

國史館藏聯合國 技術援臺史料 舉隅

吳淑鳳 國史館協修

壹、前言

國史館典藏有關聯合國資料相當豐富，業已出版四本史料彙編，並在「國家歷史資料庫」製作「參與聯合國」史事專題。(註1) 學界以聯合國「中國代表權」為題的研究較為豐富，但有關國史館典藏聯合國技術援助臺灣部分，卻是較少被學界引用。(註2)

聯合國為促進國際交流、維護國際和平而創立，其手段有以武力（聯合國盟軍）、有以嚇阻（實施經濟抵制）制裁破壞和平者；但聯合國也秉持國際聯盟的合作精神，積極推動各項協助政策，冀望透過國與國的相互提攜與瞭解，協助會員國的政經發展，以消弭國際間的衝突。在冷戰氛圍的刺激下，聯合國在 1950、1960 年代將基本目標放置在協助未開發國家的經濟發展。

有鑑於此，中華民國政府在 1949 年播遷臺灣後，基於政治與經濟考量，主動向聯合國技術協助局（United Nations Technical Assistance Board）、聯合國特別基金（United Nations Special Fund）及世界糧食方案（World Food Programme）等機構提出計畫申請援助，積極開發臺灣地區的建設。因此國史館典藏有關聯合國技術援助臺灣的史料約超過 500 卷，分布於《蔣中正總統文物》的〈特交文電〉類、《行政院檔案》、《內政部檔案》、《外交部檔案》、《交通部檔案》、《交通部招商局檔案》、《臺灣省政府財政廳檔案》、《臺灣省政府社會處

檔案》、《臺灣省政府地政處檔案》、《臺灣省政府交通處檔案》、《臺灣省政府警務處檔案》、《臺灣省政府水利局檔案》、《臺灣省政府衛生處檔案》等。(註3)雖然國史館的典藏已極為豐富，但運用於研究時，仍須參考南港中央研究院近代史研究所典藏的《李國鼎檔案》、《行政院國際經濟合作發展委員會》，以及該所代管的《外交部檔案》等，如此在政府機關檔案的蒐羅上才能周全。

關於聯合國技術援助臺灣，除了海埔新生地的研究外，尚有學者張力〈聯合國特別基金與臺灣經濟建設〉乙文，該文統計並分析成立於1959年聯合國特別基金在1960至1970年代對臺灣各項經濟建設的援助，是開啟此一議題研究的先鋒。(註4)

由於史料繁多，且不再重複前人研究，本文僅舉申請聯合國技術協助局案、臺灣山坡地畜牧發展計畫，以及申請聯合國兒童基金會案等例，提供開發議題的參考。

貳、申請聯合國技術協助局案

1955年7月間，聯合國技術協助局遠東區代表來華訪問，與中華民國政府商訂1956年度的技術協助申請計畫，其後政府根據此次會商結果並參酌當時的實際需要擬定計畫，於1955年8月向聯合國提出，計畫包括：申請專家18名，及提供申請經濟開發、公共行政，以及社會福利方面獎補

金41位名額，共需經費28萬餘美元。最初聯合國分配給中華民國的技協預算大約為23萬餘美元，因不敷應用，經政府代表努力交涉後，技術協助局終於應允，按實際需要核准280,667美元，作為實施1956年度申請計畫之專款。(註5)

1956年3月間，聯合國技術協助局駐遠東區代表再度來華，檢討有關1955及1956年兩個年度聯合國技術協助計畫在華實施情形，同時就1957年度技協之申請作初步磋商。1956年5月，聯合國技術協助局主席照會中華民國外交部，說明聯合國已核定1957年度援華經費預算為296,000美元。同年6月，「申請聯合國技術協助審查委員會」經過數度審議，擬定1957年度申請總計畫，其中包含申請獎補金69名、專家20名，全部費用總數為380,280美元，超過聯合國原核定的預算，並在月底向聯合國正式提出。(註6)

1957至58年度聯合國撥款約40萬美元，在實施各項技術協助方面，派遣專家來華服務、對經濟開發、公共行政以及社會福利研究獎學金，以及考察補助金超過40個名額，並且授權中華民國提出人選。這些技術專家來華或得以派員出國進修，對臺灣經濟建設極有助益。(註7)

由於政府察覺聯合國及各專門機關所提供之技術協助打算逐年減少，所以政府便積極向聯合國特別基金提出長期性具體計畫，故從1960年開始，中華民國政府也同時向

聯合國特別基金申請計畫。於是技術專家來臺不再只有聯合國技協局的補助，還有「聯合國特別基金」的計畫援助。

1960年，聯合國技協局核撥補助款項是144,380美元。(註8)1961至62年度撥款26萬餘美元，經費運用於派遣11名專家來華服務、中華民國選派學員15名出國研習，另有若干器材(價值1.1萬美元)提供中華民國。此外，在聯合國技協經常方案下，得派5人出國研習，並接受各國來華研習之獎補金人員3名；在聯合國技協區域計畫下，得派6人出國研習。(註9)在1963至1964兩年技術擴大方案下，聯合國又撥款311,960美元協助中華民國政府。另在聯合國技術經常方案及區域計畫下，又派人員出國研習，且盡量吸收各國薦送來華研習之獎補金人員。(註10)

臺灣締造的經濟奇蹟，就技術人員的能力提升，實應歸功於聯合國多項技術援助。

叁、臺灣山坡地畜牧發展計畫

「臺灣山坡地畜牧發展計畫」是依中華民國政府與聯合國特別基金在1960年9月20日所簽協議書第一條第二項之規定成立，並由聯合國世界糧農組織代表聯合國特別基金作為執行機構。

聯合國特別基金成立於1959年，其任務是對開發中國家的會員國所申請的特定援助計畫進行調查，並作可行性的評估。其

資金來源是會員國所捐贈。當申請之計畫獲得核准，除由特別基金撥給經費外，申請國也要提供相對經費，並在一定年限之內實施計畫。1965年11月聯合國大會決議將特別基金與發展方案技術援助(United Nations Expanded Programs of Technical Assistance，又稱「技術援助擴大方案」)兩種技術援助合併為「聯合國發展計畫」(United Nations Development Program)，但實質作業方式並無不同。(註11)

至於聯合國糧農組織屬於聯合國專門機構之一，是聯合國成立之後第一個建立的專門機構，其目的是為了提高營養水準、提高農業生產率、改善鄉村人口的生活和促進世界經濟發展。(註12)

當時成立的「臺灣山坡地畜牧發展計畫」主要目的有五：

一、調查及評定山坡地畜牧資源之潛在價值。

二、訂定一有系統發展養牛、養羊事業計畫，尤其在適合種植牧草及飼料作物的臺灣山坡地。

三、加強畜產研究機構，尤應著重臺灣省畜產試驗所及臺灣省家畜衛生試驗所，俾使應用研究與訓練活動有助於山坡地畜牧事業的發展。

四、在新化臺灣省畜產試驗所內成立一研究中心及一示範牧場，同時在家畜衛生試驗所的恆春及楊梅兩分所各成立示範牧場一所，藉以示範發展山坡地畜牧事業必須之

過程，並訓練有關家畜衛生、畜牧及推廣的工作人員。

五、就各外籍專家所長，分別在農業院校有關部門舉辦討論會及教授課程，藉以充實與加強教學。(註13)

經費來源：

單位：美元

特別基金撥款	961,600
政府配合經費現金部分	237,800
政府配合經費實物部分	412,200
總計	1,611,600

備註：特別基金撥款含補助 880,200 元，補助外籍專家在臺費用 81,400 元。

此計畫第一期為期 12 個月，主要為兩位聯合國專家來臺研究山地畜牧業的潛能，調查如何應用畜牧及牧草作物生產之各項原則，使其適合臺灣情況，尤其對山坡地擬定一個有系統的發展計畫；第二期共四年，在臺南縣新化設立一個研究和訓練中心，以及一個示範牧場，作為訓練畜牧、家畜保健與推廣工作人員之用。(註14)

臺灣省農林廳也特別調派配合工作人員，藉著與外籍專家朝夕相處並肩工作的機會，及其後舉辦學術討論及短期講習充分訓練技能，要求在每位聯合國專家離臺後，都能獨立作業。此外，對參加該計畫的華籍配合工作人員，透過甄選在該計畫項下給予獎學金派赴國外接受相關訓練。(註15)

肆、申請聯合國兒童基金會案

聯合國兒童基金會的前身是聯合國國際兒童緊急基金會（UNICEF），成立於 1946 年 12 月 11 日，原是聯合國一個臨時性機構，目的是援助第二次世界大戰劫後餘生的兒童。1953 年，聯合國大會將之改為永久性機構，更名為「聯合國兒童基金會」。該基金會宗旨在於幫助各國政府實現保護兒童利益和改善兒童境遇的計畫，期望全世界兒童能獲得應該享有的權益。基金會的職員皆為聯合國祕書處成員，活動經費有四分之三來自各國政府捐獻，其餘來自個人、團體捐款和出售卡片的收益。(註16)

中華民國政府為能獲得聯合國兒童基金會對臺灣援助各項福利事業，以及保有國際地位起見，1950 年中向該會（此時是「國際兒童緊急基金會」）申請在臺北設立駐華聯絡處，以利獲得該會對臺灣援助之實施。旋於 1950 年 7 月 19 日獲得該會總部同意，即由內政部代表政府與該會訂約，正式成立該會駐華聯絡處，同時由內政部部长代表政府與聯合國國際兒童緊急救濟基金簽訂「聯合國國際兒童緊急救濟基金與中華民國政府間之協定」。(註17)至於聯合國兒童基金會援助臺灣物資處理及財政會計等，均由該基金會紐約總部派員前來該聯絡處查核，並非由臺灣省政府所屬單位控管。(註18)

聯合國兒童基金會提供資金作為臺灣兒童防癆、砂眼醫療救助，並援助臺灣進行

多項計畫，包含：1、甲狀腺腫症控制計畫（1967-1971）：協助興建食鹽工廠、提供裝備，改良大型結晶過程，以增加生產碘鹽。2、家庭及兒童福利計畫（1969-1971）：每年訓練 200 名青年工作者，使每年可以增設 180 所青幼院。3、初等教育計畫（1970-1974）：其宗旨在研究學齡前兒童之發展和初等學校學生之學習過程，同時檢討義務教育自 6 年延長至 9 年國民義務教育後之課程問題。4、工藝教育計畫（1967-1972）：協助發展工藝家職教育，著手訓練工藝教師，使成為木工、金屬工、電工、石工等各科合格教員。（註19）

1966 年初，臺灣省政府因小兒麻痺病例急增，影響兒童健康至鉅，事實上早在 1965 年便洽請聯合國兒童基金會駐遠東區署申請補助小兒麻痺疫苗，以期廣泛接種，遏止蔓延。後經該基金會執行會與世界衛生組織（註20）執行會組成之聯合政策委員會研議結果，建議對符合下列三條件者可特別考慮施以協助，即：1. 該種病症確實在申請國流行日廣；2. 申請國政府對防治該病症有優先推行之決心；3. 為推行該項工作必須有充分及可供將來持續推行之醫務設備等。（註21）

由於當時臺灣小兒麻痺病例直線增加，臺灣省政府乃對該症之預防免疫接種列為最優先施政目標，且所有衛生機構亦將該項防疫工作列為要項。1966 年 1 月，臺灣省政府衛生處向聯合國兒童基金會駐華聯絡

處草擬一項小兒麻痺防治計畫，並由該基金會遠東區署同意提送 1966 年 5 月間召開之理事會審查。外交部雖認為該項計畫獲准通過機率頗高，但因申請小兒麻痺症防治計畫實屬創舉，所以要求駐聯合國代表團全力支持，以促成該計畫順利通過。（註22）

後據常駐聯合國代表團稱：聯合國兒童基金會已核可支援中華民國政府小兒麻痺症防治計畫，四年協助款共計 148,000 美元，第一年為 101,000 美元，並同意提請該年 5 月間之執行會會議作最後決定。（註23）

經過聯合國長年補助臺灣小兒麻痺的免疫接種，方使該疾病獲得良好控制，不再侵襲臺灣兒童。

此外，1959 年 8 月 7 日臺灣中部發生嚴重水災，政府因此次災民中兒童占三分之一，緊急向聯合國兒童基金申請緊急援助救濟，獲得該基金撥出奶粉 100 萬磅及魚肝油丸 150 萬粒，協助救濟遭受水患的幼童。（註24）

伍、小結

從以上舉例有關聯合國技術援臺的檔案來看，除了補助實質計畫外，聯合國派遣技術專家來臺指導、資助臺灣地區技術人員出國進修，並訓練職業教育所需教師，以及協助檢討初等教育的學習、義務教育的延長等均大有助益。其從提昇人員素質著手，有效

改善臺灣的生產事業、工藝和家政等方面的技術，應是締造臺灣經濟奇蹟的功臣之一。

聯合國技術援臺也包含防疫和醫療問題，如：協助興建食鹽工場以控制甲狀腺腫症，提供臺灣幼童疾病防治、營養補給與急難救濟等，足見聯合國技術援助是多元發展的。

1971年10月，中華民國退出聯合國，正在進行中的聯合國技術援助隨即中止。然而回顧1960年代聯合國給予的技術協助，對臺灣的各項重要發展確實有著特殊的歷史意義。國史館所典藏這類的檔案雖然不夠完整，但仍有主體脈絡可探索，實可開發新議題，並提供研討空間。

【註釋】

1. 參見葉惠芬編，《中華民國與聯合國史料彙編——籌設篇》；王正華，《中華民國與聯合國史料彙編——中國代表權》；林秋敏編，《中華民國與聯合國史料彙編——重新參與篇（上）》、《中華民國與聯合國史料彙編——重新參與篇（下）》（臺北：國史館，2001年12月、2002年12月）。「國家歷史資料庫」中的史事專題「參與聯合國」，已建置相關檔案1,509筆，名詞解釋40筆，相關研究子題3筆（http://nhd.drnh.gov.tw/AHDPortal/browse/topic_content.do?seriPk=22，2011/09/30 點閱）。
2. 王正華，〈蔣介石與1961年聯合國中國代表權問題〉，《國史館館刊》，第21期（2009年9月），頁95-150；石川誠人，〈信賴性の危機と維持——1961年國連中國代表權をめぐる米華關係〉，《中國研究月報》（東京：中國研究所），第61卷第12號（2007年12月）等；學位論文有：許瓊馨，〈中華民國於聯合國代表權之變更：自緩議案更動為重大議題之決策過程〉（臺北：淡江大學美國研究所碩士論文，2007年）；蔡秉修，〈中華民國退出聯合國歷程之研究（1949-1971）〉（中壢：國立中央大學歷史研究所碩士論文，2008年）等。目前以聯合國技術援助臺灣為題有：饒宇婷，〈聯合國與臺灣海埔地建設及其成效〉（臺北：政治大學歷史系碩士論文，2009年6月）。
3. 可應用國史館網站（<http://www.drnh.gov.tw>）的「學術資源檢索」項下的「史料文物查詢系統」（<http://weba.drnh.gov.tw/index.jspx#>），輸入關鍵詞「聯合國」，即可查詢相關案卷名，在此不一一列舉。
4. 張力，〈國連特別基金と臺灣經濟建設〉，收錄於緒方貞子、半澤朝彥編著，《グローバル・ガヴァナンスの歴史的變容—國連と國際政治》（京都：ミネルヴァ書房，2007年4月），頁235-252。
5. 周琇環編，《戰後外交部工作報告（民國四十二年至四十五年）》（臺北：國史館，2006年11月），頁478。
6. 周琇環編，《戰後外交部工作報告（民國四十二年至四十五年）》，頁478-479。
7. 周琇環編，《戰後外交部工作報告（民國四十六年至五十三年）》，（臺北：國史館，2006年11月），頁7。
8. 周琇環編，《戰後外交部工作報告（民國四十六年至五十三年）》，頁277。
9. 周琇環編，《戰後外交部工作報告（民國四十六年至五十三年）》，頁362。
10. 周琇環編，《戰後外交部工作報告（民國四十六年至五十三年）》，頁456。
11. 張力，〈國連特別基金と臺灣經濟建設〉，頁237。
12. 該組織源於1943年5月聯合國糧食農業會議（United Nations Conference on Food and Agriculture）在美國維吉尼亞舉行，為實現糧食安全，及確保人們能正常獲得健康生活所需、

- 足夠及優質的食物，與會 44 國同意在華盛頓特區成立臨時糧農委員會，隨後於 1945 年 10 月正式成立。
13. 〈聯合國機構特權業務〉，《外交部檔案》，國史館藏（以下省略），入藏登錄號：020000013670A。
 14. 張力，〈國連特別基金と臺灣經濟建設〉，頁 240。
 15. 〈聯合國機構特權業務〉，《外交部檔案》，入藏登錄號：020000013670A。
 16. 參見：兒童基金 > 名詞解釋 > 參與聯合國，國史館「國家歷史資料庫」，URL：http://nhd.drnh.gov.tw/AHDPortal/browse/noun_content.do?method=showContent&pgType=1&showId=365&eadName=聯合國兒童基金&seriPk=22&eadSeriSubPk=244&seriName=參與聯合國&seriSubName=名詞解釋（2010/09/30 點閱）。
 17. 參見〈聯合國機構特權業務〉，《外交部檔案》，入藏登錄號：020000013670A；〈聯合國兒童基金會在臺成立經過〉，《臺灣省政府社會處檔案》，入藏登錄號：059000000008A。
 18. 〈聯合國兒童基金會在臺成立經過〉，《臺灣省政府社會處檔案》，入藏登錄號：059000000008A。
 19. 參見：兒童基金 > 名詞解釋 > 參與聯合國，國史館「國家歷史資料庫」，URL：http://nhd.drnh.gov.tw/AHDPortal/browse/noun_content.do?method=showContent&pgType=1&showId=365&eadName=聯合國兒童基金&seriPk=22&eadSeriSubPk=244&seriName=參與聯合國&seriSubName=名詞解釋（2010/09/30 點閱）。
 20. 世界衛生組織為聯合國所屬，主管衛生的機關。其創設源於 1946 年 2 月，經濟暨社會理事會第一屆會議中決議籌設世界衛生組織，首由 16 名專家組成技術準備委員會（Technical Preparatory Committee），於 1947 年 3 月在巴黎集會。1946 年 6 月 19 日，在紐約召開的國際衛生會議（International Health Conference）中通過世界衛生組織組織法，1948 年 4 月 7 日該組織正式成立，故訂 4 月 7 日為世界衛生日。
 21. 〈我向聯合國申請小兒麻痺疫苗〉，《行政院衛生署檔案》，入藏登錄號：028000002018A。
 22. 〈我向聯合國申請小兒麻痺疫苗〉，《行政院衛生署檔案》，入藏登錄號：028000002018A。
 23. 〈我向聯合國申請小兒麻痺疫苗〉，《行政院衛生署檔案》，入藏登錄號：028000002018A。
 24. 周琇環編，《戰後外交部工作報告（民國四十六年至五十三年）》，頁 161-162。