

# 中国与东南亚国家对话机制创新： 核心特征与战略意涵

□ 杜 兰

〔提 要〕 在国际体系加速调整与亚太安全格局深刻演变背景下，中国与部分东南亚国家探索建立“2+2”对话机制，成为周边安全合作的重要制度创新。“2+2”机制既回应了东南亚国家强化战略自主、拓展安全合作空间的现实需求，也顺应了地区安全合作向多层次网络化演进的趋势，同时体现出中国在大国竞争背景下推动安全合作方式转型的政策取向。在实践层面，该机制通过整合外交与防务沟通渠道，推动安全合作由分散互动向制度化协同转型，并在政策对表、战略协调及风险管控等方面取得初步进展。其对双边关系稳定与地区安全预期塑造具有积极意义，并在一定程度上丰富了亚太安全治理路径。总体来看，中国与东南亚国家的“2+2”对话机制是中国推进周边命运共同体建设的重要抓手，也是亚洲安全模式在双边层面的具体体现。

〔关 键 词〕 周边命运共同体、“2+2”对话机制、亚洲安全模式、周边外交

〔作者简介〕 杜兰，中国国际问题研究院亚太研究所副所长、副研究员

〔中图分类号〕 D822.333

〔文献标识码〕 A

〔文章编号〕 0452 8832 (2026) 2 期 0075-20

近年来，中国与东南亚国家围绕外交与防务协调的制度化合作不断深化，

双边“2+2”<sup>[1]</sup>或“3+3”<sup>[2]</sup>对话机制逐步建立并进入实质运行阶段。虽然“2+2”对话机制在国际上并非新鲜事物，中国过去同缅甸、韩国等建有司局级或副部级“2+2”对话机制<sup>[3]</sup>，也与俄罗斯、欧盟、日本等主要力量开展定期战略对话，但中国在东南亚这一大国竞争与区域合作交织的关键地区，集中推进这一机制不仅是外交创新的重要举措，更是推动周边命运共同体建设的制度保障。

本文以中国与印尼、越南、柬埔寨及马来西亚建立的“2+2”对话机制为研究对象，重点探讨三个问题：第一，当前推动“2+2”机制的现实基础与动因是什么？第二，中国与东南亚国家“2+2”机制的制度特征及其与美西方模式的差异何在？第三，该机制如何通过具体作用机制影响地区安全秩序？通过对上述问题的分析，本文旨在丰富对中国特色大国外交特别是周边外交的理解，为亚洲安全模式在机制层面的实践提供经验性支撑，并为认识中国在亚太地区秩序塑造中的角色提供新的分析视角。

## 一、基于周边命运共同体理念与亚洲安全模式的分析

长期以来，中国与多个周边国家保持多层次、多渠道的外交或安全对话，但总体上以磋商性、事务性功能为主，战略统筹能力有限。中国与印尼、越南、马来西亚、柬埔寨相继建立或提升的部长级“2+2”对话机制，议题范围明显拓展，战略属性显著增强，标志着中国与周边国家的政策对话正由阶段性沟

---

[1] “2+2”对话机制通常是指由两国外交部长和国防部长（或同等层级的外交与安全事务负责人）共同参与的双边会谈机制，其核心功能在于统筹外交与防务政策，强化战略协同，以应对复杂多变的地区与国际安全环境。一般来说，建立这一深度政策协调机制不仅体现双边关系具备及时消解交往摩擦的管道化处置能力，更彰显出双方在区域事务中构建战略协同效应的制度化努力，构成了国际政治中战略互信深化的结构性表征。参见潘玥：《中印尼“2+2”：中国周边外交的范式突破与东南亚棋局重构》，澎湃新闻，2025年4月22日，[https://m.thepaper.cn/newsDetail\\_forward\\_30695260](https://m.thepaper.cn/newsDetail_forward_30695260)。

[2] 中越间建立的是外交、国防、公安“3+3”战略对话机制，缘于越南公安部门在国家治理与安全事务中占据强势地位，且中越双边公安执法合作根基深厚、协作领域广泛，因此将公安板块纳入对话机制。本文为便于行文后文统称为“2+2”对话机制。

[3] 2024年6月18日，中韩外交安全“2+2”对话由司局级升级为副部级并举行首次会议；中缅间曾建立外交国防“2+2”高级别磋商，并于2016年、2017年和2018年先后举行三次会议。

通工具转向制度化、常态化的战略协调平台。这一转变并非偶然，是中国周边外交理念演进与地区安全环境变化共同作用的结果。尤其是中央周边工作会议以来，中国在统筹发展和安全、塑造稳定周边环境方面形成了更具整体性和前瞻性的政策思路，“2+2”对话机制正是在这一背景下出现的重要制度升级。

## （一）从“亲诚惠容”到“命运与共”的周边外交理念演进

进入新时代以来，中国周边外交理念经历了由强调互利合作向注重安全与发展深度融合、从“亲诚惠容”到“命运与共”的深化演进过程。2013年10月，习近平总书记在周边外交工作座谈会上创造性提出亲诚惠容周边外交理念，强调让命运共同体意识在周边国家落地生根。<sup>[1]</sup>2014年，中央外事工作会议首次明确提出要“打造周边命运共同体”。<sup>[2]</sup>2025年4月举行的中央周边工作会议进一步明确了周边是“实现发展繁荣的重要基础、维护国家安全的重点、运筹外交全局的首要、推动构建人类命运共同体的关键”的基本定位，提出以建设和平、安宁、繁荣、美丽、友好“五大家园”为共同愿景，以睦邻、安邻、富邻、亲诚惠容、命运与共为理念方针，以和平、合作、开放、包容的亚洲价值观为基本遵循，以高质量共建“一带一路”为主要平台，以安危与共、求同存异、对话协商的亚洲安全模式为战略支撑，构建周边命运共同体。<sup>[3]</sup>会议指出构建周边命运共同体的具体路径包括要与周边国家巩固战略互信，支持地区国家走稳自身发展道路，妥善管控矛盾分歧；深化发展融合，构建高水平互联互通网络，加强产业链供应链合作；共同维护地区稳定，开展安全和执法合作，应对各类风险挑战；扩大交往交流，便利人员往来。<sup>[4]</sup>党的二十届四中全会也指出，坚持推动构建人类命运共同体，要不断“深化

---

[1] 《习近平：让命运共同体意识在周边国家落地生根》，外交部网站，2013年10月25日，[https://www.mfa.gov.cn/web/ziliao\\_674904/zt\\_674979/dnzt\\_674981/qtzt/ydyl\\_675049/zyxw\\_675051/201310/t20131025\\_9279206.shtml](https://www.mfa.gov.cn/web/ziliao_674904/zt_674979/dnzt_674981/qtzt/ydyl_675049/zyxw_675051/201310/t20131025_9279206.shtml)。

[2] 《习近平出席中央外事工作会议并发表重要讲话》，新华网，2014年11月29日，[http://www.xinhuanet.com/politics/2014-11/29/c\\_1113457723.htm](http://www.xinhuanet.com/politics/2014-11/29/c_1113457723.htm)。

[3] 《中央周边工作会议在北京举行 习近平发表重要讲话》，外交部网站，2025年4月9日，[https://www.mfa.gov.cn/zyxw/202504/t20250409\\_11590690.shtml](https://www.mfa.gov.cn/zyxw/202504/t20250409_11590690.shtml)。

[4] 同上。

周边发展融合,强化共同安全,巩固战略互信,构建周边命运共同体”。<sup>[1]</sup>其中,强化共同安全、应对各类风险挑战已成为当前中国周边外交工作的重点任务之一。

构建周边命运共同体已成为新时代周边外交的重点任务之一和战略方向。<sup>[2]</sup>这意味着周边外交从侧重关系改善与合作拓展正转向更加注重共同安全和共同发展。在这一理念框架下,中国与周边国家之间需要更加稳定的战略沟通机制,以更好地避免误判、管控分歧、应对跨领域风险。东南亚在中国周边外交格局中具有特殊地位,是构建周边命运共同体的先行区域。中国已同东南亚多国达成构建双边命运共同体的共识,但这一理念需要通过具体制度安排加以落实。而“2+2”对话机制作为整合外交与防务沟通的重要平台,通过常态化高层战略沟通,将政治互信与安全合作纳入制度轨道,从而为周边命运共同体建设提供现实支撑和机制保障。

## (二) “亚洲安全模式”的内涵与实践路径

与周边命运共同体理念相对应,中国提出的亚洲安全模式强调“安危与共、求同存异、对话协商”。其中,“安危与共”强调安全不可分割,反对以一国安全损害他国安全;“求同存异”主张在尊重差异基础上扩大共识,妥善管控分歧;“对话协商”则明确反对武力威胁和集团对抗,强调通过平等对话解决争端。亚洲安全模式通过“安危与共”凝聚价值共识,以“求同存异”化解文明分歧,用“对话协商”替代对抗冲突,为中国参与地区安全治理提供了系统性理论框架,为构建新型亚洲安全秩序提供了中国方案,体现出“共同安全”而非“集体防御”的安全观。<sup>[3]</sup>与以军事同盟和威慑逻辑为基础的安全模式不同,亚洲安全模式更强调包容性、协商性和发展导向,其核心并不在于构建排他性安全安排,而在于通过多层次对话机制增强互信、降低冲突风险。

---

[1] 《求是网评论员:构建周边命运共同体》,求是网,2025年11月6日,<https://www.qstheory.cn/20251106/e3bee525a37b415cb338f3ad560ec69f/c.html>。

[2] 魏玲:《新时代的中国周边外交——战略定位、创新理念与重大实践》,《世界经济与政治》2025年第10期,第3-33页。

[3] 邵瀚征:《亚洲安全模式探析:理论内涵、实践经验与价值意蕴》,《国家安全研究》2025年第5期,第39-61页。

从实践经验看，中国近年来与周边国家推动的各类安全对话机制体现出中国安全治理理念的演进，有助于逐步构建覆盖双边与地区层面的安全沟通网络，提升整体战略协调水平，塑造地区安全共同体意识。在这一意义上，中国与东南亚国家的“2+2”机制并非对既有国际模式的简单移植，而是在亚洲安全模式指导下，对安全对话合作机制进行的功能性重塑与本土化创新，体现了中国参与和塑造亚洲安全秩序的创新性探索。

### （三）“2+2”机制：周边命运共同体理念和亚洲安全模式的制度工具

从理念根基与制度指向看，中国同东南亚国家建立的“2+2”对话机制，实质上是周边命运共同体理念在战略安全领域的制度化呈现。周边命运共同体强调中国与周边国家在安全与发展上的高度相互依存，反对将安全问题零和对立化，主张通过增进互信、扩大共同利益来实现持久稳定和共同发展。在这一理念引导下，中国与东南亚国家的“2+2”机制将安全议题纳入整体双边关系框架中加以统筹，推动形成以政治互信为基础、以合作安全为导向的制度安排，将为中国与相关东南亚国家双边关系提供更坚实的战略支撑。

在实践方式与运行逻辑上，该机制则以亚洲安全模式为直接参照和行动框架。其运作突出“安危与共”的安全观，通过提前沟通和政策协调降低战略误判与风险外溢；坚持“求同存异”的处理方式，将分歧管控置于机制化轨道之内，避免争端分歧对双边关系造成冲击；以“对话协商”为主要手段，反对阵营对抗和外部强制，强调在平等基础上协商解决问题。由此，“2+2”对话机制不仅是双边战略沟通平台，更成为亚洲安全模式在周边地区的具体落地形式，既服务于中国与相关国家关系的长期稳定，也通过与东盟主导的地区安全架构相衔接，为区域安全治理提供一种包容性、非对抗性的制度选项。

从理念到机制的转化路径表明，通过“2+2”机制，中国尝试在保持政策灵活性的同时，逐步构建稳定、可预期的周边战略安全对话体系，为地区和平稳定提供制度性支撑。这一机制的建立和升级为构建周边安全共同体筑牢了制度支撑，注入了新的动力。<sup>[1]</sup>因此，中国与东南亚国家推动的“2+2”

---

[1] 张洁：《构建周边安全共同体：中国方案与地区实践》，《中共中央党校（国家行政学院）学报》2025年第3期，第54-63页。

机制既是周边外交理念深化的产物，也是亚洲安全模式在具体机制层面的实践，对于加强与周边国家双边战略互信、有效推进安全合作和战略协调具有重要意义。

## 二、中国与东南亚国家推动建立“2+2” 机制的进展和动因

中国密集与印尼、越南、马来西亚和柬埔寨推进“2+2”对话机制，是在国际体系转型、区域秩序重组与双边关系深化三重结构因素叠加下的战略选择。这一制度创新既是对外部结构压力的回应，也是对区域国家战略行为逻辑的适应，更是中国自身安全治理方式调整的结果。

### （一）中国与东南亚国家建立“2+2”机制的进展

#### 1. 中印尼“2+2”对话机制举行部长级会议

中印尼外长防长“2+2”对话机制是中国对外建立的首个部长级“2+2”机制，双方致力于将其打造成提升两国政治安全与防务合作的首要平台。2023年7月，印尼时任总统佐科·维多多访华时，两国领导人达成启动外长防长“2+2”对话机制的共识。同年10月，中国与印尼正式宣布建立外长防长“2+2”对话机制。<sup>[1]</sup>2024年8月，中印尼举行外长防长“2+2”对话机制首次高官会，标志着两国“2+2”机制正式启动。2025年4月，中国与印尼在北京举行首次部长级“2+2”会议，议题涵盖发展战略衔接、海上安全、执法合作、防扩散与网络安全等多个领域。双方同意筑牢制度合作框架，深化政治安全互信，推动发展战略深度对接，凝聚南海和平合作共识，明确多边协作方向。两国签署了《中华人民共和国政府和印度尼西亚共和国政府关于建立全面战略对话机制的谅解备忘录》和海上安全合作等领域合作文件，决定建立中印尼裁军、防扩散与军控磋商机制，并明确中印尼“2+2”机制第二

---

[1] 《中华人民共和国和印度尼西亚共和国关于深化全面战略伙伴关系的联合声明》，外交部网站，2023年10月18日，[https://www.mfa.gov.cn/web/zyxw/202310/t20231018\\_11163274.shtml](https://www.mfa.gov.cn/web/zyxw/202310/t20231018_11163274.shtml)。

次会议将在印尼举行，从而构建起多层次、常态化的双边合作机制体系。<sup>[1]</sup>

外交部长王毅在中印尼“2+2”对话机制首次部长级会议共见记者时表示，此次会议标志着两大邻国、两大新兴经济体和两个发展中大国的战略互信和政治安全合作开启了新的篇章。<sup>[2]</sup> 中印尼“2+2”对话机制的建立，充分彰显两国高度的战略互信，更是中国周边外交机制建设的重要突破，既为中国与东盟国家的军事和安全合作树立典范，也为中国深化与东盟整体协作提供关键接口，使两国从传统双边伙伴跃升为区域治理的共商共建者。<sup>[3]</sup> 从更宏观层面看，中印尼“2+2”机制体现了亚洲安全模式在双边层面的具体实践，为地区国家在大国竞争背景下探索合作安全路径提供了现实样本。作为东盟内部的“议程塑造型国家”，印尼具有示范扩散效应。中印尼关系不仅实现了双边合作层级的提升，也在区域安全治理结构中展现出更为鲜明的战略性和引领性。

## 2. 中越外交、国防、公安“3+3”战略对话机制举行部长级会议

2024年12月，中越召开外交、国防、公安“3+3”战略对话机制首次会议，两国外交、军队、公安部门负责人共同主持。2025年4月，习近平主席访问越南期间，双方同意深化政治安全合作，将外交、国防、公安“3+3”战略对话机制明确为部长级并适时召开首次部长级会议。<sup>[4]</sup> 2026年3月，中越外交、国防、公安“3+3”战略对话机制首次部长级会议在河内举行，这是中越双方在全球首创的战略沟通平台，目的是维护政治制度安全、深化战略协作。双方围绕“统筹发展和安全、走好社会主义道路、携手应对共同挑战”这一主题深入交流，达成多项共识。会议同期举行了中越双边合作指导委员会第

---

[1] 《中印尼举行外长防长“2+2”对话机制首次部长级会议》，外交部网站，2025年4月21日，[https://www.mfa.gov.cn/web/wjzbzd/202504/t20250421\\_11599203.shtml](https://www.mfa.gov.cn/web/wjzbzd/202504/t20250421_11599203.shtml)。

[2] 《王毅谈中印尼外长防长“2+2”对话机制首次部长级会议共识》，外交部网站，2025年4月21日，[https://www.mfa.gov.cn/web/wjdt\\_674879/gjldrhd\\_674881/202504/t20250421\\_11599230.shtml](https://www.mfa.gov.cn/web/wjdt_674879/gjldrhd_674881/202504/t20250421_11599230.shtml)。

[3] 潘玥：《中印尼“2+2”：中国周边外交的范式突破与东南亚棋局重构》。

[4] 《中华人民共和国和越南社会主义共和国关于持续深化全面战略合作伙伴关系、加快构建具有战略意义的中越命运共同体的联合声明》，外交部网站，2025年4月15日，[https://www.mfa.gov.cn/ziliao\\_674904/1179\\_674909/202504/t20250415\\_11594984.shtml](https://www.mfa.gov.cn/ziliao_674904/1179_674909/202504/t20250415_11594984.shtml)。

十七次会议、两国公安部第九次合作打击犯罪部长级会议和第十次边境国防友好交流活动。双方商定在中国举办该机制第二次部长级会议，后续还将开展海军联合巡逻、签署反恐等合作文件等多项具体合作，为中越统筹发展与安全、深化各领域协作奠定了坚实基础。<sup>[1]</sup>

中越成功举行“3+3”战略对话机制部长级会议，充分彰显两党两国关系的高水平和战略性，标志着双方战略互信与合作迈上新台阶。且相较于常规“2+2”对话机制，中越“3+3”战略对话增加了警务合作的内容，契合中越双边及澜湄合作中加强执法合作的现实需求。该机制为中国与周边国家构建利益与责任共同体、实现发展联动与治理协同提供了实践样本，亦是亚洲特色安全模式的重要探索。中越双方通过双边机制化的多层次、全方位的战略协调实现分歧管控，加强安全与发展协同合作，为破解地区安全治理困境，构建均衡有效、包容普惠的亚洲安全架构提供了新的实践路径，彰显了亚洲国家自主维护地区安全与稳定的内生动力。

### 3. 中国与柬埔寨外长、防长“2+2”战略对话机制首次会议

2025年4月，习近平主席对柬埔寨国事访问期间，两国决定建立外长、防长“2+2”战略对话机制，“就重大战略问题及时协调立场并推进有关领域合作”。<sup>[2]</sup>2026年4月，中柬外长、防长“2+2”战略对话机制首次会议在金边举行，双方就双边关系、政治安全与防务安全合作、国际地区形势等议题深入交换意见，达成广泛共识。会议重申在涉及彼此核心利益问题上坚定相互支持，统筹推进高质量发展与高水平安全，深化执法与防务合作，在打击跨国电信诈骗、维护网络安全等非传统安全领域形成合力。双方强调通过对话协商解决分歧，反对单边霸凌与强权政治，推动多边协作。<sup>[3]</sup>此次会议

---

[1] 参见《中越举行外交、国防、公安“3+3”战略对话机制首次部长级会议》，外交部网站，2026年3月16日，[https://www.fmprc.gov.cn/wjbzhd/202603/t20260316\\_11875638.shtml](https://www.fmprc.gov.cn/wjbzhd/202603/t20260316_11875638.shtml)；《王毅在结束出席中越外交、国防、公安“3+3”战略对话机制首次部长级会议、主持双边合作指导委员会会议后接受中国媒体采访》，外交部网站，2026年3月17日，[https://www.fmprc.gov.cn/wjbzhd/202603/t20260317\\_11876424.shtml](https://www.fmprc.gov.cn/wjbzhd/202603/t20260317_11876424.shtml)。

[2] 《中华人民共和国和柬埔寨王国关于构建新时代全天候中柬命运共同体、落实三大全球倡议的联合声明》，外交部网站，2025年4月18日，[https://www.mfa.gov.cn/zili/ao\\_674904/1179\\_674909/202504/t20250418\\_11596815.shtml](https://www.mfa.gov.cn/zili/ao_674904/1179_674909/202504/t20250418_11596815.shtml)。

[3] 《中柬举行外长、防长“2+2”战略对话机制首次会议》，外交部网站，2026年4月22日，[https://www.fmprc.gov.cn/wjbzhd/202604/t20260422\\_11897798.shtml](https://www.fmprc.gov.cn/wjbzhd/202604/t20260422_11897798.shtml)。

将两国领导人的战略共识转化为机制化合作成果，实现了外交与国防双领域同频共振、协同发力。

中柬“2+2”战略对话机制与中柬政府间协调委员会及“钻石六边”合作架构相互衔接，强化了多层次机制协同运作，使两国安全合作嵌入整体发展合作体系之中，体现出发展与安全深度联动的合作特征。该机制凸显高层引领、结伴不结盟、合作不对抗的特点，既为中柬双边关系长期稳定发展提供刚性制度支撑，巩固两国的铁杆友谊，也为地区国家通过对话协商化解分歧、维护和平稳定提供示范，有助于推动新时代全天候中柬命运共同体的建设和亚洲安全模式的落地。

此外，中国与马来西亚的“2+2”对话机制已写入双边联合声明。2025年4月习近平主席访问马来西亚期间，两国宣布构建高水平战略性中马命运共同体，并同意建立外交国防“2+2”对话机制。中马“2+2”对话机制定位为“高水平战略沟通渠道和政治安全合作平台”<sup>[1]</sup>，侧重拓展战略沟通与务实安全协作。双方将完善防务与执法合作机制，开展联演联训、人员互访与专业培训，强化海上安全、跨境犯罪治理等非传统安全协作，既聚焦双边重大战略议题对接，也兼顾地区安全格局适配性。

可见，中国与东南亚国家的“2+2”对话机制并非应对单一安全威胁，而是以制度化高层沟通巩固政治互信、协调战略立场、拓展安全务实合作，并集中体现中国以制度性合作对冲外部干预、以命运共同体理念引领区域秩序重塑的周边外交实践方向。

## （二）中国与相关东南亚国家建立“2+2”机制的动因

### 1. 双边层面：战略互信深化与安全合作制度化的需求

从双边关系演进看，中国与印度尼西亚、越南、马来西亚、柬埔寨建立“2+2”对话机制，首先源于双方政治互信水平的持续提升以及安全合作深化所带来的制度化需求，是中国与相关东南亚国家双边关系由功能性合作向战

---

[1] 《中华人民共和国和马来西亚关于构建高水平战略性中马命运共同体的联合声明》，外交部网站，2025年4月17日，[https://www.mfa.gov.cn/web/ziliao\\_674904/1179\\_674909/202504/t20250417\\_11595807.shtml](https://www.mfa.gov.cn/web/ziliao_674904/1179_674909/202504/t20250417_11595807.shtml)。

略性协同跃升的“水到渠成”的结果。

一方面，这四国均采取多元平衡的独立外交政策，与中国保持较高水平的政治互信，在地区安全与发展议题上具有现实合作需求，且具备一定的地区影响力或战略支点意义。另一方面，当前中国与四国均处于双边关系升级的关键阶段，中印尼迈向具有地区和全球影响力的中印尼命运共同体、中越构建具有战略意义的命运共同体、中马建设高水平战略性命运共同体、中柬巩固新时代全天候命运共同体。近年来中国与上述四国发展利益深度融合，合作议题已从经贸领域向政治与安全领域拓展，海上安全、执法合作、网络安全及非传统安全方面合作重要性不断上升。原有以外交或防务单一部门为主的对话机制已难以承载高层战略互信深化和跨部门统筹协调的需要，外交与防务部门协同的“2+2”机制由此成为制度创新方向。同时，印尼、马来西亚和越南作为南海沿岸国家，中国此前已分别与其建立涉海等安全对话机制，这些议题型机制为双方建立综合性战略协调机制提供了现实基础。因此，“2+2”机制通过高层化、制度化、跨部门的设计，成为推动双边关系向更深层次战略绑定转型的重要制度载体。

同时，不同国家推动该机制的具体动因有所差异，需要结合其对华战略认知加以分析。就印度尼西亚而言，其推动“2+2”机制具有明显的战略自主与多边嵌入逻辑。作为东盟最大经济体和中等强国，印尼在地区事务中具有重要议程设置能力，倾向于通过“嵌入多重”地区合作架构作为缓冲，避免依附于某一大国，并维护战略自主性。<sup>[1]</sup>且印尼作为全球产业链关键节点和海上通道枢纽，其对海上安全与地区稳定高度关切，因此与中国加强战略沟通具有现实必要性。越南在处理中越关系时倾向于采取合作与防范并存的对冲策略，即在扩大合作的同时保留安全缓冲空间。<sup>[2]</sup>中越“3+3”机制可助力两国以协商方式管控边境、海上及涉外执法等领域分歧，这既契合越南扩大

[1] Rizal Sukma, “The Evolution of Indonesia’s Foreign Policy: An Indonesian View,” *Asian Survey*, Vol.35, No.3, 1995, pp.304-315.

[2] Alexander L. Vuving, “Vietnam’s Hedging Strategy against China since Normalization,” *Asian Survey*, Vol.46, No.6, 2006, pp.815-817.

对华合作的现实利益，也满足其通过机制化安排平衡地区战略态势的核心诉求。就马来西亚而言，其动因更多体现为低敏感性安全合作的导向。马来西亚学者郭清水提出，马来西亚长期采取“制度型风险分散”的对冲策略，即在不选边的前提下拓展对华合作。<sup>[1]</sup> 马来西亚与中国建立“2+2”对话机制，旨在通过增强制度化的战略沟通，对冲地缘政治博弈带来的不确定性。柬埔寨推动机制建设的动力则更多源于中柬高度政治互信与发展依赖关系。柬埔寨对华合作具有明显的“发展导向型依赖”特征<sup>[2]</sup>，“2+2”机制既是对既有紧密关系的制度化巩固，同时也有助于提升双边安全合作的透明度，缓解外部对中柬军事合作的疑虑。

上述四国虽然情况各异，但均具备推动“2+2”机制的基本条件，即较高政治互信与安全合作制度化需求。“2+2”对话机制的形成并非随机选择，而是中国与相关东南亚国家双边关系结构、战略需求与政策偏好的综合结果。

## 2. 地区层面：同东盟主导区域架构的对接与支撑

从地区层面考察，中国与东南亚国家“2+2”机制的兴起，并非孤立的双边外交行为，而是亚太安全环境演变、区域治理架构转型以及中国—东盟战略协作深化共同驱动的结果。

一是应对区域安全结构变化。当前亚太地区正经历由相对稳定向竞争加剧的结构性转变。亚太地区长期存在一种“重叠性安全秩序”，多种安全机制并存且相互交织，各国通过参与不同机制以分散风险、维持战略空间。<sup>[3]</sup> 美国持续强化在地区的军事存在，并通过同盟体系与小多边机制推进安全布局，使区域安全合作呈现出一定程度的阵营化倾向。东南亚国家普遍不愿被纳入对抗性安全体系，而是强调战略自主与灵活平衡，在安全合作中更倾向

---

[1] Kuik Cheng-Chwee, “The Essence of Hedging: Malaysia and Singapore’s Response to a Rising China,” *Contemporary Southeast Asia*, Vol.30, No.2, 2008, pp.163-165.

[2] Sophal Ear, *Aid Dependence in Cambodia: How Foreign Assistance Undermines Democracy*, NY: Columbia University Press, 2013, pp.62-64.

[3] Evelyn Goh, *The Struggle for Order: Hegemony, Hierarchy, and Transition in Post-Cold War East Asia*, Oxford: Oxford University Press, 2013, pp.208-210.

于参与非正式、低约束的机制安排，以避免战略被锁定。<sup>[1]</sup> 传统以同盟为基础的安全安排难以满足东南亚国家的政策偏好。东南亚国家与中国推动的“2+2”对话机制并不附带同盟义务，也不要求安全承诺，其本质是一种以政策协调与风险管控为核心的对话平台，在制度属性上契合了地区国家平衡而非结盟的基本取向。

二是弥补多边机制功能短板及与东盟架构互补支撑。阿米塔·阿查亚（Amitav Acharya）曾指出，东盟中心性并不意味着所有合作必须在东盟框架内展开，而在于东盟能否在多层次制度网络中维持议程设置能力，且大国与东南亚国家之间的双边机制不一定是对东盟的削弱，反而可能是一种功能性补充，并可发挥减压阀作用。<sup>[2]</sup> 具体来说，从功能定位看，“2+2”机制与东盟主导机制并非替代关系，而是形成互补。长期以来，东盟主导的多边机制在促进地区国家对话与信任建设方面发挥了重要作用，但其以“协商一致”为基础的决策方式也在一定程度上限制了其在敏感安全议题上的效率与执行力。在此背景下，各类小多边与双边机制逐渐兴起，以弥补传统多边机制在功能上的不足。“2+2”机制正是在这一趋势下形成的制度创新。从区域秩序角度看，“2+2”机制也并未削弱东盟中心性，反而在一定程度上对其形成支撑，有助于提升相关国家在地区结构中的“枢纽”地位，并可间接强化东盟整体的协调能力与制度影响力。

三是中国—东盟全面战略伙伴关系向纵深发展的必然结果。从更深层面看，“2+2”机制的地区动因还源于中国—东盟关系整体升级所带来的制度外溢需求。2021年中国与东盟建立全面战略伙伴关系，标志着双方关系进入全方位、深层次发展的新阶段。在此背景下，“2+2”机制不再是孤立的双边安排，而是连接区域整体战略协作与双边务实安全推进的关键纽带。如中国与东盟推进“南海行为准则”磋商、深化防务部门常态化交流等区域安全合作，与双边“2+2”机制可形成双多边良性互动，推动中国—东盟全面战略伙伴关

---

[1] David Capie, “The United States and Southeast Asia’s Regional Security Architecture: Problems of Pluralism and Leadership,” *The Pacific Review*, Vol.28, No.5, 2015, pp.702-706.

[2] Amitav Acharya, *The Making of Southeast Asia: International Relations of a Region*, Ithaca: Cornell University Press, 2013, pp.245-250.

系向纵深发展。同时，中国与东南亚国家建立“2+2”机制是东南亚作为人类命运共同体及全球安全倡议先行先试示范区的必然延伸。一系列“2+2”机制的布局不仅夯实了中国与东南亚国家命运共同体建设的制度根基，更能以示范效应牵引亚洲更多国家寻求更积极的对华关系，从而为中国的安全和发展构建更为广泛而巩固的安全支撑，塑造更为有利的地区安全态势。<sup>[1]</sup>

### 3. 全球层面：中国特色大国外交与安全理念的制度化表达

从更宏观的全球层面看，推动建立“2+2”对话机制是中国对当前国际体系深刻转型的主动回应。在权力结构重组、制度竞争加剧与全球治理碎片化并行发展的背景下，“2+2”对话机制不仅体现了中国在安全领域的制度创新探索，也反映出中国与全球南方国家深化战略协作的现实需求。

近年来，随着新兴市场国家与发展中国家整体实力的提升，全球南方在国际体系中的地位不断上升，在全球治理中的制度诉求也日益增强。东南亚国家作为全球南方的重要组成部分，在全球产业链、地区安全与多边外交中发挥着日益重要的作用。中国在推进周边外交过程中，强调以更广阔的全球视野审视周边关系。正如中央周边工作会议所指出，中国同周边关系已进入“周边格局与世界变局深度联动”的新阶段，需要统筹国内国际两个大局加以推进。<sup>[2]</sup>因此，“2+2”机制不仅是双边或区域合作工具，也具有面向全球的制度意义，为中国在更广泛全球南方范围内推广类似合作模式提供了经验基础。该机制也体现了中国特色大国外交在安全领域的探索路径，即通过非同盟、非对抗、开放包容的制度安排，推动构建更加均衡、稳定的国际安全秩序。这与中国提出的全球安全倡议在理念上高度契合，反映出中国在全球治理中的制度塑造能力正在逐步增强。

综合上述三个层面可以看到，中国与东南亚国家推动“2+2”对话机制的努力，不仅是与相关国家关系由议题驱动型合作向机制驱动型治理的转变、中国周边外交从维护关系向塑造秩序的过渡，也体现出人类命运共同体理念

---

[1] 唐永胜、周钰雯：《建设性经略周边安全依托的地缘政治基础和实践路径》，《亚太安全与海洋研究》2025年第3期，第21-31页。

[2] 《中央周边工作会议在北京举行 习近平发表重要讲话》。

和亚洲安全模式在实践层面的制度化探索。

### 三、中国与东南亚国家对话机制的核心特征 及其与美西方的差异

“2+2”对话机制最早由美国及其盟友系统化运用，起源于20世纪50年代的北约盟国军事协作，逐渐成为其同盟体系内部进行战略协调的重要制度工具。美国凭借其全球同盟体系，已与日本、韩国、澳大利亚、菲律宾等国建立常态化“2+2”对话机制或类似的战略安全协调机制，美国盟友之间也纷纷建立外交安全对话机制。这些机制多围绕军事同盟与战略协作展开，是一种“战时协作的平移”，强调武力威慑的有效性。表面上看，中美双方均采用了相似的机制形式，但其制度基础、功能定位及对地区安全架构的影响存在显著差异。中国与东南亚国家推进“2+2”对话机制，主要目标在于提升双边关系中的跨部门协同水平，加强战略互信与风险管控，旨在服务于双边关系发展和地区安全稳定；而美西方的“2+2”机制则深度嵌入同盟体系，承担着战略整合和威慑协同的功能。两者体现出不同的安全观和地区秩序理念。

#### （一）中国同东南亚国家“2+2”对话机制的核心特征

首先，突出战略对话属性，超越了单纯的军事或防务协商。中国在周边地区往往倾向于通过柔性的制度安排发展与相关国家关系、提升自身影响力，中国与地区国家构建的“2+2”机制也不聚焦军事安全协作，而是更强调宏观战略沟通、政策协调与政治互信建设，议题不仅涵盖双边安全合作，也涉及地区形势、全球治理和发展议题，其在制度功能上更接近战略沟通平台，而非军事协作指挥工具。

其次，不结盟与非针对性。长期以来，亚洲国家被不同的安全理念分割。同盟安全和合作安全成为两种不同的安全范式。以美国为中心的军事同盟体系与以东盟为中心的区域多边合作机制形成“规范性矛盾”。<sup>[1]</sup>中国始终倡

---

[1] 刘卿：《“亚洲安全模式”为破解亚洲安全困境提供新范式》，《现代国际关系》2025年第5期，第27-33页。

导走出一条“‘对话而不对抗、结伴而不结盟’的国与国交往新路”。结伴不结盟就是倡导各国跳出传统国际关系中军事同盟的桎梏，基于共同利益与诉求，建立灵活多元的合作关系，在相互支持、共同发展的同时，保持外交政策的独立自主，避免陷入集团对立与阵营对抗的陷阱。<sup>[1]</sup>中国与东南亚国家推进“2+2”对话机制时明确强调不针对第三方、不寻求建立军事同盟，旨在更好地增信释疑、管控分歧、促进合作。

再次，发展导向与安全议题并重。中国主张将安全对话与发展议题紧密结合，如产业链供应链稳定、互联互通项目安全保障、经济走廊建设等，体现出“以发展促安全”的治理思路。这种做法有助于将安全议题嵌入合作框架，降低安全议题被单独政治化、军事化的风险。

最后，强调与地区现有多边安全架构的协调性，尤其注重与东盟主导机制的衔接，支持东盟中心地位。中国与越南、印尼等南海当事国的“2+2”对话中，相关共识往往与《南海各方行为宣言》及“南海行为准则”磋商进程相呼应，体现出补充而非替代地区既有安全机制的制度取向。在非传统安全方面，中国与有关国家在“2+2”“3+3”框架下推动打击跨境电信诈骗、执法合作与边境治理等议题，与东盟打击跨国犯罪部长级会议（AMMTC）及东盟警察组织（ASEANAPOL）所构建的区域合作网络也可形成互补，通过双方高层牵头的跨部门协调提升既有机制的执行效能。

## （二）与美西方“2+2”对话机制的差异

首先，从制度基础和战略目标看，中国与美西方“2+2”对话机制存在根本差异。中方推动的机制建立在伙伴关系基础之上，强调相互尊重、合作共赢，其目标是维护共同安全和地区稳定，重点在于寻找共同利益与合作空间，而非围绕共同威胁进行战略动员。而美国及其盟友之间的“2+2”对话机制则多建立在正式或准同盟关系之上，往往具有清晰的战略指向，服务于联盟威慑与竞争需求。其核心功能在于协调同盟战略、提升军事互操作性，并在特定方向上形成威慑能力。以美日“2+2”安全磋商为例，其自2005年机制化以来，

---

[1] 朱旭、侯晓放：《破解亚洲安全困境的中国方案：探索区域安全新模式》，《东北亚论坛》2026年第1期，第3-15页。

一直是美日同盟的核心协调平台。会议议题通常集中于同盟分工、基地使用、军事部署以及对“地区挑战”的共同应对，服务于美日同盟一体化和对外威慑。近年来，美日“2+2”磋商多次在联合声明中强调“加强威慑与应对能力”“强化联盟一体化”，并推动日本防卫政策调整、扩大反击能力建设。<sup>[1]</sup>类似地，美韩“2+2”外长防长会议也往往围绕联合防御、作战指挥权和军事威慑展开，体现出典型的同盟安全安排。

其次，从哲学基础与核心叙事上看，中国与美西方“2+2”机制呈现出明显差异。中国与东南亚国家的“2+2”机制核心在于倡导共同、综合、合作、可持续的安全观，强调安全不可分割，主张通过对话与合作实现风险共担与利益共享，这一理念与全球安全倡议和亚洲安全模式相呼应。例如，在中印尼“2+2”对话中，双方强调加强海上合作、反恐和灾害管理等功能性议题合作。在中越“3+3”机制中，双方同意加强执法安全合作、打击跨境犯罪、深化政治安全互信，并重申通过对话妥善管控分歧。<sup>[2]</sup>这些表述表明，中国式“2+2”机制在议题设置上更注重非传统安全与发展议题，呈现出明显的包容性与合作导向。相较之下，美西方机制则基于集体防御和联盟安全逻辑，围绕“基于规则的国际秩序”“一体化威慑”等叙事展开。例如美日联合声明多次强调“维护基于规则的国际秩序”，并将联盟合作作为实现这一目标的核心工具，带有明显的规范竞争属性。2023年美菲2+2部长级对话联合声明明确《美菲共同防御条约》适用于南海情形，强调“双方武装力量、公共船只和飞机在南海遭受武装攻击将触发共同防御义务”。<sup>[3]</sup>这一表述直接将具体海域争议纳入同盟威慑框架，体现出明显的阵营化与对抗性逻辑。

再次，在运行逻辑上，中国与东南亚国家的“2+2”机制采取渐进式推进和功能优先原则，根据双边关系成熟度灵活设计机制形态。而美西方机制

---

[1] 可参见“Japan-U.S. Security Consultative Committee (2+2),” Ministry of Foreign Affairs of Japan, <https://www.mofa.go.jp/region/n-america/us/security/scc/index.html>.

[2] 《中越举行外交、国防、公安“3+3”战略对话机制首次部长级会议》，外交部网站，2026年3月16日，[https://www.mfa.gov.cn/wjbzhd/202603/t20260316\\_11875638.shtml](https://www.mfa.gov.cn/wjbzhd/202603/t20260316_11875638.shtml).

[3] “Joint Statement of the U.S.-Philippines 2+2 Ministerial Dialogue,” U.S. Department of State, April 11, 2023, <https://2021-2025.state.gov/joint-statement-of-the-u-s-philippines-22-ministerial-dialogue/>.

则多嵌入既有联盟体系，制度稳定性强但结构较为刚性。同时，中国与东南亚国家的“2+2”机制强调安全与发展并重，安全议题往往与产业链稳定、基础设施合作和互联互通建设相结合。美西方机制则更多将经济工具纳入地缘战略框架，在技术限制、供应链重组或安全审查方面服务于战略竞争目标，经济合作一定程度上成为安全战略的延伸工具。例如，美日“2+2”声明提出要在关键与新兴技术、供应链安全等领域加强合作，以“提升经济安全”。<sup>[1]</sup>

最后，在地区架构层面，两类机制对区域秩序的影响路径亦存在差异。中国与东南亚国家的“2+2”机制强调与东盟主导机制的衔接，通过强化双边沟通能力来降低误判、稳定预期，从而对既有区域架构形成补充。而美西方“2+2”机制则往往与美国主导的排他性“小多边”安全安排相互叠加。例如，美澳“2+2”机制与AUKUS机制高度联动，推动同盟间核潜艇合作与军事技术共享，这在客观上强化了地区军事集团化趋势。这类机制通过“小圈子化”的安全协作模式在实质上削弱了东盟在地区安全治理中的中心地位与议程主导能力，并对东盟主导的开放性区域架构形成挤压。

总体而言，尽管中国与美国及其盟友均采用“2+2”这一制度形式，但其背后的安全观、制度逻辑和地区指向存在本质差异。中国与东南亚国家推进的“2+2”机制是完全不同于同盟政治的安全合作路径，这也为理解亚洲安全模式在具体制度层面的运作提供了重要观察窗口。

## 四、对地区安全秩序的影响

中国与东南亚国家推进的“2+2”对话机制虽仍处于起步阶段，但已在双边关系稳定、地区安全互动方式以及区域治理结构等多个层面产生了外溢影响，其意义不仅体现在合作议题的拓展，更在于通过制度化沟通塑造了新的地区安全互动逻辑。

---

[1] “Joint Statement of the Security Consultative Committee (‘2+2’),” U.S. Department of State, July 28, 2024, <https://2021-2025.state.gov/joint-statement-of-the-security-consultative-committee-22-2/>.

### （一）双边层面：有助于双边关系的稳定强化

在双边层面，“2+2”对话机制推动中国与相关国家的安全合作由分散推进转向统筹协调，形成跨部门协同的制度安排。首先，该机制增强了两国战略沟通的稳定性。相较于以往以事件或议题为导向的互动方式，“2+2”机制通过定期对话实现政策层面的持续对表，使双方能够在复杂环境中保持基本共识，从而降低误判风险。其次，该机制提升了风险管控能力。在涉及海上事务、执法合作等敏感领域时，高层沟通渠道的常态化，有助于将潜在分歧纳入可控范围，避免局部摩擦外溢升级。最后，该机制强化了双边关系的韧性。即便在外部环境波动背景下，制度化沟通仍可维持最低程度的协调，从而防止关系出现剧烈波动。

从功能上看，“2+2”机制正在形成三方面作用：一是通过高层对话降低不确定性，巩固政治互信；二是拓展安全合作议题，推动传统与非传统安全领域的联动；三是为更广泛的区域合作提供政策支撑。总体而言，该机制已初步成为中国与部分东南亚国家安全合作体系中的重要支点。

### （二）地区安全层面：推动以协商为导向的安全互动方式

在地区层面，“2+2”机制的更深层意义在于其通过制度化实践，逐步强化了一种以沟通与协调为基础的安全互动方式。这种方式强调通过持续对话管理分歧，而非依赖危机触发的临时应对。

一方面，该机制推动安全议题处理由“被动反应”向“前置沟通”转变。通过常态化信息交换和政策对接，相关国家能够在问题累积之前进行协调，从而减少突发事件的冲击。这种前置性安排，有助于在地区范围内形成更稳定的互动预期。另一方面，该机制拓展了安全合作的实现路径。不同国家可在不改变既有合作结构的前提下，通过双边高层协调嵌入多层次合作网络，从而形成更加灵活的安全联系。此外，该机制还在一定程度上强化了地区关键国家的连接作用。通过提升战略沟通密度，中国与相关东南亚国家在不同合作框架之间的协调能力随之增强，从而在更大范围内发挥桥梁与枢纽功能，有助于提升地区整体运转的稳定性。

### （三）地区秩序层面：缓释地区安全关系的分化趋势

当前亚太安全格局呈现多种合作安排并存的特征，不同机制之间的叠加在一定程度上加剧了结构性分化。在这一背景下，中国与东南亚国家“2+2”机制的作用，主要体现在对这种分化趋势的调适。首先，该机制通过强化信息沟通，降低了安全关系中的不确定性。在多重合作网络交织的环境中，保持政策透明与立场可预期，对于防止误判具有重要意义。其次，该机制为中国与相关国家提供了一种操作空间更为灵活的合作方式，使其能够在不同安全安排之间保持一定回旋余地。这种以对话为核心的合作路径，有助于避免安全关系向单一方向固化。

总体来看，该机制并不直接改变地区力量结构，但通过改善互动方式，在一定程度上减缓了地区整体安全秩序的对立化趋势，使地区格局维持在可调适状态，而非走向刚性分化。

### （四）区域治理层面：推动安全与发展的联动提升

从区域治理角度看，中国与东南亚国家“2+2”机制的另一重要意义在于通过议题整合，将安全问题纳入更广泛的合作框架之中，从而增强治理的整体性。在具体实践中，该机制已逐步将合作内容从传统安全领域延伸至产业链稳定、跨境治理以及重大项目保障等方面。这种议题拓展，使安全合作不仅服务于风险应对，也直接作用于发展环境的优化。通过将相关问题纳入中国与相关国家的常态化沟通框架，可以在一定程度上减少安全风险对经济合作的外溢影响。

更为重要的是，这种以议题整合为特征的合作方式，有助于推动安全与发展形成良性互动关系。安全问题不再被单独处理，而是与发展进程相互嵌入，从而提升区域治理的实际效能。在这一意义上，中国与东南亚国家“2+2”机制不仅服务于双边关系稳定，也在一定程度上为地区提供了具有公共属性的治理支持。

## 五、结语

中国与东南亚国家建立或提升“2+2”高层战略对话机制，是在新形势

下统筹发展和安全、主动塑造周边环境的重要制度创新。这一机制并非对西方模式的简单移植，而是根植于“亲诚惠容”“命运与共”的周边外交理念，并在亚洲安全模式指引下形成的中国式实践。通过将外交与防务高层沟通机制化、常态化，中国在双边层面强化战略互信与风险管控，在地区层面为热点问题提供制度化对话渠道，在结构层面为东南亚国家提供区别于同盟政治的安全合作选项。相较于美西方基于同盟体系、强调威慑与竞争的“2+2”安排，中国与东南亚国家对话机制更加注重包容性、安全与发展的联动，以及与东盟主导地区架构的衔接，体现出稳定周边、促进共同发展的制度取向。其意义不仅在于深化双边关系，更在于通过机制网络化建设，提升地区国家自主协调安全议题的能力，为亚太安全秩序注入更多稳定性与确定性。

同时也应看到，中国与东南亚国家推动相关机制建设仍面临多重挑战。外部大国持续强化在东南亚的安全存在，通过同盟升级、小多边机制叠加等方式加大对地区安全议题的塑造力度，使地区战略环境更趋复杂。东南亚国家普遍奉行战略自主与大国平衡政策，对涉及安全议题的制度安排保持谨慎节奏，既希望借助对话提升风险管控能力，也避免被视为“选边站队”。此外，南海问题、跨境安全、军事现代化等敏感议题仍可能对互信积累形成阶段性考验。因此，“2+2”机制的推进需要在尊重地区国家关切、保持透明包容的前提下稳步深化，通过实际合作成果不断夯实政治互信基础，使制度创新真正转化为地区安全与发展的公共产品。

展望未来，随着中国与周边国家关系的持续深化，“2+2”对话机制有望在议题设置、参与主体与机制形式等方面进一步拓展，并与更多区域合作平台形成联动。在这一过程中，如何在保持机制灵活性的同时提升其制度化水平、在拓展安全合作的同时兼顾各方关切，将成为决定其长期作用的重要因素。无论其具体形式如何变化，这一机制所体现的安全理念和制度逻辑，均为理解中国在亚太安全秩序演进中的角色提供了重要观察窗口，也为亚洲安全模式在实践层面的持续探索留下了值得关注的研究空间。

【责任编辑：母耕源】