永續與東向——緬甸經濟發展之路?

鄧玉英

淡江大學通識與核心課程中心講師

摘要

緬甸於 2011 年終結半個世紀的獨裁統治,並以其區位優勢、自然資源、人口紅利、調整相關投資法規等吸引外資進入,經濟成長表現在 2016 年居東協之冠。然而,緬甸先後面臨羅興亞危機、Covid-19疫情以及軍事政變等衝擊,至此緬甸 2021 年在出口、通膨、幣值表現不如預期。另外,經濟發展與環境生態永續爲當前社會的普世價值,但是緬甸在擴大基礎建設的同時,不乏傳出森林砍伐、河川汙染、礦業開採等資源保育問題。最後,勞動成本的提高導致非正規勞動力的聘用,政局不穩所導致的投資與匯率風險皆是緬甸在永續經濟發展上必須面臨的課題。

關鍵詞:投資、經濟成長、永續發展

壹、前言

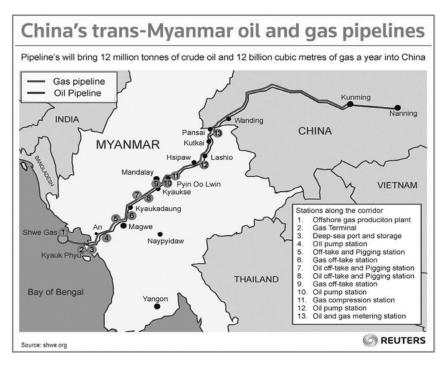
緬甸位處中南半島、中國與南亞交會之處,擁有優異的地理位置、豐沛的自然資源、人口紅利等經濟優勢,2011 年結束軍政府統治之後,實施改革開放,享有歐盟與美國貿易普遍優惠關稅(Generalized System of Preferences, GSP),十年間吸引外資投入,經濟表現突出;然近年來因羅興亞危機、疫情及軍事政變,嚴重衝擊先前的經濟榮景,GDP成長率由 2016年的 10.5%,居東協之冠,跌至 2021年的負 18%,遠低於亞洲國家的平均值 6.5%(World Bank, 2022)。儘管面臨嚴峻考驗,緬甸勞力密集的製造業競爭優勢,蘊藏豐富的天然氣和石油,電廠、水處理廠和交通基礎網絡的建設需求等,依然是吸引外資投入的有利條件。

回溯 1988 年民主運動,因軍政府的血腥鎭壓,引發歐美各國對緬甸長達 20 餘年的經濟制裁,1996 年學生民主運動再起,1997 年美國禁止美商對緬甸新投資,是年緬甸簽署成爲東南亞國協(ASEAN)的成員國,然而東南亞區域金融風暴擴散,大部分 ASEAN 國家都陷入貨幣貶值、景氣衰退的窘境,緬甸經濟發展的腳步窒礙難行,直至 2011 年文人主政,民主化歷程獲得西方國家解除或暫緩經濟制裁,封閉近半個世紀的緬甸開始成爲亞洲地區投資的處女地(范光陽,2014)。

為了改善總體環境以吸引資金及技術導入,緬甸政府於 2011 年頒布「經濟特區法」,並自 2015 年開始積極調整投資相關法規,包括『緬甸公寓法』(2015)、『緬甸投資法』(2016)、『新公司法』(2018)、建置線上設立公司登記系統 MyCo.(2018)等,為了進一步引進外資,緬甸投資委員會(Myanmar Investment Commission, MIC)於 2018 年頒布「緬甸投資推廣計畫」(Myanmar Investment Promotion Plan, MIPP)期於 2035 年左右內引進總額超過 2,000億美元的外資;依緬甸投資暨公司管理局(Directorate of Investment and Company Administration, DICA)統計資料,累計至 2022年 3 月底,緬甸外資總額為 923.14億美元,投資來源國依次為新加坡(約佔 27.9%)、中國(23.6%)、泰國(12.5%)、香港(10.8%)、英國(8.1%);至 2021年 11 月底,外人投資的前 5 產業分別是電力(約佔 27.9%)、石油及天然氣(25.1%)、

製造業 (14.3%)、通訊 (12.5%)、房地產業 (7.3%) (DICA, 2022)。

中國在歐美經濟制裁緬甸期間積極展開對緬援助與投資,與緬甸保持良好關係,並取得多項有利於中國海上絲路的建設投資(Kudo, 2006)(圖1),昆明至皎漂(Kyaukpyu)石油與天然氣管道的開通、昆明經曼德勒(Mandalay)達仰光(Yangon)的中緬高速公路,對中國而言,緬甸是一帶一路(Belt and Road Initiative, BRI)通往孟加拉灣(Bay of Bengal)的樞紐,更是減少繞道麻六甲海峽,直接進入印度洋的門戶(薛健吾,2019);然而一帶一路在緬甸的合作項目卻涉及地方經濟利益、森林砍伐、河川汙染等環境永續的議題(Mark, et al., 2020),因此緬甸政府在積極招商引資的同時,也於2018年提出「緬甸永續發展計畫」(Myanmar Sustainable Development Plan, MSDP),與「緬甸投資推廣計畫」雙管齊下(Twin Plans)推動經濟發展。



來源: Chen (2018: 27)。

圖 1:中國穿越緬甸天然氣及油管

另方面,由於羅興亞難民危機,西方國家減少對緬甸的投資,為振興經濟,緬甸政府於 2018 年成立「投資暨國外經濟關係部」(Ministry of Investment and Foreign Economic Relations, MIFER)以「東向政策」(Look East Policy)針對中國、日本、韓國、東南亞、印度積極招商,這是當前緬甸在政經困境中外資政策的重要經濟措施之一。2020 年在中美貿易持續較勁下,緬甸開放被美國列入黑名單的中國交通建設公司(China Communications Construction Company, CCCC)投標仰光新城專案(New Yangon City Project)(Ministry of Investment and Foreign Economic Relations, 2020b)、促成日本在緬甸東南海域孟邦(Mon State)附近投資新的經濟特區,並准予建設深海漁港(Ministry of Investment and Foreign Economic Relations, 2020a)。

本文主要探討永續與投資雙管齊下的緬甸在重啟經濟的過程可能面臨 的機會與挑戰。

貳、緬甸永續及經濟現況

2011 年實施改革開放以來,緬甸 以其戰略樞紐的區位優勢、蘊藏豐富 的天然資源以及相較低廉的充沛勞 動力吸引海外投資,並在國際援助計 畫下,基礎建設逐漸改善,製造業與 服務業大幅成長。然而,永續發展作 爲當代重要的指標,確保人類社會的 經濟發展和自然環境的和諧發展,具 體實現經濟、社會和環境的持續性與 未來性,讓生存與居住環境穩定成 長。本章將依循緬甸永續發展的施政 藍圖作爲發想(詳見圖 2),具體檢視 緬甸當前與未來的發展計畫。

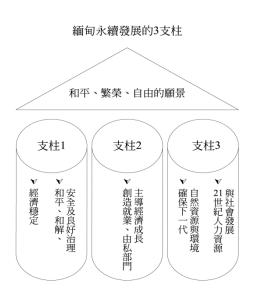


圖 2: 緬甸永續發展計畫藍圖

一、永續發展與投資推廣雙管齊下

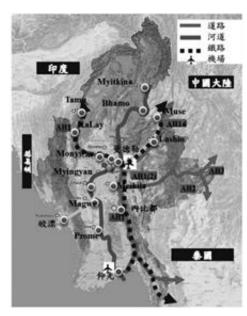
永續發展是當前國際社會的普世價值,在追求經濟發展的過程,提升對環境生態以及社會公平正義的重視,並且透過集體檢視提出 2050 淨零排放(Net Zero)路徑。緬甸永續發展的施政藍圖提出 3 項支柱、5 項目標、28 項策略以及 251 項行動計畫,並匯集聯邦和地方政府的重大投資項目,成立「投資計畫庫」(Project Bank)以媒合公私部門參與公共建設投資。緬甸以和平、繁榮以及自由作爲永續發展願景,透過 28 項執行計畫來完成 5 項目標¹。這些目標並對應多項全球永續發展目標(Sustainable Development Goals, SDGs)。然而,未涉及緬甸經濟發展相關的重要議題有 SDG1 終結貧窮、SDG2 消滅飢餓、SDG5 性別平權、SDG12 責任消費與生產、SDG14 保育海洋生態、SDG15 保育陸域生態。

另一方面,緬甸在投資推廣的路徑上提出東向政策,以尋求中國、東亞、東南亞、南亞國家投資開發極具戰略樞紐優勢、自然資源以及充沛勞動力的緬甸;緣此,中國更積極地在一帶一路的架構下前進緬甸,彙整目前中國在緬甸的重大投資計畫,主要投資在水力發電廠計畫、水壩計畫、農業與林場開發、礦業開採,以及新市鎮、港口、交通等基礎建設²,可能影響不同族群的經濟利益衝突或損失(Mark, et al., 2020),特別是涉及永續發展指標相關的項目,已有零星抗議事件(張珈健、楊昊,2021),例如森林砍伐導致洪氾、沉積、水汙染,林業、礦區開發等,雖然緬甸已提出 2017-26年「重建緬甸森林計畫」,但由 World Bank(2022)資料指出緬甸的森林覆蓋率(forest area)已從 1990 年的 60%,在 2010 年已經不足 50%,並在 2020

目標 1:確保全國和平、推動社經發展、促進司法人權、提升政府治理、增進人民與政府互動;目標 2:管理匯率與收支、減少通膨及匯率穩定、改善稅制增加稅收、加強公共財政管理、提升國營企業效能;目標 3:推動多元農業、發展中小企業、改善投資環境、加強對外貿易、優化整體金融體系、建立優先基礎建設、鼓勵創意與創新;目標 4:改善教育、加強衛生醫療系統、建立社會安全網、提升食品安全、保護人權;目標 5:確保潔淨與健康生態環境、提高氣候變遷因應能力、實現安全與公平的水資源、提供可負擔的能源組合、改善土地治理與資源型產業、永續發展城市與城鎮、歷史與文化重鎮。蔡侯塞(2021)整理中國資金在緬甸各邦省的投資項目,包括水力發電、農林、礦業、深水港、鐵路、石油與天然氣以及基礎建設。

年下降到 43.7%,僅次於巴西、印尼,爲全球森林破壞率第三的國家。因此,永續與東向雙管齊下的經濟政策是否能兩全其美地守護資源以及促進國家經濟發展、提升社會福祉,仍需各領域多方面探討。

二、緬甸的地理位置與經濟表現



來源:經濟部國貿局(2022:5)。

圖 3:緬甸交涌路線

資環境,在 Covid-19 疫情、難民危機以及軍事政變下,再度面臨嚴峻的經濟考驗。

表 1 是 2016-21 年緬甸主要經濟指標,2016 年全國民主聯盟(National League Democracy, NLD)政府執政後持續改革道路,也提出多項經貿政策,但內外部因素致使經濟成果受限,僅在 2016 年經濟成長率達到 10.5%,爾後逐年降低,經濟成長率約在 3.2%-6.8%徘徊,然而,2021 年經濟呈現嚴重衰退,加上通貨膨脹、貨幣貶值、政變的衝擊等因素,讓軍政府展開雙臂接受中國的開發計畫,加速皎漂深水港經濟特區(Kyaukpyu Special

Economic Zone)的建設³。另外,美國以緬甸對羅興亞人進行人權迫害,違反美國堅持的民主人權價值,對緬甸實施經濟制裁,致使中國從旁接受漁翁得利,確保「中緬經濟走廊」(China-Myanmar Economic Corridor, CMEC)的運作(陳尚懋,2021),對中國進出印度洋具有重大利益。由圖 4 可見,中緬人字形經濟走廊由中國昆明經中緬邊境至曼德勒,再分東、西兩路抵仰光新城、皎漂經濟特區;對緬甸政府而言,沿徑基礎建設與產業投資、經濟特區設置都能創造產業群聚與就業機會(Khandelwal & Teachout, 2016)。

表 1: 緬甸主要經濟指標(2016-21)

單位:美元

	2016	2017	2018	2019	2020	2021
GDP (billion)	61.64	67.1	68.7	79.8	76.2	65.1
經濟成長率 (%)	10.5	5.8	6.4	6.8	3.2	-18.0
平均國民所得	1,137	1,151	1,250	1,271	1,450	1,187
通貨膨脹率(%)	6.9	4.6	6.9	8.8	5.7	6.2
失業率(%)	1.2	1.6	0.9	0.5	1.1	2.2
貿易收支佔 GDP (%)	-4.01	-5.42	-2.67	-0.50	-1.03	
出口佔 GDP (%)	12.09	13.83	16.68	18.11	16.93	12.09
進口佔 GDP (%)	13.90	19.25	19.35	18.61	17.96	13.90

來源: World Bank (2022)。

再者,近5年緬甸進出口貿易表現也受國際需求下降影響,自疫情以來更見衰退,主要進口自中國、新加坡、泰國、馬來西亞、印尼等國的精緻礦物油、非電動機械及運輸設備、金屬和製造業、電器機械和設備、人造及合成纖維織品、塑膠、食用植物油和其他氫化油、藥品、肥料、紙、化學品複合物、科學儀器。出口至中國、泰國、日本、美國、新加坡的成

在 2020 年,印度也取得緬甸鄰孟加拉灣的若開實兌 (Sittwe) 深水港全額投資計畫,是印度加強與東南亞、東亞國家區域經濟整合的東進政策 (Act East)「卡拉丹多徑轉運計畫」(Kaladan Multi-modal Transit Transport Project) 重要一環。實兌深水港與中國投注的皎漂深水港距離僅 105 公里,是中印兩國競爭的要塞。



來源:梁東屛(2020)。

圖 4:中緬經濟走廊

衣、天然氣、金屬及礦石、稻米、玉石、魚及其加工品、麥類、綠豆、玉米、生橡膠、糖、芝麻、鮮蝦及乾蝦、其他豆類、螃蟹等進出口貿易規模都下滑(經濟部國貿局,2022)。出口的衰退也反應在製造業的生產,以及農漁產品加工製作的製程技術,雖然農業部門的產值佔 GDP 份額比例持續減退,但緬甸仍屬農業國家,至 2022 年 6 月底,農業、工業、服務業佔GDP 產值構成為 21.4%、38%、40.7% (Central Statistical Organization, 2022)。

三、緬甸相關發展計畫

爲了協助緬甸在市場開放之後推動經濟發展,及早與國際社會接軌,聯合國與區域組織紛紛提出國際援助發展計畫,勾畫緬甸總體經濟藍圖。亞洲開發銀行(Asian Development Bank, ADB)自 2012 年恢復在緬甸的援助計畫,以改善全國交通建設爲優先項目(Asian Development Bank, 2022)。2014 年日本國際協力機構(Japan International Cooperation Agency, JICA)協助緬甸政府完成「全國交通建設總計畫」(National Transport Master Plan)以吸引國際資金挹注(Takagi, et al., 2019;林佾靜,2020)。

另外,緬甸與聯合國計畫開發暑 (United Nations Development Programme, UNDP)、ADB、ASEAN 東亞經濟研究所(Economic Research Institute for ASEAN and East Asia, ERIA) 合作規劃了 4 個 5 年計畫(2011-31 年),目標欲在 2031 年國內生產總額達 1,800 億美元,平均國民所得提高到 3,000 美元 (Chantavanich, 2012); 根據統計, 2021 年緬甸的國內生產總額 爲 650.7 億,1,187 美元。事實上受政變衝擊、外匯短缺,過去一年緬元大 幅貶值,民生物價飆升,經濟發展要回到規劃藍圖的軌跡必然困難重重。 國家全面發展計畫(National Comprehensive Development Plan)包括短期 (2011-16)、中期(2017-21、2022-26)、長期(2027-31)三個階段,計畫 目標爲:

- 1. 完成所有部會及部門計畫方案
- 2. 啓動經濟特區及邊境通道的國際樞紐
- 3. 發展人力資源以因應新經濟活動
- 4. 推動農業現代化及多樣化
- 5. 強化行政效能
- 6. 提高電力供應

爲鼓勵公私部門合作投資以提高生產力,緬甸與日本國際協力機構、 以及 ASEAN 東亞經濟研究所制定了 2010-35 年綜合發展願景 (Comprehensive Development Vision),主要是透過公私協力夥伴關係 (public-private partnership, PPP) 或民間參與公共建設 (private participation in infrastructure, PPI) 的模式籌措龐大的基礎建設資金,吸引外資投入(蘇翊豪,2020)。 在 2016 年 NLD 新政府上任後,爲提升第 2 個 5 年計劃的經濟動能,陸續 提出促進經濟發展、吸引國際資金的「12 點經濟政策」(12-point economic policy)、永續發展計畫與投資推廣計畫,包含:

- 1. 建立透明化財政系統
- 2. 協助國內企業發展
- 3. 培養人力資源
- 4. 發展基礎建設

- 5. 創造就業機會
- 6. 促進農業及製造業均衡發展
- 7. 尊重市場經濟及法治
- 8. 確保財政穩定
- 9. 保護環境及文化遺產
- 10. 改善租稅系統
- 11. 開發先進技術
- 12. 擴大國際連結

具體而言,緬甸宣布 12 點經濟政策是爲了推動該國的經濟發展,並實現可持續和包容性增長。緬甸做爲一個發展中國家,經濟發展程度相對較低,政府期望採取拓展外國貿易與投資機會、改善基礎設施建置、加強對農業和漁業的支持、培養技術人才、打擊腐敗等目標,從而推動該國的經濟收入、促進就業、提高民眾的生活水平,進一步達成經濟與環境共榮的目的。

然而,檢視世界銀行 Doing Business 在 2019 與 2020 經商容易度的 10 項環境評比指標報告,緬甸在 190 個經濟體排名 171 與 165。另外,國際透明組織(Transparency International)2021 年貪腐印象指數報告(Corruption Perceptions Index 2021),180 個國家或經濟體中緬甸排名 140,在獲得信貸、保護少數股東、執行契約這 3 項名列最後 10 名。換言之,以改善投資環境為目標的 12 點經濟政策似乎未能提升緬甸經濟發展的競爭力。

參、緬甸的投資環境

有利於投資的軟硬體設施是吸引外資的重要變革,緬甸自 2015 年開始 積極調整投資相關法規,『緬甸公寓法』(2015) 鬆綁房地產業的外人投入; 『緬甸投資法』(2016);新『公司法』(2018) 將外資直接或間接持有權益 低於 35%的合資企業視同緬資企業,享有國內企業待遇,准許外資採獨資 或合資形式投入可直接投資的行業,在投資項目的規範以負面清單列舉攸

關經濟安全的行業限制,並依行業領域提供 3、5、7 年免稅期,或關稅減 免。由圖 5 可觀察緬甸各階段提出改善投資環境對經濟發展的影響,2011 年改革開放後歐盟、美國解除經濟制裁,緬甸經濟成表現優異,然而 2017 年羅興亞難民危機、Covid-19疫情、軍事政變導致經濟一路下滑。

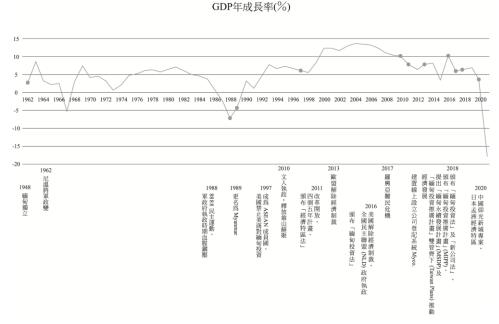
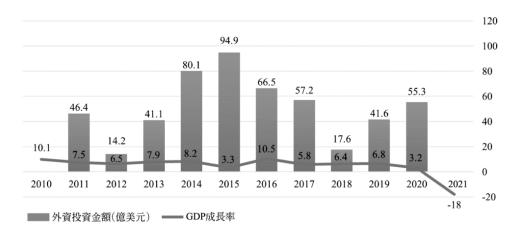


圖 5:緬甸各階段主要經濟策略與經濟發展

圖 6 是緬甸自 2011 實施開放政策以來外資投入的規模,以及各執政時 期經濟成長的變化,面向市場經濟,以區位優勢、自然資源、人口紅利吸 引外資投入,2015 年達高峰 94.9 億美元,然而 2017 年爆發羅興亞危機, 隨即 Covid-19 疫情擴散,緬甸在開放 10 年即面對軍事政變,經濟重整存在 許多不確定因素,相較於越南引進外資發展勞力密集型產業的群聚,經濟 持續成長的時間與力度都更突出。可見,法規環境之外,穩定的貨幣以及 健全的制度也會影響外資投資的獲利,例如緬甸勞動力市場「非正規經濟」 (informal economy) 4 的現象可能會轉嫁爲投資的隱藏成本。

非正規經濟亦稱灰色經濟 (grey economy)、影子經濟 (shadow economy)、地下經濟 (underground economy), 意指不受課稅或任何形式的政府監督的經濟活動, 通常在發展中



來源: World Bank (2022)。

圖 6:緬甸各階段外資投入與經濟發展(2011-21)

一、影響投資報酬的匯率變化

貨幣金融的穩定是外資投入的重要國家風險評估,受國內政局衝擊,緬元 (MMK) 貶值引發通貨膨脹的骨牌效應,助長黑市交易。近 5 年緬甸以新投資法放寬外資投資項目以及獨資、合資等誘因,匯率幾經起伏,2021年軍事政變後緬元兌換美元貶幅超過 30%。圖 7 爲近 5 匯率變化,1990年以來緬甸長期處於貿易逆差,2017年經常帳赤字近 50 億美元,爲歷年最高。高通膨及經常帳赤字對緬元貶值帶來極大壓力,政局動盪更使緬元兌換美元匯率大幅貶值,銀行服務暫停影響企業營運資金,衝擊外資投資報酬(經濟部投資業務處,2021)。

人口紅利是緬甸吸引外資的重要利基,但 2018 年『新投資法』上路的同時基本工資由 3,600 緬元調整至 4,800 緬元,漲幅約 33% (中華民國僑務委員會,2022)。生產要素成本提高、工會活動與罷工的勞動糾紛等因素也折損人口紅利的誘因。另一個值得觀察的現象是緬甸非正規聘用的勞動力市場潛藏的隱憂。2021 年世界銀行公布 1990-2018 年間 196 個國家的 12 項

國家佔很大比例,國際勞動組織將之定義爲「在經濟活動中從事法律管轄不完全適用,或未強制執行的勞動者或經濟部門」,例如,不受勞基法保障的夜市商業活動、家庭外包工作,甚至從事販娼、毒品交易等非法行爲。



來源: Google 財經 (2022)。

圖 7: 緬元匯率變動

非正規經濟指標的調查結果,並建置數據資料庫,將一個國家或經濟體自雇聘用(self-employment)、非正規就業(informal employment)、正規部門以外就業(employment outside the formal sector)以及沒有退休保險的勞動力(labor force without pension insurance)的規模與狀況視爲影響經濟發展的現象。表 2 是該調查的一項指標:一個國家會經濟體非正規經濟佔 GDP的比重,緬甸 49%的產值屬於灰色經濟,表象的觀察可能是企業可以用低於勞動規範的薪資聘用勞工,但卻潛藏勞動素質與穩定性的疑慮(ILO,2022)而長期聘用非正規勞動力也須面對抵制的壓力,因這類聘用已觸及勞動法規或引發糾紛。

國際勞工組織(International Labour Organization, ILO)2021 大會決議公布,緬甸勞動就業品質惡化,勞工權益、勞動條件受嚴重侵犯,以紡織成衣類爲例,臨時工、以日計酬、工作時間不規律、較低薪資等勞動力的人數持續增加,終止工作卻無法取得遣散費等勞工福利支付(ILO, 2022)。表 3 是 ASEAN 各國非正規聘用的情況,緬甸正規部門聘用非正規員工的比例爲 58.4%,換言之,緬甸勞動力市場的管理紊亂,對外資投入而言必須承擔不確定性的風險。

表 2: 各國非正規經濟佔 GDP 比重

排名	國家	非正規經濟佔 GDP 比重
131	烏克蘭	44.2%
132	甘比亞	44.3%
133	北馬其頓	45.3%
134	宏都拉斯	45.9%
135	喬治亞	46.2%
136	泰國	46.2%
137	巴拉圭	46.5%
138	坦薩尼亞	46.7%
139	剛果共和國	48.3%
140	瓜地馬拉	48.6%
141	貝南	48.8%
142	緬甸	49.0%
143	加彭	51.6%
144	巴拿馬	51.6%
145	印度	52.4%
146	尼加拉瓜	52.5%
147	玻利維亞	54.8%
148	海地	55.1%
149	奈及利亞	57.7%
150	辛巴威	64.1%

來源: World Economics (2022: 14)。

表 3:ASEAN 各國非正規就業佔勞動力聘用的比例(%)

	汶萊	柬埔寨	印尼	寮國	馬來西亞	緬甸	菲律賓	新加坡	泰國	越南
正規部門	42.5	63.8	N/A	35.6	N/A	58.4	N/A	N/A	20.5	32.3
非正規部門	97.1		N/A	98.4	100	99.9	N/A	N/A	77.1	99.9
家計部門			N/A	98.9		100.0	N/A	N/A	17.9	99.9
全部聘用	46.6		N/A	75.4	10.6	84.1	N/A	N/A	37.1	57.2

說明:數據不包含農業部門的非正規就業。馬來西亞數據為 64 歲以上非正規就業佔 64 歲以 上勞動力聘用比例。

來源:ASEAN (2022)。

綜上所述,緬甸的經濟困境主要源自於政治不穩定和外部因素所導 致,使得緬甸面臨國際制裁和貿易壁壘,外國投資者亦面臨巨大的不確定 和風險。因此,緬甸政府需要積極採取措施,包括改善政治環境、緊急紓 困措施、積極推動外貿和吸引更多的外國投資,以刺激經濟的快速復甦和 持續發展。此外,緬甸政府還需要推動相關改革,提高國內的生產力和競 爭力,並加強對教育、技術和創新的投資,以促進長期經濟發展。

肆、結論

緬甸於 1948 年獨立以來歷經半個世紀的獨裁統治,鎖國阻礙經濟的成 長,2011 年隨著民主化發展,歐美結束對緬經濟制裁,在區位優勢、自然 資源與人口紅利三大競爭優勢下,緬甸以 4 個 5 年計畫作爲發展藍圖,並 提出新投資法改善投資環境,2016 年全國民主聯盟主政後,緬甸以永續發 展計畫和投資推動計畫雙管齊下,積極招商引資,然而羅興亞難民危機、 全球 Covid-19 疫情以及 2021 年軍事政變,讓緬甸陷入貨幣貶值、通貨膨脹 以及製造業衰退的經濟困境。

由於 1988 年、1996-97 年緬甸軍政獨裁時期,鎮壓學生、壓制民主發 展,歐盟與美國對緬經濟制裁,中國因而漁翁得利,並取得自昆明至皎漂 港的石油、天然氣管線、中緬經濟走廊的規劃、水力發電廠、仰光新城等 有利於推動一帶一路在緬甸的重大計畫,倘若歐美在羅興亞危機、軍事政 變之後再次以經濟制裁支持民主價值,是否影響緬甸的經濟復甦,值得持 續觀察。

永續發展是當前國際社會的普世價值,緬甸積極推動向中國、日本、 韓國、東亞、東南亞、印度等國的東向政策,中國資金大舉投入在水力發 電廠計畫、水壩計畫、農業與林場開發、礦業開採,以及新市鎮、港口、 交通等建設,其中涉及永續發展相關的項目、地方經濟利益爭奪等都可能 影響緬甸政治、經濟、社會的發展。此外,檢視緬甸勞動要素市場的人口 紅利,基本工資上漲、勞動糾紛頻生以及非正規勞動聘用的壓力,都是削 減競爭優勢的隱憂。

儘管緬甸政府與各國的智庫單位針對自身的經濟、投資前景與自然環境皆有所著墨,但彼此之間的交互作用仍有待進一步檢驗。就投資與勞動權益方面,緬甸的經濟結構相對落後,主要以農業和自然資源爲主。緬甸政府欲進一步發展工業和服務業,提高產業附加價值,增加就業機會和國內生產總值(GDP),但是勞動成本的提高與勞工權益意識的高漲,除了造成本國政局不穩的風險外,同時加劇外國投資人對緬甸投資必須承擔相關風險。就投資與匯率風險上,就投資與環境而言,緬甸的自然環境面臨著許多嚴重的挑戰,包括森林砍伐、土地沙漠化、氣候變化等,政府需要加強對環境保護的監管和執法力度,推動可持續發展,鼓勵企業實施環境友好生產和商業實踐,藉此改善緬甸在經商容易度的評比。

參考文獻

- 中華民國僑務委員會,2022。〈緬甸臺商投資環境報告〉。台北:中華民國僑務委員 會 (https://www.ocac.gov.tw/OCAC/Pages/VDetail.aspx?nodeid=5886&pid=2583 8511) (2022/9/5) •
- 林佾靜,2016。〈緬甸與東協:接觸,交往與整合〉《全球政治評論》55期,頁107-42。
- 林佾靜,2020。〈建構緬甸跨境運輸連結之戰略意涵:地緣政治與經濟的分析觀點〉 《全球政治評論》69期,頁125-27。
- 范光陽,2014。《緬甸商機光芒乍現浴火鳳凰振翅待飛》(2版)。台北:外貿協會。 張珈健、楊昊,2021。〈東南亞抵抗政治:回應中國經濟滲透的類型學分析〉《中國 大陸研究》64卷3期,頁49-95。
- 張嘉玲,2021。〈內憂與外患下的緬甸經濟發展〉《臺灣經濟研究月刊》44卷 10期, 頁 106-14。
- 陳尚懋,2021。〈緬甸政變的政治經濟分析〉《展望與探索月刊》19卷3期,頁25-31。 蔡侯塞,2021。〈中國再給緬甸軍政府 600 萬美元建港,加深一帶一路及中資影響力〉 《報呱》8月17日(https://www.pourquoi.tw/2021/08/17/intlnews-seasia-210810-210816-5/) (2022/9/21) •
- 經濟部國際貿易局,2022。《緬甸經貿情勢簡報》(https://boftcms.trade.gov.tw/ ckfinder/connector?command=Proxy&type=Files¤tFolder=%2F&fileName= 1110107 緬甸經貿簡報.pdf&cache=31536000)(2022/9/5)。
- 薛健吾,2019。〈一帶一路的挑戰:國際合作理論與一帶一路在東南亞和南亞國家的 實際運作經驗〉《展望與探索月刊》17卷3期,頁63-87。
- 蘇翊豪,2020。〈同極相吸?南方國家之間的公私協力夥伴關係:以中國廠商在泰國 與緬甸的公共建設投資爲例〉《問題與研究》59卷2期,頁127-66。
- 梁東屛,2020。〈印度在緬設戰略港實兌,針對中國投資皎漂港〉《亞洲週刊》10月 19 日(https://www.yzzk.com/article/details/亞洲焦點/2020-42/1602 733609126/印 度在緬設戰略港實兌%E3%80%80針對中國投資皎漂港/名家博客/梁東屛)。
- ASEAN. 2022. "Rate of Informal Employment by Formal/Informal Sector." ASEANStatsDataPortal (https://data.aseanstats.org/) (2022/9/5)
- Asian Development Bank (ADB). 2022. "Asian Development Bank Member Fact Sheet: Myanmar." (https://www.adb.org/sites/default/files/publication/27782/mya-2021.pdf) (2022/9/5)
- Central Statistical Organization. 2022. "Statistics Overview." (https://www.csostat.

- gov.mm/) (2022/9/21)
- Chantavanich, Supang. 2012. "Policy Review on Myanmar Economy." Bangkok Research Centre (https://www.ide.go.jp/library/English/Publish/Reports/Brc/Policy Review/pdf/07.pdf) (2022/9/21)
- Chen, Xiangming C. 2018. "Globalisation Redux: Can China's Inside-out Strategy Catalyze Economic Development and Integration across its Asian Borderlands and beyond?" Cambridge Journal of Regions, Economy and Society, Vol. 11, No. 1, pp. 35-58.
- Directorate of Investment and Company Administration (DICA). 2022. "Data and Statistics." (https://www.dica.gov.mm/en/data-and-statistics) (2022/9/5)
- Elgin, Ceyhun, M. Ayhan Kose, Franziska Ohnsorge, and Shu Yu. 2021. "Understanding Informality." (https://mpra.ub.uni-muenchen.de/109490/1/MPRA_paper_109490.pdf) (2022/9/21)
- Google 財經,2022。〈美元兌換爲緬元〉9月22日 (https://www.google.com/finance/quote/USD-MMK?hl=zh-TW&window=1Y) (2022/9/22)
- International Labour Organization (ILO). 2022. "Employment in Myanmar in 2021: A Rapid Assessment." (https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---asia/---ro-bangkok/---ilo-yangon/documents/publication/wcms_835900.pdf) (2022/8/21)
- International Monetary Fund (IMF). 2021. "Regional Economic Outlook: Asia and Pacific." IMF Datasets (https://data.imf.org/?sk=abff6c02-73a8-475c-89cc-ad 515033e662) (2022/9/21)
- Khandelwal, Amit K., and Matthieu Teachout. 2016. "Special Economic Zones for Myanmar." (https://www.theigc.org/wp-content/uploads/2016/03/SEZs-in-Myanmar.pdf) (2022/9/21)
- Kudo, Toshihiro. 2006. "Myanmar's Economic Relations with China: Can China Support the Myanmar Economy?" IDE Discussion Paper, No. 66 (https://core.ac.uk/download/pdf/288456921.pdf) (2022/9/21)
- Larkin, Stuart. 2012. "Myanmar at the Crossroads: Rapid Industrial Development or De-industrialization." (https://www.burmalibrary.org/docs12/Stuart_Larkin-Myanmar_at_the_Crossroads.pdf) (2022/10/9)
- Lim, Hank, and Yasuhiro Yamada. 2012. "Economic Reforms in Myanmar: Pathways and Prospects." (https://www.ide.go.jp/library/English/Publish/Reports/Brc/pdf/10_00.pdf) (2022/9/21)
- Mark, SiuSue, Indra Overland, and Romen Vakulchuk. 2020. "Sharing the Spoils:

- Winners and Losers in the Belt and Road Initiative in Myanmar." *Journal of Current Southeast Asian Affairs*, Vol. 39, No. 3, pp. 381-404.
- Miklian, Jason. 2019. "Contextualising and Theorising Economic Development, Local Business and Ethnic Cleansing in Myanmar." *Conflict, Security and Development*, Vol. 19, No. 1, pp. 55-78.
- Ministry of Investment and Foreign Economic Relation (MIFER). 2020a. "Myanmar Government Announces Two New Major Infrastructure Projects during Myanmar-Japan Investment Forum." (https://mifer.gov.mm/en/articles/detail/myanmar-government-announces-two-new-major-infrastructure-projects-during-myanmar-japan-investment-forum) (2022/9/5)
- Ministry of Investment and Foreign Economic Relation (MIFER). 2020b. "Myanmar Moves Step Closer to New Bids on China-Backed Belt and Road Project." (https://mifer.gov.mm/en/articles/detail/myanmar-moves-step-closer-to-new-bids-on-china-backed-belt-and-road-project) (2022/9/5)
- Poletti, Ario, and Daniela Sicurelli. 2022. "The Political Economy of the EU Approach to the Rohingya Crisis in Myanmar." *Politics and Governance*, Vol. 10, No. 1, pp. 47-57.
- Shee, Poon Kim. 1997. "The Political Economy of China-Myanmar Relations: Strategic and Economic Dimensions." *Southeast Asia*, Vol. 19, No. 1, pp. 33-53.
- Sinha, G. R. 2018. "Innovation and Research Skill for Knowledge-based Economy of Myanmar: Current Status and Recommendation." *Journal of Science and Technology Policy Management*, Vol. 12, No. 3, pp. 505-13.
- Skidmore, Monique, and Trevor Wilson. 2007. *Myanmar: State, Community and the Environment*. Canberra: ANU Press.
- Steinberg, David I. 2005. "Burma/Myanmar: The Role of the Military in the Economy." *Burma Economic Watch*, Vol. 1, pp. 51-78.
- Steinmüller, Hans. 2020. "The Moral Economy of Militarism: Peasant Economy, Military State and Chinese Capitalism in the Wa State of Myanmar." Social Anthropology, Vol. 28, No. 1, pp. 121-35.
- Stokke, Kristian, Roman Vakulchuk, and Indra Øverland. 2018. "Myanmar: A Political Economy Analysis." (file:///C:/Users/Genuine/Downloads/Myanmar_-_A_Political_Economy_Analysis_-_Norwegian_Institute_of_International_Affairs_ 2018.pdf) (2022/9/21)
- Takagi, Yusuke, Veerayooth Kanchoochat, and Tetsushi Sonobe, eds. 2019.

- Developmental State Building: The Politics of Emerging Economies. Singapore: Springer Singapore.
- Takeyama, Yoshino. 2018. "Recent Developments of the Myanmar Economy." Institute for International Monetary Affairs, Newsletter, No. 6 (https://www.iima.or.jp/en/docs/newsletter/2018/NL2018No_6_e.pdf) (2022/9/21)
- Webb, Edward L., Nicholas R. A. Jachowskib, Jacob Phelpsa, Daniel A. Friessb, Maung Maung Thand, and Alan D. Ziegler. 2014. "Deforestation in the Ayeyarwady Delta and the Conservation Implications of an Internationally-engaged Myanmar." *Global Environmental Change*, Vol. 24, pp. 321-33.
- Wong, John. 1997. "Why Has Myanmar Not Developed Like East Asia?" ASEAN Economic Bulletin, Vol. 13, No. 3, pp. 344-58.
- World Bank. 2019. Global Economic Prospects, January 2019: Darkening Skies. (https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/31066) (2022/9/5)
- World Bank. 2022. "Data Bank." (https://data.worldbank.org/country/myanmar?view =chart) (2022/9/5)
- World Economics. 2022. "Economies by Informal Economy Size." Quarterly Informal Economy Survey, World Economic Informal Economy Database. (https://worldeconomics.com/Rankings/Economies-By-Informal-Economy-Size.aspx) (2022/9/5)

Sustainability and Look East Policy in Myanmar

Yu-Ying Teng

Lecturer, Center for General Education and Core Curriculum, Tamkang University, Tamsui, New Taipei, TAIWAN

Abstract

Myanmar ended half a century of dictatorship in 2011 and achieved economic growth, ranking first among ASEAN countries in 2016, due to its strategic location, natural resources, demographic dividend, and adjustments to relevant investment regulations to attract foreign investment. However, Myanmar has faced various challenges such as the Rohingya crisis, Covid-19 pandemic, and military coup, resulting in lower-than-expected performance in exports, inflation, and currency value in 2021. Additionally, economic development and environmental sustainability are universal values of contemporary society, but Myanmar has faced resource conservation problems such as deforestation, river pollution, and mining activities while expanding its infrastructure. Finally, the increase in labor costs has led to the hiring of non-regular workers, and investment and exchange rate risks caused by political instability are issues that Myanmar must face in sustainable economic development.

Keywords: investment, economic growth, environmental sustainability

