

2024—2025 年中国—东盟关系将在总体 提升中面临新挑战^{*}

(清华大学国际关系研究院中外关系定量预测组 傅聪聪 吕蕙伊^{**})

清华大学国际关系研究院中外关系定量预测组数据显示,2022 年 1 月至 2024 年 4 月,中国与印度尼西亚、越南的关系水平呈现稳步上升趋势,中印尼双边关系分值从 5.1 上升至 5.7,中越双边关系分值从 5.3 上升至 5.9。这一变化趋势与此前预测基本吻合,即在大国战略竞争态势下,印度尼西亚在中美之间采取了“对冲战略”,越南则延续了“中美平衡”策略,其中高层互访、经贸合作推动了中越、中印尼关系分值提升。此外,越南先后与韩、美、日、澳建立全面战略伙伴关系验证了此前“中越关系可能面临更多外部压力”的预测。^①未来一年内(即 2024 年秋季至 2025 年秋季),预测组认为中国与东盟国家关系整体将持续提升,达到良好等级友好水平,后疫情时代双边关系将实现快速恢复,但不排除部分国家对华关系水平将出现持续下滑可能。

一、2023—2024 年中国与东盟关系持续向好

“一带一路”倡议与建设“中国—东盟命运共同体”提出十周年之际,中国与东盟关系(2023 年 5 月至 2024 年 5 月)呈现四个显著特征。首先,双边

^{*} 本文系国家社会科学基金重大项目“新时代下国际领导力研究”(项目批准号:21&ZD167)的部分成果。感谢清华大学国际关系研究院阎学通教授、唐新华副研究员的宝贵指导建议。

^{**} 傅聪聪,北京外国语大学亚洲学院副教授;吕蕙伊,清华大学国际关系学系博士研究生。

^① 管浩:《越南将继续采取“中美平衡”的外交策略》,载《国际政治科学》,2021 年第 6 卷第 2 期,第 152 页;张伟玉:《东南亚国家对对冲战略的变化趋势》,载《国际政治科学》,2020 年第 5 卷第 2 期,第 184—192 页。

关系持续向好,政治关系快速提升,命运共同体建设不断推进。2024年初,印尼、老挝、越南、泰国、新加坡等多位东南亚国家领导人和外长相继访华,显示有关国家高度重视发展对华关系。同时,中国在2023年与除缅甸外的东盟九个国家领导人实现密切政治互动,中新关系提升为全方位高质量的前瞻性伙伴关系,中越同意构建具有战略意义的命运共同体。表1为2023年1月至2024年4月期间中国与东盟国家的高层政治互动汇总。

表1 中国与东盟国家政治关系(2023年1月至2024年4月)

东盟国家	双边关系水平	高层政治互动
东盟	中国东盟全面战略伙伴关系	中国加入《东南亚友好合作条约》20周年(2023年)
文莱	战略合作伙伴关系	中国国家主席习近平在旧金山会见文莱苏丹博尔基亚(2023年)
柬埔寨	全面战略合作伙伴关系	柬埔寨时任首相洪森访华(2023年)
	高质量、高水平、高标准的新时代中柬命运共同体	柬埔寨首相洪玛奈访华(2023年) 中国外长王毅访柬(2024年)
印度尼西亚	全面战略伙伴关系 中印尼命运共同体	印尼时任总统佐科访华(2023年7月、10月)
		印尼新当选总统普拉博沃访华(2024年) 中国外长王毅访印尼(2024年)
老挝	全面战略合作伙伴关系 中老具有战略意义的命运共同体	老挝副总理兼外长沙伦赛访华(2023年)
		老挝政府总理宋赛访华(2023年) 老挝党中央总书记、国家主席通伦访华(2023年) 老挝副总理兼外长沙伦赛访华(2024年)
马来西亚	全面战略伙伴关系 中马命运共同体	马来西亚总理安瓦尔访华(2023年)
		中国外长王毅访马(2023年) 中国国家副主席韩正访马(2023年) 马来西亚副总理法迪拉访华(2023年)
缅甸	全面战略合作伙伴关系中缅命运共同体	外长访缅并会见缅甸领导人敏昂莱(2023年) 缅甸副总理兼外长丹穗访华(2023年)
菲律宾	全面战略合作关系	菲律宾总统马科斯访华(2023年)

续表

东盟国家	双边关系水平	高层政治互动
新加坡	全方位高质量的前瞻性伙伴关系	新加坡时任总理李显龙访华(2023 年) 新加坡时任副总理黄循财访华(2023 年) 中国国家副主席韩正访新(2023 年) 新加坡副总理王瑞杰访华(2024 年)
泰国	全面战略合作伙伴关系 更为稳定、更加繁荣、更可持续的中泰命运共同体	泰国副总理兼外长敦访华(2023 年) 泰国总理赛塔访华(2023 年) 泰国诗琳通公主访华(2024 年)
越南	全面战略合作伙伴关系 具有战略意义的中越命运共同体	越南总理范明政访华(2023 年) 越南时任国家主席武文赏访华(2023 年) 中国国家主席习近平对越进行国事访问(2023 年) 越南国会主席王庭惠访华(2024 年) 越南副总理陈流光访华(2024 年)

数据来源：笔者根据外交部网站(<https://www.fmprc.gov.cn/>)资料整理。

第二，经贸关系仍然维持高位增长，人文交流逐步恢复，合作与发展是双边关系的主旋律。2020 年至今，东盟已经连续 4 年成为中国最大贸易伙伴，越南、马来西亚、印尼依次为中国在东盟的前三大贸易伙伴。同时，中国是老挝、柬埔寨的最大投资国，是印尼与越南的第二和第四大外资来源地。2023 年，中国与东盟各国人员交往频次明显增长，泰马新三国先后对中国游客开放免签，印尼、老挝、柬埔寨等国允许落地签证。中国与东盟还就“2024 中国—东盟人文交流年”达成共识。中外关系定量预测组数据显示“合作”与“发展”成为中国与东盟国家关系中最高频的词汇(如图 1、图 2 所示)。^①

第三，海上争端等区域问题导致双边关系局部震荡。从中外关系数据可以发现，海洋权益争端是影响中国与东盟部分国家关系的主要因素。中

① 2023 年，雅万高铁通车、中老铁路开通、“中老铁路+中欧班列”打通、连接重庆-昆明-临沧-缅甸至印度洋的西部陆海新通道正式通车。此外，中方工业园区广泛分布在越南、泰国、老挝、印尼、马来西亚和柬埔寨等国，双方合作范围涉及基础设施、绿色能源、数字经济、电子商务、矿产开采、机械制造、共享出行、互联网金融、信息通信和人工智能等各个领域。



图 1 中国—印尼正面事件词云图(2022 年 1 月至 2024 年 3 月)

数据来源:清华大学国际关系研究院中外关系数据库(<https://www.tuiir.tsinghua.edu.cn/kycg/zwgxsj.htm>)。



图 2 中国—越南正面事件词云图(2022 年 1 月至 2024 年 3 月)

数据来源:清华大学国际关系研究院中外关系数据库(<https://www.tuiir.tsinghua.edu.cn/kycg/zwgxsj.htm>)。

越关系的负面分值主要集中于海洋权益问题(如图 3 所示)。^① 同时,中菲围绕仁爱礁、黄岩岛的矛盾不断升级,菲政府加强对美海上安全合作,开展联合军演、巡逻;菲总统马科斯还称双边关系“走错方向”,中菲关系水平也急剧下降。此外,缅北地区冲突威胁我国边境安全与社会稳定、缅甸境内园区对中国民众的诈骗活动等也给中缅关系带来负面影响。

^① 中外关系数据库中印尼双边关系数据(2022 年 1 月至 2024 年 3 月)无负面事件。



图3 中国—越南负面事件词云图(2022年1月至2024年3月)

数据来源:清华大学国际关系研究院中外关系数据库(<https://www.tuiir.tsinghua.edu.cn/kycg/zwgxsj.htm>)。

第四,中国地区影响力持续提升,超越美国成为东南亚国家“首选”。新加坡尤索夫伊萨东南亚研究院发布的《东南亚态势报告:2024》显示,中国是东盟最具战略意义的合作伙伴,经济影响力遥遥领先于东盟、美、日和欧盟。由于在加沙人道主义危机期间提供军事援助并导致平民伤亡,美国在东亚的政治影响力急剧下跌,中美在东南亚地区的综合影响力也呈现显著变化。2024年有50.5%的受访者在中美间选择中国,这是2020年以来中国首次超越美国成为首要选择。^①

二、中国—东盟关系总体持续提升

预测组认为,2024年秋季至2025年秋季期间,中国与东盟国家总体关系仍将持续提升,与大多数国家将保持高水平的互动,然而与部分国家依然会出现关系紧张。从分值变化结果看,中越、中印尼关系相比2023年将继续平稳上升,中越关系有望重新返回“友好”水平,而中印尼关系则将首次攀升至“高等”水平。

推动未来一年内中国与东盟国家关系稳步提升的关键原因主要包括双

^① Seah, S. et al., *The State of Southeast Asia: 2024 Survey Report*, Singapore: ISEAS—Yusof Ishak Institute, 2024.

边政治互信、密切的经济关系以及东盟国家政权稳定与合法性需要。首先,中国与东南亚各国领导层有意愿维护并进一步发展双边关系,双方具有良好的社会基础,彼此间认知积极,能够有效推动双边关系提升。在“新冷战”、地缘政治对抗、“选边站队”背景下,中国与东盟国家领导人密集互访凸显了彼此间的政治互信和发展双边关系的意愿。东盟各国精英对华认知积极,普遍认为中国是最具战略意义的合作伙伴,大多数国家将中国列为首选对话伙伴。《东南亚态势报告:2024》显示前几年地区舆论的天平一直向华盛顿倾斜,在2023年的调查中达到61.1%。2024年相关趋势发生逆转,50.5%的受访者认为东盟应该与中国而非美国结盟(2023年为38.9%),包括泰国在内的7个东盟成员国更倾向于中国。除菲律宾外,大多数东南亚国家精英对未来与中国的关系持积极态度,预测双边关系改善的受访者比例从38.7%(2023年)快速增长至51.4%(2024年)。^①其中,印度尼西亚、老挝和马来西亚的改变最为明显,印尼当选总统、老挝副总理访华也反映了这一趋势。同时,2024年老挝担任东盟轮值主席国、马来西亚担任中国—东盟对话伙伴协调员国^②也都将有力推动中国与东盟及其成员国关系提升。

第二,中国在东南亚经济影响力稳步推进。“经济安全”是东盟综合安全不可或缺的组成部分,而东南亚地区经济增长与中国密不可分。59.5%的东南亚国家受访者认为中国是最具影响力的经济大国。海关总署数据显示,东盟继续保持中国第一大贸易伙伴地位。中国与东盟贸易总值1.60万亿元,增长6.4%,占中国外贸比重的15%。其中,对东盟出口9633.7亿元,增长7.7%;自东盟进口6325.0亿元,增长4.5%。^③尽管中国对东盟的直接对外投资低于美国、日本和欧盟,但是在贸易方面中国连续14年成为东盟最大的伙伴。同时,中国积极参与东南亚一体化进程,包括在中国—东盟自贸区升级、《区域与全面经济伙伴关系协定》、《全面与进步跨太平洋伙伴关系协定》中塑造

① Seah, S. et al., *The State of Southeast Asia: 2024 Survey Report*.

② 2024年也是中国与马来西亚建交50周年。

③ 中华人民共和国驻东盟使团经济商务处:《2024年一季度中国—东盟贸易简况》,2024年4月12日,来源:<http://asean.mofcom.gov.cn/article/jmxw/202404/20240403502360.shtml>,访问日期:2024年4月12日。

区域贸易发展的关键作用,构建更加紧密的产业链、供应链并为东南亚经济增长创造有利条件。

第三,东盟各国经济转型需求驱动对华关系稳定性。制衡中国不是东盟国家的优先事项,这一地区多数国家的执政党派和政府为满足国内社会发展需求,维护经济安全,巩固其政权稳定性与合法性,选择在利益优先级和风险感知之间寻找政治上可接受的平衡,在大国之间维持“等距”或“积极中立”的策略。鉴于此,东盟国家发展对华友好关系,一方面有助于巩固和提升国内的政治合法性,另一方面也有利于实现国内的经济转型与快速增长,包括数字经济、技术升级、能源转型和再工业化等总体规划的实现。

越南是中国周边外交优先方向,将发展对华关系作为头等优先和战略选择,双方正构建中越命运共同体,但越南对中国日益增长的地区经济影响力也表示担忧。图4汇总了2022年1月至2024年4月期间中越双边关系分值与正负面事件分值。2024年调查显示,仅有12.3%和4.3%的越南受访者欢迎中国的经济和政治影响力,在东盟国家中是最低的。^① 越南最为担心中国在南海

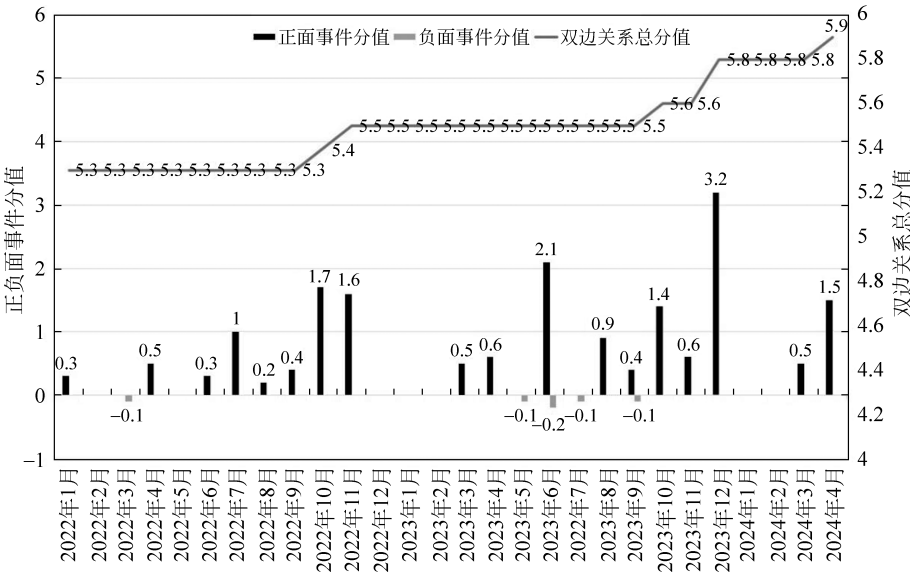


图4 中国—越南双边关系分值与正负面事件分值(2022年1月至2024年4月)

① Seah, S. et al., *The State of Southeast Asia: 2024 Survey Report*.

和澜沧江—湄公河采取强硬措施。尽管如此,未来一年在高层战略引领下,两国党际交流、安全互信将持续深化,务实合作提质升级并在防务、铁路基建等领域拓展,海上分歧不会扩散到能影响整体中越关系的程度。

中印尼关系在两国元首引领下实现稳步提升,2023 年印尼时任总统佐科两度访华奠定了双边关系的良好基调。印尼新当选总统普拉博沃支持发展更加紧密的中印尼关系,有意愿延续佐科的对华友好政策,并初步塑造以经济合作为重点,以国防工业合作为亮点的外交框架。图 5 汇总了 2022 年 1 月至 2024 年 4 月期间中印尼双边关系分值与正负面事件分值。印尼国内经济社会发展诉求、国内精英对华认知的变化将在未来一年推动双边关系继续提升。

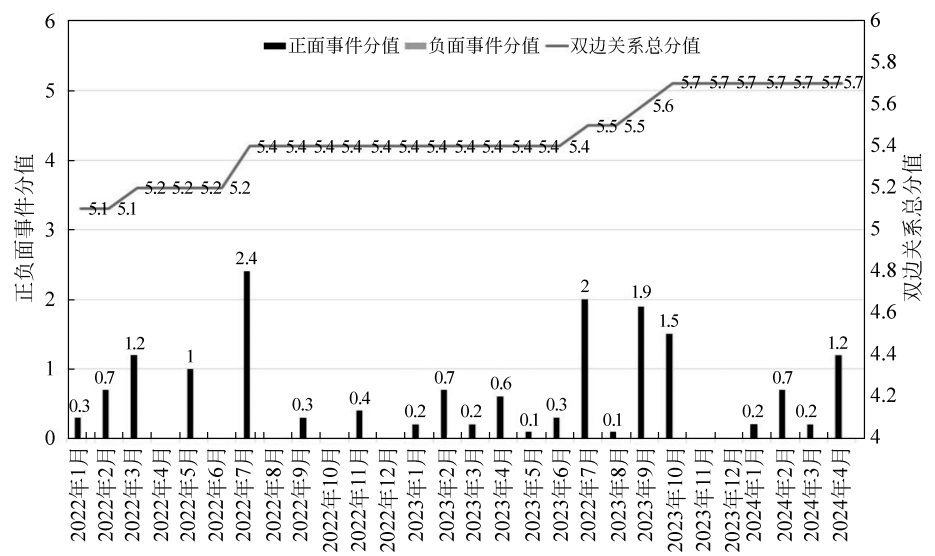


图 5 中国—印尼双边关系分值与正负面事件分值(2022 年 1 月至 2024 年 4 月)

新加坡长期寻求与中美合作实现其亚洲经济中心的地位。尽管对美国有限结盟并对大国间冲突表示担忧,新加坡不认为中国对其构成安全威胁,与中国的经贸关系紧密并相信扩大对华安全合作是缓解紧张局势和维持互信的重要组成。新加坡前总理李显龙强调,“新加坡不会也永远不会站在美国一边对抗中国。毫无疑问,新加坡已经感受到了中国崛起的影响,但他们要做的就是推动美国与中国和睦相处。新加坡对此非常现实。这不存在任

何意识形态问题。”^①未来一年,新加坡在国内政治和经济发展需求驱动下,将延续在中美间“不选边”策略并稳步提升对华关系。

三、中国—东盟关系面临新挑战

一是“去对冲”战略转向的挑战。随着中美战略竞争力度的加强,美国收紧同盟约束、加强经济拉拢,其亚太盟国日趋融入美国的安全与经济大战略,又将各自与中国之间的经济议题安全化,恶化对华安全关系,实施由“对冲”至“去对冲”的战略转向。^② 菲律宾坚持维护主权、发展经济的对外政策原则,长期在对华接触与对美领导的联盟依赖间“摇摆”,小马科斯执政后强化“风险意识”,淡化经济合作并将中菲关系泛安全化,全面采取“去对冲”战略:一是通过“肩并肩”联合军演、“堤丰”中程导弹前沿部署,积极对美开展军事合作;二是让渡主权,对美开放4个军事基地;三是通过“美日菲”小多边海上安全合作,形成对华制衡。未来一年,随着美国对东南亚海上安全的介入,菲律宾延续“去对冲”和中菲海上摩擦不断将导致中菲关系持续下跌。鉴于多数东盟国家注重政权安全与合法性,支持自由贸易,重视对华务实经济合作,中菲关系紧张扩散至其他东盟国家的风险较小。

二是“印太战略”冲击东南亚对华信任度。东盟国家对华对美认知的变化将影响其战略选择。巴以冲突是当前东南亚精英最关心的地缘政治问题,拜登政府的立场导致东南亚对美国维护国际秩序的信心减弱,而马泰文老印尼等国受益于“一带一路”,对华好感度快速上升。尽管如此,“印太地区”的大国战略博弈带来的现状变化风险是东盟国家最担忧的问题。调查显示,对中国经济与政治影响力表示担忧的受访者(67.4%和73.5%)比例高于表示欢迎的受访者(32.6%和26.5%)。持消极态度的受访者对领土主权、贸易不平衡等问题表达了关切。菲越缅受访者认为中国的经济、军事实

^① See Seng Tan, “America the Indispensable: Singapore’s View of the United States’ Engagement in the Asia-Pacific,” *Asian Affairs: An American Review*, Vol. 38, No. 3, 2011, p. 161.

^② 高鹏、朱翊民:《去对冲:美国亚太盟国的战略转向》,载《外交评论(外交学院学报)》,2024年第41卷第2期,第80—104页。

力有可能对其国家利益和主权构成威胁。^① 东南亚对华信任度的下降在未来一年有可能对双边关系提升带来负面影响。

四、结语

2021年拜登出任美国总统后,美国政府高度重视东南亚,逐步加大对该地区的战略投入,聚焦外交、经济、军事三个维度,拓宽与东南亚合作的深度和广度。相比2020年的不确定性,^②2024年美国再度迎来总统选举,东南亚也对美大选结果不确定性感到“焦虑”。如果拜登再次当选,因无须担心美重大战略调整,东盟对中美外交将保持延续性;如特朗普当选,由于美国的东南亚地区战略变化风险增高,东盟可能对美保持观望,而继续密切对华关系。预测组认为,2024—2025年中国与东盟多数国家的关系水平总体上将持续上升。然而,受大国战略竞争烈度、东南亚国家对外经济依赖度、安全威胁敏感度、海上分歧与摩擦、国内政治尤其是政权合法性,以及全球地区战争与冲突等因素的影响,东盟国家对华政策差异化更加明显,部分国家对华关系的政策稳定性受到新挑战。

^① Seah, S. et al., *The State of Southeast Asia: 2024 Survey Report*.

^② 自2017年特朗普上台以来,美国政府的东南亚政策就处于变化不定中,特朗普在国际上的各种“退群”行为削弱了美国在国内外的信誉,美国的国际信誉在东南亚地区也迅速下降。2020年美国总统选举前,东南亚国家对美关系面临极大不确定性。