

缅甸民盟政府执政周年来经济发展成效 及中国与缅甸合作研究

雷小华 张磊*

摘要：本文主要阐述缅甸民盟政府执政周年来采取的主要经济措施、成效评估以及中国与缅甸经济合作成效及未来发展趋势。民盟执政周年来，采取的经济措施有限，经济仍然萎靡，贸易逆差进一步扩大，货币贬值与通货膨胀严重，经济基础薄弱，投资环境仍然较差，基础设施未有大的改善，行政效率、管理效率低下，引进外资额下降。一年来，中缅贸易合作呈放缓趋势，投资合作重回快速发展态势，国际产能合作稳步推进，农业合作不断深化。未来，中缅经济合作将呈现贸易与投资增长迅速，逐步构造双赢合作模式，边境经济合作将实现大发展，国际产能合作将进一步加强，产业合作重点领域将日益明确等趋势。

关键词：缅甸民盟政府；执政周年；经济措施；成效评估；中缅合作

[中图分类号] D733.7

[文献标识码] A

[文章编号] 1003-2479(2017)03-0016-08

Achievements of Economic Development and Cooperation between China and Myanmar after National League for Democracy being in office

Lei Xiaohua & Zhang Lei

Abstract : This paper mainly introduces the major economic measures and effectiveness evaluation of the NLD government as well as the achievements of joint cooperation between China and Myanmar and the future development trend. This paper believes that after the NLD Government came to the power for a year, it took limited measures for economic control, thus, the economy is still weak and the trade deficit has been further expanded, meanwhile, the currency deficiency and inflation rate are in the serious situation, weak economy also caused the weak economic base, therefore, the investment situation also has to face the difficulties, the infrastructure still hasn't been improved, low administrative efficiency and management efficiency also existed, and the total volume of foreign capital has decreased. Over a year, the trade cooperation between China and Myanmar has been slowed down, but the investment cooperation begins to increase, international industrial capacity cooperation also has been promoted steadily, and the agriculture cooperation has been continually expanded. In the future, the economic cooperation between China and Myanmar has shown a rapid growth not only in trade but also investment and will gradually form a win-win cooperation mode; moreover, the border economic cooperation will reach a great development, the international industrial capacity cooperation will also be strengthened, and the industrial cooperation in major areas will be more cleared.

Key Words : NLD Government ; Anniversary of the Ruling ; Economic Measures ; Effectiveness Evaluation ; Cooperation between China and Myanmar

2016年4月1日民盟政府上台执政，国际社会对其给予了很高的期望，期待能给缅甸带来历史性的转变。但民盟政府执政周年来，缅甸经济发展成效与外界期望落差较大，连缅甸国务资政昂山素季发表的周年讲话中也承认存在诸多不足，恳请民众给予其更多耐心。本文主要阐述民盟政府执政周年来采取的

主要经济措施、成效评估以及一年来中缅经济合作成效及未来发展趋势。

* 雷小华：厦门大学南洋研究院博士研究生、广西社会科学院东南亚研究所副研究员；张磊：广西社会科学院台湾研究中心助理研究员

一、民盟政府执政周年来缅甸经济发展成效及存在的问题

(一)民盟政府为经济发展所采取的主要措施

1. 公布未来 5 年经济发展框架。民盟政府于 2016 年 7 月 29 日公布了新政府“十二”条经济政策,政府将根据这“十二”条经济政策修订现行法律法规并出台配套政策,这表明民盟政府期望短时间内建立自力更生的经济战略蓝图的决心,目标是向中等收入的发展中国家迈进,内容涵盖了改革财税管理体制,实行工农业并行发展模式,优先发展劳动密集型产业,颁布新《投资法》,优先发展基础设施,国有企业私有化以及发展电子政务等。此后准备制定商业换和平计划,即 B4P 计划,4P 分别是人、地球、盈利和财产,就是要企业做到以人为本,保护好自然环境,最终实现企业盈利和财产权得到保障^①。此外,实施 2030 愿景(Vision 2030),也就是在 2030 年实现人均 GDP 翻两番的目标(与 2010 年相比),使缅甸成为中等收入国家。亚洲开发银行(ADB)预测缅甸以目前的增长速度,人均 GDP 将会达到 2000~3000 美元。更加乐观的估计则认为缅甸能达到 2010 年的 6 倍水平。

2. 颁布新的《投资法》。2016 年 10 月缅甸议会通过新的《投资法》并于 2017 年 4 月 1 日正式生效。新《投资法》旨在为外国投资者创造更好的投资环境,规定了土地使用、鼓励行业、税务减免、仲裁以及金融交易等方面的规章制度,给予外国投资者最多可减免 7 年企业所得税等优惠政策,废除了对外籍雇员比例的限制条款^②。缅甸政府预计 2016~2020 年,每年吸引外资约为 60 亿美元。

(二)缅甸民盟政府执政周年来经济发展存在的问题

1. 经济萎靡,贸易逆差进一步扩大。民盟政府执政周年来,缅甸经济发展非常缓慢。世界银行估计缅甸 GDP 增长会由 7.3% 下降到 6.5%,比上财年的 7.3% 约下降一个百分点^③。缅甸国务资政昂山素季发表执政周年演讲中也承认该党一年来的改革进展缓慢及缅甸民众对其的失望,并希望民众给民盟政府多一些时间^④。但显然民众的耐心是有限的,多地已经出现反对的声音,关键是民盟政府没有给民众一个可预期的经济发展前景。联合国前官员 Richard Horsey 分析说,民盟执政一年来,缅甸经济增长已经放缓,外国投资已经明显下降。很显然,2016 年美国解除对缅甸的经济制裁还未转化为更强的贸易、投资或创造就业机会^⑤。经济萎靡的原因除了国际上的外部因素影响

外,缅甸国内的原因主要有和平进程缓慢、种族冲突加剧、民盟政府将国内和平问题放在优先位置,经济发展让位于国内和平。据统计,民盟政府执政后所爆发的冲突已导致 16 万人流离失所^⑥。

2016~2017 财年,缅甸外贸进出口额为 288 亿美元,比上年增加 10.8 亿美元,其中,出口 116.2 亿美元,进口 171.8 亿美元,外贸逆差为 55.6 亿美元,其中,2012~2013 财年外贸逆差为 0.92 亿美元,2013~2014 财年为 25.5 亿美元,2014~2015 财年为 49.1 亿美元,2015~2016 财年为 54.1 亿美元^⑦。从上述来看,缅甸民主化进程以来,外贸逆差呈扩大化趋势,而且民盟政府并没有找到减少贸易逆差的办法,根据第 2 个国家五年发展计划,缅甸只计划减少不必要的奢侈品进口来减少贸易逆差,但这不是经济上的长久之计^⑧。

2016~2017 财年缅甸边境贸易额达 71.52 亿美元,相比上年增加 2.31 亿美元,但中缅边境贸易由于受到 2016 年 11 月缅甸内战的影响以及边境运输通道拥堵导致交易额下降,尤其是木姐边境贸易下降明显。2016~2017 财年木姐边境贸易额为 49.06 亿美元,相比上年下降 3.7 亿美元,其中进口 15.58 亿美元,出口 33.47 亿美元。

2. 通货膨胀与货币贬值。缅甸年均通货膨胀率为 7.99%,2016 年通货膨胀率约为 6.93%,2016 年上半

① 《缅甸公布 12 项国家经济政策》,《缅甸新光报》2016 年 7 月 30 日。

② 新《投资法》将税收优惠政策分为 3 类,在欠发达区域投资,可享受最高 7 年的免税期,发展较平稳区域投资,可享受最高 5 年的免税期,发展较好区域投资,可享受最高 3 年的免税期。

③ Myanmar Economic Monitor, December 2016 <https://www.worldbank.org/en/country/myanmar/publication/myanmar-economic-monitor-december-2016>.

④⑤ RICHARD C. PADDOCK, After Aung San Suu Kyi's First Year in Power, Dismay Swirls in Myanmar, 《缅甸新光报》2017 年 4 月 8 日 https://www.nytimes.com/2017/04/08/world/asia/myanmar-aung-san-suu-kyi-first-year.html?partner=rss&emc=rss&_r=0.

⑥ 燕玲:《昂山素季上台近一年缅甸民众:我们遭受更多痛苦》,凤凰卫视,2017 年 3 月 29 日。

⑦ KoKhant:《外贸进出口额相比上财年超 10 亿美元》,《缅甸新光报》2012 年 4 月 12 日,第 5 版。

⑧ 虽然民盟政府制定了从贸易促进、贸易便利化、贸易谈判、贸易自由化、贸易教育、消费者保护以及转口贸易等 7 个方面的措施来促进外贸出口,但是效果不明显,外贸逆差还是在逐步扩大。

年通货膨胀高位运行,下半年开始减弱,但流通货币的总供应量继续增长,助长了需求压力和潜在通胀^①。据缅甸央行统计,民盟政府执政周年来,缅币贬值14%左右,通货膨胀压力加剧。货币贬值方面,由于贸易逆差、财政赤字、外汇炒作、美国央行调整利率等因素影响,美元兑缅甸币可谓是一路高歌猛进。普通民众直接感受到的是在仰光坐公交车上班的费用增加了一倍,但工资却保持不变。民盟政府执政的2016年4月1日,美元兑缅币是1:1216,执政周年后的2017年3月31日美元兑缅币是1:1326,而民盟执政前美元兑缅币为1:1100多,在登盛总统时期曾涨到1:700,如今美元已经高涨至1:1360,甚至最高时达到过1:1444,美元汇率创新纪录,货币贬值导致通货膨胀和物价上涨^②。

3. 经济基础薄弱,投资环境仍然较差。世界经济论坛发布的《全球竞争力指数 2015~2016》中,缅甸基础设施除了在电力和铁路两方面相对稍好外,其他如公路、港口、航空等基础设施较差,排名在140个参评国家或地区中的120名之后。基础设施建设的周期较长,短期内民盟政府无法大幅度改善基础设施来夯实经济发展基础。况且民盟政府执政周年来,也鲜有宣布建设大型基础设施项目。缅甸国务资政昂山素季把修建道路作为民盟政府执政周年来最大的成就之一,但仅有的少数几个签约项目是2016年5月10日,中国章凤至缅甸八莫公路建设项目,总投资额估价为24.79亿元人民币,项目包括建设章凤—八莫—新康码头公路项目以及新康深水港项目。另一条是位于缅甸东部克伦邦的恩度—高加力公路改建项目,全长约65千米,路面宽二级公路标准。开工建设的是对曼德勒—腊戍—木姐公路进行扩建升级为4车道,计划于2020年完工^③。

表1 缅甸基础设施在全球140个国家或地区中的竞争力指数排名一览表

类别	总体竞争力排名2015~2016	总体基础设施质量	公路	铁路	港口	电力	航空
分值	3.32	2.4	2.3	1.8	2.6	2.7	2.6
排名	131	135	136	96	123	118	132

注:参加排名的国家或地区为140个,文莱未参加排名,分值为1~7分,其中7分为最高值。

资料来源:世界经济论坛《全球竞争力指数 2015~2016》。

世界银行发布的《Doing Business 2017》(全球营商环境报告)从在各国开办企业、纳税、跨境贸易等方面对各国营商环境进行了评估,缅甸在189个参评经

济体中排名第170,仅比上年提升1位,依旧是东盟国家中排名最低的^④。

4. 行政效率、管理效率低下。民盟政府无法建立有效的管理系统。在财政和商务等关键领域的部长,被广泛认为软弱低效,民盟政府内阁厌恶风险,即使是很小的决定也要等待国务资政昂山素季签署确认,导致效率低下,很多问题悬而未决。

5. 引进外资金额下降。2015~2016年财年缅甸引进外资94.81亿美元,同比增长18%^⑤,其中,中国投资虽然依然未能达到对缅投资历史高位,但却是自2012年缅甸开启民主化进程以来增长最为迅速的一年,达到了33.24亿美元,同比增长550%^⑥。民盟政府执政后的2016~2017财年引进外资仅为70.35亿美元,同比下降约为25%。其中,中国企业投资额仅为4.83亿美元,同比下降85%,新加坡为38.18亿美元,泰国为4.23亿美元,中国香港为2.13亿美元,英国为0.54亿美元,韩国为0.66亿美元,日本为0.60亿美元^⑦。从上述可以看出,2016~2017财年引进外资下降较为明显,为24.46亿美元,其中,中国对缅甸投资就下降28.41亿美元,所以,从总体上来看,2016~2017财年缅甸引进外资除了中国的投资下降迅速外,其他国家(地区)的投资与上年基本持平,而下降的领域主要集中于油气、采矿业和农业等行业。

随着“一带一路”倡议加快实施,中国对沿线国家投资增长迅速,相反,对缅投资却出现下降,这是值得深思的。原因主要是:一方面是民盟政府的经济政策还不够明朗,吸引外资的优惠条件也有限,计划吸收

①《民盟执政1年缅币一跌再跌背后是“看不见的手”》,《缅甸金凤凰中文报》2017年4月5日。

②美元兑缅甸币汇率走势图,http://huilv.911cha.com/US-DMMK.html.

③《缅甸扩建曼德勒至木姐公路》,《缅甸新光报》2016年5月16日。

④《Doing Business 2017》,http://data.worldbank.org/data-catalog/doing-business-database.

⑤缅甸投资与企业管理局,http://www.dica.gov.mm/en/topic/foreign-investment-country?title=&tid_1=All&page=2.

⑥中国在缅甸的投资在2010~2011财年达到最高为82.69亿美元,此后随着缅甸启动民主化进程,中国投资断崖式下降,经过2012~2013财年为2.32亿美元,2013~2014财年为0.56亿美元,2014~2015财年为5.11亿美元,2015~2016年投资回归正常水平达到33.24亿美元,但是值得深思的是2012年启动民主化进程以来,新加坡的投资并没有大幅度下降,而是依然维持高位。

⑦缅甸投资与企业管理局,http://www.dica.gov.mm/en/topic/foreign-investment-country?title=&tid_1=All&page=2.

外资的目标也就为 60 亿美元,导致外资持观望态度;另一方面是缅北的战乱局势影响了中国对缅甸的投资积极性,第三个原因是缅甸民盟政府对中国投资采取了谨慎的态度。缅甸民盟政府为了以区别于前任政府的形象示人,对中国某些投资项目采取了谨慎态度。油气和采矿业是资源性项目,政府采取谨慎态度尚可理解,但是农业领域吸收外资欠佳,影响却是广

泛的,因为缅甸是典型的农业国家,广大农民都将受到波及。农业受吸收外资下降影响而导致产量下降,价格上涨,从而在国际市场上与泰国、越南大米相比没有优势,2015~2016 财年,缅甸共出口大米 140 多万吨,且 80%通过边境贸易销往中国,但 2016~2017 财年前 10 个月共计为 120 万吨,估计全年基本仅与上年持平,没有大规模的增长。

表 2 2015~2016 与 2016~2017 财年缅甸吸引外国投资一览表(按行业分)

单位:百万美元

类别	农业	渔牧业	矿业	制造业	电力	油气	交通与通讯	酒店与旅游业	房地产	产业地产	其他服务业	总额
2015~2016	7.180	8.250	28.923	1064.998	360.100	4817.790	1930.996	288.395	728.680	10.000	235.963	9481.275
2016~2017	0	96.678	0	1174.273	909.88	0	3068.90	403.646	747.620	0	231.32	7035.00

注:受资料限制,2016~2017 财年统计周期为 2016 年 4 月 30 日至 2017 年 3 月 31 日。

二、民盟执政周年来中缅经济合作现状和存在的问题

(一)贸易合作呈放缓趋势

目前,中国是缅甸第一大贸易伙伴,由于多方面原因,民盟政府执政以来,中缅贸易由高速增长转为逐渐减缓的态势,且缅甸贸易逆差有逐渐扩大的趋势。2004~2014 年,中缅贸易额年均增长 22.9%^①,由 2004 年 11.5 亿美元增至 2014 年的 249.7 亿美元,达到近十几年来的峰值,并在 2014 年缅甸由贸易逆差转为顺差,顺差额高达 51.2 亿美元。但 2015~2016 年,中缅贸易出现较大幅度的下滑,降幅分别为 38.8%、18.6%,缅甸重回贸易逆差地位,且逆差额有增大趋势。(详见表 3)

缅甸北部地区动荡局势成为影响中缅贸易的重要原因。边境贸易是中缅贸易的重要组成部分,木姐、拉扎、景栋、雷基、清水河等口岸是中缅边境贸易的主要通道。民盟政府虽然将民族和解、实现全国停火作为首要任务,并积极召开 21 世纪彬龙会议,但是成效有限。2016 年 11 月,缅北地区再次发生武装冲突,导致中缅边境贸易暂停多日,中缅最大的边贸口岸——木姐口岸贸易额减少约 3 亿美元。实行自治的缅北克钦邦、掸邦等地是中缅贸易的重要地区和重要通道,虽然该地区自然资源丰富,但长期的动荡及冲突导致道路等交通设施破旧,电力严重不足,直接影响和制约了中缅两国经贸关系的发展。

物流成本较高也是制约中缅贸易发展的重要因素。虽然缅甸政府积极改善交通状况,但与东盟其他成员国相比,还具有明显的差距。较为落后的交通基

础设施导致缅甸的物流发展相对滞后。根据世界银行公布的物流绩效指数(LPI),2014 年缅甸在全球 160 个国家及地区中排名第 145 位^②,是东盟国家中排名最低的国家,2016 年,缅甸这一排名提升至第 113 名,超过老挝,但仍处于较低水平,其中国际货运指标排名第 144,基础设施建设排名第 105,物流及时性排名第 112,海关通关效率排名第 96^③。另外,缅甸进出口贸易相关法律法规仍不完善,贸易成本仍偏高也是影响中缅贸易关系发展的重要因素。

(二)投资合作基本向好

首先,中国对缅甸的投资快速增长。经过 2012~

表 3 2013~2016 年中国与缅甸贸易统计表

指标		单位	2013年	2014年	2015年	2016年
进出口	总额	亿美元	101.5	249.7	152.8	122.8
	增速	%	45.6	144.9	-38.8	-18.6
缅甸出口	总额	亿美元	28.1	156	56.2	41.0
	增速	%	116.5	446.2	-63.9	24.8
缅甸进口	总额	亿美元	73.4	93.7	96.6	81.9
	增速	%	29.4	27.7	-3.1	-15.2
缅甸逆差额		亿美元	45.3	-51.2	40.4	40.9

数据来源:中国商务部网站。

①马强:《中缅拓展经贸投资合作面临的六大挑战与七大机遇》,《中国经济周刊》2015 年第 23 期,第 22~23 页。

②徐宁:《世界银行物流绩效指数报告(2014 年)》,北京:中国财富出版社,2015 年 12 月版。

③《缅甸崛起的机遇:曼德勒商机处处》,中国香港贸发局网站,http://hkmb.hktdc.com/sc/1X0A6RN4/,2016 年 8 月 5 日。

2013年短暂的投资放缓后,2014年,中国对缅甸投资的协议金额为2.95亿美元,同比增长43.8%。占缅甸累计利用外资总额的27.7%,为缅甸最大的外资来源地^①。2015年,中国对缅甸非金融类直接投资为2亿美元,同比增长16.3%。2016~2017财年,中国对缅投资总额为4.83亿美元,同比下降85%,其中非金融类直接投资额达3.09亿美元,同比增长49.8%。截至2016年年底,中国对缅甸的投资额累计为45.67亿美元,增幅位居东盟国家第四^②。这表明在“一带一路”“孟中印缅经济走廊”建设的不断推进,及亚洲基础设施投资银行的融资支持让中国对缅甸的投资信心大幅提升。另外,缅甸实现政权顺利过渡,外交并没有出现“一边倒”向西方,对中国投资者来说也是一种积极讯号。民盟新政府继续大力推行经济及政治改革,将使缅甸的投资环境得到一定改善,对提振投资者信心也发挥了重要作用。但大型国有企业是中国对缅甸投资的主体,私营及中小企业投资参与较少,且中国企业在缅甸投资时过度重视发展与官方及军方的关系,合作的对象主要是在官方或军方企业,这导致缅甸民众在中国的投资中受益较少。另外,矿产、水力资源、石油天然气等资源开发几乎成为中国对缅甸投资的全部,在缅甸市民社会发展、非政府组织等的影响下,缅甸民众的干扰及维权行为成为中国在缅甸投资的大型项目顺利建设的重要制约,如密松项目、莱比塘项目、皎漂—昆明铁路项目等。

其次,缅甸对华投资也有所增长。2015年,缅甸共有5家企业对华投资,2016年,缅甸对华投资企业的数量增至34个。截至2016年年底,缅甸对华实际投资额为1.15亿美元,项目总数累计为284个^③。由于缅甸企业总体竞争力仍较低,其对中国的投资处于较低水平,但呈增长态势。

(三)国际产能合作稳步推进

发展经济、改善民生是民盟新政府的重要执政目标,推进产能合作是重要的举措。产能合作是中国推进“一带一路”建设的重要支撑,也是中缅经济合作的重要领域,尤以基础设施建设合作为重中之重。2016年,民盟上台执政后,中国外交部部长王毅访问缅甸,并表示中国愿帮助缅甸建设必要的基础设施,通过产能合作,帮助缅甸加快工业化进程,提高自主发展能力。因此,中国一方面对缅甸皎漂港口、铁路、公路等一批基础设施建设给予援助,另一方面积极在缅甸进行工程承包,一大批项目建设顺利推进,如中缅油气管道已经全部建成启用,中国云南连接缅甸的光缆传输系统已建成,中国云南与缅甸电力联网、电力贸易

和电源建设积极推进。

工程承包方面。2015年,中国企业在缅甸共签订承包工程合同额19.8亿美元,完成营业额18.9亿美元^④。2016年,中国企业在缅甸的工程承包合同额为28.08亿美元,同比增长41.7%,完成营业额19.17亿美元,同比增长1.2%。截至2016年年底,中国在缅甸工程承包累计营业额达到222.21亿美元,营业额达到154.43亿美元^⑤。

制造业合作方面。鞋、服装等纺织业是缅甸工业发展的重要支撑,民盟新政府积极推行“百日新政”,将纺织服装业等能显著解决就业的行业作为优先投资选择,但对于服装等制造业并没有实质性政策。目前中国是缅甸制鞋、制衣原料的主要来源地,随着中国经济改革发展的深入,部分优质过剩产能急需转移,而这些很多是缅甸经济发展所需要的,因此,制造业产能合作成为中缅互补性合作的重要体现。缅甸金融业发展滞后成为中缅产能合作的重要制约因素。截至2016年5月,缅甸只批准13家外资银行在缅经营^⑥,提供的服务极其有限,只能为当地银行和金融机构以及外国公司提供信贷,但不能从事零售银行业务或以当地货币直接贷款。除此外,中小企业很难从缅甸金融机构获得贷款,但缅甸的制造业主要是中小企业,融资渠道缺乏也是需要面对的重要问题。

合作园区方面。中信集团联合体中标缅甸皎漂特别经济区项目,这是缅甸大选之后中国企业首次中标的大型项目,将采取企业对企业模式进行商业开发,进行油气加工产业、跨国及域内物流运输、IT园区、服装、食品加工等开发项目。目前,经济区内中缅油气管道项目配套工程已经建成启用,泰达苏伊士经贸合作区一期、二期项目加快推进。但由于经济区位于比较偏远的若开邦,加上该地区宗教冲突频繁,如何加快基础设施建设,如何融入当地,获得当地居民支持,

①《发改委专家:中国已是缅甸最大贸易伙伴和投资来源国》,人民网, <http://world.people.com.cn/n/2015/0616/c1002-27162369.html>, 2015年6月16日。

②③⑤《2016年中缅经贸合作简况》,中国驻缅甸大使馆经济商务参赞处网站, <http://mm.mofcom.gov.cn/article/zxhz/201702/20170202510989.shtml>, 2017年2月7日。

④《中国—缅甸双边经贸合作简况》,中国商务部网站, <http://yzs.mofcom.gov.cn/article/t/201609/20160901384778.shtml>, 2016年9月2日。

⑥《外资银行在缅甸经营面临的巨大挑战》,中国贸易促进委员会网站, http://www.ccpit.org/Contents/Channel_4126/2016/0705/667357/content_667357.htm, 2016年7月5日。

仍需要中资企业好好思量。

(四) 农业合作不断深化

农业是缅甸经济的基础,其产值仍约占该国国民生产总值的40%,70%的就业人口从事农业生产,也是中缅合作的重要领域之一。缅甸政府为加强对外贸易,发展经济,选定稻米、豆类暨食油作物、水产品、纺织品、林业产品和橡胶6项优先出口产品,除了纺织品外其他均属于农业产品。中国是缅甸这几类农业产品的重要出口市场。

一是中国是缅甸农产品的重要出口市场,但开拓中国市场时面临竞争日益激烈。大米贸易方面。2015~2016财年,缅甸共出口大米140多万吨,其中90%销往中国^①。2016~2017财年,缅甸共出口大米约150万吨,但对中国的出口量出现大幅下滑趋势。缅甸向中国出口大米主要以边贸的形式开展,2016年因中缅边境瑞丽江水面大幅上涨,导致缅甸大米进入中国市场的通道受阻,导致贸易额出现下滑,其他东盟国家的竞争也是重要原因。泰国、越南是东盟出口大米最多的两个国家,近两年来,柬埔寨对中国大米的出口也迅速增长,中国都是其重要市场。2016年缅甸大米价格上涨,且普遍高于国际市场行情,且缅甸大米在品质、物流等方面都处于竞争劣势。因此,缅甸在开拓中国市场时面临激烈的竞争。

木材贸易方面。缅甸是中国木材进口的主要来源。2014年4月1日起,缅甸政府禁止原木直接出口,规定相关业者必须对原木做加工制作,以提高该产业的附加价值,同时带动本地木业产业的升级,这使缅甸木材对中国的出口量大幅减少。民盟新政府执政后仍执行该政策,而且为了保护森林不出现大幅退化,将停止全国范围内的木材砍伐与生产。根据缅甸林业部2016年木材年度生产计划^②,缅甸将停止全国所有木材企业的砍伐与加工,这将对中缅木材贸易产生巨大影响。

橡胶贸易方面。缅甸橡胶出口严重依赖中国,每年约80%的橡胶原料出口至中国^③。但缅甸生胶质量较低,对中国的出口以原料为主。另外,缅甸对中国的橡胶非法出口量仍比合法出口量多,加上滞销问题,缅甸出现砍伐橡胶树木栽种其他经济作物的情形发生。

二是农业合作机制日益完善。2016年6月,中国与缅甸在内比都举行了中缅农业合作联委会第一次会议,缅甸农业畜牧灌溉部副部长吞温博士、中国农业部副部长余欣荣出席并签署会议纪要。中缅农业合作委员会机制于2014年中国国务院总理李克强访问

缅甸时,与时任缅甸总统登盛共同商定成立,说明民盟新政府对前政府的政策具有一定的继承性。中缅农业合作委员会第一次会议明确了双方联委会组成名单,并指出将不断完善和健全农业合作机制,在农业技术交流、农作物优良品种示范推广、跨境动植物疫病联防联控、农业能力建设、农业投资合作等领域深化合作。中缅农业合作委员会机制作为政府间的合作机制将成为两国农业合作的重要纽带,为提升两国农业合作水平发挥重要作用。

三是替代种植逐渐规模化,并以民间为主。为了有效开展国际禁毒合作,帮助缅甸北部农民降低对罂粟种植的依赖,中国云南省地方政府于20世纪90年代开始尝试在缅北地区开展罂粟替代种植工作。

目前,缅甸北部的替代种植日益规模化,累计替代种植面积达200多万亩。中缅替代种植合作主要分布在中缅边境地区缅甸掸邦的木姐、九谷、腊戍、南度、木帮、东枝及克钦邦第一、第二特区的迈扎央、木巴坝、南伞坝等镇区,沿中国瑞丽边境线纵深深入(直线距离)20~30千米的地方,少数深入近百千米。主要以企业到缅甸租赁土地,进行相关作物种植的形式开展,目前约有100多家中国企业参与替代种植橡胶、玉米、甘蔗、热带水果等。另外,还有合资开发、参股开发、独资开发、公司+农户合作等合作形式。如以大通公司为代表的部分企业到缅甸建立农业生产示范区;以吉峰公司为代表的企业到缅甸发展玉米养殖与畜牧养殖相结合模式;以长合商贸公司为代表的企业到缅甸发展西瓜合作种植10万余亩,带动缅方发展30万亩。

三、中缅经济合作的发展前景

(一) 贸易与投资会增长迅速,逐步构造双赢合作模式

近几年来,中国一直保持为缅甸最大贸易伙伴和

^①《2016~2017财年缅甸将出口150万吨大米》,中国日报中文网, http://www.chinadaily.com.cn/hqzx/2016-05/16/content_25298999.htm, 2016年5月16日。

^②2015~2016木材生产年度时间为2015年5月1日至2016年6月1日,缅甸木材业制定的木材生产指标为柚木6万吨,其他硬木70万吨左右。2015年6月至2016年4月,柚木已经生产5万多吨,其他硬木则生产58万多吨,待剩余指标砍伐生产后就停止。

^③《缅甸产橡胶80%出口中国》,中国日报中文网, http://www.chinadaily.com.cn/hqzx/2016-08/12/content_26450450.htm, 2016年8月12日。

最大外资来源国的地位。2017年5月16日,缅甸国务资政昂山素季来华参加“一带一路”国际合作高峰论坛,并与中国国务院总理李克强会谈,会谈后中缅两国政府签署《经济技术合作协定》,这将进一步促进两国的贸易与投资合作。未来,随着中缅关系的发展,两国贸易与投资合作将会逐步深化,并逐步构建双赢合作模式。

贸易合作方面。民盟新政府积极开展与少数民族的和谈,相信在民盟政府的努力下,缅北局势将得到缓和,中缅边境贸易将恢复快速发展,这也将使中缅贸易逐步恢复增长。2017年1~2月,中缅贸易额已达19亿美元,同比增长2%,增长势头明显。随着缅甸经济的发展,其工业化程度将不断提升,基础设施建设将不断加快,对从中国进口的高端制造产品及生产原料及半成品的需求将快速增长,电力电机、建筑建材、通信电讯等将成为主要进口产品,而中国从缅甸进口商品的范围也将逐步扩大。中缅贸易结构逐步转变为复合型、互补性共赢结构。但总体上来说,缅甸从中国的进口将高于对中国的出口,短期内逆差地位将很难改变。

投资合作方面。未来两国投资合作仍将保持快速增长,尤其中国对缅甸的投资。2017年4月,缅甸开始实施新的投资法,降低外商投资进入的条件,给予外资税收优惠政策,这将为外商投资缅甸创造了更加完善的环境。根据新投资法,可以采取独资或合资形式对缅甸进行投资,投资的领域也得到拓展,包括制造业、服务业、基础设施建设、零售批发业。另外,缅甸民盟新政府已全面修订颁布于1914年的《公司法》,新的《公司法》将删除过时条款,提高缅甸公司法规的透明度及企业管治,涉及独资企业、股本、股东和董事的书面决议以及认可企业的电子通讯文件,小型公司料可获豁免审计年度财务报表等。新公司法将于2017年上半年实施,这也为外资在缅甸的发展创造了新的机遇。

虽然新的投资法、公司法为外资进入缅甸创新了更加完善的营商环境,但西方资本并没有大量进入缅甸。因为西方国家主要以民营中小企业为主,其对缅甸的投资环境等仍持观望态度。根据缅甸国家经济发展规划,缅甸政府将积极推动到2030年吸引外商直接投资1400亿美元的目标,中国作为缅甸最大的外资来源地必然成为该国争取投资的对象,但中国的投资也将面临更加严峻的考验,因为民盟政府计划推行B4P计划,中国企业对缅甸进行投资时应更多地关注当地民众的需求,并要赢得当地民众的认同,

处理好在缅甸投资生产的社会公共关系,树立良好的企业形象。

(二) 边境经济合作将实现大发展

2017年4月,缅甸总统廷觉访问中国,在与中国国家主席习近平进行会谈时,两国领导人均提出要推动边境经济合作。廷觉表示希望加强两国在边境经济合作区等领域的重点项目合作;习近平指出中国愿同缅甸方加强发展战略对接,统筹推进贸易、投资、边境经济合作区等领域合作。2017年5月16日,中缅两国签署《中国商务部与缅甸商务部关于建设中缅边境经济合作区的谅解备忘录》,这标志着中缅边境经济合作区建设进入两国政府合作层面。因此,未来中缅边境经济合作将实现大发展。

一方面,缅甸民盟政府需要促进和实现各省邦经济的协调平衡发展,合作开发各地自然资源,而边境地区是缅甸发展较落后的地区,因此,民盟政府会提高对边境地区自然资源开发的积极性,加快推进跨境合作。目前中缅边境地区缅甸木姐中央经济区建设积极推进,预计将于2017年全面建成,建成后将成为中缅边境贸易的重要节点。

另一方面,中国也积极推进沿边地区的开发开放,目前中国姐告边境贸易区已经成为中缅边境贸易的物流中心。中缅边境地区的云南省印发《云南省沿边地区开发开放规划(2016~2020年)》,提出要构建滇缅国际经济合作圈,并积极探讨建立中缅瑞丽—木姐跨境经济合作区。缅甸总统廷觉在2017年4月12日接受中国国际广播电台国际在线等中国驻缅甸媒体的采访时也表示,因中缅拥有较长的边境线,边境贸易对两国人民来说都非常重要,缅甸也将与中国积极协商,支持缅甸木姐—中国瑞丽跨境经济合作区建设^①。这都将为中缅边境贸易合作搭建新平台,创造新机遇,进而促进大发展。

(三) 国际产能合作将进一步加强

缅甸领导人在多个场合表达出对中国“一带一路”倡议的支持,并希望积极参与。缅甸总统廷觉访华期间再次表示支持并愿积极参与“一带一路”建设。在2017年4月10日发布的《中华人民共和国和缅甸联邦共和国联合新闻公报》中也写明缅甸方支持“一带一路”倡议,支持中方办好“一带一路”国际合作高峰论坛。产能合作作为“一带一路”建设的重点也将成为中缅加强合作的优先领域。

^①《缅甸总统吴廷觉:边境贸易对缅中两国非常重要》, 新华网 <http://www.mhwm.com/Ch/NewsView.asp?ID=22471>。

互联互通建设方面。一是中缅石油管道投入运营。2017年4月10日,中缅签署《中缅原油管道运输协议》,标志着这一项目正式投入运营,该管道每天向中国输送20多万桶原油,使中国原油进口输送方式更加多元,缅甸则可收取原油过境费等,石油管道的维护和管理也可当地创造就业机会。中缅石油管道让两国实现共赢,也预示中缅互联互通将越来越紧密。二是交通互联互通方面。廷觉访华期间,中缅签署深化交通合作的文件,提出将积极推进中缅铁路、公路建设及伊洛瓦底江陆水联运等互联互通项目建设。2017年5月,中缅两国交通运输部签署《“一带一路”交通运输领域合作谅解备忘录》;另外,根据2017年5月中国进出口银行签署的项目贷款协议,缅甸仰光机场公司的机场扩改建项目将获得中国贷款,该项目也是“一带一路”国际合作高峰论坛期间敲定的首批合作项目之一。未来中缅将积极推动相关项目建设,进一步提高两国交通互联互通水平。

工业园区建设方面。2015年12月,中国企业组团中标缅甸皎漂特区的工业园项目、深水港项目,但建设推进缓慢。缅甸当地民众对工业园区的建设持怀疑态度。2017年4月10日,中国国家主席习近平会见缅甸总统廷觉时表示希望两国推动皎漂经济特区建设早日实施,廷觉在会见中国国务院总理李克强时表示将积极推进皎漂特区等重大项目建设。中国与缅甸也签署了关于皎漂经济特区运营的相关协议,未来两国将积极推进皎漂经济特区建设。

产业转移方面。对于有意将生产基地迁移或分散到东南亚的中国制造业企业来说,缅甸是最后一个待开拓的低成本生产基地。中国企业,尤其是劳动密集型制造业企业未来将充分考虑向缅甸进行投资或建设生产基地,但缅甸劳工素质问题不容忽视,缅甸技术工人、专业人士及知识型员工严重短缺,因此,人力资源培训、职业教育合作也是未来合作的领域。

(四)产业合作重点领域将日益明确

根据2017年4月10日发布的《中华人民共和国和缅甸联邦共和国联合新闻公报》,未来中缅两国合作的重点领域为经贸、农业、电力、交通、产能等^①。在中国国务院总理李克强会晤时,廷觉表示“缅方愿同中方加强在基础设施建设、农业、民生等领域合作,积极推进皎漂特区等重大项目。”因此在产业合作方面,农业将继续成为中缅合作的重点。中缅农业合作委员会将发挥日益重要的作用。另外,缅甸政府已经开放外资投资种植业,但2016~2017财年并没有外资对该领域进行投资,因此缅甸政府在2017~2018财年

将重点鼓励外商投资种植业^②,这为中缅农业合作创造了一定条件。但中缅木材贸易将进一步萎缩。缅甸于2017年5月1日起,全面停止木材和木制品出口,这将极大影响两国的木材贸易。

旅游业将成为中缅合作的另一重要产业。2017年是中国—东盟旅游合作年,在旅游年框架下中国与东盟国家举办的首个旅游领域论坛便是首届中缅旅游合作论坛,该论坛于2017年3月1~2日在缅甸内比都举行,主题为“旅游合作——中缅全面战略合作伙伴关系的新动力”,这凸显了旅游合作在中缅合作中的重要性。2015年,中国赴缅游客总数为82.29万人次,其中边境旅游人数占到82%,2016年,中国赴缅游客总数达49.87万人次,是缅甸第二大国际游客来源国^③。缅甸希望中国能成为其旅游业的重要合作伙伴,尤其希望中国在旅游基础设施建设、旅游人才培养等方面给予支持^④。另外,根据首届中缅旅游合作论坛发表的《中缅旅游合作内比都倡议》,中缅两国政府将重点推进中国云南省与缅甸北部跨境旅游合作区、澜沧江—湄公河旅游城市合作联盟的建设,并提出积极支持两国旅游企业、旅游教育机构、学术研究机构间的相互合作,这将成为未来中缅旅游合作的重点^⑤。

(责任编辑:罗梅)

①《中华人民共和国和缅甸联邦共和国联合新闻公报》,中国中央政府网站 http://www.gov.cn/xinwen/2017-04/10/content_5184712.htm 2017年4月10日。

②《缅甸政府将重点鼓励外商来缅投资种植业》,缅甸网 <http://www.mhwm.com/Ch/NewsView.asp?ID=22399> 2017年4月10日。

③《中国赴缅游客居第二》,中国驻缅甸大使馆经济商务参赞处网站 <http://www.mofcom.gov.cn/article/i/jyjlj/201703/20170302529650.shtml> 2017年3月8日。

④⑤张志文:《中缅深化旅游合作》,《人民日报》2017年3月12日,第3版。