

日本外国学生教育政策发展进程及其启示

马璨婧 马吟秋（江苏大学）

【摘要】随着经济全球化不断发展，在日常住外籍人士日益增多，外国学生教育问题愈加凸显。为解决学龄儿童不就学问题与入学后跨文化适应问题，日本政府自1970年代开始制定相应政策，强化外国学生的日语教育，完善中小学招生与教学管理体制。本文试梳理与分析相关政策，阐述日本中小学外国学生教育政策及管理体制特点，结合在华外国学生教育政策及管理现状提出改进意见。

【关键词】外国学生教育政策；日语教育；启示；

经济全球化时代，国际人口迁移日益频繁，义务教育阶段外国学生教育已成世界各国共同关注的焦点之一。中国自1978年改革开放以来，外国学生教育管理成为推动教育国际化进程中不可忽视的新课题。为扩大教育对外开放，强化管理，教育部曾在1999年制定相关政策并沿用至今。然而，现今上海、北京、广州等外籍人士集中地区的中小学在招收与管理外国学生过程中出现各类问题³⁶。由此可见，当时的政策不可避免地受到制定时国内外发展条件等众多因素影响与制约，时代的发展迫切要求中国调整与完善外国学生教育政策。另一方面，日本早在1970年代就把目光投向外国学生，至今为止已出台一系列政策以保障在日外国学生就学。本文试梳理与分析日本外国学生教育政策发展轨迹，探索日本中小学外国学生教育管理体制特征，以期为中国提供有益借鉴，适应当前和今后进一步对外开放、进一步融入世界的需要。本稿结合日本“中小学”概念将“中小学”界定在“小学与初中”阶段，将“外国学生”界定为“非中国国籍的学龄阶段（一般指6-15岁）儿童³⁷”。

³⁶ 如上海市与北京市等公立中小学都曾发生因汉语问题拒收义务阶段外国学生、已入学的外国学生因语言或文化不适应等问题退学，广州市也出现因无合法身份无法进入公立中小学的非裔外国儿童。

谈昊、赖妍〈在广州黑人小孩也想进校园〉《新快报》(<http://epaper.xkb.com.cn/view/781631>) 2018年3月23日阅览。

赵萱〈中小学外籍学生随班就读的现状与分析〉《上海教育科研》2011（3）。

³⁷ 包含无国籍儿童与处在学龄阶段的未就学儿童。

一、外国学生教育政策发展背景-“不就学”与国际理解教育的推广

据日本法务省统计，至 2017 年 6 月末，在日常住外国人达到 247 万，国籍居前列的有中国、菲律宾、韩国、朝鲜、巴西、秘鲁等³⁸。如此多元化的外籍特征也使得在日学龄期外国儿童具有多国籍化、多民族化、多文化化的特质。文部科学省（以下简称 文科省）学校基本调查显示，2016 年公立中小学在籍外国学生人数为 80,119 人³⁹，分类为“在日韩国人·朝鲜人子女”、“南美日裔子女”、“中国人子女”、“印度支那难民子女”、“以菲律宾为中心的亚洲外籍人士子女”等⁴⁰。

根据日本学校教育法规，外国人只需进行登记，其义务教育阶段适龄子女不论日语能力高低，均可免试、免费按就近原则进入指定公立中小学就读，享受国民同等待遇，由各地区市町村地方级教育委员会及出入境管理部门共同实施具体规定。而鉴于其外籍身份，为避免“强制外国人接受日本国民教育”与“强制同化”，法律未明确规定外国学生就学义务⁴¹。在此“非强制执行义务教育”的法律构架中，自 1990 年代开始以南美系儿童为主的不就学⁴²问题开始凸显⁴³。虽然文科省 2005 年根据样本调查统计辍学儿童仅占登记总比的 1.1%，但因无法联络而就学状况不明的儿童已达 17.5%，如挂川市、丰田市等占比更是达到 30%-40%⁴⁴。

另一方面，在联合国教科文组织（以下简称 UNESCO）的倡导下，日本自二战

³⁸ 法务省「平成 29 年 6 月末現在における在留外国人数について（確定値）」

（<http://www.moj.go.jp/content/001238032.pdf>）2018 年 3 月 23 日阅览。

³⁹ 文部科学省「『日本語指導が必要な児童生徒の受入状況等に関する調査（平成 28 年度）』の結果について」

（http://www.mext.go.jp/b_menu/houdou/29/06/_icsFiles/afieldfile/2017/06/21/1386753.pdf）2017 年 11 月 10 日阅览。

⁴⁰ 根据文部科学省「外国人児童生徒等に対する教育支援に関する基礎資料」笔者整理。

（http://www.mext.go.jp/b_menu/shingi/chousa/shotou/121/shiryo/_icsFiles/afieldfile/2016/03/08/1366441_05_1.pdf#search=%27外国人児童生徒+在籍者国籍%27）2018 年 3 月 23 日阅览。

⁴¹ 宫岛乔 太田晴雄『外国人の子どもと日本の教育-不就学問題と多文化共生の課題』東京大学出版会 2012。

⁴² 本文将“不就学”儿童限定为“就学情况不明”儿童，依据日本文部省的统计方法，“就学情况不明”=学龄期外国儿童登记数□本地中小学在籍学生数□外籍人员子女学校在籍学生数。

⁴³ 因无法负担“外籍人员子女学校”学费而选择日本中小学的大部分来自南美的体力劳动者，其子女由于语言障碍无法跟上课程进度，加之本人也无法顺畅与教师沟通，了解子女在校状况，无力管理其日常学习。

文部科学省「外国人児童生徒の受入状況と外国人児童生徒教育の意義」

（http://www.mext.go.jp/b_menu/shingi/chousa/shotou/042/houkoku/08070301/002.htm）2018 年 3 月 23 日阅览。

⁴⁴ 奴久妻駿介「日本における外国人児童生徒『不就学』の実態調査-都道府県教育委員会への質問調査より-」『多文化関係学』2014（11）。

后一直把国际理解教育做为重点举措之一积极开展各类教育活动。1974年，UNESCO通过《关于促进国际理解、合作与和平的教育以及关于人权与基本自由的教育建议》，日本政府积极响应，中央教育审议会专门向文部大臣提交报告，要求重点围绕当时备受瞩目的海外（归国）子女教育、日语教育与留学生教育开展“日本型国际理解教育活动”。同时也将具体实施与管理权力从“联合国教科文组织日本国内委员会”移交至文部省。1984-1987年间，临时教育审议会先后发表四次咨询报告，再次明确上述改革方向（李 2009）。1994年，UNESCO通过《为和平、人权和民主的教育综合行动纲领⁴⁵》，充实与补充了国际理解教育内涵，为世界各国在新时期开展教育活动指明了方向。自此以来，日本的国际理解教育范畴也不断扩展，主要包含了异文化教育、多元文化教育、开发教育、环境教育等。在如此政策方针演变过程中，外国学生教育与国际理解教育既独立又交错发展至今，形成了具有日本特征的外国学生教育政策发展路径。

二、外国学生教育政策发展进程

如上所述，在日外国学生不就学现象与推进国际理解教育的政策方针，催促着人权意识的不断提高。日本政府自90年代开始对外国学生进行教育政策调整，方针从以往的“接收入校学习”明确为“实施（融入外国学生的）多元文化共生”。

作为单一民族国家，日本的民族差别化起于第二次世界大战后。1950年代，滞留日本的朝鲜·韩国人子女申请就读日本中小学并无日语障碍，但连姓名都改成日本姓的他们在校常受歧视，毕业后如就职和公务员聘用等，无法与日本人同等待遇。在日韩国·朝鲜人开办的民族学校，未能被编入正规学校制度体系，这使他们子女受教育走入困境。中岛（1995）认为这种歧视与差别，是日本单一民族观和同化主义思想所致，学校奉行仅限于培养日本国民的“国民教育观”，导致教育方针和政策几乎无视在日韩国·朝鲜人的存在。为响应临时教育审议会的政策，日本政府于1991年与韩国政府联合颁布《日韩备忘录》，承认在日韩国人的法律地位与待遇，允许学校为其发送入学指南，废除教育公务员聘用国籍限制，允许课外实施母语母国文化教育。至此，在日韩国·朝鲜人子女教育环境得到了改善，也打开了外国学生教育的新局面。

伴随1989年日本《出入国管理及难民认定法》的修改，以巴西、秘鲁、菲律宾与中国籍为中心的外国学生显著增加。针对有语言障碍且父母大部分为普通劳动

⁴⁵ 该纲领强调培养青少年学习与他国人们交往技能、行为规范和建立人类共同基本价值观，正确认识和处理经济竞争与合作、生态环境、多元文化共存、和平与发展等国际问题。

者的外国学生，1992年日本总务厅颁布《总务厅建议》，首次围绕招生入学、日语教材、教师研修等提出了系统化中小学外国学生管理举措，至今为止不断出台政策，细化各类管理内容，强化地方各级各部门合作等完善教学管理体制。面对无法忽视的不就学现象，文科省于2005年与2006年分别开展《不就学外国儿童学生支援》与《归国人员子女·外国学生教育援助模范体制》建设行动，再次要求强化学校与外部合作，发挥地方力量以缓解问题。2008年至今频繁制定措施以促进外国学生就学与保障入校后学习生活适应。具体政策如表（1）所示。

表1 日本外国学生招生与日语教育政策

年份	名称	政策法规（总则）	
		政策法规内容	政策法规（日语教育相关）
1989		指定外国学生教育研究合作学校	出版《老师，早上好》日语教材
1991	日本政府与韩国政府《日韩备忘录》	1 允许课外实施母语母国文化教育、2 发送入学指南、3 废除教育公务员聘用国籍限制	实施“需要日语辅导外国学生人数调查”（至今 ⁴⁶ ）
1992	日本总务厅《总务厅建议》	1 弹性化入学、2 完善招生体制与日语指导教材，强化教师研修、3 提供入学相关资料	《日语辅导等特殊需要学生的教师配备》行动 出版、发放基础日语辅导教材《学习日语》
1993			出版、发放小1—小4“算术”“理科”“社会”等科目日语教材《学习日语2》 开办《外国学生等日语辅导讲习会》
1994			《外国学生等辅导教师（对应母语）派遣》行动 出版、发放小1—小6“算术”“理科”“社会”等科目日语教材《学习日语3》
1995	日本文部省《“欢迎进入日本学校”建议指南》	明确日本学校的教育方针、招生、日语教育、教学辅导、教育咨询·毕业分流辅导等政策，提倡“共学”的国际理解教育	
1996			出版《日语课程指导方针》
1997	日本文部省《外国学生教育资料与教材总览》		
1998	日本文部省《指定接收外国学生教育发展示范地区》		向招收外国学生学校加派日语教师
1999	日本文部省《外国学生教育等辅导员派遣行动》		
2000		改订大学入学资格认定（承认外籍人员子女学校等毕业生的高考资格）	出版多媒体版《学习日语》教材
2001	日本文部科学省《推进归国人员子女·外国学生的教育国际化行动》	开展具有地方特色的外国人子女与归国人员子女教育，探索融合两者的国际理解教育实践方法，强化学校与地方合作	
2003	日本文部科学省《总务省行政评价·检查	1 制定外语版入学指南、2 完善外语入学援助制度、3 允许学生就读入学范围	开发《JSL课程》（小学篇）

⁴⁶ 该调查自2012年开始更名为“需要日语辅导学生人数调查”，1991年-1999年、2008年-现在为隔年进行，其余年次为每年进行。

	结果的通知》	外日语教育制度较为完善的学校	
2005	日本文部科学省《援助不留学外国学生行动》	教委、学校、地区各级出入境行政部门、民间企业与NPO等所有相关机构合作，掌握不留学学生现状，分析研讨促进学生入学的实施办法	
	日本文部科学省《外国学生就学方针》	详细介绍日本的学校教育制度、入学手续、学校生活、教育咨询等	
2006	日本文部科学省《归国人员子女·外国学生教育援助模范体制行动》	1 各地区建立模范校、2 配备懂得学生母语的教辅人员与负责人、3 区域内学校进行巡查保证日语与跨文化教学有效进行	
	日本文部科学省《完善外国学生教育》	1 彻底贯彻入学指南规定、2 强化与外国人相关行政部门联系与合作、3 弹性化实施办理入学手续时的住址确认、4 积极灵活运用多样化人才	
2007	日本文部科学省《推进归国人员子女·外国学生招生》	1 配备懂得学生母语的辅教、2 勘察指导管辖区域内中小学、3 充分发挥双语咨询员作用，开展入学动员活动	推进《辅助JSL课程实践》行动
			开发《JSL课程》(中学篇)
2008	日本文部科学省《完善外国学生教育方案》	1 明确国家、地方行政机关、企业、NPO与志愿者团体的权责、2 推进外国入学援助体制建设(调查外国学生就学情况;开展外国人入学咨询;与各单位合作促进学生入学;强化转学入学时校际合作)、3 强化跨文化教育 with 日语教学 (①改善教学内容与方法:开设入校前辅导教室;普及JSL课程;研究日语水平测试方法、系统化日语教学方法;②构筑校际系统性教学体制;③确保教师培养与配备;④强化毕业辅导与生活指导;⑤推进国际理解教育)	
2011年	日本文部科学省《外国学生招生指南》	1 针对校长等管理人员:管理日语教室设立与教师校内研修;向学校分配相关人力,强化与地方单位合作、2 针对日语辅导:强化初期日语辅导与设立辅导班,实施JSL细则、3 针对教师:积极推进国际理解教育,强化教学辅导、4 针对各级教育行政机关主管领导:强化各部门之间合作,明确职责,配备与积极培养相关工作人员,强化教职人员校内外培训	
2012			颁布《关于改善需要日语辅导学生教学方法》要求 1 掌握需日语辅导学生的日语教学现状 2 明确“教学课程”与“特别教学课程”的日语辅导内容、教学方法、教员配备(包括日语专业教师与辅导教师的研修、资格考核、派遣等)、授课时间·形式·地点、教学计划与学习效果评价 3 特别教学课程的弹性化日语教学等
2013	日本文部科学省《对公办学校归国人员子女·外国学生超细致化援助行动》	完善从招生到毕业的教学体系与援助体系构建,为促进各地区推进学生就学、日语教育等提供援助	
2016	日本文部科学省《外国学生教育的现状与课题》	1 实施多元文化共生·跨文化理解教育的基础上考量外国学生等的教育 2 明确国家·地方·学校·NPO与大学等各机构的权责,构筑协同互助的教学与援助体制、3 大力培养与培训胜任外国学生教育的人才、4 建立支撑外国学生终身发展,具有系统性与持续性的援助体制样本	

资料来源:根据文部科学省、总务厅等日本政府部门颁发的外国学生教育部分政策·措施(1989-2017)笔

三、外国学生教育政策特征-受教育权与学习权保障双管齐下

日本自 1990 年代开始一直在不断探索如何与拥有不同文化背景的人“共生”。田中治彦、鱼住忠久等学者在分析了西方各国的多元文化教育理论后，强调培养学生涵盖开发、人权、环境、跨文化等维度的全球公民意识尤为重要。宫岛乔、佐藤郡卫等在此基础上进一步提出依据《儿童权利公约》等国际条约，保障外国学生就学权与教育权是实施多元文化教育的关键之一。纵观至今为止日本外国学生教育政策，从宏观层面分析，政策紧紧围绕儿童权利保障进行不断的完善与修改。落实到微观层面，以受教育权与学习权为中心，力求多层次、多维度的保障外国学生教育权。

首先，招生政策在国家层面保障义务教育年龄段外国学生在公立中小学就学时享受国民同等待遇，积极采取各种措施促进不就学儿童入学，以保障其免费接受与日本国民同等教育的权力。外国儿童进行住所登记后，均可免试、免费按就近原则入读指定公立中小学。作为具体政策落实的市町村教育委员会如（川崎市，高知市等），因地制宜采取具体措施，通过发送入学指南与开展调查把握所辖区内儿童就学情况、不断充实入学指南等内容使家长充分了解日本学校教育制度、家校合作组织（PTA）等，敦促其送子女入学，对国家层面未强制规定的受教育权进行了相应的补充与完善。

其次，多维度、多层面深化与完善学校教育管理体制建设，以保障学生学习权力。如行政管理，不断探索与构建文科省与各地区教委、学校、NPO、民间企业等多方复合型合作体制，各地各级行政部门在教师配备、教材编写、组织各学段招生说明会、校级教学经验交流等方面各司其职，积极进行人力与财力援助。学校层面，在推行国际理解教育的理念下，力求强化家校联系，建立以日语与跨文化教学、毕业分流指导等为主导的、全校教职员参与的系统性多层面教育管理体制。值得一提的是，从国家到地方各级教育行政部门都尤为重视日语教育。如日语教师选派与定期研修、开设日语辅导班、编辑日语教材，利用社会力量安排翻译和教辅进校等，各级规定均要求各行政机关明确权责，并列出了具体指导意见。

再分析 2016 年文科省外国学生教育现状报告，不难看出今后国家层面的政策动向：逐渐淡化“国籍”界限，以“异文化间移动”儿童为主体实施多元文化教育为导向，重点完善外国学生毕业分流、母语与原生文化的身份统一性保护及消除不就学等问题。

四、对中国的启示

随着经济全球化与教育对外开放的进一步扩大，在华外籍人士将日趋多样化。结合上述日本外国学生教育政策特征，中国亟需弱化外国学生的家长身份及国籍制约，平衡好外籍华侨、华人子女与一般外国人子女的关系，以“文化间移动学生”为基本出发点进行改革。充分利用并发展已较为成熟的对外汉语教学与教师培养制度，加强建设与完善中小学对外汉语教育体制与学校管理体制，同时也需重视广州、云南等边境地区不就学子女教育制度建设。

参考文献

1. 李协京〈日本国际理解教育的发展历程及相关政策〉《教育史研究》2009（2）。
2. 马璨婧「中国における常住外国人の子どもの受け入れ原則『随班就読』に関する一考察」『比較教育学研究』2013（47）。
3. 宮島喬『外国人の子どもの教育-就学の現状と教育を受ける権利-』東京大学出版会 2014。
4. 栗原真孝「ニューカマーの子どもの対象にする教育行政の特徴に関する研究-文部科学省の施策に着目して-」『早稲田大学大学院教育学研究科紀要別冊』2008（16）。
5. 中島智子『多文化教育と在日朝鮮人教育』全国在日朝鮮人教育研究協議会 1995。
6. 文部省「帰国・外国人児童生徒教育支援体制モデル事業報告」（http://www.mext.go.jp/a_menu/shotou/clarinet/003/001/_icsFiles/afieldfile/2015/10/05/1235815_001.pdf）2017年11月10日閲覧。
7. 文部省「外国人児童生徒教育の充実方策について」（http://www.mext.go.jp/b_menu/shingi/chousa/shotou/042/houkoku/08070301.htm）2017年11月10日閲覧。
8. 文部省「外国人児童生徒等教育の現状と課題」（http://www.bunka.go.jp/seisaku/kokugo_nihongo/kyoiku/todofuken_kenshu/h28_hokoku/pdf/shisaku03.pdf#search=%27）2017年11月10日閲覧。