

美国关税战背景下 东盟国家的困境与应对^{*}

□ 查 雯

〔提 要〕特朗普政府以“公平贸易”为名推行“对等关税”政策，对东盟国家产生巨大冲击。东盟未能形成统一的谈判框架，部分成员国通过单方面让步达成对美贸易协议。虽然短期贸易困境得到缓解，但东盟国家依然面临对美贸易环境不确定、经济转型难度增加、“选边站”压力加大、东盟整体性与中心性受损等中长期挑战。“对等关税”政策不仅将影响特朗普第二任期“印太战略”在东南亚的实施，也将影响东盟与中国关系以及区域一体化建设。如果应对得当，“对等关税”冲击有望被转化为地区合作深入发展的催化剂。

〔关 键 词〕对等关税、区域一体化、东盟国家对外战略

〔作者简介〕查雯，外交学院国际关系研究所教授

〔中图分类号〕F114.46

〔文献标识码〕A

〔文章编号〕0452 8832（2025）6 期 0042-23

2025 年 4 月 2 日，特朗普签署第 14257 号总统行政令，宣布从 2025 年 4 月 5 日起，对所有国家加征 10% 关税，对特定国家从 4 月 9 日起，实施更高的“对等关税”。需要强调的是，“对等”并非指与贸易对象国对美关税税率保持一致。根据美国贸易代表办公室的说明，“对等关税”是基于美国与贸易对

^{*} 本文系中央高校基本科研业务费专项资金项目“特朗普 2.0 时代东盟国家战略选择研究”（编号：3162025ZYKC02）的阶段性研究成果。

象国进出口总额、进口需求对价格的弹性、关税向价格的传导系数计算得出的，能够使美国与贸易对象国之间“双边贸易逆差归零的关税水平”。^[1]这一计算方法将美国贸易逆差简单地归因于关税水平，忽略了国家间技术差距、比较优势以及全球价值网络等结构性因素，引发了极大的争议。^[2]“对等关税”政策也将东盟国家推上了“火线”，东盟国家中仅有新加坡及东帝汶获得了10%的基准税率，其他国家则被加征了17%至49%不等的关税。^[3]

东盟各国旋即与特朗普政府进行了密集的双边贸易谈判，此后越南、印尼、菲律宾、马来西亚、泰国和柬埔寨先后宣布与美国达成共识。2025年7月31日，特朗普签署第14326号行政令，对部分国家重新设定关税标准。^[4]与美国达成贸易协议的东盟国家获得了19%至20%的税率，与4月2日相比有了明显下降。在特朗普政府的极限施压下，东盟国家作出了怎样的让步？背后又有何种考量？“对等关税”政策将给东盟带来什么样的长期影响？东盟国家又将如何应对？这是本文旨在回答的问题。

一、东盟国家对美国“对等关税”政策的认知与回应

东盟是美国贸易逆差的主要来源地区之一。根据美国贸易代表办公室发

[1] United States Trade Representative, “Reciprocal Tariff Calculations,” April 2, 2025, https://ustr.gov/sites/default/files/files/Issue_Areas/Presidential%20Tariff%20Action/Reciprocal%20Tariff%20Calculations.pdf.

[2] Robert Z. Lawrence, “‘Reciprocal’ Tariffs: What Are They Really for,” Peterson Institute for International Economics, August 2025, <https://www.piie.com/publications/policy-briefs/2025/reciprocal-tariffs-what-are-they-really>.

[3] The White House, “Regulating Imports with a Reciprocal Tariff to Rectify Trade Practices that Contribute to Large and Persistent Annual United States Goods Trade Deficits,” April 2, 2025, <https://www.whitehouse.gov/presidential-actions/2025/04/regulating-imports-with-a-reciprocal-tariff-to-rectify-trade-practices-that-contribute-to-large-and-persistent-annual-united-states-goods-trade-deficits/>.

[4] The White House, “Further Modifying the Reciprocal Tariff Rates,” July 31, 2025, <https://www.whitehouse.gov/presidential-actions/2025/07/further-modifying-the-reciprocal-tariff-rates/>.

布的数据，2024 年美国对东盟国家货物贸易逆差为 2285 亿美元，较 2023 年增加了 12.3%，占美国货物贸易总逆差的 20.18%。虽然就服务贸易而言，美国对东盟保持顺差，但仅为 260 亿美元，且较 2023 年减少了 5.1%。^[1] 特朗普上任后，美国是否会对东盟商品广泛征收关税，成为地区国家关注的焦点。2025 年 3 月 18 日，美国财政部长贝森特在接受采访时使用了“肮脏 15”（Dirty 15）的表述，认为有 15% 的经济体与美国的贸易额庞大，同时对美国产品征收高额关税并设置非关税壁垒，^[2] 这一表态向东盟国家发出了预警。为此，一些东盟国家采取了预防措施，例如，越南早在 3 月 26 日就宣布削减美国液态天然气、汽车等产品关税。^[3]

尽管如此，东盟国家显然低估了特朗普政府的贸易保护主义倾向，及其可能对东盟国家产生的冲击。新加坡尤索夫伊萨东南亚研究所（ISEAS）在 2025 年 1 月 3 日至 2 月 15 日间针对东盟国家战略精英开展的调查显示，当被问及“在推动全球自由贸易议程方面，你最信任谁时”，依然有 19% 的受访者选择了美国，选择东盟和中国的受访者分别占 23.8% 和 20.6%。^[4] 当被问及“如果被迫在中美之间选边，东盟将如何选择”时，52.3% 的受访者选择了美国，而 2024 年调查中选择美国的受访者仅占 49.5%。调查还显示，东盟国家更担心“大国间的经济紧张关系升级”，^[5] 但并未预料到东南亚会成为受美国“对等关税”冲击最严重的地区之一。美国战略与国际问题研究中心（CSIS）的分析也指出，越南民众和精英曾认为特朗普回归后会对中国更

[1] Office of the United States Trade Representative, “Southeast Asia & Pacific,” <https://ustr.gov/countries-regions/southeast-asia-pacific>.

[2] Kevin Breuninger, “The ‘Dirty 15’ Percent: Some Countries Will Take a Harder Hit from Trump’s Tariffs,” CNBC, March 31, 2025, <https://www.cnbc.com/2025/03/31/trump-tariffs-dirty-15-reciprocal-retaliation.html>.

[3] Khanh Vu, “Vietnam to Cut Duties on US Imports, Approve Starlink as Trump Tariff Decision Looms,” Reuters, March 26, 2025, <https://www.reuters.com/markets/asia/vietnam-says-cut-tariffs-several-us-products-2025-03-26/>.

[4] ISEAS Yusof Ishak Institute, “The State of Southeast Asia: 2025 Survey Report,” <https://www.iseas.edu.sg/wp-content/uploads/2025/03/The-State-of-SEA-2025-1.pdf>, p.38.

[5] *Ibid.* p.15, p.46.

严厉，对美越关系有利，但“对等关税”政策使越南感到自己遭到了“背叛”。^[1]

特朗普第 14257 号行政令规定的超出外界预期的关税税率，在东盟国家间引发了激烈回响和不满。^[2] 对于该政策的成因，东盟国家普遍认为“对等关税”不仅是贸易不平衡和美国国内政治的产物，也是大国竞争的产物。马来西亚总理安瓦尔就指出，关税、出口限制和投资壁垒已经成为地缘政治竞争的尖利工具。^[3] 新加坡总理黄循财也表示，美国推出“对等关税”政策的“主要关切”是中国。^[4] 在东盟国家看来，自己成为大国竞争的“附带伤害”，受到了不公平的惩罚。^[5] 正是基于这样的认知，东盟国家一致认为，通过谈判解决与美国贸易争端的可能性很大。同时，东盟国家也深刻认识到，美国关税政策不仅影响其经济增长，还将导致地区产业链重构，冲击东盟国家经济增长模式。“对等关税”政策出台后，马来西亚国家银行将 2025 年经济增长预期从 4.5%~5.5% 调低至 4%~4.8%，^[6] 新加坡也将经济增长预期从 1%~3% 下调到了 0%~2%。^[7] 近年来，随着产业链的转移，东盟国家从来自中国的直

[1] Gregory B. Poling, “Southeast Asia Navigates Trump’s Return: Quick Deals, Lasting Dread,” CSIS, October 6, 2025, <https://www.csis.org/analysis/southeast-asia-navigates-trumps-return-quick-deals-lasting-dread>.

[2] Hai Hong Nguyen, “Parsing ASEAN’s Response to President Trump’s ‘Reciprocal’ Tariffs,” The Diplomat, April 8, 2025, <https://thediplomat.com/2025/04/parsing-aseans-response-to-president-trumps-reciprocal-tariffs/>.

[3] John Power, “Malaysia’s Anwar Warns of Weaponised Trade as Trump’s Tariffs Loom,” Aljazeera, July 9, 2025, <https://www.aljazeera.com/economy/2025/7/9/malysias-anwar-warns-of-weaponised-trade-as-trump-tariffs-loom>.

[4] Lawrence Wong, “Ministerial Statement by PM Lawrence Wong on the US Tariffs and Implications,” Prime Minister’s Office Singapore, April 8, 2025, <https://www.pmo.gov.sg/Newsroom/Ministerial-Statement-by-PM-Lawrence-Wong-on-the-US-Tariffs-and-Implication>.

[5] Ben Bland, “In Southeast Asia, Trump Reinforces Worst Fears about the US,” Chatham House, March 17, 2025, <https://www.chathamhouse.org/2025/03/southeast-asia-trump-reinforces-worst-fears-about-us>.

[6] Bank Negara Malaysia, “Malaysia’s Economy Remains on a Strong Footing and Is Projected to Grow between 4%-4.8% in 2025,” July 28, 2025, <https://www.bnm.gov.my/-/gdp25f>; “Outlook and Policy in 2025,” March 24, 2025, https://www.bnm.gov.my/documents/20124/17523401/emr2024_en_ch2.pdf.

[7] Ministry of Trade and Industry Singapore, “Singapore’s GDP Grew by 3.8 Per Cent in the First Quarter of 2025. MTI Downgrades Singapore’s GDP Growth Forecast for 2025 to 0.0 to 2.0 Per Cent,” April 14, 2025, <https://www.mti.gov.sg/newsroom/singapore-s-gdp-grew-by-3-8-per-cent-in-the-first-quarter-of-2025--mti-downgrades-singapore-s-gdp-growth-forecast-for-2025-to--0-0-to-2-0-per-cent-/>.

接投资（FDI）以及对美出口的快速攀升中同时受益。然而，这一增长模式维系的前提是，相对于中国，东盟国家的产品可以以更低的关税进入美国市场。分析指出，特朗普第 14257 号行政令一旦实施，将动摇这一增长模式。^[1]虽然 4 月 9 日特朗普再次签署行政令，暂停了对多数国家原定于同日起生效的“对等关税”，为期 90 天。^[2]但对美出口关税的不确定依然对东盟国家产生了立竿见影的影响。虽然 2025 年越南吸引 FDI 依然保持了较为强劲态势，^[3]但在“对等关税”政策出台的当月，该国新增 FDI 环比下降 30%，同比下降 8%。^[4]更重要的是，“对等关税”的出台扰乱了基于规则的多边贸易体系。虽然新加坡仅被征收了 10% 的关税，但外长维文指出，“对等关税”政策“从根本上动摇了世界贸易体系的基本支柱”，如果多边贸易体系被双边贸易安排取代，这对小国将极为不利，像新加坡这种对全球贸易高度敏感的小国将首当其冲。^[5]

鉴于潜在的经济风险以及东盟国家与美国之间的实力不对称，“对等关税”出台后，东盟国家不约而同地放弃了对美国采取报复措施。4 月 10 日，东盟各国经济部长召开线上会议并发表联合声明，肯定了美国作为东盟全面战略伙伴在地区架构中发挥的重要作用，承诺不会对美国采取任何报复措施，并呼吁在《东盟—美国贸易和投资框架协议》以及《扩展经济合作工作计划》

[1] Susannah Patton and Robert Walker, “Trump Tariff Tilt Southeast Asia towards China,” East Asia Forum, September 23, 2025, <https://eastasiaforum.org/2025/09/23/trump-tariffs-tilt-southeast-asia-towards-china/>; Samady Ou, “Southeast Asian Nations Caught in US-China Tensions,” The Jakarta Post, February 17, 2025, <https://opinion.inquirer.net/180994/southeast-asian-nations-caught-in-us-china-tensions>.

[2] The White House, “Modifying Reciprocal Tariff Rates to Reflect Trading Partner Relation and Alignment,” April 9, 2025, <https://www.whitehouse.gov/presidential-actions/2025/04/modifying-reciprocal-tariff-rates-to-reflect-trading-partner-retaliation-and-alignment/>.

[3] “Vietnam’s FDI Disbursement up 8.9 pct in First 11 Month,” Xinhuanet, December 12, 2025, <https://english.news.cn/20251208/108464d54c3d49cb9b4f1354d0555ea6/c.html>.

[4] Laurie Chen, Emily Green and Francesco Guarascio, “US Tariff Pause on Beijing Puts Pressure on ‘China-Plus-One’ Countries,” Reuters, May 13, 2025, <https://www.reuters.com/world/china/us-tariff-pause-beijing-puts-pressure-china-plus-one-countries-2025-05-13/>.

[5] Owen Walker, “Singapore Warns End of Free Trade Era ‘Very Hostile’ for Small Nation,” Financial Times, April 8, 2025, <https://www.ft.com/content/31dc3980-ef69-4046-a255-f9d6b67a36a2>.

的框架下，通过对话解决美国对贸易问题的关切。^[1] 尽管如此，据马来西亚投资、贸易和工业部透露，特朗普政府坚持双边对话，拒绝与作为地区集团的东盟谈判，^[2] 想借此对东盟国家分而治之、逐个击破。与此同时，东盟国家也未能协调或形成集体谈判框架。事实上，在4月10日东盟经济部长会议阐明上述立场之前，部分成员国已经分头宣布降低美国产品关税并寻求双边谈判。^[3] 经过与美国的双边磋商，柬埔寨、印尼、马来西亚、泰国、越南获得了较大幅度的关税下调，同时也对美国做出了大幅让步，主要体现在以下方面。

第一，承诺购买美国产品、扩大对美投资。根据越美2025年10月26日发布的联合声明，越南企业最终与美国公司签署了20份谅解备忘录，承诺采购总价值29亿美元的美国农产品，以及总价值80亿美元的50架波音飞机。^[4] 还有消息称，越南将采购至少24架F-16战斗机，一旦达成，这将是美越之间规模最大的军售协议。^[5] 印尼国家石油公司等企业也与美国企业签署了总价值340亿美元的商业合作协议，^[6] 其中包括32亿美元的飞机、45亿美元的农产品以及150亿美元的能源产品。^[7] 泰国承诺将在五年内把对美贸易顺

[1] “Joint Statement of the ASEAN Economic Ministers on the Introduction of Unilateral Tariffs of the United States,” ASEAN Secretariat, April 10, 2025, <https://asean.org/wp-content/uploads/2025/04/04-Special-AEM-Joint-Statement-Unilateral-Tariffs-Adopted.pdf>.

[2] “US Prefer One-on-One Talks, Refuses ASEAN Bloc in Tariff Negotiations-MITI,” Bernama, May 8, 2025, <https://www.nst.com.my/business/economy/2025/05/1213449/us-prefer-one-one-talks-refuses-asean-bloc-tariff-negotiations-miti>.

[3] William Jones, “ASEAN Unity Cracks under Trump Tariff Pressure,” East Asia Forum, August 27, 2025, <https://eastasiaforum.org/2025/08/27/asean-unity-cracks-under-trump-tariff-pressure/>.

[4] The White House, “Joint Statement on a United States-Viet Nam Framework for an Agreement on Reciprocal, Fair, and Balanced Trade,” October 26, 2025, <https://www.whitehouse.gov/briefings-statements/2025/10/joint-statement-on-united-states-vietnam-framework-for-an-agreement-on-reciprocal-fair-and-balanced-trade/>.

[5] Mike Firn, “Vietnam Agrees to Buy US F-16 Fighters, Defense Website Says,” RFA, April 21, 2025, <https://www.rfa.org/english/vietnam/2025/04/21/us-f16-fighter-jet-sale/>.

[6] 《印尼美国达成协议，印尼企业将增加购买美国商品》，联合早报网站，2025年7月9日，<https://www.zaobao.com.sg/news/sea/story20250709-7111471>。

[7] The White House, “Joint Statement on Framework for United States-Indonesia Agreement on Reciprocal Trade,” July 22, 2025, <https://www.whitehouse.gov/briefings-statements/2025/07/joint-statement-on-framework-for-united-states-indonesia-agreement-on-reciprocal-trade/>.

差缩减 70%，^[1] 其与美国达成的协议框架规定，泰国将采购总价值 188 亿美元的飞机，还将每年采购 26 亿美元的农产品和 54 亿美元的能源产品。^[2] 柬埔寨承诺采购 10 架波音 737 MAX 8 客机，并保留追加采购 10 架的选购权。^[3] 马来西亚的采购与投资承诺规模最大：采购 30 架飞机，同时保留追加 30 架的选购权；采购价值 1500 亿美元的设备，用于该国半导体、航空航天和数据中心领域；每年购买 34 亿美元的液化天然气；采购价值 2.041 亿美元的煤炭与通信产品服务；对美国进行 700 亿美元的投资。^[4]

第二，同意取消关税和非关税壁垒，改善美国企业的市场准入条件。越南和柬埔寨均承诺取消所有美国商品的进口关税，^[5] 其中柬埔寨已经落实完成。^[6] 印尼也同意取消 99% 美国进口商品的关税，降低对美国产品的非关税壁垒，具体措施包括承认符合美国联邦机动车安全和排放标准的汽车、接受美国食品药品监督管理局签发的认证以及药品和医疗器械的上市许可、取消美国食品和农产品的进口许可等。马来西亚承诺对美国工业制成品提供显著的优惠市场准入，对美国农产品提供开放市场，比如简化清真与工厂注册要

[1] “Thailand Details Concessions to US for Reduced Import Tariffs,” The Nation, August 1, 2025, <https://www.nationthailand.com/business/economy/40053429>.

[2] The White House, “Joint Statement on a Framework for United States-Thailand Agreement on Reciprocal Trade,” October 26, 2025, <https://www.whitehouse.gov/briefings-statements/2025/10/joint-statement-on-a-framework-for-a-united-states-thailand-agreement-on-reciprocal-trade/>.

[3] “1 August 2025-Special Market Update-U.S. Modifies Tariff on Cambodia to 19%,” B2B Cambodia, August 1, 2025, <https://b2b-cambodia.com/news/1-august-2025-special-market-update-us-modifies-tariff-on-cambodia-to-19/>.

[4] The White House, “Joint Statement on United States-Malaysia Agreement on Reciprocal Trade,” October 26, 2025, <https://www.whitehouse.gov/briefings-statements/2025/10/joint-statement-on-united-states-malaysia-agreement-on-reciprocal-trade/>.

[5] Bill Hayton, “Vietnam’s Tariff Deal with Trump Reflects Balancing Act between US and China,” Chatham House, July 10, 2025, <https://www.chathamhouse.org/2025/07/vietnams-tariff-deal-trump-reflects-balancing-act-between-us-and-china>.

[6] The White House, “Joint Statement on United States-Cambodia Agreement on Reciprocal Trade,” October 26, 2025, <https://www.whitehouse.gov/briefings-statements/2025/10/joint-statement-on-united-states-cambodia-agreement-on-reciprocal-trade/>.

求等。^[1] 泰国同样取消了 99% 美国商品的进口关税，并简化美国商品的卫生检疫、海关程序，实施“先放行后审查”制度，同时为美国企业投资提供快速审批通道与激励措施。值得注意的是，在数字经济领域，虽然东盟早已于 2023 年开启了《东盟数字经济框架协议》（DEFA）谈判，旨在为成员国在数字贸易、跨境数据流、电子商务等领域建立统一的规则框架。但由于协议尚未签署，东盟国家在对美谈判的过程中采取了单独行动。例如，马来西亚同意不再要求美国社交媒体平台和云服务提供商向该国普遍服务基金（USP）缴纳 6% 的加权净收入，^[2] 泰国承诺为亚马逊网络服务（AWS）和谷歌云等美国数字服务企业提供为期两年 5% 的税率减免。^[3]

第三，承诺打击转口贸易，严格执行原产地原则。特朗普 2025 年 7 月 31 日的第 14326 号行政令明确指出，经美国海关及边境保卫局认定的转口商品，将面临 40% 的额外关税及其他罚款或处罚。转口贸易也是美国与东盟国家谈判的重点内容之一，作为协议的一部分，上述五个东盟国家都在打击转口贸易和执行原产地原则方面对美国作出了承诺。泰国计划将区域价值含量门槛从通常的 40% 提高至 50%，以确保商品真正原产于泰国，泰国海关总署还将加强对重点商品的检查，尤其是太阳能电池板等被美国提示为高风险的产品。^[4] 马来西亚则宣布取消部分机构的授权，该国投资、贸易和工业部将成为唯一签发对美出口商品原产地证书的部门，以加强审核。^[5]

[1] The White House, “Joint Statement on United States-Malaysia Agreement on Reciprocal Trade,” October 26, 2025, <https://www.whitehouse.gov/briefings-statements/2025/10/joint-statement-on-united-states-malaysia-agreement-on-reciprocal-trade/>.

[2] “USP Fund Contribution Waived for Cloud Service Providers and Social Media Platforms from United States,” Lexology, August 6, 2025, <https://www.lexology.com/library/detail.aspx?g=3f04c417-640f-4e64-a9ea-a97d23d1e5f8>.

[3] “Thailand Details Concessions to US for Reduced Import Tariffs.”

[4] “Thailand Agrees to US Terms, Adopts 50% RVC to Curb Chinese Goods,” The Nation, August 5, 2025, <https://www.nationthailand.com/business/economy/40053598>.

[5] Syafiqah Salim and Luqman Amin, “MITI to be Sole Issuer of Certificates of Origin for Exports to US Starting May 6,” The Edge Malaysia, May 5, 2025, <https://theedgemalaysia.com/node/753968>.

第四，承诺加强与美国在供应链安全方面的合作。印尼和马来西亚均明确承诺取消关键矿产对美出口限制。2025 年 10 月，特朗普访问马来西亚参加东盟峰会期间，美国还与马来西亚和泰国分别签署了“关于多元化全球关键矿产供应链与促进投资的合作谅解备忘录”，要求加强美马、美泰在关键矿产勘探、开采、加工、提炼、回收与再利用方面的贸易与投资。^[1] 有资料显示，马来西亚拥有 1610 万吨稀土储量，此前马来西亚一直禁止稀土原矿的出口，^[2] 而泰国也有 40 种矿产资源，包括稀有锂和石英，可用于太阳能电池板、电动汽车电池等高科技产品的制造。^[3] 可见，特朗普政府正试图通过“对等关税”政策改写东南亚的资源版图。

第五，地区政治与安全议题也被牵扯到贸易谈判之中。泰柬爆发边境冲突后，特朗普曾致电两国领导人，以暂停贸易谈判威胁两国实现停火。^[4] 马来西亚官方也承认，其在调解泰柬冲突中发挥的积极作用促进了马来西亚与美国的贸易谈判。^[5] 这说明，在暂停对外援助的背景下，关税胁迫已经成为

[1] The White House, “Memorandum of Understanding Between the Government of the United States of America and the Government of Malaysia Concerning Cooperation to Diversify Global Critical Minerals Supply Chains and Promote Investments,” October 26, 2025, <https://www.whitehouse.gov/briefings-statements/2025/10/memorandum-of-understanding-between-the-government-of-the-united-states-of-america-and-the-government-of-malaysia-concerning-cooperation-to-diversify-global-critical-minerals-supply-chains-and-promote/>; “Memorandum of Understanding Between the Government of the United States of America and the Government of the Kingdom of Thailand Concerning Cooperation to Diversify Global Critical Minerals Supply Chains and Promote Investments,” October 26, 2025, <https://www.whitehouse.gov/briefings-statements/2025/10/memorandum-of-understanding-between-the-government-of-the-united-states-of-america-and-the-government-of-the-kingdom-of-thailand-concerning-cooperation-to-diversify-global-critical-minerals-supply-cha/>.

[2] “Trump Strikes Deals on Trade, Critical Minerals in Southeast Asia,” Reuters, October 27, 2025, <https://www.reuters.com/world/china/us-sign-trade-deals-with-cambodia-malaysia-trump-says-2025-10-26/>.

[3] “Thailand Sits on US\$1.20 Quadrillion Worth of Rare Minerals,” The Star, June 14, 2024, <https://www.thestar.com.my/aseanplus/aseanplus-news/2024/06/14/thailand-sits-on-us120-quadrillion-worth-of-rare-minerals>.

[4] Panu Wongcha-Um and Poppy McPherson, “Exclusive: Trump’s Call Broke Deadlock in Thailand-Cambodia Border Crisis,” Reuters, July 31, 2025, <https://www.reuters.com/world/china/trumps-call-broke-deadlock-thailand-cambodia-border-crisis-2025-07-31/>.

[5] “Malaysia’s Role in Cambodia-Thailand Ceasefire Contributes Positively to US Tariff Talks,” Bernama, August 1, 2025, <https://www.bernama.com/lite/news.php?id=2452220>.

特朗普政府重塑在东南亚地区政治影响力的主要抓手，同时也是特朗普积累个人政治资本的重要手段之一，他在联合国大会的讲话中宣布自己终结了包括泰柬冲突在内的“七场战争”。^[1] 同时这也证明，东盟国家处于一场实力极不对称的博弈中，美方可以随时引入新议题影响谈判的走向和进度，东盟国家则迫切希望通过一切可能的让步达成对美贸易协议，柬埔寨首相洪玛奈甚至正式提名特朗普为诺贝尔和平奖候选人。

值得注意的是，“对等关税”政策给东南亚国家带来的影响是不均衡的。除了上述五个东盟国家，新加坡及东帝汶维持了 10% 的基准税率，而文莱的关税税率反而从 24% 增加至 25%，老挝和缅甸的税率则依然处于 40% 的较高水平。缅甸提出将现行 88% 的对美关税降至 0% ~ 15%，同时期待美国将对缅甸关税税率降低至 0% ~ 7%，但并未达到特朗普政府的要求。^[2] 让外界普遍感到意外的是，作为美国在本地区的重要盟友之一，美国对菲律宾的关税税率从最初的 17% 增加至 19%。菲律宾参议员潘菲洛·拉克森表示，鉴于美国 and 菲律宾数十年的盟友关系，这一税率是“最大的侮辱”。^[3] 特朗普政府的强硬立场也体现了其力图筑牢新关税体系，避免菲律宾等盟友利用输美关税优势从中渔利的考量。在处理与盟友的关系时，特朗普政府要获得安全与经济利益的“双赢”。

二、集体行动的困境：东盟国家的抉择与考量

美国“对等关税”政策出台后，马来西亚总理安瓦尔第一时间通过社交媒体表示，作为东盟轮值主席国，马来西亚将协调成员国就“对等关税”问

[1] Ivana Kottasova, “Checking in on the ‘Seven Un-endable Wars’ Trump Did (not) End,” CNN, September 25, 2025, <https://www.cnn.com/2025/09/24/world/seven-unendable-wars-trump-intl>.

[2] “Myanmar Remains Upbeat on Trade Talks Despite 40% Trump Tariffs,” Center for WTO and International Trade, August 4, 2025, <https://wtocenter.vn/tin-tuc/28405-myanmar-remains-upbeat-on-trade-talks-despite-40-trump-tariffs>.

[3] Raissa Robles, “Is Philippines Getting Short End of US Tariff Stick? 19% Rate Slammed as ‘Worst Insult’,” South China Morning Post, July 23, 2025, <https://www.scmp.com/week-asia/economics/article/3319331/philippines-getting-short-end-us-tariff-stick-19-rate-slammed-worst-insult>.

题采取集体回应。但此后的发展证明，与美国的双边谈判成为东盟国家解决关税问题的主要手段。东盟国家之所以搁置集体行动，并不惜通过一系列让步快速与特朗普政府达成贸易协议，背后主要有四个原因。

第一，特朗普政府差异化的关税税率成功分化了东盟，削弱了其采取集体行动的基础。根据 2025 年 4 月 2 日公布的“对等关税”标准，菲律宾的税率仅为 17%，菲律宾政府乐观地认为，较低的对美出口关税有利于吸引外国投资，一些跨国公司也透露了将生产线从越南等东盟国家迁往菲律宾的意向，^[1] 该国经济区管理署甚至将“对等关税”政策称为菲律宾的“战略机遇”。^[2] 菲律宾还期待凭借盟友身份争取到美国的关税优待，总统马科斯于 7 月 20 日访问美国并与特朗普会面，但出乎菲律宾国内预料的是，谈判没有取得突破。此外，4 月 2 日的第 14257 号行政令明确对贸易对象发出威胁，称如果后者采取针对美国的报复措施，美国将进一步提高关税税率和征税范围，这也动摇了东盟国家据理力争的决心。

第二，不同东盟国家对美国的经济依赖程度不同，这加剧了成员国之间的利益分化。其中，越南和柬埔寨对美国市场的依赖程度最高。2024 年，越南对美出口占该国 GDP 的比例为 28.65%，柬埔寨也高达 27.18%。^[3] 特朗普签署第 14257 号行政令当天，越南单方面宣布取消美国产品关税，柬埔寨也将美国产品关税削减至 5%，以展现对美谈判诚意。^[4] 相比之下，马来西亚对美出口占该国 GDP 的比例较低（12.44%），泰国（12.02%）和新加坡（7.89%）次之，而老挝（4.86%）、菲律宾（3.08%）、印尼（2.01%）、文莱（1.54%）、

[1] Ayesha Rascoe, “Nike and Other Companies Manufacturing in Southeast Asia Consider Their Next Move,” NPR, April 6, 2025, <https://www.npr.org/2025/04/06/nx-s1-5352927/nike-and-other-companies-manufacturing-in-southeast-asia-consider-their-next-move>.

[2] “PEZA on US 17% Tariff on PH: Welcome Opportunity Despite Challenges,” GMA News, April 4, 2025, <https://www.gmanetwork.com/news/money/companies/941644/peza-on-us-17-tariff-on-ph-welcome-opportunity-despite-challenges/story/>.

[3] 对美出口数据参见 Office of the United States Trade Representative, “Southeast Asia & Pacific,” <https://ustr.gov/countries-regions/southeast-asia-pacific>; GDP 数据参见 World Bank, “GDP (Current US\$),” <https://data.worldbank.org/indicator/NY.GDP.MKTP.CD>.

[4] William Jones, “ASEAN Unity Cracks under Trump Tariff Pressure,” August 27, 2025, <https://eastasiaforum.org/2025/08/27/asean-unity-cracks-under-trump-tariff-pressure/>.

缅甸（0.88%）则更为有限。结合特朗普第 14257 号行政令下的不同税率，东盟国家与美国通过谈判解决关税争端的紧迫性不同。与此同时，东盟各国也因经济体量与贸易总量的巨大差异，具有不同的谈判筹码，因此无法在短时间内协调政策立场。值得注意的是，印尼对美国市场的经济依赖相对有限，却成为最早与特朗普政府达成关税协议框架的国家，双方还发布了联合声明。对特朗普政府而言，率先与印尼这一区域大国达成协议具有示范意义，既展示出美国贸易政策的可协商性，也可向其他东盟国家传导压力。对普拉博沃政府而言，该协议兼具外交象征意义与国内政治价值。普拉博沃上任后积极推动印尼参与全球事务，将快速与美国达成协议视为新政府外交能力的重要体现。^[1] 印尼政府也期望通过争取较低的输美关税，增强该国对国际投资的吸引力。^[2] 然而，谈判结果亦反映出印尼预判的不足。随着其他地区国家陆续与美国达成类似协议，19% 的关税水平逐渐成为区域内的普遍标准，印尼的领先优势迅速消解，反而因在关键矿产出口、技术标准等领域让步较多，而受到国内外批评。^[3] 此后，印尼提出要与美国就协议的具体内容重新开启谈判，^[4] 直至 2026 年 1 月才就最终协议达成共识。^[5]

第三，东盟国家均试图在区域竞争中保持优势，致使合作动力不足。一些东盟国家因产业和出口结构相似，在对外贸易中存在明显的竞争关系。以

[1] Lucas Myers, “Indonesia’s Foreign Policy Under Prabowo: Still Free But More Active?,” *The Diplomat*, March 19, 2025, <https://thediplomat.com/2025/03/indonesias-foreign-policy-under-prabowo-still-free-but-more-active/>.

[2] Maria Monica Wihardja and Siwage Dharma Negara, “What the Weak Must Suffer: Indonesia’s High-Cost Trade Deal with the US,” *Fulcrum*, July 31, 2025, <https://fulcrum.sg/what-the-weak-must-suffer-indonesias-high-cost-trade-deal-with-the-us/>.

[3] Riandy Laksono, “Signed, Sealed, Misunderstood: Indonesia’s Blind Leap into the US Trade Deal,” *Indonesia at Melbourne*, August 7, 2025, <https://indonesiatmelbourne.unimelb.edu.au/signed-sealed-misunderstood-indonesias-blind-leap-into-the-us-trade-deal/>.

[4] Andrea Shalal, “US Trade Deal with Indonesia at Risk of Collapse, US Official Says,” *Reuters*, December 10, 2025, <https://www.reuters.com/world/asia-pacific/us-trade-deal-with-indonesia-risk-collapse-us-official-says-2025-12-10/>.

[5] “Prabowo, Trump Expected to Sign Indonesia-US Tariff Deal by January End,” *Antara News*, January 7, 2026, <https://en.antaranews.com/news/398758/prabowotrustp-expected-to-sign-indonesia-us-tariff-deal-by-january-end>.

柬埔寨为例，其对美出口中，超过半数为服装、鞋类和旅行箱包，同类产品
在越南等国的对美出口中也占显著比例。柬埔寨劳动与职业培训部部长兴索
（Heng Sour）指出，如果美国放松了对其他国家的关税，而柬埔寨没有获得
关税减免，那么柬埔寨就将面临挑战。^[1] 印尼对美国市场依赖程度相对较低，
但也担心如果美国市场关闭，廉价商品将大量涌入印尼市场，冲击本土产业。
2024 年底印尼纺织业巨头 Sritex 宣布破产，约 2 万名工人面临失业。印尼
媒体将之归因于“输入性通货紧缩”。^[2] “对等关税”出台后，印尼贸易部
颁布了四项应对措施，包括加强对美谈判，出口目的地多元化，优化现有贸
易协定，以及充分利用 WTO 的反倾销措施，加强对进口商品的监管，防止其
他国家产品因进入美国市场受阻而涌向印尼。就吸引投资而言，自 2017 年
中美贸易摩擦加剧以来，跨国企业普遍推行“中国 +1”战略，越南吸引 FDI 从
2017 年的 141 亿美元增加至 2024 年的 201.7 亿美元。同一时期内，新加坡
吸引 FDI 更是从 853.7 亿美元飙升至 1433.77 亿美元，柬埔寨、印尼、马来
西亚、泰国也实现了不同幅度的增长。^[3] 在这一背景下，东盟国家迫切希望
与美国就关税安排达成共识，以降低对美贸易环境的不确定性，继续保持自
身的投资吸引力。在应对美国关税胁迫时，东盟国家实际上陷入了“囚徒困境”，
彼此间合作的动力不足。

三、东盟国家面临的中长期挑战

东盟国家做出的政策调整，是在特朗普政府极限施压下的无奈选择。虽

[1] “Cambodian Labour Minister Responds to US Tariff Increase, Explains Impact on Workers and Citizens,” Khmer Times, April 3, 2025, <https://www.khmertimeskh.com/501664594/cambodian-labour-minister-responds-to-us-tariff-increase-explains-impact-on-workers-and-citizens/>.

[2] Revo M, “Sritex dan ‘Malapetaka’ Tekstil Dunia: Semua Gara-Gara China,” CNBC Indonesia, October 30, 2024, <https://www.cnbcindonesia.com/research/20241030075606-128-584081/sritex-dan-malapetaka-tekstil-dunia-semua-gara-gara-china>.

[3] “Flow of Inward Foreign Direct Investment (FDI) to ASEAN Countries (in Million US\$),” ASEANstats, <https://data.aseanstats.org/indicator/FDI.AMS.TOT.INF>.

然部分国家摆脱了眼下的贸易困境，但依然面临以下中长期挑战，这也将继续推动地区国家做出更深刻的变革。

第一，东盟国家的对美贸易环境依然面临极大的不确定性。其中，“对等关税”是否能减少美国对东盟国家的贸易逆差是最大的疑问。2025年1至8月，美国对越南货物贸易逆差为1129.96亿美元，较2024年同期反而增加了45.6%。^[1] 由于对美贸易协议不具有约束性，未来美国依然有上调关税的可能，特朗普政府也通过刻意创造不确定性来确保美国长期在贸易问题上处于优势地位。^[2] 此外，特朗普政府对“转口贸易”的界定标准并不清晰，美方强调的“转口贸易”不仅包括“绕道”出口美国的中国产品，还包括含有较高中国成分的产品，且标准不断调整。这不仅会严重扰乱中国与东盟国家之间的产业分工，还将把东盟国家长期置于美国政府的监管压力之下，^[3] 同时还将增加企业的合规成本。

第二，作为权宜之计的对美贸易协议和东盟国家的长期发展目标之间存在矛盾。从国内经济发展来看，单方面削减对美关税和非关税壁垒，将加大东盟国家本土行业的市场竞争压力。以印尼为例，实现粮食自给自足是普拉博沃的标志性政策主张之一。^[4] 然而，一旦印尼取消对美关税和非关税壁垒，廉价美国农产品的涌入将冲击印尼农业，影响普拉博沃政策目标的实现。^[5] 对美贸易协议还给东盟国家的产业结构升级设置了障碍。印尼自2020年起开

[1] The U.S. Census Bureau, “Trade in Goods with Vietnam,” <https://www.census.gov/foreign-trade/balance/c5520.html>.

[2] Matthias Marrihjs, “U.S.-EU Trade Deal Avoid a Tariff War, But Deepens European Dependence,” Council on Foreign Relations, July 30, 2025, <https://www.cfr.org/article/us-eu-trade-deal-avoids-tariff-war-deepens-european-dependence>.

[3] Rebecca Tan, Wilawan Watcharasakwej and Lyric Li, “Inside Thailand’s Frantic Effort to Close Tariff Loopholes to the U.S.,” The Washington Post, August 14, 2025, <https://www.washingtonpost.com/world/2025/08/14/thailand-tariff-transshipment-us-china-trade-war/>.

[4] Salfubahri Ismail and Louisa Tang, “Indonesia President Prabowo’s Quest for Food Security Faces Challenges,” February 24, 2025, <https://www.channelnewsasia.com/asia/indonesia-food-security-challenges-ageing-farmers-prabowo-agenda-4956151>.

[5] Klaus Heinrich Raditio, “Indonesia’s Trump Tariff Deal Reinforces the United States’ Old Image in Southeast Asia,” East Asia Forum, September 4, 2025, <https://eastasiaforum.org/2025/09/04/indonesias-trump-tariff-deal-reinforces-the-united-states-old-image-in-southeast-asia/>.

始禁止镍矿出口，以发展本土加工产业，同样受到出口管制的还有铜精矿和铝土矿。但作为对美贸易协议的一部分，印尼同意对美国取消关键矿产的出口禁令，这使印尼政府失去了一个吸引 FDI、促进技术转移的政策工具。就对外经济合作而言，对美贸易协议将在一定程度上阻碍东盟发展平衡且多元化的贸易关系。东盟国家承诺增加美国产品进口，必然形成替代和挤压效应，印尼就计划减少从中东的石油进口。^[1] 而其他国家与特朗普政府的贸易协议也在挤压东盟国家产品的市场份额。作为与美国贸易协议的一部分，日本承诺调整大米进口配额在不同国家间的分配，增加对美国大米的进口。2024 年，日本的免税大米进口配额中美国占 44.9%，泰国占 37.1%。但根据最新的美日协议，日本计划在保持总配额不变的前提下，将美国的配额再增加 75% 以上，泰国的配额则将被压缩。^[2]

第三，“对等关税”政策的实施将加大东盟国家在中美之间“选边站”的压力，威胁东盟国家的战略自主。除了纠正与东盟的“贸易不平衡”，加速制造业回流、重振美国经济，特朗普政府的“对等关税”政策具有明确的对华战略竞争考量。长期以来，大多数东盟国家在中美之间奉行对冲战略，即在与美国开展军事安全合作的同时，与中国保持密切的经济合作。^[3] 东南亚学者的研究也指出，在后冷战时期，东盟国家对地区自主的界定发生了明显转变，不再强调避免大国干预地区事务，而是要将所有大国“嵌入”地区合作，^[4] 在保障东盟中心地位的同时，东盟成员国力图与不同大国保持等距

[1] Sheany Yauko Lai, “Indonesia to Cut Middle East Oil Imports to Meet Trump’s Tariff Deal,” Arab News, February 12, 2025, <https://www.arabnews.com/node/2609879/world>.

[2] Miho Naganuma and Shodai Niki, “Increased Imports of U.S. Rice Likely to Have Limited Impact in Japan; Aircraft Agreement, LNG Project May Cause Issues,” The Japan News, July 26, 2025, <https://japannews.yomiuri.co.jp/politics/politics-government/20250726-271869/>.

[3] 参见王玉主：《对冲策略及对中国—东盟关系的意义》，《世界经济与政治》2021 年第 1 期；凌胜利：《二元格局：左右逢源还是左右为难？——东南亚六国对中美亚太主导权竞争的回应（2012-2017）》，《国际政治科学》2018 年第 3 期。

[4] Evelyn Goh, “Great Powers and Hierarchical Order in Southeast Asia: Analyzing Regional Security Strategies,” *International Security*, Vol.32, No.3, 2007, pp.120-124; Yuen Foong Khong, “Coping with Strategic Uncertainty: The Role of Institutions and Soft Balancing in Southeast Asia’s Post-Cold War Strategy,” in J.J. Suh, Peter J. Katzenstein, Allen Carlson, eds., *Rethinking Security in East Asia: Identity, Power and Efficiency*, Stanford, CA: Stanford University Press, 2004, pp.198-203.

离外交，避免“选边站”或对某一大国产生过度依赖。^[1]然而，“对等关税”政策压缩了东盟国家实施这一战略的空间。

从经济层面来看，特朗普政府旨在通过“对等关税”政策推动东盟国家与中国的经贸“脱钩”。^[2]一方面，通过打击转口贸易和提高原产地门槛，堵住中国商品经东盟国家进入美国市场的途径，限制东盟国家对中国制造中间产品的需求。^[3]另一方面，马来西亚等国承诺对源自美国的高性能芯片等实行出口和转运许可，美国以此强化对中国的技术封锁，限制了东盟国家与中国在新兴领域的合作。^[4]从政治与军事层面来看，特朗普政府试图以关税政策胁迫东盟国家在对华竞争的相关议题上与美国协调立场。2025年7月31日的第14326号行政令明确要求谈判对象不仅要移除贸易障碍，还要在关系到美国经济与国家安全的问题上与美国保持一致。《华盛顿邮报》也援引特朗普政府的内部文件报道称，在与贸易对象的谈判中，美方将大量政治与安全议题纳入议程，比如要求印尼等国家提高国防开支以及购买美国军备，要求柬埔寨政府“禁止中国在云壤港进行军事部署”等。^[5]美国与东盟国家的贸易谈判甚至还触及了南海问题，比如印尼同意加强与美国在海上与军事领域的战略合作，提升“在南海敏感区域的边境监控能力”，特朗普政府还向

[1] Eugene R. L. Tan and Lye Liang Fook, “Assessing China’s Call for ‘Strategic Autonomy’ in Southeast Asia: Origins, Objectives and Outcomes, *Perspective*, No.22, 2025, p.5; Alice D. Ba, “Southeast Asia and China,” in Evelyn Goh, ed., *Betwixt and Between: Southeast Asian Strategic Relations with the U.S. and China*, Singapore: Institute of Defence and Strategic Studies, 2005, p.102.

[2] Francesco Guarascio, “US Pushes Vietnam to Decouple from Chinese Tech, Sources Say,” Reuters, June 16, 2025, <https://www.reuters.com/world/china/us-pushes-vietnam-decouple-chinese-tech-sources-say-2025-06-16/>.

[3] 沈国兵：《特朗普政府对等关税政策对中美经贸关系的影响及应对》，《国际商务研究》2025年第3期，第7页。

[4] “Malaysia Says Trade Permit Required for AI Chips of U.S. Origin,” Reuters, July 14, 2025, <https://www.reuters.com/world/asia-pacific/malaysia-says-trade-permit-required-ai-chips-us-origin-2025-07-14/>.

[5] David J. Lynch and Hannah Natanson, “Trump Expands Use of Tariffs to Reach National Security Goals,” The Washington Post, August 9, 2025, <https://www.washingtonpost.com/business/2025/08/09/trump-trade-policy-national-security/>.

印尼施压,要求其加快批准与越南的专属经济区划界协议。^[1]对东盟国家而言,如何在获得美国市场准入的同时确保自身的战略自主,平衡好与中国的关系,这是一个严峻的挑战。

第四,贸易协议削弱了东盟的整体性和规范性影响力,将对其中心地位构成长期挑战。近年来,随着大国战略竞争的加剧以及美国主导下的印太小多边机制的兴起,东盟在地区架构中的中心地位已经受到了严重影响。^[2]而“对等关税”政策则进一步分化了东盟国家,伤害到东盟的内部统一性。成员国未能形成统一的对美谈判立场,以“分头猎兔”取代了“合作猎鹿”,反映出在面对重大外部压力时,成员国对东盟机制缺乏信心,东盟作为一个整体,缺乏政策协调和共同议价能力。此外,东盟成员国中经济欠发达的缅甸、老挝仍面临高达 40% 的输美关税,而经济最发达的新加坡输美关税仅为 10%,这将加剧东盟内部的发展鸿沟。自 2000 年首次提出缩小成员国发展差距的承诺以来,时至今日这依然是东盟一体化建设的重要障碍之一。随着东帝汶正式成为东盟成员国,这一问题将更加凸显。更重要的是,差异化的“对等关税”还将进一步加剧东盟成员国间的战略分化。邝云峰和廖振扬构建了衡量东盟国家战略选择倾向的指标体系,0 分代表完全倾向中国,100 分代表完全倾向美国。结果发现,东盟国家间存在明显的战略分化,菲律宾(60 分)向美国倾斜,缅甸(24 分)、老挝(29 分)、柬埔寨(38 分)等国则向中国靠拢。^[3]在“对等关税”的影响下,东盟国家对外战略的分化会更加明显,在涉及大国利益的议题上,东盟也将越来越难以达成共识。长期以来,东盟支持以世

[1] Aristyo Darmawan and Abdul Rahman Yaacob, “It Looks Like the US Has Just Pulled Indonesia into South China Sea Cooperation,” *The Strategist*, July 16, 2025, <https://www.aspistrategist.org.au/it-looks-like-the-us-has-just-pulled-indonesia-into-south-china-sea-cooperation/>.

[2] 刘艳峰:《东盟国家对美国“印太”小多边框架的认知及反应》,《现代国际关系》2024 年第 6 期,第 117-118 页;张洁:《东盟中心主义重构与中国—东盟关系的发展》,《国际问题研究》2021 年第 3 期,第 125 页;吴琳:《中美制度竞争对东盟中心地位的冲击——以东盟地区论坛(ARF)为例》,《外交评论》2021 年第 5 期,第 97-101 页。

[3] Yuen Foong Khong and Joseph Chinyong Liow, “Southeast Asia Is Starting to Choose: Why the Region Is Leaning Toward China,” *Foreign Affairs*, July/August, 2025, p.156.

界贸易组织为核心的多边贸易体系。而美国的“对等关税”政策严重违反了世贸组织最惠国待遇等根本原则，削弱了东盟在国际贸易秩序中的规范性话语权，违背了东盟所倡导的开放、包容、以规则为基础的区域经济一体化愿景。

四、“对等关税”政策的作用限度及东盟的长期应对策略

尽管面临上述挑战，但东盟国家谋求战略自主和长期发展，以及推进东盟共同体建设的整体目标不会改变。这也决定了美国的关税胁迫不会从根本上改变东盟国家的对外战略走向。

第一，就东盟与美国关系而言，“对等关税”是一把双刃剑。一方面，东盟国家深刻认识到美国在区域经济版图中依然具有不可替代的地位，愿意通过一系列让步确保美国市场的开放，同时保持对美战略接触。例如，在巴以冲突延宕、国内穆斯林选民不满的情况下，马来西亚总理安瓦尔依然坚持邀请特朗普出席东盟峰会。^[1] 马来西亚国家新闻社的评论认为，虽然东南亚不是特朗普对外战略的优先方向，但东盟依然应该本着务实主义的精神，以峰会为契机使特朗普认识到本地区的经济增长潜力与战略价值。^[2] 可见，东盟国家依然希望能够说服和引导美国在地区事务中发挥建设性作用。与此同时，“对等关税”政策也加剧了东盟国家对美国承诺与领导地位的怀疑。^[3] 特朗普政府上任后大幅度削减对“印太”国家的援助，“对等关税”政策的

[1] “Malaysia PM Anwar Defends Inviting Trump to ASEAN Summit after Mahathir Calls for It to be Revoked,” CNA, September 28, 2025, <https://www.channelnewsasia.com/asia/malaysia-pm-anwar-trump-asean-summit-mahathir-5373886>.

[2] Wong Chun Wai, “Why Inviting Donald Trump to ASEAN Summit a Pragmatic Move for Malaysia and the Region?,” September 28, 2025, ASEAN Bernama, <https://asean.bernama.com/news.php?id=247232>.

[3] Erin L. Murphy, “Trump Tariffs Likely Pushing Asia Elsewhere for Economic Partners,” CSIS, July 14, 2025, <https://www.csis.org/analysis/trump-tariffs-likely-pushing-asia-elsewhere-economic-partners>.

出台进一步说明，美国将更多地通过经济胁迫推动盟伴在政治与安全议题上保持对美协调，这引发了东盟国家的普遍担忧。

长期以来，一些东盟国家战略界人士将美国视为“仁慈的霸权”，认为美国既没有领土扩张的野心，同时又具备足够的军事和经济实力维持地区秩序，并且为东盟国家提供了经济援助和市场准入。^[1] 然而，特朗普第二任期开启以来的一系列政策举措已经对“仁慈霸权”的基本假设构成了直接挑战。正如新加坡国务资政李显龙所言：“美国已经不再愿意为全球秩序背书，这使得国际环境变得更加混乱和不可预测。”^[2] 新加坡时任防长黄永宏也指出，亚洲国家对美国的看法，已经从曾经的“道德合法性力量”，转变成了“收租的房东”。^[3] 美国在东南亚地区的形象严重受损，未来东盟国家将更加积极地寻求多元伙伴关系，确保自身战略自主，降低被大国抛弃或被捆绑而卷入冲突的风险，^[4] 这也将直接削弱特朗普政府“印太战略”在东南亚的实施基础。菲律宾学者就指出，美国强硬的贸易和防务政策将造成亚洲盟友的疏离，虽然美国为菲律宾提供了更多的军事援助，但损害了菲律宾的战略自主，并有可能将马尼拉卷入美国领导的对华冷战中。^[5]

第二，“对等关税”政策无法带动东盟国家的对华“脱钩”，反而为中国—东盟合作注入新的动力。“对等关税”政策将转口贸易作为主要打击目标，

[1] Evelyn Goh, *The Struggle for Order: Hegemony, Hierarchy, and Transition in Post-Cold War East Asia*, Oxford: Oxford University Press, 2013, pp.5-6.

[2] Lee Chong Ming, “Singapore Must Adapt to ‘New Reality’ Where US Is No Longer Prepared to Underwrite Global Order: SM Lee,” CAN, February 8, 2025, <https://www.channelnewsasia.com/singapore/singapore-adapt-new-reality-united-states-global-order-geopolitics-lee-hsien-loong-4925926>.

[3] Philip J. Heijmans, “Singapore Says Asia Now Views U.S. as a ‘Landlord Seeking Rent’,” The Japanese Times, February 17, 2025, <https://www.japantimes.co.jp/news/2025/02/17/asia-pacific/politics/singapore-asia-us-landlord/>.

[4] John D. Ciorciari, *The Limits of Alignment: Southeast Asia and the Great Powers since 1975*, Washington DC: Georgetown University Press, 2010, p.16.

[5] Richard Javad Heydarian, “Strategic Autonomy: Asian Allies Confront an Overbearing America,” China-US Focus, August 8, 2025, <https://www.chinausfocus.com/foreign-policy/strategic-autonomy-asian-allies-confront-an-overbearing-america>.

但这并不能削弱中国与东盟国家的整体贸易联系，不仅是因为东盟国家本身就是中国产品的重要消费市场，更是因为中国与东盟国家制造业之间已经形成了深度互嵌。^[1] 研究发现，2018 年以来在中美贸易战、新冠疫情和地缘冲突的三重冲击下，中国在全球价值链中的参与度依然持续上升，东盟国家的对美出口高度依赖中国的上游投入。^[2] 《2024 年东盟投资报告》也显示，相较于 2006—2015 年，2016—2023 年中国流入东盟制造业的直接投资增加了 856%。^[3] 东盟国家难以找到足以替代中国的上游产品与投资来源。与此同时，东盟国家自身的经济体量、基础设施、劳动力成熟度等客观条件也决定了其无法取代中国在全球制造业中的位置。^[4] 作为应对美国关税政策的主要措施之一，东盟将积极拓展多元贸易伙伴，这不仅不会削弱反而有助于强化以中国为核心的东亚生产网络，减少地区生产网络对传统市场的依赖。最新数据显示，2025 年 1—10 月，中国与东盟贸易总额达 8627 亿美元，同比增长 8.2%。^[5] 最后，东盟亟需协助欠发达成员国加强能力建设，共同应对美国关税政策给东盟国家带来的差异化影响。在此过程中，中国和东盟可以在“一带一路”倡议及《东盟互联互通战略计划（2026—2035）》的框架下加强合作，弥补地区基础设施缺口，通过促进贸易便利化、供应链融合与可持续发展，为缩小成员国发展差距提供实质性支持，构建更加开放、包容和具有韧性的区域经济秩序。

第三，东盟国家关于战略自主以及东盟中心地位的焦虑加剧，这将推动

[1] Arendse Huld, “How US Tariffs on Southeast Asia Could Impact China’s Regional Exports,” China Briefing, July 28, 2025, <https://www.china-briefing.com/news/chinas-transshipments-through-southeast-asia-impact-of-us-tariffs>.

[2] Wei Luo et al., “Global Supply Chain Reallocation and Shift under Triple Crisis: A U.S.-China Perspective,” August 9, 2025, <https://arxiv.org/abs/2508.06828>.

[3] ASEAN, “ASEAN Investment Report 2024: ASEAN Economic Community 2025 and Foreign Direct Investment,” p.95, <https://asean.org/wp-content/uploads/2024/10/AIR2024-3.pdf>.

[4] 杨悦：《美国对东南亚国家的诱拉与地区回应》，《国际问题研究》2023 年第 3 期，第 85、93—94 页。

[5] 《贸易规模创历史新高，中国与东盟连续 5 年互为第一大贸易伙伴》，央视网，2025 年 11 月 20 日，<https://jingji.cctv.com/2025/11/20/ARTI4Vb4v9dRjY2Oks5ZolSD251119.shtml>。

区域一体化建设的加速发展。“对等关税”政策不仅加大了东盟国家在中美间“选边站”的压力，也挑战了东盟长期以来支持的基于规则的多边贸易体系，美国的单边主义行动更是直接威胁到了东盟在地区架构中的中心地位。东盟未能形成统一对美谈判框架的现实，也在区域内部引发了批评与反思。有分析指出，东盟国家不能通过对美“贸易绥靖”购买战略自主，并呼吁东盟尽快落实已经达成的区域合作计划。^[1]调查显示，面对世界范围内贸易保护主义的兴起，“加快东盟成员国的经济一体化”是东盟国家战略精英首选的应对策略。^[2]“对等关税”的出台进一步增加了区域一体化建设的紧迫性。在 2025 年 5 月举行的第 46 届东盟峰会上，成员国通过了《东盟经济共同体战略计划 2026—2030》，指出东盟面临地缘政治紧张、全球贸易流向转变、技术变革、气候变化、人口结构变化五大趋势性挑战，《计划》提出了 6 项战略目标、44 个具体目标以及 192 项战略措施，包括升级《东盟货物贸易协定》应对新兴议题、依据国际标准提升海关效率、加强贸易便利化措施、加强成员国间标准协调等。^[3]尤其是在数字贸易领域，一些东盟国家被迫对美国作出让步，例如印尼同意向美国跨境传输个人数据，但类似举措也具有突破性意义。具体而言，虽然印尼已于 2022 年颁布《个人数据保护法》（第 27 号法律），但其在数据跨境流动的问题上仍存在模糊地带。第 27 号法律虽然在原则上允许将个人数据传输至“数据保护水平充分的国家”，但却未明确界定“充分性”的具体评估标准。与美国的关税谈判，将促使印尼进一步完善法律法规建设。此外，纵观整个东盟，各国在数据跨境流动上的监管尺度松紧不一。特朗普政府在数字经济领域的施压，凸显了东盟推进区域内数字经济一体化的紧迫性，第 46 届东盟峰会领导人联合声明要求加快《东盟货物贸

[1] Vu Lam, “Buying Trump’s Favour Won’t Save Southeast Asian Exports,” East Asia Forum, July 4, 2025, <https://eastasiaforum.org/2025/07/04/buying-trumps-favour-wont-save-southeast-asian-exports>.

[2] ISEAS Yusof Ishak Institute, “The State of Southeast Asia: 2025 Survey Report,” p.30, <https://www.iseas.edu.sg/wp-content/uploads/2025/03/The-State-of-SEA-2025-1.pdf>.

[3] “ASEAN Economic Community Strategic Plan 2026-2030,” ASEAN Secretariat, May 26, 2025, <https://asean.org/asean-economic-community-strategic-plan-2026-2030/>.

易协定》升级以及《东盟数字经济框架协议》谈判。2025年10月24日，东盟经济共同体理事会宣布，《东盟数字经济框架协议》谈判已实质性完成，有望成为全球首个，也是最全面的区域数字经济协议。^[1]正如新加坡前驻联合国大使马凯硕所言，“对等关税”措施可能在短期内削弱东盟的经济增长，但会促使成员国加深合作，从而孕育一个更加繁荣和更具韧性的共同体。^[2]在单边主义和贸易保护主义抬头的背景下，东盟国家正在将外部压力转化为内部整合的驱动力，通过制度化合作维护东盟的整体性和地区自主。

第四，东盟国家将进一步深化已有的经贸合作，同时拓展多元贸易伙伴关系。东盟国家领导人联合声明呼吁升级东盟+1自由贸易协定和《区域全面经济伙伴关系协定》（RCEP）。^[3]在此基础上，东盟也将作为一个整体持续深化与重要区域组织的对话，其与海合会的合作已明显加强。2023年双方在利雅得召开首次峰会，并发表《2024—2028合作框架》。2025年5月首届东盟—中国—海合会峰会在吉隆坡举行，三方联合声明承诺支持以世贸组织为核心的多边贸易体系，支持中国—东盟自贸区3.0版的生效以及中国—海合会自贸协定谈判，加强“一带一路”倡议下高质量合作等，为跨区域合作树立了典范。在同期举行的东盟—韩国对话会上，双方也承诺将升级自贸协定。此外，虽然RCEP已经正式生效，但其生效5年内仅有42%的区域内进口可以实现零关税，达到最终零关税目标则需要20年时间，RCEP带来的红利还有很大释放空间。^[4]部分东盟国家也相继采取行动，力图降低自身对美国市场

[1] “ASEAN Economic Community Council Statement on the Substantial Conclusion of the ASEAN DEFA Negotiation,” ASEAN Secretariat, October 24, 2025, <https://asean.org/asean-economic-community-council-statement-on-the-substantial-conclusion-of-the-asean-defa-negotiations/>.

[2] Kishore Mahbubani, “Trump vs. a United ASEAN,” Project Syndicate, June 5, 2025, <https://www.project-syndicate.org/commentary/trump-tariffs-could-lead-to-deeper-asean-cooperation-by-kishore-mahbubani-2025-06>.

[3] “ASEAN Leaders’ Statement on Responding to Global Economic and Trade Uncertainties,” ASEAN Secretariat, May 26, 2025, <https://asean.org/wp-content/uploads/2025/05/Final-ASEAN-Leaders-Statement-on-Responding-to-Global-Economic-and-Trade-Uncertainties-1.pdf>.

[4] 匡贤明等：《以提升原产地规则利用率释放 RCEP 更大红利》，《开放导报》2024 年第 3 期，第 43-46 页。

的依赖。2025 年 9 月 23 日，印尼和欧盟在历经了近十年谈判后，签署了《全面经济伙伴协定》，预计将于 2027 年正式生效；9 月 24 日，印尼又与加拿大签署了《全面经济伙伴协定》，并完成了与欧亚经济联盟的自由贸易区谈判。

“对等关税”实施后，越共中央总书记苏林先后访问哈萨克斯坦、阿塞拜疆、白俄罗斯和俄罗斯。2025 年 8 月 11 日，苏林出访韩国，这也是 11 年来越共中央总书记首次访问韩国，双方宣布计划将双边贸易额从 2024 年的 868 亿美元提升至 2030 年的 1500 亿美元。^[1] 越南还计划与南方共同市场及海合会签署自由贸易协定，^[2] 其与欧盟围绕取消食品、药品、汽车等产品非关税壁垒的谈判也在加速推进。

五、结语

综上所述，特朗普政府推行的“对等关税”政策，暴露出东盟国家因过度依赖美国市场而累积的脆弱性。在美方分而治之的策略下，部分东盟国家做出大幅让步，随之而来的是对美贸易环境持续不确定、产业结构升级受阻、战略自主空间受挤压以及东盟中心地位被削弱等多重中长期挑战。外部压力的增加凸显了深化多边合作与加快自主经济发展的紧迫性，催生了变革动力。从长远来看，若东盟能够凝聚共识、协调政策，积极推动区域经济一体化并拓展多元经贸伙伴关系，则有望将“对等关税”带来的冲击转化为区域合作深入发展与自身经济转型的催化剂。这一转变不仅将强化东盟的整体抗风险能力，也将进一步推动世界经济多极化与全球化的历史趋势。

【责任编辑：宁团辉】

[1] 李讯典：《苏林对韩国进行国事访问，韩媒：系越共中央总书记 11 年来首次访韩》，环球网，2025 年 8 月 12 日，<https://world.huanqiu.com/article/4Ns5c7k7li9>。

[2] Khanh Van, “Vietnam Expects to Sign Trade Deals with Mercosur, GCC in 2025,” VnEconomy, November 9, 2025, <https://en.vneconomy.vn/vietnam-expects-to-sign-trade-deals-with-mercotur-gcc-in-2025.htm>.