

■专题:国外学前教育政策与管理

## 教育公平视域下韩国学前教育公共化发展路径及面临的困难

韩春花<sup>1</sup>,康丽<sup>2</sup>,赵豪剑<sup>2</sup>

(1.广东第二师范学院学前教育学院,广东广州 510220;2.首尔国立大学生活科学学院,韩国首尔 08826)

**摘要:**近年来,韩国政府不断推进学前教育公共化服务体系的建设,通过制定《婴幼儿保育法》和《幼儿教育法》明确幼儿入园的权利,为学前儿童提供无偿保育津贴,通过对弱势群体儿童实施重点保障措施等确保学前教育的入学机会公平;通过推进保教一体化建设,实施全国统一的“Nuri课程”,进一步加强学前教师专业化发展,通过践行学前教育义务性认证制度等措施,确保学前教育过程的公平性。然而,在此过程中出现了新的问题,如实际补贴与预算不符、无偿保育实施过程中的学前教育不公平现象、教师准入一体化及评价认证中的问题等。借鉴韩国学前教育的经验,我国应不断完善普惠性学前教育公共服务体系建设;推进学前教育精准扶贫;通过立法保障学前教育的政策规范;进一步完善师资队伍建设和评价体系建设;统筹规划0~6岁儿童保教服务体系建设。

**关键词:**教育公平;韩国;学前教育;公共化发展

中图分类号: G619

文献标识码: A

文章编号: 2095-770X(2020)08-0008-09

PDF获取: <http://sxxqsfxy.ijournal.cn/ch/index.aspx>

doi: 10.11995/j.issn.2095-770X.2020.08.002

### The Experience and Dilemma of the Public Development of Preschool Education in Korea under the Perspective of Educational Equality

HAN Chun-hua<sup>1</sup>, KANG Li<sup>2</sup>, ZHAO Hao-jian<sup>2</sup>

(1.School of Preschool Education, Guangdong Second Normal University, Guangzhou Guangdong 510220, China;

2.College of Human Ecology, Seoul National University, Seoul 08826, South Korea)

**Abstract:** Recently, the Korean government has continuously promoted the construction of the public service system for early childhood education. The aims are ensuring fair access to early childhood education through the enactment of the “Early Childhood Care and Education Policy”, clarifying the rights of young children to enter the kindergarten, providing preschool children with free childcare allowances, and protecting the rights of children from vulnerable groups. Moreover, measures such as constructing the integration of early childhood care and education, implementing the unified curriculum of “Nuri curriculum” the country, strengthening the professional development of preschool teachers, and implementing a preschool education compulsory certification system have been applied to ensure the fairness of the early childhood education. However, it followed new problems in this process as well. For example, there was a discrepancy between the actual subsidies and the budget, new inequities in early childhood education during the implementation of free childcare have arisen,

收稿日期:2020-04-26;修回日期:2020-05-08

基金项目:韩国高等教育财团国际学者交流项目

作者简介:韩春花,女,吉林和龙人,广东第二师范学院学前教育学院教师,博士,主要研究方向:幼儿语言认知发展,学前教育比较教育;康丽,女,黑龙江密山人,首尔国立大学生活科学学院博士研究生,主要研究方向:儿童语言习得,认知发展;赵豪剑,女,吉林通化人,首尔国立大学生活科学学院硕士研究生。

there were new problems in the integration and evaluation of teacher's access and certification and so on. In order to learn from the Korean lessons of developing its preschool education, China should constantly improve the construction of inclusive preschool education public service system; promote targeted poverty alleviation in preschool education; adopt legislation to ensure the policy norms of preschool education; further improve the construction of teachers and evaluation system; and plan the construction care service system for children aged 0-6 years as a whole.

**Key words:** educational equity; South Korea; early childhood education; development of public education

教育公平的内涵划分为“教育机会、教育过程、教育结果”的公平性三个维度<sup>[1]</sup>。就学前教育而言,教育的公平主要体现在如何为学龄前儿童提供“平等”、“可获得”、“付得起”的入园机会,如何为其提供“公平”、“效率”、“高质量”的学前教育过程,从而实现每个公民都能够按照个人能力接受平等待遇,进一步缩小社会贫富差距,最终实现健康、幸福的社会共同体建设目标<sup>[2]</sup>。韩国政府为了给学龄前儿童提供公平的教育机会和过程,不遗余力地推进了学前教育公共化<sup>①</sup>发展体系的建设,并积累了大量经验。然而,在此过程中也面临着现实困境。

## 一、韩国学前教育公共化发展之政策梳理

### (一)政策背景

#### 1.人口变化带来的学前教育公共化发展需要

上个世纪90年代以来,韩国进入了低出生率时代。韩国2017年生育率为1.05%,创下了自1970年以来的最低值<sup>[3]</sup>。因此,生育和婴幼儿保育问题凸显。随着女性经济活动的活跃和双职工家庭的增加,无人照看孩子已成为低出生率的主要原因。尤其是双职工家庭由于工作和家庭的双重压力,有放弃生育的倾向。为了有效解决婴幼儿保育问题,韩国政府采用了学前教育公共化发展路径。

#### 2.第四次产业革命对学前教育发展的新要求

在第四次产业革命背景下,教育的目标是培养学生的创新性、问题解决能力、协作能力、挑战精神、好奇心、自发性、社会文化感受能力等。这种教育模式的转变要求国家从学前教育阶段开始为儿童提供相应活动体验。同时,随着以自由平等为特征的社会体系的不断成熟,韩国民众对“消除从婴幼儿时期开始的教育经验的差异,实现人生起跑线平等”的呼声越来越强烈。因此,在学前教育层面,应进一步加强学前教育公共化

发展,积极应对未来社会对人才培养的新要求,保障每个儿童都能接受公平、高质量的学前教育。

### 3.学前教育一元化发展需要

长期以来,韩国学前教育机构一直呈现幼儿园(Kindergarten)和日托中心(Daycare Center)的二元化格局。前者依据《教育法》管理,而后者依据《保健福利法》管理。政府为了给双职工家庭和女性劳动者提供福利,设立了日托中心,负责提供儿童从出生到幼儿期的保育。从2017年韩国学龄前儿童入园情况来看,韩国0岁婴幼儿的日托中心入园率为18.5%;1岁婴幼儿日托中心入园率上升至74.7%;2-5岁幼儿的幼儿园与日托中心总入园率接近90%。其中,3岁幼儿的日托中心和幼儿园入园率分别为53.7%和36.6%;4-5岁幼儿在幼儿园的入园率有所增加,分别为52.4%和58.0%<sup>[4]</sup>。日托中心和幼儿园在园幼儿比例如图1所示。

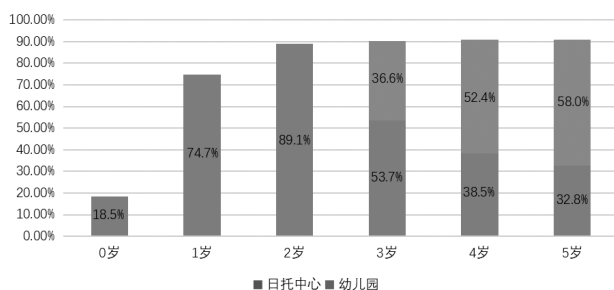


图1 2017年韩国日托中心与幼儿园在园幼儿比例

资料来源:韩国教育开发院教育统计服务. <http://kess.ke-di.re.kr/index>;保健福祉部官网. [www.mohw.go.kr](http://www.mohw.go.kr);行政自治院官网. [www.rcps.egov.go.kr](http://www.rcps.egov.go.kr).

然而,学前教育二元化制度对韩国学前教育的发展造成了阻碍,如,无法保障不同学前教育机构教育质量的均衡;无法统一不同学前教育机构教师准入资格,从而导致不同机构之间教育的不公平。从幼儿接受公平、高质量的学前教育的需要来看,韩国学前教育应向一元化方向发展。

## (二)政策动向

自1991年《婴幼儿保育法》确立以来,韩国的保育政策的重点由增加保育机构的数量转变为扩大无偿保育政策受惠对象的数量。上个世纪90年代,政府为了满足民众接受保育的需求,大幅扩大了民间保育机构的数量。到2000年,为进一步提高学前教育的质量,政府一方面扩大公立幼儿教育机构的数量;另一方面为婴幼儿提供无偿保育金。

2005年,韩国为积极应对人口危机,由女性福祉部提出了《2006~2010年第一次中长期保育计划》,该计划中,政府大幅提高了学前教育财政预算,包括扩大公立日托中心的数量,对民间日托中心给予基本补贴,扩大保育支援服务人群以减轻家长养育子女的负担。与此同时,通过实行“保育券”制度,既保障了家长对学前教育机构的自由选择权,又通过促进不同机构之间的良性竞争来提高其服务质量。

从2010年开始,政府向婴儿家庭发放了养育津贴,尤其是向家庭收入低于30%的家庭提供100%的保育费。到2012年向0~2岁的婴儿提供100%的保育费,由于满3~4周岁的幼儿被排除在获得养育津贴范围之外,舆论对此进行批判抨击,因此,政府从2013年开始对满3~4周岁幼儿的所有家庭也开始提供资金支持。与进入幼儿教育机构的儿童相比,未利用幼儿教育机构的家庭所获得的养育津贴较少,教育公平问题再次被提出。自2013起政府将儿童保育津贴受惠对象扩大到0~5岁儿童。同时,韩国教育部从2012年开始还引入了免费教育课程,确保所有幼儿无论在哪个机构都能获得均等和高水平的学前教育。

为了全面落实学前教育公共化服务体系建设,韩国教育部于2018年3月颁布了《学前教育发展基本规划——关于加强学前教育公共化的革新方案》,提出了“通过强化国家的教育责任,实现学前教育的公共化发展”的蓝图。这表明了韩国政府对加强学前教育公共化的决心,也与OECD主要国家为加强学前教育的公共性而持续扩大免费教育的趋势一致。该法案提出建立“加强对贫困儿童、特殊儿童、多元文化家庭儿童、受虐待儿童以及被领养儿童等弱势群体儿童的综合保教体系”;加快落实“到2018年国家承担所有儿童的保教费”的战略目标,并大幅扩大公立幼儿园比例;缩小幼

儿园与日托中心的保教质量差距;全面提高幼儿教师培训质量和幼儿教师待遇,改革幼儿教师资格准入,由此建立国家全面负责的学前教育公共化服务体系。

## 二、学前教育公共化发展之入园机会的公平

### (一)通过《婴幼儿保育法》和《幼儿教育法》保障儿童入园

韩国于1991年和2004年先后制定了《婴幼儿保育法》和《幼儿教育法》,明确适龄幼儿接受学前教育的合法权利,同时,赋予政府在学前教育财政性投入、资源分配上的责任及权限,为学前教育公共化服务体系的建设提供了法律保障。

《婴幼儿保育法》的宗旨是保护婴幼儿的身心健康发展,使其成为健康的社会成员,由此保障幼儿家长顺利开展经济和社会活动,从而提高婴幼儿及家庭的幸福感。虽然韩国保育设施在数量方面取得了划时代的剧增,但随之而来的是过度依赖民间保育设施、保育质量低下、婴儿保育不足、地区间保育设施数量的不均衡、缺乏多样的保育服务等诸多问题。因此,政府为了加强保育的公共化发展,为幼儿提供以需求者为中心的高效保育服务,于2004年1月8日全面修改了《婴幼儿保育法》,并从2005年1月30日开始实施。保育应以婴幼儿的利益为首要考虑因素,保障婴幼儿在安全及舒适的环境下健康成长;国家和地方自治团体应确保婴幼儿保育所需的财政资源的稳定,以保障婴幼儿保育的公共化发展。

2004年1月制定的《幼儿教育法》在学前教育中引入公共教育体制,其目的是为满3岁到小学入学前的儿童提供适合其发育特点的教育和保护,同时,支持其监护人的社会和经济活动。该法案规定对小学入学前一年的幼儿教育提供免费的义务教育,其费用由国家和地方自治团体负担。对未纳入无偿教育受惠范围的幼儿,国家及地方自治团体根据《国民基础生活保障法》,为低收入层家庭提供幼儿教育资金,并将津贴交付其监护人。同时,为了向民众提供幼儿教育相关信息,国家和地方自治团体可设立“幼儿教育振兴院”或委托学前教育研究机构进行资讯整合并提供相关信息服务。

### (二)无偿保育制度的实施

韩国无偿保育政策根据2015年保健福祉部的保育

工作方案,将保育财政性津贴分为儿童津贴和家庭津贴,儿童津贴分为保育费津贴和家庭养育津贴。利用儿童津贴可支付学前教育机构的保教费用,根据支援对象,将儿童津贴分为0~2岁的保教费;3~5岁儿童保教费;0~5岁的残疾儿童保教费以及多元文化保教费等。以日托中心为例,婴幼儿无偿保育津贴如表1所示。

表1 婴幼儿无偿保育津贴额度(万韩元/人)

支援对象	补贴金额
0~2岁婴幼儿	0岁:41.8
	1岁:36.8
	2岁:30.6
3~5岁幼儿	3~5岁:22
特殊儿童	包括专设班特殊儿童和普通班级特殊儿童:43.8
多元文化家庭	0岁:40.6
	1岁:35.7
	2岁:29.5
	3~5岁:22

资料来源:保健福祉部官网, www.mohw.go.kr(以2019年3月为准)

政府也向不便利用幼儿园、日托中心以及全日制早期照护服务的家庭提供家庭养育津贴。具体而言,

入学前未满84个月的儿童家庭均可根据幼儿年龄享受不同额度的家庭养育津贴。农渔村儿童养育津贴是支付给居住在农村和渔村地区家庭的抚养儿童津贴;特殊儿童养育津贴是支付给入学前未满84个月的残疾儿童家庭的儿童养育津贴。对不便利用幼儿教育机构的婴幼儿提供的养育津贴额度如表2所示。

### (三)为弱势群体搭建“希望之梯”

政府除了根据家庭收入的多少调节支持力度之外,也对一些弱势群体给予“特惠政策”,包括双职工家庭养育津贴、特殊儿童养育津贴、单亲家庭子女保育津贴以及多元文化家庭保育津贴等。

#### 1.双职工家庭养育津贴

韩国女性家族部为缓解双职工家庭抚养子女的压力,提高了对儿童照护时间制服务的津贴额度。同时,为扩大时间制儿童照护服务支援,培养新型儿童照护人员,提高民间照护服务的质量,确立了增强民间照护人员培训方案。同时,女性家族部联合民间企业增强支持双职工家庭的企业文化的力度,从而引导民间企业增加对社会的责任感。

#### 2.特殊婴幼儿养育

为加大对弱势群体的扶持力度,政府通过制定特

表2 家庭养育津贴资助额度(万韩元/人)

月龄	养育津贴	月龄	农渔村家庭养育津贴	月龄	特殊儿童养育津贴
0岁	20	0岁	20		
1~2岁	15	1~2岁	17.7	0~3岁	20
		2~3岁	15.6		
2~6岁	10	3~4岁	12.9	3~6岁	10
		4~6岁	10		

资料来源:保健福祉部官网, www.mohw.go.kr(以2019年3月为准)<sup>[5]</sup>

殊儿童相关法律,来保障特殊儿童受教育权利。对特殊儿童的教育与保育支援是由教育部、地方教育厅以及特殊教育支援中心负责提供。《婴幼儿保育法》明确规定,特殊婴幼儿不应该因障碍问题而受到任何程度的歧视,应得到与普通儿童相同的保育。政府对特殊儿童的支援方案包括以下五个基本方向:首先,政策的重心聚焦于婴幼儿。虽然家长的要求也在一定程度上反应子女的需求,但是,在家长的便利与子女的权利相

冲突时,政策的重心要放在婴幼儿身上;其次,要扩大特殊儿童相关政策的多样性与互通性,要根据障碍的类型和程度有针对性地进行支援;第三,要站在政策需求者的立场上确保信息与政策可以被需求者利用,并给予相应的交流机会;第四,完善并建立以特殊儿童为中心的、有针对性的支援体系和服务机构;第五,在一般保育范围扩大的大环境下,特殊儿童相关政策也要不断调整。

### 3. 单亲家庭子女保育

韩国有关子女养育及教育相关的扶持制度较完善,具体包括养育津贴、保育津贴、教育津贴、时间制照护、紧急照护、机构优先选择权、儿童发展相对应的项目扶持。首先,单亲家庭可获得全日托保育津贴,根据子女年龄,0岁可获430,000韩元,满1周岁可获得378,000韩元,满2周岁可获得313,000韩元的支援。另外,根据《单亲家庭支援法》,单亲家庭子女在放学后继续使用幼儿园或日托中心超过4小时,可获得每月10万元的支援。单亲家庭若周末或加班时需要保育,可获得24小时保育津贴,夜间保育时间是从19点半开始到次日7点半,根据不同年龄,保育津贴金额也有所不同<sup>[6]</sup>。除此之外,还为单亲家庭子女提供优先进入保教机构的选择权。

### 4. 多元文化家庭子女保育

为了让逐渐增多的多元文化家庭子女从幼儿期就能顺利地融入到韩国社会中,韩国政府不断扩大多元文化幼儿园,加强多元文化家庭教育。韩国对于多元文化家庭的支援政策始于2006年发表的《针对移居家庭的社会统筹支援政策》,以预备将来的多人种、多元文化社会的到来。多元文化家庭在整个韩国社会属于弱势群体,面临诸多的困难和问题,其中重要的一方面就是子女养育问题。根据以多元文化家庭为对象进行的调查可知,子女养育问题是除经济问题外最影响婚姻生活的因素。家庭中的外国成员不仅要适应新的语言和环境,在家庭中也面临诸多文化差异,在子女养育方面也必然引起冲突。尤其是多元文化家庭的子女由于较低的语言能力,在幼儿园或日托中心表现出各种不适应现象,因此,政府通过提供韩语教学,以提高幼儿语言能力,使其更好地适应新的环境。另外,也有许多有关增进婴幼儿社会性及情绪性的亲子课程,旨在提高多元文化家庭儿童的自我尊重感,促进其心理健康成长。为更好地使多元文化家庭教育步入正轨,教育部于2010年提出一系列幼儿教育支援方案,如,扩大多元文化家庭受教育机会,完善以多元文化家庭幼儿为对象的课程体系建设,为提高多元文化教师的专业性进行教师研修等。

## 三、学前教育公共化发展之教育过程的公平

### (一)“Nuri课程”及“标准保育课程”的实施

为了提升国家学前教育机构的整体保教质量,进一步实现学前教育的公平性,1996年韩国政府的教育改革委员会提议把“幼保统一”,即学前教育一体化作为一个政策改革案,并由韩国教育开发院开展政策研究。经过历届政府多年的努力,自2013年“Nuri课程”制定以来,韩国已经全面实行了3~5岁教育课程和0~2岁标准保育课程。

“Nuri课程”是为日托中心和幼儿园的3~5岁学前儿童提供的标准化的保教课程,旨在统一日托中心和幼儿园的学前教育课程内容,从而确保3~5岁所有儿童获得公平、高质量的保育和教育。该课程是从2012年3月开始实施,起初,只对全国5岁儿童进行;到2013年把年龄范围扩大到3~5岁,从此开启了对全国范围内所有3~5岁的儿童进行标准化的“Nuri课程”。“Nuri课程”内容包括基本生活习惯,正确的人性指导和身体运动健康、沟通、社会关系、艺术经验、自然探索等5个领域的详细内容<sup>[7]</sup>。以韩国首尔市一所幼儿园课程为例,该幼儿园教育的重点是培养幼儿健康安全的生活习惯;培养幼儿认真倾听和正确说话的态度;通过实践活动培养幼儿健康人格;用体验为主的艺术活动培养幼儿自我表现能力;用自然游戏活动培养幼儿探索能力等。

2013年发布的“标准保育课程”是为了让一线日托中心保育教师能够理解并有效运用婴幼儿保育课程及内容,通过确立具体的保教内容体系来提高保育教师专业性的课程项目。幼儿园标准保育课程由0~1岁保育课程、2岁保育课程、3~5岁保育课程组成,具体来说,0~2岁保育课程由基本生活、身体运动、沟通、社会关系、艺术经验、自然探究六个领域组成;3~5岁的保育课程以身体运动与健康、沟通、社会关系、艺术经验、自然探索五个领域为中心组成。日托中心要对“标准保育课程”中提出的各个领域的内容进行均衡、综合地编排,并根据婴幼儿的发展特点及个人差异和经验,以游戏为中心进行适宜性保教,将标准保育课程内容有机安排在婴幼儿在日托中心的一日生活中,并根据不同日托中心的特点灵活安排课程,以避免因性别、宗教、身体特点、家庭及民族背景等原因而产生的偏见及不公平对待。

## (二)对学前教师准入机制的不断完善

学前教育教师的准入机制对教师专业化发展及学前教育质量的提升具有重要的影响。合法公认的学前教育教师是指具有相应资格证书的、在教育部所属幼儿园及保健福祉部所属日托中心就职的教师。其中,幼儿园教师资格证按级别分为一级幼儿园教师资格证、二级幼儿园教师资格证、幼儿园副园长和幼儿园园长资格证;保育园教师资格证按级别分为保育教师二级、保育教师一级和保育园园长国家资格证。

从教师的培养过程来看,幼儿园教师和日托中心教师有所不同。在专业课学分方面,幼儿园教师需修满50学分以上,日托中心教师则为48学分以上;在实习学分方面,幼儿园教师需修满4学分,日托中心教师则需修满3学分。自2014年3月1日起实施的《婴幼儿保育法》第12条第一行明确规定了日托中心教师的资格证获取标准,将日托中心教师二级资格证所需全部学分由原来的35学分上调至51学分,其中实习学分由原来的2学分上调至3学分。但是,相比全部所需学分为72学分的幼儿园教师,日托中心教师仍存在一定差异。另外,虽然幼儿园教师和日托中心教师的实习期均为4周共160小时,但幼儿园教师除了实习以外还需要参加60个小时的教育志愿服务活动。从教师的培养机构来看,幼儿园教师须于专科或本科攻读幼儿教育相关专业,学制为2年制到4年制不等。而对日托中心教师的培养则是通过多种渠道、多种学年制,学年制分为1年制,2年制和4年制,且凡持有高中毕业证就可以进入相应大学或者相关教育机构进行线上和线下学习,修满学分即可获得日托中心教师资格证。因此,日托中心教师的学历参差不齐,教师素质不及幼儿园教师<sup>[8]</sup>。韩国政府在2018年发布的《学前教育发展基本规划——关于加强学前教育公共化的革新方案》中强调要不断完善对幼儿园与日托中心教师的准入机制,有效减少不同幼儿教育机构保教质量的差异,确保所有儿童接受公平和高质量的学前教育。

## (三)学前教育义务性评价认证制度的实施

完善的学前教育评价认证制度是有效提升学前教育质量的重要手段。随着韩国学前教育机构的数量不断增加,给学龄前儿童提供能够保障幼儿安全、保育和教育于一体的高质量学前教育机构尤为重要。为提

高学前教育机构的整体水平,包括韩国在内的许多国家都在实施对学前教育机构的评价。学前教育评价认证是指通过评价学前教育机构内有关学前教育质量的因素,即结构性评价和过程性评价,来判断课程是否实现了教育目标,并评价课程的效果,从而找出需要改善的部分。韩国自从2005年开始试运行学前教育机构评价认证,到2018年,参与评价的39246所学前教育机构中31474所(约为80%)已通过国家学前教育评价认证<sup>[9]</sup>。

纵观韩国的学前教育评价认证制度的发展历程,第一次评价认证实施期间为2006年至2009年;第二次评价认证使用了改版的指标并从2010年开始实施。自2014年起,韩国国务调整室设立的“幼保统一促进团”为促进幼保统一,致力于开发幼儿园和日托中心的统一评价指标体系,为第三次评价认证开始进行指标体系的重构。经过一系列的努力,于2016年发表了《幼儿园与日托中心评价系统统一方案》,并通过收集专家、家长、教师等多方意见,确定了方案的实际可行性。之后通过中央保育政策委员会的审核最终确定了统一指标和运行体系,并于2017年下半年开始,所有学前机构须义务接受学前机构评价认证。具体评价方式为专家访问学前教育机构,通过现场观察、面谈和文本检查,并参照评价指标进行现场评价。除此之外,2018年3月颁布的《学前教育发展基本规划——关于加强学前教育公共化的革新方案》中指出,比起形式化和量化的评价,要加强机构的特点评价,即在评价中反映不同幼儿教育机构的特点。

## 四、面临的困境

### (一)实现学前教育公共化的财政负担问题

从表面上看,韩国社会的公共教育是成功的,但从深层次来看,仍存在诸多潜在的矛盾:一是在实施教育公共服务的过程中,有关学前教育全面公共化相关的进步主义观点与现实主义观点的矛盾。前者强调尊重儿童的权利,国家应将所有儿童同视为未来的公民,并提出了一个理想化的概念,即必须保障每一个儿童的发展权、受教育权和享受同等福利的权利;后者则提出现实性观点:认为应将更多的社会福利向那些拥有有限资源、面临更大困难的社会弱势群体儿童倾斜。

目前,文在寅政府强调进步主义教育理念,主张对全国儿童提供免费教育,然而在实施过程中,却面临财政负担过重的问题。起初政府决定首先向家庭经济水平在90%以下家庭的子女提供儿童津贴,然而,90%以下这一基准缺乏合理依据,而且在筛选家庭经济水平低于90%的家庭的过程中需要大量人力和物力,于是,政府最终决定向所有儿童提供保育津贴,这既减少行政开支,又能让全国所有儿童享受同等的福利待遇。虽然理念和方向非常明确,但在实际实施过程中仍需要努力解决学前教育公共化发展过程中的财政负担问题。

## (二) 无偿保育根据所选机构的不同而各有差异

政府提供的婴幼儿保育津贴和婴儿学费均为每月220,000韩元,但选择将婴幼儿送入私立幼儿园的家庭,仍需支付超过政府补贴以外的额外幼儿保教费用。日托中心是受《社会福祉事务法》保护的保育设施,而幼儿园是受《教育基本法》及《幼儿教育法》保护的学校机构,由于服务、运营方式、从业者资格等差异,个别家庭需要支付超过政府补贴以外的保育设施费用。根据《幼儿教育法》,对于超过政府保育补助金之外的必要项目,幼儿教育机构可向婴幼儿父母收取,同时,也应接收政府的缴费限额管理。另外,根据所使用的机构的不同,还会产生不同程度的追加费用。一项关于幼儿园家长负担调查研究结果显示:私立幼儿园家长的接送幼儿负担最重;其次是民间托育所;最后是公立幼儿园<sup>[10]</sup>。利用公立幼儿园的幼儿可获得全额保教费,而使用民间日托中心的家庭则需要支付每月4~5万韩元的额外保教费。因此,这也造成无偿保育根据所选幼儿教育机构的性质不同而各有差异。除此之外,“养育津贴”也应纳入无偿保育的范围。婴幼儿使用日托中心可获得406,000韩元补贴,但如果在家进行养育则只能获得200,000韩元的补助,这导致津贴额度的不平衡。因此,从严格意义来说,对不使用婴幼儿教育机构的家庭提供“养育津贴”也应纳入无偿保育的范围中。

## (三) 教师准入一体化中存在的困难

由于幼儿园和日托中心教师在教师资格证、培养过程、对学历的要求以及专业性等方面存在诸多差异,实现幼保教师一体化仍存在很多争议和困难。幼保统

一从保障国民基本的教育平等权利来看刻不容缓,尽管韩国政府已通过一些政策,如,增加保育教师的实习学分等,在努力减小幼保教师之间的差距,但就目前来看,幼保教师一体化仍有很多问题需要解决。一项对幼儿园教师和日托中心教师的准入机制调查研究中显示:大部分教师在认同幼保统一重要性的同时,也在担心幼保统一后教师的整体水平和质量可能会降低。相比保育教师,幼儿园教师获得教师资格证的过程更为严格,更加强调理论知识,因此,部分幼儿园教师对幼保统一持消极态度,担心自身优势削弱,造成就业困难。

## (四) 评价认证中存在的问题

尽管韩国的学前教育评价认证能够对学前教育机构进行相对整体客观的评价,但是,也有一部分人对于教育评价认证提出质疑,并指出其可能会带来的一些负面影响。首先,在学前教育评价认证的公正性和客观性方面,由于对学前教育机构的评价是由相关专家来进行,最终评价结果不免带有一定的个人主观性,没办法做到完全的公平公正;其次,为了让家长能够在选择学前教育机构时作为参考,学前教育评价认证的结果会向大众公布。对于日托中心来说,导致家长更倾向于去选择评价结果较好的公立日托中心。然而,公立日托中心只占全部日托中心的7.85%,这会引发机构的供需不均衡问题;最后,采用统一的标准来评价学前机构,使得各机构为了得到好的评价结果而一味地去迎合评价标准,这大大增加了教师的工作量,教师不仅要负责日常保教工作,还要额外完成准备文书等各种行政方面的工作,使教师压力增大。同时,这种一味迎合使得学前教育机构失去了自己的个性和特点,不利于机构的个性化发展。

## 五、韩国学前教育公共化发展对我国的启示

### (一) 不断完善普惠性学前教育公共服务体系建设

进入21世纪以来,我国一直将学前教育作为基础教育的重要组成部分。2018年国务院发布的《关于学前教育深化改革规范发展的若干意见》中明确指出:“学前教育在国民教育体系中具有公益普惠属性,应将公办园和民办园共同纳入普惠性幼儿园的范畴”。因此,发展普惠性学前教育公共服务体系俨然成为当前我国学前教育事业发展的主基调<sup>[11]</sup>。然而,我国学前

教育发展仍存在地域差异、城乡差异和园所差异。学前教育资源在“平等”、“可获得”和“付得起”方面仍需进一步改善,保证我国儿童能拥有平等的教育机会,享受高质量的学前教育。因此,我国应不遗余力地完善“广覆盖”、“付得起”、“高质量”的普惠性学前教育公共服务体系的建设。

## (二)推进学前教育精准扶贫

世界各国对减小地区间差异、实现学前教育平等的关注程度越来越高,不光韩国政府针对弱势群体给予“特惠政策”,近年来,中国也逐渐开展学前教育精准扶贫。针对国内城乡之间学前教育质量及机会差异明显,贫困地区普惠性幼儿园发展相对落后等情况,2013年国务院办公厅转发教育部等部门《关于实施教育扶贫工程意见》和2014年《关于创新机制扎实推进农村扶贫开发工作的意见》明确突出要建立精准扶贫机制,贫困地区到2020年要基本普及学前教育。尽管各地区积极响应号召,开展学前教育精准扶贫,但到目前为止,仍在学前教育资源配置、教师整体素质等方面存在城乡差异。就像韩国针对不同群体给予“特惠政策”一样,在贯彻落实国家学前教育精准扶贫大方针的前提下,各地方政府应根据自身地区的学前教育现状,制定更加有针对性的实施方案,从而加快学前教育精准扶贫进度。

## (三)通过立法保障学前教育的政策规范

学前教育立法是学前教育改革和发展的顶层设计、战略规划和行动指南。韩国早在1991年就逐步制定了相关法规。就我国而言,改革开放以来,尤其是2000年政府首次呼吁学前教育立法工作以来,我国通过前期的调研、研究和评估以及起草法案,为学前教育立法奠定了坚实基础。发展至今,我国从整体战略方针、财政领域、教育制度等多个方面制定了相关条例法规,逐步规范了学前教育的政策体系。如今我国的学前教育政策体系已初步成形,正处于根据现实基础不断规范和改善的阶段。基于此,政府相关部门应持续探讨现阶段我国学前教育所面临的办园体制、资源供给、优质均衡发展以及教师队伍等关键问题<sup>[12]</sup>。通过设定相关条例法规,来进一步明确保障婴幼儿接受学前教育的合法权利,明确政府在学前教育财政性投入、资源分配的责任及权限,优化学前教育政策。

## (四)进一步完善师资队伍建设和评价体系建设

通过借鉴韩国学前教育的经验,可得知提高学前教育教师准入水平,实行全国学前教育机构义务性评价认证制度是学前儿童接受公平教育的有效保障机制。教师的专业素质直接影响婴幼儿接受的教育质量。就目前来看,我国的学前教育师资队伍建设仍存在一定问题,其中包括在学前教师的职前培养过程中缺乏实践,不重视继续教育,教师招聘过程中存在一定的随意性等问题。因此,我国应当进一步完善教师的职前培养和继续教育机制,注重理论与实践的结合,严格把关教师准入资格,以提升教师的专业素质,完善师资队伍建设。关于学前教育机构评价体系,我国提出了学前教育督导方面的相关政策,也在积极建设学前教育质量评估体系,因此,在评估标准的制定、评估工具的可操作化以及过程性评价的实施等方面可以借鉴韩国学前教育评价体系建设的经验和做法。

## (五)统筹规划0~6岁婴幼儿保教服务体系建设

在经过一系列的改革后,如今韩国已拥有一套较完善的0~6岁学前儿童保教服务体系。目前,伴随我国自2016年“全面二胎”政策出台以来的“二孩潮”的到来,我国也正在积极建设0~3岁婴幼儿照护服务制度<sup>[13]</sup>。2019年10月,国家卫生健康委员会为了加强托幼机构专业化、规范化建设,按照国务院办公厅《关于促进3岁以下婴幼儿照护服务发展的指导意见》的要求,制定并实施《托幼机构设置标准(试行)》和《托幼机构管理规范(试行)》。政府应该着眼于长远发展,统筹规划0~6岁婴幼儿保教服务体系建设,在普及3~6岁学前教育的同时,逐步完善0~3岁婴幼儿照护服务的保障制度,除了关注机构对0~3岁婴幼儿提供的照护服务之外,国家还应着眼于现实,向基础相对薄弱的家庭和社区婴幼儿提供照护服务和相应支持,从而完善0~6岁学前儿童保教服务体系。

[注释]

- ① 学前教育公共化是韩国政府为了实现“国家负责的学前教育”目标而制定的一系列政策,包括“Nuri课程”的引入、无偿保育政策的实施等。

(下转第46页)