

「香格里拉對話」對我國重要意涵的探討

劉復國*

主要討論議題

- 一、IISS 主任 John Chipman 在開幕的演說中，特別提出過去幾屆的香格里拉會議，也在實質區域安全議題合作努力中達成一些推促的重要里程碑。尤其是針對麻六甲海峽海事安全一事，經由香格里拉會議的討論與雙邊協商，目前已經在區域中形成政府間合作機制；另外，前幾次美中就國防議題的對話，已經順利促使雙方設置國防首長間的熱線。而今年針對議程的設定主要是反映出亞洲國家目前在安全上的著眼點：區域間對於強權維護區域安全的承諾或野心，仍舊感受到安全的顧慮、區域內各國對於安全的不確定感，也導致走向武器競賽的方向、區域內恐怖主義的挑戰仍大、區域內對於促進各國海軍合作維護海線交通的期待愈來愈大、大規模毀滅性武器的擴散危機仍具有戰略的意涵。在非傳統安全方面，議題包括有：能源的競爭、能源與糧食價格增高對社會的衝擊、氣候變遷的長期效應、面對自然災難緊急救援的合作，特別是緬甸熱帶暴風與中國四川大地震的救援挑戰。
- 二、依據歷年來香格里拉會議的慣例，每年均是由新加坡總理的專題演講正式揭開序幕；其專題演講的內容與所強調的議題，反映出一年來亞太安全發展的情勢和區域安全的焦點。今年新加坡總理李顯龍在大會開幕演說中，強調東亞安全的主軸議題包括有中國崛起、印度的新經濟角色、東協區域整合的進度，並特別針對兩岸關係新情勢提出樂觀看法。其中，更用中文點出馬總統的「不統、不獨、不武」基本立場，特別令人印象深刻；他也提醒北京仍舊密切觀察馬英九所推動的台灣主體性政策，因為這是否僅僅導向強調台灣地區性特色，抑或可能進一步創造出獨立的台灣意識而從中華民族中分離出去？而這也是因為過去數年間兩岸關係始終成為東亞安全的顧慮之故，但今年反而已經成為一項具有樂觀期待發展的雙邊關係。當然，一如過去三年，李總理的演說內容充滿向中國極為善意的表態內涵，包括今年再一次強調「大國崛起」的影片內涵，說明中國崛起必須要以和平和合作取向才能長久的重要性。

* 作者現為政大國關中心研究員

三、今年在美國國防部長蓋茲的演說中，強調三個重點議題：美國在亞太地區的角色、美國堅持開放主義、美國下一任總統的亞洲政策方向。這三項議題都是現在亞洲許多國家不斷在討論的關切點，到底美國在中國崛起後以及亞洲區域主義形成後在區域中的角色如何？蓋茲除強調美國對亞洲的責任與承諾之外，特別說明美國與亞洲的關係，由於目前美國兩黨總統候選人即將正式展開相互的競選，亞洲國家代表公開的與私下的討論均不乏擔心麥肯或歐巴馬對亞洲的陌生以及其亞洲政策仍未明朗化所致。蓋茲的說詞似乎充分且及時反映出美國對亞洲國家關切點的回應。

- (一) 蓋茲的演說重點以及美國所要傳達重要的訊息，就時重申美國對亞洲的承諾與責任，美國仍然是亞洲的重要夥伴，並不會因為其他地區的事務使美國減少對亞洲的參與。
- (二) 然而，他一反過去的重點並未特別強調恐怖主義和反恐的重要性，反倒是日本、韓國、印度國防部長以及中國解放軍副總參馬曉天均強調恐怖主義對國際安全的威脅。為此，也在現場出席會議的前民主黨副總統候選人李伯曼(Joseph Lieberman)參議員特別為其補強聲明，反恐仍然是美國既定的國家戰略目標。
- (三) 此外，過去幾年所上演的美中針對中國軍力擴張以及軍事預算不透明化的對立言論，似乎也隨著美中關係大幅改善和新情勢的演變已經

消失。

四、中國代表團由解放軍副總參馬曉天中將率團，在其演說詞中，特別強調幾個重點：國際恐怖主義威脅、亞太安全趨向和平發展、區域內軍事聯盟擴張、飛彈防禦體系的發展、太空武器化、核武繁衍問題。馬曉天的說法中也可看到刻意壓低對美國直接的言論攻擊，全篇演說中僅在天然災難部分列舉提到美國遭逢卡崔納颶風，也未對美國友直接的對立言論；這似乎也符合美國國防部長低調談論亞太區域安全與中國的觀點。蓋茲強調美國與區域國家軍事聯盟對區域安全的重要性，不過，馬曉天卻指稱美國在區域內結盟的作法是不顧其他非結盟國家利益的作法，他並運用一些重點議題間接點出對美國軍事部署與安全政策的不同看法，例如：

- (一) 他強調區域內所有國家的安全利益和顧慮必須受到完全的尊重；
 - (二) 點出在世界的某些地區發展和部署飛彈防禦體系合作，對於戰略平衡、信心建立、和區域穩定毫無幫助；
 - (三) 此外，他並強調外太空應屬於全人類的，中國主張外太空應和平使用並反對將外太空武器化與進行武器競賽。
 - (四) 鼓吹國際社會進行限武進程，並透過政治和外交途徑因應大規模毀滅性武器的擴散問題，以及投射WMD的各種方式。
- 五、由於亞太區域甫遭受到緬甸熱帶風暴與中國四川大地震的重大災難，緬甸

和中國受難地區死傷慘重，天然災難之救災與援助工作便成爲今年會議中各國官員一致的話題。從各國國防部長的發言當中可以獲知，未來亞太區域安全以及國防合作的重點議題之一當屬天然災難防範和救災救援行動之合作。預料這將是未來亞太國家積極推動區域安全合作的重點議題之一，也是符合區域國家安全合作的重點議題。

六、今年分組討論共設有6組：氣候變遷、亞太區域武器競賽、反恐在區域中的成效、防擴散的策略、形成中的區域安全建制、區域海事爭端，其中約略獲得以下資訊：

(一) 針對反恐小組與前兩年的分組內涵比較，今年則更加側重南亞地區的恐怖主義威脅形勢分析，會中邀請美國派赴NATO的軍事委員會副主席Karl Eikenberry中將做阿富汗反恐情勢的報告、巴基斯坦參謀聯席會主席Tariq Majid報告巴基斯坦恐怖主義發展情勢、斯里蘭卡外交部長Rohitha Bogollagama針對斯國境內塔米爾老虎恐怖組織的衝突情勢、以及菲律賓參謀總長Alexander Yano報告菲南恐怖主義以及反恐工作進展。

(二) 在參與「亞太海事爭端」組的討論方面，報告人有日本自衛隊參謀總長Takashi Saito海軍上將、加拿大太平洋海軍指揮官Tyron Pile少將、中國外交部亞洲司處長于紅。會中討論時新加坡無任所大使許通美(Tommy Koh)提出2007年11月

國際海事組織(IMO)所主導的有關麻六甲海峽安全會議，由其擔任主席，會中已經就維護麻六甲海峽安全達成協議並已經開始落實會議的合作，目前據聞海峽內海盜及武裝劫掠次數已經大幅減少。他並點出目前在東北亞仍存在許多尚未解決具有高度爭議性的海事糾紛，亟需區域國家認真面對。

與會心得

一、IISS主辦這項區域安全會議第七年，截至今年爲止，已有27個國家派遣部長或副部長級官員出席，而出席的國家也正每年增加當中，甚至今年北大西洋公約組織(NATO)也派遣高層官員出席，針對NATO在阿富汗打擊恐怖主義的進度提出報告。故就其當初所設定召集區域國防會議之目的，應已達成目標。經過過去6年的運作，香格里拉會議本身已經成爲每年亞太區域安全大會的重要標記，具備有連接第一軌道與第二軌對話的特性，每年參與人員中除政府中主管國防、安全、外交官員之外，同時也邀請亞太區域安全專家。

二、值得注意的是贊助此項會議的私人企業團體，大多仍是發展軍火工業的集團，日本朝日新聞已經加入贊助行列；美國甚具實力的麥克阿瑟基金會自2007年起也加入贊助行列中。對我國的啓示是如何增進我企業界關注政策活動，也願意贊助政策研析與智庫。

三、由於兩岸關係在我總統大選落幕後，已經明顯趨向緩和，同時，我新政府已經就進一步促進兩岸間的事務性合作議程推進具體談判過程。新加坡總理李顯龍首先指出兩岸關係的改善即將對區域安全形成正面的發展，中國解放軍副總參也點出兩岸目前的樂觀進展。整體言，兩岸關係的正面發展獲得區域各國政府官員與專家一致的肯定與審慎關注，將會是未來一段時日內區域各國觀察的重點。預料在兩岸關係逐漸走向長期緩和趨勢中，明年起兩岸議題或許能夠在會議中被提出討論。

建議

- 一、為因應我國未來參與出席情形的挑戰，以及兩岸關係緩和後的可能發展，政府相關單位(國家安全會議、外交部)應該要思考以長期的計畫，擇定贊助若干位學者專家申請成為 IISS 的長期會員，俾利於未來我國專家、學者與官員可以受邀出席 IISS 各項國際會議的基礎。這些年來，我國參與此項會議係由外交部門與 IISS 進行協調，因受到政治因素干擾，我國無法由官方人士出席，更由於屢因政府部門相關人員更迭頻繁，難以從系統性角度思考我國參與的安全意涵以及未來外交與軍事外交的延伸，以致於近三、四年來的參與準備工作均是倉促為之，再加上選擇我方出席人員的主動權似乎是由 IISS 決定。故
- 建議國安單位應針對此案，策定好參與的長遠策略，將其具體建案，明確組建專家群，每次出席人員與政府相關部門間充分交換意見，以確保我國出席的質與量。
- 二、鼓勵我國國際級科技大企業及新聞媒體考慮加入贊助類似重要國際會議，從而可以增加我國在會議中的能見度；此外，更可在兩岸關係緩和之後，透過積極參與區域重要會議將有利於我國在區域安全中正面形象。
- 三、由於每年香格里拉安全會議舉行之後，大批出席會議人員會再飛赴吉隆坡，參與區域內規模最大的第二軌道安全會議—年度性亞太圓桌會議。所以每年5月底6月初之間，世界各地的亞太安全問題專家均會在東南亞出席各項會議，國內或可利用這個時機邀請著名專家來台進行交流。
- 四、我政府應該從戰略觀點重視此項區域安全大會，雖然目前我國官方人士在 IISS 與北京的協議中不被允許參與，但是隨著兩岸關係的緩和，建議我國安單位盡速協調外交部，共同為明年起的參與預作準備。我方可以協商主辦單位與媒體出席人員合作在大會安排的媒體機制下，舉辦有關台灣的非正式說明會。