展望拜登時期的美國、中國與新加坡關係

劉曉鵬
政治大學國家發展研究所教授兼亞太英語碩士學程主任
黃奕維
政治大學國家發展研究所博士

新加坡是東盟國家中最堅定的美國盟友，隨著中國崛起，它長期以來面臨如何在中美之間搞戰略平衡的難題。它的做法總體上是這樣的：能平衡就平衡，平衡不了就先顧美國那一頭。

環球時報，2017 年 6 月 12 日

一、 前言

新加坡總理李顯龍今（2021）年 1 月 29 日在世界經濟論壇達沃斯議程（the World Economic Forum Davos Agenda Week），與論壇主席布倫德（Borge Brende）的對話中，談到美中關係，李顯龍主要是呼籲中國必須用世界能接受的方式承擔國際責任，以及取得影響力，而美國也必須調整看待中國的態度。然而，上述看似四平八穩的言論，美中兩國的媒體確有完全不同的解讀，代表中國軍方態度的官媒《環球時報》報導強調美中合作的部分，忽略中國也應調整對外態度；美國《彭博社》的報導，則正好相反，強調李顯龍認為中國必須調整對外態度，忽略美國也應該有相對應的調整。

不同媒體根據自身立場選擇性報導，可以理解。兩個大國的主要媒體，不約而同的引用新加坡總理的言論來批評對方，都有透過新加坡來襯托中美關係的味道，也十分值得深思。瞭解新加坡四平八穩的語言從何而來，有助分析拜登領導下，美國、中國與新加坡關係的變化。

二、 習近平上台前美中新三邊關係演變

人民行動黨在成為執政黨之前，受傳統教育的華人是重要票源，他們常心向

祖國，故受英語教育的李光耀不能得罪北京，族群也成為李光耀對中國的主要語言。和北京的私下接觸中，李光耀強調常收聽北京廣播、身為華人對中國有感情、自己的孩子都受華人教育等等。1959 執政後，立即派陳翠嫦與易潤堂訪問北京。這兩位都是華校出身，中文流利之外，在北京主要談的也是景仰中國文化，佩服中國發展，盼北京能派文化訪問團交流等等。1965 年獨立時，李也傳話北京，盼基於愛護華僑，愛屋及烏予以支持。換言之，獨立前與中國的交往中，受英語教育的李光耀十分重視與中國的族群連結。

在冷戰期間對北京友好，相對與美國關係自然不佳。反殖反帝大旗是邁向獨立不可少的標誌，故反美的語言與文字，有助鞏固國內受華人教育的選民。美國與李光耀的關係，到 1959 年李光耀擔任總理後，雙方關係雖趨緩但仍未見和諧。1965 年正式獨立之後，新加坡毋需再強調反殖反帝，人民行動黨內受傳統中文教育的華人派系已被消滅殆盡，由英語教的菁英掌權，中國因素重要性下降。更重要的是，由於和馬來西亞關係欠佳，新加坡須另尋經濟合作對象。

受英語教育的人民行動黨菁英，在此背景下開始改善與美國關係，支持美國反共政策，並數次訪問美國，相對而言對中國態度就開始強硬，北京也因此在 1968 年開始批判李光耀是美國的走狗。支持美國換來的是大量的美國投資，惟值得注意的是，中國當時雖處文革高峰期，但新加坡是中國在香港以外最大外滙來源，政治衝突並沒有影響經濟交流，例如專賣中國貨品的百貨公司就開了七家。

文革末期，美中關係開始改善，機警的李光耀立即安排訪問中國，但改善關係的同時，李光耀十分注意族群關係的切割。一改早年和北京溝通的策略，改用英文為主要語言，代表人也是印裔的外交部長，不讓西方覺得新加坡與中國太接近。李光耀回國後終結了華文教育體系，改成所謂雙語教育，實際上獨重英文，與中國正式文化切割，華文教育僅強調其溝通功能。

鄧小平開始改革開放，面對舊有保守勢力，新加坡的族群特色可以免除中共內部「崇洋媚外」的批評，故成為中國學習的榜樣。中國的族群考量，也成為新加坡抬高地位的策略。李光耀除鼓勵國民重拾族群連結以拓展商務，更把自己視為是西方與中國的橋樑。鄧小平與李光耀間的互相恭維廣為人知，新加坡加以宣傳後，形成西方人要透過說英文的華人才能認識中國的想像。

這種想像也延伸到江澤民。李光耀敘述江在 1994 年曾在晚宴時抓住他的手，

詢問：「跟我說說西方對我們的真實看法！」江澤民雖從未證實此事，但中國領導菁英被視為要透過說英文的華人才懂西方，使新加坡英語菁英以中國發展的導師自居。但自我膨脹終究不是現實。胡錦濤時期，2003 年的 SARS 事件，新加坡成為少數對中國嚴厲指責與抵制的國家。2004 年李顯龍訪問台灣，以兩岸調人自許，挑戰中國外交底線。這兩次事件中國的反應，最後都迫使加坡低頭，更突顯新加坡實際上並不瞭解中國。

簡言之，獨立後的新加坡，人民行動黨已由受英語教育的菁英主政，一反過去反殖反帝與親中的態度，把新加坡建構成一個位在亞洲的英語國家，開始走親西方路線。此路線決定了與中國的關係，政治與文化上都做切割，華文僅餘溝通功能，族群關係則可在國內外製造想像。惟主政的英語菁英缺乏對中國文化深入瞭解，就不可能實際指導中國發展。英語至上的社會，也很難改變親西方或親美態度。1990 年代起，新加坡即成為美國海軍在東南亞最重要的基地，是新加坡在中美間路線選擇的最佳證明。

三、 習近平時代的中新關係

受鄧小平經濟改革策略影響，中國各階層的領導人，例如薄熙來、汪洋、李源潮都有向新加坡學習的言論。就連習近平 2010 年在擔任中國國家副主席時，都曾對李光耀表示「我去過新加坡。我知道你們有什麼，我們的人民想從中學習。我們希望向你們學習。我們從你們身上學到的要比美國學來的多。這種學習過去需要、現在需要、將來也還需要。」

新加坡政府可能對這些客套話信以為真，李光耀父子繼續保持優越感，在華府嘲笑中國的空氣與污水，提醒美國圍堵中國，更指責中國在釣魚台與南海的立場。沒有體會到習近平上台後強調中國夢的背後，就是中國毋需再向新加坡學習，也不會再容忍新加坡高姿態指點。

中國在東南亞事務上開始疏遠新加坡，不同的媒體也以「數典忘祖」、「非我族類」、「背叛文化母國」等言論數落新加坡。2016 年底新加坡裝甲車事件在香港被扣留，是中新兩國近年關係的谷底。在此同時美國總統川普上任，轉移對亞洲事務的注意力，並且退出許多國際多邊合作機制，改採「美國優先」的單邊主義政策，聚焦在雙邊貿易和關稅，開啟與中國的貿易戰。對新加坡來說，美國不再是一個可靠的盟友，加上近年新加坡經濟表現不佳，2019 年的經濟成長率僅 0.7%，

與2018年的3.1%相比大幅下降，更是2009年以來最差的成績，2020年受COVID-19（新型冠狀病毒肺炎）疫情影響，經濟成長率出現2001年以來首度的負成長，導致近年新加坡在經貿上對中國更加的依賴，未來可以預期依賴將持續加深。

經濟的需求，再加上川普對盟國的態度，也使以往偏向美國的新加坡，為了生存發展，開始調整對中國的態度。裝甲車事件落幕後，李顯龍為了修補與中國的關係， 2017年9月率大批官員赴中國訪問。行前也特別安排在新加坡以流利的華文接受《新華網》的專訪，企圖透過華語的使用暗示新加坡在族群與語言上與中國相近之處。此外，李顯龍在受訪時處處稱讚中國，例如在談到中國的電子支付時，表達新加坡應該向中國學習，新加坡很落伍，「我想激勵新加坡人，中國能夠這麼做，我們應該學習他們、借鑒他們的經驗，應該也可以做得到。」隨後《新華社》也報導新加坡高度依賴以現金和支票支付，十分「老土」，在發展移動支付上落後中國很多，要向中國學習。轉變了中國長年向新加坡學習的一貫態度，呈現的是新加坡現在要向中國學習。

但是，中國卻不一定會領情。針對一連串態度修正，中國官媒《環球時報》以「新加坡對華態度注定會搖擺」為題，指出「新加坡是東盟國家中最堅定的美國盟友，隨著中國崛起，它長期以來面臨如何在中美之間搞戰略平衡的難題。它的做法總體上是這樣的：能平衡就平衡，平衡不了就先顧美國那一頭。」一針見血的點出新加坡長年以來，心向美國，卻不時根據需求利用族群操作與中國關係的投機態度。

利用族群操作與中國關係隨處可見。時任中國國防部長常萬全於2018年2月赴新加坡訪問，與新加坡國防部長黃永宏、總理李顯龍等人會面，特別的是出身英校，慣用英文，僅在選舉期間為了拉攏華裔選民而使用中文的黃永宏，在接待常萬全時，幾乎全程均以中文接待，還引用常萬全之言，指來新加坡不像出遠門，而像是在同一個鎮上拜訪好朋友。中文不甚流利的黃永宏，卻在自己的國家勉強使用中文來討好中國國防部長，新加坡官媒也大幅刊登兩人握手擁抱的親密畫面。

面對中美壓力，新加坡態度明顯轉向，總統、內閣部會首長頻繁訪問中國，各種場合的發言皆強調不在美中之間選邊站，甚至希望美國接受中國崛起的事實，與2016年前後相較，態度明顯轉向中國。例如2019年5月的香格里拉對話會上，李顯龍表示中國的發展是世界的「福音」，使世界都「受益」，「世界其他地

區也必須適應中國的更大角色。各國必須接受中國將繼續發展壯大的事實，阻止它們發生既無可能也不明智」，美國既使難以接受，還是要做出調整，其他官員亦有類似的言論；8 月，李顯龍在國慶大會的演說上，首度以中文談論美中關係，重點包括「大家都不想在中美之間選邊站，新加坡也不例外」、「中國的騰飛對中國本身乃至全世界，都帶來了巨大好處」、「美國也必須接受，阻擋中國的崛起，是不可能的，也是不明智的。」此外，李顯龍也再度以華人身分拉近與中國的關係，表示「新中關係是獨特的。除了中國以外，新加坡是世界上唯一一個以華人占多數的國家。這種同文同種的優勢，有助於我們延續並加深民間與文化上的交流，幫助兩國建立友好的關係，瞭解彼此並成為合作夥伴。」希望藉著修補與中國的關係，挽救新加坡經濟的企圖明顯。

但新加坡是否真的改變了對中國的認同呢？新加坡尤索夫伊薩東南亞研究院東協研究中心（ASEAN Studies Centre at ISEAS-Yusof Ishak Institute）2020 年 1 月發布《東南亞態勢：2020》（The State of Southeast Asia:2020）的報告，可以為新加坡在中美之間的傾向，做出最好的結論。東南亞 10 國在被問及「如果被迫在美國與中國之間選邊站，將如何選擇？」僅 3 國選擇美國，華人為主的新加坡是其中之一，傾美態度明顯，其餘 7 國均選擇中國。上述情形顯示，新加坡近來頻頻以華人身分修補與中國的關係，背後仍是覬覦中國龐大的經濟利益，並非兩國在「華人」身分的連結上能夠達到政治上口徑一致。

四、 展望拜登時期美新關係的變化

改變新加坡態度的美國因素是川普，而從拜登競選到目前的談話可以預測，拜登領導下的美國，將一改川普政策，繼續尋求保持與強化美國的全球領導地位，也將重塑美國在國際上的道德權威，重修與同盟間關係，並且重回歐巴馬時代的多邊主義，但也同時會繼續完善川普的印太戰略布局。因此，新加坡的政策也有望調整。

歐巴馬時代的亞太政策使新加坡對中國較為強硬，拜登內閣人事提名，特別是國安與外交領域，許多仍是歐巴馬主政時的老面孔，包括國務卿布林肯（Antony Blinken）、白宮國安會顧問蘇利文（Jake Sullivan）、勞拉·羅森伯格（Laura Rosenberger）、白宮國安會中國事務主任、浦傑夫（Jeff Prescott）、美國駐聯合國副大使，前美國國務院亞太助卿康貝爾（Kurt Campbell）也將出任白宮國安會新設的「白宮國安會亞洲政策主管」一職，主責亞洲事務。康貝爾被視為歐巴馬「重

返亞洲」（pivot to Asia）政策的重要推動者之一。新加坡「海峽時報」（The Straits Times）因此認為，有鑒於美國與中國之間的戰略競爭關係，未來 4 年亞洲事務將是拜登政府團隊的重心之一，對外政策也被稱為將是「歐巴馬 2.0」。

川普時代「美國優先」的理念導致美國與盟友之間矛盾放大，再加上處理方式缺乏外交手腕，甚至因此導致與歐盟等傳統盟友的關係緊張、停滯。各界預期拜登政府未來會更大程度地推進合作，並展開對話與妥協，在強化盟友關係方面會較前朝有進展。拜登曾強調，有規則的國際秩序是重要且必要的，認為川普時代退出國際組織的作法，並不能維護美國利益，只有深度參才能掌握規則制定權。因此，各界認為拜登政府將重拾多邊主義，並力保主導地位不讓中國有機可趁。

拜登不讓中國有機可乘，就是新加坡的機會。他是典型美國傳統建制派，有跟中國打交道的經驗，主張跟中國接觸，因此未來美中關係雖然仍有對抗衝突，但預期會較川普時期緩和，在分歧領域上，也較有意願跟中國對話，更將透過國際組織、國際法及拉攏盟國、夥伴國等作法，並強調與盟國的軍事合作與往來。但整體而言，國務卿布林肯已表示原則上同意川普對中國較強硬的態度。

因此，在拜登領導下重回多邊主義並修復與盟國關係的美國，將會強化與新加坡的關係。而對新加坡來說，美國的回歸，可能使新加坡稍微放緩近年積極拉攏中國的策略，即使新加坡經濟仍舊需要依靠中國支撐，但相較川普時期，美國與新加坡的關係應會更緊密，而新加坡拉攏中國的力道將會放緩。

五、 結論

當新加坡需要中國時，常用族群關係拉近距離。當新加坡要區隔中國時，常強調新加坡優越的西方文化。半世紀以來的美國、中國和新加坡政治與經濟需求，一直在這兩種語言間擺盪。由於文化與教育四十年來已有深刻改變，新加坡實際上是親美，而過去四年由於美國政策改變，四平八穩的發言相較過去政治態度惟美是從，已是明顯地轉向親中，讓中方媒體也有藉新加坡指責美國的柴火。
配合這個轉向的，是新加坡過去四年強調族群語言明顯增加，優越感也下降不少。但若未來拜登時期新加坡再有言行不一的行為，中國雖不會與拜登政府惡言相向，但對新加坡的抵制恐怕更加強烈。《環球時報》2017 年對於新加坡的批判，就是中國未來四年對新加坡的政策參考。
(本專欄文章作者意見不代表論壇立場)