

日本外国移民管理经验及对中国的启示

梅秀庭

(外交学院 外交学系, 北京 100037)

摘要: 日本的外国移民管理机制比较完善, 形成了以《出入境管理及难民认定法》和《住民基本台账法》等法律为基础的法律法规体系和以法务省、外务省、厚生劳动省等部门为核心的行政管理体系。日本在外国移民管理方面经验丰富, 一些做法值得中国借鉴。

关键词: 日本; 外国移民; 外国移民管理机制

中图分类号: D801

文献标识码: A

文章编号: 1004-2458 (2014) 06-0025-06

引言

在中文里, “移民”一词有两个含义: 一是指由政府或民间团体大批地、有组织地迁往国外某一地区永久定居的人; 二是指在一国内部, 较大数量的、有组织的人口迁移^[1]。英文里“移民”对应的词是migrant, 英文解释为“到另一个地区或国家生活的人, 尤其是那些为了寻找工作而迁徙的人”^[2]。对于“外国移民”这一概念的界定, 目前并没有统一的标准。在此文中, 外国移民泛指所有在非国籍国居住生活的外国人。对外国人进行管理, 即为外国移民管理。外国移民管理本身是一个复杂的系统工程, 是一个涉及多部门、多领域、多层次的综合系统, 这个系统是国家外事管理系统中的重要组成部分。

当前, 中国在外国移民管理方面面临着诸多挑战。外国移民管理机制建设不够完善, 尚未形成系统的外国移民管理体系, 管理部门之间的工作不够

协调, 对外国移民的相关信息掌握得不够充分, 运用高科技手段管理外国移民仍然显得不足, 普通民众对外国移民管理相关法律法规的了解程度也十分有限。为了应对这些挑战, 中国借鉴其他国家的有益经验, 就显得非常有必要。中国和日本在外国移民管理方面有着众多相似之处。两国都不是传统意义上的移民国家, 却都有大量的外国移民, 主要集中在大城市, 但分布较为广泛; 两国在经济快速发展阶段都面临着外国移民管理的压力, 如何处理好本国公民与外国移民之间的关系, 如何解决大量非法滞留、非法就业的问题。

针对自身存在的复杂的外国移民管理现状, 特别是在日本的外国人非法就业与犯罪问题日益严重^[3], 日本积极采取各种措施加强管理, 通过法律规范创新体制、建立管控机制^[4], 从而形成了特点鲜明的管理机制, 积累了丰富的外国移民管理经验, 这些做法对于中国加强外国移民管理、构建外国移民管理体系, 有着重要的借鉴意义。

收稿日期: 2014—05—19

基金项目: 中央高校基本科研业务费专项资金资助项目 (ZY2014YA08); 北京市哲学社会科学重点规划项目 (10AbKD101)

作者简介: 梅秀庭 (1987—), 男, 安徽六安人, 外交学院外交学系博士研究生, 研究方向为当代中国外交。

一、日本外国移民概况

近代以来,特别是二战结束后,随着日本经济的不断发展和社会的逐步开放,大量外国人来到日本定居、工作和学习等。伴随着日本社会老龄化和少子化现象的不断加剧,日本政府也努力采取各种措施吸引外国人。据日本法务省统计,截止2013年12月末,在日外国人总数达2 325 608人,其中来自中国的最多,约70万人,占在日外国人总数的30%;其次为韩国和朝鲜人,约55万人,占在日外国人总数的23.6%^①。也就是说,在日本的中国人和韩国、朝鲜人加在一起,占了在日外国人总人数的一半多(53.6%)。

这些外国人分布在日本各地,其中,东京都的外国人数量最多,达到407 067人,约占在日外国人总数的19.7%;大阪府的外国人数量达到203 921人,约占总数的9.9%;爱知县的外国人数量为197 808人,约占总数的9.6%^②。

外国人来到日本后从事的工作或活动多种多样,如投资经营、留学、研修、医疗、研究等。根据日本法务省入国管理局《出入境管理及难民认定法》的规定,日本的在留资格共有27种^③,外国人所从事的活动和身份地位决定了他们是否需要进行外国人登录以及能否就业打工。在合法移民中,根据在留资格分为27种,包括“外交”“宗教”“教授”“公务”“留学”等。“特别永住者”^④是作

为移民中的特例而存在的,不在这27种居留资格之内。

根据日本的现行法律,短期入境是指90天以内的居留;“永住者”^⑤和“特别永住者”可以在日本无期限居留;其他的在留资格(“外交”和“公务”除外)不超过3年,新颁布的“改正法”将在留资格上限从3年延长到了5年。

据日本法务省的最新统计,截止2013年12月末,在日外国人中,持有“永住者”在留资格的外国人最多,达655 315人,占总数的31.7%;其次是持有“特别永住者”自留资格的外国人,人数达373 221人,约占总数的18.1%;第三是持有“留学”在留资格的外国人,人数为193 073人,约占总数的9.4%;排在第四位的是持有“定住者”^⑥在留资格的外国人,人数为160 391人,约占总数的7.8%^⑦。持有以上四类在留资格的外国人数量约占在日外国人总数的67%。

二、日本外国移民管理机制

面对数量众多的外国移民,日本从机构设置、法律制订等方面入手,构建了一套特色鲜明的外国移民管理机制。

(一) 日本管理外国移民的机构

在日本,参与外国移民管理的机构主要是作为行政管理部门的法务省、外务省和厚生劳动省。

在对外国人进行管理的过程中,法务省扮演的

① 日本法务省,在留外国人统计, <http://www.e-stat.go.jp/SG1/estat/List.do?lid=000001118467>. 访问时间:2014-05-08。注:这些统计数据包括了因观光、亲属访问等原因短期滞留日本的外国人。

② 日本法务省,在留外国人统计, <http://www.e-stat.go.jp/SG1/estat/List.do?lid=000001118467>. 访问时间:2014-05-08。注:这些统计数据并未包括持有“外交”“公务”在留资格的外国人和短期滞留日本的外国人。

③ 新修订的《入管法》将“就学”和“留学”合二为一,并增加“技能实习”在留资格,因此日本目前的在留资格为27种。

④ 指第二次世界大战结束前旅居日本的所有朝鲜人、中国台湾人及他们的子孙后代拥有的在留资格。

⑤ “永住者”指获得法务大臣的许可,拥有永久居留权的外国人的在留资格。

⑥ 根据日本法务省入国管理局《出入境管理及难民认定法》,所谓“定住者”,是指法务大臣在考量特别理由的基础上,准许其在指定的在留期限内居住的人。日本入国管理局《出入境管理及难民认定法》, <http://law.e-gov.go.jp/htmldata/S26/S26SE319.html>. 访问时间:2014-05-08。

⑦ 日本法务省,在留外国人统计, <http://www.e-stat.go.jp/SG1/estat/List.do?lid=000001118467>. 访问时间:2014-05-08。

角色最为重要。法务省负责外国移民管理的机构是入国管理局。法务省下设入国管理局和3个入国管理中心，专门负责外国移民管理。入国管理局设有总务科、入境在留科、审判科、警备科等部门，同时还在全国下设8个地方入国管理局、7个支局和61个办事处（局、支局的下一级办事机构）^①。法务省根据统计数据，制定出适应形势的出入境管理计划，并负责外国移民管理的主要工作。与此同时，《出入境管理及难民认定法》的制定、修改与实施等工作，也都是法务省的职责。

外务省内处理与外国移民管理有关工作的部门包括领事局和驻外使领馆。外务省下设领事局，领事局内设有外国人课，专门负责与签证有关的事务，以及起草与在日外国人相关的政策。此外，外国人课还提供与签证申请相关的信息。日本通过驻外使领馆向申请入境日本的外国人发放各类签证，非免签国国民拥有有效签证是入境日本的必备条件之一。

厚生劳动省作为日本中央省厅之一，主要负责社会福利与劳务，比如卫生、医疗、公积金、福利等，都是由厚生劳动省掌管。为协调管理好在日本的外国人，厚生劳动省设有专门的机构来管理外国人的相关事务。厚生劳动省下属的职业安定局设有劳动对策部，部内设有外国人雇用对策课，主要负责与政府举办的外国人职业介绍活动相关的事务、与外国人职业安定相关的事务和对雇用外国人的企业主提供必要的建议等。

日本各都道府县均设有劳动局，各主要城市也设有由厚生劳动省管辖的公共职业安定机构，如东京外国人雇用服务中心、名古屋外国人雇用服务中心等，这些行政机构都参与对外国人的相关管理工作。

另外，日本其他相关行政机构，如总务省、文

部科学省、警察厅以及各地区的市町村政府等，也设有相应的机构参与外国移民管理。

（二）日本管理外国移民的法律依据

日本并非一个传统的移民国家，没有专门的《移民法》，它对外国移民的管理主要依据《出入境管理及难民认定法》（以下简称“入管法”）和《外国人登录法》^②（以下简称“外登法”）。

“入管法”是日本对进出国境的所有人进行管理的法律，其目的是对所有入境者和离境者的出入境事务进行管理，完善难民认定手续。由于日本实行本国自由入境制度，所以“入管法”实际上主要是针对外国人的。“入管法”主要包括外国人入境审查、入境手续、在留资格、强制遣返手续、难民认定等内容。

为了对进出日本国境的外国人进行有效管理，日本于1951年10月颁布了《出入国管理令》，并于当年11月正式实施。1981年，《关于难民地位的公约》和《关于难民地位的议定书》开始生效，《出入国管理令》正式更名为《出入境管理及难民认定法》，并沿用至今。为了适应国内外形势的变化，“入管法”经历了数次修订。

1990年，日本对“入管法”中外国人在留资格的名称进行了更改，设立了“人文知识·国际业务”“短期滞留”“日本人的配偶”等在留资格，并创立了“定住者”在留资格。

2004年，日本再次对“入管法”进行修正，决定从2004年12月开始执行新设的离境命令制度^③。根据这项新制度，办理出国命令手续回国的外国人，1年内禁止其再来日本，自首次来日回国1年之后，还可再申请来日本。

① 日本法务省入国管理局，<http://www.immi-moj.go.jp/soshiki/index.html>。访问时间：2014-05-08。

② 《外国人登录法》是对居留日本的外国人进行管理的法律，而《住民基本台账法》原本的适用对象是拥有日本国籍的人。日本政府于2009年对此进行了修改，在外国人居留管理中引入住民台账制度，废除原先的外国人登录制度，由此，《住民基本台账法》成为同时管理日本国籍居民和在日中长期居留的外国人的法律。《住民基本台账法》修正案已于2012年正式实施，同时《外国人登录法》也被废止。在本文中，为行文方便，仍以《外国人登录法》为主来说明日本的外国人居留管理，并在必要的情况下予以特别说明。

③ 所谓离境命令制度，是指违反入管法的不法滞留者，只要符合一定的条件，到当地入管局自首，不用收容，办理简单的手续即可回国的制度。

从2007年起,日本正式开始执行《入境管理及难民认定部分改正法》,该法律规定,入境的外国人^①有义务提供指纹和面部照片。对于有义务提供这些个人资料却拒绝提供的外国人,将被拒绝入境。

2009年,日本法务省对“入管法”进行了修正,在引进新的在留管理制度的同时,进行了其他一些改革,包括“特别永住者”需领取特别永住者证明书、重新修改研修·技能实习制度、将“留学”和“就学”两种在留资格合二为一内容^②。

“外登法”的目的,是通过对滞留日本的外国人^③进行登记,明确外国人的居住情况及身份情况,以便对滞留日本的外国人进行有效管理。其内容主要包括外国人入境登记申请、登记证明书的发放、登记证明书的更换发放与再次发放、居住地变更登记、居住地以外记载事项的变更登记、登记证明书的返还等。由于受到国内外的巨大压力,同时也为了减轻外国人的负担和简化手续,日本于2001年对“外登法”进行了修正。修正的内容主要包括:一是废止针对非永住者的指纹采集制度;二是新设有关登记存根管理规定的整顿及一定范围内的公示制度;三是削减关于永住者及特别永住者的部分登记事项;四是延长永住者等的登记证明书的更换期限;五是扩大居住地变更等的代理申请范围^④。

由于“外登法”在发放在留许可和受理外国人登记方面分别由中央政府入管部门和地方政府管辖,对外国人不能实现有效的一元化管理,从而容易被不法滞留的外国人钻空子。为了能够识别不法滞留日本的外国人、减少不法滞留者人数,日本政

府于2008年向国会提出了全面修改“外登法”的方案,并于2009年获得通过。修改后的“外登法”的主要内容是:今后入管局在发给外国人在留许可证明的同时,发行“在留卡”,并由政府对在留许可和外国人登陆进行一元化管理,通过实施“在留卡”制度,规范了日本现行的市区町村所向外国人发放登记证的做法。2012年,日本正式建立了“在留卡”制度,并实施新的《住民基本台账法》,原有的“外登法”至此废止^⑤。

“入管法”和“外登法”两部法律有效地保障了日本的外国移民管理,保护了在日外国人的合法权益。日本政府根据形势的变化,不断修改和完善这两部法律,也使得这两部法律始终能够适应日本外国移民管理机制的建设。

三、日本外国移民管理的特点及对中国的启示

日本外国移民管理有着自身的特点,其管理经验对于同样属于非移民国家、外国移民数量庞大的中国来说,有着很好的借鉴意义。

(一) 日本外国移民管理的特点

1. 构建一整套管理体系对外国移民进行管理。在法律法规方面,日本形成了以“入管法”和《住民基本台账法》为基础的法律法规体系;在行政管理方面,日本构成了以法务省、外务省和厚生劳动省为核心的行政管理体系。两套体系相辅相成,共同构成了日本的外国移民管理体系。在具体管理实务中,则根据形势的变化与发展,及时

① 特别永住者、不满16岁的人、进行相当于“外交”或“公务”在留资格的活动的人和应国家行政机关首脑邀请的人除外。

② 日本法务省入国管理局, <http://www.immi-moj.go.jp/newimmiact/newimmiact.html>。访问时间:2014-05-08。

③ “外登法”中的“外国人”是指,在没有日本国籍的人当中,按入管法规定获得临时登陆许可、停靠港登陆许可、过境登陆许可、乘务员登陆许可、紧急登陆许可及遇难登陆许可者以外的人。

④ 日本法务省入境管理局, <http://www.immi-moj.go.jp/hourei/index.html>。访问时间:2014-05-08。

⑤ 伴随着“在留卡”制度的建立,原先的外国人登录制度被废止,日本从2012年起进入以《住民基本台账法》统一管理日本国籍居民和在日中长期居留的外国人的阶段。

更新相关信息，采取相应管理措施，不断完善机制建设。

2. 充分利用信息技术，改革制度中的不合理成分，强化居留管理。日本政府于2009年修改了“外登法”，引入了“在留卡”制度，采用“IC在留卡”等先进技术，强化管理。修改后的“外登法”规定，在日本中长期合法居留的外国人^①办理各种入境手续的同时，还需要办理“在留卡”。“在留卡”上记载着包括姓名、性别、国籍、出生年月日、护照信息、在留资格等内容的相关个人信息^②。通过这一措施，就可以将同一外国人的入境、在留、出境等信息连贯起来，适时掌握外国人信息。同时，信息技术的有效利用，也提高了揭发各种违法活动的效率^③。

3. 实行“积分制”，积极引进外国人高级人才。为了吸引能提供高附加值服务和具有创新能力的外国人才，日本政府实施了“有关优秀海外高级人才积分制”^④政策。“积分制”的实施，吸引了更多的海外高级人才到日居住和就业，为日本社会注入了新的活力，对提高日本的尖端技术水平和国际竞争力，保证日本在高科技领域的领先地位，起到了十分重要的作用。

4. 采取各项措施，治理非法入境、非法滞留和非法就业。“三非”问题是当前日本在外国人管理方面面临的主要问题之一，过多的低技能外国人的涌入使少子老龄化日益严重的日本面临严峻地挑战^⑤。日本对非法入境、非法滞留和非法就业的治理，主要包括以下几个方面：第一，采取严格的出入境审查措施。日本政府自2007年11月起引入个人识别信息系统进行入境审查，要求出入日本的外国人^⑥必须提供指纹等个人信息。出入境管理部门还专门设置特别房间，以

便于对可疑旅客进行审查。此外，日本政府还利用旅客的事前信息系统等，强化出入境管理，并通过构建信息中心，开展国际合作。第二，采取措施强化对非法滞留者和伪装滞留者的管理。包括加强相关信息的收集和分析，鼓励国民揭发和举报非法滞留者，取消伪装滞留者的在留资格，强化与警察等搜查机关的合作，实施遣返等措施。第三，改善被收容者处境，尊重其人权。日本政府通过根据被收容者待遇规则而制定的“不服申诉制度”，使被收容者待遇得到改善。

5. 鼓励社会力量参与外国移民管理。一方面，在对外国移民进行管理的过程中，特别注意发挥社会力量参与管理，这样既在一定程度上减轻了政府部门的负担，也有助于听取各方面的意见，不断改进管理，提高管理效率。另一方面，通过鼓励国民揭发和举报非法滞留者的做法，有力地打击了非法滞留和非法就业等现象。

（二）对中国的启示

1. 要完善相关法律法规的制订，构建系统、有效的外国移民管理体系，加快推进外国移民管理机制建设。一方面，外国移民管理工作，应该做到有法可依，任何一个细小问题的出现，都应该可以根据相关法律法规来解决。另一方面，外国移民管理事务涉及多个部门，这些部门应该加强统筹协调，避免出现管理上的职责重叠或分工不明。为此，应当借鉴日本的做法，尽快构建起完整的外国移民管理体系，明确相关行政部门的职责，有效保障外国移民管理工作。

2. 加大投入力度，利用高科技信息技术手段强化外国移民管理。中国可以借鉴日本将信息技术与外国移民管理有效地结合在一起，实行“IC在留

① 不包括3个月以下居留期，持“短期滞留”“外交”“公务”在留资格，“特别永住者”、无在留资格的及法务省令特殊规定的外国人。

② 日本法务省入国管理局，<http://www.immi-moj.go.jp/newimmiaact/koumoku1.html>。访问时间：2014-05-09。

③ 所谓“积分制”，是指从学历、资格、职业经历、研究成果等方面进行考核，根据所从事领域的特性设定一定的项目，并给每个项目评分，研究如何让达到一定分数的外国人顺利入境并在日本安居乐业。

④ 不包括特别永住者、不满16周岁、进行相当于“外交”或“公务”居留资格的活动的人和应政府首脑邀请的人。

卡”制度,全面记录完整的外国移民个人信息,并要求外国移民在进行个人信息更改时向相关部门报备,以便更新其“IC在留卡”的做法。为此,就必须加快信息化建设,推出类似的供外国移民使用的在留卡,以便进行统一、动态的管理。

3. 完善人才引进等政策,积极引进外国高层次人才。综合国力的提升,根本在于人才。目前,中国仍处在社会主义初级阶段,经济的快速发展离不开国内人才,也离不开国际人才。因此,中国可以采取类似于日本“积分制”的措施,完善人才引进等相关政策,吸引外国高层次人才、特别是科学技术领域的人才来华就业,给他们提供良好的工作环境和生活环境,使其在中国能够安心工作、愉快生活。

4. 采取措施解决非法入境、非法滞留、非法就业等问题,加大外国移民管理相关法律法规的普及宣传工作。和日本一样,中国也面临着非法入境、非法滞留、非法就业等问题。日本在这方面的治理经验,给了中国很好的启示。因此,我们应当采取严格的出入境审查措施,必要时可以利用采集外国人指纹生物信息等手段,对“三非”人员进行合理、合法的教育,鼓励其通过合法途径旅居中国或

回到自己的国家。此外,也要向普通民众普及和宣传外国移民管理相关法律法规,鼓励民众向管理部门提供“三非”信息,为管理部门的工作提供有益的补充。

日本在外国移民管理方面的各种法律制度比较成熟,机构设置比较完善,管理人员素质也比较整齐。而中国的外国人管理机制建设确实还有很多值得改进和完善之处。相信随着改革的不断深入,中国的外国人管理机制一定会日臻完善。

[参 考 文 献]

- [1] 辞海编辑委员会.辞海(下册)[Z].上海:上海辞书出版社,1979:4010.
- [2] 英国培生教育出版亚洲有限公司.朗文当代高级英语词典(第4版)[Z].北京:外语教学与研究出版社,2010:1442.
- [3] 马玉珍.在日外国人问题及日本政府对策[J].环渤海经济瞭望,2005(10):51.
- [4] 宋全成,解永照.日本入国管理制度及宪法理念[J].绥化学院学报,2006,26(1):4.
- [5] 申健.日本政府出入境管理政策新动态[J].武警学院学报,2006,22(6):35.
- [6] 张国伟.日本外国人居留管理制度及启示[J].法制与社会,2013,10(下):34.

[责任编辑 孙 丽]

Experience of Japan's Immigrant Management and its Reference to China

MEI Xiu-ting

(Department of Diplomacy, China Foreign Affairs University, Beijing, 100037, China)

Abstract: Japan's immigrant management system is more developed. It has a complete set of immigration laws and regulations based on Immigration Control and Refugee Recognition Act and Residential Basic Book Act. An efficient administration system exists with Ministry of Justice, Ministry of Foreign Affairs of Japan and Ministry of Health, Labor and Welfare taking the central place. Japan has an abundant experience in managing immigrants. Some of their experiences can be learnt by China.

Key words: Japan; immigrant; immigrant management system