

# 韩国公费学前教育政策改革与启示

金晓丹

(集美大学师范学院, 福建 厦门 361021)

**[摘要]** 研究韩国公费学前教育政策的基本现状、法律基础、存在的问题, 介绍韩国公费学前教育政策改革, 经过分析得出结论。第一, 韩国政府对于公费学前教育政策的推广力度较大。第二, 韩国在公费学前教育政策推行之初就确立了相关的法律保障, 值得借鉴。第三, 韩国的公费学前教育政策是以政府为主导, 以政策制度为保障, 以政府财政投入为主, 建立公费学前教育经费保障机制, 分阶段逐步推进公费学前教育, 促进学前教育公平。第四, 政策推行后主要问题体现在财政矛盾与公众认识两个方面。

**[关键词]** 公费学前教育; 韩国学前教育; 学前教育政策

**[中图分类号]** G 619

**[文献标识码]** A

**[文章编号]** 1671-6493(2021)04-0054-05

幼儿阶段对一个人的一生起着重要的作用, 在幼儿阶段接受的学前教育对一个人的影响也就尤为重要。学前教育作为基础教育的起始阶段, 是为一个人一生的发展打好基础的重要阶段。当今, 各国为了增强国家竞争力, 在人才培养方面都争相做出了不断的探索与努力。随着学前教育研究的国际化发展, 各国政府对于学前教育的重视也是日益深化, 作为基础教育的开端, 学前教育的公平是教育起点的公平。越来越多的国家和地区高度重视学前教育的公平, 保障弱势群体幼儿平等接受学前教育的权利、促进学前教育公平成为当今世界学前教育发展的价值追求<sup>[1]</sup>。为了切实保障适龄儿童能够接受平等的学前教育, 许多国家和地区的政府都积极实行公费学前教育政策, 强力推进学前教育普及, 促进教育公平。

随着我国社会的发展, 人民生活水平的不断提高, 对子女教育的重视程度也不断提升。学前教育的发展必然要顺应社会的发展, 我国《国家中长期教育改革和发展规划纲要(2010-2020年)》中首次将学前教育作为独立的一章, 体现了国家对学前教育发展的重视。同时, 近些年, 经过不断的努力, 取得了可观的成果。随着学前教育的发展与研究的深入, 提供公费学前教育的主张也得到了很多学者的认可与支持, 部分省、市、地区也在积极地

试行。在这样的大背景下, 研究其他国家实行公费学前教育政策的经验十分有价值。

韩国在文化上与中国相似, 在地理位置上与中国相邻。韩国作为实施公费学前教育政策的国家, 其政策是在近几年进行的改革。韩国的国土面积不大, 在改革上有着周期短、见效快的特点, 此特点可以为我国带来一定的启示, 因此, 研究韩国公费学前教育政策的改革对于我国学前教育政策研究具有重要的借鉴价值。

## 一 韩国公费学前教育政策概况

韩国的学前教育体制实行保育与教育双轨制, 幼儿的教育机构分为幼儿园(招收3~5周岁的幼儿, 主要进行教育), 幼儿之家(招收0~5周岁的婴幼儿, 主要进行保育与教育), 幼儿园归属教育部管辖, 幼儿之家归属保健福祉部管辖, 法律依据也各不相同。韩国政府通过2011年5月2日及2012年1月18日两次决议确定了针对3~5周岁的幼儿实施“Nuri课程”(“Nuri”为韩文的古式书面语, 是“天下”之意)。“Nuri课程”首次将双轨制的教育课程进行了统一, 是韩国政府将保育与教育进行统一的努力与尝试, 但至今, 双轨制的统一仅停留在教育课程的统一上, 实际教育的运行体制仍为双轨制。

**[收稿日期]** 2021-02-09

**[基金项目]** 集美大学科研基金资助项目(4411/C619048)

**[作者简介]** 金晓丹(1990—), 女, 朝鲜族, 吉林延吉人, 集美大学师范学院讲师, 博士, 主要研究方向为教师教育、比较教育。

2012年,“Nuri 课程”首先以5周岁幼儿为对象进行了试行,2013年扩大至3~4周岁,“Nuri 课程”政策不仅确立了针对3~5周岁幼儿实施统一的“Nuri 课程”的决策,同时也确立了通过地方教育财政拨款的教育、保育费支持政策。“Nuri 课程”旨在面向所有在学前教育机构接受教育的3~5周岁的幼儿提供均等的教育机会与内容,“Nuri 课程”的实施标志着韩国公费学前教育制度的确立<sup>[2]</sup>。

韩国公费学前教育政策的具体实施方式是面向

所有3~5周岁幼儿的家庭,不论家庭经济收入水平高低,统一提供学费、保育费用。韩国的学前教育并非义务制,是否进入学前教育机构接受教育是由公民自由选择的,对于3~5周岁幼儿不进入学前教育机构接受教育的情况,韩国政府会通过地方自治团体(及各级地方政府)向这样的家庭每个月发放10万韩元(约600元人民币)的补助。

2020年韩国公费学前教育政策的幼儿人均月财政补助金额(见表1)。

表1 2020年幼儿人均月补助金计划

单位:韩元(人民币)

类别	年龄	补助金(人/月)		
		国、公立幼儿园	私立幼儿园	幼儿之家
幼儿学费(幼儿园) 保育费(幼儿之家)	5周岁			
	4周岁	6万(360元)	24万(1400元)	24万(1400元)
	3周岁			
课后活动教育费	3~5周岁	5万(300元)	7万(420元)	7万(420元)

注:幼儿学费、保育费中包括幼儿的入学金、课时费、其他教育费、伙食费等

韩国教育部对“Nuri 课程”的财政支出情况(见表2)。

表2 “Nuri 课程”财政支出情况

单位:亿韩元

	不同年龄段支出情况				预算			
	3周岁	4周岁	5周岁	共计	全部	福祉部	地方政府	学前教育特殊经费
2018年	92	93	94	93	38 927	0	0	38 927
2019年	93	91	91	92	38 153	0	0	38 153
2020年	95	92	89	92	39 900	0	0	39 900

注:1亿韩元约60万人民币

## 二 韩国公费学前教育政策的法律基础

在实施“Nuri 课程”的同时,韩国颁布了《幼儿教育法》《幼儿教育法执行令》等系列法律

法规,对原有的法律条文进行了修订、补充与新增,让公费学前教育政策的推行有法可依,为政策的推广奠定了法律基础。韩国学前教育相关法律基础(见表3)。

表 3 学前教育相关法律基础

幼儿教育法 ( 2015. 12. 22 颁布,2016. 06. 23 执行 )	幼儿教育法执行令 (2016. 12. 30 颁布,2017. 01. 01 执行)
第四章 经费	第四章 经费
第 24 条 公费教育 ( 规定了实施的范围、财政支出由国家和地方自治团体来承担、费用标准的制定等 )	第 29 条 公费教育的内容与范围 ( 规定了公费教育的内容、受惠机构、范围等 )
第 25 条 教育经费等 ( 对除国家财政支持的费用外,学前教育机构有权进行收费的内容、范围等进行规定 )	第 30 条 低收入地区的标准 ( 规定了对低收入地区的界定标准 )
第 26 条 费用的承担 ( 规定由国家和地方自治团体依据总统令,承担私立幼儿园的建园和教师的聘用等运营的全部或部分经费 )	第 32 条 对私立幼儿园的支出 ( 规定了对私立幼儿园进行财政补贴的项目,如私立幼儿园的建园费、教师的聘用费、进修费、教材教具费等其他费用 )
第 27 条 对课后活动运营等的支出 ( 规定对超出总统令中规定课时的部分由国家和地方自治团体给予财政支持 )	第 32 条第 4 款 行政信息的共用 ( 为了执行学前教育费用的支出,在必要的情况下,教育部长官与教育监可以进行行政信息的共享 )
第 28 条 补助的退还 ( 规定了关于国家或地方自治团体有权将补助金收回的具体情况 )	第 33 条 对课后活动运营的支出 ( 规定了支出的具体事项,如教育环境改善费、人工费、教材教具费、其他教育部长官所认证的费用等 )

### 三 韩国公费学前教育政策推行存在的问题

韩国自 2013 年全面推行公费学前教育政策,新政策的推行往往具有两面性,在成长与发展的同时,也会带来一些新的问题。韩国所遇到的困难、问题可以供我国进行参考。

韩国的公费学前教育政策在很短的时间内进行了全面覆盖的尝试,不论是保育还是教育,都在短期内走向了公费学前教育的道路,可以将韩国公费学前教育政策实施后凸显的主要问题分为财政问题与公众认识问题两个方面。

(一) 财政支出压力增大,带来国家和地方教育经费支出的矛盾

起初,韩国公费学前教育的财政支出是由国家财政来承担,但是由地方自治团体(即各级地方政府)的教育财政经费来支出。2012 年以 5 周岁幼儿为对象实行“Nuri 课程”改革后,学前教育财政支出增加了 57.4%,2013 年开始扩展至 3~5 周岁,财政支出更是大幅度地增加。

“Nuri 课程”开始全面实行时,没有确立良好的财政制度保障体系。财政支出的大幅增加加大了地方政府的财政压力,有的政府由于财政税收不足,出现无法支付公费学前教育所需费用的情况,表现出由于体制问题造成的各种利益关系之间的矛盾<sup>[3]</sup>,公费学前教育的推广带来了中央政府与各省、市政府之间的矛盾,在矛盾未解决的情况下,持续地执行,就带来了一系列的问题<sup>[3]</sup>。例如,有些地方拒绝支付部分私立幼儿之家的财政补贴。

由于财政支出问题,中央与各地地方政府的矛盾始终存在,国家为了探索解决这个问题的方法,于 2017 年开始施行 3 年的限时法《学前教育支援特别经费法》。在此法出台之前,地方教育财政在公费学前教育政策改革后从 2013 年支出 2 兆 6 841 亿韩元到 2015 年上涨至 3 兆 9 732 亿韩元,年平均增长 14.5%。2016 年因地方教育财政持续恶化,韩国的道(相当于我国的省)、市教育厅发行了 3 兆 1 259 亿韩元的教育债券。2017 年开始实行《学前教育支援特别经费法》,当年的学前教育

特殊经费支出为3兆9409亿韩元,从2018年开始,学前教育特殊经费全部由国库支出,但面临3年的限时法即将到期,未来韩国公费学前教育政策所需要的经费支出仍然面临很大的挑战。

除了各利益关系之间的矛盾,社会各界对政策实施的财政保障也提出了质疑与忧虑。如:“Nuri课程”的实施虽在财政上为保育与教育的统一打下了基础,但地方政府的教育财政支出中包括普通教育财政支出与特别教育财政支出,普通教育财政支出是提供幼、小、初中教育机构运营所需要的经费。教育财政支出在法律上规定为财政收入的20.27%,若公费学前教育的需求增速大于财政收入的增速,那么有可能造成教育财政赤字等问题<sup>[4]</sup>。也有韩国学者对幼儿园与幼儿之家对补助金的违规使用问题提出了质疑,并提出应强化这方面的法制建设的建议<sup>[3]</sup>。

(二)公众认识倾向于关注公费的比例,未能关注政策带来的教育意义

“Nuri课程”的实施具有三重涵义:在财政上,规定由地方政府拨款补助每一名3~5岁幼儿的保育、教育费用,基本实现3~5岁儿童保育、教育免费,这是一条民生福利政策。在教育上,是实现全国所有幼儿之家与幼儿园课程的统一,是一项学前教育课程改革政策。在教育机会上,它包含着为所有幼儿在基础教育的最初阶段提供平等的教育机会的涵义,又是一条权利保障政策。

涵盖多方面深意的政策在实施后,社会的反响不尽如人意。出现了仅将“Nuri课程”作为民生福利政策,公众认识仅倾向于金钱层面,很多父母只重视公费学前教育的“公费”二字<sup>[5]</sup>,韩国学者指出,“Nuri课程”的实施包含着在教育的最初阶段为全体国民提供公平、机会均等的教育的深刻意义,但很多父母的关心仅在于公费教育的“公费”二字<sup>[6]</sup>。

有些父母认为,公费学前教育政策虽称为公费,但在现实情况中,很多私立幼儿园和幼儿之家的学费与政府的补助相比存在较大的差距,父母需要支付剩余的费用,所以提出意见,国家虽然实行了公费学前教育政策,但他们却认为政策的实际受益感较低。还有些父母认为,国家虽然投入了大量的财政来推行公费学前教育,但由于一些学前教育机构的实际费用远高于国家的财政补贴,国家的补贴并不能够让孩子享受私立幼儿园或幼儿之家的教

育,所以,不能够称为是公费学前教育<sup>[7]</sup>。也有一些人主张,为了让公费学前教育得到更好的推行,公立幼儿园应扩建至50%。

出现这种情况,虽然是国民关注切身利益的体现,但国家政策的深层含义未能全面得到社会的认可,确有遗憾。研究者认为有必要对公费学前教育体制实行后所带来的课程改革、权利保障层面的深意进行国民思想意识方面的强化与宣传。

## 四 结论与启示

韩国公费学前教育政策的推广在短期内实现了3~5周岁的全面覆盖,改革速度较快,其中政策的制定与实施以及面临的问题等都对我国有着启示和借鉴意义。

首先,韩国公费学前教育政策的实施现状处于上升的状态,自2013年全面覆盖3~5周岁幼儿的家庭后,财政支出在不断地增加,可见政府对此政策推广的力度之大。在2011年以前,韩国的学前教育投入低于OECD成员国的平均水平。2011年韩国学前教育财政支出占总GDP的0.6%,与OECD成员国达到了相同的水平,2013年占比0.9%,超过了OECD国家的平均水平。Heckman(2006)提出,在人的一生中,进行同样的教育投资,婴幼儿期的投资是见效最好的<sup>[8]</sup>。韩国努力加大学前教育财政投入的举措对于现今我国如火如荼开展学前教育改革有着很大的启示作用。

其次,韩国在公费学前教育政策推行之初就确立了相关的法律,为政策的推行提供了基础保障。虽然有学者指出,法制基础的构建不够完善,但在新政策推行的同时完成基础法律保障的举措也值得我们借鉴。

再次,韩国在推行公费学前教育政策时采取以政府为主导,以政策制度为保障,以政府财政投入为主,建立公费学前教育经费保障机制,分阶段逐步推进公费学前教育,促进学前教育公平的策略。这些经验都具有重要的借鉴价值。

最后,在存在的问题上,主要表现出财政与思想意识方面的问题。韩国所遇到的财政问题可以对我国在政策的实行上提出警示,若要实行公费学前教育政策,首先要确立好明确的财政来源保障体制,同时明确责任,这样才能有效地推广政策,切实服务于人民。其次要确立好政策的监管体制,任何好的改革不能缺少好的监督体系,不能仅重视实



施,不重视监管。韩国在思想意识层面上遇到的问题,启示我们要在政策实施的初期做好宣传工作。

综上所述,韩国的公费学前教育政策推行至今取得了一定的成果,对于学前教育的发展做出了贡献,一些经验值得借鉴,同时,其在短期内的快速发展所带来的社会矛盾与问题也能够给我们一定的启示。韩国将教育课程的改革与公费学前教育政策一同提出,改革并重,造成了一定的难度,但在加快建设学前教育体制改革基础的问题上有着一定的积极作用。未来,我国在学前教育体制的建设道路上还要面临更多新的改革,参考与借鉴他国的经验与教训是十分必要的。

#### [参考文献]

- [1] 庞丽娟,夏婧,张霞.世界主要国家和地区学前教育免费政策特点及启示[J].教育政策研究,2010(10):1-5.
- [2] 박신영.유아교육 공교육화 정책네트워크 분석 1993년부터 2013년까지 [D].서울:이화여자대학교

박사학위논문, 2015. 155-180.

- [3] 산하영.누리과정 재정지원정책의 쟁점과 과제[J].교육재정경제연구, 2013, 22(4):149-185.
- [4] 송기창.유아교육재정의 쟁점과 과제[J].유아교육연구, 2011, 31(1):43-59.
- [5] 전숙경. 누리과정을 통해 본 교육정책과 소통의 문제- 일간지 보도를 중심으로[J].교육정치학 연구, 2014, 21(2):99-126.
- [6] 조혜영, 황인주. 5세 누리과정을 정용하는 과정에서 담당교사들이 겪게 되는 긍정적 경험, 어려움과 개선방안[J]. 유아교육연구, 2012, 32(5):181-205.
- [7] 박은혜. 2012-누리과정 재정 구조를 통해서 본 유아교육 공교육체제 분석과 미래방향[J]. 한국교육, 2012, 39(1):55-78.
- [8] HECKMAN. J. Investing in disadvantaged young children is both fair and efficient [J]. Wall Street Journal, 2006, A14(10):1-23.

(责任编辑:上官林武)

## The Reform of Public Preschool Education Policy in Republic of Korea and its Implications

JIN Xiao-dan

(Teacher's College of Jimei University, Xiamen 361021, China)

**Abstract:** By studying the basic status, legal basis and existing problems of public preschool education policy in Republic of Korea (ROK), this paper introduces the reform of public preschool education policy in ROK, and provides reference and inspiration for the reform of preschool education policy in China. After analysis, the conclusion is that, first, the government of ROK has made great efforts to promote the public preschool education policy. Second, ROK has established relevant legal guarantees at the beginning of the implementation of public preschool education policy, which is worth learning from. Third, ROK's publicly funded preschool education policy is a strategy of taking the government as the leading force, taking the policy system as the guarantee, taking the government's financial input as the main force, establishing the funding guarantee mechanism of publicly funded preschool education, gradually promoting the publicly funded preschool education by stages and promoting the equity of preschool education. Finally, the main problems are reflected in two aspects after the implementation of the policy: financial contradiction and public awareness.

**Key words:** public preschool education; preschool education of Republic of Korea; preschool education policy