

第一章 老挝发展的历史与环境

Chapter 1

Lao PDR'S development context

第一节 老挝的政治经济

老挝人民民主共和国是东南亚北部的内陆国家，人口约 660 万。老挝西北与中国、缅甸接壤，东邻越南，南接柬埔寨，西面泰国（见图 1）。

老挝人民民主共和国在 1975 年正式成为社会主义国家，同年，老挝政府开始实行苏维埃式的计划经济体制，将原先的私有企业改制为国有企业。1986 年，在认识到计划经济体制限制了老挝的发展之后，



图 1 老挝人民民主共和国地图

老挝中央政府开始试行革新开放政策，并进行全面的经济体制改革。老挝经济领域革新的主要任务就是要大力推进经济“从自然经济和半自然经济状况向商品经济的转变”，为了实现这一目标，“老挝必须建立不同水平和不同要素的多种所有制的商品经济结构”。为此，1991年8月15日颁布的老挝人民民主共和国第一部宪法中明确规定：“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。”在管理方式上，老挝取消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。具有划时代意义的1991年宪法正式宣布老挝实行新经济制度，将经济调控权力下放到地方，并鼓励私有制经济的发展。

老挝政治体制革新的主要内容是完善组织结构，明确各部门的工作职责，革新组织活动方式，保障和加强党的执政能力，依法推进对政府部门的问责和促进人民民主的自治活动，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。

2010年10月，老挝国会审核通过了《第七个经济社会发展计划（2011~2015）：经济增长与扶贫》，这是老挝国会最近批准的有关国家发展的重要指导性文件。老挝政府希望基于已有的成绩，将老挝的可持续发展再向前推进一步。动员并获得其国内外的资金支持是确保实现老挝“七五计划”的关键所在。老挝政府还希望通过几个关键指标的完成以达到最终目标，这些关键指标包括：经济成倍增长、公共财政管理完善、扶贫有进步并接近联合国千年发展目标所定标准、社会整体发展、基础设施进一步改善、政府管理更加规范、法制建设得到长足发展等（MPI，2009）。

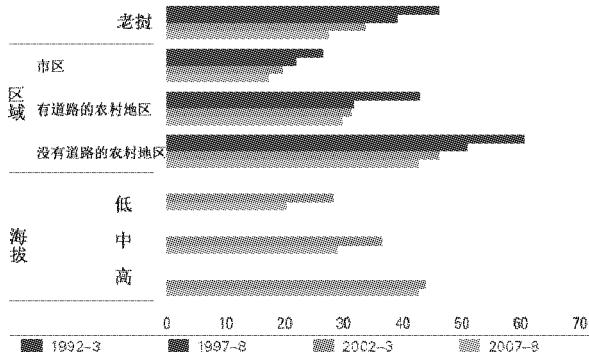
第二节 老挝的贫困与反贫困

老挝是世界上最不发达国家之一，也是湄公河次区域内GDP最低的国家之一，其国家经济基础相对薄弱。老挝政府于本世纪初开始制定脱贫计划，2001年老挝“七大”将2020年定为彻底消除贫困年，并将每年10月17~24日定为“国家消除贫困周”。

目前，老挝在反贫困方面取得了明显的效果，贫困率从1998年的39%降低到2003年的34%，并在2008年进一步下降到28%（世界银行，2011）^①。虽然贫困程度已有所缓解，但是老挝农村的减贫速度仍然赶不上城市的发展脚步，与邻国的扶贫力度相比，老挝在东南亚国家中仍然是最贫困的国家之一。农村地区的贫困程度是城市地区的几乎2倍（32%:17%，如图2）。贫困高发地区是山地农村，通常这些偏远村落离市场都较远，基础设施更是远落后于全国平均水平。

相较邻国的扶贫力度，老挝在东南亚国家中仍然是最贫困的国家之一。老挝在实现联合国千年发展目标的工作中也落后于其他邻国（世界银行，2011）。2006年的数据显示，接近40%的老挝儿童体重没有达到正常值。一些贫困地区甚至没有清洁饮用水源，教育服务也相当有限。特别是在贫困地区，农业生产仍然

是农民维持生存、获得收入的主要途径。无论是对投资潜力较高的农村地区提高农业生产力水平和拓宽收入渠道，还是高度依赖农业的农业社区改变现有的生产模式和土地分配制度，都需要通过增加农业投资来实现。



资料来源：Engvall,et.al. (2010)

图2 生活在全国贫困线下的人口比例

^①数字是依据老挝国家贫困线标准计算而得，老挝国家贫困线标准是每人每天消费2100卡路里热量。如按每人每天消费1.25美元的国际贫困线标准计算，同一时期，生活在贫困线以下的人口从57%下降到37%。

在农村和全国经济发展的大潮中，农林部门一直以来承担着重要角色，但是老挝政府意识到农林行业对国家减贫的贡献却被低估了，且远低于其可以发挥的潜力。据 2005 年的数据显示，在土地总面积中，有 2%（相当于 520,000 公顷）的土地还是进行刀耕火种的火烧地，有 5%（相当于 1,200,000 公顷）的土地是固定农用地。老挝南方降雨量（每年大约 3,000 毫米）多过北方省份大约 1,000 到 1,500 毫米（Schönweger and Üllenberg, 2009）。农业对 GDP 有 35% 的贡献，消化了老挝 85% 的劳动力，其中绝大部分劳动力都投入到占耕作总面积 2/3 的水稻生产中，而这种生产模式还只能提供自给自足的产量（老挝农林部，2006）。按国家标准计算，投入和产出都维持在一个较低的水平。有灌溉设备的田地就更是只占到全国土地面积的 1%，这部分田地都是湄公河的冲积平原，老挝几乎所有的可进入市场交易的稻米和其他作物都产自这片区域。

表 1 老挝土地面积与利用 (2005 年)

土地类型	占比 (%)	面积 (百万公顷)
国家面积	100	23.680
土地面积	97	23.080
火烧地和山谷地	2	0.520
固定农耕地	5	1.184
草地	2	0.568
林地	41	9.827
未开发林地	42	9.946
设备灌溉田	1	0.300

资料来源：老挝农林部 2005 年 (in Schönweger and Üllenberg, 2009)

农林业的总体战略方向是“确保成功从自给自足的劳动方式向商业化小农户生产循序渐进地转型” (Douangsavanh, 2010)。老挝政府旨在通过运用科技创新和科学实践，生产高价值农产品，提升加工环节的附加值，稳定国内市场，打开区域市场，走向国际市场。在本书的第三章第二节阐述了有关政策和策略的具体信息，包括外国农业的发展。

第二章 老挝的外国农业投资概况

Chapter 2 Overview of foreign agribusiness investments in Lao PDR

对在老挝的外国农业产业投资进行评估，获得可靠的数据是最大的挑战。表 2 是从 2001 年到 2010 年 3 月间在老挝投资的前 10 名国家的情况，数据显示，泰国、越南和中国一直保持前 3 名。表 3 显示的是从 2009 年到 2010 年间包括矿业、加工业和水电业的外国投资情况。在土地利用，包括在土地特许经营权和订单农业方面，目前还没有全面的可进行对比的可靠资料。在省级进行的土地特许经营权交易通常没有记录，一部分原因是由于地方官员的时间和能力所限，或是由于交易记录已转交国家管理。村民也由于担心税负增加而不愿意透露种植的真实情况 (Shi, 2008)。老挝国家土地管理部正协同 GIZ^②计划建立一个土地特许经营权交易的详细数据库^③。相关信息在表 4 中有所陈述。

② 即 Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (德国国际合作机构)，原 GTZ (德国技术合作公司)。

③ 在写作本书的时候，只有万象省的土地特许经营权交易数据是公开的。老挝国家土地管理部已经收集了整个国家范围内的特许经营权的信息，但是这些信息还没有公开发布或者是还没有被翻译成英语。

表2 老挝前10位海外直接投资国情况表（2001年~2010年3月）

(单位：百万美元；*代表十亿美元)

年度	2001	2002	2003	2004	2005	2006
泰国	3.3	6.3	96.44	57.22	450.9	655.2
中国	13.41	62.58	119.85	28.19	58.12	423.23
越南	3.41	6.87	8.66	63.27	43.26	261.17
法国	12.60	13.36	17.61	2.52	370.25	12.14
韩国	10.37	12.79	13.74	14.20	10.21	163.74
日本	0.50	0.38	3.34	4.52	4.40	401.50
印度		0.13	0.20			350.00
澳大利亚	0.40	0.49	1.50	292.70	21.28	1.39
马来西亚	1.50	4.85	70.77	3.25	3.37	3.15
新加坡	0.25	0.70	36.15	3.17	1.20	43.46
年度	2007	2008	2009	2010		总量
泰国	92.72	375.19	908.64	3.73		2.6*
中国	496.05	107.24	932.89	344.02		2.5*
越南	155.91	149.42	1.4*	49.90		2.1*
法国	13.14	0.50	11.73	0.21		454.08
韩国	82.15	59.88	74.87	3.35		445.33
日本	6.11	0.84	3.73	8.10		433.44
印度			2.47			352.80
澳大利亚	13.62	1.90	0.66	0.50		334.45
马来西亚	53.21	0.13	10.92	0.15		151.32
新加坡	15.90	1.40	5.68	5.30		113.24

资料来源：老挝国家经济研究所（2010a）

表3 2009年和2010年老挝各行业投资情况表

(单位：百万美元；*代表十亿美元)

行业	总值（2009年1月到12月）	总值（2010年1月到12月）
电力	218.26	
农业	89.83	1.50
矿业	2.2*	154.74
制造业	198.72	219.04
服务业	1.0*	4.75

贸易	16.63	11.03
建筑	27.19	4.75
酒店/餐馆	44.22	1.10
木材加工	13.63	
银行	77.00	
通信	83.77	
制衣	1.20	
智囊顾问	6.89	2.4
总量	4.3*	429.39

资料来源：老挝国家经济研究所（2009b；2010b）

表4 老挝外国投资主要农作物相关信息表

作物	规模	区位	主要外国投资者
橡胶	140,000 公顷 (2008)	北部省份占 54% 中部省份占 18% 南部省份占 28%	<ul style="list-style-type: none"> 中国（主要在北部进行订单农业） 越南（主要在占巴塞、沙拉湾和阿速坡省进行土地特许经营权运作）
甘蔗	200,000 公顷 (2005)（此 后有更大规 模的扩 张， 但细节不详）	北部高地 中部	<ul style="list-style-type: none"> 中国（主要在丰沙里、琅南塔和乌多姆赛省进行订单农业） 泰国（主要在沙湾拿吉省进行特许经营和订单农业）
玉米	66,000 公顷 (2005)（此 后有更大规 模的扩 张， 但细节不详）	北部高地占 75%	<ul style="list-style-type: none"> 泰国（主要进行订单农业），还有 中国和越南
木薯	不详	订单农业，小部 分特许经营	<ul style="list-style-type: none"> 中国（主要在琅南塔和乌多姆赛省 进行订单农业），还有泰国和越南
膏桐	26,000 公顷 (2009) 种植 面积，但产 量很低	不详	<ul style="list-style-type: none"> 主要是亚洲投资者，包括中国、马 来西亚和韩国

注：本书第二章有相关资料来源

第一节 投资模式

外国投资者在老挝的主要运作模式为合资或独资。外国投资者可以与老挝国内私营投资人或公共实体合作组建合资企业，外国投资者所持股份不得低于注册资本的 30% (即为固定投资)。外商独资企业包括专营商企业、独资有限公司、有限责任公司、合股公司、有限合股公司。合同合作也是投资模式之一，但由于不符合减税政策规定，并且无法申请土地特许经营权而较少采用。

在农业产业领域，外国投资者主要通过土地特许经营或订单农业进行投资。土地特许经营由于其在经营过程中的掌控权而深得投资者的偏好。对省级和地方的分析表明，自 21 世纪开始，土地特许经营迅猛发展 (如下文所述)。德国国际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，并由此推断，在老挝全国有 2,000,000 到 3,000,000 公顷，约合 10%~15% 的土地已被特许经营交易覆盖 (包括已实施的和待批的项目在内，主要在矿业、水电和农业领域) (Schönweger and Üllenberg, 2009)。

据万象和琅南塔省的初步资料显示，土地特许经营在项目数量和覆盖面积上都是主流 (表 5)。将外国投资者在万象省的所有土地特许经营涉及项目进行分析，9% 的土地特许经营 (相当于 26,000 公顷) 是用于农林项目，其他绝大多数的特许经营发生在矿业领域。在琅南塔省，订单农业的方式广为采用，占到全省投资用地的一半以上，覆盖了全省总面积的 1/5。土地特许经营在老挝中部和南部更为常见，比如大规模的越南橡胶种植地和泰国甘蔗种植园 (参见本书第二章第三节)。这是因为老挝南部有相对较好的基础设施和地形条件，更适宜进行大规模的农业开发。相比之下，订单农业在多山的北部更显优势 (尽管该地区也存在土地特许经营，在较南地区也可以找到订单农业)。在某种程度上，投资模式的这种分布格局也是各省级政府理性选择的结果，例如，2005 年，老挝北部的琅南塔、波乔和乌多姆赛三省就拒绝与橡胶投资者签订土地特许经营协议 (Shi, 2008)。另外，在大量投资者进入之前，小农户自发种植已经非常普遍，这些种植户后来发展成为中国橡胶买家的订单农户 (Shi, 2008)。

表 5 万象和琅南塔省的项目投资用地相关情况表 (2009 年)

项 目	万 象 省 (涉及总面积 1,852,600 公顷)		琅 南 塔 省 (涉及总面积 961,200 公顷)	
	项目数量 (个)	涉及面积 (公顷)	项目数量 (个)	涉及面积 (公顷)
总量	237	391,709	107	25,366
特许经营	198	390,374	23	19,291
租赁	34	177	61	126
订单农业	5	546	23	5,949
行业				
农业	114	62,551	43	18,140
橡胶	46	25,104	36	18,110
矿业	55	326,944	5	5,502
工业	30	714	12	48
投资者所在国	1. 老挝 (149)		1. 老挝 (58)	
	2. 中国 (25)		2. 中国 (45)	
	3. 韩国 (24)		3. 泰国 (1)	

资料来源：Schönweger and Üllenberge (2009)

大部分涉及农户和小农商的订单农业都是非正式的 (Setboonsarng et al., 2008)。例如在占巴塞省，与泰国买家的交易都是通过“君子协议”进行，主要依靠信任而非书面合约维系 (Zola, 2009)。类似的交易行为在泰—老边境贸易中广泛存在，通常都牵涉亲友关系。非正式合约的形式还存在于老挝北部中国买家与老挝胶农之间，这里的交易是通过中老边境各民族之间长期形成的贸易网络进行 (Shi, 2008)。

与此同时，正式合约也越来越普及，特别是随着老挝生产者逐渐融入区域和全球供应链，更需要提高合约的正式化，以满足供应链的常规监测与质量管理要求 (Zola, 2009)。订单农业的书面合约深受老挝政府欢迎。在“2+3”模式中，农民提供土地和劳力，投资者提供种子、肥料和设备作为贷款。有证据显示，之前农户只能保留收益的 50%，在订立书面合同之后，农户与投资者的未来收益能够保证按“七三开”或者“八二开”分成

(Fullbrook, 2007)。

合同往往是在外国投资企业与省级或地方政府间签订，对企业的种植区域（地区）、种植面积以及种植作物做出规定（世界银行，2008）。地方政府通过制定不同的生产目标，用不同的方式（从激励措施到强制参与）鼓励小农户种植。1996年，中国江城糖厂与Nhotou地区政府签订合同开始在当地收购甘蔗。公司理应将收购款通过县政府付给农户，但在过去5年里，公司一直都是将收购款直接兑付给农民。农民承担甘蔗种植所需的农资投入（化肥和农药），这部分农资是从甘蔗销售所得（不计利息）中扣除（老挝发展委员会，2011）。

在琅南塔省的橡胶合同期限通常为30~35年，且可续签（Shi, 2008）。中国公司与琅南塔和乌多姆赛地方政府签订的合同中规定了种植所得的利益分成，即公司与小农户按“五五开”、“六四开”、“七三开”（世界银行，2008）。在沙湾拿吉省，Mitr Lao糖厂就采用了“2+3”模式（老挝国家经济研究所，2011）。

实践表明，“2+3”模式有向“1+4”模式转变的趋势，在“1+4”模式之下，农民提供土地，并靠自己的劳动获取报酬。对琅南塔省的橡胶种植小农户的调研也证实了这一点（Shi, 2008）。在“1+4”模式下，农民能保有将近30%的收益。特别是种植类似于橡胶这种7~8年才见效益的经济作物的地区，农民可以在作物生长期获得稳定的收入，因而这种方式更被农民推崇。投资者也愿意采用这种模式，因为对种植过程有更大的控制权；相对于付给农户的劳务费，企业也有更大的收益。

第二节 投资作物

通过土地特许经营和订单农业，投资者对多种农林作物进行了投资种植。工业用树种相当受投资者欢迎，尤其是**橡胶、柚木、桉树和沉香木**。2008年，老挝全国橡胶种植面积达到140,000公顷（表6），其中超过一半在老挝北部。大规模种植橡胶的省份有北部的琅南塔省（橡胶种植面积达到该省农业用地的一半（Schönweger and Üllenberg, 2009）、丰沙里省和乌多姆赛省以及南部的占巴塞省。大约23%的橡胶是由小农户种植的，其他的则通过特许经营和订单农业种植（Manivong, 2009）。

表 6 老挝现有及计划中的橡胶种植情况表（单位：公顷）

地区	已种植面积（2007 年）	已种植面积（2008 年）	计划种植面积（2010 年）
北部	16,555	75,900	166,500
丰沙里	15	12,600	26,400
琅南塔	8,770	21,700	20,000
波乔	700	9,800	25,000
沙耶武里	70	5,200	50,000
乌多姆赛	4,500	17,100	21,00
琅勃拉邦	2,500	9,500	22,000
华潘	0	0	2,100
中部	2,950	25,650	34,360
首都万象	100	600	0
川圹	0	50	60
万象	100	9,200	10,000
波里坎赛	1,000	5,100	4,000
甘蒙	1,500	6,100	6,300
沙湾拿吉	250	4,600	14,000
南部	8,700	39,000	48,500
沙拉湾	1,400	4,700	6,500
占巴塞	6,700	20,100	33,500
塞公	100	6,200	5,000
阿速坡	500	8,000	3,500
总计	28,205	140,550	249,360

资料来源：老挝国家农林研究所（2009）；2007 年数据来自 FRC 和老挝国家农林研究所开展的调查；2008 年数据和 2010 年目标均来自于省级层面。

甘蔗是另一种通过特许经营和订单农业进行投资种植的重要经济作物。1995 年到 2005 年十年间，甘蔗种植面积从 62,330 公顷扩张到了 200,000 公顷（世界银行，2008）。此后，种植规模进一步扩大，特别是泰国投资者在沙湾拿吉省大规模的甘蔗种植项目。中国的勐捧糖业有限责任公司通过在西双版纳南部的跨境糖厂在老挝北部进行制糖加工。该公司在 2006 年将整个甘蔗种植环节从西双版纳迁到了琅南塔省，项目覆盖了老挝勐新（Muang Sing）地区 60 个村的 1500 多家农户（Diana，2008）。

近年来，玉米逐渐成为一个重要的投资作物，特别是在老挝北部地区。1995 年到 2005 年的十年间，玉米种植面积增长了 3 倍，从 23,000 公顷一跃到 66,000 多公顷。从 2002 年起，老挝北部高地占了新增面积的 3/4。2005 年后扩张进一步加快，沙耶武里、乌多姆赛和波乔省尤为突出。如此迅猛的发展主要源于泰国、中国和越南的人畜用粮需求（参见本书第二章第三节）。现有信息表明，玉米主要是小农户独立种植或在订单农业支持下完成，没有进行大面积特许经营的迹象。但是由于信息有限，无从得知不同投资模式下玉米种植面积的具体数据。

包括中国、泰国、越南、韩国、意大利、法国和日本等国在内的外国投资者，对通过土地特许经营和订单农业的方式种植膏桐表现出了极大的兴趣。目前有关膏桐的信息是韩国（10,000 公顷）、马来西亚（1,500 公顷）和中国投资者（200 公顷）在万象省（几乎所有的特许经营）进行的膏桐种植活动，但到底有多少膏桐项目投入运行尚未知晓（Schönweger and Üllenberg, 2009）。总体来讲，2009 年老挝全国的膏桐种植面积约为 26,000 公顷，但绝大部分都还未进入成熟期或收获期（Gaillard et al., 2010）。已知的大部分膏桐种植都是通过订单农业进行的，且都销往海外市场。也有少部分膏桐种植是由小农户独立种植。今后，为生物燃料进行种植的作物还会有甘蔗和木薯（提炼生物乙醇用）。

另一个正在增长的经济作物是木薯，最初用于人畜食用，目前主要用于出口（Diana, et al., 2008）。总体来讲，木薯的种植、切片和晾晒主要在老挝完成，中国进口干木薯片进行深加工。

还有其他经济作物也在采用订单农业的形式吸纳外国农业投资，包括茶叶、大豆、咖啡、水稻和蔬菜。这些作物的具体种植情况还不清楚，相对其他作物而言所占比重较小。

第三节 投资国

老挝的外国农业投资大多数来自东南亚和东亚邻邦。中国、泰国和越南位列对老挝投资的前 3 位，也是老挝主要的农业投资国，这是因为邻近的地理位置、深厚的历史渊源和高涨的农业原料需求。亚洲的其他投资国还包括韩国、日本、马来西亚。科威特近年来对在老挝投资水稻种植也表

现出浓厚的兴趣，但尚处于可行性调研阶段。从现有的资料判断，北美和欧洲投资者还未有强力表现，但对此的分析就超出了本研究的范围，因为本报告重点是对中国、泰国和越南的投资情况进行对比分析（见案例 1：沙拉湾省的泰国、中国和越南农业投资对比研究）。

中国

中国投资者在老挝北部的投资主要集中在橡胶种植上。正式的大投资者或非正式的小投资者通过与当地农民签订合同，大部分采用“2+3”（实际更多的是“1+4”）模式进行橡胶种植。中国企业也进行少量的特许经营，比如中国的云橡集团就与老挝总理签订合约，在琅南塔、波乔、沙耶武里和乌多姆赛等省进行了 166,667 公顷的橡胶种植（Shi, 2008）。除了原材料的直接出口，中国投资者还期待逐渐将西双版纳南部的初加工迁到老挝琅南塔省（Shi, 2008）。

此外，中国企业还在老挝北部通过订单农业种植其他作物，比如在琅南塔和乌多姆赛省种植木薯。与橡胶种植一样，木薯种植也是中国“走出去”战略的一部分，而老挝是能够满足中国增长需要的关键投资对象。

甘蔗是中国投资者在老挝北部的另一个重要投资作物，在丰沙里、琅南塔和乌多姆赛省都有种植（Setboonsarng, et al., 2008；老挝发展委员会, 2011）。其他作物包括茶叶、西瓜、青椒、玉米、芝麻和大豆（Setboonsarng, et al. 2008；Zola, 2007）。

老挝南部也有中国农业投资。在万象省，中国企业通过特许经营种植了橡胶 4,700 公顷和小面积的膏桐、沉香、玉米和青豆（Schönweger and Üllenberg, 2009）。

在沙拉湾省，中国是最大的农业投资者，2004~2009 年的数据显示，中国投资占到老挝外国农业投资的 38%（NERI, 2011）。据报道，中国公司 Golden Van 与老挝国家政府签订了 50,000 公顷的合约，在沙拉湾省东部地区开展特许经营，主要种植包括桉树和阿拉伯树胶等在内的工业用树种。截至目前，该公司已对 31,543 公顷土地进行了勘测，而实际开发面积仅有 252 公顷（NERI, 2011c）。

泰国

Mitr Phol 集团是老挝最有名的泰国农业投资者。从 2005 年开始运营

起，公司争取到 10,000 公顷土地的 40 年特许经营权，主要分布在沙湾拿吉省的 Sayaboury 地区（8,014 公顷）、Champhone 地区（1,100 公顷）和 Outumphone 地区（912 公顷），基本上用来种植甘蔗。其中，正在栽培的有 7,790 公顷，公司自己种植一部分（5,256 公顷），通过订单农业种植另一部分（2,534 公顷）^④，约有 1200 户参与订单农业。公司另外申请的 11,700 公顷特许经营土地，大部分位于 Outumphone 地区。

Mitr Phol 集团设立的 Mitr-Lao 糖厂，生产用于老挝国内销售的精糖和用于出口泰国和欧洲市场的粗糖。^⑤2008~2009 年间消耗了甘蔗原料 221,000 吨。2009~2010 年间，公司共消耗大约 366,000 吨甘蔗，生产出 37,000 吨粗糖和 1,500 吨精糖。

最初，公司按照合同规定承担甘蔗的整地成本。后来，公司雇佣越南和其他泰国公司利用重型机械进行整地，并对第一茬甘蔗进行种植和施肥。农民要在 2~3 年期限内偿清整地费用。根据对 Kachu 村甘蔗订单农户的调查显示，甘蔗种植的成本约为每公顷 1,970 万基普，折合 2,463 美元（表 7）。收割后，公司会先从农户的甘蔗销售所得中扣除其所欠公司债务，再将剩余部分支付农民。农民也可以参与整地工作，人均日工资为 20,000 基普，折合 2.5 美元。

表 7 沙湾拿吉省甘蔗种植成本情况表

内容	成本（美元）	所占比重（%）
清地	1,100	45
整地	233	10
种植	150	6
甘蔗种苗	385	16
化肥（12 包）	495	20
劳动力	100	4
总计	2,463	100

资料来源：国家经济研究所，2009

④ 根据工厂管理情况，剩余未种植的 2210 公顷土地对甘蔗，种植园来说没有利用价值。

⑤ 粗糖在泰国只需要简单地进行进一步加工，如清洗和包装就可出口欧盟。

另一个参与甘蔗种植的是泰国的 Khon Kaen 糖业股份有限责任公司。据报道，2006 年该公司和 Ban Pong 国际贸易有限公司与老挝政府签订了合资协议，并成立了沙湾拿吉制糖公司，在沙湾拿吉省合作开发 10,000 公顷的甘蔗种植基地。该公司商业化的制糖始于 2010 年，估计最大甘蔗压榨能力 3,000 吨/日，原糖出口到欧盟。2010 年，Khon Kaen 糖业股份有限责任公司的甘蔗总产量低于预期，主要是由于其在老挝和柬埔寨甘蔗种植和糖厂项目还处于投资的早期阶段。截至 2010 年 10 月 31 日，Khon Kaen 糖业股份有限责任公司为其在沙湾拿吉省的子公司提供资本 6.9 亿泰铢，占其投资的 98.5%。

泰国是老挝沙拉湾省的第三大农业投资者（表 8），大部分投资集中在该省中部和西部平原地区，投资作物包括橡胶、桉树、阿拉伯树胶、木薯和玉米，主要采用特许经营模式。但 Chanachai 公司是一个例外，除了 100 公顷的特许经营之外，还有 1,000 多公顷的订单农业，向农户收购 6,000 多吨的农产品，供应本地和出口泰国。公司提供种苗、化肥和农药，并给予合同农户最低收购保护价。

表 8 沙拉湾省的泰国农业投资特许经营情况表（单位：公顷）

项目	合同面积	实际种植面积	测量面积
老 - 泰 HAU 橡胶种植公司	8,000	100	8,660
Sayo AA 公司	NA	100	133
亚太桉树种植公司	10,000	100	9,675
木薯种植项目（亚洲农协）	1,000	100	2,167

资料来源：沙拉湾省计划投资局，援引自国家经济研究所，2011c.

泰国一直是老挝北部玉米产量快速增长的主要推动因素，特别在波乔、乌多姆赛和沙耶武里省。老挝波乔省到泰国边境的“三号公路”路况的改善大大推动了老泰间的贸易与投资。泰国投资者可以直接从老挝农户手中购买或通过订单农业收购玉米。波乔省农户通过订单向泰国投资者提供果蔬产品。乌多姆赛省农户向泰国销售大量木薯，琅南塔省农户则通过边贸将甘蔗卖给泰国加工厂。

农户还可以把农产品卖给泰国投资者在老挝北部兴建的加工厂，比如在乌多姆赛省 Tha Ngon 地区的畜禽饲料厂和沙耶武里省的玉米烘干厂。泰国公司还在万象省进行橡胶特许经营，虽然与中国公司 1,890 公顷的规模相比较小。

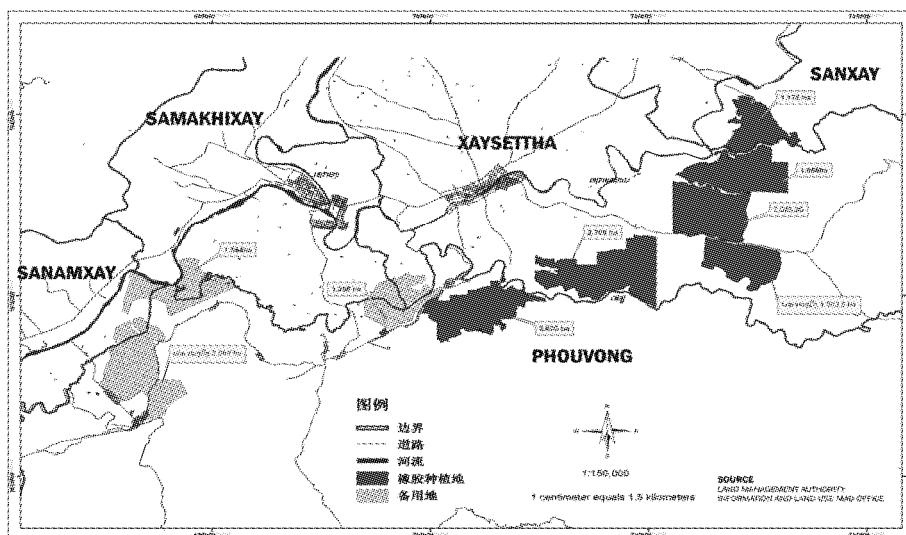
越南

截至 2009 年，越南公司已经参与了 17 个老挝农业投资项目，价值 1.57 亿美元。绝大部分是由 DauTieng 越老橡胶合股公司、Dak Lak 橡胶公司、越老橡胶合股公司和 the Hoàng Anh Gia Lai (HAGL) 集团主导的大规模橡胶种植项目。和中国投资者形成鲜明对比的是，大多数的橡胶是种植在特许经营的土地上。

2007 年 6 月，DauTieng 橡胶公司、Binh Duong 进出口公司和 Hung Vuong 合股公司共同创立了 Dau Tieng 越-老橡胶合股公司，计划种植橡胶 10,000 公顷，2007 年末已经种植了 2,300 公顷。2008 年，该公司在老挝南部占巴塞省开发了 4,000 公顷的橡胶种植园。

DakLak 橡胶公司于 2004 年以 3,000 万美元（后来追加到 5,000 万美元）的投资开始在老挝经营橡胶种植。该公司在占巴塞省（6,000 公顷）和沙拉湾省（4,000 公顷）共有 10,000 公顷的特许经营种植区。其中，种植橡胶 9,000 公顷、种植咖啡 350 公顷、种植腰果 650 公顷。2011 年，有 500 公顷的橡胶进入收割期。预计 2011 年完工的第一个橡胶加工厂年加工能力可达 6,000 吨，另外两个工厂将在 2012 年开始建设。

HAGL 公司，从事橡胶、采矿、水电、房地产和体育品牌授权店等多



资料来源：老挝国家经济研究所，2011b。

图 3 HAGL 公司在五个地区的橡胶种植分布图

种商业活动的越南跨国公司，在老挝阿速坡省进行特许经营种植。2007 年，公司获得了 10,000 公顷土地 35 年的特许经营权，其中 8,078 公顷已在 2010 年初划定。据称，HAGL 之所以能够拿到土地，部分原因在于他们资助老挝政府在万象建设了东南亚运动村。据资料显示，该公司在老挝的实际橡胶种植面积为 11,400 公顷，且还有其他正在清理的 4,889 公顷（见图 3）。

2004 年，越南通用橡胶公司在老挝 Bachiang 地区（占巴塞省）获得 10,000 公顷 50 年的特许经营权，并成立越-老橡胶公司实施该项目。截至 2008 年，已经种植了 8,000 公顷的橡胶。同样在 Bachiang 地区，由三个越南公司合作经营的 Kaosouyaotiang 越-老公司（通常被称为 Yao Tiang 公司）获得了 10,000 公顷 40 年的特许经营权。截至 2008 年，勘定了 2,318 公顷，已种植了其中的 1,305 公顷。

在沙拉湾省，越南的公司共持有 18,000 公顷的特许经营合同，其中的 8,850 公顷已经正式授权（表 9），主要作物是橡胶和木薯，基本上分布在该省的中部和西部。绝大部分公司采用特许经营模式，但也有少部分采用订单农业模式（例如，Hufuco 加工厂供应木薯粉而种植木薯）。

表 9 沙拉湾省的越南农业投资特许经营情况表（单位：公顷）

项目	合同面积	实际种植面积	测量面积
DakLak – Caosu 橡胶种植公司	7,000	7,100	5,024
越南 Yao (Dau) Tieng	1,000	350	1,770
Coecco 橡胶种植公司	3,000	100	NA
越南 Mingdao 公司	5,000	200	4,009
1,000 公顷木薯种植项目	1,000	100	NA
Hufuco 公司（木薯种植加工）	1,000	1,000	614

资料来源：沙拉湾省计划投资局，援引自国家经济研究所，2011c.

在万象省，越南企业仅参与了两个工业用树种的种植项目。与中国和泰国类似，国内市场需求也推动着越南在老挝北部的农业投资增长，比如在乌多姆赛省的木薯、川圹省的玉米和牲畜、琅南塔省的甘蔗、华潘省的玉米、大豆和其他产品的农业投资。

案例 1：老挝沙拉湾省的泰国、中国和越南农业投资对比研究

老挝沙拉湾省是泰国、中国和越南农业投资者的投资热点，主要投资方式有订单农业和特许经营，对该地区 3 个亚洲国家的投资情况进行对比是很有价值的：

- 地理及基础设施条件：越南和泰国的投资项目位于该省的中部和西部，这两个地区的道路交通、通信设施条件相对较好；中国的投资更多地集中在条件相对较差的东部地区。
- 投资作物：中国投资偏好工业用树种种种植项目，如桉树、阿拉伯树胶和药用树种；越南和泰国产除了投资工业用树种（橡胶、阿拉伯树胶和桉树）外，也投资经济作物（木薯、玉米）。
- 投资模式：中国投资者只采用特许经营模式，而泰国投资者采用订单农业和特许经营两种模式（虽然中泰两国投资者都更偏好特许经营）。
- 雇工情况：泰国和中国投资者都只雇佣当地普通劳动力，越南投资者还从外国输入普通劳动力。

资料来源：老挝国家经济研究所，2011。

第三章 外国农业投资驱动因素

Chapter 3 Drivers of foreign agribusiness investments

外国农业投资规模扩大的驱动因素有以下几方面：投资国的市场需求和海外投资鼓励政策、老挝政府的优惠政策、老挝中央和地方政府以及老挝农民的共同愿望。

第一节 投资者的考量因素

邻国的市场需求一直是老挝农业商业化和投资增长的主要驱动因素。多数情况下，投资国政府的开放政策也对鼓励本国企业进行海外投资和刺激本国市场需求起着重要的作用。

满足市场需求

因为全球橡胶市场趋紧导致的天然橡胶的持续高价，加之合成橡胶等替代产品的高价位，刺激着全球橡胶种植的扩张 (Shi, 2008)。中国是世界最大的天然橡胶消费国，其天然橡胶主要用于汽车产业。中国越来越多地依赖橡胶进口，以弥补国内供给不能满足需求的局面。中国的橡胶种植主要分布在云南、海南和广东的部分地区，工业用橡胶部分依靠进口。老挝北部肥沃的土壤、相对丰富的土地资源以及邻近中国的地理优势，成为了

吸引中国投资者对老挝进行农业投资的重要因素。

中国对玉米的需求也很强劲。虽然是继美国之后的世界第二大玉米生产国，但 2010 年中国成为玉米净进口国，每年进口量达 100 多万吨，是继 20 世纪 90 年代中期以来的最高值 (USITC, 2011)。正如老挝北部发展计划提出的远大目标所反映的那样，包括中国在内的各国对生物燃料的需求还刺激了膏桐种植规模的进一步扩大。

泰国蔗糖业和乙醇工业的剩余加工能力也刺激了泰国在老挝投资甘蔗种植，以保证甘蔗原料的需求。而且，泰国也在老挝设立了精糖加工生产线，将产品出口欧洲。因为在遵守《Everything But Arms (EBA)》协议的前提下，泰国可以充分利用免关税和配额的优惠条件将在老挝生产的甘蔗种植和加工产品出口欧盟市场。

中国和泰国日益发展的畜牧业对饲料的需求是玉米订单农业发展的推动因素。Charoen Pokphand (CP) 公司是泰国著名的集约型畜禽养殖企业，公司在 2002 年就已经开始从事订单农业种植，动物饲料加工和畜禽养殖。通过 2006 年在湄公河流域成立的子公司 CP Laos Co. Ltd., CP 公司从老挝获得玉米产品。

投资国政策

自 1999 年起，中国政府实施“走出去”战略，积极鼓励国内企业进行海外投资。中国政府通过官方互访签订双边协定，支持国有企业在海外的发展。2000 年，中国政府将橡胶产业发展（与老挝北部琅南塔省的 Sino-Lao 橡胶公司的合作项目）列为与老挝的关键合作项目之一，两国政府对此给予支持 (Shi, 2008)。2004 年，时任国务院副总理吴仪访问老挝，并签订包括琅南塔省在内的老挝北部四省 2,500,000 亩（折合 166,667 公顷）橡胶种植园开发协议。另外，为促进老挝矿产和电力开发，规划老挝北部九省的综合发展，温家宝总理与老挝政府签订了框架协定。2010 年，为帮助老挝农户生产高质量的农作物，从而进行罂粟替代种植，某中国企业与老方签订了一个为期 10 年的老-中农业合作项目备忘录。

中国政府推行的罂粟替代种植计划是中国对老挝农业投资的最重要驱动因素之一。20 世纪 90 年代罂粟替代种植计划推行以来，中国政府承诺投资额为 5 亿元人民币（折合美元 7,700 万）。自 2004 年开始，云南省政府以发放补贴、贷款和免除关税等经济支持方式，鼓励在老挝北部进行农业投资。2006 年以来，云南省政府成为了执行该计划的中坚力量，并借此与老

挝合作进行农业开发。正如 Shi (2008) 所记录的，“在老挝北部，几乎所有的中国正规的大型橡胶林种植，都是源于罂粟替代种植项目”。

补贴政策对其他农作物也同样适用。就甘蔗而言，在老挝丰沙里省，云南省政府提供投资启动贷款 200 万人民币，并且给予境外种植者返销甘蔗以免税优惠（老挝发展委员会，2011）。

由于积极推广生物燃料的生产和使用，中国政府逐渐将目光投向国外以满足国内生物燃料的生产需要。政府计划提高国内生物燃料产量，预计从 2005 年的 100 万吨提高到 2020 的 1,200 万吨（USITC，2011）。在专项基金的支持下，通过补贴的方式开发可再生能源资源，扩大生物燃料生产规模。绝大部分的乙醇是以玉米为原料生产的，但中国政府正努力将其原料多样化，如蔗糖、油料种子、甜高粱、小麦、红薯和木薯等其他农作物。与此同时，政府也希望开发以膏桐树子、茱萸子、油菜子和废弃的菜油等木本油料，以备国内柴油短缺的不时之需（亚洲开发银行，2009）。

2003 年，泰国与老挝、柬埔寨、缅甸签署了《瓦底江 - 昭披耶河 - 湄公河经济合作战略 (ACMECS)》。该战略为泰国投资者和其他三个国家之间的订单农业合作提供了政策框架，并成为泰国农业企业从选定的边境地区取得农业原材料的主要机制。战略合作国指定了 8 个优先合作区域，其中包括泰国和老挝各 3 个地区^⑥，此外正在审议的其他合作地区还包括泰国的楠府 (Nan)、黎府 (Loei) 和老挝的沙耶武里省。

泰国政府也已经开始推广用生物燃料代替石油（酒精-汽油混合燃料）和柴油（生物柴油）（亚洲开发银行，2009）。并制定了以甘蔗和木薯为原料的生物乙醇和以棕榈油为原料的生物柴油的年产量目标：生物乙醇在 2012 年前和 2020 年前分别达到年产量 30 万~74 万吨和 109 万~248 万吨。生物乙醇在 2011 年前、2014 年前和 2020 年前分别达到年产量 36 万~43 万吨，94 万~103 万吨和 106 万~129 万吨（亚洲开发银行，2009）。政府还广泛推广以膏桐为原料的生物柴油。甘蔗是生产酒精-汽油混合燃料的最主要来源，其次还有木薯。泰国生物柴油制造业也面临着各种艰巨的挑战，比如以棕榈油为主要原料的生物柴油生产导致了与食用油形成竞争。这样的

^⑥ 例如：泰国那空帕依府 (Nakhon Phanom) 与老挝甘蒙省 (Khammouane)；泰国莫拉限府 (Mukdahan) 与老挝沙湾拿吉省 (Savannakhet)；泰国乌汶府 (Ubon Ratchathani) 与老挝占巴塞省 (Champassak)。

现状促使泰国政府寄希望于多样化生产生物柴油的原料，希望种植其他具备条件的能源性作物，比如膏桐，种植所需的一部分膏桐树籽是从老挝进口的。

老挝是接受越南投资最多的国家，越南在老挝共投资 86 个项目，占其在海外投资的 42%。在 1989 年至 2009 年间，老挝受资 178 个项目，注册资本价值 35.63 亿美元。老挝丰富的自然资源和森林开发的巨大潜力是越南对其投资的根本动因。老挝政府官员经常觉得有义务批准越南的投资项目，显然，这个问题的关键所在，很可能是第二次印度支那战争——这个一直被看做是越南得到特殊待遇的理由。2004 年，老挝政府与越南政府就支持越南在老挝投资开发天然橡胶签订了双边协议，这个协议为越南橡胶企业未来在老挝的投资发展奠定了坚实的基础 (Baird, 2010)。

越南政府与其亚洲邻国一样，也努力推广生物燃料的使用，尽管目前还处在尝试阶段 (VietNamNet, 2008)。2007 年 11 月，越南政府批准通过了生物燃料开发项目，项目开发为期 8 年，截止于 2015 年（项目以截止于 2025 年的战略眼光规划） (Milbrandt and Overend, 2008)。并制定了于 2020 年前达到生产纯生物柴油 5 千万升（目的是用于与柴油混合后产出 5 亿升混合柴油）和 5 亿升生物乙醇（目的是用于与汽油混合后产出 50 亿升汽油）的目标。目前可能用于生产生物乙醇的原料有甘蔗、甜高粱和木薯；可能用于生产生物柴油的原料是膏桐和鱼类脂肪。越南政府正计划在国内投资开发种植 1 百万公顷可能作为生物柴油生产原料的木本油料作物 (Baumüller, 2008)。

自 2008 年爆发了粮食危机以来，为保证国内粮食供给，有的国家政府已经计划在海外租地。特别是土地和淡水资源先天不足的海湾地区，许多国家已经开始在海外租地种植粮食作物，以减低对粮食进口的依赖。例如，科威特正对在老挝大规模种植、并将水稻出口到科威特的项目进行可行性研究，这项内容已经包含在科威特与老挝政府签订的备忘录中 (万象时报, 2010)。

第二节 老挝方面的考量因素

国家政策

在 1986 年实行新经济体制后，老挝政府把农业商业化作为其国家发展的重要战略之一。农业商业化一直是《国家发展和反贫困战略》和《国家社会经济发展计划》的必要内容。老挝政府《第六个经济社会发展计划（2006~2010）》充分肯定了订单农业种植对经济发展的贡献，鼓励“私人投资者，包括邻国投资者和贸易商推广订单农业，特别是果蔬和林木种植”。2010 年 10 月通过的《第七个经济社会发展计划》确定了在 2015 年前达到 10 万吨优质稻种、4 万吨优质玉米种、15 万公顷玉米种植面积和 55.3 万吨咖啡产量的目标。

另外，老挝政府实施了一系列在农业领域和/或农村地区加快农业商业化进程的政策。老挝农林部提出的农林发展战略，把国家“六五计划”的相关指标具体化，确定了四个农林发展的目标：提高粮食产量、提高商品生产量、控制轮作耕种规模、促进森林资源可持续经营（包括扩大经济林种植面积）。

《农业发展战略（2011~2020 年）》提出了老挝未来可持续发展的政策框架、愿景和长期目标，旨在保证粮食安全和收入稳定。到 2015 年的主要目标之一是：提高农业商品生产量，促进农业现代化，保护生态环境，减少贫困，以小农户农业组织为基础，加强与私营企业的投资合作，扩大本国、区域乃至世界市场。到 2020 年的长期发展目标包括：第一，在平原地区，围绕小生产者，适应全球气候变化，循序渐进地推动农业现代化进程；第二，在山区，保护山地生态系统，确保粮食安全，提高农村社区的生计水平。

为贯彻老挝“七五计划”，根据老挝农业发展战略规划，制定了具体的老挝农业发展计划和农业投资计划。农业发展计划确定了以下 7 个重点项目：

- 粮食生产：把粮食安全放在农业发展的第一位。
- 商品生产：确保农林产品出口量占老挝总出口量的 1/3，有效组织五大农产品出口以及建立农民组织。
- 可持续生产方式、土地分配和农村发展：确保土地分配完成，减少轮耕地面积，采用可持续生产系统。
- 林业发展：推动林业分部门公共管理的改革，比如完善林业法律法规，增加当地人的参与性等。

- 农业灌溉：确保 2020 农业灌溉战略的实施。
 - 其他农林基础设施建设：比如农业机械、农产品仓储和市场基础设施建设等。
 - 农林业的研究和农林部门的能力建设：建立新的合作关系，与国外农业援助项目进行更好的协调，就外国直接投资和私营企业的作用进行研究 (Douangsavanh, 2010)。
- 其他相关政策包括：
- 稳定耕地和林地分配计划（1993）：提倡可持续使用和管理自然资源，逐步减少轮耕地的面积，鼓励农业生产商品化。该计划还包括了农林用地区划和土地使用权法律化的内容。
 - 控制轮耕种植政策：到 2010 年，实现从自给自足性农业向商业性农业的转变。
 - 鸦片根除计划：其目的是消除罂粟种植。
 - 村庄发展计划：为分散的山区社区提供公共服务、基础设施和行政服务。

老挝政府仍在努力提高森林覆盖率，包括扩大商品树种的种植，比如橡胶、桉树、柚木等。“六五计划”提出，到 2010 年，森林覆盖率为 50%。“七五计划”提出，到 2015 年，森林覆盖率达到 65%。老挝国家林业发展战略计划提出，到 2020 年，森林覆盖率达到 70%。同时，政府采用激励机制，分配或出租土地用于树木种植，对种植的树木拥有产权，减免已注册种植园的土地税，并向农民和农民组织免费提供树苗。

另外，老挝政府还积极鼓励外国直接投资（FDI）。“七五计划”预计更多地依靠外国直接投资，并以此达到国内生产总值（GDP）的既定增长目标。2009 年，外国直接投资（FDI）的批准金额高达 43 亿美元，超过国内生产总值的 70% (Glofcheski, 2010)。“七五计划”拟定了未来五年中，每年国外投资使用率占国内生产总值 18% 的计划。参照大多数的标准，这是一个相当高的比例。如此高的外国直接投资（FDI）批准金额实属罕见，但与此同时也出现了发展不协调和许多情况下投资无法兑现的事实。据说，有外国投资者竟然自己起草了地价异常低廉的特许经营协议。

有鉴于此，《2009 年投资促进法》^⑦鼓励外国投资覆盖老挝全国范围，

^⑦ 虽然《投资促进法》已经颁布，且是现行法律，但是至 2011 年 1 月，老挝政府仍没有实行这个法律。预计 2011 年年底将颁布一个实施条例。

特别是边远地区。允许外国投资者在老挝拥有土地权，尽管目前大多数老挝家庭还没有这一项权利。该法案还规定（比如条款 40~55），按照投资类型和地点，外国投资者可享受 1~10 年不等的所得税优惠期。法案规定了优先发展农业、加工业和服务业 3 个领域。依据距离万象的远近，不同区域提供不同等级的优惠。距离万象越远，提供的优惠越多。对“区域 1”（最偏远）的投资可享受免前 7 年的所得税以及 7 年后税率降低 10% 的优惠（除其他刺激政策之外）。企业免进出口关税；在 5~10 年内，企业可将资产负债表中的负债带入下个财务年度进行核算；由于橡胶树需要 7~8 年才进入开割期，所以橡胶投资可免自投资开始计算前 14~15 年的所得税。

进行土地特许经营的申请还有相对以上规定更优惠的政策（正如其他行业一样），这些申请都是以个案情况办理的，具体情况无法得知。

老挝政府所推行的土地特许权和订单农业已经逐年减少。为回应外界对这类投资负面影响的关注，2007 年 5 月，老挝总理波松·布帕万（Bouasone Bouphavanh）发表了暂停对土地特许权发放的声明，同时提出政府更认可“2+3”的订单农业模式（万象时报，2007）。据报道，2009 年 6 月暂停令被解除，但在解除后仅一个月内，就有超过 1,000 公顷的土地被批准特许经营，这样，暂停令不得不再次执行（万象时报，2009）。尽管有暂停令的限制，土地特许权仍在继续发放（Schönweger and Üllenberg，2009）。

表 10 修改后的土地特许经营权费用表

经营目标	每年每公顷租金（美元\$）		
	地区 1	地区 2	地区 3
食品加工、农产品加工、农产品设备 100	200	300	
短期作物和粮食作物种植	5	10	15
果树和多年生植物	5	10	20
商品化种植园	6	10	20
非木材林产品和药用植物	7	15	25
商品树种植（收获期 10 年）	8	15	25
速生材种植（收获期短于 10 年）	10	20	30
橡胶	30	40	50

资料来源：老挝政府，2009.

截至 2009 年，由国家级和省级签署发放的土地特许权许可证超过 2000 份。平均土地特许权费用在每公顷 2 至 6 美元。在 2009 年颁布的土地特许权法令中，特许权费用有所改进。现行费用根据区域和出租项目，征收 5~300 美元不等（表 10）。老挝政府根据地理条件、社会经济状况、以及政府区域促进的政策把国内用于出租的土地进行分类。总共分为三类地区，其中地区 3 的费用最高：

地区 1：山区，高原地区，以及基础设施不便于投资的平原地区。

地区 2：山区，高原地区，以及基础设施部分便于投资的平原地区。

地区 3：山区，高原地区，以及基础设施非常便于投资的平原地区。

老挝农业发展投资在很大程度上仅集中在南部地区，这样的话，这些宏伟的目标和对农业发展的政策性强调是没有任何意义的。此外，由于资金有限，政府无法在地方推广农业发展战略，不得不优先考虑私营投资者和融资方的利益。由此带来的结果是，湄公河流域和平原地区的发展已经很快，但是老挝的山区仍然处于基础设施落后和市场资源不足的状态，农业发展仍然停滞不前（Oraboune and Nanthavongdouangsy, 2006）。

省级或地区性措施

老挝农业发展政策已经被省级和地区行政职能部门采纳，并用于增加收入和推动区域发展。比如，1991 年第五届琅南塔省党代会，明确了橡胶在扶贫战略中的关键地位以及对减少轮耕地中的重要作用（Shi, 2008）。

中国云南—老挝北部工作组制订的《老挝北部发展计划》，覆盖了老挝北部九省。^⑧计划提出了橡胶种植面积在 2015 年达到 10 万公顷，在 2020 年达到 15 万公顷；预计到 2020 年膏桐树种植面积至少达到 10 万公顷（Shi, 2008）。

另外一个是玉米种植的案例。老挝波乔省政府通过减免进口玉米种子的地方税和组织农民参加由地方政府创办的玉米生产者小组，鼓励扩大玉米种植面积。中国与泰国共同推动的交通便利化措施也同样惠及到老挝波乔省。

按照伊洛瓦底江—昭披耶河—湄公河经济合作战略，省级政府也积极推广向泰国出口的订单农业（参见本书第二章第三节）。2005 年至 2009 年间，老挝占巴塞省与泰国的乌汶府共签订了 5 个备忘录。每个备忘录都罗列了

^⑧ 包括丰沙里省、琅南塔省、波乔省、乌都姆赛省、华潘省、川圹省、琅勃拉邦、沙耶武里省和万象省。

向泰国企业出口的订单农业生产作物的效益，订单农业作物也由 2005 年的 8 个增长到 2009 年的 25 个。订单农业采用“2+3”模式，泰国企业提供种子，有时也提供化肥作为实物信贷。2008 年，参加订单农业的地区又增加了沙拉湾省和塞公省。

农户的积极性

老挝农民把订单农业作为其固定收入和扩大生计多样性的重要来源，这是刺激订单农业规模扩大的根本原因。这个现象在老挝北部橡胶种植中体现得尤为明显。当地的村民“已经把种植橡胶当成了致富之路”（Shi, 2008）。之前参加订单农业的农民从中得到了实惠，由此调动了其他村民参与订单农业的积极性。中国云南省和老挝琅南塔省紧密的社会、民族和经济联系使得推广订单农业的过程顺畅了许多。

第三节 多边合作因素

通过以推进商品服务和投资自由化进程为目的的《中国—东盟自由贸易协定》，中国与老挝之间的经济贸易逐渐便利。农产品自由贸易是中国—东盟自由贸易协定的早期成果之一。截至 2006 年 1 月，中国政府已经按照协定的早期收获计划，对大约 600 种未加工农产品实行了免关税政策（尽管橡胶、蔗糖等主要的经济作物并没有包含在内）。

按照大湄公河次区域经济战略的指导方针，基础设施建设也使老挝对泰国、中国和越南的出口贸易逐渐便利。亚洲开发银行推动了大湄公河次区域经济通道的建设，包括一个连接越南、柬埔寨、老挝、泰国、缅甸和中国云南省等湄公河区域国家和地区的公路网。更大范围内的连通是通过中国投资推动的地区输电网建设和已经规划的昆明至新加坡铁路建设来实现。为积极响应大湄公河次区域的倡议，亚洲开发银行推广了生物燃料开发项目。2009 年，大湄公河次区域联盟发表了一份关于把发展生物燃料与再生能源建设和扶贫相结合的报告，报告明确了生物燃料在大湄公河次区域发展中的作用，减少区域内石化燃料的使用，探索其他替代能源的可能性。

此外，正如本书第三章第一节所讲到的，通过伊洛瓦底江—昭披耶河—湄公河经济合作战略，泰国与老挝建立了以订单农业为主的合作关系。

第四章 老挝各方在外国农业投资 活动中的作用

Chapter 4 key actors in Lao PDR

外国农业投资中涉及许多老挝的不同利益相关方，包括中央各部、省地各级行政部门、老挝军方和农民。下面主要分析这些不同利益相关方在外国农业投资项目许可和实施中的作用。

第一节 中央政府

老挝的政策和决策是由中央各部及各级地方政府（国家、省级和地区）做出的，国内外投资者能够获得国有土地的长期租约、特许经营和订单农业（通常称为“2+3”和“1+4”模式）。根据2009年老挝《土地法》的规定，各级政府许可的权限依土地规模而不同（表11）。

表11 用地规模与许可级别表

用地规模	授权机构
<3公顷	地级政府
3~100公顷	省级政府
100~10,000公顷	中央政府/总理
>10,000公顷	国会

资料来源：Schönweger and Üllenberg, 2009.

计划与投资部 (the Ministry of Planning and Investment) 是外国大型投资者进入的第一个环节。计划与投资部负责批准国家级的土地特许经营项目，负责确保投资满足环保要求。虽然有联合国开发计划署实施的贫困与环境项目，直接协同老挝计划与投资部开展环保工作，但计划与投资部还是没有能力完成这一职责。但是，对于来自中国和越南的投资，计划与投资部还是设立了一个独立的办公室，负责快速评估这些投资建议书。

投资建议书提交给**国内外投资促进与管理办公室**，该部门设立了一个“一站式服务窗口”。根据**老挝政府权力下放和决策分散的政策**，外国投资条例将权力分配给省级政府，由省政府授权给外国投资管理的具体部门（如第 17 类投资项目），由他们设定一个可观察的、具体的资金限额。较大的省份，如占巴塞省、沙湾拿吉省、万象省和琅勃拉邦省，可授权投资高达 500 万美元，但是其余的省份最高仅能批准 300 万美元投资额的项目（老挝政府，2005）。

合资的外国投资企业的注册资产出资比例不得少于 30%。外商独资企业既可以是新成立的公司，也可以是外国公司的分公司。在外国投资企业经营期间，企业资产要求不能少于注册资本。国内外投资促进与管理办公室执行企业筛选、检查项目的财务与技术可行性、协调国家相关部门的投入、确定被提交项目是否与国家有关政策冲突。根据项目类型，一般在项目计划书被送呈的 15~45 个工作日内由计划与投资部对项目做出反馈。

国家土地管理部成立于 2007 年，直属于总理办公室。国家土地管理部负责起草有关土地管理的法律法规，并与相关机构合作，调查、登记和制定土地利用规划。国家土地管理部也被委托与相关机构合作，负责发放土地使用证，负责监督、控制和评估全国土地利用状况。

至于与外国投资者如何签订合同，有各种形式。在国家土地管理部成立之前，投资者直接向省级和地方政府申请土地特许经营权。然后，省级政府与隶属于国家农林部的省农林办公室和地区农林办公室一同勘察土地以确定适合的地块（尽管还不清楚使用何种标准）和其他相关活动。如今，投资者首先联系承担协调工作的省级或地区的土地管理局，之后由省农林办公室或地区农林办公室勘察并确认合适的投资地块，省长和县长审批投资项目计划书^⑨。地区农林办公室的作用是在土地勘察过程中与村民协商是

^⑨ 由于没有明确划分中央和省之间的职责以及还没有完成国有土地登记，投资者常常要返回省级政府查询合适的土地，甚至经常得不到地区甚至村一级确定和协商土地交易投资。

否能够取得土地，而省农林办公室则负责确定已选土地的状况、适宜性和承载力。

实际上，上述程序并不是总能得到执行。据 Shi (2008) 报告，程序过程并不清晰，常常在与村民达成充分的协商和承诺之前，省级土地合同就已经签订，导致村一级出现争执和执行困难。

国家土地管理部是新成立的部门，资源明显不足，继 2009 年中期世界银行土地项目（与澳大利亚国际发展署和德国国际合作机构共同实施）结束之后，德国国际合作机构是目前仅有的支持国家土地管理部的机构。国家土地管理部过于宽泛的授权产生了许多问题，也混淆了它与农林部的作用。现在，不少其他机构仍保留着土地分配和特许经营的主要职责。

对于来自国会的质疑，国家土地管理部承受了巨大的压力，受托在 2003 年修改了土地法，并采用了新的土地政策。修改后的土地法应与现行的投资法在土地分配议题上保持协调一致，但事实并非如此。近来，国家土地管理部与政府的其他部门开始讨论“将土地转换为资本”的问题，并于 2010 年 10 月举行了专题讨论会。2011 年 4 月，国家土地管理部召集各省的高层官员讨论有关土地和自然资源持续利用方面的政策。目前，国家土地管理部正在实施一个 2015 年前在全国范围内分配土地的项目，但是项目进程需要加快，以应对一些当前的土地利用问题（万象时报，2011）。

农林部 (the Ministry of Agriculture and Forestry) 负责商业化种植，主管审核投资申请及向外国投资企业发放农业投资许可证（贸易工作知识网络，2009）。农林部与国家土地管理部合作，建立协调工作网，在省、地和村级开展工作。农林部负责与同级相关部门合作，处理、审批、管理和控制大规模的种植项目，而地方农林部门负责投资资本少于 300 万美元、生产面积小于 100 公顷的中小规模项目。农林部还和计划与投资部及其他机构合作，积极参与处理、审批种植项目，主要负责环境监测和种植项目评估的工作。

水资源与环境管理部^⑩隶属总理办公室，负责环境影响评估和初次环境检查报告，最后形成投资项目环境合格证书。环境合格证书是项目审批过程中的关键材料，按照老挝法律规定，没有此项证书，外国投资项目就不可能得到合法和正式的批准。水资源与环境管理部也负责维护农业投资数

^⑩ 2011 年年中，国会任命了新的部长，新成立了自然资源与环境部。自然资源与环境部由原水资源与环境管理部、国家土地管理部的一些部门和农林部的一些部门合并而成。

据库。过去的两年，水资源与环境管理部处在人力资源匮乏的状态，大部分原因是由于预算限制（特别是在省级）以及在科技部成立时流失了部分重要人才^⑪，此外，老挝国立大学环境专业的大学毕业生数量也不足。

其他较少公开的机构是国有食品和作物促进企业（the Ministry of Agriculture and Forestry）。1997 年亚洲金融危机之后，作为政府控制部分食品市场努力的一部分（Bestari et al., 2006），国有食品和作物促进企业得以重新恢复。国有食品和作物促进企业负责稳定特定商品（包括稻谷，大米和肉）的价格（有时价格低于生产成本）和垄断某些省份之间的贸易。

老挝国会是老挝的议会机构，负责对重要政策、宪法和法律决议进行投票以及监督政府、检察机构和人民法院。作为立法机构，它的权利和功能是通过、修订以及终止法律。2011 年 4 月，老挝人民民主共和国进行了自 1975 年成立以来的第七次国会选举，从国家选举委员会提名的 190 名候选名单中产生了 132 名国会议员。

老挝国会的不同部门设立了热线电话，了解公民所关心的各种问题，土地话题是热线反映最多的问题。热线推动国会关注这一问题。国会还推动制订老挝国家农业发展计划，指导老挝的土地调查与分配。老挝国会也建议“在土地转换为资本之前我们需要调查和分配土地，以确定什么可以开发，什么需要保护”（万象时报，2011）。

第二节 地方政府

更多的土地特许权掌握在省级和地区级政府手里。在中央政府一级很少参与和监督的情况下，特许权自然是省级政府审批。只有少数的外国投资者和土地特许权接受来自中央政府的授权，大部分交易直接与地方政府官员进行。

老挝中央政府规定，地区政府行政长官最高审批权限为批准 3 公顷的特许项目^⑫，可多次审批。经省级政府授权，地区政府行政长官可批准高达

^⑪ WREA 形式上是一个科学、技术和环境机构 (STEA)。

^⑫ 见表 11

100 公顷的土地特许经营项目，也可多次审批。但实际上，地区政府行政长官审批的特许项目有许多超过 3 公顷，而省级政府授权审批的也有不少超过 100 公顷 (Schönweger and Üllenberg, 2009)。通过给予特许权和与外国投资者直接签约权，省级政府获得了更大的自治权和更大的财政激励，这一分权化趋势导致中央与省级政府之间责任划分不清，以及土地利用规划成果在地方被漠视。投资者可能借机绕过中央政府而直接与更容易施加影响的省、地级官员协商。

村长也拥有决策权。例如，有报道称一些村长因收受橡胶企业贿赂，批准一些并不符合该社区最佳利益的土地租赁 (Shi, 2008)。地方农林局官员和省土地管理局官员常常只将土地开发计划告知村级领导和社区里有势力的成员，而不是告知全体社区成员 (Baird, 2010)。另外，在与村民协商土地使用的过程中，村民并不清楚项目的关键内容和潜在影响。除了与公司合作，村民几乎没有选择，并且在出现问题之后，也没有反映的渠道。村民们不知道他们同意了什么，也不知道他们的参与意味着什么。

第三节 老挝军方

在省级批准的土地特许经营项目与计划与投资部门批准的合同冲突时，老挝军方的影响力就尤为凸显 (Shi, 2008)。例如，琅南塔省至少有 3 个不同的中国公司与省级军方签订种植橡胶的合同。理论上讲，种植使用的土地应该属于国防部，然而，这些土地的权属从来没有被明确过。根据一些报道，这经常导致与村民的冲突，村民并不了解且没有正式文件来证明其拥有土地的权利。军方批准的特许经营权，往往独立于老挝政府已制定的外国投资审批程序之外。另外，合同也有一些附加的条款，如放弃采矿权以及在特许经营土地范围内其他资源的开发权 (特别的，如果发现了多余资源，老挝政府则拥有开采权)。而且，企业还被免除了所有费用，包括每年 6 美元/公顷的特许费。

第四节 老挝农民

在订单农业中，农民起着重要作用，但有些情况下他们并没有参与到合同谈判中，谈判过程通常只涉及村级领导、地方官员、小贸易商、大投资者、银行或其他信贷提供者和发展项目官员（Fullbrook, 2007）。有时，村级领导和公司是唯一参与方。在老挝丰沙里省进行的甘蔗种植个案研究发现，在村级层面没有甘蔗种植者组织机构，村民不了解公司和地区政府部门签订合同的性质（老挝发展委员会，2011）。但是，在有些情况下，建立村级市场营销小组和种植协会（参见本书第五章第二节）在订单农业中进行规范和协调，为村民提供支持和谈判原则，可以保障农民的权益。

考虑到老挝银行业、金融和信贷系统的有限能力，地方银行在老挝订单农业中所起的作用微乎其微（世界银行，2008）。因此，老挝当地农民基本上得不到信贷支持，而且贷款利率非常高，年利率在15%~20%之间。信贷资源的不足将农民置于陷入债务的风险之中，减少了扩大生产规模的机会，同时也导致农民只能依赖外国农业投资企业提供的生产资金。

第五章 外国农业投资对老挝反贫 困的影响

Chapter 5

Impact of foreign agribusiness investment
on poverty alleviation in Laos

在老挝的外国农业投资主要采用土地特许经营和订单农业两种方式，本章将研究这两种方式对老挝反贫困带来的机遇和挑战，并评估各种机遇和挑战的程度。分析主要聚焦于外国农业投资对老挝当地贫困社区与整体社会经济的利弊影响。

总而言之，分析指出，外国农业投资为老挝的部分农民提供了直接的就业和收入机会。还有证据表明，外国农业投资也带来其他的间接效益，例如配套商业得以发展，以及由农业技术推广和农业基础设施改进带来的农业生产率提升等，只不过这些获益具体情况尚不清楚。然而，并不是所有老挝农民都能平等地从外国农业投资中获益。贫困农民很少有能力利用这些机会，反而更多地失去公用土地以及因此而减少食物、饲料和薪柴，老挝农民没有足够的能力与外国投资者和老挝政府谈判以达成公平的交易。这些就业机会不仅没有保障，且薪酬很低。从自给自足的农业生产向商业化种植的转型也对生态环境造成了诸如生物多样性破坏和环境污染等负面影响，同时也正在改变着当地社区的社会结构。投资尽管给政府带来了收入，但财政创收却由于低费率、免税收及税费无法征收等问题远低于其预计达到的水平。

第一节 机遇

创收与就业

由于水稻的低产出、轮耕农业的逐渐消失和获得基本服务的现金需要，村民不得不寻求新的生计来源 (Schönweger and Üllenberg, 2009)。据估计，2008 年在老挝北部山区大约 70%~80% 的耕作面积正在从刀耕火种向固定耕地种植经济作物、饲养牲畜过渡 (世界银行, 2008)。老挝官方公布的农业收入水平很低，仅为每年 6 美元/公顷，与此相比，越南为每年 20 美元/公顷，中国为每年 50 美元/公顷 (Wright, 2009)。

订单农业

订单农业以农产品最低收购保护价提供可靠的销售市场和稳定的收入，降低农民面临的高市场风险。因为基础设施落后，老挝农民通常缺乏进入市场的有效渠道。根据道路条件不同，老挝的运输成本是泰国运输成本的 2 到 4 倍 (老挝农林部, 2006)。另外，农产品零售和批发的市场设施也相当匮乏。

此外，老挝农产品市场被极大地扭曲，通常农产品的市场价格被少数经销商控制，农民只有从中间商获得价格信息。从某种程度上说，正是因为市场信息的缺乏，农民担心无法出售农产品，不得不选择多种种植，无法实现规模化生产。除了基础设施的限制外，市场区域分割也限制了农户对收购商的选择余地，而这种结果是由老挝对商品自由流动的正式和非正式的管制，包括违规收费和行政性收费、跨区流通费等导致的 (老挝农林部, 2006)。

国际贸易也被繁琐的行政管理要求所束缚。自 1986 年以来的地方分权改革 (包括贸易管理权) 导致了老挝国家与地方政府职责的重叠和混乱 (Zola, 2009)。省级政府和边境管理部门通常对老挝参与的区域性和政府间多边协定缺乏足够的认识，致使老挝国际贸易不能有序发展 (Zola, 2009)。边境管理部门的腐败问题也妨碍了跨境贸易。例如，许多老泰边贸采用非正式或违背法律规定的方式进行，这种做法是为了避免老挝边境管理部门的不正当收费 (Bestari et al., 2006)。

订单农业模式有助于克服农产品销售过程中出现的困难，比如协调安排农产品的运输、保证公允的收购价等。在乌多姆赛省，中国的 Lee Sing Ko 公司修建了从偏远的 Nalae 地区橡胶种植区通往外部市场的道路（世界银行，2008）。Mitr Lao 公司也投资了约 430 万美元用于道路、灌溉系统等基础设施建设（老挝国家经济研究所，2011）。

2010 年，亚洲开发银行开展的三项案例研究（初稿）初步得出了以下结论：总体上，订单农业已经在老挝农民的卷心菜、玉米和甘蔗种植中产生了积极影响（亚洲发展银行，2010）。该研究也表明，因订单协议不同，农户的受益程度也有差异。虽然约 10% 的农户反映订单农业使他们陷入了比以前更糟的境地，但大多数农户正从不同作物种植的订单农业中获益。订单农业可能带来的风险将会在下文讨论。

特许经营

外国农业投资也可以通过特许经营种植园和加工厂创造就业机会。根据老挝劳工法的规定，外国投资者必须优先雇佣老挝公民；如果国内劳动力供给不足，外国投资者可以申请引进额外的外国劳动力，但是外籍员工比例不得超过 10%（管理岗位上外国员工比例不得超过 20%）。2007 年颁布的老挝劳工法中还对节假日、工作时间和社会保障等做出了规定，另外，在补充条款中明确了最低工资标准。在一些案例中，在特权经营种植园工作的劳动者生活条件确实得到了改善，例如公司为劳动者提供干净饮用水、电力和永久性住房^⑬。

有案例表明，不同的外国投资者对雇佣老挝本地劳动力的情况各不相同，尽管尚不清楚这些案例的代表性。泰国投资者在沙拉湾省的林业特许经营主要雇佣老挝本地劳动力^⑭。例如，2010 年泰国 Mitr Lao 公司的种植园在收获期雇佣了约 7,000 名当地普通劳动力，在生长期雇佣了约 4,000 名。相比而言，越南投资者在该省的特许经营主要是雇佣非正式的和未登记的越南劳动力（老挝国家经济研究所，2011）。中国投资者在该省雇佣的是老挝当地技术水平较低的劳动力（老挝国家经济研究所，2011），在北部

^⑬ 根据 Hatsan 村（位于阿速坡省）的领导者所说，居住在由 Vietnamese HAG 公司修建的房子里的工作人员在为公司工作 6 年以后，将拥有房子的所有权（不过这种承诺没有书面文件可以证明）（老挝国家经济研究所，2011）。

^⑭ 专家和一些行政职工是中国人。

的橡胶种植园，因为老挝当地劳动者不会收集胶水，中国投资者也会从本国输入劳动力（世界银行，2008）。

一般情况下，特许经营地区的本地劳动力供给不足。和大湄公河次区域其他国家的情况不同，老挝的劳动密集型产业缺乏劳动力。而且，老挝农民不愿意从事在特许经营项目中报酬低又辛苦的工作。老挝国内的劳动力流动较为有限，主要向经济较为发达的万象流动，老挝南部的劳动力则在高工资的驱使下向泰国流动。

大部分投资者在老挝建立加工厂，提供了额外的就业机会，比如沙拉湾省的泰国 Mitr Lao 糖厂、南部的越南橡胶加工厂、北部的中国橡胶加工厂和泰国的玉米加工厂。可是，至今为止，老挝劳动力似乎并没有充分利用这些就业机会。有证据表明，工厂雇佣外籍劳动力的原因是因为老挝当地劳动者缺乏必要的技能。例如，Mitr Lao 糖厂雇佣了 100 多名泰国专业技术人员，无一名老挝本地员工（老挝国家经济研究所，2011）。

提高农业生产率

老挝的农业生产率一直很低，2009 年的年平均生产率（农业 GDP/农业人口）是劳均 252 美元，与此相比，中国劳均 315 美元，泰国劳均 487 美元（粮农组织，2010）^⑯。各省农业生产率差距也相当大，最低的是沙拉湾省，为 0.09 美元/小时；最高的是沙耶武里省和波乔省，皆为 0.26 美元/小时；全国平均生产率（按农业总收入计算）为 0.14 美元/小时（2002/2003 年）（Setboonsarng et al. 2008）。

老挝农林部（2006）认为老挝农业的粗放经营和低生产率主要归咎于：

- 农户保守经营策略
- 农资供应商数量有限
- 全国范围内缺乏农推体系（包括公共部门和私人部门）而导致的信息匮乏
- 运营资金和信贷渠道缺乏

对农民来说，如何获得贷款仍然是个挑战，特别是老挝农民没有土地所有权，无法用土地作为抵押。银行通常不愿贷款给农民（即使是农民组织）。即使放贷，利率也非常高，达到年利率 15%~20%（Fullbrook，2007）。经销商提供的贷款利率甚至比银行利率更高。

^⑯ 柬埔寨和越南的生产率甚至更低，分别是 201 美元和 191 美元。

此外，由于储藏设施落后、包装不当以及处理和运输过程造成的一系列损失，导致农户失去了大部分的农产品收益。而且，农产品没有分级，质量不分好坏，混合出售，也限制了农民以高质高价获得高收入的能力。此外，政府对当地小农户的支持也是非常有限的。

订单农业通过知识和技术的转化，农业推广服务的深入以及良种、农资、包装和信贷服务的提供来提高农业生产率。如 Setboonsarng, et al. (2008) 指出，“沙耶武里省和波乔省相对较高的生产率归功于订单农业和跨境贸易。”

有关订单农业生产效率的实际数据非常有限。Mitr Lao 糖厂的甘蔗种植案例发现，订单农户的生产率比特许经营的略低（订单农业是 43 吨/公顷，特许经营是 46 吨/公顷）（老挝国家经济研究所，2011）。然而，Mitr Lao 糖厂正试图达到其订单农业目标，并赶上特许经营的生产水平。

对当地社区的溢出效应

外国农业投资也可以带来更广泛的收益，例如，公路的修建或者电力的连通。由投资带来的基础设施改善确实存在，只是尚不清楚对当地社区的影响程度。Chamberlain(2007)指出，即使是在道路条件（不一定非与外国直接投资项目相关）得到改善的地区，较富有的农户更能从中获益，因为贫穷农户往往没有足够的剩余产品在公路沿线出售。

外国农业投资也有助于刺激配套商业和教育的发展。例如，随着琅南塔省橡胶种植的推广，当地生产者已经开始培育橡胶苗，向当地其他农户、中国公司和境外销售^⑩。据预测，“未来几年里，Sing 这个地区将作为苗木生产基地并持续发展”（Shi, 2008）。另一项在琅南塔省进行的研究发现，在老挝北部的中国商贸活动促使当地居民接受更高层次的教育，这样他们可以获得更多的机会进入中国公司或与中国人合作。

一些外国公司也在为社区发展项目提供资金支持。例如，Mitr Lao 公司捐助了大约 100,000 美元支持社区发展，包括对减贫基金的赠款，开展基础保健服务并设立社区奖学金项目。虽然基础设施主要还是服务于公司的商业活动，但是，当地人也从中受益。HAGL 公司在阿速坡省出资 3,000 万美元，为 Phuvong 地区的贫困群体修建了医院、桥梁以及 1,000 多间住房。在沙拉湾市，中国的 Golden Van 股份有限公司也出资 100,000 美元用于修建小学。

^⑩ 大规模的中国橡胶公司仍然在老挝经营自己的橡胶苗圃。

政府财政创收

外国农业投资者缴纳的税收和交纳的特许经营费为老挝政府创造了收入。外国企业通常需要缴纳一系列的税费，但是根据投资区域和投资项目的类型，也有可能获得免税的优惠 (DFDL Mekong, 2010)。特权经营费大约为每年 3~9 美元/公顷 (Schönweger and Üllenberg, 2009)。据不完全统计，从 2007 年到 2009 年，Mitr Lao 糖厂的经济贡献累计约为 150 万美元，其中大约 18 万美元 (12%) 来自特许经营费 (老挝国家经济研究所, 2011)^⑩。虽然，农业投资项目带来的政府财政收入总数不清楚，但估计不高。

外国投资企业也为政府提供多种方式的捐赠。例如，2008 年，HAGL 公司出资 1,900 万美元用于东南亚运动会的运动员村建设。不过，批评者声称，捐款的目的是为获得在阿速坡省的橡胶特许经营权 (Kenney-Lazar, 2010; Baird, 2010)。此外，正如上面所说，各个公司也投资建设了基础设施，如公路、电力和灌溉系统。

第二节 挑战

虽然一些农户已从外国农业投资中受益，但更多的农户却没有受惠于这些潜在的机遇，甚至还遭受了一些严重的负面影响。这些问题已经得到老挝国家层面的广泛关注，特别是老挝前总理、老挝国家土地管理部和国会。

农民土地及发展资源的丧失

许多村民要依赖公用土地获得食物、薪柴或者放牧，不少村民三分之二的收入来自于非木材林产品的采集和销售。据 2006 年的一项调查显示，村民认为耕地有限是导致贫困的主要原因 (Chamberlain, 2007)。他们特别强调，农林用地分区计划的推进不力限制了农民获取土地的渠道。农村集群发展规划导致的村庄合并也在加剧土地压力，一些重新安置村民的地区土地已经被占用 (Wright, 2009)。

^⑩ 根据投资协议，Mitr Lao 糖厂在最初生产的 10 年里，每年每公顷土地需支付 6 美元的特许经营费用。在 10 年之后，特许经营费用将在每 10 年内增加 1 美元。

土地特许经营极大地限制了村民获取土地的权利。一项针对占巴塞省的越南橡胶种植园的研究发现，由于集体土地的丧失，妇女们必须花费更多时间去采集薪柴或者不得不购买木炭（Baird, 2010）。由于不再允许家畜进入橡胶种植园区域，许多农户被迫减少牲畜饲养，从而失去了一个最重要的财富来源。另一项针对村民的调查指出，因为土地被租赁给了 HAGL 公司，农户失去了对公共林地的使用权，而这些公共林地带来的林副产品过去每年为全村贡献 80%（每年约 692 百万基普）的收入。

外国投资公司没有充分了解现有土地利用的权属关系（正式的或惯例的），就开始申请使用土地（Schönweger and Üllenberg, 2009）。由于这些信息上的缺陷和政府官员的协调不力，导致了同一地块特许经营权的重复发放^⑩。有时，在没有当地社区参与决策的情况下，村庄或者临时荒废的土地被划分为“已退化林地”用于种植园开发。另外，政府官员私扣土地的事件也已经有被报道。在一些案例中，由于土地分配上的分歧直接导致了村民去阻止公司清地或使用特许经营土地（Schönweger and Üllenberg, 2009）。

按照老挝政府的相关规定，如果村民因项目建设而受到影响，他们应当获得补偿^⑪。然而对许多橡胶种植园的研究表明，即使农户得到了补偿，补偿水平通常也很低。某案例显示，农户仅仅获得了每公顷闲置土地约 100 万基普（120 美元）、每株咖啡树或菠萝植物 500 基普（0.06 美元）的补偿。又如，在另一咖啡种植园项目中，村民获得了每公顷土地 50 万基普（62.5 美元）的补偿，但是这些土地原本可以为村民带来每公顷超过 200 万基普（250 美元）的年收入。另外，补偿范围也缺少统一标准。一些投资企业仅对农户收成损失进行补偿，或仅对土地进行补偿，而另一些企业对收成损失和土地损失都进行补偿。还有例子表明，即使有些农户的土地已经划归特许经营权使用的范围内，但因为投资前没有到相关政府部门办理过土地登记注册手续，最终也没有获得任何补偿。

^⑩ 土地特权经营的混乱问题也已经被外国投资企业所重视。据沙湾拿吉省经营甘蔗种植基地和工厂的 KSL 公司透露，由于特权经营中当地村民的土地和边境上的土地无法确切区分，他们公司所面临的直接风险涉及到土地特权经营的政策（KSL, 2011）。公司和村民之间的协商正在进行中，但是那需要时间，因此对于公司的预计产出来说是存在风险的。

^⑪ 关于受 No. 2432/STEA 发展项目影响的村民的补偿和重新安置问题，参见法令 192/PM 的规定。

贫困农户和失地人群的边缘化

由于土地（如果他们拥有土地的话）质量、规模和地理位置的限制，贫困农户通常无法参与订单农业协议（Schönweger and Üllenberg, 2009）。来自其他国家的经验也表明，外国公司更倾向于与农业大户合作以降低交易成本，并期望由此获得更高的产出（Fullbrook, 2007）。相反，贫困农户则只能依赖打工维持生计。这种情况很可能导致贫困农户和失地农民被进一步边缘化，比如贫困农户可能因为失地导致其传统生计资源丧失，而且没有其他更好的可替代性选择。

工作保障差和工资水平低

尽管特许经营为农村地区提供了就业机会，但这些工作岗位是非常不稳定的。因为农业种植园劳动力需求的季节性变化，大多数农业工人都是作为短工被雇佣。根据实地调查的结果，在沙拉湾省进行特许经营的Golden Van 公司的雇工中，仅有约 2%是长期合同工人（老挝国家经济研究所，2011）。在 Mitr Lao 糖厂，几乎全是短期岗位，收获期雇工人数为 7000 人，而在生长期则下降到仅 4000 人左右（老挝国家经济研究所，2011）。这种波动尤其给来自于较远地区、缺少工作岗位保障的工人带来了极大的挑战。例如，在越南 HAGL 公司的橡胶种植园，迁移来的劳动者每年仅仅可以工作 3 个月（老挝国家经济研究所，2011）。劳动需求也随着投资项目的进程而改变，比如橡胶种植项目，据专家预测，一旦开始割胶，用于整地和培育橡胶苗的劳动需求从每年 400~500 天/公顷会降至每年 150~200 天/公顷（Baird, 2010；老挝国家经济研究所，2011）。

虽然外国投资项目的工作劳动强度非常大，但工资却在标准水平之下。根据老挝劳动法的规定，最低工资线为每月 348,000 基普的基本工资加上 221,000 基普的福利费，总计为 569,000 基普/月（按每周工作 6 天计算，约为 221,000 基普/天）。然而，目前特许经营模式下农业工人的平均日工资估计仅为 15,000~20,000 基普（Schönweger and Üllenberg, 2009）。劳动者们抱怨，他们的工资也得不到全额支付，剩余工资或是被公司暂时扣留以保证工人不会随便离开，或是归发放工资的管理机构使用（Baird, 2010；Kennedy-Lazar, 2010）。例如，就 Mitr Lao 而言，其公司管理者声称，他们公司支付给村民的日工资不低于 100 泰铢，也就是大约 25,000 基普，而村民所说的日工资却只有 20,000 基普。管理机构因为要负责村民从居所到劳动地

的交通，所以他们也会扣取村民的部分收入（老挝国家经济研究所，2011）。

另外，工作条件也很差。有案例显示，劳动者暴露在除草剂和其他化学药物的危害之中，而公司却不为他们提供关于化学药物的危险信息、必要培训和保护设备（Baird, 2010）。在 Mitr Lao 甘蔗种植基地工作的村民反映，他们在喷洒杀虫剂后会出现头疼、头晕、眼花和身体不适等症状。而且，如果外国投资者不遵守劳动标准或者最低工资要求，劳动者也很少有反映问题的渠道。

案例调查研究发现，鉴于以上原因，村民确实不喜欢在种植园工作，他们只在水稻收获之后或者没有其他工作机会的时候才会选择在种植园工作。

谈判权力失衡和合约风险分担不均

《2006 年参与性贫困评估报告》指出，村民认为“与市场和财务管理有关的问题”是发展经济作物的主要障碍，而非 2000 年的报告所指出的是农业技能的缺乏。农民通常缺少法律知识，因而难以理解他们签订的合同的潜在含义，也无法利用市场信息判断他们的收购价格是否公平。虽然农民可以通过电话从其他国家获得一些价格信息，但他们没有能力判断这些信息的真实性（Fullbrook, 2007）。而且，因为他们的产品出口途径有限，除签订合同外农民很少有其他选择。农户还存在负债风险，因为投资者为农民提供农业投入贷款和整地资金，甚至为工人提供资金购买收音机或电视机，而这些费用需要工人以后用工资进行偿还（参见案例 2）（老挝国家经济研究所，2011）。

案例 2 Mitr Lao 糖厂订单农户的负债情况

针对沙湾拿吉省与 Mitr Lao 糖厂签订订单农业合同的几个村庄 (Dong Phung, Keng Head, Nadieng and Kachu 村) 的调查显示，几乎所有的农民都有负债，每个农民的平均负债水平约为 4,320 万基普，也就是大约 5,400 美元。高负债水平在很大程度上是由农民甘蔗产品的低收购价格所导致的。Mitr Lao 糖厂支付的甘蔗价格仅为 600 泰铢/吨，折合 20 美元/吨；而在同时期，泰国莫拉限府（邻近老挝沙湾拿吉省）的甘蔗价格是 1,000 泰铢/吨，老挝丰沙里省的甘蔗价格大约是 30 美元/吨。

总的来说，农民的土地平均收入约为 25,920 泰铢/公顷，折合 864 美元；而他们的总生产成本估计有 73,910 泰铢，也就是 2,463 美元，主要包括清地、整地成本和幼苗培育成本（表 7）。每次收获之后，公司首先从农户的收益中扣除本期债务，剩余部分支付给农户。如果农户的收益不足以支付本期债务，糖厂会要求农民在 30 天内偿还这部分债务。如果农民在 30 天内还无法偿还，公司就要收取额外的利息。根据合同规定，在老挝中央银行协调下，这一利息完全由公司确定，农民无权协商。

一项针对老挝农民近两年成本变化的研究表明，为了提高生产率，需考虑利息支出和化肥支出，农民未来仍将处于总成本超出总收益的状态，因而农民很少有机会摆脱负债。

资料来源：老挝国家经济研究所，2011.

订单农业模式下，合同双方预先约定了收购价格，在确保农民获得可预期的稳定收入的同时，也限制了农民在签订合同之后提高价格的灵活性。在橡胶种植中这是一个特别严重的问题，因为橡胶作物需要 7~8 年才能成熟（尽管不是所有的合同都要求村民将他们的橡胶出售给投资者（Shi, 2008）。即使投资者向农民赊销种子和少量化肥，收购者有时也不按约定的价格和数量收购产品，这导致农民因无法出售剩余产品而造成损失（农林部，2006；世界银行，2008）。在老挝乌多姆赛省和琅南塔省，都出现过收

购者以低于最初协定价格收购产品的例子 (Chamberlain, 2007)。但是，必须指出，也存在因农民不遵守合约、将产品卖给其他收购者，而使合同失效的情况 (农林部, 2006)。

无论是投资者还是农民很少有机会行使他们的合法权利，因为“事实上在目前的法律环境下，订单农业合同的纠纷无法得到妥善解决” (农林部, 2006)。但是，相对来说，农民面临的障碍更大，因为农民通常不知道如何递交法律诉讼文件，而且没有时间和资金到法院申诉或者聘请律师 (Fullbrook, 2007)。因而，投资者和老挝农民的争端通常趋向于由地区或省级行政管理部门来解决。

老挝当地已经开始尝试更好地调整和协商订单农业协议 (世界银行, 2008)：

- 例如，在老挝华潘省和占巴塞省，老挝投资者针对特定作物成立了省级的订单农业协会（如华潘省的有机蔬菜和膏桐订单农业协会），以保障在省内购买和销售的权利。通过协会达成共识——“界定订单农业条款的准则及规章，明确各方的角色和职责，提出对违规主体的责任追究” (世界银行, 2008)。
- 在一些地区，已经成立了村民营销小组，以增强同老挝本国和外国投资者间的谈判能力，也有一些小组是由外国投资企业成立的。例如，泰国投资者在泰国空帕依府那农业与农民合作社的支持下，在邻近的老挝甘蒙省发起成立了玉米营销小组。

这些新的尝试究竟能够为农户带来了多大的利益目前还不清楚，这将成为今后进一步研究的重点。

市场竞争的影响

种植经济作物给农户带来的不仅是机会，也有国际商品市场的风险，而且改变了传统农户经营的性质，同时面临更多外部影响，比如自然灾害、价格和市场波动以及劳动力需求波动。Wright (2009) 分析了在特许经营、订单农业和自给自足农业生产系统下不同外部因素的影响 (表 12)。

表 12 不同农业生产系统风险和潜在影响

外部因素/ 农业生产系统	特许经营	订单农业 2+3 模式	订单农业 1+4 模式	自给自足生产
自然灾害	劳动力收入减少	作物收成减少	作物收成减少 劳动力收入减少	作物收成减少 口粮不足
食品价格上升	购买食物成本增加	购买食物成本部分增加	购买食物成本部分增加	在粮食产量不足的情况下更容易受食品价格上升的冲击
利用自然资源的机会减少	其他食物和收入来源减少	其他食物和收入来源减少	其他食物和收入来源减少	其他食物和收入来源减少
市场波动	N/A	市场风险很高	市场风险较高	N/A
劳动力市场波动	对劳动力收入影响较大	N/A	N/A	影响农业劳动力的供给
购买力下降	生活水平降低	生活水平相对下降	生活水平相对下降	生活水平相对稳定

资料来源：Wright (2009)

农民面临的风险因种植的作物而异。一方面，多年生乔木（如橡胶）生长周期长，恶劣天气、火灾或价格下跌所致的损失对这类长期投资是一个严重的风险。在等待多年生乔木成熟期间，农户不得不开辟替代的收入来源 (Obein, 2007)^㉙。另一方面，由于难以适应天气变化，一年生作物（如玉米）生产也面临干旱带来的风险。有时同种作物在一个季节里价格都会有很大变化。

订单农业也将农民置于价格波动的商品市场之中。理论上讲，农民可以从全球农产品价格上升中获益，但实际上上升的价格却极少传递到农民这一环，特别是如果价格已经在合同中事先确定。即便价格没有确定，由于市场信息有限或替代的销售渠道匮乏，农民也只能接受经销商给出的价

^㉙ 有时，在项目运行的前三年内农民可以在橡胶幼苗间种植一年生作物。

格。同时，从口粮作物转而种植经济作物，订单农民不再自己种植粮食作物，而必须从其他渠道购买，因而将承受由于价格上升带来的负面影响。

另外，老挝农民不得不与国际市场上其他生产者竞争。在供过于求或价格下跌的情况下，老挝农民面临着众多风险，包括投资者所在国政府为了保护本国产业而实施的配额制度、关税调整或边境关闭引起的风险。例如 2008 年末，泰国政府实施了禁止从老挝、缅甸和柬埔寨进口玉米的为期两个月的禁令，以回应本国农民对廉价进口品导致价格下跌的抗议。

生态环境影响

土地种植用途大规模转变将不可避免地对生态环境产生深远影响。缺乏科学的土地利用规划和准确的资源数据，以及土地特许经营的需要，部分原始森林或成长良好的次生林被改变用途。在老挝政府对投资活动缺乏有效监督的情况下，一些公司超额开发行为不易被察觉。转变土地用途会危及生物多样性，破坏动物的迁徙通道，使其栖息地破碎化。

种植单一经济作物也会造成土壤退化和侵蚀。老挝本地农民一般不熟悉保护土壤肥力的栽培方法，如土地必需的恢复期和肥料的使用。如果没有诸如追施化肥与豆类作物轮作等适当的管理，玉米产量将迅速下降。另外，某些作物，如甘蔗和桉树还会消耗大量土壤中的水分。

橡胶种植中使用的灭草剂和杀虫剂会污染水体，导致鱼、蟹、虾、甲鱼和河岸植物减少。还有观察发现一些村民在没有预留法律所要求的缓冲带的水体边种植橡胶树。由于农户没有接受足够的培训，在河边清洗喷洒设备的情况时有发生。在欧洲许多国家被明令禁止的百草枯和阿特拉津除草剂，也被发现在沙耶武里省南部被广泛使用。

社会结构改变

外国农业企业投资激增给农村地区带来许多社会变化。在农户生计从自给自足向依靠劳动工资转变的地方，食物保障不得不依靠单一的收入来源。在对橡胶种植进行评价时，村民说他们现在必须购买之前无须购买的所有食物。然而，如上所详述的，他们在土地特许经营权下的工作机会极少是长久的，而且收入通常很低。另外，劳动者还必须适应工作时间的约束，不能自由支配自己的劳动时间。

劳动力迁入也引起了老挝当地的社会变化。例如，在琅南塔省，由于更看重本国劳动力“更强的劳动纪律，更高的技术水平和更方便的管理”，

中国投资者雇佣本国劳动力在老挝北部地区从事橡胶种植技术指导工作，以弥补技术性劳动力短缺。投资也一同带来了其他中国人在老挝当地经营农业、电子和其他产品的小本生意。他们的到来可能为当地村民获取多样而廉价的商品提供了便利，但也可能取代部分本地贸易商和生产者。至于实际程度和影响，需要通过进一步研究获得^②。

在一些因特许经营权分配而迫使当地社区重新安置的案例中，可能会造成该社区和已有社区关系的紧张化。而且，传统社区与土地资源的关系和与其密切相关的圣地的关系更为密切。

政府收入没有体现资源价值

虽然外国农业企业投资的扩张有助于增加政府收入（尽管不清楚具体数额），但是收入潜力没有得到充分实现。据报，老挝每年 3~9 美元/公顷的特许经营费是最低的。相比之下，越南收费大致在每年 20 美元/公顷，而中国收取多达 50 美元/公顷。有的时候，老挝政府还不能收齐这些费用。随着对老挝土地需求的增加，老挝应该可以考虑提高收费水平。老挝现在正在考虑一个高达 100 美元/公顷的梯度定价制度，但到目前为止没有什么变化。

给予外国投资者免税待遇也导致政府损失税收收入。从其他国家的经验来看，这种激励政策未必对投资决策起决定性作用，特别是在老挝这样投资环境不佳的国家。对越南、印度尼西亚和菲律宾的研究表明，70%~80%的投资刺激都是多余的，换言之，即使在缺乏投资刺激的情况下，投资者仍然会投资。

^② 包括对来自泰国和越南的转移劳动力影响的研究