



China Rural Education
Financial System

中国农村教育财政体制

刘惠林 著



社会科学文献出版社
SOCIAL SCIENCES ACADEMIC PRESS (CHINA)

China Rural Education
Financial System

中国农村教育财政体制

刘惠林 著



社会科学文献出版社

SOCIAL SCIENCES ACADEMIC PRESS (CHINA)

图书在版编目(CIP)数据

中国农村教育财政体制 / 刘惠林著. —北京: 社会科学文献出版社, 2012. 5
ISBN 978 - 7 - 5097 - 3336 - 3

I. ①中… II. ①刘… III. ①乡村教育 - 财政体制 - 研究 - 中国 IV. ①G725

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2012) 第 075670 号

中国农村教育财政体制

著 者 / 刘惠林

出 版 人 / 谢寿光

出 版 者 / 社会科学文献出版社

地 址 / 北京市西城区北三环中路甲 29 号院 3 号楼华龙大厦
邮政编码 / 100029

责任部门 / 社会政法分社 (010) 59367156 责任编辑 / 李学军 关晶焱

电子信箱 / shekebu@ssap.cn

责任校对 / 郭红生

项目统筹 / 刘骁军

责任印制 / 岳 阳

总 经 销 / 社会科学文献出版社发行部 (010) 59367081 59367089

读者服务 / 读者服务中心 (010) 59367028

印 装 / 三河市尚艺印装有限公司

开 本 / 787mm × 1092mm 1/16

印 张 / 25

版 次 / 2012 年 5 月第 1 版

字 数 / 446 千字

印 次 / 2012 年 5 月第 1 次印刷

书 号 / ISBN 978 - 7 - 5097 - 3336 - 3

定 价 / 68.00 元

本书如有破损、缺页、装订错误, 请与本社读者服务中心联系更换

 版权所有 翻印必究

本研究受到教育部人文社会科学研究规划基金
项目资助（项目编号：07JA880034）

目 录

导 论	1
第一章 中国农村教育财政体制的历史沿革（上）	11
第一节 清末农村教育财政体制的发轫	11
第二节 北洋政府时期农村教育财政体制	18
第三节 国民政府时期农村教育财政体制	29
第四节 革命根据地农村教育财政体制	46
第五节 旧中国农村教育财政体制的评析与启示	64
第二章 中国农村教育财政体制的历史沿革（下）	72
第一节 新中国计划经济时期农村教育财政体制	72
第二节 改革开放初期农村教育财政体制	91
第三节 建立社会主义市场经济时期的农村教育财政体制	100
第四节 新中国农村教育财政体制的评价	129
第三章 农村教育财政研究的理论基础	138
第一节 农村教育财政研究的相关理论	138
第二节 教育产品的属性	147
第三节 农村教育财政的基本任务	152
第四节 农村教育产品的供给主体	153

第四章 中国农村教育财政体制的运行视角分析	162
第一节 我国现行农村教育财政体制的背景与运行机制	162
第二节 我国农村教育财政现状分析	164
第三节 各省区农村义务教育经费现状分析	170
第四节 黑龙江省农村教育财政体系运行情况分析	181
第五节 黑龙江省六县（市）农村教育财政体制运行分析	190
第六节 现行农村教育财政体制的缺陷	203
第五章 中国农村教育财政制度的政府关系视角分析	207
第一节 中央与地方政府间事权与财权划分的基本理论概述	207
第二节 西方发达国家各级政府间的教育事权与财权划分的 比较研究	215
第三节 我国各级政府教育事权与财权的划分	222
第四节 中央与地方政府关系的多视角分析	234
第六章 国际农村教育财政体制比较研究	237
第一节 国际农村教育财政支出的总体情况	237
第二节 国外农村教育财政体制比较	243
第三节 农村教育公共经费筹措方式的比较	247
第四节 不同经济发展水平国家农村教育财政比较	248
第五节 国外农村教育财政的可借鉴经验	260
第七章 县级政府教育财政行为分析	265
第一节 县级政府教育财政行为概述	265
第二节 政绩考核机制下的县级政府教育财政行为	276
第三节 财政分权体制下的县级政府教育财政行为	280
第四节 公共选择理论视域下的县级政府教育财政行为	285
第五节 委托代理理论视域下的县级政府教育财政行为	287

第八章 重构农村教育财政体制	293
第一节 我国农村社会发展的主要任务	293
第二节 重构农村教育财政体制的主要任务	299
第三节 重构农村教育财政体制的基本思路	302
第四节 重建农村教育财政体制的可行性分析	305
第五节 建立基础教育阶段学校办学基准制度	310
第六节 完善教育财政监督制度	314
第九章 农村教育财政相关的制度创新	317
第一节 教育经费立法	317
第二节 完善省管县财政体制	326
第三节 建立科学合理的教育财政转移支付制度	335
第四节 优先在农村实行十二年制义务教育制度	343
第五节 征收教育税	347
第六节 建立教育发展银行	351
第七节 建立农村教育基金	358
第八节 发行教育彩票	362
第九节 建立与完善中小学财务管理制度	366
第十节 建立与完善教师工资制度	371
参考文献	378
后 记	389

导 论

发展农村教育是构建和谐社会和解决“三农”问题的基础工程。农村教育经费短缺，是制约我国农村教育发展的主要问题。我国农村经济发展落后，农村财力严重不足，依靠农村自身力量难以发展农村教育。因此，要重构公共财政体制下的农村教育财政体制。

我国实行新式教育已过百年，农村教育经费供给一直由县级政府和乡村自行承担，这虽有一定的历史必然性，但其弊端却一直制约着农村教育的发展。改革开放后，我国农村教育财政体制虽几经变化，但农村教育经费供给至今仍主要由县级政府承担，这种体制的缺陷已十分明显：首先，我国农村特别是中西部地区农村地方财政一直十分困难，大多数县级政府的财力已难以承担发展农村教育的重任。其次，由各县级政府承担农村教育的主要财政责任，进一步拉大了我国城乡之间、不同地区之间教育发展的差距，加剧了教育的不公平。

当前，中央财政和省级财政收入已占全国财政收入的大部分，已具有作为农村教育财政经费供给主体的能力。目前我国正在实行的中央和地方“分项目、按比例分担的农村义务教育经费保障机制”，实际上仍然是由县级政府负责教师工资，由于人员经费占我国农村教育经费支出的大部分，新体制并没有从根本上解决农村义务教育经费问题。我国农村普通高中和中等职业教育经费支出中财政拨款不足50%，这已严重制约了农村教育的进一步发展。根据公共产品理论，农村义务教育是公共产品，农村普通高中与高中阶段职业教育是准公共产品，具有全国范围内的公益性，农村教育财政经费应由高层次政府提供。因此，我国中央及省级财政必须承担发展农村教育的主要财政责任。这是本书的基本观点。

农村教育财政体制问题涉及的问题很多，从国家层面，涉及中国社会主要问题“三农”问题的解决；从农民个人层面，直接关系到公民的个人基本

权利问题。解决这一问题有多种方案，每种方案都各有利弊。在本书的正文部分对以上内容都有详细论述。在导论中，主要阐述三个问题：第一，有关概念的界定；第二，笔者对中国农村教育的认识；第三，本书的基本观点。

一 有关概念的界定

本书对农村的界定是指县级（包括县级市）政府所辖的地区，包括县镇、乡镇和乡村三类地区，但不包括地级市直辖市所管理的地区。这种界定对中西部和东北地区的农村而言较为准确，对珠三角、长三角和环渤海地区而言则不是很准确。

农村教育是指在农村进行的教育活动。就地域而言，包括县镇学校教育、乡镇学校教育和乡村学校教育。就结构而言，农村教育包括义务教育、普通高中教育和中等职业教育，其中农村义务教育是主要组成部分。

农村教育财政是教育财政的重要组成部分，是农村地区的教育财政。教育财政是中央和地方政府根据一定的教育政策，为开展公共教育事业而获得必要的财源，将其配置于公共教育的各个部门，而进行管理的一系列经济活动的总称，或称之为教育部门的经济活动。它肩负的主要任务是：对各教育部门或教育部门内部的各教育阶段和领域，如何优化教育资源的配置；为实现教育的机会均等，如何配置教育资源；为实现教育费负担的公正性，如何实行受益者负担原则。

对于农村概念的界定，还有需要特别说明之处。我国一直有广义的农村和狭义的农村的概念。广义的农村是指农村地区，在传统社会中除了都城、省城以外都是广义的农村地区。进入20世纪后，随着铁路的修筑，海洋及内河航线的拓展，在沿海和内陆地区出现了一批工商业城市；在我国工业化城市化过程中，出现了一大批大中型城市。如今，除上述城市之外的地区，通常被称为农村地区。广义的农村实际上分为两部分：县镇和乡村。这里县级市也被界定在农村地区，这种界定，在中西部地区是有其合理性的，但是在沿海发达地区却存在着实质上的缺陷，例如，浙江省义乌市，是一个拥有几十万居民的县级市，其生产总值、财政收入、常住人口都远远超过中西部地区的许多地级市，但这种情况只存在于东部的部分发达地区。狭义的农村是指县级区域（包括县和县级市）县镇居民以外的所有地区，包括乡镇和乡村两部分。

我国目前处于经济快速发展和社会转型时期，不同学科、不同问题交叉

使用广义的农村和狭义的农村这两种概念。在我国教育问题研究中，这两个概念在一些研究中界定得不是十分清楚。在我国教育事业统计中，基础教育学校被分为：城市、县镇、农村三类；在我国教育经费统计中，农村义务教育经费是指乡镇小学与初中学校经费、乡村小学与初中学校经费的总和。不包括县镇学校的经费。

我国政府文件使用广义的农村的概念，在经济学、社会学、政治学等学科研究中的农村都采用广义的农村的概念，这些学科用乡村来表示狭义的农村的概念。

本书中的农村采用了广义的农村和广义的农村教育概念。之所以采取广义的农村和广义的农村教育概念，是从学理的角度和现实的角度考虑的。

从学理的角度，教育经济学是一门社会科学，是教育学与经济学的交叉学科。进行农村教育财政问题的研究涉及政治学、社会学、历史学等学科，对于如农村、农村教育这样的核心概念，应与上述学科保持一致。

从现实的角度，主要考虑以下因素：第一，除部分发达地区外我国大多数地区的县镇还缺乏现代工业的基础，还不具有现代城市的各种特征。第二，在现代教育管理体制下，县镇学校和乡镇、乡村学校的界限已很模糊，高中基本设在县镇，初中教育县镇化已见端倪，乡村小学已集中在乡镇和较大的村庄。其动力来自两个方面。一方面市县级政府极力推行初中县镇化，大力推进农村学校布局调整，另一方面农民已开始重视学校教育的质量，纷纷将孩子送到县镇学校读书，一些家长为此在县镇购房居住。第三，随着农村交通状况的改变和农村机械化水平的提高，许多农民开始实行兼业，即平时居住在县镇，在某一行业务工，农忙时回村种田。简单的区分县镇居民与乡村居民难度很大。随着我国地级市、县级市户籍制度被打破，城乡一体化的速度将大大加快，传统的狭义的农村已不能代表当代中国农村的现实情况。第四，中央政府给予中西部地区的农村义务教育转移支付，实际上使用在整个县域内的义务学校，部分经费由县统筹使用。

二 笔者对中国农村教育的认识

1. 从社会公平的高度重新审视中国农村教育

农村教育从未像今天这样引起社会的高度重视，专家学者与社会公众从不同的视角探求农村教育问题。与以往就农村教育论农村教育不同，理论研究的重点和社会公众关注的焦点，已转向从社会公平的高度重新审视农村教育。

改革开放后，我国经济发展迅速，社会财富迅速增加，但贫富分化加剧，社会公平问题日益凸显。教育被称为社会流动的垂直升降机，社会底层家庭的子女通过接受教育，实现了向上的社会流动，既保持了社会的底线公平又维护了社会的稳定，这被认为是教育的一个基本功能。

城乡教育的差距被认为是我国最大的教育不公平。我国的城乡二元经济社会结构直接导致了城乡教育二元结构，具有现代化教育设施的城市学校与办学条件简陋的农村学校对照鲜明。20 世纪 80 年代，大量的农家子弟考入名牌大学，现已成为社会各个行业的精英与栋梁，现在名牌大学里农家子弟比例越来越低，主要原因是农村学校教学条件的简陋和优秀师资的流失。如果不是城市的重点中学将天资聪颖的农家子弟以优惠的条件招入校园，名牌大学里农家子弟的比例会更低。优秀师资和生源的流失加速了乡村学校的衰落。

早在 20 世纪 70 年代，联合国教科文组织就出版了里程碑式的著作《学会生存》，书中重点阐述了教育公平、教育机会均等与教育民主化的内涵和历史性作用。这一观点早已被世界各国政府、教育工作者、社会公众所接受，并成为各国政府制定教育政策的基本原则。改革开放后，这一理念也在我国思想界、教育界引起了强烈的共鸣。相关的研究成果数量巨大，实现教育公平也成为我国政府公布的《国家中长期教育改革和发展规划纲要（2010～2020）》的政策理论基础和发展目标。

教育公平在中国有深厚的思想渊源，孔子的“有教无类”教育观点，就含有教育平等的思想萌芽。科举制度在我国实行了一千余年，寒门子弟金榜题名，由社会底层进入社会上层，虽然数量与比率没有精确统计，但这条道路在形式上是通畅的。而此时的欧洲，贵族、市民、农奴还是世袭的，贵族垄断政治权力，高级僧侣掌握宗教权力。中华人民共和国成立后相当长一段时间，我们事实上实行的是城市教育优先发展的教育发展路径，但在指导思想与实践中始终贯穿着工农子女享有优先的教育权利的路线，在高等教育与中等教育招生政策上都有具体体现，这种历史遗产增加了教育公平在中国社会思潮中的地位。

目前，我国经济、政治、社会改革已进入了深水区，每一项改革都将损害某一社会阶层或社会群体的利益。社会公平是持有不同改革观点和理念的人都承认的社会发展底线规则，教育公平是社会公平的基础，农村教育落后造成的教育不公平被视为目前我国最大、最严重的社会不公平。它既容易引发农民对社会的不公平感和不信任感，也会激发任何正直的城市居民的道德

良知。更为可怕的是如果这种教育不公平再延续下去，势必造成社会阶层流动的固化，必将造成社会的分裂和社会成员对许多重大社会发展问题难以达成共识，直接降低对国家的认同感，拖延以致破坏社会共识的形成，建立公民社会将遥遥无期。建立现代化国家的目标将难以实现。

2. 从历史发展的轨迹思考中国农村教育的未来道路

在我国，真正意义上的农村教育，开始于20世纪初，从一开始中国农村教育就存在“由谁办、为谁办、如何办”的问题。

20世纪初，清政府在内外交困的情况下被迫推行了所谓“新政”，“新政”中成绩最为显著的就是发展新式教育。清末政府的“新政”并没有挽救清朝的覆灭，但新式教育作为清末“新政”的历史遗产，对中国后来的发展产生了巨大的影响。晚清政府从一开始就实行中央政府办高等教育，省级政府办中等教育，县级政府办初等教育的格局。从晚清到民国初期，县级政府是国家最基层的政府，没有独立的财政。因此，农村教育从最初就是民间出资办学。南京国民政府时期，乡村教育以民间出资为主的格局基本没有改变，县级财政对农村教育的资助只是起到次要和辅助的作用。

新中国成立之后，政府实行面向工农群众的教育方针，但很快在我国加速工业化的经济发展战略下，实行了优先发展高等教育和城市教育的发展方针，以解决高级和中级专业技术人才短缺的问题。在发展农村教育的途径上，实行“两条腿走路”的办学方针，城市教育和农村教育并举。农村教育中的县镇学校教育由国家负责，乡村学校教育由农村合作组织负责，具体说就是由人民公社负责。由于人民公社是中国农村的政治、经济、社会的统一的组织形式，能将国家的意志直接贯彻到农村的家家户户。在这一过程中，政治因素发挥着主导作用，1966~1977年城市的高等学校停止招生，而我国农村教育采用“生产小队办小学，大队办初中，公社办高中”的形式，使这一期间我国农村学校学生达到了历史上前所未有的数量，入学人数曾经达到了历史上的最高峰，这是在办学条件简陋、师资水平不高、教学内容较为简单的境况下实现的，可以说在政治主导下实现了农村教育的低层次的大发展。从20世纪80年代开始，我国大力普及了九年义务教育，将重点放在农村，于20世纪末在全国范围内基本普及了九年义务教育。百年间，我国乡村义务教育经过了政府倡导，民间自主办；政府领导，民间出资办；义务教育已经跨过了农村义务教育人民办的时期，真正实现了义务教育政府办，这是晚清政府提出普及教育的理念到新中国真正实现了普及义务教育百年间的真正的转变。解决了农村教育“由谁办”的问题。

“为谁办”的核心是农村教育的办学目标问题。清末的新式教育移植于已初步实现近代化、工业化的欧美及日本等国。近代化、工业化的显著特征就是城市的迅速发展，工业成为国家经济的主体，农业的比重在迅速缩小，以城市为中心的现代教育发展迅速。20 世纪二三十年代，以晏阳初为代表的平民教育派、以梁漱溟为代表的乡村治理派和以陶行知为代表的生活教育派认为，发展农村教育能解决中国发展的主要问题。他们目睹国外资本主义对中国的经济入侵造成的城市片面繁荣、农村萧条凋敝而提出，要将国家发展的重点放在农村。他们的教育思想和思潮在当时得到很多知识分子的支持，当时的一些地方执政当局也出于不同的目的对他们的实验给予了一定的支持。但事实证明中国的出路只能是实现制度的变革，其后实现工业化、城市化，退回以小农经济为主体的自然经济是不能解决中国贫困和落后问题的。

新中国的农村教育一直在力图为工业化、城市化服务和为农村发展之间找到一个平衡点，在 20 世纪 90 年代之前，我国的高等教育、中等专业教育一直是主要为国家工业化、城市化服务，这一目标从未改变过。从 1949 年至 1965 年，我国农村地区的小学、初中教育发展很快，但高中教育发展较慢，这表明小学、初中教育承担着为农村培养人才和为高一级学校培养合格生源的双重任务。从 1986 年至 2000 年，我国基本普及了九年义务教育，1999 年开始的普通高等学校的扩招使我国高等教育进入了大众化阶段，为农家子弟接受高等教育提供了前所未有的机遇，国家也将实现工业化、城市化和农村现代化作为我国经济社会发展的主要目标，农村教育“为谁办”的问题也已明确。

对于农村教育“如何办”的问题，从 20 世纪初，在农村开始兴办新式教育，到 21 世纪初中国农村基本普及了九年制义务教育，百年间争论一直没有停止。清政府兴办农村教育的目的是培养忠君的顺民，为其维持乡村统治提供社会基础。20 世纪 20 年代后，乡村教育的发展方向出现了分歧，一派主张乡村教育走城市化道路，教学内容、教学方式、教学方法都向城市学校看齐；另一派认为乡村教育应充分利用我国传统政治资源、经济资源和文化资源为乡村发展服务。这是晏阳初、梁漱溟等的主张。新中国成立后，国家制定了统一的教育方针，在办学指导思想、课程设置、教学内容等方面，城市学校与农村学校实现了基本的统一。

在当今除了少数学者从文化角度批评现代农村教育对固有的乡村文化的破坏之外，大多数学者对农村教育为工业化、城市化和农村现代化服务的观点都抱持赞同的态度。但方向的确定不等于道路的畅通，进入 21 世纪后，我

国高等教育实现了大众化,许多地区提出了普及高中阶段教育的发展目标。教育培养了大批各级各类的人才,但许多农家子女接受完了高中教育后,在城市很难找到他们满意的工作岗位,农村又没有为他们提供发挥知识才干的足够空间。我国农村教育处于从来没有过的两难境地,农村教育工作者也遇到了前所未有的疑惑。农村教育虽然有很多不足,但它为改革开放后,我国建立外向型经济提供了丰富的、质量较高的劳动力资源,这是我国超过其他邻国,大量吸引外资的基本条件。进入21世纪后,城乡教育一体化、基础教育发展均衡化上升为国家层面的教育发展方向,城乡教育之间的差距在逐步缩小,对于农村教育“如何办”形成了基本的共识。

3. 从体制转轨的角度探求当前农村教育问题产生的原因

我国有世界上最大规模的教育体系,同样有世界上最大规模的农村教育体系。我国不同于发达国家,基本实现了城乡教育一体化,也不同于印度,过于重视发展高等教育,培养了大量的高科技人才,农村却存在着大量的青少年文盲。我国农村教育取得了巨大的成就,又存在着众多的问题,这些问题来自两个方面:一方面是任何国家在发展农村教育过程中都或早或晚必然会遇到的问题;另一方面,则是在中国特殊国情下即体制转轨过程中出现的特殊性问题。

农村教育的问题表现在多个方面,比较突出的问题有:

第一,区域教育差异问题。发达地区与欠发达地区教育的差异巨大,这全方位体现在教育的硬件和软件两个方面。

第二,城乡教育经费的差异。研究证明我国省域内教育的差异大于省际教育的差异,在每一个省会城市都有设施非常现代化的重点中小学,而在各个省区的边远贫困的农村,则随处可见设备简陋的农村学校。

第三,农村教育师资问题。农村基础教育学龄人口的急剧下降,新课程改革的迅速推进,现代化教育手段的逐步使用,使农村师资队伍问题日益明显。在数量上,除少数老少边穷地区外,农村师资队伍超编现象普遍存在,年纪偏大教师明显偏多。在结构上,教师总量超编,合格教师不足,特别是音、体、美、外、计算机教师缺乏。农村教育师资的一个严重问题是,高水平教师大量流失,它直接挫伤了农村中小学校长培养优秀青年教师的热情。我国目前实行的特岗教师计划和大学生支教活动,只能暂时缓解农村师资问题,而不能从根本上解决这一问题。

第四,农村学校布局调整问题。进行农村学校布局调整的原因是多方面的,主要有农村中小学学龄人口的迅速减少、农民对于农村教育教学水平提

高的渴望和政府意图提高教育财政经费投入的使用效率等。农村学校布局调整在平原、半山区地区取得了比较明显的效果，但在山区、边远的人口稀少地区也产生了一些必须解决的问题，如一刀切地消灭教学点、学校上学半径过大。这给山区的低年级学生上学带来了困难。寄宿制学校也有许多问题需要研究，小学低年级学生因寄宿失去了大部分与父母相处的时间，学校教育失去了家庭教育的有力支持。我国贫困人口多集中于老少边穷地区，寄宿制学校的费用增加了这些地区农民的负担。

第五，留守儿童问题。留守儿童的问题与农民工子女的问题一样已长期存在，相比较而言，农民工子女教育问题因发生在城市，易被新闻媒体所捕捉，容易被社会所关注。留守儿童教育问题，除了极端的悲惨事件因网络迅速传播引起社会的注意外，普遍受到主流社会的忽视。实际上，留守儿童教育问题的严重性和解决的复杂性并不亚于甚至超过农民工子女教育问题。如果留守儿童教育问题长期被政府和社会所忽视，这一代留守儿童很有可能产生亲情冷漠、规则意识缺失、对社会主流意识疏远等问题，这将使他们既没有其祖辈、父辈所具有的淳朴、吃苦耐劳的优点，又没有城市儿童知识面广、视野广阔、接受新事物能力强的优点。这有可能带来一系列社会问题。

4. 依靠制度创新解决农村教育问题

中国农村教育问题的解决，其根本出路在于加快工业化、城市化和农村现代化的进程，建立现代公共教育财政制度，建立社会公众参与教育决策的民主机制。以教育公平为教育政策的基本目标，切实推行基础教育均衡化，实现城乡教育一体化，而完成以上任务只能靠制度创新。

教育推进社会的发展的主要途径，是适应社会的不断变化，培养出社会需要的人才。教育制度通常滞后于社会变革，教育制度变革的前提与基础是政治体制、经济体制、社会体制的变革。依靠教育部门自身或者农村自身都不能解决我国农村教育问题，要在农村教育之外解决农村教育问题，这就需要体制改革与创新。

第一，消除城乡分离的户籍制度，使农民享有真正的迁移权利。实现这一目标的前提是消除我国城乡二元经济结构，缩短实现这一目标的时间。任何中华人民共和国公民只要在某一地区工作并纳税，其子女就应享有与当地居民同等的教育权利和机会。

第二，建立以中央财政及省级财政为主的农村教育体制。我国中西部大多数县级财政的基本功能是维持财政供养人员的开支，教育开支成为县级财

政的最大支出项目。在现有分税制的体制下靠县级财政提高农村教育的质量、农村教师的待遇以及农村教育现代化水平是做不到的，县级财政通常只能维持农村教育的正常运转。

第三，应建立基础教育阶段学校办学基准制度。发达国家实现城乡教育一体化的一个基本经验是建立教育基准制度，对学校办学的基本条件、师资、实验室、体育运动场、图书资料、教师待遇等都有基本要求。这一基础教育基准制度能够缩小城乡教育之间的差距，发展中国家基础教育存在的共同问题就是城市与农村学校之间的差距巨大。我国这一情况更为特殊，基准制度的建立一方面可以提高农村学校办学条件，另一方面也可以抑制城市学校“贵族化”的倾向。教育公平的前提是公立学校设施的条件标准统一化。

第四，以省为单位实现教师待遇均等化。解决贫穷落后地区师资队伍问题的出路是实行教师流动制度和工资待遇均等化。首先要实现以县为单位的教师流动和校长换岗制度；其次要以省为单位实现基础教育教师同一职级工资待遇的均等化；最后要为在农村和边远落后地区工作的教师提供津贴。为此，需要中央政府和省级政府制定科学合理的教育财政转移支付制度。

第五，推进教师人事制度改革。建立不合格教师的退出机制、全国统一的教师资格证制度，废除目前实行的师范专业毕业生自然拥有教师资格证的规定，所有新进入教师行列的人员都必须通过国家统一组织的教师资格考试，真正提高教师的专业水平。

第六，科学预测不同地区的工业化和城市化的发展速度。根据人口结构的变化趋势预测合理地农村教育资源配置进行规划，认真分析目前农村教育城镇化的正负面影响，合理推进农村中小学布局调整。

解决农村教育问题的关键不在于提出宏伟的规划，而在于面对农村教育发生的问题进行深入的研究，提出具体的解决方法。世界农村教育发展的整体趋势和各国在解决农村教育问题中的经验教训是需要我们认真研究的。经济全球化、工业化、城市化、社会民主化这些社会发展的共同趋势决定了我国农村教育不可能摆脱世界农村教育发展的基本道路，不加选择地照搬发达国家的做法是不可行的。违背教育公平、教育民主的原则，不主动对我国现有的农村教育制度进行改革显然不利于国家的根本利益。因此，要以教育公平为基本原则，以城乡教育一体化、城乡教育发展均衡化为目标，以制度创新为途径从根本上解决我国农村教育问题。

三 抓住机遇建立公共型农村教育财政体制

教育公平是社会公平的基石，为了实现教育公平，多数发达国家农村教育都经历了由基层政府承担主要财政责任到由中央政府主要承担或由中央政府和省级政府共同承担主要财政责任的过程。当前，在世界上人口最多的几个发展中国家里，多数国家都是由中央和省级政府共同承担农村教育的主要财政责任。实现社会公平，保证每一位社会成员都具有平等的受教育权利，在我国社会已形成共识，我们应借鉴世界发达国家发展农村教育的经验，由中央政府和省级政府承担主要财政责任。创造条件，缩小以至最后消除城乡教育差距，促进农村社会的全面发展。

为了更好地解决农村教育财政问题，要进行制度创新，重构农村教育财政体制，为此，应采取以下措施：确定中央和省级财政在农村教育财政中的主体地位；建立科学合理的农村教育财政转移支付制度；制定国家基础教育阶段学校办学基准；建立和完善农村教育经费法律法规体系，以实现农村教育财政的制度化 and 规范化；完善农村教育经费监督机制；建立农村教育财政预算制度。只有这样，才能有效地解决我国农村教育经费问题，实现社会的公平正义，完成构建和谐建设和建设社会主义新农村这一伟大的历史性任务。

历史给中国解决农村问题的有利机遇不多了，利益的多元化、新一代农民平等意识的增强、农村复杂的社会问题，使农村改革进入了深水区 and 攻坚阶段。受教育权是人类的基本人权，平等的受教育权利更是 21 世纪人类的基本权利。这些权利是要有公正的教育财政体制来保证的，国家应当利用目前的有利时期，重构公共型农村教育财政体制，实现城乡基础教育均衡发展，从制度上保障教育公平。