

小國的大戰略——新加坡途徑

范盛保

崑山科技大學公共關係暨廣告系副教授

摘要

大戰略是整合一個國家或是一群國家的資源，邁向實踐戰爭的政治目的。大戰略不再僅是軍事意義，它包括了外交、財政、經濟、資訊等層面。新加坡的大戰略有幾個層面。它對內建立全民防衛的概念，對外遊走於強國之間運作區域權力平衡的遊戲，以確保星國國家生存。星國是個崇尚西方文化的國家，卻以亞洲價值的裙帶觀念，打造國家資本主義，又以亞洲價值堅持一黨獨大的父權政治，抵擋西方民主思想。星國雖面臨地緣政治的威脅，卻也善用自身的優勢，在星國國家利益的大前提下，以小國的大戰略為自己在國際間累積了卓越的名聲。

關鍵詞：大戰略、權力平衡、主權基金、亞洲價值

星國不親美，不反任何國家，我們所做所為只親新加坡，所有外交政策以國家利益為考量，這些仍是我們的基本途徑。

S. Jayakumar（星國外交部長 2004）（Tan, 2008: 27）

壹、前言

在人類的歷史上，戰爭或是衝突，總佔著一定歷史篇幅。也因為人類的戰爭、衝突不斷，國際政治上對於戰略的研究也不曾中斷。為了盡量避免國家衝突，或在衝突時能制敵先機，以維護國家最大利益，戰略研究成為國家安全的一門首學¹。學者引述史奈德（Craig Snyder）的說法，認為美國人喜歡用戰略研究，而英國人習慣用安全研究。不管是何種用辭，戰略研究與外交政策分析以及國際政治經濟有相當多的交集（施正鋒，2010：9）。而大戰略研究則不同於傳統戰略（安全）研究。軍事歷史學家哈特（Liddell Hart）界定大戰略（或是高層戰略）是整合一個國家或是一群國家的資源，邁向實踐戰爭的政治目的。哈特認為大戰略在三個層面拓展了傳統戰略的定義。首先，大戰略一詞不再僅是傳統戰略所定義的軍事意義，它包括了外交、財政、經濟、資訊等層面。其次，大戰略所討論的包括國家內、外得以使用的力量，包含傳統現實主義討論的對外得以使用的種種權力的工具（如威脅、經濟制裁），以及對內必須執行的政策（例如徵兵）。最重要的是，大戰略討論的不再只是戰爭時期的戰略，而是包括承平時期的戰略（Hirschfeld, 2004; Wikipedia, 2012a）。

新加坡是一個夾在馬來西亞與印尼之間的小國，相對於週遭地理位置的東南亞國家，它的土地面積以及人口數都只能算是小國。然而，這個小國在國際上卻享有一定的地位。夾在鄰國之間，它強化自己的國防並善用權力平衡謀取國家最大利益。它善用地理位置發展出轉口貿易、出口經濟，

¹ 傳統的戰略研究聚焦在核子武器的嚇阻理論，冷戰結束是否意味著戰略研究之結束？戰略研究是否太侷限在軍事意義上，而忽略了如安全研究之範疇包括內戰、人權、環保、疾病等安全問題？學者對此有精闢討論（陳偉華，2009：34-38）。

創設主權基金善用國內每一份資源，並積極拉攏西方國家強化區域穩定。它把大戰略的層面，從外交到軍事，從財政經濟到社會文化，都能面面俱到。要探究新加坡的大戰略發展，不妨先分析它的地緣政治。

貳、新加坡大戰略的地緣分析

1965年8月9日獨立的新加坡原是英國殖民地。它在1959年取得自治地位後，1963年9月連同當時的馬來亞聯邦（Federation of Malaya，西馬）、英國海外領地沙勞越（Sarawak）以及北婆羅洲（North Borneo，現沙巴 Sabah）共組成立馬來西亞聯邦。然而，並不是所有新加坡人都希望加入馬來西亞聯邦。佔彼時國會 1/3 實力的左派「社會主義陣線」基於以下理由反對加入馬來西亞聯邦。首先是加入聯邦後的人口結構不利社會主義發展，削弱新加坡左派勢力。其次是認為加入聯邦是帝國主義英國勢力的延伸，若能持續反對且反對成功，則李光耀的人民行動黨可能會失去政權（陳鴻瑜，2011：88-96）。不過，左派勢力在新加坡加入馬來西亞聯邦前被大肆逮捕，從此一蹶不振（顧長永，2006：10）。

在加入馬來西亞聯邦期間（1963年9月至1965年8月），李光耀和當時馬來西亞聯邦政府在諸多議題上意見不合。雙方對於稅收比例的分配、內閣席次的分配有所分歧，而李光耀主張「馬來西亞人的馬來西亞」引起馬來人的緊張，人民行動黨想在西馬設立支部也引起反對（顧長永，2006：11）。1964年7月的種族衝突讓馬來西亞聯邦政府首相東姑阿都拉曼（Tunku Abdul Rahman）為求政治穩定，避免局勢惡化，雙方經過多次爭論，1965年8月9日，以巫統（United Malays National Organization, UMNO，簡稱巫統）為首的執政聯盟在國會緊急通過修憲，解除新加坡與馬來西亞聯邦的關係，使新加坡成為獨立的主權國家（張青、郭繼光，2010：17-18）。

進一步了解馬來西亞聯邦政府在新加坡獨立前後的態度，更可以深刻體會新加坡的地緣政治讓它必須建立大戰略以求國家的最大利益。在新加坡獨立前二天，東姑阿都拉曼寫給新加坡副總理杜進才（Toh Chin Chye）的信提到：「與新加坡分離是基於雙方友誼以及為了馬來西亞的整體發展」

²。東姑對新加坡有防心，對李光耀更有意見。當被問到有可能與李光耀間有所緩和嗎？東姑直接回答「他不想嘗試與李光耀接觸，他一點都不相信李光耀，對他是完全幻滅」³。東姑對於新加坡的態度就是要它滾出馬來西亞，東姑可以藉由柔佛州的給水供應及其它壓力來控制新加坡。東姑說「如果新加坡的外交政策不利馬來西亞，我們總可以藉由關掉柔佛的供水站來施壓」⁴。新加坡北邊有馬來西亞的牽制，南邊也不平靜。對於剛獨立的新加坡要求英國駐軍一事，新加坡的立場是基於國家安全與就業，英國的駐軍帶來了 44,000 個就業機會。但印尼蘇卡諾（Sukarno）則要求英美勢力滾出東南亞，並奪取美國在印尼的資本市場（Lee Kuan Yew, 1998: 652）。

不論我們是借用斯皮克曼（Nicholas John Spykman）對於地緣政治的定義，亦即「一個國家依據地理因素對於安全政策的統籌規畫」；或是將地緣政治視為戰略地理學，亦即「研究國家的對外政治戰略（包括國防和

² 李光耀一直試圖留在馬來西亞聯邦，1965年8月7日去拜會東姑，東姑說：

There is no other way. I have made up my mind. You go your way, we go our own way. So long as you are in any way connected with us, we will find it difficult to be friends because we are involved in your affairs and you will be involved in ours. Tomorrow, when you are no longer in Malaysia and we are no longer quarrelling either in parliament or in the constituencies, we will be friends again, and we will see each other, and we will cooperate.

但由於副總理以及許多內閣閣員的家都在馬來半島，李光耀就建議再去找東姑，東姑才寫了那封信。東姑說（Lee Kuan Yew, 1998: 640-41）：

I am writing to tell you that I have given the matter of our break with Singapore my utmost consideration and I find that in the interest of our friendship and the security and peace of Malaysia as a whole, there is absolutely no other way out. If I were strong enough and able to exercise complete control of the situation I might perhaps have delayed action, but I am not, and so while I am able to counsel tolerance and patience I think the amicable settlement of our differences in this way is the only possible way out. I request your most earnestly to agree.

³ 原文：He was determined never again to try and treat with Lee Kuan Yew, whom he did not trust a yard and about whom he was completely disillusioned（Lee Kuan Yew, 1998: 659）。

⁴ 原文：If Singapore's foreign policy is prejudicial to Malaysia's interest, we would always bring pressure to bear on them by threatening to turn off the water in Johor（Lee Kuan Yew, 1998: 663）。

外交戰略) 決策與地理環境相互關係的學科」(百度百科, 2012), 我們都無法忽略國家賴以生存的「空間因素」。2006 年新加坡內閣資政李光耀與哈佛大學教授薩默斯 (Lawrence H. Summers) 針對政府治理的課題交流, 提到新加坡與印尼及馬來西亞的關係時說, 印尼前總統哈比比 (Baharuddin Jusuf Habibie) 曾經形容新加坡只是個被一片綠色海洋所包圍的「小紅點」, 用意就是要迫使新加坡像印尼國內的華人一樣, 對他言聽計從。李光耀說「我們的鄰國都與當地華人發生問題, 他們華人成功, 他們勤奮工作, 因此他們被有系統地邊緣化」。這句「華人被邊緣化」的言論引起印、馬兩國的反彈。哈比比聲稱, 他把新加坡形容為「小紅點」的意圖良好, 目的是激勵印尼青年向新加坡學習, 但原意已被歪曲。馬來西亞總理馬哈迪則說, 李光耀自覺地位強大, 才會如此傲慢。他不理會鄰國, 因此故意挑起一些他知道會在我們國家引起敏感的事情 (大紀元, 2006)。不論這是不是意外擦槍走火, 新加坡位處的空間在印、馬之間, 只要稍微不注意言論, 隨時可能激怒鄰國。面對獨立的艱辛及與鄰國的敏感關係, 星國勢必發展出一套大戰略以求國家永續生存。

國際產業報告 (Business Monitor International) 在 2012 年用企業競爭態勢的強、弱、機、危綜合分析法 (SWOT 分析法), 通過評價新加坡的優勢 (strength)、劣勢 (weakness)、競爭市場上的機會 (opportunity)、和威脅 (threat), 為新加坡進行國防安全以及政經情勢分析。爰引大戰略是包括了軍事、外交、財政、經濟等層面的意涵, 國際產業報告的這個分析實質上也是對新加坡的大環境做一整體分析, 有了這些分析, 對新加坡的大戰略途徑會有更深入的了解 (見表 1)。

承上, 對新加坡具正面意涵的優勢與機會包含了它的國防預算充裕、軍隊裝備精良、全民國防觀念耕深蒂固以及有非常穩定的政治系統。當然, 星國與美國保持高度密切軍事合作、與鄰國關係和善、與東協國家關係密切、與西方結盟等, 都是它的優勢與機會。在經濟領域方面, 星國的投資環境優良, 簽訂自由貿易協定, 發展生化科技、醫療服務、金融服務以及觀光業等, 也是它的優勢與機會。如何利用這些優勢與機會去規劃星國的大戰略是一個挑戰。任何國家的大戰略必須回答三個問題, 一是國家的核

心利益為何？二是有何外力會威脅此核心價值？三是國家領導人有何方式去捍衛此核心價值？（Wang, 2011）新加坡的核心利益與多數國家並無不同，不外乎是國家獨立、領土完整、社會安全、經濟發展。而可能威脅到這些核心利益的外力不外乎是地緣政治的空間因素。那麼，新加坡有何大戰略途徑去捍衛它的核心利益呢？筆者以為新加坡以四大支柱來延續國家的生存，分別是區域權力平衡、全面防衛、經濟戰略與主權基金以及亞洲價值與英語世界。

表 1：新加坡國防安全、政經環境的 SWOT 分析

	對達成目標有幫助的		對達成目標有害的	
內部組織因素	優 勢		劣 勢	
	國防安全	<ul style="list-style-type: none"> *國防預算充裕 *島嶼狀使入侵困難 *與西方結盟 *軍隊裝備精良 *全民國防觀念耕深蒂固 	國防安全	<ul style="list-style-type: none"> *缺乏戰爭經驗 *與鄰國相比軍隊數甚少 *出口經濟遇到蕭條將影響國防預算 *高度依賴新加坡海峽
	政經環境	<ul style="list-style-type: none"> *非常穩定的政治系統 *貨幣政策、匯率等維持很好信用 *政府透明 *罷工與勞工抗議仍屬極少 	政經環境	<ul style="list-style-type: none"> *仍非民主政體 *高所得與低所得薪資差距大 *政府管制媒體、限制出版 *司法的公正性令人質疑
	機 會		威 脅	
外部環境因素	國防安全	<ul style="list-style-type: none"> *阿富汗及波灣戰爭提供新加坡作戰經驗 *與美國保持高度密切軍事合作 *與鄰國關係目前和善 *與東協國家關係密切 	國防安全	<ul style="list-style-type: none"> *不確定的經濟挑戰影響國防支出 *身為美國盟友需承受可能的恐怖攻擊 *與馬國空域爭議 *做為美國亞洲戰略樞紐可能激怒中國
	政經環境	<ul style="list-style-type: none"> *在簽訂自由貿易協定屬領先地位 *新產業包括生化科技、醫療服務、金融服務以及觀光業 *投資環境無以倫比 	政經環境	<ul style="list-style-type: none"> *轉口貿易亦受麻六甲海峽之海盜威脅 *政府拒絕公布 GIC 的資產將影響投資者信心 *出口貿易會受低工資新興國家如印度、中國之競爭

資料來源：Business Monitor International (2012)。

參、新加坡大戰略途徑

一、區域權力平衡

17 世紀西發里亞條約之後普遍認為國際體系的權力平衡是維持秩序與穩定的手段。只要國家透過個別或集體的力量阻止其它國家取得軍事優勢，和平便得以維持 (Pearson & Rochester, 1998)。也因此，現實主義學者提醒決策者要維護世界的安全與和平互動，必須要維護系統層次的權力平衡。邱吉爾將權力平衡形容為「英國外交政策美好的和渾然天成的傳統」；季辛吉則說「權力平衡是達到和平的先決條件」(Hughes, 1998: 162)。

姑且不去細究國際關係學者對權力平衡定義之分歧與批判⁵，卡普蘭 (Kaplan) 認為國家必須自動的採取一些權力平衡的規則或是行動，以延長國家壽命，讓國際政治的遊戲無止境的持續下去，這些規則或行動包括 (1) 用協商而非戰爭的手段來增加實力；(2) 爭取而非排拒壯大的機會；(3) 寧願停止與他國作戰也不願因繼續爭鬥而使該國歸於消滅；(4) 對於任何聯盟或單一國家欲在體系內取得宰制地位的行動加以反制；(5) 對於同意超國際組織原則的國家加以限制；以及 (6) 允許戰敗國或曾經被排除在體系外的國家重新進入體系，並將其視為可以合作的夥伴；或者將過去被視為國際體系不重要的成員，劃入重要成員之列，並將所有重要的國家視為可接受的夥伴 (Hughes, 1998: 164)。

而 Dougherty 與 Pfaltzgraff (2004: 42) 認為權力平衡理應達到以下目的，包括 (1) 預防普遍霸權的建立；(2) 維持系統本身以及系統之組成份子的存在；(3) 確保國際體系的穩定與相互安全；(4) 藉由阻卻戰爭強

⁵ Hughes 分析權力平衡是靜態描述或是動態描述其意義截然不同。前者指涉權力的平等分布，後者則強調事務的一種情況或狀態。而 Nicholas J. Spykman 則認為國家在乎的是對其有利的平衡，而不是均勢。Hans J. Morgenthau 也認為權力平衡存在著 (1) 不確定性：因為無法評估測量權力平衡；(2) 不真實：國家領導人為了追求優勢嘗試去彌補不確定性；(3) 不足性：仍無法解釋西發里亞條約後的國際衝突 (Dougherty & Pfaltzgraff, 2004: 43)。

化以及延長承平時期。他們亦羅列傳統維持或恢復權力平衡的方法與技巧，共以下 11 個途徑，包括分而治之政策、戰後領土賠償、緩衝國的建立、形成聯盟、展現勢力範圍、干涉介入、外交妥協、爭議之法律以及和平解決、減少軍備、武力競備以及最後如有必要，透過戰爭維持或重建權力平衡。

以新加坡這樣的小國，如何在大戰略上透過一些規則、行動或途徑去奉行權力平衡以維護國家生存？戰後的新加坡沒有意識型態的根基，也因此它的對外關係可以很務實的協商、妥協。例如星國一方面與中國在經濟、文化上很深入的交往，但在政治、軍事的權力平衡考量時又選擇與美國站在一起。如新加坡前駐美大使陳慶珠（Chan Heng Chee）提到獨立時期的新加坡，生存是星國領導人的一字箴言，是所有政策、意向以及陳述問題分析的主軸（Acharya, 2008: 15）。新加坡地處馬來人與回教徒之間，人口的多數卻又是華人，獨立後的新加坡雖不喜歡卻也常被稱第三中國（Third China），夾在美、中之間，又地處馬、印中間，新加坡必須擺脫它是馬來人地區中的華人島嶼（Chinese island in a Malay sea），新加坡選擇了加入不結盟國家。它也一直不敢和中國建交，以免被視為中國的花車〈bandwagon〉。一直到印尼於 1990 年 8 月與中國建交後，星國才在同年 11 月與中國建交。然而，在東帝汶獨立期間，星國卻不擔心激怒印尼參加了東帝汶國際維和部隊，如李光耀所說，「如果我們不去，鄰國會認為我們是膽小鬼，我們會被踐踏」（Tan, 2008: 31-35）。這些都是星國務實的權力平衡途徑。

由於自身地理條件限制，新加坡在安全上十分注重聯防自保，尋求集體安全。新加坡前總理吳作棟把新加坡比作一條小魚，小魚要置身於魚群之中，靠結群來自保。獨立後的新加坡加入聯合國、大英國協、國際貨幣基金及世界銀行。1970 年成為不結盟國家一員，1989 年加入亞太經合會，1995 年加入世貿組織（Henderson, 2012: 74）。星國並維持和加強與馬來西亞、英國、澳大利亞、紐西蘭的五國聯防。另外也推動東協國家在政治和經濟上的合作，並把東協合作的領域擴大到區域安全方面。星國並且認為，要保障自身安全，光靠加入「魚群」還不夠，還要拉住大魚。這條大魚就

是美國。所以，新加坡一向支援美國在本地區保持軍事存在，並把美國的軍事力量引入新加坡（國際線上，2012/7/19）。

美國在此區扮演著平衡者的角色，特別是 2005 年簽署的『戰略框架協議』（*Strategic Framework Agreement*）更凸顯星國亟需美國於此區穩定局勢。舉 2012 美國-新加坡香格里拉會談聯合聲明為例⁶，美國國防部長 Leon E. Panetta 和新加坡國防部長黃永宏共同強調，「東協國防部長擴大會議通過軍事演習和交流為加強東協國防部長擴大會議成員的務實合作發揮了重要作用。雙方重申美國和新加坡密切和長期的雙邊防務關係及共同的戰略觀念。雙方歡迎自 2005 年簽署戰略框架協議以來為加深雙邊防務合作取得的良好進展」。這些良好的進展包括了「新加坡原則上同意美國關於在輪換的基礎上向新加坡部署多達四艘近海戰艦（littoral combat ship）的請求」……「近海戰艦的部署將通過對該地區港口的訪問加強美國在該地區的接觸，並通過軍事演習和交流等活動加強與本地區各海軍部隊的接觸」。很明顯的，星國希望看到美國在此區做為「抵銷中國以平衡此區的力量」（Tan, 2008: 36）。

又是親印尼，卻又是介入東帝汶獨立；又是與中國積極交往，在法輪功的議題上又配合中國的態度，極力打壓星國法輪功修練者（大紀元，2010⁷，卻又拉住美國這條重視人權的大魚。星國的權力平衡運用了「以協商而非戰爭的手段來增加實力」、「形成聯盟」、「展現勢力範圍」、「干涉介入」、「外交妥協」以及「武力競備」等，用星國外交部長 S. Jayakumar 在 2004 年說的一段話最能描繪星國權力平衡的大戰略。他說：「星國不親美，不

⁶ 美國國防部長 Leon E. Panetta 和新加坡國防部長黃永宏（Ng Eng Hen）於 2012 年 6 月 2 日在新加坡舉行會議，討論了廣泛的區域安全和防務問題，並發表『美國-新加坡共和國香格里拉會議聯合聲明』，提及「為了進一步落實戰略框架協議的作業，兩國承諾繼續探索共同行動的途徑，促進美國在該地區的接觸。美國和新加坡正致力於增強現有雙邊軍事演習的緻密性，例如把海軍分隊納入目前雙邊的空軍突擊彈弓演習。這項改變將加強兩國武裝部隊的行動互通性。雙方還在致力於加強聯合訓練機會，包括從 2013 年開始使用新加坡的慕萊城市訓練設施為美國海軍陸戰隊和新加坡武裝部隊進行更經常的聯合訓練。」

⁷ 根據報導，在中國以外的自由地區，法輪功傳遍世界 100 多個國家，至今，沒有一個國家對中共的迫害表示支持，但新加坡除外。

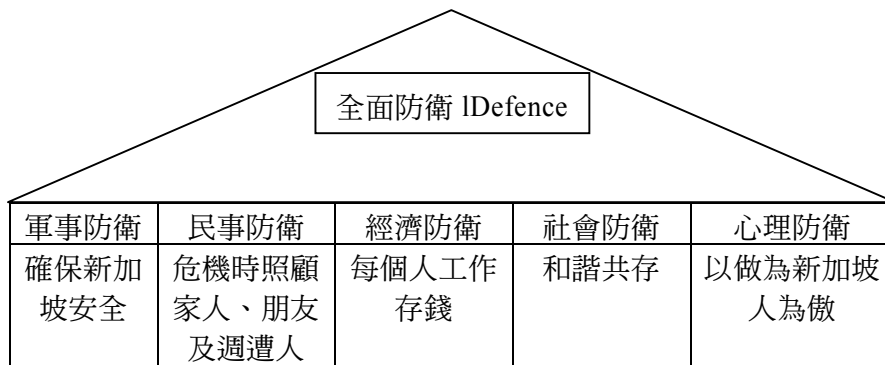
反任何國家，我們所做所為只親新加坡，所有外交政策以國家利益為考量，這些仍是我們的基本途徑。」（Tan, 2008: 27）。

二、全面防衛

Foster (2006: 2) 引述 Paul Kennedy 的說法，認為真正的大戰略關心和平的程度應同於關心戰爭的程度……並且關心政策的演化或整合以裨益運作數十年，甚至數百年。大戰略源於地緣政治，其核心概念逐漸發展成包括整個地理區域的條件，例如礦物、水路、經濟資產、人口以及戰略地位等戰略物資。新加坡的外交就是一個目的，捍衛以及促進新加坡的國家利益。而新加坡的國防則是透過嚇阻及外交去強化新加坡的和平與安全，如果這些都失敗，才會動用到軍隊。而軍隊只是新加坡全面防衛的一個面向。戰略物資不豐的新加坡其最重要的戰略物資是人民，由全國人民建立的全面防衛是最能保障新加坡的生存。根據新加坡全面防衛的說帖，全面防衛這個觀念於 1984 年開始倡導，呼籲全體國民團結，保衛自己國家。新加坡全面防衛的概念共有五個層面，分別是軍事防衛、民事防衛、經濟防衛、社會防衛和心理防衛（Ministry of Foreign Affair, Singapore, n.d.）。就軍事防衛而言，如前文 SWOT 分析所述，屬進出口貿易、轉口經濟的星國，國防預算的比重會依整個全球經濟的起伏而有所調整，但相對而言，星國的國防預算支出比重算是高於週遭國家，而星國的武裝部隊素質亦建立起強有力的防衛軍。星國軍隊也參與了聯合國維和部隊在印尼東帝汶、亞齊、南斯拉夫、泰國普吉以及北泰等人道行動（Teo, 2008）。

由於各種恐怖攻擊不斷，各種民間訓練亦不能中斷。在民事防衛方面，主要負責急救、救援、疏散和管理防空壕的工作。在一般的出入境、公眾場所、都是民防的一部分。星國認為使星國成為難以攻擊的對象是預防戰爭的最好策略，每位公民均有責任回報任何形跡可疑的情事。至於經濟防衛則要大家積極工作，提升經濟領域競爭力，保持受雇力，抵禦外來經濟衝擊。由於星國極度仰賴外在資源，經濟防衛要人民去思考萬一蔬果、糧食發生危機，萬一海底網路電纜出問題導致整個金融服務業無法運作，星國人民要有多元發展的經濟政策，以確保可以應付可能的經濟危機。而在

社會防衛方面是要建立一個和諧社會。由於種族議題是個極度敏感議題，在公共房舍上對於不同族群的配額有一定限制，以避免產生像以色列歷史上曾發生的 ghettos（猶太人的生活區）（Henderson, 2012: 71）。媒體也受管制，其內容不得對種族與宗教和諧產生威脅，各族群尊重彼此文化與傳統，跨越族群界線增強社會凝聚力。心理防衛則是要星國人民以身為新加坡人而自豪，並且忠於國家、捍衛國家，這種生命共同體的概念在危機發生時更能體會，如 SARS 發生時當時首相李顯龍說「這是獨立以來第一次所有新加坡人在同一時間感受到相同恐懼」（Teo, 2008；Jayakumar, 2007）。整個全面防衛的概念如圖 1 所示。



資料來源：Government of Singapore Investment Cooperation (2012)

圖 1：新加坡的全面防衛

三、經濟戰略與主權基金

星國的經濟發展史最早是作為提升英國在此區利益的一個集散中心。英國希望看到貨物、國際貿易以及投資在此區的自由流通。也因此星國經濟仰賴外商以及自由貿易政策。自從 1862 年開始，星國就已依賴西方國家並成為重要的戰略港口以及轉口貿易中心，連結物資豐富的東南亞國家與殖民國家（Siddiqui, 2010: 2）。獨立後的新加坡其經濟發展全由國家指引，並且積極爭取外資，展現港口的海空全面發展。除了將原英國的海軍基地迅速發展成貨櫃碼頭外，又建造璋宜機場，連接澳洲與歐洲，並吸引殼牌、艾克森等煉油廠至星國設廠，使星國成為 1970 年代中期全球第三

大煉油中心 (Williams, 2009: 524)。由於星國深知經濟戰略的重要性，2009年5月新加坡總理李顯龍於國會上宣布成立經濟戰略委員會 (Economic Strategies Committee)，探討如何提升能力並克服資源侷限，以利於經濟陰霾中抓住機會，發揮小國可集中發展特殊領域之優勢，促使經濟轉型。

由新加坡財政部長尚達曼 (Tharman Shanmugaratnam) 擔任主席的經濟戰略委員會 (Economic Strategies Committee, 簡稱 ESC) 在 2010 年 1 月 30 日致函李顯龍總理提呈未來十年的七大經濟戰略，包括 (1) 提高技能與創新精神；(2) 成為全球與亞洲之製造服務業樞紐；(3) 建立有活力多元企業生態；(4) 加強研發成果商品化；(5) 巧用能源；(6) 提高土地效益；(7) 打造獨特環球都市。ESC 的具體建議可歸納為三大重點：第一，提升各行各業的技能，讓每一個人都有機會提升專門的知識和技能；第二，強化新加坡企業的能力，以掌握亞洲所呈現的商機，並促進星國企業發展為亞洲的行業領導者；第三，將新加坡打造成一個獨特的環球都市，繼續吸引世界各地的頂尖人才 (Economic Strategy Committee, 2010)。

星國控制國營事業 (或稱作政府聯繫公司, Government-linked corporation, 簡稱 GLC) 也是其經濟大戰略的布局，亦在經濟成長的過程中扮演關鍵角色。政府聯繫公司主要受兩個國營的控股公司所持有，這兩個國營的控股公司分別是新加坡的兩個主權基金，亦即 1974 年成立的淡馬錫控股 (Temasek Holdings)、以及 1981 年成立的新加坡政府投資公司 (Government of Singapore Investment Cooperation, 簡稱 GIC)。

Anthony Elson (2008: 75) 以總體經濟學的角度去分析為何新加坡要設立主權基金。他認為新加坡身兼轉口貿易中心以及戰略貿易路線，貿易以及貿易相關服務 (運輸、後勤、油品補給、保險以及金融) 早已是新加坡經濟骨幹。新加坡獨立之初由於許多產業都依賴馬來西亞腹地，為避免受控制，新加坡政府除積極鼓勵出口導向製造業外，並力挺國營事業。淡馬錫控股就是在此種時空背景下成立，淡馬錫被指定為新加坡憲法第五附表下的公司，具有獨力維護淡馬錫過去的儲備金的憲法責任。淡馬錫董事會成員的任免及續任，以及董事會對首席執行長的任免都需得到總統的同意。而總統另以獨立監護人的身份維護新加坡重要資產和歷屆政府的儲備

金。根據 2012 年的淡馬錫年度報告（淡馬錫，2102），淡馬錫掌控重要 GLC 以及國外公司之股份，重要的股份包括了星展集團控股有限公司 30%、印尼金融銀行 67%、渣打銀行 18%、新傳媒私人有限公司 100%、新加坡電信 54%、新加坡航空 56%、新加坡能源 100%以及諸多交通工業、金融服務、生命科學與房地產。

另一個主權基金是成立於 1981 年的 GIC，係新加坡政府全資擁有，是全球最大的機構投資者之一，公司管理的資產額超過 1,000 億美元，投資範圍輻射新加坡之外的 40 多個國家。⁸ GIC 為新加坡政府管理外匯存底，為新加坡的外匯存底進行保值增值。GIC 的目標是為政府的外匯存底取得良好的長期投資回報，亦即在 20 年的投資期內，取得高於全球通貨膨脹率的回報。GIC 的投資比重分配在美洲最高，佔 42%，其次是亞洲、歐洲，各佔 27%-28%，澳洲則佔 3%。GIC 投資產品包括股票、期貨、外匯、衍生產品、固定收益產品、天然資源等。旗下主要有三家子公司，包括新加坡政府直接投資有限公司（Government of Singapore Investment Corporation），主要投資於公開市場，包括股票、債券以及貨幣市場等）；GIC 不動產投資有限公司（GIC Real Estate），主要投資於不動產；以及 GIC 特殊投資有限公司（GIC Special Investments），主要投資於創業風險投資、企業重組、過渡性融資以及垃圾債券等（Wikipedia 2012b; Government of Singapore Investment Cooperation, 2012）。新加坡政府授與 GIC 的投資權限中，對資產管理組合的授權條件、投資目的、投資期限、風險參數和投資準則都有明確規定。新加坡財政部代表政府與 GIC 進行溝通接洽，但不干預公司的運作和投資決策。

這兩個主權基金，一個對內，一個對外，雖運作標的不同，但管理的人都與李光耀家族成員有關，換言之，整個新加坡的經濟命脈與李光耀家族息息相關。在政治上退休的李光耀，其實換個舞台掌控星國經濟命脈，這也是星國父權政治一個很奇特的運作模式。

⁸ 根據 wikipedia (2012b) 引述經濟學人雜誌依摩根史坦利的調查，GIC 資產約 3,300 億美元，然根據 Government of Singapore Investment Cooperation (2012) 的 2011/12 年度報告，僅說明資產為超過 1,000 億美元。

四、亞洲價值與英語世界

「亞洲價值」常是亞洲國家經濟快速成長或是合理化獨裁統治的說詞（Glazer, 1999: 27）。在經濟層面上，一世紀前當東亞相對貧窮，許多學者〈包括韋伯，Max Weber〉歸咎於東方的孔子文化有礙資本主義的發展。近 20 年來由於東亞經濟蓬勃發展，學者轉向的認為孔子文化實則強調動態經濟，並有助於裙帶資本主義（crony capitalism）的發展（Zakaria, 2002: 39）。在政治層面上的亞洲價值，或許可簡化成福山（Francis Fukuyama）的歷史終結論〈自由民主和資本主義被定於一尊〉與杭庭頓（Samuel P. Huntington）的文明衝突論（Moody, 1996: 166）。新加坡是最堅持亞洲價值的國家。就新加坡而言，經濟上的裙帶主義〈nepotism〉、特惠主義〈favoritism〉構成了新加坡的經濟戰略，但也由於新加坡完善的管理規範，在金融危機中受到較少傷害。但在民主的議題上，新加坡仍就堅持父權政治，堅持一黨獨大，堅持像中國所堅持的「穩定壓倒一切」。亞洲本來就是多樣化區域，很難有一致性的價值。「亞洲價值」很難是一個單一的價值觀，但新加坡在「亞洲價值」議題上的獨特運用，使其同時擁有經濟上的成長與政治上的一黨獨大。

擁抱亞洲價值的同時，新加坡很務實的選擇國際語言作為官方語言。沒有人會去否認英語的重要性，但國際關係學者 Conway W. Henderson（2004: 423-25）將英語做為他國際關係專書的一節，就的確讓人深思人類溝通的工具-語言或者文化，在國際關係上也佔著重要地位。Henderson 指出，法蘭克語原本是中世紀在歐洲的交易中新的商人使用的語言，而 400 多年前莎士比亞年代，只有生活在歐洲大陸旁的一個小島上大約 700 萬人使用英語，今天全球說英語的人口早已達到 10 億。雖然說中文人口更多，但中文並未被當成全球交流工具。英語的文化影響力，從莎士比亞到喬伊斯，縱令二次戰後不列顛帝國衰落，美國的興起更進一步推動英語在全球的傳播。也由於英語本身從其他語言中吸收各類辭彙，英語的單詞量是法語的五倍，是德語的三倍，將英語做為全球交流工具也促使許多國家將英語做為第二學習語言。

1923年出生在英國殖民地時代的峇峇（Baba）的華人家庭的李光耀，曾非常自豪地對專訪他的西方記者說「我唸英校，讀英文大學，看的是英文報刊雜誌。是用一對英國人的眼睛看世界」（大紀元，2005）。星國整個政府的行政與運作是用英語，此政策的背景除了與李光耀本人的英國教育外，他也不希望星國被看成是「第三中國」，特別是彼時華人在東南亞被視為「忌妒、仇恨與敵意」的首要目標。當然，星國長期做為轉口貿易的角色，與世界溝通的橋樑也必須是英語，也因此星國教育機關全部用英語（SarDesai, 1994: 265-66）。

英語世界的新加坡並不是不曾引起其他人反彈。語言對新加坡的宗教信仰起到很大的影響。在家裡講英語的人看來有更多接觸基督教的機會。依據新加坡公布 2010 年人口普查，過去 10 年新加坡的基督徒人口比例則出現增加，從 15% 提升為 18%，成為華人信仰的第二大宗教。批評者認為，在許多英語國家的人民，不一定是信仰基督教，許多非英語國家的各族，在學英語時也沒有改變其原來的宗教，改信基督教，也不是用英語取代母語。而新加坡通過政治、行政與教育政策來改變新加坡的社會語言與宗教信仰，對種族、語言與宗教生態造成深遠影響，以至於越來越多中學以上學歷的新加坡人信仰基督教（大紀元，2005）。

肆、結語

Waltz（1979: 194）曾指出國力可以為一個國家提供幾個優勢。當遇到他國使用武力時，國力提供國家維持自主的方法，而愈強國力則提供國家多樣性行動方案；當強國與弱國在交涉時，前者享有較大幅度的安全；國家強大帶給執政者較大資源甚至為自身利益付諸行動。證諸新加坡的國力，小國運用大戰略為它自己帶來許多國家利益。它遊走於強國之間運作區域權力平衡的遊戲；它用亞洲價值的概念維持父權政治，亦用英語與強國交心；它對內建立全民國防的概念，又善用經濟戰略與主權基金打造國家資本主義的概念。星國是個小國，但它的國力不容忽視。然而，星國也有其結構上的隱憂。

內閣資政李光耀在 2011 年演說時認為星國至今還不算是一個真正的國家。他認為真正的國家是一個國民、一個國家、人民不分種族、不分宗教，在必要時願意為彼此做出犧牲。他認為新加坡是個脆弱的國家，也是個還在發展和創造中的國家。他說：「新加坡是在人民都沒有共識點的基礎上慢慢建立起來的，今天所謂的新加坡人只能算是個概念，他認為新加坡要成為一個真正的國家，或許還要多四五十年時間（聯合早報，2011）。除了新興國家常有的國家建構困擾外，星國在面對大國也是戰戰兢兢、小心翼翼。在一個 2010 年的面訪，當李光耀說出「balance in relation to China」相關的字句時，中國人民日報海外版將「balance」譯作「制衡」（zhiheng），而非「平衡」（pingheng），李光耀隨即出面解釋說「我代表新加坡，亞太地區有個平衡是對新加坡有利，沒有美國，那可以是日本，沒有日本，那可以是南北韓，也可以是整個東協。無論是誰，亞太一定要有一個平衡的力量」（Shimbun, 2010）。

新加坡是個崇尚西方文化的國家，卻又以亞洲價值抵擋一切西方民主思想。星國影武者李光耀早已退位，卻扶植了接班人且掌控星國經濟命脈。星國的大戰略處處有李光耀的歷史形成，星國的合縱聯合、遠交近攻、政經國防、社會文化等的大戰略，無一不是在李光耀的手下擘劃而成。就小國的大戰略而言，星國雖面臨地緣政治的威脅，卻也善用自身的優勢，在星國國家利益的大前提下，為自己在國際間累積了卓越的名聲。

參考書目

- Acharya, Amitav. 2008. *Singapore's Foreign Policy: The Search for Regional Order*. Singapore: World Scientific.
- Business Monitor International, 2012. *Singapore Defence and Security Report Q3 2012* (http://www.reportbuyer.com/countries/asia_pacific/singapore/singapore_defence_security_report_q3.html) (2013/03/28)
- Dougherty, James E, and Robert L. Pfaltzgraff, Jr. 2000. *Contending Theory of International Relations: A Comprehensive Survey*, 5th ed. New York: Addison Wesley Longman.
- Economic Strategy Committee. 2010. *Report of the Economic Strategy Committee 2010*. Singapore: Ministry of Finance.
- Elson, Anthony. 2008. "The Sovereign Wealth Funds of Singapore." *World Economics*, Vol. 9, No. 3, pp. 73-96.
- Foster, John Bellamy. 2006. "A Warning to Africa: The New U.S. Imperial Grand Strategy." *Monthly Review*, Vol. 58, No. 2, pp. 1-12.
- Glazer, Nathan. 1999. "Two Cheers for Asian Values." *National Interest*, No. 57, pp. 27-34.
- Government of Singapore Investment Cooperation. 2012. "Total Defence: Protecting Singapore, Our Home." (http://www.totaldefence.sg/imindef/mindef_websites/topics/totaldefence/about_td/5_Pillars.html) (2013/04/02)
- Government of Singapore Investment Cooperation. 2012. *Report on the Management of the Government's Portfolio for the Year 2011/12*.
- Henderson, Conway W. (金帆譯), 1998。《國際關係》(*International Relations: Conflict and Cooperation at the Turn of the 21st Century*)。中國海口：海南出版社。
- Henderson, John C. 2012. "Planning for Success: Singapore, the Model City-State?" *Journal of International Affairs*, Vol. 65, No. 2, pp. 69-83.
- Hirschfeld, Yair. 2004. "The Case for a Combined Grand Strategy for Peace: An Israeli View." *Brown Journal of World Affairs*, Vol. 10, No. 2, pp. 257-69.
- Hughes, Barry B. (歐信宏、陳尚懋譯), 1998。《最新國際政治新論》(*Continuity and Change in the World Politics*)。台北：韋伯。
- Jayakumar, Shunmugam. 2007. "Facing the Terrorism Threat: The Singapore

- Experience.” *Military Technology*, Vol. 31, No. 3, p. 16.
- Lee, Kuan Yew. 1998. *The Singapore Story: Memoirs of Lee Kuan Yew*. Singapore: Straits Times Press.
- Ministry of Foreign Affairs, Singapore. n.d. “Mission, Vision and Values.” (http://www.mfa.gov.sg/content/mfa/aboutmfa/vision_mission_values.html) (2013/03/27)
- Ministry of Defence, Singapore. 2013. “Mission.” (http://www.mindef.gov.sg/imindef/about_us/mission.html) (2013/03/27)
- Moody, Peter R. 1996. “Asian Values.” *Journal of International Affairs*, Vol. 50, pp. 162-96.
- Pearson, Frederic S., and J. Martin Rochester (胡祖慶譯), 1998。《國際關係》(*International Relations*)。台北：五南。
- SarDesai, D. R. 1994. *Southeast Asian: Past and Present*. Boulder, Colo.: Westview Press.
- Shimbun, Asahi. 2010. “Interview with Lee Kuan Yew: Maintaining Balance of Power in Asia Requires U.S. Engagement.” (<http://leewatch.info/2010/05/16/interview-with-lee-kuan-yew-maintaining-balance-of-power-in-asia-requires-u-s-engagement/>) (2012/08/01)
- Tan, See Seng. “Riding the Chinese Dragon: Singapore’s Pragmatic Relationship with China,” in Jun Tsunekawa, ed. *The Rise of China: Responses from Southeast Asia and Japan*, pp. 21-45. Tokyo: National Institute for Defense.
- Teo, Chee Hean. 2008. “Total Defence for Singapore.” *Military Technology*, Vol. 32, No. 2, pp. 14-19.
- Waltz, Kenneth N. 1979. *Theory of International Politics*. New York: McGraw-Hill Co.
- Wang, Jisi. 2011. “China’s Search for a Grand Strategy: A Rising Great Power Finds Its Way.” *Foreign Affairs*, Vol. 90, No. 2, pp. 68-79.
- Williams, Mark. 2009. “The Lion City and the Fragrant Harbor: The Political Economy of Competition Policy in Singapore and Hong Kong Compared.” *Antitrust Bulletin*, Vol. 54, No. 3, pp. 517-77.
- Wikipedia. 2012a. “Grand Strategy.” (http://en.wikipedia.org/wiki/Grand_strategy) (2012/08/01)
- Wikipedia. 2012b. “Government of Singapore Investment Cooperation.” (http://en.wikipedia.org/wiki/Government_of_Singapore_Investment_Corporation) (2012/08/01)
- Zakaria, Fareed. 2002. “Asian Values.” *Foreign Policy*, No. 133, pp. 38-39.

- 大紀元，2010。〈新加坡法輪功即會，紀念反迫害十一周年〉7月22日 (<http://tw.epochtimes.com/gb/10/7/22/n2973122.htm>) (2013/04/02)。
- 大紀元，2006。〈李光耀華人邊緣化言論激怒馬國〉9月24日 (<http://www.epochtimes.com/b5/6/9/24/n1464613.htm>) (2012/08/01)。
- 大紀元，2005。〈與李光耀較量(十四)：追本溯源〉5月19日 (<http://www.epochtimes.com/b5/5/5/19/n926634.htm>) (2012/08/15)。
- 百度百科，2012。〈地緣政治學〉 (<http://baike.baidu.com/view/218129.htm>) (2012/08/01)。
- 施正鋒，2010。〈戰略研究的過去與現在〉收於施正鋒(主編)《當前台灣戰略的發展與挑戰》頁1-47。台北：台灣國際研究學會。
- 美國國防部，2012。『新加坡香格里拉會談聯合聲明』。6月2日 (<http://iipdigital.ait.org.tw/st/chinese/texttrans/2012/06/201206046780.html?CP.rss=true#axzz23iZZaqLI>) (2012/08/01)。
- 張青、郭繼光，2010。《新加坡：小國繁榮之道》。香港：香港城市大學。
- 淡馬錫，2102。《淡馬錫年度報告 2012》。新加坡：淡馬錫 (<http://chinese.temasekreview.com.sg/>) (2013/04/02)。
- 陳鴻瑜，2011。《新加坡史》。台北：台灣商務印書館。
- 陳偉華，2009。〈戰略研究的批判與省思：典範的困境〉《東吳政治學報》27卷4期，頁1-54。
- 顧長永，2006。《新加坡：蛻變的40年》。台北：五南。
- 聯合早報，2011。〈李資政：新加坡還不能算是一個真正的國家〉1月22日 (<http://www.zaobao.com/photoweb/pages2/lky110122.shtml>) (2012/08/01)。
- 國際線上，2012。〈由新美軍演透視新加坡的國防策略〉7月19日 (<http://big5.cri.cn/gate/big5/gb.cri.cn/27824/2012/07/19/3365s3775471.htm>) (2012/08/20)。

Grand Strategy for Small State: Singapore Approach

Lloyd Sheng-Pao Fan

*Associate Professor, Department of Public Relations and Advertising
Kun Shan University, Tainan, TAIWAN*

Abstract

Grand strategy refers to the integration of the resources of a single state or a group of states to the practice of war for political purposes. Grand strategy is not constrained to military sense, it includes diplomatic, financial, economic and information levels. Singapore's grand strategy has several levels. It builds up the concept of total defense internally, manipulates the concept of regional balance of power between the powerful states externally to ensure its survival. Singapore enjoys the western culture of life on the one hand, on the other hand pursues the concept of Asian values of crony capitalism for the building of state capitalism. It also insists the one-party dominance in the name of Asian values to resist the Western democratic ideas. Singapore is facing the potential threat of geopolitics, but it makes good use of its own advantages ensuring national interest. It is a small state; however, its grand strategy has earned its international reputation for excellence.

Keywords: grand strategy, balance of power, sovereign wealth fund, Asian values