

香格里拉对话的高调与低调

复旦大学国际问题研究院常务副院长 沈丁立教授

每年在新加坡举行亚洲安全会议被媒体称为“香格里拉对话”。这诗情画意般的名称隐藏了激烈的交锋, 尤其美国高调重返亚洲后, 和谐变了调。今年中菲爆发黄岩岛争端, 加上美国高度的介入, 上周末举行的本届对话备受关注。对于美方的高调出席、中方的低调与会, 以及对话前后各方释放出来的种种信息, 我们请专家——解读。——编者



利用展示的舞台 但不必随之起舞

问: 相比较前几次对话, 本届的特点是什么? 如何看待中方低调参与此次对话?

答: 本届对话议题广泛, 谈到了亚太各次地区安全形势, 包括东北亚和南亚的安全威胁, 也谈到武装力量与国内政治的关系, 还谈到潜艇、网络、无人机等平台的威胁作用。但核心是地区稳定和美国对亚太的所谓“再平衡”, 尤其是“遏制南海冲突”和“保护海事自由”。

香格里拉对话是“亚洲安全会议”的俗称, 这一由英国国际战略研究所发起的亚洲军界年度高官会议是亚太地区唯一的国防部长级安全对话。由于亚太地区安全局势的复

杂, 这个地区尚不存在由本地区某个国家的政府或民间发起这种对话并被广泛接受的可能。

但亚太地区存在并潜伏着各种冲突因素, 如果处理不慎都有矛盾升级的可能。因此, 在客观上本地区国家确实具有开展高端安全对话包括多边对话的现实需求。基于目前的需求与制约, 由远在伦敦的国际战略研究所来连接亚太国防安全对话的需求与供应, 也就成为现实。

中国受邀参加历届对话, 认识经历了“观望—参与—利用—再防范”的过程。从一开始, 我国政府对会议如何处理中国台湾代表的地位高度警戒。此后, 我国参会渐呈常态, 与

代表层级逐步提高; 从国防部外事局局长到外交部亚洲司司长, 再到多位副总参谋长以至国防部长。去年, 我国国防部长梁光烈在会上发表演讲, 并就中国国防建设回答了提问, 取得良好反响, 香格里拉逐步成为中方宣示中国和平发展的重要国际平台。

今年中国军方高层缺席, 并非特例。香格里拉对话是西方一个具有政府背景的民间机构组织的安全对话, 各国政府并无参加之必须或每年必须派遣顶级军事主管。中国积极参加国际安全对话, 但不随西方一个非政府组织起舞, 在并无议程设定权的情况下, 每年派出高官去适应其议程。目前, 亚太国家政

府间双边与多边安全磋商比比皆是, 我国政府参加这些对话四季不断。虽这些对话更多是在文官间进行, 但包括我国在内的多数国家皆由文官领导武官, 武官参加国际对话必须复述既定国安政策。而且, 在文官主导的国际对话中, 已有国防官员参与的情形。譬如, 中美战略与经济对话现已包括由双方国防官员参与的中美战略安全对话, 如果两国想沟通, 不必非得借助香格里拉对话。

我国防长因国内事务无法与会, 可能是实话实说, 也可能是用外交言辞婉言谢绝。中方不怕对话, 而且久经对话, 已善对话。英方发出邀请, 旨在借助中方为其目的服务。中方如若接受, 亦可将此平台为我所用。今年中国军事高官不与会, 不妨相信后会有期。

淡定看“美国存在” 积极理解“不选边”

问: 南海问题成为本次对话关注焦点。美国不断抛出所谓的“海上航行自由安全”, 并与菲律宾高调秀亲密, 同时又表示美国不会在领土纠纷中选边站。如何看待帕内塔看似矛盾的表演?

答: 美国一如既往地由国防部长带队参加并发表演讲, 英国主办方也配合美方制定符合美国意图的议程, 包括海上航行自由安全等议题。帕内塔一路阐释美国亚洲战略含义, 提出将在美国军事资源整体萎缩的情况下, 把军事战略的重点放在亚太。相应地, 美军将在未来把其海军舰艇的六成部署到太平洋地区。同时, 他还表示美国在中国与菲律宾之间“不会就领土纠纷选边

站”。这些表述貌似矛盾。

随着中国国力的快速成长, 中国经济总量有望在未来数十年接近美国, 美国选边的可能确实在减少。以美元计算, 从2000—2010年, 美国经济总量增长46%, 中国增长440%。从2010—2011年, 中美经济规模之比, 从40%增长到48%; 2001—2011年, 美国军费增长100%, 中国增长约500%。目前, 我国不仅GDP超过日本和印度总和, 军费也已超过日印总和的四分之一。基于现状和前景, 美国没有担忧才不正常, 中国对美国的亚洲战略调整也不会惊奇。美国自称其亚洲战略具防御性, 如果说到做到, 对亚太稳定不无裨益, 中方也乐见其成。美国在亚太军力上升也可能被用于遏制

他国正当利益的非当用途, 这在历史上也不乏其例。不过即使美国有所动作, 中国也已今非昔比, 对美国有限提升亚太军力不必过于介意。

美国要防范中国挑战, 要扩大势力制约中国, 就须利用他方, 但它也会权衡利弊, 不愿反被小国霸权“绑架”。美国防长帕内塔和其他高官最近接连表示, 在中菲黄岩岛争议上不会选边站, 确实是不愿为此卷入冲突。中国不指望美国偏袒中国, 但菲律宾指望美国为其主张背书; 美国政府不偏袒中国在意料之中, 但它公开表示不偏袒菲律宾则有审慎意味, 表明美国在国际法理和中菲力量对比都很清楚的情况下, 能够保持理智, 保护本国的根本利益。

问: 外媒报道, 帕内塔亚洲之行的重点不在香格里拉对话会, 而在于首访越南和印度这两个新兴战略伙伴, 特别是历史性访问金兰湾和可能签订的售印军火合同。如何看待他的这次访问以及越南印度今后与美国的关系?

答: 本次香格里拉对话甫一结束, 帕内塔旋即访问越南和印度。在越南, 帕内塔搭乘美国军舰拜访了美国侵越的伤心之地金兰湾, 受到越南迎合的帕内塔心情与越战期间防长麦克纳马拉迥然不同。

如用狭隘的零和观念, 美国在中国周边构筑安全伙伴关系将自然导致中国对安全环境恶化的判断。显然, 如果美军重返金兰湾或者美越正式结成安全伙伴, 中国不会认为是好消息。但我们也不必过快得出这种结论, 越南不是不懂“请神容易送神难”, 越美改善军事关系只是权宜之计。美国欢迎越南经济改革, 但不可能接受越南的社会制度。因此必然在走近越南的同时, 在政治、军事和科技上继续防范。鉴于地缘战略之需, 越南有意引入外力平衡周边, 但在维护主权与平衡与大国关系时, 有其审慎考虑。也就是说, 越美改善关系有正常原因, 但同时有地缘因素, 而后者则涉及越南的安全观念, 因此是个主观认知的问题, 中方可以发挥作用予以影响。

美国确实有意向印度推销美国军火, 印度也并非来者不拒。印度去年就做出了向法国而不是美国采购战机的决定, 根本原因在于对美

国的不信任。印度自视是大国, 其独立外交不应被其他大国绑架。美国主导全球的主观愿望和历史记录, 使印度不敢奢望美国不利用军售来操控印度外交。美印改善关系, 也无非是相互利用; 美国利用印度发展来平衡亚洲力量版图, 印度自然欢迎; 印度借力美国促其发展, 但仍珍视其外交独立, 它不可能付出接受美国对伊拉克军事行动的政治代价, 也不愿意倒过来被利用无端损害与中国的正常关系。

对于美国发展与印度和越南的正常关系, 中国向来支持。美国在冷战期间长期冷落印度的现象并非正常, 应予纠正。美越能结束过去、面向未来, 让世界释然。但是, 美国当前发展对越印的关系, 并非那么简单, 带着明显的中国因素, 这是我国需要重视的。但美国拉拢越印的成效必然是有限的, 因为越南和印度都珍惜主权, 它们对美发展关系的现实因素确实都是利用美国增进发展与安全, 但都清楚美国的底线也仅是防范, 它们也不会在中美之间选边。

美国在牵制中国的同时, 已经发展起强劲的对华经贸关系。美国对中国确有疑虑, 甚至这种疑虑在一段时间内还会增加, 但中美发展日益广阔的关系已是不可阻挡的历史潮流。稳定亚太地区, 美国主要还是要靠同中国的合作, 况且美国自己能起的作用也在随着亚太发展而逐渐式微。中美应相互理解彼此担忧, 各自尽力照顾他方关切, 这样也将减少彼此平衡之需。

美国防长访越印 成效必然有限制

中美涉亚太议题 还得靠沟通释疑

问: 虽然囿于经济和国内政治, 美国“重返亚洲”计划推进缓慢, 但是从目前的态势来看, 势在必行。今后中美两国在亚太地区, 特别是有争议的地区, 该如何处理双方的关系?

答: 美国“重返亚洲”, 其意并不准确, 因为它从未离开。所谓“重返”是指在亚洲尤其是中国崛起年代, 美国将更重视亚太, 以维护其主导亚太与世界的核心利益。美国逐步从伊拉克和阿富汗战场抽身, 这时它有了更多精力和资源聚焦亚太。

美国的“重返”自称不针对中国, 言不由衷。美国“重返”目的是巩固和加强它对亚太事务的主导, 而在其心目中能影响其主导权的角色只有中

国。因此, 美国需要加强与传统盟国的安全合作, 发展与其他国家潜在的安全伙伴可能, 并以它制定并诠释的国际规则来制约中国的行为。

尽管中美已经建立起多层次式的沟通机制, 但双方仍存在经常性的沟通与理解障碍, 这使彼此准确判断对方意图变得困难。从美方来讲, 它自认有防范不测之需。美国认为, 中国在2010—2012年之间的一系列行动, 让它感受到了中国对外称王的迹象, 使它感到有必要未雨绸缪。从中方来看, 美国近年来对华一系列举动同样无法接受。中国对美国的战略意图自有独立判断, 难以接受美国对国际法的单边解释。由于美国在对台售

武问题上并不遵守国际法, 我国对美国选择性地以国际法来规范双边关系与地区安全也不认同。因此, 在进入本世纪第二个十年后, 中美出现彼此加强防范的趋势。

发生冲突对各方都无益处。从2011年起, 中美新建了双方关于亚太事务的外交部副部长级磋商。目前中美已就国际水域和平航行自由的原则认知达成一致。中国不诉求整个南海, 但诉求所有岛礁及附近水域。中美在未来还将可能继续沟通, 以厘定“岛礁附近”的确切内涵以及南海其他水域的法律地位。只要坚持以外交方式处理权益划分, 中美有望增信释疑, 通过合作来稳定亚太地区。

帕内塔亚太行: 疑问多于解释

美国国防部长帕内塔6日亚太之行。访问期间, 他重申“战略东移”政策; 他与多国官员接触, 强化军事同盟, 通过军事安全议程设置来扩大美国在亚太地区的影响。不过, 专家认为, 情势发展可能与帕内塔的公开说法相反: 面临预算削减的美军可能无力落实“东移”。帕内塔此次亚太之行疑问多于解释。

解释“东移”? 设置议程?

帕内塔此行, 名义上是向亚太地区有关国家阐述美国安全政策重心转移, 然而有不少人质疑其真实动机是借此设置亚太地区安全议程。

在香格里拉对话会上他宣布, 到2020年, 美国海军军舰在大西洋

和太平洋区域的部署比例将由五五开调整为四六开, 届时美国在太平洋的军力部署包括6艘航母。此外, 巡洋舰、驱逐舰、濒海战斗舰和潜艇数量也将占美海军舰艇半数以上。

对话会期间, 帕内塔与有关国家防务官员展开密集接触, 分别会见日本、韩国、新加坡、菲律宾、马来西亚和澳大利亚等国官员, 强化美国与上述国家军事同盟的意图明显。

此后, 帕内塔又先后造访并非美国盟友的越南与印度。五角大楼官员说, 帕内塔访问这两个国家意

在发展新的伙伴关系。

建立秩序? 无益稳定?

美方官员多次强调美国加强在亚太地区的军事部署有助于地区稳定, 并称美国并不针对任何一国, 也无意介入相关领土纠纷, 只是协助在亚太地区建立相关秩序。但美国媒体指出, 此次得到美方重点“照顾”的越南与菲律宾都是南海争端的当事方, 求援美国各有目的。

美国战略与国际问题研究中心中国问题专家葛来仪坦言, 亚太地

区不少人担心, 美国帮助菲律宾等国加强防务, 可能让这些国家更肆无忌惮, 反而增加了对抗的危险。

力所能及? 力不从心?

尽管美方对“战略东移”提出诸多设想, 但当前的财政赤字与公共债务压力使国防预算大减, 能否顺利“东移”成为一个很大的疑问。

按五角大楼计划, 未来10年内, 美国国防预算将削减4870亿美元。而如果国会今年不采取行动, 明年自动减赤机制就将启动, 国防与

安全预算削减幅度将加大到6000亿美元。今年是美国大选年, 民主、共和两党合作意愿极低, 这使得自动减赤机制启动的可能性加大。

美国智库传统基金会中国问题专家成斌评论说, 与大西洋不同, 太平洋更广大, 派驻更多军舰、实施更多演习势必让美国海军面临更多压力, 舰机损耗、部队疲惫程度加剧, 唯一的办法就是造更多舰船。当前, 美军只有282艘战舰, 已低于海军能接受的313艘下限, 而政府还将进一步减少舰船建造。“纸上”的军舰无助于扩大部署, 或给盟友以安全保障, 反而会令当前服役的装备维护时间减少、士兵训练推迟、装备受到影响。王丰丰 孙浩