

新加坡之外交政策

李柏泉

壹

新加坡是一個華人佔百分之七十五以上的島國。但其獨立建國以來，在外交工作方面所表現之積極態度與強大活力，常使人忘却其乃一「寡民小國」。此種現象自有其特殊之背景。概言之，新加坡不僅立國於彈丸之地，且係於鄰邦疑慮和敵意的氣氛中立國者，故較世界其他地區任何同等大小的國家，更敏感於其四周的國際環境對其生存所可能產生的威脅。換言之，新加坡實較東南亞其他國家更需要一個和平、穩定的大環境，藉以確保其長久的生存和發展。

「外交是內政的延長」，若欲深入研析新加坡對外策略的構成，首需對其國內政情有所了解，而這方面的了解，又需追溯其獨立建國之背景和歷程。

回顧二次大戰後之東南亞，在民族主義高漲的浪潮之下，各地廣大的華人社會便自然地成爲被排擠和打擊的目標。再由於中共一九四九年的席捲中國大陸及以華人爲主體的馬來亞共黨的全面武裝叛亂，使東南亞各國對其境內的華人社會之疑慮益見加深，乃紛紛採取各種手段對華人予以壓制。其中以出現於印尼境內之「排華運動」，歷時最久，手段最爲激烈。雖然全印境有華人三四百萬之衆，但當地民族更有一億數千萬之多。因此幾番流血暴亂事件之後①，當地華人唯有默默接受同化一途。但與印尼一海之隔且「同文同種」的馬來亞的情況則有所不同。基本上，由於其境內（當時包括新加坡）的華人總數超過當地的馬來人。此種東南亞其他地區未曾有的現象，自然深遠地影響到馬來亞的政治發展。簡言之，無論以何種安排或措施，馬來半島的華人勢力，是難以像東南亞其他國家那樣輕易剷除的。但英國人離去之前，爲了防止馬來亞淪爲「中國的一省」，同時也爲了平衡當地華人強大的經濟勢力，便將政權全部交給馬來人。而一九五七年馬來亞聯邦的獨立，却

將新加坡排除在外之真正原因，即基於對新加坡華人的畏懼。但是不論在種族上、歷史上、文化上、經濟上，新加坡與馬來亞之間實在有着「血肉相連」難以分離的親密關係。故歷任新加坡總理，無不希望與聯邦合併。但吉隆坡當局，自始即不願接納，一則擔心聯邦會因新加坡的加入而使馬來人淪爲少數，再則担心新加坡華人過多，可能產生「中國沙文主義」或共產主義，或兩者兼有的傾向。

一九五九年開始，李光耀領導之人民行動黨，取得新加坡的統治。此時，在北平的煽惑和操縱之下，共黨在新加坡之活動與影響力達到最高峯。吉隆坡乃感到，一個全面赤化了的新加坡，顯然對馬來亞的威脅更大。乃決定同意將其納入聯邦，但是爲了消除新加坡華人的壓力，乃與英國協商，將其所屬之北婆洲殖民地於一九六三年一併而構成馬來西亞聯邦。

新加坡的加入，對於內心一直想仿效其他東南亞國家那樣「解決」其境內的「華人問題」的吉隆坡而言，不但使其更難達成同化的目標，且須承擔有朝一日，被華人奪去整個大馬政權的風險。此種憂慮更因某些東南亞國家，特別是印尼的誇大和渲染，愈使吉隆坡深感不安②。最後，終因人民行動黨於大選中公然打出「馬來西亞人的馬來西亞」的口號，指出既然馬來西亞是一個多種族社會，其政權即應由各族共享，而不該由馬來人長久獨佔。因而東姑拉曼當機立斷，決定將新加坡「踢出」馬來西亞聯邦。

從此，新加坡便面臨一個多年來一直設法躲避的現實，那就是其二百多萬人口，必須擁擠在那個狹小且缺乏任何資源的島上，獨自求生存。同時，更必須面對鄰近國家的混亂不安以及東南亞大局的危機四伏，而採取一套有效的外交策略，以圖自保。

然而，正如有位西方學者所言：「像新加坡那樣一個二百萬人口的小島國，置身於國際政治複雜的亂流之中，實難建立一套完全獨立的外交政策。」③此實一語道破新加坡外交政策之苦衷及其必然出現的一些特質。

就新加坡政府的外交政策聲明及其實際外交活動加以觀察，便可瞭解新加坡採取着一種極具彈性的不結盟政策，抱着「與所有的國家做朋友的宗旨」，却「遠離大國の後塵」，而在執行上，更以經濟和貿易利益為最大前提。其對外策略的推動，大致上可分為三個層次，即(一)對大馬和印尼的關係；(二)對東南亞整體的關係；(三)對強國和世界其他地區的關係。試分別討論如後：

貳

正如前文所言，新加坡與大馬無論在歷史、地緣、民族、文化、語言、經濟等各方面均具有不可分割的關係。雖然新加坡「被迫」走上獨立之途，但無論如何仍難孤立於大馬之外而生存。觀乎其每日銷耗的大量淡水，亦需由對岸馬境輸入，即不難體會其中之利害。獨立初期，雙方關係始終在一種冷漠的對立的情緒中前進，而彼此在經濟利益方面的爭鬥，更為突出。馬星航空公司的解散（一九七一）、貨幣自由兌換制度的終止以及雙方證券市場的分離（一九七三），在在說明此等事實。雖則吉隆坡早就計劃發展其本身的國際港口，以降低其對外貿易假手新加坡所損失之利潤，而此時新加坡更深知在經濟上對大馬及印尼仰仗過多的不良後果，故全力向世界其他地區分散並發展其商務關係。

不過，新加坡生存的先決條件仍在於維持兩個鄰邦的友善關係。在其致力於此種關係的改善之中，可謂用心良苦。例如「國語」問題，即為一實例。新加坡的官方語文包括華、巫、印、英四種，地位平等，但在憲法中規定以馬來語為國語。實則在新加坡國內，馬來人僅佔人口之百分之十二，且馬來人在文化、教育等方面，均較落後。李光耀曾為此加以說明。他說：「這樣，如果有些人想要打擊我們，說這是一個華族城市，那就不容易了」④。此外，新加坡以一名馬來人出任總統，並以一名印度人出任外長，無不顯示其竭力沖淡新加坡強烈的華人色彩，而希望能儘量與其四周的「馬來民族的海洋」取得調和。

近年來新加坡經過各方面的努力，設法改進其兩個緊密鄰邦之關係。例如與馬來西亞之間，不僅雙方總理相互做了官式友好訪問，而且在許多國際事務上儘量合作。但由於新加坡和馬來西亞之間以往在政治上的恩怨過深，再加上大馬境內嚴重的「種族問題」，和新加坡之間的微妙關係，使得雙方

的情感在可見的未來，甚難大幅度地增進。反之，隨時可能由於某些突發事件，而使雙方關係陷於緊張狀態。因此，新加坡獨立後之外交策略，便以印尼為其工作之首要目標之一。換言之，新加坡必須竭力保持並發展對印尼的友好關係。

一九七三年，李光耀訪問了椰加達，並戲劇性地向兩名在印、馬「對抗」期間被新加坡處死的印尼軍人墓前獻上花圈，而被視為正式消除了雙方以往的不愉快。同時，由於印尼本身經濟力量的逐步好轉，對新加坡之依賴亦逐漸較往昔為輕，因而亦緩和了以往的敵視情緒。一九七四年，雙方並舉行了第一次海軍演習。

總之，在現實情況下，印尼和大馬均體會到一個成功、繁榮和友善的新加坡，遠較一個動盪不安或是被迫淪為中共或其他強國控制的新加坡，更符合其本身之利益。多年來，新加坡一再公開強調並以具體行動顯示其絕非「第三中國」，而是一個利益完全與東南亞相結合的「多元社會」。此種論點，隨着時間的增長，亦逐漸為各方所接受。例如一九七三年，印尼外長馬立克即曾言道：「新加坡並不是一個種族性的社會，雖然當我們第一眼看到它的時候，會有此種印象。新加坡應該獲得時間，以發展成爲一個單一的團結國家」⑤。

叁

多年前，東南亞地區之非共國家，即構想如何獲致區域內的和平與安全保障。一九六七年，馬來西亞提出所謂「吉隆坡宣言」，希望東南亞中立化，而排除外來之威脅，此即今日東協組織（ASEAN）之肇端。但由於各成員國之背景、利害以及對「外來威脅」的感受不盡相同，故多年來只是言論多而行動少。若非去年印度支那的全面赤化所帶來之刺激，則八年來的第一次「高峯會議」，可能仍不會在今年二月召開。

雖然新加坡有感於東南亞大局之動向，深深影響到其生存和發展，而極熱心於東協之一切活動。但對其所可能之成就，並不過份樂觀。在李光耀看來，所謂東南亞的中立計劃，目標雖好但不切實際。因爲任何一個中立計劃之實現，必須有外在和在兩種條件的配合。就外在的條件而言，不論美國或蘇聯均不可能提供保證此種中立的承諾。美國雖然在印支遭到挫敗，並已

撤退其在泰國境內之駐軍，但事實上仍提供東協各國（新加坡除外）之軍事援助；而蘇聯對於推銷其所設計的「亞洲集體安全計劃」，遠較支持東南亞的中立計劃，更感興趣；至於中共的「承諾」，由於其海權的薄弱，自不具任何實質上的作用^⑥。而且李光耀認為，各強權不但不願保證東南亞之中立，且仍在竭力以各種手段，爭奪其本身在此區域內之最大利益。其次，就東南亞各國內在的條件而言，各國既乏決心，又怕犧牲，更沒有坦誠合作的精神與杜絕強權在域內獲取特殊利益的意志。故在可見的將來，東南亞「中立化」的實現，殊為渺茫。

在東協的活動中，新加坡所最感興趣並一再呼籲的乃是各國間的經濟合作，並認為唯有經濟合作方能促進彼此間的政治合作。實際上，近年來東南亞每個國家亦莫不深切了解：唯有經濟的健全發展，才能消滅各國內部的貧窮現象，也才能真正解除各地的動盪和暴亂，從而有效地防止外來的顛覆和滲透活動。同時鑒於歐洲共同市場的成功，也體會到各國間的密切合作，乃是加速經濟發展的重要手段。然而，由於各國資源條件、經濟結構以及發展程度相差甚遠，故而經濟合作甚難推動。例如高度工業化的新加坡，其國民所得已達二千七百餘美元，而有着廣大市場和豐富資源的印尼則僅為一百五十美元，因而不難想像印尼擔心任何此類合作，必陷其於最不利之地位。今年峇里島東協高峯會議中，新加坡建議各國間立即削減關稅百分之十，以為建立自由貿易區的第一步，但立即為印尼和其他國家所反對。

東協成立之初便一再表明並強調其為一非軍事性之組織，今在經濟上既無法展開有效合作，而在政治上又屬貌合神離，如此而欲在東南亞建立一個所謂「和平、中立、自由地區」，實不能不令人懷疑其成功的可能性。而本月（八月），在可倫坡舉行的世界第五屆「不結盟國家高峯會議」中，馬來西亞「東南亞中立化」的議案，却因越南和寮國的反對為大會推翻，而使此一醞釀多年的「理想」遭到一次前所未有的打擊。

在地理上，除却印馬能直接危及新加坡之安全而外，馬來半島北端的泰國則可被視為新加坡國防的前線。所以在整個印支戰爭期間，儘管其本身堅持不與美國發生軍事關係的原則，並不斷對美國的政策有所抨擊，但仍然鼓勵泰國與美國在軍事上緊密合作，以抗拒印支共黨；而在印支完全赤化之後，李光耀更是竭力一再勸促泰國繼續保持其與美國之合作，但泰國在惶惶不

安的情況下，終依其本身的考量而改變政策，迫令境內美軍全部撤退。另一方面，當共黨吞併印支三邦，而呈現一個新起的勢力，對東南亞其他地區造成更大壓力之時，新加坡却很快地給與其政權以外交承認，並希望彼此間能發展出一種「建設性的關係」，但同時，却不斷「警告」印支共黨，不得干預東協國家的事務。凡此種種，無不顯示出新加坡外交策略之「機動性」。

肆

新加坡外交策略的另一項重要安排，乃是儘力將各大國的經濟利益引進國內，並使彼此間保持平衡。如此，不但緩和了鄰近國家所形成的「壓迫感」，更可憑藉其與各大國利益之相互結合，而成為一個「世界城市」。獨立初期，李光耀即曾不斷強調新加坡最大的資產，乃是其絕對優越的地理位置——不但處於東南亞的心臟地帶，更據守東西海運之樞紐，再加上其安定的社會環境、先進的港口設備、有效的服務事業、完善的金融制度、勤勞的技術工人……對先進國家的企業資本，的確具有莫大誘惑力。近數年來，西歐、美國及日本等的廣泛投資，不但促進了新加坡的空前繁榮^⑦，更使其原有地區性的轉口貿易經濟，一變而為以製造業為主的經濟形態，同時近年來由於大量美元的流入更已確立其世界性金融市場的地位。

換言之，在理論上和實際上，新加坡均已藉著交通和經濟的手段，邁向廣闊的世界領域，而突破其國土狹小的限制。但在軍事上，儘管其擁有昔日英國所留下的海軍基地和有關設施，但仍堅持不容任何強權在其境內作軍事性活動的政策。

為了平衡中共的壓力，近年來新加坡曾多方面發展其與蘇聯的關係。根據雙方的協定，蘇聯往來太平洋和印度洋之船舶正大量出現在新加坡港灣，至去年已達每年五百餘艘之數^⑧。蘇聯航空公司並開闢莫斯科與新加坡之間的航線。莫斯科之納羅特尼（Narodny）銀行，亦已在新加坡設立分行。

新加坡在平衡各大國利害的政策中，最難以應付者，當為其與中共之關係。多年來新加坡嚴格地將中共在其境內的活動限制於商務和經濟的領域。雖然東協許多國家均已「趕巴士」似地先後與中共建立「外交關係」，但李光耀基於現實的國家利益，採取着一種遠為冷靜、沉着的對策，一再表明，新加坡將是最後一個承認中共的東協國家，也就是說除非印尼先恢復其與中共之

「外交關係」，新加坡不會考慮此一問題。其原因乃是：一則由於新加坡國民多為華裔的微妙因素，不願因此而引起鄰邦近年來已逐漸淡薄的某種「疑慮」，再則實不願見由於中共「使館」在其境內的出現，而重振久被壓制的左派聲勢，以及破壞其正在辛苦培養中的「新加坡國家意識」。李光耀於今年六月訪問中國大陸，返國前夕曾對中共人員公開說道：「有許多新加坡人」從人種上言，仍為華人，有許多人講同一語言，只是沒有你們所發明的那些詞彙，因為我們在一個完全不同的環境，有自己不同的辦法謀生。我們必須承認，本代表團的全體團員發現，這裏是完全不同的節拍與生活方式」⑨。輕描淡寫之間，李光耀道出其對中國大陸的觀感，而其言外之意，顯然也在提醒某些對中共政權仍懷有某種幻想的新加坡國民。同時，也是說給某些對新加坡仍存不信任感的鄰邦人士聽的。

伍

對於一個弱小的國家，通常其外交上所能選擇的道路甚為有限。因為外交政策的推動與貫徹，除了需要高度的智慧和技巧外，往往尚需以實力為後盾，但新加坡所缺乏的即為「實力」。因此，由本文的研討，我們不難體認，新加坡的外交政策充滿了權變和機警，但仍堅守不容任何外力干涉其獨立自主的原則。這大約就是李光耀所謂的：「小蝦的生存辦法」⑩。

總之，新加坡的生存，乃其對外策略的首要目標，而此一目標之能否實現，則有賴於幾項因素的同時存在。第一、其全國上下必須團結一致，並獲得安定和繁榮；其次，鄰近國家不對其懷抱敵意，且亦享有相當程度的安定和繁榮；再次，世界各大國因對新加坡在經濟和地略上的重視，而不願其淪為任何一方的單獨控制。換言之，如果新加坡在經濟上得到高度繁榮，且對外資有極大吸引力；如果鄰邦對其友善，且亦能避免強權的操縱；如果幾個超級強權能在東南亞地區保持各自的一份利益，而且互為平衡，那麼新加坡便有相當的機會，達成其所追求的目標。但是，這一串的「如果」，有些雖已成立，有些則仍是未知數。而這些未知數便是新加坡外交上的難題，亦為其苦惱之所在。

註釋(1)印尼境內的「排華運動」，即使在蘇卡諾當權時代也未嘗中止；而一九六五年「九、卅政變」之後，更趨高潮。此時正逢新加坡被排出大馬

聯邦。

(2) 參見 Mohammad Hatta, "One Indonesian View of the Malaysia Issue", *Asian Survey*, March 1965, pp. 139—143.

(3) Robert O. Tilman, "Malaysia and Singapore: Facing New Realities?", *Current History*, December, 1975, p. 216.

(4) 參見「新加坡之路—李光耀政論集」，台北，教授書局，第六七一—六八頁。

(5) *Strait Times*, 18 January, 1973.

(6) Dick Wilson, "The Neutralization of Southeast Asia", Praeger Publishers, Inc., 1975, pp. 81—84.

(7) 外人於新加坡之投資，至一九六四年底為止，單在製造工業方面即達美元廿六億五千九百萬元之鉅。參見 *Asia Year Book 1976*, *Far Eastern Economic Review*, p. 274.

(8) *Far Eastern Economic Review*, January 3, 1975, p. 28.

(9) 參見一九七六年五月廿四日泛亞社星加坡電，(星島日報)。

(10) 同(4)，第二四七—二四八頁。

蘇俄及其附庸

本書內容，主要包括「蘇俄歷史」，「蘇俄黨政現況」，「蘇俄外交」，「蘇俄文教現況」，「蘇俄經濟」，「蘇俄軍事」及「附庸國家概況」等七篇，均係當前國內第一流蘇俄問題專家集體著作，取材確實，立論嚴謹。二十四開本，計四一二期，平裝一冊，定價新台幣陸拾元整。

國際關係研究中心出版