

非营利组织 在日本社会治理中的作用

胡 澎 | 中国社会科学院日本研究所研究员

【摘要】战后，日本的社会治理能力不断提高。特别是20世纪90年代以来，日本民众政治参与、社会参与的范围和渠道不断扩展，社会运行稳定有序。究其原因，不容忽视的是非营利组织的兴起和发展。这些组织活跃在社会福利、文化教育、社区营造、国际援助、人权保障、灾害救助、男女平等、环境保护等各类领域，积极参与各种社会公益事业，在社会治理进程中承担着越来越重要的角色，弥补了日本社会结构和体制的一些弊端，提升了整个社会的治理水平。

【关键词】日本 社会治理 非营利组织

习近平总书记提出，“中华民族是一个兼容并蓄、海纳百川的民族，在漫长历史进程中，不断学习他人的好东西，把他人的好东西化成我们自己的东西，这才形成我们的民族特色。”^①学习和借鉴日本非营利组织在社会治理中的角色扮演和建设经验，对构建中国特色现代社会治理体系具有积极的现实意义。

一、概念梳理：治理、社会治理与非营利组织

关于“治理”（Governance），西方不

少学者均进行了定义，其中，全球治理委员会的定义受到了较为广泛的认可：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。它有四个特征：治理不是一整套规则，也不是一种活动，而是一个过程；治理过程的基础不是控制，而是协调；治理既涉及公共部门，也包括私人部门；治理不是一种正式的制度，而是持续的互动。^②俞可平认为，治理指在一

① 《习近平：坚定制度自信不是要固步自封》，新华网http://news.xinhuanet.com/politics/2014-02/17/c_1119373758.htm，访问日期：2015年2月17日。

② 全球治理委员会《我们的全球伙伴关系》，牛津大学出版社，1995年版，第23页。转引自俞可平《治理与善治》，社会科学文献出版社，2000年版，第4～5页。



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。^③“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。日本经济学家神野直彦认为，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多样化的价值。^④

非营利组织（Nonprofit Organization，缩写NPO）指的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。非营利组织涉及的领域宽泛，包括艺术、慈善、教育、政治、学术、环保等。美国霍普金斯大学教授莱斯特·M. 萨拉蒙认为，这些市场和家之外的社会机构具有一些共同特征，即：组织性、私有性、非营利性、自治性和自愿性等。^⑤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”。日本非营利组织的概念可分为最广义、广义、狭义、最狭义四种类型。最广义的非营利组织涵盖面广，包含“特定非营利活动法人”“宗教法人”“学校法人”“医疗法人”“社团法人”“财团法人”“社会福祉法人”等具有法人资格的“公益法人”，还包括不具有法人资格的市民活动团体与各种协同组合，以

及不以营利为目的却从事盈余分配的互助性组织，如“协同组合”“共济组织”等。广义非营利组织是指社会福利法人、民法上的公益法人等。狭义的非营利组织除了包括《特定非营利活动促进法》实施后获得法人资格的特定非营利活动法人，还包括各种市民活动团体和志愿者团体。其中从事国际援助和国际交流的非营利组织在日本被称为“NGO”。本文研究涉及的非营利组织取最狭义的概念，是指依据《特定非营利活动促进法》所设立的自主运营、开展各种公益活动的特定非营利活动法人，即NPO法人。

二、日本非营利组织参与社会治理的历史背景

日本1947年颁布的《日本国宪法》保障公民自由结社的权利，此后的日本社会一直存在着大量公民自发成立的公益性、非营利性市民活动团体。它们中相当数量未登记、未获得法人资格的团体被称之为“任意团体”；此外也有群众自愿结成的、进行持续社会活动的“市民活动团体”；还有不求金钱报酬的“志愿者团体”。这些公益性和非营利性的市民活动团体特性明显，即：无强制性、义务、基于自己意愿开展自主性行动、不期待金钱和报酬，具备协力与合作的社会性和团结性，旨在建设更美好的社会的创造性和先驱性。然而，受日本法律法规的限制，大量的市民活动团体很难申请注册为法人，这样也就很难作为主体之一参与社会治理进程，这无疑阻碍了团体自身发展。

阪神淡路大地震及《特定非营利活动

^③ 俞可平《治理与善治引论》，载《马克思主义与现实》，1999年第5期。

^④ 参见：（日）神野直彦、沢井安勇编著《ソーシャル・ガバナンス—新しい分権・市民社会の構図》，東京：東洋経済新報社，2004年。

^⑤ （美）莱斯特·M. 萨拉蒙等著，贾西津、魏玉等译《全球公民社会——非营利部门的视界》，社会科学文献出版社，2007年版，第3页。

促进法》的出台是非营利组织参与日本社会治理的两个标志性事件。1995年的阪神淡路大地震造成6500余人死亡，约2.7万人受伤，30多万人无家可归。灾后急需救助之际，官僚组织僵化且行动迟缓，救灾指挥体系不协调，政府不能及时有效发挥作用。与此同时，来自各地的市民团体以及志愿者在救援及灾后复兴过程中发挥了巨大作用。日本朝野上下认识到，非营利组织、有责任心的公民与政府、企业一起渡过难关已成为时代的需要，也由此逐渐改变了对市民团体一贯的谨慎和限制态度。

1998年，《特定非营利活动促进法》出台，该法明确“赋予从事特定非营利活动之团体以法人资格，促进公民的自由性社会贡献活动的全面发展，且致力于公共利益的增进”，同时大大降低了“公益法人”的门槛，只要符合条件的市民团体即可被认定为NPO法人。^⑥之后取得法人资格的团体激增。根据统计，截止到2015年1月31日，被认证的NPO法人有49,873家。^⑦

该法的出台不仅推动了日本市民社会的发展、民主化程度的加深，在社会治理领域更具有里程碑意义。首先，鼓励和刺激了更多非营利组织涌现，为社会治理储备新生力量。其次，非营利组织以促进社会发展、社会进步与社会和谐为目的，大量的非营利组织在不同领域开展活动，本身就是参与社会治理，其宗旨与社会治理的目标内在一致。另外，该法对非营利组织在不同活动领域的任务也进行了规定，如：增进医疗保健或福利；促进社会教育；促进城镇建设；振兴学术、文化、艺术、体育；保护环境；灾

害救助；地区安全；维护人权、推进和平；国际援助；促进形成男女共同参与社会；培养儿童健康成长；促进信息化社会发展；振兴科学技术；搞活经济；开发职业能力或扩充就业机会；保护消费者权益等。

日本非营利组织广泛参与到社会领域的治理，尤其在养老护理、社区营造及环境保护领域表现活跃。以下对这三个领域的非营利组织活动做简要介绍。

在养老护理领域，非营利组织介入社会治理的程度逐渐加深。众所周知，日本老龄化严重。截至2012年10月1日，日本65岁以上老龄人口为3079万人，占总人口比例为24.1%。^⑧随着日本人均寿命^⑨的延长和医疗技术的进步，需要护理的老人数量不断增加。而战后以来日本的家庭和社会均发生了较大变化，针对日益严峻的老龄化现状，仅仅依靠家庭成员和社区居民协助的养老模式已很难应对。在这样的社会背景下，养老护理非营利组织应运而生并不断发展壮大。据内阁府的调查表明，以“增进保健医疗或福利”为目的的NPO法人数量最多。这些NPO法人日常开展的活动多集中于访问护理、应对认知症老人的日间照护、小规模多功能居家护理领域。针对65岁以上行动不便、具有某种身体障碍或者精神障碍、难以进行日常生活的老年人，非营利组织运营的托老所负责白天将其接来，接受日常的生活服务、护理服务及护理预防服务，还在专业人员的帮助下进行康复训练，晚上再将其送回家。NPO法人“剪刀石头布”^⑩就是一家从事日间照护的养老机构。该机构主要是在护理保险制度下为本地区认知症老人提供支援，使

⑥ 胡澎《非营利组织在日本社会发展中的作用》，载《南开日本研究》（2012），世界知识出版社，2013年版。

⑦ 日本内阁府NPO网站：<https://www.npo-homepage.go.jp/>，访问日期：2015年3月26日。

⑧ 日本内阁府平成25年版《高龄社会白皮书》（2013年版），内阁府单行本，2014年。

⑨ 2012年，日本男性平均寿命为79.9岁，女性平均寿命为86.4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。

⑩ 1999年设立，2012年取得NPO法人认定。



之“在本地区健康生活”，他们还社区独居老人提供送餐服务，实施看护支援。这些活动解决了有护理需求家庭的困难，深受当地民众的欢迎。从今后的发展趋势来看，从事访问护理、日间照护、居家护理支援的护理服务事业中，NPO法人的数量还将处于增长态势。^⑪

社区营造^⑫NPO开展的活动最能体现非营利组织对社会治理的参与。社区营造指的是居住在一定区域的人们为了保护生活环境、提高生活质量而进行的各种活动，例如：历史文化街区及建筑物的保护、经济衰退地区及商店街的复兴和繁荣、环境的绿化和美化、堤防道路的整治、地区社会活力的增进、民众生活需求的满足以及居民交流的加深等。1998年《特定非营利活动促进法》出台后，社区营造领域中NPO法人大量涌现。截至2014年9月30日，全日本登记注册的非营利组织法人（NPO法人）中从事社区营造的有21,600个。^⑬这些非营利组织的会员大都是本地居民，他们对自己生活的城乡、社区有着强烈的感情，希望能变得更加美好和宜居。这些有着共同理想的居民凝聚在非营利组织中，对历史建筑物、道路、居住环境、自然环境进行保护和改善，为满足居民需求和增进社区活力，开展各种丰富多彩的市民活动，在社区环境治理、社区治安维护、社区就业、社区教育和社区社会保障等方面做了大量工作。

提到日本的社会治理，就不能不提及日

本的环境保护工作。在战后经济高速增长时期，大量基础设施建设和大规模生产导致了严重的大气污染、水污染。通过几十年的环境治理和保护，日本已经由一个曾经公害严重的国家变为环境优美之国。日本民众的环保意识在世界各国中处于领先地位，垃圾减量、垃圾分类等工作成效显著。环境问题的治理固然有法治和制度建设等方面的因素，但与日本民间社会的努力也是分不开的。在培养民众环保意识和普及环保行为的过程中，环境非营利组织立下了汗马功劳。在日本，环境非营利组织遍布各地，数量非常庞大，截至2014年9月30日，被《特定非营利活动促进法》认证的NPO法人中有13,773个^⑭是以环境保护为目的的。这些非营利组织以防范污染、保护野生动物、美化生活环境、对民众普及环保知识和进行环保教育为主要任务。就民众关系的环境问题举办讲座，宣传环保意识、普及环保理念、推广对环境友好的生活方式，已成为环境NPO日常开展的活动。

三、非营利组织在社会治理中的作用

（一）满足民众需求，弥补公共服务体系短板

政府制定政策、提供公共服务的目的在于满足大多数人的需求，而民众的需求多种多样，有些特殊群体的需求很难得到满

^⑪ 胡澎《日本老龄化背景下的养老护理NPO研究》，载《中国民间组织报告》（2014），社会科学文献出版社，2014年版，第206～231页。

^⑫ “社区营造”的日文是“まちづくり”。“まち”可以翻译成“街”“町”“社区”，指聚居在一定范围内的人们所组成的社会生活共同体。社区营造是社区发展（community development）的意思，社区发展是联合国从1951年开始在全球范围推广的一项地区发展运动，旨在通过地方、社区自身的力量促进社区协调与整合，从而为地方找到一条有效发展的道路。在日本，有时民间企业进行的宅地开发也称为社区营造。

^⑬ 日本内阁府NPO网站<https://www.npo-homepage.go.jp/about/toukei-info/ninshou-bunyabetsu>，访问日期：2015年3月26日。

^⑭ 同上。

足。非营利组织诞生于日常生活之中，应民众需求而生。例如：针对20世纪90年代以来老龄化现象日趋严重的社会课题，日本政府积极应对，出台了多项相关政策和措施，2000年实施的《护理保险法》使养老护理困境得到了一定程度的缓解，然而具体到每个家庭，护理负担依然沉重。单纯依靠政府解决老龄化问题有着较大的局限性。政府、企业、民间社会共同努力、共克时艰是发展的需要。近年来，非营利组织运营的托老所、宅老所发展十分迅速，他们加入日本社会保障和养老护理体系，对需要照顾的老年人、残障人士进行身体护理、进食护理、医疗支援等，提供力所能及的帮助，减轻了受益者家庭成员的负担，得到了广大社区居民的理解和支持，也解决了政府想解决又难以解决的问题。

（二）拓宽社会治理渠道，促使治理主体多元化

20世纪八九十年代以来，随着国民生活方式、价值观的日益多元化，日本民众希望改革官僚主导的社会运行机制的呼声日益高涨。进入21世纪之后，在经济长期不振以及少子老龄化日趋严峻的社会背景下，各种社会问题频出。以往的“官”主导模式已经很难应对，时代在呼唤一种政府与市民之间的全新的关系，即由政府垄断的“公共”转变为向全社会彻底开放的“新公共”。于是，理论界、学术界展开了关于“新公共”的探讨。2010年6月4日，日本政府发表《“新公共”宣言》，并相继成立了包括新公共推进会议、社会责任圆桌会议、“新公共”圆桌会议^⑮在内的机构，相关政府文件中也不断强调非营利组织是实现“新公共”的中坚力量。

在增进政府与社会沟通合作中，日本的非营利组织充当了重要平台。非营利组织接近公民的生活，了解其需求，具有表达民意、传达民情、保障民权、维护民生的功能。同时，日本的大多数非营利组织也十分注重构建有效的利益协调机制，经常召开“协议会”“恳谈会”，邀请当地居民和地方行政人员参加，就本地社会发展、社会问题等议题进行磋商。非营利组织也会对政府某项政策表达反对意见，使政府在制定政策时能兼顾各方利益。

随着非营利组织对社会治理参与程度的加深，越来越多的人认识到其重要性。近年来，日本的非营利组织已成为社会治理的主体之一。政府、行政、非营利组织、企业、其他市民团体、社区居民之间正在形成一种新型的互助、互动关系，在日本通常以“协动”^⑯一词来表示。日本政府将越来越多的公共服务交给非营利组织，一些公共设施也由非营利组织来运营和管理。政府还经常以购买服务的方式，委托非营利组织参与社会治理。以“护理保险”为例，政府以发护理保险费的方式，委托非营利组织运营养老院、托老所以对老年人进行看护和护理。

（三）化解社会矛盾，增进社会和谐

20世纪80年代之前，日本民众以抗议、请愿表达诉求的形式较多，但到了90年代，提案、参与等形式明显增加。^⑰当今的日本社会，已经很少或基本不采用游行、罢工、暴力等激烈形式。即便是2011年福岛核事故后爆发的大规模反核运动，游行的组织工作也非常周密，集会秩序井然，基本没有出现暴力事件，没有给社会秩序造成影响。那么，日本的社会矛盾是如何化解的呢？不同利益的群体是如何达成妥协的呢？

^⑮ 2010年1月25日设置。

^⑯ 指复数的主体共同享有一个目标，并为此目标采取一致的行动。

^⑰ 李文、赵自勇、胡澎《东亚社会运动》，中国社会科学出版社，2009年版。



“对抗性”社会运动又是如何转向“建设性”“参与型”的要求和提案呢？根据对战后日本社会运动的研究，我们发现，非营利组织的兴起和发展是其中的一个影响要素。特别是进入21世纪以来，遍布日本各地区、各领域、各行业非营利组织的活动，有效地化解了社会矛盾，在增进社会和谐、保证社会稳定、协调、有序方面发挥了积极作用。

日本非营利组织在关注弱势群体、促进社会公平上做了很多具体工作。针对经济长期低迷导致的失业人数增加、贫富差距拉大，一些非营利组织帮助失业者寻找工作机会，对没有一技之长的人员进行培训。例如，“自立支援中心故乡会”（NPO法人）主要帮助那些无家可归的“路上生活者”^⑮，为他们提供睡觉的地方，帮助他们找工作。护理领域的NPO法人面向那些被护理保险制度排除在外的群体^⑯。一些致力于男女平等、男女共同参与社会的非营利组织关注家庭暴力，为遭受配偶或伴侣暴力侵害的女性提供心理咨询、法律咨询以及临时避难所。

非营利组织在个人与个人、个人与社会、个人与政府、个人与企业等之间搭建起理解、对话、互动的桥梁，化解各种社会矛盾和冲突。非营利组织里吸纳了社会各领域的专业人士和有经验者，一旦出现社会问题，非营利组织能够积极行动，寻求解决。在不同的利益集团发生矛盾和冲突时，非营利组织也在各个集团间斡旋，协同政府，化解纷争，实现社会治理。

方式鼓励民众参与社会活动，在培育民众的公民意识、社会参与意识、社会责任意识方面发挥积极作用。非营利组织的性质决定了它不以营利为目的，而以追求公共利益、服务大众为宗旨。日本非营利组织十分注重民众社会价值的倡导和文化知识的普及，同时还注重对民众参与意识的培养。他们通常采取举办讲座、召开演讲会、召集座谈会、发放宣传小册子等灵活有效的办法。例如，一些养老护理领域的非营利组织为了普及民众对认知症的了解，经常开设讲座，讲授对认知症老人的护理常识，培养养老护理宣传的积极分子；一些环境保护领域的非营利组织利用假期，召集本地区的小朋友去观察大自然，培养人与自然和谐相处的生活态度；社区营造的非营利组织，就当地民众日常生活息息相关的问题召开讨论会，主题大到当地经济社会政策，小到街道和社区的绿化、美化，凡是与民众日常生活息息相关的事务，都组织和吸纳当地民众进行充分的议论，同时收集大家的意见并向当地政府反映。

市民在参与非营利组织活动的同时，逐渐培育公平、平等、权利和自由等理念，逐渐关心政治，并学会争取自己的权利。正如日本政治家、政治学者蒲岛郁夫所言，“公民通过政治参与，提高了对政治体制的归属感，并具备了宽容精神”。^⑰非营利组织正在提升公民的社会责任和参与精神的同时，也提高了整个社会的治理水平。编辑提示

（责任编辑：余佳 李佳）

（四）提升公民社会责任，促进社会文明

非营利组织通过培训、教育、引导等

^⑮ “路上生活者”指那些没有固定居所，露宿公园、街头的社会底层群体。

^⑯ 老年人在利用护理保险制度接受护理服务的时候，利用者的条件、服务的种类、内容、利用项目等都被详细规定。例如，原则上对有同居家庭成员的需要护理的老年人进行生活援助是被排除在制度之外的。

^⑰ （日）蒲岛郁夫著，解莉莉译《政治参与》，经济日报出版社，1989年版，第5页。