

# 中国对缅甸的投资与援助： 基于调查问卷结果的分析\*

卢光盛\*\* 李晨阳\*\*\* 金 珍\*\*\*\*

**【内容提要】** 缅甸政治经济的转型给我国对缅投资与援助工作造成了冲击和影响。云南大学缅甸研究中心于2013年7~8月组织了关于中国对缅投资与援助的问卷调查。问卷调查的内容集中在四个方面:缅甸民众对中国投资与援助的总体态度;对于中国在缅甸重大项目的调查;缅甸民众对于国际投资和援助的态度;今后中国将如何在缅开展投资和援助。从调查的结果来看,当前缅甸一些民众对中国在缅投资援助存在较大的负面看法,中国在缅投资的一些大型项目在在一定程度上缺乏民意支持。但是,缅甸民众仍然普遍希望中国继续加大对缅投资和合作力度,同时希望中国企业能够改变投资领域和运作方式,更多投向惠及民生的项目。

**【关键词】** 中国对缅投资及援助 调查问卷 社会舆情

## 一、问卷调查的基本情况

为深入和准确了解缅甸社会目前对中国在缅甸的投资及援助的看法,把握今后缅甸社会对国际社会尤其是对中国的需求,以及缅甸民众希望中国在缅开展哪些方面的工作,云南大学缅甸研究中心于2013年7~8月组织了关

\* 本文是2013年国家社科基金项目“缅甸政治经济转型对中国在缅投资的影响与对策研究”(编号:13BGJ007)和复旦大学985工程三期整体推进社会学科研究项目“亚洲区域经济一体化与跨区域合作:中国对外战略选择与国家建设转型”(2011RWSKYB008)的阶段性成果。

\*\* 云南大学缅甸研究中心副主任、教授、博导

\*\*\* 云南大学缅甸研究中心主任、研究员、博导

\*\*\*\* 云南师范大学社会发展学院讲师

于“中国对缅投资与援助”的问卷调查工作。调查问卷共有 24 道题目(具体题目附后)。其中,针对缅甸普通民众的调查问卷采用缅文版,发放 50 份。在仰光、曼德勒各 20 份,内比都 10 份;针对缅甸非政府组织(NGO)工作者的调查问卷则采用英文版,原计划同样在仰光、曼德勒各发放 20 份,内比都 10 份,但是调查的过程中发现,缅甸大部分 NGO 的办公地集中在仰光和曼德勒,而内比都的主要居民为政府官员及其家属,未能联系到在内比都定居的 NGO 工作人员。因此,针对缅甸 NGO 的问卷调查只在仰光和曼德勒进行。

调查完成之后,云南大学缅甸研究中心对所有问卷进行了统计整理和分析。需要特别说明的是,本文下面的统计结果严格遵循原始统计来源,不代表笔者和所在机构的立场。

此次问卷调查,共收回 86 份有效问卷,具体分布见表 1。

表 1 问卷调查的基本情况统计

	市 民	NGO	总 计
内比都	10	0	10
仰 光	20	11	31
曼德勒	20	25	45
总 计	50	36	86

## 二、“中国对缅投资与援助的调查问卷”的调查结果

### (一)缅甸民众对中国投资与援助的总体态度

调查缅甸民众对中国投资与援助的总体态度,主要涉及问卷中第 1、4、5、6、7、8、9 题,共计 7 道题目。

关于“1988 年以来中国对缅投资和援助的数量”,有 31 人认为过多;20 人认为过少;18 人认为适中;8 人则补充了其他意见,认为投资过多,援助适中或是过少,甚至认为没有援助;另有 2 人表示“不透明,不清楚”。

关于“你认为中国对缅甸的投资和援助的主要目的是什么”,65 人认为主要是“为了开发缅甸的资源”,占总调查人数的 75.5%;19 人认为“既想开发缅甸的资源,也想帮助缅甸的经济发展”;仅有曼德勒地区的 2 位市民认为“主要是帮助缅甸的经济发展”。从地区来看,第一项也是被调查者的首选,在内比都、仰光和曼德勒分别有 6 人、21 人和 38 人选择第一项,分别占三个地区被调查人数的 60%、67% 和 84%。仰光和曼德勒的 31 位 NGO 工作者选择第一个选项,占参与调查的 NGO 工作者总人数的 86.1%,50 位市民中有

34 人选择第一项,占 68%。(见表 2)

表 2 关于“中国对缅甸的投资和援助的主要目的”调查结果

	内比都	仰光		曼德勒		总计
	市民	市民	NGO	市民	NGO	
主要是为了开发缅甸的资源	6	13	8	15	23	65
主要是帮助缅甸的经济发展	0	0	0	2	0	2
既想开发缅甸的资源,也想帮助缅甸的经济发展	4	7	3	3	2	19

关于“中国 21 世纪以来不断加大对缅投资和援助的力度对中缅关系的影响”,有 36 人认为消极影响大于积极影响,35 人认为不好说,5 人认为积极影响大于消极影响,10 人没有给出答案。

“对于中国在缅甸的投资和援助”表示“很欢迎”和“比较欢迎”的有 42 人,占调查总人数的 50.6%; 22 人表示“不欢迎”,9 人认为无所谓,9 人表示厌恶和拒绝。另有内比都的两位市民没有选择提供的选项,而是补充意见表示“如果是双赢项目我们会欢迎的”,仰光的两位市民没有填写答案。(见表 3)

表 3 “中国在缅甸的投资和援助态度”的调查结果

	内比都	仰光		曼德勒		总计
	市民	市民	NGO	市民	NGO	
很欢迎	1	10	1	4	1	17
比较欢迎	3	1	3	7	11	25
不欢迎	1	6	5	3	7	22
厌恶和拒绝	1	1	2	3	2	9
无所谓	2	0	0	3	4	9

关于“当前缅甸一些政要曾公开表示不能忘恩负义,要感恩中国过去对缅甸的帮助,你觉得这种说法怎么样”,共有 71 人“认为这种说法不妥当,因为中国帮助的主要是军政府,而不是民众”,占总调查人数的 82.5%; 12 人表示“这种说法有一定的合理性,中国确实帮助了缅甸,不管是帮政府还是民众”,占 14%; 另有 1 人没有给出答案,1 人表示不清楚,1 位仰光市民表示“我没有把那些援助看成是援助,因为只有政府发财,所以不是援助,中国是想要利益报酬才做的投资”。从地区来看,内比都、仰光和曼德勒三个城市的被调查者选择第一项的比例分别为 70%、83.9% 和 84.4%。36 位在 NGO 组织工作的被调查者中,32 人选择第一个选项,占 88.9%。50 位市民中有 39 人选择第一项,占 78%。(见表 4)

表4 “要感恩中国过去对缅的帮助”的调查结果

	内比都	仰光		曼德勒		总计
	市民	市民	NGO	市民	NGO	
不妥当	7	17	9	15	23	71
有一定的合理性	2	2	1	5	2	12

对于“缅甸社会各界对中国在缅甸的投资项目普遍不满意的原因(可多选)”,“破坏当地环境”、“项目缺乏足够的透明度”、“中国企业只和缅甸各级政府打交道,不直接面对当地社团和民众”、“过于集中在资源开发领域”和“只注重一次性赔偿,未解决项目所在地民众的可持续发展问题”这五项被认为是主要原因,分别有 63、61、57、53 和 47 票。而“中国企业履行社会责任不够”、“征地、赔偿标准过低”、“破坏当地传统文化”、“征地款、赔偿款未及时发放到项目所在地民众手中”和“中国企业履行社会责任不专业,费力不讨好”分别有 37、34、31、26 和 20 票,也占较高的比例。“缅甸部分民众把对军队和政府的不满转嫁到中国的投资项目”有 13 票。

关于“缅甸社会各界对中国的援助不满的原因或者说援助、捐赠未能发挥应有作用的原因(可多选)”,“援助和捐赠都直接给缅甸政府甚至官员本身,缅甸媒体和老百姓不知道”、“援助和捐赠都是针对政府的大项目,很少有关注缅甸民生的项目,缅甸老百姓未能从中受益”这两项分别有 63 票和 54 票,占总人数的 73.2% 和 62.8%。“只注重一次性捐钱,不注重捐物,而且不举行必要的仪式,社会影响小”和“中国政府和企业不知道如何宣传,不知道如何争取当地媒体的支持”这两项各有 13 票。另外“援助和捐赠不专业,工作做得不到位”也有 4 票。

#### (二) 针对中国在缅甸重大项目的调查

针对中国与缅甸合作的四项重大项目的调查主要涉及问卷中第 10、16、17、18 和 19 题,共计 5 题。

关于“密松水电站被搁置的原因(可多选)”,“缅甸民众担心项目对生态环境的影响以及可能引发的自然灾害”成为首选,有 71 票,占总人数的 82.6%;其次是“项目缺乏透明度”,有 50 票;再次是“中电投(CPI)在项目运作方面存在不足,环境影响评估和社会影响评估都做得不够好”有 26 票(见表 5)。而其他选项“社会舆论对吴登盛政府的巨大压力”、“中电投选择的缅甸合作企业不是很合适”、“吴登盛政府和昂山素季为了讨好和迎合美国”、“克钦独立军与缅甸政府的矛盾激化”和“西方 NGO 的挑唆离间”分别有 16、10、9、7 和 3 票。值得注意的是,有来自仰光 NGO 的 3 位工作者选择了“西方

NGO 的挑唆离间”这一项。另有仰光的两位市民补充了看法,一位认为:该项目涉及缅甸的命脉伊洛瓦底江,影响缅甸的长远利益,所以缅甸人民不会接受;另一位认为:因为几乎把所有的电都卖给了中国。在曼德勒 NGO 组织的一位工作者也表示:最重要的是所有缅甸人都热爱伊洛瓦底江,不希望有任何理由来破坏它。

表 5 “密松水电站被搁置的原因(可多选)”调查结果统计

	内比都	仰光	曼德勒	总计
克钦独立军与缅甸政府的矛盾激化	2	4	1	7
吴登盛政府和昂山素季为了讨好和迎合美国	2	7	0	9
西方 NGO 的挑唆离间	0	3	0	3
社会舆论对吴登盛政府的巨大压力	2	7	7	16
项目缺乏透明度	2	19	29	50
缅甸民众担心项目对生态环境的影响以及可能引发的自然灾害	6	25	40	71
中电投(CPI)在项目运作方面存在的不足,环境影响评估和社会影响评估都做得不够好	1	13	12	26
中电投选择的缅甸合作企业不是很合适	0	5	5	10

对于“你认为密松水电站可能重启吗?”这个问题的回答结果(参见表 6),认为“不能重启,因为这个项目对缅甸的消极影响是显而易见的”选项有 66 票,占到总调查人数的 77%;认为“只要做好了环境和社会影响评估,解决了缅甸人民的疑虑,是可以重启的”有 11 票,占 12.8%;认为“无所谓,这主要是政府的事情”有 9 票,占 10.5%。从地区来看,三个城市的被调查者选择“不能重启”的人数占地区总人数的比重分别为 30%、80.6% 和 84.5%;选择“可以重启”的比重分别为 30%、16.1%、6.7%;“选择无所谓”的比重分别为 40%、3.2% 和 8.9%。认为“不能重启”的 NGO 工作者有 29 位,占 NGO 调查者的 80.6%,市民有 37 位,占市民调查者的 74%。

表 6 “你认为密松水电站可能重启吗?”调查结果统计

	内比都	仰光		曼德勒		总计
	市民	市民	NGO	市民	NGO	
不能重启	3	17	8	17	21	66
可以重启	3	2	3	1	2	11
无所谓	4	1	0	2	2	9

关于“你认为莱比塘铜矿事件(可多选)”,认为“包括莱比塘铜矿在内的所有在军政府时期签署的外来投资项目都要重新审查,审查通过之前都要暂停施工或者运营”的有 57 票;认为“昂山素季领导的调查委员会提交的调查报告比较客观、理性,符合缅甸的国家利益”的有 46 票;认为“是项目所在地

的民众为了维护自己的权益而组织的合法活动”的有 30 票;认为“主要是一些激进政治势力在背后煽动”的有 6 票,持此观点的有来自这三个城市的市民,也有两位是仰光 NGO 的工作者。

对于“你认为中缅油气管道对中缅两国而言是互利共赢的项目吗”,有 48 人认为不是,有 22 人认为“虽然缅甸也能从该项目中获得巨大的利益,但不是缅甸最急需的”,有 10 人认为“是中缅互利双赢的项目”(见表 7)。另有两位仰光市民补充了看法:一位认为(该项目)对人民来说不是(双赢项目),对政府来说是;另一位认为不管是从哪个方面看,只对中国有更多的利益。

表 7 “你认为中缅油气管道对中缅两国而言是互利共赢的项目吗?”调查结果统计

	内比都	仰光		曼德勒		总计
	市民	市民	NGO	市民	NGO	
是	3	2	1	1	3	10
不是	2	11	5	13	17	48
虽然缅甸也能从该项目中获得巨大的利益,但不是缅甸最急需的	5	4	4	4	5	22

关于“你赞同修建昆明—皎漂的铁路和公路并把皎漂建设成为缅甸西部最重要的商品进出口基地吗”,32 人表示“不同意,这个项目只是中国需要的,对缅甸而言不急迫”;23 人表示“希望中国首先帮助缅甸改建仰光—内比都—曼德勒铁路,然后再来谈昆明—皎漂铁路”;21 人表示“只要中国能承担建设费用,并给缅甸一些配套的优惠,而且中国只谋求这个项目的经济用途,这个项目是可以合作的”;14 人认可“同意,这个项目对缅甸的社会经济发展作用巨大”。

### (三) 缅甸对于国际投资和援助的态度

缅甸对于国际投资和援助的态度主要涉及问卷第 13、14、15 和第 20 题,共计 4 题。

当被问及“如果同时有来自中国和西方国家的投资和援助,请问你首先选择哪里”时,被调查者中没有人将中国的投资和援助作为首选。72 人选择“不管投资和援助来自哪里,主要看具体的项目是否符合缅甸的利益”;16 人选择“西方国家的投资和援助”,其中,曼德勒 8 票,仰光 7 票,内比都 1 票。

关于“你认为西方国家对缅甸的投资和援助在近期会大量到来吗”,选择“会的,因为缅甸开放、民主了”和“不好说”的各有 32 人,有 21 人认为“不会,因为缅甸的投资环境并不好”。

关于“你认为缅甸社会各界目前对待外来投资的态度是否足够理性”,41

人认为“总体上比较理性,但有不理性之处,而且这种非理性活动可能会严重影响外国投资缅甸的信心”,19人认为不理性,14人认为很理性。

关于“希望国际社会帮助缅甸解决哪些问题”,问卷提供了15个选项。其中,“提供必要的资金和技术,提高缅甸自身的发展能力”、“重点解决农村贫困问题,希望国际社会在这方面提供更多的帮助”和“合作开展替代种植,解决缅甸的毒品问题”这三项分别有50人、45人和39人选择。“联合打击妇女儿童拐卖问题,保护缅甸民众的合法权益”、“提供政治改革和经济发展的经验、教训,帮助缅甸少走弯路”、“与缅甸国内的NGO开展合作,改善缅甸的民生”、“帮助改造缅甸的电网,解决缅甸的电力供应问题”、“帮助缅甸制定符合实际情况的短期、中长期发展规划”和“帮助改善缅甸城市、农村的卫生设施,解决饮用水问题”这6个选项分别获得了37、36、35、34、32和31票的支持,表明缅甸民众对国际社会也有较高的期待。

而其他选项,包括“改善缅甸的基础交通设施”、“帮助培训缅甸的公务员和议员,提高他们的执政能力”、“派遣医疗组到缅甸开展免费医疗,提供必要的药品”、“派遣志愿者到缅甸的学校和农村,提供必要的帮助”、“帮助培训政党尤其是其基层组织,提高政党的能力”和“帮助缅甸改造金融系统,使之能与国际金融体系接轨”这6项也都获得了20票以上的支持。

除此之外,还有被调查者列举了在基础设施、教育、健康、法律法规建设、推动民主化进程以及结束政府军与民地武之间的武装冲突等方面,希望国际社会能给予缅甸更多的帮助。

#### (四)今后中国将如何在缅开展投资和援助

对于中国今后如何开展在缅甸的投资和援助,主要涉及问卷第2、3、11、12、21、22、23和24题,共计8题。

关于目前和今后一个时期“中国对缅投资是否需要增加”(见表8),50人选择“可以增加,但要改变投向和运作方式”,26人选择“应该大量减少”,9人选择“继续增加”。另有1位曼德勒NGO的工作人员补充意见,写道“不需要增加,应该做好现在的项目”。从地区来看,三个地区选择“可以增加”的人数占地区被调查总人数的比重为60%、22.6%、82.2%;选择“大量减少”的人数比重为20%、58.1%、13.3%;选择“继续增加”的人数比重为20%、19.4%、2%。曼德勒的市民和NGO工作者以及在仰光的NGO工作者、内比都的市民都将“可以增加”作为首选,但是仰光的市民则集中选择“大量减少”,占到该地区被调查总人数的48.4%。

表8 “中国对缅投资是否需要增加”的调查结果统计

	内比都	仰光		曼德勒		总计
	市民	市民	NGO	市民	NGO	
继续增加	2	4	2	1	0	9
应该大量减少	2	15	3	3	3	26
可以增加,但要改变投向和运作方式	6	1	6	16	21	50

关于“目前和今后一个时期,你认为中国对缅援助需要(多选题)”,选择“可以增加,但要多投向民生项目”有67票,“应该继续增加,但是要增加赠款,优惠贷款利率要降低、偿还期延长”有18票,“应该大量减少”有11票。

关于“中国应如何改善对缅投资与援助(可多选)”,选择“牢固树立互利共赢理念并运用到实践当中”的有61票,“遵守缅甸的法律、法规,尊重缅甸文化和风俗习惯”有42票,“从注重资源开发转移到资源开发与加工制造业相结合”和“加大对缅甸民生的改善力度”各有37票。

问题12是“面对欧美日企业的竞争和邀请,今后中国对缅投资和援助应如何开展”,有74人认为“可以和西方企业合作开展,以做得更好”,有5人认为“不应和西方企业合作,中国应继续独立开展对缅投资和实施援助”。

问及“你对中国的NGO到缅甸从事社会公益事业的态度”时,表示支持的有29票,表示无所谓有27票,表示反对的有16票。其中,在NGO工作的36位被调查者中分别有13人支持,6人反对,16人表示无所谓。有两位仰光NGO的工作人员给出了他们反对的理由,一位认为是文化的原因,另一位则是因为个人对中国NGO的不信任,称中国没有真正的NGO。

关于“你对中国NGO到缅甸从事社会公益事业的效果有信心吗”,有48人选择“说不清楚”,14人选择“没有”,10人表示有信心。

问及“如果你支持中国NGO到缅甸从事社会公益活动,应如何充分发挥中国NGO的功能(可多选)”时,“中国的NGO要和其他国家的NGO尤其是缅甸本土的NGO进行必要的合作”有61票,“借鉴和学习其他国家和地区的经验”有24票,“设立严格的评估制度”有16票,“加强培训”有15票,“设立严格准入和退出门槛”有9票。

对于问题24,即“如果中国的NGO拟在缅甸开展社会公益活动,请你推荐一批可供选择的项目(包括地点、项目名称、实施对象、时间、所需资金数量)”,除了个别在NGO的工作人员提供了具体的项目外,一般调查者只是提出在教育、卫生医疗、农村脱贫、环保等方面希望得到帮助,并且强调必须使缅甸民众获得真正的实惠。



### 三、“中国对缅投资与援助的调查问卷”调查结果分析

#### (一) 缅甸民众对中国对缅投资与援助存在着较大的负面看法

由于问卷设计的关系,不少调查者在问卷中提出应该将“中国对缅投资”和“中国对缅援助”区别来看。参与调查的民众较为普遍地对中国近 20 年来对缅投资存在不满,而对于中国对缅援助的信息表示了解较少,认为中国对缅援助也有很强的功利性,旨在以援助为条件获得更多的经济利益。

中国在缅投资的形象不佳,主要原因在于多年来中国在缅甸的投资多是大型国有企业投资的工程性、资源类企业,中国公司只和缅甸政府亲近,不和缅甸老百姓打交道。给缅甸民众一种印象,中国企业是来给缅甸军政府做生意的,受惠的主要是政府官员,而民众受益很少,缅甸一些民众把对政府的不满转化为对中国的不满。中国多年来在缅投资资源板块居多的现实,也使得不少缅甸人对中国资本存在误会。中国许多小企业之前在缅甸唯利是图,也给缅甸民众留下了不好的印象。<sup>①</sup>

而此前中资企业多年参与缅甸工业、社会工程、基础设施建设等,直接惠及民生,获得许多社会效益。但是中国大量援助工程“只做不说”,放在政府层面操作,普通缅甸民众并不了解,因此也没有感激之情。民间感情交流的缺失加上对资源流失的敏感,使一些民众听到有关中国企业的传闻后容易轻信,只要有人煽动,这种不满情绪就会扩大,最后中资企业便成众矢之的。

另外,根据调查者在问卷中补充的答案来看,由于中国的一些价格低廉,但是质量比较次的产品出口到缅甸,缅甸人有非常大的怨言。在缅甸民众看来,“中国制造”成为假冒伪劣商品的代名词,进而影响到整个中国在当地的声音。

#### (二) 中国在缅投资的一些大型项目在一定程度上缺乏缅甸民意的支持

从调查的结果来看,有些民众指出密松水电站被搁置是因为存在着复杂的政治博弈,但是有更多民众担心电站会破坏伊洛瓦底江的生态环境,并认为项目不透明。项目缺乏公开和透明,确实可能是中国在执行密松投资时的瑕疵,但这也要考虑到当时的缅甸政府对信息强力管制的特殊背景。<sup>②</sup> 事实

<sup>①</sup> 《中资在缅甸:不光会投资,还要会公关》,一财网,2013年8月27日。<http://www.yicai.com/news/2013/08/2965907.html>

<sup>②</sup> 《近探密松》,人民网,2013年8月23日。[http://paper.people.com.cn/zgnyb/html/2013-08/26/content\\_1290349.htm](http://paper.people.com.cn/zgnyb/html/2013-08/26/content_1290349.htm)

上,对环保问题,中国投资方也非常重视。负责密松电站项目的中电投集团根据缅甸政府的要求,采用世界银行和亚洲开发银行的环境影响评估标准,委托缅甸的环境保护非政府组织和长江设计公司共同牵头完成了环境评估。从目前缅甸的舆论环境看,部分非政府组织因对政府缺乏信任,又受西方媒体影响很大,极少传递有关中国投资的正面信息,甚至对上述环境评估报告等根本不知。<sup>①</sup> 不过,从问卷调查来看,在水电站的重启问题上缅甸仍然有多种声音,项目重启在缅甸有可能争取到更大的民意支持。只是目前很多缅甸民众并未获得有关这一项目的更真实、全面的信息,特别是对中国投资方履行社会责任、对当地社会的贡献等了解不够。

而“莱比塘铜矿事件”的调查结果,反映出缅甸民众对于在军政府时期签署的外来投资项目存在普遍的不满,对于昂山素季领导的调查委员会提交的调查报告,民众比较广泛地表示了认可。

针对中缅油气管道项目、昆明—皎漂的铁路和公路,以及皎漂港转口基地的调查,结果显示缅甸民众对于这些项目的认可度不是很高。较多的民众认为这些项目主要是中国获利,对于缅甸而言获利甚少,并不是缅甸急于实施的项目。其中,有位仰光 NGO 的工作者在“中缅油气管道”问题上,没有选择题目给出的选项,而是补充意见写道“我对于这个问题不是很清楚,不过我没有看到当地社区的发展(I am uncertain to that question, but I don't see the development of local community there)”。笔者认为这种观点在调查中比较有代表性。总体感觉,缅甸普通市民,以及缅甸 NGO 的工作者,在看待中国投资项目时,往往从当地民众是否能获利来考虑,而不是站在国家发展的前景思考,比较看重的是局部利益,而不是全局利益,比较看重当前利益,而不是长远利益。

### (三) 缅甸民众期待国际投资和援助以提高缅甸自身的发展能力

从调查结果来看,缅甸社会各界对于外来投资的态度总体比较理性,但也意识到缅甸国内存在一些不理性的做法,正在影响着外国投资者的信心。有部分民众因为缅甸的政治经济转型,而对西方国家在缅投资和援助的增长抱有很大的期待,同时也有很多民众能够清醒地看到缅甸实际上仍不具备外资大规模进入的条件。缅甸民众普遍希望能够在农业、基础设施建设、医疗卫生、政治发展道路、金融改革等领域获得更多的国际资金和技术支持,来帮

<sup>①</sup> 《中国投资显著改善缅甸民生》, 人民网, 2011年10月7日。http://world.people.com.cn/GB/15815701.html

助缅甸实现自身的发展。

#### (四) 缅甸人对中国在缅投资援助的看法存在地区的差异

此次调查由于条件所限,只是在缅甸的三大主要城市进行,但是从调查结果来看,仍然可以发现当前缅甸民众对我国在缅投资和援助的看法存在地区差异。相比较而言,曼德勒地区对于中资项目、中资企业的看法比仰光、内比都地区更为负面。另外,值得注意的是,NGO 工作者的批评态度比普通市民更为激烈。缅甸政坛和社会的变化已经给中国的投资和援助带来新挑战,但从此次问卷调查可以清晰地看到,众多缅甸民众依然希望与中国加强经济联系。

目前缅甸处于重大转型期,需要适应和磨合的过程,缅甸民众希望中国继续加大对缅甸的投资和合作,希望中国企业能够改变投资的领域和运作方式,更多地投向惠及民生的项目。而且,缅甸民众认为中国企业可以和西方企业开展合作,这样在缅投资将会做得更好,这也说明他们目前对于西方企业有较高的认可度。近些年来,西方公司通过 NGO 等各种形式的活动,注重使缅甸基层百姓受益,重视给予民众帮助和实际利益,在缅甸获得了较好的口碑。<sup>①</sup> 中国投资者应该向其学习,多提供一些教育、医疗等方面的投资和援助。

## 四、启示和建议

从调查结果可以看出,缅甸社会公众意识上升对中国企业在缅的经营活动带来新要求。过去的二十多年里,中国已经在缅甸展开了大规模的投资活动。来到缅甸的中国企业与公民不断增多,由于经济利益、价值观、文化理念、生活方式和宗教信仰等方面的差异,中国人与缅甸人在交流过程中产生的碰撞和摩擦逐渐上升,使传统上缅甸对中国普遍友好的态度有下滑趋势,部分缅甸民众逐渐对中国产生了一些疏离和抵触情绪。这是近年来中国在缅投资被批评和指责的民意基础,是当前及未来中国投资者需要花大力气去应对的问题。要想保持中国投资的利益,中国必须适应这个邻国发生的变化,同时也需要调整自己的政策、策略、投资模式甚至外交方式。

<sup>①</sup> 《中资在缅甸:不光会投资,还要会公关》。

### (一) 中国在缅投资援助被政治化、社会化趋向明显

在问卷调查中,有 66.3% 的民众支持“包括莱比塘铜矿在内的所有在军政府时期签署的外来投资项目都要重新审查”,而中国目前在缅甸的投资项目合同大多是和军政府而不是新政府(“民主政府”)签订的,很容易被一些缅甸人贴上“不透明”、“不公平”和“只对军政府和中国有利,而损害缅甸人民利益”等标签。显然,这种“有罪推定”的做法是不合理的,对中国企业也是不公平的,但却是真实存在的问题。<sup>①</sup> 中国在缅投资援助被政治化、社会化,这一趋势正是缅甸政治转型期的产物。缅甸国内民众对军政府的不满情绪在民主化浪潮推动下,转嫁到中国投资者身上。中国是缅甸最大的投资国,中国的投资项目首当其冲。同时,应该看到的是,中国投资项目的政治化、社会化只是缅甸政治转型过程中对前期中国投资的利益再平衡,是特定历史时期的产物,对于中缅经贸合作的前景仍然应该有信心。

### (二) 在缅投资援助的领域需要做出改变

仔细分析缅甸经济形势和政府的新政策导向,投资尽量向缅甸政府所引导的行业倾斜,以规避政策风险。可以多投资于农业、基础设施建设、制造业、医疗卫生等惠及民生的项目。缅甸经济以农业为基础,缅甸尤其欢迎其他国家能加大对缅甸农业以及科学技术方面的投资,中国未来对缅甸农业的投资有相当潜力。另外,制造业在缅甸经济中只占有 20% 多的比重,比例低于其他很多东盟国家。中国可把握机会,在与缅甸制造业合作方面给予大力支持与投入。让中国优质产品进入百姓生活,赢得社会好感。

### (三) 在缅投资援助的策略要有所调整

中国对缅甸的投资策略也要有所改变。对缅投资与援助要加强统筹协调,尤其是不能再让三大石油公司、五大电投这些在缅甸人看来富可敌国的大型国企一拥而入,这将会使缅甸人心存疑惧,担心其国家的经济命脉被中国控制。一般而言,每个行业有一个大型国企进入就可以,其余要发挥民营企业的作用。目前缅甸对中国大陆企业比较反感,可让部分企业到香港、澳门乃至新加坡注册之后再进入缅甸,以降低敏感度。

### (四) 做好在缅项目的本土化建设

在缅投资和援助要多方面采取措施,提高项目的本土化程度,增加缅方企业和劳务在工程建设中的参与程度,使其从中获益并带动缅甸建设水平的

<sup>①</sup> 参见卢光盛、金珍:《缅甸政治经济转型背景下的中国对缅投资》,《南亚研究》,2013年第3期,第48~60页。

提高。建设运营期间,可培养扶持当地企业为项目生产一些简单的材料,安排当地劳动力承担一些工作,通过提高当地收入,使当地的经济得到发展,环境得到改善。通过雇用当地百姓做基层工人,招聘当地人进入管理层,用当地人管理当地人,从而减少交流中因文化、宗教信仰不同而产生的不必要的麻烦。

#### **(五) 加强英文和缅文的宣传力度**

要适当扩大宣传力度,要深入了解当地社会生态和生存逻辑,充分运用当地媒体、法律和社会资源,促进公共关系。可以联系一批缅甸主流媒体、西方媒体及较有影响的 NGO,与其建立良好的工作联系,及时提供反映建设基本情况、当地民众关注的主要事项及企业在项目开展中积极履行社会责任、为当地社会及民众带来实惠的新闻素材,争取通过缅甸媒体和西方媒体传递到更广泛的人群中去。要影响缅甸社会舆论,为项目顺利推进营造良好氛围。

#### **(六) 利用援外资金支持我国 NGO 赴缅开展公益活动**

从现实条件和国际经验来看,要做好对外援助工作,不仅要靠政府和企业,还应充分发挥 NGO 的民间身份、方式灵活、专业性强和直接面对普通民众的特点。把 NGO 开展境外公益活动纳入援外工作支持范围,发挥优势、相互补充,既能提升国家形象和软实力,也能提高援外综合效益,维护我国在缅投资的安全。当前可尽快在缅甸组织实施一批真正落到实处、惠及民生、社会影响大、辐射广的公益活动,争取早日取得明显成效。

#### **(七) 对缅投资和援助甚至整个对缅工作需要时间和耐心**

从吴登盛就任缅甸总统以来的改革路径可以看出,其就任后的主要目标是以政治体制改革为主,经济改革为辅。这一改革路线取得了显著的成效,但当前缅甸政改也进入了攻坚阶段,受政体问题束缚的缅甸经济发展仍然困难重重。在缅甸政治经济转型的进程中,中国需要积极适应缅甸改革所带来的变化,对缅投资援助不能急功近利,要从长期互利共赢的角度不断调适双方的关系。同时,要高度警觉缅甸政治、经济改革不确定性可能带来的潜在风险,制定好应对方案,化被动为主动。

(编辑 毛悦)

**Chinese Aid and Investment in Myanmar: An Analysis of Survey Data**

Lu Guangsheng, Li Chenyang & Jin Zhen

**ABSTRACT:** Political economic transition in Myanmar has significantly impacted Chinese investment and aid projects in the country. From July to August of 2013, the Myanmar Studies Center at Yunnan University conducted an attitudes survey on Chinese aid and investment in Myanmar. The survey focused on four key components: the general attitude of the Myanmar people towards Chinese aid and investment; attitudes towards large scale Chinese dam projects in Myanmar; attitudes towards international aid and investment projects; views on how China should conduct its investment and aid projects in Myanmar in the future. The survey results show that some Myanmar people have a strong negative opinion of Chinese aid and investment projects in the country, and that some large scale Chinese dam projects lack public support to a certain extent. However, the Myanmar public still universally hopes that China can continue to increase its investment and cooperation with Myanmar, and hopes also that Chinese companies can invest in different sectors using different investment models and invest in more projects which can benefit local livelihoods.

**KEY WORDS:** Chinese Aid and Investment in Myanmar; Survey Research; Public Opinion