

□ 国际关系研究

# 日本、中国与缅甸关系比较研究

范宏伟

【摘要】冷战时期，日、中两国都曾与缅甸保持过传统友好关系，但是 1988 年缅甸新军人政权上台后，两国对缅甸采取了不同政策，因而导致了后冷战时期不同的对缅关系格局。1988 年以来，日本对缅甸的影响力大幅下降，在缅甸的投资和贸易额远远落后于中国，而其一贯使用的外交工具 ODA 也呈下降趋势，没有发挥有效的作用。究其原因主要在于日本对缅外交受日美同盟外交、国内政治分歧等因素的制约，从而导致日本的缅甸政策定位模糊。相比之下，中国的缅甸政策目标清楚，政策执行富有延续性。在发展两国经贸关系上，中国国内各种行业政策和发展战略导向明确，并成功利用了地缘、华商网络等有利的资源。

【关键词】日本；缅甸；中国；国际关系；比较研究

【基金项目】日本住友财团 2009 年度“亚洲各国有关日本课题的研究资助”（098033）

【收稿日期】2011-05-20

【修回日期】2012-03-16

【作者简介】范宏伟，厦门大学国际关系学院、南洋研究院副教授，历史学博士。（厦门 361005）

日本外交问题历来是日本问题研究、东北亚研究领域中的重要课题，中国学术界对该课题的研究已经取得了丰硕的成果。但是以往的研究也存在明显的不足，对日本外交中的国别研究、比较研究较为薄弱，例如对后冷战时期日本的缅甸外交研究就非常有限。缅甸地处东亚、南亚、东南亚交会之处，具有重要地缘战略地位，是历来备受大国关注的战略要冲。长久以来，日本对缅甸一直具有浓厚的兴趣，将其视为自己的传统势力范围。冷战时期，双方建立、保持了“特殊关系”或“历史友好关系”<sup>[1]11-17</sup>。冷战结束后，缅甸因其国内的政治纷争引起了国际社会的普遍关注，成为当今国际热点问题之一。本文将对 1988 年以来的日缅关系、日本的对缅政策以及政策效果进行探讨。在研究方法上，笔者将采用比较研究的方法，将其同中国的对缅政策进行对比和分析。正如美国前驻日大使、哈佛大学教授赖肖尔（Edwin O. Reischauer）所言，对日本外交的看法应该多样化，观察日本外交最好应和观察月球一样，不要以一个角度或者观察一次就下定论，而应该从不同的角度，不同的时间来观察，从而得出比较全面的多角度的结论。<sup>[2]xi</sup> 比较研究的视角将会有助于我们更清楚地了解日本外交的特点和本质。

## 一、日本、中国与缅甸的关系

1988 年，缅甸国内爆发大规模反政府的抗议和示威活动，导致流血冲突、局势动荡，最后军队接管国家政权，开始了长达 23 年的军人统治。1988 年不仅是缅甸历史发展进程中的分水岭，也是东西方国家与缅甸关系发展的一个转折点。1988 年之后，日本在缅甸的“民主”和“人权”问题上，同西方保持一致，利用 ODA（Official Development Assistance，官方发展援助）作为杠杆向缅甸政府施加一定的压力，同时又与缅甸保持接触。中国在缅甸问题上奉行“和平

• 55 •

共处五项原则”，在多个领域积极发展对缅关系。二者不同的对缅政策导致双方与缅甸的关系出现了不同的结果。

### 1. 日本、中国对缅甸的贸易

双边贸易额是直接反映两国经济关系和依赖程度的重要指数。从纵向角度来看，日、中两国对缅贸易虽然都呈现一定的增长态势，但中国的变化更为明显。据统计，1962—1988年，日本对缅年均出口额为11 680万美元，进口额为3 370万美元；1989—2009年，日本对缅年均出口额14 390万美元，进口额13 620万美元，同前一时期相比增长率分别为23%和304%。<sup>①</sup> 1962—1988年，中国对缅年均出口额为2 231万美元，进口额为2 504万美元；1989—2009年，对缅年均出口额75 800万美元，进口额20 200万美元，同比增长率分别为3 298%和707%。<sup>②</sup> 从横向比较来看双方的差距也很大，特别是对缅出口方面。据国际货币基金组织统计，缅甸同中国的进口和出口贸易额都超过对日贸易。2009年缅甸从中国的进口额比2000年增加了359%，出口增加417%，而同期对日贸易的变化为，进口增加3%，出口增加185%。1988年以来，中缅贸易规模不断扩大，中国已经成为缅甸最大的贸易伙伴之一。据缅甸中央统计局统计，2006/2007—2010/2011财政年度，缅甸对华出口额占其总出口额的8%—14%之间，日本为2%—3%，从中国的进口占其总进口额的25%—34%之间，日本为4%—7%。<sup>[3]</sup> 如果再考虑到缅甸同邻国之间大量存在的非正规贸易，中缅实际的贸易额更要高于日本。

### 2. 日本、中国在缅甸的投资

缅甸经济起点低，资金短缺严重，又遭受西方国家的经济制裁，因此日中两国在缅甸的投资情况不仅是对缅经济影响力的反应，也是政治关系的风向标。在投资方面，日本也远逊色于中国。据统计，1988年至2010年7月，日本在缅甸投资项目22个，投资金额2.048亿美元，仅占缅甸外资总额的0.64%；这一时期中国投资项目有32个，投资额达64.15亿美元，占缅甸外资总额的20.1%。<sup>[4]</sup> 截至2010年7月31日，中国大陆和香港在缅投资达123亿美元，跃居外国对缅投资首位。<sup>[5]</sup> 这些外资数据仅仅是缅甸政府根据外国投资法批准的投资项目，除此之外中国还有大量不在该统计口径范围内的投资，特别是民间投资。中国对缅投资的快速增长源于近年在缅甸的能源、电力、矿产等领域的一些大型投资项目。例如，2010年6月，中缅两国正式启动了中缅石油天然气管道项目，中国计划投资25.493 5亿美元修建从缅甸皎漂港到昆明的石油和天然气管道。<sup>[6]</sup>

### 3. 日本、中国对缅甸的援助与经济合作

对外经济援助和经济合作是经济外交的重要手段，也是提升和展现一国软实力的重要媒介。在对缅经济合作方面，日本也不如中国。1976—1988年，缅甸一直是日本十大援助对象国之一。1976—1990年，日本对缅的ODA占缅甸所接受的外国援助的66.7%。<sup>[7]898</sup> 1988年缅甸发生政治动荡事件后，日本和其他经合组织（OECD）国家停止对缅援助。虽然日本次年部分恢复了对缅援助，但仅限于正在进行的项目，原则上不再增加新的援助。目前，缅甸已不再位于日本的十大援助国之列。同1989年之前相比，日本的对缅ODA规模较小并呈下降趋势（见表1）。

1988年以来，中国同缅甸至少签署了100个经济、技术、援助合作协议，合作领域覆盖农业、工业、通讯、旅游、渔业、采矿等多个部门。在对缅经济合作上，中国采取与日本不同的政策。从1994年开始，中国逐渐将以政府为主导的对缅经济援助模式转变为由银行和企业之间的

<sup>①</sup> 数据来源：根据日本总务省统计研修所《日本统计年鉴2011》（第60回），日本总务省统计局，2010《日本の長期統計系列》，日本总务省，2010年12月5日，<http://www.stat.go.jp/data/chouki/index.htm>，相关数据计算而成。日元与美元汇率为各年的月均汇率。

<sup>②</sup> 数据来源：根据1991—2003年《中国对外经济贸易年鉴》（北京：中国社会科学出版社）和2004—2010年《中国商务年鉴》（北京：中国商务出版社）相关数据计算而成。

有息、低息贷款方式进行。由于缅甸外汇短缺、资金困难等问题，中资企业在缅甸承包的项目和工程以及相关机器、设备的出口，经常使用出口（买方或卖方）信贷。因此，中国政府的对缅援助、经济合作更多是通过项目贷款体现的，而这个数额保守估计也超过1989年以来日本向缅甸提供的双边 ODA 总额了。

表1 日本对缅甸的双边经济援助（1988—2009） 单位：百万美元

年份	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998
金额	260	71	61	85	72	69	134	114	35	15	16
年份	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
金额	34	52	70	49	43	27	25	31	31	42	48

资料来源：总务省统计研修所《日本统计年鉴2011、2012》（第60回、61回），日本总务省统计局，2010—2011；“国别・援助形態別の援助実績検索”，日本外务省网站，2010年12月1日，<http://www3.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/oda/shiryo/jisseki/kuni/index.php>。

#### 4. 日本、中国与缅甸的外交关系

冷战时期，日中两国都曾一度与缅甸建立、保持过密切的邦交关系，但这一时期双边关系的历史遗产在冷战结束后，因双方采取了不同的对缅政策而得到了不同的演绎和发展。1989年，日本在西方国家中第一个承认1988年上台的缅甸新军人政权。但是，双边政治关系并没有因此有大的发展。直到1992年7月，日本首个高官柿泽政务次官才到访缅甸。1989—2010年，日本外务大臣1次、副外务大臣2次、外务大臣政务官2次、政务次官2次访问缅甸。这一时期，日本首相从未访缅，而1961—1988年曾4次访问缅甸。同期，缅甸恢复法律和秩序委员会<sup>①</sup>副主席和副总理各1次、和平与发展委员会主席特使1次、缅甸外长11次访问日本（这些出访均不是应邀访问，基本是赴日参加地区合作会议），此外缅甸最高领导人这一时期也未曾访日。

相比之下，中缅两国高层互访的级别和频率要远远高于日本。1989—2010年，中国国家主席访问缅甸1次，国家副主席2次、总理2次、副总理3次、中共中央政治局常委1次、中央军委委员、解放军总参谋长2次、国务委员6次访问缅甸。此外，外交部长、中央军委副主席、全国政协主席、全国人大常委会副委员长先后访缅合计近10次，其他部长级的访问次数更多。缅甸最高领导人丹瑞曾3次、总理2次、外交部长4次访华，恢复法律和秩序委员会、和平与发展委员会的副主席及第一秘书长分别5次访问中国。2011年3月缅甸新政府上台后，中国、日本与缅甸的关系都出现了重要变化：日缅邦交关系迅速升温，日本外务大臣和经济产业大臣先后访缅，缅甸外长吴温纳貌伦16年来首次应邀访问日本，缅甸国家元首登盛28年来首次访日；中共中央政治局常委、全国政协主席贾庆林、中央军委副主席徐才厚、国务委员戴秉国先后访问缅甸，缅甸总统登盛和副总统吴丁昂敏乌、缅甸总统特使、缅甸外长吴温纳貌伦、缅甸联邦议会人民院议长吴瑞曼相继访华。中缅两国还把双边关系提升为全面战略合作伙伴关系。

在缅甸国内政治问题上，日本与中国都反对国际社会孤立缅甸。1997年3月，日本外务省曾经明确表示“日本的缅甸政策是通过与军政府进行耐心、持续的对话，而不是孤立缅甸，来推动其国内的民主化和改善人权状况”<sup>[8]</sup>。中国在缅甸问题上的一贯立场是“缅甸问题本质上属于一国内部事务，国际社会应向缅甸提供建设性帮助，制裁施压无助于问题的解决。”<sup>[9]</sup>因此，从理论上来说，日中两国发展对缅关系，似乎都不存在政治障碍。但是对比缅甸同日本与中国高层的互动、同两国的经贸发展水平，日缅关系的发展要远远落后于中缅关系。这种状况的产生主要原因在于，日中两国在缅甸政策的制定和实施过程中，具有不同的制约因素和推动因素，即日

<sup>①</sup> 恢复法律和秩序委员会与和平与发展委员会是1988年9月—2010年缅甸国家最高的权力机构，1997年11月15日恢复法律和秩序委员会改名为和平与发展委员会。

缅关系和中缅关系的发展机制存在较大差异。

## 二、日本、中国发展对缅关系的动力与原因

1989年之后,日缅关系的降温并不代表日本在缅甸缺乏利益诉求。ODA是日本亚洲外交的最为重要的工具之一,日本在解释对缅ODA的意义时清楚地说明了其在缅甸的利益着眼点:缅甸重要的地缘位置;日缅历史友好关系;缅甸是日本重要伙伴国;推动东盟一体化。<sup>[10]</sup>既然日本在缅甸具有明确的利益诉求,却又为何对缅采取援助制裁的做法,没有全面推动两国经贸关系的发展呢?日本的这种做法主要是其自身的外交结构所致。

二战后,日本奉行以日美同盟为基轴的外交路线。日本外交的这一本质特征决定它在缅甸问题上必然要与美国保持一致,这种逻辑联系体现在:日美同盟是“美主日从”,日本对外政策受制于美国;日美同盟是建立在普世价值观和共同利益基础之上的<sup>[11]</sup>,维护和推广普世价值观是日本作为西方国家和附属于美国的盟友的题中应有之义;人权外交、价值观外交是日本谋求政治大国地位、树立国际形象,特别是谋求与中国竞争的重要手段。尽管日本否认其提出的建立“自由繁荣之弧”有针对中国之意,但日本在同亚洲周边国家建立战略关系的过程中,对民主价值观的强调将中国区别开来。<sup>[12]</sup>

有学者认为,日本外交是低风险、低调的“不事声张的外交”。日本外交这一特征的形成是因为其外交决策通常是其国内多元的决策机构和其他政治力量,根据各自的利益和标准相互制约平衡的结果。<sup>[13]75-78</sup>日本的对缅政策也鲜明地体现出这一特征。20世纪90年代,在日缅甸人以及一些日本人成立了多个支持缅甸国内民主运动的团体。他们要求日本政府对缅甸实施强硬的政策,并与西方国家的“人权”人士和非政府组织的相关活动相互呼应和彼此支持。此外,近年来日本国内民众对政府ODA政策效果的质疑声音越来越大,也是日本政府对缅推行援助制裁的一个基础。<sup>[14]303</sup>

1988年之后,日缅贸易规模呈萎缩态势。日本并没有像美国等其他西方国家那样,对缅甸实行经济制裁,禁止国内企业在缅甸投资、经商,其政策是“既不鼓励,也不阻止,但是经常向国内企业通报缅甸的政治经济形势和国际社会对缅甸的看法”<sup>[8]</sup>。日本政府的这种态度实际上是不鼓励国内企业进入缅甸,或者至少是敦促企业保持谨慎。因为日本对缅的接触政策原本已经承受了美国的压力,如果再大力发展两国的经贸关系,难免会进一步引起美国的反弹。在美国力主对缅实施经济制裁的背景下,在缅甸政治局势尚未出现其满意的变化之前,日本企业一般也采取了观望的态度。“特别是那些同美国有业务关系的企业,认真考虑他们同缅甸往来带来的影响。”<sup>[15]183</sup>但是日本的缅甸政策另一面又强调接触,ODA即是其保持对缅接触的最重要工具。因此,1989年以来日本的对缅ODA数额在减少,但从未真正停止过;虽然日本数次因为缅甸国内问题而停止对缅援助,但同时它一旦感觉国际压力稍微变小或找到认为合理的、能说明的理由和机会时,就恢复援助。<sup>[16]36-37</sup>2011年美国调整对缅政策后,日本迅速跟进,着手恢复对缅全面援助即印证了这一论断。

日本没有完全追随美国对缅甸实行强硬的制裁政策,有其自身的利益考虑。日本一直有个传统观点,认为缅甸是一个具有很大经济潜力的国家。<sup>[17]76</sup>日本还是力图恢复昔日在缅甸的影响,保持两国传统友好关系,获取缅甸丰富的自然资源,开发缅甸市场。日本国内也存在要求扩大对缅援助规模,积极发展经贸关系的声浪,这些力量主要由涉及对缅ODA的企业、经济产业省、亲缅团体等组成。因此,日本在双边经贸关系全面恢复的时机尚不成熟的情况下,不断利用ODA作为日本企业在缅甸投资的本金。<sup>[18]125</sup>

在日本缅甸政策的现实考虑中,中国是促使其采取接触政策的另一个推动因素。1988年以来,中缅关系的快速发展,特别是双方在能源领域的合作,例如中缅石油、天然气管道、中缅交

通走廊等，引起了日本等西方国家的普遍关注。这对于缅甸昔日的“密友”日本来说，无疑是一大刺激。所以，日本不希望中国在其传统势力范围内的影响过度增长。如果完全追随美国对缅实行孤立和制裁，势必与其这一目标相违背。因此，平衡中国对缅甸的影响是日本保持对缅接触的动力之一。

相比之下，中国在缅甸问题上的定位、政策执行和利益诉求比较明确和富有延续性，而且不像日本在缅甸问题上受到国内外多种因素的制约。中国在缅甸问题上一直采取不干涉内政、和平共处、积极接触的立场，中国的这一原则是1988年以来中缅关系友好发展的根本前提。而日本的缅甸政策正是在这一点上立场模糊，左右摇摆，导致其政策的定位不清楚。例如，日本的ODA大纲一方面将推动受援国的“民主”和“人权”问题作为实施援助的原则，但另一方面又强调其对外开发援助“遵守联合国宪章诸原则（特别是主权、平等和不干涉内政）”<sup>[19]</sup>。因此，日本既想利用ODA作为推动受援国民主政治变化的工具，又不想干涉对方的内政和主权，这种矛盾束缚了ODA在对缅外交中的功能和作用。

在中国官方的表态中，中国反复强调希望看到一个稳定、民主、发展、和解的缅甸，而这种表态总是被西方解读为中国推卸责任的表现，实际上这恰恰是中国缅甸政策体现自身利益之处。因为只有这一目标的实现才能确保中国在缅甸的利益。有学者曾将中国缅甸政策的目标归纳为六个方面：通过缅甸获取中国西南通向印度洋的出海口；确保中缅边境地区的安全与稳定；确保中国的能源安全；推动中缅双边经济合作；印度因素的考虑；保持两国传统的“胞波”友谊关系。<sup>[20]258-262</sup>如果缅甸国内动荡不断、经济封闭落后，中国的上述目标显然无法实现或得到保障。近20多年来，中缅关系的快速发展除了由于政策目标明确以外，还得益于中国国内的各种发展战略和政策的有效激励和导向。西部大开发战略开始实施后，云南省提出把其建设成连接东南亚和南亚的国际大通道的目标。在云南省制定的高等级公路网规划中，有三条线路直接通往中缅边界，在四大出境通道中，有两条通往缅甸。目前，中国还正在修建杭州—瑞丽长达3405公里的高速公路，该项目被列入2004年国务院审议通过的《国家高速公路网规划》。此外，中国正在为实现昆明至仰光的铁路对接进行努力，修建大理—瑞丽段的铁路，该项工程是2004年颁布的中国《中长期铁路网规划》和《铁路“十一五”规划》的组成部分。

近年来，中缅贸易额的大幅度增长还同鼓励中国企业“走出去”的战略密切相关，缅甸的森林开发、石油、天然气、农业机械制造和建筑等是中国政府鼓励投资的领域。受此鼓励，2000年之后进入缅甸承包、建设大型水电工程、开采勘探矿山、石油、天然气的中国企业，特别是跨国企业越来越多。受此带动，近年中国机电产品、成套设备对缅出口增长尤为迅速，技术含量不断提高。2011年之前，当日本在缅甸问题上左顾右盼时，中国一直坚持积极对缅接触的政策，全面推进两国的关系。二者不同的缅甸政策是导致这一时期日本、中国对缅关系产生不同结果的根本原因。此外，双方在发展对缅关系的过程中，还存在其他一些差异。相比之下，中缅双边关系具有更鲜明的层次性，中国方面参与发展对缅关系的角色、平台更多元。

### 三、日本、中国对缅甸的竞争优势比较

冷战结束后，随着经济全球化、区域经济一体化的不断加速，发展地缘经济已日益成为各国国际竞争的重心。在地缘经济中，地理因素是基本要素。通常，各国总是选择邻近的地区进行合作。同日本相比，中国在发展对缅的地缘经济中存在明显的区位优势 and 比较优势。中缅相邻，有11个对缅贸易口岸，其中5个国家一类口岸，6个二类口岸，并在中缅边境城市畹町和瑞丽设立了边境经济合作区。中缅边境贸易和经济合作是日缅经济关系所不具备的，中缅经济关系在地理上联系更为紧密。“由于历史的原因和缅中央政府长期失控的结果，缅全国实际分割为由中央政府控制的和由少数民族特区政府控制的两大经济板块和三个各自相对独立的经济区。一是曼德勒

以南以仰光为中心的政府控制的经济区；二是缅北由几个特区组成的与我云南省经济相互交融的经济区；三是缅东北部以大其力为中心的与泰国经济紧密相连的经济区。”<sup>[21]</sup>中国的这一区位优势还将进一步扩大。目前，中缅两国正在建设和谋划的公路、水运、铁路、航空、能源管道、输电和电信等庞大的基础设施网络，将进一步深化两国的经济关系。例如，中缅石油天然气管道项目启动后，双方计划未来3年修建从云南瑞丽到缅甸西部港口皎漂的交通走廊（包括公路和铁路），打通中国直达印度洋出海口的通道。这些项目将对中缅两国的经济发展和战略布局产生深远的影响。

在中缅双边关系发展中，除了中央政府这一主角之外，还存在其他一些参与者。云南、四川、广西、重庆等省市也根据各自的需要和发展规划，发展同缅甸的经贸关系，其中以云南省的作用最大。除了地缘上的因素以外，云南省和周边国家的经济发展特点和水平也促使它和缅甸、老挝的经济关系结合较为紧密。从湄公河地区的区域内贸易比率来看，老挝、缅甸、中国云南省这些不发达、封闭的内陆国家和地区的比例要比泰国、越南、柬埔寨、广西高很多。这是由于不发达地区和“不发达国家因服务连接成本很高，因此没有与世界性生产、流通网络很深地结合”。因此，对老挝、缅甸、云南省来说，与近邻各国或地区的贸易是极为重要的。<sup>[22]</sup><sup>15-16</sup>1988年中缅边境开放后，边贸快速发展，成为中缅经贸关系中的重要组成部分。20世纪90年代以来，缅甸成为云南省最重要的贸易伙伴。因此，缅甸对于云南省的经济发展与开放来说具有独特的意义，云南省自然也成为中缅经贸关系发展的先锋和最积极的推动者。中缅关系中的一些重要合作项目得以实施要归功于云南省的努力和支持，例如中缅石油天然气管道、中缅交通走廊等合作项目。云南省希望通过这些项目的实施，带动地方工业及相关产业的发展，推动产业结构的调整。

从2000年开始，云南省政府与缅甸国家宾馆和旅游部，每年在瑞丽市或缅甸木姐市举办“中缅胞波狂欢节”。从2001年开始，云南省与缅甸每年在中国姐告或缅甸木姐轮流举办中缅边境交易会。此外，“滇缅经济贸易合作论坛”、“东盟华商投资西南项目推介会暨亚太华商论坛”、“中国云南—缅甸贸易投资洽谈会”、昆明进出口商品交易会、昆明国际农业博览会、西双版纳边境贸易旅游交易会等一系列经贸、商务活动，定期或不定期地在云南或缅甸举办。这些活动成为活跃、扩大缅甸与云南省经贸关系的重要平台，而这些是日缅关系所不具备的。

除了官方投资以外，缅甸还有数量可观的中国民间资本。缅甸基础设施落后、电力短缺、外资政策多变，投资环境问题历来是外国投资者的最大障碍之一。在这一点上日本和中国的企业与商人并无差别。缅甸政府对外汇汇款的限制以及保护缅甸企业所实施的“变化无常”的规章制度，曾导致许多日本企业撤出缅甸，例如味之素、富士银行、三和银行、朝日银行、丰田、住友银行、第一劝业银行等。<sup>[23]</sup><sup>46-47</sup>对此，美国知名缅甸问题研究专家石燕山（David I. Steinberg）指出“日本投资者同缅甸商人缺乏合作。在缅甸投资政策的严格限制下，日本商人无法融入缅甸经济，因为他们不像中国商人，没有同缅甸商人建立联系”<sup>[24]</sup><sup>89</sup>。相比之下，中国投资者就相对拥有独特的优势。目前，缅甸华侨华人约有250万人，绝大部分人从事商贸事业，在缅甸市场与中国大陆、香港以及其他东盟国家之间扮演着中间人和代理人的角色。在华资进入缅甸过程中，有共同语言和文化背景的缅甸华人华侨就自然成为外来华商的首选合作对象，他们利用当地华人的商业与社会关系网络来克服缅甸投资环境方面的障碍。相比之下，日本在缅甸缺乏这种网络和优势。截至2011年10月，在缅甸居住的日本人仅有543人。

ODA是目前日本缅甸外交的最重要工具，是保持对缅接触的重要手段，但这一工具未能发挥作用。一方面，缅甸国内的经济形势和政策已经出现重大变化。奈温时期（1962—1988），日本之所以能成为对缅甸影响最大的国家，是因为缅甸实行闭关锁国的政策，国内经济困难，有选择地接受外国援助，日本作为最大的援助国，在当时的背景下对缅甸具有重要的影响。然而，1988年之后，缅甸开始实行对外开放，特别是同邻国积极开展边境贸易，利用自身丰富的自然

资源获取了巨额的利润。因此，缅甸新军人政权不再依赖外援而生存，对外援的需求就没有奈温时代那样的迫切性和必要性。另一方面，1988年之后，日本原则上停止了对缅援助，虽然后来部分恢复了援助，但援助数额同比已经大大减少。所以，日本原本比中国具有优势的 ODA 杠杆没有发挥作用。但是，随着 2011 年日缅关系的升温，日本已经开始重新启动对缅甸的全面援助。2012 年 4 月 21 日，日本首相野田佳彦宣布免除缅甸 3 035 亿日元的债务，并计划向缅甸提供大量贷款，用于缅甸的基础设施建设等项目。未来随着缅甸与西方国家关系的进一步改善与正常化，ODA 将会在日本对缅关系中重新发挥重要的作用。

此外，日本对缅 ODA 项目中的草根援助部分比中国的对缅援助和经济合作具有更好的社会效应。从 20 世纪 90 年代初开始，日本对缅援助开始关注人的安全，设立草根援助项目，主要集中在小学建设、医疗器材提供、供水设施完善等具体的、小规模的社会生活基础设施改善方面。而且，在草根项目的实施过程中，日本的地方自治团体和 NGO 是主要援助实施者，日本政府同其进行资金合作。据统计，1993 年至 2007 年底，日本政府及 NGO 在缅甸实施了总共价值 30.7 亿日元的 490 个草根援助项目，得到了缅甸政府的好评。<sup>[25]</sup>

作为经济外交的重要手段，对外经济援助是构建、塑造国家形象和提升国家软实力的重要工具。从国际政治的角度看，国家形象是一国在国际社会中被认知和评价的状况。一国在其他国家中的形象主要分为两种：决策者和普通民众眼中的对方国家形象。<sup>[26]121</sup> 中国虽然目前向缅方提供了可观的经济合作与援助，但中国更多关注了两国政府之间的友好关系，而对于缅甸民间的对华态度、对于缅甸民生的关注不如日本。美国政治学家博尔丁（K. E. Boulding）认为，普通民众对他国国家形象的认识大部分是在当事人的童年时代，通过家族的口传相授的方式形成的。<sup>[26]122</sup> 日本对缅的草根援助项目、其直接深入缅甸民间开展活动的方式等，对于提升其在缅甸民众中的国家形象发挥了积极有效的作用。这对于希望化解“中国威胁论”的中国来说，颇有启发意义。

## 结 论

2011 年 3 月缅甸新政府上台后，缅甸与西方国家的关系不断取得突破性的进展。继 2011 年 11 月美国国务卿希拉里的缅甸破冰之旅后，西方国家高官先后密集访问缅甸。2012 年 4 月 1 日，缅甸议会补选，昂山素季当选国会议员之后，西方国家进一步调整对缅政策。美国宣布部分解除对缅制裁；欧盟表示暂停对缅甸的制裁（武器禁运除外）；西方首位国家领导人英国首相卡梅伦访缅；缅甸国家元首 28 年来首次应邀访日。目前，日本已经大幅度削减缅甸债务，启动全面对缅援助，正在为日企大规模进入缅甸进行积极准备。可以预见的是，日本将首先利用扩大 ODA 的规模作为切入点，打开缅甸市场，投资领域将首先集中在劳动密集型产业、基础设施和能源等领域。日本商品的国际声誉、日本的技术和管理经验、日本企业的国际化程度都要高于中国。虽然目前中国商品具有价格低廉、运距短等优势，在缅甸比日本商品更富有竞争力，但从长远观点来看，如果缅甸进一步开放市场，缅甸民众的购买力和消费水平进一步提高，日本企业的优势将会体现出来，成为中国企业的有力竞争者。对此，中国政府和企业应未雨绸缪，积极应对。

### [参考文献]

- [1] 根本敬 《“日本とビルマの特別な関係”？ 对ビルマ外交に影を落としてきたもの》，《アジア・アフリカ言語文化研究所通信》，第 77 号（1993 年 3 月）。
- [2] Scalapino R A, ed. *The Foreign Policy of Modern Japan*, Berkeley, Los Angeles, London: University of California Press, 1977.
- [3] Central Statistical Organization of Myanmar, 缅甸中央统计局, 2012 年 3 月 10 日, <http://www.csostatat.gov.mm>.

- [ 4 ] 《ミャンマーへの外国直接投資》，东盟—日本中心网，2011 年 6 月 10 日，<http://www.asean.or.jp/ja/asean/know/statistics/5.html>.
- [ 5 ] 《中国（含香港）跃居外国对缅甸投资首位》，中国驻缅甸使馆经商处，2010 年 12 月 10 日，<http://mm.mofcom.gov.cn/aarticle/zxhz/tjsj/201010/20101007188073.html>.
- [ 6 ] 三河正久：《ミャンマーの石油パイプライン，中国が経営権》，《日本经济新闻》，2008 年 11 月 18 日。
- [ 7 ] Oishi M , Furuoka F. Can Japanese aid be an effective tool of influence? case studies of Cambodia and Burma , *Asian Survey* , 2003 , 43 ( 6 ) .
- [ 8 ] Japan ' s Position Regarding the Situation in Myanmar , 日本外务省网 , 2010 年 11 月 1 日 , <http://www.mofa.go.jp/region/asia-paci/myanmar/myanmar.html>.
- [ 9 ] 《第 63 届联合国大会中国立场文件》，中国外交部网，2011 年 1 月 9 日，<http://www.fmprc.gov.cn/chn/gxh/zlb/smzg/t512750.htm>.
- [ 10 ] 《政府開発援助（ODA）国別データブック 2010》，日本外务省网，2011 年 5 月 15 日，[http://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/oda/shiryo/kuni/10\\_databook/pdfs/01-09.pdf](http://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/oda/shiryo/kuni/10_databook/pdfs/01-09.pdf).
- [ 11 ] Japan-U. S. Summit Meeting The Japan-U. S. Alliance of the New Century , 日本外务省网 , 2011 年 1 月 15 日 , <http://www.mofa.go.jp/region/n-america/us/summit0606.html>.
- [ 12 ] Medeiros E S , etc. The responses of U. S. allies and security partners in East Asia to China ' s rise , *RAND Report* , 2008.
- [ 13 ] Hook G D , etc. *Japan ' s International Relations* , London and New York: Routledge , 2005.
- [ 14 ] Strefford P. Japanese diplomacy towards Myanmar and it ' s Omni-directional constraints , *Kyoto Sangyo University Essays* , Social science series 27 , 2010.
- [ 15 ] Green M J. *Japan ' s reluctant realism: foreign policy challenge in an era of uncertain power* , New York: Palgrave , 2003.
- [ 16 ] Pongyular S. The implications of Japanese engagement policy towards Myanmar: 1988-Present , *Graduate School of International Development Discussion Paper No. 159* , Nagoya University , October 2007.
- [ 17 ] Seekins D M. *Burma and Japan since 1940: from 'Co-Prosperity' to 'Quiet Dialogue'* , Copenhagen: NIAS Press , 2007.
- [ 18 ] Strefford P. Japanese ODA to Myanmar: resulting from the mutual dependence it created , *Journal of International Cooperation Studies* , 2005 , 13 ( 2 ) .
- [ 19 ] 《政府開発援助大綱》（2003），日本外务省网，2010 年 12 月 1 日，<http://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/oda/seisaku/taikou/pdfs/taiko.pdf>.
- [ 20 ] Li Chenyang , Fook L L. China ' s policies towards Myanmar: a successful model for dealing with the Myanmar issue? *China: An International Journal* , 2009 , 7 ( 2 ) .
- [ 21 ] 李进军 《浅析缅甸当前经济困难的主要原因及影响》，《亚洲探索》，2002 年 4 期。
- [ 22 ] 工藤年博：《メコン地域における国境経済圏の可能性—低開発国の新たな発展戦略—国境貿易の重要性》，石田正美編：《メコン地域開発研究 動き出す国境経済圏》，アジア経済研究所調査研究報告書，2008 年。
- [ 23 ] 三好哲也 《対ミャンマー投資および日系企業の活動の現状と課題》，《ASEAN 新規加盟 4ヶ国の経済の現状と課題》（委嘱調査）国際金融情報センター，2001 年 2 月。
- [ 24 ] Steinberg D I. Japanese economic assistance to Myanmar: aid in the "Tarenagashi" Manner? *Crossroads* , 1990 , 5 ( 2 ) .
- [ 25 ] 《草の根・人間の安全保障無償資金協力及び日本 NGO 支援無償資金協力》，日本驻緬大使馆，2010 年 12 月 1 日，<http://www.mm.emb-japan.go.jp/profile/japanese/oda.htm>.
- [ 26 ] Boulding K E. National images and international systems , *The Journal of Conflict Resolution* , 1959 , 3 ( 2 ) .

[责任编辑: 刘文山 高 玥]