發佈：2016-10-21, 週五 10:56
點擊數：5038

## 一、前言

緬甸政權從2011年著手國內政治的自由化以及對外開放政策後，歐美民主國家立刻有所反應，即採取解除經濟制裁等相關措施。日本政府和企業似乎步調一致，開始關注被稱為「最後開拓地」(Last frontier)緬甸的動態。歷經當初的熱潮以及理解該國政治社會狀況後的評估，日本官民充分理解了「欠缺基礎建設」、「欠缺相關制度及法律」、「缺乏對經濟社會發展參與的人才」等結構性的問題。因此日本政府2012年後修訂對緬甸援助的指導方針，積極地實施經濟援助。

本文主要探討當前日本對緬甸的經濟合作，尤其關注的焦點在於過去日本曾經對東南亞新興國家實施過，而且對於當地經濟社會發展及促進與日本之間經貿關係有所貢獻的政府開發援助（Official Development Assistance ,ODA）政策上。

## 二、戰後日本與緬甸關係的回顧

戰後緬甸1948年實現獨立。雖然緬甸參加舊金山和平條約的會議，但是對於該會議由美國主導等問題有所不滿，因而不簽署該條約。因此日緬兩國1953年開始談判後，1954年11月簽訂和平條約和賠償及經濟合作協定。對賠償及經濟合作協定是日方以10年時間提供總金額2億美元的勞役生產物以及5千萬美元的貸款。之後日本為了公平地對待其他接受賠償的國家，1963年簽署追加提供1億4千萬美元的無償援助和3千萬美元貸款的經濟技術合作協定。

日緬雙邊關係方面，由於二戰時日軍利用有「緬甸國父」之稱的翁山將軍(翁山蘇姬之父)等革命軍人，接受日本軍方的特訓，參與對英國解放鬥爭的緣故，一般國民對日本有好感，並且戰後的日本也為了對抗共產陣營，積極培養緬甸的非共產主義路線。然而1962年緬甸軍方掌握政權後，走向「緬甸式社會主義」路線，對外實施鎖國政策，因而對於包含日本等資本主義陣營的關係比較疏遠。接著1988年發生軍事政變後，日本和其他歐美民主國家採取制裁措施，停止大部分的經濟援助。進入後冷戰時代，雖然1995年後重新啟動民生領域的部分ODA援助，但是後來軍事政權再軟禁翁山蘇姬後，日本採取停止援助。等到軍方政權逐漸採取自由化政策後，日美等相繼解除制裁，恢復正常關係。

## 三、安倍政權下的經濟外交

2008
年的金融風暴後，為了擺脫經濟困境，在日本國內透過官民聯繫，利用ODA展開戰略經濟外交的聲浪提高。民主黨政權2010年9
月在首相官邸設置「成套型基礎建
設海外展開關係部長會合」(
パッケージ型インフラ海外展開関係大臣会合)。
此平台主要是為了對應亞洲新興國家旺盛的基礎建設的需求，政府協助民間企業的經濟活動。換言之，為了開拓海外的相關市場、促進對外出口，日本官民合作方式展開經濟外交。

2012年12月安倍晉三重新執政之後，2013年3
月
繼承
前政府的
理念在首相官邸內
設置，以官房長官為議長的「經濟合



Phoca PDF

作基礎建設戰略會議」(経済協力インフラ戦略会議)。
該會議的功能依據首相官邸的網頁顯示，「最優先確保世界各地現場工作日本人的安全，協助我國企業的經濟基礎建設的對外展開和能源．礦物資源的海外權益的確保，探討有關我國的海外經濟合作的重要事項，為了謀求戰略的、效率的實施，召開經濟合作基礎建設戰略會議」。總論部分強調的論點則是成套基礎建設設備的出口，不僅得標企業有直接利益，而且能夠配置日本企業的進出據點、加強供應鏈等複合的效果。並且為了在激烈的國際競爭勝出，必須搭配官民合作的對應。最後強調推行成套設備的出口與確保天然資源時，需要活用經濟合作，因而該戰略會議探討這些議題。簡言之，促進日本企業的成套設備的出口以及確保天然資源，與經濟合作一起推動。

該戰略會議2013年3月召開
第一次會議，到2016年7月總共召開28次會
議，緬甸曾經在2013年3月第一次會議以及2014年10月第13次的Follow-up會議中被密集地討論過。在第一次會議中除了針對緬甸經濟外交的方向性外，也提出為了促進企業投資的改善點，應實行完善的基礎建設、商業活動中需要的環境面的制度和法律以及政治上的不透明等各種問題。次年10月召開的Follow-up會議，一面肯定日本官民一體面對緬甸市場的作為，並且建議加強相關法律整備、商務環境的完善、金融領域相關制度和法律的完善外，也論及各產業領域的人才不足問題。在此提到的重要計畫是仰光郊外的Thilawa特別經濟區（Special Economic Zone ,SEZ）、仰光曼德勒鐵路和仰光環狀線、國際機場、火力電廠等。尤其Thilawa特別經濟區是2015年9月正式開幕，緬甸第一個擁有國際標準的工業園區，並且期待未來成為該國產業發展的中心地。Thilawa特別經濟區進駐的企業有兩種，有對周邊國家出口導向的企業和爭取國內市場的內需志向的企業共同進駐，並且日本企業針對海運和陸運的工程深入的參與，日本援助的港口擴張

## 四、當前日本對緬甸的經濟援助

緬甸政府2011年後加快自由、民主化的腳步，即3月依2010年選舉結果成立「民主」政府，2012年4月進行國會補選翁山蘇姬率領的國民民主聯盟(NLD)大勝，2013年年底鄧盛總統宣布釋放任何政治犯。

日本政府方面對此立刻敏感地反應，民主黨政權下的玄場外相2011年12月以日本外相身分9年來首次訪問
緬甸，之後雙方政
要互相往來頻繁。日本對緬甸的援助
政策似乎同時修正，2012
年4月以重啟經濟援助為前提，決定過去的延滯債務的抵銷方向，並且重新調整對緬甸的經濟合作方針。日本對緬甸債務抵銷問題配合國際社會的動向，即2013年1月透過巴黎俱樂部（對緬甸主要債權國家的國際會議）的決議，日本政府宣布放棄大約3000億日圓規模的債權。

安倍政權上台後的雙邊關係更加溫，2013年1月麻生太郎財務大臣兼副總理訪問緬甸之際，再確認對緬經濟合作方向後，同年5月安倍晉三以日本總理身分36年來首次進行正式訪問。這次的訪緬之際，不僅安倍與鄧盛總統進行首腦會談，並且日本表達協助緬甸的經濟社會改革措施，宣布提供510億日圓的日圓貸款和400億日圓的無償援助，合計總金額910億日圓的政府開發援助。而且值得注意的是安倍第二次內閣進行外國訪問之際，經常有企業人士隨行展開積極的經濟外交，這次的訪問緬甸，也有經濟界人士四十多名隨行，並且在當地召開經濟論壇，雙方尋找經濟交流的方向。安倍總理也出席該論壇，表達為了緬甸的發展，日本企業對當地的技術移轉、與當地社會的調和為不可欠缺的條件，並強調日本企業對緬甸貢獻的期待。


Phoca PDF

日本對緬甸進行經濟援助的意義有哪些?根據外務省每年發行的「ODA國別Data Book」中的針對緬甸的部分顯示，大概四個部分。第一，由於地緣政治上，緬甸和中國、印度之間是重要的國家。第二，緬甸與日本是擁有重要夥伴關係的東協加盟國家之一。因此日本政府認為緬甸成為落實民主以及市場經濟的穩定國家是極為重要的，並且邁向實現東協共同體的觀點而言，對緬甸的協助為重要。第三，日本與緬甸之間長期存在歷史上的友好關係，並且該國國民是親日。由於外務省的文獻偏向外交角度或者理想層面的角度探討對緬甸的援助，因此忽略該國經濟發展的過程中所產生的經濟商業上的利益。

接著，對緬甸援助的基本方針則是協助推行民主化和國民和解、推動廣泛的改革努力、邁向持續的發展，並且持續的關注該國的改革成果。

最後，當前日本對緬甸提供的援助的領域是三個方面。第一，國民生活的提升：重點在於醫療、保健、防災、農業、少數民族、貧困、農村等。第二，各領域人才能力的提升以及制度整備：接受留學生和研修生，培養技術、商業、行政方面的人才。第三，為了推行持續的經濟成長所需要的基礎建設和完善的制度整備：活用日圓貸款，促進該國的能源和交通運輸網等基礎建設的整備。

如前所述，外務省避開從經濟利益角度探討ODA問題，因此比較強調協助該國的改革開放的部分，但是在ODA國別Data Book上至少在重點領域部分提到日本民間最期待參與該國進行的經濟基礎建設的內容。

(表1顯示當前日本對緬甸實施的政府開發援助的實績趨勢。)

金額較多的日圓貸款，由於緬甸著手自由化、民主化的措施的關係，2012年度後為了協助緬甸的改革開放以及促進讓緬甸回到國際社會，進行抵銷過去的債務(2012年度、13年度的兩年大約3037億日圓)。2012年度提供了總體經濟經營開發政策的社會部門以及治理領域的各種改革支援，提供了1989億日圓的「社會經濟開發支援貸款」。2013年度後的提供項目主要是經濟基礎建設方面為主，如修建送電線或資訊網計畫、修建鐵路、橋樑以及如前所述的Thilawa特別經濟區等。除了經濟基礎建設項目外，也有大規模的民生議題的支援，如上水道、農業灌溉整備、貧困對策等項目。2015年度以後的最新發展而言，仍然多數如鐵路、送電、橋樑等基礎建設的新修建項目為主，並且金額也超過1250億日圓的大規模的援助，2013-15年的三年之間已經簽署了總共15件項目，總金額高達2751億日圓的契約。

無償援助方面，主要以民生議題的硬體和軟體方面的協助為主。在自由化措施之前，雖然日本對緬甸提供小規模的援助，但是其項目只限制人道或民生議題。然而和日圓貸款同樣，2012年度後的無償援助金額突然上升，並且有持續增加的趨勢。表2顯示2014年日本對國別無償援助金額的前三名國家，緬甸佔了第2名。

提供硬體設施或物品的無償資金合作，引起矚目的項目是提供氣象觀測裝置(2012年度38.42億日圓)、中央銀行業務系統(2013年度51億日圓)、地方醫院的整備(2013年度19.45日日員)、工學大學擴充計畫(2014年度25.82億日圓)。

技術合作是培養相關人才方面，其專注的領域是如重點領域指出的從事法律、制度改革的行政人員以及為了順利推行經貿交流的金融、稅務、海關人才的培養或提升能力。

表1 日本對緬甸各年度經濟援助的實績


Phoca PDF

(單位:億日圓)

| 年　度 | 日圓貸款 | 無償資金合作 | 技術合作 |
|---|---|---|---|
| 2010年度 | - | 13.62 | 20.24 |
| 2011年度 | - | 45.13 | 21.23 |
| 2012年度 | 1,988.81<br><br>(1,149.27) | 277.36 | 42.00 |
| 2013年度 | 510.52<br><br>(1,886.49) | 199.76 | 67.14 |
| 2014年度 | 983.44 | 181.89 | 7050 |
| 累　計 | 7,512.49 | 2,571.38 | 647.17 |

資料來源：外務省国際協力局編「政府開発援助(ODA)国別データブック〈2015〉」

http://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/oda/files/000142134.pdf

表2 2014年度日本提供無償援助的前三名國家

| | 無償資金合作 | 技術合作 |
|---|---|---|
| 1 | 阿富汗 | 越南 |
| 2 | 緬甸 | 緬甸 |
| 3 | 寮國 | 印尼 |

## 五、展望

本文探討當前日本與緬甸的發展關係，尤其專注的焦點放在能夠促進經貿交流出發點的經濟合作議題。

緬甸的民主化促使日本重啟經濟援助的契機，協助的動機有政治、經濟兩方面，但是從日本官民深入的參與該國特別經濟區建設之事實來看，最期待該國發展帶來的經貿利益方面。雖然國際社會對緬甸的前途相當看好，但是當地的日本企業人士通常將當前緬甸的經濟社會和中國的30年前、越南的15年前水準作為比較。並且，日本與緬甸的實際的經貿關係規模仍然不到20億美元的水準，低於泰國的484億美元、越南的277億美元(2015年統計)，並且緬甸受到制裁期間，和泰國、中國一直有建立密切的關係，因此彼此在經濟上的存在感和依賴關係相當深的。

另外，也有指出針對邁向民主化的新政權和軍方的關係、還未完全解決的少數民族問題等潛在的不確定因素，對該國的經濟發展
有負面影響。即使如此，如針對Thilawa
開発區的日本官民的積極參與，顯示出日本對緬甸的熱情期待的表達，對緬甸經濟發展過程參與度程度「後發國家」的日本而言，希望透過該開發區能夠發揮日本的獨特性和優勢性。日本的ODA長期扮演讓民間企業促進投資發展中國家的觸媒角色，因此在這幾年日本對緬甸援助的急速成長促使日本民間對緬甸投資的機會。總而言之，日本對緬甸經濟社會發展的參與，依據以往對東


Phoca PDF

發佈：2016-10-21, 週五 10:56
點擊數：5038

南亞國家政策上體現過的援助、投資、貿易的「三位一體」方式的經濟外交的基本方向性是明確的，並且日本對緬甸發展的參與是符合日本的國家利益，因此在短期內日本對緬甸實施經濟合作的大方向是必然的趨勢。

作者 石原忠浩 為 政治大學日本研究學位學程助理教授



Phoca PDF