

德國整合與提升移民背景 學生語言能力政策之探討 ——學前與初等教育階段

余曉雯*

摘要

自 2000 年「國際學生評量計畫」測驗成績公布後，移民子女的教育問題再度在德國浮現，無論聯邦、各邦或地方，莫不將之視為教育改革上的重要議題，並執行各種整合及語言提升措施。本文一方面透過歷史文件及統計分析，釐清德國整體移民的歷史沿革與組成結構，作為分析教育議題的歷史與社會脈絡；另一方面則介紹並評析德國各重要層級進行的整合與語言促進措施，進而對台灣未來在提升移民學童的語言能力相關政策之概念、教學、實施程序、人員培訓及評鑑等面向的建議。

關鍵詞：學前教育、初等教育、移民教育、移民整合、語言提升

* 余曉雯，國立暨南國際大學比較教育學系助理教授

電子郵件：hwyu@ncnu.edu.tw

來稿日期：2009 年 2 月 17 日；修訂日期：2009 年 3 月 6 日；採用日期：2009 年 3 月 13 日

A Study on the Policy of Integration and the Language Promotion of Immigrant Students in Germany: The Preschool and Primary Education

Hsiao-Wen Yu*

Abstract

Since the publication of the PISA test score in 2000, the issue about the education of immigrant children in Germany is reheated. Whether at the federal, state or local level, all regard it as an important education reform issues, and carry out a variety of measures to enhance integration and language. Two aims of this study are thus: on the one hand, we explore the overall immigrant history and composition of the structure in German through the historical documents and statistical data analysis, in order to provide the historical and social context for this study; on the other hand, we introduce and analyze several measures for the integration and promotion of the language carried out by some important levels, in the hope to make some recommendations for the government by implementing the policy to enhance the language skills of immigrant children.

Keywords: preschool education, primary education, immigrant education, immigrant integration, language promotion

* Hsiao-Wen Yu, Assistant Professor, Department of Comparative Education, National Chi Nan University
E-mail: hwyu@ncnu.edu.tw

Manuscript received: February 17, 2009; Modified: March 6, 2009; Accepted: March 13, 2009

壹、前言

「經濟合作暨發展組織」（Organization for Economic Cooperation and Development, OECD）於 2000 年底公布第一屆「國際學生評量計畫」（Programme for International Student Assessment, PISA）測驗成績後，德國社會的震驚，一方面來自學生低落的成就表現，¹ 以及學生學業成就與家庭背景關連排名躍居榜首；另一個匯聚眾多討論焦點的議題則是：具移民背景學生的教育處境。

移民子女之所以廣受注目的主因是其在「國際學生評量計畫」測驗表現與德裔學生相較遠遠落後。圖 1 呈現雙親皆為德裔學生、雙親中一人以及雙親兩人具移民背景學生在 PISA 2000 中的閱讀成績之比較。從圖 1 及 PISA 2000 中對於移民子女能力的相關數據顯示，雙親皆為德裔或混和國籍者，學生的閱讀能力層級之分布類似；但雙親皆外藉者的移民子女，即使有 70% 是在德國接受完整的初等與中等教育，也僅有 2% 在閱讀上能夠達到最高層級，仍有 50% 未能達到閱讀層次最低階段。甚至 20% 的學生落入高風險團體，屬於極弱閱讀者（Artelt, 2001; BLK, 2003; Hradil, 2001）。

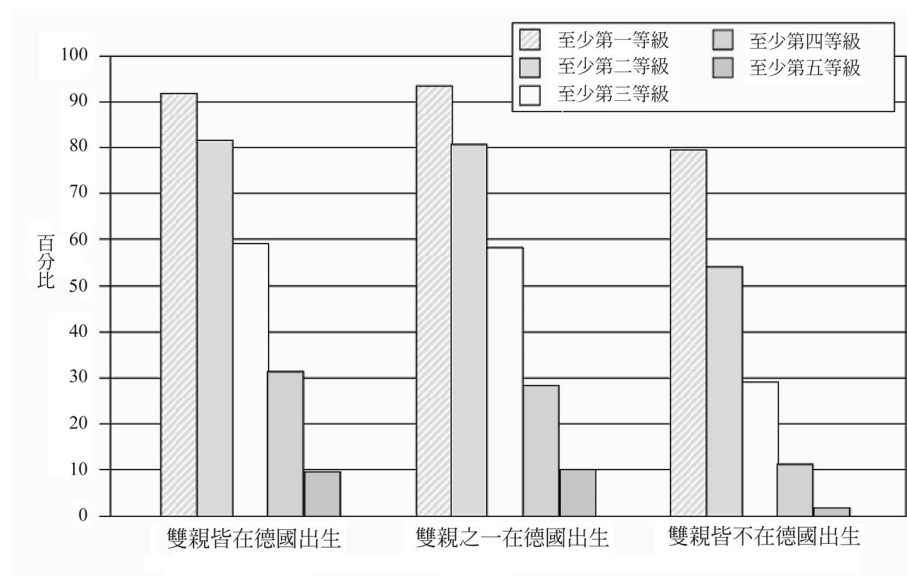


圖 1 不同家庭背景學生在 PISA2000 閱讀達到的層級百分比狀況圖
資料來源：Artelt（2001）。

¹ 德國在此測驗中，閱讀成績在 32 個國家中排名 22，數學排名 21，自然科學排名 22。

1960 年代住在鄉村地區、信仰天主教且具工人背景的孩子，代表德國教育系統中因地區、宗教信仰、及階層等屬性而遭受不平等教育機會的邊緣者。40 年後，此不平等出現新的指涉對象，即「來自問題社區的土耳其工人移民子弟」（Büchner, 2003）。

PISA 2000 的分析指出，語言能力不足亦會影響其他學科的掌握度，進而攸關未來學術、生活職涯的發展（Artelt, 2001）。雖然自 1970 年代以來，德國即有為移民學生提供的語言教育，但是自 2000 年之後，這個議題重新在德國掀起熱度，無論是聯邦、各邦或地方，莫不將之視為教育改革上的重要議題，並進行各種不同的整合及語言提升措施（BLK, 2002; Bundesamt für Migration und Flüchtlinge, 2009; Forum Bildung, 2001; KMK, 2002）雖然許多語言提升措施也延及中等、職業教育，甚至成人進修教育等階段（BLK, 2002; Bundesamt für Migration und Flüchtlinge, 2009），但是，學前與初等教育卻是促進學生語言能力最重要的根本，因此，本文透過歷史文件及統計的分析，釐清德國整體移民的歷史沿革與組成結構；另一方面評析德國各重要層級所進行的語言促進措施，期能對台灣在思考相關議題上有所參照。

貳、德國的移民狀況

一、移民的歷史沿革

德國統計處（Statistisches Bundesamt）在 2006 年的人口普查中，「具移民背景之人民」的報告是第一次針對移民的規模提出統計資訊。根據此統計，生活在德國具有移民背景的人數約 1,510 萬人，占全國 8,240 萬人口中的 18%。其中，9% 仍為外國籍，約 10% 已取得德國國籍（Bundesministerium des Innens, 2008a）。此數據與 1950 年代的外國人數僅 1% 相較，德國實際上已是移民國家。

1950 年代以來，德國的移民發展史可分為下列四個階段（蔡芬芳，2002；BLK, 2003; Bundesministerium des Innens, 2008b; Independent Commission on Migration to Germany, 2001; Oezcan, 2004）：

（一）第一階段：1953—1973 年

在這個階段來到德國的第一批客籍勞工，歸因於戰後經濟的復甦與重建。時逢西德經濟奇蹟年代，因國內勞力不足的狀況下，德國與鄰近的義大利（1955 年）、西班牙（1960 年）、希臘（1960 年）、南斯拉夫（1960 年）、土耳其

（1961 年）和葡萄牙（1964 年），分別簽訂雙邊協定，引入大批外籍勞工（Gastarbeiter）。之後則陸續還有澳門、葡萄牙的勞工進駐。至 1973 年時，德國境內的外國人數約 400 萬人，占全體人口總數的 6.7%，其中有 260 萬人受雇於無技術或半技術工作上。在國籍上以土耳其裔為最多，占外國人口的 26%。

（二）第二階段：1973—1985 年

1973 年，在世界石油危機的影響下，德國經濟亦呈現衰退的景象，德國政府因此訂下禁令，禁止從非歐洲國家引入勞工，以降低外籍工作者的數量。不過，此禁令在某種程度上反而遭致反效果，因為他們一旦離開後，就不可能再重新進入德國，故許多原本想要返回者卻因此留了下來。此時期的移民主來源是已在德國的外國人之家庭成員依親申請所致。1985 年統計的外國人數約 440 萬人（Bundesministerium des Innens, 2008b）。

（三）第三階段：1985—2000 年

1980 年代，在東歐國家及前蘇聯等鐵幕垮台下，德國的外國移入者主要有下列兩種類型：

1. 尋求政治避護者（Asylbewerber）：1987 年的申請人數僅有 57,000 人，此後數年申請人數開始攀升。1992 年達到巔峰，申請人數約 44 萬人。1993 年後，由於《避難法》（Asylbewerberleistungsgesetz）的修訂，人數才逐漸下滑。自 1998 年後，每年申請人數降至 10 萬人之下。

2. 德裔回歸者（Aussiedler）：二次戰後，近 1,200 萬名的德裔移民在 1945 至 1950 年間湧入德國。此後，每年約有 36,000 人回歸祖國。1987 年後，回歸人數開始遽增。以 1988 年為例，共有 203,000 人重回祖國懷抱；到 1990 年，更有將近 40 萬人以此名義回到德國。由於移民不斷湧入，1990 年代初期，德國政府開始減緩移民，如提供改善原居住國德裔族群的生活措施，誘使其繼續留下；並且建立配額制度，以減少移民人數。自 2000 年後，每年移入的人數下降至 10 萬人。

（四）第四階段：2000 年之後

在 2000 年以前，德國的法律規定，唯有家長一方為德國人者，其子女才得以取得德國國籍。2000 年一月開始，新《外國人法》（Ausländergesetz）上路，²放寬國籍取得的規定，其規定如下：

² 此外，同年八月為了滿足對高科技資訊人才之需求，在《外國人法》的架構下，置入了「電腦人才簽證條例」，讓開啓另一個引入外籍工作人員的管道。不過，除了在學歷上及年薪規定上有所設限外，其原則上僅有 5 年的居留權（監察院公報，2007）。

1. 父母雙方皆為外國人者，只要有一方合法在德國居住 8 年以上，並且具有無限期的居留，或 3 年的無條件居留許可者，其在出生時即可取得德國國籍；³

2. 過去需要在德國居留 15 年方可取得國籍，現在則僅需要 8 年，但前提是具備一定程度的德語能力，並且相信自由與民主原則。

此外，聯邦政府於 2000 年指定「德國移民獨立委員會」（Independent Commission on Migration to Germany）研擬移民與整合政策的建議。2001 年，根據委員會的建議，《移民法》（Zuwanderungsgesetz）草案出爐。但是，在反對陣營的杯葛下，經過多年的協商，新生的《移民法》才於 2005 年 1 月 1 日正式生效。除了維持之前所放寬的移民條件外，另外所增加的重點包括：讓非歐盟成員國中具有資格之工作者，如研究人員、頂級管理人員等，可獲無限期居留許可；企業若投資 100 萬歐元（折合新台幣約 440 萬元），增加 10 個新的工作單位，則可獲得移民許可；以及外國學生畢業後可在德國多停留 1 年，作為尋求職業的過渡期等。

二、移民的結構和分布

與歐盟其他國家相較，德國在 2001 年時，移民占總人口比例 8.9%，僅次於盧森堡（31.8%）和比利時（9.1%）。從來源國來看，2007 年，除了來自荷蘭、英國、奧地利、西班牙、葡萄牙等歐盟成員國的移民約占 1/4 外，最大的移民來源國主要還是土耳其和義大利，乃 1960 年代外籍勞工移入國，其他的移入國還包括波蘭、希臘、俄羅斯聯邦等地（Statistisches Bundesamt, 2007a）（詳細的數據參見表 1）。

不過，不同邦之間存有很大差異。整體而言，2007 年，西德居民中 21% 具有移民背景，東德僅有 8%；以外國人的數量來看，西德的幾個大邦，如漢堡（Hamburg）、柏林（Berlin）、布萊梅（Bremen）、黑森（Hessen）、巴登—符騰堡（Baden-Württemberg）、北萊茵—西法倫（Nordrhein-Westfalen）邦等，都超過該邦人口的 10%（各邦詳細的外國人數量與比例見表 2）。甚至，在柏林及西德某些地區，具移民背景者的比例還超過當地人口的 50%（BMBF, 2008）。

就年齡層的分配來看，2005 年，外國人口總數為 7,289,149 人，其中 15 歲以下的人數（即處於義務教育階段的人數）共 1,000,764 人，約占總移民人口的 13.7%；而 60 歲以上的人口所占比例約為 11.6%。各年齡移民層中，占最大比

³ 雖然在 18 歲之前可以保留雙重國籍的形式，但在 18 歲的時候必須在原生國籍與德國國籍間做出選擇（立法院，2003）。

例的是介在 20 至 40 歲間（2,913,272 人）的人口，約占總移民的 40%（各年齡階層的移民人口數見圖 2）。

表 1 2007 年德國主要移民來源國及移民總數表

單位：人

來源國	總數
土耳其	1,713,551
義大利	528,318
波蘭	384,808
塞爾維亞	330,608
希臘	294,891
克羅埃西亞	225,309
俄羅斯聯邦	187,835
奧地利	175,875
波士尼亞及赫塞哥維納	158,158
荷蘭	128,192
烏克蘭	126,960
葡萄牙	114,552
法國	106,549
西班牙	106,301
美國	99,891
英國	97,070

資料來源：Statistisches Bundesamt（2007a）。

表 2 2007 年德國各邦外國人數及所占人口比例表

邦名	總人口（人）	外國居民總數（人）	所占比例（%）
巴登—芙騰堡 （Baden-Württemberg）	10,749,755	1,271,492	11.8
巴伐利亞（Bayern）	12,520,332	1,183,562	9.5
柏林（Berlin）	3,416,255	476,966	14.0
布藍登堡（Brandenburg）	2,535,737	65,840	2.6
布萊梅（Bremen）	663,082	84,083	12.7
漢堡（Hamburg）	1,770,629	253,455	14.3
黑森（Hessen）	6,072,555	682,525	11.2
梅克倫堡—福爾波門 （Mecklenburg-Vorpommern）	1,679,682	39,580	2.4
下薩克森（Niedersachsen）	7,971,684	530,108	6.6
北萊茵—西法倫 （Nordrhein-Westfalen）	17,996,621	1,908,193	10.6
萊茵蘭—法爾茲 （Rheinland-Pfalz）	4,045,643	312,191	7.7
薩蘭（Saarland）	1,036,598	85,632	8.3
薩克森（Sachsen）	4,220,200	117,449	2.8
薩克森—安哈特 （Sachsen-Anhalt）	2,412,472	45,751	1.9
斯列斯維克—霍爾斯坦 （Schleswig-Holstein）	2,837,373	151,115	5.3
圖林根（Thüringen）	2,289,219	47,453	2.1

資料來源：Statistisches Bundesamt（2007b）。○

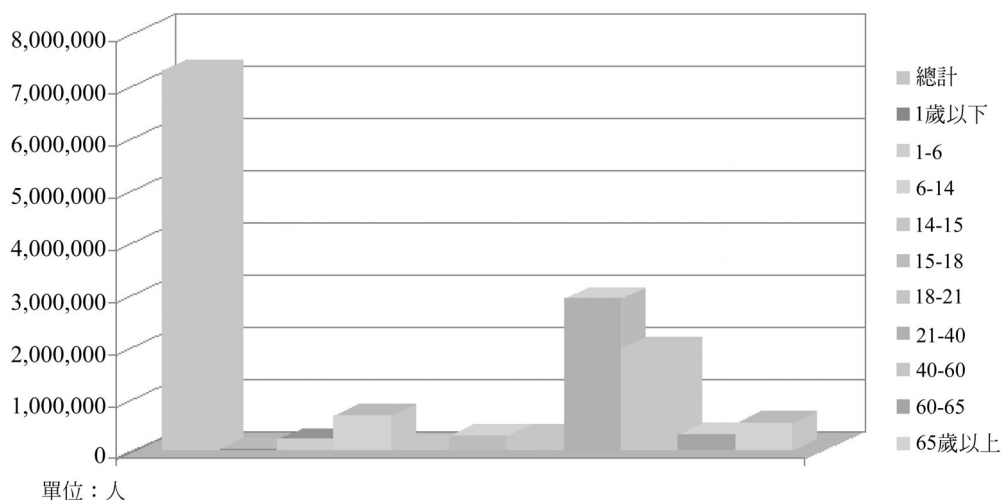


圖 2 2005 年德國移民人口的年齡層分布圖
資料來源：Statistisches Bundesamt（2006）。

參、移民整合與教育提升的重要事項

從以上移民史的發展及移民者結構與分布等中可以看出，即便德國過去幾十年來在移民上秉持「德國非移民國家」的政策原則，可是，不管由於歷史因素，或者基於經濟發展的需求，移民者的湧入及相伴而來在人口組成上逐漸增長的比例，已是不容否認的事實。因此，無論政治、經濟、社會或文化教育，伴隨著移民增加所帶來的挑戰，對當前的德國都是必須重新思考與面對的重要議題。

自 2000 年之後，德國不管是聯邦政府或者是聯邦與邦之間，或地方政府，對於移民的整合、具移民背景學生的教育提升等議題，都相繼提出重要的宣稱與政策方案。以下根據時間的先後，就機構所提出的宣稱中與學前及初等教育及語言提升等相關的部分加以說明。

一、「教育論壇」的建議

「國際學生評量計畫」測驗成績公布後，第一個針對移民者教育提出的重要宣稱是由聯邦與各邦，以及教育領域上重要的成員所共同組成的「教育論壇」

(Forum Bildung)。「教育論壇」主要就德國整體教育中需要著力的領域，提出十二項建議。⁴雖然僅有第十項建議針對「移民者的教育與資格」，不過，「教育論壇」卻對之具重大意義，即認為移民的整合與支持是所有教育領域中最重要的教育元素(Koch, 2001)，該宣稱並指出，在移民整合與提升上，教育必須擔負的重要任務在於，努力提升社會對不同文化的開放與接受性；而其他的文化與語言應該被看成是一個讓外國與德國兒童具有豐富學習機會的可能性。此外，德國的教育系統必須保證所有移民均能掌握足夠的德語知識(BLK, 2003)。

「教育論壇」提出下述九項具體的方針(Forum Bildung, 2001)：

(一) 在學校計畫發展中，把對於移民學生的促進措施納入評定學校品質的標準；

(二) 在轉介兒童至特殊教育機構時，需要考慮來自德裔回歸家庭兒童的處境；

(三) 強化所有教育機構中的跨文化學習，尤其是學前與初等教育領域；

(四) 從幼稚園起即考慮當地的母語狀況而強化多語學習，並擴增德語課程；

(五) 在各教育機構中增加具移民背景教師之聘用；

(六) 加強親職工作，以及各種將移民家庭引入學校工作及德國文化的措施；

(七) 將學校與職業訓練場所中，對移民兒童的提升措施加以結合；針對改善移民者的教育、訓練機會之地區網路給予更多的支持；

(八) 改善對成人移民者的教育諮詢、增加德語課程，以符合特定群體的需求；

(九) 重視職業訓練與繼續教育中對移民者的提升措施，並強調德語作為第二外語的意義。

上述九項方針中之第三、四兩項很清楚的針對學前與初等教育領域，涵蓋跨文化、多語及德語學習三個重點。不過，其他項目也大都含括學前與初等教育，例如，第一、五、六、七項包括小學；而第二項轉介特殊學校的作為也大半在初等教育時期出現。

⁴此十二項建議所包括的主題包括：對學前階段、個體促進、終身學習、學生學習負責、教師、兩性平等、未來能力、新媒體之使用、避免及消除偏見、移民者的教育與資格、學習場所之銜接，以及教育機構之自主等(Forum Bildung, 2001)。

二、「各邦文教部長聯席會議」的決議

同樣的，在「國際學生評量計畫」的震撼之後，「各邦文教部長聯席會議」（Ständige Konferenz der Kultusminister der Länder in der Bundesrepublik Deutschland, KMK）也在其 2001 年的決議中提出下列七個重要的教育行動領域（KMK, 2002）：

- （一）在學前階段就改善語言能力；
- （二）以提早入學之方式，使學前階段與小學有較好的銜接；
- （三）改善小學教育，改善閱讀能力、數學及自然科學能力；
- （四）支持受忽視的兒童，特別是具有移民背景的兒童與青少年；
- （五）在既定標準及結果取向評鑑之前提下，持續地發展與保障課程與學校的品質；
- （六）改善教學活動的專業性，特別是著眼於診斷與方法的能力，因為這是學校制度系統發展的一部分；
- （七）增建學校內外的全日照護，其目的在於擴展教育及支持的可能性，特別是針對那些具有特殊能力及教育不足的學生。

「德國各邦文教部長聯席會議」的建議，很清楚的是根據德國在「國際學生評量計畫」的表現，以及相關的分析所提出者。這七個行動領域中，除了希望透過教學活動的改善、教育標準的制訂、教育評鑑和全日制學校的引入，以及改善教師的診斷能力，以提升學生的學習成就外，還在第四項行動領域上，直接將對象指向具有移民背景的學生，表示其對此議題的重視。

相伴而來的，在「德國各邦文教部長聯席會議」的委託下，「移民獨立委員會」（Unabhängigen Kommission “Zuwanderung”）即在 2001 年第一次出版「組織移民—促進整合」（Zuwanderung gestalten, Integration fördern）報告書，此乃針對移民者的情境、整合、具移民背景之兒童與青少年之提升等面向所提出的全德調查報告，並在 2006 年又提出第二次報告（Independent Commission, 2001）。

在 2001 年所提出的報告書中，所涵蓋的層面極廣，其中有關教育部分則特別就移民學童的德語能力、在學前與學校教育階段中的處境加以調查，並明確的指出：德語及語言能力是重要的關鍵資格，亦是知識獲得及溝通能力之基礎。此外，這兩種能力亦是移民者能夠成功的整合於學校、職業和社會中的重要前提（Independent Commission, 2001）。

此外，委員會針對學校教育部分，提出下列建議（Independent Commission, 2001）：

- （一）提供教師將德語當成第二外語的進修訓練；
- （二）教師培訓課程中應加入跨文化教育學科；
- （三）提供給具移民背景學生的德語作為第二語，應納入正規課程，而非下午額外的課程。此外，學校應額外在下午時間提供具移民背景的學生母語教學，但不應取代外語的教學；
- （四）引入更多全日制學校，期在傳統的學校中提供整合目標的下午課程及休閒活動；
- （五）減小班級規模，並讓具有高比例移民背景及社會弱勢學生的學校，聘用更多教師；
- （六）給予所有生活在德國的移民兒童接受學校教育的機會；對尋求政治庇護者的兒童提供義務教育；
- （七）改善對外國學生的學校及教育情境之統計記錄。

從上述建議可知，語言能力的促進在改善移民學生教育狀況，及提升其教育成就上均是重要的。因此，除了強調學校應提供相關課程外，也必須提供教師相關的培訓課程，以確保教師能擔負此責任。

三、「聯邦及各邦教育計畫與研究促進委員會」的建議

針對「教育論壇」在 2001 年提出的建議，「聯邦及各邦教育計畫與研究促進委員會」（Bund-Länder-Kommission für Bildungsplanung und Forschungsförderung, BLK）也提出教育需要進行結構更新的決議，其優先重點如下（BLK, 2002）：

- （一）語言、閱讀及書寫能力的提升；
- （二）移民者的提升；
- （三）提升數學、自然科學能力；
- （四）促進終身學習；
- （五）促進新媒體於教育上的運用；
- （六）高等教育領域結構上的更新。

「聯邦及各邦教育計畫與研究促進委員會」提升移民者能力的具體作法，除校內提供德語課程外，校外領域亦針對特定團體提供德語課程；提供移民子女家長及移民青少年的相關諮詢，期改善對移民者的教育諮詢；舉辦專業會議

及研討會，並提出「最佳實務範例」；對於提供移民青少年受訓機會的外國企業，必須善加利用其所具備的訓練能力。

「聯邦及各邦教育計畫與研究促進委員會」將校外的部分也納入其建議中。因此，家長諮詢的提供、語言的訓練、以及企業團體在此所發揮的作用，都一併被看成是提升移民者教育與職業能力之助力。

四、聯邦政府的「國家整合計畫」

聯邦的作為主要以移民者的整合為目標，因此，在 2005 年 1 月 1 日新頒布的「移民法」上路後，同時也設立了「聯邦移民與難民部」（Bundesamt für Migration und Flüchtlinge），作為聯邦層級上負責移民與整合的專屬部會（Bundesamt für Migration und Flüchtlinge, 2009）。

除了設立專屬部會外，2007 年聯邦政府在前一年所發表的「美好的共同生活——清楚的規則」（Gutes Zusammenleben: klare Regeln）之書面聲明，提出「國家整合計畫」（National Integrationsplan），投入 75 億歐元（折合新台幣約 3,300 億元）。在這份全國性的整合計畫中，除了清楚標舉成功的整合政策所必須遵循的方針外，最重要的是根據這些方針所提出整合不同政府層級——聯邦、各邦、地方——的作為。

以聯邦層級為例，其所提出的整合管道包含教育、語言、訓練與就業生活、女性與少女、地方、文化、運動、媒體、市民社會參與等十個層面（Bundesamt für Migration und Flüchtlinge, 2009）。在這十個面向上，教育領域的整合被看成是社會、文化及經濟整合之關鍵。其中，德語能力被視為是最重要的前提。為了達到教育上的整合，聯邦所提出的具體作為如下（Bundesamt für Migration und Flüchtlinge, 2009）：

（一）與各邦、地方共同擴增 3 歲以下之托育名額，目標是 2013 年達到 35% 的兒童皆有幼稚園可就讀；

（二）將因人口減少所騰出的費用用於教育；

（三）針對兒童托育機構發展適用的語言提升構想；

（四）研究語言標準確立之程序；

（五）透過「具移民背景之兒童與青少年的提升」（Förderung von Kindern und Jugendlichen mit Migrationshintergrund, FörMig）之計畫，與十個邦共同支持語言教育整體概念之發展；

（六）將中輟生重新整合進學校；

（七）支持各邦整合改善之構想與工具的發展。

至於各邦與地方施政作為，亦以此為框架，只是在細節上有所差異。邦的教育整合措施要點如下（Bundesamt für Migration und Flüchtlinge, 2009）：

- （一）把語言教育視為共有的任務，將之整合於日托機構之概念中。
- （二）發展共通、相互一致的日托機構及小學的教育計畫。
- （三）計劃入學前的語言標準檢測，並在必要時實施促進計畫。
- （四）對具高比例移民兒童之機構提供額外的促進措施。
- （五）提升教育人員資格之措施是必要的。
- （六）在所有類型學校及各層級學校負起語言支持措施。
- （七）將語言促進視為所有教師之義務，在 5 年內提供其必要的進修教育。
- （八）強化移民家長的親職工作。
- （九）未來 5 年降低移民背景青少年之中輟比率。
- （十）提高現有學校系統間之流通性。
- （十一）針對移民學生比例高之學校提供特別資助，如降低班級人數、提高教師人數。
- （十二）聘雇具移民背景之教師及持續的進修教育。
- （十三）注意職業相關語言能力的促進。
- （十四）鼓勵在德國求學的移民子女取得高教入學資格及進入大學。
- （十五）透過德語學習之協助、諮詢、照護，以提高外國學生學習成功之比例。

從聯邦與邦的整合重點來看，學前機構及各級教育，尤其是初等教育，移民學童的語言提升措施，都被看成是極重要的部分。這些措施含括學前機構的定位、入學前的語言檢測、入學後的語言課程、教師配置與訓練等。

這份整合計畫正如聯邦總理梅克爾（Angela Merkel）所說的，開啓德國移民整合的新頁，顯示政府開始正視此一充滿社會、政治意義的議題（引自 Beauftragte der Bundesregierung für Migration, Flüchtling und Integration, 2007）。不過更重要的部分在於，聯邦與各邦不僅提出移民整合需要施力之處，為了真確掌握各項整合政策的實施成果，聯邦在 2008 年還進一步提出「促進整合——結果測量——形塑未來」（Integration fördern—Erfolge messen—Zukunft gestalten）之整合監控措施，由聯邦總理辦公室、內政部、勞工及社會秩序部、家庭女性青少年部、健康部、交通建築城市發展部、聯邦教育與研究部、移民難民部、聯邦研究所及內政部統計處等單位，共同針對法律地位、教育、訓練、工作、

收入及社會生活、社會整體參與、居住狀況、健康、人口等十四項議題，建構 100 個衡量整合成效的指標，未來並將根據這些指標定期評定整合政策的成效（Bundesamt für Migration und Flüchtlinge, 2009）。

肆、學前與初等教育中移民學童之語言提升措施

從上述各層級機構所提出的整合與教育提升措施來看，語言能力的促進被看成當前改善移民學生教育成就的重要對策。在這樣的思潮之下，2004 年九月，聯邦投入了 730 萬歐元（折合約新台幣 32 億 1,200 萬元），與柏林、布蘭登堡、布萊梅、漢堡、梅克蘭—福爾波門、北萊茵—西法倫、萊茵蘭—法爾茲、薩蘭、薩克森、斯列斯維克—霍爾斯坦等十個邦開始為期 5 年（2004—2009）的「具移民背景之兒童與青少年的提升」（FörMig）之試驗性計畫，其目標在發展語言教育及語言提升措施的整體構想（BLK, 2003）。

此計畫的三個重要議題如下：

- 一、在確立個人的語言程度之基礎上，實行語言促進措施；
- 二、普遍的語言提升（德語、母語及外語的語言教育與促進）；
- 三、職業教育及進入職業的過渡階段。

在此重點下，此計畫致力於語言的診斷、語言促進之合作、發展語言促進網路，以及每一課程中的語言促進，並且視多語為一種資源；此外，不同教育階段間的接合，以及教育過程中不同機構的合作，如學校、家庭、幼稚園、圖書館、企業等，亦是此試驗計畫的重點。至於實際的運作上，目前參與的十個邦中共設立 40 個據點，140 個基本單位，共有 4,500 名兒童與青少年接受語言提升措施；此外，還約有 600 位家長參與此試驗計畫（BLK, 2003）。

除了此大規模的整合性試驗外，實際上在不同的邦都各自因應其狀況，而提出不同的語言提升措施。在學前與初等教育領域中比較重要的包括德語鑑定以及語言教育。以下分別說明不同邦中學前與初等教育階段所進行的重要措施。

一、學前階段

（一）德語鑑定

目前，德國許多邦，如巴伐利亞、黑森、下薩克森、布萊梅、漢堡、柏林，或杜伊斯堡（Duisburg）、埃森（Essen）、曼海姆（Mannheim）等移民占高比例的城市，都開始在入學前，針對具有移民背景兒童之德語能力進行鑑定。例如，下薩克森邦在 2002 年九月入學登記前一年時，在 20 個學校針對 1,379 名學生進行語言測驗，其中 40% 具有移民背景的學生被診斷為缺乏或具備太少的德語知識，因此必須在入學前參與半年的促進措施（BLK, 2003）。雖然此目標都在確認兒童入學前的德語能力，不過，鑑定的工具與施行方式各異，以下舉柏林的狀況說明之。

柏林從 1990 年代開始發展學前兒童的德語狀態調查。並自 1999 年開始施行。德語狀態調查主要的包括發展語言現狀調查手冊，以及蒐集有關提升入學兒童的語言能力之教材兩部分（BLK, 2003）。2008 年 4 月 1 日，在進行多年的試驗後，柏林正式通過《學前語言促進法》（Gesetz zur vorschulischen Sprachförderung），規定在入學前 1 年，必須確認是否所有小孩都具有能合於其年齡的德文能力。原則上，就讀幼稚園者，其語言狀態可以在幼稚園中由保育人員觀察語言學習過程加以判定；至於未上幼稚園者，則由地方學校當局邀請至一所幼稚園接受語言測試；此外，除了針對兒童進行測驗外，也一併被調查家庭語言實務狀況的脈絡資訊。此鑑定程序的目的除了確定移民兒童及德語兒童的學習基礎外，最重要的是在鑑定之後，針對兒童的狀況提供特定的語言促進課程（BLK, 2003）。

（二）語言促進

學前階段的德語促進是教育與整合政策的焦點。各邦除了需要積極提供持續性、多年期的幼兒托育、幼稚園照顧外，另一個重點則在於大量提供學前語言促進服務。例如，北萊茵—西法倫邦設有「準備班」（Vorbereitungsklassen）；巴伐利亞邦設立「雙語班」（Zweisprachige Klassen）；漢堡則有「國家過渡班」（Nationale Übergangsklassen）等。其中，比較常見的兩種方式說明如下（BLK, 2003）：

1. 「背包與隨手可取」（Rucksack und Griffbereit）計畫：此計畫是透過適當的教材，搭配母親的陪伴，從而教授孩子德語及傳授母語。實行的地點是幼稚園，方式是把第二外語的教授，以及針對家長的整合計畫加以結合。

2.「學前幼童在家教學方案」（Home Instruction Program for Preschool Youngsters, HIPPY）：此方案為家庭訪問計畫，對象是社會上受忽視的、擁有 4 到 6 歲兒童家庭的母親。不過，此方案並不包括母語的學習。目前，柏林、布萊梅、慕尼黑（München）、紐倫堡（Nürnberg）、法蘭克福（Frankfurt）等城市已為學前兒童提供此種服務。

二、初等教育階段

由於各邦移民數量不同，因此，語言提升措施也必須因應學生人數的多寡，設計不同的語言促進課程。以下，即介紹移民人口僅占 2.8% 的薩克森邦，以及移民人口達到 9.5%、11.8% 以及 14% 的巴伐利亞、巴登—芙騰堡及柏林等三邦所施行的幾項相關措施。

（一）薩克森邦的語言提升措施

由於大部分舊東德的邦之移民人口較少，因此多半不獨立為移民學生成立班級，而採行其他方法提升語言能力。薩克森邦實行的是整合語言與教育諮詢的方案。其出發點在於認為，雙語環境對於兒童心靈的發展提供了有利的前提；而跨語言的能力對其他語言的掌握有所幫助；此外，亦認為母語課程之提供，在學校整合上具有重要的意義（BLK, 2003）。此方案的具體做法，是以兒童、青少年及其家庭整體為目標。原則上，兒童及青少年交由教授德語為第二外語的諮商教師所負責，除了提供學生及家長支持與諮詢外，諮詢教師的任務也在提供學校有關跨文化問題的諮商。

至於學生在學校中，在進入正規班級學習前，其整合過程共分三階段：前兩個階段以德語課為主；第三階段則進入正規課程，但仍額外提供語言促進課程。此外，為實行教學計畫中的概念，也利用擔保基金提供校外個別課程或小團體課程（BLK, 2003）。

（二）巴伐利亞邦、巴登—芙騰堡及柏林的語言提升措施

巴伐利亞邦對入學學生德語的密集支持，近來發展新的模式，稱為「語言學習班」（Sprachlernklasse），其目標是讓具移民背景的學生在 1、2 年之後，完全的融入正規班級。這種語言學習班原則上由 12 至 15 位學生所組成，由受過訓練的教師提供密集的德語課。為了避免被孤立的危險，在進行音樂及實務課程時，這些學生與德裔學生在共同的班級上課；如有需要，2 年的語言學習班之後，學校仍會提供後續的支持課程。2002/2003 學年，共有 92 所小學設立此種語言學習班（BLK, 2003）。

在「國際學生評量計畫」測驗中，巴登—芙騰堡邦的表現排名全德第一。因此，過去僅針對學前移民子女所進行的語言促進計畫，近年來亦向上推廣至小學及主幹中學。其所採行的做法是為移民學童設立準備班。原則上，每班至少 10 名學生，其目標集中於德語的學習。在小學階段，這種課程每週最多 18 個小時，原則上進行 1 年。不過，在特殊情況下最多也可延長為 2 年。2003/2004 學年，共有 7,411 名學生參與這樣的課程（BLK, 2003）。

柏林在初等教育階段所提供的語言促進措施為「小班」（Kleinklassen）。學校自三年級開始，針對德語能力不足的學生提供此種課程，採取混齡方式，由 12 至 15 名 8 到 10 歲的學生組成班級，進行為期 1 年、每週 36 小時的德語課程。學生一旦在此班級中克服德語不足的困境，即可回到正規班級接受教育（Zickgraf, 2005）。

伍、結論

從整個德國移民史來看，1973 年前帶著客籍勞工身分而來的外國人，往往被看成是短暫的過客，也因此，對於與移民相關的各種問題，亦被視為過渡現象而長期遭到擱置。然而，伴隨著移民來源的多樣，以及移民數量的增多，德國政府終於在法律上與實際政策上對此變化做出回應。而在種種施政措施上，對於具移民背景兒童的德語能力之提升，則是目前各層級政府極重要的施力點。

在檢視與比較各邦提升移民語言能力的多種措施後，「聯邦與各邦教育計劃與研究促進委員會」（BLK, 2003）提出若干批評。立於此基礎，本文綜合各層級的相關建議，針對實行移民學童的語言能力之重要層面，提出需要考慮的面向，期對台灣在實行相關政策上有所助益。

一、多語概念的開展

國際交流日漸頻繁，國家界線日益流動，多種語言能力的掌握已成為重要的生存資源。因此，真正嘉惠雙方的語言促進措施，一方面在提升移民者使用當地語言的能力；另一方面也應善用移民者的母語，除了作為移民者在學習本國語言的助力外，也可以提供本地學生學習另一種語言的機會。亦即，任何用來提昇移民學生語言能力的措施，不應建立在對其母語的壓抑，而應將各種移民語言當成豐富文化的一種可能。

二、相關層面的整合

由於語言的使用發生在各個不同的情境中，因此，相關層面的整合即包含了不同的向度。例如：學校與校外機構間的整合、家長的教育與語言諮詢之納入、不同教育階段間語言促進措施之銜接、各種課程間對語言能力提升的整合等。唯有將點與點之間加以結合，才得以發揮面的效用。

三、語言鑑定的實施

任何語言促進措施的實施，都必須建立在掌握個別學生語言能力的現狀。因此，不管是學前階段，或初等與中等教育階段，若要提供語言課程時，都必須先藉由語言程度的鑑定，來發展個別的促進課程。不過，如何設計出適當的鑑定程序，則是鑑定過程中極重要的環節。

以柏林所實施的鑑定程序為例，批評者（BLK, 2003）即指出，其所選出來的測驗內容與評定工具皆缺乏足夠的理由；以成人語言的文法為取向，未將兒童語言及雙語習得的研究納入考慮。此外，亦有批評者（BLK, 2003）認為其未考慮對第一語言既有的掌握能力，並且所用以鑑定的工具效度亦不足。這些批評都點出未來在發展鑑定時必須關注的面向。

四、教學方式的研發

在特殊教育中，應採行融合或隔離方式，向來就存在著很大的爭議。而此爭議存在移民者的語言教育中，亦是一廣受討論的議題。分隔或融合其實各有其適用性和優點，在德國的做法上，也可看出各邦往往因應移民學生的多寡而採用不同的措施。總之，不管採用何種措施，在設計語言教學上均需要考慮如何截長補短，如何避免負面效果。

五、相關人員的培訓

柏林在實施語言促進措施時，所清楚標舉的理念是：語言促進是一跨學科的任務，整合式的語言促進需要所有教師的合作。因此，除了專職於語言教授的教師之外，每位教師其實都需要透過相關的進修教育，以補充其過去在訓練上的不足。對教師提供與跨文化學習，以及語言提升等相關議題的進修教育，是實行語言提升措施上，必須同時規劃的相伴要件。

六、評鑑程序的建立

任何的語言促進措施，都必須經過後設的檢視來確立其成效；並且，透過評鑑程序的實施，亦能進一步指出其未來需要改進與持續發展的要點。此外，語言促進的資金運用，也同樣需要品質控管，以發揮效用。

參考文獻

- 立法院（2003）。外國法案介紹——國籍法。2007年1月23日，取自 <http://npl.ly.gov.tw/do/www/billIntroductionContent?id=11>
- 蔡芬芳（2002）。德國語言政策——以索勃人為例。載於施正鋒（主編），各國語言政策：多元文化與族群平等（頁239-294）。台北市：前衛。
- 監察院公報（2007）。我國移民政策與制度總體檢案調查報告（一）。2007年1月23日，取自 http://tpr.link.net.tw/newPage/MICO/2584/2584_type21_01_p07.htm
- Artelt, C. et al. (Ed.)(2001). *PISA——2000——Zusammenfassung zentraler Befunde*. Retrieved January 15, 2008, from <http://www.lesen-in-deutschland.de/html/content.php?object=materialien&lid=14265>
- BLK (2002). *Förderung strukturelle Neurungen in der Bildung als Folgerung aus dem Empfehlung des Forum Bildung*. Retrieved January 15, 2009, from <http://www.blk-bonn.de/papers/jb2002.pdf>
- BLK (2003). *Förderung von Kindern und Jugendlichen mit Migrationshintergrund*. Retrieved January 11, 2009, from http://www.bmbf.de/pub/studie_foerderung_migration.pdf
- BMBF (2008). *Bildung in Deutschland 2008*. Berlin / Frankfurt am Main: Bertelsmann.
- Büchner, P. (2003). Stichwort: Bildung und soziale Ungleichheit. *Zeitschrift für Erziehungswissenschaft*, 6(1), 5-24.
- Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (2009). *Bundesweites Integrationsprogramm*. Retrieved January 14, 2009, from http://www.integration-in-deutschland.de/cln_101/nn_650210/SubSites/Integration/DE/01__Ueberblick/Integrationsprogramm/integrationsprogramm-node.html?__nnn=true
- Bundesministerium des Innens (2008a). *Deutsche und Ausländer mit Migrationshintergrund*. Retrieved January 14, 2009, from http://www.bmi.bund.de/cln_028/nn_161630/Internet/

- Content/Themen/Auslaender__Fluechtlinge__Asyl__Zuwanderung/DatenundFakten/Deutsche__Auslaender__mit__Migrationshintergrund.html
- Bundesministerium des Innens (2008b). *Entwicklung der Zuwanderung seit 1950*. Retrieved January 14, 2009, from http://www.zuwanderung.de/DE/Zuwanderung__hat__Geschichte/Statistik/Statistik__node.html
- Forum Bildung (2001). *Empfehlung des Forum Bildung*. Retrieved January 15, 2009, from <http://www.kindergartenpaedagogik.de/644.html>
- Hradil, S. (2001). *Soziale Ungleichheit in Deutschlan*. Opladen: Leske+Budrich.
- Independent Commission on Migration to Germany (2001). *Structuring immigration fostering integration*. Retrieved January 4, 2009, from <http://www.icar.webblier.co.uk/2656/research-directory/structuring-immigration-fostering-integration.html>
- KMK (2002). *PISA 2000——Zusammenfassende Darstellung der laufenden und geplanten Maßnahmen*. Berlin: Author.
- Koch, H. K. (2001). Begrüßung. In Forum Bildung (Ed.), *Bildung und Qualifizierung von Migrantinnen und Migranten*. Retrieved January 15, 2009, from <http://www.kindergartenpaedagogik.de/644.html>
- Statistisches Bundesamt (2006). *Ausländische Bevölkerung nach Altersgruppen aus den Ergebnissen der Bevölkerungsfortschreibung für die Jahre 1970 bis 2005*. Retrieved January 3, 2009, from <http://www.destatis.de/jetspeed/portal/cms/Sites/destatis/Internet/DE/Content/Statistiken/Bevoelkerung/AuslaendischeBevoelkerung/Tabellen/Content100/Altersgruppen,templateId=renderPrint.psml>
- Statistisches Bundesamt (2007a). *Ausländische Bevölkerung in Deutschland nach aufenthaltsrechtlichem Status*. Retrieved January 3, 2009, from <http://www.destatis.de/jetspeed/portal/cms/Sites/destatis/Internet/DE/Content/Statistiken/Bevoelkerung/AuslaendischeBevoelkerung/Tabellen/Content50/AufenthaltsrechtlicherStatus,templateId=renderPrint.psml>
- Statistisches Bundesamt (2007b). *Ausländische Bevölkerung am 31.12.2007 nach Geschlecht für die am häufigsten vertretenen Staatsangehörigkeiten*. Retrieved January 1, 2009, from <http://www.destatis.de/jetspeed/portal/cms/Sites/destatis/Internet/DE/Content/Statistiken/Bevoelkerung/AuslaendischeBevoelkerung/Tabellen/Content50/TOP10,templateId=renderPrint.psml>
- Oezcan, V. (2004). *Germany: Immigration in transition*. Retrieved January 1, 2009, from

<http://www.migrationinformation.org/Profiles/display.cfm? ID=235>

Zickgraf, A. (2005). *Anschluss im Sprachlern-Express, Teil 1*. Retrieved January 15, 2009, from <http://www.bildungserver.de/innovationsportal/bildungplus.html? artid=395>