

國立臺灣大學文學院歷史學系

碩士論文

Department of History

College of Liberal Arts

National Taiwan University

Master Thesis



中國大陸災胞救濟總會與遠東難民計畫的國際合作

(1954-1962)

The International Cooperation between
the Free China Relief Association and
the Far East Refugee Program, 1954-1962

曾信豪

Xin-Hao Zeng

指導教授：陳翠蓮 博士

Advisor: Tsui-Lien Chen, Ph.D.

中華民國 112 年 7 月

July 2023

國立臺灣大學碩士學位論文
口試委員會審定書

中國大陸災胞救濟總會與遠東難民計畫的國際合作
(1954-1962)

The International Cooperation between the Free China Relief Association and
the Far East Refugee Program, 1954-1962

本論文係 曾信豪 君(學號 R10123002)在國立臺灣大學歷史學系
完成之碩士學位論文，於民國 112 年 7 月 7 日承下列考試委員審查通
過及口試及格，特此證明

口試委員：

陳翠蓮

(指導教授)

吳劍君

招豆軒

本論文係在中央研究院臺灣史研究所訪問期間完成
(2022年8月1日至2023年7月31日)



特此致謝

本文所使用之《救總檔案》為黨產會調查所得之檔案，
僅供學術使用。為避免爭議，請閱覽者使用本論文時，
注意《政府資訊公開法》等等相關法律規定。

謝辭



這篇論文得以完成，最最感謝陳翠蓮老師的協助。從確定選題、尋找史料、鋪排研究與論述的架構，無處不獲老師的諄諄指導。在公事家事繁忙之際，您還仔細批閱我不成熟的初稿、刪除我割捨不掉的枝節、協助處理行政事宜，並傾聽人生規劃。回想師門四載，除了感激仍是感激。吳翎君老師從這篇論文還極其初步時，就不吝給予鼓勵，並一針見血地指出各類思考盲點、提供不同的闡釋方式。楊孟軒老師才返臺不久，即請您強撐病體參與口考，如今想來仍感抱歉，感謝您提示如何從國際救難體系思考個案的意義。三位老師提醒要看到合約中的各類人群、不要讓行文流於枯燥，以及不要盡信檔案，均是極其寶貴的建議。礙於時間，我僅能盡力修改這份初稿，希望未來改寫時能更加周到。

收集史料期間，感謝黨產會林峯正主委、許有為委員以及吳仲民副研究員，讓我得以依法獲覽救總檔案，尤其承蒙許委員不吝分享研究救總的經驗。崇實高工嚴婉月主任，讓我得以閱覽校史館內所藏資料；澳底吳惠君女士帶領我走進大陸漁村，並告知您母親與漁村居民互動的趣事，也謝謝劉先生願意受訪。感謝歐素瑛老師提示雄工的史料，當年若非您的過獎，我恐怕不會走上學術的路途。

寫作過程中，祥弼、子晏、王威、品硯、采元與冠傑，揪出許多用字遣詞與概念運用上的謬誤，也承蒙威廷協助修正英文摘要、得佑與佳威學長在口試前給予鼓勵並建議準備方向。撰寫論文壓力甚鉅之時，只要到系羽談天打球，就能瞬間輕鬆許多，感謝六年來系羽的大家，尤其是易陞、瑜柔、柏全、嘉宏、哲綸與冠希。一起修課或一起趕畢業的明智、惟晴、靚融、峻清、駿朋、峙瑜，非常感謝您們的幫助。身為助理與學生，時常在系辦打轉，不管是要借電腦、弄報帳，或詢問行政事宜，都常常麻煩到五位助教，著實辛苦您們了。

本文所用史料散逸各地，若無各單位補助無以成真。大三、大四撰寫論文初稿期間，曾獲國科會大專學生研究計畫補助(計畫編號：109-2813-C-002-176-H)，然而該文僅僅關注雙方在合約上的攻防，忽略執行面的局限，對於合作初期的實際情況亦未究明，希望這篇新稿已彌補以上不足。碩二有幸申請到臺史所訪問學員，得以運用中研院豐富的資源，並聆聽老師們分享最新研究，獲益良多。期間多獲吳叡人老師關照，也感謝榮盛與暄侑不時談天鼓勵。2023年與采元、品硯、王威、子晏合作的讀書會，獲得王雲五先生自學獎學金，也讓我得以購置相關書籍並展開田野調查。另外，謝謝周婉窈老師信任我，讓我擔任三次助教，學習到典雅的臺語。碩二期間擔任國科會歷史學研究人才培育計畫的助理，亦得以親炙

諸多老師，尤其感謝陳翠蓮老師、李文良老師、陳文松老師、蔡錦堂老師、劉靜宜同學、和田奈穗実同學在行政上的協助。

回查筆記，開始研究救總是 2019 年 9 月底的事情，到最後完成論文，已是近四年之後。四年內歷經疫情爆發、線上畢典、舊雨新知來來去去，救總做為研究主題，反而是唯一不變之物。如果將時間再往前推，從把 Line 簽名換成林強的歌詞，拉著一卡行李衝上臺北算起，竟已忽忽六年。當年那位唱著「喔再會吧，喔啥物攏不驚」的少年，依舊膽小怕事。六年間，誠摯感謝父親曾明源、母親黃淑莉無盡的關愛、鼓勵與包容，讓我得以任性成長。沒有您們就沒有這篇論文。

摘要

冷戰時期美國積極鼓勵蘇聯、東歐國家的難民出逃，企圖在心戰層面戰勝共產陣營。1952年前後，為維繫美國在東亞的威望，此一難民政策逐漸擴及東亞。1954年為扶持國民黨政府、安置香港難民，美方遂透過遠東難民計畫（Far East Refugee Program, FERP），與中國大陸災胞救濟總會（簡稱救總）合作，迄1962年方才告終。本文以此國際合作案為例，運用臺美政府檔案與救總史料，分析救總與國民黨政府的難民政策，如何受到華府影響。救總又如何能在國家與社會間協商，盡力保持自主，因應各類契約面與執行面的困難。

合作期間 FERP 大致尊重救總提出的專案，從中擇取具宣傳利益，且成本較低的專案來執行，臺美雙方實是互蒙其利。倘若雙方發生利益衝突，例如 FERP 不願依循救總請求，將合作案擴大到東南亞時，救總原則上會委曲求全，只在撼動主要利益（美方提議停約）時，透過宣傳戰與外交斡旋迫使美方延約。必須注意的是，國民黨政府雖然創立救總，在入境管制與財政支出上，卻不見得與救總利益一致。執行合約時，救總可透過安全分署、政府協助或自身人脈，找到醫療、就業與職訓上的合作機構。然而，救總仍須面對覓地不易、合作機構辦事不周，以及長期安置所費不貲等等難題。該會雖然都有因應作法，惟從大陸榮村與大陸漁村的案例來看，仍因資訊掌握不充分、缺乏資源，導致安置工作不甚周全。

關鍵詞：冷戰、中國大陸災胞救濟總會、遠東難民計畫、難民救助、臺美關係

Abstract



During the Cold War, the U.S. actively encouraged refugees from the Soviet Union and Eastern European countries to flee, strategically employing psychological warfare to undermine the Communist Bloc. Starting around 1952, this refugee policy was expanded to East Asia in order to maintain the influence and reputation of the U.S. in the region. In 1954, the U.S.-funded Far East Refugee Program (FERP) cooperated with the Free China Relief Association (FCRA) to support the Kuomintang (KMT) government and resettle refugees from Hong Kong until 1962. This thesis utilizes archives from the Taiwan and U.S. governments, as well as historical sources from the FCRA. It analyzes how the FCRA and the KMT government's refugee policies were influenced by the U.S., and how the FCRA coped with difficulties in contracting and implementation, and negotiated between the state and society to maintain its autonomy.

The FERP generally respected the projects proposed by the FCRA during their cooperation, and conducted those with propaganda value and cost-effectiveness, for the mutual benefit of Taiwan and the U.S. In cases of conflicting interests, such as the FERP's unwillingness to comply with the FCRA's request to expand cooperation to Southeast Asia, the FCRA would basically make concessions. Only when the main interest was at stake (the FERP wanted to suspend the contract) would the FCRA use propaganda and diplomatic negotiations to compel the U.S. to extend the contract. It should be noted that although the FCRA was organized by the KMT government, their interests did not always coincide, particularly regarding immigration control and fiscal policy. In implementing the contract, the FCRA sought medical, employment, and vocational training partners through the International Cooperation Administration, the KMT government, or their own networks. However, the FCRA still faced challenges in acquiring resettlement sites, the incompetence of partner organizations and the high cost of long-term resettlement. Although the FCRA had strategies to respond to these difficulties, the resettlement efforts in the Mainland Military Families' Villages (Dalu Rongcun) and the Mainland Fishermen's Village (Dalu Yucun) did not achieve ideal results due to insufficient information and resources.

Keywords: Cold War, Free China Relief Association (FCRA), Far East Refugee Program (FERP), Refugee Assistance, Taiwan-U. S. Relations

中英譯名與英文縮寫對照表



一、主要人物譯名

葛量洪	Alexander Grantham	香港總督
納爾遜	Carl J. Nelson	美國駐臺大使館二等秘書
克斯登	Charles J. Kersten	威斯康辛州眾議員
薩保卡	Clement J. Sabotka	國務院難民移民局副局長
韋士德	D. E. Webster	美國駐臺大使館一等秘書
葛雷漢	David Graham	安全分署教育組延聘之工職教育顧問
魯斯克	Dean Rusk	美國國務卿
漢布茹	Edvard Hambro	國際法庭書記官長、漢布茹調查團團長
莊萊德	Everett F. Drumright	美國駐港總領事、駐臺大使
高方濟	Francis J. O'Neil	天主教福利會神父
費吳生	George A. Fitch	援知會駐臺代表
麥克洛林	H.P. McLaughlin	殷臺公司總經理
杜魯門	Harry S. Truman	美國總統
鄺友良	Hiram Fong	夏威夷州參議員
倫納德	James F. Leonard	美國駐臺大使館政治參事
康貝爾	James H. Campbell	安全分署難民事務組組長
李潔明	James R. Lilley	中情局工作人員
甘迺迪	John F. Kennedy	美國總統
賀謨士	Julius C. Holmes	美國駐香港總領事
陶遜	Lawrence A. Dawson	國外業務總署工作人員
哈頓	Margaret P. Hatton	遠東難民計畫專員
卞乃德	Orville Bennett	遠東難民計畫專員
麥卡倫	Pat McCarran	美國民主黨參議員
布倫達治	Percival Brundage	預算局局長
高立夫	Ralph N. Clough	美國駐臺大使館副館長
白朗	Richard R. Brown	國務院難民移民局局長
師樞安	Robert C. Strong	美國駐臺北代辦
麥克倫	Robert S. McCollum	國務院難民移民局局長
狄寶賽	Valery Sergi de Beausset	懷特公司經理
周以德	Walter Judd	明尼蘇達州共和黨眾議員

二、主要機構、組織與法案譯名

流離失所者法案	1948 Displaced Persons Act
援助中國知識人士協會（援知會）	Aid Refugee Chinese Intellectuals, Inc., ARCI
中國遊說團	China Lobby
美國中國難民救濟總會	Chinese Refugee Relief Committee
教會世界服務社	Church World Service
自由亞洲協會	Committee for a Free Asia
關於難民地位的公約	Convention Relating to the Status of Refugees
國務院	Department of State
遠東難民計畫	Far East Refugee Program, FERP
英國遠東部	Far Eastern Department
福特基金會	Ford Foundation
國外業務總署	Foreign Operations Administration, FOA
殷格斯公司	Ingalls Shipbuilding Corporation
國際難民組織	International Refugee Organization, IRO
克斯登修正案	Kersten Amendment
香港路德會	Lutheran World Service
麥卡倫—沃爾特法	McCarran-Walter Act
美國大眾糧食基金會	Meal for Millions Foundation
駐華共同安全分署	Mutual Security Mission to China
美國天主教福利會	National Catholic Welfare Conference, NCWC
中國科	Office of Chinese Affairs
民間合作科	Office of Private Cooperation
難民移民局 ¹	Office of Refugee and Migration
心理戰略委員會	Psychological Strategy Board
難民事務組	Refugee Program Section
難民救濟計畫	Refugee Relief Program, RRP
亞洲基金會	The Asia Foundation
洛克菲勒基金會	The Rockefeller Foundation
聯合國難民事務高級專員署（難民高專）	United Nations High Commissioner for Refugees, UNHCR
美國逃亡人計畫	United States Escapee Program, USEP
美國新聞處	United States Information Service, USIS
美國華亞之聲社	Voice of China & Asia
普世教會協會	World Council of Churches

¹ 依《聯合報》譯名。

目錄



口試委員會審定書.....	i
謝辭.....	iii
摘要.....	v
Abstract.....	vi
中英譯名與英文縮寫對照表.....	vii
第一章 緒論.....	1
第一節 研究動機與目的.....	1
第二節 文獻回顧.....	4
第三節 研究方法與史料.....	10
第四節 章節安排.....	14
第二章 救總與遠東難民計畫合作之背景.....	16
第一節 救總的成立與困境.....	16
第二節 1950年代前半美國難民政政策的轉變.....	21
第三節 簽訂第一份 89C 合約.....	26
小結.....	31
第三章 救總與遠東難民計畫協商合約經過.....	33
第一節 各專案之形成、入境與保密.....	34
第二節 擴大救濟地域及其成敗.....	44
第三節 結束合約前的奮力一搏.....	53
小結.....	63
第四章 尋找合作單位及興建難民村.....	65
第一節 醫療、就業與就學.....	66
第二節 斡旋安置地域與管理難民村.....	78
小結.....	92
第五章 結論.....	94
引用書目.....	100
附錄一 越北撤僑時救總與美軍的合作.....	115
附表一 救總成立初期組織架構與組長（1950-1962）.....	116
附表二 救總成立初期主要六項收入（1950-1962）.....	121
附表三 特師班學生省籍別（1955-1960）.....	123

圖目錄

圖 1-1	本研究之架構	11
圖 2-1	費吳生與救總理監事會談	25
圖 3-1	中英文版的傷殘義胞專案宣傳小冊	39
圖 4-1	香港難民參與中橫公路工程	73
圖 4-2	FERP 成員與員林實中師生合影.....	78
圖 4-3	傷殘義胞眷舍	83
圖 4-4	大陸漁村與來臺漁民	89
圖 4-5	大陸漁村今景（貢寮區仁和路）	89

表目錄

表 3-1	救總與 FERP 簽訂之三大合約.....	33
表 3-2	康貝爾所提 1956 年度救總難民安置計畫預算表	46
表 3-3	救總與 FERP 針對合約結束後善後方式之討論.....	55
表 4-1	救總支出 FERP 協款情形（1958-1962）	66

第一章 緒論



第一節 研究動機與目的

冷戰時期跨越資本、共產陣營的難民問題，對美蘇兩國而言都是重要政治指標與心戰話資，兩國均致力避免人民依附他國，美國更是鼓勵「鐵幕」彼方的人民投奔我方。¹早在 1946 年，美蘇雙方即對於如何安置德國等地的反共東歐難民，意見相左，最後蘇聯並未加入聯合國所成立之國際難民組織（International Refugee Organization, IRO），美蘇合作救難的機制宣告破局。²1951 年聯合國通過《關於難民地位的公約》（Convention Relating to the Status of Refugees），創建了今日的國際救難體系，但此公約將重點放在受國家迫害的政治難民，顯受冷戰影響。³此後，美方也在冷戰意識形態下推行各類救難政策，積極呼籲並協助共產陣營的難民「用腳投票」：例如 1956 年匈牙利革命後，華府即發放簽證並動用緊急決定權，讓三萬八千名難民入境美國、透過媒體美化難民形象；1959 年卡斯楚（Fidel Castro, 1926-2016）在古巴建立社會主義政權後，巨商與中產階級紛紛出逃，截至今古巴危機發生前，華府亦接納 25 萬人入境美國，再藉此將古巴塑造成「魔鬼之島」。⁴

然而，當時的國際救難體系受種族主義影響，顯有重歐輕亞傾向，對於香港難民問題幫助不大。Laura Madokoro 指出，西方國家為解決歐洲難民問題，將數十萬名難民送往美國、澳洲、以色列等地安置，而這些國家雖已注意到香港湧入百萬難民，卻稱香港難民僅是為追求更好生活的「米飯難民」（rice refugee），而非受到政治迫害。其次，這些白人定居社會（white settler societies）都曾施行排華政策，且此種思想仍影響決策者，讓他們以安置能力不足、經濟考量為託詞，將難民阻擋在國境之外。⁵畢安國（Glen Peterson）認為，若要運用國際救難體系賑濟香港難民，亦是困難重重：1954 年，聯合國難民事務高級專員署（United

¹ Matthew Connelly, "The Cold War in the Longue Durée: Global Migration, Public Health, and Population Control," in *The Cambridge History of the Cold War*, Volume III, eds. Melvyn P. Leffler, and Odd Arne Westad (Cambridge; New York: Cambridge University Press, 2010), pp. 469-471.

² Gerard Daniel Cohen, *In War's Wake: Europe's Displaced Persons in the Postwar Order* (New York: Oxford University Press, 2012), pp.13-34.

³ 哈立德·科澤（Khalid Koser）著、吳周放譯，《國際移民》（南京：譯林，2009〔2007〕），頁 64-66。

⁴ Carl Bon Tempo, *Americans at the Gate: The United States and Refugees during the Cold War* (Princeton: Princeton University Press, 2008), pp. 75-81, 85, 109, 124.

⁵ Laura Madokoro, *Elusive Refuge: Chinese Migrants in the Cold War* (Cambridge, Massachusetts: Harvard University Press, 2016), pp. 8-17.

Nations High Commissioner for Refugees, UNHCR，簡稱難民高專）組織調查團，試圖釐清難民人數並規劃救濟方式，但因兩個中國的政治現實，難以在法理上將難民納入聯合國救濟範圍；英國則希望強制遣返難民，且為避免與中共交惡、影響在殖民地的權威，不願聯合國介入；美國則對聯合國的全球人道主義不以為然，甚至拒絕捐款協助，因為華府只想運用難民問題抨擊共產陣營，也只願接運具宣傳利益的知識份子。⁶

國共兩黨政府在冷戰與內戰的雙重結構下，一方面加入這場難民爭奪戰，一方面對香港難民問題也是各懷鬼胎。1950年，中共由宋慶齡（1893-1981）成立中國人民救濟總會，擴大先前在解放區成立的救難組織，賑濟受戰亂與災荒所苦的中國人民、海外華僑與日韓難民，以安定社會秩序、提升國際影響力。⁷在中共眼中，香港的難民均是中國公民，故聯合國毫無置喙餘地。再者，中共也深知港府不可能讓他們介入，遂藉機抨擊香港的邊境管制戕害人權，並試圖派出慰問團，以營造護民形象。⁸倉皇撤臺不久的國民黨政府，也在谷正綱（1902-1993）主持下，肇建中國大陸災胞救濟總會（簡稱救總），試圖藉由援助海內外難民、對中國空投海漂救濟物資，以拉攏民心、確立國民黨政權之正當性。蔣中正雖然要求民眾縮衣節食，「來救匪區裏水深火熱的同胞」，⁹對於從中共治下出逃的香港難民，卻未戮力相助，只將他們視作宣傳話資，甚少讓他們來臺。

探其緣由，除卻國安因素，也因救總成立初期，國民黨政府經濟蕭條，才會無力周濟或安置難民。為免共產陣營藉此渲染搬弄，救總選擇與國際合作，盡力接濟少數難民。誠如救總秘書長方治（1895-1989）所言，「臺省地小，財力有限……非有國際力量協助，難宏成效」。¹⁰而對此時的救總來說，時間最長、較具規模的國際合作案，即是1954年至1962年，與美國遠東難民計畫（Far East Refugee Program, FERP）的長期合作。¹¹

⁶ Glen Peterson, "To Be or Not to Be a Refugee: The International Politics of the Hong Kong Refugee Crisis, 1949-55," *The Journal of Imperial and Commonwealth History* 36, no. 2 (2008), pp. 173-180.

⁷ 溫健，〈新中國成立初期中國人民救濟總會研究〉（河北：河北師範大學歷史文化學院碩士論文，2013），頁8-13、36-39。

⁸ Glen Peterson, "To Be or Not to Be a Refugee: The International Politics of the Hong Kong Refugee Crisis, 1949-55," pp. 180-181.

⁹ 蔣中正，〈為救濟大陸災胞告全國同胞書〉，收入秦孝儀主編，《總統蔣公思想言論總集》第32卷（臺北：中國國民黨中央委員會黨史委員會，1984），頁256-257。

¹⁰ 「中國大陸災胞救濟總會代電巴黎于代表焯吉」（1952年1月18日），〈向聯合國呼籲救濟東南亞難民〉，《外交部》，國史館藏，020-069911-0001。

¹¹ Far East Refugee Program 似無固定譯名，筆者曾見者包括「美國遠東難民救濟組」、「遠東難民組」、「遠東難民計畫」、「遠東難民辦公室」等。

FERP 脫胎自華府既有的美國逃亡人計畫 (United States Escapee Program, USEP)。戰後初期，美方原先依循《雅爾達協定》，將流離在外的蘇聯民眾遣送回國。1952 年隨冷戰升溫，杜魯門政府轉而透過資助西歐國家、媒體宣傳等方式，鼓勵蘇聯、東歐國家的高層、科學家與軍官出逃，藉由自身經驗證明共產世界不堪生存，並弱化蘇聯國力。¹²起初華府考量財政負擔，並可能受種族主義影響，未將計畫擴展到東亞。但隨香港難民潮日益嚴峻，舉世關注，華府顧及在東亞的顏面，另於 1954 年運用少許經費創立 FERP，與救總等多個非政府組織合作，讓難民到海外安置。FERP 的目標是藉由賙濟難民提高美國聲望、協助美國新聞處 (United States Information Service, USIS) 收集情報，¹³並「加強自由中國避風港的形象，使其成為崇尚自由的中國人之避難所」。¹⁴九年間，FERP 共資助救總 83 萬美元，¹⁵計畫內共有 4,661 人由港澳接運來臺，另有 6,934 位香港流亡漁民就地獲得救濟。¹⁶

從上述脈絡來看，似是救總有求於華府較多，但是這並不代表救總會完全配合美方指示。舉例而言，救總明知 FERP 的援助範圍僅及於香港難民，然從 1955 至 1960 年，屢屢以護僑、心戰等名目，籲求將合約適用範圍擴大到東南亞；其次，雙方合約原訂於 1962 年 6 月到期。但同年 5 月，由於中國爆發大饑荒，大量難民從廣東逃往香港，救總遂先後透過媒體宣傳與外交斡旋等方式，成功促使美方續約至該年年底。因此，筆者的第一個問題是：救總在這九年間，如何與美方協商，謀求雙贏局面？又在哪些課題上，透過哪些方式，展現自主立場，修正美方提出的計畫？

¹² Susan L. Carruthers, "Between Camps: Eastern Bloc "Escapees" and Cold War Borderlands," *American Quarterly* 57, no. 3 (2005), pp. 911-942.

¹³ Bureau of Far Eastern Affairs, "Summary of the International Cooperation Administration (ICA) Far East Refugee Program in Hong Kong and other areas of Asia," September, 20, 1955, U.S. Declassified Documents Online (hereafter cited as USDDO), from <https://go.gale.com/ps/dispatchBasicSearch.do?userGroupName=twncs183&prodId=USDD>. 由於電子資料庫之網址較為冗長，以下不另標註。

¹⁴ K. L. Rankin to Department of State, Subject: Evaluation of U.S. government programs in Taiwan, 120.204/11-656, p.40, USDDO. 各電報之日期均可從檔號見得，如 120.204/11-656 即本電報為 1956 年 11 月 6 日發出，故不另註出日期。

¹⁵ United States House Committee on Appropriations, *Foreign Operations Appropriations for 1965*, part 1. Hearings Before a Subcommittee on Appropriations. House of Representatives. Cong. 88 sess. 2 (Washington, D.C.: U.S. G.P.O., 1964), p. 255.

¹⁶ 「中國大陸災胞救濟總會與美國 FERP 簽訂合約辦理難民接運與安置工作節略」(1962 年 7 月 5 日)；「五十二年三月十九日第十屆第五次常務理監事會議核備」，〈美國大使館通知停止合約〉，《救總檔案》，黨產會藏，0939。第一份檔案同見於〈大陸逃港難胞〉，《外交部》，近史所檔案館藏，11-11-12-01-013，但《救總檔案》中所收版本於合約結束後有更新支出數額，故採之。

第二，救總在安置難民時須面對島內既有的政治、社會結構，故而如果只聚焦在華府與救總，可能仍有偏失。首先，救總並不是一個完整的非政府組織，而是「政府創設的非政府組織」(Governmental Non-government Organizations, GONGOs)，該會的人員與資金相當程度來自政府，而政府從救總成立到運作亦均明顯介入。由於一國的難民政策定須與國安、經濟等等課題折衝協調，救總尚須說服國民黨政府協助。其次，臺灣人口遽增、開發安置地成本較高的既定現實，讓救總不易接運難民來臺安置。其三，救總將難民接運來臺後，不管是安置、職業訓練或是醫治難民，均仰賴其他組織協力。那麼救總如何找到合作組織？他們的執行成效為何？易言之，筆者第二個問題是：當救總將合約付諸實行時，會面臨哪些局限，救總又如何克服？

救總－FERP 合約是救總成立初期最關鍵的國際合作案，藉由本研究可以更瞭解 1962 年以前，救總如何在美中合作體制下，與國民黨政府和華府討論、規劃以及執行難民政策。本文將 1962 年視作斷點，是因合作案於 1962 年告終，以及救總函復不當黨產處理委員會（簡稱黨產會）時，表示「其配合政府政策辦理之業務多為民國 51 年之前」，可知此時期救總最積極與政府合作。¹⁷既有研究對此計畫或僅簡單提及，或只介紹相關史料，殊為可惜。隨各方新史料不斷出土，筆者企圖以救總此類「政府創設的非政府組織」為中心，說明該會如何在華府、國民黨政府和臺灣社會之間折衝，揭示臺美在救濟難民時合作與斡旋之情形。

第二節 文獻回顧

本文主要從難民政策與非政府組織角色的脈絡，討論救總與 FERP 的合作。因此在梳理先行研究時，首先檢討過去理解國民黨政府難民政策的框架及其限制，次節討論如何定位非政府組織與國家的關係。

(一) 國民黨政府與冷戰下的難民問題

誠如前述，國民黨政府在遷臺初期，即將難民問題視作博取統治正當性的論據。既有研究雖已關注到國民黨政府難民政策，深受冷戰局勢影響，然而實證研究成果仍相當稀少。鶴園裕基以華裔難民為中心，提出分析 1950 年代國民黨政府難民政策的四層框架，即國際層級、兩國關係(難民所在地與國民黨政府關係)、

¹⁷ 黨產會，「『社團法人中華救助總會是否為社團法人中國國民黨之附隨組織及其財產是否為不當取得財產案』調查報告(2020年4月17日)」，頁21，黨產會網站，<https://www.cipas.gov.tw/gazettes/309> (2022年4月3日檢索)。

國內政治、以及移入者與臺灣社會的互動。他將國際層級分為兩類：「一是〔國民黨政府〕做為聯合國會員國，如何在華裔難民問題上展開聯合國外交，二是如何參與作為美國冷戰宣傳一環的難民政策」，¹⁸不過鶴園主要在國內政治層級，從法規討論入境管制與保護海外國民之間的矛盾，第一層則只略略提及援助中國知識人士協會（Aid Refugee Chinese Intellectuals, Inc., ARCI，簡稱援知會）的動向。¹⁹

歐陽梅（Meredith Oyen）的論著應是從臺美關係出發，最全面剖析此一議題者。她發現冷戰開始後，美方即積極協助臺灣當局將難民打造成冷戰鬥士，例如發起 FERP、資助援知會，美新處也發行《今日美國》等雜誌，將難民生活政治化，來彰顯中共的殘暴。但是國民黨政府考量臺灣人口過多、國家安全等因素，只發出少數簽證，並常因宣傳策略、執行與宣傳的落差和英方衝突，美駐港總領事館對難民入境美國的審核也極其繁瑣、緩慢。²⁰然而歐陽梅並未說明臺灣內部的政府機構與民間單位，如何應對華府的難民政策；其次，她主要討論援知會，不免讓人好奇 FERP 下，其他組織與臺美當局的關係又是如何？其餘美國學界的研究，或如 Michael Davis 分析美國的行政與立法機關，如何逐步將針對歐洲的難民政策擴張到東亞；²¹或如徐元音（Madeline Y. Hsu）說明美方為穩固盟友，允許華裔難民入境美國，又因難民自身努力，讓華府鬆綁過去入境限制。²²概言之，上述成果對受到美方挹注的臺灣非政府組織如何因應，或美方如何協助難民在臺安置，均甚少措意。

另一方面，鶴園提出的四層架構亦有缺憾，即只著重政府，而政府所資助的組織似無足輕重。²³趙綺娜與畢安國便先後注意到難民救助中，非政府組織的重要性。他們以援知會為例，指出華府透過秘密金援掌控該會，以救濟知識份子達成反共心戰目的；趙文並強調與援知會合作的臺灣當局，在政治利益衝突時仍展現自主性。²⁴其餘學者對援知會的研究，如歐陽梅檢視該會在定義「知識人士」、

¹⁸ 鶴園裕基，〈1950 年代的台灣入境管制と「中国系難民」問題〉，收入泉水英計編著，《近代国家と植民地性：アジア太平洋地域の歴史的展開》（東京：御茶の水書房，2022），頁 246。

¹⁹ 援知會為美方救濟香港難民的組織，雖自稱是民間團體，但華府亦透過援款介入會務。關於其成立背景與會務的詳細說明，請參第二章第二節。

²⁰ Meredith Oyen, *The Diplomacy of Migration: Transnational Lives and the Making of U.S.-Chinese Relations in the Cold War* (Ithaca: Cornell University, 2015), pp.109, 154-184.

²¹ Michael G. Davis, "Impetus for Immigration Reform: Asian Refugees and the Cold War," *Journal of American-East Asian Relations* 7, no. 3-4 (1998), pp. 127-156.

²² Madeline Y. Hsu, "The Disappearance of America's Cold War Chinese Refugees, 1948-1966," *Journal of American Ethnic History* 31, no. 4 (2012), pp. 12-33.

²³ 鶴園裕基，〈1950 年代的台灣入境管制と「中国系難民」問題〉，頁 265。

²⁴ 趙綺娜，〈冷戰與難民援助：美國「援助中國知識份子協會」，一九五二年至一九五九年〉，《歐美研究》第 27 卷第 2 期（1997，臺北），頁 65-108；Glen Peterson, "Crisis and Opportunity: The

尋求資金與安置地點時面臨的困境，並說明該會受到難民、港府與媒體的抨擊，會務運作並不順利。²⁵徐元音則將成效不彰的原因歸咎於中國遊說團（China Lobby），²⁶因為他們控制了援知會臺灣分會，卻無力篩選重要難民，執行時又過度重視國民黨的意見，最終導致目標失敗及嚴重虧損。²⁷上述研究都揭發救難組織與政府之間的合作關係，並說明與政府合作不見得就能順利執行。

除卻美方協助援知會等非政府組織，國民黨政府也成立救總，並與援知會從創會伊始即有互動。²⁸目前學界對於救總，大致有兩類研究重點：第一個焦點是該會在海外的運作，如港澳、馬來亞等地。²⁹林芝諺就探討國民黨政府與救總如何救濟香港難民，再透過宣傳與「難民問題國際化」，鞏固政權正當性、提升國際知名度。其次，林芝諺也兩度提到 FERP，包括救總在眾議員周以德（Walter Judd, 1898-1994）牽線下與美國大使館接洽、美方救助傷殘「義胞」，以及 1959 年雙方檢討各項計畫的過程，³⁰但因誤繫檔案日期，將救濟傷殘義胞的 148C 合約（1955 年簽約），與接運青壯難胞的 89C 合約（1954 年簽約），簽約過程混為一談，而出現若干史實錯誤；³¹復次，由於該書主要使用外交部檔案，對於華府

Work of Aid Refugee Chinese Intellectuals (ARCI) in Hong Kong and Beyond,” in *Hong Kong in the Cold War*, eds. Priscilla Roberts and John M. Carroll (Hong Kong: Hong Kong University Press, 2016), pp. 141-159.

Hong Kong in the Cold War, pp. 141-159.

²⁵ Meredith Oyen, “‘Thunder without Rain’: ARCI, the Far East Refugee Program, and the U.S. Response to Hong Kong Refugees,” *Journal of Cold War Studies* 16, no. 4 (2014), pp. 189-221.

²⁶ 泛指戰後支持國民黨政府的華府官員、國會議員、民間領袖等。

²⁷ Madeline Y. Hsu（徐元音），“Aid Refugee Chinese Intellectuals, Inc. and the Political Uses of Humanitarian Relief, 1952-1962,” *Journal of Chinese Overseas* 10, issue 2 (2014), pp. 137-164.

²⁸ 見第二章第二節。

²⁹ 在澳門的活動，見程偉恆，〈中華民國政府在澳門：以中國大陸災胞救濟總會為中心的探討〉（臺北：臺灣大學歷史學研究所碩士論文，2021）；李君濠，〈中國國民黨在澳門的組織與活動（1949-1966）〉（臺北：政治大學歷史學研究所碩士論文，2022），頁 75-80；在馬來亞的活動，見 Low Choo Chin（劉楚君），“Banishment of Anti-Communist Chinese to Formosa: The British as Effectual Mediators in Malaya,” *International Journal of China Studies* 7, no. 3 (2016), pp. 351-372。八尾祥平則分析救總與國民黨在東亞、東南亞佈建的「反共網絡」，及其擴張到琉球的經過。八尾祥平，〈戰後台灣をめぐる《反共のネットワーク》と人の移動：中国大陆災胞救濟總會を中心に〉，收入早稻田大学アジア研究機構編，《次世代アジア論集：早稻田大学アジア研究機構「次世代アジアフォーラム」研究成果報告論文集》7（東京：該機構，2014），頁 149-163。

³⁰ 林芝諺，《自由的代價：中華民國與香港調景嶺難民營（1950-1961）》。對於難民問題國際化的討論，參見頁 161-239。FERP 相關者，見頁 192-196、297-309。本文中所謂之「義胞」、「難胞」均係沿用史料稱法，後文不另加註引號，謹此說明。

³¹ 繫年錯誤的文件為「美國駐華分署與中國大陸災胞救濟總會簽定合約救濟香港青壯難胞來臺從事生產案說帖」（1954 年 8 月 10 日），〈利用安全法案 1951 年修正案規定救助我難胞〉，《外交部》，近史所檔案館藏，11-07-02-17-10-004。林芝諺將其繫於 1955 年應誤。第一個原因是說帖中提到臺美協商將人數從 2550 人降至 500 人一事，發生於 1954 年 6 月；其次，外交部另份函稿也明確說明，簽約日期是 1954 年 8 月，原文稱「前曾由本部洽請美政府轉飭其國外業務總署中國安全分署於上年八月間與中國大陸災胞救濟總會簽訂合同，指撥專款，從事救濟在案」；其三，這份說帖的標題就寫著「青壯難胞」，故是指 89C，而不是林書以為的 148C 合約。林芝諺，《自

態度著墨較少。楊孟軒指出救總雖高舉人道主義大旗，將調景嶺打造成反共宣傳重鎮，卻偕同國民黨政府派遣特務滲透調景嶺，戕害難民的思想自由。救總考量到國安與經濟因素，不願接運難民來臺，而調景嶺在經過這些規訓與暴力以後，便成為異化於香港社會、效忠國民黨政府的「反共基地」。楊孟軒在專書中雖曾提及救總接受外省同鄉會委託，接運調景嶺難民來臺的個案，不過並未深究。³²

第二個取徑是討論國家與救總的關係。黨產會的報告與蕭吉男的研究，指出救總人事與國民黨高度重疊，故可透過國家機器在會務收入、勸募活動中獲得特權；又藉其人民團體性質，聯繫國家與社會，幫助黨國加強民間反共意識並獲取資金。³³筆者同意救總因與黨、政府合作獲得眾多特權，且一個準列寧式政體（Quasi-Leninist Regime），³⁴恐怕也難以忍受一個完完全全的非政府組織，與之爭奪美方資助。不過這種談法一來容易把救總想像得太過萬能，實則救總在與FERP協商或實際執行時，不見得因有政府撐腰便順風順水。二來，此種討論方式也會忽視救總與政府的態度在某些議題上有所落差，如林芝諺就認為，由於救總的運作是出於「對外宣傳戰略及內部利益的妥協」，當臺北高層嚴格管制入境、考量政經局勢不願接受難民時，救總也無可奈何。³⁵

綜上所述，若從鶴園提出的四層分析架構來看，目前對於國民黨政府難民政策的研究成果，大多集中在兩國關係或國內政治層級，至於最上一層的美國如何影響臺灣難民政策，或下一層的難民來臺後如何安置，論者仍少。³⁶美國學界的

由的代價：中華民國與香港調景嶺難民營（1950-1961）》，頁195；「外交部函內政部稿」（1955年2月25日）〈聯合國救濟香港難胞〉，《外交部》，近史所檔案館藏，11-11-12-01-103。

³² 楊孟軒，〈調景嶺：香港「小臺灣」的起源與變遷，1950-1970年代〉，《臺灣史研究》第18卷第1期（2011，臺北），頁133-183；Dominic Meng-Hsuan Yang（楊孟軒），“Humanitarian Assistance and Propaganda War: Repatriation and Relief of the Nationalist Refugees in Hong Kong’s Rennie’s Mill Camp, 1950-1955,” *Journal of Chinese Overseas* 10, issue 2 (2014), pp. 165-196；楊孟軒著，蔡耀緯譯，《逃離中國：現代臺灣的創傷、記憶與認同》（臺北：臺大出版中心，2023〔2021〕），頁167。

³³ 蕭吉男，〈「集中力量幹大事：救總」之研究——以發展型國家理論探討〉，《黨產研究》第5期（2020，臺北），頁203-233；黨產會，「『社團法人中華救助總會是否為社團法人中國國民黨之附隨組織及其財產是否為不當取得財產案』調查報告（2020年4月17日）」；黨產會，「『社團法人中華救助總會（原中國大陸災胞救濟總會）是否為社團法人中國國民黨之附隨組織』調查報告（2019年8月1日）」，黨產會網站，<https://www.cipas.gov.tw/gazettes/309>（2022年4月3日檢索）。

³⁴ Tun-jen Cheng（鄭敦仁），“Democratizing the Quasi-Leninist Regime in Taiwan,” *World Politics* 41:4 (1989), pp.471-499. 準列寧式政體意指國民黨透過掌控國家機器、內部改革、暫停國家選舉等方式指揮政軍，達成高壓統治。不過，國民黨政府仍開放地方選舉以獲得民主的表象，也不像共產政權有明確意識形態，因此僅能說是「準」列寧式政體。

³⁵ 林芝諺，《自由的代價：中華民國與香港調景嶺難民營（1950-1961）》（臺北：國史館，2011），頁80-83、345。

³⁶ 何政哲對大陳人的安置與輔導已有深入研究。不過筆者認為，大陳人是在國民黨政府統治領域內遷移，而本文較著重從香港來臺的難民，兩者在國際宣傳上的意義並不相同。何政哲，〈戰

研究焦點是援知會或入境美國的華裔難民，對於 FERP 如何在遠東推行業務，也未詳加分梳。救總的相關研究，則集中於該會在調景嶺的活動，至於救總與 FERP 的合作、執行情形，抑或難民接運來臺後的安置與訓練，學界均尚未措意。事實上，既有研究已點到救總與美國政府、援知會的關係，³⁷劉維開更運用救總檔案，初步討論救總與 FERP 合作的各項專案與停約經過，³⁸可惜並未參照臺美政府檔案詳細說明。本文即試圖彌補此一缺憾。

(二) 非政府組織之定位

誠如入江昭所述，「自從 19 世紀晚期以來，國際組織無論是在數量上、範圍上、還是活動的多樣性上都在穩步發展，以至於若無視國際組織，則無法理解當今世界」。³⁹既有研究也已說明美國非政府組織對臺灣社會多方面的影響。張朋園與川島真都同意，福特基金會（Ford Foundation）對中研院近史所的資助，讓該所得以整理書籍檔案、培育研究人才，並成為美國的中國研究據點。⁴⁰吳翎君爬梳洛克菲勒基金會（The Rockefeller Foundation）在臺活動，指出此基金會促成臺灣的農村現代化、疾病防治及學術能力提升。⁴¹官有垣從高等教育、政府政策規劃與民主化過程等等面向，說明亞洲基金會（The Asia Foundation）透過少許贈款或短期進修，讓臺灣人得以依自己的方式實踐計畫、促進社會發展。⁴²

入江昭進一步主張，正是因冷戰期間國際組織不斷跨越鐵幕，推動教育文化交流，成功削弱地緣政治緊張氛圍。因此冷戰結束後，人們才能超越國家利益，建立以全人類利益為優先的全球意識。但是，這些非政府組織真的能超越冷戰嗎？例如前揭川島真的研究，就指出亞洲基金會、福特基金會在港、日、臺等地的運

爭下的新移民——大陳人在臺灣的安置與輔導》，《暨南史學》第 10、11 合輯號（2008，臺北），頁 147-196。

³⁷ 黃耀忠，《從救濟到融合：香港政府的「中國難民政策」，1945-1980》（香港：三聯，2020），頁 87；Laura Madokoro, "Surveying Hong Kong in the 1950s: Western Humanitarians and the 'Problem' of Chinese Refugees," *Modern Asian Studies* 49, no.2 (2015), p.506.

³⁸ 劉維開，〈從救總檔案看 1990 年代前的大陸「難胞」救助工作〉，政大臺史所主辦，「冷戰史與臺灣國際工作坊會議論文」（臺北：2012 年 12 月 15 日）。

³⁹ 入江昭著，劉青、顏子龍、李靜閣譯，《全球共同體：國際組織在當代世界形成中的角色》（北京：社會科學文獻，2009〔2002〕），頁 1。

⁴⁰ 張朋園，《郭廷以、費正清、韋慕庭：臺灣與美國學術交流個案初探》（臺北：中研院近史所，1997）；川島真，〈冷戰下台湾の中国研究とアメリカ——フォード財団による中央研究院近代史研究所支援〉，收入森口（土屋）由香、川島真、小林聡明編，《文化冷戦と知の展開：アメリカの戦略・東アジアの論理》（京都：京都大学學術出版会，2022），頁 25-49。

⁴¹ 吳翎君，〈冷戰初期洛克菲勒基金會對臺灣的援助〉，收入貴志俊彥、土屋由香、林鴻亦編、李啟彰等譯，《美國在亞洲的文化冷戰》，頁 109-131。

⁴² 吳翎君，〈冷戰初期洛克菲勒基金會對臺灣的援助〉，收入貴志俊彥、土屋由香、林鴻亦編，《美國在亞洲的文化冷戰》，頁 109-131；官有垣，《半世紀耕耘：美國亞洲基金會與臺灣社會發展》（臺北：臺灣亞洲基金會，2004）。

作，是為蒐集中共情資並降低中共影響力，毋寧是美國文化冷戰的一環。⁴³事實上，入江昭也坦承非政府組織從創設伊始，就無可避免地與政府合作，冷戰期間此態勢更為明顯。不過他對於美國或蘇聯政府介入的一面僅有輕描淡寫，也幾乎不談政治性甚高的各類反共組織。⁴⁴幾年後由於福特基金會等檔案出土，他修正地揭示「由國家決定的對外政策活動，與民間公益團體追求的目標之間，時常有緊張關係」。這些組織最後選擇提供政府知識與科學的資源來協助冷戰，但長期目標仍是追求相對於國家的自律、努力克服民間保守主義，展望世界和平。⁴⁵

因此，該怎麼在分析上定位非政府組織，以及政府與組織間的關係，似仍有待討論。官有垣、吳芝嫻用「政府創設的非政府組織」一詞，稱呼救總這類在金錢或工作人員方面，受到國家鼓勵贊助，甚至指導、控制的組織。他們認為這類組織主要協助政府推動政策，一方面可用於節省政府成本，另一方面又能吸引先進國家或國際型非政府組織捐款，只是過度仰賴官僚體系，也會讓他們失去自主性。⁴⁶ Arturo C. Sotomayor 也指出這類組織可能無意間對受援國造成不良影響，亦可能聽命於勢力或經濟較強的國家。⁴⁷

國際關係學者 W. Scott Lucas 則提出「國家－私營網絡」(State-Private Network) 概念，批評過去研究者太聚焦於國家對組織的控制，他認為，國家與組織的互動關係是在控制與自主之間，通過協商與引導達成文化動員。國家為掩蓋政治性，會試圖與民間合作，但不見得能讓組織服從。不過，只要組織願意在大方向上配合國家，國家就無需壓抑組織的自主性。另一方面，組織若失去國家的金援，可能難以運作，故也不能誇大其自主程度。⁴⁸由於 W. Scott Lucas 是從美國經驗推演出此理論，不能逕直將其適用於國民黨政府與救總，甚至 FERP 與救總的關係，因此本文也透過實證研究，加以探討驗證。

⁴³ 川島真，〈冷戰下台湾の中国研究とアメリカ——フォード財団による中央研究院近代史研究所支援〉，頁 26-27、47。

⁴⁴ 入江昭著，劉青、顏子龍、李靜閣譯，〈全球共同體：國際組織在當代世界形成中的角色〉，頁 17-18、54-58、71。

⁴⁵ 入江昭，〈アメリカの対外関係におけるフィランソロピーとシビル・ソサエティの役割〉，收入山本正編著，〈戦後日米関係とフィランソロピー：民間財団が果たした役割，1945～1975年〉（京都：ミネルヴァ書房，2008），頁 28-31、38。

⁴⁶ 官有垣、吳芝嫻，〈臺灣の政府捐資基金會〉，收入蕭新煌、江明修、官有垣編，〈基金會在臺灣：結構與類型〉（臺北：巨流，2006），頁 211-246。

⁴⁷ Arturo C. Sotomayor, "Review of Akira Iriye, *Global Community: The Role of Reviews International Organizations in the Making of the Contemporary World*," *Development in Practice* 13, no. 4 (2003), pp.423-426.

⁴⁸ W. Scott Lucas, "Beyond Freedom, Beyond Control: Approaches to Culture and the State-Private Network in the Cold War," in *The Cultural Cold War in Western Europe 1945-1960*, eds. Giles Scott-Smith, and Hans Krabbendam (London and New York: Routledge, 2003), pp. 53-61.

延續此思考角度，如土屋由香研究美國國務院民間合作科（Office of Private Cooperation）的活動時，指出華府雖有意透過民間企業宣傳，但兩者之間的合作受到國際輿論與企業利益影響；⁴⁹王梅香則說明華府透過自由亞洲協會（Committee for a Free Asia）及其後身亞洲基金會的民間性、文化性掩蓋自身權力，運用「跨國層級中介」與書店等組織合作，達成宣傳目的；但基金會也須回應當地知識份子的期待，甚至強調推廣民主自由的方式與內容要具在地性。再者，美國政府希望透過媒體宣傳反共意識形態，但基金會傾向採行非政治性的作法，故於 1950 年代後半更重視教育經營，例如海外獎學金、青年訓練課程等。這種作法修正了美方既有指示，顯現組織自主意識。⁵⁰

既有研究主要著重美國與該國非政府組織的關係，然而救總與 FERP 的合作案，正顯示華府亦會資助他國非政府組織。那麼，美國為什麼要採取這種作法？救總這類非政府組織在美國老大哥指導下，是否仍具有自主性？從國際關係學界與歷史學界，對非政府組織與國家關係的討論來看，非政府組織雖不能超出國家設定的框架，卻也未必全無自主空間，故發揮自主性的機能、效果與局限尚待考究。同時，W. Scott Lucas 也強調在分析國家與組織，如何連袂推動文化冷戰時，需考量地方的回應。⁵¹若套用到本文個案，除了華府以外，救總也須面對國民黨政府，以及員林實驗中學（簡稱員林實中）等地協力者。本文也試圖剖析，救總在執行合約時如何與其他單位互動，又要如何因應既有的政治社會環境，修正或提出新政策來安頓、訓練難民。

第三節 研究方法與史料

本文採取新冷戰史的取徑，關注小國的自主性。過往的冷戰史研究主要依靠美國檔案，致使冷戰史成為美國外交史。隨各國檔案解密，研究者開始利用雙邊、多邊檔案時，便發現過往的分析框架需要重構。最早提出新冷戰史概念的重要學者為 John Lewis Gaddis，他運用莫斯科、華沙等地新開放的英譯檔案與二手研究，試圖補充「另一邊」的故事。⁵²後續研究者為修正過去僅談論美蘇兩大強權的互動，亦開始關注第三世界及冷戰邊緣各國，在經濟、社會、文化部分受到的干涉，

⁴⁹ 土屋由香著，林鴻亦譯，〈美國新聞總署公關宣傳活動的「民營化」〉，收入貴志俊彥、土屋由香、林鴻亦編，《美國在亞洲的文化冷戰》（臺北：稻鄉，2012），頁 25-44。

⁵⁰ 王梅香，〈冷戰時期非政府組織的中介與介入：自由亞洲協會、亞洲基金會的東南亞文化宣傳（1951-1959）〉，《人文及社會科學集刊》第 32 卷第 1 期（臺北，2020），頁 123-158。

⁵¹ W. Scott Lucas, "Beyond Freedom, Beyond Control: Approaches to Culture and the State-Private Network in the Cold War," p.62.

⁵² John Lewis Gaddis, *We Now Know: Rethinking Cold War History* (New York: Oxford University Press Inc., 1997), pp.vii-ix, 281-283.

⁵³如文安立（Odd Arne Westad）便運用多國檔案，考察兩國對第三世界革命與去殖民的干涉，如何改變當地的政治與社會，致其進入半永久性內戰狀態。⁵⁴

但是，小國、非政府組織或底層社會在冷戰格局下並不只會「被影響」，也能發揮自主性（autonomy）影響冷戰格局。近年 John Lewis Gaddis 就指出，小國領導者們分別利用不結盟運動、展現己國實力脆弱、威脅倒向另一方等多種手腕，維持國內團結、提升戰略地位，同時獲得美蘇兩方援助，而兩大國對此均無法有效制止。⁵⁵甚至底層社會也同樣具有能動性：例如宋怡明指出國民黨政府在金門推動滅鼠防疫計畫時，就遭到民間以割鼠尾後放生等方式陽奉陰違。⁵⁶這些研究提示筆者，規劃與執行之間可能存在落差。畢竟各層行動者，包括政府創設的非政府組織，仍有發揮自主性的可能，故而應該詳考他們的利益與國家有何異同？這些異同又如何影響執行面？在此種詳細分辨華府、國民黨政府與民間利益，以及重視自主性的取徑下，筆者試製本文研究架構如圖 1-1。

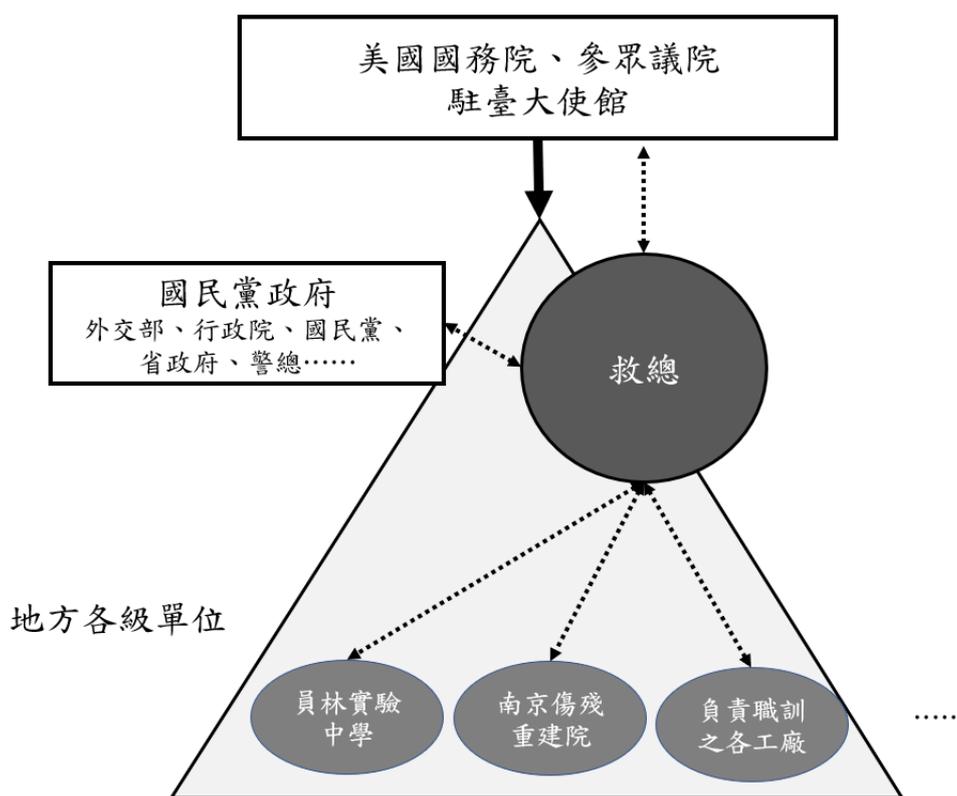


圖 1-1 本研究之架構

⁵³ 沈志華，〈一個新的學術增長點——「冷戰國際史」海外研究狀況簡介〉，《中國社會科學輯刊》第 30 期（2010，上海），頁 80-94。

⁵⁴ 文安立（Odd Arne Westad）著，牛可等譯，《全球冷戰：美蘇對第三世界的干涉與當代世界的形成》（北京：世界圖書，2012〔2005〕），頁 18-24、408-419。

⁵⁵ John Lewis Gaddis, *The Cold War: A New History* (New York: Penguin Press, 2005), pp.119-155.

⁵⁶ 宋怡明（Michael Szonyi）著，黃煜文等譯，《前線島嶼：冷戰下的金門》（臺北：臺大出版中心，2016〔2008〕），頁 107-133。

實線箭頭指的是 1951 年起，華府對國民黨政府的軍經援助，也就是狹義的美援；而從美方指向救總的虛線箭頭，是救總與 FERP 的合作，本文將其視為「廣義的美援」之一部。狹廣義的美援同由國外業務總署駐華共同安全分署 (Foreign Operations Administration, Mutual Security Mission to China, FOA)。本單位名稱多次變動，為免行文繁複，以下均簡稱安全分署，其上級單位簡稱國外業務總署) 負責，⁵⁷雖然 FERP 的援款未經過美援會，但外界、政府或救總都用「接受美援資助」來描述救總與 FERP 的合作，⁵⁸故本文稱之為廣義的美援。事實上，文馨瑩即指出冷戰時期，美國透過緊急援助、慈善團體的救濟，戴上利他面具以控制他國政治，⁵⁹故若忽視美方救難行動，反而難以全面掌握美國援外政策。

本文主要處理的是以救總為中心的虛線，並且認為救總在政策部分須與臺美高層磋商，實際接運來臺後除了臺美高層，還要與地方層級的員林實中等機構打交道，因此刻意將這些行動者都劃分開來。當然，視利益與事項，各機構間還是有合作可能。

要在此研究架構下討論救總的活動，即必須使用臺美多層檔案。本文運用之史料可歸為三類：第一類史料為美方檔案，特別是《美國國務院檔案微卷》(Confidential U.S. State Department Central Files)。⁶⁰這些檔案原件現藏於美國國家檔案館，製成微卷後雖已揀離部分機密檔案，但其中保存美國駐臺大使館與國務院的電文往來及備忘錄、美方官員與谷正綱、方治等救總要員的通信或會談紀錄，以及 FERP 專員對執行成效的評估，對於釐清臺美合作情形與救總運作方式，仍極有幫助。新近銷密的政府檔案，則主要取自 U.S. Declassified Documents

⁵⁷ 此機構名稱經過多次改變，1948 年創立時稱為美國經濟合作總署中國分署 (Economic Cooperation Administration, Mission to China, ECA)，1952 年又改稱美國共同安全總署中國分署 (Mutual Security Agency, Mission to China, MSA)，1953 年更名為美國國外業務總署駐華共同安全分署，1955 年又更名為美國國際合作總署駐華共同安全分署 (International Cooperation Administration, Mission to China, ICA)，1962 年則改為美國國際開發總署駐華美援公署 (Agency for International Development, U.S. Aid Mission to China, AID)。趙既昌，《美援的運用》(臺北：聯經，1985)，頁 269-275。

⁵⁸ 「內政部土城傷殘重建實驗區概況」，〈148 合約傷殘義胞訓練安置重建等計劃〉，《救總檔案》，黨產會藏，0955-10；中央社訊，〈義士安置辦法決定〉，《聯合報》，1957 年 1 月 20 日，第 2 版。
⁵⁹ 文馨瑩，《經濟奇蹟的背後：臺灣美援經驗的政經分析(1951-1965)》(臺北：自立晚報社，1990)，頁 61-64。

⁶⁰ 本文所運用者為 Confidential U.S. State Department Central Files. Formosa, 1950-1954 Internal Affairs and Foreign Affairs; Confidential U.S. State Department central files, China, Peoples Republic of China, Internal affairs, 1955-1959; Confidential US State Department Central Files, China, Internal affairs, 1960- January 1963; Confidential U.S. State Department Central Files. China, February 1963-1966, part 1. 可於臺大圖書館、國家圖書館、中研院歐美所圖書館取得。

Online (USDDO) 資料庫。再者，筆者亦使用美國國會聽證會紀錄，⁶¹其中收有國會對 FERP 的討論，頗具價值。

第二類資料為國民黨政府的相關檔案，諸如國史館與中研院近史所收藏的《行政院》檔、《外交部》檔與《總統府》檔等。從這些檔案可以了解政府各部門對救總—FERP 合作的看法，分析各方考量及政策優先順位。再者，由於部分難民嗣後轉職政府機關，透過細緻甄別《軍事委員會委員長侍從室檔案》（簡稱《侍從室檔案》）與檔案管理局所藏政治檔案，亦得以鉤沉難民身世，並更全面掌握救總與政府的合作。

第三類資料為非政府單位之史料，最重要者為救總所出版之《救濟年報》、《救總十年》、《救總實錄》與各項計畫之小冊子。救總在 1980 年代就開始整理史料，詳列大會紀要、媒體報導、救濟行動經緯與難民訪談等等，摺成《救總實錄》四大鉅冊。雖對原始史料略有增刪，仍極具價值。⁶²為分析執行情形，筆者亦於崇實高工（即員林實中後身）校史館，查閱畢業紀念冊與校刊，並前往澳底大陸漁村實地踏查。

需要略加說明的是本文使用之《救總檔案》。2011 年起，政治大學人文中心開始數位化《救總檔案》，該校教授劉維開與周惠民亦分別為文介紹救總成立背景、成立初期工作，與 FERP 的合作等等。⁶³2015 年 6 月檔案資料庫正式對外開放，然於 2017 年 5 月即暫停更新線上資料庫及中心的資料調閱。⁶⁴筆者自 2020 年 4 月起開始與政大人文中心、中華救助總會與黨產會詢問閱覽檔案事宜，期間因涉及黨產會與救總間之行政訴訟，屢經波折。終於 2021 年 11 月，在黨產會林峯正主任委員等人，以及陳翠蓮教授協助下，經過黨產會遮蔽個人資料後，依《政府資訊公開法》第 13 條第 1 項，獲覽該會調查所得之 18 卷 FERP 相關檔案。⁶⁵這批檔案最早的文件產生日期為 1955 年 4 月對傷殘義胞綜合業務的討論，最晚為 1963 年 6 月處理合作結束後財產交接之事宜。其中收有救總內部對各份合約

⁶¹ US Congressional Documents with US Congressional Serials Set 與 HathiTrust 數位圖書館均能搜尋、下載，前者可於中研院網域內使用。

⁶² 馮致遠編，《救總實錄》（臺北：中國大陸災胞救濟總會，1980）。

⁶³ 劉維開，〈從救總檔案看 1990 年代前的大陸「難胞」救助工作〉；周惠民，〈從「救總」的初期工作看冷戰〉，政大臺史所主辦，「冷戰史與臺灣國際工作坊會議論文」（臺北：2012 年 12 月 15 日）。

⁶⁴ 2020 年 4 月 14 日政大人文中心答覆筆者之信件。筆者於 2023 年 4 月前往政大時，已可調閱少許救總檔案，但大部分檔案，例如劉維開曾徵引的〈美國大使館通知停止合約〉一卷，仍無法搜得。

⁶⁵ 據黨產會許有為委員告知，救總並沒有將所有檔案移轉給黨產會，即使僅論救總—FERP 合約亦不完整。其次，筆者所獲閱覽之檔案共 23 卷，但有 5 卷內容實與本計畫無關。

的討論、救濟傷殘義胞的執行狀況、與美方各單位通訊之電報草稿，以及與 FERP 專員卞乃德（Orville Bennett）的會議記錄，⁶⁶讓筆者得以獲悉救總的態度，與美方檔案相互參照。

誠如入江昭所說，在國際史的取徑下，研究者不能只使用單一語種或單一類型的檔案，亦不能陷入政府中心。⁶⁷上述資料均是拼圖之一部，倘有遺漏，難窺全豹。因為臺美政府檔案雖透露不少決策秘辛、計畫大要，卻僅偶而提及執行實情；救總資料雖詳述執行細節，但大多輕描淡寫美國政府的角色，若未與第一類史料比對，彷彿這些行動悉為救總功績。至於各項計畫的民間回響與難民嗣後生活情形，則有賴報紙、政府檔案解明。

第四節 章節安排

本文除前言與結論外，共分三章。第二章考察救總與 FERP 合作成形的背景，以及第一份 89C 合約簽訂之經緯。第一節說明救總的成立原因、組織架構，並陳述其創立初期遭遇的多項難題。第二節討論 1950 年到 1954 年美國難民政策，如何從歐洲逐漸擴及東亞，臺灣又如何受到影響。第三節敘述逃亡人計畫擴張到東亞、與救總簽約之經緯。同時剖析雙方簽訂的第一份 89C 合約中，設定了哪些框架？進而在第三章說明，救總如何根據自身利益（試圖）突破既定框架。

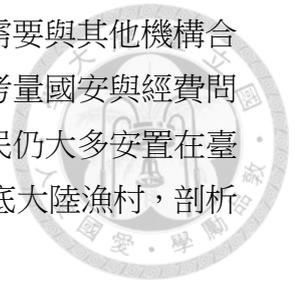
第三章從契約面討論救總如何發揮自主性，釐清九年間救總與 FERP 究竟簽訂了哪些合約、內容為何？救總又如何與臺美高層斡旋？第一節分析合約下各項專案的形成背景，雙方如何積極商討、謀求雙贏。其次，救總為支持國民黨政府的僑務政策，亟求將合作地域擴展到東南亞；第二節說明救總如何嘗試說服美方，而為何美方最終仍無意擴約？第三節闡述 1961 年美方提出停約之議後，救總透過交涉降低停約的負面影響。又在隔年的香港難民潮時，先後運用宣傳與外交斡旋，成功讓美方延約半年。

第四章則分析合約執行情形與救總肆應困局的方式，主要關注救總在就學就養上與其他組織合作之情形，以及如何覓地建立難民村並妥善治理。第一節指出

⁶⁶ Orville Bennett 又有班納脫、卞納特等譯名，不知其漢名是否曾經改變。本文統一採用卞乃德，職稱與漢名據「卞乃德名片」，〈接運調景嶺榮譽軍人來臺〉，《外交部》，檔案管理局藏，A30300000B/0043/63/2/0025。

⁶⁷ Akira Iriye（入江昭），“Internationalizing International History,” in *Rethinking American History in a Global Age*, ed. Thomas Bender (Berkeley: University of California Press, 2002), pp.47-62. 關於入江昭對國際史、跨國史的定義及嗣後影響，請參吳翎君，〈英文學界關於「跨國史」研究新趨勢與跨國企業研究〉，《新史學》第 28 卷第 3 期（2017，臺北），頁 207-240。

救總內部並無職訓或醫療相關人員，因此為培育或醫治難民，需要與其他機構合作，本節即著重分析合作的緣由與執行情形。第二節說明救總考量國安與經費問題，曾經希望將難民安置到離島與第三國，然而幾經周折，難民仍大多安置在臺灣本島。其次鎖定最具規模的兩個難民村：土城大陸榮村與澳底大陸漁村，剖析救總如何解決難民食住的困難，並協助難民自立。



第二章 救總與遠東難民計畫合作之背景

第一節 救總的成立與困境

1950年國民黨政府風雨飄搖之際，蔣中正(1887-1975)以中共「殘民贖武」，人民陷於水火之中，作為「復行視事」的理由之一。¹事實上，蔣的抨擊相當偏頗，畢竟戰後經濟崩盤、國際救濟物資無法發給難民，以及各地過度的反共鎮壓，均是國民黨執政失當所致；而共產黨在內戰期間的焦土政策、打地主等等，同樣導致民不聊生。可知生靈塗炭云云，兩者均難辭其咎。²

然蔣既欲高舉此點，即必須有所行動。一方面，他呼籲海外各國與教會團體，基於人道主義救濟中國；³另一方面，他也在陽明山賓館，號召方治等人籌辦救難組織，終於1950年4月成立中國大陸災胞救濟總會，並長期由「反共鐵人」谷正綱任理事長。⁴谷正綱於1939年底就任國民黨中央社會部部長，隔年底社會部改隸行政院續任部長，其重要業務即是救濟戰爭下的難民。⁵而方治則為前國民黨宣傳部副部長，戰時對「抗戰建國之宣傳等工作，積極策進」，⁶由兩人主持救總，大概即是想借重其救難與宣傳之專長。⁷據1956年的「十大中心工作」，該會核心業務包括戰地救濟、空投物資、接應反共難民逃出鐵幕、輔導難民就地就業……等等。⁸

從人事與收入來看，救總屬於「政府創設的非政府組織」。首先，該會成立初期的工作人員均以義務職身分向各機關調用，而事務費悉由政府撥助。⁹蔣在

¹ 蔣中正，〈復行視事文告〉，收入秦孝儀主編，《總統蔣公思想言論總集》第32卷（臺北：中國國民黨中央委員會黨史委員會，1984），頁254。

² 方德萬（Hans van de Ven）著、何啟仁譯，《戰火中國1937-1952：流轉的勝利與悲劇，近代新中國的內爆與崛起》（新北：聯經，2020〔2017〕），頁337-382。

³ 蔣中正，〈為救濟大陸災胞告全國同胞書〉，收入秦孝儀主編，《總統蔣公思想言論總集》第32卷，頁256-257。

⁴ 方治，《我生之旅》（臺北：東大圖書，1986），頁95。由於谷正綱任駐會常務理事一職，是方治在陽明山會後才推薦，可知谷正綱並沒有參與蔣在賓館的會議。或因谷屬CC派大老，蔣尚有顧忌。

⁵ 谷氏直至1948年底因反對孫科內閣方才辭職。〈谷正綱先生傳略〉，收入國史館編，《國史館現藏民國人物傳記史料彙編》第12輯（臺北：國史館，1994），頁147-161。

⁶ 〈方治先生事略〉，收入國史館編，《國史館現藏民國人物傳記史料彙編》第4輯（臺北：國史館，1990），頁8-12。

⁷ 1950年4月救總成立前後史實與檔案，參許有為主編，《黨產研究別冊：檔案選輯》5（臺北：黨產會，2020），頁13-32。

⁸ 馮致遠編，《救總實錄》第一冊，頁112-113。

⁹ 中國大陸災胞救濟總會，《中國大陸災胞救濟總會會務概況》（臺北：該會，1950），頁3。

救總歷屆會員大會上的訓詞，也要求救總協助政府、配合國策，甚且不諱言「貴會在政府指導之下」。¹⁰值得注意的是，從附表一來看，救總各組的第一任組長全數為黨員，且大多曾在來臺前任職於各級黨部，或出身中央黨政訓練班。成立初期的 17 位組長中亦至少有 13 人具黨籍。¹¹另外，這些組長有五人在來臺前曾為谷正綱下屬，而有社會救濟的實務經驗。¹²由一批具社會救濟經驗的工作人員，以及老黨員負責此事，一方面較易推動政策，一方面倘若會務不符黨部期待時，亦較易介入。¹³

收入方面，筆者將救總成立初期最主要的六項收入：政府一般補助與專案補助、影劇票附勸、民間自由捐款、國外捐款、國際捐款，以及利息與其他整理如附表二。由表可見，救總收入起先雖由民間自由捐款佔大宗，但 1954 年以後民間自由捐款顯著衰退，甚至僅占六項總和之 1% 上下。筆者推測，政府可能衡諸民生狀況，在此年要求救總降低民間勸募，¹⁴而蔣在 1954 年後，亦不再以教友身分替救總募款。¹⁵此後，政府補助與影劇票附勸遂成為其主要來源，1962 年合計甚至達到九成。影劇票附勸始於 1953 年，原先只在基隆、臺北等五地戲院實施，每票附勸三角或兩角，1962 年勸募地域擴大為全臺。1953 年至 1962 年間，救總平均每年藉此獲得 825 萬元，嗣後更是不斷增加。¹⁶附帶一提，從海外資金來看，

¹⁰ 馮致遠編，《救總實錄》第一冊，頁 65、84、204。

¹¹ 不清楚是否具有黨籍的四人，分別是第三組沈國瑾、蔡哲傳、第四組陳家璋與第五組蔡文清。

¹² 救總創會初期各組組長，出身社會部者計有宋訓信、朱有為、陳家璋、曹培隆、鍾其熾五人。如曹培隆即曾參與谷氏主持的社會工作人員訓練班，其後任社會部專員、重慶職業介紹所等，亦均在谷氏麾下。〈曹培隆〉，《侍從室檔案》，國史館藏，129-210000-2570。非谷氏人馬者，如第三組組長蔡哲傳也曾在擔任基督教青年會幹事時，救濟八一三事變後的難民傷兵。〈蔡哲傳〉，《侍從室檔案》，國史館藏，129-220000-0500。

¹³ 近年中華救助總會與黨產會在分析救總是否受國民黨控制時，都相當關心理監事的名單，卻未探討這些理監事究竟在多大程度上參與會務運作。第一屆理事共 93 人、監事有 54 人，多是社會賢達名流，然誠如程偉恆所說，「似乎都是掛名為多」。例如救總舉出的傅斯年與李友邦兩人，分別在 1950 與 1952 年辭世，對於長期會務影響可能不大，其餘如李萬居等人，就筆者所得寓目之資料，也未見他們有重要提案。另一方面，實際參與工作的各組組長，雖然在與政府交涉、執行專案上可能更為重要，中華救助總會與黨產會卻都未加檢證，故本文主要從此面向補論。黨產會，「109 年 4 月 29 日『社團法人中華救助總會（原中國大陸災胞救濟總會）是否為社團法人中國國民黨之附隨組織，及其財產是否為不當取得財產』第 2 次聽證紀錄」，黨產會網站，<https://www.cipas.gov.tw/news/313>（2022 年 4 月 3 日檢索）；黨產會，「『社團法人中華救助總會（原中國大陸災胞救濟總會）是否為社團法人中國國民黨之附隨組織』調查報告（2019 年 8 月 1 日）」，頁 8-9；馮致遠編，《救總實錄》第一冊，頁 34-35；程偉恆，〈中華民國政府在澳門：以中國大陸災胞救濟總會為中心的探討〉，頁 23。

¹⁴ 〈勸募與財務〉，《救濟年報》第九年（1959，臺北），頁 34。此事在 1959 年首次揭露，但救總未說明政府是何年要求減少勸募的。

¹⁵ 1950 年至 1953 年的勸募詞，見秦孝儀主編，《總統蔣公思想言論總集》第 32 卷，頁 262、295-297；秦孝儀主編，《總統蔣公思想言論總集》第 33 卷（臺北：中國國民黨中央委員會黨史委員會，1984），頁 15-17、頁 51-53。

¹⁶ 詳參黨產會，「『社團法人中華救助總會（原中國大陸災胞救濟總會）是否為社團法人中國國民黨之附隨組織』調查報告（2019 年 8 月 1 日）」，頁 11-25。

救總在 1955 年以前大多是收到教會或其他民間組織的國外捐款，然 1955 年以降，美援會與 FERP 的國際協款，佔救總六項收入中的二成至四成。就此也可以說明，若要掌握救總創立初期的活動，無法忽略美方角色。然就管見所及，美方未藉此掌控救總會務的方向，大多是資助救總既有的專案，詳參第三章。

救總或考量救濟方便，自創會以降均對外宣稱是非政府組織。祕書長方治嗣後在立法院答詢時，即說明當時考量救濟中國災民之舉不宜由政府行動，遂委由「民間」辦理，¹⁷也是因其非政府組織性質，內政部「為便於對與我國斷絕外交關係地區當局之往來，及對外公開接觸」，亦委請救總救濟港九難民。¹⁸除卻工作方便，曹培隆也坦承民間團體的定位，使得「各國際宗教志願團體特別樂於與其合作」，並列舉美國華亞之聲社（Voice of China & Asia）、美國大眾糧食基金會（Meal for Millions Foundation）等組織為證，說明他們在物資捐贈、營養補給、緊急救濟時的協助。由於部分國際組織早已在港九運作，或也能於港府與救總交惡時持續救助難民。¹⁹

救總受政府指導一事，早已為美方所知。1954 年安全分署欲與救總簽約時，雖將其定位為「經中華民國政府登記之合法非營利機構」，²⁰內部卻明白稱其為「半官方組織」。²¹1959 年大使館二等秘書納爾遜（Carl J. Nelson）更直接點出此會「理論上是私人的，但是其領導是中央委員會委員谷正綱，以及中央評議委員方治，故他們的行動依賴且符合中華民國政府及國民黨政策。」納爾遜進一步指出，1959 年的聯合國世界難民年（World Refugee Year）中國委員會，成員與救總工作人員高度重疊，就足以顯示救總的官方性質有多麼明顯。²²但反過來說，大使館副館長高立夫（Ralph N. Clough, 1916-2007）也曾向谷正綱透露，「我們正考慮運用非政府組織的能動性處理難民問題，就像在其他國家已經達成的那樣」。

¹⁷ 由於內政部的工作預算中列有救總之預算，故方治前往立法院備詢。轉引自黨產會，「『社團法人中華救助總會是否為社團法人中國國民黨之附隨組織及其財產是否為不當取得財產案』調查報告（2020 年 4 月 17 日）」，頁 24。

¹⁸ 「行政院咨復立法院搶救港澳等地流亡難胞案辦理情形原文」，收入中國大陸災胞救濟總會，《救總十年》第肆編（臺北：中國大陸災胞救濟總會，1960），頁 6。

¹⁹ 曹培隆，〈救總十年與國際合作〉，收入中國大陸災胞救濟總會，《救總十年》，頁 73-74。

²⁰ 「秘密報告事項（三）」（1954 年 8 月 19 日），〈行政院會議議事錄 臺第六八冊三五八至三六〇〉，《行政院》，國史館藏，014-000205-00095-001。

²¹ “Report on the U.S. Escapee Program for Refugees Seeking Political Asylum in the Free World,” August 17, 1954, p.77, USDDO.

²² Carl J. Nelson to Department of State, 893.411/12-1559, China, Peoples Republic of China, Internal affairs, 1955-1959, pt. 2, reel 11. 下文國務院檔案微卷均依照「China, Internal affairs, 1955-1959, pt. 2, reel 11」之格式簡稱。救總也坦承兩個組織「實際上是一而二、二而一，有許多工作很難明確劃分」。曹培隆，〈救總十年與國際合作〉，收入中國大陸災胞救濟總會，《救總十年》，頁 63。

²³可惜美方究竟要如何運用此種能動性，隨著救總與 FERP 的合約結束，再無下文。

然而救總推行會務時，仍會面臨四項障礙：第一是經費不足。戰後臺灣面臨嚴重通貨膨脹，直到 1950 年 6 月美國撥給臺灣軍經援助，方才解決財政赤字問題。²⁴如此情況下，救總也難以獲得政府大量資助。救總在第三年時曾經估計，如果對每一個難民都要施以兩年的救濟，則所需救濟費的總數是 3,243 萬美元。²⁵但救總成立前十年即使加上物資折價，每年平均經費也不過一百萬美元，²⁶實是巧婦難為無米之炊。救總與 FERP 已合作近兩年後，財政部尚曾說「臺灣一隅之地，支持反攻復國之國策，國庫艱窘異常。從全局著眼，今後對於是項救助海外難胞來臺，似應從政策上詳加考慮。」²⁷可知對於救總而言，要說服政府補助接運難民的經費，本身就是一大難題。1958 年，由於政府要求救總不要發動勸募，加上失去勞軍救災附勸金，救總甚至要由國庫擔保，向臺灣銀行借 350 萬新臺幣才能維持運行。經費對會務造成的壓力，委實甚鉅。²⁸

第二是出入境管制嚴格。1949 年《戒嚴令》發布後，臺灣為防共諜滲透、人口增加過速，開始實施出入境管制。1952 年保安司令部設軍民出入境聯合審查處，與警政各機關合作，嚴格審查下，1950 年代每年入境人數平均不過兩萬餘人，且多為部隊官兵。²⁹救總在 1951 年前往調景嶺慰問後，即向行政院、臺灣省警務處等單位商議，讓難民入臺手續簡化並減少費用。³⁰可惜口惠而不實，兩年後救總又為文呼籲放寬難民入境標準，因「今日所謂之難胞，實係過去政府之軍政幹部，為解決其處境之艱困，為增加反共抗俄力量，均有協助來臺之必要。」

²³ Ralph N. Clough to Ku Cheng-Kang, no date, enclosure in Carl J. Nelson to Department of State, 793.00/1-562, China, Internal affairs, 1960- January 1963, reel 5. 高立夫為西雅圖人，大學時曾至廣州嶺南大學交換。二戰末期以降陸續在昆明、重慶、香港等地使館任職，1961 年 7 月任駐臺大使館副館長，至 1965 年才返美於哈佛大學任駐校外交官。Charles Stuart Kennedy, “Ralph N. Clough Interview,” April 16, 1990, The Association for Diplomatic Studies and Training Foreign Affairs Oral History Project, accessed on August 10, 2022, <https://adst.org/OH%20TOCs/Clough,%20Ralph%20N.toc.pdf>.

²⁴ 吳聰敏，〈美援與臺灣的經濟發展〉，《臺灣社會研究季刊》第 1 卷第 1 期（1988，臺北），頁 145-158；吳聰敏，〈臺灣戰後的惡性物價膨脹（1945-1950）〉，《國史館學術集刊》第 10 期（2006，臺北），頁 129-159。

²⁵ 馮致遠編，《救總實錄》第一冊，頁 88。

²⁶ 谷正綱，〈救濟工作的時代任務〉，收入中國大陸災胞救濟總會編，《救總十年》，頁 2。

²⁷ 「討論事項（二）」（1956 年 4 月 26 日），〈行政院會議議事錄 臺第九六冊四五三至四五五〉，《行政院》，國史館藏，014-000205-00123-001。

²⁸ 〈勸募與財務〉，《救濟年報》第九年，頁 34。

²⁹ 吳俊瑩，〈戒嚴體制下的臺灣（1949-1960s）〉，收入呂芳上主編，《戰後初期的臺灣（1945-1960s）》（臺北：國史館，2015），頁 167-169；鶴園裕基，〈1950 年代的台灣入境管制と「中国系難民」問題〉，頁 241-273。

³⁰ 中國大陸災胞救濟總會編，《一年來之救災工作》（臺北：該會，1951），頁 13。

救總也積極與國防部、內政部等機關協商，希望能研擬出一套較簡便的手續。³¹可是從救總與 FERP 往來的電文來看，出入境管制的問題始終未能獲得解決。直到 1961 年底，谷正綱尚為此事與國民黨高層協商。³²

第三是臺灣人口爆炸，安置難民成本甚高。從二戰以降到 1956 年，共有百萬餘位外省籍人士來臺，³³勢必造成政府安置上的困難。由於農村地區主要為本省人的地盤，外省人大多居住在都市及其周邊，少部分退伍士兵只能被集體移居到山地，³⁴可以想見安置土地不足造成的壓力。方治與谷正綱也向美方表示，礙於臺灣的人口壓力，已無地安置大量難民。³⁵但事實上，這種說法可能不太貼切。首先，1957 年救總要求臺灣當局接受難民時，尚會說出「我政府曾經對外宣稱，不論農林漁以及工礦等部門都有發展機會……沒有理由說無法安置」，³⁶因此救總也同意政府還有餘力安置難民；其次，同時期退輔會即在中橫沿線開闢梨山農場等地讓榮民居住，稍後隨東部土地開發處成立，也在木瓜溪等地勘定墾區、興建壽豐農場，故而救總實可與退輔會合作以獲取土地；³⁷其三，迄 1971 年，臺灣的鹽分地、海埔地、河川地等邊際土地，尚有十萬公頃限於預算未能開發，³⁸1950 年代此種邊際土地的面積勢必更大。由此可知，救總或是礙於經費無法開墾，或是與退輔會曾有齟齬，或是要找理由籲求美方將難民安置到第三國（參第四章），才會稍加誇大。

第四是港府對救總懷有戒心。港府面對大量親國民黨的難民入境，主要政策即是希望臺灣能接納他們，然而國民黨政府卻以防諜為由不願接納，致使港督葛量洪（Alexander Grantham, 1899-1978）抨擊此作法既不人道，藉口也站不住腳。

³¹ 〈籲請放寬難胞入境尺度〉，《救濟年報》三週年（1953，臺北），頁 16-17。

³² Ku Cheng-Kang to Ralph N. Clough, December 1, 1961, enclosure in James F. Leonard to the Department of State, 793.00/12-761, China, Internal affairs, 1960- January 1963, reel 5.

³³ 葉高華，〈從解密檔案重估二戰後移入臺灣的外省籍人數〉，《臺灣史研究》第 28 卷第 3 期（2021，臺北），頁 211-229。

³⁴ 若林正丈著，洪郁如等譯，《戰後臺灣政治史：中華民國臺灣化的歷程》（臺北：臺大出版中心，2016〔2008〕），頁 100-107。

³⁵ Memorandum of Conversation, Subject: Chinese Refugee Problem, March 28, 1958, enclosure in Everett F. Drumright to Department of State, 893.411/4-358, Confidential U.S. State Department central files. China, Peoples Republic of China, Internal affairs, 1955-1959, pt. 2, reel 11; Ku Cheng-Kang to Ralph N. Clough, December 1, 1961, enclosure in James F. Leonard to the Department of State, 793.00/12-761, China, Internal affairs, 1960- January 1963, reel 5.

³⁶ 「商討美國遠東難民組建議願資助接運最近由大陸逃港反共難胞二百人來臺安置計劃會議紀錄」（1957 年 11 月 11 日），〈土地經濟調查〉，《臺灣省政府地政處》，國史館臺灣文獻館藏，009-00547-073。

³⁷ 顧恒湛，《再殖民、地緣政治與抵抗：戰後臺灣原住民族的形塑（1945-1984）》（臺北：南天，2022），頁 221-223。

³⁸ 張邵曾等著，臺灣銀行經濟研究室編，《臺灣土地開發之研究》（臺北：臺灣銀行，1971），頁 1。

³⁹再者，倫敦當局為避免國民黨政府渲染難民問題，使中共有藉口進犯香港，亦密切監視他們與右派團體的行動。⁴⁰另外，救總在馬來亞的活動亦不順遂。1957年馬來亞聯邦獨立後，由於臺馬之間並無邦交，馬國仍透過英國居中協調，遣返反共難民到臺灣。1960年救總曾希望直接與吉隆坡接洽，但吉隆坡考慮到 1.與救總合作會被視作承認蔣政權，而臺灣可能會大加宣揚，造成馬國外交尷尬；2.救總可能會以互惠名義，要求馬國嗣後也准許難民入境。因此仍循舊有管道遣送難民。⁴¹

第二節 1950 年代前半美國難民政策的轉變

救總成立之際，美方並未加以協助。駐臺北代辦師樞安（Robert C. Strong, 1915-1999）在救總成立數日後指出，該組織雖可提供給國民黨政府宣傳資源、獲得華僑捐款，但因中共不可能允許物資進入，這些資金只會用於臺灣。⁴²師樞安據說個性高傲，且就任不久即對蔣政權不甚滿意，直指軍隊人事差強人意、青年才俊難獲重用云云，如今不看好救總，也是意料中事。⁴³其次，數月後，華府為了解中央改造委員會中各成員，調查過谷正綱的背景，評道：「因他對中共毫不妥協的態度，以及剛正的性格，在中國人間相當出名。」⁴⁴雖然評價不惡，卻未提到其成立救總一事。⁴⁵事實上，當時僅有少數親華派的美方人士協助救總，例如眾議員周以德持續向華府呼籲救助東亞難民，並協助救總與華府政要、FERP 牽線；牧師夏榮光（Rev. Robert B. Hammond）在加州電臺對美宣傳、長期捐贈舊衣，並捐款協助興建義胞合作農場；⁴⁶柯克夫人（Mary Louise Cooper, 1887-1976）則曾參與救總的勸募運動等。⁴⁷

³⁹ 林芝諺，《自由的代價：中華民國與香港調景嶺難民營（1950-1961）》，頁 77。

⁴⁰ 黃耀忠，《從救濟到融合：香港政府的「中國難民政策」，1945-1980》，頁 84-95。

⁴¹ Low Choo Chin（劉楚君），“Banishment of Anti-Communist Chinese to Formosa: The British as Effectual Mediators in Malaya,” p.363.

⁴² Robert Strong to Secretary of State, 793.00/4-550, China, Peoples Republic of China, Internal, 1950-1954, reel 2.

⁴³ 周宏濤口述、汪士淳撰，《蔣公與我：見證中華民國關鍵變局》（臺北：天下遠見，2003），頁 173-176、229。

⁴⁴ Robert Strong to Department of State, 794A.521/7-3150, Formosa, 1950-1954, reel 6.

⁴⁵ 但是，據說中共卻逕直將臺美視作共謀，1950年救總前往蘇北空投白米時，縣公安局的指導員便指稱背後有美國指使。中國大陸災胞救濟總會編，《中國大陸災胞救濟總會會務概況》，頁 77。

⁴⁶ 宋訓信，〈兩年來之勸募工作〉，收入中國大陸災胞救濟總會編，《救濟特刊（1952年）》（臺北：該會，1952），頁 9；曹培隆，〈救總十年與國際合作〉，收入中國大陸災胞救濟總會，《救總十年》，頁 73。

⁴⁷ 中國大陸災胞救濟總會編，《中國大陸災胞救濟總會會務概況》，頁 70。

探其緣由，一方面是因 1950 年代前半，救總主要將宣傳與爭取援助的重心放在聯合國，此事林芝諺立論已詳；⁴⁸另一方面是華府此時將救難重點放在歐洲，稍後才慢慢擴及東亞，不過投入之經費仍遠低於前者。

二戰後，美國擔心難民問題將導致歐洲經濟蕭條、左翼勢力崛起，國會於 1948 年通過以反共、反蘇為目標的《流離失所者法案》(1948 Displaced Persons Act)，到 1950 年底已發出二十餘萬份簽證。⁴⁹1952 年因美國國內訴求禁止難民入境的聲浪提高，杜魯門總統 (Harry S. Truman, 1884-1972) 轉而批准逃亡人計畫，至 1956 年底已協助近十萬位從蘇聯、東歐國家逃出的難民安頓在海外。⁵⁰國內則於 1953 年通過難民救濟計畫 (Refugee Relief Program)，此計畫雖一度因限制主義者 (restrictionists) 的運作而近乎停擺，迄 1956 年亦已讓 11 萬餘人入境美國。⁵¹美方對歐洲難民之重視，自不待言。

是時，香港難民問題也逐漸成形。隨國共內戰結束，眾多「國民黨高官、將領與支持者，及一些抗拒新中國的企業家、知識分子、平民，以至於不容於共產主義政權的西方傳教士等，紛紛逃往香港」，致使香港人口從 1945 年的 50 萬至 60 萬，遽升至 1951 年的 213 萬人。據 1954 年中的統計，香港已有 38 萬難民，到 1959 年更高達 100 萬名，港府自無法一一提供醫療、職缺與居處。⁵²聯合國難民高專雖試圖協助，然因各國對於這些難民是否在聯合國的救濟範圍內有所爭辯，遲遲無法行動。美國考慮到救濟難民費用高昂，又不一定對冷戰有助益，也不願在此事上協助聯合國。⁵³

然而國務院 (尤其是中國科) 也很清楚，華府的難民政策若持續重歐輕亞，恐將影響美國在東亞的利益與威望。故華府一方面低調救濟具有情報與宣傳利益的少數難民，一方面也試圖立法讓東亞難民入境美國。但此時限制主義的浪潮再起，參議員麥卡倫 (Pat McCarran, 1876-1954) 利用恐共風潮、政治運作與種族

⁴⁸ 林芝諺，《自由的代價：中華民國與香港調景嶺難民營 (1950-1961)》，頁 161-239。

⁴⁹ Carl Bon Tempo, *Americans at the Gate: The United States and Refugees during the Cold War*, pp.22-33.

⁵⁰ 厲榮，〈美國心理戰略委員會“叛逃者項目”探微 (1951-1953)〉，《世界歷史》2012 年第 5 期 (北京)，頁 48-57。

⁵¹ Carl Bon Tempo 將美國政治人物分成兩大集團，支持新移民入境者稱為自由主義者 (liberalizers)，反之則稱為限制主義者。Carl Bon Tempo, *Americans at the Gate: The United States and Refugees during the Cold War*, pp.2, 58.

⁵² 黃耀忠，《從救濟到融合：香港政府的「中國難民政策」，1945-1980》，頁 24；Meredith Oyen, *The Diplomacy of Migration: Transnational Lives and the Making of U.S.-Chinese Relations in the Cold War*, p.155. 引文出自黃耀忠一書。

⁵³ Glen Peterson, “To Be or Not to Be a Refugee: The International Politics of the Hong Kong Refugee Crisis, 1949-55,” pp. 174-175, 177.

論，於 1952 年中促成《麥卡倫—沃爾特法》(McCarran-Walter Act)，嚴格審查申請入境的移民，並將入境配額主要給予西歐難民。杜魯門政府雖然動用否決權，亦無力回天。⁵⁴根據該法案，美國可以發出三千份移民簽證給遠東難民、兩千份給中國難民，但實際發出的簽證亦遠低於此數。⁵⁵次年的難民救濟計畫，同樣是在中國遊說團施壓下，才給予東亞難民極少數簽證。⁵⁶

此種局勢，促使總統轉而將歐洲中心的逃亡人計畫擴大到東亞，成為遠東難民計畫，一方面顯示對東亞的關注，又能讓他們安置在外地，不致影響美國的族群政治與國安。⁵⁷另一方面，救難也能協助美國對中共的情蒐。1953 年前往香港的前中情局工作人員李潔明 (James R. Lilley, 1928-2009) 就回憶道：「對我這樣一個剛到香港設立據點的中央情報局人員而言，難民更是提供中國狀況資訊的消息來源。同時，我們也可以由難民當中吸收成員，潛回中國作特務。」⁵⁸

逃亡人計畫在歐洲執行時，美方就發現這些組織 (尤其是宗教機構) 可以提供人力物力、掩蓋美方政治目的，也不會洩漏機密。⁵⁹將難民政策擴張到東亞時，華府同樣選擇與非政府組織合作。誠如歐陽梅所述：

美國對香港危機的反應有兩種形式：一是支援負責救助和再安置工作的非政府組織，二是為難民進入美國提供少量簽證。這兩個計畫密切相關，且隨時間推移，國務院愈加依賴非政府組織來處理簽證申請。可見雙方關係是互利共生的：政府透過援助提供組織必要資源，而組織則在美國政策不受歡迎時提供政治掩護。⁶⁰

謹舉兩例以說明這些組織的角色：其一是福特基金會。該會從 1952 年起就秘密資助援知會安置難民、經營新亞書院。1954 年聯合國預備組織調查團前往香港勘查時，英國外交部提出不希望由美國領導，以免讓此團成為美國宣傳利器、

⁵⁴ Carl Bon Tempo, *Americans at the Gate: The United States and Refugees during the Cold War*, pp.22-33; Glen Peterson, "To Be or Not to Be a Refugee: The International Politics of the Hong Kong Refugee Crisis, 1949-55," pp. 177-179.

⁵⁵ 漢布茹著，中國大陸災胞救濟總會譯，《香港中國難民問題》(臺北：中國大陸災胞救濟總會，1958)，頁 54-56。

⁵⁶ Carl Bon Tempo, *Americans at the Gate: The United States and Refugees during the Cold War*, pp.38, 46.該計畫預計提供 214,000 份特別移民簽證，亞洲僅佔其中 5,000 份，而阿拉伯另有 2,000 份。

⁵⁷ Michael G. Davis, "Impetus for Immigration Reform: Asian Refugees and the Cold War," pp. 127-156; Meredith Oyen, *The Diplomacy of Migration: Transnational Lives and the Making of U.S.-Chinese Relations in the Cold War*, pp.102-103, 106.

⁵⁸ 李潔明著，林添貴譯，《李潔明回憶錄》(臺北：時報，2003)，頁 59。

⁵⁹ 厲榮，〈美國心理戰略委員會“叛逃者項目”探微 (1951-1953)〉，頁 53。

⁶⁰ Meredith Oyen, *The Diplomacy of Migration: Transnational Lives and the Making of U.S.-Chinese Relations in the Cold War*, p.163.

影響中港關係，⁶¹因此後來係由挪威籍的國際法庭書記官長漢布茹（Edvard Hambro, 1911-1977）出馬。福特基金會特別捐贈五萬美元給難民高專，解決後者資金短絀的問題，顯示組織可以在國家無法出面時，翼贊國家的政策。漢布茹的調查報告指出香港實有政治難民、呼籲各國人道救助，亦與美方看法若合符節。

62

其二是此時期最主要的組織援知會。1950年，美籍華裔記者梅其駒（1894-1958）開始向美國政要、牧師呼籲救濟香港難民，1952年2月在明尼蘇達州眾議員周以德協助下，此一號稱「非營利、非政治、無黨無派」，實則受華府金援的援知會終在紐約成立。其目標是提供在港知識份子醫療協助、緊急救助與重新安置，讓他們能夠發揮各自專業，控訴共產主義。這點也吸引了洛克菲勒基金會、福特基金會，以及美國政要如馬歇爾、魯斯克（Dean Rusk, 1909-1994）等人捐款協助，可視為東亞難民問題進入華府決策圈的指標。⁶³援知會內部亦評估，他們已成功讓華府關注遠東。⁶⁴

根據救總在隔年刊出的照片，援知會駐臺代表費吳生（George A. Fitch, 1883-1979）在該會成立不久，即與救總理監事交換救助意見，惜詳細議程不明（見圖2-1）。爾後該會也陸續與臺灣政治人物合作，如由胡適（1891-1962）擔任總會之顧問團主席、杭立武（1903-1991）任臺灣分會顧問團主席等。⁶⁵

⁶¹ Meredith Oyen, *The Diplomacy of Migration: Transnational Lives and the Making of U.S.-Chinese Relations in the Cold War*, p.160.

⁶² 漢布茹著，中國大陸災胞救濟總會譯，《香港中國難民問題》，頁2-3、34。

⁶³ 趙綺娜，〈冷戰與難民援助：美國「援助中國知識份子協會」，一九五二年至一九五九年〉，頁68-72。關於梅其駒背景，見 Madeline Y. Hsu（徐元音），“Aid Refugee Chinese Intellectuals, Inc. and the Political Uses of Humanitarian Relief, 1952-1962,” pp. 140-142.

⁶⁴ Meredith Oyen, “‘Thunder without Rain’: ARCI, the Far East Refugee Program, and the U.S. Response to Hong Kong Refugees,” p.204.

⁶⁵ 趙綺娜，〈冷戰與難民援助：美國「援助中國知識份子協會」，一九五二年至一九五九年〉，頁71。



圖 2-1 費吳生與救總理監事會談

資料來源：中國大陸災胞救濟總會編，《救濟特刊（1952年）》，頁44。

1952年，將香港難民安置在臺灣，成為這些組織的選項之一。援知會認為，若讓這批知識份子安置於臺灣，可培植臺灣反攻實力、發展經濟建設。⁶⁶同屬中國遊說團的自由亞洲協會亦評估，援知會在香港的計畫恐是治標不治本，只有將難民大規模地安置在臺灣，方屬長久之計。⁶⁷孰知援知會接運知識份子來臺過程屢遭波折，最後是由陳誠向情治單位施壓道：「如再不讓這批人來臺，我這個行政院長不幹了！」才成功獲准。⁶⁸1953年8月，費吳生更在三重興建以德新村，供從港來臺的知識份子暫居，其中設有郵政代辦所、福利社、診療室、幼稚園等設施，相當完備。⁶⁹但是，援知會很快發現他們並無法提供足夠就業機會與日常物資給難民們，加上部分工作人員從中牟利，影響聲譽，該會遂於1956年夏關閉新村，並低價出售建地給預計來臺復校的金陵女中。三年間，有三千餘名難民在援知會協助下來臺定居，另有萬餘名獲得該會贊助來臺旅費，但援知會資助的多數難民仍續留香港。⁷⁰

⁶⁶ 趙綺娜，〈冷戰與難民援助：美國「援助中國知識份子協會」，一九五二年至一九五九年〉，頁75。

⁶⁷ James L. Stewart, "Memorandum for the Record", September 11, 1952. *Asia Foundation Records, Taiwan Files*, P-54. Collected by Hoover Institution Archives, Stanford University. 本檔案係陳翠蓮教授赴美翻攝、徐祥弼先生解讀並提供，謹此致謝。

⁶⁸ 王萍訪問、官曼莉紀錄，《杭立武先生訪問紀錄》（臺北：中研院近代史研究所，1990），頁46。

⁶⁹ 三重訊，〈美援知識份子協會 新宿舍落成 可供十二家居住〉，《聯合報》，1955年6月12日，第3版。

⁷⁰ Madeline Y. Hsu（徐元音），"Aid Refugee Chinese Intellectuals, Inc. and the Political Uses of Humanitarian Relief, 1952-1962," pp. 154-162.

第三節 簽訂第一份 89C 合約

綜前節所述，美國難民政策起初僅及於歐陸，但至 1952 年援知會成立以降，華府及美國非政府組織對東亞難民問題愈發關注。此時，華府也將歐洲的救難經驗帶往東亞。對於救總而言，最重要的便是逃亡人計畫及其法源《克斯登修正案》（Kersten Amendment, Section 101 (a) (1) of the Mutual Security Act 1951）。1951 年，美國公民在東歐被捕的案件增加，致使共和黨籍威斯康辛州眾議員克斯登（Charles J. Kersten, 1902-1972）批評杜魯門的對蘇政策過於軟弱。他在《共同安全法》的聽證會上提出修正案，希望政府撥出一億美元，讓從東歐逃出的難民加入軍隊、收復家鄉，並資助鐵幕內的游擊隊。此一提案隨後獲參議院同意。⁷¹杜魯門政府新設的心理戰略委員會（Psychological Strategy Board），原即希望讓難民用腳投票、從事心理戰，並解決西歐國家對蘇東國家逃亡者的反感，遂有意透過此修正案救濟逃亡者，進一步鼓勵難民跨越鐵幕、削弱蘇聯勢力。杜魯門也在 1952 年批准此「逃亡人計畫」，內容包括：提供難民生活物資與住處、職業訓練、盤問難民以獲情資、透過媒體向蘇聯、東歐與歐美各國宣傳等。⁷²

1953 會計年度時，⁷³逃亡人計畫已在亞洲執行兩項小型專案。第一項是將 360 名從新疆出逃的哈薩克族難民接運至土耳其，其次是資助援知會接運香港難民。1953 年 7 月在議定次年度預算時，國務院更提出要撥放 150 萬美元，正式將適用範圍擴大到近東與遠東。「雖然比起遠東問題的龐大規模，這僅是象徵性的努力」，但「較諸該計畫在外交政策上的重要性，美國所花費者相對少」。證諸當年度逃亡人計畫的整體支出為 954 萬美元，即可見美國難民政策重歐輕亞的傾向依舊存在，但對解決香港難民問題亦有助益。月底，參議院撥款委員會通過此提議。

74

外交部得知此事後，即透過駐美大使館與華府接洽，希望利用修正案救濟港澳難民。⁷⁵而親華派眾議員周以德當時是援知會主席，已說服華府在正式推動

⁷¹ Margaret M. Manchester, "Charlie Kersten's war: A Catholic crusader goes to Congress," *Cold War History* 21, no.2 (2021), pp. 121-138.

⁷² 厲榮，〈美國心理戰略委員會“叛逃者項目”探微（1951-1953）〉，頁 48-55。

⁷³ 1953 會計年度為 1952 年 7 月 1 日至 1953 年 6 月 30 日。會計年度說明見文馨瑩，〈經濟奇蹟的背後：臺灣美援經驗的政經分析（1951-1965）〉，頁 59，註 2.4。

⁷⁴ "Report on the U.S. Escapee Program for Refugees Seeking Political Asylum in the Free World," August 17, 1954, p.76, USDDO; United States House Committee on Appropriations, *Mutual Security Appropriations for 1954*. Hearings Before a Subcommittee on Appropriations. House of Representatives. Cong. 83 sess. 1 (Washington, D.C.: U.S. G.P.O., 1953), pp. 175-178.

⁷⁵ 〈外交部四十二年度工作檢討與考成報告書〉（1954 年 1 月 15 日），收入周琇環編，〈戰後外交部工作報告（民國四十二年及四十五年）〉（臺北：國史館，2006），頁 38。

FERP 前先行資助援知會，並著手安置知識份子、籌備寫作與翻譯計畫（literary project），⁷⁶故也可能希望擴大與國民黨政府的合作。據駐美大使顧維鈞（1888-1985）回憶，1953 年年底，出席聯合國大會的鄭寶南，已先後與周以德和他商議此事。⁷⁷結果聖誕節時，香港石硤尾的木屋區發生大火，造成五萬餘人無家可歸，⁷⁸周以德遂師出有名，要求依修正案撥款協助火災災民，並成功爭取到 15 萬美元。至隔年 1 月，周以德又向鄭寶南表示，他將盡力讓安全分署將香港難民都視作「Escapee」，以適用克斯登修正案。⁷⁹鄭寶南一方面希望從修正案下拿到 25 萬美元，一方面仍希望由難民高專協助。但顧維鈞指出與聯合國打交道，就勢必要擔心承認中共的國家阻擾，根據顧的看法：「既然大部分所需物品，都是來自美國，或計畫由美國供應……如果把這項任務完全變成一項美國的工作，不是更好、更容易完成嗎？」⁸⁰此後，外交部一面繼續向聯合國呼籲，一面關注隨修正案擴大而成立的 FERP。

由於 FERP 須至 1954 會計年度後半才能開始營運，1954 年 1 月起陸續派遣工作人員到亞洲調查。⁸¹2 月國外業務總署工作人員陶遜（Lawrence A. Dawson）與康貝爾（James H. Campbell）來臺勘查救總會務後，便在外交部牽線下開始商洽合作。⁸²對於救總而言，由於國庫艱困，先前無法通盤考量救濟措施，故而欣然允諾美方的協助。4 月 19 日，救總與安全分署簽署〈國外業務部與承約者之技術業務合約〉，確定經費細目（如薪資、運輸及旅行津貼、海外生活津貼費等）以及聘僱流程等等，共計十八條。另有一份附件說明預付款的使用規定，嗣後均併入 89C 合約中。⁸³

⁷⁶ 趙綺娜，〈冷戰與難民援助：美國「援助中國知識份子協會」，一九五二年至一九五九年〉，頁 71、79-83。

⁷⁷ 顧維鈞著、中國社會科學院近代史研究所譯，《顧維鈞回憶錄》第 10 冊（北京：中華書局，1989），頁 524。

⁷⁸ 黃耀忠，《從救濟到融合：香港政府的「中國難民政策」，1945-1980》，頁 67。

⁷⁹ “U.S. Escapee Program report on the Hong Kong refugee problem,” p.8. *Walter Henry Judd Papers*. Collected by Hoover Institution Archives, Stanford University, accessed on Nov, 9, 2022, <https://digitalcollections.hoover.org/objects/64357>; 「出席聯合國大會中國代表團致外交部」（1954 年 1 月 19 日），〈聯合國救濟香港難胞〉，《外交部》，近史所檔案館藏，11-11-12-01-102。

⁸⁰ 顧維鈞著、中國社會科學院近代史研究所譯，《顧維鈞回憶錄》第 10 冊，頁 525。

⁸¹ “Report on the U.S. Escapee Program for Refugees Seeking Political Asylum in the Free World,” August 17, 1954, p.76, USDDO.

⁸² 「中國大陸災胞救濟總會理事長谷正綱秘書長方治謹呈總統」（1954 年 8 月 3 日），〈救濟大陸災胞金馬砲戰災民〉，《總統府》，檔案管理局藏，A200000000A/0043/3101004/0006；「美國駐華分署與中國大陸災胞救濟總會簽定合約救濟香港青壯難胞來臺從事生產案說帖」（1954 年 8 月 10 日），〈利用安全法案 1951 年修正案規定救助我難胞〉，《外交部》，近史所檔案館藏，11-07-02-17-10-004。

⁸³ 「秘密報告事項（三）」（1954 年 8 月 19 日），〈行政院會議議事錄 臺第六八冊三五八至三六〇〉，《行政院》，國史館藏，014-000205-00095-001。

5月26日救總獲得政府同意後，⁸⁴又與安全分署簽署一份非正式合約，表明願意參與 FERP，故臺美雙方檔案均以此日為合約起始日。⁸⁵不過據救總所述，這份合約尚未完全定案，是為避免經費受到美方會計年度影響，才趕在5月底簽署，「須至正式合約簽訂後，方可正式開始工作。」⁸⁶7月下旬，救總將合約稿送往外交部詢問意見後，該部表示同意，然因美方主持人生病，正式合約至8月5、6日終於簽成。⁸⁷爾後合約經行政院會議報呈總統鑒核，蔣批示「已悉特復」。⁸⁸

歸納這份 89C 合約，以及〈國外業務部與承約者之技術業務合約〉，有以下重點：⁸⁹

1. 本合約所稱之「難民」僅指從中共治下逃往香港的「政治難民」，並「必須受過一般良好教育，無職業，身體健康，年齡在十八至卅，並在承約機構（註：救總）登記有案」。執行時，救總須提供難民的個人資料、安置地點與雇用者資訊給美方。臺美雙方意見歧異之處在於人數：5月協商非正式合約時，美方曾要求接運 2,550 人，⁹⁰救總告知無法執行。6月17日康貝爾又向方治告知，安全分署不會再從相對基金中撥款挹注，方治隨即回應「確知將來此案之結果，必不能使安全分署滿意」。兩人商談後決定刪去人數要求，並暫以 500 人為原則。⁹¹救濟地域原先僅限香港，但應是在 1955 年前後增補了

⁸⁴ 據方治表示，救總曾於5月19日與臺灣相關單位討論此案，不過筆者並未找到這份會議的相關紀錄。「報告（方治與康貝爾會談紀錄）」（1954年6月18日），〈大陸逃港難胞來臺安置計畫——美國援助中國知識人士協會建屋計畫〉，《行政院國際經濟合作發展委員會》，近史所檔案館藏，36-01-007-006。

⁸⁵ 「中國大陸災胞救濟總會與美國 FERP 簽訂合約辦理難民接運與安置工作節略」（1962年7月5日），《救總檔案》，黨產會藏，0939；United States House Committee on Appropriations, *Foreign Operations Appropriations for 1965*, part 1. p. 256.

⁸⁶ 「秘密報告事項（三）」（1954年8月19日），〈行政院會議議事錄 臺第六八冊三五八至三六〇〉，《行政院》，國史館藏，014-000205-00095-001。

⁸⁷ 「美國駐華分署與中國大陸災胞救濟總會簽定合約救濟香港青壯難胞來臺從事生產案說帖」（1954年8月10日），〈利用安全法案 1951年修正案規定救助我難胞〉，《外交部》，近史所檔案館藏，11-07-02-17-10-004。

⁸⁸ 「總統府代電行政院俞院長」（1954年9月1日），〈救濟大陸災胞金馬砲戰災民〉，《總統府》，檔案管理局藏，A200000000A/0043/3101004/0006。

⁸⁹ 以下主要據「秘密報告事項（三）」內政部呈請中國大陸災胞救濟總會與美國駐華共同安全分署簽訂救濟香港難民合約擬請核備一案報請鑒察案」（1954年8月19日），〈行政院會議議事錄 臺第六八冊三五八至三六〇〉，《行政院》，國史館藏，014-000205-00095-001。

⁹⁰ 非正式合約中，美方究竟要求 2,550 人還是 2,500 人有兩種說法。但考慮 2,550 人之說係康貝爾所述，2,500 人之說為內政部嗣後統整，故採前說。「報告（方治與康貝爾會談紀錄）」（1954年6月18日），〈大陸逃港難胞來臺安置計畫——美國援助中國知識人士協會建屋計畫〉，《行政院國際經濟合作發展委員會》，近史所檔案館藏，36-01-007-006；「秘密報告事項（三）」（1954年8月19日），〈行政院會議議事錄 臺第六八冊三五八至三六〇〉，《行政院》，國史館藏，014-000205-00095-001。

⁹¹ 「報告（方治與康貝爾會談紀錄）」（1954年6月18日），〈大陸逃港難胞來臺安置計畫——美國援助中國知識人士協會建屋計畫〉，《行政院國際經濟合作發展委員會》，近史所檔案館藏，36-01-007-006。

「承約者經合約監督官員之書面指示，得對香港以外其他地區之中國難民服務」一項條文。⁹²

2. 臺美分工上，由安全分署難民組主任（或其另指定監察員）負責發放補償金與督工。他有權於適當時間調閱三年內之帳簿，視察合約相關之設備、人員動態及工作，並稽詢履行合約之人員到滿意為止。國民黨政府在「監督、選擇、審查」難民後，將難民安置到其「管轄地區」內，並方便他們出入境。由於本合約希望讓難民自立，臺方須協助難民從事農業、手工業、小工業或商業，並提供部分工具：例如從事農業者須協助其建築房屋、搭蓋畜牧遮棚、準備家畜、飼料等必需品；從事手工業者須提供其技術、物料與貸款等。
3. 經費運用上，美方資助業務費與救總人員的直接事務費（如薪水、辦公場所費用、旅行費等），若救總與其他單位合作，在合理範圍內亦可補償。第二，救總若要轉包工程、將設備與房屋供給難民使用，均須經美方監察員書面許可。因出賣或租賃設備、房屋所得利益，須另開專戶由美方指示利用，利用方式包含歸還美國政府。第三，非消費性之工具在無需使用時同樣須歸還美國政府，除非獲得許可否則不得轉讓所有權。第四，美方發放總金額不超過 191,250 美元，而且「一切財務不得在香港進行往來」。先行研究指出，華府在香港推行救難政策時，顧及港英政府尷尬的國際處境，大多低調行動，⁹³財務不在香港往來，或也是為此目的。
4. 本合約為秘密協議。合約載明，「由本約所獲得一切資料及全部報告、推薦書等，應由承約者〔註：救總〕以密件保管」，非獲美方同意不得出示，而且「非經美國國外業務部之書面事先許可，不得在美國、臺灣、香港及其他各地以廣告、通信等法公告，本基金亦不得用于刊登廣告或類似之方法，以爭取私人捐助活動費用。」⁹⁴事實上，華府與援知會簽訂的合約同樣有此條，目的是避免共黨借題發揮。⁹⁵

1954 到 1963 年，FERP 曾資助港英政府與 19 個非政府組織，其中 10 個為宗教性團體，例如教會世界服務社（Church World Service）、普世教會協會（World

⁹² 「方治函康貝爾」（1956 年 2 月 20 日），〈148C 與 89C 合約延長及擴大計劃〉，《救總檔案》，黨產會藏，0940-7。就管見所及，第一次出現此類條文是在 148C 合約中，故可能是在救濟傷殘義胞前後擬定。

⁹³ 葉霖，《在中國的影子下：美國對香港的外交政策 1945-1972》（香港：中華書局，2018），頁 167。

⁹⁴ 「秘密報告事項（三）」（1954 年 8 月 19 日），〈行政院會議議事錄 臺第六八冊三五八至三六〇〉，《行政院》，國史館藏，014-000205-00095-001。

⁹⁵ 趙綺娜，〈冷戰與難民援助：美國「援助中國知識份子協會」，一九五二年至一九五九年〉，頁 81。

Council of Churches) 等，另外 9 個係專為救難所設，如救總、援知會等。工作項目上，則分海外安置、供應糧食、醫療救助、經濟援助、職業訓練等九項。救總主要負責海外安置一項，然為照顧難民，實際上也會涉及他項工作。1954 年時則有六個組織參與，其中 FERP 補助援知會 41,796 美元最多，其次便是救總，獲得 26,170 美元，尚多於美國天主教福利會 (National Catholic Welfare Conference, NCWC) 等成立較久、與美方關係更密切的組織，⁹⁶足見美方對救總的期待。

簽約後的首項海外安置案，是最後並未實施的金門農墾計畫。1954 年 6 月時，康貝爾就提議先行調查金門人力需求，再於香港設置辦事處揀選適當難民。⁹⁷不久，方治與康貝爾兩人亦前往金門勘察準備，希望讓這 500 名青壯難民前往該地墾殖。⁹⁸美方並規畫將安置地點擴大至大陳與馬祖，除可紓解香港人口壓力，亦可藉年輕難民提升離島之經濟與軍事能力。⁹⁹孰料不久爆發九三砲戰，籌備停擺，救總轉而投入金門救難工作，務求安定社會、輔助戰地軍政。¹⁰⁰對於已到金門的難民，則協助他們購置耕牛，並與農復會合作贈送肥料與興建水井。¹⁰¹救總直至 1955 年 6 月才與美方討論，將金門農墾計畫更動為「輔助難胞遷臺生產就業」計畫。¹⁰²該計畫希望將難民安置到本島，讓他們從事小型工業或養殖漁業，並遴選建築工人 50 名、地毯工人 80 名先行來臺，¹⁰³此規劃於同年 10 月獲得蔣同意。¹⁰⁴至於農墾計畫，根據周以德文件所收、逃亡人計畫起草的一份報告來看，約在 1957 年時一度敗部復活。但因該提案在文件上被塗抹刪除，可知美方也不願重啟計畫。¹⁰⁵

⁹⁶ United States House Committee on Appropriations, *Foreign Operations Appropriations for 1965*, part 1., pp.253-256.

⁹⁷ 「報告 (方治與康貝爾會談紀錄)」(1954 年 6 月 18 日)，〈大陸逃港難胞來臺安置計畫—美國援助中國知識人士協會建屋計畫〉，《行政院國際經濟合作發展委員會》，近史所檔案館藏，36-01-007-006。

⁹⁸ 「俞鴻鈞簽呈」(1954 年 8 月 25 日)，〈救濟大陸災胞金馬砲戰災民〉，《總統府》，檔案管理局藏，A200000000A/0043/3101004/0006。

⁹⁹ “Report on the U.S. Escapee Program for Refugees Seeking Political Asylum in the Free World,” August 17, 1954, p.77, USDDO.

¹⁰⁰ 「中國大陸災胞救濟總會理事長谷正綱秘書長方治謹呈總統」(1954 年 10 月 9 日)，〈救濟大陸災胞金馬砲戰災民〉，《總統府》，檔案管理局藏，A200000000A/0043/3101004/0006。

¹⁰¹ 沈國瑾，〈救總十年來戰地救濟工作〉，收入中國大陸災胞救濟總會，《救總十年》，頁 26。

¹⁰² 「關於 89C 部分」(1955 年 6 月 20 日)，〈148 合約傷殘義胞接運與安置會議紀錄〉，《救總檔案》，黨產會藏，0955-7。

¹⁰³ 「報告事項 (二)」(1955 年 10 月 27 日)，〈行政院會議議事錄 臺第八八冊四二五至四二七〉，《行政院》，國史館藏，014-000205-00115-001。

¹⁰⁴ 「總統府摘由紙」(1955 年 10 月 22 日)，〈救濟大陸災胞金馬砲戰災民〉，《總統府》，檔案管理局藏，A200000000A/0043/3101004/0006。

¹⁰⁵ “U.S. Escapee Program report on the Hong Kong refugee problem,” p.9-10. *Walter Henry Judd Papers*.

1954 年外交部雖仍持續牽線，但該年在 89C 合約下再無重要專案。年底，列席難民高專諮詢委員會的觀察員劉蓋章，向外交部報告稱，美方有意擴大在港救難業務，故「我方似可設法透過若干有力議員，促使國會特為我留港難胞指撥專款以為救濟。」¹⁰⁶外交部商議後，認為救總與 FERP 早有合約，若要擴大業務只要交由救總與美方駐臺人員處理即可，內政部亦從其所請。¹⁰⁷不過，救總似未有進一步動作。一個解釋是，農墾計畫挫敗以後，救總繼續將重心放在難民高專上，希望藉漢布茹的報告書證明香港難民在受援資格上並無疑義。¹⁰⁸而杜魯門政府長期被批評在難民議題上重歐輕亞，¹⁰⁹直到 1956 年救總仍呼籲美方「應採取歐亞並重原則擴大救助」，¹¹⁰因此若救總質疑 FERP 未來的發展，亦在情理之中。

小結

本章指出，救總與 FERP 會在 1954 年展開合作，與救總資金不足、華府難民政策轉向有關。救總是國共內戰後，蔣中正為確立統治正當性所指示設立的組織。該會雖在人事與資金上受政府協助，仍需面臨資金不足、出入境管制嚴格、安置難民成本甚高，以及與港府互動不佳等限制。尤其是資金不足，讓救總難以全盤規劃救難政策，並呼籲聯合國資助。當時救總只與少數美方人士互動，亦未向華府請援，因為 1950 年代前半的美國難民政策仍以歐洲為中心。例如 1952 年杜魯門政府就設置逃亡人計畫，鼓勵蘇聯、東歐國家難民出逃，將難民變成心戰話資，亦讓歐洲難民赴美居住。相較之下，美方對於香港難民潮仍無明確政策。

1952 年起，隨香港難民潮舉世矚目，華府顧及在東亞的威望，逐漸讓難民政策擴及東亞，救總遂有與華府合作的契機。華府政策轉變可以兩事為例：其一，1952 年親華派議員周以德成立援知會，獲得政要捐款與政府資助；其二，華府將逃亡人計畫擴大到東亞，1954 年更正式成立遠東難民計畫（即 FERP）。對於華府而言，若與國民黨政府合作，既可提高蔣政權之聲望，又能替香港難民找到安置地，實是一舉兩得。由於逃亡人計畫在歐洲運作時，即與非政府組織合作掩蓋政治目的，表面上像是「非政府組織」的救總，遂成為合作對象。在外交部與周

¹⁰⁶ 「劉蓋章報告」(1954 年 12 月 30 日)，〈聯合國救濟香港難胞〉，《外交部》，近史所檔案館藏，11-11-12-01-103。

¹⁰⁷ 「外交部函內政部稿」(1955 年 2 月 25 日)；「內政部函外交部」(1955 年 3 月 9 日)，〈聯合國救濟香港難胞〉，《外交部》，近史所檔案館藏，11-11-12-01-103。

¹⁰⁸ 曹培隆，〈救總十年與國際合作〉，收入中國大陸災胞救濟總會，《救總十年》，頁 58。

¹⁰⁹ Meredith Oyen, “Thunder without Rain”: ARCI, the Far East Refugee Program, and the U.S. Response to Hong Kong Refugees,” p.190.

¹¹⁰ 中國大陸災胞救濟總會編，《救濟工作在港澳》(臺北：該會，1956)，頁 23。

以德牽線下，救總與 FERP 終在 1954 年簽訂 89C 合約。此合作案由華府出資，救總負責接運香港青年難民來臺安置、協助難民自立。執行期間雙方均須保密，且不得在香港有財務往來，以免造成港府不滿。不過，雙方首次合作的金門農墾計畫，因九三砲戰無法推行，而救總或考量到華府難民政策仍有重歐輕亞之傾向，亦未積極磋商。直到 1955 年傷殘義胞合約成功運作後，救總方才對 FERP 產生信心。

第三章 救總與遠東難民計畫協商合約經過

本章從救總與 FERP 協商合約的過程，剖析救總在合作案中的自主性及其局限。進入正文討論以前，先說明合作案之概要：1954 年到 1962 年間，救總與 FERP 共簽訂三份合約，如表 3-1。89C 合約如前所述，是以接運青年政治難民來臺為主，稍後又增加就地救濟香港流亡漁民一項；148C 合約則僅適用於傷殘義胞，可能因 89C 合約是以接運身體健康的難民為主，也較難讓傷殘義胞從事農業或手工業等工作，才會另行簽約；387 合約大體延續 89C 合約目標，但流亡漁民不再是救難重心。387 合約中專案接運來臺者，大多是職訓班的學生，或因他們較無就業困難。不過，目前所見史料仍無法解釋，為何在 89C 合約之外，救總與 FERP 還要另外簽訂內容大致相同的 387 合約，兩份合約的締約期間甚至重疊一年。此或涉及 FERP 在經費核銷上的需求，惟尚待詳考。

表 3-1 救總與 FERP 簽訂之三大合約

合約全稱	FO-TA-89 (C)	FO-TA-148 (C)	S188-fa-387
簡稱	89C	148C	387
締約期間	1954 年 5 月 26 日至 1960 年 12 月 31 日	1955 年 4 月 11 日 ¹ 至 1956 年 6 月 30 日	1960 年 1 月 15 日至 1962 年 12 月 31 日
合約內容	1. 由港澳接運難民來臺。項目包括職業訓練、膳食、住宿、零用金津貼及安置就業等。 2. 在香港救濟流亡漁民之服務項目則包括修理漁船、補充漁具及代向香港政府辦理漁船登記等。 ²	接運逃抵港澳之傷殘義胞及其眷屬，項目包括臨時接待、職訓、膳食、住宿、零用金津貼及安置就業。	延續 89C，但未就地救濟香港難民。

¹ 外交部檔案中所藏之 148C 合約英文本簽訂且生效於 4 月 11 日，但《救濟年報》說明 4 月 27 日救總與 FERP 才簽訂中英文合約，可以推測中文合約較晚談成。至於 1963 年救總統整合合作經緯的檔案，將簽約時間繫於 5 月 15 日，可能是誤將接運開始日（第一批難民抵臺時間是 5 月 16 日），當作契約簽約日，畢竟不太可能在接運前一天才締約。〈第六屆常務理監事第一次聯席會議紀錄〉，《救濟年報》第六年（1956，臺北），頁 63；馮致遠編，《救總實錄》第一冊，頁 517；「148C 合約英文本」，〈接運調景嶺榮譽軍人來臺〉，《外交部》，檔案管理局藏，A30300000B/0043/63/2/0025。

² 本項內容應為 1956 年 9 月所增訂。「澳底漁民安置計劃」（1957 年 3 月 22 日），〈89C 合約工作報告〉，《救總檔案》，黨產會藏，0940；「救總呈內政部」（1956 年 9 月 12 日），〈利用安全法案 1951 年修正案規定救助我難胞〉，《外交部》，近史所檔案館藏，11-07-02-17-10-004。

總救濟人數 與救濟費用 (美元)	1. 由港澳接運 2,336 人來臺， 支用 328,154 元。 2. 在香港就地救濟 6,934 人， 支用 122,592 元。	接運 795 人來臺， 支用 293,500 元。	 接運 1,530 人來臺， 支用 89,600 元。
------------------------	------------------------------------------------------------------------------	------------------------------	-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

資料來源：「中國大陸災胞救濟總會與美國 FERP 簽訂合約辦理難民接運與安置工作節略」（1962 年 7 月 5 日）；「五十二年三月十九日第十屆第五次常務理監事會議核備」，〈美國大使館通知停止合約〉，《救總檔案》，黨產會藏，0939；〈第六屆常務理監事第一次聯席會議紀錄〉，《救濟年報》第六年（1956，臺北），頁 63。

除卻上表所述合約主要內容外，救總尚曾在合約下：1. 舉辦五期特別師資訓練班（簡稱特師班）、三期工業職業訓練班（簡稱工業班）、一期製糖機械技術工人訓練班（簡稱糖技班）；2. 補助港澳個別來臺難民旅費，以及支付 1962 年逃港潮後來臺難民（又稱四四專案）全部旅費；3. 興建松山義胞接待所、大陸榮村、大陸漁村、土城傷殘重建院、臺北救濟院老年傷殘收容所、臺北盲啞學校教室與宿舍、高雄高工工業班與員林實中特師班宿舍。³

來臺難民若依救總的救濟方式又可分為三類。第一類為個別來臺難民：這些難民在臺多有親友投靠，例如一位謝姓軍眷，即是與八年前隨軍來臺的丈夫居住。由於抵臺後的住所及工作多可由親友協助，所以救總只補助旅費及零用金，亦僅要求他們填寫調查表以便日後隨訪。正因較不用費心照料，救總對他們資訊的掌握不如其他類完整。⁴第二類是專案接運來臺難民：即根據事前擬定的計畫，從香港接運或甄選合格難民，如傷殘義胞、特師班學生等等，救總對他們的安置也較為周到。第三類是緊急情況下來臺難民：這些難民大多是遭到港府拘留或集中管理者。救總在盡速將他們接運來臺後，只能暫且安置於義胞接待所中。因為沒有事先規劃，難民的住處與就業均成難題，救總亦坦承其安置最為棘手。⁵

第一節 各專案之形成、入境與保密

救總與 FERP 在確立合作架構後，要討論的次一問題，便是執行哪些專案、救濟哪些難民才具有宣傳價值？如前所述，華府在重歐輕亞的政策下，並不打算

³ 中國大陸災胞救濟總會編，《救總廿年紀念專集》（臺北：該會，1970），頁 57-58。

⁴ 「個別來臺義胞接運計畫」（1957 年 3 月 22 日），〈89C 合約工作報告〉，《救總檔案》，黨產會藏，0940。

⁵ 中國大陸災胞救濟總會編，《救總廿年紀念專集》，頁 57；曹培隆，〈救總十年與國際合作〉，收入中國大陸災胞救濟總會，《救總十年》，頁 71、72。

在計畫內投入太多資金。誠如美國預算局（Bureau of the Budget）局長布倫達治（Percival Brundage, 1892-1979）所說，由於港澳難民約有百萬人，若要完全救濟將會耗資過鉅，因此難民計畫的象徵性大於實質，這樣也能避免吸引太多只為追求物質生活的難民。⁶故而如何讓象徵意義最大化，就成為救總與 FERP 雙方討論焦點。

（一） 148C 合約

救總與 FERP 的第一次專案合作並不在 89C 合約下，而是在 1955 年另外簽署的 148C 合約中救濟「傷殘義胞」。傷殘義胞問題早於 1950 年即已在行政院討論。這些義胞均是因抗戰、國共內戰造成傷殘的國軍，敗戰後轉進香港調景嶺，亟求未來能前往臺灣，人數約一千人。1950 年時行政院顧及國際與民眾觀感，原建議將他們遣送至海南或臺灣，並擇尚堪服役者編入部隊。然經防衛司令部到港調查後建議不予接運，原因包括會增加政府負擔、政府沒有處理之責任、可能潛藏匪諜、英政府親中共所以不必顧慮其負累等等，甚至懷疑他們到港是受中共驅使。由此可見，對於政府而言，國安的重要性實在人道之上。此後儘管各界呼籲集體接運義胞，政府囿於財政困竭仍未實行，⁷義胞續由港府社會局照料。⁸

1954 年 6 月，新就任的內政部長王德溥（1897-1991）將此問題列為內政三大重要工作之一，而安全分署難民事務組組長康貝爾也多次垂詢此事。王氏 6 月 18 日即提議要將他們接運來臺，由榮民之家收容，當時行政院決議需再加研究。⁹此後王氏持續與國防、財政等部會斡旋，可能在 6、7 月之際已初步獲准接運傷殘義胞來臺，遂透過康貝爾向美方請求具體協助。¹⁰當時支持接運派的論據，有顧及國際聲譽與安撫義胞兩點：前者如外交部、內政部指出，漢布茹調查團、國

⁶ Percival Brundage to Christian A. Herter, 893.411/3-757, China, Internal affairs, 1955-1959, pt. 2, reel 11.

⁷ 「（一）最近由華南地區退集香港之傷殘官兵及眷屬尚有一千餘人流落該地於國際觀瞻及人心上影響甚大應妥擬辦法迅予安置案」（1950 年 1 月 11 日），〈行政院會議議事錄 臺第一冊一〇〇至一一六〉，《行政院》，國史館藏，014-000205-00028-010；「（一）國防部呈復對留港之傷殘官兵及眷屬擬不予接運案」（1950 年 2 月 1 日），〈行政院會議議事錄 臺第一冊一〇〇至一一六〉，《行政院》，國史館藏，014-000205-00028-015；王德溥，《政海游蹤（下）》（臺北：龍文，1990〔1976〕），頁 355。

⁸ 楊孟軒，〈調景嶺：香港「小臺灣」的起源與變遷，1950-1970 年代〉，頁 162。

⁹ 「（一）內政部王部長提為流亡香港榮軍八百五十二人生計艱困擬予接運來臺併入榮譽國民之家收容是否有當提請公決案」（1954 年 6 月 18 日），〈行政院會議議事錄 臺第六四冊三四六至三四九〉，《行政院》，國史館藏，014-000205-00091-002。

¹⁰ 王德溥並未說明他與康貝爾會談的確切時間點，時間上限是 6 月 18 日王德溥提案送上行政院會議之際，下限是 7 月 21 日救總開會討論此事之時。也正是在 7 月 21 日，才明文議定「該批滯港榮軍原則上決予分批接運來臺」。王德溥，《政海游蹤（下）》，頁 363；「滯港榮軍接運來臺案會議紀錄」（1954 年 7 月 21 日），〈傷殘義胞安置案〉，《行政院》，國史館藏，014-010804-0043。

際輿論都已關注這批難民的動向，如果政府作為少於港府，將影響政府的國際地位。¹¹後者如救總說明義胞之不滿日漸累積，甚至已在香港報刊向臺北高層投書抗議，故政府應盡速說明政策未變、盡速接運。¹²但是財政部等反對派卻強調，政府財政無法長期賑濟難民，而且九三砲戰後「支出應以軍事為優先」。事實上，政府因經費考量，即使先前已決議要將義胞接運來臺，仍未付諸實施，負責在港傳遞訊息的曾約農（1893-1986）說得最為直白：「我政府今日之困難，不外二字曰無款而已」。¹³

爰此，支持派若要回應反對派，便須解決財政問題，而他們的解方即是與 FERP 合作。1954 年 10 月、12 月時，FERP 曾經兩度派員到外交部磋商此事。當時外交部估計要救濟難民還有兩百萬新臺幣的缺口，但 FERP 只願酌予分年提供。隔年初救總詳述接運、安置與日用品的預算，更向美方索價 757 萬元。¹⁴雖未見美方回函，但其救濟意願應該更低。

此時，傷殘義胞的抗議，迫使救總與 FERP 各退一步達成協議。首先，1954 年底香港第三勢力蔡文治（1911-1994）餘部，由美方負擔所有經費來臺。此舉致使傷殘義胞憤懣，不利政府的流言四處流傳，內政部也只能怨懟義胞不明內情、希望委婉闢謠。¹⁵其次，調景嶺榮軍聯誼會主任孫紹武在 1955 年 2 月 1 日緊急報告救總：因港府預計在 3 月將重傷殘難胞遷往大嶼山、停止救濟輕傷殘者，導致有難民投海、絕食，並計畫舉行國際記者會呼籲各方聲援。康貝爾考慮到人道立場、避免中共挑唆分化以及國際觀感，願意將 89C 合約下的 191,000 元，及其本人的業務預算 15,000 元，充作接運難民來臺之資，但救總須於 3 月 10 日正式

¹¹ 「(一) 內政部王部長提為流亡香港榮軍八百五十二人生計艱困擬予接運來臺併入榮譽國民之家收容是否有當提請公決案」(1954 年 6 月 18 日)，〈行政院會議議事錄 臺第六四冊三四六至三四九〉，《行政院》，國史館藏，014-000205-00091-002；「外交部呈行政院」(1954 年 7 月 6 日)，〈傷殘義胞安置案〉，《行政院》，國史館藏，014-010804-0043。

¹² 「方治函陳慶瑜」(1954 年 10 月 26 日)，〈傷殘義胞安置案〉，《行政院》，國史館藏，014-010804-0043。

¹³ 「滯港榮軍來臺案會商紀錄」(1954 年 9 月 25 日)；「曾約農函俞鴻鈞」(1954 年 11 月 16 日)；「香港調景嶺傷殘難胞要求集體來臺一案辦理經過及意見」(1955 年 3 月上旬)，〈傷殘義胞安置案〉，《行政院》，國史館藏，014-010804-0043。

¹⁴ 「行政院呈外交部」(1954 年 11 月 1 日)；「報告」(1954 年 12 月 15 日)；「Ku Cheng-kang to James H. Campbell」(1955 年 1 月 27 日)，〈接運調景嶺榮軍人來臺〉，《外交部》，檔案管理局藏，A303000000B/0043/63/2/0025。

¹⁵ 蔡文治出身陸軍大學第十三期，國共內戰後逃往香港，在中情局牽線下獲美方資助推行「自由中國運動」，進行游擊與空投任務，但這些敵後游擊均以失敗告終。蔡氏在蔣要求下解散此一有反蔣、反國民黨傾向的運動，餘部才得以來臺。「內政部呈行政院」(1954 年 11 月 13 日)，〈傷殘義胞安置案〉，《行政院》，國史館藏，014-010804-0043；林孝庭，《臺海·冷戰·蔣介石：解密檔案中消失的臺灣史 1948-1988》(臺北：聯經，2015)，頁 88-92；Embassy Taipei to the Department of state, 793.00/6-1655, China, Internal affairs, 1955-1959, pt. 1, reel 3.

答覆。救總同意先用 FERP 經費短期救濟，不足之處再由政府撥款，希望政府立即發布接運難胞聲明。¹⁶可能因為解決經費問題，財政部也不再反對，讓行政院得以在期限最後一天決議接運、不足經費由政府專案指撥。¹⁷

3 月 18 日行政院邀請有關機關成立輔導小組後，方治遂與 FERP 商談。救總擔憂美方援助僅限一年，此後就業安置均須政府協助，略顯猶豫。惟政府鑒於美方既已出手相助，拍板「無論有何困難，均屬勢在必行」，雙方遂於 4 月簽訂中英文合約。¹⁸據英文本合約可知，救總與 FERP 兩邊的工作分配，大致與第二章分析之 89C 合約相同。值得注意的是，本合約要求接運人數須超過 200 人，且因難民多有戰傷，須特別協助安置。此點臺灣方面早已準備完成：3 月下旬臺北高層已兩度開會，確定義胞安置地點由省地政局勘定、省建設廳負責設計房舍、傷殘重建院與盲啞學校等等機構負責醫治與訓練，並委由 FERP 與港府聯繫；¹⁹其次，如有因戰受傷且現居於香港以外的難民，安全分署可以擴大救濟範圍並補償救總。²⁰在合約下雖有八名義胞從澳門氹仔到港乘四川輪來臺，但其登船以前費用係由外交部援澳款項支付。²¹

至於軍方關心的人境問題，則採聯保方式解決。1952 年底，調景嶺營榮軍聯誼會就曾指出，官兵負傷入港後，已與長官失聯，難循一般管道覓保入境，故希望以聯保方式集體來臺。保安司令部認為聯保方式與規定不符，遂詢國防部是否可破例。²²其後各方人馬如何斡旋，雖礙於國防部檔案尚未完全解密而難確知，但 1954 年底治安機關已允諾集體聯保。具體方法為每百人組成一中隊，由中隊長負責調度指揮。再由全體難民選出大隊長，與港九救委會、救總（含以救總名

¹⁶ 「香港調景嶺傷殘難胞要求集體來臺一案辦理經過及意見」（1955 年 3 月上旬），〈傷殘義胞安置案〉，《行政院》，國史館藏，014-010804-0043。

¹⁷ 王德溥，《政海游蹤（下）》，頁 364-365。

¹⁸ 〈第六屆常務理監事第一次聯席會議紀錄〉，《救濟年報》第六年，頁 63；「救總接運香港傷殘義胞來臺安置經過節略」，〈148 合約傷殘義胞訓練安置重建等計劃〉，《救總檔案》，黨產會藏，0955-10。

¹⁹ 「香港調景嶺營傷殘義胞接運安置會議紀錄」（1955 年 3 月 18 日）；「香港調景嶺營傷殘義胞接運安置工作輔導小組第二次會議」（1955 年 3 月 30 日），〈148 合約傷殘義胞接運與安置會議紀錄〉，《救總檔案》，黨產會藏，0955-7。

²⁰ 「148C 合約英文本」，〈接運調景嶺榮譽軍人來臺〉，《外交部》，檔案管理局藏，A30300000B/0043/63/2/0025。

²¹ 「中華民國外交部駐澳門專員辦事處代電」（1956 年 1 月 11 日），〈傷殘義胞安置案〉，《行政院》，國史館藏，014-010804-0043。

²² 「吳國楨代電周至柔」（1953 年 1 月 13 日），〈香港來臺榮譽軍義胞處理案〉，《國防部》，國防部藏，00002987。另外，1951 年曾開放流亡學生五人聯保，實行兩年有 106 人申請。馮致遠編，《救總實錄》第一冊，頁 441。

義前往之國防部專員)聯繫。²³救總與 FERP 簽約後，遂依此辦法從 1955 年 5 月至 1956 年 1 月分七批接運難民及其家眷，共計 795 人。²⁴入境審查僅兩類人被篩除：一是 66 名涉嫌吸毒者，因香港公立醫院無權開立戒毒證明，治安機關也不願放行。²⁵另有 8 位與第三勢力或中共有關係者，同樣暫緩入境。²⁶篩除者的比例不算高且均有憑據，可說治安機關在此案中並未為難救總。

由於合約中擬有與 89C 合約同樣的保密條款，²⁷救總在年報中僅以「國際救濟機構」指稱 FERP，²⁸外交部檔案中所收臺灣各報報導，亦未提到 FERP 的角色。²⁹紐約時報的報導，更只提及救總協助難民求醫與求職。³⁰合約結束後，美方卻開始「現身」。1956 年 7 月，救總第五組開始草擬報導本專案的英文小冊子，中譯標題為《傷殘義胞的接運與安置——救總年來與美國政府遠東難民組協力合作下順利完成的一項具有意義的救濟工作》。由於英文稿係卞乃德親自審核批改，救總斷非自作主張解密。卞乃德還希望該書能圖文並重、印刷力求精緻，以便送往海外宣傳，兩點均獲谷正綱附和。³¹美方有意現身，或因傷殘難胞案執行時，逃亡人計畫擴約到東亞未久，FERP 亟欲藉此專案證明績效。結案報告中，FERP 就認為此案的宣傳價值高過一般救難行動，³²嗣後在眾議院上，FERP 也詳細說明此案例，讓議員知悉他們如何透過小額資助具戲劇性 (dramatic) 的專案，獲得偌大宣傳效果。³³

救總將此英文稿之中譯本潤色、更動體裁後，便成為中文本宣傳特刊《殘而不廢：傷殘義胞的接運與安置》。書題雖不像英文本特別點出美方協助，但封面

²³ 「港九第三批集體來臺難胞接運辦法」；「關於接運港九第三批集體來臺難胞案會議記錄」(1954 年 12 月 18 日)，〈傷殘義胞安置案〉，《行政院》，國史館藏，014-010804-0043。

²⁴ 馮致遠編，《救總實錄》第一冊，頁 517。

²⁵ 「商討少數留港涉嫌吸毒傷殘義胞暨眷屬要求接運來臺案會議紀錄」(1955 年 12 月 3 日)，〈傷殘義胞安置案〉，《行政院》，國史館藏，014-010804-0043。

²⁶ 「保安司令部函行政院秘書處」(1956 年 1 月 31 日)，〈傷殘義胞安置案〉，《行政院》，國史館藏，014-010804-0043。

²⁷ 「148C 合約英文本」，〈接運調景嶺榮譽軍人來臺〉，《外交部》，檔案管理局藏，A303000000B/0043/63/2/0025。

²⁸ 《救濟年報》第六年，頁 15、63。

²⁹ 散見於〈接運調景嶺榮譽軍人來臺〉，《外交部》，檔案管理局藏，A303000000B/0043/63/2/0025。

³⁰ “Refugees in Formosa: 92 Disabled Chiang Troops Arrive from Hong Kong,” *The New York Times*, p. 3, May 17, 1955.

³¹ 「曹培隆簽呈」(1956 年 7 月 28 日)；「谷正綱批簽」(1956 年 8 月 4 日)，〈148 合約傷殘義胞訓練安置重建等計劃〉，《救總檔案》，黨產會藏，0955-10。

³² 「Contract Completion Report FO-TA-148C」(1956 年 11 月 23 日)，〈利用安全法案 1951 年修正案規定救助我難胞〉，《外交部》，近史所檔案館藏，11-07-02-17-10-004。

³³ United States House Committee on the Judiciary, *Refugee Problem in Hong Kong*. Report of a Special Committee of the Committee on the Judiciary. House of Representatives. Cong. 87 sess. 2. (Washington: U.S.G.P.O., 1962), p.31.

沿用英文版設計，右下角印有救總與逃亡人計畫合作的圖徽（如圖 3-1），也編入康貝爾與卞乃德視察水泥加工廠、傷殘重建院的照片，與英文版相同。前言直白寫道「這本小冊子所記述的是救總最近一年來與美國國務院遠東難民組合作，接運香港調景嶺傷殘義胞來臺安置的經過。」並未刻意隱藏 FERP 功績。相較於英文版的前言較著重描繪傷殘義胞的磨難，³⁴中文版則多敘及政府內部折衝過程，而且特意提到「同美國政府合作救濟海外難胞，却是從這一次開始」，雖有些此地無銀三百兩，卻可知救總仍然對 89C 合約保密。³⁵

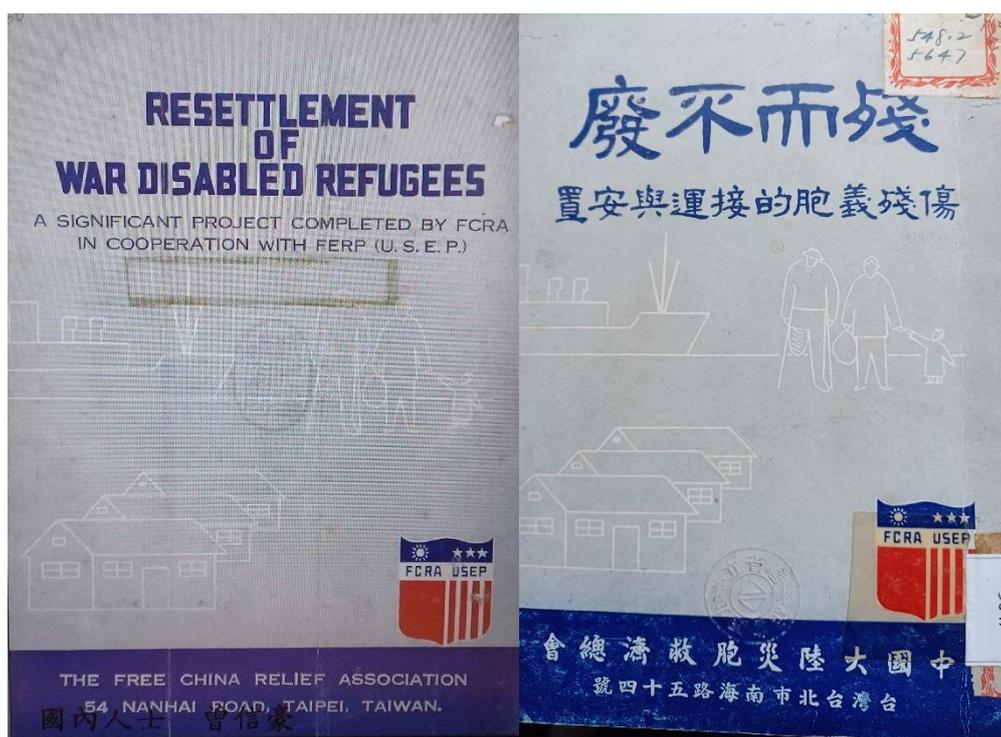


圖 3-1 中英文版的傷殘義胞專案宣傳小冊

資料來源：英文版出自〈大陸逃港難胞〉，《外交部》，近史所檔案館藏，11-11-12-01-012；中文版翻攝自國立臺灣圖書館館藏。

（二） 89C 與 387 合約下各專案

在救濟傷殘義胞前後，先前已簽訂的 89C 下（以及接續此約的 387）要執行哪些專案，也成為臺美討論重心。各項專案內容，劉維開已據《救總檔案》簡要

³⁴ 相較於中文版附錄是中央日報報導與義胞代表孫紹武一人的長篇訪談，英文版則附上六位難民（均用化名）的訪談，可能是希望透過生命史沖淡背後的政治色彩。

³⁵ 中國大陸災胞救濟總會編，《殘而不廢：傷殘義胞的接運與安置》（臺北：該會，1956），封面、頁 6、22、24。另外，吳建平所編《調景嶺義民反共奮鬥史實》一書亦大段援用此書。吳氏雖明確寫出「國務院遠東難民組」，但將標題改為〈接運調景嶺傷殘義胞赴臺安置〉，且總計 92 頁的圖頁中並未放入康貝爾與卞乃德的照片，可能是為強調國民黨政府的角色。吳建平編，《調景嶺義民反共奮鬥史實》（臺北：寰聲文化，1958），頁 171-185。

說明，³⁶本文冀能進一步分析專案形成的脈絡並略論執行狀況，以下從三個實例來說明：

1. 逃港漁民：根據救總觀察，中共施行漁業合作制後，³⁷由於漁民須以極低價將漁獲賣給國家，迫使他們出逃香港。救總在 1955 年 7 月即予以緊急救濟，包括冬衣救助、食米救濟等等，但受限於經費無法補助漁船、漁具。此種治標不治本的作法，致使漁民或因難以維生、或因中共宣傳再度返回中國，救總只得於 1956 年 7 月向 FERP 求援。³⁸事實上，美駐港總領事莊萊德 (Everett F. Drumright, 1906-1993) 從該年 4 月起也多次實地勘查。他於 7 月的報告指出，從 1955 年 12 月到隔年 5 月期間，共有四千位受難漁民逃往香港。但由於英美提供的救濟物資與糧食太過稀少，這些漁民有近半數最終返回共產中國，甚至引起英美兩國媒體關注。他呼籲美方盡快調和各部門，給予漁民援助及安置之處。³⁹既然總領事已有此種判斷，則在港專司難民事務的 FERP，態度應也相去不遠。正因宣傳利益一致，美方於 9 月將救濟逃港漁民列入 89C 合約範圍中，並確定接運漁民來臺，以及協助在港漁民整修漁船兩種救濟方式。⁴⁰最後共有 125 人在此專案下來臺，並在澳底成立大陸漁村，事見第四章。

2. 青年難民：89C 下的各項專案，如接運與安置僑生計畫、特師班、工業班等等，都是以培育青年難民為中心。此前在治理調景嶺時，救總就希望「寓救濟於教育」，讓學生成為「反共生力軍」，並拉攏知識份子。如 1950 年成立的調景嶺中學，就透過保送來臺升學、創建中國童子軍等方式，加強愛國意識、推行三

³⁶ 劉維開，〈從救總檔案看 1990 年代前的大陸「難胞」救助工作〉，頁 9-11。

³⁷ 中共建政後針對漁區展開兩次改革，將漁主、湖主的生產工具分配給一般漁民。此時的漁民宛如一盤散沙，故中共農業部在 1953 年開始擴大生產互助組、試辦生產合作社，到 1954 年 3 月加速推行漁業合作化運動後，全國已有三成漁民參與運動。1955 年底中共七屆六中全會建議繼續擴大辦理，並於隔年提供貸款協助漁工入社，至 1956 年近九成漁戶均已參與漁業合作社。但此運動由於進度過快，有責任制未落實、收益分配不公等等問題，從救總的資料來看，甚至造成漁民出逃。當代中國的農業合作制編輯委員會，《當代中國的農業合作制（下）》（北京：當代中國，2009），頁 364-373。

³⁸ 「澳底漁民安置計畫」（1957 年 3 月 22 日），〈89C 合約工作報告〉，《救總檔案》，黨產會藏，0940；「救總呈內政部」（1956 年 9 月 12 日），〈利用安全法案 1951 年修正案規定救助我難胞〉，《外交部》，近史所檔案館藏，11-07-02-17-10-004。

³⁹ Everett F. Drumright to Department of State, 793.00/7-1756, China, Internal affairs, 1955-1959, pt. 1, reel 4; Everett F. Drumright to Secretary of state, 893.411/7-2556, China, Internal affairs, 1955-1959, pt. 2, reel 11.

⁴⁰ 「澳底漁民安置計畫」（1957 年 3 月 22 日），〈89C 合約工作報告〉，《救總檔案》，黨產會藏，0940；「救總呈內政部」（1956 年 9 月 12 日），〈利用安全法案 1951 年修正案規定救助我難胞〉，《外交部》，近史所檔案館藏，11-07-02-17-10-004。

民主義，響應蔣中正「青年創造時代」的號召。⁴¹更實際的考量是，青年難民較易自力更生，甚而俾益政府政策。例如特師班之成立目的，是因適齡學童增加、國民學校教師不敷任用，故從港九徵選知識青年，培訓後協助擴展國民教育；⁴²工業班同樣徵求 35 歲以下、具初中畢業程度的難民，希望他們經過短期職訓得以自立，⁴³而此種協助難民自助的計畫也獲得美方青睞。⁴⁴

3.游擊隊及其眷屬：青年難民的另一重要性是作為戰鬥力。1951 年起救總開始選拔青壯難民來臺加入游擊隊，⁴⁵至 1952 年方治前往調景嶺宣傳後，更有五千餘人登記欲從軍，救總亦接運 2,794 人至金門。然美方認為軍援應只給予正規軍，而不予游擊隊，並要求救總將隊員接運來臺，計畫遂告流產。⁴⁶然而，這些難民大多都是單身來臺，眷屬仍在香港。1956 年 7 月，方治向卞乃德告知希望將他們納入 FERP 的救濟範圍，雙方商談後，決定此專案只作為宣傳性的實驗計畫，由救總擇取數戶已有工作、可維持生計的家庭加以協助，至 1957 年 1 月共有 7 戶來臺。FERP 對此計畫尚屬滿意，只是擔心嚴格的人境審查會阻絕家眷來臺意願，且救總無法連繫到 7 成多的隊員，可能導致專案難以推行。⁴⁷另外，由於 387 合約較著重職訓，此專案在 1960 年至 1962 年間僅 20 人受惠。⁴⁸

該會也曾接受復興戲劇學校委託。1957 年在蔣中正等人協助下，前中國國劇團團長王振祖(1914-1980)創立劇校。王氏亟求延聘名伶執教，故除菊壇舊友，尚請救總接運名角來臺，如李湘芬、張語凡、呂舜華等。王氏長女王復蓉證實，李張兩人「是我父母透過救總從日本〔按：應為香港〕接回臺灣的，她們剛來時

⁴¹ 林芝諺，《自由的代價：中華民國與香港調景嶺難民營（1950-1961）》，頁 145-160。救總在報導時，也將特師班與先前在港澳等地推廣教育的作為聯繫在一起。中國大陸災胞救濟總會編，《救濟特刊（1959 年）》（臺北：該會，1959），頁 7。

⁴² 中國大陸災胞救濟總會編，《特別師資訓練紀實（第一期）》（臺北：該會，1958），頁 2。

⁴³ 「中國大陸災胞救濟總會一九六〇年度臺灣省立高雄高級工業學校義胞訓練第二期計劃暨預算」，〈美援救濟合約〉，《救總檔案》，黨產會藏，0944。

⁴⁴ 林芝諺，《自由的代價：中華民國與香港調景嶺難民營（1950-1961）》，頁 307。

⁴⁵ 詳細選拔標準與接運流程參馮致遠編，《救總實錄》第一冊，頁 441-443。

⁴⁶ 方治，《我生之旅》，頁 99-101。

⁴⁷ 「Resettlement of the dependents of guerrilla fighters in Taiwan」（1957 年 3 月 22 日），〈89C 合約工作報告〉，《救總檔案》，黨產會藏，0940。

⁴⁸ 「中國大陸災胞救濟總會與美國 FERP 簽訂合約辦理難民接運與安置工作節略」（1962 年 7 月 5 日），〈美國大使館通知停止合約〉，《救總檔案》，黨產會藏，0939。

還住我們家裡哩」。⁴⁹FERP 同意支付三人的機票錢、各予一萬元雜費，另又將她們的資料送交美新處，留待他日運用，可見亦重視她們的宣傳價值。⁵⁰

由此可知，主要的救濟專案都是賡續救總既有的會務，而非 FERP 單方面指定救濟某類難民，但如逃港漁民專案或職訓班與美方期望接近，運作成果可能較好。在經費有限時，若各項提案競合，美方會優先選擇讓難民自主、規模與 FERP 經費相符的專案。如 1959 年中，救總共提出 12 項專案，包括特師班、工業班、接運澳門盲胞來臺、設立難民技藝訓練中心等等，索費 600,990 美元。但美方擔心澳門盲胞無法獲得就業保障，而難民技藝訓練中心的費用則太高，⁵¹只通過特師班、工業班等 6 項專案，預算為 80,284 美元。⁵²

緊急情況下來臺難民案例較少，較具規模者僅有 1958 年北角、紅磡難民與 1962 年 5 月逃港潮兩例，後者尚用於迫使 FERP 延約，於第三節詳述，在此先分析前案：1956 年 10 月起，中國邊境出現中共的工作隊隊員與幹部攜械前往香港，因其身份特殊，港府特將其收容於北角平民教養院，部分送往臺灣。⁵³1957 年秋又出現一批難民，被安置在北角與紅磡漆咸道難民營，⁵⁴9、10 月間救總也配發衣食至兩處。⁵⁵由於港府直指他們為非法入境者，有意將之遣返中國，使得卞乃德緊急建議救總從中遴選兩百人來臺安置。11 月臺灣內部開會時，救總強調政府過去曾宣稱臺灣各產業均有發展機會，故只要難民能自立、不影響治安，即應允其安置；國民黨中六組從政戰與心戰角度考量亦主張接運。即使省地政局指出臺灣土地利用已達飽和，最後仍決議答應 FERP 要求。⁵⁶1958 年 1 至 6 月，兩百

⁴⁹ 王安祈訪問、李元皓紀錄，〈王振祖——王復蓉談父親創辦「復興劇校」〉，收入王安祈，《臺灣京劇五十年》下冊（宜蘭：國立傳統藝術中心，2002），頁 417；本報訊，〈救總昨日餐會 歡迎義士藝人〉，《聯合報》，1958 年 1 月 9 日，第 3 版。

⁵⁰ Orville L. Bennett to Department of State and USEP, 793.00/5-2158, China, Internal affairs, 1955-1959, pt. 1, reel 7.

⁵¹ Margaret P. Hatton to Department of State and USEP, 793.00/9-2259, China, Internal affairs, 1955-1959, pt. 1, reel 13；「白朗與救總會談紀錄」（1959 年 8 月 24 日），〈聯合國救濟香港難胞〉，《外交部》，近史所檔案館藏，11-11-12-01-117。

⁵² 林芝諺，《自由的代價：中華民國與香港調景嶺難民營（1950-1961）》，頁 304-307。

⁵³ 〈第七屆常務理事第七次聯席會議〉，《救濟年報》第八年（1958，臺北），頁 57-58。

⁵⁴ 本報訊，〈逃港難胞一批 明接運抵臺 均將分予輔導就業〉，《聯合報》，1958 年 3 月 30 日，第 3 版。

⁵⁵ Harold R. Thain to Department of State, 793.00/2-1758, China, Internal affairs, 1955-1959, pt. 1, reel 7.

⁵⁶ 「商討美國遠東難民組建議願資助接運最近由大陸逃港反共難胞二百人來臺安置計劃會議紀錄」（1957 年 11 月 11 日），〈土地經濟調查〉，《臺灣省政府地政處》，國史館臺灣文獻館藏，009-00547-073。

位難民遂分為五批接運來臺，由救總協助就學就職，⁵⁷這也促使救總更加積極尋找合作單位，於第四章詳述。

由於國民黨政府相當重視安檢，除卻 1962 年的特殊狀況外，89C 下的各專案均是在港審查。此點讓救總相當不滿，認為來臺後再審查為佳，因縱使難民真是「匪諜」，也能獲得有價值之情報；其次，每位難民均要有兩人作保實非易事，有時甚至方治本人就要充當保人。卞乃德也認為，因難民來臺後會被派到指定住所，這比在港審查容易得多。⁵⁸但如第二章所述，政府對此從未放寬。嚴苛審查下，甚而導致臺美已議定的專案規模嚴重縮水：1958 年救總希望讓兩百名滯港前警察來臺，受訓後加入內政部警政司，⁵⁹而 FERP 僅須支付交通費、體檢費等費用，安置費則大多由臺灣省警察學校支付。年底，省府也同意此提案，並派員到港甄選警察，結果警政司卻對難民極其警惕，刻意嚴格審查，最後只有六人獲准入境。⁶⁰這雖是較特殊的案例，卻可顯示入境管制如何掣肘救總會務。

不過，救總本身也運用政治傾向篩選難民。1957 年底，FERP 曾希望借助臺灣情報系統，了解在港救濟組織中，有哪些為中共勢力。對此，曹培隆提出「港九各界呼籲救濟中國難民協會」一組織，且主持人「馬文輝、朱光正二人姓名可函告卞納脫」，最後亦以方治名義函告 FERP。⁶¹馬氏（1905-1994）為香港先施百貨少東，於 1953 年成立聯合國香港協會，推動自治運動與政治改革；⁶²朱氏為南京商人，該時居於尖沙咀，⁶³兩人似無親共嫌疑。這是否顯示救總情資失靈？比對外交部檔案可知，1957 年初，救總因查獲馬、朱等人領導之「香港中國流亡人士協會」，發放給難民們的申請書，曾請外交部調查該會底細。該部函知「查該

⁵⁷ 〈支援反共義士奔向自由〉，《救濟年報》第九年，頁 25。

⁵⁸ 「救總與 FERP 會議紀錄」（1957 年 8 月 15 日），〈89C 合約會議紀錄〉，《救總檔案》，黨產會藏，0940-4。

⁵⁹ 民國時期內務部（後改內政部）即設有警政司，1946 年 8 月改組為內政部警察總署，1949 年又縮編為警政司，至 1972 年才改為今名警政署。新北市政府警察局，〈組織沿革〉，新北市政府警察局資訊服務網，<https://www.police.ntpc.gov.tw/cp-2-196-1.html>（2023 年 3 月 29 日發布）。

⁶⁰ Orville L. Bennett to Department of State and USEP, 793.00/4-1758; Orville L. Bennett to Department of State and USEP, 793.00/6-958, China, Internal affairs, 1955-1959, pt. 1, reel 7; Orville L. Bennett to Department of State and USEP, 793.00/1-2059, China, Internal affairs, 1955-1959, pt. 1, reel 11; Margaret P. Hatton to Department of State and USEP, 793.00/5-2159; Margaret P. Hatton to Department of State and USEP, 793.00/9-2259, China, Internal affairs, 1955-1959, pt. 1, reel 13. 不過，筆者在該年《救濟年報》中並未看到相關報導，可能是因規模太小不須報導，也可能最後根本無人入境。

⁶¹ 「Minutes of Meeting: Status of FCRA Projects」（1957 年 12 月 7 日）；「方治函卞納特」（1958 年 1 月 17 日），〈89C 合約會議紀錄〉，《救總檔案》，黨產會藏，0940-4。曹培隆之批示見該會議紀錄中譯本。

⁶² 貝加爾，〈馬文輝與香港自治運動〉，《思想香港》第 3 期（2014，香港），頁 3-5。

⁶³ 「假借難民名義之非法組織活動概況」（1957 年 1 月 16 日），〈聯合國救濟香港難胞〉，《外交部》，近史所檔案館藏，11-11-12-01-105。

等人士似係所謂第三勢力，並利用該協會作掩護，以爭取其政治資本。」⁶⁴可見救總明知兩人非中共人馬，卻仍提供 FERP 錯誤訊息，暗箭傷人，藉此打擊第三勢力。

保密方面則與 148C 合約相同，俟執行完畢後方才公開華府角色。1962 年以前救總報導 89C 合約下的救濟專案時，頂多說「是美國友人所支持的一個救濟機構」，「惟其主持人聲明不願公開其名稱……為善不求人知」，刻意不提其官方性質。⁶⁵至如資助京劇演員來臺一事，更只隱晦寫道「受國際方面之重視」，⁶⁶若非美國檔案解密，極難得知美方之資助。一待合約結束後，救總也將合作過程公開，在《救濟年報》上說明 1954 年起與 FERP 合作之經緯，並直接提及「美國遠東難民組」。⁶⁷不過 1980 年編成的《救總實錄》，在敘述特師班營運過程時，竟無一字提及美方，似乎又重回過去的做法。⁶⁸

第二節 擴大救濟地域及其成敗

89C 合約執行初期，FERP 與救總的合作範圍僅限於香港。1955 年方治與康貝爾討論傷殘義胞合約時，康貝爾就表示安全分署雖礙於財力無法擴約至澳門，但深願幫忙。⁶⁹至 1956 年底，澳門正式納入救濟地域當中，讓救總讚賞「澳門為接近竹幕邊緣的一個重要出口……由香港擴大至澳門，實具有重大意義」。⁷⁰

不過對救總而言，最大目標仍是將救濟地域擴大到東南亞：如此一來既能降低支出，又可加強國民黨政府保護僑胞的形象。⁷¹1959 年方治向美國難民移民局（Office of Refugee and Migration）局長白朗（Richard R. Brown）提出的〈東南亞中國難民救濟問題〉備忘錄就寫道：

⁶⁴ 「外交部函中國大陸災胞救濟總會」（1957 年 1 月 21 日），〈聯合國救濟香港難胞〉，《外交部》，近史所檔案館藏，11-11-12-01-105。

⁶⁵ 曹培隆，〈救總十年與國際合作〉，收入中國大陸災胞救濟總會，《救總十年》，頁 66。

⁶⁶ 宋訓信，〈救總十年來對大陸災害之救濟與反共義士之支援〉，中國大陸災胞救濟總會，《救總十年》，頁 12-13。

⁶⁷ 〈中國大陸災胞救濟總會第十屆常務理監事第五次聯席會議紀錄〉，《救濟年報》第十四年（1964，臺北），頁 93-94。

⁶⁸ 馮致遠編，《救總實錄》第一冊，頁 585-589。

⁶⁹ 「方治與康貝爾談話速記稿」（1955 年 4 月 20 日），〈148 合約傷殘義胞接運與安置會議紀錄〉，《救總檔案》，黨產會藏，0955-7。

⁷⁰ 「Macao Reception Service」（1957 年 3 月 22 日），〈89C 合約工作報告〉，《救總檔案》，黨產會藏，0940。

⁷¹ 1959 年底大使館二等秘書納爾遜即有這種觀察，但他認為救總試圖降低支出的方法，是與聯合國世界難民年的活動合作。Carl J. Nelson to Department of State, 893.411/12-1559, China, Internal affairs, 1955-1959, pt. 2, reel 11.

我們唯一感到遺憾的是過去各計劃的救濟對象始終侷限於香港與澳門兩地的中國難民。我們瞭解，「美國逃亡人計劃」之宗旨與救總所致力的目標完全一致，因之我們要求美國政府能在該項計劃下，擴大與本會合作的範圍，對其他地區特別是東南亞地區的中國難民予以同樣的救助，俾能協助其就地謀生，獲得自立；或徙置來臺，重新定居。⁷²

國民黨政府在戰前常宣傳「華僑為革命之母」，然大陸易幟後，各地僑社政治立場多有動盪。鄭彥棻（1902-1990）主掌僑委會時，遂透過走訪海外華僑、舉辦回國觀光團、推動僑生政策、鼓勵僑資來臺等作法，建構華僑與政府的新聯繫。⁷³救總的目標也與政府相同。該會創立不久即建立海外組，由余超英擔任組長。余超英出身福建永春，抗戰時期即擔任中央海外部科長，自述「對於海外僑情素喜研究，並親歷南洋數任黨務、教育及商業，故對目下工作頗具興趣」，遷臺後亦曾任僑委會委員。⁷⁴選擇這樣一個人擔任組長，可見救總亟求將活動範圍擴大到東南亞。救總的第一個目標是透過華僑的支持，在心戰層面上聲討中共。1960年救總共計有 103 位華僑名譽理事，較諸國內名譽理事多出 35 人，可見救總對於僑領的重視。⁷⁵其次是爭取僑資與衣食等資源：⁷⁶早在創會初期，救總即希望海外華僑暗中推動募款，⁷⁷1952 年又公佈〈反共抗俄時期海外華僑愛國自動捐獻獎勵辦法〉，透過頒給獎狀、獎章、匾額獎勵華僑捐款。⁷⁸

為運用 FERP 資金救濟東南亞難民，1955 年 10 月康貝爾徵詢 1956 年度救濟計畫時，救總即將東南亞地區中國難民資料遞交給康貝爾，希望下一年度的合作可以擴大到東南亞。12 月康貝爾由港來臺提出 1956 年度救總難民安置計畫大綱，除港澳仍舊救濟一千人，亦應要求將救濟計畫擴約到日、越、緬、泰等地（見表 3-2）。⁷⁹康氏且希望了解南韓、菲律賓與中國沿海島嶼情形，以便納入明年新合約，曹培隆隨即上報救總高層，希望於一週內將資料提供給 FERP。⁸⁰數日後

⁷² 「東南亞中國難民救濟問題」（1959 年 8 月 14 日），〈聯合國救濟香港難胞〉，《外交部》，近史所檔案館藏，11-11-12-01-117。

⁷³ 李道緝，〈建構新「祖國」——鄭彥棻時期（民國 39-47 年）的僑務工作〉，《中央大學人文學報》第 31 期（2007，桃園），頁 181-207。

⁷⁴ 〈余超英〉，《侍從室檔案》，國史館藏，129-210000-1285。

⁷⁵ 馮致遠編，《救總實錄》第一冊，頁 42-43。

⁷⁶ 余超英，〈救總十年與海外僑胞〉，收入中國大陸災胞救濟總會，《救總十年》壹，頁 75。

⁷⁷ 中國大陸災胞救濟總會編，《一年來之救災工作》，頁 7。

⁷⁸ 中國大陸災胞救濟總會編，《救總十年》參，頁 22-23。

⁷⁹ 「（二）關於大陸災胞救濟總會擬於四十五年度與美國國際合作總署合作救濟海外難胞計畫一案之洽商意見請核示案」（1956 年 4 月 26 日），〈行政院會議議事錄 臺第九六冊四五三至四五五〉，《行政院》，國史館藏，014-000205-00123-001。

⁸⁰ 「曹培隆簽呈」（1955 年 12 月 8 日），〈148C 與 89C 合約延長及擴大計劃〉，《救總檔案》，黨產會藏，0940-7。

救總召開聯席會議，建議美方將南韓、巴基斯坦與中國沿海島嶼增為接運地區，且各地區接運人數不做硬性規定，兩事均獲 FERP 同意。⁸¹

表 3-2 康貝爾所提 1956 年度救總難民安置計畫預算表

接運地區	人數	每人費用（美元）	合計費用（美元）
港澳	1,000	49	49,000
越南	300	110.5	33,150
緬甸	200	140	28,000
日本	500	51	25,500
泰國	150	72	10,800

資料來源：「FY'56 Project Outline」，〈利用安全法案 1951 年修正案規定救助我難胞〉，《外交部》，近史所檔案館藏，11-07-02-17-10-004。

為何康貝爾會順應救總的要求？其一，從法越戰爭以降，美方就開始扶持吳廷琰（Ngô Đình Diệm, 1901-1963）政權，1954 年日內瓦會議後，救總亦與美軍合作，將越北華僑南遷（詳參附錄一）。1955 年 10 月吳氏透過公民投票，廢帝制、建立共和國並就任總統。⁸²新國初立，政權未穩，或為康貝爾將救濟越南華僑的費用列為第二多之緣由。其次，1955 年下半，美方外交使節開始關注到泰緬一帶的華人難民問題。11 月，仰光大使館電知，據《國家》雜誌（The Nation）報導，有 50 戶雲南難民可能因經濟與宗教壓迫，選擇逃往緬北，而緬甸當局既無法遣返他們、又難以安置，陷入尷尬局面。大使館也強調當年度的難民潮確實較諸以往更為明顯，可能數以千計。⁸³這些因素都可能促使康貝爾支持將合約擴大至東南亞。

康貝爾雖然希望在 1956 年元旦即開始辦理，臺美高層對此計畫卻仍有顧慮。行政院認為美方雖願意補助交通費，但嗣後的安置與就業費用非政府所能負擔，救總組長曹培隆則表示美方已同意另簽合約補助，不須擔心。⁸⁴曹氏無法說服財政單位，故此事於 4 月成為行政院院會討論事項。內政部強調救總與安全分署先

⁸¹ 「(二) 關於大陸災胞救濟總會擬於四十五年度與美國國際合作總署合作救濟海外難胞計畫一案之洽商意見請核示案」(1956 年 4 月 26 日)，〈行政院會議議事錄 臺第九六冊四五三至四五五〉，《行政院》，國史館藏，014-000205-00123-001。

⁸² 克里斯多佛·高夏（Christopher Goscha）著，譚天譯，《越南：世界史的失語者》（新北：聯經，2018〔2016〕），頁 282-365。

⁸³ Daniel M. Braddock to the Department of State, 793.00/11-855, China, Internal affairs, 1955-1959, pt. 1, reel 3.

⁸⁴ 「俞國斌報告」(1956 年 2 月 25 日)，〈利用安全法案 1951 年修正案規定救助我難胞〉，《外交部》，近史所檔案館藏，11-07-02-17-10-004。

前救濟傷殘難胞，績效顯著，本次美方既同意擴大救助範圍，政府當須盡力支持。但財政部、主計處要求，救總須事前與美方洽定安置事宜，確認政府不會增加負擔，該部才願意辦理。最後院會決議，救總須「在不增加政府任何財政負擔之原則下，與美方商妥全部接運暨安置計畫及經費來源後，再行報院核定」。⁸⁵美方對此決議相當不以為然，一再要求臺灣方面要負擔一部份，以顯示政府對海外華僑的關注。5月，行政院秘書處、內政部、外交部等機關詳細研討後，認為美方要求殊難拒絕，希望政府負擔 150 萬元，或至少與救總分攤費用。⁸⁶9月，行政院也通過負擔半數的提議，願意負擔 75 萬元。⁸⁷

另一方面，國外業務總署審查此提案時遲未表態，救總遂在康貝爾建議下，委由駐美技術代表團團長霍寶樹（1895-1963）親自催促。⁸⁸3月，霍氏與該署討論後，得知美方認為尚有七事須釐清，包括難民逃緬具體情形、職業為何、從來臺安置到自立需要多久、為何不能就地安置而須來臺、國民黨政府可支付多少經費等等。霍氏希望救總能提供更具體之英文資料，⁸⁹卞乃德也希望如此。問題是，救總內部也很清楚，按現有資料根本無法給予國外業務總署滿意答覆，最好的解方是與安全分署連袂前往泰、越、緬等地調查，才能寫出翔實調查。方治或考量時間緊急，批示「先就現有資料處理」，爾後與外交部、內政部討論，⁹⁰於 6 月中交出報告、7 月補述篩選難民之方式。⁹¹

1956 年間救總除了爭取擴約，也同步就緬甸難民問題個案式地與 FERP 斡旋。緬甸問題由來已久：1949 年以降西南一帶親國民黨軍民流入緬甸後，時與緬方發生衝突，遭關押至密鐵拉集中營、曼德里皇城監獄等地。國民黨政府由於與

⁸⁵ 「(二) 關於大陸災胞救濟總會擬於四十五年度與美國國際合作總署合作救濟海外難胞計畫一案之洽商意見請核示案」(1956 年 4 月 26 日)，〈行政院會議議事錄 臺第九六冊四五三至四五五〉，《行政院》，國史館藏，014-000205-00123-001。

⁸⁶ 「行政院函總統府秘書長」(1956 年 9 月 13 日)，〈救濟大陸災胞金馬砲戰災民〉，《總統府》，檔案管理局藏，A200000000A/0043/3101004/0006。

⁸⁷ 「(二) 內政外交兩部會呈關於大陸災胞救濟總會擬於四十五年度與美國國際合作總署合作救濟海外難胞一案之安置辦法請核示案」(1956 年 9 月 6 日)〈行政院會議議事錄 臺第一〇二冊四七三至四七五〉，《行政院》，國史館藏，014-000205-00129-001。

⁸⁸ 「(二) 關於大陸災胞救濟總會擬於四十五年度與美國國際合作總署合作救濟海外難胞計畫一案之洽商意見請核示案」(1956 年 4 月 26 日)，〈行政院會議議事錄 臺第九六冊四五三至四五五〉，《行政院》，國史館藏，014-000205-00123-001。

⁸⁹ 「霍寶樹函谷正綱、方治」(1956 年 3 月 26 日)，〈148C 與 89C 合約延長及擴大計劃〉，《救總檔案》，黨產會藏，0940-7。

⁹⁰ 「卞乃德函批示」(1956 年 5 月 1 日)；「商討有關滯留海外難胞各項資料座談會」(1956 年 5 月 8 日)，〈148C 與 89C 合約延長及擴大計劃〉，《救總檔案》，黨產會藏，0940-7。

⁹¹ 「救總呈內政部」(1956 年 6 月 16 日)，〈利用安全法案 1951 年修正案規定救助我難胞〉，《外交部》，近史所檔案館藏，11-07-02-17-10-004；「方治函康貝爾」(1956 年 7 月 10 日)，〈148C 與 89C 合約延長及擴大計劃〉，《救總檔案》，黨產會藏，0940-7。

緬甸無邦交，只能請美方盡力救濟難民。⁹²例如 1954 年傳聞緬甸逮捕二百餘名華僑送往中共，途中有五十餘人跳車自殺，外交部即請美國大使館轉電美駐仰光大使館協助調查，不過並無成效。⁹³1956 年 2 月，方治緊急向康貝爾、卞乃德說明，據傳目前已有 20 位出逃到緬甸的雲南難民，被緬甸政府遣返回雲南畹町後遭中共屠殺，且他至少還知道有 53 位在仰光、180 位在密支那與米鐵拉的難民，因此安全分署應該盡快介入。但是，康貝爾等人認為應待國際協調後再適時協助，方治也不願說明其情報來源。⁹⁴

對照救總檔案可知，此情報出自李少青（1922-1985）之手。⁹⁵李少青在抗戰時期曾任情偵組長與連長，1950 年對中共打游擊戰失敗，轉進中緬未定界後，旋被緬軍解送米鐵拉集中營，後得李彌（1902-1973）密令遂逃出，加入緬北游擊隊執行反攻雲南計畫。1953 年李彌部隊撤臺後，奉命以中學教員一職為掩護留緬，負責團結該地華僑、協助救總救濟與安置難民。⁹⁶方治應是擔心美方倘知此情報出自滇緬餘部，將增添救難的政治性，節外生枝。⁹⁷隔年臺美開會時，他還刻意說這群難民沒有軍人，均是農人、商人，反而是組長曹培隆坦承可能有小部分為軍人。⁹⁸3 月 3 日救總與國民黨等單位開會後，確定讓李少青公開出面辦理此事，也通知美國駐臺大使館轉告緬方，以保障其個人安全。⁹⁹

為救濟密支那等地難民，救總希望據 89C「承約者經合約監督官員之書面指示，得對香港以外其他地區之中國難民服務」之條文，迴避簽新約可能造成的時間延宕，讓 FERP 直接以書面指示，個案處理。¹⁰⁰外交部也希望持續透過美國駐

⁹² 「救濟滯緬難民難僑及難軍案說帖」（1952 年 7 月），〈聯合國救濟香港難胞〉，《外交部》，近史所檔案館藏，11-11-12-01-101。

⁹³ 「外交部函張希哲」（1955 年 8 月 4 日），〈救助在緬我國人民（三）〉，《外交部》，國史館藏，020-011107-0021。

⁹⁴ Paul W. Meyer to Department of State, 793.00/3-2656, China, Internal affairs, 1955-1959, pt. 1, reel 4. 及其附件“IBC Cases, Burma”, 21 February, 1956.

⁹⁵ 「中國大陸災胞救濟總會對於逃亡密支那難胞李必榕等案處理經過情形」（1956 年 2 月），〈148C 與 89C 合約延長及擴大計劃〉，《救總檔案》，黨產會藏，0940-7。

⁹⁶ 李氏 1958 年被緬方拘禁，準備遣返中國，救總遂於 1959 年 3 月緊急將其接運來臺。黃通鑑，〈李少青先生事略〉，《雲南文獻》第 15 期（1985，臺北），頁 122-123。

⁹⁷ 1953 年緬甸政府向聯合國控訴李彌部隊侵略緬甸，要求安理會制止國民黨政府。是時，美方也不再高度期待第三勢力，故於 1953 年 11 月至隔年 5 月協助李部撤退來臺。不願撤退者則續由柳元麟領導，直到 1956 年 5 月才獲得緬甸政府同意棲留。林孝庭，《臺海·冷戰·蔣介石：解密檔案中消失的臺灣史 1948-1988》，頁 107-108。倘若美方明著救濟這些餘部，或恐遭緬方非難。

⁹⁸ 「救總與 FERP 會議紀錄」（1957 年 5 月 21 日），〈89C 合約會議紀錄〉，《救總檔案》，黨產會藏，0940-4。

⁹⁹ 「支援逃緬難胞被害事件專案小組第二次會議」；「凌楚珣報告」（1956 年 3 月 3 日），〈救助在緬我國人民（四）〉，《外交部》，國史館藏，020-011107-0022。

¹⁰⁰ 「方治函康貝爾」（1956 年 2 月 20 日），〈148C 與 89C 合約延長及擴大計劃〉，《救總檔案》，黨產會藏，0940-7。

緬大使館，依人道主義與政治庇護之慣例，讓緬方不再強迫難民返回中國。¹⁰¹但是，駐臺大使館一等秘書韋士德（D. E. Webster）告知，倘若美方直接出面，可能會有干涉他國政治之嫌，不如由難民自行向緬府申請來臺，或委由旅行社辦理，美方可從旁協助；¹⁰²至於國外業務總署對救難細節仍有疑慮，已如前文所述。因此，當時臺北高層規劃由行政院撥發 30 萬元接運費，再請救總籌撥難民抵臺後的三個月生活費，到 5 月底才決議併入與 FERP 斡旋的擴大救助合約計畫案中，而合約未訂之前，則由救總依處境艱危情形分批救濟難民。¹⁰³

或因緬甸難民問題較為緊急，「亟須盡速採取行動」，¹⁰⁴當 9 月行政院願意負擔 75 萬元、FERP—救總的擴約初露曙光時，救總就選擇將火力集中在緬甸難民問題，¹⁰⁵其他地區則放在次要順位。例如 1956 年 7 月時，救總尚告知從越北南撤的僑民呂錫謨等 64 人，該會正與「國際救濟機構」斡旋中，一旦合約簽訂即可將他們接運來臺。到 1957 年 5 月，該批難民再次上書給蔣中正等人呼籲派遣機輪時，救總竟告知外交部「本會接運不難，但安置非常不易，擬俟有機會再辦。」¹⁰⁶其政策轉變明顯可見。1957 年 5 月臺美開會時，議程亦僅列有「緬甸反共中國難民」，不見其他地域。¹⁰⁷

從會議紀錄可知，救總提供的資料仍無法滿足美方期望。難民移民局的道生建議，救總可透過大使館或 FERP 轉知華府研究，華府亦會令駐緬大使館調查，然救總若無法掌握緬甸難情，美方也愛莫能助；其次，道生希望救總能與緬甸之志願救濟團體聯繫，但救總並無此管道，而先前曾託緬甸反對黨與執政黨洽談，亦未獲回覆。¹⁰⁸最後，救總的擴約目標依舊失敗。1957 年內，救總對緬行動均是委由旅緬僑領組織成華僑慈善社協助，只匯出美金一萬餘元，救濟 722 人。¹⁰⁹

¹⁰¹ 「外交部電美國大使館」（1956 年 3 月 1 日），〈救助在緬我國人民（四）〉，《外交部》，國史館藏，020-011107-0022。此份檔案為節略，原稿在 2 月 21 日已擬畢。

¹⁰² 「外交部代電救總」（1956 年 3 月 1 日），〈救助在緬我國人民（四）〉，《外交部》，國史館藏，020-011107-0022。

¹⁰³ 「支援逃緬難胞被害事件專案小組第三次會議」（1956 年 3 月 19 日）；「留緬難胞接運來臺紀錄」（1956 年 5 月 31 日），〈救助在緬我國人民（四）〉，《外交部》，國史館藏，020-011107-0022。

¹⁰⁴ 「（三）關於接運滯緬部份難胞來臺及安置一案請核示案」，〈行政院會議議事錄 臺第一〇〇冊四六六至四六八〉，《行政院》，國史館藏，014-000205-00127-003。

¹⁰⁵ 〈第七屆常務理監事第三次聯席會議〉，《救濟年報》第七年（1957，臺北），頁 68。

¹⁰⁶ 「呂錫謨等人代電蔣中正等人（1957 年 5 月）」，〈越南華僑返臺〉，《外交部》，國史館藏，020-011011-0001。

¹⁰⁷ 「救總與 FERP 會議紀錄」（1957 年 5 月 21 日），〈89C 合約會議紀錄〉，《救總檔案》，黨產會藏，0940-4。

¹⁰⁸ 「救總與 FERP 會議紀錄」（1957 年 5 月 21 日），〈89C 合約會議紀錄〉，《救總檔案》，黨產會藏，0940-4。

¹⁰⁹ 〈對海外難胞就地救濟〉，《救濟年報》第八年，頁 5-6。

1957年11月，先前的東南亞計畫重出江湖。救總透過美援會，向安全分署提出「東南亞中國難民經濟安置計畫」，希望仿效此前大陳義胞安置計畫之先例，從相對基金內撥放1,100萬新臺幣，執行就業、安置等十八項計畫。¹¹⁰可能因為華府冷處理，救總於1958年5月又提出同樣計畫，但將費用降至624萬新臺幣。¹¹¹9月救總向難民移民局局長麥克倫（Robert S. McCollum）抱怨，該會提案迄今仍未收到回覆，希望他向華府與國外業務總署說情。麥克倫認為部分計畫已由天主教福利會與救總執行，若要將範圍擴大到東南亞仍須與國外業務總署磋商。¹¹²其後，臺美雙方似未再進一步商談，很可能就此不了了之。

即使FERP不願意擴約到東南亞，從歷年的《救濟年報》可知，救總並未中斷對東南亞難民的小規模救助。更而甚者，1959年5月14日至7月3日，秘書長方治也展開長達一個半月的泰寮緬越之行。¹¹³臨行前，方治向FERP表示此行是為調查泰國難民；¹¹⁴自傳中，他則說目的是「為救濟泰北難胞及訪問中南半島各地流亡之難胞」，只是因為在寮國北部小鎮孟信（Muong Sing）時，巧遇李彌麾下的一位曾師長，才偷渡前往緬甸。¹¹⁵但據方治回國後交給行政院報告書可知，此行原先就是「奉命訪問滇緬邊區難胞」，是出國以後因為軍情不穩，無法在5月時就與柳元麟部隊會合，才「擴及泰、寮、越、港」。¹¹⁶

方治晚年回想這段寮緬之旅，仍覺其艱苦卓絕，猶如唐僧赴西天取經。在寮國孟信時，他只能騎驢馬代步，還要防範毒蛇猛獸出沒。隨著山路愈發崎嶇，他與隨行人員只能棄驢改為步行，晚上打地鋪住在農家。抵達湄公河畔，他們便在當地購得兩丈長的竹筏，驚險渡過激流險灘，只是等到下筏早已渾身濕透，身邊甚至只有乾糧可以充飢。數日後，同行友人又被毒蟲馬蟻吸得渾身流血，他自己用面巾長襪裹身才免受其害。¹¹⁷如此秘密且艱辛地前往緬甸，目的有二：第一，

¹¹⁰ 「(救總與麥克倫)會議紀錄」(1958年9月8日)，〈148 合約工作預算〉，《救總檔案》，黨產會藏，0955。

¹¹¹ 「Project Proposal & Approval Summary」(1958年5月9日)；「Counterpart Fund Agreement」(1958年6月10日)〈大陸逃港難胞來臺安置計畫—美國援助中國知識人士協會建屋計畫—1958年度東南亞中國難民經濟安置計畫〉，《行政院國際經濟合作發展委員會》，近史所檔案館藏，36-01-007-007。

¹¹² 「(救總與麥克倫)會議紀錄」(1958年9月8日)，〈148 合約工作預算〉，《救總檔案》，黨產會藏，0955。

¹¹³ 馮致遠編，《救總實錄》第四冊，頁2512-2513。

¹¹⁴ Margaret P. Hatton to Department of State and USEP, 793.00/6-1159, China, Internal affairs, 1955-1959, pt. 1, reel 13.

¹¹⁵ 方治，《我生之旅》，頁120、126-127。

¹¹⁶ 方治，〈訪問滇緬邊區暨泰寮越港難胞并就地商訂救濟原則經過情形報告書〉，收入〈行政院會議議事錄 臺第一五一冊六二六至六二七〉，《行政院》，國史館藏，014-000205-00178-001。

¹¹⁷ 方治，《我生之旅》，頁127-130。

救濟滇緬遊擊隊據點的少數民族，以免游擊隊在軍事之外，還要費心救難。第二，協助政府壯大西南反共據點，讓當地青年難民投身軍旅。他歸國後也針對滇緬游擊隊給出建言，包括隱藏受國軍指導的事實、軍服與軍徽均要減低中美協助的色彩等等。¹¹⁸

同樣重要的是，方治在實地踏查後，就使得給 FERP 的提案愈發可信，所以他返臺後也向 FERP 專員哈頓（Margaret P. Hatton）分析泰寮緬難民情形。方治指出寮北有約八千難民欠缺衣食、藥物與教育，救總可負責分析土壤、配送種子以及治瘡藥物，而救總與寮方的合作案已向國外業務總署提出申請等，凡此種種，都是在盡力展示救總能耐；其次，方治希望美方協助壯大滇緬游擊隊勢力、居中救濟緬甸難民，且說將與白朗討論此事。¹¹⁹8月白朗來臺時，他便提出〈東南亞中國難民救濟問題〉一份備忘錄，希望在1960年輔導泰國境內2,163人、寮國境內8,000人從事農墾；並接運緬甸難民200人、印度難民100人來臺，內文亦詳述經費預估、救濟方式等等。例如希望盡速救濟被拘於密支那等地的六百餘位難民，從中擇取200人來臺，每人提供機票錢與480美元的安置費。¹²⁰

不過，此番實地踏查沒有改變白朗心意。白朗仍強調東南亞不在 FERP 救濟範圍內，建議救總可於10月在難民高專提案救濟東南亞難民、請美國駐東南亞各國的安全分署撥款、發動美國國內志願團體救濟，或將難民資料在聯合國上分發給各國廣為報導。¹²¹救總也確實在聯合國上提出呼籲，希望各國與各非政府組織能加以援助，並動用世界難民年的部分捐款來救難。¹²²方治到1960年1月對擴約仍抱有希望，但大使館明確揭櫫美方遲遲不願答應的原因：

大使館同意數個東南亞使館的建議，美國不應作為中介者代表救總，以推進該會救濟這些國家難民的提案，也不應與此計畫有任何官方聯繫……救

¹¹⁸ 方治，〈訪問滇緬邊區暨泰寮越港難胞并就地商訂救濟原則經過情形報告書〉，收入〈行政院會議議事錄 臺第一五一冊六二六至六二七〉，《行政院》，國史館藏，014-000205-00178-001；中國大陸災胞救濟總會編，《救總十年》，頁5-6；方治，《我生之旅》，頁132-136。

¹¹⁹ Alexander L. Peaslee to Department of State, 793.00/7-3159, China, Internal affairs, 1955-1959, pt. 1, reel 13.

¹²⁰ 「東南亞中國難民救濟問題」（1959年8月14日），〈聯合國救濟香港難胞〉，《外交部》，近史所檔案館藏，11-11-12-01-117。

¹²¹ 「美國國務院難民移民局局長白朗訪田部長訪談紀要」（1959年8月24日），〈聯合國救濟香港難胞〉，《外交部》，近史所檔案館藏，11-11-12-01-117；「關於白朗先生建議各點座談會紀錄」（1959年9月7日），〈利用安全法案1951年修正案規定救助我難胞〉，《外交部》，近史所檔案館藏，11-07-02-17-10-004。

¹²² 「中華民國聯合國第十四屆第三委員會／聯合國難民方案委員會代表呼籲救濟流亡東南亞及中東地區難民節略」，〈利用安全法案1951年修正案規定救助我難胞〉，《外交部》，近史所檔案館藏，11-07-02-17-10-004。

總備忘錄中的問題，已在國務院考慮一段時日，然此備忘錄並無新資訊，亦無特殊行動以顯示其必要性。¹²³

因此除非國務院另外下指示，否則大使館將不會有所行動。至於救濟緬甸難民一案，白朗認為若有特殊事由可透過外交部向華府正式申請。¹²⁴救總日後討論，認為臺灣內部需先談妥安置事宜，否則難向美方提出。¹²⁵此後臺美斡旋過程雖然不明，據《救濟年報》可知 1960 年時在 FERP 協款下，確曾支付一筆「印緬來臺義胞接運費」，計 86,862 新臺幣。考慮到這筆款項只佔當年 FERP 協款支出額 4%，亦只能接運 11 人，應只是安慰性質。¹²⁶

除滇緬以外，救總亦曾在西藏發生騷亂後，籲求 FERP 介入。1959 年 3 月 10 日，西藏出現謠言表示中共有意綁架達賴喇嘛（1935-），使得當地爆發反漢風潮，中共眼見動亂規模逐漸擴大，便於 3 月 20 日開始武力鎮壓，而達賴喇嘛見此局面也決定出逃印度。¹²⁷消息傳到臺灣後，谷正綱在 3 月 27 日發表〈致西藏同胞書〉，表示救總「已致電盟邦和全世界的其他民主國家……主持國際正義，予你們以切實有效的援助」，次月初也隨即向 FERP 聯絡，希望能擴大契約，由美國協助安排運輸、救總提撥五萬美元，讓 2,900 名藏民安置到泰寮緬邊區的反共自由村中。¹²⁸

國務院考量救總在香港的救難成績不彰、在海外安置難民可能引起國際爭議，加上西藏人民容或無法適應臺灣的低海拔、生活文化等等而否決。¹²⁹不過此後，國民黨仍發動支援西藏反共抗暴募捐運動，將一半所得撥予西藏反共抗暴軍，一

¹²³ David L. Osborn to Department of State, 893.411/1-2760, China, Internal affairs, 1960- January 1963, reel 23.

¹²⁴ 「美國國務院難民移民局局長白朗訪田部長訪談紀要」（1959 年 8 月 24 日），〈聯合國救濟香港難胞〉，《外交部》，近史所檔案館藏，11-11-12-01-117。

¹²⁵ 「關於白朗先生建議各點座談會紀錄」（1959 年 9 月 7 日），〈利用安全法案 1951 年修正案規定救助我難胞〉，《外交部》，近史所檔案館藏，11-07-02-17-10-004。

¹²⁶ 當年度 FERP 合計支出為 2,168,028.54 新臺幣。〈勸募與財務〉，《救濟年報》第十一年（1961，臺北），頁 34-35。86,862 新臺幣可以接運 11 人，則是根據表 2 估計緬甸難民來臺須 200 美元，折合新臺幣為 8,000 元來估算。按，救總稱世界難民年勸募目標為 1,200 萬新臺幣，折合美元為 30 萬，可知新臺幣比美元匯率為 40：1，與外界所用匯率相同。〈配合世界難民年加強各種救濟措施〉，《救濟年報》第十一年，頁 20。

¹²⁷ 林孝庭，《臺海·冷戰·蔣介石：解密檔案中消失的臺灣史 1948-1988》，頁 219-220。

¹²⁸ 馮致遠編，《救總實錄》第一冊，頁 642；Drumright to Secretary of state, 793B.00/4-359, China, Internal affairs, 1955-1959, pt. 1, reel 30; 林孝庭，《臺海·冷戰·蔣介石：解密檔案中消失的臺灣史 1948-1988》，頁 225。

¹²⁹ Christian Herter to Embassy Taipei, Embassy New Delhi, Consul Calcutta, and Consul Hongkong, 793B.00/4-359, China, Internal affairs, 1955-1959, pt. 1, reel 30; 林孝庭，《臺海·冷戰·蔣介石：解密檔案中消失的臺灣史 1948-1988》，頁 226。

半用來安頓來臺藏民。¹³⁰美方也觀察到臺灣的報紙不斷呼籲聲援西藏，以及觀察達賴喇嘛動向。¹³¹1959 年底，國民黨政府成功策動抗暴軍副總指揮嘉瑪桑佩（1914-1974）來臺，授予少將官階，由他主持義軍在臺辦事處業務，救總也在天母購置房舍供其居住。離奇的是，根據達賴喇嘛二哥嘉樂頓珠（1928-）口述，嘉瑪桑佩跟西藏抗暴組織並無聯繫，倒與國民黨情報人員有所接觸，其行動只是為配合國民黨宣傳。臺灣當局不明西藏實情、未將經費給予貧苦藏人，反倒招致藏人對臺灣的反感。¹³²

第三節 結束合約前的奮力一搏

（一） 大使館通知不續約

1958、59 年隨莊萊德新官上任，大使館對救總運作成效的質疑，逐漸浮上檯面。大使館主要關切兩點：第一，救總接運到臺的人數太少，未能解決香港人口擁擠的問題。但方治表示臺灣人口過多、資源匱乏，目前又要分配給榮民，以及來自中、韓、越的難民，因此可能性不高。美方雖然理解臺灣的難處，並指出「由於臺灣人口飆漲，失業問題加劇，似不宜強求中華民國政府接受，較諸象徵性更多的難民數」，卻也認為這樣的數字，連象徵性都談不上。其次，莊萊德警告國民黨政府不要試圖控制香港難民，以免讓港府反感、讓中共有介入之口實，但方治仍認為臺灣當局應有明確態度，不願退讓。¹³³

1961 年 3 月，大使館內部開始有意終止與救總的合約。¹³⁴原因是救總從 1956 年以後，再也沒有大規模接受難民；以及計畫規模之小與高額業務費不成比例，如果全由駐港領事館處理反而更省經費。¹³⁵該年底 FERP 便評估，基於國安與尚未解決的省籍問題，國民黨政府不會情願發給難民入境許可；難民們考量到經濟

¹³⁰ 林照真，《喇嘛殺人：西藏抗暴四十年》（臺北：聯合文學，1999），頁 323-326。

¹³¹ Yager to Secretary of state, 793B.00/4-1659, China, Internal affairs, 1955-1959, pt. 1, reel 30.

¹³² 林照真，《喇嘛殺人：西藏抗暴四十年》，頁 326-330；馮致遠編，《救總實錄》第一冊，頁 643。

¹³³ Memorandum of Conversation, Subject: Chinese Refugee Problem, March 28, 1958, enclosure in Everett F. Drumright to Department of State, 893.411/4-358; Carl J. Nelson to Department of state, 893.411/12-1559, China, Internal affairs, 1955-1959, pt. 2, reel 11.

¹³⁴ 此種質疑究於何時讓大使館選擇提議停約？救總認為始於 1961 年 3 月，可惜筆者所見之美方檔案微卷，僅收有 11 月高立夫去信通知救總停約一函，而此前大使館內部必然有過討論，很可能那些檔案未被收入微卷。本文也只能用 11 月之後的檔案來回推。〈中國大陸災胞救濟總會第十屆常務理監事第五次聯席會議紀錄〉，《救濟年報》第十四年，頁 93-94。

¹³⁵ James F. Leonard to Department of State, 793.00/11-2961; Ralph N. Clough to Ku Cheng-Kang, November, 6, 1961, enclosure in James F. Leonard to Department of State, 793.00/11-2961; Carl J. Nelson to Department of State, 793.00/1-562, China, Internal affairs, 1960- January 1963, reel 5.

因素與中共入侵的威脅，也不見得願意安置於此蕞爾小島。雖然 FERP 衡諸經費與移動距離，仍希望持續將臺灣當作安置地，¹³⁶然應可推測大使館已有所不滿。

1961 年 11 月 6 日，救總收到大使館副館長高立夫來函。救總年來的擔憂仍然成真了：

經過多方研究後，茲決定目前 FERP 與貴會所執行之 S188-fa-387 合約應予取消。在該合約下目前所進行的各項安置及訓練計畫，如屬可能，應在 1962 年 6 月 30 日結束。今後 FERP 對難民徙置臺灣進一步之協助，應由美國駐香港總領事館遠東難民顧問辦公室直接辦理……救總將數千位在共產黨壓迫下生存的難民接來臺灣，實為偉大且知名之舉。我方希望救總能持續協助這些預計安置在臺灣的難民……大使館非常樂意在合宜時間與合宜管道下，商談上揭合約事宜。¹³⁷

兩週後，救總隨即前往大使館磋商。由於谷正綱時在參與國民黨第八屆中常會，故遣方治與曹培隆出席與政治參事倫納德（James F. Leonard）商議。方治一方面希望華府收回成命，繼續延約，說道「此合約的重要性在於心理戰，是中美友好的證據，也是中國大陸苦難人民的希望之燈」；另一方面，方、曹兩人也考慮到萬一合約真的中止，各項訓練班的資金可能短絀，而驟然中止將嚴重影響國民黨政府威望，故希望美方能盡力協助。¹³⁸12 月 1 日，救總又修書給副館長高立夫，說明該會面臨臺灣人口壓力、出入境管制等問題，仍已盡力於 11 月 4 日與內政部、教育部、警備總部等單位開會，決議增加 1962 年的年度接送目標，包括港澳 600 名、緬甸集中營 200 名、印度及泰緬寮 100 名和反共漁民 100 名，總計決不少於 1,000 名。谷正綱也建議美方可在 6 月 30 日以前，先依過去的人均支出發放一筆金額給難民，這樣就不會受會計年度影響。¹³⁹

若將美方答覆要旨整理如表 3-3，可知大使館仍堅持要在 6 月 30 日結束合約，且希望臺灣方面透過教育廳等單位繼續營運職訓班；其次，由於美方會繼續與其他單位合作救濟難民，救總所說終止合約會讓難民受苦、影響心理戰云云，

¹³⁶ Annex 1, enclosure in Robert A. Aylward to Department of State, 793.00/11-2561, China, Internal affairs, 1960- January 1963, reel 5.

¹³⁷ Ralph N. Clough to Ku Cheng-Kang, November, 6, 1961, enclosure in James F. Leonard to Department of State, 793.00/11-2961, China, Internal affairs, 1960- January 1963, reel 5. 同信譯稿見於「高立夫致政理事長函譯稿」(1961 年 11 月 6 日)·〈美國大使館通知停止合約〉，《救總檔案》，黨產會藏，0939。

¹³⁸ James F. Leonard to Department of State, 793.00/11-2961, China, Internal affairs, 1960- January 1963, reel 5.

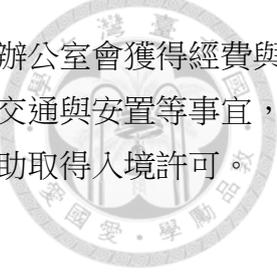
¹³⁹ Ku Cheng-Kang to Ralph N. Clough, December 1, 1961, enclosure in James F. Leonard to the Department of State, 793.00/12-761, China, Internal affairs, 1960- January 1963, reel 5.

說服力也就降低。事實上，大使館甚至擔心若再給予補助，國民黨政府會將這些都視作「義務性資助」(obligating to finance them)，因此希望駐港總領事館與國務院能盡快發表聲明，避免救總再向美方請資。¹⁴⁰

表 3-3 救總與 FERP 針對合約結束後善後方式之討論

日期	救總意見與問題	美方回應
11 月 21 日方治與曹培隆到大使館談話重點	<ol style="list-style-type: none"> 1. 土地測量員訓練班已在香港張貼廣告，並有 270 人登記。 2. 工業班第三期已廣告，同樣有 270 人已經登記，倘若驟然中止將嚴重影響國民黨政府威望。 3. 特師班第六期該如何辦理？ 4. 每年均有百餘位個別從港澳來臺者，需要繼續照顧。 	<ol style="list-style-type: none"> 1. 土地測量員訓練班倘若訓練終止日期在 1962 年 6 月 30 日以前即無問題。 2. 由於工業班第三期的截止日期為 1962 年 9 月，FERP 可能無法支付，建議先不要承諾已登記的學員。 3. 特師班第六期的資金需要再與香港總領事館及華府確認。 4. 個別來臺者可由香港遠東難民顧問持續援助，不必擔心。 5. 建議以上訓練班轉由教育廳等機構援助，繼續施行。另外，美方在不續約的信中即提及，聘用難民的公司應須支付部分訓練費。
12 月谷正綱與高立夫書信往來	<ol style="list-style-type: none"> 1. 土地測量員訓練班會在 6 月 30 日以前終止，但另外兩班由於尚有審查等瑣事一定會超過。建議美方可在訓練班的學生抵臺時，就根據過去的人均支出發給他們一筆錢，如此一來，即使結業時間晚於 6 月問題也不大。其次， 	<ol style="list-style-type: none"> 1. 土地測量員訓練班會由計畫支付；工業班只會補助到 6 月，剩下三個月須由救總負擔；特師班則不協助。 2. 在 6 月以前先行發放人均支出一事，已送駐港總領事館考慮。

¹⁴⁰ James F. Leonard to the Department of State, 793.00/12-761, China, Internal affairs, 1960- January 1963, reel 5.

	<p>救總也將所需預算下修至 14,600 美元。</p> <p>2. 由聘用難民的公司出資訓練並不可行，因為救濟難民並非其目標。救總同樣希望美方先依人均支出發給他們一筆錢，嗣後的職訓將由救總負責。</p> <p>3. 倘若直接中止，影響到的會是臺美雙方的聲望。美方既希望救總繼續協助駐香港總領事館遠東難民顧問辦公室在臺灣的運作，則救總希望與該辦公室的 Robert A. Aylward 商討並簽訂合約。</p>	<p>3. 遠東難民顧問辦公室會獲得經費與授權，以處理交通與安置等事宜，救總只需要協助取得入境許可。</p> 
--	-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

資料來源：James F. Leonard to Department of State, 793.00/11-2961; Ku Cheng-Kang to Ralph N. Clough, December 1, 1961, enclosure in James F. Leonard to the Department of State, 793.00/12-761; Ralph N. Clough to Ku Cheng-Kang, enclosure in Carl J. Nelson to the Department of State, 793.00/1-562, China, Internal affairs, 1960- January 1963, reel5.

既然大使館態度強硬，救總遂往上致函給國務院難民移民局。12月7日，谷、方兩人以預祝聖誕名義，致函局長白朗盼其協助，並附上給高立夫一信之副本。方治特別批囑四組，要函寄兩份副本，便於白朗自留與傳閱，又應「將副本改印純白色紙張，而字模尤須注意清楚，以便閱覽，因此件太重要也。」¹⁴¹白朗在1959年8月來臺時，曾前往澳底大陸漁村視察，見證大型漁船大陸一號試航，讓他對救總的辦事能力充滿信心，賦詩〈澳底港灣漁民頌〉一首獻給救總。在救總成立十年的紀念專輯中，白朗的獻詩與陸海空軍褒狀一同放在頁首，¹⁴²足見救總對其之看重，而白朗也是國務院中對救總較具好感者。

¹⁴¹ 「谷正綱與方治函白朗稿」(1961年12月9日)，〈美國大使館通知停止合約〉，《救總檔案》，黨產會藏，0939。

¹⁴² Margaret P. Hatton to Department of State and USEP, 793.00/9-2259, China, Internal affairs, 1955-1959, pt. 1, reel 13. 原詩見中國大陸災胞救濟總會，《救總十年》，圖頁。

Here at the edge of a noble land/
Dedicated to assuring a life full and free/
I gaze in delight at the rocky strand/
And revel in viewing its emerald sea/
Here have come fishermen seeking a haven/
Freedom from communes and communist gaze/
Here have they found a port deep and safe/
A future is theirs—good fortune their fate.

國務院對救總願意增加收容人數一點相當關注。例如白朗回信時就強調他「對先生向高立夫透露，貴會正在尋求許可增加徙置臺灣難民人數一節，至感興趣。該項難民徙置工作，再配合以適宜之安置辦法，對於遠東難民之救助，將是一項重大貢獻。」¹⁴³甚至國務卿魯斯克也表示，「視近來救總與大使館討論，顯示中華民國政府有意擴張難民入臺數額」，希望大使館繼續追蹤此點。¹⁴⁴或許由於救總釋出誠意、國務院持續關注，大使館也就做了順水人情。救總最後同意繼續救濟個別來臺難民，大使館也允諾資助土地測量員訓練班、工業班第三期（6月30日以後款項由救總支付），至於特師班第六期與按人均支出計算的訓練費，救總將另詢亞洲基金會與香港路德會（Lutheran World Service）協助。白朗另建議，若大使館認為發放訓練費可鼓勵救總安置難民，亦可逕由該館發放。不過，大使館也強調既然善後方式已經議定，華府即應正式告知救總終止合約。¹⁴⁵

（二） 1962 年逃港潮後的斡旋

救總恐怕從未想到的是，促成臺美繼續合作的，不是華府決策或國民黨政府態度轉變，反而是敵人中共的政策失誤。1957 年底毛澤東大膽喊出「超英趕美」的口號，大躍進於焉展開。毛一面逼迫基層幹部執行政策；一方面又持續將糧食送往其他國家，希望取得領導社會主義各國的資格。大躍進實際執行後，各地均有浮報糧食產量之風，基層幹部也不斷榨取民間資源，最終爆發大饑荒，導致約 4,500 萬人死亡。¹⁴⁶1962 年 3 月，廣東省公安廳觀察到民眾生活確有困難，部分人也想到香港謀生，他們遂放寬出港條件、增加口岸。結果從 4 月起南逃的人數愈來愈多，甚至連城鎮的黨員也大量外逃，試圖偷渡者有 11 萬人，成功抵達香港者有六萬人。6 月初，省府派出戒嚴部隊封鎖火車站，才平息此逃港潮。¹⁴⁷

其中倒數第二行之 Port，獻詞誤植為 Part，據手稿改。手稿照片見陳漢中攝，〈美國難民局長的「澳底港灣漁民頌」〉，國家文化記憶庫，https://memory.culture.tw/Home/Detail?Id=567527&IndexCode=online_metadata（2023 年 1 月 1 日檢索）。

¹⁴³ 「白朗函谷正綱」（1962 年 1 月 16 日），〈美國大使館通知停止合約〉，《救總檔案》，黨產會藏，0939。

¹⁴⁴ Dean Rusk to Calcutta, New Delhi, Taipei, 793.00/1-1262, China, Internal affairs, 1960- January 1963, reel 5.

¹⁴⁵ Richard R. Brown to Amembassy Taipei and Amconsul Hong Kong, 793.00/2-2862; Everett Drumright to Department of State, 793.00/2-2862, China, Internal affairs, 1960- January 1963, reel 5.

¹⁴⁶ 馮客（Frank Dikötter）著，郭文襄、盧蜀萍、陳山譯，《毛澤東的大饑荒：1958-1962 年的中國浩劫史》（臺北：印刻文學，2012）。

¹⁴⁷ 楊繼繩，《墓碑：中國六十年代大饑荒紀實》（香港：天地圖書，2009），頁 360-388。

5月下旬，臺北高層商討後，決定全力支持救濟逃港難民，成為救總推進會務的強心針。¹⁴⁸20日行政院長陳誠著手擬定處理原則，包括將難民「依其志願接運來臺，不計任何困難」、與各國政府與國際救濟團體合作、成立大陸逃港難胞專案小組由其親自主持、由國庫墊撥安置難民費用等。隔日與高層會商後，他便向救總告知政府態度，23日又約見救總在港分會主任謝伯昌（1903-1981）。¹⁴⁹謝伯昌為九龍總商會理事長，長期透過以工代賑等方式救濟調景嶺等地難民，1954年來臺祝賀蔣中正連任時，始與國民黨政府接洽救難與商務事宜。逃港潮發生後，他一面懇請港府、聯合國協助，一面赴臺陳請國民黨政府收容難民。¹⁵⁰結果陳、謝兩人會談後，順利程度連謝本人都頗感意外：「因本欲請求十萬元港幣之米，而副總統自動予八十萬港幣之米。本欲請求最高至十萬人之收容，而副總統自動予以無限制之收容。」¹⁵¹

此後，救總開始規劃安置事宜，一改過去避免難民來臺的態度。24日，救總副祕書長宋訓信與內政部社會司長劉脩如（1910-2008），南下與高雄市長陳啟川（1899-1993）等人洽談臨時接待所事宜，決定第一批以一萬人為標準，安置在高雄市13所小學，經三個月後再送往東南部安置。¹⁵²此事前一天即在《英文中國郵報》（China Post）上預告，並為大使館所悉。¹⁵³同日曹培隆亦與經濟部、農復會等單位人員前往屏、花、東三縣勘查，評估19地可安置至少三萬人，若不提供耕地只供居住的話，更不只此數。¹⁵⁴曹培隆更向美方表示，臺灣方面早已每年秘密容納超過一萬名港澳難民，只是為防東南亞國家將華僑強制送往臺灣，以及

¹⁴⁸ 17日，外交部次長朱撫松（1915-2008）與高立夫討論救難方式與困境時，即連帶籲求大使館同意延約，但高立夫只關注國民黨政府能否安置大量難民，對延約問題並未申論。Ralph N. Clough to Secretary of State, 793.00/5-162, China, Internal affairs, 1960- January 1963, reel 6.

¹⁴⁹ 陳誠著，林秋敏、葉惠芬、蘇聖雄編輯校訂，《陳誠先生日記（三）》（臺北：國史館、中研院近史所，2015），1962年5月20、21、23日條，頁1545-1547。

¹⁵⁰ 九龍總商會編印委員會編，《謝伯昌先生追思錄》（香港：該會，1981），頁153、154、157。

¹⁵¹ 傅秉常著，傅錡華、張力校註，《傅秉常日記 民國五十一—五十四年》（臺北：中研院近史所，2019），1962年5月23日條，頁95。傅會得知此事，是因當天謝氏在廣東同鄉會上報告。

¹⁵² 「報告（關於大陸逃港難胞問題）」（1962年6月30日），〈大陸逃港難胞〉，《外交部》，近史所檔案館藏，11-11-12-01-013。

¹⁵³ Ralph N. Clough to Secretary of State, 793.00/5-2362, China, Internal affairs, 1960- January 1963, reel 6.《英文中國郵報》為報人黃遜霽（1913-1987）與余夢燕（1916-1992）在1952年9月3日所創辦，其宗旨是「一個中國人站在中國土地上，用英文辦報給外國人看」，為當時臺北唯二的英文日報。1959年由於美國新聞系教授朗豪華（Howard Long, 1906-1988）為文介紹，聲名於是大噪。鄭貞銘，《百年報人：跨世紀的報人》（臺北：遠流，2001），頁201-213。鄭文說《英文中國郵報》是唯一一份英文日報，似乎忽略魏景蒙在1949年即已創辦《英文中國日報》。鄭貞銘，《百年報人：一代新聞宗師》（臺北：遠流，2001），頁41。

¹⁵⁴ 「報告（關於大陸逃港難胞問題）」（1962年6月30日），〈大陸逃港難胞〉，《外交部》，近史所檔案館藏，11-11-12-01-013。

害怕輿論抨擊國民黨政府不顧臺灣人口膨脹的事實，選擇不公開而已。¹⁵⁵不過，據救總 1980 年公開的「各方及救總接運來臺義胞人數統計」，1961 年救總接運加上各方接運，在港澳地區僅有 1,089 人。此前唯一超過萬名港澳義胞來臺的 1953 年，大多也不是救總接運的。¹⁵⁶曹氏無非是為展現國民黨政府全力歡迎難民來臺的態度，而傳遞不實訊息。

在大使館心目中，曹培隆為人友善、做事一板一眼，又積極調和臺美雙方利益。¹⁵⁷不過此時夾在救總、警備總部與 FERP 之間，也讓他首鼠兩端，裡外不是人。6 月 5 日曹培隆坦承，救總實際能夠協助的人數僅有 500 人，因為他擔心倘再收容更多難民，警備總部將完全終止此行動。當天，救總也提出由謝伯昌與駐澳門專員柴祖蔭向難民發放暫時入境許可、由救總—FERP 合約支付船費與難民零用金等等規劃，但美方質疑上述草案未獲政府肯認，並未採納。更嚴峻的是，若救總無法提出更實際、且受援人數更多的草案，美方將不考慮救總—FERP 合約之續約。¹⁵⁸

面對此窘境，救總也開始施展手腕，透過中央社於 6 月 11 日的《英文中國郵報》頭版刊登一則新聞。美方摘要如下：

救濟調景嶺難民委員會「已與臺北的救總取得聯繫」，開始列出想要前往臺灣安置的難民名單……中華民國政府已接受「美方在港官僚的提議」，亦即 1.臺灣應當無上限的接受 4 月 1 日以後抵港的難民；2.美國已承諾全力支持此再安置計畫；3.「若英國政府同意」，國民黨政府將會派船；4.預估將擇選三千至四千位上海與華北難民，來臺安置。¹⁵⁹

此一新聞稿將美方描寫成提議方，且將斡旋情形描繪得相當順利，均與實情相違；況且上海與華北的難民議題，從未出現在臺美談判桌上。高立夫將新聞稿拍電報傳回國務院後，國務院在稿旁畫上問號，似不解救總行徑；高立夫亦偕安全分署，

¹⁵⁵ Ralph N. Clough to Department of State, 793.00/6-162, China, Internal affairs, 1960- January 1963, reel 6.

¹⁵⁶ 馮致遠編，《救總實錄》第四冊，頁 2368、2369。1953 年香港共有 14,782 人來臺，但只有 5,078 人是救總接運的。〈第四年工作概述與感想〉，《救濟年報》第四年（1954，臺北），頁 7。考慮到 1953 年援知會成立以德新村，很可能多數難民係援知會所接運。

¹⁵⁷ Robert S. Lindquist to Department of State, July, 26, 1963, China, February 1963-1966, pt. 1, reel 16.

¹⁵⁸ Ralph N. Clough to Secretary of State, 793.00/6-662; Ralph N. Clough to Secretary of State, 793.00/6-762, China, Internal affairs, 1960- January 1963, reel 6.

¹⁵⁹ 以上引號、底線均為原檔所加。Ralph N. Clough to Secretary of State, 793.00/6-1162, China, Internal affairs, 1960- January 1963, reel 6.

當天親向谷正綱警告，不得再釋放此類訊息。筆者猜測，救總宣稱美國願意全盤協助安置計畫的目的，是讓美方礙於聲譽，難以猝然中斷合作。¹⁶⁰

對外放話後，救總接獲「美國有關友人」密報，稱合約延續已非臺港間可決定，最好循外交途徑向白朗局長斡旋。¹⁶¹故經曹培隆與外交部條約司研擬，以密電告知蔣廷黻，「希該館迅派高級人員逕洽白朗，促其迅電美駐華大使館本月內與我續訂合約。」¹⁶²隔天，白朗即與臺港使館商討此事。香港總領事館表示，該館考量到英方宣稱「〔港府〕並不反對此種移民，想要離開或有可去之處者，自然可以如他們所願。」加上港府也已知悉 FERP 與救總合作情形，故總領事館支持延約案。駐臺大使館則仍希望暫緩延約，待觀察國民黨政府如何有效運用 15,000 元餘款、以及救總提出哪些專案後，再行決定。但高立夫也同意，大使館原先拒讓救總延約的理由，都因為逃港潮後陳誠的指示而有轉機，故可以重新研議延約，甚至擴大支持。如果救總表現還是差強人意，可改與在港之救濟機構簽約。白朗評估雙方意見後，表示國務院也無意跟救總簽長約，他偏好的合作方法是：由救總認可之在港救濟機構選定難民，而救總就只負責接運與安置。若此法可行，國務院可同意延約至 1962 年年底。¹⁶³

救總斟酌之後，亦答應白朗要求。¹⁶⁴臺北時間 6 月 27 日一早，外交部就收到駐美大使館電報，告知白朗已同意合約餘款可繼續使用半年，不須另簽新約，不過由於餘款所剩無幾，美駐臺、港人員須另覓財源。隔天高立夫也告知救總，合約只能補助旅費，無法協助就業、安置與職訓。¹⁶⁵救總先宣傳後外交的斡旋手段，雖礙於經費不足有所缺憾，仍可說是克竟全功。從 6 月 20 日至 12 月 26 日為止，救總共分 15 批接運 771 位難民，只有第一批 68 人是在確定延約前來臺。難民來臺後即進駐松山接待所，由救總提供日用品與伙食、嚴格管制其日常起居、每晨升旗教唱國歌、輪流請學者講述「三軍堅強壯大」等等課題。救總美其名曰

¹⁶⁰ Ralph N. Clough to Secretary of State, 793.00/6-1162, China, Internal affairs, 1960- January 1963, reel 6.

¹⁶¹ 「富來利函曹培隆」(1962 年 6 月 15 日);「谷正綱函沈昌煥」(1962 年 6 月 18 日),〈美國大使館通知停止合約〉,《救總檔案》,黨產會藏,0939。

¹⁶² 「本部致駐美大使館五十一年六月十九日第六七〇號去電抄件」,〈美國大使館通知停止合約〉,《救總檔案》,黨產會藏,0939。

¹⁶³ Green to Secretary of State, 793.00/6-2062; Ralph N. Clough to Secretary of State, 793.00/6-2062; Richard R. Brown to Embassy Taipei and Consul Hongkong, 793.00/6-2062, China, Internal affairs, 1960- January 1963, reel 7.

¹⁶⁴ 高立夫 6 月 28 日的信即申明此一分工,看來在那之前救總已同意。「Ralph N. Clough to Ku Cheng-kang」(1962 年 6 月 28 日),〈美國大使館通知停止合約〉,《救總檔案》,黨產會藏,0939。

¹⁶⁵ 「大使館電外交部」(1962 年 6 月 26 日);「谷正綱函沈昌煥」(1962 年 7 月 5 日),〈大陸逃港難胞〉,《外交部》,近史所檔案館藏,11-11-12-01-011。

「俾其重享自由生活後，不致散漫失常」，¹⁶⁶倒不如說是因無法在港安檢，只好在來臺後加強精神教育，避免難民成為中共的傳聲筒。

救總也邀請美方親蔣人士到基隆港迎接難民。根據夏威夷州福音會牧師寇蒂斯 (Rev. Claude H. Curtis) 所述，他在來臺不久即與救總、宋美齡與沈昌煥會面，此後又前往基隆港，在救總同意下與 50 位逃港難民會談。¹⁶⁷據此，他指出這些難民並非國民黨特務，而是真正受大饑荒影響的平民。救總將他們安置在花木扶疏的接待所中，備有整潔的衣服與被褥。¹⁶⁸寇蒂斯在報告中對救總推崇備至，而這份報告嗣後也送交參議員鄺友良 (Hiram Fong, 1906-2004)，並公布於中英文報刊與 7 月的參議院聽證會，¹⁶⁹對救總聲望應有一定提升。此外，救總也與美國的官方救濟組織——美國中國難民救濟總會 (Chinese Refugee Relief Committee) 接洽，希望發起募款、提高救總在聯合國的能見度、合作建立港澳難民安置機構、職訓中心等等，靜待下一次難民潮，雙方再度攜手合作。¹⁷⁰

但是，這並不代表國民黨政府對美方唯命是從。難民來臺後受到高度管控，情報單位便前往接待所，鼓吹難民加入「海威訓練班」。¹⁷¹從 1960 年蔣經國推動大陸敵後工作起，情報單位就不斷組織小組執行空投計畫等等，海威訓練班也是在此脈絡下誕生。1962 年夏，蔣經國組織三軍菁英共兩千名，在中國沿海發動奇襲，不過最後因突擊隊或遭殲滅、或被控制，遂以失敗告終。¹⁷²這兩千名中有部分是逃港潮的難民，如林金田便是一例。林金田是廣東惠陽人，1962 年先乘漁船前往香港，7 月獲救總接運來臺。他回憶道，在 1962 年 10 月出隊時，他們甚至

¹⁶⁶ 馮致遠編，《救總實錄》第四冊，頁 1071-1072。

¹⁶⁷ 國民黨內部的《宣傳通報》就載明，「各單位對難胞作個別訪問時，務希先與救災總會密切聯繫」。「宣傳通報第 320 號」(1962 年 6 月 23 日)，〈大陸逃港難胞〉，《外交部》，近史所檔案館藏，11-11-12-01-010。

¹⁶⁸ United States House Committee on the Judiciary, *Refugee Problem in Hong Kong and Macau*. Hearings Before the Subcommittee to Investigate Problems Connected with Refugees and Escapees of the Committee on the Judiciary. United States Senate. Cong. 87 sess. 2 (Washington, D.C.: U.S. G.P.O., 1962), pp. 172-176.

¹⁶⁹ 馮致遠編，《救總實錄》第二冊，頁 1087。駐火奴魯魯總領事館評估「該牧師對我素稱友好，返檀後對我政府接運大陸逃港難民事向報界報導甚詳……頗有助於當地人士對我政府救濟難胞情形之瞭解」。「中華民國駐火奴魯魯總領事館代電外交部」(1962 年 7 月 9 日)，〈為檀牧師寇蒂斯訪臺對我政府接運難民報導事〉，《僑務委員會》，檔案管理局藏，0051/001404/51/0002/004。

¹⁷⁰ 1962 年，總統甘迺迪 (John F. Kennedy, 1917-1963) 授權旅美華人陳香梅 (1923-2018) 成立美國中國難民救濟總會，該會以救助逃離中共的難民為目標。〈中國大陸災胞救濟總會理事長谷正綱與中國災胞救濟委員會理事長陳香梅 (Anna Chennault) 會談香港難民備忘錄〉(1962 年 8 月 16 日)，《嚴家淦總統文物》，國史館藏，006-010502-00001-009。

¹⁷¹ 〈國防部判決〉(1966 年 5 月 31 日)，〈王杰謀叛亂案〉，《國防部軍法局》，檔案管理局藏，B3750347701/0055/1571/048。

¹⁷² 林孝庭，《蔣經國的臺灣時代：中華民國與冷戰下的臺灣》(臺北：遠足，2021)，頁 76-77。

不知道要滲透到何處，之後「在接近大陸邊緣的幾佰海浬的海面上，因操船教官不負責任，橡皮舟少氣，又無工具修理，我們經過幾小時奮鬥後將近平海港口時，我在發現匪電燈光以後，汽油用完。」這時隊長「已嚇到無法指揮」，隊員陷入一陣恐慌，甚至拿起手電筒往岸上照、持衝鋒槍往岸上掃射，沒被共軍發現已是萬幸。由於船已沒有汽油，他們於是順流漂到香港，偏又有隊員私自變賣手槍，讓港府得以將他們那一小組一網打盡。¹⁷³由此可知，這批難民訓練成的特務，雖可能對廣東地貌較為嫻熟，但畢竟沒有實戰經驗，上層對於滲透地點的指示又不明確，導致執行上一團混亂。

11 月底，方治最後一次為延約前往大使館開會，但大使館告知救總若有新提案應循美援會、安全分署之管道提出，且不應期待延約。畢竟救總已自籌足夠資金，應可自行救濟難民。方治雖向美方說明，動用部分募款所得須經政府同意，但在大使館看來，救總只是在等待未來中共發生動亂時欲全力救濟，才不願於此時自掏腰包。¹⁷⁴1963 年初，救總終於體認到，停約「係屬其政府既定政策，雖經本會竭力交涉，終屬難以改變；所幸美方仍將透過香港國際志願團體，繼續對本會難胞接運工作予以援助，預期一俟華盛頓新預算核准後，即可賡續辦理。」¹⁷⁵

1962 年以降華府的難民政策確實已有所轉變。誠如難民移民局副局長薩保卡 (Clement J. Sabotka, 1908-1996) 4 月訪臺時所說：甘迺迪就任後，揆諸歐洲難民潮已漸告緩，遂有意提新法案救濟亞非難民，並將港澳置於優先序位。¹⁷⁶1962 年的逃港潮也讓自由主義派的參議員，提案廢除原先限制亞太地區移民進入美國的法案、參議員鄺友良則要求華府須接納超過五千名香港難民。媒體輿論與參議員的呼聲，都讓限制主義者不得不讓步，而甘迺迪政府也透過緊急決定權，開始接濟年輕且具專業技能的難民，至 1966 年共有 14,757 人入境。1965 年新的移民法更廢除配額制，此後美國亞裔移民比例遽升。¹⁷⁷如此一來，以避免難民入境美國為目標的 FERP，自不復以往重要。而救總本身的財源逐漸穩固，也不再如此

¹⁷³ 〈抗告書〉(1963 年 11 月 7 日)，〈林金田叛亂〉，《國防部軍法局》，檔案管理局藏，B3750347701/0052/278.11/402。

¹⁷⁴ James F. Leonard to Department of State, 793.00/1-1663, China, Internal affairs, 1960- January 1963, reel 8.

¹⁷⁵ 「五十二年三月十九日第十屆第五次常務理監事會議核備」，〈美國大使館通知停止合約〉，《救總檔案》，黨產會藏，0939。出版資料見〈中國大陸災胞救濟總會第十屆常務理監事第五次聯席會議紀錄〉，《救濟年報》第十四年，頁 93-94。

¹⁷⁶ 「救總谷理事長與美國國務院難民移民局副局長薩保卡先生會談紀錄」，〈利用安全法案 1951 年修正案規定救助我難胞〉，《外交部》，近史所檔案館藏，11-07-02-17-10-004。

¹⁷⁷ Michael G. Davis, "Impetus for Immigration Reform: Asian Refugees and the Cold War," pp. 137-156. 1963 年 4 月，柯立夫在救總年會上也指出，每個月已陸續有一千名左右的難民進入美國。〈中國大陸災胞救濟總會第十三年年會紀錄〉，《救濟年報》第十四年，頁 82。

需要美援挹注，如 1963-1969 年政府補助款加影劇票附勸，均在兩千萬元以上，1969 年甚至達到五千萬。¹⁷⁸隨臺美雙方政策轉變，救總與 FERP 九年的合作關係，於焉告終。



小結

雙方合作的九年中，FERP 均尊重救總提出的專案，從中擇取救總長期運作、具宣傳效益、讓難民得以自立的專案來執行。另外，FERP 為免港府反彈，執行期間均要求救總保密，這也讓救總得以攬下救難的功績，達成美方扶持國民黨政府聲望之目的。對於救總來說，FERP 的資金也是說服財政單位的利器。例如政府雖已考量到國際聲譽，希望接運滯港的傷殘義胞來臺，卻礙於財政困難無法實行。1955 年因有 FERP 的挹注，加上傷殘義胞抗議聲浪四起，行政院遂決議接運。概言之，救總在合作期間受惠良多。

然救總不甘限於 FERP 的框架下，只救濟港澳難民，而屢屢提議將合約適用地域擴大至東南亞。救總與國民黨政府都希望發展僑務，爭取華僑在政治上與資金上的支持，而 FERP 考量到美國在越、緬等地的布局，也順應救總要求。但是臺美高層對此案仍有顧慮：臺方認為安置費用過高，經協商後只願意支付一半；美方則直指救總對東南亞難民情形掌握不足，又無緬甸志願救濟團體的聯繫管道。此後，救總一方面降低東南亞計畫的費用，一方面派遣方治秘密訪查泰、緬、寮、越等地，藉由實地踏查增加提案可信度。不過，美方仍堅持東南亞不在 FERP 救濟範圍內，也不願變成救總在東南亞活動的中介者，再加上救總在香港救難表現不佳，最終仍未擴約到東南亞或西藏。

1961 年由於接運來臺人數過少、使用之經費不成比例，大使館提議要在 1962 年 6 月結束合約。大使館雖態度強硬，一一回絕救總延約的論據，但國務院考慮到救總有意增加收容人數，選擇繼續補助部分專案，降低猝然終止合約對救總會務的衝擊。1962 年大饑荒造成的逃港潮，更讓救總在合約結束前夕，得以起死回生，籲請延約。救總獲得陳誠等人支持後，一改過去避免難民來臺的態度，但考量到警備總部可能加嚴控管，仍無法接濟美方希望的人數。美方不願繼續磋商之際，救總竟在《英文中國郵報》頭版釋放不實消息，宣稱美方願意全盤協助再安置計畫，讓美方顧及顏面不敢直接終止合約。救總遂得續循外交管道與國務院幹

¹⁷⁸ 黨產會，「『社團法人中華救助總會（原中國大陸災胞救濟總會）是否為社團法人中國國民黨之附隨組織』調查報告（2019 年 8 月 1 日）」，頁 49。

旋，最終成功讓美方延約半年，年底才因認知到美方政策轉變，加上救總財源逐漸穩固，選擇罷手。



第四章 尋找合作單位及興建難民村



將難民安置在臺灣有三重目標：一是讓難民有機會，在中國政治文化背景下重建人際關係；二是展現中華民國政府對難民的關切；三是營造臺灣作為避難所的理想圖景。¹

美國駐香港總領事賀謨士（Julius C. Holmes, 1899-1968）上述的這段話，要言不煩地說明了美方為何須讓難民來到臺灣。然而賀謨士的目標雖是冠冕堂皇，恐怕沒有想到救總要如何執行，又會碰到哪些困難。事實上，即使救總人員多已有社會救助經驗，實際執行時也不免感嘆，「自信從事工作已極審慎，然終以此一問題過於複雜，各項措施難免有其欠缺」。²本章即以尋找合作單位及興建難民村為例，說明救總如何執行 FERP 的願景、會遇到那些問題、救總又如何肆應？

選擇尋找合作單位及興建難民村這兩點切入，是因從表 4-1 來看，救總主要將 FERP 協款花在難民安置就業上（53%），其次則是難民村等機構之企畫、維護與管理費（20%）。安置就業最為複雜者，便是要尋找合作單位。蓋據大使館觀察，難民不易在臺灣的勞動市場謀得職缺，因為臺灣人仍對難民心懷忌憚，故政府需協助其就業。³此外，醫治或教育難民也非救總專業，須與醫院或高中高職體系合作。那麼，該會是在什麼脈絡下，與哪些單位如何合作，執行成效如何？其次，早在尚未與 FERP 合作以前，方治就指出除了物資救濟，亦須有積極且具體的安置措施，才能避免「更番救濟，了無盡期，迨款糧告罄，難民終為難民」的窘境。⁴救總又該如何在缺少土地的臺灣本島安置難民，並且協助難民自立？

¹ Julius C. Holmes to Secretary of State, 793.00/9-3060, China, Internal affairs, 1960- January 1963, reel 2.

² 「救總接運傷殘難胞來臺安置經過節略」，〈148 合約傷殘義胞訓練安置重建等計劃〉，《救總檔案》，黨產會藏，0955-10。

³ 〈國務院美國駐臺北大使館關於美國對臺計畫的評估〉（1956 年 11 月 6 日），收入沈志華、楊奎松主編，《美國對華情報解密檔案》第四卷（上海：東方出版中心，2009），頁 84。

⁴ 方治，〈我對救總工作的回顧與展望〉，收入中國大陸災胞救濟總會編，《救濟特刊（1952 年）》，頁 6。



表 4-1 救總支出 FERP 協款情形 (1958-1962)

年度	港澳來臺 義胞接運費	香港漁民 救濟費	印緬來臺 義胞接運費	安置就業	企畫費	維護費	行政與 管理費	合計支出
1958	580,013	2,165,446		3,642,683				6,388,143
1959	232,774			3,831,852			297,811	4,362,437
1960	172,999		86,862	1,117,173		503,732	287,263	2,168,029
1961	332,685			122,493	767,771	653,219	296,420	2,172,588
1962	887,742			12,416	266,606	223,989	20,658	1,411,411
五年合計	2,206,213	2,165,446	86,862	8,726,617	1,034,377	1,380,940	902,152	16,502,608
子項占比	13%	13%	1%	53%	6%	8%	5%	100%

單位：新臺幣（元）

資料來源：〈勸募與財務〉，《救濟年報》第九年，頁 33；〈勸募與財務〉，收入《救總十年》陸，頁 35；〈勸募與財務〉，《救濟年報》第十一年，頁 34-35；〈勸募與財務〉，《救濟年報》第十二年（1962，臺北），頁 56；〈勸募與財務〉，《救濟年報》第十三年（1963，臺北），頁 56。

說明：

- 1.原數值若有小數點，則四捨五入取到整數位，因此各項總合與合計支出可能有個位數之誤差。
- 2.救總在 1958 年以前的《救濟年報》中，只刊載 148C 合約，而未刊出 89C 合約下的協款，故無法計算。

第一節 醫療、就業與就學

（一） 148C 合約下的醫療、職訓與特教

救總與 FERP 首次接濟難民，是在 148C 合約下接運傷殘義胞來臺。對於義胞來說，最為需要的即是醫療與特教，而兩事救總都無法自行處理。財政部原先為節省經費，希望由市衛生所代辦，⁵然在 148C 合約簽訂前不久，救總即與各單位商討，最後確定跟八所醫療與安置機構合作。⁶經費方面，1956 年 7 月以前由 FERP 撥款挹注，7 月以後則移交國民黨政府接管。從事後來看，義胞以安置在

⁵ 「財政部函行政院秘書處」（1954 年 9 月 10 日），〈傷殘義胞安置案〉，《行政院》，國史館藏，014-010804-0043。

⁶ 包括臺北盲啞學校、省立臺北救濟院、臺南肺病療養院、臺南婦女教養所、南京傷殘重建院、劉銘傳育幼院、博愛救濟院、羅東聖母醫院。「148C 合約英文本」，〈接運調景嶺榮譽軍人來臺〉，《外交部》，檔案管理局藏，A303000000B/0043/63/2/0025。

省立臺北救濟院、南京傷殘重建院與臺北盲啞學校者為多，⁷本節主要分析後兩單位。

南京傷殘重建院是安置人數最多的單位，⁸也是最早允諾協助救總者，⁹這可能與該院肇建時，曾受行政院社會部協助有關。1946年，隨著谷正綱領導之社會部從重慶還都南京，該部開始與聯合國善後救濟總署、傷殘重建工作專家會商，試圖解決傷殘軍民身心創傷的問題，兩年後正式成立傷殘重建院。院內提供物理治療、職業訓練、社會工作等服務，並有傷殘用具製造廠供患者實習。隨國共內戰戰火延燒南京，該院於1949年9月遷往臺北市，之後在新莊辦公。遷臺時雖來得及疏運善後救濟總署所撥給之器材，但技術員工縮編至40人。¹⁰

1955年3月9日，行政院答覆難民事務組組長康貝爾救濟事宜前夕，內政部便商定「該批傷殘義胞之配肢及習藝訓練等事宜，由內政部南京傷殘重建院參加辦理」。¹¹故重建院除在救總指揮下，與羅東聖母醫院、臺南肺病療養院等機構協力醫治難民、裝配義肢，亦依照救總規劃協助職訓。¹²重建院內開設有皮工訓練工廠、木工訓練工廠與義肢製造工廠等，義胞可依志趣與能力選擇工廠。¹³但職訓過程並非一帆風順：義胞移交給內政部接管後，該部坦言，由於義胞習藝不易，希望政府能將補助延長到1957年中。主計處表示礙於國庫艱困，最好的做法是責成重建院速加訓練，希望早日讓義胞自立。¹⁴行政院為調解雙方，實地考察後，認為應當繼續資助，但須盡速鼓勵義胞就業，例如可以擴張院內工業單位、

⁷ 「(二)內政部呈擬設置土城傷殘重建實驗區一案請核示案」(1956年12月27日)，〈行政院會議議事錄 臺第一〇七冊四八九至四九一〉，《行政院》，國史館藏，014-000205-00134-002。

⁸ 傷殘義胞中有613名安置於重建院與大陸榮村，然而筆者目前並未找到將兩個單位的人數分開計算的數據。中國大陸災胞救濟總會編，《殘而不廢：傷殘義胞的接運與安置》，頁18。

⁹ 救總請求盲啞學校等單位的函件，都是在4月才發出，如「救總函盲啞學校」(1955年4月8日)，〈傷殘義胞安置案〉，《行政院》，國史館藏，014-010804-0043。

¹⁰ 鄒玉階，〈籌設中的南京傷殘重建院〉，《社會工作通訊》第4卷第9期(1947，南京)，頁12-14；王春霞，〈「雖殘不廢」：我國第一所公辦康復醫院——南京傷殘重建院初探〉，《南京醫科大學學報(社會科學版)》2018年第6期(南京)，頁430-433；「內政部土城傷殘重建實驗區概況」(1957年1月)，〈148合約傷殘義胞訓練安置重建等計劃〉，《救總檔案》，黨產會藏，0955-10；「內政部函陳誠」(1949年6月30日)，〈中央機關遷臺覓屋〉，《臺灣省政府》，檔案管理局藏，0038/0017.1/0001/0006/001。

¹¹ 「內政部土城傷殘重建實驗區概況」(1957年1月)，〈148合約傷殘義胞訓練安置重建等計劃〉，《救總檔案》，黨產會藏，0955-10。

¹² 中國大陸災胞救濟總會編，《殘而不廢：傷殘義胞的接運與安置》，頁10-12、18。

¹³ 「行政院函退輔會」(1959年6月20日)，〈傷殘義胞安置案〉，《行政院》，國史館藏，014-010804-0043；中國大陸災胞救濟總會編，《殘而不廢：傷殘義胞的接運與安置》，頁21。

¹⁴ 「(二)內政部呈擬設置土城傷殘重建實驗區一案請核示案」(1956年12月27日)，〈行政院會議議事錄 臺第一〇七冊四八九至四九一〉，《行政院》，國史館藏，014-000205-00134-002。

增加職缺等，而年老者則另與省府接洽安置到救濟院。¹⁵內政部與重建院於是順水推舟，將年老傷殘久病者、神經失常者、肺結核病患者與兒童造冊，共計 378 人，希望省政府轄下各單位分別予以安置。¹⁶然而省政府到年底仍未回應，內政部也只好在 7 月以後繼續按月撥款。¹⁷直到 1959 年 9 月，義胞才比照榮民待遇，納入大陸榮家管理。¹⁸

即使職訓不甚順利，重建院仍可藉 FERP 在臺重整旗鼓。誠如救總所述：「我國傷殘重建事業尚在萌芽時期，政府撤退來臺後，更無餘力繼續發展。現美國友邦既肯從旁資助，正好掌握此一時機，將過去南京傷殘重建院重新予以充實，以建立一現代化的傷殘重建事業，俾一面可為此批傷殘服務，一面亦可為一般傷殘官兵及國民而服務，實屬一舉兩得。」¹⁹事實上，同時照顧軍人與平民，亦吻合難民移民局原意，美方甚且評估該院將成為臺灣最重要的義肢工廠、協助臺灣之軍事需求。²⁰此單位幾經整併、改隸，成為今日臺北榮總的身障重建中心，仍是全臺唯一同時服務軍民的公設肢體障礙重建機構。²¹

臺北盲啞學校在 FERP 結束後的問題則更為嚴峻。該校前身為木村盲啞教育所，1917 年由醫師木村謹吾設立，正式立案後再經改制，成為臺北州立盲啞學校。戰後接收更名為省立臺北盲啞學校，是臺北唯一之特教機構。²²截至 1956 年 2 月，共有 60 位義胞及其眷屬 12 名安置在該校。²³義胞年紀介於 30 至 55 歲，僅有兩成受過小學以上教育，救總希望他們接受三年特種教育後可以自行謀生，而該校亦為他們開設國樂、按摩與電療訓練班。1956 年 7 月以前，FERP 提供該

¹⁵ 「(一) 田委員等會商關於內政部呈請設置土城傷殘重建實驗區一案之處處理意見請核示案」，〈行政院會議議事錄 臺第一〇九冊四九四至四九六〉，《行政院》，國史館藏，014-000205-00136-001。

¹⁶ 「內政部呈行政院」(1957 年 4 月 15 日)，〈傷殘義胞安置案〉，《行政院》，國史館藏，014-010804-0043。

¹⁷ 「內政部呈行政院」(1957 年 12 月 25 日)，〈傷殘義胞安置案〉，《行政院》，國史館藏，014-010804-0043。

¹⁸ 本報訊，〈傷殘重建院 新舊任交接〉，《聯合報》，1959 年 9 月 2 日，第 3 版。大陸榮家成立於 1959 年，1970 年改名為大陸榮胞輔導中心，1994 年與其他機構合併後成為臺北榮譽國民之家。林萬億，《臺灣全志卷九 社會志·社會福利篇》(南投：臺灣文獻館，2006)，頁 251。

¹⁹ 「救總辦理接運香港傷殘難胞來臺安置經過節略」，〈148 合約傷殘義胞訓練安置重建等計劃〉，《救總檔案》，黨產會藏，0955-10。

²⁰ United States House Committee on the Judiciary, *Refugee Problem in Hong Kong*. Report of a Special Committee of the Committee on the Judiciary. House of Representatives. Cong. 87 sess. 2., p.31.

²¹ 臺北榮民總醫院院史廳，〈身障重建中心〉，該廳，<https://vghtpehh.vghtpe.gov.tw/Category/38.html> (2023 年 3 月 8 日檢索)。

²² 臺北市立啟明學校，〈臺北市立啟明學校校史〉，該校，<https://www.tmsb.tp.edu.tw/nss/p/100> (2023 年 3 月 8 日檢索)；李佩欣，〈臺灣視障教育發展——以臺北市立啟明學校為探討中心〉(臺北：臺灣師範大學臺灣史研究所碩士論文，2014)，頁 117。

²³ 中國大陸災胞救濟總會編，《殘而不廢：傷殘義胞的接運與安置》，頁 21。

校收容的難民及其眷屬所有的生活費、醫藥費以及教職員薪俸，並且出資建造教室、膳廳、宿舍等建築。²⁴

但在政府正式接管後，由於教育廳與救總僅分別資助制服費、零用金等等，至 1957 年 6 月，盲啞學校只論醫藥費即積欠 5,497 元，喟嘆「內則要求醫藥，外則要求償債，內外相迫，肆應惟艱」；其次，由於政府發放的公糧不敷食用，且無力替難民添置衣服鞋襪，讓不明內情的義胞高呼待遇不公。據校方報告，這群傷殘義胞也有可以非難之處：這群難民自以為是為國傷殘而托大，藉口目盲年老、體弱多病曠課，導致難以畢業且無一技之長。除了曠課以外，他們又性情粗暴，時常打架滋事，有次救總前來調解，甚至出動憲警鎮壓首謀方才平息；最後，這群學生年紀比一般學生大出許多，加上習氣不佳，影響學校體制，並給一般學生不良印象。²⁵當然，以上敘述都是校方的一面之詞，無法得知義胞們的看法。與其將以上描述看作客觀事實，更可能的情況是，FERP 停止援款後，難民感到資源大減、學校也難推行教務，難民與學校間開始互看不順眼，雙方緊張關係遂浮上檯面。

1959 年難民畢業前夕，臺北盲啞學校呼籲中央應指派其他機關建屋給養，但士兵仍居留該校，由大陸榮家按月撥發零用金與伙食費，該校負擔其他支出。隔年 2 月開會時，救總曹培隆提議由盲人福利協進會代管，會後也議定由省政府在協進會之盲殘重建院內建屋、由社會處對該會增加補助。²⁶但省府質疑協進會是人民團體，最好還是由大陸榮家接管，而且省府致力於八七水災重建工作，亦無法撥款協助。²⁷在各方互踢皮球下，此事延至 1960 年底仍未解決。²⁸綜上可知，傷殘義胞的職訓在 FERP 援助結束後，在不同機關多少都出現問題。但因救總已將難民移交政府管理，似未積極協助，而政府只得努力撥款補救。

²⁴ 「臺灣省立臺北盲啞學校義胞班學生概況報告」(1957 年 6 月)，〈148 合約傷殘義胞綜合業務(第三卷)〉，《救總檔案》，黨產會藏，0955-4；中國大陸災胞救濟總會編，《殘而不廢：傷殘義胞的接運與安置》，頁 21。

²⁵ 「臺灣省立臺北盲啞學校義胞班學生概況報告」(1957 年 6 月)，〈148 合約傷殘義胞綜合業務(第三卷)〉，《救總檔案》，黨產會藏，0955-4。

²⁶ 「商討臺北盲啞學校盲殘義胞有關管理問題會議紀錄」(1960 年 2 月 25 日)，〈傷殘義胞安置案〉，《行政院》，國史館藏，014-010804-0043。

²⁷ 「臺灣省政府函行政院秘書處」(1960 年 4 月 29 日)，〈傷殘義胞安置案〉，《行政院》，國史館藏，014-010804-0043。

²⁸ 臺灣省政府教育廳編，《臺灣省社會教育實施概況》(南投：該廳，1960)，頁 119。不過，國防部很可能在 1960 年 11 月開始有所動作，因為有一份檔案的件名提到「查盲啞學校義胞……利用美援救濟款項委託臺北盲啞學校代訓迄今仍留該校管訓四十九年十一月本部念其……」，可惜因隱私顧慮，國防部並未開放此件。〈無職軍官退除役案(五十二年)〉，《國防部》，國防部藏，00038849。

(二) 就業規劃

148C 合約執行完畢後，FERP 開始依 89C 合約接運其他難民，並尋找願意聘用他們的公司。1958 年以前，救總與 FERP 將期望都寄託在義豐袋繩工廠上。此工廠的業務為製造草袋、草繩及纖維袋繩，1957 年 11 月登記成立，代表人為鄭建麗。²⁹但早在 1956 年中，該廠的負責人楊老王即與安全分署達成「以安置難民交換財務援助之申請計畫」。嗣後經救總派員勘查、磋商協議書，約定由楊老王自籌部分資金與私有地、救總協助建廠、架設機器並提供貸款。³⁰鄭建麗雖未參與斡旋，但楊老王能與安全分署連上線，容或是靠其協助。鄭氏出身京都同志社大學，曾於美援會供應組任職，辭職後擔任臺灣煉鐵總經理等職，仍常與美援會人員有飯局，³¹很可能得知安置難民之計畫。

不過實際開工後，楊姓商人以物價上漲與工程變更為由，要求救總與美方增撥款項，而導致工期延誤。³²從 1957 年 2 月的報導可知，當時已有難民派往該廠工作。但對照救總報告，該廠在 2 月僅有外部建築完工，機器尚未裝設，甚至還未接電。政府或為暫時安置難民，將他們編入新竹訓練營四個月。³³救總也批評楊姓商人資金太少、缺乏現代知識，因此建議嗣後應挑選已有基礎、資金充足的小型工廠，並採取貸款方式，增加合作工廠之責任心。³⁴1957 年底，FERP 發給留廠的 20 名工人三個月生活費，並由救總接洽省政府為他們謀職；³⁵至於其廠房則一度討論由退輔會接管，改裝成轉介中心（transition center）。³⁶最後義豐工廠將機臺變賣給省府建設廳，歸還 85,400 新臺幣給美方。³⁷

²⁹ 臺灣省建設廳，《臺灣省公民營公司名錄》（南投：該廳，1957），頁 283。至 1966 年，鄭建麗仍是該公司的代表人。中國徵信所編，《臺灣省公民營公司名錄：中華民國五十五年版》（臺北：該所，1966），頁 194。

³⁰ 「桃園義豐繩袋〔袋繩〕工廠籌辦經過」（1957 年 3 月 22 日），〈89C 合約工作報告〉，《救總檔案》，黨產會藏，0940；〈第七屆常務理監事第三次聯席會議紀錄〉，《救濟年報》第七年，頁 70。

³¹ 許雪姬訪問、王美雪紀錄，〈林垂凱先生訪問紀錄〉，收入許雪姬編，《中縣口述歷史（第五輯）：霧峰林家相關人物訪談紀錄（頂厝篇）》（臺中：臺中縣立文化中心，1998），頁 58。

³² 「桃園義豐繩袋〔袋繩〕工廠籌辦經過」（1957 年 3 月 22 日），〈89C 合約工作報告〉，《救總檔案》，黨產會藏，0940；〈第七屆常務理監事第三次聯席會議紀錄〉，《救濟年報》第七年，頁 70。

³³ 桃園訊，〈由香港來臺義胞 17 人請纓 經獲准從軍 入營前談話慷慨激昂〉，《聯合報》，1957 年 2 月 18 日，第 5 版。

³⁴ 「桃園義豐繩袋〔袋繩〕工廠籌辦經過」（1957 年 3 月 22 日），〈89C 合約工作報告〉，《救總檔案》，黨產會藏，0940。

³⁵ David L. Osborn to Department of State and USEP, 793.00/1-2158, China, Internal affairs, 1955-1959, pt. 1, reel 6.

³⁶ Orville L. Bennett to Department of State and USEP, 793.00/10-1658, China, Internal affairs, 1955-1959, pt. 1, reel 10.

³⁷ Harold R. Thain to Department of State, 793.00/2-1660, China, Internal affairs, 1960- January 1963, reel 1.

1958 年由於緊急接運北角、紅磡兩地的兩百名難民，輔導難民就業成為當務之急，救總遂函請安全分署，代詢美援補助下的工業計劃是否可以雇用難民。³⁸連 FERP 都觀察到「救總花費大量精力為難民尋找聘僱與職訓的機會，他們拜訪國營單位與私人工廠，確定是否缺工以及欠缺哪類技師。」至同年九月，救總拜訪過的九個單位包括殷臺公司、裕隆汽車、遠東機械、石門水庫建設委員會、退輔會（中橫公路工程）……等等，不少曾受美援資助。FERP 的卞乃德也曾協助救總：如他獲悉南庄煤礦缺工後，就隨即通知救總。³⁹相較於安置傷殘義胞時，救總透過政府與自身人脈，詢問臺灣的醫療機構，此時或因已有執行成果，安全分署也成為救總尋找合作單位的中介者。

本段以殷臺公司與中橫公路工程為例，檢視救總如何為難民謀職。首先介紹殷臺公司：1957 年，國民黨政府為發展造船工業以及穩定取得油輪，將臺船公司租賃給美商殷格斯公司（Ingalls Shipbuilding Corporation）經營，成立殷臺公司。⁴⁰1958 年 1 月，救總組長陳家璋與曹培隆前往殷臺接洽安置難民事由，獲知該公司缺少大量裝配工、機工與焊工後，旋向 FERP 提議，爾後也獲得該公司允諾，接納 100 至 200 名難民，提供在職、有給的訓練，讓他們充任木匠、油漆工與裝配工。⁴¹事實上，在臺船公司與殷格斯公司簽訂的契約中，即授權殷臺可以裁撤兩成以下工人，去蕪存菁，而截至 1957 年 6 月，殷臺留用工人 1,306 名，甄餘 259 名。⁴²故而殷臺可能在淘汰工人後，反倒出現人力缺口，才會答應救總。FERP 對此合作相當有信心，指出此後只要提供交通費以及小額安置費即可，能夠大幅縮減救濟費用。⁴³至 1958 年中，殷臺公司選擇了 25 位難民，到隔年初又增聘三

³⁸ Orville L. Bennett to Department of State and USEP, 793.00/10-1658, China, Internal affairs, 1955-1959, pt. 1, reel 10.

³⁹ Orville L. Bennett to Department of State and USEP, 793.00/9-1958, China, Internal affairs, 1955-1959, pt. 1, reel 9. 不過，救總與美方人員實地走訪後，發現臺灣用煤滯銷故無招工一事，因此懷疑只是卞乃德與礦場高層語言不通造成的誤會。「第一四三五次業務會報紀錄」（1958 年 11 月 11 日），〈148 合約工作預算〉，《救總檔案》，黨產會藏，0955。

⁴⁰ 洪紹洋，《近代臺灣造船業的技術轉移與學習》（臺北：遠流，2011），頁 123-127。

⁴¹ 〈一年來工作紀要〉，《救濟年報》第九年，頁 62；James B. Pilcher to Department of State and USEP, 793.00/2-2558；Orville L. Bennett to Department of State and USEP, 793.00/4-2558, China, Internal affairs, 1955-1959, pt. 1, reel 7. 1953 年，臺船與教育部開始合辦訓練電焊、鐵工、造船與冶鑄等等項目之藝徒訓練班。洪紹洋，《近代臺灣造船業的技術轉移與學習》，頁 117-118。

⁴² 洪紹洋，《近代臺灣造船業的技術轉移與學習》，頁 127；「經濟部令造船公司」（1957 年 7 月 13 日），〈殷臺公司移交〉，《中國造船股份有限公司基隆總廠》，檔案管理局藏，0046/303260/01/0001。甄餘者處置方式包括退休、資遣與調介。「臺灣造船有限公司業務移轉編餘員工處置辦法草案」，〈殷臺公司移交〉，《中國造船股份有限公司基隆總廠》，檔案管理局藏，0046/303260/01/0001。

⁴³ Orville L. Bennett to Department of State and USEP, 793.00/4-2558, China, Internal affairs, 1955-1959, pt. 1, reel 7.

人，可說是雷聲大雨點小。不過谷正綱仍特別招待殷臺總經理麥克洛林 (H. P. McLaughlin)，感謝其合作。⁴⁴

中橫公路工程則是在美援挹注下，於 1956 年 7 月正式動工。1954 年 11 月，為解決榮民安置問題，行政院成立退輔會提供榮民醫療、安養，並讓榮民參與各類農林、工業計畫。在美國懷特公司經理狄寶賽 (Valery Sergi de Beausset, 1915-2009) 建議下，政府與安全分署也開始規劃中橫公路工程，希能開發山林並提供職缺。此工程動用榮民、工兵、民工等總計 11,900 人，至 1960 年 5 月全線通車。⁴⁵或許是關注到大量的職缺，大概在 1958 年上半，救總便與公路局合作，⁴⁶安排難民開闢橫貫公路西線。5 月卞乃德親赴谷關後報告道，11 位已前往中橫的工人對此工作頗有好評，且公路局願意再聘用 150 人，也有 94 名難民表示願意前往。⁴⁷7 月初，第一批 30 名工人前往梨山工程處，他們對工作環境與居住條件都相當滿意。⁴⁸不過，此後公路局就不再聘用新工，救總只得函請該局另行安置剩下的 60 名難民。⁴⁹公路局函知，目前只能讓難民參與枋寮改線工程之挖填土方部分。然救總評估工程太過短期、挖填土方對難民較為困難，加上該局不提供住宿與工具，不欲承辦。⁵⁰因為依照上半年的合作慣例，帳篷、工具與棉衣都要由救總提供。⁵¹

⁴⁴ Orville L. Bennett to Department of State and USEP, 793.00/7-2358, China, Internal affairs, 1955-1959, pt. 1, reel 7；〈支援反共義士奔向自由〉，《救濟年報》第九年，頁 25；〈一年來工作紀要〉，《救濟年報》第九年，頁 66。救總將殷臺總經理大名記為麥克洛芬，此處依聯合報譯名。毛樹清，〈參觀股格斯造廠〉，《聯合報》，1958 年 7 月 2 日，第 4 版。

⁴⁵ 顧恒湛，《再殖民、地緣政治與抵抗：戰後臺灣原住民族的形塑 (1945-1984)》，頁 212-223；李瑞宗，《天命行腳：中橫半世紀》(宜蘭：交通部公路總局第四區養護工程處，2011)，頁 73-75、247。

⁴⁶ 1957 年 3 月，榮民工程總隊轉由公路局代管，以減少管理費支出。李瑞宗，《天命行腳：中橫半世紀》，頁 96。

⁴⁷ 其中 14 名先前已獲聘為殷臺工人。Orville L. Bennett to Department of State and USEP, 793.00/6-958, China, Internal affairs, 1955-1959, pt. 1, reel 7.

⁴⁸ Orville L. Bennett to Department of State and USEP, 793.00/8-2558, China, Internal affairs, 1955-1959, pt. 1, reel 8.

⁴⁹ 「救總函公路局」(1958 年 10 月 18 日)，〈148 合約工作預算〉，《救總檔案》，黨產會藏，0955。

⁵⁰ 「馮智傑簽條」(1958 年 11 月 10 日)；「公路局局長林則彬函救總」(1958 年 11 月 24 日)；「救總函公路局」(1958 年 11 月 29 日)，〈148 合約工作預算〉，《救總檔案》，黨產會藏，0955。

⁵¹ Orville L. Bennett to Department of State and USEP, 793.00/7-2358, China, Internal affairs, 1955-1959, pt. 1, reel 7. 至於已赴梨山的難民仍持續在該處做工。9 月初梨山工程處發生卡車翻覆事件，造成 13 人死、15 人重傷，其中一名死者王恆富正是這批香港難民。李瑞宗，《天命行腳：中橫半世紀》，頁 102-105。李瑞宗稱王恆富是大陳義胞，並不正確。他所引述的《聯合報》說王恆富是「大陸來臺反共義胞」，但義胞當然不限於大陳，對照美方檔案即可知他來自香港。Orville L. Bennett to Department of State and USEP, 793.00/10-1658, China, Internal affairs, 1955-1959, pt. 1, reel 10.



圖 4-1 香港難民參與中橫公路工程

資料來源：中國大陸災胞救濟總會編，《救濟特刊（1959年）》，頁24。

說明：從圖片來看，難民施作的可能是木作結構。其好處是便於施工且省經費，壞處是易腐朽，故通車不久全數改為混凝土結構。李瑞宗，《天命行腳：中橫半世紀》，頁146。

另一方面，救總也意識到難民若經培訓可能更利於求職，而再度運用安全分署的人脈。1953年，安全分署鑑於臺灣尚無培育工藝教師的機構，出資成立省立師範大學工業教育學系，⁵²1958年救總便提出71位難民名單，希望工教系教導他們操作車床與馬達等。⁵³不過該系衡量此一計畫將動用他們所有師資，一年後決定不協助。⁵⁴由於1959年是世界難民年，救總遂名正言順地另請FERP接洽，⁵⁵而安全分署也派出葛雷漢（David Graham）跟教育單位溝通。⁵⁶葛雷漢原任職於西雅圖愛迪生工業學校，1953年在安全分署教育組邀請下來臺任工職教育顧問，⁵⁷與高雄高工、臺中高工均有合作經驗，後也讓兩校同意協助救總，詳情請參次一小節。高雄高工工業班畢業生的分發地點包括臺電、臺糖、海軍造船廠、裕隆汽車等公私營單位；臺中高工糖技班畢業生，則在臺糖工廠服務。⁵⁸

⁵² 陳秀鳳等，《國立臺灣師範大學校史》（臺北：師大出版中心，2016），頁226。

⁵³ James B. Pilcher to Department of State and USEP, 793.00/2-2558, China, Internal affairs, 1955-1959, pt. 1, reel 7.

⁵⁴ Orville L. Bennett to Department of State and USEP, 793.00/2-1659, China, Internal affairs, 1955-1959, pt. 1, reel 12.

⁵⁵ 〈配合世界難民年加強各種救濟措施〉，《救濟年報》第十一年，頁18。

⁵⁶ Orville L. Bennett to Department of State and USEP, 793.00/2-1659, China, Internal affairs, 1955-1959, pt. 1, reel 12.

⁵⁷ 臺灣省立臺中高級工業職業學校編，《建教合作年報》（臺中：該校，1954），頁6、35。

⁵⁸ 〈配合世界難民年加強各種救濟措施〉，《救濟年報》第十一年，頁19；〈訓練安置港澳來臺青年並協助海外難胞來臺定居〉，《救濟年報》第十三年，頁39

曹培隆坦承，「救總鑒於特師班辦理的成功，認為在臺舉辦短期職業訓練，以協助海外流亡青年來臺就業方式，在目前臺灣經濟情況下，是一個比較有把握的途徑。」1960年以降，職訓班也成為合約下最重要的專案。⁵⁹相較之下，1962年逃港潮後來臺的難民，或因美方不再給予安置與職訓費用，而無法延續先前的作法。771位難民共有339位是政府安置就業，只有11位自行就業成功，而政府安置就業部分則散於多個黨營或國營事業，及中央與省級機關，可以猜測自行就業仍屬困難。⁶⁰但是未有職訓，也造成部分安置機關的困擾，需救總出面勸說，或再請教育機構支援。⁶¹

（三） 各項訓練班

除了醫療機構與公司行號，另一類救總需要協商的單位是教育機構。這些難民來臺時多是攜家帶眷，故而救總也會安排其子女就學：如大陸榮村子女送往頂埔國小，救總為其新建教室；大陸漁村孩童則編入澳底國小，救總請美方撥款資助。⁶²較諸與公司行號的斡旋過程，救總與教育機構的合作似乎順利的多。計畫下，救總與高中職合作舉辦三個職訓班，分別為：1957年員林實中特師班、1960年高雄高工工業班，以及1961年臺中高工糖技班。⁶³此外，1960年中，救總與FERP也預計興辦土地測量員訓練班，原由東勢高工主辦，後由雄工接手，惟最後未及實施。⁶⁴

這些學校會被選中，與其曾受美援或許有關。員林實中仍在澎湖時，教育部部長程天放即曾向美國駐臺大使館告知，此校可以收容援知會接運來臺的流亡學生，以資證明「政府並未執意阻止國民來此，亦未如部分人士所想極力壓低遷移人數」，因此美方對此校應不陌生。⁶⁵遷臺初期學生大多健康不良，校長楊展雲遂藉其在北大求學時之人脈，向安全分署等機構勸募日用品及營養食品，衣食與醫療情形方才改善。早期校友還記得五彩繽紛的美援物資排在操場上，大家排隊領

⁵⁹ 曹培隆，〈救總十年與國際合作〉，收入中國大陸災胞救濟總會，《救總十年》，頁70；「中國大陸災胞救濟總會與美國FERP簽訂合約辦理難民接運與安置工作節略」（1962年7月5日），〈美國大使館通知停止合約〉，《救總檔案》，黨產會藏，0939。

⁶⁰ 「谷正綱函沈昌煥」（1961年7月5日），〈美國大使館通知停止合約〉，《救總檔案》，黨產會藏，0939；中國大陸災胞救濟總會編印，《五月逃亡潮來臺義胞安置工作》（臺北：該會，1964）。

⁶¹ 〈救濟來臺義士義胞暨歸僑〉，《救濟年報》第十六年（1966，臺北），頁22。

⁶² 中國大陸災胞救濟總會編，《殘而不廢：傷殘義胞的接運與安置》，頁29；Orville L. Bennett to Department of State and USEP, 793.00/12-1258, China, Internal affairs, 1955-1959, pt. 1, reel 11.

⁶³ 〈訓練安置港澳來臺青年并協助海外難胞來臺定居〉，《救濟年報》第十二年，頁39-40。

⁶⁴ Herman A. Washington to Department of State, 793.00/6-1660, China, Internal affairs, 1960- January 1963, reel 1；〈訓練安置港澳來臺青年并協助海外難胞來臺定居〉，《救濟年報》第十二年，頁40。

⁶⁵ Howard P. Jones to the Department of State, 793.00/5-852, China, Internal, 1950-1954, reel 7. 該校當時是否曾與援知會合作，仍待詳考。

取的情形。領到物資後，他們終於不會在午夜凍醒，也不必出外跑步取暖了。⁶⁶另外，實中與救總的關係也相當良好。該校遷抵員林之際，救總即撥款協購內衣褲、膠底鞋等日用品、介紹華亞之聲社讓實中獲捐衣服與被褥，嗣後又在臺大醫院專定兩個病床，供學生住院使用。⁶⁷

高雄高工、臺中高工與安全分署的關係，則可追溯至 1953 年美援下的建教合作計畫。當時美方評估臺灣缺少技工，既有的工職教育又有不能配合實務、缺乏重要課程與師資等問題，於是組成工業教育視察團，並促進臺美工教人才的交流。臺中高工由於設科較齊全、中部缺少大專院校工學院之資源等原因，成為最早的示範工職學校。該校原先缺乏師資、教材與設備，在美援下獲撥相對基金購置機械、土木等等設備，教師亦得赴美、日考察。⁶⁸1954 年此計畫擴大至高雄高工等「八大省工」，雄工始得購置臺灣無法取得的訓練機具，如機械科之汽車修護實習設備、電機科之繞線器材等，又曾受援知會捐贈眷舍一棟。美援也讓教員得以出外視察，例如雄工校長唐智（1918-1992）就前往田納西大學進修一年。⁶⁹1959 年葛雷漢為救總接洽事宜時，可能以雄工最為積極，FERP 也評論道「該校校長與數名教員曾赴美進修，對臺灣工教的未來相當熱心」，此後安全分署與救總視察工業班時，亦由校長唐智親自招待。⁷⁰

本段將焦點放在運作時間最長的員林實中特師班上，分析救總與國民黨政府，如何藉特師班達成自身目標。實中原先即有特師班，據說是為解決部分實中學生無法應屆考上大學，故開設此班讓他們留校再研讀一年。畢業後學生或升學、或求職，或再考入聯勤測量學校。⁷¹1956 年 5 月救總為讓經濟狀況不佳的香港調景嶺青年，高中畢業後能繼續升學，遂與教育部等單位會談，讓他們就讀實中特師

⁶⁶ 孫英善，〈永沐春風感懷〉，《實工青年》第 15 期（1990，員林），頁 108；楊展雲，〈員林實驗中學的一段回憶——四十二年至五十一年〉，《山東文獻》第 9 卷第 1 期（1983，臺北），頁 59-60。

⁶⁷ 楊展雲，〈員林實驗中學的一段回憶——四十二年至五十一年〉，頁 59-60。

⁶⁸ 苗延萍，〈美援與建教合作——以中工、雄工、南工為例〉（桃園：中央大學歷史學研究所碩士論文，2015），頁 57-71、81-82；臺灣省立臺中高級工業職業學校編，《建教合作年報》，頁 2、35-36。

⁶⁹ 八大省工包括臺北市工、新竹高工、臺中高工、彰化高工、嘉義高工、臺南高工、高雄高工、花蓮高工。苗延萍，〈美援與建教合作——以中工、雄工、南工為例〉，頁 80、94；臺灣省立高雄高級工業職業學校編，《建教合作年報》（高雄：該校，1955），頁 19、61-63。

⁷⁰ Margaret P. Hatton to Department of State and USEP, 793.00/6-1159, China, Internal affairs, 1955-1959, pt. 1, reel 13; 《救濟年報》第十一年，圖頁 1。

⁷¹ 黃翔瑜訪談記錄，《留越軍民訪談錄（二）》（臺北：國史館，2007），頁 214、256。

班。當時國民教育正蓬勃發展，救總也希望藉此解決缺乏師資的問題，⁷²並讓青年在分發後以自身經歷警惕學生，增強小學生們的反共意識。⁷³

值得注意的是，特師班學生不見得均從香港接運來臺，國民黨政府也允許「酌留餘額」，給「集體接運來臺，現在臨時接待所等候安置工作之合格義胞」，⁷⁴這也讓原先無法適用救總－FERP 合約的東南亞難民，有機會在 FERP 資助下來臺。⁷⁵1957 年時，緬甸密鐵拉集中營中仍有 150 餘人，救總接運 14 人來臺後，獲美方同意讓五人進入特師班就讀。⁷⁶以邵應王為例：他出身雲南騰越，黃埔 19 期畢業，抗戰時期負責審訊漢奸。戰後他復員返鄉，擔任小學老師，中共建政後可能因害怕被清算而前往緬甸。不久他在緬甸被捕，送往密鐵拉集中營遭囚禁六年餘，才於 1957 年來臺。⁷⁷校長楊展雲在寫給畢業生的序文裡，稱讚他們「履艱險若坦途，置死生於度外」，未來必會成為德慧術知者。⁷⁸雖然目前僅有第二屆資料較完整，但若整理前四屆學生的省籍，可發現有 76%（207 人）為廣東籍、24%（66 人）非廣東籍，可猜測餘額制度仍有效推行（見附表三）。

另一值得探討的是畢業後的出路。從前兩屆分發資料來看，學生大多成為小學教師，例如邵應王畢業後就到苗栗通霄服務。但是，政府同樣鼓勵另一條出路：考入政工幹校。第一屆的嚴毓棠就循此途徑，並於畢業後歷任海軍美頌艦少尉政工官、海總部政戰部參謀官等職，經特種考試乙等及格，由軍職轉公職，最後官至光復大陸設計研究委員會科長。其回憶「我求學的道路，雖是迂迴曲折的，但終能以自力完成□學的教育，竊引為慰及引以為傲」，並說要移孝做忠，為國盡職。⁷⁹目前可考者，共有第一屆五人、第二屆四人畢業後再考入政工幹校，⁸⁰且直

⁷² 「中國大陸災胞救濟總會一九六〇年度臺灣省立員林實驗中學義胞師資訓練（第五期）計劃暨預算」，〈美援救濟合約〉，《救總檔案》，黨產會藏，0944。

⁷³ 本報訊，〈美使館暨救總派員視察員林實中〉，《臺灣民聲日報》，1957 年 8 月 8 日，第 5 版

⁷⁴ 「中國大陸災胞救濟總會函僑務委員會」（1958 年 7 月 21 日），〈師範校院師資培育〉，《僑務委員會》，A319000000B/0047/005105/52/0001/005。

⁷⁵ 此餘額可能從第一屆即開始，如該班牛克賓係 1956 年從深圳出逃抵港，「在香港住三月蒙大陸災胞救濟總會接運來臺重獲自由……暫住招待所，各機關前往訪問者絡繹不絕」，再於 1957 年 3 月「考入特師班，十六日到校註冊，八月底結業」。「反共自覺表白書」（1962 年 4 月 19 日），〈牛克賓案〉，《法務部調查局》，檔案管理局藏，0051/3/18714/0001。。

⁷⁶ 〈接待及安置各地來臺義胞〉，《救濟年報》第八年，頁 33。該書亦列出五人姓名：Orville L. Bennett to Department of State and USEP, 793.00/4-1758, China, Internal affairs, 1955-1959, pt. 1, reel 7.

⁷⁷ 邵應王，〈圍攻四十五天 光復古城騰衝〉，收入國軍退除役官兵輔導委員會行政管理處編，《不朽的戰魂：紀念抗戰勝利暨臺灣光復七十週年專輯》（臺北：國軍退除役官兵輔導委員會，2015），頁 144-149。

⁷⁸ 臺灣省立員林實驗中學編，《特師第二屆畢業同學錄》（彰化：該校，1958），無頁碼。

⁷⁹ 〈嚴毓棠〉，《侍從室檔案》，國史館藏，129-260000-0644。

⁸⁰ 馮致遠編，《救總實錄》第一冊，頁 588-589。前兩屆分發資料見於臺灣省立員林實驗中學編，《（第十屆）同學錄》（彰化：該校，1959），頁 13-15、30-31。

到第五期計畫中仍有此安排。⁸¹救總在第二屆畢業典禮時，曾向 FERP 說明，這些學生是因「國語」不佳而無法任教。⁸²然而，第五屆特師班的計畫表明確寫道，「前五名考取政工幹校，其餘則由省教育廳分發各縣市國民學校擔任教員」。⁸³除非第二到第五屆間政策轉變，否則國文知識不足云云應是隱遁之詞，政府的目標其實是要運用美援，充實情報部門。

1961 年 10 月，救總與教育部商討後作出三項決定：1.第六期因應國民學校師資過剩，應將名額減為 45 至 50 人；2.此後不再委託員林實中，改由省立臺中師專接辦；3.辦理該班所需之教室與設備，均由臺中師專原有之財產勻撥使用。⁸⁴救總在開會時雖未說出改辦原因，但參照美方檔案可知，救總似乎不甚滿意實中的辦學成果。⁸⁵不過，相較於實中特師班設置時，救總與 FERP 撥款為實中建造教室一棟、宿舍兩棟以及提供各項教學設備，⁸⁶對臺中師專似乎苛刻許多。這可能是因為 3 月時，救總即收到美方可能結束合約的情報，⁸⁷因此沒有把握能撥款相助。隨著合約於 1962 年結束，而下半年又僅補助交通費，在特師班第五屆畢業後，該班即畫下句點。

那麼，特師班學生是否知道 FERP 的角色？第二屆特師班在編纂畢業同學錄時，只放入兩張大照片，即首頁之救總工作人員合影，以及末頁 FERP 來校參觀的照片（圖 4-2）。明確寫出「美國遠東難民救濟組」，且將救總與 FERP 置於同等地位，可猜測特師班學生多少瞭解 FERP 的重要性。在小範圍的受益人中，FERP 可能允許有限度的揭密，另如雄工工業班第一屆畢業典禮時，谷正綱也特別感謝美方協助。⁸⁸不過，當年其他班級的實中師生，就只知道救總的協助。他們或說這批特師班學生是「從大陸沿海泳渡至金門，棄暗投明，經大陸救災總會推薦來校入學者」，或說是「大陸災胞救濟總會由香港陸續接運反共義士多批，分別入特師或高中就讀」，恐怕不知 FERP 是背後金主。⁸⁹

⁸¹ 林芝諺，《自由的代價：中華民國與香港調景嶺難民營（1950-1961）》，頁 304。

⁸² Orville L. Bennett to Department of State and USEP, 793.00/9-1958, China, Internal affairs, 1955-1959, pt. 1, reel 9.

⁸³ 林芝諺，《自由的代價：中華民國與香港調景嶺難民營（1950-1961）》，頁 304。

⁸⁴ 〈訓練安置港澳來臺青年并協助海外難胞來臺定居〉，《救濟年報》第十二年，頁 40。

⁸⁵ Ku Cheng-Kang to Ralph N. Clough, December 1, 1961, enclosure in James F. Leonard to the Department of State, 793.00/12-761, China, Internal affairs, 1960- January 1963, reel 5.

⁸⁶ 中國大陸災胞救濟總會編，《特別師資訓練紀實（第一期）》，頁 5。

⁸⁷ 參第三章第三節。

⁸⁸ FERP 報告時並未批評，顯見美方認為此舉仍在「保密」範圍中。Robert A. Aylward to the Department of State, 793.00/2-761, China, Internal affairs, 1960- January 1963, reel 3.

⁸⁹ 郭至卓，〈從實中到崇高是時代遽烈變遷的縮影〉，收入國立員林崇實高級工業職業學校，《崇高創校 60 週年特刊》（彰化：該校，2009），頁 121；于春軒，〈員林實驗中學校史〉，《山東文獻》第 8 卷第 1 期（1982，臺北），頁 53。



圖 4-2 FERP 成員與員林實中師生合影

資料來源：臺灣省立員林實驗中學編，《特師第二屆畢業同學錄》，無頁碼。

第二節 斡旋安置地域與管理難民村

(一) 離島、海外或本島

華府會與救總合作，目的是將難民接運來臺，但 FERP 早在 1956 年就針對安置計畫詳加分析，提出兩點注意事項：其一，FERP 不希望讓難民與當地居民融合，因為這會帶來國安問題，並認為雙方關係不會那麼快就轉成友好；其二，這些難民很少務農，生活在農村對他們沒有吸引力，而東海岸會有地震、颱風等天災，城市則已人口擁擠，甚至有移民強占民地情事，可見都不適合大規模安置難民。⁹⁰筆者推測，救總對這兩點應大致同意：就第一點而論，國民黨政府原先即特意隔開移民（尤其是軍人、軍眷和榮民）與本省人民，試圖透過控制生活資源，鞏固社會基礎，⁹¹可能也有國安考量。從大陸榮村在接管後遭到嚴格監控，也可證明此點，詳見後文。FERP 雖在指陳第二點時說詞模糊，並未說明理想的

⁹⁰ 〈國務院美國駐臺北大使館關於美國對臺計畫的評估〉（1956 年 11 月 6 日），收入沈志華、楊奎松主編，《美國對華情報解密檔案》第四卷（上海：東方出版中心，2009），頁 84。不過其實離島同樣有天災的問題。

⁹¹ 龔宜君，《外來政權與本土社會：改造後國民黨政權社會基礎的形成（1950-1969）》（臺北：稻鄉，1998），頁 82-99。

安置地點，然救總在此前已希望將難民安置在離島，此後又提議將他們送往第三國，而這兩個選項均符合美方提出的兩點注意事項。

安置到離島的計畫，早在救總與 FERP 合作前夕即已出現。1954 年救總曾向外交部提出計畫，希望將三萬位難民移置到金門、大陳、馬祖等地，然未見下文。⁹²救總與 FERP 開始合作後，亦將金門列為首選，但因九三砲戰，農墾計畫猝然告終，此於第二章已述及。1957 年中，救總與美方開始研究另一離島——蘭嶼，⁹³希望將五百戶香港難民遷往該處從事漁業、自力更生。9 月，親國民黨的香港《華僑日報》亦稱「美國駐華大使藍欽，曾赴該島實地視察，具見此議已漸趨具體化」。⁹⁴研究過程中，臺東縣府建議將蘭嶼改制為平地鄉，方便難民入山、居留；同時改善原住民生活，以免讓原住民誤會厚此薄彼，⁹⁵救總似乎也採納此點。10 月初該會交予卞乃德的計畫中，就希望美方能撥予 82 萬美元，協助蘭嶼的 1,924 位漢人與 1,574 位原住民，並讓 500 位港澳難民與 150 位原住民得以安置。不過，作為美方關注重點的港澳難民，最後竟縮水到只占受惠人數一成，而且所需費用也不算小數目，無怪乎華府對此計畫陷入長考。⁹⁶1958 年 9 月難民移民局局長麥克倫來臺，救總希望能透過他影響華府、通過提議。麥氏同樣認為這已超出 FERP 負擔範圍，因此建議國民黨政府先與安全分署商議經濟開發計畫，再討論安置難民一事，⁹⁷此議最終不了了之。

對於救總而言，若考量到開發離島的成本較高，更為理想的安置地域其實是第三國，這樣也能避免國安單位在入境時刁難。不過或許受限於 89C 合約明確要求，須將難民安置在國民黨政府的「管轄地區」內，而海外安置又需要與他國政府周旋，因此幾未施行。⁹⁸唯一案例是 1957、58 兩年，曾舉辦兩期救濟計畫，將七千餘名逃港漁民就地安置於香港仔區與大埔區，協助修理船隻並補充釣具。不過，救總想要舉辦第三期時，FERP 便加以否決，原因是這些獲濟漁民受中共干

⁹² 救總未明寫經費來源，似希望透過外交部向聯合國請資。「對於大陸災胞救濟總會所擬申請團救助流亡香港難民修正意見書及有關計畫之意見」(1954 年 5 月 5 日)，〈聯合國救濟香港難胞〉，《外交部》，近史所檔案館藏，11-11-12-01-102。

⁹³ 1957 年 8 月，谷正綱曾請曹培隆緊急撤回蘭嶼安置案的第一份草稿，可知議約時間在此之前。James B. Pilcher to Secretary of State, 793.00/8-1357, China, Internal affairs, 1955-1959, pt. 1, reel 6.

⁹⁴ 長樂，〈面臨開發的蘭嶼〉，《華僑日報》，1957 年 9 月 12 日，第 1 張第 3 頁。

⁹⁵ 本報電，〈移置流亡香港難胞 現正研究開發蘭嶼〉，《聯合報》，1957 年 8 月 23 日，第 3 版。

⁹⁶ Orville L. Bennett to Department of State and USEP, 793.00/4-1758, China, Internal affairs, 1955-1959, pt. 1, reel 7.

⁹⁷ 「Agenda for Meeting between FCRA & Mr. McCollum」：「(救總與麥克倫)會議紀錄」(1958 年 9 月 8 日)，〈148 合約工作預算〉，《救總檔案》，黨產會藏，0955。

⁹⁸ 救總組長黃熙向漢布茹表示，雖然援知會曾往東南亞考察移民問題，但是救總「尚無調查及適當計畫」。「救總代表黃熙與聯合國難民事宜高級專員公署調查團團長漢布落談話紀錄」(1954 年 5 月 20 日)，〈聯合國救濟香港難胞〉，《外交部》，近史所檔案館藏，11-11-12-01-103。

擾，反而無法從事海上作業；再者並無法確定救濟漁民能否獲得最大宣傳功效。據 1959 年中的調查，多數漁民在安置後均可維持基本生活，甚至藉漁撈所得換置機械釣具，但家中有未成年子女之漁戶，因勞動力不足，生活環境較差。⁹⁹

若不計安置於香港，救總在 FERP 下，曾提出四個海外安置地，然美方均興趣缺缺。¹⁰⁰第一首選是巴西，因為臺巴正在合作將部分退伍軍人遷往該國。雖然不清楚此計畫的規模，但 1953 年起巴西政府就希望以兩國合作「指導移民」的方式，讓臺灣農民到該地開墾。而我國政府衡諸臺灣的農業就業機會逐年減少，亦相當支持。¹⁰¹方治指出，此案每人平均需花費 1,500 美元，相對昂貴，且巴西氣候惡劣、不易開發。嗣後，美方確實與國際救援組織（International Rescue Committee, IRC）、天主教福利會合作，將 42 名香港農民遷往巴西，¹⁰²雖則救總並未參與，但或許移民巴西確是當時美方的選項之一。北婆羅洲則是第二個可行方案，因為已有七百餘名香港難民已前往該地，而漢布茹在調查書中也指出此地可能接受大規模移民。¹⁰³第三是西新幾內亞，然方治認為該地政治不穩只能作為備案。其四，1960 年中外交部轉知救總，喀麥隆之法屬橡膠園缺工，故希望從港澳招募數百名難民充任勞工，並聘任六至七人擔任秘書與會計。不過 FERP 認為該橡膠園不像救總描述那樣美好，因此否決提議。¹⁰⁴事實上，聯合國難民高專與英國政府，也都曾提議將香港難民移置到東南亞或南美洲開墾。畢安國批評，這毋寧是延續殖民時期的思考模式，¹⁰⁵若就本個案來看，此種思考模式也為國民黨政府所效仿。

此外，內政部也曾藉外交管道協助：1957 年下半，內政部劉脩如因訪歐時發現西德技術工人不足，曾希望透過嚴敦炯牽線，選擇兩三百位青壯難民到該地做

⁹⁹ 「(救總與麥克倫)會議紀錄」(1958 年 9 月 8 日)，〈148 合約工作預算〉，《救總檔案》，黨產會藏，0955；中國大陸災胞救濟總會，《救總十年》，頁 72。必須注意的是，據《救總十年》所述，此案於第一期(1957 年 4 月至 12 月)救濟漁民 3,390 人，第二期(1958 年 7 月至 12 月)救濟漁民 3,656 人，合計為 7,046 人，與表 3-1 所列之 6,934 人不符。因此，可能有部分漁民未受美方資助，也可能是兩邊的計算方式不同。

¹⁰⁰ 前三地的討論見 Carl J. Nelson to Department of state, 893.411/12-1559, December, 15, 1959, China, Internal affairs, 1955-1959, pt. 2, reel 11.

¹⁰¹ 不過因為準備不完整，直到 1960 年代改為輸出農業技術團。湯熙勇，〈巴西招徠臺灣人移民：1960 年代我國政府的態度與人民的反應〉，《人口學刊》第 46 期(2013，臺北)，頁 87-119。

¹⁰² John Lacey to Secretary of State, 793.00/11-961, November, 9, 1961, China, Internal affairs, 1960-January 1963, reel 5.

¹⁰³ 中國大陸災胞救濟總會，《救總十年》肆，頁 27。

¹⁰⁴ Herman A. Washington to Department of State, 793.00/6-1660, China, Internal affairs, 1960-January 1963, reel 1; Robert A. Aylward to Department of State, 793.00/7-1460, China, Internal affairs, 1960-January 1963, reel 2.

¹⁰⁵ Glen Peterson, "To Be or Not to Be a Refugee: The International Politics of the Hong Kong Refugee Crisis, 1949-55," pp. 183-184, 186.

工。嚴氏為柏林科技大學博士，戰後留德負責蒐集德國軍工業資料。他雖然被劉脩如稱作「臺糖公司駐德代表」，實際則受國防部、國安局指揮，協助臺德官方交換軍經情報。¹⁰⁶劉、嚴兩人商討情形如何不得而知，但此提議似未成行，也就未通知 FERP。

盱衡上述，救總與 FERP 考量到國安與安置費用，都希望將難民與本地居民隔離，最好送往離島甚至第三國。然而，前者因為戰火或開發成本過高，無法施行；後者雖曾獲外交部協助得到他國情報，不過救總的提議從未說服 FERP。最後，救總在計畫下所興建的兩座難民村：土城大陸榮村與澳底大陸漁村，反而均坐落在本島北部，雖然減少了開發成本，卻讓人口更為密集。以下即從難民村的事例，說明救總如何取得土地、協助難民處理食住與求職的困難，又如何管理難民村。

（二） 土城大陸榮村

1955 年傷殘義胞來臺前，救總與 FERP 就擇定土城、松山、臺南與羅東等地興建難民村。雙方認為，難民來臺受訓後很難獨立就業，因此需要替其建造居所，以安定其生活心理。暫住他處來回搬遷，反而多生波折。¹⁰⁷因此，這些難民村預定地，都是在 148C 合約中預定協助救總的醫療機構附近，如松山之省立臺北救濟院、臺南結核病防治院、臺南婦女教養所、羅東聖母醫院等。¹⁰⁸或許因最後以南京傷殘重建院為安置重心（時在新莊），救總遂在鄰近的土城建立大陸榮村。

當時土城仍地廣人稀，提供不少建地給政府與軍方，如國防部印製廠、土城看守所等均屬之，可能因此，政府才會指撥土城鄉頂埔段溪頭小段土地，作為大陸榮村與重建院建地。¹⁰⁹此地原為鄧家所有之原野，戰後初期登記時改為旱田。¹¹⁰1955 年 6 月重建院派員來勘查時，這塊地確實種滿芝麻、花生、番薯等作物。

¹⁰⁶ 陳榭，〈冷戰時期的德臺軍事交流，1961-1975〉，《臺大歷史學報》第 34 期（2004，臺北），頁 253-254；「商討美國遠東難民組建議願資助接運最近由大陸逃港反共難胞二百人來臺安置計劃會議紀錄」（1957 年 11 月 11 日），〈土地經濟調查〉，《臺灣省政府地政處》，國史館臺灣文獻館，009-00547-073。

¹⁰⁷ 「方秘書長與康卞兩先生談話節略」（1955 年 6 月 20 日），〈148 合約傷殘義胞接運與安置會議紀錄〉，《救總檔案》，黨產會藏，0955-7。

¹⁰⁸ 「148C 合約英文本」，〈接運調景嶺榮譽軍人來臺〉，《外交部》，檔案管理局藏，A30300000B/0043/63/2/0025。

¹⁰⁹ 蔡丁財編，《擺接史話：土城人文史蹟導覽》（臺北：土城市公所，2005），頁 113-114；「香港調景嶺傷殘難胞要求集體來臺一案辦理經過及意見」（1955 年 3 月上旬），〈傷殘義胞安置案〉，《行政院》，國史館藏，014-010804-0043；黨產會，「『社團法人中華救助總會是否為社團法人中國國民黨之附隨組織及其財產是否為不當取得財產案』調查報告（2020 年 4 月 17 日）」，頁 11。

¹¹⁰ 「頂埔段溪頭小段 22 地號」，《日據時期土地登記簿》，板橋地政事務所藏。

由於耕作的黃姓農夫要求重建院提供青苗補償費，重建院請鄉公所協助估價後，函知救總速速解決以免影響工程，救總也在月底前付訖。¹¹¹重建院訓練房舍隨即在 8 月開工、12 月底完工；大陸榮村的義胞眷舍與小型工廠，則由天主教福利會、援知會與救總各承建三分之一，11 月開工、隔年 2 月完工。¹¹²

在興建房舍時，卞乃德希望比照以德新村的案例，由難民擔任工人，但方治指出若不盡快完工，土城土地將被政府移作他用，而難民因無木工或水泥工技術，又較難控制建築日程，因此建議僅聘難民做粗工。¹¹³最後，可能因美方堅持，合約下仍有 40 幢房屋是由難民興建。救總評估這些建築雖難稱美觀，卻有節省救濟經費、以工代賑、藉由實作達成職訓的意義。¹¹⁴一位居民也表示，「他們在調景嶺的時候，住的油紙為頂的竹房子，下雨刮風，無處藏身」，故而對此房舍已相當滿意。¹¹⁵不過，日後成為眷舍的建築，原先是預留做為工廠庫房的，所以在增鋪中間走廊、兩側用薄木板做隔間後，才改裝成住家。礙於通風不良與空間狹小，住民只能在空地上埋鍋造飯。¹¹⁶有趣的是，1956 年 4 月因為安全分署增加之款項與政府補助款遲未撥放，¹¹⁷導致大陸榮村內的消費合作社等七項工程停擺，救總又有 6 月需竣工的壓力，救總便學習 FERP 推動以工代賑，降低成本。例如消費合作社，即由大陸榮村自治會動員難民義務建設；榮村圍牆與下水道，則交由救總轄下之勞動建築合作社承造。¹¹⁸

¹¹¹ 「傷殘重建院函救總」(1955 年 6 月 13 日)，〈148 合約傷殘義胞綜合業務(第一卷)〉，《救總檔案》，黨產會藏，0955-4。

¹¹² 〈接運及安置傷殘義胞〉，《救濟年報》第六年，頁 15。

¹¹³ 「卞納脫與方秘書長談話記錄」(1955 年 5 月 24 日)；「方秘書長與康卞兩先生談話節略」(1955 年 6 月 20 日)，〈148 合約傷殘義胞接運與安置會議紀錄〉，《救總檔案》，黨產會藏，0955-7。

¹¹⁴ 「救總接運傷殘難胞來臺安置經過節略」，〈148 合約傷殘義胞訓練安置重建等計劃〉，《救總檔案》，黨產會藏，0955-10。

¹¹⁵ 朱稼軒，〈殘而不廢各得其所 訪傷殘義胞之家——大陸榮村〉，《中央日報》，1956 年 7 月 13 日，第 4 版。

¹¹⁶ 黃位政編，《擺接情懷新鄉路：社區總體營造話土城》(臺北：土城市公所，1998)，頁 171-173。

¹¹⁷ 執行後由於經費不足，美方增撥 18 萬元、救總增撥 37 萬元、政府增撥兩百萬元(均新臺幣)。「傷殘義胞接運安置經過」，〈148 合約傷殘義胞訓練安置重建等計劃〉，《救總檔案》，黨產會藏，0955-10。

¹¹⁸ 重建院未完之工程，則由救總代墊並另行簽約。「曹培隆簽呈」(1956 年 4 月 11 日)，〈148 合約工作預算〉，《救總檔案》，黨產會藏，0955。



圖 4-3 傷殘義胞眷舍

資料來源：《救濟年報》第六年，圖頁 15。

同樣參與 FERP 的天主教福利會，除了共同興建房舍，亦在安置上多所協助。其一，義胞在大陸榮村完工前，會被安置在各招待所，少數與眷屬分居。其中有四名義胞因身障情形較為嚴重，需眷屬照料，遂由救總函請天主教福利會提供一幢空屋供家庭團聚，而該會高方濟神父 (Francis J. O'Neil) 也一口答應。¹¹⁹其二，從難民入住榮村後，救總即長期分發伙食金大口 120 元、零用錢 30 元，12 歲小口則減半計算。¹²⁰義胞孫紹武認為將兒童伙食費定為成人一半的做法，實未考量到成長中的孩童食量可能已接近成人。而救總實際訪查榮村時，也曾目睹小孩因向父親索取餅乾被罵哭，不過礙於合約已定，難以增加費用。救總最後的解法是，向臺北各教會索取棉籽油、脫脂奶粉等食品以照顧兒童營養，其中最重要的就是請天主教福利會，提供 182 名兒童的部分食品。¹²¹救總自述該會與天主教福利會在「業務上頗多聯繫」，¹²²福利會在救總執行遇挫時亦不吝伸出援手。

¹¹⁹ 「方治函 Francis J. O'Neil」(1955 年 8 月 9 日)；「Francis J. O'Neil 函方治」(1955 年 8 月 16 日)，〈148 合約有關預算計劃〉，《救總檔案》，黨產會藏，0955-1。

¹²⁰ 「救總函中央委員會第五組」(1958 年 2 月 7 日)，〈148 合約傷殘義胞綜合業務 (第三卷)〉，《救總檔案》，黨產會藏，0955-4。

¹²¹ 「孫紹武報告」(1956 年 5 月 7 日)；「簽條 (會三組)」(1956 年 5 月)；「方治函 Ref. Francis J. O'Neil」，〈148 合約有關預算計劃〉，《救總檔案》，黨產會藏，0955-1。

¹²² 「謝靜吾簽呈」(1955 年 8 月 17 日)，〈148 合約有關預算計劃〉，《救總檔案》，黨產會藏，0955-1。

就業方面除卻交由傷殘重建院協助，救總也建有水泥加工廠，原計畫製造空心磚、水泥瓦、石棉瓦等，預計可聘用 137 人。礙於設備不佳、原料不足，至 1956 年 11 月停辦，次月借其原有卡車與設備，改成營運砂石供銷社。不久水泥工廠又復辦，但據說磚瓦品質不佳，堆置未能使用，遂由傷殘重建院低價購下，用於興建托兒所教師宿舍。¹²³再者，救總也協助義胞到外求職。以自治會理事副主席何澤甫為例：何氏出身黃埔四期，國共內戰在廣西打游擊時遭中共擊潰，於 1950 年 6 月轉入香港，「奉〔國防〕部令秘密工作後，送至調景嶺任二三兩區長」。1955 年 8 月來臺後，多次到國安局會談等待指派工作，然均投閒置散，可能因其右臂彈貫之故。¹²⁴1958 年他因生活狀況不佳上報臺北縣黨部，不久國民黨中央即發快郵請救總協助其就業。¹²⁵救總為他找的其中一個職缺，是曾在 FERP 協助下接洽的石門水庫。¹²⁶不過，據 1964 年編成的《韓何藍氏族譜》，何氏「現任上校組長」，且未提到曾在石門水庫任職等事，故最後可能仍回到軍職。¹²⁷然整體而論，這些義胞或因遭到歧視、或因自恃為榮軍而托大，外出就業者甚少，最後只得比照榮民之家標準，由中央政府負擔經費救助。¹²⁸

由於救總與臺北高層在接運前即已談定，「長期安置計畫之實施請由政府負責」，1956 年 7 月所有工作移交內政部接管後，救總僅是內政部土城傷殘重建實驗區之一員，¹²⁹不再積極介入榮村事務。移交對於義胞而言，最大的不同興許是

¹²³ 「傷殘義胞接運安置經過」，〈148 合約傷殘義胞訓練安置重建等計劃〉，《救總檔案》，黨產會藏，0955-10；「內政部南京傷殘重建院函救總」（1957 年 10 月 14 日），〈148 合約傷殘義胞綜合業務（第三卷）〉，《救總檔案》，黨產會藏，0955-4。

¹²⁴ 「中國大陸災胞救濟總會大陸榮村傷殘義胞自治會人員移交名冊」，〈148 合約傷殘義胞移交內政部（教室課桌椅）〉，《救總檔案》，黨產會藏，0955-5；「何澤甫報告」（1957 年 1 月 17 日），〈148 合約傷殘義胞綜合業務（第三卷）〉，《救總檔案》，黨產會藏，0955-4。此組織完整名稱為「突擊隊二三總隊聯誼會」，見林芝諺，《自由的代價：中華民國與香港調景嶺難民營（1950-1961）》，頁 65。傷殘情形見「內政部南京傷殘重建年老重殘久病確無工作能力之有眷義胞及眷屬名冊」，〈傷殘義胞安置案〉，《行政院》，國史館藏，014-010804-0043。

¹²⁵ 「國民黨中央委員會第五組代電方治」（1958 年 1 月），〈148 合約傷殘義胞綜合業務（第三卷）〉，《救總檔案》，黨產會藏，0955-4。

¹²⁶ 從國民黨代電救總，到救總函詢石門水庫，中間至少間隔一年半，殊違常情。因此筆者猜測救總應該還有幫何澤甫接洽其他單位，只是目前未留下檔案而已。「谷正綱私函石門水庫顏文魁處長」（1959 年 9 月 19 日），〈148 合約傷殘義胞綜合業務（第三卷）〉，《救總檔案》，黨產會藏，0955-4；Orville L. Bennett to Department of State and USEP, 793.00/9-1958, China, Internal affairs, 1955-1959, pt. 1, reel 9.

¹²⁷ 何兆欽編，《韓何藍氏族譜》（基隆：成光，1964），頁 D65。

¹²⁸ 「內政部電救總」（1959 年 6 月 26 日），〈148 合約有關預算計劃〉，《救總檔案》，黨產會藏，0955-1。

¹²⁹ 1956 年 11 月，內政部提議將大陸榮村與重建院、工廠與托兒所等設施，一併劃為土城傷殘重建實驗區，並設理事會代表該部管理。「香港調景嶺傷殘難胞要求集體來臺一案辦理經過及意見」（1955 年 3 月上旬）；「內政部呈行政院」（1956 年 2 月 10 日）；「內政部土城傷殘重建實驗區理事會理事名單」，〈傷殘義胞安置案〉，《行政院》，國史館藏，014-010804-0043。

管理愈趨嚴格。1958年3月，四名義胞因與重建院人員發生口角，遭押送小琉球達六月之久。一位范姓僑生抨擊重建院手段過當，致函谷正綱高呼「移交後確桑田滄海！先生苦心之創造已付於流水。」¹³⁰諷刺的是，先前要求加嚴管制的正是谷正綱本人。1956年5月移交政府前夕，谷氏親臨視察後，指示管理工作應大加改善，其中第一項便是義胞宿舍應行軍事管理。¹³¹不過通篇來看，谷氏的指示大多是為改善榮村整潔，而讓此一指示變質的，恐怕是政府對義胞的懷疑態度。1964年，大陸榮家主任表示「保防業務向以員工榮胞並重，且榮胞及眷屬總計七百餘人，均係由港澳來臺，良莠不齊，情形複雜，保防工作更為重要」。此話顯示，即使傷殘義胞來臺已近十年，他們仍受到特別看管。¹³²

1990年代，這些傷殘義胞多已年長、逐漸凋零，而他們的經濟狀況亦不佳。記者林照真到榮村時，義胞正好在庭院聊天，其中一位受訪義胞，或因榮村是臺美攜手建立，遂比較美國的案例來說明自身困苦：

美國人尊重殘廢軍人，軍人負傷後待遇和公務員一樣，又有撫卹金。但我們這裡，受傷軍人沒有退休金，每個月只可以領7884元，服裝費、水電費、清潔費又全部包括在內。有時下午肚子餓了，想買個熱騰騰的麵包要17、8元，根本買不起。¹³³

由此可知，即使老兵退伍金不足的問題在1970年代後半即受到關注，但政府或救總均未有效救濟。¹³⁴至於救總成立的水泥加工廠到1970年代亦結束營運，遣散的工人似未獲輔導轉行。例如一位陳伯伯，就改到大漢溪撿石頭，並推往工地做建材，後來又批發水果和玉米到國小門前販售，經濟狀況才逐漸穩定。¹³⁵簡言之，協助難民自立的目標，恐怕並未全盤達成。

（三） 澳底大陸漁村

第三章提及，1955年9月逃港漁民正式列入89C合約中。隔年7月，救總請省漁管處草擬接運50戶在臺安置作業計畫及經費預算，並於1957年上半年開

¹³⁰ 范姓僑生背景不明，但考慮到他對院務的掌握，以及此事並未公開，他應是傷殘難胞之親眷。「范姓僑生函谷正綱」（1958年9月18日），〈148合約傷殘義胞綜合業務（第三卷）〉，《救總檔案》，黨產會藏，0955-4。

¹³¹ 「救總通知大陸榮村臨時管理所」（1956年5月31日），〈148合約傷殘義胞綜合業務（第二卷）〉，《救總檔案》，黨產會藏，0955-4。

¹³² 「大陸榮家呈內政部」（1964年10月30日）；「內政部呈行政院」（1964年12月10日），〈傷殘重建院大陸榮家辦事細則及請假規則案〉，《內政部》，檔案管理局藏，0049/G80121/17/0001。

¹³³ 林照真，《中國人的悲哀》（臺北：希代，1995），頁65。

¹³⁴ 楊孟軒著，蔡耀緯譯，《逃離中國：現代臺灣的創傷、記憶與認同》，頁286、290。

¹³⁵ 黃位政編，《擺接情懷新鄉路：社區總體營造話土城》，頁168-169。

始測繪澳底基地、設計房屋藍圖與漁船圖樣，又為讓難民掌握臺灣海況與漁業，先擇選 6 人來臺實地研究。救總原先預定難民可於 7 月來臺，然由於 FERP 對執行原則尚有疑義，延至 10 月才因漁民生活困難、待援孔急，著手辦理。¹³⁶

來臺漁民分為兩批，第一批是 1958 年 3 月 17 日來臺的香港漁民 28 戶 113 人，第二批是同年 11 月 26 日抵臺的澳門漁民 3 戶 12 人。澳門漁民來臺較遲，是因美方一度希望將他們就地安置在澳門，並質疑他們有部分是農民。¹³⁷但因漁民堅持赴臺，救總又無經費可以自行接運，遂繼續與 FERP 協商。¹³⁸最後，澳門漁民成功納入專案，經審查共有 12 人來臺。¹³⁹1965 年左右，救總又接運馬祖漁民劉氏一家到澳底，因劉家為村內唯一福建籍，時有「孤鳥插入群」之嘆，與廣東籍漁民互動不多。¹⁴⁰香港漁民抵基隆後，先被安置到天主教福利會在松山、中和兩地的接待所，之後 12 人在省漁業管理處設立之淡水輪機班學習引擎操作；24 人被送往南方澳漁撈班，在當地漁夫教導下學習捕魚；53 人於救總安排下就讀補校，由第一屆實中特師班畢業的兩位教師授課。¹⁴¹澳門漁民來臺時因大陸漁村已落成，便直接到該地入住、單獨由漁管處訓練。¹⁴²

救總遇到的第一個難題是疾病。來臺月餘，FERP 即發現南方澳漁撈班的受訓者中，有 6 人因病需離訓，以及一位 15 歲的男童體力無法負荷。FERP 批評這些體弱的難民恐難以自食其力，未來篩選難民時須特別注意。孰料，體檢結果出

¹³⁶ 「大陸逃港漁民接運移置工作座談會」(1956 年 7 月 30 日)，〈為送大陸逃港漁民接運移置工作座談會記錄一份〉，《內政部》，檔案管理局藏，0045/E45204/10/0001/007；〈接待及安置各地來臺難胞〉，《救濟年報》第八年，頁 32。劉維開據〈89C 合約工作報告〉指出「漁民住宅於 1957 年 4 月開始建築，6 月完工；漁船造船工作於 5 月開始造船，8 月完成驗船及交船；接運漁民於名單決定後，6 月 25 日開始接運，7 月 1 日到達。」但查劉氏所引之工作報告撰寫於 1957 年 3 月 22 日，因此 4 月以後的日期應是預定規劃，而非實際建屋造船之日。劉維開，〈從救總檔案看 1990 年代前的大陸「難胞」救助工作〉，頁 9。

¹³⁷ 「Charles P. Cook to Y. P. Chang」(1958 年 3 月 12 日)，〈曲昌平受救總委託處理接運澳門漁民救濟事宜〉，《救總檔案》，政治大學人文中心藏，001-0384-0065-0001；James B. Pilcher to Department of State and USEP, 793.00/2-2558, China, Internal affairs, 1955-1959, pt. 1, reel 7.

¹³⁸ 「曲昌平函方治」(1958 年 3 月 13 日)；「方治箋曲昌平」(1958 年 3 月 22 日)，〈曲昌平受救總委託處理接運澳門漁民救濟事宜〉，《救總檔案》，政治大學人文中心藏，001-0384-0065-0001。

¹³⁹ Orville L. Bennett to Department of State and USEP, 793.00/11-2858, China, Internal affairs, 1955-1959, pt. 1, reel 11.

¹⁴⁰ 曾信豪、吳惠君訪問，〈劉欽先生訪問紀錄〉(2023 年 5 月 9 日)，地點：新北市貢寮區劉宅(未刊稿)。黃宣衛稱這戶福建籍漁民是從越南來臺，並不正確。黃宣衛，〈社會關係與個人網絡：一個濱海聚落的初探〉(臺北：臺灣大學考古人類學研究所碩士論文，1982)，頁 46。

¹⁴¹ 〈接待及安置各地來臺難胞〉，《救濟年報》第八年，頁 32；〈接待及安置各地來臺難胞〉，《救濟年報》第九年，頁 27；Orville L. Bennett to Department of State and USEP, 793.00/4-2558；Orville L. Bennett to Department of State and USEP, 793.00/5-2158, China, Internal affairs, 1955-1959, pt. 1, reel 7.

¹⁴² Orville L. Bennett to Department of State and USEP, 793.00/12-1258, China, Internal affairs, 1955-1959, pt. 1, reel 11.

爐後，113 位漁民中竟有 61 人需要治療甚至手術，病情包括 38 例砂眼、19 例結核，2 例小兒麻痺……等等。這也迫使救總檢討，未來需將體檢放在審核難民的第一順位。¹⁴³嗣後審查澳門漁民時即運用此標準，致使一位單身漢、一位戶長無法來臺、兩個家庭在來臺前夕決定離開計畫。¹⁴⁴

經救總照料後，難民們的健康狀況均有顯著改善，卞乃德對此讚譽有加：

FERP 成員在基隆碼頭歡迎 113 位漁民及其家眷時……不可能沒看到這群人身體狀況不佳。男女皆瘦弱、駝背且曳足而行，看似無法挺過捕魚的嚴峻生活。然而數月後，當我們來到接待所時，隨即注意到他們大多增重了、身形變好許多且更為機警，幾位有老毛病或慢性病者也獲得醫治。¹⁴⁵

檔案中對難民的醫治情形著墨不多，僅知每人每月編有 20 元醫藥費，可視需要動支，另編有緊急醫療費 700 元。¹⁴⁶資料相對完整的是一位癲瘋病患，他在 7 月發病後即被送往樂生療養院，並由臺灣政府出資照料。¹⁴⁷至於最多人罹患的砂眼，由於 1954 年在世界衛生組織與聯合國兒童基金會資助下，省衛生處已設有砂眼防治中心，¹⁴⁸救總大概是運用衛生處既有的醫療資源，而不像在安置傷殘義胞時，先行聯繫多個醫療單位。

第二是建屋與安置。救總購置的漁村建地，¹⁴⁹位於今中油澳底站南側，原為祭祀公業福德祠所有之旱田。道光年間，地方人士為團結澳底聚落，釀資塑造福德正神、寄於仁和宮偏殿奉祀，並成立本祭祀公業。隨澳底漁業興起、農業沒落，祭祀公業名下的田地已無人願意接手，迄最後一任公業管理人於 1953 年辭世後，法律上的處分更是困難。1957 年救總在澳底考察時，有意購下這塊地，當時漁會

¹⁴³ Orville L. Bennett to Department of State and USEP, 793.00/5-2158; Orville L. Bennett to Department of State and USEP, 793.00/6-958, China, Internal affairs, 1955-1959, pt. 1, reel 7.

¹⁴⁴ Orville L. Bennett to Department of State and USEP, 793.00/7-2358, China, Internal affairs, 1955-1959, pt. 1, reel 7; Orville L. Bennett to Department of State and USEP, 793.00/9-1958, China, Internal affairs, 1955-1959, pt. 1, reel 9; Orville L. Bennett to Department of State and USEP, 793.00/10-1658, China, Internal affairs, 1955-1959, pt. 1, reel 10.

¹⁴⁵ Orville L. Bennett to Department of State and USEP, 793.00/1-2059, China, Internal affairs, 1955-1959, pt. 1, reel 11.

¹⁴⁶ 上述資訊係從 6 月接運澳門漁民的計畫預算中得出。雖然當時 FERP 已知道香港漁民健康狀況不佳，可能另外增加援款，不過美方檔案裡卻未提到增款一事，所以應該在香港漁民來臺時即已訂有醫藥費。「澳門漁民接運安置計畫預算」〈曲昌平受救總委託處理接運澳門漁民救濟事宜〉，《救總檔案》，政治大學人文中心藏，001-0384-0065-0001。

¹⁴⁷ Orville L. Bennett to Department of State and USEP, 793.00/8-2558, China, Internal affairs, 1955-1959, pt. 1, reel 8; Orville L. Bennett to Department of State and USEP, 793.00/10-1658, China, Internal affairs, 1955-1959, pt. 1, reel 10.

¹⁴⁸ 胡惠德、胡芳蓉，〈臺灣砂眼防治之回顧〉，《中華民國眼科醫學會雜誌》49 卷 3 期（2010，臺北），頁 268-270。

¹⁴⁹ James B. Pilcher to Department of State and USEP, 793.00/12-2757, China, Internal affairs, 1955-1959, pt. 1, reel 6.

理事長簡氏，雖獲部分祭祀公業派下員授權出面洽談，但可能礙於買賣須得全體派下員同意，無法成交。當地居民張某遂拜託其在地政事務所工作的朋友，協助解決繼承與過戶問題，並讓簡氏與張某成為新任管理人，救總遂得於 1958 年 11 月，從兩人手中買下土地。¹⁵⁰

救總購地以前雖還未取得所有權，土地的地目也仍是旱田而非建地，但在 1957 年底，救總與中鋁簽約獲得鋁製建材後，就開始興建染網工廠、漁具倉庫與單身漁民宿舍，並於 1958 年 2 月完工。¹⁵¹不過，之後天主教福利會協助救總建屋時，就受到軍方阻撓。稍詳言之，依據 FERP 安排，有家室的漁民宿舍係由安全分署設計藍圖，再交給天主教福利會承造。¹⁵²因為該地屬海岸管制地區，福利會若要建屋，或運用港岸岩礫當作建材，均須由救總向防衛司令部申請。¹⁵³然而，軍方或考慮到此地會影響機槍碉堡射界，遲未許可。福利會只能先購置水泥、木材等建材送往建地，直到 1958 年 5 月才獲准動工、9 月竣工。¹⁵⁴

漁村竣工不久，漁民也離開收容所到該村入住。救總為使漁民懷念大陸，將此地命名為大陸漁村（圖 4-4）。FERP 與救總在打造大陸漁村時，努力整合大陸漁村與既有聚落，例如每艘船均聘請兩名臺籍近海捕魚老手指導、要求難民加入澳底區漁會等。¹⁵⁵這可能是為了降低管理責任，畢竟大陸漁村不像大陸榮村，無法交由政府接管，雙方也就只好更動先前隔離難民與原居民的治理方式。其次，

¹⁵⁰ 筆者懷疑恐有部分派下員明明未表態，或已離開澳底，卻逕被推定為同意，否則仍無法解決此樁買賣在法律上的困難之處。「澳底段火炎山小段一三二地號」，《光復初期土地舊簿》，瑞芳地政事務所藏；唐羽，《貢寮鄉志》下冊（臺北：貢寮鄉公所，2004），頁 758-759；黃宣衛，〈社會關係與個人網絡：一個濱海聚落的初探〉，頁 53、86。黃文似僅採用口述，而未參閱其他史料，導致少許錯誤，例如所有權人並沒有「逝世百餘年」，其實在 1953 年才去世；其次，救總看上這塊地也不是 1959 年，因為 1957 年時救總早已在這塊地建屋。法律部分係參考曾文亮，〈臺灣漢人祭祀公業問題的歷史考察：殖民統治、法律繼承與民間習慣之間〉，收入王泰升、劉恆奴編，《以臺灣為主體的法律史研究》（臺北：元照，2007），頁 84-85。

¹⁵¹ 〈接待及安置各地來臺難胞〉，《救濟年報》第八年，頁 32；Orville L. Bennett to Department of State and USEP, 793.00/4-1758, China, Internal affairs, 1955-1959, pt. 1, reel 7.

¹⁵² David L. Osborn to Department of State and USEP, 793.00/1-2158, China, Internal affairs, 1955-1959, pt. 1, reel 6.

¹⁵³ Orville L. Bennett to Department of State and USEP, 793.00/4-2558, China, Internal affairs, 1955-1959, pt. 1, reel 7.

¹⁵⁴ 1970 年陸軍第一軍團即勘查指出，既有房舍已妨礙 100 公尺外的 A-12 碉堡右側射口（遠距離射擊時會飛越屋脊），並難以火力支援 A-02 碉堡。「貢寮鄉澳底村救總申請改建漁村房舍會勘紀錄」（1970 年 8 月 4 日），〈陸軍防衛工事與民間糾紛案（五十九年）〉，《國防部》，國防部藏，00033780；Orville L. Bennett to Department of State and USEP, 793.00/5-2158；Orville L. Bennett to Department of State and USEP, 793.00/6-958, China, Internal affairs, 1955-1959, pt. 1, reel 7；〈接待及安置各地來臺難胞〉，《救濟年報》第九年，頁 27。

¹⁵⁵ 〈接待及安置各地來臺難胞〉，《救濟年報》第九年，頁 27；劉宗周，〈澳底海濱的大陸漁村〉，《聯合報》，1959 年 6 月 20 日，第 3 版；Margaret P. Hatton to Department of State and USEP, 793.00/3-2359, China, Internal affairs, 1955-1959, pt. 1, reel 12.

難民抵達漁村兩個月後，救總也在小學禮堂辦理晚會，並向當地住民介紹這些新鄰居。¹⁵⁶難民與在地居民整合情況，應有一定進展，十年後救總評估：「該村漁民與本省漁民相處日久，漁撈技能，亦有增進。」¹⁵⁷另據澳底居民的說法，因大陸漁村有半數女性會一同出海捕魚，甚至還改變當地不准婦女登船的傳統。¹⁵⁸倘若兩群人各自謀生，自然不可能影響在地慣習。



在臺北縣澳底漁港建造的大陸漁村安置大陸逃港來臺漁民。

圖 4-4 大陸漁村與來臺漁民

資料來源：《救濟年報》第九年，圖頁 7。



圖 4-5 大陸漁村今景（貢寮區仁和路）

資料來源：2023 年 5 月筆者自攝。

¹⁵⁶ Orville L. Bennett to Department of State and USEP, 793.00/11-2858; Orville L. Bennett to Department of State and USEP, 793.00/12-1258, China, Internal affairs, 1955-1959, pt. 1, reel 11.

¹⁵⁷ 〈對來臺義胞實施各項福利服務〉，《救濟年報》第十九年（1969，臺北），頁 39。

¹⁵⁸ 吳惠君編，《懷念的故鄉：澳底》（臺北：作者自印，2003），頁 95。

說明：1976年，救總在仁和路興建水泥磚造二樓連棟房屋24間，¹⁵⁹漁民也陸續在一、兩年內遷出。原先的漁村建地，如今已是雜草叢生。目前此地約只有三分之一住戶常駐，其餘都已遷出，僅在年節返鄉。

第三，根據89C合約，救總需提供生產工具給難民，救總遂斥資150萬新臺幣以半數贈與半數貸與的方式，委託省漁管處招商建造三艘20噸級機動漁船，後由蘇澳造船廠得標。漁船藍圖係由安全分署設計，引擎則是在懷特公司審查後，由駐港總領事館訂製。¹⁶⁰不過，造船過程一波三折：先是林管局無法取得需要的檜木，而蘇澳造船廠又不願另用漁管處提供之日本柳杉；其次是美方向英國訂製的引擎，礙於海運耽擱遲未到貨，¹⁶¹只得讓工程一再延宕。卞乃德對造船進度相當關注，甚至準備了一塊門牌「Gone Fishing」（兼指「已去釣魚」與「本日休假」），等待漁船完工當天，懸掛在FERP辦公室門口。¹⁶²不過，還沒有等到漁船完工，FERP在臺業務已交由哈頓接手。

船隻尚未完工之際，漁管處先供給簡易竹筏，讓漁民在近海捕捉鯛類、黃魚與花飛，並提供250坪土地讓漁民種植蔬果。¹⁶³1959年5月以前，FERP（以救總名義）也會發放伙食費大口150元、小口75元，以及零用錢40元給漁民。5月以後因漁船即將完工，大口伙食費降至120元、小口降至60元但增發麵粉，而所有補助在10月均會結束。¹⁶⁴漁民石牛對此略顯不滿，他表示：

在整個村子中有三個人是每頓要吃十二碗飯以上的，每頓吃十碗的也不少……八個多月沒有事做，每天就是吃了就睡，睡了就吃，有時反而越吃越餓，有空就會想到要吃東西。算算看，四塊錢一天的生活費，單是吃米就去了三塊多，幾角錢不到一元錢買菜吃，怎麼夠？因此發的零用錢也貼

¹⁵⁹ 〈來臺義士義胞歸僑輔導安置〉，《救濟年報》第二十五年（1975，臺北），頁52。

¹⁶⁰ 〈接待及安置各地來臺難胞〉，《救總十年》陸，頁31；James B. Pilcher to Department of State and USEP, 793.00/2-2558; Orville L. Bennett to Department of State and USEP, 793.00/6-958, China, Internal affairs, 1955-1959, pt. 1, reel 7.

¹⁶¹ Orville L. Bennett to Department of State and USEP, 793.00/7-2358, China, Internal affairs, 1955-1959, pt. 1, reel 7; Orville L. Bennett to Department of State and USEP, 793.00/9-1958, China, Internal affairs, 1955-1959, pt. 1, reel 9; 〈接待及安置各地來臺難胞〉，《救濟年報》第九年，頁27。

¹⁶² Orville L. Bennett to Department of State and USEP, 793.00/10-1658, China, Internal affairs, 1955-1959, pt. 1, reel 10.

¹⁶³ 原文為「Sea bream, yellow croakers and mackerel」。Margaret P. Hatton to Department of State and USEP, 793.00/3-2359, China, Internal affairs, 1955-1959, pt. 1, reel 12.

¹⁶⁴ 劉宗周，〈澳底海濱的大陸漁村〉，《聯合報》，1959年6月20日，第3版；「澳門漁民接運安置計畫預算」，〈曲昌平受救總委託處理接運澳門漁民救濟事宜〉，《救總檔案》，政治大學人文中心藏，001-0384-0065-0001；Margaret P. Hatton to Department of State and USEP, 793.00/6-1159, China, Internal affairs, 1955-1959, pt. 1, reel 13.

進去吃了。這種情形以後有船出海作業就會改善……同村的人都是這樣想。

165

經過漫長等待，村民期望的三艘漁船大陸一、二、三號，終於在 6 月 15 日完工，救總與 FERP 的人員也出席授船典禮。隔天三艘船從南方澳開往澳底，岸邊擠滿漁民家眷，鞭炮聲震天價響。¹⁶⁶不過，交船不久的 8 月，艾倫颱風引進熱帶低壓帶來暴雨，加上強盛西南季風，造成中南部嚴重的八七水災。東北角一帶雖災情較輕，卻也造成大陸一、二、三號停駛半月餘，且漁村房屋多有損傷。¹⁶⁷

臺北縣議員連壁光指出，更根本的問題是：救總撥配的 20 噸級大型漁船耗油過鉅，加上實際能出洋捕魚的時間僅四、五個月，漁民生活反而陷於困頓。由於該村具出海能力的漁民約有六十餘人，他建議縣府每三人即貸配一艘小機動漁船。¹⁶⁸而大陸一號漁船之後也因漁民不慣使用，拆解零件後貸放給基隆與澳底漁民。貸放時船殼已有腐蝕現象，可見該船擱置已久。¹⁶⁹連氏協助漁民從事沿岸漁業的想法，或許較符合當地慣習，例如來自馬祖的劉家，就是自行購入無動力小船從事延繩釣。¹⁷⁰而且即使到經濟好轉的 1990 年代，澳底漁港所停泊之 147 艘船筏中，仍以無動力舢板 66 艘為大宗，而 20 噸以上未滿 50 噸者僅 10 艘，漁民也多在沿海捕魚，只有少數從事近海漁業。¹⁷¹救總雖盡力協助漁民，結果考慮不周，適得其反。

救總數年後也發現了此一問題，遂繼續提供醫療、生育、教育等補助以及緊急救護特種補助、洽詢教會提供營養午餐；其次，辦理漁具增修、生產競賽、貸

¹⁶⁵ 劉宗周，〈澳底海濱的大陸漁村〉，《聯合報》，1959 年 6 月 20 日，第 3 版。

¹⁶⁶ Margaret P. Hatton to Department of State and USEP, 793.00/7-2859, China, Internal affairs, 1955-1959, pt. 1, reel 13.

¹⁶⁷ 陳正祥，〈由氣象觀點論臺灣八七水災〉，《臺灣銀行季刊》11 卷 2 期（1960，臺北），頁 41-59；Margaret P. Hatton to Department of State and USEP, 793.00/9-2259, China, Internal affairs, 1955-1959, pt. 1, reel 13.

¹⁶⁸ 〈議決案第三審查會〉（1960 年 11 月 29、30 日），《臺北縣議會第四屆第七、八、九次大會第十一至十四次臨時大會》，地方議會議事錄總庫，005b-04-05-000000-0651，頁 121。關於三艘漁船的噸數有三種說法。其一是 20 噸級，見於〈接待及安置各地來臺難胞〉，《救總十年》陸，頁 31 與 Orville L. Bennett to Department of State and USEP, 793.00/6-958, China, Internal affairs, 1955-1959, pt. 1, reel 7. 其二是 29 噸級，見於劉宗周，〈澳底海濱的大陸漁村〉，《聯合報》，1959 年 6 月 20 日，第 3 版；其三是 30 噸級，見於前引臺北縣議會資料。由於 20 噸級是較早且最官方的說法，故採之。

¹⁶⁹ 「朱伯龍簽呈」（1964 年 1 月 30 日），〈臺灣省政府農林廳為議價出售大陸一號漁船來函〉，《救總檔案》，政治大學人文中心藏，001-0385-0008。

¹⁷⁰ 曾信豪、吳惠君訪問，〈劉○欽先生訪問紀錄〉（2023 年 5 月 9 日），地點：新北市貢寮區劉宅（未刊稿）。

¹⁷¹ 雖然船的噸位愈重、價格愈高，船數自然也會比較少，但在 90 年代經濟好轉的情況下，該地仍以沿海漁業為主，即可知價格並非最重要因素。李明仁、江志宏著，《東北角漁村的聚落和生活》（臺北：稻鄉，1995），頁 139。

款給漁民建造四噸漁船四艘與舢舨，希望增加漁獲量；其三，漁閒時期擇取體能強健者，到沖繩從事五個月的季節工。¹⁷²當時沖繩缺乏勞動力，中琉文化經濟協會遂以「民間」身分，派遣臺人、義士與義胞赴沖繩栽種鳳梨與甘蔗、擔任水泥工等等。而方治因是救總秘書長，又任中琉文化經濟協會理事長，才能為苦惱的救總給出此一解方。¹⁷³當然，更多的漁民是自力更生，如筆者訪問到的劉先生，就前往和平島當船員，而當時大陸漁村也有兩、三人一同前往。他的工作是到中國沿岸捕魚蝦，有時一趟出海要三個月才會回港。直到 1980 年代，他才回到澳底，以釣魚、採石花菜維生。¹⁷⁴

小結

救總工作人員雖然大多有社會行政背景，但執行時遇到醫療、職訓、教育等課題，仍只能請其他單位協助，然而，這些合作不見得一帆風順。從簽訂的第一份 148C 合約來看，臺北盲啞學校在 FERP 停止資助後，即因醫藥費與物資不足，導致校方與難民們關係緊張；即使是運作情況較佳的南京傷殘重建院，同樣有義胞習藝速度過慢等問題，要不是該院可藉由 FERP 資金在臺重建，恐怕也不願鼎力協助。不過 1956 年 7 月以後，傷殘義胞的安置問題就交由政府接管，救總僅是大陸榮村理事會一員，相對不必耗費太多心思。

89C 合約面臨的問題，則需要救總親自解決，而安全分署亦屢加協助。以求職問題為例：救總原先透過義豐袋繩工廠安置難民，不過因為工廠遲未開工，致此一規劃失敗。加上 1958 年救總緊急接運兩百名難民來臺，協助難民就業一事迫在眉睫。救總遂向安全分署討救兵：其一，安全分署在臺與諸多美商有聯繫，亦資助中橫公路、石門水庫等工程，救總遂得藉安全分署詢問各地缺工情形，從而讓難民自謀生計、減輕會務負擔；其二，1953 年起安全分署即積極資助臺灣職業教育，與高雄高工等校關係良好。救總遂延續先前在員林實中舉辦特師班的成功經驗，請安全分署協辦工業班與糖技班。

救總遇到的次一困難，是在人口擁擠的臺灣安置難民。臺美雙方考量到國安問題，原先希望開墾離島讓難民定居，卻因戰火或成本過高無法施行。救總另運

¹⁷² 〈對來臺義胞實施各項福利服務〉，《救濟年報》第十八年（1968，臺北），頁 47；〈對來臺義胞實施各項福利服務〉，《救濟年報》第十九年，頁 39。

¹⁷³ 八尾祥平，〈戰後台灣をめぐる《反共のネットワーク》と人の移動：中国大陸災胞救済総会を中心に〉，頁 156-157。

¹⁷⁴ 曾信豪、吳惠君訪問，〈劉○欽先生訪問紀錄〉（2023 年 5 月 9 日），地點：新北市貢寮區劉宅（未刊稿）。

用外交部的情報與網絡，提議將難民安置在第三國，然美方均興趣缺缺。最後，救總只得跟隨政府機關前往土城，成立大陸榮村；或者買下海岸管制地區的旱田，在地方人士協助下解決祭祀公業產權問題，創建大陸漁村。由於這兩塊地原先即已開墾，應可降低安置費用。其次，兩個難民村的長期安置計畫，礙於經費也不甚相同：大陸漁村因需由救總管理，故該會積極整合難民與當地居民，將安置責任分攤給當地政府與漁會；大陸榮村則在 FERP 停止援款後，被納入榮家體系中嚴格管理，救總也就不再介入。其三，救總雖為促使難民自立，在大陸榮村興建水泥加工廠，並提供大型船隻讓大陸漁村發展漁業，但持平而論都不算成功。

第五章 結論



二戰告終，冷戰方興，世界各地都有難民因戰火而離鄉背井、挨餓受凍。誠如當時在德國的一位美籍援助隊員所述：「在解決一群難民的問題並安置他們之前，另一群難民正在地球另一處成型，宛如流離失所已成為本世紀的老毛病。」¹當劫後餘生的猶太人仍在等待安置或前往巴勒斯坦地區，迢遙的香港邊界也湧進返鄉民眾與反共難民。但在重歐輕亞的國際救難體系下，香港難民難以獲得妥善照料。隨著難民不停湧入羅湖邊境，以美國為首的資本陣營如若繼續袖手旁觀，勢必讓共產陣營借題發揮，故而華府也開始動作，其中之一便是由遠東難民計畫（FERP）與中國大陸災胞救濟總會合作，接濟少量難民到臺灣。

本文運用跨國多層檔案，鉤沉救總與 FERP 九年合作經緯，分析救總與國民黨政府的難民政策，如何受到華府影響？此一政府創設的非政府組織，又如何能在國家與社會間斡旋協商，盡力保持自主，並因應各類契約面與執行面的困難？既有研究或是討論華府高層為何將難民政策擴大到東亞，卻未究明此一難民政策如何執行、成效為何；或是在分析國民黨政府的難民政策時，只有簡單提及甚至忽略美國的角色。本文試圖從個案研究填補上述缺憾，並分析非政府組織展現能動性的時機、效果與局限，與 W. Scott Lucas 等學者針對國家與組織關係的討論進行對話；其次延續新冷戰史重視各層行動者能動性的取徑，說明救總與這些機關的合作不見得一帆風順，而救總與 FERP 也會因應執行成效調整政策，修正大陸漁村的治理方式便是一例。

（一） 互蒙其利的國際合作案

臺美當局雖同屬反共陣營，難民政策的目標亦相近，雙方的合作卻非理所當然。誠如前述，冷戰初期華府的難民政策有重歐輕亞之趨勢，迄 1952 年以降，方逐步將難民政策擴張到東亞，並於 1954 年將鼓勵蘇聯、東歐公民出逃的逃亡人計畫，正式擴張到東亞，成立遠東難民計畫。救總先前因資金短絀，無法妥當規劃救濟難民，故長期向聯合國求助。FERP 成立後，在外交部與周以德牽線下，雙方遂簽訂 89C 合約展開合作。先前國民黨政府與救總縱使基於人道或政治考量，制定好救難政策，但缺乏資金亦只得望洋興歎，此時 FERP 就成為救星。例如救濟傷殘義胞一案，早於 1950 年即已送上行政院議程，卻要到 1955 年 FERP 挹注資金、義胞不滿日漸加深，方才實際執行。

¹ Gerard Daniel Cohen, *In War's Wake: Europe's Displaced Persons in the Postwar Order*, p.7

合作期間，華府可協助香港難民安置到海外以解決難民問題，並扶持國民黨政權，而救總作為表面上的非政府組織，又可減低此合作案的政治性，雙方實是互蒙其利。比較援知會與救總賑濟的難民類型，可以看出援知會順應美方的利益，只救濟可以提筆打宣傳戰、改變東南亞與臺灣政治風氣的知識分子；救總接運來臺者，則是宣傳價值相對較低，但若不救又容易落人口實的難民，比如傷殘義胞、逃港漁民等等。因此，雖然救總在本計畫內不過僅救濟 4,661 人，卻在與援知會分工下，補足美國東亞難民政策的缺口。值得注意的是，FERP 一方面要提升美國政府的聲譽，一方面又低調行事。這兩者雖看似矛盾，但細加考辯，美方恐怕是透過秘密資助國民黨政府，讓國民黨政府感到被尊重，又能提升資本陣營整體聲望。如此一來，華府既不會讓港府尷尬，亦與原先目標相去不遠。

誠如陳翠蓮指出，戰後華府與國民黨政權的合作關係雖具主從性格，卻非單邊主義。²由於利益相近，合作期間 FERP 對救總均相當優待。首先，FERP 並不會強迫救總救濟某類難民，而是考量宣傳利益與資金，賡續救總先前已執行過的專案。其次，FERP 也深知救總難以收容大量難民，不會強烈要求救總一定要救濟到某一人數，畢竟救難在外交政策上的優先序位較低，不必為此打壞臺美合作關係。其三，救總在執行專案時，均依合約不提美方角色，或用「國際救濟機構」等提法輕輕帶過，因此不論是社會大眾，或是員林實中的其他師生，就只知悉救總的角色。這種保密的作法在香港執行時即已存在，目的是不讓港府處境尷尬、避免中共抨擊華府干涉內政，沿用到臺灣後又能提升救總聲望，一舉三得。

相較於港府擔心 FERP 會觸怒北京，故對該計畫原先不以為然，但因不願與美方打壞關係，勉強協助執行後，又屢屢怨對英美不願因應難民人數增加補助。³國民黨政府反而透過外交部積極協助，而救總對執行成效也相當滿意。理事長谷正綱即大力揄揚 FERP，「給與我們甚多的協助。不僅限於消極的救濟，好些最富於積極性的難民長期安置計畫，都是有了美國方面的合作，賴以實施，而且實施的成果，非常良好」。⁴

（二） 政策衝突與因應

從創立原因、人事與經費來看，救總屬於政府創設的非政府組織，故而該會也以國民黨政府之利益為依歸，在部分課題上不免與美方衝突，最為明顯的便是

² 陳翠蓮，《重構二二八：戰後美中體制、中國統治模式與臺灣》（新北：衛城，2017），頁 21。

³ 麥志坤著，林立偉譯，《冷戰與香港：英美關係 1949-1957》（香港：中華書局，2018〔2004〕），頁 228-238。

⁴ 谷正綱，〈救濟工作的時代任務〉，收入中國大陸災胞救濟總會編，《救總十年》，頁 3。

擴約東南亞的問題：國民黨政府與救總為發展僑務，希望將合作案的適用地區，擴大到東南亞與西藏等地。⁵然而，美方認為救總對該地情勢掌握不深、東南亞無新事態發生，亦不願成為救總海外行動的代理人，因此除了撥放少數接運費，幾未襄助。大使館從 1958 年以降，即開始質疑救總的運作成效，可能因此，救總並未動用宣傳或外交手段強求美方擴約，以免造成反效果，而是持續提案、降低預算，期待哪日大使館會改變方針。

救總與 FERP 的另一次衝突，是 1961-62 年的停約問題。1961 年大使館鑑於來臺難民數過少、經費使用過高，研議結束合約。大使館甚至希望國務院盡快宣告終止合作，以免國民黨政府將之視為「義務性資助」，可見對大使館來說，提升執行成效比拉攏救總重要得多。事實上，救總也非刻意怠職，而是擔心大量接濟難民會導致國安單位不滿。國安單位要求救總須在香港先行審查難民，難民亦須找到保人才能入境，加上有時入境審查相當嚴苛，嚴重影響救總運作。此時，1962 年大饑荒造成的逃港潮，讓救總得以藉情勢變更，要求 FERP 再次考慮延約；其次，由於陳誠宣告將難民「依其志願接運來臺，不計任何困難」，救總遂得改變態度，歡迎難民來臺並安排安置地點。

然而，FERP 對救總的執行成效仍不看好，救總只好放手打宣傳戰，希望讓美方顧及顏面，不敢逕直結束合約。1962 年停約前夕，救總在《英文中國郵報》頭版聲稱「美國已承諾全力支持此再安置計畫」，大膽違背合約中的保密條款，並釋放不實訊息。不過，此舉確實讓美方開始與救總協商，最後成功延約半年，直到美方政策轉變、救總財源穩固，雙方才在 1962 年底結束合約。有趣的是，救總嗣後仍繼續運用宣傳向他國施壓。1963 年底，有 52 位廣東民眾出逃香港後遭到港府遣返，救總遂在報紙上大加抨擊。谷正綱雖聲稱，救總已屢次向港府說明臺灣可以收容難民，實際卻未積極洽商，很可能是考慮到入境審查的問題。英國遠東部（Far Eastern Department）評道：「縱使我們在報章雜誌看到救總理事長的論述，我也不能將其追溯回〔我方〕從該會收到的資訊，這清楚顯示他們掌控媒體，釋出政治宣傳。」⁶

由此可見，合作期間救總可以擱置自己的次要利益、委曲求全，然一旦美方提議停約，即會動用宣傳與外交積極斡旋。誠如 W. Scott Lucas 在「國家－私營

⁵ 必須說明的是，救總大概不是全聽政府指示而決定擴約，因為該會自身也需要華僑在政治上與資金上的支持。

⁶ “Political relations: Peoples Republic of China: activities of Kuo-Min-Tang (KMT), November - December 1963 (Folder 5)”, FO 371/170730, Foreign Office Files for China, 1957-1966, from http://www.archivesdirect.amdigital.co.uk/Documents/Images/FO_371_170730/0. 引文見 p.33.

網絡」理論中所述，國家與組織間雖不免有主從性格，卻非單方面的控制—被控制關係，組織在特定情形下仍可能與政府協商。但組織不易超出（恐怕也不想超出）國家設定的框架，也就難以如入江昭所說，超越冷戰甚而推進全球共同體。例如救總之所以救難，就不是為了追求全球性的人道主義，而是為了批評中共、確立自身正當性。諷刺的是，企圖推動全球人道主義的聯合國難民高專，反而在各國各懷鬼胎下功敗垂成。冷戰初期臺灣的國際非政府組織，不論是谷正綱成立的亞洲人民反共聯盟，抑或是方治創建的中琉文化經濟協會，政府均明確且積極介入，他們究竟促進了全球共同體，抑或同樣帶有對抗共產陣營的目標，值得進一步探究。

此外，救總與國民黨政府各機關的利益不見得一致，可知非政府組織雖或由政府創設，卻不能逕直視作政府政策的傳聲筒。例如財政部就認為財政支出應以反共復國為先，救難較不重要；軍警單位則將國安擺在第一順位，嚴格審查救總接運來臺之難民，甚而讓救總不敢大量接濟難民，並致使 FERP 質疑該會運作成效。為回應前者，救總借助 FERP 的財力，證明救難不只不會影響財政，還能獲取宣傳利益；對於後者，救總也是盡力讓步，例如透過集體聯保方式讓傷殘義胞來臺。不過，由於國安問題的優先序位較高，直至 1962 年逃港潮，軍警單位才在陳誠授意下放寬管制。對於組織而言，組織雖受政府指導，但其本身存在的意義同樣重要，倘若政府考量經濟與國安不願讓救總賑濟難民，救總就只剩空殼、名存實亡了。

（三） 執行限制與因應

FERP 的既有研究，大多著重難民政策在外交上的意義，較少觸及政策如何執行。從本案例來看，FERP 雖會視察或從旁協助，但大多時候仍是由救總等非政府組織主導。救總縱然能透過執行彌補契約面的不足，例如運用餘額制度，讓原先不在 FERP 救濟範圍內的滯緬難民到員林實中特師班就讀；或者鼓勵表現較佳的難民加入政工幹校與游擊隊。但整體而論，當救總實際面對社會時，遭遇的難題仍明顯制約了執行面的彈性。

第一，礙於國安問題與土地開發成本較高，救總尋找安置地時並不順利。救總原先希望讓難民安置到離島與第三國，隔離難民與既有居民，前者卻因戰火與開發資金較鉅而失敗，後者則因美方未被說服而未獲援。事實上，安置到第三國也是援知會最早的構想：由於東南亞排華嚴峻，他們甚至曾希望在太平洋較少人

居住的土地上，起造一個烏托邦，不過在婆羅洲與帝汶島均交涉失敗。⁷有此前例，FERP 不願點頭也是情理中事。總之，救總最後僅能往本島覓地，而在美方排除農村與東臺灣兩個選項後，救總反而在人口密集的北臺灣建造難民村，很可能是考慮到既墾地的開發成本較低。例如大陸榮村是跟隨政府機關收購土城的旱田，大陸漁村則是與地方人士合作，取得祭祀公業名下田地，惟從該村須建在軍事要地，亦可證明覓地不易。但為何救總未與退輔會密切合作，開發山林以安置難民，仍待查攷。

第二，援助結束後合作機構難以辦事，影響執行成效。救總尋找合作單位的管道大致有三：一是因谷正綱或救總先前曾與該單位交涉，如南京傷殘重建院、員林實中均屬之，惟後者美方容或也有協助牽線；二是政府指派，如臺北盲啞學校等 148C 合約下的各單位均屬之；三是由安全分署動用人脈來協助，如讓難民到美商或美援興建之工程做工，以及藉由先前華府對工業教育的援助，讓難民到高工受訓，增加被其他單位錄取的機會。⁸在 FERP 援助期間，除了與義豐袋繩工廠的合作案失敗以外，與其他機構的往來尚屬順利，然 1962 年美方停止撥發安置費用、職訓無以為繼後，隨即讓部分「安置機關造成若干困擾」，例如 148C 合約下的臺北盲啞學校，即在 FERP 停援後，因經費不足造成校方與難民關係緊張。似乎救總在與這些機構討論合作時，並未設想到長期安置的問題。

在本案例中，教會在救濟難民上的重要性似乎不比在香港時。案，港府由於社會福利經費不高，相當歡迎天主教福利會、香港路德會等單位協助。這些教會從教廷、美國或其他教區獲取資金，在調景嶺內派發麵粉衣服等救濟品、開設醫務所、開辦教會學校、推行以工代賑等等，以致難民為獲得資源紛紛受洗，成為「麵粉信徒」。⁹但在救總與 FERP 的合作案中，天主教福利會只有協助安置傷殘義胞、興建大陸漁村，在長期安置上幫助不大。筆者猜測，這可能是因政府的入境管制，致使難民問題在臺灣較不明顯，故而教會主要在分配農產品、救災等事與華府合作。以 1956 年為例，當時四個教會與援知會提供給臺灣的免稅援助物

⁷ Meredith Oyen, “‘Thunder without Rain’: ARCI, the Far East Refugee Program, and the U.S. Response to Hong Kong Refugees,” pp.205-206.

⁸ 即使美援對戰後醫療衛生影響甚鉅，救總卻沒有請求安全分署協助傷殘義胞復健，可能因谷正綱在戰前擔任社會部長時，早已協助興辦南京傷殘重建院之故。相較之下，小兒麻痺症的復健工作，就因宋美齡與美方關係良好，讓官方色彩濃厚的振興醫院獲得美援。張淑卿，〈復健、輔具與臺灣小兒麻痺病患生活經驗（1950s-1970s）〉，《臺灣史研究》第 20 卷第 2 期（2013，臺北），頁 145-151。

⁹ 梁家麟，〈福音與麵包——基督教在五十年代的調景嶺〉（香港：建道神學院，2000）。

資，有四分之三來自美國的剩餘農產品；¹⁰其次，天主教福利會在八七水災發生時，選擇全心投入救災，而未提次一年度的計畫給在臺灣的 FERP。考慮到 1960 年福利會仍獲撥 37 萬美元，該會在香港應仍持續申請經費，¹¹可見對臺灣的教會來說，救災比救濟流亡難民更為急迫、重要。

第三，考慮到資金多寡、長期安置由誰負責，也讓救總在安置傷殘義胞與逃港漁民時，採取不同作法。傷殘義胞在來臺前即已決定由政府長期安置，並接洽好合作的醫療與職訓單位，救總在政府接管後較少介入。例如嗣後盲啞學校與傷殘重建院出現資金缺口，救總亦未再加以協助。逃港漁民在 FERP 援助結束後，因需由救總自行救濟，該會為降低財政負擔，遂選擇讓漁民與在地居民整合，把安置責任分攤給當地政府與漁會。事實上，過去大使館曾建議不讓難民融入臺灣社會，以免造成不良政治影響。救總對難民的政治態度雖也有擔憂，然受限於經費，只得採取此種作法。救總另外提供大型漁船，希望促使逃港漁民自立，卻未考慮到地方慣習與漁閒時期的經濟來源，對漁民幫助不大。

盱衡上述，雖然部分學者認為救總作為表面上的非政府組織，可以順利獲得民間協助，但本文指出，救總仍須透過安全分署與谷正綱的人脈，以及國民黨政府協助，才能找到合作單位，而安置難民時亦需面對覓地不易、與其他機構合作情形不佳，以及長期安置所費不貲等等難題。救總雖有其肆應方式，但在資訊掌握不充分，以及資源不足下，安置工作不易周全。救總自稱「自信從事工作已極審慎，然終以此一問題過於複雜，各項措施難免有其欠缺」，洵非虛言。¹²

¹⁰ 〈國務院美國駐臺北大使館關於美國對臺計畫的評估〉（1956 年 11 月 6 日），收入沈志華、楊奎松主編，《美國對華情報解密檔案》第四卷，頁 85-88。

¹¹ Margaret P. Hatton to Department of State and USEP, 793.00/9-2259, China, Internal affairs, 1955-1959, pt.1, reel113; United States House Committee on Appropriations, *Foreign Operations Appropriations for 1965*, part 1. Hearings Before a Subcommittee on Appropriations. House of Representatives. Cong. 88 sess. 2, p. 255.

¹² 「救總接運傷殘難胞來臺安置經過節略」，〈148 合約傷殘義胞訓練安置重建等計劃〉，《救總檔案》，黨產會藏，0955-10。

引用書目



一、文獻史料

(一) 中國大陸災胞救濟總會相關文獻

- 〈148C 與 89C 合約延長及擴大計劃〉，《救總檔案》，黨產會藏，0940-7。
- 〈148 合約工作預算〉，《救總檔案》，黨產會藏，0955。
- 〈148 合約傷殘義胞訓練安置重建等計劃〉，《救總檔案》，黨產會藏，0955-10。
- 〈148 合約傷殘義胞接運與安置會議紀錄〉，《救總檔案》，黨產會藏，0955-7。
- 〈148 合約傷殘義胞綜合業務〉，《救總檔案》，黨產會藏，0955-4。
- 〈89C 合約工作報告〉，《救總檔案》，黨產會藏，0940。
- 〈89C 合約會議紀錄〉，《救總檔案》，黨產會藏，0940-4。
- 〈曲昌平受救總委託處理接運澳門漁民救濟事宜〉，《救總檔案》，政治大學人文中心藏，001-0384-0065-0001。
- 〈美國大使館通知停止合約〉，《救總檔案》，黨產會藏，0939。
- 〈美援救濟合約〉，《救總檔案》，黨產會藏，0944。
- 〈臺灣省政府農林廳為議價出售大陸一號漁船來函〉，《救總檔案》，政治大學人文中心藏，001-0385-0008。
- 〈閱核本會組織調整一案〉，《救總檔案》，政治大學人文中心藏，001-0001-0010。
- 《救濟年報》三週年、第四年、第六年至第九年、第十一年至第十四年、第十六年、第十八年、第十九年、第二十五年。臺北：中國大陸災胞救濟總會，1953、1954、1956-1959、1961-1964、1966、1968、1969、1975。
- 中國大陸災胞救濟總會編，《一年來之救災工作》。臺北：該會，1951。
- 中國大陸災胞救濟總會編，《中國大陸災胞救濟總會會務概況》。臺北：該會，1950。
- 中國大陸災胞救濟總會編，《五月逃亡潮來臺義胞安置工作》。臺北：該會，1964。
- 中國大陸災胞救濟總會編，《特別師資訓練紀實（第一期）》。臺北：該會，1958。
- 中國大陸災胞救濟總會編，《救濟工作在港澳》。臺北：該會，1956。
- 中國大陸災胞救濟總會編，《救濟特刊（1952年）》。臺北：該會，1952。
- 中國大陸災胞救濟總會編，《救濟特刊（1959年）》。臺北：該會，1959。
- 中國大陸災胞救濟總會編，《救總十年》。臺北：該會，1960。
- 中國大陸災胞救濟總會編，《救總廿年紀念專集》。臺北：該會，1970。
- 中國大陸災胞救濟總會編，《殘而不廢：傷殘義胞的接運與安置》。臺北：該會，1956。
- 中國大陸災胞救濟總會編，《越北撤僑與救濟》。臺北：該會，1956。

李正寰主編，《谷正綱先生與救總》。臺北：中國災胞救助總會，1991。
馮致遠編，《救總實錄》。臺北：中國大陸災胞救濟總會，1980。
漢布茹著，中國大陸災胞救濟總會譯，《香港中國難民問題》。臺北：中國大陸災胞救濟總會，1958。



(二) 外交部檔案

〈大陸逃港難胞〉，《外交部》，近史所檔案館藏，11-11-12-01-010、11-11-12-01-011、11-11-12-01-012、11-11-12-01-013。

〈向聯合國呼籲救濟東南亞難民〉，《外交部》，國史館藏，020-069911-0001。

〈利用安全法案 1951 年修正案規定救助我難胞〉，《外交部》，近史所檔案館藏，11-07-02-17-10-004。

〈接運調景嶺榮譽軍人來臺〉，《外交部》，檔案管理局藏，A303000000B/0043/63/2。

〈救助在緬我國人民（三）〉，《外交部》，國史館藏，020-011107-0021。

〈救助在緬我國人民（四）〉，《外交部》，國史館藏，020-011107-0022。

〈越北各領館應變撤僑案（二）〉，《外交部》，國史館藏，020-011002-0048。

〈越北各領館應變撤僑案（三）〉，《外交部》，國史館藏，020-011002-0049。

〈越北各領館應變撤僑案（四）〉，《外交部》，國史館藏，020-011002-0050。

〈越南華僑返臺〉，《外交部》，國史館藏，020-011011-0001。

〈聯合國救濟香港難胞〉，《外交部》，近史所檔案館藏，11-11-12-01-101、11-11-12-01-102、11-11-12-01-103、11-11-12-01-104、11-11-12-01-105、11-11-12-01-117。

(三) 行政院與經合會檔案

〈大陸逃港難胞來臺安置計畫——美國援助中國知識人士協會建屋計畫〉，《行政院國際經濟合作發展委員會》，近史所檔案館藏，36-01-007-006。

〈大陸逃港難胞來臺安置計畫——美國援助中國知識人士協會建屋計畫——1958 年度東南亞中國難民經濟安置計畫〉，《行政院國際經濟合作發展委員會》，近史所檔案館藏，36-01-007-007。

〈行政院會議議事錄 臺第一〇〇冊四六六至四六八〉，《行政院》，國史館藏，014-000205-00127-003。

〈行政院會議議事錄 臺第一〇七冊四八九至四九一〉，《行政院》，國史館藏，014-000205-00134-002。

- 
- 〈行政院會議議事錄 臺第一〇九冊四九四至四九六〉，《行政院》，國史館藏，014-000205-00136-001。
- 〈行政院會議議事錄 臺第一〇二冊四七三至四七五〉，《行政院》，國史館藏，014-000205-00129-001。
- 〈行政院會議議事錄 臺第一五一冊六二六至六二七〉，《行政院》，國史館藏，014-000205-00178-001。
- 〈行政院會議議事錄 臺第一冊一〇〇至一一六〉，《行政院》，國史館藏，014-000205-00028-015。
- 〈行政院會議議事錄 臺第九六冊四五三至四五五〉，《行政院》，國史館藏，014-000205-00123-001。
- 〈行政院會議議事錄 臺第六八冊三五八至三六〇〉，《行政院》，國史館藏，014-000205-00095-001。
- 〈行政院會議議事錄 臺第六四冊三四六至三四九〉，《行政院》，國史館藏，014-000205-00091-002。
- 〈傷殘義胞安置案〉，《行政院》，國史館藏，014-010804-0043。

(四) 軍事委員會委員長侍從室檔案

- 〈丁耀中〉，《侍從室檔案》，國史館藏，129-200000-3209。
- 〈王蓉第〉，《侍從室檔案》，國史館藏，129-250000-1219。
- 〈朱有為〉，《侍從室檔案》，國史館藏，129-210000-0225。
- 〈余超英〉，《侍從室檔案》，國史館藏，129-210000-1285。
- 〈宋訓信〉，《侍從室檔案》，國史館藏，129-210000-0684。
- 〈沈宗範〉，《侍從室檔案》，國史館藏，129-220000-0936。
- 〈沈國瑾〉，《侍從室檔案》，國史館藏，129-210000-2337。
- 〈林尚志〉，《侍從室檔案》，國史館藏，129-200000-2290。
- 〈曹培隆〉，《侍從室檔案》，國史館藏，129-210000-2570。
- 〈陳家璋〉，《侍從室檔案》，國史館藏，129-240000-1229。
- 〈陳頌平〉，《侍從室檔案》，國史館藏，129-210000-3208。
- 〈黃熙〉，《侍從室檔案》，國史館藏，129-230000-0458。
- 〈葉于鑫〉，《侍從室檔案》，國史館藏，129-100000-1017。
- 〈蔡文清〉，《侍從室檔案》，國史館藏，129-220000-0314。
- 〈蔡哲傳〉，《侍從室檔案》，國史館藏，129-220000-0500。
- 〈鍾其熾〉，《侍從室檔案》，國史館藏，129-210000-3550。

〈嚴毓棠〉，《侍從室檔案》，國史館藏，129-260000-0644。



(五) 其他未公刊史料

〈土地經濟調查〉，《臺灣省政府地政處》，國史館臺灣文獻館藏，009-00547-073。

〈中央機關遷臺覓屋〉，《臺灣省政府》，檔案管理局藏，0038/0017.1/0001/0006/001。

〈中國大陸災胞救濟總會理事長谷正綱與中國災胞救濟委員會理事長陳香梅 (Anna Chennault) 會談香港難民備忘錄〉，《嚴家淦總統文物》，國史館藏，006-010502-00001-009。

〈牛克賓案〉，《法務部調查局》，檔案管理局藏，0051/3/18714/0001。

〈王杰謀叛亂案〉，《國防部軍法局》，檔案管理局藏，B3750347701/0055/1571/048。

〈林金田叛亂〉，《國防部軍法局》，檔案管理局藏，B3750347701/0052/278.11/402。

〈為送大陸逃港漁民接運移置工作座談會記錄一份〉，《內政部》，檔案管理局藏，0045/E45204/10/0001/007。

〈為檀牧師寇蒂斯訪臺對我政府接運難民報導事〉，《僑務委員會》，檔案管理局藏，0051/001404/51/0002/004。

〈香港來臺榮軍義胞處理案〉，《國防部》，國防部藏，00002987。

〈師範校院師資培育〉，《僑務委員會》，A319000000B/0047/005105/52/0001/005。

〈殷臺公司移交〉，《中國造船股份有限公司基隆總廠》，檔案管理局藏，0046/303260/01/0001。

〈救濟大陸災胞金馬砲戰災民〉，《總統府》，檔案管理局藏，A200000000A/0043/3101004/0006。

〈陸軍防衛工事與民間糾紛案 (五十九年)〉，《國防部》，國防部藏，00033780。

〈無職軍官退除役案 (五十二年)〉，《國防部》，國防部藏，00038849。

〈傷殘重建院大陸榮家辦事細則及請假規則案〉，《內政部》，檔案管理局藏，0049/G80121/17/0001。

〈議決案第三審查會〉(1960年11月29、30日)，《臺北縣議會第四屆第七、八、九次大會第十一至十四次臨時大會》，地方議會議事錄總庫，005b-04-05-000000-0651。

《日據時期土地登記簿》，板橋地政事務所藏。

《光復初期土地舊簿》，瑞芳地政事務所藏。

曾信豪、吳惠君訪問，〈劉○欽先生訪問紀錄〉(2023年5月9日)，地點：新北市貢寮區劉宅。(未刊稿)

臺灣省立員林實驗中學編，《(第十屆)同學錄》。彰化：該校，1959。崇實高工校史館藏。

臺灣省立員林實驗中學編，《特師第二屆畢業同學錄》。彰化：該校，1958。崇實高工校史館藏。

臺灣省立員林實驗中學編，《實中同學錄》。彰化：該校，1964。崇實高工校史館藏。

(六) 中文史料

《中央日報》，1956年。

《華僑日報》，1957年。

《臺灣民聲日報》，1957年。

《聯合報》，1955-1959年。

九龍總商會編印委員會編，《謝伯昌先生追思錄》。香港：該會，1981。

上海市政協文史資料委員會編，《上海文史資料存稿彙編》第10冊。上海：上海古籍出版社，2001。

于春軒，〈員林實驗中學校史〉，《山東文獻》第8卷第1期，1982，臺北，頁52-55。

中國徵信所編，《臺灣省公民營公司名錄：中華民國五十五年版》。臺北：該所，1966。

方治，《我生之旅》。臺北：東大圖書，1986。

王安祈訪問、李元皓紀錄，〈王振祖——王復蓉談父親創辦「復興劇校」〉，收入王安祈，《臺灣京劇五十年》下冊，頁417-419。宜蘭：國立傳統藝術中心，2002。

王萍訪問、官曼莉紀錄，《杭立武先生訪問紀錄》。臺北：中研院近代史研究所，1990。

王德溥，《政海游蹤（下）》。臺北：龍文，1990〔1976〕。

何兆欽編，《韓何藍氏族譜》。基隆：成光，1964。

吳建平編，《調景嶺義民反共奮鬥史實》。臺北：寰聲文化，1958。

李潔明著，林添貴譯，《李潔明回憶錄》。臺北：時報，2003。

沈志華、楊奎松主編，《美國對華情報解密檔案》第四卷。上海：東方出版中心，2009。

周宏濤口述、汪士淳撰，《蔣公與我：見證中華民國關鍵變局》。臺北：天下遠見，2003。

- 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。
- 邵應壬，〈圍攻四十五天 光復古城騰衝〉，收入國軍退除役官兵輔導委員會行政管理處編，《不朽的戰魂：紀念抗戰勝利暨臺灣光復七十週年專輯》，頁144-149。臺北：國軍退除役官兵輔導委員會，2015。
- 孫英善，〈永沐春風感懷〉，《實工青年》第15期，1990，員林，頁107-110。崇實高工圖書館藏。
- 秦孝儀主編，《總統蔣公思想言論總集》第32、33卷。臺北：中國國民黨中央委員會黨史委員會，1984。
- 國史館編，《國史館現藏民國人物傳記史料彙編》第4、12輯。臺北：國史館，1990、1994。
- 國立員林崇實高級工業職業學校，《崇高創校60週年特刊》。彰化：該校，2009。
- 張邵曾等著、臺灣銀行經濟研究室編，《臺灣土地開發之研究》。臺北：臺灣銀行，1971。
- 許雪姬訪問、王美雪紀錄，〈林垂凱先生訪問紀錄〉，收入許雪姬編，《中縣口述歷史（第五輯）：霧峰林家相關人物訪談紀錄（頂厝篇）》，頁1-82。臺中：臺中縣立文化中心，1998。
- 陳誠著，林秋敏、葉惠芬、蘇聖雄編輯校訂，《陳誠先生日記（三）》。臺北：國史館、中研院近史所，2015。
- 傅秉常著，傅錡華、張力校註，《傅秉常日記 民國五十一—五十四年》。臺北：中研院近史所，2019。
- 黃通鑑，〈李少青先生事略〉，《雲南文獻》第15期，1985，臺北，頁122-123。
- 黃翔瑜訪談記錄，《留越軍民訪談錄（二）》。臺北：國史館，2007。
- 楊展雲，〈員林實驗中學的一段回憶——四十二年至五十一年〉，《山東文獻》第9卷第1期，1983，臺北，頁57-62。
- 鄒玉階，〈籌設中的南京傷殘重建院〉，《社會工作通訊》第4卷第9期，1947，南京，頁12-14。
- 臺灣省立高雄高級工業職業學校編，《建教合作年報》。高雄：該校，1955。
- 臺灣省立臺中高級工業職業學校編，《建教合作年報》。臺中：該校，1954。
- 臺灣省建設廳，《臺灣省公民營公司名錄》。南投：該廳，1957。
- 臺灣省政府教育廳編，《臺灣省社會教育實施概況》。南投：該廳，1960。
- 顧維鈞著、中國社會科學院近代史研究所譯，《顧維鈞回憶錄》第10冊。北京：中華書局，1989。



(七) 英文史料

Asia Foundation Records, P-54. Collected by Hoover Institution Archives, Stanford University.

Confidential U.S. State Department central files, China, Peoples Republic of China, Internal, 1950-1954, reel 2, 7. [microfilm]

Confidential U.S. State Department central files, Formosa, Republic of China, 1950-1954, reel 6. [microfilm]

Confidential U.S. State Department central files. China, Peoples Republic of China, Internal affairs, 1955-1959, pt.1, reel 3, 4, 6-13, 30; pt.2, reel 11. [microfilm]

Confidential US State Department Central Files, China, Internal affairs, 1960- January 1963, reel 1, 2, 5-8, 23. [microfilm]

Confidential U.S. State Department Central Files. China, February 1963-1966, pt.1, reel 16. [microfilm]

The New York Times, 1955.

United States House Committee on Appropriations, *Foreign Operations Appropriations for 1965*, part 1. Hearings Before a Subcommittee on Appropriations. House of Representatives. Cong. 88 sess. 2. Washington, D.C.: U.S. G.P.O., 1964.

United States House Committee on Appropriations, *Mutual Security Appropriations for 1954*. Hearings Before a Subcommittee on Appropriations. House of Representatives. Cong. 83 sess. 1. Washington, D.C.: U.S. G.P.O., 1953.

United States House Committee on the Judiciary, *Refugee Problem in Hong Kong and Macau*. Hearings Before the Subcommittee to Investigate Problems Connected with Refugees and Escapees of the Committee on the Judiciary. United States Senate. Cong. 87 sess. 2. Washington, D.C.: U.S. G.P.O., 1962.

United States House Committee on the Judiciary, *Refugee Problem in Hong Kong*. Report of a Special Committee of the Committee on the Judiciary. House of Representatives. Cong. 87 sess. 2. Washington: U.S.G.P.O., 1962.

二、近人專著

入江昭著，劉青、顏子龍、李靜閣譯，《全球共同體：國際組織在當代世界形成中的角色》。北京：社會科學文獻，2009〔2002〕。

- 文安立 (Odd Arne Westad) 著, 牛可等譯, 《全球冷戰: 美蘇對第三世界的干涉與當代世界的形成》。北京: 世界圖書, 2012 [2005]。
- 文馨瑩, 《經濟奇蹟的背後: 臺灣美援經驗的政經分析 (1951-1965)》。臺北: 自立晚報社, 1990。
- 方德萬 (Hans van de Ven) 著、何啟仁譯, 《戰火中國 1937-1952: 流轉的勝利與悲劇, 近代新中國的內爆與崛起》。新北: 聯經, 2020 [2017]。
- 克里斯多佛·高夏 (Christopher Goscha) 著, 譚天譯, 《越南: 世界史的失語者》。新北: 聯經, 2018 [2016]。
- 吳惠君編, 《懷念的故鄉: 澳底》。臺北: 作者自印, 2003。
- 宋怡明 (Michael Szonyi) 著、黃煜文等譯, 《前線島嶼: 冷戰下的金門》。臺北: 臺大出版中心, 2016 [2008]。
- 李明仁、江志宏著, 《東北角漁村的聚落和生活》。臺北: 稻鄉, 1995。
- 李瑞宗, 《天命行腳: 中橫半世紀》。宜蘭: 交通部公路總局第四區養護工程處, 2011。
- 官有垣, 《半世紀耕耘: 美國亞洲基金會與臺灣社會發展》。臺北: 臺灣亞洲基金會, 2004。
- 林孝庭, 《臺海·冷戰·蔣介石: 解密檔案中消失的臺灣史 1948-1988》。臺北: 聯經, 2015。
- 林孝庭, 《蔣經國的臺灣時代: 中華民國與冷戰下的臺灣》。臺北: 遠足, 2021。
- 林芝諺, 《自由的代價: 中華民國與香港調景嶺難民營 (1950-1961)》。臺北: 國史館, 2011。
- 林照真, 《中國人的悲哀》。臺北: 希代, 1995。
- 林照真, 《喇嘛殺人: 西藏抗暴四十年》。臺北: 聯合文學, 1999。
- 林萬億, 《臺灣全志卷九 社會志·社會福利篇》。南投: 臺灣文獻館, 2006。
- 哈立德·科澤 (Khalid Koser) 著、吳周放譯, 《國際移民》。南京: 譯林, 2009 [2007]。
- 洪紹洋, 《近代臺灣造船業的技術轉移與學習》。臺北: 遠流, 2011。
- 若林正丈著, 洪郁如等譯, 《戰後臺灣政治史: 中華民國臺灣化的歷程》。臺北: 臺大出版中心, 2016 [2008]。
- 唐羽, 《貢寮鄉志》下冊。臺北: 貢寮鄉公所, 2004。
- 張朋園, 《郭廷以、費正清、韋慕庭: 臺灣與美國學術交流個案初探》。臺北: 中研院近史所, 1997。
- 梁家麟, 《福音與麵包——基督教在五十年代的調景嶺》。香港: 建道神學院, 2000。

- 
- 許有為主編，《黨產研究別冊：檔案選輯》5。臺北：黨產會，2020。
- 陳秀鳳等，《國立臺灣師範大學校史》。臺北：師大出版中心，2016。
- 陳翠蓮，《重構二二八：戰後美中體制、中國統治模式與臺灣》。新北：衛城，2017。
- 麥志坤著，林立偉譯，《冷戰與香港：英美關係 1949-1957》。香港：中華書局，2018〔2004〕。
- 馮客（Frank Dikötter）著，郭文襄、盧蜀萍、陳山譯，《毛澤東的大饑荒：1958-1962 年的中國浩劫史》。臺北：印刻文學，2012。
- 黃位政編，《擺接情懷新鄉路：社區總體營造話土城》。臺北：土城市公所，1998。
- 黃耀忠，《從救濟到融合：香港政府的「中國難民政策」，1945-1980》。香港：三聯，2020。
- 楊孟軒著，蔡耀緯譯，《逃離中國：現代臺灣的創傷、記憶與認同》。臺北：臺大出版中心，2023〔2021〕。
- 楊繼繩，《墓碑：中國六十年代大饑荒紀實》。香港：天地圖書，2009。
- 當代中國的農業合作制編輯委員會，《當代中國的農業合作制（下）》。北京：當代中國，2009。
- 葉霖，《在中國的影子下：美國對香港的外交政策 1945-1972》。香港：中華書局，2018。
- 趙既昌，《美援的運用》。臺北：聯經，1985。
- 蔡丁財編，《擺接史話：土城人文史蹟導覽》。臺北：土城市公所，2005。
- 鄭貞銘，《百年報人：一代新聞宗師》。臺北：遠流，2001。
- 鄭貞銘，《百年報人：跨世紀的報人》。臺北：遠流，2001。
- 顧恒湛，《再殖民、地緣政治與抵抗：戰後臺灣原住民族的形塑（1945-1984）》。臺北：南天，2022。
- 龔宜君，《外來政權與本土社會：改造後國民黨政權社會基礎的形成（1950-1969）》。臺北：稻鄉，1998。
- Cohen, Gerard Daniel. *In War's Wake: Europe's Displaced Persons in the Postwar Order*. New York: Oxford University Press, 2012.
- Frankum Jr., Ronald B. *Operation Passage to Freedom: The United States Navy in Vietnam, 1954-1955*. Lubbock: Texas Tech University Press, 2007.
- Gaddis, John Lewis. *The Cold War: A New History*. New York: Penguin Press, 2005.
- Gaddis, John Lewis. *We Now Know: Rethinking Cold War History*. New York: Oxford University Press Inc., 1997.

- Jacobs, Seth. *Cold War Mandarin: Ngo Dinh Diem and the Origins of America's War in Vietnam, 1950-1963*. Lanham, Md: Rowman & Littlefield Publishers, 2006.
- Madokoro, Laura. *Elusive Refuge: Chinese Migrants in the Cold War*. Cambridge, Massachusetts: Harvard University Press, 2016.
- Oyen, Meredith. *The Diplomacy of Migration: Transnational Lives and the Making of U.S.-Chinese Relations in the Cold War*. Ithaca: Cornell University, 2015.
- Tempo, Carl Bon. *Americans at the Gate: The United States and Refugees during the Cold War*. Princeton: Princeton University Press, 2008.

三、期刊論文與單篇論文

- 入江昭，〈アメリカの対外関係におけるフィランソロピーとシビル・ソサエティの役割〉，收入山本正編著，《戦後日米関係とフィランソロピー：民間財団が果たした役割，1945～1975年》，頁 19-41。京都：ミネルヴァ書房，2008。
- 八尾祥平，〈戦後台湾をめぐる《反共のネットワーク》と人の移動：中国大陸災胞救済総会を中心に〉，收入早稲田大学アジア研究機構編，《次世代アジア論集：早稲田大学アジア研究機構「次世代アジアフォーラム」研究成果報告論文集》7，頁 149-163。東京：該機構，2014。
- 土屋由香著，林鴻亦譯，〈美國新聞總署公關宣傳活動的「民營化」〉，收入貴志俊彦、土屋由香、林鴻亦編，《美國在亞洲的文化冷戰》，頁 25-44。臺北：稻鄉出版社，2012。
- 川島真，〈冷戦下台湾の中国研究とアメリカ——フォード財団による中央研究院近代史研究所支援〉，收入森口（土屋）由香、川島真、小林聡明編，《文化冷戦と知の展開：アメリカの戦略・東アジアの論理》，頁 25-49。京都：京都大学学術出版会，2022。
- 王春霞，〈「雖殘不廢」：我國第一所公辦康復醫院——南京傷殘重建院初探〉，《南京醫科大學學報（社會科學版）》2018年第6期，南京，頁 430-433。
- 王梅香，〈冷戦時期非政府組織的中介與介入：自由亞洲協會、亞洲基金會的東南亞文化宣傳(1951-1959)〉，《人文及社會科學集刊》第32卷第1期，2020，臺北，頁 123-158。
- 何政哲，〈戰爭下的新移民——大陳人在臺灣的安置與輔導〉，《暨南史學》第10、11合輯號，2008，臺北，頁 147-196。

- 吳俊瑩，〈戒嚴體制下的臺灣（1949-1960s）〉，收入呂芳上主編，《戰後初期的臺灣（1945-1960s）》，頁 135-195。臺北：國史館，2015。
- 吳翎君，〈冷戰初期洛克菲勒基金會對臺灣的援助〉，收入貴志俊彥、土屋由香、林鴻亦編，《美國在亞洲的文化冷戰》，頁 109-131。臺北：稻鄉，2012。
- 吳翎君，〈英文學界關於「跨國史」研究新趨勢與跨國企業研究〉，《新史學》第 28 卷第 3 期，2017，臺北，頁 207-240。
- 吳聰敏，〈美援與臺灣的經濟發展〉，《臺灣社會研究季刊》第 1 卷第 1 期，1988，臺北，頁 145-158。
- 吳聰敏，〈臺灣戰後的惡性物價膨脹（1945-1950）〉，《國史館學術集刊》第 10 期，2006，臺北，頁 129-159。
- 李君濠，〈中國國民黨在澳門的組織與活動（1949-1966）〉。臺北：政治大學歷史學研究所碩士論文，2022。
- 李佩欣，〈臺灣視障教育發展——以臺北市立啟明學校為探討中心〉。臺北：臺灣師範大學臺灣史研究所碩士論文，2014。
- 李道緝，〈建構新「祖國」——鄭彥棻時期（民國 39-47 年）的僑務工作〉，《中央大學人文學報》第 31 期，2007，桃園，頁 181-207。
- 沈志華，〈一個新的學術增長點——「冷戰國際史」海外研究狀況簡介〉，《中國社會科學輯刊》第 30 期，2010，上海，頁 80-94。
- 貝加爾，〈馬文輝與香港自治運動〉，《思想香港》第 3 期，2014，香港，頁 1-12。
- 周惠民，〈從「救總」的初期工作看冷戰〉，政大臺史所主辦，「冷戰史與臺灣國際工作坊會議論文」，臺北：2012 年 12 月 15 日。
- 官有垣、吳芝嫻，〈臺灣的政府捐資基金會〉，收入蕭新煌、江明修、官有垣編，《基金會在臺灣：結構與類型》，頁 211-246。臺北：巨流，2006。
- 胡惠德、胡芳蓉，〈臺灣砂眼防治之回顧〉，《中華民國眼科醫學會雜誌》49 卷 3 期，2010，臺北，頁 268-270。
- 苗延萍，〈美援與建教合作——以中工、雄工、南工為例〉。桃園：中央大學歷史學研究所碩士論文，2015。
- 張淑卿，〈復健、輔具與臺灣小兒麻痺病患生活經驗（1950s-1970s）〉，《臺灣史研究》第 20 卷第 2 期，2013，臺北，頁 123-174。
- 陳正祥，〈由氣象觀點論臺灣八七水災〉，《臺灣銀行季刊》11 卷 2 期，1960，臺北，頁 41-59。
- 陳彬，〈冷戰時期的德臺軍事交流，1961-1975〉，《臺大歷史學報》第 34 期，2004，臺北，頁 253-254。

- 曾文亮，〈臺灣漢人祭祀公業問題的歷史考察：殖民統治、法律繼受與民間習慣之間〉，收入王泰升、劉恆奴編，《以臺灣為主體的法律史研究》，頁 55-90。
臺北：元照，2007。
- 湯熙勇，〈巴西招徠臺灣人移民：1960 年代我國政府的態度與人民的反應〉，《人口學刊》第 46 期，2013，臺北，頁 87-119。
- 程偉恆，〈中華民國政府在澳門：以中國大陸災胞救濟總會為中心的探討〉。臺北：臺灣大學歷史學研究所碩士論文，2021。
- 黃宣衛，〈社會關係與個人網絡：一個濱海聚落的初探〉。臺北：臺灣大學考古人類學研究所碩士論文，1982。
- 楊孟軒，〈調景嶺：香港「小臺灣」的起源與變遷，1950-1970 年代〉，《臺灣史研究》第 18 卷第 1 期，2011，臺北，頁 133-183。
- 溫健，〈新中國成立初期中國人民救濟總會研究〉。河北：河北師範大學歷史文化學院碩士論文，2013。
- 葉高華，〈從解密檔案重估二戰後移入臺灣的外省籍人數〉。《臺灣史研究》第 28 卷第 3 期，2021，臺北，頁 211-229。
- 趙綺娜，〈冷戰與難民援助：美國「援助中國知識份子協會」，一九五二年至一九五九年〉，《歐美研究》第 27 卷第 2 期，1997，臺北，頁 65-108。
- 劉維開，〈從救總檔案看 1990 年代前的大陸「難胞」救助工作〉，政大臺史所主辦，「冷戰史與臺灣國際工作坊會議論文」，臺北：2012 年 12 月 15 日。
- 厲榮，〈美國心理戰略委員會“叛逃者項目”探微（1951-1953）〉，《世界歷史》2012 年第 5 期，北京，頁 48-57。
- 蕭吉男，〈「集中力量幹大事：救總」之研究——以發展型國家理論探討〉，《黨產研究》第 5 期，2020，臺北，頁 203-233。
- 鶴園裕基，〈1950 年代の台湾入境管制と「中国系難民」問題〉，收入泉水英計編著《近代国家と植民地性：アジア太平洋地域の歴史的展開》，頁 241-273。
東京：御茶の水書房，2022。
- Carruthers, Susan L. “Between Camps: Eastern Bloc “Escapees” and Cold War Borderlands.” *American Quarterly* 57, no. 3 (2005), pp. 911-942.
- Cheng, Tun-jen (鄭敦仁). “Democratizing the Quasi-Leninist Regime in Taiwan.” *World Politics* 41:4 (1989), pp.471-499.
- Connelly, Matthew. “The Cold War in the Longue Durée: Global Migration, Public Health, and Population Control.” In *The Cambridge History of the Cold War*,

- Volume III, edited by Melvyn P. Leffler, and Odd Arne Westad, pp.466-488. Cambridge; New York: Cambridge University Press, 2010.
- Davis, Michael G. "Impetus for Immigration Reform: Asian Refugees and the Cold War," *Journal of American–East Asian Relations* 7, no. 3-4 (1998), pp. 127-156.
- Hsu, Madeline Y. (徐元音) . "Aid Refugee Chinese Intellectuals, Inc. and the Political Uses of Humanitarian Relief, 1952-1962." *Journal of Chinese Overseas* 10, issue 2 (2014), pp. 137-164.
- Hsu, Madeline Y. (徐元音) . "The Disappearance of America's Cold War Chinese Refugees, 1948-1966," *Journal of American Ethnic History* 31, no. 4 (2012), pp. 12-33.
- Iriye, Akira (入江昭) . "Internationalizing International History." In *Rethinking American History in a Global Age*, edited by Thomas Bender, pp.47-62. Berkeley: University of California Press, 2002.
- Low, Choo Chin (劉楚君) . "Banishment of Anti-Communist Chinese to Formosa: The British as Effectual Mediators in Malaya." *International Journal of China Studies* 7, no. 3 (2016), pp. 351-372.
- Lucas, W. Scott. "Beyond Freedom, Beyond Control: Approaches to Culture and the State-Private Network in the Cold War." In *The Cultural Cold War in Western Europe 1945-1960*, edited by Giles Scott-Smith, and Hans Krabbendam, pp. 53-72. London and New York: Routledge, 2003.
- Madokoro, Laura. "Surveying Hong Kong in the 1950s: Western Humanitarians and the 'Problem' of Chinese Refugees." *Modern Asian Studies* 49, no.2 (2015), pp. 493-524.
- Manchester, Margaret M. "Charlie Kersten's war: A Catholic crusader goes to Congress," *Cold War History* 21, no.2 (2021), pp. 121-138.
- Oyen, Meredith. "'Thunder without Rain': ARCI, the Far East Refugee Program, and the U.S. Response to Hong Kong Refugees." *Journal of Cold War Studies* 16, no. 4 (2014), pp. 189-221.
- Peterson, Glen. "Crisis and Opportunity: The Work of Aid Refugee Chinese Intellectuals (ARCI) in Hong Kong and Beyond." In *Hong Kong in the Cold War*, edited by Priscilla Roberts and John M. Carroll, pp. 141-159. Hong Kong: Hong Kong University Press, 2016.

Peterson, Glen. "To Be or Not to Be a Refugee: The International Politics of the Hong Kong Refugee Crisis, 1949-55," *The Journal of Imperial and Commonwealth History* 36, no. 2 (2008), pp. 171-195.

Sotomayor, Arturo C. "Review of Akira Iriye, *Global Community: The Role of Reviews International Organizations in the Making of the Contemporary World*." *Development in Practice* 13, no. 4 (2003), pp.423-426.

Yang, Dominic Meng-Hsuan (楊孟軒). "Humanitarian Assistance and Propaganda War: Repatriation and Relief of the Nationalist Refugees in Hong Kong's Rennie's Mill Camp, 1950-1955," *Journal of Chinese Overseas* 10, issue 2 (2014), pp. 165-196.

四、網路資源、資料庫與工具書

不當黨產處理委員會，「『社團法人中華救助總會（原中國大陸災胞救濟總會）是否為社團法人中國國民黨之附隨組織』調查報告（2019年8月1日）」，不當黨產處理委員會網站，<https://www.cipas.gov.tw/gazettes/309>（2022年4月3日檢索）。

不當黨產處理委員會，「『社團法人中華救助總會是否為社團法人中國國民黨之附隨組織及其財產是否為不當取得財產案』調查報告（2020年4月17日）」，不當黨產處理委員會網站，<https://www.cipas.gov.tw/gazettes/309>（2022年4月3日檢索）。

不當黨產處理委員會，「109年4月29日『社團法人中華救助總會（原中國大陸災胞救濟總會）是否為社團法人中國國民黨之附隨組織，及其財產是否為不當取得財產』第2次聽證紀錄」，不當黨產處理委員會網站，<https://www.cipas.gov.tw/news/313>（2022年4月3日檢索）。

陳漢中攝，〈美國難政局長的「澳底港灣漁民頌」〉，國家文化記憶庫，https://memory.culture.tw/Home/Detail?Id=567527&IndexCode=online_metadata（2023年1月1日檢索）。

新北市政府警察局，〈組織沿革〉，新北市政府警察局資訊服務網，<https://www.police.ntpc.gov.tw/cp-2-196-1.html>（2023年3月29日發布）。

臺北市立啟明學校，〈臺北市立啟明學校校史〉，該校，<https://www.tmsb.tp.edu.tw/nss/p/100>（2023年3月8日檢索）。

臺北榮民總醫院院史廳，〈身障重建中心〉，該廳，<https://vghtpehh.vghtpe.gov.tw/Category/38.html>（2023年3月8日檢索）。

“U.S. Escapee Program report on the Hong Kong refugee problem,” *Walter Henry Judd Papers*. Collected by Hoover Institution Archives, Stanford University. Accessed on Nov, 9, 2022, <https://digitalcollections.hoover.org/objects/64357>

Foreign Office Files: China, 1919-1980. <http://www.archivesdirect.amdigital.co.uk>
(英國外交部解密檔案：1919-1980)

Kennedy, Charles Stuart. “Ralph N. Clough Interview,” April 16, 1990, The Association for Diplomatic Studies and Training Foreign Affairs Oral History Project. Accessed on August 10, 2022, <https://adst.org/OH%20TOCs/Clough,%20Ralph%20N.toc.pdf>.

U.S. Declassified Documents Online. <https://go.gale.com/ps/dispatchBasicSearch.do?userGroupName=twnc183&prodId=USDD>. (USDDO, 美國解密文件全文資料庫)

附錄一 越北撤僑時救總與美軍的合作

1954 年法越雙方停戰後，經過日內瓦會議協商，以北緯 17 度線為界劃為南北越，¹³且在 1955 年 5 月以前，南北越人民可以自由遷徙。¹⁴南遷行動開始後，數千名天主教徒為主的難民聚集於河內、海防兩港，致使法軍無力處理，故而向華府求援。美國國防部於是指派海軍少將 Lorenzo Sabin Jr. (1899-1988) 領導第 90 特遣隊 (Task Force 90) 協助運輸，並提供貨輪及坦克運輸車。8 月 17 日美國又發起「自由之路行動」(Operation Passage to Freedom)，除卻運輸尚提供南遷民眾口糧、醫護、衣服及庇護所。在實際行動外，美國也透過報紙及天主教刊物宣傳，並透過出版海軍軍醫 Tom Dooley (1927-1962) 的 *Deliver Us From Evil* 一書，極力醜化越共在遷徙時的作為；特務機關也到北越發布假消息，並以「基督已來到南方」等等傳單吸引天主教徒南遷。¹⁵此時，保安司令部請美軍派遣該行動中的蒙特羅斯號 (Montrose)，協助國民黨政府輸運越北華僑，¹⁶同時保衛臺灣派出的臺生輪。¹⁷過程中，救總遣員到北越協助難民登上美艦，盛讚蒙特羅斯號「上自艦長，下至水兵，對我僑胞服務熱誠，博得我僑胞衷心感佩」¹⁸；而臺生輪無線電損壞時，也是美方出手協助，故該會組長余超英 (1895-1992) 表示「美方之熱忱，最令人感動」。¹⁹

¹³ 克里斯多佛·高夏 (Christopher Goscha) 著，譚天譯，《越南：世界史的失語者》，頁 282-357。

¹⁴ 惟南撤期限又有長短之別，最短為河內 80 日，最長為海防 300 日，其他如海陽、婆灣等地又各有不同。「中華民國駐河內總領事館報告外交部」(1954 年 7 月 27 日)，〈越北各領館應變撤僑案 (二)〉，《外交部》，國史館藏，020-011002-0048。

¹⁵ Seth Jacobs, *Cold War Mandarin: Ngo Dinh Diem and the Origins of America's War in Vietnam, 1950-1963* (Lanham, Md: Rowman & Littlefield Publishers, 2006), pp.43-56.

¹⁶ 李正寰主編，《谷正綱先生與救總》(臺北：中國災胞救助總會，1991)，頁 222。Ronald B. Frankum Jr., *Operation Passage to Freedom: The United States Navy in Vietnam, 1954-1955* (Lubbock: Texas Tech University Press, 2007), p.216.

¹⁷ 「保安司令部電交通部」(1954 年 8 月 18 日)，〈越北各領館應變撤僑案 (三)〉，《外交部》，國史館藏，020-011002-0049。

¹⁸ 中國大陸災胞救濟總會編，《越北撤僑與救濟》(臺北：該會，1956)，頁 2。

¹⁹ 「商討有關越北撤僑及其安置等問題會議紀錄 (外交部版)」(1954 年 11 月 30 日)，〈越北各領館應變撤僑案 (四)〉，《外交部》，國史館藏，020-011002-0050。



附表一 救總成立初期組織架構與組長（1950-1962）

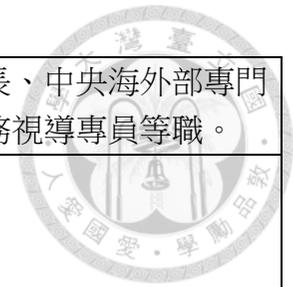
救總組織或職位	創設日期	組別及名稱變遷	各組／職位職責	歷屆組長（任期）	任職以前背景
駐會常務理事	1950年4月	理事長（1952年改制）	主持會務。	谷正綱（1950-1962以後）	1902年生，貴州安順人，德國柏林大學哲學系畢業，主修政治經濟，並於蘇聯孫逸仙大學研究。曾任中央青年部秘書、立法委員、中央組織部副部長、中央社會部部長、行政院社會部部長、內政部部长、中央改造委員會組長。
總幹事	1950年4月	秘書長（1952年改制）	由理事長提報聘任協助會務。	方治（1950-1962以後）	1895年生，安徽桐城人，東京文理科大學畢業。曾任國民革命軍獨立第四師政治部主任、福建、上海等省市黨部委員、國民黨宣傳部代理部長、京滬杭警備總司令部政務委員會常務委員、國策顧問等。
勸募組	1950年4月	第一組（1952年改制）	辦理救濟款物勸募事項。	宋訓信（1950-1958）	1909年生，湖北黃陂人，武昌中華大學教育系畢業。曾任重慶市黨部秘書、社會部視導等職，主管社會運動、社會服務、社會救濟業務。
				謝大荒（1958-1962）	三民主義青年團出身，抗戰後獲方治指派為上海市黨部委員，後又任組訓處長。

				林尚志（代理，1962-1963）	1918年生，湖北漢口人，空軍官校出身、美國遠東研究院心戰班三期，1961年革命實踐研究院結業。
聯絡組	1950年 4月	※第四組	辦理國內有關救濟團體之聯絡事項。1959年改制後專門處理與「美援單位」的聯繫與執行事項。	朱有為（1950-1951）	1908年生，湖南常甯人，上海法學院畢業，曾任社會部組訓司科長、湖南省黨部執委、立法委員。
				黃熙（1951-1957）	1915年生，四川成都人，四川大學經濟系畢業，曾任南京市民政局秘書。1952年革命實踐研究院結業。
				陳家璋（1957-1959）	1911年生，浙江永康人，國立勞動大學社會學系畢業。曾任社會部委員兼科長、社會服務司副司長、行政院救濟特捐督導委員會秘書、省政府社會處主任秘書，專長為社會政策。疑未入黨。
				曹培隆（1959-1962以後）	1908年生，河北正定人，北平輔仁大學歷史系畢業，中央訓練團社會工作人員訓練班受訓。曾任上海市黨部監委、社會部專員、重慶職業介紹所所長、主持上海市社會工作人員訓練班。
發放組	1950年 4月	第三組（1952年改制）	辦理救濟款物發放事項。	陳頌平（1950-1953）	1907年生，安徽巢湖人，安徽大學政治系畢業、中央訓練團黨政班受訓。曾任中華海員特別黨部書記長、中央文化運動委

					員會委員、中央改造委員會社會運動委員會委員等職，並曾任安徽《民國日報》、《國魂月刊》主編。專長為地方行政與法律，「最密切之朋友」一欄填寫方治。
				沈國瑾（1953-1959）	1907年生，江蘇武進人，暨南大學貿易系畢業，曾任國府工商部與實業部科員、全國糧食管理局專員。疑未入黨。
				蔡哲傳（1959）	1909年生，江西南昌人，金陵大學文學士。來臺後曾任臺灣專賣局火柴公司總務主任，專長為社會救濟工作。疑未入黨。
				鍾其熾（1959-1962以後）	1918年生，廣東番禺人，中山大學社會系畢業後入社會部社會福利司工作，1941年由谷正綱介紹入黨，1943年中央訓練團黨政班畢業，1946年獲派往美國印度安納大學考察社會福利。曾任社會部科長、內政部人事調查室兼組長。
主計組	1950年4月	※第五組（1955年更名為第六組，1959年更名為第五組）	辦理有關會計統計事項。	葉于鑫（1950-1951）	1906年生，福建林森人，新加坡萊佛士商專銀行科畢業。曾任福建省政府合作社經理、臺灣省政府主計處專員，1942年入黨。
				沈宗範（1951-1952）	1907年生，浙江餘姚人，上海復旦大學會計系畢業。曾任南京市政府工務局會

					計、中央合作金庫總稽核等，1939年入黨。
				蔡文清（1952-1962 以後）	1916年生，浙江桐鄉人，滬江商學院夜校銀行會計畢業。曾任雲南省政府等多個機關之會計、中央合作金庫稽核。疑未入黨。
總務組	1950年 4月	※第六組 （1955年更名為第七組， 1959年更名為第六組）	辦理文書、庶務、出納、保管及不屬其他各組事項。	謝大荒（1950-1952）	見勸募組。
				丁耀中（1952-1955）	1913年生，安徽懷寧人，1931年由方治介紹入黨，中央訓練團黨政班畢業。歷任南京市政府秘書、懷寧縣縣長、交通部專員等職，專長為地方行政。「最密切之朋友」一欄填寫方治、王德溥等人。
				謝大荒（1955-1959）	見勸募組。
				王蓉第（1959-？）	1906年生，安徽桐城人，上海南方大學經濟系畢業，曾任特別黨部執行委員、主任教官等職。
海外組	1950年 7月	第二組（1952年改制）	發展海外勸募救災運動，及加強與有關機關團體密切聯繫。	余超英（1950-1962 以後）	1900年生，福建永春人，上海春申大學畢業，中央黨政訓練班第一期。曾任永春縣黨部委員、南洋英屬育民、益智等校校

					長、僑委會設計科科長、中央海外部專門委員、馬來亞印尼黨務視導專員等職。
第五組	1955 年 4 月	1959 年廢除	負責義胞就業輔導與職業訓練，廢除後事務攤入第六、七組，即更名後之第五、六組。	曹培隆（1955-1959）	見聯絡組。



資料來源：馮致遠編，《救總實錄》第一冊，頁 32-36、55-56；〈谷正綱先生傳略〉，收入國史館編，《國史館現藏民國人物傳記史料彙編》第 12 輯，頁 147-161；〈方治先生事略〉，收入國史館編，《國史館現藏民國人物傳記史料彙編》第 4 輯，頁 8-12；〈宋訓信〉，《侍從室檔案》，國史館藏，129-210000-0684；范錫品，〈《正言報》被封始末〉，收入上海市政協文史資料委員會編，《上海文史資料存稿彙編》第 10 冊（上海：上海古籍出版社，2001），頁 139；方治，《我生之旅》，頁 77；〈林尚志〉，《侍從室檔案》，國史館藏，129-200000-2290；〈朱有為〉，《侍從室檔案》，國史館藏，129-210000-0225；〈黃熙〉，《侍從室檔案》，國史館藏，129-230000-0458；〈陳家璋〉，《侍從室檔案》，國史館藏，129-240000-1229；〈曹培隆〉，《侍從室檔案》，國史館藏，129-210000-2570；〈陳頌平〉，《侍從室檔案》，國史館藏，129-210000-3208；〈沈國瑾〉，《侍從室檔案》，國史館藏，129-210000-2337；〈蔡哲傳〉，《侍從室檔案》，國史館藏，129-220000-0500；〈鍾其熾〉，《侍從室檔案》，國史館藏，129-210000-3550；〈葉于鑫〉，《侍從室檔案》，國史館藏，129-100000-1017；〈沈宗範〉，《侍從室檔案》，國史館藏，129-220000-0936；〈蔡文清〉，《侍從室檔案》，國史館藏，129-220000-0314；〈丁耀中〉，《侍從室檔案》，國史館藏，129-200000-3209；〈王蓉第〉，《侍從室檔案》，國史館藏，129-250000-1219；〈余超英〉，《侍從室檔案》，國史館藏，129-210000-1285；「調整本會組織方案綱要」（1959 年 5 月 15 日），〈閱核本會組織調整一案〉，《救總檔案》，政治大學人文中心藏，001-0001-0010。

說明：1952 年救總內部改制，惟筆者目前所見之資料中，對於聯絡組、主計組及總務組的改制情形，並無明確交代。由於《救總實錄》的說明是「執掌亦屢有調整」，很可能改制後的三個組，並不能完全對應原先的三個組，假設確實有其承繼，則聯絡組、主計組及總務組，應該改制為第四、五、六組，惟確切對應情形不明，以※標示暫且存疑。再者，王蓉第的離職年與其後任組長谷玄生的任職年無法確認。



附表二 救總成立初期主要六項收入（1950-1962）

年份	政府一般補助 與專案補助	左項 占比	影劇票附勸	左項 占比	民間自由 捐款	左項 占比	國外捐款	左項 占比	國際協款	左項 占比	利息及其 他	左項 占比	前六項 收入總計
1950	87,500	4%	-	0%	1,379,560	63%	472,424	22%	-	0%	241,236	11%	2,180,720
1951	381,108	23%	-	0%	398,650	24%	603,938	37%	-	0%	252,236	15%	1,635,932
1952	404,812	12%	-	0%	1,557,739	46%	1,370,749	41%	-	0%	48,585	1%	3,381,885
1953	1,505,469	17%	1,567,867	18%	2,857,499	33%	2,791,531	32%	-	0%	20,963	0%	8,743,329
1954	342,593	4%	6,455,334	81%	94,926	1%	1,029,916	13%	-	0%	15,829	0%	7,938,598
1955	450,581	4%	5,511,766	44%	59,745	0%	1,309,437	11%	5,076,787	41%	47,250	0%	12,455,566
1956	3,436,740	17%	9,688,370	48%	59,398	0%	1,856,574	9%	5,170,514	26%	10,816	0%	20,222,412
1957	1,172,373	7%	9,263,305	57%	36,475	0%	1,238,251	8%	4,544,203	28%	1,471	0%	16,256,078
1958	729,886	3%	9,776,673	43%	124,572	1%	722,950	3%	11,218,090	50%	10,817	0%	22,582,988
1959	6,133,868	29%	9,313,352	45%	150,488	1%	1,705,685	8%	3,439,502	16%	163,232	1%	20,906,127
1960	8,843,480	25%	9,118,725	26%	75,832	0%	549,286	2%	15,116,097	44%	1,014,465	3%	34,717,885
1961	5,972,072	30%	8,901,092	45%	22,696	0%	814,270	4%	3,882,017	20%	15,519	0%	19,607,666
1962	6,005,598	29%	12,886,795	62%	50,940	0%	697,075	3%	1,278,114	6%	6,364	0%	20,924,886

單位：新臺幣（元）



資料來源：不當黨產處理委員會，「『社團法人中華救助總會（原中國大陸災胞救濟總會）是否為社團法人中國國民黨之附隨組織』調查報告（2019年8月1日）」，頁 35-36；不當黨產處理委員會，「『社團法人中華救助總會是否為社團法人中國國民黨之附隨組織及其財產是否為不當取得財產案』調查報告（2020年4月17日）」，頁 49-50；馮致遠，《救總實錄》第四冊，頁 2363；蔡文清，〈救總十年來財務概況〉，收入《救總十年》，頁 84-85。

說明：1.原數值若有小數點，則四捨五入取到整數點。

2. 本表未列入捐贈物資折價收入，原因是無法釐清捐贈者，且數量較多，無法一一羅列。不過折價收入占救總前二十年款物收入之 34%，倘若未來有更多資料，應再加以分析。

3. 國際協款一行之金額係以《救總實錄》為主，而不採用《救濟年報》。原因是救總在 1958 年以前的《救濟年報》中，只刊載得以公開的 148C 合約，而未刊出 89C 合約下的協款，甚至在細目部分也未列出。〈勸募與財務〉，《救濟年報》第八年，頁 38-39。其次，該行資料包含 FERP 與美援會捐款，如 1958 年可再細分為 FERP 協助 6,718,090 元、美援會協助 4,500,000 元；1959 年 FERP 協助 2,439,502 元；美援會協助 1,000,000 元。1957 年以前與 1960 年以後由於未列細目，故無法確定。〈勸募與財務〉，《救濟年報》第九年，頁 33；〈勸募與財務〉，收入《救總十年》陸，頁 35。



附表三 特師班學生省籍別（1955-1960）

畢業年度	廣東	山東	江蘇	江西	河南	湖北	廣西	湖南	河北	四川	雲南	浙江
1955		28	2		2							
1956		34	8		6				2			
1957（第一屆）	40	2	4	4		2	2		1	1		1
1958（第二屆）	33		2	4		3		1	1		3	1
1959（第三屆）	38	1	6	1	1		2	2	1	1		
1960（第四屆）	96	2	4	1		1	2	3		1		
省籍別合計	207	67	26	10	9	6	6	6	5	3	3	2

畢業年度	福建	安徽	鶴山我	海南	蒙古	臺灣	遼寧	該屆學生人數
1955	1							33
1956						1		50
1957（第一屆）								57
1958（第二屆）		1		1	1			49
1959（第三屆）								53
1960（第四屆）	1	1	2				1	114
省籍別合計	2	2	2	1	1	1	1	

資料來源：統計自臺灣省立員林實驗中學編，《實中同學錄》（彰化：該校，1964）。

說明：1955、1956 兩年畢業班，非由 FERP 資助；其次，1960 年畢業生中，有兩名將省籍填寫為「鶴山我」，疑即廣東鶴山。