



减贫经验输出的困境与挑战

——对援老项目的中期考察

汪牧耘

[摘要] 如何在对外援助中输出中国国内扶贫经验是当下重要的议题之一。目前,中国对外援助的研究多采用宏观视角、关注企业主体,而对国内扶贫政策的实施经验向国外传递的具体分析较少。本文以“东亚减贫示范合作技术援助项目”(老挝部分)的实施为例,通过对项目实施的中期考察,分析中国扶贫政策经验如何输出。调查表明,中国减贫经验的传递受到当地社会文化、项目参与者的工作经历、中老双方的交涉方式等因素影响,中国经验在被分享的同时也不断被重塑。而减贫经验输出海外过程中产生的新思考,一定程度上加深了对中国经验及其可能性的探索。

[关键词] 中国减贫经验;国际援助;老挝;改善民生

一、中国扶贫政策实践的经验及其国际化

党的十八大以来,以习近平同志为核心的党中央从全面建成小康社会全局出发,把扶贫开发工作摆在治国理政的突出位置,并全面打响脱贫攻坚战,取得决定性进展。国内扶贫政策的实施不仅取得了诸多成果,也积累了大量的经验^[1]。在对外援助工作中,我们应该如何运用中国经验?如何在其他国家的社会情境中重新审视这些经验的内涵?中国扶贫经验的国际化,是中国实现自身国际价值、获得国际性话语权的重要途径^[2],也是近年颇受关注的议题。

中国扶贫经验国际化的核心问题,是“将中国发展与减贫经验的内涵与国际社会进行有效的分享”^{[3]27}。目前,围绕什么是“中国发展与减贫经验”的研究数量可观。例如,就“中国发展”而言,郑永年梳理了建国以来中国各阶段的政策变化,认为特有的政治经济模式在中国的发展中起到了关键作用^[4]。成龙则从马克思主义中国化的角度回答了什么是中国模式,并对国外研究的各色观点进行了分类和批判性考察^[5]。关于“减贫经验”,也有学者系统地梳理了中国扶贫政策的变迁^[6],或是以具体村落为例,评价某项扶贫政策的效果^[7]。相比之下,只有少量研究聚焦于什么是“有效的分享”。一些实证研究表明,中国减贫经验输出的效果依赖于受援国的政府治理能力和市场效率^{[8]198}。也有学者基于对中国工业发展的减贫效果、政府在资本再分配中扮演的角色等的分析,推测中国减贫经验助力东盟国家发展的潜力^①。这些研究多是从宏观视角出发,将促进经济发展的诸多要素囊括在扶贫语境下进行讨论,并未聚焦国内扶贫经验向他国输出的微观过程。然而聚焦过程,恰恰是研究经验分享最重要的途径。

为了探讨什么是“有效的分享”,研究者不宜先验性地归纳中国扶贫经验的特点与价值^[9],或把不愉快的国际遭遇简单归纳为自我宣传不够、自我实力还不具压倒性或其他国家作祟^[10],而是

[收稿日期] 2020-07-13

[作者简介] 汪牧耘,日本东京大学大学院新领域创成科学研究科国际协力学专业博士生,日本法政大学大学院涓公司持续性研究所研究员。

① Xiaoyun Li, Hsiao Chink Tang, Jin Xu, What Can ASEAN Learn from the People's Republic of China's Poverty Reduction Strategy? *Development Asia*. 2019-07/2020-07-07. <https://development.asia/insight/what-can-asean-learn-peoples-republic-chinas-poverty-reduction-strategy>.

要将经验传递到的过程纳入视野,从这个过程中的具体互动出发、重新审视经验本身的内涵与价值。正如经济学家齐默尔曼关于资源的讨论中指出的那样,资源——即“有用的某物”——的有用性不是客观存在的。参与“资源化”过程的主体(actor) 的认知与行动,决定了某物是否有用、如何有用^[11]。讨论中国减贫经验的“有效的分享”,在抽象意义上无疑是在讨论一种资源化:选择有用的减贫经验输出海外,在改善其他国家贫困现状的同时让中国获得国际性话语权。因此,“有效的分享”的讨论应聚焦经验传递的过程^{[12]61-91},即什么作为中国减贫经验、如何被输出?

基于以上的问题意识,本文试以中国政府在老挝开展的“东亚减贫示范合作技术援助项目”^①为例,回答“中国扶贫政策实践中的什么作为经验、如何输出老挝”这一问题。老挝项目是中国中共中央总书记习近平提出的向发展中国家提供的100个减贫项目之一,被称为中国扶贫项目首次“走出去”的具体实践^{[13]88}。本文将基于笔者对老挝项目中期的调查结果^②,重点聚焦于老挝项目在运行过程中的具体遭遇,分析中国减贫经验^③输出他国的困境和挑战。

二、老挝与中国减贫

(一) 老挝项目的背景

老挝于1949年从法国的殖民统治中独立,并于1975年成立老挝人民民主共和国,由老挝人民革命党一党执政。老挝国土面积的80%为高地,农业用地仅占9%,山岳地貌造就了老挝多民族的特征^[14]。近年,随着老挝国内的矿物资源开发、水电站建设以及旅游业为主的服务业的兴起,作为主要产业的农业在GDP中的占比逐年递减^④,农村地区也是老挝贫困人口的主要集中地^[15]。地广人稀的老挝是东南亚唯一的内陆国家。与周边国家相比,老挝无论是从人口国模还是总体的经济体量而言都较小(见表1)。作为“被强者包围的弱者”,老挝在经济、政治、文化上与中国、越南、泰国等周边国家关系紧密^⑤,并长期接受来自国际组织和各国政府的援助。

表1 老挝以及与其接壤的周边国家/地区的基本数据

	老挝	柬埔寨	越南	缅甸	泰国	云南省
人口/万	706	1 624	9 554	5 370	6 942	4 858
面积/万 km ²	23.68	18.1	32.9	67.6	51.3	39
GDP 总额/美元	179 亿	245 亿	2 452 亿	712 亿	5 049 亿	3 280 亿
人均 GDP/美元	2 542	1 510	2 566	1 325	7 273	3 850
增长率/%	6.50	7.50	7.10	6.20	4.10	8.90

资料来源:笔者基于世界银行数据库及中国统计局数据制作。

① 以下简称“老挝项目”。项目具体内容见后文。

② 调查结果包括笔者于2019年8月、2020年1月至3月在老挝万象市及琅勃拉邦省的田野工作,对老挝政府、老挝项目相关人员的访谈记录,以及在日本国际协力机构(Japan International Cooperation Agency, JICA)实习过程中的资料收集。文中对调查结果的取舍和分析为笔者个人观点,与受访者及机构无关,文责均由笔者承担。

③ “中国减贫经验”的内涵丰富。为避免歧义,本文中将其界定为中国援助者基于国内扶贫经验的海外实践。

④ 老挝农业占GDP比例从1990年的60.7%下降到2018年的15.7%。参见:Investment Promotion Department. Statistics. 2020-07-05. <http://investlaos.gov.la>。

⑤ 中国和越南在老挝的发展中占有特殊地位。例如,在老挝中央政府的计划投资部(Ministry of Planning and Investment)中,只有中国和越南成立了各自的合作委员会(Cooperation Commission),旨在调节中老、老越的两国间的贸易、投资和援助事项。另一方面,由于语言等的亲缘性,赴泰国务工的老挝人数量可观,泰国的援助、影视文化产业也对老挝影响较大。

目前为止,中国对老挝的援助已覆盖成套项目^①、一般物资、技术合作、人力资源开发合作、援外医疗队、紧急人道主义援助等内容^{[16]38}。比较而言,日本和美国的援助者主要将重点放在政策、环境、教育等方面,中国则主要以道路、桥梁、水电站等大型基础设施的成套项目建设为主^{[17]34-36}。在友好的外交关系^②和地缘优势下,老挝政府和智库层面都对中国的援助评价较高^[18-20]。另一方面,中老两国在经济和外交关系上的互助友好并不代表两国人民之间的理解程度深。调查显示,2015至2018年的4年间,老挝国家通讯社涉华报道的99.2%是正面/中性报道,其内容多为国家领导会谈等政治经济话题,而贴近两国人民生活的报道较少^[21]。另外,中国在海外的人文交流多是教学中文、展示中国文化、以及解释中国道路、中国内外政策为什么是对的^[22]。这样单一的国家形象塑造和自我宣传不仅无助于中老人民的交流,甚至成为了双方的隔阂。

近年,随着“一带一路”政策的推进,中国企业大量入驻老挝。中方的援建项目,特别是涉及土地、搬迁等社会问题的大型基础设施项目容易激发中方与当地民众的矛盾。除此之外,增加老挝政府债务负担的贷款模式、中国援助的低透明度等问题,也对两国合作产生负面影响^{[16]42-45}。为消除“一带一路”的推进给周边国家带来的压力,并将中国现阶段的发展成果惠及他国民众,实现“民心相通”,中国的援助形式不断转变,与东南亚各国围绕国际减贫的合作与交流也日益频繁^③。

本文关注的“东亚减贫示范合作技术援助项目”,是在上述背景下中国政府对外援助转型的实践性探索之一。2014年,中国国务院总理李克强在第17次东盟会议上提出“东亚减贫合作倡议”。在此倡议下,中国政府设立了1亿元人民币的东亚减贫合作专项基金用以开展在东南亚的乡村减贫,并选取了东南亚国家中较为贫穷的老挝、柬埔寨和缅甸三国作为东亚减贫合作示范点。截至目前,老挝项目已受到多方关注^[13,23]。下节中,笔者将通过整理既存的文献和报道,概述老挝项目及其现有的评价。

(二) 既存的老挝项目诸像

老挝项目是中国政府的村级综合减贫援助实践。项目以技术援助为主,旨在把中国减贫政策中的“整村推进”和“精准扶贫”的经验引进老挝,以减少当地贫困,并为今后中国在东亚开展减贫项目提供示范。老挝项目的中方主管部门是商务部国际经济合作事务局,并由中国国际扶贫中心协助管理,而具体实施依靠广西外资扶贫项目管理中心。老方的对接单位是老挝(中央/地方各级)农林部^④。

与以往的中国项目不同,老挝项目更关注与当地人民的关系和民生改善的实际需求。民生改善包括了物资条件、能力提升、增强可持续性、环境保护、对少数群体与弱势群体的优待等方面。项目的实施期为三年(2017年9月30日至2020年9月30日),具体内容包括:基础设施建设、公共服务设施、农民民生改善、能力建设、以及技术支援等五个板块的支援。

① 指中方向受援方提供与生产生活和公共服务等相关的成套设备、工程设施、建成后有长效质量保证和配套技术服务的对外援助项目。

② 2019年4月,中国政府以党的名义与老挝政府签署了首份构建人类命运共同体的双边合作文件,再次明确了老挝与中国的战略合作关系。

③ 例如,从2007年开始,中国-东盟社会发展与减贫论坛每年召开。第13届论坛于2019年6月在广西壮族自治区的南宁召开。参见:The 13th ASEAN-China Forum on Social Development and Poverty Reduction ASEAN-China Cooperation on Poverty Reduction towards SDGs. iprec. 2020-06-21. <http://www.iprec.org/Activity/activity/fid/371.html>。

④ Lao National Committee for Rural Development and Poverty Eradication (NCRDPE). 老挝总理府下属机构。前身是老挝的扶贫委员会、扶贫办公室。2019年的体制改革后扶贫专项部门被划分到其他部署。

表2 中国扶贫治理不同阶段的划分与特征比较

阶段	救济式扶贫阶段	发展式扶贫阶段	开发式扶贫阶段	综合性扶贫治理	脱贫攻坚阶段
时间划分	1949—1977	1978—1985	1986—2000	2001—2011	2012—2020
瞄准单位	无	区域为主	县级	村级	到户到人
工作机制	民政部门为主	多部门协同	分级负责、以省为主	四到省、县抓落实	四到县、五级书记挂帅
减贫动力	社会救济与平均分配	农村制度改革与经济快速增长	有组织有计划大规模的扶贫开发	开发式与保护式扶贫共同作用	国家行政主导的扶贫治理
代表政策	农村五保	三西扶贫	八七扶贫计划	整村推进	精准扶贫

资料来源:许汉泽. 新中国成立70年来反贫困的历史、经验与启示. 中国农业大学学报(社会科学版), 2019(5): 45-52.

在中国,“整村推进”和“精准扶贫”都是进入21世纪以后推行的代表性扶贫政策。前者以村为单位,采用参与式扶贫的方式推动村落综合发展。后者则为根除贫困问题,将脱贫的对象精确到户及具体个人(见表2)。这两个扶贫政策的实施,都以工业化带来的高速增长和物质条件为基础^[3],以中国政府干预下的资源再分配为动力^[1]。在老挝项目中,中国减贫政策的经验特征可以归纳为“政府主导+群众参与”。其中,“政府主导”指通过老挝的国家、县(市)、郡、村等四个级别的政府对项目进行管理和指导。

项目实施地点是老挝的万象市桑通县版索村和琅勃拉邦市象龙村^①。中方提出的择村标准共八项,分别是:“村级管理组织比较健全;没有实施过其他国际援助项目;非大型工矿区或潜在的工矿项目开发区;具备基本的对外交通条件,机动车辆可通行、方便学习和观摩;可利用劳动力占总人口的40%以上;具有老挝贫困村的代表性,处于中等贫困水平;村庄规模适中,有发展潜力;省、县,特别是村民有做项目的积极性。^{[13]88-89}可见,这些标准反映了中方对老挝项目作为“示范点”的期待:一是为了保证老挝项目能顺利实施,二是为了保证项目效果能很好地对外展示。目前,在两个项目村已建设了桥、道路、饮用水设施、活动中心、卫生站、学校、太阳能路灯等16项基础设施和公共事业设施。此外,项目还成立了村民组织,推动家畜、纺织等项目内容的实施。为了提高老方项目相关人员的能力,中方还多次组织了国内人员培训以及中国国内的访问等。

从现有的报道来看,老挝项目俨然已是向中国输出减贫经验的成功范本。然而,实际的减贫经验传递并非项目成果的简单总结,而是更为复杂的动态过程。下一节,笔者将通过项目实施中的具体事例,分析输出老挝的中国减贫经验的内涵及面临的挑战。

三、中国减贫经验的输出:老挝项目的形成、实施与反思

(一) 项目的形成

1. 管理的结构

向老挝输出中国的“整村推进”和“精准扶贫”经验需要依靠扎根当地的项目管理体制。然而如前所述,中国在东南亚的对外援助多是以大型基础设施建设为主的成套项目,而基建型中国企业的援助模式无法充分满足老挝项目深入民间、改善民生的目标。对此,在项目管理和运营结构上中方作出了新的尝试。尝试之一,就是在老挝中央和地方的农林部门成立“中老联合项目管理办公室”(以下称为“中老联合办公室”,见图1)。中老联合办公室由中方常驻专家和老挝政府的项目管理人员组成,中老双方每周进行一次例会,汇报和讨论项目的实施进度、优化项目管理。

① 版索村(Sangthong District, Ban Xor)共407户,2007人;象龙村(Luang Prabang District, Ban Xienglom)共174户,814人。

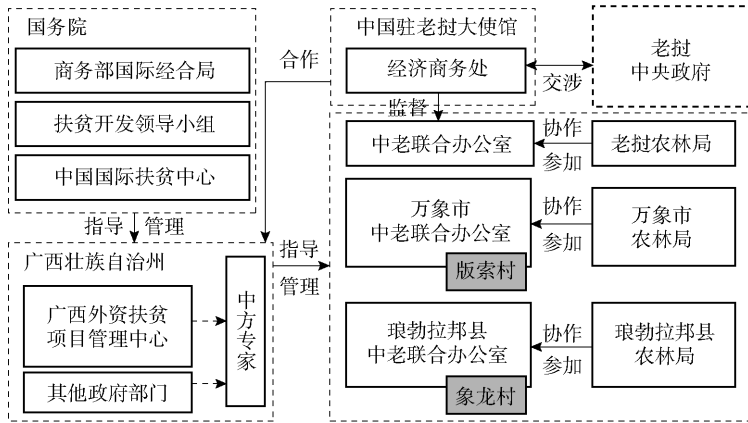


图1 老挝项目的组织管理构造

资料来源:笔者基于调查结果制作。

成立中老联合办公室的实践源于中国接受世界银行(the World Bank, 以下简称为“世行”)扶贫贷款项目的经验。世行的对中国的援助从1981年开始,在中国的发展过程中起到了至关重要的作用。依照国务院的政策,世行投资多向中国中西部地区倾斜,并且善于通过制定项目管理和实施的“方式”来影响项目发展的“方向”。在接受世行项目的过程中,中国各省、市到行政村应需成立了负责世行项目检测、管理、采购的项目管理办公室(Project Management Office, PMO),国务院扶贫办公室也于1995年成立外资项目管理办公室^[24]。在广西成立的“中国西南扶贫世界银行贷款项目广西办公室”^①正是老挝项目的实施方——广西外资扶贫项目管理中心的前身。该中心长期负责世行在中国西南的扶贫项目,对世行的管理体制较为熟悉,因此成立PMO的经验被活用在老挝项目中,最终形成了中老联合办公室在各级政府中的管理体制。通过项目管理结构的设计,中国以往接受援助的经验在中国减贫经验输出中得到了延续。

除了总体规划,中方还负责对老挝项目进行技术指导。2017年9月,老挝项目以中方向老挝派出专家为标志正式启动,后经广西政府派遣常驻老挝的中方工作人员约有5人,并定期交替。中方工作人员包括广西外资扶贫项目管理中心职员及广西基层的扶贫工作人员^②,而被选派者多数没有直接参与对外援助的经验。在陌生的老挝全面指导项目的设计、管理、培训,财务报账等多方面的工作对中方工作人员而言是新的挑战,中国的减贫经验传递也受到老挝社会文化的影响。这一点在之后的项目村选择上亦有所体现。

2. 项目村和内容的选择

如前所述,新闻报道中列举了中方选择项目村的八个具体条件^[13],但实际的选择却受诸多因素制约。首先,中老双方的信息不对等让老挝政府在项目村选址上掌握了主动权。因为项目的时间和资金有限,中方无法亲自考察老挝所有的村落情况,所以需要老挝政府提供备选的项目村和相关数据,然后由中方进行实地考察。在此过程中,老挝当地政府的判断和利害关系会直接影响谁能成为项目村备选项。其次,老挝地方政府的数据不全和统计方法的差异导致其提供的数据无法反

① 该项目是中国第一个利用世行贷款直接用于扶贫的项目(1995—2005),旨在解决位于广西、贵州、云南的35个贫困县的民生问题。参见:世界银行. 西南扶贫项目. 2020-06-25. <https://projects.shihang.org/zh/projects-operations/project-detail/P003639?lang=zh>。

② 相比老挝项目的工作强度,中方可派遣的人力资源较少。笔者认为,其原因之一是国内扶贫工作的紧迫。2020年是中国扶贫攻坚的收官之年,解决广西自身的贫困问题是当局的首要任务,而在扶贫部门中选派在职人员前往老挝可能直接增加国内脱贫攻坚工作的负担。

映实际的贫困状况^①。因此不可避免地造成了选址上的偏差:被选作项目村的版索村距离市区超过2小时车程,不便于外界学习和观摩。象龙村虽然在统计数据上是贫困村,却在老挝项目开始前就有大象园、度假山庄等旅游设施和一定的游客量,村中的卫生室是由澳大利亚政府援建,较难代表老挝贫困村的普遍情况。

项目的执行严格依照事前拟定的项目实施手册,所有具体的项目内容基本通过村民大会确立。村民大会基于中国扶贫政策经验中对“群众参与”的要求,旨在通过和村民的讨论实现项目内容的最优选择。大会中,村民在中方指导下按顺序列出他们希望的援助内容,并参与制作村内资源图、农村大事记等。大会后,中方对村民提出的排名最靠前的十个项目进行考察,并通过可行性的判断对项目进行筛选^②。这种自下而上的会议形式对老挝村民而言新鲜有趣,反响较好。中老双方也在此过程中相互熟悉并建立信任。

广西与老挝的农村地区在地理、气候等方面的相似性一定程度上为项目内容的输出提供了优势。在村民的提议之外,中方根据经验在项目中加入了中国扶贫实践中反响较好的援建内容,其中一例是“活动中心”的建立。建设活动中心的初期尝试源于世行项目在广西的实施过程^③,其功能类似于村委会办公室,可以用于开展村里的各类培训、召开村内会议。另一方面,活动中心也是重要的宣传场域,方便领导和来宾视察村落风貌。活动中心中陈列的各类书籍和培训资料也可以增加村里学习的气氛、给人好感。下节,笔者将以象龙村为例,说明上述基于国内扶贫经验的海外实践在村落中的具体体现。

(二) 项目实施:以象龙村为例

至2020年3月,项目内容中的“基础设施建设”“公共服务”已接近完成。在象龙村共有八个基础设施建设和公共服务的项目,项目的详细信息被制作成公示牌,在村中人员流量较多的位置以中老双语进行公开,既展示了中国援助的成果和透明性,又方便村民的问责和督促。八个项目包括:(1)村内道路沥青路面、(2)村饮水、(3)村学校篮球场和厕所、(4)村卫生室扩建、(5)村培训学习活动中心、(6)村学校教师和学生宿舍、(7)太阳能路灯采购及安装、(8)村小学教学设备采购。公示板上的详细信息包括了项目名称、建设内容、合同编号、采购方式、合同价格、主管单位及责任人、实施单位及责任人、项目村实施小组和监督小组负责人等。笔者调查期间,中方援建的基础设施建设和公共服务设施大体投入使用。基于中方扶贫经验而援建的活动中心利用率较高,显著增加了村民在雨天参与村内活动的积极性。

与此同时,项目内容中的“农民民生改善”正在进行中。由于项目时间和资金有限,民生项目覆盖全村有一定难度。对此,项目选择了集中援助资源,在村内寻找和培养示范点。在象龙村的民生改善项目包括了传统纺织工艺、民宿、种植、养殖等。为保证项目的实施,象龙村相应成立了项目组织架构和职责,如生计项目管理委员会、监督委员会、发展资金管理小组和各小项目生产小组等(大棚蔬菜组、民宿组、养鸡组、织布组等生产小组)。

依照中方的项目实施手册,项目资金的管理根据援助内容和规模不同而有差异^④,而这一管理

① 笔者在老挝的调查发现,政府官员和某些村落的亲疏关系,可能会导致一些村落的问题和需要更容易得到回馈从而成为项目备选村。由于各地方的统计问题,一些老挝政府指定的贫困村比非贫困村的实际生活水平更好。

② 例如在版索村,村民提出了援建引水灌溉的需求。但中方调查发现,村内的水源离村距离远,暴露在阳光下容易干涸,搭建管道的成本较高,因此引水灌溉的提案未被采纳。

③ 当时,世行为指导村民实施项目需要在广西农村开展了大量的学习和培训,但是往往没有合适的地方。对此,中方提出将建设活动中心纳入援建项目的解决方案。

④ 根据项目内容的不同,项目资金的3300万元人民币通过不同的渠道汇入老方的账户。民生改善项目的资金由广西外资扶贫项目管理中心直接汇入村内特设的项目专用银行账户,其余项目则是汇入各级政府的中老联合项目管理办公室。



图2 中方援建项目:象龙村学校篮球场

资料来源:2020年3月笔者拍摄。



图3 中方援建项目:象龙村内道路

资料来源:2020年3月笔者拍摄。

体系对老挝村民而言较为陌生。为达到更好的沟通和管理效果,老方选择了村里现任或前任的村长、副村长、妇女委员会主任来担任各小组组长。项目在实施上主要依靠这些村中能人在短时间落实内容、形成“示范点”,并期待他们在老挝项目结束后带领其他的村民致富。然而,民生项目在中方援助结束后能否持续、项目的受益者能否如期从能力强的个人扩大至全村、从而达到真正意义上的“整村推进”?对民生项目可持续性的讨论是项目实施过程中比较突出的课题。笔者调查期间项目尚在实施,故而难以对上述问题进行预判。但事实上,这些问题在其他国际援助机构的实践中也极为常见。为让中方援助者在援助现场有更多思路 and 选择,在结合国内的经验的同时,与已在老挝积累了一定农村工作经验的国际援助者展开在地的对话有其必要性^①。下节中,笔者将以项目中期遭遇的具体困难来分析中国经验输出的挑战。

(三) 老挝项目带来的困境和反思

1. 国内经验的受挫

如已有研究指出的,中国的“整村推进”和脱贫攻坚等扶贫政策得以实施,是依靠中国政府强势的行政能力。相比之下,老挝政府公务员的“能力低下”恰恰是老挝贫困问题的成因之一^[23]。不完善的政策体制和财政困难导致老挝政府行政效率低,让以国家力量为基础的中国减贫经验难以发挥作用^②。例如,老挝项目的桥梁工程需用钢架贝雷梁等进口物资,因此中方需要向老挝政府取得物资进口免税相关手续。但是老挝国内各部门职能分工不明确,导致办证手续复杂。最后,中方访问了老挝的交通部、外交部、财政部等多个机构才获得了相关批示文件。这在一定程度上影响了需在老挝雨季之前完成的桥梁建设的项目进程^③。

行政能力的不足也侧面导致了老挝独特的“被援助文化”。作为曾经的受援大国,中国政府十分强调自身在受援过程中的自主性^[29],而老挝则不同。时至今日,国际援助仍是老挝国家建设乃至财政规划的重要组成部分,援助者的角色也较为特殊。外国政府驻老援助机构的司机月薪在300~400美元之间,老挝语翻译月薪则根据其水平在400~1000美元不等。相比之下,普通的老挝政府公务员月薪不满300美元者居多。因此,“国际援助者多是有钱人”的印象也扎根老挝,并衍生出一系列有趣的现象。例如,如果要求老挝政府职员在工作时间外配合援助工作,就需要援助者另外付给他们工资和交通费。事实上,这些现象在国际援助者进入老挝之初就渐渐产生^[25],某种程度上甚至可以说是国际援助者为快速推进自身项目而导致的结果。这种在老挝的历史中形成的“被援助文化”与中国经验的差异,一定程度上影响了项目人员的沟通和实施进度。

① 调查期间,笔者作为翻译参与了老挝项目的中方工作人员与JICA驻老挝事务所的经验交流。中日双方的交流主要围绕日本如何保证援助项目的可持续性、项目后续如何管理与评估等,而这些问题也是日本援助工作中感到困难的领域。

② 老挝政府的低效不仅体现在与中国的合作中。笔者在JICA老挝事务所的实习期间也听到很多职员对此感到苦恼。作为应对的策略,JICA计划在今后的项目设计上减少对老挝行政体系的依赖,更直接与村民对接。

③ 老挝的5—10月为雨季,11月至次年4月为旱期。

面对援助中出现的矛盾,中方倾向于通过与受援国上级政府交涉,以督促下级政府,加快项目进度^①。笔者认为,这种想法一是由于中方的国家意识影响其在当地的行动及处理矛盾的方式。二是基于中国国内压力型体制的经验^②,预设了老挝上级政府的命令是推动各级地方政府工作进度的有效手段。然而正如日本贸易振兴机构(JETRO)在为有意入驻老挝的日籍企业准备的宣传资料上强调的那样,老挝人具有极强的自尊心,批评和施压可能直接导致老方的不合作。笔者在老挝的调查中也遇到多位老挝职员因为被上级训斥而选择辞职。中老之间的行政管理与权力观念的不同,可能使得在中国行之有效的做法在老挝成为援助的阻碍。

2. 经验交流的屏障

与当地政府的交流方式影响着对外援助项目实施的各个方面,而交流方式又取决于中老双方的工作经验及各自的社会文化。其中,作为中老之间沟通桥梁的翻译人员起到了重要的作用。如前所述,受援历史的不同形成了中老双方对援助的认知差异。为了消除误解、促进合作,中老双方有必要进行更深度的交流。为此,一些中方工作人员重新回溯自己经历过的贫困,特别是自身作为被援助者时的心路历程,希望通过和过去的自己进行比较来理解现在的老挝政府,甚至计划专门拿出时间与老挝政府职员分享自己从年轻时参与扶贫工作至今走过的路。然而,这些想法都由于当时的老挝语翻译的水平不足而不了了之^③。

翻译的能力不足也不利于中老双方信赖关系的建立。虽然老挝项目中成立了中老联合办公室,但中老双方人员很难在没有翻译陪同的情况下交流。即使翻译人员在场,也可能因翻译的不充分而增加摩擦。例如关于老挝项目开支的申报问题,中方表示某些内容不在申报范围内,而老挝方面认为问题不大,这样略显敏感的交涉往往因翻译不得当而难以有效进行。在日常沟通中,老方一直用老挝话交谈会使中方感到格格不入,而中方一直用汉语交流也会给老方“不透明”的印象。此时,翻译的积极介入,对于中老双方停止相互忖度、增进相互理解是尤为必要的。

翻译问题在老挝项目后期通过人员调整得到了解决,但仍带来反思。老挝语翻译的优质人才的培养固然重要,如何在当地建立支持中国援助项目开展的信息和资源管理体制更是今后不得不思考的问题^④。同时,翻译人才的重要性也从侧面证明,对老挝社会的理解、与当地主体的交流方式在很大程度上影响着中国减贫经验的有效传递。

3. 在老挝反思自身经验

老挝项目在传递中国减贫经验的同时,也成为认识和反思的契机。笔者认为,这主要体现在两个方面。一方面,作为援助者的身份强化了中方对自身品质的认识。在援助的实施过程中,老方对中方的工作态度印象深刻。中方工作人员有时因项目考察工作繁重、疲惫得席地而睡。项目选址时,即使老挝政府职员因为路途遥远而不愿随行,中方也坚持要和村民一起亲自考察水源地和原始林深处的公有林区域。对于中方工作人员而言,援助中的认真负责和吃苦耐劳不仅是工作的需要,

① 例如,通过中国的商务部发函给外交部以及中国驻老挝大使馆,由经商处直接照会老挝中央政府,再由老挝中央政府和地方职员交涉。

② “压力型体制”的概念最先由荣敬本教授提出,是对中国各级政府是如何在各种压力的驱动下运行的理论描述。其中,从上而下的政治行政命令是最核心的压力。参见:荣敬本. 从压力型体制向民主合作体制的转变. 北京:中央编译出版社,1998;杨雪冬. 压力型体制:一个概念的简明史. 社会科学,2012(11):4-12。

③ 时任老挝翻译的是一位老籍 Hmong 族,曾有在中国留学的经历。由于母语不是老挝语,所以做中老双语翻译时有一定困难。

④ 一些研究指出,中国的海外援助应该充分利用在地华人群体。但由于生活空间和社会网络的不同,联结老挝的新老华侨和现行国家话语中的中国援助者尚有难度。参见:Investment Promotion Department. Statistics. 2020-07-05. <http://investlaos.gov.la>;农立夫. 发挥广西民间资源优势促进中国与东盟国家友好合作. 东南亚纵横,2013(10):29-31。

也出于代表国家的责任感。

另一方面,对外援助的场域有利于激发中方对自身援助经验的思考。通过与其他国家的比较,中方可以重新审视中国援助的现状。如前所述,老挝拥有较长的受援历史。从首都万象到偏远农村,各类国际机构、NGO 以及外国政府的援助项目随处可见。各种援助成果构成的比较空间成为思考中国经验是什么、有什么特殊性的契机。此外,在老挝的生活体验也成为反思的素材。作为被援助的对象,老挝人悠闲、热情和快乐的性格令人印象深刻。而这种经济上的贫困与生活上的放松造成的反差,无论对哪国的援助者而言都是反思援助最终目的的重要资源^①。综上所述,在拥有着独特的地方性、又接纳了国际社会诸多影响的老挝,中国不仅是为输出经验而来的介入者,也是在各种遭遇中重塑自身发展观的主体。这种更为丰富的发展观,也许能为今后中国减贫经验输出提供新的视角和取舍标准。

四、结论:减贫经验的内涵与可能性探讨

本文以老挝项目为例,考察了中国扶贫政策的实施经验向其他国家输出的过程。本节将结合上述调查结果,回答本文最初的问题,即中国扶贫政策实践中的什么作为经验、如何向老挝输出。基于上述对项目过程的考察,本文的结论如下:在项目设计上,中国国内的“整村推进”和“精准扶贫”作为扶贫中的代表性政策被输出老挝。减贫经验政策的输出主要体现为以村为单位的项目设计,以及全面覆盖基础设施、生计改善、能力培养等的综合型扶贫项目框架制定。然而,实际被输出的中国减贫经验不只是基于政策的项目设计,还包括了在整个项目内容的拟定和实施的过程中对中国接受援助的经验和国内扶贫工作经验的活用。而这些中国经验是否能有效地传递,则受限于中老双方对彼此社会文化的理解以及交流的方式(见图 4)。

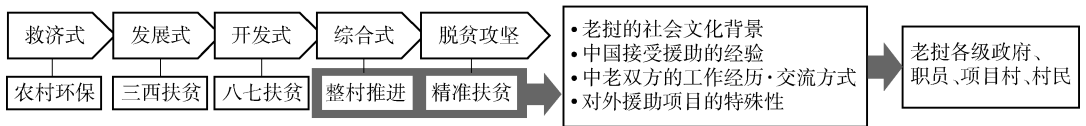


图 4 中国减贫经验输出老挝的过程

此外,输出老挝的中国减贫经验的特征可归纳为以下三点。第一,经验的“多重性”:中国国内扶贫政策、被援助经验、中方援助者的工作经验共同组成了中国减贫经验的内涵。如前所述,“整村推进”和“精准扶贫”是老挝项目框架拟定的主要依据,而基于接受世行项目援助的经验也多次被运用在了老挝项目中。与此同时,中方工作人员的个人能力和工作经验在项目内容的选定、运营、和当地人的交流中都起到积极作用。

第二,“有限性”:基于中国本土的实践经验在其他国家的运用有一定局限。首先,社会文化和政府能力的不同影响着中国减贫经验的适用性。例如,国际援助和老挝发展的复杂关系所造就的“被援助文化”一定程度上成为中老交流的阻力。对此,避免单纯地把老挝看作“从前的自己”、保证包括翻译人员在内的沟通渠道是实现经验有效分享的关键。其次,项目资源影响着中国经验输出的完整性。如前所述,老挝项目旨在通过输出中国减贫经验改善老挝民生、促进中老“民心相

^① 在日本,国际援助的教科书和 JICA 的官方网站上都把“国际发展援助(日语:国際開発協力)”定义为“国际社会为了让人们达到更好的状态而进行的支援”,而被援助者对“更好的状态”的主观认识自然成为思考援助的重要角度。笔者在 JICA 老挝事务所实习期间发现,老挝人的快乐状态给日本援助者带来了同样的困惑:“好的生活到底是什么?”“我们的援助真的必要吗?”。这种反思也成为日本不断重构自身援助的动力。参见:下村恭民,辻一人,稻田十一. 国際協力——その新しい潮流(第三版). 東京:有斐閣,2016。

通”,而实现这个长期目标的时间、资金和人力则受制于援外项目的有限架构。中方工作人员在项目实施的三年内定期交替,因此难以如国内的“精准扶贫”一样长期驻村进行项目管理,并将扶贫对象落实到具体村民,以改善最贫困者的生活水平。结果而言,有较强沟通能力,能更好、更有效率地完成援助指标的村内能人更容易成为援助对象。

第三,“对话性”:与多样的他者进行对话,是反思和重塑中国减贫经验的有效途径。正如一些研究者所说,对中国减贫经验的考察暗含了对中国主体性的探索。为获得更立体、更丰富的自我认知,多样的对话对象不可或缺^[26]。但是目前,中国的对话对象仍多是所谓“西方”^[27-29],这也制约了中国的自我认知^[26,30]。对此,老挝项目展示了通过改变对话对象来打破这种制约的可能性。如前所述,在老挝的中国援助不可避免地被置于与当地社会文化以及其他援助相比较的场域中,并形成对自身发展经验的反思。另一方面,老挝项目带来的困难和体验多是国际援助中长期存在的议题,而非中国独有^[31]。对国际援助共性的认识,是讨论中国减贫经验特性的基础。为更好地认识和传递中国减贫经验,研究者需要更具体地回顾国内减贫的实践,并使之与已有的对外援助研究、地域研究进行对话。同时也需要创造机会,让身处他国的中方援助者与其他援助者有更多的在地对话,以他者为镜,重新定义中国减贫经验的内涵和价值。

不可否认,笔者基于项目中期调查结果的分析不足以展现中国减贫经验分享的全貌,仅以老挝项目为例亦无法概括中国减贫政策经验输出的所有模式——根据经验传递者及经验接受者的不同,减贫经验的内容将不可避免地发生改变。而另一方面,考察正在实施的项目使详细记述中国扶贫政策实践首次输出其他国家时的细节和挑战成为可能。本文基于老挝项目,为中国减贫经验国际化议题提供了新的案例,并在此基础上分析了对外援助语境下中国减贫经验所具有的多重性、有限性和对话性,这对于眼下中国减贫经验的讨论具有一定意义。与此同时,为更完整地把握中国减贫经验在输出海外的不同阶段所呈现出的具体特征,项目实施中期的困难和挑战在项目后期如何发生变化,其机制为何,有待进一步研究。

[参考文献]

- [1] 白利友,张飞. 精准扶贫:贫困治理的“中国样本”与“中国经验”. 西北民族大学学报(哲学社会科学版),2018(4):134-140
- [2] 曾文麒. 中国扶贫经验国际传播话语权的生成与实现研究. 传播力研究,2019(33):38-39
- [3] 李小云,马洁文,唐丽霞,徐秀丽. 关于中国减贫经验国际化的讨论. 中国农业大学学报(社会科学版),2016(5):18-29
- [4] 郑永年. 中国模式. 北京:中信出版社,2016
- [5] 成龙. 国外中国模式研究评析. 北京:人民出版社,2018
- [6] 许汉泽. 新中国成立70年来反贫困的历史、经验与启示. 中国农业大学学报(社会科学版),2019(5):45-52
- [7] 袁金辉. 论整村推进扶贫中的村民参与——以甘肃W村为例. 北京行政学院学报,2009(2):23-26
- [8] 张原. “中国式扶贫”可输出吗——中国对发展中国家援助及投资的减贫效应研究. 武汉大学学报(哲学社会科学版),2019(3):185-200
- [9] 韩广富. 中国扶贫开发基本经验国际化问题论析. 社会科学战线,2009(6):210-214
- [10] 贺照田. 当中国开始深入世界——南迪与中国历史的关键时刻. 开放时代,2014(3):211-223
- [11] Zimmermann E W. *World resources and industries: a functional appraisal of the availability of agricultural and industrial resources*. New York:Garland,1983[1933]
- [12] 森山工. 文化资源使用法——植民地マダガスカルにおける『文化』の『资源化』. 山下晋司,编. 资源人类学02 资源化する文化. 弘文堂,2007
- [13] 王芳. 中国经验促老挝减贫. 经济,2017(16):88-89
- [14] 山田纪彦. ラオスの基礎知識. 東京:めこん,2018
- [15] 郭静伟,朱秀春,方文. “一带一路”背景下的老挝贫困问题与减贫政策论析. 开发研究,2019(3):88-94

- [16] 上海国际问题研究院. 中国与老挝发展合作的评估与展望(中文版), 2016-09.
- [17] 鞠海龙, 邵先成. 中国—东盟减贫合作: 特点及深化路径. 国际问题研究, 2015(4): 26-39
- [18] Oraboune S. Lao PDR and its North East Asian development partners: China, Japan and Korea. *Japan and Korea with the Mekong River Basin Countries*, 2010
- [19] Goto K. Implications for Laos' development of its increasing regional integration and Chinese influence. *Asian-Pacific Economic Literature*, 2011(2): 68-88
- [20] 张瑞昆. 拓展老挝市场的“云南模式”. 云南社会科学, 2001(5): 25-29
- [21] 梁荣骁, 龙思婷. 老挝国家通讯社中的中国国家形象研究. 今传媒, 2019(10): 37-40
- [22] 庄礼伟. 中国式“人文交流”能否有效实现“民心相通”? 东南亚研究, 2017(6): 67-155
- [23] 王耀华, 宁龙堂. 中国助力老挝减贫研究. 中国集体经济, 2018(3): 167-168
- [24] 周弘, 张浚, 张敏. 外援在中国. 北京: 社会科学文献出版社, 2013
- [25] 佐藤寛. 『援助研究入門——援助現象への学際的アプローチ』. アジア経済研究所, 1996
- [26] Chen Kuan-Hsing. *Asia as method: towards deimperialization*. Duke University Press, 2010
- [27] 李小云, 张悦, 刘文勇. 知识和技术的嵌入与遭遇: 中国援助实践叙事. 西南民族大学学报(人文社科版), 2017(11): 1-9
- [28] Niu Zhonguang. China's development and its aid presence in Africa: A critical reflection from the perspective of development anthropology. *Journal of Asian and African Studies*, 2016(2): 199-221
- [29] Varrall M. Chinese views on China's role in international development assistance. *Pacific Affairs*, 2013(2): 233-255
- [30] 汪牧耘. 「開発 = 开发」の意味変容と概念形成——日中における言葉の借用を中心として. 国際開発研究, 2020(1): 89-99
- [31] Chambers R. *Rural development: putting the last first*. Harlow: Prentice Hall, 1983

Dilemmas and Challenges of Sharing and Executing Poverty Alleviation Experience

——A Case Study on Mid-term Foreign Aid Project in Laos

WANG Muyun

Abstract Sharing and executing China's experience of poverty alleviation during foreign aid has generated extensive concerns. Previous studies are mainly focused on the foreign aid of Chinese enterprises or from a macro-perspective. However, studies on the experience of executing China's domestic poverty alleviation overseas are limited and a significant challenge relates to controlling factors of appropriately sharing and applying the experience in foreign countries. The “Pilot Project for Poverty Reduction Cooperation in East Asia” implemented in Laos is an ideal case to investigate the exportation of China's experience. By investigating the mid-term implementation of the Pilot Project, this paper suggests that, among many factors, local society culture, personal background of project staff, and communication manners between Chinese staff and Lao staff play a great role in sharing and applying the experience overseas, during which China's experience has been also reformed. Furthermore, new insights gained from the process could help explore other possibilities of recognizing the essences of China's experience.

Keywords China's poverty alleviation experience; Foreign aid; Laos; Improvement of livelihood