

金融危机和移民政策

——日本案例

樽本英树

(日本北海道大学 大学院文学研究科, 北海道 札幌 060- 0814)

摘要: 2007年美国次贷危机引发了蔓延全球的商业衰退, 面对这种衰退, 国家如何处理全球化和跨国主义加速所引起的国际大移民成为必须深入探讨的问题。文章立足日本国情, 利用 HKT 模式, 提出了关闭边境假设, 即在衰退中, 国家会因经济因素力图关闭边境以阻止大批国际移民的涌入。但由于国家对“非法”移民政策并没有按经济规律行事, 衰退不是社会变化的唯一类型、不同的移民类型导致国家在实施政策时会有所不同等原因, 使得在跨国主义、金融危机和经济衰退的复杂环境下, 关闭边境并不是成功解决国际移民问题的唯一政策选择。

关键词: 金融危机; 移民政策; 移民类型

中图分类号: C913.9 **文献标识码:** A **文章编号:** 0257- 0246 (2010) 12- 0183- 06

2007年夏季美国爆发次贷危机, 引起了史无前例的商业衰退, 并蔓延到全球。商业衰退不仅给经济带来了影响, 也给全世界人民日常生活的各个方面带来了很大的影响。东亚也不例外。对于东亚社会学家来说, 深入探索此次商业衰退给本国的影响是一项必要任务。首先, 为承担此项任务, 本文将关注移民问题。无疑我们现在处于一个全球移民时代, 人们可以轻松来往于各个国家。这个时代也因跨境运动的质量和人数而独具特色, 尤其是全球化移民的加速, 跨国主义也应运而生, 相同的社会移民区, 相同的生活、信息和大家的团结, 都已经超越了国界的限制。^① 其次, 为了探讨商业衰退与移民之间的相关问题, 本文将从国际的角度对此问题作出分析。面临“向主权挑战”的国际移民, 所有的国家都在力图制定和实施移民政策, 以解决全球大移民问题。^② 最后, 作为研究东亚国家的第一步, 本文将关注东亚国家——日本近期的经历。

为探索调查商业衰退中的移民政策, 本文提出了一个研究问题: 在这次经济风暴中, 国家会如何对待移民潮? 通过对这个问题的调查研究, 让我们了解日本是如何在变化的环境中生存下去的, 从而获取一条线索对东亚国家的移民政策做一个比较学习。

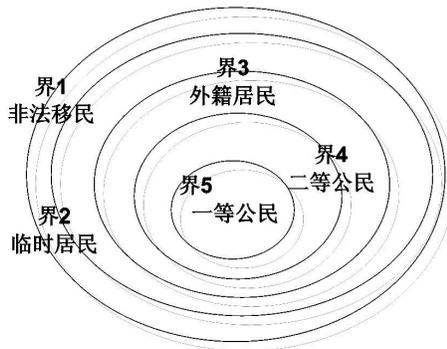
作者简介: 樽本英树, 日本北海道大学社会学副教授, 东京大学博士, 研究方向: 公民、移民的民族层次和发达国家的少数民族。

① Castles Stephen and Mark J. Miller *The Age of Migration: International Population Movements in the Modern World*, London: Macmillan Press, 1993; Tanimoto Hileki *Yokuwakaru Kokusai Shakaigaku* (Easy Introduction of Transnational Sociology), Kyoto: Minerva Shobo (樽本英樹『よくわかる国際社会学』京都: ミネルヴァ書房, 2009). “Gifu Prefecture Will Provide Financial Assistance to Brazilians for Their Returning Numerous Inquiries” *Yomiuri Shinbun* (*Yomiuri Newspaper*), March 5 2009 (「岐阜県、ブラジル人帰国費支援問い合わせ殺到」『読売新聞』2009年5月5日), <http://chubu.yomiuri.co.jp/news/kan/kan0903054.htm>; Accessed on July 15 2009.

② Joppke Christian (ed.), *Challenge to the Nation-State: Immigration in Western Europe and the United States*, Oxford: Oxford University Press, 1998; Tanimoto Hileki *Multiculturalism in Japan: Citizenship Policy for Immigrants* in John Rex and Guharna Singh (eds.), *Governance in Multicultural Societies*, Aldershot: Avebury, 2004, pp. 214- 26; Tanimoto Hileki “Is State Sovereignty Declining? An Exploration of Asylum Policy in Japan” *International Journal on Multicultural Societies*, Vol. 6 No. 2, 2004, pp. 133- 51, <http://www.unesco.org/shs/jms/vol6/issue2/>.

一、移民政策的理论假说

为明晰日本与其他东亚国家的移民政策，要先在此介绍一下移民的理论模式和公民资格政策。此模式称为 Hammer-Kido-Tanmoto (HKT模式)。最初，Tomás Hammer^①提出了 HKT模式的原型，而后小井土彰宏^②和樽本英树^③分别进行了改进。通常，管理国际移民采取五界法。界1为自然或地理界线，防止非法移民进入国土。界2为管理合法或暂时居住在该国的外国人。界3为永久居留者。界4为本国国民，大部分通过入籍而拥有该国国籍。尽管界4已经取得公民资格权力，但作为“二等”公民的移民者，仍然不能完全享有他们的权利。换句话说，国家设立界5就是为了在享受基本权利上划分出二等公民和一等公民。^④



Hammer-Kido-Tanmoto (HKT模式)

因此，面对全球性的移民，国家制定了移民和公民资格政策，通过设定多个界线来有效地处理移民问题。

我们能够通过 HKT模式了解国家在次贷危机引发的经济风暴中是如何对待并反对国际移民的吗？依照常理，经济衰退必然导致国家关闭边境以防止大批移民的涌入。因此全球性的移民主要是由全球化的资本主义引起的，移民跨境是为了找到更好的工作。如果这样的话，在经济风暴中，国家必然要关闭边境以防止更多的国际移民涌入。在本文中，我们暂且称这个假设为“关闭边境假设”。

这个假设与近期经济衰退中的日本移民政策相符吗？为了验证关闭边境假设，本文将调查近期抵达的移民：界1的“非法”移民，界2的日系人、外国受训人员以及护理移民。

二、“非法”移民：界1

国家划定界1的目的是为了阻止“非法”移民进入国土。但是，没有哪个国家能够有效地阻止这些移民入境并停留在本国。日本也不例外，根据司法部的统计，“非法”移民的数量5年内降低

① Hammer Tomás *Democracy and the Nation State: Aliens, Denizens and Citizens in a World of International Migration*, Aldershot Avebury, 1990.

② Kido Akhiro (ed.), *International Comparison of Migration Policies: Japan and Immigration Issue in Globalization Series Vol III* Tokyo: Akashi Shoten, 2003 (小井土彰宏編『移民政策の国際比較—グローバル化する日本と移民問題第3巻』東京：明石書店、2003)。

③ Tanmoto Hileki “Towards a Theory of Multicultural Societies: Department of Sociology,” Hokkaido University (ed.), *Sociological Perspectives on Contemporary Societies: Essays in Honour of Professor Hajime Kobayashi's Retirement from Hokkaido University*, 2004, pp. 84-96. Tanmoto Hileki “Un nouveau modèle de politique d'immigration et de citoyenneté: approche comparative à partir de l'expérience japonaise” *Migrations Soci'et'e* Vol 17, No 102, pp. 305-37 (Traduit de l'anglais par Catherine Whitol de Wenden), 2005.

④ 一部分二等公民为从本国前殖民地回到宗主国并持有宗主国公民身份的移民者。在日本，从中国归国的人即为二等公民。

了,从2008年1月1日的149 785人减少到2009年1月1日的113 072人,一年内减少了24.5%。司法部称2004年以来的下滑是由于其政策的实施,^①但是此说法还需调查。尤其是2008年“非法”移民数量的下降,相比之下,经济衰退对其产生的影响更有说服力。

当然,不管其政策奏效与否,司法部也的确为制定和实施应对“非法”移民政策作出了努力。但这项政策并不是基于逻辑因素而是基于确保国家完整的层面。该政策近期的案例明确地显示日本始终坚持国家完整。

一个被称做卡德朗的菲律宾家庭,在日本已经非法居住了15年,夫妻俩除了非法滞留从没有过犯罪记录,一直在日本勤奋地工作。法院判决将该家庭驱逐出境后,他们仍然希望继续留在日本,并请求司法部给予他们特殊的居民身份以确保他们在日本的合法地位。^②但司法部否决了他们的请求,驱逐他们返回菲律宾,只有一个在日本读初中的女儿留了下来。^③鉴于媒体对此案进行了强烈的批评,司法部于2009年7月公布了给予特殊居留身份的条例。该条例明确了一个条件,即一个家庭中应该有一个孩子在日本的小学、初中或高中就读,这样就可以获得特殊居民身份。

这个案例证明日本政府将要对“非法”移民关闭界1,但这并不归因于经济压力,而是确保国家完整。因此,关闭边境假设并不太适合“非法”移民的政策。^④

三、短期外国停留人员:界2

为了规范对短期外国停留人员的管理,国家制定了界2。目前,在界2有3种类型的短期停留者:日系人(日本血统)、外国研修生(外国受训人员)和护理移民。

1. 日系人(日本血统)

日系人主要是来自巴西和秘鲁的日本后裔。通常外国工人不允许从事未受训工作。但修改后的1990年移民管理和难民认证条例允许日系人从事任何技术型工作包括未受训工作。结果,不顾其目的,国家利用日系人来填补未受训劳动力的短缺。^⑤

目前的经济衰退冲击了日本,日系人比日本雇员更早失去了在工厂和建筑工地的体力工作。为了处理日系人的失业问题,日本中部的一个地方政府——都道府县,实施了为日系人返乡提供金融贷款的政策。^⑥而且政府也开始为日系人返乡提供帮助。国家政府出台这项金融援助政策的目的是禁止受资助的日系人再返回日本。但此项政策却遭到了人道主义者们的批评。因此,参照西班牙的政策,国家政府修改了禁止再入境的政策,改成3年内禁止入境。^⑦

2. 外国研修生(外国受训人员)

① Japan International Training Cooperation Organization (JITCO), Trainees whom JITCO supported (as of the end of May 2009), <http://www.jitco.or.jp/about/data/statistics-trainee.pdf> Accessed on July 16.

② 在司法部长的处理与决策下,非法移民可以被授予特别居住许可证。

③ 「カルデロンさん、比に帰国の両親見送り悲しみこらえる」『朝日新聞』2009年4月13日, <http://www.asahi.com/national/update/0413/TKY200904130186.html> Accessed on August 7 2009.

④ 除了非法移民,还有一种类型的移民,寻求政治避难者,也归属于界1。他们是如何受到现有衰退的影响的,这是个很有趣的话题,但本文没有篇幅对此进行讨论。有关近期日本的避难政策和国家主权问题,请参阅 Tanumoto Hideki “Is State Sovereignty Declining? An Exploration of Asylum Policy in Japan” *International Journal on Multicultural Societies*, Vol 6 No 2 2004, pp.133-51 <http://www.unesco.org/shs/ijns/vol6/issue2/>.

⑤ Tanumoto Hideki “Multiculturalism in Japan: Citizenship Policy for Immigrants” John Rex and Gurhapa Singh (eds.), *Governance in Multicultural Societies*, Aldershot Avebury, 2004 pp.214-26.

⑥ 「岐阜県、ブラジル人帰国費支援 問い合わせ殺到」『読売新聞』2009年5月5日, <http://chubu.yomiuri.co.jp/news/kan/kan0903054.htm> Accessed on July 15 2009.

⑦ 「日系人の帰国支援事業再入国制限は原則3年間」『朝日新聞』2009年5月11日, <http://www.asahi.com/politics/update/0511/TKY200905110259.html> Accessed on July 15 2009.

界2中第二种类型的移民为外国研修生(外国受训人员)^①。外国研修生计划最初设立的目的是通过国际技术交换实现国际贡献。外国受训人员将在入境后接受半年到1年的培训,并在日本从事最多3年的技术工作。

尽管此项目的初衷如此,外国研修生还是被用以填补日本未受训劳动力的短缺。在此次严重的经济衰退中,从2009年1月至5月,外国研修生的数量减少到23890人,减少了26.8%。^②外国研修生政策很大程度上受经济的影响。

另外,有关外国研修生的很多问题也随即出现,揭示了他们在衰退中的脆弱。首先,尽管外国研修生政策的制定是基于工作技术的国际交换,但外国研修生并没有从事政策中所指的未受训工作。第二,政策的目的是和政策产生的结果之间的巨大差异使外国研修生身处恶劣的工作环境,如低收入、工作时间长、受伤和死亡事件的增加。第三,雇佣者试图侵犯外国研修生的人权,美国国务院的报告中指出了这一点。最后,也有外国研修生“示威”的例子,比如向法院起诉,将自己锁在房子里。^③

因此,不管其初衷是什么,事实上外国研修生政策是因经济因素应运而生的,关闭边境假设正迎合了外国研修生政策。

3. 护理移民

界2中第三类短期外国滞留人员就是护理移民,是近期日本刚刚呈现出来的重要的移民问题。

日本于2008年8月从印度尼西亚,2009年5月从菲律宾引进护士和护理人员。司法部认定这些护理人员为未受训工作者,是不允许停留在日本并工作的。但是,日本已经开始接受他们是出于两个主要原因:第一,社会的老龄化趋势和目前护理的短缺使公众对护理移民的接受程度有所提升。第二,日本政府分别与菲律宾和印度尼西亚订立了经济伙伴关系协议(EPA),在降低货物税收和护理移民过境方面创立了“战术联系”^④。

护理移民政策显示,尽管在衰退期,日本仍力图放开界2,这项政策与关闭边境假设恰恰相反。

但有两件事要提一下。第一,尽管日本开始引进护理移民,但对外国护士和护理人员的选拔还是很严格的。护士需持有本国的护士资格和具备3年的工作经验;护理人员需大学4年毕业并接受护理工作培训,或者毕业于护士学院。^⑤而且,要在日本获得正式的工作,护理移民必须参加日语国家考试,护士必须3年内通过,护理人士必须4年内通过。这些要求对来日本前不懂日语的外国移民还是相当严格的。因此,日本政府并没有完全为护理移民放开界2。

第二是护理移民政策出台带来的影响。传统上外国工作人员从事的是经济生产工作,在工厂或建筑工地工作,所以他们很少有机会与日本人面对面地接触。护理移民不存在这样的特点。护理工作是在人和社会的交往中典型的人对人的服务。护理移民必须要面对面地接触普通的日本人,也使得他们在日本社会是可见的。这种可见的特点导致日本成为一个多元文化的社会。

如果环顾亚洲其他国家,我们发现不仅是护理移民,其他类型的外国工作者也涉足人和社会再生产过程中。例如,很多外国的护理人员进入新加坡的家庭工作。外国人嫁到韩国,与他们的丈夫生活在一起。这种类型的移民——护理移民,外国护理人员、外国新娘——被称为“外国护理人员”,实现了人和社会再生产的功能,有别于经济领域的货物生产。因此,他们也从个人角度促进了全球化。这种个

① 西原和久教授提供了关于外国研修生(Kenshusei)的翻译的建议。

② 外国研修生是指申请表格由日本国际研修协力机构提供支援服务的那部分人(JIFCO 2009)。

③ 莫邦富「日本の農業は、中国人研修生をもう搾取できなくなる」『都市問題』2009、100(3): 68-74; 小野寺信勝「名ばかりの国際貢献、実体は低賃金労働者確保の末期症状」『都市問題』2009、100(3): 40-8

④ Martin Lisa “The Rational State Choice of Multilateralism, John Gerard Ruggie 1993,” *Multilateralism Matters: The Theory and Practice of an Institutional Forum*, New York: Columbia University Press, 1993.

⑤ 宣元錫「看護・介護分野の外国人受け入れ政策とその課題」川村千鶴子・宣元錫編著『異文化間介護と多文化共生-誰が介護を担うのか』東京:明石書店、2007、74-115頁。

人领域的巨大社会变化使日本是否继续采取措施为护理移民长期放开界 2 的意图尚不明确。

四、结论和理论思考

面对现在的衰退，国家如何处理全球化和跨国主义加速引起的国际大移民？为了调查这个问题，本文提出了以上的关闭边境假设，在衰退中，国家会以经济因素力图关闭边境以阻止大批国际移民的涌入。该假设适合近期日本的移民政策吗？

移民类型和移民政策

类型	界边	因素
日系人	关闭	经济
外国受训人员	关闭	经济
“非法”移民	关闭	国家完整
护理移民	开放	老龄化社会

HKT 模式中对于界 1 和界 2 的有关移民政策，关闭边境假设还不能被正式采用（表 1）。假设对日系人和外国受训者的政策是好的，由于经济形势的下滑，国家很明确要对两类移民关闭界 2。另外，针对“非法”移民，国家也力图关闭界 1，但是关闭的缘由与其说是规避经济动荡，不如说是为了坚守国家完整。最后，对于护理移民，尽管经济处于衰退期，国家还是有意要放开界 2 的。

为什么关闭边境假设并不同时适应所有的政策呢？至少应该有三个原因。

第一，对于“非法”移民政策，国家并没有按经济规律行事，而是依其他的规律行事。甚至在快速变化的经济环境下，国家的政策制定和实施都受到了限制。在严重衰退期，改变政策是很难的。特别是国家会习惯性地沿袭衰退之前的政策因素。比如，加强国家完整与达成外交关系协议。

第二，衰退不是社会变化的唯一类型，还有其他需要国家来应对的社会变化。为了了解国家政策的变化，我们至少要把社会变化划分成长期和短期。衰退属于短期社会变化，将持续 3 到 4 年，最多是 10 年的时间。这也意味着针对日系人和外国受训者的政策受到了短期的社会衰退影响，而护理移民的政策则绝大多数受长期的社会变化和老龄化社会影响。当然，这种社会变化的划分——长期和短期——并不是绝对的而是相对的，但为了了解衰退和金融危机的影响，有必要区分两种类型的社会变化。^① 因此，这种划分关闭边境假设的实效性与这些政策是不同的。

第三，如第二点所说，界 1 和界 2 的移民类型有不同的特点。一方面，日系人、外国受训人员和“非法”移民者通常会在其停留的国家加入全球资本主义发展的生产过程。他们是工厂里的生产要素，建筑工地的建设要素。另一方面，护理移民也进入了人类和社会再生产的进程中。他们提供了人对人的服务，在医院或护理站照顾年老的人群。换言之，这些都取决于负责接受外籍工人的经济部门采取什么样的态度。^② 这种不同的移民类型也使得国家在实施政策时会有所不同。

这三点澄清了为什么关闭假设并不适合界 1 和界 2 的移民政策。

五、横跨东亚的比较研究

综上所述，在全球化背景下，跨国主义、金融危机和经济衰退，日本采取了多种方式在国家主权的基础上处理移民问题。在复杂的环境下，追寻社会秩序政策对日本来说是相当困难的。关闭边境不是成功解决这个问题的唯一政策选择。

在衰退下，其他国家也是如此吗？位于世界一端的东亚在国际移民上有着不同类型的经验和历

① 金益基教授对此处给予了友好的建议。

② 韩相震教授对此处给予了友好的建议。

史。例如，从20世纪80年代末，韩国从一个向外移民国家转变成一个移民国家，接收“非法”移民和外国受训人员以填补其未受训劳动力的短缺。2000年后，韩国面临着移民问题，如引进客籍工人、外国新娘，以及社会的“多元文化”。^①

在中国，加速向外移民去国外赚钱已经成了一个很大的问题。同时，移民数量在增加，中国政府应该考虑如何提供公民身份并融合他们。

如要全面了解金融危机中国家在移民政策下是如何作为的，那就必须要对这些东亚国家进行比较研究。

致谢：本文初译本发表于2009年7月20—22日在中国西安举办的中国社会学会第19届年会金融危机和东亚社会论坛。由衷感谢邴正教授、矢泽修次郎和邀请我发言并主持本次论坛的中国同仁们。另外，我希望转达对中国、韩国和日本与会学者的问候，创造了这样一个气氛活跃的论坛，以及对我的论文的肯定。本研究受助于两个赞助单位：科学研究费基盘研究（日本文部科学省），日本学术振兴会；全球COE项目“再塑日本边境研究”（日本文部科学省）。

（翻译李雪，吉林省社会科学院外事处）

责任编辑：王永平

① Tanumoto H ileki Tanumoto H ileki “Museums in Multicultural Societies: A Japanese Case. The National Folk Museum of Korea” *The Roles of Museums and Multiculture in Korea*, Seoul: The National Folk Museum of Korea, 99-9 (Korean version); Tanumoto H ileki Tanumoto *Yokuwakaru Kokusai Shakaigaku* (Easy Introduction of Transnational Sociology), Kyoto: Minerva Shobo (樽本英樹『よくわかる国際社会学』京都：ミネルヴァ書房、2009); Yamaguchi Shinbun, Gifu Prefecture Will Provide Financial Assistance to Brazilians for Their Returning. Numerous Inquiries. *Yomiuri Newspaper*, March 5, 2009 (「岐阜県、ブラジル人帰国費支援 問い合わせ殺到」『読売新聞』2009年5月5日), <http://chubu.yomiuri.co.jp/news/kan/kan0903054.htm>. Accessed on July 15, 2009.