

# 澳大利亚联邦政府与州、领地政府 幼儿教育与保育合作问题研究

赵 强

(泰山学院 教师教育学院, 山东 泰安 271000)

**摘 要:**近年来,澳大利亚联邦政府与州、领地政府在幼儿教育与保育领域进行了广泛合作。合作的驱动因素主要有:在该领域,双方的角色与职责多有重叠;纵向财政不平衡,导致州与领地政府对联邦政府产生财政依赖;幼儿教育与保育具有全国重要性。合作主要在学前教育普遍入学、质量管控、土著儿童发展和师资队伍建设和方面展开。合作取得了较好的成效,但同时也面临着若干挑战,如高度纵向财政不平衡带来负面效应、政府的财政压力较大以及绩效公共问责受到掣肘等。澳大利亚联邦政府与州、领地政府在幼儿教育与保育方面的合作为我国的学前教育工作提供了若干启示,包括:加强中央政府和地方政府的学前教育合作、明确双方的角色与职责、合理安排中央政府与地方政府间的财政关系。

**关键词:**幼儿教育与保育;各级政府间合作;学前教育;澳大利亚

**中图分类号:**G611.2 **文献标识码:**A **文章编号:**2095-8129(2017)06-0102-09

高质量的幼儿教育与保育对于儿童、家庭和整个社会来说意义重大,它有助于改善儿童在学校教育中的学业表现,提升儿童利用未来教育机会的能力,促进父母参与劳动力市场,进而推动整个国家的社会经济发展。近年来,为了实现对幼儿教育与保育的有效治理,澳大利亚联邦政府与州、领地政府在该领域进行了较为深入和广泛的合作。合作取得了较好的成效,但同时也面临着若干挑战。当前,我国学前教育事业取得了较大的进步,但仍面临着许多困难,需要中央政府和地方政府加强合作。澳大利亚作为一个幼儿教育与保育先进国家,其联邦政府与州、领地政府在该领域的合作值得探究。

## 一、澳大利亚联邦政府与州、领地政府幼儿教育与保育合作的动因

澳大利亚联邦政府与州、领地政府在幼儿教育与保育领域的合作源于若干因素的驱动,这些因素主要包括:联邦政府在该领域越来越多的介入,导致两个层级政府的角色与职责出现较多交叉;纵向财政不平衡致使州和领地政府对联邦政府产生财政依赖;幼儿教育与保育具有全国重要性。

### (一)联邦政府与州、领地政府在幼儿教育与保育领域责任重叠较多

作为一个联邦制国家,澳大利亚联邦政府和州政府的权限划分由联邦宪法明文规定。联邦宪法第51条授予了联邦议会一些特定而有限的立法权,除了少数领域,如外交和国防等,联邦宪法没有限制州政府在任何领域内颁布法律的权力。一个多世纪以来,尽管联邦制在澳大利亚运行良好,促进了国家的稳定和经济的繁荣,但是其潜能却没能充分实现。一个主要原因是,随着时间的推移,联邦政府逐渐在更多的政府活动领域发挥职能,而其中有许多领域传统上属于州和领地政府的责任领域,从而导致双方的责任出现较多交叉与重叠。幼儿教育与保育就属于这样一个领域。在

澳大利亚联邦成立后的很长一段时间内,幼儿教育与服务提供很大程度上依赖于私人行为。20 世纪 60、70 年代,州政府开始参与提供学前教育(preschool)。联邦政府在该领域的实质性介入始于《儿童保育法 1972》(Child Care Act 1972)的颁布。传统上,联邦政府介入该领域的主要目的是通过补贴儿童保育学费促进幼儿父母参与劳动力市场,而州与领地政府的责任则是对幼儿教育与服务进行监管及提供学前教育服务。但随着时间的推移,两个层级的政府在幼儿教育与服务领域的责任界限变得越来越模糊,职责交叉与重叠比较明显。职责交叉与重叠不仅会增加政府的成本,影响政府的效率,而且还会导致公众不清楚到底谁最终应对幼儿教育与服务负责。因此,联邦政府与州、领地政府在幼儿教育与服务领域开展合作非常必要。

## (二)纵向财政不平衡导致州与领地政府对联邦政府形成财政依赖

当前,所有的联邦制国家都存在一定程度的纵向财政不平衡(vertical fiscal imbalance)。所谓“纵向财政不平衡”,是指中央政府的收入超过了其支出,而地方政府的收入却少于其支出,其结果就是中央政府通过转移支付的方式为地方政府提供财政资助。在澳大利亚,几乎从联邦成立以来,就存在明显的纵向财政不平衡,州和领地政府的收入不能满足其广泛的责任要求,而联邦政府的收入则超出了其支出需求。随着时间的推移,此种事权与财权不匹配的程度不断扩大,导致州和领地政府越来越依赖联邦政府的拨款来支撑其履行职责所必需的支出。2011 年的统计表明,澳大利亚的纵向财政不平衡显著高于德国、加拿大、美国、瑞士等联邦国家<sup>[1]26</sup>。2012—2013 财政年度,在澳大利亚总的税收收入中,联邦政府征收了 81.5%,州和领地政府征收了 15.1%,地方政府征收了剩下的 3.4%<sup>[1]28</sup>。在该财政年度,澳大利亚联邦政府对州和领地政府(包括地方政府)的拨款总额为 923 亿澳元,约占州和领地政府财政收入的 45%<sup>[1]27</sup>。这表明,澳大利亚联邦政府的拨款在州和领地政府的财政预算中已占到相当大的比例。具体到幼儿教育与服务领域,2014—2015 财政年度,在州与领地政府 15 亿澳元的支出中,来自联邦政府的转移支付达到 3.562 亿澳元<sup>[2]</sup>。纵向财政不平衡所产生的效应之一,就是州和领地政府对联邦政府形成财政依赖,进而促进了双方在幼儿教育与服务领域的合作。

## (三)幼儿教育与服务具有全国重要性

作为一种公共产品,幼儿教育与服务具有很强的外部性,它不仅会使儿童和家庭受益,而且会促进整个国家的经济发展。具体体现于:幼儿教育与服务在短期内通过增加幼儿父母的劳动力市场参与,在较长时期内通过使社会成员具有适应未来变革的技能,以及减少其对政府福利及就业服务的依赖,推动经济的进步。此外,幼儿教育与服务溢出效应还体现在:某个辖区高质量的幼儿教育与服务所带来的好处会因人口流动而外溢到其他辖区,以至于整个国家都可从中受益。当前,澳大利亚各级政府都已清楚地认识到,提供高质量的幼儿教育与服务具有全国重要性,符合整个国家的利益,而国家的利益往往需要各级政府的有效合作才能够充分实现。在幼儿教育与服务领域,联邦政府的介入有助于提高服务提供的效率,有利于实现全国性目标,还有助于解决因其作为一种公共产品而具有外部性所引致的州与领地政府投入不足的问题等。同时,各州与领地政府尤其是较小的辖区,也可从两个层级政府间的合作性政策、行动及投资中获得相应的好处。

# 二、澳大利亚联邦政府与州、领地政府幼儿教育与服务合作实践

为了确保能适应正在变化的经济与社会条件,提供更好的公共服务,以及打造一个具有更高生产力和竞争力的经济体,澳大利亚联邦政府和州、领地政府已进行了若干尝试,建立相应的制度架构,促进合作。其中,于 1992 年成立的澳大利亚政府委员会(Council of Australian Governments, COAG)是不同层次政府间一项最重要的组织创新。COAG 的成员包括澳大利亚总理、州总理及领地首席部长、澳大利亚地方政府协会主席。作为最高层次的政府间合作组织,COAG 为发起、设计、实施和监控具有全国重要性的、需要各级政府合作的政策改革提供了一个关键性的全国性平台。通过 COAG,联邦政府和州、领地政府已经在推动关键政策领域的改革方面进行合作达成了一致。从 2007 年 12 月起,COAG 便着手启动一个重要的全国性改革议程,即“COAG 改革议程”

(COAG Reform Agenda),以促进全体澳大利亚人民的福祉。在 2008 年 3 月份举行的会议上,各级政府都对这个综合性的微观经济改革议程做出了具有历史意义的承诺,并首次表示了对幼儿教育、中小学教育、职业教育等进行重大的、持续性改革的支持。2008 年 11 月,COAG 同意签订《联邦财政关系政府间协议》(Intergovernmental Agreement on Federal Financial Relations,IGAFFR)。IGAFFR 旨在通过减少联邦政府与州、领地政府间财政关系的复杂性,提升服务提供的灵活性,并加强公共问责,促进合作联邦制(cooperative federalism)的良好运行。IGAFFR 的签订意义重大,它为联邦财政关系建立了一个新的框架,标志着几十年来联邦政府与州、领地政府关系中最重要的一次转变。基于 IGAFFR,联邦政府与州、领地政府在教育、健康、技能、残障人服务、住房、土著人事务等领域签订了一系列全国性协议及全国伙伴关系协议,设定了双方认可的结果、目标及绩效报告要求。根据 IGAFFR,联邦政府承诺为州和领地政府在服务提供方面提供持续的财政支持。在新的联邦财政框架下,联邦政府为州和领地政府提供的转移支付包括全国特定目的支付(national specific purpose payments)、全国伙伴关系支付(national partnership payments)和一般性收入援助 3 个类型。其中,“全国伙伴关系支付”用于支持特定的服务产出或项目,旨在促进改革或奖励那些开展具有全国性意义的改革的州与领地政府。新的联邦财政框架为政策制定和服务提供方面的政府纵向合作,以及推动实施具有全国重要性的经济与社会改革提供了坚实基础。在幼儿教育及保育领域,联邦政府与州、领地政府通过 COAG 这个平台,按照 IGAFFR,主要在学前教育普遍入学、质量管控、土著儿童发展、师资队伍建设等 4 个方面开展了合作。

### (一)学前教育普遍入学合作

在澳大利亚,幼儿教育及保育服务主要包括全日托(long day care)、家庭日托(family day care)、学前教育(preschool)、校外保育(outside school hours care)、居家保育(in-home care)、临时保育(occasional care)等几种类型。学前教育指的是在正式学校教育开始的前一年,由具有学位资质的幼儿教师为儿童提供的结构化的早期学习项目。2008 年 11 月,联邦政府和州、领地政府签署了《幼儿教育全国伙伴关系协议》(National Partnership Agreement on Early Childhood Education,NPAECE)。通过 NPAECE,两个层级的政府共同承诺,确保截至 2013 年 6 月,所有儿童都能够在全日制学校教育开启的前一年,接受每周 15 小时每年 40 周,由具有四年制本科学位的幼儿教师根据《早期学习全国框架》(National Early Years Learning Framework,NEYLF)提供的学前教育。NPAECE 的签订标志着联邦政府与州、领地政府采取共同行动,通过提供普遍入学机会增加和整合儿童服务的开始,同时也是在幼儿发展领域进行更加广泛的改革而迈出的第一步。2013 年 7 月,联邦政府和州、领地政府签署了新的《学前教育普遍入学全国伙伴关系协议》(National Partnership Agreement on Universal Access to Early Childhood Education,NPUAECE)。两个层级的政府承诺,继续确保所有儿童,尤其是易受伤害和处境不利的儿童,在开始全日制学校教育的前一年,接受由幼儿教师提供的 600 小时的学前教育。幼儿教师需满足《全国幼儿教育及保育质量框架》(National Quality Framework for Early Childhood Education and Care,NQF)提出的资质要求。此后,联邦政府与州、领地政府又签署了两个 NPUAECE。

根据 NPECE,联邦政府负责与州和领地政府合作实施普遍入学双边协议项目,为州和领地政府实现普遍入学目标提供财政援助,承担提供新的经联邦政府批准的幼儿保育学位的费用,领导制定土著儿童普遍入学战略等。州与领地政府的职责则主要为:贯彻双边协议以实现普遍入学目标;在学前教育的提供上,至少保持目前的角色和努力程度不变;与各类幼儿教育及保育提供者开展合作;制定特定的战略,以在土著地区包括偏远地区为适龄儿童提供普遍入学机会。双方共同的角色和责任包括:进行合作以提供普遍入学机会并建立用于绩效测评的数据,排除幼儿接受学前教育的各种障碍,与各类服务提供者合作并促进各方合作关系,建立简化的质量管控体系,制定全国性师资战略及后续的行动计划等。

NPECE 建立在联邦政府为州和领地政府提供资助性拨款和双方共同出资的基础之上。在 2008—2009 财政年度至 2012—2013 财政年度内,联邦政府为州和领地政府共提供了 9.55 亿澳元;

由于对提供学前教育负有主要责任,州和领地政府共投入了约 43 亿澳元<sup>[3]</sup>。根据最近的一个 NPUAECE,联邦政府承诺,除了为州和领地政府提供 8.4 亿澳元的财政转移支付外,还将单独支出 0.03 亿澳元用于建立全国儿童数据<sup>[4]</sup>。为激励州和领地政府确保普遍入学目标的实现,NPUAECE 规定,将根据各州和领地政府完成相应的绩效基准和绩效里程碑的情况,按比例拨付资助资金。

联邦政府与州、领地政府在学前教育普遍入学方面的合作取得了较为明显的成效。2013 年与 2008 年相比,适龄儿童的学前教育入学率有了较大提升,具体情况见表 1。由表 1 可知,在每周接受至少 1 小时的学前教育方面,除新南威尔士州没有取得进展外,其他各州和领地均取得了明显成效,其中昆士兰州的进步最为突出。在每周接受至少 15 小时的学前教育方面,除了西澳大利亚州因数据缺失无法比较外,其余各州与领地均取得了长足的进步。

表 1 2008 与 2013 年适龄儿童接受学前教育状况比较

|       | 2008 年                   |                          | 2013 年                   |                          |
|-------|--------------------------|--------------------------|--------------------------|--------------------------|
|       | 每周接受至少 1 小时<br>学前教育比例(%) | 每周接受至少 15<br>小时学前教育比例(%) | 每周接受至少 1 小时<br>学前教育比例(%) | 每周接受至少 15<br>小时学前教育比例(%) |
| 首都领地  | 94                       | 14                       | 100                      | 93                       |
| 新南威尔士 | 82                       | 29                       | 82                       | 59                       |
| 北部领地  | 84                       | 0                        | 97                       | 93                       |
| 昆士兰   | 29                       | 0                        | 100                      | 95                       |
| 南澳大利亚 | 87                       | 0                        | 100                      | 87                       |
| 塔斯马尼亚 | 97                       | 6                        | 100                      | 97                       |
| 维多利亚  | 96                       | 7                        | 100                      | 83                       |
| 西澳大利亚 | 95                       | 未知                       | 100                      | 97                       |

资料来源:Deloitte Access Economics. Review of the National Partnership Agreement on Universal Access to Early Childhood Education(2014)。

(二)幼儿教育与保育质量管控合作

2009 年 7 月 2 日,COAG 批准了澳大利亚有史以来第一个儿童发展全国战略,即《投资幼年:一个儿童发展全国战略》(Investing in the Early Years—A National Early Childhood Development Strategy)。根据该战略,联邦政府和州、领地政府将共同努力,确保到 2020 年,所有儿童都拥有生命中的最佳开端,从而为自己和整个国家创造一个更加美好的未来。作为实现该战略愿景的重要举措,联邦政府和州、领地政府于是年 12 月 7 日签署了《幼儿教育与保育全国质量议程全国伙伴关系协议》(National Partnership Agreement on the National Quality Agenda for Early Childhood Education and Care,NPAQA)。NPAQA 的主要目标包括:建立一个经过整合的、统一的全国系统,推动持续的质量改进,改善儿童的教育与发展结果,提升服务管控的效率和成本效益,降低服务提供者的管控负担,以及促进大众对服务质量信息的获取及了解等。根据 NPAQA,联邦政府和州、领地政府将一起努力,构建一个共同管理的、统一的 NQF(《全国幼儿教育与保育质量框架》),以代替当前在各州和领地实行的独立的质量认证和保障程序。NQF 包括 4 个关键组成部分:(1)全国性立法框架;(2)新的全国性机构,即澳大利亚幼儿教育与保育质量保障局(Australian Children’s Education and Care Quality Authority,ACECQA);(3)覆盖 7 个领域的《国家质量标准》(National Quality Standard,NQS);(4)用以补充 NQS 的全国质量等级与评价体系。2016 年 5 月,联邦政府和州、领地政府又签署了一个新的 NPAQA。

在新的 NPAQA 中,联邦政府的职责主要包括:支持幼儿教育与保育服务提供,监控和评估协议规定的绩效,为州和领地政府提供资助以确保协议的实施。州和领地政府的职责主要为:与全国性机构共同负责 NQF 的实施,确保 NQF 在各辖区的实施与其他的儿童发展计划和政策相协调及一致。双方共同的职责为:推动并支持 NQF 的实施,为 NQS、质量等级评价系统及管控系统提供支持,指导、资助和支持全国性机构及州与领地负责 NQF 的机构的工作,监测与评估《幼儿教育与保育全国质量议程》(National Quality Agenda for Early Childhood Education and Care,NQA)的效

果及影响等。

NPAQA 建立在联邦政府和州、领地政府共同出资的基础上,两者分别负担 NQA 约 40% 和 60% 的费用。在此项目上,2010—2011 财政年度至 2013—2014 财政年度,联邦政府共拨付给各州和领地政府 0.6 127 亿澳元的资助资金<sup>[5]</sup>。根据新的 NPAQA,联邦政府除为各州和领地政府提供约 0.61 056 亿澳元的财政转移支付外,为确保 ACECQA 的正常运行,另将单独支出 0.1 725 亿澳元作为州和领地政府的配套资金<sup>[6]</sup>。此外,联邦政府将根据各州和领地政府完成协议规定的绩效基准及绩效里程碑的情况,按比例拨付资助资金。

除西澳大利亚州以外,其余各州和领地均于 2012 年 1 月 1 日开始实施 NQF。前者也于该年 8 月 1 日开始实施 NQF。作为影响澳大利亚幼儿教育及保育行业发展最主要的管控制度安排,NQF 为大部分全日托、家庭日托、学前教育及校外保育服务设定了最低的标准,并建立了一个评价体系。目前,对 NQF 的管理涉及 3 个全国性机构和 8 个州与领地机构。全国性机构分别是澳大利亚教育委员会(Australian Education Council,AEC),澳大利亚教育、幼儿发展和青年事务高级官员委员会(Australian Education, Early Childhood Development and Youth Affairs Senior Officials Committee,AEEYSOC)和澳大利亚幼儿教育及保育质量保障局(ACECQA)。教育委员会和 AEEYSOC 是 COAG 的附属机构,两者共同负责在全国层面上指导幼儿教育及保育战略及政策的制定。作为协调全国性幼儿教育及保育政策的一个机构,澳大利亚教育委员会的职责包括认可和协调 AEEYSOC 及 ACECQA 提出的完善 NQF 的相关建议。AEEYSOC 是一个由负责学校教育、幼儿教育及保育和青年事务的州、领地和联邦政府高级官员组成的团体,直接对教育委员会负责。ACECQA 在 NQF 的实施中发挥领导作用,包括为 NQF 的实施建立统一的、有效的程序,并向 AEEYSOC 汇报相关情况,但不直接管理幼儿教育及保育机构。州与领地的相关机构则负责在各自的辖区内管理 NQF 和监控其实施,其职责包括批准服务机构、服务类型和合格的监督者,评价服务质量并给出等级,监督和强制服务机构执行规定,批准服务机构的豁免申请,进行首轮评价等。

鉴于对第一个 NPAQA 的评估目前仍在进行当中,对联邦政府和州、领地政府的合作成效尚无法进行全面的衡量。但是已有的初步调查表明,NQF 得到了广大幼儿教育及保育利益相关者的积极评价。沃尔克研究咨询公司(Woolcott Research)的报告表明,多数利益相关者认为 NQF 的实施提升了整个行业的服务质量,来自本行业的相关人员认为 NQF 提高了师资队伍的专业化水平<sup>[7]</sup>。此外,生产力委员会(Productivity Commission)的报告显示,NQF 通过减少职责重叠,降低了幼儿教育及保育服务提供者的一些管理负担<sup>[8]</sup>。

### (三)土著儿童发展合作

土著儿童是澳大利亚最容易受到伤害的儿童群体,在过去很长一段时期内他们和非土著儿童在发展结果上存在较大的差距。为了缩小这一差距,COAG 于 2008 年确定了如下重要目标:(1)在 10 年内 5 岁以下土著儿童的死亡率降低一半;(2)在 10 年内土著儿童在读、写和算等方面与非土著儿童的差距降低一半;(3)在 5 年内所有偏远地区的 4 岁土著儿童都能够接受学前教育<sup>[9]2</sup>。在实现学前教育普遍入学方面,联邦政府和州、领地政府主要通过 NPECE、NP UAECE 等进行合作。因前文对此已有分析,此处不再赘述。2009 年 7 月,联邦政府和州、领地政府签署了《土著儿童发展全国伙伴关系协议》(National Partnership Agreement on Indigenous Early Childhood Development,NPAIECD)。0~3 岁土著儿童是该协议关注的重点。借助 NPAIECD,两个层级的政府将一起努力,通过解决土著儿童目前面临的主要不利条件,改善他们的发展结果。NPAIECD 的目标主要有 3 个:(1)改善土著儿童的发展结果及实现 COAG 希望达成的相关目标;(2)持续改善孕期和产期土著妇女及婴儿的健康状况;(3)促进土著家庭对所需儿童服务的利用,以实现儿童发展最优化。NPAIECD 计划在全国范围内,建立至少 35 个整合性儿童和家庭中心(Children and Family Center),其中有 20 个位于都市周边或偏远地区,15 个位于城市<sup>[9]6</sup>。鉴于儿童和家庭中心能够提供包括产前服务、儿童与母亲健康服务、育儿与家庭支持服务和幼儿教育及保育服务等在内的整合性服务,因此它有助于满足之前因种种不便而放弃使用儿童服务的土著家庭的需要。

为实现协议的目标及承诺,联邦政府负责为州和领地政府提供经济或实物资助,并根据情况与州和领地政府协商协议的实施,同时参与制定实施计划。各州和领地政府则负责按照协议要求提供经济或实物资助,制定并落实实施计划。双方共同的职责主要包括:通过 COAG 进行合作,确保贯彻和落实该协议及其实施计划;在全国层面和地方层面上评价协议的结果;对双方达成的实施计划进行年度评价;提供充分的数据以对协议结果进行评价。NPAIECD 采取联邦政府对州和领地政府提供资助资金及双方共同投资的方式实施。根据协议,联邦政府为州和领地政府共提供 3.9 962 亿澳元的财政转移支付<sup>[9]12-13</sup>。其中,2.9 262 亿澳元用于建立儿童和家庭中心,1.07 亿澳元用于提高土著妇女对产前护理、孕前健康及未成年少女对性与生殖健康等服务的利用。为增加土著家庭使用儿童与母亲健康服务的机会,联邦政府另外单独支出 0.9 亿澳元,州和领地政府单独支出 0.75 亿澳元<sup>[9]13-14</sup>。

在土著儿童发展的某些指标上,两个层级政府的合作取得了一定的成效。如 2013 年 6 月份,共有 35 个根据 NPAIECD 而建立的儿童和家庭中心在为当地社区提供服务<sup>[10]xi</sup>。这些机构提供的服务非常广泛,其中:所有的儿童和家庭中心都提供了育儿与家庭支持、儿童支持活动及社区活动;3/4 的儿童和家庭中心提供了至少 7 种服务;约 2/3 的儿童和家庭中心提供了幼儿保育、正式的学前教育、儿童支持和母亲健康等全部服务<sup>[10]xi</sup>。土著和托雷斯海峡岛民孕期妇女在妊娠初期接受健康检查的比例从 2007 年的 60% 增加到 2013 年的 66%<sup>[10]xi</sup>。不过,在土著儿童发展的另一些指标上,两个层级政府的合作成效目前还不明显。

#### (四) 幼儿教育及保育师资队伍建设合作

对于提供高质量的幼儿教育及保育服务以及实现儿童最好的发展结果来说,一支数量充足、技能高强的师资队伍是至关重要的。然而长期以来,澳大利亚合格的幼儿教育及保育从业者匮乏,从而影响了该行业提供优质服务的能力。为打造一支具有高学历和高素质的师资队伍,为儿童的健康与教育发展提供一个坚实的基础,2008 年 12 月,澳大利亚联邦政府和州、领地政府签署了《幼儿保育学历 TAFE 学费免除全国伙伴关系协议》(National Partnership Agreement on TAFE Fee Waivers for Childcare Qualifications)。根据该协议,TAFE 学院和其他提供职业教育与培训的非政府教育机构,不再向那些注册学习专科及高级专科学历层次幼儿保育课程的学生收取学费(即州和领地政府征收的必须缴纳的课程管理费用)。

该协议规定,联邦政府负责为州和领地政府提供资助拨款,以补偿后者放弃的课程管理费用收入,以及增加合格的、免费的幼儿保育培训学位。州和领地政府的职责则主要是确保学费免除得以实施,并与联邦政府一道努力,增加合格的、免费的幼儿保育培训学位。基于该协议,联邦政府在 2009 年为各州和领地政府共拨付 0.084 48 亿澳元资助资金<sup>[11]</sup>。2009 年 12 月,两个层级的政府又签署了一个《幼儿保育学历 TAFE 学费免除全国伙伴关系协议》。新协议计划每年资助 8 000 名学生,包括在职的儿童保育人员,获得儿童服务领域的职业教育与培训学历<sup>[12]</sup>,其总的资助额度预计为 1.15 亿澳元<sup>[13]</sup>。根据以上两个协议,联邦政府每年实际上为超过 14 000 名学生提供了资助<sup>[14]</sup>。相关统计表明,从 2010 到 2013 年,与儿童直接打交道的有报酬的幼儿教育及保育人员的最高学历提升明显,其中拥有本科及更高学历人员的比例从 14.0% 上升到 16.0%,拥有专科或高级专科层次学历人员的比例从 24.6% 上升到 28.4%<sup>[15]</sup>。

在幼儿教育及保育师资队伍建设方面,联邦政府与州、领地政府除共同努力提升从业者的学历层次外,还合作开展了全国幼儿教育及保育师资统计工作(national early childhood education and care workforce census),并分别于 2010 年和 2013 年发布了统计报告。这些统计数据有助于政策制定者更好地理解提供高质量幼儿教育及保育面临的挑战,评价师资队伍满足未来需要的能力,制定支持儿童发展的相关战略。

### 三、澳大利亚联邦政府与州、领地政府幼儿教育及保育合作面临的挑战

尽管澳大利亚联邦政府与州、领地政府幼儿教育及保育合作取得了较好的成效,但是更深入的

合作却面临着若干挑战。这些挑战主要体现在如下三个方面：

### （一）高度纵向财政不平衡会导致若干负面效应

尽管纵向财政不平衡会带来一定的好处，如给中央政府提供了平衡地方政府财政的机会，以便于在全国范围内，地方政府有相应的财政能力提供相近水平的服务。但是，澳大利亚的纵向财政不平衡程度非常高，而高度纵向财政不平衡则会产生若干负面效应<sup>[1]27</sup>。其一，它会给联邦政府提供进入传统上属于州和领地政府责任领域的机会；其二，它会导致公众，有时候甚至是州和领地政府本身，产生这样一种期望——联邦政府会填补许多缺口，包括属于州与领地政府责任领域的财政及政策缺口；其三，它会在一定程度上减轻州和领地政府依赖自身税收来源的压力，从而使其过度地依赖联邦政府的拨款，而这些拨款随时会因为后者不断变化的财政重心而减少。此外，在高度纵向财政不平衡的情况下，合作联邦制有可能会演变成强迫联邦制（coercive federalism）<sup>[16]28</sup>。当联邦政府经常使用其财政权力要求州和领地政府贯彻某些政策的时候，这种情况就可能会发生。当前，高度纵向财政不平衡已给了联邦政府相当大的财政能力以这种方式影响州和领地政府的行为，当联邦政府由于担心州和领地政府在某些政策领域内不能取得进展或有所反应时，就可能使用其强大的财政权力。

### （二）澳大利亚政府面临持续的财政压力

财政可持续性联邦政府和州、领地政府在幼儿教育及保育领域进行有效合作的经济基础，然而目前，双方均面临着较大的财政压力。自2008年全球爆发金融危机以来，联邦政府就一直处于财政赤字状态，净负债占GDP的比例从2005—2006财政年度的一0.5%迅速增长到2013—2014财政年度的12.5%，预计到2018—2019财政年度，才能实现预算平衡<sup>[16]24</sup>。与此同时，州和领地政府也深陷负债泥淖。各州和领地政府总的净负债占GDP的比例从2005—2006财政年度的一3.1%上升到2013—2014财政年度的3.8%，直到2016—2017财政年度才能实现财政结余<sup>[16]24</sup>。在未来10年，随着人口老龄化趋势加快，两级政府面临的财政压力预计将不断增大。人口趋势的此种变化将对经济增长和人均收入产生重要影响，进而会降低税基的增长率。与此同时，它还会增加政府在养老金、老年护理及健康等方面的开支压力。除非政府准备考虑增加税基或让那些有能力的个体承担更多的支出责任，否则，财政压力会迫使两级政府不断增加财政赤字以满足开支需要。随着时间的推移，这将导致财政状况的不断恶化。在此种情形下，幼儿教育及保育将面临与其他同样需要政府财政支持的领域的激烈竞争。

### （三）绩效问责制应有效能受到影响

运行良好的公共问责机制能确保公众针对服务提供和结果实现的质量与效率，对适当层级的政府进行问责。当前，澳大利亚联邦政府与州、领地政府在幼儿教育及保育领域角色与职责的划分，遵循的一个重要原则就是对产出绩效实行公共问责。2009年的《联邦财政关系政府间协议》要求绩效报告关注高水平结果的实现，以借此改善绩效公共问责的效能。然而，主要受以下因素的影响，公众无法有效对政府的绩效进行问责。（1）“全国伙伴关系协议”对结果高度关注。由于强调对结果的高度关注，联邦政府实际上扮演着运用其财政能力，基于绩效状况对州和领地政府进行奖励或惩罚的角色，导致州和领地政府只对联邦政府而不是辖区的选民负责。（2）对结果的衡量缺少足够且适当的数据支撑。具体表现在两个方面：其一是所收集的数据质量不稳定，且大致相同活动领域的数据在不同辖区间缺乏可比性，如有报告指出，评价NPAIECD面临的关键挑战就是在可用数据上存在一些局限<sup>[10]xiii</sup>；其二是许多变化需经过一段较长的时间才能显现出来，如NPAIECD的许多绩效指标反映的是长期的目标，如果没有时间序列数据，在协议期内就可能难以监测到显著的改变。以上情况的存在对政府的绩效报告（performance reporting）产生了不利影响。（3）存在归因难题。即：人们难以确定，一个特定的政策或项目是否对结果产生了可以量化的影响。在这种情形下，联邦政府就可能转向输入控制，或要求较为详细地报告相关政策或项目的产出情况，以使自己确信公共资金花在了具体目标的实现上。然而，这种做法会削弱对结果的关注，且会挫伤州和领地政府进行革新及持续改善服务提供的积极性。这显然与新的联邦财政安排的意图相悖。

## 四、澳大利亚联邦政府与州、领地政府幼儿教育及保育合作对我国的启示

当前,我国的学前教育发展虽然成绩斐然,但是仍然不能有效满足广大人民群众日益增长的需求,中央政府与地方政府形成合力,共同推动学前教育的又好又快发展将是未来一段时期的重要选择。澳大利亚联邦政府与州、领地政府在幼儿教育及保育领域的合作实践和经验给我们提供了若干启示。

### (一)加强中央政府与地方政府在学前教育领域的合作

澳大利亚联邦政府和州、领地政府借助 COAG 这个最高层次的政府间合作组织,近年来在幼儿教育及保育领域进行了广泛的合作。两个层级政府间的合作主要是基于若干全国伙伴关系协议而进行的,这些协议明确了双方的角色与职责,规定了财政支出、绩效报告、数据收集等相关事宜。总的来看,联邦政府与州、领地政府的合作较好地体现了平等、礼让、权力下放、权责明晰、绩效问责等原则。近年来,为推动学前教育事业快速发展,我国中央政府与地方政府也进行了一定程度的合作。譬如,在“学前教育三年行动计划(2011—2013 年)”中,中央政府安排专项奖补资金,支持地方政府扩大普惠性学前教育资源,完善幼儿资助制度,培训幼儿教师等。但由于尚未建立正式的合作机制,缺少全国性机构协调合作的相关问题,各级政府在学前教育领域中的角色与职责不明确,以及各级政府间财权与事权不统一等,中央和地方政府在学前教育领域的合作水平整体较低。为提升中央政府与地方政府学前教育合作水平,可考虑成立一个全国性机构,以协商解决合作中的有关问题,明确中央政府与地方政府的角色与职责,改革中央政府与地方政府间的财政关系。

### (二)清楚界定中央政府与地方政府在学前教育发展中的角色与职责

清晰界定不同层级政府的角色与职责,有利于公众对政府进行绩效问责,有利于改进公共服务供给的质量与效率。当前,在澳大利亚幼儿教育及保育领域,通过全国伙伴关系协议,联邦政府与州、领地政府各自及共同的角色与职责得到了清楚界定,从而为有效合作提供了必要条件。当然,就总体而言,在幼儿教育及保育政策制定、资助、质量管控及服务提供方面,两个层级政府的角色与职责仍存在一定程度的交叉与重叠。目前,在我国学前教育管理体制方面存在的一个突出问题,就是不同层级政府的角色与职责不明确<sup>[17]</sup>。具体而言,鉴于“地方负责,分级管理”的体制没有明确地、科学地划分不同层级政府具体的职责与权限,因此哪个层级的政府应承担主要职责,不同层级的政府应承担何种主要职责,以及不同层级政府间的权责配置等,并不明确。在这种情形下,公众就无法弄清楚,当学前教育出现问题时,哪个层级的政府应对其负责,当学前教育发展取得进展时,哪个层级的政府应得到奖励,从而严重影响了公众对政府进行绩效问责的有效性。因此,我国未来学前教育管理体制改革中,应把明确中央和地方政府的角色与职责作为重点。同时,在今后实施的全国性学前教育重大项目中,可考虑将不同层级政府的各自及共同的角色与职责通过双边协议的方式予以明确,以防止出现责任推诿现象。

### (三)合理安排中央政府与地方政府在学前教育发展中的财政关系

鉴于当前纵向财政不平衡较为突出,为弥补各州与领地政府的财政缺口,实现财政均等化,澳大利亚联邦政府为州和领地政府提供了大量的财政转移支付。科学、合理的财政转移支付制度的建立,较好地保障了不同层级政府间财权与事权的匹配。根据新的联邦财政框架,为推动幼儿教育及保育的健康发展,澳大利亚联邦政府通过相应的全国伙伴关系协议,为州和领地政府提供了大量的资助资金。目前,影响我国公共服务供给质量与效率的一个突出问题,是不同层级政府间的财权与事权不匹配,地方政府尤其是县乡级政府承担了过多的事权与支出责任,但缺少相应的财权与财力作保障<sup>[18]</sup>。在学前教育领域,各级政府间的财权与事权不匹配状况更甚。由于各级政府的角色与职责不明确,乡镇政府实际上成为了学前教育管理的责任主体<sup>[17]</sup>,而乡镇政府的财政能力又是各级政府中最弱的,从而导致学前教育事业的快速发展受到制约。为此,我国中央政府与地方政府在学前教育发展中的财政关系亟需进行改革,根据事权和财权相统一的原则,减少乡镇政府的事权责任,增加县级政府的事权责任,财政支出的重心上移至省和中央政府,合理划分中央和地方政府

的税收收入,进一步完善财政转移支付制度。

#### 参考文献:

- [1] Department of the Prime Minister and Cabinet. COAG and federal financial relations[R]. Canberra,2015.
- [2] Steering Committee for the Review of Government Service Provision. Report on government services 2016;Chapter 3[R]. Canberra,2016;5.
- [3] Deloitte Access Economics. Review of the national partnership agreement on universal access to early childhood education[R]. Sydney,2014;1.
- [4] Council of Australian Governments. National partnership agreement on universal access to early childhood education[Z]. Canberra, 2016;10.
- [5] Council of Australian Governments. National partnership agreement on the national quality agenda for early childhood education and care[Z]. Canberra,2009;14
- [6] Council of Australian Governments. National partnership agreement on the national quality agenda for early childhood education and care[Z]. Canberra,2016;10
- [7] Woolcott Research. Summary of findings from the 2014 national quality framework review consultation process[R].Sydney,2014;4.
- [8] Productivity Commission. Childcare and early childhood learning[R]. Canberra, 2014;250.
- [9] Council of Australian Governments. National partnership agreement on indigenous early childhood development[Z].Canberra, 2009.
- [10] Urbis. Evaluation of the national partnership agreement on indigenous early childhood development[R]. Sydney,2014.
- [11] Council of Australian Governments. National partnership agreement on TAFE fee waivers for childcare qualifications[Z].Canberra, 2008;6.
- [12] Council of Australian Governments. National partnership agreement on TAFE fee waivers for childcare qualifications[Z].Canberra,2009;3.
- [13] Productivity Commission. Early childhood development workforce[R]. Canberra,2011;37.
- [14] Department of Education. Removal of TAFE fees for diploma and advanced diploma child care courses[Z].Canberra,2013;1.
- [15] Productivity Commission. 2013 National childhood education and care workforce census [R]. Canberra,2014;40.
- [16] Department of the Prime Minister and Cabinet. A federation for our future[R]. Canberra, 2014.
- [17] 庞丽娟,范明丽.“省级统筹 以县为主”完善我国学前教育管理体制”[J]. 教育研究,2013(10):24-28.
- [18] 郭向军,宋立. 澳大利亚政府事权财权划分的经验与启示[J]. 宏观经济管理,2006(6):72-74.

## Cooperation between the Commonwealth and States and Territories in Early Childhood Education and Care in Australia

ZHAO Qiang

*(School of Teacher Education, Taishan University, Tai'an 271000, China)*

**Abstract:** The Commonwealth and states and territories cooperate extensively in early childhood education and care (ECEC) in Australia in recent years. The main drivers of cooperation include the multiple overlapping of roles and responsibilities of the two parties in the field, dependence of states and territories on the Commonwealth as a result of vertical financial imbalance (VFI), and the national significance of ECEC. Two levels of governments cooperate mainly in universal access to pre-school education, quality supervision, indigenous child development and teacher construction. Australia has achieved some success from the cooperation, but is faced with several challenges, such as a few negative effects resulting from high levels of VFI, fiscal pressure confronting two levels of governments, and performance accountability subject to several limitations. We can get some inspirations from the cooperation policy in Australia for the relevant management in our country, including enhancing cooperation in preschool education between central and local governments, clarifying the roles and responsibilities of the governments, and handling the fiscal relations between them reasonably.

**Key words:** early childhood education and care; preschool education; cooperation between the Commonwealth and states and territories; Australia

责任编辑 邓香蓉