

《師大台灣史學報》  
第8期 頁65-92  
2015年12月  
國立臺灣師範大學臺灣史研究所

## 美援 480 公法救濟物資發放相關問題

趙震揚\*

### 摘 要

戰後臺灣最主要負責美援480公法救濟物資分配的兩個教會團體為「天主教福利會」和「基督教福利會」，其建立了配給制度以及物資分配的規範，不過實際執行上卻遇到不少的問題，最常見的是溝通不良、教會人員不願意處理、人員的貪瀆，或是對於物資不了解以及不符生活習慣等等，美臺雙方皆用了不少心力去處理這樣的問題，期盼能增進救濟物資使用的整體效率。到了美援中後期，基督教福利會遵循美方總部的政策，對臺社會福利工作政策有所轉變，從救濟轉向以工代賑，輔導就業等，在當時也引起了不小的爭議，雖然因為美國政府支持臺灣的情況下順利的平息，不過也代表美援救濟物資計畫逐漸走向終結，社會福利政策轉型勢在必行。

關鍵詞：美援、480公法、社會救助、基督教福利會、天主教福利會

---

\* 國立臺灣師範大學臺灣史研究所碩士。

## 一、前言

美援從 1951 年開始到 1965 年結束，共持續長達 15 年，期間計畫核定並執行的總額高達 14 億 4 千 3 百 30 萬美元，平均每年 1 億美元左右，大概相當於當時 GNP（國民生產毛額）的 5%-10%，對臺灣而言，不能不說是一筆鉅款，也成為了國民黨政權存活和經濟安定的重要支柱。<sup>1</sup> 當然美國對外援助的動機主要是為了防堵共產黨勢力的擴張，但也不能完全否認其帶有部份的人道主義精神，<sup>2</sup> 其在受援地區社會經濟上的幫助不可小覷。

由於美援的重點是軍事援助，經援只是輔助，<sup>3</sup> 整個社會的濟貧工作就落到了 480 公法救濟物資上。美國國會在 1954 年 7 月 10 日由總統艾森豪（Dwight David Eisenhower）簽署了 480 號公法，全名為「發展農業貿易及協助法案」（the Agricultural Trade Development and Assistance Act of 1954）。這個法案的通過有兩個目的，其一是為那些食物不足的國家打開一扇門，讓剩餘的農產品能夠經由此法案贈與這些國家；其二是要為美國農產品找尋新的市場，並積極處理剩餘農產品問題、打擊飢荒和扶持受援國的經濟，以及促進美國外交政策的發展。<sup>4</sup> 嚴格來說，480 公法由美國的農業部負責，其下的美援物資不屬於對臺美援計畫的一部分，不過統計上仍把它列入經援，其撥出的金額佔了臺灣全部美援的 24%，<sup>5</sup> 作為一個非計畫型的美援來說，可以算是非常大的比例。更重要的是，其中規範了民間團體能夠無償取得美國政府的救濟物資，戰後臺灣最主要負責的兩個教會團體「天主教福利會」（National Catholic Welfare Committee）和「基督教福利會」（Taiwan Christian

<sup>1</sup> 劉進慶，《臺灣戰後經濟分析》（臺北：人間出版社，1992），頁 350-351。

<sup>2</sup> 鄭又平、唐詩，〈美國對外援助政策的發展與挑戰〉，《美歐月刊》10: 11（1995 年 11 月），頁 20-21。

<sup>3</sup> 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：自立晚報出版社，1990），頁 52。

<sup>4</sup> Mitchel B. Wallerstein, *Food for War - Food for Peace, United States Food Aid in a Global Context* (The MIT Press, Cambridge, Massachusetts, 1980), pp.35-36.

<sup>5</sup> Jacoby, Neil H., *U.S Aid to Taiwan* (New York: Frederick A. Praeger, 1966), p.43.

Service)，便肩負起了大部分社會救助的工作，直到 1968 年 480 公法最後一批物資來臺為止。<sup>6</sup>

標題所指之 480 公法救濟物資，即由 480 公法撥出，經由民間團體經手分配之物資，以跟政府經手之 480 公法物資做區分。而現有之美援相關研究多著重在政府運用之物資和美援的成效，針對民間團體這部份較無深入探討，因此筆者希望藉由檔案的整理，釐清當時物資的分配流程及遇到的相關問題做一些分析。

## 二、物資分配之制度

在此先簡單介紹兩個主要處理的團體，480 公法開始之前，在臺灣主要負責救濟事務的國外團體為「天主教福利會」，物資的來源除了自己募捐外，還有美國 1949 年通過的農業法案下 416 節，由 CCC 捐獻的剩餘物資。本來天主教福利會的主要重點放在復原歐洲地區，但是由於韓戰爆發，加上歐洲共黨的擴張已經被控制住，美國政府與民間團體的注意力都轉向東亞地區的建設，他們也每年捐贈更多的物資到臺灣。<sup>7</sup> 送來的大多是二手衣物和奶粉等民生物資，偶爾也會承辦一些大型的計畫，像是 1954 年底的艾森豪聖誕包裹計畫，贈送給臺灣不少的牛肉、奶油、棉籽，即是交給天主教福利會全權處理，可見美國政府與他們之間關係良好。<sup>8</sup>

---

<sup>6</sup> Kristin Leigh Ahlberg, *Food is a Powerful Tool in the Hands of this Government: the Johnson Administration and PL 480, 1963-1969* (Ph.D. dissertation for The Graduate College at the University of Nebraska, Lincoln, Nebraska, 2003), pp.15-17. 「剩餘農產品 1955 年方案與總卷、先鋒計畫、四八〇公法案」，《行政院國際經濟合作發展委員會》，中央研究院近代史研究所檔案館藏，館藏號 36-09-001-076。

<sup>7</sup> Robert R. Sullivan, *The Politics of Altruism: a Study of the Partnership Between the United States Government and American Voluntary Relief Agencies for the Donation Abroad of Surplus Agricultural Commodities, 1949-1967* (Ph.D. dissertation for the department of philosophy, Johns Hopkins University, Baltimore, Maryland, 1968), pp.40-41.

<sup>8</sup> 「救濟物資總卷—受配救濟物資案、海運費、免稅、運輸費用、簡化」，《行政院國際經濟合作發展委員會》，中央研究院近代史研究所檔案館藏，館藏號 36-09-007-001。

「臺灣基督教國際救濟會」於 1954 年成立，由美國基督教國際救濟會（Church World Service）與美國世界信義宗救濟會（Lutheran World Relief）共同組成（以下簡稱救濟會和信義會），將美國人民所捐獻的物資轉發給臺灣的民眾，並辦理緊急的災難救濟工作，並於 1961 年因應社會環境改變更名為「臺灣基督教福利會」。<sup>9</sup>

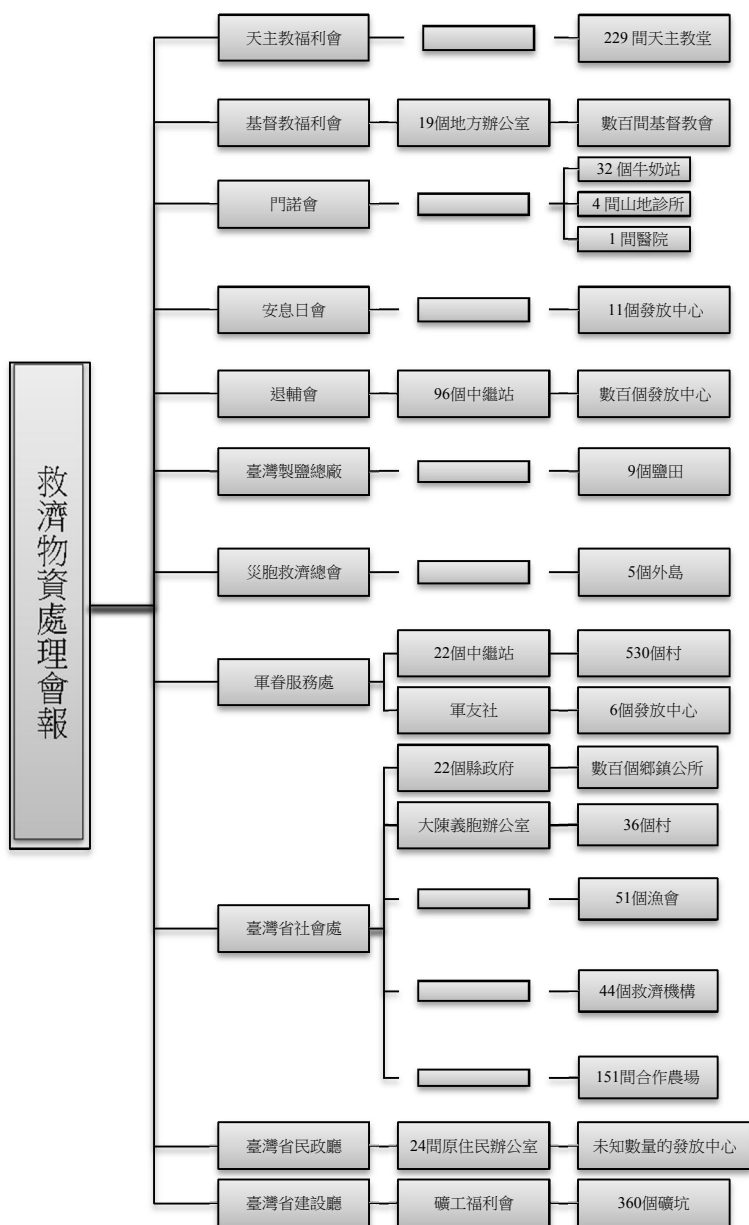
480 公法救濟物資之運用有一定的程序，臺灣政府對交給兩個福利會的這些物資只有監督權沒有分配權，且需要跟美方駐華安全分署定期召開「救濟物資處理會報」，共同了解物資分配情形。進口的 480 公法救濟物資先由美援會依照福利會的分配計畫送到會議中商討，經由內政部同意者分別運送各區教會，或由發放中心會同當地政府辦理分發。<sup>10</sup> 此會報的目的有三，一是公正的協調分配臺灣所有的救濟品；二是透過協商與合作滿足臺灣的救濟需求；三是討論救濟方法與經驗分享。會報參加的部會不少，內政部、財政部、美援會、省社會處都會派人出席，加上幾個教會的救濟團體和安全分署代表，有時則會有相關團體列席參加。<sup>11</sup> 救濟物資處理會報的重要性在於，這是當時兩大福利會之間第一個正式的物資處理協調會，為第一層的分配單位。詳細流程如下圖：

---

<sup>9</sup> 李雲棠，〈臺灣地區早期社會福利工作回顧〉，收於李萍編，《臺灣基督教福利會五十五週年紀念特刊》（臺北：道聲出版社，2009），頁 63-64。

<sup>10</sup> 陳建勳編著，《社會福利新論》（臺北：臺灣英文出版社，1976），頁 51。

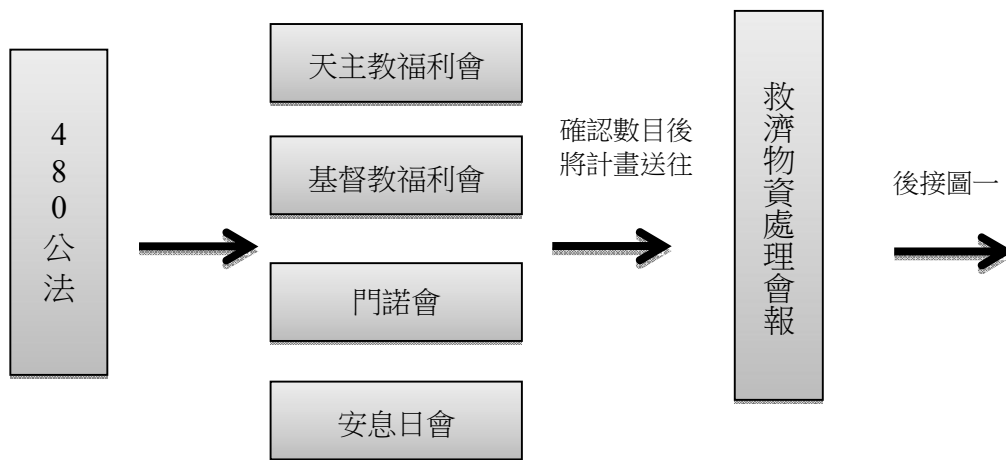
<sup>11</sup> 「救濟物資處理—申請與分配等」，《行政院國際經濟合作發展委員會》，中央研究院近代史研究所檔案館藏，館藏號 36-09-007-004。



圖一 臺灣救濟物資分配概況（1957年度）

資料來源：「救濟物資處理—申請與分配等」，《行政院國際經濟合作發展委員會》，館藏號 36-09-007-004。

也因為物資來源是教會團體所申請，當時美方所做圖表對於不熟悉此架構者可能會有所混淆，因此筆者另外再繪製了下图，以釐清當時的物資來源和流向。



當時的基督教福利會除了臺北設有總部外，全臺各地有十來個地方辦公室，而每個辦公室都負責管理一定數量的分發中心。每週的救濟物資處理會報會決定有多少的物資分配到地方上，有可能會先送到地方辦公室再轉交發放中心，也有可能直接運到發放中心去，若是非教會體系者，皆是運到最近的火車站交貨，之後的各項費用由各單位自行負擔。至於這些發放中心通常是由地方的教會來擔當，教會的主任牧師或是長老則負責這些物資的發放。<sup>12</sup>

一般來說，各個發放中心會依收到的物資量，一週進行約一次的發放，是按照福利會收到物資的多寡及數量來決定，若是船運空窗期過長，手上又沒有太多剩餘，日期就不一定。領取者需要有完整的資料紀錄，包含姓名、

<sup>12</sup> 「救濟物資處理—申請與分配等」，《行政院國際經濟合作發展委員會》，館藏號 36-09-007-004。

住址、卡片號碼、物資數量，來確定物資的流向，美方的單位會不定期地抽查，避免浪費和轉賣的情形。<sup>13</sup> 地方政府會提供名單清冊給各個發放中心，通常會將名單上的人員依照需要分為 A、B、C 三級，來決定分配的優先順序和物資數量。名單的取得通常是由地方政府自行調查，不過也有教會人員自行查訪並紀錄名冊的情形。<sup>14</sup>

1957 年，天主教福利會開始嘗試用配給制的方式，也就是每個月定期一次，依照分級定量發放物資，先請美援會函請各地方政府重新調查貧戶數量，二級貧戶五人以上者為大戶，四人以下為小戶；三級貧民與軍眷不論人數皆為小戶；原住民部分貧苦者可分大小戶，一般原住民皆為小戶。其中大戶填的紅色表格也就是所謂的紅卡，小戶的黑色表格則為黑卡，全名為「美國人民捐贈救濟物資領取證」，表格上需填寫姓名、年齡、職業、住址、身分證號碼、負責機關和教會，由貧戶和教會各存一份，領取時需攜帶此證明，兩相查照以確定物資數量和流向。地方政府調查完會檢送一份貧戶大小戶統計，美援會則會將當地天主堂的資訊和負責人的名單交給縣府以方便聯繫。若是有貧戶的增減則在月底前填寫貧戶異動情形報告，提交美援會以調整物資數量。發放物資前會由縣府通知轄區鄉鎮確切日期，轉告貧民到主管那區的天主堂去領取，為了防止宵小或者有心人士盜領、冒領等情形，會請當地的警察協助到現場維持秩序。<sup>15</sup>

卡片制度的實施在各地方政府間以及美方都有不錯的評價，於是基督教體系也在 1958 年中開始跟進，各縣市的貧戶名單都與天主教體系用同一份，不過似乎不是每個地區都有實施這一制度，像是當時的淡水教會並未接到實

---

<sup>13</sup> 「救濟物資總卷—受配救濟物資案、海運費、免稅、運輸費用、簡化」，《行政院國際經濟合作發展委員會》，館藏號 36-09-007-001。

<sup>14</sup> 「救濟物資處理—申請與分配等」，《行政院國際經濟合作發展委員會》，館藏號 36-09-007-004，頁 453。鄭睦群，〈淡水基督長老教會對時代的因應—以「二二八事件」與「美援時代」為研究中心〉（臺北：淡江大學歷史研究所碩士論文，2008），頁 85-86。

<sup>15</sup> 「救濟物資處理—申請與分配等」，《行政院國際經濟合作發展委員會》，館藏號 36-09-007-005。

施卡片制度的通知，也沒有收到相關的表格，當時美方人員也表示基督教體系雖然使用了配給制，但並沒有取消原來的分配系統。就淡水教會的紀錄來看，其收到物資大多集中在 1958 年以前，這正是基督教會體系開始逐步推行卡片制度的時間，基督教福利會應是對合作較密切的教會實施，而卡片制度推行後，由於定期定量，就不需要原來較零散的地方教會幫忙分配物資。至於 1958 年後零碎的幾次分配紀錄，也不違美方人員所記載，推測是因為倉儲過多造成需要額外分送。<sup>16</sup>

當兩個福利會都正式實施卡片制度後，政府也訂立了「中華民國臺灣省『美國公法 480 條第三章』項下救濟物資辦理方式」，節錄發放標準與重點如下：

(一) 救濟標準

凡合乎下列標準之家庭均得受領美國公法 480 條之第三項之救濟物資：

1. 凡寡婦而無收入及無人贍養，並有子女或老年尊親依其生活者。
2. 凡家庭中之戶長為殘廢，或無能力工作，以致無收入及無人贍養者。
3. 凡家庭中其每人每月收入少於新台幣一百二十元者，列入第一優先受配對象，其每人每月收入在新台幣一百二十元至一百八十元之間者，列入第二優先受配對象。

附註

- (一) 凡年齡超過六十五歲及子女未滿十四歲，均視為無生產能力，並視為依人生活者。
- (二) 凡家庭領受住屋、柴炭、食物及其他現金津貼者，則此項領受之物資，均將作價併同現金視為收入計算。<sup>17</sup>

<sup>16</sup> 「救濟物資處理—申請與分配等」，《行政院國際經濟合作發展委員會》，36-09-007-005。鄭睦群，〈淡水基督長老教會對時代的因應—以「二二八事件」與「美援時代」為研究中心〉，頁 87。

<sup>17</sup> 「救濟物資處理—申請與分配等」，《行政院國際經濟合作發展委員會》，館藏號 36-09-007-007。



符合條件者每戶發給卡片一張，如果一地區兩福利會均有分發站點，則由兩分發站輪流發放物資，若是只有一個福利會，則由其單獨處理分發事宜。

卡片制度的影響也反應在會報的召開上面，起初是每週定期，後來改為兩週一次，1958年後很明顯的就不再定期兩週召開，而可能數週開一次會，只有在重大災害發生時才有可能連續開會，內政部也明確表示，因為救濟已成定規，盡量減少開會次數以節省各部會往來時間。<sup>18</sup>

至於物資運送流程需要的種種雜支，則分成數個階段來處理。首先是從海外運送物資的船費，這個階段主要由美國的國際開發署來負擔，臺灣政府也在1957年6月進行過一次性的援款，資助了20萬美元做為日後海洋運費的基金。物資到了島內後先有倉儲費，然後還有各種運費，不論是鐵路或運輸公司，都是由美援會以相對基金支付。關稅的部份雖然因為是救濟物資，所以不需要收取，但是美援會仍需要攜帶相關的證明和文件，到海關辦理免稅手續，以進行後續的轉運工作。<sup>19</sup>

物資在進行分發時，會強調這些物資是由美國人民所資助，禁止轉賣，現場也會張貼相關的海報，發送傳單，以確定民眾能夠了解相關規定，甚至曾製作宣傳短片，但是物資外流的情形多多少少還是有發生，畢竟雖然可能防止了誤賣，卻無法阻止有心人士圖利。美方經過一陣子的研議有兩點的裁示，一是接受救濟者需在收到物品後兩週內，歸還所有的包裝器材，包括麵粉袋、紙盒等等；二是凡是罐裝的物品像是罐頭、奶粉罐，都會做打孔的動作，以防止販售。<sup>20</sup>

---

<sup>18</sup> 「救濟物資總卷—受配救濟物資案、海運費、免稅、運輸費用、簡化」，《行政院國際經濟合作發展委員會》，館藏號36-09-007-001。

<sup>19</sup> 「救濟物資處理—申請與分配等」，《行政院國際經濟合作發展委員會》，館藏號36-09-007-004。

<sup>20</sup> 「救濟物資處理—申請與分配等」，《行政院國際經濟合作發展委員會》，館藏號36-09-007-004。

### 三、救濟物資發放之問題與處理

我們看到其實美方對於救濟物資的領用有一定的規範，也針對可能衍生的一些弊端進行預防，那麼成效又如何呢？

早在 1955 年，安全分署就開始派調查員去查訪天主教福利會和基督教福利會下隸屬的這些單位，該年年底共查訪了 18 個地點，卻只有 7 個單位有完整的分配紀錄，如上一章所述，原本的規定是要寫下接受救濟者的姓名住址以及分配物資的數量，負責的牧師或神父都說沒有接到相關的指示，更有負責人表示若要做這些紀錄他會拒絕幫忙發放物資。位於頭份發放中心的牧師曾展示一塊看板，上面寫著「這些物資由美國人民捐獻給中國，不分種族與信仰，物資免費領取但是禁止販售和交換」，牧師表示這塊看板在各個發放中心都有，分配物資時都會擺放出來。不過根據調查員訪問的 53 個家庭當中，約有 30% 的人將物資拿去販賣或者交換日用品，在城市與鄉村的雜貨店中，也會看到應該是救濟物資的被陳列販賣。<sup>21</sup>

在紀錄物資分配方面，我們看到上面的單位並沒有盡到告知的責任，以至於發放中心人員很輕易的就把物資分送，而沒有確認領取者的身分。有部分的發放中心有跟地方鄉鎮公所合作，有的卻沒有，表示整個分配的流程沒有制度化，需要依靠中心人員的經驗和能力，因此發放的效果隨著作法的不同而有落差。

以 1956 年的抽樣查訪來看，臺中分送物資的速度較其他地區慢，一個原因是他自行尋找會外的貧民發送，沒有照貧戶列表；另一個則是每次分配的量比較少，因此還有大量倉儲在教會中。彰化的情形剛好相反，抽樣查訪的三間教會都有一樣的問題，就是物資只分給教會的會友，以員林地區來說，紀錄在案的 92 名受贈者，有 68 名是會友，24 名為慕道友，甚至還有開糖果

---

<sup>21</sup> 「救濟物資總卷—受配救濟物資案、海運費、免稅、運輸費用、簡化」，《行政院國際經濟合作發展委員會》，36-09-007-001。

工廠的會友將物資拿去做糖果。花蓮則有紀錄上的問題，因為沒有做物資的紀錄所以無從得知整體的發放情形，不過當地負責原住民的發放中心則有按照規矩來走，並無發現異常的事情。宜蘭的紀錄乍看之下沒有太大問題，但是實際查訪受贈者卻發現，大部分的受贈者都不是急需救濟的貧戶，如果能隨機抽樣的七位受贈者中都不是急需物資者，想必在受贈者的選取上的確有大問題。而且其紀錄上發現許多受贈者都來自同一家庭，表示一個家庭可以在一次分配中領到好幾份的物資，甚至還有已經不住在宜蘭的人，也出現在領取名單中，控管出現極大漏洞。不少受贈者曾抱怨負責處理物資的牧師會像他們收取運費，從 14 到 48 元臺幣不等，而且並無出示相關證明。<sup>22</sup>

曾任基督教福利會副總幹事的黃武東牧師更直接指出發放出問題的原因，他認為福利會沒有對發放人員做基本的訓練，沒有告知發放規則，牧師長老們也缺乏這類社會服務的經驗，使教會人員對物資有錯誤的認識，且福利會與各地方教會的聯繫是透過主任牧師各別與每個教會跟機關聯繫，使得像長老會這種有組織的教會，沒辦法透過總會或各地中會幫忙進行監督管理的工作。他同時也整理當時最常見的認知錯誤：

- (一)不知道這些物資係美國政府，將其大戰後的剩餘物資，以「480 方案」所贈送，又不知發放規則，以為是美國教會捐給此地教會，故發放對象以教會會友為優先。
- (二)以為只要不吞為己有，便可將物資售賣或交換，以所得款作為改善教會設備等用途。例如把轉賣所得拿來蓋幼稚園、買鋼琴等，且不知道此種行為均屬非法。
- (三)有些物資送達時已毀，有的部份已經發霉不能食用，若干製餅店便以餅來換這些麵粉，教會亦不知此為非法，欣然與之交換。

---

<sup>22</sup> 「救濟物資處理—申請與分配等」，《行政院國際經濟合作發展委員會》，36-09-007-004。

(四)救濟品未能配合救濟對象的需要，致生流弊。譬如麵粉因台灣人很少食用便增加轉售、交換的事情。又如牛油、乳酪等，鄉下人更是聞所未聞，將乳酪當成肥皂洗衣或拿去餵豬者所在多有。<sup>23</sup>

針對上述問題，安全分署建議在每個不同的階段都要建立一個標準流程，於是福利會編了一份「救濟物資處理手冊」，說明計畫的目標、發放準則、地方辦公室和發放中心的權責、紀錄的維持等等，盼能杜絕這些分發上的錯誤。美援會也決定和內政部、兩福利會的人員組成共同的視察小組，嘗試聯合同一地區中兩個福利會的人力物力，以達到更一致的工作內容和目標。同時內政部嘗試研擬關於救濟物資處理的法令，希冀透過法律的訂立，讓警察在取締物資販賣時有法條可以適用，否則之前只透過警政署警告的方式，效用似乎不夠大。<sup>24</sup>

物資的販售交換其實有很大的原因是因為受贈者不知道物資的用途和營養價值，因此會拿去交換習慣食用的米、魚乾、豆類等等，因此安全分署認為教育貧民如何使用物資也是整個救濟計畫中重要的一環。婦女聯合會的牛奶站即有示範如何使用奶粉的效果，救濟團體也在鄉村和原住民部落舉行過類似的示範，效果頗為理想。1955 至 1956 年間的物資販賣事情大幅減少，粗略估計應不超過 2%，安全分署認為除了警察取締外，貧民了解到這些救濟物資的營養價值而願意食用，也是很重要的因素。<sup>25</sup>

為了防止販售交換，紐約總部想出的辦法是從 1957 年 4 月起，收到物資的任何單位，需在兩週內交由貨運公司歸還所有的物資包裝袋，像是麻袋、布袋、紙箱等，以杜絕轉賣事宜，外島的部份由於交通不便，可不予回收。此令一出，各單位是能夠理解必須這麼做的理由，只是實際上增添不少麻煩，回收一趟的車錢變成多餘負擔，也有許多情形造成不能在規定期限內歸還，

<sup>23</sup> 黃武東，《黃武東回憶錄—長老教會發展史》（臺北：前衛，1988），頁 314。

<sup>24</sup> 「救濟物資處理—申請與分配等」，《行政院國際經濟合作發展委員會》，館藏號 36-09-007-004。

<sup>25</sup> 「救濟物資處理—申請與分配等」，《行政院國際經濟合作發展委員會》，館藏號 36-09-007-004。

像是臺北育幼院和成立未久的工廠，由於麵粉並沒有其他布袋等容器可裝，只能等麵粉都消耗完之後才能歸還；許多工作在外的榮民將麵粉整袋帶出在外，或將空紙箱空袋子拿去裝日常用品，無法原處回收；也有因為山路遙遠交通不便請求展延的。內政部對於這麼多事由其實感到不滿，重申需按照規定辦理，但實施的初期仍較寬容，有單位於接到指示前將布袋紙箱燒毀，或是小量的遺失都給予免償，只是請密切注意若再有相同情形發生需照價求償。不過也有縣政府對這樣政策有所反彈，認為回收需花費時間和經費，實在不值，不如就地贈予鄉鎮公所以充實救濟經費。想當然這樣的建議自然被美援會所駁回。<sup>26</sup> 另一個方式為在罐裝物上打孔，使其無法流入市面，不過實務上，這些物品即使遭到打孔，仍然有許多商店願意購買，而且若是打孔過早，還會造成物資變質，就曾有的榮民在領取物資時，發現領到的奶粉已經腐蝕不能食用，應是該中心領到物資時就逐一打孔，造成實際分發時物資已經損壞。<sup>27</sup>

物資的分配紀錄是判斷有無遭到濫用的一個標準，諷刺的是，臺灣最早負責救濟事物的天主教福利會卻是這方面表現最差的單位，1957年的調查顯示，大部分的天主堂都沒有相應的紀錄可調閱，能參看的紀錄只有福利會提交於救濟物資處理會報的物資分配計畫，但基本上看不到什麼對調查物資績效有用的紀錄，只能得到多少物資預定送到哪個天主堂而已。調查員的查訪也發現，即使有做紀錄，也都不符合規定，很難去追尋物資到底有沒有送給實際需要的貧民。有不只一位受訪教堂的神父表示，紀錄的要求太過複雜，於是將物資送給他認為需要的人，並且不願意之後再繼續幫忙分發物資，因為不想被當作美國的「特務」使用。

相較之下，基督教體系的紀錄維持還算良好，連同門諾會、臺灣的其他非政府組織等，都有依照美方的要求在進行。<sup>28</sup>

---

<sup>26</sup> 「救濟物資處理—申請與分配等」，《行政院國際經濟合作發展委員會》，館藏號 36-09-007-004。

「救濟物資處理—申請與分配等」，《行政院國際經濟合作發展委員會》，館藏號 36-09-007-005。

<sup>27</sup> 「救濟物資處理—申請與分配等」，《行政院國際經濟合作發展委員會》，館藏號 36-09-007-004。

<sup>28</sup> 「救濟物資處理—申請與分配等」，《行政院國際經濟合作發展委員會》，館藏號 36-09-007-004。

當時臺灣最大的一次救濟物資販售發生在 1956 至 1957 年間，美方調查發現當年由社會局撥給漁會的物資遭到大量販賣，先行調查的花蓮、大武、臺東、屏東、澎湖漁會加起來有 3,805 罐的奶粉、5,034 罐奶油售出，獲利約 75 萬 6 千臺幣。完整的調查中，當時的 88 間漁會有 51 間收到救濟物資，而這 51 間全部都把所收到的救濟物資拿去販賣，總獲利高達 440 萬臺幣，這些錢拿去用在漁會自己的建築計畫和配備擴充，像是診所、護理站、漁市、漁船充電站、卡車、製冰機等等。美援會要求漁會必須償還完整的 440 萬臺幣到美援會的特別帳戶中，並且中止對漁會的任何援助以示懲戒。

此外也有零散的私吞物資事件，士林長老教會被發現倉儲的物資多於實際應有的物資，因為其在發送物資時，於紀錄上記載每人發送 30 斤麵粉，1 罐奶粉，實際上受贈者只領到 15 斤麵粉和 1 罐奶粉。牧師承認他打算賣掉私吞的麵粉作為建堂的基金；無獨有偶，臺南警方在一間糕餅店發現 51 罐奶油，經追查回溯到臺南的天主堂，神父表示販售奶油是為了幫教會募集捐款，這些行為都一樣被美援會要求補繳物資或相同金額的臺幣。除了教會人員，縣府官員也被查到私吞物資，位於澎湖馬公的倉庫曾失竊 52 罐奶油，後來發現是管理倉庫的職員監守自盜，被以「侵占公務罪」起訴並判刑五年，褫奪公權三年，以公職人員身份侵佔物資所付出的代價比教會人員還是大的多。<sup>29</sup>

至於有一類被歸為違法的行為是教會在分發物資時，向受贈者收取部分的運費或處理費，1957 年的查訪中發現大甲教會對每人收取 2 元的運費和雜物支出；淡水教會也曾由牧師開會決定收取搬運費，會友 2 元，非會友 1 元，且沒有意識到這種行為是違反規定的。其實筆者可以理解某些教會需要收取一些處理費的理由，畢竟物資運到教會後，其衍生的任何雜支都不再由美援會補助，教會本身也許樂意幫忙處理分發，但是若還要幫忙轉運、搬運等太多額外的財政支出，對教會也是一個負擔，若能差不多打平這些成本，那麼收取費用也不完全不合理。美援會的意思當然是要教會退還這些費用給受贈

<sup>29</sup> 「救濟物資處理—申請與分配等」，《行政院國際經濟合作發展委員會》，館藏號 36-09-007-004。

者，但筆者認為較佳的處理方法應為補助這些額外的支出費用。<sup>30</sup>

被查到處理問題、販賣的這些情況是抽樣查訪所得，實際上一定還有未能發現的物資濫用，美方主動的作為如前所述，只限於通令全臺的警局嚴禁救濟物資販售，並通知各教會若不遵守規定將會取消發放的資格，不過像前面那些不滿的天主教神父，反而可能很樂意被取消。<sup>31</sup> 總之，美方對於臺灣遲遲沒有訂立相關法案是很不滿意的，這點在每年的調查報告中都有提出來，政府雖表示相關單位已在處理，卻沒有實質的作為。

1961 會計年度前，臺灣的救濟團體考慮將內陸運輸的各項雜物和費用從美援會手中收回自理，且因美方建議增加年度撥發的物資，希望能就整體的救濟物資處理程序進行討論，盼能增進救濟物資處理的效率。<sup>32</sup>

1961 年中美援會當時的主席王元衡奉派到美國參加長達四天的救濟物資業務會議，由安全分署署長富來利陪同，與當地的基督教、天主教代表商討一些問題，會中主要討論四個問題：一是人數，基督教認為貧民人數過多不準確，應將上限限制在 60 萬人以內，天主教持反對意見認為沒問題，王元衡則表示雖然臺灣的經濟狀況轉好，但無法自食其力者仍多，不應減少每年配額，最終討論後，決議應重新調查貧民數量造冊，暫時不限定人數總額。二是檢討臺灣曾發生的販售事宜，美方又再度催促臺灣應該儘速訂立相關法規及罰則，以杜絕販售事情。三是前面段落提過有關進口小麥事宜，因為礙於農業部規定，所以只能嘗試事後申請，無法做任何決定。四是討論內陸運輸延遲問題，政府解釋延遲原因是分配計畫通過速度不夠快，造成物資無發分送，因此決議應更早通知到臺物資以便早先提交物資計畫，並由美援會先將抵臺物資分運全臺 22 縣市，再招商分運各地。美援會還要求要訂立倉儲運輸的耗損率，過去的平均耗損率約為 0.05%，但福利會仍照美方運出數量

<sup>30</sup> 「救濟物資處理—申請與分配等」，《行政院國際經濟合作發展委員會》，36-09-007-004。鄭睦群，〈淡水基督長老教會對時代的因應—以「二二八事件」與「美援時代」為研究中心〉，頁 87-88。

<sup>31</sup> 「救濟物資處理—申請與分配等」，《行政院國際經濟合作發展委員會》，館藏號 36-09-007-004。

<sup>32</sup> 「救濟物資總卷—受配救濟物資案、海運費、免稅、運輸費用、簡化」，《行政院國際經濟合作發展委員會》，館藏號 36-09-007-001。

點收，被要求必須賠償耗損，其實有些不合理，於是美方同意提交農業部討論。最後一點是執行細則之修改換文，應照 1948 年中美協議的原則，討論後決定回臺之後再做最終確定。<sup>33</sup>

這次會議結束回臺，內政部召集各單位經過半年左右的磋商，最終於隔年 1 月訂出了「美國教會志願救濟團體在中華民國境內辦理救濟業務之執行細則」和「私自買賣救濟物資取締辦法」草案，2 月間則進行了兩次會議討論修改草案內容，臺灣省政府曾對取締辦法提出問題，表示若受贈衣物、生活用品不合適而發生交換物資情形，而遭受取締似不合情理。內政部解釋此一規範僅限於 480 公法下救濟物資農產品，不包涵教會團體自行輸入之衣物、藥品等物資。經過行政院核可後，4 月底正式公告取締辦法，並於同年 7 月 1 日起實施；執行細則也於 4 月向安全分署換文通過。取締辦法之條例如下：

- 第一條 為防止救濟物資私自買賣，以貫徹社會救濟，特訂定本辦法。
- 第二條 本辦法所稱之救濟物資，係指美國志願團體輸入之美國剩餘農產品（包括奶粉、麵粉、營養麥、食油等）而言。
- 第三條 本辦法所稱私自買賣，係指明知為救濟物資而未經中央社會救濟主管機關擅行買賣者而言。
- 第四條 凡經營工商業者，不得私自買賣救濟物資，違者依違警罰法第五十四條第一項第十一款及同法第廿二條之規定處罰。
- 第五條 凡負責配發救濟物資之教會（堂）及其他團體機構不得私自出售救濟物資，違者按其情節分別依左列規定辦理：一、直接申請免稅輸入救濟物資者，移送海關依海關緝私條例規定處罰。二、轉發救濟物資者，除取消其轉發資格外，並追回其所得價款充作救濟用途。

---

<sup>33</sup> 「救濟物資總卷—受配救濟物資案、海運費、免稅、運輸費用、簡化」，《行政院國際經濟合作發展委員會》，館藏號 36-09-007-001。



- 第六條 受配救濟物資之本人或其家屬不得轉售救濟物資，違者取消其受配救濟物資之權利，其領有配給卡者，並吊銷其配給卡。
- 第七條 私自買賣救濟物資由當地縣市政府（局）取締之。取締人員執行任務時，應具備各該機關核發之調查證件。
- 第八條 依本辦法處理之案件，其經沒入或追回之物資及價款，由當地縣市政府（局）會同當地教會（堂）即行就地撥助貧民使用，並層報內政部備查。
- 第九條 本辦法自中華民國五十一年七月一日起施行。<sup>34</sup>

首先是第四條明確規定了經手救濟品商店主的罰責，不只是追回物資這麼簡單而已，第五條則規定若有個人或團體以救濟物資名義申請免稅輸入商品，卻直接拿去販售，將以走私物品論處，不過對於地方教會牧師或神父拿去販售事情，還是只能以取消資格和追款處理。第六至八條基本上將之前的慣例條文化，不過又有些不同，之前追回的款項美援會是依情節繳回美援會特別帳戶或者直接交給福利會，新的規定是由當地縣市政府直接和教會商討撥助貧民。此一取締辦法將隨另一執行細則一起發給負責分配之地方教會，期能杜絕地方上物資處理錯誤和販賣事情。<sup>35</sup>

#### 四、基督教福利會政策之轉變與爭議

1961年福利會正式從救濟會改名，代表了其工作方式不再只是單純的救濟工作，而是打算往培育與僱用專業社會福利人員邁進，以因應邁向開發中

---

<sup>34</sup> 「救濟物資總卷—受配救濟物資案、海運費、免稅、運輸費用、簡化」，《行政院國際經濟合作發展委員會》，館藏號 36-09-007-001。

<sup>35</sup> 「救濟物資總卷—受配救濟物資案、海運費、免稅、運輸費用、簡化」，《行政院國際經濟合作發展委員會》，館藏號 36-09-007-001。

國家的臺灣。<sup>36</sup> 只是就在取締辦法實施前夕，恰巧發生一件驚動全臺的消息，1962年5月9日美國《紐約時報》以頭版刊載基督教救濟會將停止未來一年在臺灣的計畫，報導節錄如下：

基督教國際救濟會決定停止其為了幫助家庭溫飽而在臺灣施行的大量物資分配計畫，此一決定是因當年1月的調查顯示國民黨主政下卡片配給制度有許多不公。報告也指出基督教會和天主教會負責分配業務者及受贈者販售物資使其在黑市流通。……此次中斷的家庭食物計畫相關人數有125萬人，不過同時會有強調自助以及公共服務的新計畫來替代，分配物資給400多個慈善機構的計畫將會繼續透過臺灣基督教福利會提供，包含孤兒院、醫院、農業學校、盲啞學校和醫療院所。關於緊急天災救助的計畫也一樣會透過基督教福利會繼續執行，以幫助飢餓、無家可歸的人。……調查員發現國民黨官員常常有偏袒的行為，指定誰可以接受救濟物資，而這些被指定的人通常都不會把救濟物資收為己用而是將其流入黑市。負責分配物資的天主教會和基督教會都利用地方教堂作為發放站點，而因監察員不足，以至於牧師時常販售物資，以所得來資助教會，或以物資吸引人們來教會禮拜。有牧師表示「當有這麼大的一個計畫卻沒有什麼人來監察的時候，同樣的事情會發生在這個國家的任何地方」……在基督宗教內對於是否要參與國際開發總署的援外行動有不同的看法，其中一個重點就是教會與國家的分別，有一些與基督教國際救濟會跨海合作的教會領袖認為教會不應該直接被受贈者認為是代表美國政府的。其中又有人指出，他認為美國政府利用教會當作外交政策的前哨站，這不是教會應該扮演的角色，救濟物資可以，也應該只透過政府來分發，這樣的政策在臺

---

<sup>36</sup> 李雲棠，〈臺灣地區早期社會福利工作回顧〉，收於李萍編，《臺灣基督教福利會五十五週年紀念特刊》，頁64。

灣是與教會的業務並行的。……一般認為若是基督教國際救濟會退出此計畫，天主教福利會將嘗試增加他們的物資……。<sup>37</sup>

當時的英文中國日報也轉錄：

由於基督教國際救濟會在臺灣的調查顯示他們的家庭物資計畫有許多黑市和不法處理物資的情形，因此決定停止此一計畫。星期二救濟會宣佈此一計畫將在 14 月內逐步結束，但並無報告調查結果。然而根據在 1 月的調查報告指出，政府用來分配物資的配給卡片制度出現了偏袒和不公平的事情，此外也有受贈者和地區的牧師、神父進行物資的轉賣，使物資在黑市流通。也有基督教會的牧師表示，這項卡片制度正處於最艱難的狀況……。<sup>38</sup>

就《紐約時報》這篇報導可以整理出幾個重點，一是因為物資濫用所以要停止教會發放的救濟事物。二是救濟會打算繼續與政府合作的其他計畫。三是救濟會認為臺灣負責發放的官員指定受贈者不合常理，且將物品流入黑市，地方的牧者則是為了傳教需要販賣物資。四是不同的教派對於教會是否應該涉入政府救濟工作抱持疑問。五是雖然大致上天主教和福利會能共同合作救濟，但抓到機會似乎還是想在傳教方面勝過對方。

王元衡得知此一消息後非常不滿，對基督教國際救濟會火力全開，表示救濟會對於自由中國一直都很不友善，而且早就想要中止物資援助，偏袒和黑市事情只是藉口。他同時指出，臺灣政府對於物資的分配幾乎沒有任何權力，而且在臺的福利會常常不顧原先提交的分配計畫，逕行使用物資。他同時批評福利會的負責人歐文（Irving C. Pearson），認為他曾寫信給紐約總部批評臺灣政府腐敗、不顧臺灣人民的福祉，這樣的作法是不對的，政府還因

---

<sup>37</sup> Protestants Cut Taiwan Aid Role, *New York Times*, Charging Abuses, may 9, 1962, p.1, p.12.

<sup>38</sup> 「救濟物資總卷—受配救濟物資案、海運費、免稅、運輸費用、簡化」，《行政院國際經濟合作發展委員會》，館藏號 36-09-007-001。

此須撰寫備忘錄與紐約總部溝通，且歐文並非正式任命的牧師，他的本業為律師，對王元衡來說就像是政客一樣。他最後補充道，雖然本身是一位基督徒，但認為天主教福利會在處理救濟問題這方面較基督教福利會有意識得多。<sup>39</sup>

同日天主教福利會的負責人歐尼爾神父（F. J. O'Neill）也出來力挺臺灣政府，表示若基督教救濟會要退出，則會增加目前雙倍的物資申請量，算是變相的接管基督教福利會在臺業務，報導出來時他已通知了紐約和臺灣的負責人此一消息。他同時為政府受到的指控辯護：「在任何國家黑市都是無法完全去除的，我們只能透過教育受贈者如何正確的使用這些物資使這樣的情況最小化」，就美方的調查，黑市流通的物資不到 1%，他認為這是可以忽視的額度。至於偏袒一事，他表示不論從事這個志業多久，偶爾發生錯誤是無法避免的，天主教福利會也一直努力在防止類似失誤產生。天主教福利會這幾點聲明使臺灣政府安心不少，隔天國際開發總署表示即使基督教國際救濟會退出，仍會持續的援助臺灣，算是又給了臺灣政府一劑強心針。不過 5 月 17 日臺灣基督教福利會發聲明表示並沒有打算中止物資救助，這計畫還會至少維持一年，雙方檯面上的隔空交火暫時告一段落。<sup>40</sup>

至於王元衡為什麼會有這麼大的反應其實有跡可尋，去年在美國的救濟會議召開之前，底特律《太陽報》就曾報導臺灣政府在處理救濟物資這件事上有問題。當年二月信義會召開全國大會，其會長菲萊（Franklin Clark Fry）於演講中提出五點建議和批評：一、建議信義會從今以後，拒絕代替美國政府在臺散發救濟物資。二、嗣後美國政府應加強與接受物資之各國政府直接商討有關救濟物資事宜。三、美國散發救濟物資，原意是救濟人民中具有最迫切需要者，中華民國政府所提供應接受救濟人民名單中，我們至為懷疑，而又無法核查。四、臺灣現有之情況，有如以前之敘利亞，至為可慮。五、

<sup>39</sup> 「救濟物資總卷—受配救濟物資案、海運費、免稅、運輸費用、簡化」，《行政院國際經濟合作發展委員會》，館藏號 6-09-007-001。

<sup>40</sup> 「救濟物資總卷—受配救濟物資案、海運費、免稅、運輸費用、簡化」，《行政院國際經濟合作發展委員會》，館藏號 36-09-007-001。

中華民國政府內，充斥著詐欺、貪污、錯誤管理，並妨礙自由事業發展，對於民眾漠不關心，毫無建立民主政治之意向。<sup>41</sup> 從以上幾點可以看出，信義會似乎在基督教的聯合救濟行動中，是比較反對與政府接觸的一個教派，且臺灣民主自由化的指標也成為是否繼續救濟的一個重點觀察。

合理推測也許美國總部邀請臺灣代表前往美國會談，與這次談話多少有些關係。在會議中由國際救濟會代表提出減少貧戶數量，而被天主教福利會代表否決，新仇舊恨可能也讓王元衡對國際救濟會的作為更加的不滿，即使福利會已聲明暫時並無中止救濟之打算，美援會還是在 5 月 22 日召開會議討論在福利會收回指控前是否應接受物資計畫的延續。

同年 6 月初，美援會透過內政部向臺灣基督教福利會發表正式聲明，同時透過媒體製造輿論壓力：

內政部認為美國教會聯合會所屬的世界教會服務會，于五月八日發表聲明，藉口發現中國地方政府人員於提供受救貧戶名冊時，有徇私情事，及當地經辦教會與領物人有轉讓出售情事，決定在未來十四個月內停止執行該會在台灣以美國剩餘糧食配給貧戶的部份計畫，顯然與事實不符，必須加以辯明。

內政部說：中國地方政府提供貧戶名冊，依照中美協定所規定及實際辦理情形，僅是協助基督教福利會與天主教福利會辦理，並經基督教福利會複查核減，至於轉讓出售造成黑市情事，雖不敢斷言沒有，但僅屬偶然之事。據美國國際開發總署駐華美援公署調查僅佔百分之一。中國政府已訂頒「私自買賣美國救濟物資取締辦法」，基督教福利會總部以此作為改變計畫的藉口，令人深感遺憾。<sup>42</sup>

---

<sup>41</sup> 「救濟物資處理—申請與分配等」，《行政院國際經濟合作發展委員會》，館藏號 36-09-007-007。

<sup>42</sup> 〈分配救濟物資事 內政部談實情 美教會變更部份計畫 所持藉口與事實不符〉，《聯合報》，1962 年 6 月 2 日，2 版。

聲明中最後希望福利會於繼續執行計畫前，先對報導不符事實之處加以公開澄清，已正視聽。<sup>43</sup>

臺灣基督教福利會過了幾日回函內政部，表示中間有很大的誤解，福利會與美國基督教救濟會所作出的指控完全沒有關聯，臺灣方面也將內政部公文傳往美方，要求美國總部作出完整的澄清，而且之前美方作出的任何報告，都沒有經由福利會之認可，對於臺灣政府於業務上的各項配合，福利會是非常感謝的，最後福利會請求政府相關人員不要在公開談話或報章雜誌發表對雙方釐清真相沒有幫助的言論，免得誤會持續擴大。

基督教國際救濟會之主席阿爾蒙（Almon R. Pepper）隔日（6月7日）即宣佈將繼續執行此一年度對臺的糧食救濟計畫，也就是至少到隔年的6月30日止，並指示執行幹事法雷（Hung D. Farley）與臺灣相關單位進行後續溝通，他表示該會變更救濟計畫是為了讓救濟更有效率，絕無意停止在臺工作，期間報紙所報導是記者本身對其聲明妄加解釋之故，對於政府所受之毀譽，該會表示非常遺憾，但無法控制記者之報導內容，其實無意指責政府，希望政府能接受這項澄清並繼續合作家庭糧食計畫。<sup>44</sup>

內政部與外交部對此無異議，於是此事件落幕，不過基督教國際救濟會為何態度有這麼大的變化，頗值得探究。根據最初《紐約時報》那篇報導，可以知道救濟會本來就無意暫停除了教會救濟工作以外之任何計畫，也強調這部份的救濟是轉向自助計畫，也就是類似於以工代賑的方向改變，並非完全停止。不過沒想到美國與臺灣媒體擅自解讀，將取消原因歸咎於救濟之問題，以致引發軒然大波。筆者雖無法看到救濟會當天宣佈的紀錄，但推測負責人是表示為了盡量避免物資分配出現問題，所以想取消現有的模式，改由新方案替代，只是被解讀成因為臺灣政府分配問題太大，所以不再進行這方

<sup>43</sup> 「救濟物資總卷—受配救濟物資案、海運費、免稅、運輸費用、簡化」，《行政院國際經濟合作發展委員會》，館藏號 36-09-007-001。

<sup>44</sup> 「救濟物資總卷—受配救濟物資案、海運費、免稅、運輸費用、簡化」，《行政院國際經濟合作發展委員會》，館藏號 36-09-007-001。

面業務。某個層面上來說，臺灣政府本身有些難辭其咎，因為被要求建立取締制度這件事已經拖了太久，美方不管是政府或是教會團體都多少有些意見，若是考慮前一年《太陽報》的事情，想透過輿論引起政府重視也不是完全不可能。至於臺媒的部份，因福利會為了配合即將生效的取締條例，先自己開始調查相關事宜，而且因該會的屏東區發放中心擅自變賣物資，取消該中心的發放資格，因此可能捕風捉影，以為某些單位不再發放即是援助要停止的徵兆。

另外美國國際開發總署主管物資的助理署長瓦特斯（Herbert J. Waters）也在6月初曾到臺灣視察，認為臺灣當時的救濟業務頗為妥善，並電救濟會，建議其派高級人員至臺道歉，並增加事務人員辦理救濟事宜，此舉應可視為美國官方也對救濟會施壓。最後一點則是沒想到天主教福利會大動作的出來承接此項業務，而擔心在臺的救濟事物遭到天主教壟斷，對傳教事業不利。以上三點，即有可能為救濟會最終決定繼續承攬此項業務之因。

1962年中臺灣政府與基督教國際救濟會的紛爭告一段落，家庭糧食計畫的存續得到確保，不過救濟會之政策並沒有因此改變，基督教福利會遵循了美國總部的方向，開始漸漸發展輔導就業、以工代賑等計畫，<sup>45</sup>也預告著美援將逐步減緩並終結。

## 五、結語

救濟物資處理會產生問題有幾個主要的原因，一是制度未建立。福利會將物資轉送給地方各個區會，常常再進行轉送給小教會幫忙處理，但是沒有告知處理人員更多的資訊，負責分發的人員也沒有接受訓練，不知如何進行分配、不知分配的對象為何，也不知要做物資紀錄，都是很常見的現象。二是教會人員不願意處理。有的牧師或神父表明不願意被當作美國的特務來使用，因此照自己的意思處理救濟物資，這某個層面上也代表不論是天主教或

---

<sup>45</sup> 李雲棠，〈臺灣地區早期社會福利工作回顧〉，頁69。

是基督教，不同的派別對於是否涉入政府相關救濟物資的處理是有歧異的。三是人員的貪瀆。常見的就是濫用職權，分配者做假紀錄，實際上將多餘的物資拿去販賣；也有明知救濟物資是不能轉賣卻仍拿去販賣的受贈者。四是對於物資不了解以及不符生活習慣。很多受贈者從未見過奶油、乳酪、奶粉等物資，因此拿去販賣或者拿去做其他用途造成浪費；麵粉等物資是臺灣人不習慣食用的物資，也會增加販賣的機會。

針對這些問題，美方一直催促臺灣要拿出魄力解決，希望能儘速訂立相關法案，不過就文章中探討的幾個條例規則的訂定中，可以看到臺灣政府在這方面並不是表現得很積極，拖了很多時間才有後續動作，且造成不太好的後果。

而基督教福利會之收手，乍看之下可能有些突兀，但卻是考量臺灣經濟發展成果所做出的決定，單純的救濟貧民應該往更需要的地區，臺灣的社會工作應該進入下個階段，兩福利會以 480 公法救濟物資在臺灣提供的是一種殘餘式的社會救助，在社會福利制度不發達的當時，只有這種補救式的方案其實是不完善的，也因此到了 1960 年代，基督教福利會提倡以工代賑、各樣社區發展方案為主要社會救助方式，其實就是向美國本身的社會安全法案規範的公共分類救助和衛生福利方案來看齊。筆者無意比較兩福利會在這段時間的地位，雙方在臺灣社會救助史上同樣重要，不過基督教福利會確實是把握到美援中止前的這段時間進行轉型，進行本地化的社會福利體制建立的嘗試，因此不能不說這樣的計畫在當時具有一定的前瞻性。

基督教福利會與天主教福利會在臺灣美援時期的活動能取得成功，很大的原因是其跟臺灣官方維持良好的關係，其不干涉臺灣的政治、社會其他議題，專心的在自己的貧民救濟事業上，臺灣政府對於整個救濟物資程序也算配合，畢竟取得救濟物資的代價極低。雖然本文提到不少救濟物資的問題，但畢竟非常態。筆者較為遺憾的地方是，福利會未能利用當時的優勢與物資主導權，要求政府在社會福利政策上做一些的改變，甚至與美方配合要求政治更加開放，只能說一切都按照美國能接受的範圍內走。若是美國認為沒有



這方面的迫切性，福利會也無從做此類的請求。從 1962 年的爭議事件來看，美方並沒有因此慎重考慮救濟物資的分配問題，反而站在臺灣這邊，催促國際救濟會撥給物資，其實就表明了美國政府的立場和其對臺灣的態度：美國需要穩定安定的臺灣。也因此只要臺灣政府能配合基本的物資分配，美國便希望持續的供給臺灣救濟物資。其中我們也看到國際救濟會作為一個聯合的救濟組織，內部成員其實對救濟事業的投入有不同的看法，這也成為事件的一個引爆點，我們尚無從得知信義會在知道救濟會又重新接下救濟業務的反應，不過至少救濟會並無因為外界的壓力，而改變原先的步調。

承上，延伸出的問題是，美援是否延緩了臺灣社會福利體制正常化的發展和其迫切性？或者當時的政府本來就無心去進行這一方面的工作，本文尚無足夠的資料能夠回答此一問題，不過以中華民國政府來臺後，一直到 1965 年才宣佈「民生主義現階段社會政策」，希望透過制定相關的社會福利法案，以建立社會安全制度，增進人民生活，不過實際上社會立法並未相對配合，也沒有全面性的社會福利改革或動員，社會福利支出的成長也有限，形成所謂「政策文件多於立法，立法多餘實際行政」的狀況，<sup>46</sup> 因此在政府仍未進入爭奪這個領域的資源前，實務上依然較依賴福利會之社會救助活動來看，的確有這樣的可能性，不過仍須後續研究者進一步釐清。

---

<sup>46</sup> 林萬億，《福利國家—歷史比較的分析》（臺北：巨流，1994），頁 183。

## 引用書目

《行政院國際經濟合作發展委員會》（臺北：中央研究院近代史研究所檔案館藏）

〈剩餘農產品 1955 年方案與總卷、先鋒計畫、四八〇公法案〉。

〈救濟物資總卷—受配救濟物資案、海運費、免稅、運輸費用、簡化〉。

〈救濟物資處理—申請與分配等〉。

〈救濟物資處理會報〉。

不著撰人

《聯合報》

*New York Times*

文馨瑩

1990 《經濟奇蹟的背後—臺灣美援經驗的政經分析（1951-1965）》。臺北：自立晚報出版社。

李萍（編）

2009 《臺灣基督教福利會五十五週年紀念特刊》。臺北：道聲出版社。

行政院美援運用委員會編

1956 《中美合作經援概要》。臺北：行政院美援運用委員會。

林萬億

1994 《福利國家—歷史比較的分析》。臺北：巨流。

陳建勳（編著）

1976 《社會福利新論》。臺北：臺灣英文出版社。

黃武東

1988 《黃武東回憶錄—長老教會發展史》，臺北：前衛。

劉進慶

1992 《臺灣戰後經濟分析》。臺北：人間出版社。

鄭又平、唐詩

1995 〈美國對外援助政策的發展與挑戰〉，《美歐月刊》10(11): 18-33。

鄭睦群

2008 〈淡水基督長老教會對時代的因應—以「二二八事件」與「美援時代」為研究中心〉。新北：淡江大學歷史研究所碩士論文。

Jacoby, Neil H.

1966 *U.S Aid to Taiwan*, New York, Frederick A. Praeger.

Ahlberg, Kristin Leigh

2003 *Food is a Powerful Tool in the Hands of this Government: the Johnson Administration and PL 480, 1963-1969*, Ph.D. dissertation for the department of philosophy, University of Nebraska, Lincoln, Nebraska.

Wallerstein, Mitchel B.

1980 *Food for War - Food for Peace, United States Food Aid in a Global Context*, The MIT Press, Cambridge, Massachusetts.

Sullivan, Robert R.

1968 *The Politics of Altruism: a Study of the Partnership Between the United States Government and American Voluntary Relief Agencies for the Donation Abroad of Surplus Agricultural Commodities, 1949-1967*, Ph.D. dissertation for the department of philosophy, Johns Hopkins University, Baltimore, Maryland.

## Discussions of American-Aid Public Law 480 Surplus Commodities Distribution

Chen-Yang Chao

### Abstract

The major religious groups applying for Public Law 480 surplus commodities in Taiwan are Taiwan Christian Service and National Catholic Welfare Committee. Both Groups also establish the ration card system in Taiwan, it helps the surplus commodities distribution become stable and regular. But also faced some distribution issues like bad communication, church personnel unwilling to coordinate, the corruption of the distributor, or do not know how to deal with the commodities.

At the late period of American Aid, Taiwan are Taiwan Christian Service follow the steps of Church World Service, try to focus on work relief and employment counseling, but lead to a controversy, in the end due to the interfere of the US Government, it clam down, but the end of 480 surplus commodities is unavoidable, the transformation of social relief work is imperative.

Keywords: American-Aid, Public Law 480, Social Relief Works, Taiwan Christian Service, National Catholic Welfare Committee