

新世纪德国移民融入政策及其理念分析^{*}

郑 朗 伍慧萍

摘 要: 长期以来,德国移民融入政策受制于联邦政府对于移民现状的否定态度,导致移民融入政策缺乏理念指导,融入现状不尽如人意。自 20 世纪末起,德国政府开始转变移民问题的话语,推行《移民法》框架内的融入课程和实施政治象征性措施,移民融入政策及其理念在建构中逐渐清晰,融入概念中的三种维度也形成了有机的整体。

关键词: 德国; 移民; 移民融入; 多元文化主义

作者简介: 同济大学 德国问题研究所/欧盟研究所 硕士研究生 上海 200092

同济大学 德国问题研究所/欧盟研究所 副研究员 博士 上海 200092

中图分类号: D751.638

文献标识码: A

文章编号: 1005-4871(2010)04-0012-08

“移民不再是我们的问题,我们的问题是移民的融入。”^①2006年,时任联邦内政部长朔伊布勒的这番话道出了目前德国政府移民政策的重心所在。在扭转了对于移民现状数十年之久的否定话语之后,移民融入在新世纪的第一个十年里,在德国政府的政治议程中迅速上升为最重要的议题之一。如何对待移民并且更好地促进移民融入,这一问题从未像现在这样凝聚了如此多的共识与期待。而建构一套完整的政策并形成清晰的理念,也成为德国政府在移民融入问题上的核心任务。

一、什么是“移民融入”?

“融入”(Integration)一词一般包含两种含义:一是指多个部分组成一个新的整体,二是指部分进入一个现存的整体。^②这样一个模糊的概念在社会

学中是复杂而充满争议的^③,在专业的移民研究领

* 本文为同济大学促进对德学术交流基金课题“德国移民融入现状及政策走向探析”的成果。

① Sigrid Baringhorst/Uwe Hunger/Karen Schölnwalder, *Staat und Integration: Forschungsperspektiven zur politischen Intervention in Integrationsprozesse von MigrantInnen*, in Sigrid Baringhorst/Uwe Hunger/Karen Schölnwalder (Hrsg.), *Politische Steuerung von Integrationsprozessen. Intentionen und Wirkungen*, Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, 2006, S. 9.

② Duden-Deutsches Universalwörterbuch, 5. Aufl. 2003 [SW]. Integration 也可翻译为“整合”。笔者认为,在第一种含义中,Integration 翻译为整合较好;而在第二种含义中,翻译为融入较好。由于本文主要采用第二种含义,所以将之译为“融入”。

③ Wilhelm Heitmeyer, *Konzeptionen sozialer Integration — Einföhrung*, in Peter Imbusch/Wilhelm Heitmeyer (Hrsg.), *Integration-Desintegration. Ein Reader zur Ordnungproblematik moderner Gesellschaften*, Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, 2008, S. 29-30.

域亦是如此^①，众多理论家对此从不同的角度进行了大量的阐述，其中，英国社会学家戴维·洛克伍德 (David Lockwood) 1964 年将融入划分为系统融入和社会融入：系统融入关注的是社会系统各个组成部分之间有序的或冲突的关系，是指社会作为一个整体系统的聚合，主要通过市场、民族国家以及大型的跨国合作组织来实现；而社会融入是把注意力放在行为体之间有序的或冲突的关系上，描述的是行为体以集体或者个体的形式被纳入社会系统之内的过程。^② 迄今为止，这种划分已为众多社会学家所接受，被广泛应用于众多研究领域。

融入在移民研究领域首先是指移民的社会融入，即移民作为“行为体”进入作为“整体”的客居国社会，这种阐释是与移民现象的结构性特征紧密相关的。移民作为一种复杂的社会现象，其显著标志是个体或者群体居住地的变化，这种变化不是简单的地域间移动，而是以离开原属的政治共同体，发生一种与主体相关联的社会关系、文化或者/以及政治隶属关系的改变为前提的。^③ 居住地的改变不是移民过程的终点，进入新的空间环境之后，移民主体又面临着新的变化，需要克服语言、生活、文化、心理等环境落差。在这一阶段，移民不再是简单的物理现象，移民主体一方面对于移民活动有着主观的期待与诉求，另一方面由于环境落差而与新的社会系统之间存在着紧张关系，移民主体同时面临着去社会化和再社会化、再组织化的过程。^④ 从该意义上说，移民融入是一种以移民为主体的社会现象，它与个体在社会结构中所遇到的机遇和风险紧密相连，对它的考察便是对于整个社会状况的经验性考察。^⑤

除此之外，我们还应看到移民活动所负载的另一个要素，那便是客居国社会背后的民族国家。民族国家拥有领土主权不可剥夺的权威，这成为其对移民主体和移民活动进行调控的重要依据之一。如何协调国内和国外各种利益，并应对移民及其涌入给客居国社会结构所带来的改变，成为民族国家所要面对的问题。民族国家利用其权威对于移民主体和移民活动进行有意识的干预和调节，在凸显民族国家在系统融入中作用的同时，也使得移民融入的规范性意义中多了一种系统维度。“移民怎样才能算是已融入的？”以及“移民融入到了什么程度？”都可以在移民国家的政

治活动中寻找答案。移民融入是一种体现民族国家意志和利益的、经调节的社会现象，它不仅是过程，也是经由政治勾画的社会状态蓝图。

当我们谈到移民融入的内涵时，不能不提的两种重要理念便是同化 (Assimilation) 和多元文化主义 (Multikulturalismus)。同化通常是指移民进行自身调整，向所处移民环境中核心机制及其所附加的社会期望看齐^⑥。这一概念最初在上世纪 20 年代被美国芝加哥社会学派用来描述外来移民在美国社会“熔炉”特征下的融入进程，并认为同化的最终结果是差异性的消失。^⑦ 随着移民社会的发展，这一概念逐渐暴露出对于少数民族的潜在歧视。^⑧ 虽然近些年来，理论家们对同化进行了理论的扩充和再阐述，但仍然没有显著改变其在公共话语中所遭受的冷遇。在公共和政治话语中，“融入不等于同化”几乎已经成为政治家们的共识。而在另一方面，同化概念中所包含的平等的价值因素，则以另一种形式存留在了社会学家的阐释之中，通过纳入/排斥 (Inklusion/Exklusion)、合并 (Inkorporation) 等新概念的引入，社会学家更加关注移民作为个体在社会分化结构中的地位问题和获取社会资源的机会平等问题，^⑨ 将托马斯·马歇尔 (Thomas

① Rainer Bauböck, *Integration von Einwanderern — Reflexionen zum Begriff und seinen Anwendungsmöglichkeiten*, in Harald Waldrauch (Hrsg.), *Die Integration von Einwanderern — Ein Index der rechtlichen Diskriminierung*, Wien: Europäisches Zentrum, 2001, S. 27.

② Hartmut Esser, *Integration und ethnische Schichtung, Arbeitspapiere — Mannheimer Zentrum für Europäische Sozialforschung*, Nr. 40, 2001, S. 3, 参见 http://www.mzes.uni-mannheim.de/publications/wp/wp_40.pdf, 访问日期: 2010-08-21.

③ Petrus Han, *Soziologie der Migration. Erkklärungsmodelle — Fakten — Politische Konsequenzen — Perspektiven*, 2. Auflage, Stuttgart: Lucius & Lucius, 2005, S. 8; Ingrid Oswald, *Migrationssoziologie*, Konstanz: UVK, 2007, S. 18.

④ Petrus Han, *Soziologie der Migration. Erkklärungsmodelle — Fakten — Politische Konsequenzen — Perspektiven*, S. 64.

⑤ Klaus J. Bade/Michael Bommes, *Einleitung*, in Klaus J. Bade/Michael Bommes (Hrsg.), *Migration — Integration — Bildung. Grundfragen und Problembereiche (IMIS-Beitrag 23)*, Osnabrück, 2004, S. 14.

⑥ 同上, S. 8.

⑦ Jutta Aumüller, *Assimilation. Kontroversen um ein migrationspolitisches Konzept*, Bielefeld: transcript, 2009, S. 48.

⑧ 同注⑤ S. 7.

⑨ 同上, S. 9-10.

Marshall)的福利国家理论普遍主义化,移民作为普通个体应拥有的权利已经成为移民国家难以推脱的责任。^①现代国家通过宪政制度将自由和平等确定为基本的价值观,也是移民融入中平等主义的重要保证。^②

相对于同化概念,多元文化主义由于强调对于移民群体文化和种族特征差异的认可和平等对待^③,经常被认为是与其对立的观念。作为一种哲学思想,多元文化主义可追溯至18世纪。当时,由“本真性”(authenticity)理想所引发的现代文化的主体性转向,经过赫尔德的发展,在社会政治层面上发展成为查尔斯·泰勒口中的“差异性政治”,强调自我认同是个体与个体之间及集体与集体之间相互区别的关键,对于差异的认同应该成为平等相待的基础。^④自上世纪70年代起,以加拿大、荷兰以及瑞典为代表的一些国家,在处理少数民族和主体社会之间的关系上奉行多元文化主义的政策,在对于少数民族语言、文化的独立性上采取积极的促进态度。这些奉行同一种政策思路的国家在移民和少数民族的生存问题及其与主体社会的关系问题上常常取得了不尽相同的结果,某些国家甚至偏离了多元文化主义的指导。然而值得深思的是,即使如此,自由、自主地确定集体认同的理念却在这些国家中从未受到质疑或者削弱。^⑤在政治实践中,即使多元文化主义并没有成为指导性的政策理念,移民造成的文化多元化状态和所包含的对文化独立性的平等诉求也已是政治家们难以拒绝的社会现实和价值理念。

通过上面的阐述,我们认为移民融入概念中包含三种维度:移民个体的维度、移民政策的维度和理念的维度。从个体的维度出发,移民融入可以是一种自发运行的社会进程,是移民自身条件和社会结构之间的互动机制;从政策的维度出发,移民融入体现着移民国家的利益诉求,这决定了移民融入不仅仅是一种局部的社会现象,而是通过国家的调控手段牵连其他社会领域,带有整体性特征;从理念的维度出发,移民融入受到平等主义和多元文化主义价值观的影响,使得移民国家在调控过程中带有价值导向。三者相互作用,共同支撑起移民融入这个概念。隐含在一个国家完整而又统一的移民融入政策背后的理念应该既能体现出移民在融入中的主体作用,又能体现出国家在融入进程中的意志和需求,同时也能符合普遍的价值规范,从而达到三者的平衡。

二、德国移民问题的话语转变

1. 移民问题的悖论

德国是一个移民国家。^⑥早在二次世界大战结束之后,德国就发生了显著的外来移民流入的现象。来自于德国前东部领地、中东欧和民主德国的被驱逐者和德籍难民,以及地中海沿岸国家、土耳其、南斯拉夫的“客籍劳工”,还有两德统一前后曾经分散在中东欧、东南欧、南欧以及亚洲的德裔侨民构成了德国外来移民的主体。但与进展中的移民现状并不协调的是,德国政府在对移民现状的判定上长期以来公开否认自己是一个移民国家。这一否认不仅说明德国政府认为德国社会的变化具有偶然性质,还意味着对于将来发生类似变化的可能性也持否定态度。移民问题在德国逐渐形成了一种悖论的状况:一方面是不可逆转的移民现实,另一方面则是联邦政府对于移民现状的排斥态度。“德国不是移民国家”直到上世纪90年代末还几乎是德国政界的共识。^⑦

事实与定义的错位给德国的移民融入带来了两方面的影响:

首先,德国政府始终缺乏统一而又明确的移民政策和移民融入理念指导。虽然联邦政府第一

^① Klaus J. Bade/ Michael Bommes, *Einleitung*, S. 10.

^② Axel Schulte, *Integrationspolitik — ein Beitrag zu mehr Freiheit und Gleichheit in der Einwanderungsgesellschaft?* “, in Sigrid Baringhorst/ Uwe Hunger/ Karen Schmalwaller (Hrsg.), *Politische Steuerung von Integrationsprozessen. Intentionen und Wirkungen*, Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, 2006, S. 28.

^③ 同注①, S. 11.

^④ [加]查尔斯·泰勒:《承认的政治》,董之林等译,载汪晖、陈燕谷主编:《文化与公共性》,北京:三联书店,1998年版,第293-302页。

^⑤ 同注①, S. 12.

^⑥ 生活在德国的外国人主要是外籍工人及其家属,最大的来源国是土耳其。根据联邦统计局数据,截止到2008年,德国具有移民背景的人口高达1560万,占德国总人口比例为19%,其中大约830万人拥有德国国籍。德国5岁以下儿童中,近三分之一人有移民背景。参见 <http://www.welt.de/politik/deutschland/article5984029/Bevoelkerung-mit-Migrationshintergrund-waechst.html>, 访问日期:2010-12-06.

^⑦ Matthias Hell, *Einwanderungsland Deutschland? — Die Zuwanderungsdiskussion 1998-2002*, Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, 2005, S. 81.

任外国人事务专员海因茨·库恩在1978年的一份备忘录中首次提出了移民融入政策的具体构想,诸如赋予外籍移民完整的法律地位、加强外籍青少年移民的融入、放宽入籍标准等等,但在当时讳谈德国是移民国家的大气候下,这个构想始终未能系统贯彻。^①到了90年代,虽然德国政府颁布实施了一系列的法律文件,但是德国移民政策在20世纪一直没有形成统一、连贯的政策体系,而是由针对不同移民群体的措施拼接而成的“打满补丁的地毯”^②和“实用主义的即兴创作”^③。例如,针对来自非欧洲国家的难民和避难申请者主要实行限制入境政策;针对来自于非欧共同体国家移民则主要实施限制入境和鼓励回国的政策,其中包括大量来自于招募时期的土耳其移民和(前)南斯拉夫移民;有限的移民融入措施则主要提供给来自于欧共同体内部以及其他经济较为发达国家的移民以及德国侨民,这部分移民总体来说拥有更好的法律地位,德国社会对其的接纳程度更高。这一融入进程所带来的消极后果是不容忽视的:由于缺乏明确的政策引导,移民对于自身的身份转变没有足够的认识,在获取足够的经济和社会权利之后,在入籍以及第二代移民的语言学习、受教育和掌握职业技能方面缺乏主动性,从而直接影响了就业问题。^④对于整个德国社会而言,政策上的失语也进一步阻碍了其对于外来移民的接纳以及对其融入的认识,对移民的怀疑与排斥态度甚至成为媒体话语中的主音符。^⑤

其次,对于移民现状的否认造成了联邦政府在移民融入问题上相对中立,并延续了劳工招募时期的特征,主要依靠企业和工会以及劳动力市场政策、社会福利政策等一般性政策措施保障移民的经济权利和社会权利,正是借助于这些一般性融入措施以及自身的主动融入意愿,德国外来移民走上了“现实行动主义的融入”^⑥道路。福利国家制度对移民的吸纳,在一定程度上缓解了德国外来移民在没有国民身份作为权利保障情况下的生活压力,这一点不同于传统移民国家将入籍作为赋予移民充分经济和社会权利之前的筛选机制。^⑦克劳斯·J. 巴德(Klaus J. Bade)认为,这种自发的、不易被人觉察的进程正是成功的移民融入,一个有效的例证便是

德国具有移民背景的人口越来越多。^⑧荷兰社会学家鲁德·库普曼斯(Ruud Koopmans)在比较了公开推行多元文化主义的荷兰与德国的移民融入状况之后,认为德国在少数族群政策上的失语反而取得了更好的结果,显著的证据便是德国的外来移民与本地居民之间在受教育程度、失业率以及在城市聚居程度方面的差距要明显小于荷兰。^⑨

2. 主导话语的转变

进入20世纪80年代之后,移民“问题”在德国所受政治关注度越来越高,政治象征意义不断上升,逐渐成为政党竞争的重要议题,各个政党在该问题上的态度也日趋分化。^⑩1998年社民党和绿党联合执政之后,移民问题的主导话语开始发生显著转变,在联合执政协议中,两党对德国的移民状况首次给予了明确的肯定性表述,承认德国“已经发生了不可逆转的移民进程”^⑪。随后,联邦总理施罗

① http://www.migration-info.de/mub_artikel.php?Id=090705, 访问日期:2010-10-27.

② Annette Treibel, *8 Von der Anwerbestoppausnahme-Verordnung zur Green Card: Reflexion und Kritik der Migrationspolitik*, in Edda Currlle/Tanja Wunderlich (Hrsg.), *Deutschland — ein Einwanderungsland? Rckblick, Bilanz und neue Fragen*, Stuttgart: Lucius & Lucius, 2001, S. 117.

③ Unabhängige Kommission *8Zuänderung*, *Zuänderung gestalten, Integration fLr dern. Bericht der Unabhängigen Kommission 8Zuänderung*, 2001, S. 199. http://www.bmi.bund.de/cae/servlet/contentblob/123148/publicationFile/9075/Zuwanderungsbericht_pdf.pdf, 访问日期:2010-06-10.

④ Klaus J. Bade, *8Integration: versumte Chancen und nachholende Politik*, *Aus Politik und Zeitgeschehen*, 22-23/2007, S. 33.

⑤ Christoph Butterwegge/Gudrun Hentges, *Massenmedien, Migration und Integration: Herausforderungen f r Journalismus und politische Bildung*, 2., korrigierte und aktualisierte Auflage, Wiesbaden: VS Verlag f r Sozialwissenschaften, 2006, S. 21.

⑥ Dieter Filsinger, *Bedingenerfolgreicher Integration — Integrationsmonitoring und Evaluation, Expertise im Auftrag der Friedrich-Ebert-Stiftung*, Bonn, 2008, S. 11.

⑦ 同注④

⑧ Klaus J. Bade, *8Abschiedsvorlesung, Leviten lesen, Migration und Integration in Deutschland*, *IM IS-Beitrag*, 31/2007, Osnabr ck, S. 44.

⑨ Anita Bcker/Dietrich Thrnhardt, *8Erfolge und Misserfolge der Integration — Deutschland und die Niederlande im Vergleich*, *Aus Politik und Zeitgeschichte*, 26/2003, S. 6.

⑩ 同上, S. 8.

⑪ Matthias Hell, *Einwanderungsland Deutschland? — Die Zuwanderungsdiskussion 1998-2002*, S. 95.

德在其首份施政报告中再次承认了这一事实。2000年在汉诺威电子博览会上,施罗德宣布实施“绿卡”计划以吸引高科技人才,从而再次开启了1973年之后大规模引进非欧盟劳动力的计划,虽然效果有限,但这一决定的象征意义在于,它进一步明确了德国政府对于移民问题的开放态度。同一年新的《国籍法》颁布实施,在血统原则(ius sanguinis)之外首次引入了出生地原则(ius soli),承认在一定条件下,外籍移民子女在德一出生即可获得德国国籍^①,这一规定使得将近一半在德出生的移民子女获得了德国国籍。同时对于成年外籍移民申请入籍所要求的居留期限也由15年降低至8年。但由于反对党的阻挠,这部《国籍法》并没有实现红绿两党力推的双重国籍制度,然而在移民融入的必要性上,各方自此达成一致。

真正开始对移民问题展开全方位探讨,则是移民事务独立委员会调查撰写的移民问题研究报告的出炉。这个由联邦内政部设立、前联邦议院议长丽塔·聚斯穆特(基民盟)领导的委员会于2001年发布报告,首先从标题《塑造移民,促进融入》上就打破了对移民的限制性话语,不仅承认德国是一个移民国家,而且对新世纪德国移民政策调整的必要性 and 重要性做了重要阐释,并提出了完整统一的移民政策理念和移民融入措施建议。基民盟和基社盟也分别成立了委员会进行移民问题研究,并于2001年分别提出了自己的政策理念,在一定程度上承认了移民现状,虽然与红绿两党相比在文字表述上仍然较为保守。^②2002年,自民党在其竞选纲领中也首次承认德国是一个移民国家。^③在移民现状问题上所达成的跨党派共识越来越广泛。2005年,德国第一部《移民法》经过政党之间激烈的讨价还价之后正式出台,虽然最终并没有摆脱对新移民的限制态度,但是对移民的权利和义务做出了全面、清晰的规定,移民问题首次拥有了完善而又统一的规范指导,不再是政党竞争的争议焦点^④,从而在法律文本上最终默认了移民国家的现状。

三、移民融入政策及其理念的建构

主导话语的转变使德国政府认识到,面对移民问题一味的逃避是无效的,只有积极主动的调控和

干预,才能更好地解决移民问题,应对移民给主体社会带来的各种变化。总体看来,新世纪以来德国移民融入政策及其理念的建构大致可以分辨出三条路径:第一条是官方文本的发布,包括报告、法律和规划等;第二条是主要手段的应用,主要体现在《移民法》中融入课程的设定;第三条则是动员参与各方谋求共识,其主要标志则是融入峰会和德国伊斯兰会议等的召开。

1. 政策理念的文本阐释

真正完整、全新的融入理念来自于2001年移民事务独立委员会的研究报告,报告着重考察了语言、教育和劳动力市场领域的移民融入状况,在肯定了过去移民融入所取得成就的同时,也指出存在着明显的融入赤字,例如,和德国人相比,移民失业几率更高,原因在于技能的缺失和语言水平的不足。^⑤但报告也指出,德国社会面临着人口老龄化所带来的劳动力不足与福利体系压力增大等社会问题。以此为出发点,报告设计了一种融入政策理念,不同于海因茨·库恩的“代价论”^⑥逻辑,移民不再被视为社会的威胁和影响社会稳定的因素,而是被视为德国经济与人口变

① 前提是父母中至少有一方在德合法居留满8年并持有居留权,或持有无限期居留许可满3年,而且在23岁之后必须放弃其中一种国籍。

② 与基社盟一样,基民盟认为德国不是一个典型的移民国家,但它认为德国是一个“向世界开放的国家”,并认为德国历史上一直在接收移民。Zuwanderung steuern und begrenzen, Integration fördern. Beschluss des Bundesausschusses der CDU Deutschlands vom 7. Juni 2001 in Berlin. http://www.cdu.de/doc/pdf/070601_zuwanderung_steuern.pdf; CSU-Parteivorstand 2001: Thesen zur Zuwanderungspolitik, beschlossen vom Parteivorstand der CSU am 23. April 2001 in Bayreuth, http://www.demographie.de/zuwanderungskonzept/20010423_Zuwanderungspapier.pdf, 访问日期:2010-08-10。

③ http://www.fdp-bundespartei.de/webcom/show_article.php?wc_c=423&wc_id=1, 访问日期:2010-08-10。

④ 一个例证是德国在过去没有像比利时、法国、意大利、荷兰等国那样出现一系列右翼与排外型政党。

⑤ Unabhängige Kommission [Zuwanderung“, *Zuwanderung gestalten, Integration fördern. Bericht der Unabhängigen Kommission [Zuwanderung*“, S. 21f-22f.

⑥ 库恩在20世纪70年代未曾表示,如果不在外籍劳工和其家庭成员的融入上进行投资,那么将来就得投资警力和再社会化。参见 Klaus J. Bade, [8]Leviten lesen, *Migration und Integration in Deutschland*“, S. 48.

化以及社会文化多元化的需要。报告认为,新的移民融入政策应该考虑到主体社会和移民双方的需求,国家对融入的干预不应仅限于眼前,而是要有更加长远与广阔的视野。在移民融入目标的阐释上,报告提出在“尊重文化多样性的前提下”,实现移民对于“社会、经济、文化和政治生活平等的分享”,机会平等从而成为了沟通个体维度和政策维度的核心价值。移民融入目标的实现不仅需要移民具备融入的动力和能力,尤其是语言能力,还需要国家创造充分条件,“促进和要求”(fördern und fordern)是实现这一目标的主要手段。^①这一理念阐述之后,成为众多政府部门在涉及移民融入问题上的指导思想。

2005年生效、2007年修订的《移民法》引入了有关新入境移民参加融入课程的义务和惩罚机制条款,集中体现了“促进和要求”这一原则。^②2007年联邦政府出台《国家融入计划》,默克尔总理在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“未来经济的发展”都具有重要的意义,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。^③融入计划对联邦、联邦州、地方政府以及社会团体的责任做了明确的划分,并从语言、教育、劳动力市场等十个领域对移民融入的现状和目标以及总体促进措施做出了阐述。

2010年9月出台的《联邦境内融入方案》针对2007年《国家融入计划》中提出的目标制定了细化方案,在移民融入的政策目标上做出了与2001年委员会报告类似的表述:促进移民融入是为了“使具有移民背景的人能够拥有平等的机会并公平分享经济、社会、文化和政治生活”。^④在具体内容上,方案凝聚了融入计划中的多项议题,并将重点集中在语言和教育领域的融入上,提出在从幼托机构到职业教育整个教育体系内的“贯穿性”语言促进、加强融入课程等具体措施。

总结起来,德国政府的移民融入政策理念在文本表述上主要由这样几部分组成:首先,融入的必要性和重要性,移民不再是排斥的对象,而是德国面临人口老龄化等诸多社会问题情况下“未被开发

的潜力”^⑤;对于德国的国家利益具有重要意义;其次,融入的首要目标是为了让移民获取平等的机会和公平分享的权利;最后,促成该目标的实现需要“促进”和“要求”相结合的手段,其中,移民对于德语的掌握具有重大意义。

2. 加强语言融入作为核心手段

语言融入是移民在其他领域融入的关键前提。2001年移民事务独立委员会在指出德国外来移民拥有语言水平缺陷的同时,参考了荷兰与瑞典的融入经验,对于加强移民的语言融入提出了具体的建议,认为在移民入境之初便提供语言融入的机会具有重要的意义。2005年的《移民法》采纳了该建议,规定具有长期在德逗留意愿的新迁入移民除非拥有免除资格,否则必须参加630小时的融入课程,其中语言课程600小时,国情教育课程30小时(主要介绍法律制度、德国历史和文化)。对于不具备德语语言知识的新移民,《移民法》规定了参加融入课程学习的义务,拒绝参加融入课程或者在初始阶段就放弃学习的新移民将面临拒绝延长居留许可、减少社会福利给付等惩罚措施。对于已入境的移民,也可以申请融入课程的学习。

《移民法》规定,设置融入课程的最终目的是为了“使移民拥有‘在日常生活一切事务中无需第三方帮助和中介而能够独立行动’^⑥的能力,其隐含的逻辑便是通过加强个体独立性以消除移民对于社会福利

① Unabhängige Kommission [8]Zuänderung“, *Zuänderung gestalten, Integration fördern. Bericht der Unabhängigen Kommission [8]Zuänderung*“, S. 199-202.

② http://www.zuenderung.de/cdn_183/ZUW/DE/Zuenderung_geschieht_jezt/Zuenderungsgesetz/Zuenderungsgesetz_node.html#_doc921682bodyText4, 访问时间:2010-09-10.

③ Die Bundesregierung, *Der Nationale Integrationsplan, Neue Wege — Neue Chancen*, Berlin, 2007, S. 7.

④ Bundesamt für Migration und Flüchtlinge, *Bundesweites Integrationsprogramm, Angebote der Integrationsförderung in Deutschland — Empfehlungen zu ihrer Weiterentwicklung*, Berlin: 2010, S. 10.

⑤ Berlin-Institut für Bevölkerung und Entwicklung, *Ungenutzte Potenziale. Zur Lage der Integration in Deutschland*, Berlin, 2009.

⑥ Gesetz zur Steuerung und Begrenzung der Zuwanderung und zur Regelung des Aufenthalts und der Integration von Unionsbürgern und Ausländern, § 43, Integrationskurs.

的依赖^①。《移民法》对参加融入课程义务和惩罚措施的规定,其实质在于在移民入境之初,便开始通过引入竞争意识和危机意识创造一种筛选过程,为应对将来可能出现的问题做好预防。从这个意义出发,我们便可以理解联邦政府对于学前和学校语言教育的重视。

2007年《国家融入计划》颁布之后,根据计划中对于融入课程的改善建议,德国政府又对课程进行了一定的调整,针对某些女性移民、青少年移民以及文盲延长了语言课程课时长度,达到900小时;移民学习结束之后还要通过语言测试方可毕业。该计划提出从三方面加强移民儿童的德语学习,即通过父母支持儿童的语言学习,促进幼托机构内的语言学习,促进入学前的语言教育。2008年11月召开的第三届融入峰会为此制订了新的目标,即到2012年为止,所有外籍学生在入学时都要具备良好的德语语言知识。

语言课程对于过去移民融入状况的不尽如人意起到了一定纠正和补救作用。2009年6月的融入课程效果评估显示,2005年至今,在所有参加课程的移民中,已经在德国长期生活的参加人数占到了60%。^②语言融入可以说凝聚着各方的期待,成为解决众多问题的关键。

3. 政治象征性措施

2005年的《移民法》提出除开设融入课程之外,也要在联邦范围内提供更多融入机会,并要求各级政府、宗教团体、社会团体都参与其中。此后,联邦政府陆续采取了一系列行动,这些行动的政治象征性意义要大于其实际的作用,在笔者看来,这些行动的主要目的是为了在《移民法》的框架内凝聚社会对于移民融入的共识,实现移民融入参与主体的动员。2006年在移民融入事务专员玛莉亚·波默(Maria Blömer, 基民盟)的倡议和组织下,在联邦总理府召开了第一届融入峰会,参加峰会的不仅有联邦、联邦州和地方政府的代表,还有移民团体、宗教团体以及受邀个人,约有三分之一与会者具有移民背景。这次被联邦总理默克尔形容为“社会对话”的峰会主要目的正是制定国家行动计划。此后两届峰会也均围绕着这一议题展开。另一项象征性措施则是德国伊斯兰会议的召开。穆斯林移民的融入一直存在着诸多问题。“9·11”事件和之后针对马德里和伦敦的恐

怖袭击案,以及2005年柏林一名库尔德裔德国女子被“荣誉谋杀”更是让德国社会对土耳其移民融入的关注上升到了前所未有的高度,有关移民融入的争论逐渐演变成为围绕德国穆斯林的争论。^③在这种背景下,2006年德国内政部倡议并组织召开了首届德国伊斯兰会议,旨在通过与穆斯林的对话,来寻求解决穆斯林移民在德融入的问题。此次会议所涉主题包括德国社会制度和价值共识、经济和媒体的沟通桥梁作用以及安全问题等等。在2008年3月召开的会议上,经过激烈的辩论,与会各方一致强调《基本法》是实现穆斯林的宗教权利和社会权利过程中必须坚持的核心准则。截止到2009年,联邦内政部共举办了四届德国伊斯兰会议。

政治象征性意义也反映在组织机构的变化上。2005年《移民法》中规定成立联邦移民与难民局,取代以前的联邦外国难民认证局,在联邦层面全面负责协调移民在语言、社会等领域的融入事务,包括融入课程的结构、内容和目标设定,课程举办机构的资格认证,以及和地方外国人管理局相互协调共同促进融入课程以及其他融入项目的实施。2005年大联合政府设立移民融入事务专员,取代之前的外国人事务专员,直接归属于总理府,在内阁中拥有一席之地,改变了以前由联邦家庭事务部和联邦劳动部分而治之的局面。总体来说,移民融入领域组织机构的变化具有一种联邦层面集权化的特征,突出了联邦在移民融入问题上的中心角色。但社民党伊斯兰问题特派专员则认为,组织机构调整的象征性意义大于其真正作用,反而对于促进移民融入具有一种适得其反的效果。^④

四、结论与反思

随着2010年9月《联邦境内融入方案》的出台,

^① Ines Michalowski, *Integration als Staatsprogramm. Frankreich, Deutschland und die Niederlande im Vergleich*, Münster: Lit Verlag, 2007, S. 101.

^② http://www.migration-info.de/mub_artikel.php?Id=090701, 访问日期:2010-10-21.

^③ <http://www.spiegel.de/politik/deutschland/0,1518,664542-2,00.html>, 访问日期:2010-06-14.

^④ Lale Akgün, *„Vier Jahre Integrationspolitik — Eine Bilanz der Integrationspolitik der Großen Koalition“*, *Frankfurter Hefte*, 7/8/2009.

德国的移民融入政策已经初步成型,基本上明确了移民融入政策的理念、主要手段以及参与的行为体。新世纪德国移民融入政策理念对移民融入目标的定位站在了社会分配关系的角度,将移民融入简化成为移民在社会分配结构中的地位问题,从而与机会平等主义相呼应,机会平等成为这种简化的必然要求和价值基础,“促进和要求”的实质是移民的权利和义务的统一,在平等主义价值观的统筹之下,移民融入成为移民履行权利和义务、实现社会性流动的技术性问题,移民则成为权利与义务的复合体,其文化与种族身份都已无足轻重,多元文化主义既非实现这种机会平等的前提,亦非移民融入的目标,这样一来规避了过往移民融入中出现的争论性话题,例如德国的文化种族问题和围绕“主导文化”的争论。在机会平等主义价值观的遮蔽下,形成了新的价值无涉论,它既不能和文化的同化划上等号,更不是多元文化主义。^①之所以奉行机会平等主义价值观,一方面是与目前德国社会福利国家制度的改革相一致的,对于移民义务和能力的强调符合竞争国家的必然要求,建设富有竞争性的社会福利体系也需要对移民展开筛选和过滤,吸收符合其要求的移民个体,这是经济全球化趋势下欧洲传统福利国家的发展趋势;^②另一方面,它依旧延续着20世纪德国移民政策中对于移民国民身份的排斥,入籍仍然被排除在融入政策之外,虽然2000年《国籍法》对入籍做了一定的放松,但是从欧洲范围横向比较来看,德国的入籍率仍然较低。融入政策理念中所强调的移民对于政治生活的分享主要指地方事务,国民身份对于移民来说仍然是近似于恩赐的待遇。然而也许正如福利国家俱乐部理论所揭示的那样,正是由于民族国家对于国民身份的排他性倾向,在形式上的机会平等前提下,对于移民履行义务的要求才往往大于行使权利的要求,移民只有如此才能被现代福利国家的“俱乐部”所接受。^③

在此,我们看到移民融入概念中的三种维度在德国的移民融入政策及其理念中达到了一种微妙的平衡状态,移民自身权利和义务的清晰界定符合移民个体的维度,国家对移民的促进和要求又符合德国作为一个现代民族国家的利益需求,满足移民融入的政策维度,机会平等是融入理念的中心所

在,^④三者形成了有机的整体。

不过当某些学者站在更加普遍主义的立场上去看德国移民融入政策的理念时,质疑声便随之响起。他们认为德国目前的移民融入政策是建立在种族文化特征的排他性上,充满不平等和特权现象;^⑤以惩罚相威胁要求移民参加融入课程并认同所谓的德国民主制度,暗含着某种歧视,这样的政策措施不是从移民的利益角度出发,而是彻底地站在了移民国家的立场上;^⑥在文化融入方面,更是以主体社会的标准强加于移民,排斥非欧洲的、非西方的文化价值标准。^⑦不过,相对于德国政府在解决移民融入“问题”上的决心来说,这些充满理想主义的批评显得过于单薄,因为移民融入的合法性判断权本来就掌握在移民国家手中,在民族国家没有退出历史舞台的时代,移民融入是一个实践问题,检验其真正效果的只有时间。因此,刚刚成型的德国移民融入政策及其背后的理念尚待进一步考察。

责任编辑:戴启秀

① 默克尔总理在2010年10月再次重申多元文化主义已经失败,并不表明德国曾经奉行过多元文化主义的移民融入理念,也不能否定德国目前已经是多元文化社会的事实,只能说明机会平等主义的移民融入目标不能被误读为多元文化主义。

② Michael Bommers, *Integration durch Sprache als politisches Konzept*, in Ulrike Davy/Albrecht Weber (Hrsg.), *Paradigmenwechsel in Einwanderungsfragen? Überlegungen zum neuen Zuwanderungsgesetz*, Baden-Baden: Nomos, 2006, S. 64-65.

③ Olaf Kloppe, *MigrantInnen zwischen sozialem Rechtsstaat und nationalem Wettbewerbsstaat: Zur Bedeutung von Justiz und Politik bei der Vergabe von ‚bürgerlichen‘ und sozialen Rechten an MigrantInnen unter sich verändernden sozialen, politischen und ökonomischen Bedingungen*, Hildesheim, 2002, S. 102.

④ http://www.bamf.de/nr_442522/DE/Integration/integration_node.html?__nnn=true, 访问日期:2010-10-25.

⑤ Urmila Goel, *Für eine nachhaltige Migrations- und Integrationspolitik in Deutschland – Wider die (Re)Produktion ungleicher Machtverhältnisse und Privilegien*, Tagungsdokumentation des Gesprächskreises Migration und Integration der Friedrich-Ebert-Stiftung, *Einwanderungsgesellschaft Deutschland, Wege zu einer sozialen und gerechten Zukunft*, Bonn, 2009, S. 99-111.

⑥ Kathrin Weber, *Integration in deutschem Interesse*, http://userpage.fu-berlin.de/wolfseil/verwaltung/entrecht/abgestempelt/texte/weber_integration.pdf, 访问日期:2010-10-25.

⑦ Dieter Oberndorfer, *Zuwanderung nach Deutschland – eine Bilanz*, in Ralf R. Migration, *Politische Essays zu Migration und Integration*, 2/2007, S. 15-17.

INHALTSANGABE

Neue Sicherheitspolitik Deutschlands und Bundeswehr-Einsatz in Afghanistan

Li Lezeng

Ausgehend von der bundesweiten Debatte um die internationale Rolle von Deutschland nach dem Kalten Krieg analysiert der vorliegende Artikel zunächst den Wandel der Standpunkte der linken Parteien zum deutschen Militäreinsatz im Ausland. Anschließend wird der Einsatz der Bundeswehr in Afghanistan als Beispiel genommen und die neue Sicherheitspolitik Deutschlands erläutert. Darauf wird zum Schluss unter Bezug auf das Rollenverhalten der „Zivilmacht“ und die außenpolitische Kultur eingegangen.

Analyse der deutschen Integrationspolitik von Migranten im neuen Jahrhundert sowie ihrer konzeptionellen Überlegungen

Zheng Lang/ Wu Huiping

Da die Bundesregierung seit längerer Zeit davon ausging, dass Deutschland kein Einwanderungsland ist, fehlte es in der Integrationspolitik von Migranten an konzeptionellen Überlegungen und Leitideen. Die Integrationslage war alles andere als zufriedenstellend. Seit Ende des 20. Jahrhunderts lässt sich jedoch ein Diskurswechsel in der Migrationsfrage feststellen. Deutschland versucht nun im Rahmen des „Zuwanderungsgesetzes“ Integrationskurse zu organisieren und symbolische politische Maßnahmen durchzuführen. Die Integrationspolitik und das Integrationskonzept von Migranten bilden sich allmählich heraus, wobei die drei Dimensionen des Integrationsbegriffs, und zwar die Dimension der Migranten als Individuum, die der Politikgestaltung des Staates und die der Werte, eine organische Ganzheit bilden.

Auswirkungen der Wiedergutmachung der Bundesrepublik Deutschland auf die Entwicklung von Israel

Zhu Genghua

In der NS-Zeit wurden knapp 6 Mio. Juden von deutschen Faschisten ermordet, die Vermögen der Juden in Milliardenhöhe geplündert. Am 10. September 1952 einigten sich Israel und die Bundesrepublik auf ein Wiedergutmachungsabkommen („Luxemburger Abkommen“). Es schrieb vor, dass die Bundesrepublik kollektive Entschädigungen im Gesamtwert von 3,45 Milliarden DM an Israel zahlen soll, davon 2/3 in Gold und 1/3 in Devisen. Zudem wurden deutsche Gesetze revidiert, um den Ansprüchen von Juden auf individuelle Entschädigungen entgegenzukommen. Unter gemeinsamen Anstrengungen von deutscher und israelischer Seite gingen bis 1966 die Zahlungen von kollektiven Entschädigungen an Israel reibungslos zu Ende. Durch die Wiedergutmachung verbesserte sich die Infrastruktur in Israel erheblich. Die Gesamtstärke des Staates erhöhte sich in einer nie zuvor erfahrenen Qualität. Die effektive Nutzung der Wiedergutmachung aus der Bundesrepublik war ein sehr wichtiger Faktor dafür, dass Israel von einem armen rückständigen Agrarland zur führenden „Mini-Supermacht“ im Nahosten aufstieg.