

# 德国移民教育政策对我国城市新移民社会融入的启示

○ 吴 静 刘义兵

**[摘要]** 德国作为一个非传统的移民国家,出于劳动力短缺等原因,在发展过程中不断吸纳来自世界各国的移民群体,使国内形成了由不同少数族裔构成的复杂社会环境。为维护国家的稳定与团结,德国政府建构了一套完善的移民教育政策,通过为移民群体提供咨询服务、融合课程和职业培训等多种手段帮助他们在新环境迅速扎根,实现较好的发展。我国虽不存在大量境外移民,但由于城乡二元结构的存在,城乡发展差异较大,许多农村劳动力为获取更多的发展机会纷纷流入大中型城市,形成了城市新移民群体。针对该群体在城市的发展与融入问题,我们可借鉴德国的移民教育政策和经验。

**[关键词]** 德国 移民教育政策 城市新移民 社会融入

**[作者简介]** 吴静(1997-),女,西南大学在读硕士,研究方向:成人教育、教师教育;刘义兵(1963-),男,博士,西南大学教育学院教授、博士生导师,研究方向:成人教育、教师教育。(重庆 400715)

**[课题来源]** 本文系重庆市社科规划项目“重庆市精准扶贫的教育支持体系研究”(项目编号:2016YBJY068)的阶段性成果。

出于劳动力短缺等原因,德国自20世纪六七十年代起便从国外吸纳大量移民,以补充国内劳动力,推动国家经济发展。随着国内移民人口的增加,德国的移民教育政策也由最初的分化排斥转向融合兼并,至今已形成一套较为完善的教育框架体系。中国虽不是移民国家,不存在大规模移民群体,但随着城乡差距的逐步扩大,许多农村劳动力流入城市,形成了城市新移民群体。为帮助城市新移民更好地适应城市生活,促进国家非农产业的发展,本文拟对德国移民群体的形成与发展和德国的移民教育政策进行深入分析,以期为我国城市新移民的社会融入问题提供参考建议。

## 一、德国移民群体的形成与发展

德国是位于中欧的一个联邦议会共和制国家。最初的德国与传统上的欧洲近代国家一样,是一个民族国家,即一个国家只有一个民族。但作为欧洲最大的经济体和欧盟的创始会员国之一,德国在世界经济一体化和欧洲一体化的发展进程中不断有移民群体涌入,其境内民众不再是单一的德意志人,民族结构朝着日趋复杂的方向发展。德国的移民群体根据其移民的原因和目的可以简单

分为劳工移民和难民以及政治避难者两大主体。

劳工移民最早产生于20世纪六七十年代,当时德国由于经济飞速发展,但本国劳动力短缺,便先后与意大利、西班牙和土耳其等国签订了劳工引进协议,大量其他国家的青壮年男性被当作一种“生产要素”输入德国境内,从事短期的生产劳动。这一做法持续了将近20年,直到石油危机爆发后,德国政府为缓解本国公民所面临的巨大失业压力,结束了劳工引进政策,并希望已经来到德国工作的劳动力能够返回自己的国家。但由于各方面的复杂原因,最后仍有很大一部分客籍工人留在德国境内,成为德国早期移民群体的重要组成部分。德国劳工移民群体的形成,从移民者的角度来看,除了政治方面的号召和推动外,最主要的仍是经济方面的原因。对此,我们可以用移民动力机制理论中的新古典主义经济理论来解释。新古典主义经济理论认为,国际人口迁移是由全球劳动力供需分布不平衡所引起的劳动力调整的过程,是个人希望通过迁移来获得收益最大化的主动流动。意大利、西班牙和土耳其这些国家的劳工之所以自愿前往德国,是因为他们希望通过

流动来获取更多的生存和发展机会；从移民接收国的角度来看，符合劳动力市场分割理论。现代发达国家已经形成了一种两极分化的劳动力需求市场，一极是具有高收益、高保障、高福利、舒适工作环境的高级劳动力市场，另一极是低工资、不稳定、缺乏升迁机会、工作环境恶劣的低级劳动力市场。由于两个劳动力市场间的巨大差距，本国劳动力均蜂拥至前者，导致后者无人问津。为此，国家不得不招募大量外籍劳工来填补空缺，于是便产生了所谓的劳工移民群体。

德国移民群体中的难民与政治避难者的来源十分复杂。其中，难民群体主要来源于三次规模较大的难民潮。第一次难民潮发生于二战结束后，二战期间受法西斯迫害而流亡国外的大批欧洲难民纷纷回迁，由于这部分难民的背景均与德国有着千丝万缕的联系，当时的政府十分爽快地接受了这些战争时期的“被驱逐者”，邀请其一起建设共同的家园。第二次难民潮发生于冷战结束后，由于欧洲局势变化，大量生活在其他国家的德裔侨民回归祖国。这一群体虽然具有德国血统，但绝大部分早已脱离了德国的社会与文化环境，甚至不会讲德语，而德国由于其一直沿用的血统观念，仍旧接纳了这些所谓的“德国人”。第三次难民潮开始于2013年，受战乱影响，许多来自叙利亚、伊拉克等国家的战争难民涌入欧洲。出于人道主义和经济方面的考虑，德国对各国的难民仍旧采取较为宽容的接纳政策，经申请进入德国的难民不仅在吃住等方面享受德国政府的照顾，同时还能接受一定的职业教育和语言教育，为其今后的社会融入奠定基础。德国政治避难者群体的形成起源于西德在宪法中制定的难民庇护条款，根据该条款的规定，所有外国人只需证明自己在祖国受到了政治迫害，即可向德国申请合法居留。如此宽松的申请条件吸引了许多外国人以政治庇护的名义移民德国。但后来，随着德国的难民申请数量暴涨，本国国民的排外情绪日益高涨，针对移民的暴力事件频发，政府最终对这项条款进行了修正，详细界定了“政治迫害”的内涵与范围，并列出了无政治迫害国家的名单。

从二战后到21世纪初的几十年里，德国由一个民族国家转变为名副其实的移民国家，其人口构成中外国人所占的比例逐年攀升。这些外国移民为德国的战后重建和经济发展做出了不可忽视的重要贡献，同时也为德国带来了巨大的社会融合挑战。面对频繁发生的民族、文化和宗教冲突，德国积累了丰富而宝贵的应对经验。

## 二、德国的移民教育政策

德国的移民教育政策经历了由分化排斥到接纳融合的发展历程。其中，分化排斥模式实行于二战后到《移民法》颁布前的很长一段时间内。这一时期的德国政府尚未意识到自身已经成为一个移民国家的事实，认为当时的移民主体（因经济发展需要从意大利、西班牙和土耳其等国引进的外籍劳工）的存在只是为了填补德国在低级劳动力市场中的空缺，短暂的劳动合同期满后，他们就会返回祖国，并不会在德国长期居留。因此，德国政府并未制定系统的移民教育政策来帮助外籍劳工进行社会融入，只是针对其子女实施相应的中小学正规教育。2005年《移民法》颁布后，德国正式承认其移民国家的身份，德国的移民教育政策进入接纳融合发展阶段。政府开始正视国内一直以来存在的移民问题，采取多种手段积极引导移民融合。通过数年的努力，当前德国已经形成了较为完善的移民教育体系，具体包含针对移民的免费咨询、移民融合课程和职业培训三部分。

### （一）免费咨询

移民者从生活多年的祖国前往陌生的德国，在德国的头几个月，大多数人会因为语言和习惯的不同遇到各种各样的难题，产生较强的无助感。德国政府针对这一问题，为移民群体提供免费的咨询服务，以帮助其顺利开启在德国的第一站。移民咨询处是移民咨询服务的主要提供者，它遍布德国的大小城镇，并根据服务对象的不同分为成人移民咨询处和青年移民咨询处两类。

成人移民咨询处主要服务于刚刚进入德国的成人移民者，其工作人员熟悉移民者的语言与文化，了解移民者在德国生活时可能面临的困难与挑战，并在语言、工作、住房、健康与婚姻、家庭和养育孩子等方面给予移民者适当的建议。移民咨询服务通常以面对面交谈的形式进行，成人移民者将在移民咨询工作人员的帮助下，根据已有的知识和技能制定一个快速适应德国生活的计划，了解自身能从哪些支持项目中受益以及是否有资格参加国家资助的社会融入课程。青年移民咨询处的服务对象是12-27岁的青年移民者，该类机构提供的服务范围较为广泛，从融入计划中的个人支持和个案咨询到与父母合作的集体活动或集体课程均涵盖在内。青年移民者在这里可获取有关学校与教育、职业规划、应用技术、新媒体运用和全面参与社会、文化与政治生活的一切重要信息。在移民咨询处的帮助与指导下，大部分移民者均能在较短时间内明确自身定位，找到今后的发

展方向。

## (二)移民融合课程

德国移民融合课程的核心目标是通过通过对移民者开展语言、文化、历史、法律等方面的教育,帮助其获取积极处理新生活的能力,实现社会融入和社会参与。其教育对象可分为三类。第一类是德国境内的外籍人士,该群体若在2005年1月1日前获得居留权,在未参与过类似教育计划的情况下可申请参加融合课程;若在2005年1月1日后获得居留权,需具备因工作、家庭团聚和人道主义等原因在德国永久居住的条件,才可申请参与融合课程。第二类是返回德国的德裔侨民,该群体若在2005年1月1日来到德国,在没有参加过联邦就业机构组织的语言课的情况下可以参加融合课程;若在2005年1月1日后来到德国,其自身和配偶与子女均具有参与融合课程的权利。第三类是德语口语较弱或有特殊的融合需求的德国公民与欧盟公民,该群体在融合课程有空位的情况下可以向联邦移民与难民局提交入学申请。

移民融合课程的内容十分丰富,主要由一门600课时的语言课程和一门100课时的文化课程构成。其中,语言课程的学习涵盖日常生活的方方面面,如职业、住房、健康、购物、抚育子女和休闲娱乐与社会交往等。参与语言课程的移民学习者除语言知识外,还需学习用德语打电话、填写表格、申请工作以及写信和写电子邮件等实用技能。语言课程结束后,课程参与者将参加“移民德语语言测试”(DTZ),取得B1及以上成绩即为通过。通过语言考试的移民学习者将继续参与文化课程的学习,在该课程中,指导教师将和移民学习者共同讨论德国的历史、文化、法律、价值观和德国公民的权利与义务。文化课程结束后,同样要参与一个名为“生活在德国”的测试。“移民德语语言测试”与“生活在德国”考试均合格的移民学习者可获得一个一体化课程证书(Zertifikat Integrationskurs),证明该移民具备足够的德语知识和有关德国社会的重要基础知识。拥有一体化课程证书的移民在德国合法居留7年后,即可申请德国国籍。

## (三)职业培训

尽快找到工作是新移民者在德国扎根的关键一步,但并非每个人在到达新国家后都能立即开始工作,除了必须满足的一些法律要求外,许多工作还要求移民者拥有相应的职业资格证书。对于已经拥有特定职业资格证书的移民者而言,根据《外国职业资格评估与认可法案》(BQFG)的规定,

可向负责职业认可的职能部门提交自己在其他国家获取的职业资格证书,通过审查认证后该证书将具有德国相应职业资格证书的同等效用,移民者可凭此证书在德国从事对口工作。对于尚未拥有任何职业资格证书的移民者而言,进入工作世界有两条途径可选。第一条是参加传统的职业培训。德国的职业培训体系在国际上享有盛名,它是一个理论与实践相结合的双元系统,该系统下的学习者不仅可以在职业培训学校中学习理论知识,还可以在实际工作场景中开展实践锻炼。第二条是进入高等教育机构学习。德国的高等教育机构种类繁多,并提供工程、经济、社会科学、音乐和表演等多种学位。有意参与个人学位课程的移民者只需提供足以证明其入学资格的教育证书,并参与一门语言考试,即可开始学习。

德国针对移民群体设置的职业培训体系除了帮助无业者获取职业资格证书的职业培训课程外,还包括为已经拥有一定职业资格但仍需进一步拓展和更新知识与技能的有业者设置的职业继续教育课程。在德国,有许多教育机构提供职业继续教育课程,如成人教育中心、工商会和一些私人培训机构。这些课程通常以远程学习的形式进行,学习者可以在任何时间、任何地点学习个人所需的专业知识,并通过电子邮件与老师进行沟通交流、向老师提交作业,整个学习过程十分灵活方便。职业继续教育课程中,有一类较为特殊的课程叫作职业语言课程,它是职业继续教育和语言教育的结合体,专门针对那些想要进一步提高语言技能并在专业上发展自己的移民群体。参与该类课程学习的移民者将在一系列与工作相关的语言培训项目中学习职业词汇和职业语法,讨论职业领域的重要问题。课程结束后,参与者不仅语言方面的能力有所提升,同时也具备了更强的职业竞争力。

### 三、德国移民教育政策对我国城市新移民教育的启示

移民国家是指那些拥有完善的移民政策以吸纳外国人加入本国国籍或取得永久居留权的国家,如美国、英国、德国和澳大利亚。这些国家内部大部分人口均为新近移民或移民后代,并且仍在从境外大规模吸收新移民。从这一定义来看,中国并不是一个移民国家,但由于独特的城乡二元结构,我国境内仍旧存在一定程度的“人员流动融入”问题。改革开放以来,一定时期内城乡贫富差距进一步扩大,大量来自中西部欠发达地区的农民群体开始涌入各大中型城市和沿海经济发达地

区,以寻求更多的就业机会。学术界将这些通过正式或非正式途径实现自我或家庭的区域性迁移,已在移居城市中获得比较稳定的工作和住所并具有长期定居意愿的群体称为城市新移民。由于城乡间的文化差异,农民群体移居城市后所需面临的首要问题便是自身角色的转换和对城市生活的适应与融入。德国早在20世纪初期便针对移民的融入问题开展了深入的探讨与研究,形成了完善的移民教育体系,我国城市新移民的社会融入问题可参考并借鉴德国经验。

### (一)制度保障:加强政府的引导与支持

一个国家外来移民的融入程度与其为移民融入所提供的政策和制度支持密切相关。德国的移民群体之所以能够顺利融入主流社会,一方面是因为德国政府通过颁布一系列旨在促进移民融入的法律法规来确保移民群体的合法权益,限制各种歧视和不公平的对待方式;另一方面是因为德国政府设立了专门的移民管理机构,负责移民群体的管理工作,并为其提供免费的咨询服务,帮助其制定发展规划。我国政府在城市新移民的社会融入过程中,也应向德国政府学习,充分发挥自身的主体作用。首先,我国需要加速有关城市新移民的立法,制定如《移民法》《融入法》和《国家融合规划》等促进移民融入的法律法规,保障农民群体在城市工作和生活的合法性,为其享受与城市居民同等的医疗、就业、住房和教育等福利政策奠定法律基础。其次,各地区应依托社区等基层组织成立城市新移民委员会,由专业的工作人员运用专业方法为新移民提供情绪疏导、观念调节和行为矫正等服务,提高其应变能力,以应对生活中所遇见的各种难题,在物质与精神两方面逐步适应城市生活。同时,委员会还要积极组织社区公共活动,鼓励新移民与原有居民共同参与,促进二者间的交往与沟通,避免因不了解而导致的排斥和冲突事件的发生。

### (二)语言同化:重视普通话及方言学习

语言是人类特有的交际工具,发挥着传递信息与沟通交流的重要作用。城市新移民个体的语言使用态度和语言使用水平是其能否顺利融入群体并与群体实现有效互动的关键。一些群体的普通话使用水平偏低,语言已成为其社会融入的一大阻碍。对于这一问题,我国可效仿德国,针对一定群体实施系统的语言教育。首先,帮助城市新移民形成开放的语言态度。一方面让他们既能保持对家乡方言的忠诚,避免因移居而导致母方言弱化、异质化甚至消亡的趋势;另一方面高度认同普

通话及当地方言的价值,深入了解其背后所蕴含的政治、经济和文化含义。其次,开展针对城市新移民的普通话及当地方言培训。该培训应包含普通话课程和方言课程两部分,学习内容涵盖工作、住房、购物、医疗、人际交往和休闲娱乐等各方面。培训结束后,设置相应的语言能力测试,在实际的生活情境中检验新移民个体的学习成效。该培训的最终目的是使新移民群体具备语言使用的二重性,能够根据不同的交谈场所和交谈对象选择合适的交谈用语。

### (三)能力提升:建构完善的职业培训体系

尽快找到一份合适的工作是移民群体在新城市扎根的关键,但大部分城市新移民由于受教育程度不高,接受的非农职业技能培训较少,无法满足经济结构转型期间的人才需求,其就业可选范围极其狭窄,只能局限于部分脆弱性较强的非正规职业,薪资待遇、工作时间、基本福利和晋升途径等均无法得到有效保证。为增强该群体的求职竞争力,降低其职业可替代性,近年来也出现了一些由政府提供的免费职业培训和机构开展的公益性培训,但由于宣传力度不够和受益面有限等因素,培训效果并不明显。为此,应进一步加大针对城市新移民的职业培训力度,参照德国模式建构完善的职业培训体系。首先,丰富职业培训类型,加大宣传力度,扩大受众面,鼓励政府开办免费的职业培训,鼓励职业院校提供相应的学历教育,鼓励市场培训机构定期举办公益性培训。其次,帮助移民个体制定合适的职业规划,引导受过一定文化教育、学习能力较强的新一代移民进入职业院校学习,从事高新技术行业;引导生活经验丰富、吃苦耐劳的老一代移民接受免费职业培训,从事建筑和制造行业。最后,突破培训内容的单一性,开展复合型培训,在提高移民职业技能的同时进行文化知识、生活技巧、人际交往和法律法规等方面的渗透性教育。

### 参考文献:

- [1]刘丽丽.德国移民子女教育研究[M].北京:中国社会科学出版社,2009.
- [2]傅义强.当代西方国际移民理论述略[J].世界民族,2007(03).
- [3]董星,马西恒.“敦睦他者”与“化整为零”——城市新移民的社区融合[J].社会科学研究,2008(01).
- [4]樊中元.农民工语言认同的实证研究[J].社会科学家,2011(10).

责任编辑:王晨阳