

一九三〇年代中國與國聯的技術合作

張 力

- 一、前 言
- 二、技術合作之先例
- 三、技術合作之交涉
- 四、技術合作之實施與爭議
- 五、列強之反應
- 六、結 論

一、前 言

二十世紀初葉，歐洲兩個敵對集團因利益衝突與軍備競賽日趨激烈，演變成長達四年人類史上前所未見的大規模戰爭。這場大戰的主戰場在歐洲，真正兵戎相見的也多是歐洲大小國家。其後才有美國基於國際局勢的考慮，派遣大軍赴歐參戰。而在遠東，蓄志侵略中國的日本，於戰爭初起時即趁勢出兵，掠奪德國在山東半島的利權。民國六年八月，北京政府在列強誘導下，亦宣佈加入協約國，對德宣戰，然並未派兵遠赴歐洲作戰，反而因參戰爭執導致南北分裂，爆發內戰。

歐戰結束後，美國總統威爾遜（Woodrow Wilson）提出的十四點原則成爲巴黎和會的指導原則。中國初寄望能依外交公開及民族自決等原則，收回德國在華權利，乃派出陣容堅強的代表團參加和會。中國代表在日本代表威脅恫嚇下仍據理力爭，與之對抗。但因列強袒日本，引起國內各界激烈反應，終使山東問題成爲懸案，延至一九二一年底召開的華盛頓會議始獲解決。中國則因先後參加大戰及參與和會，於一九二〇年一月國際聯盟成立時，成爲國聯創始會員國之一。

國際聯盟（或稱國際聯合會）是一個由威爾遜總統全力促其實現的超越國家的組織，意欲藉此國際組織，疏解國際糾紛，制裁強權侵略，達到防止大戰再起，維持世界和平的目的。但具有二十六年歷史的國際聯盟，最爲人詬病的一點，就在它之無力制裁強權的侵略行動，以致世界和平無法維持，中國這方面可謂有切膚之

痛。不過國聯在促進國際合作增進人類福祉方面，卻有不少貢獻，中國亦是受惠國之一；尤其國聯在無法有效解決日本侵佔我國東北之事件後，更積極推動國聯與中國的技術合作，希望協助中國之建設事業，使其能漸上軌道，這也是當時國聯僅能發揮的力量。本文即在探討國聯與中國技術合作之經緯，並試圖瞭解，此等合作，對抗戰前中國之各項建設究竟有多少幫助，及其所遭遇的國內外阻力。

二、技術合作之先例

根據國聯盟約的序文，國際聯盟的創立，旨在促進國際合作及獲取國際和平與安全。該盟約第廿五條又規定各會員國應對以改良世界衛生防杜疾病為職志的紅十字機關，給予鼓勵和協助。再就國聯組織觀之，國聯包括四類機構，第一類為常設機構，包括(1)大會：由所有會員國代表組成，為最高權力機關；(2)理事會：由常任、非常任和特別理事國組成，為最高執行機關；(3)秘書處：負責執行理事會及各委員之決議，處理日常業務，下分若干股。第二類為具獨立性質之國際法庭和國際勞工局。第三類為國聯成立後陸續產生的輔助機構，如經濟與財政組織，交通與運輸組織，衛生組織，這些組織通常包含一相關的委員會。第四類為接受國聯監督的學術機關或組織，如世界文化合作學院。因此為了達到維持世界和平的理想，按照盟約，國聯不僅要時時注意國際衝突、仲裁爭端，甚至施予制裁，還要透過各個附屬機構，協助會員國解決其本身無法獨力處理的衛生、經濟、財政或其它問題，俾使世界之安定和平能獲得保障。

第一次世界大戰後首先接受國聯援助的是奧地利。戰爭期間原為同盟國之一的奧匈帝國，於大戰接近尾聲時宣告解體；奧地利雖於退出戰爭後不久即宣佈共和，但仍要負戰罪之責。協約國懼其東山再起，遂在一九一九年九月簽訂的聖日耳門條約(*Treaty of St. Germain*)中，不僅限制奧國軍備，並剝奪奧國近四分之三土地。奧國領土面積縮小，人口亦由三千萬減為六百萬，且已無出海口。飽受戰敗屈辱貧困交加的奧地利，一度有意併入德國，但協約國恐德國實力大增而阻止^①。此時東歐及中歐發生饑荒，中以奧國情況最為嚴重。一九一九年出任奧國總理的西伯爾(Ignaz Seipel)憑其卓越外交手腕，爭取國際同情，減輕對奧國的懲罰，並獲得近四千萬英鎊的貸款。然而這筆貸款僅能濟一時之急，不能解決瀕臨破產的奧國經濟

^① Raymond J. Sontag, *A Broken World, 1913-39* (New York: Harper & Row, 1979), pp 9-12.

問題；英法等國本身之經濟情況亦有困難，又不願見奧國因無路可走，再謀與德國合併，於是商請國聯主持奧國財政之改革^②。

一九二一年五月，國聯財政委員會派一代表團赴維也納，制定一包括內政改革、借款用途及成立中央監督制度之計畫，以確定奧國債務之清償方式。此計畫雖獲國聯理事會通過，但因牽涉國家多達十三國，彼此意見不一，結果未能付諸實施。一九二二年二月，奧國幣值狂跌，財政狀況幾不可收拾，英、法、義、捷克等國只得再予貸款，助其渡過難關。九月初，西伯爾見奧國已支撐不住，乃親至國聯請求援助。國聯理事會遂組成一奧國委員會，成員包括美、法、奧、意、捷克等國代表。十月四日簽訂技術合作協定，首先聲明尊重奧國政治之獨立與領土之完整，次由奧國擬定改革計畫，並獲得外國政府擔保之借款，使其漸能平衡預算。另由國聯理事會委任一特派員與奧國合作，監督改革方案之實施。自技術協定簽訂後，奧國財政漸趨穩定，比利時等六國也同意再予貸款。奧國政府又與國聯特派員齊默曼（A. R. Zimmerman）配合，澈底整頓國有鐵路，改革行政制度^③。一九二四年，奧國之預算已告平衡，貸款可轉用於經濟建設方面。至一九二五年底，奧國政府可完全掌握其財政政策。國聯之特派員則於一九二六年六月底結束監督任務^④。

戰後匈牙利之遭遇與奧地利相仿，國聯所採取之技術合作方式亦與奧國類似。匈牙利因特瑞嫩條約（Treaty of Trianon）之簽訂，喪失百分之七十一領土與百分之六十人口，不過匈牙利之農業基礎穩固，糧食可以自足，經濟情況較奧地利略佳。一九二三年初國聯協助奧國整理財政漸已奏效，而匈國因無外債援助，漸無法遏阻通貨膨脹趨勢，遂請求國聯協助整理財政。國聯首先克服了小協約國（南斯拉夫、捷克、羅馬尼亞）的抵制行動，而在一九二三年十二月由國聯理事會主持下，英、法、義大利、捷克、羅馬尼亞、南斯拉夫及匈牙利共同組成一特別委員會，處理其事，國聯財政委員會負責草擬計畫。國聯理事會後接受財政委員會建議，於一九二四年三月十四日簽訂國聯與匈牙利技術合作協定，並委派美籍銀行家史密斯（Jeremiah Smith）為駐匈國特派員。這項計畫實施不久，匈牙利之通貨膨

② 馮振常，「奧地利與國聯技術合作之經過」，外交月報，第四卷第六期（民國二三年六月一五日），頁一〇四。

③ 同註②，頁一一七～八。

④ League of Nations, *Financial Reconstruction of Austria*, Official No. A. 82. 1926. II. (Geneva, September 21st, 1926), pp. 1-2.

⑤ F. P. Walters, *A History of the League of Nations* (London: Oxford University Press, 1969), pp. 260-1. 王德輝，「國聯與各國技術合作之一般先例」，外交評論，第二卷第一期（民國二二年一月），頁六三～四。

脹即趨穩定，預算亦得以平衡⑥。

希臘所遭遇的財政困難，是因難民問題所引起。一九二二年希土戰爭結束後，依照新簽訂的洛桑條約 (Treaty of Lausanne)，居住於土耳其境內的希臘人民須遷回希臘，約有一百五十萬希臘難民返國。希臘政府雖曾得英美等慈善機構協助救濟，仍無法予難民以妥善安置，遂於一九二三年請求國聯援助。國聯財政委員會於六月完成一計畫，經理事會通過，是年九月十九日國聯與希臘政府簽訂技術合作協定，並依規定組織一難民處置委員會，由國聯指派之美籍英籍人士分任正副主席，另二名希臘人任委員。國聯又籌集一千萬英鎊款項，借予難民從事生產工作。一九二七年，國聯依技術合作協定，同意希臘政府發行公債，而由財政委員會監督其收支，穩定通貨。除財政方面之技術合作，國聯衛生委員會也應希臘政府請求，於一九二八年派員赴希臘進行衛生事務合作，其後擬訂改良衛生工作計畫，建立衛生事務所，創設衛生學校，並派公共衛生人員分赴各地工作⑦。

保加利亞也得到國聯財政與衛生兩方面援助。歐戰後大批保加利亞難民相繼回國，而保國政府無力安置；鑑於國聯曾以技術合作方式解決希臘難民問題，乃請求國聯援助。財政委員會先於一九二六年七月建議國聯理事會允許保國政府接洽發行四百萬公債。九月八日，國聯與保加利亞簽訂技術合作協定，由國聯指派一特派員駐在保國，負責管理公債、清理土地及計算收入之責，除清理土地問題外，並不過問保國一般財政。一九三一年國聯又派農業專家兩人，協助建立農業組織。後又設一難民救濟委員會，以解決難民失業問題。衛生方面，國聯衛生委員會應保國政府請求，於一九二九年九月派遣專家調查衛生工作，保國政府遂依調查結果改革衛生教育課程；次年衛生委員會再派一細菌學專家前往保國從事清血工作⑧。

國聯成立的最初十年內，除上述規模較大之技術合作外，另有一九二六年分別協助愛沙尼亞及但澤自由市整理財政，及一九三〇年國聯衛生股派遣兩名衛生專家至玻利維亞協助改良衛生工作。這些技術合作的成功實例，顯示國聯在促進國際合作方面，頗能有所作為。及至中國與國聯正式進行技術合作時，不少人乃對之寄予厚望。

三、技術合作之交涉

國民政府奠都南京，繼之完成北伐，始正式向國聯提出技術合作事；但國聯早

⑥ 王德輝，「國聯與各國技術合作之一般先例」，頁六四～六，六九。The Encyclopedia Britanica, the 13th edition (London, 1926), Vol. II, pp. 685-6.

⑦ 王德輝，「國聯與各國技術合作之一般先例」，頁六六～七，六九～七〇。

在北伐開始之前，就曾兩度試探與北京政府進行衛生合作之可能。一九二二年八月，國聯衛生委員會日籍委員宮島幹之助建議國聯派遣一調查團赴遠東地區，蒐集各重要港口有關傳染病發生及預防措施資料^⑧。衛生委員會亦鑒於遠東屢次發現疾疫，足以危害國際，應加以研究防止；經國聯理事會同意後，決議指派秘書處之懷愛德（Norman White）率團東來^⑨。懷氏於一九二二年底及翌年年初走訪中國東北和營口、上海、廣州等港口，並提出國聯願與中國政府進行海港檢疫事宜^⑩，但未見雙方進一步的具體合作計畫。不過懷氏此行調查結果，促使國聯在新加坡設立遠東傳染病防疫局^⑪，開始留意遠東地區的衛生問題。

一九二五年冬，國聯秘書處衛生股股長拉西曼（Ludwig J. Rajchman）率同隨員應邀訪問日本，視察公共衛生行政事務，於十二月結束訪日行程，旋來北京停留數週，曾與內務總長及多位主管衛生行政官員討論技術合作之事，並希望北京政府向國聯正式請求。但因中國內戰不息，北京政府自顧不暇，合作之事又未見下文^⑫。拉西曼返回日內瓦後，於一九二六年四月廿六日向衛生委員會就訪華經過提出正式報告，指出北京政府已是危機重重，而南方的中國國民黨漸獲人民擁戴；若西方國家能像蘇聯一樣，聲援中國革命運動，則有助於未來中國新政府立穩根基。中國既為國聯之會員國，可在不損及主權情況下，請求國聯協助；而國聯之社會經濟組織亦可提供必要的技術援助^⑬。拉西曼的努力雖未產生具體成果，不過他在北京停留期間結交政界與醫界人士，日後又保持聯繫，對以後技術合作之正式展開助益甚大。同時遠東傳染病防疫局顧問委員會在例行會議中，亦呼籲國聯衛生委員會派遣專家，與遠東各國政府合作研究衛生問題^⑭，遂使國聯繼續密切注意與遠東國家技

⑧ League of Nations, Health Organisation, *Proposals of the National Government of the Republic of China*, Official No. C. 118, M. 38. 1930. III (Geneva, February 12th 1930), p. 3.

⑨ 大公報，民國十一年八月二二日，頁三。

⑩ 吳頌臯，「國聯與中國技術合作問題」，外交評論，第二卷第九期（民國二二年九月），頁一。

⑪ 遠東傳染病防疫局最多曾負責蒐集印度洋、太平洋地區之國家，一百八十餘座海港、河港及空港每日或每週提供的檢疫資料，然後經由十二座無線電臺廣播，供各國港口人員、衛生機構，甚至航行中的船機參考。二次世界大戰日軍攻佔馬來半島後，該局才停止業務。見Frank G. Boudreau, "International Health Work," in Harry E. Davis, ed., *Pioneers in World Order: An American Appraisal of the League of Nations* (New York: Columbia University Press, 1945), p. 199.

⑫ 吳頌臯，「國聯與中國技術合作問題」，頁一。拉西曼生於波蘭華沙，一九〇五年獲 Cracow 大學醫學士學位，歷任巴黎巴斯特學院、倫敦皇家衛生學院及倫敦大學等校教職。一九二一年出任國聯秘書處衛生股股長，其後積極推動中國與國聯技術合作。因拉氏為波蘭社會黨黨員，亦參與政治活動，參加波蘭的國內革命運動。一九三九年一月，拉氏因反對國聯對軸心國家的姑息政策，遭國聯秘書處解職。二次大戰結束後，拉氏擔任波蘭駐聯合國代表，並發起組織聯合國國際兒童急難基金會。一九六五年七月十三日逝於法國，享年八十四歲。見「時人小傳——拉西曼」，申報月刊，第二卷第十號（民國二二年十月十五日），頁五八~九；及 *New York Times* (July 23, 1965), p. 32.

⑬ E. P. Walters, *A History of the League of Nations*, p. 331.

⑭ *The China Year Book, 1926-27*, Pt. II, p. 728.

術合作之機會。

北伐完成後，南京的國民政府成為代表中國的唯一合法政府；但在處理國聯外交事務方面，新政府立即遭遇一次挫折。中國曾於一九二五年當選國聯理事會非常任理事國，因三年任期屆滿，新成立的國民政府欲在外交上有所表現，對蟬聯非常任理事國席位寄予厚望，並慎選代表出席^⑯。不料一九二八年九月十日舉行的改選，中國所獲票數不足三分之二，因而未獲連任。改選結果頗令國民政府失望，甚至有人提出國聯若僅為強國壓迫弱國之工具，不能主持正義及維持世界和平，則中國應考慮退出此國際組織^⑰。而就國聯看來，中國政府積欠多年會費，達七百萬法郎，這筆數目雖然不大，卻也令財政拮据的中國感到難堪，也許就藉此機會抽身退出國聯。但中國畢竟也是遠東大國，一旦退出國聯，對國聯聲望恐有不良影響。因此為安撫南京政府的不滿情緒，便重提拉西曼當年技術合作的構想，由副秘書長愛文諾(Joseph A. C. Avenol)以正式代表身份訪問中國，以期建立國聯與中國的密切關係，並向南京政府陳述國聯活動的宗旨^⑱。

愛文諾於一九二九年一月下旬抵達中國，國民政府待以國賓之禮。愛氏在華曾觀見蔣主席，並與外交部長王正廷晤談。其後由國聯秘書彭萊(Henri Bonnet)及吳秀峯陪同，赴武漢、北平、瀋陽等地，三月初轉往日本。愛氏此次東來雖未與中國政府擬出具體合作計畫，卻表示「願將中國之政治精神與文明建設介紹予國聯各國」，並強調中國若需要國聯協助經濟建設，國聯當盡力使其漸上軌道^⑲。國民政府顯然認為國聯派副秘書長來華作官式訪問，是對技術合作之提議慎重其事，便由甫成立的衛生部部長薛篤弼，於一月卅一日正式函聘國聯秘書處衛生股股長拉西曼，請其擔任國際三人委員會委員^⑳；三月七日獲國聯理事會同意。同年九月十四日，外交部致電國聯秘書長，請其派衛生人員來華襄助口岸公共衛生與海關檢疫等事。這項請求於九月十九日提交國聯理事會第五十九次會議討論。擔任會議主席的英國外相韓德森(Arthur Henderson)對中國欲請求國聯推廣技術合作，甚感欣慰；不過如何籌備合作計畫，要等拉西曼結束中國之行返回日內瓦後，再綜合各項資料交衛生委員會考慮^㉑。

⑯ 「請派第九屆國際聯合會大會代表案」，外交部公報，第一卷第五號（民國十七年九月），頁一〇一。

⑰ 申報，民國十八年三月十日，頁八；民國十八年三月十七日，頁八。

⑱ E. P. Walters, *A History of the League of Nations.* p. 332.

⑲ 申報，民國十八年三月二〇日，頁七。

⑳ League of Nations, Health Organisation, *Proposals of the National Government...*, p. 3.
此委員會實際僅邀請到兩人，另一位為美國福特基金會之 Dr. V. G. Heiser, 見 *The China Year Book, 1931*, p. 119.

㉑ 申報，民國十八年九月二日，頁九。

拉西曼於一九二九年十一月下旬由衛生股副股長布德路 (F. C. Boudreau) 及秘書吳秀峯陪同來華，與國民政府討論合作之詳細計畫。離開南京時，拉西曼攜帶衛生部和教育部提議與國聯合作計畫書，此計畫書於一九三〇年三月五日獲衛生委員會通過實行^②。是年九月，國聯又派拉西曼來華考察衛生合作實施狀況；衛生部鑒於衛生事宜合作，實已漸具規模，遂與拉西曼續商將原定衛生計畫增益擴大。拉西曼則推薦曾參與奧匈兩國財政整理的秘書處經濟財政股股長沙爾特 (Arthur Salter)，及交通運輸股股長哈斯 (Robert Haas)，來華考察並共商擴大合作事^③。一九三一年一月七日，國民政府蔣主席及財政部長宋子文聯銜致電國聯秘書長，除感謝拉氏迅速來華協商，並正式邀請沙爾特、哈斯二氏前來研究中國經濟、內地水利與荒地墾拓等問題^④。經國聯理事會同意，沙爾特、哈斯分別於二月廿六日和三月五日抵達南京。

此時國聯已派若干專家在華工作，主要偏重於衛生和檢疫方面。現秘書處三位股長同在中國，除就本身專長範圍與政府有關部門討論，最重要者，厥為促使中國政府決定設立全國經濟委員會，繼續與國聯聯絡合作。三位國聯股長於四月中旬以前陸續離華。四月廿五日，宋子文以中國行政院副院長名義致電國聯秘書長，說明中國政府已決定設立全國經濟委員會，以計劃全國之建設，因此請求國聯技術機關，對該委員會工作，予以合作。其主要辦法為：

- (一) 在全國經濟委員會會議開始工作時，貴會(國際聯合會)經國民政府之請，可派明幹人員，於短期間內來華，供該會方針上之顧問，及與貴會以後之聯絡；並於適合經濟狀況之重要工作方法，協同計劃，以助成有利於現代之國民生計。
- (二) 關於指定計畫之實施，貴會經國民政府之囑託，可遴薦會內或會外專門名家，來華襄助，並與貴會專門組為技術上之接洽。
- (三) 遇相當情形時，國民政府為便於諮詢起見，擬請貴會在歐，由經驗豐富人員，組織專門委員會，研究國民政府指定之問題。

② League of Nations, Health Organisation, *Proposals of the National Government...*, p. 6.

③ 宋子文曾擔心此事可能導致國聯干預中國內政，因而徵詢財政部美籍顧問楊格 (Arthur Young) 的意見。楊格則認為這些專家將對中國助益甚大，而中國政府不可能受其控制。見 Arthur N. Young, *China's Nation-building Effort, 1927-1937* (Stanford: Hoover Institution Press, 1971), pp. 342-3.

④ 「國聯派遣技術合作接洽員來華事」，外交部公報，第六卷第四號（民國二三年一月），頁二五七。民國十九年八月，建設委員會委員兼浙江省政府主席張人傑，有意聘請一名國聯專家，襄助建設委員會設計建設事業，並為浙江省資源開發財政整理及會計稽核等制度之諮詢，而國聯當時希望先從整個中國財政經濟問題之瞭解著手，這超出張氏構想甚多，因而作罷。見周子亞，「中國與國聯技術合作之瞻顧」，外交月報，第四卷第四期（民國二三年四月一五日），頁三六。

(四) 國民政府擬在海外訓練將來計畫中需要之各項專門人才，貴會當可予以助力；如關於衛生工作事宜，貴會已與敝國為事實上之合作，如介紹國內人員，分赴歐美，實習衛生事宜之類。關於教育事宜，亦能由貴會遴選顧問專家來華，助商發展教育制度之方案，並使敝國與世界文化各中心，能有更密切之聯絡。

(五) 敝國進行過程中，如遇有問題，或須與各關係國採取共同方針或合作方法時，當由敝國提議，請求貴會提倡，一致計畫^{②2}。

中國的這項請求，在五月十九日召開的國聯理事會會議中獲得通過。且由秘書長提出合作方法，指派熟悉國聯技術機關運作之股長級人員一名，常駐中國，負責協調。對於中國所提之三、三、四項，將由秘書長轉交各技術機關辦理，並由國聯理事會認可^{②3}。至於技術合作之經費來源，早在一九三〇年國聯大會討論中國積欠會費時，便已取得協議。中國自一九二二年至一九三〇年共欠會費達九百七十餘萬法郎，須分二十年攤還，因此自一九三一年起，中國除每年繳交該年會費外，尚需攤還四十八萬五千餘法郎之積欠會費，不過這筆積欠會費將全數用於技術合作。是故國聯秘書處二位股長應邀來華，及其後教育專家之考察，均自這筆經費開支^{②4}。

迨至九一八事變爆發，日軍佔領東北，國聯接受中國申訴，派遣李頓調查團東來。然國聯處理此事，僅能做到口頭上的譴責，未能予侵略者以有效制裁。不過國聯調查團報告書中指出，自一九三一年以來，中國開始聯絡國聯各技術機關，從事經濟之設計及發展；如果遵循此種國際合作的方法，當可逐漸消除危害中國和平之原因^{②5}。也就是說國聯這一國際組織既然對制裁侵略者深感無能為力，只有加強技術合作，使中國逐漸成為別國不敢輕侮的國家。事實上技術合作次第展開後，由國聯技術機關派遣之專家，及國聯秘書長推薦而經中國政府任命之專門人員，以及中國派往國外之人員，分別在教育、衛生、交通、水利、農業、財政、行政制度各方面，進行考察或提供改進意見；因為合作範圍廣泛，中國深感應加強聯絡督理，以期增加效率。遂由宋子文於一九三三年前往倫敦參加世界經濟會議時，自倫敦致函新任國聯秘書長愛文諾。信中除重申兩年前中國所提之合作條件外，另請求國聯指派一技術合作代表來華，作為國聯與全國經濟委員會之聯絡，並協調在華技術人員

②2 申報，民國二〇年四月二九日，頁一三。

②3 「國聯派遣技術合作接洽員來華事」，頁二五九。

②4 宋選銓，「九百七十餘萬元之技術合作費如何用法」，大公報，民國二三年一一月二一日，頁四。

②5 國聯調查團報告書（上海，國際問題研究社，民國二一年一一月），頁三九。李頓爵士亦向中國駐國聯代表顧維鈞表示，勿對國聯喪失信心，並希望中國修明內政，建立強有力的政府。見全問酒，從巴黎和會到國聯（臺北，傳記文學雜誌社，民國七二年一二月再版），頁九六。

之工作。七月三日國聯秘書長在理事會第七十四次會議中，陳述中國之請求，並要求組成「中國技術合作委員會」，審核中國政府所請。關於委員會之成員，中國代表顧維鈞希望包括四常任理事國、四非常任理事國之代表，及理事會主席，其中中國代表必需在內，另外邀請美國亦派代表參與；這樣的組成才能使國人瞭解該委員會並非受在我國有實質利益之強國操縱。當日下午理事會主席宣佈，新成立之中國技術合作委員會由理事會主席及中、英、法、德、義大利、捷克、挪威、西班牙等八國代表組成，而於必要時亦可改請其他國家代表參加[◎]，並定於七月十八日召開第一次委員會議。

中國政府此次對國聯之請求，最重要者為技術合作代表之派遣，然而各國代表多不明瞭技術合作代表之任務性質為何，因此要求中國代表說明。顧維鈞亦希望能在宋子文離歐返國前，國聯能指定確切人選，以便與之先行討論工作事宜[◎]；遂於七月十四日呈交愛文諾備忘錄一份，指出中國希望技術合作代表應(1)對國聯各技術機關之工作情況及中國如何運用該機關以從事建設，均應提供消息；(2)收到中國政府關於技術合作之請求，應即送交國聯秘書長分轉國聯各有關技術機關；(3)協助中國政府延聘從事經濟建設工作之外籍專家；(4)協助全國經濟委員會就地協調國聯駐華各技術專家之工作。技術合作代表之任期為一年，其薪水旅費由中國政府供給；在華期間必須隨時向國聯及全國經濟委員會報告工作情形。此外，顧維鈞特別強調，此一代表之任務，純屬技術性質，絕不涉及政治[◎]。七月十八日國聯中國技術合作委員會召開第一次會議，通過中國政府之請求，並一致決議任命中國政府矚意之秘書處衛生股股長拉西曼，為國聯駐華技術合作代表[◎]。廿三日國聯理事會會議，對國聯與中國技術合作報告書及拉西曼之任命，均予順利通過。

拉西曼於一九三三年十月三日抵達南京任職，在華期間，國聯與中國技術合作大致順利進行。拉氏除襄助全國經濟委員會延請外籍專家來華充任長期或短期建設顧問，並將全國經濟委員會所辦之事業報予國聯秘書處。一九三四年五月，中國技

◎ 顧維鈞於會前所擬名單中，美國仍在內，但不包括義大利；而美國實不可能派代表加入該委員會。西班牙則是因近年對中國處境甚表同情，顧維鈞遂極力爭取列入委員會中。見 *The Wellington Koo Memoir*, Vol. IV, Pt. A, pp. 305-7.

◎ *Ibid.*, pp. 308-9.

◎ League of Nations, *Official Journal*, 14 year, No. 11, Pt. 1 (November 1933), pp. 1469-70.

◎ 宋子文原希望國聯指派之人，為駐全國經濟委員會技術合作代表，而非駐中國技術合作代表。國聯秘書長愛文諾却認為全國經濟委員會為中國政府的一個機構，不應對外直接交涉，而未予接受。見 *The Wellington Koo Memoir*, Vol. IV, Pt. A, p. 303.

術合作委員會在日內瓦開會，拉西曼親自出席，發表其著名之「拉西曼報告書」(*Report of the Technical Agent of the Council of His Mission in China: from the Date of His Appointment until April 1st, 1934*)。該報告書除介紹全國經濟委員會設立經過，並分述國聯專家考察之中國農業、棉業、蠶絲、水利、公路、衛生、教育等現況，及全國經濟委員會一九三四年後進行之計畫。結論中更提出日後技術合作之建議。這份報告書獲得國內外廣泛注意，部份內容且引發一些不同意見；不過多數人認為該報告書大致客觀描述了中國發展的情形。顧維鈞特在會中對拉氏恪遵國聯理事會決議案，以純粹技術與非政治的態度善盡其責，表示欣慰與感謝^②。不久，國聯理事會亦通過這份報告。拉西曼在報告書中建議，技術合作代表應有較長任期，才能對進行之事業有較深刻之瞭解，提供必要協助^③。但一九三四年八月一日拉西曼一年任期屆滿，隨即又回秘書處擔任衛生股股長，任期七年；所遺駐華技術合作代表職位一度虛懸，中國政府亦未爭取繼任人選^④。直到一九三四年年底，秘書長始決定再派交通運輸股股長哈斯出任技術合作代表，任期只有兩月^⑤。哈斯實際在華停留逾三月，大部時間均在外地考察各種建設。一九三五年五月哈斯返回日內瓦後，即未聞國聯再正式指派技術合作代表。

四、技術合作之實施與爭議

國聯對華技術合作的方式，主要是遴派專家來華考察，然後提出改進建議供有關機關參考。間或有中國專家在技術合作名下，赴國外考察實習。自一九二九年年底首批衛生專家來華至一九三九年，國聯選派來華之主要專家其姓名、國籍、經歷、來華期間及任務，詳如下表：

姓 名	國 籍	經 歷	來 華 期 間	在 華 任 務
Carl H. Becker	德 國	海德堡、漢堡、波昂、柏林等大學教授，普魯士邦教育部長	20. 10~21. 1	教育考察團成員
Henri Bonnet	法 國	世界文化合作學院院長	20. 10~20. 12	教育考察團成員
B. Borcic	南斯拉夫	南斯拉夫 Zagreb 衛生學院院長	19. 7~23. 11	國聯衛生組織駐華代表

② 「一週間國內外大事述要」，國間週報，第一一卷第二一期（民國二三年五月二八日）

③ 「國聯技術合作代表拉西曼報告書之全文」，外交部公報，第七卷第五號（民國廿三年六月），頁一〇七。

④ 拉西曼未獲留任技術合作代表一職，愛文諾解釋說是因拉氏不能身兼兩職。不過當時在華之國聯顧問並不多，而技術合作代表之設置，本有應「視事實之需要及中國政府之便利而定」之規定，況且國聯亦表示於必要時仍將派股長級官員前往中國，因此中國無極力爭取之跡象。見廷，「國聯停派技術聯絡員與我國自力建設」，申報，民國二三年一〇月一日，頁八。

⑤ 申報，民國二三年一二月二九日，頁六。

Frank G. Boudreau		國聯秘書處衛生股副股長	18. 11~19. 1	考察衛生及港口檢疫
F. J. M. Bourdrez	荷 蘭	海牙之土木工程師	21. 1~	全國經濟委員會水利顧問
K. Briand-Clausen	丹 麥	丹麥農業委員會秘書	22. 10~23. 12	調查農業合作
W. K. H. Campbell			24. 10~	協助計劃農業合作
Rene Charron	法 國	國聯秘書處經濟財政股	22. 3~22. 8	研究改良郵政儲蓄制度
Circu	羅馬尼亞	國聯秘書處衛生股	20. 11~21. 1	考察公共衛生
A. T. Coode	英 國	倫敦土木工程學會會員	(1)21. 1~21. (2)23. 12~24. 3	考察水利建設
Leon Coursin	法 國	法國工務局總工程師，馬達加斯加工程部主任	(1)23. 12~24. 2 (2)25. 4~	考察公路建設
H. N. Davy	英 國	英國 Nottingham 大學英國文學教授	20秋~22秋	任教於南京中央大學
Carlo Dragoni	義大利	羅馬國際農業學院主任	21. 10~22. 4	考察農業建設
Knud Faber	丹 麥	哥本哈根醫科大學教授	19. 9~19. 12	考察醫學教育制度
M. Falski	波 蘭	波蘭教育部初等教育司司長	20. 10~21. 1	教育考察團成員
Robert Haas	法 國	國聯秘書處交通運輸股股長	(1)20. 2~20. 4 (2)21. 1~21. 8 (3)24. 1~24. 5	(1)協商合作事宜 (2)李頓調查團秘書長 (3)考察公路建設
黃子方	中 國	國民政府衛生部參事，國聯秘書處衛生股專員	20. 11~21. 4	主辦漢口醫藥救濟事務
Wolfgang Jaenicke	德 國	德國 Breslaw 市市長		
Paul Langevin	法 國	巴黎大學物理學教授	20. 10~21. 1	教育考察團成員
C. Lange	德 國	德國 Frankfort 市電話局局長	23~	
A. Lasnet	法 國		27. 1~	傳染病防疫
Benito Mari	義大利	義大利蠶桑協會會長	(1)21. 10~22. 12 (2)22. 1~	(1)考察蠶絲生產情形 (2)於蠶絲改良委員會負責設計及試驗工作
Fernand Maurette	法 國	國際勞工局副局長	23. 2~23. 3	考察教育
H. Mooser	瑞 士		27. 1~	傳染病防疫
Muehlen	德 國	漢堡熱帶病研究院教授，國聯瘧疾委員會委員	22. 5~22. 9	研究瘧疾時發之原因
G. P. Nijhoff	荷 蘭	荷蘭工務局土木工程師，波斯、波蘭、阿根廷、暹羅、法國、南非等地河流及港埠工程顧問	23. 12~24. 3	視察水利工程並協助全國經濟委員會規劃水利
M. S. Okecki	波 蘭	華沙工務局顧問	21. 1~24. 9	協助全國經濟委員會規劃公路
Angelo Omodeo	義大利	米蘭顧問工程師辦事處主任	23. 12~24. 2	視察水利工程
Parejas	瑞 士	日內瓦大學地質學教授	20秋~22秋	任教於南京中央大學
C. L. Park		國聯秘書處衛生股專員	19. 5~19. 6	協調海港檢疫改隸

Guido Perris	義大利	國際農業學院教授	21. 10~22. 4	陪同Carlo Dragoni 考察農業
L. Perrier	法 國	巴黎道路橋樑總工程師	21. 1~21. 3	考察水利建設
Ludwik J. Rajchman	波 蘭	國聯秘書處衛生股股長	(1)18. 11~19. 3 (2)20. 9~20. 11 (3)22. 8~23. 7	(1)擔任衛生部顧問 (2)協商技術合作事宜 (3)國聯與中國技術合作委員會技術合作代表
R. C. Robertson	英 國		27. 1~	傳染病防疫
Baron A. Sardi	義大利	國聯國際電影教育學院院長	20. 11~21. 2	推廣教育電影
Arthur Salter	英 國	國聯秘書處經濟財政股股長	20. 2~20. 4	協商合作事宜並考察財政狀況
Herr Sieveking	德 國	漢堡港務局局長	21. 1~21. 3	考察水利建設
John Hope Simpson	英 國	國聯駐希臘助理特派員	20. 9~22. 4	協助防治長江大水
R. C. G. Somervell	英 國	英國勞工部官員		
Andrija Stampar	南斯拉夫	國聯衛生委員會委員，南斯拉夫 Zagreb 大學社會醫學教授	(1)20. 11~21. 2 (2)22. 10~23. 11 (3)24. 3~	(1)考察傳染病防治情形 (2)考察農業 (3)協助全國經濟委員會衛生實驗處計劃衛生事宜
R. H. Tawney	英 國	倫敦社會經濟學院教授	20. 10~21. 1	教育考察團成員
Frank P. Walters	英 國	國聯秘書處專員	20. 10~20. 12	陪同教育考察團來華 (國聯秘書長代表)
Hermann von Wissmann	奧地利	維也納、柏林等大學地理學教授	20秋~22秋	任教於南京中央大學

- 資料來源：①柏文治，「國聯與中國之技術合作」，東方雜誌，第三十卷第十三號（廿二年七月一日），頁一〇七～一〇。
- ②駐國際聯合會全權代表辦事處，「中國國聯合作之經過」，外交部公報，第六卷第二號（廿二年七月），頁九三～四。
- ③全國經濟委員會檔案，26-01: 32-(38)。
- ④申報，民國十八年～廿六年。
- ⑤*The Chinese Year Book, 1935-36*, pp. 326-9.
- ⑥Tze - hsiung Kuo, "Technical Co-operation between China and Geneva," *Information Bulletin*, vol. 1, no. 6 (July 1, 1936), pp. 1-18.
- ⑦"Technical Cooperation between the Organization for Communications and Transit and the Chinese Government," *Advisory and Technical Committee for Communications and Transit Records of Work of the Twentieth Session* (June 25th, 1937), p. 61.
- ⑧"Anti-epidemic Action in China," *Report on the Work of the Health Organisation* Vol. 8, Nos. 1-2 (1939), pp. 55-6.

由上表可以看出，國聯所派專家大多具有良好的學識基礎和工作經驗，其中以英、法、德等工業先進國家之人數居多，但因這些專家均代表國聯，實際上本身國籍對其工作並無影響。就其在華停留時間看來，大多數專家停留不到六個月。究竟這些專家的短期考察，是否真能深入各個問題，而國人的反應又是如何，即為本節所將討論者。國聯專家主要工作內容為公共衛生、教育文化、農業經濟、水利工

程、公路建設，本節除分項討論其工作概況，並將探討我國技術人才訓練問題。

(一) 公共衛生

中國醫藥之發展已有數千年歷史，清朝中葉以後，西人引進新式醫學觀念與方法，初時雖曾遭遇國人的懷疑和抗拒，但終能逐漸生根萌芽。北洋政府時期，內務部設有主管全國衛生行政之衛生司，但因國家動亂不安，幾無成效可言^⑥。迨至國民政府定都南京，先於內政部設衛生司，繼於十七年十一月成立衛生部。為求早日建立各種現代衛生設施，衛生部曾要求十八年十一月來華考察海港檢疫之衛生專家，進一步瞭解中國之衛生機構、醫學教育及上海霍亂天花防疫等問題。國聯專家在華考察近二月，返歐之前，衛生部長劉瑞恒和教育部長蔣夢麟分就衛生機構和衛生教育，向國聯提出合作發展的請求。十九年三月五日，國聯衛生委員會舉行特別會議，除聽取拉西曼等衛生專家所作訪華考察報告外，並通過國民政府所提與國聯合作之計畫^⑦，從此展開國聯與中國第一步技術合作。其後雙方進行之衛生技術合作，以下列三者較為突出：

1. 海港檢疫：自清末以來，我國海港檢疫工作，向由海關之洋員辦理；北洋政府時期隸屬於財政部海關總稅務司。國民政府為求事權統一，有意收回海港檢疫權，交由衛生機構主管。十八年年底國聯衛生專家來華，曾蒐集上海、天津、安東、營口、廈門、廣州等港口衛生和檢疫資料。十九年三月國聯衛生委員會決意再派秘書處衛生股之巴克（C. L. Park）赴華再作深入瞭解^⑧。巴克抵華後偕同衛生部官員，與財政部、外國領事及船務公司代表磋商，並以一九二六年國際衛生公約為藍本，協助衛生部草擬最新穎之驗疫法規^⑨；終於促使國民政府在上海設立海港檢疫總管理處，七月一日首先收回上海港之檢疫業務。此後數年陸續於廈門、汕頭、天津、塘沽、秦皇島、武漢、廣州等港口設立檢疫所^⑩。中國政府之衛生機構接管海港檢疫工作，不僅代表主權收回，且更便於協調衛生防疫業務。

2. 醫學教育：醫療是衛生工作中最重要的一環，西醫進入中國雖有很長一段時間，但因醫護人才培養不易，受過嚴格訓練的人才並不多，與四億中國人口相較，就更不成比例。根據民國十九年官方估計，全國只有四千多名自國內外較著名之醫

⑥ 劉瑞恒，「十年來的中國醫藥衛生」，中國文化建設協會編，《十年來的中國》（長沙，商務印書館，民國二六年七月），下冊，頁四二一。

⑦ League of Nations, Health Organisation, *Proposals of the National Government...*, pp. 5-7.

⑧ *Ibid.*, p. 7.

⑨ 申報，民國十九年六月二十五日，頁一三。

⑩ 劉瑞恒，「十年來的中國醫藥衛生」，頁四二七。

學院畢業的醫生，亦即平均八萬至十萬中國人，才擁有一名合格西醫。而在一九二七年，美國每八百人，瑞典每二千八百六十人，就有一名醫生^④。中國之情況與歐美先進國家相比，自然相去甚遠；因此傳統醫學在中國，尤其是鄉村地區，仍然扮演重要角色。歷史上傳統醫學確曾有過一段輝煌時期，但其發展漸趨停滯，不能滿足現代社會的要求。拉西曼等國聯衛生專家於十八年年底來華時，曾大致瞭解了中國醫學教育情況。他們發現，中國之西醫因有美、法、德、日等不同國家或制度的醫學教育背景，彼此各謀其利，互不相讓。中國國內僅有少數醫學院能提供較完善的醫學訓練，培養人才極少。多數醫學教育機構與傳教事業有關；中國知識份子多不願習西醫，一則因仇外心理，另則因大部份醫學校師資不足。一般醫學專門學校就更談不上師資、訓練和設備。國民政府特成立醫學教育委員會以改進醫學教育^②。教育部長蔣夢麟趁上述國聯專家返歐時，要求國聯衛生組織將來能提供其它國家醫學教育發展經驗，並指派專家來華數月，與醫學教育委員會共商改革事宜。

即命來華專程考察醫學教育的丹麥哥本哈根大學教授費博（Knud Faber）於十九年九月十日抵哈爾濱，隨即走訪瀋陽、北平、天津、青島、濟南、南京、上海、漢口、廣州等地十九所公私立醫學院和醫學校。當他途經南京，教育部長蔣夢麟和衛生部長劉瑞恒聯名致函，請費博仔細考慮六事：(1)現階段中國各醫學校之規模、性質和標準如何？(2)即將規劃的中國新式醫學教育，應採行何種政策？(3)中國之醫學教育應循一種標準或多種標準發展？(4)以中國當前之財政及亟需醫療人才情況看來，醫學校招收新生的最低標準應如何訂定？(5)醫學校若要適當教授醫學課程，其所具有的醫院設備最低標準如何？(6)醫學教育委員會中是否該包括護理、助產、牙科等科人員^④？費博考察兩個半月後返歐，在其報告書中他詳細說明所見之國立、省立、私立醫學院，及軍中、醫科專門學校狀況。並於結論中列出十八點建議；總結其要點，費博認為中國醫學教育應從建立培養高水準醫務人員的醫學院，及供短期訓練的醫學專門學校雙管齊下。醫學院需嚴格挑選學生，施予四年訓練，學校本身必需具有三百至四百張病床之附屬醫院。公立醫學院每班學生以三十至五十名為原則，收費不可過昂，且應提供機會供資優學生進修精研醫學。私立醫學院應盡可能達到上述水準。醫學專門學校目的在大量培養醫護人員，入學條件雖不若

① Knud Faber, *Report on Medical Schools in China* (Geneva, 1931), p. 7.

② League of Nations, Health Organisation, *Proposals of the National Government...*, pp. 25-30

③ Knud Faber, *Report on Medical Schools in China*, p. 5.

④ *Ibid.*, pp. 36-9.

醫院一般嚴格，但招收之學生亦應具備相當的科學知識。爲求醫學院及醫學校都能妥善辦理，教育部應嚴格執行登記立案。至於助產士、牙醫、藥劑師、護理等科人員之訓練問題，當然也應列入衛生教育之考慮。費博特別指出，不論醫學院或醫科專門學校，必須以中文講授課程，學生可再選外國語輔助學習。最後費博希望中國政府能在三年之內做到：(1)重建上海及北平醫學院，資助廣州孫逸仙博士醫學院；(2)籌組第一所醫科專校；(3)鼓勵省市政府多建醫院，以便將來設立醫科專校；(4)如果私立醫科專校辦學優良，政府應給予臨時立案，並撥款助其達到標準^④。

這份報告書發表同時，即送交醫學教育委員會作爲改進醫學教育的參考。不過費博的建議，在當時中國施行起來，顯然困難重重，即以籌組醫學專門學校爲例，政府雖於二十年六月廿五日命行政院在廿五省六市設立專科學校，但到廿一年，各省市毫無動靜^⑤。根據廿五年統計，全國醫藥牙醫專門學校和專修科才十一所^⑥。籌辦醫學院和醫學專科學校，需要大筆經費去延聘師資、充實設備；既然够水準的醫學校無法儘快設立，醫療人才的培養也就不能達到預期的目標。

3.傳染病防疫：國聯專家最先參與的是上海地區天花霍亂防疫工作。上海爲中國第一大港，也是世界著名海港之一。由於國人本身衛生觀念淡薄，以及上海地區衛生單位各自爲政，衛生工作一直不甚理想。每年傳染病肆虐期間，均奪走不少中外居民的性命。就以民國十八年一月至八月的統計來說，死於天花和霍亂者，分別爲四三三人和一六一人^⑦。上海衛生機構雖採各種防治措施，但仍未臻普遍。由於上海是國際性都市，每年天花霍亂流行，不僅造成人民生命財產損失，且有礙國際觀瞻，影響對外貿易。因此衛生部長劉瑞恒自接事後，就把上海天花霍亂防治，列爲重點工作之一。十八年十二月廿七日，他首度召開中外聯席防疫會議，邀請公共租界工部局、法租界工部局及其他有關衛生機構人員參加，並請列席的國聯秘書處衛生股股長拉西曼講述各國防疫情形，供我國探擇施行。該項會議初步決定依據拉西曼所提計畫，於次年進行普遍種痘及大規模霍亂防疫工作^⑧。十九年三月四日二度集會，針對即將流行的霍亂，訂定統一防疫步驟，並加強貧苦民眾注射、取締不潔淨食物、整治河川，並在吳淞口設檢查處，專事檢查小船^⑨。後又於五月十日三度

④ John B. Grant, "Public Health and Medical Events during 1932," in H. G. W. Woodhead ed., *The China Year Book, 1933* (Kraus Reprint, 1969). p. 172.

⑤ 劉瑞恒，「十年來的中國醫藥衛生」，頁四三九～四〇。

⑥ League of Nations, Health Organisation, *Proposals of the National Government...*, pp. 17-8.

⑦ 申報，民國十八年十二月廿八日，頁一三；十二月二九日，頁一三。

⑧ 申報，民國十九年三月五日，頁一三。

開聯席防疫會議，決定經費及人員調配。國聯所派之巴克博士及遠東傳染病防疫局局長戈底博士均列席貢獻意見^{⑥0}。是年接受天花和霍亂預防注射者，分別為五十三萬人及二十萬人，約為民國十七年注射人數的七倍。霍亂病例僅一二七件，十六人死亡。民國二十年防疫注射工作更加擴大，接受注射民眾達到七十六萬人^{⑥1}。

民國二十年長江大水，造成二千萬以上民眾無家可歸；臨時成立的全國救濟水災委員會委員長宋子文負責統籌救災工作。國聯鑒於中國災情慘重，立即呼籲會員國援助中國，計有比利時、丹麥、埃及、安南、荷蘭、荷屬東印度羣島、波蘭、暹羅、瑞士、加拿大、挪威、南斯拉夫等國分別提供藥品、醫療器材和人員。國聯衛生組織並命在華衛生專家協助中國政府，全力防止災區傳染病蔓延。自二十年七月中至十二月底，拉西曼擔任救濟水災委員會技術顧問，鮑謙熙（B. Borcic）協助災區衛生工作，裘格（Circa）和黃子方分在南京武漢，協助進行傳染病防治工作^{⑥2}。由於災區防疫工作得以妥善處理，該年傳染病病例雖略有增加，卻都能立刻受到控制。

來華國聯專家除在海港檢疫、醫學教育和傳染病防疫等方面多所貢獻，另協助衛生部成立中央衛生設施實驗處，鮑謙熙常駐該處擔任顧問；又建議政府設立南京中央醫院。其後數年，國聯與中國在衛生方面的合作，集中在加強衛生設施的建立與衛生觀念的推廣。

廿六年七月爆發的盧溝橋事變及一個月後的淞滬之役，顯示中日戰爭已不可免。是時華北和上海地區為主要戰場，傷兵難民不絕於途，而難民又湧向天津上海的租界及其他城市。八九月間氣候仍很燠熱，極易發生流行疫疾；國民政府鑒於戰亂期間，傳染病若流行無異第二號敵人，將對我國戰力損傷至鉅，遂命行政院衛生署在京滬鐵路沿線和華北交通要衝之地，設置救護隊，主要目的在於預防傳染病流行，在華國聯專家亦隨同工作。是年九月國民政府又訓令駐國聯我國代表胡世澤請求中國技術合作委員會儘速協助中國展開防疫計畫，十月初獲該委員會通過，除籲請國聯各會員國提供疫苗，並撥款兩百萬瑞士法郎供中國防疫計畫之用^{⑥3}。自廿七

⑥0 申報，民國十九年五月十一日，頁一三。

⑥1 "Report of the Health Organisation for the Period January 1931 to September 1932," *International Health Year-book* (Geneva: League of Nations, 1932, IV-2), p. 1074.

⑥2 "Les inondations en Chine: rapport du directeur médical de l'organisation d'hygiène sur L'œuvre entreprise en vue de coordonner la lutte contre les épidémies," *Bulletin Trimestriel de L'organisation D'hygiène*, Vol. I, No. 1 (Mars 1932), pp. 165-6.

⑥3 拉西曼認為中國所提之防疫計畫至少需款五百萬瑞士法郎，但委員會僅通過二百萬瑞士法郎，其中一百三十七萬瑞士法郎還是中國應捐助國聯之款項。見 *Confidential U.S. State Department Central Files, China: Internal Affairs, 1930-1939*, No. 0779. 及申報，民國廿六年十一月五日，頁三。

年二月起，分在西安、長沙、南寧成立醫療單位，各單位為華北、華中、華南地區的中樞，負責分配國聯援華之醫藥資源。每一單位由一防疫委員主持，其下設疫癟科及徽菌科專家一人、衛生專家一人、醫藥組織專家一人、助理醫生一人、技術員一人，另配備醫療器材和急救用品及交通運輸工具，總計每一單位的人員，達到一百五十名。各單位在所屬地區和當地衛生機構配合，調查疾疫情況，並視情況需要設置醫院或培養疫苗的實驗室。然其最主要的工作仍是傳染病疫苗注射，尤其針對當時流行的霍亂、痢疾、天花等傳染病，試圖有效遏阻^{⑤2}。這項防疫計畫原訂期限一年，因確實有助於中國之抗戰，廿七年九月國聯決定再予延長一年。因此這項工作是國聯無力制裁侵略者，只能給予中國精神援助之外的唯一實質援助。

(二) 教育文化

民國二十年四月宋子文向國聯提出之合作辦法第四項，請求國聯遴選顧問來華發展教育制度，俾與世界文化密切交流。國聯之世界文化合作委員會遂遵照五月十九日國聯行政院之決議，訓令其執行機關世界文化合作學院派遣一考察團前往中國，「從事研究中國國家教育之現狀，及中國古代文明所特有之傳統文化，並準備最適之方案。」^{⑤3} 考察團主要成員為柏克 (Carl H. Becker)、郎吉梵 (P. Langevin)、湯尼 (R. H. Tawney)、法爾斯基 (M. Falski)。自二十年十月初起，參觀南京、天津、北平、定縣、上海、杭州、無錫、吳縣、廣州等地教育機構，歷時三月。考察團除攜帶中國各級學校所用之教科書返歐，並根據中國各教育機構與教育界人士提供的資料，及走訪各地觀察所得，提出「中國教育之改進」報告書。該報告敘述中國教育發展之情況，又分小學、中學、大學、成人之教育等章論之，並提出批評與改革建議。一般而言，中國教育界大致同意考察團所舉出之教育缺點，認為這些缺點只是藉由外籍專家之口說出，可能較具促請教育當局注意的效力^{⑤4}。而報告書中屢屢指稱中國教育受美國不當影響至深，應改弦易轍轉向文化背

^{⑤2} "Anti-epidemic Action in China," *Report on the Work of the Health Organisation*, Vol. VIII, Nos. 1-2 (1939), pp. 55-9.

^{⑤3} 國聯教育考察團著，國立編譯館譯，中國教育之改造，吳相湘主編，中國現代史料叢書第五輯，學術教育（臺北，文星書店，民國五二年五月影印出版）頁一。世界文化合作委員會 (International Committee of Intellectual Cooperation) 或譯為國際智識合作委員會，為國聯組織之一，於一九二二年成立。一九二四年七月，法國政府提議設世界文化合作學院 (International Institute of Intellectual Cooperation) 於巴黎，每年由法國政府資助二百萬法郎，該協會於一九二六年一月正式成立。見張輔良，國際智識合作運動史（上海，商務印書館，民國十八年十月初版），頁二二。

^{⑤4} 章光濤，「國聯教育考察團報告書之批評」，東方雜誌，第三十卷第八號（民國二二年四月一六日），頁（數）二。羅廷光，「評國聯教育考察團報告書」，中華教育界，第二十卷第十一期（民國二二年五月），頁一〇。

景相似的歐洲摹倣。這個觀點引起極強烈的反應。有些學者指出，中國教育曾受日本及歐洲影響不小，近年來雖有美籍或由美返國的教育家帶來彼邦教育理想，但尙不能完全控制中國教育之發展^⑦；有人甚至相信這是歐洲國家意圖爭取中國市場，而以歐洲教育文化來取代美國的一切^⑧。至於報告書中未提中國的女子教育及考試制度改進之道，頗令部份人士失望^⑨。

教育考察團返歐後，國聯即照中國所請，安排三位教授前來南京中央大學任教，為期兩年^⑩。教育部亦照考察團建議，由程其保、李熙謀、楊廉、郭有守、厲家祥、陳和銳等六人組成訪歐教育考察團，自廿一年九月起訪問波蘭、德國、丹麥、法國、英國、意大利、奧地利、蘇聯等國，蒐集歐洲各國教育制度及現況資料，並謀中國與歐洲教育界相互聯絡。翌年三月，考察團成員陸續返國。國聯考察團與中國考察團的互訪，固然為中國引介不少歐洲的教育觀念與制度，而事實上在此一時期，教育部正進行一連串教育改革，有關國聯教育專家所建議的加強民族精神教育、歸併同一區域內過多之大學，以及修訂各級學校所用之教材，都已陸繼實施。不過教育部也坦承，考察團的批評和建議，「有些不適合中國國情，不能削足適履，未便仿行。」^⑪廿二年十二月底，教育部透過技術合作代表拉西曼，請求國聯派一專家來華評估過去三年內中國教育改革成效，最好能擔任世界文化合作學院駐華代表，協助中國處理有關訪歐考察、留學生學習目標及教育改革等問題。廿三年二月，國聯派勞工局副局長莫列德（Fernand Maurette）來訪，但僅停留三月。根據他的觀察，中國大學教育深受美國影響的學分制依然存在，小學教育雖經教育部努力，普及程度依然不够。他建議中國教育當務之急是要發展研究機構、普及中等學校的技術訓練、培育小學師資、增進社區中心的設立、建立具有權威性的教育督察制度^⑫。就其後中國教育發展情況看來，美國式的教育制度與教育理論仍為主流，但也未完全忽視歐洲專家所提的建議。

國聯教育考察團訪華同時，另有世界文化合作學院院長彭萊和國際教育電影學

⑦ 韓湘眉，「湯尼等教育報告書與近代中國教育」，中華教育界，第二〇卷第一期（民國二二年五月），頁二七。羅廷光，「評國聯教育考察團報告書」，頁一一。

⑧ 章光濤，「國聯教育考察團報告書之批評」，頁（數）三。

⑨ 韓湘眉，「湯尼等教育報告書與近代中國教育」頁三〇～一。

⑩ 三位教授的月薪由我國比照國內教授待遇發給，國聯另補助其在本國任教時之待遇差額及來往旅費。二年期滿後中央大學校長羅家倫有意續聘兩年，但三人均因個人理由，未接受續聘。見周子亞，「中國與國聯技術合作之贊顧」，頁三九～四〇。

⑪ 申報，民國二三年三月二十五日，頁一五。

⑫ League of Nations, Official No. C339. M. 161, 1934, XII (Geneva, August 11th 1934), pp. 22-5.

院院長沙迪(Baron A. Sardi)加入考察，由於兩人所留意者分別為文化合作與教育電影之推展，其考察所得並未列入教育考察團報告書中。國聯世界文化合作委員會之設立，旨在協助各國學者改善工作環境與待遇，增進學術交流，並以此來促進世界和平；但因經費所限，工作進展甚為遲緩。至一九二六年世界文化合作學院在巴黎成立，法國政府全力資助，工作情形漸告穩定。一九三〇年彭萊出任世界文化合作學院院長，致力推動各國文化合作協會的成立，作為彼此文化合作的聯繫^⑬。而此一協會在中國，更負有協助改革教育及智識交流的任務。經過彭萊的鼓吹，遂由世界文化合作委員會中國委員吳稚暉、中央研究院院長蔡元培及北平研究院院長李煜瀛，於民國二十二年春在上海共同發起成立世界文化合作中國協會。此一協會在聯繫國內文化機構之活動方面，曾對五百餘所學術機構進行調查，並將調查報告送交世界文化合作委員會，俾使該委員會直接與各機構進行聯絡合作。又於二十三年三月起與中國圖書館協會合作編印中國書目季刊。其後又開始注意整理中國民間藝術與傳統樂曲，並將世界文化合作委員會之宗旨與活動，介紹給國人^⑭。

沙迪來華主要在研究教育電影如何運用於中國，他透過意大利駐華公使安排，在上海放映其所攜紀錄影片多種，供教育界人士觀賞，並表示願意為中國解決攝影放映及影片等器材問題^⑮。他的努力使部分中國人士瞭解，教育電影對於啟迪民智，宣達政情、改革風俗習慣、齊一民志，是一種有力的工具。二十一年春，由褚民誼、段錫朋、羅家倫等四十餘人提議，發起組織中國教育電影協會；是年七月八日正式成立，經教育部指定為中國教育電影代表機關，並經國聯認可為國聯國際教育電影協會中國代表^⑯。不久上海、漢口、青島成立分會。二十二年五月教育電影協會決定自行攝製教育影片^⑰。二十三年三月又開始向國際教育電影學院購買有關物理、化學、生物、醫學、天文學等影片，供教育機關和學校租用^⑱。同時為鼓勵教育電影製作，還舉辦影片比賽^⑲，並在南京舉辦電化教育人員訓練班，訓練各省市

⑬ E. P. Walters, *A History of the League of Nations*, pp. 190-2.

⑭ Tse-hsiung Kuo, "China and International Intellectual Cooperation," *Information Bulletin*, Vol. II, No. 1 (September 11, 1936), pp. 12-3.

⑮ League of Nations, Official No. A. 11, 1932 XII (Geneva, August 20th 1932), p. 44:

⑯ 上海通志館年鑑委員會編，民國二五年上海市年鑑（上海通志館，民國二五年八月），頁（丁）一四七。

⑰ 首批攝製的影片題材包括家庭衛生、學生生活、各項新建設、農業改良、中國瓷業、中國音樂等。見申報，民國二二年五月二〇日，頁一二。

⑱ 申報，民國二三年三月十日，頁一五。

⑲ 影展評審委員會包括國民黨中央黨部、內政部、教育部、中央大學、中央研究院、電影檢查委員會等單位的代表。見 Tse-hsiung Kuo, "China and International Intellectual Cooperation," p. 11.

播音及教育電影人員，使其能在各省市劃定之教育電影巡迴放映區內，負責操作事宜^{⑦〇}。由此看出，經由國聯專家的引介，教育電影在國內萌芽成長，並藉由電影工具，為當時中國人的生活情形及中華文化留下動態的描述。

此外，國聯教育考察團與訪歐考察團均有意請國聯協助中國設立一諮詢機構，既可為公私機關求才，亦可為畢業學生謀職。二十三年莫列德來華考察教育時，與教育部及全國經濟委員會再度討論。三月二十六日全國經濟委員會召開第二次委員會議，教育部長王世杰特將此案提出，當時即獲通過^{⑧〇}。是年十月正式成立，名為全國學術工作諮詢處。該諮詢處任務計有：(1)關於全國機關團體需要人才狀況之調查與登記事項；(2)關於全國學術人才求業狀況之調查與登記事項；(3)已登記學術人才適當就業之介紹與指導，(4)研究專門學術人員之調查與指導^{⑨〇}。二十六年四月起更與僑務委員會和外交部共同辦理海外華僑專門技術人才之調查^{⑩〇}。儘管此一諮詢處的工作成就，各方有見仁見智的看法，但透過此一管道，確實可達成部分人才與職業相濟的目標。

(二) 農業經濟

發展農業經濟和解決農村問題是全國經濟委員會成立後的重要工作，故而民國二十年十一月全國經濟委員會籌備處第一次會議時，宋子文就表示希望國聯農業專家特萊貢尼 (Carlo Dragoni) 能與國內農業機構和中外專家合作研究改進中國農業的方法。特萊貢尼接受國聯任命後，即蒐集有關中國農業現況的資料，利用數月時間仔細研究。由於準備工作充分，特氏於廿一年十月初甫抵上海，即能主動要求全國經濟委員會為其安排考察行程。此後六個月，特萊貢尼和另一國聯農業專家帕瑞斯 (Guido Perris) 曾往江蘇、浙江、安徽、湖北、河北等省進行調查，其中特別應全國經濟委員會請求，赴收復匪區瞭解農村殘破情況。二十二年四月特帕二氏離華返意，其所提出之考察報告書中指出中國農業之改良，應致力於改進農業技術以提高產量，增加耕地面積，及樹立農村信用制度以改善農民生活。而農業之改良

-
- ⑦ 雷震，「全國教育概況」，全國學術工作諮詢處月刊，第二卷第一期（民國二五年十月三一日），頁一七。
- ⑧ 全國經濟委員會檔案（中央研究院近代史研究所藏），26-01:35-(2) 有人認為政府因感受廿三年暑期學生職業運動壓力太大，不得不設此機構作為應付。事實上教育部及全國經濟委員會早已有具體方案。見方秋華，「所寄望全國學術工作諮詢處者」，全國學術工作諮詢處月刊，第二卷第五期（民國二五年五月三一日），頁一七。
- ⑨ 申報，民國二三年九月二八日，頁七。
- ⑩ 石顯儒，「對於全國學術工作諮詢處的認識和希望」，全國學術工作諮詢處月刊，第三卷第七期（民國二六年八月一五日），頁一八。

正如農作物本身之成長，應循序漸進；若欲揠苗助長，反會帶來危險^⑦。特萊貢尼又建議設立農村復興委員會，作為協調各省農業機構與工作的主要機關。國民政府接受這項建議，並於二十二年三月二十日召開第一次籌備會議，討論特萊貢尼另外提出的農業合作社和茶葉運銷的研究報告。值得注意的是特萊貢尼和帕瑞斯考察收復匪區，以及深入研究行之於贛皖湘鄂四省有關土地重劃和農業發展各項規定後，認為內容太過複雜；且透過鄉鎮等地方農村復興機構執行，成功機會渺茫。因此建議另由全國經濟委員會籌組一個建制完整的委員會，擬定一套新的法規，不僅解決收復區的土地問題，還要能一併解決中國其他各地的土地問題。另外他還草擬一份江蘇省句容縣的移墾計畫書，提供全國經濟委員會參考^⑮。

及至國聯與中國技術合作漸獲雙方重視，並設定駐華技術合作代表後，國聯先於二十二年十一月至十二月由司丹巴（A. Stampar）、郭樂誠（Briand-Clausen）和另一位全國經濟委員會外籍顧問伯饒爾（Max Brauer），至匪禍最烈但收復在望的江西省視察三週；繼於二十三年元月初，由沙爾特主持，連同中外財經專家及助手共十一人，考察浙江省財經狀況與建設計畫^⑯。其後於同年春，司丹巴等人遠赴西北陝西、甘肅、綏遠、寧夏，對全國經濟委員會舉辦的復興農村措施進行瞭解。誠如二十三年五月發表的拉西曼報告書所言，「各項研究，均認中國農業產額低微，高利借貸，賦稅過重，尤以附加稅為然，及國內大部分所通行苛刻而不經濟之租佃制度，為造成農業危機之基本原因。」^⑰與此相關的問題，則包括生產技術不精，佃租制度益趨複雜且租率過高，耕地面積過小，合作運動未上軌道^⑱。國聯農業專家所參與的上述三次考察，以江西考察報告所作之建議最為具體。對於江西農村之復興，專家建議在土地佃租與賦稅方面，必須澈底改革，普遍解放佃農，儘速研究田賦制度，並提供經費和人才協助。在合作運動發展方面，應將省政府所屬之江西省農村合作委員會和華洋義賑救災總會所屬之江西事務所，合併為中央合作委員會，使合作運動之提倡指導，能有齊一步驟；進而推廣已成立之合作社，組織購

^⑭ C. Dragoni, "Report on Agricultural Reform and Development in China," *Annexes to the Report to the Council of the League of Nations of Its Technical Delegate on His Mission in China from the Date of Appointment Until April 1, 1934.* (Shanghai: North-China Daily News and Herald, Ltd., 1934), p. 176.

^⑮ *Ibid.*, pp. 219-26.

^⑯ 國聯經濟財政股股長沙爾特約於一九三一年五月離職，一九三三年受聘擔任全國經濟委員會顧問。

^⑰ 「國聯技術合作代表拉西曼報告書之全文」，頁七二。

^⑱ 同註^⑰，頁七二～七。

買及販賣合作社。另在社會服務與救濟方面，於全省十處地方各設一農村服務區，其總機關設於南昌，並成立難民及失業者救濟所^⑦。這次江西省調查最主要者為土地問題的解決方式，但國聯專家所提之建議，國民政府並未採行，只有對農村服務區設置的構想，略作修正後付諸實施。二十五年司丹巴重訪江西，對各服務區的工作情形仔細考察，除提出數項建議外，並由衷希望這種所費不多卻成效卓著的農村服務工作，能加以推廣^⑧。

以上所述專家均從事一般農業問題的短期考察工作，而曾任意大利蠶桑協會主席的瑪利博士(Signor Benito Mari)停留時間較長，且專注於蠶絲改良工作。他於二十一年十月來華調查浙江、江蘇、廣東、四川等省絲業狀況，找出桑樹之栽植、蠶子之培養、蠶與繭之養育、繅絲過程等技術性問題，以及市場運銷和蠶絲研究機構等組織上問題，並針對這些問題提出改進之道；特別強調政府要以獨占經營方式，對蠶絲業各個部門進行強制管理和監督^⑨。全國經濟委員會依照瑪利之建議，在江寧、杭州、蕭山、金壇等處設置臨時實驗處，由瑪利擔任技術指導，進行意大利交雜種原種育蠶土種改良之實驗。二十二年一月江浙兩省召集之江浙絲業會議，議決設立江浙蠶業聯合統制委員會，聘瑪利為該會顧問^⑩。二十三年二月，全國經濟委員會設置蠶絲改良委員會，瑪利受聘為該會顧問，主持蠶桑品種、繅絲實驗和桑樹病蟲害防治方法之研究，至抗戰爆發，仍未離此工作崗位^⑪。

(四) 水利工程

中國之水利因各地情況有異，所面臨之問題亦不盡相同。一般而言，水利工程的進行，是要分別或同時解決防洪、灌溉和航運問題，這三者均與國計民生有莫大關係。以水災來說，民國成立至二十年之間，就曾發生五次氾濫數省的大水災，造成生命財產損失和廣大民眾的無家可歸^⑫；灌溉工程的良窳，則直接影響農業產

⑦ 同註^⑥，頁七七～八。

⑧ "Report by Dr. A. Stampar on His Missions to China," *Quarterly Bulletin of the Health Organisation*, Vol. V, No. 4 (Dec. 1936), pp. 1098-1102. 有關江西農村服務區之成立經過，及其在抗戰前與抗戰中的工作概況，請參閱拙作，「江西農村服務事業，1934～1945」，抗戰建國史研討會論文集（臺北，中央研究院近代史研究所，民國七十四年十月），下冊，頁一〇三五～五七。

⑨ Benito Mari, "Summary Report on An Inquiry into the Reorganization of Chinese Sericulture in the Provinces of Chekiang, Kiangsu and Shantung," *Annexes to the Report to the Council...*, pp. 229-33.

⑩ 民國二十三年申報年鑑（上海，申報館，民國廿三年四月初版）頁二七一。瑪利來華時，曾攜有義大利改良蠶種四十箱。見柏文治，「國聯與中國之技術合作」，東方雜誌，第三十卷第十三號（民國二二年七月一日），頁一一一。

⑪ 「全國經濟委員會最近工作報告（廿六年六月編）」，全國經濟委員會檔案，26-01:37-(3)。

⑫ 這段期間的洪水計有：（一）民國元年淮河氾濫，淹沒蘇、皖兩省廣大地區。（二）民國六年河北水災，二千五百畝土地被淹，七百萬人無家可歸。（三）民國十一年蘇、浙、皖三省洪水，被難民眾一千兩百萬人。（四）民國十三年華中華南水災，災民達二千萬人。（五）民國十六年長江氾濫，災民近六千萬人。見 "Report by Dr. A. Stampar on His Missions to China," pp. 1091-3.

量；河流航運比之陸路運輸，價格低廉甚多；因此水利的重要性自不待言。國民政府定都南京後，全國各地之水利機構雖不在少數，然其隸屬機關不同，形成各自為政，甚至彼此掣肘，對水利建設之發展，頗有妨礙。直到二十三年政府明令全國經濟委員會為統一水利行政機關，中央和地方才有齊一的步驟⁸⁵。

民國二十年三月國聯秘書處交通運輸股股長哈斯來華，國民政府曾與之討論若干水利建設計畫。是年六月哈斯在國聯交通運輸技術委員會第十六次會議中指出，國聯可協助中國辦理淮河、海河防治及上海港改良等工程⁸⁶。這項提議立獲通過，並決定來華考察三名人選。不久之後長江大水，災情慘重，國聯除發動會員國援助中國，派遣衛生專家來華處理傳染病之防疫，另指派曾為希臘難民服務多年的辛博森 (John Hope Simpson) 前來，提供防災意見；他曾協助救濟水災委員會構築七千四百公里的長江堤岸⁸⁷。二十一年一月，首批考察水利之國聯專家帕瑞 (L. Perrier)、西維京 (W. Sieveking)、古德 (A. T. Coode) 抵華，同行者尚有國聯另派擔任國民政府水利和交通顧問的奧根基 (M. S. Okecki)，及其助手蒲德利 (F. J. M. Bourdrez)。帕瑞一行三人利用三個月時間瞭解淮河、海河和上海築港之工程計畫，同年七月發表考察報告。二十三年全國經濟委員會開始掌管全國水利行政，遂透過蒲德利和鮑謙熙，央請國聯再派專家考察中國水利公路建設，經國聯交通運輸技術委員會議決，指派四名專家於十一月和十二月來華考察，各人所負任務分別為：古德考察淮河、華北、汾河及小清河水利工程，顧桑 (L. Coursin) 考察公路建設，尼霍甫 (G. P. Nijhoff) 考察長江水利工程，沃摩度 (Angelo Omodeo) 考察永定河官廳水庫工程及陝西、綏遠兩省灌溉工程；另由古德和尼霍甫共同考察黃河水利工程⁸⁸。全國經濟委員會於這批專家來華前，分函直屬和各省水利單位，要求及早送達有關水利方面之計畫及工程問題，以供研究⁸⁹。國聯專家走訪各處，對所考察之水利工程均提出建議，現分述如下：

1. 導淮工程：關於整治淮河，導淮委員會先於民國十九年提出以排洪入江為目

⁸⁵ 李儀祉，「十年來的中國水利建設」，中國文化建設協會編，《十年來的中國》（長沙，商務印書館，民國二六年七月），上冊，頁三一六～八。是時天津海河工程局和上海浚浦局仍未歸全國經濟委員會管轄。

⁸⁶ 申報，民國二〇年六月三日，頁八；六月一〇日，頁七。

⁸⁷ Tze-hsiung Kuo, "Technical Cooperation between China and Geneva," *Information Bulletin*, Vol. 1, No. 6 (July 1, 1936), p. 14.

⁸⁸ League of Nations, *Report by the Committee of Experts on Hydraulic and Road Questions in China*, Official No: C. p 1. M. 34. 1936. V. III (Geneva, February 10th, 1936), pp. 5-6.

⁸⁹ 全國經濟委員會檔案，26-01:24-(2).

的之「導淮工程計畫書」；二十年江淮大水，災情嚴重，導淮委員會遂加緊勘測設計，復於該年十月提出「導淮入海水道計畫」，探整理入江水道和開闢入海水道並行之策。帕瑞等首批專家大抵同意導淮委員會之計畫，卻也反映入海水道之開闢效益甚低。彼等主要考察為入江水道預定工程地點，對若干細部計畫提出改進建議，包括：(1)高郵、寶應兩湖建築雙堤需費甚鉅，但效益甚微，應作進一步研究；(2)預定之閘壩地址，其地層鑽驗成果不够精確，應再用更精密工具鑽探；(3)擬議中之淮陰附近船閘，若向西南移二公里，可因工程便利而節省經費；(4)運河船閘入口處由十二公尺減為八或九公尺，亦可節省經費；(5)儘速舉辦蔣壩之活動壩、邵伯船閘、淮陰附近船閘、修築運河西堤、改建惠濟閘為沖水閘、洪澤湖圍堤等工程，以增進灌溉航運之便利^{⑨0}。二十三年古德再度視察淮河水利，目睹正在進行中的邵伯、淮陰、劉潤船閘和運河西堤工程，對工程進度與品質表示滿意，並對導淮委員會能依前次國聯專家之建議修改計畫，而甚表欣慰^{⑨1}。抗戰勝利前，導淮委員會共完成邵伯、淮陰、劉潤、高郵等船閘，及運河西堤、楊莊活動壩之工程。

2. 華北水利工程：這項工程泛指黃河以北注入渤海之各河工程。尤以河北境內諸河，淤沙情形至為嚴重，海河及其上游五大支流，屢生水災。民國七年成立之順直水利委員會，始用科學方法從事河道整理。十七年秋，華北水利委員會接管其業務，逐步擬定各河治本計畫。二十一年春國聯首批專家考察華北水利，大致同意該會所擬之整體計畫，惟對薊運河附近擬建之節制閥，認為並無必要^{⑨2}。彼等對華北水利委員會計畫開闢獨流入海減河，亦表贊同；只是原計畫為另闢海口，國聯專家則建議改出海河，「不特海口天成，且時加浚渫，不致淤積過甚，而海河亦可有大量清水之沖刷，以增加其深度。」^{⑨3} 華北水利委員會遂依專家建議，將減河改由獨流至趙北莊附近入海河，而非直接入海。

永定河治本計畫為華北水利重要工程之一，該計畫以攔洪為主，洩洪為輔，以避免永定河週期性潰決與氾濫，並減少鉅量沙泥進入海河。其中官廳水庫之建築，預計可發揮減少洪水洩量百分之七十之效果^{⑨4}。首批國聯專家對此計畫尚無具體建

⑨0 導淮委員會檔案（中央研究院近代史研究所藏），27-02:2205。

⑨1 League of Nations, *Report by the Committee of Experts on Hydraulic and Road Questions in China*, p. 139.

⑨2 導淮委員會檔案，27-02:2205。

⑨3 「獨流入海減河工程計劃書」，中國國黨中央黨史委員會編，革命文獻第八十三輯，抗戰前國家建設史料——水利建設（臺北，中央黨史會，民國六十九年六月），頁一六二～三。

⑨4 王華棠，「華北水利事業」，革命文獻第八十三輯，頁一九一。

議，而二十三年冬來華之沃摩度仔細觀察後，認為官廳之地利、地質和水文，均極適宜建築水庫，但他也表示四點意見：(1)水庫上游地勢平坦，且黃土受水浸潤崩塌，易生淤積，恐會減少水庫容積，縮短水庫之預期壽命；(2)水庫攔洪壩壩身減低三公尺，壩頂應設活動堰，可迅速下洩過高之水面，以確保平綏鐵路及懷來縣城之安全；(3)攔洪壩之剖面及流水洩水等設備，應詳加研究；(4)改設攔洪壩於官廳下游十公里處，該處坡度較陡，可藉水勢湍急沖刷淤沙。華北水利委員會工程人員依國聯專家之建議再作研究，追加預算，重行勘察鑽探，並在官廳下游約七公里處之莊窠村附近勘定新壩址，預定二十六年一月開工，至二十九年十二月完成^⑥，但因抗戰爆發，水庫工程遂告中止。

3. 黃河水利工程：黃河水患一向最烈，而掌管黃河水利事業的黃河水利委員會，遲至二十二年九月才設立，至抗戰以前，所能完成之工作，只有測竣下游地形水準，蒐集水文氣象及地質土宜各項資料，供治本計畫之擬訂^⑦，另因部分河段決堤，有關之堵口復合工程佔用不少人力及經費。古德和尼霍甫視察黃河情況後，撰有詳細之報告書，但對治河之建議，只強調改善下游堤防，為短期內即可見成效，且中國能力所能負擔者；其次則為沿河發展灌溉和修整河道。至於修建水庫，則不值提倡^⑧。但當時黃河水利委員會未有依此建議籌劃河防的跡象。顧桑並由蒲德利陪同，視察河南貫臺堵口工程；二人認為決口口門太寬，不易堵合，然而由李儀祉精心策劃，終於在二十四年四月搶堵合龍^⑨。

4. 揚子江水利工程：揚子江之水利事業亦極複雜，民國十一年成立之揚子江水道整理委員會，所注意者為測量規劃與改進航運；至二十四年改組為揚子江水利委員會，始統籌水災防禦、農田灌溉、航道改進及發展水力等工作^⑩。二十三年底國聯專家前來考察時，對細部工程並未表示意見，僅就下列四事，提出原則性建議：(1)疏濬航道誠屬必要，但需事先作精密勘測研究，方能決定採何種方式疏濬；(2)沿江湖泊具有調節水量功能，在堤防工程尚未加強前，水利當局暫勿對這些天然儲水

⑥ 全國經濟委員會檔案，26-41:29-(4)。

⑦ 朱墉，「黃河水利事業」，中國國民黨中央黨史委員會編，革命文獻第八十二輯，抗戰前國家建設史料——水利建設(2)(臺北，中央黨史會，民國六十九年三月)，頁五四五~六。

⑧ 古德、柯德，「國聯專家視察黃河報告」，革命文獻第八十二輯，頁四一三~四。另一專家沃摩度却同意李儀祉治黃河須注重上游之主張。見李儀祉全集(臺北，中華叢書委員會，民國四五年十二月)，頁八六一。

⑨ 朱墉，「黃河水利事業」，革命文獻第八十二輯，頁五六六。

⑩ 楊保璞，「揚子江水利事業」，革命文獻第八十三輯，一〇〇頁。

池作任何改善，以免導致不利影響；(3)沿江港口因各處情況不同，改善港埠功能之方法亦不同，不過絕無必要建造泊船塢；(4)負責揚子江水利事務的中央或地方單位甚多，亟應加以統一；另應加強蒐集河流資料，設立洪水預警系統，保障居民和航運安全^⑩。二十四年揚子江水利委員會的成立，多少符合了國聯專家的建議。

5. 綏遠灌溉工程：綏遠省的主要灌溉系統，一是由來已久的河套，另一則是民國十七年起由綏遠省政府和華洋義賑會先後主辦，二十一年始完成幹渠工程的民生渠。河套向有「黃河百害，惟富一套」的美譽，區域面積達一千六百萬畝，共有十大幹渠與無數支渠；但因年久失修，且管理不善，灌溉面積日漸縮小，有時竟氾濫成災，反成一害。十八年綏遠建省後，由建設廳積極整理河套水利。國聯專家沃摩度於二十四年初視察河套時，因當地工程人員提供資料不足，沃摩度僅就觀察所得，指出：河套在灌溉期間，因烏加河（烏梁素海）暴漲，致生水災；而河套平原東部地區，幹渠水量卻不足灌溉之用。他建議河套改善工程，應先從整修渠道著手，再整理王六壕渠身，並配合農業需要，改進灌溉系統^⑪。其後綏遠省建設廳所擬之復興河套水利三期計畫，原則上與這些建議相去不遠。

民生渠初期工程完成不久，即遇上二十二年之黃河水災，渠道盡被淹沒。對此結果，國人大都歸咎於當時「以工代賑興築，因未先施地形測量，致渠道位置坡度及閘門安置地點，多不能適用，一經洪水即告淤滯，故難施灌溉。」^⑫沃摩度則指出：從自然條件來看，此一地區太過平坦，影響流速，土質鹽分高，常受水災威脅，且無天然排水口，因此根本不適於興築灌溉系統。而就已建工程來看，缺點有：(1)渠道過高，引水不易；(2)渠道易生淤積；(3)支渠與幹渠成垂直，這種設計未配合地勢；(4)幹渠主堤阻礙陰山高地洩水，平時不能引水灌溉，大雨時易被沖毀，釀成水災；(5)未設想清除積泥的方法；(6)橋樑、閘、支渠等附屬工程，不够堅固。但這項水利計畫既已投下大筆資金，且已完成若干設施，為求亡羊補牢，沃摩度勉強提出三項補救方法：(1)改良修正一部份已成工程，可使灌溉面積達到十萬畝，需費四十萬元；(2)裝置機器抽水設備，以提高引入水之水位，灌溉面積將可達到四十萬至五十萬畝，需費一百五十萬元；(3)根本改造民生渠，以灌溉面積一百六十萬畝

⑩ League of Nations, *Report by the Committee of Experts on Hydraulic and Road Questions in China*, pp. 140-2.

⑪ Ibid., pp. 107-9.

⑫ 傅安華，「西北的水利事業」，中國國民黨中央黨史委員會編，革命文獻第九十輯，抗戰前國家建設史料——西北建設（臺北，中央黨史會，民國七十一年三月），頁二七一。

爲目標，需費四百萬元^⑩。因民生渠當時並無大量生產農作物計畫，上述三種方法之費用，又遠非綏遠省政府所能負擔，因此只能供給水利機關研究參考。

廿五年一月，綏遠省政府鑒於去歲民生渠灌田二千餘畝，收穫甚豐，認爲無論就農業生產或鞏固國防觀之，民生渠均應加以挽救；遂請求全國經濟委員會派員勘測設計。華北水利委員會技正高鏡瑩奉命前往察勘後，指出該渠確有一部份可資利用，並擬具工程計畫綱要及預估費用，由全國經濟委員會要求綏遠省政府據此擬妥整理計畫。綏遠省政府之計畫書經由國聯水利顧問蒲德利、黃河水利委員會測繪組主任工程師安立森 (S. Eliason)、及華北水利委員會派員審議，分別提出修正意見。全國經濟委員會後於廿六年七月原則決定即將計劃民生渠改進工程^⑪，但因抗戰爆發，此一計畫亦未能付諸實施。

6.陝西灌溉工程：爲了改善陝西省農田水利，陝西省政府建設廳與華洋義賑會自十九年冬起，開始辦理涇惠渠工程，其後在全國經濟委員會協助下，又陸續建築若干灌溉系統。國聯專家於廿四年春考察陝西省水利工程，針對已完成一、二期工程的涇惠渠，正在施工的洛惠渠，及計畫中的渭惠渠，提出嚴厲批評。彼等相信上述三渠的基本錯誤在於工程人員擬議建造時，高估渠道之引水流量；實際上水流不足，達不到預估的灌溉效益。由於引水閘設計不當，以及河流挾帶大量泥沙，於平常水流時渠道易生淤積，若在枯水期，各渠根本無水可引。因此國聯專家建議縮小灌溉面積，變更灌溉系統，必要時放棄幹渠，或另行規劃調節水量的方法^⑫。但徵諸以後陝西各渠工程，大都按原訂計畫進行，並未作澈底修改。在已完工之涇惠渠灌溉區域內，棉、麥、豆穀雜糧產量，均有逐年增加的趨勢，地價亦明顯上漲^⑬。顯然當地人民確能因涇惠渠之完工而蒙其利。

7.山西水利工程：汾河爲山西省第一大河，由於晉省年雨量極少，而山洪來時河槽變遷無定，極易釀災。爲解決汾河之灌溉和防洪問題，山西水利工程委員會於廿三年元月擬就整治汾河計畫。廿四年二月國聯專家古德至晉省實地考察，並對計

⑩ League of Nations, *Report by the Committee of Experts on Hydraulic and Road Question in China*, pp. 116-8. 沃摩度於一月初即草成民生渠初步報告書，所談之細節問題甚多，後呈交國聯之報告即依此稿整理而成。見全國經濟委員會檔案，26-01:24-(4).

⑪ 全國經濟委員會檔案，26-41:37-(1).

⑫ League of Nations, *Report by the Committee of Experts on Hydraulic and Road Questions in China*, pp. 69, 102

⑬ 陝西省水利局，「涇惠渠灌溉成績統計表」，全國經濟委員會檔案，26-00-65:1-(8).

⑭ League of Nations, *Report by the Committee of Experts on Hydraulic and Road Questions in China*, pp. 121-2. 全國經濟委員會檔案，26-01: 24-(4).

畫作一評估。古德大體同意計畫中在晉祠、廣勝寺、龍子寺建蓄水庫，及濬直汾河河道，並提議設置洪水預警系統，改汾河兩岸之雙堤為單堤。古德對在太原北方之下靜游建築攔洪水庫事，認為所費不貲，而泥沙沉澱迅速，損及水庫壽命，應多加考慮。^⑩但山西省政府仍按原計畫，對下靜游之水庫壩址，進行探勘^⑪。

8. 甘肅灌溉工程：國聯水利專家兩次團體考察，並未將甘肅列入行程。後顧桑再度應邀來華，廿五年六月蒲德利陪同顧桑視察陝甘公路建設時，才對擬議中的灌溉工程提出意見。是時黃河水利委員會已進行洮惠渠（民生渠）之興築，並草擬通惠渠和新古渠之工程計畫。蒲德利由工程人員陪同，沿擬開運河之計畫路線徒步勘測，指出洮惠渠大致可依計畫施工，通惠渠區域應加縮小，若僅興築達家川運河，則投資較小，經濟效益相對提高；至於新古渠，應再加勘測，根據所得資料詳加判斷後，才能決定是否值得興築^⑫。洮惠渠於廿七年八月全部竣工放水；通惠渠計畫果然經過修改，並更名為湟惠渠，於廿八年三月開工，卅一年一月竣工。新古渠於抗戰中期經甘肅省政府派員重新勘測後，將計畫加以擴大，並更名為蘭豐渠進行施工^⑬。

四 公路建設

全國經濟委員會對於公路建設十分重視，並認為應儘速辦理各省公路之督造。但就技術合作來看，國聯專家之角色並不很顯著。廿一年一月來華之奧根基，曾任全國經濟委員會公路工程顧問達三年八個月，對剿匪期間贛省公路修築，提供必要之協助^⑭。廿三年來華之顧桑，曾視察江蘇、浙江、湖南、河南、江西、甘肅等省部份公路，他發現中國雖有廣大腹地和廉價勞工，但因構築公路之人才和建材嚴重缺乏，以致近百年來之公路建築未臻理想。不過就政治、經濟、社會發展等方面著眼，公路運輸有其必要。因此他對國民政府之交通運輸規劃；技術人才與資源運用及修築公路時之實際技術問題，提出甚多建議^⑮。一年後顧桑再度來華，應邀考察西蘭公路；西蘭公路是西北公路建設中的重要路線，由於倉促興建，工程品質甚差。顧桑毫不客氣指出：「不但需要改建道路，簡直應當將全路根本重造。」^⑯是時

⑩ 全國經濟委員會檔案，26-00-04:1-(4)。

⑪ Leon Coursin & F. J. M. Bourdrez, "Notes on An Engineering Trip to Kansu and Chinghai Province, June 19th—July 2nd, 1936," 全國經濟委員會檔案，26-22:1-(4)。

⑫ 甘肅省銀行經濟研究室編，《甘肅之水利建設》（蘭州，民國三四年四月），頁三七、五〇、七三。

⑬ 申報，民國二二年三月三日，頁一二。

⑭ League of Nations, *Report by the Committee of Experts on Hydraulic and Road Questions in China*, pp. 194-211.

⑮ 全國經濟委員會檔案，26-22:1-(4)。

全國經濟委員會亦擬定計畫，改善道路，希望西蘭公路不僅能發揮政治和社會方面的影響，也能達到經濟目標。但真正施工還是等到抗戰爆發後才開始進行。

(六) 技術人才培育

國聯與中國技術合作係由衛生事業開其端，中國得國聯幫助，赴國外接受訓練，亦始自衛生人員之派遣。據統計，自民國二十年一月至廿一年九月，國聯衛生組織共資助十一位中國衛生人員，分赴歐美各國學習公共衛生組織、船舶消毒、檢疫所組織、瘧疾與寄生蟲研究、成人與兒童福利、工業衛生，及醫院管理^⑩。二十年四月廿五日宋子文特別提及此事以要求與國聯進一步合作。其後技術合作範圍逐漸擴大，國聯專家陸續來華，卻未見中國專家透過國聯安排出國實習。及至拉西曼於廿三年五月發表報告書，指出國聯應注意派遣中國專家赴外國考察^⑪。由於技術合作經費係來自我國每年繳付積欠國聯之會費四十八萬法郎，但自民國二十年起，三年之內所支付之技術合作經費總計近五十四萬法郎，尚餘五十三萬餘法郎，這筆節餘又不能退還中國。五月十七日，拉西曼在中國技術合作委員會會議中，明白表示應利用技術合作經費供中國人才赴外實習之用，較之派遣外國專家來華，更具意義^⑫。國聯中國代表團隨後擬妥計畫，向秘書處洽辦。秘書長愛文諾組成一包括英、法、西、瑞士、中等五國的「中國委員會」來討論，意圖藉委員會其他國家之反對，來打消中國之新計畫，但此一議案仍獲委員會通過^⑬，於是技術合作又增加技術人才出國訓練一項。

全國經濟委員會遂依據此新計畫，甄選所屬水利機關技術人員，於廿四年與廿五年舉辦兩次考試，共錄取九人，分赴德國、荷蘭、美國、印度、緬甸、安南等國，實習灌溉、治河、航運、水工試驗等科目，為期三年。後因抗戰爆發，外匯困難，實習人員始經安排略微提早返國^⑭。除水利人員外，外交部亦利用這筆預算派員出國實習，至民國廿九年，透過此一管道之人才訓練方告停止，總計共派專家約七、八十人出國考察實習^⑮。

⑩ “Report of the Health Organisation for the Period January 1931 to September 1932,” p. 1075.

⑪ 「國聯技術合作代表拉西曼報告書發表及報告書全文」，頁一〇七。

⑫ 宋選銓，「九百七十餘萬元之技術合作費如何用法」，大公報，民國二三年一一月二一日，頁四。

⑬ 宋選銓，宋選銓外交回憶錄（臺北，傳記文學社，民國六十六年七月），頁四九～五〇。

⑭ 全國經濟委員會檔案，26-01:19-(1), (2)。李儀祉曾建議出國人員之考選，應不限於全國經濟委員會直屬機關之水利人員，但這項建議未獲採納。

⑮ 宋選銓，宋選銓外交回憶錄，頁五〇。

綜觀抗戰前國聯與中國技術合作實施經過，最初偏重於醫藥衛生和教育文化，及至全國經濟委員會成立，因其所屬機構負有經濟建設責任，遂加強雙方合作，來華專家較前為多，也廣受輿論矚目。一般而言，各方對技術合作，大都抱持樂觀其成的態度。但亦有部份人士對技術合作提出警告，甚至表示反對。其中最主要者，當為中國主權問題。儘管孫逸仙先生於「實業計畫」中，利用外資外才發展中國實業的構想，獲得不少迴響；但近百年來帝國主義侵略中國造成的陰影，在一般人心頭仍揮之不去。反對者認為，英、法等強權本就是國聯的支柱，由國聯派來的專家，必然代表列強的利益，要以國際共管中國的形態，來維持均勢，因此列強是懷有政治經濟野心，來推動技術合作^⑩。其實國民政府本身對此就極端戒慎恐懼，不時提醒國聯，只能純以技術協助中國，不得帶有任何政治動機。而拉西曼則以為，政治目的和技術援助實難劃分。他把技術合作分為三個時期：第一階段國聯提出合作構想，是要拉攏中國；第二階段提供衛生援助，是要幫助國民政府建立地位；第三階段國民政府開始建設事業，國聯專家從旁協助，對鞏固政權亦有裨益。就國聯來說，上述作法都與政治目的有關^⑪。因此中國政府屢屢叮囑國聯不得帶有政治動機，對內作用實大於對外作用。

過份強調技術合作不得帶有政治目的，難免產生負面影響。這段期間來華之國聯專家雖不下四十人，但就所從事之各項建設事業觀之，人數顯然太少，況且除少數常駐中國外，大部份專家停留期間不到半年，又得往來各地考察，直接提供幫助的機會自然不多，往往予人走馬看花的印象。曾率團赴浙江考察一週的沙爾特就承認，外國專家不諳中國語文，接待官員又執禮甚恭，使其不易和地方百姓廣泛接觸，考察工作自然有欠圓滿^⑫。至於這些專家是否真正瞭解中國建設事業的問題所在，也有見仁見智的看法。但由各類專家的經歷看來，畢竟都是學有所精；他們在中國從事考察所提的批評和建議，有些亦能切中時弊，或得到有關機構的採納。因此絕不至於像反對者所說「國聯技術合作之『專家』則未免太濫」^⑬。

總之，在帝國主義意圖侵略中國的陰影籠罩下，使得一些人不相信技術合作會

⑩ 樹，「國聯與中國技術合作之懷疑」，先導，第一卷第一期（民國二二年八月二日），頁四～五。

⑪ *Foreign Relations of the United States, Diplomatic Papers 1934. Vol. 3, The Far East* (Washington: U.S. Government Printing Office, 1949), p. 399.

⑫ "Report of the Economic and Financial Situation of Chekiang Province, 1934," *Annexes to the Report to the Council...*, p. 84.

⑬ 朱偰，「所謂『統制經濟』與國聯技術合作問題」，東方雜誌，第三一卷第五號（民國二三年三月一日），頁一四。

給中國帶來任何益處。左派學者李紫翔在全面否定拉西曼報告中所提全國經濟委員會和技術合作所作的努力後，更推斷中國將因復興和建設，引進大量外資，必使整個國民經濟遭受外人控制^⑭。然熟悉當時國際形勢的蔣廷黻和胡適則另有不同看法，蔣廷黻指出，國聯不是幾個大國所能操縱的，它還得顧及其它小國和非會員國的利益，世界上有些國家的利益和中國利益相同，並無侵略野心，他更強調只有現代化的中國，才能解決遠東問題，因此「在長期抵抗中，利用國聯和國際來圖中國的富強，比利用國聯和國際來制裁日本，是更容易舉行的，更有實效的，更無流弊的。」^⑮胡適更重提民國十一年的主張：「外國投資者的希望中國和平與統一，實在不下於中國人民的希望和平與統一……我們現在儘可以不必去做那怕國際侵略的噩夢，最要緊的是同心協力的把自己的國家弄上政治的軌道上去。」^⑯蔣、胡二氏的看法，指出了技術合作的正面價值，確為的論。

五、列強之反應

中國對於技術合作，始終抱著審慎的態度，深怕列強藉國聯之名，遂行政治與經濟侵略。但由於此時日本侵華野心已暴露無遺，中國為求本身之生存與發展，與歐美國家日趨密切，因此技術合作事頗引起有關各國的關切。歐洲之英、法兩國本為國聯之核心國家，國聯之利益時常代表了英、法的利益。於推動國聯與中國技術合作時，兩國所派之專家不在少數；中國技術合作委員會中，英、法兩國代表也是當然委員，因此這一時期技術合作的發展，英、法兩國顯然無意阻撓。而在決定派遣中國專家赴國外實習之議案時，幸賴英國代表鼎力支持，才使議案順利通過。至於發起組織國際聯盟但本身一直未成為會員國的美國，對此國際組織仍具有舉足輕重的地位，當時亦有不少美籍專家充任中國政府各部門顧問，協助中國建設，因之對全為歐洲籍專家主持的技術合作，自然十分注意。廿二年七月，中國技術合作委員會成立，國聯和中國均希望美國能派代表參加，但美國仍堅持其孤立態度，只派駐巴黎大使館領事莫瑞勒（J. Theodore Marriner）列席，且不發表任何意見；不過美國仍是站在支持技術合作的立場，並對有關會員國發揮其影響力^⑰。但於技術

^⑭ 李紫翔，「拉西曼報告書之農業部分的批評」，千家駒、李紫翔編，《鄉村建設批判》（上海，新知書店，民國二六年三月出版），頁八八。

^⑮ 蔣廷黻，「長期抵抗中如何運用國聯與國際」，獨立評論，第四十五號（民國二二年四月九日），頁五。

^⑯ 胡適，「跋蔣廷黻先生的論文」，獨立評論，第四十五號（民國二二年四月九日），頁六～八。

^⑰ Foreign Relation of the United States, 1933, Vol. 3, pp. 499, 504.

合作細節，美國民間會對損及權益事提出反駁。當教育考察團報告書發表時，因其內容極力貶抑美國教育制度之價值，而鼓勵中國轉向歐洲學習，引起美國教育學家極端不滿，立即為文反擊^⑩。國聯不得不表明是希望中國切勿全盤摹倣外國教育制度，並非有意貶低美國教育制度之價值^⑪。另在廿四年沃摩度等四位水利公路專家發表考察報告後，引起在華美籍顧問不滿。由於國內幾項重要水利工程與華洋義賑會有關，若干經費與工程人員來自美國，但國聯專家卻批評有加，甚至認為民生渠和陝西之灌溉工程根本無用。考察報告於廿五年流傳至美國，立即引起工程雜誌的評論。是時任職於黃河水利委員會的美籍工程師塔德(O. J. Todd)和安立森(Sig. Eliassen)，指出「該報告書，對於美國在華之一切慈善工程設施，不免受一打擊，且恐妨害將來兩國間之友誼。」故而撰文抨擊，並印刷流傳。全國經濟委員會本擬追究此事，後亦不了了之^⑫。上述事例可瞭解美國對技術合作關切的程度。

中國的近鄰日本對技術合作表現另一種態度。民國二十年四月中國政府告知國聯準備成立全國經濟委員會，並請求國聯派遣技術人員來華，襄助建設；國聯對此甚表歡迎，日本代表芳澤謙吉亦未反對，僅強調必須純為技術合作，不含政治目的；同時以為國聯處理此事，必會徵詢日本意見^⑬。芳澤之意見為日後日本之干預留下伏筆。不久「九一八事變」爆發，日本以實際行動表明其欲獨占中國的野心。國聯對中日爭端的調查結果自然令日本十分不滿，終於在廿二年三月悍然退出國聯。但中國和國聯技術合作續有具體進展，七月十八日，中國技術合作委員會組成，並選定拉西曼為駐華技術合作代表。由於拉西曼平日不齒日本侵略行為，又極力促成中國政府就東三省事件向國聯提出抗議，因此這項任命顯然觸怒日本。日外務省先致電國聯秘書長愛文諾，力謀阻止拉西曼來華，但愛文諾未予同意^⑭；繼於二十日發表聲明，表面贊成國聯對華技術援助，實則「認為此種援助，殊有助長以夷制夷之嫌。」進而警告技術合作若有任何政治活動跡象，日本「自有採自衛手段之準備」^⑮。駐華日使館官員須磨石更在廿二日出言恫嚇，說明日本不惜再度發動一次上海事變，或製造第二個「滿洲國」^⑯。其後奉命來華的日使杉村陽太郎，亦對技術合

⑩ 文宙，「美國教育界評國聯專家之中國教育計劃」，中華教育界，第二〇卷第一期（民國二二年五月），頁五五～八。

⑪ League of Nations, Official No. A. 14. 1933. XII (Geneva, August 10th, 1933), p. 4.

⑫ 全國經濟委員會檔案，26-01:34-(9)。

⑬ Arthur N. Young, *China's Nation-building Efforts, 1927-1937*, p. 343.

⑭ 「一周間國內外大事述評」，國聞週報，十卷三〇期（民國二二年七月三一日）。

⑮ 蔣廷黻，「東京的警告」，獨立評論，第六一號（民國二二年七月三〇日），頁三～四。

⑯ 「一周間國內外大事述評」，國聞周報，十卷三〇期。（民國二二年七月三一日）

作屢作批評，甚至指稱拉西曼會像民國十六年的俄國顧問鮑羅廷一樣，給中國帶來更多的禍害^⑯。日本三番兩次盛氣凌人的聲明，只是更加引起國人的反感，實則並未影響此後一年的技術合作。

廿三年四月十七日，日本傳出視中國為禁臠的天羽聲明，舉世譁然。我國外交部隨即發表一份措詞不甚強烈的聲明，解釋中國與他國合作不含政治動機；不過美、英、法等國擔心本國在華利益發生動搖，紛紛發表宣言，質問日本；各報輿論也一致聲討。經日本駐外使節分向各國政府再次說明，此一事件終告一段落。國聯秘書長愛文諾也於五月五日公開宣佈，國聯與中國技術合作計畫，並未因此而有所更改^⑰。五月九日，拉西曼報告書同時在日內瓦和南京發表，該報告書主張加強國聯和中國的技術合作，使中國達到繁榮的地位。日本政府翌日立即發表聲明，指稱拉西曼使華必有政治意味，且助長中國內亂，致使任何對中國之經濟財政援助均不能成功；並警告若有國際財政援助，將會增加中國的債務負擔^⑱。這次聲明只顯示日本一貫反對態度，當時未獲國聯和中國當局重視。但數月之後國聯宣布不再續派拉西曼為駐華技術合作代表，且遭未決定新代表人選，被認為是國聯畢竟屈服於日本的壓力^⑲。此後技術合作仍繼續進行，但已不若先前受人矚目。日本亦轉而大力推動「中日經濟提攜」，意圖以類似技術合作的方式，誘使中國疏遠歐美國家。

六、結論

民國二十年代，中國國內之建設可謂千頭萬緒，技術合作之進行，僅為建設努力之一種。嚴格說來，在國聯主持下對中國之技術合作，只是單向的技術輸入，無論國聯派遣專家來華考察，或是中國派員出國實習，均為謀中國文化經濟之發展，這在實業建設尚處起步階段的國家來說，本屬必然之事。國聯之組成，原代表西方先進國家之利益，中國可算此國際組織一忠實會員國，在外交上雖曾想依賴國聯抗拒日本野心，但國聯本身並無實力，不能達成中國願望。不過藉由技術合作之聯繫，一則加強西方國家與中國之關係，另則中國確曾獲得實質援助。

來華之國聯專家，多為顧問性質，彼等所作之考察報告，除向國聯各會員國介

^⑯ 郭斌佳，「日本外交政策之動向與國人應有之認識」，東方雜誌，第三卷第三號（民國二三年二月一日），頁八。

^⑰ 「日本反對國際襄助我國」，申報月刊，第三卷第五號（民國二三年五月一五日），頁一二六～三〇。

^⑱ 「拉西曼報告書發表」，申報月刊，第三卷第六號（民國二三年六月一五日），頁一二六。

^⑲ *New York Times* (September 29, 1934), p. 9.

紹中國發展之實況；並提出批評和建議，供全國經濟委員會或其它有關機關參考。由國聯專家與全國經濟委員會及其所屬機構接觸情形，可知該委員會實負主導中國經濟建設之重責，絕非單純的顧問機構^⑩。而是否採納專家建議，還得視實際情況而定，尤其這些專家期望之標準過高時，常會令財政拮据人才短缺的中國政府不敢斷然將其建議付諸實施。來華專家在其本行固已有很高地位，其於考察之前，多能充份準備，先有初步概念。但以當時中國情況而言，似乎更需要大批能腳踏實地從事基礎工作的技術人才，且常川駐華，充分貢獻所學所知；否則僅觸及一二問題，實難生產具體效果^⑪。或許是昧於純技術援助和政治動機有無之爭議，未能擴大此種技術人員來華工作。至於中國人才赴國外實習，未能盡早實施，計畫也欠完整，徒令大筆技術合作經費節餘未用，至為可惜。

如果純以列強爭奪在華市場的觀點來看國聯和中國技術合作，顯然太過敏感。不過當時技術合作之發展，確也為日漸惡化的中日關係和變幻莫測的遠東局勢，增添一些刺激。國民政府在一九三〇年代把握孫逸仙先生之「國際共同發展中國實業」的原則，加強與國外之技術合作，此種合作雖因對日抗戰而縮小其規模，但其大方向是正確的。第二次世界大戰結束後新的國際組織聯合國誕生，中國又為創始會員國之一，此後中國仍本技術合作之精神，透過聯合國，或經由雙邊協定，不時接受歐美國家技術援助。中共政權則在一九四九年後依舊排斥歐美先進國家，一面倒向蘇聯，三十年來建樹甚微，直到近年來實行所謂「四個現代化」之後，才加強與西方國家的合作。臺灣的中華民國卻能廣泛接納世界技術新知，因此經濟發展之成就，獲得世人肯定；甚至能在民國五十年代以後，對亞、非、拉丁美洲新興國家，大量提供農業、水利、醫藥等技術援助；這是當年中國請求國聯技術合作時，所始料未及之事。

⑩ 民國二十年十一月十五日全國經濟委員會召開第一次全體會議，該會委員長蔣中正曾指出全國經濟委員會由大體觀察，是一顧問機關，但因各部會首長同時亦為該會委員，故又似一含有執行性質的顧問機關。易勞逸教授以此認為該會僅具諮詢權力，故而功能受到限制。見 Llyod Eastman, *The Abortive Revolution: China under Nationalist Rule, 1927-1937* (Cambridge: Harvard University Press, 1974), pp. 218-9. 但若細察全國經濟委員會直屬機構及其舉辦事業，可知該會在當時經濟發展之角色極為重要。

⑪ 國聯技術顧問委員會於一九三五年十一月召開會議時，匈牙利代表指責國聯協助中國防治水患成效不彰，並願推薦匈國之專家來華。見民國二十五年申報年鑑（上海，申報館，民國廿五年六月出版），頁三七八。中國之水患再起，當然不能完全歸咎於國聯專家辦事不力，不過彼等僅提供考察意見，却也難收到很大效果。