

## 論英美特殊關係的特質及其維繫原因

張心怡\*

### 摘要

「英美特殊關係」是第二次世界大戰後英國政府「三環外交」中不可或缺的一大重要支柱，它不僅對於戰後國際秩序的建立與發展具有不容忽視的影響，更是當代國際關係裡一個罕見的現象。傳統國際關係理論將國家視為無秩序國際體系中尋求自保的理性決策體，其對外行為純然以國家利益為主要考量，然而對於往往以忍讓協調來面對彼此摩擦與衝突的英美特殊關係，該理論似乎缺乏解釋的效力，英美特殊關係的存在及其特質也因此成為必須進一步深入討論的議題。為此，本文說明英美特殊關係的形成背景與過去的歷史發展，藉以呈現英美關係之特質，接著檢驗傳統國際關係理論對於英美特殊關係的適用性，最後提供傳統國際關係理論之外關於英美特殊關係之所以維繫的其他觀點。

**關鍵詞：**英美特殊關係、聯盟、英國、美國

---

\* 南華大學國際暨大陸事務學系助理教授



## 壹、前言

絕大多數的國家在結為聯盟時，皆通過公開締結的條約作為結盟見證，例如為了圍堵蘇聯與東歐共黨集團的擴張威脅，北美與西歐等 12 個國家於 1949 年 4 月 4 日在美國首都華盛頓，公開簽訂北大西洋公約，宣佈成立北大西洋公約組織。惟聯盟未必皆以正式、公開的條約形式呈現，有些國家雖然彼此沒有簽訂盟約，卻可能以默契或口頭相互保證的方式，維持非正式的長期實質合作關係，存在至今已超過六十年的「英美特殊關係」（Anglo-American Special Relationship）即屬於此類無聯盟之名、卻有聯盟之實的合作關係。

自第二次世界大戰以來，英美特殊關係經歷過諸多考驗和國際環境的巨大變遷，卻始終維持緊密的合作關係，在這段期間，兩國雖互有嚴重歧見與衝突，惟雙方往往選擇以協調忍讓來面對彼此的問題，甚至不乏為避免直接挑戰對方國家利益，不得不忍痛犧牲自我利益的例證。由此觀之，英美特殊關係的存在及其維繫原因，實難僅以傳統國際關係理論有關國家行為係以國家利益為中心考量的相關論點加以解釋。為此，本文說明英美特殊關係的形成背景與過去的歷史發展，藉以呈現英美關係之特質，接著檢驗傳統國際關係理論關於國家行為的解釋對於英美特殊關係的適用性，最後提供傳統國際關係理論以外關於英美特殊關係之所以維繫的其他觀點。

## 貳、英美特殊關係之緣起與發展

在當前國際關係裡，英美兩國間的夥伴關係總被描述為一「源自於共同歷史、共同價值觀以及全球性共同利益的特殊關係（special



relationship)」。<sup>1</sup>所謂「特殊關係」，一般係指兩個或兩個以上的國家，在主權層次上雖然沒有產生同一個國際法主體，也沒有聯合的行為或想法，但卻由於彼此在歷史、文化、血緣上擁有特定淵源，因而結為一和平共榮的政治共同體。享有特殊關係的國家成員，往往比一般國家更容易經由溝通形成共識，願意透過和平的方式解決彼此爭端，在雙邊關係的發展上，也因此有著更深廣、更全面性的交往關係。

實際上，「英美特殊關係」這一名詞受到世人重視，主要始自於 1946 年邱吉爾（Winston Churchill）在美國密蘇里州的富爾頓（Fulton）所發表之「和平力量的泉源」（The Sinews of Peace）演講。在此演講中，邱吉爾呼籲唯有一樣東西可以保證建立維護世界和平的組織，那就是英語民族的兄弟情誼，意即大英聯合王國與美國之間的一種「特殊關係」，唯有透過兩國的團結與合作，方能面對一項新威脅—「共黨國家的鐵幕」，才能拯救世界的前途，這就是標誌著東西冷戰開始的著名「鐵幕」（Iron Curtain）演說。<sup>2</sup>

至於英美特殊關係的開展，最早可追溯至二次大戰中兩國共同對抗德、義等法西斯國家的合作經驗。二次大戰自始即具有反法西斯的性質，戰爭爆發後，美國政府雖對德、義法西斯國家和日本的擴張野心瞭如指掌，惟囿於當時美國國內未能感受軸心國的現實威脅，社會中瀰漫著孤立主義的思想，國會乃嚴格執行中立政策。在此氛圍下，羅斯福總統（Franklin D. Roosevelt）只能向英國等反法西斯國家提供物資援助，維持非正式的合作關係，至法國敗降、德軍席捲歐洲各地，並開始大規模轟炸英國，美國國會方意識到一旦西歐淪陷，全世界都有可能陷入戰火危險，在強大公眾輿論要求給予英國援助的壓力下，國會乃於 1941

---

<sup>1</sup> “Joint Statement by President George W. Bush and Prime Minister Tony Blair,” The White House, Office of the Press Secretary, Camp David, Md., 23 February 2001, [http://www.usis.it/file2001\\_02/alia/a1022309.htm](http://www.usis.it/file2001_02/alia/a1022309.htm).

<sup>2</sup> R. R. James (ed.), *Winston S. Churchill: His Complete Speeches, 1897-1963*, Vol. VII (London: Chelsea House, 1974), pp. 7285-7293.



年 3 月通過「租借法案」(Lend-Lease Program)，並撥款七十億美元授權總統以租借、出售、轉讓、或交換的形式對英國及所有對抗軸心國之交戰國家提供戰爭物資與軍火，英美之間的合作關係直至此時才轉為明確密切。

爾後，日本偷襲珍珠港引發美國正式參戰，英美之間遂發展為名副其實之聯盟關係。珍珠港事件後，羅斯福立即與邱吉爾召開了「阿卡地亞會議」(Arcadia Conference)，此會議確認了打敗德國為盟國最首要任務以及盟軍「先歐後亞」的策略。1943 年兩國秘密簽訂了關於共同研製原子武器的「魁北克協定」(Quebec Agreement)<sup>3</sup>，在軍事方面則成立了聯合參謀長委員會、盟軍聯合司令部、軍需品分配委員會等機構。除此之外，兩國不僅聯合招募兵員，彼此的國防、軍事、情報等官員亦每日密切聯繫，透過共同對抗德、義、日等對外侵略擴張國家建立起革命的情感與密切的互動，雙邊政府在各階層的官員間於是發展出一套綿密且親近的私人關係網絡，奠定了日後兩國特殊關係的穩固基礎。

上述情形到了二次大戰結束後發生變化。戰後歐洲傳統地緣戰略情勢丕變，中東歐地區在政治與軍事上出現權力真空，蘇聯挾其紅軍在歐洲之傳統武力優勢，除在羅馬尼亞鼓動政變、阻撓波蘭進行自由選舉外，更大舉在東歐扶植親蘇的社會主義政權，構成入侵西歐之威脅。過去作為制衡德國力量的英、法等西歐國家卻因傳統武力與蘇聯相較居於弱勢，加上二次大戰後社會動盪，經濟殘破不堪，以致無力與蘇聯對抗。當時唯一擁有原子彈的美國卻不願意與蘇聯發生正面衝突，面對蘇聯在

<sup>3</sup> 1943 年 8 月羅斯福與邱吉爾簽署了關於兩國共同秘密研製原子武器的「魁北克協定」，該協定強調：美英兩國將來「永遠不會針對另一方使用原子彈；沒有兩國的一致同意（除非得到雙方的同意），不會用原子彈反對第三方」。「魁北克協定」是二戰期間英美研製原子彈實力對比的重要分水嶺，在此之前，英國在研發原子彈之能力超越美國，甚至曾拒絕美國的參與及請求技術協助，而「魁北克協定」的簽訂則象徵著美國的研製原子彈的能力已超越英國。參見：鄭大誠，〈英美核武關係〉，《國防雜誌》，第 21 卷第 1 期，頁 6-21。



東歐的擴張僅寄望於剛成立的聯合國之和平解決衝突機制，美國內部決策者對於英國剛上任之工黨政府社會主義意識型態亦不信任，對英國在戰後是否回復海外殖民之帝國主義路線更抱持懷疑的態度。是以，美國在二戰結束後，隨即解散了兩國為共同控制戰時工業生產與原物料分配而成立的生產資源聯合委員會（Combined Production and Resources Board）與原物料聯合委員會（Combined Raw Materials Board），復於1945年8月驟然終止了租借法案，英國經濟因此陷於崩潰邊緣。1946年8月美國又通過了由美國壟斷原子彈生產、禁止再向英國提供美國原子能新情報的麥克馬洪法案（McMahon Act），此舉徹底關閉美英過去共同分享原子能研發情報之交流管道，而當國會之兩院聯合委員會（Joint Committee）與原子能委員會（Atomic Energy Commission）在1947年得知魁北克協定竟賦予英國對美國在使用核子武器時享有實質的否決權時，國會議員們皆感到震驚與憤怒<sup>4</sup>，並威脅英國如不片面取消此一否決權，國會將立即停止對英國的經濟援助，在此壓力下，英國不得不在1948年1月7日宣布放棄此否決權，兩國在大戰時期建立的友好合作關係至此似有煙消雲散之勢。<sup>5</sup>

幸而自1947年起，共黨勢力高漲，希臘內戰情勢危急，土耳其則內政不穩定，兩國隨時有淪為共產國家的可能，美國對蘇聯的認知與意圖開始出現大幅度的轉變，英美對於戰後國際局勢的看法乃再度集中一致。美國總統杜魯門（Harry Truman）決定對希、土提供四億美金之援助，並派遣戰鬥人員、物品、補給、裝備至兩國。而為了抗衡蘇聯和共產主義勢力在歐洲的進一步滲透和擴張，又成立了「馬歇爾計劃」

---

<sup>4</sup> 如參議員范登堡（Arthur H. Vandenberg）與希肯路波（Bourke Blakemore Hickenlooper）便曾對國務卿馬歇爾表示，國會無法忍受魁北克協定中關於英國否決權的部分。見 John Saville, “The Price of Alliance: American Bases in Britain,” *The Socialist Register*, Vol. 23, 1987, p. 44.

<sup>5</sup> Raymond Dawson and Richard Rosecrance, “Theory and Reality in the Anglo-American Alliance,” *World Politics*, Vol. 19, No. 1, 1966, pp. 21-51.



(Marshall Plan)，以兩百億美元分五年援助歐洲戰後的重建工作。冷戰的對峙局勢在 1948 年爆發的捷克布拉格共黨政變與柏林危機後進一步強化，美國國會隨後通過「范登堡決議案」(Vandenberg Resolution)，<sup>6</sup>正式與西歐國家展開政治軍事的聯繫合作，1949 年更透過北大西洋公約組織 (North Atlantic Treaty Organization, NATO) 的創立，成為西歐國家對抗以蘇聯為首之共產國際擴張威脅的安全保障，鞏固了美國在西方自由民主國家的領導地位，英美特殊關係也因冷戰興起得到了復甦與持續強化的動力。

戰後飽受戰火摧殘的英國，在經濟與軍事方面的實力雖遠甚同一等級之其他國家，實則國力不復以往，已淪為第二級強國，美國則相對迅速崛起成為超級強權，而與美國的特殊關係已成為英國維繫其大國地位的一個重要手段。1948 年，邱吉爾進一步提出「三環外交」(Three Circles Doctrine) 理論，三環中的第一環係指英國與大英國協國家 (Commonwealth of Nations) 的關係，第二環則為英國和美國的特殊關係，第三環即英國與整合後的歐洲大陸關係。<sup>7</sup>在此規劃中，三環同時並存且相互交錯聯結，位居三環聯結點的英國，必須以第二環為基礎，進而鞏固第一環、建設第三環，在此三環的結合下，世界上便沒有其他可與之匹敵的力量，英國則可藉著身為樞紐的優勢，維護英國在全球各地的商業與軍事利益以及其傳統世界大國之地位，三環外交遂成為戰後數代英國政府外交政策之基礎。<sup>8</sup>

<sup>6</sup> 「范登堡決議案」(U.S. Senate Resolution 239, 80th Congress, 2nd Session, the Vandenberg Resolution) 係美國參議院在 1948 年 6 月 11 日通過，此決議案使得美國得以正式參與區域性的防衛組織或結盟。

<sup>7</sup> 大英國協為二次大戰後，英國為了加強與過去英國屬地、殖民地或與英國擁有特殊歷史淵源國家之關係，所成立之自願性協會。

<sup>8</sup> 「三環外交」一詞為 1948 年邱吉爾於保守黨年會上演講時所正式提出，邱吉爾在演說中表示英國處在由「大英國協，同美國的友好關係以及一個真正聯合起來歐洲」的三個相互鏈結的環中，而此首度勾勒出戰後英國外交政策的基本輪廓。參見 K. Younger, *Changing Perspectives in British Foreign Policy*



在實際作為上，英國政府一方面企圖以自身理念思維影響美國的對外決策與行為，藉此轉化英國衰退的弱勢；另一方面也積極發展核子武器，希望發揮英國對美國與國際事務的影響力。在 1952 年英國正式成為核子俱樂部的一員以及 1957 年試爆氫彈成功後，英國在美國對外核武關係中，已處於一個相當特殊的地位，美國除了修正先前一系列限制美國政府不得與其他國家分享核武資料的相關法案外，亦允許英美間可以合法購買或交換各式核原料，英美特殊關係因此更形鞏固。<sup>9</sup>此間雖然陸續發生 1956 年蘇伊士運河危機<sup>10</sup> (Suez Crisis)、1962 年美國單方面宣佈中止欲佈署在英國之天電 (Skybolt) 飛彈計畫，<sup>11</sup>以及 1965 年反對美國越戰政策的工黨首相威爾遜 (Harold Wilson) 拒絕美國所提的英軍出兵越南要求等事件，<sup>12</sup>並造成英美兩國之間出現不信任感與嚴重歧見，但由於英國向美國爭取到北極星 (Polaris) 潛射飛彈的軍售案，並建立日後英國向美購置「三叉戟」(Trident) 飛彈的採購模式，復以兩國間的核武關係與戰略交流未受到太大影響，英美特殊關係在六〇年代初期大致維持穩定發展。<sup>13</sup>

六〇年代中期以後，三環外交中的第一環對英國的作用已由過去的資產轉為負擔，其原因有二：一為當時非洲掀起獨立浪潮，許多新興獨立的大英國協國家不僅在國際事務上未能完全支持英國政策立場，甚至

---

(London: Oxford University Press, 1964), p. 129.

<sup>9</sup> 例如 1958 年 7 月 1 日兩國簽定的「雙邊防務用途之原子能使用合作協定」，內容即允許美國政府可在一定條件下，將核彈頭的設計與製造資料與其他國家分享，事實上，當時也僅有英國合於分享之條件。

<sup>10</sup> 關於蘇伊士運河危機見 M. Dockrill, *British Defence since 1945* (Oxford: Blackwell, 1988), pp. 58-63; John Baylis, *Anglo-American Defence Relations 1939-1984* (London: Macmillan Press, 1984), pp. 72-73.

<sup>11</sup> 關於天電飛彈危機見 Baylis, *op. cit.*, pp. 97-103.

<sup>12</sup> 關於英美對英國出兵越戰之態度與爭執見 J. Dickie, *'Special' No More, Anglo-American Relations: Rhetoric and Reality* (London: Wiedenfeld & Nocolson, 1994), pp. 133-143.

<sup>13</sup> 鄭大誠，前引文，頁 6-21。



在其獨立過程中帶給英國政府許多困擾；<sup>14</sup>二為當時英國與大英國協各國間所存在之特惠關稅制度，不能為歐洲共同市場所接受，成為英國遲遲未能獲准加入歐洲共同體的原因之一。有鑒於此，保守黨首相希斯（Edward Heath）在七〇年代初期就任後，開始著手大幅調整英國外交政策的方向，他一方面開始注重以歐洲為主的外交與經貿政策，力促英國與歐洲融合，並順利在 1973 年帶領英國加入歐洲共同體（European Community, EC），另一方面則刻意淡化英美過去的友好情誼，甚至將之降格稱為一「愉悅且自然」的關係（Natural Relationship），故希斯時期可謂為英美關係的冷淡期。<sup>15</sup>

1979 年有「鐵娘子」之稱的柴契爾（Margaret Thatcher）入主唐寧街後，恢復英國戰後以英美特殊關係為主軸的傳統外交方向，由於柴契爾與美國總統雷根（Ronald W. Reagan）、布希（George H. W. Bush）之新右派保守主義之政經理念相近，英美特殊關係在柴契爾－雷根時期達到另一波高峰，此間雙邊友好關係的展現可見於 1982 年英阿福克蘭戰爭以及 1986 年的美國轟炸利比亞事件，<sup>16</sup>惟此間亦不乏兩國意見相左、

<sup>14</sup> 如羅德西亞（Rhodesia）/辛巴威（Zimbabwe）的獨立問題。在 1966 至 1968 年國際斡旋工作失敗後，英國要求聯合國對羅德西亞進行經濟制裁，一意孤行的白人政權仍然在 1970 年時宣佈成立共和國政體，但並未獲得任何國際上的承認，而此間辛巴威境內黑人團體爆發激烈游擊戰，試圖推翻當權者，在國際制裁與黑人武裝運動的壓力下，白人政府最後妥協，黑人游擊組織也卸除武裝結束內戰。在英國的監督下，辛巴威於 1980 年舉行第一次民主選舉，政權乃順利轉移到黑人政府手中，辛巴威共和國也由羅德西亞改名，並於 1980 年 4 月 18 日正式獨立建國。然而後來在黑人多數統治下，辛巴威始終沒有進一步的經濟發展。

<sup>15</sup> R. Owendale, *Anglo-American Relations in the Twentieth Century* (Basingstoke: Macmillan, 1998), p. 133.

<sup>16</sup> 在英阿福克蘭戰爭中，美國考量一旦在外交、軍事方面給予英國支援，將可能重創其與拉丁美洲國家的關係，但最後仍表態支持英國。而 1986 年的美國轟炸利比亞事件裡，美國希望歐洲盟邦能表態支持美國對利比亞的軍事行動，但多數盟邦皆已擔憂恐怖行動升級為由，反對此一軍事襲擊，惟有英國同意給予美國協助。按照當初美國和英國的有關協議，在英國空軍基地的美國 F-111 飛機，只有在北約國家遭到蘇聯及東方集團的軍事攻擊時，才能起





甚至產生嚴重爭執的情況，諸如 1983 年美國出兵格瑞那達事件。

1989 年東歐共產國家掀起民主化浪潮，前蘇聯不久隨之解體，在長達四十年的冷戰結束後，美國成為全世界的唯一超強，國際局勢一夕間產生鉅大變化。保守黨首相梅傑（John Major）於 1991 年上任後，繼續柴契爾的外交路線，在後冷戰時代的第一個大型國際危機－波斯灣戰爭（Persian Gulf War, 1990-1991）中，梅傑以積極的外交斡旋與軍事行動的鼎力相助，再次證明了英國是美國淵源最深、關係最密切的盟友。其後因英國國內經濟大幅衰退，梅傑宣布英鎊被迫脫離歐洲匯率機制（European Exchange Rate Mechanism, ERM），此「黑色星期三」事件導致英國選民對保守黨的施政能力信心大減，<sup>17</sup>保守黨內部對歐洲政策持懷疑論調者（Euro-sceptics）也大幅增加。<sup>18</sup>因此當歐洲各國在九〇年代初期皆致力於推動將歐洲共同體變成一個更緊密、且最終導向全面性經濟、貨幣、政治與軍事聯盟的同時，英國卻因執政的保守黨內部對歐洲政策意見分歧，以致英國對歐洲的影響力大幅削弱，與美國的特殊關係遂隨之淡化。

---

飛作戰，而利比亞當時並未與北約處於戰爭狀態，因此英國是有充分理由可以拒絕美國的要求。

<sup>17</sup> 1992 年 9 月 6 日，英國當時的財政大臣拉蒙特（Norman Lamont）為將英鎊兌馬克之匯率維持在歐洲匯率機制規定的區間內，在上午宣布將利率從 10% 上調至 12%，又在下午命令將利率從 12% 上調至 15%，但仍無法阻止英鎊在投資客持續的放空之下大幅貶值，最後只好宣布英鎊被迫退出歐洲匯率機制，讓英鎊自由浮動，此為歷史上聞名的「黑色星期三」事件。

<sup>18</sup> 保守黨內部對歐洲整合持懷疑論調的後排議員聯盟（backbenchers）在柴契爾與梅傑執政期間數目大幅增加，1992 年英國國會大選，保守黨在 651 席中贏得 336 席（原本為 376 席），但黨內反歐洲的後排議員聯盟則有約 30 席次，此派認為歐洲整合對英國國家主權是為一大侵害，故曾多次在歐洲決議案投票時，以加入反對黨陣營投票來否決政府提案作為威脅，要求政府修正對歐盟的積極政策，持懷疑論調者增加之相關數據，請參考 D. Baker et al., “The Blue Map of Europe: Conservative Parliamentarians and European Integration,” in D. Denver et al. (eds.), *Elections, Public Opinion and Parties in Britain. Yearbook Volume 6* (London: Sage, 1996), pp. 51-73.



1997年英國大選，工黨的布萊爾（Tony Blair）獲得壓倒性的勝利，結束保守黨長達十八年的執政。在外交方面，布萊爾認為美國與歐盟是英國外交不可或缺的兩大支柱，英國不僅應扮演、更該利用其為美歐之間溝通橋樑（bridge）之角色，因此不論在1999年的科索沃危機、2002年的阿富汗戰爭，或是後來引發所謂英、西、東歐國家等「新歐洲」國家與法、德等「老歐洲」國家之間嚴重對立的2003年伊拉克戰爭中，布萊爾都對布希政府展現了不遺餘力的支持，他在英美與英歐關係上成功的運作，恢復了英國過去擔任美歐橋樑的樞紐地位，於是英美特殊關係在布萊爾任內達到另一波歷史的高峰。

布朗（Gordon Brown）在2007年6月接任英國首相後，外交上延續了布萊爾的路線，他認為與美國的「特殊關係必須也應該是一個非常強固的關係」，對於英國與歐洲的關係則相對抱持謹慎的態度。在造成美歐關係緊張的伊拉克問題上，布朗亦排除英國部隊將立即從伊拉克撤軍的可能性；相對地，美國總統布希則再次重申與英國的關係是美國最重要的雙邊關係，由於此乃布希自2001年上任以來，第一次重申美英關係的重要性，英美關係的特殊地位等於再次獲得確認。

綜合以上所述，可得知英美特殊關係與一般雙邊關係的不同之處主要在於：第一，在國際關係史上，國際體系的轉型與權力重心的移轉，通常因強權爭霸而導致大規模的戰爭出現，然而英國自十九世紀以來的世界超強地位，在二次大戰後「和平轉移」到美國手中，這種霸權間權力和平轉移的情況相當少見；第二，無論在過去或當前的國際關係裡，國家基於確保生存的考量，必須擴大自身權力，強權間的競爭更是格外激烈，惟美國與英國不僅在國際重大議題上，態度幾無二致，當彼此利益相互衝突時，也往往選擇以退讓協調來處理彼此的摩擦與衝突，可說是具有舉世強權間最為友善的關係，實為難得。

此外，國際體系結構的變動下，英美特殊關係也面臨著不同的挑戰與機會。在冷戰兩極對峙的國際體系下，由於美國、英國以及西歐盟邦



對於維持戰後國際秩序穩定的目標一致，美國在遇有重大國際事件涉及英國或西歐盟邦所關切的利益時，通常會以事前諮詢的方式與盟邦充分溝通，以協調西方陣營的一致共識與作為，因此英美特殊關係在兩極化的國際體系下呈現相對較為穩定的發展。而進入後冷戰時期，美國開始調整其全球戰略佈局，對歐洲影響力逐漸減弱，歐洲則在「歐洲優先」的發展導向下，積極地邁向進一步整合，美歐在政治價值與國際觀點上逐漸分歧，過去的利益交集亦不復再。對於一向以美國與歐洲利益衝突協調者自居的英國而言，未來仍將面對一方面必須維持緊密的英美特殊關係，另一方面又必須在建構歐陸政治與經濟秩序的過程中扮演更積極合作角色，以免他日被排除在歐陸決策核心之外的嚴重考驗。

## 參、英美特殊關係之特質

從過去的歷史來看，英美特殊關係一如世界上任何一組國家與國家間的雙邊關係，有高低起伏、衝突與妥協、合作與需要，看似並未比其他雙邊關係有著更為特殊，或更為不同之處。進一步檢視英美兩國各自擁有的雙邊關係，亦可發現大英國協成員的澳洲、紐西蘭在政治、經濟、文化、社會等各層面都與英國維持穩固的關係，而美國不論是與自二次大戰結束以來在政治經濟上皆極度仰賴美國的日本，或是和美國比鄰而居且同為民主體制的加拿大，又或是美國一手創建的以色列，皆保有相當密切的關係，若以「特殊」一詞形容英美與上述國家間的雙邊關係，似乎無不妥之處。由此觀之，實不難理解何以時有論者抱持所謂英美特殊關係僅能算是言語上（*rhetoric*），而非現實面（*reality*）的觀點。<sup>19</sup>

事實上，「特殊」本來就是一個抽象的概念，它是一種程度上的認

---

<sup>19</sup> Dickie, *op. cit.*



知，無法以量化的數據呈現，也不能透過一個必須滿足的特定需求或是絕對的標準來加以衡量；換言之，唯有透過與別者，抑或與同類中的相異性質比較，方能呈現「特殊」突出不平常之處。而如同先前所述，擁有特殊關係的國家，由於彼此在歷史、文化、血緣上擁有特定淵源，所以往往比一般國家更容易經由溝通形成共識，也更願意以和平的方式解決爭端，在雙邊關係的發展上，也因此有著更深廣、更全面性的交往關係。是以，若欲呈現英美關係的特殊之處，最好的辦法就是和英美兩國其他雙邊關係相較下，找出英美特殊關係所專有的特徵，如此即能呈現其獨一無二的特質，並解釋其以何在英美兩國諸多雙邊關係當中脫穎而出，冠上「特殊」一詞。

首先，就英美特殊關係的本質來看，其與一般雙邊關係最顯著的不同，即為兩國在歷史、文化、血緣上共同享有之獨一無二淵源。<sup>20</sup>此一源自於情感上與生俱來、血濃於水的專屬認同，係屬英美特殊關係之既定因素，也正因為這種由下而上的關係，使得英美特殊關係有著與眾不同的特殊性質，此為兩國與其他第三國關係所無法擁有、亦無法取代的，也因為此一先天上的局限性，導致英美特殊關係僅專屬於英國與美國所擁有，並無其他國家加入的空間與可能。

其次，國家在結為聯盟時，多數透過正式簽字之公開儀式以訂立條約或協定，盟約內容亦詳細載明聯盟成員之權利與義務，以防止盟邦逃避其承諾抑或產生叛逃的行為。檢視英美兩國當前所參與的聯盟，皆為由兩國國會及元首同意通過之國際條約所形成的正式聯盟，唯有兩國間的特殊關係是一無明訂條約、但在彼此有默契的情況下，始終維持長期實質合作之非正式聯盟。事實上，自二次大戰以來，英美兩國除前述 1943 年秘密簽訂關於英美共同研製原子武器的魁北克協定外，並未簽訂其他雙邊結盟條約；即使是魁北克協定當中，也僅紀錄了關於兩國關係往來

<sup>20</sup> Alex Danchev, "On Specialness," *International Affairs*, Vol. 72, No. 4, 1996, pp. 737-750.



之一般性原則，並未詳述有關聯盟的實際安全承諾。而戰後在面對重要和緊迫的議題，如有必須說明兩國之間特殊的聯盟關係時，則多以兩國之「安排」(arrangement)或是「瞭解」(understanding)的方式形容有關兩國之間的緊密合作關係。

第三，追求共同利益係國家結盟之重要考量，惟一國之國家利益很少能夠與他國長期相互調合一致，因此不論在兩極或多極的國際關係格局下，任何聯盟關係都不是恆久不變，國家也不可避免地都要面對盟邦另尋結盟對象的可能，也唯有在遭遇危難時最能顯現出聯盟的可靠程度。<sup>21</sup>至於聯盟的可靠程度，或可以兩項指標檢視，一是聯盟的穩定性(stability)，一是「在聯盟成員面臨軍事衝突或國際危機時，盟邦給予實質協助的或然率」。<sup>22</sup>就第一項指標而論，英美特殊關係雖然沒有正式的軍事合作協定或條約來表露英美聯盟的實質意涵，但其聯盟關係經歷諸多危機挑戰，雖有波折起伏，至今卻仍舊維持穩定發展，並未出現關係動搖的跡象；再就第二項指標來看，在兩國面臨國際危機或戰爭時，不論是1962年古巴飛彈危機、1982年英阿福克蘭群島之役、1986年美國轟炸利比亞事件、1991年波灣戰爭、2001年911恐怖攻擊事件或是2003年美伊戰爭等事件中，英美總在對方最需要盟邦支持的時刻，不吝全力給予對方亟需的政治、外交支持，甚至於提供軍事基地或武器等實際援助作為，有時更為了避免直接挑戰對方國家利益，而不惜選擇犧牲自我利益；而雙邊政府在危機爆發時，更始終維持頻繁聯繫與諮詢磋商，以上皆為兩國各自擁有的其他聯盟關係所無法比擬者。

第四，二戰期間英美平等地位的關係，在戰後基於兩國在政治、經濟等各方面的資源豐厚互異，致使此一特殊關係在結構上呈現權力不對

---

<sup>21</sup> Louis R. Beres, "Bipolarity, Multi-polarity, and the Reliability of Alliance Commitments", *The Western Political Quarterly*, Vol. 25, No. 4, 1972, p. 702.

<sup>22</sup> Brett A. Leeds, "Alliance Reliability in Times of War", *International Organization*, No. 57, 2003, pp. 801-827.



稱 (power asymmetry) 之特徵。這種權力上的差距，導致英國對特殊關係的依賴程度遠甚於美國對特殊關係的需要，而此依賴的程度隨著兩國國力的消長與國際局勢的變化呈現動態的波動。有趣的是，在一般聯盟成員實力相差懸殊的權力不對稱關係中，居弱勢者對於聯盟中居強勢夥伴的安全保證依賴程度越高時，其本身之自主性便越低；反之，由於居強勢者對聯盟的相對依賴程度低，其對弱勢國的支配性便較高，本身的自主性亦較高。檢視兩國過去歷史可以發現，雖然英美特殊關係權力大小並不對等，且英國對特殊關係的依賴程度遠大於美國，

惟兩國對於對方在外交政策的制定與執行層面，都擁有相當程度的影響力，且在面臨國際衝突或危機的狀況下，一旦給予對方政治、外交或軍事等支持，另一國也會在適當時機還以相對稱的回報。此種雙向互動的互惠關係，<sup>23</sup>不僅與多數權力不對稱的聯盟相異，更與許多質疑英美特殊關係是英國單方面付出、美國並無任何回饋之單行道 (one-way street) 關係之看法有很大的出入。<sup>24</sup>

最後，英美關係最重要的一個特質展現在兩國政策實踐層面上。隨著時間進展，兩國各領域的合作，早已不再侷限於軍事方面、而演變為一種橫跨公、私部門、具有多向度 (multi-dimension) 的綿密合作關係。相對於前述那種源自於情感上與血緣、由下而上的專屬淵源，此屬於一種「菁英層級」的互動，是一種「由上而下」的關係，特別是兩國在情

<sup>23</sup> 所謂「互惠」(reciprocity) 是當前以主權平等為基礎的國際關係中，國家與國家互動的一種基礎規範機制，也是一個廣為接受且行之有年的國際法原則，其主要含義為國家之間在相互對待上，一旦某方給予另一方某種優渥待遇，另一方必將在適當顧及互惠原則的情況下給以相對稱的回報，如不依互惠原則行事，則將有損該國國際聲譽。舉凡國際社會上的任一國家，交往皆秉持互惠的原則，畢竟天下沒有白吃的午餐，國家也不會平白無故地做出政治支持或經濟援助，這些行為有時甚至需要付出很高的代價。

<sup>24</sup> 有趣的是許多美國評論家對於英美特殊關係是「英國單方面付出、美國無任何回饋」之單行道看法並不認同，美國學者多以為英國是英美特殊關係中的受惠者，因其自二次大戰後國力不斷衰退，之所以能維持其過去的大國地位，主要是透過美國的援助與支持，方能持續發揮其對國際社會之影響力。



報與軍事領域的合作，不論在深度或廣度方面，都絕無僅有。英美兩國最初結盟的主要原因固然出自於二次大戰時共同反制德、義、日等極權國家之安全威脅的考量，惟隨著戰後國際局勢發展，英美特殊關係由原本在軍事安全方面的密切合作，逐漸外溢（spill-over）至政治、外交、經貿等領域，形成一個具備多維度特質的聯盟關係。

綜上所述，英美特殊關係的特質，首先呈現於兩國在歷史、文化、血緣等方面所共同享有之專屬獨特淵源；其次，英美關係本質上權力雖不對稱，惟兩國在外交政策的制定與執行層面，都對彼此擁有相當程度的影響力，並不像其他權力不對稱關係所呈現的單向一面倒模式，而是一種雙向互惠的合作方式；第三，英美特殊關係在沒有正式盟約約束的情況下，僅靠著雙邊的默契，卻能維持超過六十年以上的實質合作的非正式聯盟；第四，英美雙方在彼此需要援助時，皆不吝給予支持，甚至不惜犧牲自我國家利益，遷就對方，顯現出其比一般國家更容易經由溝通形成共識，也更願意以和平的方式解決爭端的特質；最後，英美特殊關係已由最初兩國在軍事安全方面的合作關係，發展成為一個多維度特質的聯盟關係。

以上五點特質不僅顯示英美特殊關係的確享有一般國與國雙邊關係所未擁有的特質，也證明在兩國各自擁有的其他雙邊關係中，即使可能具備英美特殊關係的某些特質，如美以、美日關係，或是英澳、英紐關係，但是其涵蓋的範圍卻未如英美關係來得廣泛，也不如英美關係來得特殊。是以，英美特殊關係這樣密切且全面性的合作關係，不僅在一般的雙邊關係中十分罕見，在世界上的雙邊關係中也是少有。

## 肆、維繫英美特殊關係的重要因素



作為傳統國際關係理論的主流學派，現實主義認為國家是無秩序的國際體系中尋求自保的理性決策體，其對外行為純然以追求權力為主要考量，基於資源有限的考量，國家在追求自身國家利益極大化的過程中，往往必須以競爭方式來發展與其他國家的關係，衝突與戰爭遂成為國際關係中不可避免的常態。而現實主義對於聯盟（alliance）理論的研究，特別是關於聯盟的形成（formation）以及其後續的維繫（persistence）議題，也提出許多獨到的見解。當面臨相互競爭所帶來的威脅時，現實主義者強調，國家為了保障自我生存，可能選擇與其他感受到相同威脅認知的國家形成聯盟，透過成員間相互給予軍事支援的承諾，藉以平衡敵對國家或國家集團的勢力（balance of power），或以威脅平衡（balance of threat）的方式對抗之。<sup>25</sup>準此，聯盟不僅是構成權力平衡的重要手段，也是當代國家與國家互動頻繁的國際體系中一項不可或缺之基本要素。<sup>26</sup>

對於聯盟形成後的維繫問題，現實主義者認為聯盟的維繫和聯盟成員對於共同威脅的認知程度有著絕對的關聯性。共同威脅認知程度的降低或消失，意味著對聯盟成員自身國家安全的威脅減弱或不復再，聯盟成員對於犧牲各自部份利益的意願將隨之減弱，此時，原先在聯盟內部被擱置的爭議將浮出檯面，諸如決策行動的主導權、負擔分攤不均（burden-sharing）以及掌控權分配等，聯盟成員關注的焦點因此從抵抗外侮轉為對內的紛爭，凝聚力因而降低，聯盟也可能面臨解散的命運；

<sup>25</sup> 「威脅平衡」係 Stephen Walt 針對傳統權力平衡理論的缺陷所提出的修正，其論述詳見 Stephen M. Walt, "Why Alliances Endure or collapse," *Survival*, Vol. 39, No. 1, 1997, pp. 156-179.

<sup>26</sup> 所謂「聯盟」指的是兩個或兩個以上的國家透過正式或非正式的方式協調彼此一致的作為，達成特定安全合作與目標的一種安排。學者對於聯盟的定義繁多，本文採用 Walt 對聯盟所下的定義，見 *ibid.*, p. 157.





反之如果聯盟成員對於共同威脅的認知程度越高，聯盟的凝聚力則相對越大。<sup>27</sup>

檢視二次大戰以來英美特殊關係的實際發展，可以發現此一特殊關係的開展，始自於英美兩國對於來自德、日、義軸心國家的安全威脅具有共同認知，並經由雙方共同合作以遏制軸心國家的侵略而得到強化。在二次大戰結束至冷戰爆發前（1945-1947）的這段期間內，軸心國家威脅不再，而英美兩國對於蘇聯威脅的認知程度不一，復以美國對於英國工黨政府社會主義意識型態抱持不信任的態度，英美特殊關係出現了動搖的跡象。相同地，在冷戰結束初期（1991-1995），當東歐共黨集團紛紛倒台，蘇聯相繼解體，英美的合作關係再度呈現當威脅消逝、關係隨之淡化的發展態勢。另一方面，在冷戰的加劇和 911 事件後恐怖主義的威脅下，英美特殊關係也在共同威脅認知程度不斷升高的情況下，再度獲得強化的動力。以此脈絡觀之，前述現實主義者關於「國家在面對外部威脅時會選擇和具有相同威脅認知的國家形成聯盟，藉以平衡敵對國家或國家集團」，以及「共同威脅認知程度的高低將影響聯盟關係的維繫」的論點，在英美特殊關係的形成與其後續發展上獲得初步的印證。

然而，現實主義學派亦有其盲點，例如，對於英美兩國以忍讓協調來處理彼此的摩擦與衝突，甚至不惜犧牲自我國家利益，以維護特殊關係存續的行為，現實主義其實是缺乏解釋效力的。其原因則可歸咎於現實主義並未考慮到共同文化、價值觀、經濟利益、或是意識型態等因素在國家結盟時所發揮的作用，而其將國家視為理性的單一行為者，以及國家對外行為純然以追求權力（國家利益）為主要考量的相關論述，也忽略了國家行動的背後往往受到複雜動機的驅使。

---

<sup>27</sup> Kenneth N. Waltz, *Theory of International Politics* (Reading, Mass.: Addison-Wesley, 1979).



是以，英美特殊關係的起源固然與外部威脅的出現有直接的關聯，惟外在的威脅並非聯盟得以維繫的完全因素，若要瞭解聯盟維繫的原因，除了從現實主義者主張的國家利益考量以及外部威脅論點外，還必須由聯盟內部激發凝聚力的觀點加以檢視，茲分述如下。

## 一、獨特之歷史文化淵源

英美特殊關係的維繫主要與英美兩國共同享有的獨特歷史文化淵源有關，例如George Liska便認為此一自然衍生於英美兩國間的血緣聯繫、使用相同的語言、採行相似的法律系統、政治體制以及共享相近的文化傳統的獨特淵源，促使英美兩國在制定外交政策時，往往產生相近的考量。<sup>28</sup>惟此一源自於相同語言與相似文化背景而衍生的親近情感，固然對於維繫兩國間密切的關係非常重要，但由英美兩國強調的現實政治（Realpolitik）以及實際作為表現，可以推論此一獨特淵源不能算是一充分條件（sufficient condition），僅可視為一必要條件（necessary condition）。甚至這種源自於文化上密切關係所產生的親密情感，時常被英美兩國政府拿來運作，作為使其政策合理化的工具，或作為營造公眾輿論對政府既定政策背書的工具。過去許多例證也顯示，其實影響相互雙邊關係的多數政治決策，都是英美雙方政府在自我利益仔細評估考量後的結果。

## 二、相互契合之價值觀與意識型態

建構主義者認為，擁有相同的價值觀與意識型態是聯盟關係賴以持久的關鍵要素，因為享有共同信念與價值觀的國家往往對國際環境具有相似的認知與看法，而一個國家對於國際環境的認知，對其外交政策的

---

<sup>28</sup> George Liska, *Nations in Alliance* (London: Oxford University Press, 1962), p. 4.



制定與作為影響甚鉅。<sup>29</sup>現代西方國家所認同之自由、民主思想，最早萌芽於古典希臘城邦時期，十八世紀後在現代西方國家日益發達，英國的憲政改革、美國獨立運動以及法國大革命的發生便是受到了這些思想的啟迪，也正基於對自由、民主基本價值觀念的認同與追求，英、美兩國在二次大戰中密切合作，共同對抗德、義、日等法西斯極權國家的侵略，其中固然有出自兩國國家利益之算計，但亦有維護其理念價值觀與確保自由民主體制得以延續之考量。

基於對戰後國際秩序的理念與規劃看法相似，英美兩國在大戰未結束時，便醞釀籌劃建構戰後國際安全與政治經濟的新秩序，例如維護後世界和平與安全，促進各國合作與發展的聯合國，以及針對戰後國際新經濟秩序的「布列登森林體制」(Bretton Woods System)等，對於應幫助民主自由國家免除於受到法西斯或共黨政權之害、世界必須維持和平與穩定等想法，兩國也都有著不成文的共識。大戰結束後，因應蘇聯共產主義侵略擴張的意識形態逐漸明確，對西歐國家在軍事安全上所產生的威脅日益加劇，英美兩國再度為了保障自由、民主體制的存續攜手合作。此後的冷戰期間，英美特殊關係雖曾歷經重大歷史事件的考驗，以致關係起起伏伏，但英國總能在美國最需要支持的時刻，扮演美國「最親密和最可靠的盟友」，提供政治外交上的支持，而英國也透過扮演美歐間跨大西洋橋樑的角色，得以在國際社會上發揮大國的影響力。

隨著東歐共黨政權與蘇聯的瓦解，國際體系在後冷戰時期發生了結構性的轉變，東西陣營近半世紀之意識型態對峙不再；加上經濟全球化的加速發展，綜合國力的激烈競爭，英國在國際事務中的地位及影響力已不如從前，美國的戰略重心也逐漸退出歐洲，轉往亞太地區佈局，歐盟則在法德軸心主導下，積極地邁向進一步的政治與經濟秩序整合。後

---

<sup>29</sup> Stephen M. Walt, *The Origins of Alliances* (Ithaca: Cornell University Press, 1987), pp. 181-184; Daniel Deudney and G. John Ikenberry, "The Logic of the West", *World Policy Journal*, Vol. 10, No. 4, 1993/1994, pp. 17-25.



冷戰時期國際結構的這些轉變使得英國長期遵行的「三環外交」－即同時維持與美國、歐洲以及大英國協三者之緊密關係－面臨了嚴峻的挑戰。

2001 年美國遭受基地組織之恐怖攻擊，死傷慘重。由於恐怖主義不僅僅是對人類生命的威脅，也是對西方社會的價值觀乃至立國根基的一大挑戰，因此自七〇年代以來深受「愛爾蘭共和軍」恐怖攻擊困擾的英國感同身受，首相布萊爾不僅迅速對美國的遭遇表示同情，更以穿梭外交爭取中東各國對美國軍事行動的認同，並在後續的國際反恐、阿富汗以及伊拉克戰爭等重大國際問題上給予美國堅定的支持，一度疏遠的特殊關係也因為兩國對於反對恐怖主義價值觀的一致認同，再次有了新的活力。

質言之，由於英國認同民主自由的價值觀，反對共產主義的侵略意識型態，故而在重大國際問題上與美國擁有較多認同，也因此在美國於全球推展自由、民主理念，確保和平與繁榮過程中，英國始終是美國在行動上一位不可或缺的重要夥伴。是以，除了先前所述之獨特歷史、文化、思想等背景淵源外，兩國對民主、自由等共同價值觀與意識型態上的一致，亦為特殊關係得以歷久彌堅的一大原因。

### 三、經濟利益的聯繫與匯聚

柯林頓政府時期的美國駐英大使克羅（William J. Crowe）曾將美國與英國之間的特殊關係形容為冰山，一般人所觀察到的只是浮在水面上的冰山一角，然而美英兩國政府之間的日常合作，諸如兩國在經濟、核武、軍事和情報等方面的關係，則是冰山的水下部分，乃是維繫鞏固兩國特殊關係之基石。克羅更進一步強調世界上任何國家之間都沒有英美



如此緊密的合作關係，其最終促使雙方關係鞏固的主要原因在於兩國於經濟利益上的聯繫與匯聚。<sup>30</sup>

所謂「經濟利益的聯繫與匯聚」，除了意指英美在雙邊經貿關係上的相互依賴之外，其深一層之意義則涵蓋了英國與美國透過目前以市場為導向、以自由貿易為中心之資本主義國際經濟體系延續所得到的利益。在英美實質的雙邊經貿部份，兩國自二次大戰以來一向維持穩定的成長，美國是當今世界最大經濟體，英國則為全球第五大貿易國家。2007年時，美國是英國的最大貿易夥伴，英國則為美國第六大貿易夥伴。<sup>31</sup>在出口貿易部分，2007年英國對美國之出口貿易總額約為568.92億美金，佔美國市場之2.9%（與2006年之535.13億美金相較，約成長6.3%）；<sup>32</sup>進口貿易方面，英國由美國進口之貿易總額約為502.96億美金，佔英國市場之8.6%（與2006年的454.1億美金相較，約成長10.67%）。<sup>33</sup>至於雙邊投資部份，英國一向是美國企業進軍歐陸的跳板，英國不僅是目前全球接受美國對外直接投資（Foreign Direct Invest）最多的國家，也是歐盟國家中對美國直接投資金額最多者。在2007年度，英國對美國直接投資金額為410.8億美金，約占美國的外國投資總金額之14.7%；相對地，英國則為美國之最大對外直接投資國，投資金額為398.8億美金，約占美國對外直接投資總金額之14.2%，若以美國在歐盟地區的直接投資金額來看，美國對英國的投資總額要比美國在德國與法國的加總投資金額還要多上兩倍；英國更占了美國在歐盟總投資金額

---

<sup>30</sup> 克羅於1994至1997年擔任美國駐英國大使，BBC News, [http://news.bbc.co.uk/chinese/trad/hi/newsid\\_1180000/newsid\\_1186500/1186561.stm](http://news.bbc.co.uk/chinese/trad/hi/newsid_1180000/newsid_1186500/1186561.stm).

<sup>31</sup> 2007年美國前五大貿易夥伴分別為加拿大、中國、墨西哥、日本及德國，CIA, *The World Fact Book – The United States*, <https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/geos/us.html>.

<sup>32</sup> U.S. Census Bureau, [www.census.gov/foreign-trade/statistics/product/enduse/imports/c4120.html](http://www.census.gov/foreign-trade/statistics/product/enduse/imports/c4120.html)，2007年美國進口貿易總額為19680億美金，參見CIA, *op. cit.*

<sup>33</sup> U.S. Census Bureau, *op. cit.* 2007英進口貿易總額約為6214億美金，CIA, *The World Fact Book - United Kingdom*, <https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/geos/uk.html#Econ>.



的四分之一。<sup>34</sup>上述相關數據顯示英美兩國在經濟上的相互依存度與互利性的確很高，不過，無可否認的是，美國與加拿大、墨西哥、日本等國家在經貿關係上的互賴程度則遠比與英國來得密切，而英國的經濟發展上亦無法脫離歐陸各國，因此上述兩國雙邊貿易的總量數據，充其量只能解釋英美在經貿方面的成果確實有著比絕大多數國家更為緊密的關係，卻無法說明何以此一特殊的經貿關係存在於倫敦與華盛頓之間。

事實上，英美之所以在經貿方面有著特殊關係，其關鍵在於雙方對於「盎格魯－薩克遜經濟模式」(Anglo-Saxon Economic Model)的認同。<sup>35</sup>所謂「盎格魯－薩克遜經濟模式」，與歐陸國家追求的社會市場經濟模式並不相同，它指的是一種對於幫助企業活動，鼓勵財富累積，促進競爭的商業文化、習慣與商業體系等觀念的接受與實踐。此一模式包含許多要素，其主要特色呈現在以下五方面，一、認同政府應順應市場需求，減少對經濟活動之干預的概念；二、多以股票、債券作為投資資本的來源以及一般公眾的高比例持股；三、擁有相近的法律制度與會計系統；四、先進且複雜的金融理財服務領域（包括金融中介機構、會計師、保險業與退休基金管理等多市場參與者）；五、經濟運作方式相對透明化。由於對上述盎格魯－薩克遜經濟模式概念的接受與認同，英、美不僅大力倡導並推動自由貿易，積極拓展海外市場，實施商品與勞務的自由流通，極力避免各國透過外貿控制、外匯管理或關稅壁壘等干預之手段來刺激出口和限制進口，因為惟有全球化自由貿易體系正常運行，兩國方能從全球貿易增長中獲益。其次，英、美的經濟成長在很大程度上仰賴對外貿易的順暢運作，是以兩國認同自由開放且正常運作的國際貿易體系是國際社會中一項重要且必須維護的公共財之概念；在推動自由貿易體系的運作上，兩國也透過密切的合作與配合，主導規劃

<sup>34</sup> 見美國商務部經濟分析局，<http://www.bea.gov/international/datatables/usdctry/usdctry.htm>.

<sup>35</sup> Jeffrey McCausland and Douglas Stuart (eds.), *U.S.-U.K. Relations at the Start of the 21<sup>st</sup> Century* (Pennsylvania: Strategic Studies Institute, 2006), pp. 33-42.



二次大戰後的國際金融秩序之建立，此乃由於兩國擁有相同的利益，致使面對國內或國際性經濟議題時，往往傾向相似或相同的立場與觀點，進而認同彼此之作為，此乃英美在經貿方面之所以享有特殊關係之根本原因。

#### 四、長久且牢固的共同戰略利益

由地理位置觀之，英美兩國同屬海洋國家，具有發展海權強國的優勢。英國位處歐洲大陸西側外海，以英吉利海峽與歐陸相望，是個距離歐陸不遠的島國，一旦歐陸為單一國家所操控，歐洲之權力平衡遭受破壞，那麼孤懸在海外、仰賴海洋維生的英國必無法確保其國家安全，這項地緣因素決定了過去數個世紀以來英國對歐洲大陸一貫的戰略思維，亦即維持「光榮孤立」(Splendid Isolation)之外交政策。<sup>36</sup>在此外交政策下，英國不希望法、德等歐陸強權壯大以致稱霸歐洲，只要歐陸列強間能維持權力平衡，英國便無意干涉歐洲大陸事務；再者，作為一海洋島嶼型國家，英國的經濟仰賴對外貿易，使其對海洋的依存度與法、德等大陸型國家有很大的差異，而擁有一支比歐陸任何一個國家都強的海軍為後盾以維護海外貿易管道的暢行無阻便成了攸關英國存亡的國家利益。

美國則位處於美洲大陸中段，兩大洋阻隔的先天優勢使得美國港口與海上交通線不若英國容易遭受封鎖或截斷，亦得以避免來自歐亞大陸強權的干擾，故自立國以來，美國即以美洲為其勢力範圍，認定歐洲強權之間的利益衝突與美國無涉，極力避免在政治上與歐洲國家過於親近。再者，兩大洋的對岸一為經濟發達、文化悠久、科技卓越的歐洲，一為人口稠密、具龐大原料資源、經貿潛力豐厚的亞洲，美國可透過發

---

<sup>36</sup> Joseph Frankel, *International Relations in a Changing World* (Oxford: Oxford University Press, 1988), p. 132.



達的海運創造繁榮的經貿利益；而也正由於這樣的地理形勢所致，一旦大西洋對岸的歐洲或者是太平洋對岸的亞洲局勢有所變動，都將在某種程度上對美國的國家安全造成影響，是以迫使美國必須建立優勢的海權以保障其國家安全，維護國家利益。

在此先天地緣因素的制約下，英國自十九世紀以來，一向恃其優勢的海上武力，選擇作為歐陸強權的「平衡者」(balancer)，而在英國長久以來所提供的「安全」公共財消逝之後，美國繼之而起，接下了全球「海外平衡者」的角色。值得注意的是，美國與英國在戰略規劃上最大的不同在於英國所關切者為歐陸區域性之權力平衡，美國則必需掌控兩大洋彼岸發展狀況的特質，一旦歐洲或亞洲出現強權，其將可掌控整個歐亞的豐富資源，進而發展強大的海洋勢力，威脅位在海洋另一端的美國安全，故自二次大戰結束後，建立與維繫太平洋與大西洋兩岸的權力平衡狀態便成為美國國家安全的重要考量。<sup>37</sup>

從上述地緣位置的觀點來看，實不難理解英美之海權國家對於戰略規劃與國家利益之思考模式傾向較務實態度的原因，此外兩國在戰略上也享有較高的彈性，不喜歡聯盟的約束，這種特質造成英美在政治哲學、歷史發展，甚至社會、文化各方面的取向，都與法國、德國等陸權國家呈現截然不同的發展，<sup>38</sup>也正由於這種構建在基於共同戰略利益的互惠關係，使得英美特殊關係在二次大戰結束以來始終能延續維繫。

## 五、聯盟關係的「制度化」

自二次大戰以來，英美特殊關係歷經冷戰的興衰、兩國政府內外政策的調整以及雙方國力的消長，聯盟關係始終不曾產生質變的另一關鍵

<sup>37</sup> James E. Auer, 西太平洋的海事聯合：符合台、韓、日、美的共同國家利益，西太平洋安全保障台美日三國國際研討會，2002年8月17日，<http://www.wufi.org.tw/tjsf/auer01.htm>.

<sup>38</sup> Liska, *op. cit.*, pp. 3-5.





原因在於兩國政治、軍事與安全關係上，已呈現高度「制度化」（institutionalized）所致。此一源自於兩國對口單位之官僚體系菁英份子因長期互動良好，進而產生的綿密私人關係網絡與行為互動模式，在二戰結束後受惠於冷戰之興起，得以持續發展與強化，逐漸形成了新自由制度主義者（neoliberal-institutionalist）所主張之「制度化」（institutionalization）聯盟關係。<sup>39</sup>

這種經由許多個人或團體在一連串互動過程所發展出的制度對於英美特殊關係的影響有二：<sup>40</sup>第一，制度會引導兩國政府內部官僚體系成員的行為符合制度規範的要求，進而對兩國政府在政策制定的過程上產生相當程度的制約與影響；第二，制度化後的英美特殊關係由於其內部官僚體系成員之事業前途與聯盟的延續產生聯結，因此特殊關係本身便形同有了生命，不論對聯盟中的優勢者抑或依賴者而言，維持此一制度的存續已然超越利己主義的利害算計，成為聯盟成員共通且顯著的國家目標。<sup>41</sup>

目前這種制度化的現象最明顯莫過於表露在英美兩國的情報關係上。<sup>42</sup>英美向來在訊號情報（SIGINT）蒐集、分享與交流上有著相當成

---

<sup>39</sup> Caitlin M. Sharp, "Executive Cooperation: The Anglo-American Special Relationship," 2007, <http://www.thepresidency.org/pubs/fellows2007/Sharp.pdf>, pp. 1-12. 至於新自由制度主義的一般論述，參見 Robert O. Keohane, *After Hegemony: Cooperation and Discord in the World Political Economy* (Princeton, NJ: Princeton University Press, 1984).

<sup>40</sup> 一般而言，制度包括經由各行為者同意明確（explicit）規則所建立的正式制度（formal institution），以及由各行為者同意的隱含（implicit）規則所建立的非正式制度（informal institution）。在此，英美特殊關係的制度化應屬後者。

<sup>41</sup> Walt (1997), *op. cit.*, pp. 156-179.

<sup>42</sup> 兩國的情報分享最早始自於二次大戰期間兩國共同滲透軸心國計劃，冷戰時期轉為監管華沙公約國家行動以及攔截、破解、翻譯鄰近國家各種電子信號、電話、傳真等資訊，現今則多為蒐集分析反恐情資，並通過電子裝置對其他國家的秘密活動進行遠距離的監視和監聽。英國情報之主管單位為聯合



熟完善的機制，此一機制主要根據 1947 年由美國國家安全局（National Security Agency, NSA）與英國政府通訊總部（Government Communications Headquarters, GCHQ）簽署之「英美協定」（UKUSA Agreement, 又稱 Secret Treaty）所成立。<sup>43</sup>在英美情報共同體（UKUSA Community）下，成員國不僅在情資術語、編碼字的使用以及截聽處理程序方面達成一致標準化，每年也相互交換數以萬計之秘密情資整合報告，<sup>44</sup>例如美國駐英大使館之中情局代表可參與部分英國聯合情報委員會（Joint Intelligence Committee, JIC）每週召開的例行會議，分享英國獲得的情資；在伊拉克戰爭之時，英國情報部門也所蒐集之情報，儲存於「秘密網際網路協定路由網」（Secret Internet Protocol Router Network, SIPRNET）的保密系統中，毫無保留地提供給美國。<sup>45</sup>

「制度」的力量一方面對英美兩國之官僚體系成員在不同層面的決策過程上產生相當程度的限制與影響，例如在 2003 年的伊拉克戰爭中，當大規模毀滅性武器之查核人員在伊拉克一無所獲時，許多英國媒體便懷疑政府高層為了維持與美國的特殊關係，蓄意錯誤解讀情報機關提出的報告，誇大伊拉克威脅的消息，以便取得英國出兵伊拉克戰爭的

---

情報委員會（Joint Intelligence Committee, JIC），該委員會統籌管理英國安全與情報體系的日常運作，負責評估由英國安全特勤局（MI-5）、秘密情報局（MI-6）、空軍情報局、海軍情報局、蘇格蘭警場特勤隊和英國政府通訊總部等單位提供之情資，整合之後向內閣、部長以及參謀總長提出簡報。

<sup>43</sup> 此情報協定尚包括許多其他一系列陸續在 1947 年簽訂之正式或非正式協議，在英美情報共同體（UKUSA Community）中，英國與美國為主要成員（First Parties），而由於加拿大、澳洲以及紐西蘭等三名大英國協成員先前便於已於 1946 年加入由英國政府通訊總部主導成立之大英國協訊號情報組織（Commonwealth SIGINT Organization），故三國也成為英美情報共同體中之次要成員（Second Parties）。見 Jeffrey Richelson and Desmond Ball, *The Ties That Bind: Intelligence Cooperation Between the UKUSA Countries* (Boston: Allen and Unwin, 1985), pp. 137-144.

<sup>44</sup> *Ibid.*

<sup>45</sup> B. Woodward, *State of Denial: Bush at War, Part III* (New York: Simon & Schuster, 2006).



正當性；<sup>46</sup>另一方面，當聯盟成員間發生摩擦導致聯盟關係可能出現鬆動情形時，制度化下的各種溝通協調機制與管道往往發揮了修補兩國關係的作用，例如在 1982 年的英阿福克蘭群島戰爭初期，英國希望美國能對阿根廷採取有效的經濟與軍事制裁，給予阿根廷壓力，但美國國務院認為此舉將損及美國在拉丁美洲之利益，故在外交上一度維持中立，使得英國對美國搖擺不定的態度有所怨懟，幸而當時美國國防部長溫伯格（Caspar Weinberger）基於英美長期以來在軍事安全關係合作關係的考量，主動聯繫英國駐美大使，說明其將盡其所能幫助英國，並保證美國絕不可能像對待其北約盟友兼長期朋友的英國那樣對待阿根廷，而美國軍方也在政府宣佈放棄外交中立政策之前，開放南大西洋上的阿松森（Ascension Island）美軍基地供英軍使用，同時對英國提供運輸機、空中加油機以及其他戰備儲油等實質的物資協助，適才緩解兩國的摩擦誤會，維護了兩國的友好特殊關係。<sup>47</sup>

綜言之，英美兩國眾所公認的特殊關係，是歷經數十年的發展累積而成，不能僅由現實主義者所認定的共同威脅因素加以解釋，必須透過多方面的分析瞭解，方能窺其特殊之全貌。

## 伍、結語

「特殊」的意涵，即為其不等同於一般性質，亦不為一般事物共通，僅專為某一事物或現象所特有，擁有特殊關係的國家在雙邊關係的發展上，也有著更深廣、更全面性的交往關係。對於美國如此一個世界超強而言，美國與許多國家都維持有極為密切的關係，對這些國家來說，對

---

<sup>46</sup> 此乃所謂之「凱利門事件」。

<sup>47</sup> Max Hastings and Simon Jenkins, *The Battle for the Falklands* (Suffolk: Richard Clay, 1983), p. 142.



美關係亦為該國之「特殊關係」，而英美特殊關係表面看似並未比其他的雙邊關係有著更為特殊不同之處，然而深究英國在歐洲的重要性、其在聯合國安理會的常任理事國地位、大英國協國中的領導角色，以及其在國際關係中的重要性等因素，即可理解何以英國長久以來位居美國對外關係的優先地位。

本文檢視此一聯盟關係的形成與後續發展，發現英美兩國關係具備有以下五項特質，一、專屬歷史文化血緣淵源的特質，二、非正式的聯盟關係；三、權力不對等但呈現雙向互惠的合作方式；四、比一般國家更容易經由溝通形成共識，也更願意以和平的方式解決爭端；五、多維度特質的聯盟關係。而此一特殊關係之所以迄今仍舊存在，除了雙方擁有同樣的歷史文化淵源、相互契合價值觀與意識型態外，尚在經濟、戰略利益上有所匯聚，復加以「制度化」的聯盟關係。

不論在過去和現在，歷史上從未出現過利害全然一致且毫無矛盾分歧的雙邊關係，擁有特殊關係的英美兩國亦不例外。傳統國際關係理論認為聯盟關係的延續實為國家利益的反映，然而此一假設卻無法解釋英美特殊關係以忍讓協調來處理彼此的摩擦與衝突，甚至不惜犧牲自我國家利益，以維護特殊關係存續的作為，此乃因其忽視了外部威脅的出現固然是促成結盟的主要動機，但往往也是爾後造成聯盟分裂的原因所在。而與外部威脅相較，獨特的歷史淵源、相互契合的價值觀與意識型態、經濟利益上的聯繫與匯聚，共同戰略利益，以及「制度化」關係等聯盟內部的因素，雖然並非促成英美結盟的主要考量，惟其卻是英美特殊關係始終存續的重要基礎。

隨著多極化世界的到來，國家的利益錯綜複雜，結盟的選擇對象呈現多樣化且自由化，輔之以全球化浪潮之衝擊，各國經由頻繁的貿易互動，產生高度的相互依賴關係，經濟力量逐漸取代傳統軍事武力，成為衡估後冷戰時期國家權力的重要依據，凡此種種對於體系中的權力分配，聯盟之間的交往模式，或是各國的對外政策和雙邊關係都產生相當



的影響。鑒於英美特殊關係主要依附於美歐關係的大框架之下，而美歐關係又附著於整體的國際體系當中，當國際體系結構產生變化抑或美歐關係有所轉變時，英美特殊關係如無法突破上述框架對其產生之限制，勢必面臨重新調整的情況，此乃日後英美特殊關係在發展上所必須面對的重要變數。



## 參考資料

- 鄭大誠，〈英美核武關係〉，《國防雜誌》，第 21 卷第 1 期，頁 6-21。
- Allen, H. C., *Great Britain and the United States: A History of Anglo-American Relations, 1783-1952*. Hamden, Conn.: Archon Books, 1969.
- Baker, D., I. Fountain, A. Gamble and S. Ludlam, "The Blue Map of Europe: Conservative Parliamentarians and European Integration," in D. Denver et al. (eds.), *Elections, Public Opinion and Parties in Britain. Yearbook Volume 6*. London: Sage, 1996.
- Baylis, John, *Anglo-American Defence Relations 1939-1984*. London: Macmillan Press, 1984.
- Beres, Louis R., "Bipolarity, Multi-polarity, and the Reliability of Alliance Commitments," *The Western Political Quarterly*, Vol. 25, No. 4, 1972, pp. 702-710.
- Danchev, Alex, "On Specialness," *International Affairs*, Vol. 72, No. 4, 1996, pp. 737-750.
- Dawson, Raymond and Richard Rosecrance, "Theory and Reality in the Anglo-American Alliance," *World Politics*, Vol. 19, No. 1, 1966, pp. 21-51.
- Deudney, Daniel and G. John Ikenberry, "The Logic of the West", *World Policy Journal*, Vol. 10, No. 4, 1993/1994, pp. 17-25.
- Dickie, J., *'Special' No More, Anglo-American Relations: Rhetoric and Reality*. London: Wiedenfeld & Nocolson, 1994.
- Dockrill, M., *British Defence since 1945*. Oxford: Blackwell, 1988.
- Frankel, Joseph, *International Relations in a Changing World*. Oxford: Oxford University Press, 1988.
- Hastings, Max and Simon Jenkins, *The Battle for the Falklands*. Suffolk: Richard Clay, 1983.
- James, R. R. (ed.), *Winston S. Churchill: His Complete Speeches, 1897-1963*, Vol. VII. London: Chelsea House, 1974.
- Keohane, Robert O., *After Hegemony: Cooperation and Discord in the World Political Economy*. Princeton, NJ: Princeton University Press, 1984.
- Kissinger, Henry, "Reflections on a Partnership: British and American Attitudes to Postwar Foreign Policy - Chatham House Speech May 10, 1982", *Executive Intelligence Review*, Vol. 29, No. 1, 2002.
- Leeds, Brett A., "Alliance Reliability in Times of War," *International Organization*, Vol. 57, 2003, pp. 801-827.
- Liska, George, *Nations in Alliance*. London: Oxford University Press, 1962.
- McCausland, Jeffrey D. and Douglas T. Stuart (eds.), *U.S.-U.K. Relations at the Start of the 21<sup>st</sup> Century*. Pennsylvania: Strategic Studies Institute, 2006.
- Osgood, Robert, *Alliances and American Foreign Policy*. Baltimore: Johns Hopkins Press, 1968.
- Ovendale, R., *Anglo-American Relations in the Twentieth Century*. Basingstoke:



- Macmillan, 1998.
- Richelson, Jeffrey and Desmond Ball, *The Ties That Bind: Intelligence Cooperation Between the UKUSA Countries*. Boston: Allen and Unwin, 1985.
- Saville, John, "The Price of Alliance: American Bases in Britain," *The Socialist Register*, No. 23, 1987, pp. 32-60.
- Sharp, Caitlin M., "Executive Cooperation: The Anglo-American Special Relationship," 2007, <http://www.thepresidency.org/pubs/fellows2007/Sharp.pdf>.
- The White House, "Joint Statement by President George W. Bush and Prime Minister Tony Blair," Office of the Press Secretary, Camp David Md., 2001, [http://www.usis.it/file2001\\_02/alia/a1022309.htm](http://www.usis.it/file2001_02/alia/a1022309.htm).
- Walt, Stephen M., "Why Alliances Endure or Collapse," *Survival*, Vol. 39, No. 1, 1997, pp. 156-179.
- Walt, Stephen M., *The Origins of Alliances*. Ithaca: Cornell University Press, 1987.
- Waltz, Kenneth N., *Theory of International Politics*. Reading, Mass.: Addison-Wesley, 1979.
- Woodward, B., *State of Denial: Bush at War, Part III*. New York: Simon & Schuster, 2006.
- Younger, K., *Changing Perspectives in British Foreign Policy*. London: Oxford University Press, 1964.



## The Anglo-American Special Relationship: The Nature of Its Specialness and Explanations for Its Persistence

Hsin-yi Chang<sup>\*</sup>

### Abstract

The “Special Relationship” between Britain and the United States has been the indispensable component in the “Three Circles” of British foreign policy since the end of the Second World War. It not only has far-reaching implications for the establishment and development of the post-World War order, but also a rare phenomenon in the contemporary international relations. Traditional theories of international relations have held that states are rational actors who seek to survive in a self-help anarchic world and act in their national interest. However, the Anglo-American Special Relationship demonstrates the shortcomings of traditional thought as, in times of conflicts and crises, Britain and the United States tend to accommodate, even risk sacrificing one’s own interest, rather than competing with each other. The special nature of the Special Relationship and its persistence thus becomes an interesting issue that needs to be studied in depth. By reviewing the background and development of the Anglo-American Special Relationship since the Second World War, this article tries to illustrate the nature of its specialness. It then examines the inadequacy of the interpretations for nations’ behaviors by traditional international theorists and finally, offers explanations that have contributed heavily to the persistence of the Anglo-American Special Relationship.

---

<sup>\*</sup> Assistant Professor, Department of International Studies, Nanhua University





**Keywords:** Anglo-American Special Relationship, Alliance, U.K., U.S.

