



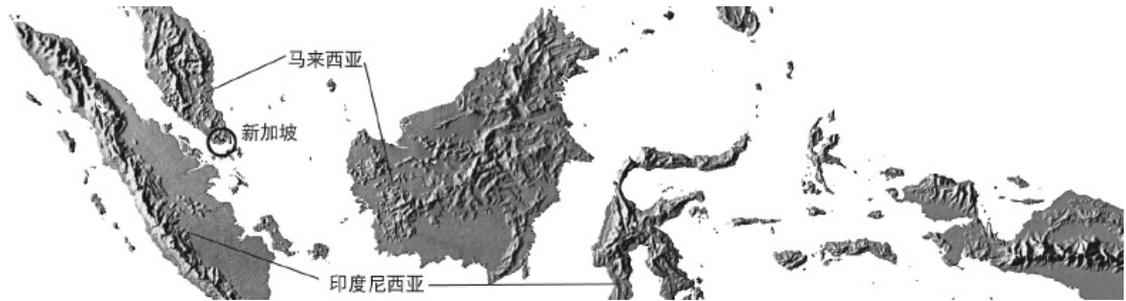
# 新加坡国防政策：必要还是过度

## Singapore's Defense Policy: Essential or Excessive

李毅骏少校，新加坡武装部队 (Maj Yi-Jin Lee, Singapore Armed Forces)

大卫·A·安德森博士，美国陆军指挥与参谋学院教官 (Dr. David A. Anderson, US Army Command and General Staff College)

作者特别声明：本文只代表作者个人观点，不代表作者服务之组织的官方立场。



**编按：**李毅骏少校在美国陆军指挥与参谋学院完成学业后于 2010 年 1 月提交硕士论文，本文是他和其指导老师（第二作者）应本刊要求对原文大幅精简和修改后的版本。感兴趣的读者可从 Google 键入文章英文标题检索并查阅原文，体会论文质量。

### 前言

新加坡作为一个主权国家继续生存到可见的未来大概没有疑问。但是当她在 1965 年 8 月 9 日宣布独立时，生死存亡都是未知数。新生的新加坡面临着一系列棘手的地缘政治实际问题，例如国土缺乏天然资源，移民人口缺少共同身份认同，等等。所有这一切都预示着这个年轻的国家前途难测。

新加坡力克建国前后的种种困难，终于走向今天的成功，本文以这段历史为背景，讨论新加坡发展过程的一个侧面：国家的总

体国防政策，这也是新加坡政府一直关注的重点。我们试图通过分析回答下列问题：新加坡能否并且应该寻求一种更缓进的国防发展政策而不至削弱国家的目标？这可以进一步分为两个次级问题，顺序为：(1) 从独立至今，新加坡的国防政策在服务其国家目标方面效果如何；(2) 在当代安全环境下，新加坡是否需要保持目前国防政策连贯性。

### 分析

所有国家的国防政策都有一个共同点，这就是国防政策是为实现某种目标而存在。

新加坡自不例外。那么，以国家目标为准绳来评估其国防政策是合理的分析方法。新加坡政府的思维模式始终围绕国家安全中两个固定的看法：一是认定国家安全环境长久脆弱，二是主张国防自立。从这两点出发，我们再来看新加坡国防政策追求的两项国家目标：(1) 减少国家安全环境的脆弱性；(2) 扩大其国际影响以弥补其国土狭小。因此，在评判新加坡国防政策的成功得失时，一是看它是否有效减少国家所受的外部威胁，二是看它是否有效加强国家在国际舞台上的影响力。

### 长久脆弱性与新加坡国防政策

新加坡自独立以来，其主权没有受到武装冲突的严重威胁，而且在过去 45 年里，新加坡作为一个主权国家的生存前景事实上在稳步改善。由此而言，新加坡国防政策从表面上看无疑是成功的。然而，尽管国防政策的实施与安全环境的持续改善之间的关联性不容否认，但是国防政策究竟是否成功必须基于客观判断，最终取决于两者之间是否存在明确的因果关系。这里要做两方面的辨析：第一要证明，新加坡的安全环境最初确实脆弱，这是国防政策的制订依据；第二要证明，新加坡的国防政策确实有效地减轻了国家安全的脆弱性。

### 新加坡真的曾经脆弱吗？

如果有证据证明过去的新加坡安全环境可能并不象其领导人所认为的那样脆弱，那么加在新加坡国防政策上的所谓多年来有效降低了国家脆弱性的这份功劳，就有夸张之嫌。进一步，这将有助于本文分析新加坡今后的国防政策是否过度而需要矫枉过正。

为了区别实情和夸张，我们将借鉴一些理论因素，这些因素对各国在制定强化国家安全的决策时发挥了影响。更具体地说，本章节将借用格雷(Colin Gray)<sup>1</sup> 和罗氏(Bernard Loo)<sup>2</sup> 对地理影响因素的分析，以及赫舒拉发(Jack Hirshleifer)<sup>3</sup> 对互补和竞争对手好恶对比的观点，来测量一个地区可能发生冲突的最初倾向。

### 地理和政治空间

新加坡领导人经常提及国家狭小和缺乏战略纵深，认为这是国家安全中关键的脆弱点。这种地理脆弱观的背后，是对区域背景环境的极度敏感；如果没有这种强烈意识，即使国家狭小，充其量也只是不方便，而不是地缘战略的重负。格雷指出：一个国家的相对位置，对确定其“政治空间”概念有巨大作用；进一步，罗氏认为：“政治空间”框定每个国家在计算国家间关系时应纳入多少武力因素。

在这方面，新加坡在东南亚的政治空间往往被政治家、分析家和学者描述为：一个以华裔为主的国家，生存在以马来穆斯林裔为主的地域环境之中。的确，人们完全可以认为，在新加坡独立前后的无常环境下，印度尼西亚和马来西亚都似乎把新加坡视为在自己的政治空间之内；言外之意，这两个国家中的任一个都有欲望通过武力胁迫来控制这个城市小国。

例如，尽管印尼在新加坡独立时并未对新加坡提出明确的领土要求，但是印尼总统苏加诺在此之前挑起了“对抗”行动，莱弗(Michael Leifer) 将此行为描述为一种强权外交，<sup>4</sup> 是以挑战马来西亚的国际合法性，因为新加坡当时仍然是这个马来联邦的组成部分。这场冲突包括在新加坡境内引发恐怖和

实施恫吓，其中一次行动导致两名印尼突击队员在 1968 年被判死刑。身处这样的环境，新加坡的建国领导人追求坚实（robust）的国防政策，自在情理之中。

如今，认为新加坡的这两个最近邻国还在觊觎新加坡领土主权的任何提法，已属牵强附会，一直存在到 1970 年代初的公开紧张局势，已经随着时间的推移和各自的经济发展而明显减弱。不过这并不能改变这样一个事实：新加坡长期秉持的国家安全脆弱观是基于理性的分析，而且，由于新加坡不可改变的现实地理因素，这种脆弱观将继续发挥影响。例如，尽管新加坡努力开拓多种来源获取必需物资，但是它在天然资源，比如淡水和沙子等方面对邻国的传统依赖，终究让这个岛国蒙受着压力的阴影，始终不敢掉以轻心。

## 好恶观

邻国之间的相处，不仅受相对位置和地理特征的影响，还取决于另一个关键因素，这就是各国之间的好恶是否兼容。根据赫舒拉发的说法，一个国家的好恶能反映出这个国家的追求。如果一国的追求或利益所在与另一国直接对立，便成为摩擦的根源，冲突的风险亦自不远。<sup>5</sup>

从最广泛的层面来看，新加坡的好恶观与邻国并无根本对立。实际上，尽管有偶尔的分歧和外交突发事件，可以这样说，新加坡、马来西亚和印度尼西亚有着共同的、交织在一起的对和平与繁荣的追求，这种追求已成为各自国家积极生存的核心动力。虽然这并不排除新加坡与其邻国之间在经济上竞争并试图胜邻一筹，但这种竞争终究有所节制，因为大家都认识到：“以邻为壑”的政策最终将削弱各自长远经济发展。中东局势则呈另

一番景观，在那里，数个阿拉伯国家根本容不下以色列作为一个民族国家的存在。由此可见，在核心追求上邻国之间互相趋同，印证出新加坡与邻国的关系是以正面和双赢交换为主流，合作的决心在很大程度上超越了一切任何双边分歧。

分析显示，新加坡面对武力与威胁的安全脆弱性在独立前几年里最为严重，随着该地区对和平与繁荣的共同核心追求而逐渐减弱。与此同时，我们不能忽视新加坡多年来巨大的国防投入对降低国家安全脆弱性所发挥的作用——当然仅据观察，很难量化这脆弱性的降低在多大程度上是坚持坚实的国防政策带来的结果。因此，下面几节将审视新加坡国防政策与安全环境逐步改善的因果关系及其深层原因。

## 威慑和各种看法的影响

新加坡的自卫能力这些年来随着经济成就而提高，国防理念也已成熟，但新加坡的国防政策始终是立足威慑。这一点反映在新加坡国防部和新加坡武装部队的使命宣言之中：“通过威慑和外交加强新加坡的和平与安全，若这些措施不能奏效，确保迅速打败侵略者，取得决定性胜利。”<sup>6</sup>使命宣言中的用词非常关键，亦即：拥有制胜能力对新加坡降低国家安全脆弱性虽必不可少，但以威慑和外交为优先的原则不容动摇，且最终界定新加坡军队的作用。

评价一种威慑性国防政策有其独特的难处，其中之一就是很难定论其成功与否，难以把握个中微妙。像新加坡这样的国家，它奉行威慑政策，而且自独立以来就没有遭受过袭击，本文却试图判定其国防政策在遏制潜在侵略者方面所作贡献的程度。这样的判定有必要掺入一定程度的引申和推理，同时

尽量明智地选用恰当的理论框架来减少判断中的不确定性。

在这方面，我们借鉴布莱尼（Geoffrey Blainey）对冲突根源的分析，特别是他对国家领导人决定国家冲突可能性时所持看法的强调。<sup>7</sup> 根据布莱尼的观点，一个国家在做出是否宣战的决定时，不仅取决于它对使用武力之利弊的考虑，还取决于它对国家之间力量对比的看法。每个国家评估力量对比取决于七个因素：(1) 军事实力；(2) 对其它国家面对战争如何决策的预测；(3) 对内部团结的看法；(4) 对繁荣和维持战争能力的认知；(5) 对过去战争苦难的记忆；(6) 民族主义和意识形态；(7) 国家领导人的个性和心理素质。<sup>8</sup> 鉴于威慑的作用主要在于使对方心神会，布莱尼的分析特别适用于对新加坡国防政策的分析。

那么，用布莱尼的观点来分析，新加坡国防政策的成功与否——就其威慑的目的而言——取决于这项政策如何影响潜在对手对实力对比的计算，取决于它能使对手意识到，对新加坡的任何武力侵犯都会蒙受自己无法承受的惩罚。本文经分析认为：新加坡非常公开地宣示其坚实的国防政策，这种坚定决心使上述七个因素中至少三个朝着有利于新加坡的方向发展，至少在理性国家的心目中是如此。首先，由于新加坡对军队持续不断的投资，别国看到新加坡军力在增强；第二，在坚定的领导和资源充足军队的支持下，新加坡在面对战争或战争威胁时的预期行为将会是积极应对；第三，新加坡男性强制征兵政策应有助于改进外部对新加坡内部团结的看法。

此外，第四个因素可能间接受益于国防政策，因为新加坡国防开支能保持连贯，相

对而言不受经济波动影响，故而有助于加强外部对新加坡维持战争能力的看法。其他三个因素（对过去战争的痛苦记忆，民族主义和意识形态，以及国家领导人的个性和心理素质）对政策相关因素的影响总体而言既不积极也不消极。因此，以布莱尼的理论来预测，我们可以看到新加坡国防政策对理性决策者的看法发生了影响，其结果是，对潜在对手形成了净正值威慑效果。

### 避免适得其反

虽然强大的军队和坚实的国防政策肯定具有威慑效果，但是增加军费也会引发反作用力，有可能削弱一个国家的整体安全。在这方面，新加坡领导人长期以来一直敏锐地认识到，其军事能力相对于该地区的邻国如“过度发展”，有可能对良性的区域战略环境产生副作用。正如时任副总理兼国防部长的吴庆瑞博士 1978 年所言，新加坡不想“武装到牙齿”，以防引发“我国所在地区的军备竞赛”。<sup>9</sup> 因此，新加坡历任国防部长坚持把国防预算的上限设在不超过国内生产总值（GDP）的百分之六。此外，新加坡坚决控制自己不直接评论其它国家的武器购置或者军事现代化，宁愿保持尊严的沉默，是以防止军备竞赛升级。

现实地说，新加坡之所以有能力抑制地区安全困境的风险不增加，应得益于其军事力量已被广泛认为是该地区最先进的事实。从这个意义上讲，其国土狭小和没有扩张野心，或许反而有助于新加坡缓解地区邻国的担忧。即便如此，只要它继续奉行现行的国防政策，就越来越难让近邻放心。特别是当新加坡把可信威慑定义为对潜在对手具备军事优势时，情况就更加如此。正如赫克斯利（Tim Huxley）在 2000 年所说，虽然马来西

亚从来没有把新加坡视为严重的安全威胁，但是马来西亚最近的许多军事采购，几乎可以肯定的说是意图纠正所认为的两国之间的军事不平衡。<sup>10</sup> 归根结底，最相关的结果，可以说是国家间冲突的幽灵不再徘徊于东南亚上空，其中部份原因可归于新加坡坚实的军事威慑。

但是，在比较这项国防政策在目前与未来之间的利弊得失时，就难以做到泾渭分明。人们可以说，新加坡作为一个新独立国家，其国防政策的决定是合理的，甚至是对抵御生存威胁的精明投资；人们也可以说，随着安全环境逐渐缓和，奉行连贯的国防政策似有过度之嫌，例如，新加坡与全球经济体系的交织，就可能为新加坡提供一道阻止外国发动攻击的屏障。

这些观点，连同推行现行国防政策需要支付高昂成本的现实，实际上指向另一个疑问：削减国防预算是否反而改善新加坡的安全环境。答案是：只要新加坡的国家安全脆弱性和不可更改的地理因素有着关联，那么新加坡领导人就不可对国家安全问题掉以轻心，并且维持可信的威慑能力就会继续在本地区发挥重要的稳定作用。至此，需要辨明的就剩下程度问题——在什么程度点上“可信”就会变成“过度”，国防资金的机会成本就会超出其边际效用？为了把这个问题放到正确的角度下考虑，以下章节将在国家实力这个更广泛范围内审视新加坡的国防政策，并同时关注新加坡确定的第二国家目标：提高新加坡的国际影响力。

### 国家实力、国际影响力与新加坡的国防政策

在国际关系领域，影响其他国家的能力有多种形式。本文上一节审视了军事手段，即主要通过威慑作用减少新加坡的国家安全

脆弱性。下一步让我们把目光超越军事手段的力量，从更宽阔的视角审视新加坡国防政策帮助国家形成可实现预期目标的能力。在这方面，本节将集中讨论新加坡的经济和外交力量，这两项可以说是新加坡各种国力资源中最能代表新加坡成功故事的词汇。我们的分析将特别探讨新加坡的国防政策如何辅助国家的经济与外交实力来扩大新加坡的国际影响；如前所述，这是基于新加坡国防自主思维模式基础上的另一个目标。

### 国防政策与经济力量

新加坡经济的显著增长多年来一直是获得喝彩的主要理由。正如莱弗所说，“经济的成功是新加坡较高国际地位与其国际事务影响力不成比例的主要原因。”<sup>11</sup> 新加坡经济增长的重要支柱之一，特别是在刚独立后的几年，是新加坡吸引到大量的海外资本。这对新加坡提供就业、专门知识和技能，以及进入国际市场至关重要；如果不是外国资本流入的话，仅靠新加坡自己的力量是做不到的。李光耀在他的回忆录中称：如果能用一个词来解释为什么新加坡早期能够成功吸引许多外国投资者到这个新兴国家的话，那就是“信心”，<sup>12</sup> 即相信政府是可靠的合作伙伴，相信新加坡的投资环境，相信这个国家的生存力。李光耀的观点凸显出新加坡军事工具和经济工具的关键重叠，在这种重叠中，军事工具所保障的安全与稳定有助于创造出吸引海外直接投资的条件。

延伸到当前，新加坡的军事工具——做到不仅应对国家之间的威胁，也需应对正在演变的其他威胁——对保持经济增长来说仍然至关重要。的确，有感于普通新加坡人对威胁的意识可能伴随着国家的连年繁荣而日益淡漠，当前这一代领导人已经将国防投资

看作是向保险公司投保一样。这实际上是在强调，新加坡必须准备好灾难事件的发生，无论这种灾难的可能性在今天看来是如何缥缈。把国防投资比作保险投资无疑有益于维持对新加坡国防开支的政治支持，因为这意味着谨慎小心，意味着规避风险；也许最重要的是，这还意味着随着投保的内容价值增加，保险的覆盖面就要增大。

新加坡的国防政策不仅支持了国家取得经济成就，还在加强国家经济工具的力量上发挥了切实作用。仅举一例，国防工业的旗舰企业集团新科工程集团自 1967 年蹒跚起步，该公司 42 年后的财务报告表明，其民用与国防相关业务年度收益已达 55.5 亿新元（约合 39.9 亿美元），其产品和服务覆盖陆地、海洋和航空航天领域，<sup>13</sup> 为新加坡 2009 年的国内总产值（共 2,580 亿新元，约合 1,850 亿美元）做出了巨大贡献。<sup>14</sup>

国防支出也一直是财政政策的有用工具，例如在 2008 年全球经济危机期间，国防部加快了施工建设支出，以帮助减轻这场危机对新加坡经济体系的严重影响。<sup>15</sup> 虽然政府谨慎强调国防开支水平需顺应长期战略需要而非短期波动，新加坡国防政策在保持范围和总体稳定的同时，也的确为政府管理新加坡经济增长提供了一定的调节能力，包括在经济衰退时“充注动力”，在经济过热时缩减开支。

新加坡对军事力量工具的投资既有积极的作用，其对经济发展的消极作用也不可忽视。大量经验证据表明，国防开支与经济表现之间的关系成反比。德杰和史密斯（Saadat Deger and Ron Smith）及费弗将此归咎于相对低效的国家指令性开支排挤了对私营领域的

投资。<sup>16</sup> 新加坡国防开支达到这样的规模，意味着国家经济可能承受了一定程度的牺牲。

话虽如此，由于新加坡经济自 1970 年代初一直表现强劲，再者，国防工业虽然重要，却毕竟不是国家总体发展的骨干部分，因此难以孤立地来看待这一效应。正如 Adrian Kuah 指出：新加坡的国防工业化发生在国家经济稳定增长的强劲势头中，当时的增长主要得益于 1970 年代的纺织工业、1980 年代的半导体和存储芯片工业，以及现在的知识密集型工业，如金融服务、信息技术和生物技术等。<sup>17</sup> 因此，只要政府在国防问题上保持慎重避免轻率，其国防政策应该不会引起新加坡经济列车脱轨。

因此总体而言，新加坡国防政策没有伤害国家经济。事实上，罗恩·马修斯（Ron Matthews）和 Nellie Zhang Yan 认为，新加坡对国防工业的投资给国家经济带来了强大的协同效应，特别是在日益全球化的世界中越来越多的技术具备军民双重用途的情况下。这种趋势的一个重要结果是扭转了先进军队对全球供应商的依赖（虽然还需继续依赖拥有大量先进军工企业的美国）。这反过来又推动像新科工程这样的公司扩大其军队和民企客户群，同时减少对其中任何一方的依赖。更重要的是，本土国防工业得到发展机会，能够从各方面支持新加坡政府的全局努力，建立本国的研发能力，从而促进技术和技能在军用和民用之间转换。<sup>18</sup>

因此，对新加坡国防工业化进程的总体分析似乎支持克什纳（Jonathan Kirshner）的说法：在明智的国家领导下，军事开支可能会对经济产生积极的净影响力，而领导人通过国家的总体发展水平棱镜来看待国防产业化的动力。<sup>19</sup> 起初，新加坡在早期国防工业

化方面采用了扶植本国工业的做法，因为当时实现国防自立优先于严格的经济效率。然而自 1990 年代以来，新加坡国防工业迅速走向多元化，减少了对国防部合同的依赖，与政府推动新加坡企业在国际市场上独立竞争的精神相一致。<sup>20</sup> 我们看到，新加坡国防工业凭借创新和专业技术，在产品价值链上稳步攀升，在欧美等军工强国和低成本的发展中国家之间占下独特的一席之地。从这个意义上讲，它也映照出新加坡整体经济成长的道路，虽然国防工业一直没有占据经济的主导地位，但是它一直是就业、人力资本发展与科技创新的重要来源，在许多方面体现了新加坡的经济发展观念。

### 国防政策与外交力量

作为一个天然资源缺乏的小国，新加坡的发展严重依赖于外部环境。从新加坡的角度来看，这种外部环境需包括若干有利因素，例如能维护行动自由，具备一个能保护新加坡这样小国利益的持久国际体系，能认可新加坡的伙伴价值并与之发展平等合作关系。以下章节将讨论新加坡国防政策在这个城市国家发展中是如何加强这些因素的。

军队在维护新加坡行动自由方面的作用刚才已经间接提到。首先，新加坡作为一个独立国家的行动自由，其部分保障来自于国家拥有强大的军事威慑，这种威慑力鼓励其他国家在处理与这个岛国的关系时采取注重“交易成本”的考尔斯（Ronald Coase）方式而不是“不择手段只计结果”的马基雅维利（Niccolo Machiavelli）方式。其次，一支强大的军队不仅能抵御潜在的敌对国家，还可以减少新加坡在安全方面对其它国家的依赖，而最大程度地获得行动自由；这又进一步为

新加坡提供一定的政治空间，有助于国家在处理外交和国内政策中把握自己的命运。

新加坡与美国的当代关系可为以上所述的动态关系提供有力的佐证。新加坡领导人清醒地看到保持美军有意义地参与东南亚事务对国家安全的重要性，因而做出必要的努力加以推动，其中包括建设核动力航母停泊设施，这类力量若靠新加坡本身力量几乎永远也不可能获得。

但新加坡也不是美国的附庸，并以抵制干涉其内政的坚定态度证明了这一点。1994 年一名美国青年因破坏公物而被判鞭刑，尽管美国进行了高级别的交涉（其中包括时任美国总统克林顿），希望能以非体罚的方式替代，但是新加坡仍然没有让步。此事件成为新加坡敢于抵抗美国强大外交压力的广为人知的案例之一。人们完全有理由推测，如果新加坡依赖美国为其唯一安全保障，最终的结果可能会有所不同。问题的关键不在于如果新加坡拥有一支强大的军队，它就可以无视美国的眼色。事实是，在具备了自主的国防力量之后，新加坡提高了以保护国家利益为原则作出冷静决定的能力——无论允许外国海军靠港，还是对外国国民实施鞭刑。

新加坡军队不仅首先要为维护国家行动自由发挥响应作用，而且可在国家外交中发挥积极作用，很明显，新加坡领导人预见到军队的这个更广泛的作用。诚如新加坡国防部长张志贤所言：“[国防部]对地区安全架构做出贡献……这是因为新加坡武装部队有能力与我们的东盟朋友和伙伴国家进行有意义的接触，能够为我们的区域合作活动提供有用的能力。如果没有这一点，新加坡所能发挥的作用就会明显减弱，我们也不会谈判桌上拥有同样的发言权。”<sup>21</sup>

这种对“谈判桌上发言权”的追求可以说和新加坡扩大国际影响力的国家目标基本同义，张志贤对军队保障发言权的作用的描述显示了一种清醒的认识，这就是：新加坡若要与身材高大的“大哥哥”们玩，务必知道如何弥补自己身体纤小的不足。从这个意义上讲，新加坡的国防政策对加强其外交力量做出了重要贡献，新加坡军队已经成为国家外交中一种行之有效的外交政策工具。

作为一个小而勃发的国家，新加坡显然在现行国际体系中找到了自己的生存空间。因此，这使得新加坡更加坚决致力于维护现行体系，或者至少维护现行体系中允许象新加坡这样的小国蓬勃发展的那些元素。这其中包括增强全球贸易机制的那些机构和规范，而全球贸易长期以来构成了新加坡的经济命脉。在这方面，新加坡领导人已确定，恐怖主义和不安全的海上交通线是新加坡的生存所面临的两种现代威胁。这些威胁是全球性的，它们超出了任何一个国家能够施加决定性影响的范围。为了减少这些威胁，新加坡军方自 2001 年和 2003 年以来一直分别定期向阿富汗和伊拉克多国部队的稳定与重建努力提供帮助。与此同时，新加坡海军与马来西亚、印尼和泰国海军进行联合巡逻，以确保新加坡和马六甲海峡国际航运的安全，并且协调与区域外用户的信息共享。这些军事部署表明了新加坡决心维护现行国际体系的广泛运作，愿意作为国际社会成员更多地承担与其国力资源相称的责任。

除了在军事上支持有利于更广泛国际利益的事业之外，新加坡也将军队作为工具与关键伙伴接触与合作。的确，鉴于新加坡所处的区域态势首先表现为被大国所包围，新加坡因此不得不培养和发展与区域外大国的关系，意在使新加坡持续的独立存在与它们

的利益相关。对新加坡来说，所幸的是，该地区的战略重要性，特别是穿过此地区的马六甲海峡的存在，确保了世界大国始终与该地区保持某种程度的接触与合作，同时也关注着自己的经济和安全利益。

新加坡在这方面已经获益不菲。它通过国防政策的产品构建起与区域和区域外国家间的密集双边防务关系网，补充了与这些国家之间已有的经济和政治联系。例如，新加坡与美国、中国和印度的关系，尽管是立足于非军事（主要是经济）合作，但是已通过不断发展的防务合作而得以扩大和深化。例如，新加坡继续在大量利用美国的技术和训练场地，包括 2009 年在爱达荷州的山居市（Mountain Home）建立了新加坡空军 F-15SG 支队，同时允许美国使用新加坡的空军和海军基地，协助美国在东南亚的军事存在。新加坡与印度的双边防务合作在过去十年里也迅速扩大，不仅有政策和技术交流，而且包括两国的陆海空演习，这些演习目前已经成为国防关系中的例行活动。在 2008 年，新加坡和中国签署了“防务交流和安全合作协议”，为此后每年的政策会谈以及 2009 年 6 月两军举行的首次双边训练演习铺平了道路。新加坡维持这些防务关系的能力，在相当大程度上是与其军事能力相称的。如果军事弱小，新加坡就难以对多边接触与合作做出有意义的贡献，大国也就不会积极与此这个蕞尔小国进行国防领域的合作。

对这个问题，我们还可以从强国间的竞争因素来探讨。强国之间通常不愿看到竞争对手或近乎竞争对手在任何具有战略意义的领域获得优势，这种动态情势已经在世界各地的不同地点上演，特别是美国与中国以及中国与印度之间在亚洲的竞争。那么，尤其是在防务合作这样的敏感领域，以及马六甲

海峡这样的重要区域，新加坡与任何一个大国发展关系，很可能会增加新加坡对于其它大国的吸引力。这样来看，可以说新加坡的国防政策能够为外交政策提供更多的选择，协助国家领导人扩大新加坡的国际影响力，从而增强国家的外交实力。

新加坡早期寻求强大国防政策的决定似乎迅速获得回报，它帮助了新加坡在追求经济成功的道路上没有受阻于国家安全天生脆弱的障碍，它还为新加坡追求独立的外交政策铺平了道路，而不必因自身安全的需要而依赖区域内外的任何国家。

新加坡国防政策的作用随着安全环境的变化而不断演变。随着国家间冲突威胁消退，新加坡国防政策的重要意义越来越多地与其对新加坡非军事国家实力的贡献相关，特别是与国家经济和外交工具的运用相关。在新加坡国家目标的框架下，本文分析认为，新加坡国防政策的主要动机已从为国家提供安全转向帮助国家增强国际影响力。这一趋势

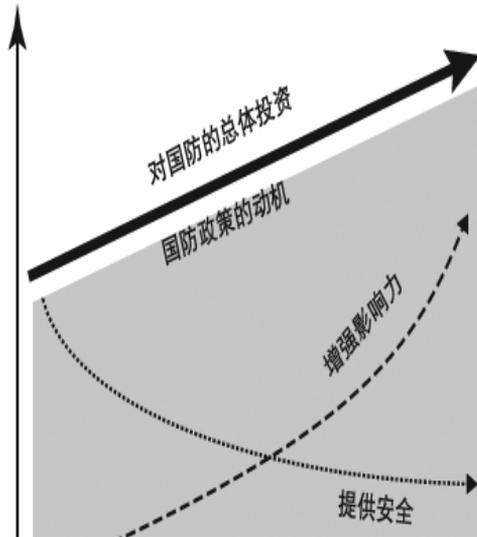


图 1：新加坡国防政策演变轨迹（笔者制作）

这种趋势也可以说是反映了“脆弱性”在新加坡环境下的演变，从诞生之初弱不禁风和威胁弥漫，到担忧被边缘化和承受不断的压力，到为日益富裕的人民创造新机会，坚实的国防政策在每一个面向上都减少了新加坡的安全脆弱性。这一切大概足以说明，这个城市国家为什么没有减少对国防的投入，而只是转向服务国家的最新需要。

上述图表中有一点需要澄清。尽管箭头代表新加坡国防建设的总体投资在稳步上升并广泛反映了实际情况，图中的模式看上去象是随着国家把重心向扩大国际影响力方向转移，总体国防开支也相应增加，但是它实际上不是一个确定的模式。本文认为有两个原因可以解释新加坡的情况为什么会如此。首先，新加坡能否作为军事合作伙伴而保持相关，取决于这个国家是否有能力保持在军事理念和技术的最前沿。从实用角度上来看，这可被视为与邻国攀比争锋，目的是在有难得发言机会时说话有说服力。

其次，新加坡不可改变的地理脆弱性意味着：保持可靠的威慑力量将永远是新加坡国防政策存在的理由，即使这一政策的当代作用更多地表现为推动扩大新加坡的国际影响力。此外，由于成功的威慑首先体现在认知领域，这意味着新加坡的国防政策必须保持连贯，没有悬念，这一点至少和国防的实际支出同等重要。新加坡从早期就开始实施坚实国防政策，这可能在一定程度上迫使它保持连贯，以保持威慑效力。从另一个角度来看，对国防开支的任何缩减——即使再谨慎——都可能被新加坡的潜在对手解读为软弱，或者决心动摇。

## 结论

本研究的目的之一是要确定国家以加强国防为重点是否是谨慎的投资。为此，本文讨论了新加坡的区域安全环境的历史因素和独特性，以及这样的环境如何导致新加坡决定寻求坚实的国防政策。然后，本文将在该项政策所产生的外部认知效应和新加坡享有的安全环境之间建立起合理关联，并进一步论证这种关联反过来又如何促进新加坡的经济实力和承受外交压力的能力。所有这些，至少到目前为止，似乎验证了新加坡防务决策的正确性。

上述结论可能会对那些有意借鉴新加坡模式的国家具有特殊的意义，但对新加坡来说，更重要的是未来的走向对国家的影响。就是说，新加坡需要超越对国防政策是否合理的质疑，甚至不再纠缠于这种政策迄今为止如何有效，而要把思考调整到下一步怎么走，这才是最重要的。本文在结论部分将探讨新加坡目前的国防政策能否持久，或者说长远不变是否适宜。

### 当前的国防发展政策能否持久？

提出这个问题，理由之一是新加坡为保持目前国防开支必须承担庞大的费用。晦暗的经济气候近期以来一直笼罩着全球市场，人们明显担忧这可能引发长期的严重衰退，国家经济可能会停滞多年。

经济危机的风险不言而喻，但本文认为，这种危机实际上不是可能冲击新加坡国防政策的主要风险。新加坡经济已和全球高度关联，只有真正的全球性危机才可能把新加坡的经济拖弱到不得不重新评估国家的财政优先。鉴于这种灾难很可能也会对其他国家产生同等程度的冲击，因此新加坡若削减任何

国防开支，从理论上讲，大致应与其他国家的态势相称。此外，如前所述，新加坡曾有度越经济危机的经历，在危机期间国家领导人经常以区域不稳定风险增加为由，反驳那些削减国防开支的反应性提议。这种做法，加上国家对国防规划一贯的长期考虑，还有将国防开支定在不超过 GDP 之 6% 的传统，应能保证新加坡国防发展政策的连贯性不被反应性波动所影响。

外部环境有利国内经济发展的说法也不太可能成为新加坡削减国防开支的理由。例如，冷战结束后所预期的“和平红利”最终并没有兑现，原因就是国家间战争的威胁虽然减弱，但转瞬即被衰败国家和非国家行为体挑起的新安全威胁所取代。在 9/11 事件发生后，各国更不敢对安全威胁掉以轻心。

其实，新加坡国防政策可持续性面临的巨大风险很有可能来自内部，有可能表现为广泛的不满情绪，从而触发对新加坡的政策优先重新评估。国家财政对国防开支占 GDP 的比例已自设上限，作为对公众的重要信心保证。但是我们不能保证市民对上限的默许将一直保持不变，毕竟 6% 的国防开支大大高于全球的平均水平。在经济保持两位数增长的时期，这笔开支相对无痛；但是当年均 GDP 随着经济的成熟而持续并显著放缓增长速度时，这笔开支就可能越来越不顺眼。

尽管如此，我们不太可能看到新加坡现行国防政策在中短期内会有重大偏离，其关键原因是新加坡现任政府继续保持稳定，继续坚定支持建设强大国防。同样重要的是，新加坡领导人似乎巧妙地消除了从经济成本效益角度来辩论新加坡国防政策的需要，而强调目前政策的必要性在于保持“威慑”这个无法量化的概念，在于为外国投资和经济

活动提供必要的稳定环境。这种解释显然难以反驳，使保持现状的看法成为主流——至少目前如此。这种可持续性能否长期坚持下去，取决于至少三个因素：(1) 公众继续认可新加坡国家安全脆弱的说法；(2) 公众对军队高效使用公共资源降低这种脆弱性的能力继续保持信心；(3) 政治机构在依据广大公众利益制定决策方面继续保持信誉。

### 延续当前的国防发展政策是否适宜？

比可持续性这个疑问更加根本的问题是：当前国防政策连贯性是否符合新加坡的最高利益，或者说，如果走另一种途径，是否更能推进新加坡的国家目标。前面的分析已经表明，国防紧缩政策不利于国家实现降低新加坡国家安全脆弱性这个目标，因为潜在的对手可能将此目标的偏离理解为软弱。在本文中，让我们假设新加坡采纳了谨慎削减国防开支的政策，并且国家领导人能够巧妙地管理外部看法，使之不会对整体威慑力产生明显的影响。在这种情况下，国防开支的紧缩虽能产生长期节约成本，我们却必须探究国防紧缩政策对新加坡非军事力量的可能影响，确定两者间的利弊得失。

对于新加坡经济工具的力量，国防紧缩政策不大会产生破坏性影响。也许最重要的是，只要威慑作用基本保持不变，即使削减国防开支，也能继续维持为国家经济增长保驾护航的能力。根据削减的实际幅度，减少国防开支有可能会对新加坡经济产生某些影响，因为国防工业已经相当紧密地融入国家的经济体系之中。然而，整体影响不会很严重，毕竟国防工业不是新加坡经济的主要动力源；而且从长远来看，国防成本的节约可能被合理加强到其它领域。

但是，国防紧缩政策对新加坡外交工具力量的不利影响，很可能大于其对国家经济工具的影响。尤其是，削减国防开支将阻碍新加坡军队为多国努力做贡献的能力，或者减少其被作为军事伙伴的实用价值，若如此，则可能无意中挫钝了国家外交政策的一个重要工具。从东帝汶到阿富汗，从马六甲海峡到亚丁湾，新加坡对多国努力做出了军事贡献，使新加坡获得了相当程度的国际影响力，这样的影响力是新加坡这样的小国在其它情况下不会拥有的。此外，国防未必是新加坡众多双边关系中的重点，但是国防肯定增加了这些关系的宽度和维度。在任何一个特定地区偶尔出现紧张的时候，这个增加的维度就会发生作用，使这些关系更具有弹性。对于一个安全与繁荣高度依赖良好外部环境的国家，这些都是坚实的国防政策的重要贡献。

最后一点，切勿忽视军方在新加坡社会扮演的独特角色，它的作用已经超越了为新加坡作为一个国家而生存提供保证。的确，自从新加坡未及准备就独立后 45 年来，国防政策已经完美地编织到新加坡的成功故事之中，两者分离几乎已不可能。新加坡所有男性，无论其社会地位或种族背景，为国当兵已是必然的人生经历且演变成一种重要的国家建设机制。这种经历不仅让普通新加坡人认识到强大国防的必要性，还使他们感到与国防休戚相关，其他任何机制都无法培养民众对这个年轻的移民国家产生如此的责任感。这无疑是这个国家必须保持基于强制兵役制的坚实国防政策的最令人信服的原因。

\*\*\*\*\*

那么，新加坡的国防政策是必要还是过度？鉴于与国家刚刚独立时相比，国家在现阶段的国防状态相对比较先进，这意味着新

加坡必须花费远远更多的资金才能维护和逐步改善其国防。与此同时，鉴于新加坡的国防政策及其成就已经盛名在外，公众和国际社会对其军队的关注和期待也越来越高，对错误的容忍则随之降低。换言之，对新加坡而言，花费每一元钱军费的边际收益在减少，而维持可信威慑力的边际成本在大幅度增加。

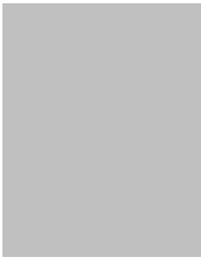
在这种情况下，经济理论通常会建议减少国防开支和重新分配资源。但新加坡拒绝了这一选项，首要理由是它的威慑目标可能

会因现行国防政策偏离连贯性而受到损害；第二个理由是军事工具能支持国家的其他力量工具发挥作用；第三个理由是国防已成为国家地位和身份认同的一个组成部分。在这个意义上讲，我们可以认为新加坡甘愿成为其自身成功的受害者，乐意为自己认为绝对必要的产品支付某些人认为是过度昂贵的价格。♣

## 注释：

1. Colin Gray, "Inescapable Geography" [逃不出的地理环境], *The Journal of Strategic Studies*, 22, no. 2 (June 1999): 165-166.
2. Bernard Loo, "Geography and Strategic Stability" [地理与战略稳定], *The Journal of Strategic Studies* 26, no. 1 (March 2003): 162-167.
3. Jack Hirshleifer, *The Dark Side of the Force: Economic Foundations of Conflict Theory* [力量的黑暗面：冲突理论之经济基础], (New York: Cambridge University Press, 2001), 1.
4. Michael Leifer, *Singapore's Foreign Policy - Coping with Vulnerability* [新加坡的外交政策——应对脆弱性], (London: Routledge, 2000), 2.
5. 见注释 3，第 13-14 页。
6. 新加坡国防部官方网站，[http://www.mindef.gov.sg/imindef/about\\_us/mission.html](http://www.mindef.gov.sg/imindef/about_us/mission.html) (accessed 4 Apr 2010)。
7. Geoffrey Blainey, *The Causes of War* [战争的起因], 3rd ed. (New York: The Free Press, 1988), 113-122.
8. 同上，第 113-123 页。
9. Tim Huxley, *Defending the Lion City: The Armed Forces of Singapore* [保卫狮城：新加坡武装力量], (Australia: Allen & Unwin, 2000), xix, 67.
10. 同上，第 65-66 页。
11. 见注释 4，第 10 页。
12. Lee Kuan Yew, *From Third World to First--The Singapore Story: 1965-2000* [从第三世界到第一世界——新加坡故事：1965-2000], (New York: Harper Collins Publishers Inc., 2000), 68.
13. ST Engineering Press Release, "ST Engineering's Net Profit Grew 27% in 4Q09 Compared to 4Q08" [新科新闻简报：新科 2009 年第 4 季净利润比去年同期增长 27%], Singapore, 18 February 2010, [http://www.stengg.com/pressroom/press\\_releases\\_read.aspx?paid=1524](http://www.stengg.com/pressroom/press_releases_read.aspx?paid=1524) (accessed 8 April 2010). Ron Matthews and Nellie Zhang Yan 曾估计，新科工程公司 2007 年的业务大约有 49% 来自国防合同。
14. Singapore Department of Statistics, "GDP at Current Market Prices" [以当前市价计算的 GDP], Q4/2009, <http://www.singstat.gov.sg/stats/themes/economy/ess/aesa11.pdf> (accessed 8 April 2010).
15. Teo Chee Hean, "Speech by Minister for Defence Teo Chee Hean, at Committee of Supply Debate 2009" [国防部长张志贤在 2009 年供应辩论委员会上的发言], 12 February 2009, [http://www.mindef.gov.sg/imindef/news\\_and\\_events/nr/2009/feb/12feb09\\_speech.html](http://www.mindef.gov.sg/imindef/news_and_events/nr/2009/feb/12feb09_speech.html) (accessed 14 October 2009).

16. Saadat Deger and Ron Smith, "Military Expenditure and Growth in Less Developed Countries" [ 欠发达国家的军事开支和增长 ], *Journal of Conflict Resolution*, 27, no. 2 (June 1983): 344-347.
17. Adrian W. J. Kuah, "The Political Economy of Defence Industrialisation in Singapore: The Costs, Trade-Offs and Synergies" [ 新加坡国防工业化之政治经济学：成本，利弊及合力 ], *Defence Studies*, 5, no. 2 (June 2005): 224.
18. Ron Matthews & Nellie Zhang Yan, "Small Country 'Total Defence': A Case Study of Singapore" [ 小国的“全面防卫”：论新加坡 ], *Defence Studies*, 7, no. 3 (September 2007): 388-389.
19. Jonathan Kirshner, "Political Economy in Security Studies After the Cold War" [ 冷战后安全研究之政治经济 ], *Cornell University Peace Studies Program, Occasional Paper no. 20* (April 1997): 21.
20. 见注释 17，第 213-227 页。
21. 见注释 15。



李毅骏少校 (Major Yi-Jin Lee) 是新加坡武装部队野战炮兵军官。他新近毕业于堪萨斯州列文沃斯堡美国陆军指挥参谋学院开办的中级教育课程，并作为优秀国际毕业生获德怀特·艾森豪威尔将军奖。在此之前，他先后获得美国芝加哥大学文科学士和斯坦福大学文科硕士。李毅骏少校现在担任新加坡野战炮兵营指挥官。



大卫·A·安德森博士 (Dr. David A. Anderson)，美国海军陆战队退役军官，现任堪萨斯州列文沃斯堡美国陆军指挥参谋学院战略研究教授，讲授战略与战役研究和经济学课程。他同时担任 Webster 大学兼职教授，讲授多门国际关系课程，包括国际政治经济学与全球化。他发表过关于军事、经济及国际关系等课题的多篇论文。