

# 日本对缅甸经济援助: 历史、现状与启示

白如纯

(中国社会科学院日本研究所, 北京 100007)

**【摘要】**缅甸资源、能源蕴藏丰富,人力资源充足,且市场潜力巨大。日本与缅甸关系的存续既有历史渊源也有现实需要。即便在西方主要国家制裁缅甸军政府的敏感时期,日本也以民间援助等形式,使双方维持了相对稳定的经济与政治联系。随着缅甸向民主化转型,特别是昂山素季领导缅甸全国民主联盟(NLD,民盟)取得执政地位后,日本对缅甸经济援助和首脑外交更趋活络。日本对缅甸经济援助的确立、发展与调整,显示其对资源和市场的一贯追求,也反映了日本地区外交层面配合美国亚太战略,彰显在东南亚、南亚地区的存在感以及制衡中国的多重目的。日本现政权强化对缅甸援助外交,对中国处理与缅甸关系带来挑战。

**【关键词】**日缅关系; 经济外交; 援助外交; 东盟共同体; 一带一路

**【中图分类号】**F133.135.4 **【文献标识码】**A DOI: 10.16123/j.cnki.issn.1000-355x.2017.05.002

**【文章编号】**1000-355X(2017)05-0009-09

**【收稿日期】**2017-05-25

**【作者简介】**白如纯,法学博士,中国社会科学院日本研究所副研究员。

缅甸地处中国和印度两大国之间并跨印度洋和太平洋,战略位置十分重要。战后,基于特殊的历史渊源,日本一直把缅甸作为主要的亲日国家看待。即使在西方国家对缅甸军政府实施制裁期间,日本朝野也与其保持了最低限度的政治经济联系。自20世纪60年代迄今漫长的半个多世纪,日本一直是对缅甸援助最多的国家之一。1988年3月缅甸发生军事政变后,西方国家对缅甸军政府实施制裁。尽管日本与西方一道暂停对缅甸政府开发援助,但另一方面,日本以改善民生为由,维持对缅甸的经济援助(参见表1),是西方主要国家中与缅甸联系最多的国家。

表1 1961—2010年缅甸接受DAC(发展援助委员会)主要援助国双边援助净流量 单位:百万美元

年份 \ 国别	日本	德国	英国	美国	DAC 总额
1961—1970	147.74	16.03	3.42	33.84	214.22
1971—1980	662.97	134.27	34.26	14.00	978.71
1981—1990	1 400.57	347.70	39.14	59.00	2 107.52
1991—2000	625.29	18.82	5.18	4.26	806.59
2001—2010	413.58	68.59	252.89	187.48	1 850.88
总计	3 250.15	585.41	334.89	298.58	5 957.92

资料来源:根据经济发展与合作组织(OECD)发展援助委员会和《发展合作报告》《国际发展统计》等数据整理。

2011年3月登盛就任总统后,缅甸开启民主化改革及民族和解进程。2012年4月1日,缅甸举行议会补选,昂山素季领导的民盟获得联邦议会45个可选空缺议席中的43个,成为议会第一大反对党。2015年11月,缅甸举行全国大选,民盟获胜并于2016年3月底成立新政府,继续致

力于民主化、民族和解以及可持续发展等领域的改革。在东盟共同体成立的节点,日本希望在协助缅甸实现民主化和市场经济方面有所作为。在恢复、巩固与缅甸政治关系的同时,日本政府希望与缅甸加强经济合作,对内助推安倍经济学的目标达成,对外配合美国亚太战略,维护其在东南亚特别是湄公河流域的主导地位。

## 一、日本朝野对缅甸政治经济形势的评估

2011年后缅甸在政治、经济等领域实施了一系列改革措施,逐步迈向民主化并重新融入国际社会。2016年3月15日,缅甸联邦议会进行总统选举,昂山素季的同窗好友、民盟资深成员吴廷觉高票当选,成为缅甸半个多世纪以来首位非军人出身的民选总统。

缅甸政治经济形势的变化引起了周边国家乃至世界大国的关注。日本在东南亚尤其是湄公河流域具有影响力,且与缅甸一直保持密切联系,极其关注缅甸形势。日本朝野把缅甸定位为东南亚乃至亚洲最值得投资、也是最后待开发的地区,从政府省厅到驻外派出机构、智库及民间组织均发挥各自优势,为推动日本政府和企业合作开发与援助缅甸献计献策。

日本政府认为,在政治关系层面,应基于历史上形成的友好关系全方位强化双边关系。2011年登盛政权开启改革以来,日本对缅甸的民主化和经济改革以及民族和解起到了推动作用;2016年新政权执政后,缅甸的地缘政治重要性和经济发展的潜力凸显,日本认为缅甸国内的稳定与地区的安定和繁荣直接相关,提出缅甸是“共同拥有基本价值观的伙伴”,将采取“官民并举支援缅甸新政权致力的民主化、民族和解及发展经济”方针。在经济领域,日本认为2011年3月以后,缅甸在完善投资法规、统一汇率、开放银行保险、整顿证券市场方面采取了一系列经济改革措施,带动了能源、通信、制造业、不动产等领域的投资热潮,以至于2012年至今,缅甸维持了每年7%以上的稳定经济增长<sup>[1]</sup>。

日本政府注意到欧美各国均对缅甸的民主化给予了积极评价,美国在2012年11月解除了除一部分宝石品目之外的商品禁运措施,欧盟随后在2013年4月解除了除武器禁运之外的经济制裁。2016年3月诞生的新一届民选政府显示了欢迎外国投资、放松管制的姿态,并于7月发表新经济政策,10月制定了新投资法,随后,美国对缅甸解除了武器禁运以外的经济制裁。

除外务省等官方机构的宣传之外,来自半官方乃至民间的这种推介、调研也佐证了缅甸作为“新宠”的地位和价值。“缅甸经济·投资中心”向有意投资缅甸的日本企业提供咨询服务,例举缅甸投资的十大优势<sup>①</sup>,基本反映了日本朝野对缅甸国情的认知。

日本金融机构三菱UFJ于2015年6月发布调研报告,该报告通过对缅甸经济数据的分析以及对亚太地区发展中国家的增长率比较(参见表2),对进入21世纪以来缅甸的经济发展及对缅甸投资表示相对乐观的展望。同时,对缅甸经济社会面临的课题做了谨慎、客观的分析。从表2的数据可以看出,2000年至2016年,缅甸的国内生产总值除个别年份低于中国经济增长以外,在表2所列各国中基本处于领先地位。

<sup>①</sup> (1) 民选政府执政后推进经济改革,经济呈现快速增长;(2) 土地、矿产、农作物等资源丰富;(3) 日本政府开发援助下的迪洛瓦等经济特区具有税收优惠和支援措施;(4) 劳动力低价优势,生产据点富有吸引力;(5) 国民识字率超过90%,知识水平较高;(6) 商务人员通晓英语;(7) 消费市场约为6000万人口;(8) 国民信佛者约九成,治安良好;(9) 国民普遍亲日;(10) 特惠关税政策<sup>[2]</sup>。

表2 2000—2016年亚太地区主要发展中国家国内生产总值(GDP)增长率 单位: %

年份 \ 国家	中国	印度尼西亚	缅甸	菲律宾	泰国	越南
2000	8.492	4.92	13.746	4.411	4.456	6.787
2001	8.34	3.643	11.344	2.894	3.444	6.193
2002	9.131	4.499	12.026	3.646	6.149	6.321
2003	10.036	4.78	13.844	4.97	7.189	6.899
2004	10.111	5.031	13.565	6.698	6.289	7.536
2005	11.396	5.693	13.569	4.778	4.188	7.547
2006	12.719	5.501	13.076	5.243	4.968	6.978
2007	14.231	6.345	11.991	6.617	5.435	7.13
2008	9.654	6.014	10.255	4.153	1.726	5.662
2009	9.4	4.629	10.55	1.148	-0.738	5.398
2010	10.636	6.224	9.634	7.632	7.507	6.423
2011	9.536	6.17	5.591	3.66	0.834	6.24
2012	7.856	6.03	7.333	6.684	7.231	5.247
2013	7.758	5.557	8.426	7.064	2.702	5.422
2014	7.298	5.024	7.991	6.218	0.818	5.984
2015	6.918	4.794	7.294	5.905	2.828	6.679
2016	6.7	5.02	6.3	6.84	3.23	6.21

资料来源: 三菱 UFJ 调研报告和世界银行相关数据, 其中 2015 年和 2016 年的数据为笔者整理添加。

对缅甸经济进行预测, 报告认为民选政府成立后, 在经济开放、自由化以及外资流入、ODA(政府开发援助) 增加的大背景下, 缅甸的个人消费、外来投资将呈现上升趋势, 缅甸经济有望维持目前 8% 左右的高增长。但另一方面, 外资的流入将导致房地产价格和劳动力成本升高, 通胀压力增大。关于投资风险, 报告首先提到缅甸国内政治因素, 尽管当时(2015 年秋季前) 尚未举行大选, 但假定民盟取得选举胜利, 政权移交过程中出现纷扰, 也不太可能招致欧美再度对缅甸追加制裁。因为如果继续制裁和围堵缅甸, 将导致缅甸在援助和投资方面过度依赖中国, 这是欧美日所不愿看到的风险。

经济发展离不开吸引外资这个大前提。为此, 缅甸面临着改善投资环境、基础设施、法律制度、人才培养等方面的诸多课题。借助日元贷款进行基础设施改造, 将使仰光等大城市的商业环境在 2020 年前得到相当大的改善, 进入缅甸的日本企业数量将大幅增加。以日元贷款为核心的基础设施援助项目的增加和事业的推进直接关系到日本企业进入缅甸, 也关系到缅甸经济的走势<sup>[3]</sup>。

## 二、日本对缅甸经济援助的经纬

作为最早与日本解决战后赔偿问题并建立外交关系的国家, 缅甸对于因赔偿问题与东南亚相关国家旷日持久讨价还价的日本来说, 具有十分重要的政治意义。从理论上讲, 经济外交既有利于日本推动自身经济的稳定发展, 也有利于促进区域繁荣与稳定<sup>[4]</sup>。日本由此正式重返地区外交舞台, 并逐步使东南亚地区成为日本资源、能源的重要来源地和商品市场。

日本与缅甸的经济关系确立与发展, 离不开二战期间受其扶持的缅甸精英阶层的配合。包括被称为缅甸独立之父的昂山和长期担任缅甸最高领导人的奈温等在内的“三十志士”, 曾在日本的庇护和资助下开展军事训练并从事独立斗争。在 1942 年至 1945 年占领缅甸实行军政统治期

间,日本也曾为不少缅甸留日学生提供奖学金,其中很多人在缅甸独立后进入政界并担任要职。正是在这些亲日势力的协助下,在两国没有正式建立外交关系之前,日本就曾以低于国际市场的价格从缅甸进口数十万吨大米,应对战后初期的粮食危机。作为“回报”,日本把对缅甸的战后赔偿(1954年11月)及追加赔偿(1963年3月)用于帮助缅甸建设水库、水电站以及四大工业化项目(轻型车辆、重型车辆、农机具、机电制造)。即使在以美国为首的西方国家对缅甸进行经济制裁时期,日本也以“人道主义”为名,对缅甸给予各种援助。

#### (一) 军政府时期之前日本与缅甸经济关系

1948年缅甸独立后奉行自主外交,拒绝参加美国主导的“旧金山和会”。因而未能依据该框架与日本展开外交接触。但日本与缅甸进行双边接触,于1954年11月缔结“和平条约”并签署日本对缅“赔偿协定”,缅甸成为第一个与日本完成赔偿谈判并实现外交正常化的国家。1963年3月,双方缔结相当于“追加赔偿”的“经济技术合作协定”,又于1972年缔结“航空协定”。

缅甸独立后直到奈温执政结束的1988年前,是日本与缅甸关系稳定友好的蜜月期。与昂山一道得到日本资助的缅甸国家领导层与日本政客之间的私交甚好,对奈温主政时代(1962—1988年)的两国关系产生了重大影响。1962年奈温发动军事政变后,外国驻缅使节中只有日本大使与奈温继续保持联系。在东京有一个被俗称为“缅甸游说团”的组织,成员包括安倍晋三首相外公前首相岸信介、其父前外相安倍晋太郎、自民党中曾根派系掌门人渡边美智雄等。基于高层人脉关系的左右,带来日本对缅甸的巨额ODA,既缓解了奈温发动政变后缅甸出现的经济危机,也促进了这种基于政治精英个人感情之上两国关系的发展。

日本对缅甸最初的经济援助以解决战败赔偿的形式进行。1955年到1965年,日本以货物和劳务输出等形式向缅甸支付了约2亿美元,同时还提供了相当于5000万美元的技术援助。1963年,日本决定再向缅甸提供具有“准赔款”性质的1.4亿美元的资金援助,促进经济和技术合作。日本第一次提供给缅甸真正意义上的经济援助即日元贷款是在1968年,此时日本已经走上高速发展轨道。随着国力的增强,日本以经济外交为手段谋求政治影响力的提升成为可能。

20世纪70年代后半期,奈温政府为了缓和国内的经济和政治危机,以开放姿态接受来自世界各国的官方援助,这一时期日本对缅甸的ODA迅速增长。1976年,东京举办了缅甸援助组织第一次正式会谈,奈温政府向国际援助组织提出援助请求,用于实现国家经济发展五年计划。在援助组织会议之后,缅甸的官方经济收入迅速增加。日本则以“综合财政补贴”(1975年)、“文化补贴”(1976年)、“食品增产补贴”(1977年)和“免除债务”(1979年)等名目,持续对缅甸进行经济援助。倘若没有来自包括日本在内的巨额外来经济援助,奈温政府难以应对20世纪70年代至80年代的数次经济危机,而日本在对缅甸的援助中扮演了最重要的角色。

#### (二) 军政府时期日本对缅甸的经济援助

1988年3月缅甸发生军事政变,日本和其他主要援助国迫于美国的压力,中止了对缅甸的官方经济援助。日本是缅甸的最大援助国,日本援助的中止对缅甸经济的冲击极为严重。虽然日本随后恢复了小规模基于人道主义的基本生活物资援助,但日元贷款一直被冻结。日元贷款是此前缅甸ODA资金的最主要来源。1978—1988年间,日本平均每年约向缅甸提供1.5亿美元的援助;1989—1995年间,日本对缅援助的年均额下降到8000万美元左右;1996—2005年间,这个数值更是降到了3500万美元左右(参见表3)。

表3 1969—2014年日本对缅甸政府开发援助(O DA)

单位: 百万美元

年份	政府贷款	无偿资金援助	技术援助	赠予	政府开发援助支出净额	政府开发援助支出总额
1969	-	14.56	0.20	14.76	14.76	14.76
1970	-	11.64	0.30	11.94	11.94	11.94
1971	9.90	16.61	0.15	16.76	26.66	26.66
1972	11.59	16.36	1.69	18.05	29.64	29.64
1973	41.90	13.15	1.22	14.37	56.27	56.27
1974	34.23	10.61	1.53	12.14	46.37	46.37
1975	5.24	14.15	2.26	16.41	21.65	22.05
1976	11.99	12.26	3.06	15.32	27.31	28.12
1977	9.21	9.93	1.41	11.34	20.55	21.44
1978	93.41	7.89	2.72	10.61	104.02	107.33
1979	148.04	25.02	4.98	30.00	178.04	183.34
1980	115.27	32.61	4.58	37.19	152.46	159.62
1981	92.12	26.81	6.45	33.26	125.38	133.39
1982	76.48	21.31	6.14	27.45	103.93	111.02
1983	65.00	42.24	6.15	48.39	113.39	120.83
1984	47.32	41.91	6.18	48.09	95.40	109.67
1985	104.88	43.37	5.79	49.16	154.04	168.90
1986	175.18	61.37	7.59	68.96	244.14	266.11
1987	104.73	55.43	11.84	67.27	172.00	192.41
1988	168.29	81.69	9.56	91.26	259.55	278.65
1989	27.53	40.36	3.52	43.88	71.41	81.60
1990	27.98	30.18	3.16	33.34	61.32	61.32
1991	42.81	37.17	4.59	41.71	84.52	84.52
1992	35.51	31.58	4.98	36.56	72.06	72.07
1993	26.86	35.98	5.77	41.75	68.61	68.61
1994	26.49	99.95	7.37	107.32	133.82	133.81
1995	-37.19	139.27	12.16	151.42	114.23	167.38
1996	-76.65	101.98	9.87	111.85	35.19	117.90
1997	-49.59	55.14	9.28	64.42	14.83	64.42
1998	-41.94	47.01	11.01	58.02	16.09	61.92
1999	9.63	9.08	15.47	24.55	34.18	34.18
2000	11.43	17.97	22.38	40.35	51.78	51.78
2001	9.12	33.64	27.10	60.74	69.86	69.86
2002	-15.84	30.03	35.21	65.24	49.39	65.27
2003	-	18.52	24.56	43.08	43.08	43.08
2004	-	8.41	18.41	26.81	26.81	26.81
2005	-0.19	6.65	19.03	25.69	25.49	25.69
2006	-	13.35	17.48	30.84	30.84	30.84
2007	-	11.68	18.84	30.52	30.52	30.52
2008	-	23.77	18.71	42.48	42.48	42.48
2009	-	24.50	23.77	48.28	48.28	48.28
2010	-	21.56	25.27	46.83	46.83	46.83
2011	-	19.70	22.80	42.50	42.50	46.51
2012	-0.00	54.82	37.96	92.78	92.78	92.78
2013	-758.78	3 238.45	48.65	3 287.10	2 528.32	5 331.76
2014	11.14	119.68	83.10	202.78	213.92	213.92
合计	563.09	4 829.37	614.26	5 443.56	6 006.64	9 202.66

资料来源: 根据日本外务省政府开发援助(O DA)统计数据整理<sup>[5]</sup>。

军政府统治期间,在对缅关系上,日本一边利用援助作为工具实行有限的压力政策,另一边又保持对缅接触,在经济制裁与接触政策之间折中。日本在缅甸问题上的两面性特点是在其在国内各方分歧、日美基轴外交与亚洲独立外交、国家利益与价值观外交之间相互平衡的结果<sup>[6]</sup>。

### (三) 双方政权更迭但日本援助如期

20世纪末缅甸加入东盟,特别是进入21世纪最初的几年,中国与东盟关系显著改善,以东盟为中心的东亚区域经济合作蓬勃发展。2003年中国-东盟自贸区谈判启动,日本对此备感压力。2006年,安倍晋三曾在他的第一个首相任期内大力推行“价值观外交”,并制定了所谓的“自由与繁荣之弧”外交战略,缅甸即为该弧形线上的重要一点。

2011年缅甸民选政府成立后,缅日双方关系显著改善。缅甸总统吴登盛和反对派领导人昂山素季于2012年和2013年相继访日,缅甸朝野与日本的来往趋于热络。随着缅甸政府开启民主化大门,2012年4月日本民主党野田佳彦内阁改变对缅外交方针,重启包括日元贷款在内的对缅经济援助。2012年12月自民党夺回政权后,时任副首相兼财政大臣的麻生太郎则在欧美之后,于2013年新年伊始访问缅甸,重申野田内阁对缅甸的援助承诺。2013年5月,继1977年福田赳夫之后,时隔36年安倍晋三以首相身份访问缅甸。安倍代表日本政府承诺,继2013年麻生副首相访缅时免除3700亿日元的债务后,追加免除缅甸欠日本的剩余约2000亿日元的债务。

## 三、日本对缅甸经济援助的新动向和特点

登盛政权成立后,缅甸的投资环境大为改善。以美国为首,西方主要国家基本上解禁了对缅甸的经济制裁,包括日本在内的西方国家的援助随之而来,电力、运输(道路、桥梁、铁路)、通讯、经济特区建设以及城市供水等生活设施基建活动纷纷开启。特别是日本政府重启日元贷款给缅甸带来的影响最大。随着经济制裁解除、基础设施进展、金融制度改革等带来了投资环境的改善,激发了日本的民间企业对缅甸的投资热情。2013年度以及2014年度日本企业对缅甸投资额分别为41亿美元和80亿美元,到2015年前半年累计投资达到566亿美元,其中约70%的投资是面向石油、天然气以及电力部门。近年来,日本企业对劳动密集型产业的投资也在增加,对制造业的投资约占投资额10%左右的比例,暂居投资领域第三位。日本企业中5亿美元左右的投资额已不鲜见。以迪洛瓦等经济特区基建项目开工、日本银行分支机构开设为契机,可以想见将有更多的日系企业进入缅甸<sup>[7]</sup>。

对日本政府来说,通过对缅甸援助加强双边关系,除了争取缅甸发展提供的经济机会,更为重要的是通过全面恢复与缅甸的关系重新获取对中南半岛乃至东南亚地区的实质影响力。为此,安倍二次执政以来加大了对缅甸经济外交的力度。除积极开展首脑外交完善顶层设计之外,日本各界尤其是经济产业界发挥其做事细致周到的一贯传统,为日本企业尤其是中小企业提供优质服务,包括对在缅甸投资、访问视察、寻找合作伙伴等方面提供信息以及各种后勤服务。

总体看来,日本对缅甸经济外交主要有3个重点领域:一是改善民生(支援少数民族贫困阶层、农业开发、区域开发),医疗保健,防灾等;二是为支援民主化进程培养人才,使其具有完善、应用制度的能力,如接纳留学生、研修生等;三是发挥日元贷款的作用,援助保证经济持续增长所需的基础设施建设,包括能源、交通网等<sup>[8]</sup>。

安倍二次执政以后,日本对缅甸援助呈现新特点,其经济外交与政治安全相结合的意味浓厚,

与中国争夺影响力的图谋强烈,配合美国亚太战略的用心明显。

#### (一) 以“金元外交”巩固合作关系

安倍二次执政以来,日本已全部免除缅甸5 000多亿日元债务。另外,安倍宣布向缅甸提供510亿日元贷款用于迪洛瓦经济特区的电力、港口建设及全国的扶贫项目,提供400亿日元的无偿援助用于铁道建设和医疗保健领域。2013年12月,借第二次日本-东盟首脑特别会议之机,日本再次对缅甸提供总额为630亿日元的政府贷款。

日本对缅援助的1 540亿日元额度相当于2013年度缅甸政府全部财政预算的10%或相当于该国省厅级预算的27%,并且该投入将惠及在缅甸的日本企业。安倍访缅时,40余家大企业负责人随行。日产汽车一次性投资5亿美元,成为缅甸最大的外资项目之一。2015年11月昂山素季率领缅甸民主联盟(NLD)取得压倒性胜利,并于次年3月成立新政府。昂山出任政府最高顾问兼外交部长,成为实际上的国家最高指导者。日本及时采取了继续援助缅甸开发的外交方针<sup>[9]</sup>。

#### (二) 谋求借缅甸发展助力国内经济

对于日本来说,缅甸除了地缘优势、能源丰富和廉价劳动力等客观因素外,2013年以来缅甸国内政治向民主化、法制化的推进成为重要背景,有关外国投资法律的完善、成立经济特区以及外汇改革等措施,使缅甸对外开放格局初步形成。根据美国智库的预测,2020年之前,缅甸国内生产总值的平均年增长速度可达6%左右。日本推行以政府援助为主要手段的经济外交,主要目的是为日本企业进入缅甸提供机会,也给无以为继的“安倍经济学”提供支撑。2015年4月,安倍在一次国际论坛演讲中提到日本40年前援助缅甸的水电站项目“仍在发挥作用”,意在强调日本的质量和管理的对缅甸基础设施建设的价值。

#### (三) 凭借历史因素确立人脉关系

20世纪40年代日本曾帮助“缅甸国父”昂山等“三十志士”在静冈县的滨松地区做军事训练,日本认为其对缅甸独立提供的援助是与将获得政权的昂山素季拉近关系的重要基础之一。2015年10月9日,日本电视节目直播缅甸议会选举,并专题报道昂山素季与日本的关联——留学京都大学并送其独子在日本公立小学就读;2013年访日时,昂山素季曾寻访其父在日期间的旧迹等资料介绍。尽管从1977年福田访缅到缅甸领导人应邀访日(参加2003年12月东京举办的日本-东盟特别首脑会议)的近30年间,两国首脑外交停滞,但与西方主要大国不同,日本与缅甸之间一直保持着部长(大臣)、厅局等高级别互访。

#### (四) 针对中国主动出击的意图明显

第一,安倍例举40年前援助缅甸的水利设施仍在发挥作用,借以强调日本项目具有的高质量、高效率等表现,明显具有剑指中国的意图。鉴于中国对湄公河流域国家投资的大幅增加,以及在政治与安全等领域合作的进展,2015年度日本与湄公河五国首脑会议上,日本提出希望与湄公河流域诸国成为“实现强大经济成长力量的湄公河地区的未来成长伙伴”的倡议,“欢迎与有关各国在构筑民主化、国民和解、法制、人权等领域开展合作”等表述,暗含借协助缅甸推进民主化进程的幌子,稀释中国影响力的图谋。

第二,日本外务省对首脑会议的总结(概要)中,表明“日本与(包括缅甸在内的)湄公河五国首脑会谈时,重申在该区域深化海洋安全合作的重要性以及在该区域维护航行自由、航行安全、飞

越自由的各自立场。双方在维护该区域贸易自由及根据包括《联合国海洋法公约》在内的国际法及其基本准则,和平解决该区域争端的各自立场”<sup>[10]</sup>。这与美国介入中国与东南亚个别国家在南海的岛礁争端、遏制中国维护海洋权益努力的企图如出一辙。

第三,安倍在与缅甸的首脑会谈中,就日本政府援助在军事安全领域发挥作用达成一致。日本认为长期以来缅甸军政府与中国关系密切,对缅甸军方的介入成为继“支持缅甸民主化”进程之外,制约中国影响力的另一个重要手段。

#### 四、“一带一路”倡议下加强对缅甸外交的思考

缅甸是中国“一带一路”倡议中“21世纪海上丝绸之路”的重要国家,也是陆上连接“中缅印孟经济走廊”的关键点,处理好与缅甸的政治经济关系对中国地区外交具有重要意义。同时,日本对缅甸经济外交针对中国的色彩日益浓重。为此,在处理与缅甸、湄公河流域各国以及与东盟关系时,日本成为中国地区外交重点考虑的因素之一。

首先,注重提高效率、加强管理、把握质量。日本的明显优势是质量、技术和管理。早在20世纪60、70年代,日本在东南亚掠夺式开发造成负面效应引起当地反日游行甚至暴动。福田主义出台后,日本逐渐完善政策、措施,国家及企业的形象得到改观并长期保持。日本的前车之鉴提醒我们,在与各国合作和交往中要树立大局意识和全局观念,立足长远,注重把握细节,提高办事效率,遵守驻在国法律规范和国际惯例。

其次,发挥地缘、人缘优势,完善朝野交往。尽管日本标榜与缅甸关系的渊源,但相较日本,中国在与湄公河流域国家关系中更具有地缘、人缘优势。所谓中缅胞波情谊,是日本望尘莫及的先天优势。在保持高层交往的同时,应加强学者、媒体间交流,加大援助互派留学生力度。人员交流是一把双刃剑,利用得当可以加深情感、促进合作,反之则可能因部分人的消极表现造成更大范围的相互厌烦。有关部门应加强对民间企业进驻的管理,防止少数部门、企业不当言行对国家战略的实施带来消极后果。

第三,巩固与周边外交的同时保持与日本的协调。尽管泡沫经济破灭,经历长期经济萧条,但日本作为世界经济大国、科技强国的实力依旧。经过长期经营,日本取得了包括缅甸在内的湄公河流域乃至东盟多数国家的正面评价。包括缅甸在内的东南亚国家均希望日本、中国等各大国在2015年宣布成立的“东盟共同体”建设中发挥积极和建设性作用。中国的发展离不开和平的周边环境,在处理与东盟的关系中,应与日本保持协调、推进合作,避免在东南亚、湄公河地区基础设施建设中各自为战的恶性竞争。

第四,升级次区域合作,助推“一带一路”倡议。推进“澜沧江-湄公河”合作机制必须面对日本这个中国在大湄公河次区域最强有力的竞争者。2015年11月12日,由中国倡议举行了首次“澜沧江-湄公河”外长会议,2016年6月“澜湄合作”首届领导人会议成功举办,标志“澜湄”合作机制诞生。对于湄公河流域多种合作机制并存的现状,应强调这是对既有的大湄公河次区域合作机制(GMS)的补充,使其成为克服次区域合作中“离心力”的有益尝试。大湄公河次区域合作面临的机遇和挑战,要求中国负起大国担当,与相关国家共同打造以“开放、包容、均衡、普惠”为理念的次区域合作升级版,为“一带一路”倡议的顺利推进创造有利的周边外交环境。



## 参考文献:

- [1] 外務省. ミャンマー連邦共和国( Republic of the Union of Myanmar) 基礎データ [DB/OL]. [2017 - 03 - 18].  
http://www.mofa.go.jp/mofaj/area/myanmar/.
- [2] ミャンマー経済・投資センター. ミャンマー投資メリット [DB/OL]. [2017 - 03 - 18]. http://www.jmeic.org/toushi-merit/.
- [3] 三菱UFJリサーチ&コンサルティング. ミャンマー経済の現状と今後の展望——動き出したアジアのラスト・フロンティア [R/OL]. (2015 - 06 - 01) [2017 - 03 - 18]. http://murec.jp.
- [4] 贺平, 陆诗怡. 中日经济外交的区域权执相争: 分径与合流 [J]. 日本学刊 2017(2): 102 - 117.
- [5] 日本外務省. ODA 国別地域情報 [DB/OL]. [2017 - 03 - 29]. http://www3.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/oda/shiryo/jisseki/kuni/index.php.
- [6] 范宏伟, 刘晓民. 日本在缅甸的平衡外交: 特点与困境 [J]. 当代亚太 2011(2): 127 - 146.
- [7] 西澤信善. ミャンマー - ODAで整備の進む投資環境 [J]. Business Labor Trend 2015(12).
- [8] 日本外務省. ミャンマーに対する我が国 ODA 概要 [DB/OL]. [2017 - 04 - 15]. http://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/oda/files/000142134.pdf.
- [9] 白如纯. 安倍政权强化对东盟外交的台前幕后 [J]. 当代世界 2014(3): 21 - 24.
- [10] 外務省. 日本ミャンマー首脳会談 [DB/OL]. [2017 - 04 - 15]. http://www.mofa.go.jp/mofaj/s\_sa/seal/mm/page1\_000118.html.

责任编辑 孙慧宗

**Japan's Economic Aids to Myanmar: History , Current Situation and Enlightenment**

BAI Ruchun

( Institute of Japanese Studies , Chinese Academy of Social Sciences , Beijing , 100007 , China)

**Abstract:** Myanmar boasts a large territory and population as well as abundant resources and great potential as a developing market. Japan's economic aids to Myanmar are based on the historical origin and the demands of political situation nowadays. Japan has maintained close economic and political ties with Myanmar. Even during the period of Myanmar's military government , when Myanmar was under the sanction of major western countries , Japan kept the economic diplomacy towards Myanmar through civilian economic assistance. Since Myanmar started its democratic reform and Aung San Suu Kyi took office , Japan , regarding it as an opportunity to expand its influence , has made great effort in improving the economic relations with Myanmar , reflecting its consistent pursuit of resource , energy and market and considerations of the cooperation with the U. S. , the expansion of influence in Southeast Asia and South Asia and containment against China. Japan's strengthening diplomacy towards Myanmar through economic aids poses a challenge for China in dealing with relations with Myanmar.

**Key Words:** Japan - Myanmar relations , economic diplomacy , aid diplomacy , ASEAN Community , Belt and Road Initiative