术高等师范教育这一教育类型的肯定与鼓励。随着人才培养层次的高移化,我们有理由相信,研究生层次职教师资培养体系会不断发展壮大。

(作者系浙江同济科技职业学院副教授)

## Q 前沿视线

## 优化专业预警机制中的权力配置

阳立兵 聂永成

随着我国经济与社会的迅猛发展,职业院校专业的加速新陈代谢,必将成为职业教育的常态。在专业退出的过程中,专业预警机制是避免教育震荡,减少资源浪费和预防人才空置的重要保障。目前我国职业教育专业预警机制中,政府教育主管部门、职业院校内部管理部门、专业师生和社会公众的权力均不清晰,导致专业预警责任不明,效果不理想。

依据职业教育专业办学条件标准化的需要,将专业预警机制的各种权力在多种不同主体之间进行合理配置,并辅之以各种具体规则和措施,既体现公正又须确保预警机制的实效,这是优化专业预警机制权力配置的整体思路。在这种思路下,笔者提出如下几点对策,以期对我国职业教育的专业预警机制优化有所裨益。

**对策一:就专业状况设置第三方评估及建议权,并完善相应程序。**

专业预警的前提是对专业状况进行客观公正的评估,进而提出意见或建议。为确保这种评估和建议的专业性,可以通过政府购买服务的方式委托中立的专业机构行使,这中间应当注意下面几个问题。

一是评估建议机构和人员的选任。首先,这些机构和人员必须与职业院校之间没有利益关联性,机构只与政府教育主管部门发生委托评估关系,不与职业院校之间存在合作关系;评估人员最好不在任何职业院校有兼职,至少不能在接受评估建议的院校有任何兼职。其次,这些机构和人员都必须具备评估的资质,尤其这些评估人员,必须对于国内外职业教育有充分的了解,熟悉相关的专业办学条件标准和要求,对职业教育中专业进入、预警和退出等既有深刻的



为促进职业院校相关专业建设水平,教育部会同民政部、文化部等遴选了一批服务产业发展,示范作用突出;产教融合深入,校企合作广泛;注重专业建设,办学条件较好;课程设置科学,培养特色鲜明;师资结构合理,整体水平较高的示范专业点。图为被确定为全国职业院校养老服务类示范专业点之一的海南科技职业学院学生为老年人进行义诊活动。

焦解歌 摄

理解也有审慎的态度。再其次,这些机构和人员应当具备必要的各种条件和助理人员,确保所获取的待评估对象相关信息的准确性,以及进一步统计分析的信度和效度。最后,在全国范围内,这类机构和人员必须达到一定规模,展开以评估的公正性、效率性和可信度为内容的同业竞争,促使行业的良性发展。这方面,国家可以适当培育机构群和专家库。

二是统一设置公正透明的评估建议程序规则。首先,由政府教育主管部门以购买服务的模式启动专业状况评估后,选择评估建议机构和人员。这方面可以采用异地选任、随机抽取、匿名评估等措施,一经确定后即行评估,非为评估必要,不延长评估机构和人员任职时间。其次,多维度获取待评估院校的信息,尤其是专业状况信息,如毕业生评价反

馈、合作行业的看法、师生的态度、学生家长和社会的评价、而不拘于学校和专业填报的数据平台。再其次,背靠背评价与实地考察相结合,这中间应以微服私访的方式反复多次考察,要避免待评估对象知悉而刻意矫饰。最后,评估人员应在充分交流的基础上形成评估意见和建议,反馈给委托的政府教育主管部门,进而转交给待评估对象及公布,必要时进行局部修正或重新评估与建议。

三是评估过程和结果应当尊重待评估主体的参与权和救济权。评估启动、推进,作为待评估主体的职业院校当然具有知情权和参与权,但这种知情和参与必须以政府教育主管部门为中介进行,不宜与评估机构和人员发生直接关联。对于评估意见和建议,职业院校也应当拥有异议途径和救济权利。

**对策二:强化政府教育主管部门的宏观调控权和执行权。**

将复杂和专业性很强的专业状况评估工作剥离出去以后,政府教育主管部门可以对职业教育中专业建设集中力量推进两项工作。

一是对职业教育的专业整体发展进行宏观调控。在经济背景下,专业本身作为一种重要办学资源,与职业院校利益攸关。因此,职业院校对于专业预警和退出,必然具有惰性。然而,专业之间合理的优胜劣汰,是确保区域内合理的专业规模和布局的长远规划的前提,这一工作只能由政府教育主管部门担当。这方面的具体举措有:制定职业教育包括专业机构和布局的长远规划,确定对不同类型专业的政策;支持优势专业和朝阳专业,保持政策、资源、项目等方面的适

度倾斜;公布预警专业,逐步淘汰夕阳专业,关闭无法胜任人才培养需要的专业,清理“僵尸”专业;探索和创新新兴专业的建设路径,比如就某些市场急需的新专业进行公开竞标,通过激励与鞭策双重手段刺激专业规模和布局的优化,带动职业教育的整体发展。

二是具体执行职业教育中专业发展的各种政策和措施。这方面主要有举办各类大项工作促进优势专业和朝阳专业发展;公布预警专业名录和处理相关异议、救济事宜,并委托跟踪和评估后来的发展状况;公布停止招生的专业名录,并着力预防和查处继续违规招生现象;通过与第三方合作模式探索和创新新专业发展途径等。这中间需要政府教育主管部门以大勇气和大气魄,有所取有所舍,抓住机会创新,不坐等形势变化而被动应付。