
日本非营利组织参与社会治理的路径与实践

胡 澎

内容提要：近年来日本社会治理出现了一个新特征，即非营利组织作为一支重要的力量参与进来，通过与政府、企业之间的相互支持、承担与合作，在社会发展和社会治理进程中发挥了积极作用。非营利组织在参与法律和制度建设、满足社会需求、维护和增进公共利益、协调和理顺社会利益关系、化解社会矛盾、激发社会活力、促进社会良性运行等方面均有良好表现，有效地弥补了政府服务和市场的不足。日本非营利组织介入社会治理并在其中承担重要职责，预示着一个单纯依靠政府解决社会问题的时代的终结，以及一个多重主体参与社会发展和社会治理时代的到来。

关键词：日本社会 非营利组织 社会治理 新公共 协同

作者简介：胡澎，中国社会科学院日本研究所研究员。

中图分类号：D731.3 **文献标识码：**A

文章编号：1002-7874 (2015) 03-0140-19

20世纪70~80年代以来，西方发达国家开始由工业社会向后工业社会转型。在这一转型过程中，一些前所未有的新问题、新矛盾、新情况涌现出来。同时，一场范围广泛的“全球结社革命”（global associational revolution）席卷英美等后现代国家。全球结社革命的重要标志，是“有组织的志愿性活动在全球范围内的开展和民间的、非营利的或非政府组织在世界各地的建立，正在如火如荼地进行之中”^①。非营利组织的兴起与发展，不仅在公益事业中承担着越来越重要的角色，还在社会治理中发挥着越来越重要的作用。

这一全球结社革命的浪潮，也将日本卷入其中。其突出表现就是，20世纪90年代中期以来，非营利组织^②发展势头迅猛，并在社会福利、文化教育、

① 莱斯特·M. 萨拉蒙：《非营利部门的崛起》，《马克思主义与现实》2002年第3期。

② 日本对非营利组织所下的定义是“为达成一定社会使命、由市民们自发联合起来、持续进行非营利社会和公益的活动的民间组织”。日本对非营利组织的定义有广义与狭义之分，本文研究的非营利组织是狭义的，指根据《特定非营利活动促进法》（NPO法）所设立的特定非营利活动法人（NPO法人）以及各种市民活动团体和志愿者团体。

社区营造、国际援助、灾害救助、维护人权、男女平等、保护环境等领域发挥着积极作用。目前，日本的非营利组织正逐步参与到社会治理进程中，作为主体之一发挥着政府和市场无法替代的作用。同时，日本的非营利组织也在社会治理中探索和践行了一条与政府、企业密切配合，相互合作开展活动的道路，使得日本社会治理的成效大为改观。

一 非营利组织参与社会治理的相关理论

非营利组织（non-profit organization, NPO），是独立于政府或民间之外，从事各种非营利活动的社会组织的总称。非营利组织有时也被称为非政府组织、第三部门、慈善部门、公民社会组织、独立部门、志愿部门、免税部门等。非营利组织涉及慈善、教育、政治、学术、福利、艺术、环保等广泛领域。美国霍普金斯大学公共政策研究所所长莱斯特·M. 萨拉蒙（Lester M. Salamon）教授在一系列关于非营利组织与公民社会的著述中对非营利组织进行了详细论述，他认为非营利组织应具有自愿性、组织性、私有性、非营利性与自治性五点特征。^①

对于非营利组织的产生原因，国外有许多卓有建树的理论研究。“政府失灵”（government failure）—“市场失灵”（market failure）被公认为是解释非营利组织产生的最重要的理论。^② 该理论认为，政府作为整个社会组织中最具权威的公共机构，理应为社会提供公共产品，成为管理公共事务的承担者，然而政府在提供公共产品方面存在着信息不够公开、官僚主义、浪费和低效率、缺乏市场激励等因素，这些局限性导致了“政府失灵”。因此，单纯依赖政府一元化的服务，难以满足每一个人对公共产品的多方面需求，特别是政府在应对一些特殊情况时往往显得不够灵活。同样，市场的经济活动也有一定的局限性，例如在提供公平竞争、维护弱者权益、促进社会协调发展、完善市场环境等方面，有时不能正常发挥调节作用，造成资源配置失误或浪费性使用，导致“市场失灵”。“合约失灵”（contract failure）理论^③是从营利性组织的局限性入手进行阐述的。该理论认为，由于信息不对称，仅靠生产

① 参见莱斯特·M. 萨拉蒙等：《全球公民社会——非营利部门的视界》，贾西津、魏玉等译，北京：社会科学文献出版社，2007年，第3页。

② 该理论由美国经济学家伯顿·韦斯布罗德（Burton Weisbrod）提出。

③ 该理论由美国经济学家亨利·汉斯曼（Henry B. Hansmann）提出。

者和消费者之间的合约难以防止生产者欺诈消费者的行为，还由于服务购买者不是最终的消费者，因此对提供服务的机构和质量难以准确评估，因此一般的合约机制无法帮助消费者监督生产者的行为，从而导致“合约失灵”。由于非营利组织的非营利性决定了其所获得利润不能分配，而只能完全用于组织的进一步发展，消费者更愿意将这类服务委托给不以营利为目的的非营利组织承担。

在探讨非营利组织与政府、市场的关系时，常会用到“志愿失灵”（voluntary failure）理论、“合作理论”、“互补理论”。“志愿失灵”也称第三方理论。^①该理论认为，非营利组织本身也有缺陷，导致“志愿失灵”，然而，“志愿失灵”可通过政府来弥补，政府与非营利组织应该是一种伙伴关系。20世纪90年代以来，在一些西方国家，政府与非营利组织的关系正在改善，“事实上，政府和非营利部门之间的关系更多地是以合作而非冲突为特征，因为政府已经广泛地转向非营利部门以帮助它满足人类需求”^②。“合作理论”也认为，非营利组织在参与社会治理过程中，虽然能弥补政府与市场在提供公共服务方面的失灵，但作用有限，必须与政府协力合作，才能更好地发挥作用。政府对非营利组织积极援助和大力支持，才能实现一个良性的社会治理。“互补理论”认为，政府、市场和非营利组织都是满足个人需求的手段，这三者在满足个人需求方面存在相互替代性。在社会治理过程中，三者同时发挥作用，可以弥补提供某些公共产品方面的不足。

综上所述，国内外学术界在非营利组织与政府的关系上基本形成以下共识：非营利组织与政府之间的关系是一种相互尊重的平等关系和伙伴关系，政府应尊重非营利组织的独立性，与非营利组织相互理解，相互补充，相互信赖，分享利益，创造新的价值。

研究非营利组织参与社会治理不能不提及治理（governance）理论。长期以来，“统治”（government）和“治理”是一体的，人们习惯于将政府作为公共事务治理的唯一行为主体，期望通过政府进行改革来构建完备的政治制度，出台相关措施来管理公共事务，以实现公共事务的良好治理。20世纪70年代末和80年代初，西方国家兴起了公共行政改革运动，并迅速向全球蔓

① 该理论由美国公共政策学者、非营利组织研究专家莱斯特·M. 萨拉蒙提出。参见莱斯特·M. 萨拉蒙：《公共服务中的伙伴——现代福利国家中政府与非营利组织的关系》，田凯译，北京：商务印书馆，2008年。

② 参见莱斯特·M. 萨拉蒙：《非营利部门的崛起》，《马克思主义与现实》2002年第3期。

延。“治理”也在理论和实践中被赋予了新的内涵，为非营利组织参与社会治理提供了重要的理论依据。在众多“治理”的定义中，全球治理委员会对“治理”所下的定义受到普遍认可：治理是各种公共的或私人的个人和机构管理其共同事务的诸多方式的总和。它是使相互冲突的或不同的利益得以调和并且采取联合行动的持续的过程。这既包括有权迫使人们服从的正式制度和规则，也包括各种人们同意或以为符合其利益的非正式的制度安排。^①

中国学者俞可平也对“治理”和“统治”进行了阐述：治理指在一个既定的范围内运用权威维持秩序，满足公众的需要。治理的目的是在各种不同的制度关系中运用权力去引导、控制和规范公民的各种活动，以最大限度地增进公共利益。^②“治理”与“统治”不同，其主要区别在于：统治的权威主体是单一的，是政府或其他国家公共权力；治理的权威主体是多元的，除了政府之外，还包括企业组织、社会组织和居民自治组织等。^③

治理理论打破了政府对公共管理的垄断，强调了部分权力向社会的回归。随着对治理理论的探讨，“多元参与、合作共治”的理念逐渐形成并被广为接受，它突破了政府与市场的二元对立或单一主导，强调的是引导与协商，重视的是多元主体共同参与治理社会。治理的主体既可以是公共机构，也可以是私人机构，还可以是公共机构和私人机构的合作。由此，第三部门、NPO、非政府组织（NGO）、协同组合、协会等作为治理的主体之一，参与到了社会治理进程中，并发挥了在公共事务或者公共利益中的作用。

社会治理（social governance）指的是政府及其他社会主体为化解社会矛盾、保障公民权利、体现社会公正、激发社会活力、促进社会和谐发展、实现社会的良性运转而采取的一系列管理理念、方法和手段，以实现公共利益的最大化为目的。它作为一种新的公共管理模式，针对的是公共治理、市场治理所不能覆盖和应对的领域。社会治理的主体既包括在社会管理中一直承担重要甚至主导角色的政府，也包括近些年逐渐凸现出来的作为政府重要补充力量的社会非营利组织、市场化组织等。社会治理是一种“参与型”治理和“协调型”治理，其特征是“共治”，表现为治理主体的多元化以及公共产品供给途径的多样化。正如美国哈佛大学公共政策学教授罗伯特·D·帕特南（Robert D. Putnam）在《使民主运转起来》一书中指出，政府在治理过程

① 转引自俞可平主编：《治理与善治》，北京：社会科学文献出版社，2000年，第4页。

② 参见俞可平：《治理与善治引论》，《马克思主义与现实》1999年第5期。

③ 参见俞可平：《论国家治理的现代化》，北京：社会科学文献出版社，2014年，第2页。

中应合理分权,利用其他主体的作用,实现社会成员对于民主治理的要求,从而达到“善治”的目的。^①日本经济学家、东京大学名誉教授神野直彦认为,社会治理是那些自立的个体自发地协力合作,参与社会的连带民主主义。同时,社会治理的目标也是凭借多元化政策来实现市民的多元化的价值。^②因此,非营利组织作为主体之一、“共治”的一方加入到社会治理进程之中,有效整合社会资源,为社会成员提供公共产品,是实现高效、合理的社会治理,即“善治”的途径。

探讨非营利组织参与社会治理的作用,有学者用“多中心理论”与“制约理论”予以阐释。“多中心理论”^③打破了以往认为只有国家或市场是解决公共事务治理之道的传统思维,在政府与市场两个中心之外将社会作为“第三个中心”引入。^④社会治理主体由单一中心向以政府为主导的多中心转变,多中心治理模式是整合政府、市场以及公众的多元结构。这就意味着,以往由行政部门一元化独占公共事务的管理和公共服务的局面被打破,一种政府、市场、公民社会三者相互依赖与合作的公共事务治理模式正在形成。“制约理论”强调非营利组织在国家和社会之间构筑权力平衡机制,试图制约和监督政府权力,避免政府滥用职权。它使政府在制定公共政策时在很大程度上避免与公民的意愿和选择产生强烈的矛盾,提高了政策制定过程的合理化、透明性和有效性。同时,还能起到缓解社会矛盾、维护社会稳定的作用,而这种作用仅仅依靠社会成员个体是很难实现的。

二 非营利组织参与日本社会治理的背景

二战后,随着日本经济社会的发展,政府主导型社会管理方式已不适应时代要求,民众呼唤新型的社会治理方式和社会治理主体。20世纪90年代以来,少子老龄化等日益严峻的社会问题为非营利组织提供了施展空间。因此,非营利组织作为一支新的社会治理力量参与到社会治理进程中,已成为时代

① 参见罗伯特·D·帕特南:《使民主运转起来》,王列、赖海榕译,南昌:江西人民出版社,2001年。

② 神野直彦·澤井安勇編著『ソーシャル・ガバナンス 新しい分権・市民社会の構図』、東洋経済新報社、2004年。

③ 该理论由美国印第安纳大学政治理论与政策分析研究所的埃莉诺·奥斯特罗姆(Elinor Ostrom)与文森特·奥斯特罗姆(Vincent Ostrom)夫妇提出。

④ 参见李平原:《浅析奥斯特罗姆多中心治理理论的适用性及其局限性》,《学习论坛》2014年第5期。

发展的需要和非营利组织的一种历史使命。

（一）政府主导型社会管理方式已不适应时代发展

20世纪60年代到70年代后期，日本走的是一条产业优先、以政治手段保证经济的发展道路，推行的是政府主导型的国家行政策略。这一时期，政府对于社会事务拥有绝对的权力，即公共性是由“官方”承担的，自民党、财界、官僚组织（“铁三角”）所构成的精英层是“公共性”实施的主体。这种官僚主导型国家体制，也被称为“行政的公共性”。政府主导型的行政，一方面使得日本经济取得了快速增长，另一方面大规模开发和基础设施建设也带来了诸如交通、人口、食品安全等问题以及城市垃圾和水污染等负面效应。这些与民众生活息息相关的社会问题长期得不到解决，从而引发了全日本范围内的居民运动、环境保护运动、消费者运动、自治体改革运动的兴起。从这个角度来说，这一系列运动是针对国家垄断的“公共性”所进行的挑战。

90年代初经济崩溃，日本经济增长奇迹的神话被打破，经济萧条、财政困窘，原有行政体制弊端凸显。1993年，自民党主导38年的“1955年体制”崩溃，日本政治和社会面临一系列挑战，同时，中央集权的行政管理体制已无法满足民众日益多样化的需求。田中角荣因洛克希德案被判行贿受贿罪，竹下登、金丸信所涉弊案也相继被披露，这一系列政治腐败现象加剧了日本民众对既有官僚体制的不满和失望。民众期望改变政府包揽各种社会事务、公共服务质量不高和效率普遍低下的状况。日本由“大政府”向“小政府、大社会”的转变势在必行。

在这一时代背景下，行政改革、信息公开、地方分权的呼声日渐高涨，日本政府也希望通过重新划分中央与地方职责的行政改革，实现由中央集权到地方分权的转变。1996年桥本龙太郎担任首相时，推行了以建立“精简、高效和透明的政府”为目标的行政改革，其目的就是为了削弱中央行政管理范围和职权范围，减少政府对经济与社会生活的过多干预和制约，放权于民，发挥地方和民间的活力，实现“由官向民”的转变。2001年中央省厅进行大规模改革和重组，中央政府机构从1府22省厅精简为1府12省厅，人员编制也得到了缩减。与此同时，政府和民间都在探讨一种“官”与“民”相互合作与协调的新模式。

（二）少子老龄化课题、地方社会问题亟须应对

20世纪90年代以来，日本的少子老龄化现象日益严峻。截至2013年10月1日，日本总人口为1.27亿人，65岁以上老龄人口为3190万人，占总人

口比例为 25.1%。其中, 65~74 岁的高龄老人有 1630 万人, 占总人口的 12.8%; 75 岁以上的高龄人口有 1560 万人, 占总人口的 12.3%。预计 2035 年, 老龄化率达到 33.4%, 即三个日本人中有一人是 65 岁以上老人, 2060 年老龄化率将会达到 39.9%, 即 2.5 个日本人中就有一位 65 岁以上老人。^① 随着日本平均寿命^② 的延长和医疗技术的进步, 病人的生存期延长, 需要护理的老人的数量也在不断增加。在传统日本社会, 对老年人的护理除了依赖家庭成员, 还依仗着社区居民之间的互助合作。然而, 伴随着家庭结构的变化, 传统地缘社会的逐渐解体, 近邻关系的日渐疏远, 仅仅依靠家庭成员和邻里互助以及单纯依靠公共养老机构已不能满足日益增长的养老护理需求。为应对日本社会老龄化程度的不断加深, 日本政府出台了一系列政策和措施, 2000 年 4 月实施的《护理保险法》^③ 就是对策之一。目前, 日本政府正在积极构建全社会支持的居家养老的社会化服务, 即以家庭为核心、以社区为依托、以专业化服务为依靠, 为老年人提供社会化服务来解决日常生活困难和精神慰藉。家庭养老和社会养老有机结合在一起的居家养老, 作为对传统家庭养老模式的补充与更新, 正担负起日本养老护理的重要职责, 同时预示了未来日本养老护理发展的趋势。而居家养老这一养老模式的实现, 不仅要依靠政府和企业的力量, 非营利组织和志愿者的力量也不容忽视。

20 世纪 90 年代以后, 受全球化以及产业结构的影响, 日本的地方社会发生了很大变化, 表现在: 地方社会少子老龄化现象严峻, 经济停滞, 就业不稳, 收入差距拉大, 家庭成员和邻里之间关系淡漠, 社会活力不足, 地方教育水平和福利水平下降等。面对这些问题, 既有的政府管理模式严重滞后, 政府承担的公共服务难以满足社会发展的需要和民众的要求。针对地方社会的衰退和活力不足, 各地政府提出了诸如“地方社会的再生”、“实现宜居城市”、“重建地方社会”、“振兴地方社会”、“让地方社会焕发活力”、“增强地方意识”等目标。民众也在呼唤一种居民与行政、非营利组织与政府之间新关系基础之上的地方社会的构建。

① 厚生労働省『高齢社会白書』2014 年版、http://www8.cao.go.jp/kourei/whitepaper/w-2014/zenbun/pdf/1s1s_1.pdf。

② 2012 年, 日本男性平均寿命为 79.94 岁, 女性平均寿命为 86.41 岁。据预测, 日本人的平均寿命还将延长, 2060 年将达到男性 84.19 岁, 女性 90.93 岁。

③ 日语为:『介護保険法』。“介護”——护理有两层意思: 一是指对因病卧床不起者、认知症老人或身体障碍、精神障碍者进行身体护理; 二是指对有需要的老年人在家务、日常生活、心理咨询等方面予以扶助, 使之尽可能自立地生活。

众所周知,地区环境、生活环境、自然环境的保护,福利、医疗、教育政策的充实,公共设施的设置、开发问题等与地区居民生活、利益密切相关,而要想提高本地区社会发展水平和生活质量,让地方社会重新充满活力,就必须发挥当地非营利组织、企业、居民和志愿者等的作用。

(三) 90年代以来非营利组织的兴起

20世纪70年代,随着城市居民的职业稳定和生活安定,以及民主主义教育的推进,日本的“新中间阶层”不断扩大,民众权利意识和主体意识也在不断增强。进入80年代,民众自我实现愿望和社会参与意识空前高涨,参与町内会、自治会等地域活动增多,还在福利、终身学习、环境美化、文化活动等更广泛的领域进行了各种社会公益活动。因此,有学者认为,80年代是“追求后工业化社会非物质性、精神性价值的市民运动在全国蓬勃发展的时代”。这一时期的市民运动是“追求提高生活质量的意识和运动,是把生活的过程视为一切”。^①与60~70年代“阻止型”、“要求型”为主流的居民运动相比较,80年代以提高生活质量为目标的“建设型”居民运动逐渐占据主流。^②

进入90年代以来,随着全球化和信息化的进展,日本民众国民价值观越来越多样化,民主意识和权利意识也在不断增强。地方要求扩大自治,民众要求扩大民主,要求政府多提供服务、少干预民间活动、要求行政信息公开的呼声日益高涨。在此背景下,“市民活动团体”或“志愿者团体”等大量诞生。“居民从等待行政部门行动转变为自身行动。居民开始寻找自己能做的事,自己能做的就自己去做。”同时,“居民采取了一边与行政进行对话,一边探索如何与行政部门协作解决问题的态度”^③。

由于长期以来日本的民间组织、非营利组织一直处于政府的控制之中,导致90年代前半期以前非营利组织发展不尽如人意。莱斯特·M. 萨拉蒙在其《全球公民社会——非营利部门的视界》一书中,在对90年代前半期日本非营利组织状况进行调查的基础上得出了如下结论:“考虑整个国家的经济发展水平,日本是发达国家中非营利部门最不发达的国家之一,私人赠予水平和志愿者水平都很低。有许多原因,如立法限制和政府机构的官僚,这使得

① 参见五十岚晓郎:《日本政治论》,殷国梁、高伟译,北京:北京大学出版社,2015年,第22页。

② 参见李文、赵自勇、胡澎等:《东亚社会运动》,北京:社会科学文献出版社,2009年。

③ 黑田由彦:《日本现代化进程中公共性的构造转换》,《吉林大学社会科学学报》2005年第11期。

日本非营利组织的潜力没有充分发挥。”^①

1995 年的阪神大地震，成为日本非营利组织发展的一个重要契机。在灾区急需紧急救助以及灾后重建过程中，僵化的官僚组织没能及时有效地发挥作用，而来自四面八方众多的志愿者组织、没有法人资格的草根团体却发挥了积极的作用。以阪神大地震为契机，民众参与社会治理的热情空前高涨。这一年又被称为“志愿者元年”。日本政府也意识到，由那些有责任心的公民组成的公民社会与政府、企业一起渡过难关已成为时代需要，从而逐渐改变了对市民团体一贯的限制和谨慎的态度。1998 年 12 月，《特定非营利活动促进法》（即 NPO 法）实施。该法有效地弥补了公益法人制度的不足，大大降低了 NPO 法人的准入门槛，并予以税收等方面的优惠。《特定非营利活动促进法》明文规定了被赋予法人资格的对象与活动内容，不允许非营利法人从事以宗教和政治为主要目的的活动，不得以任何政党的身份（包括候选人）从事以建议、支持或者反对公共事务和公共活动为主要目的的活动。

日本政府对取得法人资格的非营利组织的治理活动予以政策和资金支持，以实现为社会提供更高效率和更高质量的公共服务。《特定非营利活动促进法》实施后，取得 NPO 法人资格的非营利组织数量不断增加。要想依据该法成为特定非营利活动法人，必须从事该法所规定的 17 类领域（之后扩展为 20 类）的非营利活动。如下表所示。^②

表 1 特定非营利活动的种类（截至 2014 年 9 月 30 日）

领域	活动种类	法人数
第 1 类	增进保健、医疗及福利的活动	28905
第 2 类	增进社会教育的活动	23469
第 3 类	推进社区营造的活动	21600
第 4 类	振兴旅游的活动	1847
第 5 类	振兴农村山村渔村或山区的活动	1561
第 6 类	致力于振兴学术、文化、艺术及体育的活动	17000
第 7 类	致力于保护环境的活动	13773
第 8 类	灾害救助的活动	4034
第 9 类	地区安全活动	5719

① 莱斯特·M. 萨拉蒙等：《全球公民社会——非营利部门的视界》，第 205 页。

② 内閣府 NPO、<https://www.npo-homepage.go.jp/about/toukei-info/ninshou-bunyabetsu>。

第 10 类	致力于保护人权、推进和平的活动	8099
第 11 类	国际合作活动	9813
第 12 类	促进形成男女共同参与社会的活动	4379
第 13 类	致力于儿童健康培养的活动	21381
第 14 类	致力于信息化社会发展的活动	5698
第 15 类	致力于振兴科学技术的活动	2977
第 16 类	致力于增强经济活力的活动	8568
第 17 类	支援职业能力开发以及扩大就业机会的活动	12210
第 18 类	致力于保护消费者的活动	3056
第 19 类	针对从事以上活动的团体在运营以及活动予以联络、建言或支援的活动	22399
第 20 类	依据都道府县或指定都市条例开展的上述所列各项活动	136

注：(1) 一个 NPO 法人往往从事多个领域的活动，因此，合计超过了总数 49456 家。(2) 从第 14 类到第 18 类，是 2012 年修订《特定非营利活动促进法》(2012 年法律第 173 号) 施行日 (2013 年 5 月 1 日) 以后申请并获得认证的。(3) 第 4 类、第 5 类及第 20 类仅限于 2011 年修订《特定非营利活动促进法》(2011 年法律第 70 号) 施行日 (2012 年 4 月 1 日) 以后申请并获得认证的。

《特定非营利活动促进法》实施后，民众对非营利组织的认知度和参与度都在不断提高。具体表现在：参与非营利组织活动的市民人数持续增高；越来越多的市民为非营利组织活动捐款，或者进行志愿者服务；一些市民选择自己感兴趣的非营利组织成为其会员。如今，非营利组织作为新的公共服务供给主体已经渗透到日本社会的方方面面，在福利、养育子女、教育、环境、养老、健康等市民关心的领域提供更具专业性、技术性的服务，如为高龄老人、残障人士和独居老人开展送餐、购物陪伴、康复训练、陪聊等服务；开办社区“托老所”，为社区老人提供可依自身状况自由选择的巡访护理服务、短托服务等；针对有子女负担的双职工家庭，提供对病患儿童的临时保育；设立社区育儿沙龙，提供图书借阅和育儿咨询服务；绿化美化社区环境；开展物品的再生循环利用；针对地区犯罪、家庭暴力、虐待儿童现象开展警示宣传和防范活动；将社区闲置的住宅、空地、店铺、公园加以改造和利用；对有困难家庭进行帮护等。这些非营利组织的活动，在很大程度上解决了民众日常的生活困难，有效地弥补了政府在公共服务方面的不足，深受民众欢迎。

三 非营利组织参与社会治理的新路径

战后日本国家主导的“行政的公共性”长期占据主流地位，这种政府主导型社会管理方式，已严重滞后于时代发展。与此同时，战后日本的公民社会也在不断成长和完善，一些非营利组织在开展各项活动的时候，越来越注重处理和政府、企业之间的关系，不再一味地对政府和政策表示反对和抗争，而是尝试通过自身努力和与政府沟通来寻找解决问题的方法。

（一）“新公共”与“协同”

20世纪90年代初期，一批日本知识分子发起了“公共哲学运动”^①，致力于构建与日本乃至东亚社会文化相契合的“新公共性”理论。在学术界的推动下，日本政府也开始重视“新公共性”。2009年，鸠山由纪夫首相在第173届临时国会上的演说中对“新公共”进行了阐述。2010年6月4日，日本政府发表《“新公共”宣言》，其中强调，要建设人与人、地区与地区之间的纽带，建设一个合作、富有活力的社会，特别是在教育、幼儿保育、社区营造、防止犯罪、防灾、医疗福祉等与地区相关的领域吸收民众的参与。之后，政府采取了一系列“新公共”的措施。

在“行政的公共性”长期占主导地位的时期，政府置身于公共服务管理方立场，而市民则处于供给方立场。“新公共”则是市民、非营利组织作为主体提供公共服务的社会。“新公共性的创新之处在于突破传统政治局限，尝试将多元社会主体纳入政治和公共决策过程，即致力实现市民参与型社会。”^②以“新公共”为中心的伙伴关系的形成，需要以下基本原则，即平等、自立、信赖、互惠、补充、灵活的关系、创造性。

进入21世纪以来，一个引人注目的变化是，以往那种“公”与“私”明确分离的状态变得模糊了。作为“新公共”服务的承担者，非营利组织和志愿者在福利、育儿、环境保护、社区建设等领域进行了一系列超越“私”范畴的“公”的活动，表现得非常活跃。以非营利组织为代表的市民社会与政府、企业之间正在形成一种合理分工、互动合作、相互依存、相互补充、相

^① 该运动主要发起人为东京大学校长佐佐木毅教授、“公共哲学共动研究所”所长金泰昌教授、“未来世代财团”理事长矢琦胜彦和东京大学教授山胁直司等。参见佐佐木毅、金泰昌主编：《中间团体开创的公共性》第七卷，王伟译，北京：人民出版社，2009年。

^② 俞祖成：《战后日本公共性的结构转型研究》，《太平洋学报》2011年第12期。

得益彰的“协调”^①关系，而不是彼此替代、互相冲突的关系。目前，日本的中央和地方政府越来越重视发挥非营利组织在经济建设和社会发展中的作用，尤其是地方政府对“新公共”的态度和行动十分积极。例如，福冈县将实现“新的共助社会”作为奋斗目标，提倡非营利组织、志愿者、企业、行政等多样的主体互相支持与合作去解决地域课题。福冈县还创设了共助社会基金，向那些赞同基金主旨的县民和企业进行资金募集，再通过非营利组织、志愿者与多元化主体相互协作、合力解决地方社会的课题，为地方社会的发展做贡献。^②

在社会治理进程中，作为不同的治理主体出现的政府、市场与非营利组织在共同利益和目标下，通过相互配合、相互协作、不断竞争的“协调”方式来解决问题。特别是在地方自治、地方社会发展和社区营造领域，“协调”更是出现频率颇高的词汇。“以往的公共，行政从公平性、平等性的观点制定和提供一元化的政策，这就意味着是‘行政主导型社会’。而‘新公共’不仅仅是行政，市民、NPO、地缘团体、企业，以及其他构成地方社会的各种主体解决地方、社会的课题，相互补充各自强项，相互帮助，采取多元的措施，依靠专门的支持提供服务，这就是‘协调型社会’。”^③“协调”改变了一种传统的社会治理的思维方式，即市民的需要由政府承担这样一种单向思考方式，向着不同立场人士、不同立场的集团与政府共同承担公共和地区治理的双向思考方式转变。

非营利组织在积极探索一条与环境和社会发展协调的、可持续生活方式的“新公共”活动路径。在“协调”之际，尊重各自的对等性和自主性，信息公开，明确各自的责任和职责，确保公平和中立。在“协调”过程中，官民之间制定并遵守原则或规则十分重要。

① “协调”的概念最早是由美国印第安纳大学政治学教授文森特·奥斯特罗姆（美国著名政治学家、政治经济学家、行政学家和政策分析学家，公共选择理论的开创者之一、美国公共选择学派的创始人之一）在其1977年的著作《城市服务交付系统比较》一书中提出的。日本NPO中心为“协调”下的定义是：不同种类不同性质的组织为了达成一致的社会目的，在保持各自资源、特性的基础上，以平等的立场协力共同采取行动。“协调”的要素有以下几点：各个主体享有共同的目标；主体自主、自律与平等；为了达成目标，各主体之间应各有偏重，相互弥补；各主体承担相应的责任；依据求同存异的原则，相互尊重各自特点，达成目标。

② 福冈县共助社会づくり基金、<http://www.kifu.pref.fukuoka.lg.jp/funds/>。

③ 岡田浩一・藤江昌嗣・塚本一郎『地域の再生と戦略的協働』、ぎょうせい、2006年、189～190頁。

（二）非营利组织与政府、地缘团体、企业间的“协调”

非营利组织与政府在进行社会治理时目标是一致的，即构建人与人、人与社会、人与自然之间公正、合理、良性互动机制，这也是非营利组织参与社会治理的基础。非营利组织与政府的服务同样有互补性，政府在集中精力办大事、资金雄厚等方面具有优势，而非营利组织的强项在于提供个性化的、多样化的、灵活的微观服务。20世纪90年代中期以后，日本各地政府逐步开始认真对待非营利组织，表现出与非营利组织“协调”的积极态度。以厚生省为例，其与非营利组织“协调”内容十分宽泛，对非营利组织提供特定项目的支持。非营利组织的活动如果涉及以下内容，如就业问题的解决、对残障人士在就业和生活上予以援助、对“尼特族”^①等年轻群体的职业培训、在公共设施等场所开展亲子交流和咨询活动、针对放学后家中无人照看的儿童开设辅导班、开展防范自杀的宣传教育、对来自中国的残留孤儿进行的日语教育、对自我封闭、足不出户的“闷居者”的家庭成员开展心理咨询和帮扶、对无家可归者提供住所和生活指导等，^②均可向厚生省申请项目资助。

伴随着“协调”事业的增加，地方自治体与非营利组织的“协调”方式也多样化了。多数自治体增设或改设了“协调推进课”、“市民协调课”，如横滨市市民局设立了“市民协调推进部”。不少自治体积极采取措施，开展以促进市民参与、提高政府服务效率为目的的“协调”事业。他们还在各种政策措施中增加以非营利组织为对象的内容，积极向市民提供各种非营利组织的信息，为市民团体活动提供场所，促进市民和非营利组织对社会治理的参与。2009年大阪市政府在制定《建设“活力大阪”的政策推进蓝图》^③时加入了“协调”的理念，认为建设活力大阪需要政府与市民一起努力。目前，多数自治体为使“协调”作为一个长期的政策，制定了“协调推进条例”、“协调指针”、“协调推进方针”等制度，如《横滨市与市民活动协调的基本方针》（横滨市，1999年）、《爱知协调规则2004》^④（爱知县，2004年）、《守山市市民参与协调的社区营造条例》（滋贺县，2010年）、《阪南市自治基本条例》（大阪府，2011年）、《市民协调条例》（横滨市，2012年）等。

① 尼特族（NEET，全称 Not in Employment, Education or Training）指一些不升学、不就业、不进修或不参加就业辅导，终日无所事事的青年族群。

② 厚生労働省、<http://www.mhlw.go.jp/topics/np0/02/index.html>。

③ 日语为：『「元気な大阪」をめざす政策推進ビジョン』。

④ 日语为：『あいち協働ルールブック2004』。

非营利组织与政府的“协同”的方式归纳起来有以下六种：（1）委托，尤其针对特殊的技术和高度专门知识，以及特殊的设备等。政府决定基本预算和框架，然后委托给非营利组织开展事业或进行调查。例如，举办发挥非营利组织作用的讲座，开展市民活动团体的调查研究，推进物资再循环事业，对市民设施进行运营等。近年来，在项目的规划阶段吸收非营利组织意见的情况越来越多。（2）补助、资助。一些特定的由 NPO 法人为主体的活动，政府会对其部分费用以公共资金名义提供援助。从现实情况来看，非营利组织得到捐款和会员费的比例普遍较低，一般在 5% ~ 10% 的水平，而政府事业的收入比例在 53% ~ 65%，^① 事业收入部分中的绝大多数是通过政府委托业务或者是政府购买服务外包等形式获得的收入，而以市民为对象的服务性收入相对较少。非营利组织在展开其社会活动的过程中，获取公共资金的数量差别很大。有些非营利组织接受的是一些廉价的委托业务，为了履行委托契约，资金不足部分只能自行垫付，缺口大的话则通过有偿服务来补充。（3）共同举办、共同运营。由非营利组织出构想，出志愿者，政府出资金、提供场所等。（4）利用公共设施。（5）后援，在“协同”实施中促进市民志愿者的参与等。（6）提供信息、开展咨询和建言献策。在一些地方政府支持下，建立起了社会组织的援助中心，用于促进信息收集、交流，促进市民活动人才的培养。

由地区居民构成的“地缘团体”包括自治会^②、町内会、学区组织等。这些地缘团体植根于日本社会的基层，在地区福利、社区营造、养老护理、青少年培养、环境保护等方面开展着灵活多样的活动，对于凝聚社区意识、增进地区居民之间感情起到了积极作用。非营利组织相比这些地缘团体具备更为专业的知识和技术。因此，在地区发展和社区建设上，二者联合起来开展行动，有利于有效解决地区课题。例如，非营利组织与自治会联手对高龄老人进行护理，有效地减轻了家庭的养老负担；非营利组织与町内会、商店街店铺相互配合，将闲置的房子重新加以利用，重新让城市和街道焕发出了魅力；非营利组织与町内会、家长教师协会（PTA）、儿童会等团体联手，利用假期的学校教室、公园和图书馆等公共设施，开展有益青少年身心健康的活动，缓解了双职工家庭工作与家庭的冲突。同时，非营利组织与地缘团体

^① 田中弥生「官製市場と市民市場—揺れるNPOのガバナンス—」、『地域開発』2007年第11号。

^② 自治会是一定地区居住的人们以宜居、丰富的社区营造为目的，在地区社会采取各种解决问题的活动，为社区形成而努力的自主团体。

也在合作开展活动的过程中扩展了各自影响力,加深了居民的理解和支持。

近年来,企业的社会责任(corporate social responsibility, CSR)日益受到关注。越来越多的企业开始关注本地区社会的问题,采取与非营利组织“协动”的方式参与社会治理。目前,非营利组织与企业的“协动”多在环境领域、社区营造领域。在“协动”过程中,市民们的合理化建议和提案,不仅对地区发展也对企业发展产生积极影响。企业也能在活动的开展中,吸引当地年轻人参与,从而发现人才,充实企业员工队伍。

日本各地都在探索“协动”的各种形式。例如:东京都的“放学后NPO”(NPO法人)^①为了让本地小学生放学后到晚上七点之间过得充实愉快,也为了解决双职工家庭和工作的冲突,开展了“学童保育”、“放学后儿童教室”等各种活动,还针对残疾孩子开设了课程。该团体得到了当地企业、居民、自营业者的支持,不少志愿者为孩子们开设讲座,被亲切地称呼为“市民先生”。目前,已有超过50家企业成为他们的“协动”单位,课余时间为孩子们开展各项活动。这种借助社会力量开办社会教育的办法可谓“协动”的成功案例。“支援社区经营人才培养紧急雇佣创立事业”(三重县)也是一个通过“协动”运营的典型案例。当地政府委托“市民社会研究所”(NPO法人)对那些社区创业进行支持和咨询,开展人才培养,为当地的年轻失业者提供了培训机会和在社区创业、就业的机会。

四 非营利组织参与社会治理的实践

近年来,在日本各级政府和民间社会的共同努力下,非营利组织参与社会治理的范围不断扩大,程度也在不断加深。非营利组织在自身不断发展、完善的同时,也在参与法律和制度建设、提供多样化社会服务、疏通利益表达渠道、理顺各种利益关系、促进社会良性运行、倡导社会文明等方面进行了一些有益的探索。

(一) 建言献策,参与法律和制度建设

非营利组织是公民参与社会治理的重要载体。在社会治理中,非营利组织作为社会和政府沟通的桥梁,通过建言献策、批评建议、引导社会舆论、与政府直接表达诉求等方式,促进政府与社会的良好互动沟通,使政策在制

^① 放課後NPO、<http://npoafterschool.org/>。

定过程中反映民众的诉求和意愿,有利于公共政策制定的科学化与民主化。随着非营利组织的发展,日本政府越来越重视在政策形成过程中征求居民的意见。一些从事专业性研究和调研的非营利组织成为政府的智库,为政府的决策发挥咨询作用,还有不少非营利组织的提案被各级政府采纳。

一些非营利组织在开展活动中发现社会 and 生活中不合理以及亟须改革的地方,于是致力于相关政策、法规的制定和修订。例如,《为增进环境保护的意愿及推进环境教育的法律》(简称《环境教育推进法》)^①就是由非营利组织“环境文明21”提案而制定的法律。该团体致力于环境教育和环境问题调查和研究,以及在学校、地区、企业等开展环境教育。2002年5月制定并发表了环境教育立法的草案,之后启动了环境立法的促进活动。他们召开研讨会,对各党派、议员提出意见书,招募协议会成员,开展签名活动。2002年8月末,执政党三党(自民党、公明党、保守党)在“可持续发展世界首脑会议”上接受了他们的提案,并开始予以探讨。9月,民主党发表了《关于振兴环境教育的法律(暂定)要点》,内容与该团体的提案十分相近。在朝野对环境保护、环境教育展开了充分的讨论后,《环境教育推进法》得以成立。^②另外,“温馨护理中心”(NPO法人,1987年创立)所进行的一系列“合约护理服务”探索,为日本政府在20世纪90年代后期养老护理保险制度的探讨和制定提供了重要参考。

(二) 疏通利益表达渠道,构建稳定的社会秩序

一个稳定的社会,需要畅通的利益表达渠道。由于政府在处理公共事务时更多关注的是大多数人的利益,而缺少利益表达渠道的弱势群体的利益常被政府忽略。非营利组织作为公民社会中一种最积极活跃和最具社会效益的组织,在市民与政府之间构筑了一个交流与沟通的平台,能反映不同群体的利益诉求,协调不同群体的利益。

另外,政府由于长期形成的思维定式和领域限制,很难适应突发事件的多样性和复杂性,容易出现决策失误。而非营利组织与社会基层紧密联系,大多数经常进行调查和研究,具备专业优势,不但能为社会问题的解决提供思路,还能化解社会矛盾,疏通利益表达渠道,协同政府处理公共危机,保障社会的安定。

^① 2003年7月18日日本参议院通过,7月25日公布。

^② 藤村コノエ「立法過程におけるNPOの参加の現状と市民立法の課題」、『The Nonprofit Review』2009年第9卷、https://www.jstage.jst.go.jp/article/janpora/9/1/1%2B2/9_1%2B2_27/_pdf。

日本的一些非营利组织参与到社会治理过程中,对政策决定过程、政策内容、政府权力予以监督,对政府行为进行制约。一些非营利组织参与公共危机管理,充当早期预警机制,发挥协调利益、化解矛盾、排忧解难的作用。当有民众对政府的某项政策和措施不满时,非营利组织及时把对政府的要求、愿望、建议、批评集中起来转达政府,减少并化解矛盾,避免政府直接面对民众,从而使各种矛盾得到一定的缓冲。当出现某个食品安全问题时,非营利组织将民众的要求汇集起来向政府和企业反映并交涉,督促企业道歉、检查问题,并进行赔偿,有时还会聘请律师积极参与受害者理赔、追究肇事商家责任。^①

(三) 满足民众多元需求,体现社会公平正义

大部分非营利组织与地区社会、社区密切相连,能及时了解到民众日常生活的各种需求,并迅速、有针对性地予以应对。“流山友爱网络”^②(1993 年设立,1999 年取得 NPO 法人资格)为让老年人在生活不便时得到照料、有病时及时得到医疗和护理,进行着富有创造性的服务。例如,他们针对患认知症的老人开办了共同生活和护理公寓“我们的家”。在公寓筹备初期筹措建设资金时遇到困难,他们向企业、其他非营利组织、当地政府寻求帮助,以“协调”方式筹集到了建设经费。目前,他们在全日本创设了 20 多家这样的共同公寓,服务内容人性化,服务价格低廉,减轻了生活失能老人家庭和认知症老人家庭的负担,深受当地民众欢迎。

非营利组织广泛开展社会互助活动,对需要照顾的老年人、残障人士提供力所能及的帮助,不仅满足了人们的需要,缓解了政府公共服务的困境,还满足了人们的情感需求,密切了邻里关系,增强了社区凝聚力,给地区社会带来了活力。

一些非营利组织对社会弱势群体十分关注,其开展的救助和关照社会底层民众的活动体现了社会公平、正义和人道主义。例如,20 世纪 90 年代后,日本的基尼系数出现较大幅度提高,非正式就业年轻人的贫困问题、女性的贫困问题以及老年人的贫困问题浮出水面。为了谋求贫困问题的政治和社会途径的解决,2007 年 10 月,市民团体、劳动组合、法律人士、学者以及关心贫困问题的民众成立了社会团体“反贫困网络”。该团体通过召开反贫困全国大会、演讲会等形式引导政府、社会、媒体关注贫困问题,他们还对灾区的

^① 参见林夕:《维护食品安全日本民间立大功》,《生命时报》2013 年 6 月 28 日。

^② NPO 法人流山ユニーアイネット、<http://www.npo-support.jp/ui/>。

困难民众进行支援。因此，可以说，“反贫困网络”是以某一特定阶层为对象开展的社会治理，也是根植于地方社会、开展具体活动的社会治理。

（四）提倡民众参与，倡导社会文明

当今日本，民众与非营利组织的关系已相当密切。非营利组织为民众生活水平的提高、生活需求的满足而持续提供有益的服务，也凝聚了民众对社会公益的责任和关心，非营利组织的发展有赖于民众参与和社会整体的支持。

非营利组织在提升社会文明程度、提高民众参与能力和水平方面发挥着积极作用。像反对家庭暴力的非营利组织普及了民众的人权观念和男女平等观念；环境保护的非营利组织提高了民众对环境的保护意识；政治参与领域的非营利组织培养了市民的参政意识、民主意识和自由精神。同时，民众也在参与非营利组织的活动中获得对自我满足感，实现了自身价值。

大多数非营利组织都将吸引民众参与作为组织发展的目标之一，十分重视对会员和市民的培训。像“地球村”、“环境市民”、“民间非营利 NGO”、“日本野鸟之会”等环保组织将环境教育作为主要工作内容，注重环境意识的普及、教育和宣传活动。他们经常举办包括电视讲座在内的各种讲座、培训、演讲等环境意识的启蒙和教育活动，举办各种形式的研讨会、经验交流会、座谈会等，推动和促进环境保护领域的民众参与。日本民众自觉进行垃圾分类、垃圾减量、废旧物品的再利用等良好的环保意识和习惯，与非营利组织的宣传、引导和监督不无关系。

非营利组织参与社会治理既是现代社会良性运行不可或缺的要素，也是构建社会治理的重要力量。尽管日本非营利组织在参与社会治理过程中还存在诸多问题，如：自治体财政状况恶化导致“协同”费用被削减；个别地方政府为了削减行政成本，让非营利组织充当低廉劳动力的现象也时有发生；非营利组织在活动资金和吸纳财源方面也存在不足。然而，不容否认，社会治理已成为日本社会体制建构的基本方向。

综上所述，一个成熟的社会应是政府、企业、非营利组织三种力量基本均衡的社会。要想获得良好的社会治理，必须实现社会治理主体的多元化，实现共同治理。同时，政府也应持续加大对非营利组织的支持，不断扩大公民的社会参与，推动非营利组织在更广泛的领域参与社会治理。

日本非营利组织参与社会治理研究，对中国社会组织的发展以及国家和社会治理体系的完善和创新也有一定的借鉴意义。在社会治理领域，我们需要走一条结合中国国情的发展道路，这就需要在一些方面借鉴日本的经验。

如：转变社会治理方式，把社会管理从政府单向管理向政府主导、社会多元主体共同治理转变；促进社会组织担当社会治理主角，并在各领域发挥越来越重要的作用；对社会组织在社会治理中发挥的积极作用给予正确评价；改革社会组织管理制度，在广泛讨论和征求意见的基础上尽早出台一部涵盖所有社会组织类别的基本法律，明确其法律主体角色和社会主体地位，降低其成立“门槛”，激发其活力；加快构建政府与民间社会之间平等的伙伴关系；进一步扩大公民参与，引导民众关心和参与社会治理等。

The Way and Practice of Japanese Non-profit Organizations in Participating the Social Governance

Hu Peng

There is a newly growing trend that Japanese non-profit organizations, with the support and cooperation with governments and enterprises, have played a larger and positive role in the social development and social governance. Japanese non-profit organizations, complementing the roles of the government and the market, have performed well in participating the building of laws and systems, meeting social needs, preserving and promoting public interest, motivating the activeness of the society and ensuring its orderly function. The participation of non-profit organizations in Japanese social governance is an implication of the end of a period when the solution of social problems is solely relied on the government, as well as the beginning of a period when various subjects actively take part in the social development and governance.

NPOのソーシャル・ガバナンスへの参与経路とその実践

胡 澎

近年、日本のソーシャル・ガバナンスに新しい特徴が現れてきた。すなわち、NPOが重要な勢力として社会に参画し、政府・企業と相互に支援をしたり、責任を負ったり、また協力したりすることで、社会の発展やソーシャル・ガバナンスのプロセスにおいて積極的な役割を果たしているのだ。日本のNPOは法制度整備への参画や、社会のニーズへの対応・公共利益の維持と増進・社会の利害関係の調整と処理・社会の矛盾の緩和・社会の活力の刺激・また社会の良好な動きの促進などの分野において良好なふるまいをしており、行政サービスと市場の不足を効果的に補足している。NPOがソーシャル・ガバナンスへの介入、また中において重要な責任を担うことは、政府のみで社会問題を解決しようという時代の終焉と、複数の主体が社会の発展とソーシャル・ガバナンスの担い手となる時代の到来の前ぶれを示している。

(责任编辑：林昶)