

措施抗击疫情，同时积极采取财政预算倾斜、经济补贴、降息等短期措施应对对经济的冲击。从疫情防控效果来看，这些举措取得了明显成效。

由于东盟各国对疫情的发展判断不尽相同，国情有所差别，各国防控措施也有较大差异。以新加坡和印尼为例，早期阶段两国管控较为松散，确诊人数以及死亡病例数增长较快。新加坡由于外籍劳工问题确诊病例呈现爆发式增长，印尼有2亿多人口，地区分布广，客观上增加了防疫难度，且政府对形势判断不准确。

截至6月12日，东盟国家中越南、缅甸、文莱、柬埔寨和老挝确诊人数均在500人以下。越南作为2020年东盟轮值主席国，在国际

交往中保持了较高的信息沟通能力，政府及时出台防疫措施，确诊人数较少。其他国家确诊人数较少与较低的对外开放程度有关。多数中南半岛国家农业占比相对较高，城市化水平有限，人口密集程度较低，降低了疫情集中暴发的可能性。疫情期间，东南亚各国的中央政府权力普遍集中，在全球公共卫生危机中更加凸显了公共权威部门的重要性。东盟作为东南亚国家之间合作的重要平台，尽管体制较为松散，约束力有限，但依然发挥了积极作用。

目前，东盟国家疫情虽然总体可控，但国别分化较为突出，新加坡、印尼和菲律宾疫情仍相当严重，而其他国家纷纷采取放松管控

措施，加快复工复产。越南宣布于4月26日开始正式复工复产；泰国政府宣布于7月1日取消所有商业活动禁令，取消从3月开始实施的《紧急状态法》；马来西亚从5月4日开始“有条件的放松”，6月10日开始实施“复苏式”行动管制；柬埔寨宣布于5月20日解除对六国公民禁止入境禁令，并于6月逐步恢复体育赛事；老挝政府5月29日表示放松部分防疫措施；新加坡则宣布自6月2日起进入疫情解封的第一阶段。不过，鉴于全球确诊人数已突破800万，东盟国家又处于全球交往的活跃地带，能否完全走出疫情仍需进一步观察。^[7]

（钟飞腾为中国社科院亚太与全球战略研究院大国关系室主任、研究员）

新冠疫情推动中国与东盟合作提速增质

文/张洁

中国与东盟毗邻而居，人员、贸易、投资的密切联系决定了联防联控疫情的必然性。4月14日，李克强总理在东盟与中日韩抗击新冠疫情领导人特别会议上表示，从防控疫情角度讲，我们命运与共；从维护经济发展角度看，我们利益攸关。

中国是东盟开展抗疫合作的第一个对象国，双方的合作很快与中日韩合作、东盟—中日韩（10+3）合作形成“共振”，推动整个东亚地区实现守望相助、务实合作的良好态势，与混乱无序的全球抗疫局面形成了鲜明对比。抗疫合作反映

出东盟仍然是中国外交中关系最稳定、合作基础最深厚的伙伴，10+3合作不仅为维护东亚和平、安全与繁荣发挥了重要作用，而且会继续成为后疫情时代支持全球化与多边合作的中坚力量。

疫情冲击东盟议程

新冠疫情在东南亚的暴发与蔓延对东盟议程产生巨大冲击，这种影响大致分为三个阶段。第一阶段从2020年1月底到3月中旬，此时疫情尚未在东南亚地区暴发，鉴于新加坡、越南陆续发现确诊病例，大

多数东盟国家开始采取防控措施。2月14日，作为东盟轮值国主席的越南发表了《关于共同应对新冠疫情的东盟主席声明》，此后疫情防控逐渐被纳入东盟工作议程。但整体来说，这一时期东盟各项活动仍按原计划进行，并未做出太多调整。

3月20日前后，疫情对东盟议程的影响进入第二阶段，出现了两件标志性事件。一是越南在3月19日宣布第36届东盟峰会将推迟到6月底召开，二是东盟几乎所有会议都改为视频会。根据东盟官网发布的年度日历，2~5月原定举行100多场会议，包括东盟内部各层级会议，东

盟与美国、印度、新西兰、澳大利亚等国的首脑峰会或对话会，以及东亚峰会、东盟地区论坛等机制的会间会。这些会议大部分被迫延期或取消，另外一些则改为视频会议。

这一阶段，联合抗疫成为东盟议程的优先事项。就任东盟轮值国主席之初，越南确定了2020年度东盟的五大优先事项以及诸如推进“区域全面经济伙伴关系协定”（RCEP）谈判、审查《东盟宪章》、推进“南海行为准则”（COC）磋商等一系列重要议题。但是，3月中旬后，疫情防控几乎全面占据了东盟议程。东盟临时、密集召开了一系列部长级会议，增加了与中日韩、欧盟、美国、世界卫生组织等对话伙伴的特别会议，共商联防联控疫情事宜。

从4月中旬至今，疫情对东盟议程的影响进入第三阶段，东盟推进地区合作的重点从联防联控疫情扩大为推动疫情后复苏、促进经济发展，同时粮食安全、扶助贫困人口、治理非法移民等更多议题也被纳入其中，各国更多部门参与到对话与合作中。5月，越南积极准备第36届东盟峰会，这表明东南亚的疫情趋于稳定，东盟议程开始逐渐回到既定轨道，但抗疫作为常态化议题将会长期存在。

总体来看，疫情对东盟议程的冲击是显著的，而东盟的应对也是较为及时有效的。当然，地区合作从达成共识、发布宣言到措施落实，既需要时间更需要执行力，这就不难理解为何东南亚学者发出东盟应加强行动力的呼声。同时，东盟各国的公共卫生系统处于不同发



2020年4月14日，越南总理阮春福（中）等参加东盟特别峰会。各成员国一致同意加强对内对外交流合作，在抗击疫情的斗争中互帮互助。

展水平，社会管理能力存在差异，这就导致在疫情集中暴发阶段，东盟各国彼此互助有限，成效甚至逊色于与外部合作。这对于东盟在地区合作中的中心地位来说，是长期性的制约因素。

“双轨思路”塑造合作亮点

东盟注重大国平衡，拥有诸多对话伙伴。但是，疫情暴发折射出这些关系的紧密度存在着显著差异。3月13日，东盟与俄罗斯举行第18次联合合作委员会会议，没有涉及疫情问题。3月20日，东盟与欧盟举行新冠疫情防控部长级会议，但未形成实质性的合作。东盟与美国举行了至少三次高级别的疫情防控合作对话，双方合作的重点是疾病预防控制的人才培养与技术合作，美国国务卿蓬佩奥还承诺为东盟提供5亿美元紧急援助。总体来说，东盟与美国的合作更具有长期性，但难解东盟“燃眉之急”。相比之下，东盟与中国、10+3的合作反应速度快、范围广、力度大，优势突出。

笔者在5月底参加了中国—东盟

雅加达论坛2020年第一次会议。与会东南亚学者表达的三个“肯定”令人印象深刻，即，肯定中国是东盟开展抗疫合作中的第一个对话伙伴，肯定中国率先控制疫情的巨大胜利，肯定中国—东盟抗疫成果斐然。

中国—东盟的抗疫合作具有“双轨思路”的特征，一轨是中国与东南亚国家的双边合作，另一轨是中国与东盟组织的合作。

在中国与东南亚国家合作层面，双边关系紧密度较高，参与主体多，抗疫外交工作的精细化程度也很高。从1月底到5月底，中国与东盟十国领导人、外长间通话、会晤累计20余次。1月30日，中国与新加坡外长进行了电话沟通；2月初，柬埔寨首相洪森访华，柬埔寨国王与太后对中国的疫情表达慰问并提供现汇支持；习近平主席与印尼总统佐科通话两次，等等。

在疫情暴发初期，东南亚各国人士以及中国海外企业和公民为中国捐赠了大量的抗疫物资。东南亚疫情暴发后，中国驻外使馆、地方政府与社会各界人士、军队都为东南亚国家捐赠了医疗防护与生活物

资。当然，一些国家民间与媒体也出现了不和谐的噪音，这说明中国与东南亚国家的民心相通、增信释疑工作仍需下大工夫去做。

根据东南亚各国的实际情况与需求，中国政府采取对口省份进行援助的方式，例如福建省对口菲律宾、云南省对口缅甸等。中国共向东南亚国家派出八批抗疫医疗专家组，向部分国家派出了两批次，此外还帮助菲律宾、缅甸建立病毒检测实验室。今年恰逢中国与一些东南亚国家建交纪念日“逢五逢十”的特殊年份，包括中国与越南、缅甸、印尼建交70周年，与菲律宾、泰国建交45周年，与新加坡建交30周年。由于疫情原因，大多数庆祝活动被简化。但这并不能阻碍中国与有关国家关系的不断深化，正如中国驻菲律宾大使黄溪连撰文所言，通过抗击疫情的考验和磨炼，这些关系的基础更加牢固，“民心更加相通了，友谊更加深厚了，共同体意识更加紧密了”。

中国与东盟组织层面的抗疫合作对于加强整个地区的合作意愿与信心、及时确定和调整合作方向具有重要引领作用。2月3日，东盟与中日韩召开卫生发展高官特别视频会议。2月20日，中国—东盟关于新冠肺炎问题特别外长会、澜沧江—湄公河合作第五次外长会在万象举行。临时增加召开的中国—东盟外长会反映了中国—东盟对话的灵活性。当时正值中国抗疫的关键阶段，特别外长会议的召开对于公开中国防疫现状、稳定与促进中国—东盟的紧密合作以及有效防止疫情的扩散具有重要意义。3月20日中日

韩三国召开新冠肺炎问题特别外长视频会议。4月14日，东盟与中日韩领导人特别会议召开并发表了联合声明，东盟各国领导人认为，中日韩三国防控疫情的经验对东盟非常有用，会议的召开有助于动员东盟各国整个政治体系和卫生部门的共同参与。此后10+1、10+3一系列部长级会议均围绕特别会议确立的合作项目开展行动。

合作将加速拓展

中国—东盟务实的抗疫合作与东亚地区长期形成的合作认同、习惯与机制建设密不可分。正如国务委员兼外长王毅同东盟秘书长林玉辉在通话中所说，中国与东盟各国建立了十分成熟和稳定的关系，彼此成为战略合作伙伴，任何问题都可以通过平等对话和友好协商妥善处理。这些都将加速中国与东盟的务实合作。

首先，合作观念深入人心。中国与东盟乃至整个东亚地区，是全球化与地区合作的受益者。面对近年来单边主义、逆全球化大行其道，中国与东盟国家始终倡导全球化，坚持地区互联互通与各国发展战略对接，加速推进RCEP谈判。正因如此双方才能在抗疫问题上再次达成合作共识。

其次，共同经历养成合作习惯。2003年“非典”时期中国与东盟领导人就在非常期间召开了特别会议并开展了一系列合作行动。此后，中国与东盟国家又共同应对禽流感等多次公共卫生安全的挑战，既积累了合作的经验，也增加了合

作的信心。

再次，不断发展的地区合作机制化建设为有效开展联手抗疫提供了保障。在东盟与中日韩抗击疫情领导人特别会议的联合声明中，提出的多个合作措施均以已有的地区合作机制为依托，主要包括2011年10月成立的10+3大米紧急储备机制（APTERR）；同年11月成立的东盟人道主义救援协调中心（AHA）；2012年2月成立的10+3宏观经济研究办公室（AMRO）；2016年11月成立的东盟公共卫生应急行动中心网络（ASEAN EOC Network）。这些机制覆盖了公共卫生、经济、粮食安全等领域。

最后，东盟，尤其是轮值国主席越南的作用可圈可点。中日韩合作在抗击疫情中发挥了先行作用，东盟则为更广阔的地区合作提供了对话平台。作为轮值主席国，越南国内抗疫成果斐然，同时还积极协调东盟抗疫的对外合作，设置抗疫议题、调整与发起特别对话，均收效良好。越南提出关于东盟设立抗击疫情特别基金的建议，也得到了中国等国家的支持。

在今后一段时期内，防控疫情将成为“新常态”，尽快实现复工复产、刺激地区经济复苏成为当下最重要的任务。可喜的是，经此一“疫”，当前地区合作进程出现加速度的态势。一方面，中国与韩国、新加坡开通了便利两国人员往来的“快捷通道”与打造便利两国货物贸易的“绿色通道”，中国与缅甸也已开通“快捷通道”，吸引印尼、马来西亚等国跃跃欲试。另一方面RCEP对地区经济发展的重要

意义更为凸显，越南、新加坡、泰国等国在疫情期间多次表示，要在2020年底之前正式签署RCEP。这表

明，在各界广泛忧虑疫情对国际形势冲击的大背景下，东亚区域合作的方向并没有改变，进程也不会中

断，应充分重视合作的示范效应。
(作者为中国社科院亚太与全球战略研究院研究员)

疫情之下，中国与东盟经贸关系逆势发展

文 / 钟飞腾

由于东南亚疫情的发展，各国的应对也随之改变，影响了政策稳定性，导致企业投资出现不确定性。相应地，各机构对东南亚经济增长的预测也做出了调整。当前，东盟已经超越欧盟成为中国第一大贸易伙伴，从经济和外交层面看，应重点关注东盟地区。今年“两会”期间，习近平总书记指出，我们要“从危机中育新机、于变局中开新局”。因此，我们既需要逐步跟踪分析地区经济增长态势，也需要据此分析中国与东盟双边贸易走势。

东南亚经济复苏前景

关于东南亚经济发展前景，各类机构的预判经历了数次修改，早期的报告比较乐观，近期则越发重视不确定因素的影响。除国际货币基金组织（IMF）和世界银行之外，亚洲开发银行（ADB）、10+3宏观经济研究办公室（AMRO）以及东亚东盟经济研究中心（ERIA）这三个本地区国际机构也极为重视此次疫情对东南亚的冲击。

按照疫情变化和各类机构预测报告中分析框架的转变，可以划分四个阶段。第一阶段，各类报告



以中国疫情外溢影响为中心进行分析，从供给侧讨论中国作为“世界工厂”断供造成的影响。2月，多数机构对东南亚经济的展望较为乐观，把中国经济受冲击作为东南亚外部环境变化的一个重要因素。例如，AMRO在2月12日发布的一份报告中称，新冠疫情在中国的暴发将导致东盟与中日韩（10+3）增长率下降0.4个百分点。ADB在3月6日的简报中则指出，新冠疫情将通过多种渠道对亚洲发展中经济体产生重大影响，包括国内需求急剧下降、旅游和商务旅行减少、贸易和生产

联系供应中断和健康影响等，强调新冠疫情的不确定性。

第二阶段，3月18日国际劳工组织（ILO）就业数据预测改变了对东南亚的判断。据AMRO估算，东南亚的非正规经济规模占该地区国内生产总值（GDP）25%以上，凡是对就业产生极大负面影响的危机都会引起东盟各国的重视。ILO预测，新冠疫情将导致新增2470万失业人口，超过2008年国际金融危机造成的2200万。这是国际组织第一次将新冠疫情的严重影响与2008年国际金融危机进行对比。此前，多数机