

日本劳动力移民政策走向及非法移民问题

王胜今 于 潇

一、日本非法劳动力移民产生的原因

日本在50年代到70年代中期经济高速增长阶段,工业化发展所需要的劳动力,主要是通过农业劳动力转移来实现的。然而,80年代以后,由于日本农业劳动力比重已经下降到很低的水平,无法继续向第二、三产业提供充足的劳动力,劳动力短缺问题日益突出。导致日本劳动力短缺的原因主要有以下两点:

(1)人口转变。70年代以后,生育水平迅速下降是导致日本劳动力供给减少的主要原因。1950~1960年间,日本劳动力人口年平均增长80.37万人;1960~1970年劳动力人口年平均增长89.37万人,1970~1980下降到39.10万人。与此同时,日本经济高速增长,对劳动力的需求不断增加,从而导致了日本80年代以后劳动力短缺,产生了对外劳动力需求。

(2)产业结构转变。伴随着日本快速工业化过程,日本就业结构发生了深刻的变化。1950年日本第一、二、三产业就业比重分别为48.5%、21.8%和29.6%,到1980年就业比重分别为10.9%、33.6%和55.4%,1995第一产业就业比重进一步降低到6.0%,第二产业就业比重降低到31.6%。就业结构的转变使农村劳动力向城市转移的能力大大降低。另一方面,日本劳动力在选择就业岗位时,不愿从事社会和家庭服务、建筑业和3D(Dirty, Dangerous and Difficult)行业工作,这些行业劳动力短缺更加严重。

一般来说,解决劳动力短缺的途径主要有四种:一是产业转移,把国内产业转移到劳动力充足、成本低的国家。二是增加劳动参与率,特别是增加妇女和老年人的劳动参与率。三是刺激人口增长。四是开放劳动力市场,增加劳动力国际移民。上述四种方法可以单独使用,更多情况下是联合并用。

在前三种方法不能从根本上缓解日本劳动力短缺的情况下,增加劳动力国际移民是唯一的选择。但是,日本在吸收国外移民问题上一直持非常谨慎的态度,采取限制非技术移民的政策,堵塞了日本通过利用外国劳动力平衡劳动力市场的渠道,导致劳动力供给与需求的矛盾越来越突出。另一方面,日本与亚洲其它国家经济发展水平差异较大,1980年,日本人均GDP为10107美元,韩国1512美元,菲律宾729美元,泰国683美元,而中国只有307美元。1995年日本人均GDP达到22760美元,韩国达到10121美元,菲律宾1054美元,泰国2840美元,中国573美元。相差十几倍,甚至几十倍的收入差距极大地刺激了低收入国家劳动力向日本流动,使日本非法移民问题越来越严重。

表 1 为日本移民协会(Japan Immigration Association)公布的1981~1993年非法移民数量。可以肯定,这只是非法迁移这坐巨大“冰山”浮出水面的部分,真实的数量要比这大得多。根据1993年8月外务省的一项估计,1993年日本大约有50万非法移民。

表 1 1981~1993年日本非法劳动力移民数量 单位:人

	男	女	合计
1981	208	1 226	1 434
1982	184	1 705	1 889
1983	200	2 139	2 339
1984	350	4 433	4 783
1985	687	4 942	5 629
1986	2 186	5 945	8 131
1987	4 289	7 089	11 307
1988	8 920	5 385	14 314
1989	11 791	4 817	16 608
1990	24 176	5 708	29 848
1991	25 350	7 558	32 908
1992	47 521	14 640	62 161
1993	45 144	19 197	64 341

资料来源: Foreign Migrant Workers in Japan: Trends and Policies, by Hiromasa Mori, Asian And Pacific Migration Journal VOL. 4, NO. 2 - 3, 1995, P423.

非法移民缺乏基本的社会保障,工作条件恶劣,经常受到雇主的剥削,当他们的权益受到侵害而得不到法律的保护时,容易滋生各种社会问题。日本的非法移民问题已经相当严重,大量非法移民存在不能不说与日本政府有关。

二、日本移民政策的变化

战后,在移民政策选择上,日本与西欧国家截然不同。为了维护文化的完整统一性,日本一直把限制外国移民作为一项基本原则。在经历了近30年的高速增长之后,日本国内劳动力短缺问题逐渐成为制约经济发展的一个重要因素。80年代以后,日本各界特别是工商界要求开放劳动力市场的呼声越来越高,移民政策也逐渐松动,其移民政策变化主要表现在以下两方面:

1. 对非技术劳动力移民限制更加严格

根据1982年日本“外国移民控制与难民识别法”(The Immigration Control And Refugee Recognition Act),具备一定素质的外国人可以在日本从事全日制工作,而非技术劳动力进入日本受到严格的限制,并且不准就业。

80年代末,非法移民问题受到广泛重视。1989年,日本从新修订了移民法,并在1990年实施该法案。新移民法案使技术移民进入日本更加容易,增加了几种允许外国技术劳动力就业的类别,而对于非技术移民仍然持“关门”政策,对非技术移民的控制更加严格。

日本政府要求海关对进入境的亚洲人加强检查,控制非法移民的进入。新移民法还增加了有关非法移民的刑事处罚力度。新移民法为了增加非技术劳动力的引进,放宽了短期移民政策,包括招收北美日本后裔和发展传统的培训制度。然而,新移民法并没有从根本上解决日

本国内劳动力短缺的问题,也没有使非法移民停止。

2. 发展培训外国劳动力制度

日本培训外国劳动力制度有相对较长的历史,分为官方和民间两种方式。官方培训制度始于50年代,1954年日本加入可伦坡计划(Colombo Plan),为了促进亚洲社会经济发展,日本承担了为其它国家培训专业技术人才的有关项目。经过多年的发展,日本官方培训制度几经修改变化,已经形成了比较健全的运行机制。1993年,有大约1/4—培训人员是通过官方或半官方渠道进入日本的。

民间培训制度是伴随着日本对外投资发展起来的。50年代,随着日本对外投资的增加,对国外企业或分支机构人员进行技术、管理培训也逐渐发展起来。这种培训一般时间较短,而且培训规模也不大。

60年代,日本国内劳动力市场出现结构性短缺,为满足国内特定行业劳动力需求的职业培训逐渐发展。

70年代初,日本劳动力结构性短缺逐渐突出,日本政府开始考虑增加外国劳动力培训数量,提高劳动力供给弹性。但是,1973年石油危机使相关政策搁浅。

80年代以后,日本劳动力短缺问题越来越突出,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需求,日本政府采取了短期劳动力迁移政策的折中方案。一方面,招收海外日本后裔回国工作,允许他们在日本工作3年。到1993年有大约15万海外日本后裔在日本工作,大多数来自巴西和秘鲁;另一方面,逐渐拓展其培训制度,满足国内劳动力需求。1982年,日本“移民控制法”增设了“培训人员”(trainee)身份,允许“培训人员”在日本以实习身份工作一段时间,他们在工作中得到的是津贴,而不是工资,不属于日本有关劳动法规保护的范畴。

1991年,由劳动厅、法务省、外务省和企业组织成立了“日本国际培训合作组织”(Japan International Training Cooperation Organization, JITCO),该组织主要负责为企业 提供招收培训人员的信息咨询服务;1993年4月,在JITCO的基础上,成立了“技术研修生培训项目”(Technical Intern Training Program, TITP)。该项目要求,培训人员只有在完成在职或非在职技术培训以后,通过技术评估考试,可以成为“技术研修生”。TITP与原培训制度最显著的区别是,“技术研修生”与企业之间有正式的雇佣合同,他们被视为企业员工,权益受日本相关劳动法规的保护。

目前,培训人员主要通过四种渠道进入日本:(1)政府组织和国际组织;(2)不同国别企业间合作;(3)中介组织;(4)日本国际培训合作组织(JITCO)。1992年,日本培训人员达到4.36万人,1993年达到3.97万人。到1994年6月,“技术研修生”人数达到1492人。培训人员数量减少、“技术研修生”数量没有较快增长的原因,主要是受日本经济衰退的影响。

由于日本后裔在日本工作的最长期限为3年,培训的最长期限为2年,日本在控制移民数量上有较大的灵活性。同时,雇主能够为移民安排食宿,并保障外国劳动力在社区生活中的权益,消耗较低的生活费用和较少社区福利资源,而劳动生产率却可以发挥到最大程度。因此,短期劳动力移民政策既可以保持对非技术移民的“关门”政策,又能够把外来移民的负面影响降低到最小,以较小的代价缓解劳动力市场短缺状况。

短期劳动力移民对经济的影响和对劳动力市场的影响更容易控制和管理,外来劳动力的

流向也容易掌握,基本能够确保到期后按时回国。但是,这种制度也会增加雇主和外来劳动力两方面滞留的愿望,同样产生非法移民和非法雇工的问题。雇主对工人进行了技术培训,并经过工作的磨合期,工人对工作非常熟悉,而新工人到来不仅需要投入培训资金,而且提高效率、适应环境也需要一个过程。因此,在日本超期滞留的非法移民越来越多,这也是非法移民问题不能得到根本性解决的一个重要因素。

三、日本移民政策展望

80年代中后期,日本经济在经历了“泡沫经济”的繁荣,1991年开始陷入到长期停滞之中,失业率上升。日本经济的不良表现使非法移民问题更加突出,推迟了日本进一步开放劳动力市场的步伐。然而,1998年以来,以美国为代表的知识经济时代即将来临,在美日科技竞争中,美国重新夺回优势地位。人们在描述知识经济时代的基本特征时,无一不把人才作为一个核心因素加以考虑,同时,美国长期以来实行的开放移民政策显现出吸引人才的巨大优势。为此,日本开始重新审视其移民政策,将进一步开放高技术人才的移民政策。

另一方面,日本为了解决国内家庭服务、建筑业和3D等行业的劳动力不足问题,逐渐扩大招收培训人员的数量,并在农业、饲养业等行业直接引进外国劳动力,正在逐步谨慎放宽对非技术劳动力移民的限制。

美国麻省理工学院著名经济学家克鲁格曼认为,日本经济长期衰退的原因在于人口老化,消费不足,形成长期的通货紧缩。1999年日本经济增长率开始上升,有迹象表明日本经济可能走出长期低迷的阴影。随着日本经济的复苏,对外劳动力需求也将增加,在目前非法移民没有得到很好解决的情况下,新的非法移民问题将迫使日本正视现实,加快制定更加开放的劳动力移民政策。

然而,随着流入日本的外国劳动力的增加,日本社会反对外来移民的力量也会增加。因此,日本开放劳动力市场的步伐将是缓慢的和探索性的,并且随着经济周期的变化而变化,而非法移民的问题还将长期存在。

注释:

Statistical Indicators for Asia And the Pacific, UN, Vol. XXVI, No. 4, 1997, P3 - 4.

参考文献:

1. Managing Labor Migration In Northeast Asian, Won Bae Kim, Northeast Asian Economic Forum, AUG 1994.
2. China's Export of Labor and Its Management, Wang Shengjin, Asian And Pacific Migration Journal VOL. 4, NO. 2 - 3, 1995.
3. Labor Markets of Japanese Descended workers and Foreign Trainees in Japan, Yoshio Okunishi, Asian And Pacific Migration Journal VOL. 4, NO. 2 - 3, 1995.
4. Russia and Northeast Asian, Chikahito Harada, Oxford University Press, July 1999.

(作者单位:吉林大学东北亚研究院)