



高金智库要报

上海交通大学 上海高级金融学院
中国金融研究院

总 077 期
2025 年 5 月

最新关税局势下东盟经济状况和战略应对

【内容提要】目前，美国政府暂时中止了部分对等关税，但这种暂缓具有临时性和不确定性，且特定行业的贸易壁垒并未松动。对此，东盟各国采取了多元化的应对策略。本文旨在深入分析当前复杂关税局势下，东盟各国的最新经济状况、所采取的动态应对措施，探讨在此背景下中国与东盟关系面

临的新挑战与合作机遇，以期对相关决策提供参考。

尽管美国政府目前暂时中止了部分对等关税，但暂缓具有临时性和不确定性。美国对特定行业的贸易壁垒并未松动，例如对来自越南、泰国、马来西亚和柬埔寨的太阳能电池和模块产品征收巨额反倾销和反补贴关税，实际上起到了进口禁令的作用，对相关产业形成巨大打击。

在此背景下，东盟各国采取多元化应对策略。在积极加强与中国经济联系的同时，也纷纷启动或计划与美国进行贸易谈判，试图通过市场开放承诺（如越南提议对美国商品实行零关税、批准特朗普集团酒店、地产投资项目等）来换取关税豁免或降低。另一方面，各国政府和央行也在积极通过管理汇率波动、国内财政补贴和产业政策来缓冲外部冲击。但外部冲击已经开始影响部分国家国内政治。

在大国博弈中寻求平衡，是东盟国家长期以来形成的生存哲学。认识到东盟国家这一现实的战略取向至关重要。在当前及未来一段时期，中国在处理与东盟关系时，需要展现出更大的战略耐心与灵活性，充分理解并尊重其多元化的利益诉求和在中美之间的平衡努力。

一、目前关税对东盟国家的影响概览

美国东部时间 2025 年 5 月 12 日，美国总统签署行政令，落实《中美日内瓦经贸会谈联合声明》中的承诺，将针对中

国商品的“对等关税”降至 10%，中美之间快速达成协议，关税战暂时得到缓解。

在东盟主要国家中，越南和柬埔寨对美国市场依赖度最高。其中，越南对美出口约占其总出口 35%，柬埔寨对美出口约占其总出口 28%，泰国对美出口约为其总出口 15%（截至 2025 一季度）。在对等关税生效的设定下，东盟国家 2025 年的 GDP 将受到负面影响。据计入关税后 2025 年 GDP 增长预测修订，越南增长预测下修 1.5%（6.8% 下调至 5.3%）、泰国增长预测下修 1%（3.6% 下调至 2.5%）、柬埔寨增长预测下修 1.4%、老挝增长预测下修 0.8%、印度尼西亚增长预测下修 0.6%。预计越南、泰国、柬埔寨影响最大。

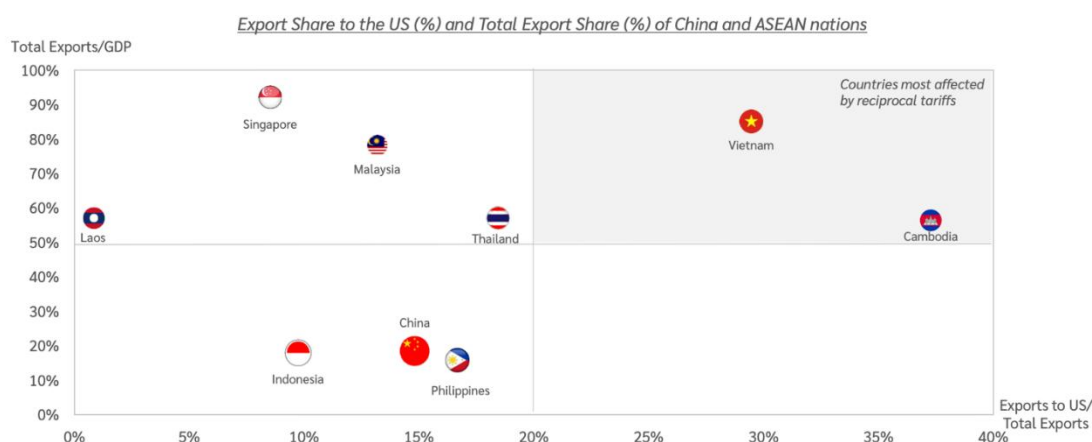


图 1 东盟国家和中国对美出口占总出口的百分比

来源：KResearch

从东盟主要国家货币表现来看，截至 2025 年 4 月 28 日（年初至今），印尼盾（-4.2%）和越南盾（-2.0%）兑美元大幅贬值，而其他区域货币如老挝基普（+0.6%）和泰铢（+1.1%）

则小幅升值。

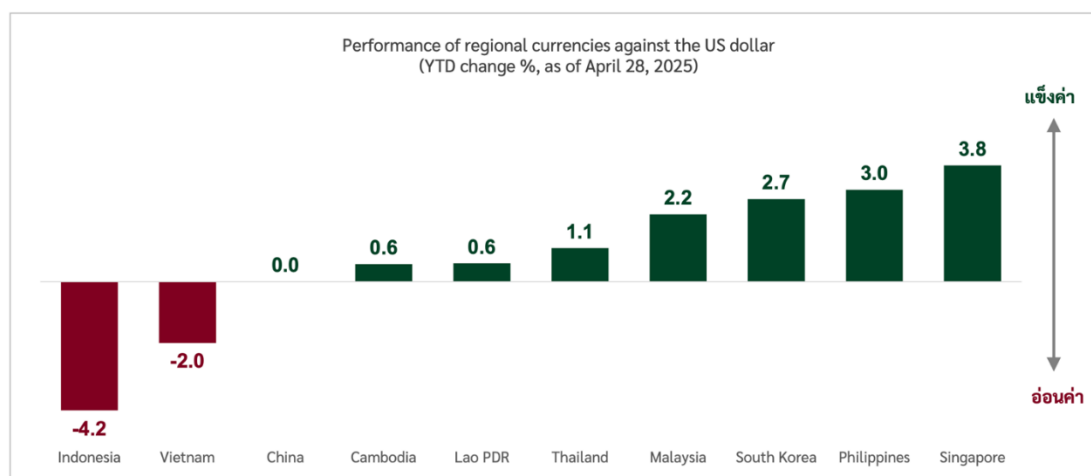


图 2 2025 年初至 4 月 28 日东盟主要国家本币兑美元汇率表现
来源：彭博社，CEIC

二、国别情况

(一) 印度尼西亚

美国针对印尼的 32%对等关税预计将使印度尼西亚 2025 年的 GDP 增长放缓至 4.5%(低于关税前预测的 5.1%)。印度尼西亚于 2025 年 4 月 23 日与美国贸易代表办公室 (USTR) 签署了保密协议 (NDA)，重点是增加美国进口、改革海关、解决非关税壁垒和防范进口激增。

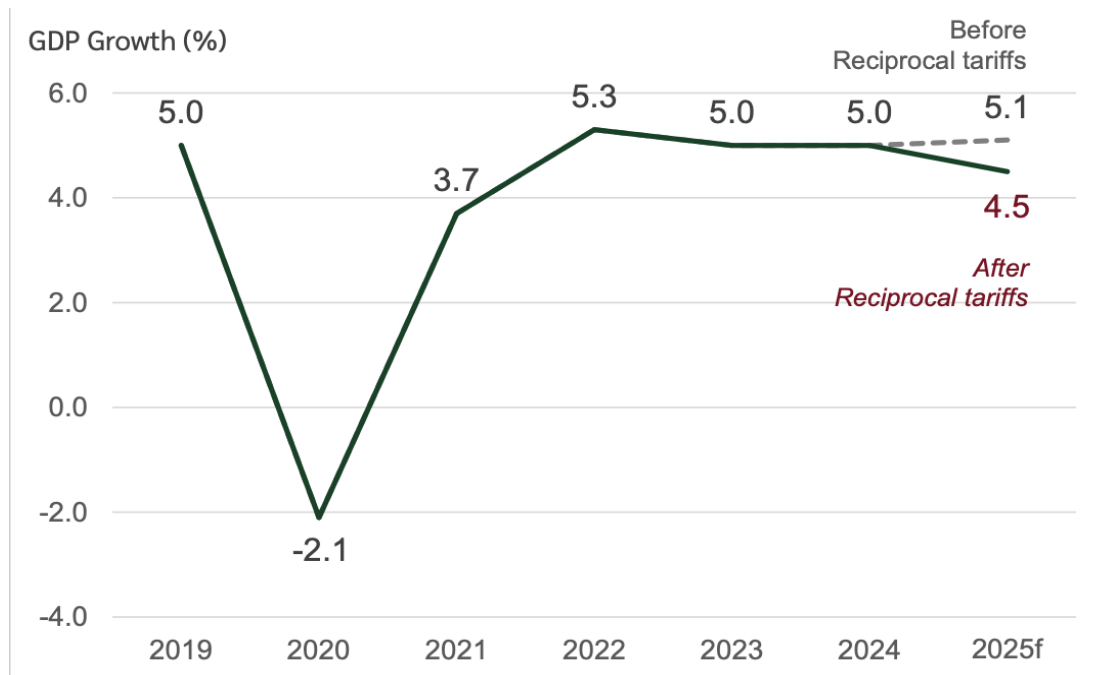


图3 印尼 GDP 年度增长

来源：印尼国家统计局，KResearch

印尼出口显示出较大脆弱性。印尼对美国的棕榈油、鞋类和电机等主要出口产品面临风险。中国经济放缓也间接影响印度尼西亚对中国的矿物燃料和钢铁等大宗商品出口。尽管存在贸易紧张局势，印尼的外国直接投资（FDI）趋势仍在继续，特别是在关键矿产的中下游加工领域。贸易战 1.0 后（2018 年至 2024 年 6 月），中国成为第二大 FDI 来源国（14.4%），高于贸易战前的第七位（4.2%）。

Rank	Country	% Share of total FDI of Indonesia	
		Pre-trade war 1.0 (Accumulate during 2011 and 2017 (Rank))	Post-trade war 1.0 (Accumulate during 2018 and Jan-Jun2024)
1	Singapore	23.0 (1)	30.0
2	China	4.2 (7)	14.4
3	Hong Kong	3.5 (8)	12.0
4	Japan	12.9 (2)	10.0
5	Malaysia	4.7 (6)	6.1
6	USA	5.5 (4)	5.7
7	South Korea	5.6 (3)	5.3
8	Netherlands	4.8 (5)	4.2
9	British Virgin Islands	2.9 (10)	1.6
10	Australia	1.3 (11)	1.2
	Others	31.6	9.6
	Total (USD billion)	100.0 (USD191.66 billion)	100.0 (USD 241.2 billion)

图 4 印尼两次中美贸易战中来自各国 FDI 增长变化

来源：BKPM

从汇率和市场影响看，印尼盾（IDR）兑美元汇率创下 16,880 的历史新低（2025 年 4 月 24 日），年初至今贬值 4.2%，受资本外流和关税不确定性驱动。雅加达综合指数（JCI）年初至今下跌 6.3%（截至 2025 年 4 月 23 日）。新成立的主权财富基金 Danantara（全球第七大，资产 9000 亿美元）面临投资者审视。尽管通胀率较低，印度尼西亚银行（BI）仍维持利率以支持印尼盾，并干预外汇市场。

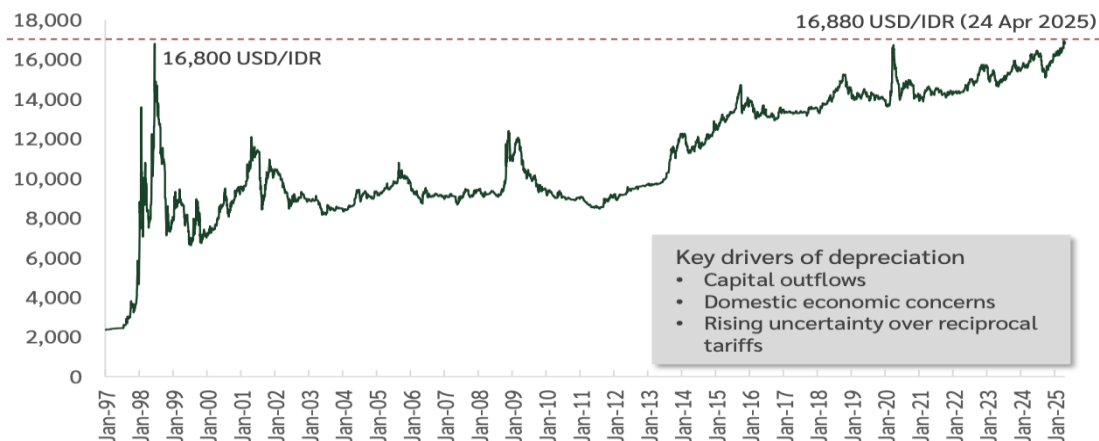


图 5 印尼盾历史汇率走势

来源：彭博社，CEIC，KResearch

(二) 越南

越南 2025 年第一季度 GDP 同比增长放缓至 6.93%，贸易顺差收窄，部分原因是台风后工业复苏导致机械进口增加。美国 46% 的对等关税预计将使越南 2025 年的 GDP 增长降至 5.3%（低于关税前预测的 6.8%）。此外，美国对太阳能电池的关税估计将对越南总出口额造成约 1% 的负面影响。

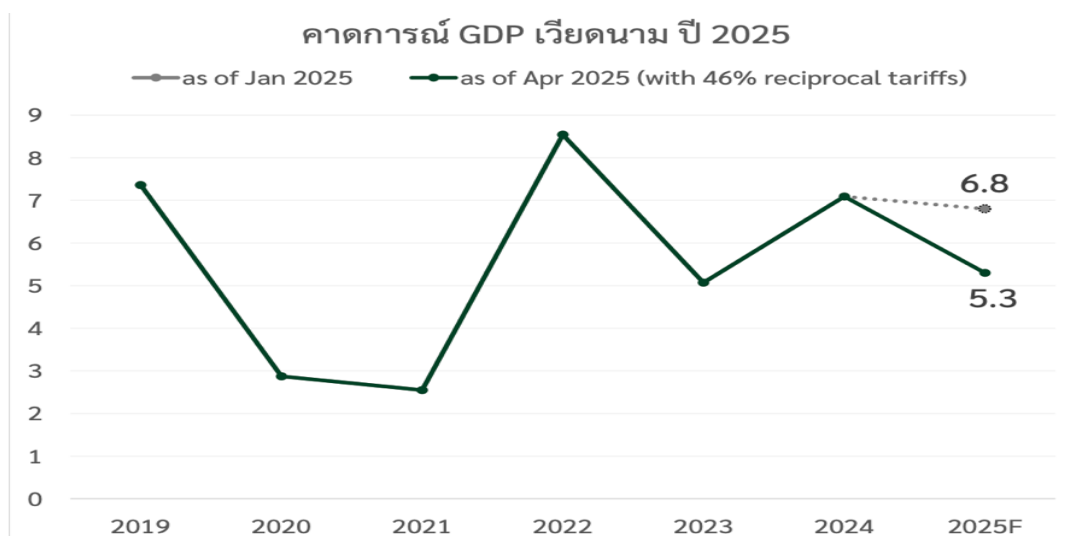


图 6 越南 GDP 增长变化

来源：KResearch，美国国际贸易署，CEIC

美国是越南最大的出口市场(占总出口的 29%)。家具、服装和电子产品是对美主要出口商品。中国经济放缓也影响越南对中国的中间产品出口。作为谈判筹码,越南提出将对美国商品实行 0%关税,但美国仍对海关欺诈、知识产权侵犯和 ICT 测试要求等非关税壁垒表示担忧。越南在“特朗普 1.0”期间受益于供应链转移,但如果贸易谈判失败,FDI 流入可能会减少。

(三) 柬埔寨

美国 49%的对等关税预计将使柬埔寨 2025 年的 GDP 增长放缓至 3.8% (低于关税前的 5.3%)。美国太阳能关税可能影响约 5%的总出口。柬埔寨提议将 19 种美国产品的关税降至 5%。美国对柬埔寨贸易问题的担忧包括不公平贸易行为(如中国对柬埔寨太阳能工厂的补贴)、海关欺诈、知识产权侵犯和腐败。

柬埔寨出口显示出极大的脆弱性,美国是柬埔寨最大的出口市场(37%)。家具、塑料、服装和电子产品(包括太阳能电池)是主要出口商品。

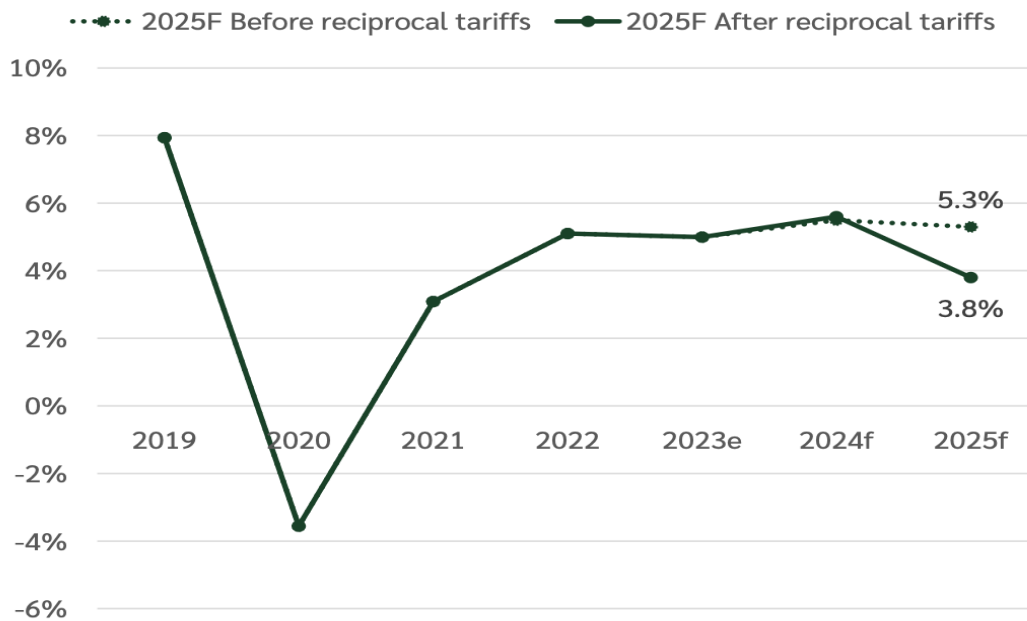


图7 柬埔寨 GDP 增长变化

来源：IMF, KResearch, 美国国际贸易署, CEIC

但更值得关注的是柬埔寨国内金融稳定情况。2024 年第四季度柬埔寨银行业不良贷款（NPL）率高达 7.0%，主要来自房地产和建筑业，导致信贷增长在 2024 年急剧放缓。

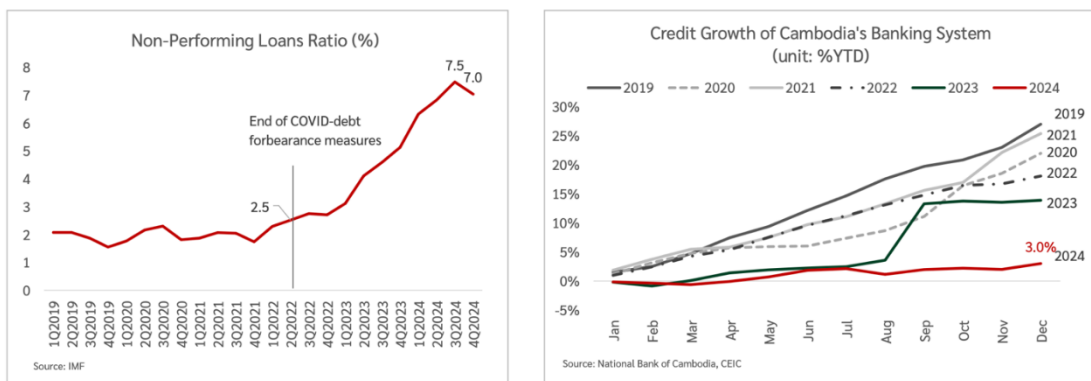


图8 柬埔寨银行不良贷款和信贷增长情况

来源：柬埔寨国家银行, CEIC, IMF

(四) 老挝

美国对老挝 48%的对等关税预计将使老挝 2025 年的

GDP 增长降至 3.6%（低于关税前的 4.4%）。由于对美出口份额较低（1%），美国关税的直接影响有限，但中国经济放缓带来的间接影响值得关注。美国对老挝贸易问题的担忧（USTR 报告）包括知识产权保护、汽车高额消费税以及出口商的外汇上缴要求。

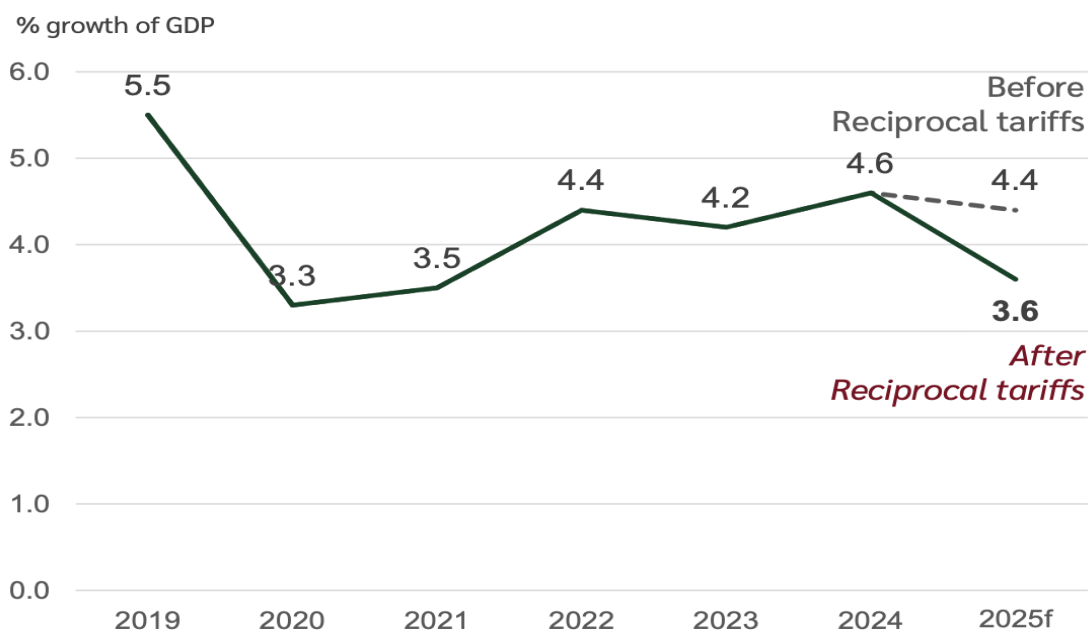


图 9 老挝 GDP 增长变化

来源：IMF, KResearch

老挝基普（LAK）兑美元年初至今升值 0.6%（截至 2025 年 4 月 28 日），反映了政府稳定措施的积极效果。由于通胀下降和基普趋稳，老挝人民民主共和国银行（BOL）于 2025 年 3 月将政策利率下调至 10%。外汇储备有所改善。

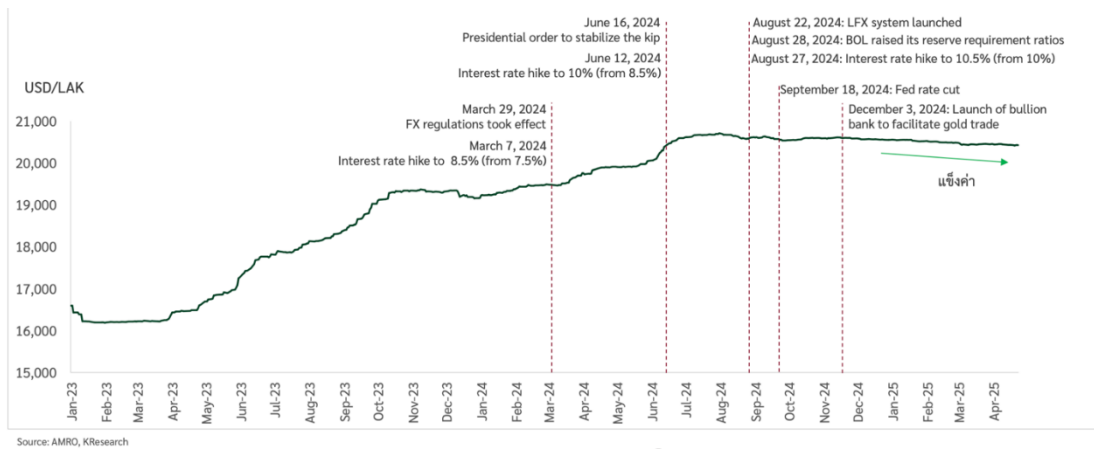


图 10 老挝基普汇率兑美元走势

来源：AMRO, KResearch, CEIC, 老挝人民民主共和国银行

三、目前主要东盟国家应对

特朗普政府 4 月 21 日宣布，将对马来西亚、柬埔寨、泰国和越南的太阳能电池和模块等产品征收高额反倾销（AD）和反补贴（CVD）关税，指控中国制造商存在规避行为。此四国（越南、泰国、马来西亚、柬埔寨）2024 年占美国太阳能电池进口的 73.6%。此次合并征收的 AD/CVD 税率异常之高，柬埔寨高达 3521%，泰国 972%，越南 814%，马来西亚 250%。实际上起到了进口禁令的作用。

截至目前为止，东盟主要国家已启动或计划与美国进行贸易谈判，以减轻关税影响。其中：

（1）柬埔寨：提议将 19 种美国产品的进口关税从最高 35% 降至 5%。谈判于 2025 年 4 月 16 日开始。

（2）印度尼西亚：谈判于 2025 年 4 月 21 日开始，目标是在 60 天内达成协议，涵盖贸易、投资、关键矿产和供应链。

(3) 马来西亚：会谈于 2025 年 4 月 24 日开始，重点是减少美国贸易逆差、非关税壁垒、技术保护和双边贸易协定。

(4) 泰国：初步会谈被推迟。泰国提议增加美国液化天然气、飞机和农产品的进口，同时减少关税和非关税壁垒。

(5) 越南：越共中央总书记提议将美国商品的进口关税降至 0%，但美国仍对非关税壁垒表示担忧。会谈于 2025 年 4 月 23 日开始。

与此同时，中国与东盟开始密集战略接触。习近平主席对越南、马来西亚和柬埔寨的访问凸显了东盟的重要性。协议涵盖基础设施（如昆明-海防高铁）、贸易、技术和“一带一路”项目。东盟是中国对外直接投资（ODI）的第二大目的地，仅次于香港（占中国 2023 年 ODI 总额的 14%）。在东盟内部，新加坡获得的份额最大（52%），其次是印度尼西亚（12%）、越南（10%）、泰国（8%）、马来西亚（6%）和柬埔寨（6%）。越南、马来西亚和柬埔寨在 2023 年合计占中国东盟投资的 22%。

（一）泰国：在贸易平衡与国内产业保护间艰难抉择

泰国政府最近提出从美国进口动物饲料玉米和猪肉的方案，旨在通过主动扩大从美国的进口，换取美方在关税问题上的让步。然而，此举引发了国内猪肉产业的强烈担忧，核心在于美泰两国猪肉产业的巨大差异：美国猪肉生产位居

全球第 3 位，出口全球第 1 位，美国猪肉产业规模大、效率高、成本低、饲料自给自足；泰国产量仅为美国的八分之一，主要出口至邻国，且需要进口饲料。

如果大量进口美国猪肉，将对泰国本土猪肉产业构成严重威胁。泰国养猪协会估算约 149 万农民将受影响，大多为小规模生产者，对泰国猪肉市场整体影响约为 1,123.3 亿泰铢；连带影响相关食品产业（大米、玉米等）价格，导致产业整合与重组。虽然泰国消费者可能从价格下降中受益，但可能面临食品安全和质量问题（美国猪肉使用瘦肉精，泰国猪肉不使用）。

表 1 美国和泰国猪肉产业对比

对比	美国	泰国
全球生产排名	全球第 3 位（12.6 百万吨，占全球产量 11%）	产量仅为美国的 1/8
出口地位	全球第 1 位（3.2 百万吨，占全球出口 31%）	出口量较少（主要出口至邻国）
农场规模	大型农场（单场超过 5,000 头，主要为工厂化养殖）	小型农场（单场少于 500 头）
产量来源	90%来自大型农场	75%来自中大型农场
饲料状况	饲料自给自足，价格低	需要进口饲料
猪肉价格（2024 年）	1.75 美元/公斤	1.95 美元/公斤
生产成本	低（规模经济效应）	高（小规模农场）

来源：高金智库整理

此举引发泰国国内农户抗议，泰国养猪协会向政府提交信函表达坚决反对。面对国内产业的强烈反弹，泰国财政部、商务部、工业部以及投资促进委员会等多个政府部门计划修

改方案，但仍然面临与美国谈判的压力。

（二）越南：力求在中美之间保持微妙平衡

越南《青年报》于 2025 年 4 月 15 日刊登了中越两国联合声明，表明两国愿共同维护以世界贸易组织为核心的多边贸易体制，反对霸权主义、强权政治、单边主义，以及损害地区和平稳定的行为。然而，在中国国家主席习近平与越共总书记苏林会晤后，美国总统特朗普随即指责两国“密谋搞垮美国”，此遭遇凸显东南亚国家在当前复杂且不稳定的国际局势中，维持中美平衡的挑战日益加大。

面对美国政府高达 46% 的对等关税威胁，越南政府采取了一系列积极行动向美国展示善意。包括：**越南工贸部于 2025 年 4 月 10 日发布文件，要求企业实现材料来源多元化，避免过度依赖单一来源，并呼吁严格核查出口商品的产地资料；加大力度打击中国商品转运情况，回应美国对“非法转运”的担忧；计划将美国商品进口关税降至零，以争取美方减免对越南商品征收的对等关税；同时，越南政府于近期批准特朗普集团（Trump Organization）在越南投资 15 亿美元，用于建设高尔夫球场、酒店和房地产项目。**

美国政府曾多次指责中国利用越南进行转运以规避关税。尽管越南工贸部在一年多前曾宣布加强监管“越南制造”标签，但越南当局当时并未严格执法。如今关税问题变得更加紧迫，越南是会做出实质性让步，还是继续停留在口头表

态，仍有待观察。

越南经济对中国和美国均存在高度依赖：中国提供的许多零部件和原材料对越南制造业而言缺乏替代方案，而越南生产的大部分产品则销往美国市场。越南最近的应对凸显其在中美之间保持微妙平衡的必要性。如果两个贸易渠道中的任何一个中断，越南经济都将面临重大风险。

（三）马来西亚：依托区域合作与经济特区寻求突围

面对全球贸易格局的动荡和美国潜在的对等关税冲击，马来西亚展现出多管齐下的应对策略，既强调外交上的平衡，也积极推动国内及区域经济发展项目，以增强经济韧性。

外交平衡战略：马来西亚政府高层多次在公开场合强调，不会在中美之间选边站队，并致力于维护东盟的中心地位和多边贸易体系。针对中国领导人访问的时机，马来西亚国防部长曾澄清访问早已规划，与特定关税事件无关，旨在避免外界将其解读为立场倾斜。在与美国和中国的双边接触中，马来西亚也力求在互利共赢的基础上发展经贸关系。

提升供应链战略定位：马来西亚政府进一步强调提升本国在全球供应链中的地位，特别是在半导体、电气与电子（E&E）等高科技产业。凭借其在半导体封测领域的既有优势，积极吸引外资，特别是那些寻求在中国以外建立生产基地的跨国公司。马来西亚投资发展局（MIDA）也推出了多项激励措施，以吸引高附加值产业的投资。

加强区域经济引擎建设：在国内层面，马来西亚政府将柔佛-新加坡经济特区（JSSEZ）视为应对外部挑战、提振经济的重要引擎。柔新经济特区于 2025 年 1 月正式启动，其核心发展目标是在未来 10 年内推动和促进累计 100 个重要项目的扩展（包括先进电气和电子产业、医疗器械制造业、航空航天工业、化学品与精细化工产业、制药业），并在此过程中创造至少 2 万个高技能的就业机会。意在通过深化与邻国如新加坡的经济联动，提升整个区域的国际竞争力，以此作为缓冲外部经济冲击的重要战略支点。

四、中国与东盟关系面临的新挑战与合作机遇

从以上主要东盟国家为应对当前复杂关税局势和地缘政治压力所采取的多元化策略中可以看出，东盟国家在大国博弈中积极寻求自身利益最大化和战略自主空间的努力是一以贯之的。泰国、越南、马来西亚等国的案例表明，东盟国家普遍采取“双轨”甚至“多轨”外交策略，其深层原因在于其作为独立行为体，在经济利益最大化与国家风险分散之间的理性考量。这种“平衡术”并非权宜之计，而是其在全球力量格局变动中的生存智慧和战略选择。

这对未来中国-东盟关系的发展既带来了新的挑战，也孕育着深化合作的机遇。

（一）理解与尊重东盟的“平衡术”是深化互信的前提

中国在与东盟国家交往时，首先需要深刻理解并充分尊

重其“平衡术”。

首先，应避免二元对立思维：不应简单地将东盟国家在某些议题上与美国的互动或在供应链调整中的多元化选择视为“选边站队”或对华不友好。应理解这是其在全球化和区域化进程中，为维护自身国家利益、争取更大发展空间所采取的**必要策略**。在事关东盟核心利益的问题上，中国应展现出更大的**战略耐心和灵活性**，避免采取“非此即彼”的二元思维。**其次，认识战略自主的价值：**一个战略上保持相对自主、经济上多元发展的东盟，从长远看，也符合地区的和平稳定与繁荣，对中国而言并非坏事。过度施压或期望其完全倒向一方，反而可能适得其反。

（二）推动中国-东盟关系进入“精耕细作”的新阶段

面对新的形势，中国与东盟的关系应转向更加注重质量和深度的“精耕细作”新阶段。**打造“不可替代的伙伴关系”**，致力于与东盟国家共同打造一种基于互利共赢、相互依存的“不可替代的伙伴关系”，意味着中国需要在某些关键领域提供东盟国家真正需要且其他大国难以替代的合作价值。同时，**尊重东盟国家的自主选择权**，面向**重点领域突破与建立示范效应**，例如选择双方共同关注且具有迫切需求的重点领域（如基础设施互联互通、数字经济、绿色发展、公共卫生等）率先实现合作突破，通过成功的示范项目带动整体关系的提升。

（三）提供“不可替代性”的合作价值主张

为构建上述“不可替代的伙伴关系”，中国可以从以下方面着力：

（1）强化互联互通，构建高效物流网络：继续推进“一带一路”倡议下的高质量基础设施项目，特别是通过陆海新通道等战略项目，打造连接中国与东盟乃至更广阔区域的高效、低成本物流网络。这既能弥补美国等国家在该区域基础设施投入的不足，也能显著提升区域经济的运行效率。

（2）利用地理临近优势，提升供应链韧性与便利性：中国与东盟地理相连，产业结构具有较强互补性。应充分利用这一优势，共同构建更具韧性、更加安全、反应更迅速的区域供应链和产业链。这不仅包括硬件设施的联通，也包括通关便利化、标准协调等软件环境的改善。

（3）共同开辟和培育新兴市场：除了巩固和深化双边贸易投资存量，中国可与东盟国家携手，共同开拓第三方市场，例如中亚、非洲、拉美等新兴市场，分散风险，拓展新的增长空间。

（4）清晰阐释中国产业升级的互补效应：向东盟国家清晰传递，中国的产业升级和技术进步并非要“抛弃”或简单取代东盟的现有产业，而是旨在寻求与东盟国家实现更高质量、更深层次的产业互补与协同发展。例如，鼓励中国企业在东盟国家投资设立高端制造业的研发中心、区域总部或共

享服务中心，而非仅仅将劳动密集型或低附加值的产能转移至当地。

(5) 推动本币结算与区域金融合作：积极推动人民币在与东盟国家贸易和投资中的使用，发展本币互换和本币结算机制，降低汇率风险和交易成本。支持区域性金融基础设施建设和金融市场互联互通。

(6) 绿色金融与可持续发展融资：大力发展绿色信贷、绿色债券等金融工具，支持中国与东盟在可再生能源、环境保护、可持续交通等领域的合作项目，助力区域实现绿色低碳转型。

面对充满不确定性的全球局势，中国与东盟作为“搬不走”的邻居和重要的合作伙伴，唯有持续深化互信，拓展合作领域，创新合作方式，才能共同应对挑战，共享发展机遇。

本期指导：刘晓春，上海交通大学中国金融研究院（高金智库）副院长、
上海交通大学上海高级金融学院兼聘教授

本期执笔：肖 蕾，上海交通大学上海高级金融学院智库兼职研究员

文字编辑：程冠男，高金智库编辑部

责任编辑：汪 洋，高金智库研究部