

任琳

huifeideyu\_1@163.com

## 一带一路投资政治风险研究之缅甸

### 引言

缅甸位于亚洲中南半岛西北部，与中国、泰国、印度、孟加拉和老挝 5 国互为陆上邻国。西南濒临印度洋，海岸线长 1930 公里。国土面积 67.66 万平方公里，是东南亚第二大，生态环境良好，自然灾害较少。缅甸是东盟、WTO 成员国。缅甸是陆地上联结东南亚与南亚、中东的必然通道，也是通往印度洋的重要通道，天然的地理位置优势使其具有了重要的战略意义。近年来，美国、日本、印度都十分重视与缅甸政府建立密切关系。奥巴马政府上台以来，美国取消了对缅甸的经济制裁。在美国重返亚太的战略背景下，国务卿希拉里，总统奥巴马先后访问缅甸。中国主张“睦邻、安邻、富邻”的周边政策，推动“一带一路”战略、推动区域互联互通，缅甸将是东南亚-印度洋地区非常重要的一环。

### 一、缅甸国内政治、自然概况

缅甸于 1948 年脱离英联邦独立。1962 年，奈温将军发动军事政变，推翻执政 14 年的吴努政府。1988 年，苏貌将军为首的军队接管政权，将“缅甸联邦社会主义共和国”更名为“缅甸联邦”。2010 年，缅甸再次举行全国大选，联邦巩固与发展党(巩发党)获胜。2011 年，联邦议会确定缅甸政府部门共 30 个，同年新政府宣誓就职。2012 年，缅甸举行议会补选，昂山素季领导的民盟成为第一大反对党。

当前，缅甸联邦议会成为了名义上国家最高权力机关。由联邦议会选举产生

议会议长，国家总统、副总统。总统为国家领导及政府首脑。30 个政府部门部长由总统提名，议会批准产生。各地方政府机关（省、邦）首席部长和部门负责人由地方议会选举、总统任命产生。但是军队仍然保留有很大权力，新宪法对军人地位作了阐明：联邦议会中 25% 的议席由国防军总司令直接任命产生，地方议会（省、邦）中，国防军总司令以 3:1 的比例直接任命军方议员。目前两院（民族院、人民院）议员任期一般为五年，每五年选举一次。下一次缅甸议会选举按计划将于 2015 年 11 月或 12 月举行。

缅甸的石油和天然气资源、矿产资源、农林资源、渔业资源、旅游资源等十分丰富。缅甸是东南亚国家中仅次于印尼的第二大天然气出口国，据亚洲开发银行能源评估报告，缅甸共有 104 个油气开采区块，约有 1.6 亿桶石油和 20.11 万亿立方英尺天然气<sup>1</sup>，目前日均产量约 20 亿立方英尺，其中分别向泰国和中国销售 13 亿立方英尺和 4.65 亿立方英尺<sup>2</sup>。缅甸矿产资源主要有铜、铅、锌、银、金、铁、镍、红蓝宝石、玉石等等，宝石和玉石在世界上享有盛誉。因缅甸地质勘查能力较落后，因此对整个矿藏的储量及分布情况还不完全清晰。1994 年缅甸颁布《矿业法》，允许外国对宝石、金属、工业矿产原料、石料进行勘查、勘测和生产。缅甸森林覆盖率为 41%（2010 年），柚木储量占全世界 60%。另外缅甸还盛产各种硬木和名贵硬木。2014 年起，缅甸停止原木出口，只允许出口木材制品。缅甸海岸线漫长，内陆湖泊众多，渔业资源丰富，开发仍不足，对外合作潜力大。缅甸风景优美，名胜古迹多。政府大力发展旅游业，积极吸引外资，建设旅游设施。根据缅甸酒店和旅游部统计数据，2013/14 财年赴缅游客达到近 225 万人次。

## 二、缅甸外交关系概况

缅甸奉行“不结盟、积极、独立”的外交政策，不允许外国在缅驻军，是“和平共处五项原则”的共同倡导者之一。曾长期受到西方国家的经济制裁，加入东盟后与周边国家关系有较大发展。

中国与缅甸于 1950 年建交。1960 年，两国政府签订了中缅边界条约，解决了历史遗留的边界问题。六十年代中期以前，中缅两国领导人一直保持互访传统，中缅关系保持着较为亲善的状态。六十年代中后期，缅甸发生了大规模排华事件，两国关系降至冰点。1990 年缅甸军政府受到西方国家经济制裁，继而着力于中国发展双边关系。2011 年缅甸新政府成立以来，中缅两国交流合作仍旧非常密切。

---

<sup>1</sup>商务部国别报告，缅甸 2014 年

<sup>2</sup>[http://www.fdi.gov.cn/1800000121\\_21\\_75736\\_0\\_7.html](http://www.fdi.gov.cn/1800000121_21_75736_0_7.html)

2011年5月缅甸总统吴登盛访华,宣布建立中缅两国全面战略合作伙伴关系。2012年,缅甸联邦议会人民院议长吴瑞曼,总统吴登盛分别访华,中方全国人大常委会委员长吴邦国对缅甸进行了访问。2013年中国副部级以上官员访缅共13次。缅方总统吴登盛则在2013年两次到访中国。2014年,缅甸联邦议会人民院议长吴瑞曼、总统吴登盛分别访华,中方全国人大常委会副委员长严隽琪则对缅甸进行了友好访问。

随着政府政权的稳固,缅甸逐渐调整外交政策,改善与其他国家的关系。随和缅甸的战略意义逐渐凸显,越来越引起欧美等区域外国家的关注。美国、日本、印度都十分重视与缅甸政府建立密切关系。2012年,美国总统奥巴马宣布减轻对缅制裁,准许美公司赴缅甸投资,并于11月访问缅甸,成为首位访缅的美国在任总统。

### 三、缅甸与中国的经贸关系及其投资环境

#### 1、中缅双边经贸关系

2014年10月,缅甸政府预测2014/15财年和2015/16财年国内生产总值的增长幅度将分别为9.1%和9.2%,本届政府5年任期内的平均增长率将达8%。<sup>3</sup>

缅甸主要贸易伙伴都是亚洲国家,与美欧的贸易量非常少。2013-14财年,缅甸与亚洲国家的贸易额达230亿美元,占其总外贸额的95.22%,与欧洲的贸易额约为5.53亿美元,占总外贸额的2.22%,而与美国的贸易额仅1.36亿美元。<sup>4</sup>

1954年中缅签订了第一个贸易协定。1971年签署贸易协定,双方给予最惠国待遇。1994年签订《有关边境贸易的谅解备忘录》。1997年签订《关于成立经济贸易和技术合作联合工作委员会的协定》。2001年中缅签订《投资促进和保护协定》。2004年签订《中缅有关促进贸易、投资和经济合作的谅解备忘录》。

自2006年开放木姐边境贸易口岸以来,中缅双方贸易额逐年增长。根据缅甸中央统计局数据显示,2011/2012财年,缅中贸易额达到50.01亿美元,中国成为缅甸第一大贸易伙伴。据缅甸《Eleven Daily News》报道,2013-14财年,中国继续保持缅甸最大贸易伙伴地位,两国贸易额约70亿美元,其中缅甸进口约40亿美元,出口近30亿美元。位居第二的是泰国,缅泰两国贸易额为55亿多美元。

<sup>5</sup>

<sup>3</sup>[http://www.fdi.gov.cn/1800000121\\_21\\_68838\\_0\\_7.html](http://www.fdi.gov.cn/1800000121_21_68838_0_7.html)

<sup>4</sup><http://mm.mofcom.gov.cn/article/jmxw/201405/20140500584915.shtml>

<sup>5</sup><http://mm.mofcom.gov.cn/article/jmxw/201405/20140500570888.shtml>

## 2011-2014 财年缅甸主要贸易伙伴

(单位: 百万美元)

| 国家    | 财年      | 进口额     | 出口额     | 进出口总额   |
|-------|---------|---------|---------|---------|
| 中国    | 2011/12 | 2786.84 | 2214.3  | 5001.14 |
|       | 2012/13 | 2719.47 | 2238.07 | 4957.54 |
|       | 2013/14 | 4105.49 | 2910.75 | 7016.24 |
| 泰国    | 2011/12 | 691.15  | 3823.83 | 4514.98 |
|       | 2012/13 | 696.81  | 4000.57 | 4697.38 |
|       | 2013/14 | 1376.99 | 4306.28 | 5683.27 |
| 新加坡   | 2011/12 | 2516.13 | 542.75  | 3058.88 |
|       | 2012/13 | 2535.43 | 291.35  | 2826.78 |
|       | 2013/14 | 2910.22 | 694.03  | 3604.25 |
| 日本    | 2011/12 | 502.17  | 320.2   | 822.37  |
|       | 2012/13 | 1091.73 | 406.49  | 1498.22 |
|       | 2013/14 | 1296.24 | 513.25  | 1809.49 |
| 韩国    | 2011/12 | 451.93  | 214.82  | 666.75  |
|       | 2012/13 | 343.21  | 280.77  | 623.98  |
|       | 2013/14 | 1217.98 | 352.92  | 1570.09 |
| 印度尼西亚 | 2011/12 | 431.82  | 40.94   | 472.76  |
|       | 2012/13 | 195.23  | 31.54   | 226.77  |
|       | 2013/14 | 438.82  | 60.04   | 502.82  |
| 马来西亚  | 2011/12 | 303.41  | 152.04  | 455.45  |
|       | 2012/13 | 360.9   | 97.92   | 458.82  |
|       | 2013/14 | 839.69  | 108.87  | 948.56  |

资料来源: 中国驻缅甸大使馆经商参处

中缅经贸合作不断深入发展, 合作领域从贸易和经济援助扩展到工程承包、投资和多边合作。中缅贸易中, 缅甸主要出口木材、农产品和矿产品等, 向中国进口成套设备和机电产品、纺织品、摩托车配件和化工产品等。近几年, 中国对粮食和动物饲料的需求量大幅增加, 缅甸向中国的农产品出口也随之增加。

缅甸对外贸易主要出口商品有天然气、大米、玉米、各种豆类、橡胶、矿产品、木材、珍珠、宝石和水产品等, 主要进口商品有燃料、工业原料、机械设备、零配件、五金产品和消费品等。辐射市场主要为东盟国家。缅甸是东盟成员国之一, 因此其产品在进入东盟其他各国时享受优惠关税。中国-东盟自贸区于 2010 年建立, 中国对从东盟 10 国进口的 90%以上产品实现了零关税, 2015 年缅甸也将对中国进口的 90%以上产品实现零关税。缅甸也是 WTO 成员国, 所以大多数产品出口至成员国时无配额限制。另外, 缅甸已通过了美国的普惠制(GSP)审查, 已重新获得美国的普惠制待遇, 有 5000 多种产品可以免税进入美国市场。缅甸还是欧盟提供关税优惠的受惠国, 欧盟对从缅甸进口的产品实行免关税政策。

## 2、缅甸的贸易投资环境

缅甸于 1988 年正式允许外资进入本国投资, 二十多年来外国对缅甸的投资有

了长足发展。为进一步吸引外资，缅甸于 2012 年颁布新《外国投资法》。据缅方统计，截至 2014 年 3 月底，共有 33 个国家和地区在缅甸 12 个领域投资 685 个项目，总投资额 462.26 亿美元。主要投资领域为能源、矿产、制造业和旅游服务业。2013/14 财年，缅甸吸收外资流量为 41 亿美元，2014/15 财年上半年（2014 年 4 月 1 日至 9 月 30 日）缅甸吸收外资流量超过 36 亿美元，同比增加 20 亿美元。本财年吸收外资流量有望达到 50 亿美元<sup>6</sup>。世界经济论坛《2014-2015 年全球竞争力报告》显示，缅甸在全球最具竞争力的 144 个国家和地区中，排第 134 位。

#### 外商投资情况（截至 2014 年 3 月 31 日）

| 排序 | 行业名称   | 项目数 | 批准外资额（亿美元） | 占比      |
|----|--------|-----|------------|---------|
| 1  | 石油天然气  | 115 | 143.72     | 31.09%  |
| 2  | 电力     | 8   | 192.84     | 41.72%  |
| 3  | 矿业     | 69  | 28.62      | 6.19%   |
| 4  | 制造业    | 337 | 39.99      | 8.65%   |
| 5  | 酒店和旅游业 | 51  | 17.99      | 3.89%   |
| 6  | 房地产    | 23  | 14.97      | 3.24%   |
| 7  | 畜牧业和渔业 | 28  | 4.19       | 0.91%   |
| 8  | 交通运输业  | 20  | 15.04      | 3.25%   |
| 9  | 工业     | 3   | 1.93       | 0.42%   |
| 10 | 农业     | 13  | 2.03       | 0.44%   |
| 11 | 建筑业    | 2   | 0.38       | 0.08%   |
| 12 | 其他服务业  | 16  | 0.55       | 0.12%   |
|    | 总额     | 685 | 462.26     | 100.00% |

资料来源：缅甸投资委员会

据中国商务部统计，2013 年中国对缅甸直接投资 4.75 亿美元。至 2013 年末，中国对缅甸直接投资存量 35.70 亿美元。中国对缅甸投资主要集中在油气开发、水电资源开发、矿业资源开发等领域。据中国商务部统计，2013 年中资企业在缅甸新签承包工程合同 77 份，新签合同额 9.19 亿美元，完成营业额 12.61 亿美元。

电力能源和交通运输是缅甸当前基础设施建设的重点方向。目前缅甸只有 30% 的家庭得到电力供应，但其蕴藏的发电量是目前发电量的 30 倍。世行发言人透露，缅甸将花费 58 亿美元实现户户通电计划。其中世行将为缅甸提供 3 至 4 亿美元，其他部分由缅甸政府自行解决。另外，缅甸现主要依靠水路进行贸易，正积极筹建与周边国家相联结的经贸公路。部分项目已动工，如蒙育瓦-格勒-甘果公路。该项目由日本与韩国桥梁公路维修组提供技术支持，并获得了 600 亿美元的经费援助，其中 70% 由东盟 10 国家资助，30% 由亚洲开发银行资助。据中国商务部报告

<sup>6</sup><http://mm.mofcom.gov.cn/article/jmxw/201411/20141100785261.shtml>

称：缅甸中央银行存款利率 10%（通货膨胀率约达 5%-7%），其他银行存款利率为 8%-13%不等，贷款利率高于 13%。另外缅甸金融市场发展较迟缓，融资条件有限，在缅甸融资一般可通过项目抵押融资或者在同业之间拆借。缅甸正在积极加强基础设施建设，刚刚成立的亚洲基础设施投资银行将为缅甸的基础设施建设融资带来利好消息，2014 年 11 月缅甸作为创始成员国加入亚洲基础设施投资银行。

中国对缅甸劳务合作的规模相对较小，2011-2013 年中国对缅甸劳务合作年末在外人数分别为 502 人、639 人和 839 人。<sup>7</sup>近年来，缅甸引进劳工的政策较严格，雇主只有在优先招聘缅甸公民而没有合适人选后，才能向缅甸联邦投资委员会申请引进外籍劳工。缅甸劳动力丰富，但高素质人才缺乏。据缅甸官方统计，劳动力人口（15 岁至 59 岁）为 3340.7 万。另据世界银行统计，缅甸中等教育入学率为 49%，高等教育入学率为 12%，均处于世界较低水平<sup>8</sup>。

#### 四、中国在缅甸地区投资风险评估

投资缅甸的目前的政治风险主要体现在以下方面：

第一，缅甸中央与地方分权，部分地区局势动荡。缅甸是亚洲国家中民族成分最复杂的国家之一，存在大量的民族矛盾和地区分裂势力，全国约有人口 5575 万<sup>9</sup>，政府承认的民族共有 135 个，民族语言 100 多种。缅甸北部的克钦邦和掸邦等地实行自治，军事冲突经常发生，政局不稳，安全环境不稳定。2013 年 6 月至今，缅甸北部克钦邦境内武装冲突一直不断。企业投资要注意避开这类可能的冲突，避免投资、建设因武装冲突而无法开展、延期或中断。

第二，对缅甸的投资需要在注意获得法律和政府批准之外，还需要赢得民众认同。民众也可能质疑决策的合法性，通过游行、示威来表达自己的诉求，干涉合作项目的开展。企业需要重视缅甸民众的声音，积极与缅甸民众、社会组织沟通，广泛听取社会舆论意见，处理好在缅公共关系，树立良好企业形象。此外，还要避免企业在缅甸社会责任履行仍不足，增加对缅甸医疗、教育、基础设施的投入。

第三，缅甸转向大国平衡的外交战略。缅甸新一届政府上台后，重点发展与周边国家，尤其是东盟国家的关系的同时，还努力改善与欧美大国的关系。缅甸也希望与其他重要国家搞好关系，在中美之间通过平衡外交，实现国家利益最大

---

<sup>7</sup><http://data.stats.gov.cn/workspace/index?m=hgnd>

<sup>8</sup>商务部国别报告，缅甸 2014 年

<sup>9</sup><https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/geos/bm.html>

化。美、日、印等大国也希望缅甸减轻对中国的依赖，企图在区域内弱化中国影响力。在美国重返亚洲的国际环境下，企业投资也可能会受到此类不确定性的影响。

总的来说，投资缅甸的政治风险略高，但机遇重重。缅甸中央和地方政策的稳定性和一致性缺失，可能给投资带来不确定性风险。企业在缅甸开展投资活动时，既要尊重当地的法律法规和社会习俗，也要注意避开内部冲突，和各相关方均保持良好的关系，加强与在野党派、民间团体、普通民众的交流，履行好企业社会责任，合作共赢，为在缅甸投资赢得更好的外部环境。

免责声明：

本报告为非成熟稿件，仅供内部讨论。版权为中国社会科学院世界经济与政治研究所经济发展研究中心、国际经济与战略研究中心所有，未经本中心许可，任何机构或个人不得以任何形式翻版、复制、上网和刊登，如有违反，我们保留法律追责权利。

联系邮箱：[iwep100732#163.com](mailto:iwep100732#163.com)