政治科學論叢／第三十二期／民國 96 年 6 月／頁 71～108

日本非政府組織與政府之外交協力

兼論外務省的支援措施與對我國之啓示

林淑馨*

摘　　要

隨著民主化和全球化的發展，以國家爲單位的世界觀逐漸受到挑戰，這同時也意味著未來政府的許多職能將直接由「民間」來監督甚至經營。在此趨勢下，非政府組織有機會活躍於國際舞台，從而刺激國際社會中既存的觀念與價值，同時也迫使政府必須重新思考國家的職能。基於此，本研究以日本的非政府組織爲對象，來瞭解該國非政府組織與政府在外交事務上的互動，以及外務省對組織所建制之援助法制，從而提出可以努力的行動策略方案以作爲我國參考。

研究結果發現，爲避免外交政策決策過程中忽略民眾的意見，有必要加入新的行動者－即非政府組織，以提升政策制訂過程的正當性與透明性。另外，從日本經驗得知，我國非政府組織不應消極地扮演**補充性功能**，應積極培養組織對國際社會的責任與使命，並正視其在外交事務方面之參與能力。另一方面，政府也可以考慮如何著手建制一個有助於非政府組織發展的法制環境，以及思考補助金制度化的可能，同時也檢討藉由設置專責職位以增強雙方溝通途徑的必要性。

關鍵詞：非政府組織、全球化、外交事務、夥伴關係、外務省

---

*東海大學行政管理暨政策學系副教授，E-mail: susin@mail.thu.edu.tw。
收稿日期：95 年 6 月 6 日；通過日期：96 年 3 月 14 日

臺灣大學學術期刊資料庫

壹、前　言

近年來，「非政府組織外交」儼然已經成爲國際間具影響力的新型態外交途徑（林吉郎，2004：45）。隨著「全球化」概念的盛行，世界各地民間力量的增強，公民社會逐漸形成，在溝通科技發達的影響下，全球各區域的交流越來越頻繁，除了政府與企業的跨國交流之外，另一種跨國界的聯繫與合作，日益受到矚目，非政府組織（Non-Governmental Organization，簡稱 NGO）因屬於公民社會中的自發性機構，是相對於國家政府組織的團體，隨著各國政府治理範疇與能力逐步縮減，非政府組織開始填補了政府在國際活動方面的空缺，展現豐沛的活動力，在國際社會中快速擴張，因此所扮演的角色也逐漸受到重視。

長久以來，外交困境始終是我國揮之不去的夢魘。在中共強力的打壓之下，我國被排除在國際舞台外，無法參與全球性與區域性組織，加上本身公民社會的發展也未臻成熟，致使台灣與國際社會間之互動仍處於萌芽狀態，國人對國際議題或國際事務的參與也相對冷漠。一般而言，非政府組織由於強調其「非政府」的特質，一般較不容易被冠上「政治」或「國家」的色彩，因此，對於處於特殊外交環境的台灣而言，如能藉由非政府組織廣結善緣，從事各種議題活動，藉以鞏固或增進友邦情誼，或許無形中也可以協助拓展我國的國際外交舞台，彌補傳統外交所衍生之缺憾。對此，我國政府自一九九〇年代中期已經發覺運用民間非政府組織從事援外工作的必要性，不僅可以爭取國際友誼，成爲政府在外交政策上的助力，還能突破現階段台灣國際地位的困境，達成其外交政治的目的。[1]

然而，受到現實環境影響所致，國人參與國際事務的機會並不多，對於國際政治或國際議題缺乏深刻的認識，導致非政府組織正面臨國際化的限制。目前我國現有的非政府組織多屬提供急難救助的宗教型非政府組

[1] 對此，有學者認爲，非政府組織參與國際事務並不只是爲了拓展我國外交實力，從宏觀角度來看，政府不該利用非政府組織來達到狹隘、短視的政治目的，而應了解國際非政府組織眞正關心的議題及基本運作方式，從而形成堅強的夥伴關係，協力解決人類共同問題與困擾（吳英明等，2001：171）。

臺灣大學學術期刊資料庫

織，在參與方式上主要多採行金錢捐贈或實物贈與模式。[2] 固然這些組織的存在有助於提升台灣參與國際社會的形象，但長遠來看，除了人道關懷和災難援助外，台灣亦需要不同類型之非政府組織，除了在各項議題上提供不同層級之服務外，在全球或區域層次所創立的議題上（如安全議題、和平議題等）也能夠有主動出擊的空間，用以提高我國非政府組織的國際能見度。

基於此，如欲達成上述的目標，同時也避免消極地將非政府組織定位爲「拓展外交」的功能，除了需加強非政府組織本身對角色功能的認知外，由於非政府組織的發展有助於提升我國的國際地位，因此政府部門似乎也有必要建構非政府組織的發展環境，在外交政策上進行部份變革（如建立法制化、透明化與專業化之援外體系），[3] 並嘗試與非政府組織在制訂外交政策或處理外交事務的過程中建立夥伴關係。根據一項研究顯示，我國大部份非政府組織認爲，「設置專責援外機構，負責援外政策的規劃，並有系統導引民間組織投入援外工作與制定『援外法』，每年編列一定數額的經費，補助民間組織投入援外工作」爲政府對援外工作最適當之涉入（官有垣、邱瑜瑾，2003：70）。然目前我國與非政府組織關係最密切的政府機關，也就是外交部，因其對於如何與非政府組織合作仍顯得有些陌生，截至目前爲止尚未能建構一個完整協助非政府組織發展的法制環境，所以並無所謂涉入適當與否之問題。

相較於我國的外交困境，日本顯然無此方面之困擾。但從北方領土、自衛隊派遣和出兵伊拉克等政策決定之經驗顯示，由於傳統日本外交政策的制訂過程缺乏民間團體的參與，以致於決策過程經常被指責缺乏透明性，成爲日本外交最爲人詬病之處。因而，爲提高外交政策的正當性之作法，如何在傳統以國家爲單一決策者之外，再加入新的行動者，以符合多樣性，則成爲日本今後在制訂外交政策時所必須考量的重要課題。也因此，引進擁有豐富的國際政治社會經驗之非國家行動者，亦即非政府組

[2] 相關內容請參閱官有垣、邱瑜瑾的論文（2003：82）。

[3] 在官有垣與邱瑜瑾的研究論文中曾提出援外非政府組織的政策建議，認爲政府在援外法規上，應擬定「國際合作發展法」，以期建立法制化、透明化與專業化之援外體系（2003：81）。

臺灣大學學術期刊資料庫

織，來提升外交政策制訂過程中的正當性則成爲近來日本外交的一項新嘗試，同時也引發各界重視非政府組織在外交事務方面所能發揮的角色功能，而這些或許是目前我國非政府組織尚未意識到之處。另外，日本的非政府組織近年來活躍於國際社會。根據資料顯示（五月女光弘，2003：63），該國的非政府組織自一九九一年到二〇〇〇年連續十年在「政府開發援助」（Official Development Assistance，以下簡稱 ODA）的投入皆排名世界第一，在國際社會所扮演的角色功能自然不容忽視。然而，相較於歐美，日本的非政府組織雖起源於一九四〇年代，但卻遲至一九八〇年代後期在數量上才有顯著增加，在功能方面也因而逐漸呈現多樣化。究竟是什麼樣的因素導致日本非政府組織能在短期內得以迅速成長？在這過程中，該國政府是否扮演推手的角色，積極規劃與建構適合非政府組織的發展環境，以促進該組織的成長？由於日本非政府組織的發展時程與我國相近，同樣是在一九八〇年代之後，當時台灣因受到經濟高度成長與政治民主化影響，民間社會力量日益茁壯，以致於有較多的餘裕關懷本土與海外弱勢者，因此參酌日本政府與非政府組織互動之經驗，或許可以提供我國參考，有助於政府與非政府組織間良好互動模式之形成。

有鑑於此，本文欲以日本爲例，除參考期刊論文外，同時也藉由官方資料（如白皮書等）分析，來了解日本非政府組織的特性、發展歷程與現況，並觀察該國非政府組織在外交政策形成過程中所發揮的角色功能，以及政府對該組織的所建制之援助法制與體系，從而提出可以嘗試努力運作的行動策略架構與方案，用以作爲我國日後建構非政府組織制度與發展環境的參考。此外，本文也期盼藉由日本經驗，進一步思考台灣非政府組織未來參與國際社會及全球發展事務應有的正確態度與行動。

貳、非政府組織的概念與其外交功能

一、非政府組織的概念

㈠定義與內涵

非政府組織一詞，以法律形式、正式被提出的歷史背景，乃可以追溯

臺灣大學學術期刊資料庫

自「聯合國經濟社會理事會」（Economic and Social Council, ECOSOC）。一九四五年聯合國成立以來，由於國際政治人權等專業領域不斷擴張，各種功能性、區域性或專業性組織不停膨脹，聯合國經濟社會理事會遂於一九五〇年以二八八號 B 決議文提出對非政府組織的定義，亦即凡是因「非政府間協商議而建立」的國際組織，均稱爲非政府組織（Dichter, 1999: 43；行政院研究發展委員會，1993：9；孫煒，2004：105）。此雖爲非政府組織最早之原意，但所代表的卻是國際非政府組織的概念。

最廣義的非政府組織定義，應屬於世界銀行所提出者。其認爲「公共或營利部門個人的組織，並不強調以合法註冊爲條件；包括草根性的社區組織、非政府組織、非營利組織、公民社會組織、志願組織、慈善組織」等組織形式，皆屬於非政府組織（鍾京佑，2003：39）。換言之，在此定義下，政府和民間部門以外之組織，無論其正式立案與否，皆爲非政府組織。然而，如是的定義由於指涉的範圍過於廣泛，予人之概念還是相當模糊，因此有必要將此概念重新予以釐清。在國內，由於非政府組織一詞的概念與非營利組織混用的情形相當嚴重，鮮少將兩者予以區分，基於此，作者嘗試整理分析非政府組織的相關概念如下：

關於非營利組織的定義，國內外引用最多者莫過於霍普金斯大學教授 Salamon (1992: 3-7；1997: 33-34) 的定義。他指出非營利組織是民間的法人組織，也是以追求保健、教育、科學進步、社會福利、多元性價值觀的促進等公共目的爲主的組織，其構成包含正式性、私人的、不從事盈餘分配、自主性、自願服務與公益等六項特性。[4] 然而，相較於 Salamon 定義的普遍與適用性，非政府組織的定義則是眾說紛紜。有學者指出，廣義的非政府組織是指「在一地區、國家或國際間所形成之非營利目的、自願性的人民團體，該團體由一群具有共同理念的人民組成，以達成其理念目標爲首要任務」（孫煒，2004：106）。若根據上述定義，以活動的地理位置、成員和參與範圍的不同來區分，則非政府組織又可以細分爲「國際非政府組織」（International NGOs）與「國家非政府組織」（National NGOs）

[4] 除了 Salamon 外 Wolf (1990: 6) 對非營利組織的定義也常爲國內學者所引用，他認爲在國家法制下，須對於非營利或慈善的法人團體，根據稅法而給予免稅，而捐助者享有減免稅的優惠待遇。

臺灣大學學術期刊資料庫

兩種類型。所謂國際非政府組織是指由兩個或兩個以上國家的私人或團體間的組織（行政院研究發展委員會，1993: 9；Macdonald, 1997: 7），亦即該組織是由複數國際性成員參加，[5] 其與國家非政府組織的差別在於：前者所推動計畫的範圍不限於一個國家，成員也多具跨國性，除致力於協助其他國家發展外，並擁有超國家之一般性目標；而後者的運作範圍則限於某一區域或國家，扮演政府與利益團體的中介角色（Macdonald, 1997: 7；鍾京佑，2003：39），其概念較近似於前述的非營利組織。

在日本，部分學者和我國學者持有相同的看法，認爲非營利組織與非政府組織在實際內容上有相當重疊之處，難以界定，因此鮮少對於兩者間的差異做明確的比較分析，但卻也有不少學者認爲需將兩者的概念予以區隔，以釐清不同之處。多數日本學者指出，所謂非政府組織是指在聯合國憲章第七十一條中所提及之「除了政府、營利團體或政黨之外的各種團體」（電通總研，1996；藤田由紀子，1998；中村陽一，1999；齊藤力夫、田中義幸，2001；臼井久和，1997：13；2003：37）。但受到歐美發展經驗的影響，後來歐美民間非營利組織團體因援助開發中國家脫離殖民地統治所從事的獨立活動，亦或是接受歐美各國的援助而誕生於開發中國家的民間志願性團體，也被納入非政府組織的範疇（藤田由紀子，1998）。所以，爲有別於從事國內公益活動之非營利組織，日本以聯合國專門用語爲參考例，將爲解決全球諸問題而跨越國界，從事國際性活動的團體稱之爲非政府組織（藤田由紀子，1998；川口善行，1999；水野義之等，1999；中村陽一，1999；山岡義典，2000；今田忠，2000；熊代昭彥，2001）。因之，「跨越國界從事國際援助的活動」乃可以視爲是日本非政府組織的一般性定義。

另一方面，關於非政府組織的內涵，王振軒（2003：41）提出九項構成要素，其中包含需有國際性、超越國家的一般目標、在國際組織中有諮詢地位、活動必須與聯合國及世界人權宣言的原則相符以及經由聯合國經社理事會所屬委員會承認等特質。而國際協會聯盟（Union of International

[5] 也有研究指出，國際非政府組織其系統多來自已開發國家，所以又將其稱之爲北方非政府組織，其所服務的範圍強調跨國界的，包括其他國家或地區（蕭元哲、黃雍民，2001：125-126）。

臺灣大學學術期刊資料庫

Association）則主張應從組織的目標、[6] 成員、[7] 組成結構、[8] 職員任命、[9] 財政[10] 等項目是否具備爲單一國家或是具有國際性來判斷該組織是否爲非政府組織。因之，作者認爲，組織的使命、目標是否具有國際性，組織成員、活動範圍與財源是否侷限於單一國家等，皆是判斷該組織究竟是國際非政府組織或是國家非政府組織的重要指標。

總結上述得知，非政府組織強調國際性，組織活動需跨越國境，包括其組織成員、財政或活動範圍都不限於單一國家。反之，非營利組織的活動範圍、組織成員與財務多以單一國家爲主，具有草根、在地的性質。大抵而言，非政府組織應可以包含非營利組織的特質，但非營利組織卻無法完全涵蓋非政府組織的特性。倘若精確定義本文中所使用非政府組織的概念並賦予描述性定義，則其所指涉的較偏向於國際非政府組織，係指組織規模與運作範圍爲國際層次、跨國性，有非營利特質及超國家之一般性目標的永久性機構。

㈡角色功能

非政府組織過去多扮演國際性合作協調組織的角色，且大多是以國家之外的行爲者自居，其活動與國家利益沒有直接關連（行政院研究發展委員會，1993：30、32）。一九八〇年代以後，隨著國際環境的改變和非政府組織數量的增加，該組織在全球政策的發言力已經越來越受到重視。以一九四五年在聯合國登記成立的非政府組織而言，當時僅有 41 個，如今卻已擴展至 1,500 個以上，且組織所關心的議題遍佈環境開發、衛生健康、婦女兒童、人道救援、縮減軍備、消除地雷以及和平安全等領域。由此可見，非政府組織的角色功能會隨著時代與國際社會的改變而有明顯的不同。

在全球化的趨勢下，非政府組織積極地針對各項議題與危機，提供有效率的對策與服務。非政府組織所扮演的角色除了促進社會公益、改革倡

---

6 係指必須具備國際性，不得僅圖利特定成員。
7 至少有三個國家以上的個人或團體所組成。
8 成員需有完全的自主性，不受任何一個國家控制。
9 會員由制度化管道選任，且不可同屬於單一國籍。
10 需由三個以上的國家提供。

臺灣大學學術期刊資料庫

導與價值維護、彌補制度失靈的缺失、提供多元社會協調與溝通管道外，多傾向倡導引領國際社會新的價值與規範、建構國際聯盟以因應國際社會所面臨的挑戰、改變國際典則以回應新的需求、提出跨國衝突與分歧的解決方案、監督或執行重要公共議題的資源分配或是提供多元化安全體系等面向（行政院研究發展委員會，1993：37；王振軒，2003：48-50）。

綜上所述得知，非政府組織的存在除了消極的扮演政府失靈與市場失靈中的補足角色外，事實上在解決多元國際社會議題方面有其特殊的定位與積極的角色。也就是非政府組織所扮演的角色不單僅是國際社會的參與者，其本身對於新的國際社會的形成也有重要的功能。以台灣的非政府組織爲例，目前台灣雖非聯合國的成員，但卻因部分民間非政府組織而成爲國際非政府組織的一員，進而活躍於國際社會，如慈濟功德會、世界展望會等。在國際援助工作方面，不但可以補國際社會公部門之缺乏，更可彌補國內公部門受限於國際政治現實之不足。[11] 因之，台灣非政府組織所扮演的角色，一方面作爲台灣與國際社會接觸之媒介，透過人道援助、慈善、環境保護、文化藝術等的交流，使國際社會中的其他國家（公部門）或企業，以及非正式部門可以藉此而認識台灣，瞭解台灣的優勢與困境。而非政府組織的非營利性、非政府性與國際性的特質，正是其可以扮演「中介、潤滑、移轉、形塑」的角色之所在，使整個國際社會有一個過渡、緩衝、潤滑與調節的區域，並建構一個減少衝突的機制，其重要性由此可見一斑。然而，上述的討論多偏重於非政府組織因其非政府的跨國特性，比正式的政府部門更容易與其他國家或人民建立良好的互動關係，在國際社會有著舉足輕重地位的面向，但該組織因長期參與國際事務而累積外交事務方面的處理與執行能力卻因此容易被忽視，而限制了非政府組織部分角色功能的發揮。

二、國際社會的改變與非政府組織

隨著全球化與資訊科技的革命，國際間的界線越來越模糊，同時也降低主權國家解決問題與衝突的能力，許多議題（如環保、安全、人道救援

[11] 相關論述請參閱鄭讚源的論文（2001：110）。

臺灣大學學術期刊資料庫

等）已經跨越國際關係或國內事務的鴻溝，因而有必要重新定義外交的意涵，檢視外交的手段與目的，並探討非政府組織在外交方面所扮演的角色。以下，作者擬分別從促成外交手段與目的改變的重要因素－國際社會轉變，以及非政府組織在外交上所扮演的角色來進行討論。

㈠國際社會的轉變

國際社會的結構在二次世界大戰後產生很大的改變。冷戰結束之後，國際社會顯得變化無常，不但新興國家國內衝突增加，世界各地民族或宗教紛爭頻傳，甚至引發環保、人權等全球性的公共議題。但受到國家處理衝突與危機的能力降低之影響，爲了解決上述複雜的問題，國際間的協力與聯盟被認爲是不可或缺的要件。在此情況下，賦予國際社會中其他複數行動者出現的契機，而非僅倚賴國家作爲唯一的行動者，也使得以國家爲單位的世界觀逐漸受到挑戰，未來政府的許多職能將直接由「民間」來監督甚至經營。換言之，傳統「以官管民」的觀念也將相當程度地轉換成「以民督官」。在此趨勢下，許多官方或外交活動，將包含更寬廣的民間與企業參與。據言，一九七〇年代的國際關係理論中已有學者對「國家是國際社會中主要成員」的假設提出強烈質疑，其所持之論點乃是國際間相互依存與分工合作的發展趨勢。一九八〇年代，更有學者對於「政府爲國家參與國際社會唯一合法之決策者與國家資源開發或管理者」提出反對之意見，強調非政府組織與民間社會的國際角色參與模型，來說明新的國際互動模式（行政院研究發展委員會，1993：35；林吉郎，2004：48-49）。對此，Keohane 和 Nye (1977: 23-29) 以及臼井久和（2003：34-35）也認爲，冷戰結束後，隨著以國家爲中心的絕對體制之崩壞，同時也意謂主權國家解決問題能力的減弱。所以，國家相對勢力的衰退會帶來非國家行動者的抬頭，其不僅改變國家間的關係，更促使國家、市場與公民社會間新的權力關係的重組。如表 1 所示，二十一世紀權力的分散意指國家權力已逐漸移轉，形成複雜多元的新治理網絡，包括權力向上、向下及向外的移轉。所謂權力向上移轉係指國家主權和統治權威被國際組織、多國籍企業所侵蝕和取代，而權力向下移轉是指在分權化的潮流下，國家統治權威逐漸移轉到地方政府或地方團體，至於權力向外移轉則是指受到國營事業民營化

臺灣大學學術期刊資料庫

和非營利團體提供公共服務等影響，國家權力日益流向非政府組織、全國性非營利團體，或是地方團體，顯示國際影響力已非完全集中在以國家爲主體的中央政府手中，而國家或中央政府也不再是單一的決策機制，新的治理模式乃是由垂直式（國際－全國－地方）與水平式（公、私部門和第三部門）相互連結而成的。換言之，隨著國際環境和國際思維的改變，傳統「由上而下」的決策與執行過程，或是國際關係中長期以國家爲成員主體的觀念，在國家權威逐漸消逝之際，象徵著國家權力正日益擴散到包括非政府組織或非營利組織等在內的非政府部門，這同時也意味非政府組織所扮演的角色與功能日趨重要。

表 1　二十一世紀的權力分散

	私　部　門	公　　部　　門	第 三 部 門
國　　際	多國籍企業 （IBM）	國際組織 （聯合國、WTO）	非政府組織 （綠色和平組織）
全　　國	全國性企業 （美國航空）	二十一世紀的中央政府	全國非營利團體 （美國紅十字會）
地　　方	地方企業	地方政府	地方團體

資料來源：臼井久和（2003：35）。

也因之，在上述的背景下，使得非政府組織有機會活躍於國際舞台，從而刺激國際社會中既存觀念與價值之重新定義，同時也迫使政府必須重新思考國家的職能，並反省以國家作爲國際社會活動基本單位是項不切實際的作法。而如是的改變，也正給予非政府組織參與國際社會外交事務的發展空間。

㈡非政府組織在外交上所扮演的角色功能

一般而言，外交在國與國的關係中扮演著溝通、談判與協調三個重要的功能（毛樹仁、吳坤霖，2004：184），就傳統外交來看，由於國家是國際社會的主要成員，因此傳統國際社會是以正式的外交管道作爲國與國之間溝通的橋樑，外交的執行機構被認爲必然是專業外交官或政府機關。

臺灣大學學術期刊資料庫

然而，當國與國之間所處理的問題不再僅限於「使用權力以展現影響力」的層次時，[12] 隨著議題涉入程度逐漸加深，其行動參與者早已超出原本以國家爲單一主體的範圍，而擴大至個人、專家、利益團體或民間組織等非國家行爲者。長期以來，傳統外交因過於強調政府與官方的角色而忽視非官方與非政府互動之弊病也在此時顯露無遺。

若整理非政府組織在外交上的功能，約可以歸納爲中介者（intermediary）、大使（ambassador）與代理人（surrogate）三項，其分別所代表之意涵如下（行政院研究發展委員會，1993：39；毛樹仁、吳坤霖，2004：185-186）：⑴中介者功能：意味非政府組織代爲處理政府援外事務中執行性的部分；⑵大使：傳統外交關係中，外交官的重要工作之一便在於蒐集駐在國當地的資訊，及與政府高層或當地有力人士接觸。但是若兩國沒有正式邦交時，非政府組織在這些國家中即發揮了類似外交官的作用；⑶代理人：係指非政府組織在散播援助國價值觀或維繫與建立新的國際影響力等面向上被視爲具有母國政府的執行代理人的地位。由此可知，非政府組織雖然因其非營利、非政府性與國際性的特質而扮演國際社會中介、潤滑的角色，但其和非營利組織最大不同之一，乃在於非政府組織在外交上可以發揮執行援外事務、散播母國政府的價值觀等功能，甚至因此而得以提供建言，協助政策的制訂，以避免議會或內閣在外交政策制訂過程中僅重視少數人或利益團體的意見，卻忽視國民的利益與安全。

參、日本非政府組織的發展歷程

一、日本非政府組織的發展經過

日本非政府組織的發展，最早可以追溯到戰前，基督教會於一九二五年所成立的「日本癩瘋協會」（The Mission to Lepers, MTL）。爾後受到戰爭的影響，京都一群信奉基督教的醫生或學生，於一九三七年爲了幫助戰爭的受難者在中國展開一連串救援活動。戰後，雖有零星團體陸續成

[12] 此概念引自毛樹仁、吳坤霖的論文（2004：182）。

臺灣大學學術期刊資料庫

立，但日本因戰敗受創以及戰後重建的影響，在國際救援事務方面有將近二十年的時間是處於空窗期，直到一九六〇年代後期，日本的非政府組織才逐漸甦醒。如表二所示，日本非政府組織的發展約可分爲如下五期，試分別整理敘述如下（大芝亮，1997：31-33；臼井久和，2003：37-38；伊藤道雄，2004：18-33；目加田說子，2004：183-186；今田克司、原田勝廣，2004：17-32）：

㈠戰時期（一九三七至一九五〇年代後半）

如上所述，日本非政府組織於一九三七年開始從事國際合作活動。當時，日本基督教的醫生或學生，爲了援助受到中日戰爭的波及所產生的受害者，自行組成醫療團隊到中國進行一連串的醫療活動，而被視爲是日本非政府組織發展的先驅。

之後，受到戰敗的影響，日本非政府組織的發展暫時受到限制，直到一九五〇年代中期，「日本亞洲連帶委員會」（現改名爲「日本亞洲、非洲、拉丁美洲連帶委員會」，英文全稱 Japan Asia Africa Latin America Solidarity Committee，以下簡稱 JAALA）的設立，象徵著日本開始有餘裕參與國際事務。該組織是基於一九五五年在紐德里舉行的亞洲各國國民會議的決議而成立，以獨立、和平、民主主義爲目標，並團結亞洲、拉丁美洲、非洲各國民眾的力量而達到民族解放與世界和平的目的。由此可知，JAALA 的存在象徵著當時爲了實現「社會正義」所形成的一股非政府組織的力量。

㈡高度經濟成長期（一九六〇至一九七〇年代）

一九六〇年代以後，日本在經濟上一方面呈現高度成長的狀態，但另一方面，卻也因而衍生勞工、消費者、公害、安保等重大社會問題。在如是的背景下，促使了許多民間團體的形成。其中，較早以非政府組織型態出現者應屬爲了援助亞洲國家的農業發展，於一九六〇年在東京都町田市的鶴川學院內設立的「東南亞農村指導者養成所」，[13] 也就是現在亞洲學

[13] 該養成所後來獨立，1973 年改爲亞洲學院，以一年 30 名左右的員額，接受從亞洲、非洲等國家來的研修生，進行爲期 10 個月的農村指導養成者的研習課程。

臺灣大學學術期刊資料庫

院的前身。該組織以改善亞洲農業生產和農村生活，培養中間指導幹部爲目的，進行農業技術的援助工作。同年，還有 254 名會員組成「日本基督教海外醫療協會」，進行海外醫療的救助工作。一九六〇年代後期，日本非政府組織的數目逐漸增加，如國際合作會、基督教兒童福利會、精神文化國際機構[14] 等的成立。大抵而言，這一時期非政府組織的興起多是受到宗教力量的感召。因之，宗教在這時期扮演著重要的媒介角色。

㈢柬埔寨難民大量流出期（一九七九至一九八〇年代後期）

日本非政府組織的數目在一九七九年到一九八八年突然出現急遽的增加。而促使這時期非政府組織發展的主要契機是爲了援助柬埔寨或印尼難民。由於一九七九年印尼出現大量難民潮，爲了協助解決難民問題，日本非政府組織開始投入，從事人道救援工作。同年，成立包括曹洞宗東南亞難民救濟會、協助難民會等超過十個以上的非政府組織，翌年還成立日本國際志願中心等，因此，這時期又被稱之爲志願服務團體抬頭時期。然而，由於當初這些組織的設立都是以緊急救助印尼難民爲目的，後來才體認到緊急救助僅是暫時的，無法有效解決根本問題，遂轉向從事其他活動。所以，這時期非政府組織的成長多著眼於功能性需求，活動範圍較偏向實用性。

邁向一九八〇年代，隨著日本經濟的蓬勃發展，民眾開始有餘裕參與國際事務，非政府組織的活動領域漸漸擴大到環境開發、人權問題、人道救援等，同時網絡型非政府組織的數目逐漸增加，在政治或外交上的重要性也日益增強。

㈣非政府組織間的網絡形成期（一九八七年至今）

隨著非政府組織數目的增加，組織間的資訊及經驗共享的必要性也日益提高，因此，這時期非政府組織的重要特徵在於建構非政府組織間的合作關係與網絡。換言之，這時期各組織間不再受到本身活動範圍的限制，會藉由設立活動據點來達到會員團體資訊交換，組織強化並建立廣泛的網

[14] 精神文化國際機構是以培養神道教系的宗教組織的指導者爲目的，於 1961 年成立的。

臺灣大學學術期刊資料庫

絡之目的，如東京的「NGO 活動促進中心」（現改名爲「國際合作 NGO 中心」）、大阪的「關西國際合作協議會」（現改名爲「關西 NGO 協議會）等。同時，隨著網絡據點的設立，產生與政府對話的窗口，促進非政府組織與政府對話的機會，而政府機關也因此開始設立非政府組織支援制度，如一九八九年外務省設立「NGO 事業補助金制度」、農林水產省設「NGO 農林業協力推進事業」、一九九一年郵政省（現總務省郵政事業廳）設「國際志願儲金」，一九九二年建設省（現國土交通省）設的「國際建設合作事業」等等來支援分佈在不同領域的非政府組織。所以，這階段不但是組織間網絡的形成時期，也是政府的非政府組織支援制度的創設期。

除了本國非政府組織的發展日益成熟外，這時期其他國家的非政府組織也開始進入日本。一九八〇年代後期由於日本經濟呈現高度成長，導致歐美的非政府組織在日本充沛資金的吸引下，紛紛到日本設置分會，並與日本的非政府組織建立合作關係，如著名的無國界醫師組織等。所以，這時期非政府組織所關心的議題不再僅限於急難救助，在環境問題意識高漲以及「國際化」的影響下，非政府組織的活動領域和關心議題日趨多樣化。另一方面，一九九〇年代後期，隨著一九九六年「NGO 外務省定期協議會」的設立，使非政府組織與政府的對話開始制度化。之後，一九九八年「特定非營利活動促進法」的制訂與實施，更簡化民間志願團體取得法人格的程序，有助於日本非政府組織的發展。

㈤公民社會期（二〇〇〇年至迄今）

第五期主要是指二〇〇〇年以後日本非政府組織的發展，稱之爲公民社會期。這時期日本非政府組織的型態基本上是一九九〇年代後期的延伸，但因已經有較豐富的國際協力經驗，同時受到這時期所發生的國際事件之影響（如九一一恐怖事件、伊拉克戰爭等），因此非政府組織的類型也變得十分多樣，如日本醫療救援機構、日本國際民間合作會、日本紛爭預防中心等都是這個時期的產物。同時，隨著組織的發展和參與國際事務經驗日益豐富，除了形成非政府組織網絡，甚至基於國際社會公民的使命還共同提供服務。如在伊拉克戰爭發生時，各個非政府組織還共同組成一支隊伍派遣到戰地，顯示非政府組織間的合作逐漸成熟。

臺灣大學學術期刊資料庫

表 2　日本非政府組織的歷史發展

歷　史　分　期	重　要　契　機	代　表　團　體
戰時期（一九三七至五〇年代後期）	對戰爭受難者進行醫療與援助	日本癩瘋協會、日本亞洲連帶委員會
高度經濟成長期（一九六〇至七〇年代初期）	進行亞洲農業的援助活動	亞洲學院、日本基督教海外醫療協會
柬埔寨難民大量流出期(一九七九至八〇年代後期）	爲援助柬埔寨與印尼難民	日本國際志願中心（JVC）、國際志願會（SVA）、難民協助會（AAR）
NGO 間網絡形成期（一九八七年至今）	在歐美設置本部的組織，受到日本充沛資金的吸引，紛紛來日設置分會	日本無國界醫師團
公民社會期（二〇〇〇年至今）	一九九〇年代非政府組織的延伸、九一一事件、伊拉克戰爭	日本緊急支援 NGO 團體（JEN）、日本醫療救援機構（MeRU）、日本國際民間協力會（NICCO）

資料來源：作者自行整理而成。

綜上所述得知，日本非政府組織的發展至今已經有六十多年的歷史，目前擁有近 400 個團體。由歷史來看，一九七九年的柬埔寨和印尼難民潮爲促成該國非政府組織發展的重要契機。之後，隨著經濟發展，不但提升該國的生活水準，更提高民眾對國際事務的責任感，加深國民參與全球議題的興趣，同時拓展活動領域，對於該國非政府組織無論在量或質方面皆有著深遠的影響。

二、發展現況

嚴格來說，日本非政府組織的歷史發展不深，數量也不多，一九七〇年代約有 33 個，一九八〇年代約 132 個，一九九〇年代約有 190 個，而邁入二十一世紀，根據「日本國際協力 NGO 中心」（Japan NGO Center for

臺灣大學學術期刊資料庫

International Cooperation，簡稱 JANIC）所做的調查顯示，截至二〇〇二年止，日本國內已取得法人格的非政府組織共有 391 個，若包含未取得法人格者，則約有 400～500 個團體。

大抵而言，日本非政府組織的主要活動範圍約可分成開發、環境、人權與和平四個領域。在開發領域方面，主要從事農村或都市貧民區的區域開發、農業指導、醫療保健活動、居住環境改善、教育普及等工作；而環境領域方面則著重於森林保護、生態環境保護、沙漠化的防止等；人權領域則主要處理難民、女性、兒童、少數民族、在日的外國勞動者等問題；至於和平領域主要探討的撤除軍備與地雷、和平教育等議題。另外，在活動的對象（國家）方面則以亞洲居多，幾乎占整體的 80%，其次是非洲（23%）、中南美洲（13%）、舊蘇聯與東歐（10%），其中，亞洲國家又以菲律賓、泰國、黎巴嫩和柬埔寨爲主要對象（目加田說子，2004：189）。

若以組織收入來看，如表 3 所示，至二〇〇〇年止，日本非政府組織年收入未達 1,000 萬日圓者，將近占整體的四分之一，達 23%，而有半數以上的團體年收入未超過 3,000 萬日圓， 顯示日本的非政府組織多屬於規模較小者，然值得注意的是，超過 1 億日圓的組織竟高達 17%。只不過，此種現象到了隔年（二〇〇一年）有了顯著的改變，年收入未滿 1,000 萬日圓者已經超過半數，而超過 1 億日圓者也急速降至 3%。[15] 如是的結果更證實日本非政府組織是屬於小規模類型的組織。

另外，若以財源來觀察日本的非政府組織則可以發現，其經費來源主要包括捐款、會費、事業收入（物品販賣或活動參加費）、民間財團的獎助，以及政府的補助金或委託金等，其中，捐款、會費和事業收入等自身財源占總收入的 59.4%，政府的補助金或委託金僅占 10.1%，民間財團的獎助占 5.2%，聯合國委託金 3.3%，其他占 22%。由此可知，日本的非政府組織因強調自身籌措財源的功能，有六成左右的經費完全由組織負責，而非倚賴政府或民間財團的捐助，所以，無論在營運或議題的倡導上得以有較獨立、自主的空間。

[15] 詳細內容請參閱目加田說子（2004：189）。

臺灣大學學術期刊資料庫

表 3　日本非政府組織的收入規模

收　　入　　規　　模	團 體 數（比例）
未滿 1000 萬日圓	54　(23%)
1000 萬日圓以上～2000 萬日圓未滿	46　(19%)
2000 萬日圓以上～3000 萬日圓未滿	42　(18%)
3000 萬日圓以上～5000 萬日圓未滿	27　(11%)
5000 萬日圓以上～1 億日圓未滿	29　(12%)
1 億日圓以上	40　(17%)
	238 (100%)

資料來源：日本国際交流センター（2003：32）。

肆、日本非政府組織與政府在外交事務上的夥伴關係

如前所述，非政府組織扮演著多樣的角色與功能，特別是不同於組織活動限於單一國家內，具有在地和草根性質的非營利組織，非政府組織因其活動跨越國界，不限於單一國家，且因該組織致力於倡導及影響一些重要的國際協議的簽訂，如「國際反地雷公約」[16]、「羅馬國際刑事法庭條約」[17] 等的簽署或設立，或是對權威提出挑戰，如抵制製藥廠離譜的藥價

[16] 「國際反地雷運動組織」主席 Jody Williams 女士於 1996 年號召全球上萬個 NGO 在加拿大渥太華舉行全球反地雷會議，呼籲國際社會儘速全面撤除地雷。此次會議開創了國際會議由非主權國家或非聯合國機構設定議程及追蹤決議執行之先例。由於各國 NGO 團體積極遊說各國代表團，促使聯合國於同年 12 月通過全面禁止生產、輸出、使用及儲存殺傷性地雷條約協議，並於翌年舉行國際禁止地雷公約簽署儀式，要求各國於 2000 年以前全面禁止使用地雷（呂慶龍，2003：64）。

[17] 即上千個 NGO 與 160 個國家代表於 1998 年夏天在羅馬集會，呼籲設立國際刑事法庭，以起訴對平民百姓犯下大規模罪刑之個人，審理國家法院無法或不願審理之戰爭犯，最後通過「羅馬國際刑事法庭條約」。該法庭的設立堪稱是國際 NGO 及其志同道合國家

臺灣大學學術期刊資料庫

等，而增加該組織在全球治理的重要性。因此，許多國家多會借重該組織對國際事務的嫻熟來作爲制訂或執行外交政策的輔助工具。

關於非政府組織在外交政策中的角色功能，或許可以援引中村研一的論述來加以證實。中村研一（1992：136）認爲，非政府組織所扮演的是南北半球間資金往來的通路，而非僅是實施援助、救援的機構。該組織可以是民眾參與公共事務的場所，或是宣揚社會教育理念之處，甚至還是政府的壓力團體與智庫，因此，非政府組織可以說是實施全民外交的綜合性主體。由此可知，非政府組織所扮演的角色十分多樣，特別在外交政策形成過程中有著舉足輕重的地位。以下，作者乃以日本爲例來討觀察分析非政府組織在外交政策參與角色功能方面的變化。

一、日本外交政策的形成過程與非政府組織

㈠日本外交政策的形成過程與其問題

日本憲法第七十三條第二項提到內閣職務的內容，其中有一項是「處理外交關係」。由此可知，日本外交政策的最終決定權在「內閣」，但內閣會議僅是針對不同的議題行使同意權利，形式意義濃厚。根據細谷千博（1977：6）的說法，日本外交最終實際決定單位雖會因議題的性質和重要性而有差異，但是首相、外務大臣、重要閣員、高級官僚以及在野黨的黨魁等皆可說是外交政策的重要決定者。特別是外務省，長期以來在日本外交政策形成的過程中即扮演日本政府「耳目」的角色，顯示其重要之地位。

一般而言，外務省的主要工作是制定外交政策，並且對外執行該政策。傳統日本外交政策制定的過程中，內閣、國會與政黨皆居關鍵地位。由於國會中的外交防衛委員會、外務委員會，以及執政黨的相關部會、總務會、政務調查會、外交調查會和安全保障會等在政策制訂過程中能發揮極大的影響力，卻也因此容易產生外務省、外交官與政治家間的「秘密主義」問題，形成所謂的「秘密協定」，但卻也因而容易罔顧國民的利益和輿情，而飽受來自國民的批判。

（歐洲、加拿大及非洲國家）的大勝利（呂慶龍，2003：65）。

臺灣大學學術期刊資料庫

基於此，日本外相川口順子於二〇〇三年三月所發表的「外務省機構改革的最終報告書」中提到，有必要對上述的問題進行外交官體制或意識的改革，亦即是其內在、實質的理念改革，而非僅是形式性的機構改革。如此一來，長期以來在日本外交政策制定過程中被忽略的國民聲音再次受到重視。[18] 而在這次外務省的改革過程中，似乎也體會到在現今國際價值多元化的時代，若僅靠外務省職員是不足以因應的，需要各種不同的人才，才能解決多元性問題。因此，政府與擁有專業和充沛行動力的非政府組織共同建構一合作網絡是不可或缺的，不但可以避免上述秘密協定的弊病，還可以活化日本的外交。也因而促使外務省與非政府組織的夥伴關係有漸進式的發展。

㈡日本非政府組織的政策參與

1. 細谷千博的三角柱模型

細谷千博所提出的三角柱模型是目前最常被引用來說明日本外交政策的決策過程者。根據細谷的理論，日本外交政策的決策過程在戰前是採圓錐模型，戰後則轉變爲三角柱模型。所謂圓錐模型是指戰前在政策決定過程中，上級階層的政策決定機能較弱，而中間階層（特別是軍部）則相對擁有較大的決策權。換言之，關於戰前日本的外交，擁有協調政府內部多元意見能力的上位層級之決策者並無法發揮實質的政治指導力，僅能聽從軍部的統帥、武官大臣或外務省的中間官僚的決定。因此，細谷將此種特殊的外交政策決策過程稱之爲圓錐模型（草野厚，1997：65-66）。

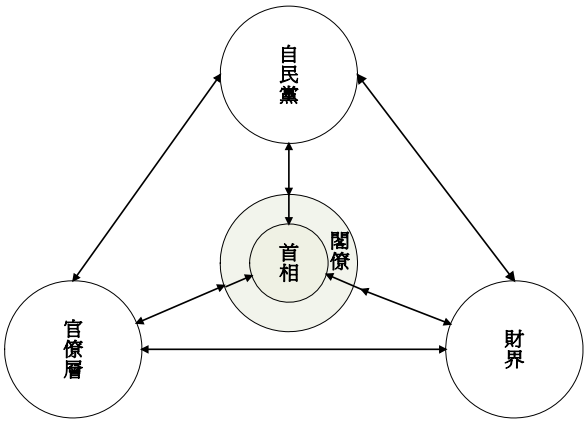
戰敗後，隨著日本軍國主義的瓦解，日本外交政策的決策過程開始產生改變，政府和執政黨的領導者、上級官僚以及財經界的指導者逐漸發揮廣大的影響力，一般稱之爲「三位一體」。但細谷認爲該模型的說明力不足，因此進而提出以自民黨、官僚和財經界三大集團菁英爲主，所形成的輔佐、建言的三支「角柱」觀念，用以相對於以首相爲主的政策決定單位，

[18] 關於此點，船橋洋一曾提出批判，他認爲：「外交是爲了國民而存在，是與國民一起制定的。民主主義國家的外交除此之外別無其他。其所應考量者應爲國民」（轉引自臼井久和，2003：41-42）。

臺灣大學學術期刊資料庫

並將此稱之爲「三角柱模型」（草野厚，1997：66）。如圖 1 所示，日本外交政策的決策過程乃是自民黨、官僚和財界三大團體間的水平相互作用關係，其和最終的決策單位（內閣）間則是垂直性的相互作用。基本上，最終實質的決定單位會根據議題的屬性和重要性而有所差異，除了首相與重要閣員外，還會視情況加入高級官僚或執政黨的指導者。根據細谷的說法，外交政策決策過程之所以會有如是的轉變，主要是因戰後外交事務的處理是交由內閣，首相的權限和戰前大不相同。加上國際政治和國內政治間的界線模糊不明，如僅交由外務省或外務大臣來處理外交事務恐會產生困難。此外，由於議題本身也變得複雜與多元，因此在外交政策決策過程中，有必要增加新的行動者，以提高首相的統合、協調能力（草野厚，1997：66）。

圖 1　日本外交政策的決策過程：三角柱模型



資料來源：草野厚（1997：66）。

2. 新行動者的加入

如上所述，細谷千博所提出的模型，一般被認爲可以清楚說明日本外交政策過程的特徵，尤其是圓錐模型，由於被視爲具有極大的說服力，幾乎成爲解釋戰前日本外交政策的決策過程之通則。但是，若欲以三角柱模型來解釋戰後日本外交政策的決策過程則恐怕顯得過於「單純」。[19] 的確，

[19] 相關的批判請參閱草野厚的論述（1997：68-69）。

臺灣大學學術期刊資料庫

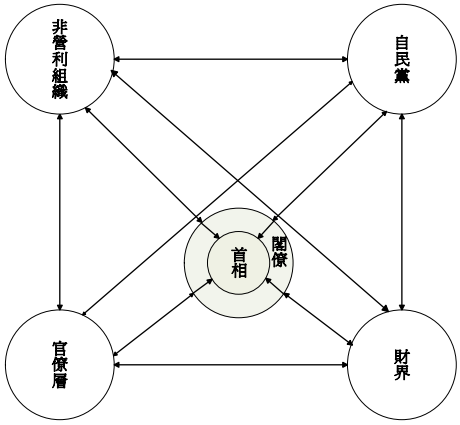
戰後日本的外交決策是以首相爲核心，根據不同的議題，執政的自民黨、官僚和財經界有力人士對政策的決定各自發揮不同的影響力，但是隨著民眾教育水準的提高，科技溝通技術的進步，全球「結社革命」現象的發生，除了將世界視爲單一個體，試圖弱化傳統民族國家的角色，模糊人爲的政治疆界，建構國際事務交流的無障礙空間外，也直接或間接改變國際政治生態。此一情況同時影響日本外交政策的決策過程，迫使原本擁有主導權力和資源分配的既有行動者，必須開放更大參與空間給民間非政府組織或非營利團體，以便在國際和國內都能維持有效的管理或決策地位。由此可知，日本外交政策的決策過程中，單倚靠自民黨、官僚和財經界菁英是難以滿足國內和國際需求，也無法反應複雜的政治現況。也因之，臼井久和（2003：46）指出，在日本外交政策的決策過程中，除了自民黨、官僚和財經界外，應有其他的行動者加入，而非政府組織則是目前被視爲最有影響力且最主要的行動者。

事實上，隨著國家功能的日益縮減和多樣非政府組織的抬頭，過去以國家爲中心的國際性價值分配體系逐漸轉變爲複合式價值分配體系，非政府組織被視爲是解決全球化議題的最佳行動者。而其方法之一，乃是非政府組織參與國內或國際的立法過程以發揮其議題倡導等的影響力。在日本，由於立法的權限隸屬於國會，而法案的提出則有內閣提出和國會議員提出兩種途徑，其過程有提案、共識、認可和實施四階段。無論哪一階段，如能活用非政府組織的功能，適時反應非政府組織的意見，則應可以促使外交政策的制定內容與過程更加完善與透明化，減少傳統日本外交過程中忽視輿論與錯誤外交情況的發生。所以，臼井認爲可以考慮在細谷所提出的「三角柱」模型外，再加上「非政府組織」，而成爲「四角柱」模型（如圖 2 所示）。然而，直至今日爲止，非政府組織在日本外交上充其量僅能發揮建言的功能（如日本國際志願服務中心向外務省提出有關開發援助改革的建言），尚無研究證實非政府組織能參與其外交的決策過程。也因此得知，雖然學者建議外交政策的決策過程會因代表民間團體之非政府組織的加入，提昇其正當性，有助於二十一世紀透明外交政策理念之實現，但以現階段而言，日本的非政府組織與政府僅消極地在外交政策的「實踐與合作」（如開發援助、環境保護、人道救援等議題）上建構出夥伴關係，

臺灣大學學術期刊資料庫

卻尚未積極地將這層關係擴充到「參與決策」面向。

圖 2　日本外交政策的決策過程：三角柱模型的修正



資料來源：作者根據草野厚（1997：66）的圖加筆修改而成。

二、夥伴關係的建立

㈠外務省對於非政府組織的直接支援措施

整體而言，日本政府爲建構一個有利於公民社會發展的環境，於一九九八年通過並實施「特定非營利活動促進法」（以下簡稱 NPO 法）。該法第二條第一項所提到的「特定非營利活動」中，有關醫療、環保、社區營造、災害救援、區域安全、人權、和平、國際合作等活動項目，都可以視爲是對非政府組織的規範。一般而言，基於 NPO 法而取得認證的非政府組織，較容易獲得社會大眾的信賴，有助於組織在資源方面的募集與發展，因此該法的制訂可以視爲是日本政府對於建構非政府組織發展環境的一項具代表性的重要措施。另外，日本政府從一九九一年開始，以設置「國際志願服務儲蓄基金」[20] 爲名，呼籲民眾捐出郵局儲蓄利息的 20%，以作爲

[20] 請參閱大芝亮（1997：35）、目加田說子（2004：186）。有關設置「國際志願服務儲蓄基金」的立意是相當良好的，但是由於近年來日本金融界的儲蓄幾乎是零利率，即使民眾有意願捐出利息，基金的總金額也難以明顯增加。

臺灣大學學術期刊資料庫

非政府組織的補助金。如有意願接受補助的非政府組織在政府公開招募後即可申請，但需通過總務省、郵政行政審議會、外務省等相關行政機構的審查。以二〇〇三年度而言，共有 88 個組織接受「國際志願服務儲蓄基金」的補助，補助金額高達 1 億 266 萬 7 千日圓（目加田說子，2004：186）。

至於與非政府組織有直接相關的政府機構－外務省更是於一九八〇年代後期便開始著手規劃非政府組織的支援預算措施或支援制度，用以協助非政府組織的發展，同時增進政府與組織間的交集，甚至技巧性地增加政府機關與非政府組織間的對話。茲分述幾項重要措施如下：

1. 推行「NGO 事業補助金制度」

日本外務省由於體認到非政府組織存在的價值，以及其在國際社會中所能發揮之影響力，開始正視非政府組織的發展，並且藉由制度的建立積極對該組織伸出援手。最早在一九八五年，日本政府以 ODA 的項目爲名，編列非政府組織的研究、支援費用。同時以此研究成果爲基礎，開始規劃外務省與非政府組織「對話」、「聯合」、「支援」的措施途徑。到了一九八九年，外務省與非政府組織的夥伴關係正式具體化的展開，政府爲了鼓勵非政府組織的發展，以財務較弱的非政府組織爲對象，推行「NGO 事業補助金制度」，開啓了政府補助金的制度化作法，而補助事業範圍包括農村開發、人才培育和衛生保健等 11 個領域。另外，對於非政府組織爲了協助開發中國家的經濟社會發展所提出的計畫經費則給予一半的補助。如表 4 所示，日本政府關於非政府組織事業補助金的預算，在一九八九年度爲 1 億 1 千萬日圓，到了一九九七年度曾加到 12 億日圓，但後來受到日本經濟長期不景氣的影響，補助金的額度呈現明顯逐年遞減的現象，到了二〇〇四年度竟然降至補助金發放初期的水準，僅有 1 億 8 千萬日圓。而參考圖 3 可知，有關非政府組織事業補助金的採用件數也在一九九七年達到最多，高達 224 件，之後也呈現明顯減少的趨勢，到了二〇〇四年度已經減少到原來十分之一，僅有 24 件（如圖 3）（大芝亮，1997：34；外務省，2005）。

綜上所述得知，對於財務基礎較不穩定的非政府組織而言，「NGO 事業補助金制度」的創設在鼓勵與協助非政府組織的發展方面，的確有其正

臺灣大學學術期刊資料庫

面的意義，但是否因而造成組織過於依賴政府的補助，降低自籌財源的能力，而淪爲政府的次級機構，乃是有待觀察的課題。此外，補助金在近七年間呈快速縮減的結果也意味補助金額的多寡和制度能否維持，受到政府財政情況的深刻影響。倘若日本的景氣持續低迷，財政問題無法有效解決，恐會影響該制度的運作與存續。

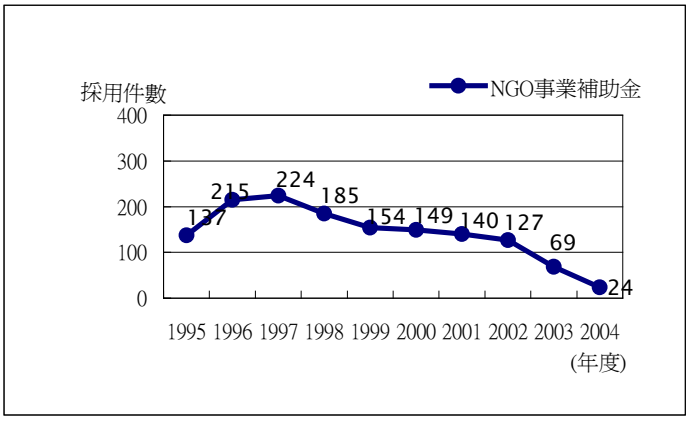
表 4　外務省 NGO 支援事業預算之變遷

（單位：百萬日圓）

年　　度	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996
事業補助金	110	220	280	340	340	540	760	1000
年　　度	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
事業補助金	1200	1151	976	684	684	542	542	180

資料來源：1989 年到 2001 年的數據是來自目加田說子（2004：202），而事業補助金 2002 至 2004 年的數據是來自外務省 2005 年版的「政府開發援助白書」（外務省，2005）。

圖 3　NGO 事業補助金採用件數的變化



資料來源：外務省（2005）。

2. 導入「NGO 活動環境整備事業制度」

除了補助金的發放外，外務省於一九九四年在經濟合作局中設立「民

臺灣大學學術期刊資料庫

間援助支援室」，用以作爲支援非政府組織的專門單位。爾後，更於一九九九年發表「關於政府開發援助中期政策」，以顯示政府對非政府組織發展的重視。同年，政府爲了增加對非政府組織的支援，提升組織的國際水準，並促使組織的經營能力和專門性的改善，導入「NGO 活動環境整備事業」制度，以「NGO 協商人員制度」、「NGO 研究會」、「NGO 專門調查員制度」三者爲該制度之主軸，企圖從根來健全非政府組織，並另設「NGO 活動環境整備支援事業會」，[21] 用以宣傳政府對非政府組織的各項支援方案。而各制度的事業內容及所需資格要件如表 5 所示。整體而言，

表 5 「NGO 活動環境整備支援事業」各制度概要

制度名稱	制度概要	資格要件
NGO 協商員制度	回答國民對於 NGO 活動的相關問題，並予以協商，設置在全國各地 NGO。	以國際合作活動爲主要業務，以具有專業知識、經驗的團體爲成員。經驗豐富的 NGO 成員或公認會計師等專家。
NGO 研究會制度	設置以 NGO 關係者爲中心的「研究會」，討論 NGO 組織、營運面的各項問題，具體提出強化 NGO 的改善方案。	招募以國際合作活動爲主要業務的 NGO 之管理人才爲委員。
NGO 專門調查委員會制度	對於期望強化特定領域或業務的 NGO，派遣同領域的專門人才對於該組織進行調查、研究，對於提升組織的機能而提供建言。	專門調查員：對於國際合作的 NGO 活動或開發國家等特定領域有專業知識或豐富經驗者。 接納團體：以國際合作爲主要業務，期望強化特定領域、業務的 NGO。
NGO 活動環境整備支援事業會	宣傳以 NGO 活動環境整備支援事業爲中心的政府支援方案，使全國各地的 NGO 受益。	全國主要都市內一年四個場所的程度來實施。參加對象包括在該區域設有本部或事務所的 NGO 團體，關心國際協力活動的個人。

資料來源：目加田說子（2004：203）。

[21] 相關資料請參考目加田說子（2004：203）。

臺灣大學學術期刊資料庫

該制度的設立象徵著日本政府除了從財務面給予非政府組織「暫時性」的援助外，也試圖「長遠」建構非政府組織健全的經營基礎，因此藉由各種研究會或措施的推行來強化非政府組織的專業和營運能力。作者認爲，如此的制度設計因爲較能徹底解決非政府組織本身的問題，值得作爲我國之參考。

3. 創設「日本 NGO 支援無償資金協力」

所謂「日本 NGO 支援無償資金協力」是外務省對進行國際合作的 NGO 所實施的一項支援措施。該項支援措施是統合傳統草根性無償資金的非政府組織，及以該組織爲對象而創設的新的無償措施。該措施的支援對象主要有二：一是以開發事業和相關部門爲對象而進行的支援（原則上一件爲 1,000 萬日圓，最多 5,000 萬日圓），另一則是以緊急人道支援作爲對象，且該措施援助的範圍十分廣泛，包括「開發合作事業支援」、「NGO 緊急人道救援」、「資源回收物資輸送費支援」等。以二〇〇四年度而言，該制度共提供 46 個團體，72 件事業，共計 10 億 4 千多萬日圓的無償資金協助，涵蓋的區域與國家遍及亞洲（18 國）、非洲（43 國）、中南美（29 國）、中東（13 國）、大洋洲（11 國）以及歐洲（8 國），[22] 顯示日本非政府組織在國際社會中之影響力。

4.「NGO 擔當大使」的設置

二〇〇二年，外務省爲了增進與非政府組織間的合作，特別增設「NGO 擔當大使」[23] 一職，之後，開啓了政府積極與公民社會對話的途徑。該職務的設置雖非全世界的創舉，但也僅次於瑞典，排名世界第二。其主要任務是作爲政府與非政府組織間的橋樑，當非政府組織與外務省在進行意見或資訊交換時，該大使則以外務省代表的身分參加，和非政府組織進行對話，並傾聽非政府組織對政府的需求和期待。日本首位 NGO 擔當大使－

[22] 資料參考網頁：http://www.nangoc.org/syusai/shienmusyoh.htm（檢閱日期：2006/4/18）以及外務省経済協力局民間援助支援室（2004）加以整理之。

[23] 詳細請參閱「NGO 担当大臣」的網頁（http://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/ngo/tanto_taishi.html，檢閱日期：2006/4/17）。

臺灣大學學術期刊資料庫

五月女光弘就曾經對該職務所扮演的角色提出看法，他認爲，就全世界而言，政府與非政府組織攜手協力的情況有日漸增加的趨勢，日本方面也不例外。因此，爲了圓滿達成事業使命，在政府與非政府組織間搭建一座橋樑則有其必要。但截至目前爲止，日本的行政官僚組織強調垂直分化，即使在外務省中，也因非政府組織所屬類型不同而分屬不同機構（如國際交流型的非政府組織隸屬於外務報導官組織的國內宣傳課，而開發援助型非政府組織則另屬於經濟協力局），彼此缺乏交集。所以，有必要在外務省和非政府組織間設置一個 NGO 擔當大臣的職位。[24]

最後，若從外務省對非政府組織的直接支援措施來整理兩者間的夥伴關係發現，外務省除了制訂「NGO 事業補助金」、「NGO 支援無償資金協力」等具體的非政府組織支援措施外，還在二〇〇〇年設立「日本資訊平台」，以作爲聯繫非政府組織與政府之間的交流平台。另外，爲增加彼此間的對話，外務省自一九九四年度開始針對特定議題召開懇談會，到了一九九六年度更是將此對話的機會予以制度化，定期一年四次地召開協議會，以增進外務省與非政府組織雙方對話的管道。自此，日本政府和非政府組織的關係從過去「政府 vs. NGO」的對決形式，轉變爲「政府&NGO」的協調模式。

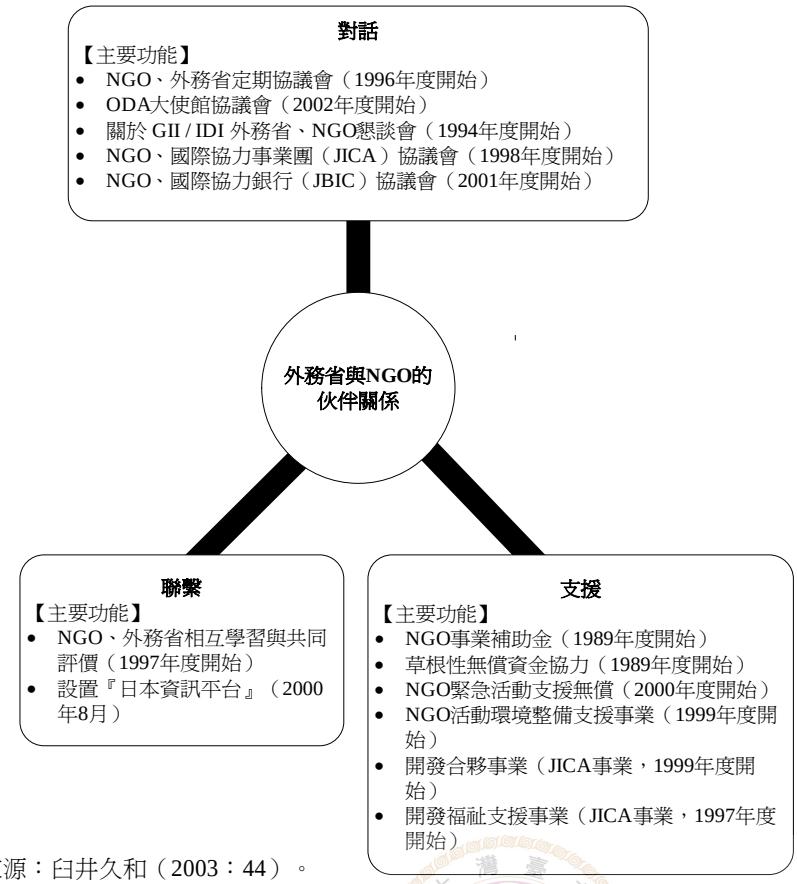
總結上述可知，外務省從「制度」與「財源」兩大面向來建構其與非政府組織間「對話」、「聯繫」與「支援」之健全的夥伴關係。首先，從制度面來看，外務省除了導入「NGO 活動環境整備事業制度」，設立各項 NGO 研究會或專門人員制度以協助非政府組織的正常發展，還設置「NGO 擔當大使」，用以作爲政府與非政府組織間對話之窗口與平台，希望藉此達到政府與非政府組織夥伴關係「制度化」之目的。另一方面，藉由 NGO、外務省定期協議會的召開、ODA 大使館協議會的舉行，以及 NGO 和其他相關事業團體懇談會的辦理，可以達到開放、暢通外務省與非政府組織間「對話」管道之目的，讓非政府組織有正式公開發表意見的機會，同時，經由資訊平台的設立來達成彼此間交流的「聯繫」功能，也顯示外務省願意與非政府組織分享並交換在從事國際外交或救援事務時的經驗。

[24] 同前註。

臺灣大學學術期刊資料庫

其次，就財源面而言，爲鼓勵非政府組織積極參與國際事務，同時也爲協助非政府組織解決財務問題，外務省主動創設 NGO 事業補助金制度、NGO 緊急活動支援無償制度、草根性無償資金協力、NGO 活動環境整備支援事業等等，在在都意味著日本外務省肯定非政府組織所能發揮之功能與其重要性，爲了促進非政府組織的發展而設置補助金、無償協力金等制度性的「支援」措施，並協助其與國內外機構合作，此種作法或許可以視爲外務省對於與非政府組織的協力，不僅是提供技術與經費，還提升到制度環境的建構。也因之，圖 4 所意味的，正是外務省經由制度化所設立，用以瞭解非政府組織的「對話」與「聯繫」之窗口，至於各項「支援」措

圖 4　外務省與 NGO 的夥伴關係



資料來源：臼井久和（2003：44）。

臺灣大學學術期刊資料庫

施的建立，對於財務基礎較不穩定的非政府組織而言，應有其正面的積極鼓勵之意義，對於日後該國非政府組織的發展應有深遠之影響。

㈡非政府組織對政府的協助

若檢閱日本非政府組織與政府在外交政策實踐方面的合作發現，受到戰敗的影響，日本在國際外交上所能展現的軍事實力受到限制，僅能經由「非軍事」面向積極參與國際活動來提昇其國際地位和影響力。近年來，日本的非政府組織在開發援助、緊急人道救援、環境保護、安全保障、核武限縮等領域的表現非常活躍，由於已經累積許多工作經驗，且對該議題嫻熟之故，在政府推展援外業務時可以提供相關協助與建言。例如「日本國際志願服務中心」（Japan International Volunteer Center, JVC）累積多年的實務經驗，對於日本正在推動的國際開發援助改革提供政策建言；又如「國際合作促進會」（Association for Promotion of International Cooperation, APIC）以亞洲、中東和非洲等 11 個國家爲範圍，在人道救援和區域開發等方面協助政府推展業務；「國際合作 NGO 中心」（Japan NGO Center for International Cooperation, JANIC）在環境、貧困、愛滋病、難民、反地雷等「人道關懷與災難援助」面向上，扮演著議題倡導的角色，甚至彌補政府功能之不足處。

伍、結論：日本經驗的啓示

本文的主要研究目的有二：一是觀察日本非政府組織在外交政策決策過程中所扮演的角色功能之變化，另一則是分析該國政府在建構與非政府組織的夥伴關係上所建立之制度體系。研究發現，早期日本外交政策的決策過程中是以政黨、官僚與財界菁英爲主要參與者，即採「三角柱模型」，所制訂出來的決策容易傾向符合上述利害關係人的利益，而忽略一般民眾的意見及可能產生之影響。因此，有學者建議修正「三角柱模型」，而提出應在決策過程加入新的參與者，也就是非政府組織，來提高決策的正當性，於是有「四角柱模型」的產生，希望藉此活化日本非政府組織的角色功能，使其除了扮演國際援助者的角色外，還得以加入外交政策的決策過

臺灣大學學術期刊資料庫

程，如此一來，不僅改變傳統以國家爲決策主體的規則，進而在外交決策過程中尋求更大的決策決定權和影響力，與自民黨、官僚和財經界團體共同成爲影響決策的主體，成爲重要的實質行動者，同時也建立了民主的政策制訂系統，使外交政策的制訂過程較爲精緻化。然實際上，目前非政府組織尚未正式參與日本的外交決策過程，以致於雙方僅能在外交政策的「參與實踐」上發展出夥伴關係。另外，日本政府由於體認非政府組織存在的意義，藉由直接與間接支援措施的實施，試圖建構出政府與非政府組織的夥伴關係制度，以促進非政府組織的發展，並提升其在國際社會的影響力與重要性。在本文最後，作者期望檢討日本經驗對我國非政府組織發展所能帶來之啓示，以作爲我國日後發展非政府組織的參考。茲分述如下：

首先，是我國非政府組織的角色功能之再思。從前述得知，或許是因日本在國際社會的處境與我國不同之故，致使該國非政府組織在發展過程中能有較多的餘裕回饋國際社會，關懷並協助其他第三世界國家，充分展現其國際視野與涉外氣度。大抵而言，早期日本的非政府組織所發揮之功能與大多數非營利組織一樣，較傾向服務的提供，以及改革與倡導的社會功能，卻忽略運用本身對議題的嫻熟而參與政策的功能，特別是在外交事務的決策過程，造成政策制訂過程中傾向考量政黨、官僚和財經界的利益，無視廣大民眾的真正需求，使外交政策的制訂過程受到質疑。因此，爲改善此問題，以非政府組織作爲新的政策參與者之建議，不但可以提高政策制訂的正當性，讓民眾有發聲和參與機會，更可以藉此彌補長期以來日本外交政策被指責缺乏透明性的缺憾。

相較於日本，若檢視台灣非政府組織的角色功能可以發現，也許受到我國外交困境的影響，台灣非政府組織多半被賦予「拓展外交」的使命，但卻因對國際議題的不熟悉，在國際社會中所扮演的角色多侷限於災難或人道救援，以及參與或舉辦活動，卻甚少發揮議題設定與主導的功能。此外，由於我國目前的非政府組織多爲提供急難救助型的組織，偏向以金錢或實物贈與形式來提供服務，因此在參與外交政策制訂的能力上恐怕會受到限制。所以，從日本非政府組織的角色定位來思考今後台灣非政府組織的發展方向得知，台灣非政府組織不應再消極地扮演補充性功能，需擺脫參與國際事務僅爲了「行銷台灣」的思維，積極培養非政府組織對國際社

臺灣大學學術期刊資料庫

會的責任與使命，非政府組織甚至更需瞭解到其本身的存在有活化外交、提升政策制訂的正當性，並協助執行外交政策的功能。

其次，欲落實夥伴關係，政府相關機構應著手建構一個有助於非政府組織發展的法制環境。如前所述，日本政府自從一九八〇年代後期即著手規劃非政府組織的支援法制，也因之，該國的非政府組織在數量上雖不似非營利組織多，但就法制面而言，非政府組織的發展環境卻遠較非營利組織來得完整。其具體的措施包括：⑴在財務方面，首創政府補助金的制度化：如推行「NGO 事業補助金制度」、設置「國際志願服務儲蓄基金」、創設「日本 NGO 支援無償資金協力」。⑵在基礎環境的建構方面，日本政府積極創設有利於非政府組織發展的環境制度，如「協商員制度」、「研究會制度」、「專門調查委員會制度」等，企圖從結構面來提升組織的體質並增強機能。而一九九八年公佈施行的「NPO 法」中，更因明確將環保、人道救援等項目列爲適用範圍，不但簡化草根性民間團體取得法人格之程序，也有助於非政府組織的發展。

反觀我國，政府方面雖於一九九五年十二月三讀通過「國際合作發展基金會設置條例」，成立「國際合作發展基金會」以執行各項國際發展事務，又爲強化我國國際合作發展體系，使其專業化、制度化與透明化，研擬「國際合作發展法」草案，以作爲我國與國際接軌的重要法源，其功能等同於「援外母法」，但該草案從提出至今尚有部分條文有爭議，未能順利通過，因此不但直接影響我國的援外工作，同時也影響政府與非政府組織的合作。由此可知，我國政府非但未能有效建制利於我國非政府組織發展的相關制度，甚至期望非政府組織能協助政府走出難以突破的外交困境，達到全民外交的目的。誠然，若目前我國非政府組織發展成熟、制度健全，如能因其「非官方」的特性，參與國際事務或援助事務，協助發揮我國的理念與價值觀，未嘗不是一條值得嘗試努力之路。但整體而言，我國非政府組織的發展環境不但尚未法制化，甚至政府對於如何協助非政府組織發展的相關制度至今似乎也未進行討論，因此，我國政府或許應該檢討，如欲使我國非政府組織能與全球接軌，不應僅利用非政府組織來達到短視、狹隘的政治目的，除了培養組織的國際視野，建立永續的資源網絡外，還應致力於非政府組織發展環境的建構，如加強援外機制的制度化、

臺灣大學學術期刊資料庫

援外政策的明確化等。

最後，從日本經驗得知，「NGO 擔當大使」設立的意義，除強調雙方的對等性外，還顯示政府積極與非政府組織溝通的意願，開啓了政府積極與非政府組織對話的管道，代表政府對非政府組織需求的重視，以及與之合作的期待。另外，對非政府組織而言，在外務省設置了一個專責職位後，有關非政府組織的意見較容易傳達給主管機關，進而增加彼此間相互對話、協商與合作的空間，提升雙方的信任程度。反觀我國，雖然目前尚未建立「NGO 擔當大使」制度，但外交部於一九九七年通過「中國民國無任所大使遴聘作業要點」，爲協助政府推展對外關係，遴聘熟悉國際事務且有崇高聲望者，協助政府執行各種特殊外交任務或從事特別談判。[25] 表面上，此制度設計與日本的「NGO 擔當大使」制度有些近似，但實際上因我國的無任所大使之遴選主要是依功能性做考量，歷任的大使雖在該領域有特殊貢獻與地位，但卻非長期投身非政府組織事務推動，熟悉該領域業務之人士，難以對我國非政府組織的發展有整體且深入的認識，限制其所能發揮之功能。另外，外交部於二〇〇〇年十月二日成立「非政府組織國際事務委員會」來協助國內民間團體參與非政府間國際組織及交流活動，換言之，亦即作爲政府與非政府組織間溝通合作之窗口。雖然目前該委員會主要辦理全民外交事務講習，以及協助或贊助非政府組織出國參加國際會議或活動等之業務，就組織功能而言，仍較傾向被動的支援面向，而缺乏積極建構政府與組織間平等對話之管道，今後若能予以充實且制度化，相信將更有助於我國非政府組織的發展。

參考書目

一、中文部分

中華民國外交部網頁，〈無任所大使〉，http://www.mofa.gov.tw/weba

[25] 詳參網頁：http://www.mofa.gov.tw/webapp/content.asp?CuItem=11393。檢閱日期：2006/11/16。

臺灣大學學術期刊資料庫

pp/content.asp?CuItem=11393。檢閱日期：2006/11/16。

毛樹仁、吳坤霖，2004，〈台灣非政府組織於政府外交事務的角色與功能〉，《國家政策季刊》，3(1): 175-200。

王振軒，2003，《非政府組織概論》，台中：必中出版社。

行政院研究發展委員會編著，1993，《我國與國際非政府組織發展關係之研究》，台北：行政院研究考核委員會。

吳英明、許文英、盧政鋒，2001，〈台灣未來參與國際非政府組織網絡之策略〉，吳英明、林德昌（編），《非政府組織》，台北：商鼎文化出版社，頁 151-195。

呂慶龍，2003，〈從實務經驗談我國非政府組織參與國際議題〉，《研考雙月刊》，27(6): 62-72。

官有垣、邱瑜瑾，2003，〈台灣民間組織與政府在國際援助事務的角色探析：現況調查及其政策意涵〉，《中國行政評論》，12(2): 55-90。

林吉郎，2004，〈非政府組織（NGOs）：台灣經驗的戰略思考〉，《非營利組織管理學刊》，3: 45-70。

孫　煒，2004，〈全球化對於非營利組織的影響及回應〉，《理論與政策》，17(3): 103-117。

鄭讚源，2001，〈台灣非政府組織在國際社會所扮演的角色與功能〉，吳英明、林德昌（編），《非政府組織》，台北：商鼎文化出版社，頁 95-120。

蕭元哲、黃雍民，2001，〈從網絡觀點詮釋台灣非政府組織在全球治理中的角色和意義〉，吳英明、林德昌（編），《非政府組織》，台北：商鼎文化出版社，頁 121-150。

鍾京佑，2003，〈全球治理與公民社會：台灣非政府組織參與國際社會的觀點〉，《政治科學論叢》，18: 23-52。

二、日文部分

（財）日本国際交流センター，2003，《「国際協力 NGO 活性化の方策」研究プロジェクト　研究報告書》，東京：日本国際交流

臺灣大學學術期刊資料庫

センター。
川口善行，1999，〈途上国での国際協力活動に必要なこと〉，山岡義典編著，《NPO 基礎講座 3》，東京：ぎょうせい。
大芝亮，1997，〈日本における NGO の展開〉，臼井久和・高瀬幹雄編，《民際外交の研究》，東京：三嶺書房，頁 29-48。
山岡義典，2000，〈NPO の意義と現状〉，同作者編著，《NPO 基礎講座》，東京：ぎょうせい。
五月女光弘，2003，〈日本の ODA に占める NGONPO の役割〉，《国際問題》（日本国際問題研究所），517: 63-77。
中村研一，1992，〈NGO の可能性－国家主権を超えて〉，《世界》，8 月号。
中村陽一，1999，〈日本の NPO－21 世紀システムに向かって〉，中村陽一・日本 NPO センター，《日本の NPO 2000》，東京：日本評論社。
今田克司・原田勝広，2004《国際協力 NGO》，東京：日本評論社。
今田忠，2000，〈官・公・民・私－日本の NPO の来し方、行く末〉，塩澤修平・山内直人（編），《NPO 研究の課題と展望 2000》，東京：日本評論社。
水野義之・入江幸男・内海成治編，1999，《ボランティア学を学ぶ人のために》，東京：世界思想社。
外務省，2005，《政府開発援助（ODA）白書》，東京：外務省。（http://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/oda/shiryo/hakusyo.html，檢閱日期：2006/4/10）
外務省，〈NGO 担当大臣〉，http://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/ngo/tanto_taishi.html。檢閱日期：2006/4/17。
外務省経済協力局　民間援助支援室，2004，《ODA と NGO　政府と NGO 間の連携・支援・対話》，外務省経済協力局　民間援助支援室。
目加田説子，2004，《NGO セクターに関する 6 カ国比較調査－MDBs との連携に向けて》，東京：経済産業研究所。

臺灣大學學術期刊資料庫

臼井久和，1997，〈民際外交の理論と課題－国際交流から国際協力へ〉，臼井久和・高瀬幹雄（編），《民際外交の研究》，東京：三嶺書房，頁 3-28。

臼井久和，2003，〈日本外交における NGO〉，《国際問題》（日本国際問題研究所），519: 32-49。

伊藤道雄，2004，〈日本の国際協力 NGO の歴史とネットワーク化の流れ〉，今田克司・原田勝広編著，《国際協力 NGO》，東京：日本評論社，頁 15-38。

草野厚，1997，《政策過程分析入門》，東京：東京大学出版会。

細谷千博，1977，〈対外政策決定過程における日米の特質〉，細谷千博、綿貫譲冶編，《対外政策決定過程における日米の比較》，東京：東京大学出版会。

斎藤力夫・田中義幸編，2001，《NPO 法人のすべて－特定非営利活動法人の設立・会計・税務－（増補 2 版）》，東京：税務経理協会。

電通総研，1996，《NPO とは何か》，東京：日本経済新聞社。

熊代昭彦，2001，《日本の NPO 法　特定非営利活動促進法の意義と解説》，東京：ぎょうせい。

藤田由紀子，1998，〈NPO〉，森田朗編，《行政学の基礎》，東京：岩波書店。

三、英文部分

Dichter, Thomas W. 1999. **“**Globalization and Its Effects on NGOs: Efflorescence or a Blurring of Roles and Relevance?” *Nonprofit and Voluntary Sector Quarterly* 28(4) Supplement: 38-58.

Keohane, Robert O., and Joseph S. Nye. 1977. *Power and Interdependence: World Politics in Transition*. Boston: Little Brown.

Macdonald, Laura. 1997. *Supporting Civil Society: The Political Role of Non-Government Organizations in Central America*. London: Macmillan Press Ltd.

臺灣大學學術期刊資料庫

Salamon, Lester M. 1992. *America's Nonprofit Sector: A Primer*. New York: Foundation Center.

Salamon, Lester M. and Helmut K. Anheier. 1997. *Defining the Nonprofit Sector: A Cross-national Analysis*. Manchester, U.K.: Manchester University Press.

Wolf, T. 1990. *Managing a Nonprofit Organization*. Englewood Cliffs, New Jersey: Prentice Hall.

臺灣大學學術期刊資料庫

The Partnership between Government and Non-Governmental Organizations in Japanese Foreign Affairs

*Shu-Hsin Lin**

Abstract

With the development of democracy and globalization in the 21st century, nation-based global outlook is confronted with challenges. In the future many governmental functions will come under the direct supervision of non-governmental units. Subject to such trends, this offers non-governmental organizations the opportunity to find their place on the international stage, to stimulate existing concepts and values that exist in international society as well as to force the government to re-consider national functions. Under such context, this essay will take Japan's non-governmental organizations as the research subject for in-depth understanding of the interaction between Japan's non-governmental organizations and government foreign affairs as well as to develop a better realization of the supportive measures established by the Ministry of Foreign Affairs, thus furthering schemes of action strategy for Taiwan's reference.

Findings indicate that it is necessary to add new actors, i.e. non-governmental organizations, to avoid overlooking public opinion in the course of diplomatic policy-making, thus elevating legitimacy and transparency in the course of drawing up the policy. Moreover, Japan's experience leads us to the realization that Taiwan's non-governmental organizations should not play out their residual function negatively but should instead nurture their responsibility and mission towards society positively as well as lay stress on their ability to participate in

* Associate Professor, Department of Public Management and Policy, Tunghai University. E-mail:susin@mail.thu.edu.tw.

臺灣大學學術期刊資料庫

diplomatic affairs. Furthermore, the government could consider how to set up one legal environment which will benefit non-governmental organizations and could also deliberate the possibility of a system of subsidies as well as strengthening channels of mutual communication through the establishment of functional posts.

Keywords: NGO, globalization, foreign affairs, partnership, Ministry of Foreign Affairs

臺灣大學學術期刊資料庫