

華盛頓的一中政策不等於北京的一中原則

2021.05.04

梁豐綺（本聯盟智庫兼職研究員、台灣大學政治研究所）

隨著中美之間的對峙態勢逐漸明朗，台美關係近年來亦是越趨緊密，諸如《臺灣旅行法》和《2021 國防授權法》的通過、及支持臺灣加入國際組織的表態都象徵美國對臺灣的關切與承諾已有所升級。儘管如此，許多分析仍認為，美國在短期內不大可能同我國建立正式的外交關係，因為此舉將有違其行之有年的「一個中國」政策（One China Policy），從而大幅限縮了其在兩岸問題上採行模糊戰略的空間。事實上，華盛頓深化台美關係與其說是在為台美建交鋪路，更應該說是在其「一中政策」的框架下做出更有利於臺灣的調整。

那麼，究竟何謂美國的「一中政策」？此政策與中共的「一中原則」（One China Principle）有何差別？此政策可能變化嗎？本文將針對這些問題加以申述。

1970 年代，有鑑於美國實力相對下降、以及中蘇分裂明確化，美國採取了「聯中制蘇」的策略，從而開啟中美關係的正常化，而美國的「一中政策」正是在此時代背景下應運而生。美國的「一中政策」主要奠基在三個公報及一個《臺灣關係法》（1979 年）上，其中三個公報指「上海公報」（1972 年）、「建交公報」（1979 年）、及「八一七公報」（1982 年）。

關於北京「一中原則」的「三段論法」：（一）世界上只有一個中國、（二）臺灣是中國的一部分、（三）中華人民共和國政府是代表全中國的唯一合法政府，此三個公報雖然對（一）和（三）表示肯認，但對於「臺灣是中國的一部分」之立場卻只有表示「認知到（acknowledge）」而沒有「承認（recognize）」。此外，美國在當中亦強調「和平解決臺灣問題」是其關切事項，甚至暗示此事項為其遵循「一中政策」的前提條件。〔註〕

另一方面，在《臺灣關係法》中美國更表明：美國決定和中共建交是基於臺灣前途將以和平方式決定此一期望，且美國嚴重關切（編按：但未必會協防）任何企圖以非和平方式來決定臺灣前途之舉，故美國將使臺灣能夠獲得數量足以使其維持足夠的自衛能力之防衛物資及技術服務。值得注意的是，公報通常僅是雙方政府共同發表的政策宣示，而《臺灣關係法》則是具有法律效力的美國國內法，因此如果單從法律位階而言《臺灣關係法》應優先適用於「三個公報」。

由此可知，美國的「一中政策」跟中共的「一中原則」並不完全相同，特別是在臺灣主權問題上前者未明確表態「臺灣是否為中國的一部分」，並始終呼籲應以和平方式解決。換言之，美國的「一中政策」其實相當具有彈性，能夠隨著情勢變動透過不同的解釋來應對兩岸問題，從而既能拉攏作為潛在敵手的中共，又能安撫作為固有盟邦的臺灣。

值得注意的是，當初美國決定採行「一中政策」的重要背景已然發生重大的轉變：美國和中共的共同敵手蘇聯已解體，故美國不再需要「聯中制蘇」；如今的中共有意願且有能力出兵攻打及拿下臺灣，而這可能危及美國在太平洋的海權。或許，美國的「一中政策」面臨了需要重新檢視的關頭。

〔註〕

1972年2月28日之「上海公報」：「美國認知到 (acknowledge) 臺灣海峽兩岸的中國人都主張只有一個中國，臺灣是中國的一部分。美國政府對這一立場不提出異議。它重申它對由中國人自己和平解決臺灣問題的關心。考慮到這一前景，它確認從臺灣撤出全部美國武裝力量和軍事設施的最終目標。在此期間，它將隨著這個地區緊張局勢的緩和逐步減少它在臺灣的武裝力量和軍事設施。」

1979年1月1日之「建交公報」：「美國承認 (recognize) 中華人民共和國政府是中國唯一合法政府。……美國認知 (acknowledge) 中國的立場，即只有一個中國，臺灣是中國的一部份……美國將廢止《中美共同防禦條約》並於四個月之內撤軍。……相信臺灣人民將有一個和平、充滿希望的未來。」

1982年8月17日之「八一七公報」：「美國政府對於其與中國之關係極為重視，並重申其無意侵犯中國之主權與領土完整或干涉中國內政或採行『兩個中國』或『一中一臺』之政策。美國政府瞭解並體諒中國於一九七九年一月一日告臺灣同胞書及一九八一年九月卅日中國提出之九點建議所顯示其致力於和平解決臺灣問題之政策。此一有關臺灣問題之新情勢，亦對解決美中就對臺灣武器銷售問題之歧見提供有利之條件。……有鑑於前述雙方之陳述，美國政府茲聲明其並不謀求執行一對臺銷售武器之長期政策，對臺灣武器銷售在質或量上均不會超過美中兩國建立外交關係後近年來所提供之水準，美國意圖逐漸減少對臺灣之武器銷售，經由一段時間而趨於一最終解決。」

(以上言論不代表本會任何立場，目的只是希望引導大家交流討論，也竭誠歡迎回饋：star89037@gmail.com)