

本文二维码
单篇扫描下载

文化融入视角下日本外籍劳动者政策衍变及困境

张 梅

【摘 要】 20 世纪 90 年代以来日本的外籍劳动者政策发生了较大改变。从文化融入视角看，日本外籍劳动者政策既包括对其融入劳动力市场进行限制和区隔的出入境管理政策，也包括从地方到中央发展起来的包容性“多文化共生”政策。这些政策是受到日本劳动力市场变化、二战后重新建构起来的“单一民族神话”、欧美多文化主义思潮等因素的影响而形成。“单一民族神话”虽然不断受到内外因素的挑战，但仍然根深蒂固。多文化共生社会尚处于一种理想形象的建构阶段，这是日本国内不同势力从经济、主权、人权等角度进行争论和妥协、达到动态平衡的结果。

【关键词】 文化融入；单一民族神话；多文化共生；日本；移民

【中图分类号】 DF983 【文章编号】 1002-3054(2022)02-0107-13

【文献标识码】 A 【DOI】 10.13262/j.bjsshkxy.bjshkx.220211

一、引言

世界各国采取不同的移民政策。二战后日本重新建构起“单一民族神话”，在移民问题上倾向于采取保守态度。但是，随着 20 世纪 90 年代以来日本少子化、老龄化不断加剧，人口形势迫使日本转变出入境管理政策，外籍劳动者数量迅速增加。日本如何解决劳动力严重不足难题和单一民族认同基础上的文化排外困境，能否真正实现“多文化共生社会”，引入文化融入视角考察其外籍劳动者政策就显得格外有意义。从文化融入视角看，日本外籍劳动者政

策(移民政策)既包括对于其融入劳动力市场进行限制和区隔的出入境管理政策，也包括从地方到中央、从局部向社会整体扩散的包容性“多文化共生”政策。

国际移民组织把“移民”定义为，以定居为目的而永久性地离开国籍国或长期居留他国，跨越国家边界，或在一定时期内生活于另一国家的人。^[1] 据此定义，本文把在日本的外籍劳动者视为移民。根据厚生劳动省的统计数据，截至 2020 年 10 月末，日本外籍劳动者数为 172.43 万人，比起泡沫经济崩溃初期 1993 年的 9.6 万人，增长了 17 倍。从国籍来看，截至 2020 年

【收稿日期】 2021-11-05

【作者简介】 张梅(1981—)，女，山东潍坊人，中国社会科学院日本研究所助理研究员。

【基金项目】 中国社会科学院亚洲研究中心课题资助项目(2020YZZX001)——“日本文化输出战略与国家形象建构”。

10 月末,外籍劳动者中越南人增长迅速,已达 44.4 万人,超过中国跃居首位,占 25.7%。其次是中国人,约 41.9 万人,占 24.3%。第三位是菲律宾人,约 18.5 万人,占 10.7%。第四位是巴西人,约 13.1 万人,占 7.6%。相比而言,越南人同比增长 10.6%,增幅最大。其次是尼泊尔人,同比增长 8.6%。巴西人比 2019 年同期减少 3.2%。^[2]2018 年底,日本国会正式通过《出入境管理及难民认定法》(以下简称《入管法》)修正案,增设了特定技能资格,以填补劳动力市场空缺,预计今后外籍劳动者人数将进一步增长。

已有学者从市场需求和社会需求之间的平衡、政策理念等视角对日本移民政策进行了研究。^[3]其中有学者认为日本社会处于向真正的多民族社会过渡的阶段,^[4]也有学者认为日本从单一民族国家逐渐成为一个事实上的多元民族与多元文化国家。^[5]这些研究要么偏重日本的出入境管理政策,要么偏重多元文化共生政策,缺乏日本主流价值观和意识形态对移民政策之影响,以及多文化主义理念如何应用于日本语境的探讨。本文从文化融入的视角,考察日本的移民政策如何把劳动力不足这一内在驱动力所带来的挑战,同化进“单一民族神话”主导性意识形态之内进行“平息和安抚”^[6],又如何把外来的多文化主义插入日本特定的社会关系中,重新语境化赋予其新的含义。

二、文化融入模式理论

移民往往拥有与主流集团不同的民族特性和文化背景,他们如何融入东道国社会,在全球化时代对于很多国家来说都是重要课题,也是政治学、经济学、社会学、人类学等不同学科关注的问题。从宏观角度来讲,融合是社会系统的一种特性,社会融合度越高,它的组成部分(个体或团体)之间的相互关联就越为紧密。移民的融入可以分为社会—经济融入、法律—政治融入、文化融入等维度。社会—经济融入主要分为临时劳动者模式与移民模式;法律—政治融入主要分为

出生地主义和血缘模式;而文化融入模式则主要分为同化主义与多文化主义。这几个维度并不是相互割裂的,而是相互影响的。只要提到融入,就一定包含文化适应的过程。文化因素不仅在文化融入维度,在社会—经济融入和法律—政治融入两个维度也会发生作用。^[7]

“同化主义”和“多文化主义”这一组词常被用来描述移民与东道国社会文化融合的方式。同化主义注重维持和强化东道国社会的文化同质性,期待移民群体与东道国社会的制度和文化的适应。与此相对,多文化主义积极评价社会内部的多样性,期待东道国社会的主流文化通过与移民集团的相互作用而发生变化。霍利菲尔德(Hollifield)把欧洲各国的移民融入和公共政策模式进行了概括比较,认为法国主要采取同化模式,把移民当作永久性的居住者,赋予其合法政治地位,使其接受主流社会的价值观和文化;而英国则采取多文化主义模式。^[8]加拿大和澳大利亚作为传统移民国家,自 20 世纪 70 年代起也采取了多文化主义,期望实现与移民、难民等社会少数群体的共存。澳大利亚的多文化主义政策的三大支柱为:移民自身文化和语言的维持发展;促进移民、难民、少数群体参与社会和政治;对东道国社会的人们的启蒙宣传(包括在学校、企业、公共机构等进行多文化教育)。^[9]

美国移民文化融入模式具有典型性,其理论发展经历了四个阶段。第一个阶段是同化论,也叫盎格鲁-撒克逊遵从论。该理论认为,美国原本是英国的殖民地,来自其他国家的移民自然会学英语,并顺应主流文化即以信奉新教的盎格鲁-撒克逊白人为代表的美国主流文化,从而形成美国文化。第二个阶段是熔炉理论,认为所有不同国籍的个人进入美国社会之后会融合为一个混合的种族。^[10]第三个阶段是“文化多元主义”,也叫“沙拉碗理论”,把美国文化喻作沙拉碗,在承认文化多样性现实的基础上寻求一种融合。第四个阶段是多文化主义。多文化主义者主张,仅仅承认多元文化共存是不够的,因为它没有明

确各种文化之间到底是从属还是平等关系，还应该承认不同文化的平等价值，并给予所有社会文化群体特别是弱势群体以平等的政治、社会和文化地位。为此，多文化主义主张政府和社会公共机构要积极介入。这种理念被认为有导致美国分裂的危险。

日本学者认为，从20世纪90年代开始，多文化主义政策在英国、加拿大、澳大利亚、美国等一些国家遭遇瓶颈，移民失业、贫困、社会区隔、财政负担、社会分裂、国民对政府的信赖动摇等诸多社会问题显现。2010-2011年，英国、法国、德国的领导人公开宣告多文化主义政策失败。英国脱离欧盟和美国特朗普政权的诞生更是推动了民族主义和民粹主义浪潮，移民和难民问题在一定程度上加剧了欧盟内部矛盾，因此日本不能全然照搬西方的多文化主义政策。^[11]

移民政策涉及很多组二元对立：自由主义相对于民族主义、民粹主义；少数派的权益相对于东道国多数派的权益；承认文化差异、文化多元相对于维持主流价值观和主流文化；社会分裂、种族冲突相对于社会融合和政府赢得本国民众信任。日本的外籍劳动者政策也包含上述的二元对立，包含不同群体之间的妥协和斗争。文化融入的衡量指标包括：移民对东道国社会的基本规则和规范的态度；移民与东道国社会及原来社会的接触频率；配偶选择；语言技巧；违法犯罪行为；等等。^[12]考察移民文化融入的关键问题是：东道国社会的核心价值观和规范是什么，占主导地位的社会主流文化是什么。因此，本文将在这两个方面展开具体分析。

三、日本的“单一民族神话”及其面临的挑战

东道国社会的核心价值观和主流文化具有很强的意识形态属性。意识形态是一系列系统关联的信念、看法和主张的集合，实质上是一种思想体系，具有正统共识的特征。它所提供的一套参

照术语限定了人们的思考方式。意识形态分析试图理解占主导地位的社会群体如何再生产其社会和经济权力。维持和加强某些想法和信念的主导性在再生产现存的社会秩序和统治阶级地位方面发挥着重要作用。阿尔都塞指出，家庭、法律机构、学校、教会、政治体系、文化和媒体都是意识形态国家机器。^[13]日本移民政策不可避免地受到日本社会主导性话语和主流观念的影响，而日本与美国、加拿大、澳大利亚等传统移民国家的显著不同是其“单一民族神话”的存在。

小熊英二认为，日本民族论在19世纪80年代之前就形成了两大潮流：一是“混合民族论”，认为日本民族是由后来的征服者和原住民混血而成；二是“单一民族论”，认为日本从太古时代开始就居住着血脉相承的日本民族。但是，随着日本的殖民扩张，美化其侵略行为的“日朝同祖论”“混合民族论”等论调占据上风，“单一民族论”成为非主流。^[14]二战结束后，“单一民族神话”被重新建构起来，这有两方面的背景。一是在国际上“民族国家”概念流行，《联合国宪章》提出了民族自决原则，单一民族国家在日本被视为民族国家的理想模式。二是二战后日本被赶出朝鲜、中国台湾等地区，非日系人口数量大幅减少。对于疲于战争的日本民众来讲，建立单一民族的和平国家的主张更深入人心，而天皇成为国民统合的象征。^[15]也就是说，“单一民族神话”与日本战后的象征天皇制、和平主义紧密相连，在统治阶级维护和巩固政权方面发挥着重要作用。

于是，日本国内出现了从法律层面“排除外国人”的潮流。1950年，日本根据父系血缘原理制定了《国籍法》，1951年制定了《出入境管理法》。据这些法律，在战争时期及之前赴日的中国人和韩国人等外国移民具有在日居住的资格，但不享有作为日本国民的权利，因此被称为“旧移民”(old comer)，与之相对应，后来的研修生、技能实习生、日裔劳动者等被称作“新移民”(new comer)。1952年出台的《外国人登记法》规定，外国人须持有外国人登记

证并按指纹。

除法律层面外,“单一民族神话”还通过数量庞大的“日本文化论”建构起来。战后日本文化论的变迁显示了日本面对西方强势文化产生的异己感和焦虑不断增强文化自信的过程。日本文化论以西方作为参照,随着自身经济形势和民族自信心的变化而变化。按照青木保的说法,战后的日本文化论可以划分为四个时期:第一个时期是对特殊性的否定性认识(1945-1954);第二个时期是“对相对性的历史性认识”(1955-1963);第三个时期是对特殊性的肯定性认识(1964-1983);第四个时期是从特殊到普遍(1984-)^[16]日本文化论从西方的视点出发,不断向西方阐释和说明日本的特性。特别是在第三个时期,日本创造了世界瞩目的经济高速增长奇迹,其经济增长的原因就被归结为日本独特的经营模式、“纵式社会”、“间人社会”结构等。日裔美国文化人类学者别府春海指出,所谓文化论,并不是对日本文化进行忠实客观的描写,而是举出日本某些特征来进行强调,是有目的地建立起来的意识形态或者神话。^[17]战后的文化论中,不

管是鲁思·本尼迪克特(Ruth Benedict)提出的耻感文化,还是土居健郎的“娇宠文化”,中根千枝的“纵式社会”,都强调日本文化的同质性和特殊性,以及日本文化的对内集团主义和对外排斥倾向。这显示出日本人在文化认同和民族认同形成过程中,往往要构建内群的相对优越性以及内外群体的显著差异性。

在二战后的特定历史条件下,为建构国民国家这一目标,日本通过在法律层面上“排除外国人”、建立日本人共同的文化认同,在某种程度上重构了“单一民族神话”。但是这一目标与历史和现状都有一定偏离,经常受到挑战。日本进入经济高速增长期之后,劳动力不足问题日益凸显,1989年修改《入管法》加大了引进外国劳动力的幅度,外籍劳动者人数迅速增加。1985年,外国人占日本总人口的比例为0.7%,1990年升至0.85%,1995年升至1.03%,之后一路攀升,至2008年金融危机后略有下降,2013年之后继续上升,2019年升至2.32%(图1)。尽管外国人所占比例与其他国家相比仍然较低,但其上升趋势对“单一民族神话”是一种挑战。

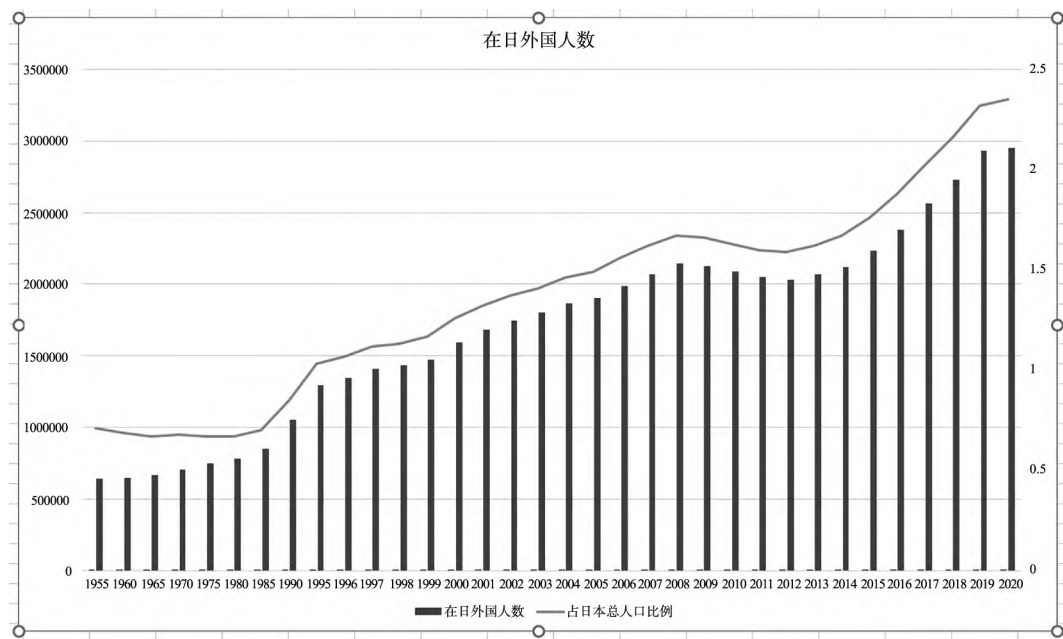


图1 1955-2020年在日外国人数量和外国人占日本总人口比例变化趋势

注:根据日本法务省“居留外国人统计”和总务省统计局“国势调查”和“人口推计”绘制。

日本放宽引进外国人政策的经济动因主要有两个。一个是战后日本经济高速增长,日本人职业意识发生变化,不愿意从事“脏乱差”(日语中俗称 3K)的工作。另一个是日本劳动力人口显著减少。截至 2020 年 8 月 1 日,日本包括移民在内的总人口数为 1.2581 亿人,比 2019 年同期减少 41 万人,减幅为 0.32%,总人口的减少趋势从 2011 年开始,并持续至今。其中日本人人口为 1.2333 亿人,比 2019 年同期减少 54.6 万人,减幅为 0.44%。^[18]“生产年龄人口”,即从事经济活动的年龄层的人口(15-64 岁)是 7460.6 万人,比 2019 年同期减少 52.5 万人,减少 0.7%。从世界范围来看,日本、欧盟、中国、俄罗斯的生产年龄人口都已经呈现减少趋势,特别是日本的生产年龄人口减幅更大。日本生产年龄人口高峰是 1995 年,为 8716 万人,之后一直呈减少趋势,到 2018 年减少至 7844 万人,目前减少趋势仍在持续。^[19]生产年龄人口减少会对经济成长造成负面影响。同样是发达国家,美国、英国、澳大利亚等通过移民和鼓励生育政策等确保总人口和生产年龄人口不减少。印度、巴西、尼日利亚、印度尼西亚等新兴国家目前预计生产年龄人口将持续增加,由此促使经济规模(名义 GDP)也将持续增加。

这就形成了为解决劳动力不足而不得不以“临时客工”(guest worker)的方式引进外国劳动力与“单一民族神话”之间的张力。日本移民政策就需要把经济因素带来的挑战通过话语、政策等方式同化进主导性意识形态之内。从文化融入视角看,日本外籍劳动者政策既包括客观上造成多重区隔的出入境管理政策,也包括具有一定包容性的“多文化共生”政策。

四、出入境管理政策下的多重区隔

美国学者阿帕罗蒂(Appadurai)指出“日本人乐于接受外来思想,经济上也注重进出口商品贸易,但日本对入境移民采取封闭态度,不允许

入境移民,这也是全世界闻名的。”^[20]尽管 2019 年 4 月《阿伊努民族支援法》在参议院表决通过,但“单一民族神话”在某种程度上仍然根深蒂固,对出入境管理政策产生了很大影响。伴随出入境管理政策而来的话语、劳动力市场、国民接受度上的区隔影响了移民的文化融入方式和过程。

(一) 官方话语对外籍劳动者的区隔

尽管日本移民数量在不断增长,但是日本政府话语中拒绝使用“移民”一词,致力于打造纯粹的日本民族印象。2014 年 4 月,日本政府在“经济财政咨询和产业竞争力共同会议”中推出了“灵活运用外国人才”的方针,强调不要使国民将其误解为移民政策。2018 年修改《入管法》创设特定技能资格后,时任日本首相安倍晋三在临时国会上说“我们没有打算采取所谓的移民政策。为了应对严重的人手不足,我们需要有期限地接受马上就能用的外国人才……正如之前再三强调过的那样,我们不会采取永住者不断增加的移民政策。请大家不要把二者混同。”^[21]

在日本官方话语中,所谓的移民是指入境时就拥有永住权的人,持就业居留资格的人不算移民,而只是随时会回国的外籍劳动者。在劳动年龄人口不断减少的过程中,日本政府希望仅接收短期外籍劳动者,并且避免他们的家人在日本长期定居。尽管日本政府不承认移民,但是无法改变外籍劳动者不断增多这一事实。自民党政权受到保守派和经济界的双重支持,在外国人接受问题上也需在两者之间掌握平衡。例如,2008 年,日本“自民党外国人才交流推进议员联盟”会长中川秀直一度提出,50 年内引进 1000 万移民的建议,但遭到很多人的激烈反对,最终未能付诸实施。

为了保护本民族劳动者的权益和就业机会,日本政府坚称,接受外籍劳动者的立场是积极吸收“专门、技术领域的外国人”,但不接受所谓“单纯劳动者”(即从事简单劳动的人)。1988 年的《第 6 次雇佣对策基本计划》中“关于对国际化的进展与外国人劳动者问题的对应”部分提出,

因为雇佣具有一定专业和技术能力的外国人才有助于促进日本经济和社会的活力和国际化,所以应在明确接受范围和标准的前提下尽可能地接受此类外国人才;但对于“单纯劳动者”,鉴于其他国家的经验和对日本劳动力市场和社会的影响,应十分谨慎地对待。^[22]日本官方表态至今,并未有根本性改变。

(二) 劳动力就业市场对外籍劳动者的区隔

事实上,外籍劳动者中比起“专门、技术领域的外国人”,所谓“单纯劳动者”占比更高。外籍劳动者的入境方式被比喻为“前门”“后门”和“侧门”。前门是指就业目的的居留资格,包括专业、技术领域的外国人和高级人才。后门是指非法滞留人员。侧门是指非就业目的的居留资格,人员主要有三类:南美日裔及家人、研修和技能实习生、留学生。单纯劳动者不是从前门入境,而是从侧门或后门入境。截至 2019 年 10 月,从前门来到日本的外籍劳动者仅占 19.8%,持有“定住者”“永住者”“日本人配偶”等身份居留资格的外国人占 32.1%,研修生和技能实习生占 23.1%,留学生等从事资格外活动的占 22.5%。从侧门进来的研修和技能实习生、留学生合计占 45.6%。从行业类别来看,从事制造业的外籍劳动者占 20.4%,从事批发业、零售业的占 17.4%,从事住宿、餐饮服务业的占 14.2%。^[2]外籍劳动者一定程度上形成阶层区分,上层是“高级人才”,中层是“专业、技术领域的外国人”,下层是“单纯劳动者”(南美日裔及家人、研修和技能实习生、留学生)。

因严格管控的入境方式,南美日裔及家人、研修和技能实习生、留学生等在参与劳动力市场时受到区隔,客观上造成“二元制劳动市场分割现象”^[23],这为他们在文化方面与东道国社会实现直接和良性的互动交往增加了一定困难。首先,1989 年日本修改《入管法》基于血缘主义原理引进劳动力,虽然缓和了日裔的入境限制,但是,南美日裔典型的就业方式是派遣和业务承包等间接雇佣方式,他们多在制造工厂的流水线工

作,其住所以及住所到工作地点的接送也多由派遣公司提供。而且他们找工作主要依赖自身族群网络,工作场所也以母国人居多,交流主要靠母语,与日本人接触机会不多,因此难以融入日本社会。其次,20 世纪 80 年代开始不断增加的研修生和技能实习生其作为“劳动者”的身份被否定,不适用劳动基准法、最低薪金法等相关劳动法律,还被剥夺了换工作的自由,因此屡屡发生人权被侵害的情况。这使日本在人道主义方面常招致国际社会的批评。最后,日本政府 2008 年启动了“留学生 30 万人计划”,该目标已于 2017 年实现。留学生有每周最长劳动时间限制,但是原则上没有行业限制,因此,零售业、餐饮业等无法招收实习生的行业可以通过雇佣留学生解决人手不足难题。留学生打工无法发挥其专业特长,成为事实上的“单纯劳动者”。

2018 年底修改《入管法》后增设的“特定技能”1 号和 2 号人才也被视为事实上的“单纯劳动者”。特定技能 1 号包括看护业、餐饮业、建筑业、大楼清洁业等 14 个行业,特定技能 2 号包括建筑业和造船工业这两个行业,今后 5 年内计划共接受 345150 人。此举既是日本政府为迎接东京奥运会解决建筑业和造船业人手不足的问题,也是为回应产业界的强烈要求,纾解看护等行业劳动力严重不足的困境。特定技能 1 号外国人最长居留期限为 5 年,不能带家人,接受机关或者登记支援机关具有提供支援的义务,这些与技能实习制度的接受框架有相似之处。因此,特定技能资格被视为技术实习资格的延长。但是,实际引进人数尚未达到预期,截至 2020 年 12 月,一年半多的时间里仅引进 15663 人,达到预期人数的 4.5%(表 1)。其中越南人最多,达 9412 人,其次是中国人,为 1575 人,再次是印度尼西亚,为 1514 人。^[24]其原因包括:新冠肺炎疫情的影响;新居留制度准备性措施不足;技能考试在国内外未能如期展开;一些劳动力输出国经济实力增强导致的国际劳动力供应变化;等。今后日本外籍劳动者引进政策将会被迫进行调整。

表1 特定技能人才5年内目标引进人数和实际引进人数
(单位:人)

	领域	5年内目标引进人数	实际引进人数(截至2020年12月)
1.	农林水产省所管合计	132500	9369
	餐饮业	53000	998
	农业	36500	2387
	食品饮料制造	34000	5764
	渔业	9000	220
2.	厚生劳动省所管合计	97000	1123
	看护	60000	939
	楼房清理	37000	184
3.	国土交通省所管合计	84200	1963
	建设	40000	1319
	住宿	22000	67
	造船、船用工业	13000	413
	汽车保养	7000	151
	航空	2200	13
4.	经济产业省所管合计	31450	3208
	素形材产业	21500	1235
	产业机械制造业	5250	1248
	电器、电子信息相关产业	4700	725
合计		345150	15563

注:根据日本出入国移民管理厅资料绘制。^[22]

(三) 国民接受度上的区隔

日本国民对移民增加抱有隐忧。2020年3月,新《入管法》修改案实施1年后,日本NHK电视台实施了全国电话民意调查。对于在日工作外国人的增加,赞成的人占70%,占到多数。但是,赞成在自己居住的城市增加外国人的仅占57%。也就是说,在赞成在日外国人数增长的人中,每5个人就有1个反对自己居住的地区外国人增加,原因是担忧“因语言和文

化的不同而产生纠纷”“治安恶化”等。在希望政府和自治体参与的事项中,“教给外国人生活规则”比例最高,占38%。也就是说,日本人认为外国人不够了解日本日常礼仪和生活规则。对于期待外国人增加的原因,“带来新的想法和文化”占比最高。对于外籍劳动者带家人一起来日本生活,认为应该比现在放宽条件的人只有33%。与此同时,79%的人认为应该教给在日外国儿童日语。^[25]

这些统计数据显示,日本人对外国人的接纳度虽然有所提高,但是对于与他们同住一个城市或社区仍有排斥感,甚至不愿意租房给外国人。日本人虽然期望外国人带来新的想法和文化,但是反对他们拖家带口来日本,害怕其有移民倾向。日本人对外国人有较强的同化愿望,希望外国儿童学日语,学习日本社会文化和生活规则等。这也显示今后一段时期内日本人将面临原有的“单一民族神话”与日益“多民族化”的社会现实之间的矛盾和纠结。日本国民在民族认同形成过程中容易将褒义刻板印象赋予内群即本国国民,将贬义刻板印象赋予外群即移民,导致观念乃至行为歧视的形成,对移民的文化融入造成障碍。

总之,外籍劳动者在文化融入上遭遇多重区隔。首先,受“单一民族神话”的制约,为避免民众反感和不满,日本官方话语中忌讳使用“移民”一词,坚称不接受所谓“单纯劳动者”。但是,日裔、研修生和技能实习生等实质上起到了单纯劳动领域的替代性劳动力作用。特定技能资格也可视为技术实习资格的延长。其次,出入境政策客观上导致移民的雇佣方式、生活环境、劳动期限等方面都与本土劳动者形成明显区分,为维持本民族的优越性地位提供了政策支持。最后,日本国民对移民的抗拒和不接纳给移民的文化融入造成障碍。在出入境政策上设置多重区隔,在某种程度上是对“单一民族神话”的意识形态进行维系和再生产的过程。

五、日本多文化共生政策的特点

多文化共生政策也是日本移民政策的重要组成部分。日本频繁使用“多文化共生”一词始于 20 世纪 90 年代。所谓“地方多文化共生”，日本总务省“关于推进多文化共生的研究会”将其定义为“不同国籍和民族的人互相承认彼此的文化差异，在构筑对等关系的同时，作为地方社会的构成一员共同生存。”^[26]日本的“多文化共生”概念一定程度上是受欧美多文化主义的影响而建构起来的，但又有其自身特点。它与西方多文化主义理念的区别为：虽然主张承认文化差异性和多样性，但是并不会出资维持发展移民自身的文化和语言；虽然主张让外籍劳动者与日本人享受一样的行政服务，但是并不主张给予移民平等的政治、社会和文化地位。“共生”一词原本是生物学的概念，指两种不同生物之间所形成的互相依赖、互利共存的关系，在日本被引入环境保护、社会治理等领域。在这里是指日本人与外国人的“共生”，即构建既包容差异性和多元性，又强调共同性的“共生”型社会。“共生”一词具有复杂含义，既具有建构多文化共生社会的积极一面，又隐含着日本社会对不得不引进更多外籍劳动者的无奈和被迫应对心态。

（一）国家和地方自治体携手推进

日本出入境管理政策主要是法务省从国家层面来负责，而多文化共生政策则需由国家和地方自治体携手推进，国际交流协会、地域国际化协会、自治体国际化协会、NPO 等也都发挥了重要作用。多文化共生政策经历了自下而上、从地方到中央的发展历程，其服务性和包容性不断增强。

1. 1990-2003 年：在地方层面的发端期

20 世纪 90 年代以来，随着修改后的《入管法》的实施，巴西等南美国家的日裔劳动者来到日本，日裔聚居的东海地区地方自治体实施了相应对策，包括设置多语言信息提供和咨询窗口、开设日语教室等，开启了“多文化共生”政策的

先河。90 年代初神奈川县川崎市韩裔少数民族在市民权运动中也使用了“多文化共生”一词。1995 年神户发生的阪神大地震促进了日本人与定居外国人之间的交流与融合，形成了灾难面前互帮互助的一体感。2001 年 5 月，南美日裔劳动者较多的东海地区及群马县的 13 个城市成立“外国人聚居城市会议”。静冈县滨松市担任第一届主办城市，在 2001 年 10 月的会议上发表了《滨松宣言及建议》，提出建设“日本居民和外国居民共生的城市”的口号，要求国家建立面向外国人的学校教育和社会保障制度，并成立了外国人集住都市会议。

2. 2004-2010 年：中央与地方联动的发展期

2004 年，日本经济团体联合会作为经济团体首次汇总了《关于接纳外国人问题的建议》，提出引进外国人三原则：在质和量两个方面都进行控制、有秩序地引进；不可损害外国人人权和尊严；要对接受国和输出国都有利。2005 年，总务省成立关于多文化共生的研究会，并于 2006 年从国家层面首次推出了《地方多文化共生推进计划》。日本不少都道府县和政令指定城市^①根据该计划相继制定了多文化共生推进计划，一般由沟通支援、生活支援、多文化共生的地方社区建设三大支柱组成。2006 年，日本政府组成跨省厅联络会议，出台了《关于“作为生活者的外国人”的综合应对方案》，首次提出“我国对于在日本工作、生活的外国人待遇和生活环境等应该承担一定责任，应该让他们与日本人一样作为社会一员享受公共服务和完善的生活环境”^[27]。2009 年，日本修改《居民基本台账法》，将外国人纳入居民基本台账，废除外国人登记制度，并于 2012 年 7 月实施。可以说，这是日本建设“多文化共生社会”的重大举措。同时，由于 2008 年金融危机发生之后，很多南美日裔被解雇，甚至流离失所，2010 年日本出台《关于日裔定居外国人政策的基本方针》，明确提出五条方针：完善日语学习体制；保障其子女能享受日

本公立教育；保障其稳定就业；确保基本社会保障；相互尊重文化，使日裔不被排除在日本社会之外。^[28]

3. 2011 年至今：国际化完善期

通过多文化共生政策促使日本与外国展开交流，提升自身国际威望和软实力。2012 年，国际交流基金和欧洲委员会在东京共同举办日韩欧多文化共生城市峰会，静冈县滨松市市长、东京都新宿区区长等出席会议。会议发表《东京宣言》，提倡多样性是城市活力的源泉。2017 年静冈县滨松市成为第一个加入欧洲评议会主导的“国际文化城市网络”的亚洲城市。截至 2019 年 8 月，该网络已吸引全球 34 个国家和地区的 136 个城市加入。在该网络 2017 年公布的“国际文化指数”中，滨松市以 54 分（满分 100 分）在 88 个参评城市中排名第 20 位。^[29]

日本从国家层面不断总结经验，提高对外国人的服务性和包容性。2017 年，总务省推出《多文化共生事例集》，回顾了 2006 年制定《地方多文化共生推进计划》后十年来的经验，总结了全国 52 种多文化共生的有效措施，新增了“地方社区活性化和对全球化的贡献”这一领域。2018 年《入管法》修改后，日本政府制定了由 126 项政策组成的《外国人才接收、共生的综合应对方案》，为出台新的外籍劳动者接收制度做准备。2020 年，总务省修改完善了 2006 年的《地方多文化共生推进计划》，推出了改订版，成为地方公共团体进一步根据自身实际情况制定自治体多文化共生政策的重要依据。其特点为：更加注重人权因素，把同化主义与多文化主义相结合，充分发挥外国人在地方振兴与全球化方面的作用等（表 2）。

（二）社会团体发挥建言和补充作用

人权因素推动了日本多文化共生政策的完善。移民的人权保障问题引起了日本律师联合会、特定非营利活动法人的关注。2004 年，日本律师联合会（“日律联”）发布《日律联人权拥护大会宣言》，认为战后日本的外国人相关法律主

表 2 日本地方多文化共生推进计划的变化

2006 年《地方多文化共生推进计划》	2020 年《地方多文化共生推进计划》(改订版)
① 沟通支援 * 地方社区信息的多语言化 * 对日语及日本社会相关学习的支援 ② 生活支援 * 居住 * 教育 * 劳动环境 * 医疗·保健·福祉 * 防灾 * 其他 ③ 多文化共生的地方社区建设 * 对地方社会的意识启发 * 外国人居民的自立与社会参与	① 沟通支援 * 行政和生活信息的多语化、沟通机制的完善 * 推进日语教育 * 生活常识培训 ② 生活支援 * 确保外国人子女教育机会 * 合适劳动环境的提供 * 灾害时支援体制 * 医疗保健服务 * 育儿福利和服务 * 方便外国人租房 * 疫情应对 ③ 意识培养和社会参与支援 * 培养和形成多文化共生意识 * 支援外国居民的社会参与 ④ 地方活力增强和全球化应对 * 与外国居民联动增进地区活力 * 促进留学生在当地就业

注：参考 2020 年《“关于推进多文化共生的研究会”报告书》制作。^[30]

要是以管理外国人为目的，敦促相关部门制定关于外国人和少数民族的人权基本法。2006 年，针对法务省的《关于今后接收外国人（中间报告）》，日律联提出应该承认外国居民是“地区社会一员”，确立外国人的基本人权，承认彼此差异，从而构建多民族、多文化共生社会。日律联的质疑和批评推动了国家和自治体层面在政策制定过程中转变思路，对外国居民从忽视排斥转变

为一定程度上的吸纳。

“移住连”(与移住者联合的全国性网络)于 1997 年成立,2015 年注册为特定非营利活动法人(NGO),其长期致力于日本外籍劳动者的支援活动。该机构的代表理事鸟井一平长期从事技能实习生支援活动,2013 年因“与人口贩卖战斗”获得美国的“英雄奖章”。他拜访日本各省厅和参议员会馆,作为“国会参考人”出席众议院法务委员会,呼吁改革技能实习生制度。他为外籍劳动者提供咨询,亲赴企业谈判为外籍劳动者争取权益,并在生活方面对外国人进行细致指导,比如如何上社会保险、做收入规划、支付妻子生产费用等。日本广播协会将其事迹拍成了纪录片。这些团体对外国人的支援活动在一定程度上对国家和自治体的政策实施形成有益补充和完善,对用工企业和国民意识的改变起了推动作用。

(三) 同化主义与多文化主义相结合

多文化主义作为在发达国家较广泛存在的一种“政治正确”,对日本的多文化共生政策产生了很大影响。但是,在 2020 年移民融合政策指数调查中,日本的综合评价分数在全球 52 个参与调查的国家中排第 35 名,显示外国人与日本社会的融合程度不高。^[31]为了维护主流价值和主流文化的主导地位,日本的多文化共生政策中包含了强烈的同化主义色彩的措施,其中最明显的同化措施就是日语教育,实施对象既包括来日前的外国人,也包括已抵达日本的外国人。

一方面,为使外国人能够在来日本前就具备一定的日语能力,抵达日本后能顺利生活及就业,日本通过国际交流基金和国际协力机构在东南亚、南美等国加强日语教育。主要措施包括:实施日语能力考试;开发合适的课程和教材;培养日语教师;派遣日本专家;教授日语和日本社会文化相关知识。帮助发展中国家设计教育内容,有效推进符合各国实际情况的日语教育,让劳动者去日本之前就对日本文化和商务礼仪有所了解。另一方面,对于已经来到日本的外国人,日本总务省在给各都道府县及指定城市的多文化

共生主管部局长的通知中明确要求,各地要根据《与日语教育推进相关的法律》(2019 年法律第 48 号)中规定的基本理念,制定并实施与地区情况相应的日语教育政策,完善行政机构、日语教育机构、雇佣外国人的企业、支援外国人的团体之间的合作机制。总务省还要求加强外国儿童的日语教育,具体措施包括在学校设置特别日语课程、加配老师、安排日语指导人员和母语支持人员、与志愿者团体合作等。

(四) 利用外国人促进地方振兴与全球化

与 2006 年版相比,2020 年《地方多文化共生推进计划》(修订版)的一大特点是,对外国人的作用定位更加积极,不再局限于对外国人的支援和服务,而是要充分发挥其建设性因素。2006 年版提及的“外国居民自立与社会参与”,在 2020 年修订版里增加了两个定位“确保外国居民积极参与地方社会并成为地方社会的支撑者”和“使外国居民为增强地方活力和全球化做出贡献”。这一改变的背景是居留期限为无限期的“永住者”人数不断增加,占在日外国人的 3 成左右,而且呈现定居化倾向。外籍人口年轻化,有望在一些少子化、老龄化状况加剧的城市的地方社会建设、全球化方面发挥更加积极的作用。

不少地方城市根据各自实际情况,结合国家层面的指针和计划,采取了富有特色的措施。在多文化共生政策方面走在前沿的静冈县滨松市逐渐摸索出了“滨松模式”,即本着“外国人既是劳动者,也是地方城市生活者”的方针,行政机构、产业界和企业相互配合,通过与外国人才的共生和协作,增强城市活力,促进经济增长。其他城市的特色措施包括:琦玉县推行了“轻松说日语”活动;东京都港区向新来的外国人发放关于行政和生活信息的多语言刊物;广岛县安芸高田市让外国居民加入继承日本传统艺能的机构,把传统艺能传承下去;千叶市从外国人视角出发进行旅游推介活动;静冈县任命外国留学生为“富士山留学生亲善大使”。这些措施有利于充

分调动外国人的积极性,从外国人的独特视角发掘地方城市的崭新魅力,向外国用户进行宣介和推广,吸引外国游客来所在城市旅游,开拓日本企业产品和地方特产在全球的销路,从而对地方振兴和全球化作出贡献。

从社会舆论角度讲,日本国民对移民的宽容度和认可度有所上升,突出表现是“同一队伍”(ONE TEAM)这一词语入选2019年度日本“新语和流行语大奖”。该词是由日本橄榄球队主教练杰米提出的口号。日本橄榄球队2019年首次在橄榄球世界杯中进入8强。31名橄榄球队员中,在日本出生的队员有15人,在韩国、南非、新西兰、汤加等日本以外的国家出生的队员多达16人,这16人中已有9人“归化”获得日本国籍。拥有不同文化背景的队员在“同一队伍”口号下通过共同训练、共同生活、相互磨合,最终取得了良好的比赛成绩。该流行语一定程度上改善了日本舆论对移民的态度,展示了一幅日本国民与移民合作共赢的愿景。

总之,日本多文化共生政策既受到欧美多文化主义的影响,又有其自身特点。多文化主义进入日本文化语境后,在重新语境化的过程中被赋予新的含义。日本多文化共生政策受到多文化主义影响的表现主要有,在中央和地方的多文化共生政策中逐渐改变观念,把外国人不仅当作劳动者,同时也当作“生活者”,当作“日本社会一员”,政策的服务性和社会包容性不断增强,在维护外国移民人权方面有所改善。它自身的特点主要有:经历了自下而上、从地方到中央的发展历程;虽然名为“多元文化共生政策”,但是日本为了维护主流价值观和主流文化的主导地位,

在实施过程中结合了同化政策;使外国移民在地方社会建设、对世界宣讲日本魅力方面发挥建设性作用,为提升日本国际威望和软实力做出贡献。虽然日本人与外国人的二元对立仍然很难改变,但是多文化共生政策对造成日本国民与外国人之间社会区隔和文化融入障碍的出入境管理政策形成有益补充,一定程度上提高了日本国民对外国人的接受度。

六、结语

20世纪90年代以来,受到劳动力市场变化、二战后重新建构起来的“单一民族神话”、欧美多文化主义思潮等因素的影响,日本的外籍劳动者政策发生了较大改变。这些政策既包括对外籍劳动者进入日本劳动力市场进行限制和区隔的入境管理政策,也包括从地方到中央、从局部向整体扩散的包容性“多文化共生”政策。内在驱动力和外来变量使“单一民族神话”意识形态受到挑战。日本的移民政策把劳动力不足所带来的挑战同化进“单一民族神话”主导意识形态之内进行平息和安抚,同时把外来的多文化主义插入日本特定的社会关系中重新语境化,赋予其新的含义。目前,“单一民族神话”作为一种主导性的意识形态仍然根深蒂固,多文化共生社会尚处于理想形象的建构阶段,这是日本政府各省市、地方自治体、经济界、维权团体、国民等国内不同势力之间围绕主导性意识形态,从经济、主权、人权等角度进行争论和妥协从而达成一种动态平衡的结果。今后,随着少子化、老龄化的进一步加剧,外籍劳动者的被迫引进与日本民族认同建构之间的张力将会进一步加大。

注释:

① 政令指定城市,是指以地方自治法为基础的大城市制度,是日本中央政府对经济地位特别重要的大城

市的一种管理方式。目前日本全国有20个政令指定城市。

参考文献:

- [1] IOM(International Organization for Migration) . Glossary on Migration [M]. Geneva: IOM , 2008: 33.
- [2] 厚生労働省. 「外国人雇用状況」の届出状況まとめ(令和 2 年 10 月末現在) [EB/OL]. [2021-02-28]. https://www.mhlw.go.jp/stf/newpage_16279.html.
- [3] 程多闻. 政策理念视角下日本外籍劳动者政策困境的成因分析[J]. 现代日本经济, 2020(1) : 26-39.
- [4] (日) 渡戸一郎. 多民族・多文化化する日本社会——問題の所在とアプローチの視点[C]//. 多民族化社会・日本. 東京: 明石書店, 2010: 15-17.
- [5] 林圣爱. 日本多元文化社会的形成及其局限性[J]. 云南民族大学学报(哲学社会科学版) , 2015(5) : 87-92.
- [6] Taylor , Lisa , and Andrew Willis. Media Studies: Texts , Institutions and Audiences [M]. Oxford: Blackwell Publishing , 1999: 33.
- [7] Entzinger , Han and Renske Biezeveld. Benchmarking in Immigrant Integration [M]. European Research Centre on Migration and Ethnic Relations (ERCOMER) , 2003: 10-16.
- [8] Hollifield , James F. L'immigration et l'état-nation à la recherche d'un modèle national; Paris: LHarmattan , 1997.
- [9] (日) 関根政美. 多文化主義社会の到来 [M]. 東京: 朝日新聞社, 2000.
- [10] 李其荣. 从同一到多元的历史轨迹——美国多元文化主义管窥[J]. 中南民族大学学报(人文社会科学版) , 2005(4) : 148-149.
- [11] (日) 遠藤十亜希. 多文化共生政策、欧米の「失敗」から日本は何を学ぶべきか [EB/OL]. [2021-02-28]. <https://forbesjapan.com/author/detail/1482>.
- [12] Entzinger , Han and Renske Biezeveld. Benchmarking in Immigrant Integration [M]. European Research Centre on Migration and Ethnic Relations (ERCOMER) , 2003: 33.
- [13] Althusser , Louis. Lenin and Philosophy and Other Essays [M]. New Left Books , 1971.
- [14] (日) 小熊英二著, 文婧译. 单一民族神话的起源: 日本自画像的系谱 [M]. 三联书店, 2020: 29.
- [15] 同 [14] , 第 330-331 页。
- [16] (日) 青木保著, 杨伟、蒋葳译. 日本文化论的变迁 [M]. 中国青年出版社, 2009.
- [17] ハルミ・ベフ. イデオロギーとしての日本文化論 [M]. 東京: 思想の科学社, 1997: 150.
- [18] 総務省統計局. 人口推計の結果の概要 [EB/OL]. [2021-02-24]. <http://www.stat.go.jp/data/jinsui/2.html>.
- [19] ファインアンシャルスター. 主要国の生産年齢人口・生産年齢人口比率の推移 [EB/OL]. [2021-02-24]. <https://finance-gfp.com/?p=6326>.
- [20] Arjun Appadurai. Disjuncture and Difference in the Global Cultural Economy [J]. Theory , Culture & Society , 1990(7) : 295.
- [21] 毎日新聞. 衆院代表質問: 入管法改正案に首相移民政策とる考えない [EB/OL]. [2021-02-24]. <https://mainichi.jp/articles/20181030/k00/00m/010/072000c>.
- [22] 第 6 次雇用対策基本計画 [EB/OL]. [2021-01-24]. <http://www.ipss.go.jp/publication/j/shiryou/no.13/data/shiryou/roudou/520.pdf>.
- [23] M. J. Piore. The Dual Labor Market: Theory and Implications. In David B. Grusky , ed. , Social Stratification: Class , Race , and Gender in Sociological Perspective , Boulder , Colo.: Westview Press , 2001: 435-438.
- [24] 日本出入国在留管理庁. 特定技能 1 号在留外国人人数(令和 2 年 12 月末現在、概要版) [EB/OL]. [2021-01-24]. <http://www.moj.go.jp/isa/content/001341039.pdf>.
- [25] (日) 岡田真理紗. 外国人増加への期待と不安～「外国人との共生社会に関する世論調査」から～ [J]. 放送研究と調査, 2020(8) : 78-87.
- [26] 総務省. 多文化共生の推進に関する研究会報告書 (2006 年 3 月) [EB/OL]. [2021-01-24]. https://www.soumu.go.jp/kokusai/pdf/sonota_b5.pdf.
- [27] 外国人労働者問題関係省庁連絡会議. 「生活者としての外国人」に関する総合的対応策 [EB/OL].

- [2021-02-24]. <https://www.cas.go.jp/jp/seisaku/gaikokujin/honbun2.pdf>.
- [28] 日系定住外国人施策推進会議. 日系定住外国人施策に関する基本指針 [EB/OL]. [2021-02-24]. https://www.shujutoshi.jp/2010/pdf/naikaku_hu.pdf.
- [29] (日) 志牟田剛. 多文化共生に向けた官民の取り組みが進む(浜松) [EB/OL]. [2021-02-24]. <https://www.jetro.go.jp/biz/areareports/special/2019/0303/b26acb13f34b3015.html>.
- [30] 多文化共生の推進に関する研究会. 多文化共生の推進に関する研究会報告書(2020年8月) [EB/OL]. [2021-01-24]. https://www.soumu.go.jp/main_content/000706219.pdf.
- [31] (日) 山脇啓造. 第33回 移民統合の国際比較 [EB/OL]. [2021-03-06]. <http://www.clair.or.jp/tabunka/portal/column/contents/115030.php>.

The Evolution and Dilemma of Japanese Foreign Worker Policies from the Perspective of Cultural Integration

ZHANG Mei

Abstract: Japan's foreign worker policies have undergone great changes since the 1990s. From the perspective of cultural integration, Japan's foreign worker policies include not only the immigration management policy of restricting and separating foreign workers from the Japanese labor market, but also the inclusive policy of "multicultural symbiosis" developed from the local to the central government. These policies are influenced by the changes in the Japanese labor market, the myth of a homogeneous nation reconstructed after the Second World War, and the trend of multiculturalism in Europe and America. Although challenged by both internal and external factors, the myth of a homogeneous nation remains influential. The multicultural symbiotic society is still at the stage of constructing an ideal image, which is the result of the dispute and compromise between different forces in Japan from the perspectives of economy, sovereignty, human rights.

Keywords: cultural integration; myth of a homogeneous nation; multicultural symbiosis; Japan; immigration