

2012香格里拉對話與南海問題

唐欣偉*

在後冷戰時期，美國是世上獨一無二的超級強權。然而成長快速的中國大陸，在亞洲漸可與美國分庭抗禮。英國智庫國際戰略研究所（International Institute of Strategic Studies, IISS）從2002年起，邀請亞太相關國家國防部門高階主管，在新加坡的香格里拉飯店進行年度對話，其主要目的之一，就在增進對共軍的瞭解。

香格里拉對話（Shangri-La Dialogue，即亞洲安全會議）除了讓各國國防部長等官員進行第一軌道（track one）交流外，也讓相關領域學者參與，進行第二軌道（track two）外交活動。起初沒有正式派員出席的中共，一直受到與會各國關切。中共當前的主要任務，在維持有利於發展的國內外環境。但大陸實力的快速增長，使某些西方國家與亞洲鄰國感到不安，「中國威脅論」也甚囂塵上。他國的疑慮可能妨礙大陸發展，因此北京也致力在國際場域表態，緩解外界敵意。香格里拉對話就屬於這種場域。

在2012年，中共與菲律賓在南海的糾紛成為香格里拉會議討論的重點。本文將簡要介紹北京與華府等強權，在會議中對南海問題展現的立場，並於文末提出對我國的建議。

中共的代表

大陸自2007年起，由解放軍副總參謀長領軍，參與香格

里拉對話。2011年六月，北京提高與會層級，首度由中央軍委員會委員、國務委員兼國防部長梁光烈上將，率團前往新加坡。列名的與會將領還包括解放軍副總參謀長魏鳳和中將、國防部外事辦公室副主任關友飛少將與中央軍委辦公廳副主任宋丹少將。這次高規格的代表團格外受到矚目，所受待遇不亞於美國代表。

在2012年六月的第十一屆會議，中共改派軍事科學院副院長任海泉中將率團，其他列名的與會軍官也由將軍變為大校。這引發各界的種種猜測。由於中菲在南海黃岩島的糾紛正是焦點話題，會前就有中文媒體揣測，中國可能為此被各國圍剿，因此北京才降低與會層級。

然而與會的澳洲學者李約翰（John Lee）表示，梁光烈在去年就已冷靜地因應過同樣的局面，所以前述說法並不足以服人。反倒是由主辦單位國際戰略研究所主席奇普曼（John Chipman）所言，梁氏在國內有必須優先處理的要緊事務，還比較可信。

由於今年適逢中共內部權力交接的第十八次全國代表大會，再加上不久前爆發的薄熙來案，使大陸內部政治情勢特別敏感。若中共高層領導在外遭人質疑，而被認為表現過於軟弱，就可能在國內被責難；但是回應過於強硬，又正好坐實了「中國威脅論」。這的確是與往年不同的兩難。由政治色彩較淡、技術色彩較濃的軍科院副院長領軍，可以迴避這個兩難。北京對於出席人選的選擇，突顯出國內政治對於涉外活動之重大影響。

另一方面，這次會議將南海爭端列入正式議程，讓美國等南海區域以外的國家也能介入，與北京的意願不符。替《外交政策》（Foreign Policy）雜誌撰稿的羅金（Josh Rogin），就

* 作者為中國文化大學政治學系專任教師

則為中其降低會層級，表示反對美國在多邊的區域性事務中，扮演更重要的角色。

美國的態度

唯一有能力支援菲律賓與越南等東南亞國家，反制中國對南海主權主張的國家，自然是美國。在中共國防部長缺席的情形下，美國國防部長帕內塔（Leon Panetta）無疑是本屆會議最重要的焦點人物。第一個公開場次的主題就是「美國對亞太的再平衡」（THE US REBALANCE TOWARDS THE ASIA-PACIFIC），由帕內塔發表演說。

不難想像，如今美國在亞太地區要「再平衡」（或抗衡）的對象，就是中共。在演說伊始，帕內塔就表明將於這次亞洲之行，造訪越南與印度。這兩者都是與大陸有領土糾紛的重要國家。他還點出，美國曾跨越太平洋參與第二次世界大戰與韓戰，並在今年五月首次與菲律賓舉行外交部長與國防部長的「二加二」會談，似有展現美國決心的作用。

然而美國目前的財政並不寬裕，國會要求國防部在未來十年內，刪減4870億美元的預算。這難免讓想仰賴華府支持的國家擔憂。帕內塔表示，美軍將以質的提升來彌補量的減少。此外，到2020年之前，美國海軍在大西洋與太平洋的分配比例，將由50/50轉變成60/40。美軍將在太平洋保持六艘航空母艦以及多數的巡洋艦、驅逐艦、潛艦等戰鬥艦隻。這或可避免亞洲各國低估美軍的力量。

由於美國今年適逢總統大選，所以和中共一樣，不可能對外示弱，否則執政者將在國內成為箭靶。但帕內塔在展現美國的決心時，並未立場鮮明地與北京為敵。相反地，他強

調美軍要與共軍建立健全穩定、可長可久的關係，否認美國側重亞洲是為了挑戰中國，而是為了大家共同的安全與繁榮。帕內塔還聲稱，美國強烈支持大陸與臺灣近年來嘗試改善兩岸關係的努力。

關於最近中國與菲律賓之間的黃岩島糾紛，帕內塔要求各方自我克制，採用外交途徑解決，反對挑釁、壓迫或動武。美方不支持任何一方的領土主張，只求依國際法和平解決爭端。這是美國一貫的立場。他還強調美國身為太平洋強權，以海上航行自由為其國家利益。帕內塔更點出，菲律賓是與美國有條約的親密盟邦，這讓人感覺華府還是傾向馬尼拉。

簡言之，美國在亞太地區的確採取了某些可被視為圍堵中共的措施，但也對北京積極交往。這可說是「避險」的兩手策略。

在帕內塔演講完畢後，主席奇普曼先讓共軍的大校提示歡迎，並請帕內塔進一步闡述，美國將如何發展兩軍之間的關係。帕內塔說，美國將繼續推動雙方高層互訪，並希望在網路、太空等領域進行團隊合作。這樣可以增進彼此的透明度，並可就賑災、核擴散、販毒、海盜等共同問題合作。

南海的事議

《金融時報》（*Financial Times*）的亞洲新聞編輯斯瓦斯托普洛（Demetri Sevastopulo）對「美國不支持領土爭端中的任一方」提出疑問：倘若美國對中共在南海的行動，不採取更強勢的立場來對抗，會不會因此而被輕視？帕內塔沒有正

而回響這個問題，而表示美國的介入並不足以解決問題——關鍵在於中國與東南亞國協諸國，必須發展出一套行為準則以處理這些衝突。

本屆香格里拉對話的第一個閉門場次，就是以南海爭端為主題。該場次主席為 IISS 的法國教授海斯伯格 (François Heisbourg)，三位主談人分別為菲律賓國防部長蓋茲敏 (Voltaire Gazmin)、美國民主黨籍參議員李柏曼 (Joseph Lieberman)，以及中國南海研究院院長吳士存博士。美國與菲國代表都是高層政治人物，而吳博士則是南海研究院院長，再次顯示出濃厚的技術色彩。菲國國防部長宣讀原先撰妥的文稿，強調該國對黃岩島的主權。主席與美國的李柏曼參議員這兩位西方人士，都聲稱對此爭端保持中立，但在某種程度上質疑中方對南海的主權主張。這與帕內塔的表現很類似。由於與會的西方政治人物對黃岩島爭端來龍去脈並無深入了解，因此當中方學者提出較專業的論據，支持自身立場後，並未遭到有力反駁。

除了西方諸國之外，菲律賓以外的東南亞國家自然也是北京與馬尼拉爭取的對象。在本次香格里拉會議開幕時發表主題演講的印尼總統蘇西洛·尤多約諾 (Susilo Bambang Yudhoyono)，並沒有像去年的馬來西亞總理那樣，對中國展示出鮮明的善意。但他也沒有支持菲律賓，而只是鼓勵中美兩大強國積極合作，以利區域和平。他特別提及中美等國家於 2004 年大海嘯後派軍到印尼合作救災之事，並主張與這兩國進行聯合軍事演習，作為信心建立措施的一環。就南海而言，印尼總統主張中國與東協加速研擬行為準則，以利合作。至於泰國、柬埔寨等中南半島國家，甚至連同樣與中國有領土糾紛的越南，都沒有支持菲律賓。

美國在亞洲最重要的盟邦日本，也由於國內政治因素，派遣防衛副大臣渡邊代替防衛大臣與會發表演說。渡邊先強調對抗天災與海盜的問題，然後表述在南海爭端的立場。日本主張依國際法和平解決爭端，與美國一致。在強調日美同盟的重要性之後，渡邊也提到與中國大陸間的信心建立措施。在演說尾聲，他還特別促銷日本製造的水陸兩用飛機，引起在場人士的注意。

儘管魚臺爭議並未解決，渡邊並沒有與菲律賓聯手對抗中共。他在回答記者提問時說，到了中國共產黨成立一百周年之際，大陸的 GDP 可能與美國相當。他希望這兩個超級強國可以協商出共同的行為規範，解決包括漁業糾紛在內的問題。渡邊還強調了聯合國海洋公約的重要性。不過，美國卻是少數尚未批准該公約的國家。美國一方面要求他國遵守國際法，另一方面又不願受國際法拘束。這點在香格里拉對話中受到質疑。

總之，菲律賓並沒有在會議中爭取到其他國家足夠的支持，而中共也沒有在本屆會議中成為眾矢之的。

我國的考量

目前我國人士只參與香格里拉會議中的第二軌道部分，但在一軌與二軌之間，可以進一步強化合作與協調的程度，在本屆香格里拉對話中，可以感受到各國國內政治因素，對涉外行為的重大影響。通常像美國或中國大陸這樣的強權，並不特別需要臺灣的協助。這意味著我們沒有多少能與華府或北京議價的籌碼。但在美國總統大選與中共政權即

將交班的前夕，若能採取某些措施，讓美國或中共未來的掌權者更順利地度過眼前的關鍵時刻，自然如同雪中送炭。這遠比對方權位鞏固之後，再錦上添花地拍發賀電要好得多。

目前美國執政者最需要克服的是財經問題，而中共比較關切的是政治問題，因此華府致力於擴大外銷，而北京則希望在南海議題與我方協調。我方若能在短短數個月的機會之窗內釋出善意，將可改善臺灣未來的處境。否則當周邊各國研商海上行為準則時，可能忽略我國的主張。

就南海問題而言，我方只要堅定主張中華民國的領土主權即可。若他國違法妨礙我國漁民在附近海域合法的捕撈作業，政府應展現護漁的決心與實力。如此，東南亞國家將不致過於輕視我國，更可提升大陸人民對臺灣的向心力。

南沙群島（以及釣魚臺）的核心問題雖是領土主權爭議，但若各國內部沒有政治誘因點燃這些爭議，其實不難冷處理。近年來，南海諸島或釣魚臺列嶼的領土主權爭端之所以變成媒體焦點，多半和漁業活動有關。各國都明白，為了這些糾紛而爆發大規模武力衝突，是得不償失；各國若過度捕撈，竭澤而漁，也對任何一方都沒有好處。為了維護各方的長遠利益，應該就漁業議題達成自我克制的協定，或制訂行為準則，以避免海上糾紛，並維護漁業的永續發展。這是值得我國努力的方向。

若臺北能在今年把握機會，鞏固與華府、北京的友好關係，就可能得到足夠的政治支持，積極參與甚至促進相關國家就保護海洋環境、永續發展漁業等議題進行合作。若協商有成，將有助於增進臺灣的聲望，減緩附近海域的緊張情勢，並改善我國的安全環境。