

七、2022 年香格里拉對話觀察：跨出艱難的緩和道路

政治大學東亞研究所名譽教授丁樹範主稿

- 會議邀請烏克蘭總統澤倫斯基演講，顯示俄、烏戰爭對國際關係發生全局性影響；首邀印度洋和南太平洋小國參加，凸顯主辦單位對時事變化的敏銳性；美海岸防衛隊司令首次隨團出席。
- 日美和中方的攻防反映美中競爭對立狀況，美成功團結盟友，中方則試圖反擊美國外交攻勢。
- 美中今年分別適逢期中選舉及「二十大」，雙邊欲尋求關係緩和，惟各受制內部反中情緒和反美民粹，成效有待觀察。

（一）前言

因新冠肺炎疫情而停開兩年的香格里拉對話（Shangri-La Dialogue）會議本（2022）年 6 月 10 至 12 日在新加坡香格里拉飯店舉行。這個被稱為亞洲安全高峰（Asia Security Summit）會議是從 2002 年開始舉行，今年是第 19 屆。

一如歷屆會議，本屆會議吸引全球高度關注。包括應邀在大會和分組會議發表政策演說的印／亞太國家和美歐國家國防部長／軍事首長及主要國安官員、企業領袖、研究機構和智庫分析人員，和相關國際機構人員。全球超過 40 多個國家派代表團與會。今年因為疫情，與會人士比以前減少一半，從千人到五百人。

（二）會議議程

就議程而言，此次會議的安排和歷屆相同。先是在本年 1 月 23 至 25 日舉辦不公開的香格里拉雪巴¹會議（IISS Shangri-La Dialogue Sherpa Meeting 2022），邀請主要國家執行官員和相關專家就區域重大議題初

¹雪巴族散居在登喜馬拉雅山兩側，專門協助攀登喜馬拉雅山的登山客。借用雪巴是指該會議目的是協助促成香格里拉會議。該會議因為在富樂敦飯店（Fullerton Hotel）舉行，也稱為富樂敦論壇（IISS Fullerton Forum）。

步討論，為 6 月召開正式的香格里拉會議熱身。

正式的香格里拉會議仍維持 3 天。第 1 天是從歡迎晚宴開始，晚宴依慣例邀請一位區域內主要民主國家領導人開幕演講。本年主講人是日本首相岸田文雄 (Fumio Kishida)。第 2 天和第 3 天共有 7 個場次的大會演講和 1 個分組討論。第 1 場次依例邀請美國國防部長奧斯丁 (Lloyd Austin III) 講美國的國防政策，第 3 天的第 5 場次則由中華人民共和國國防部長魏鳳和談中國的國防。其餘大會場次邀請印太區域國家和歐洲國家國防部長談其他相關議題。分組討論的主題是氣候安全綠色國防、緬甸政治、和海洋安全。大會演講和分組討論都開放即席問答討論。會議於第 3 天中午結束。

除了大會和分組討論等表定的活動外，本次會議依例有許多各國間雙邊和多邊的私下交流和互動。國際最關注的當然是美國國防部長奧斯丁和中國國防部長魏鳳和的會晤。此外，美國國防部長也和韓國國防部長有雙邊會談。美國國防部長及和日、韓國防部長，及日、澳國防部長也分別舉行三邊會談，這是支持美國印太戰略和美國盟友保持密切合作的一部分。另外，成立於 1971 年的 Five Power Defense Arrangements 也利用會議機會討論進一步合作機制，已使該組織在變化的環境中仍具有意義。中國國防部長應該也會有類似的安排。此外，也有許多沒公開的各種會議。

然而，本次會議議程安排有 2 點值得注意。第 1，邀請烏克蘭總統澤蘭斯基 (Volodymyr Zelenskyy) 於第 2 天下午透過視訊參加會議。這充分顯示俄、烏戰爭對國際關係發生全局性影響。第 2 是邀請印度洋和南太平洋國家小國參加，這是香格里拉會議首次的安排。例如，馬爾地夫 (Maldives) 國防部長出席分組討論裡的氣候安全與綠色國防小組，索羅門群島警察部長出席海洋安全小組，斐濟 (Fiji) 國防和國安兼警察部長出席第 7 場大會。凸顯主辦單位對時事變化的敏銳性。

另外，今年美國代表團成員有 1 個變化。那就是美國海岸防衛隊司令第 1 次隨團出席。現任司令是法根 (Adm Linda Fagan) 上將，她於本 (2022) 年 6 月 1 日正式就任司令職務。美國國防部長也公開說，海岸防衛隊將配合執行美國的印太戰略，定期會有一艘海岸防衛隊船

隻在印太區域活動巡弋。

(三) 會議重點：美中競爭的延長

國際和印太區域在過去兩年有諸多重大變化。這特別是在美、中兩國競爭和此競爭對全球政治、安全、和經濟產生的衝擊，及俄羅斯侵略烏克蘭對國際和印太區域秩序產生的影響。在此背景下，本次會議吸引國際高度關注，特別是在俄烏戰爭後美中和主要國家如何評估國際走向和彼此間的互動。同理，本次會議也受到這些事件的衝擊和影響，不同立場沿著上述分裂線出現。

日本岸田首相的開幕演講充分反映上述的趨勢。他強調俄羅斯侵略烏克蘭是後冷戰的結束。他提出「今日烏克蘭可能是明日東亞」說法反映出，俄羅斯侵略烏克蘭後中國是否在東亞地區採取類似作為的顧慮。他在演講一開始也不指名批判中國不遵循國際規範，對周邊採取脅迫行為。因此，日本致力要建立國際規範，建立日本的印太戰略，並增強國防力量，通篇演講沒有處理和中國危機管控議題。

岸田首相演講內容和美國拜登總統上任後的策略相一致。拜登強調建立規範為主（rule based）的秩序，和理念相同國（like minded states）合作。日本會對全球提供 ODA 以和中國競爭影響力，也會提供國防方面的技術和裝備給需要的國家。日本也關注臺海和平與安全。

美國國防部長奧斯丁演講內容也不脫離拜登總統上任後的政策主軸。他強調建立國際規範的秩序，譴責中國破壞國際秩序。特別是在臺灣議題上數落北京的不是。然而，他還是再陳述美國的兩岸政策，特別是不支持臺獨，遵守美國的「一中政策」。他也強調要建立美中溝通管道，和建立護欄（guard rail）防止雙方競爭失控。

因為美中競爭關係，中國國防部長的講話引起高度關注。魏鳳和演講內容不脫近年來的訴求，人類和區域命運共同體，美國霸權主義，美國搞排他性小圈圈主義，和美國長臂作為等。他特別說明對臺政策、南海政策、及中國和俄羅斯的關係等。

日美和中國彼此的攻防反映出美中競爭對立狀況。美國在拜登總

統推動下，團結盟友相當成功。另一方面，中國設法反擊美國的外交攻勢。彼此的攻防在本次會議中的政策演講充分表露無疑。

（四）觀察

美、中在本次會議互動有二點值得注意，特別是這二點具關連性。

第一是彼此似乎尋求某種關係的緩和。典型的例子是美、中國防部長會晤後中國發的正式新聞稿。

新聞稿一開始提出「……中國希望與美國建立健康穩定發展的大國關係，這也應該是中美共同努力的方向。美國必須理性地看待中國的發展壯大，不要攻擊抹黑中國、遏制打壓中國，不要干涉中國內政、損害中國利益，只有這樣，中美關係才能搞好。穩定的兩軍關係對兩國關係發展至關重要，兩軍應當避免衝突對抗」。其次，新聞稿才觸及臺灣議題，在表述的安排上，這屬於緩和性的。

另外一個跡象是魏鳳和的表述。他和奧斯丁會晤後被媒體攔截，媒體問談得怎樣。他一邊走一邊說談的順利。他沒有用外交辭令：談的有建設性。這表示雙方談得很好，雖然整體關係不佳。

第二是中國在臺灣議題上的說法。中國國防部發言人吳謙會後在中外媒體記者會上指出，魏鳳和於會中嗆聲：「如果有人膽敢把臺灣分裂出去，中國軍隊必將不惜一戰，不惜代價」，並強調，堅決粉碎任何「臺獨」分裂圖謀，維護國家主權和領土完整。

魏鳳和為什麼要做這麼強烈的表述？這固然是北京對臺灣議題一貫立場。然而，美國總統拜登前一陣子在涉臺議題的失言，及美國國務院網站上對臺灣陳述的變化，或使解放軍覺得必須用強烈陳述向美國顯示北京的立場。

但是，「不惜一戰」的說法並未出現在中國國防部稍早發布的新聞稿。新聞稿涉及臺灣的用詞是：「……臺灣是中國的臺灣，『一個中國』原則是中美關係的政治基礎，搞『以臺制華』是不可能得逞的。美方日前再次宣布對臺軍售，嚴重損害中國主權和安全利益，中方堅決反對、強烈譴責。中國政府和軍隊將堅決粉碎任何『臺獨』圖謀、

堅決維護祖國統一」。

吳謙為什麼在雙方國防部長會晤後的記者會用更強烈語詞？是否擔心魏鳳和說談的順利，表示雙方談得很好而給人錯誤印象，認為中國做了妥協？如果是，那是設立一道防火牆，同時，可以有大有內宣和嚇臺灣的效果。

美中領導人似乎都想發展緩和關係。拜登總統已私下放棄美國資金投資中國企業的黑名單，並一再說考慮放棄中國產品的高關稅，以緩和通膨，為年底選舉鋪路。習近平國內問題更多：他的反壟斷和零疫情政策造成中國經濟迅速衰退，可能影響他在黨「二十大」上的人事安排；美國的技術抵制可能影響中國未來經濟結構升級。某種的緩和的確有利。只是，美國國會和社會反中情緒，及中國內部被習近平挑起的偉大復興民粹，使雙方追求緩和的步伐不易處理。