

楔子

從受援到援外



從麵粉袋內衣褲談起

談起臺灣 1950 年代至 1960 年代的共同回憶，許多人都會提到「麵粉袋內衣褲」。這些印有「中美合作」、「淨重二十二公斤」及「上等麵粉」等紅藍字體的泛白內衣褲，材質與現在的硬梆梆紙製麵粉袋不同，是由美國棉製成，質地柔軟堅韌，在物資短缺的年代，惜物愛物的臺灣人吃完麵粉之後，也將袋子善加利用，除了做成抹布、窗簾等物品，最實用的，就是改製成內衣褲，穿著麵粉袋衣褲到處跑的孩童，成為「美援時代」獨特的臺灣記憶與風情畫。

所謂的「美援」，就是指美國一系列大規模、有計畫的國際援助行動。二次世界大戰後，美國國務卿馬歇爾 (George Catlett Marshall, Jr.) 於 1947 年提出「歐洲復興計畫」(European Recovery Program)，也就是著名的「馬歇爾計畫」，規劃以 220 億美元進行國際援助，目的是為振興二戰後殘破的歐洲。1948 年美國國會通過「援外法案」(Foreign Assistance Act)，其中第四章為援華部分，自此美國將中華

民國納入美援的受惠國。從 1951 到 1965 年的 15 年間，臺灣總共接受來自美國 14.82 億美元的援款，平均每年約 1 億美元，以當時新臺幣對美元 1 比 40 的固定匯率換算，等於每年臺灣接受 40 億新臺幣的美援，成為當時臺灣發展的重要資源之一。占美援資金比例最高的，就是對臺灣基礎建設的投資，尤其以鐵道、公路、電信等等為優先投資項目。其中位於大甲溪的天輪發電廠就是臺電公司第一座獲得美援大手筆資助的工程，之後包括霧社水庫、南部火力發電廠、西螺大橋、中橫公路、麥帥公路及石門水庫等建設，也都在美援的協助下陸續完成。

值得一提的是，美援的項目也曾擴及都市規劃。1964 年臺北市郊一塊 110 多公頃的田野被規劃為現代化的模範社區，這個社區內共有 11 座大小不等的公園及 1 座中心圓環，幾乎里里有公園，處處有綠地，最小巷道均超過 6 米，這也就是現在臺北人所熟悉的「民生社區」。當然，對臺灣人民而言，最「有感」的，還是餐桌上的變化。

根據美國第 480 號公共法案，中華民國政府可以透過美援管道以新臺幣購買美國剩餘的農產品，因此小麥、玉米、黃豆、牛油等農產品大量進入臺灣，成為當時學童的主要營養來源之一，臺灣人民三餐都要吃飯的飲食文化也漸漸開始改變，逐漸習慣麵包牛奶等進口食物的滋味。拜美援小麥進口之賜，帶動臺灣西點產業的發展，才造就了如今麵包店與排骨便當店共存共榮於街頭巷尾的景象。美援時期帶來的新鮮事不是只有可口可樂與迷你裙，還包括臺灣人熟悉的新潮流電影、保齡球，以及馬拉松等，原來都是美援時期跟著外籍專家或旅外華人帶入臺灣的「美國貨」。

1960 年代，臺灣經濟發展，展現累積外匯的能力。1951 年美國經援占臺灣國民生產毛額的 13%；而在 1965 年，我國國民生產毛額大幅成長，經援比例降至 2%，美國國務院便於 1965 年 6 月結束對臺灣的經濟援助，美國對臺灣除留下鐵路、公路、發電廠等實體資產外，更深遠的是影響了臺灣人的生活型態與文化。

第 480 號公共法案

1954 年美國國會通過〈農業貿易發展與協助法案〉（Agriculture Trade Development and Assistance Act）。此法案又稱「第 480 號公共法案」（Public Law 480）（以下簡稱「480 公法」），共分四章，其中第一章授權美國政府以優惠條件向他國販售其剩餘農產品，並允許以當地貨幣交易。而交易所得之外幣則設立專款專戶，由美國政府支配應用（如美國駐外使館的支出）。依據美國國際開發總署（U.S. Agency for International Development, USAID）的說法，480 公法旨在運用美國剩餘農產品拓展國際貿易，並協助受惠國家之經濟發展。

轉引自：劉志偉（2007），國際農糧體制與臺灣的糧食依賴：戰後臺灣養豬業的歷史考察。

各方好友來相助

美援是當時最早、金額最大的外援，但事實上，除了美國之外，日本、沙烏地阿拉伯、世界衛生組織（World Health Organization, WHO）、國際發展協會（International Development Association, IDA）、世界銀行（World Bank）及亞洲開發銀行（Asian Development Bank, ADB）等國家及重要國際組織，也曾提供貸款與技術合作等援助，一同造就臺灣的現代化。

以公共衛生發展為例，臺灣光復初期瘧疾感染極為嚴重，當時總人口數為 600 萬人，其中約有五分之一的人口感染瘧疾。透過聯合國及世界衛生組織的協助，展開瘧疾撲滅計畫，在無數專家與資金設備的投入下，經歷十餘年的努力，1965 年經世界衛生組織派員認證，臺灣才正式成為「瘧疾根除國家」，臺灣民眾也自此擺脫瘧疾的威脅。

臺灣瘧疾感染情況

瘧疾是一種由瘧原蟲所引起的傳染病，全球每年感染人數約 2.07 億，死亡人數約 62.7 萬人。

1946 年政府開始投入瘧疾防治工作，1965 年世界衛生組織（WHO）正式將臺灣列入瘧疾根除國家。臺灣自從成為瘧疾根除國家後，除 1972 年北臺灣沿海，曾出現零星「當地新染病例」、1995 年醫院內感染及 2003 年臺東出現兩例介入感染外，其餘的病例都是在國外感染後，在臺灣發病確認的境外移入個案，每年境外移入病例大約 10 至 30 例，主要是在東南亞地區、非洲及大洋洲感染。

（資料來源：衛生福利部疾病管制署 <http://goo.gl/Tz9QZs>）



◀ 駐越南農耕隊人員分發玉米種子予農民

飲水思源：取之於國際社會，用之於國際社會

隨著臺灣經濟起飛，逐漸開始將「臺灣經驗」回饋給國際社會，臺灣積欠美方的貸款也在 2004 年 1 月全部清償完畢。「從受援到援助」的最佳案例是我國在亞洲開發銀行（亞銀）的角色轉變。1968 至 1971 年的 4 年期間，亞銀對我國建設計畫貸款約 1 億美元，其中較重要的貸款包括中山高速公路臺北—楊梅路段、臺灣電力公司電力輸送與配電計畫及石化製品生產計畫等，但我國從 1972 年起，即不再向亞銀借款。

1991 年 11 月我國由昔日的亞銀借款國變成亞銀的資助國。當時亞銀在臺灣發行 1 億美元的小龍債券籌募資金，用於開發中會員國之經濟建設；接著在 1995 年至 1999 年期間，亞銀又在臺灣發行 3 期新臺幣債券，總金額為新臺幣 196 億元；同時我國對亞銀的捐贈也不斷增加，2013 至 2016 年第 11 期亞洲開發基金的捐贈金額約達 2,300 萬美元。

除了透過國際組織之外，臺灣也用實際的行動來援助國際社會及友邦。1959 年可以說是臺灣的「援外元年」，當時農復會美籍委員兼農民組織組的組長菲平（William Fippin）奉調越南，發現臺灣的農業經驗可以作為越南開發的借鏡，因此 1959 年我國農耕隊正式抵達西貢，開啟越南稻作生產計畫的先河，為我國技術援外史揭開序幕，以農業為援助策略的主軸也承襲到今日。

1960 年起為爭取非洲新興獨立國家於聯合國大會支持我「中國代表權」案，我國開始透過「先鋒計畫」派遣農耕隊前往非洲協助農業建設，根據外交部（2009）《援外政策白皮書》統計，人數最多時曾高達 1,200 餘人，是我援外史上光輝的一頁。

亞洲開發銀行

成立於 1966 年的亞洲開發銀行（ADB），是亞洲最主要的區域性經濟發展金融機構，中華民國是亞洲開發銀行的創始會員國之一，目前仍保有正式會籍，持續參與推動各項國際合作。

（來源：財政部 <http://goo.gl/Ci41v7>）

援外方式更多元：從農耕隊到技術團

1971 年臺灣退出聯合國，國際地位面臨重大轉折，昔日友邦逐漸流失，1970 年代臺灣還沒退出聯合國時在非洲最高曾有 20 餘個邦交國，1985 年只剩下 3 個邦交國（南非、馬拉威及史瓦濟蘭）。然而臺灣優良的農業技術為夥伴國帶來豐富的糧食，對非洲國家尤其重要，1989 年後由賴比瑞亞開始，1990 年賴索托、幾內亞比索、中非共和國、尼日、布吉納法索、塞內加爾及查德等國也紛紛重新建交，技術援外也是主要貢獻之一。

技術團隊的性質本是「農耕隊」，以示範、訓練、推廣等

方式協助夥伴國進行糧食作物生產，之後援外的領域逐漸擴展，1972年我國成立「海外技術合作委員會」（海外會），從事長期專家派遣計畫；1989年成立以貸款等經濟合作和短期專家派遣為主的「海外經濟合作發展基金管理委員會」（海合會）；1996年為有效整合援外資源，政府成立「財團法人國際合作發展基金會」（國合會），概括承受海合會業務，成為我國專責援外業務的機構，海外會續於1997年併入國合會。

我國援助的發展進程也可以由團隊名稱一窺端倪，1985年「農耕隊」改為「農業技術團」（農技團）、「醫療團」、「手工藝團」等型態；1999年農技團改名為「技術團」，強調技術導向，擴展農業以外的援助項目，透過能力建構，協助夥伴國社經發展；而援外的方式亦與時俱進，在呼應國際援外潮流下不斷求新求變。

人的故事

國合會成立已屆20週年，所執行的援外計畫遍及中南美洲、加勒比海、非洲、亞太、歐洲、中亞及亞西等世界各個角落，僅2014年執行中的計畫數近90項，援助領域包括農業、資通訊、教育、觀光及金融服務等，回顧過往，可以看到國合會在國際援助這條路上走過的足跡。

每個歷史事件都可以有許多觀察的角度，對親身經歷過美援時代的臺灣人民而言，軍事、經濟的資金投入都只是報紙或官方報告的抽象數字，反而由教會領到的奶粉麵包，每天穿著的麵粉袋內褲才是最深刻的感受；同樣的，對夥伴國的受益戶而言，感受最深的，不是「在地化」（Ownership）、「相互負責」（Mutual Accountability）等「巴

黎援助成效宣言」的行動準則，也不是「執行率」、「相關性」等專有名詞，而是眼前最實際的改變。

以國合會在布吉納法索巴格雷墾區執行的稻作計畫為例，若閱讀書面報告，我們可以看到「墾區稻種更新與稻種純化」、「灌溉系統規劃」及「農民之能力訓練」等計畫內容，但是難以體會所謂的「西非荒漠上的奇蹟」—在沙漠中創造出千畝良田的震撼；孤寂荒地竟能有潺潺流水穿過的巨大改變；亦唯有聽到當地居民說：「上帝不在這裡，是臺灣人在這裡幫助我們！」（Dieu n'est pas ici, ce sont les Taiwanais qui sont la!），才能了解當地農民對臺灣技術團的感激與肯定。

因此，這本書不是要闡明科學數字，也不是要論理說教，談完超過半個世紀的臺灣援外史，這本書接下來要分享的，是最真實「人的故事」。

駐斐濟技術團田間觀摩會示範半機械化收穫方式

印尼農技人員前來我國接受農業訓練



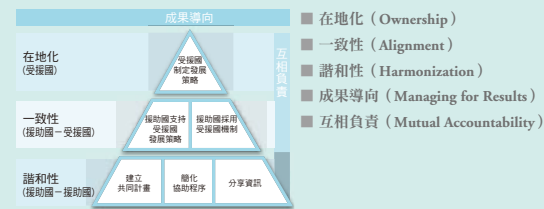
巴黎援助成效宣言

2005年經濟合作暨發展組織（Organisation for Economic Co-operation and Development, OECD）開發援助委員會（Development Assistance Committee, DAC）之政府開發援助（Official Development Assistance, ODA）總額已超過1,000億美元。據調查，當年國際間計有200個以上雙邊或多邊機構從事援助工作，有些受援國甚至同時接受40個不同國家或國際組織援助，並執行超過600項之援助計畫，顯示國際間援助事務缺乏整合機制。

為建立共同規範彼此協調，藉以提高援助之透明度及效益，經濟合作暨發展組織（OECD）於2005年3月在巴黎召開高峰論壇，並由90個國家的部長級官員及26個多邊國際組織負責人共同簽署「巴黎援助成效宣言」，其內容要義如下：

（資料來源：外交部援外政策白皮書 <http://goo.gl/c08mxa>）

OECD 援助成效金字塔



美援開發貸款基金運用情況³（單位：美元）

受援單位	借款合同金額	比例
亞洲水泥公司設廠貸款	2,992,000	4.5
石門水庫興建計畫	21,485,000	32.6
鐵路設備建設計畫	3,026,000	4.6
土銀轉貸建造漁船冷凍及漁用引擎	683,000	1.0
小型工業貸款計畫	2,483,000	3.8
啟業化工公司計畫	1,000,000	1.5
臺鋁煉鋁更新計畫	1,343,000	2.0
採購柴油電力機車計畫	5,896,000	9.0
中華開發公司	8,780,000	13.3
建設臺灣南部微波幹線系統	1,979,000	3.0
臺電南部火力發電廠	14,399,000	21.9
新竹玻璃公司擴建新廠計畫	1,516,000	5.9
臺電深澳火力發電設備	234,000	0.4
總計	65,816,000	

³財團法人國際合作發展基金會（2006），《國際發展合作的概念與實務》，頁232。

我國向亞銀借款統計⁴（單位：百萬美元）

年度	貸款計畫名稱	金額
1968	中油 DMT 廠	10.20
1968	中山高速公路計畫可行性之研究	0.40
1969	花蓮港發展計畫	0.99
1969	煉銅廠計畫	1.15
1969	鋁廠擴充計畫	2.67
1969	遠洋漁業發展計畫	10.00
1970	第一期電力輸送與配電計畫	12.88
1970	臺北—楊梅中山高速公路	18.00
1971	第二期電力輸送與配電計畫	22.50
1971	臺北—楊梅中山高速公路	13.60
1971	中華開發公司	7.50
1971	立霧溪水力發電計畫	0.50
合計		100.39

亞銀在臺發行債券統計

年月	債券名稱	承銷機構	金額
1991年11月	亞銀小龍債券	交通銀行	1億元（美元）
1995年7月	亞銀第一期新臺幣債券	交通銀行 中國信託商業銀行	26億元（新臺幣）
1996年12月	亞銀第二期新臺幣債券	中國信託商業銀行 國泰證券	70億元（新臺幣）
1999年11月	亞銀第三期新臺幣債券	國泰證券 中國信託商業銀行 花旗證券	100億元（新臺幣）

我國對亞銀捐贈統計（單位：百萬美元）

年度	期別	金額
1983-1986	亞洲開發基金第4期（ADF IV）	2.00
1992-1995	亞洲開發基金第6期（ADF VI）	15.00
1997-2000	亞洲開發基金第7期（ADF VII）	14.58
2001-2004	亞洲開發基金第8期（ADF VIII）	15.43
2005-2008	亞洲開發基金第9期（ADF IX）	18.1764
2009-2012	亞洲開發基金第10期（ADF X）	21.70
2013-2016	亞洲開發基金第11期（ADF XI）	23.0366

⁴王鶴松（2012），亞銀商機分析報告。資料來源：<http://goo.gl/ooUWYT>