

นโยบายจีนเดียว (One-China Policy) ในความสัมพันธ์จีน-สหรัฐฯ

พันโทหญิง ประวีณา กลิ่นศรีสุข
กรมข่าวทหาร กองบัญชาการกองทัพไทย

นโยบายจีนเดียวเป็นรากฐานของความสัมพันธ์ระหว่างจีน-สหรัฐฯ เนื่องจากเป็นจุดยืนที่จีนยืนต่อนานาชาติ ซึ่งประสงค์จะเริ่มต้นสถาปนาความสัมพันธ์กับจีน กระนั้นขณะที่รัฐบาลสหรัฐฯ ยอมรับว่ารัฐบาลจีนเป็นรัฐบาลที่ถูกต้องตามกฎหมายเพียงรัฐบาลเดียวของจีน รัฐบาลสหรัฐฯ กลับไม่ยอมรับการกล่าวอ้างของจีนว่า ไต้หวันเป็นส่วนหนึ่งของจีน และยังคงรักษาความสัมพันธ์กับฝ่ายบริหารของไต้หวัน แม้อยู่ในรูปแบบที่ไม่เป็นทางการ รัฐบาลสหรัฐฯ ไม่สนับสนุนการประกาศเอกราชของไต้หวัน แต่ก็ให้การสนับสนุนทางยุทธศาสตร์เพื่อสร้างความแข็งแกร่งทางทหารแก่ไต้หวันเพื่อต่อต้านการรุกรานของจีน แนวทางการดำเนินนโยบายในลักษณะดังกล่าวของรัฐบาลสหรัฐฯ จึงถือเป็น “ความคลุมเครือทางยุทธศาสตร์” (Strategic Ambiguity) โดยมีเป้าหมายเพื่อรักษาสันติภาพระหว่างจีนกับไต้หวัน

การสนทนาทางโทรศัพท์ระหว่างนาย Donald Trump ว่าที่ ประธานาธิบดีสหรัฐฯ กับนางสาว Tsai Ing-Wen ผู้นำฝ่ายบริหารของไต้หวัน เมื่อ ๒ ธันวาคม ๒๕๕๙ เป็นความเคลื่อนไหวที่ได้รับการจับตาด้วยความกังวลจากหลายฝ่ายที่เกรงว่า จีนอาจประเมินว่าเป็นการกระทำที่สร้างการเปลี่ยนแปลงของ “ดุลอำนาจ” (Balance of Power) ในความสัมพันธ์จีน-สหรัฐฯ-ไต้หวัน ในลักษณะที่สหรัฐฯ เอียงข้างเข้าหาไต้หวัน โดยการสนับสนุนนางสาว Tsai ที่มีแนวทางแข็งกร้าวต่อจีน กล่าวอีกนัยหนึ่ง การสนทนาดังกล่าวอาจส่งผลกระทบต่อความมั่นคงของรากฐานความสัมพันธ์จีน-สหรัฐฯ อันทำให้จีนทบทวนแนวทางการรวมชาติโดยสันติกับไต้หวัน อย่างไรก็ตาม ที่สุดแล้ว เมื่อ ๙ กุมภาพันธ์ ๒๕๖๐ นาย Donald Trump ยอมรับว่าจะยึดถือนโยบายจีนเดียวตามคำร้องขอของนาย Xi Jinping ประธานาธิบดีจีน ภายหลังจากได้สนทนาทางโทรศัพท์กับนาย Xi ซึ่งถ้อยคำประกาศดังกล่าวของนาย Trump ถือว่ามีความสำคัญมาก เพราะทำให้จีนยอมรับการดำเนินความสัมพันธ์กับสหรัฐฯ ต่อไป

เอกสารฉบับนี้จัดทำขึ้นเพื่อทำความเข้าใจความสำคัญของนโยบายจีนเดียวที่มีต่อความสัมพันธ์จีน-สหรัฐฯ โดยจะนำเสนอเป็น ๓ ส่วน ได้แก่

- ๑) พัฒนาการของนโยบายจีนเดียวแบ่งเป็นข้อตกลงระหว่างสหรัฐฯ กับจีน กับข้อตกลงระหว่างสหรัฐฯ กับไต้หวัน
- ๒) ความสำคัญของนโยบายจีนเดียว ทั้งต่อจีนและต่อสหรัฐฯ
- ๓) ประธานาธิบดี Donald Trump กับนโยบายจีนเดียว
- ๔) บทสรุป



๑. พัฒนาการของนโยบายจีนเดียว

จีนและสหรัฐฯ ประกาศเริ่มความสัมพันธ์อย่างเป็นทางการเป็นครั้งแรก เมื่อ ๑๕ ธันวาคม ๒๕๒๑^๑ โดยเป็นความสัมพันธ์ที่อยู่บนพื้นฐานของนโยบายจีนเดียว หรือ One-China Policy เนื่องจากจีนยืนยันว่าประเทศที่จะมีความสัมพันธ์ทางการทูตอย่างเป็นทางการกับจีน ต้องเลือกเพียงจีนเดียว ไม่สามารถมี

^๑ Office of the Historian, Bureau of Public Affairs, United States Department of State, “China Policy,” Accessed on February ๒๑, ๒๐๑๗.

ความสัมพันธ์ได้ทั้งสาธารณรัฐประชาชนจีน (People’s Republic of China–PRC) หรือจีนแผ่นดินใหญ่ และสาธารณรัฐจีน (Republic of China–ROC) หรือไต้หวันสหรัฐฯ จึงเลือกที่จะยอมรับรัฐบาลสาธารณรัฐประชาชนจีนเป็นรัฐบาลเดียวของจีน และยุติความสัมพันธ์ทางการทูต แม้ยังคงรักษาความสัมพันธ์อย่างไม่เป็นทางการกับไต้หวันกล่าวอีกนัยหนึ่ง หัวใจของนโยบายจีนเดียวคือ สหรัฐฯ จะไม่ดำเนินนโยบายสองจีน (Two-China Policy)^๒

นโยบายจีนเดียว ซึ่งเป็นรากฐานของความสัมพันธ์จีน-สหรัฐฯ และส่งผลกระทบต่อการดำเนินความสัมพันธ์สหรัฐฯ-ไต้หวันประกอบด้วยกลุ่มของข้อตกลงและแถลงการณ์ที่สหรัฐฯ ลงนามกับจีนและไต้หวัน โดยในส่วนของสหรัฐฯ ลงนามกับจีนที่สำคัญคือ แถลงการณ์ร่วม ๓ ฉบับ (Three Joint Communiques) ประกอบด้วย แถลงการณ์เซี่ยงไฮ้ (Shanghai Communique) แถลงการณ์ร่วมเรื่องการจัดตั้งความสัมพันธ์ทางการทูต (Joint Communique on the Establishment of Diplomatic Relations) และแถลงการณ์ ๑๗ สิงหาคม (August 17 Communique) และส่วนที่สหรัฐฯ ลงนามกับไต้หวัน ประกอบด้วย พระราชบัญญัติความสัมพันธ์ไต้หวัน (Taiwan Relations Act-TRA) และหลักประกัน ๖ ประการ (Six Assurances)^๓ ดังนี้

๑.๑ ข้อตกลงและแถลงการณ์ที่สหรัฐฯ ลงนามกับจีน

๑.๑.๑ แถลงการณ์เซี่ยงไฮ้ (Shanghai Communique) พ.ศ.๒๕๑๕

๑.๑.๑.๑ สหรัฐฯ เริ่มดำเนินการเจรจาโดยตรงกับจีน ภายหลังจากจีนประสบความสำเร็จในการทดลองนิวเคลียร์ เมื่อปี ๒๕๐๗ อันส่งผลทำให้จีนมีสถานะเป็นมหาอำนาจนิวเคลียร์ (Nuclear Power) พร้อมกับที่จีนเริ่มขยายบทบาทในประเทศกำลังพัฒนา โดยเมื่อกรกฎาคม ๒๕๑๔ นาย Henry Kissinger ที่ปรึกษาด้านความมั่นคงแห่งชาติ เดินทางเยือนกรุงปักกิ่งอย่างลับๆ เพื่อหาช่องทางในการเจรจากับจีน ต่อมา เมื่อกุมภาพันธ์ ๒๕๑๕ นาย Richard Nixon ประธานาธิบดีสหรัฐฯ จึงได้เดินทางเยือนจีน และลงนามในแถลงการณ์ร่วมระหว่างสหรัฐฯ กับสาธารณรัฐประชาชนจีน (The Joint Communique of the United States of America and the People’s Republic of China) หรือที่เป็นที่รู้จักในชื่อแถลงการณ์เซี่ยงไฮ้ (Shanghai Communique) เมื่อ ๒๘ กุมภาพันธ์ ๒๕๑๕



๑.๑.๑.๒ แถลงการณ์ดังกล่าวเป็นเอกสารทางการทูตฉบับแรกที่ทั้งจีนและสหรัฐฯ เห็นพ้องกันว่า การปรับความสัมพันธ์จีน-สหรัฐฯ ให้เป็นปกติ (Normalization) เป็นผลประโยชน์ร่วมของทุกชาติ และยังเห็นว่าไม่ควรมีประเทศใด “แสวงหาการครองความเป็นเจ้า (Hegemony) ในภูมิภาคเอเชีย-แปซิฟิก” สำหรับสถานะทางการเมืองของไต้หวัน สหรัฐฯ ยอมรับนโยบายจีนเดียว และตกลงจะลดการวางกำลังในไต้หวันลง สุดท้ายทั้งสองฝ่ายแสดงความหวังว่าจะมีการขยายการติดต่อทางเศรษฐกิจและวัฒนธรรม แม้ไม่ได้ระบุถึงแนวทางการดำเนินการที่เป็นรูปธรรม^๔

^๒ Richard C. Bush, “An open letter to Donald Trump on the One-China Policy,” Brookings Institute. December ๑๓, ๒๐๑๖. ทั้งนี้ ไม่มีประเทศใดที่มีความสัมพันธ์ทางการทูตกับทั้งจีนและไต้หวัน

^๓ Jeremy Maxie, “Trump Moderates Asia Stance – But Don’t Exhale Yet,” Forbes. February ๑๓, ๒๐๑๗.

^๔ “Shanghai Communique,” Wikipedia, accessed on February ๒๐, ๒๐๑๗.

๑.๑.๒ แถลงการณ์ร่วมเรื่องการจัดตั้งความสัมพันธ์ทางการทูต (Joint Communiqué on the Establishment of Diplomatic Relations) พ.ศ.๒๕๒๒



แถลงการณ์ร่วมจีน-สหรัฐฯ ที่ได้รับการลงนาม เมื่อ ๑ มกราคม ๒๕๒๒ถือเป็นการประกาศการเริ่มต้นความสัมพันธ์อย่างเป็นทางการเป็นครั้งแรกโดยในทางปฏิบัติ รัฐบาลสหรัฐฯ ภายใต้ประธานาธิบดี Jimmy Carter รับรองว่ารัฐบาลสาธารณรัฐประชาชนจีน เป็น “รัฐบาลอย่างเป็นทางการเดียวของจีน” (The Sole Legal Government of China) พร้อมกันนั้น สหรัฐฯ ประกาศจะยุติความสัมพันธ์ทางการเมืองอย่างเป็นทางการกับไต้หวัน ขณะที่ยังคงรักษาความสัมพันธ์ทางเศรษฐกิจและวัฒนธรรม นอกจากนี้ ทั้งสองฝ่ายยังยืนยันถึงเจตนาที่ว่าจะลดความเสี่ยงของความขัดแย้งระหว่างประเทศ รวมทั้งหลีกเลี่ยงการครองความเป็นเจ้า (Hegemony) ของประเทศใด ๆ ในภูมิภาคเอเชีย-แปซิฟิก^๕

๑.๑.๓ แถลงการณ์ ๑๗ สิงหาคม (August 17 Communiqué) พ.ศ.๒๕๒๕

๑.๑.๓.๑ เมื่อ ๑๗ สิงหาคม ๒๕๒๕ สหรัฐฯ และจีนลงนามในแถลงการณ์ร่วม สหรัฐฯ-จีน เรื่องการขายยุทโธปกรณ์ของสหรัฐฯ แก่ไต้หวัน (The United States-China Joint Communiqué on United States Arms Sales to Taiwan) หรือที่เป็นที่รู้จักในชื่อ แถลงการณ์ ๑๗ สิงหาคม (August 17 Communiqué) ซึ่งมีใจความสำคัญอยู่ที่ สหรัฐฯ ประกาศเจตนาจะลดจำนวนยุทโธปกรณ์ที่ขายให้ไต้หวัน แต่ไม่ได้กำหนดกรอบเวลาในการดำเนินการ พร้อมกันนั้น สหรัฐฯ ยังยืนยันว่าไม่มีความประสงค์จะดำเนิน “นโยบายสองจีน” (Two Chinas) หรือ “หนึ่งจีน หนึ่งไต้หวัน” (One China, One Taiwan)^๖

๑.๑.๓.๒ แถลงการณ์ดังกล่าวเป็นความพยายามจัดการกับประเด็นการขายยุทโธปกรณ์ของสหรัฐฯ ให้ไต้หวัน เพื่อป้องกันไม่ให้เกิดผลกระทบต่อความสัมพันธ์ระหว่างสหรัฐฯ กับจีน โดยขณะที่รัฐบาลสหรัฐฯ ภายใต้ประธานาธิบดี Ronald Reagan เห็นว่า สหรัฐฯ ไม่ควรยุติการขายยุทโธปกรณ์ให้ไต้หวัน รัฐบาลจีนยืนยันว่า การขายยุทโธปกรณ์แก่ไต้หวันเป็นการละเมิดอธิปไตยของจีนอันเป็นเหตุควรให้จีนลดระดับความสัมพันธ์กับสหรัฐฯ ยิ่งไปกว่านั้น รัฐบาลจีนยังมองว่าพระราชบัญญัติความสัมพันธ์ไต้หวัน ที่สหรัฐฯ ร่วมลงนามกับไต้หวันเมื่อพฤษภาคม ๒๕๒๒ ซึ่งระบุให้สหรัฐฯ คงความต่อเนื่องในการขายยุทโธปกรณ์แก่ไต้หวัน เป็นการท้าทายโดยตรงต่อแถลงการณ์การปรับความสัมพันธ์ จีน-สหรัฐฯ สู่ระดับปกติ^๗

๑.๒ ข้อตกลงและแถลงการณ์ที่สหรัฐฯ ลงนามกับไต้หวัน

๑.๒.๑ พระราชบัญญัติความสัมพันธ์ไต้หวัน (Taiwan Relations Act-TRA) พ.ศ.๒๕๒๒

สี่เดือนภายหลังรัฐบาลสหรัฐฯ เริ่มสถาปนาความสัมพันธ์กับจีนอย่างเป็นทางการ เมื่อ ๑๒ เมษายน ๒๕๒๒ รัฐสภาสหรัฐฯ ให้ความเห็นชอบพระราชบัญญัติความสัมพันธ์ไต้หวัน (Taiwan Relations Act) ซึ่งมีใจความสำคัญ คือ การอนุมัติจัดตั้ง American Institute in Taiwan (AIT) เพื่อเป็นกลไกในการดำเนินความสัมพันธ์อย่างไม่เป็นทางการระหว่าง สหรัฐฯ-ไต้หวัน ภายหลังจากสหรัฐฯ ยุติความสัมพันธ์ทางการทูต

^๕ “Joint Communiqué on the Establishment of Diplomatic Relations,” Wikipedia, accessed on February ๒๐, ๒๐๑๗.

^๖ Bonnie S. Glaser and Michael J. Green, “What is the U.S. “One China” Policy, and why does it matter?,” Center for Strategic and International Studies (CSIS), January ๑๓, ๒๐๑๗.

^๗ Office of the Historian, Bureau of Public Affairs, United States Department of State, “The August ๑๗, ๑๙๗๒ U.S.-China Communiqué on Arms Sales to Taiwan,” Accessed on February ๒๑, ๒๐๑๗.

กับไต้หวัน^๘ นอกจากนี้ ในส่วนที่เกี่ยวกับความมั่นคง พระราชบัญญัติดังกล่าว กำหนดว่าหากมีการประเมินว่า ไต้หวันจะตกอยู่ในอันตรายจากภัยคุกคามทางทหาร หรือมีความพยายามใด ๆ ที่จะบ่อนทำลายระบบ เศรษฐกิจและสังคมของไต้หวัน ประธานาธิบดีสหรัฐฯ ต้องแจ้งต่อรัฐสภาใน “ทันที” (promptly) และให้ ทหารกับรัฐสภาเพื่อหามาตรการที่เหมาะสมต่อไป^๙ น่าสังเกตว่า การรายงานต่อรัฐสภาเป็นสิ่งเดียวที่รัฐบาล สหรัฐฯ ต้องกระทำ และรัฐบาลสหรัฐฯ ไม่มีอำนาจนอกเหนือจากนี้ ซึ่งด้วยการกำหนดเนื้อหาครอบคลุม ๓ ด้าน สำคัญ ได้แก่ ความมั่นคงของไต้หวัน กรอบโครงสร้าง (Framework) ของความสัมพันธ์ในอนาคต และการ ควบคุมกำกับดูแลของรัฐสภาสหรัฐฯ รัฐบาลสหรัฐฯ ได้ใช้พระราชบัญญัติดังกล่าวเป็นเครื่องมือในการปกป้อง ผลประโยชน์ทั้งด้านความมั่นคงและการค้าของสหรัฐฯ ในไต้หวันมาเป็นระยะเวลาถึง ๓๘ ปี

๑.๒.๒ หลักประกัน ๖ ประการ (Six Assurances) พ.ศ.๒๕๒๕

๑.๒.๒.๑ ในห้วง พ.ศ.๒๕๒๕ ขณะที่สหรัฐฯ และจีนดำเนินการเจรจาเพื่อจัดทำ แถลงการณ์ร่วมสหรัฐฯ-จีน เรื่องการขายยุทโธปกรณ์ของสหรัฐฯ แก่ไต้หวัน (The United States–China Joint Communique on United States Arms Sales to Taiwan) ในอีกด้านหนึ่ง ประธานาธิบดี Ronald Reagan ของสหรัฐฯ พยายามสร้างความมั่นใจแก่ไต้หวันถึงการปกป้องของสหรัฐฯ ด้วยการสั่งการให้นาย James Lilley ผู้อำนวยการสถาบันอเมริกาในไต้หวัน (American Institute in Taiwan : AIT) เป็นผู้แทน ประธานาธิบดีแถลงด้วยวาจาต่อประธานาธิบดี Chiang Ching-kuo แห่งไต้หวัน เมื่อ ๑๔ กรกฎาคม ๒๕๒๕ ถึง “หลักประกัน ๖ ประการ” (Six Assurances) ของนโยบายสหรัฐฯต่อไต้หวัน ดังนี้^{๑๐}

- ๑) ไม่ตกลงจะกำหนดเวลาการยุติการขายยุทโธปกรณ์ต่อไต้หวัน
- ๒) ไม่ตกลงจะปรึกษาหารือกับจีนล่วงหน้า ก่อนขายยุทโธปกรณ์แก่ไต้หวัน
- ๓) จะไม่แสดงบทบาทใกล้เคียงระหว่างจีนและไต้หวัน
- ๔) จะไม่ทำการเปลี่ยนแปลง

พระราชบัญญัติความสัมพันธ์ไต้หวัน

- ๕) จะไม่ทำการเปลี่ยนแปลงจุดยืนที่เกี่ยวข้องกับอธิปไตยเหนือไต้หวัน
- ๖) จะไม่ทำการกดดันไต้หวันให้ร่วมเจรจากับจีน

๑.๒.๒.๒ เมื่อปลายกรกฎาคม ๒๕๒๕ ประธานาธิบดี Reagan จึงได้แจ้งต่อรัฐสภาถึง “หลักประกัน ๖ ประการ” ดังกล่าว^{๑๑} นอกจากนี้ ประธานาธิบดี Reagan ยังจัดทำบันทึกลับ (Secret Memorandum) สั่งการต่อสภาความมั่นคงแห่งชาติ (National Security Council-NSC) เมื่อกรกฎาคม ๒๕๒๕ ระบุ ให้การลดจำนวนยุทโธปกรณ์ที่จะขายต่อไต้หวันอยู่บนเงื่อนไขว่า จีนจะต้องยึดมั่นในแนวทางสันติในการแก้ไข

^๘ Richard C. Bush, “Thoughts on the Taiwan Relations Act,” The Brookings Institute, April ๒๑, ๒๐๐๙.

^๙ Bonnie S. Glaser and Michael J. Green, “What is the U.S. “One China” Policy, and why does it matter?,” Center for Strategic and International Studies (CSIS), January ๑๓, ๒๐๑๗.

^{๑๐} Ching Chang and Yujane Chen, “Re-examining the US “Six Assurances” to Taiwan,” SSRN, July ๓๐, ๒๐๑๒ and Bonnie S. Glaser and Michael J. Green, “What is the U.S. “One China” Policy, and why does it matter?,” Center for Strategic and International Studies (CSIS), January ๑๓, ๒๐๑๗. อย่างไรก็ตาม ประธานาธิบดี Reagan ไม่ได้ลงนามใน “หลักประกัน ๖ ประการ” ที่ส่งมอบให้แก่ประธานาธิบดี Chiang Ching-kuo

^{๑๑} “The “Six Assurances” to Taiwan,” Taiwan Document Project, July ๑๙๘๒.

ปัญหาความแตกต่างในช่องแคบไต้หวัน โดย “จำนวนและคุณภาพ (Quantity and Quality) ของยุทธโธปกรณ์จะได้รับการพิจารณาจากเงื่อนไขระดับภัยคุกคามที่จีนมีต่อไต้หวันเท่านั้น”^{๑๒}

๒. นัยสำคัญของนโยบายจีนเดียว

๒.๑ จีนกับนโยบายจีนเดียว

๒.๑.๑ ในทัศนะของจีน นโยบายจีนเดียวเป็นเงื่อนไขพื้นฐานของความสัมพันธ์ระหว่างจีนกับสหรัฐฯ เพราะด้วยการยอมรับของรัฐบาลสหรัฐฯ ในนโยบายจีนเดียว จึงทำให้รัฐบาลจีนตกลงเริ่มต้นสถาปนาความสัมพันธ์กับสหรัฐฯ เป็นครั้งแรกเมื่อปี ๒๕๒๒ และตลอดห้วง ๓๘ ปีที่ผ่านมา รัฐบาลจีนยืนกรานมาโดยตลอดถึงความจำเป็นของนโยบายจีนเดียวต่อความสัมพันธ์ทวิภาคีจีน-สหรัฐฯ ล่าสุด เมื่อมกราคม ๒๕๖๐ กระทรวงการต่างประเทศจีนชี้แจงเกี่ยวกับความสำคัญของนโยบายจีนเดียว ดังนี้ “คำถ้อยแถลงของประธานาธิบดีโอบามาและบุรณภาพทางดินแดนของจีน อีกทั้งเกี่ยวข้องกับผลประโยชน์หลักของเรา” และ “การยึดมั่นในหลักการจีนเดียวเป็นรากฐานทางการเมืองของการพัฒนาความสัมพันธ์จีน-สหรัฐฯ หากรากฐานนี้ถูกสั่นคลอนและทำให้อ่อนแอลง จะทำให้ทั้งสองประเทศไม่มีหนทางที่จะขยายความสัมพันธ์และความร่วมมือในสาขาที่สำคัญอย่างสมบูรณ์และมั่นคง”^{๑๓} ด้วยเหตุนี้ หากรัฐบาลสหรัฐฯ ประกาศไม่ยึดมั่นในนโยบายจีนเดียว เชื่อว่าความสัมพันธ์ระหว่างสองประเทศจะต้องประสบกับภาวะชะงักงันเป็นอย่างน้อย และหากไม่ได้รับการจัดการแก้ไขอย่างเหมาะสม ความเสียหายอาจรุนแรงถึงขั้นการยุติความสัมพันธ์

๒.๑.๒ รัฐบาลจีนมีจุดยืนว่า ไต้หวันเป็นส่วนหนึ่งของจีน และไม่อาจแบ่งแยกจากจีนได้ เพราะถือเป็นบุรณภาพแห่งดินแดนของจีน โดยจีนมีนโยบายพื้นฐานในการแก้ไขความขัดแย้งกับไต้หวันอย่างสันติ กระนั้นก็ไม่เคยประกาศยกเลิกการอ้างสิทธิ์ในการใช้กำลังทหาร (Use of Force) ต่อไต้หวัน กองทัพปลดปล่อยประชาชนจีนพยายามเสริมสร้างขีดความสามารถทางการรบ เพื่อเตรียมความพร้อมหากเกิดสงครามกับไต้หวัน และยังเพื่อเป็นการป้องปรามไม่ให้ไต้หวันประกาศเอกราชจากจีน^{๑๔} ซึ่งเมื่อ ๑๔ มีนาคม ๒๕๔๘ ทางการเงินออกกฎหมายต่อต้านการแบ่งแยกประเทศ (Anti-Secession Law)^{๑๕} ระบุถึงเงื่อนไข ๓ ประการที่จะให้ความชอบธรรมแก่จีนในการใช้มาตรการที่ไม่ใช่สันติและมาตรการอื่นที่จำเป็นเพื่อปกป้องอธิปไตยและบุรณภาพแห่งดินแดนของจีน ได้แก่ ๑) กองกำลังทหารของไต้หวันทำการแยกดินแดนออกจากจีน ๒) เกิดเหตุการณ์สำคัญที่ส่งผลให้ไต้หวันแยกดินแดนออกจากจีน และ ๓) ความเป็นไปได้ในการรวมชาติโดยสันติสิ้นสุดลงอย่างสิ้นเชิง ต่อมา เมื่อต้นกุมภาพันธ์ ๒๕๖๐ ภายหลังจากนาย Donald Trump เข้ารับ



^{๑๒} Lung-Chu Chen, “How President Reagan’s six assurances continue to shape US-Taiwan relation,” Oxford University Press, January ๑๖, ๒๐๑๗.

^{๑๓} Larry Ong, “What Trump reaffirming the ‘One China’ Policy means,” The Epoch Times, February ๑๐, ๒๐๑๗.

^{๑๔} Richard C. Bush, “An open letter to Donald Trump on the One-China Policy,” Brookings Institute. December ๑๓, ๒๐๑๖.

^{๑๕} “Text of China’s anti-secession law,” BBC News, March ๑๔, ๒๐๐๕. and Bonnie S. Glaser and Michael J. Green, “What is the U.S. ‘One China’ Policy, and why does it matter?,” Center for Strategic and International Studies (CSIS), January ๑๓, ๒๐๑๗.

เข้ารับตำแหน่งประธานาธิบดีสหรัฐฯ ปรากฏข่าวสารว่า ทางกรีนจะแก้ไขกฎหมายต่อต้านการแยกประเทศโดยเพิ่มเงื่อนไขในการใช้กำลังกับไต้หวัน^{๑๖} นอกเหนือจากการที่จีนพยายามใช้เครื่องมือทางกฎหมายในการสร้างความชอบธรรมสำหรับการใช้กำลังกับไต้หวัน การกระทำของจีนยังเพิ่มความแข็งแกร่งมากขึ้น ดังจะเห็นได้จากการที่จีนไม่เพียงประกาศการขายยุทโธปกรณ์ของสหรัฐฯ ให้แก่ไต้หวัน เมื่อ ปี ๒๕๕๓ แต่จีนยังดำเนินการคว่ำบาตรบริษัทที่เกี่ยวข้องกับการขายยุทโธปกรณ์ดังกล่าวด้วย^{๑๗} กล่าวได้ว่า ท่าทีของรัฐบาลจีนต่อไต้หวันดูเหมือนเพิ่มความแข็งแกร่งขึ้นตามลำดับ โดยเป้าหมายสำคัญคือ การลดอิทธิพลของสหรัฐฯ ที่มีต่อไต้หวัน ซึ่งอาจมีความเป็นไปได้ว่า ความมั่นใจของจีนในการแสดงออกถึงจุดยืนต่อไต้หวันและสหรัฐฯ รวมถึงภัยคุกคามทางทหารของจีนต่อไต้หวันที่เพิ่มมากขึ้น อาจเป็นผลสืบเนื่องจากความเข้มแข็งทางเศรษฐกิจของจีนที่เพิ่มสูงขึ้น

๒.๑.๓ ด้านความสัมพันธ์จีน-ไต้หวันตกต่ำลงอย่าง

ต่อเนื่องนับตั้งแต่นางสาว Tsai Ing-wen หัวหน้าพรรค Democratic Progressive Party (DPP) ชนะการเลือกตั้งผู้นำไต้หวัน เมื่อ ๑๖ มกราคม ๒๕๕๙ เนื่องจากนางสาว Tsai ไม่เคยให้การยอมรับ (ขณะเดียวกันก็ไม่เคยปฏิเสธ) “ฉันทามติ ๑๙๙๒” (1992 Consensus) ซึ่งมีสาระสำคัญคือ การยอมรับหลักการจีนเดียว (One China Principle)^{๑๘} ต่างกับนาย Ma Ying-jeou ผู้นำไต้หวันจากพรรค Kuomintang



รัฐบาลจีนยุติช่องทางการติดต่ออย่างเป็นทางการกับฝ่ายบริหารไต้หวัน และยังคงกดดันฝ่ายบริหารไต้หวันทั้งทางเศรษฐกิจ การเมืองและการทูต โดยด้านมาตรการด้านเศรษฐกิจ เช่น การไม่สนับสนุนให้นักท่องเที่ยวชาวจีนเดินทางไปไต้หวัน ดังจะเห็นว่า จำนวนชาวจีนที่เดินทางเข้าไต้หวันในห้วง ๓ เดือนแรกของปี ๒๕๖๐ ลดลงประมาณร้อยละ ๔๒ เมื่อเปรียบเทียบกับในห้วงเดียวกันของปี ๒๕๕๙ ขณะที่ด้านการทูต ในห้วงการบริหารของนางสาว Tsai มีประเทศที่ตัดความสัมพันธ์ทางการทูตกับไต้หวันและหันไปสถาปนาความสัมพันธ์กับจีนจำนวน ๒ ประเทศ ได้แก่ สาธารณรัฐประชาธิปไตยเซาตูเมและปรินซิปี (Sao Tome and Principe) เมื่อธันวาคม ๒๕๕๙ และปานามา เมื่อมิถุนายน ๒๕๖๐ ปัจจุบันคงเหลือประเทศที่ให้การยอมรับไต้หวันเพียง ๒๐ ประเทศ คาดว่า จะมีประเทศที่ตัดความสัมพันธ์กับไต้หวันและสถาปนาความสัมพันธ์กับจีนเพิ่มมากขึ้นในอนาคต เนื่องจากเล็งเห็นถึงผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจที่จะได้รับจากการมีความสัมพันธ์กับจีน นอกจากนี้ รัฐบาลจีนยังคงกดดันไต้หวันผ่านองค์กรระหว่างประเทศ ดังจะเห็นได้ว่า นับตั้งแต่ที่นางสาว Tsai ดำรงตำแหน่งผู้นำไต้หวัน เมื่อปี ๒๕๕๙ องค์กรการบินพลเรือนระหว่างประเทศ (International Civil Aviation Organization-ICAO) และองค์กรตำรวจอาชญากรรมสากล (International Criminal Police Organization-Interpol) ปฏิเสธคำขอ

^{๑๖} “China to amend “Anti-Secession Law” to target Taiwan: report,” The China Post, February ๘, ๒๐๑๗.

^{๑๗} John Hemming and Jake Ramsamugh, “A Taiwanese arms package could be used as leverage in the Korean crisis,” The National Interest, February ๘, ๒๐๑๗.

^{๑๘} “ฉันทามติ ๑๙๙๒ หรือ ๑๙๙๒ Consensus เป็นผลลัพธ์ของการประชุมระหว่างผู้แทนจีนและผู้แทนไต้หวัน เมื่อปี ๑๙๙๒ ที่ระบุถึงการยอมรับหลักการจีนเดียว (One China Principle) ซึ่งทั้งสองฝ่ายเห็นพ้องว่ามีจีนเพียงหนึ่งเดียว (One China) โดยทั้งจีนและไต้หวันเป็นจีนเดียวกัน อย่างไรก็ตาม ทั้งสองฝ่ายตกลงที่จะตีความหมายของจีนเดียวนั้นตามนิยาม (Definition) ของตนเองอนึ่ง ขณะที่พรรค Kuomintang ยอมรับฉันทามติ ๑๙๙๒ พรรค DPP มีจุดยืนปฏิเสธฉันทามติดังกล่าวอย่างต่อเนื่อง: “๑๙๙๒ Consensus,” Wikipedia, June ๑๗, ๒๐๑๗.

ของไต้หวันในการเข้าร่วมประชุมประจำปีขององค์การ และเมื่อปี ๒๕๖๐ World Health Assembly (WHA) ไม่ส่งหนังสือเชิญไต้หวันเข้าร่วมการประชุมประจำปี^{๑๙}

๒.๑.๔ รัฐบาลจีนเชื่อว่า แนวทางกดดันทั้งทางตรงและทางอ้อมจะส่งผลกระทบต่อ การสนับสนุนทางการเมืองของชาวไต้หวันต่อนางสาว Tsai โดยร้อยละของชาวไต้หวันที่ให้การยอมรับ นางสาวTsai มีจำนวนลดลงจากเกือบร้อยละ ๗๐ เมื่อมิถุนายน ๒๕๕๙ เหลือร้อยละ ๓๙.๔ เมื่อมิถุนายน ๒๕๖๐^{๒๐} อย่างไรก็ตาม จนถึงปัจจุบันกลับไม่ปรากฏสัญญาณการอ่อนข้อต่อรัฐบาลจีนของ นางสาวTsai นำสังเกตว่า แม่ไต้หวันถูกกดดันจาก จีน แต่เศรษฐกิจของไต้หวันกลับได้รับการคาดการณ์ว่าจะเจริญเติบโตถึงร้อยละ ๒ ใน ปี ๒๕๖๐ ซึ่งเป็นอัตราที่สูงที่สุดนับตั้งแต่ปี ๒๕๕๗^{๒๑} โดยปัจจัยกระตุ้นเศรษฐกิจที่สำคัญคือ การลงทุนจากต่างประเทศและการค้าระหว่าง ประเทศ สาเหตุที่นักลงทุนต่างชาติตัดสินใจเข้าลงทุนในไต้หวันเนื่องจากเชื่อว่า แม่ความสัมพันธ์จีน-ไต้หวันมีความ เย็นชา แต่ก็มีเสถียรภาพ (Frosty but Stable)^{๒๒} ส่วนชาวไต้หวันจำนวนมากไม่พอใจการบริหารงานของ นางสาว Tsai แต่ก็สนับสนุนให้นางสาว Tsai คงนโยบายรักษาสถานะเดิม หรือ Status Quo ในความสัมพันธ์กับจีน ดังจะเห็น ได้จากผลการสำรวจการสนับสนุนนโยบายไต้หวัน-จีนของนางสาว Tsai ปรากฏว่า ชาวไต้หวันร้อยละ ๖๓.๒ มีความพึงพอใจ ขณะที่ร้อยละ ๒๓.๑ ไม่พึงพอใจ และร้อยละ ๑๓.๙ ระบุว่า ไต้หวันไม่ควรยอมรับฉันทมติ ๑๙๙๒ แม้ได้รับการกดดันในระดับระหว่างประเทศ^{๒๓}

๒.๒ สหรัฐฯ กับนโยบายจีนเดียว

๒.๒.๑ จุดยืนของสหรัฐฯ ในประเด็นอธิปไตยของไต้หวันสอดคล้องกับนโยบายจีนเดียว กล่าวคือ ทั้งจีนและไต้หวันควรเห็นชอบในความตกลงที่สหรัฐฯ ทำกับแต่ละฝ่าย แม้ยังไม่สามารถทำความเข้าใจ กันในประเด็นที่เป็นปัญหาได้ และสหรัฐฯ ไม่เห็นชอบกับข้ออ้างของจีนในอธิปไตยเหนือไต้หวัน แต่ก็ไม่เห็นชอบ กับไต้หวันที่อ้างว่า ไต้หวันเป็นประเทศเอกราชและอธิปไตย ที่ผ่านมา รัฐบาลใหม่ของสหรัฐฯ ทุกรัฐบาลยืนยัน ความต่อเนื่องของนโยบายจีนเดียว ซึ่งเป็นนโยบายที่ได้รับการประเมินว่าทำให้สามารถรักษาความเสถียรภาพ และความมั่นคงในช่องแคบไต้หวันไว้ได้ เนื่องจากช่วยให้ทั้งจีนและไต้หวันมีปฏิสัมพันธ์ทางการเมือง เศรษฐกิจ และสังคมได้อย่างค่อนข้างมีสันติ^{๒๔} โดยเมื่อ ๑๗ พฤษภาคม ๒๕๕๙ รัฐสภาสหรัฐฯ ให้การรับรอง พระราชบัญญัติ ความสัมพันธ์ไต้หวัน และ “หลักประกัน ๖ ประการ” ว่าเป็น “เสาหลัก” ของความสัมพันธ์สหรัฐฯ-ไต้หวัน^{๒๕}

^{๑๙} Penggiao Lu, “China is undermining its own Taiwan strategy,” The Diplomat, May ๒๓, ๒๐๑๗.

^{๒๐} Ting Shi, “China Diplomatic Moves Punish Taiwan Without Gutting Economy,” Bloomberg, Jun ๑๔, ๒๐๑๗.

^{๒๑} “Taiwan’s GDP growth forecast revised upward to over ๒%,” The China Post, May ๒๗, ๒๐๑๗ and Ting Shi, “China Diplomatic Moves Punish Taiwan without Gutting Economy,” Bloomberg, Jun ๑๔, ๒๐๑๗.

^{๒๒} เงินลงทุนโดยตรงระหว่างประเทศ (Foreign Direct Investment) ที่ไต้หวันได้รับเมื่อปี ๒๕๕๙ มีจำนวน ๘.๓ พันล้านดอลลาร์สหรัฐฯ โดยเพิ่มขึ้นจากปี ๒๕๕๘ มากกว่า ๓ เท่า: “Taiwan’s economy has defied the pessimists,”

The Economist, Jun ๑, ๒๐๑๗.

^{๒๓} Penggiao Lu, “China is undermining its own Taiwan strategy,”

The Diplomat, May ๒๓, ๒๐๑๗.

^{๒๔} “US committed to Taiwan Relations Act, Tillerson says,” Taipei Times, Jun ๑๖, ๒๐๑๗ and Bonnie S. Glaser and Michael J. Green, “What is the U.S. “One China” Policy, and why does it matter?,” Center for Strategic and International Studies (CSIS), January ๑๓, ๒๐๑๗.

^{๒๕} “H. Con. Res.๘๘ – Reaffirming the Taiwan Relations Act and the Six Assurances as cornerstones of United States-Taiwan relations,” ๑๑๕th Congress (๒๐๑๕-๒๐๑๖).

ต่อมา เมื่อ ๑๑ มกราคม ๒๕๖๐ นาย Rex Tillerson ขณะเป็นที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศ สหรัฐฯ ตอบคำถามต่อวุฒิสภาสหรัฐฯ ยืนยันว่าแถลงการณ์ร่วม ๓ ฉบับระหว่างจีน-สหรัฐฯ พระราชบัญญัติ ความสัมพันธ์ไต้หวัน และหลักประกัน ๖ ประการ จะยังคงได้รับการยึดถือต่อไปในฐานะที่เป็นรากฐานของ ความสัมพันธ์สหรัฐฯ กับจีน และกับไต้หวัน อีกทั้งนาย Tillerson ยังแสดงเจตนาจะสนับสนุนนโยบายจีนเดียว หนึ่ง แม้รัฐบาลสหรัฐฯ ยอมรับว่า รัฐบาลจีนเป็นรัฐบาลตามกฎหมายรัฐบาลเดียวของจีน และรับทราบ (Acknowledge) จุดยืนของจีนที่ระบุว่า ไต้หวันเป็นส่วนหนึ่งของจีน^{๒๖} แต่การรับทราบ (Acknowledge) จุดยืน ดังกล่าวไม่ได้หมายความว่า รัฐบาลสหรัฐฯ ได้ยอมรับ (Accept) ในจุดยืนนั้น

๒.๒.๒ นโยบายจีนเดียวเป็นข้อจำกัดของการดำเนินความสัมพันธ์สหรัฐฯ-ไต้หวัน อาทิ ทำให้ประธานาธิบดีสหรัฐฯ ไม่เคยทำการติดต่อโดยตรงกับผู้นำไต้หวัน แต่ตลอดห้วงประมาณ ๔๐ ปีที่ผ่านมา ภายหลังจากสหรัฐฯ ตัดความสัมพันธ์กับไต้หวันความสัมพันธ์ทั้งสองฝ่ายกลับผ่อนคลายมากขึ้น ดังจะเห็นได้จาก ช่องทางต่าง ๆ ที่ได้รับการจัดตั้งขึ้นเพื่ออำนวยความสะดวกในการติดต่อกัน ทั้งในด้านการเมือง ความมั่นคง เศรษฐกิจ วัฒนธรรมและประชาชน^{๒๗} โดยเฉพาะด้านความมั่นคงสหรัฐฯ ขยายบทบาทโทรปรณให้แก่ไต้หวันอย่างต่อเนื่อง เช่น หวังรัฐบาลประธานาธิบดี George W. Bush และรัฐบาลประธานาธิบดี Barack Obama สหรัฐฯ ขยายโทรปรณแก่ไต้หวันเป็นจำนวนเงินมากกว่า ๑๒ พันล้านดอลลาร์สหรัฐฯ ล่าสุด พระราชบัญญัติ National Defense Authorization Act ประจำปีงบประมาณ ๒๕๖๐ของสหรัฐฯ ได้ปรากฏส่วนที่เกี่ยวกับการแลกเปลี่ยน ทางทหารระดับสูง (section on senior military exchanges) กับไต้หวันเป็นครั้งแรก^{๒๘} ยิ่งไปกว่านั้น ในด้าน ยุทธศาสตร์การป้องกันประเทศ สหรัฐฯ เตือนจีนไม่ให้ใช้กำลังต่อไต้หวัน^{๒๙} โดยสหรัฐฯ และได้ไต้หวันเคยมีสนธิสัญญา การป้องกันประเทศร่วม (Mutual Defense Treaty) ในห้วงระหว่าง ๓ มีนาคม ๒๔๙๘-๑ มกราคม ๒๕๒๓ แม้สนธิสัญญาดังกล่าวสิ้นสุดลง สหรัฐฯ ยังประกันความมั่นคงของไต้หวันด้วยพระราชบัญญัติความสัมพันธ์ไต้หวัน ซึ่งระบุว่าความพยายามใดในการกำหนดอนาคตของไต้หวันโดยหนทางที่นอกเหนือสันติวิธี รวมถึงการไม่ซื้อสินค้า (Boycott) และการห้ามส่งสินค้าออก (Embargo) เป็นภัยคุกคามต่อสันติภาพและความมั่นคงของแปซิฟิก ตะวันตก และถือว่าเป็นความกังวลอย่างยิ่งของสหรัฐฯ^{๓๐} กระนั้นก็มีได้มีข้อกำหนดอย่างเป็นทางการเป็นลายลักษณ์อักษร ถึงความช่วยเหลือที่สหรัฐฯ จะให้แก่ไต้หวัน หากไต้หวันถูกจีนรุกราน

^{๒๖} “U.S. Secretary of State Reaffirms Six Assurances to Taiwan,” CNA, February ๙, ๒๐๑๗.

^{๒๗} Richard C. Bush, “An open letter to Donald Trump on the One-China Policy,” Brookings Institute. December ๑๓, ๒๐๑๖. ในด้านการค้า สหรัฐฯ เป็นประเทศคู่ค้าอันดับที่ ๒ ของไต้หวัน ขณะที่ไต้หวันเป็นประเทศคู่ค้าอันดับที่ ๙ ของสหรัฐฯ และ บริษัทไต้หวันจ้างงานมากกว่า ๑๒,๐๐๐ ตำแหน่ง ในสหรัฐฯ อ้างจาก Larry Ong, “What Trump reaffirming the ‘One China’ Policy means,” The Epoch Times, February ๑๐, ๒๐๑๗

^{๒๘} “China: Trump reverses course on ‘One-China’ principle, Stratfor, Feb ๑๐, ๒๐๑๗.

^{๒๙} Richard C. Bush, “An open letter to Donald Trump on the One-China Policy,” Brookings Institute. December ๑๓, ๒๐๑๖.

^{๓๐} Bonnie S. Glaser and Michael J. Green, “What is the U.S. ‘One China’ Policy, and why does it matter?,” Center for Strategic and International Studies (CSIS), January ๑๓, ๒๐๑๗.



๒.๒.๓ ในการดำเนินความสัมพันธ์ระหว่างรัฐบาลสหรัฐฯ กับฝ่ายบริหาร ไต้หวัน สหรัฐฯกระทำผ่านช่องทางหน่วยงานเอกชน คือ American Institute in Taiwan (AIT) ซึ่งปฏิบัติหน้าที่เสมือนเป็นสถานเอกอัครราชทูตสหรัฐฯ/ไทเป โดยเป็นหน่วยงานที่ นำนโยบายของรัฐบาลสหรัฐฯ มาปฏิบัติ อำนาจความสะดวกทางการค้าระหว่างประเทศ และอนุมัติการตรวจลงตราหนังสือเดินทาง (Visa) ขณะที่ไต้หวันมีหน่วยงานเอกชนคือ Taipei Economic and Cultural Representative Office (TECRO) ทำหน้าที่ เช่นเดียวกัน^{๓๑)} ก่อนหน้านั้น เมื่อแรกจัดตั้งเมื่อ พ.ศ.๒๕๒๒ หน่วยงานของไต้หวันมีชื่อว่า Coordination Council for North American Affairs ต่อมาจึงเปลี่ยนชื่อเป็น TECRO^{๓๒)}

๓. ประธานาธิบดี Trump กับนโยบายจีนเดียว^{๓๓)}

๓.๑ นาย Trump สร้างความสัมพันธ์ที่แน่นแฟ้นให้กับความสัมพันธ์จีน-สหรัฐฯ ตั้งแต่ก่อนเข้าดำรง ตำแหน่งประธานาธิบดี จากการสนทนาทางโทรศัพท์กับนางสาว Tsai เมื่อ ๒ ธันวาคม ๒๕๕๙ โดยนาย Trump ระบุว่า นางสาว Tsai แสดงความยินดีที่นาย Trump ชนะการเลือกตั้งประธานาธิบดีสหรัฐฯ และยัง กล่าวถึงนางสาว Tsai โดยระบุว่าเป็น “ประธานาธิบดีไต้หวัน” ที่ผ่านมานับตั้งแต่ปี ๒๕๒๒ ซึ่งสหรัฐฯ ตัด ความสัมพันธ์กับไต้หวัน และเริ่มสถาปนาความสัมพันธ์ทางการทูตอย่างเป็นทางการกับจีน ไม่เคยปรากฏว่ามี ประธานาธิบดีหรือว่าที่ประธานาธิบดีสหรัฐฯ ติดต่อกับผู้นำไต้หวัน ยิ่งไปกว่านั้น แม้เกิดกระแสวิจารณ์การ กระทำดังกล่าว นาย Trump กลับแสดงท่าทีต่อต้าน โดยอ้างถึงการที่จีนเอาเปรียบสหรัฐฯ เรื่องการลดค่าเงิน และภาษี รวมถึงความเคลื่อนไหวทางทหารของจีนในทะเลจีนใต้ ต่อมา นาย Trump ยังระบุเป็นนัยถึง ความเป็นไปได้ในการยุติการยึดมั่นในนโยบายจีนเดียว ด้วยการกล่าวว่า จะใช้นโยบายจีนเดียวเป็นเครื่องมือ ต่อรองในการเจรจาเพื่อให้ได้รับผลประโยชน์ทางการค้าเหนือจีน

๓.๒ ความไม่ชัดเจนในการคงความต่อเนื่องในการยึดมั่นในนโยบายจีนเดียวของรัฐบาลนาย Trump ดำเนินจนกระทั่งภายหลังนาย Trump เข้ารับตำแหน่งประธานาธิบดีสหรัฐฯ อย่างเป็นทางการ เมื่อ ๒๐ มกราคม ๒๕๖๐ อย่างไรก็ตาม เมื่อ ๙ กุมภาพันธ์ ๒๕๖๐ นาย Trump สนทนาทางโทรศัพท์กับนาย Xi เป็นครั้งแรกภายหลังนาย Trump เข้ารับตำแหน่งประธานาธิบดี และระบุว่าได้ยอมรับในการยึดถือในนโยบายจีนเดียวตาม คำร้องขอของนาย Xi การที่สหรัฐฯ ภายใต้ นาย Trump ยอมรับนโยบายจีนเดียว ภายหลังการสนทนาทาง โทรศัพท์ระหว่างนาย Trump กับนาย Xi เมื่อ ๙ กุมภาพันธ์ ๒๕๖๐ ซึ่งนาย Trump ยืนยันถึงการยอมรับนโยบาย จีนเดียว ถือเป็นเหตุการณ์ที่มีความสำคัญอย่างมากต่อความสัมพันธ์ จีน-สหรัฐฯ เพราะส่งผลต่อเรื่องทำให้ ความสัมพันธ์ทวิภาคีดำเนินต่อไปได้ต่อเนื่อง^{๓๔)}

^{๓๑)} Bonnie S. Glaser and Michael J. Green, “What is the U.S. “One China” Policy, and why does it matter?,” Center for Strategic and International Studies (CSIS), January ๑๓, ๒๐๑๗.

^{๓๒)} Richard C. Bush, “Thoughts on the Taiwan Relations Act,” The Brookings Institute, April ๒๑, ๒๐๐๙.

^{๓๓)} Larry Ong, “What Trump reaffirming the ‘One China’ Policy means,” The Epoch Times, February ๑๐, ๒๐๑๗.

^{๓๔)} “US president’s endorsement of One China policy to ameliorate Beijing-Taipei relations, modest backtracking on trade tariffs likely,” Intelligence Weekly, Janes HIS, Feb ๑๓, ๒๐๑๗.

๓.๓ ลำดับเหตุการณ์ที่เกี่ยวข้องกับนโยบายจีนเดียวภายหลังจากนาย Trump ชนะการเลือกตั้ง จนกระทั่งนาย Trump ยอมรับนโยบายจีนเดียวมีดังนี้^{๓๕}

๓.๓.๑ เมื่อ ๒ ธันวาคม ๒๕๕๙ นาย Trump สนทนาทางโทรศัพท์กับนางสาว Tsai ผู้นำไต้หวันถือเป็นการติดต่อเป็นครั้งแรกระหว่างประธานาธิบดีหรือว่าที่ประธานาธิบดีสหรัฐอเมริกา กับผู้นำไต้หวัน นับตั้งแต่ปี ๒๕๒๒ ซึ่งสหรัฐฯ เริ่มความสัมพันธ์ทางการทูตอย่างเป็นทางการกับสาธารณรัฐประชาชนจีน โดยนาย Trump ว่าที่ประธานาธิบดีสหรัฐฯ ในขณะนั้น ทวิตข้อความระบุว่า “ประธานาธิบดีของไต้หวันโทรศัพท์ถึงผมในวันนี้ เพื่อแสดงความยินดีที่ชนะการเลือกตั้งประธานาธิบดี” และภายหลังเกิดกระแสวิจารณ์ นาย Trump ทวิตว่า “น่าสนใจ (ว่า) เป็นไปได้อย่างไรที่สหรัฐฯ ขายยุทธโศภรณ์หลายพันล้านดอลลาร์สหรัฐฯ แต่ผมไม่ควรรับโทรศัพท์แสดงความยินดี” ด้านนาย Wang Yi รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศจีนกล่าวหาว่า ฝ่ายบริหารของไต้หวันใช้เล่ห์เหลี่ยม ขณะที่ไม่ได้กล่าวโจมตีนาย Trump



๓.๓.๒ เมื่อ ๔ ธันวาคม ๒๕๕๙ ภายหลังจากเกิดกระแสวิจารณ์การสนทนาทางโทรศัพท์ระหว่างนาย Trump ว่าที่ประธานาธิบดีสหรัฐฯ กับนางสาว Tsai ผู้นำไต้หวันเมื่อ ๒ ธันวาคม ๒๕๕๙ นาย Trump ทวิตตอบโต้ว่า “จีนได้ถามเราหรือไม่ว่าโอเคไหมที่ลดค่าเงิน (ทำให้บริษัทของเราแข่งขันลำบาก) เก็บภาษีสินค้าของเราที่เข้าประเทศของพวกเขาอย่างไร (สหรัฐฯ ไม่เก็บภาษีสินค้าของพวกเขา) หรือสร้างสิ่งก่อสร้างทางทหารขนาดใหญ่กลางทะเลจีนใต้?” และในอีกทวิตหนึ่ง นาย Trump ระบุว่า “ผมคิดว่าไม่” ด้านโฆษกกระทรวงการต่างประเทศจีนตอบโต้เพียงกว้างๆ โดยกล่าวว่า “รัฐบาลจีนจะให้ความคิดเห็นเกี่ยวกับนโยบายของนาย Trump ไม่ใช่บุคลิกของเขา เมื่อนาย Trump เข้ารับตำแหน่งแล้ว”

๓.๓.๓ เมื่อ ๑๑ ธันวาคม ๒๕๕๙ นาย Trump กล่าวเป็นนัยถึงการให้ไต้หวันเป็นเบี้ยต่อรอง (Bargaining Chip) ว่า “ผมไม่รู้ว่าจะทำอะไรเราถึงต้องยึดถือนโยบายจีนเดียว เว้นเสียแต่ว่าการที่เราทำความตกลงกับจีนเกี่ยวข้องกับสิ่งอื่น ๆ ด้วย เช่น การค้า” กระทรวงการต่างประเทศจีนตอบโต้อย่างรุนแรง โดยโฆษกกระทรวงการต่างประเทศจีน เรียกร้องให้นาย Trump “ทำความเข้าใจอย่างจริงจังกับประเด็นไต้หวัน” ขณะที่นาย Wang Yi รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศจีน กล่าวว่า “ประเทศมหาอำนาจใดในโลก” ที่ข่มขู่ผลประโยชน์หลักของจีนจะ “เหยียบเท้าตัวเองขณะที่พยายามยกหินขึ้น”

๓.๓.๔ เมื่อ ๑๓ มกราคม ๒๕๖๐ นาย Trump กล่าวว่า “ทุกสิ่งทุกอย่างอยู่ภายใต้การเจรจา รวมถึง (นโยบาย) จีนเดียว” กระทรวงการต่างประเทศจีน ตอบโต้ว่า “จีนเดียว” เป็นประเด็นที่ “ต่อรองไม่ได้” (Non-Negotiable) ขณะที่สื่อมวลชนของรัฐบาลจีนตีพิมพ์บทบรรณาธิการในหนังสือพิมพ์ภาษาอังกฤษประณาม นาย Trump โดยหนังสือพิมพ์ China Daily ระบุว่า นาย Trump “กำลังเล่นกับไฟ” ขณะที่หนังสือพิมพ์ Global Times กล่าวว่า จีน “ไม่ได้ถูกรังแกได้โดยง่าย” และนาย Trump จะถูกมองว่า “ไม่รู้เรื่องรู้ราวเหมือนเด็ก” ในการดำเนินการทางการทูต

^{๓๕} Larry Ong, “What Trump reaffirming the ‘One China’ Policy means,” The Epoch Times, February ๑๐, ๒๐๑๗.

๓.๓.๕ เมื่อ ๘ กุมภาพันธ์ ๒๕๖๐ รัฐบาลสหรัฐฯเปิดเผยว่า นาย Trump ส่งสาส์นไปยัง นาย Xi เพื่ออวยพรในวาระโอกาสตรุษจีนแม้สาส์นดังกล่าวได้รับการจัดส่งล่าช้ากว่าห้วงตรุษจีน (๒๘ มกราคม) กว่า ๑ สัปดาห์ ด้านกระทรวงการต่างประเทศจีน แสดงความชื่นชม พร้อมระบุว่า “เป็นที่รับทราบกันว่านับตั้งแต่ นายTrumpเข้ารับตำแหน่ง จีนและสหรัฐฯ ได้ทำการติดต่อกันอย่างใกล้ชิด”

๓.๓.๖ เมื่อ ๙ กุมภาพันธ์ ๒๕๖๐ รัฐบาลสหรัฐฯ เปิดเผย ว่า นาย Trump สนทนาทางโทรศัพท์กับนาย Xi และนายTrump “ได้ตกลงตามที่นายXi ร้องขอ ให้ยึดถือนโยบายจีนเดียว” โดยเป็นการสนทนาทางโทรศัพท์เป็นครั้งแรกภายหลังจากนาย Trump เข้ารับตำแหน่งประธานาธิบดี เมื่อ ๒๐ มกราคม ๒๕๖๐

๔. บทสรุป

๔.๑ นโยบายจีนเดียวเป็นผลจากการพยายามดำเนินความสัมพันธ์กับจีนของรัฐบาลสหรัฐฯ ภายใต้ประธานาธิบดี ๓ คน ได้แก่ นาย Nixon นาย Carter และนาย Reagan ซึ่งทำให้รัฐบาลจีนเป็นรัฐบาลเพียงหนึ่งเดียวของจีนที่ได้รับการยอมรับจากรัฐบาลสหรัฐฯ โดยเป็นไปตามข้อเรียกร้องของรัฐบาลจีนที่ระบุให้ประเทศต่างๆ รวมทั้งองค์กรระหว่างประเทศใช้นโยบายจีนเดียวในการมีความสัมพันธ์กับจีน คือ ต้องเลือกระหว่างการมีความสัมพันธ์กับจีนหรือไต้หวัน และพร้อมกับการมีความสัมพันธ์อย่างเป็นทางการกับจีน สหรัฐฯ ยังสามารถมีความสัมพันธ์อย่างไม่เป็นทางการกับไต้หวัน ด้วยการจัดตั้งกลไกภายใต้ชื่อ American Institute in Taiwan ในห้วง นาย Nixon โดยแม้รัฐบาลสหรัฐฯ ระบุว่าหน่วยงานเอกชน แต่ในทางปฏิบัติ เจ้าหน้าที่ที่ปฏิบัติงานเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐบาลสหรัฐฯกิจกรรมของหน่วยงานก็เป็นกิจกรรมของรัฐบาลสหรัฐฯ แต่ตราใบที่สหรัฐฯ ยืนยันว่า AIT ไม่ใช่กลไกอย่างเป็นทางการของรัฐบาลสหรัฐฯ รัฐบาลจีนก็ยอมรับได้^{๓๖}

๔.๒ ก่อนหน้านี้ ความไม่ชัดเจนในการยึดมั่นต่อนโยบายจีนเดียว โดยเฉพาะการที่นาย Trump จะนำเอานโยบายดังกล่าวเป็นเครื่องมือต่อรองผลประโยชน์เหนือจีน มิได้เป็นประเด็นที่เกี่ยวข้องกับสหรัฐฯ จีนและไต้หวันเท่านั้น หากแต่ยังกระทบต่อความมั่นคงระหว่างประเทศ เพราะอาจเพิ่มความเสี่ยงในการเกิดสงครามจีน-ไต้หวันสืบเนื่องจากที่ผ่านมา รัฐบาลจีนยืนยันมาโดยตลอดนับตั้งแต่ก่อตั้งสาธารณรัฐประชาชนจีน เมื่อปี ๒๕๔๒ ว่า ไต้หวันเป็นจังหวัดที่แยกตัว (Breakaway Province) ออกจากจีน และรัฐบาลจีนจะใช้กำลังทางทหารต่อไต้หวันหากไต้หวันประกาศเอกราชจากจีน ในทัศนะของจีน บุรณภาพทางดินแดนเป็นประเด็นที่มีความสำคัญอย่างยิ่งต่อความมั่นคงของชาติ เพราะหากไต้หวันประกาศเอกราชอาจเป็นตัวอย่างให้แก่ ทิเบตและซินเจียง ซึ่งมีความเคลื่อนไหวท้าทายอธิปไตยของจีนเช่นเดียวกัน คาดว่า รัฐบาลจีนจะยังยึดมั่นในนโยบายจีนเดียว ทั้งจะไม่ลดแรงกดดันต่อฝ่ายบริหารไต้หวันของนางสาว Tsai ตราบที่นางสาว Tsai ยังไม่ยอมรับ “ฉันทามติ ๑๙๙๒” อันเป็นการยอมรับ “หลักการจีนเดียว”

๔.๓ ความสัมพันธ์ระหว่างจีนกับไต้หวันในห้วงการบริหารไต้หวันของนางสาว Tsai ถือว่าอยู่ในระดับตึงเครียดสูงที่สุด นับตั้งแต่ปี ๒๕๓๙ ซึ่งจีนทำการซ้อมรบโดยเล็งชีปนาวุธไปที่ไต้หวันก่อนหน้าการจัดการเลือกตั้งผู้นำไต้หวันเป็นครั้งแรก โดยจีนมีเป้าประสงค์ต้องการข่มขู่ไม่ให้ชาวไต้หวันเลือกนาย Lee Teng Hui ที่มีจุดยืนต้องการให้ไต้หวันแยกตัวออกจากจีน เป็นผู้นำไต้หวันอย่างไรก็ตาม ชาวไต้หวันไม่หวั่นเกรงต่อการข่มขู่ของจีน ดังจะเห็นว่า นาย Lee ชนะการเลือกตั้งด้วยคะแนนเสียงร้อยละ ๕๔ จนกระทั่งปัจจุบัน ชาวไต้หวัน

^{๓๖} Richard C. Bush, “An open letter to Donald Trump on the One-China Policy,” Brookings Institute. December ๑๓, ๒๐๑๖. ทั้งนี้ ไม่มีประเทศใดที่มีความสัมพันธ์ทางการทูตกับทั้งจีนและไต้หวัน

ส่วนใหญ่ยังคงยืนหยัดที่จะไม่เข้าร่วมเป็นส่วนหนึ่งของจีน โดยสนับสนุนให้ นางสาว Tsai คงนโยบายรักษาสถานะเดิม หรือ Status Quo ในความสัมพันธ์กับจีน แม้ไม่พอใจการบริหารงานของนางสาว Tsai ก็ตาม คาดว่าในห้วงการบริหารนางสาวTsai ไต้หวันจะยังคงไม่ยอมรับ “ฉันทามติ ๑๙๙๒”

๔.๔ เพื่อเป้าหมายในการรักษาสันติภาพระหว่างจีน-ไต้หวัน สหรัฐฯ จึงต้องดำเนิน “นโยบายคลุมเครือทางยุทธศาสตร์” (Strategic Ambiguity) ที่ใช้มาอย่างต่อเนื่องเกือบ ๔๐ ปี ต่อไปกล่าวคือ ในความสัมพันธ์กับไต้หวันด้านหนึ่ง สหรัฐฯ ไม่สนับสนุนการประกาศเอกราชของไต้หวัน แต่อีกด้านหนึ่ง สหรัฐฯ ขยายยุทธโศปกรณ์เพื่อการป้องกันการรุกรานจากจีนแก่ไต้หวัน ล่าสุด เมื่อ ๓๐ มิถุนายน ๒๕๖๐ รัฐบาลของนาย Trump ตกลงขายยุทธโศปกรณ์ทางทหาร มูลค่า ๑,๔๐๐ ล้านดอลลาร์สหรัฐแก่ไต้หวัน โดยเป็นการขายครั้งแรกในรัฐบาลชุดนี้ ขณะที่ ในความสัมพันธ์กับจีนด้านหนึ่ง สหรัฐฯ รับรองนโยบายจีนเดียว ทำให้จีนเป็นรัฐบาลที่ถูกต้องตามกฎหมายเพียงหนึ่งเดียวของชนชาติจีน แต่อีกด้านหนึ่ง สหรัฐฯ ไม่ยอมรับข้ออ้างของจีนที่ระบุว่าไต้หวันเป็นส่วนหนึ่งของจีน
