

挪威移民教育政策述评

——基于移民教育问题的全球化思考

姜峰^a, 赵娜^b

(西北师范大学 a. 西北少数民族教育发展研究中心 b. 教育学院, 甘肃 兰州 730070)

摘要:移民教育政策作为挪威移民政策的重要组成部分,内容涵盖学前教育、中小学教育及成人教育等各方面。挪威移民教育政策全面完备,法律翔实健全。在实施过程中有颇多特色和亮点,尤其体现在移民教育的立法和学校内部、外部移民教育政策的制订等方面。挪威的移民教育政策可以引发我们对移民教育问题的诸多思考。

关键词:挪威移民教育政策与实施;亮点与特色;思考

中图分类号:G510 **文献标志码:**A **文章编号:**1002-0845(2014)09-0143-04

移民通常指跨越空间的长期性移动人口,主要是指在其原常住地(一般为出生地或户籍所在地)以外居住超过12个月的人。根据国际移民组织(IOM)对国际移民的定义,国际移民是指以在其他国家定居为目的而跨越国境的流动人口,暂时性居住、游客和短期商务考察者不在移民之列。国际移民的增加有利于移民迁入国的人才引进、增加消费、投资,及促进社会经济发展。据世界银行的一项数据显示,2007年,经由合法渠道由发达国家汇入发展中国家的外汇为2400亿美元,该数据是世界官方援助总额的两倍还要多,相当于国外直接投资发展中国家总金额的2/3^[1]。另一方面,大量移民的涌入会增加移民迁入国的汇率风险,并且带来教育问题和社会治安问题。为此,世界各国都在制订科学合理的移民政策,努力防范移民问题带来的风险,发挥移民对本国社会的积极作用。其中,对移民及其子女的教育问题更是受到高度关注。作为具有悠久移民历史和良好移民政策的千岛之国——挪威,其移民教育政策有颇多特色和亮点,值得我们探析和思考。

一、挪威移民教育政策的背景分析

挪威移民历史悠久,古代和近代挪威的移民主要是政治联姻和劳动力输入。进入20世纪,挪威移民潮主要由战争和移民输出国的政治骚乱引起。21世纪初,移民迁入挪威的目的和形式呈现多样化趋势。以2006年挪威移民的构成为例,43%为家庭移民、29%为政治难民、16%为劳动

移民、11%为教育移民^[1]。移民来自不同的国家,说着不同的语言,有着迥异的文化背景。差异性文化多样性的基础,但同样也是导致各种移民问题的主要原因。移民往往因语言不通、文化差异而面临着比其他人更多的困难和挑战,如被歧视以及就业率低。2010年,挪威1368件记录在案的性犯罪中,1213件案件是由外来移民针对挪威公民实施的。2010年5月挪威的移民失业率为6.5%,约为20000人,而同期挪威全国的失业率为2.7%^[2]。在犯罪和失业的移民中,未曾接受过挪威语培训的人数占据九成以上。因此,解决移民的相关问题,合理的移民教育政策尤其是语言政策是核心和关键。

二、挪威移民教育政策与实施

1. 移民教育的立法和相关政策

挪威的教育立法都涉及移民教育问题。挪威的幼儿园法、教育法、大学和学院相关法及导言法案对不同语言群体和移民教育问题都做了相关规定,使得挪威移民及其子女教育的相关问题都有法可依。此外,西北大西洋渔业组织(NAFO)和挪威教育培训理事会(NCME)也出台相关措施保障移民儿童和青少年受教育的权利,确保其在挪威求学时得到庇护。

国际组织对挪威移民教育政策的制定和实施产生了重要影响。2009年,经济合作发展组织(OECD)在对挪威移民教育的政策述评中指出:挪威官方应在早期儿童教育和成人教育方面加强关注和建设。挪威各学校要对语言和文化的多样性问题进行深入体察,应将普通教师和学校管理人员放在移民教育的关键位置^[3]。基于此,挪威政府推行针对移民的语言培训,出台了编纂语言培训课程的标

收稿日期:2014-03-24

基金项目:教育部人文社会科学研究西部和边疆地区项目(13XJC880011)

作者简介:姜峰(1957-),女,上海人,教授,硕士,硕导,从事比较教育政策研究;赵娜(1987-),女,山东济南人,硕士,从事比较教育政策研究。

准,加强了双语教师培训,为语言的学习方法和双语教师职业指导提供配套的支持。

挪威语言公平委员会对移民教育也产生了积极影响。挪威国民的语言教育,非挪威语为母语的儿童、青少年和成年人语言教育等相关政策和措施都由该委员会颁布实施。针对外来移民挪威语的知识掌握水平和多语能力普遍不高的现状,该委员会于2010年出台《挪威官方报告(NUU)》。该报告提出了语言教育的五个目标,即早期努力、第二语言的长期教育、正视多语制的积极价值、加强成人移民的语言教育以及直面实施中出现的问题和挑战^[9]。此外,挪威教育部将使用挪威语的能力置于国家战略的层面,将其设为教师课程,并提供资源和培训教师。

2. 学校内部的移民教育政策

(1) 移民子女的学前教育政策

学前教育一直是挪威教育部和移民部门关注的重点,挪威《国家白皮书》(第41号2008-2009)中特别强调学前教育,这为挪威政府制定学前教育法规和措施奠定了坚实的法律基础^[9]。挪威教育部有针对性地制定了学前教育的三大目标:一是确保幼儿园内部的公平公正和教学质量;二是强化幼儿园作为幼儿学习和发展平台的功能;三是保障所有幼儿在安全的幼儿园环境中参与活动(所有幼儿包含移民儿童)。挪威教育部规定从2009年开始,凡1岁以上的幼儿均有权利进入幼儿园^[9]。挪威《幼儿园内容和任务框架计划》规定,幼儿园必须支持非挪威语为母语的儿童更好地使用其母语,同时也要努力提高这些儿童的挪威语的语言知识和交流能力。挪威教育部将为幼儿园的教师和其他工作人员提供物资和舆论的双重支持和保障,同时监督幼儿园的教学内容并评估幼儿园的质量。

西北大西洋渔业组织(NAFO)为幼儿移民教育问题出台了以下措施:一是在9个成员国家开展幼儿园助教双语升级课程,学校应在4岁以上学生的第二学年结束之前开设语言培训课程。该计划将重心放在幼儿园到小学的过渡阶段,强调父母参与;二是在所有成员国开设针对所有幼儿园工作人员的课程,该课程包含多语和多语教学工作。2011年底,得益于西北大西洋渔业组织的支持,国家父母幼儿委员会制定了幼儿园和父母之间通力合作的指导文件^[9]。该文件赋予父母尤其是母亲语言培训的权利,为儿童从幼儿园到学校之间的过渡起到了良好的衔接作用。

“学前教育最高学费限额政策”为保障移民子女接受学前教育发挥了积极作用。2004年,挪威教育部开始实施该措施,2011年,学前教育最高学费限额为每月2330挪威克朗(约合2400元人民币),比2005年下降了30.5%^[9],极大减轻了移民家庭的负担。此外,挪威部分地区的政府还

为多子女的移民家庭和低收入家庭提供教育费用折扣或直接免除教育费用。

(2) 小学和中学的移民教育政策

根据《挪威教育法》第2-1章,接受小学和初中教育既是儿童和青少年的权利也是义务。对于适龄移民学生而言,只要在挪威境内居住三个月以上就享有接受义务教育的权力。该规定适用于挪威境内的所有人,包括避难移民和非法移民。根据《挪威教育法》第2-8和3-12章规定,非挪威语和非萨米语为母语的小学、初中和高中生有权利接受免费的挪威语教育课程直至其能够熟练掌握。这些学生可学习母语课程、双语课程,或者兼学以上两种课程。《挪威教育法案》第3-1章节规定,已经完成小学和初中教育,或具有同等学力的青年,在获得挪威合法居住权的前提下,有权获得三年免费的高中教育^[9]。

挪威教育研究部门与市政当局通力合作,于2008年出台了一项新可能倡议(NY-GIV)。该倡议针对十年级学业成绩不佳但身体素质相对健壮的学生,重点训练其读写和算术能力^[9]。由于移民子女语言障碍、学习成绩不佳的现象较为普遍,所以移民子女成为这一政策最大的受惠方。该倡议还有针对教师的特殊课程,主要是培训教师将挪威语作为第二语言授课的能力。

除了颁布教育法律,挪威还注重教育方面的物质保障。挪威政府教育资金主要被分配到挪威境内7个地区,作为学校特殊发展计划的专项资金。该资金覆盖率超过了25%的移民学生。该措施有效地激发了各学校应对移民学生语言问题的积极性,取得了显著成效。

3. 学校外部的移民教育政策

(1) 成人移民普通教育与职业教育

挪威教育部门重视接连教育课程。接连教育课程主要是针对18岁以上21岁以下既没有接受高中教育,也没有工作的年轻人实施的普通文化课程和职业技术课程。课程设置分为高中教育和工作能力提高课程。学生可自由选择适合自己的课程。截至2011年6月,已有20258名年轻人注册了接连教育课程,这一数据占挪威有权接受高中教育人数的9%,其中6%为移民,3%为移民后裔^[9]。

依据《挪威教育法案》第4A-1条款规定,即使是已超过接受义务教育年龄的移民,只要其在挪威具有合法居住权,仍有权利接受免费的小学和初中教育。依据《挪威教育法案》4A-3条款规定,年满24岁并已完成小学和初中教育,接受高中教育或具有同等学力的成年人,有权接受免费的高中教育培训。教育和培训应该按照个人要求适时调整。该法案还为想要接受高中教育的移民作了如下规定:一是移民可通过正式申请入学,并与所有竞争者一样公平竞争;二是可通过非正式申请入学,即直接与县级政

府沟通而无须经由国家行政层面。在2009-2010学年,年满24岁接受高中教育的学生已达20 600人。其中,21%为移民,0.5%为移民后代。2009年,17名接受上述高中培训的移民学生成为挪威试点项目的公职医务人员,专门为移民群体服务。在2010-2011年所有接受小学和初中教育的5 600人中,50%的成年参与者都有非挪威语为母语(含移民)的文化背景^[3]。

(2) 成人移民语言政策

掌握挪威语是挪威公民参与社会活动的先决条件。为确保移民有效融入挪威社会,挪威政府出台规定,从2005年9月起,新入境移民必须至少接受300小时以上的挪威语培训和社会学习。2012年1月,新入境移民在获得合法居住权后需至少参加600小时的挪威语课程培训,根据个人需要和意愿,每人还可参加长达2400小时的语言培训课程。享有免费挪威语培训需要一定条件:16-55岁,要有政治庇护或人道主义背景的居住许可,或是有在挪威有移民背景的亲属。该规定只适用于2005年9月之后获得合法居住许可的移民。从2012年1月起,完成300或600小时的语言培训后,移民方可获得挪威境内居住许可和挪威居民权^[3]。

此外挪威政府还规定,55-67岁的移民有权利、无义务参加挪威政府资助的语言培训;欧洲经济区之外的移民劳工有义务但无权利参加语言培训;欧洲经济区内的移民既没有权利也没义务参与语言培训。2007年,挪威语言培训课程惠及收容中心的政治难民,他们可免费参加所在区域政府资助的250节培训课程。

挪威移民语言培训的效果十分显著。在2009年参与挪威语语言培训的10 900人当中,86%的女性、89%的男性在其入境后的18个月内开始接受培训。2007年后获得挪威合法居住许可的人,80%的人在3年之内已履行了参加300小时语言培训的义务。评估语言培训效果和教育成果是通过考试的方式进行的。自从语言培训写进挪威法律起,参加考试的人数呈增加趋势,通过率也逐渐接近预期目标。2010年,87%的考生通过了考试(同年政府确立的目标是通过率95%),笔试的通过率是58%(目标为60%)^[3]。

三、挪威移民教育政策制定与实施中的亮点和特色

1. 政策全面完备,法律翔实健全

政策是否全面、法律是否完备是政策科学性、合理性的基础。挪威移民教育政策的最大特点便是法律的健全性以及教育政策的全面性。挪威的教育立法体系涵盖婴幼儿阶段直至成年时期,甚至包括老年阶段中可能遇到的各种教育问题。对于错过教育时间但仍有教育需求的群体,挪威教育部门也会重视,主要通过接连教育加以解

决。此外,挪威不同于其他国家只注重所谓精英学生的培养,还关注学业成绩并不优秀的学生,将教育真正惠及所有学生。挪威的教育政策法规内容翔实、权责分明,避免了无法可依带来的麻烦。

2. 注重语言多元,规避文化霸权

文化霸权是经济全球化和移民浪潮中难以避免的状况,也是很多强权国家文化渗透的野心体现。部分国家通过本国语言将自己的文化思想渗透到他国尤其是移民输出国,并对该国的文化传统造成了不容小觑的冲击,这对于世界文化多样性而言有百弊而无一利。挪威移民教育的重点便是语言问题。如何处理好挪威语与移民国家语言的关系,挪威政府的做法值得他国效仿。重视移民的本国母语,同时在一定的教育阶段开设挪威语课程,还为非教育阶段的移民开设语言培训课程,这既注重母语对于儿童早期成长的作用,又能在保全移民母语的基础之上促进挪威本国对外的文化传播,还能利于移民更好地融入挪威社会,促进本国的经济社会发展,可谓一举三得。

3. 实施灵活多样,满足个性选择

挪威是典型的君主立宪制国家,但在国家政策的执行力度和政策的实施效率方面,却并没有因为政体的特征受到限制。例如在移民语言的培训问题上,政策规定移民可根据个人实际情况参加300-2400小时不等的挪威语培训,而非强制性的一刀切,既体现出了人性化的关爱,又具有灵活性。此外,申请高等教育的移民可根据自己的能力进行地方上的非正式申请,而无须必须经由国家级相关部门申请,这样既避免过度耽误移民的个人时间,又提高了挪威政府部门的运作效率和公信力,这样的政策执行效率值得他国借鉴。

4. 各方通力合作,政策实施效率高

政策从制定到执行再到实施反馈,中间往往要经由多部门多环节的复杂渠道。各部门的通力合作是政策实施相对顺畅的必要条件,而各行政部门磨洋工或相互扯皮往往会影响政策的有效实施。挪威在制定移民政策的过程中,特别重视方针与配套措施以及国情现状之间相互协调。为避免求学移民学成不归国,挪威出台了《支护方案》,对毕业滞留的外国学生征收高额罚金^[3]。挪威的国情现状是,普通一线教员的工资水平往往要高于资深行政人员的薪资,这使得外国的学生移民继续留在挪威深造并没有多大“钱途”。此外,挪威学校在执行语言政策时,与移民学生家长通力合作,确保学生在学习语言时有良好的家庭环境。相互配套的政策、上下一致的执行确保了挪威移民教育政策实施成功。

5. 利用国际平台,解决本国问题

全球化是不可逆转的必然趋势,挪威并非是世界大

国,但却具有一个大国应有的心态,即紧跟世界形势,积极利用国际舞台解决本国实际问题。挪威自从1995年加入欧盟后充分利用国际平台,努力践行西北大西洋渔业组织(NAFO)和经济合作发展组织(OECD)的移民政策,以解决本国的实际问题,并努力保持本国的民族特色。

四、全球化背景下移民教育若干问题的思考

1. 教育移民的教育如何得到保障

教育移民是移民大潮中的一股洪流,是以教育为目的而产生的人口跨区域的流动现象。根据挪威官网的数据,1990-2006年增加的284 000名移民中,43%是家庭移民,29%为政治难民,16%为劳动移民,11%为教育移民^[4]。很明显,教育移民并不是挪威移民的主流,而教育却是国家财政的重要支持对象。在欧洲当地人中流传这样一种说法:“我们需要的是劳动力,结果来的却是分享我们福利的人。”可见,教育移民并非受移民迁入国欢迎的人群。教育移民同样面临着语言和文化障碍,同样需要社会给予教育关注。而不受移民国当地居民欢迎的态度只会恶化教育移民的教育处境,加剧教育移民的教育不公平。

2. 移民能否顺利融入迁入国社会

在挪威,获得合法居住权需要先接受一定时间的语言培训,但移民的主体是劳工移民和家庭移民,其中劳工移民需要自己支付费用参加语言培训。这在一定程度上会挫伤学习挪威语的积极性。如此一来,移民或移民后代往往很难获得挪威教育法赋予的教育权利。此外,未成年移民往往会因为生活环境的改变而面对文化冲突和困惑,很少有人能完全适应全新的环境,更多的人是遗忘了本国的文化传统,而选择习得迁入国的习俗,或者徘徊于两者之间,成为尴尬的文化边缘人。

3. 移民缘何难躲种族歧视和性别歧视

种族歧视与性别歧视是阻碍人类文明发展的巨大阻力,挪威作为2013年世界民主程度排名第一的国家,也难以对其彻底规避。2011年5月,挪威移民失业率为6.5%,约为20 000人,但失业移民的构成很不均衡,其中,非洲移民失业率最高,为12.4%,亚洲移民失业率为8.2%,东欧移民失业率最低,为7.4%^[5]。此外,在挪威,移民女学生往往比男学生学习愿望更强,接受高等教育的比例更高,但女生往往来自性别歧视严重的亚洲,如越南。这从另一个方面反映了女性移民比男性移民就业更为困难。如何规避种族歧视和性别歧视是移民教育政策制定和实施中应该重视的问题。

4. 移民接受的教育是否是有价值的“镀金”

在挪威,高等教育由中央政府直接负责,并以公立教育为主。世界各国教育部会适时公布正规涉外高校名单,

这在一定程度上避免了不具有资质的学校带来的各种负面问题。但近些年“野鸡大学”(是合法机构,但不被所在国社会、用人企业认可的学校)的兴起和充斥使得教育移民如同鸡肋。一方面是巨大的“镀金”诱惑,另一方面是没有价值含量的文凭,归国教育移民不得不面对从曾经众星捧月的“海归”变成时下眼高手低的“海待”的现状。如何甄别移民迁入国的高校是我们必备的方法和技巧,但是如何理性地对待移民教育热和文凭热才是问题解决的关键。

5. 移民在接受教育时能否做到国家利益与世界利益的兼得

挪威出台过一项名为“支护方案”的措施,其目标是给学生相关的资格认证以便于其在完成学业后可为移民学生祖国的发展做出贡献。一旦学生未按时回国,则本人必须以助学贷款的形式将学习期间的奖学金付清。然而结果是仍有很多移民学生在挪威完成学业后留在挪威或是移居他国,而并非返回本国。斯带芬·卡斯尔斯曾论述过全球化时代具有9个代表性的矛盾^[6],其中,国家公民和全球公民的矛盾是教育移民中不得不面对的一个重要问题。移民输出国的人才流失往往会成为移民接收国的人才引进。教育移民虽然以全球公民的身份促进了他国的发展,却从长远意义上损害了本国的国家利益,这种利他国损己国的行为该如何界定?这样的矛盾又该如何解决?这都值得我们深思。

参考文献:

- [1] Migration policy[EB/OL]. (2014-1-22) [2014-02-10]. <http://www.regjeringen.no/en/dep/ud/Documents/NOU-er/2008/nou-2008-14-2/11.html?id=538488>.
- [2] Employment among immigrants, register-based[EB/OL]. (2014-1-22) [2014-02-10]. <https://www.ssb.no/statistikkbanken/selecttable/hovedtabellHjem.asp?KortNavnWeb=innvregsys&CMSSubjectArea=arbeid-og-lonn&PLanguage=1&checked=true>.
- [3] International Migration 2010 - 2011. SOPEMI Report for Norway.[EB/OL]. (2014-1-22) [2014-02-10]. http://www.regjeringen.no/upload/AD/publikasjoner/rapporter/2012/SOPEMI_Rport_2011.pdf.
- [4] Immigrants and Norwegian-born to immigrant parents, 1 January 2013[EB/OL]. (2014-1-22) [2014-02-10]. <http://www.ssb.no/en/befolkning/statistikker/innvbef>.
- [5] Samfunnspeilet[EB/OL]. (2014-1-22) [2014-02-10]. <http://www.ssb.no/sosiale-forhold-og-kriminalitet/ssp>.
- [6] 斯带芬·卡斯尔斯. 全球化与移民:若干紧迫的矛盾[J]. 国际社会科学杂志(中文版), 1999(2).

[责任编辑:袁向军]