

國立臺灣師範大學
政治學研究所
碩士學位論文

小國外交政策之研究一
以冷戰時期的新加坡為例



指導教授：曲兆祥 博士

研究生：胡振軒 撰

中華民國九十九年一月

校所名稱：國立台灣師範大學政治學研究所

論文題目：小國外交政策之研究—以冷戰時期的新加坡為例

畢業時間：2010年（98學年度第一學期）

研究生姓名：胡振軒

指導教授：曲兆祥博士

論文摘要：

大國由於擁有充沛的資源及影響力，因此在國際政治的舞台上一直扮演著舉足輕重的角色，並且主導著國際社會的秩序。然而小國在與大國互動時，並非一直處於任大國宰割的地位。小國如何增加自身的能力，以在國際社會中維護國家的生存與安全，並且在與大國互動中爭取自身的利益，是本文研究的重點。

本文中認為小國係指在相比較的情形下，脆弱性較高的國家。由於小國脆弱性高，可用資源不若大國豐沛，故小國在戰略的選擇與國家資源的運用上必須比大國更為謹慎，以避免造成國家的損失，並增加國家自身的利益。為達到此目的，當小國在與大國合作時，應該設法增加大國所能得到的利益；當大國準備對小國不利時，應設法增加大國該行為所必須付出的成本。透過對大國造成利益或成本的增加，小國在與大國互動時較能維持自身的利益與安全。

甫獨立的新加坡由於本身資源的匱乏以及土地面積的狹小，因此該時期新加坡在外交上最重要的目的，在於維持新加坡的獨立與安全。新加坡所擁有的資源中，最重要者在於新加坡的戰略位置優良；透過該項資源的運用，新加坡發展了自身的經濟，並且得與其他國家互動與合作。戰略位置這項資源之所以能為新加坡帶來龐大的利益，在於許多國家對於該項資源的需求與重視，以及新加坡係該資源的唯一供給者使然。透過資源的運用，新加坡與許多國家的利益緊緊結合，而使得自身的安全與利益獲得保障。

【關鍵字】小國、脆弱性、資源、人民行動黨

National Taiwan Normal University Graduate Institute of Political Science

Title of Thesis: Foreign Policy of Small States:

A Case Study of Singapore during the Cold War

Student: Thomas Hu

Advisor: Chu, Chao-Hsiang Ph.D.

Abstract:

Generally speaking, big states with resources and power are key players in the international society, yet small states are not always being dominated while interacting with big states. This thesis is focusing on how small states, facing the power of big states, do to achieve national safety and interests.

The line between big states and small states is not fixed. In this thesis, “small” means vulnerable. Whoever is vulnerable in certain issue under compare may be considered as a small state. Because of the vulnerability, small states must be cautious about making decisions and avoiding unexpected loss. Hence, when cooperate with big states, small states must try to increase the interests of big states; and make it costly when big states try to oppress them. And consequently, small states may achieve their goals of national safety and interests either way.

While Singapore was newly independent in 1965, the lack of land and other natural resources made her vulnerable. Thus the vital issue of Singapore is to keep her national independence and safety. By means of the most important resource of Singapore, the strategically important location, the Singapore government developed sound economy and achieved national goals.

【Keywords】 small state ,vulnerability ,resource , People’s Action Party.

謝 誌

筆者駑鈍，求學成績不甚理想，若非一路上師長與親友所給予的關懷、鼓勵與刺激，筆者不可能堅持到今日，更不可能完成這本論文。

感謝政大國關中心吳東野教授在論文發表會上的批評指正，以及後續的討論與建議，使我更加認識歐洲國家對於小國的界定，以及小國在歐盟中所扮演的角色與發揮的功能。感謝陳一新老師口試時給予的期許，並且指出本篇論文得以繼續發展的方向。感謝王冠雄老師對於論文中政策分析層面所提出的建議，以及指正我在論述與圖表解釋上的缺失。而指導教授曲兆祥老師在指導與督促論文之餘，更是時常關心我的狀態；曲老師對我付出的耐心與關心，是我面對困境時的動力來源。

此外，感謝陳文政老師長久以來的支持與關懷，那句每次見到我時都會問的「最近身體好點沒？」更是讓我銘感五內；陳老師為人正直的態度與治學的認真，是我永遠效法的榜樣。而李姐這些年來的照顧，讓我非常懷念那段在所辦的時光。

最重要的，我要感謝父母親對我的寬容與養育，以及毓麗一路上的扶持與鼓勵，使我今日得以獲得學位。謝謝。

小國外交政策之研究—以冷戰時期的新加坡為例

目 錄

| | |
|--------------------------|-----|
| 第一章 緒論..... | 1 |
| 第一節 研究動機與目的..... | 1 |
| 第二節 文獻探討..... | 2 |
| 第三節 研究途徑與研究方法..... | 8 |
| 第四節 研究範圍與研究限制..... | 16 |
| 第二章 小國及其權力基礎..... | 17 |
| 第一節 小國的定義..... | 17 |
| 第二節 國家的資源與權力..... | 25 |
| 第三節 外交權力的內涵..... | 32 |
| 第三章 小國「以小事大」方式..... | 39 |
| 第一節 累積資源..... | 39 |
| 第二節 與大國產生利害關係..... | 47 |
| 第三節 參加國際組織..... | 53 |
| 第四節 良善的外交技巧..... | 56 |
| 第五節 自我克制..... | 59 |
| 第四章 新加坡獨立時的外交背景..... | 63 |
| 第一節 新加坡獨立時的環境與歷史..... | 63 |
| 第二節 新加坡獨立時的國際環境..... | 72 |
| 第五章 新加坡維持生存安全的原則與方式..... | 79 |
| 第一節 鞏固人民行動黨執政地位..... | 79 |
| 第二節 新加坡對外維持國家生存的方式..... | 94 |
| 第六章 結論..... | 135 |

| | |
|------------|-----|
| 參考書目 | 143 |
|------------|-----|

圖 次

| | |
|--------------------------|-----|
| 圖 1-1 前景理論..... | 12 |
| 圖 4-1 新加坡位置圖..... | 63 |
| 圖 4-2 麻六甲海峽..... | 64 |
| 圖 5-1 70年代新加坡低工資的困境..... | 104 |

表 次

| | | |
|-------|--|-----|
| 表 5-1 | 1955 年至 1991 年選舉中人民行動黨之得票比率與席次比率..... | 90 |
| 表 5-2 | 1965 年至 1984 年新加坡國防支出與共事務支出占該年度總支出之比率..... | 98 |
| 表 5-3 | 1957 年至 1986 年新加坡失業率..... | 101 |
| 表 5-4 | 東協國家間領土主權爭執一覽表..... | 111 |
| 表 5-5 | 原東協五國與中國建交日期..... | 133 |

第一章 緒論

第一節 研究動機與目的

傳統上研究國際關係時，通常將研究焦點放在大國上，此導因於大國擁有過人的能力與資源，得以對國際局勢產生一定程度的影響。大國透過經濟或軍事力量的使用，在對他國的外交關係中取得主導權，或是設法引導情勢走向大國所期望的方向。例如聯合國常任理事國所擁有的否決權，常常能左右情勢的變化，因此自然而然地使得人們在研究國際關係時，會對這些舉足輕重的大國投入較多的注意。

然而，如果說國際局勢完全是由所謂的大國來擺弄或操控，這是否意味著其他的小型國家只能在大國所掌握的國際社會中忍氣吞聲地求生存呢？事實上大國雖然具有較為強大的能力，然而現今卻有許多的小型國家，在各種不同的議題層面上，能找到著力點以與大國相抗衡，謀求自己的國家利益。特別是聯合國及許多國際組織成立與發展後，由於國際組織具有能為小國提供發聲管道、透過議程解決問題等功能，更讓小國得以透過國際組織，來對大國進行行為上的制約，或增加與大國抗衡的機會。

因此在大、小國家的互動中，儘管大國擁有許多的資源與力量，但是並非因此使得小國在所有議題上都只能屈居弱勢的地位，或是聽從大國的安排。過去曾有論者指出，當小國依附於大國時，其國家自主性將會喪失，但這種論述在現實的國際社會中並不是必然的現象。以美國與以色列的關係而言，長期以來美國向以色列投入了大量的經濟與軍事上的支援，若沒有美國的援助，以色列難以在數次的戰爭中維持國家的生存。依照傳統的看法，既然美國的支持與援助對以色列而言是如此的重要，以色列的行為應該會完全聽從美國的指示；然而實際上的狀況並非如此，特別是在關於中東和平與以巴和解方面的議題上，以色列對其本身立場的堅持以及國內執政輪替所產生的立場上的差異，非美國得以完全控制。這

反映出國際政治中小國並非所有事務都必須依照大國的指示。

然而小國不論是在國力上還是對國際局勢的影響力上，終究不能與大國相提並論，因此小國在對外關係上首先遇到的問題，就是其國力與資源與大國相距甚遠。在這樣的情形下，小國應該如何制定其對大國的政策，以維護本國的安全與自主。再者，由於國際上小國的數目眾多，且隨著議題的不同以及各國實力的差異，使得各小國彼此間在國際社會上所擁有的影響力亦有著極大的差距。因此，哪些小國擁有較大的影響力，他們為何能擁有這樣的影響力，是本文所要討論的重點。

本文中主要的研究對象新加坡，其土地面積只有香港的一半大，資源與腹地皆極為有限。1965年獨立之初，由於尚無實力自保以及人口與資源的缺乏，因此被迫離開馬來西亞聯邦的新加坡幾乎可說是沒有獨立的條件，加上鄰近是對其懷有敵意的馬來西亞，以及因為實行對抗政策而波及到新加坡的印尼，因此當時新加坡的處境是極為險峻的。

在這樣一個剛獨立時連水源都必須仰賴他國幫助的國家，經過了四十年的努力，現今已躋身已開發國家之林，成為具有發展造船、光學儀器、電子與電腦技術等的高科技國家。新加坡在外交上面對了建國時的艱辛，以及缺乏戰略縱深、無天然資源、無頂級軍力等限制，其所採行的外交政策，是值得作為研究小國外交之標的。

第二節 文獻探討

壹、小國外交部份

East 在 "Size and Foreign Policy Behavior: A Test of Two Models" 中指出，傳統上的看法係將小國視為較為理性的國際行為者，在面對外交事務時會極為謹慎；其原因在於小國較為脆弱，沒有承受打擊與失敗的縱深，使得在決策時會極為理性，深怕出錯，而使國家受到嚴重的傷害。因

此小國雖然也會儘量地蒐集情報與資料，以當作決策與分析的基礎。然而由於小國資源有限，有時在情報上的蒐集不盡完備，因而使得小國在面臨資料不足、情勢不明時，選擇較為消極的決策，而不輕易嘗試高風險的行為。但 East 根據量化資料分析，認為此種對小國的看法不盡正確。以情報蒐集為例，正由於小國的資源不足，無法獲得完善的情報，因此當小國認知到情勢改變或狀況發生時，事態已經發展到小國必須立即採取行動的地步。

針對傳統上對小國的認知，East 認為小國在外交上的特徵如下：

1. 小國為了降低外交事務的成本，因此較偏好參與多邊行動或聯合行動。
2. 傳統上認為小國由於資源的缺乏，因此在對外事務上傾向以口頭表述為主，實際行動較少。East 則認為其統計資料顯示出相反的情形，亦即小國採取實際行動的頻率反而高於口頭表述。
3. 傳統上認為小國較不從事高風險性的行為，但 East 則認為小國為求清楚地表達本國的意見以及對利益的維護，常常以實際行動來代替聲明，甚至有時會採取衝突性的行為。
4. 小國在外交工具的選擇上多以經濟工具為主，也因此主管經濟事務的官員涉入外交事務的情形比其他部門的官員多。

Singer 在 "Weak States in a World of Powers: The Dynamics of International Relations" 中討論了認知 (perception)、溝通 (communication) 與認同 (identity) 三項因素對外交事務的影響：

1. 認知：認知指的是人對外在環境與事件所產生的選擇與評估，當認知出現後，會影響一個人的行為。認知會受到兩種因素的影響，一個是生物上的反應，一個是外在環境與因素的刺激；而此兩者中，又以外在因素影響認知的程度較大。由於生物與環境因素的影響，因此使得沒有人的認知會百分之百的完全一樣。

2. 溝通：人們透過溝通的過程來交換訊息。然而由於認知的不同，以及外在因素的影響（例如溝通管道、干擾…等），因此溝通的效果會出現落差。
3. 認同：認同有時會造成敵我之間的區別，一種我群與他群的概念。這種想法常常會形成一種認為我方的團體與成員是友善的，而對方的團體是有敵意的，不友善的想像。

Singer 認為透過這三項因素的影響，行為者有時會產生認知上的錯誤 (misperception)，進而認為不存在的事物存在，或是存在的事物不存在。若是錯誤的認知發生在國家的衝突中，很容易將對方的行為，誤解為是對自己挑釁或攻擊的行為（即認為不存在的事物存在）。而這樣的認知，進而會使國家產生如「敵人是殘忍」的想像、自我強盛的想像、道德性的想像，以及開始對於對方的行為與訊息，進行選擇性的忽略，或是以以偏概全的方式來決策。Singer 所要強調的是，影響國際行為者決策的因素，常常不是導因於實際上所發生的事實，而是決策者的心理狀態與認知。

筆者認為 Singer 的論點可解釋新加坡在面對區域間國家關係時的心態。由於歷史上、種族上以及宗教上的因素¹，使得新加坡一直擔心其周邊國家對其產生錯誤的認知，進而產生敵意，而採取對新加坡不利的行為。特別是在經濟發展程度上新加坡較周邊國家高，而在種族上周邊國家又多與新加坡的華人非同一種族，因此新加坡時常擔心周邊國家不會對其產生認同感，而不將新加坡視為東南亞國家。這導致了新加坡在對外關係上極為重視區域內的關係，以及重視東協組織的方向。

此外，就權力與資源而言，小國較無法與大國競爭。然而何以大國無法事事對小國予取予求，Habeb 認為可以從權力的角度檢視。Habeb 在 "Power and Tactics in International Negotiation : How Weak

¹ 歷史上的因素如新馬分家爭議，種族上的爭議如華人與馬來人的權利問題，宗教上的因素如新加坡與以色列互動所產生的問題。

Nations Bargain with Strong Nations” 中指出，傳統上認為大國擁有許多資源，例如軍事工具、經濟工具等，因此大國與小國的互動上很容易佔優勢。針對傳統上的看法，Habeeb則將權力分為結構性權力與行為權力，並指出傳統上認為大國所具備的資源與權力，大多數屬於結構性權力；換言之，Habeeb認為傳統上的研究僅注意到結構性權力，而忽略了行為權力。根據 Habeeb 的分類，小國也許在結構性權力方面不如大國，但是由於行為權力因素對國家間的互動亦會產生影響，使得並不是擁有許多資源與工具的大國就能比小國產生更多的權力，而主導了與小國互動時的過程與結果。因此本文中將根據 Habeeb 的分類為出發，檢視小國的結構性權力與行為權力，找出小國得以與大國抗衡的部分。

吳玉山在「抗衡或扈從」一書中以俄羅斯及前蘇聯共和國間的關係為研究對象，探討當大小國家間權力極不對等的情形下，小國面對大國在主權上有所要求的狀況。依吳玉山的研究，小國在此種狀態下只能在抗拒大國與屈服於大國之間做選擇，而不可能與大國產生平等的相互關係。在國際體系與大國的狀態無極大的變化差異時，則大國對待小國的基本政策是一個常數項，真正決定大小國間關係的主要變因，係取決與小國選擇扈從還是抗衡。從俄羅斯與鄰近國家間的關係可知，影響小國選擇扈從還是抗衡的因素有二，一是該小國經濟發展的程度，一是該小國是否能得到西方國家的援助。小國若是經濟發展程度高，則越有實力能與俄羅斯對抗；若小國並無此項優勢，但卻足以吸引西方國家給予其援助時，則亦得以與俄羅斯抗衡。

吳玉山並使用戰略三角的模型，分析 1949 年以後美中台三方的關係。由於中國與台灣有實力上的差距，且中國對台灣有主權上的要求，因此台灣在抗拒中國的力道上，美國扮演了極為重要的角色；而這也印證了其書中提及小國能得到外援時較能在扈從與抗衡政策中選擇後者。然而什麼情

形下小國較能獲得大國援助，筆者在本論文中將以「擁有對方想要的資源」這一命題來探討小國如何取得外援。

周方銀的「小國為何能長期存在」以國際規範論以及政治經濟學的層面，來探討在一個無政府的國際社會中，小國為何得以生存，而未被大國征服。在國際規範論方面，有論者認為國際社會中大國之所以沒有侵略小國，主要是因為國際社會中已形成一種「不得以武力侵犯他國」的國際規範；對此規範的遵守，使得小國得以在國際社會中生存。而一個國際規範之所以能夠存在並且具有拘束力，在於有強國或霸權國家支持這項規範，而無形中為其設立了權威。然而作者認為前述論點有其缺點存在：其一，這種說法只能解釋二戰後開始逐漸形成「不得以武力侵犯他國」規範的時期，然而二戰之前卻已經有許多小國存在。其二，很難證明國際規範的存在，亦很難證明現今所有小國的存在，都是因為大國遵守規範而得以生存。作者認為，就算大國真的會遵守國際規範，也是因為這樣的行為會為其帶來利益；而既然是因為利益，則作者認為不如從政治經濟學的角度切入。Friedman 認為國家的擴張也會受到邊際效用的影響，隨著國家的擴張，該國的統治成本也會開始上升；Gilpin 亦指出當國家面臨到只要一擴張就使得邊際成本增加而使得整個擴張計畫無收益時，這成本-收益上的計算自然會為國家的擴張帶來強制性的限制。對此，周方銀雖然認同以成本與收益的概念來解釋國家的行為，但是卻認為 Friedman 與 Gilpin 的論述卻都因含著邊際效用的概念，而現實生活中要找出邊際效用中由正變負的轉捩點幾乎是不可能且不實用的。因此作者根據成本-收益的基礎，認為國家會因為利益而從事擴張性的政策，而當收益進入可接受的範圍時，此類國家便會停止擴張，不一定會一直持續擴張到邊際效用為零的程度。

日本學者百瀨宏，則是透過歷史的縱深來分析小國。在其所著的「小國—歷史理念與現實」中，將 18 世紀至近代的小國作一完整之介紹，並

分析在不同的時空背景下，當時的小國是如何地求生存，或是被大國擺弄。最後其還以戰後的日本為例，來說明當一個大國因為戰敗而變成相對的小國時，其面臨的處境為何，以及擁有哪些選項。此外，本書中還論及「態度」的面向；就歷史上不同體系中的小國，分析他們的心態為何，大國又是如何看待小國，進而對其採取不同的措施。例如以日本為例，其便探討自明治維新以來，日本應否自詡為大國，或是應甘於作為小而和平的國家，中間的差別以及應如何取捨，書中都加以描述。

貳、新加坡部分

Leifer 在 "Singapore's Foreign Policy : Coping with Vulnerability" 中認為對新加坡而言，印尼與馬來西亞所能帶來的威脅是新加坡難以承受的，而此二國之所以能對新加坡造成如此大的威脅，主要原因在於新加坡的脆弱性。因此作者認為，新加坡外交的基本原則，就是妥善地處理該國脆弱性的問題。Leifer 認為，新加坡為因應該國的脆弱性，首先採取的方式是讓大國的勢力進入東南亞地區；當大國的勢力進入東南亞並且在此區形成權力上的平衡時，會連帶的維持住東南亞的穩定及新加坡的安全。

此外，由於本身與周邊國家在種族上與文化上的不同，使得新加坡擔心這樣的差異會為其帶來危險，因此新加坡極力的避免在東南亞地區受到孤立的狀態。她參與國際組織，提升東南亞國家對新加坡的認同，妥善地處理與馬來西亞及印尼間的關係。就 Leifer 的看法，這一切都是新加坡為避免脆弱性所帶來的危險。

許懷聰在「新加坡的外交政策」中以相當的篇幅探討了新加坡與美國、蘇聯及中共的關係；其認為新加坡若向此三者中任何一方過於接近，都將不利於新加坡的安全，但為了國家的利益，卻又必須與他們有適當程度的交流，因此如何維持適當的關係，是新加坡維持安全的重點。

陳鴻瑜在「新加坡的外交政策」中則以宏觀的角度，先對新加坡的外交背景作一分析，之後再就生存威脅、對區域的認知、對東協的認知、對美中蘇三國的認知，以及對麻六甲海峽的認知…等觀點，來分析新加坡的外交政策。其認為新加坡以與鄰近國家保持友好關係作為其外交政策的首要目標，加上積極參與東南亞國協，以集團的力量來維持區域的和平及本身的安全，來達成維持該國自主自立的目的。

陳文賢的「政府在政治經濟發展中所扮演的角色：新加坡與馬來西亞之比較」，則是以政治經濟學的角度，檢視這兩國政府的政策適當與否。其認為，雖然發展理論強調市場的重要性以及反對政府干預的訴求，完全被新加坡的發展所推翻，然而由於新加坡政府對市場的干預相當務實，且能維持一個清廉的政府，因此新加坡的經驗不但不會動搖發展理論，反而為發展理論提供一個強而有力的反證。

第三節 研究途徑與研究方法

壹、研究途徑

本文中所採用的研究途徑有二：

- 一、歷史研究途徑：透過對史實資料的蒐集與解讀，了解歷史事件的因果關係；而此種因果關係的發現，亦可成為建立一般性通則的資源。
- 二、政治菁英研究途徑：政治系統可分為兩層面，一是統治者，一是被統治者；實際行使權利或具有影響力的統治者即為政治菁英。由於政治菁英是政治生活中最為活躍的份子，因此對這類人物加以分析有助於對政治過程的了解（呂亞力，1979：288）。

貳、研究方法

本文基本上所採用的研究方法為文獻分析法與歸納法。文獻分析法是

指對相關文獻與資料加以蒐集、研讀與整理，進而對各資料加以比較、分析，以求獲得系統性的結論。歸納法指的是一種由特例推論至一般性的過程，因而此方式符合經驗上以及邏輯上的需求。透過對不同事件的解讀與分析，找出其間共同特徵，而歸納出其不同個案中共有的規律。

而在分析各國間的互動時，本文較採用現實主義的觀點，由該理論強調之理性的角度切入，以分析各國的權力因素以及各國對於國家利益的看法。傳統現實主義者認為，「國家利益」的概念是分析國際社會中各個國家行為的重要指標，其原因在於現實主義者認為國家如同現實社會中的人類一般，會有趨吉避凶的傾向，因此國家的行為通常是在設法維護增加本國的利益，或是避免將對本國造成損失的行為或狀態發生。因此就現實主義者而言，幾乎多數的國家行為都是可以用國家利益的概念來加以解釋。這樣的觀念與經濟學的基本假設類似；經濟學家假設人都是理性的行為者，因此其進行經濟行為時會先透過成本與收益的比較，預測該行為會為其帶來正面或負面的報酬，再決定是否要從事該行為。

但是這樣的分析方式常常會產生一個問題，就是不論是個人或是國家，有時都會採行一些他人覺得可能是「不理性」的行為；換言之，該項行為可能只會對行為者或國家帶來不利益或是損害，而這些行為者卻還是會從事該行為。例如各個國家基本上都會維持一定程度的國防力量，其目的在於提高他國侵略該國的成本，使得侵略國在攻擊之前，必須思考是否能擊敗防守國的軍力；就算能擊敗其國防軍力，但是為了此行為我必須付出多少成本，以及使對方戰敗之後我能得到什麼，是否合乎本國的利益。因此許多國家建立國防軍備時，有時候不一定是完全認為其國防軍力能保衛該國不受一絲一毫的侵略，而是在提高威嚇效果，讓有意侵略的國家知道，要侵略本國是要付出代價的；越能提高對方的成本，對方從事該行為的可能性就越下降。但是在國際上許多衝突的發生看起來似乎是不理性的行為，

這是否意味著人根本不會以理性去判斷其是否要從事某行為，而以成本與收益的概念根本無法分析國家的行為，還是說有其他的重要影響因素被單純的成本收益分析忽略了。

在經濟學上也有這樣的情形，亦即當假設人是理性時，卻常常發現人類許多行為無法僅使用成本與收益間的比較來分析。此外，當人們面對具有風險的情境時（例如賭博），成本與收益也無法做出較佳的解釋，說明人何時會規避風險，何時又是風險愛好者。

由於現實主義中所強調的理性，並未論及決策者面對狀況時的心理狀態，以及對該事件的認知，而這些因素在 Singer 的論述中被視為是影響國家間外交關係之極為重要者，因此筆者將以展望理論（prospect theory）來填補理性分析在此方面的不足。

卡尼曼(Daniel Kahneman)與塔伏斯基(Amos Tversky)在 1979 年共同發表了展望理論。此理論認為人類在做決策時有兩項因素會對其產生影響（謝明瑞，2006）：

一、小數法則

展望理論認為人常犯的一個錯誤，在於容易根據有限的樣本去推斷某件事情發生的可能性。例如投擲一枚硬幣，在多次出現正面之後，許多人會認為下一次投擲較可能出現反面，此即所謂「賭徒的謬思」。因為根據統計理論，每一次擲幣的結果，其間應該是相互獨立的，不會相互影響。因此，「小數法則」往往導致根據少數幾次觀察而形成「過分推論」的結果。

二、代表性偏誤

代表性偏誤指的是人們在做判斷時，容易受到過去的印象或經驗法則的影響來作判斷。例如，進行評斷一項描述是「NBA 球星」還是「律師」

的實驗當中，對於「一個黑人，身高 200 公分，平時喜歡打籃球」這樣的描述，許多人都會認為這個黑人是 NBA 球星；儘管實際生活中，成為 NBA 球星的困難度較成為律師要高，但多數人還是會如此推斷。

根據這兩項因素，可發現人們在做決策時會受到一些心理因素的影響而改變決策的結果，而這是成本與收益的比較較少去談論到的。因此卡尼曼等試圖用展望理論去對決策做進一步的解釋。基本上展望理論仍不脫離得與失的比較，只是該理論凸顯出一些較不易觀察到的因素。

一、展望理論的基本論述

展望理論的基本論述，可以從「價值」與「損失厭惡」兩方面來看：

(一) 價值

在圖 1-1 中的 X 軸以原點 O 一分為二，正數的部分代表收益，而負數的部分代表損失；Y 軸代表的是價值，正數的部分代表自我感覺良好，負數的部分代表厭惡的感覺。

根據卡尼曼等的看法，不論是對於收益還是損失，就人們而言都會產生邊際效用遞減的狀態。在第一象限中，根據曲線的斜率可知，隨著收益的增加，在價值上獲得的滿足幅度將慢慢趨近於零；也就是說當人們最初得到收益時，其價值的增加幅度最大，隨著收益的增加，價值的增加幅度趨緩，而產生邊際效用遞減的情形。

由第三象限中曲線的斜率可看出在此區塊中亦有相同的情形。當人們最初受到損失時，其會感到失去極大的價值或是被剝奪感；而隨著損失的增加，其感受被剝奪感的幅度也漸漸趨緩。由曲線的斜率可知，隨著損失的增加，被剝奪感的邊際值將趨近於零。

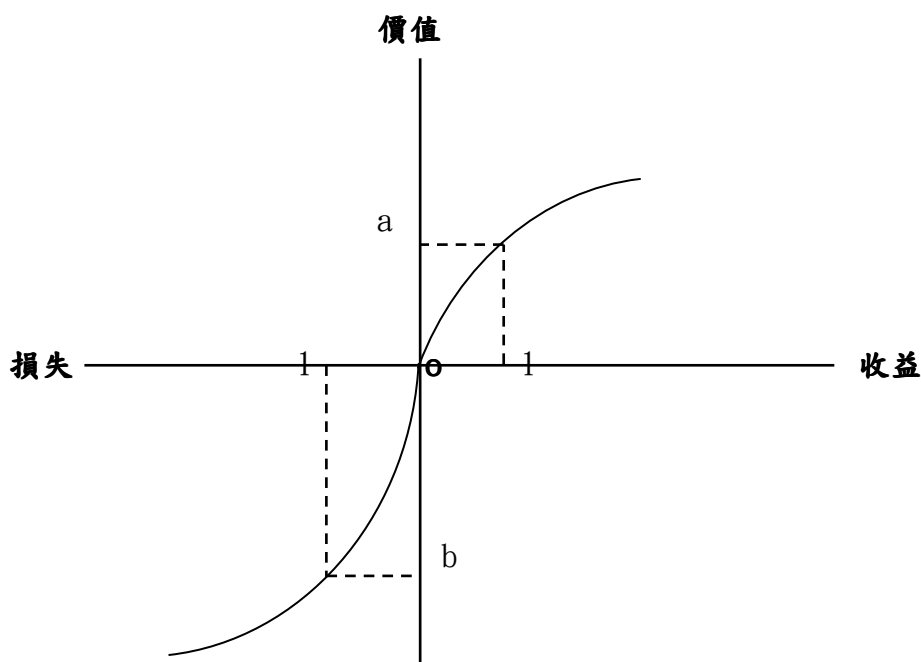


圖 1-1 前景理論

資料來源：Daniel Kahneman and Amos Tversky (1979) "Prospect Theory: An Analysis of Decision under Risk", *Econometrica* vol. 47, no. 2(March), p. 297.

卡尼曼等以這兩條曲線的斜率，來表示人們在一開始收益或是損失時，對於價值的波動影響最大，亦即是感受最深刻。若是該收益或是損失持續增加時，則受到邊際效用遞減的影響，人們的敏感度會呈現減少的情形 (diminishing sensitivity)，而開始慢慢地對價值的變動出現習慣、甚至是麻痺的感覺。

(二) 損失厭惡

若比較圖 1-1 中第一象限與第三象限的曲線，可發現兩條曲線雖都呈現邊際效用遞減的情形，但是由於兩條曲線的斜率不同，第三象限曲線的斜率大於第一象限曲線的斜率，因此可知當人們在面對收益或損失等不同情形時，對其價值的影響也會不同。

在圖 1-1 中的 X 軸上，我們各給予一單位的收益與損失，在對應到各自的曲線後，可發現一單位的收益會帶來 a 單位的價值，而一單位的損失

會帶來 b 單位的價值。就 a 與 b 兩者比較，很明顯地可發現 b 大於 a，也就是被剝奪感大於收益的價值。由於第三象限曲線的斜率大於第一象限，因此在都給予一單位的收益與損失時，對人們心中價值的影響程度卻不一樣。

卡尼曼等透過圖形表示，面臨同樣程度的收益與損失時，人們對於損失所帶來的被剝奪感感覺較明顯，而會認為是很嚴重的狀態。正因為損失所帶來的影響較收益來得大，因此人們會出現「損失厭惡」的傾向，以避免較大的傷害。

二、展望理論的解釋

(一) 參考點 (reference point)

參考點指的是當人們遇到狀況變動時，其有一個「基本的狀態」可以與其所面對的變動狀況做比較，這一個基本的狀態就是參考點。人們利用參考點，去與變動的狀況比較，決定其所面對的狀況是收益還是損失。因此在圖 1-1 中，o 就是參考點，由其而區分出 X 軸上的收益與損失。

對於一件事實的看法與認知會由於參考點的不同而產生截然不同的概念，因此展望理論基本上仍具有對於成本收益間比較的內涵。一般而言，參考點指的是現今、現實人們所面臨、所擁有的狀態，例如當甲收到一張 3600 元的罰單時，他會感覺到損失，因為跟他原先的狀態相比，他就是少了 3600 元，而這「原先的狀態」就是甲的參考點。在正常的狀態下，當變動的情況與參考點一致時，人們會傾向保持現狀；但若是變動的情況低於參考點時，人們會努力試圖去改變這種狀態，甚至採取高風險的方法(王鳴鳴，2008：169)。此導因於前述的「損失厭惡」，亦即人們對這樣的剝奪感是十分敏感的。

雖然參考點通常都指的都是現今、現實人們所面臨、所擁有的狀態，而以此去做比較，然而參考點並不因此而僅限於一個既有的狀態。參考點

的界定有二者需要注意：

1. 參考點是經常變動的。人們在歷經狀態的變動之後，會去尋找一個新的參考點，而不一定會固守在原來的參考點。
2. 參考點在時間點上可以是現在的狀態，也可以是未來的狀態；換言之參考點不一定是以現在的狀態為基準做比較。例如一位過去是家財萬貫的富翁而如今變為乞丐，當有人施捨給他 1000 元時，若他拿過去的狀態為參考點時，則這 1000 元他可能不會視為收益，而產生正向價值。又例如在股票交易中，甲所持有的股票價值是 100 元，若甲認為他的股票會升值到 500 元，則甲不太可能會在低於 500 元的情況下售出；換言之，甲是以未來可能的 500 元做參考點。而從這個例子可知，通常參考點會根據目前狀態來決定，但有時候參考點位置的決定會受到決策者對未來的預期所影響。換言之，影響參考點位置的因素除了有現實狀態的實際因素外，還包括決策者的心理因素，例如上述股票例子中的「預期心理」。

(二) 框架效應 (framing effect)

傳統經濟學假設決策行為不受問題表述方式的影響，亦即認為決策者會根據現實的客觀本質，理性地做出決策。而展望理論則認為，對於狀態的表述或是界定方式的不同，針對同一情況，會產生不同的決策；這種對於狀態所給予的說法或是界定，即為框架效應。

學者曾舉例說明框架效應對決策的影響 (王鳴鳴, 2008: 168): 假設有一罕見疾病, 已有 600 人感染, 目前有 α 方法可以試圖解決此問題。現在對 α 方法有兩種描述方式, 一種是說明使用 α 方法可以救 200 人, 另一種說法是說使用 α 方法將使 400 人死亡。基本上 α 方法的本質並未改變, 就是該方法能救 200 人, 而無法救的有 400 人; 但是根據描述方式的不同, 第一種描述方式比較能使人選擇 α 方法, 第二種描述方式則較不能使人選

擇 α 方法。由於框架是透過界說、表述、定義等方式來解釋狀態的性質，因此框架如同參考點一樣，根據決策者賦予的意義不同，進而影響決策的產出。

框架效應經常被政治人物操弄，以對某種情形加以定義的方式，企圖影響情勢的改變（Mintz, 2003: 193）。例如國家領導者常將國家的處境形容成陷於危急的狀態，藉此凝聚國內共識，或是對領導人準備進行的強勢領導給予認同與支持。

（三）稟賦效應（endowment effect）

稟賦效應指的是人們對於其所擁有的物品，會給予極高的價值；因此這是一種類似於「自己口袋裡的錢幣較大」的感覺。正因為覺得自己擁有的物品具有較高的價值，當這樣物品失去時，人們會感覺到很嚴重的被剝奪感，而設法一定要加以取回。故稟賦效應說明了圖 1-1 中第三象限曲線的斜率為何會高於第一象限，以及為何當人感受到被剝奪感時容易採取較高風險的作法來回復到參考點的位置。

（四）既付成本（sunken cost）

既付成本指的是已經付出、不太可能再回收的成本。從理性的角度來看，若是這些付出的成本不太容易回收，則不應該再繼續多花精力設法回收；然而展望理論認為，從稟賦效應的角度來看，人們會過於看重自己所擁有的事物，當失去這些事物而使其成為既付成本，人們會較不理性的設法要將這事物拿回來。例如賭博的人在輸了一堆錢之後，會產生想要翻本的念頭而繼續賭下去（王鳴鳴，2008: 174）。當既付成本的影響出現時，決策者就會從事如賭徒般的不理性行為。

第四節 研究範圍與研究限制

壹、研究範圍

本文之研究範圍主要是針對兩方面，一個是小國外交分析對象的界定，一個是對新加坡的界定。

就小國外交政策而言，由於本文中對於小國的定義，是以比較、相對的方式來界定，而未採用以明確、客觀的條件為區分標準。因此文中論及的小國，主要的指涉對象是在議題層面上處於相對弱勢的國家。

再就新加坡而言，本文討論新加坡的外交政策，主要是以冷戰時期的新加坡為研究對象。之所以選擇這樣的時間範圍，主要原因有二：其一，新加坡於 1965 年 8 月建國，然而由於是被迫獨立，因此新加坡在國家權力的要素上並不完備。加上其日常所需之民生物資必須由鄰國進口，而當時鄰國對新加坡又懷有敵意，隨時準備以切斷民生物資為手段來迫使新加坡就範，因此該時期新加坡的處境極為險峻。其二，冷戰時期由於共產勢力欲擴張前進至東南亞，因此造成東南亞各國的不安。例如越南就在蘇聯的支持下侵略柬埔寨，造成各國極大的疑懼。在這樣的環境下新加坡得以生存並且迅速發展，其作法上應有值得研究之處。

貳、研究限制

目前所能搜集到的文獻與資料，幾乎皆非第一手資料；對於某些政策的規劃於實施，僅能依靠官方網站或是政治人物的回憶錄來窺知一二。此外，由於未能對參與決策之官員做直接面對面的訪談，因此所蒐集到的資料不免有失真之嫌。

第二章 小國及其權力基礎

第一節 小國的定義

一般在進行國際關係的研究時，常會觸及到「大國」、「小國」的概念；而這種區分國家大小的概念，是出自於維也納會議（張國興，1990：13）。由於奧國、普魯士、英國及俄國等國，在拿破崙戰爭中，是主要對法國進行軍事對抗的國家，因此在維也納會議中，這些國家以「大國協商」的方式來處理戰後歐洲的問題。而在這些「大國」之外的國家，就成為大國在調整歐洲均勢時的對象。因此可發現，當時歐洲的國家約略地可分為兩部分，大國可以決定國際秩序的訂定與運作，而其他國家就只能接受大國所制定的規則與安排，因而慢慢地區分出大國、小國的概念。

壹、小國的定義

學者對於小國的定義，基本上可分為三類。第一類是提出明確的界定標準或是構成要素，依此來區分大小國，第二類是主張以主觀上的觀察以及描述來界定國家之大小，亦即是指出小國所具備的特質，第三類則是提出以「比較」的方式來區分大小國。

一、提出明確的界定標準或是構成要素

第一類學者主張必須根據明確的標準，方能界定何謂小國。他們所提出的界定標準，有的是以數據為主，有的則是以構成要素或條件為主。

（一）以數據為主

David Vital 在 1967 年時提出以人口數量之多寡做為界定一國是否為小國的標準（Vital，1967：8），而 Sheila Harden 在研究小國的脆弱性與易毀性時，以人口是否未滿一百萬做為區分標準，未達此標準者則視為

小國 (Harden, 1985)。

(二) 以構成要素或條件為主

與上述定義不同之處，在於此類定義並不以數據的高低做為劃分的界線，而是藉由觀察國家某些要素之有無以及高低強弱，來做為評斷該國是否為小國的標準。Amos A. Jordan 與 William J. Taylor 便提出以軍事力量作為標準，若一國軍事力量強大，甚至擁有核武時，則可視為大國，而軍事力量低者則為小國 (Jordan, 1984:26-27)。

除了以單一指標來區分大小國之外，亦有學者提出綜合性的指標。例如 Maurice A. East 提出以領土、人口、GNP 值以及軍事等四項條件作為判斷標準，若是某國在此四條件中有一項條件呈現偏低的情形時，則可視其為小國 (East, 1973:557)。Michael Handel 則提出以人口、領土、經濟、軍事力量與該國在國際體系中的地位做為區分的標準，其中經濟是在比較一國之 GNP、工業、產品種類多寡、市場大小、科技與研發能力高低、是否高度依賴國外資本等；軍事能力指的是是否有能力自衛、有無研發武器能力或是進口武器之可行性、軍隊人數中需動員者所占比例等；而國際體系中的地位則是評估一國涉及國際事務的範圍是區域或全球，對國際體系的影響能力高低、外交政策是否主動、外交行動偏安或積極、滲透度高低、支持國際法的程度與透過國際組織互動的程度等來加以評估 (Handel, 1981:52-53)。

二、主觀上的觀察以及描述

相較於第一類學者提出明確的數值或條件要素來區分大小國，第二類學者主要是經由觀察國家的行動後，以描述的方式來界定小國；換言之，此類的學者主要是提出小國在主觀上所具備的特徵。Robert Rothstein 指出小國有三個特徵：第一，必須依靠外力的協助；第二，該國對外力的反

應時間較短；第三，國家領導者知道該國的弱點是較難轉移的。由於小國具備這樣的特徵，因此 Rothstein 認為「小國認知到其本身無法僅憑自己的力量來獲得安全，因此小國必須倚靠其他國家或是國際上的制度來實現自身的安全 (Rothstein, 1968:29)。」William D. Coplin 則是以一國的行動與利益範圍的大小來做為區別標準，若一國僅關心自身的議題以及周邊鄰近的區域，外交行動的範圍不大時，則該國應視為小國；反之，若一國所重視的區域大過這範圍，甚至在國際體系中具有舉足輕重的地位時，則可認為該國是強權大國 (Coplin, 1980:160)。由其論述可知，大國所關心的議題以及行動範圍是遠大於小國的，而其論點正好反映出大小國之間在實力上的差距：大國關心的範圍較廣，且亦有足夠的國力去支持這樣的行為；反之，小國則常常受到本身的國力的限制，因此就算小國有意關心全球性的議題，但真正在行動上可能還是以本身利益與周邊區域為標的。除了對小國外徵的特徵與行為模式之主觀描述外，Robert O. Keohane 補充了小國在心態上的特性。Keohane 認為，所謂的小國係指該國的領導者「認為」該國無法以其本身的力量，或是透過某個小集團，去對國際體系造成重大的影響 (Keohane, 1969:296)。

East 在其所提出領土、人口、GNP 值以及軍事之客觀標準後，認為小國的外交特徵有六 (East, 1973:557)：

- (一) 參與國際事務的頻率較低。
- (二) 外交行為的空間狹窄，因此只會關注區域性的事務或是直接與該國相關的事務。
- (三) 多以經濟作為外交政策之手段，其目的是追求以最少資源獲取最大利益。
- (四) 強調國際主義、參與國際組織，藉此以彌補本身國力之不足。
- (五) 強調道德訴求。

(六) 小國在外交行動上並不具有一定樣貌，因此不認為小國一定會避免從事高風險的外交行動；有的國家積極獨斷，從事高風險的外交活動，有的國家較為溫和順從。

三、以「比較」的方式來區分

至於第三類學者，則是提出以「比較」的方式來判別國家的大小。張亞中認為大、小國是一種相對的概念，一個國家是否為小國，必須視該國與鄰近的國家或是最有關係的國家相比較才有意義（張亞中，2008：2）。朱延智在談到小國危機處裡時指出，小國是指在高度軍力不對稱中處於劣勢地位者；因此「大、小」只是一種相對下的彈性概念（朱延智，1999：25）。吳玉山在研究俄羅斯及前蘇聯共和國周邊國家的互動關係時，亦明白地指出了此類國家間在權力上的不對等（power asymmetry）；這種權力上的不對等多指大國和小國在國家能力上有著重大的差距（吳玉山，1997：17-18）。而劉德海在討論國家權力的特性時，也認為評估國家權力時不能僅重視自己本身的力量，必須要將相對國家的國力一併考慮（李登科，1996：63）。

貳、本文使用之小國定義

關於第一類學者的定義，由於明白指出客觀界定小國標準之數據或是小國所具備的要素，因此在操作上比第二、第三類學者的定義來得容易。然而此類定義有其問題存在。

先討論以數據為標準的問題：第一，若以數據做為標準，必須先解釋該數據標準是如何計算出來的。例如若是以人口數在一百萬做為標準，視人口在一百萬以下的國家為小國時，應當如何解釋該數據是訂定在一百萬，而不是七十萬或一百五十萬等更低或更高的數值？換言之，除非學者能指出該數值具備某種特殊意涵，否則此類數據的意義不大。第二，以數據做

為標準容易造成劃分上的武斷。例如承接上例以人口數在一百萬做為區別標準，則人口約一百一十萬者為大國，一百萬以下者為小國，兩者相差僅十萬人時，這樣的區分是否有意義？

接著討論以要素或條件做為標準者：第一，通常此類學者認為小國在某些要素或條件上呈現偏低的情形，然而「偏低」一詞是以什麼做為判斷標準？換言之，在何種情形下才能視為是偏低的情形？第二，若此類學者提出的幾個判斷標準中，有國家在某一標準具有非常大的影響力，但在另一指標上卻呈現所謂偏低的情形時，則該如何界定該國應是大國還是小國？以 East 的定義為例，其認為在領土、人口、GNP 值以及軍事等四項條件中，有一項條件呈現偏低的情形時即可視其為小國，但若某國的經濟與軍事等方面的國力強盛，而人口數卻不多時，則是否可將其視為小國？綜合這四項問題，可發現此類定義最大的缺點在於無法去解釋某些數據或是條件的高低，與一國的國力或是在國際上的影響力是否具有密切關係。

至於第二類學者的定義，由於各個學者所觀察的標的不盡相同，時間與環境亦有所不同，因此得出的結論有極大的差別；故此類學者在提出小國的特徵時，常可發現不同學者間的論述差距頗大，因而造成在某些特徵上，不同小國呈現出南轅北轍、甚至完全相反的情形。

以 East 提出的小國六項特徵為例，其中一項表示小國的外交行動不一定不會去採取高風險的外交行為，故小國的特徵或激進或保守。然而這樣子的表述根本無描述出小國的特徵，且若激進或保守都可能算是小國外交特徵時，則就 East 這一項而言對於區分大小國根本不具鑑別度。此外，丁永康在以 East 所提出支小國在外交上的六項特徵去檢視紐西蘭時，認為由於紐西蘭在「國際事務參與程度低」以及「僅關注區域性的事務或是直接與該國相關的事務」這兩項特徵上呈現不一致的情形，因此認為 East 的描述不一定正確（丁永康，1995：72）。就「國際事務參與程度低」而

言，McCraw 認為紐西蘭有參與過波爾戰爭、第一次及第二次世界大戰、韓戰、越戰、馬來西亞與印尼的對抗、和平部隊…等 (McCraw, 1994: 8)，參於國際事務程度並不低。而就「僅關注區域性的事務或是直接與該國相關的事務」言，Henderson 則認為區域的安全政策及全球經貿，是紐西蘭並重的兩個方針 (轉引自丁永康, 1995: 68)，並非僅關心區域性事務。

East 提出的小國六項特徵之所以與丁永康分析紐西蘭外交政策產生出入，原因可能有兩方面：一是紐西蘭並非小國，因此不適用這六項特徵；一是 East 提出的特徵有誤，不適用於所有小國。由此可發現若學界對小國尚未產生一個統一的標準時，便會出現這樣的出入與不同見解。

由於第一、第二類定義有前述缺點，因此本文基本上將採取第三類定義，亦即是以個案中「國家間相比較」的方式來界定本文中的小國。本文中的小國，係指「在同一議題領域中，兩國互動下脆弱性較高者」。此定義的要件有三：

一、限定在同一議題領域：

國力有許多組成要素，而每個國家在這麼多的組成要素上，有其不同的發展程度。有的國家經濟發達，有的國家軍事力量強盛，有的國家則是許多方面都非常強大。本文之所以將比較限定在同一議題領域中，是因為各國解決問題所能使用的資源與手段都不盡相同，因此限定議題領域，可得知哪些國家在不同的議題領域中具有較大影響力。例如在經貿議題領域中去比較日本與澳大利亞誰的經濟實力較強，來決定何者在經濟議題上相對於對方是經濟大國，會比直接去比較日本與澳大利亞孰為大國來得有意義。

二、國家間有互動存在：

林碧炤在討論權力的相對性時，認為權力要素與不同成員之間必須經

過互動，才能分出高低、大小與強弱（林碧炤，1988：27）。國家間的互動行為有很多，例如外交行為、經貿行為、戰爭行為…等等，而國家間因為互動，才有政策的產出。筆者認為，若要研究小國「以小事大」的政策，則國家間必須要有互動的存在或是可能性，去比較孰大孰小方有研究的價值；若兩國根本無互動時，一國究竟是大是小，對另一國而言都是無意義的。

三、脆弱性² (vulnerability):

Robert O. Keohane 與 Joseph Nye 在 *Power and Interdependence: World Politics in Transition* 一書中提到脆弱性的概念。其認為脆弱性指的是行為體因外部力量的影響而造成的損失，包含政策變化後的情形；脆弱性的程度取決於行為體採用其他選項的能力以及必須付出的代價（Keohane, 1977: 8-12）。也就是當行為體在面對外部力量時，本身有能力得以輕易地抗衡，或是有其它的方法面對此外部力量時³，則可視此行為體的脆弱性較低；反之則是脆弱性較高。因此若 A 國與 B 國相比較，A 國不具有其他可行的選項，或是有可行之選項但將付出較大的代價時，則可視 A 國與 B 國相較下脆弱性較高。

Keohane 與 Nye 在書中以石油進口做例子：當石油輸出國突然提高原油的價格時，擁有能力去對抗此情形的國家則脆弱性較低，反之則較高（Keohane, 1977: 12-15）。原油進口國可能採取的對策有拒買、改從他國進口、開發新替代能源、直接與原油國交涉希望降低售價…等等。

然而若檢視上述石油國提高原油價格的例子，可發現原油進口國所可能採取的對策或選項，都與該國所擁有的資源相關；這些對策或選項都必

² Vulnerability 一詞有不同的翻譯。林碧炤在《國際政治與外交政策》中將其譯為受損度，徐淑敏在《敏感性與脆弱性》中將其譯為脆弱性。考量到 Keohane 與 Nye 在書中提及 vulnerability 的衡量方式，本文採用脆弱性為譯文。

³ 例如拒絕與對方互動、找到同伴共同面對此力量、改變議題結構…等等。

須要有足夠的資源來支撐，否則並不可行。以拒買為例，若原油進口國本身儲油量低、或是本身並不產油、或是國內對原油的需求量極高時，拒買政策是撐不了多久的；以開發替代品為例，若是其本身科學與技術能力不足，則該國根本無法採用開發新能源的選項。若原油進口國本身的實力不夠時，則對石油輸出國提高原油價格的行為是毫無反抗的能力。

因此可發現，在討論「脆弱性」這一概念時，會涉及到行為體所擁有的資源以及其使用資源與權力的能力，因此下一章節將討論資源與權力的概念。

參、新加坡是否應視為小國

由於本文中將討論冷戰時期新加坡的外交政策，因此首先必須面對的問題，在於是否能視該時期的新加坡為小國。

基於馬來西亞與新加坡長久以來的恩怨，因此 1965 年新加坡被趕出馬來西亞聯邦，而成為一個獨立的國家；故基本上新加坡的建國，可以視為是「被迫」獨立的。在此之前，新加坡內部鮮少有認為本身應該獨立發展成為一個國家的想法。也因此新加坡在 1965 年獨立時，許多重要的條件與因素，新加坡都尚未具備。

本文中對於小國的定義，根據的是「脆弱性」這一概念，脆弱性越高者，則可視為小國；而脆弱性的高低又與資源的有無以及國家是否擁有替換選項兩者息息相關。若從這個角度觀察當時的新加坡，可發現新加坡當時面對兩項極為重要的問題，即生存與防衛。

就生存而言，由於新加坡面積過於狹小，因此境內不但不具有天然資源，連日常生活生活中所必須的水都必須仰賴進口，一旦這些生存所必需的資源消失時，將導致新加坡內部的動盪。在獨立前，新加坡的水係由馬來西亞進口，雖然這份供水的約定在新、馬分家後仍然有效，但是基於彼此之間的摩擦，因此新加坡必須防範馬來西亞採取不再供水給新加坡的舉

動。而就馬來西亞而言，掌握著新加坡的水資源，意味著馬來西亞對新加坡具有無比的影響力，因為水資源是必須的，而新加坡找不到任何可行的替代方案。再就防衛而言，獨立過程的倉促使得新加坡根本無法建立足夠的防備力量；原本依賴的英國駐軍，也於 1970 年代開始從新加坡撤軍。因此初獨立時的新加坡，必須在軍事力量薄弱的情形下面對不友善的鄰國，以及不斷向東南亞擴張的共產勢力。換言之，與這些可能危害新加坡的外部力量相較，新加坡國防軍事上的防衛力是較不足夠的。

因此就生存與防衛等問題而言，新加坡與周邊國家相較，其所擁有的資源較少，可供替換的選項亦少，因此而形成較高的脆弱性，故於本文中將冷戰時期的新加坡界定為小國。

第二節 國家的資源與權力

儘管新現實主義修正了部分傳統現實主義的權力觀點，認為國家本身所追求的不是權力，而是安全；換言之，權力本身並不是國家的目標，而只是達成國家目標的手段與工具。此外，新現實主義也強調觀察國家權力時必須檢視的是該國的綜合實力，而不能僅重視該國的軍事力量。針對新現實主義的權力觀，新自由主義仍是批評新現實主義過度強調權力對國家的重要性，認為新現實主義將國家間一切的行為都視為權力作用的產物，而忽略國家合作的行為。然而，若仔細去思考國家間的合作行為，可以發現在國際合作的情形下，其實亦有權力的因素在其中。因為若一國之資源不夠，權力不夠，則他國與你合作根本無法解決問題；進行國家間合作有一項基本的前提，那就是合作對象擁有某些能力與資源，而這些能力與資源能夠促使目標得以實現。

Habeeb 在討論權力時，認為「權力最重要的成分是資源……權力是擁有資源的結果」(Habeeb, 1988: 14-17)。可知國家的權力是由國家所擁有的資源所構成，因此資源成為影響國家權力大小的重要因素之一。為此，本文將先敘述資源的概

念，再進一步討論國家權力。

壹、資源

Nester 認為國家權力的來源可由兩方面來觀察，一是有形的來源，一是無形的來源。前者包括 GNP、軍事力量、科學技術、地理位置…等，後者包括國家凝聚力、意志、文化、制度、世界觀以及宗教…等(姚遠, 2005: 84-92)。林碧炤認為國家權力的具體要素包含地理、人口、糧食、經濟與軍事等五項，而無形的權力要素則包含政府領導能力、社會開放程度、文化、制度化程度與民心士氣…等(林碧炤, 1990: 311-329)。Russett 與 Starr 認為領土、人口、經濟與軍事四者是權力要素的基本層面(張明澍, 1995: 132-145)。Nye 則認為經濟、軍事…等力量是剛性權力的基礎，而文化、制度…等是柔性權力的基礎(吳家恆, 2006: 28-72)。

由於各學者觀察國家權力資源時切入的角度以及關心的層面不同，因此所提出的資源要素有些許差別；不過經比較後可發現有幾項基本要素是探討國家權力時所必須重視的：

一、人口與地理

(一) 人口

傳統上認為國家人數眾多對於該國而言是一項有力的資源，因為不論是在開發或是農業上，其代表了有充足的人力得以使用。特別是在 1793 年法國施行了「全國皆兵法」(王曾才, 2008: 99) 後，人口數眾多意味著兵源的充足；就傳統的軍事觀而言，軍隊人數眾多代表著國家軍力的強盛。此外，人口數眾多也與國家歲收有某種程度上的正相關。

然而經研究後發現，人口數眾多對國家而言不一定是有力的資產。例如馬爾薩斯便指出了人數眾多在糧食上將形成一種嚴重的負擔，中國在 1970 年代末人口急劇增長，人口壓力巨大，因而政府設立國家人口和計劃

生育委員會，實施計畫生育，以防止人口壓力對國家產生負面影響。此外，隨著軍事科技的發達，軍隊人數也不再是軍事力量強大的保證。

因此後來對人口數的重視，漸漸轉移到對「人民素質」的重視。例如教育程度、經濟能力…等等；認為人民素質若能提升，將會帶動經貿、科技、軍力的發展，而對國力的提升產生助益。

（二）地理

地理因素對國家的重要性可從兩方面來看，一是領土面積，一是地理位置。就領土面積而言，幅員廣闊有時對國家而言是有利的，例如在面對他國侵略時，廣大的領土可增加敵人入侵的成本。而就地理位置而言，若一國的位置處於重要的戰略位置，則該國的重要性就會上升；或是地處偏遠的國家，會比地處兩交戰國之間的國家容易避開戰火波及。

英國前首相巴馬斯頓（Viscount Palmerston）曾經指出英國「沒有永遠的朋友，也沒有永遠的敵人，只有永遠的利益。」這句話生動地描述出當時英國施行權力平衡政策時的情形。英國在外交上之所以能夠擁有如此靈活的彈性，其中一項因素便是英國的地理位置：隔著英倫海峽，英國得以將自己放在戰略的高度上去觀察歐陸國家權力的分佈情形，加入弱邊以平衡強邊。換言之，英國的地理位置，為其帶來靈活外交的可能性。此外在二次世界大戰時，其地理位置亦是英國得以與德軍抗衡的重要因素之一。

惟需注意的是，地理因素對國家本身而言很容易形成兩面刃(dilemma)的效果。以領土面積而言，若是幅員廣大，則自然國家的統治成本亦將提高；且面對他國入侵時，雖然會增加敵人入侵、占領的困難度，但是同時本國防衛的成本亦會增加。再就地理位置而言，若是地處重要的戰略位置，則必須提防他國對此位置的覬覦，而形成兵家必爭之地。

二、軍事力量

軍事力量長久以來一直是衡量國家權力大小的重要因素。一國之軍事力量強大，不僅代表其有足夠的國防能力去抗拒他國對本身的侵犯，甚至還可能具有以軍事擴張領土的能力。軍事力量代表一國有能力去維護其國家的生存，而國家生存對國家而言，通常是最高等級的國家利益（Nuechterlein，1985：19）。法國當年不顧輿論的批評，執意從事核武的發展與試爆，便是由於核武能帶來的國家安全以及大國威望的提升。

一般而言，評估一國軍事力量的指標有三（李登科，1996：59）：

- （一）國防經費額度及其在該國 GNP 佔的比率或是佔該國政府總預算的比例。
- （二）傳統武器與核子武器的數量與品質。
- （三）三軍的人數。

三、經濟力量

經濟力量是國力發展的基礎之一，當一國的經濟力上升時，自然能將其運用在其他發展項目上。例如 Hughes 便指出當經濟力提升後，國家自然有能力去發展軍事；例如美國在參加二次世界大戰前，德軍的軍用品與裝備是美國的六倍，但美國在參戰之後，動用龐大的經濟力，使得其生產的軍用品與裝備成長六倍，其間只花了三年的時間（Hughes，1991：85）。

衡量一國經濟實力的的指標有很多：國民生產毛額（GNP）、國內生產毛額（GDP）、市場大小與制度、天然資源…等等。例如石油輸出國便是因為擁有此項天然資源，因此經濟實力大增。

四、科技

科技如果發達，不但能減少成本、增加效能，吸引外資使得經濟力量提升，並可使國家得以快速發展；現今社會中，舉凡交通運輸、教育、資訊、衛生保健等，都與科技息息相關。而科技亦可以做為軍事發展的基礎，

例如原子彈的發明即為一例。通常衡量一國科技能力的標準有：研發經費的高低與科技人才的多寡、高科技產品占出口之比率、專利發明數量…等等 (Hughes, 1991: 86)。

五、精神力量

一國人民的民心士氣、向心力與民族主義，若得以適當發揮，亦有助於國力的提升。Cline 曾提出以 $P_p = (C+E+M) \times (S+W)$ 這一公式作為衡量國力的指標， P_p 是能感觀到的實力， C 是關鍵實體如領土等， E 是經濟力量， M 是軍事力量， S 是戰略目的， W 是意志力。關鍵實體、經濟與軍事三者歸類為「物質要素」，而戰略目的與意志力則是「精神要素」(轉引自奚明遠, 1982: 212-214)。若觀察 Cline 的公式可發現，此公式是以「乘號」聯結物質要素與精神要素，代表了若是一國的精神要素愈低，則不論物質要素的數值再高，得出的 P_p 值也不會太高；若是精神要素趨近於零時，則得出的 P_p 值亦將趨近於零，因此可看出精神要素的重要性。例如劉德海認為，越戰時儘管美國擁有強大的軍事力量，但是由於越共的戰鬥意志高昂，因此使得美國受挫 (李登科, 1996: 60-61)。

六、文化、制度與宗教

有時國家本身的文化或制度，或是信仰的宗教，會讓他國產生一種莫名的好感與嚮往；例如民主制度、人權保護等等，都是國與國互動時經常會涉及的問題。這種影響與一般有形的資源不同，通常都是在潛移默化中影響他國，使得他國對我親善，因此可發現這種力量有時候是以對方的人民作為影響對象。在此情況下，國際間的宣傳也因而成為重要的課題。

然而與地理因素相同，文化、制度與宗教一樣有著雙面刃的困境；因此雖然有時能幫助國力的提升，但有時相互間文化、制度與宗教的不同，反而可能造成對方的誤解與敵視。這點是此類國力資源必須注意的。

貳、國家權力

不論是自由主義或是現實主義，都無法忽視「權力」在國際政治所佔有的地位；因此學界一直嚐試著由不同的角度切入，來觀察國家的權力。以 Morgenthau 為例，他是由行為者間的相互影響來觀察權力。Morgenthau 認為，所謂的權力係指兩行為者之間，一人有能力去控制另一人的心意與行動（Morgenthau，1978：73）。此外，Holsti 亦是由此種角度切入，認為權力的定義是「一個國家控制其他國家行為的一般能力」（李偉成，1988：200）。Rourke 認為當國家間發生衝突的時候，權力是一種用以讓他國讓步、實現本身目標的力量（Rourke，1993：226、232-234）。

有學者由使用權力的「結果」切入：Dahl 認為權力是一種用以改變結果的能力（轉引自姚遠，2005：79）。Russett 與 Starr 認為權力是在衝突中占上風與排除障礙的能力，透過控制環境，得到你所想要的東西（張明澍，1995：123）。而 Nye 則認為權力就是「影響他人行為得其所欲結果之能力」（吳家恆，2006：28）。

亦有學者則從權力的構成要素切入，例如周敏凱認為所謂的國家權力是指一國「在國際社會中賴以生存與發展的某種實力……它是一種綜合能力，主要由有形的物質力量與無形的精神力量所構成……」（周敏凱，2004：40）。

另外有學者由資源運用的角度切入，例如 Jones 談到權力時，認為權力是指國家使用其有形或無形的國家資源，使得國際舞台上的事務走向該國滿意的結果（Jones，1988：257）。而 Toma 與 Gorman 則認為，能夠成功地運用國家資源以達成目標，或是以自我的意思去控制其他行為者，並使國際事件得以控制，就是權力（Toma，1991：93）。

綜合上述學者的看法，可發現國家權力有幾個面向：

一、權力具作用目標：

使用權力時，可能是期望改變事件的走向與結果，也可能針對某些特定的對象，以期改變或增強其行為或是心態；因此當權力作用產生時，通常是有一個針對的標的存在。因此學者認為，權力的特性之一，是可用以幫助決策者達成目標（林碧炤，1990：309）。

二、權力的形式是剛柔並濟的：

傳統上討論到權力時，多從權力的控制性切入，認為權力的本質就是控制、迫使、掌控…等等。但是 Nye 認為，國家的權力除了使用武力去逼迫或是使用金錢去誘惑這種所謂的「剛性權力」之外，還有一種「柔性權力」。所謂柔性權力指的是「一種懷柔招安、近悅遠服的能力，而不是強壓人低頭或用錢收買以達到自身所欲的目的」，是以一種可查知、但無形的力量去引發對方的好感。與 Deutsch 相似，Nye 也使用「貨幣」的概念去詮釋柔性權力的作用；讓對方在此類的權力的影響下，「受到共通的價值、責任感所吸引，願意為成就這些價值而努力」。因此 Nye 並不否定剛性權力的重要性以及在國際間所能發揮的影響，而是指出了在剛性權力之外還有柔性權力的存在；其認為，國家若要成功地運用權力，重點在於如何「拿捏剛性權力和柔性權力的分寸」（吳家恆，2006：28-72）。

三、權力是以資源為基礎的：

誠如 Habeeb 所言，權力最重要的成分是資源，權力是擁有資源的結果；國家必須先擁有某些資源，之後透過資源的運用，才能產生權力的作用。例如一個國家期望以軍力去恫嚇他國，使他國不敢侵犯時，其就必須擁有軍事力量與戰略為後盾；若要與他國進行經濟合作時，本身也必須具有一定的原料、市場或經貿體制，方能讓他國認為與你合作是有可能達到預期的目標。甚或是如 Nye 認為美國的流行音樂與文化亦可能當作是柔性

權力時，美國首先也必須擁有這樣的音樂、文化，以及傳播到各界的媒介與技術，方能產生權力。因此國家若希望能擁有權力，其第一步必須先要擁有資源。

因此，所謂的權力，正如 Habeeb 所定義的，權力指的是在行為者 A 與行為者 B 的互動過程中，行為者使用資源去使得關係走向期望的結果 (Habeeb, 1988: 15)。

第三節 外交權力的內涵

根據 Habeeb 的看法，國家間互動時的權力分成三個層面⁴：合計結構權力、議題結構權力與行為權力 (Habeeb, 1988: 17-25)，茲分述如下：

壹、合計結構權力 (aggregate structure power)

合計結構權力指的是國家所擁有的資源、能力，以及該國在國際間所擁有的地位或扮演的角色。例如軍事力量、經濟能力、科技、市場、地理位置…等皆屬此類。與另外兩項權力相較，合計結構權力是較為具體或有形的權力，也比較容易認知、感受到。

若以戰鬥作比擬，合計結構權力比較類似彈藥與配備的概念；合計結構權力越多，表示該國所擁有的資源數量愈多，也因此而容易促使目標的達成。就好像彈藥越多，配備越好，則越容易在戰鬥中取得優勢。

貳、議題結構權力 (issue-specific structure power)

議題結構權力指的是互動的雙方在特定的議題上，行為者間相對的能力、位置與關係；因此議題結構權力重視的要素有二：一是「議題領域」，一是行為者之間的「相對關係」。

⁴ 此處 Habeeb 提出的是結構權力與行為權力，而結構權力又可細分為合計結構權力與議題結構權力。為筆者認為 Habeeb 以結構 (structure) 的概念囊括合計結構權力與議題結構權力不夠精準，特別是未能突顯出議題結構權力係導因於行為者因彼此互動所產生出的影響與效果，因此筆者此處論述時是分為三方面來解釋。

就「議題領域」而言，國家間的互動若涉及不同的議題領域時，其所使用的權力便有所改變。例如兩國發生邊界糾紛時，軍事力量可能是可以用來解決邊界衝突的手段之一，但是若兩國討論的是開放市場的議題時，軍事力量就變得不太適合使用在此議題上。但是這種情形並非絕對，例如1853年，美國東印度艦隊總司令海軍准將培里(Commodore Perry)就是憑藉著其所率領的艦隊，強迫日本打開對外貿易的大門。由此可知，隨著不同的議題結構，隨著時空背景的不同，行為者所能使用的資源會有變化。

再就行為者間的「相對關係」而言，在其他條件不變的情形下，同一行為者會因為與其互動的對象不同，而使得其所使用的權力以及態度就會因此而出現變化。換言之，行為者A在與行為者B互動時，可能有五項資源可使用，但是當行為者A在與行為者C互動時，A的資源可能會增為十項或是減為三項。由此比較可知，合計結構權力比較偏向衡量各行為者本身所擁有的資源與能力，換言之，其討論的是行為者「整體」的權力；而議題結構權力則比較從各別的議題角度切入，探討行為者在該項議題中「實際」所能操縱的資源多寡。

根據Habeb的看法，有三項因素會影響議題結構權力；而筆者認為，除Habeb所提出之三項要素外，尚有其他要素將對議題結構權力產生影響，下列一併論述之。

一、選項(alternative):

「選項」指的是當行為者A在與行為者B互動或談判時，行為者A能從第三者或其他方面獲得滿意結果的可能性；當A愈有這些可能性時，即可視A擁有越多的選項。選項對於行為者而言，類似「退路」的概念(劉必榮, 1989: 199)，其可以是另一個談判者，也可以是另一種解決問題的方法。因此當行為者沒有選項時，就會增加對對方的依賴，而使得對方的權力因此而增加(劉必榮, 1993: 225)，行為者則會盡全力地設法維繫住

與對方的關係。

以冷戰時期美國與西班牙關於美軍海外基地的談判為例，美國為防止共產勢力的擴張，因此希望能承租、使用西班牙的軍事基地；但就西班牙而言，她所期望的是能與美國建立更緊密的關係以及獲得更多的援助，而這是美國所不願的。當時兩國在此事件上的互動中，美國是具有權力上的優勢的，其中之一便是美國所擁有的選項。因為美國除了西班牙之外，還可以去跟葡萄牙、義大利或希臘等國商談，而之後核子潛艇與戰略飛彈的出現，更是增加了美國圍堵共產勢力的機動性，也因此美國的選項增加。

原則上選項愈多權力愈大，但有時候「沒有選項」亦可形成權力。例如韓信在井陘之戰中以背水一戰的方式擊敗趙軍即為一例。博弈理論的懦夫困境（chicken game）中，為了讓對方相信自己不會讓步，其所可以採用的方式之一便是切斷所有可行的退路，讓對方相信自己無路可退，來迫使對方讓步。

二、承諾（commitment）：

承諾指的是行為者對於互動關係之結果的投入程度；若是該結果對於某一行為者來說是極其重要時，其就愈不希望此結果無法實現，因此會投入極大的力量去促使或維持該結果。

雖然投入程度愈高愈能表現行為者的決心，然而此亦可能讓對方覺得你極為在乎這項結果而不願意冒結果無法實現之風險，使得對方找到施力的槓桿。特別是當行為者為了達成某項結果而投入許多資源時，這些已付出的資源都將轉為自己本身的壓力，將自己推向所謂「有結果總比沒結果好」的處境，而接受了次佳的協議。當年日本首相佐藤榮作到美國談判琉球問題，當他與尼克森總統達成將琉球交給日本的協議時，尼克森突然地談起日本輸往美國紡織品的議題，表示將對輸美紡織品徵收附加稅。事實上琉球問題與附加稅問題間並無太大關聯，但當時由於佐藤榮作對於將琉

球交給日本這一結果太重視了，因此在美國突然談到另一項議題時，佐藤榮作不太敢在此問題上多加抗爭，其目的就是希望能「保住」將琉球交給日本這結果，深怕日本在附加稅問題上不配合美國時，將激怒美國，使琉球問題生變（劉必榮，1989：177）。佐藤榮作就是因為太在乎琉球問題，以致使美國找到施力槓桿。

三、支配 (control)：

支配指的是行為者是否擁有僅憑一己之力就達成所欲結果的能力。支配力低者，較無獨自達成偏好的能力，因此必須借助與其互動者的能力；支配力高者，代表其較擁有獨自達成偏好的能力，這時就必須觀察該行為者的成本與效益考量，亦即若該行為者以獨自力量達成偏好的成本效益較佳時，可能就會出現不與對方互動或談判的情形。

以台海問題為例，有論者認為「統一」這選項是中華民國對中共策略的重要武器；因為其將「統一」視為一種貨品，而且該貨品是中共迫切需要的，這一貨品由於只有台灣能提供給大陸，因此「統一」成為台灣對抗中共威脅的重要談判籌碼（藍於琛，1996：110）。然而筆者認為，若台海問題僅得以和平談判解決時，是可以將「統一」視為台灣所能提供的獨佔貨品；但是以目前台海情勢而言，不能忽略掉中共獨自解決台海問題的可能性，例如以武力解放台灣就是目前中共未放棄的選項之一。因此當行為者擁有越多獨自達成偏好的能力時，將使得該行為者的議題結構權力增加。

綜合 Habeeb 的看法，選項、承諾與支配三項因素將會影響議題結構權力的大小，然而在此三項之外，筆者認為有第四項因素會對議題結構權力產生影響，那就是「旁觀者」。

「旁觀者」所要討論的是當行為者彼此互動或談判時，有行為者以外的旁觀者存在。此類旁觀者的存在，有兩點必須注意：首先，此旁觀者對於行為者間的互動、談判，或給予關切，或給予壓力，或旁觀者本身將來可能是行為者互動、談判的對象。這種情形在民主國家中尤為常見，因為許多外交上的互動或是談判，其決議都必須經過該國的國會同意方能生效；因此國會的監督以及國內輿論，都有可能形成「旁觀者」而產生影響。例如 1988 年我國準備要對美國菸酒開放時，民眾的觀感與認知便形成一股旁觀者的壓力。

其次，旁觀者存在所產生的影響，有時會與行為者本身的「自我認知」或「形象」有關；當旁觀者存在時，行為者為了維護本身的認知或形象，因而在議題結構權力上產生不同程度的增減。例如在軍事聯盟中，大國通常扮演者保護者或資源提供者的角色。然而當大國試圖要去減少對某一盟友提供的保護承諾時，其他的盟國可能會開始質疑大國的能力、動機，以及此類事件是否會發生到自己的身上，同時敵國亦可能會質疑此聯盟的可信度，而導致衝突的產生。因此大國通常在此情形下，會去維繫其原有承諾（江憶恩，1989：89）。

因此「選項」、「承諾」、「支配」與「旁觀者」，將會導致行為者之議題結構權力有不同程度的變化。

參、行為權力 (behavioral power)

行為權力主要是針對合計結構權力與議題結構權力而來，其所指涉的是行為者透過操縱合計結構權力與議題結構權力，以取得偏好結果的一種能力；換言之，其比較偏向技術層面。通常行為權力的呈現方式有外交手腕、威脅、警告、處罰、報酬、讓步、資訊蒐集與處理、信任感的建立、資源使用的分散或集中…等等。而 Steve Chan 認為小國在面對大國時所可採行的方法有六（毛維凌，1989：103-107）：

- 一、重新界定問題所在 (problem redefinition)
- 二、降低受損之可能 (damage limitation)
- 三、鑽取法律漏洞 (exploring loopholes)
- 四、擴大連鎖效果 (linkage politics)
- 五、主動積極調適 (positive adjustment)
- 六、爭取國際奧援 (transnational coalition)

若以合計結構權力、議題結構權力以及行為權力這三個權力的內涵來檢視小國，可發現就合計結構權力而言，小國在此權力面向上與大國相較是處於弱勢；此乃因為小國通常並不擁有太多的可用資源，譬如軍事力量，而這種資源上的差距有時候不是小國在短期可以追趕得上，因此在合計結構權力方面，小國較無太多發揮的餘地。但是這並不代表小國就要完全放棄合計結構權力，正如前述，資源是權力最重要的成分，有了資源，權力才有增強的可能性。而在資源當中，除了天然資源之外（例如地理位置、礦產），許多資源都是得以開發並累積的；此正如同儲蓄一般，過程雖然漫長，但卻是必要的。此外，小國也許在綜合國力資源上比不上大國，但是可能在個別的資源上擁有領先的優勢；例如一個軍事力量不強的小國，卻擁有高科技的產業，這些都是可以加以運用的合計結構權力。

由於在此三項權力中，小國在合計結構權力處於弱勢，因此對小國在國際上的互動而言，除了必須發展、累積合計結構權力，依小國現階段的能力，其必須掌握、善用議題結構權力以及行為權力。小國若是能在這兩方面運用得宜，才可能使小國在弱勢中增強本身的實力。

第三章 小國「以小事大」方式

由於權力的內涵包含合計結構權力、議題結構權力以及行為權力三個層面，因此小國若要增強實力，筆者認為小國可以由五個方向著手：

- 一、累積資源
- 二、與大國產生利害關係
- 三、參加國際組織
- 四、良善的外交技巧
- 五、自我克制

若將這五者與 Habeeb 提出的權力內涵合併討論，可發現「累積資源」較偏向合計結構權力，「與大國產生利害關係」、「參加國際組織」較偏向議題結構權力，而「良善的外交技巧」與「自我克制」則較偏向行為權力層面。

第一節 累積資源

資源是產生權力的基礎，有了資源，透過適當地運用之後便形成權力。而對小國而言，若要累積資源以增加權力，可由兩方面著手，一種是天然的資源，一種是創造出來的資源。

壹、天然的資源

一、礦產：

在人類發展的歷史當中，不同的礦產隨著時代的不同，而產生不同的重要性。現今社會中，由於「石油」幾乎為各國所需，更重要的是石油分佈的狀況極不平均，且日漸稀少，因此若國家本身出產石油且產量豐富，則該國不但能藉由石油出口獲得經濟利益，也因為石油的稀少性，使得這些產油國容易藉此獲得影響力。孫光明指出，聯合國第 3237 號決議案之所以會賦予巴勒斯坦解放組織 (Palestine Liberation Organization)

觀察員的身分，原因之一就是阿拉伯產油國不惜以石油禁運為手段，來促使各國予以巴勒斯坦解放組織政治承認（孫光明，1997：73）。

此外在1973年10月6日，當天是猶太教的齋戒日，埃及與敘利亞發兵向以色列進攻。在戰爭持續到第二個星期時，阿拉伯油國組織停止向美國供應石油，其原因便在於美國運送武器給以色列；之後阿拉伯油國組織還以「是否支持以色列」作為分類標準，來決定哪些國家應當同美國一樣列入石油禁運的黑名單。儘管由於美國擁有其他選項，部分產油國未與阿拉伯油國組織配合，以及各國採行節約政策，使得該次的石油禁運造成的效果不如預期，然而導因於石油禁運而造成的油價飆漲，確實對許多國家造成影響。

二、地理位置：

小國若是能佔據有力的地理位置或是地理環境，則亦能為小國帶來權力的增加，甚至是國家權力的第一要素（林碧炤，1990：311）。一個國家若是在地理上具有天然的屏障，則其自然受到外國武力威脅的程度較小。例如前文提及之英倫海峽，便對英國提供了極大的保護。

除了天然屏障之外，位置對於國家亦具有十分的重要性。以新加坡為例，其位處於麻六甲海峽南邊的出入口，而麻六甲海峽南向連接南中國海與太平洋，北向通往印度洋，因此新加坡等於地處海上交通的樞紐位置，為該國的轉口貿易、加工出口及航運業帶來莫大的助益。

Azar 在分析瑞典時則指出，瑞典能得到中立地位的原因，除了軍事、人力資源與自給自足的經濟外，另一項重要因素便是瑞典偏離核心的地理位置（Azar，1973：34）。反之，一次世界大戰後，由於捷克地處希特勒覬覦的位置，加上其領土深入德國內部，對德國形成威脅，因而終在1939年被德軍佔領。

貳、創造出來的資源：

一、軍事：

長久以來，軍事一直是國家維護自身安全的基本手段，也是多數國家不敢放棄的保護機制。就小國而言，其軍力雖然比不上軍事大國，但是維持一定數量的軍事力量，不但能保障國家安全，亦能建立人民的信心。而就小國而言，其在發展軍事時必須先釐清其建軍的目的究竟為何：是為了自我防衛，還是嚇阻敵人；嚇阻是希望將敵人阻止在國境之外，甚至最好是連戰事都不要發生；而防衛則是針對來犯之敵軍加以反擊，以此自我保護，或是撐到盟軍或聯合國的介入。這兩種政策在概念上雖然接近，但在執行上仍有些許不同。

最明顯的例子，就是當採行嚇阻戰略時，何種軍事與戰備最能達到嚇阻敵人的效果，因此便會涉及核子戰略的問題。儘管現今的國際社會對於非核武國家有發展核武傾向時都會大加撻伐，然而不可諱言的，自 1945 年美國在廣島、長崎投下原子彈之後，人們一方面認為此類武器殺傷力太大而應予以限制，一方面卻也認為此類武器似乎能為自己提供更大的國家安全，無怪乎法國在戴高樂時期會發展核武。就當時法國的想法，若莫斯科攻擊巴黎，難道華盛頓會為了巴黎而攻擊莫斯科，將戰火延燒到自己身上嗎？法國無法相信美國「核保護傘」的確定性，因此於 1960 年試爆了第一顆的原子彈。

某些土地面積狹小、人口數不多的國家，常會採取嚇阻的戰略；其原因在於其土地與人口的稀少，因此當敵軍進入國土時，由於縱深不足，很容易會在短時間內被占領。因此該類小國之戰略思考便是期望將敵人阻止在國土之外，如新加坡的「刺蝟」戰略即為一例。陳勁甫認為嚇阻指的是「促使敵人或潛在敵人相信承受不起某項行動所帶來的巨大威脅，提供利

益使其認知到侵略的代價會超過任何既得利益或其行動不會成功，而決定不採取某種行動…」(陳勁甫，2004：3)。Holsti 亦指出「一個國家的決策者，利用把軍事報復施予潛在敵人的威脅方法，以謀求阻止該潛在敵人的若干行動，這就是嚇阻」(李偉成，1988：386)。因此可知嚇阻係指嚇阻者以明示或暗示的方法，威脅被嚇阻者不要採取嚇阻者不希望成真的行動，否則嚇阻者將對被嚇阻者施予巨大的軍事報復。

嚇阻概念是由何時產生的已遠不可考，而當核子時代來臨後，由於核子武器具有強大的毀滅能力，使得嚇阻在冷戰時期獲得廣泛的研究與討論。根據學者的研究，透過不同的觀察角度，嚇阻可分為下述幾種類型(陳勁甫，2004：3-5；陳偉華，2000：78；)：

(一) 核子嚇阻與傳統嚇阻：

此項分類係依嚇阻時所使用的軍事力量作為分類的標準；所謂核子嚇阻係指使用核子武器來達成目的的嚇阻，而傳統嚇阻則是使用傳統武器而非核子武器，以達成的嚇阻目的。

(二) 直接嚇阻與延伸嚇阻：

直接嚇阻係指嚇阻國直接面對被嚇阻國，使用其資源來防止被嚇阻國發動攻擊。延伸嚇阻則是嚇阻國提供資源與保護措施給第三國，以防止被嚇阻國攻擊第三國。

(三) 一般嚇阻與立即嚇阻：

一般嚇阻係指使用在較為安全、無戰爭或衝突時的嚇阻戰略；通常此種嚇阻戰略所面臨的嚇阻對象，是長期存在且具有威脅的國家。而立即嚇阻則是較一般嚇阻緊張的狀態，通常是一方已經極有可能要採取某些改變現狀的行動，而另一方也加以威脅要做出反應的狀態。因此可知，冷戰時期美蘇的對峙屬於前者，而古巴飛彈危機則屬於後者。

(四) 決策性嚇阻與結構性嚇阻：

決策性嚇阻將重點放在嚇阻者如何嚇阻、如何選擇戰略，以及與被嚇阻者之間互動後的交互影響；結構性嚇阻所探討的是國際體系如何對嚇阻產生結構性的限制。因此前者是以較微觀的角度來探討嚇阻，重點放在國家，而後者是以較宏觀的角度來探討，重點放在體系結構。

既然嚇阻係指嚇阻國威脅要使用武力，使得被嚇阻國妄加侵略後將遭受到得不償失的嚴重後果，因此可歸納出三項嚇阻可行的要素，亦即學者所謂的「三C」(鈕先鍾，1996：248)嚇阻要素：

(一) 溝通 (communication)：

「溝通」所要探討的是嚇阻者威脅訊息的傳遞。由於嚇阻者是威脅要施以報復，而並不是「已經」報復，故在採用嚇阻戰略的同時，報復行動是不存在的。既然報復行動不存在，因此必須要讓被嚇阻者認知到若採取某些行動，將引發嚇阻者的報復行為。

這種溝通可以是明示的，亦可以是暗示的；明示的包括透過媒體，或是正式的外交宣告…等等，暗示的包括如整軍、建軍、增加軍購…等等。因此可知，「溝通」的形式與方法並非最重要的項目，而是嚇阻者是否能清楚地將訊息傳遞給被嚇阻者，才是「溝通」所重視的焦點。若嚇阻者一直表示若被嚇阻者發動攻擊將遭到巨大的報復，但被嚇阻者卻因不知恐將遭到報復而採取攻擊行動，則無疑地是嚇阻者嚇阻失敗。

(二) 能力 (capability)：

嚇阻者威脅要對侵略行為施以報復，而且這樣的報復是被嚇阻者不願承受的；因此嚇阻戰略另一項能否成功的原因，在於這樣的報復是否能让被嚇阻者感到害怕或是得不償失。由此觀之，能否造成這樣的報復，須看嚇阻者有無實力去達成其所表示的報復行動。一般而言，能力與實力越強的嚇阻者，其嚇阻的能力較為強大，嚇阻也較容易成功。

(三) 可信度 (credibility):

可信度所要討論的是當嚇阻者傳遞出嚇阻的訊息後，被嚇阻者如何看待這樣的訊息；例如嚇阻者是否有意願展開報復行動、嚇阻者的報復行動是否真的會對自己造成那麼大的創傷、嚇阻者有沒有能力去完成這樣的報復行動…等等。當被嚇阻者做完這些評估之後，其可能會認為嚇阻者所傳遞出的訊息是真實的，亦可能會認為嚇阻者的訊息是假的，只是在虛張聲勢而已。換言之，「可信度」的大小或對方是否相信，並不是倚靠嚇阻者實力的總和，而是被嚇阻者的心理認知狀態；被嚇阻者「認為」嚇阻是真的，則其不敢妄動，被嚇阻者「認為」嚇阻是假的，則嚇阻者的嚇阻戰略便無法成功嚇阻他人。

例如一個搶匪拿著槍去搶銀行，當行員與警衛認為搶匪手中的是真槍時，他們便不敢輕舉妄動；但若他們認定搶匪手中的是玩具槍時，可能便會採取某些行動。此例中搶匪拿的槍「實際上」是真是假並不是行員與警衛是否採取行動的標準，真正影響的標準在於他們「認為」那把槍是真是假。由此可知，固然實力的大小、有無對嚇阻能否成功關係重大，但真正重要的不是嚇阻者擁有多少實力，而是被嚇阻者「認為」嚇阻者擁有多少實力。

綜合上述可知，「可信度」是在整個嚇阻過程中最重要但也最脆弱的一環，重要之處在於其造成被嚇阻者的認知，進而影響被嚇阻者是否加以妄動，脆弱之處在於可信度取決於被嚇阻者的心理狀態，嚇阻者僅能盡力而為，但不見得能輕易地將被嚇阻者的認知導向嚇阻者原先所設計的目標。惟可信度雖然是所有嚇阻要素中最為重要者，大部分取決於被嚇阻者的認知，但是嚇阻者仍有可努力的面向。

根據 Holsti 的看法，增加可信度的方法有三（李偉成，1988：406-415）：

(一) 實力的增加：

雖然實力的大小有時會遭被嚇阻者誤解，但是實力卻仍是增加可信度最為直接、有效的方式。

(二) 不可摧毀性：

嚇阻理論的設想是當被嚇阻者發動攻擊後，嚇阻者對被嚇阻者將施以嚴重的反擊作為報復，讓被嚇阻者得不償失，進而在之前便不會主動發動攻擊。但是嚇阻者此處必須提防被嚇阻者會不會因為又想侵略，又怕被報復，因而大舉進攻，並摧毀嚇阻者所有的軍力，使嚇阻者毫無抱復與反擊的能力。因此嚇阻若要有效，嚇阻者的反擊武力必定不能在被嚇阻者施以「第一擊」時即遭摧毀。

(三) 彈性：

若一個國家表示對於任何可能遭受的侵略，一律將動用核子武器作為報復的工具時，其嚇阻戰略恐將因為失去彈性而失去效用，畢竟被嚇阻國可能會相信嚇阻國因遭大舉入侵而使用核武，但絕不會相信嚇阻國會因小規模的軍事衝突或侵略而使用核武。因此嚇阻的反應必須有彈性，針對不同規模大小與種類的衝突，予以不同的反應。動不動將反應與報復的層級升高，有時反而是不利於嚇阻的。

二、經濟與人力資源

經濟是幾乎每個國家均具備的體制之一，然而一國的經濟是否能發展成國家可用的權力，須視其經濟發展程度，以及將經濟力轉換成權力的技巧。否則一個經濟發展程度高的國家，只能算是富國而已，其必須在「擁有豐富的資源、使用資源達成目標的意圖與決心、目標國順從行為國的意旨」這三方面皆完成下，才會認為該國是使用了經濟實力(林碧炤，1990：315)。特別是當國際社會出現分工化及相互依賴的情形下，由於許多國家

無法僅憑境內資源自給自足，因而必須互賴與分享；此點更使得經濟資源得以發揮影響力。根據 Holsti 的看法，一國得以使用的經濟手段有外援、關稅調整、配額、杯葛、禁運、貸款與貨幣政策…等（李偉成，1988：299-332）。

經濟除了本身得以發揮影響力之外，還可使一國的其他實力獲得增加。Kennedy 指出經濟與技術所產生的權力，能對社會結構、政治制度、軍力以及國家在國際中的地位產生影響。特別是國家的軍力，需要靠該國的經濟來供養，因此一國必須有健全的技術、產業與金融業，才能使一國的軍事力量得到成長（Kennedy，1987：49-55）。

依 Heckscher-Ohlin 論的看法，一個國家產業結構的調整方向主要是根據其國際比較利益而定，因此一國應出口密集使用該國生產資源相對豐富的產品，而進口密集使用該國生產要素相對匱乏的產品。例如一國若擁有較豐富的資本資源，那麼它就應該較專業生產且出口資本密集產品，而進口勞力密集產品。就小國的經濟發展而言，許多小國或經濟落後國，其在經濟發展上便是根據比較利益法則，而以生產此類產品為主。雖然此種方式能為小國帶來利益，但是這種模式有時也深具脆弱性；例如小國出口的商品具有高度的可替代性實即為一例。因此小國除了此方式之外，還可發展人力資本的產業，例如加工業，或是金融、觀光等服務業，以便吸引外資及獲得技術的轉移（Ólafsson，1998：119-120）；雖然此種行業必須擁有較高程度的人力，但是卻能夠減少小國在經濟上的弱勢。

三、結盟

根據 Holsti 的看法，結盟是國家因為其能力不足以達成其目標、維護其利益，或是為了嚇阻明顯的威脅所產生，因而具有共同利益者或有共同目標者便會形成結盟（李偉成，1988：145）。

結盟可使得加盟國的力量結合起來，使得該盟邦整體的實力增加，以

遂行其外交政策。然而由於結盟通常都具有目的性，所以當國家要與他國結盟時，通常會評估對方與我結盟後是否有能力助我完成目標；同樣的，對方亦會如此地檢視我國。因此可發現由於結盟的目的性，故是否具備足夠的資源與能力，會是影響結盟是否成功的因素；亦即若沒有能力去與對方合作完成目標，則結盟的可能性很低。因此結盟可以說是一種以資源所創造出來的資源。

第二節 與大國產生利害關係

現實主義者認為國際社會是一種無政府狀態，由於並不存在著高於國家的權威與力量，能去評判、甚至懲罰國家的行為，因此國家對於其主權之獨立及國家安全，必須自行負責，而不像國內社會中存有更高的例如公權力等力量，能去保障其成員的生命財產，以及維持一定的社會秩序。

小國在國際社會中為了增進本身利益，保障自身安全與獨立，可以透過「與大國產生利害關係」的方式來取得。這種與大國產生關係的方式有兩種，一種是正面的關係，一種是負面的關係。

壹、正面的關係

小國與大國互動時，若是能讓大國覺得該小國的存在，對大國而言是有利的或是有用的時候，大國會較願意與該小國合作，甚至保護該小國的安全；也因此若小國能讓大國對其產生有利或有用的認知，會讓小國的權力與國家利益得到增加。要判定一國是否能讓大國有此認知，筆者使用劉必榮述及權力結構時常提及的觀念：「擁有對方想要的資源」(劉必榮, 1989: 191-220; 2007: 51)。當小國擁有大國想要的資源，則其對大國的影響力將會增加。這項判別標準可以由三個層面來看：「擁有」、「資源」、「想要」：

一、擁有

資源當然必須先擁有，對方才會認為你有使用該資源的可能性；若是對方非常清楚你不具有該項資源時，便會認為你無法藉由該資源來進行權力的運作。因此可發現與前述的「可信度」一樣，你是否真的擁有該資源與對方是否相信你具有該資源，兩者間不必然能畫上等號，亦即在這一面向中，有時是取決於對方如何判定你擁不擁有。

因此當你希望對方認為你擁有某項資源時，則該訊息必須很清楚地傳遞過去，讓對方接收訊息，進而判定能否相信你所傳來的訊息是否具可信度；也因此若雙方關係良善時，彼此間可信度的建立非常重要。但是「擁有」有時可以反過來運用，因為在某情況中當對方對你的認知是模糊、無法確定時，這種「不確定是否擁有」的不確定性，反而可以創造出有利的條件。

二、資源

本文前面對資源的探討，皆屬於此處所謂之資源。小國如果擁有某些資源，而這些資源對大國而言是重要的，則此將使得該小國與大國互動時，得到權力提升的作用。以石油為例，在 20 世紀前，石油對許多國家而言都是不重要的，因此擁有石油資源的國家在當時對他國而言，是難以僅憑石油去增加其影響力的。但在現今社會中，擁有石油資源卻成為非常重要的權力來源，石油國可依此而獲得權力與國家安全。

小國的資源可以是有形的，例如礦產、地理位置，也可以是無形的，例如行為。

三、想要

「想要」討論的是行為者 A、B 互動時，行為者 A 所擁有的資源，對行為者 B 的重要程度高低以及價值；若該資源對 B 而言重要性高或是越有

價值，則 B 越想要，該資源才能為行為者 A 帶來權力，否則若該資源對 B 不具價值時，則 A 的權力幾乎沒有增加。因此若擁有的資源對方不想要時，則無法產生權力；若對方想要的資源卻未擁有時，亦無法產生權力。故「擁有」與「想要」兩者間的關係密切，「擁有」還必須對方「想要」才能形成權力，反之，行為者可以去看對方「想要」什麼，再設法去「擁有」。

討論到「想要」時，還必須注意到對方的「想要」可能是會變動的：以前不想要的，現在可能想要；以前想要的，現在可能不想要，因此必須注意到「想要」變動的可能性。以石油為例，過去它對許多國家而言，並不是「想要的資源」，但在今日，石油就變得極為重要。由於對方的想要具有變動的可能，因此小國應採取兩項行動：情報蒐集與資訊評估。情報蒐集指的是小國必須隨時掌握現今大國在偏好上的走向，大國在何時需要何種資源，小國應儘量設法去掌握；資訊評估指的是小國應了解本身所擁有的資源在何時對大國能產生較大的效益，來決定自己如何可以用資源去創造出較大的權力，此外亦必須明白自己的資源是否對大國會出現「不想要」的情形。對小國而言，在能產生較大效益的時候使用，並防止「不想要」的出現，都有賴於情報蒐集與資訊評估的完善。

1949 年至中美建交前的台美關係，便可以「擁有對方想要的資源」這一命題來檢視：根據美國前國務卿 Dean Acheson 的看法，二次世界大戰後美國對華態度基本上是「不干涉」、「等待塵埃落定」(Acheson, 1969: 306)，然而 1950 年 6 月爆發的韓戰使得美國的態度改變，因而將中共視為必須圍堵的對象，並重新重視與中華民國政府的合作關係。

1951 年，美國與中華民國換文成立「共同防禦互助協定」，並且成立美軍顧問團以協助國軍之訓練，同時並開始對我國進行經濟上的援助。之後雙方簽訂了「中美共同防禦條約」，而艾森豪總統向美國國會提出「特別諮文」，要求授權給總統於其認為必要時，得使用美國武裝部隊專事確

保台灣與澎湖列島之安全（此即所謂「台灣決議案」），更使得台灣本島獲得安全上的保障。

但從 1950 年代末期開始，中國與蘇聯間開始出現矛盾與不合，其中包括了中國發展核武、赫魯雪夫對史達林的鞭屍及其與艾森豪在大衛營的會談、中蘇雙方開始爭取在國際共產主義運動上的領導地位，以及中國的文革等，而中蘇雙方更於 1969 年爆發珍寶島事件，使得中國開始認為蘇聯對其才是最大的敵人，美國則次之，因而開始由所謂的「雙反」漸漸走向聯美制蘇（吳玉山，1997：187-190）。Kissinger 便曾表示：「美國與中國或蘇聯的關係，若能比中蘇間的關係更良好的話，則美國便能從中獲利」（Kissinger，1979：712）。

在中美雙方都有相互合作與利用的想法下，先是 1972 年美國總統尼克森正式訪問中國，並在上海簽署建交聯合公報；而 1977 年卡特總統上台後不久便重申上海公報的重要性，並表示美國與中華人民共和國將在 1979 年 1 月 1 日建立大使級外交關係，同時斷絕與中華民國的外交關係。

1950 年代美國之所以重視中華民國並加以協助的重要原因之一，在於台灣的地理位置，正好能配合美國當時圍堵共產勢力擴張的政策，加上台灣本身在意識形態上的相符，使得美國認為台灣是一個可以共同合作的夥伴。但隨著美國大戰略的改變⁵，對美國而言與中國進行合作能為美國帶來更大的戰略意義，在比較之下，美台間的合作關係是可以放棄的。

若以「擁有對方想要的資源」來檢視中華民國在這一段時期與美國的互動，可發現：

一、就資源而言

由資源角度觀察，當時中華民國擁有的資源是在西太平洋上絕佳的戰略位置，而此項資源從未變動過。

⁵ 就吳玉山的看法，中美蘇大戰略三角的改變，影響了中美台小戰略三角中的美台關係。

二、對美國而言

- (一) 在韓戰爆發前，由於美國無意插手中國內戰問題，並曾考慮過與中共合作的可能性，因此台灣的地理位置對美國而言不重要，此點可由 Dean Acheson 表示的「美國在太平洋的防衛半徑，遠從阿留申群島、經過日本到琉球和菲律賓」(轉引自李明，2005：9) 刻意排除南韓與台灣獲得證實。就「擁有對方想要的資源」命題而言，台灣擁有資源，但美國不想要。
- (二) 韓戰爆發至中美建交前，由於美國極力圍堵共產勢力，而台灣的地理位置對於扼制中共勢力有一定的幫助，故美國開始重視與中華民國的合作關係。此時期是台灣擁有資源，且美國想要，因此中華民國獲得來自美國的援助。
- (三) 就中美建交前後而言，當時對美國來說，最大的敵人仍是蘇聯，而中國又鄰近於蘇聯。因此若能與中國合作對抗蘇聯，將會為美國帶來極大的利益。相較之下，與中華民國的合作便顯得較為微不足道。因此台灣此時的情形是台灣仍擁有資源，但美國已不需要。

由上可知，台灣在地理位置上自始沒有變動過，而此地理資源是否能在台美關係中為台灣帶來利益，乃是跟著美國是否需要此戰略位置而變動。當美國「不想要」時，台灣「擁有」的「資源」便不重要。

貳、負面的關係

此點與前一項「讓本國對大國而言是有利或有用的」可謂一體之兩面；「讓大國覺得有利或有用」乃是在增加大國與我合作、對我親善時所能獲得的利益，而此處所謂的負面關係，乃是提高他國對我不利之成本，增加他國犯我之壞處，期望能讓目標走向所欲之結果，或防止不利益之目標出現。就負面關係而言，小國所能採行的方式是「擁有對方不希望你擁有的

資源」。

其中小國可以使用的�方法之一是善用、維護國際法。儘管國際社會中不似國內社會一般擁有強制執行法律的機構，對違反國際法的國家與組織施予制裁，然而各國原則上亦不會名正言順的表示要將國際法棄之不顧或加以違反，因為其會在國際間形成一種認知上的壓力，而使違反國際法的國家遭到批評。在此處而言，國際法就是小國的資源。

國際法中已明白禁止以武力作為國家外交行為之手段，只有在聯合國的授權下，使用軍事力量才是合法的；例如就 1990 年 8 月 2 日伊拉克入侵科威特而言，其舉兵侵入科威特是違反國際法的，而聯合國經制裁無效後，於 1991 年 1 月授權聯軍進攻伊拉克，這樣的行動是合乎國際法的。因此可發現儘管國際法的強制性較弱，但仍能形塑出國際間的互動規則。故小國若能善用現有的國際法規則時，比較能避免他國使用不合法的手段來損害自身利益。

就資源而言，何種資源才是大國不希望他國所擁有的。一般而言，這可以從大國的成本計算上去考量；若是該資源會讓大國付出越多的成本時，大國有時候就越不希望他國擁有這項資源。例如就北韓而言，北韓就一直與美國大玩遊走於核戰邊緣的遊戲，藉以要求美國和其他的核武國家提供北韓在安全上的保證。因此就北韓而言，其所擁有的是核武資源，而其也知道這項資源對大國、對世界而言都代表著極高的成本；因此為追求自己的安全，唯一有效的方法是威脅或發展自己的核武器（袁易，2005：122）。

另外一種提高他國對我不利之成本的方式是建軍。一般而言，小國多在軍事上不如大國，但小國仍要建軍，除了防止一般的侵略外，主要是讓大國了解，就算本國在軍事上無法勝出，但仍要設法提高大國之成本，以期大國行動前能仔細評估，這樣行動是否合乎效益。若與「讓本國對大國而言是有利或有用的」一同使用，更可讓大國去感受到其中在成本上的差

別。不過儘管本文中建議這兩者可合併使用，惟小國多為資源與權力較弱者，不易同時進行。

此外，小國若是設法去擁有大國不希望其擁有的資源時，必須注意到這種方式在運作極有可能會為小國帶來危險。因為該資源要能用以威脅大國，主要原因之一在於該資源會為大國帶來其較不願接受的成本。但是若大國認為其情願用其他的方式（例如發動戰爭）也要阻止小國擁有此資源時，則小國就有可能受到極大的損傷。

第三節 參加國際組織

根據 Plishce 的看法，其認為小國在參與國際組織上的程度，是小國所有可使用的外交行為中最為積極的（Plishce，1977：96）。國際組織講求平等，拉近了在現實國際社會中大國小國之間的差距，例如國際組織採用的多數決、共識決或一國一票等規定。

正如前述，「選項」、「承諾」、「支配」與「旁觀者」四個因素會影響議題結構權力，若以此四項因素檢視大國與小國在國際組織之間的互動，可發現：

一、選項與支配

就大國而言，面對一項問題時，其可能擁有許多資源與方式來解決這些國際議題，例如軍事、經濟工具的使用…等，換言之這表示大國可能擁有許多「選項」，也表示大國擁有獨自解決該議題的「支配」能力。但是若該議題是放在國際組織中來討論、解決時，國際組織的規則無形中等於去除或限縮了大國的「選項」與「支配」這兩項有利因素。

以一國一票制為例，大小國通常在國家實力上有差距，大國亦擁有較多的資源處理問題。但是若一項議題是必須經由國際組織來協商與解決時，國際組織的章程與規則有時會將大小國之間的實力差距拉近；例如一國一票制基本上的含意在於各國家在此議題上的表態效果是一樣的，不因為大

國而大，小國而小，因此現實社會中的實力差距以及大國所擁有的能力與資源，被這樣的制度限縮了。

二、旁觀者

而在國際組織中大小國間的遊說或談判，也因為「旁觀者」因素的存在，或多或少影響了大國的權力。國際組織有時是透過會議與表決來解決國際議題，當大國希望某項議題通過或不通過時，必須設法串聯足夠的國家來爭取票數上的支持。當大國在與個別國家交涉時，其交涉的方式、提供的條件、甚至是威脅，都有可能產生旁觀者效應。例如一大國在與 A 國交涉希望 A 國能在會議上支持大國時，大國可能會提供 A 國某些條件以換取其支持。若大國提供條件一事讓其他國家知道，當大國要去尋求其他國家支持時，這些國家極有可能在一接觸時便設想大國至少應該提供與 A 國一樣的條件。當然，這樣的事不一定在每次的協商中都會發生，大國也不見得會如此輕易地就被要脅，但是旁觀者的效應或多或少都會對大國產生影響。

三、承諾

設若大國現今非常希望某一決議案能在國際組織中通過或不通過時，則該組織的議事規則與表決程序將使得具有投票權的國家權力上升。大國對該決議的「承諾」愈高，則每一國的表態對大國而言就愈重要。而且由於會議進程緩慢，常常在某些部分已經達成共識，有些部分還需要再協商；若是大國對於已達成共識的部分極為重視，就會設法去維持該共識的存在，也因此小國在其中可找到施力的空間。當然，這個概念也可以反過來使用，亦即若大國極為厭惡該共識而設法欲使該共識不通過時，小國亦可能藉此與大國討價還價。總之大國對承諾的重視與否，小國若能善加利用，則可以為其增加影響力。

此外，透過國際組織，小國容易找到與其有相同利害關係的國家，透過彼此間的合作與團結，來共同對抗大國。2000年12月，歐洲聯盟（以下簡稱歐盟）會員國在尼斯舉行的高峰會上，簽署通過了馬斯垂克條約的修改版本，亦即尼斯條約。尼斯條約旨在修改歐盟的決策機制以及部分的機構，以因應東歐國家加入歐盟後之局勢。由於中小國家會隨著不同的議題而形成同一陣線，使得小國得以發揮聯合一致向大國施壓的情形；加上這次談判的結果將影響歐盟法政秩序，因此小國更是以形成集體力量的方式來強力捍衛自己的利益（藍玉春，2004：81-82）。例如關於執委會委員分配的問題，小國聯合起來堅定地認為應該採行「一國一名」的原則，有多少國家就有多少席次，否則席次若多於國家數時，該席次恐被大國所佔，席次若少於國家數時，沒有得到席次的國家勢必又是小國，因此要求「一國一名」。但大國則反對「一國一名」，認為一旦東歐成員加入之後使得國家數目增多，連帶的使執委會的席次也增加，屆時將使執委會在運作上產生問題。

然而後來各國協調出可以接受的妥協成果，亦即採行「一國一名」原則，但是在各委員之間增加副主席的職務。小國之所以能在協商中獲得妥協的結果，其原因有二：其一，小國之間串聯，形成集體力量抗衡大國。其二，由於之前德國認為其實力已與過去不同，因此應該獲得比其他大國更多的加權票數；後來在各大國間協商妥協的情形下，才為德國的要求找出解決的方案，而德國問題的解決順帶地影響了關於「一國一名」原則的決定（藍玉春，2004：83-84）。

因此可知，小國權力的大小會被國際組織影響，使得小國亦得在國際事務上扮演重要的角色。以2005年盧森堡公民投票通過歐盟憲法為例，歐盟的發展是由德國與法國主導，然而法國與荷蘭卻否決了歐盟憲法。當時盧森堡若是在法、荷兩國之後亦否決了歐盟憲法，則對歐盟而言將是一

次危機；這樣的危機竟然靠著小國的公民投票而化解，證明了小國在國際環境中仍有扮演重要角色的可能（吳志中，2005：66）。

第四節 良善的外交技巧

擁有資源有時並不能產生權力，而必須透過良善的使用技巧，方能使小國的權力獲得增加，或使情勢走向小國期望的局面。而小國可使用的技巧有：

壹、掛鈎（linkage politics）：

「掛鈎」指的是行為者互動時，行為者將一議題與另一項不相關的議題結合起來，以增加自己的實力或是限縮對方的實力。Keohane 與 Nye 談到「掛鈎」指出：「軍事或經濟強國在與他國互動時，將自己某些議題上的政策與其他國家的政策掛鈎起來……使得這些強國得以在本身較弱的議題上占得優勢」，「而在相互依賴的國際社會中，由於軍事的影響力下降，因此使得其他議題的重要性提升……弱小國家常常憑藉將不相關的議題掛鈎起來，迫使大國讓步」（Keohane，1977：34-35）。而 Art 在談到掛鈎戰術時則指出（Art，2007：216-219）：

掛鈎可以是功能性的，亦可以是人為創造出來的。就功能性而言，如果兩項議題因功能性而掛在一起，將形成一種因果關係，使得一者變動會導致另一者的變化……。而人為創造出來的掛鈎不具有這種因果關係，通常這麼作的原因是為了獲得討價還價的槓桿……以彌補在較弱議題上的弱勢。

掛鈎對於小國的優勢，係在於小國通常資源不多，難以像大國一般全面性地發展，因此真正能為小國增加權力的資源可能只有些許。就小國而言，其必須善用這些資源，使得在運用資源中造成的權力，能彌補在其它議題層面上權力的不足。例如，為了爭取美國參議員 J. Helms 在對我軍

售案上的支持，自然必須考量我國能為其老家北卡羅萊納州的紡織業與菸草業帶來何種利益。這就是台灣以其較具優勢的經濟實力去彌補在政治上影響力較弱之處（毛維凌，1989：107）。

貳、尾巴搖擺狗 (tail wagging the dog):

原本是狗才能控制尾巴的擺動，但是此政策卻是相反過來設法要讓狗受尾巴控制。此指的是一個依賴大國的小國，可以透過某些政策的施行，主動地去操縱其與大國間的不對稱關係，以使本身獲利（江憶恩，1989：86）。換言之，這是一種小國設法將大國「拖下水」、讓自己的利益與大國呈現一種禍福與共的關係。例如江憶恩認為小國常用的「尾巴搖擺狗」策略有二：（江憶恩，1989：87-89）

一、弱化策略：

此指的是小國故意使其安全環境惡化，或是故意地誇大敵人的威脅，以致保護國增加對小國的支援或承諾。江憶恩指出，有部分證據顯示南韓政府採取一項故意減弱前線部隊力量的行動，以說服美方增加軍事援助。此外，就澳洲與南太平洋諸小國而言，由於這些小國的國力較弱，因此在911事件之後澳洲增加了對這些小國的援助，其目的就是為了防止國際犯罪與恐怖主義滲透這些小國，進而影響澳洲周邊穩定。

二、危機策略：

係指小國故意將保護國拉入該小國鼓動或加重的危機中，使得保護國被迫增加承諾。例如1969年埃及總統納瑟故意造成與以色列的長期空戰危機，以便從蘇聯獲得先進的防空技術。

然而筆者認為使用「尾巴搖擺狗」政策有三點必須注意：

- 一、大國或保護國是否有足夠的能力，以致於小國施行此類政策時，大國或保護國有能力給於小國原先期望之承諾與援助。
- 二、小國對於大國或保護國而言必須具有重要性，否則當大國或保護國覺得小國不重要時，不一定會讓小國如此操控彼此關係。就「重要性」這點而言可發現此政策並不見得所有小國皆適用，因為通常討論此政策對小國的適用性時，基本上先假設大小國之間已經有了緊密關係；但就許多小國而言，是連「尾巴」的資格都未具備。故小國欲施行此類政策時，必須仔細評估自己本身是否對大國足夠重要。
- 三、小國所設下的情境不能讓大國花費其所能容忍界限之外的成本，否則當大國評估後認為無法承受時，儘管小國對大國具有重要性，但大國仍有可能會切斷與小國之關係。因此「重要性」與「大國成本」若放在天秤上衡量時，「大國成本」絕對不能重於「重要性」。

參、多重勢力的權力均衡：

小國若面對強勢的大國時，有時無法獨自去抗衡大國的壓力，因此對小國而言，其可引入其它擁有足夠能力的國家，以跟大國抗衡。

例如以清末三國干涉還遼為例，中國於甲午戰爭戰敗後，與日本明治政府在 1895 年 4 月 17 日簽署《馬關條約》，其中一項便是要求中國割讓遼東半島予日本。6 日後，俄國、德國與法國以提供“友善勸告”為藉口，迫使日本把遼東還給中國。當時俄、德、法三國並非因為與中國友好而幫助中國，此乃因俄國覬覦東北已久，若日本取得遼東半島，而伸展其勢力於滿洲，此將使得俄國東進及尋找不凍港的計畫受挫，因此必須阻止日本佔領遼東半島。為了在歐洲共同對付德奧，因此法國早與俄國結為同盟國，因而在此事件上幫助俄國逼迫日本。德國則亦認為可藉此與俄接近，並可增加將來在中國問題上的發言權，因此亦加入干涉。

第五節 自我克制

小國由於本身資源與國力上的限制，易在國家互動中成為較弱勢的一方，因此小國有時在外交上必須自我克制，避免故意引發他國對本國產生敵意或是不友善之行動；特別是在合計結構權力、議題結構權力與行為權力三方面都呈現弱勢的國家更必須如此。吳玉山研究俄羅斯與前蘇聯各個共和國間的關係時便指出，若前蘇聯共和國本身經濟發展程度不高，或是沒有西方國家對其加以支持或援助時，這樣的國家比較無法對抗來自俄羅斯的壓力與要求，因而在外交上只能去選擇扈從（bandwagoning）政策；而扈從政策指的是小國單方面地限制本身的行為以避免和大國的核心利益相衝突，從而保持和大國之間的和緩關係（吳玉山，1997：18-28）。小國必須體認到其本身資源與能力之不足，而此種弱勢在與大國相較下更是如此，因此必須審慎考慮其外交政策，不引起不必要的壓力，導致本身付出代價。

芬蘭便是以這種自我克制的方式處理冷戰時期其與蘇聯的關係。1930年代後期，由於芬蘭的地理位置處於蘇聯在芬蘭灣與波羅的海的進出要道，加上蘇聯對德國的疑慮，因此極不希望芬蘭會為德國所用，造成蘇聯在當時處於不利的地位，因此對蘇聯對芬蘭提出許多要求，期望先將本國勢力伸進芬蘭，使得芬蘭不會成為德國的勢力範圍。

有感於蘇聯的壓力，芬蘭努力地加強本身的防禦力量，但是並無法阻止蘇聯的戰略考量，因此1939年蘇聯進攻芬蘭；儘管戰爭初期芬蘭憑藉著長久準備的防禦力量使得蘇聯攻勢受挫，但畢竟蘇聯的軍事力量遠大於芬蘭，加上英法當時的重心放在德國，而德國尚未做好與蘇聯作戰之準備，因此芬蘭並無外援；最後芬蘭戰敗，損失許多領土與人口。後來隨著德軍在歐洲占領與擴張，其已有準備向蘇聯進攻的傾向；芬蘭認為若能跟德國一同進攻蘇聯，有希望能將1939年戰爭中失去的利益收回，因此蘇芬之間再次爆發戰爭衝突。但由於後來德軍在進攻蘇聯的挫敗以及芬蘭本身因為戰爭而造成的國力衰退，故於1944年與蘇聯達成停戰協

議（張國興，1990：103-111；王曾才，1993：301-308；唐子長，1947：41）。

二次世界大戰後，芬蘭認知到其在地理上就是與蘇聯如此接近，不可能不受蘇聯影響；且根據兩次對蘇戰爭的經驗，認為外國勢力不一定會相助芬蘭，因此戰後芬蘭改採親蘇路線，於1948年和莫斯科簽訂「友好、合作、互助條約(Treaty on Friendship, Cooperation and Mutual Assistance)」。

由於冷戰時期，芬蘭在對蘇政策上一直保持自制與順從，以「不危害蘇聯安全」為原則，不逾越蘇聯所能容忍程度為優先考量，因此出現一個新的名詞—「芬蘭化」(Finlandization)。

蘇秀法認為芬蘭化可由狹義、廣義兩方面來解釋；狹義的芬蘭化係指：

在強鄰蘇俄的巨大陰影下，芬蘭的外交政策必須以不影響蘇俄的安全為首要考慮。換句話說，芬蘭人在外交政策上的運作空間，有其一定程度……芬蘭人在處理國際事務上，先得研究一下蘇俄的可能反應和看看莫斯科的臉色。

而廣義的芬蘭化，則是指「一個強權對一個獨立的弱小鄰邦使用有形的或無形的、直接的或間接的壓力，迫使某些弱小國家懾於其威力而不敢做出逾越其容忍限度的行為（蘇秀法，1981：22）。」而根據嚴震生的看法，芬蘭化的定義可由下列幾個面向分析（嚴震生，1995：75）：

- 一、這是指兩個一大一小鄰近國家之間，所存在的不均衡（asymmetrical）關係。
- 二、這個關係是如此地不均衡，以致於大國可以支配小國的外交關係，包括干預它和其他國家的雙邊軍事和經濟合作。
- 三、大國對小國的支配與干預，有可能是前者慢慢兼併後者的過程。
- 四、從小國的立場來看，這層關係並非完全是由大國所主導，小國本身或多或少也有為了安全的基本考量，而作自我的約束。
- 五、「芬蘭化」乃是將一個理論上的概念，藉著實際的例子，得以闡述。這個概念，就是所謂的順應默從（adaptive acquiescence）。

此外，洪茂雄在從芬蘭化的角度討論台灣未來的走向時，指出所謂芬蘭化有

下列要點（洪茂雄，2000）：

- 一、蘇、芬兩國「一大一小」之間，存在不均衡關係；大國擁有更多的政治資源，對小國構成莫大的心理壓力與威脅。
- 二、由於大國擁有支配權，得以直接影響小國對外關係，包括干預其與他國的雙邊或多邊的各项合作。
- 三、就大國扮演區域領袖和支配者的角色而言，處心積慮，試圖將小國兼併或納入其勢力範圍。
- 四、就小國謀求自保而言，基於自身的安全利益和生存發展空間，迴避大國的主導，權宜之計，自我約束，換取大國的信任。
- 五、總結「芬蘭化」的運作經驗，無非採「適應默從」(adaptive acquiescence) 策略，「以小搏大」，共創「雙贏」局面。

「芬蘭化」一詞明白地闡述了小國在國際上與他國間權力的不對等。小國原本在外交上便容易屈居弱勢，因此若是鄰近國家中有大國傾向於壓迫小國外交生存或國家利益，且小國無足夠國力或是外援得加以抗衡時，則其國家行為與外交政策將受到大的限縮。儘管芬蘭前總統科維斯多（Mauno Koivisto）接受訪談時曾表示芬蘭人不喜歡外界以「芬蘭化」一詞看待冷戰前的芬蘭，嚴震生認為科維斯多的訪談仍表現出為維護國家利益與人民之生命、財產，這樣的政策是無可厚非的；至少此政策在冷戰時期，提供了芬蘭在國家生存、經濟與人民福祉上的保障（嚴震生，1995：77）。

正如前述，由於大國擁有較多的資源與權力，也因此就議題結構權力的選項與支配而言，大國較小國擁有更多選項，大國甚至還具有獨自促成所欲結果的能力，因此過度激怒鄰近大國對小國本身是較為不利的。例如明居正認為台灣面對中國時，應當設法增加中國不願意以武力解決台海問題的因素，並且亦應設法減少中國對台灣產生不必要之疑慮（明居正，1995：90）。

第四章 新加坡獨立時的外交背景

一個國家的外交政策取向，常常會受到許多因素的影響與制約，例如自然環境因素、該國的歷史、國際體系架構…等等。本章旨在說明影響新加坡獨立時外交政策的因素。

第一節 新加坡獨立時的環境與歷史

壹、自然因素

新加坡地處北緯 109° 至 129° 和東經 103.36° 和 104.25° 之間，是馬來半島的南端。



圖 4-1 新加坡位置圖

資料來源：<http://www.sitesatlas.com/Maps/Maps/mly-pol.htm>

新加坡北臨柔佛海峽，並以此而與馬來西亞相對；西南方則是新加坡海峽，海峽的另一邊則是印尼的蘇門答臘島。新加坡的西方是麻六甲海峽，由於麻六甲海峽位於印度洋、馬來半島和印尼的蘇門答臘島之間，並連接了南中國海以及安達曼海，因此就重要性而言，麻六甲海峽是連接印度洋與太平洋的通道。而位於海峽南方的新加坡，其地理位置的重要性也因而提升，並有「東方直布羅陀」以及「遠東十字路口」之稱（Singapore，1969：1）。



圖 4-2 麻六甲海峽

資料來源：<http://210.71.56.6/ftproot/socialweb/geography/poli-geo/laitu/shiyu2.jpg>

惟新加坡是由 58 個大小不同的島嶼組成，其總面積僅 647.5 平方公里；由於領土狹小，因此對新加坡造成下列影響：

一、缺乏資源

較小的國土雖然有利於政府在公共政策上的施行，但同時卻也代表了新加坡缺乏農業、礦產等資源（Funston，2001：294）以及經濟發展上需要的市場與腹地。在缺乏資源的問題中，以水資源的缺乏對新加坡而言最為嚴重。新加坡雖然地處熱帶，降雨量多，但是在整個水循環當中，因為

蒸發…等流失的水資源占整個新加坡降雨量的 50%~75%，因此新加坡必須從鄰國進口水資源（陳祖洲，2001：4）。也正因為新加坡有此項需求，而使得他國在與新加坡交手時得到著力點；例如 1965 年新加坡獨立時，馬來西亞總理東姑阿都拉曼便曾指出：「若是新加坡的對外政策危害到了我們馬來西亞的國家利益時，我們可以用停止供給新加坡水源做為手段，使其就範。」（Lee，1998，663）；東姑阿都拉曼並且告訴澳洲官員：「我們占了上風。新加坡跟外國政府打交道時，必須同我們磋商。」（李光耀，1998：729）。此外，二次大戰時期日軍在佔領了馬來亞之後，便切斷了向新加坡供水的柔佛水源，使得當時駐紮在新加坡的英國軍隊無法抵抗，而向日軍投降。由此可知，缺乏資源不單單使新加坡無法像其他資源豐沛的國家一般得以藉此發展，反而在缺乏重要資源的情形下，嚴重地危害到了新加坡的生存安全。

二、國防上的脆弱

新加坡由於國土面積狹小，因此在國防上會遇到其他國家未面臨的困難；根據立陶宛的前國防部長 Butkevicius 的看法，其認為當一國家的國土面積狹小時，其在國防上會面臨下列問題（林哲夫，2001：64-66）：

- （一）大國通常有餘裕可以調度適當部屬以因應敵軍的入侵，而不必擔心國土被全面佔領；而國土面積狹小這一地理上的限制，往往可能使小國在幾小時內就被佔領或全軍覆沒。
- （二）小國通常因為資源的缺乏，因此無法生產出足夠的資源以因應持久的軍事防守。例如當敵國進行封鎖時，大國可能得以自行生產替代性資源，小國則否。
- （三）大國廣闊的領土得以使其採取深度的部屬以及防守策略，此點小國是不易達成的。
- （四）戰爭可分為全面戰爭與有限戰爭；Osgood 認為有限戰爭是執行國家政

策的一種工具，藉由受到控制的戰爭手段來達到該國目標的實現（Osgood, 1968: 163-164）。然而若戰事發生在小國國境之內，不論敵國是否進行有限戰爭，其軍事手段是否受到控制，小國所面臨的可能是全面性的傷亡以及國家建設的全面損壞。

新加坡面積狹小，四面環海，敵軍的空軍不需太多時間便能穿越其領空，因此若新加坡在受到軍事壓迫時再進行反擊，其環境條件上的限制將對新加坡造成高度不利的困境。

貳、歷史

新加坡（Singapore）又名「獅城」，之所有此名稱，乃因約十二世紀時，一名印尼蘇門答臘的統治者由於避風雨而來到此地區。當時他看到一頭獅子，其認為是神的旨意，因此便決定在此處定居下來，並將此的命名為 Singapura；就馬來文而言，「Singa」是獅子的意思，而「pura」則是地區的意思，因此新加坡別名獅城。

然而有學者持另一種看法，因為全世界只有非洲才產獅子，因此推測當時那位印尼的統治者看到的應該是老虎，而不是獅子。此說認為 Singapura 一字應該是由 singgah 與 pura 二字結合而來；由於 singgah 一字有「中途停靠」的意思，因此認為 Singapura 所代表的應是「中途停靠的城鎮」之意（Milne, 1990: 42），此一方面表示著許多早期來此地區的人並沒有將此當作要長久居住的地方，而希望能在賺取利益之後能回到故鄉，而另一方面也反映出新加坡在地理位置上的便捷性。

新加坡於 1965 年獨立建國之前，曾先後被英國與日本統治，並於二次世界大戰後再次回歸英國的管轄中：

一、英國殖民時期

工業革命之後，英國開始將其商業利益與殖民版圖拓展到海外地區。

十九世紀中葉，英人萊佛士（Stamford Raffles）建議應該擴展英國與東印度公司在蘇門答臘南部的勢力與範圍，其建議雖被拒絕，但是英國駐印度總督仍任命萊佛士為在東印度群島的代表，對麻六甲海峽等地區進行勘測，並尋找合適的港口（Turnbull，1989：6-8）。

1819年1月萊佛士登陸新加坡島，在與當地統治者一連串的談判與逼迫下，1824年英國將新加坡與附近島嶼納入殖民地，並在同年與控制馬來西亞的荷蘭進行勢力劃分，使得麻六甲海峽、檳榔嶼及新加坡等地區控制在英國手中（Chew and Lee，1991：38-39）。1826年英國將麻六甲、檳城及新加坡合併組成「海峽殖民地（Strait Settlements）」，起初是由英國駐印度總督管轄，而後由於新加坡的重要性日增，故於1867年改由倫敦的殖民署直接管轄，新加坡自此成為英國的直屬殖民地。

Stavrianos 曾經指出：「最能對殖民地起決定性的關鍵因素，在於該地區能提供其殖民母國多少可利用的資源（Stavrianos，1981：98）。」由於新加坡的位置重要，加上英國是當時最大的工業國家，因此在英國追求海外市場的同時，連帶的使其位置重要的殖民地開始迅速發展。此外，1869年蘇伊士運河開通，自歐洲航行至亞洲的時間縮短之後，新加坡成為英國在東方最為重要的港口之一。據統計，1824年船隻在新加坡的進出量為3500噸，到了1865年已增加到153萬噸，而到二次大戰被日軍佔領之前，總量更是高到3353萬噸（魯虎，2004：35）。對英國而言，新加坡是其在東方極為重要的轉運港。

因此，英國許多的商行亦開始在新加坡投資或設立據點，並以此為根據地，向四周的東南亞地區擴展；例如在新加坡設立橡膠加工廠以加工鄰近所運來的橡膠，並直接將半成品運往歐美。此外，更重要的是錫礦；當時美國的罐頭工業發展迅速，使得對於錫的需求量增加，而新加坡由於轉運方便，加上煉錫的成本較馬來諸邦低，因而便成為煉錫的加工區；據統

計，1898 年前後新加坡每年能生產 2.51 萬噸的錫，佔當時世界產量的 1/3 (Huff, 1994: 62)。而 1909 年馬來半島的縱貫鐵路通車，不但加快了新加坡出口加工業的發展 (魯虎, 2004: 36)，更間接地擴大了新加坡的腹地。

由於新加坡對英國是如此重要，因此 1910 年英國確立了整個馬來半島的殖民體制，使新加坡成為英屬馬來亞的一個邦。到了 1920 年代，英國在新加坡島的東北岸設立海軍基地，並修建柔佛長堤來連接新加坡與馬來半島；隨後在 1930 年代時，英國更在此地駐軍並且設立空軍基地，使新加坡成為英國在遠東最大的海軍、空軍基地，以及駐遠東三軍總指揮部與軍需供應中心 (魯虎, 2004: 36)。

二、日本統治時期

1941 年太平洋戰爭爆發，日軍由侵入泰國為開端，順著馬來半島向南部進軍。1942 年 1 月，馬來半島淪陷，英軍退守新加坡；由於日軍控制了新加坡生活所必需的水源，因此英軍於 2 月 15 日向日軍投降，新加坡被日本改名為昭南島 (顧長永, 2006: 5)，隨之展開了三年八個月的日軍統治時期。日軍透過對民間的滲透，以了解、控制新加坡人民的行動與思想，禁止一切非經日本軍方核准的集結與活動 (Tremewan, 1994: 10-11)，並且搜刮民間財物及強迫非人道的勞役以供軍事需要。

英軍的戰敗投降與日軍的統治使得新加坡人的思想起了變化。過去新加坡人一直處於英國人的統治與領導之下，並且認為英國的勢力是足以保護他們的；然而英軍的迅速戰敗讓其感到幻滅。李光耀憶及當時的情形曾表示 (李光耀, 2000: 55):

英國殖民地社會終於被摧毀，有關英國人高人一等的的神話，也打破了……不顧亞洲人死活，自己偷偷逃離檳城到新加坡避難的，也是白人平民和政府官員……事實證明白人如果不

是比亞洲人更加驚慌失措的話，至少也是半斤八兩。亞洲人一向依賴白人的領導，如今白人卻辜負了他們的一片期望，多數亞洲人相信英國人天生優越的神話，並以為要向英國人挑戰是不明智和白費心機的……可是現在，竟然有一個亞洲民族敢於抵抗英國人，並粉碎了上面所說的神話。

由此可知，日軍的勝利與佔領打破了新加坡人過去認為「白人優越」的想法 (Milne, 1990: 45)，而英軍的驚慌與潰敗，更讓新加坡人覺得英國主人是無法依靠的 (轉引自陳祖洲, 2001: 76)。這樣的經驗讓新加坡人了解到必須要靠自己的力量自力更生，如此才能負起保護新加坡的責任；因此學者認為，在日本的高壓統治之下，反而促使新加坡民族主義思想的興起，並對日後的自治獨立運動產生啟發 (郭俊麟, 1998: 21)。

三、二次大戰後回歸英國管轄

英國回歸統治後，於 1946 年將新加坡與馬來半島分離；其中馬來半島的各州組成「馬來亞聯合邦」(Malayan Union)，而新加坡則由英國政府管轄，成為直屬的殖民地 (顧長永, 2006: 6)。英國之所以如此，乃鑒於兩地發展情形不同以及新加坡的地理位置重要，因此未將新加坡納入馬來亞聯合邦中 (Yeo, 1973: 16)。

然而隨著二次大戰後許多殖民地紛紛開始尋求獨立，加上大戰時英軍的潰敗以及新加坡自我意識的覺醒，新加坡的人民開始無法接受被殖民的地位，因而開始向殖民母國爭取權利。在多次的遊行與罷工的影響下 (魯虎, 2004: 40)，英國於 1948 年 4 月 1 日同意設立立法議會 (Legislative Assembly)，並於 1955 年首次舉辦立法議會的選舉。該次選舉中由馬紹爾 (David Marshall) 所領導的「勞工陣線」(Labor Front Party) 獲得最多的席次，因此由馬紹爾出任自治政府下的首席部長。1958 年 8 月，英國批准新加坡邦法 (The State of Singapore Bill)，同意新加坡經由大選

組成自治政府；除了外交、國防等權力仍由英國掌控外，其餘權力則賦予新加坡，使得新加坡之自治地位更形提高。隨後於 1959 年 5 月舉行的選舉中，李光耀在大選中獲得勝利，出任新加坡首任自治城邦的總理（郭俊麟，1998：21-24；顧長永，2005：111-112）。

與單純地追求新加坡獨立所不同的是，李光耀及其所屬的人民行動黨（People's Action Party）追求的是建立一個包括馬來亞聯邦以及新加坡在內的一個新的獨立國家。然而人民行動黨中如林清祥等部分傾向共產主義的黨員，則不主張與馬來亞聯邦結合；在雙方無法妥協的情形下，林清祥等於 1962 年創立「社會主義陣線」（Barisan Socialis）與李光耀及人民行動黨對抗。

對於新加坡內人民行動黨與社會主義陣線的抗爭，就英國而言，新加坡向其爭取自主與權利已使其控制力下降，因此為維護本身在東南亞的權利，英國不希望新加坡出現一個親共而遠離自己掌控的政府。而就馬來亞而言，其境內共黨的活動與抗爭，已在馬來亞造成動亂與騷動。因此就英、馬雙方而言，在這共產主義外擴迅速的時代，加上之前新加坡內亦有疑似共黨的活動（Josey，1980a：189），擔心該勢力會以新加坡為基地向四處擴散，而皆認為要防止新加坡走向共產主義陣營，最好的方式就是成立一個更大的政府，運用更多更大的資源，來對抗共產主義的擴張（顧長永，2006：9）。馬來亞總理東姑阿都拉曼便在 1961 年 5 月的一場記者會上公開提到這個計畫（Vasil，1995：12）。

英、馬雙方的期望正好符合李光耀追求的目標，就政治層面而言，參加聯邦可使新加坡早日脫離殖民地的狀態；就經濟上而言，新加坡所需要的原料、腹地與市場，都能從馬來亞獲得，進而更加推動新加坡的經濟發展。因此人民行動黨開始著手一連串的行動，來為與馬來亞結合作準備。其中包括每天透過媒體向人民宣傳結合是必要的；強調馬來語、建立馬來

中學，以淡化新加坡的華人特性，減輕馬來亞的疑慮…等（陳祖洲，2001：93）。1962年9月，新加坡就是否與馬來亞合併進行投票，由於投票結果以贊成合併者居多數，因而新加坡於1963年9月16日，與沙巴、沙勞越及馬來半島的九個州聯合成立「馬來西亞聯邦」(Federation of Malaysia)，又稱「大馬來西亞」(Greater Malaysia)或「大馬」(顧長永，2006：10)。

四、新馬分家

新加坡州政府與聯邦政府間並未因為共組聯邦而合作愉快，相反地雙方之間的嫌隙漸生。根據Milne的看法，當時雙方領導人間的摩擦可分為四個面向 (Milne, 1966：175-176)：

- (一) 憲法：雙方在稅收、預算的分配、共同市場以及工商業的發展方向上有不同的看法。例如由於害怕來自新加坡的競爭，因此聯邦政府對於各區的關稅並未取消。
- (二) 政黨：以新加坡為服務根據的人民行動黨與馬來半島上的馬華公會 (Malaysian Chinese Association) 間有糾紛，因為馬華公會擔心將因為人民行動黨的存在，使本身失去華人的支持，故一直反對人民行動黨到馬來亞地區活動。
- (三) 種族：對於馬來人與新加坡華人二者在聯邦的地位與權利是否應當相等，雙方有極為不同的看法。
- (四) 人事：李光耀認為不論是在內閣席次或是聯邦會議中所佔的比例，東姑阿都拉曼的安排都是不公平的。例如新加坡的人口較沙巴多，但沙巴在聯邦議會中的席次卻比新加坡多一席。

由於雙方誤會日深，亦無法互相配合與妥協，因此就東姑阿都拉曼的想法而言，其認為若將新加坡「趕出」馬來西亞聯邦，新加坡將難以生存，屆時新加坡的態度與立場必會軟化 (顧長永，2005：113)。在此嚴峻的情形下，李光耀於1965年8月9日宣布新加坡脫離馬來西亞聯邦，成立新

加坡共和國 (Republic of Singapore)，由馬來籍的敦尤素夫伊薩克 (Tun Yusof bin Ishak) 擔任新加坡首任總統，李光耀任內閣總理，並於 9 月 21 日成為聯合國會員，10 月 15 日加入大英國協。

新加坡在如此情勢下建國，自有其急迫性的問題必須面對；綜合而言，當時新加坡所面臨的重要問題有 4 個方面 (劉少華，2000：12-13)：

- (一) 新加坡是一個多元種族、多元宗教、多元文化的社會，內部充滿矛盾而可能導致社會動盪不安。
- (二) 由於新加坡是一個移民社會，許多居民僅是將此地當作暫時的居住地，故對新加坡缺乏國民意識，甚至較效忠自己的母國。
- (三) 新加坡國防能力較弱，無法自保。
- (四) 經濟層面上由於新加坡以轉口貿易為主，因此缺乏原物料及市場，甚而其基本的生活資源 (如飲用水、蔬菜) 都必許依賴進口。

第二節 新加坡獨立時的國際環境

壹、美國的圍堵政策

二次大戰結束後不久，蘇聯勢力的增長及其所服膺之共產主義的意識形態，已讓美國倍感威脅。1946 年時任美國駐蘇聯代辦的喬治肯南，就蘇聯的問題及美國應採取的對策向總統杜魯門提出分析與建議，而引導美國日後產生了對蘇聯勢力採取圍堵的政策。根據肯南的看法 (方連慶，1999：49-50)：

- 一、蘇聯本身具有一種不安全感，而這種不安全感在面對比其更加進步的西方國家時會特別凸顯，以至於會對此類國家產生敵意，並準備與其鬥爭。
- 二、蘇聯領導人將資本主義的世界描繪成邪惡、並會威脅蘇聯本身的世界，但是其最後終將受到社會主義致命的一擊。
- 三、目前蘇聯的目標是提高國力，力求削弱資本主義國家的力量與影響。蘇聯

短期內可能會先從周邊國家開始，但隨時會針對世界各地的國家進行共產勢力的擴張。

四、蘇聯在行動上可能會失去理智，但是仍會對武力感到敏感；美國應在能力許可的範圍內，去遏制蘇聯的擴張。

也因此在美國對蘇聯實施圍堵政策後，使得雙方勢力在歐洲以及亞洲等區域進行攻防。依照 Clough 的看法，美國之所以採取圍堵政策，係基於三項假定 (Clough, 1975: 5-17):

- 一、由於二次大戰後英、法、德、日等國家力量的衰退，其勢力由世界的各個角落開始後縮，也因此在中歐、東南歐、及中南半島等地造成權力真空的現象。這些地區的國家，極容易成為共產國家擴張與赤化的目標。
- 二、根據骨牌效應，只要共產勢力在某一地區進行擴張，則極有可能連帶使其他地區受到其勢力的影響或擴張；此對美國的安全不利。艾森豪便曾經表示：「在東南亞如果有一個國家落入共產黨手中，這個地區的其他國家就會像骨牌一樣一個接著一個倒下去。(方連慶，1999: 205)」
- 三、共產勢力在任何地區性的擴張與勝利，都將增加蘇聯對抗西方自由社會的實力與本錢。

貳、東南亞局勢

在美蘇兩極體系以及美國對共產勢力採行圍堵政策下，處處可見到美國勢力與共產勢力進行地區性的攻防。由於二次大戰後隨即爆發了韓戰，以及法國勢力於 1954 年退出越南，原本在東南亞地區勢力僅侷限於菲律賓的美國，認知到必須在東南亞對共產勢力進行圍堵。因此決定仿效北大西洋公約組織，而於 1954 年 9 月 8 日簽訂了「東南亞集體防禦條約」，成立了東南亞公約組織 (Southeast Asia Treaty Organization, 簡稱 SEATO)。參與該組織的國家計有美國、英國、法國、泰國、菲律賓、澳洲、紐西蘭

與巴基斯坦等 8 國，之後復有南越、高棉與寮國的加入⁶，期望以集體安全的模式，來維持越南、寮國、柬埔寨等中南半島地區的安定，防止中、蘇、越等共產勢力的擴張（Gregor，1989：13-14）。由此可知，當時的東南亞已成為不同勢力進行攻防的場所。

在冷戰的兩極對峙及美國採行圍堵共產勢力的氛圍下，新加坡所處的東南亞地區有三件事值得注意：

一、英國勢力退出東南亞

1968 年 1 月英國宣布英軍將自蘇伊士以東撤退，並且將於 1971 年 3 月完成撤軍。由於新加坡獨立建國之初，其武裝部隊只有兩個步兵營，50 名軍官及兩艘海軍艦艇，無空軍部隊（魯虎，2004：229），因此其國防上的準備尚不足以維護自身的安全，而有賴於原殖民母國的保護；若英國撤軍，對新加坡將產生重大影響。儘管李光耀曾經公開威脅要脫離英幣體系、取消英國汽車在新加坡之特許、將船塢讓與日本、終止英國船運保險及貿易的特權，並亦曾表示有意前往倫敦協商，都無法改變英國的計畫，而只能將撤軍期限從 1971 年 3 月延至該年 12 月（陳鴻瑜，1992：168）。

針對英軍的撤離，李光耀曾經表示：「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…沒有這種安全感，我們便無法爭取到外國的投資」、「安全並不是我們唯一關注的問題。我們必須能養活自己，說服投資者把資金投在新加坡…」（李光耀，2000：34、51）。

若綜合來看，此項宣布對新加坡的影響可分為三方面：

- （一）就國防安全而言，英國撤離意味著新加坡將面臨國防空洞；新加坡必須急速發展自我保護的能力。
- （二）就經濟而言，英國撤軍將使新加坡減少 4 萬個工作機會，加上當時英軍

⁶ 然而由於英國於 1968 年決定自遠東撤軍，法國與巴基斯坦並在 70 年代初期退出該組織，以及美國在 1973 年巴黎和約簽定後從南越撤軍，使得東南亞公約組織名存實亡，而於 1977 年 6 月 30 日宣布解散（陳鴻瑜，1992：8）。

的軍費開支占新加坡每年國民生產總值的 20%（覃主元，2007：58）。

因此若英軍不再駐紮新加坡，將對新加坡的經濟產生重大影響。

- （三）李光耀一直認為英國勢力在東南亞的存在，得以制衡美國勢力在此區的發展與擴張，若是英國的勢力撤出東南亞，失去制衡的力量，則美國對東南亞的影響力將大增。

二、越戰

二次大戰日軍投降後，其勢力撤出中南半島。越南希望趁機擺脫殖民地的地位而宣布獨立，並且抗拒原殖民母國法國勢力重回越南。但就法國而言，越南原屬其勢力範圍，加上當時美國由於將重心放在歐洲，而需要法國的支持，故美國亦同意法國的決定。此外，更令美國擔心的，是共產勢力的擴張；杜勒斯曾表示：「中國牌子的共產主義比俄國牌子的共產主義威脅更大，因為受到中國革命影響的不發達地區有 16 億以上的人口，如果對中國革命的影響不加遏止，任其蔓延，…將對自由世界不利（方連慶，1999：205-206）。」因此法國希望能奪回越南。

但就中國而言，一方面由於地緣政治的考慮以及意識形態的因素，另一方面蘇聯曾經指示「越南戰爭…蘇聯是可以支援的，但具體的，切實的還靠中國來管。（張錫鎮，1999：377）」，因此中國支持越南對抗法國。由於有中國的支持，越南終在 1954 年於奠邊府戰役取得勝利，而促成了同年 7 月 20 日簽訂的日內瓦協議。然而，日內瓦協議卻以北緯 17 度線將越南分為南北兩塊，南部由保大皇帝控制，北部則由胡志明統治。1955 年，吳廷琰在西貢發動政變，建立越南共和國。但由於北越一直想統一整個越南，因此北越在南越成立「民族解放陣線」，支持其顛覆南越政府，進行武裝衝突，以期推翻西貢政權，達到統一的目的。

如同法越間的戰爭一般，北越與南越的背後亦有大國試圖伸手操弄。南越的支持者是美國，當時新就任的美國總統甘迺迪認為，南越是美國向

其他亞洲國家示範民主建設成果的國家，也是遏止共黨勢力蔓延的國家；若是南越受到動搖，對東南亞的親美國家將是打擊，並且不利美國對共產勢力的圍堵（方連慶，1999：413）。

而北越的背後除了有中國的支持之外，還多了蘇聯的支持；蘇聯一反其在法越戰爭中對越南不聞不問的態度，轉而試圖與北越建立良好關係，並且給以援助。蘇聯態度之所以轉變，與中蘇間的關係開始惡化有關。中蘇雙方關係的惡化，導因於四方面：其一，中國認為蘇聯經常透過援助而干涉中國；其二，1956年赫魯雪夫在蘇聯共產黨第二十次代表大會上批判了對史達林的個人迷信，且在論及資本主義和社會主義間不可調和的衝突時，認為戰爭並非無法避免的論調，以及之後蘇聯與南斯拉夫的建交；其三，1959年蘇聯正在與各國進行禁止核子試驗的協定，而停止了對中國關於核子項目的援助；其四，1959年8月25日中國與印度爆發第一次的邊界衝突，而中國認為在這場衝突中，蘇聯指責中國為無理的一方，並給予印度支援，而蘇聯這一切都是為了要討好美國所採行的舉動。

由與中蘇雙方的關係惡化，加上中蘇雙方皆希望擴大自己在國際共產運動中的勢力與影響，因此中國與蘇聯都極力拉攏北越。而北越則利用這種狀況，在兩邊都不得罪的情形下，接受中蘇雙方的支援來對抗美國與南越；在1960年代末期中越關係惡化之前，北越一直是施行著對中蘇的等距外交（張錫鎮，1999：379）。

三、馬來西亞與印尼

馬來西亞與新加坡交惡的原因，主要在於對大馬來西亞有著不一樣的想法。就獨立前的新加坡而言，既然已加入馬來西亞聯邦，因此不論是新加坡或是馬來半島上的居民，其權利義務都應當是相等的，不應有所差別。但就東姑阿都拉曼而言，華人已經在經濟上握有優勢，因此若讓華人擁有跟馬來人一樣的權力，這種齊頭式的平等反而會造成實際社會中的不平等。

在雙方皆無法妥協的情形下，新馬只有分家一途。然而如此不愉快的經驗，使得馬來西亞對於獨立後的新加坡，多少帶有敵意。特別是雙方曾在種族問題上產生極大的歧見，而馬來西亞內部的華人亦不在少數，因此馬來西亞十分擔心新加坡會以此來煽動本國內的華人與其合作，進行顛覆的行動。在加上1960年代以華人為主的馬共叛亂，一直未被馬來西亞執政者遺忘；由於華人佔其總人口數四分之一，因此擔心華人動亂所帶來的影響，一直是馬國政府擔心的事項（陳欣之，1999：25）。不過由於新加坡許多民生物資必須由馬來半島運送過去，因此馬來西亞認為其有資源得以反制新加坡。

印尼在蘇卡諾執政時期一直強烈反對殖民主義，因此視受英國協助而成立的大馬來西亞是殖民主義下的產物，進而於1963年宣布對大馬採行對抗政策。因此儘管新加坡於1965年脫離馬來西亞，但是由於新加坡曾屬大馬的一部分，因此亦被列入印尼對抗政策的目標。

雖然印尼在歷經蘇哈托的政變後，於1966年結束了對抗政策，然而這並不代表印尼與新加坡雙方得以立即改善關係。1964年在對抗政策下，兩名印尼士兵在新加坡進行爆炸攻擊；1968年新加坡對這兩名士兵判處死刑。此事件激起了印尼的民族主義，新加坡駐印尼使館遭受攻擊。為解救這兩名士兵，蘇哈托還曾直接向新加坡政府表示希望放人之意，因為就蘇哈托的角度而言，這項悲劇是對抗政策下的產物，而對軍人而言，服從與執行上級的命令是其天職，現今既然對抗政策不復存在，新印雙方已經建交，自然不應對這兩名盡其本份的軍人施以極刑。然而新加坡後來仍是執行了死刑，使得新印關係產生極大的裂痕。

第五章 新加坡維持生存安全的原則與方式

對於初獨立的新加坡而言，其國土面積狹小、內部資源不足，而外在又有如馬、印等國因為種族與意識形態而對其充滿敵意；李光耀曾表示「我們不聽話……馬來西亞政府正準備教訓我們」「一個獨立的新加坡根本無法生存下去……讓新加坡生存下去卻成了吃力不討好的任務。(李光耀，1998：10-11)」對許多新成立的國家而言，獨立是經由爭取而來的；但對新加坡而言，卻是被迫獨立的，因此新加坡的首要目的就是要設法能在這樣險峻的環境中生存下去。

筆者認為就當時新加坡的執政黨而言，在追求國家的獨立生存上，其最重要的基礎原則就是鞏固整個新加坡內部的穩定與團結；惟有新加坡完全團結一致，才能追求新加坡的生存與安全。因此不論是任何事件的發生或是他國的政策，只要是與新加坡的團結或執政黨的地位相牴觸者，新加坡一定是以前開原則為優先考量及選擇。

本章將先論述新加坡維持國家團結的原則與方式，接著再以第三章中小國「以小事大」的五種方式，來檢視新加坡如何在冷戰時期透過外交來維持其國家生存及追求國家利益。

第一節 鞏固新加坡內部的穩定與團結

Alagappa 在觀察亞洲國家的安全觀後指出，此類國家的國家安全基本上是以政治上的生存與安全為主。而所謂的政治上的生存與安全，其意涵包括三方面，其一，主權與領土的完整；其二，保持政治架構與領導統治的存續以及與此相關的思想及意識形態；其三，政治、文化、宗教內與該國家民族相關者 (Alagappa, 1998：681-682)。因此此類國家在追求國家安全時，認為保護上述三方面的價值才是維繫國家安全之所在；不論是內部或外在因素，一旦可能對政治上的生存與安全造成影響者，都會被盡力加以排除。

新加坡在追求其生存與安全的表現基本上是與 Alagappa 的論述相符的。1965

年脫離馬來西亞聯邦而獨立的新加坡，面臨的是資源缺乏、經濟與國防實力不足，以及鄰國對其懷有敵意等困境。該時期新加坡的目標主要係在維護新加坡的生存安全；而欲達到此目標，筆者認為其所採行的是一種塑造出一個內部完全團結一致的新加坡，並以此作為維護國家的生存、獨立與安全的主要原則。

要使新加坡能夠完全的團結一致，可分為內部、外部兩個層次來觀察，前者係維持新加坡內部的安定與人民行動黨政權的穩固，外部為防止外國勢力干涉新加坡內政，進而動搖新加坡的團結與人民行動黨的地位。而這些因素當中，筆者認為「維持人民行動黨的領導」是執政當局認為是追求新加坡安全的最主要因素。

壹、內部

關於影響新加坡國家生存安全的內部因素，可由「種族」、李光耀的「新加坡式民主」以及「維持人民行動黨領導」三方面來看：

一、種族

華人、馬來人以及印度人是新加坡的三大民族，由於新加坡是一個多元種族、多元宗教、多元文化的社會，也是一個移民社會，許多居民僅是將此地當作暫時的居住地（劉少華，2000：12-13）；如何調和居民間彼此的差異，以安定社會秩序，進而創造出團結一致的向心力，是新加坡政府所必須去面對的問題。特別是許多人認為新加坡是一個華人國家，而這樣的觀點為新加坡帶來兩個困擾：

- （一）印尼與馬來西亞這兩個新加坡最大的鄰國都是馬來人為主的國家，因此儘管新加坡盡力保障馬來人權利，卻仍容易被他國以帶有敵意的眼光看待；特別是當華人占經濟優勢族群的多數時，更會得到一種新加坡打壓馬來人的印象。而當初新加坡被迫離開馬來西亞聯邦時，種族因素更是其中的主要原因之一。
- （二）新加坡許多居民或是其祖先來自於中國，1949 年中華人民共和國成立

且施行社會主義之後，許多國家都自然而然地將中國與新加坡畫上連結，認為新加坡乃是共產勢力在東南亞的一個支部。由於對共產勢力擴張的不安，因此許多非共國家多以疑慮的眼光看待新加坡，深怕新加坡會為中國鋪路，而將共產勢力引進東南亞。馬來西亞如此認為，印尼如此認為，連新加坡的前殖民母國英國都曾表示：「新加坡必須與馬來亞合併，除非我們準備看到新加坡變成一個獨立的、處於東南亞戰略核心的海外中國（轉引自魏煒，2007：54）。」

因此，在面對國內各民族間的問題與權益時，新加坡必須更加謹慎，否則不但會造成社會內部的動盪不安，也容易導致鄰國利用族群不合進行顛覆等對新加坡不利的行動。故在新加坡獨立之時，對於處理族群問題上便是以公平與和諧為目標；對此，新加坡首任外交部長拉惹勒南（Rajaratnam）曾經指出，當時人民行動黨所採取的種族政策之原則為（Vasil，1995：29）：

- （一）儘量消除新加坡具有的華人色彩，以避免其他種族或鄰國將新加坡視為中國海外勢力的延伸。
- （二）賦予馬來族類似原住民的身分，尊重馬來族的生存地位與文化。
- （三）憲法明定各族地位一律平等，確立新加坡是一個多元種族、多元文化及多元語言的國家。
- （四）致力發展經濟，其利益各族均霑。
- （五）行政、司法等體系必須反應種族的敏感性；在晉用上不分種族，唯才是用。

基於上述原則，新加坡謹慎、妥善地處理國內的族群問題。例如新加坡規定馬來語為新加坡的國語，而英語、馬來語、華語及淡米爾語四者同為官方語言。所有的官方文件以及政府宣示，一律採用四種語言。而社會層面上，建造集合式的國民住宅，讓不同的族群生活在一起，以增進對彼此的了解。在文化上，鼓勵族群保存、表現自己的文化，並且訂定華族文

化月、馬來文化月、印度文化月，以凸顯文化的多元性。政治層面上，由於新加坡的議會選舉係採行小選區制，為防止少數民族不易在小選區的競爭中獲得認同以贏得較多的票數，新加坡在 15 個選區中特別保障少數民族，以防止其在議會選舉上不易競爭（洪謙德，1997，83-84）。

二、新加坡式民主

由於新加坡的脆弱性以及維護新加坡安全與穩定的需求，因此雖然施行民主制度，但新加坡的民主制度與美、英等民主國家相較，在人權的範圍以及對民眾的控制上，有很大程度的不同。

這套在新加坡國內施行的民主制度，有人稱之為「亞洲式民主」以跟歐美民主制度區別；惟李光耀卻認為不同國家因應其不同的國情需求，在民主制度的表現上自然亦有所不同，因此新加坡國內民主制度的施行方式，應當稱之為「新加坡式民主」較為合適；其並非一種自由放任式的民主，而是經過調適之後的民主制度（呂元禮，2006：50）。

對於這樣的民主制度，許多民主國家是相當不以為然的⁷，認為新加坡的人民行動黨為了鞏固自己的政治地位，對人權以及反對勢力多所打壓。此外，並認為雖然施行代議政治，然而選舉過程不盡公平，只是將民意視為是鞏固自己執政合法性的工具，選出的國會也僅有橡皮圖章的功能，因此對於新加坡的民主制度多有批評。

對此，李光耀認為西方民主國家在施行民主政治後自認這是最好的制度，而且應當是一個放諸四海而皆準的制度，因此才會希望其他國家跟隨他們的腳步，甚至強迫其他國家接受他們的制度。然而這些國家不但忽略了每個國家的國情不同，是否適用民主制度還需要評估，而且文化跟制度的改變是需要時間的，但是西方國家卻不重視這些問題。李光耀曾經表

⁷ 不僅僅是新加坡，自美國卡特政府開始，許多民主國家對於其認為較不民主的國家，常常會加以批評或干涉。例如西方國家對中國的干涉、荷蘭以援助為條件，向印尼施壓以要求改善人權、1991年歐洲經濟共同體與東協更新合作協定時，亦試圖要求東協國家改善人權狀態（魏煒，2007：284）。

示：

你們（指美國）得明白，亞洲人並不會變得和美國人一模一樣。如果你們想談人權、談民主，儘管談吧。但要記得，文化上的改變並不是由於扭曲著人的手臂威逼或用經濟制裁所達成的結果，而是由於這個社會裡面需要力求努力，找出問題的答案。如果人權和民主是亞洲問題的答案，那麼它自然會自己到來（呂元禮，2006：51）。

就李光耀而言，由於新加坡有其脆弱性存在，因此對於西方的民主制度不能照單全收，否則只會將新加坡引領到衰亡的地步。若分析新加坡式民主與西方民主制度，可發現在下列兩方面不同；而這兩點，也是李光耀認為得以讓新加坡安定與發展的原因：

（一）人權的詮釋與保障

在新加坡，人民集體的利益是絕對大於單獨個人的利益的，特別是面對獨立建國但是權力與資源皆不足的新加坡時，李光耀認為最重要的是維護新加坡的生存，因此整體的國家利益優先於一切利益之上；若是犧牲個人權利而能換取國家利益時，這樣的犧牲是應當的。

這種「犧牲小我，完成大我」的觀念是西方民主國家較難接受的。他們認為集體利益是由每個不同的個體組成，不重視個體利益，則集體利益將難以彙集。但李光耀則認為，若沒有國家的保護，若沒有一個安定的社會秩序存在，強調個體利益都只是空話，因為在該種情形下，個體利益難以達成，也無法保護。特別是考量到新加坡初獨立時所面臨的困境，政府一切行動都應以保護新加坡的獨立安全為最高原則；當新加坡穩定了，安全了，新加坡人民的權益才有受到保護的可能性。

因此當人民的權利與國家相牴觸時，為維護新加坡的穩定與安全，人們的利益是可以被限縮的。以言論自由而言，此為人民所應當享有的基本

權利之一，但是若有人言論恐會危及新加坡的安全時，則言論自由的保障自然就退居較為次要的位子。特別是新加坡是一個多元語言、種族、文化的國家，建立國家觀念較其他國家不易，因此其更不能接受居民惡意散播挑起衝突或對立的言論，或是會產生國家意識混淆的言論。李光耀指出：

我們無法消除各個種族集團間在文化和宗教上的差異，可是，我們卻必須創立足夠的共同價值觀以及一個單一的國家觀念。政府花了很多年的時間，致力於使不同種族的人民在新城鎮裡居住。我們希望能夠逐漸使這些離心傾向趨向一致，同時也使不同語文的報章在塑造一個國家觀念方面，日趨接近…（李光耀，1994：550）。

從李光耀的談話可知，面對新加坡的處境，李光耀要求輿論必須與政府施政保持一致，甚至幫助政府推動政策。不僅僅是針對國內民眾，許多國外的言論或媒體干涉或批評新加坡時，新加坡政府亦常常嚴厲反擊。例如時代週刊、亞洲華爾街日報、遠東經濟評論、亞洲週刊以及國際前鋒論壇報，都曾因為其言論，受到新加坡政府的限制或是控告（陳鴻瑜，1991：33-34）。

新加坡因為人權問題而與他國產生最嚴重的一次衝突，發生在 1993 年。當年 10 月新加坡有幾輛汽車被人以噴漆噴成彩色，後來新加坡警方逮捕了 10 名嫌疑犯，其中一位為美國青年 Michael Fay。Michael Fay 後來被新加坡判決監禁、罰款，以及鞭刑。此項判決震驚美國朝野，美國政府並且向新加坡要求免除對 Michael Fay 執行鞭刑；新加坡政府則拒絕了美國的要求，李光耀對此事件亦表示：

如果我們寬恕他，不執行鞭刑，以後我們能治理好國家嗎……我相信管理新加坡需要一定的道德權威，如果因為

Michael Fay 是美國人我們就不鞭打他，我相信我們將因此失去我們的道德威信和我們的統治權力。(轉引自魏煒，2007：296-297)」

從李光耀發表的談話中，可看出新加坡政府在人權與國家所追尋的價值間發生衝突時，會以維護國家價值為主。

(二) 對民主制度的反思

面對如美國等西方民主國家希望將民主制度推行至全世界，李光耀就其在英國制度下成長的經驗以及對當代民主制度的理解，認為若在新加坡施行如西方社會般的民主制度，則社會不但會過於放縱，新加坡亦將無法生存與發展。根據呂元禮等人的歸納，其指出李光耀對西方國家的民主制度有下列反思與見解（呂元禮，2006：40-64）：

1. 民主不是至高無上的目標：

西方民主國家慣於將本身施行的民主制度向海外散播，特別是針對那些威權體制的國家。這些民主國家相信公平，相信正義，相信人權是上天所賦予無可違逆的產物。換言之，民主是一個美好的理想。

但對李光耀而言，民主不是理想，也不是必須去達成的目標；民主是治理國家的手段。透過民主，使得執政者獲得正當性，以進一步去推行國家政策；因此李光耀認為，代議制度可以讓人民建立共識，使得在經濟發展與個人自由間取得一致的意見（李光耀，1994：557）。所以民主具備的是工具性，而不是價值性。僅有民主制度卻不能使之為國家服務時，民主僅僅是口號一句罷了。李光耀以許多西方國家的前殖民地為例，當殖民母國離開時，都為當地留了民主制度或是民主憲法，但是許多此類國家都失敗了，都沒有發展起來。李光耀明白地指出，民主機制作為一種工具或是手段，必須要以是否能夠解決民生問題來做為運用與否之衡量標準；若民主制度不能解決一國的民生問題，則民主機制在這

裡並不適用。

2. 民主不是放諸四海而皆準的：

由於各國的文化、民風與國情皆不相同，因此不能將西方式的民主制度視為萬靈丹，可以適用於所有的國家。李光耀認為由於國家間的差異性頗大，無法用一些國家的標準武斷地去評斷他國是否民主，此其一也。再者，有些國家適用代議政治，有些國家適用直接選舉，相關制度的設計與採行應當依不同國家的需求而改變。此外，當一個國家的經濟發生重大衰退，使得民生問題發生嚴重危機時，無法保證民主制度可帶領國家度過危機（李光耀，1994：569），此其二也。而每一個國家施行民主政治時，都會有一些調整，這些調整是因應該國的文化而來。例如日本的民主政治便與西方民主國家不盡相同⁸，因此對於民主政治的施行，各國容或有不同的進程與面貌，此其三也。故李光耀認為不能將西方式民主視為是放諸四海而皆準的。

3. 民主不是創造出來的

民主是一個演進的過程，而不是一夕之間即可創造出來並且加以實施的；因此當一個國家準備由非民主制度轉向民主制度時，必須給予其時間醞釀及轉型，不能以外力強加於該國，要求它立即接受民主制度。以海地為例，李光耀引述作家沙可基司的看法，認為該國就是一個因為他國的過於干涉，要求迅速改為民主制度而失敗的例子：

要蛻變發展成代議制政府，總也該有個漸進的過程……英國、法國、比利時、葡萄牙、荷蘭和美國的民主體制，卻花了整整200年才告形成……美國企圖讓海地在一夜之間民主化，重新扶植已經被拉下台的民選總統。五年後，美國人悄然退出海地，私下承認失敗。美國作家沙可基司在

⁸ 1995年李光耀接受西德法蘭克福評論報專訪（轉引自呂元禮，2006：49）。

《紐約時報》上撰文質問到：「究竟是哪兒出了差錯？暫且不論海地領導層有多大的過失，華盛頓的決策人應該知道強行民主化會有多大的風險。海地民主不足月早產，它不可能在沒有真正多黨制度的情況下繼續生存（李光耀，2000：572-573）。」

因此李光耀認為，所有的社會制度都與達爾文的社會進化論相似，必須經過一段時間反覆實驗與試煉的過程，得以生存下來的制度才是適合該社會的（李光耀，1994：557）。社會本身會去適應、調適其所面臨的狀況，而不是去期待一些較為聰明的腦袋，去創造一些自認為比歷史演進還要適合社會的制度；這種作法是十分不明智的（韓福光，1999：167）。

4. 一人一票制不見得公平：

一人一票制所塑造的僅僅是一種齊頭式的平等，其理論基礎乃是所有人不論彼此間聰明才智或是對社會的貢獻的差距多大，在選舉上表態所展現的價值應該是平等的，不應該有差別。然而李光耀認為這種不去反映彼此間差異的平等，極為容易導致社會的退步（李光耀，1994：575）。尤其是當這種制度在未開發或是教育水準低落的地區施行時，很有可能為國家帶來風險，畢竟有人有時候會做出不理性的抉擇，而這樣的決定卻要成為政府施政的依歸時，對國家發展極為不利。

三、維持人民行動黨領導

就新興國家或是剛獨立的國家而言，執政者所面臨到最大的困難，往往不是來自於外部或是其他國家的威脅，而是該國內在的威脅；這些威脅的存在與效應，極有可能危及執政者的領導權威。因此對於新興國家而言，維護政權與執政者的權威是最為重要的工作（陳欣之，1999：20-21）。李光耀及人民行動黨為了維持國家內部安定，以爭取新加坡更多的生存安全

與空間，因此在政治層面上極盡可能地維持由人民行動黨組織政府、領導新加坡的情形，杜絕任何使人民行動黨的主政權有旁落到其他勢力的可能性。就李光耀及人民行動黨的看法，新加坡剛獨立時是處於一個風雨飄搖的狀態，這時候必須有一個睿智且強而有力的政府來領導國家與人民，以渡過新加坡所面臨的難關；而這樣的政府，只有人民行動黨主政才能為之。就是因為這樣的想法與自信，因此李光耀等一方面不斷地引領新加坡進步與發展，一方面為維持這樣的進步與發展而極力維護人民行動黨的主政。此並非表示新加坡在憲法結構上僅容許人民行動黨而排除其他政黨的存在，而是人民行動黨會利用其所擁有的黨、政資源，在形式上合法的情形下削弱任何可能威脅人民行動黨主政的勢力。

之所以如此，乃導因於李光耀黨執政黨認為新加坡獨立時過於弱小。在國防軍事上，由於新加坡當時自衛能力不足，且國土面積狹小，因此必須極盡可避免受到其他國家攻擊，否則很可能在短時間之內受到嚴重損傷，甚至全國被占領。同樣的，人民行動黨認為甫獨立的新加坡過於脆弱，因此在國家領導與政策執行的層面上禁不起「試驗」看看不同的政策或聲音未來能將新加坡帶領到何種境界；新加坡必須在短期之內，發展到能自立的地位。因此就人民行動黨的看法而言，認為由於人民行動黨在新加坡獨立之前，便已受到多數新加坡人的支持，其執政成績亦有不錯的表現，因此為了讓有能者得以繼續領導政府，亦為了使政策的推動不至於因為政黨輪替而中斷，更為了避免因政黨輪替而讓其他無執政經驗的勢力上台卻讓新加坡的未來不知何去何從，人民行動黨必須在能繳出漂亮成績單的前提下，維護其執政地位。

另一項人民行動黨反對其他勢力的因素，在於人民行動黨認為其他政治勢力只是單純地在反對人民行動黨，他們提出的看法對新加坡而言，只有攻擊，沒有建設。人民行動黨認為新加坡因為是個小國，因此必須要比其他國家更加努力才得以在國際社會中生存，而此要靠全新加坡人民的努

力以及團結。而反對勢力的聲音，多半都是在破壞這整體社會的團結，因此對新加坡的發展是有害的。

為了能讓人民行動黨能保有其執政之地位，而不致受到其他勢力的威脅或產生政黨輪替的可能，其所採行的方法有二：

(一) 壓制反對人民行動黨的勢力

就人民行動黨而言，僅有其執政才能帶給新加坡安定與繁榮，因此其執政是必須的。也因此儘管人民行動黨容許在野黨的存在，卻會極盡可能地使這些可能會危害的其執政地位的勢力受到打壓而式微，或者分裂 (Tremewan, 1994: 155)。

人民行動黨不僅要維護其執政，且進一步地認為必須讓人民行動黨強大到其他在野黨無力與其抗衡。人民行動黨不要那種「強而有力」的在野黨出現，而使得就算執政，但在政策與議案上都必須要與在野勢力協商；亦即人民行動黨必須夠強大，使得國會與行政部門都完全在其掌握之下，以遂行其政策與意志。

在新加坡獨立之前，人民行動黨便已經開始設法削弱其他勢力對該黨之不利影響，例如在對付林清祥的社會主義陣線時 (Barisan Socialis)，人民行動黨的手段包括限制對方政黨活動的時間、封鎖印刷工廠、對支持社會主義陣線的媒體施壓、干擾社會主義陣線的公開活動、凍結其資金來源、消滅其基層組織、發布不利對手的宣傳，以及逮捕社會主義陣線的核心幹部等 (George, 1973: 66-69)。

在人民行動黨一方面打壓反對勢力，一方面努力執政的情形下，在歷屆議會選舉中幾乎都拿下六、七成的票數。透過表 5-1 可發現，在議會席次上，1968 年至 1980 年長約 12 年的期間裡，議會中的席次皆由人民行動黨囊括。新加坡的第二副總理便曾經表示：「反對派的理論對新加坡而言完全是詐欺…反對派進入國會並不能使政府運作得更加順暢，反而可能會

使政府效率更差 (Tremewan, 1994: 158)。」

表 5-1 1955 年-1991 年選舉中人民行動黨的得票比率與席次比率

| 選舉年份 | 得票比率 | 席次比率 |
|------|------|------|
| 1955 | 9% | 11% |
| 1959 | 53% | 84% |
| 1963 | 46% | 73% |
| 1968 | 84% | 100% |
| 1972 | 69% | 100% |
| 1976 | 72% | 100% |
| 1980 | 76% | 100% |
| 1984 | 63% | 97% |
| 1988 | 62% | 99% |
| 1991 | 61% | 95% |

資料來源：Haas (1999) : *The Singapore Puzzle* , p. 18.

學者認為，為了維護人民行動黨的地位，其所用以打壓反對勢力的方式如下 (郭俊麟，1998：253-262)：

1. 拖延反對黨取得辦公室的時間：

1984 年民主黨的詹時中 (Chaim See Tong) 當選國會議員，卻直到 1985 年 11 月 20 日才取得其國會議員辦公室。人民行動黨藉由此種方式一方面想讓詹時中無法專心工作，一方面也使其難堪。

2. 反對黨的刊物或舉辦的活動受到嚴格的限制：

反對黨若要發行刊物或舉行集會，皆必須先經過申請手續，再經過嚴密的審核以決定是否得以出刊或舉行；此過程常常費時許久，且不易通過。

3. 加罪於反對黨領導人：

試圖找出反對黨任何可能的違法情形並公諸於世，例如質疑反對黨的資金來源、中傷反對黨領袖…等手段。

4. 斷絕反對黨取得資訊消息的管道：

不讓反對黨有從政府機關獲得情報資訊的可能性，因此使得反對黨對於人民行動黨的施政，無適當的著力點或可批評的地方。若是反對黨的批評無法提出確切的證據時，亦常常加諸反對黨以藐視國會或是誹謗的罪名。

5. 設置專員監督和滲透入反對黨組織：

人民行動黨政府的內政部中設有內部安全部（Internal Security Department），專人監督其他政黨，以獲取其內部資料。

6. 運用媒體抹黑反對黨。

7. 將反對黨排除在社區組織和活動範圍之外：

對於國內的地方基層組織，由於是最能反映民意的管道，同時亦是最容易宣傳的管道，因此絕不讓反對黨有插手地方基層的空間，而由人民行動黨獨占。

8. 運用政治手段克制異議份子或不利言論：

媒體可以是政治宣傳的工具，亦可以是監督政府的力量。但是在新加坡，媒體的經營以及其所傳播的內容，都受到政府嚴密的控制。因此「聽話」的媒體得以生存，甚至為政府所用；反之，則可能受到打壓或懲罰。故在西方民主社會中媒體所扮演之監督政府的角色，在新加坡是較不常見的。其原因在於，人民行動黨認為新加坡必須維持緊密的團結，因此任何被視為可能導致社會鬆動的言論都是不被允許的，因此新加坡被視為「不能容許批評的絕對主義」。

(二) 精英領導，用人唯才

與一般威權體制一黨獨大的國家不同，人民行動黨並非因為單純地追求政治權力、鞏固本身既得利益而壓制反對勢力，而是因為其自認新加坡在人民行動黨主政的情形下才有安定與進步的可能。因此對人民行動黨而言，打壓其他勢力只是手段，真正重要的是自己本身執政是否為新加坡帶來美好的成果。

為追求這樣的結果，因此新加坡雖然是民主國家，但是在對待民意的態度上，與西方民主國家是不盡相同的。在新加坡，民主不是一個至高無上的價值，而是治理國家的一種手段；換言之，為了能使國家更進步，民主是可以用來達成目標的工具之一，但若是國家目標與民主二者比較孰輕孰重，則民主便顯得較為次要了。李光耀就曾經表示：「雖然民主與人權都是可貴的意念，但我們應該相信，真正的目標是好政府。」（李光耀，1994：571）」

傳統政治理論中代議政治下被人民委託的代表或官員之施政，必須以民意為依歸；然而民意是否能將國家帶領到正確的方向，對此人民行動黨是有疑問的。其認為人民所要負責的是將有賢有能的人推向政治舞台，之後此人要如何帶領國家，就不是人民應該過問，也不是人民有能力過問的；對於專業的問題，應交由專業的人才去負責。新加坡前外交部長拉惹勒南（Rajaratnam）提到外交政策的制定時指出：

公共意志在新加坡的外交政策中被邊緣化了。因此，政策毫無疑問地由政府領導人制定，我們制定自認是最好的政策。不像一些歐美國家，外交政策需要照顧到公眾情緒。在新加坡，人民的意見是無關緊要的（轉引自魏煒，2007：40）。

人民行動黨認為唯有優秀的人才才能掌控國家機器，行使執政權力，因此在概念上其所強調的是精英主義。不論是政府官員，或是政黨內的幹

部，都屬於現代化精英（modernizing elite），他們的處事風格如同韋伯所提出的重視理性、效能以及現代化的目標。權力僅是手段，重要的是將新加坡帶到更好的境界（徐本欽，1988：44）。Milne 指出，李光耀認為政治上的領導者不能僅有口才，還必須有深厚的學識與高尚的品德操守，而不走後門、不靠關係、不任用私人。由此可知，具備學識、道德以及責任感，才能被李光耀視為可提拔進入政治權力階層的人才（Milne，1990：115-116）。

人民行動黨不但自己培養人才，也從民間吸取優秀人才；這樣的好處在於可以從此人在原先崗位上的表現知道其能力如何，且將此人吸收後，亦可防止人才被反對勢力所用而提高對手力量。而在被遴選進入政府後，亦要觀察此人在團體間的互動以及與同僚的相處、能否制定良善的政策…等（莊素玉，1995：44），若是不符需求者亦不吝於淘汰。在謹慎挑選人才、嚴格的訓練以及不適者淘汰的情形下，李光耀期望人民行動黨所吸納的人才，都能達到「HAIR 品質」（HAIR quality），亦即文官必須如同直升機（helicopter）般能立即起飛綜觀全局，也能低飛觀察細節、善於分析（analysis）、有想像力（imagination），並且認清現實狀況（reality）。（莊素玉，1994：56；李光耀，2000：773）

因此可知，人民行動黨認為要防止沒有能力的人行使執政權力，也要防止不專業的意見干涉政策的執行；以最優秀的人才來為政府以及人民行動黨做事，如此才能確保他們的成果足以讓新加坡人民滿意。

貳、外部

就外部而言，新加坡反對任何國家干涉新加坡的內政，因為這將會動搖人民行動黨執政的穩固，也會破壞人民行動黨長久以來在新加坡內部塑造的團結氣氛。因此新加坡在外交上以「彈性」為原則與多國互動，以防止新加坡對某一大國或集團過分依賴而喪失自主性，或是給予他國干涉內

政的機會。

這點在新加坡所參與的東協中最为明顯。東協內部的重要原則之一在於不干涉主義，其指的是會員國間互不干涉，且亦拒絕外部其他國家對成員國進行干涉。在東協當中，由於各會員國均有其擔心他國過於干涉的因素，因此彼此間對於此項原則極為看重；也因此新加坡透過東協，聯合了東南亞國家，而在此項原則上連成一氣。故東協的不干涉原則不但保護了新加坡免於其鄰近國家干涉的危險，並且能加以串聯形成一種東協國家共有的立場，這無形中擴大了新加坡拒絕他國干涉的力道。

第二節 新加坡對外維持國家生存的方式

筆者於第三章論述了小國在與大國互動時，得以累積資源、與大國產生利害關係、參與國際組織、良善的外交技巧及自我克制等五種方式來設法維護自身的利益。本節將以前述第三章中所提及的五種重要方式，來檢視新加坡是如何以這些方式，在外交上追求其獨立自主與生存。

壹、資源

一、天然的資源

新加坡的國土面積狹小，資源上亦較貧乏，因此在礦產資源上新加坡並不具有可用利器。但是由於新加坡位於東南亞地區，鄰近廣大的市場以及原物料出產地，加上其西邊是極為重要的麻六甲海峽，因此新加坡的地理位置極為重要，是非常有利的外交資源。

二、創造出來的資源

（一）國防軍事：

獨立前新加坡的安全是由英國軍隊以及駐紮在新加坡的馬來西亞聯邦軍隊負責。然而新加坡倉促之間被迫獨立，由於新加坡本身無國防實力，

且與馬來西亞聯邦是在極不愉快下的氛圍分家，因此當時面對的是國防上的空虛，以及馬來西亞聯邦軍隊駐紮在新加坡所造成的影響。李光耀憶及當時的情形表示：

1965年12月國會開會前，負責指揮馬來西亞駐新加坡一支步兵旅的阿爾薩戈夫准將來見我……他表現得彷彿自己是新加坡軍隊的總司令，隨時準備接管這個島嶼。當時，新加坡步兵團第一營和第二營各大約有1000人，由馬來西亞人指揮……我估量了一下形勢，得到的結論是，東姑必定是要提醒我們和那些將出席國會開幕式的外國使節們，新加坡仍然在馬來西亞的掌握之中。如果我責罵阿爾薩戈夫准將放肆，它會像吉隆坡的上司報告。他們必會採取其他步驟向我表明，真正掌握新加坡大權的是誰（李光耀，2000：12）。

由於過去日軍攻打新加坡而英軍投降的記憶，以及現今面臨國防空虛的困境，新加坡必須儘快建立起能自我防衛的力量。在後來新加坡選擇與以色列合作培訓軍隊之前，以色列並非新加坡的第一選擇，畢竟許多中東國家以及回教文化的國家，對於以色列建國是帶有敵意的，而新加坡身處一個回教文化盛行的區域，新加坡不能不顧及周邊國家的感受，以及這些國家與中東國家間的關係。然而新加坡向他國提出協助建軍的要求卻多被拒絕⁹，因此後來新加坡選擇由以色列協助其建軍計畫，並學習以色列的國防模式。

由於以色列地處阿拉伯世界，因此面對的是極為艱難的處境。為確保以色列的安全，以及防止兵源不足的情形，因此以色列採行的是「全民國防」，即以「強大的嚇阻力量和第一次攻擊能力以對付阿拉伯鄰國的立即威脅」；換言之，以短期的戰略進攻維持其長期的戰略防禦（孫國祥，2007：

⁹ 印度對於新加坡的請求僅表示祝福新加坡人民幸福繁榮，而埃及表示對於新加坡的獨立表示尊重，但是對於協助建軍卻完全避而不談（李光耀，2000：16）。

63)。而在施行上，則是以「全民皆兵」、「軍方重視猶太復國主義與愛國主義教育」以及「高度重視戰爭動員以彌補人口之不足」為主（孫國祥，2007：63-70）。

在協助新加坡方面，以色列的作法與過去英國有兩方面的不同：其一，英國在訓練方面講究的是循序漸進，因此對於軍人的訓練可能要花費極長的時間，讓其從士兵一步步地晉升為軍官；反之以色列則要求新加坡人完全自己其學習，以在最短的時間內使新加坡軍人可以取代自己成為教官。其二，英國重視的是軍隊的裝備以及紀律上的服從，而以色列著重的是軍事技能的培養，以及如同其本國般地重視愛國情操的培養與激發（李光耀，2000：27）。這兩點對於新加坡軍隊的建立上是極為重要的。

以色列幫助新加坡訓練第一批共計 114 名的軍官，並訂定「武裝部隊行為法典」，明白規定新加坡軍隊超越政治性，任何政黨不得干擾軍隊對政府的忠誠。此外，除了幫助新加坡訓練軍隊之外，以色列亦出售 72 輛坦克以及 170 輛裝甲車給新加坡¹⁰（魯虎，2004：230）。因此當 1971 年英國撤軍時，新加坡已具有小規模的軍力。

與其他國家相比較，新加坡的人口數量是較少的，因此新加坡不論男女，都必須能肩負起保衛國土的責任（Josey，1980b：394），而此點於 1984 年實施的「全面防衛」戰略中被落實。全面防衛的重點如下（Singapore，1997：39）：

1. 心理防衛

以色列向其國民灌輸猶太復國主義（Zionism）和愛國主義，強調 2000 多年來猶太人流散各地遭受的苦難經歷，以激發人們的愛國熱情和獻身精神。每逢紀念日以色列都要舉行各種活動，宣揚民族英雄的業績。此外還利用哭牆（Western Wall）、納粹大屠殺紀念館等，教育人

¹⁰ 1969 年 8 月 9 日馬來西亞於新加坡的國慶檢閱典禮上看到這批裝甲部隊而大為震驚，因為當時馬來西亞尚無裝甲部隊（李光耀，2000：25）。

們不要忘記在歷史上以色列遭受的苦難。這種強烈的軍民國防意識和高度的戰略觀念是其取勝的重要因素之一（孫國祥，2007：66-67）。

因此，新加坡政府亦師法以色列的經驗，教導民眾認清國家處境的艱難處，並且灌輸人民要有危機意識，以及保衛國家、為國家奉獻的愛國精神。這是一種長期的思想養成，期望透過潛移默化的過程，培養並鞏固新加坡人民的團結意識。例如新加坡是於1942年2月15日被日軍佔領，因此後來新加坡將2月15日定為全面防衛日，以紀念此一失去國土的日子，並提高國民的憂患意識，以避免類似情形再度發生。

2. 軍事防衛

在武器與軍備方面，新加坡透過向他國購買以及自行研發武器與軍備之方式，維持新加坡有足夠軍力保衛國土。此外，新加坡於1971年與澳洲、紐西蘭、英國及馬來西亞簽訂五國防衛協定（Five Power Defense Arrangement），並分別與印尼、泰國等舉辦聯合軍事演習，冀望以國際間軍事合作來增加本身軍事力量。

至於兵源方面，自1967年起新加坡男性年滿18歲後須服兵役兩年至兩年半，退伍後便轉為戰備服役軍人，直到40歲；此種方式是針對新加坡過於狹小而人口不足的情況而來。實行戰備服役，可使得新加坡除了正規軍之外，還有後備軍人可供支援，以達「寓軍於民」的效果。1990年當時的第一副總理吳作棟便曾針對伊拉克入侵科威特的事件表示，新加坡與科威特雖然都是小國，但雙方不同的地方在於新加坡有備用的武裝後備軍人，而科威特僅擁有一支小型的武裝部隊（魯虎，2004：231）。

3. 經濟防衛

透過經濟實力的增加，承平時期的新加坡有足夠資源擴充軍備，戰時亦不至於輕易地因為經濟資源的不足而受制於他國。由於新加坡的

經濟發展良好，因此得以經濟實力去補足軍事上的需求；由表 5-2 可看出，新加坡甫獨立時，公共事務的支出尚高於國防費用的支出，但自 1971 年起，國防費用的支出便一直高於公共事務的支出；此處之所以大幅增加國防軍事上的支出，應與英軍於 1971 年年底前必須完全撤軍有直接的關聯性。此外，新加坡的軍費開支亦在增加，例如從 1980 年至 1987 年的軍費增加率大約是 9.4%（林若雱，1996：230-231）。

表 5-2 1965 年-1984 年新加坡國防支出與公共事務支出占該年度總支出之比率

| 年份 | 1965 | 1968 | 1971/72 | 1974/75 | 1977/78 | 1980/81 | 1983/84 |
|--------|------|------|---------|---------|---------|---------|---------|
| 國防支出 | 5.0 | 17.6 | 29.6 | 24.6 | 28.3 | 22.7 | 31.2 |
| 公共事務支出 | 58.1 | 38.2 | 22.3 | 23.1 | 21.1 | 18.1 | 28.4 |

資料來源：Mirza (1986), *Multinationals and the Growth of the Singapore Economy*, p. 50.

東協雖已成立許久，但是新加坡的國防支出仍舊居高不下，反映出新加坡雖然已與周邊國家進行合作以及參與國際組織，但是其一直為擺脫周邊國家可能帶來威脅的陰影（陳欣之，1999：117）。

4. 社會防衛

由於之前新馬分家時，種族因素是導致後來新加坡獨立的重要因素之一，加上許多鄰國由於視新加坡為華人國家而懷有戒心，因此為維護國內各民族間的團結與和諧，並防止他國利用新加坡國內各民族間的摩擦而進行顛覆，新加坡政府一直致力於防範各族群或文化間的衝突，促進各種族間的團結以及對國家的向心力¹¹。

¹¹ 新加坡在種族和諧上所做的努力，詳見本章第一節。

5. 民事防衛

以色列軍隊編配的運輸、醫療、技術維修等人員非常少，戰時這些方面的任務大部分依靠動員地方力量完成。為達成民間與地方支援軍事作戰的目的，以色列各級政府便對其機構中的交通運輸部門、工商業部門、以及地方的產業、學校以及醫院制定了詳細的動員計畫，日常加以訓練與落實，使得戰爭中每個人員與物資，都能在最快的時間內支援國家的戰事（孫國祥，2007：68）。

而新加坡亦學習此種能使民間力量支援國防的模式。透過對人民日常的教育，使人民訓練有素，而得以在發生緊急狀況時臨危不亂，並擁有適當的應變能力。此外，將警政、民防、社區保安等與國防軍事相結合，使得一旦發生戰事，民間力量得以立即加以組織供國防使用，而形成一種涵蓋新加坡全境的防護網絡。此外，戰時若民間能有效動員與組織時，則較不易發生信心潰散的危險。

除了增加軍備、加強訓練以及施行全民防衛之外，新加坡亦經常與他國進行軍事上的合作。例如新加坡與紐西蘭、澳大利亞等國合作，讓新加坡軍隊得以使用兩國的訓練設施；此外新加坡與台灣亦曾有軍事上的協助訓練。透過這些他國的合作，不但能給予新加坡的軍事最直接的幫助，還可保持國家間的良好關係。

而新加坡與泰國、印尼等國家也曾多次舉辦聯合軍事演習。本文第三章中曾述及嚇阻戰略若要發生效用，必須注意「3C 要素」的有效性，亦即「溝通、能力、可信度」三項要素。新加坡透過與周邊國家舉辦聯合軍事演習，不但能促進雙方合作，更可讓他國知道，新加坡現今在國防力量上係具有一定之水準；換言之，透過聯合舉辦軍事演習，新加坡即能有效地達成「溝通、能力、可信度」三者的要求。而最為重要的，係透過共同的軍事演習，可讓新加坡與他國間的互信程度增加，讓這些國家清楚了解，

新加坡建軍所追求的是對於國家完整的防衛，而非有意侵犯他國。

(二) 經濟

1. 新加坡經濟發展過程

新加坡的經濟發展隨著國際情勢的變動，以及如新馬分家、國內失業率上升等內部問題，而在發展過程中面臨到不同的困境；為因應這些困境，新加坡政府亦採取不同的經濟政策加以面對。

(1) 英國殖民時期

自 1819 年英國人占領新加坡之後，鑑於新加坡勞動資源的不足，因此向周邊的麻六甲、印度、甚至中國，以招募或拐騙的方式將勞工運送至新加坡工作與開墾。同時由於新加坡具有地理位置上的優勢，因此根據英國的自由貿易政策，將新加坡開闢為自由港。英國一方面對於大部分進出新加坡港口的貨物給予免關稅的優惠，一方面在新加坡開發搬運、包裝、加工、裝卸等產業，藉此吸引各國的商船前往新加坡。20 世紀初由於汽車產業發達以及美國罐頭工業的需求，因此世界上對於橡膠與錫的需求量增加。由於新加坡鄰近原料產區，加上新加坡島上亦可進行原物料的加工，因此成為得以吸引他國往新加坡加工與轉出口的重要因素。

由於新加坡的地理位置重要，且逐漸形成一個重要的貿易港口，因此英國人就更加致力於新加坡在商業上的建設，例如交通運輸、金融、通訊、加工以及港口的發展，此外並在新加坡設立其在東亞最大的海軍、空軍基地，英國對於新加坡的重視可見一斑。雖然英國對新加坡的建設多是出自於殖民經濟上的考量，但不可諱言的，英國對新加坡的建設以及使其成為自由港的傾向，為新加坡奠定日後發展的基礎。

(2) 1959 年-1965 年

二次大戰後幾個情形的出現打擊了新加坡的經濟，因此導致新加

坡的經濟開始轉型(覃主元，2007：54-55)：

- A. 戰後許多前殖民地紛紛開始尋求獨立，並且在經濟上尋求自主；如印尼及緬甸等國家希望自行開始與國外接觸，而不希望透過新加坡來轉運輸。
- B. 美國在戰後開始將勢力伸入東南亞，這使得在經濟上受英國保護的新加坡受到壓迫。
- C. 此時新加坡的人口增長，海外亦有大量移民移入，造成失業率增加。
- D. 印尼施行對抗政策。

由於之前新加坡所發展的工業，都是以新加坡作為轉運中心為基礎，因此這些依附於轉運的產業在面臨上述打擊時，根本無法支撐新加坡的經濟，也因此使得新加坡的失業率增加。

表 5-3 1957 年-1986 年新加坡失業率

| 年份 | 失業率 |
|------|------|
| 1957 | 4.9% |
| 1966 | 8.9% |
| 1968 | 7.3% |
| 1970 | 6.0% |
| 1972 | 4.7% |
| 1973 | 4.5% |
| 1974 | 3.9% |
| 1980 | 3.5% |
| 1984 | 2.7% |
| 1986 | 6.5% |

資料來源：Huff (1994), *The Economic Growth of Singapore: Trade and Development in the Twentieth Century*, p. 291.

面對此種經濟上的困境，新加坡決定轉變其經濟發展的走向，開始推行工業的發展，以進行進口替代的產業來取代過去的轉口貿易。這時其主要的發展方式有三(覃主元，2007：55-56)：

- A. 1959 年新加坡頒布「新興工業法令」與「工業擴展法令」，以減稅的方式鼓勵民間發展勞力密集型的產業。例如免繳所得稅、進口原料與設備得免繳進口稅等等。
- B. 引進外國勞力密集產業至新加坡設廠，並開發裕廊工業區。
- C. 擴大國內基礎公共建設，例如公路、電力、煤氣、電力…等，以為發展工業做準備。

由於勞力密集型的產業需要大量的員工，而新加坡能提供價格低廉的勞力，因此轉型為勞力密集的產業後，解決了新加坡的失業問題，並促成工業化的發展。而新加坡於 1963 年加入了馬來西亞聯邦後，更是為新加坡的產品開拓了極大的市場。

(3) 1965 年-1979 年

1965 年新加坡獨立，使得新加坡驟然失去馬來半島廣大的市場；而新加坡面積窄小，其市場無法消化所生產的產品。1966 年英國宣布將自蘇伊士運河以東撤軍，更對剛獨立的新加坡造成打擊。因此新加坡決定將經濟型態由進口替代轉為出口導向。

如同一貫的做法，新加坡以優惠的方式吸引外國赴新加坡投資，觀察國外企業需要什麼，而設法加以提供。就新加坡本身而言，其所擁有的資源是絕佳的地理位置，不但連接太平洋與印度洋，更鄰近於東南亞這龐大的原料供應區，加上新加坡在港運上有一定的規模，因此得以為國外企業減少成本。此外，新加坡修改了 1959 年的貿易法案，對大量出口的企業、增加投資的企業，以及能開拓國外新市場的企業給予稅率上的優惠。因此，在地理上的便利、政府的配合、低利率以及廉價的

勞工等因素的綜合影響下，成功地吸引許多國外企業至新加坡投資與設廠。而由於國外資本的帶動以及政府相應而採行的種種措施，使新加坡的煉油業、電子業、造船修船業、金融服務業等，都得到迅速的發展；反之，由於新加坡土地面積狹小，從事農業無法為新加坡帶來更大的利益，因此農民在政府的協助下縮小糧食作物種植面積，改以高經濟價值的消費性的作物為農業之發展方向，例如蘭花的種植即為一例(覃主元，2007：65)。

(4) 1980 年-1984 年

歷經十多年的出口導向政策，雖然使得新加坡的經濟快速發展，然而由於國內外環境的轉變，為新加坡帶來下列影響(覃主元，2007：69)：

- A. 70 年代發生石油危機，使得各國的經濟紛紛受到嚴重影響，為緩和此打擊，許多國家採行貿易保護主義以維持本國產業的生存，限制國外產品進入本國市場。由於新加坡以出口導向為主，因此造成產品無法輸出。
- B. 許多發展中國家開始工業化，這些國家能提供比新加坡更低廉的勞動力。反觀新加坡，由於過去亦是以較低價的勞動力吸引廠商，而這種工資較低的產業通常也是屬於促進經濟成長較慢的產業；此類產業對於經濟發展程度較新加坡低的國家而言能提升經濟發展的程度，但對新加坡這一在經濟上已發展到一定水準的國家而言，此類產業對經濟的提升力已經極為有限，而無法促成新加坡更進一步的發展。

面對此項困境，新加坡政府決定提高經濟的生產規模，希望能由勞動密集型的工業轉成為技術性、資金密集性的工業。因此新加坡政府鼓勵發展高技術、高產值的產業，例如醫療、化學、電腦、光學…等產業，並且加強對新加坡人力資源的提升與培訓，希望能為高技術產業提

供適當的人力資源。並學習台灣開發科學園區，希望使該園區成為科技的研發中心。

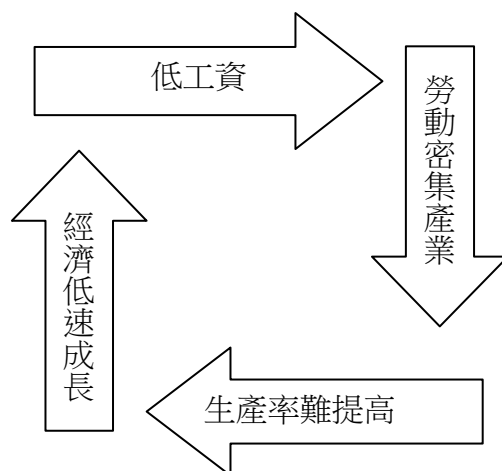


圖 5-1 70 年代新加坡低工資的困境

資料來源：覃主元（2007），戰後東南亞經濟史，頁 69。作者自繪。

此外，新加坡政府另一項打破低工資低發展的策略就是提高勞工薪資，希望透過勞工薪資的提高，迫使企業主轉型，對其產業進行自動化與電腦化，進而整個提升新加坡的產業水準。

(5) 1984 年-1996 年

由於新加坡政府提高勞工薪資，而對新加坡帶來不良影響；學者指出，新加坡政府過分樂觀地認為提高勞工薪資可以促進產業的升級，然而這項方案僅僅造成了廠商的生產成本增加，反而更加削弱了新加坡的競爭力(覃主元，2007：74)。由之前的表 5-3 可看出，70 年代隨著新加坡經濟的發展，其失業率已降至 2%~4%之間；然而在 80 年代採行提高勞工薪資政策之後，1986 年之失業率則提升到了 6.5%。

因此，新加坡雖然繼續鼓勵外資以及國內廠商促進產業的升級，然而在工資問題上取消先前的提高工資方案，取而代之的是凍結工資兩年，以降低勞動成本。在產業上放棄過剩或較無市場競爭力的產業，扶

植有潛力發展的產業；而其中最重要的便是服務業。根據新加坡的評估，認為其服務業在產品以及市場上較不受競爭的威脅，因此舉凡機場、旅館、電腦、城市設計、金融業…等，都被視為有競爭力的服務業而加以扶持。而服務業不僅在國內提升了勞工的素質，並且對於新加坡希望將此地設計為外資在東南亞的營運總部此一政策，提供必要的配套條件，而且新加坡的服務業在外銷上亦頗具競爭力，可根據不同國家以及客戶的需求，設計、輸出不同的專業服務。

到了90年代，由於新加坡幾十年來的經濟發展已累積足夠的實力，因此除了過去吸引外資進入的發展模式外，亦開始向海外投資，並在中國與東南亞，越南的小河省、印尼的巴坦和民丹島等均設立工業園區(覃主元，2007：86)。

2. 新加坡得以吸引外國企業的原因

李光耀在談及新加的經濟發展時，曾指出跨國公司是新加坡的企業火車頭¹²。由於外資的進入，不但為新加坡帶來工作的機會以及資金，更重要的是外國企業的進入，可以帶動新加坡當地產業的升級，達到工業化、自動化與電腦化。這些外國企業之所以會選擇新加坡來投資與進駐，其原因有三：

(1) 地理位置

新加坡位於麻六甲海峽旁，可連接太平洋與印度洋。此外由於鄰近東南亞，而此地區可提供豐富的原物料以及價格低廉的勞力，因此不論是到新加坡加工或是進出口，都能節省成本。

(2) 新加坡政府的配合

由於新加坡面積狹小、資源不豐，而位置卻又極為重要，因此新加坡政府認為在經濟發展上必須以外貿為主。在面臨獨立時資源、資金

¹² 聯合早報，1993年1月8日。

的缺乏以及當時工業的規模較低，因此勢必要將外國的資金與技術引入新加坡，以提升新加坡整體產業。

為達成此目的，新加坡延續先前英國殖民時所採取的方向，也就是讓新加坡成為自由貿易的港口。加上由於新加坡實施公積金制度（Central Provident Fund），等於是一種強制性的儲蓄¹³，而使政府擁有經費建設新加坡的公共設施及公用事業（Perry，1997：137-138）。此外並透過減稅、免關稅等措施，減少外國公司在新加坡投資與進出口的成本。此外，人力的使用是新加坡一項重要的資源，當外國企業需要低價的勞力從事勞力密集的產業時，新加坡能提供其所需要的勞力。當外國企業需要高技術的勞力、優質的服務業以及新加坡面臨產業轉型時，新加坡政府大量培訓人才，以提供上述產業所需；工商日報便曾指出，新加坡之所以能受到美國投資者的青睞，在於新加坡具有優質的創投服務、電腦讀寫能力的普及以極高比率的科學與工程學位¹⁴。整體來看，新加坡就像是一個大型的服務業，只要外國願意來此投資，新加坡會儘量的給予其所需要的方便及優惠的服務。

（3）穩定的政治與社會環境

許多開發中國家或是剛脫離殖民母國的殖民地，常常出現政局不穩定或是社會不安定的情形，因而使得投資者卻步。新加坡雖是多種族的國家，然而政府努力促進族群間的融合，維持社會的秩序與安定。而在政治層面上由於人民行動黨長期壓制反對勢力，使得該勢力無取代人民行動黨執政的可能性；因此，新加坡不但不會出現政權頻繁更迭的不穩定情形，而且也因為反對勢力不可能執政，而使得人民行動黨的政策得以順利推行，較其他有政黨輪替的國家有連續性。

¹³ 公積金制度類似於西方國家的福利或保險制度，指的是由企業雇主與雇員每個月各提撥一定的金額至指定的帳戶，作為員工救助、保險、養老所需（顧長永，2006：200-202）。

¹⁴ 工商日報，2000年3月14日，版7。

此外，在維持一個公正而有效能的公務員體系上，新加坡訂定了貪污防制法來防制公務體系中發生貪污等弊端。而在人才的晉用上，也是以公平公正的原則招募人才，使得新加坡的公務人員體系既廉潔亦有效率（Chen，1983：23-24），而不致於發生貪污舞弊等情事。這點與其他國家比較起來，不但不會使外國企業感到無所適從，亦減少走後門的花費與風險。

貳、與大國產生利害關係：

新加坡為吸引外資，拓展外貿市場，因此儘可能的與許多國家進行貿易。冷戰時期，新加坡即已跳脫兩極體系下意識形態的思考，因此新加坡與共產國家保有經貿上的往來；此外在海峽兩岸對峙的時期，新加坡在未與中國建交，亦未與台灣產生公開化的政治關係下，與雙邊進行貿易行為。有學者認為新加坡所採行的是一種「政經分離」的貿易模式，亦即不讓政治層面的問題，過分地阻擾新加坡與對方的經貿關係；對那些不便發展政治關係的合作者，如有需要，也要設法維持與對方的經濟關係（魏煒，2007：156）。

然而筆者認為新加坡在冷戰時期於經貿夥伴的選擇上，並不能完全以「政經分離」來解釋新加坡是否要與對方進行商業往來。以 1978 年越南入侵柬埔寨為例，當時新加坡認為越南此行為不但嚴重影響了中南半島的和諧，更對新加坡長久以來堅持的反侵略、反干涉是一種極大的破壞，因此新加坡一度中斷與越南以及支持越南的蘇聯間的經貿關係，包括禁止向越南輸入戰略物資等等。

在越南入侵柬埔寨很明顯的，是新加坡根據政治上的考量來決定經濟關係的存在與否，因此筆者認為與其說新加坡的經濟是根據「政經分離」原則，不如認為新加坡在經貿關係的建立上充滿「彈性」；亦即有時候受政治因素影響，有時候則暫時擱置政治因素，這其中的拿捏完全由新加坡

彈性地選擇。

惟此種彈性的選擇並不是指新加坡毫無章法，有一項重要因素主導著新加坡經貿關係上的彈性，此原則就是以國家安全為依歸。由於新加坡太小，剛獨立時又充滿脆弱性，因此十分重視國家安全的維護，所有的行為都是以維護國家安全為準則。前述人民行動黨壓制反對勢力，就是因為該黨認為只有人民行動黨主政才能維持新加坡的國家安全，任何反對勢力的增長對其國家安全都是有害的。在經濟層面上亦是如此，由於新加坡過於弱小，因此其長久以來一直強調反侵略、反干涉，認為這是國際社會上一定要維護的一個準則。以越南入侵柬埔寨的事件為例，在不影響新加坡安全的情形下，新加坡願與許多國家進行實質性的經貿往來；但越南破壞了反侵略、反干涉的原則入侵柬埔寨，造成東南亞的動盪，並危及到馬來半島上如泰國等國家。就地理位置而言，越南所造成的不安若不立即遏止，其造成的動亂很有可能順著馬來半島由泰國蔓延到馬來西亞，甚至是新加坡。因此基於政治與安全的考量，必須中斷與越南的關係。

而新加坡之所以能擁有如此的彈性，與其經貿關係上的多元性有關。由於新加坡地理位置的方便，使得其與許多國家有經貿上的往來，因此新加坡雖然有一些主要貿易對象，但是這些國家對新加坡而言是「主要」但不是「唯一」。以美國與新加坡關係為例，雙方的貿易往來頻繁，交易量以及美國廠商對新加坡投資的數量亦大，但是當美國試圖干涉新加坡的人權問題時，新加坡由於經貿關係上的多元性，因此雖有影響，但比起一些只將本國經濟寄託在單一國家的國家，新加坡承擔的壓力便少了許多。這也是本文第二章談及議題結構權力時，Habeb 所謂的「選項」。當選項越多，風險便得以分散，行為者也越有彈性。

另一項與安全有關的是「掛勾」。新加坡藉由本身的優勢盡量拓展與他國的經貿關係，吸引外國公司至新加坡投資與設廠。而且新加坡儘可能的在使她所能提供的優勢，是其他的競爭者無法提供的；例如地理位置、

或是前述的人力資源與服務業…等，讓自己的不可替代性提高，而更增加本身經貿上的優勢。而當越多外資進入新加坡時，一方面為新加坡帶來了彈性，再者這個外資進入的事實，會成為新加坡再去吸引外資或是提升經濟的重要資本。也因為新加坡與各國建立經貿的關係，因此其成為了這個龐雜的經貿網絡中的重要部分，讓新加坡與其他國家透過經貿上的往來而緊緊地聯繫在一起。換言之，新加坡的利益與多國的經濟利益「掛」在一起，密不可分，而產生了連動的關係；讓他國覺得新加坡的利益與本身的利益是相連的，若是新加坡出了問題，對自己的經濟利益也將有所損害，因此會去儘可能的不使新加坡受到威脅，也因此在此無形中對新加坡形成了保護的作用。

參、國際組織：東協

東南亞的區域主義，最早可溯及 1954 年；當時美國國務卿杜勒斯建議仿照北大西洋公約組織，在東南亞成立一個反共的聯盟，因此澳洲、美國、紐西蘭、法國、英國、巴基斯坦、泰國及菲律賓等 8 國成立了東南亞公約組織。此外，1961 年 7 月馬來亞、菲律賓及泰國成立東南亞協會 (Association of Southeast Asia)；1963 年 8 月馬來亞、菲律賓及印尼成立了馬菲印組織 (Maphilindo)。這些國家間的結合或為政治目的，或為經濟目的，然而共同目標的追尋並無法維持這些組織的存續，東南亞公約組織由於法、英、美等國漸漸從該組織抽離，因此僅維持了 20 多年便宣佈解散；東南亞協會因為菲、馬兩國斷交而中止活動¹⁵；馬菲印組織也因為印尼的「對抗政策」(Confrontation) 而瓦解 (陳鴻瑜，1992：7-9)。

惟 1965 年馬可仕擔任菲律賓總統後與馬來西亞恢復邦交，而印尼在蘇哈托發動政變執政後在對外關係上亦較過去蘇卡諾執政時溫和，因此才使得東南亞的區域合作得到重生的機會。因此 1967 年 8 月，印尼、馬來

¹⁵ 菲、馬兩國於 1962 年因沙巴領土主權而發生爭議，遂於 1964 年斷交。

西亞、泰國、新加坡及菲律賓等國於泰國發表了「曼谷宣言」，而成立了「東南亞國家協會」(Association of Southeast Asian Nations, ASEAN) (以下簡稱「東協」)，以做為東南亞非共國家加強政治與經濟合作的平台。

但是由於會員國間的差異性頗大，舉凡國土面積大小、社會文化與認同、殖民經驗、種族…等，皆不斷影響會員國間合作的可能性與程度。面對這樣的差異，東協在歷經數十年的演進與彼此間的磨合後，發展出一套在此組織中相處的模式與規範(王正毅，2004：66)。而根據 Acharya 的看法，東協國家間重要的相處規範如下：

一、不使用武力與和平解決爭端

由於東南亞國家間存在的差異性，以及彼此間長期的摩擦與不合，因此儘管已成立東協此一區域組織，仍難保東協不會與之前的區域組織一樣在無法調和彼此間衝突與差異的情形下失敗。特別是東協成立之初，新加坡與馬來西亞才剛不歡而散，而菲律賓與馬來西亞間亦存在有沙巴主權爭議，任何的摩擦都有可能引爆區域間的衝突。因此東協成立時最迫切的任務，在於維持會員國間一個最基本的安全與和平的環境。在這樣的考量之下，最直接的選擇是希望彼此間對於爭端能夠暫且擱置，排除擦槍走火的可能；因此 1967 年成立東協的曼谷宣言中，已經明示要堅持聯合國憲章的原則，其中最重要的就是對於使用武力解決爭端的限制。畢竟雖然彼此間的差異與摩擦雖會影響區域間的和平以及彼此未來合作的機會，但是若以武力去解決彼此間的爭端，則東南亞將連最基本的安全都不復存。

表 5-4 東協國家間領土主權爭執一覽表

| 爭議地區 | 爭議國家 | 備考 |
|------------|----------------|----------|
| 沙巴 | 馬來西亞、菲律賓 | |
| 南沙群島 | 越南、馬來西亞、菲律賓、汶萊 | |
| 納吐納島周邊海域 | 越南、印尼 | |
| 暹羅灣內相鄰海域劃分 | 越南、馬來西亞、泰國 | 兩國共同開發 |
| 巴圖普察島 | 新加坡、馬來西亞、 | 提交國際法院仲裁 |
| 林邦邊界劃界 | 馬來西亞、汶萊 | |
| 利吉坦島和西巴丹島 | 印尼、馬來西亞 | 提交國際法院仲裁 |
| 葛魯克河邊界問題 | 馬來西亞、泰國 | |
| 百眉、百克朗、百沙望 | 泰國、寮國 | |
| 貿宜河邊界 | 泰國、緬甸 | |

資料來源：陳欣之（1999），東南亞安全，頁 116。

二、不干涉主義

為了追求本身的獨立自主，讓本身能在冷戰結構下不受區域外大國的威脅與干涉，因此東協國家強調本國的政治制度、文化與種族等問題，是不容許他國干涉的。然而除了針對區域外的大國之外，此原則更重要的是在針對會員國彼此間的關係。為了要能達到前述不使用武力的目標，會員國之間彼此互不干涉是很重要的條件。因為東南亞因為文化、宗教與種族上的複雜性，因此很容易因為這些問題引發彼此的衝突，或是認為他國利用這些問題在對自己進行顛覆。對於東協國家而言，區域內部的威脅其實是遠大於區域外的威脅（王正毅，2004：80），畢竟東南亞地區充滿了顛覆性的活動、共產黨的勢力，這些都有可能引發各會員國的危機感。

根據 Acharya 的看法，東協國家的不干涉主義，可表現在下列方面（王正毅，2004：81-84）：

（一）禁止從事違反不干涉主義的行為：

所謂不干涉主義不僅僅限於對其他會員國的事務應加以尊重，而且不能加以介入、干涉或入侵。此原則最明顯的事例是針對 1978 年 12 月越南入侵柬埔寨。儘管當時越南與柬埔寨並非東協的會員國，然而越南的行為卻破壞了東南亞的和平與安全。Acharya 指出，越南入侵柬埔寨所帶來的危害至少有 5：

1. 破壞了不使用武力原則。
2. 破壞了不干涉主義。
3. 由於越南背後有蘇聯的勢力支持，因此等於是將蘇聯等大國的勢力帶入東南亞。
4. 危及泰國安全。
5. 造成大批難民逃亡，影響周邊政府。

對此，東盟各國 1979 年外長發表聲明，表示區域內各國家應當遵守不干涉主義；而此宣言中，也明白地指出不干涉主義所保護的目標，包括他國的主權、領土完整以及政治體制。

（二）禁止對會員國政府對待其人民的方式進行批評：

為維護執政者本身的權位，避免他國有機可趁加以顛覆，因此會員國間對於彼此執政或對待其人民的方式不會妄加評論，以免被視為干涉，或讓對方有口實日後干涉本國的執政方式。例如東協並未對於 1992 年 5 月泰國鎮壓民主示威者加以反應，或是 1995 年與 1997 年願意接受越南及緬甸等在體制上極受爭議的國家加入東協。

（三）禁止認可、庇護或以其他形式支持任何試圖破壞或推翻鄰國政府的反叛組織：

由於華人在東南亞地區的勢力龐大，加上對中國以及共產勢力南下的疑慮，因此禁止對各會員國國內的共黨活動或顛覆行動加以支持，也不得對此等勢力進行庇護。其主要目的在防止彼此利用本身的動亂而進行不利本國之行為。

(四) 支持會員國所採取的反顛覆或反破壞行動，並給予其政治支持或物質支援：

此點是第3點的延伸，指出各國不但不應支持各國境內的反政府活動，並且應該支持該政府打擊不法活動。例如1987年當菲律賓的艾奎諾在與共產黨勢力及軍方勢力對抗時，東協為表支持艾奎諾，而於馬尼拉召開峰會，以表現東協的一致及支持。

三、協調而一致的決策

由於各國間彼此差異性大，因此東協國家不強調多數決，以免產生多數強勢逼迫少數接受決議的情形；特別是彼此間的差異頗大，若強求少數國家接受不符合該國國情的議案，將會嚴重影響該國的安定。因此東協運作時這種尋求一致的態度，某種程度上等於是賦予了各個會員國自我保護的權力。

四、強調區域自治

東南亞國家不乏被殖民的經驗，因此當獨立建國之後，對於獨立自主的原則極為重視。加上許多國家的遵循著不結盟的原則，排斥西方大國與蘇聯、中國等大國勢力進入東南亞而使其喪失自主性。例如馬來西亞、印尼等國家皆較為排斥美國勢力的進入。

東協是新加坡參與的重要國際組織之一，新加坡不但能透過上述東協的原則與相處規範，與區域內的國家和平相處，更能藉由東協的平台，提

升新加坡的能見度。

五、東協規範對新加坡的影響

(一) 不使用武力與和平解決爭端

新加坡獨立時直接面臨的就是與馬來西亞的恩怨，以及印尼對於新加坡及馬來西亞的對抗。此外，將新加坡視為華人國家而惟恐其幫忙中國散播共產主義，更使其他非共國家深具戒心。國防上的空虛以及國土縱深的不足，使得新加坡在面對他國使用武力進犯時會遭遇極大的危險。因此，透過東協，使得會員國彼此間不以武力作為國家的工具，對新加坡或是汶萊這樣小國而言，直接給予了安全上的保障。

(二) 不干涉主義

東協的不干涉主義包含了禁止從事干涉的行為、禁止對會員國政府對待其人民的方式進行批評、禁止支持任何反叛會員國的組織，以及支持會員國所採取的反顛覆或反破壞行動；這四項當中，後三者基本上都是都是在維護會員國的政治體制以及執政者政治權力與地位。這樣的不干涉主義，並非是對於東協的會員國國內政治毫不關心，亦非是在當會員國內部發生動亂時保持中立或觀望的態度，其真正意涵在於任何國家不能去支持他國內部的動亂，更不能是他國動亂的幕後推手。否則若是真的嚴守不干涉，則當他國發生內部問題時，應當保持不介入，而並非給於執政者支持。最明顯的例子，是泰國對於來自緬甸、寮國、柬埔寨的種族分離者及反叛組織容許其在泰國活動時，對於反馬來西亞的活動卻持完全相反的態度。泰國還曾表示願意放棄部分主權，給予馬來西亞邊防軍進入泰國邊境以搜捕共產黨游擊隊的權力（王正毅，2004：83）。這其中的差別，完全在於對方是否為東協的會員國，泰國不支持針對馬來西亞的動亂活動，卻較為支持緬甸等國家的反叛者。

因此可知東協國家在遵守不干涉原則時，並不代表東協會員都是真正的不干涉主義者，其出發點僅僅是來自於對自身利益的考量。畢竟東南亞許多國家都有其內部的動亂，種族、文化、宗教、共產黨以及軍方…等勢力，這些力量或想改變該國內部的資源分配，或想改變該國的政治體制，或想打倒執政者以取而代之。每個會員國都有自己內部的問題，也都害怕鄰國利用自己的問題來推翻自己的執政優勢，或是造成本國的動亂而內耗國力。

面對這種我提防你、你提防我的情形，對會員國而言最好的解決方法，就是對於現今執政者的地位以及其推行的制度進行認可與尊重；只要對方不進行侵犯我國的行為，或是不支持我內部的反抗勢力，則我也尊重、甚而支持對方的執政地位。這樣的好處有二：其一，當各國不是同一組織的會員國時，由於沒有一個原則規範，因此必須對於周邊的所有鄰國進行防範，深怕對方見縫插針。但是當大家都是同一個國際組織例如東協的會員國時，由於有各會員國應遵守不干涉主義這樣的原則存在，因此不必要像過去為參加東協前必須處處提防周邊國家。因為過去是僅憑一己之力，防範所有顛覆本國的可能性，但透過參與國際組織，這變成一個各國都必須遵守、且各國都在共同維持的一個重要基本規範。對會員國而言，其防範的成本減少了，但是不干涉主義這樣的原則卻被更鞏固了；原因在於過去對他國的干涉只是雙邊的關係，但在加入東協之後，進行干涉的國家將要面對的是所有遵守此規範的東協會員國。其二，未加入國際組織前，面對區域外大國的干涉，小國必須獨力去抵抗；然而加入東協之後，由於東協有這樣的規範，因此在面對大國的干涉時，常常會形成一種團結的氛圍，來面對外國的干涉。例如面對美國對於人權的干涉，東協國家常常以不干涉以及區域自治來面對。

對新加坡而言，其剛獨立時最先面對的就是與馬來西亞的關係；由於分家過程的摩擦，加上新加坡許多民生物資必須由馬來半島進口，因此就

新加坡與馬來西亞而言，新加坡是較處於劣勢的。此外，種族問題亦是一個必須謹慎處理的情況。在新加坡，除了華人之外，馬來人與印度人也不在少數；而在周邊國家中，華人亦占有一定的數量。這種族群分佈對新加坡所產生的影響，可由兩方面來看：其一，由於新馬分家的主要原因之一，在於華人與馬來人在馬來西亞聯邦中所享有的地位與權利有極大的差異，因此新加坡獨立之後，必須提防馬來西亞以新加坡對待國內馬來人的方式為藉口，對新加坡進行不利之行為。其二，周邊國家內部亦有許多華人，而中華人民共和國的成立，使得這些國家擔心內部華人是否會與中國裡應外合，將共產勢力帶入，或是配合內部的共產勢力作亂。而新加坡一直被視為是華人國家，引此使得周邊國家擔心新加坡會不會幫助中國將共產勢力帶入新加坡，或是與本國內部的華人相結合，以進行顛覆之活動；故對於新加坡是帶有戒心或敵意的情緒。這種情形對於剛獨立的新加坡是不利的，所幸透過不干涉主義的採用，得以使這樣的處境稍加緩解，並在較為平和的氛圍下與周邊國家來往。

基本上當時東南亞國家的政治體制都偏向威權體制，新加坡亦然。如同前述，人民行動黨為了鞏固自己執政的地位，對國內的反對勢力多有壓制。而不干涉主義中的規範，多數是在對既存執政者的勢力以及該國的政治、社會制度加以維護，因此包含新加坡在內的東協國家執政勢力，都可以此項原則規避他國對自己、國內制度與人權保障的合法性或合理性的干涉與質疑。

（三）協調而一致的決策

這種協調而一致的政策，雖然使得東協在取得共識的過程中較為緩慢，但是這種規範卻不能將其視為是一種否決權的權力。因為東協國家彼此間的差異性大，因此在協商或決策時不強求在一定時間內立即決策，反而是寧願「花時間慢慢來」尋找彼此間的最大公因數。此乃因為各國間的差異

性實在太大，而各個會員國的競爭力又不如美、蘇、日本或西歐等先進國家，東南亞國家不合作不足以生存。既要合作，又要顧及彼此間的差異性；既要進步，又不能傷害到彼此基本的權力，協調而一致的規範是必要的。因此所謂「一致」的概念並不是指要所有會員國的同意，亦不是一定要達到所有會員國的極為滿意的地步，而是得以讓會員國雖然不甚滿意、但是基本上其權利有受到保護與照顧的程度。

國際組織對於小國的好處，在於該組織的決議過程，將大國與小國在現實中存在的實際差距拉近；並且排除大國使用其他選項解決問題的可能性，以及透過議程的安排提高了小國的實力。而在東協「協調而一致」的規範下，得以追求彼此最大的共識，卻要避免了多數決所帶來的強迫性。如同 1987 年新加坡外長 Dhanbalan 所指出的：「我們避開了多數決的危險……我們一直依靠協商一致的原則，而這使我們受益近二十年。（王正毅，2004：94）」

（四）強調區域自治

關於東南亞區域自治的程度，新加坡的想法，與馬來西亞及印尼不同。就後者而言，其一直反對大國勢力進入東南亞，否則大國進入將導致東南亞國家受其干涉，並將帶入大國彼此間的糾紛。特別是印尼，一直認為自己在東南亞應該扮演領導者的角色，故對於大國的進入較為排斥，而強調區域自治。

而新加坡則認為大國勢力進入東南亞是必然的結果，因此重點應當是正面面對大國勢力進入後所產生的狀況，而不是一味排斥。此外，區域內有些情況不是東協國家有能力解決的，引入大國勢力有時反而能將局勢控制在一個可接受的狀態。而最重要的是當法國先撤離中南半島，而英國要從蘇伊士運河以東撤軍，其所留下的權力真空必定會吸引大國介入。在此情況下，不論美國或蘇聯，完全控制此地區都將使東南亞國家的權利與自

主性受到限制，因此為追求本身的獨立性以及大國進入勢在必行的情況下，與大國合作才是讓該區域得以維持自主性的方式。

六、新加坡於越南入侵柬埔寨中的角色

1978年12月25日，剛剛統一的越南社會主義共和國向柬埔寨發動攻擊，1979年1月7日，柬埔寨首都金邊被越南軍隊攻克，統治柬埔寨的紅色高棉被推翻，取而代之的是由越南扶持的韓桑林政權。越南不但使用武力侵犯他國，入侵柬埔寨的行為更是破壞了東南亞地區的和平與安全。新加坡為維護自身安全，不但對於「不得使用武力」以及「維持東南亞地區和平」是極為重視的，更擔心柬埔寨事件會變成侵略他國的先例，因此當馬來西亞與印尼兩國準備接受這樣的情勢演變前，新加坡開始努力運作，希望能迫使越南撤軍。

（一）各國初期態度

1. 蘇聯與越南：

自越戰開始，蘇聯就是越南背後最重要的支持力量；而此次侵略柬埔寨，蘇聯給予越南支援，而且是當韓桑林政權建立時，唯一立即承認其為柬埔寨合法政府的國家（方連慶，1999：497-499）。而就越南而言，其惟恐東協國家聯合起來對其展開要求或壓迫，並且希望分化東協，因此僅與東協國家個別協商。

2. 馬來西亞與印尼：

基本上印尼與馬來西亞在初期不打算對越南採取強硬手段。對此二國而言，真正會影響東南亞安全的是中國，而非蘇聯，因此若在中國的南方有一個因為蘇聯支持而足夠強硬的越南，將可以阻止中國南下的趨勢。因此印尼與馬來西亞認為，只要越南不會去侵犯泰國的邊界、危及泰國的安危，他們是可以接受越南與柬埔寨的狀態。

因此 1980 年 5 月，印尼與馬來西亞兩國總理於馬來西亞的關丹 (Kuantan)，對越南入侵柬埔寨的問題提出了關丹原則 (魏煒，2007：241)：

- (1) 保證泰國的安全。
- (2) 儘管印尼與馬來西亞認為中國才是東南亞最大的威脅，但是也不希望越南因為過於與蘇聯接近，而將蘇聯勢力引入東南亞。因此希望越南與蘇聯間能維持一定的距離。

3. 中國：

中國與北越的關係早在越戰時期便已開始出現裂痕，而到了 70 年代末期，隨著中蘇關係的破裂以及越南向蘇聯靠近，中越雙方的關係因為下列三項因素而導致破裂 (顧長永，1999：384-386)：

- (1) 越南一直希望能在中南半島建立一個由其領導的印度支那聯邦，而越南之所以入侵柬埔寨，其原因之一也在於柬埔寨之前對於越南建立聯邦的意見未給予正面積極的回應。現今越南已攻入柬埔寨，而越南的背後又有蘇聯在支持，這等於是蘇聯藉由越南而將勢力伸入中國的南方，此將對中國形成南北包夾之勢。
- (2) 華人在越南的處境在之前中越雙方尚未交惡之前還不構成問題，但自 1977 年起，越南藉口所有制的改造，對華人進行壓迫與驅趕。華人被驅趕至未開發的「新經濟區」，或是被迫離境，使得大量難民逃亡或是湧入中國。
- (3) 中越雙方自 1974 年起便存有邊界與領土上的糾紛，其中包括雲南、廣西的邊界問題，東京灣海域的歸屬問題，以及西沙、南沙群島的所有權。

在這些因素的影響下，中國與越南於 1979 年 2 月 17 日至 1979 年 3 月 16 日爆發戰爭，稱為第三次印度支那戰爭或懲越戰爭。而這場戰

爭在柬埔寨事件中的意義，在於中國在越南後方給予了一定程度的壓力與打擊，並且嚇阻了越南向泰國挺進的機會。李光耀便曾感激中國懲罰了越南，否則情況將難以收拾（李光耀，2000：359）。

4. 泰國

泰國是柬埔寨事件中，最接近於戰場的地方；也因此泰國最直接地面臨到安全上的威脅。越南為分化東協，曾與泰國接觸，表示只要泰國在柬埔寨的問題上保持中立，越南將不會逼進泰國邊界。因此泰國對柬埔寨問題，尚未形成明確態度。

（二）新加坡的運作

新加坡的目的是希望越南撤軍，而新加坡所採行的方式有二，一是設法使東協國家意見一致，一是將柬埔寨問題國際化。

1. 設法使東協國家意見一致

（1）新加坡認為，中國是目前能牽制越南採取進一步軍事攻擊的國家，然而東南亞國家對於中國的共產主義存有戒心，加上馬來西亞與印尼並不希望大國的勢力進入東南亞，因此如何改變東南亞各國對中國的看法，這是新加坡要解決的第一個問題。

對此，筆者認為新加坡的解決方式是「確認何者才是東南亞最大的威脅」。新加坡認為，若東協各國只看柬埔寨問題或是越南的動向，則此問題難解；因此新加坡在論及柬埔寨的問題時，暫時先不把焦點放在越南跟柬埔寨這兩個當事國身上，而是設法去改變東南亞對中國威脅的看法。新加坡曾指出，由於中國在工業與軍事上較為弱勢，因此其在20年或是更長的時間內都無法對東南亞造成威脅；對於各國所擔心的共產主義與華人的問題，新加坡認為中國目前只能倚靠東南亞共產黨的忠誠，或是呼籲各國國內的華人效忠中國來對東南亞國家產生一些壓力，但是這些壓力充其量只是麻煩，而非各國無法解決的大問題。因此，誰

才是東南亞最大的威脅者，不是中國，而是蘇聯。蘇聯目前已經開始在越南設立海、空軍基地，換言之，蘇聯的勢力已經進入東南亞。蘇聯的實力及其所帶來的威脅遠遠超過中國，而已經不僅僅是麻煩而已。這樣的問題不是東南亞國家有能力解決，世界上能制衡蘇聯在東南亞勢力者，惟有美國的第七艦隊而已（轉引自魏煒，2007：242）。

新加坡採用的方法，依展望理論來看，是使用了框架（framing）的模式，亦即透過對問題或狀況的界說，而改變或是重新塑造對問題的看法。東協國家在問題發生時，其目光僅侷限在越南身上，因此馬來西亞與印尼只希望越南不要採取進一步的行動，而泰國重視的是越南不要侵犯他的邊界。若這時候新加坡提議要引進中國或其他大國的勢力時，東協國家只會去評估「越南與中國」何者會帶來較大的威脅，而極有可能否決新加坡的提議。因此新加坡對柬埔寨事件重新定義，認為不能將焦點限於越南，因為越南只是一個棋子，真正會帶來威脅的是越南背後的蘇聯。新加坡將問題從越南身上，直接拉高到區域間平衡的層次；也因此使得東協各國開始重視越南與蘇聯間的聯繫。

- (2) 由於泰國是最直接面對越南威脅的國家，因此新加坡必須設法穩固泰國的立場；新加坡外長拉惹勒南一直向泰國進行遊說，希望泰國不要接受越南的條件。此外在中國方面，早在1978年鄧小平到曼谷、吉隆坡與新加坡訪問時，李光耀便曾暗示鄧小平，指出泰國基本上是相信中國的，但是若中國在泰國危急時不出手相助，導致泰國因為蘇聯而改變立場時，後果將不堪設想。後來李光耀認為，泰國立場轉為堅定抗議越南的行動，應該是與得到了中國在泰國危急時必會相救的承諾有關（李光耀，2000：338）。因此東協當中分為泰國、新加坡堅決反對越南的一方，以及馬來西亞與印尼等較為妥協的一方。

- (3) 在聯合了泰國之後，新加坡必須設法說服馬來西亞與印尼。泰國的

立場由搖擺轉為堅持要求越南撤軍，使得新加坡在面對馬、印兩國時得到更有利的論述基礎，畢竟泰國才是直接受到越南威脅的國家，而其立場已經轉為堅持撤軍。除了泰國的立場轉變之外，還有兩件事影響了馬來西亞與印尼的看法：其一是 1979 年蘇聯入侵阿富汗，使得東南亞國家不得不正視蘇聯勢力外延的問題，其二是柬埔寨難民潮越來越嚴重，而對周邊的國家產生影響（轉引自魏煒，2007：242）。

而為了阻止越南扶植的韓桑林政權取代原本紅色高棉代表柬埔寨的合法性，李光耀認為必須對紅色高棉加以支持以與越南扶植的傀儡政府對抗（李光耀，2000：383）。但是由於過去的暴政，使得國際上除了中國之外無國家願意支持紅色高棉，因此新加坡、中國與泰國則提議，由紅色高棉、柬埔寨前國王西哈諾以及前首相宋雙等一起組織聯合政府。而由於泰國立場轉變、阿富汗問題以及難民潮的影響，馬來西亞開始轉為願意支持新加坡與泰國的立場；而在新、馬、泰等國家都開始支持聯合政府後，印尼再不跟進就要面臨在東協中被孤立的危險（李光耀，2000：385），因此印尼終於答應支持，而於 1982 年 6 月在吉隆坡簽署了建立民主柬埔寨聯合政府的協議。至此在新加坡的運作下，東協國家由原本對柬埔寨問題的不同調，逐漸的形成東協一致的共識；而新加坡也藉由東協的共識，將本身所關切的利益凸顯出來。

2. 將柬埔寨問題國際化

由於面對的是蘇聯的威脅，中國的實力只能牽制越南，尚不足以對付蘇聯，因此必須設法讓美國的勢力介入。為此，新加坡將中國的考量透露給美國。李光耀表示：

趙紫陽很巧妙地承認了單靠中國不足以解決柬埔寨問題，
中國還需要美國和東盟共同號召國際社會的支持……

1981年6月，(李光耀)同雷根總統在華盛頓單獨會晤時，我談起蘇聯怎麼給東南亞製造麻煩。我向他保證，中國並不希望在它周邊建立什麼附庸國，無論誰在柬埔寨的自由選舉中獲勝，中國都準備接受選舉結果。這是鄧小平說過的話。這番承諾讓雷根放下心來，願意支持我們的立場，堅決反對越南和他們的傀儡政權……雷根政府正走出在越戰中頹然失敗的陰影，準備扮演輔助性角色，支持非共抗越部隊(李光耀，2000：387)。

此外，新加坡繼東協之後，繼續設法爭取其他國際組織的支持。1979年新加坡將越南侵略柬埔寨的問題提交聯合國，被視為是新加坡在聯合國當中最重要的一次提案(魏煒，2007：246-247)。透過新加坡駐聯合國代表的穿梭遊說，反擊越南的論點，因此使得東協成功的說服其他國家開始減少對越南的經濟援助，以及讓聯合國開始介入越南及泰、東邊界的難民問題。1982年的聯合國大會上，西哈諾以民主柬埔寨聯合政府總統的身分，呼籲聯合國會員國讓柬埔寨恢復主權獨立；而聯合國也以105票的多數承認民主柬埔寨聯合政府。

除了聯合國之外，在不結盟運動以及1982年10月於斐濟召開的英聯邦政府領袖地區會議中，都看得到新加坡積極的身影。由於成功的使東協國家意見一致，使得新加坡的立場更為有利；因此在1982年的會議中，東協的立場戰勝了印度的意見，促使英聯邦對於民主柬埔寨聯合政府的承認。

肆、外交技巧：

剛獨立時的新加坡所面臨的安全困境，就地區性而言，新加坡的國防尚未完備，英國準備自蘇伊士運河以東撤軍，馬來西亞與印尼對新加坡不甚友好，區域內的共產勢力亦隨時為東南亞地區帶來動亂。而就整個冷戰

架構而言，蘇聯希望將共產勢力外擴，而美國則全力防堵；新加坡既不希望向蘇聯靠近而成為共產主義國家，亦不希望向美國靠近卻被美國完全操控。這樣的情形下，新加坡在外交上採取了兩種方法來維護其獨立安全，一是大國間的權力平衡，一是保持新加坡的彈性。

一、大國間的權力平衡

新加坡國防建軍尚未完備時，英國便已表示在 1971 年之前要將英軍撤離，使新加坡失去英國的保護。除了周邊的馬來西亞與印尼對其的猜忌之外，真正顯露出新加坡安全上困境的是新加坡過於脆弱，使得任何國家的任何不友善行動，都有可能使新加坡受損嚴重。就新加坡而言，其所採用的方法是透過利益，吸引其他大國的勢力進入東南亞，而這些大國的存在以及為了維護其利益，也會連帶的保持東南亞的和平。但是其中必須避免的是大國勢力進入東南亞後，造成東南亞國家對其過分依賴，而喪失了國家的自主性，因此新加坡認為要多吸引幾個大國勢力的進入，讓這些大國間彼此產生制衡的效應，而不致產生某一大國完全控制東南亞的情形。

（一）蘇聯

儘管蘇聯是個共產國家，並且有意向其他國家推展共產主義，但不可諱言的，蘇聯也是當時唯一能與美國抗衡的國家。60 年代末期美國的勢力已經透過菲律賓與越南而開始進入東南亞，因此新加坡開始與蘇聯接觸。因為就新加坡而言，蘇聯的勢力若是進入東南亞，一方面不但能制衡美國在東南亞地區的擴張，一方面也因為蘇聯勢力的存在，使得美國不會輕易的將勢力由東南亞撤離。

對新加坡而言，其最大的資產是他的地理位置。由於接近重要航道麻六甲海峽，因此新加坡可藉此與大國來往。特別是當 1969 年馬來西亞與印尼提出對麻六甲海峽的主權問題時，新加坡並不同意兩國的想法；就新加坡而言，重要航道是新加坡與世界性大國來往的重要工具，若將麻六甲

海峽一國一家化，則新加坡的選擇性將被限縮。

就蘇聯而言，與新加坡合作可維持其在東南亞航行上的便利；因此新加坡於 1968 年 6 月與蘇聯建立起大使級的外交關係，而蘇聯亦將其在亞洲最大的大使館設在新加坡。1971 年起，新加坡開始為蘇聯的非軍事性艦艇提供服務，因此蘇聯船艦可在新加坡進行維修、補給物資…等等。同年還發生了一件微妙的事件：1 月時兩艘蘇聯戰艦從麻六甲海峽通過，7 月時一艘蘇聯的驅逐艦更是在新加坡停靠。儘管之前面對外界就新加坡與蘇聯的關係表示質疑時，李光耀曾經表示不會讓蘇聯使用英國留下來的設備，並且不想在新加坡設立蘇聯或是美國基地。而對驅逐艦停靠的事件，僅表示這是與蘇聯的「不期而遇」（轉引自魏煒，2007：108）。但不管如何，蘇聯的勢力因為新加坡的關係而得以在東南亞更加擴展。

然而新加坡與蘇聯的關係並非一直進展下去。前已述及，新加坡引進大國勢力是希望藉由大國間的平衡而維持東南亞的和平以及此區域國家的獨立自主性；因此若大國間的關係失衡，或是大國的存在恐對東南亞國家發生威脅時，則有違新加坡原本的思考。這兩者在 70 年代開始出現。

1969 年 7 月 25 日尼克森發表「尼克森宣言」，指出美國雖不會輕易地將勢力撤出亞洲，但是美國也不會再繼續單獨地負責亞太地區的軍事安全；換言之，「尼克森宣言」旨在使亞洲事務亞洲化，美國開始要求亞洲國家自行為自己以及地區性的安全負責，美國將只會站在第二線。而 1973 年越戰結束以及後來 1977 年卡特就任總統，更可看出美國在東南亞勢力的後退。此外 1979 年先後發生了越南入侵柬埔寨以及蘇聯入侵阿富汗的事件，使得新加坡開始感受到蘇聯勢力正在擴張的威脅以及東南亞間勢力的失衡。

因此新加坡與蘇聯的關係開始降溫，1976 年外交部長拉惹勒南呼籲勸阻美國勢力撤出，其指出美國勢力的離開並不會東南亞得到脫離大國的自由，相反的是將東南亞交付蘇聯手中（魏煒，2007：110-111）。同年 8 月，

蘇聯要求在新加坡設立漁船基地遭拒。1980年新加坡宣布停止向蘇聯的飛機與船隻提供降落與過境的權利，目的希望蘇聯能停止援助越南。

（二）美國

在與蘇聯接觸的同時，新加坡亦希望與美國維持一定程度的關係，因此對美國介入越戰的行為加以支持；李光耀便指出：「沒有美國連同英國、歐洲、澳洲跟紐西蘭一起站在最前線地抗蘇聯和中國，新加坡怎麼能任意的抨擊其中一方或左右開弓。」「我已表明立場，支持美國介入越南（李光耀，2000：525）」。自1966年起，新加坡接受駐越美軍至新加坡休閒娛樂。而1967年10月，李光耀更到美國進行為其12天的訪問。

因此越戰期間，新加坡一直與美國維持穩定的互動，美國的航空公司在新加坡設有工廠，提供軍用與商業用飛機的維修。對於這樣的關係，美國認為「新加坡所提供的軍事以及商業上的服務，對自由世界來說是不可或缺的（George，1973：165）。」

70年代美國在東南亞方面退縮的傾向，對此李光耀曾於1977年訪美時向美國表示其在此區的勢力是在東南亞當中平衡蘇聯勢力的重要關鍵（Bedlington，1978：249），因為就新加坡的角度來看，之前美國的介入越戰不僅僅是抵擋了共產勢力，更為東南亞國家帶來了信心；李光耀認為：

美國如果罷手，形勢將不利於所有非共國家。泰國會改變立場，馬來西亞會緊跟著將被放進游擊隊的絞碎器中，受盡叛變行動的蹂躪折磨。然後隨著各地相互結盟的共產黨相繼控制了大局，共產黨人便會進一步摧毀新加坡，根本無需勞駕中共大軍開進東南亞（李光耀，2000：530）。」

李光耀的這番話，將新加坡的利益與美國的利益掛在一起。就美國而言，其在乎的是本身與共產勢力的進退；現今美國已經輸掉了越南，若因

為美國的勢力後撤，使得其他如泰國、馬來西亞相繼淪陷或是造成動盪，則中南半島甚至東南亞的赤化是否是美國所能接受的，太平洋至印度洋之間的東南亞海域，是不是就將代表著美國再也無法介入，甚至航行；這對美國的國家利益將是極大的損傷。此外，美國在世界各地建立起來圍堵共產勢力的同盟國家，會如何看待美國撤出東南亞？而對新加坡而言，其重視的是國家安全與東南亞的穩定，所以其必須說服美國不放棄東南亞，如此共產勢力才不會在此地過分擴張，新加坡的安全才得以保障。而這也說明了何以後來當美國要從新加坡撤離時，新加坡千方百計地設法將美國留下。

二、彈性

新加坡另一項重要的外交技巧，就是保持外交上的彈性；而其彈性係建立在與大國來往卻又不過份依賴大國上。對於像新加坡這樣的小國而言，為了要保持自身的安全，有時會依附於強權國家來保障自身的安全。然而想要依附強國首先必須要強國願意提供保護，而這牽涉到一個基本的問題，就是強權國家為什麼保護這個小國？保護這個小國對強國而言可以帶來什麼用處？

這樣的思考常常決定了小國是否能得到大國的保護。然而當小國以「有用」做為誘因而設法使大國對其加以保護時，常常面臨到三個問題：

（一）當有用變成無用

如同前述，當 1949 年美國決定不再介入中國的內戰時，儘管我國在二次大戰時與美國是盟友的身分，一旦我國對其而言是無用的，則繼續插手中國事務不見得對美國有利，因此不再支持國民黨政府。

韓戰使得我國開始獲得美國的支援，因為就美國而言，我國對於圍堵共產勢力而言是有用的。而從尼克森時期開始，為了要拉攏中國對抗蘇聯，我國對於美國而言又從有用的變成不這麼有用的，進而在 1979 年與我國

斷交。從無用到有用再變成無用，其實都是根據美國的政策在變動。因此對小國而言，隨著大國政策的變動，小國的待遇亦會不同；換言之，大國的政策是自變數，而小國的有效與否有時候是依變數，因此小國必須隨時提防大國政策的轉變。

（二）被強權國過分運用

就小國而言，對大國而言無用時無法獲得保護，但若大國認為小國是有用的，又必須謹慎大國對其的利用，因為國際上不乏例子證明，當小國依附於大國或強權國，後來卻成為大國的犧牲品。以南越而言，美國福植南越政府，就是希望透過南越而將其勢力伸進中南半島，不是僅僅限於菲律賓；而在防止共產勢力擴張的政策下，蘇聯與美國透過了北越與南越打了一場代理人戰爭。就南越而言，就是因為有用而後來成為美國圍堵政策的犧牲品。

（三）大國再也無法提供保護

小國依附於大國的保護時，一旦大國的勢力衰退，無法再提供小國保護時，則不論是否有用，小國的安全再也無法得到保護。以新加坡而言，當其還是英國的殖民地時，其安全是由英國負責，但當英國無力對抗日本時，新加坡便淪陷了。而當新加坡剛獨立時，原本也是由英國加以負責安全，但英國勢力衰退，而從蘇伊士運河以東撤軍後，新加坡便立即面臨了安全上的困境。對於這種突如其來的狀況，小國有用無用有時候已經不是這麼重要了。

新加坡為了避免這種依賴大國的情形，其所採取的方式是保持新加坡的彈性。就新加坡的外交政策而言，其彈性表現在兩方面，一個是本身資源的多元化，一個是往來國家的多元化。

先就資源的多元化而言，新加坡的重要資源有二，一是優越的地理位

置，一是經濟實力。這兩者的關係，主要是由於新加坡先擁有了優越的地理位置，而根據此資源而創造出經濟上的實力。在使用上，許多國家重視新加坡的原因，有的是因為前者，有的是因為後者，有的是兩者兼具。特過這兩項重要資源，新加坡向與其友好交往的國家提供這兩項資源，同時新加坡也因為他國重視這兩項資源，使得新加坡的利益與他國的利益掛勾在一起。

這種資源的多元化，使得新加坡避免掉前述小國「當有用變成無用」的困境。亦即新加坡並非因為單一的原因，而得以與大國在利益上掛勾；因此當經濟工具無效時，新加坡還擁有重要的戰略位置；當他國不重視地理位置的因素時，新加坡還擁有經濟上的因素。有論者形容新加坡的外交時，以「不把雞蛋放在同一籃子裡」來形容新加坡藉由與多國交往與掛勾來分擔其風險，但筆者認為新加坡除了不把雞蛋放在同一籃子之外，另一項重要因素在於新加坡擁有的不是雞蛋而已。

再就往來國家的多元化而言，新加坡獨立時剛好是處於冷戰時期，但是其外交政策上卻不受到意識形態的影響，因此新加坡與資本主義國家來往，也與共產主義國家來往。新加坡透過與許多國家合作，讓自己在外交上多出很多選項，使得新加坡避免了小國依附於單一國家時容易受到大國干涉的情形。故儘管新加坡與美國的關係良好，但當美國質疑新加坡的民主與人權問題時，新加坡所受到的壓力較其他小國來得低，其中原因之一就是新加坡他的國家利益並非僅僅美國友聯繫而已，而是新加坡與許多國家間都有重要的利益關係。這種多元化的情形讓新加坡的外交保持了極大的彈性。

新加坡的彈性使其得以操弄前述的「大國間權力平衡」；有了彈性，新加坡可以吸引大國的勢力進入東南亞，但卻又不會形成對單一強國或集團的過分依賴，而失去了自主性。與 19 世紀的英國一樣，新加坡與當時的英國兩者都在外交上充滿著彈性，也都在操弄權力平衡的概念來維持區

域性的安全。然而兩者的方法較為不同，英國藉由地處海外來觀察歐陸的形勢，當發現歐陸的勢力失衡時，英國便會跳進去以達成歐陸的權力平衡；換言之，英國就像是一個砝碼一樣，當權力平衡的天秤失衡時，英國會憑藉著自身的國力加入權力較小的一方，以達到權力平衡的目的。而新加坡在操弄大國間的平衡時，比較類似一個操弄天平的人；當美國勢力較大時，新加坡會希望蘇聯能加以制衡美國，而當蘇聯勢力擴張時，新加坡又會設法吸引中國或美國的加入；如同天平失衡時，新加坡會在重的一方減去一些重量，或是為輕的一方加進一些重量。其所產生的平衡，是新加坡覺得最適當的狀態。

伍、自我克制

許多討論新加坡外交的文章中，皆表示新加坡非常重視與周邊國家的關係，並且在外交上保持自制，儘量不激怒其鄰國。新加坡之所以如此選擇，筆者認為可由展望理論來加以解釋。

鑒於新加坡的資源稀少，而本身的脆弱性高，故與他國的互動上以相互合作為主；因此新加坡非常重視與印尼及馬來西亞的關係。此外，由於種族上的因素，使得新加坡的處境是「馬來海洋中的華人島嶼」（李光耀，1998：11）、「黑色穆斯林中的以色列」（轉引自魏煒，2007：54），所以在外交上會儘量與印尼及馬來西亞維持友好關係。

由於新馬分家的因素中，華人與馬來人的問題是分家主因之一，在與新加坡分家後，馬來西亞於 1969 年發生五一三種族衝突事件，因此就新加坡而言，種族問題是其與馬來西亞關係中一個重要的部分。當時馬來西亞的領導者認為，華人是外來移民，而馬來人才是真正的 Bumiputera（原住民之意）（顧長永，2009：202），但是華人卻佔據了經濟上的利益與優勢，使得馬來人一直無法脫離貧窮困境。因此就馬來西亞的角度，馬來人已經處於經濟上的弱勢，必須設法保持其在政治利益上的優勢，否則馬來

人與華人之間永遠無法平等。然而對於馬來西亞政府這樣的措施，必然會引起內部華人的反彈以及對於政治權力的要求。在這樣的衝突與麻煩下，更容易覺得華人是問題根源。因此就新加坡而言，面對馬來西亞時謹慎，不能讓馬來西亞產生一種「華人欺負馬來人」的感覺。

就展望理論而言，不能產生「華人欺負馬來人」的氛圍，就等於是不能讓馬來人使用這樣的框架去界定華人與馬來人之間的關係。一旦如此的框架形成，任何新加坡所從事的行為，都會被放到這樣的框架下檢視，進而新加坡的行為很容易會被認為都是出自於華人的利益，在對馬來人進行壓迫。而由於新加坡周邊國家內部有許多馬來人，一旦讓周邊國家產生這樣的框架，則新加坡破壞的不僅是與馬來西亞的關係而已；例如這樣的態度亦能解釋新加坡與印尼的關係。

再就「損失厭惡」而言，圖 1-1 已經說明，給予同樣單位的收益與損失相比較時，人們會比較容易感受到價值的被剝奪，亦即是損失所帶來的效果會大於收益的效果。今天新加坡在外交上努力地維持與馬、印之間的關係，筆者認為就是因為人在決策時都會對於損害特別敏感，特別地凸出本身受到損失的情形；一旦遇到損失的情形，就會覺得很嚴重的敵意或是被剝奪感，而這也就是圖 1-1 中同單位下 $b > a$ 的情形。而更嚴重的是，一旦決策者感受到對方在給其造成損失時，決策者很容易會因為敏感而將此行為解釋為具有敵意的。一旦認為對方該行為是有敵意的，則「敵意」的框架進而便會形成。就 Buzan 的看法，「敵意」的概念可解釋許多單純從權力關係尚無法分析的行為（Buzan, 1991: 190）。

因此可知，「損失厭惡」與「框架效應」是經常相互影響的。因為決策過程中對於價值的損失是敏感的，因此不論程度大小的損失出現時，決策者都會察覺，因此漸漸會形成敵意。而當敵意的框架形成，再度出現損失時，就會使得決策者感受到比敵意框架出現前更大的損失，因此又會更加的對對方產生敵意；因此在「損失厭惡」與「框架效應」的循環下，決

策者很容易做出極端的回應。

此外，「稟賦效應」與「既付成本」間的關係同樣地會使決策者產生不理性的決策。由於稟賦效應指出，決策者會給予自身擁有的事物給予較高的價值，因此一旦自身的事物被剝奪時，決策者會感到很嚴重的被剝奪感。這種事物的失去會使得決策者受到「既付成本」的影響，十分重視這次的損失，而認為不論使用何種方法，一定要將損失彌補回來。例如普法戰爭中後普魯士要求法國割讓亞爾薩斯與洛林兩省，法國對這樣的結果非常不能接受，而認為勢必一定邀將兩省奪回。

普法戰爭的例子中另一項需要重視的是框架效應的影響；對與亞爾薩斯與洛林的失去，法國視為是奇恥大辱，進而引發了民族主義。這樣的框架效果或讓決策者得以凝聚國內的團結與士氣而加以應用，或讓國內民眾對他國產生敵意；總之一旦某種對他國不友善的框架形成時，該國很容易因為同仇敵愾而團結在一起，並且將對手國的一切都往不友善的方向去解釋。在新加坡與周邊國家的關係上，為了怕鄰國對新加坡產生如此的觀感，因此使得新加坡在與馬來西亞與印尼等周邊國家互動時，會因為一些歷史上或是結構上存在的因素，使得新加坡認為在與此二國互動時必須特別謹慎。

由於初獨立時的弱小，因此外界的攻擊與損害，對新加坡而言都有可能是極大的創傷；因此新加坡極力設法避免這樣的情形。除了前述的馬來人與華人之間的問題外，冷戰時期共產主義的擴張亦對新加坡帶來影響。周邊國家將新加坡視為華人國家，在種族上被視為與中國相同，也因此周邊國家理所當然的認為新加坡應該與中國有所關聯，甚至雙方在外交上也會連成一氣，而幫助中國的共產勢力進入新加坡。

為避免鄰國透過這樣的框架或眼光去檢視新加坡，在冷戰時期新加坡與中國往來的過程中，新加坡採取了某種程度上的自制，不讓鄰國感覺到新加坡在為中國勢力進入東南亞鋪路。有學者認為新加坡當時的對華政策

採取的是政經分離的原則，亦即在經濟方面與中國往來，但在政治上卻鮮與中國互動，而形成一種兩國在政治關係與經濟關係上的極大反差(魏煒，2007：314)。因此以鄧小平曾於1978年至曼谷、吉隆坡與新加坡訪問來看，新加坡與中國雖然還是有政治上的接觸，但新加坡在處理共產主義這意識形態上的問題仍是非常謹慎。新加坡與蘇聯的互動上亦有相同情形；例如蘇聯艦艇曾經停靠過新加坡，一旦蘇聯共產勢力在東南亞過度擴張時，新加坡便暫緩與蘇聯的關係。

新加坡所重視的，是不希望鄰國將其視為共產主義的馬前卒，也因此新加坡在與中國的互動上較為自制，深怕與中國的互動，引起周邊國家敵視的眼光。以印尼為例，1965年印尼曾爆發軍方與印尼共產黨的衝突，而1967年也因為中國對於印尼共產黨的支持以及表示不會放棄與東南亞共產黨的關係，印尼而與中國斷交。對於中國以及共產主義的敵視，很容易波及到新加坡而對其感到反感；針對這種情形，儘管新加坡已與中國有經貿上的往來，新加坡還是對印尼表示除非印尼先與中國復交，否則新加坡絕對不會在印尼之前與中國建立正式的外交關係。因此當1990年8月印尼與中國復交後，新加坡才於同年10月與中國建交。

表 5-5 原東協五國與中國建交日期

| | |
|------|--|
| 印尼 | 1950年04月13日~1967年10月30日 1990年08月08日 |
| 馬來西亞 | 1974年5月31日 |
| 菲律賓 | 1975年06月09日 |
| 泰國 | 1975年07月01日 |
| 新加坡 | 1990年10月03日 |

資料來源：中華人民共和國外交部 <http://big5.fmprc.gov.cn/gate/>

big5/www.fmprc.gov.cn/chn/pds/ziliao/2193/

第六章 結論

在大國所主導的國際社會中，小國不容易扮演具有影響力的角色，特別是在安全議題以及國際秩序的議題層面上，小國幾乎沒有置喙的空間。因此小國得以展現實力的議題，大多屬低層級的議題。在這樣的國際秩序下，當小國與大國互動時，小國如何透過資源的使用，以爭取本國的國家利益，維護自身的安全，是本文所討論的重點。第三章中筆者論述了小國與大國互動時，得以累積資源、與大國產生利害關係、參與國際組織、良善的外交技巧及自我克制等五種方式來爭取利益；而這五種方式中，尤以「與大國產生利害關係」中的「設法對大國而言是有利的或有用的」最為重要。

壹、小國部分

學者研究俄羅斯與其他前蘇聯共和國間的關係後指出，當大、小國家處於相鄰位置，在雙方實力不對等以及大國對小國有主權上的要求下，小國的政策將只能在抗衡或扈從之間做選擇（吳玉山，1997：19）。若以俄羅斯與其他前蘇聯共和國間的關係為例，當周邊小國擁有較好的經濟發展程度，或是有依賴其他強權的可行性時，則小國較能對俄羅斯採取抗衡的政策（吳玉山，1997：26）。若從該結論繼續延伸，怎樣的小國得以獲得大國的「青睞」而獲得援助，或小國該如何去爭取到其他大國的支持，此問題可以從成本與收益的角度討論。

在論及國際體系的變動時，Gilpin 認為，國際體系的變動基本上與利益有關。當有利可圖或是為了避免不利益的出現時，都會促使國家去採取某些行動；透過這些行動，國家得以使自身的利益增加，直到該行動的收益與成本平衡為止（Gilpin，1981：10-11）。Gilpin 提出的成本與收益間的比較，可以視為是國家許多對外行為的原動力，因為國家的行為基本上也是基於利益為出發點，以增加本身的利益，或是設法減少對本國有害的事

務。筆者第三章論及「與大國產生利害關係」中的「設法對大國而言是有利的或有用的」，基本上就是從這個角度出發。小國若希望在與大國互動時得以增加自身的利益，或是避免遭受到傷害，基本上的原則有二，一是設法增加大國所能得到的利益，一是設法增加大國對小國不利時所必須付出的成本；而前者就是小國得讓大國覺得有利或有用的方式。當小國能夠使大國的利益增加時，將比較能夠促使大國願意與小國互動與合作；而當小國遇到困境時，大國也較有誘因出手援助小國。

小國若希望對大國而言是有利的，最好的方式係小國能夠擁有大國想要的資源。小國若是能擁有大國所想要的資源時，則比較容易受到大國的重視，甚至保護；而該小國在與大國互動時，也因此而擁有得以施力的槓桿。以瑞士為例，從過去向他國提供傭兵的服務、兩次世界大戰時期瑞士成為各交戰國的武裝緩衝區，以及現今瑞士所提供的匿名存款制度，在在都顯示出瑞士這一小國之所以能長久存在並且維持自身的安全，依靠的並不是中立的政策，而是在於瑞士能夠創造出一種被大國需要的價值（張亞中，2008，94-104；232-233）。由於擁有這種被需要的價值，瑞士才能避免他國的覬覦，甚至獲得大國給予支持，而使其中立政策得以遂行，並在兩次大戰中維持了自身的安全。

惟小國在透過此方式與大國互動時，真正能為小國帶來利益的因素，不在於小國擁有的是什麼樣的行為與資源，而是在於大國是否「想要」小國所擁有或是能夠提供的資源。當大國「想要」或「重視」小國所擁有的資源時，大國才會對小國提供利益或是給予妥協或讓步；反之，若大國不重視小國擁有的資源，或是大國對於小國的資源從「想要」變成「不想要」時，小國便將失去有力的籌碼。因此，小國能否透過「擁有對方想要的資源」來向大國爭取利益，真正關鍵性的因素在於大國是否「想要」小國的資源；小國對大國的價值高低，取決於大國主觀的判斷，而非小國實際上

擁有多少資源或是能提供多少資源。

這樣的論述牽涉到大國的戰略考量。若小國所擁有的資源或是行為，能夠成為大國的戰略考量中有利的因素時，則這樣的資源才有可能成為大國想要的資源，而使小國在大國的戰略考量扮演重要的角色。相反的，若是小國的資源無法在大國的戰略中找到著力點，或是大國的戰略改變而使得小國的重要性下降時，則小國的資源對於大國而言就有可能成為不需要的。例如 60 至 70 年代美國對中國的戰略從圍堵共產勢力擴張轉為希望聯合中國來制衡蘇聯時，台灣便因為美國戰略的轉變而無法再與美國有較為密切的合作。台灣的資源沒有改變，改變的是美國的戰略，而使得台灣在美國的考量中重要性下降。因此當小國希望本身的資源能為大國所需時，其必須考量的是當時大國的戰略為何；換言之，小國應該設法將本身的利益「嵌」入大國的戰略中。故小國必須了解大國的戰略思考與需求，以及設法增加本身應對大國戰略改變時的彈性。

因此，當小國與大國互動時，若要維護自身安全，增加國家利益，則筆者認為小國應當：

- 一、設法對大國而言是一個有利的或有用的小國，亦即是創造被大國需要的可能性。
- 二、若是擁有大國想要的資源，則易創造出被大國需要的可能性，或是受到大國的重視。
- 三、大國的戰略考量才是小國資源對大國是否有用的重要標準，因此若小國的資源能在大國的戰略中扮演重要的地位，方能使大國重視小國或給予支持。

貳、新加坡部分

本文中所討論的新加坡，係以冷戰時期的新加坡為討論範圍；剛獨立時的新加坡甫自馬來西亞脫離，許多得以維護國家生存與安全的條件要素

都尚未具備或成熟，因此這段時期新加坡最重要的任務，在於設法解決自身的脆弱性，以使國家得以在國際社會中生存，進而維護、增進本國的國家利益。

「外交是內政的延長」，這一論述在新加坡尤為明顯。筆者認為，面對剛獨立時整體國力低落的困境，新加坡追求的首要目標是國家的生存安全。新加坡的執政黨鑒於新加坡過於脆弱，必須要將該國的能力與資源做最有效的利用，不能有一絲一毫的浪費或是錯誤，以期在最快的時間內達到一定的成績。就李光耀等人的看法認為，使新加坡得以迅速在國際社會中站穩腳步之最有效率的方式，在於由一個精明的執政團隊來領導新加坡；而整個新加坡所有的能力與資源，都必須用於支持以及執行執政黨所制定國家的政策與方針。為了達到此目的，當時新加坡採行的管道有二：一是加強社會凝聚（social cohesion），一是維持一個強而有力的政府。

為了能使新加坡國內形成一種團結一致的氛圍以為國家目標努力，首先必須擁有一個穩定的國內社會。新加坡在國內社會中一方面以一種開放且尊重的態度去面對內的多元種族與文化，藉以減少不同文化間的摩擦，維持社會的穩定與和諧；另一方面則是透過政府所實行的管制以及對反對勢力的打壓，減少社會內部的「雜音」或對執政黨的批評。這種一方面開放一方面管制的手法，其目的只有一個，就是去塑造一個鞏固而團結的新加坡。

至於政府領導方面，對於人民行動黨而言，簡言之就是必須形成一個強而有力的政府。因此一方面其執政成績要好，能夠帶領新加坡進步，而另一方面在政策的實行上較為強勢，不容許反對黨的勢力影響阻撓人民行動黨的施政。故人民行動黨廣納精英人才，藉以維持執政成績，並且打壓反對勢力，減少任何可能對人民行動黨的挑戰。對於西式民主以及政黨制度，就李光耀的角度而言，這些模式只會增加國家社會的內耗與動盪，而

且執政輪替不但使政策難以延續，更無法保證反對黨的執政品質。因此雖然有論者認為新加坡的政府有效率的原因在於新加坡面積狹小，管理上較為容易，但筆者認為，人民行動黨成功的原因，係在於本身執政成績的優良使新加坡人民願意接受其領導，以及反對黨的勢力較難撼動執政黨的地位這兩方面所造成。

透過加強社會凝聚以及維持一個強而有力的政府，人民行動黨鞏固了國家內部的穩定，而這也成為了新加坡對外政策的基礎。就人民行動黨而言，新加坡過於脆弱，因此首先必須把持住內部的穩定及團結，故不論是國內的反彈聲音或是來自國外的批評，只要是人民行動黨認為有破壞或是干涉新加坡內政之虞者，便會加以禁止、打壓或是對抗。筆者認為，新加坡國家內部的穩定以及執政黨地位的不可動搖，是新加坡對外政策的基礎，也是新加坡對外政策的原則，這一點是不能被其他國家所挑戰的。例如面對西方國家對新加坡不夠民主的批評、對印尼兩位士兵執行死刑、對美國青年執行鞭刑、印尼與馬來西亞反對新加坡引入大國勢力，以及 1986 年讓以色列總統赫爾佐克（Herzog）訪問新加坡…等事件時，許多論者都認為新加坡當局處理的過於自我或是草率，但筆者認為這是新加坡維持國家生存的基礎，必須堅持。

至於在對外政策方面，新加坡主要是透過「掛勾」讓自身的利益與他國的利益結合在一起。以新加坡設法引導大國勢力進入東南亞為例，鑒於共產勢力的擴張以及周邊國家可能帶來的威脅，新加坡認為要維持東南亞的安全必須有大國勢力的進駐，並且在此區形成勢力上的均衡；藉大國勢力的存在與平衡，維持東南亞區域的安全，卻又不易使小國被單一大國所操弄或犧牲。

新加坡之所以得以遂行其外交政策，若以前述「擁有對方想要的資源」來檢視，可發現新加坡擁有一項大國非常需要的資源，即優越的地理位置。

新加坡透過該資源的運用，在冷戰時期讓蘇聯艦艇得以駛入東南亞海域，讓美國身陷越戰的困境時給予經濟上與地利上的援助。新加坡外交上對於美蘇兩強的中立，並非對於任一方皆不接觸，反而是透過本身資源在大國戰略中的運用，積極地與其他國家互動，使得新加坡的利益與大國的利益相結合，也因此而維護了新加坡的生存安全。

就新加坡而言，其之所以能在國際社會中發揮影響力並且爭取國家利益，有認為此導因於新加坡擁有優秀的經濟實力，有認為導因於新加坡採行的是靈活但不失原則的實用主義；亦有認為新加坡與其他小國相較，最大的不同之處在於新加坡展現出無比的積極主動性（魏煒，2007：334）。筆者基本上認同這些論述，認為經濟實力、外交彈性…等因素在新加坡的外交關係上扮演非常重要的角色；但是筆者認為，支持新加坡外交的最主要因素，還是前述的優越的地理位置。

地理位置是新加坡最為重要且得天獨厚的天然資源。就新加坡的開發歷史來看，若不是地理位置優越，英國人也不會如此重視新加坡，而在本地開埠設港，也因此而奠定了新加坡經濟開發的基礎。正因為地理位置的原因，產生交通上的便利，進而使得新加坡的經濟發展地如此迅速與繁榮。此外，再就與他國互動以及外交上的彈性而言，新加坡具有位置上的重要以及因此而發展出的經濟實力，這對他國而言，新加坡所能提供的利益以及重要性非同尋常，進而與新加坡產生利益上的共同關係。正由於新加坡與許多國家都有共同的利益關係，因此使得新加坡不會容易受制於單一國家，故創造出新加坡在外交上的彈性。

筆者認為，新加坡所具有的優勢當中，優越的地理位置係最為重要且不可取代的；由於地理位置上的得天獨厚，使得新加坡得以該資源為基礎，發展出其他的資源、優勢以及影響力。換言之，新加坡在對外關係上許多的可用資源，皆是以優越的地理位置作為根本所創造出來的。

因此，冷戰時期的新加坡為小國外交政策的分析對象，筆者認為這段期間新加坡維持國家生存與發展的重點為：

- 一、由於新加坡係被馬來西亞趕出而被迫獨立，在許多條件與資源皆不成熟的情形下，當時的新加坡的首要問題是面對自身的脆弱性。
- 二、鑒於資源稀少且脆弱性高，因此新加坡執政黨認為唯有透過全國團結一致，將有限的資源做最為有效且務實的利用，方有可能維護國家的生存。
- 三、「全國團結一致」係新加坡追求國家生存與安全的基本原則，為維護該原則，新加坡執政黨拒絕來自於國內、國外任何可能破壞該原則的力量與可能性。
- 四、新加坡所擁有的資源中，最為重要者係該國優越的地理位置；新加坡的經濟力量與彈性等優勢，皆以地理位置為基礎所發展出來。

參考書目

一、中文

- 丁永康 (1995),〈小國外交理論與紐西蘭外交政策分析〉,《問題與研究》,第 34 卷,第 12 期,頁 61-72。
- 方連慶、劉金質、王炳元主編 (1999),《戰後國際關係史》,北京:北京大學出版社。
- 毛維凌譯 (1989),〈以小制大-談中華民國對美貿易的因應之道〉,《美國月刊》,第 3 卷第 9 期,頁 97-107。譯自於 Steve Chan (1987),“The Mouse That Koard: Taiwan’s Management of Trade Relations with the United States”, *Comparative Political Studies*, Vol.2, No.3.
- 王正毅、馮懷信譯, Amitav Acharya 著 (2004),《建構安全共同體: 東盟與地區秩序》(Constructing a Security Community in Southeast Asia) (2001), 上海: 上海人民出版社。
- 王曾才 (1993),《西洋現代史》,臺北: 東華。
- 王曾才 (2008),《國際史概論》,台北: 三民。
- 王鳴鳴 (2008),《外交政策分析: 理論與方法》,北京,中國社會科學出版社。
- 朱廷智 (1999),《搶救台灣: 小國危機處理》,台北: 時報。
- 江憶恩 (1989),〈弱國怎樣面對強國〉,《美國月刊》,第 4 卷,第 5 期,頁 86-93。
- 百瀨宏著,張國興譯 (1990),《小國》,台北: 現代學術研究基金會。
- 吳玉山 (1997),《抗衡或扈從: 兩岸關係新詮: 從蘇聯看臺灣與大陸的關係》,台北: 正中。
- 吳志中 (2005),〈不是大國說了算: 歐盟整合,小國扮關鍵力量〉,《Taiwan News 財經·文化周刊》,第 197 期,頁 66。
- 吳家恆、方祖芳譯, J. Nye, Jr. 著 (2006),《柔性權力》(Soft Power: The Means to

Success in World Politics) (2004), 台北：遠流。

呂元禮、黃銳波、邱全東、黃薇合著 (2006), 《魚尾獅的政治學—新加坡執政黨的治國之道》, 南昌：江西人民出版社。

李光耀 (1994), 《李光耀 40 年政論選》, 北京：現代。

李光耀 (1998), 《李光耀回憶錄 1923-1965》, 台北，世界書局。

李光耀 (2000), 《李光耀回憶錄 1965-2000》, 台北，世界書局。

李明 (2005), 〈韓戰前後的美國對華政策〉, 發表於「中國近代史的再思考」國際學術研討會, 中央研究院近代史研究所主辦。

李偉成、譚溯澄譯, K. J. Holsti 著 (1988), 《國際政治分析架構》(International Politics, A Framework for Analysis), 台北：幼獅。

李登科等編著 (1996), 《國際政治》, 台北：國立空中大學。

周方銀 (2005), 〈小國為何能長期存在〉, 《國際政治科學》, 第 1 期, 頁 24-47。

周敏凱 (2004), 《國際政治學新論》, 上海：復旦大學。

明居正 (1995), 〈以小搏大的關鍵何在：大陸政策之戰略思考〉, 《理論與政策》, 民國 84 年冬季號, 頁 84-91。

林若雲 (1996), 〈軍備轉移與外交政策—新加坡的個案研究〉, 《國際關係學報》, 第 11 期, 頁 221-241。

林哲夫編 (2001), 《新時代小國的防衛策略》, 台北，前衛。

林碧炤 (1988), 〈國際關係權力概念的解析〉, 《問題與研究》, 第 27 卷, 第 4 期。

林碧炤 (1990), 《國際政治與外交政策》, 台北：五南。

姚遠等譯, 威廉內斯特 (William Nester) 編著 (2005), 《國際關係：21 世紀的政治與經濟》(International Relations: Politics and Economics in the 21st Century) (2001), 北京：北京大學。

洪茂雄 (2000), 〈論「特殊國與國關係」及其台灣化建構〉, 【線上資料】, http://www.taiwanncf.org.tw/ch01/public_show.asp?title=02.%BD%D7%A1u%AF

[S%AE%ED%B0%EA%BBP%B0%EA%C3%F6%ABY%A1v%A4%CE%A8%E4%A5x%C6W%A4%C6%AB%D8%BAC%A1\]ACx%ADZ%B6%AF%A1^](#) ,
2009/1/20。

洪鎌德 (1997),《新加坡學》,台北:揚智。

唐子長 (1947),《二次世界大戰歐洲戰史》第3卷,北歐戰場,上海:永祥。

奚明遠編譯, Rays S. Cline 著 (1982),《1980年代世界權力趨勢及美國外交政策》
(World power trends and U.S. foreign policy for the 1980's) (1980),台北:黎明文化。

孫光明 (1997),《主權國家以外實體參與政府間國際組織之方式:以歐聯,港澳等現存實例之探討》,台北:外交部研究設計委員會。

孫國祥 (2007),〈先進國家「全民國防教育」成功案例之比較——以瑞士、以色列與美國為例〉,全民國防教育網研討會論文集,
[http://gpwd.mnd.gov.tw/self_store/2/self_attach/07.%E5%AD%AB%E5%9C%8B%E7%A5%A5\(P055-076\).doc](http://gpwd.mnd.gov.tw/self_store/2/self_attach/07.%E5%AD%AB%E5%9C%8B%E7%A5%A5(P055-076).doc)。

徐本欽 (1988),〈新加坡政治領導層與繼承問題〉,《問題與研究》,第27卷,第7期。

袁易 (2005),〈「不擴散核武器條約」之再審視:一個權力政治與身份政治的解析〉,
《問題與研究》,第44卷,第42期,頁101-150。

張亞中 (2008),《小國崛起》,台北:聯經。

張明澍譯, Bruce Russett 與 Harvey Starr 著 (1995),《國際政治》(World Politics: the Menu for Choice, 4th ed.) (1992),台北:五南。

張錫鎮 (1999),《東南亞政府與政治》,台北:揚智。

莊素玉 (1994),〈新加坡-向世界高標挑戰的小獅〉,《天下雜誌》,157期,台北:天下雜誌社。

莊素玉 (1995),〈新加坡預練新世紀〉,《天下雜誌》,168期,台北:天下雜誌社。

- 許懷聰(1985),〈新加坡的外交政策〉。《問題與研究》,第23卷,第8期,頁22-34。
- 陳文賢(1997),〈政府在政治經濟發展中所扮演的角色:新加坡與馬來西亞之比較〉。《東南亞季刊》,第2卷,第3期,頁36-51。
- 陳欣之(1999),《東南亞安全》,台北:生智。
- 陳勁甫、李樹幹(2004),〈中華民國嚇阻戰略之評析〉。《問題與研究》,第43卷,第5期,頁1-25。
- 郭俊麟(1998),《新加坡的政治領袖與政治領導》,台北:生智。
- 陳祖洲(2001),《新加坡—“威權型”政治下的現代化》,成都,四川人民出版社。
- 陳偉華(2000),〈從「戰略嚇阻」論臺灣「國防戰略」發展的兩難〉。《戰略與國際研究》,第2卷,第4期,頁71-96。
- 陳偉華(2001),〈建構臺灣防衛性嚇阻戰略之研究〉。《戰略與國際研究》,第3卷,第4期,頁80-104。
- 陳偉華(2001),〈傳統嚇阻在理論上的辯證〉。《戰略與國際研究》,第3卷,第2期,頁153-175。
- 陳偉華(2002),〈論結構性嚇阻與決策性嚇阻〉。《問題與研究》,第41卷,第2期,頁23-42。
- 陳鴻瑜(1989),〈新加坡的外交政策〉。《問題與研究》,第28卷,第10期,頁36-52。
- 陳鴻瑜(1991),〈新加坡的威權主義民主與發展型態〉,《問題與研究》,第30卷,第3期,頁29-40。
- 陳鴻瑜(1992),《東南亞各國的政治與外交政策》,台北:渤海堂。
- 覃主元等著(1999),《戰後東南亞經濟史,1945-2005年》,北京:民族出版社。
- 鈕先鍾(1996),《戰略研究入門》,台北,麥田出版。
- 劉少華(2000),〈新加坡的生存政策與對外關係〉,《世界歷史》,2000年第12期,中國社會科學院。
- 劉必榮(1989),《談判》,台北:時報。

- 劉必榮 (1993),〈不對稱結構下的談判行為分析〉,《東吳政治學報》,第 2 期,頁 219-267。
- 劉必榮 (2007),《新世紀談判全攻略》,台北:先覺。
- 魯虎 (2004),《新加坡》,北京,社會科學文獻出版社。
- 謝明瑞 (2006),〈展望理論之探討〉,國政研究報告,
<http://old.npf.org.tw/PUBLICATION/FM/095/FM-R-095-003.htm>。
- 韓福光、華仁、陳澄子合著 (1999),《李光耀治國之鑰》,台北:天下遠見出版。
- 藍玉春 (2004),〈歐盟尼斯條約評析〉,《問題與研究》,第 43 卷,第 4 期,頁 73-94。
- 藍於琛 (1996),《權力平衡,相互依存下的小國外交政策:三次台海危機(1954-55, 1958, 1996) 中台灣的生存策略》,國立中正大學政治學研究所碩士論文。
- 魏煒 (2007),《李光耀時代的新加坡外交研究》,北京,中國社會科學出版社。
- 嚴震生 (1995),〈「芬蘭化」的歷史經驗與兩岸關係發展之比較〉,《問題與研究》,第 34 卷,第 12 期,頁 73-83。
- 蘇秀法 (1981),〈「芬蘭化」和「丹麥化」陰影下的歐洲〉,《問題與研究》,第 20 卷,第 5 期,頁 21-30。
- 顧長永 (2005),《東南亞政治學》,台北:巨流。
- 顧長永 (2006),《新加坡蛻變的四十年》,台北:五南。
- 顧長永 (2009),《馬來西亞獨立五十年》,台北:商務。

二、英文

Acheson, Dean (1969), *Present at the creation: my years in the State Department*, New York : Norton.

Alagappa, Mathiah ed. (1998) , *Asian security practice: material and ideational influences*, Stanford, Calif.: Stanford University Press.

Art, Robert J. and Robert Jervis(2007), “*International politics : enduring concepts and contemporary issues*” 8th ed., Pearson Education.原文出自 “American Foreign Policy and the Fungibility of Force” ,*Security Studies*,Vol.5,No.4,pp7-42.

Azar, Edward E.(1973), *Probe for peace: small-state hostilities*, Minneapolis: Burgess.

Bedlington, Stanley S. (1978) , *Malaysia and Singapore: the building of new states*, N.Y. : Cornell University Press.

Buzan, Barry (1991) , *People, states, and fea : an agenda for international security studies in the post-cold war era*, Boulder, Colo. : L. Rienner.

Chen , Peter S.J.(1983), *Singapore development policies and trends*, New York: Oxford University Press.

Chew, Ernest C. T. and Lee, Edwin (1991) , *A history of Singapore*, New York: Oxford University Press.

Clough, Ralph N. (1975) , *East Asia and U.S. security*, Washington: Brookings Institution.

Coplin, William D. (1980) , *Introduction to international politics*, Englewood Cliffs, N.J. : Prentice-Hall.

East, Maurice A.(1973), “Size and Foreign Policy Behavior :A Test of Two Models.” *World Politics*, 25:556-576.

Funston, John (2001) , *Government and politics in Southeast Asia*, Singapore: Institute of Southeast Asian Studies.

- George, T. J. S. (1973), *Lee Kuan Yew's Singapore*, London: Deutsch.
- Gilpin, Robert (1981), *War and change in world politics*, New York: Cambridge University Press.
- Gregor, A. James (1989), *In the shadow of giants: the major powers and the security of Southeast Asia*, Stanford, Calif.: Hoover Institution.
- Haas, Michael (1999), *The Singapore puzzle*, Westport, Conn.: Praeger.
- Habeb, William M. (1988), *Power and Tactics in International Negotiation: How Weak Nations Bargain With Strong Nations*. Baltimore: Johns Hopkins University Press.
- Handel, Michael (1981), *Weak states in the international system*, London: Frank Cass.
- Harden, Sheila (1985), *Small is dangerous: micro states in a macro world*, New York: St. Martin's Press.
- Huff, W. G. (1994), *The economic growth of Singapore: trade and development in the twentieth century*, New York: Cambridge University Press.
- Hughes, Barry (1991), *Continuity and change in world politics: the clash of perspectives*, Englewood Cliffs, NJ: Prentice Hall.
- Jones, Walter S. (1988), *The logic of international relations*, Glenview, Ill.: Scott, Foresman.
- Jordan, Amos A. and William J. Taylor (1984), *American national security: policy and process*, Baltimore: Johns Hopkins University Press.
- Josey, Alex (1980a), *Singapore: its past, present, and future*, London: Andre Deutsch.
- Josey, Alex (1980b), *Lee Kuan Yew*, Singapore: Times Books International.
- Kahneman, Daniel and Amos Tversky (1979) "Prospect theory: An Analysis of Decision under Risk", *Econometrica* vol.47, no.2(March), 263-91.
- Kennedy, Paul M. (1987), *The rise and fall of the great powers*, New York, NY: Random House.

- Keohane, Robert O. and Joseph S. Nye (1977) , *Power and interdependence : world politics in transition*, Boston, [Mass.] : Little, Brown.
- Keohane, Robert O. (1969) ,“Lilliputians Dilemmas : Small States in International Politics.”*International Organization*, Vol.23, No.2:291-310.
- Kissinger, Henry (1979) , *White House years*, Boston: Little, Brown.
- Lee, Kuan Yew (1998) , *The Singapore story : Memoirs of Lee Kuan Yew*, New York: Prentice-Hall.
- Leifer, Michael (2000), *Singapore's Foreign Policy : Coping with Vulnerability*, UK : Routledge.
- McCraw, David J.(1994) “New Zealand's Foreign Policy under National and Labor Governments: Variations on the Small State Theme?” *Pacific Affairs*, Vol.67, No.1, pp7-25.
- Milne ,R.S., (1966) , “Singapore’s Exit from Malaysia : The Consequences of Ambiguity” .*Asian Survey*, Vol.IV, No.3, March 1966.
- Milne, R. S (1990) , *Singapore: the legacy of Lee Kuan Yew*, Boulder: Westview Press.
- Mintz, Alex and Steven B. Redd (2003) "Framing Effects in International Relations", *Synthese*, no.2, pp.193-213.
- Mirza, Hafiz (1986) , *Multinationals and the growth of the Singapore economy*, New York: St. Martin's Press.
- Morgenthau, Hans Joachim.(1978) , *Politics among nations: the struggle for power and peace*, New York: Alfred A. Knopf.
- Nuechterlein, Donald Edwin (1985) , *America overcommitted : United States national interests in the 1980s*, Lexington, Ky.: University Press of Kentucky.
- Ólafsson, Björn G. (1998) , *Small states in the global system: analysis and illustrations from the case of Iceland*, Aldershot, Hants, England; Brookfield, Vt.: Ashgate.

- Osgood, Robert (1968) , “The Theory of Limited War”, in *American defense policy*, edited by Mark E. Smith III and Claude J. Johns. Baltimore: Johns Hopkins Press.
- Perry, Martin , Lily Kong and Brenda Yeoh (1997) , *Singapore : a developmental city state*, New York : Wiley.
- Plischke, Elmer (1977) , *Microstates in world affairs: policy problems and options*, Washington : American Enterprise Institute for Public Policy Research.
- Rothstein, Robert L (1968) , *Alliances and small powers*, New York: Columbia University Press.
- Rourke, John T. (1993) , *International politics on the world stage*, Guilford, Conn. : Dushkin Pub. Group.
- Singapore : facts and pictures (1997) , Singapore: Ministry of Culture.
- Singapore (1997) , *Singapore: facts and pictures*, Singapore : Singapore : Ministry of Culture.
- Singer, Marshall R (1972) , *Weak states in a world of powers : the dynamics of international relationships*, New York : Free Press.
- Stavrianos, Leften Stavros (1981) , *Global rift: the Third World comes of age*, New York : Morrow.
- Toma, Peter A. and Robert F. Gorman (1991) , *International relations: understanding global issues*, Pacific Grove, Calif.: Brooks/Cole
- Tremewan, Chris (1994) , *The political economy of social control in Singapore*, Houndmills : Macmillan Press.
- Turnbull ,C.M. (1989) , *A history of Singapore, 1819-1988*, New York: Oxford University Press.
- Vasil , R.K. (1995) , *Asianising Singapore: The PAP's Management of Ethnicity*, Singapore: Institute of Southeast Asian Studies.

小國外交政策之研究—以冷戰時期的新加坡為例

Vital, David (1967), *The inequality of states : a study of the small power in international relations*, Oxford : Clarendon Press.

Yeo , Kim Wah (1973) , *Political development in Singapore, 1945-55*, Singapore: Singapore University Press.