

社会研究

日本高技术移民政策失败的原因分析

周俊山

(中国人民公安大学 犯罪学学院, 北京 100038)

摘要: 全球人才争夺战日趋激烈, 高技术移民尤其受到欢迎, 但日本却是一个特殊的存在。日本的移民政策以经济实用主义为主, 并保护自己的民族同质性。在这种理念指导下, 虽然从移民政策上看日本一直在积极地引进高技术人才, 但在政治上并没有得到支持。年功序列制和终身雇佣制度、男性为主导的就业体系、日本国民对外国人的不信任和歧视等使高技术人才对日本望而却步。因此, 日本虽然有着全球最为开放的高技术移民政策, 但这方面的失败是显而易见的。

关键词: 高技术人才; 日本; 移民政策; 失败

中图分类号: C964

文献标识码: A

文章编号: 1004-2458(2024)05-0059-10

DOI: 10.14156/j.cnki.rbwtyj.2024.05.006

引言

我们处于全球人才争夺战的时代, 为了在全球竞争中生存和发展, 各国都在主动或被动地追求人才。这场“全球人才争夺战”导致发达经济体的移民政策日益趋同: 按照技能将外籍工人分为非技术移民和高技术移民, 其中高技术移民受到欢迎。鉴于日本在全球劳动力市场中的地位, 雇佣高技术移民政策是日本劳动力市场面临的最大挑战^[1], 更重要的是, 日本这个案例对于研究引进高技术移民具有指导意义, 因为它是一个一直以来都比较抵制移民并在社会、人口、经济和政治等方面付出代价的发达国家。

当然, 日本拒绝的移民仅仅是非技术移民, 对于高技术移民来说恰恰相反, 其基本移民政策是吸引高技术移民, 尤其在其急需的教育与技术移民方面, 政策比其他发达国家更加开放^[2]。从理论上讲, 日本具有吸引高技术移民的关键条件, 应该成为全球人才极具吸引力的目的地国: 日本是发达国家和世界第三大经济体, 技术最发达、能快速实现家庭团聚、有潜在的永居权、无劳工市场考试。然而实际上, 日本并没有太多的高技术移民, 在人才竞争力和人才吸引力方面排名相对较低。2022 年《世界竞争报告》显示, 对于高技术移民来说, 日本并不是一个富有吸引力的国家, 在 55 个大型经济体中日本仅仅排在第 44 位^[3]。在对高技术移民的竞争中, 日本远远落后于其他发达国家, 说明其移民政策不太成功。为什么日本的移民政策没有像预期的那样吸引到大量高技术移民? 这应该是日本政府反思的问题。

一、日本高技术移民政策的演变

二战后, 日本的高技术移民政策经历了三个阶段: 第一阶段, 从 1980 年代末开始, 选择性移民, 优先

收稿日期: 2023-09-25

基金项目: 中国人民公安大学犯罪学双一流创新研究专项 (2023SYL03)

作者简介: 周俊山, 男, 博士, 中国人民公安大学犯罪学学院教授、博士生导师, 主要从事人口学、犯罪学研究。

考虑高技术人才, 限制低技能劳动力; 第二阶段, 20 世纪初加入对高技术人才的国际竞争; 第三阶段, 从 2010 年代开始, 逐步放宽对低技能劳动力的限制。

(一) 平和阶段: 允许移民临时进入而不是积极鼓励

日本政府很早就为高技术人才打开了大门。1988 年, 日本内阁作出了一个决定, 成为接下来的十余年间日本移民政策的主要原则: 坚持禁止接受非熟练工人移民日本的旧有规则; 推动高技术人才的引进, 特别是 IT 行业^[4]。在 1990 年《第六次就业政策基本规划》中, 厚生劳动省确认了这两个原则, 提出日本尽可能接受高技术移民^[5]。1989 年在工商业界的推动下, 《出入境管理及难民认定法》得以修订, 通过了新的签证类型和签证的预清关程序, 使高技术移民管理更加合理化。但是, 该阶段不存在吸引潜在移民的热情姿态, 并没有提出吸引人才的优厚条件, 只不过减少了高技术移民准入的束缚。因此, 在 1990 年代前的大部分时期, 日本政府对于高技术移民是采取平和的态度, 允许他们临时进入日本而不是积极鼓励。

(二) 不安阶段: 被迫加入对高技术人才的国际竞争

相比之前的平和, 日本政府在 21 世纪初变得明显不安, 被迫加入对高技术人才的国际竞争中, 打开了新的政策途径, 使用永居权作为吸引高技术移民的诱饵, 这是一个令人吃惊的态度转变。

变革的先兆出现在 1999 年, 经济计划署和厚生劳动省重申了日本政府的移民立场, 但是更强调对高技术移民的需求。千禧年之交, 日本再次出现对 IT 工程师等高技术移民的需求。2003 年, 日本出台了《E·日本战略 II》, 提出在 2005 年前要引进 3 万名高技术移民 (特别是技术工人)。这是日本加快 IT 行业技术发展的国家政策, 第一次设立一个清晰的移民数字目标, 也是大幅增加高技术移民数量的第一项政策。但是, 仅仅修改签证标准并不足以提高对全球人才的吸引力, 为了使日本成为一个有吸引力的目的地, 必须调整高技术移民抵达日本后的保障政策。2002 年经济和财政政策委员会 (Council on Economic and Fiscal Policy) 提出了一些保障政策, 建议为战略领域的高技术移民改善入境流程及工作、教育、培训、住房等条件。这个建议虽然是明智的, 但是依旧含蓄地将高技术移民作为不需要融入日本社会的临时工人^[6]。

招募高技术移民的进程在 2000 年代后半期进一步加快, 永居成为一个明确的政策目标。为了引进更多的护理工人, 日本政府在 2006—2011 年与一些东南亚国家签署了一系列经济双边协议 (Economic Partnership Agreements, EPAs), 通过贸易协定的方式打开了引进外籍工人的劳动力市场。2006 年再次修订《出入境管理及难民认定法》, 促进外籍 IT 工人的引进。2007 年, 亚洲门户倡议委员会 (Council for the Asian Gateway Initiative, CAGI) 出版了一个警示报告, 警告日本在全球人才竞争中已经落伍, 表示政府应该将对高技术移民的基本立场从接受导向转变为获取导向, 并将其视为绝对受欢迎的人, 而不是可以接受的人。2008 年, 自民党议员联盟向时任首相福田康夫提交了一份政策提案《日本特色的移民政策》(the Japanese Style Immigration Policy)。这个提案建议坚持人力资源开发原则为导向, 对日本移民政策进行实质性改革, 尽管遭到了保守派的反对, 但改变了日本移民辩论的基调。在 2009 年日本自民党执政以后, 这种趋势一直在延续。自此, 日本高技术移民政策进入积极阶段。

(三) 积极阶段: 鼓励高技术移民准入

日本内阁 2010 年发布《新增长战略: 日本复兴蓝图》(On the New Growth Strategy: Blueprint for Revitalizing Japan), 明确表示接受高技术移民对于日本经济增长和振兴具有关键作用。这些观点虽然没有得到一致赞同, 但至少在一定程度上带来了一系列鼓励高技术移民的准入政策。在菅直人执政期间 (2010 年 6 月—2011 年 9 月), 对该政策的重视达到顶峰, 最终形成了《新增长策略》(New Growth Strategy), 制定了一些雄心勃勃的计划, 比如在 2020 年之前引进的高技术移民数量翻一番。在 2010 年 11 月的亚太经合组织 (Asia-Pacific Economic Cooperation, APEC) 工商领导人峰会上, 菅直人发表了题为“日本在商业和人员、货物和金融上更加开放、自由”的演讲; 在 2011 年全球经济论坛上, 他重申了这一决心^[7]。

自此, 日本官方的主要移民目标是提高技术移民的数量。2012 年, 日本建立了最早的技术移民积分制度, 该制度最重要的一项特权是能够快速获得永居权, 所有的高技术移民在 5 年后都具有申请永居权的

资格，在 4 年半以后就能自动接受邀请。在这项政策的刺激下，日本技术移民的数量得到较快增长，但是 IT 技术人员并没有达到政府的招聘目标。意识到放宽工作签证并不足以赢得足够数量的高技术移民后，日本法务省再次公布了签发永居签证的指导方针，永居权成为移民的常规激励措施。2017 年，法务省开始修订永居身份的相关法律，减少了外国人获取永居身份所需的时间限制。截至 2017 年 3 月，外国人只要有 5 年高技术工作经历就可以在日本申请永居权，具备特殊素质的外国技术人员甚至在 3 年或特殊情况下工作 1 年后，就有可能获得永居权^[8]。

日本移民最重要的政策发布于 2018 年，日本政府宣布对新型移民包括没有受过高等教育的人，打开移民市场。时任首相安倍晋三担任主席的“推动经济和财政政策委员会”设置了一种“新型签证”类别，允许“具备一定专业知识和技术、以工作为目的的外国人”入境。基于劳动力短缺的部门分析，日本政府决定在每一个行业配额工人，所有以前的非技术部门被官方定义为技术部门，在这些部门工作的移民也被承认为特定技术工人，也就是在特定领域具有技术的人。并且日本政府同意移民在经过基础日语语言考试以及相应的技术与知识考试后，可以在正式的非技术部门就业。通过这些措施，日本政府扩大了技术移民的定义，将体力劳动者和服务业工人也包括在内。从 2018 年起，日本计划 5 年内在 14 个职业领域引进 345 150 名移民，包括农业、老年护理、建筑等部门，而在以前的移民项目中，这些部门被认为是非技术或半技术的。2018 年对技术移民的重新定义是战后日本移民政策最显著的变化，彻底改变了长期存在的技术移民与非技术移民的二分法。Gelin 把这次修订叫作“历史性的移民改革”^[9]，Oishi 宣称日本进入了“移民与融合的新时代”^[10]，但也从侧面说明日本的高技术移民政策的失败，无法实现预期数量的高技术移民，只好降低标准。

二、日本高技术移民政策失败的表现

尽管日本一直在努力引进高技术人才，但这方面的失败是显而易见的。高技术移民不仅数量少，结构与需求错位，而且稳定性差。

（一）高技术移民数量较少

2000 年，联合国《替代移民能否解决人口下降和老龄化问题》报告预警了日本的人口下降，该报告认为，如果日本要保证稳定的劳动力供给，需要每年至少接受 60 万外籍工人，最终要接受 3 300 万外籍工人^[11]。但实际上，按照日本总务省和法务省的统计数据，到 2020 年，在日外国人数不超过 300 万，占日本人口比重一直低于 3%，见图 1。

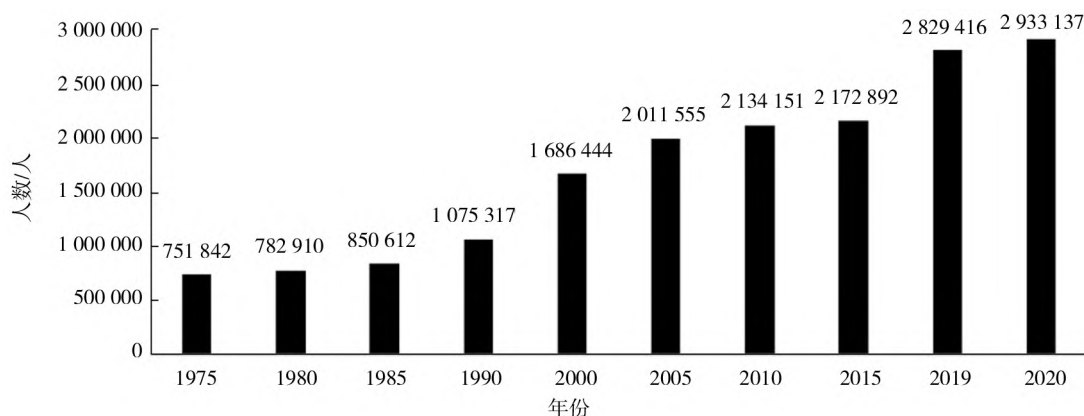


图 1 1975 年以来在日外国人人

资料来源：作者根据历年日本移民协会《外国人住民统计》数据整理制作

虽然自从 20 世纪 80 年代选择性移民政策推行以来，日本见证了外籍工人数量的增长，但是按照经济合作与发展组织（Organization for Economic Co-operation and Development, OECD）的数据，相对于其他国家，日本的移民净迁移率、外籍人口占比率和申请入籍比率都相当少，见表 1。

表 1 2010 年相关国家的移民情况对比

移民情况	净迁移率（每千人）	非本国出生人口占比率	外籍人口占比率	申请入籍比率
澳大利亚	7.7	26.5	—	—
加拿大	7.2	19.9	5.4	11.4
瑞士	5.3	14.8	6.8	5.5
英国	3.9	11.5	7.4	4.5
美国	2.3	12.9	6.9	2.9
德国	1.6	13	8.3	1.5
法国	1.2	11.6	6.0	3.8
日本	-0.6	—	1.7	0.6

资料来源：OECD,International Migration Outlook 2013[R].Paris:OECD,2013

更糟糕的是，在日本为数不多的移民中，高技术移民的比例更小，2007 年仅占移民总数的 9%；在科学技术领域，高技术移民仅占 1%，是所有 OECD 国家中最低的。2010 年，在日本的 210 万外国人中，仅有 19.8 万被认定为高技术移民，占 9.4%；2018 年日本新移民改革开始，尽管高技术移民的标准一再放宽，到 2020 年，在日本的最高移民人数已经达到 290 多万，但其中只有 34 万高技术移民，占比不到 12%^[12]。

（二）结构与需求错位

尽管 2018 年日本新移民改革标志着日本与之前避免低技术移民的立场决裂，但即便如此，引进的高技术人才不仅在数量上不足，在结构上也存在错位，没有解决日本国内劳动力短缺的问题。

在 2018 年日本新移民改革中，各技术移民类别的配额 5 年内总计 345 150 个，是根据 2018 年不同工业部门劳动力短缺的数量计算确定的，但是引进的移民结构并不理想，制造业工人类别在五年内的总配额为 5 250 人，截至 2022 年 2 月，日本已接收了 5 400 名制造业工人，因此，法务省终止了这一类别的移民^[13]。对正规劳动力需求最大的行业——建筑业、农业/渔业、医疗服务业和酒店业只完成了配额的一小部分：建筑业 40 000 人中有 6 360 个配额（15.9%），农业和渔业合计 45 500 人中有 8 873 个配额（19.5%），护理工人 60 000 人中有 7 019 个配额（11.7%），酒店服务 22 000 人中有 124 个配额（0.6%）^[14]，无法解决日本这些行业劳动力短缺的问题，见表 2。

（三）移民没有融入日本社会，稳定性差

即便如此，为数不多的高技术移民长期留在日本的情况也不容乐观，高技术移民的高流动率也是日本面临的一个严重问题。很多技术移民在日本工作的时间并不长，特别是那些拥有特别能力和全球竞争技术的高技术移民只是把日本当作一个跳板。根据日本劳动政策与培训研究所（Japan Institute for Labor Policy and Training）的一项调查，日本企业中 35% 的高技术移民打算返回本国或最终迁到另一个国家^[15]。Oishi 认为这个数字应该更高，日本大公司人力资源部门的许多高级管理人员也哀叹，他们的大多数高技术移民在 10 年内离开了公司，10 年后继续留在日本的低于 10%^[7]。

表 2 日本 2020 年和 2022 年报告劳动力短缺的十大行业

		%	
行业	2020 年	行业	2022 年
传播	76.9	信息服务	64.6
信息服务	74.6	维护、安全和检查	60.1
建筑	68.5	建筑	59.4
运输和仓储	66.0	汽车及零部件零售	58.4
维护、安全和检查	65.2	劳务派遣与招募	58.0
汽车及零部件零售	64.6	餐馆	56.9
农业、林业和渔业	64.3	农业、林业和渔业	55.7
医疗卫生、福利和健康	61.9	传播	55.6
旅店	61.5	旅店	52.4
家电零售等	60.6	运输和仓储	52.2

资料来源：株式会社帝国データバンク. 人手不足に対する企業の動向調査[EB/OL]. (2020-05-10)[2024-05-05]. <https://www.tdb.co.jp/report/watching/press/pdf/p200510.pdf>

三、日本吸引高技术移民失败的原因

几十年来，尽管日本的高技术移民政策越来越开放，但总体上是失败的，其中存在一系列原因：

（一）经济功利主义与坚持民族同质性的政治逻辑之间的根本矛盾不可调和

国际上，移民政策不同程度地体现为三种不同的理念：一是经济功利主义，以财富最大化为目标；二是权利自由主义，为公民和移民提供法律保护，包括公民和移民的尊严；三是社群主义，接收国的民族文化保护至上。这些理念指导政策的程度取决于所讨论的政策以及制定政策的国家，日本的移民政策更符合社群主义原则和注重低技术移民成本的经济功利主义^[16]。

日本吸引高技术移民的目的是解决面临的社会经济问题，具有很强的功利性。第一，产业升级的需求。日本制造业不断升级产生了对高端和低端劳动力的需求。日本 IT、自动化等新兴行业快速扩张，在服务、IT、软件、工程、医疗/护理、旅游和农业等部门对技术工人有强烈的需求，需要越来越多的中高级技术人才和全球技术人员、研究者的积极交流，于是日本成了受劳动力短缺影响最严重的国家，89%的企业缺乏劳动力^[10]，尤其是缺乏熟练技术工人。因此，在知识经济中创新驱动增长的刺激下，日本工商界特别急切地扩充高技术移民，给政府施压，促使其采取举措。第二，日本人口老龄化的无奈之选。因为低生育率，日本的劳动年龄人口将从 2005 年的 8 400 万下降到 2055 年的 4 600 万，下降了 45%；抚养比将在 2055 年达到 1.3，使养老金系统瘫痪^[17]，这是日本引进移民的重要压力之一。第三，日本见证了全球化人才招聘模式，为了保持其经济实力，日本政府意识到需要与其他国家竞争高技术人才。技术移民不仅能够稳定日本的人口，而且能帮助日本恢复其在全球经济中的竞争力。因此，在吸引全球人才的口号下，高技术人才被列入了日本的移民日程。

但是，对日本来说，满足短期市场需求的经济逻辑与坚持民族同质性的政治逻辑之间的矛盾是不可避免的，为了满足经济利益而吸引外国劳动力的项目很容易受到一系列政治因素的制约。日本一直被视为一个“同质性”的国家，国民有着共同的语言、文化和传统。民族同质性的认同在日本有着悠久的历史根

源,可以追溯到德川幕府时期。日本人认为文化同质性和外国人对日本习俗与传统的接受对于维护社会和谐与凝聚力至关重要^[18],其移民政策表现出种族和民族同质理念,政策优先事项不是响应眼前的市场需求,而是符合基于种族和文化同质性的政治逻辑^[19]。日本领导人明白,越来越多的移民定居与日本的民族认同相冲突,移民政策在政治上很难实现。受移民理念的影响,一直以来,用引进移民的办法满足劳动力需求在日本依旧是最不受支持的政治措施。政府宁愿降低经济增长率,也不引进移民,这与其他发达国家形成鲜明对比。即使在2018年,在多重压力下,日本移民政策发生了二战后最显著的变化,但是,时任首相安倍晋三却坚持“这(2018年日本新移民改革)并不是一项移民政策”^[20],这说明移民政策面临着巨大的政治压力。这种理念下,日本移民政策得不到彻底地制定与执行。在移民融入方面,由于对民族同质性的强调,社会的“多元文化”方面归因于“外国人”的存在。这与加拿大和澳大利亚等移民国家的多元文化形成鲜明对比,这些国家在承认种族多样性的同时,强调所有加拿大/澳大利亚公民的身份,而日本新兴的多元文化主义的特点是缺乏民族融合的势头,使得外国人难以融入日本社会。

(二) 年功序列制和终身雇佣制对高技术移民的职业发展不利

日本的就业市场是以终身雇佣制和年功序列制为特征的。在这种制度下,当服务年限增加时,雇员的工资会自动上涨。年功序列制是日本就业市场中的一项关键人事制度,与终身雇佣制和公司工会制并称为“日本三宝”^[21]。年功序列制一直盛行到20世纪80年代,从20世纪90年代中期左右开始,在“从资历到绩效过渡”的口号下,日本创建了一个“工作内容”或“工作职责”为基础的工资体系。根据日本政府统计数据,截至2012年,约60%的拥有1000名以上员工的大型企业将“成绩和绩效”作为基本工资的决定因素,根据工作或角色等因素确定工资的公司比例约为70%^[22]。然而,日本企业终身雇佣制和年功序列制影响力仍然普遍存在,许多公司在向基于绩效的制度过渡时遇到了问题^[23]。这种状况对高技术移民的职业发展不利。

对高技术移民来说,最重要的是提高自己的技术和职业获得长期发展的机会。根据日本经济产业省的调查,大部分外籍IT工人在日本企业只能在低级岗位工作,因为高级岗位的工作有日语水平、文化技能和日本商业实践经验等条件限制^[24]。受年功序列制的影响,日本企业的奖励和晋升又是以资历和特定技能为基础的,在严格的资历制度内,高技术移民往往是按照年龄和工作年限取得报酬,而不是技术和经验;而且,大多数日本公司缺失明确和透明的晋升制度,不能为外国雇员提供清晰的职业发展规划。

终身雇佣制维持了劳动力市场的僵化。尽管传统的终身雇佣制度近年来已经衰落,但是很多日本企业仍旧希望雇员工作更长时间,遗憾的是很多外籍雇员并不会在他们的职业生涯中一直在一个企业工作。在此状况下,外籍雇员在企业中被边缘化的可能性加大。在一些日本企业,甚至形成了外籍雇员边缘化的机制。日本企业倾向于为外籍雇员创造单独的非正式职业轨迹,即使是在高度正规化的大型企业中,外籍雇员只能集中在特定职业类别,显然是终身雇佣制造成这种分离的做法^[25]。

(三) 男性为主导的就业体系阻碍了女性高技术人才在日本追求职业生涯

性别是劳动力市场分层的最重要因素之一,接收国的市场存在程度不等的性别歧视,影响了移民经济融合的机会^[26]。在性别平等方面,尽管日本在1985年出台了《平等就业机会法》,但男性主导的就业体系(Male-dominated employment system)仍然存在,与性别相关的工作隔离仍然是工作场所的一个主要问题^[27]。

不同的性别指数表明,日本女性经济参与和政治赋权是不够的,落后于其他发达国家30—40年^[28]。女性在求职、收入和职业发展等方面都存在很大劣势,日本女性进入管理岗位仍然受到严重限制,在政界与公司管理层的代表性比较低,甚至低于许多发展中国家。尽管如此,日本政府在促进性别平等方面一直不冷不热,既没有将工作与家庭和解方案提高到有意义的水平,也没有加强对性别歧视的监督和惩罚,不

存在集体诉讼或性别平等行动，反歧视法律不是很有效。

从长远来看，日本现有的劳动力市场分割结构可能会阻止女性高技术人才在日本追求职业生涯，以及使选择在日本定居的移民也具有很强的性别特征。在这种情况下，女性高技术移民有可能对在日本待多久犹豫不决，或者会放弃在日本公司的职业生涯，像大多数日本女性一样遵循日本社会的性别分工；而更多女性高技术人才，会选择不来日本。数据显示，女性在日本高技术移民中仅占 30%^[29]。

（四）日本国民对外国人的不信任和歧视不利于吸引高技术移民

日本国民对外国人的不信任甚至歧视的态度也不利于日本吸引高技术移民。

1. 对外国人的不信任

日本公众对移民增长长期以来是持负面态度的。日本政府不愿意打开移民大门的重要原因是公共舆论的压力，针对移民的公共舆论研究发现，大多数日本人并不支持引进更多移民。2018 年一项调查显示，58% 的日本人认为应该保持目前的移民水平，13% 的日本人认为应该减少移民，只有 23% 的日本人认为应该增加移民数量^[30]。基于 2017—2022 年第七次世界价值观调查数据，29.12% 的日本被调查对象表示，他们不愿意与移民或者外国人居住同一个社区，这一比例仅次于韩国和爱沙尼亚，排在第三位，这在 OECD 国家中是一个特殊的存在，也高于世界平均的 21.41%；在对待移民来日本工作的态度上，认为只要工作许可都可以来工作的占 39.39%，支持对移民数量严格限制的占 52.33%。这给日本政府制定移民政策带来了巨大的舆情压力。

日本人不信任外国人的主要原因是媒体对外国人犯罪的夸大报道，以及右翼政客和团体用夸张手法抨击外国人。媒体报道外国人犯罪，称之为“内部安全威胁话语”^[31]，起源于 20 世纪 80 年代，自 90 年代以来相关报道已经很“驾轻就熟”。这一“话语”，易让人产生“外国人是一种安全威胁，有更多的外国人在日本就会带来更高的犯罪率、种族冲突和暴乱”等想法。而且这种“话语”在日本特别有市场，使许多日本人对外国人产生了的不安全情绪和恐怖气氛^[32]。事实上，外国人在日本确实存在犯罪现象，但是比媒体报道的犯罪率低得多^[33]，但右翼政客和团体的夸大宣传，令公众盲目相信，产生了对外国人的不信任感。在这种社会氛围下，高技术人才对日本望而却步。

2. 对外国人的歧视

除了不被信任，外国人在日本还会受到歧视，这些公众态度与移民缺乏社会融入相呼应。尽管日本签署了联合国《消除一切形式种族歧视国际公约》，但对外国人的歧视问题仍然相当严重，几乎遍布工作与生活中。外国人在就业方面处于严重劣势，禁止进入某些职位或职业，如管理职位和公共服务行业^[34]；甚至外国人获得住房和服务也存在困难。Sugasawa 和 Harano 调查发现，在租赁住房时，与使用日本名字的问询相比，使用外国名字收到的肯定答复概率低约 13%^[35]。在某些情况下，日本的公寓、汽车旅馆、夜总会、公共浴池都会张贴标志，说明不允许外国人进入，或者必须有日本人陪同才能进入。这些都是违反联合国《消除一切形式种族歧视国际公约》的，可以被视为种族歧视，但日本是一个没有民法来执行或惩罚公民、企业或其他组织实施的歧视性活动的 OECD 国家，应对对外国人的歧视非常乏力。

结 语

从上文分析可以看出，日本的高技术移民政策存在着政策与结果的严重脱节。对于高技术移民，在所有的工业化国家中，日本有最宽松的移民政策，但对高技术移民的吸引力却较低。无论宏观政策还是微观企业环境，对高技术移民的发展都不利，限制了日本引进高技术移民的数量。日本的移民政策是以经济实用主义为主，政策优先级是种族与文化的同质性、部门劳动力需求、外国劳动力的临时应用，以期通过移

民解决经济和人口问题,在本质上依旧偏重准入政策,而缺乏融入政策,没有想让高技术移民真正融入日本社会。2015年,日本的移民融入政策仅仅排名第27位,低于绝大多数工业化国家^[36]。在这种理念指导下,虽然日本移民政策看上去一直在放宽,积极地引进高技术移民,但在政治上却不受支持,再加上日本传统的年功序列制和终身雇佣制度、以男性为主导的就业体系、国民对外国人的不信任和歧视等,使高技术移民对日本望而却步。

尽管很多国家都采取了各种举措吸引外国人才以提升国家竞争力,但关键的一点是,这些国家是否会实现由限制性移民制度向选择性移民制度进行实质性转变,以允许技术移民能够长期定居和实现职业发展^[37]。一个积极主动的移民政策涉及管理、社会与教育等领域。移民与一般社会的融入是积极移民政策必不可少的部分。大多数移民是完全自主选择的收入最大化者,对于移民个人来说,融入并不是没有代价的,他们必须将资源用于学习新语言,并适应新的行为模式,而从融入中获得的收益是赚取工资的能力。但是如果从工作和社会转换中获得的收入低于社会融入成本,移民理性选择不是融入而是隔离。因而,关键问题在于接收国的制度和政策是否弱化了移民融入的选择。日本很多政策是应对经济问题和人口危机的一种策略,高技术移民也不要求在经济领域以外展示他们作为日本社会成员的价值,因而使得高技术人才权衡得失后,选择逃离。高技术移民引进是一个系统工程,需要在理念、制度、文化和企业管理等方面做出深刻调整,而不应仅在移民政策上下功夫。

[参考文献]

- [1]HOF H, TSENG Y F. When “Global Talents” Struggle to Become Local Workers: The New Face of Skilled Migration to Corporate Japan[J]. Asian Pac Migr J, 2020, 29(4): 511—531.
- [2]塚崎裕子.外国人専門職・技術職の雇用問題:職業キャリアの観点から[M].東京:明石書店,2008:192.
- [3]International Institute for Management Development. IMD World Competitiveness Yearbook 2022[M]. Lausanne: International Institute for Management Development, 2022:51—114.
- [4]TAI E. Japanese Immigration Policy at a Turning Point[J]. Asian Pac Migr J, 2009, 18(3): 315—344.
- [5]KONDO A. New Challenges for Managing Immigration in Japan and Comparison with Western Countries[C]// Atsushi Kondo. In Migration and Globalization: Comparing Immigration Policy in Developed Countries. Tokyo: Asahi Shoten, 2008: 15—48.
- [6]KOMINE A. When Migrants Became Denizens: Understanding Japan as a Reactive Immigration Country[J]. Contemp Jpn, 2014, 26(2): 197—222.
- [7]OISHI N. The Limits of Immigration Policies: The Challenges of Highly Skilled Migration in Japan[J]. Am Behav Sci, 2012, 56(8): 1080—1100.
- [8]CARRIGAN L. Japan's New Permanent Residency Rules Explained[EB/OL].(2017—02—21)[2024—05—02]. <https://blog.gaijinpot.com/japans-new-permanent-residency-rules-explained/>.
- [9]GELIN M. Japan Radically Increased Immigration—and no One Protested[EB/OL].(2020—06—23) [2024—05—02]. <https://foreignpolicy.com/2020/06/23/Japan-immigration-policy-xenophobia-migration/>.
- [10]OISHI N. Skilled or Unskilled? : The Reconfiguration of Migration Policies in Japan[J]. J Ethn Migr Stud, 2021, 47(10): 2252—2269.
- [11]United Nations. Replacement Migration, Is It a Solution to Declining and Ageing Populations?[R]. New York: Population Division Department of Economic and Social Affairs United Nations Secretariat,2000: 49—55.
- [12]日本法務省.指定技術労働者ビザを保有する外国人の数[EB/OL].(2020—03—13)[2023—05—02]. <http://www.moj.go.jp/isa/content/001348990.pdf>.

- [13]日本移民署.特定技能「産業機械製造業分野」における在留資格認定証明書交付の一時停止措置等について[EB/OL]. (2022-04-02)[2023-05-02]. https://www.moj.go.jp/isa/policies/ssw/03_00017.html.
- [14]日本移民署.特定技能在留外国人数の公表[EB/OL]. (2022-04-02)[2023-04-02]. https://www.moj.go.jp/isa/policies/ssw/nyuukokukanri07_00215.html.
- [15]日本労働政策研修研究所.日本企業の元留学生の就職状況調査[R].東京,2009:1-19.
- [16]SKRENTNY J D, GELL-REDMAN M, LEE J J G. Japan, the United States, and the Philosophical Bases of Immigration Policy[J]. *Am Behav Sci*, 2012, 56(8): 995-1007.
- [17]日本経済団体連合会.人口減少に対応した経済社会のあり方[R/OL].(2008-10-22)[2024-05-03]. <https://www.keidanren.or.jp/japanese/policy/2008/073.pdf>.
- [18]BURGESS C J. The Illusion of Homogeneous Japan and National Character: Discourse as a Tool to Transcend the 'Myth' vs. 'Reality' Binary[J]. *Japan Focus: an Asia Pacific e-journal*, 2010, 8(9): 1-15.
- [19]KWON O J. The Diverging Paths of Skilled Immigration in Singapore, Japan and Korea: Policy Priorities and External Labor Market for Skilled Foreign Workers[J]. *Asia Pac J Human Res*, 2019, 57(4): 418-444.
- [20]SUGIYAMA S. Japan's Denial of Immigration Reality Echoes Germany's Experience with 'Guest Workers'[EB/OL]. The Japan Times Online.(2018-12-31)[2023-07-15]. <https://www.japantimes.co.jp/news/2018/12/31/national/japans-denial-immigration-realityechoes-germanys-experience-guest-workers/>.
- [21]SUGIMOTO Y. An Introduction to Japanese Society[M]. Cambridge, UK: Cambridge University Press, 2002:183.
- [22]OKADA T. Human Resources Management in Japan: Before and After the 1990s? [D]. Massachusetts:Massachusetts Institute of Technology, 2012:87.
- [23]ALAM C M. Japanese Style Human Resource Management (HRM) Practices in Thailand[M]. 北九州:北九州市立大学法政論集, 2023, 51(1/2): 59-82.
- [24]KAMIBAYASHI C. Current Migration of IT Engineers to Japan: Beyond Immigration Control and Cultural Barriers[C]. Geneva,Switzerland;Competing for global talent, 2006: 171-185.
- [25]HOLBROW H J, NAGAYOSHI K. Economic Integration of Skilled Migrants in Japan: The Role of Employment Practices[J]. *Int Migr Rev*, 2018, 52(2): 458-486.
- [26]IVORY T, CHIHAYA G K, TAKENOSHITA H. Insider Out: Cross-national Differences in Foreign-born Female Labor Force Participation in the United States, Sweden, and Japan[J]. *Int Migr Rev*, 2024, 58(1), 117-146.
- [27]NAGAMATSU N. Japanese Labor Studies: Women and Non-Standard Workers[J]. *Int Sociol*, 2021, 36(2): 194-205.
- [28]ESTÉVEZ-ABE M. An International Comparison of Gender Equality: Why is the Japanese Gender Gap so Persistent[J]. *Japan Labor Review*, 2013, 10(2), 82-100.
- [29]HOF H. 'Worklife Pathways' to Singapore and Japan: Gender and Racial Dynamics in Europeans' Mobility to Asia[J]. *Soc Sci Jpn J*, 2018, 21(1): 45-65.
- [30]STOKES B, K DEVLIN. Perceptions of Immigrants, Immigration and Emigration [EB/OL]. (2018-11-12)[2024-05-05].<https://www.pewresearch.org/global/2018/11/12/perceptions-of-immigrants-immigration-and-emigration/>.
- [31]CHIAVACCI D. Indispensable Future Workforce or Internal Security Threat?Securing Japan's Future and Immigration[M]//Governing Insecurity in Japan. London: Routledge, 2014: 133-158.
- [32]VOGT G. Multiculturalism and Trust in Japan: Educational Policies and Schooling Practices[M]//LUKNER K, SAKAKI A. Trust and Mistrust in Contemporary Japanese Politics. London: Routledge, 2018: 77-99.
- [33]MORITA L. Why Japan isn't more Attractive to Highly-Skilled Migrants[J]. *Cogent Soc Sci*, 2017, 3(1): 1-12.
- [34]IGARASHI A, MUGIYAMA R. Whose Tastes Matter?Discrimination Against Immigrants in the Japanese Labour Market[J]. *J Ethn Migr Stud*, 2023, 49(13): 3365-3388.
- [35]SUGASAWA T, HARANO K. A Field Experiment on Discrimination Against Foreigners in the Rental Housing Market in Japan Examining the 23 Wards of Tokyo[J]. *J Jpn Int Econ*, 2023, 69: 1-20.

- [36]HUDDLESTON T, OZGE B, ANNE-LINDE J, et al. Migrant Integration Policy Index 2015[R]. Barcelona/Brussels: Barcelona Center for International Affairs and Migration Policy Group, 2015:141.
- [37]United Nations Department of Economic and Social Affairs Population Division. International migration report 2013 [R]. New York: United Nations, 2013.

[责任编辑 孙 丽]

Analysis of the Reasons for the Failure of Japan's Policy to Introduce High-tech Talents

ZHOU Junshan

(School of Criminology, People's Public Security University of China, Beijing 100038, China)

Abstract: The global competition for talents is becoming increasingly fierce, and high-tech immigrants are particularly popular, but Japan is a special presence. Japan's immigration policy is mainly based on economic pragmatism and protects its ethnic homogeneity. Guided by this ideology, although immigration policies seem to actively attract high-tech talents, they have not received political support. The annual merit system and lifelong employment system, the male dominated employment system, and the distrust and discrimination of Japanese nationals against foreigners have deterred high-tech talents from Japan. Although Japan has the most open high-tech immigration policy in the world, its failure in this regard is evident.

Key words: high-tech talents; Japan; immigration policy; failure