

## 從現實主義中的權力觀點 看新加坡的外交政策

張國城

台北醫學大學通識教育中心助理教授

### 摘要

新加坡是著名的城市國家，它作為國家的歷史不長，卻在經濟發展上令人印象深刻，在外交上也非常活躍，並且取得了巨大的成就。筆者認為，新加坡的外交充分印證了現實主義的原則，並且採取了現實主義中的「權力」觀來構建其外交政策。新國以「生存」為外交原則最高指導戰略，對「獲取權力」和「權力平衡」「自助」的重視堪稱現實主義外交政策的典範。以這等規模的國家來看，新加坡對軍事的重視、而軍事力量的強大堪稱奇蹟；此外，新國也和一般小國的外交態度不同，因為一般小國若要追求生存，多半會採取和大國結盟的方式，但是新國沒有一面倒靠向特定大國，反而積極推動「權力平衡」策略，這讓新加坡得以充分運用外交這一工具保障其國家利益。

**關鍵詞：**新加坡、外交政策、現實主義、權力、東南亞

## 壹、前言

新加坡是著名的城市國家，它作為國家的歷史不長，卻在經濟發展上令人印象深刻，在外交上也非常活躍。事實上，它做為一個面積如此之小的國家，被認為根本沒有生存的條件，鄰近的兩個國家馬來西亞和印尼，土地面積分別為新加坡 478 倍與 2700 倍，人口也有 5 倍與 48 倍多。更嚴重的是，這兩個國家在新加坡建國之初都對新加坡的主體民族—華人有深刻排斥，不樂見鄰近地區出現華人為主的國家，另一方面，它沒有任何天然資源，經濟在獨立之時尚屬於馬來西亞的一部分，面臨的是軍事、經濟、甚至用水的威脅<sup>1</sup>。然而新加坡依然生存了下來，並且取得了巨大的成就。

根據世界銀行（World Bank）（2013）的估計，新加坡在 2011 年的人均國民生產收入（GNI）是 42,930 美元，在亞洲居第二名，僅次於日本；若按人均國民生產總值購買力（GDP（PPP）per capita）計算，新加坡則高居世界第四位，亞洲首位。另外，世界經濟論壇（WEF）對全球至少超過 121 個經濟體的各種競爭力評估中，在最適合經商、貿易地區及資訊電信進步方面新國居首位，在旅遊競爭力居第八位。同時，新加坡目前也是世界第四大外匯中心。換句話說，新加坡不僅生存了下來，還是一個發展良好，具有相當實力的國家。在這些成就的後面，它的外交政策依循什麼原則？這些原則又具體產生了什麼影響？是本文所要探討的。

由於影響一國外交政策的內外因素很多，因此本文僅以國際關係理論中兩大理論—現實主義（realism）中的權力（power）觀點對新加坡外交政策的影響作分析，包括此理論對國際環境與國家行為的基本假設，這些假設是否能解釋新加坡的外交思維及動機，對其可能動向有無預測力，以及新加坡外交政策的特色。筆者認為，新加坡的外交政策充分結合了現實主義的權力原則，目前看來是有效的；讓新加坡得以充分運用外交這一工具保障其國家利益。

---

<sup>1</sup> 馬來西亞總理東姑·阿都拉曼就曾說過：「若是新加坡的對外政策危害了我們馬來西亞的國家利益，我們可以用停止供應新加坡用水為手段，讓他們就範。」新加坡距離馬來西亞僅隔著平均 1.5 公里的柔佛海峽，比金門、廈門間的距離更短。

## 貳、現實主義的「權力」觀點與新加坡外交政策

現實主義在東南亞的外交與安全研究中向來具有一定的地位<sup>2</sup>。權力是它的核心概念，可歸納為「追求權力」和「權力平衡」兩大基本假設：

1. 追求權力：生存是國家最高利益（Mearsheimer, 2001: 31），但是國際環境是無政府狀態，沒有一個中央政府保障各國安全（Gall, 1986: 59）；所以各國需要追求權力以自助，權力中最重要的是軍事力量，以維護國家安全及利益（Waltz, 1979）。
2. 權力平衡：一般而言可歸納為兩大涵意——描述國際關係中的一種均衡狀態，也是指國家發展對外關係的一種戰略或策略（Morgenthau, 1989: 174）。在國際環境中，權力平衡對防止衝突非常重要（Nye, 2002: 62-64）。

新加坡的外交政策一開始就強調國家的生存，這和新加坡領導人對該國環境的認知有關。在新加坡被馬來西亞逐出而不得不獨立之時，新加坡領導人李光耀對該國外環境的認知就是「脆弱」（Leifer, 2000: 2）。這種脆弱在於國家狹小、缺乏自然資源、種族分歧、和位於大上許多的鄰邦之間（Huxley, 2000: xix）。因此新加坡外交政策的原則據該國官方文件，在於（Singapore Ministry of Information and Arts, 1998: 51）：

1. 不能對區域或世界上的任何國家存有幻想；
2. 必需維持可靠且具嚇阻的軍事防衛以作為「一個有效的外交政策的基石」；
3. 強調與所有範圍內的鄰邦維持良好關係，並透過東協組織提供對區域合作相關的承諾。

為了要追求生存，且不對區域或世界上的任何國家存有幻想，「自助」是新加坡安全思維和行為的核心（Ganesan, 1998: 580）。最明顯的「自助」

---

<sup>2</sup> Tim Huxley (1996: 200) 認為「有鑑於 1940 到 1980 年代西方國家在東南亞利益的性質，故在研究東南亞國際關係時多專注於和安全有關的議題，並在 1990 年以前幾乎一直都是以現實主義論點來界定其意義，此現象自不令人意外。」

方式就是重視傳統的權力——軍事力量。在這方面新加坡是最傳統的現實主義者；該國是世界上最重視軍事的國家之一，建國之初，該國聘請以色列軍事顧問前來<sup>3</sup>，新加坡武裝部隊「採取以色列的軍事準則、軍事組織和訓練程序」<sup>4</sup>，在亞洲，新加坡國防預算佔國民生產總值的比例僅次於北韓（接近 GDP5%），軍人佔人口比例及後備役期限也僅次於北韓。以一個城市國家來說，新加坡的海空軍實力和人口和土地面積遠不成比例，不僅在東南亞位居第一，甚至在北約組織會員國中也位居前茅。

2011年，斯德哥爾摩國際和平研究所（Stockholm International Peace Research Institute, SIPRI）的年度報告顯示，從2005到2010年，新加坡是世界第七大軍火進口國，在武器進口上的花費占了世界各國軍火進口費用的4%（SIPRI, 2011），如果按人頭計算，新加坡人均國防費用要遠高於美國、以色列和科威特。2012年，新加坡將用國家預算中的24%——約97億美元進行國防建設（新加坡文獻館，2012）。以潛艦來說，日本海上自衛隊有16艘，韓國8艘，而城市國家的新加坡海軍居然擁有6艘，噸位、大小和性能與日韓相比並不遜色，新加坡政府甚至斥鉅資在國內建造潛艦，此種魄力舉世罕見<sup>5</sup>。在空軍戰機方面，新加坡空軍最新的主力是美國F-15SG戰機，數量多達24架（亞洲另一個使用國韓國為40架），就一個人口在中國僅能排在十名外的都市來看，擁有此等規模的軍力可謂世界奇觀。

新加坡為什麼如此重視武力？由於新加坡僅為一城市，該國始終思考

<sup>3</sup> 李光耀憶述在新加坡建立武裝部隊的時候，他自己曾向印度和埃及尋求幫助，但是都遭到拒絕。後來是以色列主動同國防部長吳慶瑞博士接觸，而且還為了降低敏感性，以“墨西哥人”的身份來新國協助組織陸軍。之後，紐西蘭和英國才分別協助新國建立起海軍和空軍部隊。

<sup>4</sup> 這是 Ganesan 的觀點，筆者則認為以色列軍事準則中重視裝甲作戰和裝甲部隊的部份並未被新加坡沿用。以色列也未和其他任何周邊國家甚至西方國家有明文的防衛協定或防務安排，這些也是新加坡所未採取的。

<sup>5</sup> 潛艦自從第一次世界大戰以來，已經是海軍執行封鎖的主要工具。它是海軍獨特的資產——因為它能隱藏在很難被偵測、識別和攻擊的複雜環境裡，能夠形成一種隨處可有的威脅。潛艦在戰術上的優點就是天生的「匿蹤」性和搭載其上的武器。因為海洋是非常複雜的環境，所以成功的反潛作戰必須事先偵測到敵人潛艦，精確鎖定位置與深度，再選擇適當的武器摧毀它。

「存在的價值究竟為何」的問題，也就是說，新加坡的生存到底對其他國家有何重要性？外國為何要和新加坡交往？新加坡領導人認為，新加坡的政策必須讓新加坡對他國有重要性，使新加坡的生存符合他國的利益，同時和新加坡來往符合國家利益。在這思維之下，軍事力量成為外交政策的工具；除了維護國家安全及行動自由以外，新加坡領導人更認為軍事力量是這個城市國家外交和對外合作的本錢。因為新加坡有軍隊，所以有資格和他國的同等單位進行合作，因此儘管新加坡從未出現軍人執政，對軍隊的重視卻是東南亞罕見。誠如新加坡前國防部長張志賢所言（Lee & Anderson, 2010: 18-19）：

[國防部]對地區安全架構做出貢獻……這是因為新加坡武裝部隊有能力與我們的東盟朋友和夥伴國家進行有意義的接觸，能夠為我們的區域合作活動提供有用的能力。如果沒有這一點，新加坡所能發揮的作用就會明顯減弱，我們也不會在談判桌上擁有同樣的發言權。如果軍事弱小，新加坡就難以對多邊接觸與合作做出有意義的貢獻，大國也就不會積極與這個蕞爾小國進行國防領域的合作。……新加坡能否作為軍事合作夥伴，取決於這個國家是否有能力保持在軍事理念和技術的最前沿。

為了要生存，除了建立強大國防自助外，另一運用權力的方法是「不樹敵」。新一開始就理解到，新加坡不可能建立起無限的軍事力量，但東南亞又是標準的「無政府狀態」，沒有大國會主動保衛新加坡的生存，所以要生存就是不能被其他國家視為敵人，讓外國沒有阻止新加坡生存的動機，所以新加坡採取了「不樹敵」的外交政策。如何能夠不樹敵呢？首先是不作為外國勢力的基地。李光耀（1996：134）曾明白指出：「……我們當前的急務是照顧全體各族人民，而且向世人清楚表明我們不為任何外來的勢力服務。為了求得生存，必須採用這樣的路線，假如被外來勢力所利用，而危害鄰邦，那是非常危險的，我們也沒有辦法生存。」

不樹敵的首要原則是維持與印尼和馬來西亞的良好關係。這也是出於「權力平衡」的觀點。許通美（1999：185）指出：「新加坡外交政策有七個支柱，其中之一就是保持和我們的兩個鄰國——馬來西亞和印尼——的良

好關係。」前外交部長拉惹勒南則指出：「我們的外交政策之最重要的是我們與大馬之關係……因此，我們不能像對待其他國家一樣來談論對大馬的外交政策，這必然是一種特別的外交政策，也必然是一種基於瞭解大馬之生存與幸福，及建立在新加坡生存之基礎上的外交政策，反之亦然，新加坡之生存和幸福也是大馬生存之基礎。」（郭繼光，2000）。因此新加坡雖然偶爾會和印馬二國有外交歧見和爭執，但是絕不會將其擴大，而且也不讓先前歧見阻止之後的合作。典型的例子是2012年6月，新加坡和馬來西亞成立了工業合作高層次工作小組，新外交部長尚穆根指出，該小組將探討如何推進新加坡和大馬依斯干達之間的製造業項目<sup>6</sup>。此外，兩國也將進一步在旅遊、教育、移民和環境等領域合作。尚穆根形容新加坡與馬來西亞的關係在去年取得了「歷史性的里程碑」，特別是在2011年7月1日全面實行了『馬來亞鐵道公司在新加坡土地發展協議要點』（*Points Of Agreement*，簡稱POA）。此外，新馬兩國在1961年簽署的第一份水供協定去年8月31日到期，新加坡順利地免費移交操作良好的水務設備。兩國不久前也肯定另一份1962年供水協定的條款，在這份協定於2061年到期前，新加坡有權根據協定每天從柔佛河取水不超過2億5千萬加侖（星洲日報，2012b）。<sup>7</sup>

除了推動合作外，新加坡清楚知道兩大鄰國—馬來西亞和印尼—所在乎的「外來勢力」是什麼。兩國都對境內的華人保持高度戒心，因為中共曾經支援兩國的共產黨發動暴亂。因此新採取的另一現實主義外交政策是反共，其次是刻意和中國劃清界線，除了反共原因之外，在於讓印馬減少對新的敵意。李光耀曾在2009年的一場演講中公開發出：「……我國（新

<sup>6</sup> 依斯干達特區（也稱柔南經濟特區）位於馬來西亞最南端，面積相當於三個新加坡。該區由馬來西亞與新加坡兩國合作發展，希望以此振興區域經濟。對於馬來西亞來說，依斯干達特區將是它重振經濟的重要機會，近20年來，大馬最主要的經濟動力石油和天然氣產業日漸衰落，現在急需新的機會，走出GDP年增長5%的魔咒。對於新加坡來說，十幾年經濟高速的發展讓獅城的地價和勞工成本變高，降低該國的競爭力。而依斯干達特區工業用地成本僅為新加坡的三分之一，製造業的人工成本則只有二分之一。

<sup>7</sup> 水源問題向來是新加坡對馬來西亞頭號安全顧慮。

加坡)在經貿方面的突破是在 1967 年,當中國發生文化大革命時,才將計畫在外國投資設廠的美國跨國企業吸引到當時生產成本極具競爭力的新加坡。因為當時受文革影響的香港和臺灣,都不在這些跨國企業的考慮之內。」(黃愛蓮,2009)。新加坡人口裡華人比例達 70%以上,但新加坡刻意不以華文作為國語,就是避免兩國認為出現第三個中國。此外新加坡也是最後一個與中華人民共和國建交的國家,且是在印尼與中復交之後,新加坡才與中國建交。

新同時著重與印尼修好。1965 年才從馬來西亞獨立出來的新加坡在建國後很長一段時期與印尼保持了良好的關係。原因之一在於李光耀和蘇哈托兩位威權領袖在反共、經濟發展和菁英治國立場接近<sup>8</sup>,但在 1998 年蘇哈托倒臺後,李光耀對印尼發表的一些批評性言論曾使兩國關係陷入低潮。他對印尼審判蘇哈托的意圖表示震驚,批評印尼民主化後的內部環境不利於引進外資,並稱馬來人(包括印尼人)缺乏強烈的工作道德<sup>9</sup>。但在李顯龍執政後,新加坡又逐步和雅加達改善關係以制約馬來西亞,並使印馬二國不形成一致的「新加坡政策」<sup>10</sup>(張驥等人,2011:105)。新加坡並注重與印尼進行軍事合作。自 1986 年起,新加坡就和印尼共建空軍靶場等訓練設施,1994 年又建立了一個現代化的空軍訓練設施,並對馬來西亞開放。1993 年,新印簽署了軍事合作條約(楊明杰,2005:269)。

不樹敵的另一原則是新加坡堅持一項政策,那就是不直接評論其他國家的武器購置或者軍事現代化(Lee & Anderson, 2010:35)。近年來東協

<sup>8</sup> 蘇哈托時代,李光耀允許印尼領導人以新加坡作為資金運轉基地,蘇哈托垮台後一些印尼政府高官避至新加坡,新方始終拒絕和印尼簽定引渡條約,被認為是刻意庇護他們。

<sup>9</sup> 在蘇哈托之後,印尼高層對新加坡也不甚友善,如哈比比總統就曾嘲笑新加坡是個巴掌大的彈丸小國,「在地圖上只是個小紅點」。非但如此,哈比比還打種族主義牌,稱「在新加坡,馬來人永遠沒有機會成為軍官。新加坡人而不是我們才是真正的種族主義者。不信可以去查一查。」

<sup>10</sup> 馬來西亞和印尼在歷史上有長期的對抗關係。19 世紀前,爪哇族的麻祿巴歇(Majapahit)帝國曾試圖掌控馬來族的斯里維加亞麻六甲(Malacca, Sri Vijaya)帝國。今天兩國仍對希巴丹(Sipadan),瑟巴迪(Sebatik)和利吉丹(Ligitan)等島嶼及婆羅洲上沙勞越與加里曼丹邊界有主權爭議(Ball, 1993: 88)。2002 年國際法院判決希巴丹和利吉丹歸屬馬來西亞。

國家都在強化軍力，包括馬來西亞，新方都避免對此有任何評論。雖然一般都認為新馬兩國存在潛在的軍備競賽，且互相將對方視為假想敵，但雙方政府均不願意承認此點。<sup>11</sup>

### 參、在國際組織中運用「權力」

國際體系中，除了國家以外，國際組織、跨國公司甚至個人，都是體系中的行為者，國家的行為是理性衡量後的產物，即使在「無政府」的國際體系中，合作都是經常發生和存在的現象，這種合作其實是保障和獲得「權力」的手段。雖有學者認為現實主義低估了國際合作的可能以及國際制度的能力（Ashley, 1986: 255-60），但國家是有理性的，若國家認為行為合乎規則，具一致性且有秩序可以獲得或保障權力，那麼還是會選擇參與國際組織。為了要獲得權力，國家多數情況下能權衡所選擇行為的「得」與「失」，以最大化其實際效用。因此國家也可以通過交易與權衡使整個合作達到一種穩定的結果（Nye, 2002: 5-7），藉以維持和獲得權力。

在國際組織獲得「權力」是新加坡解決「新加坡的生存問題」的主要手段之一。這個「權力」就是會籍和參與，有會籍就有發言地位和表決權，在參與國際組織時就可以透過對他國立場的支持與否，展現新加坡意志，捍衛其權力，讓其他國家感受到此一小國存在的重要，進而獲得更多權力。在國際組織中，由於新加坡不會介入任何既有的領土糾紛，也不會對他國有領土野心，因此可以扮演協調和斡旋的角色。

新加坡獨立之後，除了實施徵兵制、購置武器強化軍事實力之外，也意識到和他國建立安全關係也是強化「權力」的方法。因此新隨即加入『盎格魯-馬來亞防衛協定』（*Anglo-Malayan Defense Agreement, AMDA*），這協

---

<sup>11</sup> 2003年8月，張志賢就任新加坡國防部長，他在次月立即訪問馬來西亞。馬來西亞國防部長納吉布在9月2日會晤張志賢後說，馬來西亞沒有與鄰國新加坡進行軍備競賽，相反，兩國軍事合作進展良好。他說，馬來西亞和新加坡已經在防務方面合作多年，這種合作是建立在『五國防務協定』基礎上的，雙方都承諾要對地區和平負責。納吉布還說，目前馬新兩國的防務合作已經超出『五國防務協定』範圍，開始進行中等規模的聯合軍事演習和相互提供培訓等（人民網，2003）。

定主要是對抗印尼的威脅 (Chin, 1974)。1971 年，該協定期滿後，新加坡又和英國、澳洲、馬來西亞與紐西蘭組成『五國防務協定』(Five-Power Defence Arrangements)，該防務協定可說是為了新加坡的安全而設計<sup>12</sup>。但它參加的最重要國際組織無疑是「東南亞國家協會」(Association of Southeast Asian Nations, ASEAN) 簡稱「東協」，於 1967 年 8 月 8 日在曼谷成立，五個創始會員國為印尼、馬來西亞、菲律賓、新加坡及泰國。其後汶萊於 1984 年 1 月 8 日加入、越南於 1995 年 7 月 28 日加入、寮國和緬甸於 1997 年 7 月 23 日加入，柬埔寨於 1999 年 4 月 30 日加入，形成東協 10 國，持續至今。根據 1967 年五國簽署的『東協宣言』(ASEAN Declaration)，東協的宗旨與目標在於：(1) 加速該地區的經濟成長、社會進步與文化發展，並 (2) 在持續尊重該地區各國家的法律規範，以及固守聯合國憲章的原則下，促進該區域的和平與穩定。1976 年，東協會員國在印尼峇里島舉行首屆東協高峰會，會中並簽署『東南亞友好合作條約』(Treaty of Amity and Cooperation in Southeast Asia, 簡稱 TAC)，再次確立東協各國間的基本原則，包括 (曹雲華, 2011: 43-44):

1. 相互尊重彼此之間的獨立、主權、平等、領土完整性以及國家認同；
2. 各國擁有免於其國家實體遭受外力干涉、顛覆或併吞的權利；
3. 各國不得干涉其他國家內政；
4. 須以和平方式解決歧見與爭端；
5. 放棄採取威脅或動武的手段；
6. 彼此之間有效合作。

東協對新加坡來說是國家「錨定生存和進步的基石」(Wong, 1988: 6)，最重要的功能之一，就是提供一個制度性架構讓它去處理兩個鄰國的

<sup>12</sup> 1971 年 11 月 1 日『盎格魯-馬來亞防衛協定』期滿後，新加坡、英國、澳洲、馬來西亞與紐西蘭五國同意在防務方面進行合作；英、澳、紐在 1971 年年底之後繼續在新(加坡)、馬駐軍；如發生由外部組織或其支援的對新(加坡)、馬任何形式的武裝攻擊或武力威脅，五國政府將立即進行磋商，以決定集體或單獨地採取措施對付這種攻擊或威脅；建立新(加坡)、馬兩國統一的空防體系；設立聯合磋商委員會、聯合空防委員會和英、澳、紐聯合部隊司令部，司令部下轄一支由以上三國陸、海、空軍組成的聯合部隊。

關係（Ganesan, 1998: 601）。新加坡透過東協的會員身分，彌補其有形權力（土地、人口）的不足，讓它取得和其他大上多倍的鄰國平起平坐的地位。由於新加坡和馬來西亞的關係曾多次因雙方領導人的言論問題出現裂痕（曹雲華，2011：15），東協的首腦會議及機制就提供一個重要的緩和場所。

在東協成立的初期，新加坡關切的是中南半島問題，認為中南半島的權力平衡出現問題，因此中南半島雖不直接威脅新加坡的安全，該國仍然設法多次讓東協譴責越南對柬埔寨的侵略，如今新加坡又很希望利用東協組織處理區域安全問題及權力衝突問題，例如在化解南海主權爭議上扮演一定的角色。因為中國，菲律賓和越南最近頻頻宣示對南海主權的主張，其中菲律賓和越南更是拉攏美國介入，導致大國可能在此地出現「權力衝突」，令局勢更加複雜。對此，新加坡外長森穆根表示，各方應該學習化解分歧，而不是升高對峙，他建議東協組織可以在這個問題上扮演一定的角色。森穆根說：「……對所有南海主權聲討國家，新加坡是保持中立的立場，但是我們關注這個航道是自由通行的，各國對他們各自主權的主張，應該被聲討國所接受，而不是令局勢進一步升級。」對於目前中國，菲律賓和與越南爆發主權聲張的外交戰，森穆根認為，東協組織可以在這個敏感課題上扮演一定的調停角色（自由亞洲電台，2011）。

#### 肆、新加坡對區域外大國的外交關係——以「權力平衡」作為指導原則

在不樹敵的原則之下，新加坡認為「權力平衡」是該國另一生存的關鍵，也是對區域外大國的外交指導原則。新的「權力平衡」思維反映在兩大層次：一是在本身對外的外交往來中，就注重「權力平衡」；二是促進、推動區域內的「權力平衡」。

就一來看，新加坡即使是在建國之初的脆弱時期，也不與任何大國結盟或建立過於密切的軍事關係，避免招致其他大國敵對。舉例來說，雖然從獨立之後，新加坡就保持和美國的良好關係，特別是在軍事層面。從 1960

年代末期，新加坡就支持美國的越戰政策，允許美艦到新加坡加水補給及從事小規模修理。1975年美新雙方開始展開聯合軍事演習，但是新考慮國際關係中的「權力平衡」觀念，未向美國「一面倒」，因此未讓美國駐軍；同時，儘管新方非常需要軍事援助，仍然刻意向美國以外的國家引進軍事裝備。

1966年獨立之後，新加坡雖將美國視為東南亞的政治穩定因素，與新加坡經濟發展的主要依靠力量。但當時新加坡也不過度開罪蘇聯。新加坡前外長丹那巴南就公開表示，「我們承認蘇聯是超級大國，在世界每一個地方都有利益，他們已經進入亞太地區，新加坡願意看到有他們參與的力量平衡。」(Singh, 1990: 73)。1966年新蘇簽訂了貿易協定，1968年新蘇建立大使級外交關係，蘇聯將它在亞洲最大的大使館設在新加坡，同年蘇聯海軍第一次在東南亞遊弋，並途經新加坡進入印度洋(張驥等人, 2011: 155)。新加坡首任外交部長拉惹勒南曾公開表示：「新加坡歡迎蘇聯和日本在內的地區外勢力在新加坡和東南亞的利益增長」，「如果本地區只受制於一個大國，新加坡會面臨嚴重的麻煩，但是如果蘇聯、日本和其他大國都與新加坡有利益關係，將有利於他們近距離觀察彼此的行動。」(張驥等人, 2011: 155)。

就二來看，新加坡認為，大國在東南亞地區擁有重要的利益，因此，要想完全排除大國在本區域的存在既不現實，也是有害的。東南亞各國大部分都是小國。因此，最為現實的辦法，是歡迎大國在本區域的存在和影響，但這種存在與影響應該是均衡的，通過這種均衡，本區域便可實現和平與穩定。因此，新加坡鼓吹東南亞各國在處理與大國關係時，也必須盡量奉行「權力平衡」戰略，即在各大國之間尋求勢力的平衡，防止某個大國在該區域的存在過分強大，一旦失去均衡，便有可能導致本區域的「權力平衡」失去穩定。新加坡著名外交家許通美對這種戰略作了如下的描述：「不排除大國對區域內事務的干預，而要平衡它們的影響力並使之有助於維護東南亞的穩定與繁榮。」(許通美, 1999: 262)。

冷戰結束之後，新加坡認為美國仍應在東南亞保持軍事存在，除了美國長期是新加坡的最大貿易夥伴之外，李光耀(2000: 554)特別從「權

力均衡」的角度出發，認為：「美國留存亞洲仍對保障區域的安全穩定和推動經濟增長發揮了積極作用，相形之下，新美間的微小分歧是不足掛齒的。不管怎麼說，美國仍是所有強國之中最寬厚的，為維持區域實力的均衡扮演重要角色。」

新對美國的戰略看法大致可歸納如下（星洲日報，2012a）：

1. 美國的勢力直接間接促成了亞洲、亞太經濟合作組織（APEC）或東亞峰會等標誌著亞太合作的組織和會議。
2. 美國的自由貿易政策與在全球經濟領域的主導地位也促使東亞得以落實其出口型戰略，使它們得以擴大貿易、金融、投資和銀行的影響力。
3. 美國的威懾有助保持區域內和跨區域的戰略平衡。
4. 美國對東南亞的對中政策有關鍵影響力。2012年2月7日，新加坡外交部長兼律政部長尚穆根向美國外交界領袖反映，美國應避免發出圍堵中國的言論，迫使東南亞國家必須在支持中國和美國之間作出選擇。

這幾種戰略看法仍未離開權力平衡論，決定了新對美國的外交政策。簡單地說，新希望華府不要干預其內政，但是卻要介入東亞尤其是南海糾紛。因為若美不介入南海糾紛，中國自然會在這一地區佔上風，雖不會直接威脅新加坡的國家安全（新加坡對南沙群島沒有主權要求），但是中方的介入卻可能會促使馬來西亞、印尼和越南等國強化軍事實力，讓這一區域形成軍事競賽，讓新不得不捲入，且印馬等國強化軍事實力也可轉用於對付新加坡，讓該地「權力平衡」發生變化，這是新不願意看到的。因此新加坡積極遊說、歡迎美使用新加坡的軍事設施，以反恐、反海盜等理由在這一地區軍事駐留，都是在平衡中國的「權力」。

除了美國之外，新加坡還重視中國和日本另兩個區域外大國的影響。基於之前「反共」、「不樹敵」的現實主義原則，新加坡和中國的關係一直進展非常謹慎。新對中國的戰略看法大致可歸納如下：

1. 中國經濟發展快速，新加坡希望利用本身的經驗和管理能力，成為中國在發展過程中，所需要的「顧問」或「諮詢者」。新加坡曾經

在中國投資設立蘇州工業園區和天津生態城，也是改革開放初期中國的外資來源之一，但是新加坡很快就發現中國資金充裕，外資已經不是中國最渴望的發展條件，新本身的製造業在中國也不具特殊發展優勢，因此並沒有過度向中國傾斜，將主要生產基地和市場放在中國身上，更不存在以「華人國家」的特殊身分希望中國「讓利」或給予新加坡特殊優惠的心態。而是積極挖掘中國所可能需要的東西，再與中國探討新的合作項目。

2. 新加坡對中的外交目的之一是希望藉由中國對新加坡關係的重視，顯示新加坡國家地位的重要，因此新極力歡迎中國領導人往訪，中國國家主席胡錦濤、中國國務院總理溫家寶和中國國家副主席習近平等都以中國領導人身份到訪過新加坡。
3. 新希望透過與中國的關係，顯現新加坡外交的獨立與在東南亞的重要性。2012年2月新加坡外交部長訪中，這是最近一次新國外長訪中，雙方同意啟動「外交部對外交部」定期性與制度性的協商會議，為協商會議設定運作機制，並希望在今年內就恢復協商（沈澤璋，2012）。看起來，這似乎是例行性的外交活動，但值得注意的是，在訪華之前，尚穆根在2月1日出訪華盛頓期間，與美國簽署了一項類似的合作協定，把新加坡外交部和美國國務院持續多年的非正式對話制度化。顯然，新有意和兩大國之間形成制度性的外交溝通管道，甚至扮演橋樑角色，也突顯新在東南亞的獨特發言權。

這三個原則符合了現實主義中的「權力平衡」和「自助」，顯然新加坡客觀認清自身實力的優缺點，努力維持美中在新加坡以及東南亞的權力平衡，並向兩大國表明新不會作為另一國的工具去對付另一方。但也積極讓新中關係能增加新加坡在外交上的實力，也就是軍事以外的另一軟權力。

新加坡雖曾經遭受日本佔領，但從未將歷史問題提至新日外交之中，2000年5月，新加坡同意日本在東亞地區救助日本人或執行維和任務時，可以使用新加坡的軍事基地，2001年10月，新加坡與日本簽訂了『新日21世紀夥伴關係計畫』，2002年日本首相小泉訪新，兩國又簽署了『新時

代經濟夥伴關係協定』，新加坡除了加強新日關係外，更起到「嚮導」作用，積極協助日本介入東南亞事務，幫助日本加強與東協國家在政治、經濟和反恐方面的聯繫（張驥等人，2011：159）。對於東京當局想在東南亞發揮更大影響力的企圖，新加坡表示支持，目的是要平衡中國。

## 伍、結語

新加坡的外交政策可說是小型國家對現實主義的最佳實踐典範。新國以「生存」為外交原則最高指導戰略，對「獲取權力」和「權力平衡」「自助」的重視堪稱現實主義外交政策的典範。以這等規模的國家來看，新加坡對軍事的重視、而軍事力量的強大堪稱奇蹟；此外，新國也和一般小國的外交態度不同，因為一般小國若要追求生存，多半會採取和大國結盟的方式，但是新國沒有一面倒靠向特定大國，反而積極推動「權力平衡」策略，以極小的國土和人口，仍然堅定不移地維持獨立自主的外交態度，非常值得參考與學習。

為了求生存，新加坡的「不樹敵」原則可謂別出心裁。新國對於維持與印尼和馬來西亞關係的努力可說多種多樣，既不讓印馬兩國的種族情結發作，但又不過度討好兩國。在實踐過程中，新加坡不只靠強化自身軍力防止印馬入侵，還加上了巧妙地利用東協為平台；它提出東協應該在區域事務中扮演多重角色，這是一樣身為東協會員國的印尼和馬來西亞所不會拒絕的，而東協的活躍，就給了新加坡許多外交上的「權力」。

新加坡希望大國勢力在東南亞能夠並存，因此和大國之間廣泛發展關係，但是又要讓大國不要認為新加坡只是個捐客，因此新國努力發展自身經濟和軍事力量等硬實力，以讓任一大國都無法完全宰制新加坡，或認為新加坡僅能由其宰制。這種傳統的外交手段，誠然有其成功的歷史因素（冷戰），但時至全球化、強調「軟實力」、「巧實力」的今天仍然不失其生命力，新加坡的這種極度服膺現實主義「權力論」的外交，或許能夠作為國際關係研究的重要範例與理論的補充方向。

## 參考書目

- Ashley, Richard K. 1986. "The Poverty of Neorealism," in Robert O Keohane, ed. *Neo-Realism and Its Critics*, pp. 255-301. New York: Columbia University Press.
- Ball, Desmond. 1993. "Arms and Affluence: Military Acquisitions in the Asia-Pacific Region." *International Security*, Vol. 18, No. 3, pp. 78-112.
- Chin, Kin Wah. 1974. *Five Power Defence Arrangement and AMDA*. Singapore: Institute of Southeast Asian Studies.
- Gall, Lothar. 1986. *Bismarck: The White Revolutionary*, Vol. 1, 1851-1871. London: Unwin Hyman.
- Ganesan, Narayanan. 1998. "Realist cum Trading State," in Muthiah Alagappa, ed. *Asian Security Practice: Material and Ideational Influences*, pp. 579-610. Stanford: Stanford University Press.
- Huxley, Tim. 1996. "Southeast Asia in the Study of International Relations: the Rise and Decline of a Region." *Pacific Review*, Vol. 9, No. 2, pp. 199-228.
- Huxley, Tim. 2000. *Defending the Lion City: The Armed Forces of Singapore*, Australia: Allen & Unwin.
- Lee Yi-jin, and David A. Anderson. 2012. "Singapore's Defense Policy: Essential or Excessive." ([http://www.airpower.au.af.mil/apjinternational/apj-c/2011/2011-1/2011\\_1\\_11\\_singapore-E.pdf](http://www.airpower.au.af.mil/apjinternational/apj-c/2011/2011-1/2011_1_11_singapore-E.pdf)) (2012/08/20)
- Leifer, Michael. 2000. *Singapore's Foreign Policy: Coping with Vulnerability*. New York: Routledge.
- Mearsheimer, John. 2001. *The Tragedy of Great Power Politics*. New York: W. W. Norton & Co.
- Morgenthau, Hans. 1989. *Politics among Nations*. New York: Knopf.
- Nye, Joseph S., Jr. 2002. *Understanding International Conflicts: An Introduction to Theory and History*, 4<sup>th</sup> ed. New York: Longman.
- Singapore, Ministry of Information and the Arts. 1998. *Singapore 1998*. Singapore: Ministry of Information and the Arts.
- Singh, Bilveer. 1990. *The Soviet Union in Singapore's Foreign Policy: An Analysis*. Kuala Lumpur: Institute of Strategic and International Studies (ISIS).
- Stockholm International Peace Research Institute (SIPRI), 2011. *SIPRI Yearbook 2011*

- (<http://www.sipri.org/yearbook/2011>) (2013/04/02)
- Waltz, Kenneth N. 1979. *Theory of International Politics*. New York: Addison-Wesley Reading.
- Wong, Kan Seng. 1988. "Continuity and Change in Singapore's Foreign Policy." Speech delivered to the Singapore Press Club, Singapore, November 15.
- 人民網，2003。〈馬來西亞否認與新加坡進行軍備競賽〉(<http://www.people.com.cn/BIG5/junshi/2069678.html>) (2012/08/20)。
- 世界銀行，2013 (<http://data.worldbank.org.cn/country/singapore>) (2013/04/02)。
- 自由亞洲電台，2011。〈新加坡外交部：東盟或扮演一定角色化解南海主權爭議〉6月24日 (<http://www.rfa.org/mandarin/guojishijiao/nh-06242011143534.html>) (2012/08/20)。
- 李光耀，1996。《李光耀40年政論選》。中國上海：時事出版社。
- 李光耀，2000。《李光耀回憶錄（1965-2000）》。新加坡：聯合早報出版社。
- 沈澤瑋，2012a。〈新中關係更近了〉([http://www.zaobao.com/special/singapore/pages5/sg\\_cn120212a.shtml](http://www.zaobao.com/special/singapore/pages5/sg_cn120212a.shtml)) (2012/08/20)。
- 沈澤瑋，2012b。〈許文遠：可運用新中雙向交流所獲知識經驗打造我國為老少皆愛的城市〉([http://www.zaobao.com/special/singapore/pages5/sg\\_cn120718.shtml](http://www.zaobao.com/special/singapore/pages5/sg_cn120718.shtml)) (2012/08/20)。
- 星洲日報，2012a。〈新加坡·美應放棄圍堵中國論·尚穆根：免迫使東盟國選邊站〉2月7日 (<http://www.sinchew.com.my/node/235990?tid=2>) (2012/08/20)。
- 星洲日報，2012b。〈新加坡外長：維持各領域合作·新馬印關係發展樂觀〉3月7日 (<http://www.sinchew.com.my/node/239327?tid=2>) (2012/08/20)。
- 張驥、董立彬、張泗考，2011。《新加坡現實主義外交論綱》。中國北京：世界知識出版社。
- 曹雲華（編），2011。《東南亞國家聯盟：結構、運作與對外關係》。中國北京：中國經濟出版社。
- 許通美，1999。《探究世界秩序——一位務實的理想主義者的觀點》。中國北京：中央編譯出版社。
- 郭繼光，2000。〈李光耀的地區合作觀〉《東南亞研究》1期，頁39-43。
- 新加坡文獻館，2012。〈新加坡：國防增長最快國家之一〉(<http://www.sginsight.com/xjp/index.php?id=8059>) (2012/08/20)。
- 楊明杰（編），2005。《海上通道安全與國際合作》。中國北京：時事出版社。
- 環球網，郭文靜，2012。〈新加坡稱中美關係對亞洲重要，籲美加強介入〉(<http://world.huanqiu.com/roll/2012-02/2410429.html>) (2012/08/20)。

聯合早報，2009。〈李資政在拉惹勒南講座上演講，新加坡建國初期外交不利〉4月10日（[http://www.zaobao.com/special/face2face/pages1/face2face090410\\_4.shtml](http://www.zaobao.com/special/face2face/pages1/face2face090410_4.shtml)）（2012/08/20）。

# Analyzing the Foreign Policy of Singapore: A Realist Conception of Power

Kuo-cheng Chang

*Assistant Professor, Center for General Education*

*Taipei Medical University, Taipei, TAIWAN*

## Abstract

Singapore is a city-state, but it is active in international society and good at diplomatic activities. As a very small country, the Singaporean military is arguably the most technologically advanced in Southeast Asia. Moreover, Singapore's foreign policy successfully maintains a secure environment in Southeast Asia as well as the surrounding territories. This paper identifies the characters of Singapore's foreign policies and argues the conception of power in realism of international relations theory is the key of Singapore's diplomatic decision-making processes. Furthermore, the paper argues that such power-centered thought leads the mini country to create a credible military power and efficient diplomatic policy.

**Keywords:** Singapore, foreign policy, power, realism, Southeast Asia  
Politics