

# 美國羅斯福總統對波蘭與蘇聯 邊界問題之研究

鄧育承

台灣國際研究協會理事

## 摘要

美國羅斯福總統（小羅斯福）任期，決策官僚對於波蘭臨時政府重建與邊界議題上態度不明確，無法與英國邱吉爾首相達成共識，導致波蘭成為平衡盟國競爭利益的棋子。因此，本論文以官僚行為模式作為研究途徑，欲檢視：（1）小羅斯福總統之領導風格；（2）波蘭流亡政府與蘇聯之邊界爭端。本文主張，二次世界大戰後的世界格局中，小羅斯福總統為追求美國的領導地位，傾向與蘇聯展開合作。因此，在波蘇邊界問題上採取消極的態度。其重要決策官僚威廉·哈里曼做為與史達林溝通的橋樑，顯示出觀望到逐漸認同的過程，避免因波蘭與蘇聯的「寇松線」邊界問題，破壞未來合作的可能性。

**關鍵詞：**小羅斯福總統、邱吉爾、史達林、波蘭、官僚行為模式

## 壹、緒論

在第二次世界大戰期間，美國總統富蘭克林·羅斯福<sup>1</sup>（Franklin D. Roosevelt, 1933-45）扮演著舉足輕重的角色，他除了推出「新政」（New Deal）挽救國內經濟頹勢之外，更體現美國從孤立主義（isolationism）邁向世界主義（internationalism）的轉變。面對歐洲納粹德國的侵略以及亞洲日本偷襲珍珠港事件，小羅斯福總統意識到，僅依靠孤立主義是無法維護美國的利益與安全。小羅斯福的世界主義觀對美國外交政策產生了深遠影響，推動美國從一個僅關心自身利益的國家，轉變為積極參與全球事務的領導力量，並建立戰後國際體系（Cole, 1957: 595-98）。

在探究小羅斯福總統的外交政策時，當代學界傾向關注小羅斯福總統的領導風格，聚焦其不同時期的政策，進行不同視角的探究，做出綜合性的評估。Burns（1970）表示，小羅斯福總統的外交領導風格具有矛盾性；一方面，小羅斯福是一位具有信仰及原則的總統，追求遠大的願景；另一方面，他又是一個務實的領袖，關注短期可控的目標，維持其總統職位的影響力。由於小羅斯福總統時常在理想主義和現實政治之間搖擺不定，導致於其在國際事務上，喪失主導權，錯失良機。其將小羅斯福總統描述為下列不同角色，包括：思想家（thinker）、組織者（organizer）、操縱者（manipulator）、戰略家（strategist）以及理想主義者（idealist），涵蓋小羅斯福一生不同角色的轉變。

小羅斯福總統在波蘭臨時政府上的立場，與第二次世界大戰的歷史背景密不可分。1939年，德國與蘇聯軍隊相繼佔領波蘭，將波蘭瓜分後，波蘭組建了「家鄉軍」（Home Army），繼續展開游擊戰；另一支勢力則前往英國組成波蘭流亡政府，並加入西方陣營繼續與軸心國（Axis powers, 1936-45）作戰。波蘭冀望英國與美國能夠支持恢復波蘭的戰前邊界和主權；然而，到了1941年，並非所有盟國都支持這一目標。隨後，蘇聯成為對抗德國的盟友，並提出對波蘭東部領土的主權要求，波蘭東部的領土最終被瓜

---

<sup>1</sup> 學界普遍將狄奧多·羅斯福（Theodore Roosevelt, 1901-1909）稱為老羅斯福總統，而富蘭克林·羅斯福總統稱小羅斯福總統。

分。隨著戰爭的推進，波蘭流亡政府的影響逐漸減弱，而蘇聯支持的「盧布林委員會」(Lublin Committee)的勢力日益增強，逐漸邊緣化倫敦的流亡政府 (McGilvray, 2010)。

有鑑於此，本論文透過官僚行為模式 (bureaucratic model) 作為研究途徑，欲檢視：(1) 小羅斯福總統之領導風格；(2) 波蘭流亡政府與蘇聯之邊界爭端。本論主張，二戰後的世界格局中，小羅斯福總統為追求美國的領導地位，傾向與蘇聯展開合作。因此，在波蘇邊界問題上採取消極的態度。其重要決策官僚、駐蘇聯大使威廉·哈里曼 (W. Averell Harriman, 1943-46) 作為與蘇聯領導人史達林 (Joseph Stalin, 1922-52) 溝通的橋樑，顯示出觀望到逐漸認同的過程，避免因波蘭與蘇聯的「寇松線」(Curzon Line) 邊界問題，破壞未來合作的可能性。

## 貳、小羅斯福總統領導風格

二次大戰後，有關小羅斯福總統的研究如雨後春筍般湧現，小羅斯福「修正主義」(Roosevelt Revisionist)<sup>2</sup>或「宮廷派」(court)<sup>3</sup>認為小羅斯福總統是戰後共產勢力的締造者，或是打敗法西斯主義的現實主義者。後來的研究逐漸轉向，更加關注美國外交的整體範疇，將小羅斯福描述為國際事件中的客體，而非主導者。1950年代和1960年代所出版的一些專注於中立政策、租借法案 (Lend-Lease)、及雅爾達會議 (Yalta Conference) 的書籍，進一步淡化了小羅斯福在外交與內政中的角色 (Dallek, 1971: 1054)。

然而，Divine (1969) 表示，過去的文獻資料都忽視小羅斯福總統在美國外交政策上的貢獻，其對「小羅斯福在戰爭爆發前夕及戰時外交中的角色」進行了簡要探討；他主張，小羅斯福的外交促使希特勒 (Adolf Hitler, 1933-45) 垮台，這點足以讓他在歷史上名留千古；話又說回來，他對小羅斯福的表現給予了負面評價，認為小羅斯福的聲譽都來自於他內政上的表

<sup>2</sup> 小羅斯福「修正主義」代表學者，詳見 Beard (1948)、Chamberlin (1950)、及 Tansill (1952)。

<sup>3</sup> 小羅斯福「宮廷派」代表學者，詳見 Sherwood (1948)、及 Rauch (1950)。

現，他外交上的表現根本無法與他在引領國家渡過經濟大蕭條和戰爭危機的能力媲美。

Divine (1969) 進一步解釋，小羅斯福作為世界政治家「失敗」的原因，認為這是由於其誤導性的信念所造成的。例如小羅斯福在 1930 年代中期，信守對孤立主義的承諾，這鼓勵了美國的和平主義，卻無法在防止侵略中發揮作用。他厭惡戰爭，使其外交政策在 1939 年至 1941 年間喪失主導權，讓希特勒佔上風。此外，小羅斯福堅信大國應該要分攤維護世界和平的責任，促成了一個由大國控制的聯合國 (United Nations)。在與蘇聯打交道時，小羅斯福的務實主義 (pragmatism)，在決策過程中非常消極，不利於戰後蘇美協議的發展。

Barber (2009) 研究美國總統性格，其將小羅斯福歸納為主動-積極型 (active-positive category)，強調小羅斯福在治理方式中的二元性 (duality)，既是一位有原則和理想主義的人，同時也是一位務實且專注於短期、可控目標的領導者。這種雙重特質，經常導致小羅斯福的長期願景與他當下的政治策略之間出現緊張關係。例如：儘管羅斯福承諾支持英國對抗納粹德國，但他在 1940 年代初期對抗美國國內孤立主義者的猶豫反映了他在處理國內政治考量時的謹慎。這種猶豫阻止了羅斯福充分運用其政治影響力，也導致他無法更早採取果斷行動。Neustadt (1990) 認為總統是通過展示政治技巧和獲得公眾支持，方能贏得其他政策制定者支持的能力。總統在談判與協商的過程中，其中最顯著的權力莫過於說服力 (power to persuade)。

Greenstein (2009) 認為，在新政、第二次世界大戰的時空背景下，小羅斯福的職能範圍和影響力大幅擴展，重建了美國人對政治體系的信任。此外，他透過六大關鍵向度來進行探究 (表 1)；Greenstein (2009) 總結，小羅斯福總統在溝通、政治技巧和願景領導方面，表現出眾，儘管他在行政管理上存在一些缺陷，其獨特的務實主義、情緒智力和政治敏銳性，足已使其成為美國政治中的變革性人物。

表 1：小羅斯福總統領導風格質性描述

向度	質性描述
公共溝通 (public communicator)	小羅斯福總統透過「爐邊談話」( Fireside Chats ) 與美國大眾建立緊密的聯繫，這對於維持公眾支持與政策落實非常有助益。
組織能力 (organizational capacity)	小羅斯福總統擅長管理大型的官僚機構，鼓勵下屬之間互相競爭，可能會導致其政府內部的混亂和低效率。然而，此種風格能帶來更大的彈性和靈活性。
政治技巧 (political operator)	小羅斯福總統經常等待最佳時機來推出新政，這需要同時贏得公眾和國會的支持。即便在黨派嚴重分裂的時期，他能夠根據需要調整策略。
願景 (vision)	小羅斯福總統在塑造現代福利國家的過程中發揮了變革性的作用，他致力於他在國際舞台上也扮演了重要角色，幫助塑造了二戰後的全球秩序，並推動聯合國的努力。
認知風格 (cognitive style)	小羅斯福總統願意接受新觀點，並非忠於特定意識形態，願意嘗試多種方法來應對大蕭條和二戰的挑戰，儘管這種務實主義有時使他的政策顯得不一致。
情緒智力 (emotional intelligence)	小羅斯福總統罹患小兒麻痺症，但依然能夠保持冷靜、樂觀和自信，進而激勵整個國家。他對普通美國人的同情心和情感連結，成為他獲得公眾支持的關鍵因素。

來源：Greenstein (2009)。

從上述文獻，吾人對小羅斯福總統風格已有初步的了解，若僅單一強調總統在決策中的影響力，而忽略其他涉入決策過程的關鍵性官僚的作用，恐有見樹不見林之憾。筆者建議，透過官僚行為模式，揉合總統領導風格有助於還原決策過程之全貌，釐清決策官僚立場之異同。Allison 與 Zelikow（1999）的官僚行為途徑，將外交決策的產出視為決策官僚議價（bargaining game）後的結果。在官僚行為中，一個國家允許另一個國家直接參與其國內決策過程，這是有可能發生的，尤其是在盟國之間的關係。上述概念上的歸納，皆與波蘭流亡政府後的國際現勢吻合；亦即是波蘭未來政府形式的安排掌握在美國、英國以及蘇聯手中，其決策談判內容有助於釐清波蘭流亡政府與蘇聯立場。接下來，筆者再依循官僚行為作為研究途徑，試圖找出決策官僚對於邊界劃分之立場差異，強化論文說服力。

### 參、蘇聯與波蘭流亡政府之邊界爭端

在 1939 年 8 月 31 日，希特勒與史達林簽署的『德蘇互不侵犯條約』（*Molotov-Ribbentrop Pact*）正式生效。翌日，希特勒向波蘭發動閃電攻擊，拉開第二次世界大戰的序幕。隨後，蘇聯亦加入戰局，並於 9 月 17 日將波蘭東半部全部占領。蘇聯於 2 個月後，重新劃分邊界，分別併入烏克蘭、及白俄羅斯。另一方面，德軍佔領波蘭西部後，將其劃分為兩個部分：西部的波森地區、北部的但澤、及波蘭走廊被正式併入德國領土，而中南部（包括華沙、克拉科夫和盧布林等地）則設立一個總政府。此後，波蘭政府在倫敦成立流亡政府，領導境外波蘭人的抗戰活動（洪茂雄，2020）。

其實，史達林曾經向波蘭流亡政府第一任總理西科爾斯基（Władysław Sikorski, 1939-43）保證，蘇聯希望看到波蘭恢復為一個獨立且強大的國家。西科爾斯基對此表示感謝，並表示一個強大的波蘭恢復後，可以與俄羅斯、西方列強、及美國進行健康的合作。史達林也曾經在西科爾斯基面前提及戰後波蘭-俄羅斯邊界問題的解決方案，敦促西科爾斯基達成共識。不過，西科爾斯基回答，他目前無法解決此問題，並表示若他試圖解決這一問題，自己將成為「全世界的笑柄」（FRUS, 1942a: 100）。筆者認為，戰後波蘭-俄

羅斯邊界問題係，雙邊遲早要解決的問題，只因為西科爾斯基還沒取得英國與美國的承諾，他不敢貿然上談判桌，所以暫時擱置。

波蘭流亡政府外交部長愛德華·伯納德·拉琴斯基（Edward Bernard Raczynski, 1941-43）曾經託美國國務院次卿薩姆納·威爾斯（Sumner Welles, 1937-43）傳電報給小羅斯福總統，他指出，如果英國現在同意在和平達成後向蘇聯保證恢復其 1941 年的邊界，難保蘇聯日後不會要求更多。不過，威爾斯對上述聲明未作任何回應，他建議小羅斯福總統，在當下的美蘇關係，不要承認任何在軍事佔領、或武力壓力下所獲致的既定事實（not to recognize any accomplished facts created under military occupation or armed pressure），因為這是不明智的，他說，「我們的總體政策已在『大西洋憲章』（*Atlantic Charter, 1941*）中明確規定，我不認為我們在這個階段需要再說更多的話」（FRUS, 1942b: 104）。筆者認為，從電報的內文看來，波蘭流亡政府希望美國與英國在邊界的議題上能夠給蘇聯施加壓力，然而，美國的態度是非常被動的，可以說是處於觀望的狀態。

英國外相艾登（Anthony Eden, 1935-38, 1940-45, 1951-55）提議維持 1939 年 9 月 1 日之前既有的邊界，並獲得波蘭流亡政府的支持，因為即便史達林接受，這也不符合波蘭或英國的利益。然而，這樣的提議，基本上違背了波蘭與蘇聯在 1941 年 7 月 30 日所簽訂的『西科爾斯基-麥斯基協定』（*Sikorski-Mayski Agreement*），因為該協議廢除了過去德蘇關於波蘭分割的條款、及 1939 年 10 月 4 日德蘇界線，而這條線卻被俄羅斯視為蘇聯對波蘭東部控制的分界，且極有可能會在 1942 年 5 月簽署的『英蘇協議』<sup>4</sup>（*Anglo-Soviet Agreement, 1942*）草案中獲英國默許（FRUS, 1942c: 126）。其實，英國打算透過承認蘇聯對波羅的海國家的主張，將蘇聯納為戰略夥伴。對於

---

<sup>4</sup> 1942 年的『英蘇協議』是英國與蘇聯簽署的一項重要條約，目的是深化英蘇的在戰爭時，兩國之間的軍事與戰略合作關係。事實上，史達林總書記有意將兼併波羅的海國家（Baltic states）的邊界問題與英國談判，希望英國予以承認；然而，1942 年 5 月 26 日該條約在倫敦簽署時，邊界問題卻被擱置。英國試圖遵循 1939 年 9 月 1 日前波蘭東部邊界的合法性做為籌碼，尋求與蘇聯建立有利的戰略夥伴關係，英國希望透過這樣的聯盟關係與美國競爭，詳見 Laurinavičius（2022）。

大國而言，波羅的海國家問題也不過大國權力競爭下的產物罷了。

1942 年 12 月，西科爾斯基在一份備忘錄裡，抨擊蘇聯帝國主義，並督促蘇聯共同合作解決雙方邊界問題並履行兩國間的條約。西科爾斯基強調，波蘭在 1921 年『里加和約』（*Treaty of Riga*）中放棄了其原有領土約 55% 的主張，對蘇聯沒有任何領土要求。同時應記住，『里加和約』是基於政治、經濟和戰略考量的妥協結果，直到 1939 年『德蘇互不侵犯條約』締結之前，該條約從未受到任何締約國的質疑。條約簽訂生效後，蘇聯政府對波蘭東部邊界以及對立陶宛的意圖日益明顯，暴露蘇聯布爾什維克帝國主義（*Bolshevik Imperialism*）的動機。顯然，蘇聯在 1939 年根據『德蘇互不侵犯條約』所佔領的領土，以及基於蘇德合作而持有兩年的領土，對蘇聯絲毫沒有價值（FRUS, 1943d: 179）。筆者認為，波蘭一開始就是二次世界大戰的受害者，在國家領土的重建的道路上，需要美國與英國明確表態支持，盟邦對蘇聯談判採取積極的態度，才能夠解決邊界問題。

#### 肆、波蘭邁向臨時團結政府之重建

1943 年 11 月 28 日至 12 月 1 日，小羅斯福總統、邱吉爾首相（Winston Churchill）與史達林總書記召開德黑蘭會議（*Tehran Conference*），主要討論開設第二戰場對抗日本及德國、承認伊朗獨立、成立聯合國以及波蘭邊界問題。本次會議是第一次由同盟國（*Allies, 1939-45*）決策官僚齊聚一堂，對第二次世界大戰後的秩序建立有深遠的影響。

Mastny（1975: 501）以德黑蘭會議為素材，透過解密資料的爬梳，對決策官僚的互動做進一步的描述。在 1943 年 12 月 1 日，小羅斯福總統與史達林就波蘭的邊界問題做出討論時，提出相當令人困惑的聲明：「我同意史達林總書記恢復波蘭國家的立場，但是希望看到東部邊界要向西移動，西部邊界甚至移到奧得河（*Oder*）」。後來，小羅斯福總統表示，在蘇聯與波蘭邊界議題上，無法參與任何決定，因為他擔心波蘭裔的美國選票，所以在邊界上的議題沒有積極的表現。另外，史達林總書記在蘇聯與波蘭邊界議題上，希望以「寇松線」為原則（圖 1）。





來源：Wikimedia Commons（2023: File:Curzon line en.svg）。  
 說明：蘇聯所要求以寇松線為基準的邊界圖（含 Lwów）。

圖 1：寇松線圖

英國外相艾登在 1943 年 11 月 22 日的一份機密備忘錄中表示，英國原則上會同意以寇松線作為波蘭的東部邊界、支持波蘭在西部獲得補償，並將要求蘇聯作出讓步，確保波蘭政府能安全返回波蘭，讓波蘭人民自由決定其政治未來。事實上，邱吉爾首相與小羅斯福總統在會議上的態度差異甚大，導致波蘭問題在德黑蘭會議上被倉促處理，邱吉爾並未提出任何要求蘇聯做出讓步的提議，甚至對波蘭在蘇聯控制下的命運表現得毫不關心。因此，德黑蘭會議後，蘇聯對倫敦流亡政府的態度顯著強硬。在 1943 年最後一天，華沙的共產黨地下組織成立了「波蘭國民委員會」( Polish National Council of the Homeland)，這是對流亡政府未來權威的首次國內挑戰 ( Mastny, 1975: 502-503)。

德黑蘭會議之後，美國駐蘇聯大使哈里曼進一步釐清美方的立場，認為波蘭國家重建應該是英國的問題，只有邱吉爾首相能施壓倫敦的波蘭人來跟史達林談判。在 1944 年 1 月 18 日，蘇聯外長維亞切斯拉夫·莫洛托夫（Vyacheslav Molotov, 1939-45, 1953-58）向哈里曼表示，蘇聯希望看到流亡政府調整內閣，才願意與倫敦的波蘭人進行談判；莫洛托夫表示，倫敦政府必須進行重組，將人在英國、美國、及蘇聯的波蘭人納入閣員名單。根據哈里曼在 1 月 21 日向華盛頓發送的電報顯示，要是波蘭流亡政府第二任總理斯坦尼斯瓦夫·米科瓦伊奇克（Stanisław Mikołajczyk, 1943-44）能夠接受寇松線作為「邊界談判的基礎」，蘇聯將會承認新政府的正當性，米科瓦伊奇克不只不會被列為反蘇分子、更不會被肅清，還可以邀請來自美國、俄國、或波蘭的領袖來籌組政府（Harriman & Abel, 1975: 321-22）。

邱吉爾繼續向倫敦的波蘭代表施壓，要求他們正視現實。在 2 月 6 日的會議上，他脅迫米科瓦伊奇克接受蘇聯所提出的寇松線；他跟波蘭政府曉以大義，要是他們繼續堅持現行立場，將會失去一切，華沙終究會被共產黨政府把持，屆時，現任波蘭流亡政府除了向全世界抗議之外，無力採取任何行動。然而，米科瓦伊奇克拒絕接受。邱吉爾在 2 月 22 日告訴下議院：「我認為俄羅斯對其西部邊界保證的要求並沒有違反常理<sup>5</sup>」；終究，邱吉爾的聲明並未改變米科瓦伊奇克政府的立場，也未能滿足史達林的要求（Harriman & Abel, 1975: 324-25）。

事實上，美國關鍵決策官僚對於波蘭與蘇聯的邊界以及國家重建問題，一開始都是抱持觀望而且沉默的態度，最後完全認同史達林的政策。這足以顯示，小羅斯福總統對蘇聯持開放合作的態度。在小羅斯福總統於 1945 年 1 月 4 日寫給邱吉爾首相的信件揭露了這個事實，他說：「非常遺憾，未能說服您相信蘇聯政府在波蘭問題上的立場是正確的。然而，我希望事實會證明，波蘭國民委員會會一直繼續向盟軍提供協助，並與盟軍在歐洲戰場上對抗德軍，反觀倫敦的波蘭流亡政府帶來更多的混亂，無疑是在協助

<sup>5</sup> 原文：「I can't feel that the Russian demand for a reassurance about her Western frontiers goes beyond the limits of what is reasonable or just.」（Harriman & Abel, 1975: 324）。

德軍」；面對邱吉爾首相對波蘭臨時政府的延後承認，小羅斯福總統予以拒絕（FRUS, 1945a: 104）。

邱吉爾首相在信中告訴小羅斯福總統，英國的立場沒有改變，還是會繼續承認倫敦的波蘭流亡政府。然而，蘇聯打算在波蘭臨時政府一旦成立時立即予以承認，英國內閣成員感到沮喪（FRUS, 1945b: 105）。在 1945 年 2 月 4 日至 11 日，小羅斯福總統、邱吉爾首相、以及史達林總書記召開雅爾達會議（Yalta Conference），同意波蘭籌組臨時團結政府、並舉行自由公平的選舉。事實上，對於三巨頭這樣的安排，波蘭流亡政府既沒有參與也沒有授權，甚至毫不知情。波蘭流亡政府駐美國大使讓·切查諾夫斯基（Jan Ciechanowski, 1940-45）表示，大國處理波蘭問題的方法，除了違背了盟國之間的基本原則，也破壞『大西洋憲章』的精神與國家捍衛自身利益的權利（FRUS, 1945c: 111）。

## 伍、結論

第二次世界大戰期間，小羅斯福總統、邱吉爾首相、及史達林總書記參與了複雜的談判和戰後秩序的規劃。本文透過官僚行為模式來分析美國對波蘭的外交政策，發現小羅斯福總統與哈里曼大使將波蘭視為平衡盟國競爭利益的棋子，試圖在促進與史達林合作的同時，確保美國在歐洲的戰後利益。然而，這種策略也導致美國在波蘭問題上的不明確立場和猶豫不決。在這些談判中，小羅斯福與史達林的互動逐漸從觀望轉變為認同，顯示了美國在波蘭議題上的外交政策缺乏一致性。儘管小羅斯福在擊退德軍與日本戰場上功不可沒，但他對於波蘭的政策卻顯得相對消極。

對邱吉爾而言，小羅斯福在波蘭問題上的猶豫不決讓他感到沮喪，特別是他多次與史達林就波蘭未來進行談判，但卻未能獲得美國的堅定支持。波蘭問題成為三大國之間最具爭議的議題之一，邱吉爾試圖在波蘭邊界和政府組成上達成某種妥協，但最終結果卻因美國的消極立場而大打折扣。對於邱吉爾來說，小羅斯福或許並不是一位值得託付的盟友，這在戰後秩序的談判中更為明顯。

隨著波蘭臨時團結政府的成立，波蘭共產黨的統治開始成為既定事實，持續了超過四十年。由於決策官僚的不重視與消極態度，蘇維埃共產政權在波蘭迅速奪權，進一步強化了蘇聯在東歐的勢力範圍，並加深了美蘇之間的對立。筆者認為，小羅斯福在戰後秩序重建中的角色，特別是他的領導風格，是促成冷戰形成的重要因素之一。如果美國當時能夠採取更為積極和堅定的立場，波蘭的命運或許會有不同的結局？

## 參考文獻

- 洪茂雄，2020。《波蘭史》。台北：三民書局。
- Allison, Graham T., and Philip Zelikow. 1999. *Essence of Decision: Explaining the Cuban Missile Crisis*. New York: Addison Wesley Longman.
- Barber, James D. 2009. *The Presidential Character: Predicting Performance in the White House*. New York: Pearson Education.
- Beard, Charles A. 1948. *President Roosevelt and the Coming of the War, 1941*. New Haven, Conn.: Yale University Press.
- Burns, James M. 1970. *Roosevelt: The Soldier of Freedom: 1940-1945*. New York: Harcourt Brace Jovanovich.
- Chamberlin, William Henry. 1950. *America's Second Crusade*. Chicago: Henry Regnery Co.
- Cole, Wayne S. 1957. "American Entry into World War II: A Historiographical Appraisal." *Mississippi Valley Historical Review*, Vol. 43, No. 4, pp. 595-617.
- Dallek, Robert. 1971. "Franklin Roosevelt as World Leader." *American Historical Review*, Vol. 76, No. 5, pp. 1503-13.
- Divine, Robert A. 1969. *Roosevelt and World War II*. Baltimore: Johns Hopkins University Press.
- Foreign Relations of the United States (FRUS). 1942a. "The Ambassador to the Polish Government in Exile (Biddle) to the Secretary of State." *Diplomatic Papers*, Vol. 3, Doc. 100 (<https://history.state.gov/historicaldocuments/frus1942v03/d100>) (2024/9/20)
- Foreign Relations of the United States (FRUS). 1942b. "The Under Secretary of State (Welles) to President Roosevelt." *Diplomatic Papers*, Vol. 3, Doc. 104 (<https://history.state.gov/historicaldocuments/frus1942v03/d104>) (2024/9/20)
- Foreign Relations of the United States (FRUS). 1942c. "The Ambassador to the Polish Government in Exile (Biddle) to the Secretary of State." *Diplomatic Papers*, Vol. 3, Doc. 126 (<https://history.state.gov/historicaldocuments/frus1942v03/d126>) (2024/9/20)
- Foreign Relations of the United States (FRUS). 1942d. "Memorandum by the Polish Prime Minister (Sikorski) on the Polish-Russian Frontiers." *Diplomatic Papers*, Vol. 3, Doc. 179 (<https://history.state.gov/historicaldocuments/frus1942v03/d179>)

(2024/9/20)

- Foreign Relations of the United States (FRUS). 1945a. "President Roosevelt to the British Prime Minister (Churchill)." *Diplomatic Papers*, Vol. 5, Doc. 104 (<https://history.state.gov/historicaldocuments/frus1945v05/d104>) (2024/9/20)
- Foreign Relations of the United States (FRUS). 1945b. "The British Prime Minister (Churchill) to President Roosevelt." *Diplomatic Papers*, Vol. 5, Doc. 105 (<https://history.state.gov/historicaldocuments/frus1945v05/d105>) (2024/9/20)
- Foreign Relations of the United States (FRUS). 1945c. "The Polish Ambassador (Ciechanowski) to the Acting Secretary of State." *Diplomatic Papers*, Vol. 5, Doc. 111 (<https://history.state.gov/historicaldocuments/frus1945v05/d111>) (2024/9/20)
- Greenstein, Fred I. 2009. *The Presidential Difference: Leadership Style from FDR to Barack Obama*. Princeton: Princeton University Press.
- Harriman, W. Averell, and Elie Abel. 1975. *Special Envoy to Churchill and Stalin 1941-1946*. New York: Random House.
- Laurinavičius, Česlovas. 2022. "The Background to the Anglo-Soviet Treaty of 1942: The Problem of Compromise Solutions for Lithuania (The Baltic States)." *Lithuanian Historical Studies*, Vol. 26, No. 1, pp. 97-127.
- Mastny, Vojtech. 1975. "Soviet War Aims at the Moscow and Teheran Conferences of 1943." *Journal of Modern History*, Vol. 47, No. 3, pp. 481-504.
- McGilvray, Evan. 2010. *A Military Government in Exile: The Polish Government in Exile 1939-1945, A Study of Discontent*. New York: Helion & Co.
- Neustadt, Richard E. 1990. *Presidential Power and the Modern Presidents: The Politics of Leadership from Roosevelt to Regan*. New York: John Wiley & Sons
- Rauch, Basil. 1950. *Roosevelt: From Munich to Pearl Harbor*. New York: Creative Age Press.
- Sherwood, Robert E. 1948. *Roosevelt and Hopkins: An Intimate History*. New York: Harper & Brothers.
- Tansill, Charles C. 1952. *Back Door to War: The Roosevelt Foreign Policy, 1933-1941*. Chicago: Henry Regnery Co.
- Wikimedia Commons. 2023. "File:Curzon line en.svg." ([https://commons.wikimedia.org/wiki/File:Curzon\\_line\\_en.svg](https://commons.wikimedia.org/wiki/File:Curzon_line_en.svg)) (2024/9/20)

# President FDR's Leadership Style on the Polish-Soviet Border Dispute

Yu-Cheng Teng

*Council Member, Taiwan International Studies Association, Taipei, TAIWAN*

## Abstract

During President Franklin D. Roosevelt's administration, U.S. policymakers demonstrated ambiguity regarding the reconstruction of Poland's provisional government and its border issues, failing to reach consensus with British Prime Minister Winston Churchill. Poland has become a pawn in balancing the competing interests of the Allies. This article adopts the bureaucratic model as a research approach to examine: (1) President Roosevelt's leadership style, (2) the border dispute between the Polish government-in-exile and the Soviet Union. This article argues that in the post-World War II global context, President Roosevelt, in pursuit of American leadership, favored cooperation with the Soviet Union. As a result, he adopted a passive stance on the Polish-Soviet border issue. Acting as an ambassador of the U.S. to Russia, William Averell Harriman frequently communicated with Joseph Stalin and revealed a U.S. tendency to remain acquiescent on the resettlement of the Curzon Line between Poland and the Soviet Union, thereby avoiding potential disruptions to future cooperation.

**Keywords:** Franklin D. Roosevelt, Winston Churchill, Joseph Stalin, Poland, bureaucratic politics