

doi:10.16060/j.cnki.issn2095-8072.2017.03.003

“一带一路”倡议中的民间外交 ——基于缅甸田野调查的反思

张 玲¹ 张万洪²

(1. 云南财经大学法学院, 云南昆明 650221; 2. 武汉大学法学院, 湖北武汉 430072)

摘 要: 本文以缅甸为例, 考察了中国民间外交的成就和瓶颈。在对比外国政府和非政府组织在缅活动的情况后, 文章指出, 中国还需要在政策制定、经费来源、执行监管、信息公开等方面更多地推动非政府组织参与到对外交往中。不仅要赋予非政府组织参与对外交往的合法身份和适当的资源, 政府还应当建立具体的合作机制并明确政策导向, 加强非政府组织参与相关工作的制度建设。

关键词: 一带一路; 民间外交; 缅甸; 非政府组织; 田野调查

中图分类号: DF96

文献标识码: A

文章编号: 2095-8072(2017)03-0030-11

近年来人们逐步意识到, 主权国家间通过委派代表而进行的正式的、官方的、政府对政府的互动, 未必是促进国际合作、弥合分歧冲突的最佳途径。于是, 作为传统政府间外交和公共外交补充之外第三种形式的民间外交, 在世界范围内蓬勃发展。

所谓民间外交 (civil diplomacy, civilian diplomacy), 是指不具有国家正式外交资格的机构或人士为了本国利益和本国官方外交目标, 或为了维护世界和平或人类共同利益而进行的对外交往活动。^①民间外交与其他外交形式, 统称为“多轨外交” (multi-track diplomacy)。不同于公共外交,^②民间外交的行动主体并不是一国政府。^③在我国, 还有一种“人民外交” (people to people diplomacy) 的说法, 而且在外交学和国际关系史的相关著作中, 常有“人民外交”和“民间外交”的混用。^④但有学者指出, 民间外交并不等同于人民外交。在中国语境和历史中, 后者是20世纪70年代以前, 传统的、冷战背景下的、有中国特色的党政外交行为; 民间外交则是改革开放以后, 由人民外交转型而成。两者不可混淆。^⑤

对于民间外交的重要作用, 学者们已有充分的归纳。概言之, 人们在实践中发

① 张胜军. 新世纪中国民间外交研究: 问题、理论和意义[J]. 国际观察, 2008(5): 12-18.

② “公共外交” (Public Diplomacy) 一词首见于1965年美国塔夫茨大学 (Tufts University) 弗莱彻法律与外交学院设立的一个研究中心的名称: “爱德华·默罗公共外交研究中心”。该学院时任院长艾德蒙·格里恩 (Edmund Gullion) 将公共外交定义为“政府向外国公众提供信息并施加影响的行为”。主要是在传统外交之外, 培育他国的大众舆论, 支持本国民间团体与他国互动, 外交官与外国记者沟通, 等等。

③ 曲星. 公共外交的经典含义与中国特色[J]. 国际问题研究, 2010(6):4-9; Nicholas J. Cull, “Public Diplomacy: Taxonomies and Histories”, *The Annals of the American Academy of Political and Social Science*, 2008(616):31-54.

④ 王玉贵. 中国共产党民间外交理论与实践研究[J]. 党史研究与教学, 2004(5): 20-29.

⑤ 刘建平. 中国的民间外交: 历史反思与学术规范[J]. 国际观察, 2008(5): 25-31.

现,不仅公共外交可以构建良好的国家形象,^①而且民间的声音更有说服力,更有助于讲好故事,^②因此,民间外交更有助于官方外交活动的顺利开展,更有助于实现特定的国家利益,更容易达成国际秩序与利益的共识。^③然而,学者们和实践者也都承认,对于“如何从维护国家利益的战略高度,努力创造具有鲜明的时代特色、鲜明的时代内涵和鲜明的时代特征的中国民间外交”,是一个尚未得到完全回答的问题。比如,一个具有鲜明时代特征的现象是,非政府组织在民间外交领域发挥越来越积极的作用。^④但在“一带一路”倡议和“走出去”战略的大背景下,中国非政府组织在民间外交中具体有哪些成就和瓶颈,学界尚无太多挖掘和讨论。本文即以我国非政府组织在缅甸的实践为对象,通过多次赴缅田野调查,试图以点带面、管中窥豹地回答上述问题。文章分四个部分:第一部分对缅甸政治转型及中国对缅甸外交策略调整做简单回顾;第二部分按照不同的类型,对我国在缅开展民间外交活动的主体,即非政府组织,做全景式的介绍;作为对照,第三部分考察外国相关组织在缅甸的活动;第四部分提出若干对策建议。

一、背景:缅甸政治转型与中对缅外交策略调整

缅甸是与中国云南接壤的东南亚第二大国,幅员辽阔、人口众多。其南面控制着印度洋马六甲的出口,东北面隔断喜马拉雅山、横断山余脉,形成一个临海环山独立的地理单元,具有重要的地缘政治和经济战略意义,是中国通往东南亚、南亚,走向欧洲的桥梁,是我国实施“桥头堡建设”、“孟中印缅经济合作”、“一带一路”战略构想的关键区域。缅甸丰富的自然资源储备,亦成为我国资源能源战略的重要合作伙伴。20世纪90年代初以来,由于缅甸的军政府饱受主要西方国家的制裁,在孤立的国际环境面前,缅甸持续与中国保持着特殊而重要的双边关系,是中国最密切的邻国之一。在这样的背景下,两国经贸合作持续发展,双边贸易额从2004年的11.5亿美元增至2013年的101.5亿美元,年均增长26.4%。自2011年起,中国已经超过泰国,成为缅甸第一大贸易伙伴国。据2015年中国-东盟统计论坛官方资料显示,2014年,中缅贸易额249.7亿美元;截至2013年底,中对缅直接投资存量35.7亿美元;截至2014年底,我企业在缅累计签订承包工程合同额160亿美元,且逐年有增加。^⑤但2010年以来,统治缅甸多年的军政府将权力移交给民主政府。次年,吴登盛当选缅甸首任民选总统。执掌新政的登盛政府积极实施了一系列民主化改革,如释放政治犯、放松新闻管制等,长期被压制的各类国内反对势力、境外流亡势力都得到了发展的空间,域外大国势力也频频介入缅甸国内事务,国内党派与政权斗争错综复杂,各种动荡因素

① 孟娇娇. 讲故事, 塑形象: 建构国家形象的公共外交叙事研究[J]. 上海对外经贸大学学报, 2016(1): 68-78.

② 陈开和. 论我国在多边外交活动中的国际公共关系策略[J]. 外交评论, 2007(6): 68-74.

③ 杨育谋. 民间外交: 不可忽视的国际政治软实力[J]. 社会观察, 2007(6): 46-48.

④ 吕晓莉. 中国非政府组织在民间外交领域中的作用研究[J]. 中国治理评论, 2003(1): 145-175.

⑤ 国家介绍及统计机构简介: 缅甸 [EB/OL]. 2015中国-东盟统计论坛[2015-09-11]. http://www.gxtj.gov.cn/ztlm/zgdmjtjlt/gjjs/201509/t20150911_56234.html.

盘根错节。这个封闭了半个多世纪的国家,正在经历着剧烈变化,在艰难的变革中迅速地重回国际社会,^①步入快速的工业化进程和经济社会的全面发展时期。^②

缅甸内政外交的急速转型,给中缅关系带来了空前挑战和冲击。从国际因素来看,缅甸逐步摆脱被孤立处境后,美国等西方国家对缅甸的态度已开始松动,逐步解除对缅制裁来鼓励缅甸政府进行改革。缅甸对中国的战略需求随之降低,处理与中国关系时更希望发展多元化外交,在与各方的关系中求得平衡,争取扩大与印度、日本、欧盟等的经贸往来,减少对中国的依赖。从国内因素看,许多反对派把中国企业在缅投资与中国过去和军政府在政治经贸领域的“上层路线”合作模式挂起钩来,使经济问题政治化。而且缅甸从上到下都在拥抱西方的价值体系,民众对民主、人权、环保等概念照单全收,难以客观、冷静地看待中国。处于民主狂热之中的缅甸民众无论是被“煽动”,还是受“挑唆”,将对军政府的不满都发泄在中国企业的投资项目上,包括电站、铜矿、铁路在内的一系列中国重大投资项目的实施受到严峻挑战。^③

其实,面对缅甸内政外交的转型,中国已经在逐渐调整对缅甸外交策略。非常显著的变化发生在2012年以后,中国开始日益重视推进与缅甸的民间外交,力图通过各种形式的人文交流,特别是通过各种协会、学会、基金会、研究中心和智库等非政府组织赴缅进行交流援助活动,加强与缅甸各级民众的联系,增进中缅两国间的了解和互信,提升国家形象,扩大国际影响。

二、主体:我国在缅活动的非政府组织概览

目前,由于缅甸的特殊性和敏感性,在中缅双边经贸发展受到阻碍的时候,民间的交往反而变得更加积极和活跃,包括官方背景的非政府组织、草根背景的非政府组织和在中国活动的国际非政府组织都积极介入到缅甸社会,或赴缅开展扶贫、医疗、教育、卫生活动,或者在国内开展与缅甸相关的研究和交流活动。

(一)官方背景非政府组织在缅的活动

中国海外交流协会、中国友好和平发展基金会、中国人民对外友好交流协会、中国民间组织国际交流促进会等全国性非营利社团机构自2012年以后,均加强了在缅甸的活动。目前这些机构活动领域主要集中在如下几个方面:

1. 华文教育和文化交流领域。自2002年起,中国海外交流协会就开始在缅甸举行短期教师培训,以提高汉语教师的素质,提升华文教育的层次。2011年以后,中国海外交流协会加强了在华文和中华文化方面与缅甸的合作交流,每年定期派出一定规模的讲学团,举行汉语教学培训班,不断扩大覆盖面,对小学、初中的语文和数学教学方法展开培训。并组织中华大乐园活动,涵盖舞蹈、武术、杂技、歌咏、书法、绘画、才艺等中华文化的方方面面。意图让学生们在短时间内领略中华文化的风采,接

① 王子昌, 2014年缅甸政治发展[J]. 东南亚研究, 2015(2): 38-44.

② 赵江林, 缅甸民主化、工业化进程与中缅关系[J]. 东南亚研究, 2015(2): 92-105.

③ 陈霞枫, 缅甸改革对中缅关系的影响及中国的对策[J]. 东南亚研究, 2013(1): 43-47; 张万洪, 张玲, 论我国境外投资权利救济路径的选择——基于“密松项目”的个案研究[J]. 上海对外经贸大学学报, 2016(3): 42-51.

受传统文化熏陶。^①

2. 医疗卫生领域。中国和平发展基金会成立后首次在境外开展的公益活动就是2011年在缅甸仰光举行的国际复明公益活动“光明行”。短短数天里，云南省第一人民医院眼科医护人员组成的中国国际复明医疗队，共诊治了373名当地眼疾患者，为248名白内障患者免费实施了复明手术，手术成功率达到百分之百。^②此后，“光明行”活动每年举行，免费诊治、免费手术白内障患者近千名。虽然每次诊疗时间短暂，但中国医疗队的善举受到缅甸当地民众和患者的欢迎和广泛赞誉。2012年中国和平发展基金会与缅甸首都医疗中心在仰光签约共建“中缅眼科医疗中心”。中方将负责投入该中心的全部费用300万元人民币。这是中国和平发展基金会投资最大的一个项目。另外，该基金会还与云南省的机构合作，举办了缅籍医护人员培训项目。来自缅甸各区域乡镇的医护人员到中国来学习医疗技术和医疗设备的使用。^③

3. 扶贫领域的小额信贷。2014年3月，中国扶贫基金会在仰光宣布，基金会将根据缅甸现行有效的法律在缅甸内政部注册，在仰光、内比都、曼德勒等城市设立办公室。通过与缅甸发展资源研究会合作，并与缅甸教育部、卫生部以及扶贫部等相关政府部门签署谅解备忘录，针对曼德勒地区开展扶贫性质援助项目，提供包括小额信贷、健康、教育项目以及农业技术培训等项目。小额信贷作为非常重要的扶贫机制，与缅甸目前正在进行的政治经济改革发展目标相一致，因此受到缅甸国内的欢迎。^④

4. 增进交流合作。2013年、2014年中国民间组织国际交流促进会和缅甸发展资源研究会联合主办了两届中缅民间交流圆桌会。第一届圆桌会在云南昆明举行，设民间合作对话会及双赢发展对话会，在为期一天的圆桌会上，来自中缅政府、非政府组织、媒体、智库以及工商界60多名代表以“汇聚民间智慧，共促双赢发展”为主题就加强中缅民间交往、推进务实合作、交流发展改革经验等议题进行了深入讨论，达成广泛共识。第二届圆桌在缅甸仰光举行，会议的主题为“中缅民间组织共同行动”。来自中缅两国不同机构组织的各界人士集中发言探讨“加强中缅民意沟通的务实运动”、“中缅民间务实合作行动计划”和“如何通过民间渠道为中缅经贸合作营造良好氛围和争取广泛支持”等三大议题。圆桌会主办方谈及，即将制订中缅民间友好合作计划，这将成为未来几年里两国民间组织加强交流与合作的行动纲领。^⑤

5. 物资捐赠。2013年11月8日中国人民对外友好协会在仰光举行捐赠仪式，向缅甸贫困地区赠送4万顶蚊帐和1000套太阳能电池板。这些物资将送到缅甸若开邦、孟邦、克伦邦、勃固省、伊洛瓦底省、德林达伊省、仰光省的贫困地区居民的手

① 余嘉秋等. 中国海外交流协会2012年缅甸巡回讲学交流培训成果丰富[EB/OL]. 缅甸《金凤凰》中文报网站 [2012-08-24]. <http://www.mmcpmedia.com/component/content/article/1451-2012>.

② 李旭. 伊水长流胞波情，大爱无疆光明行——中国和平发展基金会在缅甸开展“光明行”公益活动侧记[EB/OL]. 云南网[2011-07-25]. http://yn.yunnan.cn/html/2011-07/25/content_1738170.htm.

③ 吴珊. 缅甸医生护士来昆学习先进医术[EB/OL]. 中国和平发展基金会网站[2014-07-14]. <http://www.cfpd.org.cn/Detail.aspx?newsId=1620&TId=219>.

④ Paing Soe. Chinese NGO Aims to Tackle Poverty in Burma Through Microloans[EB/OL]. Democratic Voice of Burma Website[2014-03-17]. <https://www.dvb.no/uncategorized/chinese-ngo-aims-to-tackle-poverty-in-burma-through-microloans-burma-myanmar/38569>.

⑤ 张云飞. 第二届中缅民间交流圆桌会在缅甸举行[EB/OL]. 新华网[2014-03-14]. http://news.xinhuanet.com/world/2014-03/14/c_126268130.htm.

中。^①2010年中缅友协在停办了数十年之后恢复成立。该协会根据缅甸农民的实际困难,与缅中友协、88学生组织、全国民主联盟等合作向缅农村捐赠太阳能水泵。^②由于缅甸国内地区冲突,在靠近中缅边境的缅甸克钦地区,聚居了大量流离失所的民众,面临食品、基本生活用品和御寒物品匮乏等问题。中国红十字会应缅甸红十字会的要求,2014年首次向缅甸克钦地区的流离失所者进行人道主义援助,为流离失所的家庭提供了包括大米、食用油、棉被等在内的基本人道援助物资。这些物资将以“中国红十字会赈济家庭箱”的方式发放到4200个克钦地区流离失所家庭。^③另外,中国扶贫基金会、中华慈善总会、全国友协、中缅友好协会也多次在缅甸遭遇热带风暴袭击和地震等自然灾害时向缅甸提供了及时的资金援助。

(二) 草根背景非政府组织在缅的活动

近年来,不少国内的非政府组织都在积极寻求到缅甸开展工作,其成效可圈可点;但同时我们也发现,由于受到机构规模、资金和能力等诸多方面的限制,草根组织跨国活动的开展未尽如人意,尚有很大的空间。

1. 医疗卫生方面。云南省健康与发展研究会是一个长期致力于民间公益事业的非政府组织,作为世界卫生组织合作机构,具有在欠发达地区做健康促进和社区发展的丰富经验和成功案例。受云南省国际民间组织合作促进会的委托,2013年,云南省健康与发展研究会选择以“妇幼健康”为其入口,先期到缅甸滚弄和户板两县开展调研。调研结果认为两地医护人员稀缺、医疗设备简陋、妇幼保健服务不足、药品缺乏。当地政府和群众都非常欢迎来自外部的健康服务和医疗救助。如果能在相关地区开展妇幼保健促进工作,必然会取得良好效果,有助于扩大中国对周边国家的正面影响。调研报告建议,在户板县进行试点,开展巡诊服务和不同层次的培训,进行健康教育宣传并提供医疗设备和药品。但2014年项目进展是否顺利尚没有相应公示。

2. 妇女儿童权益保护方面。瑞丽市妇女儿童发展中心成立于2000年8月,是一家秉承“为边境地区妇女儿童享有健康生活和平等发展机会”为宗旨的非政治性、非营利性、非宗教性的非政府组织。2014年9月17日瑞丽市妇女儿童发展中心在缅甸木姐设置的办公室正式挂牌成立,并与木姐地区妇女会联合开展项目帮扶活动。据了解,这是我国第一家在缅甸注册并设置办公机构的非政府组织。据悉,瑞丽妇女儿童发展中心缅甸木姐办公室成立后,与木姐地区妇女会联合开展艾滋病预防、妇女儿童关怀与保护等工作,并积极与缅甸当地政府、医疗机构、妇女儿童工作机构、中国非公募基金会、企业进行深入交流与合作,努力帮助当地妇女儿童提高生活质量,为促进边境地区妇女儿童的健康发展营造了良好的环境。^④

① 张云飞. 中国友协向缅甸捐赠蚊帐和太阳能电池板[EB/OL]. 凤凰网[2013-11-08]. http://news.ifeng.com/mainland/detail_2013_11/08/31094219_0.shtml.

② 汤先营. 为中缅友好辛勤奔走[N]. 光明日报, 2015-05-14(13).

③ 林迅. 中国红十字会对缅甸克钦地区开展人道援助[EB/OL]. 网易新闻[2014-02-21]. <http://news.163.com/14/0221/18/9LKL51V00014JB5.html>.

④ 杜军, 方针. 我国第一家在缅甸注册的NGO组织挂牌[N]. 德宏团结报, 2014-09-27(1).

3.紧急救援。2012年11月11日，缅甸北部发生6.8级地震，震中位于曼德勒省和实皆省交界地区，距离缅甸第二大城市曼德勒以北130多公里。强震过后，震中附近又至少发生4次5级以上的余震。在这次缅甸地震中，作为壹基金救援联盟的成员，来自北京和云南不同救援队伍的5名救援专家志愿组队，赴缅甸地震灾区救援，成为第一个跨出国门参与国际救援任务的民间公益机构。中国驻外使领馆第一次为民间公益救援机构向当地国中央政府要求提供特许进入外国人禁入区，因此，他们也是唯一的一支进入缅甸德贝金等重灾区的外国救援队伍。另外，2014年缅甸大学登山队6名队员在缅甸克钦邦境内攀登卡喀博雅兹山过程中失联。中国蓝天救援队一行9人前往克钦邦参与搜救缅甸大学登山队失踪队员行动。

4.环境保护领域。中国本土环保非政府组织全球环境研究所于2013年进入缅甸，在仰光举办了“农村可再生能源技术和融资工作坊”，邀请缅甸能源部、环境和林业部、电力部及缅甸当地环保非政府组织、可再生能源企业机构代表参会，旨在为缅甸政府官员和相关非政府组织提供与中外技术以及融资专家充分交流的机会。2014年，全球环境研究所在缅甸首都内比都协办面向缅甸环境保护与森林部的环境影响评价（EIA）培训。此次EIA培训由全球环境研究所与美国佛蒙特法学院共同主办，缅甸环境保护与森林部、中国环保部环境工程评估中心以及美国公谊服务委员会（American Friends Service Committee）协办，60余人参加了此次培训。全球环境研究所近年来大力推动中国企业在海外投资时履行环境及社会责任，并在老挝、柬埔寨、缅甸等国多次开展环境政策培训和交流活动，以期促进东道国政府提升环境治理能力。2014年10月底，全球环境研究所与缅甸环保与林业部森林司达成一致，开展中缅林业合作项目。双方同意签署合作协议，并在缅甸设立专门的项目办公室。项目于2014年年底启动。中缅林业合作项目是在英国国际发展署（Department for International Development, DFID）及美国布莱蒙基金会（Blue Moon Fund）共同资助下，由全球环境研究所牵头，联合中国林业科学院共同执行的双边合作与国别示范项目。项目周期两年半，旨在通过一系列活动，如联合执法打击双边及区域性的非法木材贸易活动、加强海关对于非法木材贸易的鉴别能力、调研并开发缅甸林业投资国别指南及激励措施、推动建立中缅合作木材加工园区建设、鼓励中国林业企业赴缅开展负责任投资等，加强针对非法木材贸易的执法力度，推动双边木材合法性认证的对接，促进中国在缅可持续的林业投资与开发，从而有效遏制中缅边境的非法木材采伐与贸易活动，保护当地生态环境；同时通过引入负责任的中国林业企业与当地企业合作，刺激缅甸木材加工企业的升级改造，增加当地就业，提高附加产值，最终实现当地经济、社会与环境的多赢。^①

另外值得注意的是，由于地理位置的缘故，云南省境内有一些民间智库或在缅积极开展活动，或与缅甸的互动比较频繁。比如2011年，云南大学在国内率先成立了缅甸研究中心，目前是全球第2家规模较大的缅甸研究机构。该中心多次与缅甸相关机

^① GEI将正式启动中缅林业合作项目，并开设缅甸项目办公室[EB/OL]. 全球环境研究所[2014-11-03]. <http://www.geichina.org/index.php?controller=News&action=View&nid=244>.

构共同举办学术研讨,与缅甸发展资源研究院战略与国际问题研究中心建立合作,联合开展新时期中缅关系研究。云南大地跨境民族文化交流中心是一家民间智库,中心学者石安达长期从事中缅甸跨境民族的考察研究,陆续就中缅甸跨境民族地区隐藏的种种危机形成一系列调查研究报告。该中心还通过组织景颇族学术交流大会等活动,致力于跨境文化交流沟通,构建稳定和睦的边境环境。云南省大众流域管理研究和推广中心,作为非营利性的非政府机构,在支持和倡导良好开发和保护流域的决策宗旨下,也赴缅甸进行调研。

三、借镜:外国相关组织在缅甸的活动

缅甸政治转型之前,外国非政府组织在缅甸的活动一直受限于军政府的限制性管理和主要西方国家对缅甸的制裁,发展比较缓慢。但是2011年大选后,缅甸不断推动国内政治、经济、社会改革和对外开放,强化国际合作。美国等西方国家也逐步取消了对缅甸的制裁。国际组织、外国发展援助机构和国际非政府组织纷纷进驻缅甸,活动领域不断扩大,在注重长期机制性建设的同时公开持续地快速发展。^①

(一) 外国政府组织在缅的活动

近年来,日本在缅甸的活动十分频繁。日本政府主要是通过日本国际协力机构(Japan International Cooperation Agency, JICA)开展工作。缅甸新政以后,日本政府调整了对缅经济合作政策,扩大援助范围,使得援助惠及更多民众。日本在缅甸的援助活动已经遍及教育、健康、卫生、社会保障、农村发展、自然资源保护、信息技术和通讯技术、扶贫、渔业和基础设施建设等领域。以电力领域为例,日本国际协力机构于2013年6月启动了缅甸电力部门的电力开发计划项目,2014年6月提交最终报告。报告敲定了发电站的规模、种类和布局,并制定了可行的融资方案:包括日元借款等援助,报告还明确了各个用电部门的优先顺序。日方还制定了仰光地区输电网改造计划,日方将在掌握变电设施老化、偷电等输电网现状的基础上制定5年短期措施和长期计划(至2030年)。此举将提升在缅外企办公地,在缅员工居住地和工业区的电力状况。^②

美国一直试图接触缅甸,重返东南亚。^③美国国际开发署(USAID)同样也是看到缅甸政治改革带来的巨大合作空间,正积极与缅甸的政府、企业和民间组织建立伙伴关系,在民主、人权、法治领域,在和平与和解领域,在政府的善治方面,在促进社会发展繁荣方面和人道主义救援方面提供了大量援助。比如USAID与缅甸政府和美国强生制药公司共同制订了一个工作目标,旨在2015年拯救缅甸2万多名儿童生命,使他们免于可预防性死亡;美国政府与国际通信技术巨头思科系统公司在缅甸合办技

① 孔志坚,雷著宁.国际非政府组织在缅甸的发展及其影响[J].国际研究参考,2014(4):34-38.

② JICA Website.<http://www.jica.go.jp/myanmar/english/>.

③ 林锡星.美缅关系的趋缓与缅甸政治生态探析[J].东南亚研究,2009(6):46-53.

术学院，让缅甸学生与世界互联，提升技术技能，并有能力参与到未来的创新经济中；USAID创新事务专员Maura O'Neill曾率谷歌、惠普、微软和英特尔等公司的高层代表访问缅甸，探索为当地提供经济型因特网接入能力以及提高政府透明度和效益的机会。USAID与缅甸政府合作，确保缅甸公民社会得到有效保护和发展空间，参与到正在发生的改革中去。^①

英国国际开发署（Department for International Development, DFID）认为缅甸的自然灾害频发，内战连年，人道主义需求，特别是战区的人道主义需求巨大。其工作领域主要集中在善治和公共财政、负责任的投资、透明度提升、强化议会以及民族和解5个方面。2013年英国首相卡梅伦会见缅甸总统时，随行的英国国际开发署大臣同时表示，英国将为缅甸提供总额近3000万英镑的发展援助，其中1350万用于人道主义项目，包括为难民提供水，食物，避难所及卫生设施等；1000万用于缅甸进行第一次人口普查；565万用于支持缅甸的经济发展，减少其对外的依赖。英国外交部还通过全球繁荣基金向缅甸提供了45万英镑，支持一些能够促进缅甸经济透明和公平进行改革的项目，这些项目将会帮助缅甸打击腐败和洗钱等行为，帮助缅甸投资委员会进行资产评估，以及为投资者提供更广泛的咨询。此外，英国还会帮助缅甸在现代化军队中建立完善的民主问责制，为缅甸军队提供相关培训。

（二）外国非政府组织在缅的活动

近年来随着中国项目资金的缩减以及对中国援助类型的转型，一些国际非政府组织也纷纷把眼光投到中国的邻国缅甸。在缅甸开展救助活动，或者是积极开展与缅甸相关研究，倡导国内的政策和企业行为。限于篇幅和笔者访谈的范围，这里仅介绍无国界医生组织和乐施会的工作情况。

1. 无国界医生组织。无国界医生组织（Médecins Sans Frontières, MSF）于1971年12月20日在巴黎成立，是一个由各国专业医学人员组成的国际性的志愿者组织，专门从事医疗援助的全球最大的独立人道医疗救援组织，资金主要由私人捐助，曾在1999年获得诺贝尔和平奖。自1990年进入中国，参与国内多个省份数十次赈灾行动。在云南、广西、西藏及新疆一些地区开展改善贫困农村的饮用水卫生和基本医疗条件及防治肺结核、性病、疟疾等的项目。鉴于云南省中缅边境线长，边民交流频繁的情况，该组织认为传染病存在的跨界特点，必须在与云南接壤的缅甸一侧开展疾病防治工作才能有效降低云南的疟疾感染率。因此，2007年启动的第六轮全球基金疟疾项目不仅覆盖云南省德宏州等5个州（市）的12县，还包括与德宏接壤的缅甸4个特区，受益人口350万。将在云南省出入境口岸和通道所在村镇建立48个疟疾咨询服务站，为出境人员提供38000份疟疾防治药具盒，建立360个疟疾防治指示牌，为12个项目县的264000户家庭制定疟疾健康教育计划。同时，加强缅甸一侧的基层卫生网络

^① Highlights of US Assistance to Burma[EB/OL]. USAID Website [2016-03-23].http://www.usaid.gov/sites/default/files/documents/1861/USAID_Burma_assistance_highlights.pdf.

建设,新建40个、加强30个疟疾诊治站,培训140名卫生人员,并提供相应的药品、蚊帐等物资。项目执行完毕后,云南境内疟疾感染率已经由14%下降到0.3%。^①除了疾病防治之外,针对缅甸民地武与中央政府冲突不断的情况,无国界医生组织还积极介入到难民的人道主义救援中。随着无国界医生组织在缅甸工作范围的不断扩大,其在缅人员已经招募150余人,并且已经在最近依照缅甸法律进行了相应注册,取得了开展工作的合法身份。随着中国内地经济发展水平不断提高,全球对中国援助持续下降,无国界医生组织在中国的活动必然逐步减少,转移到周边国家。但无国界医生组织在中缅边境地区项目的执行为边境地区多部门合作疾病控制、难民救助等方面提供了有益探索,为完善双边工作机制提供了经验。

2. 乐施会。乐施会(Oxfam)是一个国际扶贫发展机构,旨在推动民众力量,消除贫穷。香港乐施会创立于1976年,从1987年开始,乐施会在中国推行扶贫发展及防灾救灾工作,至2013年3月,乐施会在国内29个省市开展赈灾与扶贫发展工作,投入资金总额近9亿元人民币,受益群体主要是边远山区的贫困农户、少数民族、妇女和儿童、农民工及艾滋病感染者等。虽然中国大陆一直是乐施会的重点工作地区,但乐施会也关注到中国经济发展对今后在中国执行扶贫项目的可持续性问题的,因此乐施会的工作领域从传统的扶贫延伸到了中国也发展中国家的关系。乐施会关注中国作为投资者、贸易伙伴、援助和金融供给国对发展中国家尤其是非洲及东南亚国家的影响,通过促进政府治理以及企业和行业行为的积极改善,倡导中国政府以及企业在东道国成为推动进步和发展的力量。目前,项目的重点为中国海外农业投资相关的倡导议题。针对缅甸,乐施会已经与国内学者联合研究,出版了《缅甸新兴农业产业化发展对减贫的机遇与挑战》报告,召开了“缅甸农业发展与中缅农业合作”国际研讨会。^②

四、结论:推进民间外交,实现民心互通

习近平主席在论述“一带一路”倡议时,对民间外交的重要性及如何发挥民间外交的作用,有很多论述,值得深思。他说:“‘一带一路’建设,倡导不同民族、不同文化要‘交而通’……大家一起做有来有往的邻居。”建设好“一带一路”,民心相通是关键;为此就必须大力开展有效的民间外交,把中国的善意、文化和价值带给“一带一路”沿线的国家,为“一带一路”倡议提供坚实的社会民意基础。

然而,从上文的梳理、分析和对比可以发现,虽然中国和缅甸在特殊历史时期和特殊背景下结成了相对稳定的政治经贸合作关系,但在缅甸转型的过程中,我们的应对有欠准确、及时。我们没有意识到,缅甸的民主转型并不完全是“换汤不换药”的形式改革,进而直到诸如密松电站停建一类的事件发生时,才意识到对缅工作应该从形式和内容上都进行调整。但由于我们的调整较迟缓,即使现在极力促进中缅民间

① 根据对无国界医生组织云南项目办公室的访谈,访谈编号:KM-01,第一次采访无国界医生组织云南项目办公室主任张军,2014年3月20日。

② 根据对乐施会的访谈,访谈编号:KM-02,采访香港乐施会中国项目总监廖洪涛博士,香港中文大学,2015年1月10日。

交往，这类活动也会被缅甸民众视为具有较强的功利性，旨在以援助为条件获得更多的经济利益。而且中国援助缺乏像英国、美国、日本一类的援助规划，项目开展显得零星、松散，不成规模。援助信息也基本都不公开，每年的援助资金、开展援助的领域、项目的实施报告等内容也都不像英国、美国、日本在网站上公开，因而缅甸的普通民众也普遍缺乏对中国援助缅甸情况的了解。

另外，中国非政府组织在缅甸进行交流沟通的比较多，具体执行项目的比较少；开展短期项目的比较多，实施长期项目的比较少；临时活动的比较多，长期驻在、获取法律身份的比较少；官方背景的较多，非官方背景的较少。这也能从一个侧面反映为什么当中国的研究机构赴缅组织关于中国对缅投资与援助的问卷调查时，结果显示绝大部分缅甸民众对中国投资和援助都持负面看法。近期又传出消息，2017年2月23日，缅甸首都仰光瑞比达工业区一中资服装厂发生打砸抢劫事件，约300名罢工工人冲进厂内，抢劫多名中国籍工人的财物，有7名中国籍工人被禁锢。这一事件印证了上述调查的结果，值得我们重视、深思，并采取措施。

具体而言，要想改变中缅两国经贸发展和民间交往之间的不平衡性，中国还需要在政策制定、经费来源、执行监管、信息公开等方面，更多地推动非政府组织参与到跨境的交往当中来。我国非政府组织作为对外民间外交的重要主体，要被赋予参与对外援助的合法身份和适当的资源；政府应当建立具体的合作机制并明确政策导向，加强非政府组织参与对外援助的制度建设。

首先必须将非政府组织纳入对外援助体系，成为对外援助的重要参与方和执行者。使非政府组织参与国家对外援助工作有章可循，从而形成非政府组织国家化战略的重要组成部分，建立“民办官助”模式。对于开展境外项目的非政府组织，笔者认为，只要不违反国家的法律，没有使用国家财政的资金，应该是提倡和支持加强民间交往的，不需要进行繁杂的登记审批手续。但对于使用援外资金的非政府组织，对其自身的资质、实力、透明度、问责性则应加强审查。

其次，虽然非政府组织的资金筹措范围可以很广泛，但鉴于目前开展工作的急迫性，建议从年度援外资金中拿出确定数额，用于支持非政府组织赴外开展相关工作。对于援外资金的使用，应该考虑学习英美国家，由中国政府主导，联合外国政府和公民社会，先制定援助规划，对于援助的宗旨、目标、内容和金额作出相应的计划。比如，根据政府对外援助的重点领域，针对紧急救援、农业发展、科技进步、教育、医疗卫生、环境保护等不同领域对非政府组织给予分类资助；或者根据政府对非政府组织项目开展周期、开展方式的偏好设立专项资助基金。健全项目管理的流程，建立包括项目需求评估、项目设计、项目申报、项目立项、项目启动、项目管理和执行、项目验收、项目终期评估在内的管理流程。中国非政府组织可通过提交项目建议书，公开筛选竞争的方式参与援助规划内项目的实施。

第三，实行效益评估制度。按照国际惯例和标准，对非政府组织承担的项目以透明、公开、公正为原则，委托独立第三方在项目实施过程中，以及项目实施结束后进

行包括财务、项目完成率、社会效益等方面的评估。健全资金的使用规则，严格资金的审计制度。

最后，借鉴发达国家的经验，加强与受援国政府在政策层面的合作，以降低非政府组织在海外运营项目的风险。政府还可以为非政府组织搭建互助合作的平台，特别是信息平台，为本国非政府组织的国际化提供培训和必要的国际事务发展的动态信息。此外，还可以与其他国家政府共同出资成立多方援助信托基金，为本国非政府组织提供更多的资源。

在第十二届全国人大五次会议上，国务院总理李克强在政府工作报告中说，面对国际环境新变化和国内发展新要求，我们要进一步完善对外开放战略布局，推动更深层次更高水平的对外开放。以开放包容的态度，推动以非政府组织为主体的民间外交，就是其中不可或缺的一个环节。中国在维护世界和平稳定、公道正义、同奏合作共赢新乐章的旅程中，民间外交将大放异彩。

参考文献

- [1] Cull, Nicholas J., "Public Diplomacy: Taxonomies and Histories", *The Annals of the American Academy of Political and Social Science*, 2008(616).
- [2] 孔志坚, 雷著宁. 国际非政府组织在缅甸的发展及其影响[J]. 国际研究参考, 2014(4).
- [3] 刘建平. 中国的民间外交: 历史反思与学术规范[J]. 国际观察, 2008(5).
- [4] 张胜军. 新世纪中国民间外交研究: 问题、理论和意义[J]. 国际观察, 2008(5).
- [5] 张万洪, 程骞. "走出去" 战略下中国企业海外投资的人权影响[C]//李君如. 中国人权事业发展报告(2015). 北京: 社科文献出版社, 2015: 305-321.
- [6] 张万洪, 张玲. 论我国境外投资权利救济路径的选择——基于“密松项目”的个案研究[J]. 上海对外经贸大学学报, 2016(3).

【作者简介】张 玲：云南财经大学法学院副教授。研究方向：国际经济法。

张万洪：法学博士、武汉大学法学院教授。研究方向：法理学、争端解决。

Civil Diplomacy under the Belt and Road Initiative: Reflections Based on Field Studies in Myanmar

ZHANG Ling¹ & ZHANG Wan-hong²

(1. Law School of Yunnan University of Finance & Economics, Kunming 650221, China; 2. Wuhan University School of Law, Wuhan 430072, China)

Abstract: Taking Myanmar as a case study, this paper examines the successes and setbacks of Chinese civil diplomacy. Having compared with Foreign governments and NGOs' activities in Myanmar, it points out that China needs to further involve NGOs in cross-border exchanges with Myanmar on issues of policy making, fund sources, implementation & monitoring, information disclosure and so on. It suggests that NGOs should be granted legitimate statues as well as appropriate resources in participating in foreign exchanges; on the other hand the government should clarify its policy orientation and establish concrete collaboration mechanisms to facilitate NGOs' participation in this process.

Keywords: the Belt and Road Initiative; civil diplomacy; Myanmar; NGOs; field study

(责任编辑：黄志瑾)