

21世纪以来日本难民接收援助政策的形成

——基于社会排他性和政治大国化的分析*

王一晨

内容提要 当下,全球难民危机持续恶化,对于国际难民的援助保护已成为世界主要大国在全球治理领域竞争影响力的重要议题。作为世界主要发达国家之一的日本,一方面因坚持严控对难民的认定接收而被称为“难民锁国”,另一方面又积极开展难民人道援助,呈现出内外显著差别。本文通过梳理日本难民接收援助政策特征,发现“社会排他性”特征作为内部因素限制了日本对难民的接收,而谋求“政治大国化”的目标则作为外部因素促进了日本扩大对难民的援助。随着大国间的博弈愈演愈烈,日本又在政治因素的驱动下着力调整难民接收制度以达到有限度的开放性范式转换,以期做到在不影响国内社会基础的前提下,促使难民接收援助政策更加契合国家对外战略需求。日本难民援助政策的发展趋势也为中国参与难民全球治理提供了启示。

关键词 日本难民政策 官方发展援助 社会排他性 政治大国化

当下,全球难民危机愈演愈烈,对于国际难民的援助接收已成为全球治理领域的重要议题。随着大国间的竞争博弈加剧,西方主要发达国家一方面着力通过加大对难民的人道主义援助以巩固在全球治理中的领导地位,但另一方面又面临着因过度开放接收难民而令社会内部矛盾进一步激化的难题。因此,在美西方主要国家的国际难民接收援助政策中,其政治性和人道性相互作用限制的态势也愈加凸显。日本作为最早加入经济合作与发展组织(以下简称“OECD”)发展援助委员会的亚洲国家,在难民接收援助方面的“矛盾”表现则更加突出,即一方面因极度严控对于难民的认定接收而被国际社会诟病为“难民锁国”,另一方面又高度重视对发展中国家提供难民人道主义援助以彰显“负责任”大国形象。

2023年6月,日本国会通过了《出入国管理及难民认定法》修正案,一方面强化了政府对于难民强制遣返的监管力度以严控外来人口的非法长期滞留,另一方面又增加了政府对于战争难民的“准难民”待遇认定以拓展对国际难民的接收路径。^①从修正案可以看出,日本在“严控接收”和“扩大援助”的“紧松结合”双重前提下,着力调整难民接收制度以达到有限度的进一步开放。这也与日本长期以来的难民政策演进方向具有较高的一致性。因此,考察日本难民接收援助政策,既需要看到其基于社会传统的内生型限制因素,还要把握其服务于政治外交的外向型驱动因素。本文主要以“社会排他性”的固有特征和“政治大国化”的战略目标为“双层博弈理论”的重点考察因

* 本文系国家社会科学基金青年项目“日本对非洲政策走势及中国的应对研究”(22CGJ037)阶段性成果。感谢《世界民族》编辑部老师和评审专家的修改意见,作者文责自负。

① NHK「入管法改正案 参院本会議で可決・成立」、2023年6月9日、<https://www3.nhk.or.jp/news/html/20230609/k10014094811000.html> (2023-06-10)。

素,厘清该因素在日本难民接收援助政策形成过程中的作用与影响,分析在大国博弈背景下日本难民接收制度范式转换的相关变化趋势。

一、文献综述

国家、国际组织是开展国际难民援助的重要主体,中日学界关于国际难民政策形成的影响因素研究也更多是以不同援助主体为研究对象而展开的。中国学界对于国际难民问题的讨论主要集中在国际组织多边和地区国别双边等两个层面。一方面,联合国难民署与国际移民组织作为国际难民保护的核心国际多边机构,其政策形成主要受组织内主导国态度以及与其他国际组织的同质化竞争等内外双重因素影响。^① 另一方面,随着近来对于国际难民援助区域国别研究的关注显著增多,出现了分别从援助方的发达国家和被援助方的难民来源国等不同视角的研究。相关研究认为,发达国家开展国际难民援助系基于通过实施对外援助以期在全球治理领域塑造更强领导力和话语权的政治诉求。^② 与此相对,发展中国家实施难民保护的动因则是其完善自身难民治理问题以提高国家治理水平的现实需求。^③ 有关日本对于国际难民援助的研究成果相对较少,既有研究更多关注对于其政策制度的梳理总结,而未对其难民政策的深层动因加以辨析。^④

日本学界对于难民问题的研究较为全面深入,主要从国家与社会治理的视角出发,对日本难民的认定与接收制度的历史成因、政策现状以及现实问题进行探讨。日本学界对于难民问题中的社会性因素更为关注,呈现出典型的政策应用性特征。^⑤ 从总体上看,对于日本难民接收政策过于保守谨慎的批判已成为日本学界的主流认知。日本关于难民政策形成的影响因素研究主要从以下两个层面展开。一是在外部限制层面,泷泽三郎基于“国际公共产品”的视角,认为国土面积小、人口密度大的地理条件以及与主要难民发源地的较远距离在客观上限制了日本提供“难民接收”产品对于国际难民的吸引力;^⑥ 二是在内部因素层面,木村时夫提出“岛国民族论”,并基于日本与大陆隔绝的岛国地理特性而形成的“特殊民族主义”,分析出日本对外来人群及文化的相对排他性引导国民在主观上对难民接收呈现出保守态度。^⑦ 因此,日本学界关于日本难民政策影响因素的探讨集中在地理条件、民族性等内生型限

① 宋婉贞:《国际组织在罗兴亚难民危机治理中的作用——以联合国难民署和国际移民组织的合作为例》,载《东南亚研究》,2022年第5期;王越:《生存意愿、主导国态度与国际组织的存续——以国际难民组织与联合国难民署为例》,载《外交评论(外交学院学报)》,2022年第6期;吴昊昱:《国家压力、同行竞争与国际组织行为——以联合国难民署不同难民遣返行为模式为例》,载《国际观察》,2021年第6期;路阳:《国际难民机制与战后初期全球难民治理——以“国际难民组织”为中心的考察》,载《史学集刊》,2021年第3期;杨靖旻:《主权国家与联合国难民署视角下全球难民治理的困境分析》,载《国际关系研究》,2017年第5期。

② 雷海花:《美国接收德国难民的战略考量及其效果》,载《世界民族》,2021年第1期;李宏、奇峰:《意大利民粹政府难民政策分析:动因、成效及影响》,载《当代社会主义问题》,2021年第2期;赵青、颜廷:《澳大利亚陆克文—吉拉德政府难民政策改革述评》,载《国际论坛》,2018年第4期;鲍永玲:《难民危机和欧洲多元化文化主义的黄昏》,载《世界民族》,2018年第3期。

③ 吴昊昱:《拉丁美洲难民保护机制及其制约因素——基于委内瑞拉难民保护问题的分析》,载《拉丁美洲研究》,2022年第5期;陈宇:《东南亚地区的难民保护和非传统安全合作困境》,载《东南亚纵横》,2021年第5期;张梦颖:《非洲之角难民问题探源及其治理困境》,载《中国非洲学刊》,2022年第3期。

④ 李国辉、高梓菁:《日本难民接收制度:变迁、特征及作用》,载《日本学刊》,2022年第5期;赵向华:《论日本的难民甄别制度》,载《北华大学学报》,2012年第6期;和岛理爱:《日本难民政策分析》,载《世界经济与政治》,2003年第2期;小林新波:《从国际难民问题到日本外交的拓展》,载《日本问题研究》,1995年第1期。

⑤ 石川りえ「難民政策の推移—NGOから見た10年間」、『移民政策研究』2016年第8号、55-70頁;浅井聖「日本の内への難民政策の特徴」、『横浜国際経済法学』2013年第21巻第3号、377-409頁;明石純一「入国管理の再編とグローバルガバナンス」、『国際日本研究』2010年第2号、1-38頁;岩田陽子「我が国の難民認定制度の現状と論点」、『調査と情報』2011年第710号、1-11頁;高橋恒一「難民問題に対する日本の取組」、『国際問題』2002年第513号、46-59頁;小池克憲「日本は変わったか—第三国定住制度導入に関する考察」、『難民研究ジャーナル』2011年第1号、1-11頁。

⑥ 泷泽三郎「難民と国内避難民をめぐるダイナミズム—国際公共財の観点から」、『移民政策研究』2016年第8号、20-21頁;

⑦ 木村時夫「日本ナショナリズム史論」早稲田大学出版部、1973年、35頁;木村時夫「日本文化の伝統と変容」成文堂、1973年、5頁。

制因素,而较少涉及日本为在大国博弈下谋求实现“政治大国化”,从而加大对发展中国家难民援助并推动难民接收制度进一步开放的相关趋势。

二、本文的理论框架

罗伯特·普特南(Robert Putnam)在1988年首次提出了“双层博弈”的概念,认为国际关系与国内政治以高度关联的形式相互作用,即一个国家的对外政策受到该国的外交基本方针和国内社会因素的共同影响。从横向上看,国家行为体制定对外政策既要完成与国际社会中其他主体的有效互动,也要满足国内层面的协商认可;从纵向上看,对外政策的出台存在国外谈判和国内批准等两个具有明显先后次序的层级。因此,政府在制定对外政策时需要实现国内外两个层级的“赢集”才能确保政策实施的稳定有效。^①在理论适用性上,“双层博弈理论”是分析国家行为体对外政策形成的有效工具。国际难民援助政策作为国家对外援助政策的重要组成部分,既属于外交政策在社会治理领域的延伸,更因实际接收难民而与国内民生问题息息相关。因此,考察国家行为体难民援助政策的变化形成需要基于国内外双层因素相互博弈的综合性考量。

在内部因素层面,“基于岛国特性而形成的日本文化、价值观起源于单一化的封闭社会”这一较强认知长期深植于日本的民族性中。^②特别是在日本开启近代化以来,民族主义者开始构建“民族国家(National-state)”概念,通过同一语言文化、传统习惯来塑造国家集团主义,以加强对全日本国民在历史、文化、政治等领域一致性的有效统合。^③这也使得日本国民产生了以自身为中心的“单一民族文化”的偏差认知,继而促使日本社会呈现“硬质化”发展^④,进一步激化了日本民族性中的“排他性”特征。^⑤因此,长期以来,日本在集团主义的影响下使得国家整体向心力大幅提高的同时,较强程度的“排他主义”也成为左右日本国民对于身份认同的重要因素。^⑥中根千枝认为,日本社会是以团体为单位的垂直式独特社会,即日本人对于所属团体具有极高的认同,但对团体外成员的排他性较强、社会性较弱,具体表现为以小群体为前提构建的人际关系对于外来者的接纳过程通常漫长且困难。^⑦同样,土居健郎则从语言和心理层面分析日本社会的特征,认为个体难以脱离集团群体而独立存在,且社会对集团内个体的态度往往趋于“容忍”而对于集团外个体则更加“严格”,呈现出较强的集团主义狭隘性。^⑧在针对外来群体上,日本国民对于“日本人”与“外国人”的内外分别极为敏感,且担忧难民等所谓“外来次级社会群体”将会对原有群体的生存环境产生“集团性威胁”。^⑨应该说,长期以来,日本社会基于集团主义而形成的“社会排他性”的固有特征在内部层面限制了日本进一步开放对于难民的认定与接收。

在外部因素层面,长期以来日本积极推动国家战略转型,谋求政治大国地位。特别是在20世纪70—80年代,日本完成经济腾飞成为全球经济大国后,中曾根康弘首相就提出“战后政治总决

① Robert Putnam, “Diplomacy and Domestic Politics: The Logic of Two-Level Games”, *International Organization*, vol. 42, no. 3, 1988, pp. 427 - 460.

② 石井米雄·山内昌之『日本人と多文化主義』山川出版社、1999年、183頁。

③ 小熊英二『単一民族神話の起源』東京新曜社、2016年、7頁。

④ 石井米雄·山内昌之『日本人と多文化主義』山川出版社、1999年、184頁。“硬质化社会”指在日本近代过程中,政府通过引导国民建立对国家的无条件信任以强化社会整体的向心力,从而也使得国民过度基于以自我为中心的统一标准来看待处理外来事务。

⑤ 網野善彦『「日本」とは何か』講談社学術文庫、2000年、333頁。

⑥ 田辺俊介「日本のナショナル・アイデンティティの概念構造」、『社会学評論』2001年52卷3号、407 - 408頁。

⑦ 中根千枝『タテ社会の力学』講談社学術文庫、2009年、56 - 57頁。

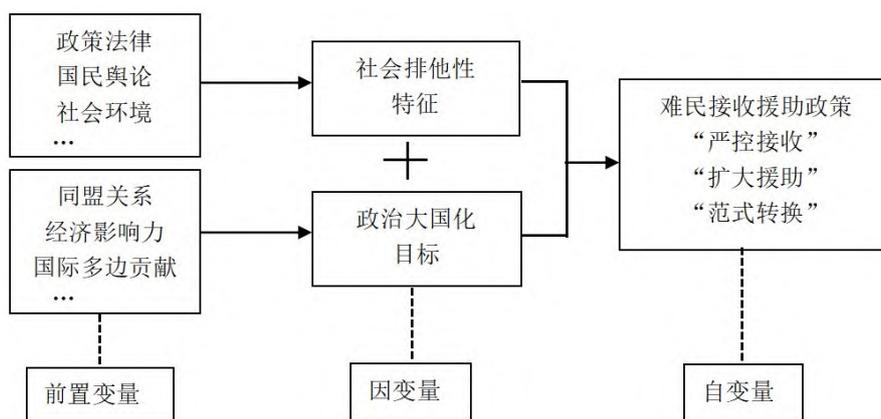
⑧ 土居健郎『甘えの構造』弘文堂、2007年、175 - 176頁。

⑨ 大槻茂実「外国人の増加に対する日本人の見解: JGSS - 2003データを用いて」、『社会学論考』2007年28号、3頁。

算”,将“政治大国化”视为重要对外战略目标。^① 2018 年,安倍晋三首相执政后更提出“战后外交总决算”,注重通过国际贡献以提升日本国际影响力,塑造世界大国地位。日本一方面积极融入维护以美欧为中心的“既有国际体系”,参与美西方全球治理进程,另一方面更注重构建自身在发展中国家的影响力,通过实施对外发展援助以彰显所谓“大国责任”与良好国际形象。^② 以添谷芳秀为代表的学者指出,当下日本在政治、军事等领域的能力已与“全球性大国”的战略范式存在明显差距,认为日本应通过技术合作、经济援助等方式开展更加自主可控的“软实力”外交,以塑造自身在特定领域或区域的“大国地位”。^③ 日本出台《开发合作大纲》,愈发强调对外援助服务于国家整体利益的功能性、经济性,也将援助视为自身在发展中国家间将“软实力”转化为政治影响力的重要抓手。因此,“政治大国化”的战略目标成为日本加强国际难民人道主义援助并推动难民接收制度进一步开放的重要外部促进因素。

正因如此,本文试图辨析“社会排他性”特征与“政治大国化”目标已成为影响日本国际难民接收援助政策形成的最主要内外部因素。如图 1 所示,日本对内接收难民相关的政策法律、国民舆论、社会环境,以及对外实施难民援助以彰显的同盟关系、经济影响力、国际多边贡献等均作为前置变量,反映出“社会排他性”特征和“政治大国化”目标对日本难民政策的关键影响。即“社会排他性”成为在国内层面促使日本采取较为封闭且严格的难民接收制度的重要影响因素,而“政治大国化”则在国际层面成为主导日本加大对全球难民人道主义援助的核心动因。

图 1 日本难民接收援助政策形成示意图^④



此外,基于作为因变量的国内外双重因素的相互作用,特别是在“政治大国化”目标的驱动下,日本在保持原有的对内严控接收、对外积极援助的同时,不断尝试调整既有的难民接收制度以达到有限度的开放性范式转换。可以看到,日本出台有限度的开放性难民政策,旨在不过度影响国内社会民意基础的前提下,进一步与美欧统筹协调,塑造自身在全球难民治理领域的领导力。

三、社会排他性特征:日本严控难民接收的内生型限制因素

长期以来,日本因对国际难民认定与接收的极度保守做法而令国际社会对其“难民锁国”“难

① 何力群「日本政治の転換点:一九七〇年代の中曽根康弘」、『国際公共政策研究』2010 年 15 卷 1 号、122 - 123 頁。

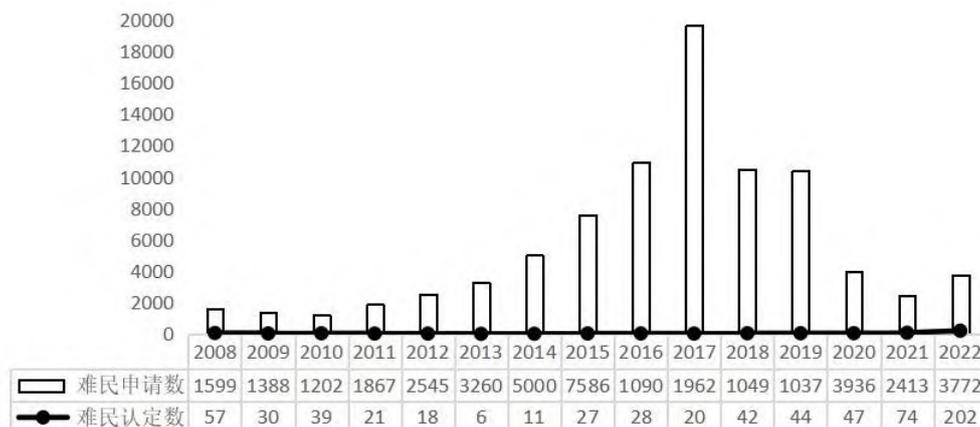
② 西谷真規子、山田高敬「新時代のグローバル・ガバナンス論」ミネルヴァ書房、2021 年、11 - 12 頁。

③ 添谷芳秀『日本のミドルパワー外交—戦後日本の選択と構想』筑摩書房、2005 年、121 頁。

④ 资料来源:笔者自制。

民民族主义”的批判愈演愈烈。从日本法务省对于条约难民认定的统计数据看也的确如此。如图2所示,自2008—2022年,总计有85966人正式向日本提出难民申请,但15年来政府最终认定的总人数仅为666人,平均难民认定率只有0.77%。日本不仅与德美法等主要发达国家近20万的年难民申请数以及20%左右的认定率差距巨大,甚至还低于作为东亚邻国的韩国。

图2 2008—2022年日本条约难民申请与认定人数变化图 (单位:人)^①



从上述统计数据可以看出,日本长期以来对于国际难民的认定与接收极为严格保守。其中值得注意的有两点,一是在无论是2017年难民申请数达到19629的历史最高点,还是在一般时期,日本政府对于难民的认定人数始终维持在固定的较低水平,凸显其认定制度的严格程度不因难民申请数变化而有所改变。二是赴日难民申请人数在绝大多数时期均维持在5000人以下,与七国集团(G7)乃至OECD其他成员国的难民申请数相差甚远,可见国际难民申请赴日意愿普遍低下。日本长期基于“社会排他性”特征,形成了对难民接收较为固化的保守、谨慎等特点,其主要表现为难民认定标准日趋严格,国内呈现消极舆论,以及社会缺乏接纳环境。因此,基于该内生型限制因素而形成的“严控难民接收”也成为日本国际难民接收政策的长期重要特征。

(一)“甄别导向”致使难民认定制度日趋严格

联合国分别于1951年和1966年通过了《关于难民地位的公约》(以下简称《难民公约》)以及《关于难民地位的议定书》,这也成为国际难民保护领域的两项核心国际文书。日本作为远离难民主要来源地的东亚岛国,并未在第一时间加入该公约。20世纪70年代,日本迫于美国压力开始接收印度支那难民^②,同时为优化国内制度对于难民问题的有效处理,于80年代初决定加入“公约”及“议定书”,成为国际难民条约的缔约国。日本于1982年颁布了《出入国管理及难民认定法》(以下简称《难民法》),完成《难民公约》国际法的国内化演变。同样,《难民法》所采用的也是“公约”中“难民系因种族、宗教、国籍、特定社会团体成员或政治主张,确有担心遭受迫害的充分理由而流落于本国之外的人”这一原始的狭义解释。当下,因战争冲突而流离失所的难民成为国际难民的主要来源,且战争难民群体在实践中极难自证为“个人遭受针对性迫害”。因此,国际难民署和“欧洲共同庇护体系”等均在战争难民接收中放弃“个人政治庇护”而采取了更加宽泛的“临时性保护”。^③虽然日本在2004年修改的《难民法》中放宽了对于难民认定的程序限制,但并未直接引入

^① 资料来源:根据日本法务省统计数据整理制表,参见:法务省「出入国在留管理白書」、https://www.moj.go.jp/isa/policies/policies/seisaku_index2.html (2023-05-12)。

^② 在1975年越南战争结束后,前法属印度支那殖民地(包括越南、柬埔寨及老挝)发生的大规模人口外流或逃亡。

^③ 陈蔚芳:《共同体化的困境——从叙利亚难民危机论欧盟共同庇护体系的局限性》,载《欧洲研究》,2016年第6期。

对于战争难民的“保护”理念,其“仅为个人遭受迫害的难民提供庇护”的甄别标准也始终未发生实质性改变。^① 在 2023 年该法修正案中,日本虽然加入了对战争难民的“准难民”待遇认定,但仍未放开对于“条约难民”严格的身份认定标准。

日本难民认定的主管部门为法务省出入国管理厅,政府也并未专门成立包含外务省等具有对外职能部门在内的跨省厅难民认定委员会。因此,入管厅对于难民认定的主要职责在于从程序上甄别难民是否符合资格而并非出于人道主义对难民提供救济。基于该机制,日本在难民甄别行政手续上的严格规定也极大增加了难民申请的实际难度。一是政府对于难民资格的举证责任完全归于申请者,且要求用日语提交相关证明材料,这也大幅增加了申请者收集提交证据的成本负担。二是政府虽然认可律师代理人制度,但在实际甄别面试中却不允许律师在场提供协助,从而降低了难民面试申请的通过率。三是入管厅在对难民资格做出不认定裁决时并不向申请者通报具体拒绝理由,进一步减少了难民申请复核的成功可能。^② 长期以来,日本从最早迫于外部压力加入“难民公约”,到坚持在国内法中沿用“不适用于战争难民”的狭义解释,再到设定了极为严格的甄别行政手续。^③ 因此,日本所谓“开放难民接收”的根本目的并不在于“从人道主义角度扩大日本对国际难民的救济”而是“在公约的框架下赋予自身对于难民甄别的最大限度的自主裁量权”。因此,在“甄别导向”而非“援助导向”的理念引导下,严控认定已成为日本针对难民接收问题的长期主流选择。

(二) 国内消极舆论令扩大难民接收缺乏社会基础

长期以来,日本国民基于较强的“社会排他性”特征,在各类舆论调查中均对难民乃至广义上的外来人口持有较为明显的负面态度,这也成为日本基于国民民意基础的难民政策难以全面放开的主要原因。“世界价值观调查(World Values Survey)”的调查结果表明,日本国民对于外来人口的“排他性”与同为 G7 成员国的美英德加等国相比更加凸显。如针对是否认为外来人口导致本地失业率、犯罪率上升,以及是否支持政府对外提供政治庇护等调查显示,日本与其他主要发达国家相比,在多项数据中均呈现出对外来人口更加突出的消极表象。^④ 同样,在日本国内针对难民接收的舆论调查也表现出相似趋势。2019 年,日本内阁府首次就政府对于难民的接收问题开展了舆论调查。数据显示,虽然有 54.6% 的调查对象认为日本目前接收的难民人数偏少,但实际希望政府改变现状并积极扩大接收的占比仅为 24%,超过七成的调查对象仍认为应谨慎处理难民接收问题。值得注意的是,这一趋势在 30—39 岁的社会主要中青年劳动群体中的表现更加凸显,其中支持扩大接收的人数仅占 2.4%,绝大多数持否定态度。^⑤ 日本朝日新闻也曾分别于 1996 年和 2015 年进行了两次关于难民接收的舆论调查,时隔 20 年的两次调查结果却显示出相似的舆论态势,即接近六成的调查对象不认为日本应扩大对难民的接收。^⑥

① 池田文佑「庇護から保護へ—他者救援をめぐる倫理の転換」、『社会と倫理』2011 年 25 号,244-245 頁。

② 難民支援協会「日本の難民認定はなぜ少ないか? - 制度面の課題から」,2012 年 2 月 10 日、https://www.refugee.or.jp/refugee/japan_recog/#2 (2023-05-02)。

③ Ryuji Mukae, *Japan's Refugee Policy: To Be of the World*, European Press Academic Publishing, 2002, p. 25.

④ JD Systems Institute & WWSA Secretariat, *World Values Survey: Round Seven -Country-Pooled Datafile, 2020*, <https://www.worldvaluessurvey.org/WVSDocumentationWV7.jsp> (2023-04-12)。该调查数据显示,日本国民认为外来人口会增加本国国民失业率的占比高达 87.4%,高于加拿大(61.8%)、德国(47.5%)、英国(57.3%)、美国(78.5%);认为外来人口会提高本国犯罪率的占比高达 89.5%,高于加拿大(61.4%)、德国(72.9%)、英国(67.1%)、美国(81.6%);认为应当向国外政治难民提供庇护的占比仅为 28.3%,大幅低于加拿大(62.9%)、德国(86.5%)、英国(60.1%)、美国(37.5%)。

⑤ 内閣府「基本的法制度に関する世論調査」,2020 年 1 月 17 日、<https://survey.gov-online.go.jp/r01/index-r01.html> (2023-04-18)。

⑥ 朝日新聞グローバル「日本の狭き門なぜ難民認定が少ないのか」,2016 年 2 月 21 日、<https://globe.asahi.com/article/11563129> (2023-05-02)。

此外,日本社会中的排外主义运动抬头也成为难民政策难以放开的影响因素。1960年,日本自民党通过了《保守主义的政治哲学纲要》,提出“围绕国民的梦想建设福利国家”,这也成为日本右翼保守阵营的基本政策框架。90年代以来,日本社会内部对于历史修正主义的探讨愈发盛行,右翼排外团体也相继涌现。特别是在2000年以后,在部分右翼团体的鼓动下日本国内排外主义运动抬头,尤其是针对中、韩及在日朝鲜人的排外游行更加激烈。其中,抵制在日外国人拥有特权会(简称“在特会”)作为最大网络右翼排外团体,长期主张取消在日外国人的福利政策并将相关财政用于本国国民的民生改善。在特会于2006年成立时仅有500名会员,但在2009年针对“菲律宾难民驱逐事件”^①进行示威游行后,其知名度得到迅速提升。2016年,会员数迅速攀升至16000人,会长樱井诚于同年参选东京都知事更获得了11万选票,位列候选人第五名。^②2015—2017年期间,以在特会为首的右翼排外团体每年均举行50余起针对在日外国人的抗议游行,可见排外主义在日本社会的影响愈发显著。^③此外,在右翼思潮的影响下,“日本式保守排外主义”媒体也水涨船高,如2011年青林堂创刊的《日本主义》就以倡导“日本至上”“国民优先”等右翼主张为中心,力主反对政府开放移民难民政策。^④诚然,在特会等右翼排外团体仅代表了个别社会声音,呼吁开放难民接收的民间团体也不在少数。但长期以来,日本国民对于政府扩大难民接收所呈现出的消极舆论态势并未发生根本性转变。这也使得以民意选票为政治决策基础的日本政治家在对待难民问题上缺乏足够动力,相关法律政策也呈现出长期固化的态势。此外,近来民粹主义抬头、右翼势力膨胀,导致社会舆论呈进一步右倾保守化发展,也令日本扩大难民接收愈发缺乏有利舆论土壤。

(三)“格差社会”导致接纳环境缺失,影响难民赴日意愿

随着经济长期停滞、少子老龄化问题日益严峻,日本社会各领域差距不断扩大,已经进入了较为明显的“格差社会”^⑤,也呈现出“社会利益分配不均”和“社会阶层属性固化”等显著特征。^⑥在“利益分配不均”层面,日本前首相安倍晋三曾多次强调“日本政府完全没有考虑实施移民政策”。^⑦因此,外来人口作为弱势群体所能获取的社会利益则更加有限。如移民聚居社区往往是外来人口融入当地社会生活最为有效的切入口,但日本为维护固有社会价值体系,不鼓励外来人口因出身地域、文化习惯、生活便利等组建具有独立封闭性的族群社区。这样虽然有利于促进本国传统社会文化与意识形态对外来人口的吸收同化,但也令身处陌生环境的难民群体面临更为严峻的社会融入困境。^⑧绝大多数在日难民也因不具备“市民身份”而未能享有表达政治意见的权利,以致其长期从事不稳定、低收入的工作,处于社会经济的底层阶级。^⑨另外,在法律实践中,难民申请“永久居住权”的过程极为缓慢且艰难,大多数难民需要等到第二、三代才能开始享受日本为本地居民提供的教育服务和社会福利。因此,缺乏

① 1990年初,菲律宾籍难民夫妇在被拒绝难民资格认定后冒用他人身份在日违法滞留,之后法院因考虑该家庭困难情况而放宽了对其家庭立刻强制遣返的处罚,但在特会却针对该事件引导日本右翼排外团体举行了一系列示威游行,坚决要求立刻强制遣返在日违法滞留人员,引发社会舆论关注。

② 永吉希久子「日本の排外意識に関する研究動向と今後の展開可能性」、『東北大学文学研究科研究年報』2017年66号、89-90頁。

③ 警察庁「警察白書平成30年版」、2018年6月、199頁、https://www.npa.go.jp/hakusyo/h30/pdf/10_dai6sho.pdf (2023-05-10)。

④ 宮城佑輔「日本における排外主義運動とその中国・韓国・北朝鮮観」、『アジア研究』2016年62巻2号、25-26頁。

⑤ “格差社会”指社会上的民众之间形成严密的阶层之分,不同阶层之间经济、教育、社会地位差距甚大,且阶层区域固定不流动,改变自己的社会地位极难的一种现象。

⑥ [日]山田昌弘著、郭佩译:《低流动社会:后疫情时代日本的新格差》,中国科学技术出版社,2023年,第10页。

⑦ 「首相、移民政策を否定 衆院代表質問」、日本经济新闻、2018年10月29日。

⑧ 王保华、陈志明编,张倍瑜译:《唐人街:镀金的避难所,民族城邦和全球文化流散地》,华东师范大学出版社,2019年,第1-5页。

⑨ 小泉浩一「インドシナ難民に対するわが国の対応と公的および民間支援の実際」、『敬心・研究ジャーナル』2019年3巻2号、93-94頁。

稳定法律身份与社会资本积累的一代难民在日面临较为严重的差别待遇并缺乏就业机会,后悔选择来日本的声音也不在少数。^①

在“社会阶层固化”层面,日本社会基于排他性而推崇对内“同化主义”,已形成了极为固化且近乎刻板教条的“日本式”生活习惯。也就是说,社会集体内的个体需要遵循传统既定的“国民标准”行为模式,通过摒除差异化表现以突出自身的“集体身份认同”,从而避免被“社会排除(Social Exclusion)”。在日本社会现代化过程中,出现了更多如国际移民难民、在日朝鲜人、在日华侨等所谓溢出“国民标准”的异质化群体,但在日本固有的排他性社会体系下,该群体在求学、居住、就业等方面遭受到了较为强烈的“城市权利”边缘化待遇。因此,被视为“外人”的异质化群体,在极力融入主流社会时不得不面对较为突出的身份认同困境,即一方面需主动隐藏自身过去以彰显对主流社会的身份追求,另一方面仍要被动接受主流社会对自身差异化表现的提醒评价。^②这也造就了日本社会表现出较为明显的“身份边界凸显”“集体成员固定”“集体间流动断绝”等特征,给外来人口的融入发展带来更大挑战。^③由此可见,在日本“格差社会”的大背景下,少数外来人口既难以充分争取满足自身长期发展的社会利益,也无法迅速融入当地社会集体以获得有效身份认同。这也使得日本形成了对国际难民相对“不友好”的社会接纳环境,成为变相抑制难民赴日申请意愿的重要因素。

四、政治大国化目标:日本扩大难民援助的外向型促进因素

20 世纪 80 年代以来,日本开始探索将经济优势转化为政治影响力的新路径,追求向“政治大国”的战略转型。由于全球发展中国家面临日益严重的发展安全赤字,以 OECD 等发达国家为中心开展的官方发展援助(ODA)也成为日本提升区域影响力和构建良好国际形象的有力政策工具。^④日本自 1989 年取代美国成为世界最大对外援助国后,于 1991—2000 年间始终保持着全球最高的 ODA 支出纪录。可见,日本始终将“对外援助”与“大国地位”进行高度关联。^⑤在难民援助领域也是如此,无论是接收印支难民,还是聚焦开发合作,抑或是加强与国际组织对接协调,日本均将对难民援助视为提升自身国际综合影响力的有效途径。因此,“政治大国化”目标也作为外向型促进因素,不断推动日本持续加大对国际难民的援助力度。

(一) 开放接收印支难民以响应日美同盟的要求

二战结束以来,强化“日美同盟”成为日本对外政策的长期支柱,而以美国盟友身份谋求在国际秩序中占据相对优势地位也成为日本外交的重要指向标。1975 年 5 月,因越南战争而出现的首批印支难民抵达日本寻求庇护。因此时日本既未加入“难民公约”,也没有接收难民的先例,故而在初期仅发挥了难民赴美临时中转国的作用。日本通过给予印支难民“特别登陆许可”,将难民临时安置在收容所,待确定第三方接收国后立刻进行转移。^⑥越南战争结束后,美国基于“冷战”思维积极主导对印支难民提供接收救济,也因此成为难民申请避难的主要目的地国。随着登陆日本的

① 龍澤三郎、山田満『難民を知るための基礎知識—政治と人権の葛藤を越えて』、明石書店、2016 年、28—31 頁。

② 黒川みどり、藤野豊『差別の日本近現代史—包摂と排除のはざままで』、岩波書店、2015 年、123—125 頁。

③ 塩原良和「分断社会における排外主義と多文化共生—日本とオーストラリアを中心に—」、『クアドランテ』2019 年 21 号、109 頁。

④ 常思纯:《对外开发援助的域外经验及国际镜鉴——以日本对外开发援助为分析中心》,载《河南师范大学学报》(哲社版),2022 年第 5 期。

⑤ 潘万历、白如纯:《日本与非洲蓝色经济合作的现状、动因与挑战》,载《现代日本经济》,2022 年第 4 期。

⑥ 川上郁雄「インドシナ難民受け入れ 30 年を振り返る」、神戸インドシナ難民 NGO 報告、2005 年 11 月 26 日、<https://www.gsjal.jp/kawakami/dat/051126.pdf> (2023-05-10)。

印支难民逐渐增多,美国开始向作为盟友的日本施压,要求其开放接收部分印支难民定居以缓解自身压力。^① 日本基于同盟关系,成立了“印支难民联络调整会议”,开始采取扩大接收规模、取消定居配额等更为宽松的难民接收政策。直到2005年底,印支难民接收工作彻底结束,日本30年来共接收了11319名印支难民。与此相比,日本自加入“难民公约”起到2022年的40年间认定的条约难民总人数也仅为1117人。^② 可见,日本接收的印支难民10倍于条约难民,成为其迄今接收的最大难民群体。

坚持贯彻日美同盟是日本谋求“政治大国化”的重要基础,而开放对于印支难民的接收就是在这一背景下形成的特殊政治举措。在针对印支难民较为宽松的审查与许可程序下,大部分难民也均以“永住者”的身份实现在日长期定居。此外,虽在接收过程中涌现出部分以务工为目的的“伪装难民”,但日本不仅未收紧接收人数,反而出台“合法出国计划”,为在日印支难民的海外亲属赴日团聚定居创造条件,相关举措也获得了美国及国际社会的积极评价。^③ 日本外务省曾公开表示,与基于“人道主义”目的而加入“难民公约”有所不同,日本接收印支难民的初衷在于“从政治安全上维护亚洲稳定”。^④ 可以说,日本开放接收印支难民的根本动因系基于日美同盟需求的“政治因素”,旨在彰显其作为美国在亚洲的“代言人”身份以谋求区域主导地位。

(二) 聚焦开发合作以深化对受援国的长期经济影响力

长期以来,日本作为对外援助大国,将ODA视为深化与发展中国家关系的重要手段。日本于1992年出台《政府开发援助大纲》,后在2015年改名为《开发合作大纲》。《大纲》不仅开始在援助中强调“开发合作”的经济理念,还更加突出援助在拓展本国利益方面的作用。同样,日本还长期主张人道主义危机的根本原因在于经济发展赤字,故而在开展紧急人道主义无偿援助之外,更加重视从中长期角度推动开发合作。日本通过提供职业教育培训、改善基础设施建设、推动技术共享合作等方式,既着眼借缓解人道主义危机以营造自身良好国际形象,又进一步推动本国经济技术出口以提升对受援国的长期经济影响力。2019年12月,日本外务副大臣铃木馨佑在出席联合国难民署举办的首届“全球难民论坛”时就强调,日本基于“人的安全保障”理念,在中东、非洲等地区重点推进以开发合作为中心的援助模式,加大对难民的长期支援力度。^⑤

以乌干达和约旦为例。乌干达已接收超过140万名自边境避难的刚果(金)、南苏丹难民,成为非洲第一大、全球第四大难民收容国。日本也将乌视为国际难民人道援助的重点对象,着力推进双边开发合作。“国际协力机构(JICA)”作为日本开展对外援助的综合平台,自2011年起就在乌干达开展了“稻米振兴计划”。JICA通过无偿提供水稻种子、引入日本稻米种植技术、在难民社区建立示范农场等方式,助力难民社区通过种植贩卖稻米来增加收入。此举不仅缓解了当地粮食危机,还进一步推动日本农业技术“走进非洲”。^⑥ 约旦扎阿塔里难民营十年来已接收8万叙利亚难民,形成了大型难民社区。JICA在与当地电力公司开展电网基础设施建设合作之外,还积极开展

① 佐原彩子「冷戦政策としての人道主義—70年代後半からのアメリカのインドシナ難民救済活動」、『東京大学アメリカ太平洋研』2014年14号,39-40頁。

② 外務省「国内における難民の受け入れ」,2023年4月14日, <https://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/nanmin/main3.html#section2> (2023-05-10)。

③ 李国辉、高梓菁:《日本难民接收制度:变迁、特征及作用》,载《日本学刊》,2022年第5期。

④ 外務省「国内における難民の受け入れ」,2023年4月14日, <https://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/nanmin/main3.html#section2> (2023-05-12)。

⑤ 外務省「鈴木外務副大臣のグローバル難民フォーラム出席」,2019年12月25日, https://www.mofa.go.jp/mofaj/ic/ha_er/page6_000468.html (2023-05-12)。

⑥ 時田邦浩「ネリカ米の研究開発・普及の展望と課題」、『国際協力研究』2013年18巻2号,12頁。

“叙利亚难民电力人才培养项目”。通过派遣电力专家对当地难民进行电力技术培训,为难民再就业创造机会,还同时有效促进了日本电力技术的出口。^① 日本作为技术出口大国,高度重视通过建立国际技术领导优势以确保全球经济大国地位,近来更出台“经济安全保障推进法”,着眼强化技术出口以实现自身的经济安全保障。因此,日本加强与主要难民接收国在经济技术开发领域的长线合作,既可以助力当地难民实现可持续发展以彰显“负责任”大国形象,更重要的是为本国技术“走出去”拓展海外市场,将“经济技术优势”转化为“长期经济影响力”。

(三) 加强与国际组织的合作以表现“国际贡献”

日本长期将“联合国中心主义”视为外交支柱之一,重视在国际多边场合提升自身影响力,同时为减少“政治大国化外交”对外界的刺激又改为强调“为国际社会做贡献”。因此,与国际多边组织合作对发展中国家开展援助成为日本表现“国际贡献”的重要手段。在国际难民援助领域,日本长期视联合国难民署 (UNHCR) 为重要合作对象。早在 2003 年,日本就推动 JICA 与 UNHCR 建立“新合作伙伴关系”,并已在全球 40 余国开展了国际难民援助三方合作。日本是 UNHCR 的主要出资国,其年出资额达到 1.5 亿美元,长期位列全球前五。^② 日本在该机构任职的职员人数也一直维持在 70 人以上,成为其国际公务员的重要输出方向。^③ 另外,日本还在国际小多边机制中积极谋求塑造难民援助的主导国地位。2016 年,日本作为轮值主席国举办“G7 伊势志摩峰会”,首次将中东难民问题列为该系列会议核心议程。时任首相安倍还于同年出席美国主办的“难民峰会”并率先承诺于 3 年内对国际难民提供 28 亿美元援助。此外,日本还将作为共同主席国于 2023 年 12 月举办第二届“全球难民论坛”,旨在于多边外交中表现自身对难民援助的“国际贡献”。^④

援助全球发展中国家缓解难民人道主义危机是日本表现“国际贡献”以谋求“政治大国化”的重要途径,而深化与 UNHCR 等国际组织合作对日而言正是更加高效的的做法选择。一方面,由于日本自身经济发展陷入停滞,其对外援助规模体量面临较大限制,故而在开展难民援助时难以对发展中国家做到全面覆盖。UNHCR 等国际组织却在相关领域深耕已久,具有较为成熟的既有合作路径和实施机制。日本与其开展三方合作可以有效降低自身援助成本、提升援助效率,做到事半功倍。另一方面也是更重要的一面,多边主义框架下的国际组织是被广泛认可且具有深厚基础的全球治理主体,在国际社会中具有较大话语权和影响力。日本通过国际组织开展难民援助一方面可以“拉大旗”,借多边组织影响力迅速提升日本难民援助的品牌效应;另一方面更可以直接参与到国际难民援助的规则和秩序构建,助力其在以国际多边外交为中心的治理体系中谋求领导地位。

五、内外因素共同作用下日本难民接收制度的范式转换

长期以来,日本基于“社会排他性”的特征,为稳固国内社会体系和理念价值而不顾国际社会的负面评价,坚持采取了严控难民接收的政策方针。但随着全球大国博弈加速演进,日本愈发认识到开展国际难民援助有利于自身在作为国际社会重要政治力量的发展中国家群体间塑造良好形象、提升国际影响力,对其谋求“政治大国化”的目标具有重要助力作用。因此,在“社会排他性”特

① 外務省「我が国の緊急人道支援」、2020 年 10 月 5 日、https://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/jindo/jindoushien2_1.html (2023-05-15)。

② 外務省「国連難民高等弁務官事務所 (UNHCR) の概要」、2022 年 5 月 5 日、<https://www.mofa.go.jp/mofaj/files/100511383.pdf> (2023-05-15)。

③ 内閣府「国際機関の日本人専門職員数」、2022 年 12 月 2 日、<https://www.gender.go.jp/research/kenkyu/sankakujokyo/2018/pdf/6-2.pdf> (2023-05-17)。

④ 外務省「難民」、2022 年 6 月 1 日、<https://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/nanmin.html> (2023-05-17)。

征的内生型限制和“政治大国化”目标的外向型促进的内外双重因素的共同作用下,日本也通过引入第三国定居制度、放宽对特殊难民群体的认定标准、扩大对特定难民的接收等措施,不断调整原有的难民接收制度以达到有限度的开放性范式转换。从2023年《难民法》的相关修正也可以看出,日本正尝试采取有限度的开放性难民接收政策,旨在不过度影响国内原有社会体系的前提下,探索拓展国际难民接收新途径,以助力实现“政治大国化”的目标。

(一) 逐步引入第三国定居制度以转变“难民锁国”的形象

在难民危机中,绝大多数逃离本国的难民均难以直接前往申请避难国而被迫滞留在周边邻近的第三国难民营。该难民群体数量庞大、滞留时间长且面临严峻环境。作为解决对策,联合国难民署大力倡导“第三国定居制度”,呼吁接收国加大对此类难民的接收。作为开展联合国外交的重要举措之一,日本政府决定于2008年12月正式引入“第三国定居制度”。在2010—2014年的试运行期间,日本共接收了滞留泰国难民营的18个缅甸家庭,86名难民。^①经过四年的前期试点,日本政府于2014年正式开始实施第三国定居制度,决定每年开展一次规模控制在30人左右的第三国难民接收。随着相关接收制度的逐渐成熟,日本在2015年将接收范围扩大至在马来西亚的缅甸难民营,并于2020年决定将原本每年一次的接收增加为两次,人数也随即增加到每年60人左右。如表1所示,日本自2010—2022年共接收了13批来自泰国、马来西亚的缅甸难民,包括90个家庭总共250人。

表1 日本接收第三国难民的情况^②

年份	批次	家庭数	人数	安置县市
2010	第一批	5	27	三重县
2011	第二批	4	18	埼玉县
2012	第三批	0	0	无
2013	第四批	4	18	埼玉县
2014	第五批	5	23	千叶县
2015	第六批	6	19	千叶县
2016	第七批	7	18	千叶县
2017	第八批	8	29	广岛县
2018	第九批	5	22	兵库县
2019	第十批	6	20	爱知县
2021	第十一批	4	6	神奈川县
2022	第十二批	16	29	埼玉县
2022	第十三批	20	21	待定

由于接收第三国难民并非基于《难民法》,故而日本政府仅给予该类难民三年并需到期更新的在留资格,且未赋予其申请永久居住的权利。对于第三国难民,日本接收的人数规模和频次均远低于印支难民,赋予的在留身份及市民权利也不及条约难民,且均以家庭为单位安置在距人口聚集区

^① 外務省「国内における難民の受け入れ」,2023年4月14日,<https://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/nanmin/main3.html> (2023-05-18)。

^② 注:2012年日本原本预计接收3个家庭共16人,但该批难民最终主动放弃赴日。资料来源:根据日本外务省统计数据整理制表,参见:外務省「第三国定住事業の概要」,<https://www.mofa.go.jp/mofaj/files/000343330.pdf> (2023-05-12)。

相对较远的首都圈周边县市。^① 日本选择了在前期试点成功的基础上逐步开放接收第三国难民,以求尽量减少难民对本国国民日常生活的实际影响,故而该制度在国内社会各层级也未引发过多负面舆论。^② 应该说,虽然实际接收的难民人数和规模均相对有限,但日本也因成为首个引入第三国定居制度的亚洲国家,而获得了联合国难民署、欧美、东南亚国家等国际社会的积极评价。可以看到,日本旨在以第三国定居制度为长期抓手,在不引发国内社会负面情绪的前提下,持续寻求扩大难民接收以改变国家原有不利形象的新契机。

(二) 适度放宽对特殊难民群体的接收以保持与美欧协调一致

日本虽然基于《难民公约》对难民采取了较为严格的认定标准,但仍出于政治需要在实际接收过程中增加了条约难民认定以外的新路径,保留了一定的自主裁量权。也就是说,申请者虽不符合条约难民资格,但政府仍可基于“人道主义考量”给予其特殊身份认定以及一定期限内的特别在留许可。^③ 日本政府对于“人道主义考量”的运用也极为谨慎,往往仅在针对地区性大规模难民援助且确有政治紧迫性时才采取相关措施。2016年,叙利亚危机愈演愈烈,欧美国家积极对叙实施制裁的同时,打着“人道主义”旗号开始接收叙利亚难民。日本为在不引起国内反对意见的前提下彰显与美国和西方协调一致,创造性地将留学生政策与难民政策进行结合,提出了接收叙利亚“留学生难民”。时任首相安倍于同年在美国主办的“难民峰会”上承诺将于五年内以留学生身份最多接收150名叙利亚难民。^④ 2017年3月,日本难民支援协会与日语学校合作,着手为留学生难民提供语言教育。日本政府于同年9月正式开始接收叙利亚留学生难民,这也是日本首次以“职业身份”接收国际难民。^⑤ 2017—2021年,共有85名叙利亚难民成功赴日留学。JICA也开展了“叙利亚和平桥梁与人才育成项目”,不仅帮助留学生在全国各地学校顺利入学,还积极与日企合作为毕业生在日就业创造机会。^⑥

此外,日本近来在条约难民认定上也出现了基于政治需要而适度放宽标准的特例。如图2所示,日本在2022年认定的条约难民数达到202人,虽然与欧美发达国家在整体接收人数上还相差甚远,但不仅同比增长了173%,还创下了条约难民接收的历史最高纪录。其中,接收的阿富汗难民就高达147人。^⑦ 2021年4月,美国结束了对阿富汗近20年的军事占领,也使得美西方长期主导的对阿“民主改造”在国际社会中的公信力大幅下降。美欧为挽回国际信誉,纷纷出台了接收阿富汗难民的相关政策。同样,日本作为美西方一员,既面临与美协调一致的外部需求,也需妥善处理内部的反对压力。因此,日本政府在接收阿富汗难民时,虽未改变对于难民身份的严格认定标准,但加入了“为日本做出过贡献”的所谓“人道主义考量”。政府优先认定接收的100名阿富汗难民均为在日本驻阿大使馆和JICA办事处工作的当地雇员及其亲属,而阿富汗普通难民申请者仍需面临严格的甄别审查。^⑧ 可以看到,日本无论是创新“留学生难民”身份还是将“对本国有所贡献”作为放宽条约难民认定的内部考量,其

① 石川りえ「日本における難民の第三国定住に関する論点」、『難民研究ジャーナル』2011年第1号、2-5頁。

② 「ミャンマー難民が来日、第三国定住制度の第1陣」、日本経済新聞、2010年9月28日。

③ 浅井聖「日本の内への難民政策の特徴」、『横浜国際経済法学』2013年第21巻第3号、387頁。

④ 外務省「安倍総理大臣のオバマ米国大統領主催難民サミット出席」、2016年9月20日、https://www.mofa.go.jp/mofaj/ic/ha_er/page3_001828.html (2023-05-20)。

⑤ 佐藤由利子「移民? 難民政策と留学生政策」、『移民政策研究』2018年第10号、32頁。

⑥ 国際協力機構「シリア平和への架け橋・人材育成プログラム」、2022年3月2日、<https://www.jica.go.jp/syria/office/others/jisr/index.html> (2023-05-20)。

⑦ 難民支援協会「2022年の難民認定者数等に対する意見」、2023年3月31日、<https://www.refugee.or.jp/report/refugee/2023/03/recog22-2/> (2023-05-21)。

⑧ NHK「アフガン避難民98人を難民認定日本大使館スタッフら年間最多」、2022年8月23日、<https://www3.nhk.or.jp/news/html/20220823/k10013783831000.html> (2023-05-22)。

根本目的仍是在减少国内反对意见的前提下探寻拓展难民接收的新途径,从而满足与美欧难民接收立场协调一致的政治需求,助力自身稳固“美西方阵营一员”的身份基础。

(三)“官民协作”加强接收乌克兰难民以凸显对俄制裁立场

自俄乌冲突爆发以来,乌克兰难民危机愈演愈烈。据联合国难民署统计,截至2023年6月,乌克兰难民已超过630万人,1700万人亟须紧急人道主义援助。^①对此,美国出台“为乌克兰团结计划”、欧盟启动“乌克兰难民临时保护计划”,纷纷加大对乌难民危机的人道主义援助。日本在宣布对俄制裁同时,在难民接收上也一改常态,采取了灵活方式以扩大对乌克兰难民的接收。俄乌冲突爆发之初,岸田文雄首相在日本仍面临严峻新冠疫情的背景下,就高调对外宣布将出于人道主义考量放开疫情管控,接收乌克兰难民。^②日本通过“官民协作”模式积极开展对乌难民的接收援助。具体为,内阁府迅速设立“乌克兰难民对策联络调整会议”进行统筹协调,驻外使领馆为在周边国家的乌难民颁发签证,出入国在留管理厅负责办理来日手续,地方自治体、企业及非营利组织等实际负责接收援助。此外,日本在接收乌克兰难民时不仅放宽了关于受害人身份证明、在日亲属保证人等原有要求,还就赴日交通、在日住宿、医疗教育、工作资格等提供了充足的保障,使得选择赴日避难的乌克兰难民数量大增。^③2022年3月—2023年8月,日本18个月内共接收了2491名乌克兰难民,特别是在冲突爆发后最初的三个月内,日本月均接收人数都保持在300人以上。可以看到,截至2023年8月,日本政府接收的乌克兰难民总数是其加入《难民条约》以来认定条约难民数的2倍、接收第三国定居难民数的10倍且月均接收人数已大幅超越此前的印支难民。^④(如表2)

表2 日本接收乌克兰难民人数统计^⑤

入境时间	接收人数	入境时间	接收人数
2022年3月	351	2022年12月	80
2022年4月	571	2023年1月	35
2022年5月	332	2023年2月	39
2022年6月	282	2023年3月	60
2022年7月	224	2023年4月	42
2022年8月	158	2023年5月	30
2022年9月	149	2023年6月	16
2022年10月	109	2023年7月	14
2022年11月	82	2023年8月	17

因此,接收乌克兰难民已成为日本有史以来最大规模的难民接收行动之一。日本缘何在接收乌克兰难民问题上得以采取极为罕见的开放性措施?一方面,日本政府针对此次因俄乌冲突而撤离乌克兰的难民群体,特意避免使用“难民(refugee)”的法律定义,而选择了“避难民(evacuees)”的政治认定。此举既规避了既有《难民法》的诸多限制,增加了政府行政的自主裁量权,又突出了乌克兰难民的特殊地位,有效缓解了国内社会因短期内接收大批难民而产生的负面情绪。另一方

① The UN Refugee Agency, Ukraine Situation Data Portal, <https://www.unhcr.org/ukraine-emergency.html> (2023-07-28)。

② 「ウクライナ避難民日本に受け入れ進める 首相表明」、日本経済新聞,2022年3月2日。

③ 出入国在留管理庁「ウクライナ避難民の受け入れについて」、2023年5月31日、<https://www.moj.go.jp/isa/content/001371711.pdf> (2023-05-31)。

④ 外務省「国内における難民の受け入れ」、2023年4月14日、<https://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/nanmin/main3.html> (2023-09-18)。

⑤ 资料来源:根据日本出入国在留管理庁统计数据整理制表,参见:出入国在留管理庁「ウクライナ避難民入国者数」、<https://www.moj.go.jp/isa/content/001372859.pdf> (2023-09-02)。

面,也更为重要的是,俄乌冲突爆发后,日本已不限于跟风追从美欧的对俄立场,而是以“国际秩序维护者”自居,高调引领国际社会制裁谴责“俄侵略行为”并不断加强对乌援助。日本政府积极引导民间舆论对俄批判抨击,使得主流民调也对政府在俄乌冲突中的“强硬”立场表示支持认可,为日本进一步扩大对乌难民接收奠定了民意基础。^①应该说,日本罕见地大幅开放接收乌克兰难民的根本动因并非基于传统的人道主义考量,而是政治导向下与美欧携手“反俄”外交立场的政策延伸。具体而言,日本在国内层面不断加强对社会舆论的针对性引领,获取民意对乌的同情支持以便持续开放对乌克兰难民的接收;在国际层面更借扩大对乌难民接收,进一步彰显其作为美西方阵营一员的坚定对俄制裁立场,继而塑造自身“维护既有国际秩序”的大国形象。^②因此,日本国内也出现了许多批判声音,指责政府对于乌克兰难民的“特殊优待”及其背后过于凸显的政治利益导向。^③

六、结 语

本文的核心问题在于探究日本作为世界主要发达国家以及对外援助大国,缘何在国际难民的对内接收和对外援助上呈现出显著的相悖态势,同时又如何在政治因素的驱动下,调整难民接收制度以达到有限度的进一步开放。正如罗伯特·普特南的“双层博弈”理论所述,国内因素和国际关系的互动博弈对于国家行为体的对外政策具有决定性的影响。日本的难民政策也呈现出明显的“双层博弈”特征。其中,“双层”体现为,一方面基于“社会排他性”特征,日本在国内政策法律、国民舆论、社会环境等领域反映出对难民接收的长期负面态势;另一方面,为谋求“政治大国化”的目标,日本积极对外开展难民人道主义援助以响应同盟关系要求、提升经济影响力、表现国际多边贡献。“博弈”则更多表现为,日本基于“大国博弈”的战略导向,聚焦通过创新制度、放宽认定、转换身份等方式,在平衡国内负面压力的前提下,积极调整原有难民接收制度以达到有限度的开放性范式转换。日本近期通过的《难民法》修正案中对于难民接收“松紧结合”的政策特征也正体现出这一转换态势。应该说,日本采取有限度的开放性难民接收援助政策,旨在巩固国内社会民意基础的同时,进一步塑造良好国际形象,不断提升难民接收制度与“政治大国化”目标的战略契合度。

从现实层面看,国际难民危机的产生主要源于发展中国家因治理体系失调、治理供给不足而引发的发展安全赤字。同时,难民危机又基于其援助紧迫性、人口迁移性等特点,所造成的负面影响通常会外溢至周边国家,甚至给整体地区带来极为严峻的非传统安全挑战。传统应对国际难民危机的主要方式包括对内接收流离失所的难民群体以保障人身安全,对外向危机区域提供援助以缓解紧迫需求。但事实上,动荡和贫困是难民问题产生的重要根源,通过从源头改善经济发展和社会治理水平才是缓解和解决国际难民问题的关键。这也对中国进一步参与难民全球治理提出了更高要求。

一方面,美西方长期力推的所谓“民主人权”价值观改造以及地缘政治博弈与当下全球难民危机愈演愈烈有着直接联系。他们打着所谓“人道主义”旗号所开展的难民接收援助,因其高度政治性导向而与援助本身的人道性产生矛盾冲突,致使全球难民治理愈发复杂困难。如日本大幅开放接收乌克兰难民,其本质仍是美西方与俄阵营化对立加剧的政治博弈延伸。同样,日本自 2020 年以来加大了对所谓“中国条约难民”的认定接收,2021 年更是达到了历史最高点的 18 人,中国也成为日本同年接收条约难

① 「ウクライナ対応評価 67% 内閣支持率 61% に上昇」、日本経済新聞、2022 年 3 月 27 日。

② 阿部浩己「ウクライナからの避難民は難民ではないのか」、国際人権ひろば、2022 年 7 月、<https://www.hurights.or.jp/archives/newsletter/section4/2022/07/post-201936.html> (2023-06-01)。

③ 「日本ウクライナ難民受け入れ偽善に聞こえる訳」、東洋経済、2022 年 3 月 16 日。

民的第二大来源国。^① 其本质原因也在于日本近年来高调站队美西方污蔑抹黑中国所谓“涉疆人权问题”,在政治目的导向下加大了对所谓“新疆维吾尔族难民”的认定接收。^② 这也与日本近来将中国视为“最大战略挑战”,重点开展对华地缘博弈的政治图谋密不可分。可见,美西方以政治外交利益为指向标的难民接收援助政策旨在助力其开展地缘战略博弈,难以真正有效缓解全球难民困境。

另一方面,近年来,随着美国领导全球化能力、意愿相对下降,全球治理领导力出现缺失,以美西方为中心建立的所谓“既有国际秩序”进入动荡变革期。而以中国为代表的新兴市场和发展中国家群体性崛起,已从曾经的全球治理跟跑者逐步转变为自觉的推动者。^③ 随着国际社会对美日等开展难民接收援助的过度“政治化”倾向的批判愈发激烈,全球难民治理困境迫切需要理论和制度创新。中国提出的“人类命运共同体”理念为全球难民治理贡献中国智慧,正可以成为缓解国际难民危机的新指引。70多年来,中国通过“南南合作”持续向发展中国家提供援助,习近平主席更提出全球发展倡议、全球安全倡议、全球文明倡议,向世界展现负责任大国担当。中国作为推动全球难民治理的重要力量,更应进一步实践“人类命运共同体”理念,积极参与全球难民治理机制建设,为国际难民提供更多有效公共产品。^④ 特别是应从源头治理的视角出发,通过共建“一带一路”和务实合作与难民来源国分享经济发展和社会治理经验,助力其实现长治久安,推动难民问题得到根本性解决,从而更好构建中国世界和平建设者、全球发展贡献者、国际秩序维护者的国际形象。

Abstract At present, the global refugee crisis continues to worsen, and the assistance and protection of international refugees has become an important issue for the world's major powers to compete for influence in the field of global governance. As one of the world's major developed countries, Japan, on the one hand, is known as a “refugee seclusion” because of its strict control over the acceptance of refugees, and on the other hand, it actively carries out humanitarian assistance for refugees, showing a significant difference internally and externally. By sorting out the characteristics of Japan's refugee assistance policy, this paper finds that the feature of “social exclusivity” as an internal factor restricts Japan's acceptance of refugees, while the goal of becoming a “political power” as an external factor promotes Japan's expansion of assistance to refugees. With the intensification of the game among major powers, Japan, driven by political factors, has made great efforts to adjust its refugee reception system to achieve a shift towards a limited open paradigm, so as to make its refugee assistance policy more consistent with its external national strategic needs without affecting the domestic social foundation. The development trend of Japan's refugee assistance policy also provides an inspiration for China to participate in the global governance of refugees.

Keywords Japan's refugee assistance policy Official development assistance Social exclusivity Strategy to become a political power

(王一晨, 副研究员, 中国社会科学院日本研究所, 北京, 100007)

[责任编辑: 邓颖洁]

① 出入国在留管理庁「令和4年における難民認定者数等について」, https://www.moj.go.jp/isa/publications/press/07_00035.html (2023-06-01)。

② NHK「難民として日本で保護された中国人受け入れ以降最多に」, 2021年5月2日, <https://www.nhk.or.jp/politics/articles/lastweek/59576.html> (2023-06-03)。

③ 外交部: 国务委员兼外长王毅在北京主持金砖国家同新兴市场和发展中国家外长视频对话会, https://www.mfa.gov.cn/web/wjdt_674879/gjldrhd_674881/202205/t20220520_10689975.shtml (2023-06-03)。

④ 陈斌、周龙: “人类命运共同体”视角下全球移民治理与中国角色, 载《中国人民大学学报》, 2019年第1期。