

《臺灣史研究》  
第十四卷第二期，頁 161-181  
民國九十六年六月  
中央研究院臺灣史研究所

# 從非洲維持美臺聯盟： 重新檢視「先鋒案」\*

劉曉鵬\*\*

## 摘要

農技援外有很長一段時間是中華民國政府外交的主軸，而其中最出名的莫過於針對 1960 年代非洲地區的「先鋒案」。有關這個援外工作的研究，美國的角色經常被忽略，即使提及，也多以美國協助盟邦國際地位的角度予以分析。本文從臺灣的廉價勞力出發，配合非洲在冷戰中的地位，以及華府推動兩個中國的時空背景，重新分析美國在這個計劃中的角色。作者認為先鋒案不僅在非洲提升中華民國政府的聲望，也能掩護華府調整其與北京的關係。

關鍵詞：非洲、先鋒案、農技團、楊西崑、四八〇公法、中國代表權

---

\* 本文為南洋理工大學補助研究計劃 “Reviewing the Nationalist China’s Assistance to Africa during the 1960s” (SUG 32/06) 的研究成果之一。作者感謝匿名審查人及中央研究院中國文哲研究所衣若芬博士對本文初稿的指正。

\*\* 新加坡南洋理工大學助理教授

- 一、前言
  - 二、從越南到非洲：美國秘密支持的開始
  - 三、交纏的聲望
  - 四、廉價的防衛力量
  - 五、有限的撥款
  - 六、臺灣人的優勢
  - 七、資源交換
  - 八、安撫的功能
  - 九、預知結局的先鋒案
  - 十、結論
- 

## 一、前言

研究中華民國與非洲的關係，多須從 1960 年代大舉援助非洲的「先鋒案」開始，<sup>(1)</sup>且因該案著眼於派遣農耕隊赴非洲拓展邦交，使學術研究通常也只限於對臺灣與非洲雙方政治互動與農業合作加以分析，對於美國角色的扮演罕有著墨。在中文出版品中，只有政治大學的王文隆先生曾提及美國提供財政援助。王先生大作提供豐富的史料，全書多處提及美臺互動，但在華府的策略分析上仍留有釐清的空間。<sup>(2)</sup>在英文出版品中，也僅高龍江（John W. Garver）與唐耐心（Nancy B. Tucker）曾以數語提及該案，<sup>(3)</sup>惟上述作者多認為美國出資給臺灣援助非洲無

(1) 本文中中華民國政府將以中華民國、臺北、或臺灣來表示。有關先鋒計劃的分析，只到美國宣布停止援助的 1971 年為止，而不以預算執行完畢的 1974 年為斷代。

(2) 王文隆，《外交下鄉，農業出洋：中華民國農技援助非洲的實施與影響，1960-1974》（臺北：國立政治大學歷史系，2004）。

(3) John W. Garver, *The Sino-American Alliance: Nationalist China and American Cold War Strategy in Asia* (Armonk, N.Y.: M. E. Sharpe, 1997), pp. 224-228, and Nancy B. Tucker, *Uncertain Friendships: Taiwan, Hong Kong, and the United States, 1945-1992* (New York: Twayne Publishers, 1994), pp. 61-62, 110-111.

非是基於圍堵策略，或是協助中華民國的國際地位。

本文旨在重新探討美國在此助臺援非政策背後的思考。在冷戰的結構下，美國協助盟邦加強國際地位是很容易理解的，這也成為上述幾個作者的主要論述。本文主要強調，協助鞏固中華民國國際地位並非惟一的研究角度，該援助計劃的受益者也不僅是臺灣與非洲。本文將從決策開始執行、擴大到結束，強調先鋒案基本上是由美國出資雇用臺灣的廉價勞力來保衛自由世界及中華民國在聯合國的席位。對美國而言，該計劃能夠緩和臺灣對美國的不滿，確保雙方同盟的形象，並協助遮掩美國對華政策的轉向。

## 二、從越南到非洲：美國秘密支持的開始

中華民國對外援助應起於 1950 年代末期的南越。美國在共和黨政府當政下，與臺北關係緊密，艾森豪總統 (Dwight D. Eisenhower) 甚至親訪臺灣，中華民國政府並不恐懼遭到遺棄。美國助臺援越可以加強東南亞反共聯盟，防止中南半島赤化，同時也有助鞏固中華民國的國際地位。當時臺灣除了給予南越軍事支持，其他技術人員也活躍於南越的 26 個省。

臺灣給南越的技術協助可以分為兩個部分：表面上由政府出面與南越締約，獨立援助南越政府。然而，另一部分的協定是由美國與臺灣締約，其中美國不但出資，還同意「暗中協助」，使臺灣能夠因此而協助第三者。<sup>(4)</sup> 這樣的模式使臺灣能在受援國建立聲望，也難怪南越總統吳廷琰訪問臺灣時，稱中華民國是一個主要的軍事強國。<sup>(5)</sup>

在臺灣開始援助越南後不久，非洲國家即如雨後春筍般的獨立，由於大量進入國際舞臺，引起了臺灣的注意，因此與華府協調，循該模式暗中協助中華民國對該地區進行援助，使其能以援助國的姿態爭取非洲友誼。

1960 年代在冷戰結構下，中華民國政府和友邦有各種不同的合作形式爭取友誼，惟多屬於農業技術援助。援助對象與技術人員數字時有變化，但主要的資源

(4) 中華民國國防部藏，〈國軍檔案〉，檔號：0175.23/5204，「援越醫療隊，民國五十三年五月四日至五十六年六月」，「駐越南大使館電部」（民國五十四年七月廿九日）。

(5) John W. Garver, *The Sino-American Alliance*, p. 102.

還是集中在非洲。根據一項 1967 年的統計，在 23 個臺灣派駐農技團的國家中，有 18 個位於非洲（含利比亞）。而就派遣到各地的人數而言，有 5 名農技專家在中東（沙烏地阿拉伯），20 名在拉丁美洲（巴西與多明尼加）。在臨近的東南亞（南越與菲律賓）人數較多，約有 99 名農技人員與大約 100 名醫療及工程人員。惟在交通最不便的非洲，僅僅在撒哈拉沙漠以南，就包括了 513 名農技專家，若再加上駐利比亞的 228 名工程人員，<sup>(6)</sup> 臺灣對非洲關注的心力，遠超過在其他地區用心的總合。到了 1970 年，臺灣在非洲大陸的工作人數已經超過 800 人。<sup>(7)</sup>

臺灣在非洲的努力也不是沒有回報，從 1961 至 1970 年，10 位訪問臺灣的國家元首，就有 5 位來自非洲。這除了顯示非洲國家在支持中華民國地位上的重要影響，在冷戰中似乎也形成與共產中國抗衡的力量，這是為什麼當時許多媒體關心臺灣對非洲援助的原因。<sup>(8)</sup>

總體看來，美國政府扮演一個非常成功的角色，在秘密協助下，臺灣有能力派遣許多人員前往非洲，也在 1960 年代與許多非洲國家迅速發展關係。美國花了多大的心力？這樣的協助只是為了提升臺灣的國際地位而已嗎？為了解答這些問題，我們必須從最初的美一臺一非關係說起。

### 三、交纏的聲望

到 1960 年為止，8 個非洲國家已與在臺灣的中華民國政府建立外交關係。然而，在該年的第 15 屆聯合國大會的中國代表權問題上，臺北只獲得兩張非洲票，而北京政府卻得到 9 票。在支持臺北的兩張非洲票中，一張來自當時還在白人反共政權統治下的南非，該國和其他非洲黑人政權少有往來，基本上不算是「非洲」國家。另一張來自賴比瑞亞，雖然由於歷史及美援的關係賴國投票常與美國一致，

(6) 《外交部週報》，第 833 期，1967 年 4 月 11 日，第 2 版。

(7) *US News & World Report*, September 14, 1970, p. 74.

(8) 除了學界及臺灣媒體外，《時代雜誌》、《新聞周刊》、《紐約時報》、《美國新聞與世界報導》、《讀者文摘》、德國的《明鏡周刊》等等都曾有專文論及臺灣對非洲的援助。

但已通知美國對此案已感到不耐，下一年將與其他非洲國家表示相同意見。<sup>(9)</sup> 25個非洲國家中有 14 個棄權，而投票支持北京的國家中甚至包含與臺灣建交者，臺灣很快發現自己在非洲幾乎沒有朋友。

這對美國政府而言也造成一個大問題。美國新上任的民主黨政府由於公開談論兩個中國的可能性，與中華民國政府的心結可以想見。但是甘迺迪總統（John F. Kennedy）就任後馬上就體認到無論雙方有多麼不快，彼此仍然是反共大旗下的盟友，而且由於美國已經力保臺灣席位超過 10 年，若臺灣被逐出聯合國，「對我們的聲望將是沉重的打擊」，甚至「輕易的降低其他亟待解決的問題的影響力，如柏林及限武議題」。<sup>(10)</sup> 在骨牌效應的考量下，美國只好努力避免使臺北聲望有任何受損，不但要「設計新的步驟支持中華民國政府的地位與聲望」，並且要「勸導尚未承認北京的友邦來支持她的地位與聲望」<sup>(11)</sup>，美國政府明顯的將自己的聲望和臺灣連繫在一起。

雖然美國擔心影響臺灣地位，臺灣卻不見得理解美國的關切。甘迺迪就職後不久就收到國家安全會議轉來中央情報局的報告，指出臺北正陷入對美關係最困惑的時刻，臺灣政府已「習於共和黨，對民主黨政府十分恐懼」，<sup>(12)</sup> 更不能接受華府對外蒙、臺獨份子、及兩個中國的接受態度。這些恐懼使臺北相信甘迺迪是在協助敵人，雖然美國沒有打算放棄蔣介石，但已使其感到強烈不安，故可能自行從事軍事冒險，「包括自殺性的登陸」。<sup>(13)</sup> 既然臺灣對大陸的攻擊行動可能將美國捲入中國內戰，為了避免不幸，中情局建議甘迺迪做些表示，以加強中華民國政府的信心。

因此，重建中華民國政府對美國的信心成為甘迺迪政府上臺之初中國政策的

(9) "Our China Problem in the UN," in Memorandum, US State Department to McGeorge Bundy, September 5, 1961, National Security Files (hereafter NSF) Country File (China), Box 22, f: China General, John F. Kennedy Library (hereafter JFK), p. 3.

(10) "Our China Problem in the UN," p. 8.

(11) "US Policy toward Communist China," November 15, 1962, NSF Country File (China), Box 23, f: China General, JFK.

(12) Memorandum, McGeorge Bundy to the President, July 7, 1961, NSF Country File (China), Box 22, f: China General, JFK.

(13) Memorandum, McGeorge Bundy to the President, July 7, 1961, NSF Country File (China), Box 22, f: China General, JFK.

主要目標之一。甘迺迪否認其兩個中國的意圖，堅定而清晰地向蔣介石保證他決不願讓共產中國進入聯合國。他表示即使要動用否決權才做得到，他也會照辦。<sup>(14)</sup>另一方面國務院動作也開始積極，他們了解非洲國家在聯合國投票時的關鍵地位，<sup>(15)</sup>決定要幫助臺灣拉攏非洲，而這些措施可以向臺北當局保證華府對盟國的支持，以免臺灣衝動，把美國拖下水。

但是如何幫助中華民國政府贏得非洲的友誼？即使臺灣在 1960 年代初人民生活水準已經改善，但財政與工業基礎仍微不足道，不足以獨立提供外援，所以臺美在越南的合作模式再度被套用，由美國提供經費，供臺灣在非洲推廣農業經驗。

這看起來是一個美—臺—非三邊互利的架構。美國國務院的援助單位認為，派遣臺灣農耕隊去非洲，對非洲國家採取親西方政策、中華民國在聯合國的獲票數，以及改善非洲國家食物生產皆有幫助。<sup>(16)</sup>受援者的臺灣官員分析的「互利」則簡單得多：「美國出錢我們出人，換句話說，我們幫美國在非洲使用美援，如此雙方互蒙其利。」<sup>(17)</sup>這樣一來，美國出錢請臺灣人到非洲做事，成為美援非洲的方式。

## 四、廉價的防衛力量

中華民國政府官員用「代工」的方式思考援助，恐怕也是幾十年來與美國人互動的成果。從二次大戰開始，其與美國在對抗敵人的結構上就是「美國出錢，我們出人。」到了 1950 年代，臺灣在美國的援助下，迅速發展出對抗共產主義的強大武力。美國駐臺大使館向來訪美國官員解釋美援臺灣的意義：裝備一個臺灣

(14) Cable from McGeorge Bundy to Ray Cline, October 18, 1961, NSF Country File (China), Box 22, f: China General, JFK.

(15) Telegram, State Department to American Embassy in Taipei, August 31, 1961, NSF Country File (China), Box 25, f: Cables, JFK.

(16) 王文隆，《外交下鄉，農業出洋》，頁 39。

(17) 中華民國外交部藏，〈非洲司檔〉，檔號：231.3/0003，「中利技術合作，四十七年十月至六十二年八月」，「外交部函農復會」（民國五十年六月七日）。

軍人平均只需要花三百美金，是裝備一個美國軍人的十分之一。<sup>(18)</sup> 首位美軍顧問團團長蔡斯（Major General William C. Chase）也強調，美國對臺灣軍事投資是「在亞洲最廉價的防務買賣」。<sup>(19)</sup> 到了 1960 年代，美國國防部長麥納馬拉（Robert S. McNamara）仍然是持類似看法，在談到對臺軍援時，他告訴國會，軍事援助只占國防預算的百分之二，如果連這個都不付，「那我們就得用我們自己的軍隊去〔亞洲〕對抗共產主義入侵……外援是確保我們的部隊不要參戰最好的武器」。<sup>(20)</sup> 其實連臺灣人自己也同意「中華民國的兵力……是美國以廉價得來的〔反共〕本錢。」<sup>(21)</sup>

在冷戰體系下，臺灣明顯的功能就是提供美國對抗共產集團所需要的人力，也只要非常有限的成本就足以擴大美國的武裝力量。既然華府花一點錢就可以雇用大量的防衛力量，按此邏輯，臺灣的廉價農村勞力也可以用來協助發展落後國家的農業經濟，保衛資本主義世界。

雖然學界和媒體常強調臺灣的技術由於受到非洲的歡迎，而能發揮拓展邦交或抵抗共產主義的效果，但事實上，臺灣便宜的人力資源絕對是美國請臺灣派員到非洲的關鍵因素。在 1960 年，先鋒案開始的前一年，美國駐利比亞大使瓊斯（John Wesley Jones）清楚的告訴新聞局局長沈錡：共產黨在非洲發展很快，美國援助人員生活水平太高，臺灣該趕快派些人來。<sup>(22)</sup>

## 五、有限的撥款

既然是美國人做不來的事才請臺灣來做，臺方自然對待遇有所要求。先鋒案最初要價 500 萬美金，工作包含農工業援助。<sup>(23)</sup> 農技部分包括作物生產、灌溉、

(18) 中華民國國防部藏，〈總統府檔〉，檔號：3136025/25，「外國人士分析國際情勢及友我言論，三十九年十二月至五十年七月」，「彭孟緝呈蔣介石：美大使館簡報資料」（民國四十四年十二月廿六日）。

(19) 周秀環編，《臺灣光復後美援史料——第二冊：軍協計劃(二)》（臺北：國史館，1997），頁 443。

(20) 中華民國國防部藏，〈總統府檔〉，檔號：3136018/18，「美參院軍事外交委員會質詢紀錄及軍事首長國會報告書，民國四十六年十二月至五十三年十二月」，「彭孟緝呈蔣介石：美國防部長對參議院報告」（民國五十三年十二月十日）。

(21) 周秀環編，《臺灣光復後美援史料——第二冊》，頁 534。

(22) 沈錡，《我的一生——沈錡回憶錄》（臺北：聯經出版事業，2000），第二冊，頁 139。

(23) 中華民國外交部藏，〈非洲司檔〉，檔號不明，「先鋒案卷二，五十六年六月至六十年六月」，「附件四」。

林業、漁業、農民組織、職業訓練及鄉村醫療等。工業則多為臺灣的輕工業，包括紡織、染色、製皂、製鞋、製革、榨油、電池及食物加工等。這項計劃另外還包含了給非洲學生來臺灣的獎學金，也打算在非洲設立新聞中心協助中華民國的公關資訊，下轄出版、展覽、電視、廣播、電影等等。

但如此規模的計劃和請款無法令美國政府接受。國務院告訴臺北先鋒案「野心過大」，臺北則反駁是因為中共勢力在非洲急增而不得不如此。美國最後決定只支持農業援助，拒絕了工業及公關計劃。故臺灣所提計劃被刪至 60 萬美元，美國出其中三分之二，而臺灣必須自行籌足 20 萬美元。臺灣自然對美國的決定感到不快，也再度表示這筆錢不敷反共所需。惟美國表示出資只是要讓這個計劃開始運作而已，希望臺灣方面自己將來能負擔所需經費。<sup>(24)</sup>

美國核准的數字遠低於臺北的預期，在經費提供上不甚積極的原因之一，可能也是由於非洲在冷戰時期的次要地位。非洲和美國之間不但沒有緊密的貿易關係，連地理上都不是圍堵政策的首選。誠如克萊委員會（Clay Committee）所指出，<sup>(25)</sup>「除了一部分北非與東北非國家外比較接近共產勢力範圍，非洲地理上未與共產集團連結，故美國應減少雙邊援助。」<sup>(26)</sup>

在西歐，由於政治、經濟、社會及人力資源都已有相當基礎，故二戰後美援投入後立即形成戰後復甦。在臺灣，由於日本堅實的基礎建設，美援也很快地恢復臺灣經濟。然而非洲在各項基礎條件上，例如灌溉、道路、可耕地等均極為缺乏，投入龐大資源也難有效果。既然對美國沒有安全上的直接顧慮，即使非洲國家在各方面都需要外界大力援助，也不會成為美援的重心。

更糟的是，即使美國願意給予龐大資源，也會引來前殖民母國的不滿。這些殖民母國多為美國盟邦，也視非洲國家為其勢力範圍。許多美國駐非技術人員發現：由於他們出現會威脅歐洲人員的地位，歐洲人對他們懷有敵意。<sup>(27)</sup>此外，和

(24) 中華民國外交部藏，〈非洲司檔〉，檔號不明，「先鋒案卷二，五十六年六月至六十年六月」，「附件五」、「附件六」。

(25) 甘迺迪總統於 1962 年指定 Lucius Clay 將軍領導一委員會研究美國外援狀況，並於 90 天內提出報告。

(26) Carol Lancaster, *US Aid to Sub-Saharan Africa: Challenges, Constraints, and Choices* (Washington DC: Center for Strategic and International Studies, 1988), pp. 44-45.

(27) John D. Montgomery, *Aid to Africa: New Test for US Policy* (New York: World Affairs Center, 1961), p. 30.

這些前殖民國家的軍事外交合作雖展現了美國與歐洲盟國的友誼，但在反殖民的非洲政治人物的心中，美國和這些國家的緊密關係容易引起一丘之貉的誤會。加上美援與否多為冷戰考量的產品，等於把非洲新興國家當成任意操作的棋子，這些都會提醒許多非洲領袖，認為美國其實與殖民主義密不可分。<sup>(28)</sup>

結果美援非洲成為吃力不討好的工作。殖民母國不快，非洲國家也不夠感激，有限的美援只是前殖民國家援助後的補充品。所以對美國而言，如克萊委員會報告中說的：「非洲是一個西歐國家應負擔責任的地區……由於他們和自由世界的其他地區關係更緊密，美國不應扛起支持所有非洲國家的責任。」<sup>(29)</sup>然而，這並不表示美國不援助非洲。因為非洲國家在數量上的優勢，若倒向共產主義那一側，在講究一國一票的國際舞臺上，還是足以給美國帶來傷害。<sup>(30)</sup>考慮種種實際的情形，美國仍然必須援非，但會極力降低成本。

總之，雖然反共理念可以解釋美國支持臺灣對非洲的援助，先鋒案更深一層的理由是民主黨政府要安撫臺灣的不滿。美國不但早已給予臺灣相當龐大的軍經援助來從事反共活動，實際上更想解決中國問題，也不想全力幫助非洲，只盼此時的臺北當局莫因局勢不利而有偏激的行為。既然只是安撫，其金額必然有限。除此之外，由於這個計劃是要讓臺灣在非洲建立聲望，所以美國的支持數額要儘量不易受國會盤查，<sup>(31)</sup>以免消息公開有損其援助國的身分。種種原因使得美國一開始僅願投資微不足道的 40 萬美金在先鋒案上。

## 六、臺灣人的優勢

即使美國方面財政支持有限，臺灣的第一支農技團仍於 1961 年底到達非洲。第一支隊伍到了賴比瑞亞的貝丁（Gbedin），在當地迅速克服美國技術人員的困

(28) John D. Montgomery, *Aid to Africa*, pp. 8-9.

(29) Carol Lancaster, *US Aid to Sub-Saharan Africa*, p. 45.

(30) Rupert Emerson, *Africa and United States Policy* (Englewood Cliffs, N.J.: Prentice-Hall, 1967), p. 31.

(31) Memorandum of conversation between Edwin Martin, Director for Chinese Affairs of U.S. State Department and Kiang Yi-seng, Minister Plenipotentiary of ROC Embassy, June 20, 1961, U.S. Department of State, Central Files, 893.0070/6-2061, National Archives and Records Administration, College Park, MD (hereafter NA).

難，種出每公頃 4,800 公斤的水稻。幾個月後，他們來到利比亞，又在沙漠地區種出每公頃 7,000 公斤的驚人成績，甚至被以「聖人」相稱。<sup>(32)</sup> 他們各於駐在國創造了友誼，也吸引許多其他非洲國家要求臺灣給予援助。

由於非洲受限於人口與自然環境，傳統上糧食生產一直屬於廣種薄收。獨立後若不願依賴進口糧食，又要應付不斷增長的人口，就必須教導人民接受精耕的方式。然而，要教會人民使用新的耕作技術，需要大量中低層農業人才，而殖民主義者多專注於現金作物生產，沒有留下太多訓練有素的糧食生產專家。中華文化則向來強調精耕增產糧食，許多臺灣農業青年，就在這個情況下踏上非洲土地，填補非洲糧食生產上的人才需求。<sup>(33)</sup>

美國政府的檔案記載了臺灣技術人員在非洲的工作：「先鋒案包括許多小型農業計劃……主要集中在稻米生產與推廣。一旦與地主國簽訂技術協議，農耕隊只有很短的準備時間。有一次，他們甚至從簽約到收成只花了不到六個月的時間……大多數隊員是年輕的農校畢業生……隊員和村民一般來說關係良好。」

一到了示範單位，中國〔臺灣〕人立即規劃稻米示範區……通常隊伍到達後三到四個月就可以收成。中國〔臺灣〕人非常依賴灌溉，廣泛施肥及灑藥，精耕以提升產量。大部分的隊伍都很成功，示範區也常達四到五倍於當地的產量。<sup>(34)</sup>

換句話說，美國是出資給臺灣去轉移中國式集約農耕，而臺灣人積極工作態度與生產量使非洲人滿意，當然也使美國滿意。既然在這些青年身上的投資效益如此明顯，這也許可以解釋為何美國從 1963 年起加大他們在先鋒案上的規模，臺北的貢獻仍然維持 25 萬美金左右，但美國的部分則從每年 40 萬美金調到約 200 萬美金，<sup>(35)</sup> 臺灣因而能派更多人員到更多非洲國家。

這個美國—臺灣—非洲的結構似乎非常成功。如同臺灣對越南的援助，美國先與臺灣訂約，再由臺灣與非洲國家訂約，美國私下援助臺灣，使其在非洲國家

(32) William Clifford, "These are the Saints," *The Rotarian* (November, 1968), p. 26.

(33) 有關非洲的生產條件與臺灣在非洲所創造的「奇蹟」，請參閱劉曉鵬，〈回顧一九六〇年代中華民國農技外交〉，《問題與研究》44: 2 (2005 年 3、4 月)，頁 131-143。

(34) Briefing book, May 4, 1967, NSF Country File (China), Box 245, f: Visit of Vice President C.K. Yen, Lyndon B. Johnson Library (hereafter LBJ), p. 31.

(35) Briefing book, May 4, 1967, NSF Country File (China), Box 245, f: Visit of Vice President C.K. Yen, Lyndon B. Johnson Library (hereafter LBJ), p. 31.

表一 非洲國家在中國代表權(阿爾巴尼亞案)中的投票紀錄

Year	支持臺北	支持北京	棄權	臺北的非洲邦交國總數
1960	2	9	14	8
1961	9	9	11	12
1962	17	14	2	15
1963	17	12	4	19
1964(未投票)				
1965	10	18	9	15
1966	17	17	5	16
1967	19	16	4	18
1968	20	15	6	19
1969	21	18	2	20
1970	18	19	5	22
1971	15	26	0	20

資料來源：外交部非洲司與海外技術合作委員會秘書處編，《我國與非洲國家技術合作之執行與成效》（臺北：外交部，1976），頁376；及 Liang-tsai Wei, *Peking Versus Taipei in Africa, 1960-1978* (Taipei: Asia and the World Institute, 1983), p. 388。

建立友誼，由以下列表可看出，臺北在聯合國獲得的非洲支持數在 1960 年代也因此常能與北京一較長短。

有了美國的財援，中華民國政府可以負擔大約 250 美金左右的月薪，這比一般在臺灣的農業青年多賺 8 到 10 倍，也因此吸引大批農校畢業生前往非洲。這樣的月薪卻只差不多是美國一般家庭收入的四分之一，很明顯請臺灣人去非洲工作比請美國人到非洲工作划得來。

美國對非洲的援助態度是不願花大錢又想有效果，臺灣人遞補了非洲對美國人員的需求，其表現也非常符合美國的需要。高立夫 (Ralph Clough) 回想這些技術人員「願意前往非洲一到三年，沒有家室，忍受斯巴達式的生活環境，美國援助人員可不願意做。」<sup>(36)</sup> 葛林 (Marshall Green) 也指出：「在非洲的美國外援人員特有的物資供應處，製造了不少與當地的隔閡。」<sup>(37)</sup> 也就是說，臺灣農耕隊

(36) Nancy B. Tucker, ed., *China Confidential* (New York: Columbia University Press, 2000), p. 183. 高立夫在 1961-1965 年間曾為美國駐臺公使。

(37) *Ibid.*, p. 184. 葛林在 1963-1965 年間任國務院遠東事務副助理國務卿。

生活水準要求低，與非洲人生活水平相近，能爭取更多友誼。既然臺灣農耕人員多仿他們的老祖宗，比西方人員多工作、少休息，這種工作態度就意味著更多的勞力投入，克服更多困難，生產更多糧食，難怪「他們的技術比我們（美國）更適合用在非洲。」<sup>(38)</sup>

相對於美國與非洲人的關係，臺灣不只是勞力優勢，在反殖民主義的浪潮之下，甚至還有膚色優勢。臺灣外交部長沈昌煥在向美方報告臺灣在非洲的成就時，美國副總統韓福瑞（Hubert H. Humphrey）告訴他「美國人是白的，所以在非洲人眼中無異於英國、法國、葡萄牙等盟國，使我們常被懷疑。」韓福瑞抱怨非洲人焚燒美國圖書館，「如果你們去建圖書館，非洲人說不定會接受……文化、技術援助等活動不會太貴，而中國〔臺灣〕可以做得比美國人好。」最後，他告訴沈昌煥：「這個工作就指定你來做了。」<sup>(39)</sup>

## 七、資源交換

即使農技援非花費不高，臺灣自己也應該負擔，但臺北仍指示駐美外交人員「一趟趟去國務院跑，而沒有具體的方案拿出來」。<sup>(40)</sup>對中華民國政府而言，美國人錢多，當然該為在非洲代為出力的盟友多出一些，何況臺灣還可能從該計劃中獲益，為自己的經濟發展盡點力。著名的「非洲先生」楊西崑就曾抱怨時任美援會秘書長的李國鼎在先鋒案中浮報，造成美方審核時加以刁難。<sup>(41)</sup>

非洲友邦的需求愈來愈大，臺灣在非洲的表現也受到美國人高度讚許，眼看情勢有利，臺北在 1966 年向美國提出「資源交換」的概念，對先鋒案進行增資。

(38) Nancy B. Tucker, ed., *China Confidential*, p. 183.

(39) Memorandum, Conversation between Vice President Humphrey and ROC Foreign Minister Shen Chang-huan, February 15, 1965, NSF Country File (China), Box 238, f: China Memo Vol. 2, LBJ.

(40) 沈鈞，《我的一生》，第四冊，頁 63。

(41) 中華民國外交部藏，〈非洲司檔〉，檔號：231.32/0002，「中賴技合政策報告，民國五十年九月至五十一年十一月」，「楊西崑電外交部」（民國五十一年十一月七日），及中華民國外交部藏，〈非洲司檔〉，檔號：231.32/0002，「中賴技合政策報告，民國五十年九月至五十一年十一月」，「楊西崑寄外交部私函」（民國五十一年十一月十二日）。

何謂資源交換？官方語言是，美國依「四八〇公法」撥款臺灣，<sup>(42)</sup> 而臺灣擴大對非技術援助，如此對剛向世界宣布不再依賴美援的中華民國政府而言，比較有自尊心，不像跟美國人伸手。其實，就是美國出多一點錢，臺灣再多派一些人，是財力與人力的交換。

按照慣例，又是一個臺美間討價還價的過程。臺灣一開口就是 5 年 1 億 2,500 萬美元的資源交換計劃——平均 1 年 2,500 萬美金，約為原規模的 10 倍。美國雖然知道臺灣在非洲的成果豐碩，但仍不願為援非花大錢，故不但先打了很低的折扣，甚至打算使用貸款而非贈與的方式（出借 2,300 萬美金，以年息 3.5% 計算，分 20 年還）。<sup>(43)</sup> 這使得行政院長嚴家淦抱怨：「我不懂為何那麼有錢的美國人還如此麻煩。」<sup>(44)</sup>

臺北的申論重點自然又集中在反共問題，為了自由世界，美國的資金應該是贈與，而非借貸。最後雙方各退一步，到 1967 年美國終於接受「四八〇公法」的結構，但只批准出售 3,700 萬美金的農產品，贈與其中的一半，約 1,875 萬美金給臺灣使用 3 年，<sup>(45)</sup> 先鋒案也因而能持續擴大規模。

或許由於投資額遠比過去為高，遠東事務助卿彭岱（William Bundy）公開了美國在臺灣援非背後的角色。他在國會對這筆援款指出：「事實上，我們是由中華民國的協助，以較低的費用資助非洲及其他地方的農業援助計劃，而獲致最大的效果。」<sup>(46)</sup> 這個宣布有些出乎臺灣意料之外，因為美國私下支持的消息一旦公開，幾年來的牛皮正式吹破，中華民國政府就不像是獨立援助非洲，嚴家淦因而對華府抱怨此舉「讓我們在國內及非洲丟臉」。<sup>(47)</sup> 實際，嚴家淦可能是多慮了。不僅僅是美國滿意臺灣人的價廉物美，連非洲方面也很滿意，因為臺灣彌補了非洲

(42) 「四八〇公法」乃是美國政府將出售其農產品給發展中國家的所得拿來當作援外經費，如此對拓展美國農產品市場及援外皆有幫助。

(43) Memorandum by Assistant Secretary of State Robert Barnett to Walt Rostow, June 30, 1966, NSF Country File (China), Box 239, f: China memo, vol. 6, 3/66-9/66, LBJ.

(44) CIA cable, May 8, 1967, NSF Country File (China), Box 241, f: China cables vol. 4, 3/67-6/67, LBJ.

(45) Memorandum by Acting Secretary of State Katzenbach to President Johnson, April 7, 1967, and memorandum by Charles Schultze, director of the Bureau of the Budget, to President Johnson, April 8, 1967, NSF Country File (China), Box 241, f: China memo, vol. 9, 3/67-6/67, LBJ. 出售所得的另一半留給美國駐臺人員使用。

(46) 《外交部週報》，第 837 期，1967 年 5 月 9 日，第 3 版。

(47) CIA cable, May 8, 1967, NSF Country File (China), Box 241, China cables Vol 4, 3/67~6/67, LBJ.

所極度欠缺的中低層技術人員，又沒有西方人員的待遇要求，美國是否出資相對不太重要。所以盧安達駐聯合國大使一語道破：「要想花最少的錢獲得最有效的表現，最好找中國〔臺灣〕人。」<sup>(48)</sup>

## 八、安撫的功能

先鋒案不僅是臺灣在非洲拓展邦交的利器，也是美臺溝通的語言。美國對資金的批准與否可以用來衡量美國對反共大業的認同，相對而言，這也是美國安撫臺灣的工具，因為該計劃的成功就是美國支持的成功，可以用來證明民主黨政府十分關注臺灣的國際地位。當蔣介石當面質疑美國對臺灣的世界地位努力不夠，駐臺大使賴特（Jerauld Wright）立即以非洲回應蔣介石。<sup>(49)</sup> 國務院也特別指示駐臺美國大使館在臺北質疑美國的友誼時，務必強調先鋒案。<sup>(50)</sup> 宋美齡到華府抱怨美國對中華民國政府在聯合國的支持下降時，詹森總統（Lyndon Baines Johnson）的反應是贊揚臺灣在非洲的技術援助，清楚地暗示美國私下已經做了不少努力。<sup>(51)</sup> 藉著幫臺灣援助非洲，華府證明了它仍然重視盟友。

到了討論「資源交換」時，已是 1960 年代下半期，美國國內的學界與民意都充斥著接受北京進聯合國的聲音。在聯合國，美國當然不希望盟友被逐出，所以試圖以兩個中國解決問題的態度愈來愈明顯。這種態度使得臺灣在 1966 年曾威脅美國要自行退出聯合國，也使蔣介石與詹森總統的關係一度陷於緊張。詹森政府不願臺灣退出的理由仍然是基於冷戰思考，認為如此一來一定會成為共產主義獲勝的證據，加速共產黨的侵略行爲，對正值越戰升高的美國政府而言，必定難以承受。國務卿魯斯克（Dean Rusk）只好再向蔣介石重複一次甘迺迪總統在 1961

(48) 《外交部週報》，第 955 期，1969 年 8 月 12 日，第 5 版。

(49) Telegram, American embassy in Taipei to State Department, February 24, 1964, NSF Country File (China), Box 238, f: China Memo Vol. 4, LBJ.

(50) Telegram, State Department to American embassy in Taipei, March 4, 1964, NSF Country File (China), Box 238, f: China Memo Vol. 4, LBJ.

(51) Memorandum for Mr. McGeorge Bundy, September 13, 1965, NSF Country File (China), Box 238, f: China Memo Vol. 4, LBJ.

年的保證，強調美國會全力拒絕北京進入聯合國。<sup>(52)</sup>

但是民主黨政府兩個中國的態度，清楚地展現在這筆「資源交換」增資案批准的過程。國務院在 1966 年拿到臺灣的資源交換案時，除了說明這個計劃對自由世界的好處之外，更清楚的表明「在美國研究改變中國政策的同時，一個美國與中華民國的共同合作對中華民國政府而言是有政治需要的。」<sup>(53)</sup> 遠東事務助卿彭岱將先鋒案中美國安撫／代工的意圖表現得最為明確。他雖然告訴國會此計劃是美國要利用價格低廉的臺灣來援助非洲，但在支持此案的意見中卻指出，由於美國打算調整聯合國的中國政策，接受北京加入聯合國，故這個合作案可以拿來做為證據，告訴蔣介石美國仍支持臺灣。<sup>(54)</sup>

錢可以拿來安撫，也就可以拿來施壓。美國要施壓臺灣，慣以中斷援助為手段，惟此時美援已停止，故改而威脅若蔣介石因為聯合國的兩個中國案而退出，美國就不批准臺灣援助非洲的經費。臺北的回答很輕鬆：「如果我們不在聯合國，根本不需要這個計劃。」<sup>(55)</sup> 施壓不成，於是又回到安撫。由於美臺間在 1966 年底為了聯合國的兩個中國問題吵得幾乎撕破臉，於是資源交換計劃的批准又被拿來緩和雙方關係。1967 年 4 月，駐臺美國大使館感受到臺灣仍然對美國非常失望，於是提醒華府，不要低估幾個月前美臺雙方的危機所造成的影響，<sup>(56)</sup> 同月美國就批准了這筆經費。

表面上中華民國政府獲得了資金去擴大先鋒案，維持其在非洲影響力，而美國又證明了支持臺灣在國際上所代表的中國正統。惟在國際開發署、農業部、預算局及國務院並陳詹森總統的支持意見中，增撥經費給臺灣暗示的意義仍是兩個中國：「給我們在聯合國的中國政策上提供彈性」、「減少美國改變中國政策的衝

---

(52) *Foreign Relations of the United States*, 1964–68, Vol. 30 (Washington DC: US Government Printing Office, 1998), pp. 457–461.

(53) Memorandum by Assistant Secretary of State Robert Barnett to Walt Rostow, June 30, 1966, NSF Country File (China), Box 239, f: China memo, vol. 6, 3/66–9/66, LBJ.

(54) Memorandum by Assistant Secretary of State Robert Barnett to Walt Rostow, June 30, 1966, NSF Country File (China), Box 239, f: China memo, vol. 6, 3/66–9/66, LBJ.

(55) 沈鈞，《我的一生》，第五冊，頁 254。

(56) Telegram, American embassy in Taipei to State Department, April 15, 1967, NSF Country File (China), Box 241, f: China cables, vol. 4, 3/67–6/67, LBJ.

擊」。<sup>(57)</sup> 總統國家安全顧問羅斯陶（Walt W. Rostow）也支持擴大先鋒案，惟向詹森總統報告增資的優點時，將調整中國政策的因素修辭為「協助中華民國政府多參加國際事務，使她不會一天到晚想著大陸。」<sup>(58)</sup>

## 九、預知結局的先鋒案

到了 1970 年，先鋒案的年預算額已達到了 600 萬美金，比 10 年前美國人最初認為「野心過大」的 500 萬美元預算還多。更令臺灣振奮的是，共和黨重新奪回白宮。尤其是向來以反共聞名、臺北又常予以資助的尼克森（Richard Nixon）當政，中華民國政府有理由相信未來即將與一個友好又慷慨的美國政府相處了。雖然，白宮的態度並非如此。

1969 年，臺灣再度向美國政府請款要求新的「資源交換」，以維持先鋒案的規模。對臺北而言，按照詹森總統時期的「四八〇公法」架構多要求一點（4,400 萬美金農產品銷售額的一半，即 2,200 萬美金）應該不會對一個長年支持臺灣的美國總統造成什麼麻煩。中華民國政府再度要求增資的原因自然是為加強其在聯合國中的地位，然而，尼克森早於 1967 年在著名的 *Foreign Affairs* 雜誌中表示「不能再讓中國置身國際大家庭之外。」這裡指的中國既然不是在臺灣的中華民國，新的美國總統已間接質疑臺灣在聯合國的正統性，當然也就不會輕易批准。

與其前任的考量相同，美國在冷戰結構下，不能隨便扔棄臺灣，所以只好在「與我們的敵人尋找和平解決的方案，同時尊重對朋友的諾言」中尋找平衡。<sup>(59)</sup> 在這個原則下，先鋒案的新增資案仍然扮演美國安撫臺灣的角色。臺灣空軍要求汰換老舊的 F-100 戰機遭到拒絕一事暗示著臺灣對美國的重要性下降，然而美國國務院隨即向臺灣表示這個損失反而有助於先鋒案審核。<sup>(60)</sup> 正忙著向中國示好的季

(57) Memorandum from Walt Rostow to President Johnson, April 8, 1967, NSF Country File (China), Box 241, f: China Vol. IX, LBJ, 83.

(58) Memorandum from Walt Rostow to President Johnson, April 8, 1967, NSF Country File (China), Box 241, f: China Vol. IX, LBJ, 83.

(59) Memorandum from Henry Kissinger to Vice President Agnew, December 17, 1969, Nixon NSF Henry Kissinger Files, Box 81, f: Vice President Agnew's Trip, NA.

(60) 見中華民國外交部藏，〈北美司檔〉，檔號：421/0007，「樂成計劃——中美共同防禦條約，五十七年十一月至五十九年二月」。

辛吉 (Henry Kissinger) 也特別提醒訪問臺灣的安格紐副總統 (Spiro T. Agnew)，見了蔣介石要提到先鋒案可望再度獲得美國經費。<sup>(61)</sup> 整體而言，美國對中國政策的調整遮掩得很好，使一些臺灣官員難以查覺出形勢的變化，才會有駐美大使周書楷對季辛吉的稱讚「尼克森旁有此種明智襄助，我自可放心。」<sup>(62)</sup>

1971 年 1 月 14 日，美國政府終於同意了臺灣的提案，但只核准了不到臺北期望的一半，大約 1,000 萬美金（2,000 萬美金美國農產出售價的一半）給臺灣使用 3 年，而臺北的自付額調高到五分之二。<sup>(63)</sup> 尼克森看似友好，但「資源交換」上的增資卻遠不比民主黨政府，臺灣對美國的戰略地位已愈來愈清楚。一個星期之後，美國大使馬康衛 (Walter P. McConaughy) 正式通知這是最後一次美國金援，換句話說，美國不再協助中華民國政府拓展其在非洲的聲望。

10 年來美國支持的先鋒案在 1971 年初宣告即將結束。雖然尼克森政府已批准的資金供先鋒案陸續使用到 1974 年，但 1971 年初的宣布卻已預言了幾個月後由季辛吉秘訪北京所帶動的美臺關係與中華民國國際地位大調整。美國不需要中華民國政府去抵抗共產主義，也不再需要臺灣價廉物美的勞力。更重要的是，華盛頓決定不再考慮兩個中國，也就懶得再安撫臺北了，這一切都暗示美國已經做出決定，美臺聯盟走入歷史只是時間問題。

## 十、結論

與許多美國援臺計劃相同，先鋒案往往被認為是美國因應冷戰而鞏固臺灣軍事與政治作為的一部分。然而，在不同的時空背景之下，對美國而言，這個計劃在「安撫」與「調整」的意義上大於「鞏固」，與 1950 年代的許多對臺軍經援助措施在動機上有所不同。

雖然美國支持臺灣的動機不同，但在利用臺灣廉價人力資源的意義上是相同

(61) Memorandum from Henry Kissinger to Vice President Agnew, December 17, 1969, Nixon NSF —Henry Kissinger Files, Box 81, f: Vice President Agnew's Trip, NA.

(62) 見中華民國外交部藏，〈北美司檔〉，檔號：421/0007，「樂成計劃——中美共同防禦條約，五十七年十一月至五十九年二月」。

(63) 參閱中華民國外交部藏，〈非洲司檔〉，檔號不明，「先鋒案卷二，五十六年六月至六十年六月」。

的。由於美國不願在非洲花太多資金，又不願放棄數量龐大的非洲國家，故臺灣充沛而廉價的人力以及以此為基礎的精耕農技剛好給美國提供了政策工具。可以用來對抗共產主義，比較不會引起殖民主義或非洲當地人的懷疑，也能維持中華民國政府的地位。最有利的是，有助臺灣持續相信美國的友誼。

先鋒案看來是個三贏的局面——臺灣在聯合國獲得非洲票，非洲學習精耕技術，美國則可以用來安撫蔣介石的躁動。但是，如果我們想一想韓福瑞的話，這個結構其實是「白人」無法與「黑人」一齊工作，因此付錢請黃皮膚的臺灣人出面。從這個角度看來，反共大業、自由世界、圍堵、中國代表權……等等的意識型態，在先鋒案中都只是雇員（臺灣）與雇主（美國）之間薪資談判所持的理由。至於解決非洲糧食問題，從來不是這個計劃中最重要的考慮。

定稿日期：2007.8.8

## 引用書目

《外交部週報》

〈北美司檔〉。臺北：中華民國外交部藏。

〈非洲司檔〉。臺北：中華民國外交部藏。

〈國軍檔案〉。臺北：中華民國國防部藏。

〈總統府檔〉。臺北：中華民國國防部藏。

王文隆

2004 《外交下鄉，農業出洋：中華民國農技援助非洲的實施與影響，1960–1974》。臺北：國立政治大學歷史系。

外交部非洲司與海外技術合作委員會秘書處（編）

1976 《我國與非洲國家技術合作之執行與成效》。臺北：外交部。

沈 鑄

2000 《我的一生——沈鑄回憶錄》，第二冊。臺北：聯經出版事業。

2000 《我的一生——沈鑄回憶錄》，第四冊。臺北：聯經出版事業。

2000 《我的一生——沈鑄回憶錄》，第五冊。臺北：聯經出版事業。

周琇環（編）

1997 《臺灣光復後美援史料——第二冊：軍協計劃（二）》。臺北：國史館。

劉曉鵬

2005 〈回顧一九六〇年代中華民國農技外交〉，《問題與研究》44(2): 131–143。

*Foreign Relations of the United States, 1964–68, vol 30.* Washington DC: US Government Printing Office, 1998.

National Security Files (China), John F. Kennedy Library.

National Security Files (China), Lyndon B. Johnson Library.

Nixon National Security Files—Henry Kissinger Files, National Archives and Records Administration, College Park, MD.

*The Rotarian*

U.S. Department of State, Central Files, 893.0070/6–2061, National Archives and Records Administration, College Park, MD.

*US News & World Report*

Clifford, William

1968 “These are the Saints.” *The Rotarian*, p. 26.

Emerson, Rupert

1967 *Africa and United States Policy*. Englewood Cliffs, N.J.: Prentice-Hall.

Garver, John W.

1997 *The Sino-American Alliance: Nationalist China and American Cold War Strategy in Asia*. Armonk, N.Y.: M. E. Sharpe.

Lancaster, Carol

1988 *US Aid to Sub-Saharan Africa: Challenges, Constraints, and Choices*. Washington DC: Center for Strategic and International Studies.

Montgomery, John D.

1961 *Aid to Africa: New Test for US Policy*. New York: World Affairs Center.

Tucker, Nancy B.

1994 *Uncertain Friendship: Taiwan, Hong Kong, and the United States, 1945-1992*. New York:  
Twayne Publishers.

Tucker, Nancy B. (ed.)

2000 *China Confidential*. New York: Columbia University Press.

Wei, Liang-tsai 魏良才

1983 *Peking Versus Taipei in Africa, 1960-1978*. Taipei: Asia and the World Institute.

## Maintaining US-Republic of China Alliance via Africa: A Review of the Vanguard Project

Philip Hsiao-pong Liu

### ABSTRACT

For a long time, utilizing agricultural know-how as a means of foreign aid had been the major diplomatic mission of the Republic of China (hereafter ROC). The 1960s Vanguard Project—designating Africa as its principal beneficiary—might be the best known of such diplomacy. Previous research on this project usually attributes ROC's rising international status to the success of the Vanguard Project but neglects the involvement of the United States. A few studies do give credit to Uncle Sam in this matter, but depict Washington as only playing a secondary supportive role. Taking into consideration Taiwan's cheap labor, Africa's status during the Cold War era, and Washington's projected "Two-Chinas" diplomatic scheme, this article analyzes and reassesses the functioning and the role of the United States in this venture. The author concludes that in addition to bolstering the reputation of the ROC in Africa, the Vanguard Project also served as a distracter at the time when Washington was covertly courting Beijing.

**Keywords:** Africa, Vanguard Project, Agricultural mission, Hsi-kun Yang, Public Law 480, Chinese Representation in the United Nations