

中国与老挝发展合作 的评估与展望



上海国际问题研究院
2016年9月

中国与老挝发展合作 的评估与展望

Assessment and Prospect of China-Laos
Development Cooperation



上海国际问题研究院
2016年9月

致谢	1
摘要	3
第一章 中国与老挝的发展	7
1.1 中国在老挝国家独立进程中的角色	8
1.2 中国与老挝的外交关系	9
1.3 中国在老挝经济发展中的贡献	12
第二章 中国对老挝的投资	15
2.1 中国对老挝的投资情况	16
2.2 “一带一路”倡议对中国投资老挝带来的新机遇	20
2.3 中国对老挝投资存在的问题	22
第三章 中国对老挝的援助	29
3.1 老挝接受国际援助的情况	30
3.2 中国对老挝援助的发展	34
3.3 中国对老挝援助的特点	37
3.4 中国对老挝援助存在的问题	42
第四章 政策建议	47
附录：中国援助老挝项目一览表（1990-2016）	51

致谢

感谢亚洲基金会北京办公室的资助，使得本课题组有机会对老挝和中国的发展合作进行实地调研，并最终形成本报告。本课题由上海国际问题研究院承担，历时近一年完成。在过去的一年中，我们由衷地感谢曾经接受我们访谈以及给予我们热心指导的中国和老挝相关政府部门、学术单位、非政府组织和个人，他们是：

中华人民共和国驻老挝人民民主共和国大使馆 (Embassy of the People's Republic of China in the Lao People's Democratic Republic)、中国水电建设集团国际工程有限公司老挝办公室 (SINAOHYDRO Corporation Limited in Laos)、老挝苏州大学 (Suzhou University Campus in Laos)、老挝中国总商会 (China Chamber of Commerce in Laos)、老挝外交学院 (Institute of Foreign Affairs, MoFA)、老挝外交部外事及东盟司 (Institute of Foreign Affairs and ASEAN Department of MoFA)、老挝外交部经济事务司 (Economic Affairs Department, MoFA)、老挝外交部常设秘书处 (Permanent Secretary Office, MoFA)、老挝自然资源与环境部 (Ministry of Natural Resources & Environment)、老挝计划投资部国家经济研究院 (National Economic Research Institute (NERI) of MoPI)、老挝农业和森林部规划合作司 (Department of Planning and Cooperation, Ministry of Agriculture and Forestry)、老挝国立大学孔子学院 (Confucius School in National University of Laos)、老挝国立大学老挝-日本人力资源合作中心 (The Lao-Japan Human Resource Cooperation

Centre in National University of Laos)、老挝国立大学农业经济与食品技术系 (Department of Agricultural Economy and Food Technology, National University of Laos)、老挝中华总商会 (Chinese Chamber of Commerce in Laos)、澳大利亚联邦驻老挝大使馆 (Australian Embassy in Laos)、亚洲基金会驻老挝代表处 (Asia Foundation in Laos)、德国国际合作机构 (GIZ)、亚洲开发银行 (ADB in Laos)、日本国际协力机构驻老挝办公室 (The Japan International Cooperation Agency (JICA) Office in Laos)、日本国际志愿者中心 (Japan International Volunteer Center, JVC)、国际农业磋商组织水、土地和生态系统研究项目 (CGIAR Research Program on Water, Land and Ecosystems)、创造性领导力中心 (美国) (Center for Creative Leadership, CCL)、聚焦乡村国际组织 (Village Focus International, VFI)、瑞士技术援助协会 (HELVETAS Swiss Intercooperation)、乐施会 (Oxfam) 等等。

课题组特别感谢上海国际问题研究院学术委员会主任杨洁勉研究员、上海国际问题研究院院长陈东晓研究员的支持。感谢中国国际发展合作研究网络主席李小云教授、苏州大学老挝研究中心纽菊生教授、商务部国际贸易经济合作研究院毛小菁副研究员、云南农业大学赵鸭桥教授的指导和帮助。感谢上海国际问题研究院资深研究员赵干城、叶江、李新、于宏源、潘晓明的修改意见。

最后，特别感谢亚洲基金会北京办公室主任计洪波女士及项目负责人曾璐女士的帮助和支持，以及亚洲基金会老挝办公室主任 Nancy Y. Kim 女士和她热情周到的同事们的帮助，使得我们的研究工作能够顺利开展。

老挝人民民主共和国位于亚洲东南部、中南半岛北部，面积 23.68 万平方千米，是中南半岛唯一的内陆国家。受内陆国家的地理限制，近年来老挝非常重视国内交通基础设施建设，从“路锁国”变成“路联合国”成为老挝国家发展的重要战略之一。从地貌特征来看，老挝的总体地形可概括为北部山地、东南部高原、西南部平原低地和西部低山丘陵，山地高原占国土面积 2/3。老挝境内河流众多，以湄公河及其支流为主，多为由北向南或自西向东流淌，森林覆盖率约为 52%，是著名的森林之国。由于自然资源和丰富，老挝在矿产资源开发和发展水利建设方面具有天然优势，老挝也致力于成为中南半岛的“蓄电池”。从产业发展来看，老挝是一个以农业为主的国家，农林业是老挝国民经济的基础。20 世纪 80 年代中期开始，老挝开始实施革新开放政策。2013 年老挝加入世界贸易组织，工业和服务业开始逐步发展起来，老挝经济呈现良好的发展势头。世界银行《2016 年全球营商环境报告》显示，老挝 2016 年排名 134，比 2015 年前进 5 名，人均国民收入为 1600 美元，是最不发达国家。老挝的第八届国会二次会议将 2017 年经济增长目标定为 7%，到 2020 年平均经济增速定为 7.2%，人均国民生产总值在 2020 年达到 2978 美元。

老中两国双边经贸关系密切，两国政府和民间交往日益密切。一方面，老挝和中国都是社会主义国家，在彼此的发展道路上相互帮助和学习，这种兄弟般的关系给中老关系注入了亲情色彩。另一方面，中国与老挝的贸易和投资近年来出现了较为强劲的发展势头，特别是 2013 年中国提出“一带一路”倡议以来，老挝

作为沿线国家是中国重点合作伙伴。目前，中国是老挝最大的援助国和最大的投资来源国。

本报告从三个方面对老中发展合作进行研究：

首先，从历史发展角度，分析中国在老挝国家发展中所扮演的角色。从老挝国家独立、对外关系和经济发展三个方面来看，中国扮演了积极的支持者和平等的合作伙伴角色。

其次，就中国对老挝的投资进行分析，主要结合“一带一路”倡议就中国对老挝投资的情况、面临的问题和老挝对中国投资的评价进行分析。老挝政府和社会民众对中资企业在老挝的投资整体上的评价是积极的，认为中国公司为当地经济发展、就业创造和生活环境改善做出了积极贡献。但是也存在一些问题，其中三个方面的问题是老挝最为关切的：中资企业员工雇佣本土化的问题；土地使用引发的相关法律问题；投资引发的环境保护问题。

最后，系统分析总结中国对老挝援助的历史发展、主要特点和存在的问题，并从政府、智库知识界和民众三个层面分析了老挝对中国援助的评价。具体来看，老挝政府对中国援助的评价是最高的，并希望中国能够持续加大对老挝的援助力度。中国帮助老挝缓解了医院、道路、学校、体育设施等基础设施短缺方面的难题，并且能够比较高效和准时地完成援助项目也是中国援助受欢迎的主要因素之一。从老挝的知识和智库层面看，也非常欢迎中国的援助，并不认为中国的援助是一种威胁，认为中国的援助和发展模式提供了不同于西方的第三条道路，老挝可以从中国的发展经验中吸取有价值的营养。从老挝民众的角度看，对中国援助项目的评价总体是相当积极的，对于惠及当地百姓的民生项目的援助评价比较高。但是，也不乏对中国援助的批评声音，当地一些非政府组织表达了他们的关切。归纳起来，主要有三方面的问题：第一，基础设施援助项目和部分中国企业的投资项目涉及到土地使用和动拆迁安置，以及环境保护问题；第二，除去无偿援助外，中国提供的无息贷款，特别是大量的优惠贷款引发了关于老挝“债务可持续性”问题的讨论和担忧；第三，中国援助透明度较低，当地民众和非政府组织了解和

参与有限，基层民众受益面和获得感有待提升。

结合中国在老挝的投资和援助中存在的问题，本报告提出了五点政策建议：第一，以落实 2030 年可持续发展议程为契机，探索建设老中可持续发展议程示范区，建立老中合作的样板项目。第二，加强着眼长远的老中民心工程建设。民心相通既是“一带一路”倡议的“五通”之一，也是澜湄合作机制的三大支柱之一。老中两国应该在加强软基础设施投资和援助，特别是教育领域方面的发展合作多做努力。第三，改善中国援助项目的能见度和影响力。建议老中政府加强援助和投资项目的评估合作，定期向媒体和公众发布评估报告。第四，增进与其他老挝主要援助方的沟通和协调。第五，积极推动中国民间组织走进老挝，增加与老挝当地民众的沟通。建议中国通过建立政府、企业、民间组织三方合作的平台，加强民间组织参与老挝紧急人道主义援助、环境保护、卫生健康等领域的合作，帮助提升老挝社会的抗冲击能力，为双方政府合作奠定社会基础。

本报告基于课题组对老挝的实地调研和大量访谈之后形成，我们希望这份报告能比较客观全面地呈现老中发展合作所取得的成就与面临的问题。对于老中未来合作，也给出了相应的政策建议。我们希望这份报告能够有助于国际社会客观了解中国在老挝的投资和援助情况。我们也祝愿老中关系能历久弥新。



1 中老关系发展与现状

第一章

中老关系发展与现状

在老挝实现国家独立和经济发展的过程中，中国的角色一直是特殊而且重要的。之所以特殊，是因为老挝和中国都是社会主义国家，都经历过反殖民反霸权争取独立的抗争，双边关系尽管历经波折，中国始终将老挝视为重要的兄弟国家，经历磨难的老挝也日益重视和中国加强更为紧密的合作。中国在老挝国家发展进程中的重要性则在于，中国不仅是老挝最大的外援国和投资国之一，还是老挝在国家发展过程中学习发展经验的重要对象国。

1.1 中国是老挝国家独立的积极支持者

中国在老挝摆脱殖民统治、追求国家和民族独立的过程中，扮演了坚定的支持者角色。

老挝历史悠久，但是在建立独立国家的进程中却历经波折。老挝最早可以追溯到公元14世纪建立的澜沧王国，1707—1713年逐步形成了琅勃拉邦王朝、万象王朝和占巴塞王朝。1779年至19世纪中叶逐步为暹罗征服。1893年沦为法国保护国。1940年被日本占领。1945年8月老挝人民举行武装起义，成立了伊沙拉阵线，同年10月12日老挝宣布独立，成立了伊沙拉政府。1946年法国卷土重来，伊沙拉政府解体。1950年爱国力量重建伊沙拉阵线，成立了以苏发努冯亲王为总理的寮国抗战政府。1954年7月法国被迫签署日内瓦协议，从老挝撤军。此后美国入侵，1962年美国又被迫签订关于老挝问题的日内瓦协议。老挝成立以富马亲王为首相、苏发努冯亲王为副首相的联合政府。1964年美国支持亲美势力破坏联合政府，进攻解放区。老挝军民在爱国阵线领导下进行了英勇的抗美救国战争。1973年2月

老挝各方签署了关于在老挝恢复和平和实现民族和睦的协定。1974年4月成立了以富马为首相的联合政府和以苏发努冯为主席的政治联合委员会。1975年12月首届全国人民代表大会在万象召开，宣布废除君主制，成立老挝人民民主共和国，老挝人民革命党执政。1991年8月，老挝最高人民议会通过《老挝人民民主共和国宪法》，创立了人民议会制政体。

在关系到老挝国家独立的两次日内瓦会议上，中国对老挝都给予了坚定支持。在1954年的日内瓦会议上，中方代表周恩来总理要求一切外国军队撤出老挝，包括可能进入老挝的越南志愿人员和武器弹药。在1961年5月12日开始举行的关于和平解决老挝问题的第二次日内瓦会议上，中方代表外交部长陈毅提出必须尊重1954年日内瓦会议的相关决议，应该重申老挝的主权、独立、统一、领土完整和不在老挝建立军事基地等规定，应该保证老挝人民自己解决自己问题的权利。为最终在1962年7月达成《关于老挝中立的宣言》和《关于老挝中立的宣言的议定书》等两个文件奠定了基础。这些文件确认了尊重老挝主权、独立、统一、领土完整和不干涉其内政的原则；老挝不承认武装军事同盟或联盟，包括东南亚条约组织对它的“保护”；并规定与会各国不使用武力或武力威胁或采取任何其他可损害老挝和平的措施。中国在两次日内瓦会议上的努力和积极斗争对维护老挝的和平、独立和中立做出了重要贡献。¹

1.2 中国与老挝的外交关系日益密切

老挝对外关系中，与东盟成员的合作是最为重要的一环，同时与越南和中国这两个社会主义国家的特殊伙伴关系也具有十分重要的份量。老挝和中国在1961年4月25日正式建立外交关系，但是老中关系的发展并非一帆风顺。1978年12月底越南入侵柬埔寨，1979年2月中国对越南发动自卫反击战，老挝当时公开声明指责中国“侵犯越南”。1979年6月，老挝限制中国大使馆人数，并要求撤销大使馆武官处，中国援助人员撤出老挝。

¹ 马树洪、方芸：《列国志：老挝》，社会科学文献出版社2004年版，第303页。

1980年7月和8月，中老两国大使先后回国，双方使馆仅留守临时代办主持事务，两国关系一度处于不正常状态。¹ 进入20世纪80年代以后，随着地区和国际形势的变化，老挝出于自身发展的需要，开始主动与中国和解。1985年12月，老挝领导人在国庆10周年大会上表示“希望在和平共处五项原则基础上恢复老挝和中国的正常关系”，中国政府对此很快就做出了积极的反应。1986年4月，中国外交部长吴学谦致电老挝，祝贺两国建交25周年，双方随后就恢复关系、互派大使、开展贸易和边民互市等问题进行了磋商。1988年6月，老中两国恢复互派大使，实现了关系正常化。1989年10月，老挝领导人凯山·丰威汉率团对中国进行了国事访问，签订了《中老领事条约》、《中老文化协定》、《关于处理边界事务的临时协定》和《关于互免签证的协定》。1990年12月，中国总理李鹏对老挝进行了正式友好访问，标志着中老两国之间的友好关系和全面合作进入了一个全面正常发展阶段。也是在这一年，老挝将要“发展对中国的多方面合作关系”，调整为要“发展同中国的全面合作关系”。自此以后，老中两国领导人互访频频，双边关系日益平稳发展起来，老中合作日益广泛和深化。

值得一提的是，2016年9月，本扬作为嘉宾国元首出席二十国集团领导人杭州峰会。他与中国国家主席习近平进行了会谈，表示老挝党和国家新一届领导集体将全面继承和发展同中国党、政府和人民的传统友谊和长期稳定的全面战略合作伙伴关系，与中方一道，努力推动老中友好关系不断开花结果。² 中老在地区合作机制，如东盟+1，东盟+3和东盟+6机制，以及多个大湄公河次区域合作机制，包括近两年刚成立的澜湄合作机制中双方都是最为密切的合作伙伴。今天的中老关系，已经成为大国和小国平等合作的典范。

¹ 杜敦信、赵和曼：《越南老挝柬埔寨手册》，时事出版社1988年版，第147页。

² “习近平同老挝人民革命党中央总书记、国家主席本扬举行会谈”，中华人民共和国外交部网站，2016年5月3日，<http://www.fmprc.gov.cn/web/zyxw/t1360348.shtml>

表 1.1 中老两国领导人互访一览表（1989-2016）

年份	中国领导人访问老挝	老挝领导人访问中国
1989年		部长会议主席、人民革命党总书记凯山·丰威汉
1990年	中国国务院总理李鹏	
1991年		部长会议副主席兼外交部长奔·西巴色；政府总理坎代·西潘敦
1992年		国家主席、人民革命党主席凯山·丰威汉
1993年		人民革命党主席、政府总理坎代·西潘敦
1994年	中国交通部长黄镇东	
1995年		国家主席诺哈·冯沙万
1996年	全国人大常委会委员长乔石	
1997年	中国外经贸部副部长李国华；国务院副总理吴邦国	
1998年		
1999年		政府总理西沙瓦·乔本潘
2000年	国家主席江泽民	
2002年		政府总理本扬·沃拉吉
2003年		国家主席坎代·西潘敦
2004年	国务院副总理吴仪；国务院总理温家宝	老挝政府常务副总理波松·布帕万；政府总理本扬·沃拉吉
2005年		国家副主席朱马里；国会主席沙曼·维雅吉
2006年	国家主席胡锦涛访问老	人民革命党总书记、国家主席朱马里；政府总理波松·布帕万
2007年	中共中央政治局委员、湖北省委书记俞正声；中共中央政治局委员、中宣部部长刘云山	政府总理波松·布帕万两次访华
2008年	全国政协主席贾庆林；国务院总理温家宝	国会主席通那
2009年		人民革命党中央委员会总书记、国家主席朱马里
2010年	国家副主席习近平	
2011年	国务委员、公安部部长孟建柱；全国政协副主席陈宗兴；中共中央政治局常委、中央政法委书记周永康；中共中央政治局委员、北京市委书记刘淇	政府副总理宋沙瓦两次访华；政府副总理兼外长通伦；政府副总理阿桑；中央总书记、国家主席朱马里；国家副主席本扬；政府副总理兼国防部长隆再
2012年	国务院总理温家宝 中共中央政治局常委、中央纪委书记贺国强	政府总理通那
2013年	中国人民解放军副总参谋长戚建国；全国政协副主席刘晓峰	国会主席巴妮；副总理宋沙瓦；副总理兼国防部长隆再；中央总书记、国家主席朱马里；总理通那；党中纪委书记本通
2014年	国务委员兼国防部长常万全 中共中央政治局委员、中央书记处书记、中宣部部长刘奇葆	总理通那；中央总书记、国家主席朱马里；革党中央政治局委员、副总理兼中央对外联络部部长、外交部部长通伦·西苏里
2015年	全国人大常委会副委员长艾力更·依明巴海；中共中央政治局常委、全国人大常委会委员长张德江	总理通那；人民革命党政治局委员、国家副总理宋沙瓦；中央总书记、国家主席朱马里
2016年	中联部部长宋涛，国务院总理李克强	总理通伦，中央总书记、国家主席本扬（2次）

资料来源：根据中国外交部网站相关信息，自制表格。

1.3 中国在老挝经济发展中的贡献日益突出

中国在老挝经济发展中的角色归纳起来主要体现在三个方面：重要的投资来源国；重要的援助国以及重要的发展经验分享国。

老挝 1986 年实行了经济体制改革，紧接着实行了全面对外开放政策，形成了目前的经济体制：以生产资料公有制为基础，多种经济成分并存；价格由市场决定；多劳多得、奖勤罚懒；合理分配和再分配各种收入。老挝基本建立了适合经济发展的管理模式的市场经济体系，近年来国民经济有了突飞猛进的发展，提高了人民的生活收入水平，为吸引外资提供了适宜投资的宏观经济环境。2013 年老挝成为世界贸易组织第 158 个正式成员国。老挝将中国经济的快速崛起和国际地位的日益提升，视为自身经济发展的重要机遇。老挝不仅重视学习中国的发展经验，也非常倚重中国对老挝的投资和援助。

老挝经济发展需要加强基础设施建设，通过基础设施互联互通打破内陆国家的地理劣势，从“路锁国”变成“路联国”。2013 年中国提出的“一带一路”倡议和老挝的发展战略具有高度的契合性。从中国西南的昆明出发，若干条正在规划和建设中的铁路将经越南、老挝、柬埔寨、缅甸、泰国、马来西亚，形成东、中、西三大国际铁路，最终抵达新加坡，将中国与整个东南亚国家紧密地联系在一起。泛亚铁路的中线就是中老泰国际铁路大通道。老挝政府办公厅副部长、国家农村发展与消除贫困委员会副主席苏万那拉 (H.E.Somsanith Souvannalath) 认为，共建“一带一路”对中国和东盟农村减贫是一个非常好的机遇。他表示，正在建设的中老铁路项目，极大地带动了老挝经济社会发展，加强区域合作，特别是加快了老挝农村地区发展和消除贫困。¹

电力、农业、工业和社会发展是老挝经济发展的重要依托，中国在这些领域对老挝的援助和投资都在持续增加。电力合作方面，老挝具有丰富的水力发电资源，是东南亚的蓄电池。但是，电力的出口需要一系列输变电设施建设及配套人才和技术的培养，短期内难以依靠老挝自身的力量得以实现，这些现实需求推动了老中在水电建设领域的投资、援助和技术合作。为了促进老

¹ 《中国东盟减贫合作成效显著》，中新网，2016 年 06 月 22 日，<http://www.chinanews.com/cj/2016/06-22/7913856.shtml>。

挝工业化发展，老挝还与中国建立了跨边境的磨丁—磨憨经济合作区，以及计划到 2020 年在全国 41 个目标地区建成 10 个经济特区和 29 个经济专区。¹ 在农业合作领域，中国帮助老挝改善水利基础设施条件、提高农业生产技术和生产水平、扩大农产品深加工、开展植物病虫害防治技术合作、发展北部替代经济种植等，都已经形成相当可观的经济发展成效。在资源合作领域，中老两国加强钾盐、铜矿、锡矿等领域的开采技术合作，帮助老挝培养相关领域的技术人员。在技术合作领域，除了水电等新能源技术合作外，中国还帮助老挝在广播电视、卫星通信等领域加强技术合作。在社会和卫生发展方面，中国对老挝的教育培训、医疗、减灾等领域的援助也在持续增加。总之，一个全面快速发展的老挝，中国的角色和贡献是不可替代的。

¹ 陈定辉：《老挝经济特区和经济专区简介》，载《东南亚纵横》2013 年第 7 期，第 16 页。



2

中国对老挝的投资

第二章 中国对老挝的投资

近些年来，随着中老两国经贸关系的不断发展，特别是中国提出“一带一路”倡议以来，中国企业对老挝的投资规模和投资领域都呈加速扩张的态势。老挝的政府和社会层面对于加强与中国的投资合作具有较高的期待，同时，对于投资过程中存在的一些问题也日益显现出来。

2.1 中国对老挝的投资情况

中国对老挝投资的总量看，2015年中国对老挝非金融类直接投资流量突破10亿美元，达13.6亿美元，同比增长36.2%，在东盟国家中仅次于新加坡而位居第二。¹从存量看，截至2005年末，中国企业对老挝的直接投资存量还仅为0.329亿美元。然而，随着近些年投资规模的迅速扩大，到2014年末，中国对老挝直接投资存量已达44.91亿美元。老挝也已跻身中国对外直接投资存量前20位国家（地区）行列（见表1）。可以说，中国企业对老挝投资已经在流量和存量两方面实现跨越式增长。

表1 2014年末中国对外直接投资存量前二十位的国家（地区）

排名	国家（地区）	存量（亿美元）
1	中国香港	5099.20
2	英属维尔京群岛	493.20
3	开曼群岛	442.37
4	美国	380.11
5	澳大利亚	238.82
6	新加坡	206.40
...
17	老挝	44.91

1 “我对老挝投资大幅增长在东盟国家中位居第二”，2016年2月14日，来源：中国驻老挝使馆经济商务参赞处，<http://la.mofcom.gov.cn/article/jmxw/201602/20160201254473.shtml>，2016年7月25日访问。

18	荷兰	41.94
19	中国澳门	39.31
20	缅甸	39.26
	合计：	7872.52

资料来源：中华人民共和国商务部、中华人民共和国统计局、国家外汇管理局：《2014年度中国对外直接投资统计公报》，第21页。

从中国对老挝投资的产业构成来看，矿业、电力、农业、制造业是最为集中的四大领域。从中资企业赴老挝投资的传统看，一直是比较集中于矿产业、农业、电力、橡胶种植、仓储物流和工程建筑等领域，这与老挝的国家要素禀赋以及政府吸引外资政策都有直接关系。根据老挝计划和投资部投资促进局提供的资料，从2000年1月1日到2013年6月1日，其批准的来自中国的协议投资额共约49亿美元，其中矿业居首位，占总投资比重超过50%，其后是电力和农业，制造业位居第四，存量投资总额仅3.9亿美元，占比不到10%。¹据老挝《新万象报》报道，2011—2015年5年间，能源矿产业生产总值达943423.9亿基普（约合117.9亿美元），与2006—2010年相比增长9.22%，占国内生产总值的12%，出口矿产品84.6亿美元。²

老挝农业基础薄弱，工业化进程缓慢。国际货币基金组织2015年的老挝国别报告也显示，老挝减贫和发展的难题在于农村和日益不平等的收入差距。近年来，中国对老挝农业生产的投资重视程度很高，紧随矿业和电力领域。老挝盛产谷物和经济作物，其中糯米稻占90%，咖啡是出口的主要农作物，此外，老挝还生产橡胶、烟叶、茶叶等。当地的农业生产缺乏资金、技术和市场。老挝政府在农业领域重点扶持的三大产业是：大米、谷物和食品加工。就中国—老挝农业合作而言，2001年至2009年期间中国对老挝农业的直接投资达到12亿美元，仅次于矿业、电力和服务业。中国投资企业主要集中在老挝的北部，经营项目主要是农业种植，有水稻、玉米、甘蔗、蓖麻、橡胶、木薯、蔬菜、烟叶以及热带水果等。³

1 郭继光：《中国企业对老挝的直接投资及其影响》，《东南亚研究》，2013年第5期，第39页。

2 “能源矿产业占老挝国内生产总值12%”，2015年5月13日，<http://la.mofcom.gov.cn/article/zwjingji/201505/20150500973253.shtml>，2016年7月23日访问。

3 李好：《未来几年老挝投资环境及投资建议》，《广西大学学报》2014年第3期，第47页。

中国地方政府也积极推进中老农业领域合作。例如中老粮食合作成果发布会暨老挝大米中国首发仪式 2016 年初在湖南长沙举行，标志着老挝大米正式进入中国市场。首发的老挝大米，是湖南生态农业发展有限炫烨公司和老挝国农林部的农业战略合作成果，被列入湖南省人民政府《湖南省对接“一带一路”战略行动方案(2015-2017 年)》的重点支持项目。2016 年 1 月 6 日，首批 88 吨老挝大米抵达中国，经检验，这批米破碎率低于 2%，香米纯度大于 96%。老挝大米在中国不会通过传统的商超方式进行销售，而是在北京、上海、广州、深圳、长沙等地设立自营店，以及通过中粮我买网、网上供销社、搜农坊等线上平台进行销售和推广。湖南省商务厅副厅长周越表示，近年来，湖南对老挝等东盟国家的投资合作进入快速上升的通道，投资效益不断提升，带动了双边进出口贸易的发展，也增强了双边传统友谊和文化交流。此次老挝大米的引进和销售，不仅能为中国百姓餐桌提供更多的选择，并将作为一个重要平台，为湖南与老挝双边经贸合作打开更广阔的前景。¹

除了农林矿等传统投资产业外，伴随老挝国民经济发展的需要，中国企业对老挝投资也越来越多地向新产业领域扩张。

首先是电力产业投资和项目建设。2011 年 12 月，云南电网公司与老挝国家电力公司正式签署《云南电网公司与老挝国家电力公司关于老挝北部 115 千伏送电项目 EPC (工程总承包) 合同》，该合同涉及项目实施中的设计、采购及供应、施工建设等各个环节，该项目开启了云南电网公司对外项目承包的全新模式。²与传统投资参与老挝水电工程承包建设不同，当前中资企业所涉足的电力产业投资更多着眼于为老挝国内民众和企业提供充足电力供应，而非之前主导老挝水电建设的跨境电力销售合同引领下的工程项目。事实上，老挝虽然致力于达成其作为“东南亚蓄电池”的目标，但其国内电力能源供应却仍面临重大瓶颈，国内电价偏高也导致民众无力负担。因此，当前中资企业的投资参与将为加强老挝国内电网分布发挥重要作用，从而达到惠及老挝企业和民众的电力供应目标。

其次是空间科技领域。2016 年，经老挝总理府批准，中国

1 “一带一路”中老农业合作结硕果 原生态老挝大米正式进入中国市场，新华网，2016 年 1 月 22 日，http://news.xinhuanet.com/politics/2016-01/22/c_128657254.htm。

2 魏晓芳、冷希洛：《中国企业在老挝电力投资的前景和风险分析》，《云南财经大学学报》第 3 期，第 9 页。

与老挝合资成立的老挝亚太卫星有限公司日前与老挝计划投资部签署老挝卫星《特许经营协议》，正式获得业务经营资格。根据协议，老挝亚太卫星有限公司正式获得老挝政府许可，将可通过老挝一号卫星开展卫星通信、卫星电视和地面移动通信等业务。老挝一号通信卫星项目于 2012 年 12 月 1 日正式启动，由中国亚太移动通信卫星有限责任公司总承包。这颗卫星于 2015 年 11 月 21 日在中国西昌卫星发射中心用长征三号乙运载火箭成功发射。今年 3 月，卫星完成在轨交付，中老合资的老挝亚太卫星有限公司同时成立，负责卫星的商业运营。¹与此同时，中国自主建设的北斗卫星导航系统也已覆盖老挝全境，并开始为老挝各界提供卫星导航服务。

第三是金融领域。2011 年中国工商银行万象分行正式开业，2014 年由中国云南省省级地方性股份制商业银行——富滇银行股份有限公司和老挝本地最大的商业银行——老挝外贸大众银行在老挝设立的合资金融机构老中银行正式成立，这是老挝央行批准的首家中老合资银行，也是中国银监会批准的中国城市商业银行在境外设立的首家经营性机构，老中银行于 2014 年 1 月在老挝万象正式营业。²目前，老中银行已开展包括基普、美元、人民币、泰铢四种货币的资产、负债及中间业务。

最后是房地产业。根据老挝政府确立的从最不发达国家行列“毕业”的目标，人均国民收入的提高必然伴随着城市化和工业化的快速发展，因而房地产业有望成为老挝国民经济增长的新支柱产业。目前由老挝都市资产集团建设的万象第一高楼拉萨翁广场项目就是一个典型例证，该项目总投资 1.5 亿美元，主要投资来源于中资企业，这体现出中资企业对于老挝房地产市场未来发展前景的乐观态度。据一位在老挝从事房地产建筑开发的中国人指出，“万象汇聚了多家有实力的中国建筑公司，大家都看准了老挝的房地产市场，将中国的经验用于老挝的城市建设。拉萨翁广场项目将成为老挝城市化进程中最具时代意义的项目，其正式投入运营后，预计可提供至少 1500 个就业岗位。”³

综上所述，随着老挝经济的开放转型，中国对老挝投资也在

1 “中方投资的卫星通信企业获老挝经营许可”，2016 年 9 月 4 日，http://news.ifeng.com/a/20160904/49896410_0.shtml，2016 年 9 月 12 日访问。

2 “老挝首家中老合资银行成立，助力在老中资客户发展”，2014 年 6 月 27 日，<http://la.mofcom.gov.cn/article/sqfb/201406/20140600643042.shtml>，2016 年 7 月 23 日访问。

3 “老挝商界：中国投资助多边互利共赢”，《经济参考报》，2016 年 9 月 7 日

做出相应的适应和调整，在传统投资领域之外，也在不断开拓老挝经济中具有盈利潜力的新增长领域。

2.2 “一带一路”倡议对中国投资老挝带来的新机遇

“一带一路”倡议、亚洲基础设施投资银行以及“澜沧江—湄公河合作机制”先后创立，中国企业对外投资的结构、方向和政策环境开始发生重大变化，也为中国对老挝投资在规模和构成方面进一步提升创造了有利条件。

首先，中国和老挝政府层面已经开始了新的战略对接。2016年9月，李克强总理在赴老挝出席东盟系列会议及出访老挝之际，与老挝领导人共同发表联合公报，双方决定加快中国“一带一路”倡议、“十三五”规划同老挝“变陆锁国为陆联国”战略、“八五”规划的有效对接，制定并实施好共同推进“一带一路”建设合作规划纲要，切实推进产能与投资合作，发挥中老两国政府经济和技术合作规划的作用。中方愿协助老方制定经济发展专项规划，继续为老挝实现经济社会可持续发展提供力所能及的帮助。双方将继续积极推进中老铁路项目。¹中老铁路全长417公里，建设期5年，总投资约374亿元人民币。2016年12月25日，中老铁路项目全线开工仪式在老挝琅勃拉邦举行，中老铁路建设将迈入一个新阶段。围绕铁路开建，中老两国在基建、技术等领域将展开实质性合作。由中铁总公司牵头，将与老挝国内相关企业在工程勘探、工程设计和装备制造等领域开展有效合作。此外，“一带一路”倡议的提出推动了中国国内的对外投资政策的相关管理制度的改革。2014年，商务部颁布新的境外投资管理办法，根据这一新管理办法，截至2016年9月8日，商务部和各省商务主管部门完成境外投资的备案和核准共计21175件，其中核准件只有110件，占总数的0.5%，其余99.5%都只需备案就可以。²更为宽松的政策环境使得中国企业对老挝投资更为省时便利。

其次，老挝和中国开展国际产能合作将带来更多的双赢利益。作为“一带一路”倡议之下的附带产物，国际产能合作已成为中

1 《中华人民共和国和老挝人民民主共和国联合公报》，2016年9月9日，http://www.fmprc.gov.cn/web/ziliao_674904/zt_674979/dnzt_674981/lzlt/lkqxdyhzldrhy_687612/zxxx_687614/t1396153.shtml，2016年9月12日访问。
2 “国新办举行发布会介绍《2015年度中国对外直接投资统计公报》相关情况”，2016年9月22日，http://www.gov.cn/xinwen/2016-09/22/content_5110783.htm，访问时间：2016年9月23日。

国对外投资合作的重要方式和途径，制造业产能转移则构成其核心内容。中国与老挝等湄公河流域周边国家共同创立的“澜沧江—湄公河合作机制”就将产能合作视为一个重要抓手，并对其从合作形式和目的两方面做出明确界定。从合作方式来看，产能合作可采用直接投资、工程承包、技术合作和装备进出口等多种方式。而就其目标而言，产能合作则应以共同促进相关国家经济发展和产业转型升级为重点，强调增加企业员工和采购的本地化程度，加强本地员工培训，促进当地就业，创造良好的经济和社会效益，为生产环节中中小企业的发展提供必要支持。¹在发展出口导向型制造业方面，老挝具有一定程度的独特优势。老挝被联合国划定为最不发达国家，这是对其目前经济社会总体发展状况的基本判断，然而，对中老产能合作而言，这可以被视为一个有利条件。根据WTO贸易协定以及很多区域性和双边贸易协定的规定，最不发达国家可根据普惠贸易待遇（GSP）享有出口产品在进口国关税豁免优惠，因而面向美欧等发达国家出口市场的中资企业可以考虑将生产线转移至老挝，以享受普惠贸易待遇降低产品生产和销售成本。同时，边境贸易也是WTO贸易协定规定豁免于最惠国待遇的贸易形式，这也为山水相邻的中老两国通过加强边境贸易提升双边经贸合作水平创造了条件。

最后，随着中国对老挝投资的快速增长以及涵盖产业领域的不断扩大，中老两国政府日益注重通过提升中资和老挝本土企业集聚水平而带动工业化及相关产业发展，这一思路体现在具体政策方面就是类别多样且具有特色的各种经济特区和专门经济区。

第一，中老边境经济合作区。2015年8月31日，中国与老挝两国政府正式签署《中国老挝磨憨—磨丁经济合作区建设共同总体方案》。中老两国共同推进“一带一路”倡议，巩固和发展双边全面战略合作伙伴关系，提升两国互利合作水平，决定在边境接壤的中国云南省和老挝南塔省建设和发展“中国老挝磨憨—磨丁经济合作区”。²

第二，工业加工区。在共同推进国际产能合作的大背景下，老挝也在力争把握这一契机以带动其本土工业化和出口导向型制

1 “澜沧江—湄公河国家产能合作联合声明”，2016年3月23日，http://www.fmprc.gov.cn/web/gjhdq_676201/gj_676203/yz_676205/1206_676644/1207_676656/t1350038.shtml，2016年7月22日访问。
2 “中老签署磨憨—磨丁经济合作区建设共同总体方案”，2015年9月1日，<http://la.mofcom.gov.cn/article/zwjingji/201510/20151001147759.shtml>，2016年7月3日访问。

制造业发展。云南海投投资建设的老挝万象赛色塔综合开发区就是这样一例，2013年8月该开发区正式成为中国国家级境外经济贸易合作区。老挝万象赛色塔综合开发区位于老挝首都万象市主城区东北方的赛色塔县和赛塔尼县，占地10平方公里，其主要经营思路是实现“工业园区+新城区”的开发模式，以“农产品出口加工基地、轻工产品出口加工基地、服务和物流中心、保税区、现代化商务区、公共配套和住宅区、休闲旅游区等”为支撑进行综合开发。同时，老挝政府也为开发区建设提供充分的政策倾斜和支持，特别是在税收减免方面的优惠待遇。获得开发区经营许可的入园企业进口商品或服务在开发区进行使用、加工或销售的，免缴增值税。获得开发区经营许可的投资者在开发区内进行投资经营时，享受利润税方面的减免政策。出口比例占总生产总量的70%以上的或对于高技术设备、仪器和产品制造与组装的经营者，享有免税期10年的优惠政策，期满后纳税税率为6%。¹

第三，农业合作示范园区。近年来中国老挝两国政府的农业园区建设合作项目也呈现快速发展的趋势，例如，中国云南—老挝乌多姆赛“农业科技示范园”、中国广西与老挝占巴塞“中国果蔬新品种试种基地”、中国重庆与老挝万象合作建“老挝重庆综合农业园”等经济合作园区。

在刚刚发布的中老联合公报中，两国政府也对双方共同努力于建设的经济特区和专门经济区给予高度评价，双方还承诺将密切配合，建设好磨憨—磨丁经济合作区和万象赛色塔综合开发区。

2.3 中国对老挝投资存在的问题

老挝政府和社会民众对中资企业在老挝的投资整体上的评价是积极的，认为中国公司为当地经济发展、就业创造和生活环境改善做出了积极贡献。但是，也存在一些问题，其中有三个方面的问题是老挝最为关切的：中资企业员工雇佣本土化的问题；土地使用引发的相关问题；与投资相关的环境保护问题。另外，关于老挝的营商环境则是中国企业关注的问题，与老挝对中国投资看法有关，也一并列入。

¹ “老挝万象赛色塔综合开发区招商”，2013年12月10日，<http://la.mofcom.gov.cn/article/sqfb/201312/20131200419472.shtml>，2016年7月23日访问。

1、中资企业员工雇佣本土化问题

在工程承包领域，中国在老挝承接的工程项目也在大幅增加。2015年，工程承包项下中国对老挝派出人数超过1.1万人，在东盟乃至亚洲国家中位居第一。¹随之而来的是老挝对于中国公司雇员本土化的多元看法。从民间组织的角度看，具有普遍性观点认为中国公司多雇佣自己的工人，对当地就业创造有限，但是缺乏具体的数据。从老挝当地民众来看，中资公司待遇高，年青人普遍希望能学好中文到中国公司上班。从老挝政府和智库的角度看，中国公司的就业创造还是相当可观的，对老挝经济发展具有积极的推动作用。从在老挝的中国公司角度看，持续扩大雇佣老挝当地员工存在现实困难，除教育水平和技术因素外，语言问题是雇佣当地工人的最大障碍因素之一。例如，万象的孔子学院的短期中文语言培训供不应求，每期学员都爆满的现象也说明了语言在求职中国公司的优势。同时，老挝苏州大学从2012年7月开始短期中文语言培训，迄今已办了19期外加3期暑期班，一共培训了2002人。

总体而言，老挝是一个相对地广人稀的国家，全国人口仅为690万，是劳动力较为稀缺的国家。目前很多在老挝的外资企业都大量使用外籍劳工和职员，其来源主要为泰国、越南以及中国。就中资企业而言，在老挝设立公司或承包项目时，其职员主要来自中国和老挝当地。本课题组在调研当地中资企业时发现，中资企业在用工实践中面临两难问题，一方面，中资企业对于老挝当地的劳动力需求比较大，因为许多中国员工身处异乡，需要面对由此引发的额外补助和家庭问题，用工成本比较高。加之对于老挝的热带气候难以适应，因而保持稳定的中国员工队伍实际上也有一定难度。但是另一方面，老挝当地的劳工因为语言、技术、受教育程度等问题，中资企业很难雇佣到足够的可以适用岗位要求的当地员工。

为了增加就业机会，应对外籍劳动力大量流入的影响和冲击，老挝政府对外资企业雇佣员工中的外国人数量加以限制。根据老挝政府颁布的相关管理办法，劳动力所在单位和项目引进外国劳务人员的比例，引进的体力劳动者不能超过单位总人数的10%，脑力劳动者不能超过单位总人数的20%（政府批准的特殊情况除

¹ “我对老挝外派劳务大幅增长在亚洲国家中位居第一”，2016年2月15日，<http://la.mofcom.gov.cn/article/zwjingji/201602/20160201254863.shtml>，2016年7月25日访问。

外)。规定工作期限为2年,可以续期2年,最长不能超过4年。时间达4年者不予批准工作证、居住证和工作签证,直至隔2年后才可再申请。¹但是,在实际的执行过程中,存在现实难度,不仅有当地劳动力供给的能力瓶颈,也有政府监管和执行的问题。其中,最为突出的难题是老挝本土劳动力的技能和教育水平问题。老挝全国仅有5所大学,大专133所和师范学校11所,学科设置以农业、服务业为主,理工科的职业教育非常欠缺。同时,佛寺教育是老挝国民教育中不可或缺的一部分,佛寺教育多注重佛经和哲学,不注重理科教育。目前老挝劳动力市场上,大多数从业人员没有受到过正规的职业培训,管理技术员工比较缺乏。²所以,要切实提高老挝当地的就业,必须从根源上提高本土劳动力的技能培训和国家在现代化教育方面增加投入。

总的来看,在雇佣本土化问题上,一面是中资公司的用工需求无法当地化满足,另一方面老挝政府想提高本土员工的就业率。随着更多中资企业进入老挝从事经营活动,在劳动力雇佣方面存在的以上问题势必日益成为制约企业经营管理活动以及获取利润的重要因素。这一问题需要在老挝的外国投资企业与老挝政府共同协商,以寻求更为妥善的应对之策。

2、土地使用引发的相关问题

中资企业在老挝的投资,无论是农业还是工业以及房地产投资等,都不可避免地涉及到当地的土地问题。在土地使用过程中,中资企业和当地政府以及民众之间产生的关系最为频繁和密切,也是非常容易引起争议的领域。老挝当地民间组织和政府人员都有观点提出,中国企业在老挝的土地租赁和使用中存在不规范的行为,损害了当地人的利益。课题组深入当地调研和访谈发现,实际的情况大致可以分为两类:一类是小的民营资本投资,比如土地租赁种植农作物,的确存在一些私下交易,没有走正规的土地租赁手续。租约没有到期就因经营问题弃租的现象的确存在,但是不具有普遍性,只是零星个案。另一类的土地问题,比如动拆迁产生的问题就较为复杂,中资公司按照规定交付了相关费用,但是因为老挝方面的原因没有发放及时或者到位,引起的对中资

1 “政府关于外国人以经商和雇佣劳动方式在老挝谋生问题的处理方针和办法的决议”,老挝政府2011年03号文件,2011年3月6日发布,来源: <http://la.mofcom.gov.cn/article/ddfg/201204/20120408081967.shtml>, 2016年7月23日访问。

2 唐银平:《老挝中资企业实施人员本土化问题研究》,《现代商贸工业》,2016年第17期,第44页。

公司不满是较为普遍的问题。

根据老挝法律,土地所有权均为公有,不得转让,企业或个人只能转让和受让土地使用权。获取土地使用权主要服务于两方面目的,一是用于生产经营目的的土地使用权获取,在老挝最为典型的是用于采矿业、能源行业以及农业的土地特许经营模式,由于在经营过程中可以拥有土地使用的掌控权,因而土地使用权深得投资者的偏好。根据2009年德国国籍合作机构在万象和琅南塔省进行了初步的土地特许经营调研,估计在老挝全国有两到三百万公顷,也即约合10%—15%的土地已被特许经营交易覆盖。¹2012年,老挝全国全部已批准特许的土地已达5-6百万公顷。为此老挝政府一度暂停全国的橡胶种植、桉树、矿产开采的土地特许,宣布需等待政府进行全面的土地勘察后再次开放审批。具体措施包括,在矿产方面,停止颁发河流沙金开采许可证;已经批准的矿产项目,批准继续勘查、开采或加工;橡胶、桉树种植等需要大面积土地的项目,原则上暂停审批投资,直至完成农业土地调查及划分。²另一方面,投资者还可以为居住目的获得土地使用权,根据《投资促进法》第58条规定,在满足以下条件的情况下,投资者可以获准被出让用于居住目的的土地使用权,即注册资本(现金)至少达到50万美元、转让土地系政府所有并经政府同意出让、投资所在地政府机关发放的证书、用于居住或商业目的的土地使用权所设土地面积不得超过800平方米、以及由政府分配给投资者的土地使用权期限与投资期间一致。³因此,老挝国家对土地的严格控制和管理,也对中资企业的土地使用是有硬性制约的。中资企业在老挝当地存在的土地使用纠纷并不严重,而且原因多不在中方。但是,这一问题的存在却成为影响中国投资形象的重要因素,应该引起重视。

3、投资引发的环境保护等问题

中资企业在老挝的投资因为集中在能源资源、水电站的建设、道路交通等基础设施建设、以及农业种植等领域。这些领域的投资都会对老挝当地的环境产生影响。老挝当地的民间组织,最为

1 (德)海克(Heike, B.)和(美)凯特(Kate, L.):《外国农业投资对老挝反贫困的机遇与挑战》,云南科技出版社2012年版,第8页。

2 “老挝政府暂停有关土地特许经营权审批”,2012年5月30日, <http://la.mofcom.gov.cn/article/sqfb/201205/20120508153903.shtml>, 2016年7月25日访问。

3 Phonethavong Singhalath, “Current Investment Regime of the Lao PDR”, 27-28 March 2012, Phnom Penh, available at <http://www.oecd.org/investment/investmentfordevelopment/50075285.pdf>, accessed on July 7, 2016.

关注的一个议题就是环境保护。因此，在老挝不乏对于中国投资破坏老挝自然环境的看法。

课题组通过走访当地参与水电站建设和能源资源开发的中资大型企业，以及当地的国际民间组织，发现环境保护问题与经济发展存在的冲突问题。比如，水电站的建设，按照当地民间组织的调查，湄公河上的水电站建设对于自然植被和森林的破坏，以及由此导致的温度升高都是有直接负面影响。但是从老挝政府发展规划看，水电站建设是一个重要的经济发展战略。课题组经过访谈和调查发现，比如像中国水电这样的大型公司，在老挝参与的水电建设，存在几种情况，一种是中国公司本身是水电站的发包、建设方，另一种是中国公司只是承包建设方，而且这种情况占大多数。第一种情况，中资企业的水电站建设项目和其他国家的水电站建设项目一样，都是经过合法的环境测评报告，否则无法立项。后一种情况，只是作为建筑承包商。实际情况是，中国公司在水电站建设方面具有很强的技术和成本竞争优势，所以在老挝的绝大多数水电站都是中资公司建造的，加上中国公司的雇员，老挝当地社会自然就认为环境问题都是中资公司造成的。

随着中国“一带一路”倡议、中国—东盟加强产能合作声明以及澜沧江—湄公河国家产能合作联合声明的提出，中国对老挝的投资也进入又一个高速增长期。以 G20 基础设施互联互通倡议为代表，新一轮中国对外投资的重要特点之一就在于侧重基础设施建设领域，以增强区域性互联互通。老挝经济面临着发展的重大契机，应妥善利用中国对外投资进入高速增长期所提供的机遇。与此同时，中资企业在老挝投资也面临着在整体投资和经商环境、劳动力雇佣以及土地使用权管理制度等多方面的调整，需要老挝政府与中资企业加强对话交流，共同致力于推进老挝外资管理法律法规和政策更有效率，并且通过中资的不断进入和相关法律和管理制度的日益规范化，提升老挝经济的市场化程度和整体开放水平。这必将有利于推动老挝经济均衡稳定增长，为老挝经济发展和走出最不发达国家行列做出贡献。

4、老挝的营商环境

在过去的三十年改革开放进程中，老挝政府在市场化改革和政府放松管制及放权让利方面已经做出许多努力，为营造老挝更好的外资投资和经营环境奠定良好基础。然而，由于老挝还是世

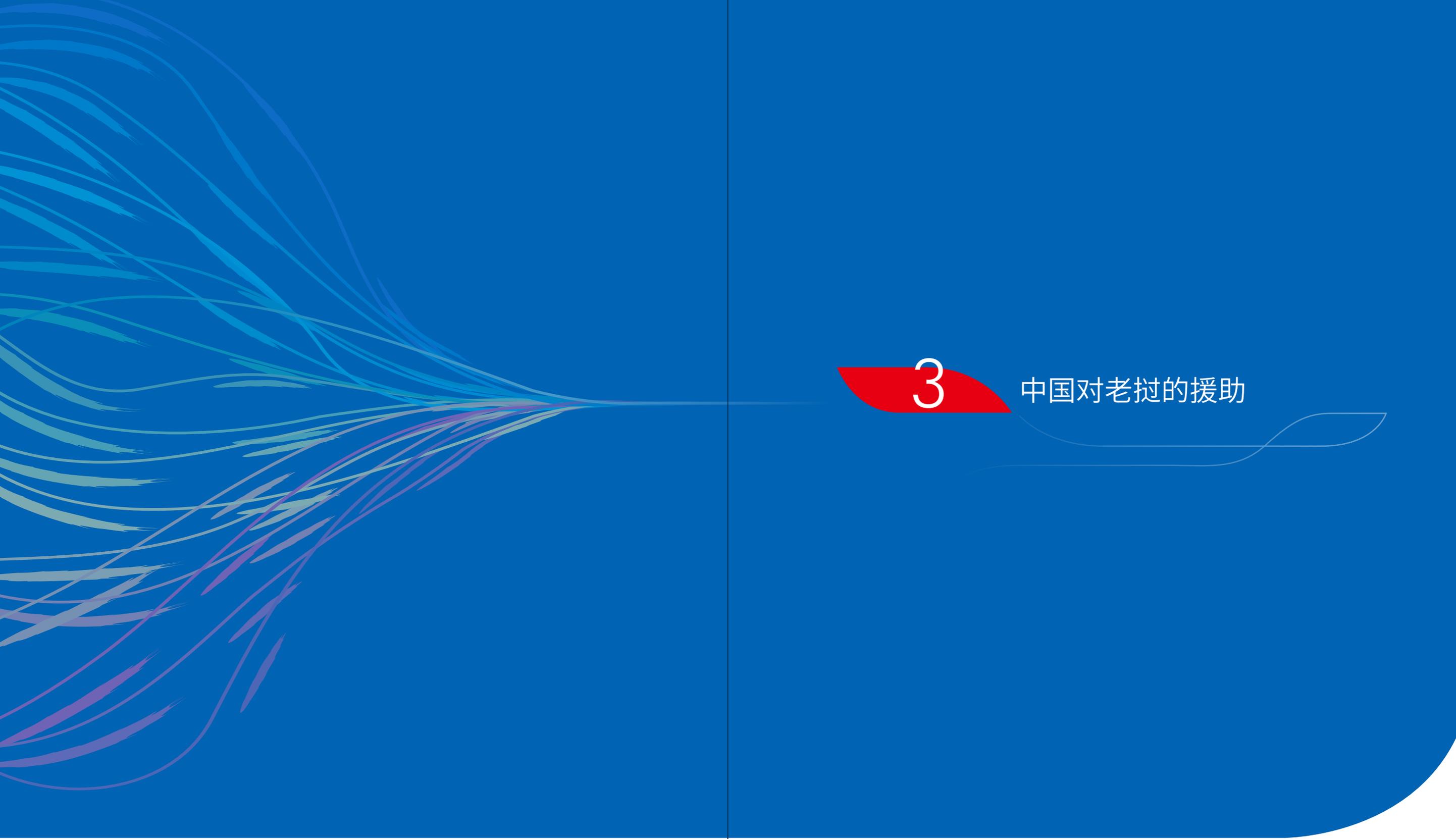
界最不发达经济体，其营商环境也受到政府能力和可获资源的严重制约。根据世界银行编制的《2016 年营商环境报告》所显示的，尽管较 2015 年报告的排名已经有所上升，但老挝在总体营商环境国家排名中仍居较为靠后的位置，综合排名为第 134 位。在各类细分项目上，老挝在某些项目上却显示出较强的竞争力，其细分类别排名远远高于综合排名。这些老挝具备较强优势的项目包括：建筑许可办理，排名第 42 位，所需时间约为 83 天，按照占库房价值百分比计算的成本比例只有 0.5%；产权登记，排名第 66 位，所需时间约为 53 天，按照占不动产价值百分比计算的成本比例约为 1.1%；信贷获取，排名第 70 位；合同执行，排名第 92 位。相对而言，在其它几项细分项目上，老挝的营商环境就显示出较大劣势，其中包括：创立企业，排名第 153 位，所需时间约为 73 天，成本占人均收入的比例达到 4.9%；电力供应，排名第 158 位，所需时间为 134 天，成本是人均收入的 1522.6 倍；解决无力偿债问题，排名第 189 位，债务回收率为零。¹总的来看，并不理想的营商环境对于中国投资也存在负面影响。中国在老挝投资引发的一些腐败问题，实际上与老挝自身的制度环境有关。

就改善营商和投资环境，2009 年老挝国民大会通过《投资促进法》，这是针对外国在老挝投资的一项重要法规，目前老挝政府也正在就该法案的修正草案广泛征求意见和进行讨论。可以说，《投资促进法》是老挝引进外资法制化和规范管理的重要步伐。该法律第 3 条明确指出，老挝政府将制定政策创造良好投资环境以促进在所有经济部门的国内和外国投资，相关措施包括：提供有关海关管理、税收政策、劳动力以及土地使用权的指引及必要信息；提供一站式服务，根据法律保护投资者的所有权、权利及合理权益。²该法律还对政府在投资保护方面的职责做出明确规定，即老挝政府全面承诺保护投资者投资项目免于政府的征收、没收或国有化措施。如果老挝政府需要出于公共利益目的而利用相关设施，投资者将获得相当于项目转让时当期市场价格的实际金额补偿，其支付方式由政府与投资者双方共同商议确定。³老挝的投资环境的持续改善将有助于中国企业在老挝的投资和发展。

1 World Bank Group: *Doing Business 2016: Measuring Regulatory Quality and Efficiency*, International Bank for Reconstruction and Development, 2016, p.213.

2 Article 3 of Law on Investment Promotion, National Assembly, Lao PDR, No.02/NA, July 08, 2009.

3 Article 61 of Law on Investment Promotion, National Assembly, Lao PDR, No.02/NA, July 08, 2009.



中国对老挝的援助

第三章 中国对老挝的援助

中国对老挝的援助可以追溯到上世纪 50 年代末 60 年代初。尽管 20 世纪 70 年代末到 80 年代中期，中老关系出现了波折，中国对老挝的援助曾出现过短暂的停滞，但是这并没有阻止中老关系朝着积极进取、全面合作的方向发展。20 世纪 90 年代至今，中老关系进入全面发展和深化期，中国对老挝的援助也呈现出快速增长的趋势，并在 2012 年成为老挝最大的援助国。

3.1 老挝接受国际援助的情况

老挝是亚洲最不发达的国家之一，国际援助是老挝发展外部融资的主要来源。老挝接受援助的历史可以追溯到 20 世纪 50 年代法国的殖民时期以及美国以击败共产主义为目标的军事主导的援助。1955-1971 年期间，美国是老挝的最大援助国，美国给予老挝的援助达 7.7 亿美元，占老挝总体接受援助的 83.5%（见表 3.1），从人均的角度而言超出了任何其他东南亚国家。随着法属印度支那的终结，美国极力阻止老挝成为共产主义国家。美国担心如果老挝变成共产主义国家，那么南越、泰国、缅甸都会如此。因此，美国当时的援助旨在防止万象跌入共产党之手，当时的援助很少有利于提高老挝人民的生计，更多的则是用到开展“秘密的战争¹”上。

表 3.1 1955-1971 年老挝的主要援助方

援助方	金额 (US\$ Million)	所占比例 (%)
美国	770.1	83.5
法国	67.5	7.3
英国	33.9	3.6

1 即 1953 年 -1975 年的老挝内战，这场战争发生在苏联支持的共产主义的 Pathet Lao 和美国支持的老挝皇家政府之间。

日本	24.5	2.7
澳大利亚	10.5	1.1
联合国	10.2	1.1
其他	8.5	0.7
总计	925.0	100

数据来源: Francois Guegan (2005) "Historical perspectives on development assistance to the Lao PDR", University of Rennes2, France.

随着老挝人民民主共和国于 1975 年成立，苏联、越南开始向老挝提供援助，苏联代替美国成为老挝的主要援助国。根据经合组织的统计，从 1975 年到 1985 年，苏联对老挝的援助占 50% 以上。到 20 世纪 80 年代中期，苏联派遣了超过 1500 名专家在老挝工作，为老挝提供军事技术援助，并帮助起草了老挝第一个五年规划（1981-1985）。这一时期，老挝接受援助的资金多达 11.6 亿美元（见表 3.2）。其中，苏联提供了 50 多个援助项目，并培训了上百名老挝学生和技术人员¹。1977 年，老挝和越南签订《老越友好合作协定》，允许越南在老挝驻军。老挝党员干部也在越南接受意识形态培训，越南的技术人员也为老挝的经济项目提供支持²。

表 3.2 1975-1985 老挝主要援助方

援助方	金额 (百万美元)	所占比例 (%)
苏联	547	47.11
越南	133	11.45
联合国机构	105.01	9.04
瑞典	85.11	7.33
日本	50.27	4.33
荷兰	37.57	3.24
世界银行	31.11	2.68
亚洲开发银行	24.21	2.09
澳大利亚	21.85	1.88
联邦德国	21.28	1.83
国际货币基金组织	16.23	1.4
美国	14	1.21
石油输出国组织	9.17	0.79
波兰	9.02	0.78
法国	7.42	0.64

1 Martin Stuart-Fox (2008), *Historical Dictionary of Laos*, The Scarecrow Press, Inc. P. 175.

2 Martin Stuart-Fox (2008), *Historical Dictionary of Laos*, The Scarecrow Press, Inc.

援助方	金额 (百万美元)	所占比例 (%)
EEC	5.82	0.5
其他经合组织国家	11.46	0.98
其他非经合组织国家	31.55	2.72
总计	1161.08	100

来源: www.aidflows.org; 表格作者自制。

1986年后,为了促进社会经济发展,老挝开始实施市场经济制度,发展援助开始发挥重要作用。1990年以前,老挝每年接受的发展援助委员会成员国和国际组织的援助约为5千万美元。1992年前后,大约90%的官方援助都来源于经合组织发展援助委员会(DAC)成员国,但到90年代后期已降至60-70%左右。DAC成员国中,老挝目前的主要援助国包括日本、澳大利亚、韩国、德国等。1986-2002年间,日本一直是老挝最大的双边援助国,占老挝所有援助额的40%以上,接下来的主要援助国包括瑞典(11%)、澳大利亚(8%)、德国(8%)和法国(6%)。冷战结束后,美国对老挝的双边援助大幅度减少,在1986-2003期间,只占3%左右。苏联也因其于1991年解体而停止了对老挝的援助。

表 3.3 2013 年老挝前十大双边援助国 (OECD-DAC 成员)

序号	国家	援助金额 (百万美元)
1	日本	75.96
2	澳大利亚	49.22
3	泰国 ¹	34.72
4	韩国	27.07
5	德国	25.84
6	瑞士	24.55
7	卢森堡	17.76
8	法国	16.93
9	美国	9.34
10	芬兰	7.6

来源: www.aidflows.org; 表格作者自制。

2003年,老挝接受发展援助委员会成员国的援助达到3.95亿美元,2008年更是超过了5亿美元,2013年回归至4.2亿美元(见图3.1)。总体而言,由于老挝经济的快速发展,官方发

¹ 泰国虽不是经合组织发展援助委员会的成员,但开始向其报告对外援助数据。

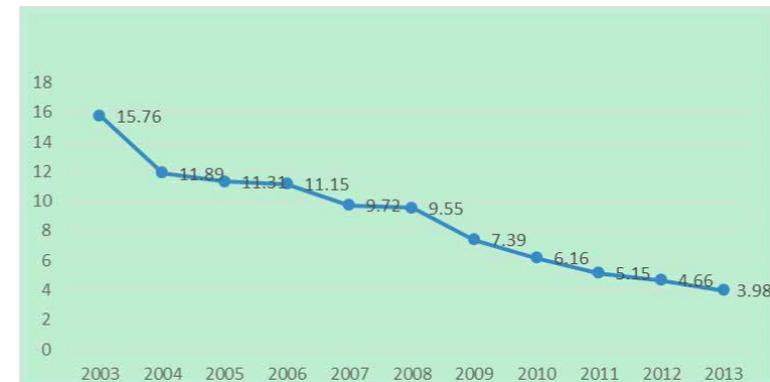
展援助占老挝国民生产总值的比例正在不断下降,从2002年的16%下降至2013年的4%(图3.2)。因此,老挝目前已经摆脱了“援助依赖国”的状况。同时,国际非政府组织在老挝也渐趋活跃,数量从1975年的零开始上升到2009年的160多家。这些民间组织每年提供大约3500万美元的援助,主要集中于教育、公共卫生、环境保护、社区与农村发展、救灾、清理未爆炸弹药等。

图 3.1 2003-2013 年老挝接收多双边援助情况 (单位: 百万美元)



来源: www.aidflows.org; 图表为作者自制。

图 3.2 2003-2013 年老挝接受援助占国民生产总值的比例



来源: www.aidflows.org; 图表为作者自制。

从老挝接受国际援助的历史情况看,有两个比较突出的特点:第一,大国在老挝接受援助的历程中具有主导性的作用,上个世纪70年代之前,美国是最大的援助国,80年代之后,苏联成为老挝最大的援助国,90年代之后则成日本成为老挝最大的援助国。

大国主导对老挝的援助格局反映了小国发展中的被动性一面，也反映出老挝在地缘战略和政治中的重要地位。第二，老挝接受援助正在从双边为主走向更为多元化的国际援助，目前国际组织、非政府组织、多边援助合作对老挝的援助也呈现上升趋势。

3.2 中国对老挝援助的发展

根据不同时期的特点，中国对老挝援助的发展大概可分为三个阶段：一是新中国成立后到 20 世纪 70 年代末，中国的援助主要以支持老挝反殖民统治和争取独立和中立为重点；二是 20 世纪 70 年代末至 80 年代中期，由于双边关系恶化，中国中断了对老挝的援助；三是 20 世纪 80 年代末至今，中老关系开始恢复并全面深化，中国对老挝的援助坚持睦邻、安邻、富邻的方针，以互利合作和共赢为特点，开始稳步增长，并在 2012 年成为老挝的最大援助国（见图 3.4），中国对老挝的援助项目和方式也呈现多元化的特点。

1、第一阶段：新中国成立后到 20 世纪 70 年代末（1954-1978 年）

这一阶段，中老两国关系发展迅速，中国政府和人民对老挝的反殖民统治和老挝的独立提供了巨大的支持。中国从 20 世纪 50 年代中期即开始对老挝提供经济援助，对老挝的国家独立和民族建设发挥了重要的作用。上世纪 60 年代初期，中国的援助主要以帮助老挝修建公路为主，用于打通中国边境的云南省至老挝的芒新、南塔和丰沙里的通道。1971 年，上千名中国工人被派往老挝，进行公路建设，支持老挝人民的独立事业。到 1973 年，超过 2 万名中国工人在老挝工作，协助修建、维护公路和桥梁，支援老挝经济建设。1974 年，中国宣布对老挝的联盟政府提供总计 2500 万美元的援助。1975 年，老挝共产党统一全国，中国承诺向老挝提供更多的援助，包括修建琅勃拉邦的公路、房屋、会议厅以及医院等。中国政府也向老挝政府提供了资金用于购买中国商品和泰国大米等。1975 年 6 月，老挝政府宣布与中国达成协议，由中国再次提供 2000 万美元支持道路建设，800 万美元用于购买物资等。1977 年，根据有关报道，中国向老挝的共产党政府提供了 500 万到 2000 万美元不等的援助，包括水利工程、印刷厂建设等。中国也为老挝学生来中国学习提供了技术培训和奖学金。中国工程师同时为连接中老的公路建设提供了技术支持。

据不完全统计，1959 至 1975 年间，中国总计提供了超过 9.65 亿元人民币的资金援助，包括 866 亿元人民币的赠款和 9900 万元人民币的无息贷款等。在此期间，中国开工建设的项目多达 38 个，并完成了 29 个。援助主要集中于道路和桥梁建设，援助方式主要以“设计—建设—交付”为主。

2、第二阶段：20 世纪 70 年代末到 80 年代中期（1978-1986 年）

20 世纪 70 年代末到 80 年代中期，由于老挝政府支持越南入侵和占领柬埔寨，导致中老关系紧张甚至敌对。1977 年 6 月，老挝和越南签订了为期 25 年的友好条约，确定了两国之间特殊的战友和兄弟关系，这种特殊关系深深影响着 70 年代末以来老挝的对华政策。1978 年，越南入侵柬埔寨，中越关系因此恶化，老挝站在越南一边一起反对中国。1979 年 2 月，中国对越自卫反击战导致老挝公开发表反华声明，指责中国“侵犯越南”，并相继在多方面采取了不友好政策，宣布停建由中国承担的援建项目，要求中国撤出驻老的所有技术专家和工人，中国对老挝的援助也因此中断¹。

3、第三阶段：20 世纪 80 年代末至今（1987 年至今）

上世纪 80 年代末 90 年代早期，中老关系开始恢复，中国对老挝的援助进入快速发展和增长的阶段。特别是 2000 年以后，随着中国国家主席江泽民访问老挝，这也是中国国家元首第一次到访，中国开始为老挝提供更多和更为多元化的援助。2002 至 2012 年间，中国向老挝提供了总计约 2.6 亿美元的赠款和无息贷款，至少开展了 44 个项目，涉及卫生、教育、人力资源开发、农业以及物资等。2002 年到 2012 年间，中国向老挝提供的优惠贷款总额约 1.1 亿美元，开展了 11 个项目，主要集中于基础设施领域，包括路桥建设和灌溉等，中国贷款的利率通常处于 2% 和 3% 之间。从 2003 年开始，云南省政府开始积极协助老挝政府制定北部发展规划，包括派出专家，并在昆明培训老挝官员等。2004 年，中国与老挝政府达成协议，免除老挝部分产品出口中国的关税，并为修复 Triumphal Arch 公园提供了 1000 万人民币的援助。中国也从 1991 年开始向老挝提供奖学金项目，到 2008 年，中国总共给予了 55 位奖学金名额，中国也向老挝政府、政党和军事官员提供了管理和培训课程。同时，中国也向老挝派遣

¹ 郝勇等编著，《老挝概论》，中国出版集团 2012 年版，第 310-311 页。

了技术援助人员和志愿者，在老挝教授信息技术和语言以及开展医疗服务等¹。

尽管中国对老挝的经济援助金额难以准确估计，但毋庸置疑的是中国向老挝的经济发展提供了大量的无偿援助、无息贷款、优惠贷款等。中国在2001-2002年间已成为老挝的第二大援助国。2001年至2004年间，中国对老挝提供的资金援助达近12亿元人民币，包括4亿元人民币的赠款、2.3亿元人民币的无息贷款和5亿元人民币的优惠贷款等。根据一份中老经济技术委员会的报告，1989-2008年期间，中国对老挝的援助达到了27-35亿元人民币，并向老挝的基础设施建设提供了2.3亿美元的优惠贷款²。2005年至2006年，中国向老挝提供的援助资金约为7.6亿元人民币，包括1亿元人民币的赠款，1亿元人民币的无息贷款以及5.6亿元人民币的优惠贷款等。

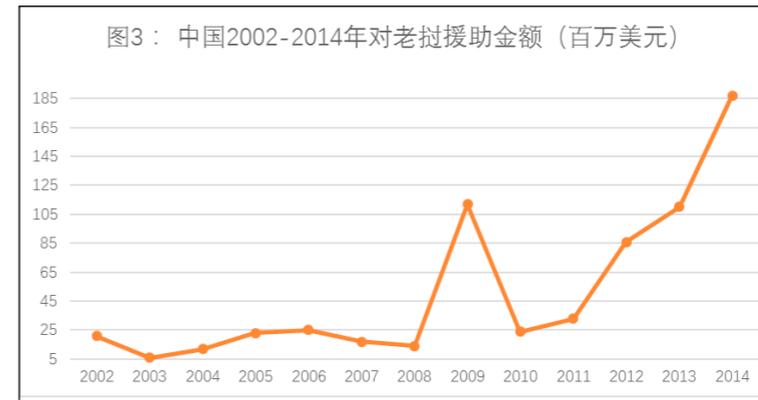
2010年，时任国家副主席习近平访问老挝，中国同意援助老挝建设两座跨湄公河大桥，并为其中的一座桥梁提供了5000万美元贷款，以打通云南省到泰国的陆路交通建设。2011年11月，中老双方同意就减贫、经济发展、贸易以及农业等开展更加紧密的合作，承诺建设70亿美元的高铁线路³。同年，中国教育部正式发文同意苏州大学在老挝设立老挝苏州大学，这是中国在海外建立的第一所高校。根据英国海外发展研究所的一份报告，中国对老挝的赠款援助金额并不大，2011年到2012年，援助赠款金额分别为2500万美元和4200万美元（参见图3）（Mustapha & Greenhill 2016）⁴。

2013年，中老签署协议，中国承诺提供1亿元人民币的经济技术援助，用于建设国际会议中心和修复13号公路⁵。中国同时同意赠予两架MA60飞机以及20万美元支持老挝防御登革热等疾病。2014年，中国承诺给予老挝4900万美元的无偿援助和3260万美元的无息贷款。据老挝计划投资部数据显示，2013—

- 1 Martin Stuart-Fox, "Laos: the Chinese Connection," Daljit Singh (ed.), *Southeast Asian Affairs 2009*, Institute of Southeast Asian Studies, p. 146
- 2 Zhu Zheming, China's Economic Aid to CLMV and its Economic Cooperation with them.
- 3 John F. Copper, China's Foreign Aid and Investment Diplomacy: History and Practice in Asia, 1950-Present, vol. II, Palgrave Macmillan.
- 4 Mustapha, S. and Greenhill, 2016, "Age of Choice: Lao People's Democratic Republic in the New Development Finance Landscape", Overseas Development Institute, London.
- 5 Vientiane Times, "China woos Laos with grants, aid", 1 November, 2013.

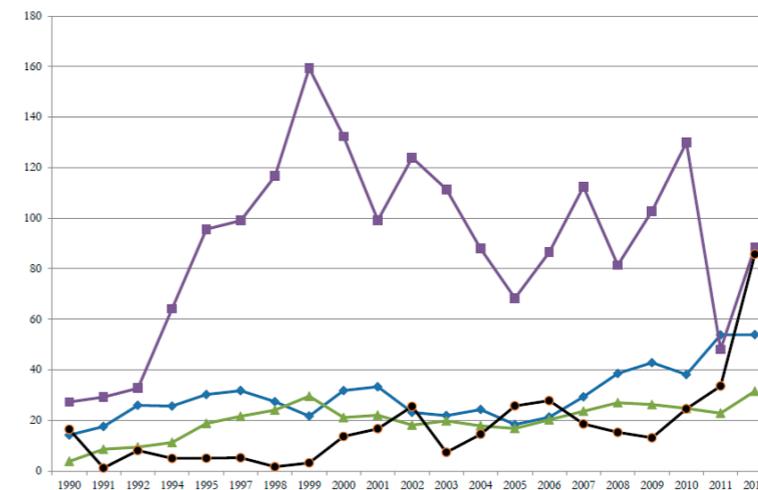
2014财年中国对老挝官方发展援助（ODA）金额达1.87亿美元，已连续第2年成为对老挝最大援助国¹。

图 3.3: 中国 2002-2014 年对老挝援助金额（百万美元）



来源: AidData; Khennavong (2014); 注: 均为承诺数据。

图 3.4 中、日、澳、德对老挝援助金额比较
(2012 不变价格, 单位: 百万美元)



来源: Khennavong (2014); 紫色为日本, 蓝色为澳大利亚, 绿色为德国, 棕色为中国。

3.3 中国对老挝援助的特点

中国对老挝援助在促进当地经济和社会发展方面成效显著，并具有以下三个方面的特点。

1、兼顾全面的同时，注重基础设施援助。

- 1 该财年对老挝援助位居前5位国家分别为中国（9779万美元）、澳大利亚（4752万美元）、泰国（3985万美元）和越南（2829万美元）。

中国对老挝的援助几乎涉及中国援外的所有 8 类项目，包括成套项目、一般物资、技术合作、人力资源开发合作、援外医疗队、紧急人道主义援助、援外志愿者和债务减免¹，其中成套项目等“硬”援助是最主要的援助方式。

中国对老挝的援助以交通基础设施为主，这也是中国对外援助的传统重点领域。中国对老挝的基础设施援助主要集中于交通、水电、电信、公共设施、教育、卫生以及农业等领域，其中又以经济和社会公共基础设施项目为主，集中于公路建设、会议中心建设和水利灌溉等。中国不仅协助老挝北部省份修建机场，并投资帮助建设锡矿、电力、道路以及其他原来没有完成的项目。中国还于 1990-1991 年援助老挝建设了地面卫星接收中心。1997 年，中国提议并与东盟和亚洲开发银行签署协定，建设一条从新加坡至昆明的“泛亚洲”铁路，并在万象市中心建设了一座大型的文化休闲广场。2006 年，中国国家主席胡锦涛访问老挝期间，向老挝承诺援助 2 亿美元，并为建设第三座湄公河大桥（HuaySay-SiengKong）提供 50% 的技术援助。2008 年，温家宝总理访老期间承诺向老挝提供 1 亿美元贷款，用于支持电信项目、运输线路以及交通基础设施建设等。2010 年，时任国家副主席习近平访问老挝，中国同意援助老挝建设两座跨湄公河大桥，并为其中的一座桥梁提供了 5000 万美元贷款，以打通云南省到泰国的陆路交通建设。2011 年 11 月，中老双方同意就减贫、经济发展、贸易以及农业等开展更加紧密的合作，承诺建设 70 亿美元的高铁线路²。2013 年，中老签署协议，中国承诺提供 1 亿元人民币的经济技术援助，用于建设国际会议中心和修复 13 号公路³。仅 2013-2015 年间，中国援助的经济基础设施项目就包括老挝曼昆公路跨湄公河大桥项目、老挝北 13 号公路孟塞 - 巴蒙段公路修复项目、谢沙拉龙灌溉项目、纳堆 - 巴蒙公路北段修复项目等；社会公共基础设施建设则包括老挝国家文化中心更新维修项目、建国阵线培训中心项目、国际会议中心项目等。

中国援助多采取赠款与优惠贷款相结合的形式，特别是基础设施领域的发展援助。这种授人以鱼和授人以渔的相结合的援助模式，可以最大限度地调动发展资源，是解决老挝经济发展的资金瓶

颈的有效办法。例如，中国利用援助资金为老挝建设了昆曼公路跨湄公河大桥项目，项目于 2013 年底正式开通，有力促进了中老两国互联互通。此外，中国政府为老挝纳堆—巴蒙北段公路修复提供了 1577 万美元的赠款和 1470 万美元的贷款，该项目于 2011 年 12 月开工，2013 年完成。该条高速公路通过 3 号亚洲高速公路往北连接至昆明，往南到达泰国边境。该条道路在促进老挝实现境内南北经济走廊联通的同时，促进了机会共享以及市场和商品贸易的便利化，带动了当地经济社会的快速发展，并为当地民众的就业和收入带来了实实在在的好处。

中国还通过国际多边发展合作的方式援助老挝的基础设施建设。2001 年，中国联合泰国、亚洲开发银行，对 360 公里长的第三号国家公路进行了修复，并于 2008 年竣工。中国也在乌多姆赛省开展了大型道路项目建设，并为大湄公“信息高速公路”建设提供了资金支持。中国建筑公司也大量参与了世行、亚行等多边机构援助老挝的道路建设。

2、以老挝需求为导向，减贫效果显著。

中国援老项目以老挝需求为主导，与老挝本国发展战略具有高度一致性，促进了老挝的经济社会发展，减贫效果明显。

老挝的国家发展目标是减少贫困，并尽快从最不发达国家中毕业。尽管老挝目前的经济增长率达到 7% 左右，但老挝的经济增长主要集中于类似小水电等就业雇佣率较低的行业。老挝政府因此希望通过工业化实现减贫，认为老挝国家的基础设施发展将对其工业化的成功实现至关重要，是其突破地理环境限制，实现“陆锁国（landlocked）”向“陆连国（land-linked）”转变的重要手段。老挝每年新增就业人口 90000 多人，因此，创造充分的就业机会也是老挝政府的一项重要目标。

以老挝发展需求为导向是中国提供援助的一个重要原则，这类援助不仅满足了老挝经济发展的急需产业，也为老挝的就业和经济发展起到了切实的推动作用。例如，中国 1992-1994 年援建的 Vang Vieng2 号水泥厂为老挝首次在国内实现了水泥的生产。该水泥厂由中国云南国际技术经济合作公司和老挝农工业发展企业共同投资建设，不但为当地创造了就业岗位，满足了当时老挝国内的水泥需求，还销往了国外市场，为老挝节省了大量外汇的同时也赚取了外汇，为老挝的经济社会发展做出了巨大贡献。据估计，1988

1 国务院新闻办公室：《中国的对外援助（2011 版）》，2011 年 4 月 21 日，http://www.scio.gov.cn/zfbps/ndhf/2011/Document/896983/896983_3.htm。

2 John F. Copper, *China's Foreign Aid and Investment Diplomacy: History and Practice in Asia, 1950-Present*, vol. II, Palgrave Macmillan.

3 Vientiane Times, "China woos Laos with grants, aid", 1 November, 2013.

年至 2000 年间，中国对老挝的援助约为 6 亿元人民币，不到老挝所有接受援助金额的 2%¹。其中，经济技术援助约 4.3 亿元人民币，无偿赠款约为 1.16 亿元，无息贷款约为 1.1 亿元。这期间的典型项目包括位于首都万象的国家文化厅、乌多姆赛省 Nam Kor 水坝、万象省水泥厂等。

中国援助以老挝的需求为导向，其中很重要的一部分是对民生项目的关注，切实改善当地人的生活。例如，由广东水电三局承建的万象省南梦三水利灌溉项目一期工程 2013 年竣工，水库总库容达 1087 万立方米，灌溉面积达到 2040 公顷，二期工程有望灌溉面积达到 8000 公顷，是中国政府援建的第一个灌溉项目，堪称样板项目。南梦三水库以农田灌溉为主，实际发挥了防洪、灌溉、旅游三个方面的综合效益。中国援助的水利系统把水引到了家门口，单季稻变成了双季稻，家家户户还种上了蔬菜等经济作物，养起了鸡鸭、猪羊，卖到万象市场，受益地区的农民收入已经翻了一番，人均年收入从 960 美元提高到 1700 美元。根据中老两国政府的经济技术合作协议，目前中国在老挝投资和计划投资建设的水利灌溉工程总额近 3 亿美元，灌溉面积可达近万公顷。

在就业方面，2014 年中国在老挝开展了促进就业服务南南合作项目，通过专家咨询、组织培训和政策对话等活动，与老挝分享中国促进就业和开展就业服务的经验和做法，加强老挝就业服务机构的能力建设，提升就业服务质量，减少失业和贫困现象。2016 年，中国还在老挝开展了铁路技术海外培训班，该项目既是中国政府在老挝举办的首个培训班，也是老挝国内举办的首个关于铁路技术的培训班，更是 2015 年中国政府在海外举办的首个与“一带一路”战略密切相关的援外培训项目，中老双方各部门都非常重视。该培训班在推动老挝铁路建设和人才培养方面具有重要意义，将极大地促进中老双方在铁路方面的合作，为老挝经济发展和就业创造起到了积极促进作用。

中老双边教育合作也成果丰硕，中国给予老挝的奖学金项目也在逐年增加。2000 年以来，超过 1000 名老挝学生受到奖学金项目的支持，在中国学习，并回到老挝国内，对老挝的经济社会发展做出了重要贡献。2000 年，中国向老挝提供的奖学金项目为 55 名，2010 年达到 258 名，2000-2010 年间总共提供了 1196 个奖学金名额，仅

1 Mekong Press, "China's Aid Flow Downstream to Laos"

次于越南¹。老挝学生在中国各种学校接受教育，包括北大、复旦、中国人民大学等，包括攻读博士、硕士和学士学位以及接受金融、市场营销、工商管理、商业等领域。可以说，从医疗卫生、基础设施到社会文化领域，中国援助项目基本涵盖了老挝人民生活的方方面面。2003 年，中国援建的琅勃拉邦中老友谊医院建成，中国政府同时为老挝疏浚整治湄公航道提供了 5 百万美元和 50 万元人民币的援助。同年 6 月，中国政府宣布免除老挝到期债务 4920 万元人民币²。

3、急老挝人民之所急，为老挝提供了大量的紧急援助。

患难之交见真情，中国非常注重对方危机时刻的紧急援助。比如，1997 年亚洲金融危机期间，中国为老挝提供了一揽子金融援助，其中包括十分慷慨的出口补贴和优惠贷款，有力地稳定了吉普的价值，并阻止了新一轮更为严重的金融危机，为老挝经济稳定发展做出了重要贡献。2012 年老挝遭遇严重水灾，中国利用援款为老挝受灾地区捐赠了生活物资，对受灾地区灾后重建工作发挥了重要作用。2013 年，老挝登革热疫情爆发，中国采用紧急外汇援助的方式向老挝政府提供登革热疫病防治工作资金，帮助老挝政府成功完成疫病防控和救治工作。2016 年，为帮助老挝应对 2015 年老北爆发的蝗虫灾害，中国向老挝提供紧急物资项目，包括自走式喷雾机、背负式动力喷雾机、防护服、防护口罩、防护手套、溴氰菊酯乳油等物资，同时还为老方提供灭蝗虫技术培训。此外，为满足老挝召开国际大型会议的紧急需求，中国利用无偿援助为老挝建设了国际会议中心，项目于 2011 年 9 月竣工，同年 11 月正式移交老方，帮助老挝政府顺利举办了第 9 届亚欧首脑会议，得到社会各界广泛好评。

此外，在技术援助领域，中国为老挝提供了一系列发展支持。在农业领域，中国帮助老挝改善水利基础设施条件、提高农业生产技术和生产水平、扩大农产品深加工、开展植物病虫害防治技术合作、发展北部替代经济种植等；在资源领域，中老两国加强钾盐、铜矿、锡矿等领域的开采技术合作，帮助老挝培养相关领域的技术人员；在能源领域，中国企业帮助老挝进行水电项目、电网、煤资源开发、新能源和可再生能源的技术开发和利用。此外，中国还帮助老挝在广播电视、卫星通信等领域加强技术合作。³

1 2000-2010 年，越南总计向老挝提供 4898 名奖学金，远远超过了中国、泰国（1125 名）、日本（615 名）和澳大利亚（463 名）。

2 Martin Stuart-Fox, "Laos: the Chinese Connection," Daljit Singh (ed.), *Southeast Asian Affairs 2009*, Institute of Southeast Asian Studies, p. 146

3 王明德. 中国老挝双边贸易经济技术合作问题研究 [D]. 华东师范大学, 2013.

3.4 中国对老挝援助存在的问题

从老挝的政府层面来看,对于中国援助的评价是非常高的。“总的来说,中国对老挝的社会文化、经济、医疗等方面帮助都极大,这些援助对帮助老挝人民摆脱贫困生活有很大帮助,老挝百姓们对此也非常感恩。我们也希望能像中国一样走向繁荣和富强,希望中国能继续援助老挝并为老挝的发展提供必要帮助,使老挝作为中国的传统友好邻邦能共享中国经济发展的成果,使两国关系成为其他双边友好关系的典范。”老挝老中友协秘书长西昆·本伟莱曾如是评价¹。“老挝是欠发达国家,中国给我们的援助最多,对当地的发展也是最好的。中国企业的项目非常符合老挝国情,促进了经济发展,感谢中国!”老挝农林部水利司副司长拉沙翁也曾对《人民日报》的记者如此表示²。到目前为止,中国援助在老挝政府层面的评价是最高的,其中一个重要原因在于中国援建的医院、道路、学校、体育设施、会议场所等都在较短的时间得以交付。

从老挝的知识和智库层面看,也非常欢迎中国的援助,并不认为中国的援助是一种威胁,认为中国的援助和发展模式提供了不同于西方的第三条道路。老挝过去向苏联寻求帮助和发展经验,但是失败了。因此,老挝政府后来开始向传统援助方寻求意见和建议,但是近年来的全球金融危机使得老挝政府开始怀疑西方的经济政策,认为世界上并不存在‘一刀切’的发展模式。中国的崛起以及中国不同的援助方式可以减少老挝对西方发展模式的依赖,从中国的发展经验中吸取有价值的营养。来自中国的经济援助和技术支持在老挝产生了实实在在的效果,给老挝人民留下了深刻印象,也对中老两国友好关系起到了非常重要的促进作用。

从老挝民众的角度看,对中国援助项目的评价还是相当积极的,这一点在直接惠及的当地百姓中最为明显。例如,从老挝北部重要枢纽乌多姆赛到中老边境城镇那堆的公路,全长 78.8 公里,是中国政府无偿援助、中国云南阳光道桥股份有限公司承建的,被当地人称为“致富路”。那堆至乌多姆赛公路施工期间,公司先后雇佣了近 500 名老挝工人参加水沟、涵洞构造物支砌、水泥混凝土浇筑等施工工艺培训和工程施工。老挝工人的日工资也由施工前的 3

1 新华网,“综述:中国援助为老挝民众带来实惠”,2014年8月26日,http://news.xinhuanet.com/world/2014-08/26/c_1112231777.htm

2 《人民日报》,“中国兄弟让我们的生活变了样”,2014年11月25日

万老挝币增加到 8 万老挝币,是当地平均工资的两倍多。不少参与建设公路的老挝工人说,“跟着中国公司做事,不但可以按时领到钱,还能学到施工技术,以后谋生更容易。”¹公路建成以后,也促使当地从事运输的人得以快速致富。此外,与老百姓的生活直接关联的项目获得了非常多的赞誉,比如提到琅勃拉邦的中国医院,老挝人都是有口皆碑的称赞。

虽然积极的评价占据主流,但是本课题在调研中发现以下几个方面的问题:

1、大型基础设施项目援助因为涉及土地征收和人员安置等社会问题,比较容易引起老挝当地民众的不满情绪。

由于大型基础设施项目建设涉及土地征收和转移安置等社会问题,比较容易引起当地民众的不满。正如前文分析,土地和动拆迁的人员安置问题并非中国方面的工作没有做好,很多情况是老挝方面的原因,比如转移安置费用没有及时足额发放等。在老挝民众看来,凡是中国政府的援助项目或者参与的项目,责任就在中国,这种看法虽然偏颇,但是具有相当的普遍性。例如有报道指出,中国的基础设施项目要价过高,新的交通网络会带来更多的毒品贸易以及疾病等²。实际上,相比于西方国家的援助,中国在基础设施领域的援助一向以成本低廉和高效著称,所谓要价过高有抹黑中国的嫌疑。在基础设施建设方面,影响建设成本高低的主要因素是建设周期,缩短工期可以有效降低成本,中国援建基础设施项目存在用中国国内工人的情况,客观原因是老挝建筑方面的技术工人资源有限。另外,关于更便捷的交通是否会造成毒品交易、疾病传播和人口买卖,课题组在老挝调研时,老挝也有学者提出了相关问题和担忧。交通除了带来便捷的生活,也的确会产生新的社会安全问题,但是如果因噎废食也是对老挝国家发展不利。值得关注的是,这些问题对老挝政府的治理水平提出了更高的要求,中国和老挝应该加强在社会安全治理方面的合作和经验分享,帮助老挝提高国家治理能力建设。

2、替代种植面临经济作物种植周期、相关配套投资规模大等问题的影响,与罂粟种植相比快速减贫效果有限,需要长期坚持,这种情况下部分老挝农民存在不满。

1 “感谢中国帮我们修建致富路”,《人民日报》(海外版),2013年9月10日,http://money.163.com/13/0910/03/98CMK9JA00253B0H.html.

2 Carlyle A. Thayer, “China’s Relations with Laos and Cambodia”, in *China’s International and External Relations and Lessons for Korea and Asia*, p.217

替代种植是中国和包括老挝在内的“金三角”地区国家为解决毒品问题，以经济作物替代罂粟毒品种植。从上世纪90年代初开始，中国政府和企业就开始提供大量的技术支援力量，帮助金三角地区发展替代种植，昔日的40万亩罂粟花海已变成稻田和橡胶园。联合国毒品和犯罪事务办公室称，这项“金三角”绿色禁毒工程，是“全球禁毒史上的创举”。中国企业在老挝替代种植方面的投资经常采取“2+3”的模式，由农民贡献土地和劳动力，投资者提供资金、技术和销售渠道。这种模式下，老挝农户高度依赖中国投资者的生产和销售网络，比较容易滋生不满情绪。橡胶生产更是如此，橡胶的成熟期大概需要7-8年，部分农民在等待成熟期的过程中无法解决眼前的贫困难题，感觉不如罂粟种植的块钱效应，难免心生抱怨。从老挝政府来看，还是对替代种植高度重视和肯定的。老挝国家主席朱马里赛雅颂、副总理宋沙瓦凌沙瓦等在视察丰沙里省时，专程考察了在当地开展咖啡种植项目的中国替代种植企业云南昌胜达咖啡种植与烘焙独资公司。老挝国家领导人详细询问了“18万亩咖啡种植项目”进展程度，产品研发情况。朱马里主席对云南企业家说：“老挝的发展需要你们这些企业家，你们开展的替代种植项目在丰沙里省覆盖了6个县，规模大、社会影响面广。这些产品的原料（咖啡豆）均产自丰沙里罂粟替代种植区，是替代种植项目的成果，也是中老两国人民友好合作的成果。”他表示老挝政府各级部门将积极支持云南企业在老挝开展替代种植项目。¹该项目的开展解决了区域内126个村寨，近3万人的就业和生活问题，并为当地替代种植区免费修100余公里公路，项目开展成效也引起了国际禁毒组织、中国国际扶贫中心、中国农业部的重视与关注。

3、援助加优惠贷款的模式虽然能够有效动员更多的发展资源，但是也增加了老挝对于债务负担上升的忧虑。

尽管老境内基础设施尤其是道路建设滞后，加之内陆国家的不利位置，加快交通运输能力建设并成为陆路联通国家是老发展国策，但是老对于债务规模加大引发融资成本上升的担忧明显加剧。由于中国支持的公路、铁路建设大多以优惠贷款形式，这也增加了老挝政府和民众对中国援助的担忧和顾虑。中老铁路的修建就是最为典型的一个案例，中国和老挝共同出资建立合资公司，此举虽然消除了老挝担心中国独自掌控铁路建设的忧虑，但是却增加了老挝的融

¹ 中华人民共和国商务部网站，2015年1月4日，<http://www.mofcom.gov.cn/article/resume/n/201501/20150100855981.shtml>

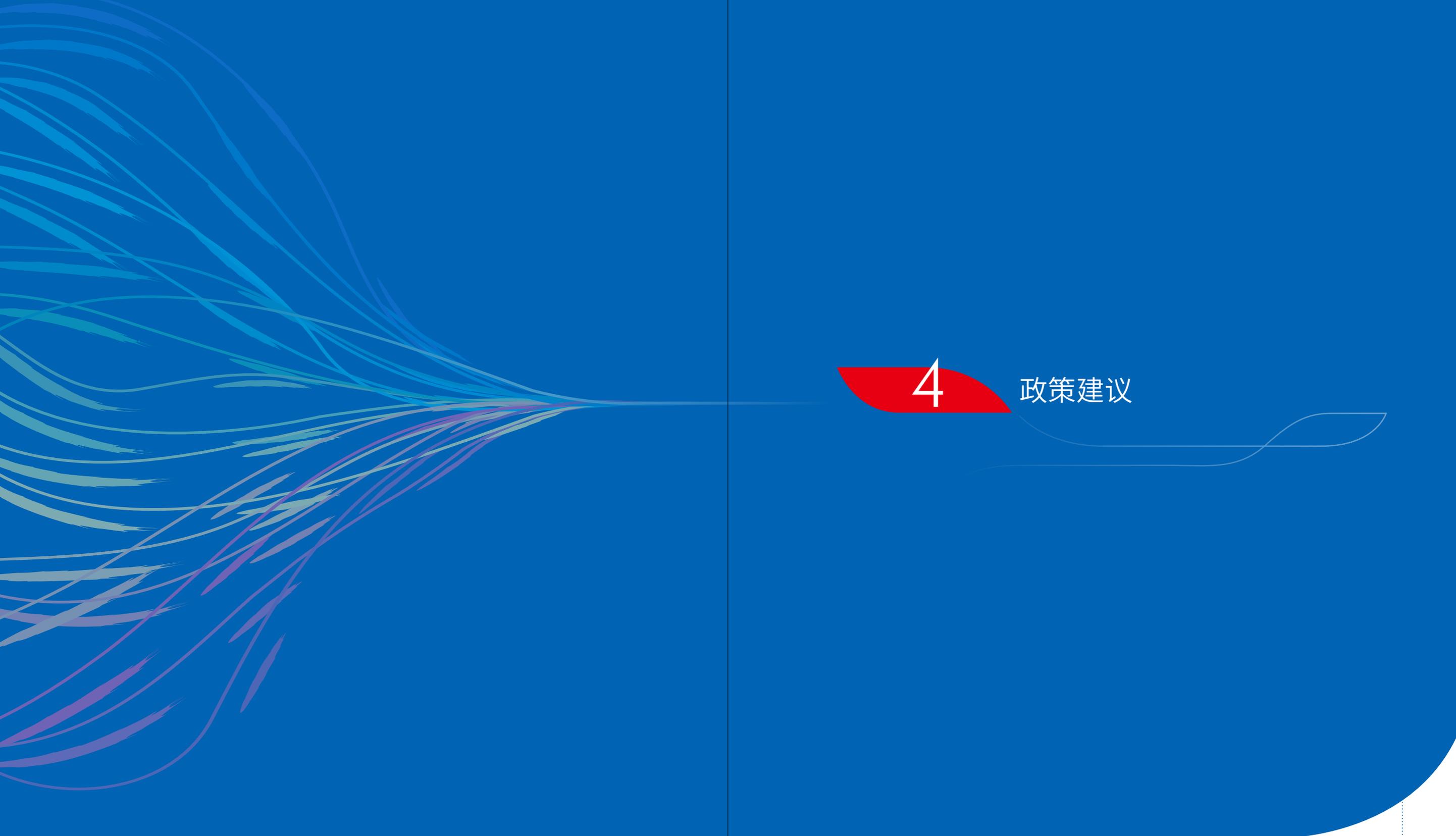
资和借债压力。老挝担心因为借债过高，导致老挝融资成本上升。此外，铁路建设需要更多的人力资源参与运营，需要更多的产品通过铁路运输和卖给国际市场，但是老挝目前在这两个方面都不具备优势。因此，老挝担心自己最后不仅没有成为“路联合国”，只是成为一个“路过国”。

实际上，针对老挝铁路技术人力资源有限问题，中国政府已经开展了相关的援助培训工作。该对外援助培训境外项目“2016年老挝铁路技术海外培训班”由中国商务部主办、西南交通大学和商务部国际商务官员研修学院联合承办。该培训项目于2016年9月12日在老挝首都万象开班，为期30天，共有来自老挝公共工程与交通运输系统的30名官员和技术人员参加。就专业技术人才，中国帮助老挝培养高铁技术人才，2016年10月24日被誉为“高铁驾校”的武汉高铁训练段¹，首次迎来了22名老挝铁路学员，这批学员全部是老挝铁路高管人员，回国后将服务于正在建设的中老铁路。培训采取集中授课、现场教学、实际操作和沟通交流等教学方式，课程涵盖了通信、供电、工务、司机、机械师、调度员等工种和影像观摩等内容。老挝公共工程与运输部培训中心副主任通占·科玛尼翁表示，老挝铁路人才短缺，此次培训将大大提升该国铁路管理水平。首批高管人员培训结束后，将会组织更多技术人员来武汉学习。

4、中国援助的透明度不高依然是一个受到关注的问题。

中国已经是老挝的最大援助国，但是老挝当地的民众、民间组织和国际机构对此却表示知之甚少。最为集中的一个意见是，中国很少参与当地的多边援助对话机制，沟通交流非常有限。因此，包括日本国际协力机构（JICA）在内的国际援助机构表示，老挝当地和其余国际援助机构对中国的援助活动存在疑虑和担忧，不清楚中国的援助考虑，这一问题长期没有改善，影响到相互了解和理解。老挝当地有些国际机构和社会组织甚至认为，中国援助老挝的主要目的是为了获得当地的自然资源。透明度不高的另外一个问题是数据获得，普遍的一个看法是中国对援助老挝的信息公开不够。例如，中国政府提供的奖学金，老挝民众抱怨认为多是高官显贵的子女才有机会获得，普通民众获得的机会有限。非常希望中国能够加强对老挝奖学金获得者选拔的监管，增强透明度。

¹ 武汉高铁训练段是中国唯一以实操培训为重点的高铁主要行车工种准入培训机构。



4

政策建议

第四章 政策建议

中国已然是老挝最大的援助国和最大的投资来源国，中老经贸合作日益密切，“一带一路”倡议和澜湄合作机制为中老合作的未来铺垫了广阔的合作空间，鉴于中国在老挝投资和援助中存在的问题，提出以下政策建议。

第一，在发展合作的理念上，用可持续发展理念指导中老发展合作，建设中老落实 2030 年可持续发展的典范。

2016 年是落实联合国 2030 年可持续发展议程的第一年，G20 杭州峰会达成了落实 2030 年可持续发展议程的集体行动计划，中国政府也公布了国别落实方案。建议中国和老挝加强在 2030 年可持续发展框架下的援助合作，加强在可持续发展方面的经验交流和分享。鉴于中国在老挝的援助和投资项目非常多样化，有较强的减贫效果，老中双方应选择其中典型的合作案例，作为未来加强双边可持续发展合作和促进全球范围内南南合作的经验支持和样板案例。此举能够将中老投资和发展合作中涉及的环境保护、基础设施建设、人力培训、卫生健康等问题纳入其中并加深合作。老挝和中国的发展合作是南南合作中大国和小国平等合作的典范，双方在长期的发展合作中建立了信任，也取得了良好的减贫和发展效果。着眼未来，中国和老挝有能力和基础共同为实现联合国提出的 2030 年可持续发展目标做出新的贡献，成为落实可持续发展目标的样板伙伴关系。

第二，在发展合作的重点上，应增加中老文化和教育领域的合作，加强老中民心工程建设。

民心相通既是“一带一路”倡议的“五通”之一，也是澜湄合作机制的三大支柱之一。中国和老挝应该加强在文化领域的交流与合作，中国应重视对老挝的软基础设施投资和援助，特别是在教育领域。老挝的脱贫和发展离不开教育水平的提高，加大对

老挝的教育援助不仅是为老挝发展提供人力资源，也是为老中关系的长远发展奠定最为坚实的民心基础。老挝苏州大学是中国教育走出去的“弄潮儿”，具有非常重要的战略意义，老中两国政府应该对老挝苏州大学的建设和发展给予更多的资金和政策支持，帮助其顺利完成校舍建设和学科配置的完善，以弥补老挝经济发展对人才的巨大需求缺口。通过老挝苏州大学这样的中国教育机构走进老挝，不仅能够直接为老挝培养更多的技术人才，服务于老挝的长远经济发展，而且也可以成为中老友谊的长久发展提供坚实的人文基础。此外，老挝是佛教国家，佛教是老挝的国教，85% 的人口信奉小乘佛教，每位男子一生中都要有一段出家念佛的经历。¹ 建议加强中老佛教界的交流，此举可以增进中老民心相通和相互了解。

教育合作还应包括吸引更多的老挝学生来华学习交流，尤其在职业技术教育领域。目前老挝缺乏训练有素的技术工人，中国对老挝投资过程中，中资企业无法雇佣合适的当地劳工。过多地雇佣国内工人，可能引发一些新的社会问题，比如，当地人会抱怨中国投资并没有有效带动当地就业。员工属地化是当前中国企业在老挝投资面临的重要问题，未来中国企业人员资源建设过程中必须以当地员工培育为导向，注重国内教育资源输出。此外，中国企业家和务工人员“走出去”过程中，普遍存在对个人家庭教育的担忧，企业家和务工人员个人事业的发展常常以牺牲家庭和子女教育为代价。目前，尽管老挝有各式各样的中文培训学校，但离真正意义上的基础教育还相差甚远。教育“走出去”服务中资中企也刻不容缓。

第三，在发展合作的体制机制完善方面，要继续推进中国援外管理体制的改革，不断改善和提高中国援助项目的能见度和影响力。

中国在老挝的援助项目和投资项目都取得了比较好的经济和社会效应，但是现实中依然有不少负面的看法，也反映了中国援助和投资项目管理中存在的不足。归结起来，其中比较突出的一个问题是，中国不擅长“讲好故事”，没有把中国的援助项目和投资项目为当地经济社会发展的贡献讲清楚和讲透彻。中国传统文化中的“做好事不留名”的思想并不适合当前传媒高度发达的信息化社会需求，因此建议中国政府要努力完善援外的信息披露机制。对于援外项目的相关信息，应该考虑年度的系统性报告披露，

¹ 柴尚金：《老挝：在革新中腾飞》，社会科学文献出版社，2015 年版，第 8 页。

附录：中国援助老挝项目一览表（1990-2016）

序号	年份	项目名称	项目描述	备注（项目金额 + 评价）
1	2016	中国援老挝紧急蝗灾物资项目	帮助老挝应对 2015 年老北爆发的蝗虫灾害，提供包括自走式喷雾机、背负式动力喷雾机、防护服、防护口罩、防护手套、溴氰菊酯乳油在内的物资外，还为老方提供灭蝗虫技术培训。	
2	2016	老挝铁路技术海外培训班	项目为期 35 天，共有 30 名来自老挝交通运输系统的官员参加培训	该项目既是中国政府在老挝举办的首个培训班，也是老挝国内举办的首个关于铁路技术的培训班，更是 2015 年中国政府在海外举办的首个与“一带一路”战略密切相关的援外培训项目，中老双方各部门都非常重视。该培训班在推动老挝铁路建设和人才培养方面具有重要意义，将极大地促进中老双方在铁路方面的合作。
3	2015	中国无偿援助老挝曼昆公路跨湄公河大桥项目	该项目连接老挝波乔省会晒县与泰国清莱府清孔县，全长 11.6 公里。项目包括 630 米长，14.7 米宽的主体大桥及两岸道路、房屋等设施。由中泰两国政府分别出资 50% 建设，其中老挝一侧桥梁工程由中国政府无偿援助 2,000 万美元。工程内容和范围包括主桥、涵洞工程、道路工程、房屋建筑工程和交通转换区等。	该项目受到老挝政府和人民的广泛好评，老挝政府向中方颁发一级发展勋章。老挝副总理宋沙瓦表示，该项目为老挝经济社会发展做出了巨大贡献，也为中国与东盟的互联互通增添了新的重要的基础设施。项目实施单位为中铁五局公司与泰国昆通公司组成的联营体。
4	2015	中国援老挝国家文化中心更新维修项目	该项目主要建设内容包括装饰装修、室内空调、舞台灯光、屋面维修等。	2014 年 3 月正式开工建设，2015 年 2 月竣工。项目实施单位为五矿 23 冶建设集团有限公司。
5	2015	老挝谢沙拉龙灌溉项目	中国提供优惠贷款资金支持该项目，项目由谢沙拉龙灌溉工程与赛格水利工程两部分组成，项目建成后可解决工程下游 2000 公顷土地灌溉及当地 18 个村庄的生产生活用水。	2012 年 3 月开工建设，2014 年 8 月竣工。项目金额约为 3.5 亿元人民币，实施单位为葛洲坝集团国际工程有限公司。
6	2015	中国援老挝国家银行卡支付系统项目	该项目将建设和运营覆盖老挝全境的统一的银行卡跨行信息交换网络，负责老挝境内发行银行卡跨行交易的信息转接和资金清算，实现老挝国内发行的银行卡联网通用。	
7	2014	中国援老挝北 13 号公路孟塞 - 巴蒙段公路修复项目	该项目利用我政府优惠贷款实施，项目起点位于琅勃拉邦省巴蒙县，终点位于乌多姆赛省孟赛市，全长 81.5 公里，采用老挝 4 级公路标准，沥青混凝土路面。	工期 3 年

援外项目的参与和实施情况也要注重在驻在国的媒体发布，加大援外信息的国际交流。建议老中政府能够加强援助和投资项目的评估合作，并定期向媒体和公众发布评估报告。此举，不仅可以有效地增强项目建设的透明度，而且也将有利于推动老中合作的制度化和示范效应。

第四，在增强发展合作的资源动员方面，中国应发挥引领性作用，推进多边发展合作，增进与其他主要援助方的沟通和协调。

近年来，随着参与国际发展事务能力的增强，中国在力所能及的前提下，积极支持多边发展机构的援助工作，以更加开放的姿态开展经验交流，探讨务实合作。2006 年老挝政府和 22 个伙伴国和国际组织签订了《万象援助有效性宣言》，该《宣言》对“所有权 (Ownership)”、“一致性 (alignment)”、“协调和简化 (harmonization and simplification)”、“以结果为导向进行管理 (managing for results)”和“共同责任 (mutual accountability)”等原则进行了细化，并制定了行动计划和相关的指标以及对实施和结果进展的评估框架等。老挝政府和各有关援助方都致力于简化程序，实施共同的安排并进行有效的分工，以改善决策和资源管理，提高援助的效果。中国、泰国等非经合组织成员国均签署了该协定，但实际参与的效果并不佳。中国作为老挝最大的援助方，应该在对老挝的国际发展多边合作中承担更多的引领性角色，并应努力推进中国援外发展经验的分享和交流。

此外，应积极推动中国民间组织走进老挝，扩大中国与老挝发展合作的覆盖领域。紧急人道主义援助已经成为中国民间组织“走出去”的重要尝试，对于建立良好的国家形象具有重要的积极意义。中国可通过建立政府、企业、民间组织三方合作的平台，加强民间组织参与老挝紧急人道主义援助、环境保护、卫生健康等领域，帮助提升老挝社会的抗冲击能力，为双方政府合作奠定社会基础。建议中国在民间组织走出去方面加快立法进程，并尝试从老挝这样的友好邻国开始，增加对民间组织的资金扶持，促进中老民间交往。

序号	年份	项目名称	项目描述	备注 (项目金额 + 评价)
8	2014	中国援老挝建国阵线培训中心项目	项目主要包括教室、会议室、学员宿舍等, 建筑面积约 3600 平方米。	该项目由中铁工程设计咨询集团有限公司设计, 将于年内开工, 工期 17 个月,
9	2014	援老挝跨境动物疫病防控项目	项目主要场址确定在老挝万象市、琅南塔省和丰沙里省, 其中在万象市将建跨境动物疫病检测和诊断实验室, 在南塔省和丰沙里省各建一个跨境动物疫病监测站。	该项目将有利于加强中老边境动物疫病防控合作、促进两国经贸关系持续稳定发展。
10	2014	促进就业服务南南合作项目	项目将主要通过专家咨询、组织培训和政策对话等活动等形式, 与周边发展中国家分享中国促进就业和开展就业服务的经验和做法, 加强老、柬两国就业服务机构能力建设, 提升就业服务质量, 减少失业和贫困现象。	项目援助对象为老挝、柬埔寨两国, 项目为期三年, 援助总额为 100 万美元。
11	2014	援老挝国家元首接待楼项目	本项目位于老挝首都万象市主席府内, 建设总统、总理及部长套房, 同时建设随行官员客房、厨房、餐厅等。总建筑面积 3495.5 平方米。建设内容主要分为: 元首接待楼、附属用房 (水泵房、消防水池、配电室、柴油发电机房) 及门卫、室外工程 (围墙、大门、道路、化粪池等)。元首接待楼建筑为地上 2 层, 建筑檐口高度为 10.2 米。该项目建成后成为老挝国家政府举行外事活动和接待的重要场所。	该项目由中铁工程设计咨询集团有限公司设计, 江苏江都建设工程有限公司施工, 沈阳市工程建设监理咨询有限公司监理。
12	2013	援老挝国际会议中心项目	项目一期工程于 2011 年 12 月 31 日正式开工, 2012 年 9 月 30 日竣工, 会议中心占地约 7 公顷, 主要由 3 栋建筑构成, 包括多功能区, VIP 区、500 座会议室、双边会议室、新闻发布厅、秘书处、迎接大厅等。项目设计融入了新时代建筑风格, 并与先进技术相结合, 代表了当前老挝最高建筑水平。	该项目圆满完成老政府召开第九届亚欧首脑会议任务, 收到老社会各界广泛赞誉, 也成为两国间传统友谊和全面合作的象征。
13	2013	援老挝农业技术示范中心项目	项目主要包括建设培训中心、苗圃及示范园, 提供一批良种和农机具, 并开展良种培育、示范种植及农机具使用等方面的培训, 分设设施建设、人员培训、技术合作三个阶段实施。设施建设已于 2011 年 8 月完成, 目前正在开展对老方技术人员的培训。	
14	2012	老挝卫星项目	该项目系使用中国政府优惠贷款和商业贷款实施, 预计卫星于 2015 年底发射。	

15	2012	援老挝第七届亚欧议会伙伴会议及第九届亚欧首脑会议物资项目		
16	2012	老挝航空公司机库及维修培训中心项目	该项目由西飞集团进出口有限公司和云南建工集团有限公司联合体利用我政府优惠贷款建设, 占地约 36400 平方米, 总建筑面积约 15000 平方米, 项目包括飞机维修库、维修培训中心楼、连廊、停车场、室外设施及绿化等内容。项目的顺利完成将促进老挝航空运输业发展, 为老挝航空公司开辟发达国家航线奠定硬件基础, 并与即将完成的瓦岱国际机场改扩建项目一起配套为今年即将举行的第九届亚欧首脑会服务。	总金额 1670 万美元
17	2012	援老挝救灾物资	2011 年下半年, 老挝 12 省 96 县市遭受台风严重影响, 受灾人数近 43 万人, 道路、桥梁、学校、医院等基础设施大量损毁, 直接经济损失逾 2 亿美元。(具体物资不详)	200 万元人民币
18	2010	中国援老挝农业技术示范中心项目	我援老挝农业技术示范中心项目于 2007 年 12 月 14 日签署两国换文, 由云南省物产进出口股份有限公司实施。项目的建设老挝农林部农业推广中心相结合, 项目建成后将成为老挝北部农业技术的示范和推广中心。	项目金额 4000 万元人民币
19	2009	紧急现汇援助用于救灾	2009 年 9 月底凯萨娜台风席卷了老挝南部, 造成老挝南部三省洪水泛滥, 共有 19 人遇难, 财产损失约 1 亿美元。该现汇援助用以帮助老方灾后工作。	20 万美元
20	2009	中方提供融资并承建的老挝新国家体育场	老挝国家体育场项目是按中国国家开发银行与老挝政府签订的“场馆建设及其综合开发协议”的规定由中国国家开发银行以“资源换资金”的模式进行融资合作的, 项目总建筑面积 94,298 平方米, 静态投资 7,996 万美元, 建设内容为“六馆一场”。其中包括: 一个可容纳 2 万观众席的主体体育场、两个 3,000 个观众席的体育馆及游泳馆、热身池、网球场、射击馆和室外训练场等。	国开行提供融资支持, 云南建工集团承建。另, 为支持老挝承办第 25 届东南亚运动会, 中方已向老方移交的中国政府无偿援助老挝的国家电视台三频道工程将会为第 25 届运动会提供优质的转播服务。中国政府向老挝派出了多个科目的运动教练并且援助了部分体育器材。

序号	年份	项目名称	项目描述	备注 (项目金额 + 评价)
21	2009	中国援老挝国家电视台三频道项目	该项目总建筑面积为 3,294 平方米。配有设备先进的电视转播车, 大小演播室, 自动控制系统及节目编辑制作系统等, 它们被用于 2009 年 12 月在老挝举办的第 25 届东南亚运动会赛事向全球现场直播及系列节目制作。	福建建工集团中标总承包, 总金额为 7,900 万人民币
22	2009	援老挝纳堆 - 巴蒙公路北段修复项目	该项目改建长度为 78.8 公里, 施工期为 31 个月。	建设资金为 2.7 亿元人民币, 中标承建单位为云南阳光道桥股份有限公司
23	2008	对老挝的粮食援助	本次援助行动是为应对全球粮食上涨、通过粮食援助促进部分发展中国家农业和社会经济发展项目。资金源于中国政府向世界粮食计划署 WFP 增加提供的 250 万美元紧急援助资金, 中国政府指定老挝、莱索托、埃塞俄比亚及布隆迪等四国共同使用上述拨款, 并由 WFP 负责具体实施。	总金额 50 万美元
24	2008	对老挝的抗洪救灾紧急现汇援助	老挝此次洪灾已造成老挝 8 省 53 县 675 村受灾, 受灾人数达 20 多万人, 38 万公顷农田被淹。中方向老挝政府紧急提供 10 万美元现汇援助	总金额 10 万美元
25	2007	援老挝琅勃拉邦医院新增工程项目	由云南建工实施、中方无偿援款建设的老琅勃拉邦医院新增工程是援老琅勃拉邦医院后续项目, 主要工程包括干病房、道路及桥梁等, 于 2007 年 4 月 30 日开始实施, 12 月 30 日通过内部竣工验收, 工程质量被评为优良。	总金额 1000 万人民币
26	2006	中国援建的乌多姆赛省戒毒中心	这个戒毒中心由 10 栋平房组成, 共设有 200 张床位。戒毒中心将于 2007 年元月正式移交老方, 老方也将在 2007 年 2 月正式接收吸毒人员到中心进行强制戒毒。	无偿援助资金 50 万美元
27	2004 年	万象 Triumphant Arch Park 修建		中方提供了 125 万美元贷款, 由广东第三水电建设公司承建
28	2004-2006	昆曼高速 Mohan-Nanlun 大桥 (80 公里)		云南路桥公司承建, 中方提供 3000 万美元混合信贷。

29	2003	万象中央大街		广东第三水电建设公司承建, 金额不详。
30	2002-2003	中国援建的琅勃拉邦老中友谊医院	老中友谊医院拥有 100 个床位、日门诊超过 300 人次的综合医院, 该项目自 2002 年 7 月 20 日开工, 历时 13 个月, 于 2003 年 10 月 31 日竣工。	由云南建设工程集团承建, 中方提供了 500 万美元赠款
31	2000-2002	Vang Vieng 水泥厂二期		中方提供了 3600 万美元的贷款和投资, 由云南国际经济技术承担
32	2003	中国援助用于湄公河航道整治	拨款用于湄公河中老边境至金三角段 230 公里航道整治, 其中 50 万元人民币将用于香果码头修建。	援助金额 500 万美元、50 万人民币
33	2002-2004	Nam Mang 三号水电站		提供 2 亿美元信贷 中国兵器北方集团与中国水电公司
34	2000	北部九省电台与传输塔建设项目		130 万美元
35	2000	小型电视广播站		75 万美元
36	2000	电信网络扩建		6600 万美元信贷
37	1998-2000	老挝国家文化馆		云南国际经济技术合作公司承建, 700 万美元赠款
38	1992-1994	Vang Vieng 水泥厂一期		中方提供了 1390 万美元的赠款, 由云南国际经济技术公司承建
39	1990-1991	地面卫星接收站		中国广播电视国际技术合作公司

中国在老挝具有援助性质的投资项目

年份	项目	金额 (百万美元)	出资方
2006 年	Nam Khan2 号和 3 号水电站建设	308.5	中国进出口银行
2007 年	体育馆建设	90	中国国家开发银行
2007 年	琅勃拉邦机场重建	57.8	中国进出口银行
2010 年	湄公河桥建设	50	
2010 年	飞机库与维修培训中心建设	16.7	中国云南建筑公司
2010 年	Nam Theun 水利灌溉体系建设	103	中国北方工业公司
2011 年	Nam Ngiep 水电站建设	345	中国国家开发银行
2011 年	Nam Ou 水电站建设二期	1000	中国国家开发银行
2013 年	Dongmarkkhei 水利供给建设	92.8	
	中老高铁项目 (商议中)	7200	

课题组成员

张海冰, 上海国际问题研究院世界经济研究所所长, 研究员。研究方向是全球经济治理, 主要关注发展援助、欧洲一体化, 以及二十国集团、金砖国家合作的研究。出版专著《欧洲一体化制度研究》(上海社会科学院出版社 2005 年), 《发展引导型援助——中国对非洲援助模式研究》(上海人民出版社 2013 年版), 参与合著 5 本, 如《多元一体: 欧洲区域共治模式探析》(2009 年), 《体系改组与规范重建——中国参与解决全球性问题对策研究》(2012 年) 等。在《求是》、《世界经济研究》、《当代亚太》和《西亚非洲》等杂志发表 30 余篇学术论文。参与国家社科重大课题 2 项, 国家社科重点项目 1 项, 国家社科一般项目及外交部、财政部、商务部委托课题 10 余项。曾于 2005 年在新加坡东南亚研究所、2010 年在德国发展研究所、2015 年在美国国际战略研究中心做访问学者。

李小云 中国农业大学教授、中国国际发展研究网络 (CIDRN) 主席。国际知名发展学家, 我国发展学科的主要开拓者。原中国农业大学人文与发展学院院长、公共管理学院院长。1987-1989 年在原中央书记处农村政策研究室 / 国务院农村发展研究中心从事农村政策研究。1989 年起任北京农业大学中德综合农业发展中心常务副主任, 后任国际农村发展中心主任。1998 年任中国农业大学农村发展学院院长。2002 年至 2014 年任中国农业大学人文与发展学院院长, 同时担任国务院扶贫开发领导小组专家委员会委员, 全国妇联专家委员会委员, 教育部社会科学委员会委员。先后获得国家科委软科学奖, 首届“中国消除贫困奖”, 教育部社科研究奖, 首届“友成扶贫研究奖”和全国扶贫系统先进个人, 享受国务院特殊津贴。

周太东, 国务院发展研究中心中英发展知识合作伙伴项目办公室负责人, 中国农业大学人文与发展学院农村发展与管理 (中国与国际发展方向) 在读博士。获得中国政法大学国际经济法硕士、澳大利亚国立大学克劳福德政府与经济学院公共政策硕士, 长期从事国际发

展、法律、治理等领域的国际合作项目管理和相关研究。在《国际经济合作》《人民日报》《China and World Economy》等期刊、报纸单独或合著发表国际发展援助主题类文章 10 余篇；参与编写《对外援助规制制度比较研究》《Indian Approach to Development Cooperation》等中英文专著。

周士新，上海国际问题研究院助理研究员，外交政策研究所大国外交室主任。当前主要研究方向为：中国外交、中国—东盟关系、亚太政治与经济。2006 年至 2007 年，作为访问学者赴以色列特拉维夫大学进修。最新的论文主要有：《东盟的文化战略与中国的政策选择》，载《教学与研究》2016 年 11 期；《东盟在区域合作中的中心地位分析》，载《国际问题研究》2016 年第 6 期；《东盟在南海问题上的中立政策评析》，载《当代亚太》2016 年第 1 期；《东盟灾害管理救援评析：机制、实践与前景》，载《东南亚研究》2015 年第 6 期；《东盟管理争端机制及其效用分析》，载《国际关系研究》2015 年第 5 期；《关于“南海行为准则”磋商前景的分析》，载《太平洋学报》2015 年第 3 期；《中国安全外交与地区多边机制》，载《国际安全研究》2014 年第 6 期，和《伊朗核问题中的强制性外交研究》。

薛磊，1997 年毕业于北京大学国际经济专业，2003 年获得华东政法大学国际法专业法学硕士学位，2010 年获得华东政法大学国际法专业法学博士学位。主要研究领域为国际法与国际秩序、多边国际组织、涉台法律问题等。主要相关成果包括：《变动中的国际体系与国际法的发展》、《台湾的法律地位与国际空间》、《联合国和平重建活动的发展与中国的对策》、《联合国维和行动的新发展》、《企业社会责任与中国对外开放战略》等。

王玉柱，上海国际问题研究院世界经济研究所助理研究员。主要研究领域为货币金融、“一带一路”理论与实践、中国经济体制改革等。在《世界经济研究》、《欧洲研究》、《上海经济研究》、《环球时报》、《第一财经日报》等核心期刊及媒体发表文章二十余篇；主持国家社科基金课题一项，上海市政府发展研究中心课题三项；参与财政部、外交部、香港特区政府、上海市政府相关政策咨询课题近十项；撰写相关内参专报十余篇。

亚洲基金会中国北京办公室

<http://china.asiafoundation.org/>

地 址：北京 18 建国门大街 18 号

邮编 100005

邮 箱：china.general@asiafoundation.org

电 话：+ 86 (10) 6518-3868

传 真：+ 86 (10) 6518-3869

上海国际问题研究院

<http://www.siis.org.cn/>

地 址：上海市徐汇区田林路 195 弄 15 号

邮编：200233

邮 箱：web@siis.org.cn

总 机：+ 86 (21) 54614900

传 真：+ 86 (21) 64850100