
日本 NGO 的发展及其在外交中的作用

胡 澎

内容提要：日本的 NGO 主要泛指那些从事海外援助、国际交流与合作的民间非营利组织。二战后日本的 NGO 经历了起步、发展和活跃三个历史时期。随着 NGO 的迅猛发展，日本政府逐渐认识到 NGO 的重要性，开始与 NGO 展开对话、合作，并从制度、资金等层面对 NGO 进行支持。活跃在海外和日本国内的 NGO 在日本外交领域发挥着积极作用，对于日本树立良好的国际形象、提升国际影响力有很大帮助。NGO 不但加深了日本与受援国人民之间的相互了解，为官方外交打下良好基础，还扩展了日本的外交空间，为联合国解决全球性问题提供了新思路。

关键词：NGO 非政府组织 非营利组织 日本外交 外务省

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：D831.3 **文献标识码：**A

文章编号：1002 - 7874 (2011) 04 - 0115 - 14

NGO 是 Non - Governmental Organization 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 的概念是涵括在非营利组织 (NPO) 范畴之中的，指的是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。目前，日本有 500 个以上的 NGO 活跃在发展中国家、国际热点地区以及日本国内社会，已成为日本外交中一支不可忽视的力量。

一 日本 NGO 的发展历史

(一) 日本 NGO 的起步阶段 (20 世纪 60 ~ 70 年代)

日本在第二次世界大战之前就存在一些民间团体，主要从事救助病患者、救济灾民，发挥知识启蒙的作用。20 世纪 60 年代初期，围绕着

救援和慈善设立了一些民间团体。“日本医院志愿者协会”(1962 年)、“大阪志愿者协会”(1965 年)、国际协力事业团中设立的“青年海外协力队”和“日本青年奉献协会”(1967 年)等都是较早一批民间公益组织。60 年代,在基督教影响下也成立了不少非政府组织。例如,1960 年日本基督教徒创办了日本基督教海外医疗协力会(JOCS),他们向尼泊尔等亚洲发展中国家派遣多名医生、护士,提供医疗服务,对那些急需帮助的人进行跨越国境的人道主义援助。1973 年,同样有着基督教背景、旨在为东南亚农村地区发展培养技术人才的“东南亚农村领导人培训所”(后改称为亚洲学院)成立,该团体招收亚洲和非洲发展中国家的研修生,对其进行关于有机栽培、农业技能和农用机械使用等方面的培训和指导。

20 世纪 70 年代,伴随日本经济的迅猛发展和国际化趋势,诞生了以保护人权和保护环境为目的的国际 NGO,从事国际救助以及慈善活动的民间公益组织也陆续出现。1973 年,一些参加过反对越战社会运动的知识分子成立了“亚太资料中心”,该中心在对太平洋战争期间日本给东南亚地区人民带来伤害进行反省的基础之上,致力于构筑日本与东南亚国家的平等关系。当 70 年代日本企业向东南亚大规模投资的时候,该中心曾就日本企业在当地造成的公害问题做了大量调查研究。1975 年,以对发展中国家援助为目的的日本第一个公益信托“今井纪念海外协力基金”设立。1977 年,亚洲开发银行总裁倡议企业退休技术人员到亚洲和非洲从事志愿者活动,由此而成立了“日本银发志愿者团体”。此外,还有“喜马拉雅保护协会”(1974 年)、“基督教儿童福祉会国际精神援助运动部”(CCWA,1975 年)等众多非政府组织。

70 年代末期,为了应对大量越南、老挝、柬埔寨难民问题,诞生了大批新形式的国际援助 NGO,跨越国境对东南亚难民进行救助。如:1979 年 11 月,为了支援印度支那难民,一批热衷教育和福利的志愿者成立了“难民救助会”,呼吁日本政府为难民提供帮助,呼吁日本民众对难民进行紧急人道支援。他们不仅在日本国内发起募捐、派遣志愿者,还在东南亚建立难民营。自创立至今,已在世界 50 多个国家开展了各项活动,是联合国公认并登记的国际非政府组织。之后,“难民救助会”这类面对发展中国家的难民、贫困、医疗水平低下、环境恶化

等问题而跨越国境开展人道主义救援、提高当地教育和卫生水平的 NGO 数量有了显著增长，在日本民间海外公益活动中起到了先驱作用。

值得一提的是，70 年代，诸如“大赦国际”、“世界保护自然基金会”等一批国际知名的 NGO 陆续进入日本，它们在日本成立分支机构，对日本 NGO 的发展产生积极的示范作用。

（二）日本 NGO 的发展阶段（20 世纪 80 年代）

20 世纪 80 年代，日本已经成为一个颇具实力的经济大国。日元升值带动了日本国民的海外旅游热潮，日本社会更加国际化，国民自信力和国际意识不断提高，对国际事务以及参与国际活动显示出浓厚兴趣。“国际化”、“国际贡献”等词汇在媒体和日常生活中频繁出现。

这一时期，日本 NGO 进入一个快速发展时期，一大批开展国际公益行动的 NGO 应运而生。究其原因，主要是 70 年代末期 80 年代初期，东南亚国家战乱频繁，导致大量柬埔寨、老挝、越南难民流离失所，生活境遇十分悲惨。日本媒体对难民生存状况进行了广泛报道，引发了日本民众的关心。不少志愿者自发成立民间援助组织，前往东南亚各国展开救助活动。如成立于 1980 年的“日本国际志愿者中心”（JVC）就是为了应对印度支那半岛大量难民而成立的，现在已经发展为在亚洲、中东、非洲十国进行国际合作和国际援助的机构庞大的非政府组织。“和平国际志愿者会”（SVA）也诞生于 1980 年，他们为难民提供食物、衣物、药品，开展救援活动，并帮助难民在经济上自立；为生活在柬埔寨难民营中的儿童赠送图画书，为这些离开祖国的难民儿童带来梦想。“和平国际志愿者会”（原名“曹洞宗东南亚难民救援会议”）1981 年成立后，在全日本发动了捐书、捐衣物、捐款活动，组织志愿者前往东南亚各国难民营开展救助活动。

1983 年起，非洲发生了 20 世纪以来最严重的干旱和饥荒。日本媒体对非洲的广泛报道引起日本民众对非洲饥民的关注，“国际保健协力市民会”（1985 年成立，针对埃塞俄比亚饥荒进行紧急医疗救援）等一批支援非洲饥民的 NGO 应运而生。80 年代中东爆发阿以冲突，大量巴勒斯坦难民成为举世瞩目的焦点。日本民间对巴勒斯坦难民的救助活动随之展开，这一时期成立的 NGO 有巴勒斯坦儿童寄养运动（JCCP）、巴勒斯坦儿童救助运动（CCP）、日本巴勒斯坦医疗协会等。

80 年代中期以后,日本 NGO 的一个突出变化是:从对战乱发生地进行紧急援助转变为支援当地居民生活和复兴经济。他们不但在救援地发放食品、药品和医疗器具,还广泛进行教育、扶贫、技术援助、公共卫生等活动。如 1984 年成立的“亚洲医生联络协议会”(AMDA),作为从事国际医疗救助的日本医生网络,将前往发展中国家开展各种医疗救助的医生组织起来。1986 年成立的第三世界商店,致力于保护发展中国家利益,开展公平贸易。1987 年,“撒哈拉森林”以及“非洲教育基金”等组织也纷纷成立。这一时期的 NGO 重视在发展中国家建立机构,为它们提供国际援助,开展更为广泛的公益活动。

80 年代后期,国际援助 NGO 之间的合作气氛浓厚,不仅共享信息、互相帮助,还建立了固定的组织来加强联络。比如,东京的“NGO 活动推进中心”(即“国际协力 NGO 中心”,JANIC)、大阪的“关西国际协力协议会”(即“关西 NGO 协议会”)、名古屋的“名古屋第三世界 NGO 中心”(即“名古屋 NGO 中心”)等,均成立于 1987 年。这些 NGO 的联络组织,在团体会员之间的信息交换和公开、组织的强化,市民教育的普及以及与政府的对话等方面发挥了重要作用。

20 世纪 80 年代是日本 NGO 不断发展壮大的一个历史时期。日本民众意识中 NGO、志愿者等概念不断得以普及和加深。一批市民通过参与 NGO 的活动,开阔了视野,成为 NGO 的骨干和人才,为 90 年代 NGO 的进一步发展打下了良好基础。

(三) 日本 NGO 的活跃阶段(20 世纪 90 年代至今)

20 世纪 90 年代以后,泡沫经济的崩溃导致日本经济长期不景气,日本社会面临越来越严重的少子老龄化问题。随着行政改革推进、企业社会责任的推行和居民自治的加深,日本公民在争取政治、社会权利的同时,逐渐意识到公民应尽的义务、公民参与公益活动以及公民自律精神的重要性。这无疑为 90 年代 NGO 的发展提供了内在动力。与此同时,NGO 也逐渐参与到联合国等国际事务之中。1992 年召开的“联合国环境与发展会议”以及其他一些国际活动,则从外部促进了 NGO 的发展,在日本 NGO 发展史上具有特别的意义。

20 世纪 90 年代,随着对发展中国家可持续发展予以支援的重要性认识的深化,出现了一些以援助发展中国家为长期目标的新型 NGO,

而那些既有的难民救助以及贫困国家的人道支援活动也更加迅速有效。例如，以救济难民为宗旨的团体，从短期的救助转向对开发、复兴的支持，不但注意吸收受助国民众的加入，还注重对受助国固有文化的尊重。

与此同时，在日本国内长期居住的外国人数量不断增加，以解决日本国内的“发展中国家问题”为目标的 NGO 也随之增加。这些国际交流 NGO 对在日外国人进行日语教育培训，保障其人权和社会福祉，提高其地位和生活水平等。另外，随着地球环境的恶化，日本的环境 NGO 越来越多。1990～1993 年间，致力于解决环境问题的非政府组织纷纷成立，包括“沙漠植树造林志愿者协会”（1990 年）、“日本沙漠绿化实践协会”（1991 年）、“地球环境和平财团”（1991 年）、“绿色地球网络”（1992 年）、“地球绿化之会”（1992 年）、“地球绿化中心”（1993 年）等。

1995 年阪神大地震后，日本政府和国民认识到非政府组织和志愿者对社会发展的积极作用，特别是政府开始重新思考和认识非营利组织与非政府组织。这直接促成了 1998 年《特定非营利活动促进法》（NPO 法）的公布并施行。该法律降低了 NPO 法人的准入门槛，给予民间组织优惠的税收政策，促进了非营利组织的蓬勃发展，而那些从事国际交流与国际援助内容的 NGO 则是 NPO 法人中重要的组成部分。

进入 21 世纪后，日本国民的志愿参与、公益奉献、人道互助、国际交流等公共意识不断增强，NGO 的发展进入了一个稳定、繁荣的时期。致力于国际援助、国际交流、国际合作的 NGO 不断拓展活动空间，不仅对境外难民进行援助，还对发展中国家的残疾人（包括被地雷炸伤者）、妇女、儿童等弱势群体给予关怀和帮助。

二 日本 NGO 的现状与特征

相比欧美一些发达国家，日本的 NGO 活动历史较短，在人才和资金上也比较薄弱。但近些年，日本的 NGO 发展速度较快。在国际协力 NGO 中心（JANIC）出版的《国际协力 NGO 名录 2002》中收录了 391

家 NGO 团体。据统计,全日本国际援助型 NGO 有 500 家以上。^①

日本的 NGO 重点分布在人文发展、环境保护、人权事务与和平运动四个方面。活动方式主要有资金提供、人才派遣、人才培养、物资提供、国家交流、民间贸易、在日外国人支援、开发教育与地球市民教育、政策建言、接受研修生、紧急救援、促进 NGO 网络建设等。^② 目前,日本的 NGO 活跃在世界 105 个国家和地区^③,以亚洲、非洲居多。活动领域以教育为最,包括学前教育、识字教育、成人教育等,如日本构想协会、基督教儿童福祉会 (CCWA)、Tivoli 国际养父母之会、尼泊尔教育协力会等。其次是与儿童相关的领域,例如,思考儿童难民会、与世界儿童手拉手会等。保险医疗方面的 NGO 通过向援助国派遣医生、护士,帮助当地培训保健人员,实施家庭计划等开展活动,例如 JOCS、家庭计划国际协力财团、亚洲保健研修财团等。还有一些 NGO 致力于帮助发展中国家的农村,促其发展,如睡莲之家、PHD 协会、OISCA 等。喜马拉雅保护协会、热带林保护团体等开展的是植树造林、保护森林活动。另外,在提高发展中国家女性地位方面也活跃着一些 NGO,如开发与女性 (WID) 就是该领域一支活跃的 NGO。

日本的 NGO 普遍关注的是全球性问题。他们深入当地开展活动,解决当地人民的生活困难,帮助那些社会弱势群体,诸如农民、妇女、儿童、少数民族、生活在贫民窟的居民以及陷于贫困中的灾民、难民等。他们开展的人道主义活动,体现了社会公正与正义。例如,日本国际志愿者中心 (JVC) 的国际援助活动遍及亚洲、中东、非洲九个国家和地区。他们在柬埔寨、老挝、南非等地,帮助当地农民合理利用资源,切实增加经济收入,改善生活质量。他们在泰国致力于培养当地人才,在伊拉克、阿富汗、巴勒斯坦、苏丹等地对当地居民的医疗、营养、保健方面进行援助。

植根于日本市民社会的 NGO 独立于政府和企业,自主开展活动,不以追求利润为目的,具有非营利、自发性与自立性等特征。此外,日

① 国際協力 NGO センター (JANIC) 編集『国際協力 NGO ダイレクトリー (2002)』。

② 馬橋憲男・斉藤千宏編著『ハンドブック NGO』、明石書店、2000 年。

③ 其中包括亚洲 30 个国家和地区、非洲 38 个国家、中南美洲 16 个国家以及其他国家和地区等。

本 NGO 通常是规模较小的组织，活动灵活，可直接前往现地对那些政府援助不到的底层民众进行支援活动，并能迅速把握当地居民的需要。

日本 NGO 的资金来源包括自筹资金、扶持资金和政府补贴、托管资金、其他收入、上年度结转资金五部分。据统计，自筹资金占一半以上，扶持资金和政府补贴占 9.9%。^①近年来日本的 NGO 与政府、企业的关系越来越紧密，经常是政府和民间采取联合行动，介入国际热点地区开展援助活动。日本政府也不断加大政府开发援助（ODA）用于 NGO 的比例，日本企业界、财经界也对 NGO 的活动积极提供资助。像“日本平台”实际上是由外务省、经团联等十多家机构、团体联合组成的，获得政府资助较为丰厚。然而，绝大部分日本的 NGO，特别是一些规模较小的 NGO，都面临着资金短缺的问题。由于资金问题，很难在受援国公路、水利等社会基础设施建设上发挥作用。即便一些能得到政府补助金的 NGO，其金额也经常受日本经济景气的影响，如何保证持续稳定的资金收入几乎是每一个 NGO 都面临的问题。

20 世纪 90 年代以来，随着国际化的发展，有相当数量的 NGO 都在互联网上建立了网站，加强了与其他 NGO 的横向联系。目前，越来越多的日本 NGO 呈现网络化特征。这些网络型 NGO，在联络市民、团体间信息交流和共享、建言献策以及与政府开展对话等方面发挥了积极作用。例如，“国际协力 NGO 中心”（JANIC）就是以成员之间共同的理念和目的为基础、信息和经验共享的一个 NGO，致力于消除贫困和饥饿、自立发展、解决对立和纷争、保护人权、保护地球环境，截至 2011 年 4 月共有 96 家日本 NGO 正式加盟。^②“日本平台”现在有 32 家 NGO 加盟，他们相互支持、合作，对 2009 年的印度尼西亚巴东地震、菲律宾水灾、2010 年的海地地震等进行了救援，还对巴基斯坦西北部、斯里兰卡北部等地的难民进行了支援，对苏丹南部地区进行了人道主义援助。从目前发展情况来看，NGO 之间、NGO 与政府和企业之间、NGO 与其他国家 NGO 之间的交流仍有待扩展，特别是同一领域的 NGO 在相互配合、信息分享等方面还有很大的发展空间。

① 参见王名等编著《日本非营利组织》，北京：北京大学出版社，2007 年，第 164 页。

② <http://www.janic.org/about/info/index.php>，2011 年 6 月 10 日。

日本的 NGO 中专职人员比较少,活动主要依靠志愿者参与,而志愿者队伍也不很稳定,大都比较年轻,专业性不够强。今后,如何培养 NGO 人才,吸引一些有国际视野、有一定外语水平、有奉献精神年轻人加入 NGO 组织,是 NGO 发展道路上一个不可忽视的因素。

三 NGO 与外务省的关系

近 20 年来,日本为实现成为政治大国的愿望,希望介入国际政治、国际关系领域热点问题以及全球性问题。在科索沃战争、阿富汗战争、伊拉克战争中,美国在开展军事行动的同时需要日本支持和帮助战后重建,日本也希望能够借机参与。但有些行动受到国际法、日本宪法以及相关法律的制约。然而,NGO 作为新生的社会组织,规模小、人员精干、活动灵活、执行迅速,能深入国际热点地区展开各项援助与合作。在解决一些国际政治和全球性问题领域,大多数 NGO 的宗旨和活动目的与日本外交的目标是一致的。因此,日本政府为了实施国家外交战略,逐渐改变对 NGO 的认识,越来越重视 NGO 在外交中的作用并对 NGO 进行支持。目前,日本政府通过与 NGO 进行对话和交流,已摸索出一条与 NGO 建立伙伴和互补关系、加强与 NGO 合作的道路。

日本政府与 NGO 的关系主要体现在以下三个方面:

(一) 外务省与 NGO 建立了对话机制

日本战后长期谋求“普通国家”的身份,希望成为政治大国、安理会常任理事国。为了实现这一目标,树立良好的国际形象,凭借富有实力的经济力量实施政府开发援助^①就成为日本外交战略之一。日本政府认识到,要想增加 ODA 实施的多样性、有效性、透明性,以及增加国民的理解与支持,与 NGO 的合作非常重要。外务省在 2003 年制定的 ODA 大纲以及之后制定的 ODA 政策中,包含了与 NGO 的合作、对 NGO 活动予以支持、加强与 NGO 的对话等内容,强调了 NGO 的重要性。外务省是对 NGO 扶持力度最大的政府部门,为了加强与 NGO 的合

^① 日本政府给予发展中国家的援助,包括有偿资金合作(日元贷款)、有偿援助、无偿援助、技术合作、向国际机构的出资等。

作和对话，1996 年外务省设置了“NGO 外务省定期协议会”，针对 ODA 政策、外务省对 NGO 的支援政策进行讨论和协商。2002 年外务省设立了 ODA 政策协议会、合作推进委员会两个小委员会，每三年召开一次会议。1994 年度开始，外务省经济合作局召集医疗、保健领域的 NGO 定期召开恳谈会。

（二）外务省建立了直接对 NGO 进行支援的机制

近年来，日本政府不仅通过立法等方式支持、鼓励 NGO 的发展，更在资金方面扶持 NGO，表现在政府出资支持 NGO 开展国际合作活动。1989 年外务省设立了“NGO 事业补助金制度”，该制度是针对日本 NGO 在发展中国家实施 ODA 遇到困难时予以支持的小型项目。日本政府主要对 NGO 的三种活动进行资金援助：（1）NGO 为开展事业进行策划、调查活动所需经费；（2）对 NGO 在海外开展活动进行评价所需经费；（3）对以 NGO 工作人员为对象在国内外召开的研讨会、讲演会等的资助。每个项目的补助金额为该 NGO 总事业经费的二分之一，在 30 万～200 万日元之间。1989 年度总支出为 1.1 亿日元，1996 年增加到 8.17 亿日元。^①

“日本 NGO 支援无偿资金合作”是 2002 年设立的针对在发展中国家实施的民间层次 NGO 的无偿资金援助项目，2007 年度改为“日本 NGO 联合无偿资金支援合作”^②。主要是在小规模经济、社会开发事业、紧急人道援助活动、循环再利用物资的运输等方面提供必要的经费。主要对象国包括柬埔寨、缅甸、斯里兰卡、阿富汗和印度尼西亚。实施的项目包括建设学校、医疗支援、母子保健、救灾、农村开发、排雷等。2004 年度，该项目为在 32 个国家活动的 46 家 NGO 共 72 个事业提供了约 10.4 亿日元。2010 年度，对在 30 多个国家活动的 46 家 NGO 共 78 项事业提供了约 24.9 亿日元的资助，资助金额每年都在增长。^③

“草根技术合作”是日本的 NGO、大学、地方自治体、公益法人等

① 財団法人日本国際交流センター編『アジア太平洋の NGO』、株式会社アルク、1998 年、208 頁。

② 获得资助的 NGO 必须要有两年以上活动业绩，支援的对象必须是日本 NGO，特定非营利活动法人或公益法人（财团法人、社团法人）。

③ http://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/oda/data/zyoukyou/ngo_m16_ck.html，2011 年 6 月 10 日。

与国际协力机构（JICA）共同实施的一项事业，是为提高发展中国家居民的生活水平进行的直接帮助。事业实施时间最长为三年，总额不超过 5000 万日元。^①

同时，日本政府还加强了对国际型 NGO 的归口管理。2000 年外务省设置了“NGO 联络中心”，专门负责与 NGO 的联系。2002 年 11 月设立了 NGO 担当大使，作为外务省与 NGO 交流意见和信息的一个途径，NGO 担当大使代表外务省到 NGO 了解和收集信息，为 NGO 参与国际支援活动提供方便。外务省还委托一些 NGO 就某一议题召开 NGO 研究会，设立 NGO 咨询员。为了加强外务省职员对 NGO 活动的理解，外务省还选派外交官作为研修生到大型 NGO 的海外活动场所短期工作。同时，将 NGO 的中坚力量派遣到海外 NGO 或国际机构进行实习、培训。为了理解外务省、驻外使馆的活动，设立专门调查员制度，NGO 的人员作为大使馆工作人员进行活动。外务省、JICA、国际开发高等教育机构（FASID）经常举办讲座，提高 NGO 的组织运营能力，培养人才，以各种措施支援 NGO 的活动。为了了解国际机构对 NGO 的支援情况，委托一些 NGO 做相关调查，作为政府今后出台政策的参考。

（三）日本政府的一些国际援助通过 NGO 来实施

如“草根无偿资金援助制度”（2003 年改为“草根人类安全保障无偿资金合作”），该制度是应 NGO 在亚洲、非洲、中南美洲等发展中国家开展活动的需要于 1989 年设立的，主要针对发展中国家地方公共团体、教育和医疗机构开展的一些规模比较小的项目，项目资助金额原则上不超过 1000 万日元，由日本驻海外大使馆、领事馆管辖。

四 NGO 在日本外交中的作用

（一）有助于日本树立良好的国际形象，提升日本的国际影响力

随着全球化进程的深入以及国际政治经济格局的调整，诸如贫富差距拉大、环境污染、核扩散和恐怖主义等问题日益凸显。因此，NGO

^① http://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/oda/data/zyoukyou/ngo_m16_ck.html, 2011 年 6 月 10 日。

所关注的全球问题超越狭隘的本国利益，容易得到受援国国民的支持。日本的 NGO 在科索沃、阿富汗和伊拉克等热点地区以及地震、海啸灾区，对难民进行人道主义救助，帮助当地居民救灾、重建家园。如，NGO “日本平台”（JPF）在 2005 年巴基斯坦地震之际进行了支援；2006 年对黎巴嫩、东帝汶及苏丹国内的难民进行了援助；2007 年对苏丹的返乡难民进行了后续支援，还对伊拉克难民、秘鲁地震灾民进行了救助，受到当地居民的好评。日本地雷处理援助会（JMAS）从 2002 年开始在柬埔寨处理地雷，2006 年开始帮助被地雷炸伤致残的当地居民以及在地雷爆炸中失去亲人的儿童，深受当地居民欢迎。

近年来，日本的 NGO 在独立开展各项活动的时候，越来越注重处理和日本政府的关系，特别是在某些领域积极配合政府的外交事务与外交战略。因此，NGO 在发挥自身作用的同时，势必对日本的外交决策过程产生影响。一些日本 NGO 在与发展中国家国民的合作和援助活动中，不但帮助当地居民解决生存和生活问题，还帮助他们解决发展的问题。还有一些日本 NGO 以积极的姿态拓展与其他国际 NGO 的关系。这些均潜移默化地影响着日本在国际社会的形象，有助于将日本树立为一个追求公平、道义、有全球意识、积极奉献的国际形象。随着 NGO 影响力的上升，日本的国际影响力也随之扩大了。

（二）有利于加深日本与他国民众之间的相互了解，为官方外交打下良好的基础

众所周知，民间的贸易、体育、教育、艺术、学术、文化等交流，对国家外交能产生一定的影响，因此，也被称为民间外交。民间外交是官方外交发展的基础，而 NGO 在一定程度上发挥了民间外交的作用，为官方外交打下了良好的基础。

日本的一些 NGO 在国际热点地区、自然灾害发生地区以及经济上较为落后的发展中国家进行人道主义援助，加深了受援国民众对日本的国民感情。例如，ADRA Japan（日本基督教发展救济机构）从 1989 年开始向尼泊尔派遣建设学校和诊疗所的志愿者。在援建的同时，他们了解到当地居民中有不少人患有先天性唇腭裂，患者渴盼得到手术矫正。该机构从 1995 年开始派遣由外科医生、麻醉师、护士、临床工学技工、药剂师、营养师等组成的治疗唇腭裂志愿者小组。截至 2009 年，共派

遣了 14 批医疗小组，为近 750 名患者做了手术。针对一些家庭贫困的患者，该机构不但为他们负担医药费、住院费，还负担家属来医院的交通费、住宿费等。^① 这些举动感动了当地居民，拉近了两国国民的感情。

日本的 NGO 在海外开展的活动，对于受援助国国民文化水平和国民素质的提高也起到一定作用。例如，和平之风·日本（PWJ）在伊拉克、科索沃、阿富汗、苏丹等武力纷争地区进行了人道主义支援。他们看到阿富汗长期战乱导致不少学龄儿童辍学，一些女孩子由于文化和宗教上的原因无法接受教育，而教育的缺乏正是纷争、误解和偏见产生的深层原因。于是，从 2002 年到 2003 年期间，他们在援建学校、提供学习用品的同时，以首都喀布尔的成人为对象开展扫盲教育，来学习的大多是得不到教育机会的妇女。授课时不仅教她们认字，还传授了文化和科学知识，提高了她们的文化水平和道德观念。在阿富汗农村，该团体还对妇女进行了传统养蚕技术的指导，为那些失去丈夫的妇女提供养鸡饲料，上门指导饲养技术，使她们获得经济来源，逐步脱贫。这些民间交流，加深了国民之间的感情，为官方外交的发展奠定了基础。

20 世纪 80 年代后半期以来，日本社会的国际化程度日益加深，以工作和留学为目的长期滞留日本的外国人逐年增加，日本人的国际婚姻也有了较大幅度增长。一些关心国际问题和有海外生活经验的市民纷纷成立各种民间组织，开展国际交流，对在日外国人提供帮助。他们开设日语学习班，面向在日外国人讲授日语和日本文化；为外国人在日本的生活提供各种信息并给予帮助；邀外国人到日本人家中短期体验生活；为外国留学生设立奖学金等。这些活动对外国人消除“文化休克”，了解日本文化传统和习俗，更快适应在日本的生活起到了积极的作用。

（三）扩展了日本的外交空间，为联合国解决全球性问题提供了新的思路

冷战结束后出现的全球化发展趋势，一方面给世界带来了富裕和繁荣，另一方面贫富分化、武力纷争、难民问题、人权问题、艾滋病和毒品等问题也频繁出现。联合国为解决这些问题，召开了一系列关于环境、

^① http://www.adrajpn.org/Projects/Nepal/CLPP/PJ_Nepal_CLPP_05act.htm, 2011 年 4 月 5 日。

人权、人口、社会开发、妇女、儿童等课题的国际会议。由于这些跨越国界的全球性问题仅靠一国政府之力往往难以解决，因此，各国 NGO 在联合国大会等平台上加紧合作，为解决这些问题提供了新的思路。

在联合国大会上，一些取得联合国咨商会员资格的 NGO 参会，并就相关议题进行讨论。例如，联合国经济社会理事会对那些支持联合国工作的 NGO 给予咨商会员资格，取得咨商会员资格的 NGO 可以出席经济社会理事会及其他相关机构的会议，提出书面和口头建议。现在全世界有 3000 家以上的 NGO 取得了咨商会员资格，成为联合国的重要伙伴。大约有 40 家总部设在日本的 NGO 获得了咨商会员资格，还有近 30 家总部设在日本的 NGO 作为联合国新闻部（DPI）的合作伙伴，对联合国的宣传活动予以支持。^① 另外，在联合国大会召开之际，往往同时召开 NGO 论坛。NGO 论坛规模大、人数多，有时参与代表甚至过万。他们讨论联合国大会的相关议题，提出意见和建议，为会议的宣言、决策的起草和评估提供咨询意见、建议和政策分析。

日本 NGO 以组织形式首次登上联合国舞台是在 1992 年 6 月联合国环境发展会议（UNCED）上，一些致力于解决环境与发展问题的日本 NGO 代表出席会议，与其他国家的 NGO 代表交换意见。^② 之后，在涉及人权、妇女、环境、发展等领域的联合国大会上，均能见到日本 NGO 代表的身影。1995 年北京第四次世界妇女大会和 NGO 论坛召开之际，参加 NGO 论坛的各国 NGO 代表人数超过了 3 万，日本 NGO 也派了约 5000 人参加。值得一提的是，1994 年的开罗世界人口大会，日本 NGO 的成员首次加入政府代表团出席会议。目前，日本的 NGO 对国际会议、政府间国际组织的参与度越来越高。这些 NGO 利用联合国会议和 NGO 论坛，提出自己的决议草案以影响决议内容和决议的最后通过。

在 NGO 的推动下，很多全球性问题进入到各国外交政策的议事日程，促使议题所涉及的国家开展全球性的国际合作来谋求解决。例如，难民问题单凭一国之力很难处理，需要进行外交斡旋，而 NGO 由于具

① http://www.unic.or.jp/japan_and_UN/japans_NGOs/，2011 年 4 月 12 日。

② 与此同时，日本环境厅也以联合国环境发展会议为契机，设立了“地球环境基金”，并在东京都设立了“地球环境伙伴广场”。参见：重富真一编著『アジアの国家とNGO』、明石書店、2001 年、393 頁。

有跨国性、专业性和灵活性等特点，能深入现地开展活动，并对当地情况比较了解，还可以针对某一问题进行全面的调查研究、制定解决方案并呼吁国际支持。因此，能积极参与和影响政府间国际组织的决策过程及政策实施过程。

随着日本 NGO 在全球性问题上显示出越来越大的影响力，也必然会对参与到国际制度中来的日本的外交行为产生规范性的作用。例如，日本国际志愿者中心（JVC）非常重视调查研究和政策提案，他们将基层民众的声音传达给政府和广大民众，站在受援者的立场上，在如何构筑和平、预防国际纷争等问题上对日本政府和国际机构提出建议。外务省在八国峰会、东京非洲发展国际会议^①等会议召开之际也越来越注重听取 NGO 的意见，并就一些具体构想与 NGO 交换看法。

综上所述，目前，日本的 NGO 已成为日本政府外交活动中的重要伙伴，不但关系到日本国际形象的塑造，还在密切国民感情、加深国民之间相互了解以及影响外交决策和走向等方面发挥着积极的作用。但同时我们也要看到，NGO 是一把双刃剑，日本一些 NGO 的宗旨、活动内容与日本政府的外交政策并不完全一致，一些 NGO 在海外活动时不尊重他国法律甚至触犯他国法律，给日本外交造成了某种程度的困扰。例如，有些 NGO 以人道支援为名在他国境内帮助偷渡客，一度引起日本与他国之间的外交问题。

总之，随着全球化和信息化的进展，日本的 NGO 在日本社会、经济、政治事务乃至国际事务中扮演着日益重要的角色。今后，如何发挥 NGO 所具备的非政府性、非营利性、自发性、自立性等优势，同时处理好 NGO 与政府的关系，是日本政府和 NGO 需要共同思考和面对的课题。另外，日本的 NGO 也应该有别于日本政府参与国际事务的目标，在协助推动政府谋求本国利益的同时，还应拥有更广阔的国际视野，以和平、和睦、互助、平等、环境友好、共同发展为理念，通过自身的活动，积极影响日本政府制定和平外交路线，走一条有利于国家和平发展的道路。

（责任编辑：林 昶）

^① 首届“东京非洲发展国际会议”（TICAD）于 1993 年 10 月召开，此后，每五年举办一届，已成为日本实施对非战略的一个主要平台。