

## “香格里拉对话”20年：演变、特点及前景

刘琳

**内容提要：**“香格里拉对话”是亚太地区规模最大、规格最高的多边防务安全对话机制之一，截至2023年已举办整整20届。“香格里拉对话”的建立，受到冷战后亚太地区多边安全理念与多边合作实践的影响，也与“9·11”事件后第二轨道外交和防务外交的兴起与转型密切相关。在20年的发展历程中，“香格里拉对话”逐渐形成了自己独特的风格，如西方主导色彩较浓、以非正式方式促进地区对话与合作、多边与双边外交相结合、议题聚焦亚太安全等。“香格里拉对话”未来发展也面临一些挑战，但在可预见的未来，其独特地位难以被取代，仍将作为地区安全架构的重要组成部分继续发挥作用。

**关键词：**香格里拉对话 防务合作 防务机制 多边安全 地区安全 防务外交

**作者简介：**刘琳，军事科学院战争研究院研究员（北京 邮编：100091）

**基金项目：**国家社会科学基金青年项目“美国对华政策中的南海‘法律战’研究”（编号：18CGJ021）

**中图分类号：**D820 **文献标识码：**A **DOI：**10.19780/j.cnki.ytaq.2023.4.4

**文章编号：**2096-0484（2023）04-0067-18

2023年6月2日至4日，第20届“香格里拉对话”在新加坡举行，中国国务委员兼国防部长李尚福率团参会并访问新加坡。会议期间，李尚福以“中国的新安全倡议”为主题作了大会发言，强调中方愿与各方强化亚太命运共同体意识，推动区域安全合作健康发展，努力建设开放、包容、透明、平等的地区安全合作架构。<sup>①</sup>

截至2023年，“香格里拉对话”这个由英国伦敦国际战略研究所（IISS）主办、新加坡政府协办的“一轨半”亚太多边防务对话机制已举办20届会议，成为地区安全架构的重要组成部分。

“香格里拉对话”正式名称为亚洲安全峰会，2002年首次在新加坡香格里拉酒店举行，故通常被称为“香格里拉对话”（以下简称“香会”）。尽管伴随

<sup>①</sup> 参见《李尚福在第20届香格里拉对话会上作大会发言》，中国政府网，2023年6月4日，[https://www.gov.cn/yaowen/liebiao/202306/content\\_6884482.htm](https://www.gov.cn/yaowen/liebiao/202306/content_6884482.htm) [2023-06-05]。

着争议和质疑,但其影响力逐步扩大,对亚太地区安全图景的“扫描仪”作用也日益凸显。作为西方主导的半官方性质的地区多边防务机制,毋庸置疑,香会在议题设置、战略倾向、组织形式等方面不同于亚洲其他一些防务合作机制。但在香会20年<sup>①</sup>之际,对其起源、发展、特点及前景进行全面梳理评估,有助于更好地认识这一机制,为我国参与和应对提供更好的思路借鉴。

## 一、“香格里拉对话”的起源与发展

“香格里拉对话”的举办,受到冷战后亚太地区多边安全理念与多边合作实践的影响,也与“9·11”事件后第二轨道外交和防务外交的兴起和转型密切相关。

### (一) 亚太地区多边安全理念与防务外交的兴起

众所周知,冷战时期,美国主导的双边同盟形成的“轴辐”体系主导着亚太地区安全架构。尽管美国、苏联、澳大利亚等国也提出过构建诸如“太平洋公约计划”“亚洲集体安全体系”“亚洲安全合作会议”等多边安全倡议,美国还曾试图组建东南亚集体防务条约组织,但这些多边倡议和实践并未产生实质性的结果。

冷战结束后,由于国际战略环境的变化以及安全理念的发展,包括“香格里拉对话”在内的多边安全合作机制应运而生并取得快速发展。

从国际战略环境来看,因为冷战的结束与经济全球化、区域一体化等一系列快速改变着国际政治现实的事物的生成,从根本上催生出区域多边安全合作的勃兴与不断发展。<sup>②</sup> 具体来说,首先,两极格局的解体,促使各种力量重新评估自身的利益和调整彼此间关系,进入新的分化组合期。美国试图以冷战胜利为契机构建单极格局,但许多国家并不认同,中国、俄罗斯、日本、欧盟等都强调国际格局的多极化趋向。此后美国身陷阿富汗战争、伊拉克战争等泥潭,也使其意识到单极诉求不可行。其次,在冷战后的全球化时代里,全球体系内包括国际组织、宗教组织、跨国公司在内的非国家行为体急剧增多,作用显著扩大。再次,冷战结束后,特别是进入21世纪以来,随着经济全球化和信息化的持续推动,国际安全环境更趋复杂,除传统安全威胁外,非传统安全问题日益凸显。这些非传统安全问题不仅与传统安全问题相互交织、渗透,而且具有跨国性、全球性,这使得全球与地区一体化意识成为国际社会的普遍共识,各国多边合作意识进一步提高。正是基于上述变化,对冷战后的国际关系而言,

<sup>①</sup> “香格里拉对话”2002年开始举办,但由于疫情停办两年,所以2023年单纯从年份上看已是会议第22年,这里用的“20年”并非自然年数,而是会议实际举办次数。

<sup>②</sup> 参见郭新宁主编:《亚太地区多边安全合作研究》,北京:时事出版社,2009年,第13页。

国际政治呈现一种“全球性”走势与“区域化”发展，谋求解决问题的方式，也从国家传统方式扩展到多边主义的区域合作方式和全球合作方式，从而导致合作性集体行动的萌生。<sup>①</sup>

从安全理念来看，多边安全理念主要包括协调安全、集体安全、集体防务、共同安全和合作安全等。对冷战后多边安全合作机制构建发挥重要影响的，主要是共同安全和合作安全的理念。共同安全理念，最早是在“帕尔梅委员会”提交的一份著名报告《共同安全：生存的蓝图》中提出的。共同安全强调各国的安全与生存是相互依存的，认为国家进行安全决策时对“未来阴影”的考虑将最终符合大家的利益，合作与互惠理性是安全体系得以稳固的最好基础。<sup>②</sup> 共同安全尽管是由欧洲国家提出，但其对国家间共同安全利益的强调，逐渐被亚太地区各国所接受。合作安全则是1990年9月由加拿大外长乔·克拉克在联合国大会上首次提出的，是亚太地区在冷战后形成的一种安全观念。合作安全的核心特征，包括参与主体的包容性、探讨议题的广泛性、组织形式的松散性。参与主体的包容性，是指对于任何一个行为体，不论是国家行为体还是非国家行为体，同时不论其观点如何、政体形式如何、在国际组织中地位如何，均可参与其中。探讨议题的广泛性，是指合作安全超越传统的军事安全议题，把政治、经济、环境、社会乃至人的安全都包括了进来。组织形式的松散性，是指不要求创设正式的制度或机制，强调渐进性和灵活性，即以相关各方可接受的渐进方式发展多边机制并采取较为松散的组织形式，促进成员间培养对话的习惯。

这些理念，特别是合作安全理念，对冷战后亚太地区多种多边安全合作机制的建立和发展，起到了非常大的促进和塑造作用。“香格里拉对话”的建立和发展以及其相关制度的设立，反映了共同安全和合作安全的思想。

此外，2001年“9·11”事件后亚太地区安全形势和安全议程的新变化，第二轨道外交的新发展和防务外交的兴起与转型，也是“香格里拉对话”产生的重要原因。彼时，由于地区政治、经济和安全形势发生了重大变化，亚太各国面临着复杂而多元化的安全问题。相关国家和地区需要在多变的国际环境下争取主动，进行符合国家和地区利益的正确决策并采取措施应对。在此前提下，各种形式的“二轨”“一轨半”防务外交不断涌现，如东盟地区论坛、朝鲜半岛能源开发组织、亚太圆桌会议、管理南海潜在冲突研讨会、东北亚合作对话、亚太安全合作理事会等，而且显示出与“一轨”模式相比更为放松、更为灵活的独特优势。具有“一轨半”性质的“香格里拉对话”机制，因其将安全研究、安全对话、安全决策有机地联系在一起，而成为亚太地区各国进行防务交流与

<sup>①</sup> 参见俞正樑：《国际关系与全球政治——21世纪国际关系学导论》，上海：复旦大学出版社，2007年，第11页。

<sup>②</sup> 参见余建军：《亚太安全合作的方式》，《国际政治科学》2007年第2期，第110页。

合作的一个高层平台。

## （二）“香格里拉对话”逐渐成为亚太地区主要的防务安全对话机制

如上所述，在冷战结束前后，基于共同安全与合作安全理念，亚太国家建立了一些“一轨”和“二轨”的多边安全合作机制或安排，但在“香格里拉对话”建立之前，亚太地区仍缺乏能够将各国防务部门领导人聚集到一起的固定机制。1996年，时任美国国防部长威廉·佩里和泰国国防部长差瓦立·永猜裕就曾分别提出过召集亚洲各国国防部长举行会谈的倡议，但均没有实现。当时在官方层面，唯一的亚洲多边安全论坛是1994年成立的东盟地区论坛，但该论坛主要由外交部门主导，本地区急需建立能够使各国国防部长进行互动的防务外交平台。

基于此，2001年伦敦国际战略研究所所长兼首席执行官约翰·奇普曼提出建立亚洲安全会议的想法。在第36次慕尼黑安全会议期间，奇普曼注意到亚洲官员受到冷落，更加坚定了亚洲需要自己的国防部长层级防务对话机制的想法。<sup>①</sup>起初，“香格里拉对话”是参照慕尼黑安全会议模式而建立的，但IISS并不满足于此，而是试图建立一个“一轨”机制，使国防部长们能够在多边框架下进行会晤。IISS首先特别邀请东盟地区论坛成员国的国防部长，以便使该机制成为一个真正的地区安全机制。2001年2月，奇普曼正式向时任新加坡总统纳丹提出了建立亚洲安全会议的想法，纳丹同意让新加坡国防与战略研究所(IDSS)提供支持，直到IISS能够自己独立举办会议。这一建议随后被提交新加坡内阁讨论，并得到新加坡国防部的支持。此后香会的发展大体经历了三个主要阶段。

第一个阶段是前三次会议，属初创和探索阶段。2002年首届会议时，有大约12个国家的国防部长或高级官员出席，包括美国国防部副部长保罗·沃尔福威茨。会议强调非正式性，各国防长或防务高官可以以双边或多边形式进行“私下”会晤。2003年第二届香会时，主办方扩大了邀请范围，一些国家的武装部队参谋长、军种司令、国防部常任秘书等防务官员也参加了会议。会议除全体大会外，增加了两个闭门的分组会议。2004年第三届会议时，“香格里拉对话”在新加坡设立亚洲办事处，开始独立组织对话，但仍得到新加坡政府的支持。除了国防部长和军队领导人，一些国家的情报、警察或国家安全部门官员，以及知名防务专家、学者也受邀参加会议，同时闭门分组会议数量从两个增加到三个。

第二个阶段是从2005年到2009年，随着参与会议的国家 and 官员数量逐步增

<sup>①</sup> David Capie, Brendan Taylor, "The Shangri-La Dialogue and the Institutionalization of Defence Diplomacy in Asia," *The Pacific Review*, Vol. 23, No. 3.

加，“香格里拉对话”的影响日益扩大。到2006年，共有23个国家出席会议，包括17个国家的国防部长和三位国防部副部长级官员。香会的议题和会议数量也不断扩充。2008年全体大会的数量从五个增加到六个，分组会议则从三个增加至六个。2009年，会议又首次设置开幕晚宴演讲环节，邀请各国国家元首或政府首脑发表主旨演讲。至此，香会已经成为亚太地区颇具影响力的多边防务论坛，也是当时唯一的防长级地区多边对话机制。正如奇普曼在2009年香会开幕致辞所言，“香格里拉对话”已经成为人们讨论亚太地区国防与外交事务的重要论坛，也是跨地区安全对话的重要机制。<sup>①</sup> 时任澳大利亚总理陆克文在主旨演讲中也指出，“香格里拉对话”在短短七年内已牢固确立了其作为亚太地区著名的防务与安全对话的地位。<sup>②</sup>

第三个阶段是从2010年开始，香会发展进入快车道。不仅会议议题更加广泛，而且更多国家加入对话会进程，包括更多的欧洲国家乃至中东、拉美一些国家。会议主办方IISS也不断在会议组织形式等方面推陈出新，以增强对话会的效果和提升受关注度。比较关键的是2012年，在这一年，IISS与新加坡国防部签署新的谅解备忘录，旨在拓展并提升“香格里拉对话”的作用。根据备忘录，香会增加三项新内容：首先，IISS在该所驻新加坡的亚洲办事处任命两名高级研究员，负责开展与亚洲安全相关的政策研究，同时也协助IISS与该地区防务机构开展更密切的交流。其次，IISS创办一个新的刊物，针对香会与会国感兴趣的防务和安全问题加强独立的分析。再次，在两届香会之间，组织一次亚太防务和安全专家研讨会。由于研讨会在新加坡富乐敦酒店举行，后来被称为“富乐敦论坛”，也被称为“夏尔巴会议”，即香会的先导会议。“富乐敦论坛”从2013年开始举办，一般为每年1月举行，防务专家们在会上讨论的议题或提出的建议，往往成为确定当年香会议题的重要参考。2016年，香会又设立“东南亚青年领导人项目”，此后该项目每年在香会期间举行活动，旨在为东南亚新一代战略家提供探讨地区和全球安全问题的机会，以及建立青年领导人之间的联系。

至此，“香格里拉对话”的总体架构、模式和运行基本成型且固定下来。尽管此后亚太地区又建立了诸如东盟防长扩大大会这样的“一轨”防务合作机制，但香会因其独特作用和影响而始终在地区安全架构中占据一席之地。正如IISS在其2014年会议报告中所总结的那样：“‘香格里拉对话’本身已经成为新兴的地区安全架构的关键组成部分，并将保持其作为亚太最高级别防务官员之间最

<sup>①</sup> 参见《香格里拉对话会演讲集》，邢广梅、唐培等译，北京：解放军出版社，2014年，第3页。

<sup>②</sup> Rudd Kevin, Address at Shangri-La Dialogue - Singapore, Australian Government/Department of the Prime Minister and Cabinet, May 29, 2009, <https://pmttranscripts.pmc.gov.au/release/transcript-16596> [2023-03-05].



重要、最具包容性会晤机制的地位。”<sup>①</sup>

### (三) 中国对“香格里拉对话”的参与

“香格里拉对话”发起之初，由于其美西方主导的背景，我国仅派出较低级别官员参加。2007年，中国首次派出高级军事代表团与会。时任中国人民解放军副总参谋长章沁生率团出席，并发表了《加强对话合作 维护和平繁荣》的演讲。此后，从2008年至2010年，马晓天副总参谋长先后三次率团参会，阐述我国对地区安全形势的看法，介绍中国参与国际安全合作的政策主张。2011年，中国首次派出国防部长参加香会，梁光烈部长以《中国的国际安全合作》为题作专题发言。这是香会十年来第一次为中国设置专门议题。

2012年，中方降低了参与香会的规格，派出军事科学院副院长率代表团与会。会议主办方没有给予中方大会发言机会。2013年，中方恢复由中国人民解放军副总参谋长率团参加香会的做法。2014年至2016年，中国军方又连续三年派出副总长级代表团参会。有学者认为，中国持续向“香格里拉对话”会派出代表团，表明作为世界性的大国，中国正积极地参与国际进程，在多边场合发出中国声音，凸显了中国在对外事务中正在从被动转向主动。<sup>②</sup> 2017年和2018年，中国降低参会层级。但在2019年，中国再次将参会级别提升至国防部长级。2020年和2021年香会因疫情暂停举办。2022年和2023年，中国国防部长连续出席“香格里拉对话”。

总体来看，自派出军事代表团参加香会以来，尽管参会级别略有变动，但中国的参与没有中断。中国代表团在会上的发言主要聚焦阐释中国的国防政策理念和主张，介绍中国为维护地区和国际和平稳定所做出的努力，以及倡导地区和平与合作。中国越来越意识到，香会是一个重要的防务外交平台，在这个平台上发声，不仅可以回应外界对中国的误解、指责甚至攻击，提升国际话语权，也可以在一定程度上向周边国家和世界阐释中方的安全、防务政策，通过对话沟通交流，同各方增信释疑，促进务实合作。中国国防部新闻发言人就曾表示，中国防务部门和军队一贯重视包括香格里拉对话会在内的各种多边平台在促进对话交流、增进理解信任方面发挥的积极作用。中方希望会议能够有助于促进对话，加强交流，增进理解，扩大信任。<sup>③</sup>

<sup>①</sup> International Institute for Strategic Studies, *13th Asia Security Summit Singapore, 30 May-1 June 2014: The Shangri-La Dialogue*, 2014, p. 7, <https://issuu.com/iiss-publications/docs/shangri-la-dialogue-2014> [2023-03-05].

<sup>②</sup> 参见《第十二届亚洲安全会议暨香格里拉对话会举行》，中国政府网，2013年6月2日，[http://www.gov.cn/jrzq/2013-06/02/content\\_2416959.htm](http://www.gov.cn/jrzq/2013-06/02/content_2416959.htm) [2023-03-05].

<sup>③</sup> 参见《第11届亚洲安全峰会今起在新加坡举行》，新浪网，2012年6月1日，<http://mil.news.sina.com.cn/2012-06-01/1709692004.html> [2023-04-03].

## 二、“香格里拉对话”的主要特点

在20年的发展历程中，“香格里拉对话”逐渐形成了自己独特的风格，在地区安全架构中发挥着不可忽视的作用。

### （一）西方主导的色彩始终比较浓厚

相较于亚太地区其他主要的多边安全机制，香会并非由东盟主导，而是有较深的西方背景。对话源于欧洲的防务外交理念与实践。主办方 IISS 深受慕尼黑安全会议的影响，且得到美日英法德等西方大国的大力支持，这些国家几乎每年都派防长出席会议。美国甚至多次派出包括防长、参联会主席和印太司令部（前身为太平洋司令部）司令在内的军方高官一起与会。而主办方也投桃报李，给美方“特殊待遇”，即美防长每年均在大会首日第一个发言，且发言时间明显多于有关国家。美防长一般会在演讲中阐述美国的亚太政策和军事战略，发表对地区安全问题的看法，批评和抨击有关国家，力图掌控舆论主导权和话语权。相比之下，中国自派出军方高级代表团参会以来，虽然也备受关注，但会议发言往往是在第二天上午，这时美国及其盟友提出的议题特别是对中方不利的舆论已然发酵，中方只能被迫“接招”做出回应。

香会还常年得到西方大型民用和军火公司的商业赞助，如空中客车、波音、洛克希德·马丁、雷声公司等。其他一些西方公司或媒体也对会议提供支持，如美国微软公司、日本《朝日新闻》、意大利军工集团莱昂纳多公司、美国麦克萨科技公司、英国巴布科克国际集团公司等。

### （二）以非正式方式促进地区对话与合作

香会主办方 IISS 是一个学术机构，不具有浓厚的官方色彩。因此，与正式的官方机制不同，香会设立的初衷是“给地区各国国防部长们提供一个在学术会议般的放松场景中进行会晤的机会”<sup>①</sup>。这种非正式性有利于各方坦诚交流，弥补官方会议的不足。会议还邀请非官方的资深专家学者参会，不仅确保全体会议和分组会议能够以高标准举行，而且会上的公开辩论有助于在重要的安全问题上促进和加强实质性合作。由于这种非正式性，国防部长和防务高官们将对话会视为重要平台，愿意在会上提出一些新倡议作为试探，以便进行一种“理念验证”，有些倡议会被采纳，有些则被搁置或抛弃。例如，在2018年香会上，英国和法国国防部长均强调了各自在南海“航行自由”方面的持久利益，并表示将派出更多海军舰艇到南海活动。新加坡国防部长黄永宏则在会上公布

<sup>①</sup> Brendan Taylor, “The Shangri-La Dialogue: Thriving, but Not Surviving?”, *From Boots to Brogues: The Rise of Defence Diplomacy in Southeast Asia*, S. Rajaratnam School of International Studies (2011), p. 54.

了新加坡作为东盟防长会轮值主席国所计划推动的一系列倡议,包括东盟和中国将举行海上联合演习、在东盟防长扩大会框架下加强反恐合作和情报共享、建议东盟防长扩大会成员国接受《海上意外相遇规则》等。

此外,由于这种非正式性,香会在解决一些最棘手、最敏感的地区防务问题时体现出其独特价值。在正式官方机制中无法展开深入讨论的传统安全问题,如朝核问题、南海争端、军备竞赛、亚太地区潜艇发展、军事透明度等,都可以在香会上加以探讨。时任新加坡副总理兼国防部长的张志贤曾这样评价香会:“‘香格里拉对话’尽管是‘一轨半’的非官方平台,但重要国家和人物都会参与对话,学者和其他一些有经验的人也会来到这里分享他们的观点。在会上,各国可以充分坦率地交换意见,并有更大自由度去探讨加强地区安全的新方法。诸如‘空中之眼’这样的倡议正是在‘香格里拉对话’会上被首次提出。”<sup>①</sup>

### (三) 多边外交与双边、三边等小范围防务外交相结合

“香格里拉对话”在建立之初,就不仅致力于多边进程,还为各国防务部门进行双边、三边等小范围接触搭建平台。甚至有学者认为,对各国防务部门来说,香会迄今最大的作用来自在会议间隙举行的多场双边会晤。<sup>②</sup>在同一地点、短时间内、高密度举行双边或三边会晤无疑会大大提升效率,且主办方确保这些会晤的保密性,也增强了其对防务部门政策制定者的吸引力。奇普曼曾指出,香会“为各方提供公开交换有关防务问题看法的平台,也为与会各国创造了发展新的双边关系的机会,同时推动了多边合作进程”<sup>③</sup>。多边框架下的小范围互动,提升了“香格里拉对话”的价值。参加香会的各国代表团越来越将其作为与同行举行私下双边或三边磋商的场合。香会一般为期三天,各代表团通常会抽出一天左右的时间与各国进行15—20场双边磋商。这些磋商的内容一般是不公开的,但有些国家会在会晤后发表声明,对外公布其磋商要点。

由于香会的美西方主导背景,美国、日本、澳大利亚、加拿大以及英国、法国等欧洲国家对香会的参与很深,在会议期间开展双边或小多边外交起步也比较早。双边层面,美国国防部长每年香会几乎都到会,且与多国防长举行双边会晤。日本也经常利用香会之机,开展多场小范围防务外交活动。例如,2022年第19届“香格里拉对话”期间,日本防卫大臣岸信夫与加拿大、新加坡、新西兰、中国、澳大利亚、斐济举行了双边会晤,日本还与捷克、立陶宛

<sup>①</sup> Remarks by Deputy Prime Minister and Minister for Defence Teo Chee Hean at the 6th Plenary Session on “Renewing the Regional Security Architecture” Shangri-La Dialogue 2010, Singapore Ministry of Defence, June 6, 2010, <https://www.mindef.gov.sg/web/portal/mindef/news-and-events/latest-releases/article-detail/2010/june/2010jun06-news-releases-00607/> [2023-04-07].

<sup>②</sup> Brendan Taylor, “The Shangri-La Dialogue: Thriving, but Not Surviving?”, *From Boots to Brogues: The Rise of Defence Diplomacy in Southeast Asia*, S. Rajaratnam School of International Studies, 2011, p. 56.

<sup>③</sup> 参见《香格里拉对话会演讲集》,邢广梅、唐培等译,北京:解放军出版社,2014年,第3页。



举行了副防长级双边会见。2023年，根据 IISS 的统计，参会各国在香会期间举行了 121 场双边正式会晤。<sup>①</sup> 例如，日本防卫大臣滨田靖一在香会期间与澳大利亚、中国、韩国、新西兰等国防长举行了会晤，并与新加坡签署国防装备与技术转让协议。新加坡作为东道国，更是与中国、美国、日本、马来西亚、菲律宾、柬埔寨、英国、德国、荷兰、瑞典等多国防长举行了双边会谈。

在三边或小多边层面，美日韩从 2004 年开始即在香会间隙举行三边会晤，并就地区热点问题发表联合声明，对外发出威慑信号，这一做法延续至今。2023 年 6 月 3 日，美日韩再次在香会期间举行三边会谈，在会后对媒体发表的联合声明中，三方表示讨论了朝鲜日益加剧的核武器和导弹威胁，并将加强三边联合军演，以应对印太地区的共同安全挑战。<sup>②</sup> 近年来，越来越多的国家在香会场边进行互动。美日澳在香会期间的三边防长会晤已成常态化，“五国联防组织”“四方安全对话”也开始在香会间隙举行会晤。美国与东盟各国防长的会晤自 2022 年开始已连续举行两次。另外，值得关注的是，2023 年 6 月美日澳菲在香会期间首次举行了四边防长会晤，未来不排除四国将这一会晤机制化。

#### （四）议题聚焦亚太安全核心热点且具有广泛性、引导性和前瞻性

“香格里拉对话”非常重视议题设置，因为议题是多边对话或论坛的核心和灵魂。议题设置的广度和深度，决定了对话会发言和讨论的前沿性和深刻性。香会之所以被称为年度地区安全图景的“扫描仪”，与其议题设置有很大关系。在这方面，香会主要做法和特点包括：

##### 1. 确保议题的广泛性

尽管香会是亚太地区的防务对话机制，决定了其议题的区域性，但是由于亚太地理范围广泛，安全挑战多元，加之香会参与国家众多，各方利益诉求多样，香会一直追求议题设置的广泛性。历年来，香会的议题不回避本地区长期存在、敏感度高、棘手难解的热点问题和传统安全问题，如朝核问题、南海问题、冲突解决等，同时涉及诸多不太敏感的非传统安全问题，如人道主义援助和救灾、反恐以及近年来日益凸显的气候变化等问题。当然，作为多边防务论坛，香会还会突出军事属性，探讨地区防务合作、战争形态的变化、军事现代化、军事透明度、军备竞赛、战略稳定等军事相关议题。

##### 2. 注重议题的引导性

每年香会不会设置一个统一的主题，但会确保主要议题反映当年最为重要、

<sup>①</sup> 参见《社论：香格里拉对话任重道远》，《联合早报》2023年6月6日，<https://www.zaobao.com/forum/editorial/story20230606-1401488> [2023-06-07]。

<sup>②</sup> United States-Japan-Republic of Korea Trilateral Ministerial Meeting (TMM) Joint Press Statement, Ministry of Defense of Japan, June 3, 2023, <https://www.mod.go.jp/en/article/2023/06/3d261b6bed4d9b867653a23762afc40f0bb5bf0c.html> [2023-06-03]。

受到广泛关注的地区安全挑战。例如,2012年香会前夕,中菲在黄岩岛发生对峙,引发国际社会关注,香会将第二轮全体会议的议题定为“维护航行自由”,实际是希望就南海形势展开讨论。2018年,美朝关系出现缓和迹象,美国总统特朗普和朝鲜领导人金正日在香会结束后要在新加坡举行首脑会谈,因此香会设置的大会议题之一是“缓和朝鲜半岛危机”,显然是抓住了当时的热点话题,同时也契合会议一直对半岛问题的关注。

值得注意的是,主办方经常会根据当年的安全形势,设置一些引导性议题,以期引发辩论和交锋,增强话题性,吸引国际舆论关注。比如,自2009年南海局势升温以来,海上安全问题一直是香会的重要议题之一,几乎每年都在大会或平行分组议题中有所体现,如“应对新的海上安全威胁”“维护航行自由”“维护和管理公海安全的挑战”“海上情报、侦察、监视面临的挑战”“管理南海紧张局势”“避免海上冲突的务实举措”“加强海上安全:行为准则和建立信任措施”“加强海上安全的机制”“海上安全:从行为准则到危机沟通”等。在南海问题热度骤升的2011、2012年,香会连续将海上议题作为全体会议议题。2011年第五次全体会议议题是“应对新的海上安全威胁”,发言者是作为南海问题当事国的马来西亚、越南和菲律宾的防长。2012年第二次全体会议议题是“维护航行自由”,发言者为近年来在南海问题上介入力度加大的域外国家印度、日本的防长以及与中国存在南海海域争端的印尼的防长。2023年,香会再次将“亚洲不断演变的海上安全秩序”作为全体会议议题。从这些议题设置和发言者的选择来看,香会有意在南海问题上进行倾向性的引导。

近年来,由于中美战略竞争加剧,以及各国纷纷推出“印太战略”,与这两个主题相关的议题成为香会的重要内容。2018年,“自由开放的印太”概念已经成为会议关注的焦点之一。印度总理莫迪在当年的主旨演讲中阐明了印度的“印太战略”主张,会议在平行分组讨论中还设置了“印度洋地区的竞争与合作”这一议题。2019年,关于“印太战略”的讨论更为突出。正如当年香会报告中所总结的:“有两个主要议题备受关注:为维护战略稳定而管理中美竞争的必要性,以及相关的对‘基于规则’的地区和全球秩序的讨论,包括‘自由开放的印太战略’。”<sup>①</sup>美国国防部在香会第一次全体会议的当天发布了《印太战略报告》,美代理防长沙纳汉的大会发言配合报告的发表,阐明“美国对印太安全的愿景”。其他国家,如日本、澳大利亚、法国国防部长也在发言中阐述了本国对“印太战略”的看法。2022年,有关“印太战略”的话题延续,尽管俄乌冲突成为会议热点,但美防长奥斯汀的发言仍聚焦“美国印太战略的后续步

<sup>①</sup> International Institute for Strategic Studies, *18th Asia Security Summit Singapore, 31 May - 2 June 2019: The Shangri-La Dialogue*, 2019, p. 8, <https://issuu.com/iiss-publications/docs/shangri-la-dialogue-2018> [2023-03-05].

骤”，试图表明不会因俄乌冲突而放松对印太的关注。对于中美竞争，虽然香会没有设置直接议题，但相关议题自2017年以来多次出现，如“支持基于规则的地区秩序”“在相互竞争的领域防止冲突”“管理地区安全合作中的竞争”“南太平洋的战略利益和竞争”等，从多个角度折射出对中美竞争的关注。

### 3. 提升议题的前瞻性

香会还高度关注虽尚未成为主要挑战，但未来可能对防务、安全产生重要影响的新兴威胁，力求通过前瞻性探讨，寻求对这些威胁挑战的应对之策。例如，早在2010年，香会就关注到了气候变化对安全的影响及太空和网络作为新兴作战领域的问题，并在分组会议中设置了两个相关议题——“重新评估气候变化带来的安全挑战”和“冲突的新维度：太空战与网络战”。此后，这两个问题多次出现在香会议题中，如2014年的分组议题之一是“气候变化、人道主义援助和救灾与亚太安全”，2022年香会更是将气候变化与绿色国防这一新理念结合在一起，设为议题之一。对网络安全的探讨，则陆续又出现在2013年、2016年、2019年和2023年的平行分组议题中，并从“网络空间层面的亚洲安全”等较宏观的探讨，转向“网络能力发展：对国防的影响”等比较具体的问题。此外，香会还多次探讨新兴技术对军事和国防的影响，设置了“新军事技术与条令”“军事能力发展：新兴技术、有限预算和艰难选择”“新兴技术对防务的影响”“新战略技术和未来冲突”等议题。

### （五）日益成为各国宣示本国防务政策的平台

美国国防部长多次在香会上阐明美国对本地区的构想及军事政策。例如，美防长帕内塔在2012年香会上阐明了奥巴马政府“亚太再平衡战略”在军事上的举措，宣布美海军将把60%的舰艇部署到亚太地区。2019年，美代理防长沙纳汉在会上阐述了美国的“印太战略”。2022年，美防长奥斯汀以《美国印太战略的后续步骤》为题发言，宣示了美国继续推进“印太战略”的决心。2023年，奥斯汀再次在香会演讲，强调美国要维持在印太的领导力。日本也多次在香会上提出自身对地区安全、安全架构的设想及阐明本国的安全政策。2014年5月，时任日本首相安倍晋三在香会上推销其所谓“积极和平主义”，宣称日本将在促进亚洲和平与安全进程中扮演更重要、更积极的角色。<sup>①</sup>日本首相岸田文雄在2022年香会主旨演讲中，则全面阐述了“岸田和平愿景”，表达出要提升日本在本区域“外交和安全角色”的意愿。<sup>②</sup>澳大利亚前总理陆克文则早在

<sup>①</sup> Blair Vorsatz and Rudy Deleon, “Revisiting the Shangri-La Dialogue: Candid and Heated Conversations are Encouraged,” Center for American Progress, August 14, 2014, <https://www.americanprogress.org/article/revisiting-the-shangri-la-dialogue-candid-and-heated-conversations-are-encouraged/> [2023-04-08].

<sup>②</sup> 参见《亚洲安全会议（香格里拉对话）岸田总理主旨演讲》，日本国首相官邸网站，2022年6月10日，[https://www.kantei.go.jp/cn/101\\_kishida/statement/202206/\\_00001.html](https://www.kantei.go.jp/cn/101_kishida/statement/202206/_00001.html) [2023-04-08].

2009年香会上就提出构建亚太共同体构想,但没有受到太多关注。

不仅是大国,中小国家近年来在香会上的声量也在增大,各国借机提出对地区安全的想法,试图影响大国的竞争及地区安全走向。例如,越南国防部副部长阮志咏在2013年香会上建议,亚洲各国防长可考虑签署“不首先使用武力”的协议,以避免在南海紧张局势升级时擦枪走火。随着中美竞争的加剧,地区中小国家的担忧日渐增加,它们不愿在大国之间“选边站”。新加坡总理李显龙、国防部长黄永宏在近几年的香会中多次表达对中美竞争的担忧。黄永宏在总结2022年“香格里拉对话”时谈到,中美防长能够面对面会晤,令东南亚国家感到放心,虽然一次会晤不可能从根本上改变双方的立场,但“这是一场对话,是一段旅程”。他还指出,亚洲的核心议题不是所谓“民主与专制的对决”,区域国家之间的相互依存关系比俄罗斯和欧洲之间更为密切、更有成效、更互惠互利,加强接触、强调包容和多边主义才是亚洲安全之道。<sup>①</sup>在2022年香会上,印尼国防部长普拉博沃在发言中呼吁以“亚洲方式”管控地区分歧,斐济国防部长则利用会议之机,提醒人们气候变化而非地缘政治争夺才是斐济等太平洋岛国面临的重大安全威胁,也受到广泛关注和赞赏。

#### (六) 中美博弈和交锋成为主要看点

由于美国在香会掌握着主要话语权,而不断发展壮大的中国日益在亚太安全事务中展现自己的追求、发出自己的声音,自2007年中方首次派出军事代表团参加香会以来,中美两国在会上的互动甚至“互怼”,成为会议最大看点和各国媒体竞相报道的焦点。中美都利用该平台提出对亚太地区安全架构的构想,也向地区传递政策信号,争取区域国家支持。

中美的观点交锋一直存在,但引起较多关注是在2010年之后。由于南海问题、东海问题逐渐升温,以及美国愈发大打“台湾牌”掣肘中国发展,中美围绕上述热点问题的斗争渐趋激烈。例如,在2015年香会上,美国国防部长卡特在演讲中点名中国,称“中方填海造地规模和速度史无前例,超过其他声索国的总和”,中方在南海的行动与国际准则和规范不“合拍”。<sup>②</sup>面对美防长的挑衅,中国代表团团长、中国人民解放军副总参谋长孙建国在次日的大会中,发表了题为《携手同护和平 共建安全亚太》的演讲,不仅就中国外交和国防的政策理念、实践作为和倡议主张做了具体阐述,更是就南海问题表达了中国的立

<sup>①</sup> Speech by Singapore Minister for Defence Dr Ng Eng Hen at the 7th Plenary Session at the 19th Shangri-La Dialogue, Institute of International Strategic Studies, June 12, 2022, <https://www.iiss.org/events/shangri-la-dialogue/shangri-la-dialogue-2022/> [2023-04-03].

<sup>②</sup> US Department of Defense, IISS Shangri-La Dialogue: “A Regional Security Architecture Where Everyone Rises,” As Delivered by Secretary of Defense Secretary of Defense Ash Carter, Singapore, May 30, 2015, <https://www.defense.gov/News/Speeches/Speech/Article/606676/iiss-shangri-la-dialogue-a-regional-security-architecture-where-everyone-rises/> [2023-04-03].



场和原则，即中国在南海部分岛礁的建设，主要是为了完善岛礁的相关功能，改善驻守人员的工作和生活条件，满足必要军事防卫需求，更好地履行相关的国际责任和义务。中国在自己主权范围内进行的建设是合法、合理、合情的，不妨碍南海的航行自由。<sup>①</sup>

2018年以来，中美贸易摩擦升级、西太平洋战略博弈显性化的趋势赋予中美交锋更复杂的背景，并引发了外界观察中美互动的强烈兴趣。即便香会在因疫情暂停两年后重启，2022年香会的最大看点还是中美“论剑”。受新冠疫情和俄乌冲突的影响，中美博弈进一步加剧，比如，美在掏空一个中国政策、实质性支持“台独”方面动作频繁，中美围绕台湾问题的斗争不断升温。此外，拜登政府加紧推进“印太战略”，强化美日印澳“四方安全对话”（QUAD），构建美英澳“三边安全伙伴关系”（AUKUS），启动“印太经济框架”（IPEF），以“一体化威慑”为牵引加强印太军事部署，使得中美战略竞争态势更加严峻。在会上，中美两国防长分别就“中国对地区秩序的愿景”和“美国印太战略的后续步骤”发表演讲，在台海、“印太战略”等问题上针锋相对，阐明各自立场。2023年以来，中美关系经历了一系列新的波折，外界普遍关注两国防长能否再度利用香会这一平台举行面对面会谈。然而，两国防长未能在新加坡举行双边会晤。会议开幕前，中国国防部发言人指出，美方“不顾中方关切人为制造障碍，严重破坏两军互信”。<sup>②</sup>会上，中美防长再度交锋，在各自发言中阐明了对地区秩序、热点问题的看法，捍卫国家立场，但也都表明保持对话沟通的重要性。

### 三、“香格里拉对话”面临的挑战

“香格里拉对话”虽然影响力不断扩大，但也面临一些挑战。主要体现在：

#### （一）东盟防长扩大会等机制重叠效应的冲击

香会面临的突出挑战之一是地区其他类似机制的冲击，特别是东盟防长扩大会（ADMM+）。香会主办方 IISS 一度曾希望将香会发展为正式的官方机制，但东盟2010年成立东盟防长扩大会，使香会发展为“一轨”对话合作渠道的希望落空。ADMM+被定位为“东盟成员国与八个伙伴国关于地区安全的最高层次的部长级国防与安全协商、合作机制”，且坚持以东盟为中心，奉行东盟的不干

<sup>①</sup> 参见《孙建国副总参谋长在香格里拉对话会上的发言（全文）》，新华网，2015年5月31日，[http://www.xinhuanet.com/world/2015-05/31/c\\_1115464025.htm](http://www.xinhuanet.com/world/2015-05/31/c_1115464025.htm) [2023-04-03]。

<sup>②</sup> 《国防部新闻发言人就美炒作中方“拒绝”两国防长会晤提议事答记者问》，人民网，2023年5月31日，<http://military.people.com.cn/n1/2023/0531/c1011-40003499.html> [2023-05-31]。



涉内政、协商一致等合作原则。<sup>①</sup> 作为地区最高层级的防务机制, ADMM+在创建之初, 有不少人担心它“与‘香格里拉对话’构成零和性质的竞争关系”<sup>②</sup>, 竞争性互动使“香格里拉对话”需要调整定位与制度架构, 维持大国对其资源投入。尽管从近年来的实践来看, ADMM+的发展并未对香会构成根本性挑战, 双方在某些方面形成了互补性关系, 但由于东盟在 ADMM+机制中占据中心地位, 它更倾向于支持和利用这一机制, 而且 ADMM+在推进地区务实性防务合作方面的确发挥了主导作用, 如该框架下的联合演习逐步推进, 重点领域工作组的设立进一步便利了务实合作的推进。在 2022 年香会上, 法国和加拿大都表达了加入 ADMM+的意愿, 如果 ADMM+进一步扩员, 其作用可能更为凸显。相比之下, 香会或只能作为防务对话的平台, 提出一些倡议或理念, 难以在推进务实性防务合作方面发挥直接作用。

此外, 除香会之外, 本地区其他国家纷纷建立了一些防务会议机制, 如中国的“北京香山论坛”、韩国的“首尔防务对话”、印度的“瑞辛纳对话”、印尼的“雅加达国际防务对话”等, 并产生了一定影响力, 也对香会构成挑战。因为在地区和全球安全挑战日益复杂多样、各国疲于应付的情况下, 香会与 ADMM+及地区其他防务对话机制不得不在争夺各国防务部门的关注和精力方面构成竞争。<sup>③</sup>

从更深层次上看, 虽然香会与 ADMM+等机制某种程度的重叠可能是不可避免的, 因为它反映了亚太地区内在的多元性, 但这种现象事实上反映了日益加剧的竞争, 特别是在大国之间。<sup>④</sup> 近年来, 大国越来越倾向于通过它们感到最为舒适和最具影响力的机制来展现在本地区的存在, 对不同机制的态度出现分野, 在防务外交方面这种困境同样明显。例如, 美国、日本、澳大利亚等国利用“香格里拉对话”强化其议程设置和舆论引导优势, 而中国和一些东盟国家则更为倾向于 ADMM+进程。这一情况带来后果是, 它将使真正意义上的、整个地区范围内的防务领域合作变得越来越困难。<sup>⑤</sup>

## (二) 不同秩序观、安全观、防务合作模式的张力对会议氛围的破坏

亚太地区长期以来存在不同秩序观、安全观的较量, 一边是以美国主导的

① ASEAN, *Hanoi Joint Declaration on the First ASEAN Defence Ministers' Meeting-Plus*, Hanoi, October 12, 2010, <https://asean.org/ha-noi-joint-declaration-on-the-first-asean-defence-ministers-meeting-plus-ha-noi-12-october-2010/> [2023-03-09].

② 冷鸿基:《多边主义竞争与香格里拉对话会的发展战略》,《国际论坛》2019年第6期,第41页。

③ International Institute for Strategic Studies, *IISS Shangri-La Dialogue: 17th Asia Security Summit Singapore*, June 1-3 2018, p. 12, <https://issuu.com/iiss-publications/docs/shangri-la-dialogue-2018> [2023-03-05].

④ Brendan Taylor, "The Shangri-La Dialogue: Thriving, but Not Surviving?", *From Boots to Brogues: The Rise of Defence Diplomacy in Southeast Asia*, S. Rajaratnam School of International Studies, 2011, p. 60.

⑤ 同上。

联盟体系为基础的集体安全观，另一边是中国及东盟等国倡导的综合安全和共同安全理念。就本地区的防务合作模式而言，既有美国主导的亚太军事同盟体系，也有上海合作组织等以不结盟、对外开放为原则的组织，还有东盟地区论坛、东盟防长扩大会，以及“香格里拉对话”、西太海军论坛、北京香山论坛等机制。<sup>①</sup> 由于理念和模式的不同，难免出现对同一问题“不同调”的情况，加之香会并不避讳敏感议题，不同国家的看法分歧会更为突出。例如，美西方近年来利用“印太战略”“基于规则的秩序”“航行自由”等概念，在香会上对中国在南海、东海、台海乃至内政问题上的做法多有指责，中方不得不做出回应，捍卫自身利益。乌克兰危机导致的地缘政治紧张，进一步加剧了上述对立。有学者认为：“中国与西方国家之间的言语交锋，某种程度上一直是香会的标签，但近年来的情况反映了形势的进一步恶化及大国之间日益增加的不信任。”<sup>②</sup>

这些背后折射的是地区力量对比和地缘战略环境的巨大变化。对中国的“担忧”，促使美西方打着维护现有规则和秩序的旗号，对中国的发展进行规制。问题是，各方对本地区现有安全规则存在不同的认识，而且规则也并非完美无缺，一些不合理或不合时宜的规则是可以随着时间推移而加以修改、补充和完善的。正如新加坡总理李显龙在2019年香会主旨演讲中所说：“中国希望对这些改变拥有话语权，这是个合理的要求。因为现有的规则是过去拟定的，中国当时没有参与。”<sup>③</sup>

香会的目的是利用对话促进建立信任和务实合作。适度的交锋和争论有利于各国了解别国的政策、立场、观念，从而避免误解和误判。但是，如果由于地缘战略因素导致国家间对立加剧，将香会作为平台对对方进行攻击和指责，甚至联手对付对手，将破坏对话的氛围，因为“有效的对话有助于建立信任和信心，但公开的批评和争吵则会损害上述努力”<sup>④</sup>。

另外，香会虽然为各国阐述各自的安全观念和政策立场提供了平台，但基于其西方主导色彩，东盟等中小国家的声音往往并未受到充分关注。美日澳等国依然将香会作为争夺防务安全领域话语权的重要场所，例如，表面上称尊重东盟在地区合作中的中心地位，但越来越强调双边、三边、四边等排他性防务合作机制的重要性，加剧地区安全的阵营化趋势。在2022年和2023年香会上，

① 参见慈国巍：《当今防务合作新模式》，《国防》2019年第6期，第12页。

② Hoang Thi Ha, “Shangri-La Dialogue 2022: The Paradox of Peace and Power,” June 13, 2022, <https://fulcrum.sg/shangri-la-dialogue-2022-the-paradox-of-peace-and-power/> [2023-03-02].

③ PM Lee Hsien Loong at the IISS Shangri-La Dialogue 2019, Prime Minister's Office Singapore, May 31, 2019, <https://www.pmo.gov.sg/Newsroom/PM-Lee-Hsien-Loong-at-the-IISS-Shangri-La-Dialogue-2019> [2023-03-23].

④ Zheng Wang, “The Shangri-La Dialogue: Troublemaker or Peacemaker?,” *The Diplomat*, June 18, 2014, <https://thediplomat.com/2014/06/the-shangri-la-dialogue-troublemaker-or-peacemaker/> [2023-03-02].

美国防部长奥斯汀都谈到盟友伙伴关系的战略作用，日本、澳大利亚、英国等国防务官员也强调 QUAD、AUKUS 等小多边机制的作用。相比之下，中国和本地区其他一些国家则力主加强地区多边安全合作，重申地区机制应体现开放性和包容性原则，致力于实现互信、合作与共赢。

由于利益诉求的差异性和矛盾的深刻性，不同安全观、秩序观的碰撞仍将在今后较长时间内存在，并影响整个地区安全架构和地区安全秩序的塑造过程。

### （三）中美博弈态势发展的挑战

近十年来，每逢香会，中美两国与会者之间的碰撞交锋都是各方高度关注的重头戏。中美由于国家利益和目标的不同，彼此存在分歧实属正常，但中美博弈态势的不断发展，对两国在香会的交流日益产生负面影响。起初，中美之间的主要矛盾集中在海上安全，特别是南海问题上。但自特朗普政府上任后，美国以“印太战略”为牵引，将中美博弈逐渐导向更大范围、全方位较量，双方的矛盾分歧从海上扩大到经济、贸易、科技、军事等诸多领域。拜登政府上台后，更是联合盟友伙伴扩大对华遏制围堵。

香会作为美西方主导的地区防务论坛，在很大程度上反映上述竞争态势。这在几个方面有所体现：其一，中美在会上的立场表态从最初尚具合作性、包容性到越来越针锋相对，双方陷入各说各话的境地，难以有实质性沟通。其二，中方在香会上受到美国与盟友的“围攻”，参与会议的意愿受到影响。中方本就对香会的西方背景抱有疑虑，如果中美博弈态势导致中方在会上一再成为被指责攻击的对象，中方参会的积极性可能降低。例如，2017 年中方降低参会级别，有学者认为，这是由于上一年针对中方的议题太多，中国做出的反应；中国对香会设置的不友好或敌对的议题缺乏影响力，一些精英阶层越来越感觉到香会不过是突出中国在本地区“破坏规则行为”的国际论坛。<sup>①</sup> 而 2022 年香会上，中国代表提到中国国内有人认为香会为美国及其盟友的利益服务，课题也“指向分歧多于指向合作”，并询问新加坡国防部长如何看待这些观点，显示中国仍然对香会存有疑虑。<sup>②</sup> 其三，中美博弈态势的加剧，使得许多中小国家陷入困境。有东南亚学者指出：“合作安全之光由于互不信任、军备竞赛及军事机动等阴影的笼罩而逐渐暗淡。对于东南亚国家而言，在和平与力量之间保持中间立场比以往任何时候都更加重要，但也更加困难。”<sup>③</sup>

① Tuan N. Pham, “Déjà vu at the 2018 Shangri-La Dialogue?”, Center for International Maritime Security, July 24, 2018, <https://cimsec.org/deja-vu-at-the-2018-shangri-la-dialogue/> [2023-03-02].

② 参见《回应论坛为美国服务质疑 黄永宏：中国需判断参加香会是否获益》，《联合早报》2022 年 6 月 13 日，<https://www.kzaobao.com/cngov/2022-06/13119095.html> [2023-03-23].

③ Hoang Thi Ha, “Shangri-La Dialogue 2022: The Paradox of Peace and Power,” *Fulcrum*, June 13, 2022, <https://fulcrum.sg/shangri-la-dialogue-2022-the-paradox-of-peace-and-power/> [2023-03-02].

#### 四、“香格里拉对话”的前景：能否被取代？

尽管面临挑战，但“香格里拉对话”短期内难以被取代，甚至近年来其受关注度进一步提升。正如 IISS 在 2018 年关于香会的报告中所说：“引人注目的是，各国政府保持甚至在很多情况下加强了对‘香格里拉对话’的参与。香会已经高度机制化，并成为亚太国防部长和其他高官日程中反复出现的事项。”<sup>①</sup>

香会之所以能够在各种地区性防务合作机制或论坛中保持其竞争力，主要有几个方面的原因。

其一，当前全球和亚太地区安全环境剧烈变化，各国面临的风险挑战日趋多元复杂，乌克兰危机加剧了大国之间的博弈竞争，并且显示传统战争并未远去，传统和非传统安全威胁的烈度都在加强，对世界各国乃至整个人类的影响之大超乎想象，这些都使得对多边防务论坛的需求不是降低了，而是进一步增强。2023 年，香会进入第 20 届之际，新加坡总统哈莉玛就表示，在中美关系日益紧张、台海和南海形势升温之际，作为各方都能就军事安全议题沟通交流的重要国际平台，香会的作用无疑更为关键。新加坡国防部长黄永宏也指出，当下的形势反衬 20 年前设立香会的做法是明智和值得的。<sup>②</sup>

其二，香会与 ADMM+一定程度上实现了分工，避免了功能重叠。香会侧重在为西方国家提供话语权和制度性权力方面发挥作用，主要是对地区制度架构、防务合作提出新建议，改革现存制度等，且除每年邀请各国防长参加会议外，还利用文献和研讨会等各种方式引导地区安全话语，谋求在安全理念、话语层面塑造地区合作。例如，香会在每年开会期间都会发布当年的《亚太地区安全评估》报告。2023 年香会召开之际，IISS 为该评估报告举行了线上发布和研讨会，使全世界更多的专家学者可以参与，进一步扩大了报告影响力。相比之下，ADMM+则更侧重各国军方在防务领域的务实合作，如成立海上安全、人道主义援助和救灾、军事医学等重点领域专家工作组并推进联合演习等。因此，在各种多边机制相互竞争的情况下，香会仍有其发展空间。

其三，尽管香会也关注非传统安全议题，但其更大的价值在于它是本地区极少能够定期讨论传统安全挑战及合作的多边机制，如军事同盟、军备竞争、领土争端、军事现代化、军事透明度等，这使其相对其他机制有明显优势。正如有学者所言，领土争端等传统安全议题在东盟平台下的讨论会遇到“东盟方

<sup>①</sup> International Institute for Strategic Studies, *IISS Shangri-La Dialogue: 17th Asia Security Summit Singapore*, June 1-3 2018, p. 12, <https://issuu.com/iiss-publications/docs/shangri-la-dialogue-2018> [2023-03-05].

<sup>②</sup> 参见《社论：香格里拉对话任重道远》，《联合早报》2023 年 6 月 6 日，<https://www.zaobao.com/forum/editorial/story20230606-1401488> [2023-06-07]。

式”的阻碍，“香格里拉对话”提供了差异性“公共物品”，甚至一些地区小国借助此平台在领土安全议题上向中国施压。<sup>①</sup>虽然香会作为论坛并没有任何实质约束力，但各国军方代表的公开发言，多少起着某种非正式国际承诺的暗示作用，能够降低非理性行为。<sup>②</sup>

其四，在亚洲背景下，多边机制通常会由于“机制黏性”而延续，从而不太容易解体。而且，考虑到香会是 IISS 提升自身在全球影响力的举措之一，该研究所在香会在之外还创设了其他一些防务对话机制，如“麦纳麦对话”，因此 IISS 也倾向于保留香会这一重要机制。<sup>③</sup>

但也应看到，香会是美英等国安全智库或思想库对 21 世纪亚洲安全高度关注的产物<sup>④</sup>，虽然其宣扬的防务外交理念正在影响亚洲的一些安全智库和防务部门，但它毕竟只是亚太地区防务合作的模式之一。亚洲国家仍在积极探索适合本地区的“不结盟、开放式的防务合作架构和方式，如东盟主导的一系列防务合作机制、上海合作组织等，香会无法主导整个地区的防务安全合作总体走向。相反，它必须适应和顺应地区安全形势的走向，并与其他机制相协调，才能发挥作用。

## 五、结语

“香格里拉对话”经过 20 年的发展，已经成为亚太地区备受关注的“一轨半”多边防务机制。2023 年 10 月，巴斯蒂安·金格里奇将接替已执掌 IISS 多年的奇普曼成为该所新任所长兼首席执行官，这标志着香会一个阶段的结束和一个新阶段的开启。香会为亚太各国防长和防务高官进行对话提供了平台，在探讨地区安全架构、促进地区防务对话与交流方面发挥了一定作用。但它也试图在议题设置、议题选择、对话形式等“软”规则方面发挥优势，为西方国家提供制度性权力。其西方主导的背景，使其与东盟主导的其他地区多边防务和安全机制形成一定竞争。亚太地缘战略环境的变化，特别是中美博弈的加剧以及由此所带来的地区小多边机制的兴起，也使地区一些国家对香会产生疑虑。在可预见的未来，香会作为地区重要防务对话平台的作用难以被完全取代，但其未来发展也需要在不断完善自身机制、议题设置等的同时，在日趋复杂的地缘战略环境中谨慎应对。

(收稿日期：2023-05-09，责任编辑：林昶)

① 参见冷鸿基：《多边主义竞争与香格里拉对话会的发展战略》，《国际论坛》2019年第6期，第42页。

② 参见《社论：香格里拉对话任重道远》，《联合早报》2023年6月6日，<https://www.zaobao.com/forum/editorial/story20230606-1401488> [2023-06-07]。

③ Brendan Taylor, “The Shangri-La Dialogue: Thriving, but Not Surviving?”, *From Boots to Brogues: The Rise of Defence Diplomacy in Southeast Asia*, S. Rajaratnam School of International Studies (2011), p. 60.

④ 参见蔡鹏鸿：《香格里拉对话会防务外交的实质是什么》，《当代世界》2016年第7期，第36页。



---

**Regional Practice and Historical Experience in Coordinating the Implementation of the GDI and GSI: Investigation on of China–ASEAN Promotion of Regional Cooperation and Governance of the South China Sea Issue / Zhang Jie / 51**

The development of DOC shows that China–ASEAN countries succeed in managing the South China Sea issue and promoting regional cooperation. First, they prioritise development and are committed to regional cooperation. Second, they insist on the diplomatic principle of peaceful coexistence and the New Security Concept which includes common security, cooperation security and dialogue; Third, they benefit from the East Asian approach and the dual-track model. China–ASEAN’s regional experience has a high degree of commonality with the concepts of the Global Development Initiative (GDI) and the Global Security Initiative (GSI). In view of the regional changes in which the United States has launched a comprehensive strategic competition with China, China and ASEAN should adhere to the concept of GDI and GSI in the future, continue to focus on regional economic cooperation, and realize sustainable security in the region through sustainable development to ensure the stability of the situation in the South China Sea and seek a final solution.

**Keywords:** China – ASEAN; Global Development Initiative; Global Security Initiative; South China Sea Issue; regional cooperation; Declaration on the Conduct of Parties in the South China Sea

**20 Years of Shangri–La Dialogue: Evolution, Characteristics and Prospects**

/ Liu Lin / 67

The Shangri–La Dialogue is one of the largest and highest-level multilateral defense dialogue mechanisms in Asia–Pacific. It has held 20 sessions until 2023. The establishment of SLD was influenced by post–Cold War multilateral security concepts and practices. It was also closely related to the emergence and transformation of ‘track II diplomacy’ and defense diplomacy after the September 11 attacks. In the 20 years of its development, SLD has formed its unique characteristics, including the dominance of Western countries in the agenda and process, the promotion of dialogue and cooperation through informal channels, the combination of multilateral dialogue and bilateral diplomacy, the focus on Asia–Pacific security, etc. The future development of SLD faces some challenges, but in the foreseeable future, its status is unlikely to be replaced. It will continue to exert its influence as an important component of the regional security architecture.

**Keywords:** Shangri–La Dialogue; Defense Cooperation; defense mechanism; multilateral security; regional security; defense diplomacy