

老挝与“一带一路”

LAOS AND THE BELT AND ROAD INITIATIVE

张海冰 周太东 等◎著



时事出版社

老挝与“一带一路”

LAOS AND THE BELT AND ROAD INITIATIVE

张海冰 周太东 等◎著



时事出版社
北京

图书在版编目 (CIP) 数据

老挝与“一带一路”/张海冰等著. —北京: 时事出版社, 2018. 1
ISBN 978-7-5195-0152-5

I. ①老… II. ①张… III. ①“一带一路”—国际合作—研究—
中国、老挝 IV. ①F125.533.4

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2017) 第 276896 号

出版发行: 时事出版社

地 址: 北京市海淀区万寿寺甲 2 号

邮 编: 100081

发行热线: (010) 88547590 88547591

读者服务部: (010) 88547595

传 真: (010) 88547592

电子邮箱: shishichubanshe@sina.com

网 址: www.shishishe.com

印 刷: 北京朝阳印刷厂有限责任公司

开本: 787×1092 1/16 印张: 10 字数: 120 千字

2018 年 1 月第 1 版 2018 年 1 月第 1 次印刷

定价: 60.00 元

(如有印装质量问题, 请与本社发行部联系调换)

| 前 言 |

“一带一路”^①倡议正获得越来越多的国际认同和参与，共商、共享和共建的原则让这一倡议的全球性特征日益显现。作为“一带一路”沿线国家，老挝是最先受益的周边邻国之一。正在建设中的中老铁路，助力老挝从内陆国家向陆路联通国家发展战略的实现。

按照世界银行的标准，老挝是最不发达国家之一。如果没有外来资本和技术的支持，老挝要实现飞跃发展将较为困难。对于人均国民收入2353美元，减贫发展仍然是首要任务的老挝而言，实施需要大量资金投入的基础设施建设的难度可想而知。“到过老挝的游客们通常被这个国家人民的友好和良好心境所吸引，因此倾向于将这个国家浪漫化。老挝人也对自己作出浪漫的想象，但这个东亚‘未被触动’的田园生活的观念也有另一种解释：老挝是亚洲最不发达国家之一。”^②

① 2013年9月7日，国家主席习近平在哈萨克斯坦纳扎尔巴耶夫大学发表演讲，提出了共同建设“丝绸之路经济带”的畅想。同年10月3日，习近平在印度尼西亚国会发表演讲，提出共同建设“21世纪海上丝绸之路”。这二者共同构成了“一带一路”重大倡议。

② 格兰特·埃文斯著：《老挝史》，郭继光、刘刚、王莹译，东方出版中心，2011年版，第1页。

尽管是最不发达国家之一，但老挝并不是一个资源贫瘠国家。老挝国土面积为 236800 平方公里，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。老挝在矿产资源开发和发展水利建设方面具有天然优势，老挝政府也致力于成为中南半岛的“蓄电池”。从产业发展来看，目前老挝仍然是一个以农业为主的国家，农林业是老挝国民经济的基础。

由于内陆国家的地理限制，老挝不可避免地受到邻国的影响，尤其是泰国、越南和中国。夹在其间的老挝也曾寻求过建立中立国家，效仿瑞士，但是这种尝试却没有成功。历史上，老挝饱受殖民主义、战争动乱和贫穷积弱等灾难影响，因此建立一个稳定发展的国家已经成为一种迫切的生存需要。全球化可以说是影响老挝发展的最大外力，20 世纪 80 年代中期起，老挝就开始实施革新开放政策，并在 1997 年加入东盟，逐步深入地参与地区乃至全球经济发展合作中，吸引的外国投资和援助持续上升。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，经济呈现良好的发展势头。

如果说有什么因素制约了老挝快速发展，那么交通基础设施瓶颈则应排在首位。从“陆锁国”变成“陆联国”的战略构想推动老挝积极寻求突破之道。2013 年，中国提出“一带一路”倡议，与老挝的发展战略不谋而合。特别是 2016 年底开工建设的中老铁路全长 417 千米，建设期 5 年，总投资约 374 亿元人民币，具有重要的战略意义。这条铁路未来将延伸连接到新加坡，老挝成为陆路联通国的梦想有望实现。值得一提的是，中国和老挝都是社会主义国家，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。回顾历史，中国是老挝国家独

立、对外关系和经济发展等内外政策的积极支持者和最为重要的合作伙伴。中老铁路开建将推动两国在基建、技术、商业、服务、民间交流等领域展开实质性合作。这种“共事”的经历虽然会带来各种摩擦和磨合，但必将推动中老关系更为深入发展。

本书主要从中老外交关系、贸易关系、投资、发展援助、泰老合作等角度，梳理和分析中国和老挝的发展合作。其中，各章分工如下：第一章（张海冰）、第二章（周士新）、第三章（薛磊）、第四章（王玉柱）、第五章（周太东）、第六章（赵元佑）、第七章（陈美、王玉柱），全书整理和统稿由张海冰完成。在过去一年中，本书主要写作成员曾两次赴老挝实地调研，书中的分析和部分观点源自调研所得。同时，我们在书中还穿插了部分在老挝实地调研的照片。

这本书只是我们认识老挝这个国家的开始，因为这个有着佛教传统的国家，一如湄公河的河水，恬静平和，但是谁也不能低估，也难以评估其所能迸发的发展潜力。

张海冰

目 录

Contents

第一章 “一带一路”与中国对外发展合作转型 _1

一、“一带一路”倡议给中国对外发展合作提出新的要求 _2

二、“一带一路”推动中国对外发展合作转型 _5

三、中国对外发展合作如何服务好“一带一路”倡议 _11

第二章 中国和老挝的外交关系 _18

一、中老双边外交关系的历史演进 _18

二、中老外交关系的特点 _34

三、中老关系的成就与挑战 _36

第三章 中国对老挝的投资 _44

一、中国对老挝投资的基本情况 _44

二、“一带一路”倡议与中国投资老挝的新机遇 _50

三、中国对老挝投资面临的问题 _54

第四章 中国与老挝的贸易 _63

一、老挝对外贸易整体发展状况 _63

二、中国与老挝贸易关系发展历程 _66

三、中老贸易发展的特点及存在的问题分析 _69

第五章 中国对老挝的援助 _75

- 一、老挝接受国际援助的情况 _75
- 二、中国对老挝援助的发展 _80
- 三、中国对老挝援助的特点 _85
- 四、中国对老挝援助的社会评价 _90

第六章 老挝和泰国的发展合作 _98

- 一、泰国国际发展合作概况 _98
- 二、老挝同泰国的发展合作现状 _103
- 三、老挝与泰国发展合作的重点项目 _106
- 四、老挝同泰国的发展合作特点与不足 _111
- 五、老挝同泰国的发展合作影响评估 _117

第七章 中国教育走出去:老挝苏州大学 _124

- 一、高等教育输出滞后影响中国企业对外投资和贸易合作 _125
- 二、苏州大学作为国内首家“走出去”高校在老挝的办学实践探索 _127
- 三、当前老挝苏州大学正遇到制度因素导致的经费瓶颈问题 _130
- 四、对老挝苏州大学面临的体制、经费难题的反思 _132

附录 中国援助老挝项目一览表(1990—2016) _135

致 谢 _148

“一带一路”与中国对外发展合作转型

作为一个新兴的发展中大国，中国对外发展合作正进入一个新的转型期，而推动这一转型的动力来源于“一带一路”倡议的提出。回顾历史，经过 60 多年的发展，中国对外发展合作^①从形式较为简单的人力和物资援助走向多元化的援助方式，从以双边为主的援助合作走向更多参与三方和多边援助合作，从一个以接受援助为主对外援助为辅的国家走向以接受国际援助为辅并提供更多对外援助的新兴援助大国，中国对外发展合作的规模和国际影响力都达到了前所未有的水平。在 2015 年和 2016 年期间，通过对柬埔寨和老挝两国的实地调研，使我们能够对中国与发展中国家的发展合作成效有了更为直观的感受，同时也对随之而来的问题和挑战有了更深刻的认识。以下主要结合实地调研和访谈观察，

^① 文中“发展合作”主要是指“对外援助”，但是也不限于援助，包含以援助带动的贸易、投资、金融合作等更为宽泛的内容，这与中国对外援助的特色有关。长期以来，中国对外援助资金包括无偿援助、无息贷款和优惠贷款三种方式。无偿援助重点用于帮助受援国建设中小型社会福利项目以及实施人力资源开发合作、技术合作、物资援助和紧急人道主义援助等。无息贷款主要用于帮助受援国建设社会公共设施和民生项目。优惠贷款主要用于帮助受援国建设有经济社会效益的生产型项目、大中型基础设施项目，提供较大型成套设备、机电产品等。

就中国对外发展合作转型和面临的问题进行分析。

一、“一带一路”倡议给中国对外发展合作提出新的要求

建国以来，中国对外发展合作大致经历了四个发展阶段。第一个阶段是从建国初期到改革开放政策实施，初期的对外援助带有较为明显的意识形态色彩，服务于国家和民族独立的国际发展战略需要；第二个阶段是受国内改革开放政策的影响，探索以援助为辅助手段，扩大与受援国开展经济合作的“输血”型援助方式，并转向了以援助与投资相结合带动贸易、工程承包的大发展合作战略；第三个阶段是机制化建设阶段，进入21世纪后中国更加注重与亚非拉传统受援国的援助合作的整体性和协调性，中非合作论坛、中拉合作论坛、中国—东盟减贫与社会发展论坛等一系列发展合作机制相应得以建立并完善。第四个阶段是2013年以来，随着“一带一路”倡议的提出，以及亚洲基础设施投资银行（AIIB）和金砖国家新开发银行（NDB）的建立，中国对外发展合作有了更多机制、制度和资源的支撑，对外发展合作的平台和工具更为多元。这一阶段最为显著的特征是，中国正在从一个注重物质性资源援助的国家成长为开始输出更多发展理念、经验和价值的援助大国。

诚然，“一带一路”倡议是推动中国对外发展合作转型的机制性动力，但是更为重要的推动因素主要来自两个层面的发展理念变化：一是国内的发展转型，中国经济发展进入“新常态”阶段，“十三五规划”明确提出“创新、协调、绿色、开放、共享”的发展理念。相较于过去粗放式的发展模式，中国更为注重以创新驱动的可持续发展道路，对于经济发展的环境影响给予了比以往更

多的关注。国内发展理念的变化对于中国开展对外发展合作也起到了潜移默化的影响。二是从国际层面来看,2015年联合国通过的“2030年可持续发展议程”,以及巴黎气候协定和“亚的斯亚贝巴行动议程”,全球发展合作进入一个全新的注重可持续发展的新阶段。2016年G20杭州峰会在推动发展议程主流化方面也取得了许多重要进展,特别是推动G20成员国通过了落实联合国2030年可持续发展议程的集体行动方案,这些都对中国对外发展合作产生了新的影响。

总的来看,在对外发展合作的新阶段,中国比以往任何历史时期都具有在全球发展治理领域发挥更多领导力和影响力的政治意愿,这与中国显著的经济成就和独特的发展经验息息相关。中国对外发展合作的独特性在于其边学习边实践和边分享的共进性特征,这与中国选择的发展道路有关。回顾改革开放30多年以来的发展,“摸着石头过河”至今仍然是中国探索发展道路的重要方法之一。对于中国这样的国家全球并没有一个现成的发展模式可以学习和复制,所以中国的发展是在不断地学习、摸索和尝试的过程中逐步累积而成的。中国开展对外发展合作也是一个不断摸索、调整和完善的过程,将中国自身的发展经验与发展中国家的当地要素禀赋相结合,是贯穿中国对外援助的一个核心特征。李小云教授将其总结为平行经验转移:“所谓平行经验转移,就是将中国在前一个发展阶段经过试验和检验的经验移植到非洲,然后重新进行试验和推广,与受援国的地方性体系进行适应,而中国和受援国都能根据自身政治、经济等利益诉求,在互动中共同探索中国发展经验的再生产和地方化。”^①与西方传统大国援助的本质不同之处在于,中国对外发展合作并不奢求系统性的发展,

^① 李小云:《中国援助非洲既非“殖民”,也不是“冤大头”》,澎湃新闻,2017年3月7日, <http://www.cwzg.cn/theory/201703/34680.html>。

区别于西方援助国对于完善的制度建设和良好的发展环境的苛求，因为现实情况是大多数接受援助的发展中国家并不具备发展这些制度性的先决条件。从援助的效果来看，西方援助注重制度建设和体制改革，但是发展成效并不理想，症结正是在于“远水解不了近渴”，完备健全的制度体系如果没有有效的发展成果做支撑，只能成为一种摆设，有时还有可能成为发展的制度约束。中国所采取的局部的渐进性的发展实践更贴近当地的发展现状，尽管是局部的，但是见效快，更有助于实现减贫和发展。

对于现阶段的中国对外发展合作而言，比较多的是发展经验和发展资源的有限分享，尚未形成或者具备系统性分享自身发展理论和发展模式的能力，同时中国也不具备大规模开展对外援助的经济实力和社会动员能力。中国对外发展合作的这种局限性在短期内难以有效突破，正如林毅夫所提出：“中国不能帮助其他国家实现跃进性的发展，一方面是因为中国进行的是渐进性的局部改革，它能够在局部改革的经济特区和试点方面帮助其他国家；另一方面中国还不是一个知识经济体，它便不能够帮助其他国家成为知识经济体。”^①从某种意义上讲，中国倡导成立金砖国家新开发银行和亚洲基础设施投资银行，以及提出的“一带一路”倡议，虽然只是刚刚起步，但都可以看作是中国探索和总结不同于传统西方知识体系下的发展理论并贡献新的发展公共产品之尝试。

如何将中国的发展理念、发展实践和发展成果进行有效的国际分享，可能是新时期中国开展对外发展合作的核心任务。习近平主席在2017年首届“一带一路”国际合作高峰论坛开幕式上的演讲中说道：“发展是解决一切问题的总钥匙。推进‘一带一路’建设，要聚焦发展这个根本性问题，释放各国发展潜力，实现经济

^① 林毅夫、王燕：《超越发展援助：在一个多极世界中重构发展合作新理念》，宋琛译，北京大学出版社，2016年版，第111—113页。

大融合、发展大联动、成果大共享。”^① 如何通过“一带一路”实现发展联动效应，释放沿线各国发展潜力，对于中国乃至全球而言都是一个全新的课题。

二、“一带一路”推动中国对外发展合作转型

为配合“一带一路”倡议的实施，中国对外发展合作已经开始了转型之路。这一转型进程主要体现在四个方面：理念转型、战略转型、机制转型和形象转型。

（一）理念转型

发展合作的理念转型是在中国自身发展理念和国际发展环境变迁下得以推动的。从建国初期的贫穷国家发展成为世界第二大经济体，离不开经济发展是国家发展的基础这一指导思想。在中国看来，发展才是解决贫困的根本出路，并且核心是经济发展。正如2016年底发布的《发展权：中国的理念、实践与贡献》白皮书中所强调的：“中国有13亿多人口，是世界上最大的发展中国家。发展是中国共产党执政兴国的第一要务，是解决中国所有问题的关键。中国立足基本国情，坚持走中国特色社会主义道路，坚持发展是硬道理，坚持将人权的普遍性原则与本国实际相结合，既努力通过发展增进人民福祉，实现人民的发展权，又努力通过保

^① 《习近平在“一带一路”国际合作高峰论坛开幕式上的演讲（全文）》，2017年5月14日，<http://www.beltandroadforum.org/n100/2017/0514/c24-407.html>。

障人民的发展权，实现更高水平的发展。”^① 随着国内经济发展到一定规模，在解决了温饱问题之后，对于因经济发展而产生的环境污染和贫富分化受到越来越多的关注，对于发展的认知也开始随之变化。

什么样的发展才是好的发展和可持续的发展？什么样的发展才是“一带一路”沿线国家认同的发展？快速的经济发展就是好的发展吗？对于发展的反思以及在全球范围内的讨论，最终体现在联合国2030年可持续发展目标上。联合国可持续发展目标对中国的发展理念和对外发展合作产生了实质性的影响。2016年3月举行的第十二届全国人民代表大会第四次会议审议通过了“十三五”规划纲要，在国家中长期发展规划中纳入了可持续发展议程，提出了创新、协调、绿色、开放、共享的五大发展理念。这五大发展理念与2030年可持续发展议程提出的“5P”原则具有高度的契合，即人类（People）、地球（Planet）、繁荣（Prosperity）、和平（Peace）、伙伴（Partnership）。

（二）战略转型

“一带一路”倡议的提出对中国对外发展合作的战略转型提出了新的要求。“一带一路”意在实现政策、设施、贸易、资金和民心五个方面的互联互通，为了更好服务于当前和未来较长时间内落实“一带一路”倡议的需要，中国对外发展合作战略也需要作出相应调整，比如合作的重点区域、重点国家和重点领域。既要考虑中国对外发展合作的优势领域，比如基础设施援建，医疗援助等，也要更多考虑对外发展合作的不足之处如何能够得到改善，

^① 国务院新闻办公室：《发展权：中国的理念、实践与贡献白皮书》，2016年12月1日，<http://www.scio.gov.cn/zfbps/32832/Document/1532315/1532315.htm>。

比如透明度问题和有效的发展宣传等等。

对于老挝和柬埔寨的实地调研发现，关于中国在当地的援助和发展合作项目的一些错误或者不实认识多数是由于信息不对称导致的。例如，由于大型基础设施项目建设涉及土地征收、补偿标准和转移安置等社会问题，比较容易引起当地民众的不满。很多时候，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，更多的是受援国方面的原因，比如转移安置费用没有及时足额发放等。但是在受援国民众看来，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。还有观点认为：“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。”^① 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。又比如，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，因此中国援建基础设施项目不可避免的会有中国工人劳务输出，这也是缩短工期的现实考虑。同时，受援国当地合格的技术工人资源有限，而且存在语言沟通障碍，雇佣工人的来源也有限。以中国援建柬埔寨的7号公路为例，纯援助的总额仅为5亿美元，由于资金有限，原计划的设计路程较短一些，但在柬埔寨方面的要求下，最终还是尽力在资金非常紧张的情况下最大限度地建了192千米，道路建设比设计标准单薄。但是最终影响道路质量的还有两个非常重要的客观原因：第一，前期设计和勘察不够充分，柬埔寨方面提供的水文资料数据存在偏差，中国的施工标准和项目验收标准与柬埔寨气候条件并不匹配，在7号公路的后续运营中道路出现了问题，其中最为突出的是持续暴

^① 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

雨和极大的雨量对于道路的损毁，这些气候条件在中国内陆是极为罕见的。出于国家责任和企业责任的考虑，上海建工集团为7号公路持续免费维修了6年。第二，柬埔寨经济发展较快，公路上车辆超载超限现象越来越严重，装载稻米、玉米、木薯和原木的非法改装车辆普遍超载100%—400%，对道路造成了严重损害。柬路政部门“以罚代管”的做法更是造成恶性循环，大大降低了道路的使用寿命。同时，柬方对道路桥梁养护资金少且维护严重不足，管理不当，甚至推脱责任，要求中方企业进行免费维修，给他们造成极大的负担。当这些问题和矛盾发生的时候，当地媒体和舆论往往不深究其中原委，而是简单地将批评的矛头都指向了中国的援外企业。

中国基础设施援助在柬埔寨和老挝遇到的这些问题具有一定的代表性，也对中国援外战略提出了新的要求。对于中国而言，如今面临一个更为复杂的发展合作环境，过去可能是发达援助国面临的指责也随着中国援助增多而转嫁到中国。因此，中国对外援助战略面临系统性升级的问题。如何与受援国政府就加强更为完善的国家治理、社会治理进行合作和经验分享，帮助其提高国家治理能力建设，可能是伴随“一带一路”项目建设同时需要开展和推进的。此外，考虑建立与当地民众更为直接和有效的沟通途径也是中国对外援助战略转型的重要任务之一。

（三）机制转型

对外援助机制需要适应新的发展理念和战略布局的需要。长期以来，关于中国对外援助的管理体制和机制的改革讨论就没中断过。商务部援外司管理中国对外援助，已经显现出越来越多的不适应性，至少存在几个方面不足：一是商务部本身主管对外贸易

和商业行为，援外司设立在商务部给国际社会的一个错觉是中国对外援助是为了商业利益，所谓“新殖民主义”的说法也与此有关。二是援外司的层级过低，是隶属于商务部的下属部门，一个非部级管理机构与中国目前对外开展国际发展合作的现实需要不匹配。三是商务部负责对外援助工作的人员编制有限，很难满足对外援助的战略性规划和落实的需要，粗放式的管理日益捉襟见肘。2014年商务部公布《对外援助管理办法》，对于援外管理中的不足问题做出了制度性的回应，但是仍然没有办法彻底解决中国援外管理比较弱的现实。比如海外援助项目的实施和日常管理，仅仅依靠驻外使领馆经商处的少数几个人甚至是一个人，是很难完成有效的和精细化的管理。例如在柬埔寨，中国有大量的援助项目，经商处负责援外的只有一个人，与日本协力机构（JICA）60多人的规模无法相比。越来越多的学者提出了完善中国对外援助机制和规章制度建设，呼吁建立专门的对外援助机构和援助立法。刘鸿武和黄梅波教授在共同主编的《中国对外援助与国际责任的战略研究》一书中，多次提到了改革援外体制加强制度建设：“中国的对外援助战略必须做出相应的回应。对外援助的管理制度和运作机制是对外援助战略调整的根本，也是对外援助战略调整成功与否的保证。因此，中国的对外援助管理机制需要更加优化，为对外援助战略的调整提供制度化保障。”^①

机制转型的目的是为了更好契合中国对外发展合作的现实需要，在完善制度和机制建设的同时，更为重要的是落实，涉及到具体参与援助项目的每一个公司和个人。这是一个系统性的工程，不是简单的部门设置和制度建设。什么时候设立专门的援外机构、如何设立、如何管理和运作、如何评估绩效，仍然需要更为深入

^① 刘鸿武、黄梅波等：《中国对外援助与国际责任的战略研究》，中国社会科学出版社，2013年版，第453页。