

中国亚非学会第三届会员代表大会暨学术讨论会论文

82/102  
1608

## 试论第二次世界大战后的缅甸经济

解放军国际关系学院 王介南

一九九〇年九月

## 试论第二次世界大战之后的缅甸经济

王 介 南

缅甸是位于亚洲东南部中南半岛上幅员最广大的国家，领土面积达67万平方公里，占中南半岛的三分之一以上。它与我国山水相连，有2,185.7公里的共同边界，是我国西南的友好邻邦。这个从地缘政治上来说极其重要的东南亚国家，无论在历史上还是在今天，与我国关系一直相当密切。对于这样一个国家的经济状况，我们应当有较多的认识。

拥有3800万人口的缅甸，与许多亚非国家一样，长期遭受外国殖民主义的罪恶统治；为恢复祖国的独立，缅甸人民进行了英勇不屈的民族解放斗争，直到第二次世界大战结束之后的1948年，才摆脱英国殖民枷锁，取得民族的独立和自由。与战后获得独立的许多亚非国家一样，独立的缅甸自然也面临着积极发展民族经济，以经济独立来巩固已经取得的政治独立，并进而实现民族经济的腾飞这一繁重任务。战后40多年来，缅甸历届政府实施了哪些经济发展政策？今日缅甸经济现状如何？用一句话来说，很不尽缅甸人民之意。1989年5月10日发表的联合国贸发会议的报告公布了目前世界上42个最不发达国家的国名<sup>①</sup>，其中就有缅甸。素有“世界粮仓”之称的缅甸，战后究竟采取了什么样的经济战略和经济政策，才导致陷入今天这样的困境的呢？本文拟有围绕这一问题参照和对比情况大致与其相似的东邻泰国，进行初步探讨。

## 一、战前缅甸经济的简要回顾

缅甸是一个种植稻谷为主的农业国家。在全国总人口中，农村人口约占百分之八十五。工业十分落后，在全国经济中比重很小。

英帝国主义并吞缅甸前，缅甸经济是自给自足的封建农业经济，绝大部分农产品供当地农民消费和缴纳实物赋税。各地区间的商业关系主要是以物易物。当时的土地关系相当复杂，有王田、官田和私田之分，但基本上都是封建性质。

1824年，1852年和1885年，英国殖民者先后发动了3次侵缅战争，侵占了缅甸，使之成为英国的殖民地。英国在缅甸建立殖民统治后，为适应其掠夺缅甸的需要，改变了缅甸传统的封建土地国有制，在缅甸农村确立了土地私有制。由于农村自然经济的迅速解体 and 商品经济的发展，殖民政府对缅甸广大农民多种税收的日益加重，印度来的齐智人对农民大肆进行高利贷剥削，造成农民纷纷破产，从而导致缅甸农村急剧的土地兼并。据统计，

1926年时，缅甸耕地已有19%集中到了“非耕作者”手中；1930年，缅甸耕地的21.5%被地主占有；1935年，百分比上升到32.4%；1940年，百分比上升到33.5%<sup>②</sup>。土地兼并的结果，形成了缅甸的大地主土地的所有制。而1929

年的世界经济危机更加速了土地兼并的过程。据统计，下缅甸地主占有该地区耕地的75%，上缅甸的地主占有该地区耕地的40%。<sup>③</sup>

土地兼并的结果，使缅甸农民越来越失去赖以生存的土地。加上殖民当局的高额捐税，地主增收的地租，齐智人越来越高的利息，使农民日益贫困，负债严重。到1930年，农民债务总额已达6亿卢比，平均每户农民负债200卢比以上。<sup>④</sup>

由于看准了世界市场对大米需求迅速增加的机会，英国殖民者竭力鼓动大批上缅甸农民和印度移民开发下缅甸，扩大水稻种植面积。随着水稻面积的增加，大米出口也很快增加。1869年只有40万吨；1931年增至300万吨。<sup>⑤</sup>到1941年太平洋战争爆发前，缅甸大米的输出额占全世界的45%，<sup>⑥</sup>成为世界上最大的大米输出国。这种单一作物的实施，表明第二次世界大战前缅甸的经济早就完全殖民地化了。

## 二、战后至独立前的缅甸经济

殖民地缅甸于1941年12月7日珍珠港事件之后不久即遭受日本法西斯的武装侵略。从1942年1月算起，至1945年5月仰光光复，在第二次世界大战中，缅甸被日本武装侵占达三年半之久。在这血与火的艰难岁月里，美丽富饶的缅甸国土先遭日军狂轰滥炸，同时遭受撤退英军的轰炸，然后又遭盟军的反攻轰炸，以及日军的撤退轰炸，几乎所有的城镇都遭到严重的战争创伤。缅甸的工农业生产受到严重破坏。大米产量不及战前的一半；工矿企业几乎全部陷入停顿，国民经济完全崩溃。

还在第二次世界大战结束之前，英国就企图卷土重来，在缅甸重建殖民统治。躲在印度西姆拉的缅甸总督陀尔曼·史密斯在1945年初就宣称，要给缅甸农民分配土地，进行欺骗宣传，妄图笼络人心。1945年5月，英国工党政府发表了关于缅甸问题的白皮书。白皮书说，经过英国总督统治8年后，即在缅甸恢复1935年宪法，进行制宪会议的选举；经英国议会的批准，缅甸可以取得自治领的地位。事实证明，英国首先想到的，不是怎样去恢复被战争破坏的缅甸经济，而是要恢复英国在缅甸的殖民统治。

1945年8月，第二次世界大战刚接近尾声，英国首相艾德礼就宣布在缅甸建立“国内供应事管处”，以便控制缅甸国内的物资分配和商业活动。10月，英国驻缅总督陀尔曼·史密斯从印度回到缅甸接管政权，重建英国殖民统治。殖民政府以国内供应存物管理处名义，使英国在缅垄断企业很快恢复了业务活动，取回了原先企业的财产。政府还积极贷款给这些英国企业，给它们输血，恢复它们的企业活力。缅甸人民对殖民政府迅速恢复英国资本在缅统治地位的经济政策极为不满。1946年1月25日，缅甸反法西斯自由同盟在仰光召开第一次全国代表大会，愤怒抨击英国的殖民经济政策，通过了争取缅甸完全独立的决议。为了缓和英缅矛盾，殖民政府撤换了驻缅总督陀尔曼·史密斯，改任休伯特·兰斯为新的驻缅总督。同年9月，缅甸共产党领导了全国性的政治大罢工。大罢工几乎使缅甸的行政管理和经济生活陷入瘫痪，生产、运输、贸易实际上处于停顿状态。1947年1月17日路透社记者报道

说：“贸易、商业活动……瘫痪了。国家机关、大、中、小学、银行、工商企业和工厂虽然还没有正式关闭，但已空无一人。甚至仰光电报局也停止了工作。”⑦

到日本投降后的第3年——独立前的1947年，由于缺少耕牛，谷物不能输出国外，农民除了自己所需的粮食外，不再种植多余的谷物，土地大量荒芜，1946—1947年度稻谷产量仅为战前的一半。⑧

简言之，缅甸独立前的1947年，缅甸经济远没有恢复到战前水平。

相比之下，东邻泰国，在同一时期内，基本完成1945—1947年经济恢复时期的目标，“大致上它的经济在1947年便已恢复到战前的水平，按战前1938年的价格水平计算，它的实际国内生产总值在1947年已经超过1938年的水平，它的主要出口商品项目（大米、柚木、橡胶）的产量和出口量到1947年也已超过1938年的水平。”⑨

由于国际国内的种种原因，缅甸丧失了战后恢复经济的第一次机会。

### 三、独立后吴努执政时期

1948年1月4日，缅甸终于摆脱了英国的殖民枷锁，获得了独立，成为战后获得独立的又一新兴亚非国家。反法西斯人民自

由同盟主席吴努担任缅甸联邦政府首任总理。

战后，缅甸和许多取得政治独立的发展中国家一样，面临着改造殖民地社会经济结构、建立独立的民族经济的重大战略任务。这一战略任务便是战后缅甸在一段相当长的历史时期内所要实现的经济发展战略目标。如何实现这一战略目标？如何改造原有的殖民地社会经济结构？从何入手、走什么样的经济发展途径？所有这些是缅甸经济发展战略所要解决的一系列关键问题。

缅甸政府首先抓住农业经济的关键——土地问题，把它作为突破口来带动整个经济建设，不失为一个具有远见卓识的良策。早在1947年9月24日的自由同盟临时政府制宪会议一致通过的新宪法中，规定：国家是“一切土地的最高所有者”；国家有权“调整、变更或取消任何土地所有权、收回任何土地并分配给集体农业、合作制农业或佃户”（第30条）；任何私人不得拥有“大量的土地”；“一俟情况允许，应即以法律规定私有土地之最大限额”（第30条）。⑩1948年初，缅甸政府通过的《缅甸经济发展两年计划》规定：把恢复和发展国家经济的任务同实现某些改革（特别是土地改革）和在工业、运输业、商业中建立国营经济成分结合起来⑪这些都表明了政府解决土地问题、实施土地改革的愿望和决心。

1948年10月11日缅甸政府通过了《1948年土地国有化法案》。《法案》指出了缅甸农村严重的土地问题的现实，宣称国家要把“非耕作者”占据的土地以国有化的方式收回，然后无偿分给农民，并规定了具体征收的数额和办法。吴努解释说：“土

地国有化的目的，是废除大地主土地占有制，把农田分给农民和农户，建立可以使农民提高他们生活水平的现代农业经济”。⑫

这一法案公布后，由于当时内战爆发，国内动乱不安，政府只在仰光对岸的丁因作了一次土地分配的试验，其他地区无法施行。1953年，缅甸政府又把这一法案作了一些修改，改名为《1953年土地国有化法案》，下令自1953年6月22日起在全国范围内实施。于是，从1954年起，随着缅甸政府实际管理区域的扩大，以及经济发展计划的实施，缅甸政府开始较大规模地进行土地国有化运动。

政府根据1954年新的情况而制定的《1954年土地国有化修改法案》规定：一个农户可占有普通稻田50英亩，或灌溉田10英亩，其余超额部分收归国有。一个农户如果成年人超过4人，则每超过1人，可允许再多保留12.5英亩土地。被收归国有的土地将给予赔偿。赔偿费确定为：第1个100英亩赔偿土地税的12倍，以后每多100英亩即递减一倍，至1200英亩者，不论多少，均按地税的1倍予以赔偿。被收归国有的土地，由各地选举出来的乡、区土地委员会在中央土地委员会的监督和领导下，首先分配给佃农，然后依次分配给土地不足的自耕农、长工和短工。分得的土地可以继承、出卖或以其他方式转让给从事耕作的农户或农民团体，但不得出租、抵押。



自1953年至1958年的5年中，历年实施情况如下表：

年 份	1953—54	1954—55	1955—56	1956—57	1957—58	共 计
县 数	8	23	23	23	30	— —
镇 数	8	33	49	47	63	— —
村 数	167	524	431	325	455	— —
已分配 土地面 积 (英亩)	142390	433653	344516	256225	272000	1448734
受惠农 户数	19385	48740	40363	35544	47407	191439

到1958年，已分配的1443784英亩土地占原定计划的6226150英亩土地的23.3%。可见实施起来阻力很大。

尽管这次土地改革采用“赎买”的方式没收多余的土地，措施比较温和，但还是遭到了大土地所有者的阻挠。他们或者公开起来反对，或者分户析产，逃避国家对多余土地的征收，使土地改革步履艰难。政府最初计划征收地主的土地约为1000万英亩，等于全部耕地的二分之一；而在1955年，政府重新审核了应当征收的土地数量，其数量只占全部数量的三分之一了。1957年土地国有化会议上，吴努承认“在某些地区不时出现农村土地委员会的违法事件”，“由于某些工作人员失职而发生漏洞。”1957年7月31日《曼德报》的评论承认土地分配中存在“许多偏袒和裙带现象”，“结果应该获得土地的农民没有得到土地，而从来没有下过稻田的都得到了土地。”1959年3月，由于种种原因，吴努政府停止了土地国有化政策的实施。

据统计，自1953—1959年，缅甸政府共征收了约150万英亩在19万多户农民间进行了分配。

独立后吴努政府实施的土地国有化政策，从发展农村社会经济的角度来看，它在力图解决“耕者有其田”的积弊，摆脱殖民统治者强加于本国人民的主体—农民身上的地租剥削，消灭以租佃关系为特征的地主土地所有制，建立由本民族主宰和参与的民族经济等方面意义是巨大的，起来到了一定的作用，在某种程度上削弱了地主的势力，部分地调整了土地关系，虽然土地改革步履艰难，土地问题没有得到彻底解决，但毕竟迈出了前进的步子。

除此之外，吴努政府在恢复和发展民族经济方面，还做了许多工作。独立之初，政府拟订了《缅甸经济发展两年计划》，其中农业部分的主要目标是恢复战前生产水平以及某些农产品的自给。由于1948年3月28日开始的内战大爆发以及其他原因，这一计划没有完成。例如，该计划规定1951—52年度稻田种植面积恢复到战前水平，但该年度的稻田实际种植面积却只有970万亩，（比计划开始的1948—49年度的稻田种植面积还少。）

1952年8月4日—17日，政府讨论和通过了为期8年的《国家繁荣计划》，规定了国民经济10个方面的发展目标，其中农业方面计划实施《农业和乡村发展五年计划》（自1952—1953年度至1956—1957年度）。这五年计划规定了种植业和渔业的18个奋斗目标。如果达到这些目标，缅甸的农业产值将达到11.5亿缅元。但由于国内战争和1953—1954年度糯米在世界市场上的滞销，使这一计划的主要部分——大米增产

计划破产；其余计划虽有若干措施，但都未达预期目标。

独立后1948年至1957年十年内，缅甸的耕地面积一直没有恢复到战前水平。请看下表：

缅甸历年耕地面积表

年 度	万 英 亩	指 数
1936—37年至1940—41年的平均指数	1911.7	100
1947—48	1530.5	80
1951—52	1541.7	81
1952—53	1622.3	85
1953—54	1652.8	86
1954—55	1637.7	85
1955—56	1653.7	86
1956—57	1685.9	88
1957—58 (估计数字)	1623.6	85

资料来源：“缅甸经济调查”。

由于历年耕地面积没有恢复到战前水平，致使历年农业生产的指数迟迟恢复不到战前水平。

缅甸历年农业生产指数表

1936—37至 1940—41的 平均指数	47—48	51—52	52—53	53—54	54—55	55—56	56—57
100	77	75	81	79	79	81	93

在农业方面虽然不尽人意，但在《国家繁荣计划》的其它方面还是取得了相当的进展。如政府将英国在缅甸企业采取收归国有的

办法，先由英缅双方共同组成“国有化委员会”，先议定赔偿数额，然后把这些企业接收过来。政府收回了货币发行权，创建了缅甸联邦银行。帝国关税特惠制废除了，英国和印度的入口货已不能再享受较低关税率的优惠权。英国强加在缅甸人民身上的债务，也经英美两国政府协议一次还清了。由于缅甸政府采取了逐步削弱英国在缅甸的经济势力的措施，缅甸在经济上的独立性增强了。

独立初期，缅甸工业基础十分薄弱，在国民经济中不作重点部门。政府也没有把发展工业放在重要位置来加以考虑。

《国家繁荣计划》在贯彻实施中尽管遭到了很多困难，但它的“许多项目还是成功地实现了”。<sup>⑬</sup>“缅甸人不必为他们的平耶迪沙（即‘国家繁荣计划’）感到羞愧”。<sup>⑭</sup>不过，从总体上来讲，由于国民经济尚没有恢复到战前水平，所以这一计划“不完全成功”。

⑮

在经济建设上，重点究竟放在农业上还是工业上？政府内部对此意见不一。这种思想认识上的分歧越演越烈，以致导致了组织上的分裂。1958年5月，执政的自由同盟分裂为以吴努总理和农业部长德钦丁为首的“廉洁派”，以副总理吴巴瑞和工业部长吴觉迎为首的“巩固派”。10月28日，吴努在人民议会会议上提出总理职务交给奈温将军。奈温将军于10月31日发表施政报告，组成“看守内阁”。

奈温的看守内阁历时一年半（1958年10月—1960年4月）。它的政绩，仅限于维持社会秩序，平定乡村暴乱，整顿交通

运输，改善国内邮电通讯等方面。在经济建设方面，除了修筑了带有战略性质的仰光——曼德勒公路的设计、勘察外，并未进行较大项目的基本建设。值得称道的是他组织军人参加治安、运输、卫生和服务行业的工作，使经济有了起色，外汇储备增加了。

在1960年2月的大选中，吴努的联邦党取得了胜利。4月4日吴努重新上台执政，继续担任总理。吴努的联邦党政府在政治上遇到严重障碍，而在经济发展方面既提不出像样的策略和方针，也没有好好执行已经获得批准的政策。它的目标，与其说是现实主义的，还不如说是乌托邦的。“他（吴努）想戴很多的桂冠：正统的佛教徒，维护信教自由和少数民族权利的战士，众人信服的民主制度倡导者，以及贪婪之敌，剥削和外国控制的资本主义之敌。”  
(16) 结果，他的幻想和努力都付之东流了。虽然并不是说吴努执政的12年内（1948—1962）一无是处，在某些方面确实取得了显著的成绩。如，在最后两年内，缅甸大米生产恢复到了战前的最高水平。12年内，缅甸经济年平均增长率达到5.6%。<sup>(17)</sup>缅甸的人均国民生产总值达到670美元。<sup>(18)</sup>这个水平毕竟还优于许多发展中国家。

回顾吴努执政时期缅甸经济发展所走过的曲折道路，笔者认为政府的经济政策是扣住了改造殖民地社会经济结构，建立独立民族经济这一重大战略任务的。但在实现这一战略目标的着眼点上，囿于传统习惯，仅仅着眼于农业，忽视采取优先发展工业的经济发展战略，因而可以说在战略上失误了。在五、六十年代，传统经济发展战略认为发展中国家应该从工业化着手，以工业化带动经济高速增长，从而带动充分就业、提高国民收入，改造整个国民经济的落后技术结构，逐步建立起一个经济均衡发展的社会经济结构。<sup>(19)</sup>在

同一时期内，东邻泰国采用传统经济发展战略，断然采取优先发展工业化的经济发展战略，从1954年的《鼓励工业发展法案》为开端，开始迈出了经济腾飞的步子，继而于1960年颁发了《1960年鼓励工业投资法案》，使国家步入由民间资本起主导作用的发展进口替代工业阶段。然而在缅甸，再度担任总理的吴努1960年在忙什么呢？他正忙着向议会作《关于通过佛教为国教的宪法修正案》的报告，号召人们建造千万个沙塔，向佛它表示自己的虔诚。

#### 四、奈温执政时期

1962年3月2日，奈温以“为了及时控制国内的混乱局势”为借口突然发动军事政变，推翻了吴努的联邦党政府。外国评论家曾这样评述这次军事政变：以奈温为首的军队领导人声称，他们看到了吴努的政策使联邦面临分裂的可怕前景。这个集团的成员，为了寻找那么一个似乎有理的借口来进行干涉，在幕后已经等了两年”。<sup>②</sup>从此，以奈温为首的军人政府掌握了政权。

奈温是名职业军人，有一定的威信。除独立前追随国父昂山及独立后镇压反政府武装有功之外，他在1958—60年担任看守内阁总理期间的政绩给人们留下了深刻的印象。“他的目的是在社会生活的一切方面——在社会事务、经济、政治甚至社会主义等方面，都确定和遵循‘缅甸道路’”。<sup>②</sup>

就在政变后的第三天，即3月4日，奈温会见非军界的政界领导人时表示以他为首的政府的政策和目的，是“社会主义道路，把缅甸建设成为一个社会主义国家。”同年4月3日，政府发表政策声明——《走向社会主义的缅甸道路》，即“缅甸社会主义纲领”，表示要坚定不移地“向社会主义的目标前进”。三个月后，即同年7月4日，奈温政府宣布成立以20名军人领导集团成员为核心的“缅甸社会主义纲领党”（以下简称“纲领党”），公布了该党的组织章程，宣称该党把“缅甸社会主义纲领”作为自己的工作指导方针，并为实现“社会主义经济制度”而奋斗。到1963年1月17日，纲领党颁布了该党的思想理论文件《人与环境相互关系理论》。以上3个文件，规定了纲领党的奋斗目标、组织原则和思想理论。在初步完成了建党任务之后，奈温军人政府即着手逐步建立“社会主义经济制度”。

1963年2月15日，奈温正式宣布实行大规模国有化政策。宣布把生产企业及其产品、交通运输、对外贸易，甚至私立学校、电影院、报社、医院、仰光动物园，包括在缅甸的英国人、印度人、华人等外侨的所有工商企业，统统收归国有。历来缅甸华人发挥作用的经济领域，首先是商业和流通部门，主要经营中小型工厂、旅社和商店等。国有化政策使30万在缅华人的经济基础受到毁灭性的打击，他们善于经营的一套经验自然也受到排斥。收归国有的工厂叫“国营工厂”；收归国有的银行叫“人民银行”；收归国有的商店叫“人民商店”。据估计，1963—1965年被收归国有的单位约有15,000个。按国有化政策规定，华人等外侨均不

可在国营商店任职。可见国有化政策带有明显的排外色彩。一位华裔仰光市民说过，这种国有化政策不光是为了实现“社会主义”，而且还为了实现经济的缅甸化。(22)其打击的锋芒不仅指向本国中小民族资本，而且也指向外资和外侨工商资本。与此同时，政府还规定稻米实行统购统销制度，对非农业人口实行粮食定量配给制度。国内生产的一切农产品和工业品也由政府实行统购。

如此暴风雨般的国有化政策，破坏了缅甸的经济结构，立即使缅甸经济陷于严重混乱。“1963年在工矿业和运输业部门中约有一千家私营公司关闭，估计有二百万工人失业。”<sup>②</sup>

“国有化”的结果使本国的私人资本受到沉重打击，难以发挥应有的作用这就使缅甸经济失去一个不可缺少的辅助成分，抑制了本来就不发达的缅甸经济的发展。而那些担任工商企业领导的军官由于缺乏经营管理的经验，致使企业管理紊乱起来，生产经营受到严重影响，再加上他们贪污行贿成风，这就导致了经济萎缩，商品奇缺，市场萧条，物价暴涨，人民生活贫困。

过激的国有化政策严重挫伤了农民的生产积极性。大米产量逐年减少。1961—1962年度大米出口量为167.6万吨，到1974—1975年度只16.6万吨，仅为1961—1962年度的10%。1973年，缅甸几乎没有大米可供出口。

国有化政策的结果，使工农业出口产品不断减少，外汇收入从60年代初期的1.7亿美元，下降到70年代初期的0.6亿美元。国家收入出现巨大赤字，1974—1975年度，外债高达19.92亿缅元。<sup>②</sup>



奈温实行闭关锁国政策，对引进外资和技术顾虑重重。他只接受无偿援助和长期无息、低息贷款，不愿同外资进行合资经营，更不允许外商在缅甸搞独资企业。缅甸有丰富的旅游资源，但奈温不重视旅游业，甚至规定外国人在缅甸旅游不得超过一周。他拒绝参加任何国际或地区性组织，对任何外界事情似乎漠不关心。由于很少接受外援和引进外资，以致资金短缺，技术落后，严重影响了经济的正常发展。他用放弃经济利益的高代价来取得消极的“中立”和“不结盟”，而怡然自得，陶醉其中。

国有化政策和闭关锁国政策带来了缅甸经济的严重萎缩。奈温执政以前的12年（1948—1961）中，缅甸经济年平均增长率为5.6%，而他执政后的12年（1962—1973）却下降为2.77%。而且因为平均人口增长率为2%；这个2.77%的增长率实际被抵消了。

严酷的经济困难的现实迫使奈温政府不得不对其经济政策作某种程度的“反思”，作一些小的调整修改。1971年纲领党第一次代表大会讨论了国内经济形势，承认经济政策有某些“失误”，决心在一定程度上对内宽松，对外实行有限度的开放，愿意对既定经济政策作一些适当的调整和补充，以修正六十年代过激地实行国有化，忽视农业发展的经济政策。这些修正内容体现在1973年纲领党的第二次代表大会通过对缅甸经济发展具有重大影响的《20年经济发展长远计划（1974—1975年度至1993—1994年度）》（分五个四年计划实现）中。