

日本社会治理管窥

陈 承 新

提 要 | 在全球化浪潮席卷的今天,中国在加紧开展有效社会治理的同时,也亟须增进对外国社会治理经验教训的学习和借鉴。公民社会和地方自治是社会治理的两个重要课题,日本“公民社会”因为地方自治改革的推进而不断受到关注,日本地方自治面临的挑战又需要与“公民社会”携手应对。本文阐述了日本社会治理的“公民社会”和地方自治的内涵认识,分析其发展历程和面临的挑战,并对其经验教训对中国社会治理的意义略陈管见,认为成就有效社会治理需要调动民间社会积极性,需要法律保障,需要执政党、政府正确支持引导。

关键词 | 公民社会 地方自治 社会治理

中图分类号 | D731.33

作者信息 | 女,1981年生,中国社会科学院政治学研究所助理研究员,100732。

在全球化浪潮席卷的今天,中国正加速推进社会治理改革。在这一过程中,以宽广的国际视野借鉴国外社会治理的成功经验,吸取失败的教训,对顺利推进我国社会治理改革非常重要。作为与我国有着相同文化因子的日本,其社会治理中的经验和教训对我国的社会治理改革更是有着很强的借鉴作用。我国在加紧开展有效社会治理的同时,也亟须增进对外国社会治理的经验和教训的学习与借鉴。随着老龄化、少子化、贫富差距扩大、环境承受力的下降等各种社会问题的迭出,随着“3.11”大地震对日本社会的重创,日本又是如何处理国家与社会的关系、地方分权改革与治理等问题的?本文结合2011年首批中国社会科学青年学者访日团的考察体会,紧扣日本社会治理的两大关键词——公民社会和地方自治,对其理念与发展、面临的挑战与可能的借鉴点略陈刍蕘之见。

一、日本社会治理的关键词理解

公民社会和地方自治是有关社会治理的两个重要课题,日本对此有着自己的理解。

1. 日本“公民社会”的本土化理解

在日本,民众通过大量结社方式参与社会治理的情况较为普遍,“公民社会”由此成为日本社会治理较多涉及的一个概念。日本的政府、社会和学界对“公民社会”有着各自的理解。^① 学界大部分坚持对“公民社会”进行本土化理解的重要性,^②正如一桥大学

^① 以下论述参考了2011年7月26日在日本一桥大学社会学科的座谈内容和7月28日在大阪府大阪市厅的座谈内容。

^② 参见植树邦彦《市民社会とは何か—基本概念の系譜》,平凡社,2010年。作者在书中介绍了自亚里士多德到马克思的以西欧为中心的公民社会思想的变迁,也历数了日本公民社会思想的发展演变。

大学院社会学研究科的林大树教授指出,“公民社会”的概念自欧美引译日本后便具备了日本本土特色的含义,在一定程度上是传统意义上的生活共同体衰退后向民间的形式转移,换言之是继传统生化共同体之后的另一种形式的寄生团体。学界以行政部门、企业和公民社会的三部门理论为主流,认为行政部门是法律与财政的规范,企业是市场竞争的规范,公民社会则负责对话交流。只要出于团结、联合之名组织的民间团体或运动,都可属“公民社会”之列。日本的政府和民众大体将“公民社会”理解为来自民间参与公共事务的社会组织。例如,笔者考察的大阪市将市民团体理解为通过自身的各种活动协助政府和企业开展城市建设宣传教育的第三方组织。^①

日本特色的“公民社会”具有以下几个特点。

(1) 以延伸政府职能为主。日本“公民社会”不同于西方对立于国家的公民社会,并不能在制衡和约束国家、补充政党功能和训练未来领导人等层面开展活动、发挥作用,主要是在政府和企业力不从心的治理领域,提供自己的人力、物力、财力和智力上的帮助,或者在其中发挥桥梁和中介作用。日本的民间组织从强调非政府性到强调非营利性,甚至经常将日本民间组织统称为“非营利组织”(NPO),也从一个侧面凸显了日本“公民社会”的这种职能特点。

(2) NPO 立法创新与无奈监管。新的法律和制度环境为非营利组织的活动提供了新的资源和空间:1998 年的《特定 NPO 法案》,辅之以一系列管理制度的配套跟进,开启了日本社会组织注册管理制度发展的新时期,令原先的非法组织容易获得法律上的合法地位;2001 年税法修正案为公民社团的税收优惠政策奠定了法律基础;^②新信息自由法案的颁布,赋权公民了解政治过程,有利于权力和资源向公民社团和普通民众方向分散;司法系统地位的上升,有效制约传统的政府主

导机制,法律动员逐渐成为公民组织的一种政治策略。尽管从特定非营利法人与政府部门具体的法律关系上看,NPO 法对政府干预进行了严格的限制,但并没有建立起民间团体与政府之间的平等伙伴关系,政府与民间组织从总体上看仍然是一种民法体制下建立的垂直从属关系,政府的“法定干预”权力与“法外干预”势力仍然明显存在,暴露了日本社会中政府对干预民间组织活动潜在的传统意识。^③

(3) 民间组织可支配的财政收入有限。民间组织的生存艰难,主要体现为财力的困难。以大阪志愿者协会为例,它主要通过多元化途径获取财源支持,包括会费、寄付金、民间助成金、行政补助金、自主营利收入、大阪 NPO 场馆管理、讲师派遣、大阪市委托及其他委托的收入等,并专门成立财务基金运营委员会,同时注重与企业的合作、与政府的协作互动,但仍常常发生赤字,2010 年度的财务运营就有 7.3% 的亏空。相形之下,一些中小型组织的生存更为不易。对此,一些获得特定非营利活动法人资格的公民社会中间支援组织在民间组织发展中发挥了一定的支持和管理作用。例如,大阪 NPO 中心就是于 1996 年成立、1999 年取得特定非营利活动法人资格的中间支援组织,从事“社区团体·公民社会组织评奖”事业评估、“NPO 支

① 大阪市以建设一座“文明有礼的城市”、“国际化的开放城市”、“清新美丽的城市”和“友好和谐的城市”为主题,发起了“我爱大阪市民运动”,由我爱大阪市民运动推进委员会事務局和财团法人大阪市社区协会共同推进,坚持日常生活中的点滴小事都与市民运动息息相关。在该活动中,市民团体与市政府和企业签订三方协议,协助市政府和企业实行相关措施。

② Mary Alice Haddad, Transformation of Japan's Civil Society Land Landscape, *Journal of East Asian Studies*, No. 7, 2007, pp. 413 - 418.

③ 上述指涉的具体法条参见《日本特定非营利活动促进法(1998 年第 7 号法律)》,中国社会组织网 www.chinanpo.gov.cn。

援队”、“认定咨询”等企业管理支援、成立“‘志’民基金”进行资金援助等工作,目前已经形成了循环型支援体系。

2. 日本地方自治的内涵

日本地方自治,是指不隶属于中央政府的团体根据地方居民的意志在其责权范围内行使管理地方行政的职权,日本地方政府在法律上被称为地方自治体。

日本地方自治在以宪法为主的国家法律体系中得到明确承认,《地方自治法》是地方自治组织及其运行的法律核心。依此,日本地方自治的现有层级包括广域地方自治体的都、道、府、县和作为基础地方自治体的市、町、村;^①其职能涵盖了除外交、安全保障、审判和检察等中央政府事务之外的几乎所有国内事务;其实际财政支出,通过地方交付税、地方让与税和国库支出金等形式的大规模转移支付,达到中央政府财政支出的1.5倍。地方自治体的机构大致分为立法机构和行政机构两种,前者包括制定地方自治体的预算条例、决定其行政意志的各级议会,后者包括实际执行立法机构所决定政策的机构的各级行政委员会和具有独立于行政首长地位和权限、在专业领域行使职权的合议制行政委员会,其行政首长被称为都道府县知事或市町村长。

日本各个地方自治体为促进国际交流,推动各地国际化进程,于1988年7月联手创立了独具特色的共同办事机构——日本自治体国际化协会(Council of Local Authorities for International Relations,CLAIR)。CLAIR不仅对日本地方自治体推行的国际化交流提供协助,而且从事自治体公共财政和海外行政管理系统和业务的研究,主要工作包括发展海外事务所、实施国际化交流项目、协调“接受外国青年实施语言指导项目”(JET)的施行、实施国际人才开发项目、收集和传播国际化交流信息、发行刊物和报告书、举办国际化交流讲座和派遣专家传播信息,以及对主要地方自治体国际化交流机构提供协助等。

二、日本社会治理的关键性发展

在日本社会治理发展过程中,“公民社会”与地方自治吸引了日本各界越来越多的注意。尤其是自20世纪90年代以来,加强“公民社会”建设和推进地方分权改革逐渐成为日本各界的共识。这是政治、经济和社会等多重因素综合作用的结果。(1)政治方面,日本人口增长放缓甚或减少,老龄化不断加剧,20世纪90年代泡沫经济破灭后经济持续低迷,各项国家职能向中央过度集中,中央集权的行政管理体制无法满足公民日益多样化的需要。在此背景下,他们试图通过重新划分中央与地方政府的职责的行政改革,实现从中央集权到地方分权的转变。(2)经济方面,日本政府财政困难,希望减轻社会福利方面的财政负担,期待地方组织和公民团体有所分担,凭借公民的力量运营经济;为了应对经济全球化的影响,日式大企业和日式经营开始向国际化转型,注重拓展企业的社会责任内涵。(3)社会方面,以前的日本属于群体社会,随着传统意义上的生活共同体衰退,人际关系淡薄化,迫使人们一方面探求地方公共事务的社会化个性化管理,另一方面寻求其他“寄生”方式,于是民间非营利组织等民间组织成长起来。

在上述背景下,第二次世界大战后日本“公民社会”的发展主要历经以下几个时段。(1)二战后到20世纪70年代末,各种形式的社会运动蓬勃开展,包括男女平等、民权、反战和环境保护等多种主题,但未形成规模

^① 此外还制定了政令,指定都市、中核市和特别市制度,使得具有一定规模的城市一般可以处理属于都道府县的事务。不同于都道府县一直保持47个数量不变,市町村的数量逐渐减少,经历了几次合并高峰:一次是市町村实施后的“明治大合并”,数量由7万减少至1万5千个;一次是第一次世界大战后昭和30年代的“昭和大合并”,数量由1万减少至3千多个;出于加强地方分权基础而开展的“平成大合并”之后,2006年3月已余1821个,至今余146个。

较大和影响较持久的公民组织。(2) 20 世纪 70 年代末到 90 年代中期,公民组织开始成长起来,包括一些援助型国际非政府组织和大型基金会的发展,并逐渐从工会、商会等传统形式向其他多元形式发展。有学者称之为“日本公民社会增长和多元化的重要标志”。^① (3) 90 年代中期至今,日本社会组织进入快速发展时期。1995 年阪神大地震极大激发了公民参与社会治理的热情和责任感,被称为“志愿者元年”;1998 年日本颁布《特定 NPO 法案》,降低了公民社团的注册准入门槛,推行税收优惠,加大政府信息公开,提高司法系统的地位,成为日本政府向公民社会开放更多社会空间的重要标志。^②

日本地方自治也相应历经从中央集权到地方分权改革直至目前的地区主权战略的变革进程,地方自治的广度和深度不断加强。^③

(1) 从中央集权到地方分权改革。尽管地方自治法对都道府县与市町村的职权范围做了规定,但中央集权色彩仍较重。为了提高地方自治体的自主性,自民党政府根据 1999 年 7 月制定的地方分权一揽子法对地方自治和其他相关法律进行修改,并于次年分两次开展地方分权改革,取得如下成果:第一,明确了中央与地方自治体的分工,与居民紧密相关的行政事务尽可能交由地方自治体负责;第二,废止将地方自治体首长作为中央下级行政机构的机关事务委任制,限制中央行政部门对地方自治体的干预;第三,成立中央与地方纠纷处理委员会,作为中央与地方自治体发生争执时的第三方审查机构;此外,通过修改个别法,将权限从中央政府向都道府县再至市町村逐级下放,创建特例市制度,取消自治体必须配备一定数量的公务员和行政机构的“必置规制”。

(2) 从地方分权到地区主权战略。虽然 2000 年地方分权改革取得了如上成果,基本实现了转变府际关系和提高地方自主性的改革目标,但有批评指出它仅仅加强了地方自治中官官分权的团体自治而非居民自治。时

隔十年,民主党政府提出地区主权战略,即地方自治体在宪法范围内,自主、综合、广泛地承担与居民切身相关的行政,实现地区居民在自主判断负责的基础上对地区事务开展工作。该战略依据国家与地方合作互补原则,重视地方自治体尤其是基础自治体的自主判断。第一,内阁府地域主权战略室通过两次一揽子法案的修订,重新审视地方分权既有的义务规定和基准框架,扩大条例制定权,并通过 47 项法律将都道府县权限向市町村转移;第二,分阶段废除有条件拨款,设立以扩大地区自由度为目的的地区自主战略拨款等;^④第三,设立国家与地方协议论坛,以期在立法环节能考虑到地方意见;第四,以国家驻地方机构的原则废除为目标,推动国家驻地方机构事务与权限的分阶段、试验性移交;^⑤第五,继续鼓励自治体间的多元合作治理。

三、日本社会治理面临的挑战

日本社会治理既受制于固有的内在局限性,并面临客观的外在挑战。^⑥

^① Robert Pekkanen, After the Developmental State: Civil Society in Japan, *Journal of East Asian Studies*, Vol. 4, 2004, p. 373.

^② Mary Alice Haddad, Transformation of Japan's Civil Society Landscape, *Journal of East Asian Studies*, Vol. 7, 2007, pp. 413 - 418.

^③ 下述内容参考了 2011 年 7 月 25 日在访问日本东京都厅地方分权事务推进部时的座谈内容。

^④ 2011 年作为第一阶段,以都道府县为改革对象,将投资拨款向统一拨款过渡。

^⑤ 着重处理直辖道路、河流和公共职业安定所等地方自治体特别要求移交的事务和权限,实现国家驻地方机构的精简化和效率化,并对移交的财源保障和人员转移提供配套政策。

^⑥ 下述内容参考了 2011 年 7 月 25 日在访问单位日本东京都厅地方分权事务推进部时的座谈内容、7 月 26 日在日本自治体国际化协会的座谈内容和 7 月 27 日与明治大学经营学部公共经营学科准教授菊地端夫的座谈内容。

1. 内在局限性

日本社会治理的内在局限主要体现在地方自治方面。日本寄望借助一轮轮改革加强地方自治,但地方自治改革的推进又是通过国家政治主导实现的。日本地方自治改革的初衷并不是为了单纯加强地方的自治能力,而是希望借此让地方能够为中央分担日渐力不从心的行政事务,更好地满足国民对政府工作从量的需求到讲求政府回应性和政治效能感的变化,缓和经济发展和社会治理式微的矛盾。因此,日本地方自治的推进因为这一内在矛盾而具有不可避免的局限。

日本地方自治通过国家政治主导逐步推进,因此其进程与当政者密切相关。明治时期,举国工业维新,地方自治作为一项近代化政策从欧洲引进;第二次世界大战后自民党长期执政时期,追求经济增长的高效率与社会、环境的承载力产生巨大矛盾,中央政府的行政压力急剧增加,为提高地方的自立能力而进行的地方分权改革就此推开;当下,经济增长放缓,社会日益少子高龄化,同时民众对政府回应性要求增加、对参与治理的积极性高涨,民主党为此提出地区主权战略,期待实现更充分反映区域居民意愿的自治运营。相比自民党时期的地方分权改革,这次民主党提出的构想看似完美,但缺乏明确的规划,也遭遇来自以官僚为主的公务员等利益群体的阻力,加之近来换相变动的政局影响,前景堪忧。

2. 外在挑战性课题

第一,少子高龄化日趋严重,是日本社会治理的一大显著难题。随着平均寿命的延长和出生率的下降,日本高龄化速度居全球第一。地方自治体不仅需要根据人口结构变化制定实施治安和福利等计划,还需要采取促进出生率、创造就业机会、培养生存价值等综合性老龄社会对策;民间团体参与公共事务的繁复程度和专业技术含量随之增加。第二,提升居民生活质量问题日渐凸显,包括高度经济增长之后的全球环境问题和循环型社会建设问题,城市化推进和历史资源保存问

题,地区文化共享和居民意识培育问题,随本国人口和国际人口此消彼长后的多元文化共存政策和地区国际化推进问题,区域信息化安全建设问题,等等。

四、日本社会治理的启示

公民社会和地方自治是有关社会治理的两个重要课题。日本的“公民社会”因为地方自治改革的推进而不断受到关注,地方自治面临的挑战又需要与“公民社会”携手应对,二者相辅相成。近邻日本的社会治理经验教训对于中国有着怎样的意义?

1. 有效社会治理需要调动民间社会积极性

随着工业化和城市化进程的加快,社会呈现人群阶层化、需求多样化等特点,新生代人群的思想观念和行为模式较之以往发生了巨大变化,治理难度大大增加。中国不仅面临着上述转型期的变革阵痛,在并不遥远的未来也可能面临当下日本所遇到的少子高龄化、国际化推进等类似的社会发展难题,充分发挥民间社会积极性和参与新时代社会治理的诉求更显迫切。改革开放以来,中国公民组织在数量和涉及领域上有了极大发展。2008年的汶川震灾后,大量公民自发组织到灾区救助受灾群众,公民的公益精神经受了一场考验。与1995年日本阪神地震的结果类似,2008年被定义为中国的“志愿者元年”。2011年的“7.23”动车相撞事件则爆发出以博客在内的网络形式在公民政治参与和民意疏导中的巨大力量,催生中国公民有序参与社会管理和危机处理的新课题。

激发基层参与热情,需要地方自治做好两件大事。一是畅通民众参与社会管理的渠道,有效推进民主政治的发展;二是提高地方政府的行政效率,包括依法明晰府际权责、监控府际财政分配、强化地方政府自治责任、建立新纠纷处理体系等。改革开放以来,在处理中央与地方政府关系的问题上,从“放权让利”到“分税制”已经取得了一定的积极成

果,也存在事权划分欠明晰等不少问题。

2. 有效社会治理需要法律保障

日本的经验表明,社会治理需要有法律明晰权责,方能有效运行;日本的教训也同时表明,有效的社会治理需要规避法理矛盾,需要注意松紧适度。

公民社会健康发展,需要良好的制度环境。日本的《特定 NPO 法案》通过明晰法人资格和活动条件,加快民间组织的注册程序,开启了日本社会组织注册管理制度发展的新时期。但它也因为暗含对民法乃至宪法的法理矛盾和表松实紧的税收制度,使得民间组织对注册认证和发展前途持观望态度。目前,中国公民社会组织发展的制度障碍包括审批注册制度、双重管理制度。这两个制度的设计初衷,源自政府在管理公民组织时对于国家安全和社会稳定的顾虑,考虑到可能会有其他势力介入而对国家整体发展不利。是否需要将审批注册制度转变为备案注册制度,将双重管理制度转变为单一管理制度,以形成制度突破?深圳等地已开始出现审批注册制向备案注册制转变的类似改革,但这一制度变化目前尚未在中国全面铺开。

完善中国的地方自治制度,同样需要法律保障。当前紧要任务是加快制定《中央与地方关系法》,用法律来规范、界定和保障权力的调整界限及其运作过程,明确规定中央与地方政府的法人地位。制定《中央与地方关系法》,是落实宪法所规定的民主集中制原则的需要,也是克服现有体制缺陷的需要。新中国成立后的中央与地方关系也做过多次调整,由于主要依据政策而非法律来进行,结果差强人意。此外,从历史经验看,中央与地方关系能否正确划定,对任何体制国家来说都是一个生死攸关的问题。苏东解体的原因之一就是联邦职权过于分散,联邦职能下放的过程就成为加强分散化的国家主义的过程。^①因此,依照法律正确处理中央与地方关系是加强国家政权的需要。

3. 有效社会治理需要执政党、政府的正

确支持引导

西方关于公民社会的观点多数基于逻辑推理或欧美发达国家的政治发展实践,遭遇许多后发国家政治实践的挑战。中日公民社会变迁的起点都是强国家—弱社会的传统结构关系。虽然具体特征存在差异,但核心实质非常相似,即都是国家主导型社会,国家在公民社会的成长和发展过程中发挥着重要的创建、监督和指导功能。日本的“公民社会”就其实际存续状况而言,不如称为延伸政府职能的非政府组织或民间组织。如通过 NPO 法案,如保证 NPO Plaza(非营利组织广场)的场地来源,凡此种种,日本“公民社会”的成长一直有赖于政府的制度化功能。

地方自治牵涉中央与地方关系调整,更离不开当局的正确引导支持。日本地方分权改革推进的每一步,都离不开自民党政府应对社会需求变化做出及时回应。目前,日本地方主权战略能否顺利取得进展,也要看民主党政府能否提出明确可行的规划措施。

成就中国有效的社会治理,需要多方协力创造条件,包括一个能保障公民权利和控制失范行为的法治构架,一个有利于生产力发展的市场体制,一个能实现自我治理的公民社会,一种能扶持民主实践的政治文化和生活方式,等等。而一个权能配置合理、对内能有效履行政府基本职能、对外能有效应对安全威胁和全球化进程的政府是成就有效社会治理的关键制度因素,又对其他个要素担负整合功能。办好中国的事情,关键在党。中国共产党及其领导的政府,通过加强构建畅通的政府—社会沟通机制,并注意提高自身行政效率和回应性,正努力探索一条中国社会治理的新路。

(责任编辑:张 静)

^① 柯敏《中日地方自治制度之比较》,《湖北职业技术学院学报》2005年第3期,第60页。