

日本的聯合國外交政策 (1990-2006) : 從全球治理的觀點探討其面對的挑戰

潘誠財*

政治系

講師

摘 要

冷戰後日本的聯合國外交政策，係從日本全球利益及戰略布局著眼，因此，首重日美外交在日美同盟下，維護其國家利益，並能獲得美國的充分支持；其次，中共近年總體國力日增，為全球經濟成長最快的地區，進入二十一世紀，日本與中共顯然已成為既合作又競爭的鄰國，日本的聯合國外交政策，自然必須重視中國的動向。日本聯合國外交政策的制訂與執行，固然係由政府部門主導，在聯合國架構下，與各主權國家展開互動。惟在全球化的時代，無論政治、經濟、社會或文化層面，一國的外交政策必須要有私部門（工商企業或跨國公司等），及廣大市民團體有關的第三部門（非政府組織與市民社會等）的參與，同心協力，方克有成。換言之，日本的聯合國外交政策，自 1990 年以來，事實上已經融入全球治理的內涵，或者說不斷面對全球治理的挑戰。本篇論文旨在探討日本政府聯合國的外交政策，處於全球化的浪潮中，如何因應來自私部門和第三部門參與公部門公共政策領域的運作，期能面對並迎接全球治理的挑戰。

關鍵詞：聯合國、全球治理、跨國公司、非政府組織、市民社會。

* 現為中國文化大學政治學研究所博士候選人。

壹、前言

自十九世紀以來，中日兩國關係密切，今日中華民國的國際發展空間，受到中國大陸和平崛起和日本積極走向政治大國的深遠影響，惟與國內學界對中國大陸研究之熱烈相較，研究日本問題之論著相對缺乏，因此以日本的聯合國外交政策為研究主題，希望藉此增進國人對日本外交作為的認識與瞭解，且可作為我國外交政策推展與運作之參考。

本篇論文旨在探討 1990 年以來日本的聯合國外交政策，處於全球化的浪潮中，如何因應來自私部門（工商企業和跨國公司等）和第三部門（非政府國際組織和市民社會等）參與公部門公共政策領域的運作，期能面對並迎接全球治理的挑戰。

德國杜賓根大學教授雷特伯格（Volker Rittberger）指出，科技革命、全球化和冷戰的結束，對國際治理系統形成不同的挑戰。在這些改變的環境之下，國際治理系統的功能，亦即屬於治理適當性的一部分，至少在二方面顯得效率不足。第一，新的治理工作已經出現：例如，網際網路的規範。同時，長期議題亦亟待解決。今天的國際治理系統，決策能力無法適應對這些改變的需求。特別是在「跨主權問題」上，亦即穿越國境的問題，幾乎已經失控。環境的威脅、難民潮、核子武器的走私，或國際犯罪行為等，在過去幾十年，這些問題無論在數量和範圍上，均明顯擴大。第二，新的行為者進入世界舞台，以及其他不涉領土管轄權的行為者，像國際組織（含政府間和非政府間的國際組織）倍增。國際反地雷行動組織、非政府組織的國際犯罪法庭聯盟，及反多邊投資協定運動等，顯示非政府行為者，利用科技革命成果協助其影響國際政治的作為。¹

現代世界主要的行為者是國家、企業、市民社會和國際組織，論及此四者的相互關係乃在冷戰之後，正如美國波士頓大學教授史特里登（Paul Streeten）表示：「國家對小事變得太大，對大事變得太小，小事需要向下由地方階層代表處理……大事向上需要國與國之間的或超國家機構的政策合作。」²國家機能有其限度，伴隨國家力量的退卻，即產生四個行為者間權力的再分配。冷戰後全球化的深化及擴大日益明顯，鑑於和平、人權、開發、環境等議題的相互關連性，一

¹ Volker Rittberger, *Global Governance and the United Nations System*, Tokyo: United Nations University Press, 2001, pp. 19-20.

² Erskine Childers with Brain Urquhart, *Renewing the United Nations System*, Dag Hammarskjöld Foundation, 1994, p.17.

個議題有賴複數的行為者共同處理，因而國家與非國家行為者間超越國境的協調合作自屬必要，這種以自治方式調整各種利害因素，進行管理與運作的協同關係，即全球治理的真諦。³

喬治華盛頓大學教授羅森腦（James N. Rosenau）以「沒有政府的治理」解釋「全球治理」，認為「沒有政府的治理」，無政府狀態的事實並不存在。他指出：治理就是一種規則體系：它依賴主體間重要性的程度不亞於正式頒布的憲法和憲章的依賴。更明確地說，治理是只有被多數人接受（或者至少被它所影響的那些最有權勢的人接受）才會生效的規則體系；然而，政府的政策即使受到普遍的反對，仍然能夠付諸實施。在此意義上，治理在維護體系延續上始終發揮著有效作用，否則它就不應當存在（因為人們不會提及無效治理，而只會說無政府狀態或者混亂）。⁴

探討分析日本的聯合國外交政策，如何面對全球治理的挑戰，其模式主要係以聯合國和其他國際機構全球治理的協作理論為根據，日本外務省除依據國際政治的階層統治理論制定並執行其外交政策，並分別受到第二部門國際企業的國際經濟領域的市場競爭理論、國際市民社會與非政府間國際組織的網絡理論運作的影響與挑戰，如圖 1-1 所示，全球治理的行為者、相對空間位置與運作原理。

圖 1-1 アクター、位相スペース、原理

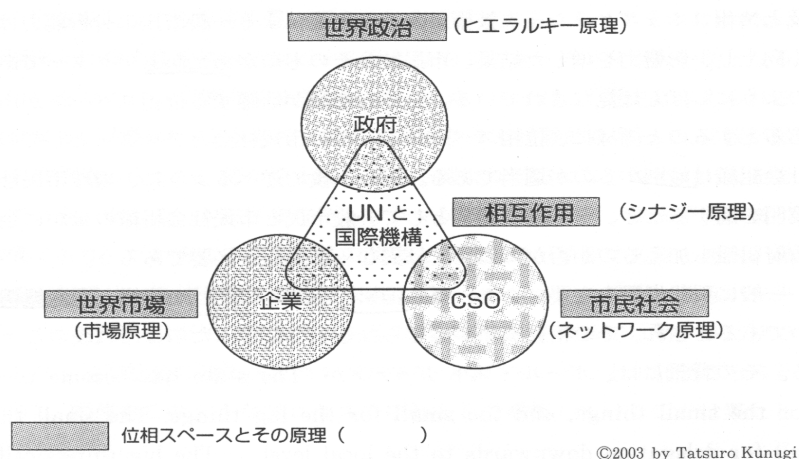


圖 1-1 全球治理的行為者、相對空間位置與運作原理

說明：1.ヒエラルキー，即 hierarchy（階層）。2.シナジー，即 synergy（協作，協同）。3.ネッ

³ 日本国際連合学会編，《市民社会と国連》（東京：国際書院，2005年5月），頁15-16。

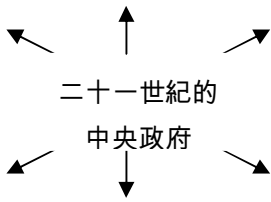
⁴ Edited by James N. Rosenau & Ernst-Otto Czempiel, *Governance without Government: Order and Change in World Politics*, New York: Cambridge University Press, 1992, pp. 4-5.

日本的聯合國外交政策（1990-2006）：從全球治理的觀點探討其面對的挑戰

トワーク，即 network（網絡）。4. CSO，即 Civil Society Organization（市民社會組織）。
資料來源：日本國際連合学会編，《市民社会と国連》（東京：國際書院，2005 年 5 月），頁 16。

我們可以在表 1-1 二十一世紀的政府職能擴散中，根據哈佛大學甘迺迪政府學院院長暨前國防部助理部長約瑟夫·奈伊（Joseph S. Nye Jr.）的論點，說明政府行動從中央政府垂直擴散到各階層政府，以及水平擴散到市場與私人非市場部門。亦即全球治理的架構是多層次的。

表 1-1 二十一世紀的政府職能擴散

分項	私人部門	公共部門	第三部門
超國家層面	跨國公司 (例如 IBM 或皇家 荷蘭殼牌公司)	國際性政府組織 (例如聯合國或 世界貿易組織)	非政府組織 (例如綠色和平組織)
國家層面	國內公司 (例如美國航空)	 二十一世紀的 中央政府	國內非營利組織 (例如美國紅十字會)
次國家層面	地方企業	地方政府	地方團體

資料來源：約瑟夫·奈伊（Joseph S. Nye Jr.），蔡東杰譯，《美國霸權的矛盾與未來》（*The Paradox of American Power: Why the world's only superpower can't go it alone*）（台北：左岸文化，2002 年 8 月），頁 117。

全球治理的制度框架，除多層次之外。在有關的文獻中，還有幾項觀察獲得了普遍的認可：1.它往往被描寫成多頭的，或者說多元的，因為不存在單獨某個權力中心。這並不就是說所有參與者的權力是平等的，而只是承認政治權力完全被分散罷了。2.它有一個可變的幾何形狀。這些基礎設施的相對的政治地位和調控能力在不同的地方、不同的問題之間有很大的不同。3.該體系在結構上是複雜的。它由不同的機構和網絡所組成，這些機構和網絡的管轄範圍常常（在功能上或空間上）相互交叉，況且它們的權力來源和能力也各不相同。4.各國政府絕不是說被該體系推到一邊了，它們的作用反而越來越重要，因為它們是把這些不同的治理基礎設施縫合在一起的、對國家之外的管制加以合法化的戰略之地。⁵

⁵ 戴維·赫爾德與安東尼·麥克格魯編（Edited by David Held & Anthony McGrew），《治理全球化：權力、權威與全球治理》（*Governing Globalization—Power, Authority and Global Governance*）（北京：社會科學出版社，2004 年 12 月），頁 14-15。

凡此，均將於分析日本的聯合國外交政策中得到證實，即全球治理現象的多元性、可塑性（彈性）、複雜性，以及日本外務省在執行相關政策時所面臨的挑戰。

貳、公部門的政策主導與協調

日本聯合國外交政策中涉及公部門的活動甚多，以下僅就日本與美國新安保宣言的政治、軍事涵義、日本與中國外交關係的惡化提出說明，並論及日本參與聯合國維持和平行動（Peacekeeping Operation，簡稱 PKO）的動機、過程與成就。

一、日本與美國新安保宣言

日本政府的聯合國外交工作，主要目標固然是成為安全理事會的常任理事國，在具體作法上，最重要的莫過於強化與美國和中共的關係，增進彼此的信賴與互動。日本與美國的關係，由於美日安全諮商會議聯合聲明（新安保宣言）的發布，更加強了彼此之間的軍事、外交和政治的合作。而日本與中國之間，近來則在日本首相參拜靖國神社和文部省通過檢定版中學歷史教科書問題及中國探勘東海海域和中共潛艦侵入日本水域等，雙方相互指責抗議，關係呈現建交以來最低潮的狀態。

日本外務省發言人高島肇久，2005 年 2 月 19 日在華府明確表示，「美日安保條約涵蓋的區域不僅是日本，還包括朝鮮半島、台灣和北太平洋地區。」中共外交部發言人孔泉，隨即表示，美日安保諮商有關台海問題部分，涉及中國國家主權、領土完整和國家安全，中國堅決反對。美日安保範圍明確化，究其主因，固然在於中共近年的崛起，讓美日同感憂心，因此共同進行某種形式的圍堵，此外為避免台海形勢失控影響區域穩定，選擇公開表示關注，亦是一般的分析與瞭解。

政大國關中心丁樹範教授指出：美日將區域和部分全球性議題建立起戰略管理政策，以強化雙方國防能力，並建立角色分工關係，以支撐戰略管理政策。換言之，雙方固然高度關切中國經濟和軍事的發展，並正式把台海議題納入共同戰略目標，但是，卻採取彈性漸進的態度觀察中國的發展，而不是立即將中國大陸視為敵對國家。政治和外交上，藉美國之力，日本將扮演更積極的角色，但是，還是在美國的東亞安全戰略架構中；美日軍事將朝向更緊密的盟軍關係發展，以利未來必要時採取同步軍事行動。⁶

⁶ 丁樹範，「如何因應美日新安保」，台北：聯合報，民 94 年 2 月 21 日，版 A13。

美日安保在地理上是擴大到了台海，但它基本上是一個針對「形勢」的產物，並不只是針對北京而來。換句話說，這是一種針對台海做現狀保護的概念。……在這樣的情勢下，由於中共近年來軍力與軍費大增，以美國一國之力，以其在全球的軍力分配，可能會出現備多力分，猝不及防的情況，因此才有必要拉攏日本成立一個同盟性質的體系，以因應一旦發生的情況。因此，在某種意義上，這個美日安保的擴大，甚至不妨看成是一個包括考慮過中共態度在內的一個安全架構了。⁷

美日戰略關切台海地區的和平，不等同願為台灣而戰。文化大學教授邵宗海指出：美日安全諮商會議聯合聲明顯示，美日兩國在亞太地區的聚焦仍在朝鮮半島北韓的核武，以及國際恐怖主義的擴散層面。而與台海局勢有關的看法只是在共同策略目標中提及：發展與中國的合作關係、歡迎中國在地區及全球扮演責任及建設性的角色；鼓勵和平解決台灣海峽的問題；鼓勵中國軍事事務的透明化。最重要的是，美國與日本在安全問題上建立的共識，是預告它們在某些議題與區域上的關注為主，並非在這些問題（特別是區域）上要表達介入或干預的意願。⁸

2005年7月1日，中共國家主席胡錦濤與俄羅斯總統普亭舉行會談，共同簽署「中俄關於二十一世紀國際秩序的聯合聲明」。聲明指出，聯合國是世界上最具普遍性、代表性和權威性的國際組織，其地位和作用不可替代。聯合國改革的目的，應是加強其在國際事務中的主導作用，提高效率，增強應對新挑戰與威脅的潛力。推進聯合國改革應以協商一致原則為基礎，充分體現廣大成員國的共同利益。聲明被認為是中俄對美國霸權的宣言，俄羅斯外交部發言人雅科文科之前表示，重申中俄贊成建立公正合理的國際新秩序，其基礎是國際法、多邊方式、平等和互敬、加強聯合國在世界政治中的作用。⁹

美日新安保宣言顯示，日本與美國國防與外交層面的緊密結合，也意含日本的聯合國外交政策將獲得美國的鼎力支持，但不能太過刺激中共。中俄領袖發佈的宣言，雖未明言反對日本成為聯合國的常任理事國，從權力均衡的角度判斷，中俄在短期內將無意支持日本「入常」。從全球治理的觀點，聯合國是協調合作的中心，日本聯合國的外交政策，在與美國合作的同時，亦應於更廣泛的層面，顧及各地區、各國政府、企業與人民，以至人類社會共同的利益。

⁷ 孫揚明，「美日安保擴大，把中共態度考慮在內」，台北：聯合報，民 94 年 2 月 21 日，版 A13。

⁸ 邵宗海，「美日保台？抽象說法，勿當台灣安全閥」，台北：聯合報，民 94 年 2 月 21 日，版 A15。

⁹ 「胡錦濤普亭會談，對美霸權噙聲」，台北：聯合報，民 94 年 7 月 2 日，版 A13。

二、日本與中國外交關係的惡化

研究中日關係的大陸學者一致認為，近來日本頻頻在歷史問題上挑釁，內部因素來自小泉內閣權力並不穩固，必須藉由對外關係的緊張，來維繫對政府的支持度。而更根本原因，則是日本在國家發展策略上，必須與中共為敵，才能維持一定的進步動力。中國人民大學國際關係學院副院長金燦榮分析，更深刻的原因來自兩國關係結構性變化，維持數百年的「強弱結構」，近來轉為「強強結構」，兩國都面臨嚴重的心理調適困難，導致外交政策轉圜不易。歷史上，中日一直維持著「一強一弱」的結構，然而冷戰結束後，中共在政治、軍事上儼然成為一方之霸，再加上經濟的崛起，使之成為區域領袖。與此同時，日本仍然是經濟強權，並且企圖爭取更多的國際政治發言權，希望成為一個政、經、軍全方位的強國，終使中日兩國面臨直接的競爭關係。¹⁰

2005年3月15日，東京新聞頭版新聞報導，日本防衛廳將派遣一個中隊約二百人左右衛戍石垣島或宮古島，以便就近監控中共的軍事動向。石垣島與宮古島應是日本西南防衛的最前哨，2004年底中共潛艦侵入日本領海，就是穿越宮古島與石垣島間的海域。

中日衝突升溫，兩國領導人互相批評對方。2005年4月12日中共總理溫家寶說，日本不正視歷史問題，沒資格成為安理會常任理事國；日本首相小泉純一郎則警告，保護外國僑民是北京政府的責任，北京要有自覺。

2004年初以來，中日兩國大小摩擦和齟齬不斷，從舊恨的「釣魚台問題」、「歷史教科書事件」、「日相參拜靖國神社」、「台灣問題」，到新仇的「東海能源爭奪」、「日本申請成為聯合國安理會常任理事國」。日本的一連串強勢作法，顯然出於對中共的疑慮日增。例如，指責中共潛艇進入日本海域、停止對中共的日圓貸款等經濟援助、新防衛大綱把「中國」列入對日威脅，以及批評中共的東海春曉油田太接近兩國中間線等。相對地，中共也調整對日本政策基調，從以往堅持「世代睦鄰友好」，到「針鋒相對，互不相讓」。例如，停止高層訪日，冷淡對待與日本政治關係；釣魚台領土糾紛的「擱置爭議」原則也由「宣示主權」代替；支持大陸民間對日索賠；有條件地放寬大陸民眾反日示威遊行等活動。在在顯示中共高層對日本態度的轉變。中日關係急凍。¹¹

中日關係的惡化，從全球治理的觀點探討日本的聯合國外交政策，公部門的

¹⁰ 仇佩芬，「百年恩怨難分解，中日強碰陷低潮」，台北：聯合報，民94年6月19日，版A13。

¹¹ 汪莉絹，「『中國的崛起』中日交惡導火線」，台北：聯合報，民94年4月17日，版A13。

政府遭遇來自中國崛起的挑戰，在主導外交政策的同時，應適度調整其外交作為，降低與中國的摩擦與衝突，方有利於日本的聯合國外交政策目標的達成。

三、日本參與聯合國維持和平活動

20 世紀 80 年代末以來，隨著冷戰的趨緩與終結，聯合國的維和活動日趨活躍，¹²包括聯合國秘書長和各國政府在內的國際社會，圍繞有效強化聯合國的維和功能，作出了各種積極的探索和努力。這其中，日本也因其前所未有的積極參與姿態引起世界的關注。日本自 1992 年 6 月 15 日通過《國際和平合作法》以來，在過去 10 年多的聯合國維和活動中，特別是在 PKO 中，日本的參與領域，參與方式、參與程度以及涉足範圍表明，日本已經完全從一個消極被動的旁觀者，變為一個積極主動的參與者。¹³

對日本外務省來說，自日本加入聯合國以來，就一直把成為常任理事國作為宿願，並在 PKO 參與的問題上竭力影響政府決策。不過，在 20 世紀 50-70 年代，受到當時外交目標大局的限制，外務省受到制約。從 80 年代開始，日本政府明確把成為聯合國常任理事國和在國際政治領域作出「國際貢獻」作為新的外交目標，外務省終於得到實質性推進聯合國維持和平行動的機會。據統計，在日本迄今參加的 16 次聯合國 PKO 中，有 10 次是以外務省的《設置法》為依據而實施的。¹⁴

聯合國維持和平行動的預算由聯合國各國分擔，每年由於任務的派遣不同有蠻大幅度的變動，從 10 億至 30 億美金不等。2004 年因非洲有幾個大規模的維和任務，經費達 30 億美金，它佔全部經費的七成以上。日本負擔經費的 19.468% 僅次於美國的 26.498%，比起聯合國除美國之外其他 4 個常任理事國所出經費的總和 18.4406% 還高。¹⁵

2004 年 2 月初，日本派遣了 500 名地面部隊到伊拉克，這象徵著日本在國

¹² 據統計，僅就聯合國 PKO 而言，自 1948 年 6 月至 2003 年 3 月，聯合國共設立了 60 項維和行動，其中有 47 項是在 1988 年以後設立。截至 2005 年 2 月，仍有 13 項在執行中，有約 100 個國家的 6 萬 7 千軍事、警察官員被派遣參與執行聯合國的維和行動。數字來源：日本外務省網頁：<http://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/pko/katudo.html>。

¹³ 肖佳灵，「日本的维和政策與立法：演變及要因分析」，肖佳灵、唐贤兴主编，《大国外交（上册）》（北京：时事出版社，2003 年 6 月），頁 69-70。

¹⁴ 同上，頁 102-103。

¹⁵ 日本外務省網頁，<http://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/pko/katudo.html>，下載日期：2005 年 6 月 21 日。

際角色的扮演上將有一席重要的地位，在幾年前，甚至只要有官員建議派遣自衛隊至有戰鬥危險的國家，就會被譴責並掛上鷹派分子，受到輿論的批判，所以這些轉變快速的讓許多日本民眾、亞洲國家感到吃驚。這是因為國際安全環境的劇烈變化，使得日本認為如果不調整自我防衛的話，就無法維持其國內的安全與穩定。對於崛起的中國與北韓不確定因素的威脅，重新定義並提升防禦能力與國際地位，就成為日本刻不容緩的步驟。相較於 1991 年波灣戰爭中支付了 130 億美金，而無實際出兵作戰的貢獻，此次小泉首相則強調派遣軍隊至伊拉克協助重建，是身為國際社會一份子的共同責任；當 1992 年通過參加聯合國維和部隊 (UN peacekeeping forces) 的法案時，日本即派兵至柬埔寨 (Cambodia)，久而久之，此類任務日本大眾已習以為常，根據日本內閣民調，民眾對支持自衛隊海外派遣的態度，從第一次 (1992 年) 的 46%，已提升易 2000 年時的 80%。¹⁶

日本在政府主導下，近年受到民意的普遍支持，積極參與聯合國維持和平行動，並長期支付高額經費，從全球治理的架構探討，有助於日本提昇其促進和平的良好形象，亦有助於公部門在聯合國擴大影響力，進一步促成日本成為軍事大國與政治大國，並具體落實成為安理會常任理事國。

參、私部門的政策參與

日本工商企業對聯合國外交工作的參與和關切，形成對日本外交部門的另一挑戰。日本政府對開發中國家的發展援助 (Official Development Assistance, ODA)，企業部門直接間接參與運作。我們可以從無國界的世界的概念、跨國公司的崛起和企業參與政策的影響，瞭解公部門的力量正在稀釋之中，反之，私部門的力量正逐漸壯大，而如何將這些具體的力量納入外交政策制訂與執行的正軌，並與其產生正面的互動，正是日本外務省所面對的處境，是危機也是轉機。而通常在全球化的進程中，政府角色強者恆強的態勢還是相當明顯，國家在全球治理的框架中並未消失，而且仍然居於主導的地位。

一、無國界的世界

日本策略管理大師大前研一指出，在無國界的經濟中，某地區的經濟要發展起來，非要有 4 個 C 跨越國界，湧入國內才行。這 4 個 C 就是資金 (Capital)、企業 (Corporation)、消費者 (Consumer) 和資訊 (Communication) . . . 這

¹⁶ 張亞中編，《國際關係與現勢》(台北：晶典文化，2004 年 7 月)，頁 98-99。

4 個 C 在國家之間移動，經濟的發展不局限於國界的小框框裡。將國家中部分地區，或將跨越兩、三個國家的地區視為一個經濟單位，是比較符合現實的看法。主權國家的格局已經過時，實際上更自然的「經濟單位」逐漸形成。¹⁷

現在已經不能再用本國資源、廣大國土、強大軍隊來打造國家繁榮的基礎，那是支配 19、20 世紀的經濟原理，當前世界經濟發展情勢是與凱因斯理論及馬克斯理論完全相悖的情況，全球資金可在轉眼間跨越國界，資訊、企業和消費者，甚至工作，都只要一條電話線就能遊走國際。¹⁸

現今，中國已經成為日本最大的生產基地，相信不久，可能在 2010 年以前，中國就會成為日本的「國內市場」，與日本形成相互連結的共同市場。興起於 1990 年代後半的物流革命，是促成這場經濟革新的最大動力。全球快速擴展的供應鏈管理系統，縮短了商品與消費者之間的距離。1995 年以前，中國的港口及機場設施都極其惡劣，但是，現在不論是大連、青島、上海、廈門或福州的港口及機場設施，都已經非常完善，而且現代化。山東省的蔬菜和日本埼玉縣的蔬菜，幾乎可以同時抵達東京築地的中央市場，甚至可以直接送到日本超市。從物流完善的程度來看，不論是埼玉縣、千葉縣或中國山東省的農產品，已經沒有太大差異。此外，網路物流系統沒有國界限制，產地或出貨港的地理位置，並不會因為距離遠近而在時間上有太大差異。¹⁹

基本上，無國界的世界是資金、技術、人員、貨品及資訊，跨越國界自由流通的現象，市場由國內、區域而全球，範圍不斷擴展。日本聯合國外交政策的制訂、執行與檢討，應正視自由經濟競爭體系下，無國界時代的來臨，及伴隨而至的全球化趨勢。已弱化的公部門，如何強化其治理能力，掌控跨越國界的問題，如何適應全球治理模式形成的環境，並扮演恰如其分的角色，正是一大挑戰。

二、跨國公司的崛起

20 世紀 90 年代初跨國公司為 2 萬家，目前在整個世界範圍內，跨國公司有 4 萬家，它們在海外擁有 10 萬家子公司，在母國以外國家中有 20 萬家左右的關聯企業，估計雇用世界範圍內的 7,300 萬全日人員。其中規模最大的跨國公司銷售額在 100 億-1,000 億美元之間；最大的跨國銀行為日本第一勸業銀行，其資

¹⁷ 大前研一，許曉平譯，《中國，出租中》（台北：天下雜誌，2002 年 9 月），頁 38、40。

¹⁸ 同上，頁 275-276。

¹⁹ 大前研一，張新琦譯，《力用中國》（*China Shift*）（台北：天下雜誌，2003 年 3 月），頁 22、24。

產額達到 2,400 億美元；最大的工業企業是通用汽車公司，銷售額為 1,000 億美元。根據世界銀行的一項統計，單是跨國公司的經濟活動已占全球總量的 1/10，所有跨國公司加在一起生產的工業產品占全世界的 1/4。²⁰

大企業，特別是跨國企業的實力愈來愈大，可用富可敵國形容。美國的沃爾瑪超市（Wal-mart）在美國雇用人數高達 140 萬人，他們在 2003 年的營業額為 2,580 億美元，佔美國國民總產值的 2%，如果沃爾瑪是個國家的話，他們會是中國大陸的第五大貿易伙伴。²¹

日本的企業實力，亦同樣驚人。日本名古屋中部國際機場，於 2005 年 2 月 17 日正式啟用，開啟了日本自東京成田和大阪關西機場後，三大國際機場的新時代。中部國際機場建在人工島上，由豐田汽車等七百多家企業及日本中央和地方自治政府共同出資，組成「中部國際空港會社」，進行機場的建設營運，是日本第一個由民間公司經營的國際機場。中部國際機場管理局估計，在 2012 年前，機場每年可運送約 1,200 萬名旅客，22 年（即 2027 年）後，每年可運送 1,500 萬名旅客。²²

關於跨國公司的評斷，國際社會有兩種不同的意見。第一派學者持樂觀、肯定的看法，其中以維蒙（Raymond Vernon）為代表。這派人士認為跨國公司是人類社會國際化的促成者。經由貿易、投資和設廠，跨國公司促進國際的交流，縮短各國的距離。第二派的看法則持悲觀、消極的意見，其中以巴奈特（Richard J. Barnet）為代表。他們認為跨國公司是人類史上最大的殖民組織。它們雖然沒有固定的領土，但活動範圍超過一般國家。跨國公司製造的問題很多，嚴重破壞新興國家的社會秩序、就業環境和農工業生產。²³

有關跨國公司功過之辯仍將繼續下去，這些不同的意見不但是學術研究的主要問題，而且是決策人士面臨的挑戰。不論跨國公司是積極的國際性角色或者是國際動亂的禍首，政府部門已無法不正視它的存在和龐大的影響力，並應設法將其力量納入，有效的運用。日本的聯合國外交政策制訂，顯然亦應聽取各大企業的觀點，並隨時與之保持密切聯繫。

三、企業參與政策的影響

²⁰ 肖元愷編著，《全球新坐标：国际载体与权力转移》（北京：国际文化出版公司，2003 年 1 月），頁 181-182。

²¹ 張鐵志，「對抗沃爾瑪」，台北：聯合報，民 94 年 2 月 5 日，版 E7。

²² 陳世昌，「名古屋中部機場，人工島開張」，台北：聯合報，民 94 年 2 月 17 日，版 A14。

²³ 林碧炤，《國際政治與外交政策》（台北：五南圖書，2004 年 9 月），頁 142。

日本在二次世界大戰之後，開始了對落後國家實行其政府開發援助計畫（Official Development Assistance, ODA）。所謂「政府開發援助」，主要是已開發國家對發展中國家提供的低息貸款、無償援助及技術合作等。半個世紀以來，日本從最初的出口導向式援助，已經發展出屬於自己的援助哲學，最後並將這制度法制化。隨著多次的總額倍增計畫，躍升而為世界第一的援助大國，日本自1978年制定政府開發援助計畫，便朝向縮小規模、提高質量、環保、扶貧、醫療、教育、基礎建設、人才培養、經濟結構調整、解決債務等方面著手。援助地區除繼續重視亞洲外，將逐步增加對非洲援助。合作方式採用有償資金、無償資金、技術合作相配合並發揮貿易保險、出口信貸等政府資金作用，加大民間經濟合作度。²⁴

1978年以來，日本的援助原則上採取非附條件的模式，大約一半的非附條件援助案，由開發中國家處理，但實際上40-50%的援助案是由日本企業承攬。因此，日本的政府開發援助在決策上，雖然未必有企業直接參與的情形，結果日本的援助相當的部分，由日本企業接案承攬，卻是無法否定的事實。日本的援助在決策上，不論有無商業上的意圖，接受日本經濟援助的國家，隨著援助的擴大，日本的企業輸出也隨之遞增，日本和該國的經濟關係亦更加深化，多多少少這已成為一個必然的現象。²⁵

2005年6月英國衛報針對非洲赤道幾內亞、安哥拉和賴比瑞亞等國所做的調查顯示，一些跨國大型企業非但沒有讓債台高築的非洲窮國致富，反而成了這些國家貪污腐敗、內部不穩定的根源，就像「地球之友」組織所說的，一切都是「石油之禍」。八大工業國元首高峰會於2005年7月在蘇格蘭召開，擔任東道主的英國首相布萊爾為減免非洲債務問題而奔波，但諷刺的是，正當非洲次撒哈拉國家可能成為西方富國「慷慨解囊」對象目標時，天然資源豐富卻貧窮不堪的非洲次撒哈拉地區國家，價值達數十億英鎊的資源正被這些國家和跨國企業偷偷取走。衛報姐妹報、南非郵報引述「全球目擊」主任泰勒的話表示，西方企業和銀行共謀串通剝奪非洲的資源，相關國家和政府必追查、計算非洲部分地區的石油和礦產收入，確保這些金錢收入不會被貪污官員盜取，畢竟，根據國際法的規定，領導人盜取國家資產也是一種犯罪行為。²⁶

跨國公司的確集中了巨大的經濟力量，並且與一切龐大的、有權力的社會機構一樣，跨國公司也有腐敗、傲慢和對社會不負責任的行為。凡有權力的地方，

²⁴ 張亞中編，《國際關係與現勢》，頁97-98。

²⁵ 有賀 貞等編，《講座國際政治4 日本の外交》，頁200-201。

²⁶ 大紀元2005年6月2日報導，<http://www.epochtimes.com/gb/5/6/2/n941389.htm>。

權力就可能被濫用。但公司間的競爭有助於減少不可取的行為。國家的反托拉斯政策可以限制某些令人生疑的活動。雖然事實證明國際體系是有益的，可是對於因財富的集中以及經濟、社會和政治方面權力的集中所產生的問題，卻還沒有現成的、一勞永逸的解決辦法，因此必須時刻保持警惕，防止權力的濫用。²⁷

跨國公司無論參與政府主導的開發援助，或自行拓展商機，在世界各國投資、經營，由於本位主義的考量，難免會與政府的政策目標背道而馳，甚至傷及發展中國家或地區的資源與財富。此一缺失，除了跨國企業自行節制與反省，還需要各國政府、國際組織及其他公正的市民團體，設法監督與導正，這也是在全球治理的架構中，各個不同的國際角色所面對的挑戰與考驗。

肆、第三部門的政策參與

過去幾個世紀以來，地方性互動網絡其重要性明顯降低，而各種遠距離網絡（國家、國家間及跨國家網絡）日益稠密，影響到越來越多的人群。全球性網絡未必是經濟性的，它可以由地理政治構成，也可以由意識形態運動構成，比如某種宗教、社會主義、女權主義或者新自由主義——它們合在一起，也許就相當於一個跨國家市民社會。²⁸

以美國佛蒙特州為主要活動範圍的草根性活動家茱迪·威廉絲（Jodie Williams）儘管受到美國國防部這個全球最強國家之官僚體制的反對，仍於1997年因致力推動禁止佈置地雷的《地雷條約》而獲得諾貝爾和平獎。網際網路世界乃是她發動抗爭的主要地盤。總之，某種資訊革命正劇烈地轉變著美國外交政策的世界，並使得官員們難以操控政策。²⁹而日本的聯合國外交政策的制訂，事實上亦面臨同樣的情況，政府部門必須密切注意市民社會，甚至個人的動向。

全球治理的時代非常重要的特色之一，即是第三部門（市民社會）的出現，它包括一般屬國際性的非政府組織（NGO）、國內的非營利組織（NPO），以及市民參與關懷社區發展、環保意識、人道考量、文化教育的充實……等自發性的行動。在外交層面，跨國的非政府間組織在對外援助與救濟賑災方面，則扮

²⁷ 羅伯特·吉爾平（Robert Gilpin），楊宇光等譯，《全球資本主義的挑戰：21世紀的世界經濟》（*The Challenge of Global Capitalism: The World Economy in the 21st Century*）（台北：桂冠圖書，2004年1月），頁180。

²⁸ 俞可平主編，《全球化：全球治理》（北京：社會科學文獻出版社，2003年6月），頁115-116。

²⁹ 約瑟夫·奈伊（Joseph S. Nye Jr.），蔡東杰譯，《美國霸權的矛盾與未來》（*The Paradox of American Power: Why the world's only superpower can't go it alone*）（台北：左岸文化，2002年8月），頁111。

演愈來愈重要的角色。而一般市民的政策意識，即廣義的民意的存在，依然是政府制訂政策的主要參考依據。同樣的，重要鄰邦的民意動向，也可能形成外交政策的阻力或助力。

日本的市民社會對日本聯合國外交政策的瞭解與認識，是日本外務省制訂相關政策的重要依據，而中日兩國邦誼的穩定與促進，更受廣大市民社會民間情緒的左右與影響，從民族國家立論，是一種民族主義和愛國心的展現，然而從全球治理的觀點考察，反日（或反中）遊行示威，卻是市民社會理性自主的表達對國家政策的積極投入。此外，1990 年以來，日本的非政府組織（NGO）熱衷於參與援助海外開發中國家，及海外災難救助活動，而一般的公民對公共政策的關注、贊助、批判和參與，對日本外交政策的充實與影響，亦日益增加。

一、日本國民對聯合國改革的意識調查

日本一向重視市民社會的力量，對廣大的民意經常以民意調查等方式蒐集，針對日本參與聯合國的議題，根據日本外務省聯合國網頁的登載，社團法人中央調查社，為瞭解日本國民對聯合國改革的意見，作為外交施政之參考，向全國 20 歲以上男女 4,000 人，於 2005 年 1 月 7 日至 2 月 11 日進行民意調查，有效回收率 2,626 人（68.2%），其主要結果整理如下：

- （一）聯合國安理會需要改革的理由：1.以第二次世界大戰戰勝國 5 國為常任理事國，與當今的國際情勢不調合。（37.4%）2.聯合國會員國已由當初的 51 國增加至 191 國³⁰，安理會常任與非常任理事國數均應相對增加。（30.3%）
- （二）是否贊同日本加入聯合國安全理事會常任理事國：1.贊成。（64.1%）2.反對。（11.2%）
- （三）日本成為安理會常任理事國後，有那個領域可有所貢獻：1.推動非核理念、和平主義，並從事大量破壞性武器的裁減，及核子武器不擴散措施。（49.4%）2.重視國際協商，調和大國間立場的差異，為國際社會的和平與安全作出貢獻。（48.3%）
- （四）日本成為安理會常任理事國，應否擁有否決權：1.應該擁有否決權。（66.6%）2.不該擁有否決權。（15.5%）
- （五）日本不該進入聯合國安全理事會成為常任理事國的主要理由：1.聯合

³⁰ 蒙特尼哥羅共和國（Republic of Montenegro），於 2006 年 6 月 3 日國會宣布獨立，同年 6 月 28 日經聯合國大會接納為第 192 個會員國。

國安理會是個容許以武力解決爭端的機構，從憲法上考量，日本成為安理會常任理事國是個問題。(39%) 2.日本即使不是安全理事會常任理事國，在國際社會仍可在經濟和人權的領域有所貢獻。(36.1%) 3.成為安理會常任理事國，將對聯合國負有更多的財政分擔。(30.5%) 4.即使是未來要成為聯合國安理會常任理事國，應該先修改憲法。(18.4%)³¹

從這些調查結果的數據顯示，多數日本民眾支持日本加入聯合國安全理事會成為常任理事國的外交政策目標。同時贊成既然成為常任理事國，應該擁有否決權，日本國民一般期望成為政治大國的意願，相當強烈。不過，當中仍然有與憲法規範是否衝突的問題，以及擔心今後將負擔更多聯合國經費開支等問題，需要澄清解決。

從全球治理的觀點衡量，聯合國安理會職權與日本和平憲法的理念衝突，與憲法第9條內涵的難以並立，日本私部門廣大市民階層有所疑慮。如何凝聚第三部門市民社會的憲法共識，如何看待其外交政策的走向，是一個嚴肅的課題。這也是日本的聯合國外交政策制訂，面臨的一個挑戰。

二、中國的民間反日情緒

相較於日本民眾普遍贊同加入聯合國安全理事會成為常任理事國，中國方面則無論官方或民間均持反對的立場，特別是民間社會一般大眾的情緒，近期透過網路或示威遊行等方式明顯表達反日的意見。

對中日雙方政府而言，最棘手的莫過於民間情緒。中共外交部尚未對日本爭取成為聯合國安理會常任理事國一事正式表態前，北京外交圈流傳一則小故事：寧波市一名副市長對到當地考察的外交部官員說：「國家想造潛艇是嗎？不過是一百多億人民幣，寧波來出，條件是不能對日本人讓步。但只要政府敢支持日本入常，寧波市從此拒絕接待外交部任何一個人！」³²

中日東海主權之爭愈演愈烈，2005年4月14日，中共外交部發言人秦剛表示，日本政府決定授權民間企業鑽探東海「中間線」以東油氣，是對中共權益和國際關係準則的嚴重挑釁。大陸各大網站上，民眾反日情緒因為東海油氣事件上升。網友在網上鼓吹於北京、上海、廣州、瀋陽、西安、重慶和香港發起全民反

³¹ 日本外務省聯合國網頁，http://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/un_kaikaku/index.html，下載時間：2006年9月20日。

³² 仇佩芬，「百年恩怨難分解，中日強碰陷低潮」，台北：聯合報，民94年6月19日，版A13

日示威大遊行。日本媒體報導，中國大陸一個網站號召網友塞爆日本的伺服器，結果 14 日就傳出日本警察廳和防衛廳網站遭網路攻擊。³³

2005 年 4 月 18 日大陸十多個城市爆發反日示威遊行，以深圳的規模最大，超過三萬人參加，民眾攻擊日資公司，破壞日貨廣告，多次與警方衝撞。包括深圳、廣州、東莞、珠海、瀋陽、南寧、成都、廈門、寧波、長沙、青島等大城市均有反日遊行。除了深圳、東北的瀋陽也發生暴力攻擊事件。³⁴

中日韓關係持續陷入僵局，日本媒體民調顯示，對於日本首相小泉純一郎參拜靖國神社，高達八成多的中國和韓國民眾表達反對看法。共同社民調指出，有 86% 中國人和 82% 韓國人反對小泉參拜靖國神社；關於日本加入聯合國常任理事國，中、韓分別有 87% 和 85% 的人反對。加上歷史教科書問題、釣魚台和竹島爭議，中韓民眾對日本的不滿態度，可以說是越來越明顯。另外，日本每日新聞發布的民調也顯示，半數日本人反對小泉純一郎繼續參拜靖國神社，比例比上次民調增加 5%；贊成小泉參拜靖國神社的比例則是 41%，比上次減少 9%。³⁵

從全球治理的架構考量，日本的聯合國外交政策，不能忽視重要鄰邦第三部門市民社會的抗爭運動。日本首相為大局著想，應慎重考慮停止參拜靖國神社，並就教科書內容模糊二次大戰侵略行為一事，比照日韓模式與中國展開談判，釣魚台與東海海底探勘之主權爭執，亦應設法透過國際法院或仲裁途徑尋求解決，降低中韓反日情緒，化解爭端，敦睦邦誼，否則其加入聯合國成為安理會常任理事國的目標，可能難以達成。

三、海外援助與賑災救難

日本的市民社會團體，主要為非營利組織（NPO）或非政府組織（NGO），兩者內涵並無太大差別，一般熱衷於國內社會福祉、環境保護、教育、文化、區域振興等活動者，稱為非營利組織，而關注海外開發中國家的援助或緊急救難等活動者，稱為非政府組織。依據日本經濟企畫廳的資料，2000 年 6 月日本有 86,000 個民間公益活動的團體，但申請成為非營利組織者只有 2,165 個團體。非營利組織或非政府組織的組織規模，有的會員數萬人，有的只有十幾個人，年度預算有的超過十億日圓，有的僅數十萬日圓。一般參與非營利組織或非政府組織活動的

³³ 「東海事件，中共文攻網嚇，斥日嚴重挑釁」，台北：聯合報，民 94 年 4 月 15 日，版 A13。

³⁴ 「反日示威延燒暴力頻傳」，台北：聯合報，民 94 年 4 月 18 日，版 A2。

³⁵ Yahoo！奇摩新聞網頁，<http://tw.news.yahoo.com/050620/195/1z3fr.html>，登載日期：民 94 年 6 月 20 日。

公民全日本大約維持有 30 萬人左右。但這些不包括市民參與的社會運動或災難救助等多於市民社會活動的人數。³⁶

日本為經濟合作發展組織開發援助委員會(OECD/DAC)22 個會員國之一，2002 年的政府開發援助總額共計 12 億 8,300 萬美元，係僅次於美國的全球第二大援外國家。由於國際發展合作強調的是社會間的互動關係，但又鑑於社會的多元化和複雜化，乃使得傳統經援所賴以維繫的政府部門角色，受到相當的限制。於此之際，民間非政府組織的專業特色及其具有效率和彈性的功能，使其逐漸在國際發展合作的架構下嶄露頭角，並強化了國與國之間社會網絡系統的建立。³⁷

日本外務省在冷戰後與非政府組織的合作關係不斷加強，藉著非政府組織的人才和知識協助對開發中國家的援助工作，亦強化與非政府組織的對話。外務省透過非政府組織支援執行國際合作的活動，提供非政府組織各種事業資金的補助，並召開定期會議促進雙方關係。同時更進一步從 1999 年起執行支援非政府組織提昇其組織與活動能力的計畫，使日本的非政府組織可以和具有長久歷史和堅實的財政基礎的歐美非政府組織一較高下。³⁸

日本政府參與聯合國海外援助工作，自 1999 年起，徵募民間人士參加海外政府開發援助成果的訪察和驗收。日本政府開發援助(ODA)，支助對象超過 150 個國家和地區，是僅次於美國的最大援助國，「政府開發援助」是日本對國際社會貢獻的重要支柱。「政府開發援助」的工作多半實施於開發中國家，其作業實況和成效，一般並不為人所知，為瞭解「政府開發援助」的工作情況，及受援助國是否感受到日本的援助和成效，日本徵選熱心海外援助事工的國民，為期 8、9 天，每個國家派 9-10 個人，前往「政府開發援助」執行的國家或地區，從事實地的訪問和探索，以提昇「政府開發援助」計畫的效率和品質，並促使整個計畫的透明度更獲確保。日本的「政府開發援助」計畫，多半集中於亞非兩洲的國家。除新加坡外全是開發中國家，且日本日益重視市民團體的參與，由個別市民的參與，帶動外交援助工作的熱忱，並落實於任務的執行和完成。³⁹

非政府國際組織及國際社會市民階層之個人、團體與活動，對一個國家的外

³⁶ 杉下桓夫，《NPO・NGO ガイド：21 世紀のボランティア》（東京：自由國民社，2001 年 1 月），頁 4-7。

³⁷ 日本國際協力機構編著，李明俊譯，《援外的世界潮流》（援助の潮流がわかる本）（台北：財團法人國際合作發展基金會，2004 年 8 月），頁 xi-xii。

³⁸ 西川吉光，《日本の外交政策：現状と課題、展望》（東京：学文社，2004 年 10 月），頁 203。

³⁹ 日本外務省「ODA」網頁，下載日期：2006 年 9 月 20 日，<http://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/oda/index/kaikaku/monitor.html>。

交政策之影響力與日俱增，再舉美國海軍醫療艦之案例予以證實。

2004 年年底南亞海嘯造成印尼亞齊省人員嚴重傷亡，美國軍方立刻指派待命已久的醫療艦慈悲號前往救援。不過，要應付南亞海嘯的重大傷亡，慈悲號上固定編制的醫護人員不夠用。美國海軍後來透過總部設在維吉尼亞州，在全球 35 個國家設有分支機構的人道組織「希望計畫」，向全世界公開徵求醫護人員上船義務支援。慈悲號除了及時提供災區難民實質的醫療援助，無形中最大的收穫，就是徹底改變災區民眾對美國的觀感。根據英國廣播公司（BBC）的民調，南亞海嘯前約有七成印尼人仇視美國，但根據華府保守派智庫傳統基金會不久前的民調，局勢竟然完全翻轉，有七成印尼人對美國有好感。⁴⁰

九一一事件後，美國部隊以反恐的名義，挾其強大軍力，進入阿富汗和伊拉克兩個回教國家，強化了回教世界對美國帝國主義者的仇恨情緒，並導致反美抗議示威事件不斷上演，美國在穆斯林的世界窮兵黷武的形象已近根深柢固，但慈悲號的救援行動，卻透過與國際人道組織的合作，在相當程度上撤除部分印尼人心中排斥美國的一道牆。⁴¹

從全球治理的架構觀察，日本的聯合國外交工作，如果要有更大的進展，應以美國醫療艦慈悲號之例為師，設法由公部門主導、協調，運用第三部門，亦即非政府國際組織和市民社會的各種自發性力量，積極參與政府開發援助計畫，廣結善緣。特別要注意設法疏導、解決中國、韓國和東南亞各國反日的情緒，否則加入安理會成為常任理事國，將是一件非常困難的任務。

伍、結論

日本的聯合國外交政策主要目標，為加入聯合國安全理事會成為常任理事國，至於聯合國經費分擔的合理化，只要前者如願，亦將附帶獲得解決；而所謂的「敵國條款」，由於聯合國大會決議已視同凍結，僅剩宣示作用。換言之，一旦日本成為聯合國安理會的常任理事國，日本成為軍事大國、政治大國的目標，即幾近完成。然而此一外交政策目標的達成，並非易事。由於資訊革命、市場全球化及冷戰的結束，跨國企業、非政府國際組織及市民社會等新的國際社會的行為者，紛紛加入治理規則體系的運作，全球治理多元（複數的權力中心）、彈性（可塑性）及複雜（多層次）的架構已然成形。

⁴⁰ 張宗智，「慈悲號撤下印尼人排美藩籬」，台北：聯合報，民 94 年 6 月 19 日，版 A10。

⁴¹ 「美國海軍醫療船抵印尼，協助地震災民」，大紀元網頁：<http://www.epochtimes.com/gb/5/4/5/n878791.htm>，登載日期：2005 年 4 月 5 日。

我們從全球治理的觀點，探討日本的聯合國外交政策制訂與執行，發現其正面臨若干挑戰。亦即在公部門，面臨成為聯合國安全理事會常任理事國，中國崛起，以及積極參與聯合國維持和平活動的挑戰；在私部門，面臨無國界的世界跨國性問題不斷產生，跨國公司參與影響政策制訂，以及跨國公司腐化失控的挑戰。在第三部門，面臨修改和平憲法、因應中、韓等鄰邦市民社會反日抗爭洪流，以及如何善用市民社會組織在國際社會中發光發熱的挑戰。

二十一世紀的政府職能呈現水平與垂直擴散，約瑟夫·奈伊教授更進一步強調美國應減少使用傳統的權力手段，而要利用來自其文化、價值與制度的力量，即「柔性國力」，他更主張美國須重新界定國家利益，學習設法將全球利益納進美國國家利益當中，避免專斷獨行。這些可以解讀為政府適應全球治理時代挑戰的妥切作法。日本的聯合國外交政策規劃與作為，應有類似的宏觀視野。

在資訊時代中，比較可能取得柔性力量的國家包括：1.其文化與理念主流與目前的全球規範（自由主義、多元主義與強調自主性）較接近者；2.擁有更多接近資訊的管道，並因此對議程設定更具影響力者；3.其可信度因該國在國內與國際上的表現而獲得增進者。⁴²

全球化的浪潮不斷推進，傳統國家政府體系下，不具公權力的行為者，今天卻得以充分的展現其影響力。市民參與、專家網絡，乃至投機客發動金融風暴，均為大眾力量，這不是民主制度一人一票的多數，而是具加乘作用的幾何多數，使柔性權力得以發揮作用，使全球的利益受到重視。

社會學大師英國學者倫敦政經學院院長紀登斯（Anthony Giddens），他不同意全球化就是美國勢力的全球延伸，雖然我們必須承認美國的經濟、軍事力量比全球任何國家都強很多，但這個超級強權仍然必須受制其他地區的影響。經濟上美國就必須傾聽世界上其他地區、國家的意見，並跟他們合作。全球化不是單一面向的發展趨勢，不光是外界加諸於我們的改變力量，反而是我們對外界改變的回應力量，我們應該好好掌握其間的許多機會。⁴³全球化的擴展使得全球治理的理念有實踐的機會，每一個主權國家的政府，都面臨全球治理的挑戰，必須正確回應，以最妥當的策略引導、善用私部門和第三部門的力量。

自由市場經濟體制促進全球化的進展，而資訊化的發達、冷戰的結束及第三部門的參與公共政策制訂，則是全球治理架構形成的主要成因。全球治理的架構強調政府、企業和非政府組織，在各種政府間國際組織，尤其是聯合國的協同合

⁴² 約瑟夫·奈伊（Joseph S. Nye Jr.），蔡東杰譯，《美國霸權的矛盾與未來》，頁 145。

⁴³ 蕭富元、楊艾俐等，《訪問未來：十一位大師解讀趨勢》（台北：天下雜誌，2004 年 4 月），頁 60-62。

作關係。從全球治理的觀點省察政府外交部門面臨的挑戰，政府的外交決策機構，應該與企業與市民社會建立正式與非正式的互動管道，或透過立法使其法制化。另一方面，政府的外交部門必須釋放更多權力，適度採納跨國公司與非政府國際組織等的意見。再者，我們發現政府的外交政策執行，必須要有私部門與第三部門長期的配合與支持。總之，國家利益的界定與政策的制訂，必須涵蓋私部門與第三部門的需求和反應。

面對私部門與第三部門的崛起，公部門如何因應挑戰，全球治理模式已逐漸強化，亦有可能使弱政府更弱，強政府更強，因此第三世界國家如何面對全球化與全球治理的趨勢，將是一個立即要面臨的困境和挑戰。對日本政府而言，以外務省為主的官僚體系，在外交政策的制訂上，與私部門的跨國企業，及第三部門的非政府組織協同合作，應是遊刃有餘。傳統上日本即善於調和各種不同團體的對立意見，尤其在處理其聯合國的外交政策時，日本政府必定會重視私部門和第三部門的意見，並統合其力量，惟日本應該注意的是，如何化解其他國家，特別是中國、韓國和東南亞國家的反日市民社會的力量，化阻力為助力，以促成其聯合國外交政策目標的實現。

總之，在全球化不斷擴展的趨勢中，全球治理的模式亦逐漸形成，日本的聯合國外交政策，如何在此一瞬息萬變的國際社會中，迎接變局面對挑戰，達成其成為政治大國的目標，有賴於主其事的外務省，冷靜評估企業、跨國公司等私部門及非政府間國際組織等第三部門的實力和影響力，並建立三者之間的互動管道，共同在以聯合國為首的各種不同的政府間國際組織，發揮最大的協同合作功能，對國際社會的和平和人類的福祉，有更大的貢獻，這應該也是二十一世紀日本外交政策部門的一個理想願景。

（投稿日期：95 年 9 月 30 日；採用日期：95 年 11 月 6 日）