

## 老龄化的日本社会能否化解外来移民新挑战

本报驻日本特约记者 蒋丰

编者的话：从严格控制到逐渐开放，过去50年里，日本政府对移民的态度历经了近乎180度的大转变。在应对人口老龄化和劳动力不足的问题上，日本政府不得不重视外国劳动者发挥的作用，并为此调整相关政策，如放宽签证要求、促进外国人就业、完善社会保障制度等等。另一方面，“保守”的日本社会，也面临着移民增多带来的新挑战。社会整合和文化适应道阻且长，外国移民和日本社会间的相互选择，能否走到最后呢？近日，《环球时报》驻日本特约记者就该国半个世纪以来对移民问题的态度转变、政策制定等进行了梳理。

### 半世纪几经变革的日本移民制度

“移民日本”这个话题，在最近几年频频成为国内外媒体的热点。但事实上，涌向日本的“移民潮”早在30年前就已经出现。

据日本《每日新闻》报道，从1990年至今，移民日本的外国人中最多的是来自韩国和朝鲜，其次是中国，来自巴西和菲律宾的移民人数也在逐年增加。同样也是在上世纪90年代，日本的移民制度发生了重大变革。

日本法政大学名誉教授上林千惠子在论文《战后日本移民政策转变》中介绍道，现行的外国劳动者接收制度之所以被称为“1990年体制”，就是基于1989年新修订的出入境管理法以及1993年设立的技能实习生制度。但它的前身是1972年开始实施的《出入境管理及难民认定法》，彼时日本面临是否应该接收难民的转折期。

越南战争结束后，被称为“船民”的印度难民要求登陆日本，但未能从日方获得登陆许可，这让日本政府备受国内外批评。当时的《出入境管理及难民认定法》废除了此前的驱逐出境理由，使得外国人与本国人在基本人权层面上享受平等待遇。也就是在这个时期，日本人口开始下降，而经济却迎来高速增长，劳动力缺口首次出现，也由此产生了对外来劳动力的需求。

然而，当年的日本政府在吸收国外移民问题上一直持非常谨慎的态度，这导致了在上世纪80年代至90年代期间，出现了大量非法移民。在不开放劳动力市场的条件下，为了以较小的代价满足对非技术劳动力的需求，日本政府采取了短期劳动力迁移政策这一折中方案。一方面，招收海外日本裔回国工作，允许他们在日本工作3年。在这样的政策支持下，到1993年就有大约15万海外日本裔回日本工作，其中大多数来自巴西和秘鲁；另一方面，日本也逐渐拓展其培训制度，满足国内劳动力的需求。比如，1982年日本开始允许“培训人员”在日本以实习身份工作一段时间，但他们在工作中得到的是“津贴”而不是工资，也并不受日本劳动法的保护。这种不公平也在一定程度上催生了后来的“1990年体制”，带来了更为人性化的改革。

历史车轮转动半个世纪，据《日本经济新闻》今年3月报道，来自出入国在留管理厅的统计报告显示，截至2023年末，在日本居住的外国人已经达到了近342万人，同比增长10.9%，再创历史新高。其中，持有中长期在留资格的人数达到近313万。按国籍来看，在这些人中，中国人最多，其次是越南人和韩国人。此外，在日永居者也达到了89.16万人。

从地域来看，东京都仍然是全日本外国人最为聚集的地区，2023年居住在东京的外国人多达66.34万人，同比增加6.72万人；其次是爱知县和大阪府，也有30万以上的外国人口；排在第四位和第五位的是神奈川县和埼玉县，外国人口分别约为26.75万人和23.47万人。

移民数量的快速增长得益于日本移民政策的不断优化。目前，日本为外国人设定了29种签证，其中24种被允许从事相关劳务工作，如“特定技能”签证等。

近年来，为吸引更多外国高质量人才，日本又对移民政策进行了优化。无论是实施了十多年之久的“高度人才积分制度”，还是自2019年实施的“特定技能制度”，又或是2023年创设的“特别高度人才制度”和今年刚落地的“新特别高度人才制度”，都加大了对高学历的外国研究人员、技术人员以及高收入外国经营者移民日本的政策优惠力度。这些政策为日本吸纳外国劳动力，尤其是优质劳动力提供了重要的政策和制度保障。

迎接外来移民潮，日本准备好了吗？

移民，不是单方面输出，而是“双向奔赴”。在外国移民“愿意来”的基础上，日本也给出了“欢迎来”的态度。

“我们需要打造一个与外国人共存的社会。”日本首相岸田文雄曾这样表示。据《日本经济新闻》去年3月17日报道，在当日召开的政府“教育未来创造会议”中，岸田提出了要努力达成2033年接纳40万名外国留学生的目标。去年4月，日本政府表示，到2033年，外国留学生毕业后留在日本的就业率要提升到60%。

虽然这一目标距离日本毕业生高达98%的就业率仍有差距，但日本也在努力留下人才。据《日本经济新闻》去年10月报道，日本政府将放宽注册资本金、事业场所等要求，以降低外国人创业门槛。未来如果事业计划得到批准，可以留在日本两年的时间。

2023年11月，日本政府决定废除已实行超过30年的“技能实习制度”，并用“育成就劳”新制度加以取代，希望为外国人长期在日本务工开辟一条新道路。但另一方面，日本外籍劳工的来源地主要是亚洲邻国，随着亚洲经济快速发展，东亚、东南亚各国工资水平快速提高，也让日本在薪资方面的优势逐渐缩小。越南、泰国等东南亚国家的制造业发展也使得这些国家的劳动力需求猛增，加大了日本在这些国家招收劳工的难度。

据日本《产经新闻》去年7月报道，日本政府和相关团体十分重视外籍劳工的招募和福利问题，完善培训体系、优化人员考核、确保劳动力流动顺畅、提高同岗位待遇、提供公平的晋升机会等，这些举措对于外籍人员和接收企业来说都十分重要。这一系列保障措施让外籍劳动者留下来的意向越发明显，逐步实现了从“工作移民”变为“生活移民”的角色转换。

外国人能融入“排外”的日本社会吗？

关于“日本人是否排外”的讨论，似乎从未停止过。此前实行了约30年的“技能实习制度”因外国劳动者待遇差、工作环境恶劣等问题一直饱受诟病，也由此加重了外界对日本“排外”的印象。

2018年12月，日本国会通过《出入国管理及难民认定法》（简称“入管法”）修正案，并于2019年4月正式实施，计划5年内引进34.5万名外国劳工，在日本引起强烈反响。虽然日本政府在此次修改法律的过程中一再强调这不是“移民政策”，但日本国内普遍认为，这就是实际意义上的“新移民政策”。

早稻田大学文学学术院教授田边俊介发表了一篇题为《现代日本的排外主义及移民政策》的文章，专门就日本人排外的问题展开论述。田边教授认为，说日本人普遍排外，是有失偏颇的。他本人从2009年起，每4年就参与一次“国际化和市民政治参与有关的民意调查”，从2009年、2013年、2017年的统计数据来看，在“活跃日本经济”“抢占工作岗位”“扰乱日本治安秩序”等方面，肯定外国人对日本经济振兴贡献度的积极民意逐年增多，而认为外国人抢占了日本人劳动岗位的消极民意逐年下降。不过，在治安秩序方面，日本主流观念的确还是认为外国人对日本治安造成了较为恶劣的影响。

相关民调数据显示，日本民众普遍是能够接受外国劳动者的。日本《朝日新闻》今年4月公布的民意调查报告显示，就日本政府在劳动力短缺行业中接收外国劳动者的问题，有62%的受访者表示赞成，仅有28%的受访者表示反对。6年前，《朝日新闻》也曾做过类似调查，而当时的结果是44%赞成，46%反对。

《朝日新闻》还就2024年调查数据和2018年调查数据做了一个对比，往往被认为是“老顽

固”的日本老年人，对于外国劳动者的接受比例明显提升。2018年，60岁至70岁之间的老年人，只有35%的人对日本吸纳外国劳动者表示支持，而到了2024年，这一比例已经提升到63%。此外，70岁以上的老年人对吸纳外国劳动力的赞成比例也从2018年的38%提高到62%。在18岁至29岁的年轻人群体中，赞成的比例则从60%提高至66%。

不仅如此，日本各地政府也在推出各种特殊政策，希望不仅吸引外国人，也要留住外国人，并让外国人能够与当地人加强联系。以奈良县吉野町为例，此地是木材和木工产业发达的“木之城”，外国工人在这里发挥着重要作用。自2022年起，当地教育委员会在这座拥有6000多人口的小镇中开办了免费的日语教室。日语教室是外国移民和本地居民友好交流的平台，还承担着将需要帮助的外国人与服务者、支援者联系起来的“网络”功能。像这样的免费日语教室，日本各都道府县几乎都有。仅2023年度，日本政府就为免费日语教室的运营提供了7亿日元的补助。

去年，日本发布新政策，即出于人道主义考虑，即使父母是“黑户”，只要没有重大犯罪史，其在日本出生的孩子也可以拿到“在留特别许可”，继续留在日本学习和生活。同年拿到这一许可的未满18岁的儿童就有200多人。

从结果来看，民众的接纳与政策的利好，对于外国劳动者来说是一场“双向奔赴”，日本也确实迎来了大量外国劳工。据日本商业媒体JBpress报道，今年1月下旬公布的“外国人就业形势”报告显示，在日外国劳动者人数首次突破200万，达到204.87万人，同比增加22.6万人。

日本在敞开怀抱的同时，也在进一步筛查漏洞，完善社会保障制度。日本即将首次针对生活在日本的外国人开展实际缴纳养老金及医疗保险等情况的调查。在日本居住的20岁至59岁的人，无论是日本人还是外国人都应加入“国民养老保险”。为防止定居日本的外国人同时承担母国的社会保障制度的保费，造成双重负担，日本的公共养老金制度还设有社会保障协定制度，在日本的外国人可以根据协定决定在哪个国家承担保险费。截至今年4月，日本已与包括中国在内的23个国家签署了协定。

今年年初，日本《产经新闻》围绕移民与日本人这一话题，采访了日本经济界的“三巨头”，分别是日本经济团体联合会会长十仓雅和、经济同友会代表干事新浪刚史、日本商工会议所会长小林健。十仓雅和认为，日本不会用外国人填补所有的劳动力空缺，而是会更加积极地发展人工智能等新技术。在小林健看来，日本安全可靠，外国劳动者来到日本也是抱着这样的期望，而现在亟需解决的是外国人和日本人如何在社会中融洽相处。新浪刚史表示，打造多元化社会的确是有必要的，但前提是要让外国人有“向日本公民看齐”的意识，在日本生活一定要遵守日本的法律法规和社会规范。