

檢視雙邊研究途徑及國際關係理論之 運用：以二戰後英國對美與對中 外交政策為例

黃佳甯

(北京大學外交學系博士候選人)

石之瑜

(臺灣大學政治學系教授)

摘要

國際關係主流理論研究的是多邊關係，但是多邊關係得以運作，其前提在於，當多邊關係受限時，可仰賴雙邊關係加以維繫或超越，使多邊關係免於遭到直接挑戰。本文主張將雙邊關係做為國際關係研究途徑加以探究，並以戰後英國因實力變化而選擇轉向雙邊為個案。出於避免一夕崩壞及維護利益的設想，孱弱的大英帝國在戰後選擇向雙邊主義靠攏，美中兩國成為優先考量。即便這兩組雙邊關係間存在矛盾，卻是英國勉強藉由兩組雙邊關係維繫既有多邊框架，再行逐步調整，進而在戰後世界站穩腳跟的機制。

關鍵詞：國際關係理論、多邊主義、雙邊主義、英美關係、香港問題

* * *

國際關係研究顧名思義應該是多邊關係的研究，當代國際關係理論界的幾大主要研究取向，包括權力均衡、新制度主義、建構主義、世界在地化（Worlding）等等，都是採取多邊關係的知識論，也就是從各個不同國家行為者本身的理性出發，探討他們之間互動的模式與原則。相對於多邊關係的理論建構，雙邊關係的研究局限在具體的外交事件分析中，因而往往以外交政策或外交史為對象。其中，構成雙邊關係途徑的主要是賽局理論，而賽局理論並不涉及國際關係整體的過程。所以，雙邊關係途徑在國際關係分析中的理論意義，尚未獲得真正的闡揚。

本文的目的，是將既有國際關係中多邊與雙邊分析的文獻加以比較，並進而得出雙邊關係途徑潛在的理論意涵，尤其重視其間以雙邊長遠關係為考量，因而擺脫結構或原則的可能性，如兩國以零和抗爭對立破壞多邊合作、以勾結互惠擺脫多邊制約、以深化交往推廣多邊共識。再以英國在 1950 年搶先承認中華人民共和國為例，說明雙

邊關係途徑對國際關係理論的重要意義。簡言之，多邊的國際關係理論賴以形成的結構或原則，除了在多邊層次運行，也必須在雙邊層次運行，而且，雙邊層次的互動更具體的解釋了多邊國際關係理論在具體情況下是否適用的問題。在 1950 年，英國對美與對中政策就是各自的兩個雙邊政策，而不是三邊政策。

壹、國際關係研究的多邊途徑

國際關係的多邊性質除沿襲自近代歐洲的權力均衡實踐外，更是為了管理權力均衡惡化導致世界大戰的弊端，自 20 世紀起建立的各種國際組織的作用亦日益顯著。多邊國際機制及國際制度因此應運而生。相較雙邊關係而言，多邊關係甚至多邊主義（multilateralism）受到的關注直線上升，不僅成爲各國外交的重心，更成爲國際關係研究中不可或缺的課題。

權力均衡固然是多邊國際關係，但尚稱不上多邊主義，多邊主義隨著國際社會的演進與發展被賦予不同的定義及內涵。一般而言，多邊主義可以是指「兩個以上的國家進行國際合作，旨在解決國際問題、處理由於國際關係中人們所認知的或實際存在的無政府狀態所引發的衝突」。目前較常爲人引述的定義是 John G. Ruggie 所下，認爲多邊主義是「依據普遍行爲原則，協調三個或三個以上國家的制度形式」^①但在 Robert Keohane 看來，多邊主義「就是三個或者更多的國家團體之間政策協調的實踐」。^②換言之，Keohane 傾向以形式看待多邊主義，而 Ruggie 則是從理念的角度加以詮釋。^③William Diebold 認爲應將多邊主義區分出形式上及實質上兩種型態，^④James Caparaso 則認爲 Ruggie 關於多邊主義的思路，在於具備了某種基礎性的框架（an architectural form），並進一步詮釋他的觀點，「作爲一種組織原則，多邊主義制度有三個特徵與其他型式的安排不同：不可分割性（indivisibility）、普遍的行爲準則（generalized principles of conduct）及寬泛的互惠性（diffuse reciprocity）」。^⑤如此，觀念與制度的協調乃爲實踐各個領域中多邊主義的基本過程。Robert W. Cox 探究這樣的基礎框架有其更深層的來源，認爲應從世界體系及其環境中的權力關係，來具體考察多邊主義的意

註① 約翰·魯傑（John G. Ruggie），「對作爲制度的多邊主義的剖析」，收錄於（美）約翰·魯傑主編，蘇長和等譯，*多邊主義*（杭州：杭州人民出版社，2003 年），頁 9。

註② Robert O. Keohane, "Multilateralism: An Agenda for Research," *International Journal* (Canada: Canadian International Council), Vol. 45, No. 4 (Autumn 1990), p. 731. Also can see Robert O. Keohane, *After Hegemony: Cooperation And Discord In The World Political Economy* (New Jersey: Princeton University Press, 2005).

註③ 胡宗山，「國際關係中的多邊主義：概念、理論與歷程」，*社會主義研究*（湖北），第 04 期（2007 年），頁 125~128。

註④ 邱晟晏、顧麗娜，「多邊主義、區域主義和雙邊主義的概念辨析」，*經濟縱橫*（吉林），第 20 期（2007 年 10 月），頁 11。

註⑤ 詹姆斯·A·卡帕拉索（James A. Caparaso），「國際關係理論和多邊主義：根本原則之探尋」，收錄於約翰·魯傑主編，前揭書，頁 60。

義，即多邊主義作為建立世界秩序的一種組織原則，使國際秩序中的政治、經濟、文化和意識形態等既有的結構得以概念化，進而制約各群體間或各國家間的行為模式與權力關係。^⑥

根據秦亞青的歸納，中文文獻中多邊主義具有如下兩個基本意涵，若從單位層次來看，其可用來作為一個主權國家的外交行為取向，即從個體國家的角度考慮它的對外行為，因此便形同多邊外交（multilateral diplomacy）的政策概念，此種意義是類似於孤立主義、帝國主義等國家的對外戰略表述，故也能稱之為戰略性多邊主義；若從體系層次出發，即是一種國際互動的方式，或謂地區多邊主義（regional multilateralism），或謂全球多邊主義（global multilateralism）。^⑦後者頗可同英語文獻的多邊主義研究對話，強調並非僅從單一國家的對外戰略視角出發，而是從整體角度，考慮各個國家間的互動方式，尤其是制度上對國家互動方面產生的影響，因此亦可稱為制度性多邊主義。故大可與 Ruggie 的多邊主義對話。同理，時殷弘認為多邊主義不僅是一種外交舉措，更是一種信念，願意以多邊外交為基礎，通過多邊的形式來討論並解決國際問題。^⑧因此多邊主義在二戰後的集團對抗中，甚而是在冷戰後的全球治理時代中，都同樣成為面對國際問題的重要途徑。最後，韓國學者南昌熙提倡迷你多邊主義（minilateralism），^⑨著重於全球大國與區域國家之間合作處理區域治理的問題，以及中型區域國家的居間協調角色，是為戰略與制度的綜合。

綜上所述，可藉由三個指標來界定多邊主義。^⑩其一是多邊精神。意指「某種意識形態，具有一普遍的基礎可以依循，因此多邊主義在規範意義上相信事物應該以特定的方式合乎規範地得以組織」。^⑪以此為基礎的多邊主義主張國家行為者及非國家行為者的多元合作，多方共同參與國際事務，如主權國家與 NGO 的合作互動等。此外，在國際治理層次，尤其主張經由國際組織、國際會議的多方協調，推動全球化的價值，因此該模式也可稱之為理念型多邊主義。

其二是多邊外交。意指從單位層次上界定國家對外政策的實際取向，通過對話、談判及協作等方式拓展外交。多邊外交與單邊主義、雙邊合作等相對，同屬國家的對外戰略模式之一，主要體現國家在國際社會中的行為舉措，可稱為戰略性多邊主義。

註⑥ Robert W. Cox, "Multilateralism and World Order," *Review of International Studies* (Cambridge: Cambridge University Press), Vol. 18, No. 2 (Summer 1992), pp. 161-180.

註⑦ 秦亞青，「多邊主義研究：理論與方法」，*世界經濟與政治*（北京），第 10 期（2001 年），頁 9-14。

註⑧ 時殷弘，*國際政治 理論探究·歷史概觀·戰略思考*（北京：當代世界出版社，2002 年）。

註⑨ Chang-hee Nam, "The Alliance Transformation and US-Japan-Korea Security Network: A Case for Trilateral Cooperation," *Pacific Focus* (South Korea), Vol. 25, No. 1 (April 2010), pp. 34-58. Also can see Chang-hee Nam, Sakata Yasuyo, and Robert Dujarric, "U.S.-Japan-Korea Security Cooperation in the Changing Defense Posture of the U.S. Forces in Northeast Asia," *Korea Observer* (South Korea), Vol. 37, No. 3 (Autumn 2006), pp. 443-485.

註⑩ 胡宗山，前引文。

註⑪ 詹姆斯·A·卡帕拉索（James A. Caparaso），「國際關係理論和多邊主義：根本原則之探尋」，頁 61。

其三是多邊互動。意指從體系或結構層次來界定的國際行為體之間互動模式的多邊化制度，包括了從地方層次至全球層次，可說是國際秩序的一種體現，如國際會議、國際組織、全球治理等皆屬該範疇。多邊互動雖與多邊外交類似，但不同之處在於後者是由體系層次作為界定基準，既包括國家行為體，亦包含非國家組織。因多邊互動體現的是制度性的結構安排，故也能稱之為制度性多邊主義。無論多邊主義採取的界定基礎為何，要旨均在於避免單邊主義的專斷獨行，化解雙邊主義的零和賽局情境。

一、多邊關係理論的發展及運用

多邊主義最早用於財產權方面，另外亦用於協調及協作等種種對外事務上。19世紀的經濟世界是文獻中認為最具多邊主義特色的典型範式，至19世紀中葉，因工業革命獲得大幅進步的英國成為歐洲多邊主義的領頭者，不僅在市場經濟方面推行降低關稅壁壘的談判，在國際貿易中，英國也比其他國家更積極支援金本位制。作為當時最大的信用資本國家，英國透過信貸手段來抵銷其他國家對英國的債務，不僅使歐洲經濟運行的更為平穩，更加速了多邊支付平衡的結算。¹²如 Asa Briggs 指出：

英國多邊主義的關鍵內容體現在它與其他主要製造業國家打交道時有一個信用平衡體系，這樣，他們可以通過與歐洲大陸國家和美國的出口盈餘來解決債務平衡問題。與此同時，歐洲大陸國家也可以用與英國的出口盈餘，來處理其與其他主要製造業國家和美國的進口盈餘問題。¹³

20世紀，隨著所謂「走向制度的運動」(move to institutions)，多邊主義產生重大變化。所謂走向制度的運動意指產生正式的國際組織的發展，¹⁴即便歐洲在當時已有普遍的協商紀錄，卻從未超過大國協議的範疇。最為重要的是，在一次大戰後出現一種完全新奇的制度形式，即多目標的全球性組織，如秦亞青表示，「制度性多邊主義主要源於一戰後威爾遜有關國際組織的設想」，¹⁵國際聯盟（二戰後以聯合國取代）即是該運動下最為有力的證明。國聯的成立是為避免世界大戰再度發生，但它的成立及第一次世界大戰不僅是多邊主義的新發展，更在英語文獻中被認為是西方外交一重大轉捩點。當世界普遍陷入因一戰爆發而重新審視國家權力分配的迷惘之際，美國總統 Woodrow Wilson 提出的 14 點提供了新思維。14 點最重要之處在於強調國際法規的重要性，宣導建立具權威性的國際組織，同時施行公平透明的外交，如第 14 點寫道：「必須根據專門公約成立一個普遍性的國際聯合組織，目的在於使大小各國同樣獲得

註¹² 約翰·魯傑，「對作為制度的多邊主義的剖析」，頁 23。

註¹³ Asa Briggs, "The World Economy: Interdependence and Planning", in *The New Cambridge Modern History*, 2nd ed., Vol. 12 (Cambridge: Cambridge University Press, 1968), p. 42.

註¹⁴ David Kennedy, "The Move to Institutions," *Cardozo Law Review* (New York), Vol. 8, No. 5 (April 1987), pp. 841-988.

註¹⁵ 秦亞青，前引文，頁 10。

政治獨立和領土完整的相互保證。」^⑯不論國際聯盟在國際上是否起到有效的止戰作用，新多邊主義是透過此方式傳播至全世界。

二戰後，多邊主義出現兩大特點。首先，多邊關係的發展更為蓬勃快速，聯合國是主要推手之一，國際間出現大量廣泛且多樣化的多邊協議更有推波助瀾的作用。其次，隨著國家實力的消長，多邊主義與霸權國家的地位逐漸融合。從霸權穩定論來看，霸權國家雖願意去組織一個國際體系，卻不願意利用制度形式去組織國際體系，^⑰不論是德國納粹或是大英帝國，僅是按照自身所需去組織國際體系，因此也可說這些只能讓他們做到不充分的霸權國家，而多邊主義亦無法達成他們預想的目標。但戰後，美國躍居為世界的新興霸主，在美國實踐中的多邊關係，卻產生截然不同的成效。為更有效掌握世界變化，美國戰後世界秩序設計者希望能運用多邊主義作為根本的建設原則，以更完善的重建戰後世界。如在經濟領域，美國的目的便是要在全球門戶開放的原則下取代英國的傳統帝國主義政策。^⑱為在戰後製造美國和平使者的角色，Theodore Roosevelt 於國內積極推行新政，在國際則努力推動建立多邊集體安全機制，進一步運用多邊主義達成創建戰後新世界秩序的設想。在推動多邊機制的同時，美國亦不會使自身國家利益受損，故藉由如聯合國這樣的多邊機制達成其目標，進一步使多邊主義與霸權相融。推行多邊主義與推動新政相互幫助，不僅使美國在戰後仍有穩固的體系，同時國際霸主的地位更為確立。如同 Peter Cowhey 所言，認為美國政治的獨特結構加強了美國戰後對多邊主義承諾的可信度。^⑲

至二戰結束，多邊主義已不只是一種意識形態或途徑，而是成為與霸權及其盟邦相互幫助，或說是鞏固霸權的最佳利器，這也是為何在戰後，美國會成為積極促成多邊體制首要推手的主因，1977年 Keohane 與 Joseph Nye 合著的權力與相互依賴一書，再次將多邊主義的研究推向高峰。這部著作開始討論國際建制 (regime) 問題，為 20 世紀 80 年代至 90 年代的相關研究開啓新走向。2001 年第三版書中，增添兩位 1985 年在雜誌 Foreign Policy 上發表的文章“Two Cheers for Multilateralism”，強調國際建制在高度相互依存狀態下的功能和作用，呼籲美國不要採取單邊主義政策，而要堅持多邊主義原則。^⑳書中不僅再度重申多邊主義在戰後世界的作用，更開始對多邊主義與霸權間的關連進行檢討，進而開啓對國際制度更進一步的研究。

註⑯ Charles W. Kegley, *Controversies in International Relations Theory: Realism and the Neoliberal Challenge* (New York: St. Martin's, 1995), pp. 13~14.

註⑰ 約翰·魯傑，「對作為制度的多邊主義的剖析」，頁 27。有關歷史上的反例可參閱：James D. Fearon, “Counterfactuals and Hypothesis Testing in Political Science,” *World Politics* (Cambridge: Cambridge University Press), Vol. 43, No. 2 (January 1991), pp. 169~195。

註⑱ 約翰·魯傑，「對作為制度的多邊主義的剖析」，頁 28。原文詳見 Richard N. Gardner, *Sterling-Dollar Diplomacy in Current Perspective: the Origins and the Prospects of Our International Economic Order, Part I* (New York: Columbia University Press, 1980), Chapters 5~8.

註⑲ 彼特·科黑 (Peter Cowhey)，「從地方選舉到全球秩序：國內政治和多邊合作」，收錄於約翰·魯傑主編，前揭書，頁 180~213。

註⑳ 秦亞青，前引文，頁 11，原文參見 Robert Keohane and Joseph Nye, *Power and Interdependence*, 3rd ed., (New York: Longman, 2001), pp. 288~300.

貳、國際關係研究的雙邊途徑

一、雙邊關係途徑的意義

相較多邊主義的研究成果豐碩及蓬勃發展，雙邊關係的成果遠遠不及，至今仍未有較具權威性的著作出版，每逢文獻談起雙邊主義，多將其與多邊主義相比較之，因而其本身定義目前尚未健全。其中，從形式加以定義的較常見，如劉昌明等認為，雙邊主義（bilateralism）是「堅持通過兩個國家間互動的方式來處理國家間關係的理念和外交實踐，即在兩個國家間進行交往、磋商，甚至達成協議或簽訂條約等方式來協調雙方的關係，而對兩國之外的國家則具有明顯排斥性。」^①還有，林曦從國濟經貿概念出發，認為雙邊主義具有兩種意涵，「其一，指傳統的『雙邊條約、雙邊磋商』等術語中以參與方數量為標誌形成的雙邊概念。其次，指以經濟聯盟為代表的，對成員國和非成員給予不同經濟待遇的雙軌貿易政策安排。」^②吳永輝則認為雙邊主義是「指兩個國際法主體在談判與協商的基礎上，以政治或法律的方式解決當事方之間國際問題的理論與機制。」同時援引國際法中對雙邊主義狹義與廣義的界定，「狹義的雙邊主義，強調參與方主體數量的限制性，僅僅指兩個國家之間、國際組織之間以及國家與國際組織之間協商問題、解決問題的方式。」另外關於廣義的雙邊主義是指，「除了主體數量的特定性以外，還包括功能上的相對性，最典型的是由兩個或兩個以上成員參與而形成的區域一體化運動。」^③

邱晟晏則從三方面界定雙邊主義，涉及到國家發展雙邊關係的動機。首先是雙邊在數量上很明顯是指兩個行為主體，其次為雙邊意味著突破了區域的限制，三是雙邊意味著合作範圍的局限性，故其認為雙邊主義是：

…在兩個具有某些共同利益的行為主體之間，在利己性和靈活性的原則基礎上，以雙邊協定的方式確定彼此的權利和義務，以實現自身利益和解決即時困境為目的的協調雙邊關係，並以此為主要手段來解決國際領域中一些特殊問題，這樣的思想理論和實際行為稱為雙邊主義。^④

綜上所述，可得出雙邊主義較為清晰的定義，即雙邊主義意指兩個國家行為者為實現各自利益而接受某種互動模式，建立有別於其他國家的雙邊關係，此是一種信

註① 劉昌明、龐春恩，「從雙邊主義到多邊主義：中國與東亞關係的新模式」，山東大學學報（哲學社會科學版）（山東），第5期（2007），頁112。

註② 林曦，「雙邊主義——WTO 體系內的雙刃劍」，甘肅政法學院學報（甘肅），第71期（2003年12月），頁44。

註③ 吳永輝，「WTO 體系中的雙邊主義路徑評析」，現代法學（重慶），第32卷第1期（2010年1月），頁134。

註④ 邱晟晏、顧麗娜，前引文，頁12。

念，也是一種途徑，且可能成為多邊關係的基礎，在多邊關係受到制約而出現瓶頸時所必須仰賴的靈活化解之道，亦不失為能迅速解決國際紛爭的不可或缺的備案。須特別強調的是，雙邊主義必須以雙邊關係的維持與互惠為主要目的，所以並不必然有助於多邊框架的建立，而穩定互惠的雙邊關係則是雙邊主義的基礎。換言之，雙邊主義與雙邊關係兩者之間是相輔相成的，因此不受制於雙方都參加的多邊治理原則或機制，更可超越多邊關係中的理性主義或普遍價值訴求，一方面因此而掣肘了多邊價值的推廣或破壞其信用，但另一方面，則將多邊價值無法解決的爭議，隔離在雙邊關係中而維護多邊主義的形式，故對於多邊主義是兩面刃。

二、雙邊關係途徑的理論運用

作為分析途徑的雙邊關係研究，並不預設特定雙邊關係的內涵以及發展路徑，因此尚難稱為是一項理論，尤其不能脫離多邊關係的主流理論。若進一步發展成國際關係理論，主要挑戰便在於如何根據國家必須仰賴雙邊關係，以及願意透過雙邊關係獲致穩定互惠模式的理由，歸納並建立其間的誘因機制、穩定化的過程與雙邊行為模式的類型等三個面向。其中，國家總是會在特定情況下進入雙邊關係的誘因是顯而易見的，因此理論探究重點應在於，在包括兩國地理距離、經濟互動結構、宗教與歷史關係、國力與國際影響力大小對比、議題種類等等變數之下，導致兩國開展特定類型雙邊關係，並獲致穩定化，不受多邊關係原則制約的機制與過程。不過，這應該是長期的研究議程，難以一蹴而成，也非本文的目的。值得一提的則是，這樣雙邊關係理論的範例之一，是 Brantly Womack 根據中國與越南之間的歷史與國力對比，所建立的不對稱關係理論。^⑤而本文以下討論的主要動機，是在透過邏輯演繹與舉例，來提倡此一長遠議程的重要性。

文獻提及雙邊主義已久，但截至目前為止對雙邊主義有系統性的研究介紹，常以多邊與雙邊兩主義的比較為主。國際關係學界的三次理論大辯論均是屬於多邊國際關係性質的辯論，包括現實主義 vs. 理想主義；傳統主義 vs. 行為主義；實證主義 vs. 反思主義。但是，就如同 David Lake 評論國際關係大辯論已然式微，如今更重要的，是開展對上述大辯論採取中立的過程理論。本文根據同樣的精神而主張，既有國際關係理論的多邊關係性質，需要更具體對過程的研究才能加以落實，進而對日新月異的國際關係議題與多邊關係結構如何在新議題上實際產生影響，提供更為充分的解釋。而雙邊關係的研究便是這樣一個針對具體過程的研究途徑，亦即國家如何在特定的雙邊關係中，將自己在多邊結構中的權力大小、或對多邊主義原則的理解與立場，加以實踐、忽略，或某種實踐與忽略的組合，以及為什麼如此組合。這樣的雙邊關係途徑，容許研究者具體觀察國際關係理論對各國政策行為的制約程度與範疇。

雙邊關係的具體研究是放在特定對象的雙邊策略中，目前最常見的是以 WTO 為例

註⑤ Brantly Womack, *China and Vietnam: The Politics of Asymmetry* (Cambridge: Cambridge University Press, 2006).

的貿易雙邊機制，或是某個國際組織的雙邊談判分析，如亞太經濟合作、東協安全合作模式等；還有如各個國家對外的雙邊機制，如美國在亞太地區的聯盟政治、中國外交的雙邊特性等。文獻較熱衷於與多邊主義進行比較；1990 年代以降，興起一輪新的自由貿易協定（Free Trade Agreement，簡稱 FTA）浪潮，文獻便廣泛使用「雙邊主義」一詞分析問題，卻鮮少對其進行系統層次的理論探究。雖然最常見有關雙邊主義的研究，多半集中於貿易協定、國際經貿領域中，如從 WTO/GATT 組織的運作分析雙邊主義的特性，再回頭檢視對 WTO 的影響，但均影射了雙邊與多邊關係之間的相互構成關係，足以成為爾後發展雙邊關係的國際關係理論的濫觴。如林曦認為 WTO 雖於戰後積極推行多邊主義，但雙邊主義的效用仍無法忽略，因為它是能快速解決戰後國際社會政經現況勢力不均困境的方式之一。^⑥

雙邊主義除用於經貿領域的議題研究外，在二戰後逐漸發展出的安全同盟亦曾某種雙邊主義的實踐。二戰結束後，美國不僅成為多邊主義的主要推手，不過實際的過程中不可或缺的，是同時包含了一連串的雙邊安排。為防堵蘇聯趁戰後各國秩序較為混亂之際拓展勢力範圍，美國曾是不遺餘力的於亞太地區創建由美國主導的雙邊安保模式，主要表現形式為同盟條約。美蘇兩極之間的安全同盟對峙，是典型的權力均衡的實踐。權力均衡當然是多邊關係的理論，不過，安全同盟的建立卻是透過一連串的雙邊關係完成的，這比美國將二戰中互為敵人的幾個國家，如日本，澳大利亞、中華民國，以某種多邊框架組織在一起，相形之下雙邊安排可靠得多。從多邊關係中能否醞釀出圍堵線是不確定的，合縱連橫的各種運作在多邊互動中難以掌控，反而雙邊關係更容易取得穩定結果。雙邊關係下的美國可以透過讓步或威嚇，來使區域國家妥協配合圍堵，如此的雙邊關係在短期內未必能反映美國的超強勢力，如臺灣在金、馬外島駐軍不但違背美國意旨，甚至迫使美國承擔保護風險；但在長期裡，穩定的雙邊關係支持了多邊的圍堵政策。

二戰結束後，美國為了與蘇聯為首的社會主義陣營進行對抗，在亞太地區簽訂了一系列雙邊同盟條約，構築了呈扇形的雙邊同盟體系，^⑦對蘇聯施行「長期、耐心且堅定的遏制政策」，^⑧因此美國在東亞推行安全同盟，即是出於圍堵蘇聯的考慮，「雙邊同盟體系的性質及結構不僅使其成為冷戰時期美國東亞安全政策支柱，而且也是東亞地區安全結構的基礎。」^⑨這種雙邊同盟安全機制不僅實現戰後美國圍堵蘇聯擴張的目標，同時驅動了東亞國家的凝聚力，更是美國戰後亞太地區的主要戰略。近年來，因中國崛起而使美國更加確立此戰略的中心概念，即「美國主導，雙邊同盟和相互制衡」，欲確保美國在亞太地區同時兼具地區秩序維護者及力量平衡者的雙重角色，以防

註⑥ 林曦，前引文，頁 44。

註⑦ 劉昌明，「雙邊同盟體系制約下的東亞地區主義：困境與趨向」，*當代世界社會主義問題*（山東），第 1 期（2011 年），頁 113。

註⑧ 張小明，喬治·凱南遏制思想研究（北京：北京語言學院出版社，1994 年）。

註⑨ 劉昌明，前引文，頁 113。

止有新興大國崛起取代它的領導地位。^⑩

固然雙邊主義是在戰後才逐漸於國際社會嶄露頭角且被廣泛使用，但在中國歷史記錄上，雙邊主義一直是中國外交的主軸思想，特別是處理與東亞國家關係的以中國為中心的國際東亞秩序——朝貢體系。^⑪在這個體系中，中國作為東亞地區的盟主，周邊國家則藉由對中國「進貢」換取安全穩定。對周邊國家而言，與中國的朝貢關係是自己對內統治正當性的重要條件，相對忽略了與其他國家的互動，甚而有時瀕臨戰爭狀態。對中國而言，進貢與回贈是禮儀，維繫禮儀，就維繫穩定，所以朝廷願意回贈較高價值的物品，凸顯出雙邊主義的特點：互惠性、靈活性、穩定性、排他性，追求的既不是跨越時空的規則，也不是正義。至近代，隨著西方殖民者的大軍壓境，周邊國家相繼淪為西方大國的殖民地，朝貢體系便土崩瓦解，而中國亦在西方殖民者與日本的打擊下迅速衰落，最終淪為列強們的半殖民地，可見雙邊主義在一定程度上需要先仰賴互惠關係的建立。

二戰結束，中國雖以「獨立自主」開展外交，同時也運用多邊外交手段結交國際好友，但其根本仍是以雙邊主義為主要理念，並以此結交許多亞洲盟友，如東南亞眾多國家。^⑫其中，緬甸的反共軍事政府尤其是與中國維持穩定互惠關係的友邦，而中國也在數十年後，當緬甸面臨聯合國行使人道干預的危機之際，積極透過與緬甸長期穩定的互惠關係出面協調，化解危機。由此看出，中國不僅是使用雙邊主義的先行者，甚而在後來很長一段時間仍持續貫徹之，同時亦能看出雙邊主義在中國外交思想中具有不可磨滅的重要地位。

戰後日本在對外經濟領域從多邊主義轉向重視雙邊主義，以因應國際經貿環境的轉變以及扭轉戰時侵略者形象。從經濟層次來說，在亞洲經融危機爆發前，日本原堅信 WTO 在自由貿易方面的作用是相對單純的，1980~90 年代，美國與歐洲的貿易聯合組織在全球的迅速擴張讓日本屈居弱勢，其次是日本地小勢弱，與大國間的多邊談判荆棘遍布而備受挫折，再者是美國在此時欲加入亞太區域合作的姿態愈趨明顯，導致日本為保全其利益而轉向運用雙邊主義。^⑬從政治層面來說，在冷戰結束之際，為避免亞洲陷入新一輪的不穩定，日本應該進一步加強與美國的雙邊同盟情誼，才能使亞洲未來情勢更為平和穩定，如美國學者雷德·查理斯 (Fred Charles Iker) 與靜岡縣立大學中西輝政教授共撰的一篇名為〈日本的大戰略〉的文章中表示：「亞洲目前的穩定主要依賴美日同盟……在將來，這一聯盟也可能為日本與這一地區其他大國的安全發揮

註 ⑩ John G. Ikenberry and Michael Mastanduno, eds., *International Relations Theory and the Asia-Pacific* (New York: Columbia University Press, 2003). Mastanduno 的 "Incomplete Hegemony: The United States and Security Order in Asia" 一文亦有相關論述，收錄於 Muthiah Alagappa, ed., *Asian Security Order: Instrumental and Normative Features* (Stanford, Calif: Stanford University Press, 2003), pp. 151~153.

註 ⑪ 劉昌明、龐春恩，前引文，頁 112。

註 ⑫ 趙可金，「硬外交、軟著陸——試論中國外交新思維的形成與影響」，*國際觀察* (上海)，第 5 期 (2005 年)，頁 23~30。

註 ⑬ 黃鶯，「日本對外經濟的雙邊主義戰略」，*國際資料資訊* (北京)，第 9 期 (2006 年)，頁 5~8。

重要作用。」^㉔可看出日本欲藉雙邊主義在經濟領域獲取更多利益，及在政治層面藉強化日美同盟情誼以換取亞洲新興領導之位的理想。不論最終這樣的理想是否達成，雙邊主義於戰後被運用於經濟及政治層面的實例又增添一例。

20 世紀 80 年代後期，雙邊主義的研究出現新面貌，在研究的議題和範圍皆有顯著進步。Narayanan Ganesan 可謂是引領這波潮流的先驅者。其師承 Thomas M. Ladd，於 1989 年伊利諾大學的畢業論文新加坡在東協的外交政策：國內主流和雙邊政策的約束^㉕中嘗試運用雙邊主義來分析東南亞國家協會（Association of Southeast Asian Nations，簡稱 ASEAN）和東南亞各國的關係，開啓雙邊主義研究的新視野。在隨後的多篇著述中，Narayanan Ganesan 更巧用雙邊主義剖析東協中各國的互動。^㉖Narayanan Ganesan 的畢業論文及眾多著述皆反映出這樣的觀點：雙邊主義有助於了解東協中各國家間的雙邊關係及多邊互動；不僅有利於東協營造內部和平氛圍，還是東協各成員國制定相關政策的依據。近年來，在前輩學者研究的基礎上，T. J. Pempel 和 Ulrich Fastenrath 兩位學者將雙邊主義融入廣泛的議題研究^㉗中。如 T. J. Pempel 和 Ellis S. Krauss 合著的 *Beyond Bilateralism: U.S.-Japan Relations in the New Asia-Pacific* ^㉘即是跳脫雙邊主義的限制，將美日關係放入新的亞太共和體中進行檢視。該書將雙邊主義、地緣政治、現實主義的觀點進行比較，可謂是第一本以雙邊主義的比較性專著。

在 Vinood K. Aggarwal 和 Shujiro Uratack 合編的 *Bilateral Trade Agreement in the Asia-Pacific: Origins, evolutions, and implication* 一書中，T. J. Pempel 運用雙邊主義就日

註 ㉔ 曹雲華，「日本的大戰略：地區主義還是雙邊主義？」，日本學刊（北京），第 1 期（1996 年），頁 17~18；原文引自弗雷德·查理斯·伊克爾（Fred Charles Iker）、中西輝政（なかにし てるまさ），「日本的大戰略」，日本問題資料（北京），第 1 期（1991 年），頁 26~32。

註 ㉕ Narayanan Ganesan, "Singapore's Foreign Policy in ASEAN: Major Domestic and Bilateral Political Constraints," Ph. D. dissertation, Northern Illinois University, 1989.

註 ㉖ 這些著述有 Narayanan Ganesan, *Bilateral Tensions in Post-cold War ASEAN* (Singapore: Institute of Southeast Asian Studies, 1999); Narayanan Ganesan, "Rethinking ASEAN as a Security Community in Southeast Asia," *Asian Affairs: An American Review* (England: Taylor & Francis Ltd), Vol. 21, No. 4 (Winter 1995), pp. 210~226; Narayanan Ganesan, "ASEAN's Relation with Major External Powers," *Contemporary Southeast Asia* (Singapore: Singapore University Press), Vol. 22, No. 2 (August 2000), pp. 258~278; Narayanan Ganesan, *Bilateral Tensions Among the ASEAN States* (Singapore: Institute of Southeast Asian Studies, 2000); Narayanan Ganesan, "Thai-Myanmar-ASEAN Relations: The Politics of Face and Grace," *Asian Affairs* (England: Royal Society for Asian Affairs), Vol. 33, No. 3 (Fall 2006), pp. 131~149; Narayanan Ganesan, "Burma and Japan Since 1940: From 'Co-Prosperity' to 'Quiet Dialogue' (review)," *Contemporary Southeast Asia: A Journal of International and Strategic Affairs* (Singapore: Singapore University Press), Vol. 30, No. 1 (April 2008), pp. 144~146; Narayanan Ganesan and Ramses Amer, *International Relation in Southeast Asia: Between Bilateralism and Multilateralism* (Singapore: Institute of Southeast Asian Studies, 2010) 等，皆對東協的雙邊關係研究具有相當的貢獻。

註 ㉗ 雙邊主義融入廣泛的議題研究意指不是從單純的雙邊關係展開分析，而是將雙邊主義放入更多元化的議題中進行分析與研究。

註 ㉘ Ellis S. Krauss and T. J. Pempel, *Beyond Bilateralism: U.S.-Japan Relations in the New Asia-Pacific* (Stanford: Stanford University Press, 2004).

本的貿易協定進行廣泛探討。³⁹此外，在 Kenneth B. Pyle 的作品中，T. J. Pempel 的文章對日本關於雙邊主義的分析亦有長足貢獻。⁴⁰2010 及 2011 年，Pempel 再度運用雙邊主義對日本的國際合作和亞洲地區的貨幣競賽。前篇著重分析亞洲地區的貨幣競賽，從大國政治經融地區主義著手。雙邊主義雖非該篇文章的主要分析視角，該文卻也反映出貨幣競爭雖無法避免，但透過雙邊主義的運行可以降低產生衝突的可能；⁴¹後篇分析日本在亞洲的競爭對象及具體政策的演變，認為美國的影響雖不可忽略，但適切運用雙邊主義、多邊主義和經濟利益是日本在亞洲，特別是東北亞地區站穩腳跟的三個關鍵點。⁴²不同於其他學者的雙邊主義研究，Ulrich Fastenrath 將焦點專注於國際法的分析上。其與 Rudolf Geiger、Daniel-Erasmus Khan 等學者共同著作的書不僅再次擴充了雙邊主義研究的範疇，亦突破了過往對國際法研究的桎梏。該書不僅梳理了國際法，同時運用雙邊主義分析了社會公益的形成，特別側重人權和環境的關係，可謂是近年來雙邊主義與國際法融合的力作。⁴³Kenneth J. Keith ⁴⁴和 Friedrich Kratoch ⁴⁵則是引用了 *From Bilateralism to Community Interest: Essays in Honour of Bruno Simma* 這本集結多位學者新寫的巨作。⁴⁶對雙邊主義和人權、民主等的關係進行再分析，將雙邊主義的研究範圍再行擴充。

綜上所述可看出，雙邊主義的研究雖因 WTO 的成立而一時蔚為風潮，但隨著時間的推移，貿易協定等經濟範疇不再是雙邊主義研究的主流，從而逐漸拓展至區域合作和安全、貨幣流通和競逐，以及人權等不同層次的分析研究中。雙邊主義在現今國際秩序中被廣泛使用，但其發展卻缺乏系統系的研究，故宜藉助案例觀察其進展。中國崛起成爲 21 世紀的大趨勢，美中關係的競逐之中，成爲雙邊關係的重要實踐所在，不僅是美中之間的所謂新型大國關係是雙邊關係，也包括美國與中國周邊或亞洲國家之間建立雙邊關係，更也包括中國與其周邊國家建立雙邊關係，都與全球治理時代的多

註³⁹ T. J. Pempel, "Japan: A New move toward bilateral trade agreement," in Vinod K. Aggarwal and Shujiro Urata eds., *Bilateral Trade Agreement in the Asia-Pacific: Origins, evolutions, and implication* (New York: Routledge, 2006), pp. 75~94.

註⁴⁰ T. J. Pempel, "The Pendulum Swings toward a Rising Sun," in Kenneth B. Pyle, *Japan Rising: The Resurgence of Japanese Power and Purpose* (the United States: Public Affair, 2007), pp. 188~190.

註⁴¹ T. J. Pempel, "Currency and Contest in East Asia: The Great Power Politics of Financial Regionalism (review)," *The Journal of Japanese Studies* (America: University of Washington), Vol. 36, No. 1 (Winter 2010), pp. 114~118.

註⁴² T. J. Pempel, "Japan's Search for the 'Sweet Spot': International Cooperation and Regional Security in Northeast Asia," *Orbis* (American: Foreign Policy Research Institute), Vol. 55, No. 2 (Spring 2011), pp. 255~273.

註⁴³ Ulrich Fastenrath et al., *From Bilateralism to Community Interest: Essays in Honour of Bruno Simma* (Oxford: Oxford University Press, 2011).

註⁴⁴ Kenneth J. Keith, "Bilateralism and Community in Treaty Law and Practice—From Warriors, Workers and (Hook-) Worms," 2011, From Internet: <http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2341256>, accessed August 30, 2013.

註⁴⁵ Friedrich Kratoch, "Human Rights and Democracy: Is There a Place for Actual People(s)?" 2011, from Internet: <<http://cadmus.eui.eu/handle/1814/17256>>, accessed August 30, 2013.

註⁴⁶ Ulrich Fastenrath et al., *op. cit.*

邊主義無不背道而馳。如前所述，這些雙邊關係既不根據多邊主義的理性或價值而來，又隔離了與多邊主義不符合的各國利害考量以免向外擴散，因此與多邊主義之間形成了既抵觸、又維護的特殊關係。比如美國在亞洲追求的再平衡政策，乃透過一系列雙邊關係的加強，來彌補美國在亞太地區建立多邊框架受限於因中國崛起的困境；而中國試圖與周邊國家強化雙邊關係，使得美國透過多邊來制衡中國崛起，或透過再平衡政策圍堵中國的潛在作為得以化解。對中美雙方而言，穩定的雙邊關係是對自己與對多邊框架真正的保障，美國藉此確保中國在處理與周邊國家的爭議時，必須與美國商議；而中國透過雙邊關係確保圍堵中國的任何圖謀不會落實。

參、多邊 vs. 雙邊

從理論上講，多邊與雙邊關係的理論各有其適合解釋的行為，多邊關係涉及結構與理念，而雙邊關係著重穩定與互惠；兩者都反映了國家行為者的理性，多邊關係途徑主要是發現他們所不會違反的限制何在，可是行為者數目較多，穩定性受影響，而雙邊關係途徑在於發現他們需要穩定互惠的動力有多強，正好解釋國家如何因應多邊關係下的不穩定。主流國際關係理論中的現實主義、自由主義與建構主義三大學派的辯論，主要是屬於多邊國際關係原則的探究，亦即是辯論什麼樣的互動結構在制約國家貫徹其意志，比如是靠威脅、道德、利誘或共識來相互制約，否則國家行為者有利必圖，毫無節制。而雙邊關係的分析則假定國家行為者追求穩定，因此其合作或衝突的政策選擇，並不根據實力大小為計算，而根據其所期盼的長期穩定關係的內涵是否得以形成，為確保長期穩定的關係對己有利，強者可能讓步，弱者可能抗爭，因而與多邊性質國際關係的巨型理論（尤其是現實主義）預期不合，預示了雙邊關係途徑進一步形成理論體系的可能性。在政策制定上，多邊主義與雙邊主義並不存在所謂的優劣勝敗，領導人須視國際的情況與議題性質及領域來決定判斷哪個更為合適，在此僅是將兩途徑的差異作一統整性論述，如下表。

表 1 多邊途徑與雙邊途徑的差異

	多邊關係途徑	雙邊關係途徑
分析對象	三個以上 強權國家	兩個之間 所有國家
行為原則	趨利避害 反映結構 遵循法則	穩定關係 反映意圖 遵循默契
實現目標	追求價值 提升實力 維護紀律	雙方互利 提升互信 鞏固默契
政策分析	短期誘因 合縱連橫	長期動機 歷史模式

資料來源：筆者自行整理列表。

一、參與行為體：此為多邊與雙邊最顯著的差異，多邊關係至少有三個或三個以上的行為體，而雙邊關係僅有參與協作的雙方，但參與的行為體並沒有特殊限制，可能是主權獨立的國家，也可是被視為一個整體形式的區域性經濟組織，如 WTO 即是多邊主義最適切的代表之一，而戰後的日美同盟則是雙邊主義的一個事例。誠如前面所分析，不論多邊主義還是雙邊主義皆與國家實力離不開聯繫。但多邊關係理論較傾向分析霸權秩序的建構，如何透過強權干預、制度機制、概念擴散而得以形成，因此主要分析的對象是強權國家如何貫徹意志，以及他們在國際體系中尋求結盟時的合縱連橫或爾虞我詐。雙邊關係理論則是透過兩國具體協商過程，分析其中的互惠性與妥協性，也確保穩定關係的建立或維護，而不論彼此實力是旗鼓相當或實力懸殊，因此更重視強權國家與其分享地緣、種族、宗教、意識形態、身分意識的其他國家之間的互惠關係。

二、行為原則：多邊關係最主要的原則是遵守具有普遍制約力的結構與原則，即在各行為主體的實力大小分布下，透過結盟或成長來提升實力；換言之，透過多邊關係的制約，不容許某個成員國特立獨行，成為破壞結構的麻煩製造者。雙邊關係的維護強調長期的穩定互惠，因此具有濃厚的關係主義，為了維繫關係，可以採取懲罰，也可以採取讓步，重視彼此的承諾，對價值與公平遠不如多邊主義來得關切，對國際實力對比的變化較不敏感，而對於對方有無改變關係的意圖更重視。在此框架下，更不必然存在所謂的整體利益，雙方可以僅根據自己的需求彼此配合。靈活性則是雙邊主義另一重要原則，強者不一定強迫，弱者不一定臣服，不被結構或原則所完全束縛，以確保長期穩定的雙邊關係可以對己有利。

三、實現目標的差異：不論多邊主義還是雙邊主義，最終目的仍是追尋自身國家所需的利益，但多邊主義下某個國家行為者是否行為已經違反規範，必須經常檢查，並且可以形成共識判決，若違反規範，便立即挑戰到霸權秩序與多邊框架的信用，形同催促各國予以干預糾正，故制裁能力或價值規範是多邊關係分析的核心，提升實力或價值就是外交的目標。雙邊主義的目標則簡單許多，由於兩國之間立即追求的，是穩定的互惠關係，以確保在長期中免於擔憂對方圖謀自己，因此是否雙方遵循既有的互動模式，尤其出現新的領導階層時是否造成默契的鬆動或遭到破壞，或鬆動甚或一時遭到破壞時如何恢復等課題，是雙邊關係分析的重點。

四、政策分析的差異：與多邊關係的分析相較，雙邊關係分析特別適合分析沒落的強權或崛起的強權，因為多邊關係分析傾向於整體性與原理性的分析。沒落的強權不能繼續叱吒風雲，一呼四應，因而需要透過雙邊關係的再平衡來維繫利益，故而不能堅持霸權秩序下的治理原則；崛起的強權因為國際關係的迅速擴張，在時間上難以強行推動與各國一致的規則，因此因地制宜仰賴雙邊關係更為有效。二戰後的英國與美國，以及 21 世紀初的美國與中國，都適合採用雙邊關係分析。多邊關係理論最關心的是，當下的國際事件引發或反映了什麼樣實力的變化，或對價值規範起了什麼樣的衝擊，因而政策目標不涉及歷史記憶。然而，雙邊關係理論追蹤雙邊關係的歷史軌跡，歸納彼此互動的默契，國際事件是否影響或反映了既有的默契，雙邊關係的發展

是再度獲得鞏固或進入另一個循環。

如前所述，雙邊關係途徑並不否認多邊關係途徑所建立的法則，不論是現實主義的權力結構、自由主義的利益與制度、建構主義的集體認同等等，並在雙邊關係的實際過程中對國家政策行為產生制約。不過，由於既然許多具體法則的落實是在雙邊互動中產生，而雙邊關係的歷史脈絡往往更為深層與全面，國家在維護自己的利益優先序之際，必須判斷在維護雙邊關係與遵循多邊法則之間如何拿捏。維護雙邊關係之所以會對多邊關係有所挑戰，在於雙邊關係可能提供的長期穩定，超越了對特定價值或結構的服膺所帶來的好處，雙邊關係因而是在長期中國家相對容易管理的範疇。然而，這樣的國家利益很難具體算出，因為穩定互惠關係所確保的較長期的安全與福利，與攫取可計算的安全或福利，兩者的大小賴判斷或習慣。在雙邊關係與多邊關係同在的前提下，雙邊關係研究途徑的假設因而是，國家認為在多邊主義不能維繫國際利益時，會訴諸雙邊主義，異之則反。準此，可進一步提出未來推動理論建構時可加以追蹤研究的三個可信法則：

一、崛起強權因為關係擴張太快，無法在既有法則中處理變化的國際關係，因而更可能訴諸雙邊主義，以消弭多邊關係不確定造成的風險

二、沒落強權因為對多邊法則失去控制，因而更可能訴諸雙邊主義，以控制因為多邊關係確定而造成的風險。

三、面對大國的小國會選擇在雙邊主義或多邊主義下與大國互動，是根據何者有利於穩定的安全與福利前景，而不是根據與第三國結盟後與大國之間的權力大小對比。

肆、戰後英國對美與對中的雙邊關係政策

二戰後的英國屬於上述第二個可信法則所謂的沒落強權典型，因而檢視其二戰後的調適，便可對雙邊關係途徑的國際關係分析有所啟發。戰後英國對美國與對中國的政策是兩個雙邊政策，若重視雙邊關係，則對美政策不根據中國政策的考量，而對中政策不根據對美國政策的考量。這反映了英國國力的衰退，以及有意識地從多邊關係淡出，並藉由雙邊關係的經營來處理多邊關係的動搖。作為沒落中的霸權國家以及聯合國五大強權之一的英國，正應該是雙邊關係途徑分析的重要對象，因此二戰後的英國對國際關係理論有何啟發，應該加以探究。

英國在戰後經歷衰弱並無爭議，但英國加入美國建立的世界秩序，曾引發好奇，何以霸權轉移過程中沒有發生衝突。從多邊關係看，或謂是因為兩國意識形態相近，或謂是因為以資本主義為內涵的霸權秩序得以延續，或謂是蘇聯集團崛起成為共同敵人所致；從雙邊關係看，也可謂是英美為二戰期間的盟友，彼此之間已有互信，英美在二戰後的世界秩序建構中，基本上形成政策共同體，與其說是英消美漲，不如說是英美共榮。無論如何，在中國內戰勝負底定、東西兩大陣營對峙態勢浮現，美國國內發生誰失去中國的大辯論之際，英國一反與美國站在同一陣線的既定立場，率世界多

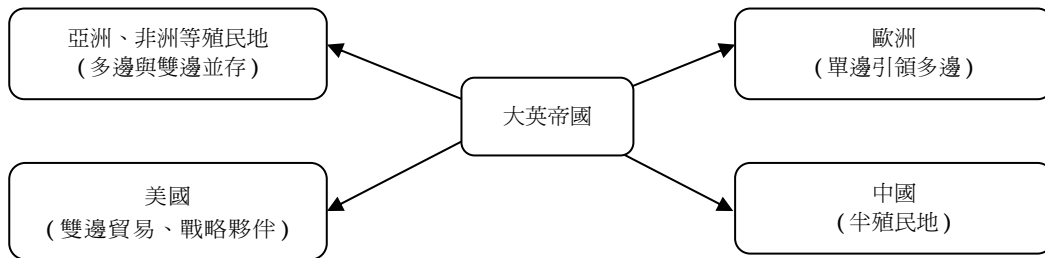
數國家之先，迅速承認中華人民共和國的建立。英國既認識到拉攏美國的關鍵性，卻又在對華政策上不顧及美國，這似乎並沒有引起國際關係理論的關注。

一、大英帝國的多邊關係

英國自 16 世紀於海上發跡以來，累積了相當驚人的財富，至 17 世紀已經擁有廣大的海外殖民地，並成為海上強國，財富累積當然也隨之與日俱增，進而奠定大英帝國的穩固基礎。工業革命是繼海上稱霸並在世界創建廣大海外殖民地後，增添英國經濟及政治實力的助力，John G. Ruggie 曾在講述多邊主義的發展歷史時曾提及，「19 世紀的經濟世界被經濟學家視為多邊主義的典型範式，奉行自由貿易及金本位制——如果不是盡善盡美的話。」^④致使全球，尤其是歐洲市場能處在一個追求共利的經濟環境中，而這種環境的營造者，即是當時擁有強大穩固經濟實力的英國。

為達成其累積財富及勢力的目標，英國逐一與歐洲各國訂立雙邊機制，而這些國家再與其他國家另行訂立協約，最終達成降低關稅壁壘的共同願景。英國不僅在歐洲市場積極推動多邊主義，在國際貿易領域亦是如此，世界經濟在自由貿易及國際金本位體制中獲得穩定發展的籌碼。英國雖從單邊主義出發，卻引領了歐洲及世界經濟藉多邊主義達成了和平穩定，因此成為研究早期多邊主義的典範。而英國施行多邊主義的模式不僅在經濟方面，更擴大至政治、軍事安全層面。與各國關係如圖 1 所示。

圖 1 英國的多邊／雙邊主義模式（戰前）



資料來源：筆者自行繪製。

英國以堅強的經濟實力作為推動多邊主義的後盾，不僅在歐洲，更與世界各國建立良好關係，如在此時英美關係仍屬於平起平坐的戰略與貿易夥伴關係。而在海外各地的殖民地，各有其統治模式，因而帶有雙邊治理的風格，但是殖民地之間的資源相互為用，人員相互調度，則實又為多邊治理的極致。各個殖民地雖被大英帝國經濟掠奪與政治文化入侵，卻也受到西方體制的影響，成就了未來獨立後參加多邊主義實踐的基礎。英國與中國的關係具有雙邊特性，但中國並非真正的殖民地，大英帝國在中

註④ 約翰·魯傑，「對作為制度的多邊主義的剖析」，頁 22。

國的投資及中國對外貿易中占有相當高的份額，^④並在中國提供的多邊平台上與各歐洲國家及日本在中國合縱連橫，猶如照搬歐洲大陸的權力均衡模式。

在兩次大戰爆發前，毋庸置疑英國以其可觀的經濟實力，成為傲視群雄的西方大國，在經營對外關係時，單邊、雙邊與多邊並用，在 19 世紀至 20 世紀初的世界政治與經濟中建立了多邊主義的典範。直至二戰結束，大英帝國一步步走入歷史，國家實力急遽衰落致使英國不得不改變與世界相處的模式，以大英國協維繫多邊的形象，緩和沒落所帶來的衝擊，以維護在國際社會中的一席之地。如此，英國因實力衰退而向雙邊主義靠攏就值得國際關係理論界的重視，除了反證多邊主義與霸權國家之間的聯繫，也間接說明在國際關係實踐中，雙邊主義對多數追求穩定環境的國家乃不可或缺。

二、英美雙邊關係對二戰後英國的重要性

二戰重創了英國，讓還未從一戰耗損中復甦的大英帝國更為虛弱，國家財富耗損超過總體的 1/4，海上商隊亦受損頗深，為挽救瀕臨破敗的國內經濟，出清近半數的海外投資，同時也因這場戰爭欠下大筆外債，軍事實力一落千丈，傲視群雄的大英帝國一去不復返。不僅國家財富損失慘重，國際地位從世界大國急速墜落至二流大國之列，如趙桂娟表示，「第二次世界大戰完全改變了國際政治與世界戰略格局，英國的實力受到嚴重削弱，英國是背負著沉重的債務包袱走出這場戰爭的，國內經濟岌岌可危，直接危及到英國對殖民地和自治領控制和領導，英國已經從世界性大國無可挽回地淪為地區性強國了。」^⑤時任英國首相的邱吉爾亦曾說過，「英國是以世上最悲慘的戰勝國走出這場戰爭的。」^⑥除國內經濟衰弱及國際地位喪失外，二戰後興起的民族國家獨立潮更讓英國跌落谷底。二戰結束，世界因深受戰爭所苦的負面情緒達至顛峰，許多國家及國際組織不約而同發出向世界要求和平共處的企盼，與此同時，曾飽受列強殖民侵略的國家亦紛紛要求獨立。廣大的殖民版圖隨時可能分崩離析，使孱弱的大英帝國更加陷入泥淖中。面對國內經濟、國際地位及殖民帝國三重打擊下，過去以強大經濟實力作後盾於世界推行多邊主義的霸權思考模式已成歷史，英國在這過程中如何有效調整適應，以免因為多邊主義信用的瓦解，而加速危及原本多邊框架下的殖民地統治的呢？

戰後，英國為保全世界地位及既有利益，首先堅持與世界的新興霸主美國維繫強有力雙邊關係，運用自身既有的資源，協助建立戰後秩序，此即可視為英美特殊關係的體現。趙懷普認為該層關係主要表現在四個方面，^⑦其一是核領域的密切合作，主要

註④ 根據英國商務部公報 (Board of Trade) 1895 年的統計，英國占據中國 1894 年中國對外貿易全部的 83%，及該年中國全部海關稅收的 81%，印證中國貿易對英國的重要性。一戰後英國雖逐漸衰落，在中國仍占據 30% 以上的投資份額。數據引自 *Board of Trade Journal*, 1895, Vol. XVIII, pp. 648-649，轉引自王曾才，*中英外交史論集*（臺北：聯經出版社，1979 年），頁 117。

註⑤ 趙桂娟，「略論戰後英國的外交」，*今日科苑*（北京），第 16 期（2009 年 8 月），頁 175。

註⑥ 邱吉爾·溫斯頓 (Winston S. Churchill) 著，萬良炯、吳澤炎、沈大鈺譯，*第二次大戰回憶錄 (The Second World War: The Gathering War)* 第六卷，*勝利與悲劇*（上海：商務印書館，1975 年）。

註⑦ 趙懷普，「英美特殊關係與國際秩序」，*美國研究*（北京），第 4 期（2004 年），頁 73-85。

內容為分享核機密、美國並允許英國在內華達州核試爆，以及先後提供英國「北極星」、「三叉戟」導彈系統等。其二是在軍事及情報方面的合作。1949年10月英美簽訂關於建立英美軍事情報委員會的協定，為雙邊在情報領域的合作奠定基礎，如越戰時，英國在香港的信號基地向美軍提供情報，協助確立對北越的轟炸目標。^②其三為在宣傳領域的合作，兩國密切配合，相互藉由媒體製造正義形象。^③最後是對彼此對外戰爭的行為公開表示支持，如英國曾為美國修築軍事基地而驅趕迭戈加西亞島上近2000名土著居民離島。^④誠如美國情報官員威斯納（Frank Wisner）所言，「每當我們想顛覆某個地方時，就總能發現來自英國的觸手可及的支持」。^⑤

英美雙邊合作有助於協助英國淡出自己已經難以為繼的多邊框架而不失其尊嚴。由於戰後英國實力大減，加上民族主義興起，各個殖民地紛紛要求獨立，在在都對英國造成莫大打擊。1947年2月，英國通知美國表示再也無力給希臘及土耳其進一步的財政和軍事援助，希望美國能早日接手，最終在杜魯門處理下，^⑥美國接手對希臘及土耳其的援助，英國雖因經濟低落及殖民地逐漸流失而失去世界霸主的地位，但確保了西歐防堵共產主義的新陣地，卻是戰後英國最需要的。另一更為顯著的例子是關於英國在遠東地區殖民地地位。早在戰爭後期，羅斯福便曾提出被日本占領之地應實行國際託管的主張，引起邱吉爾及艾登相當大的反彈，但在戰後英國作為戰勝國讓出在遠東的「勢力範圍」，並不利用與美國的關係力爭，以換取美國的支持與援助。1942年10月生活雜誌編輯發表致英國人民的公開信，道出英國對自身實力衰落的感慨：

有一件事情我們很確定，我們不是在為維持大英帝國而戰。我們不喜歡這樣唐突直言，但是我們不希望你們有任何幻想。甘地在1942年告訴羅斯福總統說：「如果印度取得自由，那麼其他國家會紛紛效仿。」總統對幫助英國和其他殖民地政權來保留「古老的、中世紀的帝國觀念」毫無興趣。羅斯福在斥責邱吉爾對史達林抱有懷疑態度時說：「你的血液裡有著400年的貪婪本能，你不會理解一個國家在能夠獲得土地時卻可能選擇不要。」羅斯福甚至試著讓英國把香港歸還給中國，以作為戰末的一個善意表示。那件事情上美國人沒有擊中要害，但是在別處，他們在說明加速殖民地政權從帝國退

註② 趙懷普，前引文，頁74，原文引自 Jonathan Bloch and Patrick Fitzgerald, *British Intelligence and Covert Action: Africa, Middle East and Europe Since 1945* (London: Junction, 1983), p. 64.

註③ 趙懷普，前引文，頁75，原文詳見 Mark Curtis, *The Ambiguities of Power: British Foreign Policy Since 1945* (London: Zed Books, 1995), p. 174.

註④ 迭戈加西亞島是印度洋上由英國控制的一個島嶼，在1965~1973年為讓美國能順利建立基地而驅趕島上居民。

註⑤ 趙懷普，前引文，頁76，原文出自 Christopher Hitchens, *Blood, Class and Nostalgia: Anglo-American Ironies* (London: Vintage, 1990), p. 337.

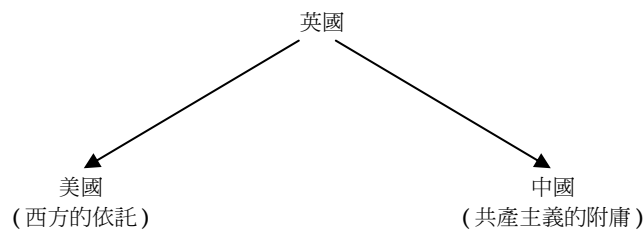
註⑥ 杜魯門在致國會關於援助希臘及土耳其的咨文中，大肆渲染兩國受到共產主義的嚴重威脅，並決定撥款四億援助兩國政府，更派出相關人士駐紮，最終將其兩地作為抵抗蘇聯威脅及美國勢力的前哨站。詳見張西虎，「戰後初期英美特殊關係對世界格局的影響」，*探索與爭鳴*（上海），第12期（2004年），頁46~47。

出方面取得了很大的成功，儘管結果並不總是讓他們喜歡（比如在印度支那地區）。⁵⁷

戰時美國曾希望英國歸還香港以換取中國更堅定地並肩對抗法西斯主義的保證；戰後，美國亞太戰略有所轉變，因對抗蘇聯所需而轉向支持英國繼續香港的殖民統治，但對香港的關注並未減少。1949年美國陸軍部一份名為「附件A」的研究文件表示，若共產黨進攻香港，而英國亦提出要求的話，將與英國共同協防香港，更希望英國對共產主義抵抗到底，以鞏固在遠東地區的防堵線，⁵⁸顯示英美戰後為共同目標——對抗蘇聯而進行的合作。不過，即使有美國的保證，英國仍然遽爾承認中華人民共和國以換取香港地位的穩固，其效果是穩定對中國的雙邊關係，而不顧英美聯合制衡中國的多邊思維，至於英國的動機是否確是如此，值得追蹤。

至於中國，無論是東西陣營的衝突、意識形態的對立，或配合美國的圍堵，都應該是與英國敵對的對象，其模式如下圖所示。

圖2 英國的雙邊主義模式（戰後）



資料來源：筆者自行繪製。

有關英國與美國發展密切雙邊合作的理由，主要有兩種說法，其中一種是相較英國因戰爭損耗嚴重，美國卻在二戰中積累了大量財富，國民生產總額高達全球的一半，石油及鋼鐵的產量亦相當驚人，同時還擁有世界絕大部分的黃金儲量，體認到兩國差距現實的英國進而在戰後重建的道路上深度依賴美國，戰後初期的英美關係因而發展至一高峰，⁵⁹此亦可視為英美特殊關係蓬勃發展的催化劑。⁶⁰另一種說法則是二戰

註⁵⁷ 引自彭定康，「追隨還是合作：末代港督談戰後英美關係」，2009年10月6日，網址：<http://news.163.com/09/1006/22/5KVVQ1PCP00011247.html>，2013年8月30日查閱；內容則摘自（英）彭定康（Chris Patten）著，萬華譯，非一般的外交家：關於國際事務的逆耳忠言（上海：上海大學出版社，2008年），第4章，「追隨者還是合作者」（Poodle or Partner?）。

註⁵⁸ 郭又新、劉大平，「美國亞洲戰略中的香港問題（1943~1949）」，東北師大學報（哲學社會科學版）（吉林），第4期（1997年），頁24~30；附件內容引自國家安全委員會紀錄（MSC Registry），國家安全委員會檔（Document of MSC）（美國大學出版社，1985年）微縮膠卷，增補第3部分，第1卷，第00141-00144號。

註⁵⁹ 原文資料來自 W. E. Leuchtenburg, A. Quinton, G. W. Ball and D. Owen, *Britain and the United States: Four Views to Mark the Silver Jubilee* (London: Henemann, 1979), p. 4；轉引自胡康大，「戰後英美關係的演變」，世界經濟與政治（北京），第04期（1989年8月），頁55。

註⁶⁰ 「英美特殊關係」始於一戰，蓬勃發展於二戰，詳見 William Roger Louis and Hedley Bull, *The "Special Relationship": Anglo-American Relations Since 1945* (New York: Oxford University Press, 1986)。

結束時，歐洲出現了一個「實力真空地帶」，國際事務中確立了「三大國」領導體制，即美蘇兩大強權及英國，但英國在戰爭中元氣大傷，實力已無法同美蘇抗衡，既然挑撥美蘇已無法讓英國有利可圖，還不如與美國結盟以影響其決策，即在實質上，英國仍想在戰後保持世界均勢，若能說服美國維持這一設想，英國樂意將世界霸主的位子拱手讓出。^①不論持有何種論調，英國在戰爭中蒙受巨大損失，致使國家實力及經濟產能低下，因而失去了世界一流大國的地位是不爭的事實，英國也因此向雙邊主義靠攏，選擇美國作為首要雙邊協作的對象之一。

雙邊關係理論必須注意到，雙邊主義政策與多邊主義不必然是相互取代的，此何以雙邊關係的維護對多邊框架的作用是複雜的，不能一概而論。實踐上，雖然英國運用雙邊主義與美國組成霸權秩序共同體，並不代表英國拋棄多邊主義，如何從既有帝國的多邊架構中降低承諾，淡出而不立即崩盤，是主要的挑戰，也必須持續維繫某種多邊的框架。邱吉爾乃於 1948 年提出「三環外交」的政策思維。所謂的三環如邱吉爾所言：

我認為，在自由民主國家中存在著三個大環。……對於我們來說，第一個環自然是英聯邦和英帝國及其所包括的一切。其次是我國、加拿大、和其他英聯邦自治領域以及美國在其中起著如此重要作用的英語世界。最後是聯合起來的歐洲。這三個大環是並存的，如果它們連結在一起，就沒有任何一種力量或聯合的力量足以推翻他們，或者甚至向它們挑戰……。^②

乍看此政策，英國將自身視為連結英語世界與帝國的橋樑，因此有人將之認為是英國復甦其帝國夢的媒介，^③實際上英國必須靠美國的支持，才能侈言三環，尤其是最外環。即藉由鞏固與美國的雙邊關係，來維繫某種多邊框架下的名義領導地位，進而避免自身實力跌落，在各地盟友或殖民地間引發骨牌效應。而此正是從大國沒落為二流國家的英國生存之道。韓戰中，英美兩國的互動即是最佳代表。1950 年 6 月 25 日，南北韓爆發軍事衝突，美國認為此是蘇聯全球戰略的一部分，是對美國在西方世界領導地位的挑戰，^④因此決定出兵協助南韓迎戰。時任國務大臣的喬治·楊格（George Samuel Knatchbull Young）認為，「鑒於英國在香港和馬來亞承擔的「義務」以及國內資源的有限，增兵或許是最不誘人的方案，但卻是能真正影響美國政策的惟一手段。」^⑤然而，英國願意出兵不代表同意美國對韓戰的策略。當美國看待韓戰從反

註① (英)阿倫·斯克德(Alan Sked)、克里斯·庫克(Christ Cook)著，王子珍等譯，戰後英國政治史(北京：世界知識出版社，1985年)，頁36-37。

註② W·F·漢里德(Wolfram F. Hanrieder)、G·P·奧頓(Graeme P. Auton)，西德、法國和英國的外交政策(北京：商務印書館，1989年)，頁59-60。

註③ 可參閱邵迪，「帝國之夢的幻滅歷程——評析英國戰後初期的外交政策」，河北理工大學學報(社會科學版)(河北)，第7卷第4期(2007年11月)，頁29-31。

註④ 熊志勇，百年中美關係(北京：世界知識出版社，2006年)，頁180。

註⑤ 趙學功，「朝鮮戰爭與英美關係」，史學集刊(吉林)，第2期(2004年4月)，頁47-48；楊格等言論則引自 FO371/84091, PRO, London.

共的全球戰略出發，並認為應協防臺灣時，兩國的分歧及矛盾便被凸顯出來。

艾德禮政府反對美國將韓戰與「亞洲其他地區受共產主義威脅」聯繫起來，主要原因是英國不願因臺灣問題與新中國產生糾紛，為此英國國內還出現三派聲音，其一是由首相艾德禮和外長貝文為代表，反對美國於此時牽扯臺灣問題，更不願因臺灣問題而損害與新中國建立友好關係的可能性；其二是以殖民大臣瓊斯（Digby Jones）為首，認為英美無法阻止新中國收回臺灣，但亦反對美國在此時進入臺灣協防；第三派接近艾德禮等人的觀點，主張向美國施壓，反對美軍進入臺灣及擴大軍事行動，^⑥因此當美國以協防臺灣為由，將第七艦隊駛進臺灣海峽，英國感到相當不安。對英國而言，此時西歐的穩固更為重要，再加上此時正值英國顧慮與新中國若未建立友好關係，恐難維護香港利益，若美國因臺灣問題與中國大陸爆發衝突，於情於理對英國皆無利可取，如趙學功表示：「出於離間中蘇關係的可能性、維護在香港和東南亞的利益，以及與亞洲英聯邦國家的關係等考慮，都使英國不贊成美國干涉臺灣。」^⑦

另一個英國向美國退讓的例子是在韓戰停戰談判中，關於遣返戰俘的議題。根據 1952 年 1 月英國外交部一份備忘錄強調「不想為了協助國民黨軍隊而使英國戰俘受難，只期望能早日將所有予以遣返」，^⑧此觀點與參與協調停戰的中朝雙方主張的「全面遣返」出入不大，卻與美國的主張「自願遣返」及「一對一遣返」大相逕庭，最終不敵美國壓力做出讓步。^⑨如同英國學者 Michael Hogan 所言，「英國人的影響已減弱到如此地步，以至在美國的政策形成時，他們所能做的只能是在文字上略加潤色，設法使措辭語氣變得溫和些；甚至當他們發現華盛頓在行使權力時有『不負責任』的傾向，他們也只能提出勸告，略加限制。」^⑩值得注意的是，在承認中國的決策上，英國雖然國力衰落而亟須美國扶持，卻自願自的採取行動。

三、探究英中雙邊關係的可能性

英國向雙邊主義靠攏的另一對象是中國，這與英美雙邊關係或戰後美國為首的多邊主義均背道而馳，這主要是為維護各地殖民地的利益考量，便不能顧及東西集團的對立，而逕行給與中國外交承認。^⑪戰後甫上任的工黨政府一直遵循 1945 年 12 月莫斯科宣言的基本立場：承認國民政府為合法政府，不干涉中國內政，因此起初英國對中國內戰是秉持不干涉的中立立場。1948 年駐華大使藍姆（Lionel H. Lamb）11 月 18 日

註⑥ 李世安，「評朝鮮戰爭初期英國艾德禮政府的對臺灣政策」，*中國人民大學學報*（北京），第 2 期（1995 年），頁 80-85。

註⑦ 趙學功，前引文，頁 48。

註⑧ FO371/99561, PRO, London.

註⑨ 趙學功，前引文，頁 52，原文引自 Roger Bullen, "Great Britain, the United States and the Indian Armistice Resolution on the Korean War," *International Studies* (London: International Center for Economic and Related Disciplines, LSE), No. 1 (1984), p. 30.

註⑩ Michael Hogan, *America in the World* (New York: Cambridge University Press, 1995), p. 284.

註⑪ 意指 1950 年元旦過後英國承認新中國政權，同日斷絕與廣州國民政府往來一事。

致外交部的電報顯示英國逐漸有轉向支援中國共產黨的傾向，^⑦ 12月9日外交大臣貝文 (Ernest Bevin) 正式向內閣提交一份關於反應中國勝利立場的文件，^⑧ 亦是這份文件確立了之後英國對中國共產黨政府的政策基調。因中國遲遲未表態，英國根據前述文件制定了對華政策的基調，即「在門內留一隻腳」(keep a foot in the door) 來維護在華利益，終在 1950 年摒除美國及眾議率先承認中國。

香港地位亦是英國戰後同中國建立雙邊架構的重要考量。英國自 16 世紀海上發跡以來，同時在世界各地建立了廣大的殖民地，大英帝國豐厚的財富累積有半數以上來自這些殖民地的貢獻，尤其是中國及印度兩大殖民地。就中國而言，英國在 20 世紀初仍在中國地區有高額的投資，領先於各國，^⑨ 30~40 年代雖然遭到日本、美國等國家的瓜分，但仍有近 40% 的比例是英國所有。^⑩ 但上述英國在華利益的重要性僅是物質性的，損失多少就是多少，以此而忤逆英美的互惠關係似不合理。至於更重要的動機，應是英國作為帝國與殖民地母國的身分利益，則是不可估算的利益，這樣的身分利益，在 1949 年之後受到嚴重威脅，其關鍵就在於英國在其殖民地香港的地位。

1950 年之後，中國是否會收回香港，或對香港會抱持什麼政策，難以預料，一旦中國收復臺灣，英國很難繼續保有香港，而英國若在香港毫無競爭力的話，以至於英國連中國這樣一個依附於蘇聯的國家都無法約束，則英國的沒落豈不是赤裸裸地攤在世人面前？如此英國在亞非各殖民地的聲望如何可能繼續維繫？殖民地人民棄船謀生的勢頭如何阻擋？這樣一來，大英帝國的名義不能維繫，連帶英國自身在各地的既有互動模式都面臨崩盤的危機，於是如何避免中國收回香港變成是急迫而根本的國家利益。在這樣的考量下，英國最好的對策，就是能與中國維持一個互惠而穩健的雙邊關係，而這樣的關係要能建立，英國便應該在中國最需要國際承認的時候，給予承認，以大英帝國的餘暉映照新中國的成立。

英國如此不顧及與美國的關係而對中國表示讓步，中國當然必須表示互惠，否則中國便等於摧毀自己的信用，倘若仍然執意收回香港，必定激化全面的對抗，並阻擋之後其他國家繼續承認中國，而導致中國只能更加依賴蘇聯的保護。實際上，早在二戰尚未結束之際，英國為避免中國藉機收回香港而動作連連，如 1944 年初即成立香港計畫小組 (Hong Kong Planning Unit)，以便搶占先機重新掌握香港。1945 年 8 月 15 日，日本無條件投降，英國隨即展開一系列重占香港之舉，卻也因此與國民政府發生嚴重的爭執。經美國從中斡旋交涉，最後中英雙方同意由英國海軍少將夏慤 (Cecil Halliday Jepson Harcourt) 為代表受降，由英國獲得實際利益。^⑪ 戰後英國嚴重受損，

註⑦ 電文中指出：「共產黨控制整個中國將不可避免」，Lionel Lamb to Foreign Office, 18 Nov. 1948, FO. 371/69542 F16258/33/10.

註⑧ Cabinet Paper, C. P. (48)299, 9 Dec. 1948, CAB129/31. PRO, London.

註⑨ Leonard Kenneth Young, *British Policy in China, 1895-1902* (Oxford: Clarendon, 1970), p. 10.

註⑩ Chi-ming Hou, *Foreign Investment and Economic Development in China, 1840-1937* (London: Routledge, 2000), pp. 40-41.

註⑪ 余繩武、劉蜀永主編，*20 世紀的香港* (北京：中國大百科全書出版社，1995 年)，頁 225。

能否保有香港成爲其維持遠東地位的要件之一，當中國政權面臨可能改換之際，該問題顯得更爲重要。

1948年12月外交大臣貝文(Ernest Bevin)向英內閣提交一份自己關於中國情勢判斷的備忘錄，在附件中提及對香港前途的預測充滿不確定感，其一，他認爲「如果共產黨人統治了全中國，出於他們自己的原因，他們可能願意暫時使香港繼續成爲英國操心的對象」；其二，他亦認爲「如果共產黨人要求將香港歸還中國，他們會採用除戰爭以外的各種方法挖香港的牆角。」故其結論是「若整個中國都由共產黨掌握，香港能否繼續作爲英國的殖民地，取決於共產黨人是否感到一個組織和運作良好的英國港口有利於他們和外部世界的貿易。」^⑦ 1949年7月，英國外交部東南亞司在其起草的一份文件中表示：「我們在香港地位的任何削弱，都會使東南亞那些並非同情共產黨的華人相信這是我們從亞洲退卻的開端，並存在它們轉向支持中共政權的集團的危險。」^⑧ 在在顯示出英國的焦慮，而類似的傳言多存在英國內部。

相較英國，中國則在「樹立新中國獨立自主的外交形象，營造新中國和平建設的國際環境」的原則指導下，歸納出後來所謂的「長期打算，充分利用」的對港政策，如同周恩來曾表示的：「我們在全國解放前已決定不去解放香港」。^⑨ 顯示了中國並無立即收回香港的打算；又如同1949年初，香港文匯報名爲「新中國與香港」的社論所言：

從英國政府和香港當局的態度看來，他們似乎對香港的安全問題更表關切。……彷彿他們遠處倫敦者聞到的中國火藥氣味，遠比我們置身香港更爲敏感。但我們終不能了解這種敏感的現實價值到底有多大？……中國人民對國內反動政權，不得已而用戰爭解決。至於對外關係，除積極支持國民黨反動政權且始終不放手者外，決不至無端與其引起嚴重的糾紛。即使有應行修改調整之處，也會先就外交途徑求其解決。」^⑩

類似言論在香港大公報亦有出現，皆顯示出中國暫時沒有處理香港問題的打算。但即便新中國已表示暫時不處理香港問題，但英國仍感惴惴不安，憂慮中國收回香港的傳言亦仍甚囂塵上。相對於此，迄今沒有文獻顯示美國曾有同樣失去香港的焦慮，固然美國可能也願意英國保有香港，然而若英國爲了保有香港，而要對中共予以承認，則勢必對美國政府當時的對華政策造成重大衝擊。

以營建雙邊關係來挽救英國在帝國的多邊框架下難以爲繼的窘迫，允爲極其理性的選擇。事實上，英國也不可能仰賴美國保護香港，美國連國民黨駐軍的金門與馬祖

註⑦ 引用自 Cabinet Paper 的檔案，其內容出自該檔案附件。

註⑧ “We soon give up Hong kong to Southeast Asia produces total political influence,” The Ministry of Foreign Affairs of Southeast Asia to Foreign Office, 07 July 1949, FO 371/75887, London.

註⑨ 轉引自金堯如，「保持香港現狀和地位的戰略思想」，經濟日報（香港），1993年7月2日，版10。

註⑩ 齊鵬飛，「『這裡黎明靜悄悄』——新中國誕生之際『暫不動香港』戰略決策述評」，中共黨史研究（北京），第01期（1997年），頁61，原社論引自「新中國與香港」，文匯報（香港），1949年2月9日社評，版1。

都不願意保護，何況香港戰略上也根本不可保護。英國之能佔有香港，純粹是大英帝國的力量，則不能維持的話，就必然表示大英帝國的瓦解。然而，當時大英帝國並沒有全面瓦解，殖民地仍未全然獨立，則維持大英帝國的身分利益，就至關緊要了。

伍、結 論

英國在二戰後國力沒落，無法維繫往日大英帝國的規模或遂行對殖民地的控制，但是英國並沒有與新興的美國發生霸權轉移的衝突，反而依附於美國建立的政治經濟秩序，在違反自己當下可計算利益考量的情況下，支持美國對發動韓戰與對遣返戰俘的談判原則，如前說分析，這既不是為了反共，更不是在對美國進行權力均衡的牽制，而是沒落強權藉由雙邊關係的鞏固，進而參與美國的建構戰後秩序，以便於緩解大英帝國崩解於一夕的危機，因而是更注重穩定互惠關係可能帶來的不可計算的長遠利益，並假定這樣的長遠利益更重大。但也正因為這樣的考量，使得英國又必須建立與中國的互惠關係，則又無法顧及美國的圍堵政策或對華政策的步調，於是在各國之先承認了中華人民共和國，其動機不外乎化解中國收回香港的可能性，免於大英帝國無能為力的殘酷情況遭到揭穿，而危及英國在東南亞的殖民利益，甚至在非洲繼續領有殖民地的統治者信用。英美與英中兩條雙邊關係的發展，就讓英國從戰前多邊主義的外交中不著痕跡的退出，從制度與秩序的維護者，轉而成為關係的經營者。

國際關係文獻中對雙邊關係的討論固然甚多，但雙邊關係的研究途徑其理論意涵卻少見探討，國際關係理論界更重視的是多邊關係與三角關係。在理論上，穩定的雙邊關係是國家透過讓步或懲罰建立其信用，並以制約特定對象的手段，在多邊關係無法確保國家利益時，雙邊關係必然成為施政重點，異之則反。二戰後英國加入美國營建新的多邊關係，但是縱使美國仍然不能免於仰賴各種雙邊關係以遂行圍堵，英國自然不能藉由依附在美國主導營建中的多邊關係，便充分確保自身利害。二戰後英國的對華政策因而說明了：一、雙邊關係研究途徑的重要性、二、雙邊關係與多邊關係在性質的相互抵觸、三、雙邊關係與多邊關係相互為用的外交政策實為常態。

雙邊關係不是以立即利害為考量的政策，更不是以公平正義為訴求，而是以關係維護為考量的政策，任何方式只要可以維護某種所嚮往的關係，便不顧及普遍性或多邊性的價值、制度或權力。雙邊關係是國際關係的常態，也是任何新興或沒落的霸權國家在處理多邊關係時，因為沒有能力堅持既有原則，或還沒有發展出通用的制度，因而所必須仰賴的國際關係機制。其目的不外乎維護國家的利益，只是這樣的利益不必是立即或直接的，更重要的是信用的建立與關係的穩定。雙邊主義的特點便在於建立穩定的雙邊關係為優先，超越既有的國際多邊規範或規則，擺脫權力均衡或意識形態的制約，另起爐灶。因此，為了取信於這樣的雙邊關係，必須靠讓步來建立信用，不論是英美關係或是英中關係，當雙方都需要穩定的雙邊關係時，雙方便會適度讓步；一旦雙邊之間有了互惠的默契，便不會隨著國際局勢或事件而起舞，或在短期

間爲了擔心利益受到損失而採取對抗，這樣的互惠關係便超越了多邊關係的制約，進而換取穩定發展的籌碼。

* * *

(收件：102年5月2日，接受：103年2月26日)

The Bilateral Approach to International Relations: Post WWII UK and Its Policies toward the US and the PRC

Chia-ning Huang

Ph. D. Candidate
Department of Foreign Affairs
Peking University

Chih-yu Shih

Professor
Department of Political Science
National Taiwan University

Abstract

Mainstream IR theories are typically multilateral. However, for any multilateral frame or value to last, bilateral relations must be able to resolve conceivable limitations. Thus, bilateral relations should be intrinsic to IR theorization. We use the United Kingdom in the aftermath of WWII as our case. The UK managed bilateral relations with the United States and China as ways to overcome its decline after the war. The bilateral relations transcend the multilateral frame and value. Accordingly, the UK's two bilateral relations are inconsistent, but together are conducive to maintaining UK's nominal status which has been challenged under its extant multilateral frame.

Keywords: IR theory, Multilateralism, Bilateralism, Anglo-American relation, HK question

參考文獻

- 王曾才，**中英外交史論集**（臺北：聯經出版社，1979年）。
- 卡帕拉索·詹姆士·A（Caparaso, James A.），「國際關係理論與多邊主義：根本原則之探尋」，收錄於（美）約翰·魯傑（John G. Ruggie）主編，蘇長和等譯，**多邊主義**（杭州：杭州人民出版社，2003年），頁57~103。
- 伊克爾·弗雷德·查理斯（Iker, Fred Charles）、中西輝政（なかにし てるまさ），「日本的大戰略」，**日本問題資料**（北京），第1期（1991年），頁26~32。
- 李世安，「評朝鮮戰爭初期英國艾德禮政府的對臺灣政策」，**中國人民大學學報**（北京），第2期（1995年），頁80~85。
- 余繩武、劉蜀永主編，**20世紀的香港**（北京：中國大百科全書出版社，1995年）。
- 金堯如，「保持香港現狀和地位的戰略思想」，**經濟日報**（香港），1993年7月2日，版10。
- 科黑·彼特（Cowhey, Peter），「從地方選舉到全球秩序：國內政治和多邊合作」，收錄於約翰·魯傑，**多邊主義**（杭州：杭州人民出版社，2003年），頁180~213。
- （英）斯克德·阿倫主編（Sked, Alan）、克理斯·庫克（Christ Cook）著，王子珍等譯，**戰後英國政治史**（北京：世界知識出版社，1985年）。
- 邱吉爾·溫斯頓（Churchill, Winston S.）著，萬良炯、吳澤炎、沈大鈺譯，**第二次大戰回憶錄**（*The Second World War—The Gathering War*），第六卷，**勝利與悲劇**（上海：商務印書館，1975年）。
- 邱晟晏、顧麗娜，「多邊主義、區域主義和雙邊主義的概念辨析」，**經濟縱橫**（吉林），第20期（2007年10月），頁11~13。
- 吳永輝，「WTO 體系中的雙邊主義路徑評析」，**現代法學**（重慶），第32卷第1期（2010年1月），頁134~147。
- 林曦，「雙邊主義——WTO 體系內的雙刃劍」，**甘肅政法學院學報**（甘肅），第71期（2003年12月），頁44~50。
- 邵迪，「帝國之夢的幻滅歷程——評析英國戰後初期的外交政策」，**河北理工大學學報**（社會科學版）（河北），第7卷第4期（2007年11月），頁29~31。
- （美）魯傑·約翰（Ruggie, John G.），「對作為多邊主義的剖析」，收錄於約翰·魯傑主編，蘇長和等譯，**多邊主義**（杭州：杭州人民出版社，2003年），頁3~54。
- 胡宗山，「國際關係中的多邊主義：概念、理論與歷程」，**社會主義研究**（湖北），第04期（2007年），頁125~128。
- 胡康大，「戰後英美關係的演變」，**世界經濟與政治**（北京），第04期（1989年8月），頁55~60。
- 時殷弘，**國際政治理論探究·歷史概觀·戰略思考**（北京：當代世界出版社，2002年）。
- 秦亞青，「多邊主義研究：理論與方法」，**世界經濟與政治**（北京），第10期（2001

- 年)，頁 9~14。
- 國家安全委員會紀錄 (MSC Registry)，國家安全委員會檔 (Document of MSC) (美國大學出版社，1985 年) 微縮膠卷，增補第 3 部分，第 1 卷，第 00141-00144 號。
- 張小明，喬治·凱南遏制思想研究 (北京：北京語言學院出版社，1994 年)。
- 張西虎，「戰後初期英美特殊關係對世界格局的影響」，探索與爭鳴 (上海)，第 12 期 (2004 年)，頁 46~47。
- 曹雲華，「日本的大戰略：地區主義還是雙邊主義？」，日本學刊 (北京)，第 1 期 (1996 年)，頁 16~29。
- 郭又新、劉大平，「美國亞洲戰略中的香港問題 (1943~1949)」，東北師大學報 (哲學社會科學版) (吉林)，第 4 期 (1997 年)，頁 24~30。
- (英) 彭定康 (Chris Patten) 著，萬華譯，非一般的外交家：關於國際事務的逆耳忠言 (上海：上海大學出版社，2008 年)。
- 彭定康，「追隨還是合作：末代港督談戰後英美關係」，2009 年 10 月 6 日，網址：<http://news.163.com/09/1006/22/5KVQ1PCP00011247.html>，2013 年 8 月 30 日查閱。
- 黃鶯，「日本對外經濟的雙邊主義戰略」，國際資料資訊 (北京)，第 9 期 (2006 年)，頁 5~8。
- 齊鵬飛，「『這裡黎明靜悄悄』—新中國誕生之際『暫不動香港』戰略決策述評」，中共黨史研究 (北京)，第 01 期 (1997 年)，頁 55~62。
- 「新中國與香港」，文匯報 (香港)，1949 年 2 月 9 日社評，版 1。
- 漢里德·W·F (Hanrieder, Wolfram F.)、G·P·奧頓 (Graeme P Auton)，西德、法國和英國的外交政策 (北京：商務印書館，1989 年)。
- 熊志勇，百年中美關係 (北京：世界知識出版社，2006 年)。
- 趙可金，「硬外交、軟著陸——試論中國外交新思維的形成與影響」，國際觀察 (上海)，第 5 期 (2005 年)，頁 23~30。
- 趙桂娟，「略論戰後英國的外交」，今日科苑 (北京)，第 16 期 (2009 年 8 月)，頁 175。
- 趙學功，「朝鮮戰爭與英美關係」，史學集刊 (吉林)，第 2 期 (2004 年 4 月)，頁 47~48。
- 趙懷普，「美英特殊關係與國際秩序」，美國研究 (北京)，第 4 期 (2004 年)，頁 73~85。
- 劉昌明，「雙邊同盟體系制約下的東亞地區主義：困境與趨向」，當代世界社會主義問題 (山東)，第 1 期 (2011 年)，頁 112~127。
- 劉昌明、龐春恩，「從雙邊主義到多邊主義：中國與東亞關係的新模式」，山東大學學報 (哲學社會科學版) (山東)，第 5 期 (2007 年)，頁 111~115。
- “We Soon Give up Hong kong to Southeast Asia Produces Total Political Influence.”

- Ministry of Foreign Affairs of Southeast Asia to Foreign Office, 07 July 1949, FO 371/75887, London.
- Alagappa, Muthiah, ed., *Asian Security Order: Instrumental and Normative Features* (Stanford, Calif: Stanford University Press, 2003), pp. 151~153.
- Briggs, Asa, "The World Economy: Interdependence and Planning," in *The New Cambridge Modern History*, 2nd ed., Vol. 12 (Cambridge: Cambridge University Press, 1968), p. 37~86.
- Bloch, Jonathan and Fitzgerald Patrick, *British Intelligence and Covert Action: Africa, Middle East and Europe Since 1945* (London: Junction, 1983).
- Bullen, Roger, "Great Britain, the United States and the Indian Armistice Resolution on the Korean War," *International Studies* (London), No. 1 (1984), pp. 30~37.
- Curtis, Mark, *The Ambiguities of Power: British Foreign Policy Since 1945* (London: Zed Books, 1995).
- Cox, Robert W., "Multilateralism and World Order," *Review of International Studies* (Cambridge), Vol. 18, No. 2 (Summer 1992), pp. 161~180.
- Cabinet Paper, C. P. (48)299, 9 Dec. 1948, CAB129/31. PRO, London.
- Fastenrath, Ulrich, Rudolf Geiger, Daniel-Erasmus Khan, and Andreas Paulus, *From Bilateralism to Community Interest: Essays in Honour of Bruno Simma* (Oxford: Oxford University Press, 2011).
- Fearon, James D., "Counterfactuals and Hypothesis Testing in Political Science," *World Politics* (Cambridge), Vol. 43, No. 2 (January 1991), pp. 169~195.
- FO371/84091, PRO, London.
- FO371/99561, PRO, London.
- Great Britain Board of Trade, *Board of Trade Journal*, Vol. XVIII (London: H.M.S.O., etc., 1985), pp. 648~649.
- Gardner, Richard N., *Sterling-Dollar Diplomacy in Current Perspective: The Origins and the Prospects of Our International Economic Order*, Part I (New York: Columbia University Press, 1980), Chapters 5~8.
- Ganesan, Narayanan, *Bilateral Tensions in Post-cold War ASEAN* (Singapore: Institute of Southeast Asian Studies, 1999).
- Ganesan, Narayanan, *Bilateral Tensions Among the ASEAN States* (Singapore: Institute of Southeast Asian Studies, 2000).
- Ganesan, Narayanan, *Ramses Amer, International Relation in Southeast Asia: Between Bilateralism and Multilateralism* (Singapore: Institute of Southeast Asian Studies, 2010).
- Ganesan, Narayanan, "ASEAN's Relation with Major External Powers," *Contemporary Southeast Asia* (Singapore), Vol. 22, No.2 (August 2000), pp. 258~278.

- Ganesan, Narayanan, "Rethinking ASEAN as a Security Community in Southeast Asia," *Asian Affairs: An American Review* (England), Vol. 21, No. 4 (Winter 1995), pp. 210~226.
- Ganesan, Narayanan, "Thai-Myanmar-ASEAN Relations: The Politics of Face and Grace," *Asian Affairs* (England), Vol. 33, No. 3 (Fall 2006), pp. 131~149.
- Ganesan, Narayanan, "Burma and Japan Since 1940: From 'Co-Prosperity' to 'Quiet Dialogue' (review)," *Contemporary Southeast Asia: A Journal of International and Strategic Affairs* (Singapore), Vol. 30, No. 1 (April 2008), pp. 144~146.
- Ganesan, Narayanan, "*Singapore's foreign policy in ASEAN: Major domestic and bilateral political constraints*," Ph.D. dissertation, Northern Illinois University, 1989.
- Hou, Chi-ming, *Foreign Investment and Economic Development in China, 1840-1937* (London: Routledge, 2000).
- Hitchens, Christopher, *Blood, Class and Nostalgia: Anglo-American Ironies* (London: Vintage, 1990).
- Hogan, Michael, *America in the World* (New York: Cambridge University Press, 1995).
- Ikenberry, John G. and Michael Mastanduno, ed., *International Relations Theory and the Asia-Pacific* (New York: Columbia University Press, 2003).
- Jonathan Bloch and Patrick Fitzgerald, *British Intelligence and Covert Action: Africa, Middle East and Europe Since 1945* (London: Junction, 1983).
- Kegley, Charles W., *Controversies in International Relations Theory: Realism and the Neoliberal Challenge* (New York: St. Martin's, 1995).
- Keohane, Robert O., *After Hegemony: Cooperation and Discord in the World Political Economy* (Princeton, N.J.: Princeton University Press, 1984).
- Keohane, Robert O., "Multilateralism: An Agenda for Research," *International Journal* (Canada), Vol. 45, No. 4 (Autumn 1990), pp. 731~764.
- Keohane, Robert O., *After Hegemony: Cooperation And Discord In The World Political Economy* (New Jersey: Princeton University Press, 2005).
- Keohane, Robert and Joseph Nye, *Power and Interdependence*, 3rd ed. (New York: Longman, 2001).
- Keith, Kenneth J., "Bilateralism and Community in Treaty Law and Practice—From Warriors, Workers and (Hook-) Worms," 2011, from Internet: <http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2341256>, accessed August 30, 2013.
- Kennedy, David, "The Move to Institutions," *Cardozo Law Review* (New York), Vol. 8, No. 5 (April 1987), pp. 841~988.
- Kratoch, Friedrich, "Human Rights and Democracy: Is There a Place for Actual People(s)?" 2011, from Internet: <<http://cadmus.eui.eu/handle/1814/17256>>, accessed August 30, 2013.

- Krauss, Ellis S. and Pempel, T. J., *Beyond Bilateralism: U.S.-Japan Relations in the New Asia-Pacific* (Stanford University Press, 2004).
- Leuchtenburg, W. E., A. Quinton, G. W. Ball, and D. Owen, *Britain and the United States: Four Views to Mark the Silver Jubilee* (London: Henemann, 1979).
- Lionel Lamb to Foreign Office, 18 Nov. 1948, FO. 371/69542 F16258/33/10.
- Louis, William Roger and Hedley Bull, *The "Special Relationship": Anglo-American Relations since 1945* (New York: Oxford University Press, 1986).
- Mastanduno, Michael, "Incomplete Hegemony : The United States and Security Order in Asia," in Muthiah Alagappa, ed., *Asian security order: instrumental and normative features* (Stanford, Calif: Stanford University Press, 2003), pp. 140~170.
- Nam, Chang-hee, "The Alliance Transformation and US-Japan-Korea Security Network: A Case for Trilateral Cooperation," *Pacific Focus* (South Korea), Vol. 25, No. 1 (April 2010), pp. 34~58.
- Nam, Chang-hee, Sakata Yasuyo, and Robert Dujarric, "U.S.-Japan-Korea Security Cooperation in the Changing Defense Posture of the U.S. Forces in Northeast Asia," *Korea Observer* (South Korea), Vol. 37, No. 3 (Autumn 2006), pp. 443~485.
- Pempel, T. J., "Japan: A New move toward bilateral trade agreement," in Vinod K. Aggarwal and Shujiro Urata, *Bilateral Trade Agreement in the Asia-Pacific: Origins, Evolutions, and Implication* (New York: Routledge, 2006), pp. 75~94.
- Pyle, Kenneth B., *Japan Rising: The Resurgence of Japanese Power and Purpose* (the United States: Public Affair, 2007).
- Pempel, T. J., "Japan's Search for the 'Sweet Spot': International Cooperation and Regional Security in Northeast Asia," *Orbis* (American), Vol. 55, No. 2 (Spring 2011), pp. 255~273.
- Pempel, T. J., "Currency and Contest in East Asia: The Great Power Politics of Financial Regionalism (review)," *The Journal of Japanese Studies* (America), Vol. 36, No. 1 (Winter 2010), pp. 114~118.
- Womack, Brantly, *China and Vietnam: The Politics of Asymmetry* (Cambridge: Cambridge University Press, 2006).
- Young, Leonard Kenneth, *British Policy in China, 1895~1902* (Oxford: Clarendon, 1970).