

实现财政教育投入4%目标的新引擎



■胡耀宗

《国务院关于进一步加大财政教育投入的意见》近日印发，这是在《国家中长期教育改革和发展规划纲要（2010—2020年）》明确提出到2012年实现国家财政性教育经费支出占国内生产总值比例达到4%的目标之后，我国中央政府落实教育规划纲要，推动教育事业优先发展的新的重要举措，将会成为推动各级政府持续增加财政性教育经费，实现财政教育投入4%目标的新引擎。

财政教育投入4%目标的历史谱系

财政教育投入的学理性话语是“教育财政投入的外部比例”，是指一个国家或地区公共教育经费支出占国民生产总值GDP或国内生产总值GDP的比例，是国际上普遍采用的衡量政府教育投入水平的标准，简称公共教育支出或政府教育经费。在我国目前的统计体系中，没有公共教育支出这一指标，但“财政性教育经费”这一概念接近于国际上的公共教育支出概念的内涵。我国的财政性教育经费包括国家财政预算内经费、各级政府征收用于教育的税费、企业办学中企业拨款、校办产业和社会服务收入中用于教育的经费等4个部分。

我国政府在1993年颁布的《中国教育改革和发展纲要》中首次提出：“逐步提高国家财政性教育经费支出占国民生产总值的比例，本世纪末达到百分之四。”2000年这一指标实际上只有2.87%。就在社会各界对4%指标纷纷猜疑是否需要继续沿用之时，2006年中共十六届六中全会通过的《中共中央关于构建社会主义和谐社会若干重大问题的决定》再次强调：“明确各级政府提供教育公共服务的职责，保证财政性教育经费增长幅度明显高于财政经常性收入增长幅度，逐步使财政性教育经费占国内生产总值的比例达到4%。”这是《决定》中唯一的量化指标。2010年7月颁布的《国家中长期教育改革和发展规划纲要（2010—2020年）》进一步明确“提高国家财政性教育经费支出占国内生产总值的比例，2012年达到4%”。2011年3月十一届全国人大四次会议通过的《中华人民共和国国民经济和社会发展第十二个五年规划纲要》重申“2012年财政性教育经费支出占国内生产总值比例达到4%”的目标，这是国家五年规划纲要中第一次在教育领域提出量化指标。可以说，4%目标已经成为具有高度政治敏感

■财政教育投入4%目标已经成为具有高度政治敏感性、动员各级政府和全社会支持、全党全社会思想认识的极为重要的教育政策目标。
■《国务院关于进一步加大财政教育投入的意见》彰显了“问政于民、问需于民、问计于民”的执政理念，是继教育规划纲要之后教育政策科学决策、民主决策的又一范例。
■为避免财政教育投入的新政策重蹈过去4%目标落实的窠臼，必须着眼于教育事业发展的改革创新，把教育经费的增加与教育事业科学发展结合起来。

性、动员各级政府和全社会支持、全党全社会思想认识的极为重要的教育政策目标。

我国政府从1989年开始向社会公开发布财政性教育经费占国内生产总值的比例执行情况。统计资料显示，在1989—2009年的21年间，这一指标长期徘徊在3%以内，上世纪90年代中期甚至只有2.4—2.5%左右。2005年以后，由于一批重大教育改革项目的实施，使得财政性教育投入比例呈现出缓慢爬升的趋势。依据所能获得的数据，2009年这一指标达到3.59%。根据财政部日前提供的最新数据，初步统计2010年财政性教育经费占GDP的比重达到3.69%，比2009年又有提高，与4%尚有0.31%的差距，2010年全国财政教育支出占公共财政收入的17.6%。2010年中国国内生产总值397983亿元，以此推算财政教育投入14685.57亿元，差距1233.74亿元。

教育政策科学决策民主决策的范例

围绕着实现财政教育投入4%目标，教育经济学、教育财政学界进行了大量的研究分析，提出了许多有针对性的政策建议和咨询报告。笔者认为，《国务院关于进一步加大财政教育投入的意见》正是基于调查研究，在吸收学科研究和社会公众的大量建议基础上出台的，彰显了“问政于民、问需于民、问计于民”的执政理念，是继教育规划纲要之后教育政策科学决策、民主决策的又一范例。具体来看，基于调查研究的政策创新体现在四个方面：

——坚持已经形成的**财政教育投资的价值理念**。强调“教育优先发展”体现在经济社会发展规划优先安排教育发展，财政资金优先保障教育投入，公共资源优先满足教育和人力资源开发需要；在政府层级之间教育责任分担中，财政教育投资的主体是地方政府和有关部门，中央财政的投资原则是维护教育公平，投资方式是对地方特别是中西部地区的教育转移支付，增加中央本级教育支出，发挥表率作用。

——把**提高财政教育支出占公共财政支出比重作为落实法定增长的抓手**。《意见》认真分析了财政运行的过程，提出对于预算执行中超收部分要优先安排教育拨款，强调预算执行结果要达到法定增长要求，这将有助于解



《国务院关于进一步加大财政教育投入的意见》明确提出，从土地出让收益中按比例计提教育资金。

决近年来财政收入超收部分很少用于教育的现状，况且财政收入超收部分额度较大。由于近年来地方政府预算内基建投资增长缓慢，教育事业基本建设经费主要依靠金融机构贷款和社会融资等途径，《意见》要求提高财政教育基建支出占公共财政支出的比重。

——回应了**学者以及社会公众对于热点问题的关切**。根据国土资源部公布的数据，2008年全国土地出让总收入为9600多亿元，2009年猛升至1.6万亿元，2010年高达2.7万亿元。扣除60%左右的拆迁征地补偿成本等因素，2008—2010年地方政府的土地纯收益当分别在3800亿元、6400亿元、11600亿元左右。专家认为，土地出让收益是政府配置国有土地使用权获取的收益，教育资金是政府用于公共教育投入的专项资金，从现实的角度考量，在二者之间建立一定的收支关系，有助于筹集教育经费。《意见》显然吸收了学者和公众的建议，确定将土地收益的10%用于教育，实际上拓宽了现有的财政性教育经费来源的渠道。《意见》同时规定了“统一内外资企业和个人教育费附加制度”以及“全面开征地方教育附加”两项措施，相比土地市场筹资的不稳定，完善教育费附加更为长远。

——**追求效率是政策恪守的又一旨要**。毋庸讳言，我国教育经费在总体上短缺的同时，使用效率不高、管理粗放、截留挪用、分配过程中非制度化的专项转移过多等问题普遍存在。《意见》在观照教育公平的同时，把恪守效率视为应然选择，对财政教育经费的分配、使用和管理专门作出规定，要求支持

实施重大项目、保障和改善民生、合理配置教育资源、科学理财、强化预算管理、加强绩效评价等。这些政策创新，体现了财政教育配置效率的三层要义：弥补教育市场失灵，矫正外部性；保护弱势群体，维护公平竞争环境；按照低投入、高产出的目标实现资源合理配置。

——**把实现4%的过程变成推动教育事业科学发展的过程**

为避免财政教育投入的新政策重蹈过去4%目标落实的窠臼，必须着眼于教育事业发展的改革创新，把教育经费的增加与教育事业科学发展结合起来，可从以下方面重点投入：

——**重大项目引领**。按照我国国民经济近年实际情况增长9%以上的速度，以及提高财政教育投入比例达到4%的目标，2011和2012两年财政教育经费在2010年14200亿元基础上新增额度将在6000亿元以上。如何使用数量巨大的公共财政经费，考验政府的职能部门和各级地方政府。为此，中央政府的规划、财政、教育行政等部门确定了10个重大改革项目，并进一步细化为37个子项目、425个改革试点项目。在重大项目规划方面，一是要把教育经费增长的使用与创新型国家建设、进入人才强国以及人力资源强国行列的战略目标联系起来；二是要把教育经费增长与教育促进经济发展方式转变联系起来，在国家重大项目的高端引领和带动更大范围的公众参与方面进行体制机制创新；三是要确保这些经费落到实处，改革见到实效。

——**补齐教育发展的短板**。我

国教育事业相对于经济发展水平滞后超前的战略部署，促进教育事业在世纪之交取得了义务教育“普九”、高等教育大众化、职业教育大发展的成就。但是，同期教育经费的增长远远落后于教育规模的增长。农村义务教育主要依靠教育集资和教育费附加，高等教育基础设施建设依靠金融机构贷款，学前教育经费主要依靠社会筹集，历史欠账较多。目前，普通高校尤其是地方高校、普通高中还贷压力沉重，学校长期低水平运行。为此，以现行管理体制和财政体制为主，辅以教育间转移支付，尽快安排新增教育经费偿还历史欠债，提高各级学校学生人均经费基本标准和人均财政拨款基本标准，帮助学校将主要精力转移到提高教学质量上来。在师资队伍建设和增加政府财政对学前教育师资、农村学校师资、民族教育师资以及特殊教育师资的投入。

——**攻克教育发展的难题**。教育改革的难题表现在，区域之间、城乡之间经济发展的差距带来了教育资源分布的差异，进而形成教育质量之间的巨大鸿沟。工业化、城镇化迅猛发展，流动人口数量激增带来的年龄人口流动与现有的户籍制度限制，职业教育文本上重视与现实投入中的洼地现象等，扭转这种不良状况需要公共财政的巨大投入。据测算，仅为实现区域义务教育的均衡化，资金需求就达到上万亿元。必须克服畏难情绪，将财政新增经费投向重点领域，切实向农村地区、西部地区、民族地区倾斜，加大对职业教育的投入，增强职业教育吸引力，增加公共财政对流动人口子女受教育的资助，切实通过公共财政投入实现教育开发人力资本存量、促进代际流动、实现社会公平、实现民族富强的美好愿望。

——**防止政策执行中的偏差**。教育财政投入政策执行中经常出现的问题，一是上级政府投入责任的加大容易产生下一级政府的依赖心理，造成财政投入的“挤出效应”，而不是“粘蝇纸效应”；二是对地方政府的教育投入政策执行效果缺乏有效监控，执行者的政策规避难以及时发现和纠正，政策执行缺乏明确的考核。解决的办法是政策监控，及时跟进，建立明确、严格、可操作的问责机制，在每一个部门和环节上都明确责任、规范操作，对于违反规定、失职渎职者立即启动问责程序，并依法追究法律责任。

可以发现，在中央政府的强力坚持和中央财政的引领示范下，财政教育投入裹足不前的趋势已经得到逆转，2012年实现4%的目标正在变成现实。从长远来讲，应该及时总结提炼，将《意见》形成的促进财政教育投入增长的有效措施和做法制度化，整个教育投入还应该充分调动社会教育投入的积极性，形成教育经费稳定增长的长效机制。

（作者单位：华东师范大学教育人力资源开发与管理研究所）



建立提升民办小园质量的管理制度

赵晓尹、王丽君等在《学前教育研究》2011年第4期撰文指出：民办小园是当前我国学前教育事业中不可缺少的一股力量，应建立有利于提升民办小园教育质量的管理渠道和制度，规范民办小园的办园行为。具体来说，教育行政主管部门应努力建立阶梯式民办小园管理网络，密切联系不同职能部门对民办小园实施年检与常规化检查和指导；为民办小园搭建与优质园所进行对等式交流的平台，促进其业务学习；出台制约型制度，规定民办小园最低应达到的质量标准；推出奖励型制度、明确扶持型制度，提高民办小园争先创优的积极性；为民办小园确立环境、保育、教学、课程、档案管理规范，以有效保障和提升民办小园教育质量。

民办学校私法性质界定的立法建议

张利国在《现代教育管理》2011年第6期撰文指出，民办学校的私法性质是民办教育研究和实践的基础和前提，需要对我国民办学校的私法性质进行重新界定。首先，要在未来民法典的制订中，对我国的法人分类制度作出科学合理的架构；其次，坚持以公、私法人二元论为基础，以社团、财团法人两分



如同一直以来人们总是把读书作为实现向上流动的唯一渠道一样，教师也总是希望依靠自己的努力，达成向上“走”的精英期待。

“走”与“留”的精英期待

■马维娜

中国教育改革在推进教师专业发展的过程中，不断以各种外力敦促教师开展各种学习、接受各种培训。据不完全统计，近几年有200多万名教师参加了新课程培训。这类培训，在完善自身、适应教改，尤其是适应新课程改革需要的同时，激发了教师发展自身、胜人一筹、实现自我的信心与渴望，其中教师节的迁徙与流动，成为教育改革中教师集体性生产的一种方式。

无论就理论还是就实践而言，农村教师渴望进城，为自己为家人谋求更好的生存环境，城镇教师希望进入更好的学校，甚至从教师岗位转入教育管理或其他岗位等等，都无可厚非。有意思的是，教师的迁徙和流动与家长择校似乎有异曲同工之妙，就是为自己或为子女迈向精英之路作可能的铺垫，只是这里实现铺垫的生产方式有所不同。如果说家长为子女择校某种程度上更多动用的是外铄资本，那么教师实现向上流动除了外铄资本外，某种程度上所需的内存资本相对更多一些。比如，需要教师或者在学科教学中取得令人信服的业绩（升学率绝对是关键衡量指标），或者在学科或研究性期刊上发表的论文数量高于一般教师，或者在各类赛课、评课中表现出色、高人一筹等。所有这些，导致教师在实现迁徙的历程中，形成事实上的教师群体精英期待多元生产链：一条是逐级递升型生产链，即先从村属学校到乡镇学校，再从乡镇学校到城属（县级）学校，最后从城属学校到市属学校；一条是跨越型生产链，即从名不见经传的地方学校一下子“逾越”到一线城市的“重点”学校；一条是脱钩型生产链，即从具体的教育位置上走出去，成为教育研究者或教育行政管理者。这些现象作为教育改革中的众多事实之一，简单非议毫无意义，因为如同一直以来人们总是把读书作为实现向上流动的唯一渠道一样，教师也总是希望依靠自己的努力，达成向上“走”的精英期待。

但问题是，在教育改革历经这么多年后，读书向上流动的“致富神话”已然被潜滋暗长的读书致贫所打破，这留给我们的担忧是：教师实现向上流动的精英期待是否也有发生诸多异变的可能？这种异变或许更多导致的是精神、心理、情感的变化，这种悄无声息的变化恰恰更令人担忧。不管教师实现向上流动的方式是什么，教师事实上经历的是理与情的拉锯式交锋。在偏于理的行为选择中，教师需要实现有利于自我的效用生产；在偏于情的行为选择

法为主体，立足我国的民法传统以及民办学校的特殊性，由此确定民办学校的法人性质和地位；再其次，在承认民办学校社团法人的前提下，可以根据民办学校设立目的的不同，将民办学校进一步分为营利性民办学校和非营利性民办学校，并作出相应的制度安排；最后，将捐助助学或者虽然出资办学但在章程中明确规定或以其他方式表明不要求“合理回报”的民办学校定位为财团法人。

世界高等教育高端发展的走向

吴岩、刘祖良在《中国高教研究》2011年第1期撰文指出，纵观世界高等教育发展史，相继形成了三个重要的高端发展期，即希腊化高等教育高端发展期、欧洲化高等教育高端发展期和美国化高等教育高端发展期，且每个时期都有自己的中心区，即环地中海周边区、西欧、美国。在中心区特殊的政治、经济、文化条件下，高等教育逐步酝酿构造出有区域特征的高端特色，并向区域外部扩展传播。这三个高端发展期既有密切的内在沿承性，又有个性化超越发展的属性。世界近现代高等教育就是在这三大高端发展期背景下，大致沿着意、英、法、德、美这5个国家，经历了4次高端中心国家的国际轮动。研究发现，世界高等教育发达中心总是与其他社会发达中心同步运动，并且国家组织作用关键，轮动周期渐趋缩短，未来世界高等教育高端中心将趋于泛化。（廖言 摘）

提高教育质量，是当前基础教育一个核心话题。在这方面，近年来在全球科学界广受关注的镜像神经元理论，将会给我们带来重要的启发。

镜像神经元理论与提高教育质量



■陈建森 陈建翔

上个世纪末，首先由意大利科学家发现、继而由美国等多国科学家进一步确认，在猴脑、人脑中，存在一种特殊的镜像神经元，能够像照镜子一样通过内部模仿而辨认出所观察对象的动作行为的潜在意义，并且作出相应的情感反应；人脑中存在的镜像神经元，具有视觉思维和直观本质的特性，它对于理解人类思维和智慧的起源，理解人类的模仿、认知、交往、教育等文明行为的进化等重大问题有重要意义。美国加利福尼亚大学圣迭戈分校认知神经科学家、镜像神经元研究领域公认的权威维拉扬纳尔·S·拉马钱德拉认为：“镜像神经元之于心理学，犹如DNA之于生物学。”

镜像神经元的发现，使我们对人类的理解行为有了新的认识。过去，科学界对高级哺乳动物“理解”行为的认识，一直采用“推理模

型”，即认为包括人在内的高级哺乳动物之所以能够“理解”事物，是因为大脑里的记忆神经元有推导出功能，可以对事物各个方面的特征和属性进行快速分解和推理，最后得出一个基本结论。而镜像神经元的发现使科学家认识到，人们可以不假思索地通过直接模仿做出基本动作；在看到这些动作时，也能迅速理解，而不需要复杂的推理过程。这样就产生了一套新的“顿悟模型”。人脑中存在着顿悟机制，这恰是人类理解的奥秘。

镜像神经元把人类几百万年前“文明爆炸”和几千万年来文明进化的成果，压缩成具有内在化模仿（模拟）机制的特定的文化编码（如同电脑里的内存“芯片”），储存在人的神经细胞里，使人无须“推理”，即可在瞬间辨认和领悟所观察对象的行为动作的潜在意义。

围绕着镜像神经元的发现形成的一系列理论假说，对基础教育改革创新、提高教育质量带来了一些重要启发——

首先，镜像神经元理论告诉我们，眼睛不仅仅是外界万事

物的“感受器”，而且由于它与镜像神经元的直接联系，变成了一种“理性器官”。眼睛本身即具有判断和领悟的功能即理性能力，它在“看见”事物的同时就产生了对事物内在特性和深层关系的领悟。换句话说，人的视觉具有思维能力，人们所看见的就是他所思维的（“所见即所思”）。由此来看，我们应该得出这样的结论：孩子的视觉和思考是紧密联系在一起的。

现在我们就可以真正理解为什么“身教重于言教”了。因为孩子不是在你的说教中成长的，而是在他看见的环境中成长的。孩子自己看见了什么，比成人教他什么更重要。“养眼”（让孩子看到美好的、新鲜的事物），应该是“养孩子”的主要功课之一。更好的教育，是改变孩子们看见的一切。

其次，镜像神经元理论告诉我们，人类直觉有两种思维方式，即直观的、直觉的、顿悟的思维，和一般理解的那种抽象的、推理的、分析的思维。前一种思维方式，是人类更为远古、更为基本、更为重要、更为有效的思维形式，我们把它称为“母思维”，它在人类几万年的进化史上，一直发挥着重要的作用，其作用方式可称为“所见即所悟”；后一种思维方式，则是在抽象的文字符号出现以后形成的，日渐逻辑化、规则化、技巧化的思维方式，我们将其称作“子思维”，它在人类几千年的生存和发展过程中，逐渐占据了人类理性判断的主导地位。不论是就整个人类的发展而言，还是就个体生命活动而言，“母思维”和“子思维”是同时发挥作用的，“母思维”是“子思维”的基础。

我国基础教育面临的一个重要问题，是没有充分认识到“母思维”的地位和作用（或者根本不知道它的存在），过早地、片面地、畸形地培养了儿童的“子思维”。在孩子的早期经验中，感性活动贫乏、视觉意象欠缺，他们过早进入了主要依靠抽象推理的学科学习。这一方面使得许多孩子面对高度抽象的词语、定理和公式，由于没有相应的感性材料作支撑而无法理解，造成“学习困难”；另一方面，更多孩子的思维只会从抽象到抽象，缺乏想象力，更遑论思维的创新。

再其次，镜像神经元理论告诉我们，人的视觉接受外界信息的过程，都是人对环境影响进行判断、思考、吸收和反馈的互动过程，都有主体的改变和结果的形成，也就是说都有教育意义。教育作用在孩子“看见”的瞬间就产生了，此即所谓的“所见即所教”，这属于“首次教育”。而成人、老师、老师在他们“看见”之后对他们的教育，则属于“二次教育”。如果“二次教育”与“首次教育”在性质上、方向上是统一、协调、互补的，那自然是好事；而我们常常看到的是二者之间的背离、冲突与矛盾，如此则必然导致孩子的心灵世界产生混乱、冲突或虚伪。

最后，镜像神经元的存在，使得每一个孩子都无一例外地成为“无师自通”的学习者。这就是说，在他们的身体内部天然地具备学习的生物学基础，它一旦与外部事物相接触，就自动“启动”形成学习机制。孩子的学习成长是预成与生成的统一、经验与经验的统一、历史因素与现实因素的统一，两个方面都不能否定。

（陈建森系浙江省温州市龙湾区教育局局长，陈建翔系北京师范大学教育学部副研究员）