

# 日本外国人永久居留管理机制的经验及启示\*

毕亚娜<sup>1)</sup> 邓美薇<sup>2)</sup>

(1)深圳大学社会科学学院,广东 深圳 518061;2)中国社会科学院日本研究所,北京 100007)

**【摘要】**永久居留管理是各国移民治理体系中涉及领域最广泛、治理需求极其深入的重要内容,其治理效果彰显接收国的移民治理国际化水平,也关系到该国对外引才战略的实施效果。第一次世界大战后日本的永久居留管理机制不断发展完善,其政策制定由被动应对向积极引导逐渐转变,形成了与国家利益需求紧密契合的审批原则,确立了多部门协调的后续管理机制,其在永久居留立法精细化、技能型人才引进及跨文化共生环境建设等领域的相关经验值得中国借鉴。

**【关键词】**日本;永久居留;管理;经验

**【中图分类号】**G219.13 **【文献标志码】**A **【文章编号】**1003-0166(2023)07-0032-09

doi:10.3969/j.issn.1003-0166.2023.07.006

永久居留资格是指一国政府根据本国国内法规定,给予符合条件的外国人在本国居留而不受居留期限限制的资格。受历史与经济发展等因素影响,日本是东亚较早制定并实施永久居留制度的国家。随着少子老龄化程度的加剧,日本的经济增长受到劳动力因素制约<sup>[1]</sup>,其永久居留政策愈加向引进急缺领域人才与高级人才倾斜。对外国居留者及其中人数最多的永久居留者(以下简称“永住者”)的治理也面临着建立立法体系、加强社会保障、促进社会融入等多样化挑战。在此过程中,日本对永久居留管理制度的建设不断完善,取得了较好的治理成效。

## 1 日本外国人永久居留管理制度的发展和演进

日本外国人永久居留管理的政策演进与日本国家发

展的阶段性特点紧密关联。具体而言,可以分为以下几个阶段。

1)第一次世界大战后初期日本出入境管理框架的初步搭建。

1918年,日本颁布了第一部正式的外国人出入境管理法规,即《关于外国人入国之件》<sup>[2]</sup>。1939年,为服务对外侵略战争,日本将该件修订为《关于外国人入国停留及驱逐之件》<sup>[3]</sup>,对外国人入境及在日活动实行严格管制。第二次世界大战结束后,日本在美国的实际管控下,根据驻日盟军司令部发布的指令对在日外国人进行管理。这一时期,对在海外日本人的遣返以及在日旧殖民地人民的归国等同时进行,但有大量旧殖民地人民因经济与政治等原因选择留在日本,影响了其后日本永久居留政策的制定<sup>[4]</sup>。

收稿日期:2023-03-02;修回日期:2023-03-27

\*基金项目:深圳大学青年教师科研启动项目“大国竞争背景下美日科技联盟的现状、困境与展望”(000002112204);中国社会科学院重大项目“‘一带一路’建设若干重大问题研究”(2019ZDGH);中国社会科学院青年科研启动项目“第四次产业革命背景下中日科技创新合作研究”(2021YQNQD0068)阶段性成果

作者简介:毕亚娜 法学博士,深圳大学社会科学学院助理教授,研究方向:中日关系、中日经济史

邓美薇 经济学博士,中国社会科学院日本研究所助理研究员,研究方向:日本经济、日本科技发展

1947年5月2日,日本政府正式发布了《外国人登记令》<sup>[5]</sup>,规定除联合国最高司令官授权可入境日本的外国人外,其他外国人一律禁止入境日本。1950年10月,根据新发布的《出入国管理厅设置令》<sup>[6]</sup>,日本将外务省管理局的入国管理部独立出来,成立了出入国管理厅,即法务省入国管理局的前身。但是,由于驱逐出境等程序仍以司法程序为基础,不符合国际惯例,难以实施与管理。因此,作为《波茨坦公告》的政令之一,1951年10月4日日本按国际惯例发布了《出入国管理令》<sup>[7]</sup>,并于同日出台了《入国管理厅设置令》<sup>[8]</sup>,将出入国管理厅改称为入国管理厅。日本初步建立了基于国际惯例的出入境管理制度,但是囿于这一时期驻日盟军司令部的巨大权限,日本的出入境管理制度也随其要求而经常变动<sup>[9]</sup>。

随着《旧金山对日和和平条约》(简称《和平条约》)的生效,日本恢复独立主权,开始自主实施和执行《出入国管理令》,并颁布了《外国人登记法》(简称《外登法》),这两项法令构建了此后日本外国人居留管理的法律框架。同年7月,日本政府颁布《法务府设置法等部分修改法》,法务府改称为法务省,入国管理厅也改为入国管理局并设于法务省内,出入境管理的相关权限由外务大臣、入国管理厅长官移交至法务大臣。由此,出入境管理和外国人登记成为外国人管理中具有法律规范的重要业务,日本外国人居留制度的法律与组织框架基本确立。但是,第一次世界大战后初期日本处于特殊历史阶段,这一时期外国人永久居留的管理较为混乱,相关法律的关注点也集中在对在日旧殖民地人民的遣返与管理上,还未形成外国人永久居留管理的系统框架。

## 1.2 永久居留管理制度的精细化推进与身份认定平等化

进入经济高速增长期后,日本国内劳动力基本可以满足其经济发展所带来的劳动力需求,永久居留管理的主要对象仍停留在解决历史遗留问题的范畴<sup>[10]</sup>。20世纪80年代之前,日本对《出入国管理令》进行过多次未涉及实质内容的修订。在此期间,因1965年《日韩基本条约》的签订,在第二次世界大战结束前去日本定居的韩国籍朝鲜人及其子女获得了“协定永住”的资格,较其他旧殖民地人民拥有更多的优惠待遇,因此,引起了其他朝鲜人与中国台湾地区人的强烈反对。1981年,日本加入《国际难民公约》,在出入境管理法律中增加了认定难民身份的条款,这是日本首次对其进行重大修改,法律名称也改为《出入境管理及难民认定法》(简称《入管法》)<sup>[11]</sup>。新修订的《入管法》对历史遗留的朝鲜、中国台湾籍旧殖民地人民及其后代给予了申请“特例永住”的资格,虽然特例永住者与协定永住者在强制出境等待遇上存在差别,但是特例永住资格的出台代表着永久居留管理的平等倾向进

一步加强。

20世纪80年代后半期,随着日本制造业从劳动力密集型向资本密集型产业的转型升级<sup>[12]</sup>,日本国内劳动者择业观念产生了变化,日本企业的投资规模也逐渐扩大,开始大量引入外国劳动力。但是,因日本法律禁止引进单纯劳动力,这一时期出现了大批非法劳动者。面对劳动力市场的实际需求,日本政府确定了积极引进专业技术劳动者,慎重对待单纯劳动力的方针。1990年新修订的《入管法》设立了“人文知识·国际业务”“短期滞留”“日本人配偶”等在留资格,并扩大了对于日系劳动者引进。1991年4月《依据与日本国和平条约对脱离日本国籍者实施出入境管理之特例法》(简称《特例法》)生效,将第二次世界大战结束前旅居日本的旧殖民地人民及其后代的居留身份进行了统一,将6种居留身份合并为“特别永住者”,在法律层面赋予其平等地位<sup>[13]</sup>。至此,历史遗留的永住群体身份平等问题在法律层面基本得到解决。此后,对一般永住者和特别永住者的指纹按压制度、登记职业与工作地信息以及违反“外登证”随身携带规定的处罚措施等被相继废除或改善。

## 1.3 以治安管理为目的的居留管理制度修订

泡沫经济崩溃后,日本对外国劳动者的劳务需求减少,但是在日外国劳动者人数并未下降,而且出现了居留长期化的现象<sup>[14]</sup>,1993年达到298 646人的峰值<sup>[15]</sup>。非法滞留人口的增多及媒体对外国人治安犯罪的大力渲染引发了日本民众的不满情绪,直接推动了日本政府以防止治安恶化为目的进行出入境管理制度改革。尽管由外国人引发的日本社会“治安恶化”的认知并没有数据支撑,但是,在日本媒体的大肆报道下,来日外国人犯罪导致“治安恶化”的印象被反复加深,从而被归咎为日本“治安恶化神话”的主要原因之一<sup>[16]</sup>。其后,日本对外国人居留管理的改革方向转向防止外国人在日犯罪等。“9·11事件”发生后,日本于2004年发布《防止恐怖主义行动计划》,提出在入境审查和签证申请等环节增加指纹采集流程,以“利用生物识别技术”加强对入境外国人的治安管理<sup>[17]</sup>。2007年11月起,对出入日本的外国人进行指纹和脸部图像采集等举措开始正式施行。但是,特别永住者被排除在外国人指纹采集制度之外。

2009年,日本国会通过了《入管法》《特例法》《住民基本台账法》(以下简称《基居法》)3部法律的修正案,加强对非法滞留者的打击力度,严格在日居留者的守法义务。同时,囿于《外登法》在发放在留许可和受理外国人登记方面分别由国家政府入管部门和地方政府管辖,对外国人的管理无法实现一体化。为方便识别非法滞留外国人,准确把握外国人居留情况,日本于2012年正式实施

“在留卡”制度,原有的《外登法》因此废除。根据“在留卡”制度规定,日本政府向一般永住者交付“在留卡”并要求其随身携带,而向特别永住者交付“特别永住者证明书”但无需其随时携带。本次改革是自1952年《入管法》“外登法”确立日本外国人居留管理制度后最大的一次修改,使日本外国人居留管理制度由原双法管理框架向由《入管法》统一管理转变。

#### 1.4 深化契合日本国家发展战略的永久居留制度改革

随着日本少子老龄化程度的加剧,引进国家发展亟需的紧缺劳动者和高级人才成为日本外国人居留制度改革的重要基准。为吸引国际人才来日工作和生活,日本政府不断细化和有条件放宽引进外国劳动者的在留资格。2018年《入管法》修正案规定在14个特定行业加大对技能劳动者的接收力度,这一规定改变了以往不允许外国劳动者从事蓝领岗位的情况,为日本接收外国单纯劳动力提供了法律依据。对于最为短缺的建筑与船舶行业的特定技能劳动者,如果其技能尤为熟练可以无限期更新在留资格。此外,对国家发展可能做出重大贡献的高级人才,日本政府也不断给予其在留优惠政策。2009年内阁府高级人才引进促进会在其报告中将高级人才定义为“与日本国内资本和劳动力具有互补关系且不可替代的优质人才”<sup>[18]</sup>。2012年日本引入积分制,将70分以上的高级外国人才获得永久居留申请资格的期限由原来的10年缩减为5年。此后,面向重点领域的高级外国人才居留条件不断放宽。2017年新积分政策修订后,高级外国人才获得永住的最短居留期限已缩至1年。在政府的大力推动下,日本外国居留者中具有永住资格的外国人及其亲属的人数逐年增加,2021年6月底,具有“特别永住者”“永住者”“定住者”“日本人配偶”“永住者配偶”在留资格的外国人约有150万人,占在日外国人总数的53.19%<sup>[19]</sup>。

为适应外国居留者增加的趋势,促进外国人才在日定居,日本政府在管理体制和社会共生等层面不断推进改革措施。在管理体制方面,将原由法务省内设的入国管理局升级为独立的入国管理厅,由其负责出入国审查和在留管理事务,并增加对其法律、资金和人员的保障等。在社会治理层面,促进多元文化共生成为外国人接纳政策的施行重心。2006年,总务省制定了“推进地域多元文化共生计划”,日本开始有计划地在交流支援、生活支援、多文化共生地区建设等方面推出具体举措,促进多元文化共生社区建设成为日本社会治理的重要内容。

## 2 日本外国人永久居留管理制度的运作机制

日本外国人永久居留管理制度的运作基于以《入管法》《基居法》《特例法》等为基础的法律框架,涉及以法务省、外务省、厚生劳动省为核心的多部门间协作,主要包括资格审批、申请及后续管理等流程。

### 2.1 外国人永住资格的审批标准

根据申请对象性质不同,在日外国人的永住资格可分为一般永住和特别永住。一般永住的申请对象是满足一定在日居住年限、纳税要求或技能条件的外国人才等,而特别永住的申请对象则是因历史原因遗留在日本的旧殖民地人民等,两者的审批标准不同。《入管法》规定的一般永住资格的审批标准主要有3项。一是要求申请者“品行优良”,没有违反日本法令、被处以刑罚等可能对日本社会造成恶劣影响的不良行为。二是申请者需具有独立生活的资产或技能,其日常生活不会成为公共负担。三是申请者的永久居留需符合日本的国家利益,除完成在日居留的年限要求外,还要妥善履行纳税、支付养老金等公共义务<sup>[20]</sup>。从时间标准而言,申请者一般要在日本居留满10年才可以获得申请资格。但申请者如果符合“日本人、永住者、特别永住者的配偶或子女”“定住者”“难民”“对日本做出重要贡献者”“高级人才”等5类特殊情况(见表1),可以在更短的年限内获得申请资格<sup>[21]</sup>。值得注意的是,为激励和褒奖对日本做出重要贡献者,吸引高级人才在日工作,日本政府不断细化和扩充对这两类申请者的认定条件。其中,“对日本做出重要贡献者”的评价标准包括“各领域共同条件”和“分领域条件”。“各领域共同条件”包括获得国际机构、外国政府或日本政府等颁发的权威奖项或奖章,接受日本政府或地方自治体的任命或委任从事公益活动3年以上等重大贡献。“分领域条件”则主要涉及外交、经济产业、文化艺术、教育、研究、体育运动等领域,主要强调申请者应在各领域对日本做出突出贡献<sup>[22]</sup>。

在吸引高级人才赴日工作方面,2012年5月,日本政府开始实施“外国高级人才积分制度”,根据申请者的学历、工作经验、年收入等为基准条件进行评分,如果申请者分数超过70分,则被认定为“外国高级人才”,并对其在移民、居留等方面提供优待政策。积分制的实行使“高级人才”的定义明确化,其认定过程也变得透明。相较于其他实行积分制移民的国家,日本对高级人才获得永住资格的流程上明显不同。作为日本政府引进的重点对



象,高级人才申请永久居留的条件较其他申请者更为宽松,但是日本对高级人才在获得永住权前的在日工作期限进行了限制,作为外国高级人才必须连续3年以上在日本从事相关活动,即使积分在80分以上的特别高端人才,也要连续从事相关事业活动1年,才可以成为永住许可的申请对象<sup>[23]</sup>。

除一般永住资格外,作为历史问题存续的特别永住资格的审批则包括4类情况。一是根据1952年第126条法律规定,因“和平条约”生效脱离日本国籍可以暂时不持有在留资格而留在日本的旧殖民地公民。二是根据日韩间协定规定在日本居住的拥有韩国国民法律地位和待遇的协定永住者。三是旧《入管法》规定的因和平条约生效脱离日本国籍的旧殖民地公民子女中拥有在留资格者。四是因和平条约生效脱离日本国籍的旧殖民地公民子女,因其他事由未办理入境手续而在日本居住,并在60日内通过市区町村长向出入境在留管理长官申请特别永住许可并获得许可者<sup>[24]</sup>。总体而言,一般永住者的审

批条件与日本国家利益的需要紧密契合,成为在日本具有稳定工作和生活的守法劳动者是其最基本的申请要求,在此基础上,日本更易于接收与其国民有亲缘关系的申请者,更倾向于接收能为日本国家和社会做出贡献的申请者,同时兼顾国际人道主义的需求和支援。鉴于国际社会对引进高级人才的竞争日趋激烈,日本对高级人才的积分制审批与优待措施将成为其人才竞争的重要举措。而特别永住者则着重解决历史存续问题,随着人口死亡或选择归化等因素的影响,作为历史存量的特别永住者人数一直呈下降趋势。

## 2.2 外国人永住资格的申请程序

按《入管法》规定申请者必须通过法务省令规定的程序,向出入国在留管理厅递交申请材料。申请期限应在留期限届满之前,新生儿或其他特殊情况的申请期限可延长至出生或事件发生的30天内。对于符合条件的申请者,法务大臣许可其申请后,由出入国在留管理厅长官指示入境审查官向申请者发放在留卡。针对脱离日本国籍

表1 无需满足居留10年即可申请永久居留许可的特例

分类	需要满足的条件
第一类:日本人、永久居留者或特别永久居留者的配偶或子女	若是其配偶,实际婚姻生活必须持续3年以上,并持续在日本居留1年以上;若是子女等,则必须持续在日本居留1年以上
第二类:持有“定住者”居留签证	以“定住者”的居留签证持续在日本居留5年以上。定住者签证是指法务大臣针对外国人的个别特殊情况,认可其在本国居住后取得的签证,分为告示定住(有定型)及告示外定住(无定型)两种
第三类:难民	被认定为难民的人,必须在认定后持续5年以上居留在本国
第四类:对日本做出重要贡献者	在外交、社会、经济、文化等领域为日本作出的贡献得到承认,并在日本持续居留5年以上 在根据地区再生法(2005年法律第24号)第5条第16款认定的地区再生计划中表明属于该计划内区域内的公私机构,从事符合根据《入管法》第7条第1款第2项规定对该法附表1之表5栏所列活动作出规定之事宜中第36项或第37项活动,通过该活动对日本作出的贡献得到承认者,并在日本持续居留3年以上
第五类:高级人才	根据“入管法”附表1之表2的高级人才栏中的标准作出规定之省令(简称“高级人才省令”规定计算所得分值在70分以上还需满足以下条件:一是作为“外国高级人才”在日本持续居留3年以上;二是在日本持续居留3年以上,并在以永久居留许可申请之日起3年前已在依“高级人才省令”规定计算分值时被认定得分在70分以上 根据“高级人才省令”规定计算所得分值在80分以上还需满足以下条件:一是作为“外国高级人才”在日本持续居留1年以上;二是在日本持续居留1年以上,并在以永久居留许可申请之日起1年前已在依“高级人才省令”规定计算分值时被认定得分在80分以上

资料来源:日本出入国在留管理厅「永住許可に関するガイドライン」, [https://www.moj.go.jp/isa/publications/materials/nyukan\\_nyukan50.html](https://www.moj.go.jp/isa/publications/materials/nyukan_nyukan50.html)。

或新生儿等人群中没有进行登记手续而在日本居住的外国人,允许其从脱离日本国籍或出生等日期起 60 天内在日本居住。鉴于申请者本人有未成年或不能到现场办理等特殊情况,《入管法》规定申请者除本人外,还可以由法定监护人、代理人等代办。通常在申请人递交申请材料 4 个月后可以得到是否通过审批的回复。

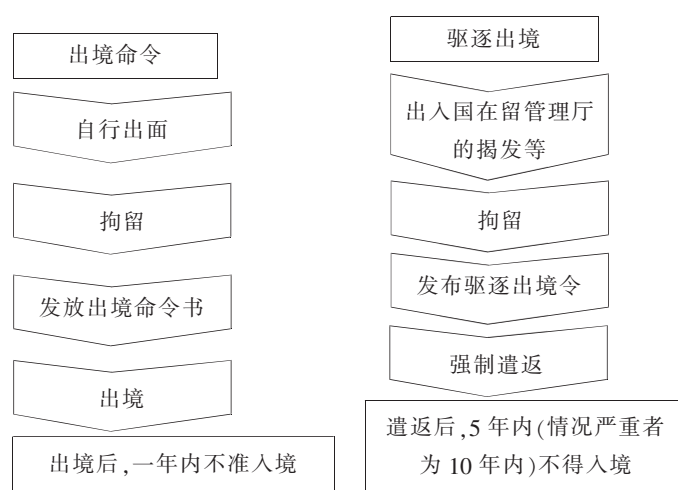
值得注意的是,在日外国人提交永住许可申请书时通常需要担保人,担保人主要对申请者的滞留费用、回国旅费及遵守法令等情况进行担保。作为永住申请的担保人与传统意义上的民事担保人有很大不同,前者并不承担法律责任。在申请者生活困难等情况下,担保人没有义务对申请者进行资金扶持,出入国在留管理厅等政府机构也不会对此类担保人提出任何要求。如果申请人发生违反日本法律并损害他人利益等情况,被害人不能向申请者的担保人提出赔偿请求,也不能向法院提出对担保人的诉讼要求,即永住许可申请者的担保人只具有道义上的责任,仅约定在申请人确实遇到实际困难的情况下,可以帮助申请人,但是即使其未提供任何帮助,也不会受到惩罚。需要注意的是,担保人对申请永住的外国人负有道德责任,如果其无法履行对申请者道德责任的担保,则会失去其永住许可申请担保人的资格。而成为永住许可申请者的担保人也需满足相应条件。一是其身份为日本人或已经取得永久居留签证的外国人,且担保人须比申请者在日本居留的时间更久。二是担保人必须具有稳定的收入来源,虽然对于收入数额并没有实际要求,但需满足有定期收入的条件。三是担保人应按要求履行纳税义务,其住民票不能存在滞纳记录。相较于其他实行移民担

保人制度的国家,日本对永住许可申请者的担保人要求较低,担保人承担的责任也较为宽松。

### 2.3 外国人永久居留的后续管理

永久居留的后续管理是日本政府移民社会治理的重要组成部分,从其治理效用来看具有满足国家发展需求,引导规范移民群体,防范消解社会矛盾等多重意义。

永久居留资格的延续与取消是外国人永久居留后续管理中的基础问题。永住者拥有在日本自由择业和就业的权利,其签证也无需延长期限,除参政权外永住者基本享有和日本国民相同的国民待遇。但是,为维持永久居留资格,一般永住者需要每 7 年定期更新在留卡,其中未满 16 周岁的永住者,至其 16 周岁生日时需再次更新<sup>[25]</sup>。通常情况下永住权可以一直保持。但是在永住者出现非法入境、伪造文书、填报虚假信息、违法犯罪等情况时则可能被取消永住资格<sup>[26]</sup>。根据《入管法》规定,对被取消永久居留资格的外国人的主要惩罚措施即为遣返,其具体遣返方式包括“强制遣返”与“出境命令制度”。强制遣返是指通过规定的行政手续强制将不法外国人遣送回国。对非法移民的遣返工作主要由出入国在留管理厅下设的入国管理局和入国管理中心负责实施,地方出入境在留管理局及入国管理中心均设置入国警备官及入国审查官,负责对入境相关手续、居留违法行为进行调查,并对不法外国人实施羁留、护送与遣返等。出境命令制度是指对于满足一定条件的非法滞留者,不对其进行拘留而通过简单手续使其离境。作为对遣返人员的惩罚性措施,“入管法”规定被强制遣返回国的外国人 5 年内不能再次入境,如果情节严重期限可能延长为 10 年,而以出境命令制度



资料来源:日本出入国在留管理厅, <https://www.isa.go.jp/zh-cn/publications/materials/seido01.html>

图 1 出境命令与强制遣返的外国人离境的基本程序

离境的外国人限制再入境时间仅为1年。相较于一般永住者,特别永住者在驱逐出境、强制遣返等方面的限制更为宽松。一般情况下,除非特别永住者涉及“特例法”第22条规定的造成日本安全和利益的严重事件,否则不会被驱逐出境。严重事件包括内乱罪、外国国徽损坏罪、私战预备罪、侵犯外国元首等严重情形。

良好的部门间协调机制是日本永久居留后续管理的重要特征。日本的永久居留后续管理涉及法务省、外务省、厚生劳动省等多部门,管理事务主要集中于政策制定、行政管理与生活支援等层面。在政策制定中,作为居留管理基本法律框架的《入管法》《特例法》等均由法务省负责修订与实施,而以《基居法》为依据的户籍管理则由总务省分管。随着2012年“在留卡”和“住民票”制度的实行,当外国居民的在留记录发生变更时需法务大臣通知市町村长对外国人住民票进行修正,由此法务省与总务省间的省厅协调成为新制度顺利运行的关键。生活支援是省厅协作的重点领域,为使外国居留者尽快融入日本社会,法务省与外务省、厚生劳动省、文部科学省等共同参与外国人生活支援网站和外国人在留支援中心(FRESC)的建设,建立多机构合作响应中心。外国人在留支援中心的行政架构涉及法务省、外务省、厚生劳动省、经济产业省的8个机关,包括出入国在留管理厅的在留支援窗口、东京出入境在留管理局、东京法务局人权拥护部、日本司法支援中心、外务省签证处、日本贸易振兴机构(JETRO)等。2018年,为进一步强化政府部门间的协同合作,针对接收具有一定专业技能的外国人及塑造外国人与本国人共同生活的“共生社会”环境,日本政府设立“外国人才接收与共生相关阁僚会议”(以下简称“相关阁僚会议”)负责制定相关对策。阁僚会议的主席为内阁官房长官、法务大臣,成员包括经济再生担当大臣、数字改革担当大臣、内阁府特定担当大臣(包括金融、消费者与食品安全、少子化对策、防灾等担当大臣)以及总务大臣、外务大臣、财务大臣、文部科学大臣、厚生劳动大臣等。围绕改善外国人才接收环境的目标,“相关阁僚会议”出台了《针对外国人才接收与共生综合对策》等一系列充实措施和改进对策,极大地推进了政府部门在后续管理中的“一体化”协作。

### 3 日本外国人永久居留管理效果及对华启示

2020年2月《中华人民共和国外国人永久居留管理条例(征求意见稿)》(以下简称:“征求意见稿”)公开发布

并面向社会公开征求意见。永久居留制度作为吸引和服务国际人才来华工作生活的保障,其在国家人才战略中具有特殊的制度价值。加强对日本等永久居留管理经验的借鉴对推进中国移民治理法治化建设、完善移民管理制度、防范移民治理风险尤为重要。

#### 3.1 推进永久居留制度立法的精细化、体系化

永久居留制度的立法工作具有规范移民管理和吸引外国人才的双重意义。从日本永久居留法律修订的历程来看,加大技能性人才引进力度,放宽高级人才永久居留门槛限制,为高级人才赴日工作提供便利与保障等是相关立法的主要方向。中国的人口结构与劳动力供给情况与日本不同,在技能型人才的劳动力供给上仍有释放空间。因此,中国永久居留制度引进的重点对象集中于高级人才,这就决定了引进的人数规模不会很大。相较于日本等以永久居留制度吸引急缺技能性人才的“永住大国”,中国在永久居留制度的建设中尚处于起步阶段,在立法与政策制定的精细化、体系化等层面还有较大的完善空间。

首先,进一步明确并细化永久居留资格的申请标准。从资格审批上而言,中国已设立的永久居留申请条件大多是方向性条目,缺少较为明晰的具体标准。为减少审批标准的争议,划定紧缺行业和实行人才积分制已成为各国永久居留审批改革的主要方向。2017年起,中国开始试行外国人来华工作分类标准,结合计点积分制对来华工作的外国人才进行分类管理。与中国相比较,日本在实行高级人才积分制与技能型人才划定的同时,对相应等级的人才实行不同的永久居留政策,为高级技能人才和特定行业、急需行业的技能熟练人才获得永久居留提供便利。2020年中国在永久居留征求意见稿中公布国家移民管理部门将同其他相关部门适时制定永久居留管理的积分评估制度,在借鉴国外先进经验的基础上,制定适合中国国情的积分评估体系、为外国人才在华永居提供通道值得期待。

其次,完善永久居留相关社会治理及权益保障的立法工作。从立法重心而言,中国的永久居留立法多集中于出入境方面,获得永久居留权后的教育、保险、投资等民事权利则在各类民事法律条文中有所提及,但在具体实施规定上尚存在完善空间。针对外国居留者在日教育、医疗、人权保障等方面出现的社会矛盾,日本设立了“在学校对外国儿童学生等的教育支援有识者会议”等咨询机构,适时推进完善平等权利的法律条款,设立保障人权的《技能实习恰当化法》等法律,建立了较为具体的永久居



留社会治理立法体系。随着中国作为移民目的国的吸引力愈显,外国人才的居留权益将对其居留决定产生直接影响。建立与中国既有法律相协调的外国人居留管理法律体系是中国完善移民治理的重要命题。

### 3.2 防范人口结构变化带来的技能型人才引进缺口

中国的劳动力资源相对丰富,较之少子老龄化严重的日本,对劳动力的需求迫切程度较轻。但正如《经济学家》所指出,日本面临的诸多问题“不是例外,而更像是一个先兆”<sup>[27]</sup>。近年中国社会少子老龄化趋向愈显,不能排除中国未来对国际人才的引进对象由高级人才向技能型人才扩展的可能。特别是在部分学者认为中国的少子老龄化应对已经滞后的情况下,立足于中国人才战略的长远发展,对引进技能型人才永久居留制度做好准备可谓必要之举。

首先,探索技能型人才引进的政策路径。面对国内部分行业及地区出现的劳动力不足的趋势,中国部分地区开始启用外国高技能型人才引进通道,为持有特定职业资格证书及急需紧缺行业的技能人才的外国高技能人才赴华工作提供便利。值得注意的是,为具有熟练技能或急需行业的劳动者提供更多永住机会是日本外国人才接收政策改革的方向之一。日本在拓展引进技能型人才领域的同时,为低层次技能人才向高层次技能人才的转变提供了路径。特定技能制度规定“特定技能1号”人才中,建筑业和船舶机械制造业的熟练技能劳动者可以通过参加技能考试向“特定技能2号”过渡。“特定技能2号”人才在留期限可以无限更新,在日本工作满10年后可以正式获得申请永久居留的资格。中国在制定国家层面的技能型人才引进政策时可就此参考,这一措施有助于提升技能型人才的稳定度,从而缓解特定领域等高技能人才不足的情况。

其次,加强针对技能型人才引进与管理的国际合作。由于人才引进的跨国特性,在技能型人才的引进与管理中建立良好的国际合作机制,有利于规范引进流程,形成双方共赢的人才培养与交流机制。当前,中国的技能型人才引进刚处于试点阶段,还未建立系统的国际合作机制。而日本因劳动力缺口较大,为促进技能型人才的接收,已建立了详细的引入、考核与管理制,与13个国家缔结了“特定技能制度两国合作备忘录”(简称MOC)<sup>[28]</sup>,通过信息共享、规范中介行为、明确申请手续与费用等,规范技能型人才的引进路径。从永住资格的申请而言,技能型人才在身份转换与居留年限上均具有较大优势,有利于避免人才流失,降低引才成本。中国和日本均实行需事先

取得工作邀约的入境筛选制度,受地缘政治因素影响在引进人才对象国等方面存在较大的相似性,在技能型人才引进的制度设计与经验借鉴上,日本的MOC缔结机制等发展动向值得注意。

### 3.3 建立完善包容的社会保障体系和跨文化共生环境

完善的法律制度和健全的社会保障体系是永久居留管理的硬性保证,在意识形态层面促进跨文化理解与交流是保障与外国居留者和谐共生的软性条件。随着中国境内外国居留者人数的增加,推进开放包容的社会保障制度,构建和谐的跨文化理解与交流环境已势在必行。

首先,通过设立服务机构、专项资金加强外国居留者的权益咨询与保障工作。服务机构是外国居留者处理问题的直接窗口。中国建立的外国人来华工作管理系统及各地设立的外国人服务中心主要承担部分出入境办理业务,而对于外国居留者在华的税务、社保、教育等其他咨询服务则相对匮乏,尚未建立起全国性的咨询服务体系。日本政府的咨询服务机构主要包括两类,一类是由多省厅合办的外国人生活支援网站和外国人在留支援中心;另一类是在地方由各省厅的地方下属机构设置的各类专门服务中心。从中央到地方服务体系的建立,可以为外国居留者业务的咨询与办理提供规范途径。值得关注的是,鼓励社会力量参与外国人支援事业是加强对外国人服务的发展方向之一。2019年上海引入社会化服务机构为永居人才提供各项咨询与服务,积极探索推进灵活运用社会力量。日本为鼓励社会力量参与外国人支援事业,各级政府设立了专项资金与表彰奖项,对从事语言、法律、防灾、就业等领域的民间外国人支援团体给予资金支持。这一举措也可以为中国引入社会力量参与外国人服务提供借鉴。

其次,营造开放包容的跨文化理解与交流环境。外国居留者的社会融入是影响其归属感与稳定性的重要因素。日本在为外国居留者提供更多社会融入途径外,也从培养国民跨文化理解力等层面,提升国民对外国人才的接纳意识。与日本相比较,中国可以从3个方面加以借鉴。一是在政策层面,加强对本国公民的宣传引导。加强对引进外国人才必要性与其社会贡献的宣传,针对社会出现的极端言论和行为,及时考虑制定《消除仇恨言论法》或《反歧视条例》等相关法规。二是激励外国居民参与到地域社会构建和国际观光宣传中来。日本总务省多次公开发布《多文化共生事例集》,对外国居留者为区域活性化、国际交流等领域做出杰出贡献的事例进行宣传 and 介绍<sup>[29]</sup>。当前,因自媒体的流行与普及,中国境内也产

生了大批对外宣传在华生活与工作的外国居留者,其产生的良好国内外宣传效应值得进一步被加以重视与发挥。三是掌握在华外国人的居留动态,各级政府或媒体适时开展面向外国居留者的舆论调查,对外国居留出现的相关问题及时进行调查与完善。日本法务省发布的《外国居民调查报告书》、NHK公布的《关于与外国人共生社会的舆论调查》等均已成为掌握在日居留者动态的重要信息来源。

随着在华外国永住者人数的增多,中国移民治理现代化水平面临着更高的要求。这不仅需要增进中国国民对移民知识和移民利害的了解,消除国民对外国人永住资格审核标准和待遇的诸多疑虑,还需要在多元文化共生建设等领域借鉴日本等国家的丰富经验,构建开放包容的跨文化理解与交流环境。

#### 4 结束语

随着全球化时代跨国人口的频繁流动与日本劳动力紧缺的双重影响,日本外国人居留管理已成为其参与国际人才竞争、引进亟需劳动力的重要举措。永住居留作为其居留管理中涉及人数最多,吸引力度最大的资格类型,在其移民治理中的地位自不待言。第一次世界大战后日本在外国人永久居留管理方面,经历了从特例管理到身份认定平等化、政策制定精细化,从以治安治理为中心到契合国家战略走向等发展演变,在政策制定与运行管理中积累了丰富的经验。在世界百年未有之大变局的背景下,中国深化改革,推动更高水平的对外开放,参与全球治理的进程进一步加深,对海外人才赴华工作、生活的吸引力和感召力进一步增强。面对国际人才集聚倾向的加强,在积极制定引才用才政策,充分发挥人才活力的同时,对外国人才的移民治理需求也日益凸显。作为东亚非传统移民国家,中国与日本面临的移民治理情况,有诸多相似之处。对日本外国人永久居留管理经验的借鉴,对于处在永久居留制度法制化、体系化关键节点的中国具有重要意义。□

#### 5 参考文献

- [1]田香兰.日本人口结构变化对其宏观经济的影响[J].未来与发展,2010,33(08):114-117.
- [2]外国人入国二関スル件左ノ通定△[N].官報,1918-01-24(400).
- [3]外国人ノ入国、滞在及退去ニ関スル件左ノ通定△[N].官報,1939-03-01(02).
- [4]土田千愛.出入国管理に関する法案と論争(1969年から1973年):「生権力」の視座で[J].武蔵野大学教養教育リサーチセンター紀要,2020,03(10):247-262.
- [5]外国人登録令(1947年5月2日勅令第207号)[EB/OL].[2022-07-08].<https://hourei.ndl.go.jp/simple/detail?lawId=0000038953&current=3>.
- [6]出入国管理庁設置令(1950年9月30日政令第295号)[EB/OL].[2022-07-08].<https://hourei.ndl.go.jp/simple/detail?lawId=0000042884&current=-1>.
- [7]出入国管理令(1951年10月4日政令319号)[EB/OL].[2022-07-08].<https://www.digital.archives.go.jp/DAS/meta/listPhoto?LANG=default&BID=F0000000000000105925&ID=&TYPE=>.
- [8]入国管理庁設置令(1951年10月4日政令第320号)[EB/OL].[2022-07-08].<https://hourei.ndl.go.jp/simple/detail?lawId=0000043965&current=-1>.
- [9]土田千愛.出入国管理に関する法案と論争(1969年から1973年):「生権力」の視座で[J].武蔵野大学教養教育リサーチセンター紀要,2020,03(10):247-262.
- [10]津崎克彦.在留外国人統計に見る外国人労働力の性質と変容[J].四天王寺大学紀要,2014,09(58):125-154.
- [11]出入国管理及び難民認定法(1981年6月12日法律第85号)[EB/OL].[2022-10-05].<https://elaws.e-gov.go.jp/document?lawid=326CO0000000319>.
- [12]金田林,吴泓毅,王振东.日本制造业转型升级的经验镜鉴[J].未来与发展,2021,45(04):52-56.
- [13]日本国との平和条約に基づき日本の国籍を離脱した者等の出入国管理に関する特例法(1991年法律第七十一号)[EB/OL].[2022-10-05].[https://elaws.e-gov.go.jp/document?lawid=403AC0000000071\\_20220617\\_504AC0000000068](https://elaws.e-gov.go.jp/document?lawid=403AC0000000071_20220617_504AC0000000068).
- [14]依光正哲.日本における外国人労働者問題の歴史的推移と今後の課題[EB/OL].(2002-01)[2022-10-05].<https://econpapers.repec.org/paper/hitpiedp1/52.htm>.
- [15]草加道常.「新たな在留管理制度」は何をもたらし改定入管法の特徴と問題点[J].Migration Policy Review,2010,(02):120-139.
- [16]浜井浩一.日本の治安悪化神話はいかに作られたか[J].犯罪社会学研究,2004,(29):10-26.
- [17]国際組織犯罪等・国際テロ対策推進本部.テロの未然防止に関する行動計画[EB/OL].(2004-12-10)[2022-10-05].<https://warp.da.ndl.go.jp/info:ndljp/pid/998223/www.kantei.go.jp/jp/singi/hanzai/dai4/4siryou2->



- 5.pdf.
- [18] 高度人材受入推進会議. 外国高度人材受入政策の本格的展開を (報告書) [EB/OL]. (2009-05-29) [2022-10-05]. <http://www.kantei.go.jp/jp/singi/jinzai/dai2/houkoku.pdf>.
- [19] 出入国在留管理庁. 在留外国人統計 [EB/OL]. (2021-06) [2022-10-27]. <https://www.e-stat.go.jp/stat-search/files?page=1&layout=datalist&toukei=00250012&tstat=000001018034&cycle=1&year=20210&month=12040606&tclass1=000001060399>.
- [20] 出入国在留管理庁. 永住許可に関するガイドライン [EB/OL]. (2019-05-31) [2022-10-27]. [https://www.moj.go.jp/isa/publications/materials/nyukan\\_nyukan50.html](https://www.moj.go.jp/isa/publications/materials/nyukan_nyukan50.html).
- [21] 日本出入国在留管理庁. 永住許可に関するガイドライン [EB/OL]. (2019-05-31) [2022-10-27]. [https://www.moj.go.jp/isa/publications/materials/nyukan\\_nyukan50.html](https://www.moj.go.jp/isa/publications/materials/nyukan_nyukan50.html).
- [22] 出入国在留管理庁. 我が国への貢献があると認められる者への永住許可のガイドライン [EB/OL]. (2017-04-26) [2022-10-27]. [https://www.moj.go.jp/isa/publications/materials/nyukan\\_nyukan36.html](https://www.moj.go.jp/isa/publications/materials/nyukan_nyukan36.html).
- [23] 出入国在留管理庁. 我が国への貢献があると認められる者への永住許可のガイドライン [EB/OL]. (2017-04-26) [2022-10-27]. [https://www.moj.go.jp/isa/publications/materials/nyukan\\_nyukan36.html](https://www.moj.go.jp/isa/publications/materials/nyukan_nyukan36.html).
- [24] 出入国在留管理庁. 日本国との平和条約に基づき日本の国籍を離脱した者等の出入国管理に関する特例法 [EB/OL]. (2012-07-09) [2022-10-27]. [https://www.moj.go.jp/isa/publications/materials/newimmiciact\\_2\\_index.html](https://www.moj.go.jp/isa/publications/materials/newimmiciact_2_index.html).
- [25] 出入国在留管理庁. 出入国管理及び難民認定法 (第十九条の五) [EB/OL]. (1951-10-04) [2022-10-28]. <https://elaws.e-gov.go.jp/document?lawid=326CO0000000319>.
- [26] 出入国在留管理庁. 出入国管理及び難民認定法 (第二十二條の四) [EB/OL]. (1951-10-04) [2022-10-28]. <https://elaws.e-gov.go.jp/document?lawid=326CO0000000319>.
- [27] What the world can learn from Japan [EB/OL]. (2021-12-11) [2022-10-27]. <https://www.economist.com/leaders/2021/12/11/what-the-world-can-learn-from-japan>.
- [28] 出入国在留管理庁. 特定技能に関する二国間の協力覚書 [EB/OL]. [2022-10-28]. [https://www.moj.go.jp/isa/policies/ssw/nyuukokukanri05\\_00021.html](https://www.moj.go.jp/isa/policies/ssw/nyuukokukanri05_00021.html).
- [29] 日本総務省. 多文化共生事例集 [EB/OL]. (2021-08) [2022-10-27]. [https://www.soumu.go.jp/main\\_content/000765992.pdf](https://www.soumu.go.jp/main_content/000765992.pdf).

## Management mechanism of permanent residence for foreigners in Japan and its implications

BI Yana<sup>1)</sup>, DENG Meiwei<sup>2)</sup>

( 1)School of Social Sciences, Shenzhen University, Shenzhen Guangdong 518061, China;  
2)Institute of Japanese Studies, Chinese Academy of Social Sciences, Beijing 100007, China )

**Abstract:** The management of permanent residence is an important element in the immigration governance system of each country, which involves a wide range of fields and requires in-depth governance, and its effectiveness reflects the internationalization level of immigration governance of the receiving country and is also related to the effectiveness of its foreign talent attraction strategy. In the post-war period, Japan's permanent residence management mechanism has been continuously developed and improved, and its policy formulation has gradually changed from passive response to active guidance, formed approval principles that closely match the needs of national interests, and established a follow-up management mechanism with multi-sectoral coordination. Its relevant experiences in such areas as the refinement of permanent residence legislation, the introduction of skilled personnel and the construction of a cross-cultural symbiosis environment are deserved to be referred to by China.

**Key words:** Japan; permanent residence; management; experience

**CLC number:** G219.13 **Document code:** A **Article ID:** 1003-0166(2023)07-0032-09

**doi:** 10.3969/j.issn.1003-0166.2023.07.006