

## 難民危機下德國高等教育階段之融合策略

薛欣怡

文藻外語大學德國語文系助理教授

### 中文摘要

早在烏俄戰爭爆發前，難民危機已對許多國家造成政治、經濟等方面的衝擊，而各國所收置的難民將如何融入當地社會文化中，亦是極需關注與解決的問題。教育一向被視為融合政策的重要一環，因此本研究聚焦於難民教育融合策略之探究，且在歐洲難民危機中扮演重要角色且身為全球五大接收難民國之一的德國作為研究對象。鑒於德國目前就讀大學的難民學生數逐年增加，且其與就業市場有直接關係，因此本研究透過文獻分析法，蒐集德國政府政策與相關研究，探究德國在高等教育階段的因應行動與作為，藉以得出德國策略模式，希冀其模式與經驗能提供臺灣未來擬定相關策略時之參考。

關鍵詞：難民危機、教育融合、高等教育、融合策略、德國

## Integration Strategies in German Higher Education in the Context of the Refugee Crisis

Hsin-Yi, Hsueh

Wenzao Ursuline University of Languages/Department of German Assistant Professor

### Abstract

Already before the outbreak of the war in Ukraine, rising refugee numbers had caused political and economic impacts, and the integration of the refugees into the local society and culture was an issue of great concern in many countries. Given that education is considered an important part of integration policies this study focuses on the integration strategies in refugee education and takes Germany as the target as the country plays an important role in the European refugee crisis and represents one of the top five refugee receiving countries in the world. In view of the increasing numbers of refugee students attending universities in Germany over the years and its implications for the job market, this study assesses German government policies through literature analysis and elaborates on the implications to the higher education sector. From the study of Germany's approach, there are lessons to learn for Taiwan in formulating related strategies in the future.

Keywords: refugee crisis, educational integration, higher education, integration strategy, Germany

## 壹、前言

根據「聯合國難民署」(The UN Refugee Agency, UNHCR) 資料顯示，2020 年全球因戰爭、暴力、迫害與侵犯人權而被迫逃離家園的人數，較 2019 年的 7,950 萬人上升至 8,240 萬人，增加了近 4% (中央通訊社，2021)。此外，根據《2022 年全球重新安置需求》(Projected Global Resettlement Needs, 2022) 報告，估計全球安置難民需求將從 2021 年的 144 萬人增至 2022 年 147 萬人 (聯合國新聞網，2022)。這些數據皆顯示，目前全球有超過百萬的難民失去了基本權利，如教育、醫療衛生、就業和行動自由等，此危急情況極需各界關注與正視。難民危機已對許多國家造成政治、經濟等各方面的衝擊，而各國所收置的難民將如何融入當地社會文化中，亦是極需解決的問題。教育一向被視為融合政策中的重要一環，因此本研究聚焦於難民教育融合策略之探究，且以在歐洲難民危機中扮演重要角色且身為全球五大接收難民國之一的德國為研究對象。

自 1960 年代起，德國即有接受大量土耳其移民的經驗。當時為補足中低階層的勞動力，從土耳其引進大量「客工」(Gastarbeiter<sup>1</sup>)，不僅成功帶動了德國製造業的經濟成長，亦造成現今大量土耳其移民與德國文化共存的狀況。2015 年歐洲難民潮爆發，在前德國總理梅克爾 (Merkel) 的收容政策主導下，德國境內的難民數量一度高達百萬，成為全球五大接收難民國之一 (The UN Refugee Agency, 2022a)。一直以來，融合政策即是德國政府大力推行的項目，在難民潮爆發後，更積極投入資源於難民的收容與協助，包含臨時住所、語言課程到協助就業等。在難民危機當中，德國政府將教育置於融合政策的焦點，主張文化融合應從教育做起，猶如《關於難民和移民的紐約宣言》(The New York Declaration for Refugees and Migrants) 所揭示，教育是基本的人權，應是國際應對難民議題時的關鍵，且已分別於 1989 的《兒童權利公約》(Convention on the Rights of the Child) 和 1951 年的《難民地位公約》(Convention Relating to the Status of Refugees) 中明示，因透過教育能保障難民兒童及青少年，避免他們遭武裝組織招攬、成為童工、受到性剝削及童婚，且透過教育能讓難民擁有知識和技能，以利自立生活，同時也能成功重建他們的生活和社區 (The UN Refugee Agency, 2022b)。

2015 年德國「聯邦教育暨研究部」(Bundesministerium für Bildung und Forschung, 以下簡稱 BMBF) 部長萬卡 (Wanka) 面對大批湧入的難民時即表示「教育是難民融合的關鍵」。為因應短時間內大量湧入的難民，德國的融合政策力圖透過語言學習、技職訓練及實習等讓難民能盡快重新就業，藉職場的參與以盡早融入德國的社會 (徐婕，2020)。

根據統計資料庫 Statistika 的資料顯示，2022 年德國的難民以 4 歲以下為最

<sup>1</sup> 如我國之移工 (外勞)。

大族群（占 22.1%），第二大族群則為 18 至 25 歲（占 17.3%）（Statistika, 2022a），如下圖 1：

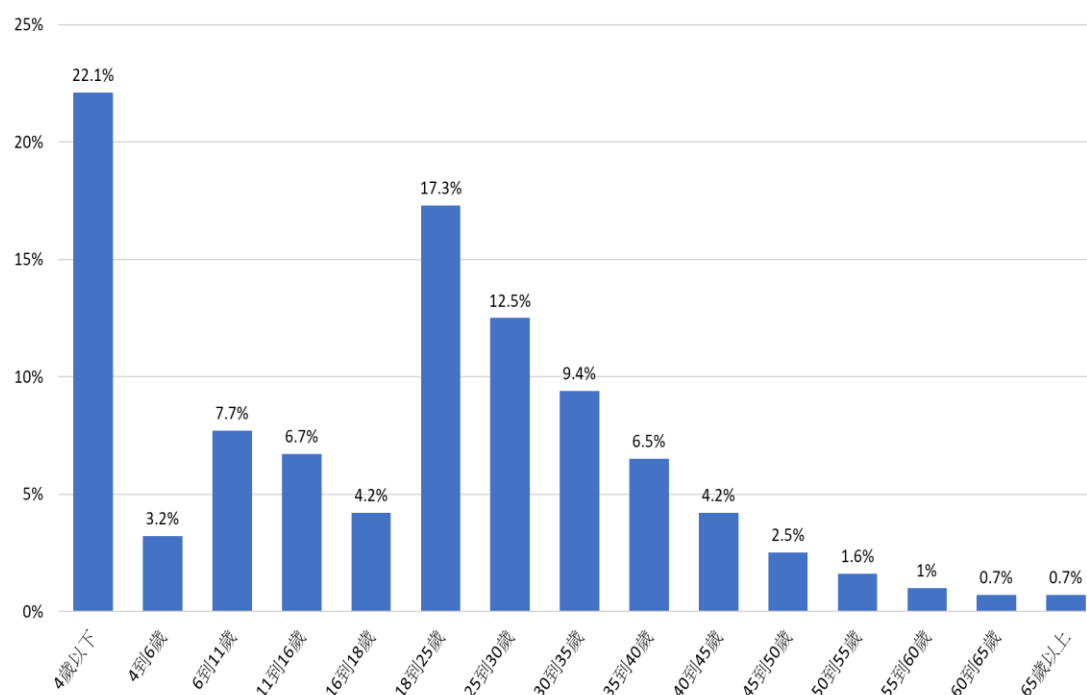


圖 1 2022 年德國難民年齡分布

資料來源：Statistika (2022a).

由於德國目前就讀大學的難民學生數逐年增加，且其直接影響到就業市場，因此，本研究針對 18 至 25 歲族群所涉及的高等教育階段進行了解，探討其發展現況及所實行的融合措施。

德國在 2015、2016 兩年一共收容了約 120 多萬的難民，如今回顧這場歷史性的難民危機，可發現德國為難民融入所實施的相關措施，達到了相當好的成效。根據「德國就業研究所」（Das Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung, IAB）2020 年的報告顯示，2015 年時抵達德國的難民，目前已經有將近一半找到正式工作，若非新冠疫情（COVID-19）的影響，其比例將更高，由此可見，其融入德國社會的策略相當奏效（聯合新聞網，2021）。儘管《2020 年移民融入政策指數》（Migrant Integration Policy Index 2020）結果顯示，德國在各方面的表現皆不盡理想且未名列前茅，然其在教育上所做的努力卻備獲肯定（Migrant Integration Policy Index, 2020）。因此，研究者認為，自難民潮爆發至今，德國在教育融入方面能有這樣的成績，已有可學習與借鏡之處，未來的發展更指日可待，因此認為對其所施行的策略與措施有進一步了解的必要。

再者，不僅國際間相當重視德國的難民教育議題，國內教育學者亦意識到此議題之重要性並進行相關研究，如吳美瑤、楊深坑（2016）針對德國新移民學生

的補救教學政策進行研究，發現德國的新移民補救教學政策受到多元文化教育與國際教育概念的影響，且強調教育正義與整合的觀點，亦重視提供更有利於其發展的職業訓練和就業機會；余曉雯（2018）探討德國移民背景學生的雙語教育，更以柏林邦的德語－土耳其語雙語學校為例，探究其實施雙語教育之作法等。惟上述研究所指新移民包含難民以外的移民身份，本研究則聚焦難民身分的移民，希望能擴充國內在此研究議題上的廣度。

反觀我國，雖然我國目前尚未出現難民融入的問題，然研究者認為面對難民這個全球性的議題，無人可置身事外，且隨著少子化衝擊與新住民的增加，臺灣已逐漸邁入多元族群的社會，因此德國的相關政策作法仍可提供參考之處。再者，我國目前在相關難民議題的處理上，尚未訂立針對外國人的「難民法」，更缺乏制度規範及國際合作的經驗。是以，本研究將透過文獻分析法，蒐集德國政府政策與相關研究報告，尤其聚焦高等教育階段的融合策略，探究其因應的行動與作為，以得出德國的模式。希望本研究結果可作為後續研究的基礎，能提供臺灣未來擬定相關策略時之參考。

## 貳、文獻探討

### 一、德國收容難民的經歷與現況

回顧歷史，德國已有兩次難民潮的經驗，首先在 1950 至 1989 年間，西德除接納多達 1,400 萬從東德逃亡來的難民外，亦有來自蘇聯、東歐、南歐、越南船民、被迫害的波西尼亞穆斯林等的難民；兩德統一後，迎來了第二次難民潮，來自波灣戰爭、阿富汗戰爭之戰爭難民及第三世界國家的經濟難民湧入德國請求庇護。因此，在歷史上德國對難民潮一點也不陌生，一直以來皆相當重視難民融入的議題。接著 2010 年「阿拉伯之春」(Arab Spring) 的緣故，爆發了德國的第三波難民潮，短時間內大量湧入的難民，使得德國政府更加積極強化其移民與融合政策（聯合新聞網，2021）。

德國《基本法》(Grundgesetz) 第 16 條明定：「受政治迫害者享有庇護權」。為實踐對庇護權的保障，德國訂有相當完整的法令規章，如尋求庇護的難民在尚未獲得庇護許可前，政府會根據《庇護申請者救助法》(Asylbewerberleistungsgesetz) 發放物資與現金，以每月平均 174 到 216 歐元保障尋求庇護者能擁有符合人性尊嚴的最低生存條件。2015 及 2016 兩年間約有 120 萬名難民湧入總人口 8,100 萬的德國，儘管各國皆相繼關閉邊境、限縮庇護權，且德國民眾對政府處理難民問題的不滿情緒升高，梅克爾政府依舊基於社會老年化、少子化與勞動力不足等因素，堅持其人道收容的政策（鍾志明，2015）。

然而，由於受《申根公約》（Schengen Convention）及《都柏林公約》（The Dublin Convention）的規範，以及隨著難民危機形勢的變化，梅克爾政府的難民收容政策亦進而改變，一向寬容接納難民的做法面臨多方挑戰，在經過三階段的庇護政策修正後，從加速辨別應收容的難民、接著再以多種政策限制不適合庇護申請者進入，鼓勵難民返鄉及遣送庇護被拒者、最後則從移民控制轉為社會融合的發展，目的在於解決多數伊斯蘭地區的難民與德國的文化語言差異，所導致的適應問題（彭皓寧，2019）。

2015 年難民初期，由於德國政府對難民持積極歡迎的態度，導致大批難民透過各種途徑湧入德國，當年通過申請者為 476,649 人，2016 年更高達 745,545 人，當中還不包括非法入境的難民。然而，隨著難民帶來的社會治安與經濟問題，反對黨和大量民眾開始反對政府的難民政策，於是政策開始緊縮，因此 2017 與 2018 年難民增長人數開始下降，然難民總人口數始終保持持續增長狀態（如下圖 2）（Statistika, 2022b），且難民當中許多仍為就學年齡的兒童與青少年，此對德國的教育機構及社會都帶來了新的問題和挑戰。

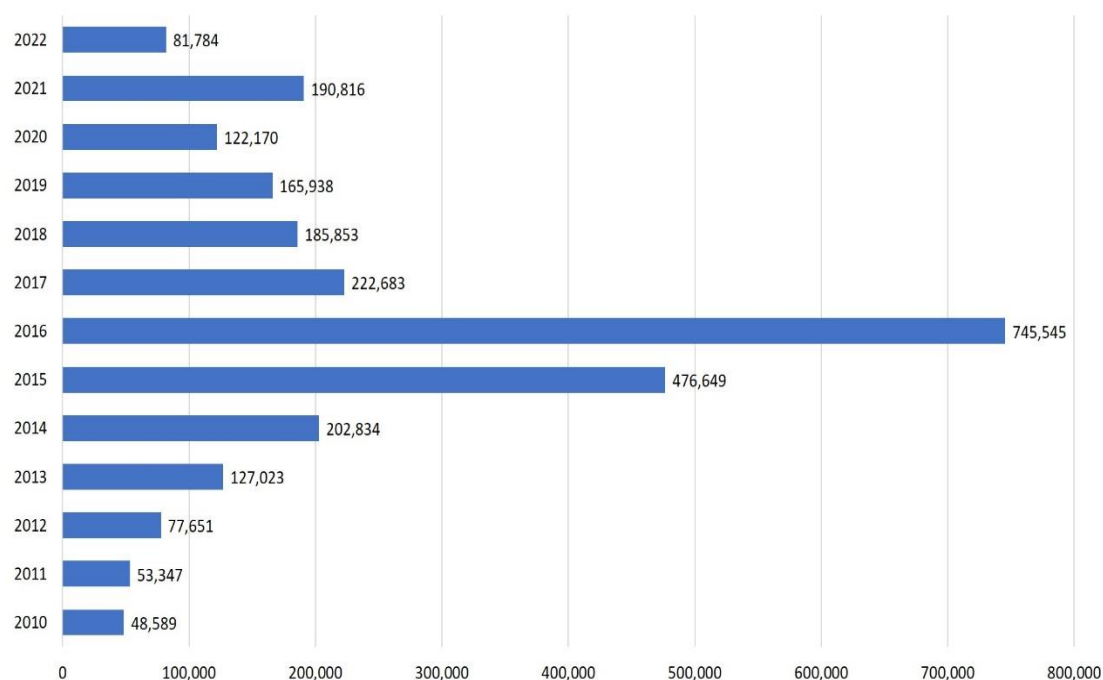


圖 2 德國 2010 至 2022 年收容之難民人數  
資料來源：Statistika (2022b)

根據 2021 年「德國聯邦移民與難民局」（Bundesamt für Migration und Flüchtlinge, BAMF）的統計，目前在德國的難民前三大來源國分別為敘利亞、阿富汗以及伊拉克（如下表 1）（BAMF, 2022a）。

表 1 前十大難民來源國及其申請居留庇護人數（統計期間 2022 年 1 至 4 月）

前十大難民來源國	申請居留庇護人數
1. 敘利亞	17,016
2. 阿富汗	12,324
3. 伊拉克	5,758
4. 土耳其	3,916
5. 喬治亞	2,419
6. 無法確認來源國	1,665
7. 索馬利亞	1,594
8. 厄利垂亞	1,231
9. 伊朗 / 伊斯蘭共和國	1,479
10. 奈及利亞	1,138
<b>總計</b>	<b>48,540</b>

資料來源：BAMF(2022a).

由於難民源於不同的國家，因語言不通、文化背景迥異、教育程度不同等因素，使德國近年在新移民融合方面，遭遇較大的挑戰。目前德國依據取得居留許可的程度與進度不同將難民分為許多身分類別，大致可分為：避難申請者（Asylbewerber）、憲法和公約難民（Asylberechtigte）、獲輔助性保護的難民（Subsidiär Schutzberechtigte）及容忍居留者（Geduldten）四大類<sup>2</sup>（彭皓寧，2019；BAMF, 2022a）。

不論是哪種身分的難民，德國政府積極致力於強化移民教育政策，且一直以來皆將教育視為融合政策的核心。自二次世界大戰後至今，雖已不斷地持續調整其移民教育的政策和教育內容，然 2015 年難民潮爆發後，德國政府面臨更多的挑戰（吳美瑤、楊深坑，2016）。再者，在這批難民中雖然有一部分為中產階級且受過良好教育，應能很快地融入就業市場，但有更大一部分的難民仍為就學年齡的兒童與青少年，無論在教育水準、語言、甚至就業技能上皆無法滿足和適應德國社會的要求，因此必須花費大量教育和培訓資源幫助其適應與融合，否則將可能造成社會的不安因素（王中原，2015）。

<sup>2</sup> 避難申請者是以向政府提出避難申請，正在等待德國政府批准結果的難民，而這一類的難民的避難權大多受到嚴格的限制；憲法和公約難民指的是符合德國《基本法》和《難民公約》的避難條件，而受符合公約限制的難民所享有的避難權利是最充分的；獲輔助保護性難民是難民不符合《基本法》所規定的避難條件，但根據《避難程序法》第 4 條第 1 款規定，如果提出避難的申請者在原國家遭受生命威脅（死刑、折磨）或其他方式威脅（國內、國際）衝突等等，將可在德國暫時或得庇護並享有部分避難權利；容忍居留者意即難民來德國提出避難申請，未通過者並不須立即遣返出境，而是獲得容忍居留的身分可繼續滯留德國，因其有權提出上訴。鑒於目前難民人數眾多，審核機構疲於應對，複審往往需要數月甚至數年的時間，在此期間，避難申請雖然遭到拒絕，但當事人仍可合法在德國居住，等待複審結果（彭皓寧，2019；BAMF, 2022a）。

## 二、德國移民教育的基礎規劃

在聚焦探究德國針對高等教育階段所實施的難民融合策略前，本研究首先透過文獻資料的蒐集與整理，就法律層面及政策層面進行了解，以描繪出德國整體移民教育的大致輪廓。

### （一）法律層面

一直以來，德國在處理新移民融合問題時，皆以建構社會共同價值觀與實現文化整合為其移民教育的核心，為實現此價值理念，德國透過法律和政策制定給予保障。2005 年德國改革《移民法》（Zuwanderungsgesetz），為移民教育提供了法律依據，且把促進移民「融合」（integration）作為重要使命，強調不同文化背景族群的「融合」而非「同化」（assimilation），且希望新移民能透過學習德語和德國文化接受此共同價值觀，以利能盡早融入德國社會，此即為目前德國移民教育政策的核心精神（吳美瑤、楊深坑，2016）。因此，德國政府要求新移民必須參與「融合課程<sup>3</sup>」（Integrationkurs），否則將減少其可享有之社會福利。該課程包含兩大部分：語言課程（Sprachkurs）與德國概況課程（Orientierungskurs），德國相當重視新移民的德語學習，在語言課程結束後更伴隨著「移民德語考試」（Deutsch-Test für Zuwanderer, DTZ）的規定，此外，亦希望新移民能透過德國概況課程瞭解德國文化、歷史與法律規範，課程結束後亦有「生活在德國」（Leben in Deutschland）知識測驗（BAMF, 2022b）。

在 2015 年的難民潮後，德國決議於 2017 年 1 月 1 日公布實施《融合法》（Integrationsgesetz），該法強化了《移民法》的精神，既賦予尋求庇護者和難民可享有的權利，同時亦規範其應盡之義務，若未依照法律規定履行義務，則予以處罰或減少福利。雖然德國作為移民國家，擁有相對完善、成熟的移民教育政策，但急劇增長的難民人數還是為德國教育帶來了新的挑戰，因此德國在各方面積極推出政策與措施因應。

作為歐盟領導國的德國，在難民的議題上擔起了責任，繼而頒布有關難民問題的相關法律，替難民的融入和遣返提供法律依據，為應對 2015 年以來的難民潮問題，除不斷地修改《融合法》外，亦提出了許多解決的方案，讓難民和容忍居留者可擁有良好的居留環境，更開設融合與培訓課程，以利難民可接受培訓成為企業所需的勞動力，讓難民能更佳地融入在德國的社會中（彭皓寧，2019）。

---

<sup>3</sup> 德國融合課程因參與對象與條件，而有不同的課程時數與費用規定，此非為本研究重點，因此未多加說明。



## （二）政策層面

自 2007 年起，德國政府實施「國家融合計畫」(Der Nationale Integrationsplan)，明確移民融合的目標以及執行 400 多項具體措施，如提高青年人獲得《聯邦教育資助法》(Bundesausbildungsförderungsgesetz, BaföG) 所提供獎助金的機會、與 3,800 多家企業簽訂「多樣性憲章」(Charta der Vielfalt)，鼓勵企業中員工的多樣性，藉此提高新移民的就業機會外，更著重教育方面的融合，提出「透過教育晉陞德國資格認證計畫」(Aufstieg durch Bildung. Qualifizierungsinitiative für Deutschland) 致力於提高學童就學率、提供青年人教育轉銜與支持其完成學業、擴大教育參與度，並透過教育與培訓改善移民的就業與晉陞機會 (Die Bundesregierung, 2008)。

自 2008 年起，德國「聯邦家庭事務、老年、婦女及青年部」(Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend, BMFSFJ) 推出「共同成長行動」計畫 (aktion zusammen wachsen)，呼籲聯邦與各邦政府需大力促進多元文化的理解與融合，旨在改善具有移民背景的兒童和青年人其教育參與的機會，且強調德語課程是文化融合的先決條件，必須加強德語在學前教育、基礎教育、職業教育和高等教育各階段的融合，特別關注兒童和青年人的語言和閱讀技能，陪伴他們走上教育道路，且提供難民職業培訓以利進入就業市場 (BMFSFJ, 2020)。

自 2016 年起，「德國促進科學資助者協會」(Stifterverband der deutschen Wissenschaft) 與德國多家企業聯合啟動「透過教育實現融合」(Integration durch Bildung) 計畫，旨在幫助難民進入教育系統並融入勞動力市場，主要包含四大行動方案：強化語言學習、提供模範學習、提供進入大學的機會、支持進入勞動力市場 (Stifterverband, 2016)。自 2017 年起，更加入「開放融合基金」(Offener Integrationsfonds) 除支援上述行動方案外，更特別為受迫害的學者和難民提供資助 (Stifterverband, 2020)。

根據統計資料庫 Statistika 的資料顯示，目前德國的難民中，學齡前兒童占最多數，第二大族群則為 18 至 25 歲 (Statistika, 2022a)。由於德國目前就讀大學的難民學生數逐年增加，因此本研究針對此年齡族群所涉及的高等教育階段進行了解，欲對德國政府所採取的因應措施及發展現況進行探討。

## 參、德國高等教育階段難民的教育融合策略

### 一、現況發展

根據德國「大學校長聯席會議」(Hochschulrektorenkonferenz, HRK) 統計資

料顯示，難民背景學生就讀高等教育階段的入學人數自2015年以來持續穩定成長，2018、2019年冬季學期，新註冊入學難民人數高達3,788人，2020年人數雖略有下降，仍維持近3,000位新生入學（HRK, 2022）。

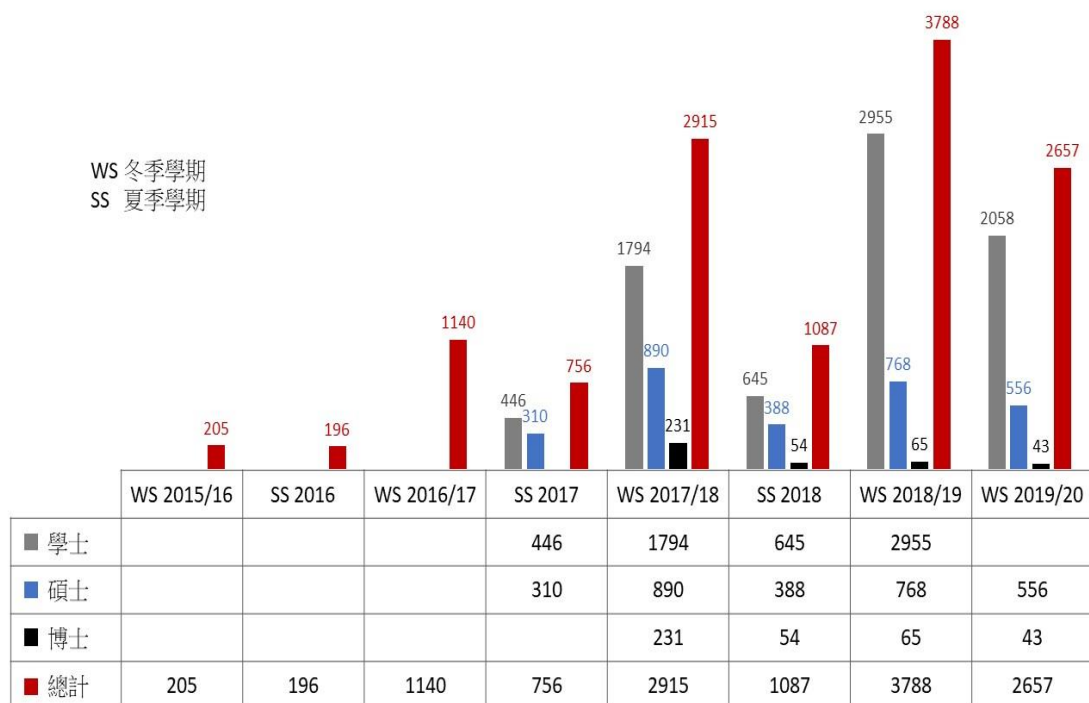


圖3 2015-2020年具難民背景學生的大學新生入學人數<sup>4</sup>（統計至2020年4月）

資料來源：Hochschulrektorenkonferenz (2022)

根據「德國聯邦移民與難政局」（BAMF）委託「德國社會經濟調查小組」（das Sozio-oekonomische Panel, SOEP）於2016年所進行的一項調查顯示，2015年德國有30,000至50,000位難民具備大學入學資格，其中更約有11%的難民至少已擁有學士學位。在此背景下，建立高等教育入學支持機制以利難民充分獲得教育機會就更加重要。「德國學術交流中心」（Deutscher Akademischer Austauschdienst, 以下簡稱DAAD）在BMBF的資助下，於2015年啟動一系列「難民的大學計劃」（Hochschulprogramme für Flüchtlinge），協助難民能夠進入德國大學學習，2016至2019年間，約有30,000名難民參與這個計畫的準備課程，至2021年底，BMBF為此計劃共提供了約1.5億歐元的資金（DAAD, 2020）。

## 二、重要策略方案

繼美國、英國和澳洲之後，德國位居全球第四大留學目標國，為非英語區留

<sup>4</sup> 德國的大學一般分為冬季學期（約十月中至二月中）及夏季學期（約四月中至七月中），日期因各大學而異。

學國的首要國家之一。目前在德國有超過32萬名外國學生，占總大學生人數的11%，前三大留學生來源國分別為中國、印度及敘利亞。在德國大學中有著高比例外國學生已成常態，此歸功於聯邦政府、各邦和各大學積極推動高等教育國際化的成效（Deutsches Studentenwerk, 2022）。因此，德國大學普遍已具備對外國學生的支援措施。然而，為迎接難民學生的融合挑戰，德國在既有的基礎上更加進行強化，且聚焦良好的諮詢輔導、語言學習準備和專業知識的支援。本研究透過文獻搜尋，整理與歸納了目前德國政府在難民融合中，於高等教育階段所實施的主要措施如下（BMBF, 2022）：

#### （一）「德國聯邦教育暨研究部」（BMBF）提供的基礎支援

BMBF主張「難民透過教育融合」（Flüchtlinge durch Bildung integrieren）並在以下幾個面向提供強力支援：

##### 1. 確認學習能力

為確認是否適合進入大學學習，BMBF開發了針對外國學生的「學科檢定考試」（Test für Ausländische Studierende, TestAS），用以初步確認其基本學習能力。該測試語言有德語、英語及阿拉伯文版本。為協助欲進入大學就讀的難民，BMBF將為其支付此測試的費用。

##### 2. 加快大學錄取進度

BMBF出資擴充了原本服務於外國學生的「國際學生申請大學服務處」（Arbeits- und Servicestelle für internationale Studienbewerbungen, uni-assist）其職能與任務，為協助欲進入大學就讀的難民，建立了一個專門的諮詢和申請平臺，以加速其申請與錄取的進度。

##### 3. 評估專業語言能力

DAAD透過BMBF所提供的資金，資助了難民的「線上語言等級測試」（Online-Spracheinstufungstest, onSET），對難民的德語和英語能力進行等級分類，以利分配到適當的語言課程，且為其支付此測試的費用。

##### 4. 擴大獎助學金的資助

為減輕難民就讀大學的負擔，德國有許多基金會和民間組織為難民學生提供獎助學金的支援。此外，政府亦改革《聯邦教育資助法》（簡稱BAföG）所頒定的大學生助學金，根據BAföG第8條第2款第1項，被認可的獲得庇護者和獲輔助性保護的難民，無論他們在德國停留時間有多長，皆可申請BAföG，申請成功者每年可獲得4,800歐元的補助。為強化BAföG對難民的資助，自2016年1月1日起，

此一規定也適用於容忍居留者和某些人道主義居留頭銜的持有者，不再需等待四年的時間才有權獲得BAföG，而只需在15個月後即可申請（HRK, 2022）。

(二) 「難民進入高等專業教育融合計畫」( Integration von Flüchtlingen ins Fachstudium, 以下簡稱 Integra 計畫)

「Integra計畫」於2016年由BMBF與DAAD共同啟動，目標是為難民學生在德國大學的學習做準備，並幫助他們能順利完成學業以取得學位。對此，德國的大學和「預科先修班」( Studienkolleg ) 承接重要的任務，為具有難民背景的未來學生提供個別諮詢、專業學科和語言準備課程（DAAD, 2022a）。

依照德國規定，擁有外國學校畢業證書並希望在德國念大學的首要條件是需擁有「高等教育入學資格」( Hochschulzugangsberechtigung, HZB )，其證書資格的評定由「國外教育事務辦事處」( Zentralstelle für ausländisches Bildungswesen, ZAB ) 進行，將其分為可直接進入大學就讀或須參加為期一年的「預科先修班」課程並通過「學科鑑定考試」( Feststellungsprüfung, FSP )，取得該專業領域的學科資格後，才能向德國大學提出入學申請。鑒於難民背景學生的需求，BMBF將資助所有聯邦的高等教育機構每年增加2,400個「預科先修班」的名額，預計共增加10,000個名額提供難民就讀（DAAD, 2020a）。

此外，DAAD透過「Integra計畫」的資助，為難民學生開設額外的預科準備課程，幫助他們能順利完成課程與通過考試。再者，即使是符合資格可直接進入大學就讀的難民，由於其在無預警地準備下逃亡至德國，相較於其他國際學生而言，對德國高等教育體制是陌生的，所獲得的相關資訊亦較少，對此德國各高等教育機構也在「Integra計劃」的資助下，為難民學生額外提供語言與各類專業課程輔導班，許多大學更提供為期一學期的「預備銜接課程」( Propädeutika ) 以利其能盡快適應大學的求學生活（DAAD, 2020a）。

2016年「Integra計畫」初期，各大學所提供的課程主要著重於語言與專業內容的準備課程，執行至2018年，由於已有一大部分難民學生已順利進入大學就讀，因此課程需求轉向更專業知識與學術語言的內容，以應付大學學業所需，而發展至2020年、2021年的資助階段，「Integra計畫」更強調促進學習的陪伴措施，以確保學生能順利完成學業成功取得學位，且為進入德國勞動力市場亦提供了支持與準備。根據DAAD統計，目前全德國有250所高等教育機構參與「Integra計畫」（DAAD, 2020）。

(三) 「難民進入德國大學」(Wege von Geflüchteten an deutsche Hochschulen, 以下簡稱 WeGe 研究計畫)

2017年「德國高等教育與科學研究中心」(Deutsches Zentrum für Hochschul- und Wissenschaftsforschung, DZWH) 透過BMBF的資金資助，針對難民進行長期追蹤的縱向研究，聚焦分析如何能幫助難民進入大學就讀，其探究面向十分多元，如出身背景、Big Five人格測驗、原有的教育程度、動機與能力等，從大學的準備階段開始追蹤，透過問卷調查和訪談，在德國各大學所在區域，針對有興趣進入大學就讀的難民學生進行記錄，更納入大學和「預科先修班」教師與專家的觀點進行評估。目的為全面瞭解難民學生的學習準備情況及其就讀過程。在研究與追蹤過程中，將探討有助於成功完成各項難民融入高等教育措施的影響因素，並將研究結果提供予BMBF和DAAD，使其能夠制定更能符合難民需求的規定和提供夠適當的協助(DZWH, 2022)。其概念如下圖4所示：

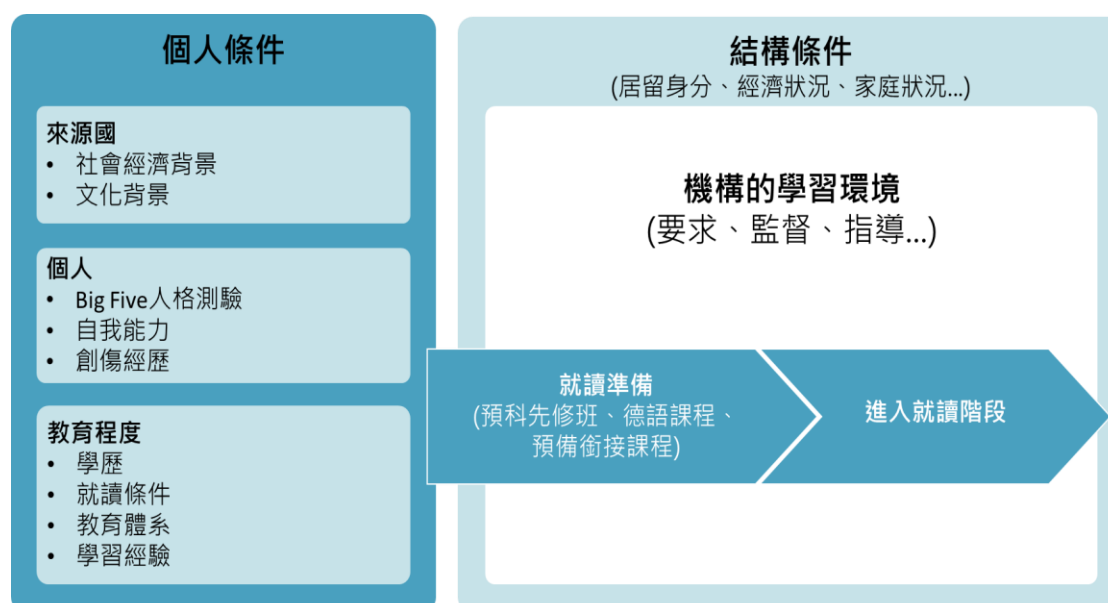


圖4 WeGe研究計畫概念圖

資料來源：整理自Deutsches Zentrum für Hochschul- und Wissenschaftsforschung (2022)

(四) 「歡迎—大學生服務難民」計畫 (Das Programm Welcome – Studierende engagieren sich für Flüchtlinge, 以下簡稱 Welcome 計畫)

相較於一般國際學生而言，對欲就讀大學的難民學生來說，獲得資訊與諮詢相當重要，鑒此需求，自2016年起，DAAD透過BMBF的資助經費，由大學生們擔任志工，並在教師的指導下執行「Welcome計畫」，目標為幫助難民學生們順利融入大學的求學環境。此計畫亦與「Integra計畫」相互配合，舉凡語言夥伴、翻譯、輔導課、法律諮詢等，大學生志工們提供了一系列的幫助和支持，希望能將有意願並有學習能力的難民成功地融入高等教育的學習中。計畫執行至今，仍

有162個志工服務專案行動進行中，全德國計有236所高等教育機構參與「Welcome計畫」。此外，更希望透過此計畫，強化德國大學生們的服務學習與社會參與能力，以促進獲得國際和跨文化的關鍵能力（DAAD, 2022b）。

(五) 「促進教育融入德國勞動力市場」(Förderung der bildungsadäquaten Integration in den deutschen Arbeitsmarkt，以下簡稱PROFI計畫)

自2016年起，在BMBF與DAAD的努力下，已有許多難民成功地融入德國高等教育體系中，因此除了持續為就讀大學準備與學習相關的措施外，自2019年亦推出「PROFI計畫」(2020-2022)，其目的是增加德國高素質難民的就業機會。一方面希望能為難民學生取得學位後，成功進入到德國的勞動力市場做好準備。另一方面，當年大量逃往德國的人當中亦有許多已經在該國獲得了學位，且具備相關的專業經驗，然由於難民身分很少能在德國找到合適的工作，大多從事與其專業資格不符的工作。是以，「PROFI計劃」亦針對已擁有學位且有足夠就業能力的高素質難民提供協助，協助其專業資格的認證、承認之前的學術成就、補充專業的知識、加強語言能力、提供諮詢和支援服務等，為進入就業市場做準備（DAAD, 2022c）。目前許多德國大學陸續開始提出各類的PROFI專案，為難民學生的就業做準備，下表2為2020年、2021年資助階段執行PROFI專案的大學及專案。

表2 2020年、2021年資助階段執行PROFI專案的大學及其專案（統計至2020年9月30日）

大學	PROFI專案名稱
埃爾朗根－紐倫堡大學	FAU PROFi 2020-2021
柏林藝術大學	Artist Training DIGITAL BASIC
漢堡應用科技大學	BachelorUP
漢諾威大學	REFUGEEKS Coding Academy Hannover
凱薩斯勞滕大學	Aim-Geflüchtete MINT-Akademikerinnen in den Arbeitsmarkt
下萊茵大學	PROFI/HN
特里爾大學	PROFI 2020 Hochschule Trier
魏恩加騰師範大學	IGEL-Surround-Programm
英戈爾施塔特應用科技大學	THIntegriert
維爾道應用科技大學	THWi PROFi-PILOT
科特布斯布蘭登堡工業大學	IQB-Integrative Qualifizierung Brandenburg
拜羅伊特大學	PROFI in MINT
佛倫斯堡大學	InterTeach-Programm
基爾大學	PROFI-InterTeach
曼海姆雙元制大學	PROFI Programm
奧登堡大學	Kontaktstudium: Pädagogische Kompetenzen in der Migrationsgesellschaft
伊特林根應用科技大學	Bildungsadäquate Integration geflüchteter Akademiker*innen in der Informatik (BI-Bi-INF)

資料來源：整理自DAAD (2020)

## (六) 「難民法律診所」(Die Refugee Law Clinic)

除了BMBF、DAAD及高等教育機構致力於難民的融合外，大學生們亦相當積極參與投入。由於德國的庇護與居留申請程序及其相關規定嚴謹且繁複，因此難民迫切需要相關的諮詢，加上許多難民財力上無法負擔法律顧問的費用，鑒此需求，2016年起許多德國大學的移民法領域學生自發性地成立了名為「難民法律診所」的法律諮詢機構，法律系學生們將其所學之相關專業知識以及透過培訓，免費為難民提供法律諮詢與相關援助，其運作是在專業律師的指導下執行任務，目前在德國各地共有36個「難民法律診所」正在運作，而除提供難民諮詢外，更陪同難民至相關機構完成申請程序，這對欲留置德國的難民來說，可說是一大幫助，亦對德國的融合政策提供了重要貢獻(Refugee Law Clinic Deutschland, 2022)。

## 肆、結論與反思

## 一、結論

綜合以上文獻搜尋的結果，本研究觀察到德國在政府大力支持以及各種策略配套措施的實施下，在高等教育階段的融合形成了所謂一條龍的支援模式，本研究將其歸納整理如下圖5：

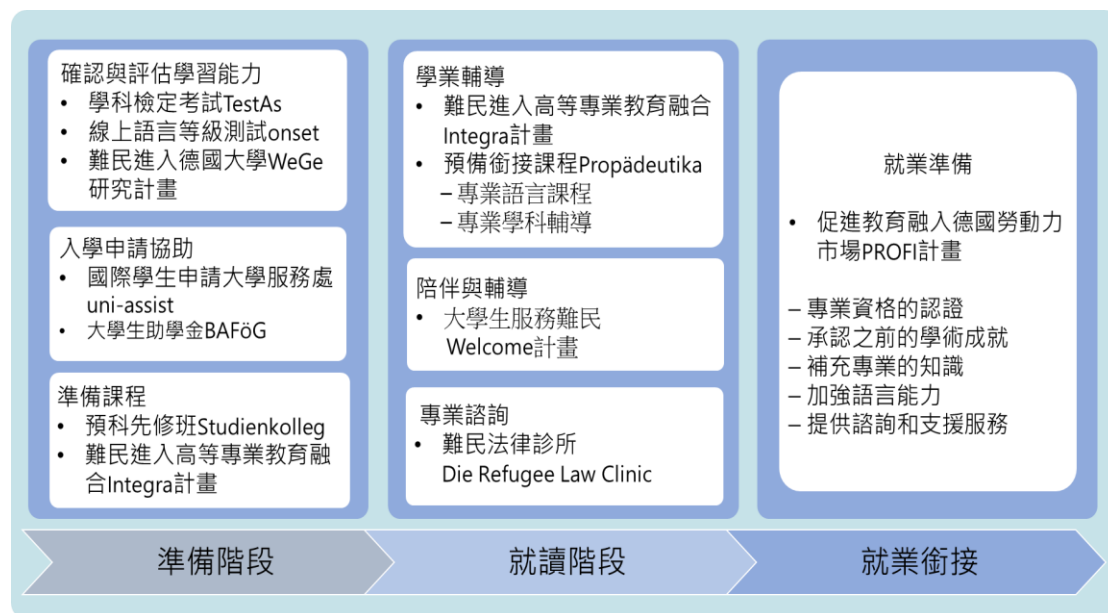


圖5 高等教育階段難民學生融合的一條龍支援模式

## (一) 準備階段：診斷及確認學習能力

難民源自於不同國家，其教育體制多樣，因此首先須先確認其就讀大學的資格與能力，因此在準備階段的評估與診斷就相當重要，透過評估結果確認其就讀

大學的能力外，更給予適當的輔導與協助。自2016年起，除提供TestAS和onSET的免費診斷測試外，亦透過uni-assist加快大學錄取進度、增加「預科先修班」名額以及提供相關輔導課程，幫助其做好就讀大學的準備。「Integra計劃」更提供了難民學生在語言和知識上的支援，補足與強化了就讀大學所需能力與知識。

## （二）就讀階段：指導和學習伴隨措施

在就讀階段，除了「Integra計劃」提供難民學生專業學術知識上的輔導外，更藉由「Welcome計畫」提供學習陪伴與輔導，許多大學所提供的「預備銜接課程」（Propädeutika）更有助於能盡快適應大學的求學生活，此外亦有「難民法律診所」給予申請居留上的支持。

## （三）就業準備階段：協助與勞動力市場的銜接

由於高等教育階段直接與就業市場的銜接，因此在難民融合策略上為不可忽視的一環。德國政府所推出的「PROFI計畫」，不僅為難民學生畢業後的就業做準備，更協助已獲得相當學術學位或職業資格的難民，從事與其資格相稱的工作，從而可彌補德國勞動力市場上技術人才的短缺，而勞動力市場人力不足的問題，亦是當初梅克爾政府堅持難民開放政策的重要原因之一。「PROFI計畫」協助難民專業資格的認證且補充專業的知識，對提升德國勞動力市場的質與量，為一大貢獻。

此外，在BMBF的資金資助下，DAAD制定了一套全面而長期的措施，從研究準備和學習支援到確保學業成功以及向勞動力市場的銜接，採取一條龍的支援措施。這些措施從確定學習要求以及專業和語言能力開始，為難民學生在德國大學的學習做好準備，並透過大學生的輔導支援，促進他們能融入大學的求學生活。難民的就學過程更有陪伴與觀察的紀錄，可以衡量各支援措施的成功因素並可提供數據，以利擬定更完善的融合策略與措施（Grüttner, Schröder, Berg, Otto & Laska, 2020）。

再者，由於難民融入高等教育的議題深受德國各界關注，因此「德國促進科學資助者協會」（Stifterverband der deutschen Wissenschaft）和「海因斯利多富基金會」（Heinz Nixdorf Stiftung）共同合作，對全德國大學校長進行一項調查研究，欲了解目前德國高等教育機構的難民融入狀況。調查結果顯示近四分之三的高等教育機構已制定了自己的難民支援機制，且設置專門單位負責制定和協調其融合措施。有66%的大學為難民學生提供特別諮詢以及學業的準備課程、44%的大學更提供額外的經濟支援（如免費的德語課程、學期車票或獎助學金等）、有70%的大學校長表示高等教育機構為難民融入社會提供了重要的貢獻，更有82%



的大學與地區相關當局和教育機構合作，致力於幫助難民融入大學。然而，多數校長仍表示，希望將來能得到更多來自政府和商界的支援，以便能夠擴大難民的實習機會與職業定位輔導諮詢措施（Stifterverband, 2022）。

綜上所述，不論是德國政府、高等教育機構及民間的各基金會，皆積極為難民於高等教育階段的融合而努力，然而這是一條漫長的道路，因難民融合需要國家多方面的投入，並且許多實施的方案與措施需要長期且持續的投入，方能看到成效。

## 二、反思

2015年前德國總理梅克爾(Merkel)以一句「我們辦得到」(Wir schaffen das.)，開啟了歡迎難民政策，使德國湧入逾百萬難民。梅克爾在任內處理了許多危機，包括全球金融危機、歐債危機、歐洲難民危機，以及近年的新冠疫情危機，其中難民問題促成了德國極右翼勢力的崛起（張子清，2021），成為除了難民融入問題外，必須面臨的棘手議題。

然而，德國的難民收容與融合問題並未在梅克爾卸任後消失，現任總理蕭茲(Scholz)更緊接著接手烏俄戰爭後烏克蘭難民的人道收容問題。根據「德國聯邦統計局」(Statistisches Bundesamt)的最新統計，德國目前總人口數的明顯增加與烏克蘭難民移入有關，統計至2022年6月30日，加計原已由烏克蘭移入德國的人口，估計目前居住在德國之烏克蘭人已逾百萬人（經濟部國際貿易局，2022）。在蕭茲政府的帶領下，目前整體難民收容政策上雖未見大幅度的變動，然而在高等教育方面可以明顯觀察到，許多德國大學積極應變，針對從烏克蘭來的大學生提供多方面的協助，在原有的一條龍模式下，增添了更多積極應變與彈性的措施。

由探討德國難民高等教育融入的議題反觀臺灣，雖然我國目前尚未面臨大舉難民移入與融合之問題，但除了新住民人口數不斷增加使得社會更加多元化外，自香港反送中事件後，臺灣成了香港學生留學的主要選擇地，來臺就學人數屢創新高。為因應港生人數急遽增加，我國教育部除提供各大學校院充分招生名額外，亦督導「海外聯合招生委員會」精進整體招生作業，簡化招生程序及建立線上報名機制，更透過香港學生招生諮詢服務專線、電子郵件信箱、臉書粉專即時通訊、臺灣高等教育線上博覽會等多元諮詢管道，積極鼓勵及保障香港學生來臺就學（教育部，2021）。此情況可視為近年來臺灣高等教育面臨外來學生急速增加的短期應對措施。

我國自 1971 年退出聯合國後，即逐漸與國際人權體系脫離，因此目前在相關難民議題的處理上，缺乏制度規範及國際合作的經驗，亦尚未訂立針對外國人

的「難民法」，而仍依據《臺灣地區與大陸地區人民關係條例》、《香港澳門關係條例》、《入出國及移民法》，以及相關子法等規範處理中國、港澳、泰緬、西藏等人來臺的安置（林恩本，2022）。由德國的模式與經驗得知，所有的政策皆立基於完整的法治，德國先後在《移民法》與《融合法》的規範下，擁有完善、成熟的移民教育政策，且不斷地修改《融合法》，更提出了許多政策，為高等教育階段的融合提供了一條龍的支援模式。根據「德國聯邦移民與難民局」（BAMF）的統計，自 2015 年以來，難民已逐步穩定地融入德國社會，至今已有約 50% 的難民找到工作，且絕大多數在訪調中滿意目前的生活。此外，當時抵達德國的人中現有逾一萬人的德語水準已達入大學的要求，更有逾 65,000 人已報讀大學或學徒課程（張子清，2021）。

雖然由於國情、政治情勢與地理環境各方面的情況不同，無法直接移植德國模式，但仍希望本研究於現階段所歸納整理出的相關策略，可作為後續研究的基礎，更希冀目前所得出的一條龍模式，能提供臺灣未來擬定相關策略時之參考。

### 參考文獻

- 徐梅玉（2021）。聯合國難民署：2020 年難民人數上升至 8240 萬人。中央通訊社。取自 <https://www.cna.com.tw/news/aopl/202106230407.aspx>
- 王中原（2015）。觀察：為何歐洲難民危機是一場政治危機？BBC NEWS 中文。取自 [https://www.bbc.com/zhongwen/trad/world/2015/09/150915\\_euope\\_migrants\\_crisis](https://www.bbc.com/zhongwen/trad/world/2015/09/150915_euope_migrants_crisis)
- 余曉雯（2018）。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。教育資料集刊，41，196-199。
- 吳美瑤、楊深坑（2016）。德國新移民補救教學政策之研究。教育研究月刊，267，4-14。
- 林恩本（2022）。臺灣處理難民及庇護經驗及現況。臺灣新社會智庫。取自 <http://www.taiwansig.tw/index.php/%E6%94%BF%E7%AD%96%E5%A0%B1%E5%91%8A/%E5%85%A9%E5%B2%B8%E5%9C%8B%E9%9A%9B>
- 徐婕（2020）。移民融合政策如何產生「劃界效應」：以德國家庭移民為例。關鍵評論，取自 <https://www.thenewslens.com/article/130558>
- 彭皓寧（2019）。德國庇護政策之研究：以安全面向為探討中心（國立政治

大學國家安全與大陸研究碩士論文)。取自 <https://hdl.handle.net/11296/jha9cr>

- 張子清 (2021)。沒有梅克爾的日子德國外來難民惴惴不安。中央廣播電台。取自 <https://www.rti.org.tw/news/view/id/2097396>
- 教育部 (2021)。因應香港情勢變化，教育部將持續推動招收香港學生及提供在港臺生必要協助。即時新聞。取自 [https://www.edu.tw/News\\_Content.aspx?n=9E7AC85F1954DDA8&sms=169B8E91BB75571F&s=FBF651729681DFD2](https://www.edu.tw/News_Content.aspx?n=9E7AC85F1954DDA8&sms=169B8E91BB75571F&s=FBF651729681DFD2)
- 經濟部國際貿易局 (2022)。2022 年上半年德國人口明顯增加，與烏克蘭難民移入有關。中華民國對外貿易發展協會。取自 [https://www.taitra.org.tw/News\\_Content.aspx?n=104&s=45466](https://www.taitra.org.tw/News_Content.aspx?n=104&s=45466)
- 鍾志明 (2015)。德國處理難民問題之政策分析。全球政治評論，52，11-16。
- 林育立 (2021)。致力百萬難民融入德國成就梅克爾政治遺產。聯合新聞網。取自 <https://udn.com/news/story/6843/5943880>
- 聯合國 (2022)。2022 年全球難民重新安置需求將持續增加。聯合國新聞網。取自 <https://news.un.org/zh/story/2022/01/1096922>
- Bundesministerium für Bildung und Forschung (2022). *Flüchtlinge durch Bildung integrieren*. Retrieved from <https://www.bmbf.de/bmbf/de/bildung/integration-durch-bildung-und-qualifizierung/fluechtlinge-durch-bildung-integrieren/fluechtlinge-durch-bildung-integrieren.html>
- Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (2022a). *Aktuelle Zahlen*. Retrieved from [https://www.bamf.de/DE/Themen/Statistik/Asylzahlen/AktuelleZahlen/\\_function/aktuelle-zahlen-suche-link-table.html?nn=284722](https://www.bamf.de/DE/Themen/Statistik/Asylzahlen/AktuelleZahlen/_function/aktuelle-zahlen-suche-link-table.html?nn=284722)
- Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (2022b). *Integrationskurs*. Retrieved from Inhalt und Ablauf. Retrieved from <https://www.bamf.de/DE/Themen/Integration/ZugewanderteTeilnehmende/Integrationskurse/InhaltAblauf/inhaltablauf-node.html;jsessionid=434181C158F09ED6926A75107C371F38.intranet671>
- Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (2020). *Aktion zusammen wachsen*. Retrieved from <https://www.bmfsfj.de/bmfsfj/themen/engagement-und-gesellschaft/engagement-staerken/aktion-zusammen-wachsen>

- Deutscher Akademischer Austauschdienst (2020). Flüchtlinge an Hochschulen. Retrieved from <https://www.daad.de/de/infos-services-fuer-hochschulen/expertise-zu-themen-laendern-regionen/fluechtlinge-an-hochschulen/>
  
- Deutscher Akademischer Austauschdienst (2022a). *Integra - Integration von Flüchtlingen ins Fachstudium*. Retrieved from <https://www.daad.de/de/infos-services-fuer-hochschulen/weiterfuehrende-infos-zu-daad-foerderprogrammen/integra/>
  
- Deutscher Akademischer Austauschdienst (2022b). *Welcome - Studierende engagieren sich für Flüchtlinge*. Retrieved from <https://www.daad.de/de/infos-services-fuer-hochschulen/weiterfuehrende-infos-zu-daad-foerderprogrammen/welcome/>
  
- Deutscher Akademischer Austauschdienst (2022c). *PROFI - Förderung der bildungsadäquaten Integration in den deutschen Arbeitsmarkt*. Retrieved from <https://www.daad.de/de/infos-services-fuer-hochschulen/weiterfuehrende-infos-zu-daad-foerderprogrammen/profi/>
  
- Deutsches Zentrum für Hochschul- und Wissenschaftsforschung (2022). *Wege von Geflüchteten an deutsche Hochschulen. Projektbeschreibung*. Retrieved from [https://wege.dzhw.eu/about/index\\_html#description](https://wege.dzhw.eu/about/index_html#description)
  
- Deutsches Studentenwerk (2022). *Internationalisierung in Zahlen*. Retrieved from <https://www.studentenwerke.de/de/content/internationalisierung-zahlen#:~:text=Mit%20knapp%20320.000%20erreichte%20die,in%20den%20aktuellen%20Zahlen%20ablesbar>
  
- Die Bundesregierung (2008). *Nationaler Integrationsplan. Erster Fortschrittsbericht*. Retrieved from <https://www.bundesregierung.de/resource/blob/975226/476914/df4133af74cad403bcc35b03fd6a5817/nationaler-integrationsplan-fortschrittsbericht-data.pdf?download=1>
  
- Grüttner, M., Schröder, S., Berg, J., Otto, C., & Laska, O. (2020). *Geflüchtete in der Studienvorbereitung Individuelle, soziale und institutionelle Faktoren beeinflussen den Erfolg*. (DZHW Brief 7|2020). Hannover: DZHW. [https://doi.org/10.34878/2020.07.dzhw\\_brief](https://doi.org/10.34878/2020.07.dzhw_brief)
  
- Hochschulrektorenkonferenz (2022). *Studium für Geflüchtete*. Retrieved from

<https://www.hrk.de/themen/internationales/internationale-studierende-und-forschende/studium-fuer-gefluechtete/>

■ Migrant Integration Policy Index (2020). *Germany*. Retrieved from <https://www.mipex.eu/>

■ Refugee Law Clinic Deutschland (2022). *Die Idee*. Retrieved from <https://rlc-deutschland.de/entstehung-struktur/>

■ Statistika (2022a). *Verteilung der Asylbewerber in Deutschland nach Altersgruppen im Jahr 2022*. Retrieved from <https://de.statista.com/statistik/daten/studie/452149/umfrage/asylbewerber-in-deutschland-nach-altersgruppen/>

■ Statistika (2022b). *Anzahl der Asylanträge (insgesamt) in Deutschland von 2010 bis 2022*. Retrieved from <https://de.statista.com/statistik/daten/studie/76095/umfrage/asylantraege-insgesamt-in-deutschland-seit-1995/>

■ Stifterverband (2016). *Integration durch Bildung. Unternehmen im Stifterverband starten Förderprogramm für Flüchtlinge*. Retrieved from [https://www.stifterverband.org/pressemitteilungen/2016\\_09\\_12\\_integration\\_durch\\_bildung](https://www.stifterverband.org/pressemitteilungen/2016_09_12_integration_durch_bildung)

■ Stifterverband (2020). *Offener Integrationsfonds*. Retrieved from <https://www.stifterverband.org/integration-durch-bildung/offener-integrationsfonds>

■ Stifterverband (2022). *Wie die Hochschulen Flüchtlinge integrieren wollen*. Retrieved from [https://www.stifterverband.org/medien/infografik\\_wie\\_hochschulen\\_fluechtlinge\\_integrieren\\_wollen](https://www.stifterverband.org/medien/infografik_wie_hochschulen_fluechtlinge_integrieren_wollen)

■ The UN Refugee Agency (2022a). *Figures at a Glance. Major hosting countries*. Retrieved from <https://www.unhcr.org/hk/about-us/figures-at-a-glance>

■ The UN Refugee Agency (2022b). *3.7 million refugee children are out of school*. Retrieved from <https://www.unhcr.org/hk/en/what-we-do/education>

