# 日本对东南亚ODA外交中的基础设施投资及特点

包霞琴　李文悦

【内容提要】近年来，日本对东南亚的ODA外交进行了调整，特别是在基础设施投资领域呈现出“质量与数量”兼顾的“高品质”新特点。日本加速调整基础设施出口战略与ODA政策，深刻反映出其在新地缘经济时代的地区战略及在东亚地区经济秩序转型中的角色定位。以泰国曼清高铁、曼谷城市铁路与缅甸迪洛瓦经济特区为代表，日本对东南亚的高品质基础设施投资虽取得实际成果，但面临诸多问题。中日两国在东南亚地区的第三方市场合作潜力可期，在融资能力、规避投资风险、高铁技术与工业园区建设等方面存在优势互补，但同时在地缘政治风险和美国因素方面面临着挑战。

【关键词】日本ODA外交；高品质基础设施投资；中日第三方市场合作

【作者简介】包霞琴，复旦大学国际关系与公共事务学院教授；李文悦，复旦大学国际关系与公共事务学院博士研究生。

ODA（Official Development Assistance）指政府开发援助。ODA外交是指将ODA作为展开多边外交和双边外交的手段，达到谋求特定战略目标的外交政策与活动。进入21世纪后，亚太地区的地缘政治和地缘经济格局发生急剧变化，日本外交呈现出顺应形势发展的新特点。ODA外交是战后日本东南亚外交的重要基础和战略支柱。作为经济援助外交的载体，ODA为发展日本与东南亚国家的外交关系作出了积极贡献。为了应对近年来日本东南亚外交中面

临的问题和挑战，2015年2月安倍政府通过了新的《开发合作大纲：为和平、繁荣，以及每个人更好的未来》以下简称《开发合作大纲》，着力推动日本与东南亚国家构建“高品质基础设施合作伙伴关系”。该大纲是日本新的ODA大纲。可以说，日本推行新东南亚ODA外交的背景正是中国的迅速崛起和新地缘政治经济带来的东亚地区经济秩序的快速转型。日本调整ODA外交政策以对接东南亚国家的基础设施建设需求，深刻反映出日本参与东南亚地区地缘经济竞争的意图及日本对自身在构建未来东亚地区经济秩序中的角色定位。

在新ODA大纲理念下，日本的东南亚外交在基础设施建设层面出现了许多新表现和新特点，本论文着重梳理日本“高品质基础设施投资”（Quality Infrastructure Investment，QII）的提出背景与发展过程，并选取泰国和缅甸为案例，考察日本在东南亚的基础设施领域取得的实际成果和遇到的问题。同时，在中国大力推进“一带一路”互联互通的背景下，东南亚成为中日两国投资基础设施最为密集的地区，如何避免两国在东南亚地区恶性竞争、通过第三方市场合作实现双赢，成为中日两国共同面临的机遇和挑战。

## 一、新ODA大纲颁布后日本对东南亚基础设施投资的新特点

日本对东南亚ODA外交有其独特的理念，日本对相应执行机构做出了调整。新ODA大纲颁布后，日本对东南亚的基础设施投资进入高品质发展阶段。

### （一）日本对东南亚ODA外交的理念与机构调整

日本ODA外交的规模发展与政策目标主要取决于两个因素，一是日本经济战略与实力的发展，特别是贸易收支状况；二是日本外交战略与政策的变化。[①] 日本对东南亚ODA外交政策的调整明显受到日本对东南亚地区形势变化认知的影响。

长期以来，通过基础设施建设推动对象国的经济持续增长是日本以ODA的形式开展国际合作的传统模式。[②] 同时，日本作为发达国家对东南亚ODA外交中的基础设施投资往往强调“高质量”。然而近年来，随着亚洲基础设施市

① 乔林生：《日本对外政策与东盟》，人民出版社，2006，第93页。

② 「岸田外務大臣ODA政策スピーチ　進化するODA世界と日本の未来のために」、日本外務省、2014年3月28日、http://www.mofa.go.jp/mofaj/ic/ap_m/page3_000726.html、访问时间：2018年10月16日。

场需求量的急剧增加、具有世界第二大经济体与新兴发展援助国双重身份的中国在该领域影响力不断扩大，日本也开始反思其东南亚ODA外交如何在维持和增强既有“质量”优势的基础上提升“数量”。[①]

根据2009年亚洲开发银行的推算，2010—2020年亚洲基础设施建设资金需求达8万亿美元，地区交通与能源运输的基础设施项目资金需求约为2900亿美元。[②] 2014年1月，安倍在其施政方针演说中也提出，到2020年亚洲地区预计需要8万亿美元的基础设施投资。[③] 根据日本瑞穗研究所的估算，从2015年到2025年，亚洲地区的基础设施投资需求量将超过14万亿美元，到2020年，东亚和东南亚地区所需的电力、通信、交通运输等基础设施在亚洲中的比例普遍超过50%。其中，电力和交通运输类基础设施需求最大，至少分别需要2.3961万亿美元和1.2677万亿美元。[④]

为了回应亚洲庞大的基础设施市场需求，同时拓展日本的国际市场并改善日企在海外的商业环境，日本政府在战略理念与机构建设两个层面都进行了重大的调整，明显体现出在决策与执行机构设置以及资源投入两个维度上重视基础设施海外投资的特点。

首先，2013年3月，日本政府设立了全面统筹和推进基础设施出口的最高机构——经济合作与基础设施战略会议，由内阁官房长官担任议长，成员由财务省、外务省、经济产业省、国土交通省、经济再生本部等相关部门大臣组成。[⑤] 该机构的“司令塔”功能则主要表现为综合规划日本基础设施出口、对

---

① 助川成也「岐路に立つ世界の開発協力(特集「地経学」とは何か：日本国際フォーラム研究プロジェクトの軌跡)」、『JFIR World Review』2018年第2号、118頁、https://www.jfir.or.jp/j/activities/reseach/pdf/181227.pdf、访问时间：2020年2月4日。

② Asian Development Bank and Asian Development Bank Institute, “Infrastructure for a Seamless Asia”, 15 September 2009, p. 4, https://www.adb.org/sites/default/files/publication/159348/adbi-infrastructure-seamless-asia.pdf，last accessed on 16 October 2018.

③「第百八十六回国会における安倍内閣総理大臣施政方針演説」、首相官邸、2014年1月24日、https://warp.ndl.go.jp/info:ndljp/pid/11547454/www.kantei.go.jp/jp/96_abe/statement2/20140124siseihousin.html、访问时间：2021年8月13日。

④ 东亚和东南亚各类交通运输类基础设施的需求量由大到小依次是：公路（1.0379万亿美元）、港口（1710亿美元）、机场（461亿美元）、铁路（127亿美元）。参见「リサーチ TODAY アジアのインフラ需要、10年で14兆ドルと試算」、2頁、みずほ総合研究所、2015年8月17日、https://www.mizuho-ri.co.jp/publication/research/pdf/today/rt150817.pdf、访问时间：2018年10月16日。

⑤「経協インフラ戦略会議について」、首相官邸、2013年3月13日、https://www.kantei.go.jp/jp/singi/keikyou/dai1/siryou1.pdf、访问时间：2018年10月16日。

外经济合作等重要事项，以确保相关政策的战略性、高效性实施。同年5月，第四次经济合作与基础设施战略会议通过了基础设施建设投资领域的基本方针《基础设施系统出口战略》，首次提出到2020年日本企业在海外基础建设市场中的实际中标额要从10万亿日元（约合915亿美元）增加到30万亿日元（约合2745亿美元）的总体战略目标。[①] 围绕该目标，每年将对基础设施系统出口战略进行修订。同年6月，指导政府开发援助的政策方针《日本复兴战略》也明确指出，东盟地区是实现上述战略目标的重点市场。[②]

其次，除了设立经济合作与基础设施战略会议外，2014年4月18日，日本政府通过《海外交通与城市开发事业支援机构法案》，7月17日该法案正式实施。10月20日，海外交通与城市开发事业支援机构股份有限公司正式成立。[③] 该机构是日本第一个且唯一专门从事海外基础设施建设投资的官民合资机构，主要目的是为日本企业参与海外交通设施和城市建设的基础设施建设项目提供资金、技术、项目运营、人员派遣以及对外业务交涉上的支持。[④]

最后，作为推进《日本复兴战略》的具体手段之一，2015年2月10日，日本内阁会议正式通过了新ODA大纲《开发合作大纲：为和平、繁荣，以及每个人更好的未来》。区别于以往狭义的开发援助，开发合作所指的是广义上以开发发展中国家区域为主要目的并且由政府及政府机构实施的双方地位平等的国际合作活动。在新ODA大纲的基本方针中，基础设施建设则是作为协助对象国经济社会自主发展的首要基础，同时强调灵活运用日本自身的经验与知识以深化双边关系，促进共同成长。具体来看，修建基础设施被纳入新ODA大纲的第一项重点政策中，旨在实现对象国“高品质成长”，进而减少贫困。[⑤]

---

① 「インフラシステム輸出戦略」、首相官邸、2013年5月17日、5頁、https://www.kantei.go.jp/jp/singi/keikyou/dai4/kettei.pdf、访问时间：2018年10月16日。

② 「日本再興戦略-JAPAN is BACK-」、首相官邸、2013年6月14日、89頁、http://www.kantei.go.jp/jp/singi/keizaisaisei/pdf/saikou_jpn.pdf、访问时间：2018年10月16日。

③ 「（株）海外交通・都市開発事業支援機構(JOIN)について」、日本国土交通省、http://www.mlit.go.jp/kokusai/kokusai_tk1_000099.html、访问时间：2018年10月16日。

④ 涉及的基础设施建设项目主要包括：高铁、高速公路、城市铁路、船舶海运、港口、机场、城市开发以及物流。参见「投資対象分野」、海外交通・都市開発事業支援機構、https://www.join-future.co.jp/our-mission/field/、访问时间：2021年8月13日。

⑤ 参见「開発協力大綱－平和，繁栄，そして，一人ひとりのより良き未来のために－」、4—5頁、日本外務省、2015年2月10日、https://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/oda/files/000072774.pdf、访问时间：2018年10月16日。

### （二）新ODA大纲颁布后日本对东南亚的高品质基础设施投资

对比2015年新ODA大纲及之后的历年ODA白皮书，高品质基础设施投资经历了一个概念逐步明晰化、内容逐步具体化、执行逐步制度化、政策重要性逐步强化的过程。

根据2015年版开发合作白皮书的说明，高品质基础设施投资是日本在支援亚洲新兴国家基础设施建设上能够长期推进的新方式。需要关注的是，所谓的“高品质”并不意味着“质量”与“数量”的矛盾。与之相反，ODA的使用要体现“质量”与“数量”共同提升的战略性与高效性。一方面，日本强调开展国际合作时发挥自身在道路、桥梁、港口、机场等基础设施工程建设与运营管理上的先进知识、经验与技术优势，协助亚洲新兴国家建设环保、安全、可持续、符合国际标准的基础设施，从而推动双边关系发展。另一方面，“数量”的提升则需要资金来源的多样化、日元贷款及其他投融资手续的便捷化，其中涉及政府相关机构间的密切合作和民间资本的参与。[①]

值得注意的是，2015年5月21日，日本首相安倍晋三在第21次国际交流会议“亚洲的未来”晚餐会上做了题为《投资亚洲未来》的演讲，首次提出构建高品质基础设施合作伙伴关系。由此，高品质基础设施投资正式成为新时期日本促进亚洲地区基础设施建设的政策方向，并在资金投入与机构合作两个相互关联的维度上呈现出新ODA大纲修订后日本对外基础设施投资的新特点。

首先，从高品质基础设施伙伴关系的具体内容来看，高品质基础设施不仅包括铁路、公路、发电站等传统项目，还涵盖石油、天然气等广义项目，此外还涉及软性基础设施，包括法治建设、人才培养等，旨在加强日本与亚洲各国“人”与“制度”的互联。[②]“合作伙伴关系”既强调日本国内的相关援助机构之间的合作，也突出日本与国际金融机构、相关国家和区域之间的合作。[③]该战略以增强日本在海外投资的竞争能力和构筑良好的外部投资环境为主，倡导

---

① 参见「2015年版 開発協力白書－日本の国際協力－」、42-43頁、日本外務省、2016年11月7日、https://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/oda/files/000137901.pdf、访问时间：2018年10月16日。

② 「内閣官房、総務省、外務省、財務省、経済産業省、国土交通省G7伊勢志摩サミット『質の高いインフラ輸出拡大イニシアティブ』」、首相官邸、2016年5月23日、http://www.kantei.go.jp/jp/singi/keikyou/dai24/siryou2.pdf、访问时间：2018年10月16日。

③ 「岸田外務大臣ASEAN政策スピーチ『多様性と連結性 - パートナーとしての日本の役割』」、日本外務省、2016年5月2日、https://www.mofa.go.jp/mofaj/a_o/rp/page3_001675.html、访问时间：2018年10月16日。

构建人、物与基础设施之间多元融合的互联互通，政策实施倾向于重点地区和新兴国家。[①]

其次，考虑到亚洲地区基础设施建设的市场前景广阔，“每年都有100万亿日元的基础设施建设需要”。因此，一方面，需要加大日本在亚洲地区基础设施建设的资金投入数额。日本政府计划与亚洲开发银行合作，今后5年内向亚洲投入总额约1100亿美元的基础设施建设基金以及超过366亿美元的援助。[②]另一方面，发挥日本国际协力银行（JBIC）和日本国际协力机构（JICA）的作用，创新日本“官民结合”“机构对接”的投融资方式，以此扩大基础设施建设的资金来源与项目范围。日本政府计划建立通过国际协力银行在风险项目上向官民合作基础设施项目提供资金的新制度。由日本国际协力银行承担短期核算风险，改变长期以来要求当地政府担保的方式。此外，日本国际协力机构将与亚洲开发银行开展合作，建立为民间基础设施建设项目进行投融资的新框架。

最后，充分动员日本对外经济合作手段，特别是加快和扩大ODA成为高品质基础设施合作伙伴关系的四大支柱之一。[③] 换言之，为了适应新的基础设施投资政策，需要对ODA的运用方式和范围做出相应调整。其主要包括运用日元贷款、技术合作、无偿资金合作等方式强化海外投融资，对亚洲基础设施的援助增加25%；通过对新设立的ODA予以灵活运用，促进发展中国家政府

---

① 孟晓旭：《日本高质量基础设施合作伙伴关系的构建与前景》，《国际问题研究》2017年第3期，第77页。

② 「第21回国際交流会議『アジアの未来』晩餐会　安倍内閣総理大臣スピーチ」、首相官　邸、2015年5月21日、https://warp.ndl.go.jp/info:ndljp/pid/11547454/www.kantei.go.jp/jp/97_abe/statement/2015/0521speech.html、访问时间：2021年8月13日。

③ 其他三个支柱分别是：（1）加强日本与亚洲开发银行之间的合作。主要包括：支持亚开行增加 50% 的融资能力，扩大其对民间部门的贷款及缩短项目准备期限；利用日本国际协力机构的海外投融资，在 日本国际协力机构和亚开行间建立新的协作机制，促进“政府与社会资本合作”投资基础设施；（2）强化日本国际协力银行的功能，对高风险项目的资助翻倍。主要包括：改变长期以来要求当地政府担保的做法，由日本国际协力银行积极在风险项目上向官民合作基础设施项目提供资金，项目可采用官民合作的“政府与社会资本合作”融资模式，促进日元贷款的收支平衡；灵活运用新设立的“海外交通与城市开发事业支援机构”；（3）推动“高品质基础设施投资”成为国际化标准。具体包括：令世界了解日本高质量基础设施投资成功实践；提供考察日本先进技术的机会；和世界银行、亚开行等国际机构和伙伴关系国一同召开高质量基础设施投资研讨会；在联合国及二十国集团峰会等多边场合强调高质量基础设施投资的重要性；强化对“高品质基础设施投资”必要的技术支援。参见「質の高いインフラパートナーシップ ～アジアの未来への投資～」、外務省・財務省・経済産業省・国土交通省、2015年5月21日、https://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/oda/files/000081296.pdf、访问时间：2018年10月16日。

为官民合作基础设施项目提供资金和担保，促进民间资本参与基础设施项目；通过日本国际协力机构和日本国际协力银行等机构的配合，加快日本 ODA 贷款程序，将三年的手续办理期最快缩短到一年半。[①]

随着高品质基础设施合作伙伴关系在战略理念与实施方式上的基本确立，2016年版开发合作白皮书正式新增“高品质基础设施”作为实现ODA对象国“高品质成长”政策目标的重要机制，与改善经贸投资环境、动员国内资金支援以及金融并列。[②] 而从东南亚地区在日本投资高品质基础设施中的地位来看，东南亚在航路、政治、经济等各方面对日本而言始终都是非常重要的地区。[③]

其中，每三年定期召开的日本与湄公河流域国家峰会直接反映出日本对东南亚国家在完善基础设施建设方面ODA投入逐步扩大的趋势。继该峰会通过的《东京战略2009》和《东京战略2012》分别宣布日本方面对湄公河区域提供5000亿日元（约合45.75亿美元）和6000亿日元（约合54.90亿美元）的政府开发援助，帮助当地完善基础设施建设后，2015年7月第7届日本与湄公河流域国家峰会通过了联合公报《新东京战略2015》。安倍首相宣布将从“质量和数量”两方面为湄公河地区基础设施开发作出贡献，承诺从2016年度开始，在3年内向湄公河流域5国（柬埔寨、泰国、越南、缅甸、老挝）提供7500亿日元的政府开发援助，推动高品质基础设施建设。[④] 鉴于2015年12月31日东盟共同体成立标志着东盟一体化发展进入新阶段，日本以加强对东南亚地区的基础设施投资为抓手，有助于其在增强该地区联结性、缩小地区内差距方面发挥切实的支援作用。[⑤]

2017年日本公布的开发合作白皮书中，在东南亚地区推进高品质基础设

---

① 「『質の高いインフラパートナーシップ』のフォローアップ」、日本財務省、2015年11月21日、https://www.mof.go.jp/international_policy/economic_assistance/pqi/pqi_151121_besshi01.pdf、访问时间：2018年10月16日。

② 参见「2016年版 開発協力白書－日本の国際協力－」、29—30頁、日本外務省、2017年3月21日、http://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/oda/files/000238188.pdf、访问时间：2018年10月16日。

③ 「ＡＳＥＡＮは『極めて重要な地域』 インフラ支援などで中国牽制 平成２７年版開発協力白書」、『産経新聞』、2016年3月11日、http://www.sankei.com/politics/news/160311/plt1603110009-n1.html、访问时间：2018年10月16日。

④ 参见「第7回日本・メコン地域諸国首脳会議」、日本外務省、2015年7月4日、https://www.mofa.go.jp/mofaj/s_sa/sea1/page1_000116.html、访问时间：2018年10月16日。

⑤ 参见「2016年版 開発協力白書－日本の国際協力－」、121—123頁、日本外務省、2017年3月21日、http://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/oda/files/000238188.pdf、访问时间：2018年10月16日。

施建设的重要性进一步凸显。除了继续强调高品质的基础设施强化地区“物理的联结性”以实现新兴国家“高品质成长”方面的关键作用外，以经济走廊、海上运输港、高速铁路为代表的高品质交通类基础设施明确成为“自由开放的印太战略”下加强东南亚地区互联互通的重要渠道。①

总之，新ODA大纲颁布以来，日本在东南亚市场的投资不断增加，高品质基础设施领域在其中的数额和范围占比都呈现出大幅上升的趋势（见图1）。

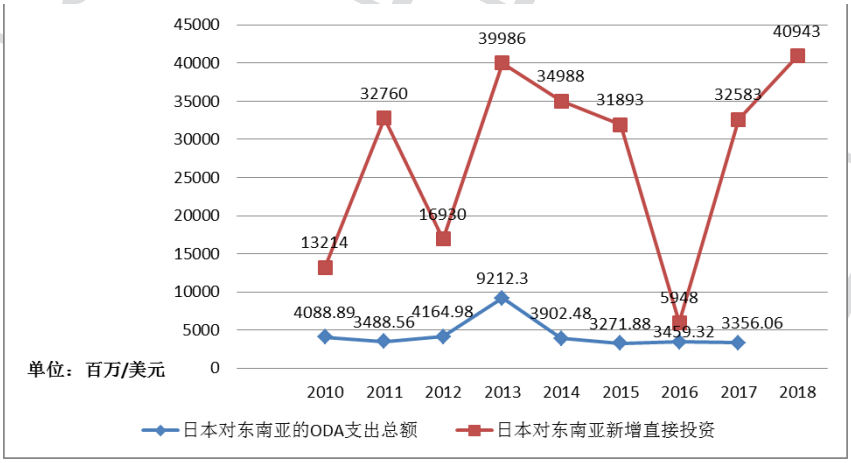


图1　2010—2018年日本对东南亚的ODA与FDI（国际直接投资）投入

资料来源：日本对东南亚的ODA支出总额根据日本外务省历年ODA白皮书中「東アジア地域における日本の援助実績」汇总整理；日本对东南亚新增直接投资根据日本贸易振兴机构「日本の国・地域別対外直接投資（国際収支ベース、ネット、フロー）」历年数据整理，https://www.jetro.go.jp/world/japan/stats/fdi.html，访问时间：2020年2月3日。

## 二、日本对东南亚高品质基础设施投资的表现：以泰国和缅甸为例

日本对东南亚进行的高品质基础设施投资中，对泰国和缅甸的投资最具有代表性。

### （一）泰国案例：以曼清高铁和曼谷城市铁路建设项目为例

泰国位于东盟成员国的中心位置，适合企业作为生产基地并辐射周边各

① 参见「2017年版 開発協力白書－日本の国際協力－」、3-5頁、日本外務省、2018年10月31日、https://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/oda/files/000336398.pdf、访问时间：2018年11月3日。

国。因此，从20世纪60年代开始，日本便逐步将劳动密集型和资本密集型产业集中布局在泰国。考虑到日本始终是多年来对泰国投资最多的国家，为了营造良好的投资环境“深耕”东南亚，日本政府长期以ODA的形式支持日本企业在泰国的基础设施投资。例如，日本在30年内为泰国东部临海工业区提供了1800亿日元（约合16.47亿美元）的低息贷款。[①]

2015年以来，日本倡导的高品质基础设施投资在日泰合作中主要表现为曼谷—清迈高速铁路和曼谷城市铁路建设项目。

2015年2月，泰国巴育总理在访日时乘坐了东京—新大阪的新干线，计划将高铁技术引入泰国的发展规划。[②] 两国首脑就推进泰国的基础设施建设，特别是两国在铁路建设上的经济合作达成共识。[③] 2015年5月27日，日本交通运输大臣太田昭宏与泰国运输部长巴津在东京签署了铁路建设联合调查备忘录，决定以采用日本新干线技术为前提，就泰国计划修建的首都曼谷至北部旅游城市清迈全长672公里的高速铁路联合开展前期业务调查工作。[④] 但关于曼清高铁的成本和收益，日泰两国长期存在分歧。

根据日方工作组提交的初步可行性报告，该高铁项目的评估造价为5300亿泰铢（约合149.53亿美元），而泰方之前估算的造价仅为4400亿泰铢（约合124.2亿美元），双方估价差距900亿泰铢（约合25.40亿美元）。因此，泰国方面希望通过政府和社会资本合作（PPP）模式积极利用民间资本推动该项目建设，并积极寻求日本企业作为共同运营商参与项目。据日本国土交通省介绍，东日本旅客铁道公司（JR东日本）、三井物产、日立制作所以及三菱重工共4家日本企业对投资泰国高铁项目有兴趣，但还需要经过进一步讨论。可见，虽然日本积极向海外推销高铁技术，但面对如何募集资金和确保盈利等问题，日

---

① 「ASEANビジネス投資サミット 安倍総理スピーチ」、首相官邸、2015年11月21日、https://warp.ndl.go.jp/info:ndljp/pid/11547454/www.kantei.go.jp/jp/97_abe/statement/2015/1121speech.html、访问时间：2021年8月13日。

② 《泰国总理乘坐日本新干线 对比中日高铁》，2015年2月11日，人民网，http://japan.people.com.cn/n/2015/0211/c35469-26546861.html，访问时间：2018年11月3日。

③ 「プラユット・ジャンオーチャー・タイ王国首相の訪日に際しての 日本・タイ共同プレス声明」、日本外務省、2015年2月9日、https://www.mofa.go.jp/mofaj/files/000067641.pdf、访问时间：2018年11月3日。

④ 「タイ王国運輸省との鉄道分野に関する協力覚書の調印について（報告）」、日本国土交通省、2015年5月27日、http://www.mlit.go.jp/common/001091293.pdf、访问时间：2018年11月3日。

本方面还是选择谨慎展开营利性调查。[①]

由于高铁的经济效益受到沿线人口密度、电力供应、修建成本等因素的影响。根据日本国土交通省向泰方提交的曼清高铁的可行性报告建议，一方面，可以通过兴建沿线房产来弥补线路的造价收益差。泰国交通政策及规划办公室也为此成立了一个专门小组并召开联席会议，希望协同沿线地方政府、泰国城镇与乡村公共规划厅和财政部等不同部门，共同调研和制定出该高铁沿线的商业开发计划。另一方面，日方也建议分段修建。根据日方提交的可行性报告的评估结果，曼谷—彭世洛路段可获得相对较好的经济收益，因此可先行修建该工程段投入使用。彭世洛—清迈路段可留待再议。一些泰国铁路专家也认为第一段较为平坦，投资回报率相对高，沿线土地的商业开发也很有潜力；而第二段处于山区，商业开发前景还有待评估。[②]

2016年8月6日，日本国土交通大臣石井启一与泰国交通部长阿空签订曼清铁路合作备忘录。按照泰日两国协定，曼清高铁将分成两段兴建，首段长380千米，将连接曼谷与彭世洛；次段为彭世洛到清迈，长292千米。[③]

相较于广受关注的曼清高铁项目实际进展屡次受挫，同样采用日本技术的曼谷城市铁路建设项目则迅速取得了成功并得到不断发展。2016年7月，日本向泰国《曼谷首都圈大型运输网建设计划（第三期）》提供了约1668亿日元（约合15.26亿美元）、年利率0.3%的低息贷款，用于大型交通运输系统的建设与维护，从而缓解曼谷的交通堵塞和大气污染，同时促进地区经济发展和城市环境改善。[④] 在日泰曼清高铁合作备忘录签署的当日，曼谷城市地铁（紫线）正式开通运营。这条地铁线首次引进了由东日本旅客铁道公司旗下东急车辆制造公司所生产的列车。[⑤]

2017年6月，泰国副总理颂奇在访日期间与日本签署了7项重大合作协议。在关于铁路建设的合作协议中，除了确认曼清高铁全线轨道的铺设，还

---

① 马勇幼:《日本要建泰国第一条高铁，资金是难题》,《光明日报》2015年5月29日，第12版。

② 《日本建议在泰国分段修建高铁　谋略布局东南亚》，2016年6月28日，新华网，http://www.xinhuanet.com//world/2016-06/28/c_129093589_2.htm，访问时间：2021年8月13日。

③ 《日本夺泰国高铁项目英媒：日本对中国“扳回一局”》，参考消息网，2016年8月8日，http://www.cankaoxiaoxi.com/finance/20160808/1260089.shtml，访问时间：2018年11月3日。

④ 「タイに対する円借款の供与（事前通報）」、日本外務省、2016年7月26日、https://www.mofa.go.jp/mofaj/press/release/press4_003537.html、访问时间：2018年11月3日。

⑤ 「石井国土交通大臣のタイ・ベトナム出張の結果概要」、日本国土交通省、2016年8月9日、http://www.mlit.go.jp/common/001141367.pdf、访问时间：2018年11月3日。

包括曼谷城市铁路完善、东西部经济走廊（EWEC）、周边城市开发等项目。[①] 此外，日本也积极参与泰国政府近年来力推的大型项目东部经济走廊（EEC）的开发。[②]

2017年12月，曼清高铁的可行性调查提前完成，日本国土交通副大臣牧野京夫向泰国交通部长阿空递交了最终报告，这标志着日本向泰国输出新干线迈出了关键一步。[③] 据《日本经济新闻》报道，该报告规划以日本新干线方式为前提，总建设预算约为4200亿泰铢(约合127.47亿美元)。虽然日方在报告中纳入包括日元贷款在内的援助措施，但泰国依然认为该项目财政负担巨大。为了降低项目总成本，泰国总理巴育已指示交通部研究将该高铁项目的最高运行时速从300千米/时降至180—200千米/时的可能性。同时，相较于作为泛亚铁路重要组成部分的中泰高铁，曼清高铁的投资价值也受到泰方的质疑。泰国副总理颂奇表示，“曼清高铁项目应该被审查，因为它不能连接其他省份和邻国”。[④]

### （二）缅甸案例：以迪洛瓦经济特区为例

从缅甸在日本高品质基础设施投资中的定位来看，缅甸具有丰富廉价的劳动力和市场潜力。随着2011年以来缅甸民主化的转型，国际经济制裁的逐步解除，新政府计划通过扩大直接投资与贸易实现创造就业和经济发展的目标，但落后的基础设施建设是其主要的制约因素。因此，从2012年以来日缅经济合作的重点方针来看，通过基础设施和相关制度的建设以促进经济持续增长，成为日本对缅支援的三个重点领域之一。对此，日本政府积极以ODA方式加以推进（见图2）。

---

① 「タイ王国運輸省と鉄道分野に関する協力覚書を締結しました!」、日本国土交通省、2017年6月8日、http://www.mlit.go.jp/common/001188014.pdf、访问时间：2018年11月3日。

② 「菅内閣官房長官とソムキット・タイ王国副首相との会談」、日本外務省、2017年6月7日、https://www.mofa.go.jp/mofaj/s_sa/sea1/th/page1_000345.html、访问时间：2018年11月3日。

③ 「牧野国土交通副大臣がベトナム・タイにおいて交通インフラ・観光のトップセールスを実施－バンコク～チェンマイ間高速鉄道事業性調査の最終報告書の手交式等実施－」、日本国土交通省、2017年12月20日、http://www.mlit.go.jp/common/001215026.pdf、访问时间：2018年11月3日。

④ 《太贵！日本承建的泰国高铁被迫降低最高运行时速》，新华网，2017年12月28日，http://www.xinhuanet.com/world/2017-12/28/c_129777142.htm，访问时间：2018年11月3日。

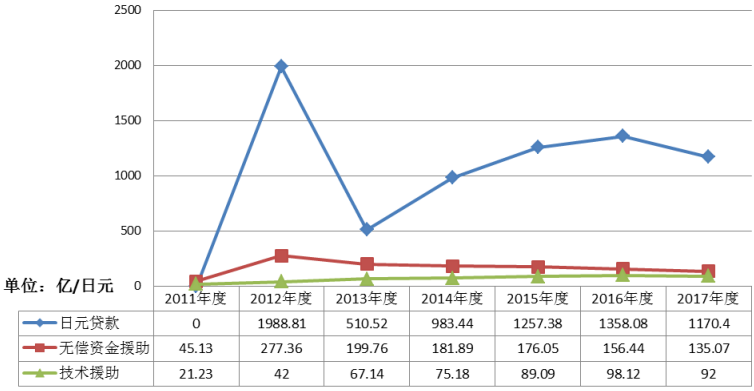


图2　2011—2017年日本对缅甸ODA投入变化情况

资料来源：笔者根据日本外務省「政府開発援助（ODA）国別データ集2016」、「政府開発援助（ODA）国別データ集 2017」、「政府開発援助（ODA）国別データ集2018」整理，https://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/oda/shiryo/jisseki/kuni/index.html，访问时间：2020年2月3日。

在此目标下，作为缅甸第一个国家级经济特区，迪洛瓦经济特区（Thilawa Special Economic Zone）的开发正是对应上述关于基础设施建设的日缅重点合作领域。迪洛瓦经济特区也成为新地缘经济时代日本战略性运用ODA，开展兼顾“质与量”的高品质基础设施建设的代表性案例。①

从日本参与缅甸迪洛瓦经济特区建设的背景来看，一方面，迪洛瓦经济特区依托首都仰光，具有劳动力充足和市场便利的优势。因此，缅甸新政府上台后，就将迪洛瓦经济特区的开发建设作为优先事项，不仅通过了迪洛瓦经济特区法修正案和投资法案的修订，而且期待在亚洲地区拥有先进技术和经济特区建设经验的日本企业入驻，以改善当地投资环境。另一方面，作为“亚洲最后的投资热土”，缅甸已成为各国企业开展激烈竞争的重要地区。日本参与迪洛瓦经济特区的开发，直接关系到日本企业在缅投资市场份额的扩大。

作为迪洛瓦地区基础设施开发计划的主要成果，迪洛瓦经济特区反映出以日本民间企业为中心推进水电、道路、通信、港口等基础设施建设和日本政府提供低息日元贷款的官民一体的高品质基础设施投资模式。

2012年4月，在日缅首脑会谈期间，除了宣布免除缅甸3035亿日元（约

① 参见助川成也「岐路に立つ世界の開発協力(特集「地経学」とは何か：日本国際フォーラム研究プロジェクトの軌跡)」、『JFIR World Review』2018年第2号、130—131頁、https://www.jfir.or.jp/j/activities/reseach/pdf/181227.pdf、访问时间：2020年2月4日。

合27.83亿美元）债务[①] 并强调灵活使用日元贷款以推进缅甸基础设施建设外，日本外务省、经济产业省与缅甸联邦国家计划和经济发展部共同签署了有关迪洛瓦经济特区合作开发初步意向的备忘录。[②] 根据规划，迪洛瓦经济特区位于缅甸仰光市近郊（市区中心东南约23千米），车程约一小时。项目总占地面积为2400公顷，第一阶段项目占地面积为400公顷。迪洛瓦经济特区完全建成后，将吸引高新技术产业、劳动密集型产业、纺织业和制造业方面大约100家企业入驻，雇用4万多人。2012年12月，日缅两国政府签署了合作备忘录。2013年1月，日本副首相麻生太郎访缅时曾专门到毗邻特区的迪洛瓦港口参观。

2013年5月，由三菱、丸红、住友三家日本大型商社组成的财团与缅甸9家股份公司组成的联合体在仰光签署合作备忘录，负责迪洛瓦工业园区内电力、自来水等基础设施建设。日本首相安倍晋三出席了合作备忘录签字仪式，并参观了迪洛瓦经济特区。此外，日本政府提供了200亿日元（约合1.83亿美元）贷款用于迪洛瓦经济特区内部和周边的基础设施建设，主要包括供电设施和货运港口的建设。[③] 迪洛瓦经济特区项目于2013年11月开工，在完成水通、电通、路通和场地平整的“三通一平”工程后，进入设计修建厂房、搭建“一站式”服务窗口等设施环节。2014年5月，经济特区内的早期开发区域（A区）使用权开始销售。

2015年9月23日，迪洛瓦经济特区一期项目举行开业仪式，缅甸副总统吴年吞、日本副首相兼财务大臣麻生太郎等两国高级官员出席，并吸引了10多个国家的48家企业投资。截至2017年9月，特区第一阶段项目所有土地的使用权已售完，来自日本、新加坡、泰国、韩国等国的企业已开始修建工厂厂房。[④]

2017年2月，缅甸迪洛瓦经济特区二期项目举行开工典礼。二期项目首期

---

① 「ミャンマーの債務問題の解決に向けて」、日本外務省、2012年4月21日、https://www.mofa.go.jp/mofaj/area/myanmar/visit/thein_sein_1204/myanmar_debt_issues_ja.html、访问时间：2018年10月16日。

② 「ティラワ・マスター・プラン策定のための協力に関する意図表明覚書（仮訳）」、日本外務省、2012年4月21日、https://www.mofa.go.jp/mofaj/area/myanmar/visit/thein_sein_1204/moi_thilawa_ja.html、访问时间：2018年10月16日。

③ 「ミャンマーに対する円借款に関する交換公文の署名」、日本外務省、2013年5月26日、https://www.mofa.go.jp/mofaj/press/release/press6_000263.html、访问时间：2018年10月16日。

④ 「ミャンマーの大地に力を」、丸紅株式会社、2017年9月、https://www.marubeni.com/jp/insight/scope/mmf/、访问时间：2018年10月16日。

工程（B区）占地101公顷，可提供约4万个就业岗位。缅甸经济特区中央工作委员会主席、商务部长丹敏博士在会上表示，缅甸3个经济特区（即迪洛瓦经济特区、土瓦经济特区、皎漂经济特区）中，迪洛瓦经济特区已冲到了最前沿。[①] 据《缅甸新光报》报道，截至2017年2月25日，一期项目已有来自16个国家和地区的78家企业投资，其中24家企业已开始运转，投资总额已达10.55亿美元。[②]

根据日本外务省发布的2016年版开发合作白皮书，日本将继续推进迪洛瓦经济特区周边的基础设施建设。截至2016年8月，在迪洛瓦经济特区入驻的78家公司中共有39家日本企业。因此，迪洛瓦经济特区“可以说是日本高品质基础设施投资值得世界信赖的成功典范”。[③]

而迪洛瓦经济特区之所以建设速度快、规模大、成效显著，与日本政府推进高品质基础设施建设时采取政府与社会资本合作的投融资模式以及日本国际协力机构的功能强化密切有关。

第一，从迪洛瓦经济特区采用的组织形式来看，政府与社会资本合作在项目盈利性、透明公开性、风险共担性、成果共享性等方面发挥了重要作用。

一方面，特区开发商缅甸日本迪洛瓦开发公司为日缅合资企业，公司股份由两国政府、企业和缅甸民众共同所有。日本国际协力机构占股10%，日本财团组建的合资公司占股39%。缅甸政府通过特区管理委员会享有10%的股份，为项目的稳定开展提供政治政策保障。

另一方面，通过发行股票吸纳缅甸民间资本、直接与缅甸人民分享特区收益，从而扩大了项目的宣传效应，同时也使风险更加均衡地分散。这体现在：由缅甸民间资本组成的缅甸迪洛瓦控股公共有限公司占其余41%的股份。其中缅甸迪洛瓦控股公共有限公司的股票在缅甸的证券交易所公开发售，缅甸公民及公司都有权购买。截至2016年4月28日，据称缅甸迪洛瓦控股公共有限

---

① 《迪洛瓦经济特区运营企业年底将增至近70家》，中国国际贸易促进委员会网站，2017年9月14日，http://www.ccpit.org/Contents/Channel_4114/2017/0914/878072/content_878072.htm，访问时间：2021年8月13日。

② 《迪洛瓦经济特区二期工程开始动工》，缅华网，2017年2月27日，https://www.mhwmm.com/miandianxinwen/21515.html;「販売は好調も労務管理に大きな課題－ティラワ経済特区の最新事情－（ミャンマー）」、日本貿易振興機構（JETRO）、2018年1月11日、https://www.jetro.go.jp/biznews/2018/01/5e62178f136b2d61.html、访问时间：2018年10月16日。

③ 「2016年版 開発協力白書－日本の国際協力－」、123頁、日本外務省、2017年3月21日、https://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/oda/files/000239472.pdf、访问时间：2018年11月3日。

公司已拥有近1.8万名股东，股票价格也在发行的两年内涨了6倍。[①]

第二，日本国际协力机构通过多种方式综合运用ODA，为企业的投资和特区的运营扫清了前期障碍，达到了“侧面支援”迪洛瓦经济特区的效果。

一方面，在迪洛瓦经济特区一期开业前，日本国际协力机构通过三种方式吸引了企业投资。一是技术合作，日本国际协力机构通过修改经济特区法规和政策，支援特区管理委员会以及“一站式”服务中心的能力提升。

二是提供日元贷款和无偿资金援助，有步骤地完善特区水电、通信、道路、港口等基础设施，从而将迪洛瓦经济特区打造成配备高品质电力与供水系统的高水平经济特区。如2014年9月，在第一期投入200亿日元（约合1.83亿美元）贷款用于迪洛瓦特区的电力与港口建设后，日本国际协力机构又投入46.13亿日元（约合4200万美元）贷款扩建仰光与迪洛瓦之间的主干道。通过完善交通运输系统，促进了地区吸引投资与仰光首都圈的发展和就业。[②] 2015年3月，日本国际协力机构投入105亿日元（约合9600万美元）贷款用于改善包括迪洛瓦地区在内的缅甸三大城市仰光、内比都和曼德勒的通信网络。[③]

三是海外投融资，日本国际协力机构通过对特区开发商缅甸日本迪洛瓦开发公司提供资金援助，促进经济特区的生产、销售以及运营业务。如2014年4月，日本国际协力机构与迪洛瓦特区管理委员会、特区开发商以及缅甸迪洛瓦控股公共有限公司共同签署了迪洛瓦经济特区A区开发的合资协议，首次在缅甸开展投融资服务。[④]

另一方面，为了确保迪洛瓦经济特区二期项目的平稳开发，日本国际协力机构在农田征用和拆迁问题上也发挥了协调和补偿周边居民的重要作用。迪洛瓦经济特区管理委员会主席瑟昂表示，由于二期工程征用了附近两个村子的土地，日本国际协力机构已经依据协议为村民提供土地赔偿金、6年的庄稼补贴

---

① 《开发缅甸特区，为何中国速度不如日本快?》，参考消息网，2016年4月28日，http://ihl.cankaoxiaoxi.com/2016/0428/1143694.shtml，访问时间：2018年10月16日。

② 「ミャンマー連邦共和国向け円借款契約の調印–生活の向上・持続的な経済成長のために社会経済基盤整備を支援–」、日本国際協力機構（JICA）、2014年9月5日、https://www.jica.go.jp/press/2014/20140905_01.html、访问时间：2018年10月16日。

③ 「ミャンマー連邦共和国向け円借款契約の調印-電力の安定供給、急増する通信需要への対応に貢献-」、日本国際協力機構（JICA）、2015年3月26日、https://www.jica.go.jp/press/2014/20150326_02.html、访问时间：2018年10月16日。

④ 「ティラワ経済特別区（SEZ）開発への海外投融資供与–ミャンマー初のSEZ開発、官民連携し企業進出拠点を整備–」、日本国際協力機構（JICA）、2014年4月23日、https://www.jica.go.jp/press/2014/20140423_01.html、访问时间：2018年10月16日。

并为村民建造房屋，帮助村民寻找工作岗位。[①]

## 三、中日在东南亚开展第三方市场合作的前景与评估

### （一）背景与现状

通过上述泰国和缅甸的案例分析，可见日本投资建设高品质基础设施既有设施安全耐用、符合国际标准、风险评估充分、建设与维护兼顾等技术方面的经验优势，也面临着造价过高、发展中国家难以接受、建设速度太慢等问题。自雅万高铁项目提出以来，中日在高成本、技术综合性要求高、投资回报周期长的海外高铁建设上的竞争造成了双方的损失。

因此，随着地区项目规模的大型化、项目类型的多样化以及投资风险的多样化，投资重合度高、优势互补的中日两国不必开展“零和博弈”，开展第三方市场合作对双方以及区域经济一体化都极为有利。[②] 据亚洲开发银行在2017年发布的《满足亚洲基础设施建设需求》报告预计，如果维持现有增势并考虑气候变化等因素，2016—2030年亚太地区的基础设施建设需求为26万亿美元，即每年需要1.7万亿美元。其中，东南亚国家需要3.147万亿美元，每年需要2100亿美元。从人口占亚洲地区96%的25个经济体来看，基础设施年投资额仅约为8810亿美元。如果将中国排除在外，其余的24个经济体基础设施建设投资需要与实际投资额之间的差距将从2.4%扩大到5%。[③]

同时，中日间的合作也符合东南亚国家迅速改善落后的基础设施的要求。比如，2018年10月举行的第10届日本与湄公河流域国家峰会上，泰国总理巴育在与安倍的联合新闻发布会上表示，“我希望中日两国的企业能合作几个项目。我们对中日之间的这种合作表示欢迎，每个（湄公河流域）国家都能因此获益”。

在上述背景下，第三方市场合作正是中日双方寻求新时期经贸合作实现双赢乃至地区多赢而探索出的一种新模式。2018年6月修订的《基础设施系统

---

① 《迪洛瓦经济特区二期工程开始动工》，缅华网，2017年2月27日，https://www.mhwmm.com/miandianxinwen/21515.html、访问时间：2018年10月16日。

② 孟晓旭：《日本高质量基础设施基础设施合作伙伴关系构建及与中国的竞争合作》，《现代日本经济》2018年第6期，第76页。

③ Asian Development Bank, *Meeting Asia's Infrastructure Needs*, February 2017, https://www.adb.org/sites/default/files/publication/227496/special-report-infrastructure.pdf, accessed on 16 October 2018.

出口战略》中也首次加入了推进日中企业在第三方市场开展合作的内容。[①] 而东南亚则成为中日开展第三方市场合作的重点地区之一。在已经落实的中日第三方市场合作论坛机制与中日第三方市场合作国际研讨会机制中，泰国得到了中、日、泰三国政府和企业的高度重视。尤其是泰国的东部经济走廊建设、工业园区建设、智慧城市建设以及交通运输率先成为中日的重要合作领域，并已取得了积极成果。

一方面，2018年10月，中日第三方市场合作论坛由中国商务部、发展改革委与日本经济产业省、外务省共同主办，为两国政府和民间就第三方市场合作开展交流搭建平台。来自中日两国政府、经济团体、企业的代表共1000多人出席了论坛，双方在交通物流、能源环保、产业升级和金融支持、地区开发4个分论坛上开展专题讨论，推动企业间务实合作与项目对接。论坛召开期间，双方共签署52项合作协议，包括基础设施、金融、物流、信息技术等许多领域。[②] 其中，唯一一项由三国共同签署的正是中日在泰国关于基础设施与城市开发的第三方市场合作项目，即江苏嘉睿城建设管理有限公司、横滨都市技术协力推进机构和泰国安美德集团签署的《关于在泰国安美德工业园推进智慧城市化的合作备忘录》。[③]

另一方面，泰国首都曼谷连续两次成为中日第三方市场合作国际研讨会的举办地。第一次是2018年5月召开的泰国东部经济走廊中国—日本第三方市场合作国际研讨会，由泰国东部经济走廊办公室、中国驻泰国大使馆、日本驻泰国大使馆联合主办，包括中国国家发改委副主任在内的来自中、泰、日三国政府和企业代表约150人出席。[④] 第二次是2019年4月召开的中日第三方市场合作研讨会，由中国国际贸易促进委员会、日本贸易振兴机构联合主办，泰国东部经济走廊办公室协办，与会人数增至约300人。除了强调继续深化东部经济走廊项目的合作外，三方企业在会上就第三方市场合作未来的合作领域进行专

---

① 参见「インフラシステム輸出戦略(平成30年度改訂版)」、27頁、首相官邸、2018年6月7日、https://www.kantei.go.jp/jp/singi/keikyou/dai37/siryou2.pdf、访问时间：2020年2月5日。

② 《第一届中日第三方市场合作论坛签约项目》，中国商务部网站，2018年10月27日，http://images.mofcom.gov.cn/yzs/201812/20181229154112167.pdf，访问时间：2021年8月13日。

③ 《第一届中日第三方市场合作论坛签约项目》，中国商务部网站，2018年10月27日，http://images.mofcom.gov.cn/yzs/201812/20181229154112167.pdf，访问时间：2021年8月13日。

④ 《泰国东部经济走廊中国—日本第三方市场合作国际研讨会在曼谷举行》，中国新闻网，2018年5月31日，http://www.chinanews.com/gj/2018/05-31/8527298.shtml，访问时间：2020年2月3日。

题讨论，会后进一步就重点合作项目进行了项目推介与对接洽谈。[①]

### （二）优势互补

中日第三方市场合作是在新时期中日合作开拓的新领域，具有互利双赢的特点。换言之，中日两国对外投资的发展历史不同、模式不同，所以积累的经验也不相同，合作则可以带来优势互补。下文将从融资能力、规避投资风险、高铁技术、工业园区建设四个方面具体探讨中日在跨境投资修建基础设施方面的特点和优势，以及开展第三方合作如何实现优势互补。

#### 1. 融资能力

修建基础设施需要大量的资金投入，项目所在国尤其是“一带一路”倡议沿线国家，往往无法负担全部的资金，需要承建商提供融资。[②] 中国在提出“一带一路”倡议之后，建立了两个主要为基础设施建设筹集资金的机构。一个是亚洲基础设施投资银行（亚投行）。该机构于2015年12月25日成立，初期有57个发起国和1000亿美元的资金。截至2017年6月，亚投行共批准了16个投资项目，总金额为25.7亿美元。[③] 另一个是“丝路基金”，这是一个中长期开发投资基金，于2014年12月29日建立，主要为“一带一路”项目提供投融资服务。

由日本主导的融资机构主要有两个。一个是亚洲开发银行（亚开行），创立于1966年。另外一个是高质量基础设施伙伴关系基金（PQI），建立于2015年5月，资金主要来自日本政府的官方开发援助、亚开行以及私人资本。高质量基础设施伙伴关系基金的建立被视为日本对中国倡导建立亚投行的回应，以期和中国争夺在亚洲基础设施建设中的市场份额。根据2017年度日本外交蓝皮书，日本ODA在高质量基础设施伙伴关系基金中的使用范围很广，包括铁路、道路桥梁、机场码头、能源、交通和自然灾害防控等方面，涉及的国家主要在东南亚地区。

对比中日在对外基础设施建设中的融资能力，可以发现，中国的融资能力

---

① 《中日第三方市场合作研讨会在曼谷举行》，中国国际贸易促进委员会，2019年4月8日，http://www.ccpit.org/Contents/Channel_4117/2019/0408/1150339/content_1150339.htm，访问时间：2020年2月3日；《中日第三方市场合作研讨会在曼谷举行》，新华网，2019年4月2日，http://www.xinhuanet.com/2019-04/02/c_1124318579.htm，访问时间：2020年2月3日。

② 徐飞：《纵横“一带一路”中国高铁全球战略》，格致出版社，2017，第157页。

③ 《亚投行成员增至80个，今年落实项目资金7.7亿美元》，环球网，2017年6月19日，http://world.huanqiu.com/hot/2017-06/10865072.html，访问时间：2018年6月13日。

强；资金数量大；融资效率高，过程更加灵活。相比之下，日本的融资能力相对偏低；资金少；项目审核程序复杂，效率低。但是，日本能够发掘私人资本参与，并且和亚开行等国际组织有联系，能够扩大影响力。如果中日两国在融资方面开展机构间的合作，就能够整合资源；扩大机构融资的国际影响力，吸引更多的资金；充分利用私人、政府、企业等领域的资金，进一步强化融资能力，也能分担金融风险。

**2. 规避投资风险**

作为发达国家，日本企业对外直接投资历史较长，积累的规避投资风险的经验也更丰富。其中两个最突出的优势在于拥有专业的市场调研团队和善于运用公共关系管理社会矛盾。

在搜集市场信息方面，日本政府设立了通商产业省管辖的亚洲经济研究所经济调查部、海外投资研究所、综合商社等信息服务机构，使日本境外直接投资企业可以获得有效的市场信息。截至2020年1月1日，日本贸易振兴机构在海外54个国家设立了74个办事处，拥有资深的市场调研团队和战略研究机构。[①] 这些机构提供的信息对于日本企业对外投资的决策来说有着重要的参考价值，有助于企业了解当地的风俗环境，因地制宜制造产品，以及预防和抵御在境外可能遇到的政治风险等。

在防控社会风险，处理好和投资地社区居民的关系方面，日本企业也有自己的独特经验。他们非常重视劳动力和资源的本地化。这样做带动了当地居民的就业，有助于提高企业的社会声誉，缓和由于文化摩擦带来的敌对感。同时，日本企业还极力避免直接参与到资源开采当中，以规避当地对于经济殖民主义的疑虑。

中国企业在对外投资的过程中，有时会因为缺乏风险意识而对政治风险和社区风险的调研不足，缺乏对投资环境的全面认识，从而导致当地群众误解和自身经济损失。与日本开展合作，中国企业可以从中学习规避投资风险的方法。此外，中国和日本作为泰国最大的两个投资者，开展合作还可以有效规避政治风险。即便泰国政权变更导致政策变化，中日企业也可以通过合作与泰国政府磋商谈判，而不至于产生恶性竞争。

---

① 「組織概要」、日本貿易振興機構（JETRO）、https://www.jetro.go.jp/jetro/profile.html、访问时间：2020年2月3日。

### 3. 高铁技术

日本是传统高铁强国，新干线技术具有原创性，有超过50年的历史积累，拥有全套技术优势。而中国通过“后发优势”对高铁技术进行引进、消化、吸收和出口，这个过程只用了10多年，但是还不具备全套优势。中国高铁的国际认同度和知名度与日本、欧美等国家相比较低，因为中国高铁高端技术装备依然存在差距，缺乏完善的标准体系，完全自主知识产权的核心技术不多。[①] 日本新干线技术中的中央控制系统完善，列车信息控制系统稳定安全，安全性、稳定性一流，但也存在维修工作量大和费用高，建设、耗电费用高，列车寿命短等缺陷。而中国的高铁技术虽然目前尚未拥有全套技术自主知识产权，安全性、稳定性没有达到新干线技术的水平，但建设和后期维护费用低，信息化程度高，建设团队经验丰富。所以，中日合作修建高铁可以集合两家之所长，推出物美价廉的高铁产品。

### 4. 工业园区建设

在工业园区建设方面，中国有着独特和丰富的经验。中国华立集团与泰国安美德集团于2006年合资成立的泰中罗勇工业园开发有限公司正好位于东部经济走廊当中的罗勇府，毗邻首都曼谷和廉差邦深水港，拥有优越的区位条件。该工业园区总体规划面积12平方千米，包括一般工业区、保税区、物流仓储区和商业生活区，主要吸引汽配、机械、建材、家电和电子等有比较优势的中国企业入园设厂。[②] 园区各项基础设施得到不断完善，园区地基坚实，适合安置重型机械和建筑厂房；2012年获得ISO14001环保标准认证；水库蓄水量达350万立方米；泰国地方电力局提供110千伏的专线；泰国石化局铺设的天然气管道直接通往园区；道路由钢筋混凝土铺设；废水处理系统的处理量达18000立方米/天。[③] 2017年，入园企业达到了86家。中日在东部经济走廊开展工业园区第三方合作，可以依托泰中罗勇工业园的建设经验和区位优势。

## （三）面临的挑战

中日第三方市场合作面临一些挑战，其中最为关键的是地缘政治风险和美

---

① 徐飞：《纵横“一带一路”中国高铁全球战略》，格致出版社、上海人民出版社，2017，第162—163页。

② 《泰中罗勇工业园概况》，泰中罗勇工业园，http://www.sinothaizone.com/about.php?cid=13，访问时间：2018年6月13日。

③ 《园区环境基础设施》，泰中罗勇工业园，http://www.sinothaizone.com/about.php?cid=26，访问时间：2018年6月13日。

国因素的影响。

**1. 地缘政治风险**

对于中国来说，东盟是中国周边外交的优先方向，东南亚是共建“21世纪海上丝绸之路”的重要地区，拥有多个“一带一路”倡议的重要战略支点。中国也在打造与东盟的利益共同体、命运共同体和责任共同体。“一带一路”以政策沟通、设施联通、贸易畅通、资金融通、民心相通的“五通”为主要内容，其中设施联通的重点就在于基础设施建设。中国对东南亚铁路投资是国内铁路技术和交通网的延伸，也是“一带一路”倡议框架下欧亚铁路交通网的一部分。2017年7月25日，中国—东盟互联互通合作委员会第三次会议在印尼雅加达召开。双方一致认为，中国“一带一路”倡议与《东盟互联互通总体规划2025》在规划上契合，在领域上相通，协同发展潜力巨大。

中国在东南亚日益增长的影响力使日本感受到了竞争和压力。一直以来，东南亚都是日本经济外交的重点区域，也是日本发挥影响力的重要地区。尽管日本对东南亚的投资总额还高于中国，但中国在东南亚的影响力不断上升，“日本在东盟枢纽的存在被其他投资者如中国的出现所掩盖”。[①] 日本曾经在泰国发展中发挥强大的作用，但是由于中国和韩国电子巨头的崛起，日本的优势地位有所下降。[②] 针对“一带一路”倡议，日本更多地担忧中国挤压其战略空间。所以，在与中国竞争东南亚高铁项目时，日本即使获得零利润也要拿下建设权。因为铁路建成后，会牵涉到货物运输和商业贸易，日本想借此巩固在东南亚的经济利益。在对待“一带一路”倡议时，即使表示合作，日本也采取了高度谨慎和审视的态度。安倍政府强调与中国开展“一带一路”合作的四点“前提”，即强调选择的合作项目要遵守开放性、透明性、经济性以及对象国财政健全性，还要求投资风险的均衡承担。这种有条件有限度的合作影响中日第三方市场合作水平的迅速提高和规模的扩大。

---

① Shusuke Murai, “Thailand Courts Japanese Businesses with Grand Tour of Key Industrial Zone,” *The Japan Times*, September 26, 2017, accessed June13, 2018, https://www.japantimes.co.jp/news/2017/09/26/business/thailand-courts-japanese-businesses-grand-tour-key-industrial-zone/#.WyNw51Ps4ZQ.

② Shusuke Murai, “Thailand Courts Japanese Businesses with Grand Tour of Key Industrial Zone,” *The Japan Times*, September 26, 2017, accessed June13, 2018, https://www.japantimes.co.jp/news/2017/09/26/business/thailand-courts-japanese-businesses-grand-tour-key-industrial-zone/#.WyNw51Ps4ZQ.

### 2. 美国因素的影响

美国方面尽管承认在基础设施投资金额和条件上难以与中国的“一带一路”倡议竞争，但强调要与盟国推进合作，为亚太地区在国家主导的投资上提供一个更好的替代方案。根据2018年10月国际战略研究中心发布的第四份“阿米蒂奇报告”，美国计划启动区域基础设施基金，联合日本、澳大利亚、韩国、印度和新西兰共同推进高标准的、开放的、基于规则的投资模式，以对抗中国在亚太地区不断增长的经济与政治影响力。[①]

总体来说，中日第三方市场合作有机遇也有挑战。从战略层面来看，“一带一路”倡议能够让中日两国以及项目国获得协同发展，实现共赢。从具体实施层面来看，中日两国可以在融资能力、规避投资风险、高铁技术、工业园区建设方面取长补短，实现优势互补。东南亚地缘政治局势复杂，中日开展第三方市场合作需要应对中日博弈和印太战略带来的挑战。中日两国应该在加强政治互信的基础上明确共同利益，深化沟通交流，抓住机遇，力争在第三方市场合作中实现三方共赢的局面，从而推进整个东亚地区的繁荣与发展。

① Center for Strategic and International Studies, “More Important Than Ever: Renewing the U.S.-Japan Alliance for the 21st Century,” October 2018, accessed October 16, 2018, https://csis-prod.s3.amazonaws.com/s3fs-public/publication/181011_MorethanEver.pdf?mqdj.CUqu88cv69VWESL7wICl9e9GqCh.

# Infrastructure Investment and Its Characteristics of Japan's ODA Diplomacy Towards Southeast Asia

BAO Xiaqin and LI Wenyue

**Abstract** The Japanese government has dramatically adjusted its ODA policies to Southeast Asia in recent years and infrastructure investment remains a top priority issue. Focusing on the texts of the ODA Charter and annual ODA White Paper under the Abe Administration, we find that the formulation and implementation of Quality Infrastructure Investment Partnership not only characterizes a combination of "quality" and "quantity", but also shows Japan's strategic objectives in the new geo-economic era. By further analyzing cases of Thailand and Myanmar, this paper investigates the achievements and limitations of Japan's high-quality infrastructure investment in Southeast Asia. Given Asia's increasing infrastructure needs, rather than continued vicious competitions, Sino-Japanese third-party market cooperation in Southeast Asia is likely to be the most promising way for governments to gain mutual benefits and achieve the long-term potential of the regional economy. There are complementary advantages in strengthening the capacity of financing, reducing investment risks, exchanging technology on high-speed rail, and speeding up the construction of overseas industrial zones that yield opportunities to promote the third-party market cooperation between China and Japan. The development of Sino-Japanese third-party market cooperation in Southeast Asia, however, is also challenged by geopolitical factors and America.

**Keywords** Official Development Assistance (ODA); quality infrastructure investment; Sino-Japanese Third-party Market Cooperation

**Authors** Bao Xiaqin, professor of School of International Relations and Public Affairs of Fudan University. Li Wenyue, Ph. D. candidate of the School of International Relations and Public Affairs of Fudan University.