

國立政治大學外交學系
戰略與國際事務碩士在職專班
碩士論文

指導老師：姜家雄博士



後李光耀時期新加坡外交政策之研究
(1990 -2004)

研究生：鄔國華 撰
中華民國一百年七月

謝 辭

從軍職轉考軍訓教官後，正式進入教育界，經過多年教學經驗，感覺軍訓教學內容包含國防政策與國際關係方面論述甚多，故備感所學有限，乃報考碩士在職專班深造，期望增長本人學術涵養。在外交所求學的這段歲月，感覺是自己求學生涯中最充實的時光，在此感受了許多名師的學術風範，學習豐富的學問，滿心感謝各位老師的不吝教悔。

回顧論文寫作過程，首先要感謝指導教授姜家雄老師。在寫作過程中，老師毫不嫌棄為駑鈍的筆者多次修改不成熟的內容，博學的知識與嚴謹的態度讓身為學生的我獲益匪淺，值此論文完成之際，特向姜老師致上最高敬意。此外也要感謝兩位口試委員黃奎博老師與陳鴻瑜老師的多方指正，使得本論文之內容得以更臻成熟，再此亦致上深深的謝意。

而賢慧妻子寶珍的砥礪與支持，是讓我縱使在遇到挫折也能不斷持續下去的最大動力。此外，也要感謝「世新大學」軍訓室的工作伙伴及學生彥文，謝謝你們提供筆者所有技術上的支援，也讓筆者得以在最安適的心情下兼顧工作與論文的寫作。

曾有人說：「努力的方向，遠比努力的程度重要」；這一學習階段讓我深入閱讀自己心歷路程，明白選擇再次求學，並不是以獲得更好工作為首要考量，而是尋求能獲得新的肯定與完成人生願望；也衷心期盼以自己學習的熱忱態度面對將來一切挑戰，熱情邁向未來人生旅程。

摘 要

選擇新加坡這個國家作為本文研究的對象，主要源於新加坡成功的外交政策運用，使其能夠打破「小國無外交」的迷思，不僅得以生存發展而且能在國際舞臺嶄露頭角，左右逢源，甚至成為東南亞地區的經濟強國之一。

以後李光耀時期的新加坡外交政策做研究，主要在時間點上做一切割，所謂「後李光耀時期」乃指李光耀於 1990 年卸任總理後至 2004 年底期間，研究第二代政治領導其執政時期的經驗與作為，可以「李光耀時期」作一時間上之區隔。上臺後的吳作棟正好面對的是冷戰結束後的詭侷國際環境與區域主義的興起，繼任的領袖在其外交政策的作為上受到上一代的影響程度為何？其外交政策是否轉變或延續？則是本文要探究的重點。

對外關係繫乎一國之安危，對於新興國家更是其命脈之根源與建國歷程中的重要基石，新加坡雖小又位於東南亞區域樞紐，區域環境自然對其產生影響，但其對於生存與發展之強烈企圖心卻是不容忽視，藉由對於國際環境變化的體察，靈活地避免本身所遭受的限制，並適時運用內外環境所提供的機會在多次危機中獲得生存的機會，由於上述的影響，本文將先就影響新加坡外交政策的因素作一分析，後再就新加坡對外關係發展認知之角度，分別從政治、經濟與安全三方面，探討新加坡如何成功地運用其彈性務實的外交政策，與東南亞區域主要國家及國際組織互動關係，發展其繁榮的國家經濟與穩定其國家整體安全。

此外，後李光耀時期新加坡的外交政策，基本上延續了李光耀時期的外交政策，即仍奉行現實主義外交，其外交政策制定在既有良好規畫基礎上逐步完善，但在面對嶄新國內外局勢的威脅與挑戰時，其外交決策仍須針對重點做出適當調適，如掌握國家需要，彈性務實策略、把握國際形勢，靈活外交手段、國家利益為重，全力發展經貿、國防力求自主，完備合作機制等。總之，後李光耀時期新加坡的外交政策，可以說是一個沒有李光耀的李光耀外交政策。

目 錄

第一章 緒論	1
第一節 研究動機與研究目的	1
第二節 文獻回顧	6
第三節 研究途徑與研究方法	11
第四節 研究範圍與研究限制	12
第五節 研究架構與章節安排	12
第二章 後李光耀時期影響新加坡外交政策因素	15
第一節 國際環境的挑戰與威脅	16
第二節 重要鄰國(馬來西亞、印尼)外交政策互動與影響.....	25
第三節 新加坡對外決策與認知傾向.....	32
小結	34
第三章 多邊外交政策-新加坡與亞太國家關係.....	36
第一節 新加坡外交政策—追求東南亞區域內權力平衡	36
第二節 新加坡與周邊國家的關係	44
第三節 新加坡與主要大國的關係	52
第四節 新加坡與區域組織的關係	61
小結	66
第四章 新加坡對外經濟政策	68
第一節 新加坡對外經濟政策	68
第二節 新加坡與區域經濟組織關係.....	76
小結	82
第五章 新加坡對外國防政策	84
第一節 新加坡國防安全概念建構及外部戰略環境.....	84
第二節 新加坡與各國軍事合作、交流現況	89
小結	100
第六章 結 論	102
參考書目.....	111

表目錄

表 1-1	平均每人國內生產毛額 (2000-2004)	5
表 2-1	新馬間之貿易與分析 (2004)	29
表 2-2	新印間之貿易與分析 (2004)	32
表 5-1	新加坡與外國軍隊舉行聯合軍事演習 (1999-2004)	90-93

圖目錄

圖 2-1	新加坡地理位置圖	17
圖 2-2	東南亞地理分布圖	26



第一章 緒論

第一節 研究動機與研究目的

一、研究動機

選擇新加坡（Singapore）這個國家作為本論文研究的對象，主要源於新加坡成功的外交政策運用，使其能夠打破「小國無外交」的迷思，不僅得以生存發展而且能在國際舞臺嶄露頭角，左右逢源，甚至成為東南亞地區的經濟強國之一。國際政治現況向來係由大國主導，在國際無政府的狀態下，一個國家的命運取決於這個國家所擁有的權力資源之多寡，弱肉強食成了國際現實的生存法則，但小國真的如此宿命嗎？我們從新加坡的發展及其在國際外交舞臺上的表現，看到了最好的反證。新加坡「小國外交」的經驗，實足開創了小國求生存與發展成功的典範。

新加坡共和國為東南亞地區面積最小的國家，除國土總面積為 697.1 平方公里有限的土地¹和約 424 萬的人口外，²沒有任何可供開發的腹地或天然礦產；新加坡由於位處太平洋和印度洋之間頻繁的國際航道必經之地，為其贏得「東方直布羅陀」的美譽，加上地扼麻六甲海峽航運線，在戰略及貿易路線上均有影響區域政治的能力；基此樞紐性的關鍵地位，使新加坡在經濟上得以很自然的發展成為東南亞各國工商之輻輳中心、航運中心及金融中心。由於天時、地利、人和之便，新加坡成為亞洲四小龍之首，甚而領先南韓、台灣、香港而成為二十一世紀最具競爭力的新興國家。是什麼因素造成新加坡的暴起與竄升？撇開地緣政治優越的戰略位置，國際政治風雲中的因緣際會不談，最重要的無過於其政治領導的獨特秀異。

李光耀（Lee Kuan Yew）於 1959 年擔任新加坡總理，至 1990 年

¹ 藍大周編，《新加坡年鑑 2005 年》華文版。（新加坡：新聞、通訊及藝術部、聯合早報，2005 年 1 月），頁 26。

² 至 2004 年 6 月，居民估計總人口達 424 萬 300 人，其中 343 萬 7300 人屬於新加坡公民和永久居民（總稱「本地居民」），在本地居民中，華人佔 76%，馬來人佔 13.7%，印度人佔 8.4%，而歐亞混血人口和其他族群則佔 1.8%。

藍大周編，《新加坡年鑑 2005 年》華文版。（新加坡：新聞、通訊及藝術部、聯合早報），頁 37。

卸下職務，長達三十年的執政時期，常被學者批評為威權領導與大家長政治領導模式。但從時代背景來分析，新加坡自 1945 年二次大戰結束後，期間經歷了民族主義和民族自覺思潮的衝擊和洗禮、1950 年代共產主義的脅迫以及獨立建國等偉大歷史環境與時空背景，這些外在環境影響李光耀的外交決策與看法，李光耀在 1964 年曾說：「對外事務是生與死的問題。」、「多數國家生存的問題，是去贏得瞭解及同情我們的朋友之支持。」³因其深知新加坡地小民貧，其在獨立後面臨的最大問題就是「生存」，而這種面對國家生存的危機感，實亦影響其對外關係。而李光耀所制定的對外政策，同時決定了新加坡的命運，也改變了新加坡的歷史，由此可知領導者對新加坡外交政策上所產生作用，是不容忽視的。研究其執政時期的經驗與作為，可以「李光耀時期」作一時間上之區隔。

學者 Lee Boon Hiok 表示：新加坡具有獲得與使用直接關係其國家安全問題的相關資訊，以及小心地選擇時間、地點、論壇來表示意見技巧。從而能對國際政治的發展施加影響力。⁴對於新加坡領導者來說，影響其外交政策制訂最重要的考量就是新加坡的脆弱性。自人民行動黨 (People's Action Party, PAP) 組織以來，一直不認為一個獨立的新加坡可以好好生存下去，畢竟它實在太小，人口也太少，加上缺乏天然資源，根本沒有獨立的條件。然而，在經過人民行動黨第一代領導團隊三十多年的帶領下，新加坡不僅實現了國家的現代化，更成為小國成功的最佳例子。到 1990 年 11 月第一代領導者李光耀才卸下總理並交棒給吳作棟，正式由吳作棟率領的第二代政治領導團隊正式負起治國的責任，至 2004 年 8 月吳作棟再把總理一職交棒給李顯龍時，新加坡已是電子、造船、精密機器製造、光學機器、煉油和電腦零件等高科技發展中心，同時新加坡也成為東南亞轉口貿易中心，也是世界最繁忙的海港之一。

對外關係繫乎一國之安危，對於新興國家更是其命脈之根源與建國歷程中的重要基石，新加坡雖小，但其對於生存與發展之強烈企圖心卻是不容忽視，藉由對於國際環境變化的體察，靈活地避免本身所遭受的

³ 陳鴻瑜，〈新加坡的外交政策〉，《問題與研究》，第 28 卷第 10 期，1989 年 7 月，頁 48。

⁴ Lee Boon Hiok, "Constraints on Singapore's Foreign Policy", *Asian Survey*, Vol. 22, No. 6 (1982), pp.527-528.

限制，並適時運用內外環境所提供的機會在多次危機中獲得生存的機會，化不可能為可能。正如 2006 年李光耀資政在接受《天下雜誌》的獨家專訪中，針對中國的崛起，新加坡的未來戰略等問題，提出其一貫精準犀利地看法，表示「新加坡經濟靠的是全球市場，世界決定了新加坡的命運，如果新加坡不改變，就將遭受殘酷地衝擊」⁵，真是一語道破新加坡的國際處境與生存之道。俗話說：他山之石可以攻錯，新加坡在這短短幾十年間的竄起的確令人極為震驚、深感迷惑，也成為亞洲新興國家學習與效法的榜樣。

1990 年代後的新加坡，已不同於獨立建國初期百廢待舉的情況，經過三十多年的努力，新加坡的國家公共建設已日趨完善，經濟生活富裕繁榮，新加坡的政治、經濟與社會情況都在穩定之中逐步進展。1990 年 11 月 28 日，第二代政治領導菁英正式上臺，李光耀順利地將政權轉移給吳作棟（Goh Chok Tong），這可以說代表著一個政治世代的改變，也代表著一個新時代的開始。上臺後的吳作棟正好面對的是冷戰結束後的詭侷國際環境與區域主義的興起，如何在既有的外交成就基礎上更上層樓，值得研究與探討。

二、研究目的

本論文並不對新加坡是否為威權體制國家進行評論。儘管李光耀被西方自由派人士譏為威權政體、大家長制度，甚至是開明獨裁的始作俑者，但是其在位時以其威權式領導，帶領人民行動黨執政，致力於國內經濟的重建與發展，在他的領導下將新加坡此一蕞爾小國，脫離英國的殖民統治及馬來聯邦，獨立慘澹經營，並成功的取得了輝煌的經濟成就，將新加坡此一地小民貧，欠缺工業基礎與天然資源的殖民地港口城市，建設成一個富足的新興與工業化的城市國家。

經過人民行動黨第一代領導團隊三十多年的帶領下，新加坡不僅實現了國家的現代化，培養優秀的人才與技術，更讓新加坡的經濟開始大幅增長，於 1993 年經濟年成長率已達 12.7%，新加坡可以說是在李光耀任內完成基礎建設，在其任內不僅致力於國內經濟的重建，對於國家外交政策更

⁵ 〈李光耀 舵手的願景〉，《天下雜誌》，2006 年 6 月，頁 126。

是深謀遠慮，為新加坡打下深厚的基礎，立下良好的模範，新加坡現今的一切成就，應歸功帶領新加坡從筆路藍縷走向富足安定的大家長－李光耀。

隨著李光耀於 1990 年將政權和平轉移至其培養的繼任人選－吳作棟及其同僚，世人普遍認為新加坡建國之初的成功係由於李光耀的領導，沒有了李光耀，新加坡是否也會像法國因戴高樂（Charles De Gaulle，1890－1970）下臺一樣，國勢就此走下坡，甚至為馬來西亞所併吞；然而事實證明新一代領袖－吳作棟自接任李光耀執政後，新加坡的國際地位並未就此下滑⁶，在東南亞地區已具政治影響力，並在經濟上發展成為全球第四大外匯交易中心，至 2005 年平均國民所得已成長為台灣的 1.75 倍⁷（如表 1）；西方媒體一度視吳作棟為李顯龍的「暖席者」⁸，但暖席如能超過 15 年，則必然能有其獨領風騷與自創格局的一番成就。

李光耀卸任總理後，仍擔任內閣資政乙職，政治上依然保有他的影響力，延續其一貫的家長政治領導模式，以退而不休的「監國者」身份自居，在權力接班之後仍然續留在內閣中參與決策，對於新加坡第二代領導者來說，受到的影響程度為何？其外交政策是否轉變或延續？是問題研究的核心，本論文即以「後李光耀時期」⁹針對新加坡自李光耀之後繼任的領袖在其外交政策的作為上作一分析探討。

⁶ 1995 年的平均國民所得則已達到 22,200 美元，在全世界國家中排行第九，經濟合作暨發展組織【Organization for Economic Cooperation and Development；OECD】於是從 1996 年起，正式將新加坡列入已開發國家之林。

⁷ 〈新加坡為何有權有廉又有能？〉，《天下雜誌》，2006 年 7 月，頁 120。

⁸ 郭俊麟著、李英明、張亞中主編，《新加坡的政治領袖與政治領導》（台北：生智，1998 年，頁 6。

⁹ 所謂「後李光耀時期」乃指李光耀於 1990 年卸任總理後至 2004 年底期間，在時間點上做一切割。

表 1-1 :

平均每人國內生產毛額 (2000-2004)
Per Capita Gross Domestic Product

單位：美元

年別	中華民國	新加坡	美國	日本	德國	英國	南韓	香港	中國大陸
89年 2000	14,704	23,414	35,237	36,790	23,188	25,140	1,350	25,374	949
90年 2001	13,147	21,194	36,049	32,215	22,985	24,891	10,656	24,812	1,042
91年 2002	13,404	21,705	36,935	30,837	24,540	27,219	12,092	24,285	1,135
92年 2003	13,773	23,319	38,310	33,221	29,653	31,279	13,448	23,559	1,274
93年 2004	15,012	27,046	40,435	36,084	33,318	36,821	15,037	24,454	1,490

說明：平均每人國內生產毛額 = GDP/年中人口數，折成美元。

資料來源：行政院主計處國民經濟動向統計季報。

本論文希望以新加坡對外關係發展的角度，分別從政治、經濟與安全三方面，針對新加坡如何成功地運用其外交政策，發展其繁榮的國家經濟與穩定其國家整體安全，期望能對學術界研究新加坡國家政策的相關議題提供微淺的建議。綜整研究目的有下列幾點：

- (一) 從新加坡多邊外交政策分析其與鄰國(馬來西亞、印尼)的雙邊關係？與對區域強權國家(美國、中國等)和區域組織的關係？
- (二) 探討新加坡經濟自由化主張下的經貿外交策略，分析其與區域組織(亞太經濟合作簡稱亞太經合會 Asia-Pacific Economic Cooperation, APEC 與亞歐會議 Asia-Europe Meeting, ASEM 及東南亞國協簡稱東協 Association of Southeast Asian Nations, ASEAN)¹⁰的合作關係？

¹⁰ 東南亞國家聯盟是東南亞地區的一個國際組織。新加坡及馬來西亞通行把英語的縮寫

(三) 以軍事合作及交流的安全主張，說明新加坡與東南亞主要國家及軍事大國（美國、印度）的軍事合作與交流？

第二節 文獻回顧

本論文主要針對後李光耀時期新加坡之外交政策研究，為能充分瞭解問題核心及掌握研究方向，先期研究分析相關問題之文獻資料。並依此精神分析與新加坡相關之文獻內容，期能找出現存文獻對新加坡外交政策相關問題的研究、重點或尚須努力之處，以作為後續的研究參考。

目前對新加坡外交政策相關問題的研究，且多以探討自新加坡 1965 年獨立後李光耀擔任新加坡總理至 1990 年為止這段時期為主，多以歷史研究法探討其歷史、地理、種族、社會結構與經濟條件和政治體制作為，影響外交政策的背景因素與外交政策的認知為主。¹¹認為小國在外交上必須要有正確認知，對於新加坡而言，其對外政策必須是整體性的，如何維持自由與開放的多邊貿易，穩定的國家內政，並認清區域內強權扮演的角色，爭取促進區域的團結、穩定與進步，可能承擔起的國際責任，積極扮演區域與國際組織中的和平推手的角色¹²及為建立安全地保障在國防戰略上須建立適當的軍事防衛力量等策略，作為其外交政策的基本支柱。綜合歸納出幾點不同的觀點，可提供本文研究參考與運用之：

一、以新加坡時代背景因素為探討元素

新加坡在李光耀長期執政和以其家長作風主義的威權領導主宰支配一切，學者對其國家體制的發展方向有不同的理解：Denny Roy 引用福山（Francis Fukuyama）的「軟性威權主義」，¹³以及陳鴻瑜用「威權主義民

「ASEAN」音譯為亞細安，中國大陸和香港一般稱呼為東南亞國家聯盟，簡稱東盟，而台灣則一般稱為東南亞國協，簡稱東協。

¹¹ Denny Roy, "Singapore, China, and the Soft Authoritarian Challenge," *Asian Survey*, Vol. 34, No.3. (1994), pp.9-13.

¹² 陳鴻瑜，〈新加坡的外交政策〉，《問題與研究》，第 28 卷第 10 期（1989 年 7 月），頁 40-42。

¹³ Denny Roy, "Singapore, China, and the Soft Authoritarian Challenge," *Asian Survey*, Vol. 34, No.3. (1994) pp.231-242.

主」來形容新加坡。¹⁴隨著第一代政治領袖的高齡化，面臨的是政權接班的問題。李光耀於 1990 年平順成功地將政權交棒給第二代領袖－吳作棟及其同僚。¹⁵

在比較新加坡兩位前後任總理的政治領導後，可以瞭解李光耀與吳作棟的政治領導在領導統治的基本原則上是一致的，都以國家利益和行動黨利益為政治領導的考量依據。在政策制定和決策過程中，「精英領導」和「由上而下」的本質並沒有改變，不同的是，在吳作棟的新領導模式裡，「疏導」的意義實際上大於「開放」的意義。¹⁶

二、以新加坡多邊外交政策的認知為探討因素

新加坡在 1965 年獨立後，即迅速宣佈中立的外交政策與不結盟的立場，因此，中立和不結盟是新加坡外交政策之重大原則。¹⁷為了達成國家存在與安全之目標，企圖在強權競爭與鄰國虎視威脅的夾縫中取得一席之地，新加坡歷任領袖必須利用更靈活的外交手腕採取務實作法，拋除意識形態在國際和區域論壇上謀求本身的利益。不僅是新加坡，其他東南亞國家也是一樣沒有力量擺脫強權，即使有可能這樣做，也無法使地區達到和平與穩定。因此，最好的情況是允許各種強權進入東南亞，使彼此制衡，以保障此地區小國的安全，¹⁸這是東南亞地區各小國在外交上必須要有的正確地認知。

新加坡在 1967 年加入東協，從主權平等立場來看，新加坡視加入東協為以平等立場加入，由較大鄰國所組成的區域組織之機會，可強調其對東南亞具有認同感，而非只強調其華人的認同感。新加坡可以透過東協在國際事務上扮演積極的角色，及在其小國寡民之力量外承擔重大角色，進而增進其外交實力。

¹⁴ 陳鴻瑜，〈新加坡的威權主義民主與發展型態〉，《問題與研究》，第 3 卷第 3 期（1991 年），頁 29-40。

¹⁵ 郭俊麟著、李英明、張亞中主編，《新加坡的政治領袖與政治領導》（台北：生智，1998 年），頁 4-5。

¹⁶ 郭俊麟著、李英明、張亞中主編，《新加坡的政治領袖與政治領導》（台北：生智，1998 年），頁 210。

¹⁷ 許懷聰，〈新加坡的外交政策〉，《問題與研究》，第 23 卷第 8 期（1984 年 7 月），頁 26。

¹⁸ 陳鴻瑜，〈新加坡的外交政策〉，《問題與研究》，第 28 卷第 10 期（1989 年 7 月），頁 43。

新加坡爲了獲得廣泛國際支持，在很多作爲都是站在「第三世界」立場發言，批評美國爲首等經濟強國採取貿易保護主義，扼殺世界自由貿易的精神。¹⁹故面對美國採取較高姿態，雙方關係端視情勢而調整；隨著中國大陸情勢發展，尤其自 1978 年來中國改採開放政策，這項事實影響新加坡對中國的政策也面臨著新的適應和改變。李光耀說，亞洲國家不希望遏制中國，因爲那是不可能成功的，而且也沒有人能夠影響中國及其態度發展。²⁰

三、以新加坡經貿自由化政策主張爲探討因素

新加坡於英國殖民時期，就已經是東南亞的貿易中心。獨立後的新加坡更致力追求成爲東協的軍事工業核心、工商中心、航運中心與金融中心。²¹所以對外貿易成爲整個國家的生命線，自然盡其一切可能建立並保持與國際社會接軌，這是發達生命線之必要手段。新加坡基於其擁有國際天然港濱之特性，主張維持一個自由與開放的多邊貿易體系，反對各先進國家的貿易壁壘和保護主義。²²因此先天上即需獲取各國之經濟上支持的合作關係。新加坡必須經常注意國際情勢之變化，才能維護本身的經濟利益。

新加坡位處太平洋和印度洋兩洋交通的要衝，地扼麻六甲海峽的航運線，在戰略上及貿易路線上均具有影響區域政治的重要性。基此認識，對麻六甲海峽更主張國際化，俾讓各國船隻自由通航，增加新加坡本身的經濟利益。²³

新加坡在 1965 年獨立後，對於當時由日本支持的東南亞經濟發展部長會議（Southeast Asian Economic Development Buchanghuiyi）和東南亞協會（Association of South East Asia）甚感興趣，因爲這類組織有助其經濟發展。此外，新加坡也加入由聯合國支持的亞洲開發銀行（Asian Development Bank）、亞洲暨遠東經濟委員會（Economic Commission of Asia and the Far

¹⁹ 陳鴻瑜，〈新加坡的外交政策〉，《問題與研究》，第 28 卷第 10 期（1989 年 7 月），頁 49。

²⁰ 經濟日報，〈兩岸關係緊張，李光耀作調人無功而返〉，1996 年 2 月 28 日，版 3。

²¹ 秦昱華，〈新加坡的外交戰略〉，《國防雜誌》，第 18 卷第 3 期（2002 年 9 月），頁 22。

²² 南洋星州聯合早報，1987 年 10 月 18 日，版 6。

²³ 陳鴻瑜，〈新加坡的外交政策〉，《問題與研究》，第 28 卷第 10 期（1989 年 7 月），頁 40。

East)。²⁴新加坡在加入東協時，主要從一開始即視東協為一區域經濟組織，但隨著東協事務之逐年演變，新加坡對東協之看法也有若干轉變。

而新加坡對於經濟之升級也不遺餘力在推展，尤其當轉口貿易逐漸式微之後，新加坡又引進了外資及外國技術，提升了產品之品質，改變產業結構，邁向精密工業之途徑，使新加坡的經濟永遠在追求進步與成長。²⁵在此種改良的過程中，尤須和西方工業國家相配合，發展良好之政經關係。

四、以新加坡國防安全利益認知為探討因素

新加坡雖在獨立之初，倡言不結盟運動，但是始終未要求英軍離境，此是基本安全問題所必需。是故，英軍的駐防，簡直就是新加坡獨立之初的生命所繫，豈可輕言放棄。²⁶

新加坡國土缺少戰略縱深，也因此國家戰略的方向有幾項特別的發展：其一，戰略縱深與軍事力量有限，一旦面對強敵的進攻之下，很難維持長期的獨立抵抗；其二，自我生存能力薄弱，國家所必需的資源絕大部分依靠海洋貿易來獲取；其三，地處馬來半島的南端，同時扼守溝通太平洋與印度洋的麻六甲海峽，於是新加坡便將這樣的地緣優勢與美國國家戰略目標結合起來，選擇自身做為美國國家安全的屏障。

1960年代末，當新加坡體認到英國終將從東南亞撤軍時，乃尋求美國做為反共的新靠山，企盼美國在此區域協助新加坡扮演平衡者。²⁷這也是當時李光耀總理為何堅持支援美國的立場，即使雙方沒有簽定任何防衛協定。

新加坡除了重視與鄰國維持友好關係外，自1970年代初亞洲局勢發生變化後，新加坡亦關心這種改變的軌跡對其安全所構成的影響。針對這種不安全感，新加坡政府採取兩項措施，一、是發展自身武力，二、是加入

²⁴ 陳鴻瑜，〈新加坡的外交政策〉，《問題與研究》，第28卷第10期（1989年7月），頁44。

²⁵ 許懷聰，〈新加坡的外交政策〉，《問題與研究》，第23卷第8期，1984年7月，頁27。

²⁶ 許懷聰，〈新加坡的外交政策〉，《問題與研究》，第23卷第8期（1984年7月），頁27。

²⁷ 陳鴻瑜，〈新加坡的外交政策〉，《問題與研究》，第28卷第10期（1989年7月），頁45。

區域防衛組織。1990年冷戰結束後，新加坡從相對中立國，逐漸轉變成美國在亞太地區的「前哨站」，²⁸這可以從波斯灣戰爭期間提供美國軍艦、部隊與航空器做為轉移的交通要道探出端倪，也可以明顯看出新加坡運用各種方式，保持美國在這個地區影響力的證明。²⁹後李光耀時期新加坡持續熱烈支持東協，也是把此一區域看成一個安危共繫的整體，期望透過東協力量藉以維護東南亞之安寧；另一方面也積極建立起本身之國防力量，鞏固自己起碼的心理防衛。

綜合以上學者研究其中對外交政策方面專書及專文，均以李光耀主政時期成就為主，以新加坡和東南亞地區國家及組織關係及與亞太主要區域組織關係為主題的中文專書文獻並不豐碩，故以英文專書補充；筆者目前收集的主要以後冷戰時期的新加坡外交政策研究有關的文獻，舉凡新加坡與個別國家之關係研究、新加坡與東協、新加坡安全觀等文獻均為學位論文、期刊資料為主。針對上述文獻探討，筆者認為國內研究，均指出新加坡一直必須在不同的國際環境中找尋屬於自己的路，但不能有判斷上的錯誤，因為對一個小國而言，是經不起任何地經濟制裁與軍事武力攻擊。常言涉外事務是內政的延伸，新加坡能以一小島國而成為東南亞已開發國家的典範，可歸因其國家政策目標明確，政府對其國家未來發展有妥善的規劃，且重視官員的品德操守，形成廉潔有效率的政府，其他如擁有良好投資環境、善於利用人才及種族和諧政策等，亦均為影響其對外政策主要的原因。探討以上文獻可給予筆者研究新加坡問題提供詳實地參考資料及明確之方向。

經過上述文獻回顧，筆者認為國內外研究新加坡外交政策，主以探討新加坡與東南亞區域主要國家及組織關係，並以政治、經濟及安全考量下，試圖分別比較新加坡與東南亞主要國家及國際經貿組織之重要性。但並未有效分類歸納影響政策之具體因素，使讀者很難體會新加坡在李光耀主政時期的領導下，對外交政策所產生之影響及對東南亞區域安全所給予的引導與啟發。目前國內外對於自李光耀卸任總理之後之外交政策作為與改變的相關研究甚少，使讀者很難體會新加坡繼李光耀後第二代領袖在政治、經濟及軍事安全方面所下的功夫，也不容易掌握其產生之力量及對外交政

²⁸ 中國時報，〈亞太區域安全，新加坡扮演要角〉，2001年7月22日，版11。

²⁹ 秦昱華，〈新加坡的外交戰略〉，《國防雜誌》，第18卷第3期(2002年9月)，頁29-30。

策所給予的支持。這些相關問題是值得我們後輩持續努力研究的議題。

第三節 研究途徑與研究方法

一、研究途徑

在國際政治學者霍斯悌(K.J. Holsti)的著述《國際政治：一個分析架構》*International Politics, A Framework for Analysis* 中，³⁰將國家視為外交決策的行爲者(nation as actor)，並以領導者、國內環境及國際體系作為影響一國外交決策的主要因素。一國外交政策的形成深受其內外環境的影響。對於外交政策形成之解釋，一國的內部因素，如歷史背景、地理環境、人口及社會結構、意識形態、政治壓力與經濟發展、安全需求等因素均是重要的切入點。而國際環境對於新加坡來說，亦是其制訂外交政策時無法忽視的外來因素；至於決策者因素，更是創造時勢的主導力量，當然決策者亦不可能不受環境之左右，二者的互動對於政策之制訂具有極大的重要性。國家的一般策略或取向，甚少顯示在任何一個決定上，而是為適應內外環境，不斷調整其目標、價值與利益，經由一連串累積的決策所產生的結果。本論文藉由分析新加坡這個國家對外關係的決策行爲，以及分別以政治、經濟與安全三因素分析形成這些行爲的條件，綜合解釋不同決策者的行爲與態度，是否會採取基本上相同的決策行爲。透過文獻資料對事實客觀的描述，瞭解其形成原因，並進行分類與整理，據以探討原因，最後作出結論。

二、研究方法

本論文之研究方法基本上採歷史研究法(Historical Method)為主，藉由歷史研究途徑，從新加坡過去的發展歷史經驗，與外交上所面臨的挑戰與決策進行探討。在資料的蒐集方面，係採文獻分析法(Document Analysis Method)文獻資料分析的目的，是希望藉由有關中外學者著述的新加坡理論性專書、期刊論文、官方資訊，以及一般報章雜誌、社論報導及網路資訊，加以整理、分析、歸納、運用，作一有系統的比對，並依據這些文獻相互參照，尋求問題的真正解答。期盼能清楚地描繪出新加坡自第二代領導團隊接

³⁰霍斯悌(K.J. Holsti)，《國際政治分析架構》(*International Politics, A Framework for Analysis*)，李偉成、譚朔澄譯(台北：幼獅出版社，1991年)，頁133-140。

任後外交政策發展的歷程與背景因素，並藉由對這些文獻的分析，瞭解有關論文主題的概念與變數，幫助本研究連結相關的重要觀點，釐清新加坡外交發展與他國之間的因果關係；藉以探索新加坡內部在建構外交的認知本質，以及其外交策略所形成的具體作為，對整體外交政策的影響，進而探析新加坡外交政策的演變。最後綜合前章探討所得之結果，結論以新加坡李光耀執政前後時期外交政策作為比較，歸結當前新加坡外交政策之現況與演變。

第四節 研究範圍與研究限制

本論文探討的重點在以「後李光耀時期」新加坡之外交政策為研究範圍，關於「李光耀時期」的時間界定，係指隨著時間的推移，自新加坡 1965 年獨立後李光耀即擔任新加坡總理起至 1990 年卸任交棒給吳作棟為止。所以此階段也正值新加坡內政轉移的重要時刻，接續開始所謂「後李光耀時期」的政治決策領導。因此，選擇 1990 年起至 2004 年十多年間的新加坡外交政策，主要以吳作棟總理執政時期（1990.11-2004.8）為主之外交政策作一探討，是在時間區隔上選擇的觀察點。

本論文主要評估新加坡在面對國內外政經環境調整及改變下，如何能確切掌握住其生存安全的關鍵，繼續營造穩定、發展局面，持續其國家生命力；在寫作內容上原則以分析理論就政治、經濟及安全等角度針對其外交政策基礎概念、實際作為及演變，進行探討與分析，而不以決策理論模式實施研究。研究以運用國內外學者研究為主，遭受限制的問題為關於後李光耀時期外交政策中文專著幾乎沒有，且國內著作多與介紹新加坡內政為主，有關其政治、外交相關文章多半參考來自國立政治大學國際關係研究中心出版的期刊「問題與研究」，所幸國內外報章、期刊、網路資料甚多及英文專著可充分補充不足，尋求研究新加坡相關議題之國內外研究著作、出版品及網路資訊，以克服這些問題。

第五節 研究架構與章節安排

一、研究架構

本論文架構(如圖 1)以透過國際環境、國內因素與決策認知的相互作用

與影響，探析新加坡外交政策的演變與發展，以政治、經濟及安全三個層面分析外交政策，並從多邊外交、經貿自由化及安全合作三個主軸，檢視冷戰後新加坡政經發展在國際關係上的互動影響情形，再據以探討東南亞區域安全對其外交政策的影響：

(一) 多邊外交的因素：

多邊外交活動與多邊主義理論，實為一體，相互為用，因此從「多邊主義」基礎探討並研究新加坡面臨國際政治領域的發展與多邊外交的關係。此外新加坡依據各國的差異性與地區的特性，規劃建立能讓各國都能接受的「多邊外交」活動長遠運作發展的體制，均為研究的重點。

(二) 經濟自由化的因素：

在全球經濟自由化的前提下，處於不同經濟發展階段的成員，皆積極設法極大化自身的利益³¹來增加本國的競爭力。而這些經濟層面的因素，對新加坡外交發展以及爭取成為區域經濟強國的戰略運用，亦有深遠之影響。因此新加坡對東南亞地區的外交政策的規劃，尤其在經濟區域整合領域，均已有完整而進步的具體作法，其所採取的重要政策與措施均值得探討。

(三) 安全合作的因素：

東南亞區域安全形勢的演變，影響新加坡對該地區之作為，為深入瞭解整個東南亞地區的安全情勢；不但整體的觀察東南亞地區情勢之外，對於東協依據區域情勢而建立獨特的安全機制及參與各國軍事合作與東協安全機制運作中，對於區域活動所產生的影響等均為觀察的重點。

二、論文章節安排

本論文共區分為六章；第一章為緒論；闡明本篇論文的研究動機與研究目的、文獻回顧、研究途徑與研究方法、研究範圍與限制，以及研究架構與章節安排；藉綜整書籍資料、文章論述，釐清此篇論文可能涉及的概念，並說明其對筆者所啟發之意念。

第二章將以霍斯悌(K.J. Holsti)的分析架構，首先筆者由國際外在及

³¹ 經濟部國際貿易局，〈OECD 與其他國際組織不同之處〉，《經濟部國際貿易局經濟資訊網》，2004年3月，<http://cweb.trade.gov.tw/>。

國內環境因素與外交認知傾向不同的輸入項，探討 1990 年冷戰結束後，新加坡成爲一個小而富有的國家，而受限於國際現實環境挑戰與威脅，像這樣的小國其外交政策，必有賴於政治、社會、經濟及國防安全等各層面的支撐，並進一步影響新加坡對外關係的決策與原則。

第三、四章及第五章爲輸出項，即將輸入項如何形成新加坡以多邊主義、經貿自由、安全利益原則爲主軸的外交政策，從第三章中探討新加坡採多邊外交政策，分別對重要鄰國（馬來西亞、印尼）及東南亞區域強國勢力（美國、印度等）、區域組織（東協）與新加坡之外交關係作探討介紹，並歸納新加坡與區域國家關係的原則，以作爲新加坡與東南亞區域國家包括與鄰近國家、美國、中國、日本、印度之外交指導策略。第四章則從經貿自由化中分析其政治及經濟利益，新加坡參與區域經濟組織（亞太經合會）之原則與決策；本章主要分爲兩大部份探討，第一部分主要探討新加坡對外經濟政策，第二部分主要探討新加坡與區域經濟組織的關係，整理新加坡對於東協貿易合作範圍的擴大與亞太區域經貿組織關係原則。第五章則從安全合作中分析新加坡藉由維護麻六甲海峽安全，促成其維護國防安全的戰略地位及戰略利益，了解新加坡參與軍事合作之原則，分析新加坡爲尋求國家與區域安全，與美國、印度及東南亞主要國家從事軍事合作與交流，探討從軍事交流的發展與軍事合作範圍的擴大，說明提升新加坡其整體安全保障及經濟利益。

第六章爲結論，針對新加坡繼李光耀後之領導團隊其外交政策是否爲轉變或延續？作一綜整評析與後續研究建議。

第二章 後李光耀時期影響新加坡外交政策因素

一個國家內部政治、經濟和社會發展的水準與方向是未來綜合國力競爭的主要內容，³²但任何國家發展戰略的制定與實施必定主導於其對本身威脅認知（perception）所產生「判斷」能力的建立，而此一判斷能力係以「國家利益」（national interest）為基礎，以國家目標為依歸，據以策定成為國家戰略構想，並透過各種手段予以實踐。³³國家利益是一種基於國家「生存安全」為主的價值判斷；³⁴雖然國家利益是國家行為的基礎，但是國家利益因種類、面向、層次的不同，而有不同的標準，國家利益通常區分為「生存利益」（survival interest）、「核心利益」（vital interest）、「主要利益」（major interest）與「次要利益」（亦稱周邊利益 peripheral interest）。³⁵其中「主要利益」涉及的範圍較廣，其衡量的標準在於國家的經濟、政治的安定、人民的福祉等是否受到影響，影響程度的輕重緩急，決定了利益優先順序。

在國家戰略的形成因素中，一國對於外交認知佔重要的角色。一般而言，外交政策乃是處於一個國家之國內與國際面的交會線上，因此一國外交政策的形成自然不能排除國際環境因素與國內環境因素的考量。³⁶一個國家的外交政策取決於三個重要因素：³⁷（一）外在環境：也就是國際局勢；（二）內在環境：國際內部之經濟、文化、政治等因素，強大國家如美國，可依其條件採取具侵略性的外交政策，弱國只能自求自保；（三）政策目標：政策目標受到內、外在環境影響，依當政者而有所不同，不過大體上不出國家安全、經濟利益、領土擴張、向外推展，以及尋求和平這幾個面向。但是外交政策的形成，決策者其內部組織與個人因素也佔極重要層面，因此外交政策形成，必須分為三個面向政治、經濟與安全加以分析形成這些行為的條件。

³² 田中青，《站在新的起跑線上的東南亞》（台北：五南，1993年），頁6。

³³ 鈕先鍾，《戰略研究入門》（台北：麥田，1998年），頁89。

³⁴ James E. Dougherty and Robert L. Pfaltzgraff, Jr., *Contending Theories of International Relations*. (London: Harper Collins Publishers, 1990).

³⁵ Donald Nuechterlein, "The Concept of National Interest: A Time For New Approach," *Orbis*, Vol. 23, No.1, (Spring 1979), pp.73-92.

³⁶ 周道元，〈冷戰以來美國干涉行為之研究〉（淡江大學美國研究所，碩士論文，1987年6月），頁3。

³⁷ 華力進，《政治學》（台北：經世書局，1980年），頁400-430。

國家存在的首要意義就是求「生存」與「安全」，其次是發展與壯大，以達保障人民生命財產安全的國家功能與目的。「生存」不言而喻是存在的意涵，而「安全」則是不受任何威脅的意涵，兩者合而為一，即係任何國家存在所必然追求的目標。³⁸國家安全關切的重點在於「國家生存」，著眼於當前敵人以及潛藏敵人可能使用武力的危險；³⁹因此，國家之間求自我生存的共同觀念建構了國際體系，也造就了國家外交政策作為，而這種作為又加強且改變了原來的共同觀念。一國之外交政策絕非僅是國家或者國際體系下的產物，而是整合進兩者的互動過程當中；它是一種認同製造工具，也是一種既能分隔又能連接國家與國際體系內外關係的一種政治作為，建立了自我與外界的界線，並由自我與外界互動的過程中定義出「國家利益」。所以說「外交政策是國家造就的」，是行為者決定其成為什麼樣子。

小國脆弱性是新加坡最直接與最基本要面對的天生限制，新加坡的首要要解決的問題就是生存問題，然後才能求得經濟發展、社會進步，人民生活幸福，才能真正獨立。因此這個城市國家在對外政策上，首先並不假定其主權是理所當然，而是不斷強調生存是首要條件。新加坡不斷藉由外來威脅與危機的存在來強調國家主權以凝聚國家認同，但在對外雙邊關係上仍對鄰國採取睦鄰政策；在區域多邊關係上則遵守「不干涉內政」原則與強調協商與共識的「東協方式」區域規範，積極地去維繫遵從國際社會結構的規範。無論是雙邊與多邊觀念，對其生存及安全均產生重大影響。總體來說，新加坡的小國外交，不僅要確立自身的主權獨立，更是要在險峻的國際環境中追逐國家生存的目標與發展空間。

第一節 國際環境的挑戰與威脅

新加坡雖然國土狹小，但所處的位置卻相當地優越（如圖 2-1），使得該國不論是在經貿或是戰略上都有著重要的地位，並能在東南亞地區發揮影響力。對於新加坡的發展當然主要取決於新加坡本身的經濟成果和條件，但它在很大程度上還不得不要受到國際局勢變動的影響。新加坡深知其對外

³⁸ Bruce Palmer, Jr., "Strategic Guidelines for the United States in the 1980s" in Bruce Palmer, Jr., ed. *Grand Strategy for the 1980s* (Washington DC.: American Enterprise Institute for Public Policy Research, 1978), pp. 73-74.

³⁹ Sam C. Sarkesian, *US National Security: Policymakers, Processes, and Politics*, 2nd ed. (London: Lynne Rienner Publishers, 1995), p. 5.

關係繫乎一國之安危，其對於生存與發展抱持著之強烈地企圖心，藉由對於國際環境變化的體察，靈活地避免本身所遭受的限制，並適時運用內外環境所提供的機會，化不可能為可能。因此，雖然歷經 1965 年 8 月新加坡脫離馬來西亞獨立、1973 年的石油危機、1985 年的經濟衰退和 1997 年的亞洲金融危機，但在堅強的政府領導團隊，以及政府與人民之間的互信關係下，團結一致，迅速作出反應，著手解決問題，在多次危機中獲得生存的轉機。



圖 2-1： 新加坡地理位置圖 資料來源：筆者整理

事實上，後李光耀時期新加坡人民的確仍普遍接納人民行動黨的說辭，認為感受到來自中國及鄰邊國家的排華威脅，因而普遍支持人民行動黨的外交決策。在新加坡建國史上，新加坡向來擔憂來自馬來人排華的威脅，所以外交上新加坡最常發生爭執的國家是其鄰國馬來西亞，兩國的主要爭議包括馬來西亞向新加坡供水的價格問題、白礁主權爭議（交由國際法院仲裁庭裁決，於 2008 年 5 月 2 日判決歸新）、新加坡填海工程和新馬長堤大橋的修建等。此外，兩國在較敏感的種族、宗教問題上也容易起爭吵，例如：2003 年新加坡的一所政府學校決定開除一名堅持戴頭巾上學的穆斯林女學生後，許多馬來西亞人就曾到新加坡大使館抗議；2005 年 10 月 23 日，幾名法輪功學員在新加坡鬧市區分發退黨傳單，但 9 個月後其中的 6

名學員突然被以「無准證集會」罪名控上法庭；⁴⁰而新加坡也常常指責馬來西亞的華人在多方面受到不平等對待，例如：⁴¹2004 年在美國國防部長拉姆斯菲爾德(Donald Henry Rumsfeld)訪新期間新加坡還提議為維護馬六甲海峽的通航安全，邀請美國海軍參與該海域的巡航工作，但是該建議卻遭到周邊鄰國，尤其是馬來西亞和印尼的反對；2006 年李光耀 9 月 15 日發表「馬、印華人有系統遭邊緣化」言論，引發馬國和印尼的極度不滿，馬國首相阿布杜拉·巴達威並寫信要求新加坡對此做出說明。儘管與馬來西亞及印尼鄰國關係已較以往獲得改善，新加坡卻不認為能因此而獲得永遠的安全保障。

此外，新加坡也由於國情特殊，在外交政策制定上亦較為審慎和彈性。後李光耀時期新加坡依然採取了極為靈活的外交政策。由於意識到小國在國際組織較難發揮影響力，但其集體的影響力卻不容忽視，新加坡於是經由國際組織結合鄰國的力量來達到本國的利益。故新加坡在國際雖標榜不結盟與中立，卻積極參與國際組織，雖然新加坡是不結盟運動的成員國之一，卻將自己看作是美國在東南亞地區的主要盟友。此外新加坡在東協中發揮重要作用，是該組織的 5 個發起國之一。冷戰結束與蘇聯解體後，美國更積極介入東南亞事務，甚且崛起的中國對介入東南亞地區事務更是野心勃勃，再加上印度的經濟及軍事實力俱增。因此，冷戰後新加坡必須面對的挑戰與安全威脅遽增，雖然在冷戰時期曾是最堅決反對共產主義的國家之一，但更需關注的是中國崛起將牽動東南亞地區國際權力的改變及經濟與軍事安全威脅，使新加坡逐漸重視與中國的關係，並試圖緩解兩岸局勢，曾在 1993 年舉辦過兩岸歷史性的辜汪會談，李光耀也多次被認為是兩岸間的「密使」。

新加坡為獲取其國家的利益，參與了大量國際組織的活動。例如：新加坡作為聯合國會員國，於 2001 年-2002 年擔任過安理會非常任理事國，並派兵參與聯合國在科威特、安哥拉、柬埔寨和東帝汶等地的維和任務；

⁴⁰ 《聯合早報》，2006 年 6 月 25 日，<http://www.zaobao.com/>。

⁴¹ 李光耀資政在 2006 年 9 月 15 日萊佛士論壇上指出馬來西亞如同印尼政府那樣也要求國內華人迎合本國需要。他說：「我們的鄰國都與國內華人發生了問題。華人們通過勤奮工作而取得了成功，但卻因此而遭有系統地邊緣化。」這番言論引起馬來西亞政界的激烈反應。《BBC 中文網》，2006 年 10 月 3 日 <http://news.bbc.co.uk/chinese/trad/hi/newsid>。

也是大英國協會員國以及亞太經合會組織的成員。於 2004 年新加坡也派出了一支 120 人的醫療救援隊伍參加美伊戰爭之後伊拉克的管制工作。新加坡決策者愈來愈相信，隨著新加坡經濟實力不斷的茁壯，新加坡更須要與區域強權保持良好的外交關係，而藉著彼此的交流與互動，可以在國際事務中扮演積極與負責的角色，如此不僅能確保國家安全，更可提升新加坡國家的地位和自主性。

一、冷戰後東南亞地區權力的變遷

(一) 東南亞區域強權政策變化

第二次世界大戰結束後，民族主義抬頭，東南亞地區紛紛脫離殖民母國的控制取得國家主權的獨立。面對共黨勢力在冷戰期間意圖染指世界的企圖，美國決定採取「圍堵政策」，⁴²由西歐擴展至中東、東北亞乃至東南亞地區形成一道防線，將這些地區納入美國軍事保護傘的範圍內。亦即在冷戰時期，美國及蘇聯分別代表民主及共產集團的兩大勢力，在東南亞形成對峙局面。美軍不僅是菲律賓及東南亞地區安全的捍衛者，更是西太平洋地區安全的屏障；而北越、寮、柬三個國家相繼於 1975 年赤化成為蘇聯的附庸國，形成共黨勢力的擴張。

美、蘇兩國在冷戰期間於東南亞地區擴大軍事勢力，⁴³並積極發展軍備，冷戰結束後，世界局勢變動不穩定，東南亞地區本身因為文化、語言、宗教、民族、經濟、政治及意識形態等多方面的差異，再加上南海主權的爭奪及對中國、印度、日本等國的疑慮，東南亞各國為維持本身的安全而採取一些措施，如：軍備擴張或經貿投資趨於保守等態度，所以，潛在衝突及危機依然存在。

另外，蘇聯驟然裁減遠東地區部隊（中、俄邊境軍區和太平洋艦隊），美國亦因圍堵策略的改變，逐步裁減亞太地區駐軍，使此一地區

⁴²「圍堵政策」主要基於三項假定：（一）戰後由於英、法、德、日權力的瓦解，在中歐、東南歐、東南亞及中南半島，造成巨大的「權力真空」，成為共產集團擴張的目標；（二）根據「骨牌理論」。和平是不可分割的，即使是一隻次要地區所發生的局部共產勢力的侵略，亦可能危及美國的安全，因為這可能鼓勵其在一些較重要地區內發動侵略，甚至可能導致第三次世界大戰；（三）一個地區性國家侵略的勝利，將會增加前蘇聯集團對抗自由世界的力量。見 *Ralph N. Clough ., East Asua and U.S. Security*, (Washington, D.C.The Brookings Institution, 1975) ,pp.5-17 .

⁴³ 美國在菲律賓駐軍，蘇聯則是在越南、柬埔寨、寮國等地擴大其軍事影響勢力。

原有的「權力平衡」產生變化。

(二) 冷戰之後美國與俄羅斯的戰略調整

早在蘇聯沒有解體之前，美國就開始規劃未來的世界新秩序。到 1990 年 9 月 11 日，美國總統布希在國會參眾兩院聯席會議中提出建立美國領導下的國際新秩序口號。而 1991 年波灣戰爭，更是把美國企圖建立一個美國領導的單極世界的可能性推進一大步。後冷戰時期，隨著美、俄關係的改善，美國也開始調整對亞太地區的戰略佈局，1992 年國務卿貝克(James Baker)所提出的「扇形架構安全體系」(Fan-shaped structure of security system)，以美國為扇底，打開扇子向西伸展，以美日安保條約為扇子的主要骨幹，其他雙邊軍事同盟（如美韓、美菲、美泰、美澳紐）為其餘扇骨，作為提供其軍事存在的保障，且以不平衡的優勢軍事力量，展現維持現狀的能力與決心，嚇阻未來可能的挑戰；美國不但將繼續加強美、日雙邊關係，與其他扇骨的關係也透過經貿的聯繫來維持，都是強調美國自亞太地區減少軍力，雖美軍逐步撤離，但將維持一支快速部隊，隨時待命支援此地區，以維護安全。⁴⁴惟亞太地區對美國經貿關係的比重不斷提高，另一方面東南亞國家也不能脫離美國的保護。總之，美國仍將是亞太安全體系不可或缺的一股力量。

俄羅斯在歷經前蘇聯解體、1991 年八月政變及派系對立等一連串的內部危機之後，民生更為凋敝，為挽救瀕臨崩潰邊緣的經濟，俄羅斯當局採取裁減國防預算之措施以為因應，1991 年即刪減了 29% 之國防預算，1992 年更刪減了 67%，而且自 1992 年以後即取消所有援外的免費軍品。⁴⁵1994 年俄羅斯正式公佈「俄羅斯聯邦對外觀念」，其中指出俄羅斯對外政策的原則包括：堅持國家利益，並為復興俄羅斯而創造外部的有利條件。⁴⁶俄羅斯聯邦開始關切對東方國家的關係，重新擬定對亞太地區的政策，有意在亞太地區扮演一個重要的角色，而且試圖成為東方與西方的連接環節，並主導亞太地區的權力平衡。2000 年 1 月 4 日公佈新的國家安全構想，指出目前國際上有兩大趨勢，一個是

⁴⁴ 鄒念祖，〈後冷戰時期亞太地區權力關係之變化——學術座談會紀要〉，《問題與研究》，31 卷第 7 期（1992 年 7 月），頁 8-11。

⁴⁵ 國防部軍務局編，《國防要聞譯文選粹》（台北：國防部軍務局，1996 年 3 月），頁 279。

⁴⁶ 張近海，〈美俄裁減亞太駐軍對該地區之影響〉，後冷戰時期亞太戰略情勢展望研討會論文集，淡江大學國際事務與戰略研究所主辦，1993 年 5 月。

俄羅斯所贊成的由地區性強國所代表的多極世界，另一個是圍繞美國及其盟國形成的單極世界。儘管當時俄羅斯存在各種困難，仍希望進一步與世界經濟接軌，和許多國家有一個共同的事業，這就是防止核擴散解決地區性衝突，打擊恐怖主義和毒品交易及保護環境。⁴⁷但俄羅斯之後又公佈其新軍事學說，規定俄羅斯使用核武器的新立場，即在俄羅斯及其盟友遭受侵略的情況下，俄羅斯有權使用核武器。⁴⁸因此，在之後美、俄兩國的發展關係中，合作與競爭、和解與對抗的關係仍是並存的。

（三）中國與日本的崛起

中國自冷戰結束以後，東西方的疆界打破，美國成爲世界的超強，但是美國是否要以單邊獨霸的方式維持世界秩序，內部並沒有統一步調。柯林頓以「全面交往」外交政策爲主導的方式面對中國，所傳達的訊息是美國希望能將中國這個大國納入西方世界所架構的價值體系與秩序中。⁴⁹尤其是北京決定透過世界貿易組織作更深入的融入，中國也因此國際經濟和政治事務上取得更大的發言權。⁵⁰

美國費城「外交政策研究院」(Foreign Policy Research Institute)亞洲部主任孟儒(Ross H. Munro)於1992年提出中國威脅論，他指出後冷戰時期，亞洲真正的危險是來自中國的攻擊能力。⁵¹隨著中國經濟上的高度發展，國防現代化及亟欲加入國際社會的腳步，都令人懷疑中國是否想要取代美國或前蘇聯在亞太地區扮演區域強權的角色。中國這個擁有全球最多人口的國家，被視爲美國霸權最可能的挑戰者。近年來幾乎所有評論家都認爲，中國未來極可能在許多方面取得和美國並駕齊驅的地位。⁵²

而日本由於在經濟上獲得顯著的成就，希望在國際政治上亦能取

⁴⁷ 王彥民，《大國的命運》(成都：四川人民出版社，2000年10月)，頁170。

⁴⁸ 王彥民，《大國的命運》(成都：四川人民出版社，2000年10月)，頁173。

⁴⁹ 張亞中，《開放政治市場—全球治理台灣》(台北：聯經出版社，2002年)，頁100。

⁵⁰ 帕特(Robert A. Petor)，《二十世紀之旅》(*A Century's Journey*)，董更生譯(台北：聯經，2000年2月)，頁344。

⁵¹ Ross H. Munro, "Awakening Dragon: The Real Dragon in Asia is From China", *Policy Review*, (Fall 1992), pp.10-16.

⁵² 奈伊(Joseph S. Nye Jr.)，*《美國霸權的矛盾與未來》*(*The Paradox of American Power: Why the world's only superpower can't go it alone*)，蔡東杰譯(台北：左岸文

得與其經濟實力相稱的地位。特別在冷戰結束後，國際局勢發生了劇烈變化，愈加促使日本思考其未來在國際政治上的角色及定位。日本於二十世紀成爲僅次於美國之世界第二經濟大國，在國際經濟上之貢獻已屆舉足輕重的地位，日本自 1990 年以來大力發展軍事力量，2000 年日本已是世界第二軍費支出大國，西方軍事專家分析說，在某些軍事領域，日本的技術和能力已超過美國。當代國際關係史已證明，一個軍事無所作爲的國家，很難在政治方面有所作爲，因此，日本要成爲政治大國，需要有相應的軍事實力作爲基礎，以利爭取聯合國常任理事國的基礎。冷戰結束後，前蘇聯驟然裁減遠東地區部隊，美國亦調整亞太地區戰略，使此地區原有的權力平衡產生變化，使中國和日本有機會及企圖，填補控制亞太地區權力的可能。

二、冷戰後亞太地區經濟安全的重視

(一) 經濟安全議題重要性提升

「經濟安全」成爲世界各國愈來愈關注的問題，世界經濟與科技進步加快全球化趨勢，經濟全球化意味著國際資本快速流動、資訊的跨國界傳播、生產資料的最佳化配置以及社會生產力高度效能化，⁵³對世界經濟的發展發揮積極的促進作用。其中，經濟因素獨立於軍事考量之外，可能直接衝擊國家發展與安危，以軍事安全概念爲基礎的分析架構，不足以解釋當今日益複雜且密切的經濟互動與國家安全關係，經濟安全因而成爲國家及區域安全研究的另一個分析層面。⁵⁴隨著前蘇聯的解體，資本主義的盛行使得經濟成爲主導區域關係的首要議題之一。

未來有關貿易與國際政治關係的演變仍以國家爲中心活動層次可以分爲兩方面，一爲全球層次，二爲國家層次。⁵⁵當亞太地區經濟快速成長，經貿活動漸趨區域化之際，傳統國家安全體系，已不敷處理亞太經濟區域化過程中各經濟體所面臨的安全問題，探究經濟安全

化事業公司，2002 年 8 月)，頁 65。

⁵³ 瓦特斯 (Malcolm Waters)，《全球化》(Globalization)，徐偉傑譯 (台北：弘智出版社，2000 年)，頁 146。

⁵⁴ 李瓊莉，〈經濟安全概念在亞太地區的發展〉，《問題與研究》，第 38 卷第 2 期(1999 年 2 月)，頁 37-40。

⁵⁵ 林碧炤，〈國際政治與外交政策〉(台北：五南，1997 年)，頁 268。

重要性，再度受到重視。李瓊莉分析當時亞太地區盛行的經濟安全概念，可依國家特質、所強調的經濟活動特質、國家安全考量、及經濟安全政策目標等，歸納為激進安全概念、基礎經濟安全概念及地緣經濟安全概念。⁵⁶而激進經濟安全概念在亞太地區的形成與發展，反映於東協的綜合性安全概念，因此，共謀國家安全及區域穩定，則有賴發展綜合性安全概念，已非軍事安全合作為首要途徑，強調以政治對話、經濟合作及建立互助關係(cooperation relations)來緩和政治僵持。東協的成立反映出各國認知到經濟安全的互賴性，概念中強調各國國家應變能力(national resilience)建立後，區域應變能力隨之形成。⁵⁷因此東協成員間進一步達成共識，主張以經濟力量強化各國的政治關係。

(二) 美國重視亞太區域經濟利益

過去二、三十年來，亞太地區經歷了史無前例的經濟成長，對美國經濟與安定的重要性也是前所未見的。⁵⁸亞太地區經濟規模佔世界一半以上，新興市場面積為世界之最，從而構成各已開發國家爭奪亞太新興市場最廣闊也是最激烈之處。以美國為例，即十分重視亞太地區的經濟利益動機，在 1980 年代，美國前總統尼克森(Richard Nixon)即認為，「亞洲是世界上最具有生命力的經濟區域，在未來的數十年中，重大行動都將在該處發生。」美國有 35% 左右的貿易在亞太地區，是美國與拉美貿易的 3 倍，與歐洲貿易的 1.5 倍。至 2005 年止美國大約三分之一的雙向貿易是與亞洲所進行，在本地區美國經營約 5000 億美元的商業貿易，投資額超過 1500 億美元，美國與亞太地區的商貿為美國提供至少 280 萬個就業機會。⁵⁹

(三) 美國面對亞洲金融風暴衝擊的挑戰

全球化時代的來臨也帶來相對的風險及代價，1997 至 1998 年之間所發生的亞洲金融危機，認為此一金融風暴帶來了美國對此一區域的安全極大的挑戰，也加深美國對亞太安全事務的關切。美國國務院東亞暨太平洋事務助理國務卿羅斯(Stanely O. Roth)於 1999 年指出，

⁵⁶ 林碧炤，《國際政治與外交政策》(台北：五南，1997 年)，頁 268。

⁵⁷ 林碧炤，《國際政治與外交政策》(台北：五南，1997 年)，頁 44。

⁵⁸ 卡特(Ashton B. Carter)、佩里(William J. Perry)，《預防性防禦》(Preventive Defense)，許緩南譯，(台北：麥田出版公司，2000 年 3 月)，頁 149。

⁵⁹ 張亞中、孫國祥，〈亞太安全趨勢：強權的戰略思維與實踐〉，收錄《亞太綜合安全年報 2001-2002》(台北：遠景基金會，2002 年)，頁 16。

有三個因素為美國亞太政策帶來挑戰，分別是：

1. 會被認為造成高經濟成長率的「亞洲價值」觀念由於主要經濟指標的急速下滑及經濟衰退消失無蹤。
2. 亞太地區受困於經濟危機之際，發生許多國家政治領袖更替現象。
3. 區域組織如亞太經合會、東協及東協區域論壇（ASEAN Regional Forum, ARF）受到挑戰。⁶⁰

美國觀察到亞太地區國家，因為國家經濟、政治及社會的紛亂，加上區域組織所面對危機的無力感，使得美國對亞太地區面對二十一世紀是否能維持以往的繁榮與和平，產生不確定感。此當然耳，亞太地區對於美國確保自己全球經濟霸主的地位而言，實屬不可或缺。

三、冷戰後東南亞區域安全威脅

冷戰時期，東南亞區域地處美蘇兩大陣營交界處，是美蘇全球爭霸的重要物件，是冷戰的前緣，也是熱戰的戰場。地區局勢激烈動盪，海上安全形勢較為複雜。冷戰結束後，美國與俄羅斯相繼撤離東南亞，東南亞海上安全形勢呈現出新的問題。

（一）美蘇海空力量撤出後，東南亞海上防衛出現真空

隨著蘇聯的解體，俄羅斯軍事力量退出東南亞及美國在東南亞的戰略收縮，一度改變了外部軍事力量在東南亞大規模部署的狀況，為東南亞國家真正主導本國和地區事務提供了契機。但由於東南亞國家在冷戰時期長期採用「依託強國，抵禦海上入侵」的海上安全理論，美蘇軍事力量的撤離使得東南亞海上安全出現力量真空，這一局面的出現讓東南亞各國安全受到新威脅：「日本必定有所作為，這樣一來，……中國也會被觸動，印度是否也會派兩艘航空母艦來到我們的海洋呢？如果出現這種局面，其後果將是動盪不安和災難深重的」。⁶¹

（二）冷戰結束後東南亞國家紛爭問題紛紛重現

東協國家大都是島國或臨海國，國家之間存在著許多歷史上遺留下來的島嶼和海洋糾紛，如新、馬之間的白礁之爭，越、泰之間的「大陸架」問題，⁶²東協與中國之間的南海問題等等。這些問題在冷戰時

⁶⁰ 陳欣之，《東南亞安全》（台北：生智出版社，1999年10月），頁50。

⁶¹ 新加坡《聯合早報》，1991年11月24日

⁶² 《大陸架公約》第1條稱「大陸架」者謂：1.鄰接海岸但在領海以外之海底區域之海床及底土，其上海水深度不逾二百公尺，或雖逾此限度而其上海水深度仍使該區域

期，一度被掩蓋，但隨著冷戰結束，一些原來被冷戰掩蓋的問題紛紛重現，東南亞的海上安全面臨潛在威脅。

(三) 非傳統安全威脅日益彰顯

東南亞海上安全存在一定的隱憂，如：恐怖主義、海盜猖獗、走私販毒、跨國犯罪、非法移民等非傳統安全(non-conventional security)威脅日益加大，已取代了過去著重的國家間對抗。美國學者賽蒙(Sheldon W. Simon)認為：「嚇阻或防禦國家間的侵略在今天已經不是東南亞核心的安全關注，反而，『非傳統』威脅已經從側翼走到中央舞臺」。⁶³恐怖分子對東南亞國家海上安全構成了嚴重威脅。尤其是東南亞爆發金融危機後，印尼、菲律賓乃至馬來西亞等國政局動盪，經濟蕭條，貧困人口和失業率陡增，各國政府無暇也無力顧及海上航道安全問題。在這種情況下，一些國際恐怖分子乘機在這一帶海域建立據點，和當地的海盜以及其他恐怖分子勾結起來，導致東南亞海域海上恐怖襲擊事件急劇增長。根據國際海事組織(International Maritime Organization, IMO)發表的公告，2001年第一季裏，全世界共發生68起海上恐怖襲擊或襲擊未遂事件，其中有43起發生在東南亞水域，佔全球海上恐怖事件總數的63%。⁶⁴

第二節 重要鄰國(馬來西亞、印尼)外交政策互動與影響

李光耀曾言，「當你談到外交政策時，除非是一個強國，一個洲際強國，像俄、美、中，不然你實際上是在談到你的鄰國」。⁶⁵由此可見，李光耀時期新加坡發展對外關係首先是發展對其鄰邦的關係，對鄰國的政策在新加坡的外交中佔有極其重要的地位。而馬來西亞與印尼是新加坡最為重要的兩個鄰國，也是外交政策與對外關係的基本出發點。

從地理位置(如圖 2-2)上看，東南亞分印支半島的大陸部分和印尼群

天然資源有開發之可能性者；2.鄰接島嶼海岸之類似海底區域之海床及底土。

⁶³ Ashley J.Tellis, "Assessing America's War on Terror: Confronting Insurgency, Cementing Primacy" *NBR (the National Bureau of Asian Research) Analysis*, Vol.15, No.4 (2004), p.37.

⁶⁴ 《環球時報》「現代海盜愈發猖獗 聚焦全球五大恐怖水域」，2002年11月18日電。
<http://www.huanqiu.com/>

⁶⁵ Alex Josey, *Lee Kuan Yew* (Singapore: Asia Pacific. Pr.1971), p.343.

島的島嶼部分兩大塊，新加坡處在島嶼地區，於印尼及馬來西亞兩國的中間地帶，是馬來半島的延伸部分。這樣的地理位置自然會產生受孤立、被攻擊之虞。從歷史上看，馬來西亞和印尼尤其是馬來西亞的種族動盪會很快影響新加坡的穩定，「這個連飲用水都要進口的小島國，不僅會受到惡劣自然環境的傷害，同時還受到周邊馬來人國家的人為排擠」。⁶⁶

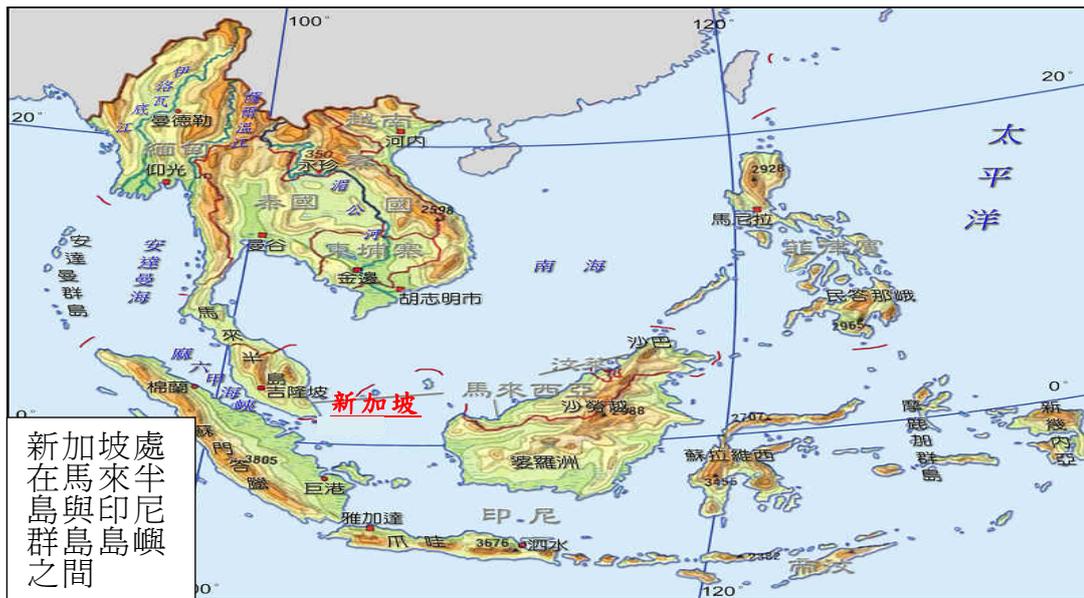


圖 2-2： 東南亞地理分布圖

資料來源：筆者整理

新加坡做為在馬來人世界中的以華人為主體的小國，其安全在很大程度上取決於周邊國家的友好態度，新加坡對鄰國友好政策的目標就是在馬來國家的包圍夾縫中求得生存。長期以來，立足東協與發展對馬來西亞、印尼友好關係是新加坡實現其外交政策的首要前提。馬來西亞與印尼對新加坡外交政策制定有著重要影響，一個典型的案例就是新加坡對發展與中國關係的謹慎態度，爲了不引起馬來西亞和印尼的懷疑和不滿，新加坡在中國重返聯合國後就立即宣佈，與中國關係如何發展，必須先和東協成員國討論和磋商，也必須與成員國採取一致行動，與中國的建交將在其他鄰國與中國建交之後進行。爲了避免和消除馬來西亞和印尼的威脅，新加坡必須把對鄰國的外交政策與外交關係置於優先考量的地位。

⁶⁶ 韋紅，《新加坡精神》（武漢：長江文藝出版社，2000年），頁25。

一、馬來西亞對於新加坡外交的互動及影響

自新加坡獨立之時起，李光耀政府即認識到馬來西亞在新加坡對外關係中的特殊地位。新加坡一獨立即面臨著嚴峻的國際環境，因為「新加坡最大的不安全因素源於它是一個以華族為主的城市國家處於馬來人占統治地位的地區」。⁶⁷馬來西亞對新加坡的生存和安全存在著直接的威脅，可以從以下幾個方面顯現：

首先，是武力直接侵略產生的威脅，新、馬分離後雙方實力相差懸殊，新加坡沒有自己的軍隊，而馬來西亞有一支具有戰鬥經驗的部隊；此外，新加坡是一個狹小的城市國家，缺乏縱深的戰略防禦與迴旋餘地，這種軍事力量相對比，使馬來西亞對新加坡具有絕對的優勢和勝利把握。其次，新加坡水資源嚴重不足，所需水主要靠馬來西亞的柔佛州通過管道供應。所以在 1965 年 8 月 9 日即新加坡獨立的當天，馬來西亞首相拉曼（**Tunku Abdul Rahman Putra Al-Haj**）就毫不掩飾的說：「如果新加坡的外交政策損害馬來西亞的利益，我們可以切斷柔佛水供應」；⁶⁸馬來西亞控制著新加坡的水等生活資源的供應，如果馬來西亞切斷對新加坡的水、食物、生產物資等的供應，或減少供應，新加坡的生存與發展就會立刻受到嚴重制約。再次，馬來西亞在新加坡國內製造種族矛盾、民族矛盾與宗教矛盾，表態支持新加坡境內的分裂活動，並挑起衝突後藉口為保護馬來人進行干涉。

以上現象是新加坡獨立之初就面臨到的威脅，時至今日此威脅依然存在。由此，新加坡認識到自身的穩定、發展，離不開與馬來西亞維持友好的關係。因此，新加坡把對馬來西亞的外交政策作為其外交政策的基礎，置於優先考量的首要地位，希望透過改善和發展和馬來西亞的關係，確保以華人為主體的新加坡在被馬來人包圍的夾縫中求得生存與安全。新加坡在制定外交政策時特別考量關注馬來西亞的反應和感受，必要時與馬來西亞保持一致立場或充分協調。

李光耀執政時期以務實觀點為基礎，明確制訂並闡述對馬來西亞的外交政策，對馬來西亞實行睦鄰友好政策，改善發展新、馬雙邊關係。對新、

⁶⁷ Martin Perry and others, *Singapore : A Development City State* (Chichester West Sussex, New York: Wiley, 1997) ,p.6.

⁶⁸ 李光耀，《經濟騰飛路—李光耀回憶錄》（北京：外文出版社等，2001 年），頁 530。

馬分離後雙方存在的分歧、矛盾，新加坡均予以低調處理，努力保持克制；相對「後李光耀時期」，吳作棟對這一政策做了很好的傳承，並進一步發揚光大並逐步完善。同時，新加坡積極表態對馬來西亞的友好，新加坡政府多次向馬來西亞公開保證：新加坡「不會做任何損害馬來西亞利益的事情」。⁶⁹新加坡在對馬來西亞關係中，主動提出透過雙方領袖會晤協商方式，解決存在的問題，李光耀表示，「我願和任何人在任何時間、任何地點會晤，以尋求和平」。⁷⁰此外，新加坡還認識到與包括馬來西亞人民在內的民間關係的重要性，「新加坡不僅要同鄰國政府搞好關係，同時要和他們的人民搞好關係，那麼我們將來在東南亞的地位才有把握—永久的把握」。⁷¹這在內政方面亦有所體現，基於馬來人是新土著居民的特殊情況，新加坡法律「承認該島上本土居民的馬來人的特殊地位並保證其一定程度上的優先權」。⁷²進入二十一世紀後雙方各層次領袖互訪不斷，李光耀、吳作棟都曾多次訪馬，雙方關係更形密切。

在經濟方面，新加坡加強和馬來西亞的經濟聯繫並積極推動雙方經濟合作。新加坡資源缺乏、人口較少，而馬來西亞是新加坡的大鄰國，人口眾多、資源豐富、市場廣闊，新加坡需要加強對馬來西亞經濟聯繫與經濟合作，充分利用馬來西亞市場和資源，為發展新加坡經濟提供服務。新加坡加強與馬來西亞經濟合作的主要途徑是透過發展雙邊貿易。利用馬來西亞豐富的資源和廣闊的市場，成為馬來西亞的轉口貿易中心，雙方經濟聯繫密切。馬來西亞是新加坡重要貿易國之一，兩國貿易額增長很快，從 1965 年約為 2.3 億美元，1988 年已增加到 93.6 多億美元，⁷³到了 2004 年對馬來西亞貿易總額高達 324 多億美元。20 世紀中期 1960 到 1980 年代馬來西亞是新加坡最大的出口市場。新加坡對馬來西亞的出口額佔其對外出口總額的比重 1960 年為 26.7%，1970 年為 21.1%，到了 1984 年為 15.1%。⁷⁴相對同一時期，馬來西亞是新加坡僅次於日本的進口市場，新加坡從馬來西亞

⁶⁹ 亞力克斯.喬西，《李光耀》（上海：上海人民出版社，1976 年），頁 268。

⁷⁰ 亞力克斯.喬西，《李光耀》（上海：上海人民出版社，1976 年），頁 253。

⁷¹ 新加坡聯合早報編，《李光耀 40 年政論選》（北京：現代出版社，1993 年），重印本，《李光耀 40 年政論選》（北京：現代出版社，1996 年 10 月），頁 133。

⁷² Stanley.S.Bedlington, *Malaysia and Singapore : the Bulding of New States*, (Cornell University Press,1978) ,p.266.

⁷³ 許心禮，《新加坡》（上海：上海辭書出版社，1983 年），頁 129。

⁷⁴ 勞倫斯.B.克羅瑟等，《重新審視新加坡經濟》(Lawrence B.Krause, et.The Singapore Economy Reconsidered)。東南亞研究所 1987 年版，頁 32。

的進口額佔其進口總額的比重 1960 年為 25.8%，1970 年為 17.4%，1984 年則為 14%。⁷⁵1990 年吳作棟擔任總理後，增強了對馬來西亞的投資力度，對馬來西亞投資佔其海外投資的 21%，居第一位，新、馬之間貿易關係也得到進一步加強，馬來西亞成為新加坡第二大貿易夥伴，僅次於美國。⁷⁶到了 2003 年新加坡對馬來西亞出口額占其出口總額的 15.82%；同年新加坡從馬來西亞進口占其進口總額 16.84%。⁷⁷（如表 2-1）到了 2004 年對馬來西亞出口貿易金額高達 276 多億美元。這些足足說明馬來西亞是新加坡最重要的貿易夥伴，證明新、馬兩國透過日益繁盛的貿易活動，使彼此關係更加密不可分。

表2-1：

新馬間之貿易與分析（2004）

單位：億美元

項目	區分	進口額	出口額	貿易盈餘	貿易總額
總貿易額	新加坡	12799.6	14412.1	1612.5	27211.7
	馬來西亞	9911.1	11799.4	1888.3	21710.5
兩國貿易額	新對馬	2154.9	2279.3	124.4	4434.2
	馬對新	2507.3	1959	-548.3	4466.3
對馬貿易佔新貿易額之百分比		16.84%	15.82%		16.30%
對新貿易佔馬貿易額之百分比		25.30%	16.60%		20.57%

資料來源：Asian and Development Bank，筆者整理

再次，在安全合作方面，新加坡延續以往與馬來西亞的安全合作計畫，持續與馬來西亞建立共同防務體系。新、馬兩國軍方除常年定期參加區域性聯合演習外，也透過兩國軍方高層互訪不斷，建立起互信機制，除此之外新、馬之間還進行了各種形式的國防安全合作，新加坡把新、馬安全合

⁷⁵勞倫斯.B.克羅瑟等：《重新審視新加坡經濟》，頁 34。

⁷⁶張青，《出使新加坡》。北京：中央文獻出版社，2002，頁 134。

作看作是其國防安全的一個重要指標，是為其對馬外交政策的利器。

二、印尼對於新加坡外交的互動及影響

印尼是新加坡僅次於馬來西亞的重要鄰國，也是新加坡最大的鄰國，領土是新加坡的三千餘倍，人口是新加坡的五十多倍(1990年)。新加坡東南西三面被印尼所包圍，鑒於雙方的態勢，新加坡獨立後面臨著印尼的直接威脅。此外，印尼有著豐富資源，新加坡需要從印尼進口原物料；同樣印尼有廣闊市場；而新加坡藉優越地理位置，成為印尼貨物的重要轉口站，因此，與印尼發展關係，不僅關係到新加坡的生存，還關係著其經濟發展的重大課題。更為重要的是，新加坡雖然面臨馬來西亞和印尼兩個方面的威脅，但是相比之下，來自馬來西亞的威脅比印尼更為嚴重。新、馬之間恩怨複雜，馬來西亞經常公開威脅新加坡，出於制衡馬來西亞的需要，新加坡必須積極發展與印尼的友好關係。

政治上新加坡對印尼一樣實行睦鄰友好政策，積極發展雙邊關係。新加坡前後任領袖李光耀和吳作棟均與印尼領袖保持著密切的友誼，經常互訪，就兩國關係、東協問題和國際形勢廣泛交換意見，共同推進雙邊關係向前發展。1960年8月，李光耀曾訪問印尼並承諾新加坡政府不會讓新加坡成為反印尼活動的海外基地。1966年1月1日兩國建交。同月，李光耀在訪問印尼時，他在印尼的國宴上說：「新加坡不允許在其管轄領土範圍內從事任何損害印尼安全的事情。」⁷⁸1968年兩國簽訂貿易與航海協定，1970年在非洲桑比亞（Zambia）首都路沙卡舉行不結盟國家領袖會議期間，李光耀與印尼總統蘇哈托進行了友好會晤。後李光耀時期自1990年吳作棟擔任新加坡政府總理後，繼續執行對印尼的睦鄰友好政策，更進一步發展和印尼的關係。進入二十一世紀，雙方領袖仍持續保持互訪機制。

在經濟方面，加強與印尼的經濟聯繫和合作，幫助印尼共同發展。由於國土狹小、資源貧乏，新加坡生存的根本途徑是加強對外經濟聯繫，利用世界市場與國際資源實現工業化，發展經濟，而印尼作為新加坡的鄰國，人口眾多、資源豐富、市場廣闊，是新加坡發展經濟所必需的重要資源供應地和貿易市場。如何利用好印尼的市場和資源對新加坡的發展十分重要。

⁷⁷ 《新加坡》(Country Report, Singapore)。英國經濟情報所 2000 年春季版，頁 5。

⁷⁸ 亞力克斯·喬西，《李光耀》(上海：上海人民出版社，1976年)，頁 140。

新加坡藉透過加強和印尼積極發展雙邊貿易和擴大對印尼的投資，加強新、印(尼)間經濟技術合作來實現。其目的在促進雙邊貿易方面，使雙方貿易關係不斷加強，相互之間已成為重要的貿易夥伴。印尼從新加坡進口額自1990年為12.83億美元，1992年為16.71億美元，1993年為17.93億美元，分別佔其同期進口總額的5.8%、6.1%和6.3%；同一時期印尼向新加坡出口額分別為19.02億美元、33.14億美元、33.72億美元，分別佔其同期出口總額的7.4%、9.8%和9.2%。⁷⁹在投資方面，新加坡在印尼的投資金額1992年為4.65億美元，1993年為14.6億美元。⁸⁰自1967年至1999年7月，印尼吸引外資累計達536.4億美元，新加坡成為印尼第三大投資來源國，僅次於日本和英國（如表2-2）。⁸¹兩國在經濟合作方面展開了積極互動，1980年10月，新、印（尼）兩國決定共同開發位於新加坡以南20公里處屬於印尼的巴淡島，這項工程取得巨大成功，到1999年11月，工業園吸引的投資額已達15億美元，所雇備印尼員工超過7.4萬名，⁸²促進了當地經濟的快速發展。

在安全合作方面，積極與印尼建立雙邊安全聯繫並展開軍事合作。新加坡軍事實力在「量」的方面難與印尼匹敵，使印尼在軍事力量上對新加坡具有絕對的優勢和勝利把握，但新加坡在軍事訓練及科技上「質」的方面勝出許多。為了維護自身安全的需要，新加坡明白唯有積極奉行與印尼安全合作的國防政策，藉參與彼此軍事聯合演習來達成軍事上的優劣互補，以消彌印尼可能帶來的威脅。

⁷⁹ 中國社會科學院世界經濟與政治研究所編，《世界經濟年鑒》，1999/2000年卷（北京：中國社會科學院，2001年10月），頁347-412。

⁸⁰ 汪慕恒，〈印尼的外資投資回顧〉，《東南亞研究》，第6期（1997年），頁16。

⁸¹ 齊歡、杜濤，〈復蘇中的印尼經濟〉，《東南亞南亞資訊》，第4期（2000年），頁2-7。

⁸² 李光耀，《經濟騰飛路—李光耀回憶錄》（北京：外文出版社，2001年），頁276。

表2-2：

新印間之貿易與分析（2004）

單位：億美元

新對印 兩國貿易額	進口額	出口額	貿易盈餘	貿易總額
	106.8	225.6	118.7	332.4
對印佔新貿易總額 增幅之百分比	15.7%			
註記	儘管印尼是新加坡的第5大出口市場，但它並沒有被包括在新加坡的150個貿易伙伴名單之內。自1973年起，新加坡一直不對外公布新加坡-印尼雙邊貿易數據，據稱是前總統蘇哈托為保護與新加坡政府所做的特殊安排，對雙邊貿易額進行保密。1998年蘇哈托下台後，印尼民眾對這種做法開始提出質疑，2004年，梅加蒂瓦政府始要求新加坡公布兩國的貿易統計數據。			

資料來源：筆者整理

第三節 新加坡對外決策與認知傾向

新加坡的外交政策除了受到國際環境和重要鄰國的影響外，在很大程度上也受到其對外決策認知傾向的影響。學者 Lee Boon Hiok⁸³曾指出：新加坡具有獲得與使用直接關係其國家安全問題的相關資訊，以及小心地選擇時間、地點、論壇來表示意見技巧。從而能對國際政治的發展施加影響力。對於新加坡領導者來說，影響其外交政策制訂最重要的考量就是新加坡的脆弱性。新加坡獨立後，生存問題成為新加坡面臨的根本問題。新加坡面臨的現實就是：新加坡缺乏獨立生存與立國的基本條件。這表現在以下幾點事實：

第一、新加坡是一個多元種族、多元宗教、多元文化的社會，內部各種矛盾尖銳複雜，社會動盪不安。

⁸³ Lee, Boon Hiok, "Constraints on Singapore's Foreign Policy," *Asian Survey*, Vol.22, No.6 (June 1982), pp.527-528.

第二、新加坡是一個移民社會，各種族居民只是把新加坡當作居住地，對新加坡缺乏共同的國民意識與忠誠意識，他們在感情上和意識方面只忠於自己的母國或本源國。

第三、新加坡沒有自身的防務力量，缺乏自衛能力。

第四、新加坡經濟完全依賴以轉口貿易為主，缺乏必需的物質、產品。

第五、新加坡是一個狹小的城市國家，缺乏自然資源，連維持基本生活的水資源、蔬菜等均依賴進口。」⁸⁴

加之週遭馬來西亞與印尼政府，尤其是為新加坡提供水源等基本生活資源的馬來西亞政府，均對新加坡採取敵視的政策，新加坡的首先要解決的問題就是生存問題，然後才能求得經濟發展、社會進步，人民生活幸福，才能真正享受獨立自主；求「生存」成為新加坡一切的支撐點。⁸⁵「生存」也就是新加坡對外政策的一個支撐點，從根本上影響新加坡的外交政策。「生存外交」在李光耀時期形成，對新加坡的外交政策影響深遠，在後李光耀時期的新加坡外交政策中，我們依然可以看到它的延續。其外交決策認知，大概基於以下的幾項原則：

- (一) 新加坡是一個典型的小國，這樣的小國在國際政壇上活動的範圍與力量雖然是有限的，但基於國情它必須結合國際局勢，密切掌握與區域勢力大國交往，達到彼此制衡作用，在東南亞及其周圍地區，特別是亞太地區，努力維持一個安全與和平的環境。
- (二) 新加坡立國的基本國策為建立一個實施社會主義的民主國家，這種基本國策，將影響外交上敵友的辨認與選擇。⁸⁶基於上述原因，新加坡的多邊外交政策，雖仍為不結盟政策；但積極發展與東協國家關係；軍事上爭取與大國及區域組織策略性聯盟。
- (三) 作為一個小國，新加坡對這個地區和世界依舊沒有非分之想，但堅持其必須建立維持一支可靠和具嚇阻性的軍事防衛力量，以作為外交政策的基本支柱。
- (四) 雙邊關係上必須在互敬和尊重主權的基礎上，保持低姿態在所有領域努力促進與近鄰的良好關係，在必要時刻必須與友國共進

⁸⁴ 費周，《新加坡經濟發展研究》。(新加坡：天下遠見出版股份有限公司，2004年)，頁29。

⁸⁵ 鄧小平，《鄧小平文選》。(北京：人民出版社，2000年)，頁165。

⁸⁶ 陳烈甫，《李光耀治下的新加坡》。(台北：臺灣商務印書館公司，1985年2月二版)，152頁。

退。

(五) 繼續致力於維持一個自由與開放的多邊貿易體系。願意以互惠互利原則，與任何國家進行貿易並維持一個開放的市場經濟。

(六) 爭取在聯合國及區域型經濟組織等國際組織中扮演積極角色。

新加坡外交政策是建立在求生存基礎上，逐步形成以現實主義為導向的外交思想。其現實主義外交思想主要表現在如下方面：其一，地區優先、睦鄰為主。新加坡自李光耀時期以來就認識到對新加坡來說，沒有區域的穩定就不可能有新加坡的經濟增長，更沒有新加坡的安全，因此新加坡主張區域間的團結與合作。認為做好與東南亞各國的關係是新加坡外交的重點，尤其是與馬來西亞和印尼的關係；其二，實施靈活彈性的外交政策，李光耀指出：「在一個並不完美的世界裏，我們必須想方設法適應可能出現的任何形勢，任何政策都不是永久不變的，當它完成歷史使命不再適用時，我們就應該制定新政策。」⁸⁷在新加坡的外交思想中，採用何種理論和政策是依據實際情況和國家需要來決定的；其三，和平中立及自由不結盟政策，新加坡認為獨立國家實行不結盟的自由政策可以確保國家的安全和經濟上的發展，維持中立可以避免捲入相互競爭的任何一個集團，能夠自由發展與各個大國的關係，保持自由港地位；其四，大國平衡的外交思想。新加坡認為發展與大國的關係會給新加坡帶來巨大的經濟利益和安全利益，藉由大國權力在東南亞的存在，可以抑制鄰國潛在的威脅，避免新加坡失去政治上的獨立性，成為鄰國的附庸；其五，認為新加坡必須融入國際社會大家庭才能生存和發展，因此新加坡積極加入亞太經合(會)及東協等組織，積極發展與世界各國的政治、經濟聯繫與軍事合作，後李光耀時期，對李光耀時期新加坡外交進行了一脈相承的繼承和發展。新加坡的現實主義外交思想在李光耀時期形成，也是影響後李光耀時期新加坡外交政策的最重要因素。

小結

後李光耀時期新加坡在面對嶄新國內外局勢的威脅與挑戰，其外交政策制定在既有良好規畫基礎上逐步完善，在正確的決策認知及原則下，努

⁸⁷ 李光耀，《光耀 40 年政論》（新加坡：報業控股華文報集團，1993 年），頁 110。

力維持東南亞及其周圍地區，特別是亞太地區成爲一個安全與和平的環境。

在對外雙邊關係上依舊對鄰國採取睦鄰政策，在互敬和尊重彼此主權的基礎上，在所有領域努力促進與近鄰的良好關係，卻也不斷藉由外來威脅與危機的存在來強調國家主權，以凝聚國家認同，並持續維持一支可靠和具嚇阻性的軍事防衛力量，以作爲其外交政策的基本支柱。新加坡並針對馬來西亞及印尼的制定友好外交策略，積極改善新、馬與新、尼之間雙邊關係發展，吳作棟對這一政策做了很好的傳承，並融入其個人領導風格對增進雙邊關係發揮良好的實質影響力。

在對外多邊關係上則持續遵守「不干涉內政」與強調協商與共識的「東協方式」區域規範。新加坡咸認沒有區域的穩定就不可能有新加坡的經濟增長，更沒有新加坡的安全，因此新加坡主張區域間的團結與合作，全心全意參與聯合國與東協等國際事務。深知發展與東南亞各國的友善關係是新加坡賴以生存的重點。其實無論是雙邊與多邊關係，在觀念及認知上都產生重要作用。總體來說，新加坡的小國外交，不僅要確立自身的獨立與生存，更是要積極地去維繫遵從國際社會結構的規範。如此在「國家認同」與「國際規範」相互建構成的決策認知、運用下，才能維持新加坡的主權獨立與持續的生存發展空間。

第三章 多邊外交政策-新加坡與亞太國家關係

新加坡基於國情奉行多邊外交政策，以立足東協為最首要目標，作為處理與鄰國關係的基礎，置重點發展與馬來西亞和印尼的關係，期在馬來國家的包圍中求取這個以華人為主體小城市的生存和發展，是其不變的宗旨。其次，面向亞太地區，致力推動大國平衡外交，積極發展和亞太地區中具影響力的大國如美國、中國、日本及印度關係，以達到其走向世界，最大限度的實現新加坡的影響力，以維護本身利益的目的。

第一節 新加坡外交政策—追求東南亞區域內權力平衡

新加坡的外交政策是和平、中立、不結盟。新加坡外交政策的根本目的是維護新加坡的生存、獨立與安全，促進新加坡經濟、社會的發展。新加坡的外交政策的顯著特徵是「務實」。在這種政策的基礎上，新加坡開創了良好的對外關係與國際環境。

一、立足東協

東南亞中小國家居多，各國除印尼之外均是中小國家，因此在參與國際活動的時候頗受限制，影響力有限。策劃建立東協的東南亞各國領袖認為東南亞各國應該建立地區聯盟，實現區域合作，使東南亞各國在政治、經濟等方面融合成爲一個統一的整體。這樣可以增強這一地區的和平、安全與經濟繁榮，能夠在國際活動中發揮更大的影響力和實現國際利益。故新加坡積極推動東協成立，認為在大國爭奪勢力範圍的國際政治中，「東南亞的小國必須協調一致，因爲可能發生的最壞的情況就是每個小國各找一個靠山。那樣，東南亞將成爲一個非常危險的地方。第一次和第二次世界大戰之間，巴爾幹半島發生的事情，同由於東南亞而在世界其他地區可能發生的事相比，會顯得不足道。」⁸⁸此外，1965年李光耀在談到東南亞合作聯盟問題時，就指出：「只要這種聯盟或集團不是基於種族或思想意識的排他性，那麼新加坡對參加任何聯盟或集團都不會有什麼損失。事實上，從長遠來看，這是新加坡在世界上推持其獨立存在的唯一辦法。」⁸⁹而且

⁸⁸ Chan Heng Chee, *The Prophetic and the Political: Selected Speeches and Writings of S Rajaratnam*, (Palgrave Macmillan Hardcover, 1987), p.214.

⁸⁹ 程亞文，〈探尋大國外交的連續性〉，《二十一世紀》，2001年10月，頁12。

認為「新加坡這個島國的生存與發展，首先有賴於東南亞地區的和平與穩定」⁹⁰。1967年8月，新加坡與馬來西亞、菲律賓、印尼、泰國五國在泰國曼谷舉行會議，發表《東南亞國協宣言》，正式宣佈成立東南亞國協。東協的主要宗旨和組織原則是「透過共同努力，加速本地區的經濟增長、社會進步和文化發展」，「促進本地區的和平與穩定」。⁹¹東協是東南亞各國增進相互瞭解，維持密切關係的重要機構，它使得這些東南亞國家可以盡可能的團結在一起，儘量做到用一個聲音說話，可以有效的增強各國的實質國際影響力。

對新加坡這樣領土狹小人口又少的小國而言，東協的成立顯得更為重要，它把東協看成一個可以在國際事務中發揮著重要作用和具有經濟前景的組織，同時也是一個在國際事務中協調東協各國政策的重要工具。新加坡透過東協在國際事務中發揮作用，借助東協在國際事務中佔有相當地位。對新加坡來說，東協是它追求巨大經濟利潤和政治安全的重要組織和外交的地區平臺。因此新加坡非常重視東協的發展，力圖立足東協，從而實現有效擴大自身影響力的目標。東協成立後，在政治、經濟、安全等方面所制訂的措施，對新加坡這一小國的生存和發展非常有利，所以在推動東協合作的過程中「新加坡的態度最為積極」。⁹²

新加坡外交政策目標在立足東協目標時，主要體現在以下三個方面：

第一、加強東協內部團結合作，促進東協整體發展壯大。

東協為新加坡提供了與鄰國馬來西亞、印尼等協商合作的共同舞臺。東協各國部長和官員之間定期而頻繁的參加會議，這樣使得他們個人關係和合作關係更加密切。在很多時候，這種良好的非正式的工作關係，有助於使雙邊問題在演變成外交部之間正式照會前，先透過非正式途徑解決，即使爭端不能立即解決，也不會公開宣揚使其情緒化，成員國之間逐漸形成一種合作的態度。新加坡處理外交事務時都優先考量東協近鄰的利益，尤其是馬來西亞和印尼的利益，十分注意與周邊國家協調一致。最明顯的事例莫過於在與中國建交這個問題上，新加坡考量到馬來西亞和印尼等東協國家的利益，選擇在馬來西亞、印尼等國家同中國建交後再與中國建交，

⁹⁰ 林民旺，〈前景理與外交決策〉，《外交評論》，2006年5月，頁26-27。

⁹¹ 秦亞青，〈現代國際關係理論的沿革〉，《教學與研究》，2004年7月，頁9-10。

⁹² 梁守德，〈中國國際政治學理論建設的探索〉，《世界經濟與政治》，2005年2月，頁12。

當時李光耀表示「在決定對外政策時，首先要考量是否對國家有利。當然，如果時機成熟，我們一定會採取步驟，但我們不要搶先……等我們的鄰國馬來西亞、印尼與中國建交後，我們再同中國建交」。⁹³冷戰結束後，國際形勢發生巨大變化，東協開始調整內外政策，1992年東協第四次會議在新加坡舉行，各國領袖相聚一堂，發表了《新加坡宣言》，決定加強東協合作機制，在15年內成立東協自由貿易區；調整地區安全戰略，建立東協區域論壇，重申東南亞和平、自由、中立區，確立東協無核區。新加坡主持召開這次領袖會議，為東協的合作發展產生重要作用，大大提高了東協在國際上的威望，此外新加坡在上世紀1990年代力促越南、柬埔寨、寮國、緬甸等國的加入使東協真正形成了「大一統」的局面。

第二、與東協各國展開軍事合作，維護自身安全。

東協對新加坡而言是把保護傘，為新加坡推行政治安全戰略提供了地區平臺。東協之間的合作能夠減抑外部強國操縱東協各成員國的危險，並有助於改進與東協各國與超級強國及本地區其他國家的關係。置身其下，新加坡的安全利益不斷加強。東協成立之初，各成員國之間存在較大的分歧，在當時東協可以說更多表現的只是形式意義，對新加坡的國防安全也沒有實質幫助，但自上世紀八十年代以來，東協在新加坡軍事外交中的地位和作用有了很大提高。在東協合作架構下，新加坡與東協成員國馬來西亞、印尼和菲律賓的軍事合作進展尤其迅速。馬來西亞和印尼同意新加坡陸軍可以與他們的陸軍進行聯合訓練，新加坡空軍有一個聯隊常駐菲律賓，利用菲律賓的一個空軍基地與菲空軍一起訓練。1989年，新加坡還分別與馬來西亞、印尼達成協定，定期舉行雙邊陸軍演習。新加坡與鄰國的軍事合作不僅促進了自身國防安全，加強了區域軍事力量，也極大地推動了東協與新加坡國家之間的關係發展。新、馬、印尼三國海軍自2004年7月開始在麻六甲海峽展開海上協調巡邏行動。為進一步提高聯合巡邏的效率與範圍，於2005年9月更加入泰國，啟動了代號為「空中之眼」的聯合空中巡邏行動。⁹⁴

第三、以東協為舞臺，擴大自身影響力。

新加坡極力推動東協與東南亞區域外政治、經濟組織的聯繫，有力的擴大了東協和自身的影響力。如20世紀1990年代，新加坡抓住兩次機會，

⁹³ 亞力克斯·喬西，《李光耀》。（上海：上海人民出版社，1976年），頁602。

⁹⁴ <http://mil.news.sina.com.cn/2006-04-21/>

藉助東協提高了自己的外交優勢。第一次是東協區域論壇的成立。新加坡在推動東協區域論壇方面承擔了領導角色，也是支持東協在論壇中承擔並保持外交主導地位的最積極的國家。第二次機會是新加坡與法國共同發起成立了亞歐會議(Asia-Europe Meeting, ASEM)。1994年10月，總理吳作棟訪問法國時在與法國總理巴拉度(Eduoard Balladur)會面時提出了召開亞歐會議的構想，再度重申亞歐之間應建立對話機制，⁹⁵經吳作棟和法國總理巴拉度倡議，1996年第一屆亞歐會議在曼谷召開。亞歐會議為亞歐兩大地區的國家相互瞭解提供了場所，許多歐洲領袖透過亞歐會議瞭解了亞洲國家的發展現狀，為進一步開展亞歐之間的經濟、文化交流創造了條件。亞歐會議是一個完全多邊合作機制，新加坡做為其主導者，有利於鞏固國際地位。⁹⁶

二、發展睦鄰友好政策

新加坡在外交中非常重視睦鄰友好，強調新加坡的生存和發展與鄰國特別是馬來西亞、印尼有著密切關聯。妥善處理與鄰國的關係歷來是新加坡外交的首務，因此，改善與鄰國關係是新加坡外交政策與對外關係的基本出發點。新加坡著名外交家許通美指出：新加坡外交政策有七個支柱，其中之一就是保持「同我們的兩個鄰國—印尼和馬來西亞—的良好關係」。⁹⁷新加坡對鄰國政策在政治安全上的目標就是在馬來國家的夾縫中求得生存與發展。必須與「鄰國政府搞好關係，同時也要和他們的人民搞好友誼關係，那麼我們將來在東南亞的地位才有把握—永久的把握」。⁹⁸

在內政方面，新加坡實行種族平等、宗教寬容、文化融合的政策，基於馬來人是新土著居民的特殊情況，新加坡法律「承認該島上作為本土居民的馬來人的特殊地位並保證其一定程度上的優先權」。⁹⁹

在外交方面，新加坡不僅同鄰國政府搞好關係，同時還同鄰國的人民搞好關係。政治上推行領袖互訪，建立良好國家領袖關係，在對馬關係中主動提出透過雙方領袖會晤協商解決存在的問題，新馬兩國高層互訪不斷。

⁹⁵ 魯虎，《列國志：新加坡》（北京：社會科學文獻出版社，2004年），頁226。

⁹⁶ 魯虎，《列國志：新加坡》（北京：社會科學文獻出版社，2004年），頁227。

⁹⁷ 許通美，《探究世界秩序——一位務實的理想主義者的觀點》（北京：中央編譯出版社，1999年），頁185。

⁹⁸ 陳嶽，陳翠華，《李光耀：新加坡的奠基人》（北京：時事出版社，1990年），頁62。

⁹⁹ Stanley.S. Bedlington, *Malaysia and Singapore: The Bulding of New States*, (Ithaca, NY Cornell University Press, 1978), p.266.

在對印尼外交政策方面，新、印（尼）雙方領袖透過互訪不斷，共同推動雙邊關係向前發展。新加坡領袖李光耀和吳作棟與印尼總統蘇哈托保持著密切的友誼，經常互訪，就兩國關係、東協問題和國際形勢廣泛交換意見。在經濟方面，透過雙邊貿易，直接投資，推動與馬來西亞，印尼經濟合作，透過與他們的經濟密切聯繫，促進了各國經濟發展。在安全合作方面，新加坡持續加強與馬來西亞和印尼軍事合作，建立共同防務體系。

新加坡睦鄰友好政策的另一個表現是在制定外交政策時特別考量關注馬來西亞的反應和感受，必要時與馬來西亞保持一致或協調。新加坡重視睦鄰友好關係的一個典型案例就是前述對發展新中關係的謹慎態度。爲了不引起馬來西亞和印尼的懷疑和不滿，¹⁰⁰新加坡在中國重新返回聯合國後立即宣佈，關於新加坡與中國關係如何發展，新加坡必須先和東協成員國討論和磋商，必須和成員國採取一致行動，新、中建交將在其他鄰國與中國建交之後進行。

三、維持大國勢力平衡

新加坡認爲沒有強國勢力在東南亞區域的均衡，就沒有東南亞和新加坡局勢的穩定，因此需要爭取大國積極介入新加坡與東南亞事務，以此來保障新加坡與東南亞的穩定與安全。與大國保持友好關係，獲得大國在政治上的多邊支撐與經濟援助，但不與大國結盟，以免捲入大國衝突；同時防止任何大國勢力在東南亞區域過於強大，達到與維持大國在東南亞勢力平衡，從而取得新加坡的利益最大化，這就是新加坡建國以來一直奉行的大國平衡戰略。

新加坡的大國平衡戰略在李光耀時期就得到確立，李光耀認識到把大國勢力排除出東南亞是幾乎不可能的，因此要在大國激烈角逐的東南亞地區取得各大國對新加坡和東南亞的中立保證。他認爲「東南亞的命運並不只由東南亞人單獨決定，更主要的還係由東南亞區域外的幾個大國。不管

¹⁰⁰ 1976年東協第一次高峰會中，新加坡、馬來西亞、泰國及印尼等國，就針對共黨威脅活動進行了一系列的雙邊會談，並簽訂「東協和諧宣言」及「東南亞友好合作條約」，也就是希望藉多國合作及團結的力量，來與共產黨侵略抗衡，會後簽署一秘密「備忘錄」，建議各國採取聯合行動對付共同邊界的共產活動。

中國支持東協各國共產武裝叛亂活動，嚴重威脅東南亞國家的民主政權，即爲中國與東南亞國家關係正常化延遲的主要原因。摘錄自張劍華，《東南亞的變局》，（台北：中正書局，1979年2月初版），頁80。

經濟怎樣發展，東南亞國家都沒有潛力在目前的或在長期的未來會變成一個現代含義上的中等規模的大國」。¹⁰¹ 李光耀認為大國在東南亞的存在對新加坡十分有利。首先，大國的存在可以使大國持續關注東南亞和新加坡，增加對新加坡的瞭解。新加坡要存在下去，必須有最廣大範圍的朋友，而沒有仇敵，並且必須要向外學習先進國家以獲得迅速的進步，尤其是要處理好與東亞和平局勢緊密相關的幾個大國的關係。「新加坡的外交政策必須首先要鼓勵世界上的主要強國知道我們的存在，如果沒有興趣來幫助我們，至少也不要有興趣把我們搞得更糟，這是重要的…」，¹⁰² 「亞洲小國所要的是不干涉它們的獨立和完整。由於在能夠預見的將來，所有大國會保證不干涉和中立是不大可能的，因此，正是大國之間的平衡會促進穩定，並且能夠從最新進的國家中挑選它們謀求進展的夥伴。」¹⁰³

其次，大國的存在也會給新加坡帶來巨大的經濟利益，新加坡可以獲得更多的資金、技術等方面的支援和貿易上的增加，還可以學習先進大國的經驗，從而使新加坡獲得進步。另外，大國的存在還有利於保持海上航線的暢通和開放，而東南亞海運的暢通對自由港的新加坡來說至關重要，透過對大國實行海上航線開放政策，大國和新加坡的繁榮與穩定緊密聯繫起來。再次，新加坡可以透過發展和大國的密切關係，保障新加坡的安全。新加坡需要大國在東南亞以抑制相鄰大國的野心。由於歷史和種族等問題，再加上新加坡是個小國寡民的國家，人口以華人為主，長期受到相鄰的兩個馬來大國印尼和馬來西亞的嚴重猜忌。李光耀認為不管怎樣都難以和印尼和馬來西亞建立良好關係。而大國勢力在東南亞的存在可以抑制鄰國潛在的威脅，避免新加坡失去政治上的獨立性，成為鄰國的附庸，同時，大國力量的多邊介入使大國之間產生相互制約，防止某一大國勢力過大，從而保持這一地區的平衡狀態，使新加坡在國際關係格局中獲得最大的迴旋餘地。

新加坡的大國平衡戰略不是絕對的平衡，而是一種相對的平衡，它不是一種靜態的平衡，而是一種隨著地區和國際形勢的變化，而不斷調整的動態平衡。這種平衡也並不是與各大國保持等距離關係，它始終以美、日

¹⁰¹ 亞力克斯·喬西，《李光耀》（上海：上海人民出版社，1976年），頁389。

¹⁰² 陳嶽，陳翠華，《李光耀：新加坡的奠基人》（北京：時事出版社，1990年），頁149。

¹⁰³ 肖立國，〈略論李光耀的外交戰略〉，《廣西師範大學學報》，（2000年1月），頁11-14。

等已開發強國為基本依靠，同時積極爭取其他大國勢力的進入，以保持各大國在東南亞利益的整體平衡。具體表現在以下幾個面向：

- (一) 冷戰時期，兩大陣營在東南亞的激烈爭奪，新加坡無論在意識形態還是經濟制度方面都更接近於西方國家，其經濟的發展也更多的是依賴於美、日、歐等國家的資金、技術和市場，加上蘇聯不斷向東南亞擴張，蘇聯海軍進入金蘭灣和峴港、支持越南出兵柬埔寨和出兵阿富汗等，嚴重威脅了東南亞的和平與穩定，也威脅了新加坡的自由貿易中心地位，為此新加坡加入了抵制蘇聯在東南亞擴張的行列，旗幟鮮明地站在美國等西方國家一側。冷戰後新加坡大國平衡戰略的實施主要是極力支持美軍繼續駐留東南亞，不斷加強與美國的軍事合作，因為「沒有美國，東亞的區域化遲早要被一個成員（中國）所壟斷，這將減少區域其他成員的呼吸空間。」¹⁰⁴「只靠亞洲國家是不能形成均勢的，日本和東協都不能同中國形成勢均力敵的局面，如果使美國參與亞洲事務，並加上日本經濟實力，就可以保持平衡。」¹⁰⁵新加坡積極支援日本介入東南亞事務及與東協國家加強經濟、政治和反恐等方面的聯繫，提升日本在東南亞的政治影響力。在新加坡看來，面對一個日益崛起的中國，東亞只有跟美國、日本合作才能維持區域勢力的均衡和諧狀態。「911」事件後，新加坡與美國密切的政治、軍事、經濟關係得到了進一步的加強，新加坡大力支持美國的反恐活動，並支持美國對伊拉克的波灣戰爭。
- (二) 根據國際力量和區域安全形勢發展變化，在美、日之外同時積極爭取其他大國勢力的進入東南亞區域，以保持大國在東南亞利益的整體平衡。主要是爭取中國、印度等新興大國介入東南亞，維持東南亞平衡。新加坡在冷戰時期即積極接觸中國。李光耀認為在以美、蘇為首的兩種勢力爭奪中，中國是一支舉足輕重的平衡力量。1976年李光耀就認為：「中國越是強大，中國和美、蘇的力量就更加平衡，新加坡就更加安全。」李光耀相信中國在發展經濟方面會取得成功，主張東南亞各國應該努力和大陸中國建立

¹⁰⁴ 吳作棟，《伊拉克戰事之後的東亞》。2003年8月7日在亞洲學會晚宴上演講
<http://lwww.itstreet.com.cnlbbs/>

¹⁰⁵ 王根禮、周天珍，《外國領袖論中國》（北京：紅旗出版社，1998年），頁107。

較好的聯繫。¹⁰⁶雖然未正式建交，但李光耀多次訪華，積極推進對華關係與合作。冷戰後，蘇聯解體，美、蘇在東南亞的直接對抗與爭奪消失，新加坡和東南亞面臨的安全形勢大為緩解。中國國力則不斷增強，在國際上的影響力和地位也不斷提高，日本則向政治、軍事大國邁進，而蘇聯勢力的消失讓之前東南亞的平衡局勢產生改變，新加坡認為，只有中、美、日在東亞地區力量的平衡才有利於該區域的穩定，因此新加坡有意將中國力量引入東南亞以達到均衡。但是當看到中國日益強大，新加坡十分擔心強大的中國將打破東南亞區域平衡，因此新加坡積極發展和印度關係，將印度勢力引入東南亞，以制衡中國。由於中國經濟飛速發展，綜合國力不斷增長，政治、經濟、軍事力量全面持續增長，中國在南中國海有著重要的利益訴求，隨著中國不斷加強在南中國海、東南亞區域力量，新加坡擔心中國在東南亞區域力量過強，影響該區域力量平衡，從而影響新加坡利益，因此新加坡需要維護這一區域大國力量平衡，它注意到鄰近的印度，印度一直視中國為主要競爭對手，印度經過多年的經濟和軍事發展，成長為地區大國，由於種族關係，歷史上印度與東南亞國家就有密切交往，印度也有意將自己的力量滲入東南亞，新加坡抓住時機，將印度引入東南亞，制衡中國。

- (三) 倡議大國平衡戰略制度化，這主要是指新加坡的大國平衡戰略在冷戰後逐漸被大多數東協國家所接受，進而逐漸化為東協的制度安排並提升為東協的外交戰略。後李光耀時期新加坡持續借助東協的力量來實現大國平衡制度化，如新加坡與東協成員共同宣導成立由東協主導的東協區域論壇，將亞太區域的主要大國如中國、美國、印度、俄羅斯等全部納入，形成了定期對話機制。

四、中立不結盟

新加坡是不結盟運動成員國，奉行和平、中立、不結盟的外交政策，主張在獨立自主、平等互利、互不干涉內政的基礎上與所有國家發展友好合作關係。李光耀主張新興獨立國家實行不結盟政策可以確保國家的安全和經濟上的發展，因為這樣可以避免捲入相互競爭的任何一個集團，不會

¹⁰⁶ 李光耀，《李光耀回憶錄 1965—2000》（台北：世界書局，2000年），頁378-390。

在軍事上承擔義務，而如果與大國結盟，則很容易淪為大國的附庸和保護國，要在軍事上承擔義務，並且必然與另外的大國難以發展友好關係，這樣新加坡就無法和所有的大國做生意，就難以保持新加坡的自由貿易港地位，也就難以為外資進入創造良好的環境，這對新加坡的經濟與社會發展不利。同時，與大國結盟也容易引起與鄰國的衝突，受到鄰國的報復與威脅，由於新加坡國土面積狹小，人口數量很少，出現這種狀況將非常危險，新加坡的安全和經濟的穩定發展也難以真正保證。李光耀主張東南亞維護和平與安全最好的辦法是讓東南亞成為中立區，主要大國要同意不利用該地區國家來擴展自己的勢力，同時保證每一個較小國家的完整不受別國侵犯。如果東南亞所有國家在大國在東南亞的衝突中堅定而熱情地遵守中立，東南亞的和平和中小國家的獨立就有可能得到維護，而如果我們開始以誰得勝為依據偏倚一方，那麼整個東南亞將會蒙受極大的災難。」¹⁰⁷

第二節 新加坡與周邊國家的關係

後李光耀時期，新加坡依舊奉行睦鄰友好政策，與周邊國家建立友好、互信的外交關係，新加坡的主要周邊國家是馬來西亞與印尼，因此，這裏談後李光耀時期新加坡與周邊國家的關係，就是將新加坡與馬來西亞與印尼這兩個國家的關係。

一、後李光耀時期的新、馬關係

在新加坡，儘管華人占其總人口約 76%（2005 年），新加坡的官方語言和國歌卻是馬來語，第一任總統是馬來人，總理的國慶演說也使用馬來語。這一現象非常不可思議。但是當瞭解新加坡在東南亞的特殊處境、特別是它與馬來西亞的特殊關係後，就不會對此感到意外。在獨立後新加坡外長就任後的第一份外交政策聲明裏，對馬來西亞的政策是這樣說的：「我們對外政策最重要的方面是與馬來西亞的關係，我把它放在最後是因為我們與馬來西亞的關係非常特殊，我覺得很難直接討論我們對馬來西亞的政策，我們與馬來西亞之間除外交關係之外還有許多不真實和暫時的癥結沒有解開，但是這些額外的東西確實存在於我們兩國和兩國人民的歷史之中，因此我們現在能做的就是接受它們，儘量創造一個好局面。因為目前的形

¹⁰⁷ 亞力克斯·喬西，《李光耀》（上海：上海人民出版社，1976 年），頁 268。

勢是暫時性的，我們應該比通常更小心，設計出合理、明智的對馬來西亞政策。在法律上，我們與馬來西亞的關係屬於外交關係的範疇，所以我們之間已經互派高級使團，然而，憲法狀況是一回事，歷史、地理、經濟和人口構成方面的不可改變的事實是另一回事。¹⁰⁸

正是新加坡與馬來西亞特殊的地理位置、他們之間的分歧矛盾，使新加坡認識到自身的穩定、發展離不開與馬來西亞的友好關係，因此新加坡在制定對馬來西亞的外交政策，發展對馬關係時特別考量馬來西亞的影響，對馬來西亞關係成爲新加坡最重要的對外關係之一。

在李光耀時期，新加坡對馬來西亞實行睦鄰友好政策，在政治、經濟、軍事等方面與馬來西亞積極發展友好合作。後李光耀時期，新加坡政府延續了李光耀時期新加坡對馬來西亞外交思想和政策。

政治上雙方積極展開高層互訪，增加政治互信。李光耀、吳作棟曾多次訪馬，2000年7月，新副總理兼國防部長陳慶炎訪馬。8月，李光耀資政訪馬，並發表題爲「二十一世紀的東亞地位」的演講。2001年2月，馬副首相阿布都拉訪新。4月，新內政部長黃根成訪馬。8月，馬農業部長阿芬迪納華威訪新。9月，李光耀率領政府高級官員訪馬，雙方就水供等兩國長期懸而未決的問題達成基本協議。11月，吳作棟總理與時任馬副首相兼內政部長巴達維就兩國內政部合作舉行會談。12月，李顯龍副總理赴馬來西亞出席「全馬開齋節慶典」。2002年2月，馬來西亞國陣青年團訪新，與人民行動黨青年團商定擬設兩國青年領袖定期對話機制。3月，新加坡副總理兼財政部長李顯龍訪馬，就新、馬雙邊配套談判、填海工程等問題與馬方進行磋商。4月，新加坡貿工部長楊榮文訪馬。2005年3月，新加坡吳作棟國務資政與馬國巴達維首相就雙邊關係問題再次在馬舉行會談。4月，新加坡納丹總統訪馬。同月，兩國就新加坡在柔佛海峽填海問題簽署協定。6月，新加坡副總理兼國防部長納吉布出席在新加坡舉行的亞洲安全會議。9月，新加坡副總理兼國防部長納吉布出席在新

¹⁰⁸ 1965年12月16日和17日拉惹勒南在議會發表的新加坡最早的對外政策聲明，*The Prophetic and the Political: Selected, Nvch and WrIt In F S of S Rajaratnam*, pp.279-290.

加坡舉行的「2005 年度東協 100 領袖論壇」並演講。11 月，新加坡副總理兼國家安全統籌部長賈古瑪訪馬。

在爭端分歧中，新、馬雙方積極採取對話解決。新、馬雙方的一個突出爭端表現在領土爭端，白礁是新、馬兩國之間長期懸而未解的問題。一直到 1994 年 9 月，新加坡總理吳作棟和馬國首相馬哈迪才決定將此爭議提交國際法院裁決(2008 年判決歸新)，並且表明雙方將遵守法院的判決。2004 年繼任總理李顯龍也對提交國際法院裁決表示贊同，並表示「我記得在 1995 年訪問馬來西亞，受邀向公共行政學院發表演講時，當時擔任外交部長的阿都拉首相是講座的主席。有人問我如果國際法院將白礁判給馬來西亞，新加坡會不會接受？我立刻答說，當然接受，當時阿都拉也補充道，如果換作判給新加坡，馬來西亞也很自然地會接受判決。」¹⁰⁹

新加坡與馬來西亞解決經濟方面的分歧與爭端上同樣採取積極對話方式。一個典型的案例：新、馬水關係談判。新加坡是個極度缺水的國家，淡水資源主要依賴馬來西亞供應。每當新、馬雙方出現爭端與分歧，馬來西亞總是以水資源供應威脅新加坡，新加坡在水關係中處於極為被動的地位。經過二十世紀 70、80 年代的經濟迅猛發展，新加坡的綜合實力有了大幅度提高，因此迫切希望改變自己在水關係中被動地位。1997—1998 年亞洲金融危機為新加坡提供了一次難得的機遇，1998 年初，馬來西亞貨幣令吉（匯率）受到投機者狙擊，人們對馬來西亞股市失去了信心，紛紛把銀行裏的存款提出來，存入外國銀行，馬來西亞面臨嚴重金融危機，此時他們想到大量持有令吉的新加坡，要求新加坡把 20 億令吉的存款從新加坡的銀行轉入吉隆坡的馬國銀行，以幫助穩定馬來西亞貨幣。此外，馬來西亞還要求新加坡再追加一筆 150 億令吉（40 億美元）的財政援助，包括在吉隆坡的馬國銀行存入額外的令吉，購買令吉和馬國股票。新加坡則抓住這

¹⁰⁹ 2008 年，國際法院將這起爭執的主角—白礁，判給了新加坡。當然如果法庭裁決白礁、中岩礁和南礁都歸新加坡，新加坡會更加開心。因為以新加坡的觀點，這些礁島都是白礁的一部分。不過，法院並不同意，儘管新加坡的主張沒有完全得到國際法院的支援，新加坡也接受了法院的判決。李顯龍在法院宣佈判決後發表的聲明中說：「我對這樣的結果很滿意。我們完全接受國際法院的判決。我很高興馬來西亞也始終一貫地表明它將接受國際法院的判決。這是個讓我們既解決紛爭，同時又保持友好關係的好辦法。」

¹⁰⁹ 並且將寫信給馬來西亞首相阿都拉感謝他讓兩國可以合作化解這個存在很久的主權爭執問題，轉而繼續在依士幹達經濟區的發展等許多方面進行合作。國際法院對仲裁案的裁決，是以多數票決勝負。新馬兩國已同意遵守在特別協定中所作的承諾，將接受國際法院的任何裁決，不會針對裁決提出上訴。

次機遇，建議透過一個廣泛的合作架構來提供財政援助，包括在 1962 年的新、馬水供協定到期後，繼續為新加坡提供飲用水。但是水資源對於馬來西亞來說，幾乎是對新加坡關係的一張王牌，馬來西亞不想失去這張王牌，故並不想將水供應與財政援助一起談判。

1998 年 8 月馬來西亞在吉隆坡召開的一次各界人士參加的集會上，藉口新加坡堅持要求馬來西亞的移民和檢疫檢查所，從新加坡南部移到馬來西亞境內而向新加坡施壓，公開表示對新加坡的不滿。馬哈迪說：「正當我們供給他們淡水的時候，我們的官員卻被要求離開。」人群高呼「切斷、切斷」，這顯然指的是切斷兩國水供。在馬來西亞遭受經濟危機打擊的背景，下發表這些措辭激烈的講話，馬來西亞顯然是要努力改變新、馬關係中新加坡的地位。¹¹⁰雙方最終沒有達成一致協定。1998 年 12 月，在出席於越南首都河內舉行的東協領袖會議期間，馬來西亞馬哈迪首相和吳作棟會談時，正式拒絕了新加坡關於援助的提議。從 1999 年 3 月至 5 月間，雙方又舉行了多次會談，但沒有取得進展，這是兩國高層間的第一輪交涉。¹¹¹隨後，李光耀、馬哈迪等又圍繞水問題進行了長達數年，多達數輪的談判，互有書信往來，受到各種因素影響，雙方在價格和供水時間上，一直有很大分歧，但雙方一直試圖透過對話來達成一致協定。

實際上兩國經濟上相互依賴，新加坡所面臨的問題即人力不足與成本過高，而馬來西亞的勞工、資源豐富又便宜，還具有廣闊的市場，正好滿足新加坡的需求；馬來西亞缺乏的資金與技術又可從新加坡獲取，因而兩國經濟互補。加上新加坡一直是馬來西亞轉口貿易的中心，雙方經濟聯繫密切。新加坡加強與馬來西亞經濟合作的主要途徑是發展雙邊貿易。1990 年吳作棟擔任總理後，新、馬之間貿易關係也得到進一步加強，馬來西亞是新加坡第二大貿易夥伴，僅次於美國。雙方經濟關係的另一個表現是新加坡對馬來西亞直接投資，增強了對馬來西亞的投資力度，占其海外投資的 21%，居第一位，進入二十一世紀後，隨著新馬兩國關係不斷改善，兩國之間的經貿合作也取得了長足的發展，新加坡對馬來西亞投資進一步增加，此外，在 1997—1998 東南亞金融危機中，新加坡向馬來西亞伸出援手，協助馬來西亞度過金融危機發揮了重要作用。

¹¹⁰ 《聯合早報》，2003 年 1 月 26 日。<http://www.zaobao.com/>

¹¹¹ 張青，《出使新加坡》（北京：中央文獻出版社：2002 年），頁 134。

軍事安全合作上，新加坡持續加強與加深和馬來西亞的安全合作，逐步建立共同防務體系。新、馬兩國軍方常年舉行「馬來坡拉」等演習，兩軍高層互訪，2000年2月，馬國防部長納吉訪新。5月，馬陸軍總長哈辛訪新。7月，新副總理兼國防部長陳慶炎訪馬。2001年8月，馬空軍總司令蘇來曼將軍訪新。新、馬、印（尼）三國海軍自2004年7月開始在麻六甲海峽展開海上協調巡邏行動。為進一步提高巡邏的效率，新、馬、印（尼）和泰國於2005年9月啓動了代號為「空中之眼」的聯合空中巡邏行動。¹¹²

自新加坡建國以來與馬來西亞兩國之間歷來有許多爭議與衝突，且摩擦不斷，譬如新馬合併問題、李光耀批評新山治安問題、馬國撤出新加坡海軍基地等。正如李光耀時期一樣，後李光耀時期仍有許多爭議與衝突待解決，1998年時有，因馬幣存款利率不同，在新加坡工作的馬來西亞人公積金提取問題、李光耀回憶錄內容涉及歷史糾葛、馬來西亞和新加坡兩國政府就馬來西亞設在新加坡丹絨巴葛火車站關卡、移民廳及檢疫站8月1日搬遷到兀蘭的談判破裂，新加坡將馬來西亞在新國的鐵路出入境關卡遷至邊境及馬來西亞禁止新加坡軍機進入大馬領空，而後又禁止新加坡軍艦進入大馬水域等問題發生摩擦。2002年時又有，新、馬因填海、水供、白礁主權等問題導致劍拔弩張。2003年時，新、馬仍持續許多爭議，包含自由貿易協定的部分內容、水供、威脅馬來西亞港口設備的新加坡陸地改造計畫、穿越新加坡的馬國鐵路管轄歸屬¹¹³、橫越柔佛海峽(Tebrau Strait)吊橋以及白礁主權問題。¹¹⁴而所有爭議以白礁問題最嚴重，馬來西亞前總理馬哈迪曾公開說明將給予任何侵犯馬來西亞主權國家重擊，期望嚇阻新加坡奪走白礁。雖稍後馬上更正為「馬來西亞不會為增加領土而作戰」，卻也為雙方帶來緊張的關係。¹¹⁵新、馬衝突不斷，經濟上卻相互依賴，因此，兩國政府會注意到事態繼續發展的嚴重性，逐漸表示克制和友善，從而推動新、馬關係總體上向前發展。

二、後李光耀時期的新印（尼）關係

¹¹² <http://mil.news.sina.com.cn/2006-04-21/2305365396.html>

¹¹³ 2011年作成決議8月1日馬國火車站將搬遷至兀蘭，沿線鐵路將歸新加坡管轄。

¹¹⁴ 新加坡外交部網站-外交政策之與馬來西亞

http://www.mfa.gov.sg/sections/fp/sea_malaysia.htm

¹¹⁵ William Case, "Singapore In 2003-another tough year", *Asian Survey*, Vol.44 Issue1, (2004), pp.115-120.

印尼無論在領土或人口數量上均高於新加坡。這自其獨立以來既讓新加坡倍感壓力。此外，新加坡本國資源稀少，需要從印尼進口橡膠、石油、木材、錫等原材料，新加坡成爲印尼貨物的重要轉口站。因此持續發展與印尼友好關係，不僅關係到新加坡的生存問題，還直接關係著其經濟上可否持續發展的重大關鍵。另外更爲重要的是，出於制衡馬來西亞的需要，新加坡也極需設法維護好與印尼的關係。

後李光耀時期，吳作棟領導的新加坡繼續執行對印尼的睦鄰友好政策，持續釋出友好訊息。並爲建立兩國領袖友誼，吳作棟發揮個人領導特質與印尼蘇哈托等領袖發展了良好的個人關係，積極展開高層外交。兩國透過領袖直接協調分歧，除避免兩國關係緊張外，還能發展出兩國共識，推進彼此合作意願。1997年東南亞金融危機爆發後，印尼國內政局出現重大變化，政權更迭，1998年5月，由哈比比擔任印尼總統，其實新加坡對哈比比並不友善，因爲哈比比個人有反華的傾向，但基於政治現實，吳作棟總理立即對哈比比表示祝賀，並表示「新加坡希望和印尼持續發展友好關係」、「尋求繼續跟印尼合作」。¹¹⁶1999年10月，瓦希德擔任印尼新總統時，吳作棟亦向瓦希德表示「新加坡將和印尼合作，以幫助印尼經濟復甦」，對印尼國內種族衝突而出現的國家分裂的威脅，吳作棟隨即表態「支持印尼的領土完整」。¹¹⁷凡此種種，均呈現出吳作棟展現柔軟的政治姿態，以拉攏印尼政府信任。

經濟方面，新加坡持續與印尼的經濟聯繫與經濟合作的政策。主要以兩方面進行，其一，加強和印尼的貿易關係，積極發展雙邊貿易。隨著新加坡與印尼貿易發展，雙方貿易關係不斷加強，相互之間已成爲重要的貿易夥伴。1990年代後期，新加坡對印尼等鄰國的貿易繼續發展，新加坡至少20%的商品出口至印尼和馬來西亞。¹¹⁸其二，擴大對印尼的投資，加強新印（尼）經濟技術合作。印尼擁有豐富而低廉的勞工資源，物質資源及廣大的市場，而新加坡擁有資金與技術優勢，兩者在經濟上互補性很強，新加坡成爲印尼第三大投資來源，佔印尼外資總額的十分之一。新加坡對

¹¹⁶ 《聯合早報》，1998年8月1日。<http://www.zaobao.com>/轉引自廖小健：《新馬衝突的背後》，載《東南亞研究》1998年第6期第7頁。

¹¹⁷ 洪耀星，〈瓦希德上臺後的印尼內外政策趨向〉，《東南亞研究》第2期，（2000年），頁39。

¹¹⁸ 新華社，華盛頓1998年11月27日英文電 <http://big5.xinhuanet.com/gate/big5>

印尼的投資和經濟技術合作進入，1990年代以後迅速發展，據印尼投資統籌委員會統計，不包括在石油、天然氣、金融部門的投資；新印（尼）經濟技術合作的典型是1989年12月新加坡時任副總理吳作棟提出的「新加坡—柔佛—巴淡島成長三角」構想，後改爲「新加坡—柔佛—廖內成長三角」（簡稱新柔廖成長三角）。構想「新加坡—柔佛—廖內成長三角」的主要內容是以新加坡經濟爲主導力量，將新加坡的資本、技術和先進的管理經驗與柔佛與廖內的土地、資源和勞動力優勢相結合，促進三角地區的經濟發展。當時，成長三角發展最快的是新廖合作，而新廖合作的重點是開發廖內群島中最大的巴淡島和民丹島。1992年4月18日，新加坡總理吳作棟和印尼總統蘇哈托親自爲巴淡工業園區主持開幕典禮。同年，新、印（尼）兩國簽署了《民丹聯合開發計畫協議》，這是兩國聯合開發民丹島的長期合作計畫。兩國的經濟合作得到印尼政府的高度肯定，新加坡亦藉由作爲這個開發配套的架構，積極爭取與印尼討論飲水議題，讓新加坡以後多了個可以買水的國家，希望不再能被馬來西亞牽制。

新加坡在巴淡島和民丹島的投資發展戰略係由新加坡實力雄厚的國有企業打頭陣，在巴淡和民丹島從事基礎設施方面的投資，營造一個良好的投資環境，然後吸引本國私人企業和外國廠商前來投資。爲了實現這種戰略，促進廖內經濟發展，新加坡自1990年以來，投入大量資金建設巴淡工業園和民丹工業園，並取得了重大的成績，當時的印尼貿工部長哈塔托指出：「新印兩國在廖內省進行的合作計畫已成爲兩國充分利用彼此的資源，發展具有國際競爭力的工業及爲社會經濟帶來好處的最好例子，印尼政府決心繼續確保這些合作計畫取得成功。」¹¹⁹新加坡對印尼的投資是全方面的，1999年10月瓦希德上臺後，新加坡向印尼投資15億美元，主要用於發展印尼的農業和漁業¹²⁰。同年在新加坡政府主導下，新加坡天然氣公司和印尼國家石油簽署購買天然氣契約，將印尼天然氣輸入新國。其三，對印尼進行經濟援助，幫助印尼恢復和發展經濟。在1997年爆發的東南亞經濟危機中，印尼遭受了嚴厲的打擊，經濟陷入崩潰狀況，債務沉重。作爲鄰國，新加坡在這個關鍵時刻向印尼伸出援手，爲了幫助印尼恢復經濟，新加坡透過國際貨幣基金組織撥款50億美元援助印尼，並宣佈印尼提供

¹¹⁹ 費周，《新加坡經濟發展研究》。（新加坡：天下遠見出版股份有限公司，2004年），頁52。

¹²⁰ 溫北炎，〈瓦希德政府的國內外政策〉，《當代亞太》，第5期（2000年），頁17。

30 億美元的貿易擔保計畫，幫助印尼度過危機，但最後因印尼認為新加坡提出的條件太嚴苛而破局。1999 年 11 月 6 日，瓦希德總統訪問新加坡，爭取新加坡的支持，使印尼籍華人的 150 億美元的資金從新加坡流回印尼，但最後簽署引渡條約時未成功。

2000 年 1 月，吳作棟總理率領商業代表團對印尼進行工作訪問，提出總值超過 12 億新元的對印尼投資配套計畫，內容包括加強現有經濟合作、協助促進印尼旅遊業、鼓勵更多新加坡廠商至印尼投資、鼓勵外國公司合理收購印尼銀行債務重組機構管理的公司和產業。¹²¹對此，新加坡方面積極配合，吳作棟與瓦希德會談時表示，願和印尼合作，幫助印尼恢復經濟，並稱「我們最大的貢獻將是催化劑的作用，透過實施措施幫助投資者恢復對印尼的信心。」¹²²對新加坡的鼎力援助，當時的印尼武裝部隊總司令維蘭托給予高度稱讚：「新加坡協助印尼，是難以忘懷的歷史事件。」¹²³

新加坡與印尼實行安全合作方面。新、印（尼）安全合作主要形式是：其一，聯合展開軍事訓練，相互利用對方的軍事訓練場所與各種訓練設施。新加坡和印尼在軍事方面各有優劣，但互補性極強。新加坡國狹小，缺乏各軍種進行軍事訓練所需的空間和地形條件，但軍事訓練設施與方法先進；而印尼國土廣大，但軍事訓練設施和方法相對落後。新、印（尼）雙方利用各自的優勢，實行優勢互補，共同進行軍事訓練。

其實，在後李光耀時期，新加坡與印尼依然爭議不斷，彼此關係時好時壞。2000 年 11 月，針對由於李光耀發表瓦西德總統要下臺的言論，瓦西德指責新加坡「唯利是圖」，兩國關係出現風波。新加坡作出正式澄清後，雙方關係才逐漸恢復。2002 年 1 月，李光耀宣稱新加坡「回教祈禱團」（Jemaah Islamiyah）本地網路雖已瓦解，但其幕後主謀仍在印尼逍遙法外，該言論引起印尼國內強烈反應，亦引發印尼總統對新加坡諸多不滿，認為新加坡歧視馬來人。此外，對於新加坡跟紐西蘭、澳洲制定防禦協定，開放港口提供美國軍艦加油補給，印尼認為新加坡沒有照會印尼或馬來西亞，

¹²¹ 中華人民共和國外交部網站-新加坡國家概況

<http://www.fmprc.gov.cn/chn/wjb/zzjg/yzs/gjlb/>

¹²² 洪耀星，〈瓦希德上臺後的印尼內外政策趨向〉，《東南亞研究》，第 2 期（2000 年），頁 39。

¹²³ 《聯合早報》1998 年 8 月 1 日。<http://www.zaobao.com/>轉引自廖小健前引文第 7 頁。

而只顧自身利益，絲毫不顧及印、馬感受¹²⁴。然而，由於雙方政府均採務實態度，印尼明白需持續依附新加坡提升其國家經濟、科技，新加坡需要印尼的各項資源與市場，必須和印尼發展良好關係，以保證自身安全和達到制衡馬來西亞的政治目的，因此，各項爭議並未嚴重影響兩國實質關係。

第三節 新加坡與主要大國的關係

新加坡作為一個小國，希望在大國的夾縫中求得生存與發展，後李光耀時期新加坡一如既往地實行大國平衡策略，與美國、中國、日本及印度積極發展雙邊關係，盡一切努力維持東南亞區域大國間權力的平衡，不得不面對國際上大國於區域內的競爭與利益分配，如何權衡局世小心應對，是其外交上重要的課題。

一、新、美兩國關係的調整發展

前面已經論及，新加坡在東南亞面臨馬來西亞和印尼巨大壓力，出於安全和發展利益考量，新加坡將美國力量引入東南亞，積極發展與美國關係。透過發展與美國的密切關係既提高自己的安全係數，又能保持經濟優勢，擴大在區域內的活動空間。反過來，新加坡在區域內的優勢地位及榜樣作用，可以加強它在美國東南亞戰略中的地位，使新加坡的利益和美國在東南亞的利益緊密相連，達到新加坡國家利益的最大化。在李光耀時期，新加坡積極主張美國在東南亞存在，在美蘇聯爭霸中站在美國一邊，從政治，經濟到安全與美國全方位合作。冷戰結束後，新加坡進入吳作棟時代，依舊延續了李光耀時期的對美關係，強調美國在東南亞地區安全和穩定方面的作用和影響，新加坡向來實施大國平衡戰略。冷戰結束後，中國綜合國力迅速發展，李光耀擔心急速發展的中國將打破東南亞當時的平衡；吳作棟雖認為中國成功能帶給包括新加坡在內周邊國家繁榮，但是隨之而來的也有中國軍事威脅；此外，由於日本野心向來不小，當時又實行南進政策，因此吳作棟也擔心急速發展的日本，會衝擊區域平衡。新加坡認為，東南亞若是減少美國勢力存在，將造成權力真空，地方強權爭奪的情勢。例如：中國、日本、印度如果展開軍備競賽，將使東亞國家陷入安全困境。

¹²⁴ 南洋商報網，〈羞辱馬來種族、漠視南方鄰國，瓦西德砲轟李光耀〉，2000年11月26日 <http://luofan.pixnet.net/blog/>

故新加坡尋求支持美國政策以維持東南亞的權力平衡，透過給予美國許多援助，換取美國勢力繼續留在東南亞，維持現狀。兩國在政治、安全、經濟等方面一直保持密切關係。¹²⁵

政治立場上，新加坡一直與美國保持統一戰線，堅信做美國在東南亞的最忠實盟友，可獲得其在國際政治上所需之利益。最顯著的表現就是協助美國遏制中國向東南亞發展，積極擁護美方「中國威脅論」主張。「911事件」發生後，新加坡更積極配合美國反恐戰爭，支持美國擔任全球反恐的領導角色，是美國反恐戰爭的忠實盟友，全力支持美國的反恐活動，並支持美國發動的「波灣戰爭」。此外，後李光耀時期，新加坡高層積極訪美，持續推動新、美關係發展。2000年10月，李光耀資政、新加坡教育部長兼國防部第二部長張志賢分別訪美。2001年3月，新加坡貿工部長楊榮文訪美，同年4月，新加坡副總理兼國防部長陳慶炎訪美。同年6月，新加坡吳作棟總理訪美。2002年3月，新加坡貿工部長楊榮文再次訪美，同年4月底至5月初，李光耀資政再次對美展開工作訪問。2003年5月新加坡吳作棟總理訪美，同年，APEC會議後，美國布希總統訪問新加坡，與時任新加坡總理吳作棟舉行會談並達成有關防治新傳染病和加強國防與安全合作的架構（架構）協議之簽定。¹²⁶

新加坡在經濟上積極發展對美經貿，在其對外經濟關係中，與美國的經濟關係是最重要的。美國從二十世紀80年代末開始一直是新加坡最大的投資者和貿易夥伴，也是新加坡最大的出口市場。在新加坡直接投資的各國投資者，屬美國投資的回報率最高，吸引了眾多美國公司入戶，美國公司是新加坡最大、最成功的外國公司，美國人成了新加坡最大的外國人社群，2005年止新加坡有1300家美國企業和1.5萬名美國僑民。美國還是新加坡最大的出口市場，對美出口占新加坡非石油出口總額的14.8%。新、美貿易和投資是互相的。新加坡是美國第十二大貿易夥伴，也是亞洲地區第二大對美投資國，累計達65億美元，僅次於日本。從上世紀1970年代中期開始，新美雙邊貿易年均增長12%。美國經濟對新加坡經濟的影響非同一般，美國高科技泡沫化就曾直接打擊新加坡的電子產品出口，致使新加坡經濟增長連年減速。

¹²⁵ 中華人民共和國外交部網站-新加坡國家概況

<http://www.fmprc.gov.cn/chn/wjb/zzjg/yzs/gjlb/1323/1323x0/default.htm>

¹²⁶ 中華工商時報網，2003年10月23日

<http://finance.sina.com.cn/j/20031023/0744485616.shtml>

2003年1月，新加坡延續先前與柯林頓政府的協商，完成自由貿易協定談判，簽署了新、美自由貿易協定。新、美自由貿易協定(United States,the Singapore Free Trade Agreement- USSFTA)為新、美關係開啓新的一頁，也加深現有的經濟合作。新加坡貿易談判代表許通美認為，協定使新加坡的出口市場更有保障、出口條件更優惠、吸引外國投資更有優勢、可持續發展空間進一步擴大。專家估計，協定生效後，新加坡經濟增長率將提高0.5%¹²⁷，增加5萬個工作機會，每年為本地出口商節省約3億新元關稅成本。協定也為美國公司擴展在新業務提供了條件，並為美國與東協達成自由貿易協定提供了範本。¹²⁸1997年東南亞金融危機後，美國重新體認到新加坡的重要，兩國關係再度升溫。李光耀說：「美國發現我們是個有用的對話者，新加坡是本區唯一可承受大量資金流出的國家。¹²⁹」不僅新加坡需要美國維持東南亞權力平衡，美國亦須新加坡協助維持東南亞勢力，並提供大量資金週轉，更加突顯出小國新加坡的重要。

新加坡在與美國軍事安全合作方面，後李光耀時期延續了李光耀時期作法，繼續推動加強美國在東南亞的軍事影響力，在「911事件」爆發後，還加強了雙方在反恐領域的合作。1990年新、美雙方新協定允許美海軍擴大使用新加坡的設施，美空軍將每年去新加坡執行訓練任務，海軍也將增加軍艦訪問的次數和時間。1991年美海軍在新加坡設立服務中心，增強為訪問和途經新加坡的美國軍艦提供服務的能力。1992年新加坡同意駐蘇比克基地的部分美軍進駐。2000年4月，新美簽署協定，加強兩國航空意外事故調查合作備忘錄，並簽署關於美國海軍使用新加坡樟宜海軍基地有關事宜協議，約定在新加坡樟宜為美軍修建一個大型碼頭，用於停泊美軍航母、巡洋艦等大型船隻，全部工程2003年6月完成。這是美軍撤出蘇比克灣以來在東南亞開闢的第一個固定航母停泊基地，是美國遏制麻六甲海峽、進出印度洋、監控南中國海的橋頭堡。新加坡違背此前多次作出的對美軍只提供設施，不設立基地的聲明，向美軍提供這樣的天然良港作基地，充分暴露出其為維持大國勢力平衡戰略的實質是引進多國勢力而以美國領導。

2001年5月新加坡軍隊首次參加美、泰「金色眼鏡蛇」(Exercise

¹²⁷ 費周，《新加坡經濟發展研究》（新加坡：天下遠見出版股份有限公司，2004年），頁105。

¹²⁸ 〈新美自由貿易協定讓誰受益〉，《經濟日報》2003年5月13日。

Cobra Gold)聯合軍事演習。12月新、泰、美舉行代號「天虎」(Cope Tiger)的三國空軍演習。新加坡政府也支援美英對阿富汗的軍事打擊，且向美開放領空和港口，並與美交換反恐情報。2002年5月，美國防部副部長沃爾福威茨(Paul Wolfowitz)赴新出席亞洲安全大會，並與新副總理兼國防部長陳慶炎(Tony Tan Keng Yam)就雙邊國防事務合作和區域安全問題進行磋商。7月，新、美海軍在南中國海舉行本年度的「聯合備戰與訓練計畫」雙邊軍事演習。同月，美太平洋司令部司令法戈(Thomas Fargo)上將和國務卿鮑爾先後訪新。

130

同年9月，新美簽署貨櫃安檢港計畫的原則性協議，新加坡成爲亞洲首座安檢港。¹³¹除軍事合作外，新加坡亦認爲，與美簽署FTA更意謂與美進行政治與安全合作，攜手共同對抗恐怖主義。¹³²911事件更強化了新、美關係，美國聯邦調查局在新加坡設立了地區反恐中心，指揮和協調其在印尼、馬來西亞、新加坡、汶萊的反恐活動。伊拉克戰爭爆發後新加坡派出運輸機、登陸船到伊拉克協助美軍後勤支援，還幫助伊拉克訓練員警，並提供醫療設備的資金幫助其重建。

2003年10月布希總統訪問新加坡期間，簽署了進一步發展兩國關係的新倡議，包括在國防與安全領域促進戰略合作夥伴關係的架構協定，允許兩國攜手合作，共同對付恐怖組織造成的新的安全威脅以及大規模殺傷性武器的擴散，展開聯合軍事演習、進行政策對話以及分享國防技術。在兩國聲明中，布希除了高度讚揚新加坡對其反恐的支持外，還宣佈認識到新加坡作爲主要安全合作夥伴關係所扮演的重要角色!¹³³。

後李光耀時期新加坡依舊是美國在東南亞最堅定的盟友與戰友，與美國不論在政治立場、經貿關係或是軍事安全合作上，相互間均維持密切協調與合作的關係，成爲美國在東南亞的「前哨站」。

¹²⁹ 魯虎，《列國志：新加坡》（北京：社會科學文獻出版社，2004年），頁232。

¹³⁰ 中國網-新加坡概況 <http://mil.news.sina.com.cn/2006-04-21/2305365396.html>

¹³¹ 中華人民共和國外交部網站-新加坡國家概況

<http://www.fmprc.gov.cn/chn/wjb/zzjg/yzs/gjlb/1323/1323x0/default.htm>

¹³² 新加坡外交部網站-外交政策之與美國關係

http://www.mfa.gov.sg/sections/fp/na_usa.htm

¹³³ 《新美聯合聲明》，新加坡外交部網 <http://www.mfa.gov.sg>

二、新、中兩國的外交發展

新加坡是個以華人爲主的社會，無論是血緣還是歷史、文化都與中國有自然的聯繫，所以，新加坡十分重視與中國發展友好合作關係。1965年8月至1975年3月是新加坡對華政策的第一階段，這一階段的特徵是政冷經熱。由於當時冷戰的存在以及新加坡特殊的國情和周邊環境，獨立之初的新加坡雖然承認中國中共政府，但不與中國建立外交關係，政治上很少接觸。1975年3月至1990年10月是新加坡對華政策的第二階段，即實質性發展階段。這一時期，政治方面，新加坡發展對華實質性關係，雙方高層往來開始頻繁，經濟方面，兩國經貿關係開始快速發展，彼此加強經貿合作。文化方面，兩國文化交流逐漸頻繁，新加坡也向中國採購了大量的電視節目。第三階段是始於1990年新加坡與中國正式建交，至此雙方關係進入正常化階段。

後李光耀時期正好適逢兩國建交，新中關係邁入一個新紀元兩國高層開始交往頻繁，中國政府從1993年國家主席楊尚昆訪新起至2002年胡錦濤（時任中國副主席）期間陸續有國家主席江澤民、政協主席李瑞環、李鵬總理、朱鎔基總理等訪新。而新加坡政府自1990年李光耀總理訪中後，後續有黃金輝、王鼎昌、納丹等總統先後訪中，吳作棟總理自1993至2004也多次訪中，李光耀於1991年改任內閣資政後，已20餘次赴大陸訪問或出席有關會議，算是訪問中國最密集的一位國家領導高層。可見新加坡對發展與中國外交關係的重視程度。

新加坡基於爭取中國廣大消費及生產市場，積極發展對華經貿關係，強化雙邊經貿合作。新加坡理性看待中國大陸經濟崛起，新加坡前貿工部長楊榮文曾說：「對於東協國家來說，中國經濟成長是挑戰而不是威脅。我從不用『威脅』這個字眼。中國的經濟成長給東南亞帶來挑戰，尤其是一些面對中國強烈競爭的工業。但整體上，中國的成長也爲東南亞國家創造機會。從某種角度來看，中國的挑戰反而有助於東協向前邁進。」¹³⁴李光耀時期新加坡政府積極勸說新加坡人要以積極的態度，看待中國的發展對新加坡帶來的競爭，利用中國的競爭所帶來的「壓力」進一步提升新加坡產業的國際競爭力，提醒新加坡人雖然中國經濟的發展會與新加坡等東

¹³⁴ 楊榮文，〈中國經濟增長是挑戰而不是威脅〉，《聯合早報》，2002年11月5日。
<http://www.zaobao.com/>

南亞國家產生競爭，但卻可以促進東南亞國家與新加坡等國的產業升級，而且中國有廣大的市場，東南亞國家完全可以從中國的崛起中獲益。¹³⁵

二十世紀 1990 年代起，新加坡調整經濟發展戰略，推行「國際化」的經濟發展戰略，引導、鼓勵新加坡人到海外投資，發展海外經濟，並將海外發展的重點定為中國，後李光耀時期政府號召企業重點投資中國「搭上中國經濟發展的順風車」，把與中國的經濟合作作為其經濟發展的「第四個引擎」。這一時期，在中國大陸投資了蘇州工業園區、無錫工業園、上海三林城住宅開發項目和大連港集裝箱碼頭等項目。新加坡領袖李光耀、吳作棟等頻繁訪問中國推進經濟合作，幾乎每次訪問都會帶去大量投資。而中國大陸也對新加坡投資極為重視，1999 年 10 月，新、中簽署了《關於經濟合作和促進貿易與投資的諒解備忘錄》，建立了兩國經貿磋商機制。此外，新、中還簽署「關於促進和保護投資協定」、「關於避免雙重徵稅和防止漏稅協定」、「海運協定」、「郵電和電信合作協定」等多項經濟合作協議，為兩國經濟合作的順利展開提供保障。¹³⁶

2002 年 4 月中國大陸胡錦濤副主席（時任）訪新期間，與吳作棟總理就加強兩國在高科技、中國西部開發、中國企業「走出去」和人才交流等四個重點領域合作達成共識。2003 年 11 月吳作棟總理訪華期間，雙方決定將新加坡參與振興東北等老工業基地增列為新的合作重點。

新、中經濟合作對新加坡具有重要的意義，一方面可以搭上中國的經濟快車，為新加坡的經濟成長提供了動力；另一方面可以減低對美國和日本經濟的過分依賴，防止美、日經濟「一打噴嚏」，新加坡和其他東南亞國家就「感冒」的現象發生。從新、中建交到 2003 年，雙方貿易額增加了近 10 倍，中國累計批准新加坡在中國投資個案約 11,800 多個，約定金額 334 億美元，實際投入 243 億美元。在 2003 年，新加坡對外投資有 78% 進入中國大陸。2000—2004 年新加坡對中國實際投資額保持在每年 20 億美元左右，依次分別為 21.72、21.45、23.39、20.60、20.10 億美元。進入 2005 年，對中國投資止跌回升，投資明顯加速，對中國直接投資額達到

¹³⁵ 阿拉斯泰爾·伊恩·約翰斯頓、羅伯特·羅斯，《與中國接觸—應對一個崛起的大國》黎曉蕾、袁征譯（北京：新華出版社，2001 年），頁 165。

¹³⁶ 中華人民共和國外交部網站-中國與新加坡雙邊關係

22.04 億美元，上升為對中國直接投資的第六大來源地。¹³⁷此外，新加坡還大力支持中國—東協自由貿易區的建立。

不過，基於一貫的大國平衡戰略思維，後李光耀時期新加坡也擔心經濟、軍事日益增強的中國會打破東南亞區域平衡，成為地區新的威脅，因此不斷增加與美國、印度等國軍事安全合作，希望能藉此降低中國在東南亞的影響力，其對華政策也開始由全面接觸趨於保守制衡。

三、新加坡與日本外交關係

對新加坡來說，日本無論在經濟上或戰略上都是重要的夥伴。新加坡將日本定位為全面合作夥伴。新加坡認為日本是確保東南亞地區繁榮、安定的一個重要因素，因而新加坡尤其重視美國和日本在本地區安全和穩定方面的作用和影響，把加強東協與美國、日本的合作看成是東協國家防止外來侵略和促進經濟發展的保證。進入二十世紀 1990 年代，隨著蘇聯解體，新加坡認為美、中、日是亞洲穩定的新平衡格局。亞太地區的未來與繁榮，在很大程度上取決於美、中、日良好的關係¹³⁸。因此，日本成為新加坡戰略架構的新因素，作用在逐步加強。而日本在這一時期加快了向政治、軍事大國邁進的步伐，把東協作為其實現政治大國的突破口。新加坡則希望日本在東南亞的政治和安全方面發揮更大的作用，提高日本在東協的影響力以制衡中國，使大國在東南亞的力量達到平衡狀態。因而新加坡積極支援日本介入東南亞事務，幫助日本加強與東協國家在經濟、政治和反恐等方面的聯繫，要求日本在政治上把東協看作是夥伴，日本也積極支援東協區域論壇的建立。雙方各有所需，兩國關係迅速發展，更多的體現在經濟方面。

在李光耀時期，李光耀就認為日本作為亞洲的現代化國家是新加坡學習的對象，李光耀曾說「新加坡的工業，不能以現有水準為滿足，而應追蹤日本，學習日本，向高度精密工業邁進」。¹³⁹日本一向是新加坡第三大

<http://www.fmprc.gov.cn/chn/wjb/zzjg/yzs/gjlb/1323/default.htm>

¹³⁷ 中國駐新加坡共和國經濟商務參贊處網站

<http://sg.mofcom.gov.cn/aarticle/maoyi/baoxian/200309/20030900128>

¹³⁸ 許通美，《探究世界秩序——一位務實的理想者的觀點》（北京：中央編譯出版社，1999年），頁 302。

¹³⁹ 亞力克斯·喬西，《李光耀》（上海：上海人民出版社，1976年），頁 316。

貿易夥伴及第二大主要投資來源。¹⁴⁰進入吳作棟時期，新日雙方進一步加強經濟技術合作。1993年兩國貿易總額達到390億新元，日本是新加坡主要貿易夥伴，是僅次於美國和馬來西亞的第三大貿易夥伴。日本一直是新加坡最大的商品進口國，1994年從日本進口344億新元，占新加坡進口總額的22%¹⁴¹。在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1月，日本首相小泉純一郎訪新，兩國簽署新日「新時代經濟夥伴關係協定」加強了雙邊在經濟、政治上的合作。兩國也在「日新21世紀夥伴關係計畫下」，共同提供發展中國家技術上的支援。2005年日本在新加坡的累積投資達350億新元，是新加坡最主要的外來投資國。而新加坡也是日本第五大外來投資國，單是在2004年，新加坡在日本的投資就達到了5億1500萬美元，在日本所吸引外資總額中的比例為1.4%。新加坡與日本兩國的雙邊貿易總額也以2004年的518億新元，上升到2005年的529億新元，但雙方的經貿往來仍有廣闊發展的空間。¹⁴²

在安全方面，新加坡和日本在維護麻六甲航道安全，經濟和地區安全等方面有著共同利益，新、日之間也充分分享了許多區域議題間的共同利益，例如：亞太地區的區域安全情勢、維持東南亞國際航線的航海自由及安全、促進亞太區域的對話機制。越來越多的東協國家贊同日本在政治與安全方面在本區域發揮更大的作用，以制衡正在崛起的其他大國。新加坡前外交部長黃根成說：「日本積極參與與東協的政治與安全對話，反映了日本一東協關係正在走向成熟。」¹⁴³隨著冷戰後地區大國的崛起和美國在東南亞勢力的調整，新加坡希望日本在東南亞政治和安全方面發揮更大的作用，以使大國在東南亞的力量處於平衡狀態。新加坡積極支援日本介入東南亞事務，加強同東協國家的政治、經濟及安全反恐聯繫。2000年5月，日本防衛廳長官瓦力訪問新加坡時，新加坡同意「日本自衛隊在東亞地區救助日本人或執行維和任務時，可以使用新加坡國內的軍事基地」。

雖然新加坡積極推進與日本在政治，經濟與安全全方位合作，推進日

¹⁴⁰ 新加坡外交部網站：〈Remarks by Minister of State for Foreign Affairs Dr Ow Chin Hock in Parliament, 13 March 2001, in response to Questions by member of Parliament on Singapore-Japan Relations〉2001年3月14日。

¹⁴¹ 魯虎，《列國志：新加坡》。（北京：社會科學文獻出版社，2004年），頁317。

¹⁴² 世華財訊 http://www.ndrc.gov.cn/xxfw/zxw/t20060726_77765.htm

¹⁴³ Hardew Kaur, "Ensuring We're Not Bitten by the Same Dog Twice", *New Strait Times* (Malaysia, October 3, 2000) .

本在經濟上加強與東南亞國家的聯繫，在東南亞政治與安全方面發揮更大的作用，但是始終警惕日本重整軍事實力向東南亞擴張。由於日本右翼勢力在言行中否定二戰中的暴行，美化、篡改二戰侵略歷史，新加坡對此持強烈的批評態度，對日本軍國主義復活存在戒備心理。李光耀在回憶錄中提到「這個國家從不悔悟，從不道歉」，「日本人現在的態度，可以視為他們日後行為的苗頭…日本的實力仍然不容低估。一旦他們感覺到受威脅，石油或其他生存資源被切斷，出口市場被封死，國家生存的命脈斷絕，那我相信日本人必會再次進行惡鬥，就像 1942 年至 1945 年一樣。」¹⁴⁴

四、新加坡與印度外交關係

印度與東協相鄰，在地理、歷史、文化和經濟上和東南亞都有著重要聯繫。冷戰時期，印度與蘇聯站在一邊，而新加坡站在美國一邊，雙方的關係沒有得到深入的發展。進入二十世紀 1990 年代，隨著蘇聯解體，冷戰結束，印度的發展戰略出現了重大變化，推行全方位務實外交，大力發展與美國及其他西方國家的關係，使印度與東協之間對抗的戰略因素淡化，雙方關係得以緩和。在經濟發展上，印度開始實行經濟改革，發展市場經濟，引進外資，隨著印度經濟的發展，印度的大國意識也日益增強，希望在國際上擴大影響，而東南亞地區則是連接印度洋與太平洋的通道，因而印度希望透過加強與東南亞及其它亞太大國在政治，經濟及軍軍事領域的合作來擴大印度的國際影響，為謀求大國地位設定基礎。此外，中國的不斷「南下」也極大的刺激了印度「東進」的決心。而新加坡作為亞太與東協的重要經濟中心，西方強國力挺的國家，擁有健全的基礎設施、穩定的社會與政治環境，良好的商業政策以及強大的大國外交能力，是印度商界向東協、亞太擴展的重要跳板。新加坡又地處兩洋結合部，是連接亞太和南亞地區的戰略樞紐。因而，加強印新安全防務合作與交流，以新加坡作為跳板，印度就可以進入亞太，參與與亞太安全事務。印度因此十分期待與新加坡合作。

而對新加坡來說，二十世紀 1990 年代印度經濟迅速發展，讓新加坡意識到印度的崛起，將為新加坡帶來巨大的發展機遇。印度巨大的潛在市場和歷史文化上的聯繫，也使新加坡在發展與印度合作上具有動力又有天然

¹⁴⁴ 李光耀，《李光耀回憶錄 1965—2000》。（北京：外文出版社，2001 年），頁 557-558。

的優勢，當然更重要的還在於從勢力均衡的角度出發，將印度勢力引入東南亞，全面加強與印度的經濟，軍事合作以平衡中國在東南亞的影響力和美國在東南亞的軍事實力。

1994年吳作棟訪問印度，此後雙方高層互訪不斷，不斷推進雙方政治、經濟、安全全面合作。並且在印度與東協之間充當橋樑，積極推動印度與東協政治、經濟、安全層面的全方位接觸，將印度力量引入東協。2000年1月，吳作棟總理訪問印度後，雙方共同成立了多個資訊與科技小組加強和落實雙方的經貿合作。在吳作棟倡議下，新、印兩國還成立了「新、印夥伴關係協會」，以推動兩國工商界更進一步交流合作。同年6月，印度外長賈斯旺訪新，同年11月，印度總統納拉亞南對新進行國事訪問。2001年10月新加坡經濟發展局、拾郎集團和印度總商會共同成立印度中心，為印度企業和個人進軍新加坡市場創造條件。2003年印度繼中國和東協簽署了《全面經濟合作架構協定》正式加入《東南亞合作條約組織》後，並為最終達成《印度—東協自由貿易區》作好鋪路。

在安全合作方面，新、印雙方也展現高度合作意願。自1994開始，兩國海軍就在印度柯欽海岸舉行年度軍事演習。印度進行核子試爆時，新加坡選擇給予默許或支持，不像東協大多數國家對印度表示譴責和遺憾。而針對新加坡希望在印度舉行軍事演習的要求，印度政府也表示同意，這也是表明雙方軍事合作層次大幅提高，關係更加親密。

第四節 新加坡與區域組織的關係

早在李光耀時期新加坡就意識到只有加入區域組織，立足於區域組織、積極參與區域組織活動，並在區域組織中扮演重要角色才能讓世界聽到新加坡的聲音，才能維護新加坡的利益，後李光耀時期，新加坡一如既往重視區域組織經濟合作功能發展，也積極熱中參與及推動，與經濟活動有關的區域型經濟組織對話活動。

一、新加坡對區域組織合作的認知

新加坡自知是世界上最小的國家之一，國土狹小，人口稀少，自然資

源極度缺乏，連飲用水都需要馬來西亞供應。如果按照傳統規則，一個國家在國際體系中的能力和地位以領土大小、人口、經濟、軍事及自然資源為基礎進行計算的話，新加坡在國際舞臺上肯定是個無關緊要、無聲無息、無足輕重的角色，只能被國際社會看作「跳蚤」¹⁴⁵還是「小娃娃」¹⁴⁶。

但是，這個小國家卻有著極大的政治抱負，李光耀時期新加坡並不甘心做一個無足輕重的角色，他們關心自己在「圖騰柱」上的位置，希望抓住一切機會表現自己，渴望在國際事務中扮演領導角色¹⁴⁷。李光耀意識到新加坡小國寡民，可運用的外交資源十分有限，單靠新加坡的實力幾乎無法對東南亞區域或世界有任何影響。他認為東南亞較小的國家建立起區域的合作組織，可以增強這一地區的和平、安全與經濟繁榮。¹⁴⁸這個看法逐漸發展成為新加坡對於區域組織合作的認知，新加坡認為作為一個小國，必須要加入區域合作組織，才能實現自身的政治、經濟、安全利益，才能在國際政治舞臺上擁有影響力。後李光耀時期新加坡依舊十分重視區域合作組織。區域經濟合作組織不但密切了新加坡與組織內成員之間的政治、經濟與安全合作，也讓新加坡獲得實質利益，還可以讓新加坡有機會透過區域組織與組織外的大國或其他區域組織打交道，實現其國際影響與國際利益。

東協對於新加坡而言是最為重要的區域組織，新加坡對於區域組織合作的認知充分體現在對東協的認知。新加坡認識到，它的安全與繁榮是建立的亞太地區特別是東南亞的安全與穩定基礎之上的，沒有東南亞的穩定與繁榮就沒有新加坡的發展。而東協這個區域合作組織可以讓東南亞的安全與穩定有確實的保障。東協經過多年的快速發展及組織制度的一體化建設，內部凝聚力不斷增強，在國際舞臺上也開始態度一致，用一個聲音說話，成為亞太地區重要一支力量。

新加坡把東協作為其外交政策試行的主要場所，作為東協的創始成員國，新加坡在東協發揮著建設性的作用，以東協為依託，新加坡將自己的

¹⁴⁵ Michael Leifer, *Singapore's Foreign Policy: Coping with Vulnerability*. (New York: Routledge, 2000.) ,p.110.

¹⁴⁶ Lee Kuan Yew, *From Third World to First: the Singapore Story, 1965-2000*, (New York: HarperCollins, 2000) ,p.506.

¹⁴⁷ Koh, Tommy T. B., Acharya, and Amitav. *The Quest for World Order: Perspectives of a Pragmatic Idealist*. (Eastern University, 1997) ,p.11.

大國平衡戰略上升為東協的對外戰略，這成為新加坡實施大國平衡戰略的重要手段，同樣透過東協，新加坡讓自身的安全戰略成為東協的安全戰略。新加坡依託由東協主導的東協地區論壇、亞歐會議以及東協作為重要成員的 APEC 等更大規模的國際組織，其外交活動範圍更加廣闊，參與程度更加深入，獲利也會更加豐厚。此外，東協為新加坡提供了與鄰國協商合作的公共舞臺。

二、新加坡與東協的合作關係

東協（Association of Southeast Asian Nations；ASEAN）的前身係由馬來西亞、菲律賓和泰國 3 國於 1961 年 7 月 31 日在曼谷成立的東南亞協會。1967 年 8 月 8 日，印尼、泰國、新加坡、菲律賓 4 國外長和馬來西亞副總理在曼谷舉行會議，發表了《東南亞國協成立宣言》，即《曼谷宣言》，正式宣告東協成立。二十世紀 1980 年代至 1990 年代，汶萊（1984 年）、越南（1995 年）、寮國（1997 年）、緬甸（1997 年）和柬埔寨（1999 年）5 國先後加入該組織，使東協由最初成立時的 5 個成員國擴大到 10 個成員國。巴布亞新幾內亞是東協觀察員國。東協 10 國總面積 444 萬平方公里，人口 5.76 億，國內生產總值（GDP）達 15062 億美元，是一個具有相當影響力的區域性組織¹⁴⁹。

東協作為一個重要的區域性組織，在地區和國際事務中也發揮著越來越重要的作用。其中，東協與東亞三國的合作尤為耀眼。二十世紀(1990 年代)初，東協率先發起東亞區域合作進程，東協在合作中的主導或領導地位。形成了「10+3」（東協與中、日、韓）和「10+1」（東協分別與中）兩種形式。東協—印度合作也開始發展。此外，東協還與美國、日本、澳洲、紐西蘭、加拿大、南韓、中國、俄羅斯、印度 9 國以及歐盟形成對話夥伴關係。

而東協內部推動經濟一體化合作，東協自由貿易區（ASEAN Free Trade Area, AFTA）於 2003 年 1 月 1 日正式啓動。自由貿易區的目標為：

- （一）促進東協成為一個具有競爭力的基地，以吸引外資。
- （二）消除成員國之間關稅與非關稅障礙，促進本地區貿易自由化。

¹⁴⁸ 陳嶽、陳翠華，《李光耀：新加坡的奠基人》（北京：時事出版社，1990 年），頁 51。

¹⁴⁹ 新華網 http://news.xinhuanet.com/ziliao/2002-10/28/content_610510.htm

- (三) 擴大成員國之間互惠貿易的範圍，促進區域內貿易。
- (四) 建立內部市場。

新加坡雖然是東協創始國之一，但新加坡對東協的認知和政策並非始終如一，而是經歷了一個從懷疑、觀察到不斷認可和逐步深化的歷史過程。在李光耀時期，新加坡與東協的關係經歷了疑慮與觀察階段和重視和利用階段。但總體來說，在 1997 年東南亞經濟危機之前，東協主要在印尼、泰國和馬來西亞領導之下，新加坡在東協的活動並不深入。

冷戰結束後，全球化的不斷深化和東亞國際環境的變遷，為東協的發展創造了良好的外部條件，也為東協的跨越式發展提供了難得的歷史契機，東協愈加試圖成為國際舞臺上的一支重要力量，乃成為東亞國際格局中的權力中心之一。這促使東協核心成員國的地位與作用發生變遷。政治嗅覺明銳的後李光耀時期新加坡政府意識到這是個千載難逢的機會。多年的經濟發展與強大的外交實力為新加坡提供了機會，新加坡在東協中開始了主動與領導階段。

1997 年東南亞金融危機和國內政治經濟衝擊了印尼、馬來西亞、泰國等國，使得這些國家對東南亞地區建設的關注相對下降，小國新加坡於是迎來了東南亞地區進取政策的活動空間。經過幾十年經濟與外交的迅速發展，在 1997 年東南亞金融危機中，印尼、馬來西亞、泰國等東協核心國家遭受嚴重打擊，而新加坡並沒有受到重大影響，這為新加坡政府扛起東協這面「大旗」積聚了氣候。新加坡超越其他東協國家，一躍而為引領東協前進的關鍵角色，某種程度上甚至是冷戰後東協進程的標竿和主導者。

新加坡素有東協軍師之稱，它屢屢提出想法、主意及建議。不少有關東協未來的重大決定和決策都來自於新加坡的建議。根據東協前秘書長塞維里諾（Rodolfo C. Severino）的觀察，自 1992 年在新加坡舉行第四屆東協領袖會議以來，新加坡似乎在東協內發揮著「主導作用」，「東協幾乎所有的主要倡議都源自新加坡」。¹⁵⁰ 由新加坡首先提議，發起東協歐亞會議，進而擴展到亞歐會議、由新加坡倡議成立東亞—拉美合作論壇

¹⁵⁰ Rodolfo C. Severino, *Southeast Asia in Search of an ASEAN Community*. (Brussels: Hanns Seidel Foundation, 2006), p.29.

(Forum for East Asia-Latin America Cooperation)，由新加坡率先將印度引入東協，在新加坡主導下，東協—印度峰會 (ASEAN-India Summit) 成立，新加坡成爲東協與印度之間的協調者；新加坡建議舉行「東協+3」和「東協+1」峰會；新加坡帶頭推動東協自由貿易區 (AFTA) 與澳洲、紐西蘭之間更緊密的經濟關係；新加坡對東協—中國間的自由貿易區建議率先做出了積極的反應；新加坡在推動東協與區域外大國對話方面，扮演了關鍵的角色。新加坡在東協與中國、日本及印度自由貿易區建立談判中起到了積極的作用，並歡迎這些大國加入《東南亞友好合作條例》；它提出「電子東協」(e-ASEAN) 的概念，宣導資訊通訊技術應用是促進東協一體化、縮小東協成員國間「數位鴻溝」的目標和手段；新加坡給東協的援助專案命名爲「東協一體化倡議」(Initiative for ASEAN Integration)，該專案透過援助「新」成員國來縮小其與「老東協」成員國間的發展差距。

新加坡總理吳作棟於 2002 年 11 月的第八屆領袖會議上建議將東協建成「東協經濟共同體」，提出了「東協經濟共同體」(ASEAN Economic Community) 的概念，指明了地區經濟一體化的發展方向；2003 年 SARS 疫情爆發，新加坡呼籲迅速召開東協—中國領袖會議，處理東亞地區的 SARS 疫情，這是應對地區危機的一次成功的集體反應；在中國、印度和其他地區組織不斷增長的競爭面前，新加坡促使東協設立東協競爭力研究委員會；2004 年 12 月 26 日，東南亞大海嘯爆發，新加坡新任總理李顯龍發起「東協領袖處理地震和海嘯的特別會議」，東協國家及其大多數對話夥伴與受害國與會。¹⁵¹總之，冷戰結束以來，從其參與東南亞地區合作的熱情和作爲來看，稱新加坡爲「東協軍師」似乎也不爲過。

新加坡非常重視東協的發展，立足東協，從而實現有效擴大自身影響力，前面已有論述。透過積極推進東協內部合作及東協外部國家、區域組織的合作，新加坡最大限度地利用東協這個平臺，實現自身政治、經濟與安全利益和擴大國際影響，而東協也得益於新加坡及其他成員國的推動，成爲區域及國際舞臺上的一支重要力量，發揮越來越大的影響。

東協作爲新加坡外交平臺，東協的國際地位會影響新加坡的國際影響。

¹⁵¹ Rodolfo C. Severino, *Southeast Asia in Search of an ASEAN Community*. (Brussels: Hanns Seidel Foundation, 2006), pp.29-31。

1997年東南亞金融危機嚴重挫傷了東協的內部團結和國際地位，東協成員國開始相互指責，完全從本國利益出發，競相貶值本國貨幣…使東協曾經出現過的團結合作精神蕩然無存。因此在二十世紀末，東協對新加坡的積極意義大為降低，新加坡於是暫時拋開東協，在安全上倒向美國，為美國提供軍事基地，與美國簽訂自由貿易協定。由此可見，新加坡與東協的關係也是一種依託與超越的關係，能依託的時候依託，不能依託的時候就超越，這是新加坡積極的實用主義原則下的必然選擇。

小結

後李光耀時期對外政策對李光耀時期一脈相承，奉行積極務實的外交政策，根據本國的國情，新加坡在外交方面立足東協，實行睦鄰友好政策，堅持大國平衡戰略，主張不結盟。

東協對新加坡而言是極為重要的外交平臺。東協促進了新加坡與重要鄰國馬來西亞、印尼的雙邊關係，對新加坡國防事務安全有著積極意義。東協內部國防事務合作對新加坡安全提供了更加有力的保障。東協成員內部經濟合作，經濟一體化，為外向型經濟的新加坡提供了廣闊的市場和投資場所及物質資源。東協是新加坡實施國際影響的最重要平臺，新加坡積極利用東協發起歐亞論壇，推進東協 10+3，東協 10+1，東協-印度供奉論壇等，活躍在世界政治舞臺，實現了新加坡的國際利益。

而新加坡對馬來西亞，印尼實行睦鄰友好政策，最大程度為新加坡創造良好生存環境。新加坡與馬來西亞，印尼高層互訪不斷，儘管有很多爭議與分歧，各國高層主張用對話解決爭端與分歧，求同存異，推動兩國關係發展。新加坡在制定外交政策時特別注意對馬來西亞，印尼的影響。對馬來西亞，印尼進行了大量投資，透過與馬來西亞與印尼的經濟合作，新加坡獲得了本國經濟發展缺乏的原材料、市場與勞動力，也促進了馬來西亞與印尼經濟發展，改善了與這兩個國家的數岸邊關係。在 1997 年東南亞金融危機中，向馬來西亞，印尼伸出援手。為兩國克服經濟危機做出了重要貢獻。

在東南亞區域，新加坡實施大國平衡戰略，新加坡保持美國在這一區

域的存在，同時，看到中國、印度在進入二十世紀 90 年代迅速崛起，新加坡積極推進與中國、印度合作，向中國、印度大量投資，期待搭乘上這兩列快速發展的列車，促進新加坡經濟發展。同時也看到兩國尤其是中國可能對東南亞平衡造成影響，因此積極加強美國在東南亞的勢力影響，同時，進一步加強與日本合作，增強日本在東南亞勢力，並引入印度勢力，積極推動印度與東協合作，以制衡中國，達到區域平衡。維護東南亞的和平與穩定。

透過務實的外交政策，新加坡具體實現了政治、經濟繁榮，爭取到安定、安全的生存環境，除在國際上實現了自身利益，並獲得了國際社會的肯定與讚揚。



第四章 新加坡對外經濟政策

經濟外交是國際間各國外交活動的一個重要組成部分，新加坡受限於國土面積狹小及人口總量少，在政治和軍事領域方面，新加坡可以發揮的空間有限，但是新加坡擁有發展經濟的先天優勢，地理位置處於國際交通樞紐，爲了維護自身的安全及提高自己的國際地位，全力發展經濟是基於極爲現實的因素考量。後李光耀時期新加坡更加了解小國欲在國際環境中有所作爲，必須先從發展國內經濟著手。一國的經濟發展程度與經濟規模等對於其外交政策和外交行爲往往具有決定性的影響力。透過大規模經貿投資從事及建設外交工作，是後李光耀時期新加坡對外經濟政策是其外交政策的一個重要歷程與主要考量因素。

第一節 新加坡對外經濟政策

新加坡熟知其國土面積狹小，市場有限，僅靠本國資源和市場很難滿足國家生存和全面發展的需要。因此經濟活動在新加坡外交中發揮著獨特的作用，想要拓展外交生存空間和擴大交往範圍。需要高度外向型的經濟結構，有鑒於此如何使新加坡的經濟策略與外交策略緊密的結合在一起，這是新加坡外交的一大特點與考驗。對於新加坡而言，從事經濟外交是其走向世界的基石。

一、新加坡經濟外交策略

新加坡基於特殊國情自李光耀時期即實行「全球化」對外經濟策略，積極參加全球與地區經濟合作，目標把新加坡建設成一個「全球城市(Global City)」，進而爭取全球經濟市場。

新加坡國內資源匱乏，市場狹小是不爭的事實，但地理位置和交通位置重要，敏銳的新加坡領導團隊意識到如果他們將新加坡的未來在全球範圍來思考，融入國際社會，利用全球資源和市場，那麼新加坡國土的狹小，腹地、自然資源以及國內市場的缺乏就都不是致命的缺陷或者不能克服的障礙，這樣新加坡的生存和發展問題都可以得到解決。

而在全球化對外經濟策略中，區域化經濟外交戰略是其全球化對外戰

略的一個重要組成部分，新加坡在其區域經濟外交中致力於將自身打造成爲東協地區投資、貿易的「視窗」，使其成爲東協的經濟樞紐。新加坡在經濟上非常重視東協，認爲只有在東協發展的基礎上其經濟才能得到進一步提升。

1972年拉惹勒南在總結新加坡成功經驗時，提出了「全球城市」這個概念。他說：因爲「新加坡與鄰國的經濟聯繫會變得更困難，我們不能像以前那樣靠進口或轉口它們的初級商品來生存，我們的鄰國已經建立起了它們自己的對外貿易路徑，以減少新加坡的中間環節，而且初級商品的利潤也是很少的。無論對新加坡還是對東南亞，新加坡轉口港的重要性都下降了。所以新加坡要變成另一種新的城市類型——一個全球城市。」¹⁵²

他進一步解釋「全球城市」這個概念，說道：「本地區的經濟形勢無疑對我們是有重要影響的，地區所發生的一切都會給我們帶來一系列經濟、政治和軍事的影響。但是，我們不僅僅是一個地區城市，我們不僅要從本地區，而且要從國際經濟體系中吸取營養，我們能否興旺繁榮取決於我們能否融入國際經濟體系。如果我們將新加坡的未來放在全球城市而不是地區城市的位置上，那麼新加坡國土的狹小，腹地、自然資源以及國內市場的缺乏就都不是致命的缺陷或者不能克服的障礙。我們向全世界開放，所以自獨立以來我們取得了經濟成功，也確保了政治和社會穩定。成爲一個全球城市，腹地問題變得不重要了，全世界都是新加坡的腹地，大海就是我們的高速公路，我們有世界級的港口，我們的船隻可以把我們的產品送到世界各個角落，也可以從世界各個角落載回我們需要的任何物品。」¹⁵³

二、新加坡經濟外交的內容與特點

（一）新加坡經濟外交的內容

第一、多元化與開放政策

新加坡意識到經濟外交的發展需要有一定的條件，其中最重要的是自身經濟地位的提高和經濟水準的發展。新加坡透過大規模計畫發展經濟，以提升本國國際地位。獨立後，新加坡對內實行經濟多元

¹⁵² Chan Heng Chee, *The Prophetic and the Political: Selected Speeches and Writings of S Rajaratnam*, (Palgrave Macmillan Hardcover, 1987), p. 225.

¹⁵³ Chan Heng Chee, *The Prophetic and the Political: Selected Speeches and Writings of S Rajaratnam*, (Palgrave Macmillan Hardcover, 1987), p. 227.

化，對外實行全方位的經濟開放政策。有效的促進了其經濟躍昇。新加坡結合本國國情與世界經濟發展趨勢，持續不斷地致力於其國內產業結構的升級，新加坡獨立後，根據當時的國情，優先集中發展了一批勞動密集型產業，主要是製造業、船舶修理業等，使新加坡初步建立了工業基礎。到 1970 年代，隨著國際經濟形勢和自身經濟的發展，新加坡政府於 1979 年開始實行「經濟重組計畫」，也就是新加坡「第二次工業革命」，政府透過財政金融政策，鼓勵採用先進技術和設備，逐漸淘汰勞動密集型產業，大力開發更加有利於新加坡發展的技術和知識密集型產業。

進入後李光耀時期，也就是 1990 年代起，時任總理吳作棟提出「新起點政策」，目的是要保持本國的競爭優勢，進一步加強國際合作，還要使新加坡成為亞太地區金融和商業中心。為此新加坡把港務工作進一步改進和自動化，使新加坡成為最繁忙的集裝箱港口；進一步發展了光學纖維、衛星系統和海底光纜，使新加坡成為國際電信網路中心之一；並進一步改進了煉油、造船行業，使新加坡成為國際上一個船舶製造業基地。此外，新加坡大力發展旅遊業，增加「綠色收入」。新加坡充分利用其作為地區航運中心的條件和有限的旅遊資源，在發展經濟的同時大力發展旅遊業，不斷提升服務品質，把新加坡建設成爲一個「花園城市」和東南亞旅遊勝地，並成爲歐洲以東、夏威夷以西最吸引人的旅遊勝地和世界旅遊中心之一。¹⁵⁴1991 年旅遊業收入約 54.8 億美元，接待遊客 541.4 萬人次。1995 年外來遊客高達 714 萬，旅遊收入約 83 億美元，佔國民生產總值的 9.7%。1998 年外來遊客達 624 萬人次¹⁵⁵、2001 年達 752 萬人次、到了 2004 年更增加至 832 萬人次¹⁵⁶。旅遊業大力地促進了新加坡經濟發展與繁榮。

第二、貿易立國

新加坡以對外貿易爲基礎，促進產業結構升級，維護地區航運、金融中心地位。新加坡以貿易立國，是世界上少數幾個貿易總額大於國內生產總額的國家之一。對外貿易在新加坡經濟中佔有重要地位，歷史上的新加坡就是東南亞的一個重要商港。立國後，新加坡政府實

¹⁵⁴ 金湘，《騰飛的東盟六國》（北京：時事出版社，1995 年），頁 150。

¹⁵⁵ 魯虎，《列國志：新加坡》（北京：社會科學文獻出版社，2004 年），頁 172。

¹⁵⁶ 藍大周編，《新加坡年鑑 2005 年》華文版。（新加坡：新聞、通訊及藝術部、聯合

行了一系列有利於擴大出口的貿易政策，並改善貿易和投資環境，促進了新加坡對外貿易發展，從二十世紀 1980 年代開始，新加坡對外貿易入高速發展時期，年進出口貿易總額平均增長 26.4%，進口成長率為 21%，二十世紀 1990 年代以後，年進出口貿易仍然保持 20% 的成長。到 1990 年代中期，新加坡進出口貿易總值達到 2,440 億美元，外匯存底 700 億美元¹⁵⁷。新加坡在 1980 年代以前，主要的貿易夥伴是歐美地區。1990 年代初以後，對外貿易的重點逐漸向亞太地區轉移。現今亞太地區已經成為新加坡對外貿易的重點地區。2002 年 1 月，日本前首相小泉純一郎訪新，兩國簽署新、日「新時代經濟夥伴關係協定」加強了雙邊在經濟、政治上的合作。2003 年 1 月，新加坡延續先前與美國柯林頓政府的協商，完成自由貿易協定談判，簽署了新、美自由貿易協定。

第三、引進外資

外商直接投資對新加坡的經濟發展功不可沒。新加坡政府在經濟發展過程中非常重視對外資的引進，正是因為新加坡引資策略的成功措施，才積極地促進了其經濟快速發展。幾十年來，外資投資始終保持著踴躍的態勢，繼續湧入新加坡。新加坡引進外資的一個主要方式就是引進跨國公司，新加坡已經形成以外國跨國公司為主導的企業結構。外國跨國公司和跨國銀行在製造業和金融業兩大部門中居主導地位，1962 年新加坡製造業的外資獨資企業僅 33 家，合資企業 42 家，到 1982 年外資獨資企業達到 589 家，合資企業 708 家。¹⁵⁸李光耀稱跨國公司是新加坡的企業火車頭。¹⁵⁹「在製造業，外國跨國公司投資企業的產值佔 70%，增加值佔 60%，就業佔 50%，出口佔 80%。」¹⁶⁰進入後李光耀時期，新加坡主要透過提供稅務優惠來引進外資，包括所得稅法令與經濟擴展鼓勵（豁免所得稅）法令。主要有以下幾點：

1. 外國公司在新加坡設立營業部可享受免稅優惠。
2. 國際石油貿易公司在新加坡設立區域營業據點，可獲減稅優惠。
3. 國際貿易商以新加坡作為轉運口岸，可享受減稅優惠。
4. 國際船務集團在新加坡設立公司可享受免稅優惠。

早報，2005 年 1 月），頁 340。

¹⁵⁷ 張青，《出使新加坡》。（北京：中央文獻出版社，2002 年），頁 144。

¹⁵⁸ 王勤，《新加坡經濟發展研究》（廈門大學出版社，1995 年），頁 89。

¹⁵⁹ 《聯合早報》，1993 年 1 月 9 日 <http://www.zaobao.com/>。

¹⁶⁰ 王勤，《新加坡經濟發展研究》（廈門大學出版社，1995 年），頁 27。

在經濟發展優待豁免所得稅法令下有各種稅務優惠，以鼓勵製造業與出口企業的發展，這些稅務優惠包括新興公司與新興服務公司的免稅優惠、在新加坡註冊船隻的盈利的免稅優惠、出口與擴展企業、擴展服務與出口服務公司、國際貿易公司、貨倉與服務以及諮詢服務等行業的部分免稅優惠。

第四、對外投資戰略

1992年李光耀提出新加坡經濟應有「兩隻翅膀」的概念，一個是國內經濟，另一個是海外經濟。他呼籲新加坡商人增加海外投資，以創造更大經濟發展空間，把世界作為新加坡的腹地。新加坡設想用20年左右的時間使其在國外發展起來的經濟規模達到相當於國內生產總值的25%到30%的水準。¹⁶¹新加坡制定了一系列措施促進對外投資，新加坡領袖也頻繁出訪進行經濟外交，新加坡對外投資從1990年代開始飛速發展。「據新加坡《聯合早報》2007年7月10日報導，新加坡的累積海外直接投資額自1994年來，每年平均增長15%，截止到2006年底，新加坡累計海外直接投資總額1960億新元。這個投資額數字是1994年時的五倍」。¹⁶²

這意味著，在這12年期間海外投資增長了五倍之多為新加坡累計了外交談判籌碼。

(二) 新加坡經濟外交的特點：

每個國家發展經濟外交時都會根據自己的實際需要做出選擇，表現出自己特色。新加坡和其他國家一樣，經濟外交也具有自己獨特的特點。

第一、經濟外交強調國家安全第一

為確保國家安全，新加坡在實施經濟外交時從不追求「唯利是圖」，當利益與安全發生矛盾時，以安全考量為先。這其實有充分的理論依據，「從理論上講，安全與發展是一個國家在國際社會中所追求的兩個基本目標。一個國家最關心的是兩件事，一個是生存，一個是發展。生存是一個國家的安全問題，屬於政治範疇；發展是一個國家的經濟振興問題，屬於經濟範疇。這兩者是緊密相連的，生存是基礎，沒有生存就談不上發展，而發展是為了更好地生存，維護生存為最基本要求。表面上來看，生存與發展相互影響，相互作用，不能簡單地說誰

¹⁶¹ 《聯合早報》，1992年8月17日 <http://www.zaobao.com/>。

¹⁶² 中華網 <http://finance.china.com/>

決定誰，但二者相比，生存問題比發展問題是一個更為基礎的問題，國家安全比經濟利益更重要。」¹⁶³由此可見發展是以國家安全為基礎的，新加坡在推行經濟外交時並不是一味追求經濟利益。當經濟利益與國家安全發生矛盾時，新加坡首先考量國家安全。例如，在越南侵略柬埔寨期間，新加坡感到自己的安全受到威脅，捨棄了經濟利益，因此一度中斷與越南、前蘇聯的部分經濟關係，停止向越南出售戰略物質，包括石油產品、航空與海事器材、機械設備等，後又禁止公民到越南貿易、投資和旅遊。

第二、經濟外交主張多邊涉入

但經濟關係親疏有別，經濟關係的親疏程度往往與外交策略格局中的地位輕重成正比，經濟外交服務於外交總目標。新加坡的經濟極易受世界整體經濟的影響，新加坡明白其國力有限，任何投資絕不把所有的雞蛋放在一個籃子裏的道理，為了避免對個別國家和地區產生過強的依賴性，新加坡的經濟外交採取多邊涉入的方式，所以新加坡獨立後最大限度地保留傳統的經濟聯繫，比如：允許中國銀行在新加坡繼續營業；同時也最大範圍地開拓新的市場，比如：迅速與東歐社會主義國家簽訂貿易協定。儘管按照多邊涉入的原則廣泛發展經濟外交，但經濟關係還是不可避免的有親疏之別，而這些親疏之別也決定了相關國家在新加坡外交策略中的地位輕重。規劃在以全世界為範圍裏，掌握美國為其最大的市場和投資國，而日本其次原則。而在東協區域裏，將馬來西亞設定為最重要的貿易夥伴，而對東協其餘各國的貿易和投資因應趨勢逐步上升。雖然中國不在新加坡主要投資國之列，但看準中國開放市場潛力設定是新加坡海外投資的主要標的國，所以美國、日本、東協、中國都是影響新加坡經濟外交的重要因素，其中尤以美國最具影響力。

第三、建立全球和地區經濟中心

新加坡經濟外交的主要目標是建立成為國際性和區域性經濟中心，其型式既是經貿中心又是服務業中心。為目標首先須將新加坡建設成為國際性經貿中心，貿易是新加坡的經濟支柱，新加坡是世界上最大的轉口貿易港之一，它的繁榮與東南亞國家的經濟起落緊密相連，新加坡政府深深體會這個要因，李光耀時期即提出「我們的港口不僅是

¹⁶³ 閻學通，〈國家安全比經濟利益更重要〉，《學習月刊》，（2003年4月），頁15-16。

服務於 200 萬新加坡人民的港口，而且是服務於所有東南亞國家需要的地區港口。這種狀況是否長期存在，部分取決於我們周邊國家的經濟活力，部分取決於我們自己應對地區需要的能力，我們必須清醒地認識因為這樣更有效、更經濟、更有利可圖。所以我們要提高我們的港口吞吐能力和效率來滿足鄰國國家的需要。」¹⁶⁴及「我們的鄰居變得越繁榮，它們的經濟越有活力，新加坡生存的機會就越大，經濟也會更繁榮。」¹⁶⁵，後李光耀時期更加積極作為，付諸行動，到 2007 年止新加坡對外貿易總額已成長為約 5617.5 億美元，國內生產總值也達約 1410.3 億美元，對外貿易總額為國內生產總值的 3.98 倍，「人均對外貿易總額」已躍居世界之冠。

其次，轉型成為服務業中心。雖然新加坡是貿易大國，以貿易立國，但是其商品貿易數據歷來都是赤字，透過無形貿易(如旅遊業、運輸業、服務業)和流入資本的盈餘彌補國際收支虧損。以金融和商務為重點的現代服務業的迅速發展成為新加坡發展的原動力，1978 年後國際服務業成為新加坡出口經濟的主導部門，它是特產旅遊活動及製造業之外的第三大增長因素。現代服務業的增長使新加坡經濟發展保持了高度的連續性，同時也構建了新加坡與海外市場相互交流滲透的平臺。1990 年代後，海外投資成為新加坡對外經濟關係的一支新銳，政府積極扶持和參與海外投資，制定和實施鼓勵海外投資的計畫和政策。

第四、在發展經濟外交中，將政治與經濟分開處理。

新加坡基於國情外交上徹底奉行實用主義，在經濟外交方面亦是如此。新加坡的外交中就有只發展經濟關係而不發展政治關係的政經分離情況，對於那些不便發展政治關係的合作者，如果需要，也要設法維持與對方的經濟關係。典型的例子就是新加坡與中國建交前的雙邊關係。當時，出於安全與生存的考量，新加坡顧忌馬來西亞、印尼等國家的反應，沒有和中國大陸發展政治外交，但急需中國市場故積極發展與中國經濟貿易關係。中國是新加坡主要的貿易夥伴和進口市場之一，新加坡曾經一度是除香港之外是中國第二大外匯來源。自 1979

¹⁶⁴ Chan Heng Chee, *The Prophetic and the Political: Selected Speeches and Writings of S Rajaratnam*, (Palgrave Macmillan, 1987) ,p. 217.

¹⁶⁵ Chan Heng Chee, *The Prophetic and the Political: Selected Speeches and Writings of S Rajaratnam*, (Palgrave Macmillan, 1987) ,p. 225.

年，雙方簽訂貿易協定後，彼此提供最惠國待遇。新加坡政府還積極推動本國投資者到中國大陸投資，李光耀時期新加坡在海外投資發展策略中，中國是其優先考量的投資地區。新加坡對中國的直接投資開始於 1982 年，到 1990 年，累計簽訂合約數 390 個，實際投資金額 1.79 億美元¹⁶⁶，次於港澳地區、美國、日本，是中國第四大投資國。而後李光耀時期新、中建交後，隨著新、中友好關係的發展，兩國經濟發展迅速，卻適逢亞洲金融風暴，截至 2000 年兩國貿易額只有 108.2 億美元，經多方努力到了 2005 年增加到 331.5 億美元，五年時間增加了 2 倍多，新加坡成爲僅次於美國、日本、南韓和德國，成爲中國第五大貿易國，也成爲東協十國中最大貿易對象。

第五、引進外資以跨國公司爲主要目標

爲促進其國家經濟發展，新加坡大力引進外資，尤其是引進跨國公司。跨國公司（multinational corporation，MNC），又稱跨國企業（：multinational enterprise，MNE），是在多個國家或地區有業務，通常規模很大的公司。這些公司在不同的國家或地區設有辦事處、工廠或分公司，通常還有一個總部用來協調全球的管理工作。它們對全球政治具有很大的影響力，這除了是因爲它們影響到政治人物選區的經濟以外，也是因爲它們在公關與政治遊說上提供了資金來源。被認爲在組織國際交換方面擔當了市場的角色¹⁶⁷，在引進外資企業的初期，新加坡政府就意識到引進規模大、分量重、有足夠號召力的國際大型企業入駐，對於恢復國內外對這個被聯邦驅逐出來的新共和國的信心和新加坡經濟發展的重要意義。新加坡制定各種有利於引進跨國公司的政策，爲跨國公司入駐提供良好硬體與人才等配套。跨國公司在新加坡的發展始於 1960 年代末，這一時期適逢美國跨國公司實行結構調整，向海外遷移勞動密集型產業，新加坡抓住了這個好機會。1962 年新加坡製造業的外資獨資企業僅 33 家，合資企業 42 家，到 1982 年外資獨資企業達到 589 家，合資企業 708 家。¹⁶⁸獨立後的新加坡幾乎完全依靠跨國公司來爭取出口導向型的增長。外國跨國公司和跨國銀行在製造業和金融業兩大部門中居主導地位，李光耀稱跨國公司是新加坡的

¹⁶⁶ 王學、陳有真，《中國對外貿易概論》（成都：西南交通大學出版社，2005 年），頁 359。

¹⁶⁷ W. G. Huff, *The Economic Growth of Singapore: Trade and Development in the Twentieth Century*. (New York: Cambridge University Press, 1997), p. 36.

¹⁶⁸ 王勤，《新加坡經濟發展研究》（廈門：廈門大學出版社，1995），頁 89。

企業火車頭。¹⁶⁹ 2004 年新加坡已經形成以外國跨國公司為主導的企業結構。在製造業，外國跨國公司投資企業的產值佔 70%，增加值佔 60%，就業佔 50%，出口佔 80%。¹⁷⁰

第二節 新加坡與區域經濟組織合作關係

前述新加坡由於國情特殊，所以對於加入區域經濟組織十分重視，故十分積極參與區域經濟組織對話與運作，而目前新加坡參與的重要經濟組織活動為亞太經濟合作會議（APEC）、亞歐會議（ASEM）與東協（ASEAN）的區域經濟合作，對於推動新加坡經濟發展及國際上經濟地位，具備關鍵性影響因素。

一、新加坡與亞太經濟合作會議經貿組織的合作關係

1989 年 11 月，澳洲、美國、日本、南韓、紐西蘭、加拿大及當時的東協六國在澳洲首都坎培拉舉行了亞太經合會議首屆部長級會議，標誌著亞太經濟合作會議這一組織正式成立。澳洲、汶萊、加拿大、印尼、日本、南韓、馬來西亞、紐西蘭、菲律賓、新加坡、泰國、美國等 12 個成員國是於 1989 年 11 月 APEC 成立時加入的，是 APEC 創始成員國。

APEC 於 1993 年初在新加坡設立秘書處，負責該組織的日常事務性工作。APEC 的組織機構包括領袖非正式會議、部長級會議、資深官員會議、委員會和專題工作組等。其中，領袖非正式會議是 APEC 最高層級的會議。首次領袖非正式會議於 1993 年 11 月在美國西雅圖召開，此後每年召開一次，在各成員國間輪流舉行，由各成員國領袖出席。

APEC 總人口數達 27 億，約占世界總人口的 40.5%。根據國際貨幣基金組織公佈的資料，APEC 成員經濟總量約占世界經濟總量的 53%，貿易總量約占世界貿易總量的 43%。這一組織在全球經濟活動中具有舉足輕重的地位。¹⁷¹

¹⁶⁹ 《聯合早報》，1993 年 1 月 9 日 <http://www.zaobao.com/>

¹⁷⁰ 李光耀，《經濟騰飛路—李光耀回憶錄》（北京：外文出版社等，2001 年），頁 223。

¹⁷¹ 新華網 http://news.xinhuanet.com/ziliao/2002-10/11/content_598763.htm

成立之初 APEC 是一個區域性經濟論壇和磋商機構，經過十幾年的發展，已逐漸演變為亞太地區重要的經濟合作論壇，也是亞太地區最高層級的政府間經濟合作機制。APEC 會議就有關經濟問題發表見解，交換看法，會議形成的領袖宣言係指導 APEC 各項工作的重要綱領性文件。APEC 在推動區域和全球範圍的貿易投資自由化和便利化、開展經濟技術合作方面不斷取得進展，為加強區域經濟合作、促進亞太地區經濟發展和共同繁榮做出了突出貢獻。

APEC 堅持開放性，其中一個重要原因是 APEC 大多數成員體在經濟發展過程中，採取以加工貿易或出口為導向的經濟增長方式及發展戰略。這樣的發展戰略所形成的貿易格局使這一地區對區外經濟的依賴程度非常大，而採取開放的政策，不僅可以最大限度地發揮區域內貿易長處，同時也可以避免對區域外的歧視政策而縮小區域外的經濟利益。除此之外，APEC 成員體多樣性，及其實行的單邊自由化計畫也客觀要求它奉行「開放的區域主義」。

新加坡積極實施經濟外交，而 APEC 為其參與區域經濟、全球經濟及實施全球化經濟戰略提供了重要舞臺。如前所述，新加坡是 APEC 12 個創始國之一，而且 APEC 的秘書處設在新加坡，新加坡在 APEC 組織中具有相對特殊的地位。每年的 APEC 各成員國領袖非正式會議，有利於新加坡領袖與其他各成員領袖發展非正式關係，增強友誼，而各種專題的區域經濟會議，讓新加坡有機會積極參與區域經濟活動。¹⁷² 而 APEC 所堅持的開放性原則，也非常符合新加坡以出口為主的經濟發展，為新加坡產品出口到 APEC 其他成員國市場創造了更加有利的環境。

新加坡積極參與 APEC 合作，2000 年 4 月 6 日至 7 日，新加坡主辦了第二屆亞太經合會教育部長會議，2000 年 7 月 27 日至 8 月 2 日，也主辦了第二屆亞太經合會青年科學節。新加坡於 2000 年 11 月 11 日至 17 日在汶萊首都師裏巴加灣舉行 2000 年亞太經合會部長級會議與非正式峰會中重申對論壇成員貿易與投資自由化之承諾。2001 年，在 APEC 上海高峰

¹⁷² 王勤，《新加坡經濟發展研究》（廈門大學出版社，1995 年），頁 105。

會上，新加坡就當前世界經濟形勢以及「911」事件對經濟發展帶來的影響、人力資源能力建設和亞太經合組織未來發展方向等問題提出自己看法，與與會國家交換意見，達成了廣泛的共識。2003年 APEC 泰國曼谷高峰會上，新加坡就加強夥伴關係，推動貿易投資自由化與便利化，保障民眾和社會免受安全威脅提出自己看法，得到與會國認同。2004年 APEC 智利首都聖地牙哥峰會上，新加坡參與討論貿易投資自由化、人類安全、可持續發展等議題。2005年 APEC 南韓釜山峰會上，新加坡就擴展各成員圍繞經濟安全的合作領域發表見解，得到與會國積極回應。

二、新加坡與亞歐會議（ASEM）組織的合作關係

1994年10月，新加坡總理吳作棟訪問法國時和法國總理巴勒維，共同提出召開 ASEM 的構想，係亞歐兩洲 25 國和歐盟委員會的政府間論壇。這一構想得到了各有關國家的積極響應。¹⁷³

1995年3月，歐盟部長理事會正式透過了支持召開 ASEM 的決議。亞洲的東協各國和中國、日本、南韓也對亞歐會議的構想表示贊同，並給予積極支持。1996年3月，第一屆亞歐領袖會議在泰國首都曼谷舉行，這是亞歐國家領袖第一次共商亞歐合作大計，吳作棟總理亦出席了首屆亞歐領袖會議。參加會議的 26 個成員包括亞洲的泰國、馬來西亞、菲律賓、印尼、汶萊、新加坡、越南、中國、日本和南韓，歐盟的 15 個成員國以及歐盟委員會。會議透過的《主席聲明》確定 ASEM 的目標是在亞歐兩大洲之間建立旨在促進增長的新型、全面的夥伴關係，加強相互間的對話、了解與合作，為經濟和社會發展創造有利的條件，維護世界的和平與穩定。

根據亞歐成員國領袖達成的共識，ASEM 的活動將以非制式化方式多層次地進行，主要有：領袖會議，外長會議，經濟、財政和科技等部長會議，資深官員會議及其他後續行動。亞歐領袖會議每兩年輪流在亞洲和歐洲國家舉行一次。亞歐外長會議是在亞歐領袖會議架構下設立的。自 2001 年起，亞歐外長會議由每兩年召開一次改為每年舉行一次。ASEM 的宗旨是透過加強亞歐之間的對話、了解與合作，建立亞歐新型、全面夥伴關係，許多歐洲領袖透過 ASEM 瞭解了亞洲國家的發展現狀，為進一步開展亞歐

¹⁷³新華網

http://big5.xinhuanet.com/gate/big5/news.xinhuanet.com/ziliao/2002-09/13/content_560848.htm

之間的經濟、文化交流創造了條件，為亞歐經濟和社會發展創造有利條件，維護世界和平與穩定。2004年10月7日，ASEM在越南首都河內舉行儀式，正式接納13個新成員。至此，ASEM成員已由26成員國擴大到39成員國，包括13個亞洲國家、25個歐洲國家和歐盟委員會。擴大之後的亞歐會議成員的人口占世界人口的40%，國內生產總值超過全球的一半。

ASEM進展應遵循以下原則：各成員國之間對話的基礎應是相互尊重、平等、促進基本權利、遵守國際法規的義務、不干涉他國的內部事務；進展應是開放和循序漸進的，後續行動應在協商一致的基礎上進行；擴大新成員應由國家元首和政府領袖協商一致決定；透過對話增進相互了解和理解以確定優先領域並共同合作。

ASEM成立以來，已召開多次領袖、外長、經濟部長、財政部長、科技部長、環境部長和移民管理部長級會議，透過了《2000年亞歐合作架構》、《亞歐貿易便利行動計劃》及《亞歐投資促進行動計劃》，成立了亞歐基金、亞歐會議信託基金、亞歐經濟合作專家小組等。亞歐會議還開展了包括政治、經濟、金融、科技、環境、司法、文化、教育等領域的一系列後續行動，使得亞歐間對話和交流不斷深入。

新加坡作為其主導者重視和支持ASEM進展，並本著積極務實、求同存異、擴大共識、推動合作的方針，積極參與ASEM進展，充分利用這一對話和合作管道，為擴展經濟多邊合作鋪路，有利於提升其在國際間的經濟地位。

三、新加坡與東協的區域經濟合作

新加坡地處東南亞中心，其經濟發展自然離不開東協的支援。東協約擁有兩億五千萬人口(2004)和豐富的自然資源，成員國發展中的經濟能給新加坡提供豐富的原材料和廣闊的消費市場。新加坡在經濟上非常重視東協，視東協為其經濟增長的引擎，如何充分調動東協對新加坡的潛在作用是新加坡實現「全球城市」戰略的重要部分，其「區域化」的核心就是東協。新加坡對東協經濟外交的目標是充當東協貿易中心，促進東協朝向經

濟共同體的方向發展。¹⁷⁴因此新加坡充分利用其自身經濟優勢採取了許多經濟的政策來推動東協經濟的發展，同時以此來帶動自身經濟的增長。

新加坡與東協的區域經濟合作體現在兩個個方面：（一）東協促進新加坡與東協內部國家的經濟合作與貿易；（二）新加坡透過東協為整體與區域外大國和經濟組織進行經濟合作。新加坡是東協最重要的貿易國家，東協內部貿易向新加坡極度傾斜，新加坡直到建國初，一直以轉口貿易為主。主要從東南亞鄰國如印尼和馬來西亞進口橡膠、錫、咖啡、胡椒、椰幹、香料、木材和熱帶水果等產品，經過加工、分類、包裝轉口到其他國家；同時，從歐、美等國進口機械設備、工業製成品和糧食品，再轉運到東南亞各鄰國，新加坡在東協組織中扮演著主要的貿易轉口角色，東協一些國家和區域外某些沒有建立直接貿易關係的國家之間要發生貿易時，都要依靠新加坡中轉。但是隨著東協成員國的經濟起飛和這些國家積極發展直接出口，導致其他東協成員國直接出口貿易增加，新加坡轉口出口量下降，影響出口總量。

新加坡面臨著來自區域內的經濟競爭，如何在共同發展中繼續保持領先位置關係著新加坡的前途，面對傳統轉口貿易的衰弱，為了確保貿易額的增長，新加坡擴大了國內產品的出口，並探索建立一個新型的貿易中轉國。確立這種新型中轉國地位的先決條件是保持與周邊國家的友好關係和超越他們的經濟優勢，這也是新加坡一貫追求的目標和憑藉的條件。¹⁷⁵後李光耀時期新加坡憑藉優於鄰國的技術水準、人才資源、基礎設施，引進發達國家的高附加值、高技術、知識密集型產業，再將這些產業、技術推廣、傳播、影響到周邊國家，發揮亞太經濟中心的職能。這種新型的貿易中轉方式，結合了新加坡國情與東協內部鄰國發展情況，極大發揮了新加坡的優勢，有力促進了新加坡經濟轉型，推動了新加坡經濟發展和東協成員國經濟發展，從而也樹立了新加坡在東協國家中獨特的經濟地位。

新加坡除了熱衷於促進東協發展，且積極推動建立東協自由貿易區。新加坡對東協的政策目標是促進東協成員國在貿易、投資和工業領域的經濟合作，最終形成一個「東協共同市場」，使其成為新加坡經

¹⁷⁴ 曹雲華，《東南亞的區域合作》（廣州：華南理工大學出版社，1995年），頁92。

¹⁷⁵ 李光耀，《經濟騰飛路—李光耀回憶錄》（北京：外文出版社，2001年），頁223。

濟增長的腹地。東協建立之初，一再強調是以促進本地區經濟合作、文化交流為宗旨，這一宗旨非常符合新加坡的利益，但是新加坡把加入東協看成是一個與各成員國發展經濟合作的機會，希望東協發展成爲一個有生命的經濟組織，但是當時新加坡之外的東協各成員都採取高關稅來保護本國經濟，新加坡期望在東協內部成員國間的自由貿易願望不能實現，於是積極推動東協內部經濟合作與貿易自由化，1976年東協第一屆政府領袖會議上，新加坡關於東協應集中力量做好經濟合作的觀點被東協國家接受了。會議決定東協成員國在區域內貿易、工業互補和與發達國家對話三個領域內展開經濟經濟合作，這次會議後，東協內部貿易有了新進展，這對貿易立國的新加坡無疑非常有利。80年代中期後東協整體經濟水準提高，對外經濟關係的需求加大，東協內部的貿易和投資發展緩慢成爲成員國的共識，新加坡抓住正在擴大的東協內部貿易發展趨勢，極力推銷其夢寐以求的東協自由貿易區計畫。

進入二十世紀 1990 年代後李光耀時期，因應當時東協內部積極推動自由貿易，1992 年東協領袖在新加坡舉行第四次會議，其中最重要的一項成果就是推動建立東協自由貿易區，會議決定：加強東協經濟合作機制成立東協自由貿易區，各國之間降低關稅，取消關稅壁壘。會議決定從 1993 年 1 月 1 日起用 15 年的時間建成東協自由貿易區。

新加坡的經濟外交策略乃積極推動建立東協自由貿易區視爲新加坡經濟上立足東協的一個重要成果，新加坡在此項決策中發揮重要作用。1998 年 10 月在馬尼拉召開的第 30 屆東協經濟部長會議提出，在 2010 年成立「東協投資區」。1998 年 12 月在河內召開的第六次東協領袖會議通過的「河內宣言」、「河內行動計畫」和「大膽措施聲明」，將原東協 6 國自由貿易區啓動的時間提前一年，即從 2003 年 1 月 1 日提前到 2002 年 1 月 1 日。最後於 1999 年 9 月 27 日、28 日，在新加坡召開的東協經濟資深官員會議上，部長們重新批准了於 2002 年啓動東協自由貿易區的決議。¹⁷⁶至此總算達到新加坡對東協的期望，算是在經濟外交上打了一場勝仗。

¹⁷⁶ Guoguang Wu, *China turns to multilateralism: foreign policy and regional security* (Routledge, 2008), p. 303.

在以推動建立東協自由貿易區政策的同時，新加坡亦積極投資東協各國，促進地區均衡、協調發展。馬來西亞、印尼、越南、菲律賓、柬埔寨等國家都是新加坡的重要投資目的地，新加坡的投資極大地推動了周邊國家經濟的發展。¹⁷⁷新加坡以東協為整體與區域外經濟大國和經濟組織展開貿易談判，以此實現東協整體經濟利益，也大大地促進了新加坡與區域外經濟大國和經濟組織的經濟合作機會。由於新加坡力促東協與中、日、韓展開關於建立自由貿易區的談判，以及東協宣導的亞歐會議中的經濟問題磋商。新加坡以東協為整體的外交策略，除有利於維護東協各個成員國的經濟利益，亦增加了東協國家與經貿大國談判過程中的發言權，也直接地提升新加坡在東協及國際間的地位。

小結

特殊的國情決定了新加坡以外向型經濟為其經濟政策主導方向，新加坡對外經濟政策成為其外交政策的重要組成部分，擔負著為新加坡拓展生存空間的重任，是新加坡對外發展必須優先考量的因素。

新加坡經濟外交策略徹底奉行了現實主義，並以建設「全球城市」作為新加坡經濟外交策略。透過加強自身經濟發展使新加坡在經濟外交中佔有主動地位。在經濟外交中，新加坡一貫堅持貿易立國，積極引進外資特別是跨國企業，極力推動國內經濟發展。在經濟起飛之後，根據國內外環境適時推進海外投資，為新加坡經濟尋找新的推動力。與很多國家不同的是，新加坡在經濟外交中實行了政經分離的原則，儘量使經貿關係不受政治影響及干擾，最大可能地和盡可能的與多個國家發展經貿關係，例如：在與中國建交之前就先完成布局，發展了良好的對中國經貿關係，並技巧性避開與鄰國產生外交上的摩擦。

新加坡在經濟外交中非常重視和區域經濟組織的合作，積極表態和APEC、ASEM及東協的合作關係，因為深知加入區域經濟組織除可以享受區域經濟組織成員國間的經濟合作還能獲得貿易方面的最大利益。而以出口導向為主的經濟模式決定了新加坡必須在經濟外交中積極推動貿易自

¹⁷⁷ 曹雲華，《東南亞的區域合作》（廣州：華南理工大學出版社，1995年），頁93。

由化，主動爭取與其他國家簽署自由貿易協定。並期望透過東協這個平臺發展與區域外經濟大國與經濟組織的經濟合作與投資，新加坡經濟外交政策的成功，使其能達成其既定目標，並提升其國家整體的經濟地位。



第五章 新加坡對外國防政策

新加坡地理位置處於馬來世界的包圍在夾縫中求生存，加上其本身防衛條件處於弱勢，且新加坡在二戰時曾被日本侵略，種種因素使其意識到國防安全的重要性，故其急於以外交手段期望獲得國際力量奧援來保障其國家安全；新加坡的國防外交策略就是要保障麻六甲海峽周邊地區安全，因為如果海路被切斷所有商業活動都將停頓，故希望透過外交途徑獲取國際間待此地區的勢力平衡，爭取如聯合國與美國等大國支援，同時也積極建立本身國防力量達到其維護國家安全之目的。

第一節 新加坡國防安全概念建構及外部戰略環境

新加坡在外交政策方面採取積極務實的態度，對外國防政策亦是如此，新加坡的外部戰略環境是新加坡制定國防政策與國防安全概念建構的基本因素。

一、新加坡外部安全戰略環境

新加坡人口總數很少，只能保持人數較少的軍隊。而它的兩大鄰國，幾乎將新加坡包圍的馬來西亞、印尼相對它來說，綜合國力、國防實力都會強大許多，可以說，新加坡無時無刻不感覺到來自鄰國的強大威脅。尤其是在獨立之初，馬來西亞與印尼對新加坡的安全防務施加了巨大的壓力。新加坡雖與這兩大鄰國積極發展友好關係卻也歷來充滿包括領土分歧、經濟分歧等在內的諸多矛盾產生。

新加坡雖然國土面積狹小，毫無戰略縱深可言，但卻居於十分重要的戰略位置。在海運方面，新加坡扼守亞洲水域最為重要的海上交通要道—麻六甲海峽，是印度洋和南海之間的航路，十九世紀以來重要的航運樞紐。它不僅是東西兩洋貨物之轉口港，也是東南亞地區貨物之進出港。¹⁷⁸眾所周知，麻六甲海峽不僅是東南亞區域的航運交通樞紐，也是連接歐、亞、大洋洲三洲的世界性樞紐；在陸路方面，新加坡是亞洲大陸南端陸路門戶，是溝通太平洋與印度洋的咽喉；而在空中航線方面，新加坡素來被稱為「東

¹⁷⁸ 英國前海軍部長 Leopold Amery 也曾表示：「對我們來說，新加坡的地位就如同巴拿馬運河之於美國，是我們在太平洋的通路。」

方的十字路口」，美國航線有時也以新加坡為起點，歐洲到日本的許多航線都經過新加坡。¹⁷⁹因此新加坡所在的區域是大國爭奪的重點範圍，各大國勢力在這裡縱橫捭闔，這便是新加坡一直以來不得不面對的國際安全局勢。但在不同時期，這一區域的安全環境也隨著各大國的力量此消彼長而不斷變化。

李光耀時期獨立初期的新加坡就面臨著嚴峻的安全形勢，英國實施國家戰略調整，計畫在 1971 年將駐紮在新加坡的英軍撤回。就像當時李光耀說的那樣，「我們很需要英國駐軍帶來的信心。如果他們在我們還沒有能力保衛自己的國土時突然撤離，我們恐怕難以生存。他們的留駐給人們帶來安全感。沒有著這種安全感，我們便無法爭取到外國的投資，更談不上輸出我們的貨品和服務了。」¹⁸⁰為防止當時東南亞區域另外兩支重要力量蘇聯和中國在東南亞填補「軍力真空」導致大國在東南亞力量失衡，破壞東南亞的和平與穩定，新加坡需要依靠另一個大國來維持東南亞的勢力均衡，恰巧當時越南戰爭爆發，熟悉本地區情況的新加坡抓住機會，對美國提供了大力支持，從而與美國建立起密切關係，而將美國軍事力量留在東南亞，維護了東南亞區域安全平衡。

由於越戰結束（1959–1975），加上美、中關係趨於緩和，美、蘇同時進行戰略調整，美國計畫兵力部署將從東南亞收縮，而前蘇聯趁機展開勢力擴張，嚴重威脅了東南亞的和平與安全。1978 年 12 月，越南在前蘇聯支持下入侵柬埔寨，並於次年 1 月佔領了柬埔寨首都金邊，一度帶給東協及太平洋地區的安全帶來危害。整個冷戰時期，所幸新加坡國防外交策略成功，影響美國將軍事力量保留在東南亞，使美國能與前蘇聯在東南亞彼此角力形成了大國勢力平衡，進而維護了新加坡及東南亞的安全。

冷戰結束後，美、蘇兩極格局瓦解，世界局勢逐漸緩和，但是並沒有改變大國在東南亞的利益角逐。東南亞區域的幾個大國美、中、日在東南亞區域都有著自己的政治、經濟、軍事訴求，特別是麻六甲海峽對於中國與日本有著極為重要的意義。從實力對比看，美國成為惟一的超級大國，在政治、經濟和安全等方面仍對東南亞有重大影響，但與冷戰時期相比，

¹⁷⁹ 魯虎，《列國志：新加坡》（北京：社會科學文獻出版社，2004 年），頁 161。

¹⁸⁰ 李光耀，《李光耀回憶錄 1965–2000》（北京：外文出版社，2001 年），頁 32。

美國地位相對衰落；日本成爲世界上僅次於美國的第二經濟大國，正努力向政治大國邁進，而且軍事潛力很大，希望借助東南亞向政治、軍事大國邁進；進入 2000 年後，中國經過二十多年的改革開放，實力不斷增強，國際地位不斷提高，對東南亞有越來越多的影響，在亞太事務中勢將發揮更大的作用；東協國家則隨著經濟的崛起和凝聚力的不斷增強，在亞太地區的影響也逐漸擴大，但尚未達到與大國平起平坐的地位，形成以美、中、日三角架構爲主導的勢力拉鋸，故後李光耀時期新加坡面臨和以往一樣依舊存在著動盪的區域競爭，明瞭如何維持大國勢力平衡及爭取大國支持，在一定程度上決定著新加坡的未來。

二、新加坡國防安全概念建構與國防戰略

新加坡國防安全建設的基本目標是確保新加坡國家主權的完整與獨立。其戰略目標是全面實現軍隊現代化，不斷提高軍隊戰鬥力，使之逐步發展成爲英勇頑強、職業化、高素質、能夠與其他敵對國家相抗衡的強大國防力量。其國防政策是「確保新加坡和平穩定發展，維護領土主權之完整」，平時以嚇阻假想敵國之侵略、戰時則以擊退來犯敵軍與確保國家安全爲目的。在新加坡有「國防安全三環論」的說法。第一環是「預防」：掌握邊境與衝突情報；第二環是「防護」：實體、資訊網路與心理防護；最後一環是「反應」：突發事件危機處理與復原。由於人口數量很小，新加坡兵源有限，無法建立數量龐大的軍隊，於是新加坡全國上下推動「全面防衛」，係效法自同樣實行全民防衛的瑞士與以色列，是由吳作棟於 1984 年提出並加以推動，作爲創造國家安全的有利條件。新加坡青年只要年滿 18 歲就必須入伍並接受國防教育，高中程度以下服役 2 年，高中以上服役 2 年半。從 16 歲半開始，就辦理入營調查，17 歲半開始入營登記，18 歲正式服役。社會當中的每一個成員與每一個部分都必須在「全面防衛」中扮演若干角色。「全面防衛」的核心概念，包括：(一) 心理防衛：新加坡的全體公民必須建立歸屬感，全心全意捍衛新加坡，並對國防抱持高度的信心；(二) 社會防衛：新加坡社會不分種族、語言與宗教，人民相互關懷協助，彼此在和睦的氣氛下，團結合作；(三) 經濟防衛：確保國家的經濟狀態面臨戰爭威脅時，能夠維持國家與民生的正常運作，不致中斷；(四) 民事防衛：加強人民的戰時訓練，以便於緊急狀況下能夠發揮迅速的應變能力；(五) 軍事防衛：訓練新加坡武裝部隊成爲一支具有作戰能力、並能維持地區和平穩定的軍事勁旅。

新加坡軍事力量區分為正規軍和後備軍人兩部分，後備軍人（1994年改名為戰備軍人）是一支隨時都可以動員起來的准軍事力量，他們每年都要回到原來的營隊受訓幾個星期，每隔幾年還要到台灣、泰國、汶萊或澳洲的海外基地參加旅級的野戰演習或營級的實彈演習，以保證隨時可以參戰。新加坡政府要求「軍機和士兵都要竭盡所能，發揮所長，一架軍機必須能對付三、四架敵機；一個士兵必須能對付三、四十個敵兵。」¹⁸¹

但由於地理環境的制約，光靠自我防衛，不能保證新加坡的國家安全，必須展開軍事安全外交，讓新加坡透過軍事合作機制，成為一條融入魚群的小魚，在群體中尋找安全感，聯合戰略亦成為新加坡外交的重點因素之一。

三、新加坡國家安全戰略的主要內容包括：

（一）嚇阻戰略

指導這一戰略的是著名的「毒蝦理論」，李光耀曾告誡國民：「世界猶如大海，在大海中魚可以生存，小蝦也可以生存。新加坡將以一條小蝦生存於國際大海中。」¹⁸²，「我們應該像一隻毒蝦，有鮮豔的顏色來警告旁人：我們身上是有毒的」¹⁸³。像新加坡這樣的彈丸之地，國土面積狹小，沒有戰略縱深，因此必須能夠“禦敵於國門之外”。因為無論怎樣發展軍事武裝，一旦發生戰事都會不堪一擊。最好的辦法，就是增強自身的武力，形成強大嚇阻力量，使敵人不敢輕啓戰端，新加坡應成為“能產生劇毒的小蝦”，既能與“魚群”共存，又不會被“大魚”吞掉。這實際上是強調新加坡武裝力量要保持有效的嚇阻能力，使大國不敢對新加坡輕舉妄動。這是新加坡“全民防禦”國防政策的重要支柱。

後李光耀時期逐步發展建立現代化、專業化、高素質的軍隊達成有效嚇阻戰略目標。不吝年年花費5%-6%的國內生產毛額（GDP）在國防預算支出上，自2000年以來新加坡國防支出金額以每年10-15%的速度遞增，2003年為82.5億新元，到了2005年已達到92.6億新元。新加坡現有

¹⁸¹ 《聯合早報》，1986年4月9日 <http://www.zaobao.com/>

¹⁸² 陳嶽、陳翠華，《李光耀—新加坡的奠基人》（北京：時事出版社，1990年），頁126。

¹⁸³ 新加坡政府編，《新加坡：新的起點》（新加坡：當代出版有限公司，2009年08月），

現役部隊近7萬人，陸軍編制有步兵、裝甲兵、砲兵、特種兵、通信兵以及補給勤務、醫療衛生和汽車運輸等幾個兵種。裝備戰車和裝甲車約1484輛，火砲約550門，迫擊砲62門，無座力砲290門，火箭砲若干門。此外，還裝備有反戰車飛彈30枚以上，地對空飛彈若干枚。海軍編制總人數約9000人，總計裝備各型艦艇34艘，其中水面作戰艦艇25艘（小型護衛艦6艘、飛彈快艇13艘、近岸巡邏艇6艘），兩棲掃、佈雷艦艇7艘（戰車登陸艦3艘、掃雷艇4艘），同時新加坡還自行設計建造了6艘輕型飛彈護衛艦和12艘快速攻擊巡邏艇。這些艦艇裝備有較先進的飛彈、火砲和雷達指揮控制系統，為實現海軍兵種多樣化。空軍編制人數約為6000人，總計裝備各型飛機260餘架，其中作戰飛機146架（攻擊機82架、戰鬥機38架、武裝直升機20架、戰鬥偵察機6架）、後勤支援飛機116架以上（預警機4架、空中加油機5架、運輸機58架、無人駕駛機若干架）及空對空飛彈、空對地飛彈若干枚。¹⁸⁴

後李光耀時期新加坡在外交上實行睦鄰友好政策，但在國防政策上，依舊以「強兵抗馬、印威脅為目標」，而「全面防衛」通常是小國所採用一種最大程度保障軍隊人數與國防力量的國防戰略。新加坡積極奉行「全面防衛」的國防政策，它是嚇阻戰略的一部分，透過全民防禦讓新加坡最大程度上儲備了可以馬上形成戰鬥力的兵源。透過持續不斷的軍隊現代化建設，讓新加坡擁有一支可以憑藉的有效嚇阻力量。特別是自二十世紀1990年代以來，新加坡建立了完備的防空體系，具有東南亞區域當時最先進的防空預警能力及最先進的戰鬥機聯隊。並和美、英、德、瑞典、紐西蘭等國簽訂了大量的武器採購合約，積極引進先進武器裝備，使新加坡軍隊成為一支人數不多，卻十足專業、精悍的軍隊，成為小國強兵的典範。

（二）聯合戰略

由地緣戰略的角度來看受到地理環境的拘束，新加坡意識到光靠自我防衛，不能保證新加坡的國家安全，必須聯合其他國家建構起一道安全防衛網路，來進一步為新加坡提供安全保障。也因此決定了新加坡國防戰略的發展方向。新加坡在國防戰略的方向有幾項特別的發展：其一、戰略縱深與軍事力量有限，一旦面對強敵的進攻之下，很

第 142 頁。

¹⁸⁴ 尚金紅、李瑞景，〈小國家，大國防〉，《當代世界》，03 期（2007 年），頁 63-64。

難維持長期的獨立抵抗；其二、自我生存能力薄弱，國家所必需的資源絕大部分依靠海洋貿易來獲取；其三、地處馬來半島的南端，同時扼守溝通太平洋與印度洋的麻六甲海峽，不僅是多條海空路線的中繼站，也是中東石油運往東亞航程較短之地。由於這樣的戰略因素存在，任何與東亞有關的國家，絕不希望這條海洋運輸線操縱於潛在敵對國家的手中¹⁸⁵，於是新加坡便將這樣的地緣優勢與美國國家戰略結合起來，選擇其做為美國國家安全的屏障。

後李光耀時期吳作棟總理把新加坡比作一條小魚，小魚要活著就要和其他魚在一起，置身於魚群之中，靠結群來自保。新加坡自知國小人少，軍隊沒有實戰經驗，單靠自身力量難以確保國家安全。所以，新加坡十分注重聯防自保的國家安全戰略，努力尋求集體安全，希望靠集體的力量遏制潛在的敵人。¹⁸⁶故新加坡在政治、經濟、國防等方面推動與東協國家的合作，在東協架構內發展與東亞和南亞國家的關係；積極維持和加強與馬來西亞、英國、澳洲、紐西蘭的5國聯防；同時，踴躍參加聯合國的維和行動與世界上大多數國家「廣交善緣」。其努力目標就是使新加坡成為一條融入魚群的小魚，在群體中尋找安全感，積極展開軍事交流活動，透過外交手段建構安全環境和拓展對外安全合作關係，營造一個能防護其國家整體安全的安全網路。

第二節 新加坡與各國軍事合作、交流

新加坡政府表示：「外交和防禦是我們國防政策的兩根支柱，我們透過外交與許多國家發展並保持了友好關係，在諸多領域取得了廣泛的外交成就，包括在國防領域。同時，我們透過促進地區發展和全面防衛的理念，努力阻止任何威脅的發生。」¹⁸⁷新加坡的國防安全戰略，包括建構對已有利的亞太地區安全結構積極發展和大國建立戰略結盟，並參與各國多邊軍事合作與從事軍事交流活動。（如表 5）

¹⁸⁵ 張東東與馬東升，〈從「均勢主義」看新美關係〉，《東南亞研究（中國大陸）》，4期（2000年），頁28。

¹⁸⁶ 尚金紅，李瑞景，〈小國家，大國防〉，《當代世界》，03期（2007年），頁63。

¹⁸⁷ Singapore Government, Defence Policy.
http://www.mindef.gov.sg/imindef/about_us/defence_policy.html.

表 5-1 :

新加坡與外國軍隊舉行聯合軍事演習 (1999-2004)

時間 (期)	地點 (區)	名稱 (內容)	備註
1999 年 7 月	南中國海	新加坡海軍和美國舉行了常年的雙邊軍事演習，以磨練他們海上及空中作戰能力，並加強關係。演習名為「聯合備戰及訓練計畫」方案，範圍涉及到 2000 名官兵，17 艘戰艦以及來自兩國空軍的戰機。主要活動包括一場海軍軍事演習、營救和轟炸以及火炮射擊演習，還有醫療和後勤交流活動。	每年舉行一次
2000 年 2 月	印度布萊爾港附近的安達曼海域	新加坡海軍和印度在印度布萊爾港附近的安達曼海域，聯合舉行反潛艇作戰演習，演習持續 11 天。印度海軍共派出兩艘護衛艦和一艘潛艇，而新加坡海軍則派出了兩艘輕型飛彈護衛艦和兩艘反潛巡邏艦參加此次演習。舉行這次聯合軍事演習的目的，在於提高兩國海軍協同作戰的能力、增進雙方對彼此作戰方式的瞭解這是自 1993 年以來兩國海軍舉行的第 7 次海上聯合軍事演習。	
2001 年 4 月	新加坡、馬來西亞領空以及南中國海	新加坡與軍事同盟國馬來西亞、紐西蘭、澳洲和英國舉行海空聯合軍事演習，演習持續 9 天。旨在加強各同盟國之間防務聯繫。由這些國家組成	新加坡和馬來西亞、澳洲、英國和紐西蘭是"五國聯合防禦組織

		<p>五國防務安排 (FPDA) 在新加坡、馬來西亞領空以及南中國海進行聯合演習。新加坡國防部長在一份聲明中稱「此次演習的目的是為了加強 FPDA 武裝部隊的協同作戰能力，來保衛馬來西亞及新加坡半島領空的完整性。」該份聲明表示新加坡及馬來西亞的軍用飛機、基地防空雷達部隊、地對空飛彈和防空火砲部隊將參與此次演習。此外還包括澳洲和英國的演習艦隻。</p>	<p>(Five Power Defence Arrangement) 的成員國家。</p>
<p>2001 年 5 月</p>	<p>泰國 及週邊海域</p>	<p>美國、泰國和新加坡三國軍隊開始在泰國第 3 軍區所轄彭世洛地區展開代號為“金色眼鏡蛇 2001”的大規模三軍聯合演習。演習內容包括單兵和小分隊戰術訓練、兩栖登陸、危機處理以及人道主義救援行動等。美、泰、新三國總共派出 1 萬餘名官兵參加演習，另外，來自菲律賓、日本、南韓、馬來西亞、印尼、澳洲、斯里蘭卡、蒙古和法國等 9 個國家的軍事觀察員對演習進行了觀摩。“金色眼鏡蛇 2001”演習的主要科目有聯合特遣部隊的兩棲登陸作戰、搜索與救援、反水雷戰，特種作戰部隊的危機處理、滲透與補給、醫療撤運、心理戰等。“金色眼</p>	<p>「金色眼鏡蛇」演習原是在東南亞地區組織的最大規模軍事演習，1982 年首次舉行，此後每年舉行一次，今年已是第 20 次。從去年開始，這一演習由原來的美、泰雙邊演習擴大為地區性多邊演習。由於受到東亞金融危機影響，美、泰「金色眼鏡蛇」演</p>

		<p>鏡蛇”演習原先只是美、泰兩國之間的雙邊聯合演習，自2000年新加坡正式加入後，該演習已演化成爲地區性的多邊聯合演習。</p>	<p>習1996年以後曾一度縮減規模。爲了能夠保持在東南亞地區穩定的軍事存在，並密切與東盟國家的防務合作關係，美國一直想方設法維持和擴大“金色眼鏡蛇”演習的規模和範圍。於是，在“聯合國主持下的國際維和行動”成爲美軍尋求盟邦的最好理由。</p>
2001年12月	新加坡領空	<p>新、泰、美舉行代號爲“天虎”的三國空軍演習。旨在因應新加坡政府支援美、英對阿富汗的軍事打擊，向美開放領空和港口，並與美交換反恐情報。</p>	
2003年9月	麻六甲海峽	<p>新加坡和馬來西亞海軍在麻六甲海峽舉行每年一度的海軍演習。這次演習名稱爲「馬來坡拉」(Ex Malapura)，演習持續9天。演習共有來自兩國海軍的7艘艦艇參加，馬來西亞空軍還出動海上巡邏機和戰</p>	

		<p>鬥機。據稱這種年度演習將為所有參加者提供增進瞭解的機會，並增強兩國海軍的良好的工作關係。</p>	
<p>2004年7月</p>	<p>麻六甲海峽</p>	<p>新加坡每週派出兩架飛機參加包括新加坡、馬來西亞、和印尼等三國在內的“空中之眼”聯合巡邏活動，作為麻六甲海峽的沿岸國，新加坡、印尼和馬來西亞的軍艦自2004年7月起開始了海上協同巡邏，以共同維護麻六甲海峽的安全。</p>	<p>聯合空中巡邏的動議是由馬來西亞首先提出來的。麻六甲海峽是歐、亞、澳、非幾大洲之間的海運重要通道，目前已經成為世界最繁忙的水域之一，每年過往的船隻高達5萬多艘，其承載著全球石油航運量的二分之一和全球貿易航運量的三分之一。近年來，隨著海盜對過往船隻襲擊次數的日益增多，沿岸三國及國際社會也更加重視該海峽的航運安全。</p>

資料來源：筆者整理

一、新加坡與美、印兩國的戰略結盟發展關係

新加坡將美國視為確保自身國防安全及東南亞區域安全最為主要的國際力量。新加坡積極發展了與美國的軍事合作，「華盛頓不會指望新加坡在外交上去孤立北京，但這個袖珍國將在地區安全事務方面扮演關鍵重要的作用。」現在的新加坡已自美國獲取相當數量的攻擊直升機、大型戰鬥機、軍艦以及其他遠程陸海空軍事能力，而且，從後李光耀時期新加坡的軍事現代化計劃自 1990 年代中期就已開始¹⁸⁸。新加坡是美國的「緊密的安全伙伴」(a close security partner of the United States)¹⁸⁹。新加坡是美國在東南亞存在的擁護者，而且新加坡使用各種的方式讓美國保持在這個地區的區域影響力，這包含了美國擴大在東協區域論壇 (ASEAN Regional Forum) 當中所扮演的角色，以及拓展美國對於新加坡本身軍事接觸的機會，積極參與和美國的軍事演習。

後李光耀時期新加坡積極與美國結盟，努力成為美國在東南亞最為忠實的夥伴。911 事件後，新加坡更主動表示大力支持美國的反恐行動，支援美、英對阿富汗的軍事打擊，且向美開放領空和港口，並與美交換反恐情報，確保美國軍事力量保留在東南亞區域。

在波斯灣戰爭 (Persian Gulf War) 期間，新加坡更為美國提供軍事基地，新加坡成為美國軍艦、部隊與航空器的交通孔道，新加坡並派出運輸機、登陸船到伊拉克協助美軍後勤支援，還幫助伊拉克訓練員警，提供醫療設備的資金幫助其重建。而且新加坡的巴耶利達 (Paya Lebar Air Base) 的飛機場也曾支持美國對於索馬利亞 (Somalia) 的軍事行動¹⁹⁰。新加坡因此得到美國的高度讚賞，就連美國聯邦調查局也在新加坡設立了地區反恐中心，指揮和協調其在印尼、馬來西亞、新加坡、汶萊的反恐活動。美國總統布希更是宣佈認識到新加坡作為主要安全合作夥伴所扮演的重要角色!¹⁹¹。

¹⁸⁸ 人民網，「遏制中國，美尋新軍事基地瞄準新加坡」，2001 年 8 月 2 日，
<http://www.people.com.cn/>

¹⁸⁹ Senior Department of Defense Official, "Secretary of Defense William S. Cohen's upcoming trip to Asia,"
http://www.defense.gov/news/Sep2000/x09082000_x908asia.html

¹⁹⁰ Douglas J. Gillert, "Cohen's Singapore Visit Produces Harbor Promise,"
<http://www.defense.gov/news/newsarticle.aspx?id=41223>

¹⁹¹ 《新美聯合聲明》，新加坡外交部網 <http://www.mfa.gov.sg>

除了直接的軍備轉移之外，另外可以從新加坡與美國之間的軍事演習來看美國在東南亞地區的政策。美國前國防部長柯恩在 2000 年訪問東南亞國家的時候提到，「多邊的軍事演習並不是削弱美國對此區域雙邊關係的承諾，恰好相反，可以增進共同訓練與執行的重要性、分享情報與分享技術」¹⁹²。而且從李光耀時期 1981 年開始，新加坡的陸軍就已和美舉行過多次的演習。

美國前國防部長柯恩（William S. Cohen）也曾表示，美國與新加坡擁有共同的戰略前景，這可以用四個 P 字來表示，伙伴（partnership）、軍隊的駐留（presence）、和平（peace）與繁榮（prosperity）。「新加坡與美國要保持堅固的安全伙伴關係，兩國的關係將保持美國在東南亞地區的軍事存在。」¹⁹³因此，新加坡將由一個相對中立的參與者，轉變成為亞太地區主要的軍事角色，就如同其在第二次世界大戰期間曾是英國的重要軍事基地一般，美國不會讓新加坡只扮演孤立中國的角色，而是讓新加坡在未來的東南亞事務上扮演更為重要角色¹⁹⁴。

另美國透過軍備轉移來維持東南亞地區的均衡。例如：新加坡與美國政府在 2001 年 8 月時，簽訂了購買 12 架「阿帕契」（Apache）攻擊型直升機¹⁹⁵，合約總額為 12 億新元（約合 7 億美元）。這批直升機將於 2005 年起陸續交付使用。

1990 年 11 月 13 日，由時任總理的李光耀與當時美國副總統奎爾（Dan Quayle）在東京簽署「瞭解備忘錄」（Memorandum of Understanding, MOU），准許美國使用新加坡在巴耶利達（Paya Lebar）的飛機場，讓美國第 497 空軍訓練中隊（U.S. Air Forces' 497th Combat Training Squadron）駐紮，以及使用三巴望（Sembawang）港口，而美國也將數次派遣飛機到新加坡進行訓練。1992 年 7 月，美國「西太平洋後勤指揮部」（Commander, Logistic

¹⁹² Jim Garamone, "Cohen Stresses Need for Multinational Exercises," http://osd.dtic.mil/news/Sep2000/n09192000_20009192.html

¹⁹³ Douglas J. Gillert, "Cohen's Singapore Visit Produces Harbor Promise," <http://www.defense.gov/news/newsarticle.aspx?id=41223>

¹⁹⁴ 《中國時報》，〈亞太區域安全，新加坡扮演要角〉，2001 年 7 月 22 日。

¹⁹⁵ 這部分總額為 12 億新元（約合 7 億美元），並將於 2005 年起交由新加坡使用。人民網，「新加坡再向美國訂購 12 架『阿帕奇』直升機」，2001 年 8 月 23 日。
<http://www.people.com.cn/>

Group, Western Pacific, COMLOG WESTPAC) 正式在新加坡運作¹⁹⁶。顯現出美國積極掌控在東南亞的軍事樞紐，以實際的軍事存在 (military presence) 來擴大美國的地緣政治版圖。

易言之，後李光耀時期新加坡已成為美國東南亞的區域之錨(anchor)，藉由軍備轉移、軍事基地與軍事演習，美國逐漸擴大其在東南亞地區的地緣政治版圖，進一步就是建立「海洋同盟」，讓東南亞地區成為海陸交鋒的競逐區，新加坡同時更新武器、加強軍力以及呼籲美國介入區域事務。有鑑於此，新加坡對美國繼續維持對區域的介入，尤其是軍事力量的續留，抱持的是積極鼓勵與讚賞的立場。為了讓美國繼續停留在區域，新加坡更做出具體的行動。新加坡同意美國將其第七艦隊後勤司令部移師新加坡；新加坡更讓美國的航空母艦、潛艇和其他的巨型艦隻駛入其新建的樟宜海軍基地停泊與維修。對於美、日安保條約在冷戰結束後的延續，新加坡抱持的是支持的立場，其建議：美國應與日本合作，以伙伴關係相對，借重日本的經濟力量，確保區域的整體平衡。新加坡的這些主張與對策多少是與其大國平衡戰略相關的。

同時為了應對東南亞區域國際力量變化，維持大國平衡態勢，新加坡也積極將印度力量引入東南亞。軍事合作的競爭實際上也是國家利益的競爭。在國際軍事合作中，大國爭奪印度軍火市場就表現得十分激烈。近年來，印度投入巨資從國外進口先進的武器裝備。但是，從哪個國家進口什麼武器裝備，這既凸顯了印度發展軍事合作關係的重點所在，也檢驗印度與該國軍事關係的強弱，同時直接影響到出口國的利益。為了爭奪印度進口武器裝備這塊「大餅」，武器出口國不惜出口高科技武器裝備來贏得印度這個武器進口國「大餅」。例如：俄羅斯試飛成功第五代戰機後，馬上與印度洽談該代戰機的合作事宜。美國也不甘示弱，允許軍火商向印度出口配備高性能發動機和先進裝備的軍用偵察機。可見，在軍事合作的表面下，軍事高科技的武器擴散正在加速。

在軍事合作方面新、印也持續展現親密合作。自 1994 開始，兩國海軍

¹⁹⁶ Bureau of East Asian and Pacific Affairs, U.S. Department of State, "Background Notes: Singapore, August 1999," http://www.state.gov/www/background_notes/singapore_0899_bgn.html.

就在印度柯欽海岸舉行年度軍事演習，新加坡是東南亞第一個和印度進行聯合軍事演習的國家。1998年，印度進行核子試爆，東協大多數國家對印度表示譴責和遺憾，而新加坡卻給予默許或支持，因此取得印度政府信任。2004年3月22日，「印-新防務政策對話」會議在新加坡舉行，該對話後續成爲兩國間討論軍事合作、地區國防事務及安全問題的經常性論壇。同年4月，應新加坡政府關於自身國土面積狹小，沒有足夠的空域和陸域進行軍事演習，希望印度給予幫助的請求，印度政府正式同意新加坡在印度舉行軍事演習的要求，這也是印度首次給予外國軍隊如此「殊榮」，表明雙方軍事合作層次大幅提高。

由於美國重視與印度發展軍事合作與先進武器裝備的採購，新加坡希望透過其影響發揮居中牽線作用，使其受到美國越高的重視與評價。也使印度展現投桃報李的友善回應，表明新、印雙方軍事合作的意願及層次將大幅提高。¹⁹⁷

二、新加坡與東南亞主要國家軍事交流現況

新加坡與東南亞國家軍事交流主要是新加坡與馬來西亞、印尼這兩個主要鄰國的軍事交流。新加坡主動要求加強與馬來西亞的安全合作，期望建立共同國防防禦體系。李光耀說：「戰略上的考量使我認爲馬來西亞和新加坡之間的防禦是不可分割的一種情況永遠如此」。¹⁹⁸新、馬國家安全關係與軍事安全合作主要有兩種形式：一種是新、馬雙邊國防合作。1965年起新、馬分離時，雙方商定，新、馬國防不可分割，雙方共同承擔防務義務，是至今日仍維持既有形式；第二種形式是透過《五國聯防條約》(The five-nation joint defense treaty)方式，建立多邊軍事合作。1971年，英國從新加坡和馬來西亞撤軍後，新加坡立即和英國、馬來西亞、新加坡、澳洲及紐西蘭五國在倫敦簽署《五國聯防條約》，宣佈建立五國聯合防禦體系。由於地理位置的關係馬來西亞在五國聯防中對新加坡的幫助作用最爲突出。後李光耀時期新、馬兩國軍方，仍然循往例常年舉行如「馬來坡拉」(Malapura)等軍事聯合演習¹⁹⁹，且兩軍高層互訪不斷。例：2000年2月，

¹⁹⁷ 中國評論新聞網，2011年04月19日 <http://www.chinareviewnews.com>

¹⁹⁸ 亞力克斯·喬西，《李光耀》(上海：上海人民出版社，1976年)，頁448。

¹⁹⁹ 據聯合早報報導，馬來西亞海軍和新加坡海軍，從昨日起在麻六甲海峽展開爲期九天的聯合演習。新加坡方面的文告則說，新、馬雙方海軍從2005年11月22日起至12月2日，將進行第17次新馬海軍聯合演習。新馬海軍自1984年開始展開代號“馬來坡

馬國防部長納吉訪新。同年馬國陸軍總長哈辛及新加坡副總理兼國防部長陳慶炎陸續互訪。2001年8月，馬國空軍總司令蘇來曼將軍訪新，在在表明出雙方極願加深彼此在軍事上的互信。

新加坡也與印尼實行軍事合作，兩國安全合作的主要形式表現在聯合展開軍事訓練。新加坡國土狹小，缺乏各軍種進行軍事訓練所需的空間和地形條件，但軍事訓練設施與方法先進；而印尼國土廣大，但軍事訓練設施和方法相對落後，兩國展開聯合軍事訓練剛好優勢互補，達成良好訓練效果。李光耀時期1986年新加坡國防部第二部長李顯龍和印尼武裝部隊司令即達成兩國聯合訓練軍隊的協議。1989年3月兩國又簽署了《陸軍諒解備忘錄》。1994年兩國在印尼蘇門答臘的北乾巴魯共同建立了一個空軍炸射場，新加坡空軍多次到該訓練場進行訓練。1995年9月，兩國又簽署了在民航和軍事領域合作的兩項協定。1998年8月，新加坡國防部第二部長張志賢訪問印尼，雙方討論的主題之一是雙方軍事合作問題，印尼方面表示將考量向新加坡武裝部隊開放更多的地區，用於陸軍軍事活動。其二，聯合進行雙邊軍事演習，並使之定期化與經常化。從1989年起每年聯合舉行一次代號為Safakar Indopura的陸軍演習。²⁰⁰其三，兩國軍隊共同巡邏麻六甲海峽。1992年新印（尼）簽訂《聯合巡邏協定》，加強海上安全合作。2004年新、馬、印（尼）三國海軍自2004年7月開始在麻六甲海峽展開海上協調巡邏行動。²⁰¹

後李光耀時期1995年9月，兩國又再簽署了在民航和軍事領域合作的兩項協定。1998年8月，新加坡國防部第二部長張志賢訪問印尼，印尼方面表示將考量向新加坡武裝部隊開放更多的地區，用於陸軍軍事訓練活動。²⁰²新、馬、印尼三國海軍更自2004年7月開始在麻六甲海峽展開海上協調巡邏行動。為進一步提高巡邏的效率，新、馬、印尼和泰國於2005年9月啓動了代號為「空中之眼」(Eye of the air)的聯合空中巡邏行動。²⁰³足見

拉”(Malapura)的聯合軍演。參加這次演習的共有六艘來自雙方海軍的艦艇，包括：一艘馬來西亞輕型艦、兩艘馬來西亞導彈快艇，一艘新加坡導彈快艇、一艘導彈快艇和一艘反潛艦。中新網，2005年11月24日電 <http://www.wuca.net/doc-9713.html>

²⁰⁰ 曹雲華，《東南亞的區域合作》（廣州：華南理工大學出版社，1995年），頁164。

²⁰¹ 中國網-新加坡概況 <http://mil.news.sina.com.cn/2006-04-21/2305365396.html>

²⁰² 魯虎，《列國志：新加坡》（北京，社會科學文獻出版社，2004年），頁165。

²⁰³ 新加坡馬來西亞印尼簽署麻六甲海峽巡邏協議

<http://mil.news.sina.com.cn/2006-04-21/2305365396.html>

新加坡與與馬來西亞、印尼這兩個主要鄰國的軍事交流與安全合作已步上常軌，新加坡已達到與馬來西亞、印尼建立共同國防防禦體系的期望。

三、新加坡與五國聯防的軍事合作發展現況

新加坡獨立之初英國撤離東南亞，牽動了澳洲和紐西蘭的戰略利益，它們反對的同時也不得不重新考量在東南亞的軍事合作，迫於國內反對海外駐軍的壓力，澳洲和紐西蘭也開始打算從馬來半島撤軍。當時新加坡十分擔心澳洲和紐西蘭的撤軍計畫，李光耀對澳洲呼籲「你們的政府，已經作過仔細的盤算，將會發現留在新加坡及馬來西亞地區不只是個感情問題，而是一種國家利益。因為你們一離開，即使想回去也永遠回不去了，因為情況有變化，人民也得生活。如果澳洲人離開了，紐西蘭人離開了，我們就不得不另作安排。」在冷戰環境裡的安全外援問題上，李光耀一直傾向於和大英國協國家合作，「就防禦外來侵略問題來說，我們歡迎來自澳洲、紐西蘭，甚至英國的更多軍隊。而我們的確打算盡可能多地聚集自己的部隊。」，「在目前的聯邦夥伴們之間，建立一種能夠保護新加坡，甚至馬來西亞以及澳洲和紐西蘭等利益的完整和安全的一支可靠的部隊。希望英國沒有失去那種興趣。」隨後馬來西亞提議召開英、澳、紐、馬、新五國聯合會議，討論英軍撤離後的防務安排時，得到了新加坡的積極回應。1969年5月，五國聯防總理會議在坎培拉舉行，五國發表聯合公告聲明他們繼續關心這一地區的和平與安全，馬來西亞、新加坡積極表態歡迎，澳洲和紐西蘭亦宣稱在1971年英國撤軍後繼續把他們的軍隊留駐在馬來西亞和新加坡。馬來西亞、新加坡和紐西蘭重申打算在這一地區繼續演習及練兵。²⁰⁴這次會議的一個重要成果是確認新加坡和馬來西亞的防禦是不可分割的，這一原則構成了將來防務合作方面的一個重要基礎。

延續1969年坎培拉會議精神，在1971年4月五國總理倫敦會議上正式形成五國聯防協定。倫敦會議的重點仍然是新、馬，會議公報宣告，「今後馬來西亞或新加坡若遭受外國策動或支持的武裝攻擊或威脅，有關政府將立即聚首會商，以決定採取什麼共同或個別的措施應付這種攻擊或威脅。」²⁰⁵根據會議決定，1971年9月1日五國聯合空防系統建立，10月五國聯防協議正式生效。

²⁰⁴ Alex Josey, *Lee Kuan Yew* (Singapore: Donald Moore Press, 1980,) ,pp. 521-524.

²⁰⁵ Alex Josey, *Lee Kuan Yew* (Singapore: Donald Moore Press, 1980,) ,p. 525.

五國聯防協定是新加坡加入的第一個防禦性安全群體，有人認為五國聯防協議對新加坡而言並未取得實際的安全意義，而只是一種心理安慰，正如許通美說的，「『五國防務安排』對新加坡的作用主要是心理方面的，新加坡人和他國人認為該安排有遏制價值。」²⁰⁶這是由於協定是一個鬆散的組合，由於協定主張五國平等，故沒有統一的領導者，英國、澳洲、紐西蘭的加入及其人員貢獻幾乎完全是出於自願，而且主要受國內因素的影響，因此它們的駐留是不確定性的。實際的防務還是要由馬來西亞與新加坡負責，但馬來西亞與新加坡又相互不信任，很難真正做到實際的軍事安全合作成效。

但是由於這個聯防架構的存在，為新加坡與這幾個傳統上的安全合作夥伴展開新的合作提供了基礎，能產生緩解新加坡潛在的安全隱憂，新加坡還是一直比較重視五國聯防協定的非軍事作用，畢竟它是新加坡樹立國防自信的依靠。1981年五國始達成協議，商定開始舉行每年一次的地面和海軍演習，這項演習決定顯示了五國聯防依然對新加坡的安全和東南亞的穩定發揮著作用。

後李光耀時期新加坡的空軍和海軍部隊依舊維持著與其他國家的聯合演習，使部隊得到了實兵操演鍛練的機會，也得到了新加坡所亟需要的實體安全保障。平心而論五國聯防組織中最大的受益者莫過於新加坡，這也是新加坡透過外交手段達到國防戰略目標的最好明證，讓新加坡透過軍事合作機制，成為一條融入魚群的小魚，在群體中尋找安全感，建構起一道安全防衛網路，亦成為新加坡外交成功的實例之一。

小結

新加坡國小兵源不足，地理上又位於東南亞兩大強鄰馬來西亞與印尼的夾縫中，不論歷史上與現實中，新加坡與這兩大鄰國均有紛繁複雜的分歧與矛盾，也曾受到他們赤裸裸的武力威脅，加上新加坡扼守麻六甲海峽，以全世界角度而言是重要的世界交通樞紐，以地緣政治而言全球各大國勢力在這裡交匯、角力，新加坡實際面臨的是極複雜且危險的安全戰略環境。

²⁰⁶ 許通美，《探究世界秩序——一位務實的理想主義者的觀點》（北京：中央編譯出版社，1999），頁196。

由於上述原因，加上新加坡曾有被日本侵略的慘痛經歷，新加坡從建國之初就意識到建設強大國防的重要性。後李光耀時期新加坡仍根據其國情，在國防戰略中採取嚇阻和聯合兩種戰略互為輔助相輔相成。在嚇阻戰略方面推行「全民防禦」政策，在財政上確保持續且大量的國防支出來購買先進武器、建構現代化的軍事力量，對敵人形成有效嚇阻力量，期望成爲一隻「毒蝦」。在聯合戰略方面，積極展開融入「魚群」行動，新加坡透過軍事合作機制，與其他國家聯合建構一道安全防衛網路體系，成功成爲一條融入魚群的小魚，進而爲新加坡安全與發展提供了保障。亦成爲新加坡外交成功的實例之一。

「一個國家只依靠武力來保衛它的利益，而不考量外交，那是危險的，就好像只有外交沒有武力同樣危險。」²⁰⁷新加坡鑒於歷史教訓明瞭這一體兩面關係的重要性，故後李光耀時期依舊承襲了李光耀時期的國防安全概念，積極展開各項國防外交實務工作，與大國如美國、印度積極從事軍事交流與合作，並與東協成員國馬來西亞、印尼等展開軍事合作關係。透過積極的國防外交規劃與實踐，確保了新加坡整體國防安全與穩固的經濟發展。

²⁰⁷ 龐仁芝，〈論國防與外交在國際政治中的共性和聯繫〉，《世界經濟與政治》，（1997年8月），頁11。

第六章 結 論

新加坡從國土面積、人口數量、經濟產能、軍隊數量等多方面來說，都是典型的小國，新加坡的生存和發展都非常依賴於外交。因此外交對於新加坡而言具有十分重要的意義。由於得益於務實、正確的外交政策，新加坡成功發展了其政治、經濟影響力及建立國防安全實力，在全球競爭名次上交出亮麗的成績，被世界公認為一個成功的已開發國家楷模。

一個國家外交作為，主要是為追求國家整體的利益，對國家利益的判斷決定了一國外交政策的目標和原則。新加坡將他們的國家利益定義為：促進經濟成長，為本國人民謀求更好的生活，促進社會正義，並且確保在一個不穩定的世界中的國家安全與主權完整。新加坡的外交就是以實現這樣的國家利益為目標，而維護國家整體安全和創造經濟利益成了新加坡外交的兩個基本立足點，基於新加坡所處的區域及國際環境，勢必影響新加坡領袖的外交決策模式，它必須採取積極務實的作法，拋除意識形態，而以爭取國家實際安全和經濟實利為其立國之最大目標。這也表示了不管其他國家意識形態為何，只要利益相合，對其安全有利，新加坡便願意與該國合作，這是一種迫於現實彈性的做法，符合現實主義的精神。

李光耀是新加坡外交政策的主要設計者，被稱為現代新加坡之父，他的外交思想是新加坡現實主義外交的思想基礎，認為對於國家利益的考量永遠高於一切，展現出極其靈活及強勢的外交政策。李光耀時期新加坡的外交決策，大概基於以下的幾項原則：

- 一、新加坡自認是一個國小民寡的國家。這樣的小國，在國際政壇上活動的範圍與力量是有限的。它既不能不自量力的企圖操縱國際局勢，也不宜輕舉妄動的想聯盟制敵。
- 二、新加坡立國的基本國策為建立一個實施社會主義的民主國家，這種基本國策，自有影響於外交上敵友的辨認與選擇。新加坡與美國、日本及西歐國家，不但經濟關係密切，政治上也站在同一條線上。對於共產國家，如越南、寮國及柬埔寨，則非常厭惡；對於當時的兩個共產大國－中國與前蘇聯，則敬而遠之。基於上述，新加坡的多邊外交政策，可列舉的為不結盟政策；重視東協國家關係；非共（non-communism）而不排共。

- 三、作為一個小國，新加坡對這個地區和世界沒有非分之想，其必須維持一支可靠和具嚇阻性的軍事防衛力量，以作為有效的外交政策的基本支柱。
- 四、必須在互敬和尊重主權的基礎上，在所有領域努力促進與鄰近大國的良好關係。
- 五、全心全意參與東協事務。在東南亞及其周圍地區，特別是亞太地區，努力維持一個安全與和平的環境。
- 六、致力於維持一個自由與開放的多邊貿易體系。願意以互惠互利原則，與任何國家進行貿易並維持一個開放的市場經濟。
- 七、爭取在聯合國、區域經貿組織等國際組織中扮演積極角色。

由李光耀時期新加坡的外交決策原則來看，新加坡對外政策的優先順序，一直是以加強和馬來西亞及印尼發展官方與私人關係為最優先，因為這兩個馬來國家與新加坡有著唇齒般的密切關係；其次優先處理的是與其他東協國家的關係；接下來則是與亞太國家的關係，包括美國、前蘇聯、中國、日本及其他亞洲新興工業國家，尋求彼此相互合作、對話，以爭取更多的貿易機會；最後則是爭取聯合國等國際組織認同。李光耀深刻瞭解新加坡自身的不足，知道如何善加利用本國的資源來與外在大環境相結合，做出最有利於新加坡國家利益的判斷。李光耀每一個外交政策的決定，背後都有國家利益的考量，這也是為什麼有人稱他為絕對現實主義者的原因。

自 1990 年 11 月 26 日李光耀交出總理職務後，新舊決策者是否能順利接替或走出另一番決策思維，關係到新加坡未來的穩定和發展。而權力接替要能順暢，領導者的能力、素質、環境及情勢是最重要的關鍵。新加坡在以李光耀為首的新加坡第一代領導團隊的引領下，各項政經成就非凡、成為舉世矚目的亞洲四小龍之一。而事實證明後李光耀時期以吳作棟為首的第二代領導團隊繼之而起，站在巨人的肩膀上在既有基礎建設規模下，發揚光大確實掌握了有利的大時代環境趨勢與契機，在李光耀幕後指導下

逐步化解其面臨之外交危機，使新加坡不但邁入已開發國家之林，經貿發展更成為全世界第四大外匯交易中心，進而使其整體國力躍居而成為亞洲四小龍之首。

後李光耀時期新加坡的外交政策，基本上延續了李光耀時期的外交政策，即仍奉行現實主義外交，其外交政策制定在既有良好規畫基礎上逐步完善，但在面對嶄新國內外局勢的威脅與挑戰時，其外交決策認知與原則仍須做出以下的幾項適當調適：

- 一、新加坡是一個典型的小國，這樣的小國在國際政壇上活動的範圍與力量雖然是有限的，但基於國情及國際責任它必須結合國際局勢，密切掌握與區域勢力大國交往，達到彼此制衡作用，在東南亞及其周圍地區，特別是亞太地區，努力維持一個安全與和平的環境。
- 二、新加坡立國的基本國策為建立一個實施社會主義的民主國家，這種基本國策，將影響外交上敵友的辨認與選擇。²⁰⁸基於上述原因，新加坡的多邊外交政策，雖仍為不結盟政策，但仍積極發展與東協國家關係；軍事上爭取與大國及區域組織策略性聯盟。
- 三、作為一個小國，新加坡對這個地區和世界依舊沒有非分之想，但堅持其必須建立一支可靠和具嚇阻性的軍事防衛力量，以作為外交政策的基本支柱。
- 四、雙邊關係上必須在互敬和尊重主權的基礎上，保持低姿態在所有領域努力促進與近鄰的良好關係，在必要時刻必須與友國共進退。
- 五、繼續致力維持一個自由與開放的多邊貿易體系。願意以互惠互利原則，與任何國家進行貿易並維持一個開放的市場經濟。
- 六、參與國際活動在聯合國及東協等國際組織中扮演積極角色。

²⁰⁸ 陳烈甫。《李光耀治下的新加坡》(台北：臺灣商務印書館公司，1985年2月二版)，152頁。

本論文試圖從政治、經濟、安全等三個面向，來探討前後領導時期新加坡外交政策是否改變時，我們可以發現每個面向都有其重要因素，絕非單一面向就能決定新加坡的外交政策。

在政治方面，後李光耀時期新加坡外交政策近則以立足東協為目標，在對外多邊關係上持續遵守「不干涉內政」與強調協商與共識的「東協方式」區域規範。新加坡咸認沒有區域的穩定就不可能有新加坡的經濟增長，更沒有新加坡的安全，因此新加坡主張區域間的團結與合作，全心全意參與東協事務，發展與東南亞各國的友善關係，是新加坡賴以生存的重點；在對外雙邊關係上依舊實行睦鄰友好政策，特別是與馬來西亞、印尼兩大鄰國持續發展友好關係，在互敬和尊重彼此主權的基礎上，在所有領域努力促進與近鄰的良好關係，在制定外交政策的時候，首先考量馬來西亞與印尼的利益，以避免觸動敏感外交地雷卻也不斷藉由外來威脅與危機的存在來強調國家主權，以凝聚國家認同。繼任者吳作棟對這一方面政策做了很好的傳承與發揚。

遠則以推行大國平衡戰略，在依仗美國力量的同時，同時審時度勢將中國與印度力量引入東南亞區域，此外，新加坡亦奉行中立不結盟政策，企圖以製造出彼此間牽制力量，在強權競爭與鄰國虎視威脅的夾縫中取得一席之地。因此，新加坡必須利用更靈活的外交手腕在國際事務和區域組織活動上，以謀求本身最大的利益。其實無論是雙邊與多邊，觀念都產生重要作用。總體說來，新加坡的小國外交，不僅要確立自身的獨立與生存，更是要積極地去維繫遵從國際社會結構的規範。如此在「國家認同」與「國際規範」相互建構成的決策認知下，制定出符合新加坡實際需要的外交政策，才能維持住今日新加坡的主權獨立與生存發展空間。

經濟方面，後李光耀時期新加坡對外經濟策略徹底奉行了現實主義，並以建設成「全球城市」為目標。特殊的國情決定了新加坡以外向型經濟為其經濟政策主導方向，新加坡對外經濟政策成為其外交政策的重要組成部分，擔負著為新加坡拓展生存空間的重任，是新加坡對外發展必須優先考量的因素。故主張採取多邊涉入方式，既與傳統的經濟大國美、日積極發展經濟合作，同時根據國內外環境適時推展海外投資，在二十世紀經濟起飛之後與這一時期經濟綜合實力迅速發展的中、印等國發展合作關係，

為新加坡經濟尋找新的動力。與很多國家不同的是，新加坡在經濟外交中實行了政經分離的原則，儘量使經貿關係不受政治影響及干擾，最大可能地和盡可能的與多個國家發展經貿關係，例如：在與中國建交之前就先完成布局，發展了良好的對中國大陸地區經貿關係，並技巧性避開與鄰國產生外交上的摩擦。在經濟外交中，新加坡一貫堅持貿易立國，積極引進外資特別是跨國企業，極力推動國內經濟發展，同時積極對外投資，與印尼、馬來西亞建立合作開發案，對中國和印度等國則大量資金投資。

此外新加坡亦十分重視與國際經濟組織合作，表態和東協及 APEC 的合作關係，積極推動東協自由貿易一體化，利用東協舞臺，積極推動東協與中、日、韓及歐洲經濟合作，加入 APEC，因為深知加入區域經濟組織除可以享受到區域經濟組織成員國間的經濟合作還能獲得貿易方面的最大利益。而以出口導向為主的經濟模式決定了新加坡必須在經濟外交中積極推動貿易自由化，主動爭取與其他國家簽署自由貿易協定。並期望透過東協這個平臺發展與區域外經濟大國與經濟組織的經濟合作與投資，新加坡經濟外交政策的成功，使其能達成其既定目標，並提升其國家整體的經濟地位。

安全合作方面，新加坡國小兵源不足，從獨立建國之初就意識到建設強大國防的重要性，地理上又位於東南亞兩大強鄰馬來西亞與印尼的夾縫中，不論歷史上與現實中，新加坡與這兩大鄰國均有紛繁複雜的分歧與矛盾，也曾受到他們赤裸裸的武力威脅，加上新加坡扼守麻六甲海峽，以全世界角度而言是重要的世界交通樞紐，以地緣政治而言全球各大國勢力在這裡交匯、角力，新加坡實際面臨的是極複雜且危險的安全戰略環境。

後李光耀時期新加坡仍根據其國情，在國防戰略中採取嚇阻和聯合兩種戰略互為輔助相輔相成。在嚇阻戰略方面推行「全面防禦」政策，在財政上確保持續且大量的國防支出來購買先進武器、建構現代化的軍事力量，對敵人形成有效嚇阻力量，期望成爲一隻「毒蝦」。在聯合戰略方面，積極展開融入「魚群」行動，新加坡透過軍事合作機制，共同巡檢麻六甲海峽及加入「五國聯防」等，透過與其他國家軍事合作構建安全防務體系，成功成爲一條融入魚群的小魚，進而爲新加坡安全與發展提供了保障。亦成爲新加坡外交成功的實例之一。

「一個國家只依靠武力來保衛它的利益，而不考量外交，那是危險的，就好像只有外交沒有武力同樣危險。」²⁰⁹新加坡鑒於歷史教訓明瞭這一體兩面關係的重要性，故後李光耀時期依舊承襲了李光耀時期的國防安全概念，積極展開各項國防外交實務工作，與大國如美國、印度積極從事軍事交流與合作，將美國軍事力量留在東南亞，同時引進印度勢力，並與東協成員國馬來西亞、印尼等展開軍事合作關係。透過積極的國防外交規劃與實踐，確保了新加坡整體國防安全與穩固的經濟發展。

根據本論文就後李光耀時代新加坡外交研究結果，證明其與李光耀時期一樣取得了政策成效，我們可以從中得到以下幾點啓示：

第一、掌握本國需要，彈性務實策略

外交政策的制定必須從本國實際現況及需要著眼為出發點。新加坡其國土面積狹小，人口不過區區數百萬，經濟總量很小，是一個典型的小國，為了國家的安全和生存，必須在複雜、微妙的國際多邊關係中謹慎地周旋。根據其國情，新加坡非常明白其自身現況，故積極展開務實的外交策略，藉依託東協，發展睦鄰友好政策；並實施大國平衡戰略，爭取如美、中、日等大國的認可，將自己融入到國際社會；實行政經分離的原則，儘量使經貿關係不受政治影響及干擾，最大可能地和盡可能的與所有國家發展經貿關係，積極展開靈活的經濟貿易，以吸引外資；與大國如美國、印度積極從事軍事交流與合作。新加坡以「小國」生存之道爭取到了在「大舞臺」上活躍的表現機會。新加坡的外交成功就建立在充分瞭解本國實際需要的基礎上，展現靈活彈性的應對策略。

第二、把握國際形勢，靈活外交手段

外交政策和行爲必須正確順應與把握國際形勢。小國由於在各種權力資源的運用上遠遠不及大國的優勢，因此要得到大國的各種承諾並不容易。故得以從大國處獲致若干承諾與利益。雖然大國對於小國的這種承諾，常常是相互利用的意義大於道德意識，但對於小國來說，若能妥善利用這種機會來提昇自身力量，亦是兩者均得利的選擇。進入後李光耀時代，蘇聯解體，中國、印度等國迅速發展，新加坡必須立即適應多極格局的發展趨勢，選擇支持美、日同盟策略，將日本的影響力能在東南亞進一步發揮作

²⁰⁹ 龐仁芝，〈論國防與外交在國際政治中的共性和聯繫〉，《世界經濟與政治》，（1997年8月），頁11。

用，積極發展與中國、印度的經濟與軍事合作，將中國、印度力量引入東南亞，填補前蘇聯退出而留下來的權力真空，力保東南亞區域勢力平衡，同時抓住中、印經濟迅速發展的機會，積極參與海外投資推動新加坡經濟整體發展。此外、順應全球邁向一體化趨勢，推動東協貿易一體化，積極參與 APEC 事物，並以東協為立足點積極推動與國際經濟組織合作。

第三、國家利益為重，全力發展經貿

後李光耀時期新加坡努力適應國際多變得投資環境，建立起放眼全世界的格局，凡事以國家利益為重，不被意識形態所束縛，堅持獨立自主的經貿外交政策。值得學習的是新加坡能夠將政治與經濟分離，積極展開本國經貿外交。新加坡深知小國若欲在國際環境中有所作為，必須先從發展國內經濟著手。一國的經濟發展程度與經濟規模等對於其外交政策和外交行為往往具有決定性的影響力。而在後李光耀政府時期，不但沿襲過去建立新加坡為國際轉口港貿易的傳統，並努力提昇高科技產業，及透過發展博弈事業來建立新加坡多元的經濟體系，使得新加坡晉升成為「全球國家」(Global State)。更懂得致力發展本國經貿，提昇自身在國際上的競爭力，而傲人的經濟力量也讓新加坡得以在區域組織中扮演主導力量。以新加坡此種發展經驗來檢視亞洲其他國家均是透過這種發展模式來提升其在國際上的競爭力，故小國要能在外交上有所發展和突破，實應從積極經濟發展做起獲得實證。

第四、國防力求自主，完備合作機制

新加坡自 1965 年獨立建國以來，就一直積極發展國防力量，新加坡政府是一個節儉的政府，後李光耀時期新加坡仍每年花費 5%到 6%的國內生產總值 (GDP) 在國防開銷上，主要是明白其來自國外的威脅嚴峻。麻六甲海峽是其經貿活動命脈，當國土遭鄰國 (馬來西亞及印尼) 包圍通商海路被切斷，其商業活動將完全停頓，以新加坡如此依賴經貿活動及最起碼的民生物資都需要仰賴進口而言，遭受到之威脅可想而知。故新加坡的國防政策，著重在嚇阻潛在的威脅者，新加坡政府採取「毒蝦政策」，讓敵人知道自己雖小，但要攻擊則是會付出慘痛的代價，以獲得安全上之保障。事實上，只靠嚇阻是無法保證小國的和平，尤其是像新加坡這麼小的國家，因此，營造良好的外部環境就顯得相當重要，故新加坡除建立自身的國防力量外，亦致力於與東協國家建立親密的防衛關係，更積極同區域外的重要國家建立良好的安全合作機制以為奧援，如加入聯合國安理會及與美國的安全防務協定，就是它應對軍事威脅最好的策略運用。

但後李光耀時期新加坡在一些對外個別外交衝突事件處理上，似乎難掩缺失：如新加坡商船於中國南海遭中國劫持，船隻及貨物均遭沒收，新加坡卻都沒有表示意見；在蘇州開發計畫²¹⁰的合作爭議中默認，在在顯示新加坡為親中國政策所付出的代價。相對於對臺政策上也因親中國政策而改變，新加坡的親中另一個客觀要素在於新加坡周圍國家也相當親共，這包含印尼、馬來西亞、泰國、緬甸、越南、高棉。而且中國透過南中國海周圍國家經濟合作和 APEC 積極拉攏東南亞國家，如果新加坡親臺的態度不變，中國只消對新加坡周圍國家進行軍、經援助，會造成新加坡生存的重大壓力，這樣的情況在 1997 年亞洲金融風暴以後更加突顯。

另遭受時任印尼總統瓦希德批評新加坡只看重中國，而忽視東帝汶作法的評論及新、印國防及引渡條約簽訂失敗等事件，均顯示吳作棟親和領導作風不及於李光耀強勢領導風格來的有魄力。

綜合上述結論，李光耀所建立起來的外交政策和風格，在憲政意義上已隨李光耀於 1990 年退休而告一段落。進入後李光耀時期繼任的吳作棟總理雖然在領導風格與外交政策作為上與李光耀不同。吳作棟總理處事特質顯得謹慎，不任意公開評論意見，對有爭議之外交議題，如處理和馬來西亞與印尼之關係，則是採取低姿態，頗有傳統中國人「以和為貴」之風格，為新加坡外交政策注入溫和元素。然而在內閣中，李光耀仍以資政身分參加內閣會議，多少會影響吳作棟總理之政策決定，因此，至今來看，後李光耀時期新加坡之外交政策仍是具備頗多李光耀執政時期模式之特性。後李光耀時期新加坡外交政策，可以說是沒有李光耀的李光耀外交政策。

本文研究受到英文語言能力不足，導致資料蒐集困難及翻譯延宕等諸多限制問題，研究資料收集仍不夠豐富，尤其於本文竣事之際，正適逢新加坡完成國會大選完畢，內閣資政李光耀及國務資政吳作棟於 100.05.14 宣佈將離開內閣，不在新加坡內閣擔任職務，並發表聯合聲明指出：「年輕

²¹⁰在 1994 年正式開始的蘇州開發計畫，對新加坡一部分的意義是轉移生產基地和以蘇州開發作為樣板，以新加坡當地開發成功的工業區管理制度等技術 know-how 和軟體用在中國蘇州工業區開發。對李光耀來說也是他中國心結的表現，也有為新加坡找出路的意味。當然，中國政府自然也了解新加坡的情況並且大力支持，畢竟新加坡政府成功的公共管理模式一直是中國最高領袖所想要學習的對象，正好蘇州開發區自是一個很好的學習平台。

的一代除了要有一個清廉的政府與高生活水準外，也希望在政府決策中有更多的參與權。經過此次大選後，我們決定要離開內閣，讓總理李顯龍打造一個年輕的領導團隊，與年輕的一代一起為新加坡的未來打拚。」國際上一般解讀，李光耀退出內閣代表其強勢領導風格已失民心，同時也宣示新加坡強人時代正式結束，²¹¹新加坡是否意味即將走入一個真正完全不同於李光耀風格的外交決策模式，仍待後續學者持續研究評論。

²¹¹ 香港中評社，2011年5月15日電 <http://www.chinareviewnews.com>。



參考書目

中文文獻：

一、專書

王勤。《新加坡經濟發展研究》。廈門：廈門大學出版社，1995年。

王根禮、周天珍。《外國領袖論中國》。北京：紅旗出版社，1998年。

王彥民。《大國的命運》。成都：四川人民出版社，2000年10月。

王學、陳有真。《中國對外貿易概論》。成都：西南交通大學出版社，2005年。

瓦特斯 (Malcolm Waters)。《全球化》(Globalization)，徐偉傑譯。臺北：弘智出版社，2000年。

田中青。《站在新的起跑線上的東南亞》。臺北：五南，1993年。

李光耀。《光耀40年政論》。新加坡：報業控股華文報集團，1993年。

李光耀。《經濟騰飛路—李光耀回憶錄》。北京：外文出版社，2001年。

李光耀。《李光耀回憶錄 1965—2000》。台北：世界書局，2000年。

亞力克斯·喬西。《李光耀》。上海：上海人民出版社，1976年。

帕特 (Robert A. Petor)。《二十世紀之旅》(A Century's Journey)，董更生譯。臺北：聯經出版社，2000年2月。

奈伊 (Joseph S. Nye Jr.)。《美國霸權的矛盾與未來》(The Paradox of American Power: Why the world's only superpower can't go it alone)，蔡東杰譯。臺北：左岸文化事業公司，2002年8月。

阿拉斯泰爾·伊恩·約翰斯頓、羅伯特·羅斯。《與中國接觸—應對一個崛起的大國》，黎曉蕾、袁征譯。北京：新華出版社，2001年。

金湘。《騰飛的東盟六國》。北京：時事出版社，1995年。

林碧炤。《國際政治與外交政策》。台北：五南，1997年。

韋紅。《新加坡精神》。武漢：長江文藝出版社，2000年。

張劍華。《東南亞的變局》。台北：中正書局，1979年。

許心禮。《新加坡》。上海：上海辭書出版社，1983年。

許通美。《探究世界秩序—一位務實的理想主義者的觀點》。北京：中央編譯出版社，1999年。

卡特 (Ashton B. Carter)、裴利 (William J. Perry)。《預防性防禦：後冷戰時代美國的新安全戰略》(*Prvfyntwe Deefense*)，許緩南譯。台北：麥田出版公司，2000年3月。

郭俊麟著、李英明、張亞中主編。《新加坡的政治領袖與政治領導》。臺北：生智，1998年。

陳嶽、陳翠華。《李光耀：新加坡的奠基人》。北京：時事出版社，1990年。

陳烈甫。《李光耀治下的新加坡》。台北：臺灣商務印書館公司，1985年2月二版。

陳欣之。《東南亞安全》。臺北：生智出版社，1999年10月。

張亞中。《開放政治市場—全球治理台灣》。臺北：聯經出版社，2002年。

張青。《出使新加坡》。北京：中央文獻出版社，2002年。

曹雲華。《東南亞的區域合作》。廣州：華南理工大學出版社，1995年。

國防部軍務局編。《國防要聞譯文選粹》。臺北：國防部軍務局，1996年3月。

勞倫斯 B.克羅瑟等 (Lawrence B.Krause,et.)。《重新審視新加坡經濟》(*The Singapore Economy Reconsidered*)。香港：東南亞研究所，1987年版。

費周。《新加坡經濟發展研究》。新加坡：天下遠見出版股份有限公司，2004年。

華力進。《政治學》。台北：經世書局，1980年。

新加坡政府編。《新加坡：新的起點》。新加坡：當代出版有限公司，2009年08月。

鈕先鍾。《戰略研究入門》。臺北：麥田，1998年。

新加坡聯合早報編。《李光耀40年政論選》。北京：現代出版社，1993年。重印本，《李光耀40年政論選》。北京：現代出版社，1996年。

鄧小平。《鄧小平文選》。北京：人民出版社，2000年。

魯虎。《列國志：新加坡》。北京：社會科學文獻出版社，2004年。

霍斯梯 (K.J. Holsti)。《國際政治分析架構》(*International Politics, A Framework for Analysis*)，李偉成、譚朔澄譯。臺北：幼獅出版社，1988年。

藍大周編。《新加坡年鑑 2005 年》華文版。新加坡：新聞、通訊及藝術部、聯合早報，2005 年 1 月。

二、期刊論文

中國社會科學院世界經濟與政治研究所編。《世界經濟年鑒》，1999/2000 年卷。北京：中國社會科學院，2001 年 10 月。

汪慕恒。〈印尼的外資投資回顧〉。《東南亞研究》，第 6 期。1997 年，頁 12-16。

李瓊莉。〈經濟安全概念在亞太地區的發展〉。《問題與研究》，第 38 卷第 2 期。1999 年 2 月，頁 37-40。

肖立國。〈略論李光耀的外交戰略〉。《廣西師範大學學報》。2000 年 1 月，頁 11-14。

林民旺。〈前景理論與外交決策〉。《外交評論》。2006 年 5 月，頁 26-27。

尚金紅、李瑞景。〈小國家，大國防〉。《當代世界》，3 期。2007 年，頁 63-64。

洪耀星。〈瓦希德上臺後的印尼內外政策趨向〉。《東南亞研究》，第 2 期。2000 年，頁 34-39。

秦昱華。〈新加坡的外交戰略〉。《國防雜誌》，第 18 卷第 3 期。2002 年 9 月，頁 22-30。

秦亞青。〈現代國際關係理論的沿革〉。《教學與研究》。2004 年 7 月，頁 9-10。

梁守德。〈中國國際政治學理論建設的探索〉。《世界經濟與政治》。2005 年 2 月，頁 10-12。

張亞中、孫國祥，〈亞太安全趨勢：強權的戰略思維與實踐〉，收錄《亞太綜合安全年報 2001-2002》，頁 16。臺北：遠景基金會，2002 年。

張東東與馬東升，〈從「均勢主義」看新美關係〉，《東南亞研究（中國大陸）》，4 期。2000 年，頁 28。

許懷聰。〈新加坡的外交政策〉。《問題與研究》，第 23 卷第 8 期。1984 年 7 月，頁 26-27。

陳鴻瑜。〈新加坡的外交政策〉。《問題與研究》，第 28 卷第 10 期。1989 年 7 月，頁 40-49。

陳鴻瑜。〈新加坡的威權主義民主與發展型態〉。《問題與研究》，第3卷第3期。1991年，頁29-40。

程亞文。〈探尋大國外交的連續性〉。《二十一世紀》。2001年10月，頁12-15。

溫北炎。〈瓦希德政府的國內外政策〉。《當代亞太》，第5期。2000年，頁17-21。

英國經濟情報所編。《新加坡》(Country Report, Singapore)。2000年春季，頁5-12。

楊永明。〈東協區域論壇：亞太安全之政府間多邊對話機制〉。《政治科學論叢》，第11期。1999年12月，頁145-180。

鄒念祖。〈後冷戰時期亞太地區權力關係之變化——學術座談會紀要〉。《問題與研究》，第31卷第7期。1992年7月，頁8-11。

齊歡、杜濤。〈復蘇中的印尼經濟〉。《東南亞南亞資訊》，第4期。2000年，頁2-6。

閻學通。〈國家安全比經濟利益更重要〉。《學習月刊》。2003年4月，頁15-16。

龐仁芝。〈論國防與外交在國際政治中的共性和聯繫〉。《世界經濟與政治》。1997年8月，頁11-14。

三、碩博士畢業學位論文

周道元。〈冷戰以來美國干涉行爲之研究〉，私立淡江大學美國研究所，碩士論文，1987年6月。

林若雱。〈新加坡、台灣、南韓的政治市場與威權轉型的比較〉，國立台灣大學政治學研究所，博士論文，1995年。

張家銘。〈1965-1995年新加坡外交政策：小國生存之道的個案研究〉。私立東吳大學政治學系，碩士論文，1997年。

郭淑貞。〈新加坡之外資政策(1959-2000)〉。國立政治大學外交研究所，碩士論文，2001年。

游嵐屏。〈李光耀時期新加坡外交政策之研究(1965-1990)〉，國立政治大學外交研究所，碩士論文，1999年。

蔡燦汶。〈新加坡現代化發展的過程(1959-1970)〉，國立政治大學東亞研究所，碩士論文，1977年。

鄭如惠。〈李光耀時期新加坡與美國政經關係之研究(1965-1990)〉，國立政治大學外交研究所，碩士論文，2003年。

四、研討會論文

張近海。〈美俄裁減亞太駐軍對該地區之影響〉，後冷戰時期亞太戰略情勢展望研討會論文集。私立淡江大學國際事務與戰略研究所主辦，1993年5月。

五、報章雜誌（週刊）

《中國時報》

《天下雜誌》

《遠見雜誌》

《經濟日報》

《亞洲週刊》

六、網際網路資料

人民網，《遏制中國，美尋新軍事基地瞄準新加坡》

<http://www.people.com.cn/>

中華人民共和國外交部網站-新加坡國家概況

http://www.fmprc.gov.cn/chn/pds/gjhdq/gj/yz/1206_35/

中華人民共和國外交部網站-中國同新加坡的關係

http://www.fmprc.gov.cn/chn/pds/gjhdq/gj/yz/1206_35/sbgx/

中國網-新加坡概況

<http://mil.news.sina.com.cn/2006-04-21/2305365396.html>

中國駐新加坡共和國經濟商務參贊處網站

<http://sg.mofcom.gov.cn/index.shtml>

中評社香港 <http://www.chinareviewnews.com>

世華財訊 http://www.ndrc.gov.cn/xxfw/zhxw/t20060726_77765.htm

東協區域論壇

<http://www.future-china.org/csipf/press/digest/dgst920616.html>

吳作棟，〈伊拉克戰事之後的東亞〉 <http://www.itstreet.com.cn/bbs/>

南洋商報 <http://luofan.pixnet.net/blog/post/28534550>

經濟部國際貿易局，〈OECD 與其他國際組織不同之處〉，〈經濟部國際貿易局經濟資訊網〉 <http://cweb.trade.gov.tw/kmDoit.asp?CAT516&CtNode=611>。

新華社 <http://big5.xinhuanet.com/gate/big5>

聯合早報 <http://www.zaobao.com/special/us/pages6/attack050909a.html>

中華工商時報 <http://finance.sina.com.cn/j/20031023/0744485616.shtml>

新華網 <http://news.xinhuanet.com/ziliao/2002-10/28/>

中華網 <http://finance.china.com/1278/070711/3147151,00.php>

中國評論新聞網 <http://www.chinareviewnews.com>

英文文獻：

一、專書

Alex, Josey. *Lee Kuan Yew*. Singapore:Asia Pacific.Pr. ,1971.

Alex, Josey. *Lee Kuan Yew*. Singapore: Donald Moore Press,1980.

Bedlington, Stanley.S. *Malaysia and Singapore, the Bulding of New States*.Cornell University Press,1978.

Chee, Chan Heng. *The Prophetic and the Political: Selected Speechs and Writings of S Rajaratnam*.Palgrave Macmillan Hardcove ,1987.

Dougherty, James E. and Robert L. Pfaltzgraff, Jr., *Contending Theories of International Relations* .London: Harper Collins Publishers,1990.

Huff, W. G. *The Economic Growth of Singapore: Trade and Development in the Twentieth Century*.New York:Cambridge University Press,1997.

Koh, Tommy T. B., Acharya, and Amitav. *The Quest for World Order: Perspectives of a Pragmatic Idealist*. Eastern University,1997.

Leifer, Michael. *Singapore's Foreign Policy: Coping with Vulnerability*.New York: Routledge,2000.

Lee, Kuan Yew. *From Third World to First:The Singapore Story,1965-2000*, Harpercollins,2000.

Palmer, Bruce Jr. "Strategic Guidelines for the United States in the

1980s,”in Bruce Palmer, Jr. ed. *Grand Strategy for the 1980s*,73-74.Washington, DC.: American EnterpriseInstitute for Public Policy Research,1978.

Perry, Martin, Lily Kong,and Brenda S. A. Yeoh. *Singapore: A Development city state*.Chichester West Sussex, NewYork:Wiley,1997.

Wu, Guoguang *China Turns to Multilateralism:Foreign Policy and Regional security*,Routledge,2008.

Severino, Rodolfo C. *Southeast Asia in Search of an ASEAN Community*. Brussels: European Institute for Asian Studies,2006.

Sarkesian, Sam C. *US National Security: Policymakers, Processes, and Politics, 2nd ed*. London: Lynne Rienner Publishers,1995.

二、期刊（報章）論文

Case, William.“Singapore In 2003-another tough year ”*Asian Survey Vol.44 Issue (Feb 2004)* :115-120.

Kaur, Hardew. “Ensuring We’re Not Bitten by the Same Dog Twice,”*New Strait Times (Malaysisa, 3 October 2000)* .

Lee Boon Hiok.“Constraints on Singapore's Foreign Policy”*Asian Survey*,vol.22,No.6 (June 1982) :527-528.

Munro, Ross H. “Awakening Dragon:The Real Dragon in Asia is From China,” *Policy Review*, (Fall 1992) :10-16.

Nuechterlein, Donald. “The Concept of National Interest: A Time For New Approach,” *Orbis*, Vol. 23, No. 1 (Spring 1979) : 73-92.

Roy, Denny.“Singapore,China,and the Soft Authoritarian Challenge,” *Asian Survey* , Vol.34, No.3 (1994) :9-13.

Roy, Denny.“Singapore,China,and the Soft Authoritarian Challenge,” *Asian Survey* , Vol.34, No.3 (1994) :231-242.

Tellis, Ashley J. “Assessing America’s War on Terror: Confronting, Cementing Primacy,” *NBR (the National Bureau of Asian Research) Analysis*, Vol.15, No.4 (2004):37.

三、網際網路資料

Singapore Government, DefencePolicy, (Mar 2006)
http://www.mindef.gov.sg/imindef/about_us/defence_policy.html.

Gillert, Douglas J. “Cohen's Singapore Visit Produces Harbor Promise, ”

American Forces Press Service, (15 January 1998)
<http://www.defense.gov/news/newsarticle.aspx?id=41223>

Senior Department of Defense Official, “Secretary of Defense William S. Cohen's upcoming trip to Asia,” Office of Assistant Secretary of Defense, (8 September 2000) .

http://www.defense.gov/news/Sep2000/x09082000_x908asia.html

Bureau of East Asian and Pacific Affairs, U.S. Department of State, “Background Notes: Singapore, August 1999, ”

http://www.state.gov/www/background_notes/singapore_0899_bgn.html.

