

美國總統與中華民國之關係--以羅斯福、艾森豪、尼克森和卡特為例

李敏智* 施浚龍** 謝侑道***

摘要

在美國歷任總統中，以羅斯福，艾森豪，尼克森和卡特等四位總統與中華民國的關係最為深刻，這是因為在當時的國際情勢之下，此四位總統不得不與中華民國有所接觸，而此四位總統所訂定的對華政策，也深深地影響著台美間的關係，直至今日，仍是引導美國政府對華政策的基本原則。因此，本文期望藉由研究此四位總統與中華民國之關係，而能提出有意義的見解，對日後的台美關係，有所助益。

關鍵詞：羅斯福、艾森豪、尼克森、卡特

一、前言

美國建國至今已有兩百多年的歷史，共歷任 43 位總統，在這 43 位總統中，有的曾經到過中國，如：格蘭特〔Ulysses S. Grant〕；有的曾在中國工作過，如：胡佛〔Herbert Clark Hoover〕；有的對中華民國較為友善，如：羅斯福〔Franklin D. Roosevelt〕和艾森豪〔Dwight D. Eisenhower〕；有的卻宣布與中華民國斷交，如：卡特〔Jimmy Earl Carter〕¹。

美國與中華民國之關係可追溯到 1898 年的美西戰爭，美國打敗了西班牙，取得西班牙在菲律賓群島的殖民地，從此美國勢力正式進入亞洲地區，也開始了美國與中華民國的關係²。

自從清朝末年以來，歐美各國列強紛紛瓜分中國，美國也在其中，但相較於他國，美國似乎對中國較為友善。隨著第一次世界大戰及第二次世界大戰的結束，世界強權由歐洲的英國，法國和德國等國，轉變為美洲地區的美國，美國儼然成為世界第一強國的代表，民主國家的霸主，扮演為世界警察角色，因此美國與中華民國之關係，更加密切了³。

* 中州技術學院通識教育中心專任講師

** 中州技術學院自動化控制系專任副教授

*** 中州技術學院通識教育中心專任副教授

¹ 馬德五，〈近代以來七位美國總統的中國緣--從晚清到中華民國(上)〉，台北市：《傳記文學》，97:1=578，民 99.07，頁 6-8。

² Alan Axelrod 著；賈士蘅譯，《美國史》，台北市：臺灣商務，2005 年，頁 216-308。

³ 張金鑑著，《美國政府》，台北市：三民，民 76，頁 149-219。

由於美國是總統制的國家，三權分立，也就是說總統擁有最高的行政權力，因此美國總統對中華民國之政策立場，影響著台美間的關係，非常之深遠，這正是本文所要研究的重點。

在美國歷任的總統中，本文將以羅斯福、艾森豪、尼克森和卡特為例，因為此四位總統皆在最關鍵的時刻，代表著美國政府對中華民國的立場與態度，而此立場態度對日後台美關係，產生了無比巨大的影響，也間接地改寫了人類的歷史，造成現今的國際情勢。因此期望藉由對此四位美國總統與中華民國關係之探討，能夠得到啓示的作用，對於日後增進台美關係，能有一定的助益，而且兩國關係能夠更加緊密和穩固。

二、羅斯福與中華民國的關係

羅斯福〔Franklin D. Roosevelt〕生於 1882 年 1 月 13 日，死於 1945 年 4 月 12 日，享年 63 歲。1904 年，畢業於哈佛大學，隨即進入哥倫比亞大學法學院深造，1907 年考取紐約律師執照，正式執業⁴。

1912 年，羅斯福首次參與選舉，並且當選為紐約州議會議員。不久，遂獲得威爾遜總統〔Woodrow Wilson〕的提拔，指派為海軍部次長⁵。

1928 年，羅斯福當選紐約州州長。1932 年，他贏得民主黨全國代表大會提名為總統候選人，由於胡佛總統無法處理好經濟大蕭條的問題，全國人民怨聲載道，所以羅斯福輕而易舉地擊敗了胡佛，而成為美國第 32 任總統⁶。羅斯福就任總統之後，集中精力推行「新政」(New Deal)，來解決國內的經濟問題，因此無法顧及亞洲戰局，美國雖然對中華民國獨力與日本抗戰的精神表示肯定，可是，卻不願意捲入第二次世界大戰⁷。直到 1941 年 2 月，羅斯福鑒於日本在亞洲所發動的軍事侵略行為已經危害到美國的利益，乃指派其助理 Lanchlin Currie 到中國來，與中華民國政府接觸⁸。

美國了解，日本遲早會對美國開戰，屆時美國將與中國站在同一陣

⁴ 胡道金譯，《我的父親：羅斯福總統》，台北市：將軍，民 62，頁 52-75。

⁵ 同註 1，頁 13-17。

⁶ 陳樂群，〈美國小羅斯福政府「新政」本質之探討〉，陳樂群：《致理學報》，18，民 92.11，頁 173-176。

⁷ 何貞汝，《珍珠港事變前羅斯福政府對華政策的檢討》，碩士論文，台北：國立中興大學歷史學系研究所，民 85，頁 39-42。

⁸ 王競康，〈珍珠港與羅斯福總統〉，《海軍學術雙月刊》，第 40 卷第 2 期，民 95，頁 101-113。

線，援助中國，與日本對抗。1941年7月，羅斯福下令凍結日本在美國的資產，同時警告日本，如果繼續在亞洲採取軍事侵略占領之行爲，勢必將危害到美國的利益，而美國將被迫採取必要之行動⁹。不久，羅斯福更發表一項聲明，表示一旦中國戰場上的戰爭結束後，美國將主動放棄以前在中國所取得的一切特權，顯示對中華民國政府友善的表現。1941年10月，日本主戰大將東條英機(Hideki Tojo)上台，於是美國和日本兩國關係變得十分緊張，美日在華府的談判宣告破裂。12月7日，日本偷襲美國珍珠港，羅斯福政府正式向日本宣戰。中華民國政府也立即表示，「我們將提供一切資源，與美國政府並肩作戰，一直到太平洋及整個世界都恢復和平爲止」，中美雙方迅速結爲同盟¹⁰。

1941年12月23日，羅斯福派代表到中國召開會議，決定在重慶成立東亞地區盟軍總部；負責指揮處理東亞區域的整個軍事行動，並且同意蔣介石爲此一區域內之盟軍統帥。1942年3月，羅斯福指派史迪威將軍(Joseph Stilwell)來到中國，擔任此一戰區之統帥參謀長¹¹。

1943年2月，蔣夫人宋美齡女士訪問美國，並且到美國參眾兩院發表演說，強調中美兩國聯合抗日的重要性，並且與羅斯福總統會談，美國表示願意提供中國在戰場上所需的武器。1943年10月22日至26日，在埃及首都開羅(Cairo Egypt)，中國、美國和英國召開「開羅會議」，會議中決定，一旦對日戰爭結束後，日本所佔領的中國東北，台灣和澎湖列島都應歸還給中國¹²。美國也同意支持中國，屆時以中美聯合武力接收日本佔領下中國東北的大連海港。此時中美雙方的關係達到最高峯。中華民國在美國羅斯福總統的推波助瀾之下，成爲當時同盟國公認的世界強國之一¹³。

可是不久之後，由於當時美國政府錯估了日本的軍事能力，再加上羅斯福總統個人的健康問題，他希望在他有生之年，可以親眼看到日本投降，因此，極力希望俄國可以同意對日宣戰，來促使日本儘早投降，因此

⁹ 常覺福，〈羅斯福的對華政策(上)〉，《中華雜誌》，26:2=295，民 77.02，頁 50-52。

¹⁰ 孫同勛，〈第二次世界大戰中十位關鍵性的人物：羅斯福，艾森豪，麥克阿瑟〉，台北市：《歷史月刊》，第 211 期，民 94.08，頁 58-70。

¹¹ 張希爲，〈蔣總統與羅斯福〉，台北市：《寧波同鄉》，第 65 期，民 61.10，頁 6。

¹² 常覺福，〈羅斯福的對華政策(下)〉，《中華雜誌》，26:3=296，民 77.03，頁 43-44。

¹³ 李士崇，〈羅斯福與戰時中國(1933-1945)〉，台南市：《國立成功大學社會科學學報》，4，民 80.12，頁 59-61。

於1945年，美國、英國和俄國舉行了「雅爾達會議」¹⁴。會中決定俄國取得控制中國東北港口及鐵路等權利，使得日本投降之後，俄國可以把從日本及偽滿手中所取得各項軍事設備和物資，移轉給中共，並且積極地協助中共軍隊佔領東北，使得中共軍隊得以強大起來，敢於正面和國民政府軍對抗。很快地，中華民國政府便失去了整個大陸而退守到台灣¹⁵。

因此，我們可以了解到羅斯福因美國參與第二次世界大戰，而來協助中華民國對日抗戰，並且將中華民國推向當時的世界強國之一，可是卻也因為第二次世界大戰而間接造成國民政府在國共內戰中失利，迫使中華民國退出中國大陸¹⁶。

三、艾森豪與中華民國之關係

艾森豪總統(Dwight D. Eisenhower)出身軍旅，在第二次世界大戰期間，被派往歐洲戰場，指揮英美聯軍，打敗德國，戰績輝煌，被羅斯福任命為五星上將。1945年，第二次世界大戰結束，艾森豪已是名滿天下的大英雄¹⁷。

1948年，艾森豪擔任哥倫比亞大學校長。1951年，被杜魯門總統任命為北大西洋公約組織盟軍統帥。1952年，艾森豪被共和黨提名為總統候選人，並順利當選美國第34任總統¹⁸。

在艾森豪擔任總統期間，於1954年5月，國共雙方戰機在海峽上空數度交手，雙方戰艦也相互開火。中共更於1954年9月3日，突然開始猛烈砲轟金門島，期間有兩名美軍顧問喪生，共軍在廈門集結15萬軍隊，面對如此一個軍事上的衝突，艾森豪必須當機立斷，決定對策。艾森豪與軍事將領開會討論如何處理此一軍事衝突，會中有人主張不但要保衛台灣以外的外島，更應該要幫助台灣以空軍轟炸中國，必要時可以動用原子彈。此一建議為艾森豪所否決掉，因為他擔心此舉動將會引發第三次世界大戰

¹⁴ 范興國，〈羅斯福遠東政策的失誤--中國赤化與韓國分裂的禍根〉，台北市：《中外雜誌》，30:5，民70.11，頁30。

¹⁵ 陳嘉驥，〈羅斯福(Franklin D. Roosevelt)、杜魯門(Harry S. Truman)、尼克森(Richard Nixon)與中國〉，《生力月刊》，8:86，民63.11，頁4-6。

¹⁶ 周日曉，〈從羅斯福到尼克森〉，《中華雜誌》，9:12，民60.12，頁13-14。

¹⁷ 金體文，〈艾森豪〔Eisenhower, Dwight D.〕將軍生平事略〉，《軍事雜誌》，51:11，民72.08，頁76。

¹⁸ 馬德五，〈近代以來七位美國總統的中國緣--從晚清到中華民國(下)〉，台北市：《傳記文學》，97:2=579，民99.08，頁53-55。

的危機¹⁹。

另有國務卿杜勒斯(John F. Dulles)建議將此事提交聯合國安理會去討論，如何來達成雙方停火的協議，艾森豪接受此建議²⁰。正當將此案送交聯合國安理會處理時，中共卻於 1955 年 1 月 15 日，派出軍機轟炸大陳島，艾森豪與杜勒斯緊急會商，決定要求國會授權總統動用武力來保衛台灣與澎湖，以及因保衛台灣之需要而需保衛其他之地方。1954 年 2 月 15 日，艾森豪與台灣雙方簽署《美中共同防禦條約》。此時紐西蘭駐聯合國代表在聯合國大會中提出台海停火協議案，然而中共認為這是一種干涉中國內政的行爲，予以拒絕協商，並宣稱聯合國對於有關此案的任何決定均屬非法與無效，至此，交由聯合國出面調停一事，終告失敗。於是艾森豪下令美國太平洋艦隊，迅速掩護國軍及人民自大陳島撤退²¹。

1955 年 3 月間，杜勒斯結束在東南亞的訪問行程，並向艾森豪報告，中共確實有奪取台灣及澎湖的野心，因此，在將來保衛台澎的戰爭中，美國勢必要動用原子武器才能快速地贏得此次戰役²²。

1955 年 3 月 16 日，艾森豪在記者招待會中答覆記者問題時，明確表示：「如果在遠東發生戰爭時，我們可能會動用小型戰略性的原子彈。」此一堅定的立場及明確的宣示，使得中共有所顧忌²³。於 4 月 17 日時，宣布：中國無意與美國開戰，中國願意與美國商討有關台灣及遠東的問題，中國希望以和平方式解放台灣。美國也在 4 月 26 日時，宣稱美國願意在不傷害中華民國的權益下，與中共商談停火問題，一場天大的台海危機終

¹⁹ 張淑雅，〈一九五〇年代美國對臺決策模式分析=Patterns of U.S. Policymaking with Respect to Taiwan in the 1950s〉，台北市：《中央研究院近代史研究所集刊》，40，民 92.06，頁 28-33。

²⁰ 孫紹正，〈艾森豪政府處理第二次臺海危機之理性決策分析=The Eisenhower Administration Decision Making Process in the Second Taiwan Strait Crisis--Application of the Rational Actor Model〉，台北市：《國防雜誌》，25:1，民 99.02，頁 51。

²¹ 〈美國務院公布外交秘密文件：艾森豪對華政策〉，《國際現勢》，第 1526 期，民 74.06，頁 22-23。

²² 李紹盛，〈艾森豪與中美關係〉，《中國一周》，990，民 58.04，頁 10-11。

²³ Halperin, Morton H.，〈艾森豪政府決以核子武器攻擊中共--1958 年臺灣海峽危機報告(1-4)〉，《國際現勢》，第 1335-1338 期，民 70.10，頁 22-23。

於停火²⁴。

1960 年 6 月 18 日，艾森豪訪問台灣，創下現任美國總統訪問台灣的首例，並且發表了聯合公報，譴責中共的行為，美中兩國在共同防衛條約中，一定會共同來抵禦中共對台澎金馬的任何挑釁行為²⁵。

由於艾森豪在台海危機處理過程中，「以子之矛，攻子之盾」的威嚇戰略，堅定的美國立場，堅持絕不退讓的態度，甚至揚言不惜要動用原子彈的宣示，不只保住了台灣，同時也避免了一場可能發生第三次世界大戰的危機，使得海峽兩岸可以維持安定與和平，間接也促使台灣得以全力發展經濟²⁶。

四、尼克森與中華民國之關係

1913 年，尼克森(Richard M. Nixon)出生於加州，1945 年，當選眾議員，1950 年，當選參議員。尼克森在擔任議員的期間，他是反共最強烈的政治人物，他嚴厲指責當時的美國總統杜魯門，沒有將台灣及南韓納入亞洲的防衛系統，將會導致共產勢力的擴張。不久，便爆發了韓戰，中共派遣自願軍來協助北韓，與美軍正面作戰²⁷。尼克森公開支持台灣政府，指責美國杜魯門政府在國共內戰時，沒有及時充分地軍援國民政府，使得中國共產黨占領中國，導致韓戰的發生。

1953 年，尼克森就任美國副總統，此時他對於共產黨問題的態度，不再像以前當議員時那樣的高談闊論，無所顧忌，他的態度趨向保守²⁸。

1968 年，尼克森當選美國第 37 任總統，他眼見這幾年來，世界局勢產生了變化，中國共產黨日益壯大，而中國和蘇聯的關係又日趨緊張，尼克森堅決反共的態度，有所鬆動了，他必須面對現實，將他的外交政策定位於從「與共產國家正面衝突」改為「正面接觸」，他試圖與中共接觸，去了解中共，因為他相信在今後的 10 至 15 年間，世界的趨勢潮流，不能

²⁴ 同註 18，頁 56。

²⁵ <由美國近代四大名將言行中看軍事特性--馬歇爾、麥克阿瑟、艾森豪、巴頓>，《三軍聯合月刊》，16:11-12，民 68.01-02，頁 68-69。

²⁶ 張永誠，<無所為而大有為--艾森豪>，《行銷與推銷》，50，民 72.09，頁 87-88。

²⁷ 李明，<韓戰期間的美國對華政策=The United States' China Policy during the Korean War>，台北市：《國際關係學報》，23，民 96.01，頁 82-85。

²⁸ 劉先軍，<尼克森[Richard M. Nixon](一九一三至一九九一)>，台北市：《中外雜誌》，58:2=342，民 84.08，頁 148-150。

沒有中共的參與²⁹，中共扮演一個重要的角色。

1969年8月，尼克森訪問羅馬尼亞，並請羅馬尼亞總統西奧塞古(Nicolae Ceausescu)代為轉告中共，美國已經不再孤立中共的訊息。1970年美國駐波蘭大使與中共駐波蘭大使進行初步會談，此時中共與蘇聯的關係已經日益惡化，中共正在尋求與美國關係能有所突破的機會，藉以來牽制蘇聯，這給了尼克森很大的鼓勵和機會³⁰。

1971年4月，美國國務卿季辛吉(Henry Kissinger)訪問北京，中共邀請尼克森到中國訪問。1972年2月21日，尼克森訪問中共，並簽訂了《上海公報》。1973年，美國與中共同意雙方成立聯絡辦事處³¹。尼克森因為國際間的情勢發展，在中共與蘇聯的關係日益惡化的情況下，由原來堅決反共，圍堵共產勢力的立場，轉而希望多與中共接觸，打開中國大門的態度，並且承認中共是唯一的中國³²，此一政策提出，無疑是在台美關係上，雪上加霜，台美間的關係陷入僵局。

五、卡特與中華民國之關係

卡特(Jimmy Earl Carter)於1924年10月1日出生於喬治亞州的平原鎮，1976年，卡特當選美國總統，他開始詳細閱讀有關於季辛吉、尼克森與中共的所有會談記錄，他明瞭由於中共與蘇聯關係日趨惡化，中共已開始關切與美國之間的關係。在尼克森與中共所簽署的《上海公報》內容中，已經明確地聲明「中華人民共和國政府是中國唯一的合法政府，台灣是中國的一部分」，也就是說美國在外交上在承認中共之後，就必須要與台灣斷絕外交關係³³。

1977年，卡特在外交政策演說中，公開地說明繼續推動與中共關係正

²⁹ 曾建元，〈美國中國政策的演變--尼克森到柯林頓〉，《全國律師》，5:4，民 90.04，頁 71-73。

³⁰ 陳毓鈞，〈尼克森[Richard M. Nixon]與美國的對華政策〉，《美歐月刊》，9:6=98，民 83.06，頁 19-21。

³¹ 高夢雲摘編，〈我們是歷史航運中的領航員：尼克森論美國對華政策〉，《海峽評論》，29，民 82.05，頁 24。

³² 陳嘉驥，〈羅斯福(Franklin D. Roosevelt)、杜魯門(Harry S. Truman)、尼克森(Richard Nixon)與中國〉，《生力月刊》，8:86，民 63.11，頁 4-6。

³³ 朱新民，〈卡特時代的對華政策：理論與實際之因素分析〉，《共黨問題研究》，9:5，民 72.05，頁 42-43。

常化的重要性，中國擁有世界上約四分之一的人口數，美國絕對不能忽視他的存在，美國與中國關係正常化是完全正確的，他有把握能夠贏得全美國人民的認同與支持，如果因為承認中國而造成任何的後果，他願意一人來承擔³⁴。

中共對於關係正常化的「三不政策」³⁵，如下：

- 1.美國必須中止與台灣所簽訂的協防條約。
- 2.美國必須與台灣斷絕邦交。
- 3.美國必須撤退在台灣的所有駐軍。

卡特政府對於與中共建交的原則³⁶，如下：

- 1.美國將繼續軍售台灣防衛性的武器。
- 2.美國將和台灣維持一個非官方的關係。
- 3.中國與台灣之間的問題，應以和平的方式來解決。

1978 年，卡特指派國家安全顧問布內辛斯基(Zbigniew Brzezinski)訪問北京，卡特認為與中共的關係正常化不能再拖了。與中共的關係改善了，不僅可以牽制蘇聯，同時也可以處理國際間的許多問題，如：越南、高棉、韓國、阿富汗和葉門等爭議，並且與第三世界之間的聯繫，也必需透過中共來與其協調³⁷。因此卡特將建交談判的過程，予以高度保密，深怕萬一曝光了，美國國內支持台灣的政治勢力會反彈，如此勢必影響到談判的進行。因此在整個談判過程中，一切所有相關訊息，均直接送至白宮，而不需經過國務院來轉呈，以防止消息走漏³⁸。

1979 年，美國與中共正式建交，卡特終於實現了尼克森積極與中共建交的政策。何其萬幸，卡特在最後關鍵時刻，仍能堅持與台灣所簽訂的協

³⁴ <從艾森豪主義尼克森主義到卡特主義>，《國際現勢》，第 1248 期，民 69.02，頁 7。

³⁵ <卡特總統回憶錄(3):美國與中共建交經過>，《國際現勢》，第 1393 期，民 71.11，頁 24-25。

³⁶ <卡特總統回憶錄(4):美國與中共建交內幕>，《國際現勢》，第 1394 期，民 71.11，頁 24-25。

³⁷ <卡特總統回憶錄(5):中共與美國建交內幕>，《國際現勢》，第 1395 期，民 71.11，頁 24-25。

³⁸ <卡特總統回憶錄(6):美國與中共建交經過>，《國際現勢》，第 1396 期，民 71.12，頁 24。

防條約，在廢除協防條約後，必須再等一年，始可失效。且在協防條約失效後，美國還得繼續軍售台灣防衛性的武器，今後的台灣問題，必須以和平方式來解決的態度與立場³⁹。卡特宣布與台灣斷交之後，使得台美間的關係，降至最冰點，台灣在國際上的地位，岌岌可危，此時台灣在美國的國會遊說團體適時發揮作用，促使美國國會於 1980 年，通過《台灣關係法》，由於此法案的通過，使得台灣可以安定 30 年，全力來發展經濟，進而成為亞洲四小龍之一⁴⁰。

六、結論與展望

綜觀此四位美國總統與中華民國之關係過程，我們可以得到以下三點結論：

1.國際間，國與國的關係，是建立在現實及其國家利益的原則上。因此，如何創造出對自己國家最有利的條件，是任何一個國家的領導人，所要優先考量的因素。

2.美國與中華民國之關係，必需配合國際現況的變化而隨時有所調整，也就是說今後的台美關係，不能脫離國際情勢的變化，而這其中要包含另外一個重要的關鍵角色--中共，如何在此三角關係當中，創造出屬於中華民國的地位與角色，使得台美關係更加緊密，將是我們今後所要努力的方向。

3.美國是屬於總統制的國家，三權分立，總統擁有最高的行政權力，因此，如何透過管道與總統保持一定程度的關係，是有其必要性的，如蔣夫人與羅斯福的情誼，使得羅斯福在第二次世界大戰時，對中華民國友好的表現。同時也要積極的發展各種遊說團體，在外交的關鍵時刻中，促使美國國會通過有利於台灣的法案，來保障台美間的關係，使其傷害減到最低程度，如：卡特總統於 1979 年，宣布與中華民國斷交，最後藉由國會的立法，訂定了《台灣關係法》，使得台美間，仍能保有非官方之關係，美國仍承諾持續軍售台灣防衛性的武器，並且主張台灣與中國之間的問題，應以和平方式來解決，維持住 30 年的台海穩定，使得台灣可以全力發展經濟，這正是台美不幸斷交上，亡羊補牢的作法。

³⁹ <卡特總統回憶錄(7):美國與中共建交內幕>，《國際現勢》，第 1397 期，民 71.12，頁 24。

⁴⁰ 許淑晴、鄭金川，<錢復細說當年斷交秘辛--斷交二十年，卡特將訪臺>，台北市：《商業周刊》，591，民 88.03.22-03.28，頁 48-50。