

日本《特定非营利活动促进法》及其启示

刘丹

全国人大常委会正在启动《慈善法》的修订，这不仅是中国慈善法制进一步走向完善的重要举措，更是确保慈善事业运行在法治轨道上的重要保障。由于现代慈善事业的发展具有某些共性，在修订《慈善法》的过程中，适当借鉴国外慈善立法的经验显然具有必要性。

在这方面，笔者认为，日本的慈善立法即《特定非营利活动促进法》(下文简称为 NPO 法)及其相关政策的推进值得关注。这是一部旨在通过将民间非营利团体法人化，规范和引导民间非营利活动的法律。20 世纪 80 年代起，日本民间非营利团体日益成为区域社会治理的重要力量，但已有的公益法人制度因其严苛的“准入门槛”将民间非营利团体排除在制度之外。1995 年发生的阪神——淡路大地震为新法规的出台提供了契机。一方面，民间志愿团体在灾害救援中发挥了不可替代的作用，使日本各界意识到发展民间力量的重要性;另一方面，作为无独立民事权利能力和行为能力的志愿团体不论在救援行动方面还是在募捐能力方面均受制于其法律地位的薄弱。具体体现在：因责任认定原因，志愿者团体救援行动无法深入开展;因社会信用度低，募捐能力差致使志愿团体终止救援行动或缩小救援规模等。民间非营利团体所面临的困境在震灾救援中得以显性化。《特定非营利活动促进法》的出台为民间非营利团体法人资格获取提供了全新路径，使其法律地位得以确立，社会角色更加明晰。该法设立之初被定位为旧《民法》第 34 条的特别法，在此后的 20 多年间，以每两年一次的

修法频率，使之不断走向完善，不仅为促进日本民间非营利活动营造了良好的法律环境，同时还推进了公益法人制度、财税体制的改革，为日本慈善事业的发展奠定了坚实的法制基础。

概括而言，日本的《NPO 法》在促进慈善事业蓬勃发展方面有以下几点启示：

第一，赋权于“民”。《NPO 法》不仅为民间非营利团体获取法人身份提供了法律依据，同时还引领了公益法人制度的全面深化改革，确保了法律的落实。公益法人制度改革思路是通过增设“特例民法法人”以取代传统意义上的“公益法人”，将法人资格的获取同公益性认定相剥离，大大降低了法人资格获取“门槛”。同时，“特例民法法人”可依据《法人法》的规定，通过向原主管部门提交认可申请成为“一般法人(一般社团法人/一般财团法人)”、依据《认定法》的规定，通过向首相或都道府县知事提交认定申请，经由第三方机构认定成为“公益法人(公益社团法人/公益财团法人)”。改革具体内容包括：废除依据原民法 34 条设立的公益法人制度(社团法人制度/财团法人制度)，取而代之的是“公益法人制度改革关联三法案”(即通称的《一般法人法》《公益认定法》《整備法》)、修订《特定非营利活动促进法》、调整相关特别法和部门法，对涉及的 12 个部门共 301 部法律进行审查，修订与新公益法人制度改革思路相悖的条款，以确保各项法律的有效协调和衔接。公益法人制度全面改革从法律层面确保了 NPO 法人认证渠道的畅通，同时通过简化法人认证手续提高法人认证率，确保了民间非营利团体的法人权利的实现。

第二，赋能于“民”。在这方面，立法也经历了一个渐进的过程。2001年施行的“认定NPO法人制度”成为NPO法人获取税收优惠的途径，但因其认定条件苛刻，十年间获取“认定NPO法人”资格的仅占同期NPO法人总数的0.8%。为此，日本政府先后6次对“认定NPO法人制度”进行改革。一方面，不断地放宽税收优惠的认证条件，简化认证流程，使更多的NPO法人成为税收优惠的对象；另一方面，优化NPO法人内部治理流程，加强法人能力建设。包括设立组织章程、会员大会、理事与监事、会计、信息公开等制度。2011年对“认定NPO法人制度”实施了根本性改革，改革举措主要有三点：一是从管理体制方面，为NPO法人“松绑”：NPO法人认证(内阁府)、认定(国税厅)以及监管(内阁府和国税厅)等相关事务均转移至各都道府县及政令都市，实现地方自治体一元化管理体制；二是从能力建设方面，为NPO法人“赋能”：施行“特例认定特定非营利活动法人制度”，对公益性较高的NPO法人给予较大幅度税收优惠支持措施；三是从评价方式方面，引入公众测评“激活”公众参与热情：实行了“公众支持度测试”(Public Support Test, 简称PST)。此外，内阁府官方网站设立“内阁府NPO官方主页”，施行NPO法人信息公开制度，包括NPO法人的主动信息公开和主管部门的强制信息公开，以实现NPO法人自律和他律相协调、能力建设和社会信任度提升相互促进的目的。

第三，服务于“民”。在政府财政紧张和公共领域课题复杂化、多元化背景下，在《NPO法》的引领下，日本政府践行“民间的事当由民间办”的治理思路，鼓励民间力量参与到社会治理之中。基于此，从

中央到地方出台了一系列的扶持政策，以培育民间力量发挥治理效能。具体而言，日本内阁府大臣官房设立“市民活动促进科”的政策研究机构以指导各自治体开展市民活动促进事业；各地方自治体相继成立“市民活动推进科”或“协同推进科”，以落实中央政府制定的促进民间非营利活动的相关政策。各地方自治体承载的相关工作有以下几方面：即制定培育计划、设立培育基金、开展协同推进事业、推进信息公开共享、设立咨询窗口等。此外，各地方自治体定期召开区域性“互助社会构建恳谈会”，旨在探讨区域社会发展面临的新课题，官民合作治理的新议题及民间非营利团体发展面临的新赌点并寻求解决路径，以实现官民共建共治的区域社会治理新格局。

他山之石，可以攻玉。实践证明，《NPO法》事实上促进了日本慈善事业的发展，不仅为该国社会保障事业特别是社会福利及相关服务提供了极其重要的有效补充，更为社会成员参与社会治理提供了基本途径，其关键在于通过立法为民间力量赋权、赋能并服务于民，使民间力量得到了有效调动，这一经验值得中国在进一步完善慈善法制建设时借鉴。

（本文来源：《慈善公益报》2022年5月18日，作者系中国人民大学中国社会保障研究中心刘丹）