

缅甸农业领域的外资

—— 外商直接投资、利益相关者及
国家法律和政策评估

Foreign Investment in Agriculture in Myanmar

—FDI, Stakeholders Mapping and National Legal and Policy Assessment

[美]凯文·伍兹 (Kevin Woods) 著

杨祥章 译 祝湘辉 审校



云南大学出版社

缅甸农业领域的外资

—— 外商直接投资、利益相关者及
国家法律和政策评估

Foreign Investment in Agriculture in Myanmar

—FDI, Stakeholders Mapping and National Legal and Policy Assessment

[美]凯文·伍兹 (Kevin Woods) 著

杨祥章 译

祝湘辉 审校



图书在版编目 (C I P) 数据

缅甸农业领域的外资：外商直接投资、利益相关者
及国家法律和政策评估：汉英对照 / (美) 伍兹
(Woods, K.) 著；杨祥章译. — 昆明：云南大学出版社，
2015

书名原文：Foreign Investment in Agriculture in
Myanmar

ISBN 978-7-5482-2492-1

I. ① 緬… II. ① 伍… ② 杨… III. ① 农业经济—外
资利用—研究—缅甸—汉、英 IV. ① F333.734

中国版本图书馆CIP数据核字(2015)第287232号

策划编辑：赵红梅

责任编辑：蒋丽杰

封面设计：王娅一

缅甸农业领域的外资

—— 外商直接投资、利益相关者及
国家法律和政策评估

Foreign Investment in Agriculture in Myanmar

—FDI, Stakeholders Mapping and National Legal and Policy Assessment

[美]凯文·伍兹 (Kevin Woods) 著

杨祥章 译

祝湘辉 审校

出版发行：云南大学出版社

印 装：昆明市五华区教育委员会印刷厂

开 本：787mm×1092mm 1/16

印 张：5.75

字 数：110千

版 次：2015年12月第1版

印 次：2015年12月第1次印刷

书 号：ISBN 978-7-5482-2492-1

定 价：25.00元

社 址：昆明市翠湖北路2号云南大学英华园内

邮 编：650091

电 话：(0871) 65031071 65033244

网 址：<http://www.ynup.com>

E-mail: market@ynup.com

目 录

一、缅甸的农业、粮食生产者及贫困.....	1
二、农业部门私有化和外资.....	4
三、农业领域的FDI趋势	6
四、农业领域的非正式外资.....	11
五、严重的数据制约.....	12
六、合法土地及农业分析.....	14
七、利益相关者和权力分配分析.....	18
八、脆弱性分析.....	23
参考文献.....	26
附 录.....	29

CONTENTS

I . Background on Myanmar's Agricultural Sector, Food Producers and Poverty	38
II . Privatization of the Agricultural Sector and Foreign Investment	42
III . FDI Trends in the Agriculture Sector	45
IV . Informal Foreign Investment in Agriculture	50
V . Severe Data Limitations	52
VI . Legal Land and Agriculture Analysis	54
VII . Stakeholder Mapping and Power Analysis	60
VIII . Vulnerability Analysis	68
Works Cited	72
Appendix	76

一、缅甸的农业、粮食生产者及贫困

20世纪90年代中期，缅甸政府开启了国家工业化进程，农业产业化位列实现国家工业化的五大目标之首。^①农业与灌溉部（Ministry of Agriculture and Irrigation, MOAI）制定了为期30年（2000—2030年）的农业发展总体规划，致力于将1 000英亩荒地改良为“农业产业化用地”。自21世纪首个十年的中期以来，尤其是为了向新政府过渡做准备，农业综合经营成为更显著的农业生产模式。规模化农业生产特许用地面积飙升就是实证。吴登盛政府紧随前军政府的步伐，为产业化农业生产提供了更强大的支持。

得益于政府开放部分农业领域，特别是过去10年缅甸农业产业化的投资增多，缅甸农业整体得到新的发展。事实上，在10年前的2003年，缅甸就开始改革大米市场，废除了政府对大米的强制收购及定向销售政策。到2011年，缅甸政府将碾米厂出售，并不再限制私营部门参与大米的国内销售和出口。继改革大米市场之后，政府很快又改革了豆类市场，接着油料、棉花和糖料加工市场也实现了自由化。^②多数情况下，政府退出后的市场空间被其支持的企业占领。近来，农产品的产业化生产被与军队关系良好的裙带企业垄断了。

1991年颁布的《荒地法》和2012年颁布的《空地、闲置地和未开垦地管理法》允许私人企业租用大规模的农业特许用地。缅甸中央政府从依赖小规模农业实现国家农业生产指标转变为通过国内资本家（裙带企业）来实现国家目标。向高投入私人资本农业生产的转变带来的社会经济影响引发了全国农民的反。新法律和政策的出台为国外资本资助的高投入资本密集型产业化农业生产提供了法律支撑。将依赖小农生产模式的农业经济转变为产业化的高投入农业经济，除了其他重要因素和框架保障之外，还需要大量（外国）资本。

2012/13财年，农业为缅甸贡献了近35%的GDP。^③2010/11财年，粮食占缅甸出口总值的14%，加上畜牧业和渔业可达30%。^④随着时间的推移，农业在GDP中所占的份额从21世纪初的近60%逐渐下跌。主要原因是政府不支持小农生产，而

①工藤·T.（主编）：《缅甸的产业发展：前景与挑战》，发展中经济体研究所（IDE-JETRO），日本，2002年。

②Wong, L.和E. Wai：《价值链评估：缅甸大米价值链的结构和动力》，美国国际开发署资助的农业战略和粮食安全诊断项目背景文件6，2013年3月。

③缅甸联邦共和国农业与灌溉部：《农业投资政策框架答疑》，2013年2月。

④R.沃克斯：《缅甸的农业和乡村发展：政策与挑战》，农粮咨询国际，评论草稿，2013年1月。

产业化农业在很大程度上又是失败的，同时油气领域发展迅速。尽管如此，与亚洲其他国家相比，缅甸农业和渔业在GDP中所占的份额还是相当高。

除了对GDP做出重要贡献，农业和畜牧业还为缅甸61%的劳动力提供了就业和生计。^①尽管农业在国民经济中占有重要地位，且全国2/3的人口从事粮食生产，缅甸的农业经济却面临各种挑战和困难。在缅甸的600万农户中，1/3拥有的耕地面积小于3英亩，20%以上的耕地面积在3~5英亩之间。^②约40%的农户或250万农民，在不同程度上参与经济作物种植，其余60%的农户的农业生产主要是自给自足。^③

据农业与灌溉部下设的安置与土地登记局（Settlements and Land Records Department, SLRD）数据，缅甸农业用地面积在2003—2010年间扩大了21%。截至2010年，缅甸农业用地达1 300万~1 400万公顷。移民和土地统计局估计，另有2 071万公顷土地适合农业生产，其中537万公顷是可用作耕地的荒地，1 534万公顷是林地，主要集中在缅甸的南北边区。^④但是，如何定义和划分“荒地”或“适合发展工业化农业的土地”引发了国内外的高度争议。

缅甸的农业很大程度上依赖水稻生产。无论是从产量还是种植面积上看，水稻迄今仍是缅甸最主要的粮食作物。2009/10年度，水稻占农作物种植面积的45%，豆类占23%，油料作物略低于20%。玉米、小米、小麦等其他谷类作物种植面积和产量都远少于大米。其他主要农作物有豆类、花生、芝麻、葵花籽，主要经济作物有棉花、橡胶和甘蔗。^⑤产量上升是由于种植面积扩大，而非单产增长。从总体水平上看，低下的农业生产率导致人均农业收入平平。

政府统计的本年度主要经济作物种植面积如表1所示，其中橡胶约144万英亩、甘蔗约38万英亩、棉花约68.9万英亩、油棕约36.0万英亩。2012/13财年，农作物种植面积达286万英亩，作物分布受到地理位置影响。政府统计的种植面积比产业化农业特许用地种植面积（120万英亩，见下节内容）多出140%。出现这样的差距可能是因为棉花通常是小户种植，橡胶也主要是小户种植（但缅北已成为中国投资者种植棉花的热土），同时缅甸中央政府有时不会统计产业化生产特许用

①缅甸联邦共和国政府农业与灌溉部：《缅甸农业简况（2012）》，内比都，2012年；经合组织：《经合组织投资政策综述：缅甸》，经合组织出版社2014年版。

②缅甸联邦共和国政府农业与灌溉部安置和土地登记局（SLRD）：《缅甸农业普查》，缅甸农业与灌溉部和联合国粮农组织联合项目，2010年。

③生计和粮食安全信托基金（LIFT）：《基线调查报告》，2012年7月；缅甸联邦共和国政府农业与灌溉部安置和土地登记局（SLRD）：《缅甸农业普查》，缅甸农业与灌溉部和联合国粮农组织联合项目，2010年。

④缅甸联邦共和国政府农业与灌溉部：《缅甸农业简况（2012）》，内比都，2012年。

⑤《经合组织投资政策综述：缅甸》，经合组织出版社2014年版。

地种植的甘蔗和橡胶。

表1 2012/13年各省/邦经济作物种植统计

省/邦	作物种植面积（英亩）			
	橡胶	甘蔗	棉花	油棕
内比都	0	13 421	8 894	0
克钦邦	63 503	5 242	0	55
克伦邦	213 027	7 955	0	0
克耶邦	36	0	0	0
钦邦	9	672	573	0
实皆省	9 764	162 582	87 320	0
德林达依省*	298 356	0	0	359 455
勃固省	107 703	48 200	17 830	0
马圭省	0	15 241	348 844	0
曼德勒省	381	31 620	224 332	0
孟邦	470 066	442	—	0
仰光省	40 293	5 640	0	0
若开邦	35 398	1 987	0	0
掸邦	172 287	87 229	786	0
伊洛瓦底省	24 997	230	11	0
合计	1 435 920	380 461	688 590	359 510
总计	2 858 805			

来源：Central DAP, MOAI。

注：内比都为2013年数据；*数据来源于德林达依省农业与灌溉部办公室。

土地和其他生产资料分配的严重不均导致巨大的乡村差距和高度贫困。当前，缅甸约有1/4的人口生活在国家贫困线之下，包括30%的农村家庭。^①农业生产者的人均收入约为200美元/年，是本地区均值的1/3~1/2。^②打临工是农村家庭最主要的收入来源。女性是低收入人群。她们专门负责移栽和除草等工作，即使在收

①联合国开发计划署家庭生活状况综合评估项目（IHLCA）：《2009—2010年缅甸家庭生活状况综合调查：贫困概况》，仰光，2011年。

②密歇根州立大学（MSU）和缅甸资源开发研究所基金社会发展中心（MDRI/CESD）：《缅甸的农业部门和粮食安全诊断》，为美国国际开发署/缅甸准备的报告草案，2013年3月14日。

获季和男性从事同样的工作，她们的报酬也比男性低。^①

虽然很难准确掌握农户对缅甸土地所有的不安全性情况^②，但有研究表明，约一半的农户没有获得官方授予的土地种植权。除明确了所有权的土地占比较低外，农村贫困家庭的牲畜和鱼类捕捞权通常更少，信贷机会较少。但经济状况和土地匮乏存在地区差异。由于持续的內战、土地管理不善、农民债务及各种土地掠夺等一系列原因，据估计政府控制区内至少有1/4的农民没有自己的土地，有研究表明在部分农村地区该比例超过1/2（如钦邦、东掸邦）。在这些地区，约有一半家庭的耕作面积不足5英亩，勉强甚至难以养家糊口。因此，缺地是缅甸全国各地普遍面临的严重问题，虽然我们对其发展趋势所知甚少。缅甸3/4的贫困人口居住在生产粮食的农村。^③

收入低、资产少，还要应对季节性和偶发性疾病以及天气的影响，农村家庭每年仅有10个月有充足的粮食供给，失地农户仅为9.6个月。^④1/3的农户每年不得不从放贷者处借高利贷购买食物。即便如此，50%的家庭每年仍有两个半月没有足够的食物，全国1/3的儿童因此挨饿。^⑤

二、农业部门私有化和外资

缅甸私营部门参与国家经济发展始于军政府时期，而非此前的社会主义时期。20世纪80年代末，缅甸军政府开始有选择地鼓励部分私营部门参与推动国家发展和经济增长。吴登盛政府时期，市场自由化改革已成为缅甸国家进步的标杆。

缅甸被标榜为亚洲最后的土地前沿，产业化农业是缅甸政府将进一步开放并吸引外资的重要领域之一。总体而言，农业部的新使命可描述为“鼓励和准许国企及私营部门协会种植水稻、豆类、油料、经济作物、橡胶、油棕等”^⑥。政府的国家发展计划致力于增加产量，大米出口要在两年内翻番。^⑦同样的，2012—2015

①联合国开发计划署家庭生活状况综合评估项目（IHLCA）：《2009—2010年缅甸家庭生活状况综合调查：贫困概况》，仰光，2011年。

②联合国开发计划署家庭生活状况综合评估项目（IHLCA）：《2009—2010年缅甸家庭生活状况综合调查：贫困概况》，仰光，2011年。

③联合国开发计划署家庭生活状况综合评估项目（IHLCA）：《2009—2010年缅甸家庭生活状况综合调查：贫困概况》，仰光，2011年。

④生计和粮食安全信托基金（LIFT）：《基线调查报告》，2012年7月。

⑤生计和粮食安全信托基金（LIFT）：《基线调查报告》，2012年7月。

⑥缅甸联邦共和国政府农业与灌溉部农业规划司：《缅甸农业概况》，内比都，2010年。

⑦R.沃克斯《缅甸的农业和乡村发展：政策与挑战》，农粮咨询国际，评论草稿，2013年1月。

年缅甸《经济和社会改革政策框架》提出优先采取推广服务和政府贷款、消除供应链壁垒、促进以需求为导向的市场支撑机制等方式来提高农业生产力。^①

截至2001年，近100家缅甸私企获得了超过100万英亩的大规模农业特许用地。到2011年，已有204家私企获得近200万英亩农业特许用地，一半以上位于德林达依省（专门种植油棕）和克钦邦（种植橡胶、甘蔗和木薯）。在克钦邦境内，15家缅甸企业得到近60万英亩土地；在德林达依省，36家企业获得超过67万英亩土地（数据来源于缅甸中央政府，而非省邦政府）。到2012年3月，政府数据显示农业特许用地达到340万英亩，增长了76%。同一时期，基层对土地掠夺的抵制非常激烈，农业产业化被认为是土地冲突的一个主要诱因。^②到2013年年中，缅甸的农业产业化特许用地已超过520万英亩——与2012年相比，涨幅超过50%。超过60%的农业特许用地（主要种植生物燃料原料和橡胶）位于德林达依省（近190万英亩，占36%）和克钦邦（近140万英亩，占27%）。或许并非偶然的是，这两个省邦保留着缅甸面积最大的森林（实皆省除外，实皆省的农业特许用地面积在全国排名第三）。香港乐施会此前在这两个省邦的田野调查案例数据进一步支持了缅甸政府数据。^③

表2是新政府上台后统计的农业产业化数据。但该数据仅包括官方授权的产业化农业私人特许用地，不包括小农户或其他生产方式进行生产的用地计划。此外，大多数特许用地只种植了很少甚至根本就没有种植农作物——截至2013年年中，德林达依省仅有19%的特许用地种植了作物，克钦邦为12%。在全国范围内，该比例为23%。^④

表2 各省/邦农业特许经营用地统计（2010—2013年）

单位：英亩

省/邦	2010/11年 批准面积	2011/12年 批准面积	批准面积	种植面积	种植率（%）
			（2012/13）		
内比都	—	7 408	17 554	5 217	30
克钦邦	596 180	1 396 575	1 381 165	172 348	12
克伦邦	2 161	4 011	34 946	15 867	45
克耶邦	—	—	—	—	—

①经合组织：《经合组织投资政策综述：缅甸》，经合组织出版社2014年版。

②缅甸联邦共和国政府农业与灌溉部农业规划司：《缅甸农业概览》，内比都，2012年。

③凯文·伍兹：《缅甸新兴农业产业化概述》，云南大学出版社2013年版。

④奥图尔·B.：《对特许经营土地增长的恐惧》，《缅甸时报》，2013年6月3日；《四分之一特许经营土地被闲置》，《缅甸时报》，2013年12月15日。

续 表

省/邦	2010/11年 批准面积	2011/12年 批准面积	批准面积	种植面积	种植率(%)
			(2012/13)		
钦邦	—	1 542	1 743	118	7
实皆省	100 057	259 273	533 406	19 543	4
德林达依省*	671.594	993 887	1 896 970	359 455	19
勃固省	19 772	52 238	200 150	91 074	46
马圭省	202 492	211 292	219 578	95 949	44
曼德勒省	10 300	6 262	56 046	14 497	26
孟邦	—	—	—	—	—
仰光省	30 978	30 980	80 208	76 243	95
若开邦	—	7 826	131 667	13 176	10
掸邦	117 096	160 626	323 833	120 403	37
伊洛瓦底省	193 353	285 844	335 331	212 969	64
合计	1 943 983	3 417 764	5 212 597	1 196 859	23

来源：除德林达依省数据由农业与灌溉部德林达依的办公室提供外，其他数据来自均农业与灌溉部。

注：本表中的数据仅为中央政府批准的农业特许用地。

三、农业领域的FDI趋势

- △ 政府数据非常有限，且不可靠。
- △ 当前农业FDI很少，非正式投资很多。
- △ 与有些领域相比，农业领域的FDI相形见绌。
- △ FDI对农业的兴趣日增，尤其是亚洲企业。
- △ 农业FDI的目标是下游农产品加工，使小农户生产融入全球食品供应链。
- △ 国际金融机构和西方发展援助机构影响农业产业化发展模式。

迄今为止，缅甸的外商独资农业项目很少，且都是2010年大选后才签署的。现行的土地改革开始前，外国投资者不能单独租用特许用地。他们可以和政府组建合资企业，但因税收和政治风险过高，很少有外商选择和政府合资。因此，迄今几乎所有农业特许用地都挂在缅甸企业名下。当然，正如本报告引用政府、媒体和发展援助机构报告中的数据所强调的那样，随着缅甸的对外开放并新近通过

了外资法，这种情况必然会有所转变。

自1988年以来，获批准的外资仅有0.44%投资农作物，0.79%流向畜牧业和渔业。即便是在对外开放后，FDI在农业中所起的作用也相对较小。从1988年至2013年1月间，投资农作物的外资总额为1.83亿美元，投资畜牧和渔业的外资总额为3.3亿美元。与其他领域相比，农业吸引到的外资相对较少。例如，官方数据显示2010/11财年批准的农业外资仅有1.39亿美元。^①但2010—2011年，德林达依省获得油棕特许用地面积排名前三的企业^②就投资了1.39亿美元。^③一些企业还投资种子，尤其是蔬菜种子。截至2014年3月，13家外企获批向缅甸农业直接投资了总计2.030 2亿美元，占FDI总额的0.44%。^④相比之下，其中10家外企以FDI形式向缅甸农业实际投资了1.743 4亿美元。^⑤表3按领域划分了获批和实际投资的FDI，表4为流入农业、畜牧/渔业的FDI。

表3 缅甸各领域获批及实际进入的FDI（截至2014年3月31日）

单位：个；百万美元；%

	领域	批准的投资			实际投资		
		项目数	金额	占全国投资比重	项目数	金额	占全国投资比重
1	电力	7	19 284.43	41.72	6	13 254.43	36.65
2	油气	115	14 372.27	31.09	64	13 630.10	37.69
3	制造业	335	3 988.40	8.63	246	2 785.99	7.70
4	采矿	69	2 862.42	6.19	11	2 337.23	6.46
5	酒店旅游业	52	1 800.02	3.89	37	1 549.69	4.29
6	交通通讯	20	1 504.14	3.25	11	1 327.91	3.67
7	房地产	23	1 497.03	3.24	11	715.57	1.98
8	畜牧、渔业	29	425.97	0.92	11	166.56	0.46
9	农业	13	203.02	0.44	10	174.34	0.48
10	工业园	3	193.11	0.42	2	179.11	0.50

①缅甸联邦共和国政府国家计划和经济发展部中央统计局：《2012年统计年鉴》，内比都，2012年。

②缅甸联邦共和国政府农业与灌溉部：《缅甸农业简况（2012）》，内比都，2012年。

③缅甸联邦共和国政府国家计划和经济发展部投资和公司管理局网站，www.dica.gov.mm/dica.htm，内比都，2013年。

④缅甸联邦共和国政府国家计划和经济发展部投资和公司管理局：《缅甸各领域外资统计（截至2014年）》，内比都，2014年。

⑤缅甸联邦共和国政府国家计划和经济发展部投资和公司管理局：《缅甸各领域外资统计（截至2014年）》，内比都，2014年。

续 表

	领域	批准的投资			实际投资		
		项目数	金额	占全国投资比重	项目数	金额	占全国投资比重
11	其他服务领域	16	56.99	0.12	14	40.36	0.11
12	建筑	2	37.77	0.08	—	—	—
合计		684	46 225.57	100.00	423	36 161.29	100.00

来源：缅甸国家计划和经济发展部、投资和公司管理局。

表4 农业和畜牧/渔业FDI（1988—2012年）

单位：百万美元

	农业	畜牧/渔业	FDI总额
1988—2000	14	283	7 177
2000/01	20	—	218
2004/05	—	—	158
2009/10	—	—	330
2010/11	139	—	19 999
2011/12	—	—	4 644
2012/13	10	6	1 143
合计	183	330	41 842
占缅甸FDI比重（%）	0.44	0.79	100

来源：缅甸国家计划和经济发展部、投资和公司管理局。

表5分地区统计了2005—2012年获批进入缅甸的外资。来自中国大陆、泰国、中国香港和韩国的资本占主导，在缅甸新政府上台前的2010年占总外资的50%以上（想必并非偶然）。由于缺乏有效的政府数据，难以将产业化农业投资细化到具体企业或地区。有关农业领域的详细信息也缺乏更多可用的中央政府公开数据或政府机构数据，如农业产业化合同细节、特许用地的地理坐标等。

表5 缅甸FDI来源国别（地区）统计（截至2014年3月31日）

单位：个；百万美元；%

	国家	批准的投资			实际投资		
		项目数	金额	占缅甸外资比重	项目数	金额	占缅甸外资比重
1	中国（大陆）	60	14 237.59	30.80	40	14 159.22	39.16

续 表

	国家	批准的投资			实际投资		
		项目数	金额	占缅甸外资比重	项目数	金额	占缅甸外资比重
2	泰国	73	10 098.47	21.85	37	2 990.71	8.27
3	中国（香港）	74	6 500.44	14.06	57	6 407.38	17.72
4	新加坡	111	4 522.37	9.78	75	4 185.17	11.57
5	英国	67	3 149.35	6.81	35	2 597.14	7.18
6	韩国	89	3 060.44	6.62	76	2 989.02	8.27
7	马来西亚	47	1 647.39	3.56	20	1 049.72	2.90
8	越南	7	513.19	1.11	7	513.19	1.42
9	法国	3	474.36	1.03	2	470.36	1.30
10	日本	45	325.99	0.71	34	223.30	0.62
11	印度	12	299.54	0.65	11	295.04	0.82
12	荷兰	7	249.14	0.54	4	14.64	0.04
13	美国	15	243.57	0.53	—	—	—
14	印度尼西亚	12	241.50	0.52	3	22.20	0.06
15	菲律宾	2	146.67	0.32	1	6.67	0.02
16	澳大利亚	15	99.78	0.22	2	23.52	0.07
17	俄罗斯	2	94.00	0.20	2	94.00	0.26
18	奥地利	2	72.50	0.16	1	1.00	—
19	巴拿马	2	55.10	0.12	2	55.10	0.15
20	阿联酋	2	45.50	0.10	1	4.50	0.01
21	加拿大	16	41.88	0.09	3	2.40	0.01
22	毛里求斯	2	30.58	0.07	2	30.58	0.08
23	德国	2	17.50	0.04	1	2.50	0.01
24	利比里亚	2	14.60	0.03	2	14.60	0.04
25	丹麦	1	13.37	0.03	—	—	—
26	文莱	4	5.31	0.01	3	3.27	0.01
27	塞浦路斯	1	5.25	0.01	—	—	—
28	卢森堡	1	5.20	0.01	1	5.20	0.01
29	中国（澳门）	2	4.40	0.01	—	—	—
30	瑞士	1	3.38	0.01	—	—	—

续 表

	国家	批准的投资			实际投资		
		项目数	金额	占缅甸外资比重	项目数	金额	占缅甸外资比重
31	孟加拉国	2	2.96	0.01	—	—	—
32	以色列	1	2.40	0.01	—	—	—
33	斯里兰卡	1	1.00	0.00	—	—	—
34	老挝	1	0.88	0.00	1	0.88	—
合计		684	46 225.6	100.00	423	36 161.29	100.00

来源：缅甸国家计划和经济发展部、投资和公司管理局。

缅甸中央政府的投资批准累计数据证实了中国（以及华人）的重要性。加上香港，中资企业资本占实际投资的61%，占获批总投资的50%。即便是加上了来自香港的投资，中资还是可能被低估了，因为部分中资可能通过英属维尔京群岛或开曼群岛进入缅甸。与缅甸军控企业（如UMEHL）的合作资本可能也没有向中央统计局（Central Statistical Office, CSO）报告。中国投资者也可能参与了其他国家投资的项目。缅甸华人商人的角色、来自华人和中国的资本以及中国国内市场需求推动了缅甸农业产业化发展。香港乐施会关于缅甸产业化农业的一份报告中，克钦邦和德林达依省的案例证实了这一点。^①下节提供了中国大陆通过罂粟替代种植对缅甸农业进行非正式投资的更多详细信息。

在投资缅甸总额排名前10的国家中，仅有3个经合组织国家。法国企业的许多投资可追溯到2000年前（主要是壳牌对油气的投资）。经合组织成员国中，仅韩国和英国在缅甸2010年改革开始前显著扩大了对缅投资。

然而，政府数据忽略了外资对缅甸农业日益增长的兴趣。譬如，进入下游领域食品加工的FDI可能被视为制造业投资，因此，外国对缅甸农业和农业产业化的实际投资可能大于表3和表4中的统计数据。2012年以来，许多总部在亚洲或西方国家的知名企业 与缅甸政府签署了谅解备忘录和协议，投资大规模产业化农业以及食品生产和加工。外商对参与下游农产品加工并出口高质量农产品更感兴趣，尤其是缅甸南部和东南部（孟邦和德林达依省）的橡胶、仰光和伊洛瓦底省的水稻及遍布全国各地的生物燃料。几家全球知名的大型农产品加工企业对缅甸食品加工的关注和投资兴趣日浓，如加工白糖和玉米鸡饲料。

然而，缅甸政府允许外商独资的加工食品用于出口，但不能在国内销售。同

^①凯文·伍兹：《缅甸新兴农业产业化概述》，云南大学出版社2013年版。

时，土地投资政策较为宽松，加工领域的FDI投资却非常严格，这与全球规范并不一致。

从媒体和企业网站发布的信息来看，缅甸食品加工和农业产业化的大规模投资并未被视作农业FDI，因为前文列表中的投资数据相对较小。报道中的农业FDI和已在缅甸运作的农业产业化投资间存在差异，但没有更多可用信息可以让人们进一步对此进行了解。

四、农业领域的非正式外资

另一个导致农业FDI数据相对较少的原因是一大笔可观数额的外资通过缅甸国内企业流入农业领域，而没有算作FDI。许多得到政府大规模特许农业用地的缅甸企业并没有足够的资金开发土地。在此情况下，可推测这些企业得到了外国投资者的资金支持，尤其是棕榈油，有时还包括橡胶、甘蔗和麻风树。虽然很难证明这种非正式外资为农业产业化提供了支持，但可以获得直接数据的中国罂粟替代种植项目是跨境非正式农业投资的一个好例子。

缅甸新政府上台前就已实施的法律法规及2012年生效的两部新土地法（更多信息参见法规分析）关于外资的规定使得FDI成为繁文缛节的程序，不仅税率更高，政府多余的关注还带来更大的不安全。虽然情况因去年以来缅甸着力创造更良好的外商投资环境而有所改变，但外国投资者通过缅甸企业以非正式形式进行投资来规避FDI模式带来的负面影响，不仅更容易，而且成本更低。这种方式适用于规模较小的一次性投资，如仅开发一块大型农业特许用地，而不适用于持续进行大规模投资，如食品加工。

缅北的中国罂粟替代种植项目：自21世纪首个10年的中期以来，克钦邦和北掸邦成为中国罂粟替代种植项目下中资企业农业产业化特许经营的重要场所（主要是橡胶，也有水稻、玉米、西瓜和香蕉）。^①缅甸政府将农业特许经营授权给克钦邦地方精英（包括武装人员，其中一些人涉嫌贩毒）。这些精英得到总部在中国（主要是云南）的中资企业支持，这些中资企业则享受中国中央政府的罂粟替代种植补贴（由云南省政府管理）。截至2010年，总部设在云南的企业在缅北（包括北掸邦和克钦邦）有超过9万英亩的产业化农业特许用地（如表6所示）。^②到2011年，罂粟替代种植投资额达16亿元人民币（2.56亿美元），老挝北部和缅甸

①克雷默·T.和凯文·伍兹：《资助掠夺：中国在缅北的罂粟替代种植项目研究》，跨国研究所（TNI），2012年。

②克雷默·T.和凯文·伍兹：《资助掠夺：中国在缅北的罂粟替代种植项目研究》，跨国研究所（TNI），2012年。

北部的罂粟替代种植用地达300万亩（近50万英亩）。这带来了环境、社会和政治问题，引发与因中国罂粟替代发展农业种植园而失去刀耕火种的高山耕地被强制迁移的当地民众之间的冲突。

表6 云南企业在缅北开展罂粟替代种植情况（截至2010年）

作物	公顷	英亩	配额量（吨）*
橡胶	19 391	47 916	18 877
玉米	2 393	5 914	11 090
大米	1 632	4 033	9 792
其他	11 573	28 599	44 756
合计	34 989	86 462	84 515

来源：昆明和西双版纳商务局，2010年。
注：*数据为中国政府制订的免关税进口配额量。

随着罂粟替代种植项目的放开，中国投资者就一直与那些和地区军官或民地武领导人关系良好的当地精英家族进行合作。中国企业通常提供技术、种子、化肥和资金，当地企业利用与地方政府（地区军官和/或民地武）的关系提供土地和劳力。土地通常是从农民手中没收的，劳力有时是强迫的。中国商人通常把薪酬交给当地政府，而不是直接支付给农民。这些农民经常只能得到中国商人支付资金中的一部分。^①云南鸿宇集团和宏邦公司是中国企业在缅北从事农业产业化经营的两个典型。

五、严重的数据制约

缅甸的数据质量问题并不仅限于农业领域，人们常常会质疑缅甸社会经济数据的可靠性和准确性。^②最近一份关于缅甸政府数据的评论称，缅甸缺乏准确数据，可用数据的真实性值得质疑。这是由若干因素导致的，包括政府对部分领土的控制有限、数据收集和分析能力不足以及国内外消费数据造假。^③联合国亚太经社会（ESCAP）做出过相似的结论，认为在东盟国家中，缅甸“提供可靠和

①克雷默·T.和凯文·伍兹：《资助掠夺：中国在缅北的罂粟替代种植项目研究》，跨国研究所（TNI），2012年。
②达皮斯·D.等：《后制裁时代的缅甸经济：选择正确的道路》，仰光，2012年。
③达皮斯·D.等：《后制裁时代的缅甸经济：选择正确的道路》，仰光，2012年。