

日本对老挝的援助研究^{*}

杨卓娟◎

【内容提要】 对外援助是大国外交的重要手段。日本是世界上较早开始对老挝提供援助的国家，长期居于老挝第一大外援国的位置，其对老挝的援助目标明确，以无偿援助为主，领域广泛且机制相对完善。经过几十年发展，日本对老挝的援助将政治外交、经济贸易、民生环保、社会文化等融于一体，构筑了以老挝为一点布局区域发展的立体式战略。本文在梳理日本对老挝实施援助总体情况的基础上，总结了日本对老挝实施援助的经验和主要特征。

【关键词】 日本 老挝 援助 发展合作

【作者简介】 杨卓娟 广西大学中国—东盟研究院副研究员，广西大学中国—东盟区域发展协同创新中心研究人员，主要研究方向为中国—东盟关系、东南亚国别。

对外援助作为承担国际责任的重要形式，也是国家针对发展中国家外交政策的一部分。日本是世界上较早开始对老挝提供援助的国家，长期居于老挝第一大外援国的位置，积累了大量援助经验，取得了较好的援助效果。

一 日本对老挝实施援助总体情况

日本对老挝实施援助始于1955年两国建立外交关系。作为老挝最为

* 本文受广西高校人文社会科学重点研究基地中国—东盟区域发展协同创新中心基金资助。

《国别和区域研究》(2023年第1期,总第21期),第86~106页。

重要的援助来源国，日本对老挝的援助目标明确，以无偿援助为主，领域广泛且机制相对完善。

（一）援助金额上，长期保持老挝最大外援国地位

老挝是日本对外实施援助最早的一批国家之一。一开始日本对老挝实施的援助数额较小、力度不大，每年维持在几百万美元。1986年老挝开启“革新开放”，开发援助在其经济社会发展中发挥着重要作用，在此背景下，日本调整了对老挝的援助政策，提高了政府开发援助金额。1992年日本通过《政府开发援助大纲》，1999年确定湄公河次区域为重点援助区域，并制定了详细的《国别援助计划》，对老挝的援助提升到战略援助层级，援助金额实现跃升，并长久保持着老挝最大外援国的地位。^① 2009~2019年，日本对老挝援助总额为11亿多美元，最高时（2015年）援助额占老挝接受外援总额的36%（见图1）。

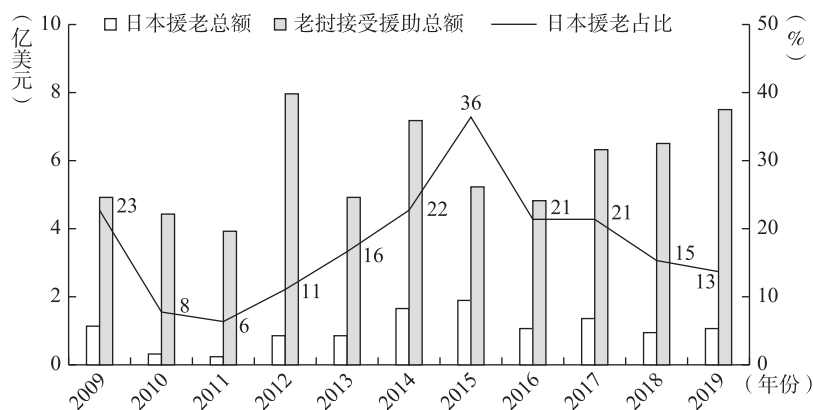


图1 2009~2019年日本对老挝实施援助情况

资料来源：经济合作与发展组织，<https://data.oecd.org/>。

^① 赵姝岚：《日本对大湄公河次区域合作的参与及其对中国的影响》，中国社会科学出版社，2018，第180页。

(二) 援助目标上, 以符合日本自身国家利益、促进老挝可持续发展 and 区域一体化为总体目标

日本对老挝的援助有三重目标: 一是确保符合日本自身国家利益, 这是前提; 二是与老挝国家发展目标一致, 促进老挝可持续发展, 这是目的; 三是注重对接湄公河次区域以及东盟一体化发展需求, 这是战略需要。

1. 确保符合日本自身国家利益

《发展合作大纲》(以下简称《大纲》)是日本实施开发援助的战略文件, 于 2015 年在《政府开发援助大纲》(1992 年实施, 2003 年修订)的基础上修订而成, 并将“开发援助”改称为“发展合作”。^① 日本在《大纲》中指出: “根据日本的经济社会形势, 深化与包括新兴国家和发展中国家在内的国际社会的合作关系, 激发这些国家的活力, 是日本实现可持续繁荣的关键。在这些变化中, 一个和平、稳定、繁荣的国际社会与日本的国家利益日益交织在一起。日本……与包括发展中国家在内的国际社会一道, 共同应对全球性挑战, 是维护国家利益的关键。”^②

日本重点从政治和经济两个层面推动与其他国家的发展合作符合其自身国家利益。政治层面, 日本在《大纲》中将发展合作确定为其积极推进外交政策最重要的工具之一, 认为发展合作是其实现“有爱心、有活力外交”的重要手段, 致力于在援助国推广其基本价值观。自 2015 年以来, 日本外务省对所有政府开发援助的评价重点从外交角度进行, 以衡量其对日本国家利益的影响。从外交角度评价的内容包括: 政府开

① 2015 年 2 月, 在原有《政府开发援助大纲》的基础上, 日本政府制定了新的《发展合作大纲》, 不但突出了民间企业、地方自治体、非政府组织等非中央政府行为体的共同参与和官民协同, 也意在强调日本与发展中受援国之间更为对等、互惠的合作伙伴关系。参见贺平、陆诗怡《中日经济外交的区域权执相争: 分径与合流》, 《日本学刊》2017 年第 2 期。

② “Development Cooperation Charter—For Peace, Prosperity and a Better Future for Everyone,” Ministry of Foreign Affairs of Japan, February 10, 2015, <https://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/oda/files/100161441.pdf>.

发援助对日本的国家利益有何贡献，政府开发援助在历史上和（或）地缘政治上对双边关系有何重要意义，政府开发援助对日本的和平与繁荣有何重要意义，政府开发援助如何直接或间接地为日本的和平与繁荣作出贡献，政府开发援助对日本整体外交战略有何重要性，政府开发援助对日本在国际社会的存在和信誉有何贡献，日本政府开发援助如何从基层到高层提升双边关系。^① 经济发展层面，日本将政府开发援助与贸易和投资结合起来，希望通过大额的援助达到保持原材料和资源供应稳定的同时，获得以基础设施建设为主的需求订单，在日本对东南亚的援助中，推动贸易和投资是日本实施援助的目的之所在。2015年日本与湄公河流域国家峰会上发表的《新东京战略2015》宣言中，日本明确表示利用日本政府开发援助加强基础设施、改善投资环境，以吸引日企投资流入。^② 为了帮助吸引日本公司到老挝，日本贸易振兴机构（JETRO）于2015年7月在老挝首都万象成立办事处。此外，对日本经济和企业的影晌是日本外务省开展政府开发援助评价的内容之一。

2. 与老挝国家发展目标一致，促进老挝可持续发展

在保证符合日本自身国家利益有利于密切双边关系的前提下，日本对老挝的援助注重与老挝国家发展战略相对接，日本根据老挝政府制定的国家社会发展规划针对性地制定对老挝的发展援助方案及优先领域。老挝政府制定的“七五”计划（2011—2015年）目标是要使经济快速、稳定、持续发展，达到联合国千年发展目标，主动与地区和国际融合，于2015年完全加入东盟自由贸易区，争取加入世界贸易组织，为2020年摆脱最不发达状态打下坚实基础。^③ 针对此，2012年日本制定了帮助老挝实现其发展目标的《国别援助计划》和援助方案，规定援助总体目标是帮助老

① “ODA Evaluation Guidelines 12th Edition,” Ministry of Foreign Affairs of Japan, November 2019, <https://www.mofa.go.jp/policy/oda/evaluation/basicdocuments/pdfs/guidelines12th.pdf>.

② 黄河、杨海燕：《区域性公共产品与澜湄合作机制》，《深圳大学学报》2017年第1期。

③ 《老挝政府“七五”规划主要经济指标》，中华人民共和国驻老挝人民民主共和国大使馆经济商务处网站，2012年2月9日，<http://la.mofcom.gov.cn/article/zwjingji/201202/20120207958749.shtml>。

挝实现千年发展目标和迈出最不发达国家的行列, 具体从“经济和社会基础设施发展”“农业开发和林业保护”“教育环境的改善和人力资源开发”“卫生健康领域改善”四个方面优先开展援助, 并阐释了提供为期 5 年的滚动支持计划, 依据每个方面发展现状, 找出存在的问题, 规划解决办法。^① 2021 年老挝政府公布《“九五”国家社会经济发展计划》(2021—2025 年)(以下简称《计划》), 提出老挝国民社会经济发展将关注六大目标, 包括维持经济高质量、稳定和可持续增长, 培训适应发展需要的人才, 提高人民生活水平, 满足环保要求、减少自然灾害, 加强基础设施建设并高效利用、发挥优势增进区域和国际合作, 提高行政管理、国家治理效率。^② 根据该《计划》, 日本决定从老挝国家治理、经济发展、脱贫、互联互通、人力资源、环保六大方面加强对老挝的援助, 具体包括: 帮助老挝完善民事诉讼法推动民众有法可依; 提供支持维护金融和财政稳定; 继续派遣专家小组帮助清除未爆炸弹, 支持农村发展和减贫项目; 以日本制造标准给老挝带来高质量基础设施, 其中“东西经济走廊”等基础设施建设是援助的重点; 派遣各专家组支持老挝教育事业; 加深两国民间、企业联系以及为改善老挝气候提供帮助支持。

3. 注重对接湄公河次区域以及东盟一体化发展需求

东盟国家位于日本的海上航线上, 与日本经济联系紧密。截至 2018 年 10 月, 约有 1.3 万家日本企业在东盟地区运营。^③ 同时, 湄公河地区毗邻印度洋和太平洋, 东盟是促进该地区稳定与繁荣的领导者, 在推动日本政府倡导的“自由开放印度-太平洋”愿景中发挥着关键作用。无论是经济上还是政治上, 东盟对日本都非常重要。因此, 日本需要扩大战略援助, 推动东盟的一体化——这既是为了该地区的利益, 也是为了日

-
- ① “Country Assistance Policy for Lao People’s Democratic Republic (Lao PDR),” Ministry of Foreign Affairs of Japan, April, 2012, <https://www.mofa.go.jp/files/000103003.pdf>.
- ② 《老挝公布最新国家社会经济发展五年计划》, 光明网, 2021 年 1 月 14 日, <https://m.gmw.cn/baijia/2021-01/14/1302036946.html>.
- ③ “Japan’s International Cooperation (White Paper on Development Cooperation 2019),” Ministry of Foreign Affairs of Japan, 2019 <https://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/oda/files/100161448.pdf>.

本的国家利益。^① 为推动东盟一体化，协助加强地区互联互通，缩小地区发展差距，日本通过援助，支持东盟在基础设施建设、法治、海上安全、减灾、医疗保健等领域的发展。2019年5月，日本与东盟签署技术合作协定支援东盟人才培养，日本与东盟成员国分别推进的支援活动，将由整个东盟全面推进，进一步突出东盟中心地位和东盟一体化。在东盟国家间发展潜力巨大的湄公河地区是日本加强援助的重点，日本每年利用日本—湄公河峰会（the Mekong-Japan Summit Meeting），公布对该地区的援助政策框架，为未来合作指明方向。^② 2009年首届日本—湄公河峰会在东京召开，开启了日本与湄公河五国间的首脑会议机制，峰会发布了《东京宣言》，规定接下来的3年日本向湄公河五国提供5000多亿日元的援助，大会还决定此后每3年公布一次政府开发援助金额。2012年日本—湄公河峰会上，日本公布在2009年援助的基础上续资6000亿日元继续支持湄公河五国发展。到2015年，日本承诺此后3年向湄公河五国提供7500亿日元用于协助其进行基础设施建设，同时，加强与湄公河五国人力资源培训、产业提升等方面的合作。该峰会还通过了《新东京战略2015》。在2018年第十届日本—湄公河峰会上，日本表示要扩大对湄公河五国优质基础设施的投资，并将重点集中在高效的互联互通、以人为中心的社区服务以及环境和灾难管控项目三个领域，同时承诺向老挝、柬埔寨分别提供9亿日元（折合人民币5503万元）的无偿资金、35亿日元（约合人民币2.14亿）的贷款，并与泰国确认加强人才培养合作等，同时日本将与湄公河流域各国的关系提升至“战略合作伙伴关系”。^③ 截至2020年12月，日本—湄公河峰会已举办12届。

① *JICA Annual Report 2020*, JICA, 2020, https://www.jica.go.jp/english/publications/reports/annual/2020/c8h0vm0000fc7q2b-att/2020_d02.pdf.

② “Japan-Mekong Cooperation,” Ministry of Foreign Affairs of Japan, May 2019, <https://www.mofa.go.jp/region/asia-paci/mekong/cooperation.html>.

③ “Japan’s International Cooperation (White Paper on Development Cooperation 2019),” Ministry of Foreign Affairs of Japan, 2019, <https://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/oda/files/100161448.pdf>.

从地缘上看,老挝位于湄公河的中心位置,与柬埔寨、中国、缅甸、泰国和越南五国相邻,日本认为,“老挝的安全与繁荣”是“湄公河地区安全与繁荣”的先决条件,并将老挝的安全和繁荣作为湄公河地区甚至整个东亚安全和繁荣的前提,^①因而对老挝实证的援助注重与区域整体发展和东盟一体化发展相对接,将援助的重点聚焦于缩小老挝与其他东盟国家和湄公河流域国家间的差距。日本认为,随着湄公河地区经济合作的进一步深化,老挝将有可能成为该地区人员往来和物流中心。鉴于此,日本对老挝的援助注重与区域整体发展相对接,认为湄公河地区的经济合作不仅有利于促进老挝融入东盟大家庭,更有利于其对外开放。^②日本承诺将支持老挝的发展工作,以缩小老挝与其他东盟国家和湄公河流域国家间的差距,支持老挝在城市发展、电力系统维护、人力资源开发和区域互联互通等各个领域的发展。日本对老挝的援助符合其重视东盟的政策和支援湄公河地区开发合作的方针。

(三) 援助形式上,以无偿援助为主

2008~2019 年日本对老挝的援助形式及金额见表 1。日本对老挝开发援助的形式分为无偿援助和贷款援助,以无偿援助为主。贷款援助占比较低,但每年起伏变动较大,在从 2014 年的 12% 逐年提升至 2018 年的 48% 后,2019 年占比下降至 7% (见图 2)。无偿援助包含赠款援助和技术合作。赠款援助主要用于修建学校、医院和提供清洁用水等民生领域;技术合作则是利用日本的技术、经验和专业知识支持老挝人力资源开发和培训、向老挝派遣志愿者等。贷款援助主要用于向私营部门提供资金支持,协助老挝建设机场、公路等大型基础设施。

① “Country Assistance Policy for Lao People’s Democratic Republic (Lao PDR),” Ministry of Foreign Affairs of Japan, April 2012, <https://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/oda/files/000103003.pdf>.

② 毕世鸿:《日本对湄公河地区经济合作的援助政策》,《东南亚》2007 年第 2 期。

表 1 2008~2019 年日本对老挝援助的形式及金额

单位：百万美元

年份	无偿援助		贷款援助
	赠款援助	技术合作	
2019	44.48	21.88	4.83
2018	20.44	22.17	46.97
2017	25.52	21.7	30.17
2016	16.62	30.35	16.81
2015	51.87	28.65	26.64
2014	65.47	29.13	12.31
2013	40.33	38.11	1.4
2012	42.1	51.06	0.01
2011	8.6	36.63	6.85
2010	63.55	40.19	19.88
2009	41.9	29.91	22.59
2008	32.56	23.83	11.75

资料来源：日本外务省《日本对外援助白皮书》，其中 2019 年数据为预算数据，参见 JICA *Annual Report 2020*。

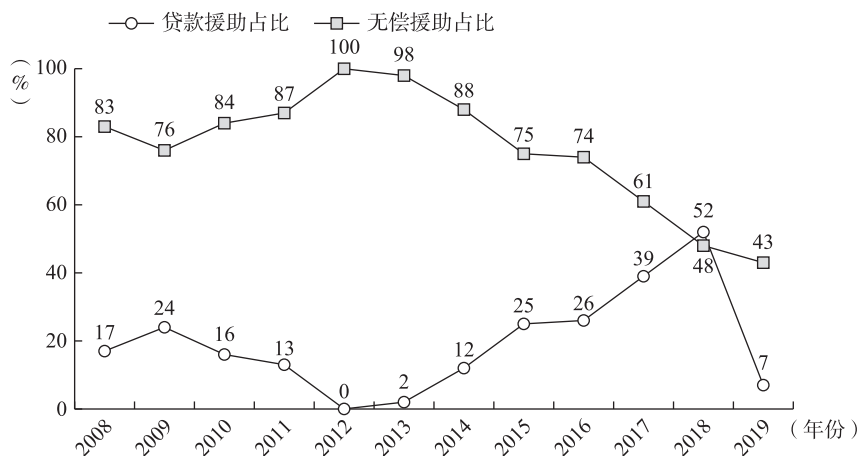


图 2 2008~2019 年日本对老挝援助的形式及占比

资料来源：根据日本外务省《日本对外援助白皮书》计算得出。

(四) 援助领域广泛, 重点聚焦在基础设施和社会服务领域

日本根据自身和老挝实际情况确定向老挝提供援助的优先领域, 制订援助计划, 选择在老挝社会经济发展中具有举足轻重作用的领域优先实施援助。根据经济合作与发展组织发布的日本历年援助老挝的数据, 日本对老挝的援助重点聚焦社会基础设施和服务、经济基础设施和服务领域 (见图 3)。

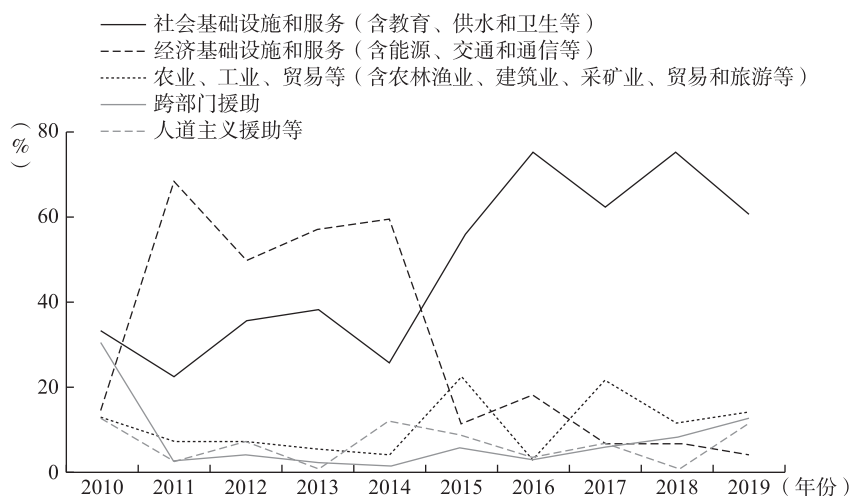


图 3 2010~2019 年日本历年援助老挝各领域金额占比

资料来源: OECD/DAC。

日本每年向老挝提供的援助主要用于基础设施、人力资源、卫生、农业和农村发展等领域。综合 2013~2019 年的日本援助老挝工程、项目 (见表 2), 主要包括以下几个领域。

一是老挝经济增长所必需的领域。这些领域包括基础设施建设与发展、人力资源开发与职业培训、城市建设以及农林渔业的发展等, 其中基础设施建设、人力资源开发和农林渔业发展是援助的重点。

表 2 2013~2019 年日本援助老挝工程、项目一览

年份	赠款援助	技术合作	贷款援助
2013	湄公河东西走廊第 9 号国道改良工程 他曲供水开发项目 16B 国道色贡大桥建造项目（详细设计） 清除未爆炸弹，支持农村发展和减贫项目 改进固体废弃物管理项目 改善气象和水文服务装置项目 改善南部省份中学环境项目 通过非政府组织提供无偿援助（8 项） 粮食援助（通过世界粮食计划署） 人才培养奖学金项目（3 项） 基层安全项目（18 项）	关于可持续森林管理和减少温室气体排放的项目 城市开发管理项目 有机农业推广项目	南俄（Nam Ngum）1 号水电站扩建项目
2014	湄公河东西走廊第 9 号国道改良工程 他曲供水开发项目 16B 国道色贡大桥建造项目一期 通过非政府组织提供无偿援助（6 项） 人才培养奖学金项目（3 项） 基层文化项目 基层安全项目（19 项）	法律部门人力资源开发项目 促进私营部门发展和日本在老挝投资能力建设 首都万象水环境改善项目 关于可持续森林管理和减少温室气体排放的项目 疟疾和其他寄生虫病的遗传流行病学研究技术创新开发项目	万象国际机场扩建工程 支持减贫行动
2015	他曲水供应项目 16B 国道色贡大桥建造项目二期 清除未爆炸弹，支持农村发展和减贫项目 人才培养奖学金项目 渔业和水产研发项目 经济和社会发展项目 9 号国道大桥重建工程（详细设计） 通过非政府组织提供无偿援助（7 项） 基层安全项目（17 项）	加强未爆炸弹管理能力建设项目 改善初级教育的教学和学习项目 改善卫生保健项目	首都万象供水系统扩展项目
2016	9 号国道大桥重建项目 人才培养奖学金项目（4 项） 16B 国道色贡大桥建造项目三期 经济社会发展项目 通过非政府组织提供无偿援助（9 项） 基层安全项目（17 项）	首都万象公交公司能力提升项目（二期）	首都万象供水系统扩展项目

续表

年份	赠款援助	技术合作	贷款援助
2017	人才培养奖学金项目 改善中南部省份中学环境项目	清洁农业发展项目 琅勃拉邦世界遗产可持续管理和保护能力提升项目 医疗专业人员的可持续发展和质量保证项目 供水行业管理能力提升项目 沙湾拿吉省 (Savannakhet) 参与式农业发展项目 医学实验检测安全能力提升项目	
2018	人才培养奖学金项目 Sethathirath 医院和占巴塞省医院改造项目 塔恩 (Tha Ngon) 农业灌溉改进项目	城市交通系统可持续发展制度能力建设项目 增强老挝处理未爆弹药操作能力促进减贫项目 改进公共投资管理项目 加强老挝法治建设项目	
2019	帮助老挝改善气象与水文设备和设施以降低气候灾害风险项目 (促进老挝经济和社会发展) 人才培养奖学金项目 琅勃拉邦市供水系统扩建工程	领导人员能力提升培训项目 商业和网络专员能力发展项目 税务管理能力发展项目	

资料来源: 笔者根据 2013~2020 年日本国际协力机构年度报告整理。

基础设施建设领域比较重要的援助工程、项目有万象国际机场扩建工程、16B 国道色贡大桥建造项目、湄公河东西走廊第 9 号国道改良工程、南俄 1 号水电站扩建项目等。基础设施建设尤其是交通基础设施建设有助于改善老挝区域连通性, 推动区域间的互联互通, 缩小城市发展差距, 以 16B 国道色贡大桥建造为例, 该桥由日本国际协力机构提供资金, 2014 年开始建设, 总投资 1597 亿基普 (约合 22 亿日元, 或 2140 万美元), 2017 年底完工。该桥梁的建造不仅可以惠及当地民众, 促进当地区域间的交通往来, 为老挝南部地区的快速发展作出巨大贡献, 也有利于国际运输, 与周边国家 (越南) 加强互联互通。该桥所带来的互联互通将有利于涵盖泰国、越南和其他国家的“东西经济走廊”的发展, 契合日本对该区域互联互通的总体规划。

人力资源开发领域的援助可以帮助老挝实现产业多元化并提高竞争力。截至2019年,日本共向老挝派遣培训人员10627名,专家5642人,研究团队成员4396人,其中2019年,日本向老挝派遣培训人员316名,专家328位,研究团队成员85人。^①为帮助培养支持老挝市场经济发展的商业人才,日本国际协力机构于2001年在老挝成立“老挝-日本人力资源开发研究所”(the Laos-Japan Human Resource Development Institute,简称LJI),提供商业课程,向老挝输出日本商业知识和技术,至今已有超过17000名学生接受了培训。^②日本不仅在老挝国内开展人力资源培训讲座等活动(例如2018年日本国际协力机构向老挝提供了250577美元,用于支持老挝职业教育木工培训师的技能培训项目),也通过各种计划邀请官员和优秀学生前往日本参加培训和学习,最重要的是设立了人才培养奖学金项目,该项目早在1999年就启动了,旨在支持老挝人力资源开发,培养主要针对有能力的年轻政府官员。根据2016年两国签署的赠款协议,2016~2020年人才培养奖学金项目获得的赠款额为3.08亿日元(约290万美元),该项目每年资助20名老挝政府官员前往日本重点大学攻读硕士学位。此外,日本还依托“21世纪东亚青少年大交流计划”等,邀请学生、女性企业家、官员等到日本参观考察,加强青年领袖的培养。

农业发展是日本援助老挝的另一个重点领域,农业也是老挝最重要的生产领域,大约70%的老挝人从事农业生产。日本对老挝农业援助从农业技术提高到农产品生产以及开拓农产品市场都有涉足,具体着重于农业和自然资源管理、农业灌溉与农产品生产技术、有机农业、农业出口等方面,日本国际志愿者中心在老挝的援助重点也在农业和农村发展领域。为推动老挝有机农业的发展,日本多次分阶段进行援助,2018年3月13日,

① *JICA Annual Report 2020*, JICA, 2020, https://www.jica.go.jp/english/publications/reports/annual/2020/c8h0vm0000fc7q2b-att/2020_d02.pdf.

② “The Mekong Region Preparing for the Next Stage of Growth-Human Resource Development for Industry Teaching Mangement Skills that can Tranform Laos,” JICA, 2020, https://www.jica.go.jp/english/publications/j-world/2020_01.html.

老挝农林部与日本国际协力机构共同启动为期 5 年 (2018~2022 年) 的有机农业发展合作项目。该项目由日本国际协力机构资助实施, 旨在推广优良种植方式, 提升有机水果和蔬菜在内的有机农产品的供应, 以满足老挝国内市场需求。该项目首先在万象市铺开, 随后逐步在甘蒙、琅勃拉邦、沙耶武里等目标省份开展。^①

二是居民生存生活以及提升个体能力所必需的领域。日本通过帮助老挝加强基础教育、改善公共交通、改善医疗卫生条件、保障用水安全、提高食品安全供应水平、保障妇女儿童权益等来增强个体竞争力, 改善个体生存状况, 其中基础教育、公共交通、医疗卫生及用水安全是重点领域。

在加强老挝基础教育援助方面, 日本采取软硬件开发并举的措施。学校硬件设施建设方面, 主要体现在实施学校扩建和兴建计划, 改善教育环境、提供营养午餐等。自 1989 年以来, 日本已经在老挝资助了 288 个教育项目, 其中包括 173 所小学和 65 所中学。^② 2017 年, 日本国际协力机构为老挝提供了大约 800 万美元无偿援助, 帮助老挝南部省份新建了 44 栋中学教学楼, 其中沙拉湾省 23 栋、色贡省 12 栋、阿速坡省 9 栋。^③ 软件提升方面主要体现在帮助启动初等数学教育、推广性别平等教育等。

在改善医疗卫生条件及保障用水安全方面, 日本主要通过基层安全项目支持老挝的发展。在医疗卫生方面, 日本援建医院, 帮助老挝提升护理标准、改善医疗系统, 关注残障人士、妇女儿童营养和卫生治理, 降低孕产妇、围产儿死亡率, 等等。在用水安全方面, 日本援建供水系统建设项目, 分享水污染及污水处理知识, 老挝全国仅有 22% 的人口用上了自来水, 生活在农村地区 78% 的人口仍直接使用未处理过或者只经过

① 《日本支持老挝有机农业发展》, 中国驻老挝经济商务参赞处网站, 2018 年 3 月 14 日, <http://la.mofcom.gov.cn/article/jmxw/201803/20180302719226.shtml>。

② “Japan Furthers Support for Lao Schools,” *Vientiane Times*, March 22, 2018, http://www.vientianetimes.org.la/sub-new/Previous_069/FreeContent/FreeContent_Japan.php。

③ “Secondary Education in Nation’s South Gets Boost via Japan Grant,” *Vientiane Times*, August 10, 2017, http://www.vientianetimes.org.la/sub-new/Previous_184/FreeContent/FreeContent_Secondary.htm。

简单处理的水源,^① 供水项目已成为日本与老挝发展合作的优先行业之一。日本不仅在万象市及各省建设水处理厂,而且还通过派遣日本专家和日本地方政府官员(帮助老挝)改善居民卫生环境、促进产业发展来扩展技术合作,并于2012年8月至2017年8月在万象市、沙湾拿吉省、琅勃拉邦省和甘蒙省实施“改善供水部门管理能力”项目,由日本国际协力机构提供技术,帮助政府加强供水部门和供水企业的管理能力,以实现供水的安全、稳定和可持续性。^②

在改善公共交通方面,日本集中向老挝提供巴士,对汽车站和城市交通系统进行升级和现代化改造,转让公共交通技术,改善公交系统,在公交车上安装红外线传感器以及定位系统,等等。

三是人道主义及环境保护领域,包括清除未爆炸弹,应对自然灾害、环境气候变化,以及森林保护,等等。老挝是受未爆炸弹影响最深的国家之一,未爆炸弹成了威胁普通百姓生命安全的最危险因素。为此,日本提供援助资金支持老挝清除未爆炸弹,派人员参加清除行动,开设清除未爆炸弹培训中心,为清除未爆炸弹的工作人员开展培训,宣传未爆炸弹处理技巧等。在应对气候变化方面,2017年4月29日,日本政府通过日本国际协力机构向老挝自然资源与环境部气象与水文司捐赠了气候记录设备和设施,旨在通过改善老挝气象、水文设备和设施,提升气象站、水文站的服务质量以降低气候灾害风险。新设备将改善老挝气象与水文站以及全国17个省的18个气象站和8个水文站之间收集与发送信息的情况。^③ 2019年日本继续向老挝提供援助,帮助老挝改善气象、水文设备和设施,以降低气候灾害风险,促进老挝经济和社会发展。

① “Japan-led Water Supply Project Wraps Up,” *Vientiane Times*, July 12, 2017, http://www.vientianetimes.org.la/sub-new/Previous_159/FreeContent/FreeContent_Japan.htm.

② “JICA Supports Sustainable Water Supply in Laos,” KPL, July 11, 2017, <http://kpl.gov.la/En/Detail.aspx?id=26111>.

③ “Weather Station Upgrades Brighten Outlook for Forecasters,” *Vientiane Times*, May 4, 2017, http://www.vientianetimes.org.la/FreeContent/FreeContent_Weather.html.

森林对水电开发和改善老挝当地居民的生计至关重要。1940 年老挝森林覆盖率估计为 70%，但到 20 世纪 90 年代，森林覆盖率急剧下降到不足 40%，直到 2016 年，这一趋势都没有变化。国家制定了一项计划，推动森林种植，力争在 2020 年全国森林覆盖率恢复到 70%。^① 日本紧跟老挝绿色森林需求，通过“可持续森林管理与 REDD+”项目帮助老挝增加森林覆盖率。

此外，日本对老挝的援助还包括协助完善司法制度，改善政府治理能力等方面。为帮助老挝实现政府建设法治国家的蓝图，日本协助老挝发展法律部门，与老挝联手加强法律体制和个体能力建设，实现老挝政府把老挝建设成法治国家的总体规划。在日本的资金与技术支持下，老挝于 2012 年起草首部民法典，该法典于 2020 年 5 月 27 日生效，^② 标志着日本对老挝的法律援助取得了重大成功。在治理能力方面，日本援助老挝改善了海关征收管理系统和公共债务管理体系等。

(五) 援助机制相对完善

日本对外援助机制相对完善，国家指引、日本国际协力机构执行、第三方机构实施评价构成其综合援助框架结构。在制度方面，日本《发展合作大纲》为各部门执行援外项目规定了明确的政策方向和原则。同时，日本制定了《国别援助计划》，其中有关老挝的援助计划阐释了援助总体目标、优先领域以及为期 5 年的滚动支持计划。日本援助老挝的各执行主体依据《发展合作大纲》和《国别援助计划》实施开发援助。在执行方面，成立于 1997 年的日本国际协力机构老挝办事处总领有关日本对老挝的援助事项，负责援助的执行工作。援助评价方面，日本外务省每年都会委托第三方机构就日本实施的援助进行评价。

① “Forest Cover Climbs to 58%, but Still Behind 2020 Target,” KPL, March 9, 2018, <http://kpl.gov.la/En/Detail.aspx?id=32310>.

② “Laos Civil Code,” Rights Resources, 2020, <https://resourceequity.org/record/Laos-civil-codel>.

二 日本对老挝实施援助的经验特征

经过几十年发展，日本对老挝的援助如今将政治外交、经济贸易、民生环保、社会文化等融于一体，构筑了以老挝为一点布局区域发展的立体式战略。在实施对外援助过程中，日本采用政府、民间力量以及与国际社会相关机构相互配合的“多元协作”模式，注重利用自身所积累起来的资源、知识、技术和机制优势，形成对老挝开发援助合力，其主要经验及特征如下。

（一）以国家利益为出发点开展援助，致力于增强国家存在感、加大影响力

国家利益是日本实施对外援助的基点，其援助政策与外交战略紧密结合。一是外务省按照外交政策和国家需求制定援助政策。二是各执行机构按照援助政策实施援助，开展的援助项目需与日本对外政策高度一致。三是评价对外援助重点从外交角度展开，以是否实现国家对外战略和目标、如何为日本国家利益做贡献等作为具体评价指标。

日本对老挝的援助紧紧围绕日本国家利益展开：一方面通过援助解决老挝面临的发展问题、民生问题以及社会问题，增强日本的存在感；另一方面将援助与贸易、投资结合起来，为日企在老挝投资提供便捷。同时，对老挝的援助日益注重与区域整体合作相结合，将对老挝的援助纳入湄公河次区域、东盟一体化甚至印太战略内，致力于提升日本在区域的整体影响力和话语权。日本为老挝万象援建的机场及学校，工程完工后，都会在显眼的位置立一块石碑，注明该工程由日本人建造，让老挝及外国人知晓日本对老挝的贡献。

（二）注重政府、大学企业等的协作，扩大援助合力

日本对外援助执行机构日本国际协力机构认为，依靠单个组织力量实

施对外援助存在困难, 还需要来自政府、大学、企业、非政府组织乃至更广泛市民的合力才能完成。在扩大政府开发援助方面, 日本需要最大限度地利用私营部门、大学、企业和研究机构以及地方政府的专业知识, 动员各种力量, 充分利用自身发展所积累起来的资源、知识、技术和机制优势。

在日本对老挝实施援助过程中, 日本外务省发挥了中心协调作用, 日本国际协力机构负责整体援助的执行工作, 开展与国际社会相关机构、老挝有关部门、企业、大学、非政府组织、志愿者、民众等的沟通联络, 形成了以日本国际协力机构为中心, 民间力量广泛参与的“多元协作”援助体系。2018 年日本援助老挝改善政府财政赤字、稳定财政政策项目就充分利用了“多元协作”模式。日本国际协力机构通过与老挝行政官员、研究人员和日本学者之间的联合政策研究以及与老挝政府高级官员的对话, 确定稳定老挝财政需要解决的问题及实现稳定的措施, 针对存在的问题给出具体合作实施方案。最后该项目的政策建议得到老挝政府的高度重视, 纳入老挝“九五”国家社会经济发展计划。^①“多元协作”模式在对老挝的援助中越来越被重用。

(三) 实施多边援助, 加强与国际组织的合作

日本对老挝实施的援助由双边援助和多边援助组成。除了双边援助外, 日本还注重加强与国际组织的合作, 通过向亚洲开发银行、联合国、亚欧基金会等国际组织提供资金、物资等实施多边援助。疫情暴发后, 日本对老挝的疫情援助也主要通过国际组织实施, 如通过世界卫生组织 COVAX 计划提供疫苗、通过向欧亚基金会提供抗疫装备将物资转移到老挝等。

^① *JICA Annual Report 2020*, JICA, 2020, https://www.jica.go.jp/english/publications/reports/annual/2020/c8h0vm0000fc7q2b-att/2020_data_all.pdf.

(四) 提供资金、平台推动日本非政府组织广泛参与援助事宜

日本综合各种力量扩大对外援助，其中日本非政府组织发挥的作用不容忽视。日本提供无偿资金和平台帮助非政府组织开展对外援助。获得资助的日本国际非政府组织按照《发展合作大纲》和《国别援助计划》要求及利益重点援助老挝经济社会发展相关领域。

在政府支持下，日本非政府组织活动范围遍布老挝，对老挝经济发展、城市化进程、社会体系构建、医疗文化水平提升以及减贫和清除未爆炸弹等起到了积极推动作用。各种不同的非政府组织根据自己的专长参与援助老挝的活动。自 2002 年起，日本非政府组织国际牙科教育支援组织（OISDE）就参与推广老挝口腔健康服务项目，而老挝是当时东南亚唯一一个没有牙科护理系统的国家。^① 自 1995 年起，日本红十字会向老挝派出专家，提供基础设施建设、法律、医疗设备采购等各个领域的援助，以确保国家血液检测项目的持续实施，对老挝献血项目作出贡献。^② 自 1995 年以来，日本非政府组织亚洲残疾人发展（Asian Development with Disabled Persons, ADDP）一直在老挝积极支持残疾人，为残疾人提供职业培训和权力保障等。^③ 自 2002 年起，日本排雷行动部门（The Japan Mine Action Service, JMAS）就在老挝开展未爆炸弹的清理工作，给予老挝资金和技术支持等。

在老挝的日本非政府组织长期关注老挝弱势群体，以公益性项目和活动将老挝底层人士作为服务对象，加深了日本与老挝民众之间的相互了解，提升了日本在老挝的影响力。

① “Japan Supports Oral Health Service Programme in Lao PDR,” KPL, October 13, 2017, <http://kpl.gov.la/En/Detail.aspx?id=29005>.

② “Gov’t Rewards Medals to Japanese Red Cross, Japanese Experts,” KPL, September 29, 2017, <http://kpl.gov.la/En/Detail.aspx?id=28424>.

③ “Japan Supports Empowerment of People with Disabilities in Huaphan,” KPL, September 29, 2017, <http://kpl.gov.la/En/Detail.aspx?id=28400>.

(五) 志愿者系统强大, 不断实践“看得见的援助”

日本海外合作志愿者在日本“面对面”援助中发挥了重要作用。1965 年日本海外合作志愿者项目启动, 老挝成为日本第一批派遣海外合作志愿者的国家。此后, 日本青年志愿者被派往老挝参与全方位、多领域的“面对面”援助工作。日本所派遣志愿者中, 日本青年海外协力队 (JOCV) 是主力。截至 2019 年, 共有 1020 名日本志愿者被派往老挝开展援助工作, 其中 858 名为日本 JOCV 志愿者。^① 派遣至老挝的志愿者在基层与人民共同生活和工作, 开展各领域的专业培训。其中, 农村与农业发展是日本志愿者在老挝开展工作的核心任务。日本志愿者“面对面”实施援助项目, 为日本“看得见的援助”目标作出了贡献, 提高了日本在老挝民间的存在感。

(六) 注重人文交流, 协助老挝加强制度建设和人才培养

日本通过技术合作加强与老挝的人文交流, 注重协助老挝加强制度建设和人才培养。

制度建设方面, 日本重视帮助老挝建立法治社会, 协助老挝发展法律和司法制度以及社会经济制度。老挝首部民法典在日本的资金与技术支持下起草完成。日本将协助老挝加强制度建设作为与老挝之间“人文交流合作”的典型例子, 并将这种援助作为“看得见的援助”来实施。日本通过协助老挝提升法律和经济体系, 改善了日本企业在老挝开展活动的商业环境, 提升了日本软实力。

人才培养方面, 日本对老挝提供的人才培养覆盖面相当广泛且具有日本特色, 每年会资助老挝大约 50 个留学名额和 200 多个培训名额。日本设立的人才培养奖学金项目目标就是资助老挝培养有能力的年轻政府官员, 每年会资助 20 名老挝政府官员前往日本重点大学攻读硕士学位。“21 世纪东

^① *JICA Annual Report 2020*, JICA, 2020, https://www.jica.go.jp/english/publications/reports/annual/2020/c8h0vm0000fc7q2b-att/2020_data_all.pdf.

亚青少年大交流计划”等则注重加强青年领袖的培养。日本在培训过程中大量使用日文，推广宣传日本文化。到日本学习或培训的老挝学生和官员后来成为老挝不可忽视的中坚力量，他们大部分在政府部门和机构中担任要职，成为推动日老关系发展的主导者，增强了老挝国内对日本的支持力度。部分还以沟通联络员身份积极参与日本援助老挝项目，为日本进一步在老挝实施援助铺平道路。

（七）实施独立、客观的开发援助评价

为提高援助效率和加强援助管理，日本从政策、规划和项目等不同层面和角度对开发援助进行评价。日本外务省依据《政府政策评价法》《发展合作大纲》《日本外务省组织令》，围绕援外决策及实施体系，制定《开发援助评价指引》，形成一套相对完善的评价机制。为提高透明度和客观性，援助评价由中立的第三方机构实施。

结 语

对外援助是大国外交的重要手段，是国家对外交流与经济合作战略的重要组成部分。^① 日本对老挝实施援助的一些经验和做法，值得借鉴学习。

第一，优化援助体系，设立专属执行机构和重视援助评价。

针对老挝制订具体国别援助计划，确定实施援助的优先事项，形成近期、中期、远期对老挝援助计划，有序推进重大、重点及优先项目，确保援助的可持续性和可预见性。在机构建设上，成立对老挝实施援助的统一执行机构，有效整合各种资源，同时建立评价体系，注重援助实效。

第二，加强执行援助的相关主体之间的合作，增强援助合力。

加强政府部门、私营企业、公共组织等执行援助的相关主体之间的合

^① 《关于〈对外援助管理办法〉的政策解读》，国家国际发展合作署网站，2021年8月31日，http://www.cidca.gov.cn/2021-08/31/c_1211351316.htm。

作, 研究主体之间的最佳角色配置, 探索有效的、统一的对老挝的援助方式和政策, 在战略、方向、重点、规模等方面加强统筹协调, 形成对老挝援助的最大合力。

第三, 加强与国际组织尤其是国际非政府组织的交流合作, 推动多边援助。

加强与国际组织的交流与合作, 一方面能够学习国际先进的援助经验及援助模式, 精准实施各项援助, 降低援助项目风险, 提升援助质量; 另一方面可以使援助更具国际主义色彩, 有助于各援助方取得共识, 有利于减少外界的负面报道, 改善在援助领域话语权不足的境况。

第四, 加强民间组织援外基层活动能力建设, 积极推动民间组织走进老挝。

民间组织是公众参与官方发展援助的切入点。由于民间组织重点关注民生问题, 为基层和难以触及的弱势群体提供支持, 更容易拉近与老挝民众之间的距离。加强民间组织的能力建设可重点从以下两个方面开展: 一是对民间组织的对外援助活动提供政策平台和稳定的资金支持, 鼓励其走出国门, 深入基层开展援助活动, 增强民众认同感, 夯实社会基础; 二是选择一些发展成熟、有一定基础的民间组织进行提质和升级, 树立典型, 提高国际知名度。

第五, 加强志愿者活动, 培养对外援助的国际化人才, 推动援助可持续性。

派出志愿者是深入基层的最好办法之一。志愿者开展的是“面对面”的帮助, 其个人素质直接影响老挝民众的第一感觉, 因而需要培养一批致力于对外援助的国际化人才和有志于海外奉献的志愿者, 加强对外援助志愿者队伍建设, 提升对外援助队伍素质。

interests through constant exchanges and impacts the traditional production relations and social operation mechanism in Thailand. Thailand's traditional land state ownership began to disintegrate, the emerging landlord land ownership gradually emerged and developed, and rural politics began to rise and develop. Since Chinese people have a long history of participation in Thailand's economic construction, they have a great influence on the development of its rice industry, and the development of the industry has promoted the emergence, development and formation of overseas Chinese capital. The development of the rice economy has an important impact on Thailand's national superstructure, and rural politics has begun to rise and develop in Thailand.

Keywords: Rice Industry; Thailand; Land System; Modernization; Overseas Chinese

A Study on Japan's Aid to Laos

Yang Zhuojuan / 86

Abstract: Foreign aid is an important means of great power diplomacy. Japan is among the earliest countries in the world to provide assistance to Laos, and has long been in the first position of Laos' foreign aid donors. Its aid to Laos has clear objectives, mainly free, extensive in scope, and relatively complete in mechanism. After decades of development, Japan's aid to Laos has covered politics & diplomacy, economy & trade, people's livelihood & environmental protection, and society & culture. Relying on this, Japan has established a regional development strategy. This Paper Summarizes the experience and main characteristics of Japan's aid to Laos on the basis of the general situation of Japan's ODA to Laos.

Keywords: Japan; Laos; Aid; Development Cooperation