

二、第 18 屆香格里拉對話會觀察

中山大學中國與亞太區域研究所教授林文程主稿

- 第 18 屆香格里拉對話會計 44 個國家、624 名代表出席，其中 28 國由防長親自與會，各國代表舉行 200 場以上雙邊或多邊會談。
- 美代理防長夏納漢強調印太地區是美國戰略最優先地區，暗批中共破壞國際秩序，重申續依法提供臺灣軍事武器。另魏鳳和演講批美單邊主義，重申不放棄對臺使用武力可能性。
- 觀察今年對話會，印太地區中小國家希望從中國大陸發展獲得契機，惟對其仍有疑慮。另中方或為應對美中貿易戰，積極改善與他國關係，與會相關國家對中方批評減弱，惟不代表對中方信任增加。

(一)背景說明

英國智庫國際戰略研究所 (The International Institute for Strategic Studies, IISS) 主辦，自 2002 年起每年在新加坡香格里拉大飯店 (Shangri-La Hotel) 舉行「亞洲安全高峰會 (Asia Security Summit)」，又稱「香格里拉對話會 (Shangri-La Dialogue)」(以下簡稱對話會)。今年 5 月 31 日至 6 月 2 日舉行第 18 屆對話會，44 個國家代表團參加，其中有 28 國由防長親自與會。各國共派 624 名代表出席，主辦單位共發出 6,313 張出席證。各國代表團舉行超過 200 場以上的雙邊或多邊會談。

雖部分與會人士認為對話會是大拜拜、流於形式、已無新意，但是對話會作為亞太區域第一軌 (Track I)，或接近第一軌的論壇 (因有不具官員身分的學者專家參加)，仍有其重要性，因為這是印太地區建立安全社群 (security community) 的重要機制，所有與會者均為研究印太安全的專家，甚至是在渠等國安決策過程的重要官員。他們透過對話會，可以了解其他國家對重要安全議題的立場，經由閉門雙邊會談，就關切的安全議題交換意見，避免未來誤判情勢。同盟國或友好國家則藉雙邊或多邊會談，商討如何進一步加強安全合作事宜。

對話會的另一功能，則是闡述國家對印太安全議題的立場，爭取其他國家認同，甚至透過國際媒體報導提升國家形象，增進國家軟國

力 (soft power)。藉對話會的觀察，除可知道有關國家對印太安全議題的立場、該地區安全情勢發展外，甚至可解析相關國家的「敵友關係」。

中國大陸過去是香格里拉對話會不少國家圍剿的對象，中方除 2011 年為防長梁光烈率團參加外，餘未派防長出席，過去 2 年均由軍科院副院長率團，為中將軍階、非部長，依主辦單位規定，不能於全會發表演說。今年中方再度由防長魏鳳和率團與會，顯示其了解此多邊論壇的重要性，試圖宣揚中方立場（中方積極主辦的香山論壇，欲取代偏西方的香格里拉對話會，惟論壇聲勢拉抬不起來）。

(二)印太安全問題

根據香格里拉對話會議程安排，今年討論重要議題：(1) 朝鮮半島安全的下一步；(2) 演進中的亞洲安全及其挑戰；(3) 基礎建設發展的安全意涵；(4) 南太平洋戰略利益和競爭；(5) 國防工業發展；(6) 網路能力發展的國防意涵；(7) 提升海洋安全的機制；(8) 國防合作的新形態；(9) 防止在競爭領域的衝突；(10) 確保有活力和穩定地區。這些議題是主辦單位認定印太地區當前或未來面臨迫切需處理的安全問題。

然根據與會者的發言，特別是各國防長的大會演講，顯示關注的安全問題相當廣泛，涵蓋傳統性和非傳統性安全問題。傳統性安全問題包括北韓核武問題、中國大陸在南海軍事化、美國及其他強權在南海進行海上航行自由演練與中國大陸可能發生衝突、如何防止緊張升高以避免引發戰爭；至於非傳統性安全問題，包括恐怖主義威脅、伊斯蘭國勢力在東南亞的發展、氣候變遷、毒品走私、網路戰爭問題、海上和空中航行自由問題、科技競爭、對國際秩序和規範挑戰問題、美中貿易戰、分離主義。

(三)美國立場

今年美中貿易戰如火如荼進行，加上中方由防長親自率團參加，外界預期美中將再度針鋒相對，然實際情形是美降低火力，盟友亦相當克制，未如過去圍剿中方，反是魏鳳和擺出好戰、強硬立場。

1. 美國闡述印太戰略

美代理防長夏納漢 (Patrick M. Shanahan) 發表題為「美國促進印太安全的願景 (The US Vision for Indo-Pacific Security)」演講，同日國防部亦提出「印太戰略報告 (Indo-Pacific Strategy Report)」。

夏納漢演講要點如下：

- (1) 印太地區是美國戰略的最優先地區。信守維持對印太地區安全、繁榮、自由和開放價值的承諾。美正進行重大現代化努力，以對付各種新威脅、強化同盟關係、和建立新夥伴關係。
 - (2) 美國要建立的是一個「共享安全的秩序 (a shared security order)」，沒有任何國家可以主宰印太地區。美國的藍圖是自由開放的印太地區，此一願景是基於以下幾項原則：尊重所有國家主權和獨立；和平解決爭端；自由、公平；互惠的貿易和投資，包括保護智慧財產在內；固守國際規則和規範，包括航行和飛行自由在內。
 - (3) 對威脅印太安全議題的立場。北韓仍然是重大的威脅，美國力求經由談判來達成朝鮮半島的最終、全面、可驗證的非核化；伊斯蘭國所支持的恐怖主義攻擊、其他國際恐怖主義團體的攻擊、核武擴散、毒品走私、天災和傳染疾病；一些國際體系行為者想破壞基於規範的國際秩序。
 - (4) 美國採取的作法。要求盟邦和夥伴國家強化國防、支持基於規範的國際秩序、與志同道合國家擴大分享情資、建立第三夥伴能力等；加強與日本、南韓、澳洲、泰國、菲律賓等盟邦的安全合作；加強與印度、印尼、新加坡、蒙古等夥伴國家合作；繼續基於「臺灣關係法」提供武器裝備供臺灣防衛之用，確保臺灣人民可以決定他們的未來。美國立場是解決臺海兩岸歧見的任何決議，必須在沒有強制和根據臺海兩岸人民意願來達成。
2. 美國對中國大陸的批評較往年溫和。夏納漢未點名地指責破壞基於規範的國際秩序之行為，包括部署先進武器至爭議地區、威脅使用武力以迫使對手讓步、運用債務外交、竊取他國軍事和民用科技、在國際海域建造人工島嶼等，聽眾 (包括中國大陸代表團) 心知肚明其指的即中國大陸，惟其稱中國大陸仍可與美維持合作關係，美未尋求衝突，並建議中國大陸與其他國家建立合作關係。

(四) 中國大陸立場

魏鳳和演講重申中國大陸一貫立場，惟軍人鷹派風格和氣質，使其講話語氣顯得相當強硬。演講及回答問題重點如下：

1. 宣傳和平立場。宣揚「一帶一路」成就、尊重其他文明的作法、強調堅定不移走和平發展道路，以駁斥「中國威脅論」、指出解放軍參加聯合國維和行動對世界和平的貢獻。
2. 批美單邊主義、自我優先、毀約、「退群」立場。傳達對美中貿易戰的強硬立場，指出「談，可以；打，奉陪；欺，妄想」的立場。但仍呼籲美中協調、合作、相向而行。
3. 對臺不放棄武力。臺灣問題延續今年1月2日「習五條」立場，即不放棄對臺灣使用武力的可能性，而且語氣更為強硬，強調只要臺灣從中國大陸分裂出去，必將不惜一戰。
4. 解釋南海問題立場。指責域外國家以航行自由為藉口是導致南海不穩定的因素，強調維護南海穩定靠的是域內國家的努力，中國大陸有權在南海島礁建立防衛設施。
5. 無意圖和能力與美國競爭世界第一地位。

(五)其他國家對美中抗衡的反應

新加坡總理李顯龍5月31日發表演說指出，美中兩國如何處理他們的緊張關係，將影響未來幾十年的國際環境，呼籲其他國家進行調適，接受「中國崛起」的事實；中國大陸以行動證明，支持全球化和基於規範的國際秩序之承諾。中小國家不想在美中兩國選邊。

李顯龍演說反映許多中小國家的立場，今年對話會很少國家直接批評中國大陸，日本防衛大臣岩屋毅演講聚焦北韓核武問題，全未提中國大陸。其他西方國家防長，如澳洲防長雷諾斯（Linda Reynolds）雖提及基於規範的國際秩序、南海航行自由、支持美自由開放印太秩序的構想，但亦未公開批中，反希望中方幫助形塑印太地區的和平穩定。

(六)結語

從歷次香格里拉對話會議程、與會者的發言可知，亞太國家關切安全議題不斷擴大，涉及「非傳統性安全議題(non-traditional security issues)」越來越多，且隨中國大陸國力上升，美中在印太地區競爭影響力的態

勢越趨明顯，印太國家一方面冀望從中國大陸快速的經濟發展獲得好處，也希望其對印太地區的和平和穩定作出更大貢獻，但另一方面又對中充滿疑慮，由印太地區中小國家發言，可知他們對北京既期待又擔心的態度。

今年對話會因美中貿易戰升溫，印太地區因美中抗衡而導致區域國家焦慮不安的氛圍。或因中國大陸為集中精力對付美國，近年積極改善與他國關係，包括日本、印度、新加坡、歐盟國家、南韓、越南、印尼、越南等國家在內，下足外交功夫，亦取得一些成果。今年各國對中方批評減弱，但不代表對中方信任增加。從與會專家對魏鳳和提出問題，包括中方如何處理與印度關係、中方軍事現代化的進展、對美俄退出中程核武器條約的看法、對美軍力帶給世界穩定的看法、對基於規範之國際秩序的看法、南海行為準則談判進程等問題，另對新疆集中營、在高棉可能設軍事基地、北極軍事活動、中方區域霸權行為、南海地區軍事化的正當性、中方積極防禦軍事戰略行徑和思維等質疑，顯示國際安全專家認為中方是印太地區安全、和平和穩定的關鍵國家，亦是導致不穩定的最主要因素，而中方講話與作為顯得相互矛盾，迄今無法減少他國疑慮。