

新加坡的國防戰略思維

江旻杓

國防戰略與資源研究所

壹、前言

新加坡是一個典型的城市國家，它在各方面的建設都取得非常亮眼的成績，宛如鑲嵌在東南亞中心的一顆璀璨明珠。新加坡武裝部隊（Singapore Armed Forces, SAF）具備相當可觀的實力，能夠為其國家安全提供強而有力的保障。1975年起，國軍先進邱永安和劉景泉以及多位軍官退伍之後，前去協助建設新加坡海、空軍，¹對SAF的初期發展做出重大貢獻。同年4月，李光耀與蔣經國簽約，臺灣為星國步、砲、裝和特種兵部隊（統稱「星光部隊」）提供營區和訓練場地，²很大程度地解決了SAF訓場不足的困境。

星國防戰略思維從獨立初期以玉石俱焚為嚇阻目的的毒蝦戰略（Poisonous Shrimp Strategy）；³到延伸防衛縱深為建軍目的的豪豬戰略（Porcupine Strategy）；再到以建設第三代武力為目的的海豚戰略（Dolphin Strategy）等軍事變革。⁴在這些發展遞嬗的過程，SAF與多國武裝部隊的合作關係不斷深化，簽訂許多涵蓋政治、經濟、軍事、科技、資訊各領域的雙邊和多邊協議；是許多國際性組織峰會

¹ 邱永安和劉景泉都是馬來西亞華僑，於1950年代來台念軍校。邱永安是海軍官校40年班第一名畢業，曾率官兵赴美接艦，為海軍建陽軍艦首任艦長，1975年退伍赴星擔任第一任海軍司令（1975-1985）；劉景泉為空軍官校23期，於台海空戰中擊落3架米格-15，是空軍英雄，少將聯隊長退伍後與新加坡簽約三年，成為第一任空軍司令（1977-1980）。此外，空軍亦有多位飛行員赴新加坡擔任教官，協助軍隊建設及飛行訓練。

² 余潞，〈中新提升防務合作，台擔心與新加坡「星光計畫」生變〉，《環球網》，2019年10月20日，<https://taiwan.huanqiu.com/article/9CaKrnKntR8>。「星光部隊」在台訓練時間為每年5-9月，步兵、砲兵、裝甲兵和突擊隊定期輪流到恆春、斗六、湖口基地訓練。台方免費提供場地，不收租金，營舍由新方出資興建，台方僅提供基地和訓場。

³ Allen Collins著，楊紫涵譯，《東南亞的安全困境》（*The Security Dilemmas of Southeast*）（台北：國防部史政編譯局，2004），頁171。

⁴ 徐子軒，〈新加坡軍隊進化史：「小國國防」的夾縫求生戰略〉，《轉角國際》，2019年6月20日，https://global.udn.com/global_vision/story/8663/3863382。

、論壇的創始國和主辦國；也是有關國家選擇高層對話的地點之一。這些成果為新加坡的安全起到了不可替代的作用。

新加坡能夠崛起於東南亞，成為重要的國家之一，與其土地狹小、資源匱乏，人民普遍受「驚輸」(Kiasu)文化的影響，⁵唯恐輸掉與周邊國家的競爭，連帶也可能輸掉新加坡人安身立命之所的心理有關。「驚輸」文化其實是一種「不安全感」產生的作用，此一心理上的焦慮促使新加坡領導人必須籌謀內部力量強大以及外部環境和諧的生存之道。他們深刻認識除需強大的武裝力量自保之外，與人為善的外交政策也是維護國家安全和地區穩定不可缺少的重要手段。本文針對星國防政策現況，探討其維護國家安全的兩道保險——嚇阻與外交——從而瞭解新加坡的國防戰略思維。

貳、緣起與構想

國際體系中的小國因實力不足，能迴旋的餘地不多。小國「很難靠一己之力得到安全……國家安全必須依靠其他國家和國際組織共同保障。」⁶新加坡領導人深刻理解決定其安全的因素不在本身，其命運受外部事件的發展決定；受國際交替上演的榮枯決定；受中國及日本國內事態的發展決定；也受東京、華府和倫敦的金融決策決定。⁷英國聯邦秘書處 (Commonwealth Secretariat) 指出，小國的安全容易受到挑戰，包括軍事和非軍事入侵對領土的威脅；對政治安全的威脅，比如以影響小國政策為目的的行為以及破壞小國經濟的行動。儘管如此，小國仍可採取措施降低其脆弱性。例如：加強國防實力；與他國簽訂防衛協定；透過經濟成長鞏固安全；強化內部凝聚力；在雙邊和多邊層面採取完善的外交政策。⁸而星國正是實

⁵ 陳玉梅，〈「驚輸」的新加坡人？〉，《遠見》，第120期（1996年6月），頁73。

⁶ Robert Rothstein, *Alliances and Small Powers* (New York: Columbia University Press, 1968), p. 29.

⁷ C. M. Turnbull, *A History of Modern Singapore* (Labuan, MY: NUS Press Ltd., 2005), p. 137.

⁸ Commonwealth Secretariat, *Vulnerability: Small States in the Globalised Society* (London: The Secretariat, 1985), p. 23.

施這種多面向的安全戰略來確保其國家的生存與發展。

地緣戰略關係是指相關國家在自然地理和地緣環境的基礎上形成利益相關的戰略關係……這種關係對國家安全與發展具根本的作用，是影響和制約戰爭、戰略的重要因素。⁹星洲地處東南亞，北面柔佛海峽與馬來西亞僅一橋之隔；南面新加坡海峽與印尼巴丹島相望；向東可進入南海；西邊緊鄰的麻六甲海峽有「東方直布羅陀」和印太「兩洋經濟走廊」之稱，被美國列為全球16條戰略水道扼制點之一。綜觀星國地理位置可歸納三個地緣戰略特性：第一是地理位置剛好在麻六甲海峽的進出口，具備扼制點作用；第二是獅城位於馬來群島穆斯林人口占世界最多的地區；第三是600平方公里的國土面積缺乏腹地縱深。¹⁰新加坡這些地理特性既能帶來巨大的經濟和戰略優勢，也會引來外部勢力的過度關注甚至干預。¹¹

新加坡國家安全戰略受其地理位置的影響，國防政策著眼於強化嚇阻和外交兩塊基石，¹²它們也是鞏固國家安全的兩道保險。嚇阻是星國生存發展的根本戰略，外交則是穩定周邊秩序的交往戰略；前者透過軍事現代化加快第三代武裝部隊、反恐力量和網路防衛建設的腳步，使軍事力量與國家發展相適應；後者則經由參與、溝通以及建置國際組織，體現前總理吳作棟對「魚群戰略」(Group Strategy)的主張：將獅城自比小魚，認為小魚要活著就要置身於魚群當中，靠成群結隊的力量自保；¹³除了與澳洲、馬來西亞、紐西蘭和英國建立「五國聯防組織」(Five Power Defence Arrangements,

⁹ 軍事科學院戰略研究部，《戰略學》(北京：軍事科學出版社，2001年)，頁66。

¹⁰ Andrew T. H. Tan, "Singapore's Survival and its China Challenge," *Security Challenges*, Vol. 13, No. 2, 2017, pp. 13-14.

¹¹ 趙申洪，〈淺論新加坡戰略文化〉，《紅河學院學報》，第13卷第6期(2015年12月)，頁77。

¹² "Defence Policy & Diplomacy," *MINDEF*, <https://www.mindef.gov.sg/web/portal/mindef/defence-matters/defence-topic/defence-topic-detail/defence-policy-and-diplomacy>.

¹³ 隆德新，〈困局與超越：小國危機意識下的新加坡東盟戰略解構〉，《東南亞研究》，第4期(2012年)，頁31。

FPDA) 之外，新加坡更重視與美國霸權的安全聯繫，並與中國、印度、日本及歐盟保持良好的平衡關係。星國的領導精英透過軍事嚇阻與外交參與兩手策略為其國家安全構築了雙重保險。

參、第一道保險：嚇阻

新加坡武裝部隊建立嚇阻力量的具體步驟反映在落實軍事事務革新的現代化進程，其成功要件取決於軍文關係的一致性與應對威脅多樣性的能力。¹⁴由於新加坡人對國家安全具高度敏感性，積極尋求擺脫安全困境的束縛始終是國防戰略的重中之重；以更縝密的戰略思維、更前瞻的戰略理念、更先進的武器裝備、更優化的軍事訓練、更具戰鬥力的軍隊及更有意志力的戰略決策，塑造對自身更有利的全球、地區與周邊安全環境，使其在平、戰時應對威脅與危險的過程中，逐漸形成獨具小國特色的國防戰略。¹⁵星國防政策的第一塊基石：嚇阻，主要是透過「國民服役」(National Service, NS)¹⁶制度和「總體防衛」(Total Defence)構想，¹⁷並對國防開支採謹慎和穩定的政策，發展一支強而有力的武裝部隊和一個有韌性的新加坡。第二塊基石：外交，主要是與地區和世界各地的國防機構和武裝力量建立廣泛的互動與合作，維持穩定而友好的交往關係。¹⁸

由於新加坡缺乏防禦縱深，任何爆發於星島的戰鬥都會對自身

¹⁴ Evan A. Laksmana, "Threats and civil-military relations: explaining Singapore's 'trickle down' military innovation," *Defense & Security Analysis*, Vol. 33, No. 4, 2017, p. 348.

¹⁵ "Lunch Talk on 'Defending Singapore: Strategies for a Small State' by Minister for Defence Teo Chee Hean," *News Release*, Ministry of Defence, Singapore, 21 April 2005, p. 1, http://www.nas.gov.sg/archivesonline/data/pdfdoc/MINDEF_20050421001_1.pdf.

¹⁶ 新加坡國民服役制度肇始於1967年，類似許多國家的國民兵制度，其成員分布於軍隊、警察及民防部隊，於星國的安全與穩定中扮演重要的角色。

¹⁷ 學界對新加坡"Total Defence"的譯名太不一致，往往易使讀者混淆。筆者參照我國防部關於「全民國防」(All-out National Defense)、「整體防衛構想」(Over-all Defense Concept)以及「整合型後勤」(Integrated Logistics)的譯名，並參考克勞塞維茨(Carl von Clausewitz)《戰爭論》(*On War*)中"Total War"(總體戰)的譯名，以及參酌星國防戰略有關"Total Defence"的精神，認為譯成「總體防衛」既可與我國的「全民」、「整體」、「整合」等名詞區隔，亦符合星國防戰略的要旨，同時與「總體戰」的譯法一致。

¹⁸ "Defence Policy and Diplomacy," *MINDEF*, <https://www.mindef.gov.sg/web/portal/mindef/defence-matters/defence-topic/defence-topic-detail/defence-policy-and-diplomacy>.

造成嚴重破壞，因此星國防戰略特別強調嚇阻，首須遏制任何侵略意圖，一旦嚇阻失敗，即傾盡全力並發揮決定性的作用擊敗入侵之敵。新加坡的嚇阻戰略係根據總體防衛構想來確保國家的生存與安全，¹⁹建立一支強而有力、足以遂行保護國家任務及適應性強的武裝力量，²⁰為發展嚇阻能力的首要之務。基於上世紀80年代內外部安全環境的實際需要，星國防部建構了軍事、民事、經濟、社會以及心理防衛五根支柱，並積極強化和落實。隨著網路威脅愈來愈嚴重，星國於2016年將數位防衛正式納入，成為該國總體防衛構想的第六根支柱。這六根支柱的意義表明，新加坡國家安全並非僅僅寄託於軍事階層，而是依賴全民總力的無間配合與相互支撐。

新加坡的軍事現代化建設以強化嚇阻能力和確保經濟發展需要的穩定環境為目的，並以建設一支能立即反應、有效反擊的武裝部隊為目標。由於組織結構深度「軍文融合」，促使軍隊與政府文官體系的「價值觀、利益和國家目標」一致，²¹凝聚了軍文體系對追求軍事現代化目標的高度共識。星國獨立56年以來，其武裝部隊作風始終呈現一致性、謹慎性和連貫性的特色：一致性是指通過相容性和互操作性協同發揮作用；謹慎性在星國軍事革新的過程顯露無遺，其意義係基於安全需要，而非為了軍備競賽；連貫性則反映在國防機構定期對戰略戰術進行理論審查、組織結構調整、技術採購及裝備性能提升。²²由於這些實事求是的作風，為新加坡軍事現代化帶來立竿見影的效果，進一步提高了SAF的軍事嚇阻能力。

¹⁹ Tim Huxley, *Defending the Lion City: The Armed Forces of Singapore* (Sydney: Allen & Unwin, 2000), pp. 24-25.

²⁰ 吳賽、馬勇，〈新加坡的軍事外交及啟示〉，《東南亞縱橫》，2014年7月，頁69。

²¹ T. Y. Tan, "Singapore: Civil-Military Fusion," in M. Alagappa ed., *Coercion and Governance: The Declining Political Role of the Military in Asia* (Stanford: Stanford University Press, 2001), p. 278.

²² Samuel Chan, "Developing Singapore's next-generation military," *East Asia Forum*, 2 January 2021, <https://www.eastasiaforum.org/2021/01/02/developing-singapores-next-generation-military/>.

肆、第二道保險：外交

新加坡的外交戰略主要是奉行區域主義，係指同一地區內的各行為體基於共同利益而展開合作之思想和實踐活動的總稱。²³亦即域內國家為了維護本國及區域利益而進行國際合作與交往的行為。星國建立的東協區域論壇（ASEAN Regional Forum, ARF）於近幾年雖漸見成效，但因各國戰略思維不同，致使論壇不易形成類似北約的安全機制。然而區域參與畢竟有利於建立多邊的安全、政治和經濟利益關係，並不僅專注雙邊問題而已。²⁴而且參與有助於增加互信，對話有利於促進瞭解。2018年的北京香山論壇，星國防部長黃永宏演講內容援引邱吉爾（Winston Churchill）的話：「吵來吵去總比打來打去強」（To jaw-jaw is always better than to war-war），²⁵顯示新加坡奉行交往與對話的原則以及致力於營造一個安全環境的立場。

新加坡戰略文化的內容涵蓋區域主義、大國平衡和外交與嚇阻並重，²⁶其中外交與嚇阻尤其是維護星國家安全的兩塊基石。星洲積極尋求與各國建立穩固的雙邊關係，SAF也和各國軍隊保持密切互動，包括互訪、聯合演習及互相參加對方的軍事訓練，²⁷促進相互理解、建立信任、推動軍隊實質合作，以應對共同的威脅。例如，恐怖主義和天然災害。此外，星國亦尋求建立強大、開放和包容的區域安全架構，廣邀各國參與建設性對話，並確保所有利益攸關方在談判桌上都有發言權，以超越對話的形式，透過實際合作，共同應

²³ 趙華勝，《中國的中亞外交》（北京：時事出版社，2008年），頁133。

²⁴ Andrew T. H. Tan, "Singapore's Defence: Capabilities, Trends, and Implications," *Contemporary Southeast Asia*, Vol. 21, No. 3, December 1999, p. 470.

²⁵ Ng Eng Hen, "Minister for Defence Dr Ng Eng Hen's Speech at the 8th Beijing Xiangshan Forum's First Plenary Session," *MINDEF*, 25 October 2018, p. 3, https://www.nas.gov.sg/archivesonline/data/pdfdoc/MINDEF_20181025001_2.pdf.

²⁶ 趙申洪，〈淺論新加坡戰略文化〉，《紅河學院學報》，第13卷第6期，2015年12月，頁78-80。

²⁷ 截至2016年，新加坡已與澳洲、汶萊、法國、德國、印度、南非、以色列、紐西蘭、台灣、泰國、美國進行軍事訓練合作，或提供SAF訓場。參見：Euan Graham, "The Lion and the Kangaroo: Australia's Strategic Partnership with Singapore," *Lowy Institute for International Policy*, 16 May 2016, p. 13.

對安全上的挑戰。例如，2006年成立東協國防部長會議（ADMM, ASEAN Defence Minister's Meeting）；2010年增設東協國防部長擴大會議（ADMM-Plus），將東協十國及域內八個主要國家（澳洲、中國、印度、日本、韓國、紐西蘭、俄羅斯和美國）國防官員聚集起來，²⁸為經驗分享、軍事互訪及聯合演訓等國防事務建立合作平台。

創始於2002年的香格里拉對話（Shangri-La Dialogue, SLD），每年5、6月間在獅城香格里拉酒店舉行，現已形成一個多邊安全的對話機制。²⁹印太地區的國防部長、高級官員、戰略專家和重要人物薈萃一堂，透過非正式對話促進了區域規範的形成，也有利於進一步推動合作的關係。³⁰新加坡領導人敏銳地意識到，只有在主權受到尊重以及國家的互動受到國際制度規範，小國才有生存發展空間。星國於其力所能及範圍，以善盡國際責任，為維護國際安全努力作出貢獻的態度，從提供場地與建立平台、交流和對話中，擴大參與地區事務，尋求安全合作共識，致力解決跨國安全挑戰所帶來的威脅。例如，2015年「馬習會」及2018年「川金會」都選擇獅城為對話地點。出借場地雖屬小事，卻為促進星國的安全起到槓桿作用。

伍、結論

為了追求國家安全，新加坡一直採取國防及外交雙管齊下的戰略與政策。實係深刻體會一味強化武裝，可能會刺激周邊鄰國軍備競爭的敏感神經而反受其害，唯有兼顧與地區國家建立和諧穩定的安全關係，才能夠降低強化國防所帶來的安全困境。進入21世紀以來，星國已成為世界各主要國家進出印太地區最主要的中繼基地，

²⁸ 吳尚書，〈東協國防部長擴大會議：不只東南亞的安全架構〉，《Thinking Taiwan／小英教育基金會》，2019年12月11日，<https://www.thinkingtaiwan.com/content/8006>。

²⁹ David Capie and Brendan Taylor, "The Shangri La Dialogue and the Institutionalization of Defence Diplomacy in Asia," *The Pacific Review*, Vol. 23, No. 3, July 2010, p. 360.

³⁰ "Defence Policy and Diplomacy," *MINDEF*, <https://www.mindef.gov.sg/web/portal/mindef/defence-matters/defence-topic/defence-topic-detail/defence-policy-and-diplomacy>.

不僅有利地延伸了相關國家的戰略縱深，也成為有關國家在東南亞地區安全利益的樞紐。在內部具有堅強的軍事力量做後盾，外部擁有穩定的戰略夥伴做支撐的新加坡，將為新加坡人迎來更高的自信和安全感，「驚輸」文化或將因此改觀。新加坡以事實證明，這個在1965年8月才建立的國家雖然年輕，卻是一個「大國所不敢忽視的小國」，也是一個「雄立於小國當中的大國」。

本文作者江忻杓為財團法人國防安全研究院國防戰略與資源所政策分析員，淡江大學國際事務與戰略研究所博士候選人，主要研究領域為國防戰略、國際海洋法、武裝衝突法。

Singapore's National Defense Strategic Thinking

Hsinbiao Jiang

Policy Analyst

Abstract

Singapore's defense strategy focuses on fostering deterrence and diplomacy. Deterrence is the fundamental strategy for Singapore's survival and development, while diplomacy is a relationship-building strategy amid the stabilizing and balancing of the regional order that surrounds Singapore. These are the insurance prepared as firewalls to consolidate the national security capacity of Singapore. The decision-makers of Singapore fully understand that strengthening the armed forces may be seen as too provocative by its neighbors. Securing a country only through developing greater military power may have more consequences than benefits. Only by considering the establishment of harmonious relations with neighbors regarding security issues can the negative impact caused by upgrading military capacities be reduced. Hence, it is essential to address the necessity of deterrence and encourage enthusiasm for diplomacy so Singapore's security strategy can be improved. With military power to shield the entire country as the first front and stable and supportive strategic partnerships with other countries, Singapore has built an unshakable security structure. This is the source of confidence and safety for its people.

Keywords: defense policy, deterrence, diplomacy, SAF, Total Defense