

政 治

日本国际移民管理政策变化特征分析

段卓廷

(中国刑事警察学院, 辽宁 沈阳 110035)

[摘要] 随着全球化发展快速推进,国际人口流动日趋频繁,移民问题已经成为21世纪以来最重要的全球化问题。日本国际移民管理政策在不同时期的政治、文化、经济、外交背景下,具有不同特征。从历史来看,日本是单一民族国家,不是传统的移民接收国家,对于移民输入持保守态度,把限制外来移民作为移民管理的主要政策,拒绝大规模接收外来务工人员 and 移民。过于保守的移民管理政策,会对可持续性产生消极影响,尤其现阶段,日本人口老龄化、劳动力严重短缺,社会财政保障压力增大,消费低迷,经济出现下滑趋势,为了保持经济稳定增长,日本移民政策开始做出改变,尝试接受外国移民。

[关键词] 日本; 国际移民; 移民管理

[中图分类号] D77.313.38

[文献标识码] A

[文章编号] 1002-3925(2021)04-0032-11

引言

全球化发展大背景下,随着货物全球化、资本全球化、人才全球化的不断兴起,国际移民流动也成为全球化时代人类进步和社会活力的重要驱动力之一。国际移民可以调整人口结构,缓解劳动力短缺,改善人口老龄化等人口问题,有助于全球化人才流动,共享人才红利;移民可以使技术和资金自由配置,有利于经济高速增长;还可以促进文明进步,创造多元文化,让世界各国人民、文化发生前所未有的紧密联系。与此同时,不可避免的是,移民也会让来源国人才和资金大量流失,非法移民更是带来诸多风险和挑战,如何有效打击非法移民成为各国主要议题。近年,国际人口流动日趋频繁,移民问题已经成为21世纪以来最重要的全球化问题。所以,在当前世界环境日益复杂的情况下,如何处理好国际移民,显得尤为重要。日本和中国同为亚洲国家,有相似的文化背景,都不是传统的移民国家,面对复杂多变的国际形势,在国际移民政策制定上两国必然都要做出回应,研究日本国际移民管理政策变化特征,对中国制定国际移民政策有一定参考意义。对于日本国际移民研究,我国早期主要研究日本移民历史和论述日本向我国东北移民,如葛继勇认为日本移民迁徙流向是“中-朝-日”,符合推拉理论^①;随着全球化深入,学者开始关注日本移民动态研

[收稿日期] 2021-04-12; **[修回日期]** 2021-06-14

[作者简介] 段卓廷,女,辽宁沈阳人,中国刑事警察学院涉外警务教研室讲师,博士研究生,研究方向:涉外警务、国际移民。

[基金项目] 公安部理论与软科学面上项目(2019LLYXJXY071)

^①葛继勇:《日本古代大陆移民研究的两点看法》,《八桂侨刊》2001年第4期。

究,刘云刚等曾对日本移民数量、流向、类型做出统计^①;近些年,我国学者开始关注日本国际移民管理政策制定和经验介绍,但是整体文献数量偏少。本文认真梳理日本移民发展史和主要移民政策,为我国政策出台提供理论依据,在理论上为我国完善相关移民法律法规提供重要的参考意义。

人口活动是社会发展的强劲推动力,人口因素是影响经济结构性因素。从2010年开始日本人口已经连续十年自然减少。日本面临越来越严重的人口问题。日本的人口问题主要表现为劳动力严重短缺,成为制约日本社会和经济发展的第一大瓶颈,带来了一系列的综合性社会问题。导致日本劳动力短缺的根本原因是少子化和人口老龄化。少子化:日本晚婚晚育现象愈发严重,2017年日本结婚率4.9(每千人中结婚人数),日本全年龄段未婚率为30.6%,数据刷新日本历史新低。2016年以后女性平均结婚年龄就已经超过30岁,20世纪80年代日本女性平均生育第一胎年龄为26岁,现在日本女性平均生育第一胎年龄已经超过30岁,一些城市达到33岁左右。晚婚晚育直接影响了日本的生育率,1970年日本生育率为2.13,到2018年生育率已经降低到1.42^②。受经济环境和精神压力等多重影响,未来日本生育率将会持续下降,日本少子化趋势短期内无法逆转。人口老龄化:2020年根据日本厚生劳动省发布数据显示,日本65岁以上老年人口数量超过3610万,占全国总人口28.7%^③。根据联合国《世界人口展望》,日本成为世界上人口老龄化趋势最快的国家。与老龄化相关的财政支出持续增高,加重了日本社会保障的负担,日本财务省公布数据,2017年医疗、护理、社保等方面的财政支出达到32.5万亿日元,而同年日本的年度税收为58.78万亿日元^④。根据日本国立社会保障和人口问题研究所的推算,到2060年时,日本人口与现在相比将减少三分之一。少子化和人口老龄化导致日本劳动力短缺问题越来越严重,对日本经济产生消极影响,加剧了日本经济的不均衡性和脆弱性。但是劳动力短缺不是短期矛盾,通过刺激人口增长,提高劳动参与率等方式不能有效解决眼下的困境。在没有外来移民补充劳动力的情况下,日本呈现出的倒三角年龄结构将没有办法在短期内得到改善。日本政府已经感觉到严重的人口危机,饱受劳动力短缺之苦。近几年,为了保持经济长期稳定增长,有意接纳外国劳动力,陆续出台了一些鼓励国际移民的政策。

一、日本国际移民历史

历史上,日本是一个移民输出国。明治维新以后,日本政府鼓励生育,日本人口迅速膨胀,增长出现爆点。此时,日本社会底层的人民为了摆脱贫困,政府也为了缓解人口压力,在日本出现了移民海外的浪潮。1896年,日本出台《移民保护法》,鼓励海外移民,日本的私营移民机构如雨后春笋般涌现。二战之前,约有70万日本人移民海外,移民的主要目的地是夏威夷、秘鲁、巴西、墨西哥^⑤。

1868年,美国商人向夏威夷派遣了150名日本工人,只是这些工人没有经过政府同意未持有护照出境,被当地视为“奴隶”。1871年日本和夏威夷签署《友好通商条约》,打开了日本移民夏威夷的大门。从1894年到1908年间,通过移民公司渠道进入夏威夷的日本移民人数达到12.5万人^⑥。现今夏威夷和美国

①刘云刚、谭宇文:《全球化背景下的日本移民动态研究》,《世界地理研究》2010年第3期。

②该数据来源于 Statistical Yearbook of the Ministry of General Affairs of Japan

③中国网:“日本老龄化程度位居全球第一 65岁以上人口超3610万”,http://henan.china.com.cn/news/2020-09/22/content_41305336.htm

④中国经济网:“财经观察:高龄化加剧挑战日本社保可持续性”,<https://baijiahao.baidu.com/s?id=1646801741762246988&wfr=spider&for=pc>

⑤Eiichiro Azuma, “Brief Historical Overview of Japanese Emigration, 1868-1998”, <http://www.discovernikkei.org/en/journal/2014/2/28/historical-overview/>

⑥National Geography: “Japanese Immigrants Arrive in Hawaii”, <https://www.nationalgeographic.org/thisday/feb8/japanese-immigrants-arrive-hawaii/>

西海岸仍然是日裔美国人主要的聚集地。日本人数的激增,引起了当地白人的恐慌,1923年起,加拿大和美国陆续禁止日本移民。为了扩大海外市场,转移剩余劳动力,日本开始向拉丁美洲转移劳动力。2017年,拉美日裔人口约为210万人。17世纪初,就有日本移民来到秘鲁,不过官方的往来,是从1873年日本和秘鲁建交开始。1899年首批790名日本移民来到秘鲁,主要在各类种植园从事农耕工作,到1936年共有23000名日本移民来到秘鲁^①。1850年开始废奴运动,巴西出现严重劳动力短缺,大量种植园和农场荒废,急需引入海外移民充当劳动力。而日本开始走工业化道路,农村人口过剩,需要转移劳动力,于是日本政府开始向巴西有组织地大规模移民,1908年通过笠户丸号将第一批781名日本移民送到巴西。此后三十年间,是日本移民巴西的高峰期,前后有14万日本人移民巴西^②。巴西已成为全球仅次于美国日裔人口最多的国家,现在日裔巴西人已经完全融入巴西的主流社会,得到应有的尊重。因为移民的原因,日本和巴西在经贸文化等各个领域保持着密切的联系。1883年,墨西哥政府颁布了《未垦地拓殖法》,允许外国公司占有土地,吸引日本人到来,1897年日本移民到达墨西哥,主要从事底层工作。直到墨西哥革命后,战后重建给了日裔发展的机会,日裔从农村回流到城市,在各个行业开始崭露头角。

截至2018年,居住在日本境外的人数为1390370人^③。

二、日本国际移民概况

日本法务省发布数据,2018年入境(含再入境)的外国人为30102102人,除再入境外,新入境的外国人为27574232人,同比增长9.9%。从性别来看,2018年进入日本的外国公民中女性人数持续超过男性,男性占比46.1%,女性占比53.9%。从年龄来看,年龄在30岁以下的外国公民占比最大,占总数的23.8%。从外国人入境目的来看,在临时入境的外国公民中,91.1%入境目的为旅游^④。从登陆日本的外国人国籍来看,持中国护照人数最多,第二为韩国,第三为巴西,随后为菲律宾、秘鲁、美国等国家^⑤。

日本外国人在留资格:具有在留资格外国人为特别永住者和中长期在留者。中长期在留者包括:永住者、技能实习1—3号、留学、技术人文知识国际业务、定住者、家属滞在、日本人配偶、特定活动、技能、永住者配偶、经营管理、企业内调动、专门职务(1号、2号)、教育、教授、宗教、文化活动、演出、医疗、特定技能、研究、研修、看护、艺术、报道、法律、会计业务^⑥。

具有在留资格外国人中,截至2018年底,在留外国人数为2731093人,同比增长6.6%。此外,外籍居民占日本总人口的比例为2.16%,较2017年底增长0.14个百分点。从国家和地区来看,其中中国籍人口超过80万,占有外国居民人数的29.5%,第二是韩国,第三是输出大量技能实习生的越南,之后是菲律宾和巴西。从在留资格来看,永住者最多,其次是技能实习、留学、特别永住者。截至2019年,基于身份的在留者约532000人^⑦(见表1)。从2014至2018年,永久居民数量持续增长,具有永久居民身份的外国公民主要

① Takenaka A, *The Japanese in Peru: History of Immigration, Settlement, and Racialization*, Latin American Perspectives, 2004, 31(3):77-98.

② 数据来源于日本外务省“Japan-Brazil Relations”。

③ 数据来源于《海外在留邦人数调查统计》(Annual Report of Statistics on Japanese Nationals Overseas)

④ Immigration Services Agency of Japan, (Immigration control and Residency Management)

⑤ 数据来源于:法务省2018年《外国人登陆者数统计》报告。

⑥ 特别永住者:主要是历史遗留问题,二战前是日本籍,二战结束以后,被日本政府注销日本国籍的这部分人,后期为了解决他们的身份问题,日本给予他们和后代特别永住者资格。永住者:法务大臣认定永住的外国人,可以永久住在日本,在日本可以从事工作等活动,包括日本人配偶、永住者配偶等。定住者:法务大臣考虑到特殊的理由,在一定时期内可以居住在日的人。

⑦ 数据来源于厚生劳动省发布的“外国人雇佣状况”数据统计(截至每年十月底)。

来自于中国、菲律宾、巴西、韩国、秘鲁,技能实习约 384 000 人。因工作目的在留着者,约 329 000 人。特定活动约 41 000 人(主要为外籍护士、护理人员候选人、打工度假、外籍建筑人员、外籍造船人员)。截至 2018 年底,在日本从事专业或技术领域工作的中长期外国人(除外交、官方派遣、技术实习人员)人数为 350 680,数量从 2012 年开始逐年上升。资格外活动(海外留学生兼职打工等)约 373 000 人。截至 2019 年 1 月 1 日,非法超过授权停留期限的外国人人数为 74 167 人。从官方数据统计来看,居住在日本的外国人主要是永住者、特别永住者、定住者、家族滞在、日本人配偶占了总数的一半以上。截至 2018 年,日本约有 32 万人被归类为日本永久居民^①。

表 1 按照在留资格统计外国人数

在留资格	2019 年	在留资格	2019 年	在留资格	2019 年	在留资格	2019 年
特别永住者	312 501	日本人配偶等	145 254	教育	13 331	研究	1 480
永住者	793 164	特定活动	65 187	教授	7 354	研修	1 177
技能实习	410 972	技能	41 692	宗教	4 285	看护	592
留学	345 791	永住者配偶	41 517	文化活动	3 013	艺术	489
技术人文知识国际业务	271 999	经营管理	27 249	演出	2 508	报道	220
定住者	204 787	企业内调动	18 193	医疗	2 269	法律、会计业务	145
家属滞在	201 423	专门职务	14 924	特定技能	1 621		

数据来源:日本厚生劳务省

三、日本移民管理法律依据

日本的出入国管理法律依据主要为《出入国管理及难民认定法》(以下简称《认定法》)。该法律的前身是 1951 年 10 月出台的《出入国管理令》,是日本第一部针对移民管理的法律,涉及出入境管理、外国人居住等内容。为了适应时代需求,该法律也一直在修改和完善。1982 年 1 月 1 日,日本加入《难民条约》,在相关法律中加入难民识别相关程序的规定,由此《出入国管理令》更名为《出入国管理及难民认定法》。《认定法》是对所有进入日本的人及从日本离境者的出入境进行管理,同时完善难民认定手续。《认定法》中对一般规则、出入境、登陆程序、居住和出发、驱逐程序、船东和承运人责任、日本人出发和返回、难民识别、补充规定、处罚等方面作出了具体解释。

1990 年《认定法》修正公布,接纳外国人来日定居,并赋予工作权力,使得日裔人口回流,游客也大幅增加。2009 年,对法律进行部分修正,引入新的居住管理系统,开始签发永久居民证书,成立出入境检查所,增加培训技能培训的审查系统,阐明禁止回国的规定等相关内容。2014 年国会会议,批准通过《出入境管理及难民认定法的一部分修正法律》,修改后的法律,为具有高度专业能力的外国人确定居留身份,进一步简化着陆检查程序。2019 年 4 月 1 日《出入国管理及难民认定法》修正案正式实施,该修正案将扩大接收外国劳动者,增设“特定技能制度”,以 14 个劳动力短缺的行业为对象,允许外国劳动力进入,预计在未来五年,吸纳 34.5 万外国人为上限^②;以直接雇佣为原则,针对明显忙季与淡季的行业(渔业、农业)允许派遣;采取必要的措施避免外国人聚集在大城市圈;促进外国人适当参加保险;充实日语教育,增加日语考试;改善外国人生活环境,“多文化共生综合咨询一站式服务中心”,提供 11 种语言的社会服务和 126 项对于外国人的支援措施等。

^①数据来源于 2018 年《国籍地域在留外国人人数》统计表。

^②日本经济新闻:“日本新的《出入国管理及难民认定法》正式实施”,<http://jp.mofcom.gov.cn/article/k/201905/20190502865000.shtml>

四、日本国际移民管理机构

日本对于国际移民事务的处理相较亚洲其他国家起步较早,1949年就在外务省行政局成立“移民部”,1950年,设立“移民管制局”,外国人登记等事务从民政部门脱离出来,1952年,移民管理部门权力又移交至法务省,1982年,在法务省移民局总务处成立了“难民识别办公室”。现在日本的国际移民管理事务主要是由法务省、厚生劳动省、外务省这三个部门负责。

法务省:法务省是日本维持基本法制、制定法律、司法制度、民事刑事案件、维护国民权利的行政机关。法务省是日本处理国际移民问题的核心部门。法务省下属外局出入国在留管理厅,其主要职责为制定与修改国际移民相关法律法规,管理出入境和国际移民等工作,包括出入境审查办理,在留审查办理,在留管理制度制定等。根据2018年12月8日制定并于同月14日颁布的《移民控制法和相关法律修正法》,法务省下属的“入国管理局”在2019年4月1日正式更名为“出入国在留管理厅”,全权负责外国人出入境审查和在日活动的管理^①。出入国在留管理厅设长官1名,次长1名,审议官2名,共4名行政领导干部。内设总务课、政策课、出入国管理部、在留管理支援部,同时还设有8个地方出入国在留管理局,7个同支局,61个出張所。法务省下属两个入国管理中心(东日本入国管理中心和大村入国管理局中心)负责移民的收容和遣返^②。

外务省:外务省是日本负责对外关系的最高行政机关。主要负责领事局和驻外使领馆中的国际移民管理工作,还包括有关签证的事务和在日外国人的外交政策规划。外务省下设领事局,内设政策科,其主要职责为负责全面的安全出国旅游政策,海外生活福利保障,稳定移民政策等。

厚生劳动省:是日本中央省厅之一,2001年把厚生省和劳动省合并为厚生劳动省。厚生劳动省一项主要职责是负责外国人的管理服务,主要为社会福利与劳务方面,比如医疗、卫生、社会救助、保险、退休金、就业等工作。厚生劳动省下属的就业保障局设有外国人就业对策科,主要负责关于由政府开展的外国人的就业介绍(属于劳动市场中心营业所的管辖权以外的东西)、商谈和支援劳动条件,有关雇用外国人的事项,应向企业主及其他关联方提供必要的意见和其他措施的事项,以及与外国人的就业稳定性有关的其他事项。

五、日本国际移民管理政策变化主要特征

从历史来看,日本是单一民族国家,一直不是传统的移民接收国家。虽然日本对于经济、文化等方面的国际交流一直很积极,但是对于移民输入一直持保守态度,主要原因是日本政府为了维护日本文化完整统一,保持种族纯粹性。其次很多日本人担心大量外国移民涌入,会带来国家安全、社会政治稳定、教育就业、社会福利、文化冲突等一系列问题,尤其非法移民的进入,民众有一定的排外情绪,所以一直把限制外来移民作为移民管理的主要政策,拒绝大规模接收外来务工人员 and 移民。过于保守的移民管理政策,会对可持续性产生消极影响,尤其现阶段,日本人口老龄化、劳动力严重短缺,社会财政保障压力增大,消费低迷,经济出现下滑趋势。为了应对日益严峻的用工荒问题,最简单快速的方法就是引入外国移民。消费是拉动日本经济的绝对主力,外国移民引入也可以刺激消费,保持经济长期稳定增长,帮助日本经济走出低迷状态。日本政府为了从根本上解决劳动力短缺的问题,为了振兴经济并促进社会迈向国际化,移民政策开始做出改变,尝试接受优秀外国人才,保持在亚洲的竞争优势。同时,日本民众对于外国人的排斥情绪也在逐渐减

^①日本经济新闻:“日本新的《出入国管理及难民认定法》正式实施”,<http://jp.mofcom.gov.cn/article/k/201905/20190502865000.shtml>

^②出入国在留管理厅:“出入国在留管理厅介绍”,<http://www.moj.go.jp/isa/index.html>

弱,主要原因在于近些年赴日游客持续增多,但是治安环境没有出现恶化,加之跨国人口流动已成为世界大趋势,所以日本民众开始接纳外国移民。在《日经新闻》的一项调查中,接近70%的日本人对接纳移民持积极态度,反移民团体仅占1—2%^①。2019年4月,日本实施了历史性的移民改革,宣布在随后的五年中允许超过345 000名技术工人进入日本^②。日本国际移民管理政策变化主要特征为以下几个方面:

(一)增设特定技能1号、2号

日本政府在2019年5月宣布,为了接纳更多外国劳动者,缓解人口老龄化和少子化带来的劳动力短缺,扩大签证范围,特别增设特定技能1号和特定技能2号两种居留签证。申请特定技能的门槛比申请一般工作签证的门槛要低,只需要3年相关经验或者同等技能水平和一定程度的日语基础就可以申请。特定技能1号的申请者必须具备某项专业技能(如渔业、农业、餐饮业、汽车修理业、航空业、宾馆业等),获得的签证期限最长为5年,且不能携带家属,5年以后,如果想继续生活在日本,就要申请特定技能2号(如建筑业、船舶制造业等)或者其他工作签证。特定技能2号的申请门槛较特定技能1号要高,与特定技能1号不同的是,特定技能2号的签证更新没有次数上限,在日本居住满10年后,可以申请日本的永久居留权,同时配偶可以以家族滞在的身份前往日本。2021年日本将公布特定技能2号考试的相关内容。获得特定技能身份的人,薪酬要等同于日本人,可以自由更换单位(同行业内),而且必须要有特定的支援机构做后盾。

新增特定技能实习签证,让很多人想到1993年日本推出技能实习培训计划。技能实习计划,由日本国际培训合作组织管理,对来自发展中国家的劳工提供培训,待其返回原籍国来促进国家和地区发展,2007年作为研修生进入日本的外国人达10.2万,加上留在日本工作的研修生,总数达20万^③。为了保护实习生的合法权益,出台《技术实习培训法律》,但仍存在很多问题。实际上,这些实习生主要从事的都是3K的工作(危险 kiken,脏 kitanai,累 kitsui),而且实习生的签证条件是不能更换雇主,合法权益并没有得到保证,工资低廉,就业环境恶劣,很多企业把他们当成廉价劳动力。还有一些企业为了长期雇佣这些成熟的廉价劳动力,延长他们在日工作时间,由此引发非法移民问题。在一些采访中,一些实习者也表明机构除了对其进行简单的语言培训,没有接受其他有技术含量的技能培训^④。在2016年至2018年期间,参加该计划的63名外国工人死亡,包括事故和自杀^⑤。出于这些原因,日本的这项技能实习培训计划饱受争议。东京昭和女子大学的商学教授直代直弘表示,在未来五年中,外国工人估计将占日本高技能劳动力净增长的40%。不过也有反对移民改革的人担心在没有完全解决现有实习培训学员的问题之前,就放开移民政策,增设移民类型,会使问题更加复杂化。

(二)严格外国人入境管理

非法移民的存在破坏了法律体系,会引发各类社会问题,经常和经济、社会稳定、公共福利、犯罪、人权等相关问题挂钩。日本非法移民人数曾一度在1993年达到顶峰时299 000人^⑥,随后通过严格边境管制制度和一系列措施,非法移民人数逐年减少。但是这一趋势在2015年被打破,22年来,日本非法移民人数首次

①网易:“日本,正在为所有低生育率国家趟雷”,<https://www.163.com/dy/article/FHH3RA2F05149FK0.html>

②BUSINESS NEWS:“Japanese firms resist hiring foreign workers under new immigration law - poll”,<https://www.reuters.com/article/uk-japan-companies-foreignworkers-idUKKCN1SS310>

③JITCO:“Outline of Technical Intern Training Program”,<https://www.jitco.or.jp/en/>

④The New York Times,“Japan Limited Immigration; Now It's Short of Workers”,<https://www.nytimes.com/2017/02/10/business/japan-immigrants-workers-trump.html>

⑤The Washington Post:“Japan passes controversial new immigration bill to attract foreign workers,”https://www.washingtonpost.com/world/japan-passes-controversial-new-immigration-bill-to-attract-foreign-workers/2018/12/07/a76d8420-f9f3-11e8-863a-8972120646e0_story.html

⑥数据来源于日本法务省“Immigration Control and Residency Management 2019”。

出现增长,截至 2015 年,在日本合法逗留期以外的非法居留人数为 60 000 人,人数较上一年出现了增多^①。随后几年,非法移民人数也出现了上升趋势。然而,可以肯定的是,非法移民实际数量远远要比统计数据大得多。为此,日本也通过加大打击力度、加强对非法居留人员信息的收集和分析、提倡自愿出境等措施,努力减少非法居留人数的增加。

1. 严格外国人入境管理,利用高科技手段助力入境检查

日本的出入境事务由日本的法务省和各地入国管理局负责,依据的法律是《出入国管理及难民认定法》。随着进入日本和定居日本的人越来越多,这一现实对移民管理工作提出更高要求。入境口岸进行严格的移民检查是限制非法移民最直接的方式。外国人进入日本首先要填写“入境卡”,中长期移民在机场领取“在留卡”。移民检查人员严格审核入境外国人的身份,入境检查不符合登陆条件的,移交特别审查官口头审理,口头审理结果认为可以入境,立即批准登陆,不符合条件的,接受遣返,或者在认定三天后向法务大臣提出异议申诉,给予外国人证明其符合登陆条件的机会。

根据日本法务省数据表明,日本大量非法移民来源主要是持有短期 90 天签证的外国人入境者,这些人中有些逾期非法滞留在日本,有些通过伪造在留卡滞留在日本。据日本警察厅统计,2018 年日本查获伪造在留卡案件多达 620 起^②。所以日本政府加大了对外国人的身份检查力度,联合海外搜查机关,对非法滞留以及伪造身份等案件进行查处。此外,近年来,偷渡案件频发,“蛇头”企图利用船只等交通工具进入日本。为了对“蛇头”进行打击,日本政府加强口岸安全基础设施建设,增加边境巡逻、对进入日本船只加大筛查频率。日本政府与有关组织加强合作,开展联合行动,打击偷渡团伙。

2015 年 10 月,日本法务省出入境在留管理厅建立了“情报收集和分析中心”,推动与其他国家和地区间的信息共享,利用收集的信息分析研判,排查有移民倾向或者疑似恐怖分子的危险人物。同时利用高科技手段助力入境检查,应用生物识别技术,采集生物信息特征,申请登陆日本的外国人,除依法免除外,均需要向入境审查官提交个人信息(包括指纹信息和照片)。通过面部识别技术,扫描面部并将图像与护照芯片中数据进行比对,来筛查入境的外国人。日本几大机场已经使用“全身扫描仪”利用毫米波电波对全身进行扫描检查,可以完全取代原有的金属检测仪。

2. 健全离境制度,灵活使用离境方式

符合强制遣返的外国人亲自前往地方出入境管理局陈述犯罪嫌疑,违规调查是强制遣返的第一阶段。一种情况是希望立即回国者具备遣返条件后迅速遣返至目的地(符合条件的非法滞留者为勒令离境对象,而非强制遣返对象),通过一系列遣返手续,被称为嫌疑者的外国人自强制遣返命令书签发之日起就不再是嫌疑者,而成为被强制遣返人员;另外一种情况是希望继续留在日本,则需要由法务大臣裁决最终审理结果。长期以来,实际应用当中可以简易手续出境,如果当事人可以迅速离境,或者到出入国在留管理局自首离境,或者没有被执行遣返离境的等不严重情形,利用简易手续《出境命令制度》快速离境,通过这种命令离境的,原则上一年内不许进入日本。对于近期离境的外国人交付强制遣返的命令后,要求办理自费离境及保释许可,一般情况不对其进行收容,采取命令离境。对于强制手续出境的最低五年内不得入境日本。日本遣返制度大致分为自费离境、由运输公司付费遣返(常规登陆审查过程中被拒绝登陆的人员和运输公司明知其登陆时属于强制遣返对象)及公费遣返三种形态。希望继续在日本生活的超过拘留期的外国人,首先到相关部门自首,随后申述继续在日本生活的理由。入国警务官在对申述内容进行调查审核过程中,基于收容命令书进行收容,入国审查官和特别理事官调查,如果获得法务大臣批准的特别居住许可,就可以解除非法滞留状态,以合法移民身份继续生活,否则发布强制出境命令书进行遣返。2016 年日本强制送

^①数据来源于日本法务省“Basic Plan for Immigration Control (5th Edition)”。

^②NHK WORLD-JAPAN Chinese:“伪造在留卡案件数量创新高”,<https://www3.nhk.or.jp/nhkworld/zh/news/143198/>

还7 014人,其中非法滞留人员5 442人,进行资格外活动人员 452 人^①。

(三)推出和谐共生综合举措

外国人的到来会对日本社会经济和国民生活产生重大影响,促进外国人融入已经成为日本国家战略决策。由于日本不是传统移民国家,日本排外思想相对比较严重,加之日本岛国的危机意识、忧患意识,也担心移民会导致犯罪率上升等原因,所以日本各部门为迎接外国移民,提前做好充分准备。为了在日外国人更好融入,日本政府各部门联合制作了《生活就业指南》,日本政府在2018年12月决议通过了《外籍人才的接收和共生综合举措》,并于2019年6月对《综合举措》进行修订。《综合措施》共含有172项措施,耗资245亿日元^②。为更好接收外籍人才,日本政府推出各项实现和谐共生的综合举措。

1. 积极听取各方意见并开展宣传活动,设置接收环境协调官。为了实现外籍人才和谐共生社会,定期举行座谈进行广泛讨论,并积极听取各方意见,相关部门积极回应讨论的结果,在公民共识的基础上审慎对待。为了改善外籍人才的接收环境,在日本全国8个地方出入国在留管理局和3个支局共委任了13名环境协调官,主要负责听取各机构对于外籍人才接收的意见,对地方政府的咨询做出回应,建立对于外国人的咨询服务平台^③。

2. 加大对地方政府的支持力度。日本向所有地方政府放宽地方政府补贴的条件,地方政府纷纷出台新政吸引外国人,多个地方政府进行广泛的区域合作,并对地方政府提出的问题积极回应,帮助他们顺应日本主流文化。日本许多地区都开展了多文化共生月等活动,比如宫城县制定了《关于推进多元文化共生社会的形成条例》,建立多语言服务中心,定期召开交流会,对外籍人才进行生活指导,对日常生活包括语言学习,处理咨询和投诉以及和日本人交流等方面提供支援;日本仙台成立多元文化共生中心,通过多语言服务,切实帮助外国人解决生活困难,鼓励外国人积极参加当地活动,加速融入当地社会。地方政府、当地社区和居民多方联动,促进外国人更好融入当地社会,实现多文化共生。

3. 鼓励注册支援机构,落实外籍人才支援制度。为了帮助特定技能1号外籍人才从事特定技能工作以及平稳进行工作和日常生活,接收机构必须创建一个支援计划,而且必须按照这个计划提供支援。支援计划包括:出入境接送,在签订房租等生活合同时提供帮助,提供日常生活注意事项说明会,陪同办理和政府有关的事务,提供日语学习机会,对提问和投诉做出回应,促进与日本人交流(协助外籍人参与当地居民的交流活动等),协助转变岗位,定期会面和上报行政机关(会面至少每三个月进行一次,对违反劳动基本法的行为要进行上报)。为确保该制度的正确运作,主管部门为特定行业领域的每一领域设立一个理事会,各领域理事会包括各领域主管部门、接收机构、业界团体、学术专家、相关部门(法务省、警察厅、外务省、厚生劳动省)。截至2019年12月底,注册支援机构已经达到3 451个^④。同时成立监管机构,确保支援机构构建和监管两不误。

4. 建立新的居留管理制度。2012年新的在留管理制度实施,新的管理制度是法务省为了更好掌握具有中长期在留资格外国人的信息,从而提高在留外国人方便性而制定的制度。具有中长期在留资格外国人包括与日本人结婚的外国人和日裔,企业工作者(资格为技术、人文知识、国际业务等)、技能实习生、留学生和永住者,以旅游为目的的短期逗留者不属于该范围对象。新的管理制度把在留期间由目前的上限3年改为最长5年,持在留卡的外国人在出境后一年内为了继续在日本生活而需要再次入境时,原则上不必再办理入国许可。在留卡里面会植入IC晶片,里面包含个人信息。同时在留资格考试更为严格,根据“拘留和驱逐出境问题专家会议”的讨论,通过立法和其他措施确立驱逐出境的方法。

①每日头条:“非法移民?! 在日本你将被这样对待”,<https://kknews.cc/other/gyv22vy.html>

②数据来源于《接收外籍人才及实现和谐共生的综合措施(修订版)概要》。

③④数据来源于法务省《积极接受外籍人才及实现和谐共生社会的措施》。

5. 进行法定内容讲座,提供语言培训。法定内容讲座包括劳动法令法规培训、日常生活技能培训等。为了破除外国人的语言障碍,日本政府开展日语培训,各地区开办免费日语学习班。创建了“简单日语”使用指南,翻译成23种语言版本帮助外国人更好学习日语。加强日语环境的综合制度建设,增加ICT教材(使用多媒体教育手段)支持语言,重要活动实现多语言口译技术的人工智能同声传译。紧急情况的信息发布以及重要场所的多语言提供。2019年6月日本参议院全体会议通过《日语教育推进法》,推进外国人学习日语的义务化进程。

6. 改善外国人生活环境。日本政府提出了综合性改善外国人生活环境政策,从教育、医疗、就业各方面进行改善,保证外国人在日生活质量。医疗方面,日本扩大了医疗翻译范围,使不懂日语的外国人可以及时就诊。居住在日本的外国移民,不论国籍,都会加入公共医疗保险,保障外国人医疗权益。教育方面,政府提高财政预算,保证外国儿童、学生的教育质量,举行教育咨询会,缓解外国人子女教育中产生的困扰。就业方面,日本政府发布《外国人雇佣管理指南》和《有关外国人雇佣规则手册》,公共职业安定所根据指南手册对雇佣外国人企业进行指导,确保外国人就业得到公平待遇。

(四) 制定难民甄别制度

1975年,越南战争产生的难民向日本涌入,出于政治和外交原因日本开始接收难民。1978年日本开始实施难民政策,1979年日本成立了专门的难民管理部门,规定了紧急接收难民的数量。1981年日本成为1951年联合国《难民公约》和1967年《议定书》的签署国,该公约和协议书于1982年1月1日对日本生效。同年日本根据出入国管理以及难民认定法整理而成难民认定手续指南,该指南对于日本难民认定的程序作出了具体的说明,为工作人员提供了指导性的文件,也代表日本正式拥有了自己的难民甄别程序。在处理难民问题方面日本相比其他亚洲国家积累了一定的经验。日本也是第一个加入联合国难民署重新安置计划的亚洲国家。因此,日本一直坚持接纳难民来履行在国际社会的义务和责任。日本难民识别程序相对比较完善,难民申请者要在入境6个月内尽快向相关部门提交申请。难民申请者首先向地方入国管理局等基层单位提出申请并且提交相关材料(申请书、陈述书、照片等),申请一定要本人亲自出面(16岁以下或者身患疾病的申请者可由父母、配偶、子女、亲属代为申请),通过调查核实,送付给法务省入国管理局的法务大臣,由法务大臣认定是否有资格可以领取难民认定证明书。根据难民认定制度,取得难民条约中的保护,就可以得到难民认定的外国人可以享受到相关的权利:1.放宽永久居住条件(满足品行善良,具有独立生活的资产和能力两个条件);2.获得难民旅行证明书(持有难民旅行证明书的外国人可以在有效期内多次出入日本);3.难民条约中的各项权益(获得难民认证的外国人,原则上有和本国国民一样的权利和待遇,领取国民年金,儿童抚养津贴,福利津贴等)。为了保证难民获得相应的权益,已经实施立法,比如从社会保障相关法律《国民养恤金法》《抚养子女津贴法》中取消国籍要求。对于认定的难民,日本政府还在就业、生活、健康等方面提供咨询支持,并为其开设日语课程,掌握日常生活必需的日语技能。没有获得难民资格的申请者可以申请行政复议请求。未获得批准的难民申请者,可以在七日内申诉异议。异议申诉和难民认定申请相同,在负责管辖异议人的住所或者所在地地方入国管理局、支局和派出所办理。最终法务大臣决定异议的结果,法务大臣在处理这类型申述异议的时候,需难民审查参与员的意见,这些都是具有充分难民处理经验的人士。日本对于乘船或者飞机登陆的外国人,其具有难民条约中的身份要求,生命、身体或者自由受到了威胁而不得已选择逃亡,日本经过审查,如果符合临时登陆许可要求,可以申请临时庇护许可证(该许可证注有登陆期间、住所以及行动范围等登陆条件)。对于取得临时登陆许可证明的外国人,日本政府不得采取强制遣返程序。

日本《出入境管理与难民认定法》保留了《难民公约》和《协议书》中对于难民的界定,难民是由于种族、宗教、国籍、战争、迫害、暴力,或者某一社会团体成员,或者无国籍人士,或者国家灭亡的人,或者因畏惧不能回家的人,不愿意返回原籍国的人。在日本,2014年难民申请者数量为5000人,2015年为7586人,

2016年为10901人,2017年为19629人。2018年,日本申请承认难民身份的总人数为10493人,与2017年相比大幅减少了9136人(46.5%)。其中2018年处理了难民身份认证的人数为13502人,最终被确认为难民的人数是38人,而被拒绝承认难民身份的人是10541人。撤回申请和其他情况的人数为2923人。通过数据可以看出,虽然在日本难民申请者人数很多,但是大约只有0.2%的难民申请者获得批准。2016年主要发达国家难民认定率依次是:德国为41%,法国为21%,美国为62%,英国为33%。日本也是发达国家中难民资格审核最为严格的国家。近年来,在全球难民潮的背景下,一些相关组织也敦促日本降低审核门槛,改善审核程序,接纳更多难民^①。表2为2014—2018年日本接收难民相关数据。

表2 2014—2018年日本接收难民相关数据

年份	难民申请者数量	获批难民身份人数	获得临时避难着陆许可
2014	5 000	11	110
2015	7 586	27	79
2016	10 901	28	97
2017	19 629	20	45
2018	10 493	42	40

数据来源于日本法务省

这些难民来自74个国家和地区,其中主要来自:尼泊尔(16.3%),斯里兰卡(14.8%),柬埔寨(9.2%),菲律宾(8.2%),巴基斯坦(6.9%),缅甸(6.3%)。其中2018年被认定的42名难民中,主要来自刚果民主共和国(13人),也门(5人),埃塞俄比亚(5人),阿富汗(4人)^②。除了政治、外交等原因,日本难民获批率很低的一个重要原因就是,日本法务省指出,主要的难民并不是来自大量产生难民或者流离失所者的国家,只有50人来自被列为全球难民认定申请者前五位的国家,55%申请者来自尼泊尔、斯里兰卡、柬埔寨、菲律宾和巴基斯坦五国^③。所以日本为了防止一些人充当难民,抢占难民份额,加大难民审核的力度。由于审查时间长,难民申请者人数也大幅下降,获得难民认定的外国人,可以领取难民旅行证明书,享受难民条约中规定的各项权利,领取救济金,社会福利金等。虽然大部分人没有被认定成难民,但是日本政府考虑到人道主义原因,2018年向其中40名申请者发放了由法务大臣批准的“特别在留许可”。日本对于联合国难民署的资金援助位居世界第二位,日本前任首相安倍晋三在难民和移民问题首脑会议中宣布日本捐助28亿美元支持难民^④。除了紧急人道主义支持外,日本也在约旦和土耳其参与了女性难民援助项目,通过提供生活技能和职业培训,帮助女性融入当地社会。

六、结语

通过日本国际移民管理政策变化的主要特征,可以分析日本在国际移民管理中的一些先进做法和存在的问题,对完善我国国际移民管理工作具有启示意义。我国对移民问题的重视由来已久,有关移民问题也曾引发了我国内部的重大变革,引起了一段时期制度调整的阵痛。2018年4月2日国际移民管理局挂牌成立,标志着我国移民管理工作进入新征程。第一,树立移民管理理念,推进移民管理立法。我国对于移民管理工作没有一部专门的法律,一直以出入境管理相关法律法规作为依据,我国应加快建立一部移民法,参考《出入境管理与难民认定法》,制定符合我国国情的切实有效的移民法律法规。加强国际移民管理,放

^{①②}数据来源于 Number of applicants recognized as refugees in 2017, Immigration Bureau, Ministry of Justice, JAPAN

^③Nippon, “Japan Accepts Far Fewer Refugees than G7 Peers”, <https://www.nippon.com/en/japan-data/h00449/japan-accepts-far-fewer-refugees-than-g7-peers.html>

^④环球网:“大手笔抛28亿美元承诺安倍:救助难民日本将起主导作用”, <https://world.huanqiu.com/article/9CaKrnJXHil>

宽简化入境渠道以促进人才交流。第二,增强科技技术应用,提升出入境管控力度。随着新技术在出入境管理中的应用,信息化发展的不断加快,各类新兴信息技术可以为国际移民管理工作“添砖加瓦”。第三,大力引进海外人才,增设特定技能移民。我国应积极参与国际人才竞争,减少高素质人才外流,推动人才回归,同时通过完善评估、选拔等方式寻找海外人才,并提供优厚科研和生活条件,增加特殊技能人才签证,吸纳海外人才来华。改善国内政策,为人才提供便捷服务体系,营造外国人在华良好环境,鼓励留学生在华工作创业。第四,加强非法移民治理,完善难民甄别制度。加强打击“三非”外国人力度,定期开展专项工作。难民安置可以参考联合国难民署统计的三种传统解决方案:自愿返乡、就地融合、重新安置。借鉴日本难民甄别程序,完善我国难民保护法律程序构建。第五,加速移民融入社会,促进移民归化入籍。通过鼓励国际移民接受再教育了解主流文化,构建多元文化体系,加速移民融入过程,对于我国完善国际移民管理体系建设具有较好的参考价值。我国深知几乎没有国家不受国际移民问题的影响的道理,在新形势下以尊重国际移民发展规律为基础,将国际移民问题看作是党和国家坚持和扩大对外开放、吸引人才和资金一项重要事业,以此不断促进我国开放发展。

(责任编辑:郑雨来)

Analysis on Variation Characteristics of Japan's International Immigration Management Policy

Duan Zhuoting

(Criminal Investigation Police University of China, Shenyang, Liaoning 110854)

Abstract: With the rapid development of globalization and frequent international population movements, the issue of immigration has become the most important globalization issue since the 21st century. Japan's international immigration management policies have different characteristics under different political, cultural, economic, and diplomatic backgrounds. Japan was a mono-ethnic country, not a traditional immigrant-receiving country from the view of history. Japan has a conservative attitude towards immigration, regards the restriction of immigration as the main policy of immigration management, and refuses to accept large-scale migrant workers and immigrants. Overly conservative immigration management policies will have a negative impact on sustainability. Especially at this period, with an aging population, severe labor shortage, increased pressure on social financial security, low consumption, and a downward trend in the economy, Japan's immigration policy has begun to make changes to try to accept foreign immigrants in order to maintain stable economic growth.

Key words: Japan; International Immigration; Immigration Management

(上接第 83 页)

Origin, Development and Characteristics of Overseas Chinese from Zhejiang Province in Central and Eastern Europe

Hu Wenjing Zhang Haiyan Kong Hanbing

(Czech Research Center, Zhejiang Financial College, Hangzhou, Zhejiang 310018)

Abstract: As one of China's key hometowns of overseas Chinese, Zhejiang has a long history of emigrating overseas and is an important window for China to open up to the world. Regarding the origin of overseas Chinese from Zhejiang in Central and Eastern Europe, the earliest recorded history started from Qingtian people in the early 20th century. The development of overseas Chinese from Zhejiang in Central and Eastern Europe can be divided into four stages as before 1949, from 1949 to 1978, from 1978 to the late 1980s and early 1990s, and after the drastic changes in the Soviet Union and Eastern Europe. Each stage has its own characteristics of the time.

Key words: Zhejiang; Overseas Chinese; Central and Eastern Europe