

小國的政治安全與政治作戰

—以芬蘭與新加坡為例

王榮川

提 要

- 一、處於後冷戰雖國際情勢已今非昔比，但臺灣承受安全威脅並未減緩，故思考安全除了以軍事上「有效嚇阻」的戰略外，應留意國際間類似處境的「小國」，並借鏡彼等與「惡鄰」相處的原則。
- 二、在中外近代戰爭史上不乏小國勝大國的案例；弱勢一方要想真正打敗對手，或使強者知難而退，除了軍事層面的戰術高超外，就非運用政治作戰不為功。
- 三、身為小國的臺灣，不論未來與中國大陸關係發展的取向為何，存在才是一切的基础；存在才有希望。
- 四、芬蘭與新加坡兩個小國的共同特徵：在建國的過程中都曾面臨共產黨赤化的危機，也受鄰邦大國的壓力，甚至國家面臨存亡威脅。兩小國今日的亮麗均來自昔日的煎熬。

關鍵詞：政治作戰、小國生存、芬蘭化、廉能治國

壹、前 言

在後冷戰時期的今天，在臺灣的中華民國處境如同小說家狄更生(Charle Dickens)所描述的情景：那是一個光明的季節，也是黑暗的季節；那是有希望的春天，也是絕望的冬天；我們的前途有著一切，我們的前途什麼都沒有。^{註一}長期以來我們面臨對岸惡鄰

長期的軍事威脅與外交打壓，有時危機來臨讓人甚至感到戰爭似乎一觸即發（如1996年3月的臺海危機）。直到近年來，尤其自今年5月我國政黨二度輪替後，兩岸氛圍似轉成春暖花開，彷彿黑暗將逝晨光即現。筆者有生之年以來的心理上亦歷經對岸長期威脅，自然期望兩岸真正和平早日來到。

只是如果從政治安全或民主和平論觀點

註一 Charle Dickens, A Tale of Two Cities, Penguin Putnam Inc., New York, 1994, p.14.

思考^{註二}，在兩岸的結構性歧異仍深（如政治體制或意識形態），或兩岸未建立互信化解敵意之前，未來即令無戰爭，仍會處於政治作戰的氛圍（如中共宣導「三戰」、通過《反分裂國家法》等等）。現今對岸對臺政策的調整或轉變（統一原則不變），是受中國內外環境影響。因從國際關係看，臺灣不再是明鄭時期所單獨面對大清；臺灣的存在已直接或間接關係到相關大國（如美、日）的利益。故我們思考安全除了以軍事上「有效嚇阻，防衛固守」的戰略外，應留意國際間類似處境的「小國」，並借鏡彼等與「惡鄰」（或強鄰）相處的原則。

本文從政治安全論述政治作戰，在意涵上參考一些外國學者的政治作戰理念，諸如：「政治作戰是政策的強力政治表達」，「政治作戰是集合人類的支持或反對，俾能在戰爭或戰爭同樣嚴重不流血鬥爭勝利。」

^{註三}「政治作戰就是運用政治的手段迫使敵方屈從我方意志。」或「將我們的意志透過非軍事行動的手段強制施行於敵人身上。」

^{註四}在弱肉強食的現實主義下國際社會裡，小國除了運用外交借力使力外，更重要掌握「知敵」或抱「遠親不如近鄰」原則與惡鄰（強鄰）和平共處。目的就是透過種種政治策略或手段以避免流血鬥爭，若能進而轉變敵方屈從我方意志，則更是上上策。

貳、大國常應勝未勝

有學者統計，從公元前3200年到現今，地球上大約發生過14,000多次戰爭，真正的和平時期累計在一起，只有300年左右。^{註五}另外，學者威爾杜蘭在研究人類3421年的世界史後，亦發現人類歷史中只有268年沒有戰爭；並認為戰爭是歷史的常態，就是在文明或民主社會也無法消除。^{註六}雖然如此，人類仍不應有悲觀權利；除了研究避戰之道，也尋求不戰而勝（或屈人之兵）策略。尤其相對的弱小的一方，更應積極朝此方向努力。因為在戰爭中，雖然大國勝過小國是客觀的結果，但在中外近代戰爭史上亦不乏小國勝大國的案例；如1904-05年的日俄戰爭，1919-20年的波蘇戰爭，1948、1967、1973年的以阿戰爭，1965年的印巴戰爭，美國在越南的戰爭，法國在阿爾及利亞的戰爭，以及蘇聯在阿富汗的戰爭。^{註七}都是大國應勝卻未勝。

小國能勝大國如果僅是戰術運用的成功，但雙方的實力仍然懸殊，若戰事拖久對本國軍民精神與物質都是巨大負荷，故通常弱勢一方會抓住機會與強勢一方妥協，以降低自己繼續對抗所消逝的有限國力。而對強勢的一方而言，既知無法短期間擊敗對手，或者從戰爭中體認到對方的民心士氣不可

^{註二} 民主和平論的中心論點是民主國家之間很少互相打仗。其基本論點是：一、民主國家認為戰爭不是解決他們之間糾紛的合適方法。二、儘管自由民主國家之間很少（或從不）相互打仗，但他們可能和非民主國家打仗。見倪世雄，當代西方國際關係理論，（北京：復旦大學出版社，2001年，第一版），頁451。

^{註三} Carnees Lord & Frank Rr. Barnett 著，黃德春譯，政治作戰與心理戰（臺北，國防部史政編譯局，民國84年），頁71。

^{註四} Paul Smith, Jr 著，洪陸訓等譯，《論政治作戰》（臺北：政治作戰學校，民國92年），頁1。

^{註五} 李際均，《軍事戰略思維》（北京：軍事科學出版社。1996年，一版），頁33。

^{註六} Will Durant 著，《歷史的教訓》「世界文明史」（臺北：幼獅文化事業公司，民國64年），頁77。

^{註七} Tamas G. Mahnken “Why the Weak Win: Strong Powers, and the Logic of Strategy. Strategic Logic and Political Rationality” (Frank Class publishers London. Portland, Oregon, 2003), p.60.

侮，也會順勢停戰，藉機保住面子並從談判中獲得一些利益。不過，弱勢一方要想真正打敗對手，或使強者知難而退，除了軍事層面的戰術高超外，就非運用政治作戰不為功。越共在越戰時就充分發揮這種優勢。一位美國戰略研究者指出，在越戰時期越共雖為弱勢一方，但能藉美國開放社會的特徵，從美國內部進行政治作戰，以說服美國領導層與美國大眾，認知勝利無法到手。而從每一案例看出，關鍵性的影響是政治的與心理的而非軍事性的。弱勢一方也可能運用政治宣傳去腐蝕對方支持戰爭的民眾心理；並能將自己描繪成受害者，以削弱對方大眾支持戰爭的努力。巴勒斯坦當局即採此途徑對付以色列。弱勢一方也可能更直接訴諸於強國的公共輿論。正如Andrew Mack所述。

越戰不僅是在中南半島開打，也在美國的政治與社會機構開打。前越南陸軍上校Bui Tin觀察出，美國反戰運動在河內戰略中扮演極重要的角色：對戰爭來自我們後方的支持是完全令人安心，而美國的後方則是脆弱的。我們的領導層每天會在收音機旁聽新聞——追隨著美國的反戰運動。一些美國名人如珍方達前來河內訪問，帶給我們信心，使我們應堅信戰場面的反轉。這些人代表美國の良心；美國の良心是美國戰爭製造能力

的一部分，而我們則是把那個力量轉入我們的助力。^{註八}

其次，因為小國與大國衝突時，對小國而言，因事關國家存亡的極重要(vital)利益或根本利益，故不得不全力以赴，甚至不惜孤注一擲，因此就格外重視軍事以外的因素，諸如心戰、外交、宣傳以及民族主義的強化；但對大國而言，大多涉及一般利益或次要的利益如經貿、道義等等（如美國侵入索馬利亞），尤其不涉及領土主權；^{註九}因此無論前線作戰部隊，或後方的國內民眾，大多不像對手那樣地民心士氣整體投入。最後的結果是，大國班師回朝，小國熬過苦難成為浴火鳳凰。

由此可見，大國因未涉及根本利益，或居於國內外政治因素影響，無法全力投入戰爭，或因此造成戰略的錯誤導致失敗的結果，這都與政治作戰有密切關聯。前述美國在越戰的失敗與蘇聯在阿富汗的失敗皆如出一轍。^{註十}民國38年中共席捲中國大陸後，卻因種種因素未能順勢渡海攻占臺灣，毛澤東曾懊惱地對人說：「在大陸蔣介石輸了，我們贏了；在臺灣我們輸了，蔣介石贏了。這是一個大的歷史錯誤，是不能挽回的錯誤」。^{註十一}以今日看來，毛當時可能認為拿下整個大陸是極重要利益，臺灣不過是次要利

^{註八} Ibid., p.70.

^{註九} 美國學者漢斯·摩根索認為，國家利益最本質的問題是一個國家的生存問題，其餘都是次要的問題。Hans Morgenthau, "The national interest of United States", American Political Science Review, 46:961, 1988.轉引倪世雄「國際關係理論」（上海：復旦大學出版社，2001年，一版），頁252。

^{註十} 美國在越戰的不僅失去越南，也影響政治體系；只是而蘇聯在1979年到1989年侵入阿富汗，是越戰的翻版。所不同的是蘇聯攻占的失敗撤軍，導至蘇聯政治體系瓦解與東歐社會主義聯盟的崩潰。Douglas A. Borer "Superpowers defeated: The Impact of Loss at Home," (London Frank Cass Publishers, 1999), p.231.

^{註十一} 這是毛澤東對王力所說，毛說：「這是我黨七大後所犯的第一個大的歷史錯誤。當時蔣介石在臺灣立足未穩，美國人也從臺灣撤走第七艦隊，本來是解放臺灣的最好時機，但我們喪失了時機。我們只看到胡宗南在西南還有大軍，於是二野分兵去了西南，三野又要守備大城市和掃清殘敵，所以沒有把二野三野集中起來解放臺灣，而是以劣勢兵力在金門打了敗仗。這樣蔣介石在臺灣的棋子活了。」王力是文革時期的「名人」，上述係王舒在北京出版的傳記文學月刊撰文要點。參見中國時報（民國85年5月30日），9版。

益；但當時對蔣公所領導的國民政府而言，失去整個大陸，固守臺灣就成為極重要利益；因為退此一步絕無生路。而對當時的軍隊與民眾而言，能以寡擊眾，使復興基地的臺灣轉危為安，士氣與意志應是贏的關鍵，這應歸功於政治作戰效應。

參、小國的生存法則

兩岸從早年的軍事對抗延伸至今已成為政治對峙，從客觀及現實觀察，尤其以臺灣的處境作類比，等於是小國與有敵意大國的關係。

現今一般戰略學者論及大國與小國或強國與弱國，大多是從國家的實力或綜合國力做比較，並以硬實力(hard power)的自然條件(地理、能源、人口)、經濟實力、外交實力、軍事實力做比較。^{註士}相對而言，以臺灣今天的處境，就是就實體力量(人口數、領土面積、軍事力)臺灣的「小」面對中國的「大」，這是個政治現實；就因實體力量的不對稱，從國際現實主義觀點看，臺灣半世紀以來，持續受對岸的中共的國際打壓與外交圍堵，致產生的西瓜效應—邦交國只剩少數弱小國家；更嚴重的是，臺灣目前已是地球上的少數非聯合國會員的國家。^{註士}這自然是中共傾力排擠的效應，這是中外歷史敵對國之間所難以避免的現實。如果對手的大國從其利益立場，認為你的存在會影響他的利益，尤其是安全利益時，去除你的政權自然是它的目標。因此，身為小國的臺灣，不論未來與中共關係發展的目標為何，存

在才是一切的基础，換言之，存在才有希望。

Bernard Brodie說：「一個小國可能對導致它遭受攻擊的事件，毫無左右的能力，但它可選擇是否加以抵抗攻擊…一個大國不僅可以更確切的抵抗對其國境入侵的直接攻擊行為，而且憑藉著它舉足輕重的力量，也可以進行戰爭或在邊界上進行所謂挑釁性的軍事行為，簡言之，可以解釋是為了更為擴張的『重大利益』。」^{註古}小國如臺灣的重大的利益是生存與發展，面對中共的威脅與挑釁自然要審慎因應。在冷戰時期我國以「三分軍事，七分政治」戰爭指導結合政治作戰，卻也發揮以小搏大的功效。如今處於後冷戰的氛圍，面對中共政經力量的崛起，雖然政治作戰仍為戰爭的主軸，但兩岸關係已隨著主客觀環境逐漸變化中，政治作戰的作為是否要另闢藍海，以因應稍縱即逝的機遇，正考驗主政者的智慧。譬如在2008年中，兩岸發生重大的變革與事件：中共鎮壓西藏暴亂，我國的政黨輪替，中共5月12日的四川震災，以及8月的國際奧運會在北京舉行，我們政府或民間對中共事務的反應，都明顯影響中共的政策。暫且無論這種轉變是暫時性，或原則性，我政府除了要理性及時因應，就政治作戰研析上都是值得我們深思的。

肆、政治才是戰爭的本質

如果檢討近代重大戰爭的結果，諸如前述美國在越戰的失敗、蘇聯在阿富汗的失

^{註士} 郝望，《臺海兩岸綜合實力對比及預測》(臺北：秀威資訊科技公司，2006年，一版)，頁6-7。

^{註古} 2005年臺灣第十三次申請加入聯合國被拒時，我國前副總統呂秀蓮曾感嘆說：「臺灣目前是地球上唯一的非聯合國會員的國家。」其實不然，世界仍有少數小國不是聯合國的會員國，其中有的志願性的，如梵蒂岡，有的是繳不起會費。轉引高寒，不戰而屈人之兵，香港爭鳴月刊，2005年11月，頁81。

^{註古} Bernard Brodie "War and Politics" (The Macmillan Company, 1973), p.2.

敗，以及現今美國再陷入伊拉克軍事與政治的泥淖，我們會發現，儘管武器不斷的更新提升，戰爭的型態也日新月異，但戰爭的本質並未改變：即戰爭的成敗不是軍事，而是政治。Bernard Brodie說：決定性的勝利不是純軍事可以獲得的，即使是擁有絕對軍事優勢。^{註五}而我國兵聖孫子所言：故用兵之法，屈人之兵，而非戰也，拔人之城而非攻也，毀人之國而非久也，必以全爭于天下，故兵不頓而利可全。^{註六}換言之，如果戰爭是依克勞賽維茲所說：戰爭是採用另一種手段的一種政治的延續，戰爭的目的自然是政治。而採取非戰爭的政治作戰達成目的，也正好符合孫子的「不戰而屈人之兵，善之者也」的良法美意，此亦顯示東西方戰爭哲學的心同理同。

若再從戰略文化剖析，中共自然深諳孫子的「不戰而屈人之兵」的精髓；而其所自認的「積極防禦戰略」亦強調「後發制人」，顯示「慎戰」的文化。尤其從鄧小平的大戰略思維觀察，中共領導人已定調，期望有一個和平的世界環境，以全力貫徹其「對內改革對外開放」的政策。^{註七}故對臺問題採「和平統一為原則，但絕不承諾放棄武力」。再從往昔的國共內戰至兩岸的對立衝突過程觀察，無非也是政治作戰的延伸；當年國共內戰中共能以小（人員武器裝備）搏大勝利，廣義而言，靠的無非也是政治作戰。因此，今日以及未來，我方除了加強一般的戰備外，亦將靠政治作戰以小搏大。

伍、小國生存的政治作戰

無論臺灣未來與中國大陸關係發展取向（統、獨或維持現狀）如何，為了2,300萬人的生存與前途運籌，應可借鏡與我處境類似的國家；而放眼國際，確也不乏與我處境類似的「小國」，如亞洲有新加坡，中東有以色列，歐洲有芬蘭與愛爾蘭。這些國家面對地緣相近（接）卻帶有敵意的大國，也是先求生存，再力爭上游，最後大國自覺難以併吞，只得接受現實；小國從而能轉危為安，進而「莊敬自強」，甚至超越強鄰。雖然，此後在安全上小國仍不能掉以輕心，但對小國而言，應算苦盡甘來的「福報」。現今的俄羅斯與芬蘭、英國與愛爾蘭，以及馬來西亞與新加坡均為典型的現實例子。為了節省篇幅，以下僅以芬蘭與新加坡兩個小國做為分析案例，因為此兩國有共同特徵：在建國的過程中都曾面臨共產黨赤化的危機，受鄰邦大國的壓力，國家面臨存亡威脅。

一、芬蘭：從反共抗俄到「芬蘭化」

若以今天芬蘭的面積有33.8萬平方公里（約為臺灣的9.4倍），人口只有527萬人（不及臺灣的四分之一）來看，與過去的蘇聯或今日的俄羅斯相比芬蘭當然是個小國。但這國家2006年的GDP總值是2,107億美元，人均GDP是40,007美元。而令舉世訝異的是，這個國家在過去六年中，竟有四次在世界經濟論壇(WEF)的全球競爭力排榜上名列前茅（2007年芬蘭排名第6，臺灣是第14）。在國

^{註五} Ibid. P5.

^{註六} 孫子，謀攻第三篇，見陽明先生手批《武經七書》（三軍大學纂印，民國六十五年，再版），頁87。

^{註七} 中共軍事科學院所編的教材說：鄧小平早在黨的十一屆三中全會之前，就敏銳地看到了國際戰略環境中出現的積極變化，提出了全面實現由戰爭環境轉入和平環境的問題。鄧做出「在較長時間內不發生大規模的世界戰爭是可能的」的戰略判斷。見彭光謙編，《鄧小平戰略思想教程》（北京：軍事科學出版社，2000年），頁159。

際透明組織公布的最清廉政府榜單上芬蘭也是榜首。^{註一}

然而在芬蘭的亮麗的經濟力背後，卻有一段坎坷的歷史，使得這個國家的全國上下，至今仍得過謹言慎行的生活；芬蘭人經濟生活富足，但政治敏感度卻高過歐洲其他各國，這是它從近代與蘇聯戰爭史所淬煉出來的生存哲學，也是一種特殊的政治文化或者是戰略文化。「芬蘭化」(Finlandization)一字在國際辭典也因運而生，其狹義是指：在強鄰蘇聯的巨大陰影下，芬蘭的外交政策必須以不影響蘇聯的安全為考量；換言之，芬蘭人在外交政策上的運作空間有一定限度，即芬蘭人在處理國際事務上先得研究一下蘇聯的反應，並看莫斯科的臉色。而廣義的「芬蘭化」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，而不敢作出逾越其容忍限度的行為。^{註二}

幾世紀以來芬蘭一直是瑞典的一個省區，從1889年到1917年又淪為俄羅斯的國版圖的一部分。1939年11月芬蘭因拒絕蘇聯以保衛列寧格勒安全為藉口的割地要求，爆發蘇芬冬季戰爭。芬蘭以寡擊眾，以弱抗強，以為撐過一段艱險後，周遭的強國會伸出援手或直接介入，但畢竟求來的雨不大；初時雖也曾得鄰國（如瑞典）的奧援，但大國大多口惠實不惠。因此，即使戰爭初期曾使蘇軍迭受重創，但終因力量的過於懸殊，大國

居於現實利益均袖手旁觀。畢竟在擁有400萬人口（戰爭時期）的小國和1億8千萬人口的大國之間戰爭的結局只有一種，^{註三}也就是割地賠款——在次年的1941年，割讓較蘇聯原先要求得更多的土地以換取停戰求和；1941年德軍攻入蘇聯，芬蘭決定與希特勒合作並和納粹德國結盟。但1943年戰局逆轉，德軍敗象漸露，使芬蘭不得不轉而公開表示親蘇。綜觀第二次大戰期間，芬蘭兩度對蘇作戰，陣亡8,500人，等於當時芬蘭人口400萬的五十分之一；所割讓的土地等於全國面積的百分之一；並賠償3億5千萬美金的戰債。^{註四}

也就因為與前蘇聯打了兩次決定命運的戰爭：冬戰、續戰，使芬蘭領會到：在現實的國際社會中，小國受大國的脅迫時，若無其他大國奧援，與其硬碰硬直接對抗，不如採柔性政策因應；尤其當面子（國家尊嚴）與裡子（生存）難以兼顧時，芬蘭選擇能存活的裡子。為了生存，芬蘭硬生生吞下「割讓十分之一國土、六年內賠償6億美元、外交決定要經過蘇聯同意」的歷史屈辱，求得東線無戰事；也因為芬蘭政策需看蘇聯顏色，甚至媒體自我設限，少見反蘇言論，連公共圖書館還曾列一千七百多本書為禁書，拒絕陳列，因為內容反蘇。^{註五}德國媒體甚至發明Finlandization這個詞，來揶揄小國面對大國時的處處自我設限。

芬蘭這種「以小事大」的委屈妥協的外

^{註一} 蕭富元「全世界最有競爭力的小國：白色芬蘭」，「小國智勝I」，天下雜誌（臺北），2007年11月21日，頁129。

^{註二} 芬蘭人並不喜歡「芬蘭化」一字，因為他們認為此字是輕蔑、同情、甚至譏諷的同義字。見蘇秀法「芬蘭化」和「丹麥化」陰影下的歐洲（臺北：正中書局，民國76年，初版），頁213, 223-4。

^{註三} Richard W. Condon 著，張光明譯，《俄芬冬季戰——雖敗猶榮的105天極地戰》（臺北：星光出版社，2004年，初版），頁7。

^{註四} 蘇秀法「芬蘭化」和「丹麥化」陰影下的歐洲，頁214-5。同註二。

^{註五} 蕭富元，世界最有全競爭力的小國——白色芬蘭，天下雜誌（臺北），2007年11月21日，頁134。

交政策，值得類似的「小國」殷鑑的是：

第一、芬蘭人的超高政治敏感度完全源於歷史的經驗與教訓。在與蘇聯105天的冬戰中，雖曾也打過不少漂亮的勝戰，當時以為只要支撐下，會得到大國的介入以及鄰國的支援，但最後還是勢單力孤，獨自面對惡鄰；理查康登(Richard W. Condor)說：「沒有人會相信芬蘭能夠長期抵抗蘇聯的猛烈進攻，至少他們自己不信。芬蘭的唯一希望是，將入侵者擋在芬蘭之外，在災難降臨之前獲得外界的援助；或者竭盡全力阻擋侵略者的進攻，讓其感到進攻芬蘭是要付出巨大代價的，這樣侵略者就會同意以某種和平方式解決爭端。」^{註三}因此，芬蘭在打落牙齒和血吞後，從冷酷的國際現實中體認到：求人不如求己。

第二、冷戰時雖處於惡鄰旁，不但未被赤化還能維持自由民主體制。芬蘭與蘇聯的冬戰，被稱為歌利亞(Goliathe)巨人與大衛(David)勇士之戰。^{註四}因為這是一場知其不可為而為的戰爭，除了出現奇蹟，從客觀條件比較，芬蘭是無勝算的可能。但芬蘭人依然勇敢面對，抵抗不屈。雖然最終以割地賠款收場，但國家主權保住了；更重要的是維

護珍貴的民主體制。此外，這種「雖敗猶榮」的戰爭，卻也發展出獨特的戰爭哲學：「我知道打不過你，但是我要讓你知道，想吃掉我，沒那麼容易。」^{註五}芬蘭的以小搏大全民防衛的毅力，除了讓蘇聯付出極大的戰爭代價外^{註六}，最重要給野心者不敢造次的警惕：芬蘭雖小如蝌蚪，卻深藏致命毒素，大魚要吞食前不得不三思。

第三、堅守以小事大的務實政策。芬蘭從與蘇聯或俄羅斯衝突的歷史中得到教訓，也形成一個獨特的、務實的政治文化。即面對隨時會藉口入侵的「惡鄰」，國家的生存勝過一切，包括國格或尊嚴。因此始終以小國自居；對俄國保持戒慎恐懼的集體心態。因為「知彼」才能與敵人共存進而共榮。「了解俄羅斯人在想什麼，不是什麼個人興趣，而是攸關國家安全」^{註七}。即令到今天，芬蘭最大的安全威脅依然是俄羅斯。2007年9月，芬蘭國防部長造訪美國華府，在演講時他也率直表示：今日芬蘭的三大威脅是俄羅斯，俄羅斯，俄羅斯。^{註八}

不過，現今的芬蘭對俄羅斯的處處察言觀色，不僅是消極的防惡鄰併吞，^{註九}積極上是將這個地廣人多的惡鄰化成最佳的經貿

^{註三} 理查康登(Richard W. Condor)著，張光明譯，《俄芬冬季戰》(臺北：星光出版社，2004年4月)，頁24。蕭富元，世界最有全競爭力的小國——白色芬蘭，天下雜誌，2007年11月21日，頁133。

^{註四} 聖經中有一個巨人名為哥利亞，此人相當凶殘，他聯合斐尼基軍隊進攻以色列，當時的以色列是掃羅王(King Saul)所統治的，掃羅王派出的軍隊被巨人打的落花流水，眾人見到巨人就腿軟不敢跟與戰。後來有一名為大衛的士兵，憑其智慧勇氣，殺死了巨人。由於當時雙方實力如同小蝦米對大鯨魚，故此後世人形容完成不可能的事情，為大衛對哥利亞巨人的戰鬥。當時大衛所持的盾牌，上面鑲著的六芒星圖形，也被視為勇氣與希望的象徵。<http://tw.knowledge.yahoo.com/question/?qid=1306051006453>

^{註五} 吳祥輝，《芬蘭驚艷》(臺北：遠流出版公司，2007年，初版)，頁43-4。

^{註六} 在冬戰中，蘇聯死亡20萬人，受傷不計其數。戰車被毀或被俘1,600輛，飛機被毀或被俘925架。見吳祥輝，芬蘭驚艷，頁41。

^{註七} 芬蘭由貧窮國躍升幸福國的秘密(上)，Smart philosophy務實，智慧的開始，天下雜誌385期，波羅的海幸福圈。

^{註八} 蕭富元，〈世界最有全競爭力的小國——白色芬蘭〉，《天下雜誌》，2007年11月21日，頁134。同註六。

^{註九} 芬蘇邊界有1,274公里難以防守，故到現在還埋設地雷。而除了「地雷嚇阻」政策外，還有「五十萬精兵」可隨時調度，這個數字約是芬蘭總人口的十分之一；其實平常只維持1,700名常備兵員。這種「全民防衛」架式也是小國的嚇阻戰略。參見吳祥輝，《芬蘭驚艷》，頁181。

腹地。根據英國「金融時報」分析，芬蘭已成為世界產品輸入俄國的『重要導管』，西歐國家透過芬蘭將產品送到俄羅斯這個超級市場，因為最會跟俄羅斯打交道，做生意的，是芬蘭人。二次世界大戰後的50年間，蘇聯是芬蘭最大的出口市場，現今的俄國仍是芬蘭第二貿易國，以及芬蘭最大的能源與物料供應國。^{註二}

二、新加坡：從聯共到非共、從合併到被迫獨立

新加坡這個島國或城邦國家(city-state)，國土面積是704.0平方公里（世界第178名），常住人口超過440萬人（世界第117名），是除摩納哥、澳門和香港以外，世界上人口密度最高的國家和地區。目前其中25%以上是外國公民。在本國公民中，四分之三的人口是新加坡華人，也是除中國大陸及臺灣以外，全球華人人數占大多數的國家和地區之一。其他民族包括有馬來人（約14%）、印度裔（8%），另有少部分歐亞混血人口。^{註三}故從領土與人口比較新加坡是典型的小國。

新加坡值得作為本文分析案例是，在它亮麗的經濟成績外有一段與共產黨政治奮鬥歷史，以及與鄰國馬來西亞的統獨恩怨糾葛；而前者的成功，使新加坡獲得一黨獨大的執政機會，從而奠定日後政經的成功。尤其在冷戰時期當國際共黨情勢大好時期，李光耀與其所領導的人民行動黨堪稱是東南亞唯一在共黨聯合陣線組織內智勝共產黨的政黨。而後者是在與馬來西亞統一理想的破滅後，雖成了李光耀政治生涯中最大的遺憾，但也使新加坡從挫敗淬鍊自己，重新出發，終成為亞洲四小龍之一。

因此，提到今天新加坡的治安與繁榮，

一般人都相信與李光耀個人與其政治團隊——人民行動黨的奮鬥有密切的關聯；若說沒有李光耀與人民行動黨就無新加坡的今日，也不算誇張。

由於李光耀的奮鬥過程中，在政治理念與社會主義（含馬列主義）有密切關係，且人民行動黨的茁壯過程曾與共產黨發生奪權鬥爭，與國民黨類似；所不同的是新加坡成功，國民黨失敗。其次，在殖民地時期為爭取獨立，曾聯合左派勢力與英國非暴力抗爭贏得成功；最後，李光耀有鑒於新加坡在地略上與馬來西亞不可分，乃主動要求成為大馬聯邦的一邦，雖然後來被迫含淚退出聯邦，但卻能在逆勢中莊敬自強。因此，新加坡這一段從艱困走向繁榮的奮鬥史，既沒有大量流血與暴力，更無引發生民塗炭的戰爭，完全透過公開的言論發表、辯論，大眾媒體宣傳，以及社會運動的引導，再配合民主機制的運作，從而獲得政權；也使該黨有機會實現其民主社會主義。雖然李光耀執政採「開明專制」，類似「馬基維里」(Machiavellism)——以目的證明手段正確模式，未能為國際民主人士認同，但無論從民調或歷屆國會大選結果看，人民行動黨能從獨立建國就「一黨獨大」執政至今，靠的是政績與領導菁英的智慧，才能使新加坡這個小國寡民的地區，從脫離英國殖民到建國，與馬來西亞合併再分離，然後慘澹經營，終像醜小鴨變天鵝，轉成在亞洲僅次日本的經濟繁榮的國家。

至於新加坡的成功在政治上可做為我們借鏡的地方是：

(一)國家利益重於政治理念：新加坡的建國與邁向成功的過程中，曾與共產有一段恩

^{註二} 蕭富元，〈世界最有全競爭力的小國——白色芬蘭〉，《天下雜誌》，2007年11月21日，頁135-6。

^{註三} 維基百科網，民國97年5月，<<http://zh.wikipedia.org/wiki/%E6%96%B0%E5%8A%A0%E5%9D%A1>>

怨情結。李光耀爲了政治理念的達成與共產黨合作，也爲了完成另一個更重要的理念及不認同共產黨的手段而與共產黨分道揚鑣。主要是因爲新加坡太「小」，經不大風大浪。

1954年10月，李光耀與一些從英國回來的華人、當地受華文教育的左派學生和工會領袖成立人民行動黨，並參加次年舉行的首屆選舉。在這次選舉中，李光耀當選立法議院議員，開始與新加坡方面的馬來西亞共產黨（「馬共」）負責人林清祥等合作，以爭取新加坡自治地位。

1959年6月3日，新加坡自治邦成立，而人民行動黨也在自治邦政府的首次選舉中成爲立法議院第一大黨，由李光耀出任自治邦政府總理。此後，李光耀一直希望與馬來亞合併成立「馬來西亞」。1961年，以李光耀爲首的「反共分子」與黨內的「親共分子」決裂。1963年7月，李光耀在倫敦與馬來亞東姑阿都拉曼（東姑拉曼）政府達成協議，「星馬」正式合併。合併後的馬來西亞聯邦政府與李光耀主導的新加坡自治邦政府採取行動，逮捕了新加坡的多名「馬共」高層。

「星馬」合併後，馬來西亞聯邦政府與新加坡自治邦政府在經濟等多項政策上很快就產生嚴重的分歧；加上種族政策與權力的分配協調問題，使新加坡在1965年被驅逐出馬來西亞聯邦，並於8月9日被迫宣布獨立。對此，李光耀曾一語道破：「儘管新加坡與馬來西亞合併之後，兩國應可共蒙其

利，馬來人卻極力反對，…合併會稀釋他們人數上的優勢。1960年，馬來西亞聯邦內有馬來人310萬，華人230萬，印度人70萬，如果加入新加坡，馬來人佔多數的優勢就蕩然無存，他們總人口將成爲304萬(42%)，華人總人口346萬(45%)。」^{註三}

在這段歷史中，李光耀爲了對抗英國殖民統治，爭取新加坡的自治，也曾聯合共產黨。^{註三}後來考量共產主義有礙於新馬合併與新加坡的未來發展，乃與共產黨切割；他認爲「做爲一種意識形態，共產主義已成過去」，^{註四}不過，他個人對共產黨人追求理念的精神仍持尊重。李光耀說：「我認識了十幾個共產黨員，他們不是騙子，也不搞投機。他們是有大決心的人，矢志獻身共產革命，建立共產國家，全心相信這是對人類最有意的事。…因爲他們雖是共產黨，卻跟我們站在同一條反殖民陣線，對抗共同的敵人。他們之中的大多數，都在1956年與1957年那兩年的清共行動中坐了牢。我常去探望他們，爲他們上訴辯護，閱讀他們被沒收的文件和政治部對他們案件的起訴摘要。」^{註五}雖然李光耀肯定共產黨人爲理想奮鬥的精神，但不能認同其完成目標的手段，他說：「當時我無法接受共產主義…情緒上我反對它因爲它採取高壓手段…人家不同意，你就捅他一刀，不講互蒙其利」。因此，採取較溫和且民主的社會主義，他認爲「民主社會主義可以達到共產主義八成的目標，同時又消除了不公正苛刻殘暴等缺點。」^{註六}

^{註三} 鍾福光、華仁、陳澄子合著，張定綺譯，《治國之鑰》（臺北：天下遠見出版公司，1999年，一版），頁36。

^{註三} 1922年（李光耀出生的前1年），中國共產黨在新加坡成立「南洋共產黨」分部。其目標是在新加坡和馬來亞建立一個共產黨人民共和國。之後，馬來亞共產黨另立門戶，取代南洋共產黨的地位。見鍾福光、華仁、陳澄子合著，張定綺譯，治國之鑰，頁36。

^{註四} 李光耀，李光耀跨世紀挑戰（臺北：千里目國際文化公司，1995年，初版），頁128。

^{註五} 鍾福光、華仁、陳澄子合著，張定綺譯，治國之鑰，頁133。

^{註六} 鍾福光、華仁、陳澄子合著，張定綺譯，治國之鑰，頁133。

(二)人民具有高度的政治警覺：李光耀在一次演講時說：「如果我們要生存，我們必要減少差異，向前走。」^{註二}新加坡的人口雖以華人佔絕對多數，政治權力亦為華人所主導，但因地緣上夾在印、馬兩個回教徒與馬來人居多的大國中，因此，國內族群的和諧問題屬敏感，故主政者格外重視並小心因應。李光耀告訴所有的新加坡人民，新加坡是一個種族複雜的地方，要建立一個新而獨立的國家，政府官員和人民都要有破釜沉舟，置之死地而後生的決心，努力解決國家生存問題。

合併的失敗是李光耀政治生涯的大挫折。而合併的失敗與政客們為權力不惜挑動種族、宗教、語言問題有關。李光耀說：「我們之中凡是經過這次事件的人都備受慘烈的實戰磨練。我們見識到每個人赤裸裸的真面目…他們為什麼而戰，為何搶奪權力，如何假族群之名貫徹權力。種族、語言、宗教是所有問題的核心主題，所以從那時起，我們畢生都變得更加小心謹慎，以免這種事在新加坡出現，我們絕不容種族、語言、宗教主宰政治，因為這必會造成災難。」^{註三}因此，他希望新加坡人不分膚色、不分種族、不分宗教、不分語言、不分信仰一律自稱新加坡人，認同新加坡這塊土地，這個國家。^{註四}新加坡人能容忍一些在英美等民主

先進國家看來不民主的政治措施與法律^{註五}，是因為他們從過去的經驗學到：此時此地安定重於一切，國家處於兩強（指印尼與馬來西亞）之間，當時還有共產黨的顛覆滲透為間斷。^{註六}

(三)廉能治國：儘管新加坡的民主品質常受歐美民主人士的評論，但政府的廉能則是該國的政治品牌，甚至成為亞洲的政治典範。根據「國際透明度主組織」於2006年公布全球163個國家所進行「清廉指數排行」的調查結果，亞洲最清廉的國家又由新加坡蟬聯。新加坡能達此境界，政府從三方面著手，第一、嚴選從政人員。第二、厲行法治，整治對貪腐毫不寬貸。第三、採「高薪養廉」政策。

由於是小國，新加坡視人才為國家興衰的關鍵因素，因此，不貪污只是對從政人員的基本要求，但小國要精進，出人頭的，則必須延攬優秀且有幹勁的人才進入參政。要達到廉能治國，不僅訴諸道德法律，也以高待遇作誘因，其重點在於職位愈高者，負責愈重，待遇自應大幅度提高。^{註七}以新加坡政府最近公務人員調薪為例，身為總理的李顯龍2006年年薪為126萬美元（約臺幣5,350萬，平均月薪臺幣445萬8,300元），2007年調薪為25%，故他的年薪資應增為227萬美元。但在國內輿論批評下，李顯龍

^{註二} 李光耀，李光耀跨世紀挑戰，頁100。

^{註三} 鍾福光、華仁、陳澄子合著，張定綺譯，治國之鑰，頁79。

^{註四} 洪鑣德，《新加坡學》（臺北：揚智文化事業公司，1994年），頁82。

^{註五} 自獨立後就一直維持有效的《國內安全法》授予政府在必要時「不經審判」即得以「無限期拘禁」危害國家安全的人士。一些早年曾與李光耀合作的新共領導人即因該法被拘禁20多年，其中最著名的政治犯是新共領袖林清祥。此外他透過司法手段打壓反對的聲音，許多反對派因此被迫退出政壇或移民他國。在新加坡國內，雖然反對派的聲音一直存在，卻始終不能成為主流。維基百科網，民國97年5月，
<<http://zh.wikipedia.org/w/index.php?title=%E6%9D%8E%E5%85%89%E8%80%80&variant=zh-tw>>

^{註六} 王榮川，人民行動黨李光耀與新加坡政治發展（臺北：黎明文化事業公司，民國77年，初版），頁57。

^{註七} 王榮川，人民行動黨李光耀與新加坡政治發展，頁171。同註六，頁171。

表示5年間他將把這次及往後加薪的部分都捐出來。李向國會表示，自己願意這麼做，就是以高道德立場捍衛這項政策，但強調其他部長不必效尤。^{註三}換言之，以高薪養廉與吸引人才是不變的原則。

另外，基於人才的稀有性與全球化，除了培養本土人才，也用政策吸引外來人才。對此李光耀曾有妙喻：「當你想撒網捕大魚時，池越大而魚也越大，網羅這一代（指第一代）領導人才的網是延伸至馬來西亞、中國南方、以至印度南方…如今這張網撒在小池中，不會有實麼大魚可捕了。」^{註四}言下之意是小國更要放寬心胸與視野，才能吸納世界級的人才進入執政團隊，如此才能開創傲人的政績。這點新加坡做到了。

（四）政策的現實性：由於新加坡國情的特殊性，生存空間小，多元的族群、文化與宗教，只有好的地理位置卻無任何資源。因此，國家雖以民主社會主義為目標，但為了生存與發展，政府的政策常為了因應現實變化而調整。為了達到提升400萬人的生活水準的競選諾言，施政的手段是否合乎民主與人權的標準反而是次要，在李光耀的心中民主與好的政府並不一定劃成等號，他說：「雖然民主與人權都是可貴的理念，但我們應該明白真正的目標是好政府」。^{註五}1996年6月8日李光耀資政應邀在新加坡記者俱樂部及外國記者協會說：我們沒有只看著自己的肚臍眼，而無視於天邊的彩虹。我們追求這道彩虹，就這樣攜手建立起今日的新加坡。他呼籲新加坡人民警覺種族主義的隱憂。認

為新加坡要維繫其富庶而清廉的成就，就需要有強有力的政府領導。臺灣、印度及菲律賓等國施行的西方民主制度並不適用於新加坡。^{註六}

早年政府怕人口增長太快會影響國家的發展，於是也像我國一樣實施「兩個恰恰好」政策，嚴格執行。規定如果生了第三個，將來這個孩子念小學時沒有選擇學校的權利，只能就讀政府所指定的學校。可是經過幾年，社會型態改變了，一些大學程度的婦女平均生不到兩個孩子，有的甚至不生或不婚。相反的，很多小學程度的婦女（大多是馬來族婦女）「超生」兩個以上。政府相信「龍生龍，鳳生鳳」的優生理論，因而擔心人口結構形成劣幣淘汰良幣的效應，影響未來人口品質。故馬上修法改變政策，鼓勵大學程度已婚婦女多生；即使第三個仍可選擇學校就讀。

最近的例子是，李顯龍接任總理後，准許在國內開設賭場，雖然李光耀曾經說過，「在我有生之年，新加坡絕不興建賭場」。而且興建賭場，實際上更違反了星國對兩個回教鄰邦印尼及馬來西亞的承諾。但因此事涉及星國重大經濟利益，甚至國家的存亡絕續。^{註七}使執政者不得改弦易張。

（五）注重與鄰國的關係：也因身為小國，新加坡比任國家重視外交關係；尤其與鄰國的互動關係。面對廣義的馬來世界（包括大馬與印尼），新加坡這個蕞爾小國要存在，要獨立，要發展，要繁榮，就必須付出代價；為政者必須隨時注意鄰國的動向，區域

^{註三} 這個金額是美國總統布希年薪的5倍。一位華府的官員謔稱，自己考慮移民新加坡，競選公職。見中國時報，民國96年4月12日，A14版。

^{註四} Far Easter Economic Review, Feb. 1, 1980, p.13.

^{註五} 李光耀，李光耀跨世紀挑戰，頁280。

^{註六} 中國時報，民國85年6月9日。

^{註七} 中國時報，民國96年12月2日。

的安全，列強的抗衡，全（環）球的走勢，歷史的歸趨；而老百姓則必須加倍努力，把一個面積有限資源缺乏人口稠密的彈丸之地透過勞力智力的開發、營造、轉化為國際的工商幅輳，交通樞紐，金融中心。^{註四}新加坡未獨立之前係英國的殖民地，獨立後又曾與馬來西亞短暫的合併，故在領土上不免有糾葛。對此，新加坡總是居「以小事大」的立場，在不失國格的原則下以智慧因應。以最近處理白礁島主權為例。白礁島原為柔佛王國的領土，英國人在1840年代佔領該島，並於1851年建立燈塔於島上。隨後英國人將島上的燈塔交由新加坡人管理。而過去150年以來柔佛王國或馬國並未對新加坡行使主權及負責管理島上的燈塔提出抗議，直到1980年馬國出版的地圖，把白礁島劃入為其領土，才引起新加坡的抗議，引發兩國對白礁島主權之爭奪。最後兩國將此紛爭交由海牙國際法庭審理。2008年5月23日，經16名多國法官組成聆審團以12票對4票，判決白礁島主權歸新加坡。而聆審團也以15對1，判決白礁島南部的中岩島的主權歸屬馬國。結束了新馬對白礁島主權的28年之爭。^{註五}也達到雙贏的結果。

整體而言，星國的成功，人的因素是關鍵，李光耀自然是靈魂人物，但星國400萬的人民能共體時艱，願與一黨獨大的政府

長期合作，繼續長期以選票支持，也是不可少的條件；所謂「時勢造英雄」是也。而在星國的奮鬥過程，為了爭取自治曾與馬來西亞共產黨（「馬共」）負責人林清祥等合作，但最後因治國的理念不同而分道揚鑣。^{註六}另外一件大事是新加坡與馬來西亞的合併與分裂，^{註五}也都影響星國未來的政治發展。^{註五}這種合與分雖充滿權謀心機，卻是和平的不流血的非暴力的策略與作為。對李光耀這般政治菁英而言，都是「寧為鬥志」或「鬥法」。在發展中的國家毋寧樹立另類的典範。這種歷史案例與我國政治發展相較，前者（與馬共合併關係）類似當年的國共關係；後者（星馬和分關係）又類似現今的兩岸關係。所不同的是前者李光耀贏了共產黨；後者是新加坡被迫分裂。因此，個人認為，這也算是活生生的另類政治作戰。

雖然歷史學者不接受假設，但我們還是願意這樣說：如果當年李光耀敗給共產黨，今天的新加坡可能只是另一個越南或北韓；而如果星馬合併至今，新加坡的繁榮也可能從小島延伸整個大馬聯邦。

陸、結 論

爾來兩岸關係發生極大變化，雖然未來的發展依然存在一些變數。不過，個人認為形成此一變化，應與下列因素有直接或間接

^{註四} 洪鑣德，新加坡學，頁108-9。

^{註五} 林友順，〈島礁主權裁決馬新雙贏〉，《亞洲週刊》，8/6/2008，頁46-7。

^{註六} 1954年10月，李光耀與一些從英國回來的華人、當地受華文教育的左派學生和工會領袖成立人民行動黨，參加次年舉行的首屆選舉。這次選舉中，李光耀本人順利當選立法議院議員，開始與新加坡方面的馬來西亞共產黨（「馬共」）負責人林清祥等合作，為新加坡爭取自治地位。維基百科網，民國97年5月，〈<http://zh.wikipedia.org/w/index.php?title=%E6%9D%8E%E5%85%89%E8%80%80&variant=zh-tw>〉

^{註五} 1963年7月，李光耀在倫敦與馬來西亞東姑阿都拉曼（東姑拉曼）政府達成協議，「星馬」正式合併。1965年被驅逐出馬來西亞聯邦，並於8月9日被迫宣布獨立。

^{註五} 維基百科網，民國97年5月，〈<http://zh.wikipedia.org/w/index.php?title=%E6%9D%8E%E5%85%89%E8%80%80&variant=zh-tw>〉

事件有關：中共由第四代的領導人胡錦濤接班後，主動對臺灣陸續釋出善意（如邀請並高格式接待在野黨領袖訪問中國大陸）；國民黨重新執政後，願意在「九二共識」的基礎上與中國大陸對話與互動；中共極力籌辦奧運，卻因西藏事件招致國外民主人士的杯葛；「512四川震災」臺灣地區人民與臺商及時援助救災。這些事件個別看，似無關連，但合起來卻產生互動的效應。

若以中共的說法，兩岸正好處在此一良好的戰略機遇。尤其2008年4月副總統蕭萬長與中共國家主席胡錦濤會面時，提出應以「正視現實，開創未來，擱置爭議，追求雙贏」十六字箴言作為期許，而中共亦以「建立互信，求同存異，擱置爭議，共創雙贏」互應。^{註五}此後兩岸的互動進入實際的運作。未來發展如何固然有待時間考驗，但對我方而言，則應視為重要的契機或機遇。因為自兩岸分治以來，國內的政、治經濟一直受到對岸的影響；其中直接涉及安全最深的、也是對國人衝擊最大者，則非軍事與外交領域莫屬。故如何化解原有的敵意或建立互信措施，即是身為相對小國的臺灣應思考的方向。

因此，兩岸無論是真正的「融冰」，還是對岸一時的「統戰」，我們都應理性因應；畢竟從兩岸整體國力上相較，臺灣是真

正的以小搏大，有如歌利亞(Goliath)巨人與大衛(David)勇士之戰。無論過去的硬碰硬或今日的軟硬兼施，我們都難以逃避。有人認為俄羅斯之於芬蘭，正如中國大陸之於臺灣，是威脅，也是機會。而芬蘭人更懂得「唯智者，能以小事大」的能耐，這也是它所堅持的民主體制才能維繫至今。^{註六}

最後，筆者也藉本文提醒國人：我國今日的處境也非獨特；過去我們亦曾經歷許多苦難，當時在處變不驚與莊敬自強的社會心理下，才能蛻變成四小龍之一。如今放眼今日的一些亮麗小國，亦均通過昔日的煎熬。本文所以選擇芬蘭與新加坡兩個相對性的「小國」為範例，即在於彼等處境與我類似或有值得借鏡之處，所謂「他山之石，可以攻錯」。而作為小國的我們從此兩國吸取的經驗是：存在與務實才有發展的機會。

收件：97年07月24日

修正：97年09月04日

接受：97年09月11日

作者簡介

王榮川教授，現任職於國防大學共同教學中心。



^{註五} 張勇，胡錦濤總書記會見中國國民黨榮譽主席連戰一行，2008年4月29日，新華網。轉引劉順銘，我國對應中共「三戰」策略之反制作為。國防大學軍是共同教學中心97年5月份學術研討會論文。

^{註六} 波羅的海幸福圈，天下雜誌，385期，2007年11月21日，頁67。