

# 新加坡的外交政策

許懷聰

## 一、人文、歷史與地緣背景

(一)人文狀況：新加坡位於北緯一·一五至一·二八度，東經一〇三·三八至一〇四·〇八度之間，也就是馬來半島的尖端；北臨柔佛海峽 (Johore Straits) 與馬來西亞為鄰，東接南中國海，南濱新加坡海峽 (Singapore Straits) 與印尼各島相望，西控麻六甲海峽。總面積有二二四·五平方哩，是由本島及附近五十五個小島所組成，地處熱帶雨林區之蕞爾小國。

新加坡之人口約為二百四十萬人，主要組成種族為華人，約佔百分之七十六；次為馬來人，約佔百分之十五；再次為印度人，約佔百分之七弱，是個多元種族的和諧社會。

新加坡本島大半為平坦之小丘陵，西北部分較高，東南部分較低，島上沒有山脈，無良好、豐富之天然資源，但因政府之領導及人民的努力，已成爲東南亞最大的轉口貿易、石油化學及金融中心，其經濟有著高度而持續之成長。另由於其氣候和順，蕉風椰雨的迷人熱帶風光及環境之整潔、社會之有秩序，也成爲東南亞之旅遊中心。

(二)歷史背景：新加坡於一九六五年八月與馬來西亞分裂而獨立，在併入馬來西亞（一九六三年九月）之前，新加坡一直是英國之殖民地或受其保護之自治邦。新加坡開埠爲商港前，僅是一個只有二百餘人的小漁村，在開埠後，則逐漸積極地扮演了英國在東南亞的貿易中心，後來更成爲戰略地位之中心。

自十九世紀初期以來，英國東印度公司由於業務之需，在新加坡島建立一貿易港口，從此逐漸拓展，更配合著馬來半島錫礦的開發，由南中國而來的移民大量湧入，萬商雲集，人口膨脹甚速，因此華人與各異族間，時有衝突，甚至中國之幫會亦介入，曾影響本地之安寧。

初期的商旅發展，使新加坡成爲一轉口貿易港，是歐洲、印度和中國物品與馬來亞羣島、東南亞鄰國貨物、原料之交換中心。爾後由於蘇伊士運河的開通，加上馬來西亞之橡膠、錫礦的開發，使新加坡的貿易、經濟活力更爲充沛。

在戰略意義上，新加坡優良的地位，早爲英國海軍所矚目，認爲是可攻可守的天然良港。及至一九二一年華盛頓海軍會議及其後二十年間國際情勢的變化，使英國決定建設新加坡成爲海軍基地。新加坡在此條件下，遂成爲英國海外生命線的一個據點，與直布羅陀、馬爾它、亞丁港、好望角、香港等同扮重要之角色。

在第二次世界大戰之前，英國對新加坡基地的戰略構想是：(一)防止澳紐和印度被攻擊；(二)維持大英帝國海上霸權的暢通；(三)阻止新加坡的淪陷<sup>①</sup>。第二次大戰期間，新加坡却爲日本所攻佔，日軍亦利用新加坡之優越地理位置，以之作爲補給站及進攻之跳板，攻擊印尼、澳、紐等地。

第二次世界大戰之後，戰略思想觀念逐漸改變，但並未影響新加坡堅強的歷史性地位。尤其在新加坡獨立後，英國於一九七一年自蘇伊士運河以東撤防，以及美國在越戰上的失利，使新加坡體認大國之不可恃，並利用過去的經驗以及本身的優良條件，發展其不結盟之立場以及與各國相友善的原則。

(二)地緣因素：從地緣政治影響國家之發展而論，新加坡有著先天性的重大缺點，但也因其戰略地位上的特殊而有其得天獨厚之處。

一般而論，新加坡是個城市國家，小國寡民，缺乏足夠伸展的空間和足夠的人力資源，無良好的地產及天然資源，再加以獨立之初鄰國之環伺與敵視，發展開拓頗受侷促。

但新加坡在戰略地位上之優異處，却也是舉世難比的。今日世界海運發達，而新加坡正處於太平洋、印度洋頻繁的國際航道必經之地。由於此項樞紐性的關鍵地位，使新加坡在經濟上得以很自然地發展成爲東南亞各國工商之輻輳中心、航運中心及金融中心，在國際政治舞臺上成爲一不可忽視的籌碼。

另在自然地理上，新加坡雖處熱帶雨林區，但由於接受海洋之調節，氣溫雖高，每日下午有地形雨，得以濕潤地土，平衡氣溫，且本地無颱風地震之虞，使這小國較少天然災害，反因地形之便，承受許多利益。

## 二、內政概況

註① Saul Rose, *Britain and South-East Asia* (Baltimore: Johns Hopkins, 1960) pp. 85.

新加坡內政影響其外交者可以分四方面來說明：種族和諧、政治清明、國防自衛與經濟繁榮。

新加坡是個多元種族的國家，馬來人與印度人屬少數民族，華人非但屬多數，且控制各行各業，操政治生計之大權。由於歷史的教訓以及客觀的政治現實，使新加坡不容有種族衝突及政治暴動。

長久以來，執政的人民行動黨甚是注意種族的意識及情緒的平衡問題，因此許多施政作為似乎還特別強調少數民族的利益。如對馬、印人加以輔導；在語文上、教育上實施兩種語文的政策，除了學習各母語外，並應學習民族間的共同語文——英文。新加坡政府在獨立後，一方面致力於提高人民生活水準，減少貧富差距；一方面也實施福利政策，而惠及馬、印人之生活，甚至刻意安排馬、印人參與政府之高級決策，使華、馬、印人有如一家人之感，有「新加坡人」的共識而為新加坡效力。

新加坡的領導者，雖自身以中國人為榮，但在種族問題的處理上，却抱持戒慎的態度，怕引起「第三個中國」之誤解，此乃不外為「生存的問題」。第一、新加坡在許多作為上甚易引起鄰邦馬來西亞的側目；第二、中國人成份的優勢給予中共擴張政權一潛在的優勢；第三、彈丸之地的新加坡不容再有任何種族的糾紛存在；第四、對境內馬、印人種之扶助可增加與第三世界國家的溝通與認同。李光耀曾說：「……參加大馬的寶貴教訓，大家懂得在一個多元種族的社會必須彼此尊重容忍，……新加坡須了解我們所處的地理位置及我們生活在怎樣的氣氛環境之下，我們的鄰國又是怎樣，以及我們應怎樣才能生存」②。

新加坡是大英國協的一份子，其政治體制仍淵源於英國內閣制，虛位元首，政治實權為總理所掌握。新加坡自人民行動黨執政後，一直是一黨獨大的局面，一直是採溫和的社會主義，尤其注意民意的伸張、採納、實施，以及民生福利政策的推行；對於基層意見之反映，甚為重視，廣設地區人民服務站、興建國民公宅、租屋、診所、市場、休憩中心，提供社會安全、福利，解決就業問題。新加坡到處綠意、整潔、有秩序而充滿活力。

新加坡內政上另一足堪讚譽的是政風廉能與清明。新加坡為防止官員貪污，除以高薪厚俸招募公務人員外，在上位者廉能自持，頗有政治責任感，足為表率；另一方面也設立防止貪污調查機關，期能以法治國。因此新加坡公務機關頗能提拔人材、造就人材。公務人員水準之高，堪稱亞洲一流的。

新加坡的安全防衛問題也是影響外交政策的一個重要因素。新加坡在建國時的防衛哲學建立在三方面：其一，自身建立起防衛力量，鞏固本身起碼的安全；其二，英軍在此駐防，對鄰國的可能覬覦與入侵，深具防範作用；其三，美軍在越南的駐防，對於東南亞整個大局勢有安定的力量。其後由於英軍的撤離以及越南的赤化，新加坡則須完全靠自力以承擔防衛的重擔以及地區的平靜，在自保中求發展。目前新加坡的國防預算約佔總預算的三分之一弱，常維持三萬常備軍的兵力以及近三十萬的後備軍人，

註② 「南洋商報」，一九六五年十一月十九日。

時常派遣特種兵科的官兵赴他國受訓。

在經濟上，新加坡地狹人少，有許多發展經濟上的不利因素，諸如：國內市場小、購買力有限、毫無自然資源。但是由於其居海運航線之樞紐地位，港口優良，加以人爲的努力、政府的壟斷以及政治的安定等諸種後天的條件，使新加坡能於安定中求進步，成長中得利潤。其主要的經濟活力顯現在貿易、工業、金融和旅遊方面。

在過去近二十年來，新加坡將轉口性商業改投向工業之途，成立了經濟發展局，擬定了二個五年經濟計劃（一九六一—六五年，一九六六—七〇年）及一個十年經濟計劃，成立裕廊工業區，發展之主要項目爲煉油、造船、建築、機械、光學、金屬加工、化工……，近幾年來又致力於資訊工業的拓展。石油危機以及越戰的結束，雖給新加坡的經濟帶來了不少打擊，但也因此使得中南半島許多華人的資金，自然地流向了經濟發展潛力極大、政治清明安定的新加坡，因禍得福，可說更具東南亞金融中心的地位了。目前在新加坡專營外匯的銀行共有四十餘家，可見各國銀行家對新加坡之信心了。

外交是內政的延長，經濟是外交的後盾，而擬定一國的外交政策，首需考慮者乃是根據實際和可資運用的權力，決定其應追求的目標。新加坡政府在開國之初即表示「外交事務是政府國內政策伸展到國際政治領域的一部分。我們政策的目的，第一在保證新加坡的生存、領土的完整以及經濟的發展，我們希望和各國建立誠摯與有益的關係，特別是在貿易及工業發展方面。」  
種族和諧、政治清廉、國防自衛以及經濟發展，深切影響新加坡的對外關係：

1. 使外國對新加坡頗具好感，願和其發展經貿關係。
2. 由於新加坡境內無種族歧視與衝突，很易得到第三世界國家之認同。
3. 爲了要保持社會安定與經濟繁榮的成果，對華人問題及共產黨問題必須特別審慎的處理，因其影響「非共」的政策及對中共的態度。
4. 新加坡與各國交往雖標榜中立，但仍計及實質的利益，並須站在民主陣容，保持和西方國家密切接觸與配合。
5. 新加坡在貿易、工業產品輸出及金融往來方面，最主要的市場仍是東南亞國家。因此中南半島及南洋羣島的安定，爲其生命之所繫。
6. 由於新加坡戰略地理之特殊以及領導階層之睿智、廉能，因此在國際舞臺上對東南亞事務之觀點，舉足輕重。

### 三、基本外交政策與原則

一個明智的外交政策，必須審度國內外的政治情勢，而與國際上最大的勢力相認同；而對於強權的態度，新興國家的外交多

爲中立的主動外交，其目的在維持獨立自尊的精神與左右逢源的高度彈性，使國家在國際冷戰政治中不受任何限制<sup>③</sup>。

新加坡在一九六五年獨立後，即迅速宣佈其中立外交政策與不結盟的立場，而其在外交上的作爲與一般新興國家甚相類似。該年八月十日，當時的外交部長拉惹勒南(S. Raratnam)宣佈該國外交政策，重點有：採不結盟外交政策；在亞非國家及不列顛國協國家設使館；將與所有承認其主權和獨立的國家相處；與其他國家致力於達成越戰之和解；與馬來西亞在外交及國防方面充分合作；盡力勸說印尼停止對抗馬來西亞；准許中共之中國銀行新加坡分行繼續營業；英國在新加坡的基地可繼續使用<sup>④</sup>。而總理李光耀也在同時期表示：新加坡願與印尼友好合作，新加坡既不反共亦不友共；新加坡將和所有國家進行貿易；中共「中國銀行」可繼續營業，但不許北平派人指導；新加坡視財力而派設駐外單位，優先和印、巴、泰、柬、英、美等國建立外交關係<sup>⑤</sup>。這些都可視爲新加坡基本外交政策的方針。

新加坡外交政策的重大原則，可由四方面陳述：

(一)鞏固國際地位：當新加坡獨立時，亞非第三世界的力量已將近成熟，在兩極政治之外，已能自立一方，形成一股大的力量，左右國際議壇。新加坡外交政策的釐訂者既能很清楚地看出亞非集團今後的勢力會更盛大，甚至與大國在國際政治上分庭抗禮，其在尋求各國承認、確立國際地位之時，自然不能忽視此勢力。「不結盟政策，使我們有更大的自由權來處理我們自己的事務，新加坡的外交政策是基於本國利益而出發的」<sup>⑥</sup>。因此新加坡獨立前後，一向主張在國際兩大勢力鬭爭中，採取不結盟的外交政策。這是它的外交理想。

對於新加坡而言，想在國際上立足的實際行動，一爲加入聯合國，一爲成爲大英國協的一員。尤其自一九六〇年後，亞非集團膨脹，在聯合國中的席位大增，新加坡如欲與他們認同，獲得他們之聲援，當以進入聯合國爲首要工作。

成爲大英國協的一員，有多重的意義與目標。一則新加坡長久以來一直爲英國殖民地，獨立之初且受英國防衛上的保護；二爲與新加坡有重要關係的國家，如英、馬、澳、紐、印度均是大英國協的成員；三是亞非集團國家已佔大英國協成員的半數以上，加入大英國協可以和亞非國家多所聯絡。

新加坡在獨立後不久，除一再宣稱並強調其不結盟之外交政策外，並派遣杜進才副總理及拉惹勒南外長趕赴聯合國第廿屆大

註③ 張文蔚，「新興國家之建立問題」，載《華人社會與東南亞諸國之政治發展》（臺北：商務印書館，中華民國六十一年七月初版）頁三十五。

註④ *The Straits Times*, Singapore, Aug. 11, 1965.

註⑤ 《中央日報》，臺北，中華民國六十年八月十日。

註⑥ 《南洋商報》，一九六五年十二月十八日。

會進行會前之活動，闡釋其允許英國駐軍之立場，終獲各國諒解；在此項任務完成之後，又赴東歐、俄國及亞非集團十餘國訪問。其後在一九六六年，外長又率團赴東、泰、埃、東歐國家訪問。這些實際行動成績斐然，計有：(1)獲聯合國大會一致的通過，成爲聯合國的會員國；(2)使東歐及亞非國家了解新加坡不爲新殖民地主義陰謀下的傀儡，是真正的主權獨立；(3)亞非國家了解並支持新加坡的立場與不結盟政策；(4)各國紛紛承認新加坡的獨立；(5)爭取到各國支持新加坡參加亞非會議；(6)蘇俄及東歐國家願派貿易團，常駐新加坡，使新加坡貿易之拓展更順利。

(二)保障本身安全：維護本國的安全是外交政策的最高指導原則。新加坡獨立伊始，即面臨著從新馬分裂之創傷以及印尼的對抗，本已是小國寡民的彈丸之地，防衛力量幾等於零，因此亟須以外交手腕，依賴國際情勢的衝突與制衡來求存，或國際協約保障其安全。

因此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。杜進才副總理曾在新加坡加入聯合國時表示：「鑒於新加坡有著重要的英軍基地存在，這與不結盟政策似是自相矛盾的論調。但是新加坡基地是一項難題，沒有基地存在，則新加坡將沒有防衛；又縱使防務並非主要顧慮，其經濟因素也是重大的，如果英國退出，則新加坡的經濟將受打擊」<sup>①</sup>。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。此項立場終能得到亞非集團的諒解。

印尼所採取的對抗行動，對新加坡的安全也構成了直接的挑戰，因此新加坡採積極而主動的行動，化敵爲友，並作印馬糾紛之調人。此項努力也隨著印尼國內情勢的變化而轉順，新加坡目前與印尼關係已極爲友善，在國際關係上相輔相助，互通息氣。目前新加坡熱烈支持東南亞國家協會也是把此一區域看成一個安危共繫的整體，藉以維護東南亞之安寧；另一方面也建立起本身之國防力量，鞏固自己起碼的心理防衛。

(三)尋求繁榮發展：由於地理的位置和歷史的演化，長久以來新加坡在經濟發展上，對外的依存性甚大；而在新馬分離後，其轉口型的貿易關係更隨時有被切斷的可能，因此新加坡必須未雨綢繆，一方面發展與鄰國良好而堅固的關係，一方面尋求自己的出路爭取更多的朋友，使新加坡經濟發展能更上一層樓。李光耀總理曾很清楚的表示：「我們應與世界上每一準備不干擾、不顛覆我們的國家作生意；爲了生存，甚至與魔鬼貿易也在所不計。」

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，提陞了產品之品質，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，在此種改良的過程中，尤須和西方資本主義國家相配合，發展良好之政經關係。

註① 《南洋商報》，一九六五年九月二十一日。

(四)堅守民主社會主義體制：人民行動黨所揭櫫的「獨立、民主、社會主義和非共」的政策，旨在建立新加坡成爲「自由、民主的獨立國家，以自由與正義爲建國原則，樹立更公正、平等的社會，永遠爲人民謀福利與幸福」。這對其外交政策有著深遠的影響。

在此政策的原則下，首先，當然新加坡要敞開大門，與各國通商友好，但在內政上仍須維持其非共的堅定立場，實行非共的社會主義；因此，對於共黨國家不同之政治哲學，須保持戒慎態度和適當距離；而在防衛上，必須與馬來西亞步調相一致，以免引起新加坡成爲另一個「古巴」的疑慮。

在新加坡立國基礎業已穩固，經濟又逐漸好轉旺順之際，尤其在美軍擬由越南撤軍之時，新加坡雖仍和亞非集團保持良好關係，但已漸投向民主陣營，並公開宣稱希望美軍繼續留駐越南及亞洲；而越南赤化後，東南亞的動盪不安，使新加坡對中、越、俄共必須保持戒慎的等距離，且須和美、馬、印尼、泰等重要友邦，保持緊密的連繫。在這樣的情況下，新加坡的外交政策可說已是「非共其名，反共其實」了<sup>⑧</sup>。

#### 四、新加坡與美國的關係

第二次世界大戰後的美國乃超強大國，也是民主陣營國家的領導者，其對東南亞的政策與態度，一直影響著此一地區的安全與秩序。越戰結束後，美國的形象與影響力雖受到了空前的挫折，戰略與權力平衡的觀念均有所改變，但是美國對東南亞地區仍保持著高度的關切，而且有其戰略利益在。

新加坡的戰略位置及其近幾年來的安定與繁榮，向爲美軍所矚目，但新加坡對美國的基本態度仍是保持著一些微妙的距離，時而疏，時而密，完全視情勢而調整，作爲維護國家利益之手段。

在新加坡建國之初，其對美之態度很明顯地仍不敢太過於接近，此乃是因爲在這階段須得到各國之承認與獲取利益，一方面用以保持新加坡在亞非集團之地位；另一方面則以與共黨國家仍可保持某種程度上的關係。李光耀總理曾因中央情報局行賄事件借題發揮，並指斥美國的東南亞政策，但一般相信此乃策略上的運用。外交部長拉惹勒南曾有過說明：「新加坡不一定會在某些問題上與美意見相左而即反美」<sup>⑨</sup>。因當時新加坡也了解，過分的親美與反美都會遭到不安與困擾，但是新加坡在內政問題上，

註⑧ 陳烈甫，〈李光耀治下的新加坡〉（臺北，商務印書館，民國七十一年七月初版），頁二十七、六〇。

註⑨ 〔南洋商報〕，一九六五年十一月三日。

一直採取非共的政策，此種基本立場美國亦相當了解。

新加坡在得到各國承認，對外關係也稍穩固之後，正當越戰方熾之時。新加坡曾是越戰的供應補給站和飛機修理中心，獲利不小。其後英軍的撤離及越南赤化諸問題接踵而至，新加坡一方面頗能善用這段時間，戮力於建設發展，終於建立起較堅固的經濟基礎，但另一方面又懸念著東南亞的安定。隨著經濟的發展，新美之間的經貿、投資之實質關係，緊密且大幅成長，現美國已成為在新加坡的最大投資國以及第二大貿易國，新加坡自然不能忽視美國對其經濟之貢獻與影響。

在戰略利益上，美國對新加坡亦極力爭取。這是基於下列因素：

(1) 尼克森政府時代所提倡的「尼克森主義」，強調各友邦自力防衛的夥伴關係，美國僅從旁協助。此種外交及防衛觀點和新加坡的政策有不謀而合之處，新加坡以其現有之經濟發展程度，應是需索較少而可與合作的國家。

(2) 美對蘇俄在印度洋擴張勢力至為警惕，尤其越南赤化後，越共積極傾俄的態度、金蘭灣為俄控制的事實，以及越共向外擴張的野心，使美個絕不可放手讓新加坡投入他國的懷抱之中。

(3) 新加坡位於美國與日本（美國在亞洲最重要的盟邦）貿易往來的通路上，近年來日本不斷地加強其對新加坡的貿易關係，在美日相互借重的情形下，美國自須維持與新加坡之友好關係。

尤其自雷根執政以來，新加坡更盼美國關切本地區之安危，此種立場也正合乎美國的戰略利益，兩國關係達到空前的緊密，新加坡親美色彩也逐漸鮮明。最明顯的例子是一九八一年一年之內，拉惹勒南副總理、吳瑞慶副總理、S. Dhanabalan 外交部長及李光耀相繼赴美訪問，討論的主題不外乎中南半島的情勢、安全問題、對柬埔寨聯合政府的態度以及東協區域合作的加強與擴大。若說新加坡是在轉達東協各國的意見或美國重視新加坡的觀點，亦不為過。此更是證明「新加坡需要西方國家，而同時西方國家也需要新加坡」<sup>⑩</sup>。

如果中南半島一天未寧靜，如果新加坡仍須美國在安全上、道義上對其支援，如果新加坡仍須外來資金及技術，則將來新美關係仍會一如目前的密切與合作，或有更加緊密的可能。

## 五、新加坡與蘇俄的關係

蘇俄一向未忘情東方，近年來尤其注意中共勢力對東南亞地區之影響。蘇俄為了抗衡美國和中共並保護其自歐俄至亞俄海上

註⑩ Iain Buchanan B. A., *Singapore in Southeast Asia-An Economic and Political Appraisal* (London: G. Bell and Sons Ltd., 1972) pp. 267.



航線之暢通，自一九五五年起，即甚注意在亞太地區之勢力擴張，目前在本地區軍力的部署，已超過美國及中共<sup>⑩</sup>。

新加坡政府在外交上標榜中立，廣結善緣，而在內政上却採非共的立場。因此，在基本上，新加坡對蘇俄抱著敬而遠之的態度，將關係減到儘可能的低度<sup>⑪</sup>。

李光耀總理曾於一九六二年九月赴莫斯科訪問，他認爲此行「最重要的目的，是要增進我的政治教育和經驗」，「我的主要目的之一也是增加貿易，去（一九八三）年蘇俄向我們購買的樹膠的數額跟美國差不多是一樣多的……」<sup>⑫</sup>。

新加坡獨立不久，副總理杜進才即率團訪問俄國，以向世界明白宣示其中立不偏之態度。事實上，此次訪問也產生了一些效果：（一）促進兩國之文化交流；（二）推展兩國間的經濟關係；（三）互設文經機關、新聞代表、航空公司及官員互訪；（四）兩國並於一九六八年六月八日建立外交關係。但是在此次訪問時，杜進才等也很謹慎，並未言及軍事合作與借用基地的問題。

一九六九年，中俄共關係因珍寶島事件之擴大而趨於緊張，俄國亦於該年六月提出了「亞洲安全體系」，企圖拉攏亞洲各國，圍堵中共。且當時英國正醞釀自東方撤退。照理說，新俄之關係，應可趨於緊密，但是新加坡仍堅持非共的立場，反而對俄國更加戒懼。李光耀曾向美國「合衆社」（UPI）主席 Mins Thomason 表示其對俄在印度洋增加軍力之看法：「……蘇俄可能在環繞亞洲之海洋，發展其海軍力量，以作爲一股在八十年代及以後對抗中國的力量」<sup>⑬</sup>。在此種情況下，新加坡何可再捲入中俄共鬭爭之漩渦中？因此李光耀極力維護「不會有蘇俄基地，也不希望有美國基地」的立場。

當然，蘇俄對新加坡的外交策略，亦是企圖藉文化、科技、貿易與經濟關係的發展，來促進其與新加坡的政治關係，從而擴展其在東南亞的勢力。而新加坡則只盼能成爲蘇俄集團與柬、緬、馬、印尼，甚至戰後的越南，進行經貿關係之樞紐，從中獲利。

近幾年之新俄關係較前退化許多，此乃肇因於越戰結束後，越共之全力傾俄以及進逼柬埔寨，壓迫泰國邊境，造成東協各國對柬埔寨局面之至爲憂慮。新加坡更是大爲抨擊越共之擴張侵略行爲，這自然會牽連到河內背後支持者的蘇俄；再者，柬埔寨問題演成國際事件，新加坡有些觀點和中共不謀而合；而新加坡之親美態度，又被視爲過分緊密。此皆造成蘇俄之不悅，甚而一九八〇年九月以柯錫金身體不佳爲由，婉拒了李光耀之赴訪。

註⑩ "Power Game-Military Balances in Asia" (*Far East Economic Review Year Book 1983*) pp. 23-24.

註⑪ 陳烈甫，前揭書，頁一六三。

註⑫ 「南洋商報」星期刊，一九六二年九月卅日。

註⑬ 「南洋商報」，一九七一年三月二十一日。

由於新加坡對於共黨之基本態度，以及限於貿易往來之事實，新俄關係只能保持著若即若離的態勢，想作重大的突破，或有待主客觀情勢發生更大的變化。

## 六、新加坡與中共的關係

新加坡是個非共華人小國，處於東南亞最富戰略利益之地位上；而華人對於中國大陸及人民又懷有血濃於水的鄉親之情。因而在基本上，新加坡政府處理對中共之關係，頗感棘手，也頗費周章。

中國大陸之情勢與發展，對新加坡亦有十分敏感的影響，尤其近年來中共作局部開放並進入國際社會之事實，使新加坡對中共的政策，也面臨著新的適應和改變。

新加坡獨立初期，對中共保持相當之關切與警戒，認為其未能構成一強權，但憂慮其潛在的擴張政策。使新加坡憂慮的理由是：當中共影響力小的時候，新加坡是中國人民在此地區的前哨站；而當中共影響力大的時候，它可能是中共帝國主義在此地區的踏腳石。

因之，新加坡在對中國問題的政治事務方面，一向故意採取冷漠與戒慎之態度。如：(一)在聯合國事務上的「中國問題」投票時，一九六六至七〇年，新加坡皆棄權。(二)新加坡當政者一再強調它是「新加坡人的新加坡」，而非「第三個中國」。(三)一九七一年五月，新加坡處置「南洋商報」，公佈「東方太陽報」所受共黨資助的事實，吊銷「先驅報」之出版許可證。這一連串整頓報界之事件，旨在預防共黨在此華人社會製造事端紛亂。(四)新加坡政府除允許中共在此設立銀行外，不同意其有任何代表機構，此乃防範中共之滲透與顛覆伎倆。(五)在臺灣海峽雙方之「中國問題」上，新加坡一再表示不作調人。

當然以新加坡靈活的外交手法，是不致於拒人於千里之外的，因之新與中共的關係，在政治上雖未見得全面「正常化」，但在經濟、文化、體育、藝術各方面仍時有來往。如李光耀總理於一九七六年五月十、二十三日訪問中國大陸，拉惹勒南亦曾於一九七六年率團訪問中國大陸，一九七八年十一月鄧小平赴新加坡訪問，一九八一年八月趙紫陽訪問新加坡。雙方互通訊息，對外交情勢相互交換意見，終至雙方於一九八一年九月及十月互設商務辦事處。

新加坡政府所以同意設立商務辦事處，原因甚多，可作如下之分析：(一)新加坡之政治型態、經濟制度與生活方式和中國大陸共黨統治之情形有極大之差異，人民經過十餘年之政治教育已足可分辨是非，深具信心。(二)新加坡政府在過去數年間，雖一一化解與中共建交或提陞關係之壓力，但是相當艱辛，尤其美國和中共全面關係正常化之後，新加坡政府所面臨的壓力更加沉重，咸認新加坡早已准許蘇俄設立辦事處，無理由獨拒中共。(三)越南赤化已成事實，越俄共之聯手，對東南亞之安全堪足憂慮，必須謀

取與中共提陞關係，以作新的平衡支點。④在對越共入柬以及柬埔寨成立聯合政府之某些情勢上，新加坡與中共有著現實利益相一致與觀點符合之處，因此改善關係，或有助於紓解現實政治的困境，作為對抗或平衡強權侵略之手段。

從另一個角度來看，阻止新加坡與中共發展全面之政治關係，除了內在的因素外，亦有一些外在的牽制因素。新加坡與印尼的關係，極度重要，而印尼迄今仍未忘懷中共在蘇卡諾政府時代對其顛覆革命的教訓，在印尼和中共關係未改善之前，期望新加坡與中共全面關係之建立，可能性微乎其微。迄今新加坡當政者再三表示：「新加坡將在印尼之後與中共建交」，「新加坡將是東協各國中最後一個與中共建交者」。此外，新加坡與中華民國之實質關係密切，在經濟、文化、社會以及其他各方面之配合至為良好，政要頗多互訪，此層關係，亦使新加坡欲和中共改善關係，自須格外慎重。

新加坡和中共間的關係，實較其與任何國家或強權的關係微妙而複雜，在千絲萬縷中，如何理出頭緒，可說相當艱辛。種族、社會、文化背景、現實利害……均須有所考慮。「華人」與「共黨」所可能帶來的威脅，預料短期之內，新加坡與中共不可能再提陞關係，將來或有進一步改善關係之可能，但相信新加坡政府會適可而止的。

## 七、新加坡與區域組織

在強權不可恃及不願多所倚賴的情況下，在第三世界國家逐漸的覺醒與加強團結合作之際，新加坡踏上熱衷於區域組織的路途是極為正常的。小國寡民一方面須自求多福，另一方面則與鄰國通力合作，以解決本地區的問題，寄望於區域合縱，共存共榮，以造成在國際上更大的聲勢與作用，來共同維護本地區的安寧。

新加坡在建國初期，即遭到鄰邦的威脅，英國的撤防，美國在越戰上的撤軍，乃至越高寮三邦的淪陷，一波波地考驗與衝擊著新加坡，造成政府與民衆極大的心理負擔，也影響資金的投入與經濟的成長。新加坡於英軍撤防初期所寄望的五國（英、澳、紐、新、馬）聯防，恍如過眼雲煙，稍縱即逝，全無作用。東南亞公約組織也遭解散之命運，東南亞民主國家見此情景，莫不憂心如焚，只好積極走向區域合作的「東南亞國家協會」以求自保自救。

東南亞國家協會目前僅為經濟、文化、社會及技術合作之區域組織。東協的成立與發展可說是亞洲區域主義演進的成熟階段，經十餘年之努力，對經濟組合已露出合作的端倪，且後來由於積極的作為，政治作用已相當明顯，曾多次舉行外長及高峯會議，甚至可說是以政治合作最為重要，成就也最大⑤。而東協在發揮地區性之外交功能，也有某些成就，尤其已和澳洲、加拿大、

註⑤ 邱垂銘，「東協區域合作之研究」（六十八年一月，臺北，政大政治研究所碩士論文）頁四十二。

歐洲共同市場、日本、美國、紐西蘭，建立起「對話」，使各主要國家不敢忽視東協的作用與功能。

東協能否成爲一個軍事同盟或組織，乃衆所矚目的問題。這牽涉到成員國間的認識、能力與意願，也要看外在情勢的演變以及是否獲得大國之贊助或聲援。以目前的情勢觀察，可能尚須一段時間的努力。

新加坡對於東協組織及各成員國，可說有其實質利益與政治利益在。就實質利益而言，各成員國均爲鄰國，以新加坡之貿易、投資情形來分析，馬、印尼、泰均是相當重要的友邦；就政治利益而言，亦是如此，尤其以目前中南半島的情勢，新加坡勢難以形單影隻奔走於國際，亦盼和這些民主的東協會員國同舟共濟。

當年，新加坡對於東協之功能始終抱著不甚樂觀之消極態度。拉惹勒南曾表示：「新加坡對於東協的觀點是，它必須不論會員國的政治紛歧，用以致力提高經濟合作。……我們始終反對將東協變成一反共的組織……這種只建立在反共上的合作，不僅阻礙了東協，而且分散了對真正共產威脅——國內共黨的注意力……」<sup>16</sup>。

現在的情形很明顯，新加坡本身防衛力量至爲薄弱，中南半島之風吹草動，均直接間接地立刻影響威脅著新加坡的安定，也波及其經濟穩定和資金的動向，因此新加坡對東協的態度遂由消極的旁觀而走向積極的肯定和參與。新加坡籍的陳啓祐近且被選爲東協秘書處秘書長。新加坡對於東協是否成爲軍事同盟的看法，基本上仍停留在觀望的態度，或充其量只希望逐步實施。李光耀總理曾表示：「首先您必須有經濟合作，然後政治、外交合作，然後是情報的協調，這些都達到了，才能談到其他方面的合作」<sup>17</sup>。新加坡亦了解東協本身的力量如何，將來的走向應如何，東協果成爲軍事同盟，對東協及對新加坡或有利，但亦有其弊。維持現狀，順勢發展，也許最能符合新加坡的立場及利益。

## 八、結語

外交最終的目的乃在國際局勢的演變中，謀取國家的最高利益。一國的外交政策深受著其地理環境、歷史背景及外在情勢演化的影響，要在求取適應之道。以新加坡作爲外交模式研究，可探求出其基本考慮與靈活運用之各層面。

新加坡在獨立之初，正逢美俄兩大強權激烈對抗之時，整個國際局勢如此，亞洲情勢更是動盪與紛亂；而新加坡本身也面臨著自身的困難：外在的孤立、對抗、無助與內在的整合、安定、建設各項問題，幸賴內政建設之鞏固以及外交局面之開展，使其

<sup>16</sup> The Straits Times, June 12, 1970.

<sup>17</sup> Far East Economic Review (June 30, 1976), pp. 11

得以安渡難關。八〇年代新加坡却又面臨了外交上的新困境，英軍的離去、美國尼克森主義的實施、中南半島三邦之淪陷、美俄及中共的新對抗，在在均須有靈巧的外交政策及戰略上的新適應，彈性而靈活的運用。

影響新加坡外交政策的因素，有其地緣政治的優越性和經濟上雄厚的實力，也有其內政上的考慮，但是最主要的乃是舉國上下的求存哲學、憂患意識的撐持。因此新加坡為政者謀國以忠、治國惟誠、在諸強權之環伺下，深謀遠慮，求取國家之最高利益。

新加坡至今仍維持其不結盟政策，冀求和東西兩大集團可以同時貿易獲利，在國際上獲得最多的朋友支持；另一方面也由於內政上堅持社會民主體制。以及國際情勢之演變，近年來新加坡中間偏右之親美立場，乃時勢使然，也是新加坡必然的選擇與歸屬。放眼未來，在東西諸強權之對抗下，新加坡外交決策當局，仍須維持地區安定與本身繁榮的有利情勢，其對共黨勢力或雖有巧於應付之權宜措施，但仍將不改其「非共」之親西方立場，並與東協各國加強關係。

(本文作者係國立政治大學外交研究所碩士及菲律賓聖湯姆士大學政治研究所肄業，現任我國太平洋經濟文化中心駐馬尼拉辦事處秘書。)

附錄一：新加坡外貿統計表

(單位：百萬新加坡幣)

項目 年代 國別	進 口					出 口				
	1979	1980	1981	1982	1983 (1-10月)	1979	1980	1981	1982	1983 (1-10月)
馬來西亞	5,393.4	7,115.6	7,209.5	8,065.6	5,558.1	4,427.4	6,218.0	6,906.7	7,858.9	5,771.6
日 本	6,530.5	9,162.4	10,957.4	10,791.0	8,923.6	2,967.7	3,338.3	4,487.6	4,843.9	3,437.6
中 共	894.1	1,332.1	1,629.8	1,881.0	1,462.4	369.6	657.9	377.3	516.7	388.0
蘇 俄	52.0	395.2	96.7	175.6	93.4	395.2	506.9	343.3	464.7	337.9
東 歐	177.8	171.3	214.2	269.7	218.1	565.9	733.5	513.5	583.5	91.0
歐洲共同 市場	4,331.8	5,566.8	5,694.3	6,200.5	—	4,250.3	5,081.2	4,666.1	4,148.6	—
美 國	5,489.5	7,237.2	7,356.4	7,775.4	7,465.9	4,265.9	5,272.0	5,848.7	5,593.3	6,729.8
沙 烏 地 阿 拉 伯	4,019.9	6,412.3	10,771.5	9,408.3	5,336.8	702.9	824.6	1,064.6	1,275.5	786.3

資料來源：1. Singapore 1982. 2. Singapore 1983. 3. Singapore Economic Bulletin, January 1984.

附錄二：外國在新加坡投資情形

以美國為最多，約佔外國投資總額的百分之三十三。其次為日本，再次為歐洲約為百分之十二。美、歐之投資中，以石油化學工業居多，若將石化工業除外，則以日本之投資額居冠。

外國投資項目以石化居首，約四十一億六千萬新幣，電子電器業居次約二十億，金屬、機械為十七億，化工約六億，交通事業五億，其他為十二億。

資料來源：The Strait Times, Feb. 28, 1984.