

# 緬甸在地非政府組織對少數民族的援助： 以克欽族為例\*

司徒宇

(國立中山大學中國與亞太區域研究所博士後研究員)

## 摘要

就非政府組織的「運作規模」而言，可將其分為「國際」與「在地」的非政府組織。面對緬甸相關問題，儘管國際非政府組織擁有專業與資源上的優勢，卻也有無能為力之時，必須搭配在地非政府組織的力量，甚至形成合作關係，方能更有效率地完成任務。有鑑於在地非政府組織對緬甸的重要性，本文由長期遭受緬甸政府忽視的「少數民族偏鄉發展」議題切入，並以「湄他發展基金會」、「沙龍基金會」與「人民亮光」等從事「克欽族」援助起家的在地非政府組織為例，詳述在地非政府組織與緬甸克欽族的互動情形，及其於克欽邦的活動情況，並從「農業」和「教育」等二個主要層面，剖析在地非政府組織對克欽族偏鄉發展的作為與貢獻。

**關鍵詞：**緬甸、在地非政府組織、少數民族、克欽族、偏鄉發展

\* \* \*

## 壹、前言

緬甸於 1948 年脫離英國獨立，但是自從 1962 年的軍事政變後，雖然歷經幾位不同的軍人統治者，緬甸政府的本質並未改變，一直是被軍人控制的獨裁政府。2011 年，擁有軍方背景的登盛 (Thein Sein) 就任緬甸總統，出人意料地採取諸多措施以實行民主改革，例如：解除對翁山蘇姬 (Aung San Suu Kyi) 的軟禁、釋放部分政治犯、開放政黨成立、放鬆對媒體的審查等，使許多機構與學者認為緬甸已和過去大不相同。

---

\* 本文內容是以作者發表於「2017 年臺灣的東南亞區域研究年度研討會」(國立暨南國際大學)之論文〈在地非政府組織與緬甸少數民族援助：以克欽族為例〉為基礎，進行部分修改。並為作者科技部 105 年專題研究計畫「在地非政府組織與緬甸少數民族援助 (105-2410-H-110-078-MY3)」的部分研究成果。作者感謝兩位匿名審查委員的評論意見；誠然，所有文責均由作者自負。

同，有逐步走向開放的趨勢。<sup>①</sup>此外，緬甸更於 2015 年 11 月 8 日，舉行自 1990 年 5 月大選後首次相對自由的選舉，<sup>②</sup>而選舉結果也一如外界預期，緬甸人民以選票表達對長期軍事威權的不滿，翁山蘇姬領導的全國民主聯盟（the National League for Democracy, NLD）分別於上、下議院獲得 136 席與 255 席，不僅贏得緬甸國會多數席次，並且具備完全執政的條件。在政治開放的推波助瀾下，緬甸的非政府組織也如雨後春筍般出現。

本文引用大衛·魯文斯（David Lewis）在《非政府組織管理初探》一書中的看法：「非政府組織是關注於發展、人權及社會變遷議題的第三部門次級組織，而第三部門指的是除了政府部門（第一部門）與企業部門（第二部門）以外的市民社會組織」。<sup>③</sup>第三部門包括一群複雜的組織和機構，有著不同的權力、能見度及活躍度，關注的領域與想達成的目標也有所差異，但較為類似的是，它們多半去做那些政府或企業界不做的、做得不夠好的，或不夠常做的事，例如：教會、工會皆在第三部門的範疇之內。<sup>④</sup>由於第三部門主要關切的是弱勢團體和社會福利議題，因此也必須與社區或人民保持密切聯繫。

近年來，緬甸雖進行政治改革，但其政府能力不足，無法滿足人民需求的情況仍然存在，而非政府組織能填補緬甸政府在社會關懷的斷層與缺陷，深入民間瞭解弱勢民族的需要並提供協助，特別是偏遠少數民族各邦的貧窮和教育問題。<sup>⑤</sup>再者，非政府組織大多具有明確的目標導向，對爭奪政治權力的行動並不熱衷，也使緬甸政府較容易接受它們的存在。因此，在緬甸社會亟需其他力量投入，協助解決國內問題的情況下，非政府組織於緬甸的角色日益獲得重視，其議題值得深入研究。

另外，就非政府組織的「運作規模」而言，可將其分為「國際」與「在地」的非政府組織。國際非政府組織的起源地大多是歐美國家，因其擁有資源上的優勢，經常在許多國家的大城市設立辦公室，以傳遞資訊、發揮影響力；在地非政府組織則多半

註① “Myanmar’s Post-Election Landscape,” *International Crisis Group*, <https://www.crisisgroup.org/asia/south-east-asia/myanmar/myanmar-s-post-election-landscape/>. Accessed on October 2, 2017; Soubhik Ronnie Saha, *Working Through Ambiguity: International NGOs in Myanmar* (Cambridge: The Hauser Center for Nonprofit Organizations at Harvard University, 2011), p. 4; Morten B. Pederson, “Myanmar’s Democratic Opening: The Process and Prospect of Reform,” in Nick Cheesman, Nicholas Farrelly and Trevor Wilson eds., *Debating Democratization in Myanmar* (Singapore: ISEAS, 2014), p. 21.

註② 1990 年的緬甸國會大選，由翁山蘇姬領導的全國民主聯盟獲得大勝，贏得 392 個席次（占 80.82%），而軍政府支持的國家團結黨（the National Unity Party, NUP）只獲得 10 個席次（占 2.06%）。但軍政府不僅拒絕承認選舉結果，也不願將政權轉交給新國會，只在選後提出「先制憲，再交權」的原則，並表示在新憲頒佈之前，國會暫時不開議。

註③ 馮瑞麒譯，David Lewis 著，*非政府組織管理初探*（臺北：五南，2007 年），頁 48。

註④ Theodore Levitt, *The Third Sector: New Tactics for a Responsive Society* (New York: AMACOM, American Management Association, 1975), p. 49.

註⑤ Karl Dorning, “Creating an Environment for Participation: International NGOs and the Growth of Civil Society in Burma/Myanmar,” in Trevor Wilson ed., *Myanmar’s Long Road to National Reconciliation* (Singapore: ISEAS, 2006), p. 215.

由當地人民建立，僅於一國之內設立據點，活動範圍限於該國，主要關心地區性的議題。<sup>⑥</sup>登盛於 2014 年簽發的緬甸新〈社團組織註冊法〉亦明確分類，社團組織包含「國內社團組織」和「國際非政府組織」，國內社團組織是指爲了國家和人民的利益，按照緬甸憲法規定的權利與義務，由 5 人以上組成的社會團體；國際非政府組織則是指在某一外國成立，於緬甸聯邦註冊局註冊，在緬甸進行某一社會工作的機構。<sup>⑦</sup>

面對緬甸相關問題（例如：天災救助、內戰難民、環境保護），儘管國際非政府組織擁有專業與資源上的優勢，卻也有無能爲力之時，必須搭配在地非政府組織的力量，甚至形成合作關係，方能更有效率地完成任務。例如：在 2008 年納吉斯風災（the Cyclone Nargis）發生後的三週內，由於軍政府封鎖受災區，導致國際援助無法即時進入，當時的救災行動，相當程度是仰賴緬甸在地非政府組織的投入，才讓疾病擴散和食物短缺的狀況不致爆發，阻止死亡人數繼續增加。在援助內戰難民的行動中，因部分國際非政府組織不甚瞭解偏遠地區情況，在地非政府組織便成爲重要的溝通協調管道，不僅協助補給物資迅速、準確地送達，也共同投入少數民族村落的長期重建計畫。在反對建造水壩的行動中，在地非政府組織也扮演提供少數民族相關環保知識，團結當地人民的重要角色。<sup>⑧</sup>

而緬甸如同東南亞的大多數國家，是一個多民族的國家，雖然以緬人（Bamar）爲第一大民族（約占 68%），卻也包括許多少數民族，他們的居住地占了緬甸三分之二的土地，分布於廣袤的山丘和叢林間，坐擁豐碩的天然資源，例如：各種礦物、木材、石油、天然氣和水源。少數民族的人口雖然不多，但在政治上卻有相當大的影響力，總括來說，根據 1982 年軍政府頒布的〈公民法〉，目前獲得緬甸政府承認的民族有 135 個，而緬甸政府將這些民族按地理分佈歸類爲八大民族，包括：緬族、克欽族（Kachin）、<sup>⑨</sup>撣族（Shan）、克耶族（Kayah）、<sup>⑩</sup>克倫族（Karen）、<sup>⑪</sup>孟族（Mon）、若開族（Arakan），以及欽族（Chin）。

緬甸自 1948 年獨立後，即存在少數民族的叛亂問題，當時克欽族、克倫族與欽族爲爭取自身權益，皆投入反抗宇努（U Nu）文人政府的叛亂活動。1962 年，尼溫（Ne Win）取得政權後，厲行軍事獨裁統治，更加漠視少數民族的訴求，甚至以暴力將各少數民族同化至緬族文化中，使得雙方的衝突日益擴大。時至今日，緬甸政府與少數民

註⑥ Sujay Ghosh, "NGOs as Political Institutions," *Journal of Asia and African Studies*, Vol. 44, No. 5 (2009), p. 480.

註⑦ 「緬甸出臺新《社團組織註冊法》替代原《社團組織法》重新規定國內社團組織及國際非政府組織的註冊申請」，緬甸金鳳凰中文報，<http://www.mmgsmedia.com/business/7431-2014-07-31-07-05-35>，檢索日期 2017 年 9 月 29 日。

註⑧ 司徒宇，「國際與在地非政府組織在緬甸合作模式之研究」，國立中山大學中國與亞太區域研究所博士論文（2016 年），頁 51-139。

註⑨ 克欽族與中國雲南境內的顛頗族爲同一血緣文化。

註⑩ 克耶族就是過去通稱的克倫尼族（Karenni）。

註⑪ 緬甸政府目前使用的名稱是克因族（Kayin），但克倫族（Karen）才是國際上習慣使用的名稱。

族的關係仍舊存在著矛盾，無法根本解決之主因即在於，歷任領導人不願傾聽、理解少數民族的訴求，在國家治理中也一直存在嚴重的民族歧視。<sup>⑫</sup>

登盛於 2011 年就任緬甸總統後，雖然實施一連串改革開放政策，但其實在寬大政策的背後，仍以高壓的方式處理少數民族問題。學者宋茂萊 (Seng Maw Lahpai) 即曾提到，登盛上任後的第一年，克欽邦、撣邦與若開邦的難民人數即增加超過 20 萬人，他更將緬甸政府對少數民族的統治方式視為「國家恐怖主義」(state terrorism)。<sup>⑬</sup>另外，亦曾有學者發表文章，詳述、比較登盛就任總統前後，緬甸政府與各少數民族之互動，結果發現緬甸政權的軍事性質並無徹底轉變，處理少數民族問題的方式如同新瓶裝舊酒，仍不時以高壓手段對待少數民族，證明登盛的改革開放並不具有全面性。<sup>⑭</sup>

長期以來，緬甸政府與少數民族的矛盾和衝突難以平息，加上緬甸政府本身能力的缺乏，無法滿足少數民族基本的經濟和社會需求，也無法提供偏遠農村重大服務，導致緬甸政府長期漠視少數民族地區的經濟發展和基礎建設。值得注意的是，嚴重的社會貧窮問題，亦影響人民的教育水準，無論從兒童的就學率、接受基礎教育的人口比率，以及成人識字率等指標來看，少數民族地區皆非常低落。因此，偏低的教育程度遂成為少數民族地區社會經濟發展的障礙。

所以，一般認為「農業」和「教育」應是未來少數民族地區需要努力追趕的二十大領域。許多在地非政府組織便以此為目標，協助少數民族地區提升農業技術、推動農業增產，並提高農業人口收入，解決飢餓與貧窮的問題。由於農業發展為穩定緬甸社會的重要因素，加上農業生產及其相關服務亦可提供大量就業機會，因此農業技術的提升，將有助於改善少數民族地區的經濟與社會問題。此外，在地非政府組織也於少數民族地區推動許多教育發展計畫，透過學校的興建、教學設備的提供，以及專業師資的訓練與派遣，使落後地區之基礎教育更加完備，兒童在課業與品德上也能得到輔導。<sup>⑮</sup>

有鑑於在地非政府組織對緬甸的重要性，本文擬由長期遭受緬甸政府忽視的「少數民族偏鄉發展」議題切入，並以「湄他發展基金會」(Metta Development Foundation)、「沙龍基金會」(Shalom Foundation) 與「人民亮光」(Wunpawng Ninghtoi, WPN) 等從事「克欽族」援助起家的在地非政府組織為例，詳述它們與緬甸克欽族的互動情形，及其於克欽邦的活動情況。

目前國內外學界對於緬甸的研究，多著重探討該國政治體制的發展與民主化的進

註⑫ 與「湄他發展基金會」計畫專員的訪談 (2015 年 3 月 5 日，緬甸仰光)。

註⑬ Seng Maw Lahpai, "State Terrorism and International Compliance: The Kachin Armed Struggle for Political Self-Determination," in Nick Cheesman, Nicholas Farrelly and Trevor Wilson eds., *Debating Democratization in Myanmar* (Singapore: ISEAS, 2014), pp. 286-287.

註⑭ 司徒宇、顧長永，「緬甸政府與少數民族之互動探析—以克欽族、撣族、克倫族、羅興亞族為例」，*國會月刊*，第 43 卷第 9 期 (2015 年 9 月)，頁 24-40。

註⑮ 司徒宇，「國際與在地非政府組織在緬甸合作模式之研究」，頁 88-89。

程，<sup>⑥</sup>也有部分學者、機構針對天災、民族衝突與水壩建造等國內重大議題進行研究，<sup>⑦</sup>但以專文討論緬甸非政府組織的著作仍相當匱乏，相關資料亦較零散。儘管能從緬甸官方建立的資訊管理網站（Myanmar Information Management Unit, MIMU），找到國際與在地非政府組織於緬甸的工作據點，但此網站僅限於獲得官方註冊承認的非政府組織，且只有記載緬甸非政府組織的名稱與數量，對學術研究的幫助仍相當有限。換言之，當研究主題欲深入探究非政府組織為偏鄉地區帶來的貢獻時，唯有透過親身實地的觀察和深度訪談，方能準確掌握實際情況。

因此，在資料蒐集上，本文主要採用筆者近年三次前往緬甸，於當地進行親身觀察與深度訪談所得到的資料。第一次為 2014 年 2 月至 3 月進入緬甸，走訪位於「上緬甸」以少數民族為主的撣邦與克欽邦，觀察重點包括緬甸政府對社會的治理方式，以及偏鄉地區的發展情況。第二次為 2015 年 3 月至 4 月，拜訪非政府組織位在「下緬甸」主要城市仰光的總部，瞭解非政府組織的活躍程度及其運作模式。第三次則為 2017 年 3 月至 4 月，針對在地非政府組織—「湄他發展基金會」、「沙龍基金會」，以及國際非政府組織（Health Poverty Action, HPA）的計畫專員進行深度訪談。<sup>⑧</sup>另外，本文也盡量以「湄他發展基金會」、「沙龍基金會」與「人民亮光」等在地非政府組織公佈於官方網站的工作報告，或者其提供的書面資料作為引證，以完整介紹它們在緬甸國內推行的援助計畫內容。

在行文上，筆者首先於緒論部分說明本文之動機與目的；其次，以文獻回顧的方式闡述非政府組織在全球化下的興起，於非民主體制中的運作，以及在緬甸的發展歷程；第三部分，透過緬甸政府與克欽族互動歷程的整理，分析克欽邦至今百廢待舉的原因；第四部分，則分別從「農業」和「教育」等二個層面，剖析在地非政府組織對克欽族偏鄉發展的作為，並陳述相關之研究發現；最後，結論則補充說明在地非政府組織於「健康」和「基本生計」等方面，對緬甸偏鄉的貢獻。

---

註⑥ Nick Cheesman, Nicholas Farrelly and Trevor Wilson eds., *Debating Democratization in Myanmar* (Singapore: ISEAS, 2014) ; Nick Cheesman, Monique Skidmore and Trevor Wilson eds., *Myanmar's Transition: Openings, Obstacles and Opportunities* (Singapore: ISEAS, 2012) ; 孫采薇，「緬甸式民主化：正當性、政權轉移、與政治改革」，*問題與研究*，第 54 卷第 4 期（2015 年 12 月），頁 123~151；楊昊，「戒律式民主的脆弱轉型？緬甸 2015 年國會大選的意義」，*問題與研究*，第 54 卷第 4 期（2015 年 12 月），頁 153~164。

註⑦ Ashely South, Susanne Kempel, Malin Perhult and Nils Cartensen, "Myanmar – Surviving the Storm: Self-Protection and Survival in the Delta," *Local to Global Protection*, [http://www.nargislibrary.org/wp-content/uploads/2011/11/L2GP\\_Myanmar\\_Nargis\\_study.pdf](http://www.nargislibrary.org/wp-content/uploads/2011/11/L2GP_Myanmar_Nargis_study.pdf). Accessed on September 29, 2017; Ashley South, *Ethnic Politics in Burma: States of Conflict* (London and New York: Routledge, 2008) ; 王冲，「緬甸非政府組織反壩運動爭議」，*東南亞研究*，第 4 期（2012 年 4 月），頁 75~82。

註⑧ 針對在地非政府組織「湄他發展基金會」與「沙龍基金會」，本人設計的訪談大綱請見附錄一及附錄二。

## 貳、非政府組織在緬甸的發展

### 一、全球化下的非政府組織

主權國家於國際上的地位，由 1648 年的威西發利亞條約 (Treaty of Westphalia) 確立，並在二次世界大戰後達到前所未有的高峰；當時，在「權力平衡」(Balance of Power) 學說的影響下，國家成為國際社會最重要 (甚至是唯一) 的成員，主要任務是在弱肉強食的無政府狀態下，強化戰爭能力以捍衛主權。

然而，自 1950 年代後，因全球資訊與交通之發達，不論在政治、經濟、社會、文化、傳播、環境、外交、安全等面向，透過全球網絡的連結及交互作用，再加上一連串複雜的影響與變化過程，一種全面性的連結加快了全球人類之互動，此全球性發展過程與關係，謂之「全球化」。隨著全球化思維之發展，國際政經理論從早期強調以國家為主的現實主義，以及重視國際體制的新現實主義，轉以強調國際社會和地球社區等非國家行為者共同參與之治理模式，愈來愈多學者開始關注非國家行為者與非軍事手段對國際社會的影響，例如：基歐漢 (Robert O. Keohane) 與奈伊 (Joseph S. Nye) 提出複合互賴的理論模型，認為在日益複雜且相互影響的國際關係中，行為者容易彼此影響，且對彼此的需求也更加敏感；其理論主要立基於三項假設：(一) 非國家行為者將實際參與國際政治；(二) 國際關係的議題沒有階級高低之分；(三) 軍事武力不再是影響國際關係的唯一要素。<sup>⑩</sup>

冷戰結束之後，由於國際關係本質的改變，國與國之間經濟、社會、文化等交流頻繁，政府已經不再是處理國際關係唯一重要的角色，各國民間組織力量之興起，不但帶動民間社會的直接合作，更強化國際社會對共同治理概念之重視。在前述全球化與全球公民治理趨勢的推波助瀾下，便帶動了非政府組織的蓬勃發展，加以國際議題的多元化，透過各國民間組織的合作，一方面能彌補政府能力之不足，另一方面民間專業非政府組織之興起，更能提供發展中國家與第三世界國家更直接、快速的協助。<sup>⑪</sup>如同赫德 (David Held) 與麥格羅 (Anthony McGrow) 所表示：「全球化代表跨區域流動和社會互動模式的廣化與深化，其中包含多個層面的相互依賴網絡」。<sup>⑫</sup>換言之，全球化的興起，有助於促使人類透過集體行動的方式，來處理共同面對的議題。

上述自由主義觀點，挑戰了「國家為國際事務之主要成員」的看法，不僅使國界

註⑩ Robert O. Keohane and Joseph S. Nye, *Power and Interdependence*, 2<sup>nd</sup> edition (New York: Harper Collins Publishers, 1989), pp. 23~29.

註⑪ 林德昌、藍傳貴，「非政府組織與國際政經理論發展」，*非政府組織與全球治理季刊*，第 1 卷第 2 期 (2010 年 4 月)，頁 59。

註⑫ David Held and Anthony McGrew, "The Great Globalization Debate: an Introduction," in David Held and Anthony McGrew eds., *The Global Transformations Reader: An Introduction to the Globalization Debate* (Cambridge: Polity Press, 2000), p. 4.

的概念模糊化，更重視國家以外行為者的影響力，間接肯定了非政府組織的存在。就如貝克（Ulrich Bech）所強調，全球化的發展成為跨國行動者適時的便車，在此趨勢下，非政府組織的力量愈來愈大，並且與各國國內政治進行連結與互動，非政府組織可說是此一國際政經重大變遷下的產物。<sup>⑳</sup>

另一方面，非傳統安全議題的浮現，亦使非政府組織的角色更形重要，例如：生態環境、人權迫害、移民難民、民族衝突、傳染疾病等國家無法獨力解決的問題，皆須仰賴具有經濟條件、資訊來源和專業知識的非政府組織提供協助。在前述以人為本的發展概念下，非政府組織於 1990 年代以來的國際社會，無論是已開發國家或發展中國家，均發揮相當影響力。

特別在發展中國家，政府缺乏處理與滿足人民需要的能力，因此非政府組織常深入民間社會，協助人民解決生活難題。同時，國際性的非政府組織也不斷關切、參與發展中國家的經濟與社會發展，進而帶動國際與在地非政府組織的連結與合作關係。<sup>㉑</sup>根據姜家雄與蔡育岱的研究顯示，國際非政府組織對發展中國家提供援助的案例，從早期提供醫療衛生等「實質援助」的非政府組織，到後期強調「國際發展」的非政府組織，皆為非政府組織研究的焦點。<sup>㉒</sup>

## 二、非民主體制下的非政府組織

各國政府對社會的影響力，有其程度上的差異，從微觀的角度來看，非政府組織的發展，是和一個國家的政治、經濟和社會發展環境息息相關。換言之，一個國家的特殊發展背景，決定了非政府組織的發展特色。因此，一個國家內部的政治體制與環境，在相當程度上，決定了該國非政府組織的特性，進而塑造了公民社會的發展特色。<sup>㉓</sup>

許多非民主國家政府，對非政府組織採取敵視的立場，並防範這些組織進行活動，對某些政治領導者而言，非政府組織即意謂著反政府，許多中東地區政府皆懷疑民間非政府組織，並經常進行審查。<sup>㉔</sup>另外，有些非民主國家政府，採取的是無視非政府組織的政策，基本上，這種作法對非政府組織的影響較小。從 1970 年代初期到 1980 年代中期，非民主國家政府對非政府組織所採取的最普遍態度就是無視非政府組織的政策。但是當非政府組織的活動日趨增強，並開始具有政治行動意涵時，政府便

---

註 ⑳ Ulrich Bech, "The Reinvention of Politics: Towards a Theory of Reflexive Modernization," in Ulrich Bech, Anthony Giddens and L. Lash eds., *Reflexive Modernization* (Cambridge: Polity, 1994), pp. 1-55.

註 ㉑ 林德昌，「全球公民社會對國際非政府組織在中國大陸發展的影響」，*東吳政治學報*，第 28 卷第 4 期（2010 年），頁 98-99。

註 ㉒ 姜家雄、蔡育岱，「國際關係與非政府組織研究」，*國際關係學報*，第 24 期（2007 年 7 月），頁 128。

註 ㉓ 林德昌、王重陽，「非政府組織和公民社會的建構與發展：國際與國家層面的解析」，*非政府組織學刊*，第 2 期（2007 年 3 月），頁 2。

註 ㉔ Sief Theunis ed., *Non-Governmental Development Organizations of Developing Countries* (Dordrecht: Martinus Nijhoff, 1992).

很難繼續採取忽視的立場和態度，而改採向非政府組織強制加強稅收，或者規定非政府組織必須向政府登記與註冊，方能獲得國外捐贈與支助等限制政策。<sup>①</sup>歐多諾（Guillermo O'Donnell）與施密特（Philippe C. Schmitter）也曾提到，在非民主的政治體制下，儘管非政府組織可彌補政府能力的不足，但它們往往無法隨心所欲的發展。因為政府多半不願給予非政府組織完全自主的權力，經常介入監控組織的發展，企圖操縱它們以使政權更形鞏固，造成非政府組織生存相當不易。<sup>②</sup>

但是，即便在這樣的情況下，我們卻可發現近年來有為數眾多的非政府組織在非民主國家中興起，且關注議題涵蓋各個不同領域。這些非政府組織努力在被侷限的活動空間中回應社會問題，反而間接擴大非民主國家內的公眾參與，也為非民主國家注入朝自由化邁進的動能。<sup>③</sup>由此可知，這些國家與非政府組織的關係不會必然由國家占盡主導優勢，非政府組織在此類政體中也能爭取相關利益，進而達成組織設立的目的。也就是說，國家與非政府組織的關係可以是互相需要，而非完全由國家主導的剝削與利用。

儘管霍爾（John A. Hall）曾提及，非政府組織關心的領域，往往需要國家力量的介入，提供人民實質保護，例如：對國內受害婦女的保護等；<sup>④</sup>但楊大華（Da-hua Yang）也指出，非政府組織的存在可填補非民主國家在社會關懷上的斷層與缺陷，特別是偏遠地區的教育、醫療或環保層面。<sup>⑤</sup>如同賽克（Tony Saich）所強調，雖然在非民主體制下，國家扮演獨占的角色，但國家仍有其侷限性；政府應體認到，有些不適合政府推動或執行的功能，可委由民間組織負責。<sup>⑥</sup>換句話說，國家也有需要非政府組織的時候，特別在較為落後的國家。

另外，根據索倫（Anders Sjögren）的說法，多數非政府組織有其關心的議題，因此對挑戰非民主政體、爭奪政治權力的行動並不熱衷。<sup>⑦</sup>有時為達成目標與保護成員安全，非政府組織還會試圖與政府維持和諧關係，因為無法像民主國家內的非政府組

註① 林德昌、王重陽，「非政府組織和公民社會的建構與發展：國際與國家層面的解析」，頁12。

註② Guillermo O'Donnell and Philippe C. Schmitter, *Transition from Authoritarian Rule, Vol. 4: Tentative Conclusions about Uncertain Democracies* (Baltimore and London: The Johns Hopkins University Press, 1986), p. 48.

註③ Stephen Lux and Jeffery Straussman, "Searching for Balance: Vietnamese NGOs Operating in a State-Led Civil Society," *Public Administration and Development*, Vol. 24, No. 2 (2003), pp. 173-181; Teh-chang Lin, "Environmental NGOs and the Anti-Dam Movements in China: a Social Movement with Chinese Characteristics," *Issues & Studies*, Vol. 43, No. 4 (2007), pp. 149-184.

註④ John A. Hall, "In Search of Civil Society," in John A. Hall ed., *Civil Society: Theory, History, Comparison* (Oxford: Polity, 1995), p. 16.

註⑤ Da-hua Yang, "Civil Society as an Analytic Lens for Contemporary China," *China: An International Journal*, Vol. 2, No. 1 (2004), pp. 1-27.

註⑥ Tony Saich, "Negotiating the State: the Development and Social Organizations in China," *The China Quarterly*, No. 161 (2001), pp. 124-141.

註⑦ Anders Sjögren, "State, Civil Society and Democratization: Theoretical Debates Past and Present," in Björn Beckham, Eva Hansson and Anders Sjögren eds., *Civil Society and Authoritarianism in the Third World: a Conference Book* (Stockholm: Department of Political Science of Stockholm University, 2001), p. 39.



織，擁有完全的自主權，不須顧慮來自國家的威脅。<sup>⑳</sup>

過去，非政府組織在緬甸的活動大多會受到限制，只是程度因其類型而異；而非政府組織的自我克制，與緬甸政府維持平和的互動關係，是政府能夠容忍非政府組織存在的重要關鍵。另外，在沙哈（Soubhik Ronnie Saha）的著作中曾提到，非政府組織擁有的特定目標與功能，例如：重建偏遠社區、關懷貧窮階級、關心環保問題等，能使緬甸政府容忍並接受它們的存在，進而讓它們擁有功能上的自主權。<sup>㉑</sup>長久下來，在不挑戰政府權威的前提下，非政府組織的行動甚至能讓政府看見國家內部的問題，並接受非政府組織的解決方案。換言之，若非政府組織能避免干涉國家政策或介入政治議題太深，皆能在緬甸擁有生存空間，關切重要社會議題。<sup>㉒</sup>

2011 年，登盛就任緬甸總統後，實施諸多改革開放政策，導致緬甸非政府組織更如雨後春筍般出現；為因應此情況，登盛乃於 2014 年簽發新〈社團組織註冊法〉，取代原本的〈社團組織法〉。該法共有 9 章 43 條，主要內容包括：各級註冊機構組建及職責；國內社團組織註冊規定；國際非政府組織註冊規定；無須註冊申請的社團組織；註冊證的更換與延期規定；社團組織的權益。<sup>㉓</sup>根據〈社團組織註冊法〉，國際非政府組織欲在緬甸進行活動，仍須獲得緬甸政府批准。表面上，根據註冊法的闡述，是要使社團組織有秩序地進行有益緬甸國家發展和人民福祉的活動；實際上，此法乃是緬甸政府試圖透過社團組織的註冊與登記，加強對這些組織的控制。無需申請註冊的僅有純粹從事宗教與經濟事務的社團組織，以及根據政黨註冊條例要向選舉委員會申請的政治團體。<sup>㉔</sup>

而在地非政府組織如欲在緬甸進行活動，也需向註冊機構提出申請。此外，〈社團組織註冊法〉規定，完成註冊的在地非政府組織，方可接受國際非政府組織、國內團體和個人的捐款資助，且擁有起訴權和被起訴權，以及在銀行開設帳戶和擁有動產與不動產的權利。再者，已註冊的在地非政府組織，必須每年向註冊機構提交週年報告書，每 5 年更換新註冊證。如連續 5 年未提交週年報告，將被認為停止活動，如欲繼續進行活動，須重新申請註冊。<sup>㉕</sup>根據緬甸資訊管理網站（MIMU）的統計，目前活躍於緬甸的國際非政府組織已將近一百個，經由緬甸資訊管理網站，也可找到已獲緬甸官方註冊承認的國際和在地非政府組織之工作據點，及其詳細連絡資訊。<sup>㉖</sup>

---

註 ⑳ Kenneth W. Foster, "Associations in the Embrace of an Authoritarian State: State Domination of Society?" *Studies in Comparative International Development*, Vol. 35, No. 4 (2001), p. 85.

註 ㉑ Soubhik Ronnie Saha, *Working Through Ambiguity: International NGOs in Myanmar*, p. 5.

註 ㉒ Soubhik Ronnie Saha, *Working Through Ambiguity: International NGOs in Myanmar*, p. 8.

註 ㉓ 同註 ㉑。

註 ㉔ 司徒宇，「國際與在地非政府組織在緬甸合作模式之研究」，頁 46。

註 ㉕ 同註 ㉑。

註 ㉖ 請參閱 INGO Forum Myanmar，其網址是：<http://ingoforummyanmar.org/en/members>。

### 三、緬甸非政府組織的興起

學者多寧 (Karl Dorning) 曾將緬甸的非政府組織分為「國際非政府組織」(International NGOs)、「由政府資助的非政府組織」(Government-sponsored NGOs)、「在地非政府組織」(Local NGOs) 與「小型社區組織」(Small community-based organizations) 等四種類型，並表示國際非政府組織在農業發展、災難援助、關懷流浪兒童、志工培育等諸多領域貢獻力量，是促進緬甸市民社會發展的重要角色。而政府資助的非政府組織 (例如：緬甸婦幼聯盟) 是國家安排下的產物，由於不具備自主權，因此無法被視為市民社會團體。<sup>①</sup>

另外，彼得森 (Morten B. Pederson) 也曾撰文整理國際非政府組織為緬甸帶來的貢獻，包括：(一) 深入緬甸政府不甚關心的區域，瞭解當地情況並提供援助；(二) 滿足人民基本需要，如藥物的提供或農業技術的引進；(三) 保護弱勢團體，往往在國際非政府組織的監控下，緬甸政府剝削甚至虐待人民的行為能夠被抑止；(四) 協助緬甸政府在人民健康、毒品管制或森林保育等議題上，改善地方政策並制定發展計畫；(五) 提供緬甸市民社會團體所需的資源，幫助其能力建構；(六) 鼓勵軍方改革派的興起。<sup>②</sup>根據紹斯 (Ashley South) 的研究報告指出，至 2007 年為止，已有超過 50 個國際非政府組織在緬甸完成註冊，並於仰光活動；<sup>③</sup>但威爾 (Anthony Ware) 的研究也提到，當時仍有許多國際非政府組織在軍政府的懷疑與壓迫下無法有效運作。<sup>④</sup>

有關在地非政府組織的部分，多寧曾提到，根據 2004 年的統計，在仰光設有辦公室的在地非政府組織有 62 個，另外仍有許多未獲官方認可的在地非政府組織於緬甸活動，且關心的領域非常多元。但由於軍政府對於捐款的監管，僅有少數單位具備合法接受捐款的權力，因此它們多半欠缺資金和技術的支援。<sup>⑤</sup>

而 2008 年的納吉斯風災，則意外帶動了在地非政府組織與小型社區組織的崛起，在威爾斯 (Tamas Wells) 和高戎翁 (Kyaw Thu Aung) 的文章中提及，當時軍政府限制國際援助進入緬甸，卻又無法提供災區即時的協助，導致傷亡人數持續攀升；然而在地非政府組織與小型社區組織的出現，集結救難物資送往災區，為賑災行動帶來了極大的幫助，不僅讓緬甸社會再次體認非政府組織的重要性，也使軍政府對非政府組

註① Karl Dorning, "Creating an Environment for Participation: International NGOs and the Growth of Civil Society in Burma/Myanmar," pp. 196-199.

註② Morten B. Pederson, "Rethinking International Assistance to Myanmar in a Time of Transition," in Nick Cheesman, Monique Skidmore and Trevor Wilson eds., *Myanmar's Transition: Openings, Obstacles and Opportunities*, pp. 272-278.

註③ Ashley South, Susanne Kempel, Malin Perhult and Nils Cartensen, "Myanmar - Surviving the Storm: Self-Protection and Survival in the Delta," *op. cit.*

註④ Anthony Ware, "Context Sensitivity by Development INGOs in Myanmar," in Nick Cheesman, Monique Skidmore and Trevor Wilson eds., *Myanmar's Transition: Openings, Obstacles and Opportunities* (Singapore: ISEAS, 2012), p. 323.

註⑤ Karl Dorning, "Creating an Environment for Participation: International NGOs and the Growth of Civil Society in Burma/Myanmar," pp. 197-198.

織的不信任感降低。<sup>④⑥</sup>

紹斯與其他三位學者坎普 (Susanne Kempel)、普霍 (Malin Perhult) 以及卡騰森 (Nils Cartensen) 針對天災救援機制發表研究報告也提到，由於軍政府的封鎖，導致納吉斯風災發生時國際援助無法入境；部分於風災前已存在緬甸，甚至原本與軍政府關係良好的國際非政府組織，也無法在黃金救援時期進入災區。幸好緬甸在地非政府組織即時投入，才讓疾病擴散和食物短缺的狀況不致爆發，阻止第二波死亡人數出現。<sup>④⑦</sup>

在彼得森的文章中亦提到，除了極少數為內戰停火區域提供援助的合作外，國際與在地非政府組織的合作於 1990 年代的緬甸幾乎不存在。但這樣的情況自納吉斯風災後有了改變，二者合作的必要性在風災援助行動中被凸顯，國際非政府組織提供金錢與物資的援助，而在地非政府組織負責將物資運送至偏遠貧困地區，扮演「連結」(connecting) 的重要角色。<sup>④⑧</sup> 2010 年，曼德勒水災 (Mandalay floods) 與吉里風災 (Cyclone Giri) 發生時，在地非政府組織與小型社區組織參與救災的模式亦再度出現，根據史坦伯 (David I. Steinberg) 的估計，當時緬甸在地非政府組織的數量已超過 270 個，儘管其中仍有許多未獲緬甸官方註冊承認。<sup>④⑨</sup>

由前述可知，民間力量的蓬勃成為近年緬甸天災援助中引人注意的現象，而在地非政府組織的參與也著實能適切回應災民需求。<sup>⑤⑩</sup> 舉例來說，在災後重建行動中，同樣是避難所的興建，有些災民關心重建的速度，有些在意的是房屋的大小，有些希望能保留原本的農村生活模式採人畜同居，但有的人則是在意房屋的造價。不同的需求容易在政府的大方針底下被忽略，卻有可能因為在地非政府組織的介入，而產生不一樣的重建結果。再者，許多國際非政府組織認為，針對災後重建地區的扶貧，最具體的幫助是直接提供金錢或安適的生活條件；但實際上，在地非政府組織曾提到，村民往往更需要的是興建堅固的橋樑，以與外界進行聯繫，運送蔬菜到市場販售，解決導致貧窮的根本原因。<sup>⑤⑪</sup>

---

註④⑥ Tamas Wells and Kyaw Thu Aung, "Village Networks, Land Law, and Myanmar's Democratization," in Nick Cheesman, Nicholas Farrelly and Trevor Wilson eds., *Debating Democratization in Myanmar* (Singapore: ISEAS, 2014), pp. 77-79.

註④⑦ Ashely South, Susanne Kempel, Malin Perhult and Nils Cartensen, "Myanmar – Surviving the Storm: Self-Protection and Survival in the Delta," *op. cit.*

註④⑧ Morten B. Pederson, "Rethinking International Assistance to Myanmar in a Time of Transition," p. 277.

註④⑨ David I. Steinberg, *Burma/Myanmar: What Everyone Needs to Know* (New York: Oxford University Press, 2010), p. 126.

註⑤⑩ 許多研究也曾證實公民社會所採取的行動是災後重建成功最主要的因素之一。請參考 Rita Jalali, "Civil Society and the State: Turkey after the Earthquake," *Disasters*, Vol. 26, No. 2 (January 2002), pp. 120-139; Shaw Rajib and Katsuihiro Goda, "From Disaster to Sustainable Civil Society: The Kobe Experience," *Disasters*, Vol. 28, No. 1 (March 2004), pp. 16-40; Rieko Kage, "Making Reconstruction Work: Civil Society and Information after War's End," *Comparative Political Studies*, Vol. 43, No. 2 (February 2010), pp. 163-187; Daniel P. Aldrich, "Social, Not Physical, Infrastructure: The Critical Role of Civil Society in Disaster Recovery," *Disasters*, Vol. 36, No. 3 (July 2012), pp. 398-419.

註⑤⑪ 司徒宇，「國際與在地非政府組織在緬甸合作模式之研究」，頁 46。

如同李宗義與林宗弘曾提出的看法，在地非政府組織參與援助的意義在於，有些資源可以不透過政府或國際非政府組織直接發到人民之手，而大量的志願者也能在組織的安排下和人民進行接觸。相較於政府單位容易為達成行政命令而忽略偏鄉人民的實際需求，或者國際非政府組織時常被政府以各種理由阻擋其援助行動，在地非政府組織容易與人民建立信任感，使人民更願意表達自己的需求，許多在地非政府組織因此成為偏鄉人民對外的溝通管道並獲得各方肯定。<sup>⑳</sup>

### 參、緬甸政府與克欽族之互動

1885 年，第三次英緬戰爭後，英國勢力完全進入緬甸。初期，英國人將緬甸分為「本部」(Burma Proper) 和邊境地區 (Frontier Areas)，前者由英屬東印度公司治理，後者由少數民族自我治理，就是一般所謂的「分治政策」。因此，緬甸於 1948 年自英國人手中宣布獨立後，包含克欽族、克倫族、欽族在內的少數民族皆希望維持自治狀態，他們甚至參與反抗政府的叛亂活動以尋求自治區獨立。<sup>㉑</sup>

而克欽獨立組織 (Kachin Independence Organization, KIO) 正式成立於 1961 年，在克欽邦、撣邦以及中緬邊境等地皆設立戰略據點，利用此處山高林密的地形作為有效掩護，數十年來與緬甸政府戰爭不斷。這批活躍於山區的克欽獨立軍 (Kachin Independence Army, KIA) 被當地人稱為「山兵」，是緬甸北部勢力最大、最難對付的反政府武裝團體。<sup>㉒</sup> 根據克萊曼 (Tom Kramer) 的研究指出，克欽獨立組織曾於 1994 年與軍政府達成停火協議，並且是眾多武裝團體中少數擁有停火協定文本的。文本包含五項重點：一、軍政府與克欽獨立組織的停火協議是全國性的；二、軍政府將特赦所有克欽獨立組織被捕成員；三、軍政府將維持與克欽獨立組織順暢的溝通管道；四、克欽獨立組織可維持其武力，直到它們要求的權益被制定於緬甸憲法中；五、軍政府將協助克欽邦發展建設。<sup>㉓</sup> 然而，前四項要點軍政府皆未徹底實行，儘管在發展建設方面，開始了建造水壩計畫，卻使得軍政府與克欽族的關係更加緊張。因為軍政府罔顧克欽族生存權益，擅自與中國電力投資集團 (China Power Investment Corporation, CPI) 簽訂協議，計畫在克欽邦境內興建 7 座大壩，致使雙方敵意更深，小規模衝突不斷。<sup>㉔</sup>

另外，紹斯在其著作當中也提到，根據停火協議，克欽獨立組織可控制克欽邦內

註 ⑳ 李宗義、林宗弘，「社會韌性與災後重建：汶川地震中的國家與地方社會」，*東亞研究*，第 44 卷第 2 期 (2013 年)，頁 25。

註 ㉑ 顧長永，*東南亞各國政府與政治：持續與變遷* (臺北：臺灣商務，2013 年)，頁 356-357。

註 ㉒ 李洁，「1988 年以來緬甸民族政策的演變及影響」，雲南大學碩士論文 (2011 年)，頁 24。

註 ㉓ Tom Kramer, "Neither War Nor Peace: The Future of the Ceasefire Agreements in Burma," *Transnational Institute*, <http://www.tni.org/sites/www.tni.org/files/download/ceasefire.pdf>. Accessed on October 5, 2017.

註 ㉔ "IRRAWADDY/N'MAI/MALI DAMS," *Burma Rivers Network*, <http://burmariversnetwork.org/index.php/dam-projects/irrawaddynmali>. Accessed on October 3, 2017.

39,000 平方公里的土地，以及 30 萬人口。但實際上，都市地區仍由軍政府控制，克欽獨立組織的控制區多半位於鄉下地區，且各自孤立無法相互聯繫。即便如此，軍方仍經常違反協定，進入克欽獨立組織的控制區，沒收土地並壓榨克欽族人。<sup>⑤⑦</sup>再者，軍政府也不斷以各種手段打擊克欽族的信仰，由於克欽族人民絕大多數為基督徒，但軍政府希望佛教成為緬甸唯一宗教，因此經常霸占教堂做為軍事據點，或於週日聚會時間強迫克欽族人無償勞動。<sup>⑤⑧</sup>

根據克欽發展網絡組織 (Kachin Development Networking Group, KDNG) 的統計，自 1992 年至 2006 年，軍隊在克欽邦內駐紮的營區數目由 26 個增加為 41 個。<sup>⑤⑨</sup>這也不禁令人懷疑，若軍政府願與克欽族和平共處，為何在簽訂停火協議後，軍隊部署數目不減反增？果不其然，2011 年登盛總統上任後，在克欽獨立組織持續爭取民族自決，並獲得多數克欽族人擁戴的情況下，緬甸政府遂片面終止履行 17 年的停火協定，對克欽獨立組織發動大規模軍事攻擊。2011 年 6 月 9 日，軍方部隊 437 營與 348 營攻進克欽獨立組織駐守的村莊，挾持其聯絡官，將其凌虐後送回，並要求克欽獨立組織於期限內撤離此根據地。在此情況下，克欽獨立組織也重啟戰爭狀態，以捍衛人民與家園。

當時，緬甸政府由南部增調 142 個營的軍力進入克欽邦，<sup>⑥⑩</sup>以戰鬥機和武裝直升機攻擊克欽獨立組織指揮部，及其周圍的難民營，並占領克欽獨立組織許多重要據點，造成至少 6 萬人無家可歸，進入臨近中緬邊境的難民營。<sup>⑥⑪</sup>戰事於 2012 年期間尤其嚴重，緬甸政府在 5 月至 6 月以維持當地安全為由，一度關閉密支那 (Myitkyina) 機場，禁止外國人士進入該區。2013 年 10 月 10 日，緬甸政府曾指派總統府部長翁民 (Aung Min) 與克欽獨立組織的代表在密支那發表初步停火協議，但實際上，緬甸政府與克欽獨立組織直到 2015 年 1 月仍有猛烈交火。<sup>⑥⑫</sup>

在 2011 年的戰事爆發之初，緬甸政府仍表示，此次攻擊是為鞏固國家團結，因為緬甸國內仍有許多人民與組織不願接受前總理欽紐 (Khin Nyunt) 於 2003 年提出的「邁向民主七個階段」，也不願順從登盛政府的領導，以實現民族和解。<sup>⑥⑬</sup>然而，為免受到國際制裁與撻伐，登盛在戰事期間曾以兩面手法愚弄國際社會，他分別於 2011 年 12 月 10 日、2012 年 1 月 13 日以及 2013 年 1 月 19 日發佈三次停戰命令、呼籲和平：

註 ⑤⑦ Ashley South, *Ethnic Politics in Burma: States of Conflict*, p. 155.

註 ⑤⑧ Benedict Rogers, *Burma: A Nation at the Crossroads* (London: Rider, 2012), pp. 94-95.

註 ⑤⑨ Ashley South, *Ethnic Politics in Burma: States of Conflict*, p. 153.

註 ⑥⑩ "State Terror in the Kachin Hills: Burma Army Attacks Against Civilians in Northern Burma," *Kachin Women's Association Thailand*, [http://www.burmalibrary.org/docs15/State\\_terror\\_in\\_the\\_kachin\\_hills.pdf](http://www.burmalibrary.org/docs15/State_terror_in_the_kachin_hills.pdf). Accessed on September 30, 2017.

註 ⑥⑪ Benedict Rogers, *Burma: A Nation at the Crossroads*, p. 85.

註 ⑥⑫ 「緬北戰事逐漸緊張 超過 1000 平民被困戰區」，自由時報，<http://news.ltn.com.tw/news/world/breakingnews/1209263>，檢索日期 2017 年 10 月 6 日。

註 ⑥⑬ Nicholas Farrelly, "Ceasing Ceasefire? Kachin Politics Beyond the Stalemates," in Nick Cheesman, Monique Skidmore and Trevor Wilson eds., *Myanmar's Transition: Openings, Obstacles and Opportunities* (Singapore: ISEAS, 2012), p. 65.

④並在接受媒體採訪時提到：「如果軍方真的有心殲滅克欽獨立組織，只要一天的時間就夠了。」但私底下仍默許軍方持續發動攻擊。⑤

實際上，根據宋茂萊的說法，登盛政府發起攻擊行動之目的，可歸納為以下三點：第一，警告其他少數民族團體，與政府作對的下場為何；第二，掌控克欽邦豐富的天然資源，例如：翡翠、黃金與柚木；第三、呼籲國際社會停止介入克欽邦事務。⑥但此次攻擊行動再次深化了克欽族與緬族的對立，使克欽族人對緬甸政府的信任感銳減，並認為緬甸政府在本質上仍未改變。

再者，全民盟於 2016 年上台後，雖然如火如荼的進行與少數民族武裝團體的實質談判，包括籌備眾所矚目的「21 世紀彬龍會議」，於 2016 年 8 月 31 日至 9 月 3 日在緬甸首都奈比都召開。該會議邀請了境內 18 個少數民族武裝團體進行政治對話，⑦並決定未來將每半年舉辦一次和平會談，目的是透過漸進式的對話協商，瞭解各方之訴求與理念，進而達成境內武裝團體放棄戰鬥，全面終止緬甸內戰的目標。但就實際情況來看，緬甸政府與部分少數民族（包含克欽族）之緊張態勢卻並未緩解。

2016 年 11 月 20 日，4 支少數民族武裝團體—克欽獨立軍（Kachin Independence Army, KIA）、緬甸民族民主同盟軍（Myanmar National Democratic Alliance Army, MNDAA）⑧、德昂民族解放軍（Ta'ang National Liberation Army, TNLA）與若開解放黨（Arakan Liberation Party, ALP），為迫使緬甸軍方在後續和平談判進程中有更多的讓步，乃組成「緬北聯軍」，在緬北撣邦與中國雲南交界地區，對政府軍多處駐點發動武裝攻擊，戰事持續近至今日仍無法平息，不僅影響木姐（Muse）等中緬重要貿易城市，也導致大批緬甸人民為躲避戰火相繼湧入中國境內。

由前述可知，儘管政權已順利移交，卻有更多軍事部隊增援、駐守緬甸少數民族各邦，亦造成全民盟政府雖欲協商和平，但與少數民族之緊張態勢卻不減反增的窘境。在此情況下，無論是之前已簽署全國停火協議（Nationwide Ceasefire Agreement, NCA）的武裝團體或尚未簽署協議的團體，皆因對未來全民盟政府和軍方關係的不確定，以及與新政府合作底線的不一致，造成關係難以回穩。⑨在矛盾與衝突難以平息的情況下，少數民族地區的發展需求便持續遭到漠視，而有限的經濟發展和為數甚多的貧窮人口，亦陷入互為因果的惡性循環：經濟狀況無法使大多數人脫離貧困，而社會

註④ Seng Maw Lahpai, "State Terrorism and International Compliance: The Kachin Armed Struggle for Political Self-Determination," p. 292.

註⑤ Seng Maw Lahpai, "State Terrorism and International Compliance: The Kachin Armed Struggle for Political Self-Determination," p. 289.

註⑥ *Ibid.*

註⑦ 包括：克倫民族聯盟、克倫民族解放軍、民主克倫佛教軍、全國學生民主陣線、帕歐民族解放組織、若開解放黨、欽民族陣線、撣邦獨立軍、克欽獨立軍、新孟邦黨、撣邦軍、克倫尼民族進步黨、若開民族委員會、拉祜民主聯盟、佤族聯盟、佤邦聯合軍、孟拉軍，以及用觀察員身分參加的那加民族軍。

註⑧ 緬甸民族民主同盟軍成立於 1989 年，即為以華人為主的「果敢同盟軍」；其總司令為彭家聲，曾任「撣邦第一特區」自治政府的主席。

註⑨ 孫采薇，「緬甸內閣人事布局評析」，*問題與研究*，第 55 卷第 2 期（2016 年 6 月），頁 162。

亦無力提供經濟發展所需的健康且具技術的人力資源。<sup>⑩</sup>

因此，許多國際非政府組織皆以「農業」和「教育」發展作為重點推動的二十大領域，投入緬甸少數民族偏鄉援助。但部分國際非政府組織則不約而同的表示，增進農業技術與提升教育水準等相關工作，需要在地非政府組織的共同加入，方能拓展援助的廣度與深度；此外，若要縮短摸索期，並快速取得當地人民的接納與信任，最有效的方式莫過於和在地非政府組織聯手合作，間接肯定了在地非政府組織的不可或缺性。<sup>⑪</sup>

以克欽邦的難民營為例，在這些難民營當中，有一些位於「緬甸政府的控制區」( Government-controlled Areas, GCA )，也有一些位於「非政府控制區」( Non-Government-controlled Areas, NGCA ) 內的「克欽獨立組織控制區」( KIO Controlled Areas, KCA )。而聯合國或國際非政府組織對 KCA 難民營的援助，往往遭到緬甸政府的限制與阻撓，因此許多國際非政府組織必須仰賴活動於 KCA 的在地非政府組織，將救援物資帶入難民營內，以化解當地資源不足的危機。<sup>⑫</sup>

## 肆、在地非政府組織與克欽族援助： 以「農業」與「教育」層面為例

本部分將以「湄他發展基金會」、「沙龍基金會」與「人民亮光」等關切克欽族議題起家的在地非政府組織為例，先簡介它們的成立緣起，再具體闡述其於「農業」和「教育」層面對克欽族的援助和貢獻。

### 一、在地非政府組織與克欽族援助：農業層面

#### (一) 湄他發展基金會

此在地非政府組織創立於 1998 年，主要關切緬甸的少數民族區域，初期以投入天災與內戰地區的緊急救援為主，援助範圍僅限於緬甸北部的克欽邦與撣邦。而後，湄他發展基金會的任務逐漸擴大，除了執行人道救援外，更以培植少數民族村落的「自主發展能力」( Communities' Development Initiatives ) 為目標，援助範圍亦逐漸延伸至撣邦南部、克倫尼邦、克倫邦、孟邦等其他少數民族區域。2011 年，緬甸政府與克欽獨立組織爆發內戰時，湄他發展基金會是第一個獲得管道進入戰區援助的在地非政府組織。但湄他發展基金會的作為不僅於此，他們也深入瞭解少數民族村落的需要，為村落量身定做長期的發展計畫，並因地制宜的培養人民謀生技能，目的是使人民擁有

註⑩ 與國際非政府組織 ( Health Poverty Action ) 計畫專員的訪談 ( 2017 年 3 月 30 日，緬甸仰光 )。

註⑪ 司徒宇，「國際與在地非政府組織在緬甸合作模式之研究」，頁 104-105。

註⑫ Valentina Bacchin, "Internal Displacement in Kachin and Northern Shan States, Myanmar: a Protection Assessment," *Spirit in Education Movement*, <http://www.sem-edu.org>. Accessed on September 28, 2017.

自給自足與永續生存的能力。<sup>③</sup>

對克欽族村落而言，缺乏穩定的食物來源是一大危機。為根除克欽族村落的糧食安全困境，湄他發展基金會教導農民以「友善環境」(Environmentally Friendly Methods) 的方式增加農作物產量，例如：使用除草機、有機肥料和輪耕制度增加產量，而非施打農藥造成生態環境的破壞。另外，也透過「食物主權」(Food Sovereignty) 計畫的推廣，保障基層農民自由使用土地、水源、牲畜的權利；在種植農作物的挑選上，也盡量尊重農民的意願，由他們選擇最適合當地自然環境的作物。<sup>④</sup>

再者，湄他發展基金會更透過「農夫學校」(Farmer Field School, FFS) 與「高地農林業」(Upland Agriculture and Community Forestry, UACF) 等計畫，協助在地農民獲得專業務農知識，並宣傳正確的農業發展理念。農夫學校目前主要施行於克欽邦和撣邦，以小組為單位，將 20 至 25 位在地農民分為一組，每星期聚集一次，以教導農民實用的耕種技術，並使農民相互交換耕種經驗。根據湄他發展基金會的檢討報告顯示，至 2015 年為止，已有 450 個村落、11,583 位農民參與 FFS 和 UACF 計畫，且農作物的品質與產量皆獲得顯著的改善。<sup>⑤</sup>

農夫學校為當地人民帶來的好處包括：(一) 使人民一年之中收成糧食的月份增加，並朝「整年有糧」的目標邁進。(二) 農夫學校也進入克欽邦與撣邦的難民營，不僅提供食物給無家可歸的難民，更發放種籽教導他們種植，以提升幼苗的存活率，使人民擁有穩定的食物與收入來源。(三) 建立「農民論壇」(Farmer Forum) 做為農民交流討論的公共場域，並為他們講解相關土地法規，使其瞭解自我權益。(四) 農夫學校透過「農民領導」(Farmer Led Extension, FLE) 的方式，鼓勵學員將知識與技術傳遞給其他偏遠地區的農民，許多克欽邦與撣邦南部的農民皆因此受益。(五) 農夫學校在幫助農民的同時，也試圖建立其責任感，以「村落銀行體系」(Village Banking System) 的建立來說，此制度使金錢、種籽或肥料的借貸都有既定規則，並非無償給予，此舉亦使農民學校的援助工作得以永續經營。<sup>⑥</sup>

針對糧食需求已達滿足，且循環機制運作良好的區域或農民組織，湄他發展基金會也積極教導他們初期的農產處理加工技術，並灌輸微小型農民企業經營的概念，藉由組織力量和知識技術的提升，協助農戶逐步由單純農業生產自用，邁入創造現金收入的經濟發展模式，以改善生活水準。

## (二) 沙龍基金會

此在地非政府組織則是有感於軍方與部分少數民族武裝團體簽訂停火協議後，緬甸依舊戰火頻仍，且偏遠村落之重建進度緩慢，基礎設施殘破不堪，乃於 2000 年成

註③ 與「湄他發展基金會」計畫專員的訪談 (2017 年 3 月 30 日，緬甸仰光)。

註④ 同前註。

註⑤ “Regeneration Spring 2014-2015,” *Metta Development Foundation*, <http://www.metta-myanmar.org/publications.htm>. Accessed on October 3, 2017.

註⑥ *Ibid.*



立，投入少數民族的關懷計畫，並提出以停止暴力、建立互信、教育人民等和平方式促進少數民族與緬族的和解。目前，沙龍基金會在仰光、曼德勒以及密支那設有辦公室，擁有約 150 位全職員工。<sup>⑦</sup>

沙龍基金會成立之主要目標，乃是為內戰頻繁的緬甸帶來和平與安定。因此，其試圖藉由擴大公眾參與的方式，促使軍方與少數民族武裝團體簽署之停火協議得以如實履行。<sup>⑧</sup>首先，沙龍基金會於克欽邦、撣邦、欽邦和孟邦的村鎮推動「公民監督停火機制」(Civilian Ceasefire Monitoring Mechanism project, CCMM)，不僅鼓勵人民共同監督停火區域內有無違反協議之情事；也教導他們，當零星衝突不幸發生時，應先辨別其原因，避免以訛傳訛導致衝突升高；另外，更利用 CCMM 作為一個相互溝通的管道，幫助當地人民、宗教領袖、政黨、文化組織與政府官員建立互信，使區域和平得以落實扎根。再者，與 CCMM 相關的計畫，還有「資訊對話空間」(Space for Information Dialogue project, SID)、「市民社會和平論壇」(Civil Society Forums for Peace, CSFoPs)、「公眾和平諮詢」(Public Consultation for Peace, PCP)，以及「全國和平建設對話」(Peacebuilding Research for National Dialogue, PRoND) 等，主要目的都是希望在談判桌之外，為利害相關的各方開闢意見交流之平台，以降低彼此的不熟悉與敵視感。<sup>⑨</sup>

除了和平機制的推廣外，沙龍基金會也將資源投入與農業有關的克欽邦永續發展計畫。以「區域森林永續管理」(Sustainable Forest Management through Community Forestry project) 為例，此計畫深入克欽邦的萬茂 (Waing Maw)、木貢 (Moe Gaung)、曼西 (Mansi) 與埔桃 (Putao) 等四個城鎮，推動以「村落」為基礎的森林保育行動；根據 2015 年的統計，共有 27 個村落，2076 戶家庭參與其中。此計畫不僅灌輸當地人民環境保護的概念，也教導人民種植幼苗，使森林資源得以被永續利用；更輔導人民如何將木材編製成坐墊、箱子等日常生活用品販售，增加收入來源；久而久之，部分村落已可倚賴此種「林業經濟」(forestry-based enterprises) 自給自足。<sup>⑩</sup>

另外，「克欽地景維護計畫」(Working Together for A Better Kachin Landscape) 則是有感於克欽邦的土地、森林及水源，長期以來為緬甸政府或國際企業剝削與錯誤使用，導致自然資源被破壞殆盡；沙龍基金會乃發起此「參與型研究計畫」(Participatory Research)，主要目的除了深入克欽邦瞭解環境遭受破壞的程度外，更期望提出可行的解決方案和政策建議予地方政府，以有效解決當地資源衝突頻仍的問題。此計畫於 2015 年獲得英國東英吉利大學 (University of East Anglia, UK) 的經費贊助，並以「萬茂」和「埔桃」等二個城鎮作為研究的起點。<sup>⑪</sup>

註⑦ 請參閱沙龍基金會網站，其網址為 <http://nyeinfoundationmyanmar.org>。

註⑧ 與「沙龍基金會」計畫專員的訪談 (2017 年 3 月 29 日，緬甸仰光)。

註⑨ “Annual Report 2015 – Let’s Make JustPeace A Reality,” *Nyein (Shalom) Foundation*, <http://nyeinfoundationmyanmar.org/Annual-Report>. Accessed on October 5, 2017.

註⑩ *Ibid.*

註⑪ *Ibid.*

### (三) 人民亮光

人民亮光成立於 2011 年 6 月 14 日，總部位於克欽邦第二大城麥札央 (Mai Ja Yang)。2011 年 6 月 9 日，緬甸政府片面終止履行 17 年的停火協定，對克欽獨立組織發動大規模軍事攻擊，此次戰事造成許多克欽族人無家可歸，進入中緬邊境難民營避難。而人民亮光乃為援助克欽族難民成立，且主要對象是 KCA 難民營，其目標有三：第一，聚集、關懷流離失所的克欽族難民；第二，為克欽族難民提供食物，並幫助其建造臨時避難所；第三，監督、紀錄緬甸政府軍侵犯人權之情事。

人民亮光成立的第一年，無法得到任何國際組織的經費援助，僅靠有限的外界捐款與藝術表演籌措經費。雖然到目前為止，人民亮光的援助範圍仍僅限於克欽邦境內，但在國際非政府組織（例如：救助兒童會）與其他在地非政府組織（例如：沙龍基金會）的金援下，規模已逐漸擴大，其擁有 52 位全職員工，與將近 100 位志願工作者。在援助項目方面，人民亮光也從起初單純的急難救助，拓展至難民營內食物安全、兒童教育與供水系統的改善；人民亮光特別組織營養補給團 (Nutrition Team)、兒童保護團 (Child Protection Teams) 與衛生觀察團 (Hygiene Promotion Activities) 進入偏遠村落，期望全面提升克欽族人民的生活水平。<sup>⑳</sup>

在農業發展方面，人民亮光推動的「廚房花園計畫」(Kitchen Garden, KG)，不僅戮力分送農具、種籽和肥料予 KCA 難民營，也為本茲帕 (Bum Tsit Pa) 與拉咱加 (Lana Zup Ja) 難民營租借可耕種之農地，更教導他們以較有效率的方式培育季節蔬菜，從除草、種植，乃至施肥，KG 團隊皆全程共同參與。此外，KG 團隊也善用其在地優勢，與物流公司合作，運送馬鈴薯、大蒜、大豆、豆腐等補給食物至 KCA 難民營，不但確保運送地點無誤，在數量上也能精準掌握，避免重複供應的情況發生。<sup>㉑</sup>

## 二、在地非政府組織與克欽族援助：教育層面

在軍政府長期統治下，緬甸的教育水準普遍低落，更遑論久經戰亂的克欽邦。根據 2011 年的統計，緬甸政府用於發展教育的經費，僅占國內生產總值 (GDP) 的 1.3%，而緬甸國內僅有約 50% 的孩童完成小學教育。<sup>㉒</sup>但是，在地非政府組織深知提升教育水準對村落長期發展的重要性，特別是兒童教育的扎根；因此在少數民族地區推動許多教育發展計畫，目的即是使落後地區之基礎教育更加完備，兒童在課業與品德上能得到專業的輔導。更重要的，部分在地非政府組織也為家長設立輔導課程，以喚醒他們對兒童教育的重視。<sup>㉓</sup>

註 ⑳ “Quarterly Report Oct-Jan,” *Wunpawng Ninghtoi*, <http://wunpawng-ninghtoi-wpn.tumblr.com>. Accessed on October 2, 2017.

註 ㉑ “Background Story of the Kachin Tragedy and WPN,” *Wunpawng Ninghtoi*, <https://wunpawng-ninghtoi-wpn.tumblr.com/post/113409461323/10-idp-girls-graduate-from-women-development>. Accessed on October 1, 2017.

註 ㉒ Soubhik Ronnie Saha, *Working Through Ambiguity: International NGOs in Myanmar*, p. 5.

註 ㉓ 與「涓他發展基金會」計畫專員的訪談 (2015 年 3 月 5 日，緬甸仰光)。

### （一）湄他發展基金會

爲使少數民族地區的受教育人口得以向下扎根，湄他發展基金會將提升「學齡前兒童」（0 歲至 6 歲）和「小學生」（7 歲至 12 歲）的受教機會與教學品質，擺在其教育援助項目中的首位。「學齡前兒童關懷發展」（Early Childhood Care and Development, ECCD）、「兒童中心途徑」（Child Centred Approach, CCA）、「兒童權益保護」（Child Rights and Protection, CRP）等計畫，皆是爲達成前述目標而設立。截至 2015 年爲止，ECCD 已在緬甸克欽邦、克耶邦北部與撣邦南部等地之 70 個村落推動，幫助約 1,845 名學生。ECCD、CCA 與 CRP 的在地運作，不僅藉由興辦學校、培訓師資和食物補給，提供偏遠地區孩童穩定良好的就學環境，使家長得以專心工作，貼補家計；也透過計畫內的「家長教育協調機制」（Parent Education Facilitators, PEF），進行實際的探訪與輔導，讓原本對學齡前教育漠不關心的家長、老師，乃至地方官員，體認到深耕教育的重要性。<sup>⑥</sup>

除了直接投入兒童教育的發展外，湄他發展基金會更與克欽邦的「克欽獨立組織」和撣邦的「勃歐民族組織」（PaO National Organization, PNO）合作，藉由「回應教育夥伴」（Responsive Education Partnership, REP）計畫的推廣，以「效能性」、「透明度」、「權責性」和「交流度」爲四大重點，設計相關行政訓練課程教導當地人民，使他們未來能自行籌劃符合村落需要的教育發展項目。<sup>⑦</sup>

### （二）沙龍基金會

根據聯合國兒童權利公約（UN Convention on the Rights of the Child）記載，世界上所有兒童都有接受教育的權利，不論其居住地在哪（已開發或開發中國家）或者處於何種環境（天災或內戰）之中。沙龍基金會乃受前述公約啓發，在克欽邦「非政府控制區」內的 182 所學校推動「急難教育計畫」（Education in Emergency project, EiE），致力爲飽經戰亂的兒童提供基礎教育資源（例如：書本、桌椅、制服或文具用品），以提升兒童就學動機，並將該組織的人道援助計畫（Humanitarian Assistance for Peace project, HAP）由原本的食物、避難所與衛生健康項目，拓展到教育以及兒童權利保護等層面。此外，沙龍基金會亦特別設立工作坊（workshops）作爲當地教師經驗交換的平台，目的是幫助他們提升授課技能，並使過去效率不彰的學習環境得到改善。根據 2015 年的統計，當地已有 16,130 位學生與 1,284 名教師得到 EiE 的幫助。<sup>⑧</sup>

再者，沙龍基金會更將觸角延伸至青少年的教育和能力建構，以「青少年宗教和平推廣」（Interfaith Youth Cooperative Actions for Peace, IYCAP）與「青少年社區發展能力建構」（Youth Empowerment for Community Development, YECD）等二項計畫爲例。前者的目標是，幫助克欽邦 10 至 24 歲之青少年瞭解緬甸極爲複雜且分歧的種族

註⑥ 同註⑤。

註⑦ 與「湄他發展基金會」計畫專員的訪談（2015 年 3 月 5 日，緬甸仰光）。

註⑧ 同註⑦。

與宗教信仰，為下一代預備相互理解、包容的空間；後者則是期望從教育面著手，為克欽邦村落培養具有宏觀思維以及解決問題能力的青年領袖，以改善該地長期缺乏人力資源的窘境。<sup>⑧</sup>

### （三）人民亮光

如前所述，人民亮光的援助對象以 KCA 難民營為主。因此，在教育發展部分，人民亮光特別組成專職團隊（WPN-Education team），首先從日常生活方面協助 KCA 難民營內之學童，除分送營養午餐及文具用品外，也教導學生如何種植蔬菜，並幫助學生中心修繕衛浴設備。再者，針對學齡前兒童的就學問題，人民亮光也在難民營內推動 ECCD，專門為 3 歲至 5 歲之孩童提供安全良好的就學環境，以及穩定的師資，甚至讓家長也參與在 ECCD 課程中，可看見幼兒教育的重要性，期望提高孩童的就學率。另外，針對青少年的教育問題，人民亮光在難民營內也成立夜間陪讀班，並推動啟發式的教育課程，希望重新燃起青少年對求學的興趣。<sup>⑨</sup>

除了上述項目外，人民亮光也透過在地觀察，瞭解難民營學生在課業之外的需求，並提供協助。例如：「家人重聚團隊」（Family Tracing Reunification team, FTR）乃是專門為學生尋找因內戰失散的親人而提出的計畫；此外，人民亮光也特別為難民營學生開設「環境衛生」、「營養補給」與「毒品防制」等相關課程，希望灌輸下一代正確的生活觀念，杜絕不良的誘惑。<sup>⑩</sup>

## 三、在地非政府組織：從「配合者」到「決策者」

由前述可知，在地非政府組織長期於地方扎根，因此它們充分瞭解緬甸當地情況與人民需求，才能針對偏鄉地區提供適切服務，並且提出完善的發展計畫。根據筆者的訪談得知，有些在地非政府組織甚至僅於受援助地招募員工，絕不派遣其他城市的員工到不熟悉的區域服務。<sup>⑪</sup>此外，部分活躍於緬甸的國際非政府組織，例如：救助兒童會、樂施會（Oxfam）與基督徒互援會（Christian Aid）等，雖然是在地非政府組織主要的經費援助者，卻也相當看重在地非政府組織豐富的當地經驗。

然而，也有其他國際非政府組織仍以錯誤的態度看待在地非政府組織的角色，致使雙方雖共同合作援助計畫，卻成效不彰。根據筆者與在地非政府組織人員的訪談指出，許多國際非政府組織只願相信自己的成功經驗，傾向將其他地區的援助模式直接複製到緬甸，不願聽取在地非政府組織的建議，也不信任它們的能力，僅視在地非政府組織為聽命行事的「配合者」，負責執行國際非政府組織賦予的任務。<sup>⑫</sup>

但在地非政府組織人員強調，不符人民需要的援助計畫只會浪費時間與金錢，在

註⑧ 同註⑦。

註⑨ 同註⑧。

註⑩ 同註⑧。

註⑪ 與「涓他發展基金會」計畫專員的訪談（2015年3月5日，緬甸仰光）。

註⑫ 同前註。

推行計畫前必須與人民進行完整的溝通，才是使援助工作順利進行的關鍵。然而，緬甸是一個分裂且衝突甚多的國家，國際非政府組織要在短時間內獲得少數民族信任非常困難，必須仰賴在地非政府組織長期與當地人民建立的互信基礎，進行意見交換，方能避免援助項目無法帶給人民實質幫助的窘況發生。

換言之，國際與在地非政府組織針對少數民族援助的計畫型合作，不應由國際非政府組織單方面決定計畫內容，易產出不被當地接受的「金援者導向計畫」(donor-driven policy)；必須讓在地非政府組織進入決策體系，參與計畫的構思與資源(資金)的配置。但就現況來說，多數緬甸在地非政府組織仍需倚賴國際非政府組織的經費援助，導致雙方容易形成不對等關係，而使在地非政府組織失去與國際非政府組織協調意見的機會，其重要性也往往被忽視。<sup>94</sup>

有鑑於此，包含涓他發展基金會、沙龍基金會與人民亮光在內之 7 個關心克欽族議題的在地非政府組織，<sup>95</sup>於 2013 年合力推動「克欽邦與北撣邦人道援助參與策略」(Joint Strategy for Humanitarian Response in Kachin and Northern Shan States, JST)，此計畫之主要目的即為運用各組織豐富的在地經驗，整合彼此資源，共同設計、推廣、監督最符合人民需求的援助計畫；此舉不僅讓在地非政府組織無須完全仰賴外界援助，也使它們因為理念被充分落實而更有自信。<sup>96</sup>

## 伍、結語

緬甸於二次大戰後獨立，雖曾經歷近十四年的代議民主時期，但是經由選舉產生的宇努文人政府，未能有效控制紛亂的政局，軍事強人尼溫將軍就在 1962 年發動政變，從此緬甸轉變成軍政府統治、以社會主義為意識形態的獨裁國家。其後歷經三次領導人更迭，但尼溫、蘇貌(Saw Maung)、丹瑞(Than Shwe)、登盛等四次政權的產生方式皆不具備完整之正當性及合法性，導致他們不變地以「換湯不換藥」的獨裁手段控制緬甸社會，軍人專制的威權政體依舊持續，長期下來，無論政治、經濟、社會或安全層面都暴露出相當多的問題。

在此情況下，緬甸勢必需要其他力量介入，為解決國內問題提供新的途徑；而具有特定目標與功能導向的非政府組織，即可相當程度地填補人民需要。換言之，非政府組織的存在，多數時候不是由安逸中誕生，而是以彌補「某種不足」為其存在之終極目的——超越資源的不足、平權的不足，甚至公益的不足，並對受壓迫者伸出援手。這當中所涉及的，除了憐憫的情懷，還要從情感中衍生出務實的策略，進而結合一群

註<sup>94</sup> 與「涓他發展基金會」計畫專員的訪談(2015年3月5日，緬甸仰光)。

註<sup>95</sup> 其他 4 個在地非政府組織為「克欽浸信會」(Kachin Baptist Convention)、「克欽救濟與發展委員會」(Kachin Relief and Development Committee)、「卡魯納緬甸社會服務」(Karuna Myanmar Social Services)，以及「橋樑」(BRIDGE)。

註<sup>96</sup> 同註<sup>95</sup>。

擁有共同使命的人，方能朝目標邁進。<sup>㉞</sup>

而緬甸的在地非政府組織除了戮力提升偏鄉地區的農業發展與教育水準外，也將「改善人民健康狀態」和「維繫基本生計」視為重點工作項目。在長期發展落後的情況下，緬甸少數民族村落普遍存在疾病叢生、衛生環境欠佳的問題，許多在地非政府組織以實地觀察的經驗出發，提供許多解決之道，例如：強化醫療偵查作業，對地區常見疾病做事前預防；再者，改善當地供水系統與飲水設備，如安裝水管管線、興建蓄水池或儲水槽，以提升人民飲用水之品質，降低疾病發生率；第三，加強灌輸人民衛生保健常識；第四、動員人民共同防禦愛滋病或瘧疾等重大疾病的傳播。以湄他發展基金會來說，目前在撣邦北部與南部皆實行改善供水系統和傳遞衛生知識的計畫（Water Supply Systems and Hygiene Projects），根據 2014 年的統計，至少有 300 個村落，將近 18 萬人民，因為此計畫的協助使飲用水品質改善，並獲得正確的衛生知識。<sup>㉟</sup>

在維繫基本生計方面，在地非政府組織也策劃以社區村落為基礎的維持收入方案（Community-based Development Programme）。鼓勵少數民族以村落為單位，找尋他們擁有的在地資源，以及可行的增加收入方式，進而設計出屬於該村的提高收入計畫，例如：居住在紅樹林周邊的村落，便提出捕捉魚類或螃蟹販賣的構想。而後，由在地非政府組織提供初步的資金，以及免費的船和漁網，再搭配相關技術之訓練課程，使村落提出的計畫得以實行。此舉不但幫助村民重新找到謀生的方法，改善生活品質，也讓他們學習以團結的方式共同解決生計問題。綜合以上可知，在地非政府組織不僅對偏遠村落提供農業和教育層面的協助，更透過親身實地的觀察與交流，準確瞭解少數民族村落在健康和基本生計等方面的需要，並依此設計出發展計畫，幫助人民擁有自力更生的能力，朝永續發展的目標前進。

最後，本文乃是以長期遭受緬甸政府忽視的「克欽族偏鄉發展」議題切入，探討緬甸政府的負面影響與能力不及之處，更進一步以「湄他發展基金會」、「沙龍基金會」與「人民亮光」等在地非政府組織為例，剖析它們為克欽族「農業」與「教育」發展帶來的貢獻，最後證明在地非政府組織確實為緬甸偏鄉援助行動發揮正面助益。

\* \* \*

（收件：106 年 10 月 12 日，接受：107 年 3 月 29 日）

註 ㉞ 司徒宇，「國際與在地非政府組織在緬甸合作模式之研究」，頁 140~141。

註 ㉟ “Regeneration Initiative 01 April 2013-31 March 2014,” *Metta Development Foundation*, <http://www.metta-myanmar.org/publications.htm>. Accessed on January 9, 2018.

## 附錄一 湄他發展基金會訪談大綱

1. Could you compare the differences of political atmosphere since NLD took office in 2016?  
In terms of situation and operational strategy of NGO, did any change occur?
2. Could you share your ideas on the 21 century Panglong Conference?
3. As I know, the internal conflict is still undergoing in Northern Shan, could you provide your observation of this issue? Could you share your focus of the aid work?
4. In your opinion, what are the advantages of local NGOs? What are the specific functions of Metta?
5. What's Metta's consideration when chose support object?
6. Generally, where did Metta get financial support?
7. According to your experience, what are the pressing needs of communities in strife torn areas?
8. As I know, Metta has some experience of cooperating with INGO, like Oxfam, do you think the cooperation can bring actual benefits for aid work? Could you describe the methods of cooperation?

## 附錄二 沙龍基金會訪談大綱

1. Could you compare the differences of political atmosphere since NLD took office in 2016?  
In terms of situation and operational strategy of NGO, did any change occur?
2. Could you share your ideas on the 21 century Panglong Conference?
3. As I know, the internal conflict is still undergoing in Northern Shan, could you provide your observation of this issue? Did Shalom participate in any humanitarian aid work?
4. In your opinion, what are the advantages of local NGOs? What are the specific functions of Shalom?
5. Except for internal conflict, what else issues does Shalom concern about?
6. What's Shalom's consideration when chose support object?
7. Generally, where did Shalom get financial support?
8. According to your experience, what are the pressing needs of communities in strife torn areas?
9. Does Shalom has any experience of cooperating with international NGOs? Could you describe the methods of cooperation? Do you think the cooperation with international NGOs can bring actual benefits for aid work?

# The Assistance of Domestic NGOs to Minorities in Myanmar: A Case Study of the Kachin

*Yu Szu-Tu*

Post-Doctoral Fellow

Institute of China and Asia-Pacific Studies

National Sun Yat-sen University

## Abstract

The “scale of operations” of non-governmental organizations can be divided into either “international” or “domestic.” When dealing with problems in Myanmar, although international non-governmental organizations may hold advantages due to their professionalism and available resources; however, there are still situations where they may feel helpless and will need to rely on the help of other domestic non-governmental organizations or even form a collaborative alliance with them to carry out their activities in a more efficient way. Given the importance of domestic non-governmental organizations in Myanmar, this study will focus on issues related to “developments of remote area with ethnic minorities,” which have been overlooked by the Myanmar government for a long period of time. This study includes case studies on domestic non-governmental organizations that provide aid to the people of Kachin, including the Metta Development Foundation, the Shalom Foundation, and Wunpawng Ninghtoi (Light For The People), with detailed recounts of the interactions between these domestic non-governmental organizations and the Kachin people. Additionally, this study will also focus mainly on “agriculture” and “education,” with analyses of the actions taken by the domestic non-governmental organizations for the development of remote areas in the Kachin state.

**Keywords:** Myanmar, Domestic Non-Governmental Organization, Ethnic Minority, Kachin, Remote Area Development



## 參考文獻

- 「緬甸出臺新《社團組織註冊法》替代原《社團組織法》重新規定國內社團組織及國際非政府組織的註冊申請」，*緬甸金鳳凰中文報*，<http://www.mmgpmedia.com/business/7431-2014-07-31-07-05-35>，檢索日期 2017 年 9 月 29 日。
- 「緬北戰事逐漸緊張 超過 1000 平民被困戰區」，*自由時報*，<http://news.ltn.com.tw/news/world/breakingnews/1209263>，檢索日期 2017 年 10 月 6 日。
- 王冲，「緬甸非政府組織反壩運動爭議」，*東南亞研究*，第 4 期（2012 年 4 月），頁 75~82。
- 司徒宇，「國際與在地非政府組織在緬甸合作模式之研究」，國立中山大學中國與亞太區域研究所博士論文（2016 年），頁 46~141。
- 司徒宇、顧長永，「緬甸政府與少數民族之互動探析—以克欽族、撣族、克倫族、羅興亞族為例」，*國會月刊*，第 43 卷第 9 期（2015 年 9 月），頁 24~40。
- 李宗義、林宗弘，「社會韌性與災後重建：汶川地震中的國家與地方社會」，*東亞研究*，第 44 卷第 2 期（2013 年），頁 1~38。
- 李洁，「1988 年以來緬甸民族政策的演變及影響」，雲南大學碩士論文（2011 年），頁 24。
- 林德昌、藍傳貴，「非政府組織與國際政經理論發展」，*非政府組織與全球治理季刊*，第 1 卷第 2 期（2010 年 4 月），頁 59~75。
- 林德昌，「全球公民社會對國際非政府組織在中國大陸發展的影響」，*東吳政治學報*，第 28 卷第 4 期（2010 年），頁 93~146。
- 林德昌、王重陽，「非政府組織和公民社會的建構與發展：國際與國家層面的解析」，*非政府組織學刊*，第 2 期（2007 年 3 月），頁 1~23。
- 姜家雄、蔡育岱，「國際關係與非政府組織研究」，*國際關係學報*，第 24 期（2007 年 7 月），頁 115~142。
- 祝湘輝主編，*緬甸國情報告（2016）*（北京：社會科學文獻出版社，2017 年）。
- 孫采薇，「緬甸式民主化：正當性、政權轉移、與政治改革」，*問題與研究*，第 54 卷第 4 期（2015 年 12 月），頁 123~151。
- 孫采薇，「緬甸內閣人事布局評析」，*問題與研究*，第 55 卷第 2 期（2016 年 6 月），頁 157~168。
- 馮瑞麒譯，David Lewis 著，*非政府組織管理初探*（臺北：五南，2007 年）。
- 楊昊，「戒律式民主的脆弱轉型？緬甸 2015 年國會大選的意義」，*問題與研究*，第 54 卷第 4 期（2015 年 12 月），頁 153~164。
- 顧長永，*東南亞各國政府與政治：持續與變遷*（臺北：臺灣商務，2013 年）。
- “Annual Report 2015 – Let’s Make JustPeace A Reality,” *Nyein (Shalom) Foundation*, <http://nyeinfoundationmyanmar.org/Annual-Report>. Accessed on October 5, 2017.
- “Background Story of the Kachin Tragedy and WPN,” *Wunpawng Ninghtoi*, <https://wunpawng->

- ninghtoi-wpn.tumblr.com/post/113409461323/10-idp-girls-graduate-from-women-development. Accessed on October 1, 2017.
- “IRRAWADDY/N’MAI/MALI DAMS,” *Burma Rivers Network*, <http://burmariversnetwork.org/index.php/dam-projects/irrawaddynmalmali>. Accessed on October 3, 2017.
- “Myanmar’s Post-Election Landscape,” *International Crisis Group*, <https://www.crisisgroup.org/asia/south-east-asia/myanmar/myanmar-s-post-election-landscape/>. Accessed on October 2, 2017.
- “Quarterly Report Oct-Jan,” *Wunpawng Ninghtoi*, <http://wunpawng-ninghtoi-wpn.tumblr.com>. Accessed on October 2, 2017.
- “Regeneration Spring 2014-2015,” *Metta Development Foundation*, <http://www.metta-myanmar.org/publications.htm>. Accessed on October 3, 2017.
- “Regeneration Initiative 01 April 2013-31 March 2014,” *Metta Development Foundation*, <http://www.metta-myanmar.org/publications.htm>. Accessed on January 9, 2018.
- “State Terror in the Kachin Hills: Burma Army Attacks Against Civilians in Northern Burma,” *Kachin Women’s Association Thailand*, [http://www.burmalibrary.org/docs15/State\\_terror\\_in\\_the\\_kachin\\_hills.pdf](http://www.burmalibrary.org/docs15/State_terror_in_the_kachin_hills.pdf). Accessed on September 30, 2017.
- Aldrich, Daniel P., “Social, Not Physical, Infrastructure: The Critical Role of Civil Society in Disaster Recovery,” *Disasters*, Vol. 36, No. 3 ( July 2012 ), pp. 398~419.
- Bacchin, Valentina, “Internal Displacement in Kachin and Northern Shan States, Myanmar: a Protection Assessment,” *Spirit in Education Movement*, <http://www.sem-edu.org>. Accessed on September 28, 2017.
- Bech, Ulrich, “The Reinvention of Politics: Towards a Theory of Reflexive Modernization,” in Ulrich Bech, Anthony Giddens and L. Lash eds., *Reflexive Modernization* ( Cambridge: Polity, 1994 ), pp. 1~55.
- Cheesman, Nick, Nicholas Farrelly and Trevor Wilson eds., *Debating Democratization in Myanmar* ( Singapore: ISEAS, 2014 ).
- Cheesman, Nick, Monique Skidmore and Trevor Wilson eds., *Myanmar’s Transition: Openings, Obstacles and Opportunities* ( Singapore: ISEAS, 2012 ).
- Dorning, Karl, “Creating an Environment for Participation: International NGOs and the Growth of Civil Society in Burma/Myanmar,” in Trevor Wilson ed., *Myanmar’s Long Road to National Reconciliation* ( Singapore: ISEAS, 2006 ), pp. 188~217.
- Farrelly, Nicholas, “Ceasing Ceasefire? Kachin Politics Beyond the Stalemates,” in Nick Cheesman, Monique Skidmore and Trevor Wilson eds., *Myanmar’s Transition: Openings, Obstacles and Opportunities* ( Singapore: ISEAS, 2012 ), pp. 52~71.
- Foster, Kenneth W., “Associations in the Embrace of an Authoritarian State: State Domination of Society?” *Studies in Comparative International Development*, Vol. 35, No. 4 ( 2001 ), pp. 84~109.

- Ghosh, Sujay, "NGOs as Political Institutions," *Journal of Asia and African Studies*, Vol. 44, No. 5 (2009), pp. 475~495.
- Hall, John A., "In Search of Civil Society," in John A. Hall ed., *Civil Society: Theory, History, Comparison* (Oxford: Polity, 1995), pp. 1~31.
- Held, David and Anthony McGrew, "The Great Globalization Debate: an Introduction," in David Held and Anthony McGrew eds., *The Global Transformations Reader: An Introduction to the Globalization Debate* (Cambridge: Polity Press, 2000), pp. 1~50.
- Jalali, Rita, "Civil Society and the State: Turkey after the Earthquake," *Disasters*, Vol. 26, No. 2 (January 2002), pp. 120~139.
- Kage, Rieko, "Making Reconstruction Work: Civil Society and Information after War's End," *Comparative Political Studies*, Vol. 43, No. 2 (February 2010), pp. 163~187.
- Keohane, Robert O. and Joseph S. Nye, *Power and Interdependence*, 2<sup>nd</sup> edition (New York: Harper Collins Publishers, 1989).
- Kramer, Tom, "Neither War Nor Peace: The Future of the Ceasefire Agreements in Burma," *Transnational Institute*, <http://www.tni.org/sites/www.tni.org/files/download/ceasefire.pdf>. Accessed on October 5, 2017.
- Lahpai, Seng Maw, "State Terrorism and International Compliance: The Kachin Armed Struggle for Political Self-Determination," in Nick Cheesman, Nicholas Farrelly and Trevor Wilson eds., *Debating Democratization in Myanmar* (Singapore: ISEAS, 2014), pp. 285~304.
- Levitt, Theodore, *The Third Sector: New Tactics for a Responsive Society* (New York: AMACOM, American Management Association, 1975).
- Lin, Teh-chang, "Environmental NGOs and the Anti-Dam Movements in China: a Social Movement with Chinese Characteristics," *Issues & Studies*, Vol. 43, No. 4 (2007), pp. 149~184.
- Lux, Stephen and Jeffery Straussman, "Searching for Balance: Vietnamese NGOs Operating in a State-Led Civil Society," *Public Administration and Development*, Vol. 24, No. 2 (2003), pp. 173~181.
- O'Donnell, Guillermo and Philippe C. Schmitter, *Transition from Authoritarian Rule, Vol. 4: Tentative Conclusions about Uncertain Democracies* (Baltimore and London: The Johns Hopkins University Press, 1986).
- Pederson, Morten B., "Myanmar's Democratic Opening: The Process and Prospect of Reform," in Nick Cheesman, Nicholas Farrelly and Trevor Wilson eds., *Debating Democratization in Myanmar* (Singapore: ISEAS, 2014), pp. 19~40.
- Pederson, Morten B., "Rethinking International Assistance to Myanmar in a Time of Transition," in Nick Cheesman, Monique Skidmore and Trevor Wilson eds., *Myanmar's Transition: Openings, Obstacles and Opportunities* (Singapore: ISEAS, 2012), pp.

271~286.

- Rajib, Shaw and Katsuihiro Goda, "From Disaster to Sustainable Civil Society: The Kobe Experience," *Disasters*, Vol. 28, No. 1 ( March 2004 ), pp. 16~40.
- Rogers, Benedict, *Burma: A Nation at the Crossroads* ( London: Rider, 2012 ).
- Saha, Soubhik Ronnie, *Working Through Ambiguity: International NGOs in Myanmar* ( Cambridge: The Hauser Center for Nonprofit Organizations at Harvard University, 2011 ).
- Saich, Tony, "Negotiating the State: the Development and Social Organizations in China," *The China Quarterly*, No. 161 ( 2001 ), pp. 124~141.
- Sjögren, Anders, "State, Civil Society and Democratization: Theoretical Debates Past and Present," in Björn Beckham, Eva Hansson and Anders Sjögren eds., *Civil Society and Authoritarianism in the Third World: a Conference Book* ( Stockholm: Department of Political Science of Stockholm University, 2001 ), pp. 21~48.
- South, Ashely, Susanne Kempel, Malin Perhult and Nils Cartensen, "Myanmar – Surviving the Storm: Self-Protection and Survival in the Delta," *Local to Global Protection*, [http://www.nargislibrary.org/wp-content/uploads/2011/11/L2GP\\_Myanmar\\_Nargis\\_study.pdf](http://www.nargislibrary.org/wp-content/uploads/2011/11/L2GP_Myanmar_Nargis_study.pdf). Accessed on September 29, 2017.
- South, Ashley, *Ethnic Politics in Burma: States of Conflict* ( London and New York: Routledge, 2008 ).
- Steinberg, David I., *Burma/Myanmar: What Everyone Needs to Know* ( New York: Oxford University Press, 2010 ).
- Theunis, Sief ed., *Non-Governmental Development Organizations of Developing Countries* ( Dordrecht: Martinus Nijhoff, 1992 ).
- Ware, Anthony, "Context Sensitivity by Development INGOs in Myanmar," in Nick Cheesman, Monique Skidmore and Trevor Wilson eds., *Myanmar's Transition: Openings, Obstacles and Opportunities* ( Singapore: ISEAS, 2012 ), pp. 323~347.
- Wells, Tamas and Kyaw Thu Aung, "Village Networks, Land Law, and Myanmar's Democratization," in Nick Cheesman, Nicholas Farrelly and Trevor Wilson eds., *Debating Democratization in Myanmar* ( Singapore: ISEAS, 2014 ), pp. 75~92.
- Yang, Da-hua, "Civil Society as an Analytic Lens for Contemporary China," *China: An International Journal*, Vol. 2, No. 1 ( 2004 ), pp. 1~27.