
日本“社区营造”论

——从“市民参与”到“市民主体”

胡 澎

内容提要：“社区营造”是20世纪60年代日本市民运动时期的产物，也是日本独具特色的一种地区治理模式，其目的是让居民生活得更为舒适和美好。几十年来日本的社区营造植根于市民参与的土壤，不断发展和完善。在社区营造活动中，市民、市民团体、非营利组织与政府、行政的关系，从诉求和对抗发展到合作与协商。社区营造多以居民为主体，通过行政、居民、非营利组织、企业共同协调合作，从“硬”和“软”两方面解决地区、社区特定课题。

关键词：社区营造 市民参与 市民主体 非营利组织

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：C916 **文献标识码：**A

文章编号：1002-7874(2013)03-0119-16

日本的“社区营造”自20世纪60年代诞生以来，在不同的发展阶段，为应对不断出现的社会课题，开展了诸如改善居住环境、保护自然环境、满足居民需求、增进社区活力等丰富多彩的活动，在社区环境治理、就业、教育和社会保障等方面发挥了积极作用。

本文在对日本社区营造发展历程予以梳理的基础之上，从市民参与和市民主体的视角，对当今社区营造活动进行总结和归纳，进而揭示日本社会在进入21世纪后悄然发生的变化，以期为中国的城市发展和社区建设提供有益的借鉴。

一 社区与“社区营造”

社区（community）一词源于拉丁语，意思是共同的东西和亲密的

伙伴关系。其最早出现在德国社会学家斐迪南·滕尼斯（1855～1936）1887 年出版的代表作《共同体与社会——纯粹社会学的基本概念》一书中，指通过血缘、邻里和朋友关系建立起来的人群组合，也就是聚居在一定范围内的人们所组成的社会生活共同体。20 世纪 30 年代，费孝通、吴文藻等人在翻译滕尼斯著作时创造了“社区”这一汉语词汇。随着经济发展与社会变迁，“社区”的内涵、外延、结构、功能及其形态不断发生着变化。“社区”这一概念通常包含社区和社群两个层面的内容，即居住在同一地区人们之间的关系和情感联系、人们与生活环境之间形成的社会与心理联系。

相对的，日语中的“まち”可译为“街”、“町”，而“まちづくり”中的“まち”涵盖的范围较广，并非限定于一个城市、一条街道或一个街区，它指的是聚居在一定范围内的人们所组成的社会生活共同体，由此译成“社区”较为精准。因此，“まちづくり”通常被翻译为“社区营造”，指居住在一定地理范围内的人们为保护生活环境，提高生活质量，持续以集体行动来处理共同面对的社区生活议题，在解决问题的同时创造共同的生活福祉。在此过程中，居民与社区环境、居民相互之间建立起了紧密的社会和心理联系。

“社区营造”在英语世界中表述为“community building”或“community development”，是联合国自 1951 年始在全球范围内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，从而为地区找到一条有效发展的道路。

日本的“社区营造”产生于 20 世纪 60～70 年代经济高速发展时期，其重要目的是保持地域的多样性和独特性，发掘地区传统文化潜质。日本社区营造的涵盖面十分广阔，千叶大学教授宫崎清主张将社区营造的议题区分为“人”、“文”、“地”、“产”、“景”五大类。“人”指人的资源，即满足社区居民的需求、经营人际关系、提高生活福利；“文”指文化资源，即继承和发展社区共同历史文化，开展文艺活动，对市民进行终身教育等；“地”指自然资源，即保护自然环境和社区环境，促进可持续发展；“产”指生产资源，即社区的产业与经济活动；“景”指景观资源，即社区公共空间的营造、生活环境和独特景观的创

造等。^①

社区营造活动的内容主要有：历史文化街区的保护、经济衰退地区及商店街的复兴和繁荣，堤防道路的整治，居住环境的绿化与美化，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。社区营造的组织形态多种多样，有协议会、非营利组织（NPO 法人）^②、公司、一般社团等。社区营造植根于市民的广泛参与，表现了地区社会的活力与社区自治能力，是日本市民社会的重要基石。

二 日本“社区营造”的发展历程

（一）“诉求与对抗型”社区营造（20 世纪 60~70 年代）

二战结束后，日本走的是一条重视经济发展的路线。在向现代化道路迈进的过程中，一些社会问题和负面现象随之产生。地方大量年轻劳动力向大城市迁移，地方人口日益稀少，中小城镇和农村日渐衰落，而以牺牲环境为代价的经济增长带来了公害问题，严重损害了市民的的生活环境和身体健康。1972 年，田中角荣在竞选纲领中提出了“日本列岛改造”构想。田中内阁成立后，以“列岛改造”思想为指导方针，对“新全国综合开发计划”（简称“新全综”）重新调整和修订，出台了更大规模的新的“新全综”，即“日本列岛改造计划”^③。在各地大规模开发浪潮下，大批新兴产业城市诞生，与此同时，不少历史建筑物、历史街区被拆毁或濒临拆毁，一些城镇和社区缺乏个性，地区文化独特性

^① 转引自张燕：《经济的追求和文化的维护同样重要——日本“造乡运动”和台湾“社区营造”的启迪》，《装饰》1996 年第 1 期。

^② 非营利组织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。它涉及领域广泛，包括艺术、慈善、教育、政治、学术、环保等等，具有组织性、民间性、公益性、自治性、志愿性、非营利性、合法性、非政党性等特征。日本非营利组织的概念有广义和狭义之分。本文阐述的非营利组织是狭义的，即为达成一定社会使命、由市民们自发联合起来、持续进行非营利的社会和公益的活动的民间组织，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法人（即 NPO 法人）以及各种市民活动团体和志愿者团体。目前，日本的非营利组织在各领域发挥着积极作用，已成为政府和企业之外的第三方力量。

^③ 该计划以 1985 年为即期年限和目标，实现国民生产总值（GNP）年均增长 10% 以上，比 1970 年度 GNP 和工业生产总值提高三倍，粗钢产量、工业用地、工业用水提高一倍。计划涉及政治、经济、交通通讯、科学教育等各个方面，主要包括三个部分：工业重新布局、改造旧城市和建设“新 25 万人口城市”，以及建设交通通讯网络。

逐渐消失。

日本的历史城镇和传统街区主要有古村落、宿场町^①、港町、商家町、产业町、武家町、门前町和城下町^②等。这些地区保存着具有较高历史价值的建筑物，保留着独具特色的历史文化传统、风俗习惯、节日祭祀以及颇具当地特色的手工艺品和美食，是地区独特历史文化风情、风俗习惯的象征和综合反映。20 世纪 60~70 年代，针对大规模的开发浪潮，各地大大小小的市民团体应运而生，掀起了轰轰烈烈的“历史街区保护运动”。

这一时期的社区营造，以历史城镇和传统街区保护为重点，也称“街区保全性社区营造”。该运动大都通过对历史建筑的保护、改造、利用和对地方文化的重新挖掘实现，以岐阜县的高山、长野县的妻笼为开端，迅速扩展到各地。“妻笼宿”保护运动就是依靠民间力量保护历史街区的标志性事件。位于长野县的南木曾町全长 500 米，聚集众多旅馆的“妻笼宿”，曾是江户时期的交通要道——中山道上过往商旅的一个重要驿站。20 世纪 60 年代中期，当地政府计划拆除“妻笼宿”驿站，遭到居民强烈反对和抵抗。1965 年，当地一些有识之士和居民成立了旨在进行乡土资料研究和保护的“妻笼宿场资料保存会”。^③ 1968 年又成立了以妻笼地区全体居民为成员的“热爱妻笼会”，开展对“妻笼宿”的保护活动。从 1968 年至 1970 年的三年间，“妻笼宿”被整体翻修，街区中鳞次栉比的老建筑物被陆续开发为旅馆、工艺品店、纪念馆，后经日本广播协会（NHK）电视台等多家媒体的宣传介绍，“妻笼宿”名声大振，游客人数急剧增加。1971 年，居民们制定了旨在保护当地文化财产和自然环境的《妻笼宿居民宪章》。为防止外部资本的介入，宪章还明确规定了对当地传统房屋“不卖”、“不出租”、“不拆毁”三原则。1972 年“妻笼宿”游客人数达到了 50 万人次。1973 年，《妻笼宿保护条例》的出台更有力支持了民间的保护运动。1975 年，“妻笼宿”被国家指定为“传统

① 从古代驿站发展起来的地区。

② 门前町是在寺院的门前发展起来的地区。城下町是以封建主的城郭为中心、围绕这些城郭发展起来的小城镇。

③ 当时，妻笼附近马笼地区的岛崎藤村纪念馆年均接待 14 万参观者，妻笼居民希望把这 14 万人中的十分之一甚至五分之一吸引过来。参见：『政策科学』第 15 卷第 3 号、2008 年 3 月。

建筑群保存地区”，同年政府还出台了《传统建筑群保存地区指定制度》，对控制滥拆滥建起到了一定作用。1976年，“妻笼宿”被选定为国家重要传统建筑物保护地区。1978年，日本“全国街区保存联盟”将办事机构设在妻笼，标志着在民间力量推动下“妻笼宿”已成为日本历史街区保护的示范之地。如今，日本有不少像“妻笼宿”这样经过社区营造而再现魅力、焕发生命力的历史文化城镇和街区。

在“历史街区保护运动”中，市民团体发挥了积极作用。如镰仓自然保护会（1962年）、高山上三之町街区保存会（1966年）、热爱妻笼会（1968年）、今井町保存会（1971年）、白川乡自然环境守护会（1971年）、汤布院自然保护爱护运动（1970年）、富田林寺内町保存会（1973年）、有松社区营造会（1973年）、饭田市大平自然与文化保存会（1973年）、小樽运动保存会（1973年）、足助街区保存会（1975年）、复兴近江八幡之会（1975年）、内子八日市周边街区保存会（1976年）、小布施北斋馆的设立（1976年）、奈良社区营造中心（1979年）、伊势河崎历史与文化培育会（1979年）等。这些由当地有责任心的居民组成的民间团体，针对市政规划积极提出建议，参与到社区改造和城市建设中来。1974年，以热爱妻笼会、今井町保存会、有松社区营造会为中心成立了“街区保存联盟”^①，1978年在有松町召开了第一届历史街区研讨会。

在各地市民团体的努力和推进之下，日本政府不断出台各种法律和措施保护历史文化街区，1966年制定了《关于古都历史风土保存的特别措施法》（简称“古都保存法”），1975年7月对《文化财产保护法》进行修订，增设“传统建造物群”为新一类文化财产，设立了“传统建造物群保存地区”制度。各地方政府也纷纷制定以自然保护、历史街区保护为中心的条例。有日本学者将20世纪60年代至70年代中期称之为环境保护型条例的时代。^②这一时期出台的地方环境保护条例有《京都市风景地区条例》、《历史环境保护条例》、《金泽市传统环境保存条例》、《敷市传统美观保存条例》、《京都市市街地景观保存条例》等。社区营造开始由“诉求与对抗型”向“市民参与型”过渡。

^① 即“全国街区保存联盟”的前身。

^② 参见磯崎初仁、金井利之、伊藤正次：《日本地方自治》，张青松译，北京：社会科学文献出版社，2010年。

(二) “市民参与型”社区营造 (20 世纪 80 年代初期~90 年代中期)

20 世纪 80 年代,越来越多的日本市民开始对地区发展模式以及自身生活方式进行反思。90 年代初期,“以循序渐进方式稳步推进城市建设”的观念逐渐被广泛接受,社区营造开始走向以“历史”、“文化”和“自然”为目标的良性循环阶段。不少市民认同保存历史建筑物不仅仅为了街区美观,还要突出街区的个性。有些建筑物虽艺术性不够高超,也不显得气派,却凝聚了历史沧桑,让居民感到亲切,这些建筑物也有保存价值。例如,北海道大学农学部小熊博士的旧居“小熊邸”建于 1927 年,是一处具有历史风貌的建筑物,1995 年由于年久失修面临被拆除的命运。1996 年,北海道大学教授、建筑家、艺术家聚集在一起,为保存该建筑而成立了“旧小熊邸思考会”(后改为“旧小熊邸俱乐部”,NPO 法人)。思考会就小熊邸的存废问题对市民进行了问卷调查,并在市民中发起了反对拆迁、要求保留小熊邸的签名活动。难能可贵的是,他们并没有停留在对建筑物的保留上,而是以生活者的视角积极推进建筑物的再利用。在思考会的斡旋之下,“札幌振兴公社”出资购买了旧小熊邸,并将其搬移重建后改造为咖啡馆。咖啡馆开业后成为当地一处颇具历史文化特色的休闲场所,深受市民欢迎,还吸引来了不少远方游客。

20 世纪 80~90 年代,各地在开发和建设过程中出现了诸多新问题,仅仅依靠《建筑标准法》、《城市计划法》等法律很难得到有效解决。于是,一些地方相继出台了自治体的社区营造条例,如德岛县小松岛市的《小松岛市社区营造条例》(1982 年)、埼玉县的《川口市社区营造条例》(1988 年)、大分县汤布院町的《温润和谐的社区营造条例》(1990 年)等。各地社区营造条例的制定,标志着日本的社区营造向纵深发展。

1995 年的阪神大地震是日本社区营造的转折期。日本政府认识到了非营利组织、市民团体和普通市民的积极作用,开始在制定城市建设和发展计划时吸收市民的意见。例如,福冈市政府在出台《福冈城市景观条例》时,为争取市民的充分理解和支持,先出台草案征询市民的意见,然后再将修订案广为宣传。条例对建筑物外墙颜色、街边绿化、停车场、垃圾箱的设计标准、公交站亭的设计及其广告牌的设置等

都进行了规划。

这一时期，社区营造从单纯的保护，过渡到在传统文化基础上创造时尚、现代的环境，追求传统与现代的融合。社区营造不再以大规模的抵制或对抗的方式出现，而表现为市民团体以更为平和、理性的手段与政府对话，目标也更为具体、更加贴近生活。政府的行政行为也因为有市民的参与和支持而逐渐转化为市民的自觉行为。

（三）“市民主体型”社区营造（20世纪90年代中期以来）

20世纪90年代以来，日本社区普遍面临老年人的养老、残障人士的护理、幼儿保育、垃圾、社区居民交往减少等问题。除此之外，经济结构和人口动态变化导致地方城市空洞化现象不断恶化，一些曾经繁华的地方城市中心区商店街有不少店铺闲置或倒闭。如何应对不断衰退的地方经济，如何吸引人才、留住人才，这些都是社区营造急需应对和解决的。另外，90年代以来，非营利组织的大量涌现，为社区营造的发展打下了坚实的社会基础。1995年阪神大地震后市民团体和志愿者的救灾活动迅速有效，使得之前积累的市民参与的能量一下子爆发出来。正如今田高俊所言：“值得关注的是，20世纪80年代以后，居民自发的志愿活动活跃起来，特别是90年代的志愿者活动和NPO、NGO^①活动的高涨具有象征性意义。这表明，人们在公益性较高的服务供给上不是靠政府，而是用自己的力量来解决。之所以这么做，是因为靠政府要长时间地等待，还有烦琐的手续，往往在需要的时候得不到服务，人们为此感到焦虑。”^②1998年12月，《特定非营利活动促进法》（即“NPO促进法”）出台，该法通过赋予从事特定非营利活动的团体以法人资格，来促进以义务活动为代表的、市民自主开展的以贡献社会为目的的非营利组织的健全发展。该法实施后，取得法人资格的社区营造非营利组织数量激增，社区营造活动迈入了崭新的历史阶段。

大量非营利组织的活动表明，社区营造已经从建筑物、历史街区的

^① NGO，英文“non-government organization”一词的缩写，也称非政府组织，在联合国文件和其他许多国家的官方文件中，是政府体系和市场体系之外庞大的社会组织体系的总称。日本NGO的概念涵括在非营利组织（NPO）范畴之中，指那些致力于解决人权、发展、环境、和平、自然灾害等全球问题的非营利组织。

^② 转引自佐佐木毅、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，第3页。

保护扩展到市民日常生活的方方面面。针对日益严峻的少子老龄化课题,一些非营利组织开办养老院、托老所、托儿所或结成互助式服务,提供养老服务、托儿服务、护理服务等。例如,“流山友爱网络”(1993 年设立,1999 年取得 NPO 法人资格)派遣护理师对那些需要护理的老年人提供上门服务,为困难家庭提供送餐、家政等服务。他们还出租轮椅、升降床等用具方便残障人士。针对职业女性在工作和养育子女上的两难困境,“希望工作的女性们的网络”(2008 年取得 NPO 法人资格)对那些有就职愿望的全职主妇进行资格、技术、经验等方面的培训。该组织还利用商店街的闲置店铺开展亲子活动。神奈川县横滨市的“bi-no bi-no”^①(2000 年取得 NPO 法人资格)成立了两个亲子交流场所。她们在社区招募婴幼儿的母亲作为职员或会员,由保育员、大学生志愿者、有养育子女经验的中老年妇女、商店街店主共同运营亲子交流场所。母亲们在亲子交流场所可以传递信息,分享和交流养育孩子的经验。

这一时期,伴随着日本政治、经济、行政制度的改革不断推进,除了“NPO 促进法”之外,还有一些法律的制定或修订对社区营造活动产生深远影响。例如,《河川法》(1997 年修订)、《地方分权一揽法》(1997 年制定、2000 年实施)、《护理保险法》(1997 年制定、2000 年实施)、《信息公开法》(1999 年制定、2001 年实施)、《城市计划法》(2006 年修订)等。这些法律不仅使社区营造制度环境大为改善,也促使了市民参与。21 世纪初,日本社区营造法制化取得了突出的成绩。2008 年 5 月,《维护及改善地区历史风貌的相关法律》(通称“历史社区营造法”,同年 11 月 4 日施行)公布,其目的是通过对历史建筑物、当地传统节日庆典活动等进行保护,使地区保留其历史文化传统,维护和改善历史风貌。

进入 21 世纪以后,社区营造开始由市民参与向市民为主体的方向演变。在此之前,市民组织、非营利组织在资金、活动的持续性以及技术等方面都比较薄弱,难以担当社区营造的主体。随着上世纪 70~80 年代对国外 NPO 的介绍及推广、90 年代以来非营利组织在社区营造中的出色表现以及社区营造活动的网络化,社区营造得以空前发展,并由

^① 日语为“びーのびーの”。

此确立了社区营造过程中市民的主体地位。

三 公众参与“社区营造”机制的形成及其文化因素

社区营造关系到当地居民的利益，居民们身处不同的立场，有着不同的利害关系。这些立场和利益不同的居民参与社区营造计划的制定和实施，有助于社区的稳定、和谐与发展。例如，在建设道路的时候，沿途道路两侧居住的居民以及为建设道路而搬迁的居民、使用道路的民众等有着不同立场、不同利害关系，也存在着各种对立。市民的广泛参与，反映了多种意见以及各阶层不同利益群体的意见。而缺乏市民参与，政府闭门造车出台的社区营造计划往往让市民产生不信任和反感，甚至还会招致突发性事件，导致计划延迟或半途而废。

日本社区营造的历史，本身就是一部市民参与的历史。20世纪50~60年代以来，从市民发起历史街区保护运动，到参与政府制定立法，再到作为主体推动社区营造条例的实施，均显示出民间力量的不断壮大。例如，经济高速增长时期，《公害对策基本法》、《城市计划法》在制定和出台的过程中中央集权色彩浓厚，缺少市民的参与。结果，不少行政出台的城市开发计划招致市民反对。70~80年代，随着日本市民化社会的推进，社区营造领域中市民参与进程加速，当地居民、大学教师、智库研究人员、城市规划专家、地方行政人员，以参与社区营造“协议会”、“恳谈会”或社区营造非营利组织的方式，为当地社区营造出谋划策。市民参与体现在以下四个层次：（1）参与社区营造方针、城市计划、各种事业计划等的制定，参与地方政府行政长官、议员的选举，参与审议会、听证会、恳谈会、地区说明会等直接表达自己的意见；（2）参与社区营造活动的运营和监督；（3）参与各种社区营造的说明会、研习会；（4）参与社区营造的各种具体活动。“市民参与型”社区营造模式得以确立。90年代中期以后，随着非营利组织的蓬勃发展，社区营造逐渐从市民参与过渡到了以市民为主体。如今，市民为主体的参与机制在各地已成为一种常态。

在历史街区保护运动以及社区营造活动中，市民对家园的热爱、对维护家园表现出的自觉性和广泛性，源于共同的文化根源和国民意识，

特别是日本社会的地域共同体意识。

“共同体意识”指非家族亲缘性质的社会团体的归属感。追根溯源，地域共同体意识起源于原始农耕时代的地域性劳动协作之中。^① 在地域共同体中，生活在同一村落的人们共同承担着水利、道路等公共设施的维护责任，共同参与婚丧嫁娶、祭祀等公共活动，共同的劳动、共同的生活方式和传统习俗使人与人之间结成牢固的纽带。正如美国学者埃德温·赖肖尔所指出的，日本很早就存在个人对“超越家族的社会团体”效忠的社会规范。^② 地域共同体意识在当今日本社会的一个表现，就是日本人对自己居住社区的强烈归属感，重视社区集体利益，奉行在社区营造活动上与其他成员保持统一。例如，作为地缘组织的町内会^③在日本社会担负着举办节庆祭祀、防灾减灾、分配救灾物资、邻里互助、美化社区环境、维护社区设施、提供保健服务等社区公共职责。在很长一段历史时期，日本人对于町内会各项活动的参与度都是较高的。对家园的共识、对家园的荣辱感，是市民广泛参与社区营造的内在精神动力。

社区营造的基础，是市民对社区环境、社区文化、社区居民和社区生活方式的热爱。共同生活在一个社区的居民，很自然会对自己所在社区在感情上和心理上产生认同感。有着强烈认同感的社区不是自然而然形成的，而是被营造出来的。社区认同感需要市民亲身参与社区活动，为社区发展尽自己的一份力量。例如，三重县伊势市河崎地区对有着悠久历史的老建筑物“伊势河崎商人馆”进行保护性开发。商人馆里除了对河崎地区历史进行展览之外，还辟有会议室、事务所和居民活动室。经过精心运营，商人馆不但成为展示街道历史和当地传统文化的展馆，还成为非营利组织和当地居民活动的主要场所，经常举办各种丰富多彩的活动。2002 年，由 22 家当地民间团体组成“河崎社区营造协议会”，他们每月召开例会，商量决定社区发展的相关事项。如今，以河崎居民为主体的社区营造正在把当地打造成一个极富魅力的地区。

① 松尾幹之『村落社会の展開構造』、御茶ノ水書店、1983 年、43 頁。

② 参见埃德温·赖肖尔：《日本人》，上海：上海译文出版社，1980 年，第 61 页。

③ 战前的町内会具有封闭性、他律性及参与的强制性等特点，带有浓厚的保守色彩。战时，町内会、部落会作为行政末端机构，在侵略战争时期曾被军国主义的国内统制所利用，战后一度被废止。上世纪 80 年代，町内会重新获得法人资格，成为合法的社区组织。

四 “新公共”理论与“社区营造”实践活动

20世纪90年代以来,市民参与、市民主体的社区营造蓬勃发展,与“新公共”理论的提出、“新公共”政策的出台及实践有着密不可分的联系。“新公共”也被称为新公共管理(new public management, NPM),是上世纪80年代以来兴盛于英、美等西方国家的一种公共行政理论和管理模式,也是近年来西方行政改革的主体指导思想之一。“新公共”理论主张通过民营化等形式,把公共服务的生产和提供交由市场和社会力量来承担,政府的主要职能集中于拟定政策、建立适当的激励机制、监督合同执行等,引导它们为实现公共利益的目标服务。

日本的“新公共”理念是由一批知识分子在20世纪90年代推动的。时任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先生与东京大学山胁直司教授等人召集不同学科、有代表性的学者掀起了一场“公共哲学运动”,致力于构建与日本乃至东亚社会文化相契合的“新公共”理论。他们在批判“公私一元论”与克服“公私二元论”的基础上,强调将公共性实践建立在个体志愿活动的基础上,主张政府与以NPO为核心的民间主体基于对等、独立、自治的原则共同承担公共性之实践。^①学者长坂寿久也认为:“日本真正的结构改革中有必要从‘公、私’二元论过渡到‘公、公共、私’三元论,构想公共领域活动的市民社会部门要与政府部门、企业部门‘协同’形成新的公共领域。”^②

“新公共”理论提倡开放长期“官”垄断的领域,改由官民协调合作承担,以应对民众的多种需求。在学术界“新公共”理论研究的影响下,2009年鸠山由纪夫首相在第173届临时国会上的演说中正式提到“新公共”,他认为,在教育、幼儿保育、社区营造、防止犯罪、防

^① 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,第2页;俞祖成:《战后日本公共性的结构转型研究》,《太平洋学报》第19卷第12期,2011年。

^② 长坂寿久「公共哲学と日本の市民社会(NPO)セクター——『公・公共・私』三元論と3セクターモデルについて——」,『国際貿易と投資』夏季号,2007年。

灾、医疗福祉等与地区相关的领域，不能仅仅由“官”来承担，而需要民众的参与。之后，“新公共”这一词汇开始广泛使用。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^①等机构，内阁府政策中新设“新公共政策”，实施新公共支援事业^②，相关政府文件中一再强调非营利组织是实现“新公共”的中坚力量，并相继出台旨在实现“新公共”的非营利组织的政策，初步形成了官民共治的社会治理模式，开启了日本“新公共”时代。

“新公共”政策是在日本进入 21 世纪之后出现一连串社会问题的背景之下提出的。如：城市中心区商店街的衰退；道路等城市基础设施存在问题；交通网络化不充分；老龄化导致中小城镇特别是一些偏远的山村、渔村缺少活力；老旧房屋密集、日照不好；全球化时代中出现的在日外国人数量增加，生活上急需应对的问题，以及少子老龄化时代出现的护理、保育等诸多亟待解决的问题出现。这些问题靠以往的“官”主导已很难应对，有赖于社会各界发挥各自作用，将原由政府垄断的“公共”转变为向全社会彻底开放的“新公共”，重新修正政府与市民之间的关系，使之最终实现“市民主导的社会”。

近年来，政府、行政、非营利组织、市民团体、社区居民之间正在形成一种新型的互助、互动的关系。这种在相互理解与信赖下，拥有共同的目标，相互配合，合作解决地区公共问题的做法，以“协调”^③一词来表示，即政府通常负责制定规划、提供经费支持以及进行审计监督，具体事项交给非营利组织等民间团体来负责和运营。“协调”是以市民的广泛参与为前提的。政府将原先那些诸如街区景观保存、公园和道路的建设与改造、公共设施的建设、种植街边树木等行政主导难以操作的部分交由市民主导进行。横滨市最早将“协调”概念引入政策并予以实践。1999年3月，横滨市政府颁布《横滨市政府与市民活动的

① 2010年1月25日设置。

② 新公共支援事业是2010年10月8日内阁决定的紧急综合经济对策中推进的。为了促进新公共自立发展所需的环境整顿，预算额度为87.5亿日元。为了这一事业的顺利实施，又召开了新公共支援事业运营会议。

③ 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。

协调基本方针》，提出“协调六原则”，即平等性原则、自主性原则、独立性原则、相互理解原则、目标共享原则以及公开性原则。^①之后，“协调”迅速成为日本各级地方自治体竞相采用的政策用语。“协调”方法有委托事业、发放补贴或共同举办活动，开展人事交流、进行人才派遣，提供设施和设备等。“协调”不但推动了行政体制改革的进程，改善和维护了社区环境，还提升了居民的社区意识和整体素质。

近年来，社区营造领域越来越多地采用一种“社区营造研习会”（workshop）^②的市民参与方式，即政府在地区课题改善计划的制定和解决上，吸收当地处于不同立场的居民参与，相互配合，共同推进。特别是在公园和道路等建设、公共设施计划、团地或集资住宅计划、市町村都市基本设施计划的制定等方面，多采用这样的方法。“研习会”方法的首次使用是20世纪70年代后半期的东京都世田谷区。当时，世田谷太子堂地区公寓发生纷争，为此成立了社区恳谈会。恳谈会设置一年后，越来越多的居民认为对行政“一味地批判解决不了问题”、“与行政之间的平等对话，居民一方也需要专业知识”。1982年，以恳谈会成员为中心的居民们成立了社区营造协议会预备会，举办了一系列如“漫步街区”、“街区检查”等活动以及学习会，推进与行政部门的对话。之后，这种社区营造“研习会”的形式受到居民欢迎并被固定下来。“研习会”的课题不断扩大，像“让老年人舒适居住的社区营造”、“实现零垃圾的社区营造”、“地域性消防署营造”等都成为“研习会”的主题。1994年高知县香北町召开了“感动人心的研习会全国交流会”，全日本有200多人参会。1996年在北九州市召开第二届，1999年在新潟县大瀧町召开了第三届，会上决定在全国普及社区营造研习会。之后，这一“研习会”的方式在全日本逐渐得到普及。

社区营造“研习会”的特征是自由讨论与公开性。“研习会”通常公开招募参加者，内容和议题在地区杂志报纸等刊登。“研习会”上居民方、行政方、企业方的参加者均可自由客观地表述自己的立场和观

① <http://www.city.yokohama.lg.jp/shimin/tishin/jourei/sisin/code.html>

② “workshop”本意指作业地点、作坊，现多用来指“研习会”，是一种学习、创作、解决问题、训练的方法。参加者自发组织，自由发言，参加者全员参与体验。会场多选在公共礼堂、美术馆、写字楼、工作室、学校教室等。

点,进行自由讨论和商议,有时还去现场调研,或到其他社区营造示范地区取经,听取设计专家和行政负责人的意见。^①三重县伙伴关系事业^②就是一个成功的典范。“三重 NPO 研究会”针对三重县条例方案的制定,探讨如何开展非营利组织与行政部门之间的合作。研究会以信息公开为原则,每月召开一次会议,会议内容通过媒体、网络、电子邮件等方式向公众公开,居民可通过电话、传真、电子邮件等多种方式将意见和建议表达出来。最终,在与居民的反复沟通、研讨和酝酿下诞生了《三重伙伴宣言》。目前,作为“新公共”理论的实践,社区营造领域“协同”和“研习会”制度在全日本范围得到普及和推广。

五 非营利组织是“社区营造”的中坚力量

社区的日常管理以及社区建设活动,不少是由町内会等地缘组织担负的。但由于加入町内会有一定限制,非町内居住的居民难以参与,且老年人人居多,不少町内会缺少活力,出现空洞化现象。另外,过分依赖行政部门也导致其作为利益集团的机能没能更好发挥出来。^③

近年来,那些致力于提升地区活力、支援地区产业、满足市民生活需求、促进地区可持续发展和焕发地区活力的非营利组织有着不俗的表现。

1998 年《特定非营利活动促进法》出台,非营利组织法人的数量急速增加。根据内阁府国民生活局 NPO 官方网站的统计数据,截至 2010 年 12 月底,日本 NPO 法人总数已达到 38347 个,从 1998 年 12 月 1 日起约 12 年间,平均日增 9 个 NPO 法人。活动领域有环境、教育、文化、福祉等生活领域。该法根据领域和活动目的,将非营利组织的活动内容规定为 17 种,其中第三项“以推进社区营造为目的的活动”指的就是社区营造非营利组织。截至 2012 年 9 月 30 日,全日本登记注册的 NPO 法人中从事社区营造的非营利组织有 19784 个,占非营利组织总数的 42.7%。^④

① 世古一穂『協働コーディネーター:参加協働型社会を拓く新しい職能』、ぎょうせい出版、2007 年。

② 日本青年奉仕協会・明治生命共編『NPOは地域を変える』、はる書房出版、1999 年。

③ 倉沢進『コミュニティ論—地域社会と住民運動』、放送大学教育振興会、1998 年。

④ 因为登录的 NPO 法人所开展活动的领域不止一个,因此合计不是 100%, <https://www.npo-homepage.go.jp/data/bunnya.html>。下载时间:2013 年 1 月 30 日。

这些社区营造的非营利组织以地缘为纽带、以社区居民为主要成员，呈现出数量多、分布广、服务领域广泛等特征。

社区营造领域的非营利组织，能够调动民间力量，不断应对新出现的社会问题以及民众新的要求，为市民提供多样化服务。非营利组织带领社区居民开展的活动丰富多彩，也取得了不少可喜的成绩。它们以社区发展为主题，以唤醒社区公民意识和公共领域参与行动为目标，对历史建筑物、道路、居住环境、自然环境进行保护和改善；开展绿化及河道整治工作，改善社区自然环境和空气质量；通过对社区中心、中小学校、商店、车站、公园、美术馆、博物馆等设施周边环境的改善，营造干净、清洁、方便居民出行和生活的环境；通过在各种区域开发规划、行政辅助制度、垃圾回收制度等方面的参与，构建市民参与的政策制度环境；通过举办各种“文化祭”、“地方祭”等活动，彰显地区特色，使得地区传统文化、生活方式、风俗习惯得到良好传承。社区居民也通过参与非营利组织的活动，形成一股关心社区发展、环境和自然生态的力量，成为社区建设的基础。

针对少子老龄化日益严重的社会问题，一些非营利组织展开了照顾老人、支援幼儿保育等多种福利事业。例如，青森县青森市浅虫地区地处偏僻，2010年11月人口仅为1800人，而65岁以上老年人占42%，只有一所小学校，总共40名学生，少子老龄化现象十分突出。“生机勃勃的浅虫”^①（NPO法人）为解决当地老年人的就餐问题，开办了社区老年食堂，为医院、福利设施、社区居民开展订餐送餐服务，事业规模不断扩大。

非营利组织将当地居民、当地企业和当地中小学校的人士组织在一起讨论社区公共事务，为市民参政提供了渠道，体现了社区自治、以民为本的理念，也推动了社区公共领域的发展。另外，社区营造非营利组织也弥补了政府治理的不足。例如，“自立支援中心故乡会”（NPO法人）是一家对被称之为“路上生活者”的流浪人员和因失业寄宿街头者进行支援的非营利组织。他们雇用那些无家可归者、流浪人员，对故乡会运营的设施进行清扫；利用当地商店街的空闲店铺开设技能学习

① 日语为“活き粋あさむし”，<http://www.ikiiki-asamushi.net/>。

班,对社区失业人员进行技能培训。他们成立“助手站-故乡”^①向社区独居老人派遣生活助手,上门护理,送餐到家,并为其提供咨询。社区营造非营利组织也致力于本地区的社会教育工作,如将退休的健康老人和家庭主妇组织起来对放学后的小学生进行教育和看管,解决了双职工家庭的后顾之忧。还有非营利组织成立托老所,缓解了社区养老、护理设施的不足和服务的欠缺,增进了地区公共福利体系的完善。针对产业迅猛发展导致的地下水过度开采、水资源减少、河流污染等环境问题,“Groundwork^②三岛”(1992年成立,1999年成为NPO法人)以水岸自然环境再生和活化为目标,开展环境改善活动。^③他们利用休耕农地种植荞麦与小麦,建立“环境社区产业”,推动生态旅游。在资金不足的情况下,与企业 and 行政部门合作,仅用17万日元对预计花费4000万日元的新型住宅地公园进行了成功的改造,促进了当地经济的可持续发展。^④

综上所述,日本的社区营造从“官督民办”到“民推官办”,再到“官民协作”,自始至终发挥作用的主体是市民,体现了从“市民参与”到“市民主体”的过程。如今,越来越多的市民面对生活中不尽如人意的地方,不再仅仅是抱怨,而是投身于社区营造活动。普通市民特别是“团块世代”^⑤已成为推动社区营造的重要力量。市民们通过参与社区营造非营利组织或社区志愿者团体,与社区建立了联系,培养了对自己居住地区的关心和热爱。随着市民们参与社会活动的机会增加,市民之间的交往加深,市民们学会了尊重、互助、信任、体谅,公民意识与自治意识有了显著提高,而“公民意识”、“自治意识”又是形成居民自治地区社会的要素。

(责任编辑:林昶)

① 日语为“ヘルパーステーションふるさと”。

② Groundwork 发源于英国,指市民、非营利组织、企业和政府形成伙伴关系,共同进行环境改善活动。“Groundwork 三岛”是日本最早将这一概念引进来的组织。

③ <http://www.gwmishima.jp/>。

④ <http://www5a.biglobe.ne.jp/~sanagawa/gw.htm>。

⑤ 指战后1947年到1949年“第一次婴儿潮”出生的人。当今,越来越多的“团块世代”面临退休或已经退休,他们有时间也有精力为社区营造贡献力量。

牽制するため、南西諸島地域へ軍事力の配置を推進しつつある。それに、「日米動的防衛協力」を強化し、日米同盟関係を深化させようとし、釣魚島事案を『日米安全条約』に適用する事態とすることにした。このようなことは、釣魚島情勢をより緊張的なものにさせる一方、中国を取り巻く安全保障環境にもより大きな圧力をあたえることになろう。

「アベノミクス」及びその経済効果解析

張 季風

安倍内閣が成立して以来、「強い日本経済」をめざして「大胆な金融緩和」・「機動的な財政政策」・「民間投資を喚起する成長戦略」を3つの柱として実行していくといわれるアベノミクスを打ち上げた。無制限の量的緩和政策はインフレ率2%の目標に達成することが出来るかどうかは分からないし、公共投資の拡大の手法は短期的な経済景気を刺激する効果があるが、日本経済の長期的な構造的な問題の解決には必ずしも役に立たず、かえって害がある可能性が高い。構造的な問題は解決できなければ、日本経済の長期低迷の局面は変えられない。

近年日本企業の海外進出の新動向及び新特徴

程 永明

近年、日本企業は海外進出のテンポを加速し、非製造業企業の海外投資の製造企業超過、海外買収合併（M&A）の激増、生産基地の海外移転の増加などといった動向を示した。この日本企業海外進出の新しい波の中で、中堅企業・中小企業があいついでこの群に交じり、海外進出の業界領域、地区選択および政府支持のあり方などの面において新しい特徴が見える。これは、国内の経営環境、偶発的なショック及び歴史的なチャンスなど幾多の要素の共同作用による産物である。

日本におけるまちづくり論

— 「市民参加」から「市民主体」へ —

胡 澎

日本のまちづくりは、より快適で美しい住民生活を営むことを目指し、ユニークな地域管理モデルとして、市民運動を展開していた1960年代に生まれたものである。この数十年來、市民の積極的な参加によってまちづくりは絶えず発展し改善されてきた。その過程において、市民・市民団体・非営利組織（NPO）と政府・行政との関係は、訴えや対立から協力や協商へと変わった。まちづくりは住民が主体となって、行政・住民・非営利組織（NPO）と会社の協働を通して、ハード・ソフト両面から地域、コミュニティが抱えている

特定の課題を解決しようとするものが多い。

日本の対外同盟思想の芽生えについて

張 景全

19 世紀後半の 50 年は日本 20 世紀同盟実践の思想の醸成期である。日本近代同盟思想の芽生えの第一段階は幕府末期、明治初期から 1880 年代の終わりまでであり、同盟弱国論と同盟強国論が分かれたことは、この時期の特徴である。日本近代同盟思想の第二段階は 1890 年代であり、同盟強国論が次第に確立したことは特徴である。日本近代同盟思想の内包は主に同盟機能の探求及び同盟パターンの選択に及ぼす。第一段階においては、同盟機能を探求する目的は、同盟を利用し列強への対抗によって国の生存と完全を求めると同時に、同盟の力を借りて将来日本の制覇に奉仕することである。同盟パターンの選択は、同盟国に弱国と強国のどちらにするか、まだなかなか定められていない状態である。第二段階においては、同盟機能の探求は既にアジア近隣を略奪するため、列強制覇に参加するようになり、同盟パターンの選択は強国と同盟を組むことに決定するようになった。

「世界の変化における中日米の関係」 シンポジウム総括

卢 昊 張 曉磊

中国社会科学院日本研究所と東京財団が主催した「世界の変化における中日米の関係」シンポジウムは、2013 年 3 月 2 日に北京で開催された。シンポジウムに参加した中日専門家と学者は「第二期オバマ政権のアジア政策」・「世界経済と中日経済関係」・「中日政治と外交関係」の三つのテーマをめぐって討論を行った。特に釣魚島問題と中日関係の発展についての議論が注目された。

「中国と日本—その自画像と他画像—」 シンポジウム総括

唐 永亮

中日国交正常化 40 周年をきっかけに、両国民間の相互理解を深め、相互信頼を深化させ、未来に向かって新しい関係を作り上げるために、中国社会科学院日本研究所は日本国際交流基金北京日本文化センターのご支援を得て、「中国と日本—その自画像と他画像—」をテーマとするシンポジウムを開催した。シンポジウムに参加した中日学者は、中日両国の自己認識・他者認識および相互理解を促進する方法などについて、熱烈な討議を交わした。