

东盟职教研究简报

2025 年第 4 期（总第 37 期）

东盟职业教育研究中心编制

2025 年 6 月

中心动态

- 汉语角架起文化桥 中外学子共探中华韵——铜仁职业技术学院
国际学生汉语角活动纪实……………2
- 国际教育学院举行 2025 年国际学生毕结业典礼……………3

东盟资讯

- 泰国海上丝路孔子学院办学十年硕果累累……………5
- 柬埔寨鲁班工坊：搭建“一带一路”职业技能“加油站”……6
- 建交五十年：中泰教育合作行稳致远……………9
- 中国广西铁路院校与马来西亚 11 所高中签署合作 为马东铁输
送人才……………14

国别研究

- 变乱交织中的政治、经济与外交困境——缅甸 2024 年回顾与
2025 年展望……………16

热点分析

- 马来西亚双重身份下的中国-东盟合作……………31

◎中心动态

汉语角架起文化桥 中外学子共探中华韵——铜仁职业技术学院 国际学生汉语角活动纪实

近日，铜仁职业技术学院国际教育学院以“汉语为媒，文化共情”为核心，开展了持续数周的汉语角活动。来自各专业的20余名中国学生与30余名国际学生齐聚一堂，在语言交流与文化互动中，编织起跨越国界的友谊纽带。

墨香韵动：书法里的文化初体验

活动现场，书法体验区成为文化交融的“微缩舞台”。中国学生化身“小老师”，手把手指导国际学生握毛笔、调墨汁。来自非洲的国际学生试着写下“友谊”二字，尽管笔画略显生涩，却难掩眼中的惊喜：“原来汉字的笔画里藏着这么多讲究！”案桌上，宣纸铺展，墨痕流转，“你好”“谢谢”等字样接连诞生，每一笔都串联起对中国文化的好奇与探索。

围坐畅谈：语言交流中的文化碰撞

教室中，中外学生围坐成圈，开启“文化分享会”。中国学生耐心纠正国际学生的汉语发音，讲解“春节贴春联”“端午包粽子”的习俗；国际学生则用不太流利的汉语，分享家乡的节日庆典、特色美食。从“为什么中国人喜欢喝茶”到“非洲鼓的独特节奏”，话题不断延展，笑声与讨论声交织，打破了语言与文化的壁垒。

传统游戏：指尖上的智慧传承

翻花绳、猜灯谜等传统游戏环节，让互动更添趣味。中国学生演

示“翻花绳”的技巧，国际学生好奇地模仿，手指翻飞间，“面条”“渔网”等造型逐渐成型；猜灯谜时，中外学生合力解谜，从“千里相逢（打一字）”的汉字智慧，到民俗典故的联想，传统文化的魅力在协作中悄然传递。

以心相交：文化交融的美好回响

活动尾声，全体参与者在“中国文化，让生活更多彩”的横幅前合影留念。镜头定格瞬间，国际学生手中的书法扇、中国学生脸上的笑意，都成为文化交融的生动注脚。

国际教育学院负责人表示：“汉语角不仅是语言学习的平台，更是文化交流的窗口。通过汉字、游戏、故事的碰撞，我们希望让国际学生触摸中国文化的温度，也让中国学生拓宽国际视野，在互动中培养‘知华友华’的青春力量。”

从墨香四溢的书法体验，到围坐交流的思想碰撞，再到传统游戏的趣味互动，汉语角活动以“小切口”展现文化大魅力，让中外学子在交流对话中，书写了一段“共学、共赏、共融”的校园佳话。未来，铜仁职业技术学院国际教育学院将持续深耕此类活动，打造“汉语角”品牌，为多元文化交流注入更多活力。（来源：国际教育学院网）

国际教育学院举行 2025 年国际学生毕结业典礼

7月5日，我院在原工学院会议厅举办了2025年国际学生毕结业典礼，国际教育学院党院长邓振华、副院长征玉韦、各科室负责人、国际中文教研室教师代表、在校毕结业的80余名国际学生参加了典礼。

典礼开始前大家通过PPT观看了国际学生风采展示，回顾了一年

来同学们在校期间学习生活点点滴滴的美好记忆。典礼由学生科张攀主持，她向在场国际学生介绍了到场的领导及老师。教师代表沈峥老师首先祝贺各位同学圆满完成汉语学习，希望他们通过学习中文，打开理解中国、连接世界的窗户。来自越南、赤道几内亚、印度尼西亚等国的同学们和大家分享他们在铜仁职院学习中文的方法、学到的中国成语故事、也表达了对离开学校的不舍，以及迈向新的未来的感受，同时对老师的辛勤教育和帮助深表感激。

邓振华院长为国际学生们送上祝福和离别寄语，100多名来自世界各国的同学们组成一个大家庭，成为铜仁职业技术学院最生动的国际名片，愿他们迈入新的人生阶段，勇敢逐梦。同时也向同学们提出几点希望，一是做一个技术的践行者，二是做一个文化的传播者，三是做一个梦想的开拓者。同时希望同学们在说汉语、吃中餐等时刻回忆起在铜仁学习汉语的时光，愿他们与世界携手，共创美好未来。

来自六个国家的十名国际学生在校期间刻苦学习、勇于拼搏、乐于助人，获得了今年的“十佳国际学生”荣誉。22级物联网技术专业的毕业生力健获得“优秀毕业生”称号。领导和老师们为今年毕结业的国际学生发放了毕结业证书和纪念品。

全体师生在行政楼前合影留念。毕结业典礼在热烈、温馨的氛围中圆满结束。（来源：国际教育学院网）

◎东盟资讯

泰国海上丝路孔子学院办学十年硕果累累

“海上丝路孔子学院十年来通过‘中文+’模式培养复合型人才，推动语言文化交流和中泰教育合作，助力泰国人才培养与‘一带一路’建设对接，成为中泰人文交流的重要平台。”泰国海上丝路孔子学院中方院长陈巍9日接受中新网记者采访时如是说。

泰国海上丝路孔子学院成立于2015年6月，迄今整整10年。该院是在泰国副僧王颂德通猜倡议下，由中国天津师范大学与泰国博仁大学联合共建的全球首家以“海上丝路”命名的孔子学院。

据陈巍介绍，10年来，该院以“中文+职业技能”为特色，致力于提升泰国作为“21世纪海上丝绸之路”枢纽国家的中文教育水平，有力推动中文教育与职业发展的深度融合。该院与近百家泰国教育机构和政府部门开展合作，并联合天津师范大学设立“天津—泰国职业教育奖学金”，已有328名泰国学生赴华攻读职业类专业，学成归国后活跃于泰国各领域，成为兼具语言能力与专业技能的新生力量。

为拓展中文教育影响力，该院还与泰国有关部门共同建立全泰首家“中文教育合作中心”。同时，该院联合泰国教育部职业教育委员会、各类院校与民间机构，构建起多层次的教师培训体系，累计培训本土中文教师近2000人次，覆盖百余所中等及职业院校。

该院还为大学教师、公务人员、记者等群体定制中文课程，持续扩大服务对象，提升社会影响力。

凭借卓越的办学成果，海上丝路孔子学院先后荣获“孔子学院突

出贡献奖”“先进孔子学院”和“孔院之光”等荣誉。

该院常态化举办中文教学研讨会、中国传统节日文化体验课、“孔子学院日”、“国际中文日”、“文化大篷车”、中文营等活动，促进中泰教育文化交流，激发学生学习兴趣，推动中文教育在泰国的普及。

陈巍介绍说，该院学生多次在国家级及国际赛事中获奖，展现出良好的中文素养和跨文化交际能力，日益成为中泰交流的重要桥梁。陈巍表示，接下来海上丝路孔子学院将继续以语言为桥梁、文化为纽带，强化“中文+职业技能”特色发展，服务泰国“4.0”战略与“一带一路”倡议对接需求，拓展教育合作，优化人才培养，持续提升教学质量与社会服务能力，助力中泰友好合作行稳致远。（来源：中国新闻网）

柬埔寨鲁班工坊：搭建“一带一路”职业技能“加油站”

从渤海之滨到四千多公里之外的湄公河畔，由天津职业教育建设者们倾力打造的柬埔寨鲁班工坊至今已经走过七载岁月。从最初澜沧江—湄公河国家首创的职业教育培训中心，到现在的两国三地“多点开花”，这座鲁班工坊已经成为“一带一路”共建国家信任、称赞的职业技能“加油站”，也是天津职业教育“出海”的最佳代言人。

走进柬埔寨鲁班工坊牵头建设单位——天津中德应用技术大学的实训基地，能源工程学院院长张链正在一台综合能源利用及智能化教学装备前忙碌着。这套搭载着光伏、风电、光热、智慧能源管控四个模块的教学装备是柬埔寨鲁班工坊开展技能培训的“秘密法宝”。

作为柬埔寨鲁班工坊建设者之一，近十年间，张链在天津和金边两地往返了二十多次，见证了工坊“从无到有”的建设过程。

他回忆，2017年在当地调研时，酒店的空调时常因为停电不能运转，夜间热得翻来覆去睡不着觉。柬埔寨国立理工学院的师生告诉他，当地的电力资源非常匮乏，停电可谓是“家常便饭”。他们非常希望学习到更先进的新能源技术来解决电力资源匮乏和不稳定的问题。

从柬埔寨回到学校，当地师生的话久久萦绕在他的脑海里。鲁班工坊教什么？就要教当地最急需、百姓最需要的技术！

依托学校智慧能源高效利用与低碳应用技术团队，张链和他的队员们经过多年的技术积累与创新，通过校企合作共赢模式，为鲁班工坊“量身定制”的这套教学设备，可为能源及相关领域高水平专业复合型人才的培养，提供从基础知识到工程实践能力的软硬件支持。

2020年，柬埔寨国立理工学院教师马瑞德通过鲁班工坊搭建的平台，来到天津中德应用技术大学进修。在跟随张链教授学习期间，他加入到智慧能源高效利用与低碳应用学生创新团队中，在澜湄六国民族地区社会创业国际大赛中获得二等奖的好成绩。

马瑞德表示，鲁班工坊特有的“工程实践创新项目”教学模式非常直观地将在生产过程中的实际操作与技术理论联系起来，上手快而且很实用。据柬埔寨国立理工学院反馈，像马瑞德这样的受训教师们的技术技能已经达到柬埔寨职业教育领域领先水平。如今，柬埔寨鲁班工坊已经为当地培养出一大批高素质技术技能人才，累计培养学历

教育学生 3700 余人，培训社会民众 900 余人。机电一体化技术、通信工程两个专业人才培养方案获得柬劳工部“柬埔寨资格框架(CQF)”认证，为柬埔寨经济社会发展提供有力人力资源支撑。鲁班工坊研究与推广中心《人才培养质量评估报告》显示，柬方学生对工坊师资、教学、实践等多方面表示满意，96%的毕业生表示自己月收入超过了非工坊毕业生。

随着工坊建设的不断推进，天津中德应用技术大学的建设者们常常思考，诞生于天津的鲁班工坊是否可以创新开拓更多可行的发展之路？

2020 年，柬埔寨鲁班工坊成功获批天津市首家依托鲁班工坊建设的“一带一路”联合实验室，为工坊安上了科研“助推器”，实现了职业教育、技术推广之外的第三项功能。

张链介绍，实验室的获批让工坊在开展职业技术培训的基础上，还可以针对项目技术开展更为深层次的科学研究。目前，团队正在对原有教学设备的四大模块进行拓展，开发储能技术的第五模块。他表示，再经过 6-8 个月的实验测试后，预计明年有望推出综合能源利用及智能化教学装备的升级版，未来将伴随着鲁班工坊项目服务“一带一路”共建国家能源体系建设、能源产业发展、绿色低碳园区建设及能源类技术技能型人才培养。

如今，柬埔寨鲁班工坊 22 间实训室近 2000 台套设备全部为中国研制的教装设备和配套软件，覆盖机械、通信、软件、电气电子等多个基础专业。鉴于工坊取得的综合成效，柬埔寨国立理工学院又先后

采购中国教育装备 1000 余套，用于提升学校教育基础设施和改善实践环境。中国教育装备已进入柬埔寨劳工部下属 14 所职业院校，设备性能及质量获得柬方政府及学校高度认可。

除了纵向拓展科研深度，柬埔寨鲁班工坊也在不断开拓合作的广度。2024 年底，天津中德应用技术大学主动响应东西职业教育协作行动计划，与四川泸州职业技术学院达成鲁班工坊共建合作意向，计划在原有技术培训专业基础上，新开设烹饪与酿酒专业，将中国传统的美食文化向东南亚辐射，培养更多当地需要的烹饪技术人才，助力相关企业走出去。

“中国职业教育‘出海’必须坚持不断开拓创新、走更加开放包容之路，单靠一个学校力量还是不够的。同时，随着经济社会发展，柬埔寨鲁班工坊对于新专业开设也提出了新需求，除了机械制造、新能源等‘硬技术’之外，还希望学习中华美食的烹饪、酿酒和调酒等‘软技术’，为当地发展旅游业提供支撑，为中柬旅游年添彩。”天津中德应用技术大学国际交流合作处负责人庞子瑞介绍。

据悉，今年秋季，鲁班工坊新一批学员即将抵达天津，分赴津川两地学习深造。这也标志着，柬埔寨鲁班工坊即将踏上两国三地“多点开花”的新征程。（来源：津云新闻讯）

建交五十年：中泰教育合作行稳致远

泰国作为中国的传统友邦和海上丝绸之路沿线国之一，与中国山水相连，人文相通，命运与共。1975 年 7 月 1 日，两国正式建立外交关系。50 年来，中泰友谊坚如磐石，成为不同社会制度国家和睦

相处的典范。教育在促进国相交、民相亲中始终发挥着不可或缺的作用，是中泰全面战略合作伙伴关系发展的重要组成部分。从 1999 年泰国成为全球首个将汉语教学纳入国民教育体系的国家，到诗琳通公主个人捐资 1100 万元人民币帮助汶川地震灾区重建学校，中泰两国深耕教育合作沃土，共谱发展新篇。

语言促进民心相通

语言是文明互鉴和民心相通的重要载体。历史上看，公元 1 至 15 世纪，中泰两国的交往主要靠“重译”，即通过第 3 种语言（阿拉伯语）转译。1405 至 1433 年间，郑和下西洋中有三次到达暹罗（今泰国），中泰之间的交往进一步升温。1578 年，明朝内阁首辅张居正等人提议，在培养翻译人员的四夷馆中增设了暹罗馆，并聘请暹罗人亲自教授暹罗语，中国自此有了官办的泰语教学。

18 世纪末，泰国陆续成立中文学校。到了二战期间，受国际局势影响，泰国中文教育遭到重创。随着中泰关系逐步走向正常化，泰国对中文教育的需求持续上升。

2004 年，为适应“中文热”迅猛发展，满足世界各国对中文师资的迫切需要，中国教育部中外语言交流合作中心（原国家汉办）正式启动了“国际中文教师志愿者项目”，20 余年来向 100 多个国家派出了国际中文教育志愿者近 8 万人。其中，泰国作为项目试点国家之一，提前一年实施项目，迄今累计有 23 批志愿者、两万余人次为泰国学生教授中文。他们用勤奋和热情做好中文教学，用青春和笑脸展示民族形象，被泰国学生称为“最美的中国名片”。

中国还借鉴法语联盟、塞万提斯学院等语言推广机构“在地化”的传播策略，于2006年8月在泰国孔敬大学创办了第一家孔子学院。同年11月，全球第一家孔子课堂也在泰国岱密中学启用。目前，泰国有17所孔子学院和11个孔子课堂，居东盟国家之首。各孔子学院（课堂）因地制宜，发挥优势，形成了各具特色的办学模式，并于2021年成立发展联盟。泰国也因有超过百万的中文学习者，成为全球中文学习人数最多、本土教师队伍最壮大、汉语水平考试规模最大的国家。

中国国内的泰语教学能力建设也蒸蒸日上。目前，中国开设泰语专业的高校已近百所，除了常规的外语类院校外，云南、广西等省份的高校由于地缘接近等先天优势，广泛开设泰语等专业，泰语成为当地仅次于韩语的第二大非通用语种。其中大部分学校都采取“1+3”“2+2”等培养模式，极大地提升了语言学习的实用性和学生的跨文化交际能力。

留学推动文化互学互鉴

留学互访是增进两国人民相知相亲的有效途径。泰国教育资源丰富，朱拉隆功大学、玛希隆大学、清迈大学等泰国高校享有一定的国际声誉。此外，泰国自然风光旖旎，文化遗产丰富，吸引了众多中国留学生前往学习，拓宽自身的国际视野。

从1980年首次公派3名中国留学生赴泰学习，到2007年中泰签订《关于相互承认高等教学学历和学位的协定》，再到2022年中国留学生以21906人的数量占在泰国际学生总数的60.74%，中国学生

赴泰留学规模越来越大。

中国教育部 2018 年数据显示，来华攻读中文、医学、工科等专业的泰国学生有近 3 万人，泰国在来华留学生生源国排名中攀升至第 2 位。西安交通大学最新统计数据显示，在该校就读的长短期、各层次泰国留学生已从 2004 年的 2 人增加至 2024 年的 276 人。新冠疫情后，中泰留学生交流也很快恢复到平稳状态。

曾在北京大学短期留学的诗琳通公主无疑是泰国知华、友华、爱华群体的杰出代表。1973 年，诗琳通在参观欧洲古文物博物馆时看到许多中国瓷器，由此萌生了对中国文化的兴趣。在母亲诗丽吉王后的建议下，公主自 20 世纪 80 年代开始研习中文，并于 1981 年 5 月成为泰国王室成员访华的第一人。迄今为止，她已访华 50 余次，从首都北京到遥远的边疆，从繁华喧闹的都市到偏僻的山村，她在中国的大江南北留下了足迹，更见证了中国改革开放的奇迹。

诗琳通多次亲临泰国孔子学院，出席“欢乐春节”、港澳回归、北京奥运会、冬奥会等活动，还曾撰写《踏访龙的国土》等书籍，翻译唐诗宋词集结成《琢玉诗词》，受聘西安交通大学等高校的名誉教授，获得荣誉博士学位等，对帮助泰国人民更好地认识一个真实、立体、全面的中国起到了积极作用。因此，诗琳通被中国教育部、中国人民对外友好协会等单位先后授予“中国语言文化友谊奖”“理解与友谊国际文学奖”以及“人民友好使者”称号，更在 2009 年被数千万中国网友海选为“十大国际友人”之一。

在 2019 年中华人民共和国成立 70 周年前夕，诗琳通被授予中国

国家对外最高荣誉勋章——“友谊勋章”。授勋仪式上，她作为获奖代表用中文发言：“‘相知无远近，万里尚为邻。’我们六位‘友谊勋章’获得者都将自己视作中国的朋友，并愿为促进我们各自国家与中华人民共和国之间的友好合作事业贡献力量。”

“中文+职业技能”搭建合作办学平台

合作办学是深化国际化人才协同培养的具体体现。2014年9月，泰国教育部职教委员会携多所职业院校到访中国天津。其间，天津渤海职业技术学院和泰国大城技术学院签署了开展职业教育国际合作的协议。经过紧密筹备，同年年底，双方签署了共同建立鲁班工坊的协议。

2016年3月，全球首家鲁班工坊在泰国揭牌，开创了中方与合作伙伴在境外共建职教实体机构、实施学历教育与技术培训的先河，中国职教品牌化、体系化服务国际社会的历程由此开启。

鲁班工坊发展初期，天津方面协助泰方开设了新能源汽车、仿生机器人、物联网技术等专业，并为泰方的优秀学生提供赴天津深造的奖学金。双方合作成果显著，推动鲁班工坊的二期升级，专业设置和教学水平吸引东盟国家、巴基斯坦、南非的职业院校纷纷来考察取经。

2018年7月，为配合中泰高铁项目建设，天津铁道职业技术学院加盟泰国鲁班工坊，开设高铁动车组检修技术、高铁铁道信号自动控制国际课程，培养了泰国第一批高铁技术本土人才。

目前，泰国凭借自身的资源优势，正大力推动医疗、旅游和体育休闲的融合发展。泰国的护理学、酒店管理学等专业水平高，温州医

科大学与泰国东方大学等高校在该领域推出合作办学项目。

泰国还是世界最大的天然橡胶生产国，泰国宋卡王子大学联合青岛科技大学、中国橡胶谷集团三方合作共建国际橡胶学院，开设高分子材料与工程等专业的学历教育和职业教育，也吸引了中策橡胶、玲珑轮胎等中资企业赴泰拓宽业务。

2025 年是中泰建交 50 周年暨“中泰友谊金色 50 年”。风云半世纪，中泰始终以人文交流为纽带，两国人民的友谊在患难与共、守望相助中一次次升华。从“中泰一家亲”到“中泰命运共同体”，两国关系被不断赋予新的时代内涵，中泰教育合作也将薪火相传，行稳致远。（来源：光明日报）

中国广西铁路院校与马来西亚 11 所高中签署合作 为马东铁输送人才

柳州铁道职业技术学院(下称“柳铁职院”)与马来西亚彭亨州 11 所高中 11 日在广西柳州市签署合作备忘录，构建“高中—职院—企业”三级衔接的人才培养通道，为马来西亚东海岸铁路项目(下称“马东铁”)持续输送懂中国技术标准的本土化人才。

当天，中国—马来西亚高铁与新能源汽车文化研学营开营仪式举行。马来西亚彭亨州代表团一行 49 人在柳州开展为期 5 天的研学活动，双方还就职业教育交流、教师专业发展、文化交融等方面达成合作意向。

作为距离东盟国家最近的轨道交通类高职院校之一，2023 年柳铁职院与彭亨大学、中国交建马东铁项目部等共建中国—马来西亚铁

路现代工匠学院，依托马东铁项目为马来西亚培养本土化铁路技能人才。

柳州铁道职业技术学院校长覃海波表示，举办此次活动是继学校深度参与马东铁项目人才培养的又一重要合作。通过实地了解产业技术发展和文化体验，增进马来西亚师生对中国高铁技术、新能源汽车产业及柳州地方特色文化了解，共同推动双方职业教育深度合作。

从小学习中文的马来西亚学生黛安娜，2024年到柳铁职院参加过研学活动，并在心里种下到中国学习铁路技术的种子。如今，她已成为马东铁项目订单班学历教育留学生，在柳铁职院开启为期一年的铁路技术学习。

参加本次研学的马来西亚学生伊扎蒂，未来也想学习铁路技术。她说：“我特意到中国来看看，了解先进的铁路技术知识，希望将来也能成为一名铁路司机。”

马来西亚彭亨大学副校长艾哈迈德·齐亚德认为，双方合作促成了该校铁路培训中心的建立。中心于2023年12月正式启用，现已成为双方铁路系统与基础设施领域的高级培训、专业认证和联合研究枢纽。（来源：中新社）

变乱交织中的政治、经济与外交困境——缅甸 2024 年回顾与 2025 年展望

李堂英 祝湘辉

(李堂英, 云南大学外国语学院副教授, 云南大学国际关系研究院博士研究生;
祝湘辉, 深圳大学外国语学院教授, 博士研究生导师)

摘要: 2024 年, 缅甸的政治、经济和外交形势面临多重挑战和压力。政治上, 自“1027 行动”以来, 缅甸国防军节节败退, 控制范围大大缩小。军政府难以控制国内局势, 压力大增。尽管军方采取调整军队内部高层、加大控局力度和寻求大国支持等手段, 但“人民保卫军”与少数民族地方武装的联合使得局势更加复杂, 凸显军政府的脆弱性。经济上, 缅甸经济深陷困境。外资撤离, 贸易受限, 进口依赖加重, 缅元贬值, 通货膨胀压力居高不下, 电力短缺和资源供应困难抑制了制造业和服务业的复苏, 经济活动整体萎缩。虽然政府提出一些经济改革计划, 试图吸引外资和推动经济多元化, 但国内冲突与国际制裁的压力使得这些计划成效有限。外交上, 缅甸面临西方国家加大制裁和政治孤立的局面。为打破孤立, 缅甸加大了与中国、俄罗斯和印度等国家的合作, 在大国博弈中寻找生存空间。中国积极斡旋缅甸冲突, 多次进行高层对话。中缅执法安全合作进一步加强, 重点打击跨境犯罪、贩毒及电信诈骗。俄罗斯与缅甸加强了军事及核能等多领域合作。印度在缅甸问题上采取多元接触策略, 既支持和平进程和联邦建设, 又与多方政治力量互动, 以维护区域利益。东盟积极推动缅甸和平进程, 自老挝担任东盟轮值主席国以来, 缅甸首次派代表出席东盟峰会。泰国就缅甸问题举行非正式外交部部长会议, 体现出东盟成员国对缅甸军政府采取更为灵活的态度。2025 年, 随着反军政府力量的持续崛起和冲突的不断升级, 缅甸的政治僵局将长期化。按军政府设计, 大选将在 2025 年举行, 但还需建立在军政府与反军政府力量实现对话、修订宪法和国际社会支持的基础之上。经济方面, 缅甸的经济复苏将面临更加严峻的挑战, 民众的生活水平将难以得到改善。外交方面, 在西方国家的压力下, 缅甸将会进一步依赖大国及其周边国家。

一、政治：军政府连遭挫败，政治动荡加剧

2024 年，缅甸军政府面临自接管政权以来的最大挑战。尽管军政府试图通过强化控制来稳定政权，但反军政府力量（以下简称反军力量）与军政府之间的对立愈加激烈，军事冲突频发，导致政局持续动荡，难民人数急剧上升。缅甸国防军在战场上连连失利，逃兵数量增加。年内，军政府连续两次延长紧急状态，这是自 2021 年政局突变以来的第 6 次。不断推迟大选使得军政府陷入信任危机和政治僵局，民众对政治稳定的期望与现实之间的巨大差距加剧了其失望和不满情绪。

（一）国管委改组联邦政府，军队高层人事调整力度大

2024 年 2 月 1 日，缅甸国家管理委员会（以下简称国管委）发布命令改组政府，敏昂莱继续担任总理；国管委主席办公室部一部与二部部长进行了对调；同时增设国管委主席办公室部三部和四部，分别任命吴昂觉和与莫昂为部长。12 月 18 日，国管委再次进行政府人事调整，任命丁昂山为副总理兼总理办公室部部长，任命貌貌埃为副总理兼国防部部长，副总理人数由 5 人增加至 6 人。在政府的人事调整过程中，以维护稳定为目标。7 月，缅甸临时总统敏瑞因健康原因接受治疗，将临时总统的职权移交给敏昂莱，从而进一步巩固了敏昂莱在缅甸政治中的主导地位。国管委试图通过一系列战略性变动确保政府结构的稳定与高效运作，在联邦政府成员设置上巩固现有框架，并进一步强化对各部门的掌控与协调能力。

缅甸国防军高层对军队内部进行了一系列重要的人事调整。自 2021 年以来，国管委至少对国防军高层进行过 26 次人事调整，特种作战局指挥官至少调整过 13 次。2024 年 1 月 8 日，国管委任命椎温敏为海军司令，海军原司令莫昂担任国管委主席办公室部四部部长。3 月，觉林貌接替梭温担任东南军区司令部司令，负责孟邦和克伦邦的军事行动。5 月，国管委任命哥雷为国防部副部长，接替原副部长昂林吞职务，此前昂林吞因涉嫌电信诈骗案而被调查。12 月 18 日，国管委任命觉梭瓦林为国防军总参谋长，接替貌貌埃职务。国防军总参谋长是继总司令、副总司令之后的军方第三重要职务，外界猜测敏昂莱提拔 50 岁的觉梭瓦林，其本人可能将会退出军队，参加大选竞争总统。年内，军政府在与少数民族地方武装（以下简称民地武）和“人民保卫军”的冲突中屡屡战败，基层士兵士气低落，人员流失现象严重。国防军高层不断采取措施应对危机，试图重振军队士气。

（二）延长紧急状态，大选再度延期

自 2021 年缅甸政局突变以来，军政府多次延长全国紧急状态，不断推迟大选。2024 年 1 月 31 日和 7 月 31 日，缅甸国防和安全委员会分别宣布将全国紧急状态再次延长 6 个月。2024 年 1 月 6 日，在与各政党领袖会谈中，国管委主席敏昂莱强调在进行自由公正的大选后，会将国家权力移交给获胜的政党，并指出十年一次的人口普查是符合国际标准的必要举

措，能确保统计数据的准确性和计票名单的有效性。7月31日，敏昂莱在国防和安全委员会会议上强调，成功举行大选的前提是确保选民名单的准确性，表示政府将优先在安全区域举行大选，并将致力于恢复冲突地区的安全，为全面推进大选创造条件。11月19日，敏昂莱在国管委会议上指出，为确保少数民族和各阶层代表能够广泛参与议会，政府正努力在省邦和民族院推行比例代表制（PR），并表示国管委正为实现公正、透明的大选而努力。12月，缅甸移民监督与人口管理部公布全国人口普查统计结果，截至2024年9月30日，缅甸总人口为51316756人，这一数字包括实际普查到的32191407人，以及通过技术手段在无法进行人口普查地区估计出的19125349人。在全国330个镇区中，有145个镇区实现了全面普查、127个镇区进行了部分普查，还有58个镇区因安全问题而未能开展普查。2025年1月1日，国管委主席敏昂莱在新年致辞中表示，国管委正在为举行自由公正的大选做准备，使缅甸重返民主之路；并呼吁全国人民团结一致，参与大选。

为使政党标准满足实际运作的需要，军政府放宽了全国性政党的注册条件。2024年1月30日，军政府颁布《政党注册法修正案》，将2023年《政党注册法》第五条第六款中规定的全国性政党党员人数从注册之日起的90天内“至少达到10万名”改为“至少达到5万名”。

（三）军政府积极推进关键政治议程

缅甸民族团结与和平协调委员会（NSPNC）积极推进和平政治进程，举行多次会谈，构建对话平台。2024年1月和3月，NSPNC与签署全国停火协议（NCA）的7家民地武代表举行两次会谈，共同探讨和平进程与地区发展问题。6月和8月，NSPNC与政党联合委员会举行两次会议，聚焦于修宪、大选、当前政治形势和安全等议题，探讨建立一个基于民主的联邦制国家，旨在进一步推进关键政治议程。

12月5日，NSPNC与获准登记的51家政党举行会谈，讨论建立基于地区而非民族的民主制联邦国家、修宪、大选和安全等议题。NSPNC主席吞吞瑙强调各民族要加强联邦精神、培育缅甸公民意识。10月15日，民族团结与和平中央委员会（NSPCC）主席敏昂莱在NCA签署九周年纪念活动上强调，政治不稳定的结局是经济衰退，缅甸国内政治问题要用政治方式解决，并强调努力举行国内安全的多党制民主大选。可以看出，NSPNC议题聚焦，重视当前政局、修宪和大选，并逐步深化讨论，提出建立以地区为基础的联邦制国家的政治愿景。

（四）国内冲突持续升级，反军力量对军政府形成多线压制

2023年，缅北“三兄弟联盟”的“1027行动”对缅甸国防军造成了重创，这一行动还激励了其他反军力量。2024年是国防军损失最为惨重的一年。1月5日，缅甸国防军6名准

将同时向果敢同盟军投降，这在缅甸军队历史上尚属首次。在中国的斡旋下，1月中旬，缅甸政府与果敢同盟军代表在中国昆明举行第7次和谈，双方达成并签署停火协议，并于1月18日就地停火止战。掸邦北部的冲突得以暂时停止，但缅甸并未迎来和平与稳定，若开邦、克钦邦和克伦邦依然战火不断。6月25日，德昂民族解放军宣布恢复在掸邦北部的进攻行动，以应对缅甸国防军多次违反停火的行为。6月26日，德昂民族解放军及其盟友占领掸邦北部瑙丘镇及附近的皎梅镇。7月，国防军袭击民地武控制地区，果敢同盟军以违反停火协议为由，在掸邦北部和曼德勒发起了“1027行动”的第二阶段行动。7月25日，果敢同盟军占领了国防军驻腊戍东北军区司令部。腊戍失守意味着国防军第一个军区司令部沦陷，对缅甸军政府造成重大打击。在缅甸东部，整个掸邦北部地区以及克耶邦、克伦邦的部分地区被民地武控制。在缅甸北部，克钦独立军引发的冲突持续升级。5月，克钦独立军占领了德乃镇区附近的重要军事基地，为后续军事行动奠定了基础。11月，克钦独立军及其盟友占领了甘拜地，进一步削弱了国防军在克钦邦的控制力。克钦独立军占领了200多个军事基地，并占领了克钦邦的14个城镇。

缅甸国防军在中部核心区也连连失利。7月17日，“人民保卫军”占领了距离曼德勒54英里处的辛古镇；8月25日，又占领了位于曼德勒北部的德贝金镇。在缅甸西部，若开军将始于缅甸东北部的“1027行动”扩大到若开邦，控制了若开邦的14个镇区（若开邦共辖17个镇区）。12月21日，若开军夺取了位于安镇区的西部军区司令部，这是缅甸国防军第二个落入民地武手中的军区司令部。同时，若开军攻占至位于若开邦与伊洛瓦底省交界处的古亚镇区，威胁邻近的伊洛瓦底省。

截至2024年年底，反军力量占领了90多个城镇。大多数民地武已在对抗军政府的斗争中结成联盟。“人民保卫军”支援民地武，协助其削弱缅甸国防军在控制区域的力量。民地武的基地不仅成为“人民保卫军”深入缅甸中部进攻的跳板，还为民地武提供缓冲区，使其得以抵御军政府的反攻。

“1027行动”及随后的一系列攻势对缅甸国防军造成了史上最严重的损失。腊戍、安镇两地的失守成为军政府困境的缩影，前者是战略意义重大的东北军区司令部所在地，后者是西部军区司令部所在地。军政府还因人员流失而遭受重创。国防军出现了前所未有的叛逃现象，其中，叛变者约5800人，逃兵约15000人。国防军基层官兵对上层军官抱有怨言，军队内部的忠诚度严重下降。尽管如此，国防军在短期内不太可能崩溃。“1027行动”标志着反军力量历史上的一个重要转折点，打破了缅甸国防军不可战胜的“神话”。

（五）民生问题引发社会危机

1. 缅甸难民人数急剧上升，民众流离失所

2021 年 2 月至 2024 年 10 月，缅甸因国内冲突而流离失所的难民已超过 660 万人(图 1)，其中，2023 年“1027 行动”后，难民增加了 270 万人。难民增加最多的是若开邦，达 98%；其次为掸邦，占 83%；克钦邦为 82%；德林达依省近 80%；曼德勒省近 70%。2021 年缅甸政局突变以来，因武装冲突造成的死亡人数超过 8000 人。受“1027 行动”波及，平民死亡人数超过 4500 人，占政局突变以来因武装冲突导致死亡人数的一半以上。若开邦、掸邦、孟邦和曼德勒省的平民死亡人数创新高。其中，若开邦平民死亡人数达 1200 多人。

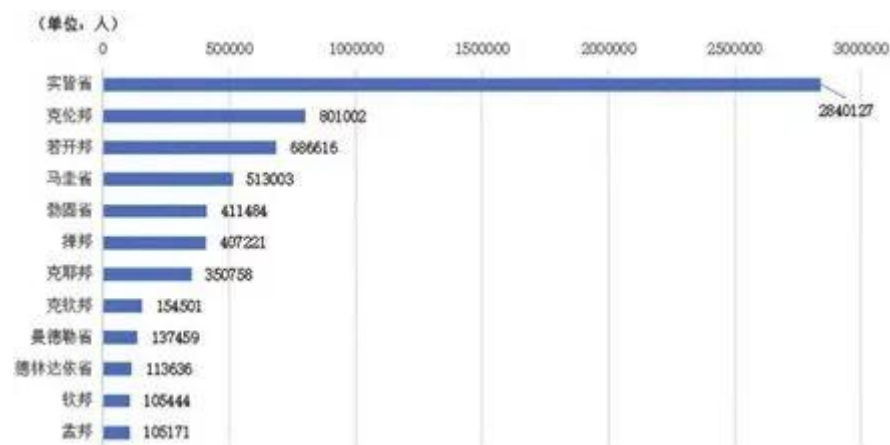


图 1 缅甸难民人数（2021 年 2 月至 2024 年 10 月）

自 2023 年 11 月以来，缅甸国防军与若开军长达一年的非正式停火破裂，冲突再度爆发。国防军在若开邦北部和中部地区节节败退，布迪洞和孟都两个镇区的大量罗兴亚人面临更大危险。联合国缅甸人权状况特别报告员安德鲁斯（Tom Andrews）指出缅甸正面临日益严峻的人权危机，呼吁国际社会关注这一被忽视的危机，提供紧急人道主义援助。

根据缅甸战略与政策研究所的数据，自缅甸政局突变以来，在缅甸 330 个镇区中，有 233 个镇区发生了至少 14374 起冲突。这不仅造成了直接财产损失，还引发了更为深远的社会危机。自 2021 年 2 月以来，缅甸被摧毁的房屋和建筑多达 10 万多所。大量居民流离失所，日常生活中日益加剧的不安全感等问题已严重影响社会运行。缅甸民生问题在长时间的冲突和政治动荡中不断加剧，社会资源的匮乏及民生需求得不到有效满足，成为社会危机蔓延的重要因素。

2. 征兵引发人力资本短缺

2024 年 2 月，军政府启用《国民兵役法》，实行全民征兵制，加剧了缅甸人力资本的流失。缅甸国防军希图通过增兵来弥补战场损失，计划每月征招 5000 人，每年共征召 6 万人。缅甸冲突升级和军政府征兵导致普通民众恐慌，引发人口“出国潮”或向农村地区迁移，

造成一些行业劳动力流失和短缺。2024 年 11 月，缅甸劳工部要求劳务中介机构召回在国外工作的缅甸劳工，规定如果工人在两年工作许可到期后被征召服役，则必须返回缅甸。此举进一步激化了缅甸民众的不满情绪，加速了专业技术人才的流失。在教育领域，学校缺乏合格、有经验的教师，学生辍学率不断攀升，教育难以回归正常。缅甸见证组织项目主任马特·劳伦斯（MattLawrence）指出：“如果缅甸的教育得不到保护，下一代的世界观就有可能被派别纷争和战争而不是希望和理性所左右。”

二、经济：态势低迷，面临巨大挑战

2024 年，缅甸经济依然面临严峻挑战。经济活动受到国内高强度冲突、宏观经济波动加剧以及商业环境日益恶化等多重限制，发展动力显著削弱。政治冲突和电力短缺等问题导致大量外资撤离缅甸，也影响了国内供应链和边境贸易。缅元贬值、外汇短缺和进口许可证不足，引发持续的通货膨胀（以下简称通胀）和基本生活物资的短缺，收入和就业受到严重制约。

（一）宏观经济：劳动力市场疲软，GDP 增长乏力

缅甸宏观经济和经营环境不断恶化，生产能力不足，制约了经济发展。根据世界银行的数据，2023/2024 财年（2023 年 4 月 1 日至 2024 年 3 月 31 日），缅甸的国内生产总值（GDP）仅增长了 1%，预计 2024/2025 财年将下降至-1%。企业运营率不断下降，在世界银行的缅甸企业调查中，2024 年 4 月，企业平均开工率为 65%，而到了 9—10 月，企业平均运营能力则为 63%，下降了 2 个百分点。劳动力市场疲软，企业减少了招聘、缩短了劳动时间。新招聘员工的企业占比从 4 月的 12%下降至 10 月的 10%，下降了 2 个百分点。

缅甸经济陷入多重危机。自然灾害和持续爆发的国内冲突进一步扰乱了经济活动，对生产和供应链造成了严重干扰，加剧了物资短缺和价格上涨现象。同时，进口管控、能源关税上调、缅元贬值导致进一步的通胀。据世界银行预测，缅甸 2024/2025 财年的通胀率将达 26%。农业和服务业负增长，工业增幅也十分微小。由于受经常性支出需求增加驱动，财政赤字率将上升至 GDP 的 5.4%。受高财政赤字、政局突变后 GDP 的显著收缩和汇率估值影响，预计公共债务占 GDP 比例将高达 62.0%。2024 年，缅甸经济结构的脆弱性进一步暴露，社会和生产体系的恢复力将受到严峻考验，未来经济复苏前景堪忧。

服务业特别是零售业和旅游业受高通胀、供应链不畅以及消费能力下降影响较大。2024 年 9 月，批发和零售贸易企业的开工率为 69%，电子商务行业也出现了倒退。根据缅甸战略与政策研究所的调查数据，在其所开展研究的 110 个乡镇中，约有 91%的地区长期遭受严重高通胀的影响。普通大米的价格从 2021 年 2 月的约 27000 缅元/袋飙升至 2024 年 6 月的 72000

缅元/袋以上，武装冲突地区的通胀率则更高。与此同时，社会公共服务频繁中断，尤其是电力供应和互联网服务不稳定，进一步阻碍了宏观经济的复苏和增长。受食品和燃料价格上涨的推动，以及缅元贬值对商品价格的影响，通胀持续居高不下。根据世界粮食计划署的数据，2024 年 4—9 月，食品价格上涨超过 60%，燃料价格则上涨了 25%，武装冲突频繁地区的价格明显高于冲突较少地区。此外，冲突直接破坏了缅甸实皆省和若开邦等部分地区的农业生产，加剧了粮食短缺困境，进一步推高了通胀，这些趋势又加剧了粮食安全问题。

表 12019/2020 财年至 2025/2026 财年缅甸选定宏观经济指标（年度百分比变化）¹

(单位：%) ²							
财年	2019/2020 ³	2020/2021 ⁴	2021/2022 ⁵	2022/2023 ⁶	2023/2024 ⁷	2024/2025 ⁸	2025/2026 ⁹
GDP 增长率	6.6 ³	-9.0 ⁴	-12.0 ⁵	4.0 ⁶	1.0 ⁷	-1.1 ⁸	2.1 ⁹
农业	2.2 ³	-5.7 ⁴	-12.8 ⁵	-2.2 ⁶	2.0 ⁷	-3.8 ⁸	1.9 ⁹
工业	8.0 ³	-11.8 ⁴	-8.2 ⁵	8.0 ⁶	0.0 ⁷	0.2 ⁸	2.0 ⁹
服务业	7.8 ³	-8.4 ⁴	-14.7 ⁵	3.9 ⁶	1.4 ⁷	-0.2 ⁸	2.1 ⁹
居民消费价格指数 (CPI) 通胀年度平均水平	9.1 ³	2.3 ⁴	9.6 ⁵	27.2 ⁶	27.5 ⁷	26.0 ⁸	30.0 ⁹
贸易平衡占 GDP 比例	-5.6 ³	-2.9 ⁴	-2.4 ⁵	-5.5 ⁶	-4.0 ⁷	-2.2 ⁸	-3.3 ⁹
经常账户余额占 GDP 比例	-1.8 ³	-0.4 ⁴	-2.4 ⁵	-3.5 ⁶	-2.2 ⁷	-1.2 ⁸	-2.3 ⁹
财政平衡占 GDP 比例 ¹⁰	-6.2 ³	-7.6 ⁴	-2.2 ⁵	-2.8 ⁶	-5.3 ⁷	-5.4 ⁸	-5.8 ⁹
收入占 GDP 比例 ¹¹	22.4 ³	16.2 ⁴	16.5 ⁵	21.3 ⁶	19.7 ⁷	21.9 ⁸	23.2 ⁹
支出占 GDP 比例 ¹²	28.6 ³	23.8 ⁴	18.7 ⁵	24.1 ⁶	25.0 ⁷	27.4 ⁸	29.0 ⁹
公共债务占 GDP 比例	42.2 ³	54.0 ⁴	54.2 ⁵	58.8 ⁶	61.8 ⁷	62.0 ⁸	60.5 ⁹

注：财年年度从每年 4 月 1 日开始，至次年 3 月 31 日结束。资料来源：世界银行。¹³

（二）外国投资额和对外贸易额大幅减少

1. 外国投资显著减少，大型外资撤离缅甸

受缅甸政治局势不稳、电力缺乏和人权等问题影响，外国投资显著减少。2024 年 4 月，马来西亚电信集团亚通 (Axiata) 退出缅甸，以 1.5 亿美元的价格将其缅甸业务出售。7 月，泰国在缅甸的投资数量和金额均显著减少，项目数量从 155 个减少至 105 个。9 月，泰国暹罗水泥集团 (SCG) 在缅甸的两家工厂暂停运营。根据缅甸投资和公司管理局 (DICA) 的统计数据，2021 年 10 月至 2024 年 12 月 31 日，外国投资额仅为 35.84 亿美元，比 2019/2020 财年少了近 13 亿美元。2024/2025 财年外国投资额仅为 6.4 亿美元，这一数额创下了政局突变 4 年来外国投资的最低水平（图 2）。

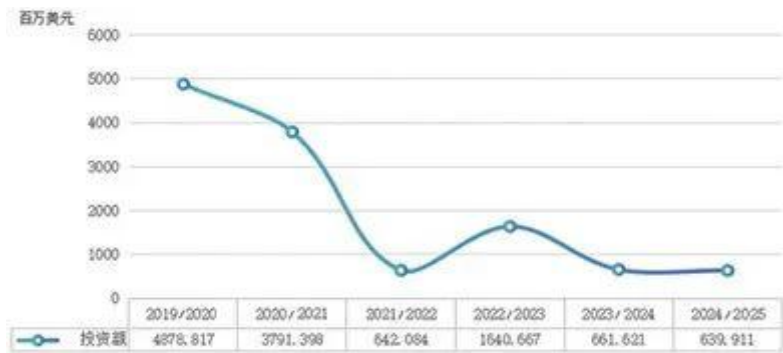


图 2 2019—2025 各财年缅甸外国投资总额

注：2018 年，民盟政府将财年周期改为每年 10 月 1 日至次年 9 月 30 日。自 2022/2023 财年起，财年周期改为原周期，即每年 4 月 1 日至次年 3 月 31 日。2021 年 10 月 1 日至 2022 年 3 月 31 日作为过渡财年。

缅甸政局突变后，能源、石油、天然气和通信业等行业的数十家大型外资企业已撤离缅甸。大批外资企业的撤离对缅甸多个关键行业造成重创，不仅进一步削弱了经济活力，使政府财政收入大幅缩减，对就业市场、投资信心和货币稳定性等也带来多重负面影响。

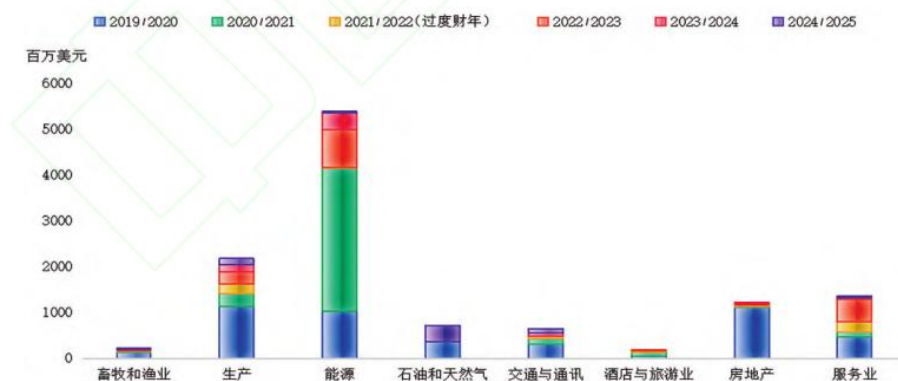


图 3 2019—2025 各财年外国在缅甸 8 个领域的投资额^⑤

尽管外国投资仍在流入，但这些资金主要来源于现有外资企业的持续运营和投资，而非全新的投资项目。根据 DICA 的数据，2024 年 4—10 月，在 33 项外国投资项目中，只有 4 项为新投资，其余均为现有项目的追加投资。中国和新加坡是缅甸最主要的投资来源地。2021 年 2 月至 2024 年 10 月，中国向缅甸的新增投资额达 32.95 亿美元，占这一期间外国投资总额的 52%（图 4）。外国投资流入最多的是能源领域，投资额超过 40 亿美元，占有所有投资领域的 66%。

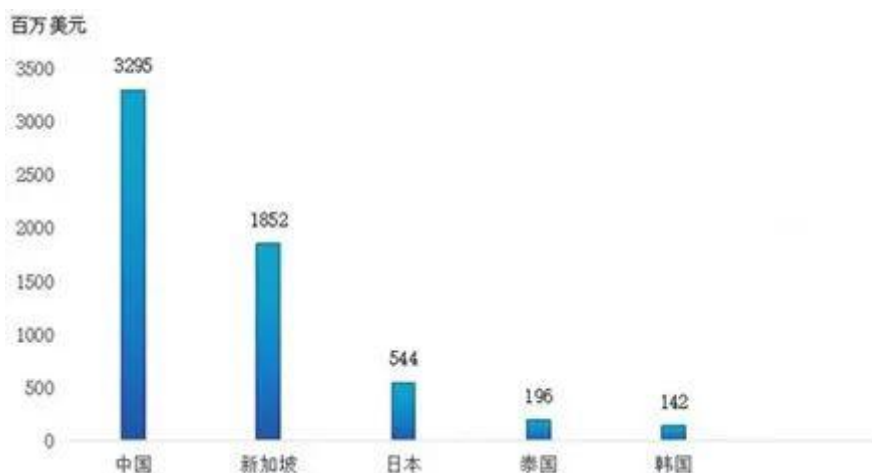


图 4 2021 年 2 月至 2024 年 10 月在缅甸投资额最多的 5 个国家

2. 对外贸易受阻，外贸额大幅下降

缅甸出口额同比下降明显。根据缅甸商务部统计数据，2024/2025 财年第一季度的海运出口额为 30.71 亿美元，增加 4.98 亿美元，增幅约为 19.3%。受缅甸国内冲突影响，同期边境出口额为 13.41 亿美元，减少 7.3 亿美元，降幅约为 35%。尽管海运出口额有所增加，但边境出口额的大幅下降导致 2024/2025 财年第一季度出口总额同比减少 2.32 亿美元，整体下降幅度约为 5%，出口形势仍面临挑战（图 5）。

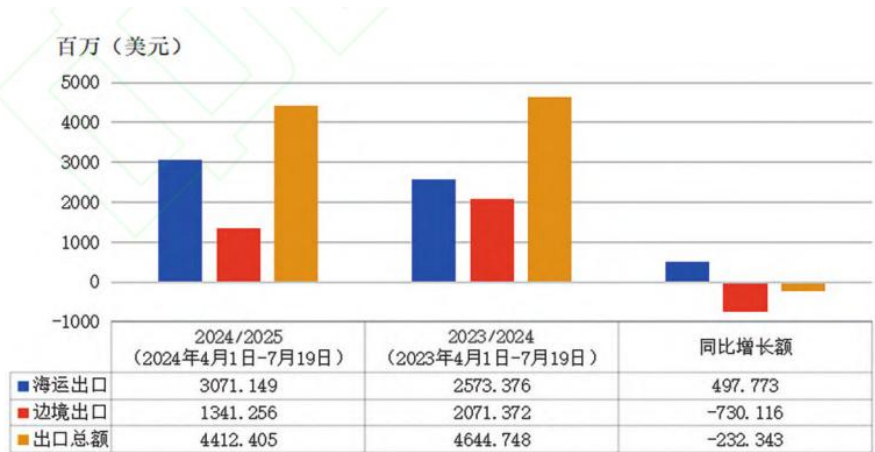


图 5 2024/2025 财年缅甸出口额同比分析数据图

资料来源:缅甸商务部。

进口额下降幅度较大。2024/2025 财年第一季度，海运进口额为 36.64 亿美元，同比减少 6.56 亿美元，降幅为 15.2%。边境进口额为 2.85 亿美元，同比减少 8.5 亿美元，边境进口额的下降幅度更为显著，降幅约为 75%，进口总额同比减少 15.05 亿美元，降幅为 27.6%（图 6）。



图 6 2024/2025 财年缅甸进口额同比分析数据图

资料来源:缅甸商务部。

边境贸易是缅甸进出口贸易的主要渠道。缅甸有 17 个边境贸易口岸，其中 7 个边境口

岸已被反军力量控制，关键贸易路线和跨境贸易均遭到封锁。在军政府控制的 10 个边境口岸中，2 个口岸已停止交易，部分贸易路线中断，这进一步加剧了缅甸的经济困境。2024/2025 财年上半年，缅甸与中国、泰国的边境贸易总额（不含天然气）同比下降 17%，服装和天然气出口总额同比下降 11.5%。所有主要产品的进口额都有所下降。与上一财年同期相比，2024/2025 财年上半年纺织品、电子产品、机械、柴油和汽油、棕榈油、食品、药品的进口量均有所减少。

军政府加强对劳工海外收入的监管。持续不断的武装冲突导致经济增长放缓，加剧了外汇危机。因外汇短缺导致经济不稳定性加剧，资金匮乏的军政府加强了对 580 家劳工机构的监管，要求 200 多万名海外劳工通过银行系统以官方规定的固定汇率将至少 25% 的国外收入汇回国内，以解决军政府外汇短缺问题。

（三）自然灾害严重破坏了生计和经济活动

2024 年，缅甸再次遭受严重的自然灾害。9 月，超强台风“摩羯”在缅甸引发洪灾。根据世界银行的数据，在缅甸全国 330 个镇区中，有 192 个镇区遭遇不同程度的洪灾，其中 93 个镇区的受灾面积超过 1000 公顷。预计有 240 万人和 585165 栋建筑（约占建筑物总数的 20%）受到洪灾影响。道路、桥梁和通信设施等公共基础设施遭到严重破坏，给社会生产带来重大负面影响。世界银行 9 月和 10 月的企业调查显示，约 37% 的企业受到近期洪水的影响（图 7）。其中，农业企业受影响最深，其平均运营能力仅为 55%。

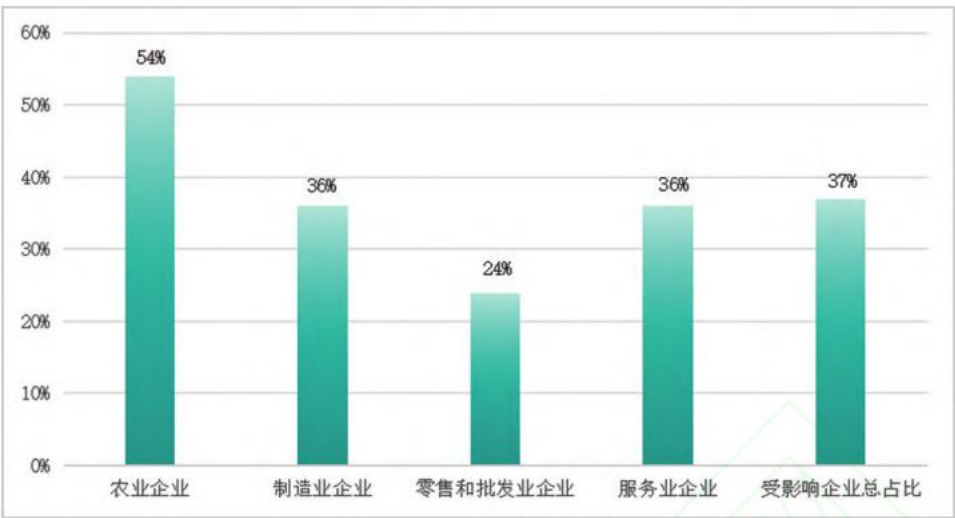


图 7 2024 年 9 月缅甸受洪水影响的企业比例^①

严重的自然灾害对农业生产造成了较大冲击。洪灾导致 3.47% 的农田被淹没，农业收成整体下降 5% 左右，34% 的农业资产（种子和肥料尤甚）遭受重大损失。粮食作物减产不仅对农民的生计造成负面影响，还加剧了农村贫困问题。洪灾对农作物生产的影响使粮食安全问

题进一步恶化。2024 年 9 月，遭遇粮食困难的人口比例从 2023 年的 19%（1070 万人）上升到 25%（1430 万人）。随着农产品供应链的中断，市场粮食价格进一步攀升，对低收入人群的生活带来更大压力。

三、外交：西方国家孤立下的邻国关系调整

2024 年，缅甸的外交形势在政治危机中更显紧张和复杂。西方国家加大对缅甸军政府的孤立和制裁力度，与缅甸反对派深度会晤，对反对派的支持力度不断增加。缅甸军政府着重依赖非西方国家以拓展生存空间，寻求实现对外关系多元化，尤其关注亚洲国家和俄罗斯。年内，缅甸与俄罗斯在军事和能源领域持续深化合作；印度出于地缘政治和安全利益，与缅甸维持友好关系；东盟内部对缅甸政策分歧仍然存在，“五点共识”进展有限。

（一）中缅关系：合作打击跨境犯罪，携手推进缅甸国内和平进程

2024 年，中国一直高度关注缅甸国内政治冲突和缅北局势的发展演变，劝和促谈，努力为缅甸和平进程提供支持和帮助。1 月 4—6 日，中国外交部副部长孙卫东访问缅甸，与缅甸军政府领导人敏昂莱及外交部副部长伦乌举行磋商，就中缅关系和缅北局势等共同关心的问题深入交换意见。双方同意落实两国领导人共识，持续高质量共建“一带一路”和中缅经济走廊，加快构建中缅命运共同体。中国重申将继续发挥建设性作用，为缅北和平进程提供支持。1 月 10—11 日，在中国的斡旋和促推下，缅甸军政府与德昂、果敢、若开等 3 家缅北民地武代表在中国昆明举行和谈，并达成正式停火协议。

年内，中缅高层互访频繁，持续深化两国在政治、经济与安全等领域的合作。1 月 5 日，中国公安部部长王小洪与缅甸内政部部长雅毕视频通话。王小洪表示，中国始终从战略高度看待和发展中缅关系，愿与缅甸共同落实好两国领导人重要共识，持续推进中缅命运共同体建设。雅毕表示，愿深化两国执法安全合作，维护中缅边境地区安全稳定。4 月，雅毕访华，王小洪在北京会见雅毕。王小洪表示，中缅联合打击电信网络诈骗犯罪取得标志性重大成果，中国愿与缅甸一道，全面深化执法安全合作，持续推进中缅命运共同体建设，为两国及本地区安全稳定和繁荣发展作出更大贡献。雅毕表示，愿推动两国执法安全合作取得更加丰硕成果。6 月，缅甸前总统登盛来华出席和平共处五项原则发表 70 周年纪念大会，中国外交部部长王毅同期会见登盛。王毅表示，中国愿与缅甸一道，为践行和平共处五项原则，推动中缅命运共同体建设做出新的努力。登盛表示，缅甸高度重视发展对华关系，高度赞赏中国国家主席习近平提出的人类命运共同体理念，愿与中国一道，继承和发扬和平共处五项原则，深化各领域合作，共同构建好中缅命运共同体。7 月，缅甸副总理梭温来华出席上海合作组织绿色发展论坛；缅甸副总理兼外交部部长丹穗来华出席中国—南亚博览会。8 月，王毅访

问缅甸，与国管委主席敏昂莱、国家和平与发展委员会前主席丹瑞、副总理兼外交部部长丹穗举行会谈。9月，缅甸副总理兼国防部部长丁昂山来华出席第11届北京香山论坛；缅甸内政部部长雅毕来华出席全球公共安全合作论坛（连云港）2024年大会。11月，敏昂莱来华出席大湄公河次区域经济合作第8次领导人会议。

（二）缅甸与美国、欧洲国家、澳大利亚和日本等国关系：制裁压力的常态约束与民主诉求的动态平衡

2024年，美欧等西方国家继续向缅甸军政府施压。1月31日（即缅甸内政突变3周年之际），美国财政部宣布对瑞比漂（ShweByainPhyu）集团和缅甸五星远洋船运公司（MyanmarFiveStarLine）及其高管实施制裁。美国在对缅甸军政府实施强硬措施的同时，采取行动援助反军力量，如允许缅甸“民族团结政府”（NUG）在华盛顿开设办公室等。同日，澳大利亚也宣布对缅甸国管委下属的缅甸外贸银行（MyanmarForeignTradeBank）和缅甸投资与商业银行（MyanmarInvestmentandCommercial）等进行经济制裁。3月，美国向缅甸民主阵营拨款1.21亿美元援助资金，用于人道主义援助和触犯人权罪行的调查以及罗兴亚人项目。10月，英国、欧盟和加拿大对6家向缅甸国管委供应航空燃油和设备的公司实施制裁，限制军政府获取军事物资、设备和资金。西方国家的持续制裁加剧了缅甸的孤立状态，限制了外资流入，尤其是在能源和制造业等关键行业。制裁虽然旨在向军政府施压，以推动缅甸实现政治转型，却进一步加剧了缅甸国内的社会民生困难。

日本在对缅甸政策上一向采取相对温和的立场，并未对缅甸军政府及其相关企业实施经济制裁。日本坚持“务实”的做法，既保持与军政府的关系，同时利用经济和人道主义援助来推动缅甸走向民主化。然而，随着缅甸国内局势的恶化，2024年，日本对军政府的立场发生了变化。2月1日，日本外务大臣上川阳子发表声明，对缅甸局势的持续恶化表示严重关切，强烈谴责缅甸军政府一再延长紧急状态，造成大量无辜平民死伤。3月，日本宣布向缅甸提供总额约为3700万美元的人道主义援助。9月，日本将其驻缅甸外交代表降级为代办，这一调整反映了日本应对缅甸问题时，在务实与价值观之间寻找平衡点。

（三）缅甸与俄罗斯关系：在孤立中携手应对挑战

俄罗斯对缅甸的立场有别于其他西方国家，缅甸在国际场合也需要俄罗斯的支持，两国互动频繁，双边关系保持较高热度。2月，敏昂莱与俄罗斯外交部副部长鲁登科举行会谈，探讨两国在核技术、旅游和贸易、教育、电力开发、国防安全、等领域的合作。6月，俄罗斯政府批准关于在缅甸建设低功率核电厂的基本合作原则的协议草案。10月20日，俄罗斯海军太平洋舰队4艘军舰抵达缅甸，参加第2次缅俄海上安全演习。

缅俄两国均对西方国家的制裁和谴责行为感到不满，在大多数国际问题上存在相同的立场和评判，因而日益成为亲密的战略伙伴。敏昂莱在接受俄罗斯《莫斯科共青团员报》采访时表示坚定地支持缅俄之间的“永恒友谊”；俄罗斯也表示支持缅甸军政府。

（四）缅印关系：由“单一接触”向“多维互动”的转变

缅甸是印度“东向行动”政策的关键枢纽，也是其“邻国优先”政策中的重要国家，但缅甸问题正成为印度“东进”的新“痛点”。缅甸国内局势对印度东部周边乃至东北部各邦安全构成挑战。印缅边境地区的武装冲突不断升级，难民问题外溢影响严重，跨国犯罪形势日趋严峻。面对挑战，两国政府就边境地区维稳议题展开频繁对话。2024年3月，敏昂莱会见印度驻缅甸大使维奈·库马尔，就两国经贸和安全防务合作、药品生产与医疗援助、边境稳定，以及缅甸民主进程与选举准备事宜进行会谈。7月4日，缅甸与印度正式使用两国货币直接结算支付。10月，缅印双方签署5项谅解备忘录，以加速推进“快速影响项目”（QIP），支持信息技术、电子政务、农村基础设施建设、执法能力建设和数字化教育等领域的发展与合作。同时，印度协助推动缅甸国内和平进程和联邦建设。

尽管缅甸国内局势持续动荡，但印缅关系整体保持稳定。印度将和平谈判作为解决缅甸问题的核心途径，但在应对边境地区民族武装问题上，印度与缅甸既有合作也存在博弈。印度并未完全倒向缅甸军政府，而是采取了“多方下注”的策略，与缅甸国内多个政治力量保持接触，以期在缅甸构建并维持新的影响力。

（五）缅甸与东盟关系：不干涉原则下的有限接触与和平推动

东盟积极推进缅甸和平进程。在缅甸问题上，东盟需考虑基于不干涉内政和共识的决策原则。2024年，东盟在落实“五点共识”、解决缅甸问题方面进展甚微。1月10日，敏昂莱在缅甸内比都会见来访的新任东盟缅甸问题特使阿伦盖·基迪昆（Alounkeo Kittikhoun），双方就东盟“五点共识”的调整与落实进行讨论。当天，阿伦盖·基迪昆还分别与缅甸总理兼外交部部长丹穗，以及7支签署停火协议的民地武代表举行会面。5月15日，阿伦盖·基迪昆第2次访问缅甸，与敏昂莱举行会谈，双方就缅甸的“五点路线图”推进情况、东盟在协助缅甸推进和平进程中可发挥作用的领域以及潜在的合作方向等议题进行深入交流。

东盟禁止缅甸军政府领导人及其政府部门负责人出席东盟峰会和外交部部长级会议，仅允许不具政治代表性的人士参与。东盟各成员国对缅甸问题的立场不尽相同。印度尼西亚等国极力主张暂停缅甸军政府参加东盟峰会的资格；泰国、柬埔寨和老挝等国则赞成缅甸军政府代表参加东盟峰会，并为人道主义援助进入缅甸提供便利。10月，第44届和第45届东盟峰会在老挝举行，老挝作为东盟轮值主席国，允许缅甸军政府代表出席。这是缅甸政局突

变 3 年来首次派代表出席东盟峰会，被视为东盟与缅甸军政府对话取得的重要进展。11 月，在第 11 届东盟国防部部长扩大会议（ADMM-Plus）上，泰国重申缅甸问题应由缅甸内部解决，提议就缅甸问题进行“非正式磋商”，以试图找到解决“数百万人流离失所的棘手冲突”的方法。12 月，在泰国曼谷举行的缅甸邻国外交部部长非正式会议上，与会各方一致认为，应坚持“缅人所有、缅人主导”原则，支持缅甸政府止暴维稳，鼓励缅甸各方对话协商、筹备内部政治议程。各方将以灵活方式加强沟通，防范外部势力对缅甸渗透干预，共同打击跨境犯罪，形成推动缅甸问题“软着陆”的建设性合力。然而，尽管东盟内部不断努力“，五点共识”的推进仍然面临重大障碍，缅甸局势未见显著改善。

四、2025 年的缅甸发展展望：政治转型困局与国际孤立中的持续冲突

2024 年，缅甸军政府艰难应对来自政治、经济和外交的多重压力。缅甸国内政治转型进程几乎停滞，武装冲突愈演愈烈，民族和解前景渺茫。受政治局势影响，国内投资环境严重恶化，经济继续面临巨大压力。西方国家持续对缅甸军政府实施制裁，以及联合国等国际组织强烈反对缅甸军政府，进一步加剧了缅甸的国际孤立困境。2025 年，缅甸的政治、经济和外交局势将依然面临多重严峻挑战。

（一）政治持续动荡，和平、和解前景渺茫

一方面，缅甸军政府已经失去众多关键军事基地的控制权，面临重大挫折；缅甸国防军内部基层官兵的不满日益增长，逃兵和叛变现象层出不穷，军政府实施更为严格的监控和减薪策略。另一方面，缅甸国的反军力量日益壮大，各地反军力量持续对军政府形成多线压制，缅甸军方难以有效应对，仅能勉强守住缅族核心区域，其优势地位被大大削弱。但是，反军力量缺乏组织之间的协调，也缺乏有能力且负责任的领导层，其政治目标和利益诉求各不相同，无法实现最终军事胜利和占领整个缅甸的目标。而 2025 年 3 月发生的强烈地震给原本脆弱的缅甸带来了更加沉重的灾难。尽管中国、印度、俄罗斯等国及时提供了国际援助，但地震不仅使民众在饱受战乱摧残的同时，面临新的生存困境，而且进一步加剧了缅甸内外压力。因此，2025 年的缅甸政局将持续动荡。

（二）大选与民主进程进展有限，军人仍主导缅甸国内政

政治转型方面，虽然国际社会一直呼吁缅甸恢复民主，但军方强硬的立场与国内剧烈的冲突致使缅甸的民主进程几乎停滞。2025 年，缅甸仍会面临政治制度改革的重重障碍。2025 年大选将不再像以往选举那样采用强大政党主导的“胜者通吃”制度，而是采用利益共享的比例代表制度（PR 制度）。2025 年 3 月 25 日，国管委主席敏昂莱宣布缅甸将于 2025 年 12 月第三、四周及 2026 年 1 月第一、二周举行大选，将采用不易实施选举舞弊的电子投票系

统，于 2026 年 1 月完成选举。但当前国内冲突持续，全面实施选举面临巨大挑战，大选能否如期举行仍存在诸多不确定性。尽管军政府于 2024 年 10 月开展了全国人口和住户普查，旨在编制准确的选民名单，为自由和公平的多党民主大选奠定基础，但即便大选如期举行，其公正性和透明度仍将备受质疑。

（三）经济困境持续，复苏乏力

缅甸政局不稳带来了一系列负面影响：电力短缺、通胀率上升、物价上涨、劳动力短缺、外资大量撤离、经济增长停滞；国际制裁、国内冲突和基础设施受损使得缅甸经济萎缩、民众贫困加剧；缅甸的主要经济支柱——包括石油、天然气和服务业等行业——都受到西方国家制裁和国内冲突影响。缅甸地震进一步重创了本已脆弱的经济基础。由于震中位于第二大城市曼德勒附近，且地震波及范围较广，人员伤亡和基础设施破坏严重，巨额重建开支将进一步加重经济负担，灾后重建面临多重困境，并将会极大地影响经济运行。美国地质调查局表示，地震灾害经济损失可能超过缅甸 GDP 总量。预计 2025—2026 年，缅甸经济仍将面临严峻的挑战，一系列矛盾螺旋式升级，经济复苏困难重重，农业、制造业和能源产业将持续受到复杂严峻的国内外局势的影响。尽管军政府可能会采取一些经济刺激政策或寻求周边国家的投资，但这些措施可能无法从根本上改变缅甸经济的低迷局面。

（四）国际孤立加剧，军政府将奉行有重点的多元平衡的周边外交政策

缅甸的外交政策受制于其国内的复杂局势和国际压力。2025 年，西方国家和国际组织对缅甸军政府的制裁和批评仍将持续，缅甸在联合国等多边平台上的处境将继续恶化。2025 年 1 月 20 日，特朗普签署行政令要求美国所有对外援助暂停 90 天，削减对缅甸援助。4 月 2 日，特朗普签署“对等关税”行政令，宣布对一些贸易伙伴加征更高关税，缅甸税率高达 44%。在这样的背景下，缅甸将奉行有重点的多元平衡的周边外交政策，并进一步深化与俄罗斯和周边邻国的合作，以抵御来自美国等西方国家的压力，从而减少国际孤立。在 2025 年 3 月 4 日举行的缅俄高层会晤中，两国签署了多项合作协议和谅解备忘录，不仅包含经贸、文化交流、税收、卫生等领域，更涉及核能安全、地质科学、航天科技等战略性合作领域。敏昂莱曾强调，周边外交是缅甸外交工作中最重要的部分。缅甸军政府一直面临来自国内反抗力量和国际社会的多重压力，其统治虽然尚未彻底崩溃，但脆弱性已暴露无遗。2025 年，缅甸的外交政策将继续受到国内外因素的双重影响，其有重点的多元平衡的周边外交战略特征将会进一步凸显。（本文来源：东南亚学人）

◎热点分析

马来西亚双重身份下的中国-东盟合作

摘要：2025 年，马来西亚同时担任东盟轮值主席国和中国—东盟关系协调国。作为东盟轮值主席国，马来西亚在东盟区域内强调共同繁荣，致力于促进东盟一体化进程。马来西亚引领东盟，对域外国家如中国、美国等，坚持包容审慎的“等距”外交，积极寻求与东盟对话伙伴的多元化合作。作为中国—东盟关系协调国，马来西亚将在中国—东盟关系发展中发挥重要作用。文章以 2025 年马来西亚同时担任东盟轮值主席国和中国—东盟关系协调国为例，试析单一东盟国家，尤其是东盟轮值主席国和中国—东盟关系协调国对中国—东盟合作的影响。在梳理和总结马来西亚提出的 2025 年东盟发展议程的基础上，结合马来西亚国内政治、东盟地区因素，以及中美东盟三方关系等三个层面因素，对在此期间深化中国—东盟合作的前景进行分析，旨在为推动中国—东盟合作走深走实提供启发。

一、文献综述和问题的提出

1991 年中国和东盟开启对话进程以来，中国—东盟关系有了长足发展。中国于 1996 年成为东盟 全面对话伙伴。2003 年，中国—东盟战略伙伴关系建立。2021 年，中国和东盟建立全面战略伙伴关系。中国是第一个加入《东南亚友好合作条约》的东盟对话伙伴，更是东盟作为整体第一个对外商谈且建立自由贸易区的国家。在此背景下，国内外学界对过往三十多年来的中国—东盟关系进行了细致的总结和梳理。一是研究中国—东盟经贸关系，尤其中国—东盟数字合作；二是关注中国—东盟安全合作，并对海洋安全、非传统安全等具体领域进行了概述。除了聚焦具体合作领域，学者还梳理了中国和东盟的次区域合作发展进程。在全面回顾和总结的基础上，学者们进一步剖析了深化中国—东盟合作所面临的机遇与挑战，并针对性地提出了加强双方合作的对策建议，以期为未来合作提供参考。尽管已有研究对中国和东盟在各领域的合作进行了全面梳理，但在研判发展前景和提出对策建议时仍存在不足，特别是忽视了单一东盟国家对中国—东盟合作可能产生的深远影响。国内外学者都意识到单一东盟国家，尤其是担任东盟轮值主席国和中国—东盟关系协调国的国家在中国—东盟关系发展上能够发挥重要作用。例如，菲律宾学者何菲·桑塔里塔（Joefe B. Santarita）认为菲律宾在担任东盟轮值主席国期间，如能够完成以人为本、促进地区和平与稳定、加强海上安全和合作、促进有包容性和创新性的增长、注重东盟的恢复力以及创造地区的合作典范等任务，那么中国—东盟合作将得到深化。泰国学者 Kaewkamol Pitakdumrongkit 指出泰国

作为时任中国—东盟关系协调国，在推动中国和东盟启动《南海行为准则》第一轮正式谈判上发挥了关键作用。贺嘉洁和张明亮分别分析了中国—东盟关系协调国在处理南海问题时的作用，认为协调国的斡旋对稳定中国与东盟相关声索国的关系产生重要作用。邵建平强调了柬埔寨在担任东盟轮值主席国期间在南海问题上所扮演的角色，指出柬埔寨在南海问题上保持中立、采取反对南海问题地区化和国际化等立场降低了南海问题的复杂性，稳定了南海局势，为中国—东盟关系平稳发展起到了重要的促进作用。然而，尽管已有少数学者注意到单一东盟国家，特别是东盟轮值主席国及中国—东盟关系协调国在中国—东盟关系演进中的关键作用，但尚未有学者从这一视角出发，深入探讨中国—东盟合作的发展前景。2024年既是中国和马来西亚建立外交关系50周年暨“中马友好年”，也是马来西亚担任中国—东盟关系协调国（2024—2027）的第一年。2025年，马来西亚将接任东盟轮值主席国，重点推动《东盟能源合作行动计划》（APAEC）和东盟电网（APG）增强谅解备忘录的实施。在此背景下，马来西亚最高元首易卜拉欣在2024年访华之际就表示，作为2025年东盟轮值主席国和东盟—中国关系协调国，马来西亚愿为推动东盟同中国全面战略伙伴关系发展发挥积极作用。近年来，中国—东盟关系总体保持平稳向好，双方在政治、经济、社会等领域合作广泛深入。然而，南海争端等问题也给双方关系带来了一些波折。2025年既是中国和东盟落实中国—东盟自由贸易区3.0版的开局之年，也是《中国—东盟全面战略伙伴关系行动计划（2022—2025）》的收官之年，本文以马来西亚同时担任2025年东盟轮值主席国和中国—东盟关系协调国为例，通过对单一东盟成员国对中国—东盟关系的影响进行深入分析，探讨深化中国—东盟合作的前景，旨在为中国—东盟关系走深走实提供更多启发。

二、马来西亚影响2025年中国—东盟关系发展的三大基础

2025年，马来西亚同时担任东盟轮值主席国和中国—东盟关系协调国。凭借东盟轮值主席国在引领地区事务治理中的话语权，东盟对话关系协调国在代表东盟处理与对话伙伴关系时的重要作用，以及作为东盟创始成员国之一的地位和影响，马来西亚有关政策主张将对2025年中国—东盟关系的发展和走向产生重要影响。

（一）东盟轮值主席国对地区事务治理的话语权和影响力

虽然东盟遵循各成员相互平等的原则，将全体成员协商一致作为唯一决策方式，但是相较于东盟其他成员国，东盟轮值主席国在处理地区事务时享有更大的话语权与影响力。根据《东盟宪章》（the ASEAN Charter），东盟轮值主席国每年轮换一次，东盟成员国按其英文国名的首字母顺序轮流担任。担任轮值主席国的成员国应积极通过提出政策主张、建立共识、加强合作等方式加强东盟福祉，同时代表东盟与外部伙伴深化合作。东盟轮值主席国的

影响力主要体现在决定东盟发展议程与方向、推动提案采纳和影响东盟集体决议等三个方面。首先，东盟轮值主席国拥有设置当年东盟发展议程的权力，既能主导东盟内部合作重点，也对东盟对外合作产生重要影响。东盟年度主题是东盟运行的重要组成部分，由轮值主席国设定。在对主题进行解读时，东盟轮值主席国会明确年度优先事项和政策主张，东盟峰会及其系列会议都围绕该年度主题和优先事项展开。例如，担任 2024 年东盟轮值主席国的老挝将“东盟：加强联通和韧性”作为主题，确定了经济一体化与互联互通、数字转型等九项优先事项。在老挝的推动下，围绕该年度主题和优先事项，东盟各成员国于 2024 年在加强内部供应链、互联互通等方面采取了诸多集体行动，也与中国完成了中国—东盟自由贸易区 3.0 版升级谈判。其次，东盟轮值主席国不仅能将符合东盟整体利益和自身发展战略的主题或提案纳入议程，还能排除其他成员国提出的议案。例如，1983 年在面对越南和柬埔寨两国争端时，泰国利用其作为东盟轮值主席国的特权将马来西亚提出的“五加二”会议机制排除在议程之外。另外，由于东盟轮值主席国兼任各级会议的主席，能够决定每场会议的发言权给予哪些成员国，因此，东盟轮值主席国在一定程度上还影响着议案的通过或否决。最后，东盟轮值主席国还能影响东盟整体决议的内容。例如，印度尼西亚在担任 2003 年东盟轮值主席国期间，成功促成东盟成员国同意举行东盟国防部长会议，并将该会议机制写入 2003 年东盟峰会发表的《巴厘第二协约宣言》（Declaration of ASEAN Concord II），极大地推动了东盟成员国间的防务合作。2012 年担任轮值主席国的柬埔寨，由于反对南海问题国际化，拒绝了菲律宾和越南提出的将南海主权争议纳入联合公报的要求。

（二）东盟对话关系协调国的作用 and 影响

《东盟宪章》正式确立了东盟对话关系协调国机制，即现有东盟成员国按照其英文名称首字母排序，每三年一届轮流担任东盟与 10 个全面对话伙伴国之间的协调国（Dialogue Coordinator）。依据《东盟宪章》，作为对外关系协调国的东盟成员国，代表东盟加强与对话伙伴的关系，并在与对话伙伴的交往与合作中，致力于维护东盟的整体利益。在实践中，协调国在推动东盟与对话伙伴关系发展中的关键作用及其影响，主要体现在以下两个方面：首先，东盟对话关系协调国能够在其感兴趣的领域推动东盟与对话伙伴间的合作。例如，新加坡的“小国”属性让其对气候变化、环境保护等方面格外重视。在担任东盟对欧盟对话关系协调国期间（2018—2021 年），新加坡成功推动东盟与欧盟举行了第一届和第二届东盟—欧盟环境和气候变化高级别对话，为双方在相关领域深化合作打造了新平台。其次，在对话伙伴与东盟的协商沟通过程中，协调国的作用也不可忽视。一是由于东盟对话伙伴的代表首先与协调国进行接触协商，协调国再将对话伙伴的意见反映至东盟，因此，协调国影响对

话伙伴与东盟之间的信息传递是否准确和高效。二是协调国能够影响东盟与对话伙伴的谈判进程。一方面，这是因为协调国能够设置东盟与对话伙伴会晤的议程。例如，通过不断地将南海和《南海行为准则》（COC）定为东盟与中国举行会议的讨论内容，泰国成功地促成东盟与中国开启《南海行为准则》首轮正式谈判。另一方面，协调国在相关议题上的立场和斡旋策略对营造东盟与对话伙伴间良好氛围，进而推动两者谈判进程取得进展也至关重要。例如，自 2012 年以来，泰国、新加坡和菲律宾先后担任东盟对华关系协调国。围绕南海问题，它们采取的不同立场和在相关议题上采取的不同协调方式对中国—东盟《南海行为准则》谈判进展产生了不同影响。

（三）马来西亚在东盟中的地位和影响

马来西亚是东盟创始成员国之一，长期以来，在促进东盟经济增长、维护区域和平稳定等多个方面发挥了重要作用。马来西亚 GDP 增长率由 2023 年的 3.6% 增长至 2024 年的 5.1%，超越印度尼西亚、泰国和新加坡等东盟前三大经济体。根据 2023 年的数据，马来西亚是东盟第六大经济体，为东盟 GDP 贡献了 10.5%；在东盟对外商品贸易总额上，马来西亚贡献了 16.3%，仅次于新加坡和越南；马来西亚对东盟对外服务贸易的贡献率也仅次于新加坡和泰国，位居第三。在推动东盟工业化和区域一体化、三角区区域合作等方面，马来西亚也扮演了关键角色。在政治与安全领域，马来西亚作为东盟成员国，率先提出了东南亚“中立化”政策。不仅如此，在马来西亚的积极推动下，东盟通过了《和平自由与中立区宣言》（The Declaration of the Zone of Peace, Freedom and Neutrality, ZOPFAN），该宣言首次明确了东盟处理对内和对外事务的行为准则核心为中立、不结盟。马来西亚在东盟扩员和机制化建设方面的影响也不可忽视。在马来西亚力排众议和大力推动下，东盟加快了吸纳柬埔寨、老挝和缅甸成为新成员国的步伐。老挝和缅甸于 1997 年成为东盟正式成员国，柬埔寨于 1999 年正式加入东盟，都早于原定的 2000 年。此外，马来西亚不仅率先提出要起草《东盟宪章》、为东盟提供法制和机制框架的想法，还在《东盟宪章》的文本起草和确立过程中发挥了关键作用。可见，马来西亚在地区事务的处理中发挥了重要作用，在东盟内部的地位不言而喻。正是这样的影响力使外界对马来西亚出任 2025 年东盟轮值主席国充满期待，普遍认为马来西亚的政策主张将对东盟发展至关重要。综上，担任东盟轮值主席国和中国—东盟关系协调国所赋予的话语权，以及马来西亚长期以来在东盟事务中的影响力，构成了马来西亚影响 2025 年中国—东盟关系发展的三大基础。

三、马来西亚提出的 2025 年东盟发展议程

作为 2025 年东盟轮值主席国，马来西亚将“包容性和可持续性”（Inclusivity and

Sustainability) 定为年度主题，同时确定了包括巩固东盟中心地位、加强东盟内部贸易与投资合作、缩小发展差距等多项优先事项。2025 年，马来西亚强调共同繁荣，致力于促进东盟一体化进程，并将领导东盟坚持包容和审慎的“等距”外交政策，寻求与东盟对话伙伴展开多元化合作。

（一）就东盟内部而言：强调东盟团结一致的重要性，规划更具韧性、创造力和以人民为中心的东盟

具体工作将在政治与安全、经济和社会文化等三个方面展开。

1. 政治与安全领域：致力于通过持续对话、外交途径和善意，与东盟各成员国建立战略互信

首先，和平解决缅甸危机和南海问题是马来西亚担任本届东盟轮值主席国的优先事项。马来西亚承诺将推动缅甸危机得到和平解决，并协调相关各方展开磋商。在南海问题和海洋安全领域，马来西亚希望借助东盟轮值主席国的身份，加强与各国的合作与对话，推动南海问题妥善解决。马来西亚在南海问题上强调三个重要支柱：海军资产的现代化、海上行动的稳健性和外交手段的运用。对马来西亚而言，确保在南海进行经济活动不受干扰至关重要，尤其是保护其渔民的安全和确保海上贸易的安全。此外，马来西亚还希望探讨东盟该如何利用《联合国海洋法公约》（UNCLOS）等议题，以及寻求与菲律宾等东盟成员国在制定《南海行为准则》（COC）上取得突破。除了海洋安全，马来西亚还重点关注粮食安全。马来西亚认为，东盟国家应充分利用农业面积用地、资金实力、人力资源和技术等方面的共同优势，从而打造粮食安全地区。

其次，积极推动东盟扩员、一体化和改革取得新进展。一是马来西亚支持东帝汶成为东盟第 11 个正式成员国。2025 年，马来西亚致力于简化东帝汶加入东盟的文件流程，加快推动东帝汶成为东盟正式成员国。鉴于有些既有东盟成员国也尚未满足经济领域的要求，马来西亚倾向于采取暂缓相关经济条件的审视、让东帝汶先成为正式成员国的做法。二是推动东盟一体化取得新进展。2025 年是《2045 年东盟共同体愿景》的开端，马来西亚将发布

《2025—2045 东盟共同体理念》（2025-2045 ASEAN Community Concept），相关草案的起草工作已经进入最后阶段。该理念将为东盟各国提供一个为期 20 年的愿景，旨在促进各国加强并提升彼此间在各领域的合作。三是积极推动东盟改革，旨在增强东盟的整体领导力。马来西亚认为东盟的长期发展需要超越现有的轮值主席模式。为了推动东盟轮值主席国的合作超越现行的一年任期，马来西亚政府计划在当前、即将和未来的东盟轮值主席国之间建立制度化的合作机制，形成一个团结的领导团队，确保区域计划的平稳过渡和持续发展。为此，

马来西亚建议担任 2026 年东盟轮值主席国的菲律宾应积极参与马来西亚的相关活动，以促进持续合作。

2. 经济领域：全面加强经济合作

加强经济合作是马来西亚担任东盟轮值主席国期间处理与东盟其他成员国关系以及东盟区域一体化的重点。一是致力于扩大东盟成员国之间的贸易和投资。马来西亚呼吁东盟成员国消除彼此间贸易壁垒、避免采取内向型政策，寻求在 2025 年内推动升级版《东盟货物贸易协定》（ATIGA）结束谈判。二是强化区域价值链和供应链增强区域韧性，以推动东盟经济一体化。三是推动东盟数字化。马来西亚呼吁东盟国家在人工智能伦理、数据治理和网络安全等方面展开合作，在相关领域制定东盟全面框架。为此，马来西亚鼓励东盟国家在协调数字政策、规范监管、个人数据保护、改善跨境数据流动和网络安全等方面展开更多合作，并推动《东盟数字经济框架协议》（DEFA）在 2025 年完成谈判。发展可再生能源也是重要议程。马来西亚将促进氢能、水力发电和太阳能等各种可再生能源的发展。打造东盟电网是马来西亚的重点工作之一，以此增强所有东盟成员国电力供应的韧性和可靠性。

3. 社会文化领域：强调社会发展和平等

马来西亚提议把 2025 年定为“东盟技能年”，并计划在劳工领域发起多项举措。马来西亚还呼吁东盟各国对青年一代和教育进行投资。如马来西亚正在酝酿启动特别项目，在东盟成员国间展开高等教育领域的合作。

（二）与域外国家交往方面：维护东盟共同立场，引领东盟坚持包容与审慎的“等距”外交策略

首先，马来西亚以缓解中美两国紧张关系为目标，积极领导东盟与中美两国保持接触。马来西亚始终致力于深化与美国的贸易合作关系。马来西亚总理安瓦尔也指出美国在贸易、投资、教育、科技和人工智能领域是东盟重要的伙伴。面对特朗普“对等关税”，马来西亚积极与东盟各成员国沟通和联系，通过协调、发布联合声明，寻求构建东盟共同立场，推动采取共同应对方式。经济务实主义依然是马来西亚带领东盟处理对华关系的基石。马来西亚将推动东盟与中国在绿色经济等领域达成更多合作。马来西亚还希望将东盟打造成为中国和世界其他国家之间联系的纽带，如马来西亚将拓展既有的东盟+海湾合作委员会（GCC）峰会模式，于 2025 年 5 月举办首次东盟—海湾合作委员会（ASEAN-GCC）—中国峰会。作为中国—东盟关系协调国和东盟轮值主席国，马来西亚将与中国共同主持南海行为准则（COC）的磋商会议，并推动《南海行为准则》尽早达成。

除了中美，马来西亚还将带领东盟与俄罗斯、印度、欧盟等主要对话伙伴深化合作。马

来西亚认为，东盟与俄罗斯的伙伴关系不仅在政治和安全合作上不断升温，而且在经济领域也展现出合作潜力，这对促进地区稳定和经济进步发挥着重要作用。安瓦尔在访问俄罗斯时表示，马来西亚将在担任东盟轮值主席国期间，带领东盟在不同领域与俄罗斯展开合作。同时，安瓦尔也希望普京能够出席 2025 年东盟峰会。此外，马来西亚将在担任东盟轮值主席国期间加强东盟—欧盟战略合作。加沙持续不断的冲突导致马来西亚将重点更多地转向中东国家，致力于深化全球南方合作。马来西亚于 2023 年提出构建东盟—海湾合作委员会自由贸易协定。马来西亚在担任东盟轮值主席国期间，将推动该自贸协定的谈判。

四、马来西亚担任 2025 年东盟轮值主席国和中国—东盟关系协调国背景下深化中国—东盟合作的前景

在马来西亚作为轮值主席国提出的 2025 年东盟发展议程的基础上，通过综合分析马来西亚国内政治、东盟组织，以及大国博弈下的中国—东盟关系等三个层面影响因素，笔者认为 2025 年中国—东盟合作得到进一步深化的前景光明。

（一）马来西亚国内层面

虽然马来西亚政坛在 2020—2022 年间经历了一系列动荡，但是自 2022 年 11 月安瓦尔率领希望联盟（PH）联合国民阵线（BN）和东马各政党组成联合政府上台执政以来，马来西亚政局趋于稳定。一方面，这得益于国民阵线和希望联盟之间以及希望联盟内部较为团结和统一，有利于联合政府专注施政。另一方面，由土著团结党（Bersatu）、伊斯兰党（PAS）等组成的反对派——国民联盟（PN）尚无法对联合政府形成有效冲击。这主要是因为国民联盟在国家发展议题上缺乏专注，以及土著团结党和伊斯兰党之间的冲突和分歧无法弥合。这些因素不仅让马来西亚民众认为国民联盟存在长期不确定性，无法替代安瓦尔率领的联合政府更好地治理马来西亚，还极大地制约了国民联盟作为反对派在政策制定上发挥作用的能力。因此，2025 年马来西亚政局将较为稳定。更重要的是，从安瓦尔执政当局到国民联盟等反对派的马来西亚政治精英和民众普遍支持对华合作。自 2022 年执政以来，安瓦尔三次访问中国，不仅同意与中国提升全面战略伙伴关系，更希望与中方构建高水平战略性中马命运共同体。即便是反对派的土著团结党、伊斯兰党等也希望加强同中方交流合作，推动中马关系向前发展。与此同时，民调显示，约三分之二的马来西亚民众对中国持有好感，马来西亚发行量最大的中文报纸《星洲日报》发表社论认为，马来西亚民众对华好感大增是大势所趋。因此，马来西亚发展对华关系、持续实施对华友好政策是马来西亚政治精英和民众的共识，有利于马来西亚带领东盟深化对华合作。

（二）东盟组织层面

首先,虽然东盟内部对华存在疑虑,但是维持中国—东盟关系稳定已成为东盟内部共识。受南海问题、国家安全等因素影响,越南、菲律宾等东盟成员国对中国存在较大疑虑,而且东盟内部对华疑虑和担忧有所上升,但是中国是东盟最重要的经济、政治和战略伙伴已经逐渐成为东盟的最大共识。尽管在对华合作的积极性上会有差异,但是无论谁成为东盟轮值主席国和中国—东盟关系协调国,确保中国—东盟关系稳定都是维持地区和平稳定、为本国和东盟发展创造有利环境的当务之急和重中之重。

其次,马来西亚提出的 2025 年东盟发展议程为中国—东盟合作提供方向和路径。为了实现提出的 2025 年东盟发展议程,马来西亚需要中国等域外国家的参与和支持,这为加强中国—东盟合作提供了重点合作领域和方向。例如,在涉及南海的海洋安全和海洋经济方面,中国是不可忽略的当事国,无论是推动解决南海主权争端、维护海上安全,还是发展海洋经济,马来西亚和东盟各国都需要中国的支持。因此,在马来西亚的带领下,中国和东盟有望在海洋领域深化合作。一是在马来西亚担任中国—东盟关系协调国期间,在其积极倡导和协调下,中国与东盟将致力于全面有效落实《南海各方行为宣言》及稳步推进《南海行为准则》磋商。近期,马来西亚频繁与中国互动,表达了愿意通过谈判解决南海主权争端的态度,这使得《南海行为准则》谈判进程有望得到推进。中国外交部也表示,磋商已取得积极进展,并就“早期收获”达成重要共识。二是中国和东盟有望通过“搁置争议,共同开发”来优先发展海洋经济。中国早在 20 世纪 90 年代就提出了“搁置争议、共同开发”的务实主张,希望在南海与东盟相关国家合作共赢。鉴于马来西亚在南海问题上更重视经济考量而非主权争端,自 20 世纪 70 年代起,该国已与泰国、越南、文莱等存在主权争端的东盟邻国在南海油气勘探开发上展开合作,成效显著。因此,2025 年,在马来西亚的带领下,中国和东盟可就搁置主权争议、共同开发南海资源进行探讨。除此之外,中国和东盟可在马来西亚的支持下深化海洋贸易、海洋产业投入、海洋开发规则制定、海洋环境和生态保护、海洋科技创新、海洋防灾减灾等领域合作,加速共建中国—东盟蓝色伙伴关系。通过带领东盟与中国在海洋等领域展开合作,马来西亚可以更好地推动东盟区域一体化议程,促进区域内的经济社会发展和互联互通。

最后,马来西亚提出的深化与域外国家,尤其是中国等“全球南方”国家关系的发展议程,为加强中国—东盟合作提供了实施路径。一是中国—东盟有望与海湾国家建立三方合作机制。马来西亚已经提议举办东盟—海湾合作委员会(ASEAN-GCC)—中国峰会,并将该峰会视为扩大东盟与地区经济关系的战略基础。安瓦尔认为三方合作有助于缩小东盟成员国与西方发达国家之间的经济鸿沟,对东盟经济增长至关重要。因此,马来西亚在筹备峰会的同

时也期待中国的支持。二是中国—东盟合作有望成为东盟与金砖合作的窗口和桥梁。马来西亚、印度尼西亚、越南和泰国四国已正式成为金砖国家集团伙伴国，其中马来西亚和泰国更已提交加入金砖成员国的申请。这表明以马来西亚为代表的东盟国家对金砖合作机制的兴趣日益浓厚。作为金砖创始会员国，从推动成立新开发银行，到首倡“金砖+”合作模式，中国在金砖发展进程中一直扮演着重要角色。因此，发展东盟与金砖国家关系离不开中国的支持和配合。在马来西亚的带领下，中国—东盟有望在建立东盟+金砖合作机制上取得突破。

（三）大国博弈下的中国—东盟关系层面

特朗普“美国优先”政策以及马来西亚在发展中国—东盟合作中的积极作用为中国—东盟合作提供空间和路径。一方面，特朗普“美国优先”政策将促使马来西亚等东盟国家进一步向中国倾斜。中美是影响东南亚地区发展与和平稳定最重要的两个国家。尽管马来西亚坚持在大国关系中引领东盟保持中立立场，不与任何一方结盟，对中美等对话伙伴实行等距离外交，然而特朗普再度上台对东盟—美国关系造成的冲击，或将促使马来西亚等东盟国家在实际操作中更倾向于中国。

在特朗普“美国优先”主义的引领下，美国对东南亚的注意力将大大降低。在政治安全方面，美国对东南亚事务的参与必定会比拜登时期减少。特朗普在其首个总统任期内几乎未对东南亚予以关注。除 2018 年和 2019 年赴新加坡和河内与朝鲜领导人金正恩会晤，以及 2017 年在越南岘港出席亚太经济合作组织（APEC）会议和在菲律宾马尼拉参加东盟峰会外，他未造访东南亚其他国家，也未参与其他东盟活动。这种行为被认为是美国与东盟国家加强接触的意愿不足，使得东盟国家感到失望和怠慢，进而引发对美国作为地区战略伙伴可靠性的质疑。特朗普的缺席加剧了东盟与美国在实际交往中的障碍，不仅损害了美国在该地区的政治形象，也削弱了其在东南亚的影响力。在本次竞选时，特朗普几乎没有谈论东南亚或东盟，而是专注美国国内事务。这将导致美国和在东南亚的影响力对东盟事务的参与度下降。

特朗普的对外政策也将对东盟与美国的经贸合作造成不利影响。东盟与美国作为长期的经济伙伴，在贸易及投资领域维系着紧密的合作关系。2024 年，东盟是美国第五大贸易伙伴，双边贸易额约 4768 亿美元，东盟对美国有约 2277 亿美元的贸易顺差，主要来自高科技电子产品和制成品，同比增长 11.6%。美国也是东盟累计外国直接投资（FDI）的最大来源国，2023 年存量达到 740 亿美元。从 2018—2022 年累计对东南亚的工厂建设等设备投资额来看，美国以 743 亿美元排在首位。然而，追求贸易顺差和高资本净流入是特朗普对外经济政策的主要特点。一方面，特朗普正推行更为激进的贸易保护主义政策，其核心举措为大幅提高关税水平。东盟国家都不同程度地成为特朗普“对等关税”的目标国。东盟国家在寻求

与美国展开谈判的同时，都在实施伙伴多元化策略，以降低特朗普关税政策带来的不利影响。另一方面，特朗普希望吸引更多企业前往美国投资。在制造业方面，特朗普将继续推进其标志性的“回归美国”战略，推动制造业回流，以提高美国在全球产业链中的竞争力和地位，同时降低对外国供应链，尤其是中国的依赖。这意味着日益成为世界制造业中心的东南亚将成为特朗普打击的主要目标。鉴于此背景，特朗普对东盟国家的经贸政策充满了不确定性，这无疑使得美国与东盟之间的经贸关系面临着严峻的挑战和风险。

综上，无论是在政治还是经济领域，特朗普重新执政下的美国对东南亚地区的重视程度和对东盟事务的参与度都将下降。与之形成鲜明对比的是，中国始终重视并积极发展与东盟的对话和合作。因此，东盟视中国为对东南亚地区最具经济、政治和战略影响力的国家，这在客观上将促使东盟与中国展开更多接触，为中国—东盟合作创造更多动力和空间。再者，马来西亚在发展中国—东盟关系中一直发挥积极作用。马来西亚在促进中国—东盟友好关系发展中的积极作用可分为间接和直接两个维度。南海问题是影响中国—东盟关系的关键因素之一。马来西亚虽是南海主权声索国，但其在南海问题上的立场相对温和，未将问题复杂化或国际化，而是通过协商对话有效管控分歧，妥善处理南海争议。这不仅为中马关系友好发展提供了重要保障，更间接地为中国—东盟合作创造了稳定的政治环境。

长期以来，马来西亚在南海问题上采取三步走策略。一是在其专属经济区内捍卫领土主权；二是试图将领土争端从其与中国之间紧密的经济关系中剥离，即不让领土争端影响中马经贸关系发展；三是支持中国—东盟冲突管理措施，包括持续推动《南海行为准则》的谈判等。同时，马来西亚在南海问题上秉持低调、不挑衅、不扩大冲突的三大原则。马来西亚总理安瓦尔重申反对外部势力干预南海问题，主张优先通过外交途径解决主权争端。总体而言，与越南和菲律宾的对抗态度不同，马来西亚在南海问题上坚持温和立场，更倾向于通过外交手段解决争端。马来西亚承认并认可中国在和平解决南海问题上所做出的努力，认为中国与相关国家在南海问题上的接触意图是“真诚的”。马来西亚作为东盟轮值主席国，其在南海问题上的温和立场和积极推动东盟与中国开展《南海行为准则》谈判的努力，将为缓解地区紧张局势、促进各方沟通协调、达成共识以及维护区域和平稳定提供有力支持。这不仅有助于营造中国—东盟对话与合作的良好氛围，还将为中国与东盟南海声索国之间的互动创造积极的条件，更将为中国—东盟之间的合作提供稳定的政治环境。

马来西亚在深化中国—东盟合作上发挥的直接积极作用体现在以下两个方面。一是马来西亚是第一个与中国建交的东盟成员国，一直以来，马来西亚都在推动中国—东盟开展对话和合作。例如，在政治领域，1991年7月，中国外交部部长钱其琛首次出席东盟外长对话

会，标志着马来西亚成为首个推动东盟与中国对话进程的东盟国家。自此，马来西亚致力于深化中国—东盟多领域交流和往来。例如，马来西亚在提出和设立东盟+中日韩“10+3”机制上发挥了关键作用。受马来西亚邀请，中国于2005年起参加东亚峰会。经济上，时任马来西亚总理马哈蒂尔不仅提出要建立“东亚经济集团（EAEG）”，推动东盟与包括中国在内的东亚国家间贸易合作，还倡议在中国和东盟成员国间修建一条泛亚铁路，在陆路上将中国与东盟国家连接起来。近年来，马来西亚积极推动《区域全面经济伙伴关系协定》（RCEP）谈判和生效实施，推动中国—东盟贸易往来。与此同时，为了实现泛亚铁路构想，马来西亚除持续推进东海岸铁路等国内铁路项目建设外，还致力于加强与泰国的铁路连接。

二是中马双边合作为深化中国—东盟合作提供了样本。建交50多年来，中马在众多领域开展了大量务实合作，取得了丰硕成果。就经贸而言，马来西亚是中国在东盟成员国中的第二大贸易伙伴和最大的进口来源国。2024年，中马贸易总额达到2120.4亿美元，同比增长11.4%，创下历史新高。同时，中国以2028亿林吉特（约6.39亿美元）成为马来西亚第三大外资来源国，占马来西亚全年批准外资的16.5%，仅次于美国的19.2%和德国的18.9%。中国国务院总理李强高度评价中马关系，“为本地区国家关系树立了典范”。值得一提的是，在数字经济、可再生能源、电力基础设施建设等领域，中马双方已经展开了广泛的合作。

自20世纪90年代以来，中资企业深度参与马来西亚电力基础设施建设。在可再生能源领域，2013年以来，中马新签约项目不断，如期竣工的项目也逐步增加。在数字经济领域，中马同样拥有坚实的合作基础。例如，早在2018年，马来西亚就与阿里巴巴集团就“智慧城市计划”达成了合作协议，使马来西亚成为中国以外首个采纳阿里云智慧大脑解决方案的国家。值得注意的是，尽管美国在其他国家抵制华为的问题上施加压力，但马来西亚依然对华为持开放态度。马来西亚电信公司明讯（Maxis）自2019年起与华为围绕5G展开合作。安瓦尔政府也表示希望华为参与马来西亚5G建设。随着明讯联合华为成功试点5.5G技术，马来西亚成为首个成功试点该技术的东南亚国家。基于该合作，明讯和华为已成立联合创新中心，致力于发展5G增强型（5G-Advanced）技术，助力马来西亚成为东盟科技之都。中马合作中有许多创新之举，为中国—东盟合作树立了标杆。如中马“两国双园”已经成为中国—东盟合作新高地。多年来，中马合作项目普遍赢得了马来西亚及东盟其他国家的广泛赞誉与高度评价。这些双边合作的宝贵经验，无疑将为马来西亚在履行东盟轮值主席国及中国—东盟关系协调国职责期间，进一步推动中国—东盟合作的深化提供不可或缺的参考与指引。

五、结语

本文以马来西亚担任2025年东盟轮值主席国和中国—东盟关系协调国为例，分析了单

一东盟成员国对中国—东盟关系产生的影响，并结合马来西亚作为东盟轮值主席国提出的东盟发展议程、特朗普重返白宫对美国—中国—东盟合作的影响，以及马来西亚在中国—东盟关系中的角色和影响，对中国—东盟合作前景做出研判。

马来西亚有能力影响 2025 年中国—东盟合作的原因有三。一是马来西亚作为东盟轮值主席国，对东盟发展议程的设定、提案的采纳及集体决议的形成具有显著影响力。二是马来西亚作为中国—东盟关系协调国不仅有能力决定中国—东盟开展合作的优先领域，还能决定协商沟通过程是否顺畅和高效。三是作为东盟创始成员国，马来西亚在东盟事务处理中一直拥有较大话语权与深远影响力。在此背景下，本文进一步分析中国—东盟合作发展目标。

首先，从马来西亚国内层面来说，马来西亚政局较为稳定，从执政当局到反对派等政治精英和民众普遍支持深化对华合作。其次，从东盟组织层面来看，虽然东盟内部对华存在疑虑、深化对华合作的积极性存在差异，但是维持中国—东盟关系稳定是东盟各国共识。马来西亚提出的 2025 年东盟发展议程和优先事项为中国—东盟合作提供了发展方向和路径。最后，从大国博弈的中国—东盟关系发展来看，特朗普“美国优先”政策已对美国—东盟关系造成冲击，为中国—东盟合作开辟新空间。在此背景下，马来西亚将延续其长期以来深化中国—东盟合作的趋势。综上，马来西亚担任东盟轮值主席国和中国—东盟关系协调国有利于 2025 年中国—东盟友好关系发展，中国—东盟合作的发展前景较为光明。（**本文来源：东南亚学人**）