

美國對兩岸和平統一態度的變化？

楊一達

國家安全研究所

壹、前言

美國對兩岸和平統一之態度近期隨著中方刻意操作引發關注。美國總統拜登（Joe Biden）於 2023 年 11 月 15 日會晤習近平時，中方揭露習近平提出希冀拜登公開支持兩岸和平統一的建議。¹中國《新華社》於美國國務卿布林肯（Antony Blinken）2024 年 4 月 24 日訪中前指出，中方希冀在美中雙方管控分歧上，獲得美國對中國和平統一（意旨兩岸和平統一）的支持。²美國前副國家安全顧問博明（Matthew Pottinger）表示，中方開始明顯要求美國公開表態支持兩岸和平統一的行為並不尋常。³

承此脈絡，本文試圖探討中方操作的背景緣由與美國對兩岸和平統一之態度是否產生變化。作者首先勾勒中方開始關注美方對兩岸和平統一態度之緣由，並從美國「一個中國政策」（one China policy，以下簡稱「一中政策」）的內涵出發，論證美方對兩岸和平統一的態度並無變化。作者最後指出，美方「一中政策」框架強調的維持「現狀」，依舊符合美台最大利益，並與民意一致。

貳、美台安全關係強化引發中國反制

中國近期積極追問美國對兩岸和平統一之態度，可看作其對美台關係強化與美國對中國認知改變的反制。中方試圖透過質疑美方「一中政策」是否產生變化的方式，進而要求美方支持兩岸和平統一。中國官方論述也藉機渲染美方掏空「一中政策」的認知作戰，

¹ “Xi, Biden Talk on Strategic Issues Critical to China-U.S. Relations, World,” *Xinhua*, November 16, <https://n9.cl/m3686>.

² “Chinese Foreign Ministry Official on U.S. Secretary of State’s Upcoming Visit to China,” *Xinhua*, April 23, 2024, <https://n9.cl/6yt6a>.

³ Josh Rogin, “Xi Jinping is Sending Ominous Signals on Taiwan,” *The Washington Post*, November 21, 2023, <https://n9.cl/9o2s1>.

並混淆美方的「一中政策」與中方的「一個中國原則」（以下簡稱「一中原則」）。

一、美台關係的強化與美國對中國認知的改變

自 2018 年開始，美國在《台灣關係法》（*The Taiwan Relations Act*）的框架內開始明顯深化台美關係。隨著 2022 年俄烏戰爭爆發，威權主義國家的威脅壟罩全球，導致美國更強化對台支持。除了《台灣旅行法》（*Taiwan Travel Act*）、《台灣增強韌性法案》（*Taiwan Enhanced Resilience Act*）等眾多涉台法案提出與通過，美方於 2020 年更首次公開美國 1982 年對台北「六項保證」機密內容，進一步鞏固美對台軍售的政策依據。美國國會於 2024 年 4 月也通過 950 億美元援助以色列、烏克蘭與台灣的法案，其中的 80 億美元將強化西太平洋夥伴嚇阻威權國家的力量。⁴

美國拉高對台重視，高舉《台灣關係法》，與其對中國認知的改變有關連性。相較於「一中政策」推出時美方希冀聯中制蘇，推動中國改革的背景，當前中國係美國首要步步進逼的挑戰（*paceing challenge*），也是唯一擁有意圖與能力重塑國際秩序的對手。⁵前白宮國安會主任簡以榮（Ivan Kanapathy）表示，過去數十年來美國過於強調與中國的合作，抑制美台安全合作的可能性，甚至忽略美台合作的重要性，讓美國利益受損，弱化嚇阻力量。⁶換言之，以往長期避免挑釁中國與壓抑美台安全合作的作為，不僅沒有讓中國成為更自我克制的大國，反徒增區域衝突風險。

事實上，美國副國務卿康貝爾（Kurt Campbell）與美助理國防部長瑞特納（Ely Ratner）早於 2018 年提出類似觀點，呼籲各界認清過去近 40 年對中國之失策。⁷康貝爾與瑞特納認為美中全面交往，不僅

⁴ “\$8 billion U.S Military Aid Package to Taiwan Will ‘Boost Confidence’ in Region: President-elect,” *The Asahi Shimbun Company*, April 23, 2024, <https://www.asahi.com/ajw/articles/15242811>.

⁵ Antony Blinken, “The Administration’s Approach to the People’s Republic of China,” *U.S. Department of State*, May 26, 2022, <https://n9.cl/gu110>.

⁶ Ivan Kanapathy, “The Collapse of One China,” *CSIS*, June 17, 2022, <https://n9.cl/byf4f>.

⁷ Kurt M. Campbell and Ely Ratner, “The China Reckoning,” *Foreign Affairs*, February 13, 2018,

無法推動中國邁向民主自由，反強化中國國家資本主義的戰略擴張，壯大其專制、經濟與軍武實力。⁸渠等認為，美國現今需致力強化美國與美方盟國及伙伴的能力。在這樣的對中認知下，美台關係的強化順理成章。

二、美國安全利益與台灣安全不可切割

美國國家利益中心研究員海爾（Paul Heer）認為，美國國防部印太事務助理部長瑞特納闡述台灣對美國安全重要性的公開發言，易讓中國誤解美方正在調整其「一中政策」，改變對兩岸和平統一之態度。⁹瑞特納於2021年12月8日在美國參議院外交委員會聽證會上，認為台灣的安全是美方印太安全不可或缺的一部分。¹⁰他指出台灣位於第一島鏈重要「節點」（node），是美國盟國及夥伴從日本延伸到菲律賓，到南海的「定錨」（anchoring），對區域安全非常重要，對於捍衛美國在印太地區的重要利益也至關重要。¹¹海爾表示，瑞特納的發言會讓北京解讀為美方正在改變其一中承諾，似乎永遠無法讓兩岸有和平統一的機會。¹²部分美國學者與前官員也認為美國不應只聚焦對中嚇阻，同時也需對中國釋出「可信」（credible）之「保證」（assurance）與中方「可信」之「一中政策」，例如美方不應排除兩岸最終得以和平統一的可能性。¹³

三、中國認知作戰的混淆手段

鑒於中國反對美台關係的強化與美方官員公開表述台灣安全與

<https://n9.cl/l4zw3>.

⁸ Kurt M. Campbell and Ely Ratner, “The China Reckoning,” *Foreign Affairs*, February 13, 2018, <https://n9.cl/l4zw3>.

⁹ Paul Heer, “Has Washington’s Policy Toward Taiwan Crossed the Rubicon?” *The National Interests*, December 10, 2021, <https://n9.cl/f2cc6>.

¹⁰ “Statement By Dr. Ely Ratner,” *The 117th Congress Committee on Foreign Relations United States Senate*, December 8, 2021, <https://n9.cl/njwx9>.

¹¹ *Ibid.*

¹² Paul Heer, “Has Washington’s Policy Toward Taiwan Crossed the Rubicon?” *The National Interests*, December 10, 2021, <https://n9.cl/f2cc6>.

¹³ Bonnie S. Glaser, Jessica Chen Weiss, and Thomas J. Christensen, “Taiwan and the True Sources of Deterrence,” *Foreign Affairs*, November 30, 2023, <https://n9.cl/t6ix3>; Juliet Lee and Susan A. Thornton, “De-Escalating Tension and Restoring Reassurances across the Taiwan Strait,” *NCAFP*, June 2023, <https://n9.cl/h28bxr>.

美方安全的不可切割性，自 2022 年以降，中國官方發言與眾多中國學者開始抨擊美國正掏空或虛空化「一中政策」，暗示美方在兩岸和平統一的態度上已產生變化。¹⁴之後，中國更開始積極在公眾場合上詢問與確認美方對兩岸和平統一之態度，形塑美方不願回應是否支持兩岸和平解決歧見的態勢，刻意不提美方「一中政策」中對於兩岸和平解決歧見的堅持，也忽略和平解決歧見的方式不是只有和平統一。

中方論述也利用美國學界對於建立美中「信度」(credibility)與「保證」等討論，挪用該等字眼強化美國正在掏空「一中政策」的論述。例如，中國《環球時報》表示美方「一中政策」的「信度」正在減弱，而恢復「信度」的方法之一即係公開支持中國和平統一。¹⁵中國更藉其外交與經濟影響力，散佈「一中原則」：世界上只有一個中國；中華人民共和國政府是代表全中國的合法政府；台灣是中國的一部分，不僅要求中方夥伴公開聲明接受「一中原則」，更試圖在國際間混淆「一中政策」與「一中原則」不同之內涵。

簡言之，中方近期多次要求美方公開支持兩岸和平統一的舉動，係一種刻意製造美方逾越「一中政策」假象後，順勢希冀美國調整其「一中政策」框架（支持兩岸和平統一）的戰略性行為。

參、美國並無改變對兩岸和平統一之態度

一、美國「一中政策」未對台灣主權採取任何立場

美方「一中政策」係由《台灣關係法》、《上海公報》、《中美建交公報》、《八一七公報》，與「六項保證」所指引，自 1970 年代晚期至今，致力維持台海區域「現狀」與穩定。¹⁶其關鍵內涵包括：未

¹⁴ 〈王毅向上海公報發表 50 周年紀念大會發表講話〉，《中華人民共和國外交部》，2022 年 2 月 28 日，<https://n9.cl/11sbx>；〈陳士良：掏空一個中國政策改變不了一個中國實質〉，《華夏經緯網》，2022 年 5 月 13 日，<https://rb.gy/nysb4l>；〈中評關注：學者熱議兩岸關係發展及影響因素〉，《中國評論通訊社》，2023 年 12 月 10 日，<https://reurl.cc/kOL6Xr>。

¹⁵ Yi Xin, "America is Losing Credibility on Its One-China Policy," *Global Times*, January 18, 2024, <https://www.globaltimes.cn/page/202401/1305663.shtml>.

¹⁶ "Taiwan: The Origins of the U.S. One-China Policy," *Congressional Research Service*, September 27,

「承認」(recognize) 台灣主權屬於中國；換言之，台灣主權問題未定，而兩岸分歧應和平解決，美國不僅不持立場，且反對任何單方面改變「現狀」(status quo)；不支持台灣獨立；堅守《台灣關係法》，提供台灣必要的防衛武器與服務，並表示任何企圖以非和平方式來決定台灣前途之舉，將被視為對西太平洋地區和平及安定的威脅，而為美國所嚴重關切。¹⁷

換言之，美台安全關係的深化，不僅符合《台灣關係法》之規範，也無踰越「一中政策」框架。更重要的是，美國的「一中政策」：未「承認」台灣主權屬於中國，與中國的「一中原則」：台灣是中國的一部分，在內涵上截然不同。美國學者海爾所謂之一中承諾，似乎就是一種混淆「一中政策」與「一中原則」的結果。¹⁸

二、美方從未「承認」台灣是中國的一部分

雖然美方「一中政策」中的《上海公報》表示，美國「認知」(acknowledge) 到中國宣稱台海兩邊的中國人都認為只有一個中國，台灣是中國一部分的立場，而美國國務院官網上美台關係的「事實清單」(fact sheet) 也清楚表明不支持台灣獨立，但美方從未「承認」(recognize) 台灣是中國的一部分。

更重要的是，隨著中國近年來蓄意曲解與擴大解釋聯合國大會第 2758 號決議，打壓台灣的國際處境，美國國務院主管東亞事務的亞太助卿康達 (Daniel Kritenbrink) 與美國在台協會主席羅森伯格 (Laura Rosenberger) 近期公開表示聯合國 2758 號決議僅處理中國代表權問題，並無對台灣的地位做出決定，也未排除其他國家與台灣建立外交關係，或排除台灣有意義的參與聯合國體系，更不等同於

2023, <https://crsreports.congress.gov/product/pdf/IF/IF12503/1>.

¹⁷ “U.S. Relations With Taiwan,” U.S. Department of State, May 28, 2022, <https://reurl.cc/Vz598A>.

¹⁸ 美國沒有一中承諾，僅有一中政策。Paul Heer, “Has Washington’s Policy Toward Taiwan Crossed the Rubicon?” *The National Interest*, December 10, 2021, <https://nationalinterest.org/feature/has-washington%E2%80%99s-policy-toward-taiwan-crossed-rubicon-197877>.

中國對台灣的立場。¹⁹美方的發言不僅再次強調「一中政策」及聯合國 2758 號決議不同於中國的「一中原則」，也彰顯台灣主權不隸屬中國的「現狀」。

三、兩岸分歧應和平解決不等同於兩岸和平統一

依據美方「一中政策」的框架，美國不需回答是否支持兩岸和平統一的假設性問題，因美國不僅不「承認」台灣主權屬於中國，對台灣主權不持立場，反對任何單方片面改變「現狀」，且兩岸分歧應和平解決的方式並不僅包含兩岸和平統一的單一選項。反之，若美國順應中國，公開支持兩岸和平統一，這不僅逾越「一中政策」的框架，也大幅限縮兩岸分歧應和平解決的選項空間。

肆、美台民意呼應「一中政策」的維持「現狀」

一、美國民意呼應「一中政策」反對兩岸片面改變「現狀」

觀察美國國內民調可發現兩岸維持「現狀」最符合美國利益。首先，美國民眾對中國的好感度自 1979 年的 64%，下降至 2023 年 15% 的歷史最低點（圖 1）。美國「芝加哥全球事務委員會」（Chicago Council on Global Affairs）發現，截至 2023 年，58% 的美國民眾視中國的發展對美國造成關鍵威脅。²⁰該比例係自 1990 年至今，美國民眾視中國為威脅的最高比例，而其政黨分布更顯示這是跨黨派的共識。²¹

¹⁹ “AIT Chair Disappointed by U.N.-resolution Distortion in Nauru Move,” *Focus Taiwan*, January 16, 2024, <https://focustaiwan.tw/politics/202401160005>; *The House Foreign Affairs Committee*, “From 1979-2024: Evaluating the Taiwan Relations Act and Assessing the Future of US-Taiwan Relations,” *YouTube*, May 2, 2024, <https://shorturl.at/kTVY9>.

²⁰ Craig Kafura, “Americans Feel More Threat from China Now Than in past Three Decades,” *Chicago Council on Global Affairs*, November 12, 2023, <https://reurl.cc/gGzdZR>.

²¹ *Ibid.*

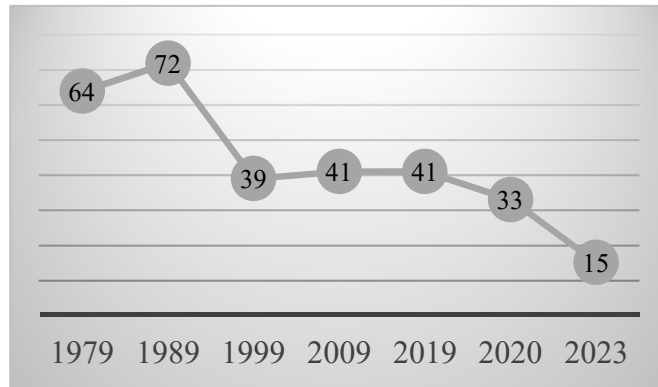


圖 1、美國民眾對中國的好感度變化，1979-2023 (%)

資料來源：Megan Brennan, “Record-Low 15% of Americans View China Favorably,” *Gallup*, March 7, 2023, <https://shorturl.at/swC24>。

民調也發現，65%的美國民眾認為美台關係發展有助強化美國國家安全，而其中政黨的分布為 65%共和黨、71%民主黨與 62%獨立政黨傾向的民眾（圖 2）。該民調更指出，假設中國進犯台灣，50%的民眾支持美國海軍突破中國對台的封鎖、62%的民眾支持美方提供台灣武器與國防援助、75%的民眾支持美國對中國進行經濟與外交制裁。²² 換言之，美國民意支持「一中政策」強調的兩岸「現狀」，且反對任何單方片面改變「現狀」。

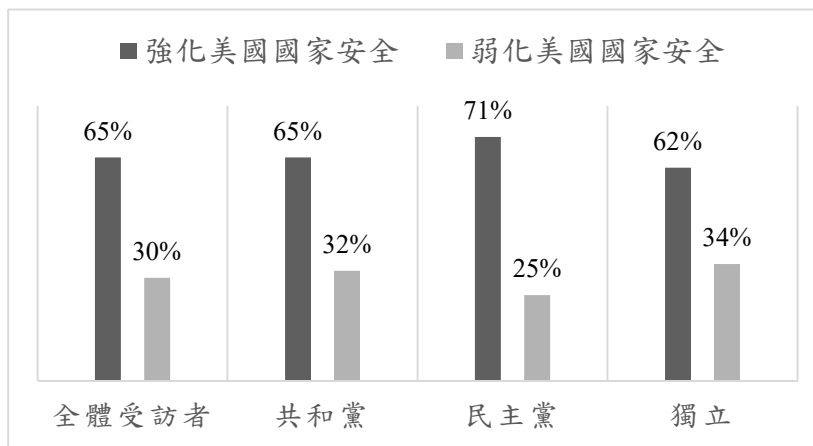


圖 2、美台關係發展係強化或弱化美國的國家安全？（2023）

資料來源：Craig Kafura, “Two-Thirds of Americans Think US-Taiwan Relations Bolster US Security,” *Chicago Council on Global Affairs*, September 7-18, 2023, <https://shorturl.at/hlGUZ>。

²² Craig Kafura, “Two-Thirds of Americans Think US-Taiwan Relations Bolster US Security,” *Chicago Council on Global Affairs*, September 7-18, 2023, <https://shorturl.at/fjyG1>.

二、台灣對中國的認知與主流民意也支持維持「現狀」

在台灣方面，中國長久以來的修正主義行為與專制讓平均 63% 的台灣民眾對中國政府與政權持負面看法。²³台灣民眾對中國政府持負面評價的趨勢也反應在國人身分認同的調查之中。依據國立政治大學選舉研究中心長期追蹤，我國台灣人身分的認同比例自 1992 年的 17% 上升至 2023 年的 61.7%，而中國人身分的認同比例則從 1992 年的 25%，下降至 2023 年的 2.4%（圖 3）。認為自己是台灣人也是中國人的比例亦呈下降趨勢，從 1992 年的 46% 下行至 2023 年的 32%（圖 3）。

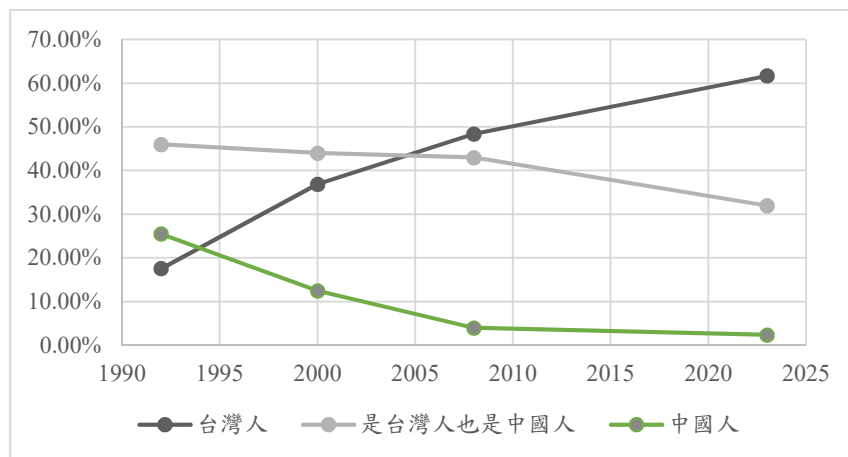


圖 3、台灣民眾台灣人/中國人認同趨勢（1992 ~2023）

資料來源：〈台灣民眾台灣人/中國人認同趨勢分佈 1992 年 06 月~2023 年 12 月〉，《國立政治大學選舉研究中心》，2024 年 2 月 22 日，<https://shorturl.at/covB5>。

依據國防安全研究院的「台灣國防安全民意調查」，兩岸統一或台灣獨立並非台灣民眾的主要偏好（圖 4）。「維持現狀」才是我國主要之民意，而且近年來該趨勢已發展成「永遠維持現狀」（圖 4）。以 2024 年第一季的數據觀察台灣民眾的統獨立場，「永遠維持現狀」為多數偏好，占 30.9%，其次為「維持現狀，看情形再決定獨立或統一」，占 26.9%，而第三大偏好為「維持現狀，以後走向獨立」，占

²³ Shelley Rigger et al., “Why is unification so unpopular in Taiwan? It’s the PRC political system, not just culture,” *Brookings*, February 7, 2022, <https://shorturl.at/aknLQ>.

24.6% (圖 4)。這三大民意偏好中，「維持現狀，看情形再決定獨立或統一」與「維持現狀，以後走向獨立」的民意僅相差約 2 個百分點。若引用學者班森 (Brett V. Benson) 與牛銘實 (Emerson S. Niou) 的研究：1996 年至 2000 年的台灣民調顯示，在和平可以確保的條件下，平均 58% 的民眾會同意獨立，約 25% 的民眾不同意，吾人可知「維持現狀，看情形再決定獨立或統一」的變數係平和是否可以維持。²⁴若依照美國「一中政策」和平解決兩岸歧見的條件，在得以保持和平下，多數台灣民眾或會同意獨立。然以當前的台海局勢來看，多數民眾還是偏向兩岸分離且互不隸屬的「現狀」。

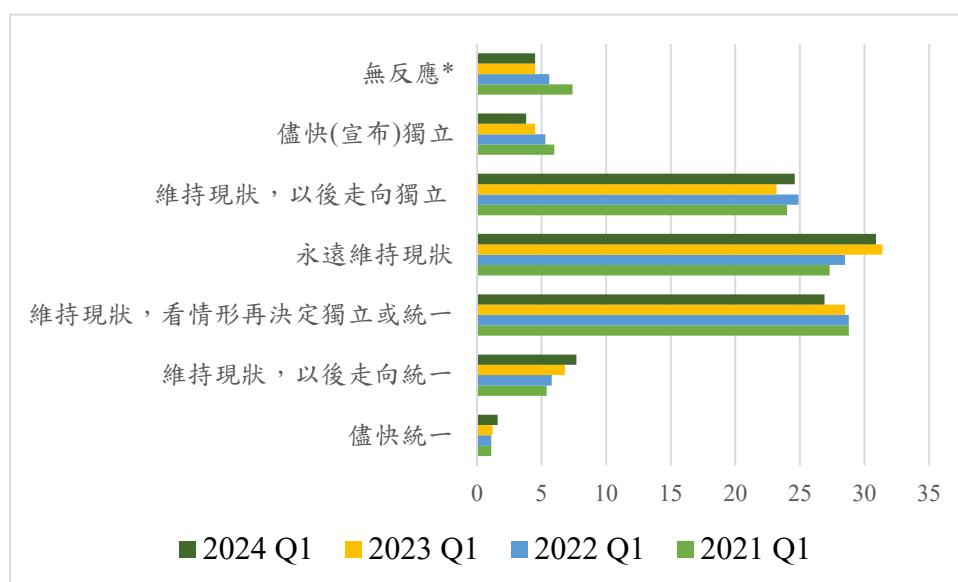


圖 4：台灣民眾統獨立場調查 (2021-2024)

資料來源：作者整理自「台灣國防安全民意調查」，參閱〈國防安全民意調查〉，《財團法人國防安全研究院》，2024 年，<https://indsr.org.tw/safetyInvestigation?uid=45>。

伍、結語

隨著美國總統大選的靠近，美方對兩岸和平統一之態度預計將被中方不斷提問。而中方操作混淆「一中政策」與「一中原則」的認知手段也將持續強化，刻意散佈美國改變「一中政策」，挑戰一中

²⁴ Brett V. Benson & Emerson M. S. Niou, "Public Opinion, Foreign Policy, and the Security Balance in the Taiwan Strait," *Security Studies*, Vol. 14 No. 2 (2005), pp. 274-289.

「現況」的言論，並挪用美方學者提倡建立「信度」與「保證」等字眼來強化其「一中政策」被掏空的論述。事實上，美方「一中政策」從未「承認」台灣是中國的一部分；也未對台灣主權採取任何立場；而兩岸分歧應和平解決不等同於兩岸和平統一。換言之，美國對兩岸和平統一之態度並未改變，也無需回應中方的建議，落入破壞「一中政策」框架的圈套。

本文最後認為，鑑於美方「一中政策」在設計上的彈性空間，中方若持續利用美國「一中政策」的名稱運作混淆視聽的認知手段，美方未來或不排除讓「一中政策」的概括名稱回歸其實質內容的稱號：例如改稱為「兩岸政策」（cross-strait policy），杜絕國際容易混淆「一中政策」與「一中原則」的現象。

本文作者楊一達為國立政治大學外交學系博士，現為財團法人國防安全研究院國家安全研究所助理研究員。主要研究領域為：國際關係、國際安全、科技與地緣政治、中國的對外援助、中國與南方世界。

Is the US Attitude Towards Peaceful Reunification Across the Taiwan Strait Changing?

Domingo I-Kwei Yang

Division of National Security Research

Abstract

The attitude towards peaceful reunification across the Taiwan Strait of the United States has recently attracted attention due to China's deliberate manipulation. In this context, this article attempts to explore the background reasons for China's operations and whether the attitude of the United States toward peaceful reunification has changed. The author first outlines the reasons why China has begun to pay attention to the US attitude towards peaceful reunification, and based on the content of the US "One China Policy," explores whether the US attitude has changed. The study found that China's recent active questioning of the attitude toward peaceful cross-strait reunification of the United States is a countermeasure in response to the strengthening of U.S.-Taiwan relations and the changing U.S. perception of China. By questioning whether the US has changed its "one-China policy," China is attempting to demand US support for peaceful reunification. However, pursuant to the "one-China policy", the United States has not taken a position vis a vis Taiwan's sovereignty; it has never "recognized" that Taiwan is part of China; and advocating that cross-strait differences should be resolved peacefully is not equivalent to peaceful cross-strait reunification. The author also found that the maintenance of the "status quo" emphasized in the US "One China Policy" framework is still aligned with the best interests of the United States and Taiwan and is consistent with public opinion. In other words, the United

States' attitude toward peaceful cross-strait reunification has not changed.

Keywords: US, Taiwan, one China policy, peaceful reunification