

四、第 14 屆「香格里拉對話」會議簡析

政治大學國際關係研究中心丁樹範主任主稿

- 美方今年演講以共同繁榮與安全為主要訴求，在南海議題上未若去年與陸方針鋒相對，或與美方前已表達立場、考量未來美「中」互動等因素有關。
- 美「中」競爭態勢將持續不變。美國可能因為大陸被視為具侵略性的行為，更輕易在亞太地區推展其政策；而大陸則必須耗費更多資源以爭取友邦支持。
- 由於大陸和美國在南海等議題長期的競爭與歧異，大陸很可能成為美國明年總統選舉議題，某種程度為雙方關係帶來起伏。

由英國倫敦國際戰略研究所 (International Institute of Strategic Studies) 主辦、新加坡政府協助，受到全球高度注目的第 14 屆「香格里拉對話」(Shangri-La Dialogue) 會議，於今 (2015) 年 5 月 29 日至 31 日在新加坡的香格里拉飯店舉行。

香格里拉對話會議又名「國際戰略研究所亞洲安全高峰會」(IISS Asia Security Summit)。此會議邀請區域內外主要國家或組織的國防部長或安全官員，在大會發表各自國家的國防、安全政策，並接受包括各國學者專家在內的與會人士相關詢問；此外，各參加國可以另外進行雙邊對話。因此，此會議在屬性上被定位為兼具一軌和二軌性質：主辦單位是不屬於任何一國的非官方單位，邀請的主要對象是區域內各國國防部長；同時，相關國家的專家學者應邀參加會議。

(一) 會議狀況

和往年相同的是，參加的國家和國際性組織都非常多。今年派出正式代表團的國家包括：澳洲、孟加拉、汶萊、柬埔寨、加拿大、中國大陸、歐盟、法國、德國、印度、印尼、日本、韓國、寮國、馬來西亞、蒙古、

緬甸、紐西蘭、菲律賓、俄羅斯、新加坡、斯里蘭卡、泰國、東帝汶、英國、美國及越南。派出代表團的國際組織則包括歐盟、北約、東協和國際刑警。值得注意的是，歐盟除派出負責外交和安全的最高官員外，尚派出歐盟軍事委員會主席（最高軍事官員）與會；北約也派軍事委員會主席與會。

此外，出席的人員尚包括來自巴布亞紐幾內亞國防部長、西班牙國防部長、瑞士外交部長和國防部官員、東加王國參謀總長、阿拉伯聯合大公國國防部官員、挪威駐新加坡大使和挪威情報總監、丹麥官員、南斯拉夫官員和世界經濟論壇官員。再加上媒體與會者，本次會議參加人數超過 1 千人以上。

美國和中國大陸派出的代表團最龐大。其原因不難想像：這兩方的動態幾乎越來越主導此一會議的發展。美國的代表團除行政部門外，國會參議院軍事委員會有 4 位委員出席；國防部長卡特在政策演說中更是一再感謝國會支持。中國大陸由副總參謀長孫建國海軍上將帶隊，官方成員來自國防部、總參謀部、國防大學、軍事科學院和海軍軍事學術研究所；非官方成員包括：中國國際戰略研究基金會、中國國際戰略研究學會、北京大學、人民大學、復旦大學、中國國際問題研究院、南京大學、中國進出口銀行及媒體等。

有趣的是，當美國國防部長卡特的場次結束後，中國大陸龐大官方代表團除 3、4 名官員繼續留下來聽日本和印度國防部長演說外，其餘人員不知去向。一個說法是，他們集合分析卡特演說內容，並對卡特的演說予以定調，以作為隔日孫建國演說時回應之參考。

此外，在正式會議議程之外，國際戰略研究所和被認為親陸方的春秋研究所（Chunqiu Institute）另舉辦半天有關「一帶一路」研討會，研討會名稱為：「標示新絲路：中國大陸戰略目標和國際影響」（IISS-Chunqiu Institute Discussion Charting the New Silk Road: China's Strategic Goals and International Impact），吸引不少人參加。

（二）會議討論

會議開始前，許多人預期美國和中國大陸在南海議題上將針鋒相對，

甚至可能形成僵局。這個預期不難理解，因為在會議開始前，美國大幅報導中國大陸在過去 1 年多裡，快速將實際控制的礁石建造成人工島，並且部署軍事設施，部分人工島甚至建造了長達 3,000 公尺的跑道，這使中國大陸在南海的軍事力量快速擴張。

隨著中國大陸在南海軍事力量快速擴張的同時，有關中國大陸將在南海設立防空識別區的說法逐漸升高。這些發展勢必影響美軍在此區域的運作，甚至影響美軍在太平洋和印度洋間的航行，因為從太平洋到印度洋的廣大區域，是美軍太平洋總部的責任區。中國大陸軍力在南海快速發展，未來可能使美軍在此廣大區域無法首尾相聯。

針對上述問題，5 月 12 日華爾街日報報導，美軍考慮派遣飛機飛越這些人工島、派遣軍艦靠近中國大陸控制的礁石，及在此礁石上建造的人工島 12 海浬以內，以挑戰中國大陸人工島的海洋主權訴求，並強調依國際海洋公約，這些礁石是國際水域和空域，不能聲索主權。媒體曾報導，美軍還派出 P-8A 偵察機，機上載有 CNN 電視臺採訪人員，靠近這些人工島，以利媒體就近觀察報導這些人工島建造狀況。為此，中國大陸軍方人員透過無線電警告，該機已近陸方領空，要求迅速離開。

美國國防部長卡特在夏威夷主持美軍太平洋指揮官交接時，明確表示相關立場。第一、美國希望和平解決爭端，要所有聲索國立即、並永遠停止建造人工島，反對爭端的軍事化發展；第二、美國依國際法將飛越、駛近或運作，並強調美國在全世界都這麼做；第三，譴責中國大陸在南海的作為，既不符合支撐亞太安全架構的國際規範，也不符合區域以非強迫方式處理南海和其他爭議的共識。

上述背景使得與會人士擔心，本次會議可能會和去（2014）年一樣。在去年的會議上，美國國防部長黑格（Chuck Hagel）於演說一開始就抨擊中國大陸，指控陸方在南海採取單邊主義行為，並且以脅迫方式，企圖改變現狀，是麻煩製造者，並批評陸方不遵守國際法。中國大陸代表團長副總參謀長王冠中則強力回擊批評美國，指出美國直接公開指責中國大陸，這種指責程度超乎想像，是充滿霸權、威脅和恐嚇，這種方式是鬧事和非建設性的。

王冠中也指責日本首相安倍於5月30日晚上的開幕演講，雖然不像黑格部長對中國大陸直接抨擊，但其實是利用包裝，明裡或暗裡抨擊大陸。

然而，今年會議實際的發展卻出人意料之外。卡特部長並沒有強力抨擊中國大陸。他以共同繁榮和安全做為主要訴求，在說明其他國家在南海建人工島背景下，指出中國大陸也在建人工島；唯一不同的是，中國大陸建造的速度在近2年非常快，再加上中國大陸是崛起強權，引起周邊國家的不安。

卡特部長出乎意料之外的演說內容引起中國大陸溫和回應。中國大陸定性卡特的演說是平實溫和的。因此，孫建國的演說文只抽象地陳述中國大陸既有立場，對於美國只是間接不直接點名批評。其實，卡特部長演說結束後，就有人預測今年的會議將溫和收場。甚至，主辦單位都認為今年會議狀況比去年好，因為今年會議沒有火藥味。

（三）分析

卡特部長的表現為何出人意料之外？其實，在開幕晚宴前已經有人指出，卡特部長演說內容會降溫，對中國大陸的內容不會如他在夏威夷演說般強烈。做此預言的人說，這是卡特部長演說稿撰寫人告訴他的。事情的發展果如預言。問題是，卡特部長的演說內容為何要降溫？及降溫的意義為何？

這或許可以從兩個相關聯的角度分析。第一，美國仍需和中國大陸打交道。隨著中國大陸的崛起，其在國際上諸多領域和議題的影響力越來越高，使得美國必須和中國大陸打交道，以解決諸多國際議題；而在南海議題上強烈抨擊無助於這些議題的處理。更何況，雙方未來馬上要在諸多國際場合見面，包括6月下旬的美「中」戰略經濟對話、習近平9月訪問美國，及國際氣候公約會議等。

第二，卡特部長強硬的話已經講過了。這包括稍早華爾街日報的報導，他在夏威夷主持美軍太平洋指揮官交接時的講話，以及從夏威夷飛新加坡時在飛機上和記者的詢答。美國的立場既然已經充分表達了，就沒有必要

再在「香格里拉對話」會議上打口水戰。

要注意的是，卡特部長演講內容降溫並不表示南海議題將從美國和中國大陸的爭議中消失。卡特部長在夏威夷演說指出，由於中國大陸快速建造人工島，而且其艦隻常靠近他國聲稱的領海水域，因而引起東南亞國家的戒心，使得這些國家自動靠向美國，進而利於美國再平衡政策的推動。

換言之，美國和中國大陸的競爭將持續不變。美國可能因為中國大陸被視為具侵略性行為的錯誤而獲利，使得美國能輕易地推展其政策。這反過來使中國大陸可能將必須耗費更多資源以爭取友邦支持。在此背景下，「一帶一路」固然是中國大陸推動戰略的工具，然而或許也是必須要耗費的成本。

另一方面，因為中國大陸和美國在南海的競爭，及在其他議題領域長期的歧異，中國大陸很可能成為美國明年總統選舉時的議題，這某種程度會為雙方關係帶來起伏。