

# 华东周刊

## EAST CHINA WEEKLY

A1 特稿 Feature

总第 074 期 2021 年 3 月 15 日 星期一 主编:马晓才 执行主编:李 洁 董国荣 美编:楼燕红 新闻热线:0571-85068763 战略合作: 杭商传媒

# 缅甸局势对中资企业的影响

■ 杭州湾智库 / 文

根据中国驻缅甸大使馆的消息,中国驻缅甸大使馆负责人 2 月 23 日紧急联系缅甸外交部、内政部、仰光省政府负责人,就仰光中资服装厂遭不法分子冲击事件向缅方提出严正交涉。这是缅甸 2 月初军事政变以来中资企业首次被抗议者围堵冲击。

缅甸未来局势将如何发展?军事政变对中缅经贸合作有什么影响?中资企业是否还会受到冲击?将面临哪些风险?本文将对这些问题进行探讨。

### 中缅经贸合作概况

中国与缅甸于 1950 年 6 月 8 日建交。两国领导人经常在重要的国际交往活动中会面,并进行互访。

在经贸合作方面,2001 年 12 月,中国与缅甸签署了《关于鼓励促进和保护投资协定》,协定对给予彼此国家投资者最惠国待遇、国民待遇及例外、征收、损害及损失补偿等内容作出了明确规定。此外,缅甸还作为东盟成员国,享有中国—东盟自贸区协定框架下的权利和义务。2017 年 5 月,在北京举办的“一带一路”国际合作高峰论坛上,中国与缅甸签署政府间“一带一路”合作谅解备忘录。

2020 年 1 月 18 日,中国国家主席习近平对缅甸进行国事访问期间,中缅双方签署并交换了《关于成立中缅贸易畅通工作组的谅解备忘录》。目前,中缅双方尚未签署产能合作协议和基础设施合作协议。2020 年 11 月,作为成员国之一,中国与缅甸等 15 个国家一起签署了 RCEP 协议。

从中缅双边具体贸易情况看,根据中国海关的统计数据,2020 年,中缅双边贸易额达 188.92 亿美元,同比增长 1%;其中,中国对缅甸出口 125.5 亿美元,同比增长 1.9%,中国从缅甸进口 63.4 亿美元,同比下跌 0.7%。从贸易规模看,在 63 个“一带一路”国家中,中国与缅甸的贸易在“一带一路”沿线国家贸易中排名第 15 位。目前,中缅贸易正在逐渐回升。2014 年,中缅双边贸易曾创下 249.7 亿美元的纪录。

从双边贸易结构看,2020 年,中国对缅甸出口主要是机电产品、纺织原料及纺织制品、化工产品、钢铁及制品、车辆及配件等,其中中国对缅甸机电类产品出口达 25.1 亿美元,纺织原料与纺织品出口达 23.9 亿美元,贱金属制品出口达 17.5 亿美元,化工用品出口达 8.8 亿美元。中国从缅甸主要进口矿产品,2020 年,中国从缅甸进口矿产品达 22.17 亿美元,铜及制品进口达 6.9 亿美元,谷物等植物产品进口达 5.19 亿美元。中国目前是缅甸大米的最大买主,根据缅甸的数据,在缅甸 2019-2020 财政年度期间(2019 年 10 月 1 日-2020 年 9 月 30 日),缅甸出口的大米(含碎米)有 30% 都多出口到中国,总量达 77.6 万吨。

投资方面,在密松水电站被叫停之后,中国对缅甸的非金融类直接投资经历了较大的波折。2018 年和 2019 年,中国对缅甸的直接投资连续出现负增长,截至 2019 年末,中国对缅甸的直接投资存量仅有 41.3 亿美元。与在缅投资流量负增长相一致的是在缅投资企业数量的减少,根据商务部在缅甸的备案情况,2019 年前,在缅甸的中资备案企业还有 383 家,但截至 2021 年 2 月 23 日,我们再查询时,在缅甸中资企业只有 340 家了。

不过,根据世界银行和缅甸方面的数据,2020 年,中国对缅甸的投资有一定的恢复增长,尤其是中国香港,成为当年缅甸的第二大外资来源地。根据世界银行的数据,2020 年缅甸最大的国外投资来源地是新加坡,该国对缅甸投资占核定投资总额的 34%,中国香港排第二,占 26%。

在承包工程方面,由于目前我们还不掌握 2020 年的数据,但根据 2018 年和 2019 年的数据看,中国企业在缅甸承包工程业务量在持续增长。据中国商务部统计,2018 年中国企业在缅甸新签承包工程合同 116 份,新签合同额 27.66 亿美元,完成营业额 11.69 亿美元。到 2019 年,中国企业在缅甸新签承包工程合同达到 129 份,新签合同额 63.07 亿美元,同比增长 128%,完成营业额 18.63 亿美元,同比增长 59.4%。

2020 年,在承包工程领域,葛洲坝和东方电气等企业在缅甸均有中标大型项目。根据媒体的报道,2020 年 5 月 18 日,缅甸电力能源部曾发布公告,将在缅甸全国范围内招标建设 30 个太阳能发电项目。2020 年 10 月,在缅甸能源电力部批准的 16 个太阳能发电项目中,有 15 个为中资或中资联合体中标,西方国家中标的项目只有一个。

总体看,中国与缅甸的经贸合作,双边贸易在恢复,但中缅贸易要突破 2014 年的规模,还有待时日。在投资方面,目前我们还没有看到对缅投资大规模恢复的迹象。不过,承包工程合同额在持续增长,这目前也是中国企业在缅甸的业务重点。

### 缅甸局势对中资企业的影响

缅甸未来局势的发展取决于军方在国家政治中的地位与影响力。即使此次事变得解决,缅甸重新进行选举产生新的政府,局势得到平复,缅甸军方今后在国家政权中的地位削弱的可能性也比较小,军方还将存在干政的可能。因为缅甸必须首先修订《宪法》削弱军方的权力,才能从法理上禁止军人干政,但目前的《宪法》却赋予军方“保护”《宪法》的权力,要削弱削弱军方权力难度极大。然而从 2008 年《宪法》通过、缅甸开启民主转型以来,民众已具有较强的民主意识,加上长期内战经历的战火洗礼,那些不怕流血牺牲的缅甸民众也应该不会就此罢休。因此,就目前情况看,缅甸长期存在政局动荡的可能,这种政局不稳对包括中国在内的在

缅甸跨国投资者的影响与风险就将长期存在。对于中资企业而言,缅甸局势有以下几方面的不利影响因素需要考虑,应做好相应的预案。

一是西方国家制裁的影响。目前美国等西方发达国家已经宣布对缅甸军方的相关负责人进行制裁,如果缅甸局势进一步恶化,军方平息抗议的手段更强硬,发生更多的流血伤亡事件,不排除西方国家像以前一样,对缅甸进行经济制裁,这势必影响到在缅甸的外国投资者。而且也不排除美国等少数国家以“违反贸易禁令”或以“和缅甸军方控制的企业交易”等为理由,对具体的公司进行制裁。缅甸军方控制了缅甸的经济命脉,以缅甸最大的企业、缅甸军方控制的缅甸经济控股有限公司为例,中国有很多国有企业与该公司有合作,如果西方国家对这些缅甸军方控制的企业进行制裁,中国企业将受到冲击,甚至不排除有中资企业也受到制裁的可能。

二是缅甸国内与国际反华情绪合流的影响。总体看,缅甸无论是持什么政治主张的政府,都会保持与中国良好的关系,但民众与政府的态度有时并不一致,尤其是比较痛恨军政府。比如,缅甸内部分数民族地方武装问题长期以来没能彻底解决,缅甸部分民众错误地认为中国在施加影响。在缅甸国内,部分民众对华人华侨也存在较强的戒心。在此次军方发动的政权重组中,部分民众又认为中国态度暧昧,激进的抗议者认为中资工厂工人不参加罢工就是对缅甸军方的支持,导致发生围堵中资工厂的事件。而国际部分反华舆论机构通过媒体散布虚假信息,声称中国对缅甸军方进行技术援助,向中国“泼脏水”,进一步给缅甸国内部分民众形成误导,对中资企业产生不利影响。

三是缅甸社会转型带来的影响。从缅甸通过 2008 年《宪法》、2010 年进行大选逐渐迈入转型之路起,缅甸转型带来了深刻的社会变化,在环保、劳资关系、NGO 组织、工会、舆论和媒体等方面,民众的态度表达越来越关键。一些政党为了政治及选举利益,不惜在一些项目的环保及劳工问题上做文章取悦选民,迫使政府采取措施。密松大坝被搁置、中缅经济走廊进展较缓慢等都有这方面的原因。

四是对项目延迟的影响。如上所述,目前中国企业在缅甸的重点业务是承包工程,由于缅甸局势动荡,部分项目的工期会受到较大影响,出现不能如期进行项目交付的情况。也不排除缅甸局势进一步恶化,发生大规模民众骚乱,出现针对中资及其他外资企业的打砸破坏事件。

对于中资企业而言,缅甸局势动荡的影响将产生较大的不确定性,中国企业应该进一步做好预案,评估相关风险,提前做好风险防范和管理工作,切实保障自身利益。

►► 密松大坝:中资在缅投资风险案例 密松大坝是目前中资企业在缅甸遭遇

的最大挫折,被缅甸政府以民众反对、“环保”的名义无期限搁置。

缅甸地处热带季风气候区,降水量多。由于地势北高南低,河流大部分是北南流向,下游为平原三角洲地带,积水不利于排放,因此常常造成下游洪水高发。早在 1952 年,缅甸即有人提出在伊洛瓦底江、萨尔温江、钦敦江等河道上修建水坝,以解决下游水患的构想。

1974 年,缅甸遭受特大水灾。据缅甸资料记载,当时伊洛瓦底江三角洲地区的 1800 多座河堤都受到威胁。1975 年,缅甸水利局副局长 Dr.OhmMyint 正式提出建设密松大坝。此后,因资金、技术、电力市场需求及西方制裁等因素影响,密松大坝只停留在愿景层面。

2001 年,缅甸政府制定了“伊洛瓦底江密松大坝多用途水利项目”规划。根据网络公开的资料显示,2006 年 10 月,缅甸政府在第三届中国东盟投资峰会上邀请中国电力投资集团投资开发缅甸的水电。两个月后,缅甸政府与中国电力投资集团签订了谅解备忘录,计划投资建设密松水电站和其培(Chibwe)水电站。

2007 年 4 月,为密松、其培水电站建设施工提供电力的小其培水电站开工,该电站装机 9.9 万千瓦,于 2011 年 9 月建成。

2008 年 12 月,中电投专门面向东南亚国家的云南国际电力投资有限公司成立。

2009 年 3 月,中缅两国政府签署《关于合作开发缅甸水电资源的框架协议》。此后,中电投在缅甸伊江上游的水电开发工作全面推进。

2009 年 6 月 16 日,中电投云南国际与缅甸电力部水规划司签订了伊江上游水电项目协议备忘录,决定由中电投云南国际、缅甸电力部、缅甸亚洲世界有限公司共同组建合资公司——伊江上游水电有限责任公司,三方持股比例依次为 80%、15% 和 5%。

根据协议,伊江上游水电有限责任公司将在伊江上游开发建设包括密松、其培、乌托、匹散、广郎普、撒撒、耶南在内的 7 座梯级水电站,小其培水电站为施工电源配套电站。根据媒体的报道,中电投云南国际伊江项目七座电站的总装机容量达 2150 万千瓦,年均发电量约 1000 亿千瓦时,总投资规模达 200 亿美元。这一项目从装机容量看,只比三峡电站的装机容量低 90 万千瓦,因此也被媒体称为海外的三峡项目。

中电投云南国际以 BOT (Build-Operate-Transfer) 形式投资兴建,项目特许经营 50 年后无偿移交缅甸政府。密松水电站是这七座水电站中最大的一座,堪称伊江水电项目的龙头电站,建成后也是缅甸最大的水电站,密松电站计划总投资 36 亿美元,年均发电能力约 308 亿千瓦时,原计划 2017 年首台机组发电。

2009 年 12 月 21 日,密松水电站举行正式的开工仪式。

然而,密松水电站却招致缅甸部分民众和国际 NGO 组织的反对。

总部位于美国的著名反坝组织国际河网(International Rivers Network, IRN)在项目开工前就提出质疑,并通过媒体对缅甸公众施加影响。

2010 年 2 月,设在英国的克钦民族组织(Kachin National Organization)在英、日、澳、美等国的缅甸大使馆抗议兴建密松水电站。2010 年 8 月 11 日,缅甸民主联盟领导人昂山素季公开发表《拯救伊洛瓦底江的请愿书》,该请愿书称,“对(密松)项目的环境影响测评报告使人忧心忡忡,尤其是安全问题。临近水坝的断层线和陡峭庞大的水库带来了灾难的隐患,一旦地震发生,破坏程度将令人震惊。”

此后,在缅甸反对党派的推动、民众的参与以及国际 NGO 组织的助澜下,缅甸国内反对密松水电站的抗议不断高涨。

2011 年 9 月 30 日,在密松电站开工 21 个月之后,时任缅甸总统吴登盛在给缅甸联邦议会之国际民族议院的席致函时,就密松水电站项目提出了五点担忧:大自然赋予克钦邦和整个缅甸的密松自然风光将要消失;蓄水导致上游村庄被淹,村民将失去赖以生存的土地;一些私人投资种植的橡胶园、柚木园等经济园林将遭到破坏;如果发生气候反常导致的北部冰山融化、洪水、强震,最后致使密松大坝决堤,下游人民的生命将受到威胁;伊洛瓦底江将会受到影响。

吴登盛强调,缅甸政府是人民选出来的政府,要十分重视人民的意愿,解决人民提出的问题,因此决定在本届政府任期内搁置伊洛瓦底江密松水电站项目建设。

吴登盛的决定得到了缅甸反对党派及部分极端环保分子的欢迎,西方国家包括欧盟与美国也欢迎吴登盛的决定。

此后,密松水电站建设陷入停滞。在中电投云南国际伊江项目的七个水电站中,密松水电站是最大的龙头水电站,投资效率好于其他六座水电站。如果停止密松水电站的开发,其他六座水电站的开发价值并不大,因此中电投搁置了整个伊江项目。

2012 年 5 月,一些反对组织在当地呼吁移民返回家园。2013 年 3 月,密松水电站项目在叫停一年半之后,中电投终于撤出了全部参建单位和设备,现场只留下部分人员看守已经建成的设施,并为已建成的移民村提供支持服务。

此后,中电投一直没有放弃重启密松水电站的努力,在缅甸领导人访华及中缅领导人会晤中,中国多次要求妥善处理密松水电站等大项目合作。但时至今日,密松水电站项目重启依然困难重重,复工前景渺茫。