

從美援到援外：臺灣發展經驗的轉化與實踐

陳偉華

中央警察大學公共安全學系教授

摘要

本文以「從美援到援外」為核心命題，探討臺灣在 1950 年至 1965 年接受美國大規模援助後，如何將這段發展經驗內化為自身的外交工具，並在 1960 年代末以後逐步建立起對外技術合作與援助體系。本文聚焦於三個相互關聯的問題：一、《中美共同防禦條約》簽訂後美援的結構與規模；其二、美援如何在財政穩定、農業轉型、工業貸款、糧食政策與公共衛生等面向促進臺灣的發展；其三、臺灣如何將接受援助的制度學習轉化為對外援助能力，進而拓展外交空間。循此，美援之於臺灣，並非僅是物資的挹注，而是國家發展知識的傳承與在地化學習。臺灣在接受援助的過程中，不僅完成產業升級，更透過高度組織化的行政機制，將發展理論轉化為政府外交策略和內政治理能力。

關鍵詞：美國援助、美援體系、《中美經濟援助協定》、《中美共同防禦條約》

一、引言

第二次世界大戰結束後，全球政治秩序在美蘇兩大強權對峙下重組，冷戰至此揭開序幕。美國為建構戰後國際新秩序，防範共產勢力擴張，於1948年推動「歐洲復興計畫」（即馬歇爾計畫）以協助西歐戰後重建；同期間，鑑於中國內戰情勢嚴峻，美國亦將對中國援助納入其全球戰略佈局。1948年7月，美國與中華民國政府正式簽署《中美經濟援助協定》（Bilateral Agreement on Economic Aid），此舉不僅確立了美援體制在中華民國的運作基礎，亦標誌著戰後美國對華經濟援助政策的正式啟動。

1949年8月，隨著中華民國政府在中國內戰中趨於劣勢，美國國務院發布《中美關係白皮書》（United States Relations with China, with Special Reference to the Period 1944–1949），詳述雙方外交與援助政策之經過，並正式宣告將縮減或中止對國民政府的直接援助，此舉標誌著美方援助政策進入轉折期。¹然而，1950年韓戰爆發後，對應冷戰亞洲化的趨勢，臺灣的戰略地位急遽上升，美國對臺政策隨之出現轉變，軍事與經濟援助相繼恢復，重新將臺灣納入美援體系，深刻地影響此後臺灣逾15年的國家政經發展軌跡。

本文旨在探討1950至1965年間，美國對華援助（美援）如何形塑臺灣的國家實力，以及政府如何將此受援經驗轉化為自身的國際發展工具。²美援不僅透過軍事安全保證（《中美共同防禦條約》）與經濟結構重組（財政穩定、農業技術、工業貸款）促進臺灣的生存與發展。更重要的是，美援期間所建立的制度發展，如「中國農村復興聯合委員會（農復會）」（Sino-American Joint Commission on Rural Reconstruction, JCRR）的技術推廣模式、相對基金的共管機制，成為臺灣後來推動對外援助的仿效模式。³透過制度學習與外交轉化，臺灣成功將「受援者」的身分轉變為「發展知識輸出者」，並以此建立起「發展型外援」模式，在失去聯合國代表權後的國際空間中，發揮了獨特的實質外交功能。

本文聚焦於三個相互關聯的問題，交錯建構本文主體。首先，本文探究《中美共同防禦條約》（Mutual Defense Treaty between the United States of America and the Republic of China）簽訂後美援的功能與主要影響，討論美方從雙邊安全防約的軍事援助，轉向穩定國民政府在臺灣的政經治理基礎；其二，美援如何在財政穩定、農業轉型、工業貸款、糧食政策與公共衛生等面

¹ 《中美關係白皮書》（United States Relations with China, with Special Reference to the Period 1944–1949）是美國國務院於1949年8月5日發布。參見：Department of State (1949). Foreign relations of the United States, 1949, The Far East: China (Vol. IX, Doc. 597). U.S. Government Printing Office. <https://history.state.gov/historicaldocuments/frus1949v09/d597>.

² 一般認為，美援終止於1965年，主因係當時臺灣經濟已達到自立標準（per capita GNP突破門檻），符合美國對外援助法的「畢業」條款，屬於計畫性結束，並非政治因素。15年間，美國總計提供近15億美元的援助（計畫援款至1968年完全停止執行），包含物資、技術以及基礎建設貸款。參見：Jacoby, N. H. (1966), U.S. Aid to Taiwan: A Study of Foreign Aid, Self-Help, and Development. New York: Frederick A. Praeger。

³ 1950年代，中美雙方進行農業合作，由美國聯邦政府依據《中美經濟合作協定》參與「中國農村復興聯合委員會」（JCRR；簡稱農復會）會務的合作模式，奠定了臺灣農業發展的基礎。然而，隨著1979年1月1日美國與中華民國斷交，該《中美經濟合作協定》亦隨之自動失效。

向促進臺灣的發展；其三，臺灣如何將接受援助的制度學習轉化為對外援助能力，進而拓展外交空間。

二、《中美共同防禦條約》後的軍事援助

1949年12月，中華民國政府播遷臺灣後，臺灣海峽安全環境極為嚴峻。在《中美關係白皮書》發布後數月，美國國家安全會議於同年12月29日仍重申對臺政策立場，否決了參謀首長聯席會議提出的對臺軍事援助建議，顯示美國對國府政策轉向的猶疑，此種景況直至1950年韓戰爆發後方真正逆轉。⁴1950年6月25日，北韓軍隊越過北緯38度線後，杜魯門總統（Harry S. Truman）隨即派遣第七艦隊進駐臺灣海峽，宣佈「臺灣海峽中立化」政策，同時恢復對中華民國的軍事與經濟援助。⁵

儘管如此，杜魯門政府對於給予臺灣正式書面安全承諾始終態度保留，國府官員對於美國保臺決心深感憂慮，私底下對美方的承諾與決心毫無把握。此種不安全感，促使中華民國政府自艾森豪（Dwight D. Eisenhower）政府上台後，即積極爭取簽訂正式的雙邊防禦條約。

國府最初寄望於加入某種形式的太平洋或亞洲區域集體安全組織。1953年初，顧維鈞大使甫在艾森豪政府就職後2個月內，即請求國務卿杜勒斯（John Foster Dulles）考慮與國府簽訂防禦條約，惟遭美方擱置。³當時，美方的主要顧慮在於，國界未定的內戰狀態使條約適用範圍難以確定，若條約涵蓋整個中國大陸，則美國將面臨被捲入亞洲戰爭的風險，國會尚難批准。

1954年9月3日，中共大舉砲擊金門，揭開第一次臺海危機序幕。此一危機事件成為《中美共同防禦條約》談判的關鍵轉折點。杜勒斯在危機爆發後短暫停臺時，體認到美國與中華民國政府正式結盟的必要性；紐西蘭在聯合國安理會停火提案（紐案）的推進，則使杜勒斯認識到，在提案表決前需以防約安撫中華民國政府。艾森豪原則上同意與中華民國政府簽訂防約，指示杜勒斯積極推動。⁶

《中美共同防禦條約》於1954年12月2日在華府簽字，翌年3月3日在臺北交換批准書正式生效。條約生效後，中華民國政府隨即展開一連串宣傳活動，強調防約是外交上的重大勝利。從對內宣傳與穩定民心的角度觀察，該項條約具有以下幾重功能：第一，正式的美國安全承諾終結了1949年以來國府官員對美國是否棄臺的長期憂慮，有效安撫了政府官員、軍事將領與一般民眾的不安全感；第二，防約象徵性地確認中華民國與南韓、日本、菲律賓、澳洲等太

⁴ Acheson, D. (1949, December 30). Telegram from the Secretary of State to the Consul at Taipei [Document 597]. In U.S. Department of State, Foreign relations of the United States, 1949: The Far East: China (Vol. IX). U.S. Government Printing Office. <<https://history.state.gov/historicaldocuments/frus1949v09/d597>>.

⁵ 美國除宣佈支持韓國外，並派遣第七艦隊進駐臺灣海峽，要求中華民國政府停止對中國大陸的一切海空軍行動，此即「臺灣海峽中立化」政策。參見：外交部（民國43年）。〈中美共同防禦條約〉，收於1949年以來中美雙方發表之重要文件（檔號：A303000000B/0039/412.4/1）。國家發展委員會檔案管理局典藏。

⁶ 有關條約的談判和簽訂過程，參見：張淑雅，〈中美共同防禦條約的簽訂：一九五〇年代中美結盟過程之探討〉，《歐美研究》，第24卷第2期（1994年6月），頁51-99。

平洋地區非共黨國家享有相同的美國盟邦地位，大幅提升國府的國際聲望；第三，該條約隱示性地承認中華民國對大陸的主權，條約換文亦以迂迴方式承認中華民國政府對包括大陸在內的中國領土之固有主權，此點對於維繫「反共大陸」政治正當性至關重要。⁷

在《中美共同防禦條約》生效後，美方軍事援助以贈與方式提供，內容除軍械設備，亦涵蓋軍事後勤所需的通訊設施和基礎設施建設，以及美軍顧問團訓練計畫。在此軍援模式下，高比例的軍援在鞏固防衛能力的同時，也形成了一個始終制約經濟政策的財政結構性矛盾。為維持政府高層反攻大陸意志，軍費支出長年占中央政府支出9成之多，嚴重壓縮民間投資與基礎建設的空間。然而，軍援所建立的嚇阻能力為此後的經濟轉型提供了相對穩定的外部安全環境。若無此安全屏障，1960年代臺灣出口導向工業化的成功幾乎不可想像；而該條約所確立的「臺灣主權地位」，也為日後中華民國在國際法上的特殊地位奠定了長期的法理基礎。

三、美援對臺灣經濟發展的重要影響

（一）財政穩定：終結惡性通膨

1949年國民政府播遷臺灣時，伴隨而來的是大陸財政崩潰的後遺症，惡性通膨持續肆虐。韓戰爆發後美援及時到位，大幅協助縮減國府財政赤字。再者，美援最大的制度貢獻，在於建立「相對基金」（Counterpart Funds）。政府透過售賣援助物資（如麵粉、黃豆）所獲的新臺幣存入此基金，由中美雙方共管。此舉不僅有效平抑了物價，紓解外匯壓力，抑制惡性通膨，其重要功能在強制政府遵守財政紀律，自此建立了一套財政運作規範，資金導向政府核可的關鍵基礎設施，如電力、交通與工業貸款等項目。1965年美援終止後，相對基金更名為「中美發展基金」（Sino-American Development Fund），直至1984年底仍有逾新臺幣49億元餘額，持續發揮融資功能。

（二）《480公法》：糧食援助下「麵粉換穀」政策

依據1954年通過的《480公法》（Public Law 480），美國政府得以新臺幣購入美國剩餘農產品作為援助。此一機制使大量黃豆、小麥、玉米、牛油、棉花等物資進入臺灣。⁸政府自1954年啟動「麵粉換穀」政策，收購白米對外出售換取外匯，同時積極推廣麵食，強調其營養優於米食。在民眾消費端，中央於1962年成立「臺灣區麵麥食品推廣委員會」，以家庭主婦為

⁷ 參見：張淑雅（2016），無礙反攻？「中美共同防禦條約」簽訂後的說服與宣傳。《國史館館刊》，48，103-174。

⁸ 外交部（民國45-46年）。〈按美四八〇公法項下商訂剩餘農產品協定〉（檔號：A303000000B/0045/473.1/19）。國家發展委員會檔案管理局典藏。

對象設置「麵食巡迴講習小組」。⁹，免費指導家庭麵食製作，成效顯著。1964年，政府與美國簽訂「學童營養午餐計畫」，利用美援提供的沙拉油、麵粉與牛奶，在桃園縣龜山鄉龍壽國小首先開辦，逐步推廣至全國。¹⁰

（三）工業貸款：扶植民營中小企業

在開發中經濟體而言，民營中小型企業是經濟發展的基礎。在中美「相對基金」制度運作下，政府於1954年推動「美援小型民營工業貸款」，貸款分美元與新臺幣兩種，主要支援中小企業建置廠房與採購機器設備。貸款目標行業涵蓋紡織、印刷、電器製造等，審核標準以節約外匯、增加就業、發展本土產品為優先。美國駐臺合作分署（United States Operations Mission, USOM）自1954年起積極擴展私人企業制度，對小型民營工廠的放款餘額快速增加，為1960年代臺灣出口導向的產業轉型埋下重要種子。

（四）農業復興：中國農業復興聯合委員會

農復會是戰後臺灣農業與公共衛生發展最重要的推動機構。農復會致力於提升糧食生產，推動臺灣土地改革、農技改良和訓練教育項目。在制度建設上，農復會改組全國農會，強化農業技術教育，並引進新品種與耕作方法。¹¹臺灣罐頭外銷「三罐王」—洋菇、蘆筍、鳳梨—成為賺取外匯、帶動工業化的標誌性產品。在公共衛生領域，農復會提供經費協助建設衛生所，數量從1946年的30所大幅成長至1960年的361所。在美援及聯合國的支持下，結核病與小兒麻痺症逐漸在臺灣消失。

四、從受援到援外：臺灣的制度學習與外交轉化

（一）農技援助的外交先驅：海外農耕隊

1961年，中華民國政府在美國的支持下，首次派遣農業技術人員赴非洲賴比瑞亞協助農業發展，揭開「海外農耕隊」的歷史序幕。此一援外模式可以說直接複製「農復會」的制度設計和推廣邏輯，臺灣採取了「非純資金贈與」策略，以實地駐點的技術指導取代單純的資金移轉，強調能力建構（capacity building）而非依賴創造。這種模式避開國際援助容易造成的依賴陷阱，極大化了受援國對臺灣農技人員的敬重。

⁹ 國立臺灣大學生物資源暨農學院實驗林管理處（民國53年8月24日），〈中華婦女反共抗俄聯合會臺大分會講習〉（檔號：AA09510111G/0053/152/01），國家發展委員會檔案管理局藏。該案內含中華婦女反共抗俄聯合會臺大分會麵食講習及臺灣區麵麥食品推廣委員會巡迴講習辦法等相關文件。

¹⁰ 行政院新聞局（民國53年）。學童營養午餐計畫（檔號：A325000000E/0053/0011/1）。國家發展委員會檔案管理局典藏。

¹¹ 黃俊傑（1992），〈中國農村復興聯合委員會口述歷史訪問紀錄〉，臺北：中央研究院近代史研究所。

至1970年代，海外農耕隊的工作足跡遍及非洲、中南美洲與亞太地區逾40個國家，成為中華民國在退出聯合國（1971年）後維繫邦交、延續外交存在的最重要軟實力工具之一。

（二）美援模式的制度移植：官民協作模式

臺灣援外體系的制度設計，在多個面向反映了美援的制度依賴路徑。第一，以技術合作為主軸而非單純資金援助，對應《480公法》「授人以漁」的剩餘農產品換技術精神；第二，援助計畫須與受援國政府共同規劃與執行，對應相對基金的雙邊共管機制；第三，強調官民協作，以農會、漁會等準公共組織作為技術傳遞載體，複製農復會的運作模式。

（三）美援模式的制度記憶：國際合作發展基金會

中華民國外交部於1996年7月1日整併「海外技術合作委員會」（海外會）及「海外經濟合作發展基金管理委員會」（海合會）等對外援助機制，設立專業援外機構「財團法人國際合作發展基金會（國合會）」（International Cooperation and Development Fund, TaiwanICDF），成為中華民國對外援助的主要平臺。國合會以農牧、公共醫衛、教育、中小企業發展、資訊科技等為主要業務領域，對應的恰好是當年美援在臺灣最集中的投入領域，均為當年臺灣接受美援時最成功的發展領域。此顯示臺灣援外政策並非盲目嘗試，而是具有高度的「制度記憶」與援外模式的高度延續性。

（四）外交替代戰略路徑

1971年中華民國被迫退出聯合國後，臺灣等同失去一個重要的外交場域，正式外交空間急遽萎縮，陷入空前孤立，援外政策因而承擔起「以發展換承認」的國家生存功能。技術援助所建立的雙邊關係（尤其在非洲與中南美洲），成為維持雙邊互動的重要管道。對政府而言，援外提供了一種有別於正式外交承認的實質國際連結，在邦交國維護與國際人道參與上具有不可取代的角色。此一路徑的選擇，既源於美援期間所習得的發展知識，也源於對「援助能換取戰略利益」這一美國援外邏輯的深刻理解與靈活運用。

五、結論

本文梳理了1950至1965年美援對臺灣的深遠影響，以及臺灣如何將這段受援經歷轉化為對外援助的制度能力與外交工具。從軍事援助所提供的安全屏障，到農業技術、工業貸款、糧食政策與公衛建設所累積的發展知識，美援在多個層次上型塑了中華民國的國家能力。本文認為，美援之於臺灣，並非僅是物資的挹注，而是國家發展知識的傳承與在地化學習。臺灣在接受援助的過程中，不僅完成了產業升級，更透過高度組織化的行政機制，將發展理論轉化為政府治理能力。

尤為重要的是，臺灣並非被動的援助接受者，而是在制度互動中主動學習、選擇性吸收並

加以在地化。當美援終止後，這批制度學習成果非但未被廢棄，反而成為臺灣拓展外交空間的核心資產。從海外農耕隊到國合會的演進，呈現臺灣從「受援者」到「援助者」的歷史轉型軌跡。

在當前全球發展援助競爭日趨激烈的背景下，臺灣的「發展型外援」模式—以技術合作取代單純資金移轉、強調能力建構、援助議題與受援國需求高度嵌合—具有重要的比較政策意涵，值得各國作為借鏡。

From American Aid to Foreign Assistance: The Transformation and Practice of Taiwan's Development Experience

Wei-Hua Chen

Professor, Department of Public Security, Central Police University

Abstract

Centered on the core thesis of "from American aid to foreign assistance," this paper explores how Taiwan, after receiving large-scale US aid from 1950 to 1965, internalized this developmental experience as a diplomatic tool and progressively established its own foreign technical cooperation and assistance system from the late 1960s onward. The study focuses on three interrelated questions: first, the structure and scale of US aid following the signing of the Mutual Defense Treaty between the United States of America and the Republic of China; second, how US aid catalyzed Taiwan's development across dimensions such as fiscal stability, agricultural transformation, industrial loans, food policy, and public health; and third, how Taiwan converted the institutional learning gained from receiving aid into foreign assistance capabilities, thereby expanding its diplomatic space.

Consequently, US aid to Taiwan was not merely an influx of material resources, but a transfer and localized learning of national development knowledge. Throughout the aid-receiving process, Taiwan not only achieved industrial upgrading but also, through highly organized administrative mechanisms, successfully translated development theories into government diplomatic strategies and domestic governance capabilities.

Keywords: American aid, US aid system, *Sino-American Economic Aid Agreement*, *Mutual Defense Treaty between the United States of America and the Republic of China*