中美对东南亚经济外交成效及原因评析[1]

王丽娜

【内容提要】东南亚作为亚太地缘经济博弈的焦点，受到中美两种不同经济外交范式的共同作用。1991年以来，中国通过自贸区升级、大型基建互联、人民币区域化、推进发展合作等政策举措，与东南亚国家构建了规模显著、实体可见的经济网络；美国则依托投资主导地位、安全议程绑定及制定规则规训等，强化了对东南亚国家的隐形控制。两者的深层差异体现为发展导向型合作与安全驱动型博弈的分野。东南亚国家对中美也呈现出认知矛盾，特别是“认可中国的增长引擎但警惕经济对华过度依附，期待美国的参与却防范其战略干预”。新一届特朗普政府启动对贸易伙伴的“对等关税”政策，标志着美国经济外交中的胁迫倾向愈发明显。该政策以惩罚性关税替代市场规则的做法，不仅直接冲击中国与东南亚国家既有的产业协作网络，更迫使后者在“短期经济安全”与“长期战略自主”之间进行艰难的“再平衡”，客观上加速了东盟内部一体化及区域多边合作进程。这一趋势凸显中国对东南亚经济合作需从“规模扩张”向“制度赋能”转型的战略必要性，以构建更具韧性与包容性的区域治理范式。

【关 键 词】中美　东南亚　经济外交　区域经济合作　特朗普政府

【作者简介】王丽娜，外交学院外交学与外事管理系讲师、法学博士。

【中图分类号】D815
【文献标识码】A
【文章编号】1006-6241（2025）04-0001-29

[1] 本文系中央高校基本科研业务费专项资金青年教师科研启动基金项目（项目编号：3162024ZYQB01）的阶段性成果。作者感谢《和平与发展》匿名评审专家及编辑部对本文提出的宝贵修改意见，文中错漏概由本人负责。

东南亚作为亚太地缘经济博弈的焦点，受到中美两种不同经济外交范式的共同作用。中国以发展导向型合作为路径，依托经贸合作、基建投资、人民币区域化结算及国际发展合作，不断深化与东盟的区域经济融合。与此相对，美国则推行安全驱动型博弈策略，通过对相关国家的关键领域进行战略投资、实施金融霸权并进行安全议程捆绑等手段，巩固其在东南亚的传统经济影响力。2024 年，中国与东盟的双边贸易总额达 6.99 万亿元人民币（约合 9823.4 亿美元）[1]，中国已连续 16 年稳居东盟第一大贸易伙伴地位，而东盟也已连续 5 年成为中国的第一大贸易伙伴；同期美国与东盟的双边贸易总额约为 5717 亿美元 [2]，据亚洲基金会的报告，当年美国也以 4760 亿美元（占美国对外投资的 7%）[3] 的对东盟直接投资，持续强化美国在东南亚的经济地位。

当前，中美对东南亚两种经济外交范式的碰撞更加激烈。新一届特朗普政府上台后，对贸易伙伴启动“对等关税”政策，东南亚国家成为“重灾区”。同期，中国举行中央周边工作会议，提出构建高水平互联互通网络的战略目标。习近平主席随即对越南、马来西亚、柬埔寨三国进行国事访问，并表达了中国捍卫多边主义与国际贸易规则的坚定决心。目前，中国与东盟十国也全面完成中国—东盟自贸区 3.0 版谈判，发出维护自由贸易与开放合作的强音。

在中美两国的双重塑造下，东南亚国家对中美在该地区经济影响力的认知呈现矛盾性特征。新加坡智库尤索夫伊萨东南亚研究院（ISEAS）发布的《东南亚态势报告》，连续 7 年将中国评为该地区最具经济影响力的大国，

[1]《2024 年中国—东盟贸易简况》，商务部网站，2025 年 1 月 14 日，https://asean.mofcom.gov.cn/zgdmjm/tj/art/2025/art_73f18532c7e6423a98b900453511f46d.html。

[2] Office of the United States Trade Representative, “Association of Southeast Asian Nations (ASEAN),” https://ustr.gov/countries-regions/southeast-asia-pacific/association-southeast-asian-nations-asean.

[3] The Asia Foundation, *Critical Issues for the United States in Southeast Asia in 2025,* October 2024, https://asiafoundation.org/wp-content/uploads/2024/10/Critical-Issues-for-the-United-States-in-Southeast-Asia-in-2025.pdf.

但超过半数的受访者也期待美国扩大在东南亚的经济存在，以平衡中国在东南亚不断增大的经济影响力。[1] 这一矛盾心理折射出东南亚国家在中美竞争背景下的战略焦虑——既依赖中国驱动的增长红利，又警惕对华过度依赖；既借重美国平衡地区格局，又防范其单边主义冲击。

鉴于中美在东南亚地区的经济竞争加剧并引发东南亚国家民众的矛盾心理，本文以 1991 年冷战终结为起点，从贸易、投资、援助、货币四个维度解析中美在东南亚地区的竞争性实践、差异化成效及其深层动因，揭示美国在东南亚推行安全驱动型博弈的本质，并阐释东南亚国家认知悖论的生成逻辑及其折射的战略选择模式，以为学界和实务界相关研究提供参考。

一、中美与东南亚国家的经济关系演进

中国和美国与东南亚地区分别都有较长历史的经济接触与互动。中国自 1991 年与东盟建立对话关系后，便开启了双方的合作共赢之路。中共十八大以来，中国积极推进外交理论与实践创新，提出了“与邻为善、以邻为伴”的周边外交方针，倡导和推进“一带一路”建设，开创与东南亚国家经济合作的新格局。美国在东南亚地区一直有较强的经济存在，但随着 20 世纪 90 年代末东亚经济合作的兴起，中日韩等周边国家与东南亚经济合作加强，美国在东南亚的经济影响力有所减弱。直到 2009 年奥巴马政府宣布实施“重返亚太”以及“亚太再平衡”等战略，美国对东南亚的经济外交才更加积极，与中国在东南亚的经济竞争也进一步加剧。

（一）中国与东南亚的经济合作进程

冷战结束后，中国与东南亚国家在区域一体化背景下开展了全方位的地区合作。1991 年，时任中国外交部长钱其琛应邀出席第 24 届东盟外长会，中国与东盟建立对话关系，正式迈出双边机制化合作的第一步。

[1] ISEAS, *The State of Southeast Asia Survey Report (2020–2025),* https://www.iseas.edu.sg/category/centres/asean–studies–centre/state–of–southeast–asia–survey/.

2000 年 11 月，朱镕基总理提出建立中国—东盟自贸区的设想，得到东盟各国领导人的积极响应。2002 年 11 月，双方签署《中国—东盟全面经济合作框架协议》，2004 年、2007 年、2009 年双方相继签署《货物贸易协议》《服务贸易协议》《投资协议》，逐步构建起覆盖贸易、服务与投资的立体化制度框架。2008 年 9 月，美国次贷危机演变为全球金融危机，东南亚国家对中国在亚洲乃至国际金融体系中发挥“稳定器”作用的呼声趋高。在此背景下，中国加快推进人民币国际化进程，与东盟多国签署本币互换协议，批准设立跨境贸易人民币试点结算城市。中方在 2009 年 4 月举行的博鳌亚洲论坛上还宣布设立总规模达 100 亿美元的“中国—东盟投资合作基金”，为区域合作注入资本动力。2010 年 10 月 1 日，中国—东盟自贸区正式全面启动；2013 年，中国提出“一带一路”倡议，习近平主席在印尼国会演讲时提出建设中国—东盟命运共同体；2014 年，中国又宣布提供 200 亿美元贷款以支持东南亚互联互通建设，而 2016 年正式成立的亚洲基础设施投资银行（AIIB）也将东南亚国家的基础设施互联互通建设作为重点投资对象。中老铁路建成通车、中老泰铁路实现互联互通，形成贯通南北的物流动脉。2022 年 1 月 1 日，《区域全面经济伙伴关系协定》（RCEP）正式生效，中国西部陆海新通道铁海联运班列新增“RCEP—北部湾—河南”“东南亚—钦州—西安”“印度—北部湾—贵阳”等特色铁海联运外贸线路，相关商品的流通效率显著提升。近年来，中国与东盟的多层面战略对接也日益深入。在区域层面，共建“一带一路”倡议与《东盟互联互通总体规划 2025》《东盟愿景 2025》等加强对接；在双边层面，中国与东盟 10 国均已签署共建“一带一路”双边合作文件，共建“一带一路”倡议与印尼“全球海洋支点”构想、越南“两廊一圈”倡议、老挝“从陆锁国变成陆联国”战略、柬埔寨“五角战略”等深度对接。[1]

2025 年 5 月 20 日，中国—东盟自贸区 3.0 版升级谈判全部完成，新增数字经济、绿色经济等九大领域，更首次实现标准技术法规互认、中小微

[1] 许利平：《中国－东盟合作为何充满活力》，载《光明日报》2024 年 10 月 11 日，第 12 版。

企业普惠机制等制度型开放突破，标志着该自贸区从超大规模市场准入迈向规则深度融合的新阶段。[1] 数字经济领域，系统性构建“硬联通”（跨境光纤 / 数据中心互联）和“软联通”（电子发票 / 支付互操作）全链条框架，纳入高标准网络安全规则；绿色经济领域，设立绿色贸易、投资、标准等 8 个优先方向，并通过供应链互联互通强化清洁能源产业链韧性。在全球大变局加速演进和经济复苏乏力的背景下，此次自贸区升级为区域合作树立了新标杆。7 月 10 日，中共中央政治局委员、外交部长王毅在吉隆坡出席中国—东盟外长会时表示，中国始终视东盟为周边外交优先方向，视周边为推动构建人类命运共同体的先行区，将继续坚持“睦邻、安邻、富邻”“亲诚惠容”“命运共同体”的理念方针，同东盟一道，推动构建更为紧密的中国—东盟命运共同体，在“全球南方”卓然壮大的历史大势中加快亚洲的振兴。

（二）美国与东南亚的经济合作进程

东南亚长期是美国对外经贸合作的重点地区，但其经济政策长期服务于安全目标，呈现出明显的安全导向色彩。这一进程根据美国核心安全关切的变化呈现阶段性特征。冷战时期，美国对东南亚提供经济扶持以遏制社会主义阵营扩张。冷战结束后，美国在东南亚实施战略收缩，并不断批评东南亚国家的民主、人权问题，加之东亚经济合作兴起，美国对东南亚的重视程度有所降低，贸易和投资额也有所减少。进入新世纪特别是“9·11”事件以来，随着美国在东南亚实施反恐行动，以及中国—东盟关系不断密切，中国在东南亚的影响力扩大，美国开始“重返东南亚”，其对东南亚的经济政策也随之发生根本性转向，并呈现出明显的安全导向色彩。[2] 布什政府对东南亚推行“有限的再接触”[3] 政策，主要通过恐怖主义威胁话语建构，

[1]《推动中国—东盟自贸区 3.0 版落地见效的突破重点与对策》，中国自由贸易区服务网，2025 年 6 月 12 日，https://fta.mofcom.gov.cn/article/fzdongtai/202506/56838_1.html。

[2] Alice Ba, “Systematic Neglect? A Reconsideration of US–Southeast Asia Policy,” *Contemporary Southeast Asia,* Vol.31, No.3, 2009, pp.369–398.

[3] Diane K. Mauzy and Brian L. Job, “U.S. Policy in Southeast Asia: Limited Re-engagement after Years of Benign Neglect,” *Asian Survey,* Vol.47, No.4, 2007, pp.622–641.

将经济合作议程深度纳入反恐战略框架。[1] 在这一逻辑的驱动下，美国一方面积极修复并强化双边经济纽带，如力推与新加坡等关键战略伙伴的双边自贸协定（FTA）;另一方面，启动东盟—美国贸易与投资框架协议（TIFA），并辅以“东盟企业倡议”（EAI）等配套计划。这些经济举措表面旨在深化经济合作，实则服务于安全目标，既推动东盟配合美国的反恐行动，同时又借此牵制中国在该地区日益上升的影响力。

2008 年爆发全球金融危机后，美国进入对华战略制衡期，其东南亚经济政策的主要目标之一为应对中国崛起，维持美国的主导地位。一方面，奥巴马政府启动所谓“对华规制”，要求中国“遵守美国主导制定的国际规则”,于 2009 年 11 月正式宣布美国加入《跨太平洋伙伴关系协定》（TPP）[2] 谈判并日渐全方位主导谈判进程，以“阻止亚洲形成排除美国的区域贸易集团”[3],而实质是企图打造排斥中国的多边安排。另一方面，对中国实施地缘政治分化，2010 年主导建立“湄公河下游之友”（FLM）对话机制，加强与大湄公河次区域的经济接触。2012 年 11 月，奥巴马在第四次美国—东盟领导人会议上宣布“扩大经济合作倡议”（E3），为东南亚国家提供技术援助和能力建设。

2017 年第一届特朗普政府上台后，美国转向所谓的“大国竞争”战略，强化对中国等“战略竞争对手”的遏制打压成为主导美国与东南亚经济关系的主轴。但当时特朗普政府的东南亚战略呈现显著的矛盾性：退出 TPP、总统连续缺席东亚峰会，2018 年仅派时任商务部长罗斯（Wilbur Ross）和时任总统国家安全事务助理奥布莱恩（Robert O’Brien）率团出席。但另一方面，特朗普同步推进“印太商业论坛”及美日澳“基础设施投资三边伙

[1] Jennifer Mustapha, “Threat Construction in the Bush Administration’s Post-9/11 Foreign Policy: (Critical) Security Implications for Southeast Asia,” *The Pacific Review,* Vol.24, No.4, 2011, pp.487-488.

[2] 东南亚的马来西亚、新加坡、文莱和越南是 TPP 的谈判成员国。

[3] Mohsin S. Khan, “Asia: Stepping Up from Regional Influence to A Global Role,” *East Asia Forum Quarterly,* October 16, 2011, p.18.

伴关系”煽动对华“去风险”，并以“蓝点网络”[1]为全球范围内的基建项目提供评估和认证，打造所谓的高标准，以制衡“一带一路”建设。

2021年拜登政府上台后继承和发展特朗普的遏华战略，对东南亚的经济战略进行全面升级。在双边层面，拜登政府取消此前对越南“汇率操纵国”的认定，寻求与新加坡和马来西亚等国达成数字贸易协定；在多边层面，依托经济与安全的协同架构，试图构建排他性秩序。美国不仅启动“印太经济框架”（IPEF），吸纳7个东盟成员国为创始成员国，以分裂东盟并分化其与中国的关系，更是积极推动对华“脱钩断链”，联合地区盟友重塑区域供应链，如美日菲强化半导体、关键矿产及基建合作，构建以菲律宾为关键枢纽的排华体系；同时，推出并升级“重建更美好世界”（B3W）及“全球基础设施与投资伙伴关系”（PGII）等倡议，旨在提供“一带一路”的替代方案，强化在东南亚及“印太”地区的基础设施投资与影响力。

2025年特朗普第二次上台后，继续深化其“印太战略”，并显示出对华战略竞争的决心。东南亚地区作为美国对华竞争的地缘前沿，东盟与美国的关系将进一步承受压力。特朗普第一任期内，东南亚国家作为中美共同的重要贸易伙伴，在两国之间扮演了桥梁角色，一些东盟国家成为美国对华“脱钩断链”进程中间接相对受益的一方，如越南等国逐渐成为联结中美贸易的中转站。特朗普第二任期的政策核心是要采取措施弥补美国在经济全球化中产生的落差，其“美国优先”政策不仅要减少美国在全球事务中的经济和安全负担，还试图通过重新审视和调整与各国的贸易协议来实现美国利益的最大化。随着东南亚国家在美国对外战略中地位的降低，特朗普政府也将惩罚性关税作为经济胁迫工具，矛头直指那些被认为深度融入中国产业链的东南亚国家及产品。此举迫使东南亚国家面临严峻的“二元选择”困境：要么屈从于美国压力，牺牲与中国紧密经贸合作带来的巨大经济利益与发展机遇；要么承受美国市

[1] ISEAS, *Sino-US Competition in Infrastructure Development: Power Plants in Vietnam,* January 2021, https://think-asia.org/bitstream/handle/11540/13106/ISEAS_Perspective_2021_2.pdf?sequence=1, 2022-03-05, p.8.

场准入受限的代价，维持与中国的经济纽带。特朗普政府以经济手段施压寻求安全目标的做法，再次暴露了其东南亚政策的核心逻辑，即经济战略服务于遏制中国的地缘政治与安全议程。

纵观美国与东南亚的经济合作进程，其经济战略始终是服务安全目标的工具。始终紧密围绕着不同时期的霸权护持与战略需求开展。而这一演进过程也清晰地揭示了美国政策的“不变”本质——经济从属于安全，以及“变”的轨迹——手段日益趋向胁迫与对抗性。究其根源，在面对中国崛起趋势之际，美国正日益显露出一种霸权焦虑，并在加大对华战略竞争的同时，在中国的周边加大经济合作和援助力度，同时对一些国家与中国的关系施压，并构建更多的“小多边”合作机制，以强制性的经济工具来维护美国的地缘政治优势。

二、中美对东南亚经济外交的实践分野

中美两国在东南亚地区的多年经略，在贸易、投资、援助及金融等领域取得了不同成效，并形成了不同的影响力。

（一）贸易领域

贸易是中国与东南亚合作成效最显著的领域。2010年中国与东盟签署自贸协定，2022年RCEP生效，中国与东盟的贸易额逐年攀升。据东盟方统计，双方货物贸易额从2013年的3516亿美元增长至2023年的6967亿美元。[1]根据中国海关总署最新数据，2025年上半年中国与东盟贸易总值就高达5109.5亿美元。[2]目前，中国是东盟最

[1] The ASEAN Secretariat, *ASEAN Statistical Yearbook 2023,* December 2023, https://asean.org/book/asean-statistical-yearbook-2023/；“ASEAN Statistical Highlights 2024,” ASEANstats, November 14, 2024, https://www.aseanstats.org/wp-content/uploads/2024/10/ASH-2024-v1-1.pdf.

[2]《2025年上半年中国—东盟贸易简况》，商务部网站，2025年7月16日，https://asean.mofcom.gov.cn/zgdmjm/tj/art/2025/art_d427f294d27c444783eecdd9c643ae37.html。

大的贸易伙伴和最大进口来源国（占东盟进口总额的 23.9%）。[1] 中国对东盟贸易量最大的五类商品包括：电子机械及设备和零部件（27.1%）、矿物燃料（13.9%），以及核反应堆、锅炉、机械及设备和零件 (10.6%)、车辆及其零件和附件 (3.2%)、塑料及其制品（3%）。[2] 其中，电子机械及设备和零部件无论进口还是出口量都稳居第一。而同期美国与东盟的货物贸易总额只有中国的一半左右，如 2013 年这一数值为 2053 亿美元，2023 年增长至 3959 亿美元。[3] 据美国贸易代表办公室公布的数据，2024 年美国与东盟的货物贸易总额为 4756 亿美元。[4] 但美国目前已成为东盟最大的出口市场，2013 年东盟对美货物出口 1138 亿美元 [5]，2024 年则增长至 3521 亿美元。[6] 其中最多的商品为电子机械及设备，占货物出口贸易总额的 33.3%。[7] 同时，美国也是东盟核反应堆、锅炉、机械及设备和零件，电子机械、矿物燃料及飞机进口的重要来源。

---

[1] "ASEAN Statistical Highlights 2024," ASEANstats, November 14, 2024, https://www.aseanstats.org/wp-content/uploads/2024/10/ASH-2024-v1-1.pdf.

[2] Ibid.

[3] The ASEAN Secretariat, *ASEAN Statistical Yearbook 2023,* December 2023, https://asean.org/book/asean-statistical-yearbook-2023/; "ASEAN Statistical Highlights 2024," ASEANstats, November 14, 2024, https://www.aseanstats.org/wp-content/uploads/2024/10/ASH-2024-v1-1.pdf.

[4] Office of the United States Trade Representative, "Association of Southeast Asian Nations (ASEAN)," https://ustr.gov/countries-regions/southeast-asia-pacific/association-southeast-asian-nations-asean.

[5] The ASEAN Secretariat, *ASEAN Statistical Yearbook 2023,* December 2023, https://asean.org/book/asean-statistical-yearbook-2023/.

[6] Office of the United States Trade Representative, "Association of Southeast Asian Nations (ASEAN)," https://ustr.gov/countries-regions/southeast-asia-pacific/association-southeast-asian-nations-asean.

[7] The ASEAN Secretariat, *ASEAN Statistical Yearbook 2023,* December 2023, https://asean.org/book/asean-statistical-yearbook-2023/.

（二）投资领域

在发展中地区，东南亚是外国直接投资（FDI）的最大接受方，占全球FDI流入的17%。根据东盟秘书处2024年10月的数据，2014年以来，东南亚地区的FDI存量增长了56%，其中金融、可再生能源、电动汽车价值链和国际供应链重组是主要驱动。[1]

在投资来源方面，美国和中国对东南亚的直接投资近15年来总体都处于增长趋势。2023年，东盟FDI的流入总量为2298亿美元，较上年增长0.3%。其中，美国的直接投资占到总量的32.4%，稳居第一，中国则占7.5%，位居第三，排在日本之后。[2]美国作为东南亚地区最大的投资来源国，无论是流量还是存量都大幅领先中国。近年来，美国对东南亚银行和金融、半导体、制药和生物医学行业的投资大幅增加。2023年美国对东盟的直接投资较上年增长1倍多，达到740亿美元。[3]美国在东盟FDI流入总存量中的比例达16%左右，且该比例自2014年以来总体处于上升态势。

相较于美国，中国投资属于后来者，但总体增速较快。2010—2023年，中国企业在东盟投资超过1400亿美元，年均投资2016—2018年为120亿美元，2021—2023年又增长了32%，达到160亿美元。中国对东盟的直接投资从2010年的不到40亿美元增长至2023年的历史最高水平，即173亿美元。[4]中国已成为东盟FDI的主要来源之一。在柬埔寨、老挝和缅甸等国，中国还是最大的投资国。随着中国的产业调整，中国对东盟的产业投资模式也发生重大变化。一是投资企业类型多元化。早期中国投资以国有企业为主，且主要涉足采矿和石油勘探、金属和矿产、建筑和水电、基础设施、

[1] The ASEAN Secretariat, *ASEAN Investment Report 2024,* October 2024, https://asean.org/book/asean-investment-report-2024-asean-economic-community-2025-and-foreign-direct-investment/.

[2]“ASEAN Statistical Highlights 2024,” ASEANstats, November 14, 2024, https://www.aseanstats.org/wp-content/uploads/2024/10/ASH-2024-v1-1.pdf.

[3] The ASEAN Secretariat, *ASEAN Investment Report 2024,* October 2024, https://asean.org/book/asean-investment-report-2024-asean-economic-community-2025-and-foreign-direct-investment/.

[4] Ibid.

经济特区和工业园区的开发等。自 2010 年以来，中国私营部门开始投资东南亚国家，主要行业包括纺织品和服装、电子制造、数字经济等。二是制造业成为主要驱动因素。2010—2018 年，中国对东盟的投资集中于房地产和金融领域，占中国对东盟投资的近 50%。2018 年中美贸易争端爆发后，中国对东南亚国家制造业的投资急剧增加。2020—2023 年对这些行业投资的复合年增长率为 33%，而这一数据在 2020 年之前不到 10%。[1] 三是更加注重数字经济和数字基础设施投资。中国跨国企业如阿里巴巴、腾讯、百度等正在增加对零售和批发贸易、信息和通信以及运输和仓储的投资，且华为、中国电信、中国移动和中兴通讯等主要电信跨国企业正在东南亚地区开发 5G 网络等数字基础设施，建立多个数据中心。四是关键矿产开采和加工投资不断增加。2020—2023 年，中国对关键矿产开采和加工的投资激增，且主要集中在印尼。

（三）国际援助领域

美国是国际援助大国，且建立有完备的对外援助机制。东南亚国家长期是美国援助的主要对象之一。根据美国官方对外援助统计网站的数据，自 2001 年以来，美国对东南亚的援助总额总体处于增长态势，援助对象主要为菲律宾、印尼、泰国和柬埔寨，对缅甸和越南的援助 2008 年以来有较大幅度增长。[2] 此外，美国对东盟援助的领域主要以治理（如冲突、和平与安全，政府和市民社会）、人道主义（如应急响应、防灾备灾）、健康和人口（如基本健康援助、水供应和卫生、HIV/AIDS、母婴健康）等为主，约占其对东南亚国家援助的一半以上，其他援助主要分布在教育（包括基础教育、中学后教育及其他教育）、促进经济增长（如商业和其他服务、贸易政策和规例）、基础设施（能源、通信等）及管理成本（如运营成本）方面。根据美国白宫 2024 年 11 月的报告，自 2002 年以来，美国向其东南亚盟友

[1] The ASEAN Secretariat, *ASEAN Investment Report 2024,* October 2024, https://asean.org/book/asean-investment-report-2024-asean-economic-community-2025-and-foreign-direct-investment/.

[2] 参见 ForeignAssistance.gov, https://foreignassistance.gov/。

和伙伴提供的经济、健康和安全援助等已超 147 亿美元。同一时期，美国还提供了近 19 亿美元的人道主义援助，包括挽救生命的救灾、紧急食品援助以及对整个地区的难民支持等。[1]

近年来，中国也在稳步扩大对东南亚援助的规模。根据美国威廉玛丽学院援助数据研究实验室（Aid Data）的数据，2000—2021 年中国对东南亚国家（新加坡除外）的发展融资总额为 757 亿美元[2]，大部分流向印尼、老挝、越南、柬埔寨和缅甸，且其中能源、工业 / 采矿 / 建筑、交通和仓储位列前三位，占到发展融资总额的九成以上。由于中美关于发展融资或是对外援助的统计方式不一，本文只对比中美两国在各领域的援助比例。总体而言，美国对东盟的援助更加偏重治理等“软件”建设，旨在加强所谓价值观方面的渗透影响；而中国则偏重“硬件”建设，致力于促进各国发展和民生事业。近年中国对东盟的发展援助更加注重“小而美”项目，如医疗卫生、职业技能、文化教育、农业技术、换进保护等，致力于帮助东南亚国家发展经济、改善民生，促进当地经济健康、快速、可持续发展。

表 1 中美对东盟的援助领域

中国发展融资领域	占比	美国援助领域	占比
能源	52.8%	治理	29.88%
工业 / 采矿 / 建筑	21.14%	人道主义	10.72%
交通和仓储	18.49%	健康和人口	21.21%
其他（包括通信、银行金融服务业、社会基础设施或其他行业）	7.53%	其他（包括教育、经济增长、基础设施等）	25.87%

资料来源：根据 AidData 和 ForeignAssistance.gov 两个网站的数据计算所得。

（四）金融领域

美元在东南亚金融体系中长期占据核心地位，其主导性体现在跨境业

[1] The White House, “Fact Sheet: Delivering on Our Commitments, 12th U.S.-ASEAN Summit in Vientiane, Lao PDR,” November 10, 2024, https://bidenwhitehouse.archives.gov/briefing-room/statements-releases/2024/10/10/fact-sheet-delivering-on-our-commitments-12th-u-s-asean-summit-in-vientiane-lao-pdr/.

[2] 参见 Aid Data, https://china.aiddata.org/。

务、外汇储备及债务计价等多个维度。东盟内部的美元支付主要通过纽约清算所银行同业支付系统（CHIPS）完成（以 2021 年为例，日均处理额 1.8 万亿美元）[1]，国际环球银行金融电信协会（SWIFT）网络则承担跨境金融信息的传递职能。相较之下，人民币的国际化呈现阶段性深化。1997 年亚洲金融危机期间，中国坚持人民币不贬值，为区域金融稳定奠定了信任基础。2000 年东盟与中日韩（10+3）签署《清迈倡议》，建立区域性货币互换安排；2010 年升级为“清迈倡议多边化”（CMIM）机制，2011 年成立东盟与中日韩宏观经济研究办公室（AMRO）。中国政府还同步推进双边合作：与印尼、马来西亚等五国签署本币互换协议；2021 年与印尼启动本币结算框架（LCS）；2022 年联合印尼、马来西亚、新加坡央行加入国际清算银行（BIS）的人民币流动性安排（RMBLA），各方实缴资金不低于 150 亿元人民币。[2] 至 2024 年，中国与东盟跨境人民币结算量同比增长 35%，占双边贸易总额的 28%。[3]

中美在金融基础设施层面的竞争同样激烈。目前，人民币跨境支付系统（CIPS）覆盖东盟 10 国，超过 100 家当地银行接入；银联与越南、印尼等国支付系统互联；数字人民币通过 mBridge 项目在泰国等地开展跨境结算试验。相较之下，美国传统金融体系则遭遇多重挑战——Visa、万事达卡在移动支付浪潮中市场份额持续萎缩，2024 年东南亚国家数字支付规模全面超越银行卡；东盟区域支付网络（如新加坡 PayNow 与泰国 PromptPay 直连）降低跨境成本 30%，逐渐替代 CHIPS 功能。当前看，虽然美元仍占全球外汇储备 60% 和国际支付 50% 的份额 [4]，在能源等大宗商品贸易中地位稳固，但人民币凭借贸易锚定作用持续得到推广应用——2025 年第一季度，中国与马来西亚的人民币计价贸易额达 1020 亿元（约合 40 亿美元），同比增长 27%；与柬埔寨的人民币计价贸易额增长了 45%，达到 50 亿元人民币（约

[1] 参见 Aid Data, https://china.aiddata.org/。

[2]《中国人民银行参加国际清算银行发起的人民币流动性安排》，中国人民银行网站，2022 年 6 月 25 日，http://www.pbc.gov.cn/goutongjiaoliu/113456/113469/4586982/index.html。

[3]《中国东盟推进跨境支付互联互通》，载《国际商报》2025 年 4 月 25 日，第 2 版。

[4] 同上。

合 6.86 亿美元）。[1] 同年 5 月，中国又与印尼签署扩大本币结算的协议。另一方面，东南亚国家的战略选择也日益清晰，在技术层面拥抱二维码支付与数字货币，在制度层面完善区域清算网络，在地缘层面平衡中美金融影响力，逐步推动多极化货币新秩序的形成。

三、东南亚国家的认知矛盾：中美经济外交的差异化效应

东南亚国家对中美在本地区经济影响力的矛盾态度，构成了评估中美两国对东南亚经济外交实效的关键维度。

（一）东南亚国家对中美经济影响力的认知矛盾

本文选用新加坡尤索夫伊萨东南亚研究院和澳大利亚洛伊研究所（Lowy Institute）的相关民调作为分析基础。新加坡尤索夫伊萨东南亚研究院自 2019 年起对东南亚地区的精英阶层开展多维度民意调查，内容涵盖政治、经济、安全、社会等议题维度。其数据显示，中国始终被认为是该地区最具经济影响力的国家。2019 年受访者中有 73.3% 持此观点，2020 年这一比例升至 79.2%，但近三年呈下降趋势，至 2025 年降至 56.4%。尽管如此，但仍有超半数的受访者认可中国的经济领导地位，承认中国在东南亚的经济影响力远超其他经济体。相对而言，作为全球最大经济体的美国在东南亚的经济影响力认知明显偏低——2019 年受访者中仅有 7.9% 视美国为东南亚最具经济影响力的经济体，这一数据至 2025 年虽升至 15.4%，但仍显著落后于中国。值得注意的是，东南亚民众关于中美经济影响力的主观态度与客观认知形成强烈反差。2020 年的民调显示，受访者中有 71.9% 担心“中国影响力的扩张”，同时有 70.2% 期待美国增强经济存在。该趋势随着近年美国对华竞争加剧、美国加大在东南亚的渗

[1] “Southeast Asia’s Quiet Revolt Against the Dollar: Should the US Be Worried?” *The Diplomat,* April 19, 2025, https://thediplomat.com/2025/04/southeast-asias-quiet-revolt-against-the-dollar-should-the-us-be-worried/.

透影响而出现逆转。2025 年的数据显示，受访者中对中国在东南亚的经济影响力表示担忧的下降至 61.9%（期待者占 38.1%），而对美国在东南亚的经济影响力担忧的上升至 43.2%（期待者占 56.8%），显示东南亚民众对中美影响力的矛盾心理在持续演变（见表 2）。

表 2　东南亚民众对中美在本地区发挥经济影响力的态度

	中国		美国	
	担心经济影响力增长	欢迎经济影响力增长	担心经济影响力增长	欢迎经济影响力增长
2020	71.9%	28.1%	29.8%	70.2%
2021	72.3%	27.7%	25%	75%
2022	64.4%	35.6%	31.9%	68.1%
2023	64.5%	35.5%	34.3%	65.7%
2024	67.4%	32.6%	48%	52%
2025	61.9%	38.1%	43.2%	56.8%

资料来源：根据新加坡尤索夫伊萨东南亚研究院对 2020—2025 年民调报告整理所得。[1]

澳大利亚洛伊研究所发表的“亚洲实力指数”（2018 年至今）为上述认知提供了补充视角。该研究覆盖亚太 27 个国家和地区，其关于“经济能力”（Economic Capability）和“经济关系”（Economic Relationships）两个指标的评估，对于理解中美经济外交的成效具有一定的参考价值。根据报告的定义，“经济关系”指通过经济相互依存关系发挥影响力和杠杆作用的能力，根据贸易关系、投资关系和经济外交等几个指标进行衡量，基本上可以体现经济影响力。根据洛伊研究所 2024 年的报告，美国的经济能力指数为 90.2，较 2023 年的 80 分有显著提升，位居榜首；中国以 86.7 分居次，比 2023 年的 87 分略有下降。报告指出，该分值因中国国内经济增长放缓已从 2019 年的 93 分高位回落。经济关系维度则呈现相反格局——中国以

[1] 参见 ISEAS, *The State of Southeast Asia Survey Report (2020–2025),* https://www.iseas.edu.sg/category/centres/asean-studies-centre/state-of-southeast-asia-survey/。

98.1 分保持绝对优势[1]，美国虽排名第二，但 2024 年仅获 57 分[2]，两国的差距持续扩大。

表 3 中美经济能力[3]对比

指标	经济规模		国际杠杆		技术能力		互联互通	
	中国	美国	中国	美国	中国	美国	中国	美国
2018	100	85.8	83.7	100	73.5	100	100	96.3
2019	100	82.1	86.5	100	78.5	100	100	98.3
2020	100	70.7	87.2	100	77.1	100	98.2	97
2021	98.3	81.6	89.6	99.4	73.8	98.2	95.8	92.5
2023	100	81.7	90.5	99.4	70.1	93.8	74.6	83.2
2024	100	80.1	87.9	99.9	66.6	98.4	79.1	92.9

资料来源：根据澳大利亚洛伊研究所 2018—2024 年相关报告数据整理所得。[4]

表 4 中美经济关系[5]对比

	区域贸易关系		区域投资纽带		经济外交	
	中国	美国	中国	美国	中国	美国
2018	100	34.5	83.2	100	100	70
2019	100	33.4	92.9	100	100	69.9
2020	100	31.3	97	90.2	100	64.1
2021	100	30.7	97	82.8	100	37.8
2023	99.6	33.2	95.6	90.5	100	34.6
2024	100	35.8	100	92.1	93.8	41.2

资料来源：根据澳大利亚洛伊研究所网站数据整理所得。[6]

（二）中国与东南亚经济关系中相关效应的成因

东南亚国家对中国经济影响力的高度感知与伴随性“担忧”，主要源于以下三个关键因素：

[1] 参见 Lowy Institute, *Lowy Institute Asia Power Index,* https://power.lowyinstitute.org/。

[2] 同上。

[3] 经济能力包括经济规模，即按购买力平价计算的国内生产总值，反映一个国家的经济实力；国际杠杆能力，指赋予政府增强海外财政、法律和制裁权力的资源；技术能力，指各国的科技成熟度；连通性，指各国连接和塑造全球经济的资本流动和物质手段。

[4] 参见 Lowy Institute, *Lowy Institute Asia Power Index,* https://power.lowyinstitute.org/。

[5] 经济关系包括区域贸易关系，指一国通过双边贸易流动和相对依赖影响其他国家的能力；区域投资纽带，指通过外国直接投资流动和相对依赖性影响其他国家的能力；经济外交，指利用经济手段追求合作利益和有利的地缘政治结果。

[6] 参见 Lowy Institute, *Lowy Institute Asia Power Index,* https://power.lowyinstitute.org/。

1. 经贸深度绑定与影响力感知

东南亚民众对中国经济影响力的感知，源于双方庞大的贸易体量及其日常可见性。中国—东盟自贸区自 2010 年启动以来，贸易规模持续扩大。2025 年上半年，东盟保持中国第一大贸易伙伴地位，双边贸易额占中国外贸总值的 16.8%。[1] 但同时贸易不平衡也日益突出。中国对东盟的贸易顺差长期存在，特别是自 2013 年起，中国对东盟的贸易顺差从 445.3 亿美元增至 2024 年的 1907.1 亿美元。[2] 2025 年上半年，中国对东盟出口 1.9 万亿元（增长 13.5%），显著高于进口增速（2.3%，1.12 万亿元）。[3] 这一现象主要源于双方贸易结构互补：中国主要对东盟出口高技术电子电器和中等技术制成品 [4]，而东盟对华出口则以初级产品为主。但总体而言，中国与东盟贸易的扩大更多受到中国对东盟出口的推动。中国商品深度进入东南亚市场，进而产生双重效应：一方面，中国消费品的高可见性增强了民众对中国经济影响力的感知；另一方面，本土企业竞争压力催生“廉价商品论”等保护主义论调，加剧了他们对经济依赖中国的忧虑。在投资领域，中国资本的高度可见性同样塑造民众认知。例如，中国对东南亚的直接投资多集中于基建与制造业，如印尼雅万高铁、中老铁路等大型项目，因其显著就业效应和物理存在感，成为当地民众观察中国经济影响力的直接载体。

---

[1]《2025 年上半年中国—东盟贸易简况》，商务部网站，2025 年 7 月 16 日，http://asean.mofcom.gov.cn/zgdmjm/tj/art/2025/art_d427f294d27c444783eecdd9c643ae37.html。

[2] 这两个数值分别根据中国海关总署发布的数据进行计算，即中国对东盟出口额—中国对东盟进口额 = 中国对东盟贸易顺差，来源分别为《中国与东盟经贸合作保持平稳发展势头》，商务部网站，2014 年 7 月 8 日，https://fta.mofcom.gov.cn/article/ftazixun/201407/16895_1.html；《2024 年中国—东盟贸易简况》，商务部网站，2025 年 1 月 14 日，http://asean.mofcom.gov.cn/zgdmjm/tj/art/2025/art_73f18532c7e6423a98b900453511f46d.html。

[3]《2025 年上半年中国—东盟贸易简况》，商务部网站，2025 年 7 月 16 日，http://asean.mofcom.gov.cn/zgdmjm/tj/art/2025/art_d427f294d27c444783eecdd9c643ae37.html。

[4] Caihong Tang, et al., “The Comparison of Bilateral Trade between China and ASEAN, China and EU: from the Aspect of Trade Structure, Trade Complementarity and Structural Gravity Model of Trade,” *Applied Economics,* Vol.56, No.9, 2024, pp.1079−1089.

2. 系统性制度供给引发的焦虑

在强化经济融合的过程中，中国通过系统性制度供给深化区域合作，而地区国家对此进程中的规则主导权问题则形成了复杂认知。从2003年双方确立战略伙伴关系，2010年中国—东盟自贸区全面建成，到2022年RCEP生效形成全球最大自贸圈，再至主导澜湄合作机制建立六大优先领域联合工作组，中国通过多层次制度嵌套持续深化区域经济整合。目前全面完成的中国—东盟自贸区3.0版包含数字经济、绿色经济、供应链互联互通、标准技术法规与合格评定程序、海关程序与贸易便利化、卫生与植物卫生措施、竞争与消费者保护、中小微企业、经济技术合作等9个新增章节，全面扩展双方在新兴领域和新质生产力等方面的合作，再次为推动构建中国—东盟超大市场提供了重要的制度性保障。高层互动的密集性则进一步强化制度效能。2025年4月，习近平主席访问越南、马来西亚、柬埔寨，密集出席近30场活动，深刻阐释“睦邻、安邻、富邻”“亲诚惠容”“命运共同体”的理念方针，推动达成上百项合作成果。这种从制度设计到外交实践的落地，较显著地提升了东南亚国家对中国影响力的认可与肯定。与此同时，东南亚国家对其在区域架构中的中心地位也存在着深刻的战略焦虑。这种焦虑主要源于美国持续强化的大国竞争战略。该战略加剧了东盟的担忧——既担心自身沦为大国的博弈工具，又警惕本国经济对外依附导致的规则制定权弱化。

3. 发展红利与伴随的效应外溢

中国对东南亚的发展合作坚持非政治化援助与发展需求精准对接原则，通过基础设施赋能与技术转移，有力推动了区域国家发展。区别于传统援助国，中国开展国际发展合作和对外援助，坚持的是相互尊重、聚焦发展、改善民生、授人以渔、注重持续等主张，不附带任何政治条件，始终聚焦农业、基建、技术合作及教育、人力资源培训等受援国迫切需求的领域。相关原则与路径其实有着深厚的实践基础。自20世纪90年代初中国与东盟建立对话伙伴关系，历经1997年亚洲金融危机后合作加速，再

到中共十八大以来“亲诚惠容”理念的强化，中国始终注重与东盟的发展战略深度对接。例如，2019 年第 22 次中国—东盟领导人会议明确推动“一带一路”倡议和《东盟互联互通规划 2025》对接，深化智慧城市等领域合作。《中国—东盟全面战略伙伴关系行动计划（2022—2025）》则提出支持东盟一体化和共同体建设。目前，一系列重大项目的高密度落地就是这一合作理念最直观的体现。例如，印尼雅万高铁、中老铁路、中泰铁路、越南河内轻轨项目、柬埔寨金边—西港高速公路、马来西亚东海岸铁路及中新国际陆海贸易新通道等项目相继建成或推进，系统性地破解了东南亚国家长期面临的基础设施瓶颈，显著提升了区域联通水平，为当地经济增长注入了强劲动力。[1] 然而，项目广泛实施带来的社会和环境外溢效应也引发了复杂讨论。在美西方的中伤抹黑下，所谓“债务陷阱”“权钱交易”“环境破坏”“企业社会责任缺失”等论调在东盟有所显现。这些声音虽明显带有误解和偏见，但也一定程度上反映出东南亚社会对发展伴生风险的关切，以及在经济合作收益与治理、安全隐忧之间认知的忧虑。

（三）美国与东南亚经济关系中相关效应的成因

尽管美国总体经济实力领先中国，在东南亚地区的投资存量和流量均具优势，但地区国家对美国经济影响力的感知弱于中国，同时期待美国能够扩大存在。

1. 投资主导与隐形控制

东南亚对美国经济影响力的感知较弱，首先源于双方独特的经贸互动模式。美国与东盟的贸易量仅为中国的一半，且东盟长期对美保持货物贸易顺差。2024 年，美国对东盟货物出口 1235 亿美元，进口 3521 亿美元。[2]

---

[1]《综述：中国—东盟对接发展规划 为互联互通注入新动力》，中国政府网，2019 年 11 月 4 日，https://www.gov.cn/xinwen/2019-11/04/content_5448569.htm。

[2] Office of the United States Trade Representative, “Association of Southeast Asian Nations (ASEAN),” https://ustr.gov/countries-regions/southeast-asia-pacific/association-southeast-asian-nations-asean.

这使美国始终扮演终端消费市场的角色，商品实体存在感较弱，导致民众对其经济影响力的感知度显著低于中国。同时，由于中国与东盟在美日等第三方市场上存在出口竞争关系，进一步强化了东盟对华竞争压力的感受。

在东南亚投资领域，美国长期保持着显著优势。这一优势源于多重因素：产业链调整和美国发动对华贸易战及对华“脱钩断链”引发的制造业南迁趋势，以及美国对特定高技术产业的聚焦。例如，2021年英特尔斥资70亿美元扩建马来西亚封装工厂[1]；2023年5月赛默飞世尔科技（Thermo Fisher Scientific）在新加坡建立高端药品生产线[2]；2024年3月美国商务部长吉娜·雷蒙多（Gina Raimondo）率22家企业访菲，宣布超10亿美元数字和能源投资。[3]然而，美国对东南亚的投资高度集聚且隐形化——90%以上的投资额流向新加坡，70%集中于金融保险业[4]，更偏好并购而非新建投资。在东盟主要国家40%以上的重大外资交易中，美国资本均以直接或间接方式参与，而中国企业的并购份额普遍低于10%。[5]这种“金融资本渗透+战略节点掌控”的模式，使美国的影响力深藏于企业股权结构与供应链治理中，其在东南亚社会实质上是可见度低但实际控制力较强。

---

[1] “Intel Says It is Committed to Expanding in Malaysia Despite Plant-start-up Delays,” *New Straits Times,* September 18, 2024, https://www.nst.com.my/business/corporate/2024/09/1107257/intel-says-it-committed-expanding-malaysia-despite-plant-start.

[2] “An Overview o US Trade and Investment in ASEAN,” ASEAN Briefing, July 7, 2023, https://www.aseanbriefing.com/news/an-overview-of-us-trade-and-investment-in-asean/.

[3] U.S. Department of Commerce, “Secretary Raimondo Leads Successful Presidential Trade and Investment Mission to the Philippines, President's Export Council Trip to Thailand,” March 19, 2024, https://www.commerce.gov/news/press-releases/2024/03/secretary-raimondo-leads-successful-presidential-trade-and-investment.

[4] The ASEAN Secretariat, *ASEAN Investment Report 2024,* October 2024, https://asean.org/book/asean-investment-report-2024-asean-economic-community-2025-and-foreign-direct-investment/.

[5] ISEAS, *The Curious Case of Sluggish US Economic Influence Perceptions in ASEAN,* October 10, 2024, https://www.iseas.edu.sg/articles-commentaries/iseas-perspective/2024-81-the-curious-case-of-sluggish-us-economic-influence-perceptions-in-asean-by-kristina-fong/.

美国的对外援助体系同样体现出独特的运作逻辑与影响方式。其援助主体具有多元参与特征，覆盖政府、企业、非政府组织等多类受体，目标范围更明晰，叙事更具传播优势。援助战略虽受地缘利益驱动，但常通过民主治理、市场化发展及公民社会赋权等议题实现“正当性”包装，并附加民主化改革等政治条件。例如，根据 2018 年成法的《更好利用投资引导发展法案》（BUILD Act），美国国际发展金融公司（DFC）为发展中国家提供贷款时应将“高标准和尊重环境、人权和劳工权利”等作为关键条件。这种依托所谓全球治理话语权推行规则治理，构成美国与中国进行战略竞争的主要模式之一。

2. 双边优先与市场封闭

相较于中国倡导的多边经济合作，美国更倾向于依托双边关系推动多边目标。冷战结束初期，美国曾将亚太经合组织（APEC）等多边平台视为推进东亚贸易自由化的重要渠道。但进入 21 世纪后，美国的政策导向发生显著转变。2002 年 10 月布什政府与东南亚国家宣布的“东盟企业倡议”（EAI），旨在“加强东盟一体化，并与东南亚国家建立双边自贸协定（FTA）网络”。然而，EAI 设定了一个关键门槛，即其伙伴必须是世贸组织成员且已与美国签订了贸易和投资框架协议（TIFA）。[1] 当时仅新加坡符合此条件，极大地限制了倡议的初期成效。该政策惯性延续至奥巴马政府时期，自由贸易扩张步伐持续放缓。尽管奥巴马在第二任末期极力推进 TPP，但时任国务卿希拉里·克林顿（Hillary Clinton）公开表示反对，显著暴露了美国国内在自贸议题上的深刻分歧。这一分歧最终在特朗普第一任期达到顶峰，其 2017 年 1 月上台后即宣布“永久退出”TPP。特朗普对双边贸易协定的偏好在其后的外交场合表露无疑。在同年 11 月的 APEC 峰会上，他明确表示美国寻求建立“植根于公平和互惠原则的牢固贸易关系”，并愿在此基础

[1] The White House, “Fact Sheet: Enterprise for ASEAN Initiative,” October 26, 2002, https://georgewbush-whitehouse.archives.gov/news/releases/2002/10/20021026-7.html.

上与地区任何国家签订双边贸易协定。[1] 拜登政府很大程度上延续了前几届政府的贸易保护主义倾向，其标志性政策《通胀削减法案》纳入了“优先购买美国货”条款。在对东南亚的经济外交上，拜登政府虽口头支持多边合作，并试图通过 IPEF 构建多边协议网络，但其核心策略仍以双边为主，且拒绝向东南亚国家开放美国国内市场。总体而言，美国政策内核的延续性——对双边路径的依赖叠加实质性的市场封闭——以及美国对该地区承诺的战略不确定性，未能满足地区国家深度融入美国市场的核心期待，导致东南亚各国政府及民众对美国经济影响力的认可度普遍不高。

3. 泛安全化与胁迫性博弈

相较于中国，美国近年来愈发将发展议题进行泛安全化操弄。这一做法具有深厚的历史根基。冷战期间，美国便通过构建经济纽带将东南亚打造成遏制苏联的前沿 [2]；“9·11”事件后，美国的东南亚经济政策再次被深度嵌入安全框架 [3]，为配合“反恐”重新重视东南亚。与此同时，这种泛安全化逻辑随着美国对华遏制打压的不断强化而达到新高度。东南亚地区日益成为美国对华经济博弈的核心阵地，美国经济外交则呈现出愈来愈浓的排他性、对抗性色彩：一方面，美国积极拉拢东南亚国家组建针对中国的经济联盟。如奥巴马政府主导的 TPP 吸纳了 4 个东南亚国家，其核心目标之一即是构建排除中国的区域经济集团。拜登政府通过组建 IPEF 将 7 个东南亚国家纳入其创始成员国体系，延续了构建遏华经济圈层的战略意图。

[1] The White House, “President Donald J.Trump’s Participation in the 25th Annual Asia-Pacific Economic Cooperation (APEC)Economic Leaders’Meeting and 2017 APEC CEO Summit,” November 11, 2017, https://trumpwhitehouse.archives.gov/briefings-statements/president-donald-j-trumps-participation-25th-annual-asia-pacific-economic-cooperation-apec-economic-leaders-meeting-2017-apec-ceo-summit/.

[2] Wilfred Malenbaum, “U.S. Economic Policy in South and Southeast Asia,” *India Quarterly,* Vol.12, No.2,1956, p.109.

[3] Jennifer Mustapha, “Threat Construction in the Bush Administration’s Post-9/11 Foreign Policy: (Critical) Security Implications for Southeast Asia,” *The Pacific Review,* Vol.24, No.4, 2011, pp.487-488; R. Higgott, “After Neoliberal Globalization: the ‘securitization’ of U.S. Foreign Economic Policy in East Asia,” *Critical Asian Studies,* Vol.36, No.3, 2004，pp.425-444.

另一方面，美国着力在全球范围内宣扬“中国经济胁迫”叙事，以此诱压东南亚国家减少对华经济依赖甚至对华“脱钩”。近年，美国国会又相继提出多版反经济胁迫法的相关提案文件。鉴于东南亚国家普遍对中国存在较高的经济依赖，同时一些国家对中国在南海等热点问题上的立场较为敏感，美国充分利用了一些东南亚国家的复合型心态，刻意将经济安全议题与领土争端等敏感地缘政治问题相捆绑，持续塑造并放大“中国经济胁迫”的叙事氛围。2024 年 10 月东盟峰会期间，菲律宾总统小马科斯敦促东南亚国家领导人“不要对外部势力对东盟成员国的侵略性、胁迫性和非法行动视而不见”[1] 的言论，正是这种被刻意营造的焦虑氛围的典型体现。通过这种系统的泛安全化操作，美国为其经济政策赋予安全层面的意义，并借助普遍的泛安全化叙事和区域既有矛盾，力图在东南亚国家政府及民众中塑造并强化“中国经济胁迫”的认知，服务于美国经济胁迫政策的目标。

（四）东南亚国家认知悖论的根源

东南亚地区呈现出一种值得关注的认知悖论现象：当中国在该地区的经济存在增强而美国经济参与相对弱化时，东南亚国家对中国经济影响力加深的担忧往往加剧，同时更期待美国发挥更大的经济影响力；反之，当美国在东南亚的经济存在增强时，东南亚国家对美国的担忧则相应上升，但对中国的担忧则有所减弱。其根源的关键在于中美两国对东南亚经济合作路径的深刻差异以及区域国家由此产生的矛盾心态。中国以发展为导向，通过多边机制建设推动经济合作向内生性增长模式渗透，注重培育长期互信与规模效益，因而产生了一种以“物理可见性”为特征的结构性影响力。这种影响力的累积过程又与东南亚自身的工业化进程形成了历史性耦合，客观上导致区域国家在经济增长层面对中国的依赖不断加深。而另一方面，美国则倚重安全逻辑下的议题联动与规则重构，依托其塑造跨国投资网络

[1]“Marcos Tells Southeast Asian leaders:‘Do Not to Turn a Blind Eye to Coercive, Illegal Actions of External Power vs ASEAN Member,”ABC & CBN News, October 10, 2024, https://news.abs-cbn.com/news/2024/10/10/marcos-jr-tells-asean-do-not-to-turn-a-blind-eye-to-coercive-illegal-actions-of-external-power-1224.

的能力、技术标准制定权及美元计价等制度性权力，维持着对东南亚国家经济治理的“隐形”控制。更为关键的是，美国将其经济外交高度工具化甚至武器化，其以安全为核心驱动的叙事策略将经济议题转化为战略胁迫工具，对东南亚国家形成了“制度规训”与“市场准入”的双重约束。中美之间这种范式的根本差异就导致双方影响力的作用边界日益清晰——中国在区域发展议程设置上占据优势，而美国则掌握着关键领域的规则控制权。

在这一格局下，东南亚国家在战略认知层面陷入持续的张力：它们一方面要借力中国的供应链以保障自身的发展动能，另一方面又必须依赖美国的制度网络来规避风险，最大限度地争取对美市场准入。这种深刻的矛盾心态也催生出东南亚地区特有的有限对冲策略，在经济合作中就具体表现为在大国间实施“两面下注”的对冲策略以实现自身利益最大化的实用主义取向。当然，这在一定程度上也体现了多数东南亚国家对中美两国并无特别的倾向性，而是更期待两国能达致战略平衡并与本地区实现良性互动。

四、新一届特朗普政府的东南亚经济政策走向及对华影响

2025 年 4 月 2 日，新一届特朗普政府宣布“对等关税”计划。在 8 月 1 日关税缓冲期结束前夕，特朗普政府又紧急公布针对全球的新关税税率，并确定向 26 个国家征收超过 15% 的关税，而其中 9 个为东南亚国家。纵观特朗普第一任期及其再度上台以来的执政轨迹，其对东南亚的经济政策可能会呈现出以下特征。

（一）减少对东南亚经济的战略投入

新一届特朗普政府的新关税政策，使所有向美国出口商品的国家面临最低 10% 的“基准关税”，同时将针对特定国家征收个性化的“惩罚关税”，以惩罚其“通过低成本对美国市场构成不公平竞争”。在东南亚地区，老挝、缅甸将面临最高 40% 的关税，泰国、柬埔寨为 36%，印尼为 32%，马来西亚为 25%。美国新关税政策的转向体现在多个相互

关联的层面：其一，内向型经济政策抑制区域投资。特朗普延续其减税基调，2025 年 7 月 4 日签署“大而美”税收和支出法案，加大减税力度，鼓励美国企业国内再投资。这种政策导向极可能导致流向东盟的 FDI 增速放缓。其二，退出关键多边气候倡议冲击能源转型。特朗普再度上台后随即宣布退出《巴黎协定》，并于 2025 年 3 月宣布退出 2021 年以来由美欧国家主推的“公正能源转型伙伴关系”（JETP）计划，此举将直接冲击印尼、越南等国的清洁能源转型进程。印尼 JETP 计划需 200 亿美元初始融资（仍有 70% 的资金缺口，其中一半依赖国际合作伙伴集团 IPG）。[1] 越南实现 JETP 目标所需的总投资额尚未完全确定，但估计到 2030 年仅发电投资需求就高达 1200 亿美元，能源传输基础设施的改善和扩建还需 150 亿美元。[2] 其三，发展援助的系统性削弱。特朗普本人对东盟重视不足，对发展援助也态度消极。2025 年 7 月 1 日，特朗普政府宣布关闭运营近 64 年的美国国际开发署，仅保留的约 1000 个项目被要求必须严格服务于“美国优先”的对外政策目标。大量被取消或削减拨款的项目，原本是东南亚国家在体育、公共卫生、性别平等、绿色转型等领域的重要发展资金来源之一。

新一届特朗普政府选择以“基准关税”和“惩罚性关税”作为重塑经济关系的核心手段。其核心逻辑在于通过不对称施压，迫使一些东南亚国家在经济上疏远中国并重构“美国优先”的产供链网络。这种从“建设性接触”到“胁迫性脱钩”的转变，标志着美国东南亚经济战略的重大转向，即从培育同盟伙伴转向实施精准的经济霸凌和胁迫。

（二）双边交易替代多边机制

当前特朗普政府的东南亚经济政策正日益摒弃多边主义框架，通过定

[1] Climate Policy Initiative, “Highlights from Indonesia’s JETP Comprehensive Investment and Policy Plan,” December 5, 2023, https://www.climatepolicyinitiative.org/highlights-from-indonesias-jetp-comprehensive-investment-and-policy-plan/.

[2] Climate Policy Initiative, “JETP Resource Mobilization Plan: How Vietnam Can Turn Ambition into Action,” April 4, 2024, https://www.climatepolicyinitiative.org/jetp-resource-mobilization-plan-how-viet-nam-can-turn-ambition-into-action/.

制化的双边协议重构区域经济秩序，其核心在于分化东盟整体性，构建服务于美国战略目标的小多边机制联盟网络。其中，菲律宾被定位为战略支点，美菲关系在特朗普第二任期将持续强化。2017年特朗普访菲时，双方已同意在美菲贸易和投资框架协议（TIFA）下探讨深化经济合作并探索双边自贸协定的可能性。[1] 拜登时期启动的“吕宋经济走廊”进一步推动美日菲在供应链、关键矿产及清洁经济等领域的合作。现任国务卿马尔科·鲁比奥（Marco Rubio）的上任，预示着该政策将可能得到强化推进，他正是2024年7月“2024年美菲伙伴关系法案”的主要提案参议员，该法案目前仍在讨论中。越南则有望成为“杠杆化接触”的典型。尽管越南对美年度贸易顺差超千亿美元且被列为“非市场经济体”，但美国仍有可能对越南采取“有限施压”：一方面以关税威胁迫使越南削减对华经济依赖，越南成为东南亚第一个与美国达成贸易协议的国家就是例证。[2] 对于泰国、印尼等中等规模的经济体，美国将采取“精准关税+普惠制审查”的组合拳。此次在“对等关税”风波中，两国的税率分别高达36%、32%。根据美印尼最新达成的关税协议，美国仍将对所有进口的印尼商品征收19%的关税，而美国对印尼的出口将享受免关税和非关税壁垒待遇。普惠制（GSP）也将成为谈判武器。东盟有117亿美元的出口产品享受普惠制待遇，涵盖从电子零部件到轮胎和有机化学品等多种商品，而其中泰、印尼占70%的份额。特朗普第一任期就曾威胁取消两国普惠制待遇，其第二任期也可能以取消这一待遇为筹码，迫使两国在相关议题上妥协。美国的这一战略转向——即以定制化的双边交易替代多边机制——是美国缩减整体战略投入背景下，通过分化东盟、聚焦关键节点国家，实施更高效、更具胁迫性的经济外交的核心体现。

---

[1] The White House, “Joint Statement between the United States of America and the Republic of the Philippines,” November 13, 2027, https://trumpwhitehouse.archives.gov/briefings-statements/joint-statement-united-states-america-republic-philippines/.

[2] 美越两国就对越南产品的基本关税、更高的“转运”关税、美国商品进入越南市场的关税、暂停46%“对等”关税及后续谈判议题等条款达成协议，其中关于“转运”关税条款，双方规定如果产品含有大量第三国成分，或仅通过越南转口而未在越南实质加工，则征收40%的关税。

（三）供应链“去中国化”策略升级

在缩减多边投入并转向双边胁迫策略的同时，新一届特朗普政府将进一步升级其“经济安全化”策略，将传统经贸议题与国家安全深度捆绑，通过供应链重构来遏制打压中国。其首要策略是将关税武器与供应链审查挂钩。一方面，通过关税杠杆化，以高额关税威胁，迫使东南亚国家接受“供应链脱钩中国”的条款。另一方面，进行原产地安全审查，如强制要求海关严格核查出口商品的“中国成分比例”，将贸易合规问题上升至国家安全层面。如美越 2025 年 7 月初“达成的”协议就要求越南证明出口商品“非转口”，否则面临 40% 的重税[1]，实质是将贸易监管用作对华遏制工具。二是进行投资审查与技术管控。例如，美国要求泰国筛查外资（尤其是电动车等战略行业），阻止中企通过东南亚规避美国制裁，阻断中企产业转移。再者，推动技术出口管制，施压东南亚国家限制对华半导体等技术出口。三是制度性构建“排华供应链联盟”。通过双边协议要求签约国战略性对华脱钩，并将供应链“去中国化”作为与东南亚国家达成协议的前提条件，使经济合作沦为打压中国的制度工具。例如，最新达成的美印尼贸易协议也要求，印尼“转口”商品也将面临美方课征 40% 的关税。[2] 特朗普政府有望通过“关税 + 规则捆绑”的方式，将东南亚供应链重组塑造为对华战略遏制的前沿，以“维护美国国家安全”之名行经济领域“去中国化”之实。

（四）对华影响及应对之策

新一届特朗普政府以“对等关税”为核心的经济胁迫正以前所未有的烈度冲击东南亚经济秩序，其政策幅度显著超越了纯粹的经济关系范畴，直指重构区域产业链、削弱中国影响力的深层地缘战略目标。然而，该政策的核心悖论也正在日益凸显：美国既需要东南亚作为制衡中国的战略支

[1]“Trump Announces A US Trade Deal with Vietnam,”CNN, July 2, 2025, https://www.cnn.com/2025/07/02/business/trade-deal-vietnam-trump.

[2]“US Sees $50 Billion in Indonesia Market Access in Trump Deal,”Bloomberg, July 22, 2025, https://www.bloomberg.com/news/articles/2025-07-22/us-sees-50-billion-in-indonesia-market-access-under-trump-deal.

点，又企图通过制造业回流削弱这些国家的经济基础，陷入“既要又要”的结构性困境。对于中国而言，美国在东南亚经济博弈中的策略升级与范式突变，短期内将带来多重挑战，如部分产品出口可能受阻，区域供应链稳定性面临考验，中国与东南亚国家的双边及多边合作进程可能受到一定程度的干扰。但长远看，美国政策的高度不可预测性和单边霸凌行径，正在严重侵蚀其制度信誉与国际形象力根基，其反复无常的关税豁免实践与脱钩策略将加剧区域国家的战略焦虑和不安全感，反而会加速东南亚国家寻求战略自主的进程及强化其推动多元化合作的内在动力。

中国与东盟互为最大贸易伙伴，同为新兴市场代表，中方将继续以东盟为周边外交优先方向，推动构建更为紧密的中国—东盟命运共同体。中国始终坚持认为区域经济一体化是大势所趋，关税战、贸易战没有赢家，反对将经贸、科技等问题政治化、工具化、武器化并对中国进行恶意封锁和打压。为此，中国应超越传统竞争思维，转而构建系统性、前瞻性的经济外交方略。一是强化规则构建。以制度供给思维替代对抗逻辑，在稳固贸易网络与基础设施硬联通等既有优势的同时，着力破解美国制度性权力的隐形制约，具体路径包括主导区域数字贸易规则制定、升级区域金融协作机制等，将物理层面的联通优势有效转化为制度性话语权和区域规则塑造力。二是创新“弹性对冲”的合作工具。中国可利用大力推进新质生产力发展的契机，与东南亚国家探索建立供应链韧性基金，深化在绿色技术转移、新能源产业链、数字经济等领域的合作，优化区域产能协作网络等，核心在于将美国的关税冲击转化为共同推进现代化议程的合作契机。三是重构价值叙事与伙伴形象。将“发展正义”理念深度嵌入合作实践，通过媒体和在国际场合的宣传，系统性塑造中国作为负责任、可信任、共发展的伙伴形象。四是保持战略定力，规避潜在陷阱。中国既要警惕美国的泛安全化叙事对区域认知的持续侵蚀，进行及时有力的纠偏与正面引导；也要避免陷入“援助竞赛”的陷阱，拒绝与美国进行非理性的资源消耗竞争，并聚焦精准施策，将中国的市场、资金和技术优势切实转化为助力东南亚国家自主发展的内生动力，同时也要坚决反对有关国家间的双、多边安排损害中方利益。

结 语

中美两国对东南亚的经济外交实践，深刻揭示了两种截然不同的区域秩序塑造逻辑。中国依托其庞大的贸易体量，通过渐进式的制度构建与高可见度的物理联通，将规模优势转化为结构性影响力，以发展导向的合作框架日益成为区域经济增长的重要引擎。相比之下，美国则凭借其在投资领域的主导地位、金融霸权及援助体系，力图构筑起强大的制度性权力，其经济外交始终与安全议程深度交织，其核心目标皆在于通过建立由美国主导的地区经济和安全网络，围堵和遏制中国的快速发展。这种根本性的路径差异，导致东南亚国家陷入“增长依赖中国，风险平衡靠美”的战略困境：区域国家一方面深度嵌入中国驱动的工业化、现代化进程以获取发展新动能，另一方面则倚重美国市场准入与资本流动来维持经济弹性。

新一届特朗普政府推行的“对等关税”政策，进一步暴露了美国经济外交的工具化、武器化倾向。这种以“惩罚性关税”粗暴重塑供应链的短期行为，虽在部分行业引发震荡，却也强化了东南亚国家对大国博弈复杂性和美国单边利己取向的警觉，客观上推动了东盟加速内部一体化进程与战略自主议程的构建。历史经验证明，东南亚经济秩序的演进始终遵循实用主义逻辑。

在美国对华战略遏制常态化的背景下，中国的关键着力点在于将经济外交的重心从“规模扩张”转向“制度赋能”，通过提供更具可持续性和适配性的公共产品，着力在东南亚区域治理体系中确立一种更具包容性和韧性的合作范式。这不仅是有效对冲美国经济胁迫的现实所需，更是推动构建周边命运共同体、实现可持续共同发展的必然选择。

【收稿日期：2025-06-10】
【修回日期：2025-08-20】
（责任编辑：马燕冰）