



转型背景下非政府组织对缅甸社会发展的影响与作用

周绍永

(德宏师范高等专科学校思政部, 云南芒市 678400)

摘要:非政府组织是当前缅甸社会发展中的一股新兴社会力量,它在缅甸被殖民时期、军人专政时期以及民主转型的新时期都发挥着作用。它以缅甸政府、民间社会为影响对象,推动缅甸政治社会的现代化。一方面通过民生项目援助弥补了缅甸政府公共治理的不足;另一方面培养了缅甸民众的权益意识,成为缅甸民众利益意识的培育者与权利的维护者,对于改变缅甸民众消极、被动的政治人格具有积极意义。

关键词: 缅甸; NGO; 社会发展

中图分类号: C913

文献标识码: A

文章编号: 2095-770X(2016)12-0041-04

PDF 获取: <http://sxxqsfxy.ijournal.cn/ch/index.aspx>

doi: 10.11995/j.issn.2095-770X.2016.12.010

Influence of NGOs on Burmese Social Development under the Background of Social Transition

ZHOU Shao-yong

(Department of Politics, Dehong Teachers College, Mangshi 678400, China)

Abstract: NGO is an arising social force in Burmese social development, which has been playing a special role in the crucial periods of Burmese development, from the colonial times, military dictatorship to the new period of democratic transition. NGOs exert great influences on the Burmese government and its people, and greatly promote the modernization process of Burma. NGOs not only implement projects that focus on the improvement of ordinary people's living standard, but also help cultivate Burmese people develop an awareness of right protection. NGOs have a positive effect on the changing of people's negative and passive political personality.

Key words: Burma; NGO; social development

作为现代社会的标志之一,非政府组织是广大发展中国家实现现代化过程中难以割裂的组织群体。有西方学者更是认为,非政府组织充当了发展中国家民间社会的先锋和政治发展的倡导者。^[1]所谓“非政府组织”(NGO),并没有标准的说法,1950年联合国下的定义是:“若非经由政府间协议而建立的国际组织,都可认为是为此种安排而成立的非政府组织。”^①此处的非政府组织可理解为在国际层面、国家层面以及地方层面上组织起来的,独立于政府之外的具有非营利性、公益性、志愿性特征的社会组织。它们在教育、健康、卫生等方面提供各种服

务,向一国政府反映人道主义、民主、人权、环保等方面的问题,可以在监督公共政策制定、鼓励民众的政治参与以及就某一问题提供专业分析和专门知识方面,起到重要的作用。^[2]缅甸自2010年打开国门后,大量国际非政府组织涌入缅甸开展工作,与此同时缅甸本土的非政府组织也在2008年纳尔吉斯风灾后,呈翻倍式增长。它们有的通过向缅甸民众提供救助服务、免费培训与教育机会以改善民众的生存条件;有的通过发布调查报告,就关注的问题策动社会舆论,形成对政府公共政策的意见表达;有的则直接或间接的参与缅甸民主转型和族际关系问题的处

理。在缅甸转型背景下非政府已成为一股新兴的社会力量推动缅甸社会的发展。本文阐述分析中涉及到的非政府组织包括在缅甸活动的国际非政府组织(International Non-government Organization, 简称 INGO)、缅甸本土的非政府组织(Local Non-government Organization, 简称 LNGO)和一般的民间社团组织。

一、NGO 对缅甸社会发展的影响方式

非政府组织作为缅甸国内社会政治发展中的一支新兴力量,对缅甸发展的影响是多方面的。一方面利用自身非政府、独立性的特点深入缅甸民众之中,在很多领域弥补缅甸政府公共治理的不足;另一方面利用充分发挥其民间性、亲民性的特点获取缅甸公众信任,采取多种方式影响民众对国家政策的看法,进而达到就特定领域监督政府政策的制定与实施。按照 NGO 活动对象的不同,可从以政府为对象和以社会公众为对象解析 NGO 对缅甸社会的影响方式。

(一)以政府为影响对象的活动方式

在实施政治转型前,缅甸长期是军方势力在政府中占主导,民间社会始终处于被军政府打压的态势,不论是推动民族和解的非政府组织还是帮助解决缅族地区内部事务的非政府组织都难以发展壮大。^[3]对于涉及少数民族问题、民主转型、人权等内容的议题,缅甸国内的 NGO 并不能合法就这些敏感问题去影响政府,相反只能通过境外非政府组织向缅甸政府施加影响。以美国国家民主基金会为例,该组织从 1990 年在缅开始工作以来,以推动缅甸人权改善和民主改革为工作目标,每年对缅甸资助项目多达 400 万美元。支助或援助对象包括泰缅边境地区、缅甸少数民族地区反政府组织和独立媒体,还有缅甸国内受到军政府威胁的民主人士和政治犯以及涵盖媒体人士、佛教僧侣和青年学生等基层群体,目的是多渠道多途径提高反军政府的政治能量,推动缅甸朝西方式民主政治制度转型。^[4]2007 年缅甸爆发的“番红花革命”,其中美国民主基金会在这场危机中扮演了重要角色。当时该组织在泰缅边境地区对来自缅甸各地的 3000 多名反对派进行培训,其中很多是僧侣。培训内容包括非暴力斗争的课程学习、信息技术的运用,并对培训人员参与游行示威提供诸如通讯工具等方面的物质支持。^[2]2010 年大选后,缅甸的民主进程得到快速推进,非政府组织的发展环境也借机获得很大改善,许多国际非政府组织以及缅甸本土的非政府组织借此机会得以发展并参与到缅甸民族和解进程中来。为增强

参与缅甸民族和解进程的有效性,许多国际非政府组织彼此加强合作,形成国际非政府组织非正式网络。比如一个名为“国际和平支持计划”(IPSG)的合作网络就由来自西方的 20 家非政府组织组成,成员包括和平与冲突研究中心、人道主义对话中心、欧洲缅甸办公室等。它们积极为缅甸民族和解进程中的民族武装、政党派别、本土社团组织搭建沟通对话平台,通过机制化的互动沟通凝聚信任,为和平解决冲突创造可能性。而缅甸本土全国性的或地区性的 NGO 也积极通过组织项目化活动以及开展公共事务论坛等形式参与到缅甸和平进程中来,它们利用其民间性的特点,在缅甸政府与民族地区的公共咨询以及停火谈判方面发挥作用。成立于 2000 年的缅甸平安基金会(Shalom Foundation)作为缅甸国内比较有影响力的 NGO,在 2010 年缅甸民主选举后,凭借该组织 10 多年在缅甸和平建设中积累的经验,积极在缅甸克钦、孟、若开等少数民族邦开展公众意见咨询活动,目的是把基层社区民众对政府不满意的声音传递给地方民族政府以及缅甸中央政府。除此之外,还定期组织公共事务论坛发表公共政策意见来影响政府,论坛邀请政府人士、地方民族武装代表、地方议会代表以及社会组织代表等参加,以此建立非政府组织、社区个体与政府的对话通道。^[5]另外一些地区性的 NGO 也在缅甸少数民族邦为当地民族的和平而开展活动,如克钦和平网络、克伦发展网络、新世代掸邦等。

(二)以民间社会为影响对象的活动方式

缅甸国内 NGO 对社会的影响方式更多表现为以“公益”为目的对社会阶层的影响,因为这能很大程度上避免政治力的干预。2010 年大选后新组建的吴登盛政府转变对 NGO 的排斥性态度,在其就职演说中明确表示新政府要与议会内的政党以及议会外的政治力量及社会组织合作。为因应缅甸民主转型过程中 NGO 的迅猛发展状况,新政府于 2015 年 7 月主导制定颁布了新的《社团组织注册法》,以呼应吴登盛总统倡导的“在缅甸的民主转型期,政府应当与民间社会团体加强合作”的要求。^[6]在新的社会发展条件下,缅甸 NGO 开展了许多旨在影响缅甸社会发展条件与民众意识的活动,主要表现在三个方面:一是借助组织自身以及境外政府、财团、民间组织的资金支持,开展一系列教育、水资源、卫生健康等方面的公益社会援助活动。二是及时抓住缅甸某些社会问题,挑起民众舆论关注以及群体活动参与。如近几年在缅甸国内比较成气候的反坝运动就有许多缅甸环保 NGO 的组织运作,像中国在缅甸境内投资的密松水电项目建设搁浅就有缅甸河流

网、萨尔温观察、克钦网络发展组织等非政府组织的反对,它们通过发布调查报告、发起请愿集会等方式反对外国公司对缅甸水电资源的开发。^[7]三是作为转型社会的一种新兴力量,参与政府的立法进程。对于缅甸人来说自然环境与他们的生存家园、价值观念以及信仰息息相关,面对近年来以开发自然资源为手段的外国投资的大量涌入,缅甸 NGO 也予以了关注,它们以和平理性的方式参与到缅甸政府的立法进程中。如缅甸可再生能源协会作为一家关注资源利用的本土 NGO,在 2012 年缅甸政府制定新环境法时,就以咨询者角色参与到法律制定过程中。有的 NGO 还直接参与到地方议会机构中发挥作用,如一家名为 Wenla 的本土 NGO 就有不少成员是若开邦地方政党若开民族发展党(简称 RNDP)中央执行委员会的成员。RNDP 在 2010 年的地方选举中获胜,随后有 35 名党员成为地方议会议员,其中 3 名党员被任命为地方政府的部长。对于长期处于军人专政的缅甸来说,民间力量进入地方权力机构,有利于宪政、民主等现代意识注入到地方的政治体系中。

二、NGO 对缅甸社会发展的作用体现

(一)通过民生项目援助弥补缅甸政府公共治理的不足

由于缅甸长期受到西方制裁以及长期的民族冲突,缅甸民众基本的生产与生活条件得不到改善,在缅开展与缅甸民众生存条件相关的民生援助项目就成为很多 NGO 的主要活动内容。根据本土资源中心 2012 年登记的 118 个本土 NGO 和 56 个在缅国际 NGO 工作方式看,可分为两个基本类型:一种是直接对弱势群体提供诸如健康检查、食品救济、安全庇护等方面的服务;另一种是基于扶助对象的问题进行能力再生建设服务,比如为某个社区或群体提供教育培训、环境保护、资金信贷等项目,涉及资金、技术、技能等方面再生能力建设的服务。在纳尔吉斯风暴过去不久,2010 年缅甸若开邦(佛教徒与罗新亚穆斯林混居)遭受吉里热带风暴袭击。面对这场灾难,缅甸的本土 NGO 显出超强的行动力和活力,它们借助与地方建立的比较好的沟通渠道,对受灾民众进行了比较好的扶助。上文中提到名为 Wenla 的本土 NGO 除了为当地民众提供医疗药品等物资供应外,还为当地民众提供受教育的条件。2012 年当地穆斯林与佛教徒产生冲突,导致城里做面点的穆斯林师傅撤离,为应对无人会做面点的局面,该组织专门请师傅来对当地民众进行厨艺培训。而国际 NGO 在帮扶缅甸民众方面也是渗透到缅甸

民众生活许多方面,比如在缅甸掸邦东部第四特区首府勐拉,西方的英国国际发展署、荷兰的乐施会以及无国界医生组织等国际 NGO 为当地布朗族村民修建厕所、架设饮用水系统以及开展卫生知识宣传,在克钦邦的拉咱有来自欧洲和美国的 NGO 与当地难民管理机构官员共同负责难民的食宿和教育,还有日本的“草根基金会”多年来一直坚持在缅甸果敢地区向民众提供与民生直接相关的生活用品,这些国际 NGO 影响力的发挥很大程度上弥补了缅甸中央及地方政府在公共治理方面的不足。

(二)培养民众的权益意识,为民众表达诉求提供便利

NGO 虽然在缅甸强政府构筑的政治环境中不能公开参与缅甸政府的政治活动,但在实施各种民生援助项目的过程中,不自觉地培养了缅甸民众的权益意识,并在民众与政府间架起沟通的桥梁。以近几年缅甸国内比较成气候的反坝运动来说,许多以环保为宗旨的 NGO 基于水坝建设存在的环境、社会、安全等风险,通过集会、声明、发布报告等形式多样的方式向缅甸民众、政府进行宣导,唤起缅甸民众对于水坝建设负面效应的认知,导致更多民众特别是水坝在地民众为维护自身经济权、生存权而参与到缅甸反水坝建设的行列,形成一股民意基础广泛的反坝声浪,最终促成缅甸政府在引进外资投资水电方面持谨慎态度。2014 年 7 月缅甸联邦议会通过《社团组织注册法》为 NGO 的成长松绑,这为缅甸国内的 NGO 参与地方事务决策,维护在地民众权益创造了更有利的政策环境。缅甸政府曾提出 2011 年至 2016 年间计划在缅甸三个地方建设酒店群,其中在茵莱湖的计划就遭到多家 NGO 的反对。这些 NGO 组织当地居民,以项目会破坏茵莱湖生态、影响本地居民生活为由多次组织抗议活动,并写成报告公开反对该项目,结果缅甸政府也不得不暂停茵莱湖项目的建设。^[8]因此,NGO 作为缅甸国内一种新兴的社会力量,对于改变传统缅甸民众消极、被动的社会政治人格具有积极意义,它可以成为缅甸民众利益意识的培育者与权利的维护者,并以各种方式与其它阶层或优势群体展开利益的互动。

缅甸 NGO 脱胎于传统宗教组织并接受西方 NGO 直接或间接的影响,即使面对独立以来长期军人专政的政策压制,其还是始终在缅甸社会中持续运转并发挥作用,特别当前缅甸已平稳经过政党轮替,以昂山素季为首的缅甸全国民主联盟已开始执掌缅甸中央政权,缅甸社会在不发生重大冲突情况

(下转第 51 页)

