

# 日本NGO與政府在ODA的互動與角色探析\*

林淑馨

國立臺北大學公共行政暨政策學系教授

## 摘要

二次世界大戰後，隨著全球事務的複雜化，跨國經濟活動、新科技與網路的發達，加遽了人與人之間的交流與互動，也使得國際間的相互依賴愈來愈加深與頻繁，從而大幅改變國際關係之面貌，致使國與國之間的界線也變得模糊。非政府組織的興起意味著傳統以「國家為國際事務主要成員」的觀點受到質疑與挑戰，當各國治理範疇逐步縮減時，非政府組織卻開始填補了政府在國際活動方面的空缺，在國際社會中快速擴張，因此，在進行國際援助時，若非政府組織與政府之間如能相互協力，應比其中任何一方單打獨鬥更能發揮加倍的援助效果。

研究發現，早期ODA運作模式以政府為主，雙方援助理念不同，互動情形不佳。隨著援助需求和政策的改變，NGO在ODA的互動較為頻繁，在ODA議題上與政府呈現補充關係。由於透過NGO的參與，能夠降低民眾對以政府為主的ODA之質疑，藉以提高ODA的正當性，故NGO在

---

\* 本文為科技部計畫「非政府組織（NGOs）與政府開發援助（ODA）政策：日本援外經驗對我國新南向政策之啟示」（MOST-108-2410-H-305-047-MY2）的部分研究成果。作者衷心感謝匿名審查人所提供的精闢指正與建議，才能使本文更加完整。當然，本文若有不妥或錯誤之處，仍由作者自行負責。

ODA議題所扮演的角色逐漸受到重視。只可惜，受到宏觀國家利益的援助理念之影響，日本NGO在ODA議題上充其量僅能扮演中介者角色，卻難以充分發揮執行者、夥伴者的角色。

**關鍵詞：**政府開發援助、非政府組織、援外政策、經濟基礎建設、社會基礎建設

\* \* \*

## 壹、前言

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，過去以國家為主體的世界觀逐漸受到挑戰，加上全球化與資訊科技革命的影響，國際間的界線越來越模糊，許多議題早已經跨越國際關係或國內事務的鴻溝，因而給予國際社會中其他複數行動者出現的契機，非政府組織（Non-Governmental Organization，以下簡稱：NGO）即是在此背景下有機會活躍於國際舞台，參與國際事務。換言之，當傳統以「國家為中心」或「國家為國際事務主要成員」的觀點受到質疑與挑戰時，賦予了NGO發展的機會與空間，當各國治理範疇逐步縮減時，NGO卻開始填補了政府在國際活動方面的空缺，在國際社會中快速擴張，其所扮演角色與功能自然不容忽視。

研究顯示，NGO早在二次大戰期間即參與國際援助事務。到了1990年代末期，從已開發的北半球國家釋放出的政府救援與發展經費中，有10%~20%的金額是經由NGO的管道而用於受援國。許多知名的國際多邊組織，如「聯合國兒童急難基金會」（United Nations International Children's Emergency Fund，以下簡稱：UNICEF）、世界銀行（World Bank），甚至是官方機構均倚賴NGO作為執行工作的夥伴，以及相關工作的諮詢者（官有垣、邱瑜瑾 2003, 56-57）。之所以會如此，乃是因為NGO具備迅速與有效的回應力，比官方有更強的機動性能力，加上有豐富的實務經驗，若能與之合作，應比

NGO或官方機構單打獨鬥更能發揮加倍的援助效果。

回顧台灣NGO的發展經驗發現，雖然自1990年代中期以來，政府已發覺運用民間NGO從事援外工作，不僅可以爭取國際友誼，成為政府在外交上的助力，還可能突破現階段台灣國際地位的困境，但官有垣、邱瑜瑾（2003）的實證研究卻也同時顯示，政府雖期待NGO從事國際援助，藉以和國際接軌，然另一方面，相關單位對NGO的瞭解不夠深入、資源缺乏整合、援外政策的不明確以及未能在經費補助、人才培育，甚至是資訊交流平台上建立起制度性的援外機制等，都是限制我國NGO在國際社會發展的重要因素。

相形之下，日本NGO在數量、規模以及發展時程與我國較為接近，皆是在1980年代中期以後，發展也落後於歐美，但是日本NGO卻積極活躍於國際社會，參與各項國際活動。由於該國自1991年至2000年連續十年在政府開發援助（Official Development Assistance，以下簡稱ODA）的投入皆為世界第一，且於1992年制定「政府開發援助大綱」（ODA Charter，以下簡稱：ODA大綱）以作為該國援外政策，故引發作者的好奇，日本在執行ODA過程中，NGO扮演何種角色？相較於美國政府國際開發廳（United States Agency for International Development，以下簡稱：USAID）的預算有三分之一是交由NGO來執行，但日本方面卻不到3%，此種現象是否意味著該國政府與NGO在ODA議題的互動非常薄弱？NGO在ODA所扮演的角色為何？這些都是本文所欲探討的問題。

檢閱國內研究發現，台灣有關非營利組織（Non-Profit Organization，以下簡稱NPO）的研究相當豐富多樣，討論的議題涵蓋行銷、募款、人力資源管理、法律規範與治理，甚至事業化、社會企業等，無論在理論建構或個案累積方面都已趨成熟，但有關NGO的研究無論在研究數量或議題方面都顯得不足。可能是受到近期災害頻傳的影響，國內NGO的研究較傾向災害救援議題，如郭登聰（2001）、王明仁、藍元杉（2010）、黃忠發、曾政勇、鍾舒安（2012）等人。也或許是因NGO所從事的服務多為跨國性質，涉及的議題包括人權、和平、反地雷、環境保護和國際援助等，但這些國際議題卻是我國NGO較為陌生且不擅長的，相關研究自然也受到限制。以國際援助為例，台灣關於NGO援外活動的研究成果，早期是一片空白，直到2000年以後才開

始有研究陸續出現，如國際援助（官有垣 2002; 官有垣、邱瑜謹 2003; 江綺雯、章坤儀 2011）、外交事務（謝易達 2001; 林吉郎、王士峰 2001; 毛樹仁、吳坤霖 2004; 呂慶龍 2003），至於國外NGO的經驗分析則相當罕見，少數如司徒宇（2013、2015、2018）是以緬甸在地NGO與國際NGO在相關議題的互動與合作進行探究。另一方面，有關日本政府開發援助的研究也相當欠缺，僅有柯玉枝（2001）、黃建超、郭子瑄（2006）、吳佩殊（2006）、蔡東杰（2010）、楊武勳（2012）和龔祥生（2017）等少數論文，多集中於國際政治或東南亞研究領域，藉由文獻整理分析日本開發援助政策的變遷或運作情形，卻幾乎沒有聚焦在NGO以及觀察該國NGO在ODA議題所扮演的角色及面臨的問題。

基於上述，爲了彌補國內文獻在此研究議題之空缺，本文欲瞭解日本NGO在ODA中與政府的互動、扮演的角色與面臨的課題。而爲達成此研究目的，在本文中首先釐清NGO的相關概念，在國際社會中的意義、以及和ODA的關聯；其次，整理NGO與政府的互動理論，瞭解NGO與政府在ODA的互動模式與類型，分析日本NGO與政府在ODA的互動關係；接著，討論日本NGO在ODA所扮演的角色與課題；最後，總結上述以作爲本文之結語。

## 貳、非政府組織與政府開發援助

### 一、NGO的定義

國內談及非營利團體，經常將NGO一詞與NPO混合使用，認爲NGO乃是除了政府部門和企業部門以外的市民社會組織（司徒宇 2018, 66）。在定義其特質時，多引用美國霍普金斯大學教授Salamon（1992; 1995）的說法，將正式性、私人的、不從事盈餘分配、自主性、自願性與公益性視爲是判別NGO的六項標準。

如參考《現代用語的基礎知識》2009年版的解說發現，日本將NGO翻譯成「非政府團體」、「民間援助團體」，意指「公民的海外協力團體」（轉引自大橋正明 2011, 30）。而根據日本NGO最大網絡「國際協力NGO中心」

(Japan NGO Center for International Cooperation, 以下簡稱：JANIC) 的定義，所謂NGO是指「在開發中國家從事國際協力活動專業的民間團體」。<sup>1</sup> 因此，為解決開發中國家所面臨的問題，而進行協力活動的國際性民間團體可視為是日本對NGO的普遍認知。

在學術上，雖有部分日本學者和我國學者持有相同的看法，認為NPO與NGO在實際內容上有相當重疊之處，難以嚴格區分，係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」（藤田由紀子 1998; 中村陽一 1999; 齋藤力夫、田中義幸 2001; 臼井久和 1997; 2003; 川口清史等 2005; 雨森孝悅 2012）。惟此定義過於廣泛籠統，為有別於從事國內公益活動之NPO，以聯合國專門用語為參考例，將為解決全球諸問題而跨越國界，從事國際協力的團體稱之為NGO，尤其是指專注於人權、和平、環境、開發協力、難民救援等議題，而活躍於國際的民間非營利團體（川口善行 1999; 水野義之等編 1999; 中村陽一 1999; 今田忠 2000; 熊代昭彥 2001; 毛利聡子 2011），而「國際性」乃是不可或缺的要素（大橋正明 2011, 31-32）。

由以上所述可知，「關心國際性課題、從事國際援助活動」可視為是日本NGO的一般性定義，其與NPO最大的差異在於，這類組織長期在開發中國家，從事脫離貧困、解決人權侵害或種族差異、實現和平、自然環境管理、反地雷、難民救援、教育等國際開發援助。在本文中為了凸顯該類型組織的特性，以關注議題和服務地域做為區分標準，將關心國際議題且從事跨國援助活動之團體稱為NGO，而關注國內特定區域問題或福祉的團體稱之為NPO。

## 二、NGO的角色

不同於關注國內特定議題的NPO，NGO由於關心國際議題且從事跨國援助活動，通常不會侷限於扮演單一角色，而是經常重疊交錯，難以明確劃分，但大抵而言，都脫離不了下列幾項角色：

### （一）實踐、執行者的角色

這是指NGO無論是接受政府或援助機構的專案委託，提供原本應由國家

<sup>1</sup> 資料來源：JANIC網頁，<https://www.janic.org/>，檢閱日期：2020年5月27日。

負擔的服務，或是根據組織使命親自提供服務或財貨，皆是扮演實踐、執行者的角色，如農業型NGO可以提供服務給處於「無法觸及」地區的人民（David Lewis/馮瑞麒 2007, 89-90）。以Japan Team of Young Human Power（以下簡稱：JHP）為例，該組織在柬埔寨境內主要業務內容乃是建設學校、從事教育支援、志願服務派遣，並且和柬埔寨王國教育省、柬埔寨日本NGO網絡（Japanese NGO Workers' Network in Cambodia）、縣市地方教育局等在教育方面共同合作。至於在日本國內則是舉辦啓發活動、國際協力講座和災害救援活動。

## （二）媒介、潤滑者的角色

所謂媒介者是指NGO在組織層面或個人層面，去啓發、幫助或促進其他角色發展性的變遷（David Lewis/馮瑞麒 2007, 89），也就是藉由組織的非營利性、非政府性和國際性的特質，扮演「中介、潤滑、移轉、型塑」的角色（林淑馨 2007, 78）。例如日本的Japan International Volunteer Center（以下簡稱：JVC）在柬埔寨設置事務所，原本從事汽車修理學校、母子保健中心等援助，後來發現因災害或負債而苦的農民越來越多，但受到資訊、人力嚴重不足的影響，政府的行政機能無法充分發揮，因而轉為推動持續性農業和農村開發（小島居伸介 2004, 51-52）。該組織期望一方面能協助居民維護當地自然環境，另一方面可以協助居民達到自給自足的糧食生產目標。

## （三）合作、夥伴的角色

由於國家的功能仍有其侷限性，有些不適合政府推動或執行的功能，可以委由民間組織負責，特別是在較為落後的國家（司徒宇 2018, 72）。此時，NGO就扮演政府的合作、夥伴的角色。例如在傳統外交關係中，外交官的重要工作之一乃是蒐集駐在國當地的資訊，以及與當地政府或有力人士接觸。但若兩國無正式邦交時，NGO在這些國家中即發揮類似外交官的作用，以協助本國政府執行援外事務、散播母國政府的價值觀或發揮影響力等（林淑馨 2007, 81）。

# 三、NGO在國際社會中的意義

二次大戰後，隨著全球事務的複雜化，跨國經濟活動、新科技與網路的發

達，以及大眾媒體的發展，加遽了人與人之間的交流與互動，也使得國際間的相互依賴愈來愈加深與頻繁，從而大幅改變國際關係之面貌，致使國與國之間的界線也變得模糊。

研究指出，傳統國際關係是立基於現實主義（realism）之架構上，所設立的基本假設有三，分別是：（一）國際體系之結構，決定了一個國家之命運；（二）國際社會是一個無政府狀態的社會，國與國之間的關係是建立在弱肉強食的現實關係中；（三）國家是國際社會的主要成員，因此個人與其他非政府組織並不能構成國際社會的主要成員（宋學文 2001, 67-70）。換言之，傳統國際社會視國家為主要成員，其他組織或團體難以在國際社會中受到重視或發揮影響力。但過於強調國家與政府的官方角色，容易使非官方的角色與功能受到忽視，顯示上述傳統國際關係的基本假設受到國際環境改變的影響已經逐漸受到質疑，且觀察近年來國際社會發展的現況發現：伴隨全球社會的形成而跨越國家的藩籬，其所衍生的諸多複雜公共議題，有些根本無法藉由單一國家之力量而獨立解決，因此需要尋求政府之外的民間力量，來參與管理與監督公共事務，也因而給予NGO發展與生存的空間。

理論上用來解釋NGO在國際社會所扮演之角色有下列幾項途徑：第一是「新自由制度主義」（Neo-Liberal Institutionalism）。該理論指出，在國際政治中，國家不再是國際關係中唯一的行為者，其他非國家行為者，如NGO等所發揮的作用也必須重新檢視（姜家雄、蔡育岱 2007, 131；司徒宇 2018, 70-71）。該理論正視國家以外行為者的影響力，指出隨著國際政治中權力結構的變化，國家和NGO所代表的權力有顯著不同，前者意味著「強制」能力，後者則象徵「說服」能力（佐々木博教、梶原晃 2005, 40），間接肯定NGO於國際社會存在的意義。

第二是「新跨國主義論者」（the New Transnationalists）的功能途徑研究。該途徑認為在當前國際關係中，非國家的行為者有能力且也應該處理一些民族國家國內個別面臨的棘手問題，如貧窮、緊急救援等，而NGO推動的「人們對人們」（people-to-people）的人道關懷，可以跨越國與國之間鴻溝，進而提出有效的解決或舒緩之道（官有垣 2002, 133）。

第三是從「基本人類需求」（Basic Human Needs）觀點出發，認為過去

由開發國家主導的援外政策因無法有效解決第三世界的貧窮問題，所以強調透過NGO的「非政治性」特質，來作為政策執行之媒介，使援助計畫較容易被受援國接受。也就是說，相較於政府官方援助之僵化，NGO因為規模較小，在行動上具備充分彈性、操作成本低廉，對於援助對象給予高度人性化的關懷與重視的特性，再加上長期深入受援國，與當地居民接觸，瞭解該國基層社會的需求。若由NGO扮演議題倡導或計畫設計與執行的角色，應能與政府建立起「由下而上」的國際援助互動模式，有助於援助目標之達成（官有垣、邱瑜瑾 2003, 134; 佐々木博教、梶原晃 2005, 41; Gorman 1984, 46）。

第四是從全球治理（Global Governance）的觀點。該論點強調國際社會中行使權威的主體不再是國家，而是包含NGO、跨國企業等非國家行為者。在全球治理的架構下，權力是分散的、多元的，是由所有主體者共同分享。因此，治理概念的出現，代表著處理公共事務的機能不再由政府所獨任，應由包含企業、NGO在內的民間團體所共同參與，跟政府部門形成一個新的治理格局。以NGO而言，本身就具有現場援助、收集資訊、政策建言與監督、提升知識基礎、倡導與遊說、建立規範等多元治理機能（毛利聰子 2011, 42; 司徒宇 2016, 121-122）。

總結上述，國際社會中NGO存在的重要意義是打破早期國際援助多以外交政治作為目的，偏重以國家為主體而採用經濟手段的政府援助模式。由於此種援助模式是由援助國政府自行決定援助項目，受援國僅是被動成為援助對象，故援助目的容易傾向以援助國利益為優先考量，而非受援國本身的發展。透過NGO「非政治性」特質和「由下而上」的參與，著眼於受援國公民社會的建構和根本問題的改善，應能兼顧不同國家社會發展的差異，而這項功能乃是以國家為主體的政府開發援助所欠缺的。此外，由於NGO強調與受援國民眾進行直接接觸，容易獲得受援國和當地民眾的信賴，不但可以和當地政府或草根性NPO合作，還能作為援助國與受援國之間的溝通橋樑，避免援助項目不符人民需要的窘境發生，提高援助的深度與廣度。

#### 四、NGO與ODA的關聯

NGO與ODA的關聯性，可以下列幾方面來探討：（一）NGO的特質。由



前所述可知，NGO的規模或數量並不大，但卻長期專注於國際議題，深耕開發中國家，也建立跨國關係網絡，比官方更能瞭解受援國的實際需求與變化。以日本JVC為例，自1980年就在泰國邊境從事難民援助活動，也是該國NGO中在柬埔寨從事援助最久的組織，爲了協助改善當地農村的生活，教導當地農民新的耕作方式，並建立互助制度，從而獲得當地居民和在地組織的信賴（小島居伸介 2004）。由於這類組織具有直接與受援國民衆或地方政府接觸的能力，因而引發援助國政府的注意。若政府在從事開發援助時，能借重NGO在資訊與專業知識上的優勢，應能彌補傳統政府外交能力的不足。也因而，日本政府肯定NGO能迅速因應環境變化的能力，稱其爲「面對面的開發協力」，並於2015年制訂的開發協力大綱中提到，應策略性強化與NGO的協力關係。

（二）NGO的結構困境。李柏論等人（2009, 135-136）的研究指出，NGO的經營挑戰除了與NPO一樣之外，還有獲援性、<sup>2</sup> 競爭性和普及性三項限制，其中普及性是指NGO通常具有跨國性、區域性或全球性，基於資源的有限性，無法深入到每個國家社會，甚至連在地民衆對這些組織都缺乏了解，故知名度遠低於NPO。以日本而言，由於該國並沒有稅賦優惠制度鼓勵民衆捐款，因此個人捐款並不踴躍。據統計，日本一年的個人捐款只有1,476億日圓，平均每人僅有1,159日圓（相當台幣322元）。<sup>3</sup> 加上NGO之間的資源競爭，經營不易。如能藉由ODA經費來達成組織援助的目標以及增加組織的知名度，或許可以達到雙贏。

（三）ODA的侷限性。日本從事ODA的時間雖超過60年，還曾連續十年蟬聯世界最大援助國的寶座，但國際評價始終不如預期。除了在援助手段上，相較於歐美國家的ODA多以贈與（無償資金協力和技術協力）爲主，日本卻是以日圓借款（有償資金協力）居多之外，日本由上而下的援助政策取向常有其策略目標，僅是項目或點的選擇，無法深入到受援國的民間。加上負責援助政策的官僚組織規模相對較小，層級也較低，並未像美國般設有國際開發

<sup>2</sup> 獲援性是指國際社會不同於國內社會，並不存在國家層級之上的中央政府，故NGO在資源困窘時，較難獲得特定政府的補助。

<sup>3</sup> 相形之下，美國一年約有22兆4,669億日圓，英國有1兆285億日圓。

廳的專責機構，聘用開發援助專家以及海外當地派遣專門員（田辺悟 1993, 70），對受援國需求瞭解有限，經常無法顧及到受援國本身的社會發展差異等，在在都限制ODA的成效。

（四）強化NGO角色以提升ODA的正當性。以日本為例，1980年代以前，民衆對ODA有高度的支持，超過七成以上認為應積極進行，但1990年代後期支持度下降，半數民衆認為維持現況就好，甚至還有認為應盡量減少ODA支出（山田陽一 2000, 114-115）。為強化ODA的正當性，降低民衆對政府的不信任感，使民衆參加、理解ODA乃是必要的做法。因此，在2001年3月由外務省召開的第二次ODA革新懇談會所提出的期中報告就指出，在參與的時代潮流中，為提升民衆對ODA的興趣及參與程度，必須強化NGO的角色，意即透過與具有人道主義色彩的NGO合作，可以降低民衆對於以政府為主的ODA所產生的不良觀感，藉以提高其正當性。

## 參、日本NGO與政府在ODA的互動

### 一、日本的ODA與援外政策

#### （一）ODA的運作

基本上，日本的援外制度是採分權式，各省廳間的分工清楚明確，用以建構一個以外務省為首，相關部會為輔的援外體制。但實際運作時，外務省、大藏省、通產省和經濟企畫廳四省廳才是真正握有實權的機構。在四省廳體制下，執行單位雖橫跨數個政府部會，但絕大多數的預算、立案皆由外務省編列與建構，並且作為開發中國家申請援助的窗口（田辺悟 1993, 5）。

根據經濟合作暨發展組織（OECD）所下的定義，ODA是指「由政府或政府委託之機構提供給開發中國家或國際機構之援助」，主要目的是協助受援國發展經濟與改善社會福利（吳佩殊 2006, 114；蔡東杰 2010, 35）。從資金來源區分，開發協力有ODA（政府資金、其他政府資金（Other Official Flows，

以下簡稱：OOF））、<sup>4</sup> 民間資金合作（Private Flows，以下簡稱：PF）及民間非營利團體贈與三種。ODA的資金來源是政府，運作型態有雙邊援助與多國援助（援助國向國際組織提供資金，屬於間接性援助模式）兩種類型。雙邊援助多以「贈與」和「政府間借貸」模式來進行，「無償資金援助」和「技術援助」（以提供機械設備、派遣專家、開發調查團或海外青年協力隊等方式進行援助）是常見的贈與途徑。至於政府間借貸則是「有償資金援助」，通常透過「日圓借款」和「海外投融資」模式提供（樋口貞夫 1991, 36; 外務省 2020）。

在上述的援助架構下，傳統日本ODA的運作模式是當受援國提出援助要求後（要求主義），以提出ODA理念或策略的海外經濟協力會議作為指揮中心，之後由行政機關相關省廳（如外務省、財務省，國土交通省等）根據區域別、國別提出援助政策企劃，最後再分別交由國際協力事業團（Japan International Cooperation Agency，以下簡稱：JICA）和國際協力銀行（Japan Bank for International Cooperation，以下簡稱：JBIC）執行（廣田奈津实 2008, 95）。JICA是日本為了貫徹本國的ODA政策所設立的執行機構，用以推動對開發中國家的協力工作，屬於政府與NGO之間的中介機構，負責無償資金援助、技術協力（如公共或公益社會基礎事業、農林水產、人力資源等）和海外協力隊派遣，同時也作為政府與NGO對話或支援NGO活動的重要窗口，<sup>5</sup> 用以促進國際協力的發展。至於JBIC則負責日圓借款、海外經濟協力業務，在ODA的有償資金援助中扮演經濟開發的角色。看似分工明確的ODA運作模式，實際上卻因官僚政治的影響，各省廳（如外務省、農林水產省等）基於本位主義和利害關係，在制定援外方針時往往不是考量受援國的發展需求，而是自身的商業利益、外交關係或國防安全保障，決策過程不透明，也缺乏正當性，導致援外政策從「援助」變質成「交易」。

<sup>4</sup> 同樣是政府出資組織，稱作政府開發援助方的資金。而這些經濟協力的組織，其在條件上不如ODA優惠或無法滿足作為ODA條件者（楊武勳 2012, 238）。

<sup>5</sup> 現改為獨立行政法人國際協力機構。<https://www.jica.go.jp/for/ngo.html>，檢閱日期：2021年8月31日。

## （二）援外政策

二次大戰後的國際政治舞台上，非戰爭性質的酬庸方式，也就是大國提供各項援助以換取中小型國家支持以達成既定政策目標或貫徹自身國家利益的情況尤其常見（柯玉枝 2001：32）。因此，「援外」乃成爲有用的外交政策工具，而ODA則是援外政策的一環。以日本而言，戰敗後該國受到「平和憲法」和「美日安保條約」的限制，在國際社會與外交上所能運用的資源與空間非常有限，因此，ODA被視爲是日本外交政策中重要的途徑，也是重返國際舞台與提高國際聲望之主要手段。整體來看，日本的援外政策可以分爲經濟復興期（1954~1976年，戰後賠償期）、冷戰對應期（1977~1991年，援助擴充期）、冷戰結束期（1992~2002年，政策理念充實期）以及911以後（2002年至今，政策革新期）四期，各期ODA內容以及和NGO的關係可以整理如下：（多谷千賀子 2000；山田陽一 2000；柯玉枝 2001, 33-34；星山隆 2006, 3-8；林淑馨 2007, 110；蔡東杰 2010, 38-39）

最初日本的對外援助是基於「賠償」心態，以經濟協力形式展開各項交流，企圖恢復與東南亞國家的關係，實際上卻缺乏援助理念，援助的目的乃是刺激並恢復國內經濟，重視直接經濟利益；加上多數東南亞國家在二次大戰期間都受到日本帝國主義入侵和殖民地統治壓迫，普遍對日本缺乏信任感，反日情緒較深，故這段時期ODA成效不彰，而NGO尙處於萌芽階段。

1977年，日本結束對東南亞國家的賠償，開始有較多的餘裕從事海外援助，援外政策進入系統性擴張時期，ODA也成爲全面性外交工具。在有償資金協力中，日圓貸款逐漸成爲援助的主流方式，而ODA的量由於受經常性獲利的支持，開始急速增加。在此階段，日本援助的區域仍集中在東亞、東南亞。此時NGO多以從事東南亞開發援助爲主，如JVC、JAFS等都是該時期的產物。但這時期日本處於泡沫經濟，政府傾向大有爲政府的思維，NGO的能力與重要性未被肯定與重視，雙方在開發援助議題上互不干涉，ODA著重經濟援助，NGO則強調在實質援助和服務供給，兩者在經費面向上並無交集。

1989年以後，隨著援助預算的增加以及日圓急速升值，日本雖成爲世界最大的援助國，卻逐漸降低亞洲的援助比重，企圖轉向提升援助之品質。而爲使民衆了解援助理念，日本於1992年制定「ODA大綱」，以「環境和開發並

重、避免援助被用於軍事性用途和助長國際紛爭、維持並強化國際和平安全、關注開發中國家的民主化，致力導入市場經濟」作為執行原則，<sup>6</sup> 而重視環保問題乃是特色之一。但隨著《財政構造改革法》的實施，1998年度的ODA預算被刪減十分之一，政府援助體制被迫轉型。再加上同年《NPO法》的制定施行，改變政府將傳統民間組織視為是「行政補強」的功能，故雙方之間有較多的互動與合作（如委託），甚至還於1999年將NGO強化計畫正式納入ODA中期計畫目標。

911以後至今，由於日本國內經濟狀況始終未見好轉，加上日中關係惡化引發民衆對中國ODA的批評，連帶質疑ODA的透明度與必要性，故內閣會議決定著手修改ODA大綱，其中較引人注意的是強化政府與NGO的關係。例如在2010年ODA改革案中提到政府與NGO的合作是不可或缺，應加強與NGO的對話、協助進行人才培育等，這些改變都顯示出NGO在開發援助的專業已逐漸受到政府的重視。

## 二、NGO與政府在ODA互動

### （一）NGO和政府的互動理論

一般談論NGO與政府互動之議題時，國內學者引用較頻繁者，應屬Gidron等所提出之關係模式。該文根據經費與服務輸送的提供作為區分之面向，而發展出四種關係模式（參閱表1）（Gidron, Kramer and Salamon 1992, 16-21），其中政府主導與NGO主導模式都偏重其中一方的功能，雙方並無互動。至於雙元模式與合作模式，前者強調的是政府與NGO各自提供服務，互不干涉，鮮少有交集；後者乃指雙方各司其職，由政府提供經費，NGO負責提供實際服務。

<sup>6</sup> ODA大綱，1992年6月30日閣議決定，（[http://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/oda/seisaku/taikou/sei\\_1\\_1.html](http://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/oda/seisaku/taikou/sei_1_1.html)，檢閱日期：2020年3月10日）

表1 政府與NGO關係之模式

功能	政府主導模式	雙元模式	合作模式	NGO主導模式
經費提供者	政府	政府與NGO	政府	NGO
服務提供者	政府	政府與NGO	NGO	NGO

資料來源：Gidron, Kramer and Salamon (1992, 18)。

至於Najam所提出的4C模式，是從目標與手段兩個面向來觀察NGO與政府的互動。如表2所示，這兩個面向交會可能產生：1. 用相似的手段追求相似目標；2. 用相似的手段追求不相同的目標；3. 雖追求相似的目標，但偏好用不同手段來達成；4. 偏好用不同的手段，且追求不同的目標等四種關係模式。若雙方的目標類似，則其互動結果就可能產生「合作」或「互補」兩種情形，反之，則是「競逐」或「衝突」（Najam 2000, 383）。

表2 NGO與政府互動之關係模式

手段 \ 目標	類似	差異
類似	合作 (cooperation)	競逐 (co-optation)
差異	互補 (complementary)	衝突 (confrontation)

資料來源：Najam (2000, 383)。

另外，Young（1999、2000）從組織行為的經濟學理論觀點來分析NGO與政府部門互動模式，而將之歸納為「補充性」（supplementary）、「互補性」（complementary）與「抗衡性」（adversarial）三種模式。首先，在「補充性」模式裡，NGO被視為可以滿足政府所無法滿足的公共財貨之需求。當政府在財貨與服務供給上負起更多責任時，經由NGO的集體手段來解決問題的需求就相對減少，因此，NGO與政府在經費支出上呈現反向關係。其次在「互補性」模式裡，NGO被視為是政府的夥伴，透過政府的經費資助，協助

政府執行公共財貨的遞送。此觀點反映出NGO與政府基於經費，彼此間有正向的互動關係。最後在「抗衡性」模式裡，NGO督促政府在公共政策上進行變革，相對地，政府也會透過法律的制訂去影響組織的行為（官有垣 2003, 17-18; Young 1999、2000）。

總結上述可知，NGO與政府的互動雖具有多元樣貌與關係型態，然而在開發援助的目標前提下，經費有無、手段異同和行為特質三者皆會影響雙方的互動。由於合作關係會涉及政府經費補助，前提是雙方目標和手段需一致或類似。倘若雙方在目標或手段僅有一項目類似，另一項目有差異，則雙方可能產生互補、補充或競逐關係。當然，若是雙方在目標和手段皆有歧異時，則較容易形成衝突或抗衡關係。基於此，各國在從事ODA時，若援助國政府功能無法充分發揮，或是受援國因紛爭或是政治對立難以透過中央政府進行援助時，就可以考慮透過NGO來達到援助的效果。

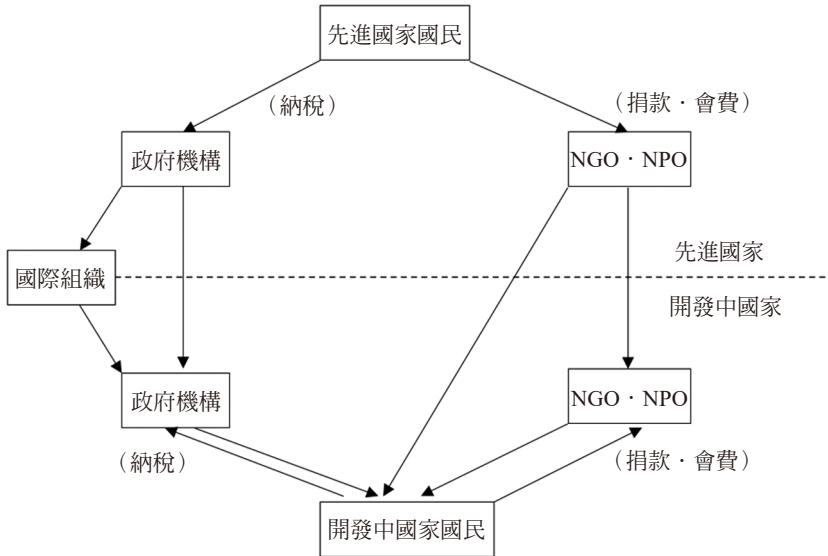
## （二）NGO與政府在ODA的互動模式與類型

如前所述，NGO是指關心國際性議題，從事國際援助活動的民間非營利團體。傳統ODA的運作模式是先進國家以國民稅金作為資金，透過該國政府機關或是國際機關之手，而提供資金或技術給開發中國家的政府機關。開發中國家的政府機關則運用此資金或技術，來提升本國經濟、社會的開發，以增進該國民眾的利益。另一方面，若是選擇與NGO合作的話，乃是以先進國家國民的捐款或會費為資金，經由NGO/NPO直接參與，或是以開發中國家的NGO/NPO為夥伴，直接提供服務給該國民眾（西垣昭、下村恭民、辻一人 2009, 315-316）。

如圖1所示，政府和NGO即使面對同一地區相同課題，也有可能因觀點差異採用不同的途徑來解決問題。根據西垣昭等人（2009, 316）的說法，為了增強開發中國家的實力，倘若援助方能從多元角度來解決問題，成效較為顯著，因此政府和NGO在ODA所呈現的關係並非零和而是互補關係。換言之，NGO的援助對象是具有草根性的民間，在資金使用上較為透明。由於傾向採用直接、機動、彈性、個別的援助途徑，對參與者而言，容易獲得面對面的感動。另一方面，ODA則是先進國動員以國家組織為基礎的資源，對開發中國家所進行的援助途徑，其能發揮的影響不但規模大而且範圍廣，甚至還能改革

開發中國家的政策或制度，對於該國的整體開發援助較具有持續、穩定性。

圖1 ODA和NGO的不同路徑



資料來源：西垣昭、下村恭民、辻一人（2009, 317）。

二十一世紀政策研究所（2000, 7）就指出，NGO對於透過ODA與政府合作的認知會影響該組織和政府的互動模式，可以歸納為下列三種類型：第一種是抗拒型NGO。這類型組織將ODA視為是官方產物，即使政府設立NGO相關補助制度，卻因組織的心理因素或意識形態抗拒而不願提出申請。這類型組織在ODA初期較多，近來數量減少。第二種是接受型NGO。由於這類組織自認為有能力可以有效使用經費，並未將ODA經費當作是政府的恩賜，對於接受ODA經費完全沒有排斥感，反而做好將經費功能發揮到最大的準備。在日本，這類組織以大型NGO為主，但為數不多。第三種是慎重型NGO。這類型組織雖然接受ODA經費等補助性援助，但卻仍有「經費來自官（政府），活動主體是民（NGO）」的認知，而非無條件接受ODA經費。大抵而言，此類型組織最多。組織之所以會對接受政府經費抱持審慎態度的理由有二：一是避免政府透過補助金將組織納入政府當局的控制之中，而淪為政府的下游承包



商；二是擔心過度依存政府經費，不僅容易喪失組織的自主性，恐怕也會背離民衆參與的本意，難以真實反映民意和需求。

### 三、日本NGO與政府在ODA的互動關係

日本在開發中國家從事ODA的路徑有四：一是政府之間，也就是雙邊援助；二是日本政府將經費交給受援國，由該國分配給當地NGO；三是日本NGO接受ODA的補助，在受援國從事草根性經濟社會開發事業，如無償協力資金、NGO緊急人道救援；四是海外NGO透過日本政府的資金援助在受援國當地進行小規模計畫，如草根性無償資金協力（西垣昭等 2009, 316-317；毛利聰子 2011, 63）。除了第一種路徑是以國家為主體，由政府親自執行外，其他三種路徑都是透過與NGO協力來達成援助目的，JAIC也會視情況給予協助。若比較以政府為主體的路徑和其他以NGO為主的路徑之差異，除了援助主體不同外，由政府所執行的ODA，具有較強烈的政治和外交動機，主要以國家利益為出發點，至於由NGO來執行的ODA，則傾向人道關懷與援助，旨在從人道主義的角度來思考受援國民衆的真正需求，無形中也降低政治性色彩。根據Japan NGO Center for International Cooperation（以下簡稱：JANIC）所做的調查顯示，日本國內已取得法人格的NGO共有391個，若包含未取得法人格者，則約有400~500個團體，<sup>7</sup> 其中JANIC、ADRA Japan（以下簡稱：ADRA）、Japan Platform（以下簡稱：JPF）、Japan Civil Network（以下簡稱：JCN）、The Association of Medical Doctors of Asia（以下簡稱：AMDA）、日本世界展望會（World Vision Japan）、日本紅十字會等都屬於大型、知名度較高、與政府合作經驗較為豐富的NGO。<sup>8</sup> 整體而言，日本NGO與政府在ODA的互動關係可以歸納如下：

<sup>7</sup> JANIC每年會對日本從事國際協力NGO進行調查，以瞭解日本國際協力NGO的最新狀況，但目前最新資料僅到2016年。<https://www.mofa.go.jp/mofaj/files/000150460.pdf#search=%27%E5%9C%8B%E9%9A%9B%E5%8D%94%E5%8A%9BNGO%E3%83%80%E3%82%A4%E3%83%AC%E3%82%AF%E3%83%88%E3%83%AA%E3%83%BC%27>，檢閱日期：2021/9/1。

<sup>8</sup> 知名度高、大型的NGO未必一定成為ODA的合作對象。由於財務較自主性，有時會因議題或理念不合，而拒絕參與執行。因此，在ODA上政府的NGO合作對象並非固定。

### （一）早期ODA運作模式以政府為主，雙方援助理念不同，互動情形不佳

日本政府自1950年代中期開始對東南亞國家進行賠償援助，至1980年代的大平正芳內閣止，政策重點都透過援助改善或修補外交關係、確保資源與能源穩定供給。但因援助目的不明確，以物資供給為主要手段，僅強調「相互依存」和「人道主義」等模糊概念，被批評為是缺乏理念的援助外交（星山隆 2006, 10; 段家誠 2016, 49）。在此援助目的下，政府重視國益的現實理念與NGO強調的消滅貧困、環境保護等長遠目標理想是有所差異，故雙方的互動關係不但出現競逐，還可能產生衝突，故NGO在OAD所能扮演的角色相當有限。著名的案例如1970年代末到1990年代NGO在柬埔寨因為政府的農藥援助和環境規範對立，不惜展開反對運動，公開與日本政府以及因販售農藥而獲利的利益集團對抗，最後終於迫使政府自1993年開始停止透過ODA對柬埔寨從事農藥援助活動，不僅在政府制定政策時產生直接性影響，也爭取到政府與NGO之間增加協議的機會。<sup>9</sup>

### （二）隨著援外政策的改變，NGO與政府在法制面的互動較為頻繁

基本上，國家可以透過立法來建構出一個支持或限制NGO的發展環境，許多發展中國家的政府和NGO就經常保持對立的緊張關係。以此來觀察日本ODA發現，初期政府雖然不重視NGO，兩者之間的互動多呈現各做各的雙元，甚至是衝突關係，然隨著援助規模的擴大、日本民衆對政府不信任感的增加，為了強化ODA的正當性，以及提高援助的效率和品質，該國政府開始著手修正ODA大綱的內容，重視強化與民間企業或NGO的關係，嘗試建構公私合作的開發協力體制，將民間企業或NGO納為合作對象，加強與NGO的對話並參考其意見。具體的作為乃是藉由法制來建構支持NGO發展的友善環境，包括由政府部門透過財務支援來協助NGO在開發中國家進行活動，如外務省的「日本NGO合作無償資金協力事業」與「NGO事業補助金制度」；又如設立日本資訊平台，以作為政府、NGO和企業交流之處，促使緊急援助能迅速發揮效果；甚或設置位階較高的「國際協力局」，以作為支援NGO的專責單位。

<sup>9</sup> 相關內容請參閱金敬默（2004）的論文。

另一方面，政府爲了增加與NGO互動的機會，自2002年開始在「NGO和外務省定期協議會」之下分設ODA政策協議與合作推行委員會兩個小委員會，將開會的頻率從一年一次提升到一年三次，外務省和NGO可以在這兩個會議中針對ODA政策以及NGO支援合作策略交換意見。值得注意的是，爲提高ODA的執行成效，並活用NGO長期在開發中國家累積的豐富在地經驗，還設置「NGO駐外協議會」，增加大使館、NGO和JICA就ODA定期交換意見之機會，並在外務大臣之下設置「NGO建言小組」，以接受民間的提案，顯示政府有意透過法制來加強雙方的互動頻率。

然而，儘管日本政府藉由法制面來強化雙方的關係，但雙方的互動以財務面爲主，對於增進實際服務面向的合作較爲有限。若檢視歷年來NGO和外務省定期協議會的會議紀錄發現，<sup>10</sup> 會議內容多傾向以政府單方面（如外務省）的政策宣達或成果報告爲主，例如日本NGO聯合無償資金協力的使用成果、NGO和ODA聯合的中期計畫、NGO事業補助金的問卷調查結果等，雙方較缺乏在服務供給面的實質互動。

## 肆、日本NGO在ODA的角色與課題

由前述可知，受到政府援助理念和ODA運作模式的影響，日本NGO和政府與ODA的互動從過去的各做各的、幾乎無交集的平行關係，發展到近期NGO的功能受重視，雙方在法制面上才呈現較頻繁的互動關係，顯示出NGO在ODA所扮演的角色已經有所改變。在本小節中，作者乃針對日本NGO在ODA中產生的角色變化，以及所面臨的課題進行討論與分析。

### 一、角色的轉變：NGO中介者的角色受到重視

NGO有資源、資訊、專業知識和豐富實務經驗等優勢，在許多議題上可以彌補政府能力的不足。特別是在發展中國家，由於當地政府缺乏處理問題和滿足民衆需求的能力，而援助國政府卻可能因不瞭解該國的文化、風俗和民衆

<sup>10</sup> 外務省網頁[https://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/oda/shimin/oda\\_ngo/taiwa/kyougikai.html](https://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/oda/shimin/oda_ngo/taiwa/kyougikai.html)，檢閱日期：2021年9月1日。

需求，無法提供適切的援助，故NGO可以扮演深入民間社會，協助受援國民眾解決生活難題的角色，甚至還能進一步協助當地NGO的能力建構，使其有獨立性和完善的應變能力，凸顯其重要性。

若對照日本ODA的發展歷程發現，早期日本的ODA由於是基於國家利益優先和戰後賠償思維，「資源」和「市場」的經貿需求是重要的政策決定因素，所採行的是「援助、貿易、投資」三位一體的援助方式，強調物質和經濟層面，政府的雙邊援助是ODA主要途徑，NGO所能扮演的角色和發揮的功能自然受限。所以，儘管表面上雙方的目標看似類似，皆是在受援國進行開發援助，但因實際援助目的有差異，導致採用的援助手段有很大的歧異，不但容易產生衝突關係，也影響雙方的互動。

然而，隨著國際情勢改變和國家經濟的衰退，日本民眾開始質疑ODA的必要性與意義，而不清楚開發援助的目的與成效乃是重要原因。由於ODA被視為是外交政策的一環，但長期以來，日本的外交政策就是由政府 and 執政黨領袖（自民黨）、高級官僚和財經界領袖所共同參與的，最終的決策則是以首相為核心，執政黨、官僚和財經界有力人力各自發揮不同的影響力（林淑馨 2007, 89-91），加上官僚的本位主義和欠缺民眾的參與，容易產生透明性和正當性不足的問題，不但失去國人的信任，同時也有違一般認為政府機關與NGO在ODA政策層面應有密切關係的認知（Kim and Potter 2014, 101）。

因此，為了打破僵化的援外官僚體制，強化ODA的正當性，援外目標被迫從經濟至上的援助方針轉向導入社會開發觀點以順應國際潮流。在此背景下，若能透過NGO這種非國家行為者的參與，從基本人類需求和全球治理觀點出發，建立由下而上的國際援助互動模式（官有垣 2003, 134; Gorman 1984, 46; 佐々木博教、梶原晃 2005, 41），還可以藉由組織豐富的在地援助經驗、政策倡議和監督功能（毛利聰子 2011, 42），真實瞭解受援國基層民眾的需求，彌補政府在社會關懷上的斷層與缺陷，同時扮演團結當地居民，教育居民的中介者角色，取得當地居民的信任，協助改善根本問題。不但可以拓展援助的深度與廣度，還能彰顯ODA的透明度並提升其正當性，意味NGO的角色正受到肯定與重視。值得注意的是，儘管NGO尚未能正式參與日本外交政策或ODA政策的制定或決策過程，然因NGO對於受援國需求的熟悉度遠高於

政府，故賦予NGO國際協力活動的提案權。凡是被採納的協力案件，因考量多數NGO規模與執行能力，皆由JAIC和該組織共同完成。如是的改變雖無助於政策透明度的提升，但卻意味政府對NGO專業與受援國需求的尊重，不但能提升ODA的正當性，對於長期以本國利益和經濟為考量基礎的日本ODA來說，可以算是一項突破。

## 二、課題一：政府重視短期、宏觀的援助理念與NGO強調長期、微觀的援助理念相衝突，NGO的角色依然受限

儘管NGO的角色逐漸受到政府重視，但雙方在ODA上仍出現如下的問題。如表3所示，觀察日本NGO和政府執行ODA援助國名單發現，前十名中有越南、印尼、泰國、孟加拉、中國、斯里蘭卡六個國家是相同的，顯示NGO與政府在開發援助之標的國方面有高度的重疊。若能整合彼此的資源和專長，避免資源重複，應可以達到角色互補的功能，提高整體援助成效。

表3 日本NGO和ODA援助目標國前十名

排名	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
<b>NGO 援助國</b>	菲律賓	柬埔寨	尼泊爾	印度	泰國	印尼	斯里蘭卡	孟加拉	越南	中國
<b>ODA 援助國</b>	寮國	越南	印度	印尼	阿富汗	伊拉克	泰國	孟加拉	中國	斯里蘭卡

資料來源：作者修改及整理自金孝淑（2016, 71）。

然而實際觀察卻發現，或許是受到日本長期以來對受援國的援助都是以有償資金協力（日圓貸款）為主的影響，同時也直接反映在對ODA的關注領域。如表4和表5所示，2018年日本ODA的投入領域以經濟基礎建設居多，如交通、通信、電力等，高達57.3%，超過整體ODA的一半，但其他聯合國開發援助委員會（Development Assistance Committee，以下簡稱：DAC）國家，如美、英、德、法卻都是以社會基礎建設，例如教育、醫療等為主。相較於美國ODA對社會基礎建設的投入占49.0%，將近一半，而日本卻只有15.8%，也遠

低於DAC平均的36.7%。如表四所示，即使在日本ODA的全盛期（1998年），該國的經濟建設投入依然遠超過其他國家，呈現極大的差異。經濟基礎建設和社會基礎建設的差別在於：前者屬於硬體物質設備的投入，需要大量資金與技

表4 主要DAC加盟國的兩國間ODA的領域分布（1998年）

	日本	美國	英國	法國	德國	義大利	加拿大	DAC平均
社會基礎建設	19.6	<b>35.4</b>	<b>27.8</b>	<b>43.8</b>	<b>42.1</b>	<b>11.8</b>	<b>26.0</b>	<b>30.4</b>
經濟基礎建設	<b>37.8</b>	7.3	10.9	8.5	11.8	1.1	6.6	17.7
農林水產領域	9.3	4.1	7.1	6.7	10.7	3.6	3.6	7.3
工業等其他生產領域	7.4	9.0	7.2	10.1	13.7	3.6	9.8	9.4
緊急援助、食物援助	1.0	14.1	6.7	0.3	4.0	3.8	11.9	6.2
計畫援助、債務救濟	24.9	30.1	40.3	30.6	17.7	42.1	42.1	29.0
總計	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

資料來源：作者整理自外務省《ODA白書》（1999年版）。

表5 主要DAC加盟國的兩國間ODA的領域分布（2018年）

	日本	美國	英國	法國	德國	義大利	加拿大	DAC平均
社會基礎建設	15.8	<b>49.0</b>	<b>44.9</b>	<b>33.3</b>	<b>33.1</b>	<b>25.3</b>	<b>39.7</b>	<b>36.7</b>
經濟基礎建設	<b>57.3</b>	3.3	7.2	12.8	19.5	1.1	9.8	17.4
農林水產領域	5.9	3.9	10.3	4.4	3.0	4.7	6.4	5.1
工業等其他生產領域	6.7	4.2	18.5	20.1	12.5	6.5	9.7	10.2
緊急援助、食物援助	3.5	26.9	3.0	1.5	12.0	10.5	12.9	13.0
計畫援助、債務救濟	10.9	12.7	16.1	27.9	19.9	51.9	21.5	17.7
總計	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

資料來源：作者整理自《開發協力白書》（2019年版）。

術來從事基礎建設，和民間企業關係密切，<sup>11</sup> 有形成果顯而易見，卻是短暫性的援助手法，對於解決受援國根本問題的成效有限；至於後者強調軟性人文素養的培育，需花費較長時間觀察基層民生需求，也需借助NGO的網絡與專業，雖然短時間內成果未必顯著，但長遠來看，藉由提升教育水準與改善人民健康狀態等作法，卻能協助受援國永續發展，較能展現援助的深度與廣度。

作者認為，造成日本與DAC國家差異的主要因素在於該國的援外政策。回顧日本援外政策的演變發現：該國初期基於賠償心態和以國益（經濟貿易）為主的援助目的，本身就缺乏理想性，加上以政府作為援助主體，一般民間團體很難參與，也不容易發揮功能，NGO未能獲得重視。1980年代以後，日本的援助理念雖融入人道主義、環境保護等概念，2003年以後也陸續修訂的新ODA大綱，標榜身為國際社會成員的一份子，需善盡國際社會責任，致力追求國際公益，但在經濟無法復甦的壓力下為爭取國人對ODA的理解與支持，以國益為首的援助目的仍是該國從事國際援助的重要考量。只不過，日本透過ODA的移轉過程追求或貫徹自身國家利益的短期、宏觀援助理念卻未必與NGO以援助國利益為優先考量，重視培力和永續的長期、微觀援助理念相符。這可以從過往在教育援助或農業開發議題，都曾出現日本政府與NGO理念不同而造成衝突或對立的情形而得到印證。<sup>12</sup>

### 三、課題二：NGO對ODA多保持高度警戒心，與政府呈現補充性關係

一般認為，NGO對於永續發展、民主推動、醫療衛生等重要國際議題有深入了解，在專業知識和資訊上有其優勢，能彌補政府能力之不足。特別是在開發中國家，由於政府缺乏處理民衆需求的能力，促使NGO可以扮演深入民間社會，協助當地居民解決生活問題的角色，因此日本政府自1989年開始制定多元NGO相關支援制度，如無償資金協力等，期望提高組織的能力。

<sup>11</sup> 2013年日系企業進入東協國家有8,147家，2017年增加到12,545家，成長1.5倍。

<sup>12</sup> 相關論述請參閱金敬默（2004）等論文。

然而日本政府看似積極的做法卻未必代表充分運用NGO的潛力，使其成爲ODA執行者，或是將NGO視爲是合作夥伴。如表6所示，若以ODA實力與日本最爲接近的英國以及DAC平均作爲比較對象發現：就組織規模而言，日本整體NGO規模遠小於英國和DAC各國平均。初期日本政府補助金占NGO經費比例高於英國和DAC平均很多，但近年已經大幅減少，顯示NGO對日本政府的經費依賴已經從高度變成低度，不但提高組織的財政自主性，更賦予組織自主運作的空間。

表6 日本和英國NGO援助實績之比較（1998/2006/2012/2018年）

年份	國家	NGO資金 (百萬美 元)	ODA實績 (百萬美 元)	NGO 資金比	政府對NGO 補助金(百 萬美元)	NGO補助金 占ODA比例 (%)	每一國民 NGO援助情 況(美元)	政府補助金 占NGO援助 比例%
1998	日本	203	10,640	—	257	2.4	3.6	55.9
	英國	408	3,864	—	111	2.9	8.8	21.4
	DAC 平均	5,375	51,888	—	1,037	2.0	7.8	16.2
2006	日本	315	11,136	1 : 35.3	102	0.9	3.3	24.5
	英國	543	12,456	1 : 23	365	2.9	15.1	40.2
	DAC 平均	14,648	104,370	1 : 7.1	2,008	1.9	18.8	12.1
2012	日本	487	10,606	1 : 21.8	130	1.2	4.8	21.0
	英國	1,025	13,891	1 : 13.5	222	1.6	19.6	17.8
	DAC 平均	30,016	126,949	1 : 4.2	869	0.7	30.2	2.8
2018	日本	522	10,064	—	103	1.0	4.9	16.5
	英國	—	18,103	—	302	1.6	5.1	10.0
	DAC 平均	42,070	147,109	—	2,141	1.4	41.8	4.8

資料來源：作者整理自《ODA白書》（1999年版、2007年版、2013年版）以及《開發協力白書》（2019年版）。



另一方面，日本和英國的ODA實績雖然差異不大，但日本政府對NGO的補助金日益減少，2012年甚至僅有1998年的一半，而NGO補助金占ODA的比率也是呈現下降趨勢，1998年初期還有2.4%，2006年降到0.9%，2012年雖略為回升，但也只有1.2%，為1998年的一半，到了2018年更僅有1.0%，不但低於英國，也低於DAC平均，顯示出日本政府與NGO在ODA互動上潛藏的實務矛盾：亦即雖然該國政府已體認到NGO的重要性，不僅於修正後的ODA大綱中明文提及，也給予某種程度的補助，甚至將其制度化，但兩者的合作關係並未反映在ODA議題上，顯示該國政府在執行過程中，並未如ODA大綱所言，將NGO視為是ODA的合作夥伴，或以NGO來彌補政府在執行開發援助時的缺口，加上NGO的財務日益自主，雙方呈現補充性的互動關係。

若探究其原因，應與日本NGO規模小，多致力於開發、環境、人權等議題，和日本ODA關注的經濟基礎建設議題關聯性較低有關。長期以來，日本ODA型態都是以有償資金協力為主，透過經濟基礎建設帶動本國經濟成長方式進行，以爭取企業與民衆的認同。在此情況下，NGO所能發揮的角色受到侷限，當然不及政府或民間企業。再加上多數組織屬於謹慎型NGO，對政府策略性ODA多保持高度的警戒心並保持距離（大橋正明 2011, 66），這些可能都是影響該國NGO在ODA議題扮演執行者、合作者角色的因素。

以日本在柬埔寨的初等教育支援為例，NGO在該國所從事的教育支援內容主要有下列三項：1. 學校設施：重點放在改善教室不足或設備老舊等惡劣的教育環境改善問題；2. 教育計畫：主要著眼於授課內容或教師知識、技術不足等教學品質的提升；3. 家庭支援：重視改善兒童的家庭貧困問題（請參閱表7）。

至於同樣在柬埔寨從事教育支援活動，但卻透過ODA和政府合作的NGO事業型態則是以學校設施和教育計畫為中心，在2006~2010年總共有14件，其中無償協力資金10件，草根技術協力4件，前者的事業內容全部都是集中在興建中小學，而後者則是以圖書館活動普及和教師養成為主（石黑馨 2015, 15）。若比較NGO在柬埔寨從事的初等教育支援，是否透過ODA和政府合作，事業形態有何不同時發現：最大差異在於ODA並沒有提供家庭支援服務，幾乎九成都是與興建校舍校等學校設施有關，即使是近期（2017~2018

表7 NGO在柬埔寨進行初等教育支援的內容

學校設施	教育計畫	家庭支援
1. 校舍建設、修繕	1. 文具的捐贈	1. 父母教育計畫
2. 桌椅等設備供應	2. 教科書等教材的捐贈	2. 獎學金、學費的援助
3. 圖書館的維護	3. 圖書的捐贈	3. 女子教育援助
4. 廁所、水井的維護	4. 定期課程的加強	4. 營養午餐的提供
	5. 課外活動的補助	
	6. 教師養成計畫	
	7. 校外的教育服務	

資料來源：石黑馨（2015，14）。

年）也是以興建和養成大學為主。換言之，即使日本政府藉由ODA和NGO合作，援助的重點仍然偏向校舍、圖書館等硬體設備的經濟基礎建設，但NGO本身則是強調社會基礎建設，也就是所採用的援助方式會考量當地居民或文化的需求而量身訂做，以長遠培力的角度為出發點，而非僅是國家的利益，此乃是限制雙方提升互動關係的主要因素。

綜上所述，隨著援助政策的調整與民衆對ODA正當性質疑的增加，日本政府試圖打破過去在ODA議題上僅由政府扮演主要角色的作法，結合政府相關部門（如外務省、農林水產省等）、JICA的資源，納入NGO，甚或由其作為實際執行援助者，藉由組織對受援國深耕的在地特性，增強ODA的透明度與擴展公民參與的範疇，用以爭取民衆和國際社會認同，<sup>13</sup>這也是今後日本在從事ODA所面臨的課題。

<sup>13</sup> 日本雖於2018年進行上述的改革，但受到2020年疫情的影響，相關ODA活動都暫停，故改革成效並不明顯。

## 伍、結論：強化NGO在援助體制中的角色

本文主要的研究問題是，相較於美國將相當額度的ODA預算交由NGO執行，由NGO扮演實踐者、執行者的角色，同時也是政府在推動援外政策的合作夥伴。但反觀日本，長期以來由NGO執行ODA預算的比重始終不高。那麼，該國NGO和政府在ODA議題上是處於何種互動關係？又扮演何種角色？

整體而言，檢視日本NGO在ODA所扮演的角色發現：不同於歐美國家在決定援助分配是基於利他動機，早期日本因過於偏重商業和策略性利益，援助目的是取決於國家層次，所以主要是採用政府雙邊援助的ODA途徑。在ODA執行過程中，過於相信本身有能力處理國際援助問題，以至習於採取「由上而下」的援助模式，卻忽略NGO與民衆「由下而上」參與的重要性。再加上NGO和政府在開發援助議題的目標或手段上，經常會有歧異，雙方的互動是建構在補充或衝突關係上，故NGO累積的援外經驗和政府共享的機會有限，充其量僅能扮演中介者，致使NGO的角色不明顯。近年來，日本政府爲了提高ODA的正當性，嘗試分別透過財務面（如無償資金協力）和友善環境建構（如建立資訊平台、增設對話管道、透過JICA給予協助）來強化與NGO的關係，卻僅是增強在法制面的互動頻率。

事實上，NGO和政府在ODA的互動可以說是一種「既競爭又合作，既依賴又自主」的關係，亦即兩者具有相輔相成，且可以相互截長補短、相互分工與支援的關係。法制面的互動雖有助於NGO的健全發展，但卻未能實際善用組織的特性來彌補以國家爲主體的ODA在執行所容易產生的「受援國對於援助國未必有高度認同，而本國民衆也未必支持ODA」困境。由前述可知，日本在從事ODA時，若能跳脫以國家爲主體的援助模式，亦即在硬體基礎建設之外，還能讓NGO進入援助體制參與制定和決策，從人道關懷主動來思考受援國的真正需求，嘗試從多元角度解決受援國的問題，或許能改變NGO和政府在ODA的互動，使其由「補充」關係轉換成「互補」關係，提升援助的實質成效。

另外，從本文得知，NGO雖然在特定議題上有其專業知識和資訊上的優勢，可以彌補政府在從事ODA時運作功能之不足，但實際上日本NGO在ODA

議題上仍面臨兩大課題：一是政府和NGO在援助理念的衝突，前者重視短期、宏觀層面，但後者關注於長期、微觀面向，而造成雙方在互動時容易產生衝突與對立。另一則是日本NGO多屬於慎重型組織，對ODA多保持高度警戒心與距離，以避免組織淪為政府的下游廠商，故與政府在ODA呈現補充性關係。

（收件：109年12月9日，接受：111年1月11日）

# The Study of Interaction and Role Between Japanese NGO and Government on ODA

*Shu-Hsin Lin*

Professor

Department of Public Administration and Policy, National Taipei University

## Abstract

After World War II, with the complexity of international affairs, cross border economic activities, new technology and the internet contributed to the increase of human interaction. This also increases the interdependence between countries, as well as the changes in international relationships made the borders among countries more and more vague. The rise of Non-Government Organizations (NGOs) indicated that the concept of “nations as the main player in international affairs” is being challenged. NGOs gradually took over government roles in international affairs as nations faded away in international governance. Therefore, international assistance programs work best when the government and NGOs work in partnerships. This would double the effectiveness as opposed to either one party working alone.

Studies have found that, early ODA (official development assistance) model centers around the government, the concept of assistance is different, and the interaction is not ideal. With the need of assistance and policy changes, NGO is frequently more involved in the ODA, as well as is complementary with the government on ODA issues. NGO participation in ODA will reduce public doubt on government role and raise the legitimacy of ODA. Therefore, the role of NGO in ODA has a rising importance. However, due to macro national interest, Japanese NGO is only able to play an intermediary role,

instead of an executive and/or partnership role.

**Keywords:** official development assistance, non-governmental organization, foreign assistance policy, economic infrastructure, social infrastructure

## 參考文獻

- 馮瑞麒譯，David Lewis著，2007，《非政府組織管理初探》，台北：五南。
- Feng, Rui-qi, trans., David Lewis. 2007. *Fei zhengfu zuzhi guanli chutan* [A Preliminary Study on the Management of Non-Governmental Organizations]. Taipei: Wunan Books.
- 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。Mao, Shu-ren and Kunlin, Wu. 2004. “taiwan fei zhengfu zuzhi yu zhengfu waijiao shiwu de juese yu gongneng” [The Role and Function of Taiwan's NGOs in the Government's Foreign Affairs]. *National Policy Quarterly*, 3 (1): 175-200.
- 王明仁、藍元杉，2010，〈非政府組織於災難救援中的角色與服務：以家扶基金會於921震災及88水災救援工作為例〉，《社區發展季刊》，131：277-297。Wang, Ming-ren and Yuan-shan, Lan. 2010. “fei zhengfu zuzhi yu zainan jiuyuan zhong di juese yu fuwu yi jiafu jijinhui yu 921zhenzai ji 88shuizai jiuyuan gongzuo weili” [The Role and Service of Non-Governmental Organizations in Disaster Relief: Taking the Relief Work of the Taiwan Funds for Children and Families Foundation in the 921 Earthquake and 88 Floods as an Example]. *Community Development Journal Quarterly*, 131: 277-297.
- 司徒宇，2013，〈非政府組織與湄公河流域愛滋病之防範〉，《全球政治評論》，41：165-185。Si, Tu-yu. 2013. “fei zhengfu zuzhi yu mei gong he liuyu aizibing zhi fangfan” [Non-Governmental Organizations and Prevention of AIDS in the Mekong River Basin]. *Review of Global Politics*, 41: 165-185.
- 司徒宇，2016，《國際與在地非政府組織在緬甸合作模式之研究》，高雄：國立中山大學中國與亞太區域研究所博士論文。Si, Tu-yu. 2016. “guoji yu zaidi fei zhengfu zuzhi zai mian dian hezuo moshi zhi yanjiu” [A Study on the Cooperation Model of International and Local NGOs in Myanmar]. Kaohsiung: Ph. D. diss, Institute of China and Asia-Pacific Studies, National Sun Yat-sen University.

- 司徒宇，2018，〈緬甸在地非政府組織對少數民族的援助：以克欽族為例〉，《問題與研究》，57（4）：65-92。Si, Tu-yu. 2018. “miandian zaidi fei zhengfu zuzhi dui shaoshu min zu de yuanzhu: yi keqinzu weili” [Aid to ethnic minorities by local non-governmental organizations in Myanmar: Taking the Kachin as an example]. *Wenti Yu Yanjiu*, 57 (4): 65-92.
- 江綺雯、章坤儀，2011，〈臺灣非政府組織的國際參與及其作為-以國際志願服務為例〉，《正修學報》，24：145-162。Jiang, Qi wen, Zhang, Kun yi. 2011. “Taiwan feizheng fu zuzhi de guoji canyu ji qi zuo wei – yi guoji zhiyuan fuwuwei li” [The International Participation of Taiwanese NGO's and it's Struggle-International Voluntary Service as Examples]. *Journal of Cheng Shiu University*, 24: 145-162.
- 吳佩殊，2006，〈日本對東南亞各國ODA實施概況〉，《亞太研究通訊》，4：110-133。Wu, Peishu. 2006. “Riben dui dongnanya ge guo ODA shishi gaikuang” [Overview of Japan’s ODA to South-East Asia]. *Journal of Asia-Pacific Studies*, 4: 110-133.
- 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。Lü, Qinglong. 2003. “Cong shiwu jingyan tan woguo feizhengfu zuzhi canyu guoji yiti” [The NGOs in Taiwan and Their Participation in Global Issues: A Perspective from Practice]. *YKSYK*, 27 (6): 62-72.
- 宋學文，2001，〈全球化與非政府組織對國際關係之影響〉，吳英明、林德昌主編，《非政府組織》：67-94，台北：商鼎。Song, Xuwen. 2001. “Quanqiuhua yu feizhengfu zuzhi dui guoji guanxi zhi yingxiang”. Wu, Yingming, Lin, Dechang, eds., *Feizhengfu Zuzhi* [Nongovernmental Organization], pp. 67-94. Taipei: SHINNING CULTURE PUBLISHING CO.
- 李柏諭、楊昊、張喆，2009，〈國際非政府組織的產業化策略：以日本和平船為例〉，《東吳政治學報》，27（3）：117-167。Li, Boyu, Yang, Hao, Zhang, Yong. 2009. “Guoji feizhengfu zuzhi de chanyehua celue : yi riben hepingchuan weili” [Delineating Commercialization Strategies in International



Non-governmental Organizations: A Case Study of Peaceboat]. *Soochow Journal of Political Science*. 27 (3): 117-167。

官有垣，2002，〈國際援助與台灣的社會發展：民間與非政府組織角色扮演之歷史分析〉，《社會政策與社會工作學刊》，6（2）：131-171。

Guan, Yuyuan. 2002. "Guoji yuanzhu yu Taiwan de shehui fazhan : minjian yu feizhengfu zuzhi jue se banyan zhi lishi fenxi"[International Relief and Taiwan's Social Development: A Historical Analysis of the Role Played by Non-governmental Organizations]. *Social Policy & Social Work*, 6 (2): 131-171.

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：現況調查與政策意涵〉，《中國行政評論》，12（2）：55-90。

Guan, You-Yuan, and Qiu, Yu-Jin. 2003. "Taiwan minjian zuzhi yu zhengfu zai guoji yuanzhu shiwu de jue se tanxi: xiankuang diaocha yu zhengce yihan" [An Analysis of the Role of Taiwan's Civil Organizations and Government in International Aid Affairs: Current Situation Investigation and Policy Implications]. *The Chinese Public Administration Review*, 12 (2): 55-90.

林吉郎、王士峰，2001，〈台灣未來參與國際非政府組織網絡之策略：安全議題與第二軌道外交〉，吳英明、林德昌主編，《非政府組織》：151-

195，台北：商鼎。Lin, Ji- Lang, and Wang, Shi Feng. 2001. "Taiwan weilai canyu guoji feizhengfu zuzhi wangluo zhi celue: anquan yiti yu dier guidao wajijiao" [Taiwan's future strategy for participating in international NGO networks: security issues and second-track diplomacy] In Wu, Ying-Ming and Lin, De-Chang, eds., "Feizhengfu zuzhi" [*Nongovernmental Organization*], pp. 151-195. Taipei: SHINNING CULTURE PUBLISHING CO.

林淑馨，2007，〈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〉，《政治科學論叢》，32：71-108。

Lin, Shu-Xin. 2007. "Ribei feizhengfu zuzhi yu zhengfu zhi wajijiao xieli: jianlun waiwusheng de zhiyuan cuoshi yu dui woguo zhi qishi" [The Diplomatic Cooperation between Japanese NGOs and the Government: Concurrently Discussing the Support Measures of the Ministry of Foreign Affairs and Its Enlightenment to China].

*Political Science Review*, 32: 71-108.

- 姜家雄、蔡育岱，2007，〈國際關係與非政府組織研究〉，《國際關係學報》，24：115-143。Jiang, Jia-Xiong, and Cai, Dai-Yu. 2007. "Guoji guanxi yu feizhengfu zuzhi yanjiu" [International Relations and Non-Governmental Organization Studies]. *The Journal of International Relations*, 24: 115-143.
- 柯玉枝，2001，〈當前日本對外援助政策分析〉，《問題與研究》，40（6）：31-52。Ke, Yu-Zhi. 2001. "Dangqian riben duiwai yuanzhu zhengce fenxi" [Analysis of Current Japan's Foreign Aid Policy]. *Wenti Yu Yanjiu*, 40 (6): 31-52.
- 郭登聰，2001，〈人道關懷與災難援助〉，吳英明、林德昌主編，《非政府組織》：225-235，台北：商鼎。Guo, Deng-Cong. 2001. "Rendao guanhuai yu zainan yuanzhu" [Humanitarian care and disaster relief] In Wu, Ying-Ming and Lin, De-Chang, eds., "Feizhengfu zuzhi" [Nongovernmental Organization], pp. 225-235. Taipei: SHINNING CULTURE PUBLISHING CO.
- 黃忠發、曾政勇、鍾舒安，2012，〈政府與非政府組織於災害防救互動關係之分析-從非政府組織觀點〉，《中華建築技術學刊》，9（1）：33-48。Huang, Chung-Fah, Tseng, Cheng-Yung, and Chung, Shu-An. 2012. "zhengfu yu feizhengfuzhi zhiyu zaihaifangjiu hudongguan xizhifenxi-cong feijhengfuzujih guanlian." [Government and Non-government Organization in the Interaction Relationship of the Disaster Prevention and Protection: From the Perspective of the NGOs]. *Journal of Building and Construction Technology*, 9 (1): 33-48.
- 黃建超、郭子瑄，2006，〈NGO與國際發展合作:以日本對中國援外政策之研究分析為例〉，《東方學報》，27：109-119。Huang, Chien-chao, and Kuo, Tzu-hsuan. 2006. "NGO yu guoji fazhan hezuo:yi riben dui zhongguo yuanwaizhengce zhi yanjiou fensi weili." [NGO and International Development Cooperation: Taking Japan's Research and Analysis of China's Foreign Aid Policy as an Example.] *Oriental Journal*, 27: 109-119.
- 楊武勳，2012，〈日本國際援助組織與運作現況〉，《淡江日本論叢》，

- 26 : 235-260。Yang, Wu-Hsun. 2012. “riben guoji yuanzhuzuzhi yu yunzuo xiankuang.” [The Current Development of Official Development Assistant Organizations in Japan.] *Tamkang Japanese Journal*, 26: 235-260.
- 蔡東杰，2010，〈日本援外政策發展：背景、沿革與演進〉，《全球政治評論》，32：33-48。Tsai, Tung-Chieh. 2010. “Riben yuanwai zhengce fazhan: Beijing, yange yu yanjin.” [Development of Japan's Foreign Aid: Background, Content and Evolution.] *Review of Global Politics*, 32: 33-48.
- 謝易達，2001，〈非政府組織（NGOs）與外交關聯性之研究〉，《三民主義學報》，23：105-113。Hsieh, Yi-Ta. 2001. “Feizhengfu zuzhi (NGOs) yu wajiao guanlian xing zhi yanjiu.” [A Study the Relations between NGO and Foreign Policy.] *Journal of Sunyatsenism*, 23: 105-113.
- 龔祥生，2017，〈日本對中國的政府開發援助（ODA）政策與結構變化之影響因素分析（1979-2005年）〉，《國家發展研究》，17（1）：37-78。Kung, Shan-Son. 2017. “Riben dui zhongguo de zhengfu kaifa yuanzhu (ODA) zhengce yu jiegou bianhua zhi yingxiang yinsu fenxi (1979-2005 nian)” [Factors Impacting Japan’s Official Development Assistance Policy Toward China, 1979-2005]. *Journal of National Development Studies*, 17 (1): 37-78.
- 川口清史、田尾雅夫、新川達郎編，2005，《よくわかるNPO・ボランティア》，京都：ミネルヴァ書房。Kawaguchi, Kiyofumi, Masao, Tao, and Tatu, Sinkawa. 2005. *Yoku wakaruru NPO boranthia* [Well-understood NPO / volunteer]. Kyoto: mineru vusa syobou.
- 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》：208-236，東京：ぎょうせい。Kawaguchi, Yosiyuki. 1999. “tozyou koku de no kokusai kyouryoku katudou ni hituyou na koto” [Necessary for international cooperation activities in developing countries]. In Yamaoka, Yosinori, eds., “NPO kiso kouza 3” [NPO Basic Course 3], pp. 208-236. Tokyo: Gyousei.
- 山田陽一，2000，《ODAとNGO－社会開発と労働組合》，東京：第一書林。Yamada, youiti. 2000. *ODA to NGO—shakai kaihatu to roudou kumiai*

[*ODA and NGOs-Social Development and Trade Unions*]. Tokyo: Daiichi shorin.

- 小鳥居伸介，2004，〈社会・文化復興におけるNGOの役割－カンボジアの事例から－〉，《長崎外大論集》，8：49-57。Otorii, sinsuke. 2004. “shakai bunka hukkou ni okeru NGO no yakuwari－kanbozia no zirei kara－” [Role of NGOs in Social and Cultural Reconstruction-From the Case of Cambodia]. *The Journal of Nagasaki University of Foreign Studies*, 8: 49-57.
- 大橋正明，2011，〈日本におけるNGO活動の実態と類型〉，美根慶樹編，《グローバル化・変革主体・NGO世界におけるNGOの行動と理論》：29-106，東京：新評論。Oohasi, Seimei. 2011. “nihon ni okeru NGO katudou no zittai to ruikai” [Actual conditions and types of NGO activities in Japan]. In Mine, Keiki, eds., “guro-baru ka henkaku syutai NGO sekai ni okeru NGO no koudou to riron” [*Globalization / transformation entity / NGO Behavior and theory of NGOs in the world*], pp. 29-106. Tokyo: Sinhyouron.
- 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》：2-17，東京：日本評論社。Nakamura, Youiti. 1999. “nihon no NPO－21 seiki sisutemu ni mukaxtute” [Toward the Japanese NPO-21st Century System]. In Nakamura, Youiti, and Nihon NPO Senta, eds., “*Nihon no NPO 2000*” [*Japanese NPO in 2000s*], pp. 2-17. Tokyo: Nippon Hyouronsha.
- 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。Utsumi shigeharu, Irie Yukio, and Mizuno Yoshiyuki. 1999. *Borantia o manabu hito no tame ni* [*For those who study volunteers*]. Kyoto: Sekai shiso sha.
- 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》：9-32，東京：日本評論社。Imada, makoto. 2000. “kan ooyake tami watasi－nihon no NPO no kisikata, yukusue” [Public / Private -How Japanese NPOs Come and Go]. In Siozawa, Syuuhei, and Naoto, Yamauti, eds., “*NPO kenkyuu no kadai to tenbou*

- 2000” [Challenges and prospects for NPO research in 2000s], pp. 9-32. Tokyo: Nippon Hyouronsha.
- 石黒馨，2015，〈カンボジアの初等教育問題と日本の国際協力〉，《天理大学地域文化研究センター紀要》，12：1-23。Isiguro, Kaoru. 2015. “Kanbozia no syotou kyouiku mondai to nihon no kokusai kyouryoku” [Problems of the Cambodian Elementary Course and Japanese International Cooperation]. *Tenri University Research Institute for Cultural Properties*. 12: 1-23.
- 樋口貞夫，1991，《政府開発援助（第二版）》，東京：勁草書房。Higuti, Sadao. 1991. *Seihu kaihatu enzyo (dai2 han)* [Official Development Assistance (Second Edition)]. Tokyo: Keisousyobou.
- 毛利聡子，2011，《NGOから見る国際関係—グローバル市民社会への視座—》，京都：法律文化社。Mouri, Satoko. 2011. *NGO kara miru kokusai kankei—guro-baru siminsyakai he no siza* [International Relations from the Viewpoint of NGOs—A Perspective on Global Civil Society—]. Kyoto: houritubunkasya.
- 田辺悟訳，1993，《日本政策決定過程》，東京：東洋経済新聞社。Tanabe, Satoru, wake.1993. *Nihon seisaku kettei katei* [Japan policy-making process]. Tokyo: Touyou keizai sinbunsha.
- 外務省、国際協力NGOセンター，2016，《NGOデータブック2016数字で見る日本のNGO》，東京：外務省、国際協力NGOセンター。Gaimusyō、Kokusai kyouryoku NGO senta-. 2016. *NGO de-ta bukku 2016 suuzi de miru Nihon noNGO* [NGO Data Book 2016 Japanese NGOs in numbers]. Tokyo: Gaimusyō、Kokusai kyouryoku NGO senta-.
- 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》：3-28，東京：三嶺書房。Hisakazu Usui. 1997. “tami giwa gaikou no riron to kadai—kokusai kouryuu kara kokusai kyouryoku he” [Theory and Challenges of International Diplomacy—From International Exchange to International Cooperation]. In

- Hisakazu Usui and Takase Mikio, eds., “*Tami giwa gaikou no kenkyuu*” [Study of civil diplomacy], pp.3-28. Toukyou: Miune syobou.
- 臼井久和, 2003, 〈日本外交におけるNGO〉, 《国際問題》, 519: 32-49. Hisakazu Usui. 2003. “Nihon gai kou ni okeruNGO” [NGO in Japanese diplomacy]. *International affairs*. 519: 32-49.
- 佐々木博教、梶原晃, 2005 〈国際政治におけるNGOの活動の影響と問題点〉, 《国民経済雑誌（神戸大学経済経営学会）》, 191（5）: 37-48. Sasaki, Hironori, Kaziwara, Akira. 2005. “Kokusai seizi ni okeru NGO no katudou no eikyou to mondaiten” [NGOs in International Politics: Their Influences and Problems]. *Journal of economics & business administration*, 191 (5): 37-48.
- 西垣昭、下村恭民、辻一人, 2009, 《開発援助の経済学》（第4版）, 東京: 有斐閣。Nisigaki, Akira, Simomura, Yasutami and Tuzi, Kazuto. 2009. *Kaihatu enzyo no keizai gaku (dai4 han)* [*Economics of Development Assistance*] (4th Edition). Tokyo: Yuuhikaku.
- 多谷千賀子, 2000, 《ODAと人間の安全保障》, 東京: 有斐閣。Tatani, Tikako. 2000. *ODA to ningen no anzen hosyou* [ODA and human security]. Tokyo: Yuuhikaku.
- 雨森孝悦, 2012, 《テキストブックNPO》（第二版）, 東京: 東洋経済新聞社。Amamori, Takayosi. 2012. *Tekisutobukku NPO (dai2 han)* [*NPO Textbook*] (Second Edition). Tokyo: TOYO KEIZAI INC..
- 金孝淑, 2016, 〈韓国における国際協力NGOと開発援助〉, 《研究論集》, 104: 63-81. Kanetaka, Kiyosi. 2016. “Kankoku ni okeru kokusai kyouryokuNGO to kaihatu enzyo” [International Cooperation NGOs and Korea’s Development Aid]. *Research Papers*, 104: 63-81.
- 金敬黙, 2004, 〈援助における開発と環境規範の対立—カンボジア農業援助問題を事例に—〉, 《アジア太平洋レビュー》, 2004: 26-40. Kin, Takasidama. 2004. “enzyo ni okeru kaihatu to kankyō kihan no tairitu—kanbozia nougyō enzyō mondai wo zirei ni” [Conflict between development

- and environmental norms in aid-Cambodia agricultural aid problem as an example]. *Asia Pacific review*, 2004: 26-40.
- 星山隆，2006，〈我が国政府開発援助（ODA）の位相－援助の多元性と国益－〉，東京：世界平和研究所。Hosiyama, Takasi. 2006. *Wagakuni seihu kaihatu enzyo (ODA) no isou－enzyo no tagensei to kokueki－* [Phase of Official Development Assistance (ODA) of Japan-Multiple Aid and National Interest-]. Tokyo: Institute for International Policy Studies.
- 段家誠，2016，〈轉換期を迎えた日本の政府開発援助（ODA）－変わらぬ本質と開発協力大綱の登場〉，《阪南論集 社会科学編》，51（2）：45-62。Danke, Makoto. 2016. “Tenkanki wo mukae ta nihon no seihu kaihatu enzyo (ODA)－kawara nu honsitu to kaihatu kyouryoku taikou no touzyou” [Japan's Official Development Assistance (ODA) at a turning point-the unchanging essence and the emergence of the Development Cooperation Charter]. *Bulletin of Hannan University the Hannan ronshu. Social science*, 51 (2): 45-62.
- 齋藤力夫、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。Saitou, Rikio, and Tanaka Yosiyuki. 2001. *NPO houzin no subete－tokutei hi eiri katudou houzin no seturitu kaikei zeimu－(zouho2 han)* [All of NPO corporations-Establishment, accounting, and taxation of specified non-profit corporations- (Supplementary 2nd edition)]. Tokyo: Zeikei Group.
- 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。Kumasiro, Akihiko. 2001. *Nihon no NPO hou tokutei hi eiri katudou sokusinhou no igi to kaisetu* [Significance and explanation of Japan's NPO Law Specified Nonprofit Activity Promotion Law]. Tokyo: GYOSEI Corporation.
- 廣田奈津実，2008，〈ODAにおける開発コンサルタントの役割と重要性〉，《同志社政策科学研究》，10（1）：93-110。Hirota, Natumi. 2008. “ODA ni okeru kaihatu konsarutanto no yakuwari to zyuuyousei” [Role

and importance of development consultants in ODA]. *Doshisha University policy & management*, 10 (1): 93-110.

藤田由紀子，1998，〈NPO〉，森田朗編，《行政学の基礎》，東京：岩波書店，頁233-247。Fujita Yukiko. 1998. Editing by Morita akira. “Gyoseigaku no kiso.” [Basics of administrative science]. Tokyo: Iwanami Shoten. pp. 233-247.

外務省，《ODA白書》（各年版），<https://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/oda/shiryo/hakusyo.html>，查閱時間：2019/4/10。Ministry of Foreign Affairs. “ODA hakusyo (kakunen ban)” [ODA White Paper (each year edition).] Ministry of Foreign Affairs network in Japan. (Accessed on April 10, 2019).

外務省，1992，〈政府開発援助大綱（旧ODA大綱）〉，[http://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/oda/seisaku/taikou/sei\\_1\\_1.html](http://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/oda/seisaku/taikou/sei_1_1.html)，查閱時間：2019/4/15。 “Zhengfu kaifa yuanzhu dagang (jiu ODA dagang)” Ministry of Foreign Affairs. 1992. [Official Development Assistance Charter (former ODA Charter)]. Ministry of Foreign Affairs network in Japan. (Accessed on April 15, 2019).

外務省，2003，〈政府開発援助大綱（ODA大綱）〉，<http://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/oda/seisaku/taikou.html>，查閱時間：2019/4/15。Ministry of Foreign Affairs. 2003. “Zhengfu kaifa yuanzhu dagang (ODA dagang)” [Official Development Assistance Charter (ODA Charter)]. Ministry of Foreign Affairs network in Japan. (Accessed on April 15, 2019).

外務省，2019，《開発協力白書（2018年版）》，[https://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/oda/press/shiryo/page22\\_001203.html](https://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/oda/press/shiryo/page22_001203.html)，查閱時間：2019/4/16。Ministry of Foreign Affairs. 2019. “Kaifa xieli baishu” (2018 nianban) [White Paper on Development Cooperation (2018 Edition)]. Ministry of Foreign Affairs network in Japan. (Accessed on April 16, 2019).

外務省，2020，《開発協力白書（2019年版）》，<https://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/oda/files/000072774.pdf>，查閱時間：2019/4/16。Ministry of Foreign Affairs. 2020. “Kaifa xieli baishu (2019 nianban)” [White Paper on



- Development Cooperation (2019 Edition)]. Ministry of Foreign Affairs network in Japan. (Accessed on April 16, 2019).
- 二十一世紀政策研究所，2000，《NGOとODAの連携強化のあり方—ODA改革の突破口として》，[http://www.21ppi.org/pdf/thesis/000306\\_01.pdf](http://www.21ppi.org/pdf/thesis/000306_01.pdf)，查閱時間：2019/11/28。21st Century Policy Research Institute. 2000. “NGO to ODA no lian xie qianghuanorifang—ODA gaigeno tupokoutoshite” [Strengthening cooperation between NGOs and ODA-as a breakthrough in ODA reform]. (Accessed on November 28, 2019).
- Gorman, Robert F. 1984. “PVOS and Development Through Basic Human Needs.” In Robert F eds., *Private Voluntary Organizations as Agents of Development*. Gorman Boulder: Westview Press.
- Gidron, B., Kramer, R.M. and Salamon, L.M.. 1992, *Government and the Third Sector: Emergong Relationships in Welfare States*, San Francisco, CA: Jossey-Bass Publishers.
- Kim, Hyosook and Potter, David M. 2014. “Complementarity of ODA and NGO Roles: A Case Study of Japanese Support of the Millennium Development Goals.” *Journal of Inquiry and Research*, 99: 87-104.
- Najam, Adil. 2000, “The Four-C of Third Sector-Government Relations: Cooperation Confrontation, Complementarity, and Co-Optation?” *Nonprofit Management & Leadership*, 10 (4): 375-376.
- Salamon, L. M.. 1992. *America’s Nonprofit Sector: A Primer*. New York : Foundation Center.
- Salamon, L. M.. 1995. *Partners in Public Services: Government-Nonprofit Relation in the Modern Welfare State*. The John Hopkins University Press.
- Young, D.R.. 1999. “Complementary, Supplementary, or Adversarial? A Theoretical and Historical Examination of Nonprofit-Government Relations in the United States.” In E.T. Boris and C.E. Steuerle, eds., *Nonprofits and Government: Collaboration and Conflict*, pp. 31-67. Washington, D.C.: Urban Institute Press.

Young, D.R.. 2000. "Alternative Models of Government-Nonprofit Sector Relations: Theoretical and International Perspectives?" *Nonprofit and Voluntary Sector Quarterly*, 29 (1): 149-172.