

香格里拉對話的意義與影響

楊念祖*

一年一度的香格里拉對話(Shangri-la Dialogue)，係由著名國防戰略安全研究智庫—倫敦國際戰略研究所(簡稱IISS)—所倡議主辦，在新加坡政府大力的協助與支持之下，於2002年6月1日，在新加坡香格里拉酒店舉行，並邀請亞太地區、美國、歐盟等20多個國家的國防部長、外交部長、國家安全與情治首長、高級軍事參謀官員，以及約一百名左右有關軍事戰略安全領域的學者專家共同參與研討。由於該國防安全對話機制效果顯著，在新加坡政府與贊助廠商允諾全力支持舉辦的前提下，香格里拉對話至今(2006)已舉辦5屆，已成為亞太地區新興的重要制度化準官方國防戰略與安全對話機制。

功能與特性

香格里拉對話的誕生，有其特殊的時空與亞太安全環境的背景；第一，當前亞太地區存在著以外交系統為生的官方安全對話機制如東協區域論壇(ARF)，其討論安全事務的範圍相當廣泛，而非僅限國防與戰略事務，且只有以國家身份才能代表出席參與討論；第二，另有非官方二軌(track two)的安全對話機制，如亞太安全合作理事會(CSCAP)，其參與成員亦以外

交系統與相關專業學者專家為主。香格里拉對話則恰好補強了目前存在機制的斷層與落差空間，以國防安全情治首長為主要邀請對象，並提供相關領域學者專家與會與受邀官方首長對話，擴大了國防安全公共政策對話討論的領域與空間；不以國家為主體，限制參與的管道，加強了對話的對象，並提供平台增進彼此之間有關國防安全與戰略認知的相互瞭解；第三，全球化與恐怖主義的攻擊與威脅擴散，使得相關國家認識到因應非傳統安全威脅的迫切性與重要性，由於產生對於因應地區非傳統性安全威脅的共識，香格里拉對話機制的推動，正好符合這些需求。

香格里拉對話具備四種對話功能：
1.邀請各國國防與國安首長在大會專題報告中，陳述明確完整的國防與國安政策，並且提供學者專家，根據專題政策報告的內容提出問題與疑慮解答，有助於各方進一步瞭解各國的基本國防與國安立場與認知；
2.在分組專題討論中，官方與專家就區域關切的國防安全議題進行深入對話，以加強亞太地區對共同安全議題與威脅因應的瞭解與共識；
3.提供平台予各國國防安全高層官員進行雙邊對話，以促進彼此的瞭解與互信；
4.提供平台推動多邊安全機制的提議與討論，以強化區域的和平與

* 作者現為高等政策學會秘書長

穩定。

我國參與與中國態度

IISS於首屆香格里拉對話，即邀請台灣與大陸兩邊國防與國安官員，以及學者專家與會，中國對於此種對話機制採審慎保守態度，僅派低層官員與專家學者與會；相反的，我國參與的態度較為積極，第一屆至第三屆會議(2002-04)我方均有國防與國安中高階層官員與會，並有若干學者專家獲邀。遺憾的是，中國目睹我參與積極，即採抵制與反對作為，一方面要求主辦單位降低我參與層級，另一方面以消極方式象徵性與會，此一抵制態度與作為，使與會國家與專家頗為反感。然因中國崛起的重要性，主辦單位仍不斷努力邀請中國高層國防與國安官員與會，這種態度與作為，不免影響我參與的空間。

第五屆對話會議討論的重點

一、權力的崛起與區域地緣政治戰略環境的變動

如第四屆會議所關切的焦點，此次會議仍然著重討論區域權力崛起以及對亞太區域地緣政治戰略環境的衝擊與影響，美國身為亞太地區重要的貿易伙伴，亦在國家安全戰略政策中強調亞太穩定和平為美國重要利益。以美國超強之地位，再次聲言美國將積極佈署與駐守亞太地區強大兵力，強化美國與亞太盟邦的安全關係，以及鼓勵日本、澳洲等友邦扮演更積極與主動的安全維護角色，這些明確與肯定的政策與作為，不僅受到與會國家的肯定，即

使有些國家不以為然，美國在亞太地區扮演安全和平與穩定的龍頭角色，仍然很難被撼動。

另外，如同以往，中國的軍力擴張與軍費快速成長的不透明，仍然受到各國強烈的質疑；然而各國的共同認識為，美、中或中、日合作方能維持亞太地區長期的穩定，以合作為基礎塑造亞太地區 21 世紀的新秩序是眾所期望的目標。

二、新興區域安全多邊組織的發展前景

這次會議中亦討論了亞太地區現存的安全組織，以及這些組織的機制與功能是否能夠有效因應亞太地區新興安全的挑戰問題，例如對付區域的恐怖主義活動、能源與資源的海上交通與運輸安全的保障、以及防止大規模毀滅性武器擴散等非傳統安全的問題，多數國家認為現存的多邊區域安全組織的功能與機制，不足以因應新生的安全議題，但是對於如何強化運作機制，或者另創造新的安全機制仍缺乏一定的共識。這其中的關鍵仍在於機制的建立是多元化的包容參與(inclusive)，或是主要利益國家集體排斥性(exclusive)的作為，例如討論建立東北亞安全新機制，美國與澳洲均未參與，新機制的排斥性，加深了區域國家彼此之間的猜忌與競爭。相形之下，排斥性的安全機制是否能有效因應 21 世紀安全的挑戰，仍有疑問。有關機制如何建立，亦反映了亞太地區權力角逐的真實現象。

三、緊密而相互依賴的經貿關係，使各國愈重視安全的保障

無疑的，亞太地區在未來將成為全世

界最重要且最強勢的經貿與生產中心，與世界其他地區以及主要國家之間的關係也將更加緊密。這是全球化過程中不可避免的趨勢。為了維持各國經濟與社會發展穩定的成長與強化，相對地各國對安全，包括軍事對國家利益的保障不僅愈來愈重視，亦成為各國國家政策的優先選項。舉如東協各國、日本、南韓，甚至於中國大陸，無不以國防改革、組織再造、軍備強化為重要的施政項目。亞太各國在安全與軍事變革中的資源投入不遺餘力，除了有權力崛起與相互競爭的象徵之外，養成充分而有效的安全與軍事體系，才能在未來建構集體安全機制中有更多的參與與發言權。

會議觀察

- 一、此次大會中國方面仍未派高階國防官員與會進行對話，再次令各國感到不解與失望，IISS表示，明年有很大希望能說服中國方面派高階國防官員與會。
- 二、雖然中方參與層次仍低，各國對中國軍事威脅的批評較過去大幅降低，連美國國防部長倫斯斐也對中國軍事採低調帶過，此一現象非比尋常，似有鼓勵中方積極參與之意味。
- 三、對於區域安全的挑戰，目前此一對話已有效促進各國共識，並鼓勵各國思索有效集體對策與具體行動，顯現香格里拉對話已產生促進共識的效果；雖然中國對我參與仍將繼續抵制與打壓，但是只要我方有機會參與，就能與區域各國在官員與學者兩階層的互

動中，促使各國瞭解我方的國防與戰略安全思維，以及有效區域安全機制的構想與政策，藉以加強我國與區域各國在國防戰略與安全領域中的共同利益，強化我與區域各國的戰略安全與國防方面的實質關係。

對我國的戰略意涵與政策建議

我國必須警覺亞太地區地緣政治與戰略環境，因權力崛起而產生的衝擊與變動，而且必須精確地掌握未來發展的趨勢，以及可能對我國地緣戰略利益產生的影響。並以此認知積極規劃保障我國未來國家利益的各項主要施政原則，確定政策的優先順序，並積極著手專業的培養，規劃充分資源的投入，以及推動有效的機構與機制的重組與整合。目睹過去5年來亞太戰略環境巨大的變化與衝擊，各國均積極投入安全保障的規劃與作為，我實不宜遲滯與猶疑，必須適時立即提出我國的戰略意圖與方針，這才能夠有效推動與建立我國與亞太區域國家實質性的戰略安全對話。