

社会融入视角下二战后德国移民教育政策 变迁历程与逻辑

——基于历史制度主义的分析

方晓田,郭新阳

[摘要] 当前我国流动人口规模日益扩大,社会融入问题逐渐成为制约新型城镇化高质量发展的严峻挑战。德国作为非典型移民国家,二战以来历经多次移民浪潮,其移民教育政策不断调整,呈现出排斥分化—文化共存—社会融入的变迁轨迹。在其变迁过程中,经济发展需求与社会治理压力、人口结构转型与教育系统紧张、文化导向转变与国家认同危机构成其政策变迁的宏观深层结构,而联邦政府、移民群体以及社会大众在特定历史情境下围绕融入目标所做出的行为选择形成其内在动力。时至今日,德国通过价值理念引导、制度体系构建与实践机制推动,逐步形成了以融入为导向的移民教育政策体系,凸显出教育在凝聚社会共识、实现社会融入方面的重要价值,为实现多元社会的有机整合提供了经验镜鉴。

[关键词] 社会融入;德国;移民教育政策;政策变迁;历史制度主义

[作者简介] 方晓田,四川外国语大学国际教育学院,教授,博士;郭新阳,四川外国语大学国际教育学院研究生(重庆400031)。

[中图分类号] G519 **[文献标识码]** A **[文章编号]** 1671-2277(2026)01-0072-12

[引用格式] 方晓田,郭新阳. 社会融入视角下二战后德国移民教育政策变迁历程与逻辑——基于历史制度主义的分析[J]. 天津市教科院学报,2026,38(1):72-83.

一、引言

党的二十大报告明确指出:“推进以人为核心的新型城镇化,加快农业转移人口市民化。”根据第七次全国人口普查数据,2020年我国流动人口规模达到3.76亿人,其中,跨省流动人口为1.25亿人,省内流动人口为2.51亿人。^[1] 规模庞

大的人口流动为经济快速转型提供了必要条件,也存在着“不完全城镇化”的问题,致使流动人口在社会认同上产生内卷化,社会融入已成为中国社会转型面临的严峻挑战,有悖于城市高质量发展的要求和“以人民为中心”的发展理念。^[2]

社会融入即外来人口融入本地,与本地人共

基金项目:教育部人文社科一般项目“区域民办高职院校产教社融创发展研究”(20XJA880003);四川外国语大学研究生科研创新学科项目“二战后德国移民教育政策变迁研究——基于历史制度主义视角”(SISU2024XK050);重庆市研究生教育教学改革项目“‘成渝双城经济圈’背景下全日制教育硕士‘U-G-T-S’协同培养模式探索”。

享社会公共资源,并在社会认知上去差异化的过程,主要包括社交融入、文化融入和心理融入。^[3]教育对流动者社会融入具有积极影响,能够提高流动人口收入水平,促使流动人口从事社会声望更高的职业,提高家属随迁概率,提升流动人口的迁移稳定性,且能产生强大的良性连锁反应。^[4]德国^①作为非典型移民国家,二战后特别是20世纪50年代以来,陆续接纳了大批客籍工人及其家庭成员,随后又经历了难民潮与欧盟内部人口流动的叠加,城市社会结构快速多元化。面临移民文化适应与社会融入的压力,德国将教育视为推进社会一体化的核心机制之一,逐步确立以融入为重心的政策导向,搭建起“多元一体,存异求同”的移民教育政策体系。

目前,国内对于德国移民教育政策的研究较少,岳伟和邢来顺聚焦文化多元主义,梳理了德国“存异求同”移民教育政策的形成历程,并以中学历史课标为例阐述其政策何以贯彻执行;^[5]杨丽波与蒋胜松以职业教育为切入点对德国移民教育策略进行总结,从文化适应与融合、职业能力提升、子女教育保障三方面为我国城市新移民教育建言献策;^[6]吴静与刘义兵系统阐释德国移民教育政策的内容构建,从制度保障、语言同化与能力提升等方面提出促进我国城市新移民群体社会融入的本土化路径。^[7]相关研究主要围绕德国移民教育的理念特征、具体实践与经验启示展开,较少涉及对其政策变迁历程与逻辑的系统探讨。本文基于历史制度主义,进一步从德国移民教育与社会融入的关系角度,梳理二战后德国移民教育政策变迁脉络,洞察其变迁背后的深层结构与动力机制,明晰其变迁的深层逻辑。

二、历史制度主义及其分析框架

作为当代西方社会科学研究的主要范式之一,历史制度主义脱胎于新制度主义,形成于斯文·斯坦莫(Sven Steinmo)和凯瑟琳·西伦(Kathleen Thelen)于1992年所著的《建构政治学:比较分析中的历史制度主义》中,并与社会学制度主义、理性选择制度主义成为新制度主义三大流

派。^[8]但社会学制度主义偏重宏观结构,理性选择制度主义偏重微观行动者,^[9]而历史制度主义采取较为折中的看法,倾向于在历史的长河中将宏观的外部结构与微观的政治行为联系起来,从中观的角度来研究制度。^[10]相较于传统制度主义,历史制度主义不仅是静态地审视制度,还着眼于历史根源,探寻制度背后的历史动因,关注制度形成过程中的深层结构,如政治结构、经济体制、文化价值等,深入挖掘在特定历史情境中路径依赖和行动者利益博弈对制度演变和发展的影响,揭示制度变迁的机制和规律。

从历史制度主义的视角看,二战后德国移民教育政策的承嬗离合既是宏观层面国家深层结构变化的影响,也是微观层面关键节点行动者行动的结果。首先,国家宏观层面深层结构如经济、社会、文化等因素会与政策进行交互作用,对移民教育政策的变迁产生影响。二战后德国国家宏观深层结构发生了重大变化,其对移民教育政策的形成与发展产生了重要影响。其次,关键节点代表了政策演进过程中的转折点和重要时刻,它是微观层面行动者在制度薄弱环节能动选择的结果,也是路径依赖的起点和终点。二战后德国移民教育政策是在政府、移民和社会等微观利益行动者的“理性”选择下形成的,不同时期行动者的选择发生了变化,影响了移民教育政策变迁的供给。

三、二战后德国移民教育政策变迁脉络:从排斥到融入

在历史制度主义视域中,制度变迁是一个长期性渐进与霎时间断裂交替进行的过程。通过识别1945年战后重建、1973年石油危机、1991年苏联解体等关键历史节点,可清晰勾勒出二战后德国移民教育政策调整与社会融入需求升级的互动脉络,从战后排斥分化到当代追求融入的系统演变,恰与社会融入目标从被动接纳到主动整

^① 因民主德国移民数量较少且两德统一后多沿用联邦德国制度,故本文着重研究的是二战后联邦德国移民教育政策变迁历程,基于研究方便,统一称为德国。

合的转型同步。

(一) 排斥分化: 过客式教育阶段(1945—1973年)

1945年二战结束,德国被英、法、美、苏四国分区占领,彼时虽无系统针对外来人口的教育政策,但盟军为战后流离失所的儿童(包括外国儿童)提供了基础教育支持,设立临时学校以满足基本教育需求。1949年联邦德国成立,由于经济和社会迅速发展导致对劳动力需求激增,1955年德国与意大利签署劳工引进协议,开启了二战后德国招募外国劳动力的历史,外国人教育(Ausländerpädagogik)理念也由此出现。这一理念包含两个要求,既要使外籍劳工子女入学成为可能,又要使其保留回国发展的能力。^[11]

1964年,德国教育部长在国会上提出“外来务工者子女如果在德语学校就学,应单独设立特殊班级或进入预备班”的建议。^[12]同年,德国文教部长联席会议(Kultusministerkonferenz, KMK)决定对外籍劳工子女实行义务教育并设立“针对外国孩子的课程”(Unterricht für Kinder von Ausländern)。^[13]此类政策虽初步回应了外籍劳工子女的受教育权,但实际上在教育体系内部构建了制度性隔离机制:一方面在空间上将其与本国学生分离,形成“同校不同教”的结构性隔离;另一方面在课程内容上采用双语教学模式,德语学习作为工具性补充,而母语教育则服务于回归本国的目标,未形成实质性社会融入路径。1971年德国文教部长联席会议(KMK)提出《关于外籍劳工子女教育的建议》(Empfehlungen zum Unterricht für Kinder ausländischer Arbeitnehmer),明确承认德国政府对居住在德国的外籍子女实施正式教育的责任。^[14]该建议被视为“外籍儿童就学史上的里程碑”,因为它首次在所有事项上实现了客籍劳工子女与德国籍儿童的正式平等。^[15]但该建议仅限于小学、初中和职业学校,并未覆盖通向高等教育的现代中学(Realschulen)与文法学校(Gymnasien),反映出德国教育制度中对劳工子女学术上升通道的结构性封闭。此外,碍于德国政界对德国移民国家身份的否认,上述政策与措施实施有限。

从社会融入的视角来看,排斥分化是该阶段客籍劳工子女教育政策的主旋律,其本质是一种隔离式的教育安排,试图通过制度设计维持文化边界。客籍劳工子女被视为未来将回归原籍国的群体,而非德国社会的潜在成员。受此导向影响,教育体系在制度设计上为其构建通往主流社会规范与价值体系的社会化路径相对封闭。这种以保留差异、避免融合为特征的制度导向,限制了移民子女在教育过程中获取语言能力、文化认同与社会资本的机会,造成早期社会融入路径的制度性缺失。

(二) 文化共存: 多元文化教育阶段(1973—1991年)

1973年,全球性的石油危机迫使联邦政府随即收紧劳工引进政策,原本应周期性回国的客籍劳工逐渐转化为实际定居者。政策调整与现实需求之间的张力,使得超过300万外籍劳工选择长期留在德国,并通过家庭团聚政策把配偶与子女接到身边,移民群体由个体劳工演变为家庭单位。伴随人口结构的显著变化,德国社会面临由暂居型流动向永久性居留的移民结构转型。这一人口动态不仅重塑了社会构成,也对传统的排斥分化教育政策构成制度性挑战。移民子女的长期在场,使教育系统逐渐成为文化认同形成与社会归属建构的核心场域。排斥式教育政策不仅无法回应教育公平诉求,更激化了文化隔阂、社会冲突与群体对立。

20世纪70年代,世界范围内多元文化主义的兴起推动了德国移民教育政策主基调的转变,从排斥分化逐渐转向文化妥协与共存。1977年欧洲共同体(European Community)发布纲要,认为出生于欧共体范围内的劳动者子女“有权在学校学习本民族的文化和语言”^[16]。依据此纲要,1979年海因茨·休恩(Heinz Hühn)受德国政府委托,针对外国劳工子女系统性起草了一份综合教育计划,涵盖基础教育、社会教育与职业培训,意图以教育为媒介,缓冲文化冲突,推动社会融入。^[17]

为回应不同文化群体的教育需求,联邦各州开展多样化的课程计划,尝试在尊重文化差异的

同时构建对话机制,以促进主流文化与外来文化的交流与整合,如北莱茵-威斯特伐伦州率先向穆斯林学生提供伊斯兰教义课程;汉堡州尝试整合多种宗教课程促进宗教间交流与理解;柏林州开始允许土耳其裔学生接受传统的伊斯兰教育。^[18]然而,移民教育政策的“文化妥协”并不代表德意志主流文化地位的退让,从20世纪70年代到80年代中期,联邦及州教育规划与研究促进委员会(Bund-Länder-Kommission für Bildungsplanung und Forschungsförderung, BLK)展开了一系列以“促进外国儿童和青少年融入德国教育系统”(Förderung und Eingliederung ausländischer Kinder und Jugendlicher in das Bildungssystem)为主题的 教育试点项目,在促进移民子女学校生涯正常化的同时强调融入主流文化。^[19]历史上德国曾长期将国民同质性作为民族国家存在和发展的基础,即便在多元文化的背景下,对德意志文化认同与社会融入的要求仍然存在。

这一时期的移民教育政策力图 为不同文化背景的学生提供一个平等接受教育的环境,虽在短期内缓解了文化紧张,但因住房、就业、社会偏见等结构性因素,某些土耳其裔与其他移民群体及其后代形成了高度集中或隔离的居民区,并在公共空间、社区网络、社会互动等方面与主流社会保持较低程度的联系。有学者以“平行社会”(Parallelgesellschaften)来概括这种现实,而这种隔离格局也为后续移民教育政策向融入模式深化转型埋下伏笔。

(三) 社会融入:跨文化教育阶段(1991年至今)

1991年苏联解体,冷战结束。随着大量政治避难者、侨民以及难民的涌入,德国长期以来忽视移民文化融入的弊端逐渐凸显,“本土的外国人”“陌生的德国人”便是二战以来德国长期存在着的移民社会一体化问题的体现。前者即原先的客籍劳工群体,在德国已有第二代或第三代;后者即来自中东欧的移民群体,他们虽凭借德意志血统被赋予德国国籍,但几乎无任何德意志文化教育背景。二者虽出身不同,但本质上都是德国多元文化社会中的一元。如何寻找到主流文

化与多元文化之间的平衡点,实现移民群体身份认同与社会融入的双重目标,成为德国移民教育政策亟待解决的问题。

1992年,联合国教科文组织(United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization, UNESCO)发布《教育对文化发展的贡献》(The Contribution of Education to Cultural Development),首次提出跨文化教育的概念,即“面向全体学生和公民而设计的,促进对多样性的相互尊重与理解和丰富多彩的教育”^[20]。1996年,德国文教部长联席会议(KMK)发布《关于中小学跨文化教育的建议》(Interkulturelle Bildung und Erziehung in der Schule),提出“跨文化教育应成为所有学生的一项关键资质”,将跨文化理念融入普遍的教育工作中;“移民儿童母语或家庭语言的能力发展应与积极的身份认同建构相联系”,最大限度地加强母语教学与常规教学的衔接。^[21]这一政策标志着教育政策目标从容纳差异转向主动整合,教育不再只是消除语言障碍的工具,更成为重构社会认同的重要机制。

2001年,德国移民事务独立委员会(Unabhängige Kommission Zuwanderung, UKZu)发布《塑造移民促进融入》(Zuwanderung gestalten - Integration fördern)研究报告,深刻阐释了新的时代背景下调整移民政策,促进移民融入的重要性与必要性。^[22]2005年,德国正式颁布《移民法》(Zuwanderungsgesetz),这也标志着德国正式承认其作为一个移民国家的事实。该法案对移民语言融入课程做出具体要求并引入相应惩罚机制,规定无免除资格的新迁入移民有义务完成共计630小时的融入课程,其中包含600小时语言课程和30小时国情教育课程,若移民拒绝参加或者中途放弃,将面临失去长期居留德国资格、社会福利减少等惩罚。^[23]这一规定是“促压并举”(Fördern und Fordern)原则的集中体现,移民社会融入目标的实现不仅需要移民具备融入的动力和能力,还需要国家创造充分条件。2007年,德国出台《国家融入计划》(Der Nationale Integrationsplan),规定某些女性、青少年移民以及文盲的语言课程课时延长到900小时,结业后还需通过语言

测试方可毕业。^[24]该计划还对移民融入课程进行评估和完善,规定德国法律、历史和文化应作为课程核心内容,同时强调学前阶段语言学习和家庭语言教育对移民儿童德语学习的重要意义。《移民法》和《国家融入计划》从法律层面对语言课程和国情教育课程等融入课程做出要求,为移民教育政策落地及相关课程实施提供法律保障,充分体现出德国政府对通过跨文化教育实现社会融入目标的重视。

2010年,《联邦境内融入方案》(Bundesweites Integrationsprogramm)颁布,对《国家融入计划》中的移民融入教育目标进行了细化和拓展,在保障移民平等参与社会生活的同时强调移民对于《基本法》(Grundgesetz)价值理念的认同。^[25]2013年,德国文教部长联席会议对《关于中小学跨文化教育的建议》进行修订,进一步阐述了1996年决议的总体方法,将减少结构性歧视视为一项特殊挑战,要求学校应始终如一地进行跨文化开放,并提出四项基本原则。首先,学校应将多样性视为常态,认识到多样性为每个人带来的潜力;其次,学校应从尊重差异和批判歧视的角度出发,将跨文化能力的习得作为自我反思教育的核心;再次,促进德语的学习;最后,学校应与家长积极建立教育伙伴关系。^[26]

2015年,欧洲“难民危机”愈演愈烈,时任德国总理的安吉拉·默克尔(Angela Merkel)高举“欢迎文化”大旗,大开国门接纳难民的同时将融入劳动力市场视为实现社会融入的关键。2016年《融合法》(Integrationsgesetz)出台,针对难民难以融入劳动市场的求职困境,为其参与职业培训、语言课程以及劳动力市场提供诸多保障与激励措施。例如,在培训期间庇护申请被驳回的难民由外事部门进行审查后,有机会获得“培训容忍期”。^[27]完成职业培训后,难民可获得为期两年的居留许可,以便获得与所取得的职业资格相符的工作。同年,德国文教部长联席会议发布《关于通过教育促进难民融合的宣言》(Erklärung der Kultusministerkonferenz zur Integration von jungen Geflüchteten durch Bildung),将德语习得、民主价值观认同以及完成职业培训或学位课程作为教

育融入主要任务,强化教育的整合功能。^[28]2019年,德国联邦教育与研究部(Bundesministerium für Bildung und Forschung, BMBF)和德国文教部长联席会议就延续联合倡议“通过语言和写作进行教育”(Bildung durch Sprache und Schrift - Transfer)达成一致,针对以非德语为家庭语言的移民背景儿童和青少年,进一步推动日托中心和学校的语言支持、语言诊断及阅读推广。^[29]

2021年,社民党总理候选人奥拉夫·朔尔茨(Olaf Scholz)就任德国总理,与自民党、绿党组建“红绿灯政府”联合执政。三党在联合执政协议《敢于进步——自由、公正和可持续发展的联盟》(Mehr Fortschritt wagen Bündnis für Freiheit, Gerechtigkeit und Nachhaltigkeit)中表示将“为移民与融入政策注入新的活力,以适应现代的移民国家需求”^[30]。2022年“俄乌冲突”加剧后,面对新一轮“难民潮”,联邦政府于外逐渐紧闭国门,收紧移民政策,于内致力于解决多元文化社会中移民融入难题。2023年联邦政府通过了《加强促进民主、塑造多样性、防止极端主义和推进公民教育的措施法案》(Gesetz zur Stärkung von Maßnahmen zur Demokratieförderung, Vielfaltgestaltung, Extremismusprävention und politischen Bildung),其核心目标是将民主教育和公民参与嵌入德国社会的各个层面,从学校课程到社区活动,提供长期财政支持保障相关项目的稳定运行,促进文化和社会背景迥异群体之间的交流与理解。^[31]2024年,德国启动历史上规模最大的教育项目“起步机会”(StartChances),聚焦教育弱势群体,通过资源倾斜改善教育机会不平等,为文化多样性背景下的学生提供发展空间,彰显教育公平与社会整合的双重目标。^[32]

总体来看,1991年以来,德国移民教育政策逐步确立以身份认同与社会融入为核心目标,借助跨文化教育理念,通过制度设计与课程实践推动教育系统功能从文化调适向社会整合升级。教育已不仅是知识传授场所,更是实现价值认同、身份归属与社会参与的关键机制。在德国不断演进的移民社会中,教育正日益成为连接多元背景个体与主流社会之间的桥梁。

四、二战后德国移民教育政策变迁的逻辑

历史制度主义认为,制度的变迁不仅受到宏观结构变革的推动,也源于微观层面不同政策行动者主体之间的利益博弈。^[33]二战后德国移民教育政策的变迁是国家宏观深层结构变革与微观政策行动主体选择的结果,是在特定的历史舞台中逐步打磨与定型的。同时,从移民教育与社会融入的关系角度审视,二战后德国移民教育政策变迁逻辑必须置于结构性变革与社会融入诉求的交汇点上加以理解。

(一)外在选择:国家宏观结构变革推动德国移民教育政策基本转向

德国国家宏观深层结构涵盖经济发展、人口结构、文化导向等多个方面,这些外在因素的变革具体体现为不同时期国家面临的紧迫问题与社会议题对政策走向产生了实质性推动,同时不断重塑教育系统在促进社会融入中的角色定位。

1. 经济发展需求与社会治理压力构成移民教育政策改革的现实问题基础

战后重建阶段,德国急需外籍劳动力以支持工业经济复苏,1950年代起,通过签署劳工协定大量引入客籍工人。然而,这些劳工被普遍视为过客,其社会融入与子女教育问题未被纳入政策视野。所谓外国人教育即为典型表现,其本质上回避了教育的整合功能,也推迟了移民社会融入问题的制度性应对。

1973年石油危机后,德国收紧外籍劳工引进的同时鼓励部分已具备熟练技能的劳工长期留下,家庭团聚、子代成长成为移民社会现实图景的一部分。在此背景下,社会治理压力上升,外来人口与本地居民之间的文化隔阂、教育落差与就业障碍日益显现。教育系统因此被迫补位,承载起缓解社会张力、调和文化冲突的功能。

1991年苏联解体,两极格局瓦解,全球化进程加速,发展中国家的崛起不断挑战老牌资本主义强国的地位。在科技革命浪潮中,德国作为一个自然资源相对匮乏的国家,面对愈发激烈的国

际竞争,必须依赖高素质的人力资源来发展知识经济,国内庞大的移民群体便是国家经济可持续发展的劳动力资源保障。2007年,安吉拉·默克尔在《国家融入计划》序言中将融入定位为当前面对人口结构变化情势下的“关键任务”,她表示,开发移民的潜力对于德国社会的聚合和未来发展都具有重要意义,关键在于形成对于融入的共识性认识,其中就包括移民对于德国法律制度和《基本法》所保障的基本价值的承认以及德语的掌握。^[34]该计划后续所设立的十个专题论坛,涵盖了语言、教育、就业等几乎所有与移民融入相关的领域。2008年,联邦政府和各州政府共同推出了“德国技能促进行动”,旨在为所有人(包括移民在内)提供良好的公平条件和通过教育实现发展的机会,以提升国家科技竞争能力,保障国家所需的科学技术人才供给。^[35]

经济发展需求与社会治理压力构成移民教育政策改革的现实问题基础,教育在其中不仅服务于人力资本供给,更承担起文化协调与身份建构的整合任务,成为推动移民社会融入、维系国家统一与多样性共存的战略性制度工具。

2. 人口结构转型与教育系统紧张构成移民教育政策改革的结构性压力

人口数量、质量、结构、迁移等方面的变动是影响教育政策制定的重要变量。^[36]德国人口结构的变化对教育体系产生了持续性压力,进而推动移民教育政策转型。其一,二战后德国历经数次移民潮,已逐渐转变为一个事实上的移民国家。如20世纪70年代,留在德国的300多万客籍劳工经过繁衍生息,逐渐形成了第二代和第三代移民;1990年德国统一后,涌入德国的政治避难者、原东德人;21世纪后进入德国的中东难民。德国境内具有移民背景的人口比例继续增长。尽管德国政界长期讳言移民国家定位,但联邦统计局(Statistisches Bundesamt)公布的人口数据不断印证着德国作为移民国家的事实。持续增长的移民人口加剧了教育资源配置的不均衡,PISA 2000结果一经发布,打破了德国在教育评价中的“优势假想”。经合组织发布的报告显示,在拥有相似社会地位的学生中,有移民背景的学生比没有

移民背景的学生在同一评估素养的得分上低 10 分。^[37]这一结果揭示了分流过早、语言支持不足以及教师缺乏跨文化素养等问题固化了移民学生的代际劣势,引发社会关于学校教育异质性的广泛讨论。^[38]移民群体社会流动机会的受限,反映在更高的失业率与更低的职业地位之中,形成了教育排斥与社会排斥的双重困境。2001 年,德国移民事务独立委员会(UKZu)的报告指出,语言障碍与技能缺失是造成移民就业劣势的关键因素,强化教育的融入功能成为不可避免的政策改革方向。其二,自 20 世纪 60 年代的“婴儿潮”后,德国面临持续性的出生人口赤字问题。^[39]1972 年到 2021 年,德国的死亡人数一直多于出生人数,2021 年的死亡人数达到 102.4 万,出生人口赤字约为 22.8 万,且联邦统计局预计德国出生赤字将继续增长。^[40]其三,德国人口的转变,即本土族群从高出生率、高死亡率和低自然增长率转变为低出生率、低死亡率和低自然增长率。^[41]德国新生人口减少,劳动力人口大幅下降,老龄化日益严重。从 1990 年到 2021 年,德国老龄人口数量从 1040 万人增加到 1640 万人,增幅达 58%,德国联邦统计局预计老龄人口会在 20 年内大幅增长。^[42]在少子化、老龄化背景下,移民群体被重新视为补充人口结构缺口的战略性资源。然而,这一资源优势的释放前提是移民能够顺利实现身份认同与社会融入。因此,德国在“移民是未来”的共识下着力通过移民教育政策开发移民潜能。尤其在职业教育领域,为了提升移民青年的技能和就业竞争力,德国通过设立语言课程、二元制职业培训等进行制度修补。

3. 文化导向变革与国家认同危机共同推动移民教育政策价值重塑

在二战后德国移民教育政策的变迁中,文化因子渗入始终并指引其变革。德国移民教育文化导向从早期的排斥分化,逐渐转向了多元主义,最终演变为以跨文化为核心的文化融入倾向。文化导向的转变成为德国移民教育政策变迁提供了清晰的价值指引。早期的排斥分化模式与德国长期以来较为单一的民族构成密切相关,其目的在于维护本民族和文化的同质性。因此

在外籍劳工引进之初,学校针对劳工子女奉行过客式教育。20 世纪 70 年代,多元文化主义的兴起为德国移民教育政策注入了新的理念。相较于过客式教育,多元文化教育强调尊重学生的差异性,容纳异质文化,实现不同文化的和谐共处。随着多元文化教育的施行,其弊端也日渐显露,实现文化共存的代价是文化之间的互不干涉,德国出现了大量与主流社会基本隔绝和并行的“平行社会”与“文化孤岛”,如“穆斯林族群小社会”,多元文化主义对于促进移民融入社会的效果有限。21 世纪初,在全球化加速、欧洲一体化深入、难民潮频发等多重压力下,德国社会各界对主流文化的讨论以多元文化主义的淡化而告终,取而代之的是以融入为重心的新同化主义,以此为价值指引的移民教育政策汲取多元文化主义的经验教训,逐步形成一种“多元一体,求同存异”的跨文化教育模式,力图实现全社会的整合。

总体来看,在国家认同危机背景下的文化导向变革推动德国移民教育政策价值重塑。从排斥到共存,再到主动融合,德国通过教育不断重构社会成员之间的文化联结关系,促进移民群体融入主流社会。

(二)内在动力:微观政策重要行动者的行为选择推动德国移民教育政策变革

从微观视角来看,二战后德国移民教育政策的调整并非单一主体的线性决策,而是联邦政府、移民群体以及社会力量等利益相关者在特定历史情境下围绕融入目标互动与博弈的过程。这一过程中,政治权威的不均衡导致了权力分配呈现出明显的不对称性,而这种不对称的权力分配导致联邦政府在政策制定中占据主导地位;移民群体则处于相对弱势地位,缺乏直接参与和影响政策制定过程的机会,但也是政策的重要推动力量;而社会大众则处二者之间,基于自身利益诉求直接或间接地对政策施加影响。三者特定历史语境下围绕融入目标所做出的行为选择构成了移民教育政策变革的内在动力。

1. 联邦政府:德国移民教育政策变迁的主导者

在二战后德国移民教育政策变迁中,联邦政

府凭借手中权柄扮演着主导角色,其在不同时期对“移民如何融入德国社会”这一核心议题的回应,决定了移民教育政策的主旨取向与具体形态。建国初期,联邦政府基于经济利益及维持民族国家同质性的需求,在引进劳工之初施行文化排斥教育政策。继而在1973年石油危机后,当局面对客籍劳工已定居德国的现实,经过对缓和社会冲突、追求经济利益和维持民族国家同质性的利弊权衡,逐渐变革客籍劳工子女教育政策为多元文化教育政策。20世纪90年代后,德国统一和东欧动荡引发新一轮移民潮,融合困境日益凸显。联邦政府面对社会认同危机与多元文化困境,日渐意识到教育在重塑国家认同、培育共同价值观中的战略作用。在此背景下,以语言教学、融入课程、跨文化教育为支柱的移民政策体系应运而生,强调教育在推进价值认同、参与意识与社会责任方面的功能性作用。

同时,联邦政府内部也存在着利益博弈,德国移民教育政策在左右翼政党的斗争与妥协中曲折前进。1998年,社民党和绿党接过基民盟连续执掌15年的政治权柄,组建联合政府上台执政,文化多元主义话语权得到强化,为移民教育政策变革提供了相对宽松的政治环境。而2005年起以默克尔为代表的中右翼执政集团则在“失败的多元文化主义”论调中尝试以“国家认同重建”为纲,转向强调社会融入的教育路径。尽管政治立场有所调整,但跨文化教育已成为朝野共识下维系社会整合的核心机制。2021年上任的朔尔茨政府虽在移民政策上趋于谨慎,但迫于选票压力,在社会治理中仍坚持以社会融入为主线的移民教育政策框架,延续了将教育作为构建身份认同的重要手段。

综合来看,联邦政府基于国家利益和自身利益的衡量主导着二战后德国移民教育政策的变迁,而社会融入不仅是其面对移民挑战的应急策略,更是重塑国家文化认同、巩固政治合法性的重要手段。德国移民教育政策的每一次转折,都是国家如何定义“谁属于德国”这一社会核心命题的制度回应,而教育则是其最根本的答案之一。

2. 移民群体:德国移民教育政策变迁的推动者

移民群体作为政策的主要实施对象,在二战后德国移民教育政策变迁中发挥着重要推动作用。由于政治权力分配的不对称性,移民群体在政策制定及执行中处于相对弱势地位。但随着社会经济结构的变迁与发展,却逐渐从政策的被动承受者转变为社会融合议程的能动推动者。特别是在教育政策领域,移民群体的社会身份变化、权利意识觉醒与政治参与能力增强,成为驱动政策向公平、包容与融合转型的重要力量。

其中,通过投身政党实现政治参与是影响政治决策最直接的方式。20世纪80年代以前,由于德国政党对成员身份的限制,只有少部分移民可以加入政党;20世纪80年代,绿党成立并放开对成员国籍的限制,为移民群体正式投身德国政党政治提供了平台。2013年,社民党的土耳其裔艾丹·厄策谷兹(Aydan Özoğuz)正式担任联邦政府移民、难民与融入国务部部长职位,这是土耳其裔首次进入联邦政府内阁。^[43]2017年,时任绿党主席的土耳其裔政治家泽姆·奥茨德米尔(Cem Özdemir)发表了题为《什么让社会在一起?可持续融合政策的基础》("Was hält die Gesellschaft zusammen? Grundlagen einer zukunftsfähigen Integrationspolitik")的讲话,推动移民融入政策的实施。^[44]这些具有移民背景的政治精英在政界实际影响力的提高,为移民教育政策普惠性发展提供了政治支撑。

同时,随着移民人口比重的不断扩大,他们在选举中的政治权重也逐渐上升。各大政党逐渐将移民群体的教育发展与社会融入问题纳入政纲,移民的集体性诉求成为政策议程设置的重要依据。在这种政治博弈中,移民不再仅仅是被动适应者,更是通过组织化的公共发声与政治参与,主动塑造教育政策走向的重要力量。

3. 社会大众:德国移民教育政策变迁的驱动者

在德国移民教育政策的演进过程中,社会大众并非直接的制度制定者,但作为社会认同构建与文化价值转型的重要参与群体,尤其是业界与

学界,始终在政策变迁中发挥着重要的驱动作用。他们的实践需求、价值认同与知识生产,不仅影响着移民教育政策的议程设置与路径选择,也在一定程度上塑造了德国社会对融入理念的认知与接受。

战后至今,德国经济对外来劳动力的依赖始终存在,从经济奇迹时代的大批客籍劳工,到今日服务业与高技能产业对专业技术移民的持续需求,劳动力市场对可融入的移民的渴望日益强烈。随着社会对融合质量要求的提升,企业不再仅满足于获得廉价劳动力,而是强调移民劳动力的语言能力、职业素养与社会适应力。这一导向转化为对教育系统特别是职业教育体系的明确诉求:教育必须成为移民快速有效融入劳动市场与社会结构的桥梁。2007年《国家融入计划》、2008年“德国技能促进行动”的制定与实施,均得到业界的积极响应。企业通过参与双元制培训体系,为移民提供语言适应、技能培训与实习机会,不仅补充自身人力资源,也为移民的社会融入提供现实路径,其实践推动力成为移民教育政策持续优化的重要外部变量。

从外国人教育向多元文化教育的政策过渡,到近年来对跨文化教育理念的强调,背后都离不开学术界对移民社会融入问题的持续研究与反思。当外国人教育模式逐渐淡出视野,多元文化教育后来居上,学界对其效用和局限性的讨论逐渐升温。有学者提出对多元文化主义的批判性看法,如哲学家沃尔夫冈·韦尔施(Wolfgang Ivers)认为,“多元文化主义将社会内部各个文化视为封闭的和独立的,并由此将这些文化看作是彼此隔绝的”,他主张以一种融合式跨文化教育实现社会文化整合,为德国移民教育政策提供了方向引领和理论支撑。^[45]此外,自2006年起,德国联邦教育与研究部(BMBWF)和德国文教部长联席会议每两年都会委托教育领域的专家和专业机构组成独立的专家组编撰“德国教育报告”(Bildungsbericht Deutschland),通过广泛而深入的教育调查评估和科学分析,总结移民教育政策实施成效,查找问题原因并提出对策。德国国际教育研究所(Das Deutsche Institut für Interna-

tionale Pädagogische Forschung)和德国经济研究所(Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung)等机构所进行的关于移民子女教育状况的研究,揭示了移民子女在学业成绩、语言能力、社会融入等方面面临的挑战,引发了公众和政府对于移民教育问题的关注,驱动德国移民教育政策的优化调整。

业界与学界分别从实践需求与理论探究两个维度出发,以其专业能力和社会影响力不断推动移民教育政策的优化调整。他们既是移民教育改革的实践响应者,也是融合理念的知识建构者,为德国移民教育政策的持续演进与社会融入目标的实现提供了重要的社会基础与思想支撑。

五、结论与启示

二战后德国移民教育政策的变迁历程,既是国家面对社会变革的回应,也是联邦政府、移民群体与社会各界围绕“如何实现有效社会融入”这一现实课题所进行的一场制度建构。从社会融入的角度看,德国的移民教育政策通过价值理念引导、制度体系构建与实践机制推动,逐步形成了较为成熟的融入导向型教育框架,展现出移民教育政策在促进社会整合的制度价值与实践可能。基于德国经验,可得出如下启示。

其一,在政策理念上树立融入优先、差异包容的价值导向。德国移民教育政策的核心理念经历了从排斥分化到文化共存,再到社会融入的渐进式转变。政策理念的更新表明,德国逐步放弃了将外籍劳工及其子女视为暂居者的观念,转而承认其作为多元社会的一元。在此基础上,政策强调以融入为目标,倡导在尊重文化差异的前提下实现身份认同。这种融入优先、差异包容的价值导向,有助于消融社会群体间的文化隔阂,为实现社会整合提供价值基础。

其二,在政策设计上构建全过程、分阶段、多维度的支持体系。德国通过语言教育、学校课程与职业培训等途径,为移民群体的社会融入搭建了系统性保障架构。从学前阶段的语言启蒙,到义务教育阶段的学业支持,再到青年阶段的职业

培训与终身学习,移民教育政策实现了教育链条的纵向贯通;同时,通过设置差异化课程类型、教学语言与分流机制,也体现出制度设计的横向安排。这一分层分类的政策设计逻辑,促进了移民个体在不同阶段、不同需求下实现从文化适应到社会融入的有序过渡。

其三,在政策实施中打造多元主体协同参与机制。德国移民教育政策的执行过程体现出政府、学校、家庭、企业与非政府组织之间的良性互动。从国家层面的法律制度到地方学校的教育实践,各类行动者基于共同目标协同参与其中。这种多元参与的实施机制不仅提升了政策的执行力,也增强了移民群体的认同感与归属感,为其融入主流社会提供动力。

参考文献:

- [1] 国家统计局.第七次人口普查主要数据[EB/OL].(2021-11-26)[2025-08-03].<https://www.stats.gov.cn/sj/pcsj/rkpc/d7c/202303/P020230301403217959330.pdf>.
- [2] 张理政,王洁晶.教育程度使流动人口社会融入路径呈现差异?——基于多群组结构方程模型的实证分析[J].公共管理与政策评论,2023,12(4):97-112.
- [3] 杨菊华.中国流动人口的社会融入研究[J].中国社会科学,2015(2):61-79.
- [4] 张晓敏,李亚男,徐慧.教育如何影响流动人口的社会融入?——基于义务教育法实施的自然实验[J].教育经济评论,2022,7(2):20-43.
- [5][18] 岳伟,邢来顺.文化多元主义与联邦德国的移民教育政策[J].华中师范大学学报(人文社会科学版),2012,51(5):119-125.
- [6] 杨丽波,蒋胜松.德国移民教育策略对我国城市新移民职业教育的启示[J].成人教育,2018,38(5):90-93.
- [7] 吴静,刘义兵.德国移民教育政策对我国城市新移民社会融入的启示[J].中国成人教育,2022(8):49-52.
- [8] 刘圣中.历史制度主义——制度变迁的比较历史研究[M].上海:上海人民出版社,2010:1-3.
- [9] 方晓田.中国民办高等教育制度何以变迁——一个多元动力的分析框架[J].高教发展与评估,2024,40(2):41-54+121.
- [10] 蒋观丽.20世纪80年代以来美国联邦政府基础教育质量保障政策变迁逻辑——历史制度主义分析的视角[J].天津市教科院学报,2025,37(1):86-95.
- [11] PAVONE M. Migration als Herausforderung für schulische Bildung in Deutschland und Italien. Kulturvergleichende Alltagsdiskurse von Jugendlichen (11 bis 19 Jahre) mit Migrationshintergrund[D]. Pädagogische Hochschule Weingarten,2014:35.
- [12][17] 刘灵骅.德国主流文化的讨论及其对多元文化教育的意义[D].上海:华东师范大学,2016:48-49.
- [13] NIEKRAWITZ C. Interkulturelle Pädagogik im Überblick; von der Sonderpädagogik für Ausländer zur interkulturellen Pädagogik für Alle; ideengeschichtliche Entwicklung und aktueller Stand[M]. Verlag für Interkulturelle Kommunikation,1990:14.
- [14][15][26] KARAKASOGLU Y, LINNEMANN M, VOGEL D. Schulischer Umgang mit transnationaler Migration und Mobilität. Rückschlüsse aus Empfehlungen der Kultusministerkonferenz seit den 1950er - Jahren [M]. Bremen: Universität, Fachbereich 12. Arbeitsbereich Interkulturelle Bildung,2019:7-14.
- [16] 刘丽丽.德国多元文化社会的形成与发展[J].科学社会主义,2012(5):158-160.
- [19] GOGOLIN I, NEUMANN U, ROTH H J. Förderung von Kindern und Jugendlichen mit Migrationshintergrund. Gutachten[M]. Bonn: BLK,2003:2.
- [20] 赵中建.全球教育发展的历史轨迹:国际教育大会60年建议书[M].北京:教育科学出版社,1999:503.
- [21] KMK. Interkulturelle Bildung und Erziehung in der Schule: Beschluss der Kultusministerkonferenz vom 25.10.1996[R]. Sekretariat der Ständigen Konferenz der Kultusminister der Länder in der Bundesrepublik Deutsch-

- land, 1996.
- [22] UKZu. Zuwanderung gestalten - Integration fördern [R]. Berlin : BMI, 2001 : 16.
- [23] 郑朗, 伍慧萍. 新世纪德国移民融入政策及其理念分析 [J]. 德国研究, 2010 (4) : 12 - 19 + 78.
- [24] 郑春荣, 倪晓姗. 难民危机背景下德国难民融入的挑战及应对 [J]. 国外社会科学, 2016 (6) : 75 - 83.
- [25] BAMF. Bundesweites Integrationsprogramm, Angebote der Integrationsförderung in Deutschland, Empfehlungen zu ihrer Weiterentwicklung [R]. Berlin : BAMF, 2010 : 5 - 6, 9 - 19.
- [27] HELMS JØRGENSEN C, HAUTZ H, LI J. The role of vocational education and training in the integration of refugees in Austria, Denmark and Germany [J]. International journal for research in vocational education and training, 2021 (3) : 276 - 299.
- [28] KMK. Erklärung der Kultusministerkonferenz zur Integration von jungen Geflüchteten durch Bildung [EB/OL]. (2016 - 11 - 23) [2025 - 08 - 13]. https://www.kmk.org/fileadmin/Dateien/veroeffentlichungen_beschluesse/2016/2016_10_06-Erklaerung-Integration.pdf.
- [29] BiSS - Transfer. Bildung durch Sprache und Schrift - Transfer [EB/OL]. (2024 - 11 - 13) [2025 - 08 - 13]. <https://www.biss-sprachbildung.de/>.
- [30] Bundesregierung. Mehr Fortschritt wagen Bündnis für Freiheit, Gerechtigkeit und Nachhaltigkeit [EB/OL]. (2021 - 12 - 10) [2025 - 08 - 13]. <https://www.bundesregierung.de/resource/blob/974430/1989762/4fe5f73596ec3ca1f41ff5a190ef1337/2021-12-08-koalitionsvertrag-data.pdf?download=1>.
- [31] BMFSFJ. Gesetz zur Stärkung von Maßnahmen zur Demokratieförderung, Vielfaltgestaltung, Extremismusprävention und politischen Bildung [EB/OL]. (2023 - 02 - 16) [2025 - 08 - 12]. <https://www.bmfsfj.de/bmfsfj/service/gesetze/gesetz-zur-staerkung-von-massnahmen-zur-demokratieforderung-vielfaltgestaltung-extremismuspraevention-und-politischen-bildung-demokratieforderung-und-politischen-bildung-demokratieforderungsgesetz-207726>.
- [32] BMBF. Startchancen - Programm [EB/OL]. [2025 - 08 - 12]. https://www.bmbf.de/DE/Bildung/Schule/Startchancen-Programm/startchancen-programm_node.html.
- [33] 潘懋元, 朱乐平. 高等职业教育政策变迁逻辑: 历史制度主义视角 [J]. 教育研究, 2019 (3) : 117 - 125.
- [34] Deutschland Bundesregierung. Der nationale Integrationsplan: neue Wege - neue Chancen [M]. Bundesregierung, 2007 : 7.
- [35] 杨琴, 徐辉. 德国移民教育的现状与发展新趋势 [J]. 西南大学学报 (社会科学版), 2017 (2) : 95 - 99.
- [36] 和学新, 郭文良. 应对人口变动的教育政策: 上海市的经验分析 [J]. 天津市教科院学报, 2018 (1) : 5 - 9.
- [37] 王佳, 刘淑杰. PISA 测试引发的教育政策回应及革新——以德国和加拿大为例 [J]. 教育测量与评价, 2019 (6) : 27 - 33.
- [38] KMK. PISA 2000: Die Länder der Bundesrepublik Deutschland im Vergleich [EB/OL]. [2025 - 08 - 16]. https://www.kmk.org/fileadmin/Dateien/veroeffentlichungen_beschluesse/unbekannt/1900_01_01-PISA-2000-Laender-im-Vergleich.pdf.
- [39] 孙进, 付惠. 科学系统地应对人口危机: 德国人口发展问题、挑战与教育政策回应 [J]. 比较教育研究, 2023 (11) : 14 - 23.
- [40] [42] Statistisches Bundesamt. 15.koordinierte Bevölkerungsvorausberechnung - Annahmen und Ergebnisse [EB/OL]. [2025 - 08 - 22]. <https://www.destatis.de/DE/Themen/Gesellschaft-Umwelt/Bevoelkerung/Bevoelkerungsvorausberechnung/begleitetheft.html>.
- [41] Initiative Neue Soziale Marktwirtschaft. Fakten zum demografischen Wandel in Deutschland [EB/OL]. (2016 - 11 - 18) [2025 - 08 - 22]. <https://www.insm.de/insm/kampagne/rente-muss-gerecht-bleiben/argueliner-10-fakten-zum-demografischen-wandel>.
- [43] 伍慧萍. 移民与融入——伊斯兰移民的融入

- 与欧洲的文化边界[M]. 上海:上海人民出版社,2015:90.
- [44] 孙程程. 土耳其族裔少数群体在德国的政治参与[D]. 上海:华东师范大学,2018:40.
- [45] WOLFGANG W. Was ist eigentlich Transkulturalität? [M]. Bielefeld: Transkript Verlag, 2012:39-66.

The Evolution and Logic of Post-War German Immigration Education Policy from the Perspective of Social Integration

—Based on the Analysis of Historical Institutionalism

FANG Xiaotian, GUO Xinyang

Abstract: Currently, the scale of the floating population in China is continuously expanding, and the issue of social integration has gradually become a severe challenge hindering the high-quality development of new urbanization. As an atypical immigrant country, Germany has experienced several waves of immigration since World War II, during which its immigration education policies have undergone constant adjustments, reflecting a transition trajectory from exclusion and differentiation to cultural coexistence and eventually social integration. Throughout this transformation, the deep macro-structural factors influencing policy changes include the demands of economic development and the pressures of social governance, demographic transitions and the strain on the education system, as well as shifts in cultural orientation and crises of national identity. Meanwhile, the internal driving forces stem from the choices made by the federal government, immigrant groups, and the general public in pursuit of integration goals under specific historical circumstances. Nowadays, Germany has gradually developed an integration-oriented immigration education policy system through value-guided principles, institutional frameworks, and practical mechanisms. This system highlights the crucial role of education in building social consensus and achieving social integration, offering valuable experience for the organic integration of pluralistic societies.

Key words: social integration; Germany; immigrant education policy; policy change; historical institutionalism

责任编辑:陈兴安