

緬甸在地非政府組織的相互連結： 以「克欽邦與北撣邦人道援助參與策略」為例*

司徒宇**

摘要

筆者在近年針對緬北在地非政府組織的觀察與訪談中發現，它們彼此間出現「相互連結」的情形，而「克欽邦與北撣邦人道援助參與策略」是最具代表性的案例。有鑑於此，本文首先藉由「倡議網絡」理論的角度釐清「連結」之概念與意涵；其次，以緬甸政治發展作為背景，說明在地非政府組織的興起歷程；最後，針對「克欽邦與北撣邦人道援助參與策略」的緣起、成立目標、具體成效與跨域趨勢，做一完整詳盡的闡述。

關鍵字：緬甸、在地非政府組織、相互連結、克欽邦與北撣邦、人道援助參與策略

* 本文為筆者 105 年度科技部專題研究計畫：「在地非政府組織與緬甸少數民族援助」（NSC 105-2410-H-110-078-MY3）（2016.08-2019.07）的部分研究成果。本文初稿曾發表於中央研究院主辦「2019 年東南亞研究青年學者工作坊」（2019.10.24），以及 SEASIA Biennial Conference 2019 - Change and Resistance: Future Directions of Southeast Asia（2019.12.5-12.7）。但本文已根據本刊審查意見進行大幅修改，筆者感謝匿名審查委員的評論意見；誠然，所有文責均由筆者自負。

** 國立暨南國際大學華語文教學碩士學位學程專案助理教授。

一、前言

筆者曾於 2017 年訪問居住在緬北城市——臘戍（Lashio）的友人，對當前緬甸政局的看法。他們普遍認為，就社會氛圍來說，翁山蘇姬（Aung San Suu Kyi）領導的「全國民眾聯盟」（National League for Democracy, NLD，以下簡稱「全民盟」）於 2016 年正式上任後，確實比過去軍方執政時期放鬆，但並不代表緬甸政治發展就此步向坦途，最明顯的理由在於：「緬北內戰局勢的惡化速度與新政府的改革速度不成正比」。¹

2016 年，4 支活躍於緬甸北部的少數民族武裝團體組成聯軍，²對緬甸政府軍多處駐點發動武裝攻擊，主要目的是透過武力展示，迫使軍方不再漠視、打壓少數民族的訴求。³然而，緬軍選擇給予強勢回應，戰事持續至今仍未完全平息，對中緬貿易與周邊人民生活造成極大的負面影響。在此情形下，許多緬北人民對全民盟政府究竟能為緬甸帶來多大改變較為悲觀，主因即為翁山蘇姬雖擁有廣大民意的支持，其政黨上任也具備正當性與合法性，卻仍然無法完全掌控政府。

根據 2008 年由軍政府頒布的新憲，緬甸最重要的三個部會首長——「國防」、「內政」與「邊境事務」部長係由軍方指派，總統亦無權置喙，代表軍方將在緬甸國家安全體系中佔有絕對優勢。以「國防」來說，掌握此部門即享有軍備與強制力量的實質壟斷權，有能力支持或推翻任一政權，故其忠誠度將攸關國家存續；就「內政」部門而言，它不僅掌管緬甸地方行政支柱——總行政署（General Administration Department），⁴也控制全國警察和監獄體系，乃是治理國家的關鍵力量；而「邊境事務」部門則統管少數民族各邦之發展，包括各式經建計畫的施行。由此可知，無論政權更迭與否，保證以現職軍官出任的三個部會首長，將使軍方在攸關國家穩定事務上的實權永遠鞏固（司徒宇，2017: 86）。

¹ 與緬北友人的訪談（2017 年 3 月 18 日，臺灣臺北）。

² 4 支少數民族武裝團體包括：克欽獨立軍（Kachin Independence Army, KIA）、緬甸民族民主同盟軍（Myanmar National Democratic Alliance Army, MNDAA）、德昂民族解放軍（Ta'ang National Liberation Army, TNLA），以及若開軍（Arakan Army, AA）。

³ 與緬北友人的訪談（2017 年 3 月 18 日，臺灣臺北）。

⁴ 2018 年底，軍方已同意將所控制的「總行政署」轉移給全民盟政府。

綜上所述，近年來緬甸雖進行政治改革，民選政府也順利上臺，但軍方與少數民族武裝團體之緊張狀態卻難以緩解，甚至有愈加嚴重之勢。另外，政府治理能力仍舊缺乏，過去軍方無法滿足人民基本經濟和社會需求，而全民盟政府亦無法在短時間內徹底改善，特別是內戰區域的人民生活品質更加低落。於此情況下，緬甸的市民社會組織，包括國際與在地非政府組織，以及小型社區組織(Community-based Organizations, CBOs)，相當程度地扮演了填補社會關懷斷層的角色，深入偏遠少數民族各邦，瞭解弱勢群眾需要並提供協助(Dorning, 2006: 215)。

根據 David Lewis 的說法：「非政府組織是關注發展、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」(Lewis, 2001: 38)。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(Levitt, 1975: 49)。而不同於政府與企業部門以合法強制稅收或資源交換的方式來分配資源，市民社會組織主要透過價值觀和社會目的之追求來配置資源。

此外，就非政府組織的「運作規模」而言，又可將其分為「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(Ghosh, 2009: 480)。但無論是國際或在地非政府組織，均屬於「民間自發性」組織，有別於政府或市場機制下的機構；這些自發性組織較不受限於政府的繁文縟節或市場壓力，能在政府與市場沒有顧及的層面，積極從事各種活動，有效解決一些特定的社會議題(司徒宇, 2016: 13)。

根據筆者過去的研究得知，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，仍會受限於緬甸特殊的政治與社會環境，而無法達到理想的援助目標；在此情況下，部分國際非政府組織便與在地非政府組織進行資源的交流與合作，彌補其力有未逮之處，進而達成目標(司徒宇, 2016: 51-139)。

然而，除了國際與在地非政府組織的合作外，本人在近年前往緬甸進行深度訪談與親身觀察的過程中，⁵也發現緬甸「在地」非政府組織彼此間出現「相互連結」(interconnection)的情況，是緬甸市民社會發展的一大特點，而「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，又稱 Joint Strategy Team, JST，以下簡稱「JST 計畫」)即為最具代表性的案例。

目前國內外學界對於緬甸的研究，仍偏重探討該國政治體制的發展與民主化的進程 (Cheesman, Farrelly & Wilson, 2014; Cheesman, Skidmore & Wilson, 2012; 孫采薇, 2015; 楊昊, 2015、2017)，也有學者針對天災、民族衝突、環境保護等國內重大議題進行研究 (South, Kempel, Perhult & Cartensen, 2011; South, 2008a, 2008b; 王冲, 2012)，但以專文討論緬甸在地非政府組織的著作卻相當稀少 (司徒宇, 2018)，僅有少數國外學者撰文探討國際非政府組織在緬甸的運作 (Dorning, 2006; Saha, 2011; Ware, 2012)，更遑論在地非政府組織間的互動連結。

然而，在地非政府組織的蓬勃發展確為近年緬甸內戰難民援助中引人注目的現象，其參與援助的貢獻在於，讓更多具備專業知識的員工能在組織的安排下和偏鄉人民進行接觸 (特別是國際機構難以進入的非政府控制區)，進而成為偏鄉地區對外溝通的重要管道 (司徒宇, 2018: 84-85)。有鑑於此，筆者試圖以近年的研究與親訪發現做為基礎，搭配在地非政府組織出版的「JST 計畫」工作報告，深入探討緬甸在地非政府組織的興起歷程，以及相互連結的案例，期望能為臺灣的緬甸研究貢獻新

⁵ 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。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。第三次為 2017 年 3 月至 4 月，針對在地非政府組織—「湄他發展基金會」(Metta Development Foundation)、「沙龍基金會」(Shalom Foundation)，以及國際非政府組織—「健康貧窮關懷行動」(Health Poverty Action, HPA) 的計畫專員進行深度訪談。第四次則為 2018 年 4 月，實地走訪緬甸北部的克欽邦，觀察當地援助計畫的推廣，並針對「湄他發展基金會」、「沙龍基金會」、「沙意社會發展基金會」(Sha.it Social Development Foundation) 等在地非政府組織位於密支那的分部進行深度訪談，更拜訪許多當地友人與高教界人士，目的是詳盡瞭解在地非政府組織對緬甸少數民族的貢獻，和雙方的互動情形。第五次是 2019 年 4 月，不僅拜訪幾個之前未訪問過的國際與在地非政府組織，例如：「民間機構合作協會」(Private Agencies Collaborating Together, PACT)、「愛緬基金會」(Chit Myit Tar Foundation)、「克欽友好協會」(Kachin Friendship Association)，也實際觀察緬甸仰光近郊與克欽邦的發展情況，以及相關援助計畫之推廣。

穎的分析視角。

而此處必須強調的是，囿於緬北部分地區的敏感性，難以取得許可進入親訪（特別是非政府控制區內的難民營），還有語言上的隔閡，致使本人並未針對 JST 計畫的實際救助對象（即內戰難民）進行訪談。有關 JST 計畫的內涵、推廣情況，或者工作成效的驗證，乃是以在地非政府組織提供的工作報告為主，再搭配與各組織內主責 JST 計畫的專員之訪談，進行第一手資料的補充。未來，若有機會取得內戰難民的親訪資料，相信定能使此議題的研究成果更加完備。

本文後續將分為三大部分，首先，從理論角度釐清「連結」的概念與意涵；再者，以緬甸政治發展作為背景，說明在地非政府組織的興起歷程；第三，簡介克欽邦與北撣邦當前之內戰情勢，並於此脈絡下，針對「JST 計畫」的緣起、成立目標、具體成效、跨域趨勢，做一完整詳盡的闡述。

二、「連結」的概念與意涵

非政府組織的普遍興起，是廿世紀後期國際政治呈現的重大特色之一。由於在經濟、資訊，或者智識上具備優勢，使得非政府組織能夠在某些政府難以處理的議題中，扮演重要的輔助角色。另外，每一個非政府組織皆有其專業與特殊理念，但關心類似議題的非政府組織往往可以透過互動交流，強化彼此理念，甚至形成合作關係（Clark, 1995: 508）。在國際集體行動中，非政府組織之間最常見的乃是以「跨國網絡」（transnational networks）的形式，在自願、互利、橫向合作的基礎上，對共同關切的議題進行資訊和援助內容的交流（Keohane, 1993: 8-10）。

Margaret E. Keck 和 Kathryn Sikkink 於 1990 年代末期提出的「跨國倡議網絡」（transnational advocacy networks, TAN）理論，即是用以描述來自不同國度，但信仰相同價值，為達成同一議題目標而形成的資訊交換與行動互助網絡。他們將跨國倡議網絡定義為：「一群行為者，因共同的價值、行為，為同一議題在國際間共同行動，彼此密切交換資訊與提供協助」（Keck & Sikkink, 1998: 2）。當中所蘊含的，便是非國家行為者「相互連結」的概念。

Keck 和 Sikkink 清楚表示，跨國連結的日益蓬勃是近代國際政治發展的一大特徵，這包括非國家行為者彼此間的互動，以及它們與國家、國際組織的互動。非政府組織在過去幾年快速崛起，但由於國情的不同，各國對非政府組織的接納程度亦有所不同，使得非政府組織有時在目標執行上遭受阻礙；然而，全球化的快速發展，讓它們得以透過交流與合作突破困境，這樣的合作關係便可稱為「跨國倡議網絡」(Keck & Sikkink, 1999)。

進言之，倡議 (advocacy) 是指參與者超越人們對「利益」的傳統理解，為提倡某種道德觀念或共同規範，而促使政府或相關組織改變其政策或提出更好解決方式的活動。網絡 (network) 則是指，以自願、互利、橫向之交往為特點的組織形式，在網絡之中的各個行為體沒有地位高低的差別，可以基於平等互惠的原則進行資訊與資源的交換與整合(韓召穎，2006: 145)。

綜上所述，此種倡議網絡之特質包含以下三點：第一，自願性：即進入無設定門檻，所有參與成員均為自願加入，無強迫之特質。第二，互利性：參與行為者因擁有共同價值觀而聚集，此網絡成為交流平臺，不論是正式或非正式的協商溝通，都為目標的達成搭起橋樑。第三，資訊流通性：行為者之間需要快速、透明、正確的訊息來源，作為目標達成的基礎，資訊若堵塞嚴重，可能打擊網絡的執行力與效能，影響目標達成的時間(盛盈仙、盧國益，2013: 74-75)。另外，值得注意的是，Keck 和 Sikkink 認為，「單一非政府組織」通常是倡議網絡的起點，扮演號召者與推動者的角色，吸引其他擁有相同理念的非政府組織或民間團體，將這些力量一點一滴串連起來，使倡議網絡成形 (Sikkink, 1993)。

然而，根據筆者的觀察發現，前述倡議網絡的「概念」與「特質」不僅適用於「跨國」的合作關係，也與緬甸「在地」非政府組織相互連結的情形若合符節。以本文欲深入探討的案例來說，JST 計畫推行的初衷，乃是試圖運用各組織豐富的在地經驗，整合彼此資源，共同設計、推廣、監督最符合內戰難民需求的援助計畫，希望使在地非政府組織無須完全仰賴外界援助，擺脫與部分國際非政府組織錯誤的「金援者導向計劃」(donor-driven policy) 合作模式，也能讓它們因為理念被充分落實而更有自信(司徒宇，2018: 85)；這點已符合前述倡議網絡之概念定義。

再者，JST 計畫的所有成員皆為「自願」加入，無強迫性質與門檻，它們的連結是「互利性」極高的交流平臺，成員間也特別重視「資訊的流通」；這亦和前述倡議網絡的三大特質相雷同。最後，湄他發展基金會是 JST 計畫的主要號召者與推動者，⁶它自發性地串聯、整合其他 8 個關切緬北內戰問題並且極具指標性的在地非政府組織與宗教機構（詳見下表 1），使倡議網絡的連結成形；⁷此情形也與前述 Keck 和 Sikkink 的發現：「單一非政府組織通常是倡議網絡的起點」相契合。有關 JST 計畫的細部內容，本文將於後段章節做更詳實的敘述，以完整呈現其與倡議網絡理論的連結度。

表 1、JST 計畫的參與組織

中文名稱	英文名稱	英文簡稱
湄他發展基金會	Metta Development Foundation	Metta
沙龍基金會	Shalom Foundation	Nyein
人民亮光	Wunpawng Ninghtoi	WPN
克欽救濟與發展委員會	Kachin Relief and Development Committee	KRDC
卡魯納緬甸社會服務	Karuna Mission Social Solidarity	KMSS
橋樑	Bridging Rural Integrated Development and Grassroot Empowerment	BRIDGE
克欽發展組織	Kachin Development Group	KDG
克欽婦女協會	Kachin Women Association	KWA
克欽浸信會	Kachin Baptist Convention	KBC

資料來源：筆者整理。

⁶ 緬甸政府軍和克欽獨立組織（Kachin Independence Organization, KIO）於 2011 年重啟內戰時，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。

⁷ 與「湄他發展基金會」計畫專員的訪談（2019 年 4 月 5 日，緬甸仰光）。

三、緬甸在地非政府組織的興起歷程

緬甸於 1948 年脫離英國殖民政府的統治而獨立，其後雖曾經歷近十四年的代議民主時期，但是經由選舉產生的努（UNu）文人政府，未能有效控制紛亂的政局，軍事強人尼溫（Ne Win）就在 1962 年發動政變，從此緬甸轉變成軍政府統治、以社會主義為意識型態的獨裁國家。而緬甸市民社會的發展，於 1990 年代以前同樣倍受軍政府壓迫，呈現完全停滯的狀態。

1962 年，尼溫以穩定國內政局為由，發動政變奪權，使緬甸開始超過半世紀的軍人統治。起初，尼溫認為緬甸社會尚未成熟，貿然實施民主制度只會造成國家社會動盪，因而反對民主政治（顧長永，2015: 70）。實際上，因其政權不具備民意基礎，尼溫只能以獨裁手段阻絕反對意見，控制整個國家。為清除反對團體，打擊政黨領袖，尼溫於 1964 年 3 月解散所有政黨，停止所有政治活動，並逮捕異議份子。同時自行創立「社會主義綱領黨」（The Burma Socialist Program Party, BSPP）為唯一合法政黨，作為控制人民的社會組織體系（顧長永，2015: 73）。⁸

尼溫以軍事力量控制緬甸政治體系長達 26 年之久，才因「8888 學運事件」的爆發而被迫下臺。然而，繼任的蘇貌（Saw Maung）將軍卻延續尼溫的軍事獨裁本質，不變地以軍方作為統治國家的基礎，繼續對反對黨、政治異議人士或社會團體進行監控、打壓。蘇貌統治緬甸近四年的時間，便因軟禁翁山蘇姬以及不承認 1990 年 5 月的國會議員選舉結果，⁹在國內外交相指責下被迫辭職，將領導人職務直接交給其副手丹瑞（Than Shwe）將軍。

在政權依然缺乏正當性與合法性的情況下，丹瑞延續過去的軍事獨裁手段，不僅遴選自己屬意的國會議員，也強力干預國家議會的運作。另外，丹瑞在 2003 年 8 月指定欽紐（Khin Nyunt）將軍接任總理職務，

⁸ 社會主義綱領黨不僅是當時緬甸唯一的政黨，也是唯一的社會團體，尼溫勒令緬甸所有社會團體解散，或者由軍政府接收，成為被社會主義綱領黨控制的團體，此類團體包括教師協會、工會組織及商業組織等。

⁹ 1990 年的緬甸國會大選，由翁山蘇姬領導的全民主聯盟獲得大勝，贏得 392 個席次（佔 80.82%），而軍方支持的國家團結黨（the National Unity Party, NUP）只獲得 10 個席次（佔 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。

並由欽紐宣佈一份「民主路徑圖」(roadmap for democracy)，表面上是為回應國際社會與緬甸人民對該國政治改革的期待，但實際上是藉此路徑強化軍方統治的正當性與不可取代性。¹⁰

儘管「民主路徑圖」被認為是軍方以拖待變的政治宣傳工具，但也有學者發現，此路線之提出已間接活化緬甸非政府組織的發展。Stephen McCarthy 曾將緬甸市民社會劃分為「傳統」與「現代」等二個群體，傳統市民社會泛指緬甸的宗教與少數民族團體，而現代市民社會則涵蓋國際與在地的非政府組織，以及小型社區組織等 (McCarthy, 2012: 4-5)。他認為，儘管某些傳統市民社會團體至今仍遭受打壓，但現代市民社會組織在 2003 年「民主路徑圖」提出後，卻有日漸蓬勃的跡象。另外，McCarthy 也發現，此時期現代市民社會組織於緬甸少數民族各邦的發展，較軍政府直接管轄區域更加活躍 (McCarthy, 2012: 11-12)。

然而，在丹瑞的強勢主導下，國家議會持續透過修憲鞏固軍方利益。2007 年通過的修憲架構即明白指出：一、緬甸未來總統須具備處理高階軍事事務的能力；二、各省各邦的議員候選人應由該地之軍事指揮官提名；三、應任命軍事官員到各級行政體系內；四、當國家面臨暴力威脅或分裂危險，軍事最高指揮官有介入處理的權力 (Khin Maung Kyi, 1994: 221)。最後，此部新憲於 2008 年 5 月在軍政府嚴密監控下，強迫民眾公投通過，丹瑞此舉表面是為 2010 年 11 月的國會議員選舉鋪路，但實際目的是要讓軍方永遠合法的主宰緬甸政局。

另外，修憲公投舉行時，緬甸甫經歷納吉斯風災的肆虐，近一百九十萬受災民眾只有四分之一得到救援 (Alexander, 2008)，而軍方是擁有最多人力與專業技術的組織，卻妄顧人民需要，堅持如期進行公投，不理會國際間提出暫緩公投、全力救災的呼籲，並將資源集中於選務籌備工作 (Associated Press, 2008)。尤有甚者，軍方當時還封鎖受災區，不許國際救援團隊進入，即便是已經通過緬甸官方註冊的國際非政府組織，也無法援助災情嚴重的區域 (South, 2008a: 25)。

¹⁰ 路徑圖包括七個階段：一、重新恢復國民會議 (National Convention)；二、待國民會議成功舉行後，逐步執行必要進程以使緬甸成為「戒律式民主國家」(disciplined democratic state)；三、根據國民會議基本原則制定新憲；四、舉辦全民公投通過新憲；五、根據新憲舉行自由公平的國會大選；六、依據憲法召開國會；七、由國會選出國家領導人，建立現代、發展與民主的國家 (Dittmer, 2010: 5; 楊昊, 2015: 157-158)。

但出乎軍方預料的是，封鎖行動反倒觸發在地非政府組織與小型社區組織的興起，它們共同投入救災行動，讓疾病擴散和食物短缺的狀況不致更加嚴重，阻止死亡人數持續增加，也使自身的能見度大幅提升（South et al., 2011: 10; Kipgen, 2015: 61）。以「急難救助團隊」（Emergency Assistance Team, EAT）與「緬甸緊急救援網絡」（Myanmar/Burma Emergency Aid Network, MBEAN）等地非政府組織為例，它們在納吉斯風災發生後成立，主要任務即為躲避軍政府監控，運送救援物資至受災區，為災民尋找暫時避難所，後續更協助災區之重建（Rogers, 2012: 192-202）。在地組織共同參與賑災行動的模式，於 2010 年曼德勒水災與吉里風災時又再度出現，且更加活躍，儘管當時仍有許多緬甸在地非政府組織未獲官方註冊承認（Steinberg, 2010: 126）。

2010 年 3 月，緬甸軍事執政團－國家和平發展委員會公佈選舉法，並指派 17 位委員組成選舉委員會，辦理 2010 年 11 月的大選。緬甸軍政府為建立選舉的公正性，讓登盛（Thein Sein）於 2010 年 4 月 26 日辭去軍職，以平民文人身份參加選舉，並解散國家和平發展委員會，另外成立聯邦鞏固發展黨（Union Solidarity and Development Party, USDP），以政黨名義和其他政黨競爭。此些作為似乎顯示軍政府有意願進行民主改革，但就實際運作而言，卻非如此。這次大選完全被軍政府控制，有學者明言這是一場「非法操控的選舉」（a rigged election）（Englehart, 2012），亦有學者舉出實例論證這是一場不公開、不公平、不公正的選舉，目的是使軍方組成的鞏發黨贏得國會議員選舉，使軍政府持續掌權（顧長永，2015: 153-163）。最後，2010 年的國會議員選舉如軍方所預期，由鞏發黨獲得大勝，¹¹若加上 2008 年憲法規定的軍方保障席次，¹²軍方在民族議院與人民議院皆掌控超過 80% 的席次。因此，新產生的國會於 2011 年 2 月開議時，就選舉登盛為「緬甸聯邦共和國」的第一任總統。

然而，擁有軍方背景的登盛上任後，出人意料地採取諸多措施以實行民主改革，例如：解除對翁山蘇姬的軟禁、釋放部分政治犯、開放政

¹¹ 代表軍方的聯合團結發展黨在擁有 224 席次的民族議院（House of Nationalities, or National Assembly）共獲得 129 席；在擁有 440 席次的人民議院（House of Representative, or People's Assembly）共獲得 259 席。

¹² 2008 年憲法規定，民族議院與人民議院都有軍方保障席次，民族議院則是 224 席中有 56 席的軍方保障席次，而人民議院的 440 席中有 110 席是軍方保障席次。換言之，緬甸國會席次有四分之一來自軍方。

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，有逐步走向開放的趨勢（International Crisis Group, 2017; Saha, 2011: 4; Pederson, 2014: 21）。在此波政治開放的氛圍下，緬甸的在地非政府組織如雨後春筍般出現，關心議題也從起初的天災救助，擴展至健康衛生與環境保護等層面。儘管多數在地非政府組織仍經常面臨資源匱乏的情形，必須仰賴國際資助，但在整體運作上遭受的限制，與 2010 年之前相較已大幅減少。

另外，在登盛的改革措施當中，頗具指標意義的就是 2012 年 1 月讓翁山蘇姬領導的全民盟登記成為合法政黨，而得以參與 4 月 1 日國會議員補選。¹³此次補選過程完全公正、公開，不僅被視為 21 世紀緬甸選舉民主的起點，也代表整體政治風氣更加開放、透明，非政府組織的活動將愈趨自由，關注之議題範圍亦可更深且廣。

然而，值得注意的是，儘管登盛就任總統後，緬甸的對外開放與各項改革有目共睹，但根據登盛於 2014 年簽發的《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（司徒宇，2016: 46）。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，完成註冊的在地非政府組織，方可接受捐款資助，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周年報告書，每 5 年更換新註冊證。如連續 5 年未提交周年報告，將被認為停止活動（緬甸金鳳凰中文報，2014）。

2015 年 11 月 8 日，緬甸舉行自 1990 年 5 月後首次相對自由的全國大選。本次選舉由全緬甸各選區選出除軍方委派的四分之一議席外之所有上、下議院議員，包含上議院（國家議會）168 名和下議院（人民議會）330 名。選舉結果一如外界預期，緬甸人民以選票表達對長期軍事威權的

¹³ 此次選舉旨在填補登盛任命部分國會議員擔任內閣部會首長，所造成國會議員出缺。最後結果亦由全民盟獲得大勝，參選 44 人中，共有 43 人當選，贏得出缺 45 席中的 43 席，成為國會第一大反對黨，而翁山蘇姬也順利當選為國會議員。

不滿，全民盟分別於上、下議院獲得 135 席與 255 席，而代表軍系勢力的鞏發黨僅各獲得 12 席與 30 席。全民盟不只贏得緬甸國會多數席次，更具備完全執政的條件，躍升成為緬甸第一大黨。而全民盟黨員丁覺（U Htin Kyaw）與班提育（Henry Van Hti Yu）則分別獲得下議院與上議院提名支持，於 2016 年 3 月順利當選成為緬甸自 1962 年以來首位民選文人總統與第二副總統。另外，翁山蘇姬雖受限於緬甸憲法的「排翁條款」，失去參選總統的資格，卻也出任「外交」與「總統府辦公室」等二個重要單位的部長，¹⁴並擔任「國務顧問」（State Counselor）一職，¹⁵儼然以「凌駕總統之姿」主導國家重要政策的制訂。

在此情況下，有評論認為 2015 年大選結果已經說明，緬甸之春的政治改革仍在持續且難以逆轉（貌貌英，2016）。而許多在地非政府組織與宗教機構便把握此機會，將農業發展、基礎教育、環境健康、社會安全、人民生計視為重點推動的領域，前仆後繼地投入緬甸偏鄉地區的援助行動。

四、克欽邦與北撣邦人道援助參與策略

由前述可知，緬甸政權已於 2016 年順利移交至民選政府—「全民盟」手中，但就現實情況而言，軍事部隊持續增援、駐守克欽邦與北撣邦等少數民族區域的情形並未隨之緩解，緬甸軍方與部分武裝團體之緊張態勢亦呈現不減反增的窘境。2016 年 11 月 20 日，由 4 支少數民族武裝團體組成的「緬北聯軍」（Northern Alliance），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，戰事持續至今仍無法完全平息，不僅波及臘戍、木姐（Muse）、勐古（Mongko）、南傘（Namhsan）、貴慨（Kutkai）、老街（Laukkai）等當地城市，也導致大批人民為躲避戰火相繼湧入中國境內（BBC 中文網，2016）。

¹⁴ 全民盟新政府甫上任之時，翁山蘇姬出任外交、教育、電力能源與總統府辦公室等四個單位的部長；2016 年 5 月 25 日，丁覺發布總統通令宣布內閣重組，才免除翁山蘇姬教育和電力能源部長的兼職。

¹⁵ 國務顧問的任期與總統一樣，皆為 5 年。而設置此職之目的在實現國家和平繁榮，並發展市場經濟與聯邦制度。翁山蘇姬得以向政府各部會與組織尋求建議與諮詢，其負責對象是聯邦議會，職權類似總理或者首相，可以執行跨部會工作，擔任行政與立法部門之間的橋樑（司徒宇，2017: 90）。

2018年4月，緬軍與克欽獨立軍內戰衝突再起，嚴重影響帕敢（Hpakant）、德乃（Tanai）等克欽邦西部城市，數千民眾被迫逃離家園至密支那（Myitkyina）等未受戰火威脅的中心城市，進入當地難民營，成為「境內流離失所者」（internal displaced persons, IDP）（果敢資訊網，2018）。再者，及至2019年，緬甸軍方仍不斷在撣邦北部與果敢同盟軍、德昂軍爆發武裝衝突，雙方呈現高度軍事對峙狀態，造成上萬人民出逃（國際特赦組織，2019）。在戰事衝突難以緩和的情況下，緬北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。¹⁶

有鑑於緬甸北部內戰頻仍，JST 團隊即曾在2018年5月發表聯合聲明，呼籲外界關注當地日益嚴峻的人道危機，並且緊鑼密鼓地共同籌劃相關援助事宜（Joint Strategy Team, 2018a）。而後，JST 團隊又於2018年6月初，發文詳述克欽邦與北撣邦自2011年至今，因長期內戰無法緩解而引發的難民問題，並提出四點聯合呼籲：一、馬上停止戰爭—所有針對平民的攻擊行動，或違反人權之情事，應立即停止；二、保障境內流離失所者的所有權利—包括居住權、土地權以及財產權；三、確保人道援助途徑暢通—緬甸政府與軍方應保障人民生命安全，並依照國際人權法，允許外界援助進入；四、增進援助力道—呼籲國際團隊儘速集結救援物資，幫助受內戰影響的緬甸少數民族各邦，包括克欽邦、撣邦、克耶邦、克倫邦與若開邦，以有效回應日益嚴峻的國內人道危機（Joint Strategy Team, 2018b）。

緬甸軍方和克欽獨立組織在2011年結束維持17年的停火協議，重啟戰爭狀態，¹⁷雙方直到2020年仍有猛烈交火，造成至少十二萬以上平

¹⁶ 與「健康貧窮關懷行動」計畫專員的訪談（2017年3月30日，緬甸仰光）。

¹⁷ 2011年，緬甸軍方與克欽獨立組織戰事重啟，背後的主要導火線是「太平江發電站」爭議。2009年，緬甸政府罔顧當地人民的生存權與自決權，擅自與中國簽訂包括太平江發電站在內的16個水電站開發項目，不僅為當地人民的生活帶來負面影響，更導致緬甸政府與克欽獨立組織的關係愈加緊張。終於在2011年6月9日凌晨，雙方於太平江發電站下游河道展開槍戰，而後軍方部隊更發動二個營的兵力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其根據地。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。戰事於2012年期間尤其嚴重，緬甸政府在五月至六月以維持當地安全為由，一度關閉密支那機場，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（司徒宇，2015: 28-29）。

民無家可歸，被迫逃離原居地，進入鄰近城鎮的難民營，成為境內流離失所者。在克欽邦的難民營當中，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)。而國際機構(例如：UN 或 INGO)於 2014 年已被緬甸政府禁止進入 NGCA 從事援助工作，於此情況下，在地的非政府組織與宗教機構便成為相當重要甚至是唯一的途徑，負責提供 KCA 難民營所需的人道援助；而這些組織也往往能利用其在地優勢，多方尋找進入 KCA 的管道，以達成援助的目標。¹⁸但在地非政府組織也時常面對緬甸軍方的刁難，假意以「安全顧慮」為由，於 NGCA 外設置檢查站，阻止其前往此區從事援助工作；2016 年全民盟新政府上任後，情況也未見好轉，甚至更加複雜，根據在地非政府組織的說法，就算它們已經取得緬甸政府的進入核可證明，仍然要另外獲得軍方的允許才能進入。¹⁹

這些活躍於緬北的在地非政府組織長期於地方扎根，因此它們充分瞭解當地情況與人民需求，得以針對偏鄉地區提供適切服務，並且提出完善的發展計畫，例如：「克欽救濟與發展委員會」、「克欽發展組織」與「克欽婦女協會」便是以克欽邦靠近中緬邊境的城市—拉咱(Laiza)為主要據點；「人民亮光」則是來自邁扎央(Mai Ja Yang)，是同樣位於中緬邊境的城鎮；而拉咱和邁扎央都位於克欽獨立組織的控制區內。其他如「湄他發展基金會」、「沙龍基金會」、「卡魯納緬甸社會服務」、「克欽浸信會」等則屬於規模較大的在地非政府組織，援助範圍遍及整個克欽邦。²⁰值得一提的是，根據筆者的訪談得知，這些在地非政府組織均傾向於受援助地招募員工，極少派遣其他城市的員工到不熟悉的區域服務。²¹

由於內戰衝突持續不斷，遠超過原本預估的期程，又無法判斷何時結束，這些關心緬北議題的在地非政府組織認為必須集結彼此，成為一

¹⁸ 與「湄他發展基金會」、「沙龍基金會」計畫專員的訪談(2018年4月24日，緬甸密支那)。

¹⁹ 與「沙龍基金會」計畫專員的訪談(2018年4月24日，緬甸密支那)。

²⁰ 與「湄他發展基金會」計畫專員的訪談(2018年4月24日，緬甸密支那)。

²¹ 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)；與「湄他發展基金會」計畫專員的訪談(2018年4月24日，緬甸密支那)。

個擁有共同目標的團隊，使資源得以相互交流、策略更加透明，進而提升援助行動之效率。²²其後，便在湄他發展基金會的號召下，5個在地非政府組織（湄他發展基金會、沙龍基金會、人民亮光、克欽救濟與發展委員會、卡魯納緬甸社會服務），以及1個宗教團體——克欽浸信會，乃以志願加入的方式，於2012年10月正式成立JST團隊；2013年，另外3個在地非政府組織（橋樑、克欽發展組織、克欽婦女協會）則陸續加入。上述9個組織內均設有專員做為JST計畫的聯絡窗口，並且定期舉行會議（每3-4個月1次例行會議，有突發狀況時亦會召開緊急會議），分享對在地情況的觀察，也共同研擬援助策略。²³

總體而言，JST團隊成立之核心目的包含以下三點：一、提供即時人道援助——（一）分送緊急救援物資予克欽邦、北撣邦內戰難民；（二）確保援助品質穩定；（三）延伸協助村落重建發展計劃。二、相互協調援助策略——（一）加強難民營現況資訊交流；（二）避免重複援助；（三）分享資源並傳遞經驗。三、強化在地組織自主性——（一）提升在地組織專業能力；（二）使援助計畫充分體現在地性；（三）避免計畫淪為「金援者導向」（Joint Strategy Team, 2015b: 3）。

到目前為止，JST團隊的具體成效，可以分成以下三大領域詳加敘述（如下頁圖1所示）：一、能力建構——運用「策略」（strategic）與「執行」（operational）層面的項目擘畫，分別為「難民」與「JST團隊」培植永續發展的能力；二、實質人道援助——係指JST團隊從食物、健康、教育、生計、環境衛生、居住品質等層面，為難民提供所需資源；三、倡議行動——透過報告出版與會議交流，使國際看見並且關切緬北嚴峻的內戰問題（Joint Strategy Team, 2015b: 9-22）。

首先，在能力建構方面，包含「策略」與「執行」等二大部分。「策略能力建構」的項目發想，是以幫助「內戰難民」為中心，從初期的急難救助，到停火後的遣返規劃，再到教育水平的維持，以及克欽社會的發展遠景，都有詳盡、專門的計畫安排作為支撐，主要目的是使人道援助不僅停留在緊急救援，乃是加以延伸，為難民找到永續發展的可能。而「執行能力建構」則是以培育「JST團隊」內各在地非政府組織的能力為

²² 與「湄他發展基金會」計畫專員的訪談（2018年4月24日，緬甸密支那）。

²³ 與「沙龍基金會」計畫專員的訪談（2018年4月24日，緬甸密支那）。

優先，透過各式訓練計畫與工作坊的舉辦，厚植夥伴們的專業實力，也使參與者更加團結，核心項目包括：人道援助策略管理（如財務、人力、時間資源的管理訓練）、內戰傷害風險降低（預先了解內戰區域的複雜情況）、熟悉國際機構運作模式（如聯合國與國際非政府組織）、泰緬邊境難民營經驗交流，以及突發事件的應變訓練等（Joint Strategy Team, 2015b: 10-16）。

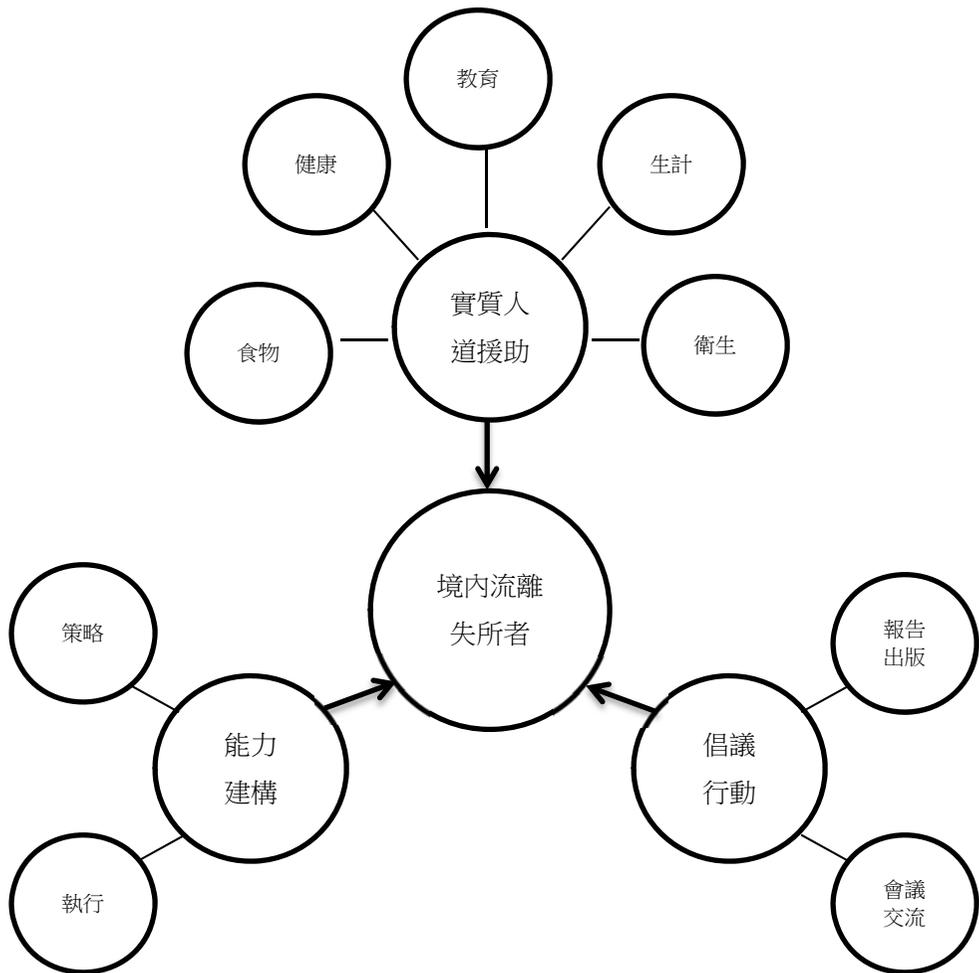


圖 1、JST 團隊的具體成效

資料來源：Joint Strategy Team, 2015b: 9.

其次，在實質人道援助的部分，根據 2015 年的統計，JST 團隊無論在 GCA 或者 KCA 難民營，均援助 85% 以上的克欽族難民，具體人數超過十萬（Joint Strategy Team, 2015b: 17）。綜觀各援助項目，其中以食物營養補給、避難所興建、衛生環境改善等三類所佔預算最高，受惠人數亦最多，接著則是在難民教育資源、健康維繫、生計發展、人身安全保護等層面的經費補助。然而，就 JST 團隊成員對 KCA 難民營的在地觀察，該處最急迫需要的當屬「食物營養」的補給，再次則是衛生環境、教育資源、人身安全等項目的援助，因為克欽邦當地的警察（在軍方的壓力下），仍時常以安全性為由阻撓食物的運補進入 KCA。²⁴另外，若將 KCA 與 GCA 難民營的預算項目進行比較，便可發現 KCA 難民營在「食物營養補給」項目的預算需求遠超過 GCA 難民營，代表 KCA 難民營在急難物資的獲取數量與管道上明顯少於 GCA 難民營（Joint Strategy Team, 2015a: 13）。

第三，於倡議行動上，JST 團隊主要藉由「報告出版」、「新聞稿發佈」、「聯合聲明」，以及「國際組織交流」等不同形式，讓緬北長期無法緩解的內戰難民問題被國際看見，並為緬甸當權者重視，進而提供適當援助或政策改善。例如：從 2012 年開始，JST 團隊即出版〈Joint Protection Assessment〉等評估報告，並在仰光舉行發佈會，公開向當地的國際人道援助社群提出呼籲，關切緬北議題。再者，JST 團隊從 2014 年開始，便不間斷地向國際與緬甸政府提出聯合聲明，闡述緬北日益嚴重的人道危機，希望引起更多關注，對象包括：美國總統—歐巴馬（Barack Obama）、挪威國王—哈拉德（Harald V）、緬甸總統—登盛、聯合國組織等。最後，JST 團隊也定期與樂施會（Oxfam）、救助兒童會（Save the Children）、基督徒互援會（Christian Aid）等國際非政府組織，以及聯合國人口基金（UNFPA）、聯合國難民署（UNHCR）、聯合國兒童基金會（UNICEF）等機構進行會議交流，除了提升緬北議題的國際能見度，也共同商議合作計畫（Joint Strategy Team, 2015b: 20-22）。

JST 團隊成立至今超過六年，不論在援助「內容」與「範圍」上皆有明顯的「跨域」趨勢。援助內容的跨域是指，從起初僅限於緊急人道救援的項目規劃，轉變以培植內戰難民的自主與永續發展能力為目標；而

²⁴ 與「沙龍基金會」計畫專員的訪談（2018 年 4 月 24 日，緬甸密支那）。

援助範圍的跨域是指，原本只關心特定少數民族區域的在地非政府組織，因為 JST 團隊的連結，有向緬甸其他地區擴展的機會。²⁵另外，筆者再根據「公民社會組織發展效能開放論壇」(The Open Forum for CSO Development Effectiveness) 在 2010 年 9 月於「第一屆全球開放論壇大會」上通過的 8 項「伊斯坦堡公民社會組織發展效能原則」(Istanbul Principles for CSO Development Effectiveness)，²⁶對 JST 計畫做逐項的檢視，而 JST 計畫不論在「成立核心目的」或「具體工作內容」上皆全然符合，代表此計畫的運作與實踐已滿足「國際間」對公民社會組織發展活動的「普及性參考點」和「經驗共識」，透過「伊斯坦堡原則」我們也能清楚了解 JST 計畫試圖與緬甸政治、經濟、社會方面建構的關係。

但不可否認地，JST 計畫之參與者大多是從關心克欽族難民開始的（除了「卡魯納緬甸社會服務」外），而組織內的核心領袖或主要成員亦不乏克欽族人，因此團隊的中立性也一直備受質疑，例如：是否只關心克欽邦難民問題？僅針對克欽族難民進行援助？是否與克欽獨立組織互動密切？甚至其成立是否存在著政治目的？

然而，筆者曾針對前述質疑，詢問湄他發展基金會、沙龍基金會，以及克欽浸信會當中負責 JST 計畫的專員，他們對此也深感不解，並且強調「對克欽族難民進行人道關懷等援助，不代表完全認同或支持克欽獨立組織的所作所為，二者之間不可劃上等號」。²⁷再者，JST 計畫內幾個規模較大的組織（例如：湄他發展基金會、沙龍基金會、克欽浸信會、卡魯納緬甸社會服務等），早已將援助範圍延伸至撣邦南部、克倫尼邦、克倫邦、孟邦、欽邦等其他少數民族區域，並致力藉由 JST 計畫的合作，帶動、培植其他規模較小的成員，朝跨域服務的目標邁進，所以絕無偏

²⁵ 與「沙龍基金會」計畫專員的訪談（2019 年 4 月 9 日，緬甸密支那）。

²⁶ 「公民社會組織發展效能開放論壇」是由世界各地公民社會組織共同建立的全球進程，其目標為創建一個共享的原則架構，以定義何謂有效的公民社會組織發展實踐方式，並闡述對公民社會組織發展有利環境（enabling environment）之最低標準，同時推動公民社會在國際發展體系中所扮演的重要角色。而「伊斯坦堡公民社會組織發展效能原則」共有 8 項，包括：一、遵守並促進人權與社會正義；二、具體實現性別平等與公平；三、注重人民的賦權、民主擁有權以及參與性；四、促進環境永續性；五、實踐透明與責信；六、貫徹公平的夥伴關係與團結；七、創造並分享知識，承諾相互學習；八、承諾實現正面、永續的改革（公民社會組織發展效能開放論壇，2011）。

²⁷ 與「湄他發展基金會」計畫專員的訪談（2019 年 4 月 5 日，緬甸仰光）；與「沙龍基金會」計畫專員的訪談（2019 年 4 月 9 日，緬甸密支那）；與「克欽浸信會」計畫專員的訪談（2018 年 4 月 24 日，緬甸密支那）。

限援助對象的想法。²⁸未來，JST 更將秉持其成立的三大目的（提供即時人道援助、相互協調援助策略、強化在地組織自主性），持續將觸角延伸其他地區，甚而擴大夥伴參與的空間。²⁹

目前，JST 團隊的協力運作，不僅讓更多緬北內戰難民獲得直接援助，且品質亦大幅提升；JST 團隊也成為緬甸市民社會發展的範本，刺激其他在地非政府組織努力往專業化目標邁進。³⁰更重要的是，JST 案例的成功，讓國際援助機構看見在地非政府組織也擁有策略規劃、實際執行、理念闡述、協同合作的能力；過往由國際援助機構單方面主導、由上而下的合作途徑（top-down driven approach）應儘速改變，以注重「互動」（interactive）、「水平」（horizontal）的溝通協調為優先（Joint Strategy Team, 2015b: 25）。

五、結論

緬甸於 1962 年開始超過五十年的軍事政權，2000 年以前，該國的市民社會發展可以說是呈現完全停滯的狀態。然而，2003 年「民主路徑圖」的提出，2008 年的「納吉斯風災」，2010 年登盛上任後的政治開放，以及 2015 年的全國大選，卻是促成緬甸公民力量勃興的四個重要轉捩點。直至今日，緬甸在地非政府組織的發展已相當活躍，特別在國際機構無法著力的內戰難民營中，肩負舉足輕重的援助責任。以「人民亮光」此一在地非政府組織來說，其成立於 2011 年，目的即為援助克欽族難民，且主要對象是 KCA 的難民營，核心目標包括：聚集、關懷流離失所的克欽族難民；為克欽族難民提供食物，建造臨時避難所；監督、紀錄緬甸政府軍侵犯人權之情事（司徒宇，2018: 82）。

另外，筆者在近年針對緬北在地非政府組織的觀察與訪談中也發現，它們彼此間出現「相互連結」的情形，JST 計畫便是最清楚的案例。而 JST 團隊的合作形式，亦突顯出「倡議網絡」之三大特質：自願性、互利性，以及資訊流通性。首先，JST 所有成員皆因認同一樣的目標（提供內戰難民即時人道援助、相互協調援助策略、強化在地組織自主性）而「自願」

²⁸ 與「湄他發展基金會」計畫專員的訪談（2019 年 4 月 5 日，緬甸仰光）。

²⁹ 與「湄他發展基金會」計畫專員的訪談（2019 年 4 月 5 日，緬甸仰光）。

³⁰ 與「湄他發展基金會」計畫專員的訪談（2019 年 4 月 5 日，緬甸仰光）。

加入，進入無特定門檻，更無強迫之性質。再者，JST 連結網絡無疑成為「互利性」極高的交流平臺，各組織可透過經驗分享，以及人道策略的共同構思，提升難民援助的品質與自身的專業能力。目前 JST 計畫尚未針對成員專長進行任務分組，未來若能朝此目標修正，相信會使「互利」的特質更加明顯，例如：「卡魯納緬甸社會服務」長期以改善難民基礎教育環境為核心目標；「橋樑」特別關心少數民族地區的農業發展；「沙龍基金會」則是以建立內戰監督停火機制為重要職志。第三，JST 團隊特重成員間需要快速、透明、正確的「資訊流通」，此為目標達成之要件，既可加強難民營的相況掌握，更重要的是能夠避免重複援助，造成資源浪費。

最後，儘管 JST 團隊的成效有目共睹，但仍然面對許多來自「外部」與「內部」的挑戰。緬北至今複雜難解的內戰狀態便是最大外部挑戰；克欽和平創建組織（the Kachin Peace Talk Creation Group, PCG）在今年（2020）6 月對媒體表示，儘管國防軍與緬北聯軍都已發佈停火聲明，但緬甸軍方仍未停止對「若開軍」的武裝攻擊，並且單方面將其定性為「恐怖組織」，導致雙方衝突持續（果敢資訊網，2020）。而軍方與「克欽獨立軍」之間的戰事亦未緩解，從 6 月開始雙方即在撣邦北部的城市—貴慨附近，爆發 5 次以上的軍事衝突，甚至「德昂民族解放軍」也參與在戰事之中（Nan Lwin Hnin Pwint, 2020）。另外，緬甸總統府發言人—佐泰（U Zaw Htay）雖曾於 6 月 5 日提到「緬甸民族和解與和平中心」（National Reconciliation and Peace Centre, NRPC）將和緬北聯軍就雙邊停火協議舉行會談，但由於新冠肺炎疫情的影響，緬甸國內的交通往來相當不易，也使會談舉辦的可能性大幅降低（果敢資訊網，2020）。在前述情況下，未來難民人數若持續攀升，援助的速度與品質將難以維持，資金也會出現短缺，勢必為 JST 團隊的運作帶來考驗。

而 JST 團隊未來的內部挑戰，即主要來自「資訊」、「財務」與「決策」等三個方面：首先，必須確保資訊分享管道持續暢通，內容完整透明；再者，必須妥善管理有限財務，靈活調度分配；第三，必須設立長期穩定的主要決策者，能在各成員以自願加入、地位平等的情況下，有效協調各方進而準確執行決策，還要在彼此因想法差異導致關係緊張時，扮演維穩的角色。前述三點，也將是 JST 團隊未來能否長期穩定運作的

關鍵 (Joint Strategy Team, 2015b: 24)。

參考文獻

• 中文

BBC 中文網。2016。〈中國國防部回應緬北衝突：中國軍隊高度戒備〉。

《BBC 中文網》，11 月 21 日。https://www.bbc.com/zhongwen/trad/china/2016/11/161121_myanmar_china_border_fighting

公民社會組織發展效能開放論壇。2011。〈公民社會組織發展效能開放論壇之暹粒公民社會組織共識〉。[http://www.taiwanaid.org/sites/default/files/暹粒公民社會組織共識\(中文版\).pdf](http://www.taiwanaid.org/sites/default/files/暹粒公民社會組織共識(中文版).pdf)

王冲。2012。〈緬甸非政府組織反壩運動爭議〉。《東南亞研究》，4: 75-82。

司徒宇。2015。〈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》，43(9): 24-40。

_____。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。

_____。2017。〈軍人勢力對緬甸新政局的影響：「式微」或「延續」？〉。《全球政治評論》，58: 71-96。

_____。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。

果敢資訊網。2018。〈聯軍動態：克欽獨立軍重創緬軍 255 營 緬軍在果敢戰場零星砲擊不斷〉，4 月 7 日。<https://kknews.cc/military/bala9nm.html>

_____。2020。〈克欽和平創建組織：近期內聯邦政府與緬北聯軍要舉行會談仍然困難〉，6 月 18 日。http://blog.sina.com.cn/s/blog_146e99be00102zbxm.html

孫采薇。2015。〈緬甸式民主化：正當性、政權轉移、與政治改革〉。《問題與研究》，54(4): 123-151。

國際特赦組織。2019。〈緬甸：撣邦北部衝突升級，平民被殺事件可成戰爭罪〉，9 月 16 日。<https://zh.amnesty.org/more-resources/news/myanmar-civilians-at-risk-in-northern-shan-state-fighting/>

- 盛盈仙、盧國益。2013。〈跨國倡議網絡下的女權運動－以性別主流化政策為例〉。《長庚人文社會學報》，6(1): 69-98。
- 楊昊。2015。〈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》，54(4): 153-164。
- _____。2017。〈緬甸政治發展與民主改革：優勢政治勢力的延續或轉型？〉。孫采薇、吳玉山主編：《優勢政黨與民主：亞洲經驗的省思》，頁 223-249。高雄：巨流。
- 貌貌英 (Maung Maung Yin)。2016。〈緬甸重大政治變遷：民主時代的來臨〉。《臺灣人權學刊》，3(3): 89-94。
- 緬甸金鳳凰中文報。2014。〈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》，7 月 31 日。 <http://www.mmgpmedia.com/business/7431-2014-07-31-07-05-35>
- 韓召穎。2006。〈非政府組織·跨國倡議網路·國家主權〉。《歐洲研究》，1: 144-151。
- 顧長永。2015。《緬甸－軍事獨裁五十年》。新加坡：世界科技出版公司。

• 西文

- Alexander, David. 2008. Myanmar Deaths May Top 100,000: U.S. Diplomat. *Yahoo! News*, May 6.
- Associated Press. 2008. Official: UN Plane Lands in Myanmar with Aid after Cyclone. *Associated Press*, May 8.
- Cheesman, Nick, Monique Skidmore and Trevor Wilson, eds. 2012. *Myanmar's Transition: Openings, Obstacles and Opportunities*. Singapore: ISEAS.
- Cheesman, Nick, Nicholas Farrelly and Trevor Wilson, eds. 2014. *Debating Democratization in Myanmar*. Singapore: ISEAS.
- Clark, Ann Marie. 1995. Non-Governmental Organizations and Their Influence on International Society. *Journal of International Affairs*, 48(2): 507-525.

- Dittmer, Lowell. 2010. Burma vs. Myanmar: What's in a Name? Pp. 1–20 in Lowell Dittmer, ed., *Burma or Myanmar? The Struggle for National Identity*. Singapore: World Scientific.
- Dorning, Karl. 2006. Creating an Environment for Participation: International NGOs and the Growth of Civil Society in Burma/Myanmar. Pp. 188–217 in Trevor Wilson, ed., *Myanmar's Long Road to National Reconciliation*. Singapore: ISEAS.
- Englehart, Neil A. 2012. Two Cheers for Burma's Rigged Election. *Asian Survey*, 52(4): 666–686.
- Ghosh, Sujay. 2009. NGOs as Political Institutions. *Journal of Asia and African Studies*, 44(5): 475–495.
- International Crisis Group. 2017. Myanmar's Post-Election Landscape (Asia Report, No. 118). <http://www.crisisgroup.org/>
- Joint Strategy Team. 2015a. Joint Strategy for Humanitarian Response in Kachin and Northern Shan States (2013–2015). *JST Work Report*.
- _____. 2015b. Accomplishments of Kachin Humanitarian Response Joint Strategy Team (JST), June 2011–January 2015. *JST Work Report*.
- _____. 2018a. Humanitarian NGOs call for immediate cessation of hostilities, protection of civilians and humanitarian access in Kachin and northern Shan, Myanmar. *JST Work Report*, May 2.
- _____. 2018b. Seven Years of War, Violation of Human Rights, forced Displacement and Human Suffering in Kachin and Northern Shan States. *JST Work Report*, June 9.
- Keck, Margaret E. and Kathryn Sikkink. 1998. *Activists beyond Borders: Advocacy Networks in International Politics*. Ithaca, NY: Cornell University Press.
- _____. 1999. Transnational Advocacy Networks in International and Regional Politics. *International Social Science Journal*, 51(159): 89–101.
- Keohane, Robert O., ed. 1993. *Ideas and Foreign Policy: Beliefs, Institutions, and Political Change*. Ithaca: Cornell University Press.

- Khin Maung Kyi. 1994. Myanmar: Will Forever Flow the Ayeyarwady? Pp. 209–230 in *Southeast Asian Affairs 1994*. Singapore: ISEAS.
- Kipgen, Nehginpao. 2015. *Democratisation of Myanmar*. India: Routledge.
- Levitt, Theodore. 1975. *The Third Sector: New Tactics for a Responsive Society*. New York: AMACOM, American Management Association.
- Lewis, David. 2001. *The Management of Non-Governmental Development Organizations: An Introduction*. New York: ROUTLEDGE.
- McCarthy, Stephen. 2012. Civil Society in Burma: From Military Rule to Disciplined Democracy (Griffith Asia Institute, Regional Outlook Paper: No. 37). <https://www.files.ethz.ch/isn/165522/McCarthy-Regional-Outlook-Paper-37.pdf>
- Nan Lwin Hnin Pwint. 2020. KIA Warns Civilians Fighting with Myanmar Military Could Erupt Anytime. *The Irrawaddy*, June 19. <https://www.irrawaddy.com/news/burma/kia-warns-civilians-fighting-myanmar-military-erupt-anytime.html>.
- Pederson, Morten B. 2014. Myanmar's Democratic Opening: The Process and Prospect of Reform. Pp. 19–40 in Nick Cheesman, Nicholas Farrelly and Trevor Wilson, eds., *Debating Democratization in Myanmar*. Singapore: ISEAS.
- Rogers, Benedict. 2012. *Burma: A Nation at the Crossroads*. London: Rider.
- Saha, Soubhik Ronnie. 2011. *Working Through Ambiguity: International NGOs in Myanmar*. Cambridge: The Hauser Center for Nonprofit Organizations at Harvard University.
- Sikkink, Kathryn. 1993. Human Rights, Principles, Issue-Networks, and Sovereignty in Latin America. *International Organization*. 47(3): 411–441.
- South, Ashely, Susanne Kempel, Malin Perhult and Nils Cartensen. 2011. 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

- South, Ashely. 2008a. Burma After the Cyclone: Making a Disaster out of a Cyclone. <https://digitalcollections.anu.edu.au/handle/1885/47277>
- _____. 2008b. *Ethnic Politics in Burma: States of Conflict*. London and New York: Routledge.
- Steinberg, David I. 2010. *Burma/Myanmar: What Everyone Needs to Know*. New York: Oxford University Press.
- Ware, Anthony. 2012. Context Sensitivity by Development INGOs in Myanmar. Pp. 323-347 in Nick Cheesman, Monique Skidmore and Trevor Wilson, eds., *Myanmar's Transition: Openings, Obstacles and Opportunities*. Singapore: ISEAS.

Interconnections between Local NGOs in Myanmar: A Case Study on “The Joint Strategy Team for Humanitarian Response in Kachin and Northern Shan States”

Yu Szu-Tu

Project Assistant Professor, Master Program in Teaching Chinese as a Second
Language, National Chi-Nan University

Abstract

My recent observations and interviews conducted on local NGOs in northern Myanmar have revealed an interconnection between the different NGOs, one prominent case being “The Joint Strategy Team (JST) for Humanitarian Response in Kachin and Northern Shan States”. Bearing this in mind, this paper will first clarify the concepts and implications highlighted by this “interconnection” through the lens of the theory on “advocacy networks”. Secondly, the history behind the rise of local NGOs will be explained with Myanmar’s political history. Finally, the JST’s origin, objective, tangible effects, and trans-boundary trend will be comprehensively explained.

Key words: Myanmar, local non-governmental organization (LNGO), interconnection, Kachin and Northern Shan States, joint strategy for humanitarian response