

世界人口

日本的外国人非法就劳问题

周 见

这些年来日本国内一直存在着大量的外国人非法就劳者,对此日本的电视和报刊杂志经常有所报导和评论,已经成为人们所关注的社会问题之一。其实,外国人非法就劳的问题在其它西方先进国家早已存在,而现在之所以在日本成了一个新的难题,则从一个方面反映了近年来日本经济的起伏过程以及劳动力跨国界间流动的一个新动向。现就此做一概括性的介绍。

一、非法就劳者的急剧增加及其背景

根据日本《出入国管理及难民认定法》的规定,可以把日本国内的外国人非法就劳者划分为两种类型。一种类型指的是从事资格外活动的人,日本政府在准许外国人进入日本国境内停留时,按照外国人入境和停留的目的在法律上给予相应的在留资格,那些在日本政府所给予的在留资格上不具备条件的外国人,出于经济上的需要在日本就职从业进行劳动,便在法律上成了非法就劳者。另一种类型指的是从事有收入的劳动,而本身又不具备在留资格的人,即非法滞留者。这些非法滞留的外国人其绝大部分是依据某种合法资格进入日本的,但滞留的时间超过了日本政府所准予的期限,由合法滞留变成非法滞留的,也有极小的一部分是通过偷渡方式潜入日本的,其滞留从一开始就是非法的。两种类型的非法就劳者虽然在性质上有所不同,但产生的背景则大体相同。

日本对非法就劳者的统计是从已被有关当局正式揭发出来的人数为基准的。按照日本入国管理局公布的统计,自80年代后半期以来非法就劳者的人数增加的相当快,1985年为5629人、1988年为

14314人、1994年为64341人,在不到10年的时间内增加了近12倍。但是应该指出的是这一统计并不足以反映非法就劳者的实际情况,因为这毕竟是一个被揭发出来的非法就劳者人数,与实际存在的数量相差甚远。众所周知,近几年来在日本国内进行非法滞留的外国人数量相当庞大,按日本政府公布的统计数字,1992年以后一直接近30万人,而这些人之所以非法滞留于日本其根本目的在于就劳,因此用这一数字来说明非法就劳者的数量也许更为接近于实际。

近些年来,日本国内之所以出现了大量的非法就劳者,其背景并不复杂,主要在于经济方面。在1987年至1991年期间,日本经济经历了一次战后以来持续时间最长的景气和繁荣,各行各业投资逐年增加,企业经营规模迅速膨胀,从而使劳动力市场供求关系空前紧张,中小企业苦于人手不足已成为一种普遍现象。因此当时围绕如何解决劳动力供不应求的问题,有关方面曾反复组织研究和讨论,而分歧意见最大的问题是日本对外是否应当开放劳动力市场的问题。一派主张国会应该修改不准日本企业雇用外国人从事简单体力劳动的现行法案,对外全面开放劳动力市场,认为这不仅是推动日本经济国际化的需要,也是缓解人手不足的有效措施;而另一派则认为,开放劳动力市场不单单是个经济问题,而且是个对日本人生活将产生巨大影响的社会问题,鉴于欧美在这一问题上的经验和教训,日本应谨慎从事,应把提高机械化和自动化的程度当做解决人手不足的基本手段,目前尚不到考虑开放劳动力市场的时候。两种意见针锋相对,争论甚是激烈。从

后来的结果看,日本政府并没有改变以往的基本方针,但面对企业人手不足的现状,事实上采取了一种随机应变的态度,对企业采用外国人从事简单劳动的情况并没采取严厉的措施,对外国人的非法滞留和非法就劳也是没有采取具体有效的取缔措施,借此来缓和企业人手不足的舆论压力。这样事实上为外国人的非法滞留和非法就劳开了方便之门,使他们的存在成了一种违法而又合情的普遍现象。其次,随着日本经济实力的增强和劳动生产率的提高,日本的工资收入水平已进入西方先进国家的前列。特别是日本对外贸易顺差长期居高不下,使日元出现了持续升值的发展趋势,日本工资水平与亚洲邻近国家的差距越来越大。可以说这一点正是诱发外国人非法滞留和非法就劳的一个最大刺激因素。在相当多的非法就劳者看来,日本是他们实现发财美梦的最为理想的去处,在日本劳动一年能够得到比在自己国家多出几倍乃至几十倍的收入,因此对他们来说不管什么违法不违法,获得经济上的实惠便成了支配其行动的唯一准则。

当然在此应该加以说明的是在非法就劳者当中,有相当一部分人则是由于另一种经济上的原因而不得不加入其行列的。1985年中曾根内阁执政期间,曾制定了一个拟在21世纪以前接收十多万外国留学生的计划,以适应国际化这一时代潮流,扩大日本在国际上的影响。计划公布之后,日本民间很快出现了一个成立日语学校的热潮,面向海外大量招收外国学生。这些日语学校绝大多数属于盈利性质的,主要靠收取留学生学习费用来维持运营,因此尽管学校条件简陋,但规定的收费标准却相当昂贵,加之日本物价水准极高,日常生活费用相当可观,所以在此就读的外国留学生经济负担十分沉重。而另一方面从留学生的情况来看,他们绝大多数来自亚洲地区,绝大多数人的父母和亲属在经济上没有能力负担他们在日本的学习和生活费用,而日本政府以及民间团体对外国留学生所能提供的诸如奖学金等方面的援助很有限,特别是对在日语学校学习的留学生几乎没有任何援助措施,这样打工便成了大多数留学生维持生活的唯一手段。但说来并不容易,既要学习又要打工,两者往往顾此失彼,除去学习和睡眠、吃饭之外,要在有限的时间内挣够所需生活和学习费用是相当困难的。在这种情况下,不少的外国留学生只能从事那些收入较高但在日本法律上禁止留学生从事的工作(如风俗性服务

工作),自觉不自觉地成了非法就劳者,也有不少留学生不堪忍受学习和生活难于两立之苦,索性放弃学业加入了不法就劳和非法滞留的行列。因此,日本舆论界有不少的人认为,日本社会各方面尚不具备一个保证留学生顺利完成学业的条件和环境也是形成非法就劳问题的一个重要背景。

二、非法滞留者的国别构成及其就劳状况

按照日本入国管理局公布的统计数字,1994年日本国内外人非法滞留者的总数为29.38万人,他们主要分别来自泰国(49992人)、韩国(43369人)、中国(39738人)、菲律宾(37544人)、伊朗(27057人)、马来西亚(23013人)。非法滞留者进入日本的具体途径因国家不同也有所不同,大体可以分为下述三种类型:

旅游型 这种类型的非法滞留者主要是由泰国人、韩国人、伊朗人构成的,在非法滞留者总数中所占比重高达75%以上。由于日本与这几个国家缔结了短期滞留的入境免签协定,因此这几个国家的护照持有者均可以旅游等名义在事前不进行申请签证的情况下到日本去,他们在进入日本国境时所被给予的法律资格是短期滞留(不超过三个月),不可从事有经济收入的劳动。但是以近几年的实际情况来看,在这些国家到日本去的人员中,对许多人来说旅游只不过是进入日本的一个借口,打工挣钱才是真正的目的。因此在这些人中超期不归者大有人在,非法滞留期间长达五、六年之久的人也并不罕见。

就学型* 这种类型的非法滞留者主要来自中国。他们是以学习日语的名义进入日本的,按照所给予的就学在留资格,他们可以在一个星期内从事二十小时以内的有收入劳动。但由于我们在前面曾提到的原因,他们当中已有很大一部分人放弃了学业成了非法就劳者。特别值得注目是近几年来,在中国就学生中,一开始就是为了打工挣钱而来的人不在少数,从而使非法就劳者在中国就学生中已经占了相当大的比重。按日本入国管理局的统计,1993年末在日本的中国就学生的总人数为33317人,占外国就学生总数的75%,而其中已有18810人失去了合法滞留的资格,即平均两个中国就学生中就有一人已经成了不法就劳者,在就学

* 日本把在日本语学校学习的外国学生称为就学生,发给就学资格签证,把进入大学本科以上学习的外国学生称为留学生,发给留学资格签证。

型非法滞留者中的比重高达 85%。

兴业型 这种类型的非法滞留者和非法就劳者主要以菲律宾人为主。按照日本的入国管理法,以兴业资格的签证进入日本的外国人,应属具备从事艺术演出资格的人,因此在准许的滞留期间内,名符其实地从事这种工作,并非属于非法就劳者,但问题在于以这种资格进入日本的人,虽然在本国经过考试已获得了职业资格,但到日本后她们绝大多数并非从事正常的艺术演出,而是在夜间俱乐部、脱衣夜总会当陪酒女郎或裸体舞女,事实上从事着与在留资格不相符合的工作,而且逾期不归者相当普遍。

那么大量的非法滞留者在日本究竟从事什么样的劳动和工作呢,他们的境遇又如何?

首先从非法滞留者所就劳的行业来看,男性主要集中在建筑、饮食、清扫、上下水道修理、搬运、铺路、印刷、装修等行业。这些行业的工作一般具有劳动强度大、卫生条件差、容易发生危险事故的特点,在一般情况下,日本人特别是青年人只要能找到其它的工作,都不愿意从事这样的工作,即便是由于生活一时拮据不得不暂且以此为职,但一旦有了其它的机会便会随即离去。因此,这些行业长期苦于人手不足,这样大量的非法滞留者便很自然地流进这些行业,艰苦的劳动条件和环境也使这些非法就劳者付出了巨大的代价,他们当中的许多人必须时刻提防随时有可能发生的危险,稍不小心就有可能受伤以至造成终生残废。而从女性就劳的行业来看,除了饮食、清扫等行业外,有相当一部分集中在色情风俗行业,对于她们来说苦累也许还好说,更主要的是有时无法抗拒地遭到肉体和精神上的摧残。

其次从劳动报酬的情况来看,在日本外国人就劳者与日本人同工不同酬的现象比较普遍。特别是在土木建筑、上下水道修理、搬运、装修等行业,非法就劳者的工资收入明显低于做同样工作的日本人的工资,一般仅相当于他们的 $\frac{3}{4}$ 左右,而且许多人不能享受正常的劳动保护待遇。尤其是这些非法就劳者由于失去了用法律维护自身利益的条件,在同雇主发生争执时,完全处于一种不利的地位。他们当中的许多人因此而受到雇主的欺负和虐待,甚至在无故遭到克扣工资的情况下,由于担心被揭发出来而有苦难言,不敢提出申诉。

再次,由于非法滞留者这一特殊身分,使他们在日常生活中遇到了很多困难和不便,他们经常受到社会歧视,许多人在无人介绍的情况下很难找到住

处和工作,为此他们不得不借助于中间人,从而在经济上必须支付相当数量的花销。特别是非法滞留者无法加入医疗和各种社会保险,这样一旦生病和受伤,处境十分悲惨,这方面的实例可以说举不胜举。总之,非法滞留者们虽然用血汗换得了一定数量的金钱收入,但在心理上无时无刻都在承受着巨大的压力,付出的牺牲和代价则是难以衡量的。

三、非法就劳对策的加强及其无法解决的问题

大量非法就劳者的出现是在日本经济出现空前景气的背景下形成的,然而“泡沫经济”的崩溃使他们的存在失去了“意义”。1992年以后,随着日本经济形势的恶化,先前劳动力供不应求的状况很快被另外一种局面所代替,企业由于生产出现停滞而产生了从业人员的企业内失业问题,社会的就业问题也呈现出令人无法乐观的趋势。在这种情况下,日本政府为了缓和雇用形势,开始在非法就劳者身上做文章,相继制定和加强一些新的防止非法就劳的政策和措施。

一、鉴于非法滞留者和非法就劳者主要以旅游等名义进入日本的这一基本情况,日本政府加强了对外国旅游者的入境审查和管理,要求入国管理人员严格查阅这些外国人的证件、仔细进行询问,一有可疑之处便拒绝其入国。同时日本政府还无限期中止了与伊朗的相互免签协议,以控制来自该国的非法就劳者和非法滞留者的增加。

二、加强了对日本语学校的监督、管理和整顿,实行了日本语学校的认可制度,对多出非法滞留者的学校给予警告以至责令其停止招生。同时另一方面加强了对外国就学生的入国前审查,在年龄、学历、经济担保等方面规定了新的条件,特别是修改了日方经济保证人制度,规定年薪收入没有达到一定水准的日本人和家庭成员人均收入没有达到一定水准的日本人不能担任外国就学生和留学生的经济保证人,同时还在原则上规定,一个日本人只能承担一个外国留学生的经济保证人。此外还缩短了就学签证的更新延长期限,并对就学生实行了出课率管理制度,拒绝给那些达不到规定出课率的就学生延长滞留期限。

三、入国管理局不断地加强了对取缔非法就劳的宣传,以各种形式告诫日本的企业和经营者不要采用非法就劳者,同时另一方面还加紧了非法就劳的调查和揭发,会同有关部门定期或不定期对非法就劳者比较集中的风俗性行业进行搜查,一旦发

现有违法事实便依法加以制裁和惩罚(1990年日本修改了《出入国管理及难民认定法》,设定了所谓“非法就劳动长罪”这一新的罪名,规定对犯有此罪的人判以三年以下的徒刑或200万日元以下的罚款)。

上述非法就劳对策的实施和加强对防止非法就劳者和非法滞留者出现新的增加确实起到了一定作用,从日本入国管理局公布的数字来看,这两年非法滞留者的人数也减少了一些,但总的来说效果并不显著。1993年非法滞留者的总数为298648人,1994年为293800人,仅比前一年减少了不到5000人。大量的非法滞留者之所以继续停留在日本国内尚做不出马上归国的选择,其原因之一是因为他们长期生活在日本,事实上已与日本社会产生了一时难以解脱的瓜葛和联系。在这方面我们可以列举出几种情况的例证来:例一,一些非法滞留者已同日本人之间形成了事实上的婚姻关系,甚至有了第二代。按照日本法律日本人的配偶有在日本定居的权力,但前提是他们必须履行正式的婚姻手续,这样就要求非法滞留者方面必须先离开日本,在本国重新办理婚姻和申请进入日本的手续。但是事实上由于他们在日本已经有了非法滞留的经历,一旦离开日本,再要实现重返日本的愿望是十分困难的,这样要想在日本与亲人团聚也许需要几年乃至更长的时间。例二、许多女性非法滞留者,与日本男性之间有了私生子,她们的孩子当然有要求其父在经济上给予抚养的权力,但事实上大多数日本人与她们之间的关系只是为了寻求一时的欢乐,当得知女方已经怀孕时便随即销声匿迹。作为女性当然不愿带着这些不知其父的“黑孩子”一走了之。她们有的还存有幻

想,盼望等待着孩子的父亲出来承担应有的责任,有的正在公开提出申述,要求日本政府给她们的孩子定以日本国籍,以达到母女定居日本的目的。由于在处理上与人权问题相关,日本政府也颇感头痛。例三,有不少的非法就劳者因工作中的事故造成了身体残废,甚至完全失去了劳动能力,他们要求雇主承担责任赔偿损失,而雇主方面则声称事故的责任在致残者本人,拒绝承担责任,诸如这样的争端往往旷日持久,即便有的雇主迫不得已承认了应负的责任,但借口企业经营困难而拖延赔偿的事也屡见不鲜。

上述这些情况的遭遇者虽然为数不少,但在近三十万人的非法滞留者中毕竟属于少数,而大多数非法滞留者之所以还能在日本继续生活下去,其最根本的原因还是在于他们仍有立身之地,仍然有职可谋。这主要是因为尽管雇用形势日趋严峻,但那些脏、累、危险的行业仍然存在着人手不足的问题,因此有些企业和雇主仍然置法律于不顾,继续采用非法滞留者。这一事实客观地反映出非法就劳问题的根子在于日本经济结构本身,说明了非法就劳对策本身所无法解决的问题。

此外,还有众多就学型的非法滞留者,他们在日本没有取得正规的学历,即便回国也面临着就业问题,他们抱着没有学历有金钱的想法在等待着日本经济的再度繁荣,眼下虽然有难熬之感,但只要没有其它的违法行为,还可以在日本混下去(日本尚未动用警察当局直接管理和揭发非法滞留者和非法就劳者),因此在他们看来目前还不到打马回山的时候。

(作者工作单位:中国社会科学院世界经济与政治研究所 北京市 100732)

(上接第39页)在发展生产中的资金困难。据初步摸底,我市开展“三结合”的专项启动资金约需400万左右。

四要坚持分类指导。由于各地经济社会条件和计划生育工作基础不同,推行“三结合”必须坚持从实际出发,因地制宜、分类指导的原则。特别是在目前我市计划生育家庭越来越多,制定的一些“三结合”优惠政策导向实行起来已不再如从前有吸引力的情况下,各地要重点抓“两头”,抓“两户”:一是重点抓计生工作开展好的地方的独生子女、二女结扎的困难户;二是重点抓计生工作基础较差地方的独生子女和二女结扎困难户。要积极、稳妥、切忌一哄

而起,急于求成,防止形式主义。要认真抓好试点,以点带面,典型引路,逐步推广。

五要把“三结合”与“奔小康”有机结合起来。计划生育“三结合”是少生快富奔小康;“小康工程”是发展经济奔小康,两者手段虽不一样,但目的是共同的,是殊途同归。因此,小康村、小康户一定要是计划生育合格村、计划生育户。各地在具体工作中要坚持两手抓,一手抓“三为主”,一手抓“三结合”,拧到一起抓,拓宽计划生育工作思路和服务领域,充分调动各方面的积极性,在有效地控制人口增长的同时,加速经济发展,促进人口与经济社会的协调发展和良性可持续发展。