DOI：10.19561/j.cnki.sas.2024.02.001

# 非政府组织在冲突环境下的组织韧性
## ——以“健康扶贫行动”在缅北的生存与发展为例

李福建　杨嘉宜

[摘　要]　非政府组织是全球治理中的重要行为体，在冲突环境下的人道主义援助、发展合作乃至建设和平进程中扮演着关键角色。然而，在冲突环境急剧变化、逆境丛生的状况下，为何一些非政府组织呈现出更强的生命力？本文引入“韧性”概念，提出基于“认知—行为—关系”互动的组织韧性进程模型，用以解释一些非政府组织在冲突环境下不仅能够反弹恢复生存，甚至实现改进发展的原因。缅北地区长期遭受战乱，社会发展迟滞，民众流离失所，近年来又成为网络赌博和电信诈骗的“温床”，是名副其实的边缘地带。自 20 世纪 90 年代以来，英国非政府组织“健康扶贫行动”云南代表处“致力于一个最贫困与最边缘化的人群享有卫生权利的世界”，进入高风险的缅北地区并持续运营 30 年，体现出强劲的生存能力和发展势头。无论是在缅甸军政府统治时期，还是在民主化转型时期，抑或是在紧急状态时期，“健康扶贫行动”都能够及时调整自身认知、改变行为模式、构建关系网络，展现出较强的韧性能力，有效应对缅北地区既有的和新出现的各种风险和挑战，实现跨越式发展。其韧性能力也不断进行迭代，最终达到韧性治理的结果。

[关键词]　非政府组织；组织韧性；韧性治理；缅甸；“健康扶贫行动”；全球治理

[中图分类号]　D813　　[文献标识码]　A

[文章编号]　1008-6099（2024）02-0001-24

非政府组织（NGO）在冲突与脆弱地区的治理中扮演着重要角色，其参与全球

[作者简介]　李福建，外交学院全球生物安全治理研究中心副主任、助理研究员，中山大学国际关系学院访问学者；杨嘉宜，外交学院《外交评论》编辑部编辑。

[基金项目]　外交学院自设课题“中国周边外交战略与策略”。

治理的路径和机理也得到学界较多关注[①]。然而对于 NGO 如何能够在复杂环境中生存发展并发挥治理作用，相关学理研究尚显单薄。在缅甸，大国竞合、经济制裁、政治动荡等多重影响叠加共振，却依然有 NGO 能够在缅甸冲突地区扎根 30 年，并实现不断发展，其原因值得关注。

缅甸是以农民为主体的多民族国家，城市化水平低，现代产业经济不发达，社会发展不均衡，政治环境极为复杂，民族矛盾和央地矛盾突出，甚至长期处于武装对抗状态，特别是在缅甸北部，发展滞后、战乱频发、社会长期动荡，民众健康权无法得到保障。在此背景下，国际非政府组织“健康扶贫行动”（Health Poverty Action，HPA）自 20 世纪 90 年代中期进入缅北，历经 30 年发展，以卫生事业为切入口深度参与缅北地区治理，在和平、发展与人道主义领域取得了诸多成就。在这 30 年间，缅甸政治经济环境经历多次剧变，从军人威权到民主化转型再到军人重新执政，缅北地区战事不断，HPA 的工作环境高度不稳定、不安全。与此同时，外部资金的来源也高度不确定，特别是以英国政府为代表的西方发达国家援缅政策不断调整，直接影响 HPA 项目可持续性。在如此变动不居的环境下，HPA 不仅总是能够在经历困境后反弹恢复而生存下来，甚至实现改进发展，成为缅北社会治理中不可替代的关键角色。

在 2011 年缅甸进入民主化转型阶段之前，能够深入中缅边境地区并持续运作的国际 NGO 寥寥，HPA 立足人道主义援助和跨境传染病防控领域，进入缅北开展工作。在民主化进程开启之后，大量来自西方国家的援助资金涌入，国际 NGO 迎来在缅甸发展的高潮，HPA 在众多 NGO 之中脱颖而出，成为东西方大国、缅甸联邦政府、民地武组织都信任和倚重的项目执行机构。在军人重新执政后，西方援助撤资，大量国际 NGO 离场，然而 HPA 不仅留存下来，还以新的工作模式保障项目能够在动荡环境中得以维持，呈现出良好的可持续性和顽强的组织生命力。

作为高度依赖外部资源支持并受项目地区政治经济条件制约的 NGO，HPA 为什么能够有效应对环境变化和逆境？为什么在环境变化后不仅能够确保自身生存，甚至还能取得新的进展？对此，本研究拟引入“韧性”和“组织韧性”的概念，借以分析 HPA 生存和发展的原因。本文提出，HPA 具有较强的认知能力、行为能力和关系能力，是其韧性能力的关键组成。在 HPA 与外部环境互动过程中，不断对以上能力进行迭代升级，形成韧性进程的良性循环，最终实现韧性治理。本文试

① 可参见凌胜利、朱翊民《蚍蜉撼树亦或聚沙成塔——国际非政府组织参与传统安全治理的路径差异》，《世界经济与政治》2023 年第 10 期；周亦奇、徐毅《冲突层级与国际非政府组织参与冲突调停的效力分析》，《国际安全研究》2024 第 1 期；刘文龙、董青岭《区块链问责：国际非政府组织的治理创新》，《国际展望》2023 年第 4 期；陈曦笛、张海文《全球海洋治理中非政府组织的角色——基于实证的研究》，《太平洋学报》2022 年第 9 期；Kenneth W. Abbott and Benjamin Faude, “Choosing Low-cost Institutions in Global Governance”, *International Theory*, Vol. 13, No. 2, 2021, pp. 397-426; Thomas Richard Davies, “Understanding Non-Governmental Organizations in World Politics: The Promise and Pitfalls of the Early ‘Science of Internationalism’”, *European Journal of International Relations*, Vol. 23, No. 4, 2017, pp. 884-905。

图为缅甸冲突地区 NGO 的组织韧性研究做出积累性知识贡献，并期望能对中国非政府组织的设计和发展提供借鉴。

## 一　韧性的一般理论

近年来，“9·11”事件、国际金融危机及其引发的国际格局深刻演变，叠加极端气候、自然灾害、传染病大流行等事件的影响，促使学界对危机及其研究投入更多关注[①]。在危机之下，各种类型组织在生存和发展过程中呈现出韧性或脆弱性等不同特质，引起学界普遍关注，全球治理研究的“韧性转向”悄然而起。值得注意的是，现有韧性研究大多聚焦于国家治理、国际安全研究等领域，对 NGO 自身韧性或脆弱性缺少讨论。尽管学界关注到 NGO 在全球治理中发挥的重要作用，但对理论与案例的积累均有待完善。

危机是韧性的前提。危机一般为低概率、高影响事件，影响整个系统的生命力，甚至严重威胁组织的可持续发展[②]。一些危机是可以预期的紧急性事件，还有一些是具有较大影响、迅速发生、能起到触发作用的事件，如自然灾害、经济下行、新技术的出现和政治的不稳定等[③]。危机之所以充满挑战，在于危机的发生将导致指涉对象所处的外界环境呈现多变性、不确定性、复杂性以及信息的模糊性等特点，从而使多数个人和组织缺乏应对逆境事件的心理准备和行动方案。其中，多变性是指外部环境和具体事件发生和发展的节奏加快，不确定性是指对外部环境和具体事件的演化及趋势难以进行预测和把握，复杂性是指外部环境和具体事件的构成要素及其相互关系更加错综复杂，信息的模糊性是指外部环境和具体事件的信息存在不完整性和不准确性[④]。

缅甸北部的环境对于任何组织而言都极具挑战。缅甸局势的动荡与混乱已持续多年，近几年间缅甸政局的变化节奏进一步加快，与此同时国际发展援助的总体趋势也在变化，愈发挑战身在其中的各类 NGO 的适应能力。同时，国际政治格局演进方向不明，大国博弈节奏趋紧，全球和地区局势的变动层层传递至缅北，再与缅北自身的不确定性相叠加，令 NGO 等组织更难以把握局势走向。尤其是冲突地区

① 可参见唐士其、庞珣 《综合安全论：风险的反向界定和政治逻辑》，《国际政治研究》2022 年第 6 期；徐沁仪 《危机、韧性与风险 〈巴黎协定〉下的全球气候治理》，《国际政治研究》2023 年第 5 期；孙吉胜 《叙事与安全危机建构：以美国的安全叙事为例》，《上海交通大学学报（哲学社会科学版）》2022 年第 6 期。

② Timothy J. Vogus and Kathleen M. Sutcliffe, “Organizational Resilience: Towards a Theory and Research Agenda”, 2007 IEEE International Conference on Systems, Man, and Cybernetics, October 2007, pp. 3418-3422.

③ Trenton A. Williams, Daniel A. Gruber, Kathleen M. Sutcliffe, Dean A. Shepherd, and Eric Yanfei Zhao, “Organizational Response to Adversity: Fusing Crisis Management and Resilience Research Streams”, *Academy of Management Annals*, Vol. 11, No. 2, 2017, pp. 733-769.

④ 李平 《VUCA 条件下的组织韧性：分析框架与实践启示》，《清华管理评论》2020 年第 6 期。

千头万绪的各方关系——缅甸与西方金主之间、缅甸国内各族群、政治势力之间关系错综杂乱——进一步增加了 NGO 开展工作的难度。除此之外，各国对缅甸及其北部地区的支持和干预不够透明，信息的不完整性和不准确性极强。如此种种，意味着 NGO 需要在一团团迷雾中开展工作。

危机的加剧掀起了对韧性与脆弱性研究的热忱。“韧性”和“脆弱性”是一组相对的概念。中文语境下，脆弱性是一个复合的概念，基本等同于英文语境下的易受干扰性（vulnerability）和脆弱性（fragility）两个词的总和[①]。韧性是脆弱性的反面，脆弱性则是构建组织韧性的动力，是韧性的条件要素[②]，通过分析和把握危机发生时的脆弱性程度来佐证组织是否具有韧性。

韧性的字面理解至少有三重含义，一是积极调适以应对有挑战性的情况；二是从不幸事件中复原；三是在限制条件下保持好的功能和结果[③]。“韧性”一词历经数百年发展，其内涵随着多学科研究的深化而日渐丰盈。西方话语下的韧性（resilience）来源于拉丁语 resilire 和 resilio，英文相关动词 resile 最早出现于 1529 年，意为“返回先前的位置”，与之相关联的词群也都关注减少、避免或去除改变的影响[④]。以科学方法研究韧性最早开始于第二次世界大战结束前后的心理学领域，通过分析个体从创伤、冲突、失败中恢复或进行自我调适的性格特征，揭示人们适应逆境的韧性机理。由此，韧性与不受伤害、不可战胜、保护性因素、成功适应、积极适应等概念相联系，这一时期更为关注个体韧性[⑤]。其后，生态学领域的韧性研究将此概念推广到系统层面。20 世纪 70 年代的生态学研究认为，需要探究自然生态系统中的持续与变化，分析系统如何从动荡中恢复稳定，如何在遭遇外部冲击后获得重组[⑥]。韧性被视为度量生态系统完整性的一个指标，意味着通过消融变化因素和干扰因素来确保组织功能不发生重大变化[⑦]。该领域的韧性研究不只关注系统的持久性，更关注系统的更新和转型[⑧]。当前作为热点研究问题之一的气候韧性研

① 李平 《VUCA 条件下的组织韧性：分析框架与实践启示》，《清华管理评论》2020 年第 6 期。

② 赵剑波 《组织免疫：如何从脆弱走向韧性》，《清华管理评论》2020 年第 6 期。

③ Jody Hoffer Gittell, Kim Cameron, Sandy Lim, and Victor Rivas, “Relationships, Layoffs, and Organizational Resilience: Airline Industry Responses to September 11”, *The Journal of Applied Behavioral Science*, Vol 42, Issue 3, 2006, pp. 300-329.

④ 出现于 1656 年的 resilement 意为“反弹”、“出尔反尔”；出现于 1839 年的 resiliency 意为“面对逆境时不屈不挠”、“承受挑战”，参见 Trenton A. Williams, Daniel A. Gruber, Kathleen M. Sutcliffe, Dean A. Shepherd, and Eric Yanfei Zhao, “Organizational Response to Adversity: Fusing Crisis Management and Resilience Research Streams”, *Academy of Management Annals*, Vol. 11, No. 2, 2017, pp. 733-769。

⑤ Philippe Bourbeau, *On Resilience: Genealogy, Logics, and World Politics*, Cambridge: Cambridge University Press, 2018, p. 6.

⑥ 刘慧 《弹性治理：全球治理的新议程》，《国外社会科学》2017 年第 5 期。

⑦ Alessandro Annarelli and Fabio Nonino, “Strategic and Operational Management of Organizational Resilience: Current State of Research and Future Directions”, *Omega-International Journal of Management Science*, Vol. 62, 2016, pp. 1-18.

⑧ Siambabala Bernard Manyena, “The Concept of Resilience Revisited”, *Disasters*, Vol. 30, Issue 4, 2006, pp. 433-450.

究即脱胎于此。工程学领域也很早就关注到韧性，提出韧性是对给定物质的脆弱性的测量。这种对物质韧性的理解方式后被引入社会科学领域，很多有关机制韧性的研究即受此启发，如威权政体之于民主压力、民族主义之于地区主义、福利国家之于新自由主义、国家主权之于全球化等①。社会工作学则将韧性视为一种进程，认为其是适应长期冲突的一种手段。这种进程路径的分析视角强调背景的重要性，重视本土网络和背景知识，认为惯性决定了行为体做出反应的轨迹②。此外，地震灾害研究、管理学等领域同样关注韧性，并根据自己的学科特点提出分析框架。

政治学与国际关系领域近年来对于韧性的关注明显上升，分析韧性在世界政治众多子领域中的应用，包括安全研究、国际干涉、城市研究、国家—社会关系、环境机制、恐怖主义研究、国际人权研究等③。韧性概念也频繁出现在各种政策文件中，例如欧盟和东盟都将韧性作为地区一体化发展的必由之路。韧性实践和韧性研究的兴起说明这一概念的演变是依托社会历史背景的动态过程，反映出人们对当前世界政治变局的总体判断。特别是在新冠疫情之后，国际社会面临的风险挑战更加复杂多元，传统安全挑战与非传统安全风险并存，使得国际行为体日益重视如何有韧性地应对内外部的多重危机，如何在全球和区域治理中实现韧性治理，这都赋予韧性研究更加突出的时代意义和学理价值。

国内学界的韧性研究方兴未艾，甚至在全球治理、安全研究、区域和国别研究领域分别出现了一定程度的“韧性转向”。刘慧在国际关系理论层面系统介绍了世界政治中韧性（弹性）思维的本质、韧性治理的特点及其与新自由主义的关系④。姚璐、景璟认为，全球治理的转型呼唤“国家韧性”的构建，以提升国家在应对外部环境变化和冲击时的“抗压力”、“恢复力”和“可持续力”⑤。刘雪莲、肖晨卉提出大变局下的国家韧性是国家在复杂的国际环境中统筹发展与安全的能力，需要以系统化思维分析国际关系中不同层次和不同领域的国家韧性⑥。涂明辉则以制度韧性的视角分析新兴大国如何崛起，指出制度韧性决定了新兴大国的抗风险能力，从而使不同新兴大国的政策灵活性表现出差异⑦。

实践层面，欧盟是最早将韧性概念引入其对外战略的主要国际行为体之一，也正是欧盟的韧性实践催生了欧洲学界大量的韧性研究。国内文献也反映出这一研究

① Philippe Bourbeau，“A Genealogy of Resilience”，*International Political Sociology*，Vol. 12，Issue 1，2018，pp. 19-35.

② Ibid.

③ Philippe Bourbeau，*On Resilience*：*Genealogy*，*Logics*，*and World Politics*，Cambridge：Cambridge University Press，2018，p. 2.

④ 刘慧 《弹性治理：全球治理的新议程》，《国外社会科学》2017 年第 5 期。

⑤ 姚璐、景璟 《全球治理转型中的国家韧性构建》，《吉林大学社会科学学报》2022 年第 6 期。

⑥ 刘雪莲、肖晨卉 《从国家到国际：国际关系中“国家韧性”的研究视域》，《教学与研究》2023 年第 1 期。

⑦ 涂明辉 《相对制度韧性：新兴大国差异化崛起的内在逻辑》，《世界经济与政治论坛》2023 年第 5 期。

趋势。尽管欧洲面临多重危机，其中又以“主权困惑”为争论焦点，但欧盟的一体化进程仍然存在一定的韧性。有观点认为这种韧性来源于欧盟高度相互依存的机制网络、法德引擎推力以及欧盟架构能够实现其成员国的能力目标①。除在内部进程中体现韧性外，韧性也成为欧盟对外治理的主要工具，而且近年来随着内外部环境的持续变化，欧盟的韧性概念正在从局部领域向广泛应用转变②。在比较地区主义研究中，2016 年欧盟“全球战略”中的“韧性”（resilience）与印尼在 20 世纪 60 年代末提出并于 1976 年写入《东南亚友好合作条约》的“抗御力”（resilience）既有异同，也有联系，对国家实力、区域安全以及综合与合作的安全治理的强调是两个“同词异译”概念的共通之处，而“resilience”规范在两个地区的扩散路径又有明显区别③。

学理研究的“韧性转向”及欧盟的具体实践为世界政治研究提供了新的路径，最近一两年在安全治理的子领域以及国别研究领域均涌现出关于韧性的一系列成果④。以上研究丰富了韧性研究的内涵，然而却没有专门关注国际非政府组织在韧性治理中的作用及非政府组织自身的组织韧性问题。非政府组织是全球治理中的一类行为体，扮演着日益重要的角色，不仅可以成为韧性治理的主体，也可能表现出比国家行为体、国际政府间组织行为体更强大的韧性，在高度不确定甚至高度风险性的环境中生存与发展。本研究尝试填补这一空白。

## 二　组织韧性的分析框架

组织韧性的相关理论研究将组织作为韧性研究的主要对象。现有研究对于组织韧性的考察大体分为静态韧性观和动态韧性观两种。静态韧性观的研究更多以能力的静态视角分析组织韧性，将组织韧性视为组织应当具备的理想特质，或是已经实现的应对结果，主张从特质和结果的角度界定组织韧性。动态韧性观则以过程视角分析组织韧性，将组织韧性视为能够开发的动态能力，或是一种发展过程，主张从

① 崔宏伟 《“主权困惑”与欧洲一体化的韧性》，《当代世界与社会主义》2019 年第 5 期。

② 郑德铖 《欧盟全球战略韧性转向动力研究》，《西部学刊》2023 年第 19 期。

③ 李峰 《欧盟的“韧性”与东盟的“抗御力”——一项区域核心概念的比较研究》，《欧洲研究》2018 年第 4 期。

④ 可参见严骁骁 《韧性研究：对安全治理的批判性反思及其超越》，《欧洲研究》2017 年第 2 期；门洪华、丁迪 《脆弱制衡还是韧性共存——网络空间战略稳定模式探索》，《社会科学》2023 年第 6 期；许嫣然 《俄乌冲突中的“能源武器化”与能源韧性——以欧盟政策分析为主线》，《外交评论》2023 年第 3 期；徐沁仪 《危机、韧性与风险 〈巴黎协定〉下的全球气候治理》；宫倩、刘雪莲 《从“脆弱性”到“韧性”：全球公共卫生合作治理的风险与应对》，《人文杂志》2023 年第 8 期；马强 《俄乌冲突背景下俄罗斯的社会韧性》，《俄罗斯研究》2023 年第 5 期；李艳 《英国网络韧性战略探析》，《保密科学技术》2023 年第 5 期；张晋山、李燕君 《食利经济、威权韧性与缅甸民主转型》，《东南亚纵横》2022 年第 3 期；杨四英、王金磊 《韧性：中国共产党百年由弱小到强大的奥秘》，《理论与当代》2022 年第 3 期。

过程的角度来界定组织韧性，聚焦行为体与外部环境之间不断互动并不断适应的过程[①]。

本研究采取动态韧性观的视角。在经济全球化与大国竞合、地区动荡相互交织的背景下，很难有哪个组织能够以不变的策略来应对多变的环境。特别是在缅北这样的环境下，当地社群之间具有高度异质性，因历史、宗教、民族等原因造成的隔阂和冲突由来已久，再加上西方国家与缅甸之间、缅甸联邦政府与地方之间的政治关系一直处于变动之中，静态分析无法揭示 HPA 韧性的本质。唯有通过动态的视角去整体把握行为体发展的整个进程，才能更深入地理解组织韧性的作用机制，为组织韧性研究提供更多实践积累和理论升华。

动态韧性观强调组织的韧性能力和韧性过程是彼此联系的。所谓韧性能力，指组织在面对逆境时所展现出来的积极适应能力、抗压能力、恢复能力和利用资源克服困难的能力的总和，可具体表现为认知、行为和社交等方面的能力。更为重要的是，这一能力是不断动态地变化着的[②]。所谓韧性过程，则是将组织韧性视为一种进程，组织在面对内生或外生冲击时，一方面能够通过范式调整来维护、微调或转换系统属性[③]，另一方面能够与外部环境进行积极互动，将挑战转化为学习和创新的机会，最终使得组织始终保持系统的完整性[④]。对韧性过程的分析有助于避免以二元式观点考察韧性，即要么有韧性、要么没有韧性，这与世界政治的现实并不相符[⑤]。唯有突出韧性的进程属性，才能完整并全面地把握组织韧性的生成和变化过程。

如上所述，现有研究已经关注到韧性能力和韧性过程二者间的关系，然而在实证分析方面有明显不足。其原因在于，当研究者将视线聚焦至某一具体的韧性能力时，过程的动态特性就容易被忽略，反过来当研究者尝试把握韧性过程的动态发展时，韧性能力又可能被过度简化。

本研究通过对 HPA 实践的追踪观察发现，组织的韧性能力和韧性过程是一体两面的，无法割裂地看待，而是需要深入组织韧性的具体进程，选取代表危机或重大变化的关键节点划分时间段，并同时把握不同时期的韧性能力和韧性过程，剖析韧性能力和韧性过程的互动和相互转化，进而更为清晰地呈现组织韧性的整体发展脉络。

管理学对于组织韧性的研究已经形成较为完善的理论架构，提出“输入—进

① 张公一、张畅、刘晚晴《化危为安：组织韧性研究述评与展望》，《经济管理》2020 年第 10 期。

② 王涛、占小军、杨维《VUCA 时代的韧性领导：研究述评与展望》，《外国经济与管理》2023 年第 2 期。

③ Philippe Bourbeau, *On Resilience: Genealogy, Logics, and World Politics*, Cambridge: Cambridge University Press, 2018, p. 3.

④ Hope Witmer and Marcela Sarmiento Mellinger, “Organizational Resilience: Nonprofit Organizations´ Response to Change”, *Work*, May 2016, pp. 255-265.

⑤ Philippe Bourbeau, op. cit. , p. 10.

程—输出”（Input-Process-Output，I-P-O）的分析框架[①]。该研究路径认为，“输入”即组织所处的环境对组织产生刺激，“进程”即韧性能力与韧性过程相互转化的整体进程，“输出”即组织韧性达到的结果。其中输出存在恢复平衡状态、适应环境变化、实现发展与成长三种结果。

本研究则尝试将还原进程，提出“认知—行为—关系”的组织韧性进程模型（见图 1）。在环境刺激下，认知、行为、关系三个核心要素一方面构成了应对环境变化的韧性能力，另一方面在不断发展的进程中发生了能力的迭代，即上一次互动的能力结果将是下一次互动的能力基础。韧性能力迭代的总体过程即韧性进程，并最终实现韧性治理的结果。

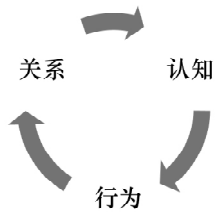


图 1　组织韧性进程模型

资料来源：笔者自制。

本研究将韧性能力分为认知能力、行为能力和关系能力[②]，韧性过程则包括认知回应过程、行为回应过程和情境（关系）强化过程[③]。具体而言，认知、行为、关系既是能力，也是过程，即能力和过程在认知、行为、关系这三个核心要素上形成了统一。同时，认知、行为、关系这三个要素间也存在密切的互动，即认知决定行为，行为塑造关系，关系建构认知。

如上文所述，具有韧性的行为体能够进行自我参照学习。韧性治理的行为体一直处于与外界的频繁互动之中，并随着环境的变化进行组织韧性的输出。将这一长期进程进行拆解，则具体表现为，行为体在遭遇外界刺激时会在韧性能力 $V_0$ 的基础上与环境进行互动，并迭代为韧性能力 $V_1$，$V_1$ 则将运用于指导后续行动，并在与环境互动后生成韧性能力 $V_2$……最终实现韧性能力 $V_x$。当组织面对严峻的逆境或难以克服自身的脆弱性时，韧性能力迭代的进程可能会中断，韧性过程受阻。

韧性能力在认知、行为和关系三个要素上彼此关联。认知能力意味着，组织能

① 张公一、张畅、刘晚晴《化危为安：组织韧性研究述评与展望》，《经济管理》2020 年第 10 期。

② 陶颜、柯红艳、何佳曦、刘洪《组织韧性研究脉络、热点揭示与未来展望》，《科学与管理》2021 年第 5 期。

③ Trenton A. Williams, Daniel A. Gruber, Kathleen M. Sutcliffe, Dean A. Shepherd, and Eric Yanfei Zhao, “Organizational Response to Adversity: Fusing Crisis Management and Resilience Research Streams”, *Academy of Management Annals*, Vol. 11, No. 2, 2017, pp. 733-769.

够应用专业知识解决问题，以有效应对逆境，从而实现组织韧性。具体而言，组织有较强的能力快速吸收信息，理解其所处的动态环境，迅速识别、理解风险，并创造性地或以灵活的方式应对风险，从而将风险或逆境所带来的影响保持在可控范围内[①]。组织的行为能力内含于组织运行的方方面面，涉及组织的规模及其对各种资源管理的能力、决策的过程和执行能力等[②]。关系能力则是指组织具备能够获得和交换资源的社会联系，在这种彼此联系的网络中，组织与网络其他成员彼此信任，愿意就某一重要事项达成合作，而当环境发生变化时，彼此间的联系和信任使得组织与其他成员依然愿意选择保持原有的合作[③]。

韧性过程同样发生于认知、行为和关系三要素上。韧性过程的实质在于韧性能力的迭代，是一个重复反馈过程。环境在不断变化，组织随之做出的反应并非单次或少数几次，而是持续处于与环境的互动之中。组织韧性是组织凭借某种能力与变化的环境进行互动后所产生结果的迭代。每一次互动的结果都是下一次互动的前提和基础，多次互动的结果最终动态展现组织在具体能力上的变化。

组织的认知过程是动态演进的，对内外部因素的认识及自身的角色定位随着环境的发展变化进行迭代，不断进行细致的调整，最终实现认知的转变[④]。行为过程是组织认知的自然延伸，涉及组织为解决环境的不确定性而制定方案的迭代。简单而言就是顺势而为而非逆势而动，根据行动的结果不断矫正行动的策略，最终实现行为的迭代[⑤]。关系过程主要是指关系能够创造一种情境[⑥]，当外界环境变化时组织会做出一定的选择，这种选择不是基于理性的计算，而是即便存在不确定性和一定风险，行为体依然愿意基于关系而做出选择。选择结果有可能强化或弱化关系，实现关系的迭代。

韧性能力能够推进韧性过程，韧性过程又能够提升韧性能力，二者始终处于互动之中（如图 2 所示）。这一分析框架将有助于解释 HPA 为什么在外界变动不居的刺激下，能够转危为机、顺势而为、寻求共赢，实现韧性能力和韧性过程的相互促进，最终达到组织韧性的结果。

---

① Trenton A. Williams, Daniel A. Gruber, Kathleen M. Sutcliffe, Dean A. Shepherd, and Eric Yanfei Zhao, “Organizational Response to Adversity: Fusing Crisis Management and Resilience Research Streams”, *Academy of Management Annals*, Vol. 11, No. 2, 2017, p. 744.

② Ibid.

③ Ibid., pp. 745-746.

④ Tariro Mutongwizo, “Comparing NGO Resilience and ‘Structures of Opportunity’ in South Africa and Zimbabwe (2010-2013)”, *VOLUNTAS: International Journal of Voluntary and Nonprofit Organizations*, Vol. 29, 2017, pp. 373-387.

⑤ Trenton A. Williams, Daniel A. Gruber, Kathleen M. Sutcliffe, Dean A. Shepherd, and Eric Yanfei Zhao, op. cit., p. 748.

⑥ Ibid., pp. 748-749.




**图 2　组织的韧性能力和韧性过程**

**资料来源：笔者自制。**

## 三　HPA 在缅北的卫生援助

HPA 创始于 1984 年，是在英国注册的非政府组织，总部位于伦敦，秉持“致力于一个最贫困与最边缘化的人群享有卫生权利的世界”的价值观，在全球 18 个国家开展卫生项目，项目地区覆盖亚洲、非洲、美洲。2010 年以前，该组织曾以“无国界卫生组织”（Health Unlimited）的名义开展工作。HPA 各代表处自主运行。云南代表处每年向伦敦总部上缴管理费，伦敦方面不过问代表处具体运作。本文主要关注 HPA 云南代表处的案例，下文中如无特殊说明，均以 HPA 代指 HPA 云南代表处①。

HPA 1993 年进入中国，一边在中国部分省区开展卫生发展援助项目，一边进入与中国相邻的缅甸克钦邦第二特区开展人道主义救助项目。彼时的缅甸处于军政府统治时期，为西方国家所孤立，缅北地区又受到缅甸联邦政府的孤立。由于缅甸常年的内战和武装对峙，民族间缺乏互信、彼此隔绝，北部地区卫生治理能力薄弱，基层卫生治理基本处于空白状态，极为有限的卫生资源主要服务于军队或当权者，普通百姓长期身处缺医少药甚至无药无医的环境。可以说，HPA 的项目地区是真正意义上的世界边缘。

HPA 的资金来源非常多元，英国是重要的出资方。缅甸作为英国的前殖民地，长期接受英国的援助资金。这种援助关系一直较为稳定，即使在缅军执政期间西方

① 案例数据除特别标明外，皆参考如下来源：自 2021 年 1 月以来对 HPA 的跟踪观察，包括 2023 年 7 月对 HPA 昆明办公室和腾冲办公室的实地走访；2023 年 11 月 HPA 云南代表处首席代表张军在外交学院的讲座及此之前张军在北京协和医学院、北京大学等场合的发言；杨嘉宜《认知共同体与区域公共卫生治理——大湄公河次区域传染病跨境协作治理研究》，世界科技出版公司八方文化创作室，2023 年；蔡涛《英国对外援助战略中的民间社会组织——以英国“健康扶贫行动”（HPA）在缅甸的实践为例》，黄晓勇主编《中国社会组织报告（2019）》，社会科学文献出版社，2019 年。

大国纷纷对缅实施制裁的情况下，英国对缅援助依然没有中断。然而，英国也始终坚持不直接向缅甸联邦政府提供资金，而是通过联合国系统、国际 NGO 和其他援助机构实施援助。在此背景下，HPA 作为一家具有英国背景的 NGO 长期直接或间接受英国政府的资助开展卫生工作。此外，抗击艾滋病、结核病和疟疾全球基金（下文简称“全球基金”）、缅甸 ACCESS 基金、联合国儿童基金会（UNICEF）、联合国难民署等也是其重要的资助方。

经过 30 年的发展，HPA 的工作地域和组织规模都得以扩大。到目前为止，HPA 项目所在地主要是缅甸与中国相邻的两个邦，即掸邦和克钦邦。这两个邦的大部分地区为民族地方武装（下文简称“民地武”）所控制，少部分由缅甸联邦政府控制。由民地武控制的区域被称为特区。HPA 在这两个邦的 5 个特区工作，下辖 23 个县，覆盖 100 万人口。经过多年发展，HPA 云南代表处现有员工 200 余人，缅甸籍志愿者 2000 余人，管理层以中国公民为主。每一个项目现场的工作人员由 1 名项目经理、1 名协调员和数十位工作人员及志愿者组成，现场人员绝大部分是由接受 HPA 培训后的缅甸籍人员组成。

HPA 会针对不同特区的需求和特点设计不同的项目内容，但基本上围绕初级卫生保健、妇幼健康、传染病防控、人道主义援助、卫生人力资源等方面开展工作。以 2023 年 HPA 在佤邦开展的卫生合作项目为例，该项目共有 9 项重点工作，分别是妇幼保健和营养、结核病防治、疟疾防治、新冠防控、村寨卫生状况改善、儿童免疫接种、紧急人道主义援助、残疾人慰问和举办医生培训等①。

近 5 年来，HPA 支持了缅北地区 42,169 例清洁接生，覆盖了约 40%的孕产妇；为 3,4687 名儿童提供常规免疫接种，覆盖了约 44%的 1 岁以下儿童；转诊并治疗 1412 例结核病人②。中缅边境的疟疾防控是 HPA 工作的重点领域。截至 2021 年 10 月，HPA 已经在 5 个特区建立 108 个疟疾诊治站，支持 74 个私立诊所提供疟疾监测服务，招募了 593 名疟疾志愿者，并拥有 13 支流动医疗队，形成了较为完整的疟疾病例管理服务网络③。HPA 累计进行疟疾检测 175 万次④，疟疾治疗 25.8 万次，发放长效药浸蚊帐 131 万顶⑤。在人道主义援助方面，最近 10 余年来，有近 4 万名克钦避战难民生活在中缅边境地区，HPA 向难民社区提供食物及生产生活物资，有效维护了边境的稳定⑥。

① “健康扶贫行动”（UK）HPA—佤邦项目办公室 《HPA—佤邦卫生合作项目工作报告（2023 年度）》，2024 年 1 月 9 日。

② HPA 机构介绍视频（内部交流），2022 年 10 月拍摄于云南省昆明市。

③ 张军 《HPA 中缅边境地区全球卫生实践》，在北京大学公共卫生学院举办的“中缅边境地区全球卫生发展合作研讨会”上的发言，2021 年 10 月 11 日，北京唯实国际文化交流中心。

④ 此处的累计数据是 HPA 在中缅边境地区开展疟疾防控项目的情况汇总，因中缅边境犬牙交错，人员跨境流动频繁，难以严格区分缅甸境内和中国境内的数据。

⑤ 同②。

⑥ 同②。

下文根据缅甸政治安全环境的变化将 HPA 的工作历程分为三个阶段，分别呈现每个阶段中 HPA 如何依靠其韧性能力克服内外部挑战，进而实现组织目标的韧性过程。

**（一）军政府统治时期（1993—2009 年）**

进入 20 世纪 90 年代后，缅甸国内签署第一次停火协议，特区相继成立并由各民地武独立管理。长期的武装冲突造成巨大的人道主义灾难。1993 年，克钦邦第二特区更是爆发严重的武装冲突，大量难民流离失所，聚集在中缅、泰缅边境附近，基层治理混乱，传染病肆虐。HPA 因此进入缅北，主要在中缅边境开展人道主义项目，提供应急性卫生服务。

当时的缅甸仍处于被国际社会制裁的状态，缅甸联邦政府与特区之间的交通运输渠道基本尚未建立。由此，通过缅甸国内向特区运输援助物资基本不可能实现，而通过中国云南向特区运输援助物资就基本成为 HPA 唯一的选择。

比交通运输更为困难的是人心的沟通。HPA 刚进入特区时，并不能立即获得政府、民地武与民众的信任。正如 HPA 的工作人员所言："由于当地政府和中央政府的对抗，当地政府的卫生服务难以得到全国卫生服务体系的支持，联合国机构也难以介入，所以最初健康扶贫行动开始活动时，可能是火候不到，很容易遭到当地政府的抗拒。尤其是当地政府顾忌卫生工作中涉及到的人口数据，不愿意公开给中央政府，导致卫生实践的计划和实施无法明确需求，基层卫生覆盖难以实现。"[①] 经过长期的沟通与互动，特区政府才逐渐放下了对 HPA 的偏见与怀疑。尤其是一些特区领导因为亲身经历了疟疾的发作并被 HPA 治愈，才更为积极支持 HPA 的工作[②]。

在此阶段，西方非政府组织的身份以及身处中缅边境的地理位置使得 HPA 逐渐建立起这样的认知，即 HPA 必须始终严守中立立场和去政治化的工作内容，避免参与政治议程，以获得各方的信任。在工作中，HPA 一直保持人道主义援助机构的定位，同时试图作为一个合作网络中的关键节点，连接相关行为体，在资金上依靠英国和其他西方援助支持，在物资和人力资源上借助中国，利用云南代表处的区位优势，采取跨境模式执行卫生项目。

HPA 非常准确地把握住各方的利益诉求。对于英国而言，处理缅甸特区的人道主义灾难符合其对外援助战略；对于中国而言，应对中缅边境的人道主义灾难、维护边境稳定、控制传染病跨境传播具有强烈的现实意义；对于缅甸特区而言，自身卫生体系薄弱，医药物资和卫生人力资源缺乏，向缅甸联邦政府寻求帮助的想法也近乎不可企及，需要借助外部力量实现卫生治理。HPA 由此赢得了英国、中国和缅

① 严述瑞《国际非政府组织在缅甸参与全球卫生治理的研究——以健康扶贫行动为例》，北京大学硕士研究生学位论文，2023 年，第 69 页。

② 罗娟《INGO 在缅甸特区政府卫生责任倡导中的作用》，《中国公共卫生管理》2014 年第 3 期。

北特区的支持，由英国提供资金，中国提供疫苗等药品以及人力资源（特别是云南省的卫生技术人员）帮助 HPA 开展卫生项目，缅甸特区则给予 HPA 行动自由，愿意在 HPA 的协调下接受中国的卫生人员进入特区开展一定的工作，以及派特区卫生人员到中国云南接受培训。

HPA 对环境的认知和身份的定位直接决定了其卫生援助行为的实施方式。中缅边境两侧自然环境一致、民间交往频繁，特区如果爆发传染病疫情将极容易外溢至中国云南境内，实现边境地区的社会稳定和卫生安全需要边境两侧进行同步管理并互通信息。在这一时期，HPA 在临近边境线的地方建立的难民安置点为流离失所人群提供住所、改水改厕、发放大米和现金，进行流离失所人群的重新安置，并向难民提供安全的跨境劳务服务机会，缓解了缅甸特区的人道主义危机，同时一定程度上保障了中国边境的社会稳定和卫生安全。

HPA 于 2001—2003 年启动了湄公河上游地区预防传染性疾病和加强妇幼保健项目，覆盖云南 7 个边境县及缅北地区，搭建起缅甸特区与云南边境县之间点对点跨境交流合作的机制。在此基础上，HPA 逐渐建成了一定规模的跨境工作模式。HPA 的行动有效整合了各方资源，促进了缅甸特区卫生治理，不仅赢得了英国及其他西方援助方的认可，也获得了中国政府的支持。2005 年前后，HPA 开始申请“全球基金”在中国的第五轮疟疾项目，在中缅边境云南一侧的 13 个边境县开展健康教育，帮助云南边境市县乡提高应对传染病境外输入的能力。2007 年，HPA 参与“全球基金”第六轮疟疾项目（中国），在中缅边境缅甸一侧 5 个特区建立了 80 个疟疾诊治站，提升缅甸特区卫生治理能力，并有效缓解了云南边境防控疟疾输入的压力[①]。

HPA 积极推动缅甸特区建立面向民众的卫生服务与管理体系。在 HPA 的支持下，缅甸特区逐渐建立起包括县医院、区卫生所、乡卫生室的三级医疗机构，并通过组织医生班、助产士班、接生员班培训了当地大量医生。HPA 还侧重提升缅甸特区收集和管理卫生信息的能力，支持特区制定卫生发展规划。例如，受缅甸第二特区（佤邦）（以下简称“佤邦”）委托，HPA 与浙江大学社会医学与全科医学研究所合力编写了《缅甸第二特区（佤邦）2010—2014 年卫生发展规划》。该文件是佤邦地区首个五年卫生发展规划，明确规定每年当地政府财政收入的 5%要投入到卫生健康事业上，为该地区的卫生发展指明了方向[②]。

在中缅边境的卫生治理领域，围绕着 HPA 的一个关系网络被编织起来。通过上述交流合作，HPA 与缅甸相关特区的掌权者和卫生官员，以及中国卫生部和云南省卫生官员建立起互信基础，各方均支持有关项目的推进。HPA 与缅甸特区的合作

① 张军 《HPA 中缅边境地区全球卫生实践》，在北京大学公共卫生学院举办的“中缅边境地区全球卫生发展合作研讨会”上的发言，2021 年 10 月 11 日，北京唯实国际文化交流中心。

② 罗娟 《INGO 在缅甸特区政府卫生责任倡导中的作用》，《中国公共卫生管理》2014 年第 3 期。

关系不断拓展，从 1993 年进入克钦邦第二特区后，2001 年进入佤邦北部，2006 年进入掸邦东部第四特区，2007 年进入掸邦第一特区（果敢）（以下简称“果敢”）。HPA 连接了更多行为体参与中缅边境的卫生项目。例如，在项目执行过程中，云南省寄生虫病防治所提供技术支持，云南省出入境检验检疫局协调项目物资进入缅方，特区卫生部门和社区代表也都参与到年度计划的制订中。HPA 则在其中发挥协调者作用，一方面使中方能够更好地了解缅甸特区的情况，为中方引荐特区领导和提供民族语言翻译；另一方面，缅甸特区政府也在 HPA 的推动下越来越重视与中方的交流合作。从一开始只有特区卫生部门人员出席项目协调和启动会，到有特区其他部门的参与，再到特区领导亲自出席，体现出缅甸特区政府对中缅跨境卫生合作的支持和认可。更重要的是，在 HPA 的协助下，缅甸特区卫生部门对自身的卫生状况有了更为清晰的认识，在与中国合作时也更能够采取积极主动的姿态①。

总体来看，HPA 在认知、行为和关系搭建方面逐步形成了自己的特色。HPA 因应对人道主义危机而进入缅北，但其后的发展又不止于此，而是开始思考如何能够更为可持续地为当地社区服务。在这一时期，缅甸的国家公共卫生服务体系基本上无法触及民地武控制区。从卫生治理、卫生人力资源、卫生信息、药品与技术、卫生筹资、卫生服务等各个方面来看，缅甸国家卫生体系和特区卫生体系是彼此割裂的。HPA 在提供应急性援助之外逐渐有意识地帮助缅甸特区建立基本的医疗机构，并为其培训基层医务人员。与此同时，HPA 还帮助中国边境县与缅甸特区之间建立起点对点的合作模式。通过 HPA 及其伙伴的不懈工作，中缅边境地区的跨境卫生安全合作也呈现出一定的韧性。HPA 自身所积累起来的韧性能力也为其在缅甸民主化转型时期发挥更重要作用奠定了基础。

### （二）民主化转型时期（2010—2020 年）

进入 21 世纪，在西方势力的助推下，国际上涌现出一系列的颜色革命。2007 年 8-9 月，缅甸“袈裟革命”爆发，缅甸当局不得不直面日益高涨的民主化压力。2008 年，在缅军主导下，缅甸通过新宪法。2010 年缅甸举行大选，2011 年登盛政府上台，缅甸进入民主转型的新时期。2015 年，缅甸大选实现政党轮替。2016 年，昂山素季领导的民盟开始执政。

在这一时期，国际 NGO 在缅甸的发展迎来了新的契机。缅甸联邦政府以积极姿态欢迎 NGO 进入缅甸，为 NGO 提供了一个相对宽松的发展环境。西方大国的援助策略也发生重大转变。英国将对缅援助重点逐步从人道主义援助调整为发展援助，援助金额也从民主化进程开启前 2007 年的 1502 万美元，增长到 2020 年的 13,392.4 万美元②，为国际 NGO 的扩张提供了坚实的后盾。

与此同时，联邦政府与特区关系走向出现分化。2009 年，缅军政府提出“边

① 罗娟《INGO 在缅甸特区政府卫生责任倡导中的作用》，《中国公共卫生管理》2014 年第 3 期。
② OECD 数据库，https://stats.oecd.org/Index.aspx?DataSetCode=CRS1#。

防军整编”政策，要求民地武改编为边防军，个别民地武自愿接受，但多数民地武明确拒绝。例如佤邦和第四特区积极响应和平提议并与政府签署协议，克钦邦第二特区却与政府持续对抗，果敢拒绝后被武力收编[①]。2015 年，缅甸联邦政府与 8 家民地武组织签署了全国性的停火协议，然而中缅边境地区的很多民地武组织并未参与其中。

在此阶段，HPA 对外部环境的认知和对自我的定位有了新的发展。机构目标由原来的人道主义援助发展为“人道主义—发展—和平”三重目标，在项目的设计和实施中增加发展与和平关切，同时发挥关键节点的优势，深化各方互信，希望通过长期的卫生能力建设弥补缅甸内部发展差距，推动缅甸内部和解。正如该组织负责人所表示的“作为一家以卫生为主业的机构，我们希望在通过卫生项目改善当地健康状况的同时，能够对其背后的影响因素以及对中国的影响产生一些积极的作用。”[②]

以多年的实践积累为基础，HPA 已经成为最了解缅北现实的国际 NGO 之一，也因此受到主要援助方的青睐。2012—2017 年期间，HPA 所执行的中缅边境初级保健项目资金总额接近 1000 万英镑，约合 9000 万元人民币，是该时期英国政府在缅甸边境地区资助的 13 个卫生项目中最大的双边项目[③]。HPA 还吸引更广泛的项目伙伴与资金来源，如与联合国儿童基金会（UNICEF）开展免疫接种和妇幼保健项目，与联合国人口基金会（UNFPA）合作开展生殖健康项目等[④]。

HPA 基于新的认知定位和强有力的外部支援，实施了一系列以卫生合作为切入口但影响却超出卫生问题本身的社会干预行为。HPA 积极同缅甸联邦政府开展合作，2012 年在缅甸联邦政府内政部完成注册，次年同缅甸联邦政府卫生部签署谅解备忘录（MOU），围绕妇幼保健、免疫接种、传染病防治、改水改厕和紧急人道主义援助等内容开展工作。HPA 开始将更多精力放在缅甸特区卫生能力和卫生体系建设上，借助卫生这种低政治性项目推动缅甸内部和谈。

HPA 还有意识地加强组织本土化，在项目现场更多雇佣缅甸籍员工，为缅甸基层积累卫生人才。HPA 管理层成员指出，“在 2011 年以前，我们是以服务提供为主，但 2011 年以后，特别是我们跟卫生部签署了 MOU 以后（2013 年），我们就更侧重加强当地的卫生体系的能力，慢慢地去掉服务提供，改变定位，从技术资金，还有管理、后勤支持以及理念上对当地卫生体系进行加强，让他们有能力按照缅甸的国家标准和国家卫生方案来开展当地的基本卫生工作。”[⑤]

---

① 张军 《HPA 中缅边境地区全球卫生实践》，在北京大学公共卫生学院举办的“中缅边境地区全球卫生发展合作研讨会”上的发言，2021 年 10 月 11 日，北京唯实国际文化交流中心。

② 同上。

③ 同上。

④ 同上。

⑤ 转引自严述瑞 《国际非政府组织在缅甸参与全球卫生治理的研究——以健康扶贫行动为例》，北京大学硕士学位论文，2023 年，第 73 页。

此阶段 HPA 在深耕原有项目点的同时，逐步将项目向缅北更多地区扩展。HPA 2010 年进入克钦邦第一特区，2015 年进入克钦邦第二特区，2019 年进入佤邦南部。至此，HPA 项目点已辐射到中缅边境的所有缅甸特区，并根据特区同联邦政府的不同关系走向确定了不同的政策，采取了三种不同的行为模式，以最大化地实现卫生服务覆盖、促进特区与国家体系的融合。以下对三种模式进行逐一介绍。

第一种是特区卫生服务体系拒绝进入国家卫生体系，如在克钦邦第二特区，HPA 的策略是全面加强特区自身的卫生体系，但在医疗物资、卫生技术规范、卫生信息等领域促成特区与缅甸国家体系的间接合作。2013 年，HPA 联合 UNICEF 召开缅甸卫生部与特区卫生部门之间的会议，倡导特区使用缅甸联邦政府的疫苗。通过密切的交流沟通，缅甸卫生部和民地武代表承诺不会将有关合作政治化。例如，在接种疫苗后出现不良反应时，按照国家有关规范作为技术性问题加以处理，而不将其定性为政治问题。2014 年，缅甸卫生部为 HPA 和特区卫生部门做缅甸国家接种规范的培训。特区政府则向缅甸联邦政府提交免疫接种微计划（EPI Microplan），缅甸联邦政府随即根据微计划向特区提供疫苗。疫苗到位后，特区医务人员在 HPA 的指导下开展常规接种，特区常规接种数据也进入到了国家卫生信息系统。特区的免疫接种工作与国家的保持同步，甚至在疫苗紧缺的情况下，特区能够优先获得疫苗供应。即使在克钦邦第二特区与缅军时有冲突的情况下，疫苗供应的合作模式依然体现出较强的韧性。

第二种是国家卫生体系与少数民族卫生体系共存，但两个体系之间并无许多交流与合作。如在佤邦和掸邦东部第四特区，国家卫生服务体系与特区卫生服务体系并存，HPA 促成两个体系形成优势互补、取长补短。特区体系主要提供社区保健服务和初级保健服务，国家体系提供二级保健服务，两者之间形成转诊关系。在 HPA 的积极斡旋之下，缅甸卫生部与特区探索开展综合性初级卫生保健项目。2014 年，缅甸卫生部高层官员和缅甸最大的卫生基金 3MDG[①] 团队在 HPA 陪同下考察佤邦和掸邦东部第四特区，了解特区的卫生需求[②]。缅甸卫生部在内比都为佤邦和掸邦东部第四特区召开项目开发研讨会。时任缅甸卫生部副部长吴登登泰（Dr. Thein Thein Htay）表示："历史的原因导致我们一直不能帮助民族兄弟地区开展卫生工作，现在我们希望能够通过像 HPA 这样得到双方信任的机构作为我们之间合作的桥梁。"[③] 2015 年，HPA 开发了第一个旨在促成缅甸联邦政府与特区合作的综合性初级卫生保健项目，并得到 3MDG 的支持。

第三种是国家卫生体系进入特区，但特区民众对有关服务的利用率很低。如在

① 多边援助基金，参见 https://foodsecurity.mekonginstitute.org/project-872，2024 年 3 月 12 日。

② 张军《HPA 中缅边境地区全球卫生实践》，在北京大学公共卫生学院举办的"中缅边境地区全球卫生发展合作研讨会"上的发言，2021 年 10 月 11 日，北京唯实国际文化交流中心。

③ 同上。

克钦邦第一特区和果敢地区，HPA 促进政府体系和社区志愿者的合作，增强少数民族社区对政府的信任和参与，以促进本地民众对国家卫生服务体系的利用。在克钦邦第一特区和果敢地区，特区卫生体系向国家卫生体系的自然过渡并不成功。上述特区 2009 年解散了自己的卫生队伍，但 2010—2013 年期间，国家派出的医务人员却并未实际到位，导致当地卫生体系出现了真空。在这期间，HPA 一边组织流动医疗，一边培训社区志愿者。2014 年以后，HPA 按照缅甸卫生部的要求培训社区志愿者，使志愿者能够协助缅甸基层医务人员为社区提供服务，极大提升了社区对政府服务的利用效率。

在分别开展以上三种模式的合作过程中，HPA 十分注重掌握项目推进的节奏。缅甸的国家卫生规划在特区落地时往往会遭遇水土不服。HPA 需要结合当地的实际情况将国家规划进行拆解并分步实施。正如 HPA 工作人员所言：“我们（HPA）相对来说比较有优势的地方是卫生资源和专业人才，而要想让制定的东西能够落地，能够发挥实际作用，当地机构的参与是必不可少的。我们跟当地合作过程中是本着务实的态度，哪些目标能够实现，我们就制定哪些，不追求框架的完美，而是考虑哪几步能够先实现就做哪几步。”①

HPA 能够因地制宜，与不同的合作伙伴建立起一套基础扎实、优势互补的卫生服务网络，并直接或间接地为冲突各方建立联系，奠定和谈基础。如前文所述，在 HPA 的协调下，缅甸卫生部于 2014 年开始向民地武地区提供计划免疫疫苗，建立起联邦卫生系统与民地武卫生体系之间连接②。HPA 也开始在“全球基金”的支持下执行在民地武控制区的疟疾防控项目。2015 年，HPA 在佤邦和掸邦东部第四特区促成了缅甸卫生部和民地武合作的综合性卫生项目，推动缅甸联邦政府卫生技术和规范向民地武的扩散。2016 年，缅甸卫生部制定《国家卫生发展规划 2017—2021》，首次认可少数民族卫生组织的角色与作用，为缅甸卫生部与民地武卫生部门开展全面合作提供了战略依据③。

HPA 还与缅甸的其他非政府组织形成互助关系。例如，HPA 帮助国际粮农组织发放粮食援助，而以粮食为引子，民众更愿意就医和接种疫苗。HPA 还与无国界医生（MSF）开展合作，HPA 培养的卫生保健人员发现结核疑似病例后转给 MSF 进行专业的救治。不同组织之间的优势互补使卫生治理更加专业化④。综上所述，HPA 在这一时期所做的开创性工作不仅加强了缅北地区的卫生治理水平，更在发展与和平的维度上发挥了积极作用。HPA 在面对新的外部环境时，能够及时调整自身

① 严述瑞：《国际非政府组织在缅甸参与全球卫生治理的研究——以健康扶贫行动为例》，北京大学硕士学位论文，2023 年，第 72 页。

② 张军：《HPA 中缅边境地区全球卫生实践》，在北京大学公共卫生学院举办的“中缅边境地区全球卫生发展合作研讨会”上的发言，2021 年 10 月 11 日，北京唯实国际文化交流中心。

③ 同上。

④ 同①，第 73-74 页。

定位，发展出三种不同的项目合作模式，并建立起相对应的关系网络。经过 10 余年的发展，项目地区的疟疾病例数由 2008 年的 57,211 例下降到 2020 年的 4039 例，带虫率由 2008 年的 13.68%下降到 2016 年的 0.18%[①]。缅北地区的卫生治理，特别是疟疾治理的韧性得到充分体现，在某种程度上有力地支持了中国于 2021 年 6 月 30 日获得世卫组织消除疟疾认证[②]。HPA 在缅北卫生事业中的不可替代性更为突出，成为关系网络中的关键节点，其组织韧性也得到空前加强。在 2012 年“全球基金”停止对中国资助后，HPA 所承担的疟疾控制项目境外部分尚未完成，但也并没有因为“全球基金”的撤出而被终止，而是转入“全球基金”缅甸项目继续执行。HPA 也顺势开始在缅北地区使用缅甸国家规范，向缅甸国家卫生系统报告疟疾数据。与此同时，HPA 依然积极维护同中国的合作关系。中国主导的跨境传染病合作也得到了 HPA 的大力支持。特别是在 HPA 的协调下，中国疾控部门与缅甸卫生部门多次召开中缅边境疟疾消除研讨会，商讨合作事宜。基于 HPA 对推动中缅合作所做贡献，2017 年 1 月 1 日《中华人民共和国境外非政府组织境内活动管理法》开始施行后，HPA 虽然具有英国背景，但依然于 2017 年 3 月 29 日在云南省公安厅顺利获准合法登记，并得到云南省公安部门和卫健部门的高度认可[③]。同年，HPA 陪同缅甸卫生部长参加中国主办的“一带一路”健康丝绸之路高峰论坛，并促成第三届中缅边境疟疾消除研讨会在内比都召开，有力推动了双边援助计划的制定进程[④]。HPA 在这 10 年间的成长和积淀，让其有能力在经历又一次外部环境的重大变革时从容应对，积极化解外部冲击产生的负面影响。

**（三）紧急状态时期（2021 年至今）**

2020 年，缅甸再次举行大选，民盟获胜。缅军认为选举不公，并于 2021 年 2 月强力接管政府，民盟则成立影子政府。大量医生因加入公务员不合作运动（CDM）而无法正常工作，缅甸的国家公共服务体系瘫痪[⑤]。缅甸多轮疫情暴发以及电信诈骗的猖獗进一步使 HPA 的工作环境变得艰难而复杂。西方再次制裁缅甸，英国也调整对缅援助战略，将援助目标调整为回归民主、减少危机对脆弱人群的影响以及支持地区稳定，援助重心也重回人道主义项目，且援助总金额急剧减少。

中缅边境地区再次面临传染病肆虐的威胁。以疟疾传播形势为例，随着缅北地区战事再起，克钦邦第二特区疟疾病例数有所回升，从 2018 年的 1823 例，到 2019

① 张军《HPA 中缅边境地区全球卫生实践》，在北京大学公共卫生学院举办的“中缅边境地区全球卫生发展合作研讨会”上的发言，2021 年 10 月 11 日，北京唯实国际文化交流中心。

② 来源于外交学院亚洲研究所主办的“中缅边境地区非传统安全治理研讨会”与会专家共识性观点，2024 年 4 月 16 日，北京。

③ HPA 注册信息及年检结果参见境外非政府组织办事服务平台：https://ngo.mps.gov.cn/ngo/portal/viewInfogsNew.do?p_creditcode=G1530000568808950P&p_createdate=2017-04-10&p_tab=B&p_topmenu=3，2024 年 3 月 11 日。

④ 同①。

⑤ 严述瑞《国际非政府组织在缅甸参与全球卫生治理的研究——以健康扶贫行动为例》，北京大学硕士学位论文，2023 年，第 18 页。

年的2475例，再到2020年的3870例，这对中国保持疟疾消除成果形成极大压力[①]。缅甸国内的动乱还导致扩大免疫规划（EPI）的疫苗供应中断，无法为特区妇女儿童提供足够的免疫屏障，加大了白喉、麻疹、脊髓灰质炎、乙脑等传染病爆发的风险。新冠疫情的大流行更是打乱了原有的工作节奏。正如HPA工作人员所说：“（项目）大部分要停就停了，然后大量的卫生人力资源挪到新冠这一块。”[②]

HPA面对环境刺激再次调整认知，将人道主义援助和缅甸国内的疟疾消除、新冠防控作为新时期工作重点。虽然这一工作定位看似与HPA刚进入缅北地区时的定位趋同，但历史从来不是简单的重复，HPA并没有放弃对发展援助的关注，而是在提供人道主义援助的同时，继续关注当地卫生能力的建设。HPA同时也清醒地认识到，在新的外部环境下其以卫生促和平的效用已经难以发挥，但依然尽量维持已经建立起来的合作网络，为将来的发展留存基础。

HPA在人道主义援助方面开展诸多工作。例如，2023年10月果敢战事爆发后，大量难民涌入佤邦南邓特区。HPA迅速行动起来，11月17日到达南邓特区难民安置点，为3378名难民发放现金补助和医疗药品，发放现金总计67.56万元。2023年12月15-17日，HPA第二次到达南邓特区5个安置点，为3681名难民发放现金，为残疾人、孕妇和哺乳期母亲提供额外的现金支持，发放现金总计38.63万元，此外还向安置点提供47套新生儿工具包和香皂等。HPA的工作虽然简单直接，但却颇为及时有效[③]。

HPA始终没有放松疟疾防控工作。2021年，HPA开始执行“全球基金”应对区域性青蒿素耐药项目二期（缅甸）项目，在缅甸4个特区开展疟疾消除活动，在1个特区开展疟疾控制。以HPA在佤邦的疟疾防治相关活动为例，2023年血检数为31,747例，检出间日疟原虫病例440例，恶性疟原虫病例4例，混合感染病例1例。HPA搜集的疟疾信息为缅甸国家以及中方防控疟疾的大规模流行提供了有力的数据支撑[④]。

突如其来的新冠疫情考验着HPA的组织韧性以及HPA所建立起来的韧性治理网络。2021年7月，HPA正式开展“全球基金”新冠应对项目，为缅甸5个特区应对新冠威胁做准备和支持。HPA与中国派驻缅甸的医疗队合作，组织300名志愿者和208名缅甸当地医务人员，支持当地36个监测点和63个医疗机构，在流行病

① 张军《HPA中缅边境地区全球卫生实践》，在北京大学公共卫生学院举办的“中缅边境地区全球卫生发展合作研讨会”上的发言，2021年10月11日，北京唯实国际文化交流中心。

② 严述瑞《国际非政府组织在缅甸参与全球卫生治理的研究——以健康扶贫行动为例》，北京大学硕士学位论文，2023年，第70页。

③ “健康扶贫行动”（UK）HPA—佤邦项目办公室《HPA—佤邦卫生合作项目工作报告（2023年度）》，第19页。

④ 同上，第6页。

调查、疑似病例转运、群体筛查和新冠疫苗注射等方面开展工作。HPA 还负责运营中方给缅甸援建的方舱医院和中方援缅物资的运输等①。

HPA 也尽力恢复受疫情和政局影响的疫苗项目。2023 年初，缅甸联邦政府向佤邦的疫苗供给有所恢复。HPA 免疫接种组、特区卫生部门与缅甸联邦政府的医院随即共同协商撰写疫苗接种的微计划并实施外展接种活动，全年佤邦接种人次达 56,923 人次②。

HPA 始终关注改善村寨的卫生状况，促进社区健康。HPA 在村一级设立社区卫生委员会（VHC），该委员会定期组织村民开展社区公共卫生活动和健康教育，引导村民发现和解决健康问题，促进社区的卫生管理。以佤邦项目为例，2023 年该地区 50 个村的村民 7738 人受益于 VHC 社区健康教育。HPA 还对 VHC 人员进行基础培训，2023 年共在佤邦培训 77 人③。

新冠疫情流行凸显了人才培养的紧迫性和重要性。在 HPA 的支援下，佤邦卫生学校第 5 届医生班经过一年半的学习于 2023 年 12 月 31 日顺利毕业，共培养 46 名社区医生。HPA 与佤邦卫校还于 2023 年 8 月招收 77 名助产士学生，进行为期 9 个月的专业培训④。

在新形势下，HPA 努力维持并寻求拓展同有关各方的伙伴关系。缅军重新执政后，对国际 NGO 进行背景审查，HPA 凭借以往的优良记录重新在缅甸联邦政府获得合法注册。尽管缅军与民地武的关系日趋紧张，局势日益动荡，HPA 仍努力维系其与特区政府建立的合作关系，即使在冲突和战乱爆发的情况下仍然没有退出缅北，而是保留少数人员坚守特区办公室。HPA 亦更加重视中国在本地区的影响力，与中国高校、智库、卫生疾控部门等开展更为密切的交流与合作。HPA 开始更多面向中国听众讲述自身在缅北的故事，通过媒体、高校讲座等平台宣传自己的工作，主动推介自己的经验和理念，获得各方更多的认可与支持。随着中国更为积极地参与全球卫生治理，HPA 的案例对中国的高校和研究机构而言具有非常重要的价值。HPA 对此也有深刻的把握。HPA 管理层成员指出，“其实最大的局限性是我们缺乏权威性，我们是 NGO，不是权力机构，所以很多外部环境因素造成的一些负面影响我们很难控制，进而影响到我们项目的设置和进展。我们希望能够借助伙伴关系把当地的卫生体系提升到国家层面，跟国家能够对接，因此才会与清华、北大等高校

① HPA 机构介绍视频（内部交流），2022 年 10 月拍摄于云南省昆明市。

② “健康扶贫行动”（UK）HPA—佤邦项目办公室，《HPA—佤邦卫生合作项目工作报告（2023 年度）》，第 16 页。

③ 同上，第 11-13 页。

④ 同上，第 23-24 页。

建立合作关系。”①

由此可见，HPA 在突如其来的政治变局下，面对西方援助的减少、缅北战事的加剧以及新冠疫情的冲击，并未如其他具有西方背景的 NGO 那样被迫或选择退出缅甸，而是积极调整组织目标和行动策略，不断强化与各利益攸关方的关系，确保了组织的生存和发展。HPA 在过去这些年里构建起的疟疾服务网络为防控缅北地区新冠疫情，减少向中国输入病例作出了积极贡献。

综上所述，HPA 在 30 年的发展中，经历数次的环境剧变，然而该组织并没有在军政府统治时期昙花一现式地开展短期的人道主义工作，也没有在民主化转型时期被其他新涌入的国际 NGO 所淘汰，更没有因为紧急状态的实施而如其他很多具有西方背景的 NGO 一样黯然离场。与此相反，HPA 自进入缅北之后，便不断根据环境调整其认知，改变其行为策略，建构广泛的关系网络，具备了独特的韧性能力，并在克服每一次挑战后，实现其韧性能力的超越与迭代。简单而言，HPA 在认知能力与过程、行为能力与过程、关系能力与过程上均体现出本文提出的组织韧性模型特点。具体如下:

在认知方面，HPA 能够视“危”为“机”。HPA 始终在其所面对的各种挑战和问题背后寻找机会，并不断调整自身定位。例如，HPA 注意到缅甸特区传染病疫情加剧会对中国构成输入性压力的事实，便明确了自身在中缅跨境公共卫生合作中所能扮演的角色，进而提出从中国获取技术和人力，从西方获取资金以合力解决缅北卫生治理能力不足的问题。当缅甸特区的卫生体系因民地武不同的政治选择而走向分化，HPA 既没有站到联邦政府一边去“同化”特区，也没有站到民地武一边去“问责”政府，更没有站到西方的视角去干涉缅甸的内政，而是针对每一种卫生体系的特点提出有针对性的目标和策略，并确定了在卫生工作中促进特区与缅甸政府的信任与和解的总方向。HPA 的中立立场为其获得国际社会的援助资金和缅甸各方的政治支持创造了有利条件。

在行为方面，HPA 能够顺“势”而为。“势”是对 HPA 项目开展有重大影响的外部环境。HPA 不仅能够根据环境变化灵活调整工作方式，甚至在组织规模、人员构成和行动指南等方面也能够做到不断调整变化。例如，就人员构成而言，在军政府统治时期，HPA 因开展中缅跨境传染病联防联控工作的需要，聘用云南省卫生疾控部门的技术人员作为顾问，参与项目实施，这一方面补足了缅北地区人力资源短板，另一方面也建构起中缅卫生工作者的网络，为其后更为深入的跨境公共卫生

① 严述瑞 《国际非政府组织在缅甸参与全球卫生治理的研究——以健康扶贫行动为例》，北京大学硕士学位论文，2023 年，第 76 页。

合作打下人脉基础。在民主化转型时期，HPA 迅速扩大组织规模，在仰光、景东、腊戍和密支那开设 4 个协调办公室，并聘请 10 余名缅甸医科大学毕业的医生和前缅甸卫生体系工作人员作为协调员，负责与各方的沟通协调工作。不仅如此，为了促进缅甸联邦政府与民地武卫生体系的融合，HPA 在 2013—2015 年期间举办了多场县级、省邦级和国家级的计划、协调和总结会议，会议经费严重超支达 3 倍之多，打破了常规的财务管理制度。HPA 之所以能够超常规运作，正是因为其以卫生促和平的认知与出资方（特别是英国政府）的战略相一致，从而在行为方面体现出较强的韧性。

在关系方面，HPA 能够寻求共赢。HPA 在发展的不同阶段与不同的行为体建立起良好的合作关系，以更好地实现其组织目标。HPA 在进入缅北初期，积极寻求中国的支持，这一关系对缅甸特区发展自己的医疗卫生体系十分重要，也有效保障了 HPA 跨境模式的顺利实施。在第二阶段发展中，HPA 积极促成特区与缅甸政府之间卫生体系的融合。正如其负责人所言：“这一阶段在特区开展卫生工作，需要同时考虑缅甸国家卫生体系和特区卫生体系之间的角色分配以及相互配合，然而长期隔阂的两个体系要系统性地对接和融合，需要先从相互了解和协调开始，让缅甸卫生部更了解特区的卫生体系（卫生服务能力、卫生人力资源情况、卫生信息收集等等方面），同时让特区更了解缅甸国家体系，并及时参与到国家卫生政策的制定和落实中。”① 在第三阶段，HPA 没有在缅军、民地武、民盟各方之中选边站队，而是在维护好已有关系网络的同时，不断拓展新的关系，特别是更为注意加强同中国机构的联系，以为其在近期重新回归跨境卫生合作模式、争取在中缅合作中扮演更重要角色做好铺垫。HPA 深知对彼此的信任是密切合作关系的基础，正如 HPA 工作人员所言：“……尤其是在冲突地方，信任是特别关键的，所以那么多合作人跟我们建立战略合作伙伴，可能也是基于这样的一个前提。”② HPA 以过去 30 年的实际行动获得了各方的充分信任。

在“认知—行为—关系”的转化过程中，HPA 化解了外界刺激所带来的不利影响，把握住外部变化所蕴含的机会，不仅做到反弹恢复，还实现了反思改进，进而促成了韧性进程的良性循环。而 HPA 在做出判断（认知）、开展行动（行为）和编织网络（关系）的过程中，始终遵循因时、因地、因人制宜的原则。国际 NGO 在脆弱和冲突环境中开展工作时，往往容易“居高临下”，容易“水土不服”，

① 张军《HPA 中缅边境地区全球卫生实践》，在北京大学公共卫生学院举办的“中缅边境地区全球卫生发展合作研讨会”上的发言，2021 年 10 月 11 日，北京唯实国际文化交流中心。

② 严述瑞《国际非政府组织在缅甸参与全球卫生治理的研究——以健康扶贫行动为例》，北京大学硕士学位论文，2023 年，第 75 页。

容易抱持着自己的信条和规范而不考虑实际的情况。HPA 云南代表处作为一家虽然有英国背景，但却由中国人管理并强调本土化的 NGO，熟谙“三因制宜”的重要性，展现出极强的灵活性。无论是借助民地武军人的强制性力量促使民众接受免疫接种，还是将缅甸联邦政府的国家标准“翻译”为能够实际落地的适宜性技术传授给基层卫生人员，HPA 关心的始终是卫生治理所能达到的效果，也就是民众是否真正受益，而不是医学伦理上的评判，也非简单照搬国际权威的理念与标准。

## 结　论

缅甸时局依然在持续变动中，军政府与民盟的政治斗争还在继续，缅北民地武与政府军的战事尚无停歇迹象，HPA 已然在应急状态下工作数月。HPA 的领导层既要处理因战乱引起的人道主义危机，又要考虑自身员工的安全。缅北卫生体系的韧性连同 HPA 自身的组织韧性正在经受严峻考验。

通过考察 HPA 30 年的发展历程，我们发现该组织在应对外部环境变化时，一方面，会因应外部刺激及时校准组织认知、调整行为模式和稳固关系网络，以保障组织功能的完整性，确保其在缅北的生存；另一方面，该组织并非只采取被动适应的方式，而是以更为主动的姿态升级组织认知、优化行为模式和开拓关系网络，实现在地域上从中缅边境地区的几个点向边境全线推进，甚至向缅甸内部发展，在领域上从最早的人道主义救援，开拓到卫生发展，再到和平建设。HPA 在缅北的工作直接推动了缅北韧性卫生体系的构建。但是，HPA 并没有越俎代庖，以某些 NGO 短期干预的方式破坏原有的体系，而是努力提升缅甸特区基层卫生治理能力，推动特区与缅甸国家卫生体系相对接。HPA 倡导和参与了中缅跨境传染病合作的专家网络，为缅甸特区培养了一大批基层卫生服务人员，向民众传播了卫生理念，有效遏制了疟疾等热带疾病的肆意传播，有效降低了缅甸特区孕产妇及婴幼儿死亡率。

从理论研究的角度来看，以 HPA 为个案探究非政府组织在冲突环境中的生存和发展问题或有以偏概全之嫌，然而在高风险的缅北或其他深陷冲突的地区，如 HPA 这般能够持续运营数十年并依然活跃的非宗教性、非政治性 NGO 实属凤毛麟角，非常具有典范性。事实上，2021 年紧急状态开始后，多数国际 NGO 不得不撤出缅甸，本土 NGO 也因外部援助的大幅下降而失去活力。可以说，HPA 个案为韧性研究提供了较好的素材。

此外，对 HPA 的分析结论具有更广泛的现实意义。首先，打击缅北电诈工作已经取得决定性胜利，然而缅北乱象的根源并未解决。缅北之所以前有毒品，后有

电诈，正是源于这个地区长期的冲突分裂和发展滞后。中缅边境地区需要新的综合性的安全治理机制。HPA 的案例对我们思考如何构建这一机制提供了有益参考。无论是治理主体的多元化（民间组织可发挥重要作用），还是治理议题的联动（以卫生为切入口带动其他安全议题的治理），亦或是治理方式上更为强调去中心、更为关注缅北社区自身的能力发展、更为重视社会资本的累积，都有重要的借鉴意义[①]。其次，随着“一带一路”建设不断向前推进，中国企业、民间组织向海外拓展的步伐加快，“一带一路”沿线恰恰有很多贫穷落后，甚至战火纷飞的脆弱国家，如何在这样的环境下生存并实现发展已经是各类组织正在面临的棘手问题，直接影响中国海外安全利益的保障。最后，HPA 在中缅公共卫生合作中所起到的关键作用，说明有必要重新审视境外 NGO 的角色，我们是否应该以足够的韧性探索与境外 NGO 的合作方式。

【责任编辑：陈若华】

① 关于韧性治理的实践意蕴，参见刘慧《弹性治理：全球治理的新议程》，《国外社会科学》2017 年第 5 期。

# Abstracts

**Organizational Resilience of NGOs in Conflict Environments: An Example of the Survival and Development of Health Poverty Action in Northern Myanmar**

LI Fujian & YANG Jiayi

【Abstract】Non-governmental organizations (NGOs) are important actors in global governance and play a key role in humanitarian assistance, development cooperation and even peacebuilding in conflict environments. In the face of crisis and adversity, how can some NGOs have stronger vitality than others. This paper introduces the concept of "resilience" for analysis, proposes an organizational resilience process model based on cognitive-behavior-relationship interaction, and illustrate that how some NGOs can bounce for survival, and even bounce for development. Northern Myanmar has suffered from armed conflicts for a long time. Social and economic development is sluggish and many people are displaced. In recent years, the region has even become a center for online gambling and scams, is becoming the true periphery of the world. Since the 1990s, the Yunnan Representative Office of the British NGO Health Poverty Action, with the values of "working for a world where the poorest and most marginalized people enjoy the right to health", has been operating in high-risk northern Myanmar for 30 years, demonstrating a strong capacity for survival and development. Whether under the rule of military junta, during the process of democratic transition, or during a state of emergency, Health Poverty Action have been able to adjust its self-cognition, transform its behavior patterns and build its networks of relationship, showing strong capability of resilience, so as to effectively respond to various existing and emerging risks and challenges, and to achieve leapfrog development. Its capability of resilience is constantly iterating, and finally achieves the result of resilient governance.

【Keywords】Non-governmental Organization; Organizational Resilience; Resilient Governance; Myanmar; "Health Poverty Action"; Global Governance

【Authors】LI Fujian, Research Fellow and Deputy Director, the Center for Global Biosecurity Governance, China Foreign Affairs University, Beijing, China; YANG Jiayi, Editor,

*Foreign Affairs Review*, China Foreign Affairs University, Beijing, China

**Network Governance and Development of Regional Public Health Cooperation in ASEAN**

ZHANG Lei

【Abstract】In the post-pandemic era, public health remains a crucial aspect of global governance and also an important field of China-ASEAN cooperation. Drawing on the Network Governance Theory, this paper tries to explore how networking can advance ASEAN's regional health governance based on the model of "structure-tool-goal". It is found that the governance structure, the governance tools and the governance goals are interdependent and interact with each other, jointly promoting the extension of ASEAN's regional health cooperation. ASEAN, along with public and private stakeholders both within and outside the region, has established a horizontally and vertically intertwined, multi-level, multi-node collaborative governance network. This enables diverse stakeholders to participate maximally in the regional health cooperation process. By activation, orchestrate and modulation, diverse stakeholders continuously optimize the structure of regional health governance network. The perception of "One Health" serves as a unified regional health governance goal, guiding the expansion of ASEAN health collaborative governance. While digitalization, as a governance tool, empowers the transformation of regional health collaborative governance. This shift enables ASEAN's regional health governance to evolve from cheap talk to practical implementation, from passive involvement to proactive engagement, and from stimulated emergency response to routine preparation, ultimately strengthening the capabilities of maintaining regional health security.

【Keywords】Network Governance; ASEAN; Regional Health Cooperation; Digitalization; Regional Governance

【Author】ZHANG Lei, Associate Professor, Institute of Belt and Road Studies, Yunnan University, Kunming, China

**Regional Developing Plan and Vietnamese Modernization Progress**

LIU Yi'en

【Abstract】While globalization brings in international capital, it also generates or intensify regional development imbalances and the alienation of economic relations. Previous studies mostly focused on Vietnam's fiscal measures to deal with regional development imbalances