

Balance between Dredging and Blocking: Governance Experience of Shadow Education in South Korea

Lili Zhou

Zhengzhou University, Zhengzhou, Henan, 450001, China

Abstract

Since the 1960s, the “shadow education craze” in South Korea has been a widely concerned educational issue in society. Due to the influence of Confucian cultural educational values, educational systems and policies, as well as the advantages of shadow education itself, extracurricular tutoring has become popular in South Korea. In the more than 60 years of shadow education governance in South Korea, the government has gone from early laissez faire, to comprehensive prohibition in the middle, and then to guidance and governance in the later stage, fully reflecting the governance concept of balancing blockages and bringing stakeholders into the governance body of shadow education, integrating educational resources, improving school teaching quality, and reducing the economic threshold and negative impact of shadow education.

Keywords

South Korea; shadow education; after-school tutoring; governance experience

疏与堵的平衡：韩国影子教育的治理经验

周荔荔

郑州大学，中国·河南郑州 450001

摘要

从20世纪60年代起至今，韩国“影子教育热”一直是社会广泛关注的教育问题，由于儒家文化的教育价值观、教育体制与政策的影响以及影子教育的自身优势，导致课外补习在韩国大行其道。韩国在60多年的影子教育治理历程中，政府由早期的放任自流，到中期的全面禁止，再到后期的疏导治理，充分体现了疏堵平衡的治理理念，将利益相关方共同拉进影子教育的治理主体中，整合教育资源，提升学校教学质量，降低影子教育的经济门槛和负面影响。

关键词

韩国；影子教育；校外补习；治理经验

1 引言

影子教育 (Shadow Education) 也称校外补习，主要是指在主流学校教育之外提供学科类有偿补习的教育活动。校外补习的整体发展与学校教育有着如影随形的特点，因此被学者形象地称为“影子教育”。在韩国，影子教育一直被称为私教育 (사교육)，根据2020年韩国统计信息局 (Korean Statistical Information Service) 的数据显示，韩国K-12学生群体中参与校外补习的比例占74.5%，补习支出约占韩国GDP总额的3%，非常接近公立教育的总支出^[1]。影子教育的庞大规模导致了“影子教育热”一直是韩国整个社会重点关注的教育问题。考虑到影子教育的异常扩张及其可能导致的教育不公平问题，韩国政府历年来推出了一系列政策进行大力治理。

【作者简介】周荔荔 (1995-)，女，中国江西人，在读硕士，从事教育学原理研究。

2 韩国影子教育的盛行动因

2.1 儒家文化的教育价值观

韩国处于东亚儒家文化圈，受到儒家“学而优则仕”与科举制的文化影响，民众普遍重视教育和学历。然而，优质的教育资源在任何社会中都是稀缺品，难以满足所有家长与学生的需求。所以，从小学到初高中，再到大学，韩国学生需要通过各种各样的考试来获取这些优质的教育资源。韩国的高中一直流传着“四当五落”的说法，即学生一天只睡4个小时就能考上一流大学，但如果每天多睡了1个小时就会名落孙山。

以儒家为根基的社会强调教育作为个人成长的有效工具和社会流动的重要通道。在韩国，学历证书具有高度的象征意义，能够获得社会地位合法化的民众认同价值。民众普遍认为，只有在大学修学能力考试 (College Scholastic Ability Test, CSAT, 即韩国“高考”) 中，名列前茅的学生才能被SKY大学 (Seoul National University 首尔大学、

Korea University 高丽大学、Yonsei University 延世大学) 录取, 这些大学的毕业生在劳动力市场中更具有竞争优势, 且伴随着实现阶级向上流通的机会。韩国的财阀经济结构导致了大多数普通民众的生老病死都与财阀企业密切相关, 社会阶级固化更是决定了高学历是敲开上流社会大门、实现阶级跨越的有效方式。在这种儒家文化的教育价值观的影响下, 韩国家长和学生都尤为看重学业成绩, 从而推动了影子教育在韩国的蓬勃发展。

2.2 教育体制与政策的影响

自 1948 年韩国建国以来, 政府一直致力于教育体制的改革。为了促进教育质量与公平, 且伴随西方民主主义教育思想和平等主义理论的迅速传播, 政府开始有意识地推行“平准化教育”政策, 确保平等教育理念在韩国教育制度中的落实, 并取消了学生初高中的升学考试, 让更多国民能够接受中等教育, 然而这项政策并没有触及高考, 只是将升学压力转移到了高中阶段。在剧场效应下的资源竞争中, 学生只能跟随大流, 被迫卷入影子教育的补习中。

韩国的教育政策强调平等, 学校会开设一个面向所有人的国家课程, 统一规定学生在每个年级应该学什么。韩国虽然在公立教育体系中开展了精英教育项目, 但是精英学生的学业需求并没有得到充分的满足。根据韩国统计局 2019 年公布的数据显示, 韩国有 58 所专为精英学生开设的公立学校, 但这些学校只容纳了 23% 的精英学生^[2]。可见大多数的精英学生选择了影子教育, 而不是公立学校。尽管韩国政府始终在努力改革教育体制, 但现实仍存在着教育资源分配不均、学校教学质量参差不齐等问题, 导致了一些家长对主流教育体系的不信任, 进而转向影子教育来寻求更好的教育资源和教学质量。

2.3 影子教育的自身优势

影子教育拥有丰富的教学资源和师资力量, 在一定程度上能够提升学业成绩, 特别是对于那些有强烈学习意愿的学优生来说, 其效果显著。研究表明, 在韩国, 学校成绩在前 10% 的学生的影子教育参与率为 77.8%, 下位 20% 以内的学生的参与率为 55.9%; 在教育花费上, 每月在影子教育中平均支出超过 50 万韩元的学生 (17.1%) 占比最大, 其次则是 10 万~20 万韩元 (12.7%)、20 万~30 万韩元 (12.1%)、30 万~40 万韩元 (10.6%), 2021 年韩国家庭在“影子教育”的支出高达 23.4 万亿韩元^[3]。可见, 影子教育参与率随着成绩区间的提高而有所上升, 并且成绩越高, 学生的影子教育参与率就越高。很多学生每年在影子教育上投入超过 600 万韩元的事实也暗示了影子教育在学生学业成功中的重要作用。

影子教育机构能够根据学生的实际情况和学习兴趣, 提供针对性的教学服务, 有效弥补了主流学校教育的不足, 满足不同学生个性化与差异化的学习需要, 有助于提升学生的学业成绩。学生可根据自身需要和学习兴趣选择适合自己

的教学服务与机构类型。与主流的学校教育不同, 影子教育可以采取更多样的教育方式和更灵活的时间安排。伴随着互联网技术的发展, 线上影子教育也越来越普及, 能够跨越时间和地点, 满足学生不同区域与时间段的学习需求, 提供更高效更快捷的学习方式。

3 韩国影子教育的治理历程

3.1 影子教育发展萌芽期 (20 世纪 60 年代—1979 年)

韩国建国后不久, 便爆发了朝鲜战争, 全国近八成的学校毁于战火。为了应对战后婴儿潮的普及教育问题, 韩国鼓励私人办学。随着韩国经济结构的调整和对劳动力素质要求的提高, 民众看到了“知识改变命运”的现实案例。巨大的市场需求促使许多私人办学的资本纷纷退出盈利不高的主流学校教育体系, 转而加入投资回报率更高的影子教育行业。为了抢夺优质的教育教学资源, 影子教育机构立马成为父母们教育军备竞赛的“军火供应商”, 成为社会阶层再生产的“流水线工厂”, 甚至成为加大社会贫富差距的“催化剂”。影子教育泛滥式增长的问题逐渐引起社会的广泛关注, 并进入政府治理的视野中。

1968 年韩国文教部出台了《取消中学入学考试政策》, 按照居住地而非考试成绩安排学生就近入学, 缓解了家长和学生的升学压力。然而中学入学考试的取消使得学生的升学压力转移到了高中入学考试中。1973 年, 文教部又颁布了《高中平准化政策》, 取消了初中进入高中的升学考试并引入学区内学校随机分配制度, 将全国的私立与公立高中按照行政区域划分学区, 电脑给学生随机分配学区内的学校等。这些治理举措的效果并不理想, 反而造成“影子教育热”的逐级转移, 在一定程度上引起了学校教育质量下滑的现象, 导致现有的学校教育质量无法满足精英学生的学业需求, 转而选择影子教育进行补习培优。

3.2 影子教育全面禁止期 (1980—2000 年)

为了应对影子教育带来的问题, 韩国政府采取了严厉的措施。20 世纪 80 年代起, 政府开始对影子教育实行强制性的禁令。1980 年全斗焕政府的国家保卫非常对策委员会提出了《教育规范化及消除过热的校外补习方案》, 旨在解决当时韩国教育中存在的过度补习、教育不公平等问题, 严禁各种形式的有偿私人辅导, 并成立专项稽查队, 负责监督和取缔违规的影子教育机构; 增加高考次数和高校招生名额, 改革大学的入学考试制度, 让更多人有机会接受高等教育。该举措在短期内遏制了影子教育的泛滥扩张, 并减轻了学生的课业负担。

然而这种“一刀切式”的禁令并没有从根本上解决“影子教育热”的问题, 反而忽视了学生客观存在的补习需求, 使得影子教育的行业发展从“地上”转移到了“地下”, 补习成本相比之前纷纷上涨, 导致不同阶层的学生的教育差距进一步拉大。这种“只堵不疏”的禁令引起了韩国民众的强

烈反对，之后政府逐步调整放松了补习禁令，但随着教培行业的卷土重来，政府又强化了禁令，这又引起了民众的强烈不满。据可考查的数据显示，1980年韩国影子教育机构只有381所，而到了2000年已发展到了1,4013所，足足翻了五番。数据也说明了只堵不疏的禁令不仅无法适应社会快速发展的需要，还会激起负面的社会舆论和强烈民愤，甚至还加快了影子教育扩张的速度。

3.3 影子教育疏导治理期（2000年以后）

2000年韩国法院宣布补习禁令违反了宪法中的“过度侵犯儿童受教育权”，自此一刀切的补习禁令宣告失败，并赋予影子教育明确的合法地位，承认影子教育存在的市场价值。韩国政府重新开始审视影子教育的地位和作用，在影子教育治理上转“堵”为“疏”，并以疏导为主要手段，努力实现疏堵平衡，减少不同社会经济地位的学生的补习机会差距，开启了影子教育疏导治理的新时期。韩国政府于2000年组建了专门的教育咨询委员会，广泛向公众收集与校外补习治理有关的意见与建议，并向教育部提出了《预防校外补习热和改进公立教育的计划》，该计划提出了成立影子教育专门管理机构、扩大对贫困生的财政支持力度、改革高考招生制度及提高学校教育质量的治理建议。

21世纪以来，韩国政府相继出台了一系列顺应民意且旨在提高学校教学质量和减轻家庭影子教育开支的改革政策，如提出“幸福教育，培养创造性人才”的教育目标、《促进公共教育正常化及限制先行学习特别法》、初中“自由学期制”等，这些政策包括推行考试制度改革、课程标准改革、提供课后服务等教育教学改革措施，帮助减少家庭的经济负担和学生的学业负担。这些举措进一步促进了影子教育与学校教育的协调发展，但是也在主流的学校教育内部促进了影子教育的发展。值得肯定的是，韩国政府始终致力于为学生营造一个轻松自由的学习氛围，培养他们的创造性和动手实践能力。

4 韩国影子教育的治理经验

经过六十多年的影子教育治理历程，韩国已经形成了相对可靠和有效的治理经验。通过对韩国影子教育不同时期内的治理经验比较，可以看出其在影子教育的治理上，由早期的放任自流，到中期的全面禁止，再到后期的疏导治理，采用了疏堵平衡的理念来规范影子教育行业的有序发展。

4.1 治理理念上，疏堵平衡、规范发展

韩国以实际经验告诉我们，一刀切的禁令是不可行的，需要正视影子教育的价值和客观存在的市场需求，注重疏与堵的平衡，促进影子教育与主流学校教育的互相补充和协调

合作，引导影子教育机构向规范化、专业化方向发展。为了减少不同社会经济地位的学生的补习机会差距，韩国政府积极鼓励影子教育机构向农村地区和弱势群体倾斜，以实现教育资源的均衡分布；针对不同类型和规模的影子教育机构，采取差异化的监管策略，确保政策的有效性和针对性；在日常监管中，对影子教育的违规行为进行严厉处罚，定期检查机构的设施、师资、教学内容等，确保其符合规定标准。

4.2 治理主体上，多方联动、协商治理

无论是影子教育全面禁止期还是疏导治理期，其本质都是以平等和民主主义思想为核心的社会公平力量与以古典自由主义及新自由主义为核心的市场竞争力量之间相互博弈的结果，将利益相关方共同拉进影子教育的治理主体中，则更有效地落实疏堵平衡的治理理念。韩国在影子教育治理主体上，不搞一言堂，采取了多方联动、协商治理的模式，政府把控政策的宏观调控，学校通过提供课后服务等措施，为学生提供更多的学习支持和学业资源；而家长需要转变教育理念，认识到过度依赖影子教育并不利于孩子的长远发展；社会的舆论与监督力量要正确引导民众理性看待影子教育。

4.3 治理方式上，整合资源、减轻负担

面对韩国教育资源分配不均等情况，政府积极推行课程改革、考试制度改革、提供课后服务等全面的教育优化政策，旨在整合教育资源，提升学校教育质量，从而减少民众对影子教育的依赖性；优待处境不利的学生，为贫困生提供奖学金和补贴等财政支持，努力降低影子教育的经济门槛，让更多学生有机会接受高质量的影子教育；禁止各级各类学校和培训机构对学生开展提前教育，尊重学生发展的顺序性和阶段性，缓解社会整体的教育焦虑氛围。韩国在影子教育的治理方式上注重资源整合和减轻负担，落实影子教育治理的疏堵平衡理念，致力于提升学校教学质量、降低影子教育的经济门槛和负面影响，引导影子教育和主流学校教育的协调发展。

参考文献

- [1] 王瑞.韩国“私教育”治理:历程、措施、启示与镜鉴[J].韩国研究论丛,2022(1):122-144.
- [2] Kim YC, Jo J, Jung J-H. The education of academically gifted students in South Korea: Innovative approaches in shadow education[J]. European Journal of Education, 2020,55(3):376-387.
- [3] 滑子颖,吴佳妮.东亚型教育学业负担问题的症候与病理、防治之道和根除之本——兼论日本、韩国、新加坡的“减负”政策[J].比较教育学报,2022(6):154-166.