

# 老挝对外开放的环境分析

朱仁显 (老挝)杜达万\*

摘要：2004年11月15日，老挝国家主席发布主席令正式颁布鼓励外国投资法、开始实施对外开放以来，老挝先后通过《投资法》、《劳动法》、《土地法》及《管理货币和货币流通法》，采用对外开放方式吸引外资或者发展对外经济。自此，老挝对外开放和经济发展翻开了新页。对外开放政策的实施是老挝政治、经济、社会变化的结果，也与老挝人民革命党审时度势的政治态度、与时俱进的政治理念和政治决策密切相关。

关键词：老挝对外开放；政策；环境

[中图分类号] D7334.0

[文献标识码] A

[文章编号] 1003-2479(2014)05-0003-05

## Analysis of Laos Foreign Open Environment

Zhu Xianren & (Laos) Du Wanda

**Abstract** : President of Lao PDR issued Presidential Decree that formally promulgated to encourage foreign investment law on November 15, 2004. After opening-up began, the "Investment Law", "Labor Law", "Land Law", and "Manage Currency and Monetary Circulation Law" have been approved, thus, the open-oriented mode has been adopted in order to attract foreign investment and develop foreign economy. Since then, Laos has opened a new page of opening-up policy and economic development. The Implementation of opening-up policy in Laos is the result of political and economic transformation in Laos, and also relevant to political attitudes, political philosophy, and political decision-making of Communist Party of Laos.

**Key words** : Laos Opening-up ; Policy ; Environment

20世纪末的全球化深刻地改变了世界，各国政府为应对变局，进行了不同程度的变革和政策调整。就开放政策而言，各国开放时间、内容、幅度、效果都不尽相同，这一方面固然源于各国政治、经济、文化的差异，也与所在国决策者们的政策选择密切相关。老挝这些年对外开放之所以不断深化并成效斐然，重要的原因是老挝党中央面对变局，顺时而变，抓住发展机遇，及时有效地采取有力措施，不断完善开放政策，改善开放环境，扬长避短，化消极为积极。本文旨在具体分析老挝对外开放的影响因素，以及老挝党和政府如何面对诸多影响因素而采取相应措施的政策过程，以期客观勾勒老挝对外开放的历史轨迹，探索其内在动因。

### 一、求新求变的老挝人民革命党为老挝对外开放奠定了政治基础

在老挝对外开放的过程中，老挝人民革命党发挥

了领导作用。坚强有力的老挝人民革命党是老挝对外开放的政治保障。老挝人民革命党是老挝唯一的政党，领导全国人民进行革新事业，建设和发展人民民主制度，建设和平、独立、民主、统一和繁荣的老挝。为此，老挝人民革命党领导老挝国会和政府有序推进对外开放各项工作。

首先，老挝人民革命党为老挝对外开放做了前瞻性的政治规划和政策设计。1991年，老挝人民革命党“五大”确定“有原则的全面革新新路线”，提出坚持党的领导和社会主义方向等六项基本原则，实行对外开放政策；2001年，老挝人民革命党“七大”制定了至2010年基本消除贫困，至2020年摆脱不发达状态的奋斗目标；2006年，老挝人民革命党“八大”强调继续

\* 朱仁显 厦门大学公共事务学院教授、副院长；杜达万 厦门大学公共事务学院政治学系老挝博士生

坚持党的领导、社会主义方向和革新路线,重申落实“七大”制定的中长期经济社会发展目标。2011年,老挝人民革命党“九大”提出经济目标为增长8%以上<sup>①</sup>。“九大”的主题是“加强全民团结和党内统一,发扬党的领导作用和能力实现革新路线新突破,为2020年摆脱欠发达国家状态和继续向社会主义目标迈进奠定坚实基础”。老挝人民革命党还根据老挝的基本国情制定社会主义建设的路线、方针和政策,实行改革战略、推进经济发展、鼓励商品自由流通、加强对外贸易及制定相应的优惠政策,废除一些不利于国内国外经济活动的法律及政策的条款。

其次,老挝人民革命党通过加强和改善领导,为对外开放营造了稳定的政治和社会环境。老挝人民革命党从政治、思想方面加强党的建设,即坚持马克思主义,坚持革命和科学本质,把马克思主义基本原理和科学方法作为党的一切行动的思想基础和指导方针;从组织上加强党的建设,要求党员严格遵守民主集中制原则,以民主集中制作为党的组织工作、活动的基本原则和党内团结、统一的根本保证,稳步推进政治体制改革,完善组织结构,明确各部门的工作职责,革新组织活动方式,提高党的执政能力,依法加强对政府部门的问责,促进人民民主自治活动,保证国家的政治稳定,为经济和社会发展创造有利的政治环境,在全国各地稳步推进连接农村和城市的经济贸易市场建设。2011年,老挝人民革命党召开“九大”,选举新一届中央领导集体,确定了今后5年党和国家主要目标和任务,要求新一届党和国家领导人基本保持原有格局和国内局势稳定,“坚持社会主义道路,坚持全面而有原则的革新政策,以经济建设为中心,完成四大突破(即:思维要突破、管理体制和机制要突破、人力资源要突破和扶贫要突破)”<sup>②</sup>。这一系列政治举措,使得老挝一直保持政治稳定、社会安全、犯罪率低,为对外开放创造了有利的国内条件。老挝国会是国家最高权力机构和立法机构,负责制定宪法和法律。1991年8月,老挝最高人民议会第二届六次会议通过了老挝人民民主共和国第一部宪法。老挝政府出台了新的投资促进与管理法律,将原来的《国内投资促进和管理法》与《外国投资促进与管理法》合并,形成新的《老挝投资法》。新法为投资及对外开放优惠政策的实施提供了法律保障。2004年11月15日,老挝国家主席发布主席令正式颁布鼓励外国投资法,正式开始对外开放,尽最大努力吸引外资,发展经济,以实现既定的经济发展目标。此外,老挝还先后通过了《投资法》、《劳动法》、《土地法》及《管理货币和货币流通

法》以吸引外资或者发展对外经济<sup>③</sup>。

一系列对外开放法律的制定为老挝对外开放提供了规则,保护了各方的利益,也规范了经济社会行为,使得对外开放一开始就迈上法制化、规范化的道路,为老挝政府依法管理对外开放事业奠定了法制基础。

再次,老挝人民革命党对外奉行与各国友好的外交方针,为对外开放营造了良好的外部环境。主张在和平共处五项原则的基础上同世界各国发展友好关系,是老挝人民革命党的外交方针。2011年,老挝人民革命党召开“九大”,选举新一届中央领导集体,重申并强调将“坚持奉行和平、独立、友好和合作的外交政策,尊重他国主权和独立,不干涉内政、平等互利,为维护世界和地区的和平、友好与合作作出积极贡献”。

随着老挝人民革命党开放政策的逐步落实,老挝逐渐从一个相对封闭的国家变成一个对外开放的国家,老挝人民革命党和老挝政府在国际舞台上的形象也随之改善。老挝经济逐步从封闭走向开放、合作、相互交流,外来投资不断增长,经济体系正逐步迈向市场化、区域化和国际化。

## 二、市场经济政策为老挝对外开放提供了强劲动力

老挝从20世纪80年代中期开始进行全面的经济体制改革和全方位的对外开放,老挝人民革命党和政府制定和完善了“有原则的全面革新路线”,即在坚持社会主义目标、马列主义指导思想、党的领导、民主集中制、人民民主专政、爱国主义和国际主义相结合的“六项基本原则”的基础上实行全面经济体制改革。改革是经济发展的内在动力,也是开放的外部条件。对外开放为改革输入了巨大的外部经济变量和动力,打破了既定的经济利益格局,积极地推动了经济体制乃至政治体制和文化体制的改革。

首先,老挝市场经济改革政策为老挝对外开放奠定了经济基础。1986年,老挝政府开始制定经济改革政策,决定从中央计划经济转向社会主义市场经济。这次经济改革政策的基本内容是:老挝现阶段社会的

①《老挝人民革命党“八大”报告》,万象:老挝出版社,2006年版。

②《老挝人民革命党“九大”报告》,万象:老挝出版社,2011年版。

③《老挝投资和规划部报告》,万象:老挝出版社,2008年版。

基本矛盾是落后的生产力与发展生产以满足日益增长的社会各方面需要之间的矛盾。现阶段的所有制是以生产资料公有制为基础,多种经济成分共存,实行价格自由化,由市场决定价格,实行多劳多得、奖勤罚懒的政策,提出合理分配和再分配各种收入,市场经济改革政策的重点是引进外资。改革以来,老挝逐步改革中央计划经济方式和行政官僚的经济管理机制,鼓励多种规模的经营方式共同发展,在政企分开的基础上建立新的适合经济发展的管理机制,促进家庭经济的发展,提高人民的收入水平和生活水平;同时通过颁布多项法律实行诸多项目的招商引资。这些措施有力地促进了外来投资的增长,从1988年7月至1996年年底,经老挝政府批准的外国独资、合资、合作项目达656项,总投资额为66.98亿美元<sup>①</sup>。之后,老挝政府一方面继续制定和修订与外国发展经贸合作的规章和具体措施,给予外来投资与合作者越来越优惠的条件,并不断改善国内投资环境。另一方面,老挝党和国家领导人及相关部门负责人多次出访进行“招商引资”,多方求援和寻求贷款,以“微笑外交”的方式争取外资和外援。同时,鼓励外国投资者以多种投资方式来老挝投资各个领域,如农林业、工业、服务业等。这些举措再次掀起了外来投资的高潮,从2000年开始至2009年,老挝共吸引合同外资130多亿美元,2005~2009年吸引外资金额分别为12.5亿美元、27亿美元、11.4亿美元、36亿美元、43亿美元,呈现逐年增长的势头(除2007年外)。同时外资呈现从单一型向综合性发展、从服务型向发展型发展、从加工型向制造型发展、从单一化向多元化发展、从小型向大型发展的趋势。市场经济改革政策与对外开放出现了良性互动的新局面。

其次,制定外国投资法案和政策为老挝对外开放提供了法律保障。1988年4月,老挝政府颁布《外国在老挝投资法》;1994年3月颁布修改后的《促进和管理外国在老挝投资法》;2001年3月颁布《促进和管理外国投资法实施细则》,以及多项鼓励外商直接投资和修改许多法律及指令,如:政府不干涉外资企业的事务,允许外资企业汇出所获利润,外商可在老挝设立独资企业、合资企业,国家将在头5年不向外资企业征税等,使得老挝实际利用外资呈超高发展态势;同时老挝宪法规定:“国家保护和促进国内外所有投资者在老挝的投资方式,包括国家所有制、集体所有制、个体所有制和私人所有制。国家鼓励所有经营单位进行竞争和相互合作的经营活动,所有经营单位在法律上一律平等。”众多法律的颁布使得老挝

各项原则以及措施等更加促进投资便利化、快捷化和合法化,让投资依法得到保护,同时也确保投资者、国家和人民的利益,促进经济社会能够持续、长久地发展。

第三,通过制定特殊政策推动对外开放。一是设立经济特区,鼓励外商投资。从2002年1月老挝宣布建立第一个经济特区——沙湾塞经济特区以来,至今已批准设立10个特区,其中8个为特定经济区。在允许投资者开发这些特定区域后,在这些区域兴建起了许多建筑和道路以及电力系统、供水系统、通讯系统和其他基础设施等,不仅促进了老挝相关产业的发展,也带动了周边农村的相应发展。二是制定优惠政策吸引投资。如减免外商引进机器和设备的进口税,延长外商租赁和使用土地期限至50年等<sup>②</sup>。不论是经济特区、开放区还是经济技术开发区都给予了其吸收和利用外资、发展外向型经济的特殊优惠政策,不断吸引外商投资。

经过多年的对外开放,老挝经济社会发生了翻天覆地的变化。实践证明,对外开放促进了经济的发展,推动了经济增长方式和经济体制的转变,提高了老挝的国际地位。老挝在经济发展过程中遇到许多挫折和失败,但是政府及时总结经验和教训,并吸取国际上建设和发展经济的精华,实施了全面的经济体制改革和全方位对外开放的经济政策,使经济快速发展。老挝有不断完善的经济政策和稳定的社会环境、丰富的自然资源,可以预见,老挝经济将有一个美好的发展前景。

### 三、文化变革为老挝对外开放开辟了新的格局

老挝有句话说:“文化体现国家价值、人的礼貌体现家族的教养”<sup>③</sup>。文化发展有利于优化经济结构和产业结构,促进经济发展方式转变,有利于对外开放,对外开放也有助于文化发展。老挝政府注意充分发挥政策的支持和管理作用,通过宏观调控及指导、政策引领、经济支持、服务便利等方式,扩大文化的对外贸易和对外交流合作,完善文化体系,为本国文化企业“走出去”奠定了良好基础。

<sup>①</sup>老挝投资管理委员会:《外国在老挝投资统计资料》,万象:老挝出版社,1996年版。

<sup>②</sup>张传鹤:《老挝人民民主共和国经济建设与经济体制改革》,《山东教育学院学报》2007年第1期。

<sup>③</sup>坎蓬·本纳迪:《老挝人民民主制度下的文化建设和发扬》(在社会主义国际论坛上的发言),2013年2月28日。

在对外开放过程中,老挝政府对文化政策进行了一定的调整,形成了新的文化发展战略思想:文化是社会发展的目标,同时也是社会经济可持续发展的推动力和调节因素;文化思想工作各个阶段革命的一个主阵地,必须提高老挝人的爱国意识、热爱新社会的精神,为保护和发展国家并朝着社会主义道路前进而作出贡献;以教育和文化发展作为党领导下的全社会的事业,教育和文化事业必须先行一步,必须将“保护和发展国家和民族的优良文化”和“放弃阻碍国家发展的落后的风俗”紧密结合,保护和发展国家、民族文化与有选择地吸收世界先进文化相结合,所谓“取其精华,去其糟粕”,形成先进特点和大众特点;文化的建设和发展,与党的领导紧密联系,与各个阶段的革命发展紧密联系。

在世界范围内文化思想碰撞的新形势下,要想发展本国文化,就必须坚持对外开放,把对外开放作为文化发展的动力,推进文化体制机制革新,在消化吸收外来文化优秀成果的同时促进文化繁荣发展。同时只有不断提高文化开放水平,才能为经济发展、对外开放提供有力支持。上述国家文化发展战略使老挝文化得到进一步的建设和发展,进而成为经济发展、社会进步的一个新的推动力,为经济可持续发展、为更好的实施对外开放以逐步进入社会主义提供了文化支撑。

老挝是一个有着悠久历史和传统文化的国家,共有49个少数民族,拥有自己独特的文化传统。对外开放后,由于老挝人民革命党制定了正确的教育和文化政策,人民的知识水平特别是教育文化水平得到进一步提高,政府和私人教学机构和学校不断得到发展,现在全国每10万人中有1997人上大学。教育的发展为文化发展创造了便利条件,将先进的科学技术用于国家发展。老挝以前新闻媒介少之又少,对外开放后各种媒介如雨后春笋般出现,包括报纸、杂志、电视台、广播电台等,促进了本国与国外文化间的传播。同时,各族群众也积极参与到维护国家和民族风俗习惯以及优秀文化的事业当中。琅勃拉邦、塔銮等世界文化遗产古迹得到了很好的保护,还有众多民族文艺、乐曲、舞蹈以及优良民俗也得到了保护并发挥其价值<sup>①</sup>。老挝党和政府认识到,在全球化的环境下,积极扩大对外文化交流非常重要,同时也是为了有选择地学习和吸收世界先进的文化。实施对外开放,积极引进国外先进技术和文化,坚持“引进来”与“走出去”相结合;与时俱进,正确处理新文化与传统文化的关系,发展其自身的传统文化。

#### 四、国际环境为老挝对外开放提供了历史机遇

对外开放以来,老挝经济发展较快的一条重要经验就是始终坚持对外开放战略,主动迎接经济全球化挑战,不断扩大对外开放的广度、深度、力度。通过开放既实现了自身发展,也为其他国家提供了发展机遇,促进共同发展。当今世界是一个复杂多变的世界,和平、发展、合作仍然是国际主流,经济全球化、政治多极化趋势不断深化。在这样的国际环境下,国家间竞争与合作将呈现新热点,全球国家都面临改革的紧迫性,经济结构与经济格局正在发生深刻变化。国际环境的变化为老挝对外开放提供了良好的机遇。

首先,东盟经济一体化为老挝对外开放创造了有利条件。老挝于1997年7月23日成为东盟成员国,1998年加入东盟自由贸易区,为推动老挝经济较快增长,使老挝更好地融入国际社会,老挝开拓市场、吸引外资及其他事务等方面扩大与国际社会的联系与合作提供了一个很好的平台。东盟经济一体化的进程中,签署了多项有关经济一体化的条约和协定。为了吸引更多的外资,东盟国家纷纷提出吸引外资的优越条件及行业。2002年11月4日,老挝与东盟各国领导人共同签署了《东盟经济合作框架协议》,标志着东盟自由贸易区正式启动,东盟经济一体化有了法律保障,协议涉及到贸易、知识产权保护、投资保护等各个方面,协议保障各项制度有效运作,保证成员国达成的协议能付诸实施<sup>②</sup>。2007年11月20日,东盟各国领导人签署《东盟宪章》,决定致力于经济一体化建设,构建稳定、繁荣和统一的东盟市场,实现商品、投资的自由流动,增加合作互助,消除贫困,缩小贫富差距。由于放宽限制,改善投资环境,东盟国家吸引的外资不断增加。随着亚太地区投资自由化的进展,东盟引进外资的限制会继续放宽,投资环境会不断改善。对于经济较不发达的老挝来说,严峻的挑战也意味着难得的发展机会。顺势而为,积极利用东盟平台,开展经济合作,推动对外开放向纵深方向发展。

在东盟主导的“东盟—湄公河流域开发合作”以及老、泰、柬、越四国的“湄公河流域持续发展合作”中,老挝利用自身优势,参与湄公河次区域各种合作

<sup>①</sup>中国商务部:《对外投资合作国别指南——老挝》,《中国国际电子商务中心》2011年版。

<sup>②</sup>蔡霜:《WTO与中国—东盟自由贸易区争端解决机制的比较》,《玉林师范学院学报》2007年第1期。

机制的建设,不仅加强了与区域内各国之间的往来,增进了国际间的友谊,与区域内各国之间建立了长期稳定的、互惠互利的睦邻互信伙伴关系,充分发挥其投资优惠的优势,实施可持续对外开放发展战略,实现对外贸易的持续发展,促进经济、社会、环境等方面的持续改善,优化对外开放布局,促进国内区域协调平衡发展。

中国对东盟国家都有直接投资,其中基础设施、制造业、采矿业等产业所占比重较大,对批发零售、金融业、信息服务业等服务业的直接投资保持快速增长。但中国对老挝的直接投资增加更快,究其原因在于老挝的 GDP 增速较快,市场前景广阔。2004~2008 年东盟各国中 GDP 年均增长率最高的是老挝,达到 19.98%,加上老挝与中国的经贸关系与政策优惠,吸引了大批中国企业前往投资。

2012 年 10 月 26 日,老挝被世界贸易组织(WTO)正式批准成为其第 158 个成员国。加入 WTO 为老挝对外开放提供了良好机遇,有利于老挝更加广泛、深入地参与东盟经济一体化和全球化进程,吸引外资、促进对外贸易,有助于大力推进对外开放事业,加快经济社会发展,并为该地区和世界注入新的活力,为实现东盟经济一体化作出积极贡献。老挝成为 WTO 成员,标志着老挝将在 WTO 制度下对外开放,意味着老挝的对外开放进入了一个崭新的阶段。加入世界贸易组织不仅使老挝扩大了对外开放,而且由自主单边开放转向对世界贸易组织各成员间的相互开放,这也促进了老挝政府制定的政策与世界贸易组织的规则接轨。深化涉外经济体制改革,全面提高对外开放水平,健全对外开放制度,就是要按照市场经济和 WTO 规则的要求,加快内外贸一体化进程,形成稳定、透明的涉外经济管理体制,创造公平和可预见的法律环境,确保各类企业在对外经济贸易活动中的自主权和平等地位。加入世界贸易组织后,老挝就可以享受多边谈判的成果,可以通过开放自身市场,扩大吸引外资,并获得进入其他成员方市场的机会,通过遵守 WTO 的非歧视、透明度、公平竞争、开放市场等原则推动老挝的经济快速发展。加入 WTO 后,按照 WTO 规则开放,对外开放作为一种制度被确立,从制度上保证了对外开放的稳定性,老挝与 WTO 成员国有了相同的经贸规则和制度环境,这种规则制度的共同性及由此带来的生产方式和生产环境的趋同,大大加快了老挝全面参与国际分工全球化的进程<sup>①</sup>。

互利共赢是经济全球化环境下谋求互利合作,实现共同繁荣的时代潮流。世界各国加强经济合作和促

进共同发展的共识不断增强。区域经济合作和贸易投资自由化趋势进一步发展,推动经济全球化向前发展的力量和因素不断增长。尽管贸易摩擦增多,但各方通过协商对话方式谋求妥善解决问题的意愿增强,通过协商谈判和平解决分歧和争端已成为主要发展趋势。实施互利共赢的开放战略,就是要利用有利的国际环境,通过积极参与经济全球化和区域合作实现自身发展,又以自身的发展更好地维护世界和平与促进共同发展。

老挝政府坚定不移地实行互利共赢的对外开放战略,着力营造良好的外部经济贸易环境,秉持互利共赢的理念,承担与国力相适应的国际责任。维护多边自由贸易体系,努力推动多边贸易投资自由化进程。以周边国家为重点积极推进区域贸易安排。着力处理好与邻国的政治经济关系。综合运用经贸、援助、外交、军事等多种力量,加大接受援助力度,采取吸引投资、经济合作、引进技术援助、基础设施建设等多种措施发展本国经济。充分利用外部机遇,实现出口结构的升级,大力引进先进设备、人才和高端产业,充分发掘外商直接投资的技术溢出效应。老挝对外经济合作关系改善在推动国民经济快速发展,解决贫困,解决各项赤字,加速该国经济与国际接轨方面具有重要的作用。

老挝要摆脱贫困落后状况,就要进一步扩大对外开放,密切对外合作关系,将老挝的经济融入世界经济环境中,在国际合作中争取资金和技术援助,吸收国外的先进管理经验,其目的就是使自身更多的与国际接轨,为老挝创造更多的机会,发掘内部优势,促进经济快速发展。

#### 参考文献:

1. 老挝人民革命党第九次代表大会报告:《老挝革新政策 21 世纪发展与走向的报告》,2011 年 3 月。
2. 《老挝经济社会发展第六个五年计划》(2006~2010 年)。
3. 刘万镇:《老挝革新政策 20 年的发展走向》,《当代世界》2007 年第 2 期。
4. 《老挝经济社会发展第七个五年计划》(2011~2015 年)。

注:本文是厦门大学繁荣哲学社会科学项目的成果。

<sup>①</sup>梁小萌:《从政策开放到规则开放——加入 WTO 后中国对外开放的模式转变》,《探求》2001 年第 6 期。