

# 缅北难民救助现状及问题研究

周 灿<sup>1</sup> 苏晓波<sup>2</sup>

(1. 德宏师范高等专科学校 经济与管理学院, 云南 德宏 678400;  
2. 俄勒冈大学 地理系, 美国 97403-1251)

**摘要:** 因缅甸北部民族武装冲突出现的流离失所者和战争难民数量多而分散, 长期滞留、广泛聚居于中缅边境沿线缅甸一侧的城镇和村寨附近的难民点。受缅甸国情影响, 难民救助成为多方博弈的盾牌和筹码, 致使许多难民难以得到有效救助。难民生存状况日益恶劣, 加剧了边境地区的非法流动和跨国犯罪, 威胁边境安全稳定和民族团结。笔者深入到缅北多个克钦难民点进行调研和访谈, 发现克钦邦八莫 Robert 教堂难民点的救助工作较有成效, 故通过分析其救助机制及存在的问题, 期望寻求解决中缅边境难民问题的深入、持久的对策。

**关键词:** 缅北难民; 克钦难民点; 难民救助

中图分类号: D815.6 文献标识码: A 文章编号: 1006-723X(2020)09-0029-07

从2011年开始持续至今, 中缅边境的缅北城镇和边境沿线村寨聚居了大量避战边民, 边境、民族问题时常交织在一起, 构成复杂的社会问题, 不仅严重制约本国经济的发展, 而且还通过溢出效应影响中缅边境安全, 阻碍中缅“一带一路”的合作与推进。作为利益攸关的邻国, 和谐边境地区的族群关系、安边固防是中国政府不可回避的挑战和考验。

国外有诸多关于难民的研究机构, 如国际被迫移民组织、牛津难民研究中心、国际移民组织等, 主要研究各地方难民和庇护国家。杜德斌等(2015)认为“中国的海上丝绸之路和陆上丝绸之路与民族矛盾复杂、热点问题众多的世界动荡之弧有着较高的空间吻合性, 缅甸是中国海上丝绸之路的东部之锚, 但也位于世界动荡之弧”。<sup>[2]</sup> 李飞等(2016)指出缅甸是世界上最重要的地缘政治力量博弈争夺焦点之一, 强调缅甸国家地缘的脆弱性。<sup>[3]</sup> 钟贵峰(2016)指出, 缅甸难民的涌入给中国的边疆治理带来了新的困难和挑战, 有效治理缅甸难民问题, 意义非常重大。<sup>[4]</sup> 梅英(2017)指出加强法律条文建设, 设立难民救助机构、合理利用外援、建立预警机制等方面入手, 以做到有备无患;<sup>[5]</sup> 陆云

(2018)指出中缅边境难民问题对中国边境安全的潜在“外溢”性威胁, 必须从总体国家安全观高度重视和应对。<sup>[6]</sup>

本文以质性研究作为研究取向, 采用观察法、访谈法记录田野材料, 在缅北克钦邦(密支那、八莫、雷基、拉咱)、掸邦(腊戍、木姐、南坎)做田野调查长达半年时间, 并在克钦邦10余个难民点深入调研访谈, 主要访谈对象为难民营中居住的克钦难民、红十字会、KBC教会领导以及克钦志愿者工作人员, 与当地各阶层民众进行访谈和交流, 收集相关研究资料, 并从缅甸救助行为的视角对难民救助问题做一点探讨与思考。

## 一、缅甸难民来源及分布现状

缅甸难民主要集中于缅甸西部的若开邦和北部的克钦邦、掸邦, 很多难民向中国境内流动, 对中国边境地区的社会治理造成一定压力, 管制和防范难民的无序流动成为中缅边境德宏段边疆治理的常态化工作。

### (一) 缅北难民来源状况

自1948年独立以来, 缅甸一直为民族矛盾、族际冲突而困扰, 摩擦、矛盾、冲突贯穿了独立至

基金项目: 国家社科基金一般项目(17BMZ011)

作者简介: 周 灿(1972—), 女, 湖南祁东人, 德宏师范高等专科学校经济与管理学院教授, 主要从事民族地理与中缅边境治理研究;  
苏晓波(1978—), 男, 湖北荆州人, 美国俄勒冈大学地理系教授, 博士, 主要从事边境安全与跨国区域化研究。

今的整个历史发展进程,难民问题由来已久,数量庞大且影响波及面广,影响边境地区的安全稳定也可能引发人道主义问题。<sup>[7-8]</sup> 2011年6月9日以来,缅甸政府军与少数民族武装克钦独立军打破长达17年的停战协议,不断发生武装冲突,缅北战事一直持续至今。随着冲突的升级,导致数万名缅甸民众为逃避战火而离家北上迁到密支那、八莫等地区附近,仅2013年克钦战事就集聚了十余万难民。缅北武装冲突是中缅边境地区安全与经济社会发展的最大障碍,屡屡造成缅甸籍难民涌入我境,其中较大规模的有:2009年缅北果敢“8·8”事件爆发,1.3万缅甸边民涌入云南临沧;2011年6月9日,克钦独立组织与缅甸政府军爆发冲突,7万余缅甸边民涌入云南德宏;2015年2月缅北爆发战事,10万缅甸果敢边民涌入云南临沧;2016年“11·20”事件,1.5万余缅甸边民涌入云南德宏;2017年3月,缅北冲突又造成2万余缅甸边民涌入云南临沧;2018年5月12日缅北木姐冲突,1000余缅甸边民涌入云南德宏。

截至目前,除因若开邦武装冲突及其他民族地方武装相对零星战事产生的难民外,缅甸战事多数集中在缅北克钦邦区域,掸邦木姐市也是冲突的多发区。难民(包括缅甸掸邦腊戍和木姐)主体是缅甸克钦族人,少量为掸族、德昂族等其他少数民族。从2013年以后,难民安置点每个营地人数多者达8000余人,少者数百人,安置点数量和人口总量有逐年上升的趋势。

## (二) 缅北难民分布现状

### 1. 难民点分布情况

缅甸克钦族约有130余万人(2011),是缅甸人口较多的少数民族,主要分布在克钦邦、掸邦和实皆省,在印缅边境和中国云南省也有分布(中国称景颇族)。据2017年4月缅甸官方数据,掸邦有难民安置点38个,人口1万余人,克钦邦地区累计有安置点138个,人口8.8万余人,遍布于中缅边境德宏段的25个缅甸主要城镇,分别受地域控制方管理(见表1)。其中,处于冲突前沿的掸邦木姐市紧邻克钦邦,难民主体是克钦族,安置点则属于“三不管区域”。

表1 缅甸难民安置点分布表(2017年4月)<sup>①</sup>

序号	地区	控制方	城镇数量/个	安置点数量/个	安置人数/人
1	克钦邦	缅甸政府	12	122	50118
2		克钦独立组织	5	18	38049
3	掸邦	有争议	8	38	10332
合计			25	178	98499

### 2. 难民基本情况

克钦难民点主要集中于克钦邦密支那市和八莫市,其他多分布在中缅边境沿线上,如德宏段掸邦木姐勐古安置点(芒市芒海对面)、九谷排光安置点(瑞丽畹町弄弄村对面)和克钦邦八莫县东布安置点(瑞丽等嘎村对面)、拉咱安置点(盈江那邦镇对面)、雷基和迈扎央安置点(陇川拉影对面)。难民总量占缅甸边境克钦族总人口的64.7%<sup>②</sup>,多数边境村寨里已经十室九空,田地荒芜。

### (三) 存在的问题和风险

中国德宏傣族景颇族自治州(以下简称德宏州)已经成为缅北边民避战的主要聚集区域之一。缅北难民点毗邻中国边境,而且很多位于中

缅边境沿线上,因临近冲突区域而充满了危险和变数,很多难民表示村寨已经毁坏或被军队占据,政府不能保障安全导致有家难回。很多青壮年难民通过非法途径进入中国境内,“三非”(非法入境、非法居留、非法务工)问题屡禁不止,诱发的跨国犯罪危及中国边境安全和社会稳定。根据2019年德宏州瑞丽市不同口径的统计数据,外籍居留人口占本地户籍人口比例超过20%(主要是缅甸籍),缅甸籍“三非”人员数量同比上升30%;公共安全方面,“三非”人员占贩毒、刑事、行政案件比例超过40%,命案比例超过50%。笔者在调查中,听闻多起缅甸籍人员在境内因少量财物而发生的恶性抢劫杀人案件,“三非”问题有蔓延的趋势。资料显示,经瑞丽遣返的“三非”人员

① 资料来源:根据缅甸克钦邦红十字会营地协调和营地管理(CCCM)集群提供资料整理(2018年10月于密支那)。

② 据德宏州政府2015年调研数据,德宏段缅甸境内有212个村寨,近13.6万人。

中,超过 40% 是协助外地遣返。更值得关注的是,由于难民众多、身份复杂(缅甸有 9 种身份证),其中难免有反华或不良用心的组织和势力进入中国境内,伺机进行非法传教、反华宣传,蛊惑边民,破坏边境地区的民族团结和国家安全大局。

## 二、救助缅北难民的基本情况

缅甸难民点按区域分别受战事双方控制和管理,有些争议或不明确安置点则无人管理。

### (一) 政府救助状况

难民救助是政府不可推卸的责任。基于自身的利益需求,冲突各方对国内难民救助的倾向明显。在缅甸红十字会统计的 178 个难民点中,救助限于政府控制区的 122 个安置点的 50118 人(详见表 2),及掸邦的少量难民点。多数分布在密支那、八莫市及掸邦的木姐、腊戍等主要城镇附近,少数分布在中缅边境沿线的缅甸村庄附近。

表 2 克钦邦缅甸政府控制区安置点分布表(2017 年 4 月)<sup>①</sup>

序号	城镇	安置点数量/个	安置人数/人
1	Bhamo	11	8181
2	Chipwi	5	1605
3	Hpakant	24	3592
4	Mansi	9	8722
5	Mongaung	6	432
6	Mohnyin	4	336
7	Momauk	16	7580
8	Myitkyina	24	7318
9	Putta - O	3	396
10	Shwegu	4	2190
11	Sumprabum	1	32
12	waingmaw	15	9734
合计		122	50118

缅甸克钦邦境内的安置点多数分布在缅甸政府控制区城镇附近及中缅边境沿线,各难民点的救助力度存在较大差异,很多青壮年依靠打工补贴家用。如,缅甸掸邦木姐 Camp Profile 难民点共 187 人共享当地教育和医疗卫生资源,

2014—2016 年每人年均发 30 斤米和 1 瓶油,目前仅有 20000 缅币作为意外事故医疗救助;瑞丽市弄岛附近的东波难民点分为 3 个小区,最早的是 2011 年过来,后来陆续有人加入,最多的来自靠近八莫的寨子,2018 年底共有 358 户家庭,男性 854 人、女性 846 人,总数 1700 人,按照人口每天资助,每人 2 斤大米,其余靠自己打零工补贴生活费用。

### (二) 民族地方武装救助状况

中缅边境克钦武装控制区域的避难点近临边境村寨。德宏段边境沿线上,是以克钦族为主体的妇幼老弱难民的聚集滞留地。据德宏有关调研报告,从 2011 年 6 月到 2013 年 5 月,克钦武装已经建立了 16 个安置点,安置避战人口 21000 余人;2017 年 4 月,安置点增加到 18 个,人口达 3.8 万人(详见表 3)。据笔者多地现场采访发现,难民点内绝大多数是老幼妇孺,青壮年男子很少。在不受缅甸政府控制地区的克钦邦地区有近 3.8 万难民,分布在中缅边境线德宏段 503.8 公里的 18 个避难民众安置营地,濒临中缅边境沿线的缅甸村庄附近,直接与云南省德宏州的盈江县、陇川县、瑞丽市、芒市接壤。

表 3 克钦邦克钦独立组织控制区安置点分布表(2017 年 4 月)<sup>②</sup>

序号	城镇	安置点数量/个	安置人数/人
1	Chipwi	1	497
2	Mansi	2	4551
3	Momauk	5	17709
4	Sumprabum	2	727
5	Waingmaw	8	14565
合计		18	38049

克钦组织控制区难民点多数在偏僻山区。由克钦组织筹款实施救助,宗教组织配合,与邻近村寨共享原有的医疗卫生和教育资源,资助来源主要是慈善机构、社会团体和个人,有少量国际 NGO 组织。难民点管理严格,民众警惕性很高,见到陌生人来就电话告知负责人。多数难民点附近没有耕地,无法从事农业生产,难民普遍生活状况较差,部分难民点无任何资助,而且有

① 资料来源:根据缅甸克钦邦红十字会营地协调和营地管理(CCCM)集群提供资料整理(2018 年 10 月于密支那)。

② 资料来源:根据缅甸克钦邦红十字会营地协调和营地管理(CCCM)集群提供资料整理(2018 年 10 月于密支那)。

日益恶化的趋势。德宏陇川迈扎央对面的巴格桶难民营 666 户 4000 多人,分别居住在 3 处难民点,救助资金来源于 WBN<sup>[1]</sup>(健康婴儿室)、WFO(世界粮食组织)、UN(联合国)等。每月发每人 30 斤大米,一小包盐巴,小瓶油;两棵榕树难民营 49 户 300 余人,由 WFP(世界粮食计划署)救助,2019 年大米无法运进来,改发每人 16000 缅币;盈江拉咱难民点有 WFP(世界粮食计划署)、KBC(克钦浸礼会)等民间组织来救助,过去每月按人口发放 10 斤大米及肥皂等日用品,现改为每人每月约 13000 缅币的补贴。青壮年要么去打工,要么去当兵来维持生计,客观上加剧了推进缅北和平进程的难度。

### 三、典型集中安置点救助情况

#### (一) 难民社区基本情况

八莫,傣族语称“曼莫”,意思是打造锅的村镇,位于缅甸北部、伊洛瓦底江上游与太平江汇合口附近的东岸,居住着克钦族(中国称景颇族)、掸族(中国称傣族)、緬族、华侨和印侨,是缅甸克钦邦的第二大城镇,华人称之为“新街”,缅北军事战略要地。八莫市距中国的陇川县 80 公里,有直通中国章凤、瑞丽、盈江和印度的公路。

Robert 教堂是位于八莫市区中心百年老教堂,是克钦族周末做礼拜的主要场所。该难民点从 2011 年迁入并安置在教堂附近的空地上,临靠八莫原来的学校,附近有一家孤儿院,中间有一个大池塘将男、女孤儿隔离,各有一位负责人负责管理。该难民营从 2011 年迁入,现有 641 户 4027 人(2018 年 9 月调研数据),人员结构如表 4 所示,中、青年比例过半,但多数出去务工,留下的大多是老人、妇女、孩子。

表 4 2018 年罗伯特难民营人口数

序号	年龄 Age	男	女	总数
1	2	83	105	188
2	3—5	136	131	267
3	6—12	374	349	723
4	13—18	320	301	621
5	19—45	733	770	1503
6	46—60	179	245	424
7	> 60	88	213	301
Total		1913	2114	4027

#### (二) 难民点救助机制

八莫 Robert 教堂难民营是一个建有学校、难

民教堂、医疗诊所、菜市场、养殖场、孤儿院于一体的完整的难民社区,实施相对封闭式的管理,避免与当地居民的文化冲突,减少犯罪,有就地安置的趋势,有较完善的救助机制,是一个较为成功的模式。

#### 1. 救助资金多渠道

政府直接救助很少,救助资金主要依靠社会捐赠、民间救助、国际社会的 NGO 机构救助,政府实施指导和监督,一年一签使国外资金合法流入国内,地方红十字会具体操作,先后与中国内地、中国香港、澳大利亚、新加坡、美国、丹麦、挪威、ICRC(国际红十字委员会)、IFRC(红十字会与红新月会国际联合会)合作,让基金合法进入缅甸并实施救助。还有许多一次性资助,如 KBC(克钦浸信会)援助卫生清洁用品,MITTA(缅甸梅塔基金会)援助建房、营养品、日常家用物品、学校教学用品,WFP(世界粮食计划署)援助现金、食物(米、油、豆),IRC(国际救援委员会)援助医药、医院、意外事故救助 2 万缅币,UNHCR(联合国难民署)援助药品、应急资金、厕所、妇幼保健等。

#### 2. 救助力量多元化

KBC(Kachin Baptist Church)克钦浸礼会教堂是 Robert 难民点日常救助机构,志愿者以克钦族为主,还包括緬族及少量其他民族人员。克钦邦红十字会组织在疾病防治、帮扶弱势群体及支持国家教育救助方面扮演着特有的角色,发挥了不可替代的作用,尤其是在医疗救助领域,慈善救助资金募集的迅速性、救助形式多样化、救助对象的针对性以及救助内容的广泛性等方面具有明显的优势,还有很多西方 NGO 组织常驻缅甸,监督并配合救助资金、物资的发放。

#### 3. 救助领域全覆盖

一是基础设施救助。在原来学校附近的空地上临时搭建难民营基督教堂,难民在自己的教堂做礼拜,当地居民在 Robert 教堂做礼拜,互不影响、互不干涉。建盖临时木板彩钢瓦住房,按户配置标准住房:一间木质竹篱笆厨房,连着一间小客厅,里面一间卧室,最多可以安置 5 人(该难民营平均每户 6—7 人)。如某户 10 口人,7 个孩子,2 个外出打工,3 个孩子借住在八莫附近村寨的亲戚家,2 个读书的孩子与父母、奶奶 5 人住在难民营。二是基本生活救助。难民营打了一口压井水,用于洗衣服和生活用水,每人每月发 30000 缅币(相当于人民币 135 元)补贴生活。三

是医疗健康救助。八莫 Robert 难民点有一间医务室 20000 缅币(人民币 90 元)以下的医疗费用不用出钱,超出部分自己支付。四是子女教育救助。教师由缅甸政府支持,教师的工资由缅政府发放,免费提供子女教育资源和设施,每年开学时,每个孩子发放 30000 缅币的教育费用,家长签字按手印领取。

#### 4. 培养自我发展能力

生活补贴难以维持家庭的基本开支,为打消难民有等、靠、要的期望,克钦邦红十字会组织职业培训(缝纫、维修、养殖、种植多种技能),让难民有自己造血的能力。难民点还搭建菜市场,他们在附近自建菜地种植蔬菜、黑木耳,根据家庭情况自报养猪、养鸡、养鸭子或者养鱼等意愿并给予一定补贴让他们自给自足,鼓励难民生产自救。很多 20—30 岁的青年人外出打工维持家里的生计。男人参加职业(维修能力、养殖业、种植业多种技能)的培训,妇女学习织锦、缝纫,形成一个完整的难民社区,让难民有自己造血的能力,培养自我发展的能力。

#### (三) 难民点救助存在的问题和现实困境

正如缅甸学者连·H. 沙空(2012)指出,在国内冲突的同时,独立后缅甸联邦政府开启“一个种族、一种语言、一个宗教”的指导思想,“强迫同化”少数民族的“大缅族主义”“民族建构”过程,这种理念是缅甸独立以来持续不断的民族矛盾、宗教矛盾以及冲突和内战的主要根源,更重要的是加剧了国内民族矛盾冲突,造成缅甸民族武装冲突多发、原因复杂,同时也为难民点救助造成了现实困境。

#### 1. 救助力量不足

政府直接救助很少,主要依靠社会捐赠、民间救助、NGO 救助,红十字会和宗教组织具体救援。缅北 5 家民族地方武装包括克钦独立军、2 支德昂民族解放军、南掸邦、北掸邦,他们各自为政,安全威胁依然存在。大部分难民村寨被军队占据,有家不能回,难民问题难以得到持续而有效的解决。难民营从 2011 年开始存在至今,国内和平进程尚未见到曙光,而难民人口持续增加(由 2016 年底的 609 户 3832 人增至 2018 年 9 月的 641 户 4027 人),救助渠道日益收窄,强度正逐渐减弱,持续救助压力很大。缅北难民问题的人道性和政治性错综复杂地交织在一起,政府仅从人道主义出发组织救助,未有效发挥政府政治责任和义务,无责任长期安置和规划意愿,难以

从根本上解决难民的生存问题。

#### 2. 救助手段单一

从目前看,联合国难民署及其他国家都只停留在一次性救助,并没有关注后续的行动。难民救援经费严重不足,难民救援经费主要来自世界各国各组织对联合国难民署的捐助。由于缅北局势持续紧张,部分难民村寨被占为军队营地或被销毁,政府无法保障安全,导致难民有家不能回;有的难民直接不想回去,相对原来的生活质量和水平,部分难民多年来有吃有住,有伙食费发放,不用务工,有的难民直接不想回去,纵容了部分难民的情性,背离了救助的初衷;政府资金投入太少,无长期安置规划,虽经多年救助及难民生产自救,仍然难以实现自给自足;缅北长期动乱,当地整体社会经济发展滞后,缺乏有效救助手段和措施,客观上加剧了难民救助的难度。

### 四、推进缅北难民救助工作的思考

#### (一) 建立联合协调救助机制

缅甸难民问题涉及缅甸政府与少数民族地方政权的关系,难民救助是政府不可推卸的责任,缅甸政府应积极正视和面对,从人道主义出发,排除政治干扰,争取与民族地方武装达成共识,协调建立多方联合救助机制,如利用已有 PCG(克钦和平谈判组织)管道和机制,在军政府与 KIA(克钦独立军)间调和矛盾和摩擦,与 MCC(密支那基督教总协会)合作救援难民,依托政府使难民点合法化,做好长期安置规划,切实提升救助成效。

缅甸红十字会是承担难民救助的主体。在缅甸政府的支持下,中央和省级红十字会主要是起到监督作用,地方红十字会具体统筹和实施。克钦邦红十字会协会人员主要领导和关键岗位由缅族人担任,各救助点的工作人员也以缅族人员为主。克钦人中异地人员相对较多(异地交流机制),也有少量其他民族人员。具体救助工作由 KBC 承担。考虑到难民救助的民族因素,联合救助机构开展对民族地方武装控制区的难民点救助,工作人员还是以克钦族为主较为适宜。

#### (二) 完善国际组织指导监督机制

西方发达国家利用各类 NGO 组织援助缅甸政府控制区的安置点,由缅甸克钦邦地方政府实施指导和监督,让克钦邦红十字会具体操作,一

年一次签约,先后与澳大利亚、新加坡、美国、丹麦、挪威、国际红十字会(ICRC)、国际红十字会(IFRC)与红新月联合会合作,让基金合法进入缅甸并实施救助。很多国际NGO组织长期驻扎在缅甸,监督并协助财物的发放,各安置点因条件不同而存在较大差异,有些安置点无任何救助。由于安置点的生活补贴难以维持基本开支,许多中青年难民通过合法在当地城市附近或非法途径进入中国境内务工来赚取生活费用。

国际组织对推动和改善缅甸难民救助非常必要,联合国难民署应承担主导作用,协调和沟通国际救援资源,支持和鼓励缅甸政府和民族地方武装达成共识,引导建立并监督多方联合救助机构的工作,避免难民救助政治化和利益化。

(三) 积极响应和配合联合国难民署从中国政府层面参与救助

中缅边境沿线路上的难民点分布区域广、点多而分散,对中国边境地区的安全造成影响。2017—2019年间,调研人员在缅北多地的调研结果显示,随着中国社会经济的发展,对外辐射力量和影响的能力不断增强,很多缅甸避战边民认为中国是一个有能力、有责任、有爱心的大国,非常希望得到中国的救助。如,缅甸棒赛某避战临时安置点负责人认为,中国是一个大国,在危难的时候给予人道主义帮助,很感激中国。因为难民还不能回家,许多人家都有中国这边的亲戚,有难时都可以向亲戚求助。

中国政府高度重视中缅关系,重视法律法规在涉外事务上的地位,积极响应和配合联合国难民署参与救助。提倡睦邻友好的周边外交,对缅甸的难民问题予以特别关注,维护边境和平稳定,畅通国际通道,致力于打造周边命运共同体。其次,在“一带一路”的框架下,中国与缅甸的民心相通工程不断推进,对缅甸难民问题的高度重视和积极援助也是中国推动民心相通工程的重要举措,并将大力提升中国在周边国家民众心目中的大国形象。最后,随着中国社会经济的发展,中国的社会治理取得了很大的进步,在受国际社会,尤其是在美国等西方国家高度关注的缅北难民问题上,应有所建树。下一步,中国还可以发挥地理区位和民族人文优势,缓解边疆治理压力。除了在贸易、消防、卫生、疾控等领域开展常规合作,探索教育、文化等合作,以提升对缅事务软实力,进一步安边

固防,努力从根源上降低甚至消除边境难民可能诱发的安全风险。

(四) 支持中国本土社会组织救助缅北难民

在遵守并维护《联合国难民公约》的前提下,鼓励支持中国本土社会组织积极参与救助缅北难民。一是进一步提高对中国本土社会组织参与缅北难民救助重要性的认知。将本土社会组织参与救助对促进中缅“民心相通”,提升中国国际形象具有国际国内双重积极作用的层面认识其重要性;二是构建政府外交与公共外交协同发展的态势。发挥政府外交规范性、常效性、长期性的优势,通过中缅政府外交途径为公共外交搭建较为稳定、持续的交流渠道,解决中国本土社会组织难以长效、常效进入缅甸开展援助的问题。同时,也通过公共外交,解决政府外交难以在民众中走深、走实,在民众中落地生根的问题;三是将中国本土社会组织救助缅北难民,纳入中缅边境沿线各级政府援外项目内容,进入政府预算,采用政府购买服务的方式支持、引导社会组织在教育、卫生等基本民生领域对缅北难民开展人道主义援助。同时,畅通多元化筹款渠道,激活社会力量投入,增强本土社会组织开展对缅北难民援助项目的可持续性。四是示范带动中国本土组织开展救助。瑞丽妇女儿童发展中心(以下简称“中心”)是中国在缅甸注册成立的第一个社会组织。可以将中心在中国瑞丽——缅甸木姐地区开展妇女儿童健康促进项目,加深与缅甸民间友好交流与合作,扩大我国在缅甸边境地区的影响力与亲和力,增进中缅两国友谊的实践,打造为社会组织开展国际援助的典型案列。带动建设一批立足于社区,围绕社区需求,应用社会工作专业手法在多领域开展工作,主动融入“一带一路”建设,为民心相通发挥积极作用的中国本土社会组织,在公共卫生、教育、减贫、发展能力支持等领域中推动中国本土社会组织的国际化发展;五是找准关键,探索中国本土组织开展国际援助,推进国际化发展的制度性保障。目前,在中缅两国尚未在边境口岸达成共识,签署持护照通关的备忘录,外地户口人员通关困难,外地有经验的社会工作人员不能赴缅开展工作,社工人力资源匮乏。同时,内地有经验的社会组织进入缅北开展援助的可达性也受到限制。此外,缅北地区局势动荡,赴缅开展工作,国家未出台关于境外人员安全保障的相关法律

法规,也没有购买相应保险来保障工作人员人身安全的要求。面对中国本土社会组织进入缅北援助难民,进入缅甸开展社会工作面临的诸多问题,需要在社会组织管理、社工工作、人员安全保障等方面不断建立完善法律、法规及政策体系,为中国本土社会组织国际化发展提供坚实的保障。

### 结 语

中缅两国间经贸和人文交流相当频繁,更有中缅边境跨境族群来往的天然优势,应对好缅北难民问题对中国而言是挑战也是机遇。作为安理会常任理事国,中国基于人道主义和国际社会责任,调动资源救助缅北难民是顺民意、保民生的重大举措。要充分发挥中国同缅甸各方的沟通协调作用,鼓励和支持停战和解,坚决反对不利于缅甸和平进程的各类言论和行为,妥善处置中缅边境难民问题,避免边境冲突的扩大化和国

际化,实现保境安民、“一带一路”倡议的发展目标。

### [参考文献]

- [1]林超. 国际法视野下的缅甸克钦难民潮[J]. 法治与社会, 2012 (4).
- [2]杜德斌,马亚华. “一带一路”: 中华民族复兴的地缘大战略[J]. 地理研究, 34. (6).
- [3]李飞,成升魁,等. 国家地缘脆弱性探索: 缅甸案例及对中国地缘战略的启示[J]. 地理科学进展 2016 35 (6).
- [4]钟贵峰. 缅北民族冲突及其难民问题——从中国边疆治理的视角考察[J]. 和平与发展, 2016 (5).
- [5]梅英. 中缅边境地区难民事务管理体系建设[J]. 云南行政学院学报, 2017 (6).
- [6]王莹,陆云. 总体国家安全观视角下的中缅边境难民潮隐患与应对思考[J]. 大理大学学报, 2018 (11).
- [7]于海利,刘静,胡志丁,等. 缅甸果敢难民涌入对边境地区的影响[J]. 热带地理 2015 (4).
- [8]赵美燕. 克钦邦民族冲突与缅甸和平进程[D]. 昆明: 云南大学, 2016.

## Study on Refugees Relief in Northern Myanmar

Zhou Can<sup>1</sup>, Su Xiaobo<sup>2</sup>

(1. School of Economics and Management, Dehong Normal College, Dehong 678400, Yunnan, China;

2. Department of Geography, University of Oregon, USA 97403 - 1251)

**Abstract:** Armed ethnic conflicts in northern Myanmar have given birth to a large number of displaced persons and war refugees, who are widely concentrated in the refugee points near the towns and villages on the Myanmar side of the China - Myanmar border for a long time. Due to the special national conditions of Myanmar, refugee relief has got a strong political color and become a shield and chip in the multi-party game, making it difficult for many refugees to get effective relief. As a result, their living conditions are become increasingly worse, which aggravating illegal flows and transnational crimes in border areas and threatening border security, stability and national unity. The author conducted an in-depth research and interviews at several Kachin refugee sites in northern Myanmar, and found that the government relief work of Bamo Robert Church refugee site in Kachin State was more effective. By analyzing its relief mechanism and existing problems, this paper expects to seek in-depth and lasting solutions to the refugee problems on the China - Myanmar border.

**Key words:** refugees in northern Myanmar; Kachin refugee site; refugee relief

(责任编辑: 吴 瑛)