

2017 年度中职免费教育经费 绩效评价简要报告

评价机构：广东卓越土地房地产评估咨询有限公司
2018 年 11 月

目 录

一、项目基本情况.....	1
（一）项目概况.....	1
（二）项目绩效目标.....	4
（三）资金安排及使用情况.....	4
二、综合评价.....	5
（一）主要绩效.....	5
（二）存在问题.....	8
三、意见建议.....	11
（一）及时完善管理办法，督促各项工作的责任落实	11
（二）多形式开展职业技能鉴定，提高“双证”含金量	
.....	13
（三）把握申报时间节点，做好任务职责分工.....	13
（四）统一会计科目，规范财务管理.....	14
（五）进一步标准化实施流程，定期上报在校受惠人数	
.....	14
（六）加强政策宣传力度，提高政策的群众知晓率...	15

一、项目基本情况

（一）项目概况

1.项目背景

中等职业教育是职业技术教育的一部分，它为社会输出初、中级技术人员与技术工人，在整个职业教育体系中处于十分重要的位置。浙江工业大学的杨艳根据美国经济学家萨缪尔森提出的公共产业理论，中等职业教育免费是社会经济发展的必然结果。

根据 2009 年《政府工作报告》关于“逐步实行中等职业教育免费，今年先从农村家庭经济困难学生和涉农专业做起”的要求，财政部等四部委经由国务院同意，于 2009 年 12 月 14 日联合印发了《关于中等职业学校农村家庭经济困难和涉农专业学生免学费工作的意见》，部署从 2009 年秋季学期起，对中等职业学校农村家庭经济困难学生和涉农专业学生免学费。国务院新闻办公室 2012 年 6 月 11 日公布了《国家人权行动计划（2012-2015 年）》，提出 2012-2015 年，我国将大力发展职业教育，逐步实行免费中等职业教育。这几年来，国家对中等职业教育的政策倾斜，目的就是努力实现“面向人人”的中等职业教育。

为贯彻落实国务院 2012 年《政府工作报告》和《国家中长期教育改革和发展规划纲要（2010-2020 年）》有关要求，加快发展中等职业教育，促进教育公平和劳动者素质提

高，根据《财政部 国家发展改革委 教育部 人力资源社会保障部关于扩大中等职业教育免学费政策范围 进一步完善国家助学金制度的意见》（财教〔2012〕376号）和《财政部 国家发展改革委 教育部 人力资源社会保障部关于做好扩大中等职业教育免费政策范围 进一步完善国家助学金制度有关工作的通知》（财教明电〔2012〕3号）精神，经省人民政府同意，广东省扩大中等职业教育（含技工教育）免学费政策范围，进一步完善国家助学金制度的工作。

2.项目实施情况

2017年市财政预算安排3900万元，为全市12间直属中等职业学校的27000余名学生免除学费，截至评价时已完成支出3269.5万元。

项目根据《关于扩大中等职业教育免学费政策范围 进一步完善国家助学金制度的实施意见》（粤财教〔2013〕54号）、《关于调整中等职业教育免学费政策的通知》（粤财教〔2015〕16号）等文件精神，从2012年秋季学期起，对公办中等职业学校（含技工学校）全日制正式学籍一、二、三年级在校生中符合条件的学生免除学费。现受助范围为：所有农村（含县镇）学生、城市涉农专业学生和家庭经济困难学生、建档立卡贫困户学生、残疾学生等（艺术类相关表演专业学生除外）。民办中等职业学校经批准的学费标准高于财政补助的部分，学校可继续向学生收取。城市家庭经济

困难学生，按在校城市户籍学生人数的 5%确定。

中职免学费实际受助人人数为当年度中职学校全日制正式学籍在校学生符合受助资格的学生数。每学年开学后学生提交申请表和相关佐证材料到所在学校进行申请，学校负责材料收集和资格审核工作。确认符合条件的学生信息将通过学校级账号录入全国学生资助管理信息系统并初步审核，初审后名单由市教育局级账号复审，最后提交给省教育厅级账号。

省教育厅学生资助管理中心会定期抽查地市、学校的中免学费政策执行情况，对资金到达、支付、管理，学生申请材料、档案等的收集管理情况，全国资助管理信息系统的应用进行全面的核查。惠州市也以学期为单位，对市直中职学校进行抽查。

中职免学费标准为 $3500 \times$ 学校专业折算系数，其中省财政的分担标准为 3500 元的 70%（残疾学生按普通学生标准的 1.5 倍核算），余下由市财政配套。系数见下表：

专业折算系数表

类别	专业	折算系数			
		国家重点学校	省重点学校	省一类学校	普通学校
中专类	文史、财经、政法、管理	0.94	0.91		0.83
	理、工、农、医、外语	1.09	1.05		0.97
	体育	1.37	1.33		1.23
	艺术	1.60	1.54		1.43
技工类	一般工种	1.00	1.00	0.97	0.94

高耗材工种	1.23	1.23	1.17	1.14
-------	------	------	------	------

（二）项目绩效目标

2017 年度中职教育免费经费是国家对公共教育资源的合理再分配，力求达到“效率”、“公平”、“提高中职教育质量”的绩效目标。提高中等职业教育的吸引力，促进中职学校的招生，提高农村学生和城市家庭贫困的学生学习职业技能的积极性，增加中等职业学校的生源，刺激农村初中毕业学生的有效需求，让他们同样能享受到高质量、高标准的教育。项目的实施将避免出现贫困家庭无力承担每年的学费和生活费的情况，保障学校的收入来源，让学校有足够的资金提升学校的教育质量。

（三）资金安排及使用情况

项目预算金额 3900 万元，实际支出 3269.5 万元，资金使用率 83.8%。按照《关于请拨部分中职学校免学费补助资金的函》显示，市教育局于 2017 年 11 月 29 日才上报财政局请拨部分中职学校免学费补助资金。因市教育局上报方案不及时，导致资金下达时间晚，使余额于 2017 年 12 月 28 日因年度清算的原因被回收，影响资金使用效益。

使用资金使用方面，项目的支出未达预算金额，主要原因是项目申报人数按上学年春、秋季学期总人数平均值进行估算，实际入学人数与估算值存在一定的差异，导致实际支出金额未能按预算金额执行，但是测算过程依据充分，因此

评估认为资金使用情况良好。

各学校补助金额一览表

序号	学校名称	补助金额 (万元)
1	惠州工程技术学校	802.1
2	惠州商贸旅游高级职业技术学校	847.6
3	惠州卫生职业技术学院	239.8
4	惠州市体育运动学校	48.9
5	惠州市建筑学校	109.9
6	惠州市艺术职业技术学校	154.1
7	惠州市成功职业技术学校	336.4
8	惠州市理工职业技术学校	215.6
9	惠州市科技职业技术学校	150
10	惠州市东江职业技术学校	168.2
11	惠州市求实职业技术学校	133.5
12	惠州市金山信息工程职业技术学校	63.4
合计		3269.5

二、综合评价

2017 年度中职免费教育经费项目总体上基本达到既定目标，取得一定成效。综合评定项目绩效得分为：86 分，绩效等级为良好。

2017 年度中职免费教育经费绩效评价评分表

一级指标	权重(%)	二级指标	权重(%)	三级指标	权重(%)	评分
绩效影响	50	前期准备	20	论证决策	7	7
				目标设置	7	4
				保障措施	6	5
		资金管理	15	资金到位情况	3	1
				资金预算支出对比情况	5	4
				支出规范性	7	4
		事项管理	15	实施程序	10	10
				管理情况	5	5
绩效表现	50	经济性	5	预算(成本)控制	5	2
		效率性	10	产出数量	4	4
				产出质量	4	4
				产出时效	2	2
		效果性	30	社会经济效益	25	24
				可持续发展	5	5
		公平性	5	服务对象满意度	5	5
		总分				

注：综合评价结果分为优、良、中、低、差五个等级，其中：优秀（得分 ≥ 90 ）、良好（ $90 > \text{得分} \geq 80$ ）、中（ $80 > \text{得分} \geq 70$ ）、低（ $70 > \text{得分} \geq 60$ ）、差（得分 < 60 ）。

（一）主要绩效

在政策层面：2017 年中职免费教育经费的实施是一种对教育资源合理的再分配，促进了惠州市教育公平，使少数民

族学生、贫困学生、农业专业学生、残疾学生都能享受到高质量的、高标准的教育，维护了社会的稳定。

在学校层面：项目的实施响应了国家扩大免学费政策范围、进一步完善国家助学金制度的要求，保障了本市中职学校的收入来源。通过大力推进中等职业教育改革创新，以服务为宗旨，以就业为导向，实现全面提高办学质量，满足经济社会对高素质劳动者和技能型人才的需要。同时，本市中职学校的师资力量得到了增强。“双师型”教师的引进有利于壮大中等职业教育的师资队伍、增强了教师队伍的活力，使现代企业的新技术、新工艺、新方法也一并带到了校内。

在学生层面：政府提供补助，学生免交学费，主要是为来自贫困家庭的中职学生的入学和完成学业提供保障。项目的实施消除了本市农民继续接受教育的经济约束，使农民子女能有更多机会就读中职学校，培养出一批真正掌握技术、有文化、会经营的优秀学生，对解决“三农”问题具有重要的推动作用，实现了扶贫目标，切实解决中等职业学校家庭经济困难学生就学问题。

在产业结构层面：农业是国民经济的基础，可是我国现阶段农业基础依然薄弱，农业生产比较落后，制约着其他部门的发展，关系到全面建设小康社会目标能否实现。项目对涉农专业学生的政策倾斜，能够一定程度上调整目前农业产业薄弱的局面。

(二) 存在问题

1. 中职免学费政策及配套政策的修订存在滞后性，影响项目的整体实施

(1) 户籍改革稳步推进，但中职免学费政策同农业转移人口市民化挂钩的机制及办法未完善。2014 年 8 月国务院发布的《关于进一步推进户籍制度改革的意见》中提出“到 2020 年努力实现 1 亿左右农业转移人口及其他常住人口在城镇落户的改革制度”。即户籍改革后，进一步调整户口迁移政策，统一城乡户口登记制度，全面实施居住证制度，取消农业户口与非农业户口性质区分和由此衍生的蓝印户口等户口类型，统一登记为居民户口。中职免学费补助范围其中一点是农村（含县镇）户籍可享受免学费的政策红利，然而随着户籍改革的推动，引发了一系列的矛盾，如生活在县镇或农村的学生却按户籍改革政策要求统一登记为居民户口，无法享受中职免学费教育；户主为农业户口，学生为居民户口，学生原本享受免学费优惠，转学再申请时却不能通过审批等系列问题。在这过程，学校需要向学生家庭做解释工作，学生需要到公安部门开具户籍证明，项目工作难度增大。

(2) 个别民政部门未完全履行工作职责，城市家庭经济困难学生的认定存在困难。按照中职免学费补助范围其中一点是城市家庭经济困难学生可享受免学费的政策红利，但是实际执行过程中，城市家庭经济困难学生的认定存在困

难。据《印发〈惠州市城镇低收入家庭认定暂行办法〉的通知》（惠府〔2012〕67号）的要求，“县、区民政部门应当根据城镇低收入家庭人口、可支配收入以及财产的变动情况，重新出具城镇低收入家庭认定证明”，但个别县区民政部门未完全履行工作职责，不出具低收入证明，对家庭经济困难学生的认定工作转由学校完成。学校组织老师逐户走访调研，并到街道办事处等出具证明。群众办事难，认定工作难，增加了项目的工作量。

2.职业技能鉴定实际操作存在困难

按照《关于扩大中等职业教育免学费政策范围 进一步完善国家助学金制度的实施意见》（粤财教〔2013〕54号）要求，持有职业资格证书和毕业证书“双证”才能毕业，可是实际执行中存在以下困难：个别学生的专业不在人力资源和社会保障局职业技能鉴定目录内，国家亦未曾有相关的职业技能考试，因此只能通过“计算机职业资格证书”等这种全国性考试获得证书，但是该证书与学生本人的专业关联性不强。综上所述，粤财教〔2013〕54号的文件要求在实际执行中是存在困难的，而且这困难是普遍存在的。

3.方案上报不及时，导致资金下达时间晚

按照《关于请拨部分中职学校免学费补助资金的函》显示，市教育局于2017年11月29日才上报财政局请拨部分中职学校免学费补助资金。市财政局于2017年12月20日

下发《关于清算下达 2017 中等职业学校免学校市级补组资金的通知》，市级补助资金于 2017 年 12 月 23 日才拨到学校的帐户。因市教育局上报方案不及时，导致资金下达时间晚，使余额于 2017 年 12 月 28 日因年度清算的原因被回收，影响资金使用效益。

4.公办与民办财务科目统计不统一

为使评价过程更加科学全面，现场调研抽查了四间学校，两间公办分别是惠州市卫生职业技信学院和惠州商贸旅游高级职业技术学校，两间民办分别是惠州市科技职业技术学校 and 惠州市艺术职业技术学校。经核查相关收支凭证以及账务记录具体使用情况，结果显示这四间学校都能做到财政补贴收入入帐金额与财政补贴文件金额一致，但公办与民办财务科目统计不统一，公办学校执行的是财政专项资金管理制度，民办学校执行的是企业财务制度。各校使用的会计制度、会计科目不统一，影响了会计核算规范性。

5.审计时受补贴的在校人数与申报时人数不一致，影响项目实施的规范性与精准性

按照申报审批流程，统计结束后学校要在规定时间内上报市教育局并在《全国学生资助管理信息系统》中录入，时间节点春学季为 3 月 20 日、秋学季为 10 月 20 日，超出时间的名额即使通过学校审核，也不能享受免学费优惠。受系统限制，在申报名单确定后，学校出现个别受补贴学生转学

的情况，但是名单已经不能更改。故而审计时发现受补贴的在校人数与申报时人数不一致，影响了项目实施的规范性与精准性。

6.政策宣传力度有待加强

按调查内容为“您对中职免费教育政策是否了解”一项显示，21.39%被调查者认为“听说过但不熟悉”，5.78%被调查者认为“没听说过”，约27.17%的被调查者对中职免学费政策不够了解。近年来我国中等职业教育健康快速发展，招生规模有了明显增长，在校生数、毕业生数、基础能力建设都实现了新的突破，中等职业教育总体迈上了新的台阶。然而针对农村、农业方面的职业教育一直是我国职业教育的薄弱环节，发展相对缓慢，吸引力不足。尽管职业教育在广大农村地区有着强烈的需求，但是目前学费是我国职业教育经费的重要来源渠道。通过免学费政策的实施，减低了农村和城镇低收入家庭的负担，是中职教育吸引学生的重要因素之一。政策宣传的工作多停留在学生入学时，在招生前的宣传工作未能辐射到初中毕业生和具有与初中同等学历的人员，因此仍有一定数量的被调查者对中职免学费政策不够了解。

三、意见建议

（一）及时完善管理办法，督促各项工作的责任落实

经过了解分析，中职免学费补助对象的认定存在困难主

要有以下原因：户籍改革稳步推进，可是与户籍挂钩的中职免学费政策的修订存在滞后性，引发了一系列的矛盾。此外，项目的实施十分依赖网络信息技术的发展，但是公安部门、民政部门、政府街道办事处等部门存在信息孤岛的情况，未能做到跨部门、跨地区信息整合和共享。

基于对目前状况的分析，建议分近期及中长期两步走。一是按照《广东省教育厅办公室关于进一步规范全国学生资助管理信息系统（中职资助子系统）数据报送工作的通知》（粤教助办函〔2017〕6号）明确了惠州市博罗县、惠州县、龙门县3县户籍学生均可享受免学费政策，因此近期建议市教育局牵头，会同公安部门对惠城区、惠阳区（含大亚湾经济技术开发区、仲恺高新技术产业开发区）的户籍认定作出梳理，厘清镇级的户籍属性。因厘清到村级户籍属性的工作量大、耗费成本高，因此建议厘清工作暂到镇级。户籍属性厘清后再对现行的政策、管理办法作出修订完善或补充说明，使行之有据、行之有效；二是民政部门落实工作职责，配合市教育局、学校和街道办事处，仔细核查材料，为城市家庭经济困难学生出具认定证明，让学生切实地享受到免学费政策的红利。三是与抽查学校座谈后了解到，由于每年的认定工作存在困难，增加了大量的成本，在市财政资金充裕的情况下，建议就读中职学校的学生均能享受免学费的优惠；四是加强与省教育厅的沟通。中职免学费政策是一个自

上而下的全国性政策，因此需要市教育局多与上级部门沟通，反馈项目实施过程的困难和及时应对相关政策的调整；五是建议未来逐步打破信息孤岛，推进项目网络信息化建设。大力推进政府部门间信息的互联互通，“让信息多跑路、让群众少跑腿”，打破职能部门之间的信息孤岛，用政府内部的信息沟通代替群众敲章证明，用政务信息化、智慧化取消形形色色的证明。

（二）多形式开展职业技能鉴定，提高“双证”含金量

建议推广惠州艺术学校的做法，对于不在人力资源和社会保障局职业技能鉴定目录内的专业，可以通过与本专业相关的权威单位形成合作关系，由这些权威单位对学生的职业水平开展鉴定，如声乐、舞蹈专业可在惠州文化艺术中心出具证明。

对于人力资源和社会保障局建议出台相关的管理办法，指导意见，提倡开展多形式职业技能鉴定，提供可开展专业认证的权威单位，提高“双证”含金量，为学生的认证工作保驾护航。

（三）把握申报时间节点，做好任务职责分工

建议我市中职学校的相关人员应认真学习各类文件，先做好学生工作，为学生解读免学费政策及申报流程，然后组织学生填写《广东省中等职业学校学生免学费申请表》，要求在每年秋季开学一周内向就读学校提交，农村（含县镇）

学生递交户籍证明材料，城市学生递交家庭经济困难相关证明材料。对于认定困难的学生名单，及时反馈校长，由校长解决协调。

市教育局作为项目的管理单位，应督促各学校的申报工作，按申报的时间节点做好工作安排。在完成审核各学校的申报材料后，及时将请款方案上报市财政局，充分发挥财政资金的使用效益，避免因方案上报不及时，延误资金的下达，影响学校的正常运作。

（四）统一会计科目，规范财务管理

首先，完善财务管理规章制度，加强各项管理工作。要做到制度完善、管理规范、运作有序、监督有力。其次，完善对资金的使用、支付和凭证的传递、审核、账务处理等相关程序，形成全方位的内部控制制度，建立票据管理制度，对票据的购入、发出、核销、回收等环节建立票据台账，相互签字制约。通过健全的财务管理规章制度，规范财务日常管理 workflow，提高工作效率。由于我市民办学校对财政专项资金管理制度及相关的会计工作了解存在局限，因此建议由市教育局计财科会同市财政局有关科室，组织受补助学校的财务负责人进行培训，印发科目明细账模板，统一会计科目，规范财务管理。

（五）进一步标准化实施流程，定期上报在校受惠人数

审计是内部控制的一个环节，是组织内部监督的重要组

成部分，也是内部控制的再控制。一是建议市教育局和学校配合审计工作的切入点，在往后的请款申请、预算申请填补测算过程、测算依据与时间节点；二是定期向市教育局上报受补贴的在校人数、转校人数等数据，实现对受补贴的人数的动态跟踪，避免审计时受补贴的在校人数与申报时人数不一致的情况。

（六）加强政策宣传力度，提高政策的群众知晓率

2017 年度中职免费教育经费的实施，是我市义务教育已经从中小学的初等教育扩展到中等职业教育阶段，它将对学生家庭经济、中职学校乃至经济的发展都会产生莫大的经济效益。中职免费教育经费是义务教育政策的扩展，是维持社会稳定的重要推力，同时保障了我市中等职业学校的教育质量，师资力量，也是我市学生是摆脱贫困掌握技术、学习文化的重要途径。因此，中职免费教育的开展和加强宣传是十分必要的。

一是市政府或市教育局要通过各种媒体向社会宣传。重点是准确解读政策内容，首先让群众知晓中职免学费政策，其次让他们清楚受助学生范围，免除学费数额，助学资金发放程序等，提高政策的群众知晓率，使广大学生及时了解受资助权利，为扩大中等职业教育免学费创造良好的社会氛围。

二是进一步加强我市中职免费教育政策在校园的宣传

力度。中职学生是宣传的重点对象，一方面通过校园电视、校园广播、国旗讲话、主题班会等平台向学生解读中职免学费政策的目标、受助范围、执行过程等；另一方面通过知识问答、发放小册子等形式让学生在直接参与活动中了解、熟悉这项政策。若条件允许，可将宣传工作辐射到初中毕业生和具有与初中同等学历的人员，每年可安排人员到市内的初中进行宣传，让面临升学的初中学子可以了解更多的中职学校的信息，为学子升学提供更多的选择，为学子明确未来发展方向。

三是我市中职免费教育宣传工作着力点可向农村转移。目前仍有部分农村的信息交流不发达，农民的文化水平不够高，未能及时地了解到中职免学费政策红利，造成了学生辍学的情况。因此建议往后的我市中职免费教育宣传工作着力点可向农村转移，每年招生季可在村委告示栏粘贴告示、在初中发放宣传资料，努力让每一个可以符合要求的学生享受到政策红利。