

# 浅析日本政府的外国留学生接收政策与现状

-聚焦二十世纪八十年代以后-

王杰（东京大学）

【摘要】在二战后很长一段时间里，日本政府没有积极接收外国留学生。中曾根内阁于 1983 年推出了具有划时代意义的“10 万留学生接收计划”，2003 年这一目标得以实现。2008 年，福田内阁进而推出了“留学生 30 万人计划”。这是日本政府推出的两大知名的外国留学生接收计划。

本文首先从宏观角度概括二战后欧美国家接收外国留学生的基本情况和理念，介绍日本两大留学生接收计划的概要、推进措施及其背后的理念，进而分析二十世纪八十年代以后在日外国留学生主要生源国的构成及其人数的变化，展望日本社会的留学生接收前景。

【关键词】留学生；接收理念；接收政策；生源国

## 一、 各国接收外国留学生的概况与理念

一般说来，留学生的国际间流动容易受到语言、文化、经济发达程度的影响，具有从发展中国家向发达国家、从非英语圈国家向英语圈国家、从原殖民地国家向旧宗主国流动等特点<sup>1</sup>。这些特点与移民的跨国流动具有相似之处<sup>2</sup>。

上世纪五十年代，美国开始有计划地从亚洲、非洲和美洲各国接收留学生时，支援发展中国家、改善国际关系等被视为接收留学生的重要意义，其他西方国家的见解类似<sup>3</sup>。在欧美各国“门户开放”的背景下，全球留学生人数于上世纪六十年代迅速增加。但是，1973 年石油危机之后，发达国家财政恶化，各国再次审视接收留学生的目的和理念，讨论培养费用应该如何分担、留学生接收中的成本与收益问题，并对留学生接收进行政策干预和限制<sup>4</sup>，全球留学生人数的增加也因此相对缓慢。九

<sup>1</sup> Simon Margison 2006；《図表でみる教育 - OECD インディケータ (2013 年版)》；江渊 1997；武田 2006 等。

<sup>2</sup> OECD-PISA 2003 调查报告《移民の子もと学力—社会的背景が学習にどんな影響を与えるのか》第一章。

<sup>3</sup> 江渊 1997，112-113 页。

<sup>4</sup> 美国、法国、英国、德国、加拿大、澳大利亚等国情况见《大学国際化の研究》（江渊 1997）。

十年代以后，伴随着全球化的推进，发达国家再次开放门户，亚洲新兴国家也先后推出了有特色的留学生接收计划<sup>5</sup>，新兴国家之间的留学生接收、从发达国家向新兴国家的留学生流入也不断增加，全球留学生人数从1990年的130万人增加到2000年的208万人。经合组织和联合国教科文组织的统计显示，进入本世纪以来，世界各国的留学生接收人数持续增加，2012年增长到452万人，相比2000年增长超过一倍<sup>6</sup>。各国政府与高校为吸引优秀的留学生人才，不断推出新政策，留学生争夺战愈演愈烈。

江渊（1997）通过分析美国国际教育协会公布的留学生接收与教育方针，把传统的留学生接收归纳为四大类型：个人职业生涯建构型、外交战略型、促进国际理解型、学术交流型。他进而审视世界留学形势的发展状况追加了合作伙伴型、顾客型和地球市民型三个模式，还指出具有普遍意义的留学生接收理念包括促进国际学术交流、宣传本国的语言文化、培养国际通用人才、提高本国高等院校的教学科研水平等等。这背后往往隐含着提高本国的国际影响之政治外交目的，获得卓越人才之人力资源目的<sup>7</sup>。

当然，各国接收留学生的理念未必拥有一贯性，也不限于一种模式。无论是发达国家、新兴国家还是发展中国家，接收留学生的政策和理念通常因时代、具体国情而发生变化。伴随着全球化的推进，各国接收留学生的目的和理念进一步多元化。近年来的留学生争夺明显与人口资源有关。因为多数发达国家面临人口老龄化、年轻劳动力匮乏的局面。对这些国家而言，外国留学生结束学业后在本国就职，可以补充优质劳动力，成为维系社会福利体系、促进经济发展的新生力量<sup>8</sup>。所以，我们不妨再增加一个留学生接收类型，即“人才争夺型”。

## 二、 日本政府的两大留学生接收计划及接收理念的转变

在二战后的很长一段时间里，日本政府没有积极接收外国留学生。战败令日本社会自顾不暇，大大降低了其国际声誉；战后清算不彻底，

---

<sup>5</sup> 中国、韩国、新加坡、马来西亚、澳大利亚等国的留学生接收计划引人关注（杉村 2008；王、苗 2014）。

<sup>6</sup> 《図表でみる教育 - OECD インディケーター(2013年版)》330页。

<sup>7</sup> 江渊 1997。

<sup>8</sup> 万一经济萧条，就业情况不佳，还可以将外国劳动力视为“调节阀”。

与周边国家之间的关系长期得不到改善也被认为是不可忽视的原因<sup>9</sup>。

1971年，经合组织教育调查团就日本的教育发表了调查报告<sup>10</sup>，提出了诸多批评，其中一项是“教育和研究的国际化”。该报告建议日本的高等教育机构面向外国人开放，为外国研究人员和留学生提供充实的日语教育，大学中的部分课程要用外语开设等等。事实上，日本政府积极制定留学生接收计划是在上世纪八十年代，此时日本已再次成长为亚洲经济强国，开始考虑其国际地位、外交关系、和世界各国的文化教育交流与合作。据说，1983年日本前首相中曾根康弘访问东南亚各国，在会见当地的留日回国人士时声称欢迎其子女也去日本留学。但是他们婉言谢绝，并直言日本的留学生接收体系和奖学金制度都不够完善<sup>11</sup>。时隔不久，日本政府推出了具有划时代意义的“10万留学生接收计划”<sup>12</sup>，期望在2000年实现这一目标。当年在日本留学的外国学生尚只有10428人，这意味着外国留学生接收人数要增加几倍。

“10万留学生接收计划”公布后，日本政府在文部省、法务省和外务省设立了相应的主管留学生事务的部门，以及与之相对应的文部省管辖下的财团法人日本国际教育协会、日本国际交流基金和日本語教育振兴协会，具体负责与留学生相关的事务，并积极推进互派留学生，制定了互派留学生方案。日本政府还在放宽留学生入境审查、增加日本政府提供奖学金的公费留学生、积极接收外国政府派遣的留学生以及英语授课、颁发学位、设立留学生中心、减轻留学生医疗费负担、保障打工时间、筹建留学生宿舍、通过驻外使馆等发布留学生招收信息、在国外大城市举办日语能力水平测试等方面<sup>13</sup>给予了政策和经费支持，各高等院校和民间组织也积极给予了配合。

在日本政府和社会的多方努力下，外国留学生接收人数在1983年至1992年期间经历了一个前所未有的快速增长期，其后进入徘徊阶段<sup>14</sup>，“10万留学生接收计划”没有能够如期实现。2003年在日本学习的外国

---

<sup>9</sup> 武田 2006。

<sup>10</sup> 该调查报告的日文版《日本の教育政策》于1976年公开出版。

<sup>11</sup> 寺仓 2009；江藤 2014。

<sup>12</sup> “10万留学生接收计划”的概要参见日本文部科学省如下网页。

[http://www.mext.go.jp/b\\_menu/shingi/chukyo/chukyo4/007/gijiroku/030101/2-1.htm](http://www.mext.go.jp/b_menu/shingi/chukyo/chukyo4/007/gijiroku/030101/2-1.htm)

<sup>13</sup> 寺仓 2009。

<sup>14</sup> 寺仓 2009年的文章对其原因有总结。

留学生首次超过 10 万人，实现该计划花费了二十年时间。这个计划重视并接纳了大量来自发展中国家的留学生，尤其是中国大陆、韩国和台湾等周边国家和地区的留学生。

在“10 万留学生接收计划”兑现五年后的 2008 年，即福田康夫任首相期间，日本政府推出了又一个有名的“留学生 30 万人计划”，言称要在 2020 年实现这一目标，引起了国内外各界的议论和关注。该计划的宗旨是“进一步面向世界开放日本，作为促进与亚洲及世界各国之间进行人才、物力、资金、信息交流的‘全球战略’的一环，争取 2020 年接收 30 万留学生。要与高层次人才接收衔接，注意其国家、地区和专业领域的分布，有战略地吸引接收优秀的留学生，并继续为以亚洲为首的世界各国的知识传播做出贡献。为实现这一目标，要在提高赴日留学动机、考试、入学、入境管理以至高等院校和社会的接纳、留学生毕业后的就职等方面有体系地实施如下方针策略，相关政府部门和机构要有机协调以促进计划实施”<sup>15</sup>。所言“如下方针策略”包括促进赴日留学、考试入学入境手续合理化、高等院校国际化、创造能够安心学习的环境、毕业后融入日本社会等。

针对以上思路，日本政府为扩大留学生接收采取了种种具体措施，文部科学省、日本学生支援机构、日本学术振兴会等纷纷采取了相应措施，并进一步将留学生入境审查合理化。作为推进“留学生 30 万人计划”的一环，日本政府还推出了“大学国际化网络形成推进项目”（通称 Global 30），评选了 13 所大学作为国际化据点大量接收外国留学生，后来进一步推出了“大学的世界拓展能力强化项目”<sup>16</sup>、“Super Global 大学创建支援项目”<sup>17</sup>等等。

另一方面，在 2009 年执政党更迭前后，日本政府取消或削减了有关外国留学生的部分预算。例如：2009 年取消了留学生医疗补助预算和筹建宿舍奖励金；2010 年起取消了自费留学生减免学费补助；上述“Global 30”的预算也从每年 40 亿日元削减为 30 亿日元。日本自民党夺回执政党地位之后，福田派势力削弱。2012 年安倍第二次出任内阁大臣以来，留学生政策从注重接收外国留学生转为资助日本学生去海外短期留学，而

---

<sup>15</sup> 详细内容见“「留学生 30 万人計画」骨子

<http://www.kantei.go.jp/jp/tyoukanpress/rireki/2008/07/29kossi.pdf>

<sup>16</sup> 详见 <http://www.jsps.go.jp/j-tenkairyoku/>

<sup>17</sup> 详见 [http://www.jsps.go.jp/j-sgu/h26\\_kekka\\_saitaku.html](http://www.jsps.go.jp/j-sgu/h26_kekka_saitaku.html)

且在接收上明显向东南亚国家倾斜，逐年增加越南等国的公费留学生名额和预算。具体说来，日本政府的外国留学生接收预算从 2009 年的 316 亿日元减少到 2015 年的 243 亿日元，资助日本学生海外留学的预算则从 2009 年的 6.3 亿日元增加到 2015 年的 92 亿日元<sup>18</sup>。

较而言之，日本政府在制定上述两个留学生接收计划时的社会背景和目的大不相同。八十年代的日本社会处于经济快速发展期，拥有扩大留学生接收的雄厚的经济基础。当年日本政府欲通过扩大留学生接收来提高其国际影响力，亦欲支援因二战损失惨重的周边国家，改善国际关系。但是，2008 年的日本社会由于经历了十几年的经济衰退，国际影响力日趋下滑，在国际竞争中不再拥有显著优势。最重要的是，日本社会面对少子化束手无策，不少私立院校在校生少于定编，青年劳动力的减少意味着纳税人减少，社会保障体系面临危机。此时的日本政府视发展留学生教育为打破国内困境的一环，欲通过接收外国留学生来解决高校生源不足的问题，促进高等院校的国际化进程，并解决日本社会未来劳动力不足的问题。福田首相在召开辞职记者招待会时解释说：“不就是要援助因少子化面临危机的大学，如果不大量接收留学生增加年轻人之间的交流，日本将愈发闭塞，经济也会衰退<sup>19</sup>。”应该说，“留学生 30 万人计划”更注重日本的本国利益和国内需求。

### 三、 外国留学生的在校人数及主要生源国情况

留学签证、打工许可、按照留学生在校人数给高等院校发放补助金等政府行为无疑对高校的留学生接收具有重要影响。日本的高等院校接收外国留学生的具体方针和目标虽然未必一致，但 1988 年实施的一项调查<sup>20</sup>表明，大多数院校能够理解留学生教育的重要意义，愿意积极配合政府推进留学生接收工作，持消极意见的院校负责人非常之少。这应该是日本政府主导下的“10 万留学生接收计划”得以实现的重要原因。

---

<sup>18</sup> 太田 2015。

<sup>19</sup> 江藤 2014。

<sup>20</sup> 该调查采用了问卷邮寄方式。调查对象为日本国内有 10 名以上留学生的国公立院校的校长、系主任、学生部长等学校负责人（江渊 1997，94 页、133 页）。

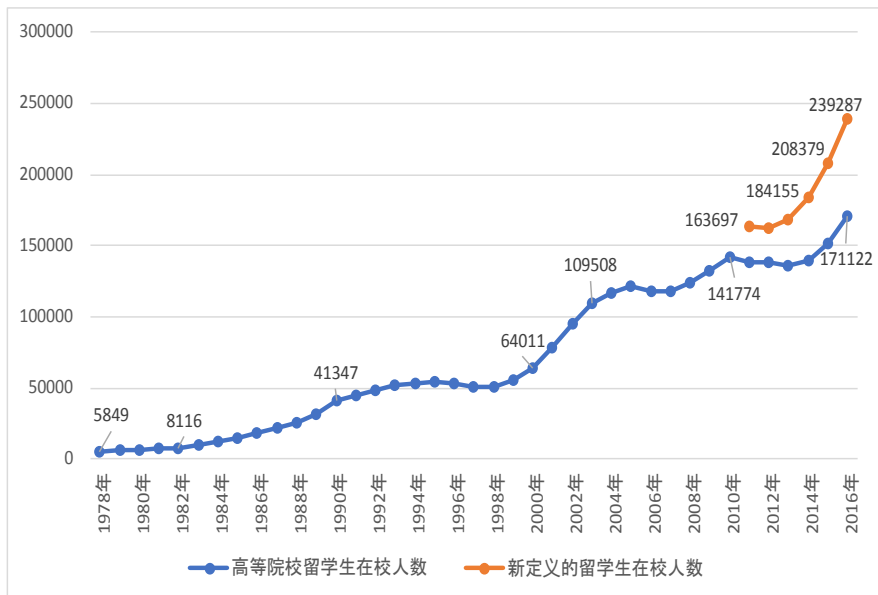


图 1 1978 年以来的留学生在人数变化

数据来源：日本文部（科学）省和日本学生支援机构实施的各年度“外国留学生在籍状况调查结果”。

图 1 是日本政府公布的 1978 年以来的外国留学生在人数变化情况。如图所示，1983-1992 年和 1999-2005 年是两个留学生在人数迅速增长的期间。前者为“10 万留学生接收计划”推行的前半期，后者为实现该目标的 2000 年前后。明石（2007）、横田（2008）的文章指出，留学生接收人数的增减在很大程度上受到入境审查管理政策的影响，以上两个留学生增长期也与入境审查不无关系。中国的出国留学热以及“9. 11 事件”可以被视为 1999-2005 年期间赴日留学人数迅猛增加的外部原因。2006 年以来，外国留学生的在校人数再次经历了一个徘徊停滞期，2014 年之后有所回升。2016 年 5 月 1 日的调查结果显示，重新定义的外国留学生在人数是 239287 人，在各类正规院校学习的留学生有 171122 人<sup>21</sup>。

<sup>21</sup> 2009 年之前日本仅把在研究生院、大学、短期大学、高等专科学校、专门学校专修课程学习的学生界定为“留学生”，把在各类日本語学校学习的学生称为“就学生”。2010 年并轨，两者被通称为“留学生”。“留学生”概念的重新界定容易引发误解，但我们从日本学生支援机构公开的数据中可以清楚分辨高等院校和日本語学校留学生的人数变化状况。

日本文部（科学）省和日本学生支援机构实施的各年度外国留学生在籍调查显示，历年来外国留学生的 90%以上来自亚洲国家，1988 年以来中国一直是在日外国留学生的最大生源国，其次是韩国和台湾地区，这样的状况一直持续至 2012 年。

图 2 显示进入本世纪以来在日本正规院校学习的外国留学生的主要生源国及其人数变化情况。如图所示，在日本学习的中国留学生从 2001 年的 44014 人增加到 2005 年的 80592 人，短短几年近乎翻了一翻。其背景是“9.11 事件”之后的几年，欧美各国控制留学签证，而日本的留学签证相对容易，很多有留学志向的中国学生因此进入日本的高等院校深造。2006 年以后在日中国留学生人数徘徊后稍有增加，2011 年达到峰值 87533 人，之后连年减少，2015 年减少为 74921 人，2016 年略增至 75262 人。中国留学生占外国留学生总人数之比也在下降，从 2003 年的 64.7% 降低到 2016 年的 44.0%。我们没有证据否认中日关系恶化对留学生流动的影响。但另一个现实是，中日关系虽不够良好，近几年中国的赴日观光游客一直在增加。还有，2006 年出国留学的中国学生大约有 13.5 万人，而 2015 年大幅增加到 50 万人。在“留学热”持续升温，学习日语的中国学生不断增加的这十年里，赴日留学人数基本处于徘徊状态。我们或许有必要探究中日关系以外的日本方面、中国方面的诸多原因。

多年来，韩国是在日外国留学生的第二大生源国。韩国留学生人数从 2001 年的 14725 人缓慢增加到 2010 年的 20202 人，之后连年递减，2015 年减少至 13397 人，2016 年略增至 13571 人。在日韩国留学生人数徘徊的主要原因是韩国学生倾向于赴美、赴中国大陆留学。2016 年，在中国学习的韩国留学生增加到 66672 人，超过了在美国学习的韩国留学生人数<sup>22</sup>。日韩关系恶化的影响当然不容忽视。

上世纪八十年代前期，来自台湾地区的留学生人数曾居各国（地区）首位。进入本世纪以来人数稍有浮动，从 2001 年的 4252 人增加到 2016 年的 6401 人。其实，台湾年轻人出国留学的比例非常高，每年有 3 万多名学生出国深造，但半数以上选择赴美留学，主要集中在英语圈国家。

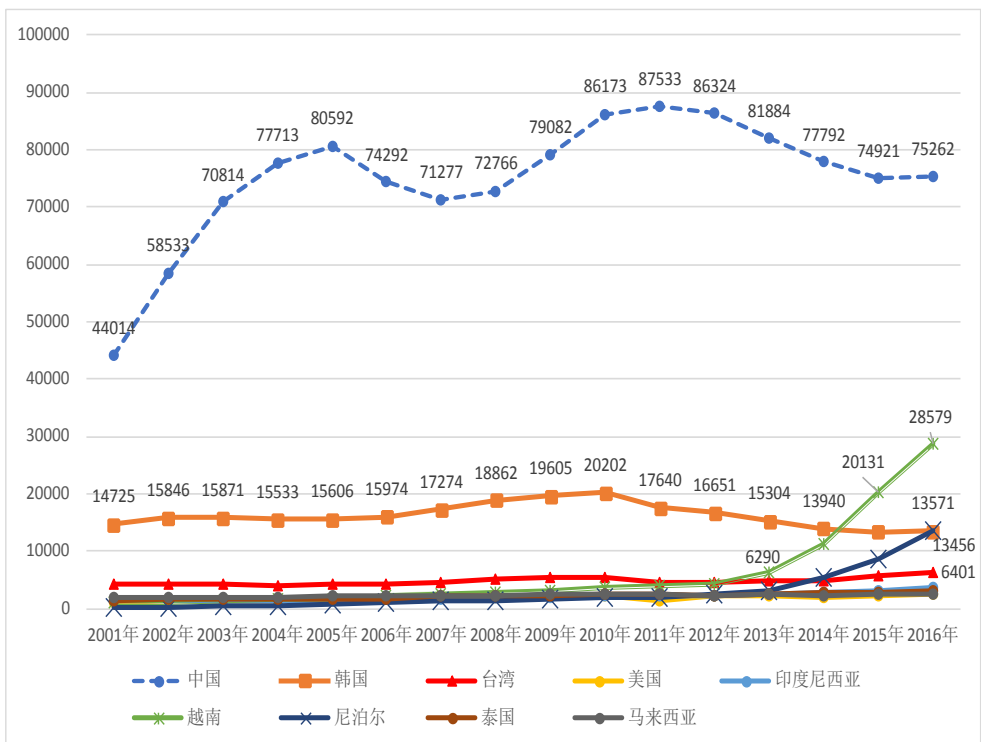
对战后的日本而言，美日关系至关重要。但事实上，2001 年在日本学习的美国留学生仅有 1141 人，2016 年的最新数字是 2428 人，在外国留学生中所占的比例仍然较小。

---

<sup>22</sup> 武汉新闻网。<http://www.chuhanxinwen.com/whjy/1668.html>

虽然基数较小，来自东南亚各国及泰国的留学生增长迅速。尤其是越南和尼泊尔。来自越南的留学生从 2001 年的 938 人增加到 2013 年的 6290 人，超过了来自台湾的留学生人数，进而在 2015 年达到 20131 人，超过了韩国的留学生人数。2016 年在日本正规院校学习的越南留学生达 28579 人，成为在日外国留学生的第二大生源国。尼泊尔留学生也从 2001 年的 283 人增加到 2014 年的 5291 人，超过了来自台湾的留学生人数，进而在 2016 年达到 13456 人，与来自韩国的留学生人数相差无几。如前所述，安倍内阁执政期间，日本政府在战略上重视东南亚地区，大量增加了越南和尼泊尔留学生预算，这是近几年越南和尼泊尔留学生快速增加的直接原因。

从主要生源国留日学生人数的近期变化来看，中韩两国的留日学生趋于停滞减少，以越南、尼泊尔为首的东南亚各国的留学生快速增加，这可谓是日本留学生接收史上的新现象<sup>23</sup>。



<sup>23</sup> 受篇幅所限，本文没有具体分析各国留日学生的学校层次分布、地区分布、留学期间等。

	2001年	2002年	2003年	2004年	2005年	2006年	2007年	2008年	2009年	2010年	2011年	2012年	2013年	2014年	2015年	2016年
中国	44014	58533	70814	77713	80592	74292	71277	72766	79082	86173	87533	86324	81884	77792	74921	75262
韩国	14725	15846	15871	15533	15606	15974	17274	18862	19605	20202	17640	16651	15304	13940	13397	13571
台湾	4252	4266	4235	4096	4134	4211	4686	5082	5332	5297	4571	4617	4719	4971	5610	6401
美国	1141	1217	1310	1456	1646	1790	1805	2024	2348	2230	1456	2133	2275	1975	2223	2428
印度尼西亚	1388	1441	1479	1451	1488	1553	1596	1791	1996	2190	2162	2276	2410	2705	2997	3670
越南	938	1115	1336	1570	1745	2119	2582	2873	3199	3597	4033	4373	6290	11174	20131	28579
尼泊尔	283	307	344	462	617	998	1309	1476	1628	1829	2016	2451	3190	5291	8691	13456
泰国	1411	1504	1641	1665	1734	1734	2090	2203	2360	2429	2396	2167	2383	2676	2904	3185
马来西亚	1803	1885	2002	2010	2114	2152	2146	2271	2465	2395	2417	2319	2378	2361	2460	2581

图 2 日本高等院校中的各国留学生在籍人数(2001-)

数据来源：日本文部（科学）省和日本学生支援机构实施的各年度“外国留学生在籍状况调查结果”。

图中数字为各国在日本正规院校学习的留学生人数，不包含在日本语学校学习的学生。

#### 四、 前景展望

与以往不同，来自韩国、中国大陆的留学生经济条件基本良好，他们可以支付学费，很多人不需要打工，能够专心于学业。也就是说，中国和韩国留学生的费用支付能力大大提高了，但是赴日留学人数却徘徊不前，甚至在减少。越南、尼泊尔等国的留学生虽然因日本政府的政策导向迅速增加，但各国留学生经济承受能力相对较低，教育期望也偏低，与来自中国、台湾、韩国的希望接受系统专业教育的留学生大不相同。日本高校的教师在培养中国、台湾和韩国留学生方面积累了相对丰富的经验，但尚欠缺培养东南亚各国留学生的学识和经验。中韩两国留学生人数的徘徊和减少，以及越南、尼泊尔等国留学生的快速增加可能从数量、质量、培养方式等方面对日本的留学生教育产生较大影响。

近几年，美国、英国、澳大利亚等英语圈国家的外国留学生争夺战非常激烈。新加坡、韩国、中国等亚洲国家和地区亦在大量接收外国留学生。日本社会虽然也在做多方努力，外国留学生的总人数也有所增加，但优势并不显著。在吸引中国留学生时，日本不得不面对欧美以及韩国等亚洲新兴国家的竞争，趋于走弱势；在吸引韩国、东南亚以及泰国等地区的留学生、甚至在吸引欧美国家留学生时，日本又不得不面对中国的崛起<sup>24</sup>。东京大学 2014 年秋季学期批准入学的外国留学生中有 70%选

<sup>24</sup> 2016 年在中国大陆学习的外国留学生超过 44 万人。

择了辞退，实际入学的只有 30%，这成为震惊日本社会的一大新闻。变更为秋季入学亦不能吸引足够多的优秀留学生，问题何在？这一现实值得日本社会及高等院校做冷静反思。

面对国内国际环境的巨变，日本的高等院校没有积累足够多的应对策略，没有足够强的国际竞争意识。日本政府试图积极接收来自东南亚国家的留学生，但这一调整需要相应的配套措施，前景如何，尚不可测。一个国家对外国留学生的吸引力或许是对这个国家软实力、硬实力、国际化程度的综合评估。相对保守的日本政府和教育界若不能进一步推进高等教育的国际化进程，提高高等教育的教学水平，改善与周边邻国的关系，日本接收外国留学生的前景或许不容乐观，2020 年前后实现接收 30 万留学生的目标显然困难重重。

## 主要参考文献

1. 江淵一公 《大学国際化の研究》 玉川大学出版会 東京 1997。
2. 杉村美紀「アジアにおける留学生政策と留学生移動」『アジア研究』 Vol. 54, No. 4, 2008。
3. 太田浩「日本の大学国際化に関する 政策の比較検討 ―日本の現状、課題、今後の展開：諸外国との比較を含めて―」、日本高等教育学会第 18 回大会公開シンポジウム公開資料、2015。  
(=  
[http://www.waseda.jp/assoc-jaher2015/\\_userdata/jaher2015\\_symposium\\_ota.pdf](http://www.waseda.jp/assoc-jaher2015/_userdata/jaher2015_symposium_ota.pdf))
4. 文部科学省と日本学生支援機構が実施した各年度「外国人留学生在籍状況調査結果」。  
(=  
[http://www.jasso.go.jp/sp/about/statistics/intl\\_student\\_e/index.html](http://www.jasso.go.jp/sp/about/statistics/intl_student_e/index.html))
5. Simon Margison. “ National and Global Competition in Higher Education” .Hugh Lauder, Phillip Brown, Jo-Anne Dillabough, A. H. Halsey, *Education, Globalization & Social Change*, pp. 893-908, Oxford University Press 2006.
6. 「OECD 諸国における移民統合と移民受け入れの歴史」 OECD-PISA2003 調査移民生徒の国際比較報告書『移民の子どもと学力―社会的背景が学習にどん

- な影響を与えるのか』第1章、明石書店 東京 2007。
7. 武田里子「日本の留学生政策の歴史的推移」『日本大学大学院総合社会情報研究科紀要』No. 7, 77-88, 2006。
  8. 江藤一洋「熾烈化する世界の留学生獲得競争と我が国の留学生政策」ウェブマガジン『留学交流』2014年5月号 Vol. 38。
  9. 王輝躍・苗緑編著 B 国際人才藍皮書『中国留学発展報告』(2014)No. 3 北京 2016。
  10. 寺倉憲一「我が国における留学生受け入れ政策-これまでの経緯と「留学生30万人計画」の策定」『レファレンス』2008. 2。
  11. 横田正弘「『留学生30万人計画』実現のために何が必要か」『外交フォーラム』243号 27頁 2008。
  12. 明石純一「日本の留学生政策をめぐる一考察-『10万人計画』から『新たな留学生政策』へ」『国際政治経済学研究』19号 107-119頁 2007。