

中華民國史  
外交志

初稿

# 中華民國史外交志（初稿）

（2002年12月，台北，國史館出版）

## 目 次

### 凡 例

第一篇 總 論.....	劉達人…	1
第二篇 國際形勢與外交政策.....		31
第一章 北京政府時期.....		31
第一節 北京政府的外交.....	唐啟華…	31
第二節 南方軍政府的外交.....	李恩涵…	53
第二章 國民政府時期.....	明居正…	85
第三章 政府遷臺時期.....	高 朗…	141
第三篇 外交行政機構的演變.....		225
第一章 北京政府時期.....		225
第一節 北京政府.....	唐啟華…	225
第二節 南方軍政府.....	李恩涵…	248
第二章 國民政府時期.....	許智偉…	261
第三章 政府遷臺時期.....	杜元方…	293

第四篇 與各國關係.....	313	第一項 義大利、教廷.....陳士良、程家瑞...790
第一章 亞太地區.....	313	第二項 西班牙、葡萄牙.....陳雅鴻、蕭曦清...814
第一節 東北亞.....	313	第三項 其它（希臘、馬爾他）.....程家瑞、杜元方...836
第一項 日本.....林明德...313		第六節 蘇聯.....畢英賢...855
第二項 韓國.....林秋山...347		第四章 中東及非洲地區.....900
第二節 東南亞.....陳鴻瑜...362		第一節 中東.....李登科...900
第三節 南亞.....李本京...454		第二節 非洲.....林文程...926
第四節 太洋洲.....470		第五篇 國際事務與國際合作.....957
第一項 紐、澳.....閻志恆...470		第一章 國際事務與國際合作.....957
第二項 南太平洋.....謝棟樑...503		第一節 國際聯盟.....張力...957
第二章 美洲地區.....	517	第二節 聯合國.....周煦...1051
第一節 北美洲.....	517	第三節 其他國際組織.....周煦...1075
第一項 美國.....魏良才...517		第四節 農技.....鍾博...1093
第二項 加拿大.....徐乃力...571		
第二節 中美洲.....王秀琦...598		
第三節 南美洲.....王秀琦...622		
第三章 歐洲地區.....	645	
第一節 西歐.....	645	
第一項 英國.....唐啟華...645		
第二項 法國.....陳三井...662		
第二節 中歐.....李國祁...682		
第三節 東歐.....胡祖慶...761		
第四節 北歐.....許智偉...770		
第五節 南歐.....790		

非洲國家普遍貧窮落後之特性，固然使我國有機會藉著經貿手段來增加我國在非洲之邦交國，但是這種邦交關係也缺乏穩定性，這可由這些邦交國過去與我國交往之歷史得到證明，例如一九九六年與我國「恢復」邦交之塞內加爾，曾數度與我國斷交又復交，尼日同樣與我國復交沒多久，又再度與我國斷交。我們可以預期，只要中共不放棄「零和」的外交競賽，而我國拒絕在中共之壓力下屈服，非洲國家將會繼續利用兩岸之衝突以獲取最大之利益，則非洲邦交關係增增減減之現象將會持續存在。

## 第五篇 國際事務與國際合作

### 第一章 國際事務

#### 第一節 國際聯盟

所謂國際事務，表現在兩國或多國之間的互動。隨著科技的進步，交通的發達，國際的意義逐漸涵括了全球的國家。十九世紀的下半葉，由於國際社會的頻繁互動，涉及國與國間共同利益的問題也日益增多；這些問題需要立於國際的基礎來商討，進而產生了國際組織。至一九一四年，歐洲地區就有三十多個由各國官方代表參與的國際組織，這些組織並不受各國的政治影響。此外非官方的國際組織，以及無數與宗教、科學、文學、運動……等人類活動有關的機構，也陸續出現。<sup>1</sup>

然而十九世紀末至二十世紀初，歐洲國家之間軍事對抗的危機日漸加劇，終於引發第一次世界大戰，不少歐、亞、美洲國家捲入其中。鑑於世界大戰對人類的文明破壞甚大，戰後隨即誕生了一個目標在於透過國際合作以謀求世界和平的國際組織——國際聯盟（League of Nations，以下簡稱國聯）。國聯存在的二十六年間，總計先後有五大洲六十三國取得會籍，顯示世界大多數國家重視此一國際組織，且認同其追求

<sup>1</sup> F. P. Walters, *A History of the League of Nations* (London: Oxford University Press, 1952), pp. 7-9. 有關一次大戰前的國際組織介紹，另參見吳品今，《國際聯盟及其趨勢》（上海：商務印書館，1922年），頁46-54。張輔良，《國際智識合作運動史》（上海：商務印書館，1929年10月），頁37-58。

和平與安定的理想。歐戰期間，中國亦為協約國的一員；戰爭結束後，也就順理成章地被視為戰勝國及國聯創始會員國之一，也和二十六年的國聯歷史，有著密切的關係。

### 一、國際聯盟的成立與中國的參與

#### (一) 國聯的成立與組織

國際聯盟的成立，是重新規劃戰後世界重要的一環。籌組國際聯盟的主要推動者，先是英、美兩國。而在一九一六年美國總統威爾遜（Woodrow Wilson, 1856-1924）當選連任後，由於其個人之領袖地位與旺盛的企圖心，使得美國在戰後國際社會之規劃，角色愈益重要。<sup>2</sup> 一九一八年一月十日威爾遜總統對國會發表演說，揭橥「十四點計畫」（Fourteen Points），說明了戰爭的目標與重建戰後世界秩序的構想，其中明確指出「戰後各國以特別條約聯結成一共同團體，以相互保證其政治的獨立與領土完整。」基於此，美國取得了籌組戰後國際聯盟的主導權。自「十四點計畫」宣布到歐戰結束，美、英、法等國人士所擬出之各種計畫或草案，均為配合威爾遜之理想所提出，且成為日後商議國聯組織內容的基礎。

國際聯盟存在的二十六年期間，特別是在一九三九年九月第二次世界大戰爆發前，此一組織維持正常運作時，一切活動的準則為其短短的二十六條盟約（Covenant）。<sup>3</sup> 這份盟約從最初提出構想到一九一九年四月廿八日定案，實則集合了無數人的智慧與心血。盟約制定的過程約略可分成兩個階段，在巴黎和會召開以前，先有各國不同人士或團體針對戰後國際組織的結構與使命，提出各種不同的草案和計畫；戰後各國

<sup>2</sup> F. P. Walters, *A History of the League of Nations*, p. 18.

<sup>3</sup> 國聯盟約之中文譯文有多種版本，本文採用者為薛典曾、郭子雄編《中國參加之國際公約彙編》（臺北：臺灣商務印書館，民國 60 年 9 月臺一版），頁 294-300 所載之〈國際聯合會盟約—1926 年修正本〉。

代表在陸續抵達巴黎參加和會前，對國際聯盟的期望，已由最初僅是降低戰爭的威脅，逐漸發展成在許多方面建立新世界的國際合作。巴黎和會開始後，與會各國代表始正式討論盟約的制定。由於威爾遜總統急切希望早日成立國際組織，因此國聯盟約的制定，就成了和會之中優先處理的大事。

一九一九年四月廿八日國際聯盟完成盟約的制定，隨即由巴黎和會任命英國籍的段呂蒙爵士（Sir Eric Drummond）為第一任祕書長，並設立一委員會，開始籌備於瑞士日內瓦建立國聯事宜。一九二〇年一月十日理事會第一屆會議於巴黎召開，是年年底舉行第一屆國聯大會。其後兩年，國聯的主要機構大致組成，並一直延續到一九四六年結束之日。<sup>4</sup> 國聯之組織極為複雜，但主要分成中心機構（central organs）和輔佐機構（auxiliary institutions）兩類。

中心機構有大會（Assembly）、理事會（Council）和常設祕書處（Permanent Secretariat，或譯為祕書廳，簡稱祕書處）。<sup>5</sup> 大會為國聯最高權力機關，由全體會員國代表組成，每年九月假國聯所在地日內瓦召開常會，「處理屬於聯合會舉動範圍以內或關係世界和平之任何事件。」（盟約第三條）。每一會員國僅有一投票權。每屆大會前，所有理事會送交之議題先分別在法制問題（Constitutional and Legal Questions）、技術組織（Technical Organizations）、裁軍（Reduction of

<sup>4</sup> F. P. Walters, *A History of the League of Nations*, pp. 38-39.

<sup>5</sup> 理事會在中國外交文書或報章雜誌中，經常譯成「行政院」，尤其在北京政府時期，一般均以「行政院」之名出現。不過徐敦璋認為「行政院」名詞與原意不合，「理事會的權力性質不僅是行政，故在巴黎和會期中國聯盟約起草委員會特取消原來之『行政』二字。」即將 Executive Council 改為 Council。見徐敦璋，《國際聯合會與國際紛爭》（北平：平津學術團體對日聯合會，1932 年 1 月），頁（敘言）1。此外，為了避免與國民政府的行政院混淆，本文採「理事會」譯名。

Armaments)、預算及財政問題 (Budget and Financial Questions)、一般及人道問題 (General and Humanitarian Questions)，和政治問題 (Political Questions) 等六個委員會 (Committees) 中進行充份討論，始提請大會議決。自一九二〇年至一九三九年國聯共召開二十屆大會，五屆特別會議。一九四六年四月召開了第二十一屆大會後，國聯隨即宣告結束。<sup>6</sup>

理事會為國聯的最高執行機關，指揮祕書處及委員會執行大會決議，且審核祕書處或委員會之提案，而提出大會討論。然對於某些特定事項，有自然處理及決定權。<sup>7</sup> 理事會由常任理事國和非常任理事國組成，常任理事國最初為英、法、日、義等四國，其後有德、俄之加入，又有德、日、義、俄的先後退出，自一九三九年至一九四六年，僅餘英、法兩常任理事國。非常任理事國最初僅有巴黎和會提名之比利時、巴西、希臘、西班牙等四國，任期至大會進行改選後為止。一九二二年九月第三屆大會決議非常任理事國增為六國，後又於一九二六年及一九三六年分別增為九國與十一國。理事會每年集會四次，若因特別或緊急議題，得召開臨時會議。

祕書處負責處理國聯日常行政業務，聯絡各會員國，準備大會、理事會之議程、執行決議案，研究各項專門問題。除祕書長外，尚有若干名副祕書長和助理副祕書長。祕書處設有若干股 (sections，或譯為處或科)，視業務需要而增減。一九三七年之統計，祕書處內共有(1)財政，

<sup>6</sup> Hans Aufrecht, *Guide to League of Nations Publications: A Bibliographical Survey of the Work of the League, 1920-1947* (New York: Columbia University Press, 1951), pp. 53-54. 此處之 committee 在北京政府外交文書中，均譯為「股」；這六個委員會一般以「第一」至「第六」稱之。每一會員國均可指定一名代表出席任何一種委員會。

<sup>7</sup> 王卓然、劉達人主編：《外交大辭典》（上海：中華書局，1937年10月），頁787。

(2)經濟，(3)交通運輸，(4)軍縮，(5)衛生，(6)社會及人道，(7)委任統治，(8)文化合作及國際事務，(9)法律，(10)行政委員會及少數民族，(11)政治，(12)情報等十二個股。祕書處職員雖保有本國國籍，但在任內只對祕書處負責，不得代表其本國政府，或暗中擔任本國政府之任何職務。<sup>8</sup>

輔佐機構繁多且複雜，有常設，亦有因特殊任務需要而臨時設立，其層級隸屬關係甚難釐清。曾任國聯副秘書長 (Deputy Secretary-General) 的 F. P. Walters 將之大略分成兩種，一種是政治與法制機構 (political and legal institutions)，旨在協助理事會防止或解決國際紛爭；另一種是經濟與社會機構 (economic and social institutions)，其功能在於透過日常國際事務的處理，增進實質的合作。<sup>9</sup>

政治與法制機構包括國際法庭 (Permanent Court of International Justice)、委任治理委員會 (Permanent Mandates Commission)、理事會之少數民族委員會 (Minorities Committees of the Council)，以及處理軍事和裁軍問題的委員會 (Commissions Concerned with Military Affairs and with the Problems of Disarmament)。社會與經濟機構包括國際勞工組織 (International Labour Organization)、交通與運輸組織 (Communication and Transit Organization)、衛生組織 (Health Organization)、世界文化合作組織 (Intellectual Cooperation Organization)，以及一些處理毒品販運、婦女保護、兒童福利、廢除奴隸、難民問題的委員會或組織。而國際法庭和國際勞工組織雖在行政體系上視為國聯的一部分，但有其運作自主性。<sup>10</sup>

<sup>8</sup> F. P. Walters, *A History of the League of Nations*, pp. 37-38; Hans Aufrecht, *Guide to League of Nations Publications*, p. 87.

<sup>9</sup> F. P. Walters, *A History of the League of Nations*, p. 169.

<sup>10</sup> *Encyclopedia Britannica* (London: Encyclopedia Britannica, Inc., 1973).

上述兩類機構中的組織或委員會，在處理相關業務時，又分設各種諮詢委員會（advisory committees）或專門委員會（commissions），並與國聯祕書處相同性質之股密切配合。

## （二）中國的參與和期望

歐戰期間中國參加協約國的陣營，所以戰後在國際社會中占有新的位置，從而成為國際聯盟的創始會員國之一；但在國聯成立前後，中國僅能透過外交人員的報告、外電的報導，和極少數知識分子的就近觀察，一知半解地認識此一新的國際組織。<sup>11</sup> 雖然如此，中國駐外使節不僅早就注意到威爾遜總統的構想，也真正參與了國聯盟約的制定。駐美公使顧維鈞（1888-1985）相信自己是「中國政府中第一個敦促關注此問題的人」，他認為「參加這樣一個世界組織是符合中國利益的。」<sup>12</sup> 駐英公使施肇基（1877-1958）也建議中國應加入此擬議中的國際組織。其後兩人奉派參加巴黎和會，顧維鈞因駐節華府之故，更為瞭解威爾遜建立戰後安全體系的理想，也對之頗為認同，因此在和會中商討國聯成立的相關議題上，代表中國政府表達了不少意見。<sup>13</sup>

國聯盟約原是由國際聯盟委員會負責起草，該委員會除五大國派十名代表外，另選舉五小國各派一名代表；其後為了減少大國之操縱，再

加四小國各一名代表，總計十九人。中國獲選派代表一人參加，遂由顧維鈞代表出席。會議期間，顧氏的表現現在以下三個方面：（一）中國擔心日本以門羅主義為護符，在遠東肆行其霸權，乃要求美國勿將門羅主義納入盟約，然未能如願；其後商請美國單提美洲門羅主義，亦未能成功，以致盟約第廿一條仍然出現：「國際契約，如公斷條約或區域協商，類似孟羅主義者，皆屬維持和平，不得視為與本盟約內任何規定有所抵觸。」（二）顧維鈞支持理事會由五大國代表組成外，應再加入四小國代表為非常任理事席位，此案獲得通過；他又主張「分洲主義」，強調理事會非常任理事席位，亞洲國家應有一席，但未獲接受。（三）日本提出將「人種平等」列入盟約，顧維鈞雖一貫主張聯美制日，但在此問題上則站在亞洲共同利益的立場，支持日本。由於顧維鈞在國聯盟約起草階段，表現傑出，獲得當時他國代表及後人極高的讚揚。<sup>14</sup>

中國最初加入國聯的主要目的有三：（1）期望國聯可以維持和平，主持正義；（2）解決山東問題；（3）改變中國所受不平等對待。<sup>15</sup> 這三個目的其實都是從本國當時面臨的困境來考量。然而首倡成立國際聯盟的美國，因內部爭執未能加入，國聯遂變成以歐洲列強為中心，處理歐洲事務為重的組織。中國當時最在意的山東問題，在國聯第一次大會之中並未提出，中國所受到的列強不平等對待，也無法予以改變，等到華盛頓會議召開後，中國期望的正義才稍見實現，因此國聯創立之初，中國由高度之期望逐漸演變為失望。<sup>16</sup> 至於國聯蘊含的國際合作精神，國人當時也少有人明瞭。梁啟超（1873-1929）介紹盟約要點時，曾指出「第二十三至二十五條，規定各種國際協約國際機關之維持建設。」<sup>17</sup> 至於

<sup>11</sup> 唐啟華：《北京政府與國際聯盟，1919-1928》，頁26-38, 50。

<sup>12</sup> 唐啟華：《北京政府與國際聯盟，1919-1928》，頁53。

<sup>13</sup> 唐啟華：《北京政府與國際聯盟，1919-1928》，頁94-95。

<sup>14</sup> 梁啟超：《歐遊心影錄節錄》（臺北：臺灣中華書局，1976年臺三版），頁135。

<sup>11</sup> 巴黎和會期間，有關國聯盟約的制定及最後之定案，國內傳播媒體雖有報導，但多為翻譯外電，甚少主動發表評論，是故有人指出「自該案宣布後，歐美人民爭相評議，各以己國之利害為該問題主觀。歐美報紙登載輿論，固非如吾國報紙僅寥寥數句不痛不癢之評論也。」見任堅，〈國際大同盟憲法評議〉，《申報》，民國8年4月11日，頁6。

<sup>12</sup> 顧維鈞著，中國社會科學院近代史研究所譯：《顧維鈞回憶錄》（北京：中華書局，1987年），第五分冊，頁391。

<sup>13</sup> 唐啟華：《北京政府與國際聯盟，1919-1928》（臺北：東大圖書公司，1998年1月），頁12-14。

這些條文所蘊含的國際合作意義和實際作為，梁氏未作進一步說明。倒是另一位參加和會的中國代表王正廷（1882-1961），明確表示中國盼望新成立的國際組織，能夠提供中國「專家知識與資金」，<sup>18</sup> 王正廷在此時顯已瞭解國聯具有援助其會員國的功能。

雖然如此，從國聯的組織看來，理事會是權高責重的一個機構，而中國亟欲在國際舞臺上有所表現，就十分在意非常任理事國席位的爭取。國聯存在期間，中國確曾於一九二一年至一九二三年，一九二六年九月至一九二八年九月，一九三一年九月至一九三四年九月，一九三六年八月至一九四六年四月被選為非常任理事國。<sup>19</sup> 中國代表也曾擔任過理事會的輪值主席，似乎提高了國際地位。然而由於中國本身積弱不振，在國際組織中僅賴少數傑出外交官極力爭取，實則對國際局勢並不能發揮影響力。

### （三）國聯與中國禁毒問題

如何防止毒品氾濫，不僅是近代中國，也是世界許多國家共同關切的問題。二十世紀初葉，鴉片生產國的對外銷售，經常和禁止鴉片非法用途國家的做法起衝突。早在一九〇九年美國就曾在上海發起萬國禁煙大會（International Opium Conference），共有十二國參加，通過議決案九條，但無法律上的效力。一九一二年又有第一次國際禁煙大會，及一九一三年的第二次國際禁煙大會，均在荷蘭海牙舉行。第三次大會通過的〈海牙禁煙公約〉，成為國際上處理禁煙問題的主要依據。

國聯尚未成立時，依照〈海牙禁煙公約〉規定，係由荷蘭政府負責

<sup>18</sup> 轉引自 Norbert Meienberger, "China and the League of Nations," p. 314. 原句出於 Wang Cheng-t'ing, "China's Aspirations," in Wellington V. K. Koo, *China and the League of Nations* (London: Allen and Unwin, 1919), p. 11.

<sup>19</sup> Hans Aufrecht, *Guide to League of Nations Publications*, p. 75.

（一）搜集關於洋煙、嗎啡等害物之詳細情形；（二）排解有關係各國因為鴉片煙等害物發生之爭執。由於國聯盟約第23條載明：「關於……販賣鴉片及危害藥品等各種協約之實行，概以監督之權委託聯合會。」中國境內鴉片毒害再起，不僅影響中國人民的健康與生計，也可能因中國鴉片流出，危及他國。國聯既然負有監督世界各國禁煙之責，對中國煙害問題也是極度關注。因此在國聯之內，需有相關機構承擔此項監督業務。

理事會根據國聯第一屆大會之決議，於一九二一年二月十四日的第二屆會議中，組成了委員會，成員包括荷蘭、英國、法國、葡萄牙、印度、日本、中國、暹羅等八個「主要有關國家的代表」，並決定是年五月首度集會。而理事會有權視情況需要，增加委員會名額。<sup>20</sup> 不過從最初被指定的八個國家，可以看出其中四國為東方國家，另外四國則是在遠東擁有屬地的歐洲國家。該委員會第一次集會後，又加入了製造鴉片甚多的德國，及種植罌粟極盛的南斯拉夫。<sup>21</sup> 至一九三七年時，此一委員會之會員總數為廿三國。<sup>22</sup>

此一委員會在初成立時，名為The Advisory Committee on Traffic in Opium，一九二三年五月召開第五屆會議時，更名為The Advisory Committee on Traffic in Opium and Other Dangerous Drugs，中文正式譯名為「國聯禁煙顧問委員會」（以下簡稱禁煙委員會）。荷蘭政府所擔任的搜集報告和調解爭執兩項工作，移交國聯辦理，但仍扮演簽字於〈海牙禁煙公約〉而未加入國聯的國家，與國聯禁煙委員會之間的

<sup>20</sup> "Annex 1: Resolutions Adopted by the Assembly," Advisory Committee on Traffic in Opium, *Proces Verbal of the First Session* (1921), p. 26. 外交部檔案（近史所藏），03-38/44-（1），「國際禁煙問題」，〈1921年4月16日發上大總統呈〉。

<sup>21</sup> F. P. Walters, *A History of the League of Nations*, p. 184.

<sup>22</sup> 孟鞠如：〈國際禁煙在中國〉，《外交評論》，卷8期4（1937年5月），頁42。

中介，並盡力邀請尚未加入〈海牙禁煙公約〉各國，批准該約。<sup>23</sup>

除禁煙委員會和祕書處禁煙股外，國聯其後又成立兩個與處理毒品問題有關的機構。一是根據一九二五年二月十九日〈日內瓦禁煙公約〉第十九條設立的中央常設鴉片監察處（Permanent Central Opium Board），任務在於監察各國政府對於所締各公約的執行情形。另一機構是依照一九三一年七月十三日〈限制製造及調節分配麻醉藥品公約〉所設立的製造及分配藥品監察處（Supervisory Body of the Manufacture and the Distribution of the Narcotic Drugs），任務在於負責審查各國政府編送之麻醉藥品估計書，並須在可能範圍內，代未曾編送估計書的國家，製定約略之估計。<sup>24</sup>

各個機構中，禁煙委員會是由代表有關各國政府參加的集會，各國代表必須在此報告本國禁毒情況，答覆他國代表的質疑，對我們瞭解中國承受國際壓力而處理國內之禁煙問題，尤屬重要。而自一九二一年五月禁菸委員會召開第一屆會議，至一九四〇年五月召開最後一屆（第二十五屆）會議，中國僅有兩次未派代表參加，顯示中國不得不承擔國際上的責任。

自一九二〇年禁煙委員會組成後到一九二八年北京政府結束，國聯禁煙委員會共舉行十一次集會，另於一九二四年在日內瓦召開兩次禁煙會議。中國代表雖然參加了第一次與第二次的日內瓦國際禁煙會議，但旋即退出；另第七和第十屆禁煙委員會，則未派員參加。

北京政府在一九二〇年代，可說是號令不行，而地方軍閥擁兵自

<sup>23</sup> "Social and Humanitarian Activities," in League of Nations, *Ten Years of World Co-operation* (Geneva: Secretariat of the League of Nations, 1930), p. 301. 外交部檔案（近史所藏），03-23/118-（2），「禁菸公約」，（1920年12月15日通過之「國際聯合會議決書」）。

<sup>24</sup> 孟鞠如：〈國際禁煙與中國〉，頁43-45。

重，藉鼓勵種植鴉片抽取稅款，以為餉源，乃造成鴉片毒害再度流行。此時政府無計可施，民間拒毒運動卻是方興未艾，如萬國拒土會、中華基督教協進會拒毒委員會、中華國民拒毒會等，都曾試圖督促政府重視禁毒問題，並在社會上進行宣傳與教育活動。<sup>25</sup> 然而在每屆國聯禁煙委員會會議之中，幾乎都會出現與中國禁毒問題相關的議題，引發熱烈的討論，中國代表不時面對他國代表的交相責難，國內情況之改善又是遙遙無期，因此在議場往往左支右绌。綜觀北京政府時期中國代表對於國聯禁煙壓力的肆應，主要在於堅決拒絕列強領事查煙的提議，以及呼籲中外合作禁毒。

一九二一年五月國聯禁煙委員會召開第一屆會議，會中通過英國代表朱邇典（Sir John Jordan, 1852-1925）所提，由各國領事與各省督軍直接商禁種煙之事，朱邇典雖然強調此議並非干涉中國內政，但中國代表唐在復（1878-1962）認為茲事體大，唯有請求國內認真辦理，方有可能拒絕列強「領事查煙」。所幸北京政府徐世昌大總統令各省軍民長官認真考察禁煙事，致使國聯理事會對禁煙委員會之決議從緩辦理。然而一九二二年四月第二屆禁煙委員會中，朱邇典重提此議，中國代表朱兆莘（1878-1932）極力反對，該屆會議對此並無結果。是年九月第三屆禁煙委員會中，朱兆莘又力加辯駁，此案遂告擱置。不過北京政府勉強接受萬國拒土會派員隨同中國大員進行查煙，雖然藉此維護了國權，但來自國際社會的壓力依然未減。

北京政府既然必須面對國際社會的關切，而煙毒之害的產生，又非中國一國之責任，因此出席國聯各項會議的中國代表不時體察情勢，要求其他國家分攤責任。第三屆禁菸委員會中，朱兆莘曾就此事與印度、

<sup>25</sup> 于恩德編著：《中國禁煙法令變遷史》（臺北：文海出版社，近代中國史料叢刊878），頁183-188。

英國代表展開激辯。而自第五屆禁煙委員會以後，中國代表得到美國代表的幫助，更屢次呼籲國際合作禁煙。然而其他國家並不理會中國的呼籲，有關之討論總是各說各話。

北伐完成後，國民政府派出的外交人員，繼續參與國際組織的活動。自一九二九年一月至一九四〇年五月，國聯禁煙委員會共召開十四次常會，國民政府每屆均派代表出席。如同北京政府時期的外交人員一樣，國民政府出席國聯的代表也須在禁煙委員會、理事會，和大會中陳述本國立場及應付國際壓力。在這十二年中，中國代表從奮力抗爭到獲得國際肯定，恰恰反應了國內禁煙政策落實的情形。

南京政府時期，中國出席禁煙委員會的代表常在會議中強烈還擊他國的指控，進而要求國際合作禁毒。實際上中國自參與國聯以來，就屢次要求各國與中國配合禁毒，然而列強多口惠而實不至，主要原因是列強不會輕易放棄在華治外法權，以及列強屬地並未全部禁種禁吸，僅採專賣措施，俾取得稅收。但是中國代表仍是鍥而不捨地尋求國際合作，以使中國本身的禁毒工作事半功倍。國際合作禁毒因涉及列強本身利益和在華治外法權問題，進行原屬不易。一九三三年第十六屆禁煙委員會通過設置「實行海牙公約第四章常川分委員會」，在國際合作方面雖然有了具體的方向，不過該委員會所能推動的工作有限，因此中國之禁毒工作，仍需仰賴自身多加努力。

就在此時，國民政府的禁煙措施也有了突破性的進展，軍事委員會開始厲行「六年禁煙計畫」。六年禁煙之方案源於民國二十年國民會議之決議，先由勦共區域之豫鄂皖贛四省及其毗鄰地區，試行分年漸禁辦法；此後豫鄂皖勦匪總司令部陸續頒布法令，在勦共區內以嚴刑峻法施行全面禁種、禁煙及拒毒。另在廿一年十二月一日頒行〈派員查禁十省種菸辦法〉，先從腹地省份辦起。然而這些措施僅在禁種方面稍有成績，且在豫鄂皖贛四省收效較大。廿三年五月中旬國民黨召開的中央政治會

議中，劉守中委員等提議，請嚴禁製造、運輸、販賣、吸食白麵紅丸等類毒品，其決議包括修正〈禁煙法〉與由行政院查明毒品進口、徵稅及國內毒品產銷情形，提出報告，以便決定肅清一切毒品之根本辦法。而在此時中國出席第十八屆禁煙委員會的代表，亦如往年一樣，倍受各國代表責難，也盼望政府痛定思痛，採取有效辦法嚴禁毒品。不久之後軍事委員會就呈報行政院，將豫、皖、贛、鄂、蘇、湘、浙、閩、陝、甘等十省禁煙事項，在勦共期內暫交軍事委員會負責辦理。<sup>26</sup> 蔣委員長也在六月廿四日通令各省，宣示酌採國民會議決禁煙分為六年禁絕之方案，逐步取締，分年縮減，而謀根本之肅清。<sup>27</sup>

以後數屆的禁煙委員會議，中國代表的報告主要是說明「六年禁煙計畫」的逐年進度與成果，並答覆其他國家代表的詢問。有了國內政府的詳細計畫與禁煙決心，出席國聯會議的代表乃能振振有辭，贏得多國代表的祝福和讚揚。如一九三七年五月舉行的禁煙委員會第廿二屆會議中，美國代表富勒（Stuart J. Fuller）在中國代表胡世澤（1894-?）說明完畢後，肯定了國民政府的禁煙成績。他指出和過去幾年的報告相比，一九三五年的報告更為真確，足以顯示中國政府過去一年致力於剷除煙藥之害。他相信其他代表也會同意，一九三五年的報告是中國政府歷年來所提報告最佳者。而富勒也從他本人經由其他管道獲得的資料，確定像雲南、四川等主要種植鴉片省份，其產量已減少 50%，顯然在日本勢力影響不到的中國領土上，禁煙成績確實可觀。<sup>28</sup> 一九三八年六月的第廿三屆會議中，富勒也說：「過去我是批評中國年度報告最嚴厲的

<sup>26</sup> 賴淑卿編撰：《國民政府六年禁煙計畫及其成就——民國二十四年至民國二十九年》（臺北：國史館，1986 年 3 月），頁 42-58。

<sup>27</sup> 《民國二十四年申報年鑑》（上海：申報年鑑社，1935 年），頁 174。

<sup>28</sup> Advisory Committee on Traffic in Opium and Other Dangerous Drugs, *Minutes of the Twenty-second Session* (Geneva: July 23rd, 1937), p. 56.

人。我之所以毫不留情地批評，是因為我知道其報告不正確與不完整，將使大家誤以為中國正在盡心盡力對抗煙毒。今天我很高興地說，中國政府一九三六年的報告資料完整，我想本委員會中的所有委員都有同感，這份報告是中國政府歷年來所提最佳者，很可以當作其他國家準備完整報告的範本。<sup>29</sup> 由此可見，中國政府禁煙的努力，已完全受到國際的肯定。

日本和西方列強一樣，憑藉與中國簽訂不平等條約，在華享有特殊利益。在國聯禁煙委員會中討論到中國的禁毒問題時，中國屢次強調列強不應以其在華租界或租借地及領事裁判權，庇護非法販運毒品的本國人民。日本在華亦占有租界，故而也是中國代表呼籲的對象之一。然而中、日兩國近在咫尺，且在一九二〇年代後期再起糾紛，一九三〇年代衝突日漸擴大，進而使得中國境內的禁毒問題愈趨複雜。從國聯禁煙委員會的多次會議中，不難看出兩國代表針鋒相對的激辯場面，以及其他國家代表參與討論的情形。

第二次中日戰爭期間，日本究竟有無既定的政策，對中國進行「毒化」，已是學者開始關切的課題。不過中國代表胡世澤在第廿三屆禁煙委員會中，「曾列舉暴日毒化中國之事實，並斷言此乃為敵人侵華之毒辣手段，及其一貫之政策。」當第廿四屆禁煙委員會即將舉行，而日本確定不會派員參加時，國民政府內政部禁煙委員會電請外交部，盼其與會人員「應於會議席上將日人毒化陰謀毫無顧忌盡量宣布，以喚起全世界之嚴重注意。<sup>30</sup> 可見中國政府確實有意將日本之侵略行動與其占領區內出現之煙毒活動相提並論。中國之強調此一議題，不僅在於促使本國人

<sup>29</sup> Ibid., pp. 53-54.

<sup>30</sup> 外交部檔案（國史館藏），223/16，「國聯禁煙會議案」，〈1938年5月5日內政部函外交部〉。

民更加認識日本的陰謀，同時爭取國際社會的支持，譴責日本的不人道行為，對抗戰意志的提升，有其正面作用。

#### (四)中國參與國際勞工組織

國聯成立後，在盟約第二十三條第一款之中，規定了國聯會員國應「勉力設法為男女及幼稚在其本國及其工商關係所及之各國，確保公平人道之勞動狀況而維持之，並為此項目的設立必要之國際機關而維持之。」說明了國際聯盟確有督促會員國注意勞工問題的功能。此條盟約雖然只是含糊地指出「設立必要之國際機關」，然而在〈凡爾賽和約〉的第十三篇，早已詳細規定該機關的組成方式和工作內容。<sup>31</sup> 由於中國簽署了〈聖日耳門和約〉，成為國聯的創始會員國之一，而根據該約第332條規定，「國際聯合會創始會員即為此機關創始會員，此後凡有國際聯合會會員之資格者，應即得該機關會員之資格。」<sup>32</sup> 因此中國也就理所當然地成為會員國。該機關就是一九一九年成立的國際勞工組織（International Labor Organization, ILO, 簡稱國勞組織）。

國際勞工組織共分成三個機構：(一)國際勞工大會（International Labor Conference, 簡稱國勞大會）：為最高權力機關，其性質和機能相當於國聯大會。國勞大會每年至少舉行一次，每一會員國派四人出席，其中兩人為政府代表，一人為資方代表（又稱僱主代表），另一人為

<sup>31</sup> Hans Aufricht, *Guide to League of Nations Publications*, p. 351. 〈凡爾賽和約〉第十三篇所包含的第387條至427條，即為〈聖日耳門和約〉第十三篇的第332條至372條，亦為國際勞工組織的四十一條憲章。

<sup>32</sup> 〈聖日耳門和約〉即為〈協商及參戰各國與奧國間之和平條約〉，收於薛典曾、郭子雄編，《中國參加之國際公約彙編》，頁160。〈國際勞工組織憲章〉收於國際勞工局中國分局編，《國際勞工組織與中國》（上海：國際勞工局中國分局，1939年5月），頁39-54。此憲章與1936年第廿九屆國際勞工大會及1953年第三十六屆大會兩度修正，收於內政部編印，《國際勞工公約及建議書彙編》（臺北：內政部，1961年2月），頁1-17之〈國際勞工組織憲章〉，則有四十條。

勞工代表，此一組合即為「完全代表」，而每類代表可由若干名顧問陪同與會；（二）國際勞工局（International Labor Office，簡稱國勞局）：為執行大會決議之機構，其職權相當於國際聯盟祕書處；（三）理事院（Governing Body）：每年召開常會三至四次，其工作範圍包括每屆大會議程之安排、選任國勞局局長，並於大會閉幕期間監督國勞局的工作。理事院最初由廿四名理事組成，十二人代表政府，六人代表僱主，六人代表勞工。一九二二年十一月二日通過理事院組織修正案，理事增為卅二人，十六人代表政府，八人代表資方，八人代表勞工，於一九三四年六月四日起正式實施。<sup>33</sup> 政府理事不論為早期之十二人，或為修正組織後的十六人，其中常任理事均占八名，係由八個工業重要國家（the states of chief industrial importance）代表出任；其餘為非常任理事，經由三年一次的選舉產生。

國勞組織之主要功能，在於促使各國立法，以改善工人工作條件，提高工人生活水準；此外，國勞組織還蒐集各國勞工相關資料，提供專家研究，或供會員國彼此參考，俾謀求改善之道。而中國加入國勞組織，另有改善國際關係，提昇本國之國際地位的想法。

中國之參與國勞組織，首先值得注意的是出席國勞大會。自一九一九年至一九二八年共舉行十一屆大會，第一屆和第二屆大會分別在美國首都華盛頓和義大利的熱內亞（Genoa）舉行，其餘十屆均在日內瓦召開。北京政府時期，中國參加第一屆大會代表，為就近選派之駐美使館人員。第二屆未派員參加，第三屆僅派一人。其餘各屆大會亦僅有兩名政府代表出席。其時未派包括兩名政府代表、一名資方代表，及一名勞

<sup>33</sup> Hans Aufrecht, *Guide to League of Nations Publications*, pp. 351-352. 內政部檔案（國史館藏），123/267，「國際勞工局理事院各屆會議報告」，〈朱學範撰「出席國際勞工組織理事院第九十三屆會議報告」〉。

工代表在內之完全代表出席者，並非只有中國如此，<sup>34</sup> 且不妨礙中國代表行使權利。不過部分其他國家的代表和國勞局倒是頗為關切中國情形。從一九二九年到一九三九年，歷屆國勞大會仍在日內瓦舉行。一九四〇年原定於六月召開第廿六屆大會，後因歐戰影響，國勞局於是年九月遷往加拿大蒙特婁（Montreal），次年在該城召開一次特屆會議。其後兩年停開。一九四四年至一九四六年的三屆大會，則分別在美國的費城（Philadelphia）、法國的巴黎、美國的西雅圖（Seattle）舉行。這段期間，中國只有在一九三二年之第十六屆國勞大會，因受淞滬戰爭影響，未派資方和勞工代表出席，可見國民政府時期，中國頗為正常地參與國勞組織活動。

其次，國民政府不僅每年派員參加國勞大會，同時也積極爭取理事院中的席次，將之視為提昇國際地位的一個機會。一九三〇年六月，中國的政府代表朱懋澄就曾在第十六屆國勞大會中，表示中國因勞工階級占多數，故而極願在理事院中占有一席。不過到一九三四年第十八屆國勞大會時，中國始獲選為政府組非常任理事，勞工組次副理事。一九三七年再獲連任。雖然如此，中國仍盼望能獲選為理事院的常任理事，但此一心願至一九四四年始告達成。

依照國勞組織的架構，國際勞工局是該組織的執行機關，並在會員國中設立分局。中國分局於一九三〇年七月在南京成立，為直隸於國際勞工局的第八分局，並在上海設辦事處。一九三四年上海辦事處改為分局，原南京之分局改為辦事處，一九三七年二月又將之裁撤，併入上海

<sup>34</sup> 例如 1928 年第十一屆國勞大會共有 46 國代表出席，未派完全代表者 11 國，見陳宗城，〈國際勞工組織與中國〉，《東方雜誌》，第 25 卷第 19 號（民國 17 年 10 月 10 日），頁 35。1935 年第十九屆國勞大會與會 52 國，仍有 12 國僅派政府代表出席，見《民國二十五年申報年鑑》（上海：申報年鑑社，1936 年 6 月），頁 1049。

之分局之中。

中國分局之主要任務有三：（一）與中國政府、勞資團體，暨學術團體聯絡感情，增進合作；（二）搜集國內勞工材料及有關勞工之社會經濟材料；（三）介紹世界勞工消息。根據這些任務，中國分局進行聯絡、徵集及整理勞工材料、促進勞工問題之研究等多項工作，出版《國際勞工消息》及叢刊。<sup>35</sup> 中國分局於戰時仍在上海租界辦公，一九四一年底太平洋戰爭爆發後，始遷往重慶，戰後再遷回上海。

為了發揮國際力量促使各會員國改善勞工待遇，國勞組織的一個重要功能是為籲請會員國配合每屆國勞大會通過的建議書（recommendation）或國際公約草案（draft convention），在其國內制定適當的法規。北京政府時期，中國未曾核准過國勞大會議決之任何建議書或國際公約草案，國民政府時期，對於國際公約草案和建議書的批准，則較為積極。總計至一九四六年為止，國勞大會共通過八十種國際公約草案，中國政府共批准了以下十三種：

- 一、〈規定最低工資辦法公約〉
- 二、〈航運重大包裹上標明重量公約〉
- 三、〈農業工人之集會結社權公約〉
- 四、〈工業工人每週應有一日休息公約〉
- 五、〈外國工人與本國工人關於工人災害賠償應受同等待遇公約〉
- 六、〈船舶起卸工人之災害防護公約〉
- 七、〈禁止僱用婦女於一切礦場地下工作公約〉
- 八、〈遣送海員回國公約〉
- 九、〈規定幼年就僱為船舶上炭夫火夫之最低年齡公約〉

<sup>35</sup> 國際勞工局中國分局編：《國際勞工組織與中國》（上海：國際勞工局中國分局，1939年5月），100-101。

十、〈規定兒童就僱於海上工作之最低年齡公約〉

十一、〈海員僱傭契約條款公約〉

十二、〈就僱海上之兒童及幼年受強制體格檢查公約〉

十三、〈工業工作兒童最低年齡公約〉

中國透過與國勞組織的接觸，瞭解先進國家保護勞工的原則和實際做法，供本身處理勞工問題之參考，但公約之實行情況如何，則不易探索下去。中國實際僅批准不到六分之一的公約，且以後到一九六一年為止，也只不過再批准兩項公約草案，可以看出中國與國勞大會之期望，仍有一段距離。

由於近代以來，外國在中國境內擁有租界和租借地，受到治外法權的影響，中國法律無法及於這些地區。早在國勞組織成立之初，就曾注意到有關勞工法律如何在租界或租借地實施的問題，第一屆國勞大會之特別國委員會就建議中國採取工廠法保護工人，並由國勞大會向各關係國交涉，使其在華之租界或租借地仿照中國政府已訂之勞工法，採取同一辦法，或由各該國決定，凡中國政府制定之勞工法，得由中國政府在租界及租借地內執行。北京政府於一九二三年三月頒布《暫行工廠通則》，並於次年六月通知國際勞工局，外國工廠亦應遵照本通則辦理。但因此項通則過於簡單，且無強制執行之規定，故未獲重視。

一九二九年底國民政府公佈《工廠法》，並設立工廠檢查制度，準備展開租界內工廠之檢查。一九三一年國際勞工局中國分局為化解中國政府和租界方面的歧見，電請國際勞工局派員來華，與雙方達成三階段檢查原則。後因滬戰爆發，未能實行。一九三二年上海市政府社會局準備檢查租界工廠，此時租界方面卻表示反對，於是雙方再度展開交涉。一九三三年中國參加國勞第十七屆大會的政府代表且正式提案，要求理事院向有關各國政府交涉，俾使租界或租借地內之外廠，同時遵守中國勞工法，但本案未獲通過，其後兩屆國勞大會中，中國代表雖未提案，卻

發言爭取各國同情，成效有限。國內之交涉稍有進展，但仍未達成共識。此一問題之產生，源自於領事裁判權，唯有不平等條約廢除，才有機會獲得解決。

## 二、中國與國聯的技術合作

國聯在其醞釀過程中，其籌設目的逐漸由單純的防止戰爭發生與仲裁國際糾紛，演變為增進國際間的認識，縮短國與國之差距。是故國聯成立之後，致力於推動國際合作事務，其所屬機構不僅處理與之相關的例行性工作，亦在會員國遭逢急難時，提供必要協助。一九二〇年代的國聯在此方面已有卓著的貢獻，然而大都偏重在歐洲地區。中國加入國聯之初，對此種國際合作精神體會不多，因此在北京政府時期，雙方進行合作之項目十分有限；國聯雖有意尋求合作，中國卻未積極回應。北伐完成之後，國聯和中國雙方則都有意尋求合作，且有具體結果。本節先介紹雙方就技術合作議題進行試探和交涉，繼而分別說明技術合作各個項目的進展。

### (一) 國聯與中國技術合作的試探和交涉

國聯在一九二〇年成立衛生組織，一九二二年八月國聯衛生委員會派遣一調查團赴東亞，蒐集各重要港口有關傳染病發生及預防措施資料。此一調查團初時僅國聯祕書處衛生股副股長懷愛德（F. Norman White）一人前往，抵東亞後才有其他醫師加入。懷愛德在中國沿海若干城市進行調查約半個月，並曾向中國政府提出國聯願與中國進行海港檢疫事宜，<sup>36</sup> 但雙方並無進一步的具體合作計畫。一九二五年冬，國聯祕書處衛生股股長拉西曼（Ludwig Rajchman, 1881-1965）應邀訪問日本後，轉赴哈爾濱參觀，繼由伍連德（1879-1960）陪同前往北京、漢

<sup>36</sup> 吳頌泉：〈國聯與中國技術合作問題〉，《外交評論》，卷2期9（1933年9月），頁1。

口、上海等處遊覽。在北京時拉西曼曾與內務總長龔心湛（1871-?）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，合作之事未見下文。不過拉西曼已注意到北京政府岌岌可危，南方的國民政府漸受人民擁戴。因此他在向國聯衛生委員會呈送的報告書中指出，若西方國家能聲援中國革命運動，則將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。<sup>37</sup>

國民政府北伐接近完成之時，在處理國聯外交事務方面卻遭遇一次挫折。一九二八年九月國聯非常任理事國舉行改選，中國未獲連任，頗令欲在外交上有所表現的國民政府失望，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。<sup>38</sup> 為了安撫南京政府的不滿情緒，國聯便重提拉西曼一九二六年技術合作的構想，由副祕書長愛文諾（Joseph Avenol）以正式代表身分訪問中國，並向南京政府陳述國聯活動宗旨。<sup>39</sup>

而在此時，中國駐法國公使館代理館務的一等祕書齊致奉命暫管國際聯合會代表處時，就對當時中國的處境與國聯可以發揮的功能，有過仔細的觀察。他認為國聯確實相當重視中國，也指出中國正值百廢待舉之際，而國聯在政治外交之外的國際合作事項，已有許多，中國政府可以主動要求與國聯進行技術合作。<sup>40</sup> 而在另一封錢承緒致外交部長王正廷的函中，也強調國聯各附屬機關之業務與中國關係密切。<sup>41</sup> 齊致和錢

<sup>37</sup> F. P. Walters, *A History of the League of Nations*, p. 331.

<sup>38</sup> 《申報》，1929年3月10日，頁8；1929年3月17日，頁8。

<sup>39</sup> F. P. Walters, *A History of the League of Nations*, p. 332.

<sup>40</sup> 外交部檔案（南京中國第二歷史檔案館藏），18/1016，「呈述我國在國際聯合會中的地位說帖及齊致的來呈」，〈1928年12月11日齊致呈外交部〉。

承緒兩人均反對中國退出國聯，且提醒政府，國聯在非政治面的功能不可輕忽，應該趁愛文諾訪華時，尋求國聯協助。就在此時，國聯勞工組織的國際勞工局局長杜瑪（Albert Thomas, 1878-1932）於民國十七年十二月來華訪問一個月，也使中國和國聯雙方的關係有所增進。

愛文諾於民國十八年一月中至三月初在中國訪問，愛氏此次東來原有慰問中國政府之意，<sup>42</sup> 他多次發表演說，介紹國聯組織與性質，並強調中國如需國聯協助經濟建設，國聯當會盡力而為。<sup>43</sup> 但愛氏此行並未與國民政府擬出具體合作計畫。不過國民政府認為國聯派副祕書長來華作官式訪問，是對雙方之合作慎重其事，便由甫成立的衛生部部長薛篤弼（1892-1973）於一月底正式函聘國聯祕書處衛生股股長拉西曼，請其擔任國際管理委員會（International Advisory Council，亦稱國際三人參議會）委員之一，為衛生部長顧問，並邀請拉西曼來華訪問。<sup>44</sup> 此一邀請開啟了國民政府衛生部與國聯衛生組織的正式合作關係。

民國十八年冬，國聯祕書處衛生股長拉西曼來華，就衛生合作事宜與國民政府反覆商討；當時也討論到是否能邀請國聯專家來華調查經濟情況，並就全盤建設計畫與相關部會進行磋商，但未有具體進展。十九年五月建設委員會主席兼浙江省政府主席張人傑（1877-1950）有意借重國聯協助，推動建設委員會和浙江省的各項建設工作，遂央請國民政府英籍顧問懷德（Sir. A. Frederick Whyte）向其在國聯任職之友人洽

<sup>41</sup> 外交部檔案（南京中國第二歷史檔案館藏），18/1016，「呈述我國在國際聯合會中的地位說帖及齊致的來呈」，〈1929年1月28日錢承緒致王正廷函〉。

<sup>42</sup> 《中華民國史事紀要—民國18年》，頁267。

<sup>43</sup> 《申報》，1929年3月20日，頁7。

<sup>44</sup> 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.

詢，是否可依上一年拉西曼之建議，派遣專家來華考察。國民政府對此雖有積極反應，但外交部則審慎處理。經交涉後，了解國聯打算派遣專家來華，是要與中國政府就全國的財經問題，進行考察與進一步的雙方合作，而非張人傑原先所說在於規劃建設委員會執掌範圍內各項建設事業，及研究浙江省財政整理問題。國民政府暫時未予核准。<sup>45</sup>

然而國聯與中國之醫療衛生合作已開始進行，民國十九年底拉西曼再度訪華，並於次年一月建議國民政府邀請國聯祕書處經濟與財政股股長沙爾特（Sir. Arthur Salter）和交通運輸股股長哈斯（Robert Hass, 1891-1935）來華考察。國民政府稍加考慮後，遂正式向國聯交涉合作事宜，由國民政府蔣主席及財政部長宋子文（1894-1971）連衡致電新上任的國聯祕書長愛文諾，除感謝拉西曼迅速來華協商，並邀請沙爾特、哈斯兩人來華。國聯遂派兩人於是年二、三月分別來華考察。四月，宋子文致電國聯祕書長，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，請求國聯技術機關對該委員會之工作，予以合作，其內容主要包括請國聯派遣專家來華，充當中國政府顧問；在國聯組織專門委員會，研究中國政府指定之問題；介紹中國人員赴國外實習；以及遴選顧問專家來華，就中國教育制度提出方案。愛文諾就中國政府之提議擬具因應方案，送交理事會討論，獲得通過，且註明技術合作經費來自於一九三一年起，中國補繳之一九二二年至一九三〇年會費。

然而就在此時發生了「九一八事變」，雙方後續的聯繫稍有停頓。不過國聯派遣之李頓調查團所做的調查報告書中指出，中國與國聯正在展開的技術合作，對中國之發展與建設頗有助益。而此時國聯專家已分別

<sup>45</sup> 相關文件見建設委員會檔案（臺北中研院近史所藏），13-02/9-(12)，「聘用洋員」；外交部檔案（臺北外交部藏），631.5，「我國與國聯技術合作案」（一）。

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，中國選派之專家，也透過國聯赴國外考察訪問。民國廿二年六月宋子文在倫敦參加世界經濟會議時，致函國聯祕書長愛文諾，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之工作。七月間，國聯通過在理事會之內設立「國聯與中國技術合作委員會」(Committee of the Council for Collaboration between the League of Nations and China，簡稱對華技術合作會)，並派定拉西曼為駐華技術合作代表，中國與國聯的技術合作遂全面展開。

拉西曼任期自民國廿二年八月一日至廿三年七月卅一日止。其在華期間，國聯與中國技術合作大致順利進行。拉氏除襄助經委會延請外籍專家來華，充任長期或短期建設顧問，並將經委會所辦事業情況報予國聯祕書處。廿三年五月十七日，對華技術合作會在日內瓦召開第二屆會議，拉西曼親自出席，發表《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、及經委會民國廿三年開始進行之計畫，結論中更提出日後技術合作之建議。就在此一報告書發表前不久，日本卻傳出了「天羽聲明」，明白反對中國與國聯的技術合作。雖然中國和國聯雙方均強調此種技術合作不含政治動機，日本政府又在《拉西曼報告書》發表的次日，公開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。由於日本的強硬態度，致使拉西曼的繼任人選難產。此和日後國聯專家來華數目也稍見減少亦有關。「盧溝橋事變」爆發後，技術合作項目內的主要工作，在於醫療防疫方

面，至民國卅一年最後一名國聯專家離華，雙方之技術合作乃告一段落。

## (二)文化合作

國聯在一九二〇年第一屆大會之後，組成世界文化合作委員會 (International Committee on Intellectual Cooperation，以下簡稱世界文化合作會)，<sup>46</sup> 其任務係「對於國聯大會及行政院，處於受諮詢地位。其職務為指揮文化合作的工作，及監督文化合作事業之進行。」<sup>47</sup> 初期世界文化合作會因經費有限，雖有種種計畫，卻不易付諸實行。一九二四年九月國聯第五屆大會通過，由法國政府在巴黎設立一世界文化合作院 (International Institute of Intellectual Cooperation)，為文化合作會的執行機構，且每年支付經費，並撥給辦公處所。到了一九三〇年代國聯文化合作組織總計包括了：(1)世界文化合作會——為國聯之諮詢機關；(2)世界文化合作會附屬之各種委員會；(3)世界文化合作院——為文化合作之執行機關；(4)教育電影國際學院；(5)各國協會。<sup>48</sup>

<sup>46</sup> 唐在復：〈國際聯合會行政院第十八屆日來弗開會情形報告書〉，《外交公報》，期 18 (1922 年 12 月)，頁 (事件) 29-30。「世界文化合作」又譯為「國際學務問題」、「國際智育共進」、「國際才智」、「國際智育互助」或「國際智識合作」，本文採陳和銑之書所用譯名。陳和銑，《國聯之文化合作組織》(上海：世界文化合作中國協會籌備委員會，1934 年 4 月)。此外，intellectual cooperation 之譯名是在 1940 年 5 月 21 日由國民政府正式核准，統一譯為「文化合作」。見國民政府檔案 (國史館藏)，137/1592：「文化合作國際議定書案」，〈1940 年 5 月 18 日行政院呈國民政府〉。然而一般官文書非採「文化合作」譯名者，本文直接引述時亦未作更動。

<sup>47</sup> 陳和銑編：《國聯之文化合作組織》，頁 9-10。

<sup>48</sup> 國際聯合會全權代表辦事處，〈國際聯合會第十二屆大會各要案節略〉，《外交部公報》，卷 4 期 5 (1931 年 9 月)，頁 117；國際聯盟秘書處著、世界文化合作中國協會籌備委員會譯，《各國文化合作協會概覽》(上海：世界文化合作中國協會籌備委員會，1933 年)，頁 1。

國聯在一九二〇年代進行的文化合作，著重於歐美地區的學術交流，是時中國陷於分裂局面，政局不穩，與國聯進行的文化合作議題，較著者為加入國際交換出版品公約，及爭取世界文化合作會會員席位。

早在一八八六年，美國、比利時、義大利、巴西、西班牙、葡萄牙、塞爾維亞、瑞士等國共同簽訂〈國際交換公牘科學文藝出版品〉與〈國際快捷交換官報與議院記錄及文牘〉兩種公約。前者規定，各國應設一交換局，負責與國外之出版品交換。清末民初國人對此未加注意，國聯成立後，繼續勸說各國加入。北京政府乃在民國十四年決定加入，由教育部設立出版品國際交換局，張奚若（1898-1973）出任局長，負責與締約國交換出版品事宜。<sup>49</sup> 其後該局完成之工作計有：（一）委託北京大學圖書部將該部所藏之政府出版品編一總目，於十五年出版《北京大學圖書部所藏政府出版品目錄》；（二）十四年十一月接收上海交涉使公署中美交換書報處事務；（三）十五年四月委託北京圖書館為接受外國政府出版品機關；（四）十五年一至十月先後與美國等十國接洽交換出版品；（五）十五年三月向稅務處及總稅務司接洽，美國郵寄來華之政府出版品請其免驗。十六年八月奉系改組北京政府，政費無著，出版品國際交換局工作陷於停頓，其事務乃由該局委託北海圖書館代為執行。十七年八月大院指令北海圖書館設立出版品國際交換處，繼續前教育部的國際圖書交換業務。<sup>50</sup> 十八年八月，北海圖書館之出版品國際交換事務，又移交中央研究院辦理。<sup>51</sup> 至廿三年六月，中研院結束國際出版品交換處，業務移交

<sup>49</sup> 《中國加入國際交換出版品協約之經過》，頁2；《外交公報》，期55（1926年1月），頁（條約）1-10。

<sup>50</sup> 外交部檔案（近史所藏），03-38/31-（31），「國際交換出版品公約」各件。《中國加入國際交換出版品協約之經過》，頁3-6。

<sup>51</sup> 國立中央研究院文書處編：《國立中央研究院總報告》，第二冊（民國十八年度），頁343。

國立中央圖書館籌備處接辦。<sup>52</sup>

此外，中國也以翻印的《四庫全書》一套，贈與國聯圖書室。<sup>53</sup> 而為了回應第四屆國聯大會之呼籲會員國政府推廣該一國際組織的理念，自十三年年初起教育部令行全國各省區和京師直轄中等以上學校，於課內、課外隨時介紹國聯，並蒐集相關資料備學生參考；內務部亦通行京師警察廳和各省區警務處辦理。<sup>54</sup>

中國另極關心世界文化合作會中尚無中國籍委員。國聯成立後，中國雖為國聯創始會員國之一，然此一國際組織的重心仍在歐洲主要國家，但中國頗能認同其理想，並爭取本身在國聯的發言權，以期獲得其他國家的肯定。因此中國對國聯之中與己關係密切之附屬機構的席位問題，十分在意。一九二〇年代中國與國聯的文化合作雖然不夠頻繁，且世界文化合作會委員係以個人資格獲選，與國家無關；但中國自認為是一文化悠久的古國，在國際文化合作上所能扮演的角色，不應遭到國聯的忽視。於是自十二年起，北京政府開始爭取世界文化合作會中，增加一中國籍委員，但到南京國民政府時期才有了結果。十九年二月，教育部任命吳敬恆（1865-1953）為世界文化合作會會員，不過吳敬恆本人並不熱中參加該會活動，靠著其他熱心人士的大力推動下，中國與國聯的文化合作，在一九三〇年代依然蓬勃展開。

中國政府在民國廿一年兩度向國聯祕書處提出文化合作的具體建議，實際上是請求國聯協助，獲得國聯的積極回應。其一是二十年三月六日教育部常任次長陳布雷（1890-1948）致函國聯祕書長，希望藉由國聯所屬文化合作機構的協助，加強中國與其他國聯會員國間的文化和科

<sup>52</sup> 陶英惠：《中央研究院大事日誌，1928-1936》（未刊稿）。

<sup>53</sup> 《外交公報》，期71（1927年5月），頁（事件）14。

<sup>54</sup> 《外交公報》，期35（1924年5月），頁（條約）49-50。

學關係。函中陳布雷提出以下三個合作方向，第一：交換教授，尤其是醫學、自然科學、法學、政治學方面的專家，俾發展中國與其他會員國之間的學術關係；第二：希望國聯協助聘請英國文學、地理學、地質學教授各一，至南京中央大學任教。地理學和地質學的教授最好選自奧地利、德國、北歐國家，或瑞士，但需能以英語授課；第三：教育部亟盼能與國聯所屬文化機構直接聯繫，獲取世界文化合作院與教育電影國際學院之組織和如何與其進行合作的資訊。世界文化合作會十分重視這封信函的意見，隨即交由其執行機關加以研究可行方法。<sup>55</sup>

其二是行政院副院長宋子文在同年四月廿五日致電國聯祕書長，說明中國政府已決定設立全國經濟委員會，負責設計經濟建設，請國聯技術機關予以合作。其中合作的步驟第五項為「國聯幫助中國政府聘請教育顧問，改進中國教育制度，並於國內外文化事業之合作予以便利」。<sup>56</sup>

概略言之，中國方面之要求共有三項，有關雙方合作的加強與資訊的提供，本是世界文化合作會的職責所在，且不難做到，因此世界文化合作院與教育電影國際學院隨即準備了相關資料郵寄中國。聘請三名教授赴中央大學任教則為交換教授計畫之一環，也是世界文化合作會初成立時即著手推動者。而聘請教育顧問協助中國改進教育制度，需要妥善考慮人選。國聯對後兩項請求做了更周詳的規劃。

中國教育部希望國聯代聘三名教授來華任教，國聯世界文化合作院院長決定的三名人選為英國Nottingham大學英國語文教授達衛（H. N. Davy）、瑞士日內瓦大學地質學教授巴里賈（Edouard Parejas），奧地利維也納大學地理研究所教授費師孟（Hermann von Wissmann）來華，

<sup>55</sup> International Committee on Intellectual Cooperation (以下簡稱 ICIC), *Minutes of the Thirteenth Session* (Geneva: August 15, 1931), p. 87.

<sup>56</sup> 吳頌皋：〈中國與國聯技術合作問題〉，《外交評論》，卷2期9（1933年9月），頁3。ICIC, *Minutes of the Thirteenth Session*, p. 88.

每人來華任教兩年。<sup>57</sup> 三名應聘來華的歐洲教授，自二十年秋季起開始授課。達衛教授除在中央大學講授英國文學課程，也在中央政治學校任教。同時又參與全國經濟委員會事務。另和管理中英庚款董事會總幹事杭立武（1904-1991）創立留學諮詢委員會，為即將出國進修的學生提供意見，並協助他們瞭解西方工商社會情況。地質學教授巴里賈所講授的「沉積學」和「大地構造學」，均為國內大學首次開設的課程；正常授課之外，他另完成一幅南京市地質圖；也參加了在漢口舉行的七省公路建設會議，並對全國經濟委員會相關業務提供協助。費師孟教授所開設的「地貌學」課程也是國內大學的創舉。他也對當時一些考察團的籌組有所貢獻，特別是預備繪製省區地圖的陝西與內蒙地區考察團，其科學研究方面由他負責。<sup>58</sup> 三位客座教授的貢獻得到中央大學和其他機構的肯定，但在合約期滿後，因薪俸問題不能解決，及部分教授有意轉任其他職務，因此未能延長任教時間。

關於教育顧問之派遣，是由世界文化合作會乃根據國聯理事會之決議，訓令世界文化合作院派遣一考察團前往中國。其成員包括前普魯士教育部長柏林大學教授柏克（Carl H. Becker, 1876-1933）、法蘭西大學教授郎吉梵（P. Langevin）、倫敦大學教授湯尼（R. H. Tawney, 1880-1962）、波蘭初等教育司長法爾斯基（M. Falski）。國聯祕書處主任（chef de cabinet）華特斯（Frank P. Walters）受命為該考察團的特別顧問，世界文化合作院院長彭萊（Henri Bonnet）則在考察後期加入該團，協助完成考察報告。<sup>59</sup> 自二十年十月初起，考察團參觀南

<sup>57</sup> ICIC, *Report by the Committee on the Work of Its Thirteenth Plenary Session* (Geneva: August 5, 1931), p. 9.

<sup>58</sup> *International Intellectual Cooperation 1933* (Paris: International Institute of Intellectual Cooperation, 1934), pp. 62-3. 王德滋主編，《南京大學史》(南京：南京大學出版社，1992年5月)，頁141。

京、天津、北平、定縣、上海、杭州、無錫、吳縣、廣州等地學術與教育機構，歷時三月。其後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，完成《中國教育之改進》(*The Reorganization of Education in China*)報告書，於該團離華之前致送南京教育部。報告書之〈導言〉雖再度說明該考察團：「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；並準備建議最適之方案。」但報告書中所呈現者主要是強調中國與歐洲均具有悠久傳統文化，故而「歐洲文化上之情形，與美國之情形相比，較適宜中國之需求。」<sup>60</sup> 至於其所瞭解的中華文化究竟如何，實際著墨不多，對中國教育現狀則有較多的敘述。

教育考察團的報告書發表後，曾引發中國官方的評論和中外學者的熱烈討論。不過中國教育界對考察團所指陳的教育方面缺失，並未完全否認，只是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。<sup>61</sup> 至於報告書中未提中國的女子教育及考試制度改進之道，頗令部分人士失望。<sup>62</sup>

<sup>59</sup> ICIC, *Minutes of the Thirteenth Session*, pp. 88-90.

<sup>60</sup> 國聯教育考察團著，國立編譯館譯，《中國教育之改造》，收於吳相湘主編，中國現代史料叢書第五輯，學術教育（臺北：文星書店，1963年5月影印出版），頁1、20。報告書先於1932年9月以英、法文發表，同年12月國立編譯館出版中譯本。

<sup>61</sup> 章光濤：〈國聯教育考察團報告書之批評〉，《東方雜誌》，第30卷第8號（民國22年4月16日）頁（教）2。羅廷光，〈評國聯教育考察團報告書〉，《中華教育界》，卷20期11（民國22年5月），頁10。事實上報告書之〈導言〉之中也提及教育考察團所發表之大多數批評：「皆係中國教育家所業已確定者；且協助吾人得到此種結論之中國同僚，自有要求吾人將此類批評忠實記述之權利。」見國聯教育考察團著，國立編譯館譯，《中國教育之改造》，頁6-7。

<sup>62</sup> 韓湘眉：〈湯尼等教育報告書與近代中國教育〉，《中華教育界》，卷20期11（民國22年5月），頁30-1。

國聯教育考察團返歐後，中國教育部即按照該團建議之一，由南京中央大學教育學院院長程其保（1985-1975）、浙江大學院長李熙謀（1896-1975）、北平大學教授楊廉（897-1939）、教育部高等教育司司長郭有守、教育問題作家厲家祥、前江蘇省教育廳廳長陳和銑（1893-？）等六人組成訪歐教育考察團，於廿年九月起訪問波蘭、德國、丹麥、法國、英國、義大利、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後，曾在多種場合講述考察心得，或撰文介紹彼邦教育現況。

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，而在此時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，都已陸續實施。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。」<sup>63</sup>

民國廿二年十二月底，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，最好能在歐洲擔任中國和文化合作組織之聯絡人員，協助中國處理有關訪歐考察、留學生之研究目標，及教育改革等問題。二十三年二月，國聯派勞工局副局長莫列德（Fernand Maurette）來訪，但僅停留三個月。他認為國民政府自民國十六年以來，教育方面的規劃已定，不過專家提出具體之建議，更能堅定政府的改革趨向。他也發現中國政府的確採納了若干國聯教育專家前次的建議。至於中國和國聯雙方互派人員再作訪問考察，暫無必要。但教育部與文化合作組織持續連絡，將對雙方均有裨益。<sup>64</sup>

<sup>63</sup> 《申報》，1934年3月25日，頁15。

<sup>64</sup> Official No. C339. M. 161, 1934, XIII (Geneva: August 11th 1934), pp. 22-5. 莫列德之報告全文中譯，見國際聯盟秘書處編印，戴修駿譯，《國聯文化合作報告》（上海：世界文化合作中國協會籌備委員會，1935年6月），頁41-52，

國聯教育考察團訪華的同時，另有教育電影國際學院專員沙迪（Baron A. Sardi）加入考察。他曾於廿一年一月在南開大學演講兩次，說明影片與教育關係重要，可用於啟迪兒童研究討論的精神，增加學習興趣。演講會中還放映介紹義大利風光、法西斯黨執政九年來的建設成績，及首相墨索里尼（Benito Mussolini）演講等有聲影片。<sup>65</sup> 其後沙迪到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。<sup>66</sup>

中國此時開始有了教育電影的初步概念，教育部也應國聯要求，向各省市教育廳局徵求教育影片資料。<sup>67</sup> 沙迪此時訪華對於教育電影功能的介紹，頗能得到訓政時期中國政府的認同。因此由褚民誼（1884-1946）等四十餘人發起，於廿一年七月在南京教育部內成立了中國教育電影協會，經教育部指定為中國教育電影代表機關。該協會宗旨為研究利用電影輔助教育、宣揚文化，並協助教育電影事業之發展；而教育電影之取材標準有五大方針：發揚民族精神、鼓勵生產建設、灌輸科學知識、發揚革命精神、建立國民道德。<sup>68</sup> 次年起上海、漢口、青島等地陸續成立分會。<sup>69</sup> 中國教育電影協會不僅自行攝製教育影片，<sup>70</sup> 也向教育電影國際學院購買教育影片，並在南京開辦電化教育人員訓練班，訓練各省市播音和教育電影人員，使其能在各省市劃定之教育電影巡迴放映。

〈附件三：文化合作組織對於中國改革教育之協助〉。

<sup>65</sup> 《大公報》，1932年1月19日，頁5。

<sup>66</sup> Official No. A. 11, 1932 XII (Geneva: August 20, 1932), p. 44.

<sup>67</sup> 《中央日報》，1929年10月30日，頁12。

<sup>68</sup> 上海通志館年鑑委員會編，《民國二十五年上海市年鑑》（上海：上海通志館，1936年8月），頁（丁）147。

<sup>69</sup> 《申報》，1933年7月10日，頁15。

<sup>70</sup> 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、中國流業、中國音樂等。見《申報》，1933年5月20日，頁12。

區內，負責操作事宜。<sup>71</sup> 對日抗戰期間，教學影片隨之推廣至四川省，同時中國教育電影協會也在香港、新加坡成立分會。<sup>72</sup>

前曾述及，吳敬恆並不熱心參與國際文化活動，此一時期活躍於國聯與中國文化合作的是吳敬恆的摯友李煜瀛（字石曾，1881-1973）。他自稱「在未加入同盟會之前，即有志於世界文化工作」，發起世界社，就是要「對世界文化做進一步的研究」。<sup>73</sup> 民國成立後，李煜瀛參與過多種學術組織，又擔任北平研究院院長，在國內學術文化界地位重要。他於一九三二年九月在日內瓦著手組織當地之世界文化合作中國代表團辦事處，以便長期工作，進行接洽，並收集各種資料；國內之世界文化合作中國代表團駐滬辦事處也於同時在上海成立。他又與中外人士商討籌設中國國際圖書館的計畫；繼而轉赴巴黎，出席世界文化合作會冬季常會。是時出席會員均盼望中國及早在國內設立文化合作協會。又到義大利參觀文化合作機構，並與教育電影國際學院接洽合作事宜。總共在歐洲停留六個月，於民國廿二年四月返國。<sup>74</sup>

李煜瀛返國後不久，即與中央和教育部協商籌組中國協會事宜。四月廿八日教育部聘定籌備委員廿五人。<sup>75</sup> 五月在上海成立籌備會辦事處，推吳敬恆、蔡元培、李煜瀛、張人傑、褚民誼、為常務委員，其中吳敬恆為會長，陳和銘、莊文亞兼任幹事。該協會經費由教育部每月津貼六千元。籌備期間，該會主要工作為編譯並出版關於世界文化著述多

<sup>71</sup> 雷震：〈全國教育概況〉，《全國學術工作諮詢處月刊》，卷2期1（1936年10月31日），頁17。

<sup>72</sup> 教育部檔案（國史館藏），196/186「中國教育電影協會請補助」各件。

<sup>73</sup> 楊愷齡：《民國李石曾先生煜瀛年譜》，頁121。

<sup>74</sup> 《中央日報》，1933年4月6日，頁3；楊愷齡，《民國李石曾先生煜瀛年譜》，頁80-81；莊文亞編，《全國文化機關一覽》（上海：世界文化合作中國協會籌備委員會，1934年9月），頁247。

<sup>75</sup> 《中央日報》，1933年4月29日，頁3。

種、與國內外學術文化機構舉辦展覽、與圖書館合作編行《圖書季刊》及徵集全國教材、應世界文化合作院之請徵求國內專家意見。<sup>76</sup>

設於瑞士日內瓦的中國國際圖書館於一九三四年籌組成立，開放閱覽。由胡天石任館長，收藏圖書以李煜瀛家藏之圖書珍本為主，並接受各方捐助。<sup>77</sup> 是年七月先在館中舉辦故宮古畫影片展覽，九月十二日至十月十一日趁國聯舉行第十五屆大會之時，舉辦中國圖書藝術展覽，共展出唐宋以來名畫、佛像、磁器等千餘件藝術品。<sup>78</sup> 次年四月四日又舉辦中國兒童繪畫展覽會，展出七百餘幅來自中國各省的兒童繪畫作品。

<sup>79</sup> 此外，該館自一九三四年八月起出版《東西文化》(*Orient et Occident*)月刊，以英德法三種文字選譯國內學者之學術論文；一九三五年夏季起刊印《中國畫報》，亦以英德法三種文字對照說明，以及多種叢書。一九三六年再與瑞士印刷廠共同組織中國國際印字局，一則承印該館中文叢書，及介紹西方學術與文化的《西方雜誌》月刊，另則舉辦中國印刷展覽，供西人參觀。<sup>80</sup> 這些工作均為以實際行動溝通中西文化。中國國際圖書館另在民國廿六年間籌設北平分館，預定暑期成立，<sup>81</sup> 後因中日戰爭爆發，未克實現。

對於一九三〇年代日益猖狂的侵略勢力，中國文化界人士希望透過國聯文化合作機構，設法遏止。而在同時，歐洲地區的安定局面也因法西斯政權的出現而受到威脅。民國廿一年日軍在上海發動「一二八事變」後，蔡元培等中國文化界領袖立即致電國聯世界文化合作會，痛陳

<sup>76</sup> 莊文亞編：《全國文化機關一覽》，頁248-250。

<sup>77</sup> 楊愷齡：《民國李石曾先生煜瀛年譜》，頁85、115。

<sup>78</sup> 《中央日報》，1934年10月24日，頁8；1935年11月27日，頁8。

<sup>79</sup> 《中央日報》，1935年5月27日，頁8。

<sup>80</sup> 《中央日報》，1936年3月10日，頁8；1936年5月15日，頁8。

<sup>81</sup> 《中央日報》，1937年6月2日，頁8。

上海之文化機構已遭日機摧毀，希望該會轉請國聯理事會「迅速採取有效方法，制止日軍此類破壞文化事業及人類進步之殘暴行為。」<sup>82</sup> 至廿六年七月盧溝橋事變後，李煜瀛適在巴黎出席世界文化合作年會，乃向國聯建議要各國加派代表，以推廣世界文化合作的力量，促進世界文化發展。李煜瀛所努力推動的，可能就是倡設一個國際反侵略運動總會，進而在各國設立分會，以聯合國際力量遏阻侵略。然當時只有中、法兩國接受這個建議。<sup>83</sup> 不久華東地區多淪入日軍手中，上海頓成孤島，教育部雖停發經費，世界文化合作中國協會仍利用租界地位，向巴黎之世界文化合作院提供日本摧殘中國文化暴行資料。<sup>84</sup> 中國參與國聯文化活動亦未停止。一九三八年十一月國際文化合作會議在巴黎舉行，李煜瀛代表中國參加，並簽訂〈國際文化合作議定書〉(International Act Concerning Intellectual Cooperation)。該議定書之主旨旨在於增加國際文化合作學院經費，以促進國際文化合作。國民政府不僅於民國廿九年三月批准此議定書，也同意認捐每年三千金法郎（合三萬六千元國幣）之國際文化學院經費四單位。<sup>85</sup> 太平洋戰爭爆發後，世界文化合作中國協會自上海遷至重慶，戰後再遷回上海繼續原有之活動。<sup>86</sup>

國聯教育考察團與中國訪歐考察團原本均有意請國聯協助中國設立一諮詢機構，既可為公私機構求才，亦可幫助畢業學生謀職。民國廿二

<sup>82</sup> 高平叔主編：《蔡元培文集》，書信（中），頁706。

<sup>83</sup> 日內瓦中國國際圖書館於1951年因瑞士承認北京之中共政權，而由李煜瀛設法遷至烏拉圭首都蒙特維地歐(Montevideo)，見楊愷齡，《民國李石曾先生煜瀛年譜》，頁90-91、126-127。

<sup>84</sup> 陳和銘：〈吳稚暉先生倡導國際文化合作〉，《吳稚暉先生紀念集續集（逝世十周年紀念特輯）》（未註出版地，1963年10月），頁26。

<sup>85</sup> 國民政府檔案（國史館藏），137/1592，「文化合作國際議定書案」，〈1940年3月18日立法院函國民政府〉。

<sup>86</sup> 陳和銘：〈吳稚暉先生倡導國際文化合作〉，頁27。楊愷齡，《民國李石曾先生煜瀛年譜》，頁103

年國聯技術合作委員會向教育部和全國經濟委員會建議，組織一個專門技術人才的機關；當時希望此一新設機關的任務為：(1)由分區或擇省方式調查各該省區所有一切用人機關，以確定其現在及將來用人之情勢；(2)登記失業之專門技術人才，為其介紹職業；(3)對海外留學及華僑學生之在大學研究院求學者，予以相當的指導。因此，這一機構的最大使命是要謀求人才與職業的互相調劑。<sup>87</sup>

民國廿三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。三月廿六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。<sup>88</sup> 是年大學生之就業問題已相當嚴重，行政院遂指令教育部和全國經濟委員會研擬組織全國學術工作諮詢處。<sup>89</sup> 是年十月一日成立，其任務為：(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<sup>90</sup>。最初的作法是辦理國內外專科以上學校畢業生失業登記，由該處之資格審查委員會審查登記人員資格，另由就業指導委員會規劃職業介紹與人才調劑。其後又進行國內外就學學生及國內學術人才

<sup>87</sup> 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》，卷2期5（1937年8月15日），頁18。

<sup>88</sup> 全國經濟委員會檔案（近史所藏），26-01:35-(1)，「全國經濟委員會第二次委員會」。當時有人認為政府因感受1934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。見方秋葦，〈所寄望全國學術工作諮詢處者〉，《全國學術工作諮詢處月刊》，卷1期1（1936年5月31日），頁17。

<sup>89</sup> 譚庶潛：〈對於「全國學術工作諮詢處」的意見〉，《中央日報》，1934年8月11日，頁8。《中央日報》，1934年9月19日，頁8。

<sup>90</sup> 《申報》，1934年9月28日，頁7；1934年9月30日，頁8；1934年10月1日，頁9。

之調查，<sup>91</sup> 進而於二十五年年底舉辦小工業貸款以扶助專門人才自力經營小型工業。<sup>92</sup> 廿六年四月又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。<sup>93</sup> 為了便於各地專科以上學校畢業生之登記及介紹事宜，至廿六年二月止，在北平、上海、安徽、湖北、雲南五省市設立辦所。<sup>94</sup>

對於戰前高等學校畢業生之失業救濟，全國學術工作諮詢處亦只能發揮部分作用，政府另有其他方式嘗試解決。<sup>95</sup> 然而由國聯倡議專為高級人才就業所設想之機構終於付諸實現，且有具體之成績，廿四年三月在華考查之哈斯也給予肯定。<sup>96</sup>

國際聯盟致力於推展文化合作，目的在於實踐其創設宗旨。為了謀求戰後的世界和平，國與國之間有必要增進瞭解，培養互信與尊重；文化之交流應能發揮如此的功能，進而提升人類福祉。然而第二次世界大戰依然在國聯成立二十年後爆發，似乎說明文化合作所標舉的崇高理想，完全無法達到。事實上在國聯努力推動文化合作時，因經費有限，且國與國之間仍有諸多問題有待解決，故而一般認為成效不大。

吳敬恆以個人因素，從未參加文化合作會之開會。<sup>97</sup> 但世界文化合

<sup>91</sup> 《中央日報》，1935年1月7日，頁8；1935年3月1日，頁8。

<sup>92</sup> 《中央日報》，1936年11月8日，頁8。

<sup>93</sup> 石顯儒，〈對於全國學術工作諮詢處的認識和希望〉，頁20。

<sup>94</sup> 《中央日報》，1937年2月9日，頁8。

<sup>95</sup> 如在1936年10月籌設專科以上學校畢業生就業訓導班，見〈社評—救濟大學生失業又一辦法〉，《中央日報》，1934年9月19日，頁8。

<sup>96</sup> 《中央日報》，1935年3月6日，頁8。

<sup>97</sup> 陳三井在〈吳稚暉與里昂中法大學之創設〉之研究中，指出吳敬恆「毋寧是一位先知先覺型的理論家、提倡者，但絕非是一個忍辱負重的執行者。」見陳三井主編，《郭廷以先生九秩誕辰紀念論文集》（臺北：中央研究院近代史研究所，1995年2月），頁238。此一論斷，亦可解釋吳敬恆未能積極從事中國與國聯的文化活動。

作中國協會的其他常務委員，均有共同的清末民初留法背景，亦能秉持當年促進中法文化交流的理想與作法，進一步推動，其中尤以李煜瀛最為積極。而國民政府所展開與國聯的文化合作，不僅在於續北京政府時期已有的交流方式，更在當時進行國家建設的過程中，設法取得國聯的協助，這種協助主要在於維持與西歐的交流關係，同時藉此增強國民政府著手改革的信心，教育之改革即是一例。一九二〇年代起由國聯推動的出版品國際交換，至今不僅是國家圖書館例行業務，也是甚多公私學術機構所重視者。教育電影事業始創於一九三〇年代，如今也是教育機構經常運用者。至於當年全國學術工作諮詢處的救濟失業與調劑人才的業務，很明顯地是由行政院青年輔導會所主管。由此看來，中國得自於國聯文化合作的經驗，頗有正面的功效。

### (三)醫療與衛生合作

北京政府時期，國聯雖曾派衛生部門官員來華訪問，並有意展開雙方之合作，但北京政府並未回應。到了南京國民政府時期，雙方醫療與衛生之合作，則有相當進展。

前曾述及，國聯副秘書長愛文諾於民國十八年初訪華，開啟了雙方技術合作的契機。此時國民政府即提出邀請秘書處衛生股股長拉西曼來華。是年年底拉西曼由衛生股副股長布德路（Frank G. Boudreau）及國聯華籍秘書吳秀峰陪同，於十八年十一月九日抵達上海。此行主要任務，是在對中國部份海港檢疫事宜作一初步調查，以及審查中國政府成立全國檢疫機關的步驟。不過等到他們到達中國後，就立刻發現中國政府還希望他們能夠對各省和特別市的醫藥衛生機構與工作情形，尤其是醫學教育、衛生人員訓練、省級衛生機構、中央防疫處的工作，與上海地區霍亂和天花疫情的控制等問題，作一綜合研究。<sup>98</sup> 拉西曼等一行

<sup>98</sup> Health Organisation, *Proposals of the National Government of the Republic*

人走訪華中之南京、吳淞、無錫、杭州，華南之廣州、廈門、汕頭，以及華北之北平、天津、青島等城市，至十九年一月卅一日離滬返歐。在此期間，拉西曼除依國聯與中國政府之期望進行調查，他自己也深感中國應對四大衛生事業的問題特加注意：首先是普遍建立中國人自己的醫學，其次是要培養合格的醫生並對傳統藥材多加研究；此外，公共衛生和衛生教育兩個方面，也應急起直追。<sup>99</sup> 拉西曼於十八年十二月十六日寄交衛生部代部長劉瑞恆（1890-1961）一份內容詳盡的計畫書，列舉其所擬之衛生行政計畫建議事項。國民政府於十二月廿四日通過拉西曼所提之計畫，衛生部且依其建議，委派醫療衛生部門主管與國聯進行的特別研究取得聯繫。<sup>100</sup>

國民政府在接受拉西曼的計畫同日，即由衛生部交給拉西曼一份中國與國聯衛生組織進行合作的正式計畫書，表達了以下幾項期望：(1)國聯衛生組織及其委員會，與其他技術部門提供草擬特別衛生計畫之意見；(2)國聯提供技術官員交流與獎助研究的機會；(3)合作建立及發展中央衛生實驗處，在其初創階段，國聯衛生組織派技術官員擔任顧問；(4)與教育部之醫學教育委員會合作。附在這份計畫書之後，就是教育部長蔣夢麟民國十八年十二月廿七日之信，信中請求國聯衛生組織：(1)提供其他國家類似組織的計畫資料；(2)和國聯的衛生與預防醫藥教育委員會合作，最好能在下一年派遣一專家來華數日，與醫學教育委員會合作。中國政府的計畫書於十九年二月十三日送達國聯衛生委員會。<sup>101</sup> 三月初國聯衛生委員會召開第十五屆會議，仔細聆聽了拉西曼的中國考察報

<sup>99</sup> *of China* (Geneva: February 12th, 1930), p. 4.

<sup>99</sup> 《申報》，1929年11月19日，頁13。

<sup>100</sup> Health Organisation, *Proposals of the National Government of the Republic of China*, pp. 4-5.

<sup>101</sup> Ibid, pp. 5-6.

告，並討論中國政府的計畫書。最後決定接受中國政府有關協助改良海港事務的請求，另外建議理事會接受中國政府所提的改良衛生事業全部計畫。五月十五日國聯理事會第五十九屆會議通過衛生委員會之提議。

在對日抗戰以前，中國與國聯關於醫療衛生方面的技術合作，集中於加強衛生設施的建立、傳染病的防治，以及衛生觀念的推廣等的醫藥衛生合作，而具體工作表現在以下五個方面：

#### 1.衛生實驗處的建立

國聯協助中國建立中央衛生設施實驗處的第一項作法，是於一九三〇年五月在巴黎召集一項歐洲地區衛生學校校長會議，請與會者就該實驗處之組織和規劃提供意見。會中除說明其任務外，另建議實驗處中應設九個系，且必須設立一附屬於該處的國家醫院。<sup>102</sup>

國際衛生組織亦在此時派原南斯拉夫柴格拉勃公共衛生學院 (Zagreb Institute of Hygiene) 院長鮑謙熙 (Borislav Borcic) 來華，與中國政府合作籌設衛生實驗處。民國二十年五月份中央衛生設施實驗處開始工作，初設衛生教育、衛生工程、防疫及檢驗三系，由金寶善總其事。是年冬，國聯再派瘧疾專家羅馬尼亞大學教授裘格 (M. Ciucă) 來華，勘察長江流域瘧疾流行情形。裘格又與衛生署科長姚永政和北平協和醫院教授許雨階，共同籌建寄生蟲學系瘧疾室，次年春再成立昆蟲室。廿一年九月全國經濟委員會正式設置中央衛生設施實驗處，為全國最高衛生技術機關，其重要工作及進行綱領為：(1)創設各項衛生事業之實驗研究機關；(2)設立各項實驗區，訓練衛生專門人才。廿二年十月一日中央衛生設施實驗處改組為衛生實驗處，仍隸屬於全國經濟委員會。

<sup>102</sup> "Co-operation, in Health Matters, between the National Government of the Republic of China and the League of Nations," *Quarterly Bulletin of the Health Organization* 4:4 (December 1939), pp. 1083-1084.

對日抗戰期間，衛生實驗處先自南京遷貴陽，再遷重慶，卅一年四月改組為中央衛生實驗院，隸屬於衛生署。<sup>103</sup>

民國廿二年由全國經濟委員會撥款六十萬元興建的衛生實驗處大樓，在南京落成，遂使該處之業務更有系統地推動。衛生實驗處在卅一年改組為中央衛生實驗院之前，共設有防疫檢驗、化學藥物、寄生蟲學、環境衛生、社會醫事、婦嬰衛生、工業衛生、生命統計、衛生教育等九個系。國聯衛生組織資助五位負責人出國進修，以增廣見聞。廿三年間，超過五百名的學生參加了衛生實驗處開設之各種課程，其實驗室也作過近二萬八千件細菌和血清檢驗及大批藥物分析，並與北平和南京的實驗室合作，生產了市價近一百萬元的疫苗及血清。<sup>104</sup>

國聯與中國展開醫療衛生合作的同時，美國洛氏基金會的國際衛生處 (International Health Division, Rockefeller Foundation) 也在中國進行醫療援助，為免雙方所派出之專家發生糾紛，國聯所派專家主要配合國民政府，在華中與華南從事大眾預防醫學和公共衛生工作，洛氏基金會所支持者多集中在北平協和醫學院，進行醫學研究和診療工作。<sup>105</sup> 是故國聯協助設立的衛生實驗處也在少數縣份設立試驗性質的衛生所，此外又配合全國經濟委員會的經濟建設計畫，協助省政府組織衛生機構，廿二年再度奉派來華的司丹巴 (A. Stampar) 就曾負責進

<sup>103</sup> Ibid., p. 1084. 陳邦賢，《中國醫學史》(上海：商務印書館，1937年4月3版)，頁270。陳寄禪，〈劉瑞恆博士與衛生事業〉，收於劉似錦編，《劉瑞恆博士與中國醫藥及衛生事業》(臺北：臺灣商務印書館，1989年)，頁53。《民國23年申報年鑑》，頁1169-1170。龔純，〈中華民國的衛生組織 (1912-1949)〉，頁84。

<sup>104</sup> "Co-operation, in Health Matters.....," p. 1084.

<sup>105</sup> Ka-che Yip, *Health and National Reconstruction in Nationalist China: The Development of Modern Health Services, 1928-1937* (Ann Arbor, Michigan: Association for Asian Studies, Inc., 1995), p. 56

行過技術方面的研究，及提供意見。<sup>106</sup>

民國十九年在南京成立的中央醫院，原也是是年五月在巴黎舉行的歐洲衛生學校校長會議決議的一項。此醫院於廿二年六月在衛生實驗處附近設立，擁有三百四十個床位及一個門診部。國聯衛生組織也曾安排該院行政人員赴國外考察。<sup>107</sup>

## 2.海港檢疫

中國在清末民初開始於海關相繼設立檢疫機構，由於海關全歸洋人管理，因此檢疫工作亦多由洋人負責。民國十八年九月拉西曼等國聯專家來華考察，其主要目的即為海港檢疫業務。拉西曼返回日內瓦後，在國聯衛生委員會第十五屆會議中指出，中國海港檢疫業務歸海關掌管，而海關隸屬於財政部，因此海港檢疫不應算是操於洋人手中。不過海關只重視本身業務，對檢疫並不熟悉，也無興趣，因此委請醫師辦理，而醫師則多為洋人。中國政府明白檢疫工作不佳，故而打算改組，由衛生部負責。遂請求國聯之技術協助，先從上海開始。中國政府除向國聯衛生委員會徵詢意見，也向交通與運輸組織提出申請，並要求國聯派一考察團赴東亞考察，在十九年底以前提出報告，俾供中國政府草擬詳細計畫。<sup>108</sup> 國聯遂指定一分委員會（sub-commission），研究中國所提出的全國海港檢疫處組織之事，且指派八名委員加入，以布德路和巴克（C. L. Park）充任秘書。<sup>109</sup> 實際上這個分委員會還包括中國政府官員、國

<sup>106</sup> "Cooperation, in Health Matters.....," p. 1085. 司丹巴考察各地之意見，收於全國經濟委員會檔案（二史館藏），44/1712，「司丹巴對『改善四川公共衛生計畫之建議』」；44/1713，「司丹巴『視察廣西報告』及西北衛生計畫之最後檢討」；44/2992，「英人司丹巴對江西農村服務區辦理意見」。

<sup>107</sup> "Cooperation, in Health Matters.....," p. 1086.

<sup>108</sup> Health Committee, *Minutes of the Fifteenth Session*(Geneva:May 1930), pp. 11-12.

<sup>109</sup> Ibid., pp. 14-15.

際公共衛生局代表、主要海洋國家衛生部門代表，以及中國政府特別要求的由國聯交通與運輸組織指定的專家。<sup>110</sup>

巴克於十九年四月中抵華，大多數時間停留上海，亦曾由即將出任全國海港檢疫處主任之伍連德陪同，赴廈門、汕頭、廣州等埠視察。巴克在華期間，協助伍連德依一九二六年〈國際衛生公約〉草擬最新檢疫法規，於六月中離華。此時衛生部已在積極籌備收回上海港之檢疫業務，曾於三月間先派營口防疫處處長楊廷元赴歐美調查海港檢疫業務，繼於五月下旬再派遣防疫司科長景思械和廣州市衛生局海港檢疫考察專員張江槎，參加國聯主辦於六月廿七日出發之遠東各海港檢疫調查團，及出席八月十九日在東京舉行的考察結果會議。<sup>111</sup>

中國收回海港檢疫權以民國十九年七月一日之接管上海港檢疫業務揭開序幕。同時在衛生部下設全國海港檢疫管理處，並在上海設辦事處，統轄全國海港檢疫工作，頒布《檢疫條例》，通令全國各口岸分別施行。民國二十年十一月接管廈門檢疫事務，並建一有三十張病床之傳染病院。同年及次年又陸續收回汕頭、營口、安東、天津、塘沽、大沽、秦皇島等處檢疫業務。在此期間，國聯衛生委員會分委員會也於一九三一年五月討論並通過全國海港檢疫處的組織規劃。由於在該分委員會中，國聯交通與運輸組織的專家表達了國際航運協會（International Chamber of Shipping）的關切，因而祛除了檢疫業務可能會過度干涉合法航運利益的疑慮。<sup>112</sup>

<sup>110</sup> "Co-operation, in Health Matters.....," p. 1088.

<sup>111</sup> Health Committee, *Minutes of the Sixteenth Session*(Geneva: December 1930), p. 71. 《中央日報》，1930年3月9日，頁3；1930年5月4日，頁13。《申報》，1930年6月25日，頁13。

<sup>112</sup> Health Committee, *Minutes of the Sixteenth Session*, p. 71 "Report of the Health Organisation for the Period January 1931 to September 1932, " *Quarterly Bulletin of the Health Organisation* 1:3 (September 1932),

### 3.醫學教育

拉西曼等國聯專家於民國十八年年底來華時，曾大致瞭解了中國醫學教育情況。教育部長蔣夢麟趁上述國聯專家返歐時，曾要求國聯衛生組織將來能提供其他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。<sup>113</sup>

國聯衛生組織立即回應了中國政府的請求。首先，該組織在西方發起一系列的研究，再由 E. Burnet 根據這些研究完成 "Medical Education and the Form of Medical Studies" 的報告，這份報告詳細描述了先進國家醫學訓練的現代觀點和趨勢。其次，國聯衛生組織委請哥本哈根大學醫學院院長費博（Knud Faber）教授赴中國，與醫學教育委員會進行合作。<sup>114</sup>

即命來華專程考察醫學教育的費博於民國十九年九月十日抵哈爾濱，此後至十二月底，曾走訪瀋陽、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恆聯名致函，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抑或多重要標準發展？(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) 醫學校若要適當開設醫學課程，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？<sup>115</sup>

pp. 406-407.《申報》，1932年1月25日，頁11。陳邦賢，《中國醫學史》，頁274。

<sup>113</sup> Health Organisation, *Proposals of the National Government of the Republic of China*, p. 6.

<sup>114</sup> "Co-operation, in Health Matters.....," p. 1087.

<sup>115</sup> Knud Faber, *Report on Medical Schools in China* (Geneva:Health Organization,

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，學校本身必須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，且應提供資優學生精研醫學的機會。私立醫學院應盡可能達到上述標準。醫科專門學校的目的則在大量培養醫護人員，入學條件雖不若醫學院一般嚴格，但招收之學生亦應具備相當的科學知識。為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)重建上海中央大學醫學院及北平醫學院，資助廣州中山大學醫學院；(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。<sup>116</sup>

這份報告書發表同時，即送交醫學教育委員會作為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為例，政府雖於民國二十年六月廿五日命行政院在二十五省六市設立專科學校，但到廿一年各省市毫無動靜。<sup>117</sup> 根據廿五年的

1931), p. 5.

<sup>116</sup> Ibid., pp. 36-39.

<sup>117</sup> 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.

統計，全國醫藥牙醫專科學校才十一所。<sup>118</sup> 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；既然夠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。儘管如此，國聯認為中國現有之醫學校已有不少改進與擴充，南京中央醫院也提供進修課程，而費博教授所建議的實驗學校，也歷經困難終於設立，因此在廿四年時，國聯對醫學教育改進的前景，甚為樂觀。<sup>119</sup>

#### 4.上海地區的傳染病防治

早在國民政府尚未提出與國聯進行衛生合作時，國聯專家就已參與上海地區天花、霍亂防治工作。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。因此衛生部長劉瑞恆自接事後，就把上海天花、霍亂防治，列為重點工作之一。

首先，劉瑞恆為了尋求上海三個不同轄區衛生單位合作擬訂防疫計畫，乃邀請國聯遠東傳染病防疫局局長戈底（Dr. R. Gautier）協助。此時國聯祕書處衛生股長拉西曼應邀訪華，便安排衛生股首席統計員（Chief Statistician）史脫曼（Dr. K. Stouman）同赴上海考察。

<sup>120</sup> 民國十八年十二月廿八日，劉瑞恆召開首次中外聯席防疫會議，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，並請列席的拉西曼講述各國防疫情形，供我國採擇施行。該項會議初步決定依據拉西曼所提計畫，於次年舉行普遍種痘及大規模霍亂防疫工作。<sup>121</sup>

<sup>118</sup> 劉瑞恆：〈十年來的中國醫藥衛生〉，頁439-40。

<sup>119</sup> "The League of Nations at Work," *Bulletin of League of Nations Teaching* no. 2 (December 1935), pp. 209-210.

<sup>120</sup> Health Committee, *Minutes of the Sixteenth Session* (Geneva: December 1930), p. 72. Wu Lien-te, *Plague Fighter: The Autobiography of a Modern Chinese Physician* (Cambridge: W. Heffer & Sons Ltd., 1959), p. 369.

十九年一月，國聯衛生股首席統計員史脫曼亦將走訪上海地區所得之天花、霍亂情況初步調查報告整理完竣，送交拉西曼參考。<sup>122</sup> 三月四日中外聯席防疫會議二度集會，針對即將到來的霍亂流行季節，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，及在吳淞口設檢查處，專事檢查小船。此外，又決定五月十五日為「霍亂日」（Cholera Day），動員公私立醫院及醫師，展開大規模宣導及注射。<sup>123</sup> 後又於五月十九日三度召開聯席防疫會議，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。<sup>124</sup> 是年接受天花和霍亂預防注射者，分別為二十萬人及五十三萬人，約為十七年注射人數的七倍。霍亂病例僅一二七件，十六人死亡。二十年四月劉瑞恆再次召集中外聯席防疫會議，擬定當年防疫計畫，鮑謙熙代表國聯衛生組織出席。是項會議決定防疫注射工作更加擴大，接受注射民眾達到七十六萬人。<sup>125</sup> 總計民國十九年至廿三年間，接受霍亂疫苗注射者共約四百萬人，廿一年以後無一霍亂病例報告，這與預防注射的推廣，顯然有關。<sup>126</sup>

#### 5.長江水災災區傳染病防治

民國二十年春末夏初，華中地區豪雨不斷，到了七月初，長江、淮

<sup>121</sup> 《申報》，1929年12月28日，頁13；12月29日，頁13。

<sup>122</sup> Health Committee, *Minutes of the Sixteenth Session*, p. 72.

<sup>123</sup> 《申報》，1930年3月5日，頁13。

<sup>124</sup> 《申報》，1930年5月11日，頁13。Health Committee, *Minutes of the Sixteenth Session*, p. 72. 而在該年長江發生水災，部份災區霍亂蔓延。雖有不少災民自疫區湧入上海，但上海之霍亂病例只有455件，其中55人死亡。

<sup>125</sup> "Report of the Health Organisation for the Period January 1931 to September 1932," *Quarterly Bulletin of the Health Organisation* 1:3 (September 1932), pp. 407-408.

<sup>126</sup> "Co-operation, in Health Matters.....," p. 1089.

河及其支流水勢急速上漲。八月間，長江中下游一帶已是汪洋一片，被災面積達十萬平方公里，河南、湖北、湖南、江西、安徽、江蘇受害最深，約五千萬人的生計直接受到影響，生命財產損失無法估計。<sup>127</sup> 國民政府遂於八月十四日成立全國救濟水災委員會，由財政部長宋子文兼任委員長，負責統籌救災工作。

國聯鑒於中國災情慘重，由祕書處派祕書色底尼及華爾特兩人，於九月十七日抵達南京，轉赴上海，與救濟水災委員會合作，專門蒐集各處災況資料；除逐日向國聯報告外，並將整個災情作成具體報告，提交大會。<sup>128</sup> 而早在九月八日召開的國聯理事會中，英國代表薛西爾爵士（Lord Robert Cecil, 1864-1958）建議國聯應對中國災民表示同情，衛生委員會更應針對中國需要，協助中國，此議獲理事會通過。<sup>129</sup> 九月十六日召開的國聯第十二屆大會，議決對中國被災人民，施予援手，將請各會員國及非會員國與國聯合作，盡力援助中國，並責成理事會提出國際合作的具體辦法。<sup>130</sup>

九月三十日理事會第六十五屆會議通過兩項決議，其第二項決議要求國聯衛生組織配合中國衛生部門的請求，在災區進行防疫工作，並呼籲各國政府和民眾踴躍捐輸，由國聯祕書長負責轉送中國政府。<sup>131</sup> 關於

<sup>127</sup> "The Floods in China: Report by the Medical Director of the Health Organisation on the Work Undertaken to Co-ordinate the Campaign against Epidemics," *Quarterly Bulletin of The Health Organisation* 1:1 (March 1932), pp. 142-3. 有關此一水災的發生原因及影響，見楊明哲，〈民國二十年（1931）長江大水災之研究〉（臺北：國立政治大學歷史研究所碩士論文，1987年6月）。

<sup>128</sup> 《中央日報》，1931年9月19日，頁3。

<sup>129</sup> 《申報》，1931年9月10日，頁10。

<sup>130</sup> 《中央日報》，1931年9月18日，頁4。法國代表曾提議，國聯之援助僅限於防疫辦法，日本代表又提議加入救濟災民一項。

<sup>131</sup> Health Committee, *Minutes of the Eighteenth Session* (December 1931),

災區之防疫，國聯之協助表現在兩個方面。第一是專家之派遣。針對災情之處理，宋子文曾電國聯祕書處，請其介紹富有賑務經驗人員來華，總理一切賑濟事宜。國聯遂推薦曾在印度服務多年的辛博森爵士（Sir John Hope Simpson）來華，於二十年十一月起出任救濟水災委員會副委員長。<sup>132</sup> 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，鮑謙熙協助災區衛生工作，裘格和黃子方分在南京、武漢，協助進行傳染病防治工作。<sup>133</sup>

第二是藥品和救濟物資的募集。經過國聯理事會和大會的決議，由國聯分函會員國，呼籲各國政府和民間人士捐助藥品、物資和金錢。廿一年四月，國民政府救濟水災委員會又因救災器材和藥品缺乏，向國聯衛生組織請求募集血清、藥品，和一些機動細菌實驗室。國聯衛生委員會再向會員國呼籲提供賑品。在整個長江大水災的救濟工作中，國聯及會員國所提供的援助，也許只是杯水車薪，發揮的效用有限。不過這一行動所蘊含的「人饑己饑，人溺己溺」精神，仍具有深刻的意義。

#### 6. 戰時在華防疫事業

對日抗戰爆發前，國聯與中國在醫療與衛生方面的合作，除了臨時性的防疫和救災工作外，主要在於加強衛生設施的建立與衛生觀念的推廣。對日抗戰爆發後，原先進行的技術合作受到影響，醫療與衛生工作的方向只得被迫修改。

盧溝橋事變爆發後不久，中國政府立即指令駐歐外交人員向國聯提出申訴，並籲請各會員國儘速援助中國。<sup>134</sup> 廿六年九月中國出席國聯大

p. 26.

<sup>132</sup> 《申報》，1931年11月18日，頁15。

<sup>133</sup> "The Floods in China," p. 157.

<sup>134</sup> 有關抗戰初期中國向國聯的申訴及國聯的處理情形，參見蔣永敬，〈抗戰初期

會代表郭泰祺轉交之中國政府致國聯祕書長的信函中，明白指出中國情勢十分危急，原定之一九三八年度技術合作正常計畫，對中國已無實質的幫助；此時中國所急需者，應為預防與控制傳染病的技術援助。郭泰祺同時提交了一份備忘錄，這份備忘錄說明戰爭造成難民流亡與疾疫蔓延，面對如此危局，中國政府不僅要設法解決本國人民的疾疫蔓延問題，也要防止因大量人口移動所造成的傳染病復發，波及鄰近國家或地區。基於此，中國政府建議從廿六年第三季起到廿七年，所有用於技術合作的資源，全數轉用於加強中央與地方的防疫工作，並希望國聯理事會設置一防疫委員會的，更盼望國聯加派醫療人員來華，擴充過去九年以來進行的醫療與衛生合作。<sup>135</sup>

九月下旬國聯與中國技術合作委員會討論此一請求，國聯衛生股估計此項防疫費用高達五百萬瑞士法郎。對華技術合作會在決議中指出：援助中國進行防疫工作，確有必要，然其工作範圍和地區，不可漫無限制；建議國聯祕書長將原技術合作項下的經費三十萬瑞士法郎，全數移作防疫工作之用。此外，又提醒理事會注意，中國發生之傳染病可能危及鄰國，國聯若不增加補助，防疫工作將無法有效展開。理事會應轉請本屆國聯大會通過大量增加技術合作經費，並考慮要求大會每年增加補助經費，以使防疫計畫有效執行。<sup>136</sup>

十月一日國聯理事會第九十九屆集會討論對華技術合作會所提之決議案，會中通過對華技術合作會所提，由衛生委員會設立一分委員會，準備一份襄助中國之計畫。此一分委員會於十月十四日至十六日開會，

的外交與國聯及德使之調停》，《中國歷史學會史學彙刊》，期5（1973年6月），頁163-170。

<sup>135</sup> *Official Journal—Council Minutes* (December 1937), pp. 1302-1303.

<sup>136</sup> 外交部檔案（二史館藏），18/1293，「關於國聯對我醫療救濟問題與全國經濟委員會等機關的來往文書」，〈1937年9月29日郭泰祺呈外交部英文電〉。The *Monthly Summary of the League of Nations* 17:9 (September 1937), p. 219.

討論中國境內防疫辦法。<sup>137</sup> 之後擬出詳細計畫，該項計畫目的在強化既有的技術合作，而於此關鍵時刻，提供技術協助，由中國政府負責防疫工作之進行。預定在中國三個地區成立流動防疫隊，三隊經費合計一六二萬瑞士法郎，剩餘之三十八萬瑞士法郎充作預備金。<sup>138</sup> 此外，分委員會決定在華成立一防疫委員會，成員包括國民政府行政院內政部衛生署署長、國聯駐華衛生顧問，及三個防疫工作隊的主任。該委員會負責協調不同團體的專家及防疫委員之意見，並定期向國聯祕書長呈送工作報告。<sup>139</sup>

自十一月中旬起，國聯陸續派定三個防疫隊的工作人員，包括：

第一隊（德語）：穆塞（H. Mooser）醫師、葉墨（H. M. Jettmar）醫師、文士勒（H. Winzeler）醫師、艾特（E. Etter）工程師、藍道爾（E. O. Landauer）衛生工程師。

第二隊（英語）：羅勃森（R. C. Robertson）醫師、蒲利澤（R. Pollitzer）醫師、豪斯（E. I. B. Hawes）醫師

第三隊（法語）：拉斯耐（A. Lasnet）醫師、雷格萊（J. Laigret）醫師、陶羅爾（P. Dorolle）醫師、毛克雷（J. Mauclare）醫師。<sup>140</sup>

<sup>137</sup> 分委員會由法國 Parisot 醫師擔任主席，其他成員有荷蘭醫師 Jitta，丹麥醫師 Madsen，英國醫師 Morgan，波蘭醫師 Wryczynski，另有英國籍的 John Megaw 爵士和 Wenyon 中校，中國由胡世澤代表出席。見 *The Monthly Summary of the League of Nations* 17:10, p. 249.

<sup>138</sup> *The Monthly Summary of the League of Nations* 18:6, p. 146. 行政院檔案（國史館藏），167.71/2：「國聯派員來華助我防疫」，"Anti-epidemic plan drawn up by the Special Sub-committee of the Health Committee."

<sup>139</sup> *The Monthly Summary of the League of Nations* 17:10, p. 249.

<sup>140</sup> "Report on the Work of the Health Organisation between June 1937 and May 1938, and on Its 1938 Programme," *Bulletin of the Health Organisation* 7:4 (August 1938), pp. 662-663. "The League of Nations Anti-epidemic Work in China in 1939," *League of Nations, Bulletin of the Health Organization* 9:3 (1940/41), p. 248.

同時，國聯會員國也以捐款、提供藥品、協助運輸等方式，贊助對華防疫工作。

國聯派遣的三個防疫工作隊於廿七年一月八日在香港會合。一月十日召開防疫委員會議，內政部衛生署署長劉瑞恆、三名防疫委員，與國聯駐華衛生顧問鮑謙熙出席。會中討論了中國疫情現況，在決定三個工作隊隊部分別設於西安（第一隊）、長沙（第二隊）、南寧（第三隊）。離開香港前，防疫隊在當地購置汽車、三十輛輕型貨車、小艇一艘，及兩具用於舢舨的船尾引擎，以增加工作展開時的機動性。之後人員及部分物資搭乘所購車輛進入中國。三隊於二月初分別抵達工作地點。<sup>141</sup> 衛生署派中央衛生試驗所所長楊永年為西北區防疫專員，技正張維為華中區防疫專員，上海市衛生局局長李廷安為華南區防疫專員，分別陪同三隊人員前往。<sup>142</sup>

每一防疫隊約有一五〇名工作人員，備有大批藥品、血清、實驗室器材、消毒劑。由於各隊需就地僱用若干醫療與佐理人員，因此和地方衛生機構常有接觸；而透過衛生署所派防疫專員，也和中央政府保有密切聯繫。國聯希望經由這樣的工作方式，不僅解決當前的疾疫問題，也協助地方，特別是農村地區，強化醫療設施，使其能發揮長期功效。而三個工作隊致送國聯的報告中也指出，自他們到後，中央與地方政府對防疫工作，愈來愈有興趣。<sup>143</sup>

第一隊總部設於西安，針對西北地區進行防疫。西北地區地瘠民貧，交通不便，氣候冬冷夏熱，居民衛生條件差，醫療設施不足。第一隊到達西安後，即開始進行一系列的工作，包括：(1)在西安和蘭州分別

<sup>141</sup> *The Monthly Summary of the League of Nations* 18:6, pp. 146-7.

<sup>142</sup> 〈醫事消息〉，《戰時醫政旬刊》，期1（1938年3月1日），頁11-2。

<sup>143</sup> *The Monthly Summary of the League of Nations* 18:6, p. 147.

設立製造疫苗的實驗室，俾就近供應各種傳染病疫苗；(2)在延安和鄭州設立分隊，提供醫療服務，又在西安和開封設立除蟲工作站；(3)改善難民營的衛生條件，並對地方衛生機構提供建議或指派專家協助；(4)舉辦大規模天花、斑疹傷寒、霍亂疫苗注射；(5)西安已有一座二百床位的隔離病院，類似病院將在適當地方繼續建造；(6)與紅十字會合作照料病人；(7)張貼佈告，散發小冊，以宣導公共衛生；(8)與開封、鄭州的中國紅十字會華北分會建立合作關係，建立除蟲工作站，提供天花疫苗，訓練衛生人員，並參與國際紅十字會所主持的流行病與公共衛生業務；(9)地方醫院和醫師可免費使用實驗室設備，並與之交換意見。<sup>144</sup> 第一隊也得知陝北榆林發現鼠疫病例，而趕往處理，所幸疫情並未擴大。<sup>145</sup> 此外，廿七年二至五月間，第一隊的葉墨醫師曾在飼養牛群較多的延安地區進行疫情調查，適巧當地爆發牛瘧，卻無獸醫可就近處理。葉墨遂急電西安，徵集獸醫與疫苗趕赴延安；又在當地廣為宣傳，並訂定檢疫規則，使得牛瘧疫情得以控制。<sup>146</sup>

第二隊總部設於長沙，工作地區主要是湖南、湖北、江西三省，另外皖南、浙江、福建等地亦包括在內，因此還在湖北漢口、湖南常德、江西南昌設立分部。工作人員除有當地僱用之佐理人員外，另獲雷氏德學院中國籍醫師協助。該隊與衛生署合組華中防疫辦事處。在其負責防疫之省份，第二隊首先展開流行病之調查，並建立一套霍亂、傷寒與副傷寒、天花、流行性腦膜炎、白喉、鼠疫，及斑疹傷寒患者的申報系統，這套系統在江西發揮了功效。根據調查，天花曾小規模出現，霍亂

<sup>144</sup> Ibid., pp. 149-150.

<sup>145</sup> "Anti-epidemic Action in China," League of Nations, *Bulletin of the Health Organisation* 8:1-2 (1939), p. 57.

<sup>146</sup> H. M. Jettmar, "On the 1938 Rinderpest Outbreak in Northern Shensi," *The Chinese Medical Journal* 60:5 (December 1941), pp. 581-591.

則有零星病例，腦膜炎和白喉患者逐漸增加，然在夏季來臨以及難民生活條件更趨惡劣後，情況會愈來愈嚴重。第二隊在所轄各省與地方衛生機構和中國紅十字會合作，展開霍亂與天花的預防注射。省衛生機構則響應國聯防疫委員會之呼籲，在若干地區建立隔離醫院；常德即大力改善飲水供應與其他衛生措施，並建立隔離醫院。這些事業並非由防疫委員會資助，而由省衛生機構資助，紅十字會協助設立。羅勃森又要求供應魚肝油及維他命B1，以對抗難民中的腳氣病。由於除蟲工作站也已建立，羅勃森希望能多獲得衣服供應。<sup>147</sup>

第三隊負責廣東和廣西兩省防疫工作，總部設在南寧。由於兩廣鄰接越南，法國政府同意該隊所需醫療用品可經由鐵路運至中國，而免收關稅；另在安南之諒山與東京省（Tonking）提供倉庫存放物資。兩廣人口約四千五百萬，為了有效進行此一廣大地區的防疫工作，第三隊除在南寧、梧州、廣州三地設立實驗室，大量生產天花、斑疹傷寒、霍亂疫苗；並將兩省再分成七個醫療區，包括廣西省三區：桂林（北）、南寧（中）、梧州（東），以南寧為分隊所在地；廣東省四區：廣州（中）、梅縣（東）、曲江（北）、茂名（西），以廣州為分隊所在地。每一區均有防疫隊派去的醫療與工作人員，並僱請大批華籍人員協助。民國廿七年間，兩省主要的流行病有天花、霍亂、瘧疾三種。第三隊展開工作後，即刻調查傳染病人數，並對一般百姓展開廣泛預防注射。除了具體的防治傳染病措施之外，第三隊的工作人員積極教育民眾，並督促地方政府設立多所醫療機構，且提供必要之建議。在第三隊向國聯提交之報告書中，曾大力讚揚中方人員的協助，使得防疫工作得以順利推展。<sup>148</sup>

<sup>147</sup> *The Monthly Summary of the League of Nations* 18:6, pp. 150-151.

<sup>148</sup> A. Lasnet, "Dix Mois de Mission Sanitaire dans le Sud de la Chine," pp. 534-546. *The Monthly Summary of the League of Nations* 18:6, p. 151.

國聯援華防疫工作的原則，是要運用防疫人員在華停留的短暫期間，強化衛生署的所屬機構，並助其處理當前緊急情況與流行病的蔓延，<sup>149</sup> 故而此項工作暫定為一年。不過中國政府認為此項援助對戰時中國幫助甚大，廿七年四月在湖南長沙舉行的第二次國聯防疫委員會會議中，決議電請國聯繼續在華防疫工作一年。<sup>150</sup> 七月，駐國聯常任代表胡世澤將中國政府所擬之「一九三九年中國與國聯技術合作計畫書」轉交國聯祕書長。九月十四日對華技術合作會討論了此計畫書，並聽取中國代表陳述後，瞭解自廿七年三月起，防疫小組成員開始諮詢衛生署，而部分取代了常任衛生顧問的角色。但中國代表認為常任衛生顧問的功能有別於防疫隊，因此中國政府希望國聯能儘量滿足此請求。最後對華技術合作會希望國聯理事會建議大會同意撥付超過正常技術合作所需的四十五萬瑞士法郎經費，以展延一年防疫工作，並儘量滿足中國政府技術合作的相關要求。<sup>151</sup>

就在此時，中國政府對於國聯廿八年協助的防疫計畫，又有了新的建議。由於自廿七年三月起，衛生署開始設置醫療防疫隊，目標為一百隊，將編為七個大隊，分配各省區協助衛生機關進行防疫工作，其醫師與護士交三位國聯防疫委員進行訓練。<sup>152</sup> 到了九月十七日，第三次國聯防疫委員會會議在廣西桂林召開，出席者有衛生署副署長金寶善及三個防疫隊的主任，會中通過〈一九三九年國聯協助我國防疫工作要點〉，第一點即指出廿七年中國防疫工作組織尚未完備，故有分區辦法，並派主任三人；現在中國已有全國普遍之防疫組織，國聯所派防疫技術人員加

<sup>149</sup> "Report on the Work of the Health Organisation between June 1937 and May 1938, and on Its 1938 Programme," p. 664.

<sup>150</sup> 《大公報》，1938年5月2日，頁3。

<sup>151</sup> *Official Journal—Council Minutes* (November 1938), pp. 1113-1114.

<sup>152</sup> 《大公報》，1938年5月2日，頁3。

入合作，收效甚宏，故主任之設置已不適宜，請國聯取消。第二點則請國聯派遣駐華代表一人，與中國政府會同辦理協助防疫工作事務及技術合作事宜；而此一代表必須深明中國之衛生設施與風俗習慣性格，俾利合作，故以鮑謙熙為最佳人選。第三點則要求次年在華工作之八名專家應由中國政府支配，仍照以前經委會所設計之方式辦公，分擔技術方面工作，不負行政責任。<sup>153</sup>

十月國聯衛生委員會分委員會開會討論一九三九年國聯繼續協助中國防疫問題，通過一計畫書，取消原有之防疫隊制度，不過仍有一防疫委員會總攬一切行政事宜，由衛生署長、國聯所派之首席專家一人、專家三人組成。然而衛生署認為防疫委員會之存在，對中國不利。故由衛生署署長顏福慶非正式與國聯祕書處衛生股股長拉西曼再商折衷辦法。而在國聯方面，雖有拉西曼支持將防疫隊取消，卻也有祕書處的反對聲音，認為會減少國聯監督之權，且妨礙將來防疫工作之效率。<sup>154</sup> 不過十一月十五日在巴黎舉行之國聯財政、監察委員會會議，仍決定取消防疫隊制度，但中國政府所提出的參加監管藥品，及運用國聯經費津貼中國防疫機關的要求，則未獲同意。<sup>155</sup>

<sup>153</sup> 外交部檔案（二史館藏），18/1295，「關於國聯防疫團來華協助防疫工作費用運輸等問題與經濟內政部衛生署等的來往文書」（一），〈一九三九年國聯協助我國防疫工作要點〉。當時亦有人呼籲政府必須要有獨立自主的衛生行政，不應對外來衛生顧問之意見惟命是從。見劉冠生，〈自主的衛生行政〉，《戰時醫政旬刊》，期14（1938年7月11日），頁5。

<sup>154</sup> 外交部檔案（二史館藏），18/1295，「關於國聯防疫團來華協助防疫工作費用運輸等問題與經濟內政部衛生署等的來往文書」（一），〈1938年10月29日外交部電日內瓦中國駐國聯辦事處〉、〈1938年11月2日日內瓦中國駐國聯辦事處電呈外交部〉。

<sup>155</sup> 外交部檔案（二史館藏），18/1295，「關於國聯防疫團來華協助防疫工作費用運輸等問題與經濟內政部衛生署等的來往文書」（一），〈1938年11月25日日內瓦中國駐國聯辦事處電呈外交部〉。

民國廿八年防疫工作辦法的原則初步確定後，國聯所核准的經費為一五〇萬瑞士法郎，再加上該年的普通技術合作經費廿五萬瑞士法郎，合計為一七五萬瑞士法郎。然而國聯要求中國政府先以外匯繳一九三八年全部會費，否則防疫工作及其他技術合作事項勢將停止。行政院長兼財政部長孔祥熙對國聯此一要求頗為不悅，他指出：「我國人民備受戰爭蹂躪，國聯未能匯款接濟，反要求我國以外匯繳付會費，殊屬不該。現在外匯艱難，僅能以國幣繳付會費，留為助我防疫之用。」廿八年一月十三日外交部國際司科長胡慶育、衛生署署長顏福慶、經濟部次長秦汾和祕書侯靄昌，及財政部代表國庫司司長李儻在經濟部會商此事。會中李儻說明孔祥熙不肯讓步，且表示「國聯對我實益甚微，即半數亦不能撥匯。」顏福慶則不滿意去年國聯防疫計畫之實施情形，並稱「今年所能改善者恐亦有限，故萬一國聯助我防疫計畫因種種關係而陷入停頓狀態，亦無足深惜。」他還指出在華工作之羅勃森醫師極不稱職，而國聯祕書長卻在一九三八年十二月八日派其接替任期屆滿的鮑謙熙醫師為駐華代表，「尤足證該祕書長對我毫無遷就誠意」。然而秦汾認為停繳會費涉及中國對國聯之全盤政策，應以外交部之意見為主。<sup>156</sup>

胡慶育對各方意見有所說明。他首先指出繳付會費與國聯協助防疫係屬兩事。當初中國接受國聯防疫援助，即以先繳會費為前提；中國若拒絕此項援助，並不能作為拒付會費的依據。即使中國希望免付或減付國聯會費，也應在一九三八年九月以前提出，俾由國聯大會裁定。何況中國所繳會費總數為1,323,523.85瑞士法郎（含舊欠在內），較國聯之

<sup>156</sup> 外交部檔案（二史館藏），18/1296，「關於國聯防疫團來華協助防疫工作費用運輸等問題與經濟內政部衛生署等的來往文書」（二），〈1939年1月13日胡慶育呈「在經濟部之會商」〉。顏福慶為何厭惡羅勃森，原因不明，不過顏福慶曾指出羅勃森具有殖民心態，經常酗酒。見此份檔案中之〈1939年1月13日衛生署所擬致日內瓦辦事處英文函〉。

援助為少，故而中國僅要求暫停償還舊欠，未對一九三八年會費提出減免要求。事已至此，中國若對防疫計畫再生異議，外交部將難於處理。此次會商結果，決定依秦汾之建議，由外交部長與行政院長商議。<sup>157</sup> 至二月十四日行政院令外交部撥匯五十萬瑞士法郎。<sup>158</sup> 而根據國聯之紀錄，一九三八年中國應繳會費為 936,137.1 金法郎（約合 1,319,995.6 瑞士法郎），實繳 565,340.7 金法郎（約合 797,130.38 瑞士法郎），其餘部分獲得減免。<sup>159</sup> 此外，國聯也改派麥肯茲（M. D. Mackenzie）為駐華代表，獲得衛生署同意。<sup>160</sup> 國聯在華之防疫工作得以繼續。

一九三八年十月國聯衛生委員會之分委員會會議中，決定了國聯在華防疫工作，需作適度的修改，不過當時並無具體的調整計畫。新的工作方向是在民國廿八年三月於重慶舉行的國聯防疫委員會議中，始告確定。根據新的計畫，原先由防疫委員主導的防疫隊宣告解散，國聯專家（部分已離華）改任中國政府顧問，防疫委員會繼續存在，分派留華專家的任務；麥肯茲醫師為國聯祕書長代表，負責行政監督與經費支用，是年四月麥肯茲醫師離華後，即由陶羅爾醫師出任斯職。<sup>161</sup>

<sup>157</sup> 外交部檔案（二史館藏），18/1296，「關於國聯防疫團來華協助防疫工作費用運輸等問題與經濟內政部衛生署等的來往文書」（二），〈1939 年 1 月 13 日胡慶育呈「在經濟部之會商」〉。

<sup>158</sup> 外交部檔案（二史館藏），18/1388，「關於撥匯繳納國聯年會費催繳舊欠會費與財政部駐國聯代表辦事處等的來往文書」（二），〈1939 年 2 月 14 日行政院秘書處公函外交部〉。

<sup>159</sup> 外交部檔案（外交部藏），631，「國聯末次會議及會費」，〈1946 年 1 月 28 日國聯代理秘書長致中國駐瑞士公使英文函附件〉。

<sup>160</sup> 外交部檔案（二史館藏），18/1296，「關於國聯防疫團來華協助防疫工作費用運輸等問題與經濟內政部衛生署等的來往文書」（二），〈1939 年 1 月 24 日衛生署擬致駐國聯辦事處英文函〉。

<sup>161</sup> "The League of Nations Anti-epidemic Work in China in 1939," *Bulletin of the Health Organization* 9:3 (1940/41) pp. 250-251.

國聯派遣來華的十二名衛生專家，到民國廿八年時，尚有六名繼續在華工作。由於原先分駐三地的防疫隊已不存在，六名專家的工作遂另作調整。出任國聯祕書長代表的陶羅爾醫師，擔負經費補助與醫療資源分配的責任，原應派駐陪都重慶辦公，因當地房舍不足，且預定遷入之辦公室於廿八年七月遭日機轟炸摧毀，被迫暫住昆明至是年年底。原和陶羅爾醫師同屬第三隊的毛克雷醫師，擔任了衛生工程方面的顧問。他在一九三九年九月歐戰爆發被召返歐前，又參與昆明至重慶間公路沿線多座村落的霍亂疫情調查。

原在華中地區第二隊擔任主任的羅勃森醫師，在廿八年除了提供一般性的技術意見外，另出任一個半自主的技術小組領隊，專事研究新近通車的滇緬公路沿線瘧疾和其他疾病疫情。他又擔任遷往昆明的中央防疫處技術顧問，與多所衛生機構協調滇緬路上的防疫工作進行事宜，為此他很快在昆明建立了一個工作基地，該處擁有一座專門研究瘧疾的實驗室，並藉此指導華籍衛生人員。此外，羅勃森醫師曾由昆明至龍陵沿途作過初步調查，繼又分別進行沿路的詳細調查。另一位來自第二隊的醫師蒲利澤，原在湘、黔兩省處理流行病問題。其後他以貴陽為基地，仍對湘、黔兩省的衛生機構與實驗室業務，就流行病有關問題，貢獻意見。他也曾遍歷湘、滇、黔三省進行霍亂防疫工作。九月初，中國與越南境內之法屬鐵路管理處達成協議，調查滇越鐵路沿線霍亂疫情；蒲利澤受命進行滇境沿線之調查，並在昆明推動預防霍亂，又在十二月赴滇境偏遠地區防治鼠疫蔓延。<sup>162</sup>

原屬第一隊的葉墨醫師，改任西安之西北防疫處衛生顧問，主要處理斑疹傷寒與回歸熱兩種疾疫相關問題。由於他具備獸醫知識，故而也參與西北地區的牛瘟防治。但因西安屢遭日機轟炸，六月西北防疫處被

<sup>162</sup> Ibid., pp. 251-253.

迫遷往郊區，工作受到限制。是時重慶與長江中游傳染病流行，葉墨醫師遂被調至重慶，仍擔任流行病與實驗室方面的顧問，並進行霍亂與瘧疾兩種疫情研究。十月中應衛生署之請，赴昆明對當地醫師與衛生工作人員，就基礎之疾病、寄生蟲研究，作一系列演講與展覽。廿九年一月轉赴貴陽進行類似的訓練工作。第一隊的另一名醫師藍道爾調至貴陽，擔任衛生署公共衛生人員訓練所顧問；此外，他也曾視察贛、湘、桂、黔四省的衛生工程單位。<sup>163</sup>

傳染病防治仍為廿八年國聯衛生顧問的重點工作，他們對幾種主要的流行疾疫，如瘧疾、霍亂、斑疹傷寒、回歸熱、天花、鼠疫等，與中國衛生機構合作，進行防治；也對雲南地區的甲狀腺腫和血吸蟲病的預防，進行研究。此外，蒲利澤醫師於廿八年下半參與貴州的天花防治；葉墨醫師在西北地區繼穆塞醫師之後，進行難民中之斑疹傷寒防疫，又從事回歸熱的研究調查；藍道爾醫師也在各地視查時，特別留意回歸熱的控制與除蟲工作。羅勃森醫師在調查瘧疾疫情的同時，也對雲南當地的甲狀腺腫病情加以留意。其後雲南省成立「預防甲狀腺腫協會」，國聯防疫委員會亦為成員之一。<sup>164</sup> 羅勃森醫師另留意到下關醫院的血吸蟲病病例，進而在大理地區從事調查。<sup>165</sup>

中國政府從事的農村衛生、難民救濟、兒童營養，及中央防疫處的改組，也徵詢了國聯專家的意見。此外，率團與衛生署合作研究滇緬公路瘧疾疫情的美籍威廉士（L. L. Williams）醫師，曾在昆明與國聯的陶羅爾、羅勃森兩位醫師多次會商，獲得甚多寶貴的疫情資料。中國紅十字會與國聯專家維持良好關係，並獲得交通方面的協助。法屬安南

<sup>163</sup> Ibid., p. 266.

<sup>164</sup> Ibid., pp. 263-265.

<sup>165</sup> R. Cecil Robertson, "Schistosomiasis in the Tali-fu Region of Yunnan Province," *The Chinese Medical Journal* 57:4 (April 1940), pp. 358-363.

的若干學院及巴斯德研究院也透過國聯專家，提供醫學訓練的協助。<sup>166</sup> 廿八年中國透過國聯取得的藥品器材贈與計有：是年七月，已返瑞士蘇黎世大學任教的穆塞醫師，受紅十字會救護總隊總隊長林可勝（1897-1969）之託，代購治療阿米巴痢疾藥品 Entero-Vioform 六萬錠，並捐助部分購藥款項；八月，法屬安南總督 J. Brevie 應陶羅爾醫師之請，捐贈 100 萬立方厘米的霍亂疫苗，供中國防疫之用；九月，國聯捐贈汽油 7,685 加侖，專供防疫運輸之用。<sup>167</sup>

民國廿八年起雖然衛生署主導了各地的防疫工作，然而國聯防疫委員會的藥品、器材、車輛，甚或金錢的贈與，亦有助於若干地區防疫隊和隔離醫院的順利運作。<sup>168</sup> 調整後的國聯專家防疫工作，則比前一年更具彈性。中國政府也非常滿意這種合作方式，希望能在民國廿九年繼續進行。<sup>169</sup> 不過隨著歐洲局勢日見緊張，以歐洲國家為主的國聯，無力再提供中國大規模的技術援助。國聯與中國技術合作經費原為四十五萬瑞士法郎，廿七年及廿八年均超出數倍，俾大力支援防疫工作，但廿九年國聯核准之經費不增反減，只有三十七萬五千瑞士法郎。<sup>170</sup> 是故廿九年

<sup>166</sup> "The League of Nations Anti-epidemic Work in China in 1939," pp. 253-255, 266-267.

<sup>167</sup> 外交部檔案（國史館藏），73/1667：「防疫藥品器材捐助案」各件。

<sup>168</sup> 田敬國主編：《雲南醫藥衛生簡史》（昆明：雲南科技出版社，1987 年 9 月），頁 119-20。

<sup>169</sup> "International Aids for China," *The Chinese Medical Journal* 57: 5 (May 1940), p. 492.

<sup>170</sup> *Official Journal--Council Minutes* (November-December 1939), p. 436. 中國應繳之 1939 年會費為 935,164.7 金法郎（約合 1,322,149.5 瑞士法郎），國聯希望中國多少繳付一些，以表誠意，但因歐戰爆發，許多國家均未再繳會費，中國也自 1939 年起完全未繳會費。見外交部檔案（二史館藏），18/1388，「關於撥匯繳納國聯年會費催繳舊欠會費與財政部駐國聯代表辦事處等的來往文書」（二），〈1940 年 1 月 12 日駐國聯代表辦事處電呈外交部〉；外交部檔案（外交部藏），631，「國聯末次會議及會費」，〈1946 年 1 月 28 日國聯代理祕書長致中

間，僅餘蒲利澤和葉墨兩名國聯衛生專家在華服務，一人在重慶擔任衛生署顧問，有時赴外地視察；另一人在貴陽從事細菌學和血清的研究工作。到了三十年一月底，所有國聯在華的技術援助宣告停止，各種醫療器材、藥品，與車輛，均移交中國政府，繼續進行防疫工作。<sup>171</sup> 二月起蒲、葉兩人改由衛生署續聘擔任技術工作。<sup>172</sup>

第一次世界大戰結束後，基於國際協調之需要與人道之考慮，遂由國際聯盟所屬之衛生組織，擔負起全球衛生合作之規劃與執行。<sup>173</sup> 國聯衛生組織所重視者，初時仍在歐洲地區。然而疾疫之傳染不受國界之限，各國之海港不僅便於商旅往來，同時也是疾疫互通有無的最佳場所。因此，國聯衛生組織派員來到遠東地區考察，也試探與中國建立合作關係。然而北京政府時期，中國僅在國際衛生事業方面有些許的參與，並未與國聯產生進一步的合作。但南京國民政府時期，國聯繼續主動接觸，中國政府也積極爭取，雙方終於展開了密切的合作。

國聯與中國的醫療衛生合作，主要表現在國聯派遣專家來華，參與建立中央與地方的衛生行政體系，如籌設中央衛生設施實驗處、規劃海

國駐瑞士公使英文函件》。

<sup>171</sup> *Brief Statement on the Activities of the League of Nations and Its Organs in 1940 and 1941* (Geneva 1941), p. 21. 可能有部分物資由美國援華團體接收，一項資料顯示，1944年至1945年間美軍撤離昆明前夕，中央防疫處處長湯一凡爭取到國際聯盟防疫委員會的一批捐贈物資；見王崇基、丁學鳳，〈中央防疫處遷昆後的歷史概況〉，《昆明文史資料選輯》，輯13（1989年2月），頁111。

<sup>172</sup> 外交部檔案（外交部藏），639.017，「國際衛生合作」，〈1941年7月7日衛生署公函外交部〉。

<sup>173</sup> Jean Mayer, "International Agreements in the Food and Health Fields," in Alan K. Henrikson ed., *Negotiating World Order: The Artisanship and Architecture of Global Diplomacy*. (Wilmington, Delaware: Scholarly Resources Inc., 1986), pp. 5-9.

港檢疫業務的收回與擴大、提供醫學教育改進意見，以及給予省級以下衛生機構諮詢意見；另外，國聯專家還協助處理突發性的疾疫防治，較著者為上海地區傳染病防治與長江水災災區醫療救濟。十年南京時期的中國政府展開國家建設，衛生事業的開創，得力於國聯幫助甚多。

對日抗戰爆發後，國聯立即派遣防疫隊來華，對抗因有形敵人日本的侵略，而更加惡化的各種傳染病流行。防疫工作所面對的雖是肉眼看不見的敵人，而其任務同樣艱巨，同時也表明國聯雖無能力制裁侵略者，卻願與被侵略者併肩作戰。戰時中國得到的外來醫療援助，國聯只是其中之一；不過國聯的施予援手，符合了此一國際組織追求國際合作的理想，國人對此人道行動感激之餘，還認為來自國聯專家的醫療援助，刺激了中國政府雖然處在戰時艱困的環境中，也能重視衛生事業的發展。<sup>174</sup> 然而戰時國聯所組織的防疫隊，具有較大的行政主導權，且非中國醫療衛生體系中的一環，中國衛生部門對此現象不以為然，故有取消國聯防疫隊、改派專家為衛生顧問之舉。對此國聯亦有所堅持，不欲中國掌握經費與醫療資源之運用。顯然中國有其防疫重點的規劃，國聯則可能因會員國之意見而另有考量。牽動合作雙方理念差異的因素，可以由此看出。

#### 四 補助中國建設事業

文化和醫療衛生的合作之外，國聯另在一九三〇年代遴派專家來華考察建設事業，提出改進建議，供有關機關參考採納，也遴選中國人員赴國外考察實習。本節除介紹國聯與中國在建設事業的互動情形，也探討國內外對技術合作之反應。

##### 1. 農業經濟

<sup>174</sup> 張禮綱：〈感謝國聯防疫隊〉，《戰時醫政旬刊》，期1（民國27年3月1日），頁3。

發展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經委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，合作研究中國農業的改進方法。特氏於廿一年十月初抵上海，此後六個月和另一國聯專家帕瑞斯（Guido Perris）曾往江蘇、浙江、安徽、湖北、河北等省進行調查，另赴剿共戰事後之收復區瞭解農村殘破狀況。特、帕二氏返歐後，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。而農業之改良性如農作物本身之成長，應循序漸進；若欲揠苗助長，反而會帶來危險。<sup>175</sup> 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，並於廿二年三月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業運銷的研究報告。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。因此建議另由經委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。<sup>176</sup>

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

<sup>175</sup> 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.

<sup>176</sup> Ibid., pp. 219-226.

後，國聯先於廿二年十一月至十二月由司丹巴（Andrija Stampar）、郭樂誠（E. Briand-Clausen）和另一位經委會的外籍顧問伯饒爾（Max Brauer），至江西省視察三週；繼於次年一月初，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。<sup>177</sup> 其後於同年春，司丹巴等人遠赴西北陝西、甘肅、綏遠、寧夏，對經委會舉辦的復興農村措施進行瞭解。

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，專家建議在土地租佃與賦稅方面，必須徹底改革，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。<sup>178</sup> 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。

上述之專家均從事一般農業問題的短期考察工作，而曾任義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。他於廿一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；並特別強調政府要以獨占經營方式，對蠶絲業

<sup>177</sup> 國聯經濟財政股股長沙爾特約於1931年5月離職，1933年受聘擔任全國經濟委員會顧問。

<sup>178</sup> 〈國聯技術合作代表拉西曼報告書發表及報告書全文〉，頁77-78。

各個部門進行強制管理和監督。<sup>179</sup> 經委會依其建議，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，進行義大利交雜種原種育蠶土種改良之實驗。廿二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。<sup>180</sup> 廿三年二月，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，<sup>181</sup> 約在抗戰爆發後，才離開中國。

合作事業主要由英籍專家甘貝爾（W. H. H. Campbell）負責考察。他於廿四年十月抵華，至廿六年三月，共完成山東等十一省的合作事業考察報告，另發表〈中國合作事業報告〉及〈籌備中央合作銀行管見〉兩文。<sup>182</sup> 其考察建議頗獲地方首長重視。<sup>183</sup> 廿六年四月甘貝爾請假回國，因事耽擱一年多未返，國聯亦因中日戰爭爆發而有意中止其在華之工作。然而國民政府以合作事業正在積極進行，仍需甘貝爾之協助，故

<sup>179</sup> Benito Mari, "Summary Report on An Inquiry into the Reorganization of Chinese Sericulture in the Province of Chekiang, Kiangsu and Shantung," *Annexes to the Report to the Council...*, pp. 229-233. 其部份考察報告書中文譯本見於全國經濟委員會檔案（二史館藏），44/83，「瑪利等調查四川蠶桑報告底稿」，〈瑪利博士調查四川蠶桑報告〉；44/563，「國聯蠶業專家瑪利調查各地蠶桑情形」，〈1932年12月4日瑪利函宋子文〉。

<sup>180</sup> 《民國二十三年申報年鑑》（上海：申報館，1934年4月），頁721。瑪利來華時，攜有義大利改良蠶種40箱。見柏文治，〈中國與國聯之技術合作〉，《東方雜誌》，第30卷第13號（1933年7月1日），頁111。

<sup>181</sup> 全國經濟委員會檔案（近史所藏），26-01/37-（3），「全國經濟委員會最近工作報告」，〈經委會對四中全會之報告〉。

<sup>182</sup> 各種報告書收於全國經濟委員會檔案（二史館藏），44/1716，「全國經濟委員會專家甘貝爾考察中國合作事業報告」。

<sup>183</sup> 全國經濟委員會檔案（二史館藏），44/864，「國聯派遣甘貝爾調查各省合作事業報告（一）」，〈1936年4月13日熊式輝函秦汾〉、〈1936年3月23日黃紹竑函秦汾〉。

於廿八年之技術合作計畫中請其回任。<sup>184</sup> 甘貝爾返回中國後，曾在西南各省考察，<sup>185</sup> 約在廿八年底服務屆滿後即未再接受續聘。

## 2. 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。二十年三月國聯祕書處交通運輸股股長哈斯來華，與國民政府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。<sup>186</sup> 這項提議立獲通過，並決定來華考察三名人選。廿一年一月，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）、助手蒲德利（F. J. M. Bourdrez, 1901-1939）。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。廿三年經委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。<sup>187</sup> 全國經濟委員會於這批專家來華前，分函直屬

<sup>184</sup> 外交部檔案（二史館藏），18/1354，「國聯合作專家甘貝爾來華工作經過與全國經濟委員會等機關的來往文書」各件。

<sup>185</sup> 《大公報》，1939年9月1日，頁3。

<sup>186</sup> 《申報》，1931年6月3日，頁8；1931年6月10日，頁7。

<sup>187</sup> *Report by the Committee of Experts on Hydraulic and Road Questions in*

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。<sup>188</sup>

國聯專家走訪各處，對所考察之水利工程均提出建議，或與各項工程負責人員商討。現就單方之建議或雙方之互動情形，分述如下：

導淮工程：關於整治淮河，導淮委員會先於十九年提出以排洪入江為目的之「導淮工程計畫書」；二十年江淮大水，災情慘重，導淮委員會遂加緊勘測設計，復提出「導淮入海水道計畫」，採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。<sup>189</sup> 廿三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，對工程進度和品質表示滿意，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。<sup>190</sup>

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。民國十七年起，華北水利委員會逐步擬定各河治本計畫。廿一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，唯對薊運河附近擬建之節制閥，認為並無必要。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。」<sup>191</sup> 華北水利委員會遂依專家建議，將減河改為獨流至趙北莊附近入海河，而非直接入海。不過廿四年古德再訪華北時曾表示，此種計畫於海河絕無裨益。海河工程局外籍工程師穆勒則認為廿一年前來考察之國聯專家所提之建議，「對於獨流減河整個工程是否有舉辦之必要，詞意本極含糊。」他自己雖相信獨流入海減河對宣洩內地上游之洪水大有功效，但對海河毫無裨益，且謂河北全省河流非俟永定河治理計畫實施之後，絕無改善方法可言。<sup>192</sup> 經委會認為海河工程局既有異議，遂令華北水利委員會再作研究。<sup>193</sup>

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。<sup>194</sup> 首批國聯專家對此計畫尚無具體建議，而廿三年冬來華之沃摩度仔細視察後，認為官廳之地利、地質和水文，均極適宜建築水庫，但也表達四點改進意見。華北水利委員會工程人員依國聯專家建議再作研究，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，預定廿六年一月開工，<sup>195</sup> 但因抗戰爆發，水庫工程遂告中止。

<sup>191</sup> 「獨流入海減河工程計畫書」，中國國民黨中央黨史委員會編，《革命文獻》第83輯，《抗戰前國家建設史料—水利建設》（三）（臺北：中國國民黨中央黨史委員會，1980年6月），頁162-163。

<sup>192</sup> 全國經濟委員會檔案（近史所藏），26-41/33-（4），「華北水利委員會獨流入海減河工程」，〈1935年5月25日華北水利委員會呈全國經濟委員會及附件「海河工程局穆勒工程師說帖譯文」〉。

<sup>193</sup> 全國經濟委員會檔案（近史所藏），26-41/33-（4），「華北水利委員會獨流入海減河工程」，〈1935年5月30日全國經濟委員會指令華北水利委員會〉。

<sup>194</sup> 王華棠：《華北水利事業》，《革命文獻》，輯83，頁191。

<sup>195</sup> 全國經濟委員會檔案（近史所藏），26-41/29-（4），「黃河水利委員會（永定河）官廳水庫工程計畫」，〈官廳水庫工程計畫〉。

<sup>188</sup> China, Official No: C. p. I m. 34. 1936. V. III (Geneva: February 10th, 1936), pp. 5-6.

<sup>189</sup> 全國經濟委員會檔案（近史所藏），26-01/24-（2），「國聯專家來華考察水利」，〈1934年10月16日全國經濟委員會發文各單位〉。

<sup>190</sup> 導淮委員會檔案（近史所藏），27-07/22-（2），「國聯水利專家視察報告」，〈1932年11月29日全國經濟委員會函導淮委員會附件「國聯水利專家考察導淮華北水利及上海商港報告書」〉。

<sup>191</sup> Report by the Committee of Experts on Hydraulic....., p. 139.

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，遲至廿二年九月才設立，至抗戰以前，所能完成的工作，只有測量下游地形水準，蒐集水文氣象及地質土宜各項資料，供治本計畫之擬定，<sup>196</sup> 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，且係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。<sup>197</sup> 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，然而經由李儀祉（1883-1938）的精心策劃，終於在廿四年四月搶堵合龍。<sup>198</sup>

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；至廿四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。<sup>199</sup> 廿三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池作任何

<sup>196</sup> 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》，輯82，《抗戰前國家建設史料一水利建設（二）》（臺北：中國國民黨中央黨史委員會，1980年3月），頁545-546。

<sup>197</sup> 爾霍夫、柯德：〈國聯專家視察黃河報告〉，《革命文獻》輯82，頁413-4。另一專家沃摩度卻同意李儀祉之黃河須注重上游的主張。見《李儀祉全集》（臺北：中華叢書委員會，1956年12月），頁861。

<sup>198</sup> 朱墉：〈黃河水利事業〉，《革命文獻》，輯82，頁566。

<sup>199</sup> 楊保璞：〈揚子江水利事業〉，《革命文獻》，輯83，頁100。

<sup>200</sup> Report by the Committee of Experts on Hydraulic....., pp. 140-142.

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。<sup>200</sup> 廿四年揚子江水利委員會的成立，多少符合了國聯專家的建議。

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，另一是民生渠。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，灌溉面積日見縮小，有時竟氾濫成災，反成一害。國聯專家沃摩度於廿四年初視察河套時，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。<sup>201</sup> 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，即遇上廿二年之黃河水災，渠道盡被淹沒。對此結果，國人大都歸咎於「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。」<sup>202</sup> 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。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辦法。<sup>203</sup> 因民生渠當時

<sup>201</sup> Ibid, pp. 107-109.

<sup>202</sup> 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90輯，《抗戰前國家建設史料一西北建設》（臺北：中國國民黨中央黨史委員會，1982年3月），頁271。

並無大量生產農作物計畫，改善方法之費用又遠非綏遠省政府所能負擔，因此這些辦法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，認為無論就農業生產或鞏固國防觀之，民生渠均應加以挽救；遂請求經委會派員勘測設計。華北水利委員會技正高鏡瑩奉命前往察勘後，指出該渠確有一部分可資利用，並擬具工程計畫綱要及預估費用，由經委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（Sig. Eliassen），及華北水利委員會派員審議，分別提出修正意見。經委會後於廿六年七月原則決定即將計畫民生渠改進工程，<sup>204</sup> 但因抗戰爆發，此一計畫亦未能實施。

陝西灌溉工程：國聯專家於民國廿四年春考察陝西省水利工程，針對陝省已完成一、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。<sup>205</sup> 但徵諸以後陝西各渠工程，大都仍按原訂計畫進行，並未作澈底修改。在已完工之涇惠渠灌溉區域內，棉、麥、豆穀雜量產量，均有

<sup>203</sup> *Report by the Committee of Experts on Hydraulic.....*, pp. 116-118. 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以此稿整理而成。見全國經濟委員會檔案（近史所藏），26-01/24-(4)，「國聯專家來華考察水利」，〈民生渠初步報告書〉。

<sup>204</sup> 全國經濟委員會檔案（近史所藏），26-41/37-(1)，「華北水利委員會查勘綏遠民生渠」，〈1936年3月10日華北水利委員會呈全國經濟委員會及附件「視察綏遠民生渠報告」〉。

<sup>205</sup> *Report by the Committee of Experts on Hydraulic.....*, pp. 69, 102.

逐年增加的趨勢，地價亦明顯上漲。<sup>206</sup> 顯然當地人民確能因涇惠渠之完工而蒙其利。

山西水利工程：山西水利工程委員會於廿三年元月擬就整治晉省第一大河汾河計畫，以解決灌溉和防洪問題。次年二月國聯專家古德至晉省實地考察，並對計畫作一評估。古德大體同意計畫中在晉祠、廣勝吉、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壩事，認為所費不貲，而泥沙沉澱迅速，損及水庫壽命，應多加考慮。<sup>207</sup> 但山西省政府仍按原計畫，對下靜游之水庫壩址，進行探勘。<sup>208</sup>

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，並草擬通惠渠及新古渠之工程計畫。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。<sup>209</sup>

<sup>206</sup> 全國經濟委員會檔案（近史所藏），26-00-05/1-(8)，「陝西各項業務及水利計畫」，陝西省水利局，《涇惠渠灌溉成績統計表》。

<sup>207</sup> *Report by the Committee of Experts on Hydraulic and .....*, pp. 121-122. 全國經濟委員會檔案（近史所藏），26-01/24-(4)，「國聯專家來華考察水利」，〈1935年3月15日全國經濟委員會公函山西省政府附件「察勘山西汾河初步報告」〉。

<sup>208</sup> 全國經濟委員會檔案（近史所藏），26-00-04/1-(4)，「山西各項業務」，〈山西省二十五年度第二期建設中心工作表〉。

<sup>209</sup> 全國經濟委員會檔案（近史所藏），26-22/1-(4)，「國聯專家顧桑、蒲德利視察甘、青兩省公路、水利報告」，Leon Coursin & F. J. M. Bourdrez, "Notes on An Engineering Trip to Kansu and Chinghai Province, June 19th-July 2nd,

### 3.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。<sup>210</sup> 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，曾任經委會公路工程顧問達三年八個月，對勦共期間贛省公路修築，提供必要之協助。<sup>211</sup> 廿三年來華之顧桑，曾視察江蘇、浙江、湖南、河南、江西、甘肅等省部分公路，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。<sup>212</sup> 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，由於倉促興築，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。」<sup>213</sup> 蔣中正電飭經委會規定整理辦法，經委會參照陝甘兩省省府意見，擬定整理該路之計畫、組織、預算等項，並預估整理費用為三百萬元。經委會之整理辦法雖獲核可，但二十五年仍無經費從事改善道路。<sup>214</sup> 但真正施工，還是等到抗戰爆發後才開始進行。

### 4.行政制度改革

1936, "〈國聯公路專家顧桑、蒲德利甘青工程視察記之一部〉。

<sup>210</sup> 有關全國經濟委員會的公路事業，參見金泳信，〈抗戰前全國經濟委員會的公路建設（1931-1937）〉（臺北：國立政治大學歷史研究所碩士論文，1992年1月）。

<sup>211</sup> 《申報》，1933年3月3日，頁12。

<sup>212</sup> *Report by the Committee of Experts on Hydraulic.....*, pp. 194-211.

<sup>213</sup> 全國經濟委員會檔案（近史所藏），26-22/1-(4)，「國聯專家顧桑、蒲德利視察甘、青兩省公路、水利報告」，〈國聯公路專家顧桑、蒲德利甘青工程視察記之一部〉。

<sup>214</sup> 全國經濟委員會檔案（二史館藏），44/854，「經委會1933至1935年聘用外籍人員經費預計畫」，〈改善西蘭路之案〉。

民國廿二年英國籍的沈慕偉（R. C. G. Somervell）和德國籍的晏納克（Wolfgang Jaenick, 1881-?）分別抵華，約停留兩年。沈慕偉在二十四年年初完成〈改進中央行政管見〉，目的在於「改進中央政府之行政事宜，使置之於一般所謂之文官制度者之基礎上」，分就文官之分類、選用、服務之條件、行政程序、應用等項，加以檢討，最後還建議國民政府派一二幹練人員赴歐洲一二國家首都考察半年，從該國日常行政工作中，「澈底把握種種不成文之法規與習慣」。<sup>215</sup> 蔣中正認為其意見「頗有可採」，遂將此意見書送交行政院新設立的行政效率研究會參考。<sup>216</sup>

<sup>216</sup>

晏納克負責考察地方行政，他在一年之內走訪六省之行政機關後，於廿三年十二月完成〈地方政制改革意見書〉。他指出舊時代之縣政府多以不擾民為尚，以無為放任為主，為政者的要務在於催租平訟。然而中國現已投入世界經濟的漩渦，欲求競爭勝利，謀經濟繁榮，官府之程度與組織必須提高，所負之使命亦要增加。他並未建議移植歐洲行政成法，而是改善中國舊有良規。改革縣政之原則在於以最上等人才充任與民眾最接近之下層機關長官，失業之大學生可令其服務於各處縣政府中，以訓練人才。並仿效普魯士之良法，凡行政官吏未充任縣長或市長，得有數年經驗者，不得被任為更高級行政機關之長官。此外，他還建議提高縣長地位，縮小省政府結構，增加行政督察專員權責。<sup>217</sup> 晏納

<sup>215</sup> 全國經濟委員會檔案（二史館藏），44/1736，「全國經濟委員會專家顧問莫克、晏納克等對國民黨中央及地方政制改革之建議」，〈沈慕偉著「改進中央行政管見」〉。

<sup>216</sup> 全國經濟委員會檔案（二史館藏），44/81，「經委會英籍專員沈慕偉擬具改進中央行政管見」，〈1935年3月國民政府軍事委員會委員長行營快郵代電〉。

<sup>217</sup> 全國經濟委員會檔案（二史館藏），44/1736，「全國經濟委員會專家顧問莫克、晏納克等對國民黨中央及地方政制改革之建議」，〈地方政制改革意見書：全國經濟委員會晏納克報告〉。

克之改革建議甚多，也受到當時地方首長的注意，如福建省政府主席陳儀（1883-1950）就曾詢問晏納克對專員應否兼縣有何意見。晏納克主張專員不宜兼理縣政，否則顧此失彼。<sup>218</sup> 然而國民政府到抗戰期間才通令各省行政督察專員不兼任縣長。<sup>219</sup>

晏納克對於地方政府的一些看法，國民政府確實慎重思考。民國廿五年間，蔣廷黻（1895-1965）和翁文灝（1889-1971）討論到地方政府責任越來越重，但行政經費如何增加？太大之縣區是否要增加副縣長，職權如何劃分？農民能否接受？這些已是整個社會經濟問題一部份。蔣廷黻希望國聯能介紹一位曾在印度有地方行政經驗的專家來華，因為當時印度的社會經濟情況與中國相近，可以謀思解決之道。不過此一邀請計畫並未實現。<sup>220</sup>

### 5.人才培育

國聯與中國技術合作係由衛生事業開其端，而中國得國聯幫助，派遣人員赴國外考察受訓，亦始自衛生合作。據統計，自二十年一月至廿二年，國聯衛生組織共資助廿六位中國衛生人員到歐美國家見習，<sup>221</sup> 展現中國衛生部門為提高醫療衛生水準所做的努力。此外，早在二十年四月宋子文電請國聯技術機關與全國經濟委員會進行合作時，就曾提及此一進行中的協助，並希望在其他方面亦能仿照辦理。廿二年六月宋子文重提中國之技術合作條件時，自然仍抱持此一希望。然而隨著技術合作

<sup>218</sup> 全國經濟委員會檔案（二史館藏），44/80，「經委會德籍專家晏納克擬具地方政制改革意見書」，〈1934年1月22日陳儀函經委會〉、〈1934年1月28日經委會沈覲宜簽注意見〉。

<sup>219</sup> 林炳如、傅紹昌、虞寶棠編著：《中華民國政治制度史》（上海：華東師範大學出版社，1995年1月），頁233。

<sup>220</sup> 全國經濟委員會檔案（二史館藏），44/1732，「全國經濟委員會關於聘用外國顧問與專家問題與中國技術合作委員會往來函件」，〈1936年8月11日蔣廷黻致秦汾英文函〉、〈1937年3月16日John Taylor致秦汾英文函〉。

範圍擴大，國聯專家陸續來華，卻仍只有中國衛生人員透過國聯安排出國實習。及至拉西曼於廿三年五月十七日在對華技術合作會第四屆會議中發表報告書，提醒國聯應注意派遣中國專家赴外國考察。其於結論中指出：「國聯技術機關與章程，頗具伸縮之性，正可利用之以補充合作方法，至多派中國專家赴外國考察一節，亟應注意。現華人在海外與外人相接者，僅外交官吏及熟諳外國語言之知識界名人而已，此後宜使多數經濟界及服務公職之重要人員，與外人有技術上接洽。」<sup>222</sup> 而在當日的口頭報告中，拉西曼則強調：「倘中國專家在外國專門機關中工作，使彼等能將學理上之智識應用於實際以增加其經驗，則善莫大焉。倘國聯本此意旨與中國合作，則國聯除少數特殊事件外，無須派遣外國專家至中國。所須派遣者，只熟悉類似中國問題之專家而已。此種辦法，將使國聯預算上規定作此項技術工作之經費更為有益。」中國代表顧維鈞對此深表贊許，並希望國聯技術機關研究，擬具具體建議。<sup>223</sup> 九月廿八日舉行的對華技術合作會第五屆會議，也再度認可此一作法。<sup>224</sup>

然而外交部真正展開與國聯的交涉行動，應該是在廿五年二月訓令駐國聯辦事處向國聯進行磋商。其後數月，中國與國聯雙方反覆討論預算如何運用及人員如何派遣。最後中國政府根據雙方磋商結果，擬具〈派遣專家前往國外考察辦法〉。此項辦法規定中國每年在七月一日以前將擬派專家人選之履歷、考察目的、考察事項送國聯祕書長，再由國聯秘書長將此項資料交關係各組審查後決定人選，通知中國政府，並由國

<sup>221</sup> 全國經濟委員會檔案（二史館藏），22/ 重 240，「吳秀峰編『中國與國聯技術合作之經過』及其有關參考資料」，〈吳秀峰編『中國與國聯技術合作之經過』〉。

<sup>222</sup> 「國聯技術合作代表拉西曼報告書發表及報告書全文」，頁107。

<sup>223</sup> 外交部檔案（外交部藏），631.5，「我國與國聯技術合作案」（四），〈1934年11月26日宋運璽呈郭泰祺〉。

<sup>224</sup> 外交部檔案（外交部藏），631.5，「我國與國聯技術合作案」（四），〈1936年3月30日胡世澤呈外交部之附件「出席技術委員會第六屆會議報告」〉。

聯函聘為臨時職員，通知其本人到日內瓦報到，開始為期六個月的考察。<sup>225</sup> 然而中國政府第一年籌備不及，經國聯屢次催促，始於九月中旬提出十一位人選送交國聯秘書處決定，<sup>226</sup> 旋經國聯審查選定六人。

廿六年五月全國經濟委員會及早作業，先擬定十人名單送交國聯祕書處，至八月該會衛生實驗處再推薦四人。外交部則希望國聯先全數選派前送名單之十人，經費有餘時，再酌予選派補送之四人。二十五年國聯選定之六人中，胡慶育（1905-1970）、張福良（1889-1984）、須愷（1900-1970）等三人於十二月出國。<sup>227</sup> 楊崇瑞（1891-1983）於廿六年三月赴歐。<sup>228</sup> 沈克非（1898-1972）於廿六年五月赴歐，<sup>229</sup> 不久中日戰爭爆發，八月即奉衛生署長劉瑞恆電召提前返國。<sup>230</sup> 魏文彬則可能並未出國。廿六年經委會所提之十四名人選中，僅確知徐世大獲選，且於八月初展開考察行程，至越南、印度，歐洲的瑞士、法國，及法國在北非的殖民地。<sup>231</sup> 其餘人選即使獲選，也因戰爭緣故，未能出國。<sup>232</sup> 同

<sup>225</sup> 外交部檔案（外交部藏），631.5，「我國與國聯技術合作案」（四），〈派遣專家前往國外考察辦法〉。

<sup>226</sup> 全國經濟委員會檔案（二史館藏），44/1734，「全國經濟委員會關於派遣人員出國考察事項與國聯中國技術合作委員會來往函件」，〈1936年8月11日Azcarate致Borcic英文函〉。外交部檔案（外交部藏），631.5，「我國與國聯技術合作案」（五），〈1936年9月19日全國經濟委員會秘書處公函外交部附件「選送國聯審查各員名單」〉。

<sup>227</sup> 《中央日報》，1936年12月1日，頁4；1936年12月2日，頁4；1936年12月24日，頁4。

<sup>228</sup> 《中央日報》，1937年3月25日，頁8。

<sup>229</sup> 《中央日報》，1937年5月24日，頁4。

<sup>230</sup> 外交部檔案（二史館藏），18/1294，「關於我國與國聯技術合作事與全國經濟委員會等的來往文書」，〈1937年8月4日胡世澤電外交部轉秦汾〉。

<sup>231</sup> 徐世大，《回憶與感想》（臺北：三民書局，1967年7月），頁104-111。

<sup>232</sup> 現有之資料尚無法得知究竟還有哪些人獲選出國，然根據其中部分人士傳記資料，可能甚少人出國。如林可勝在1937年底建立中國紅十字總會救護總隊，投身戰時醫護工作，見曹育，〈中國現代生理學奠基人林可勝博士〉，《中國科技史

時中國政府也主動請求國聯暫停原有之技術合作，改為防疫協助，故而此種在技術合作項下的中國專家出國計畫，也告停止。

中國政府除利用國聯之技術合作經費派高級官員出國考察外，經委會也以本身之預算，甄選所屬水利機關低階技術人員出國實習，為期三年，以增進水利技術人員之學識經驗。廿四年錄取第一屆五人，廿五年錄取第二屆四人。經委會請國聯代為介紹考察國家，然而第一屆考取者，均赴歐洲國家或其在亞非兩洲的殖民地，部分人員在法語系地區實習，不易克服語文問題，故而經委會希望國聯亦能安排赴美國實習。第二年經爭取後，國聯終於安排其中兩人前往美國。這兩批人員實習時間均長達三年以上。<sup>233</sup>

#### 6. 國內外對技術合作之反應

北京政府時期，國聯與中國已在衛生和文化事業有所合作。是時中國作為國際社會的一個成員，與其他會員國一樣參與國聯的合作事項，但因中國本身政局不穩，對國聯進一步合作的試探興趣缺缺，不過既有的合作經驗，也成為南京政府時期擴大合作的基礎。一九三〇年代中國與國聯展開技術合作，雖然主要只是國聯派遣專家來華，對進行中的多項建設提供諮詢意見，但其規模之大也是國聯僅見者。而中國與此一國際組織發展如此密切的關係，對中國有無實際幫助，是否影響中國之國

料》，卷18期1（1998年），頁34。李月華所撰之〈吳福楨：農業昆蟲學家〉，收於金善寶主編，《中國現代農學家傳》，第一卷（1985年3月），頁112-124，為一篇較詳盡的傳記，但未提及吳福楨此時出國，其他諸人有傳者，就更簡略了。另外，1936年獲選之六人，除魏文彬外，其他五人出國消息均可見於《中央日報》，而1937年提名者，僅有徐世大出國消息刊於1937年7月8日《中央日報》上。

<sup>233</sup> 全國經濟委員會檔案（近史所藏），26-01/19-（1），「第一屆考選出國實習水利工程人員及實習報告」；26-01/19-（2），「第二屆考選出國實習水利工程人員及實習報告」各件。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。

際地位，自然受到國內與國際人士的注意。

國內論者之中，幾位《獨立評論》的作者支持技術合作的作法。蔣廷黻提醒國人國聯不僅是「世界的公安局」，更是「現代世界的公益局」，而「國際的形勢大部分在國聯之內表演，國聯和國際已到了一個不可分離的狀態。」中國必須支持國聯。同時「國聯不但是我們聯合世界一致對日的好工具，且是幫助我們實行現代化的一個好機關……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。」<sup>234</sup> 胡適（1891-1962）在聲援蔣氏論點之餘，更重提民國十一年時的主張：「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。」<sup>235</sup> 是年七月宋子文在歐與國聯交涉成功並爭取到拉西曼出任技術合作代表，引起日本嚴重關切。蔣廷黻則再次肯定技術合作方向正確，不必因日本之警告而停止建設。<sup>236</sup>

技術合作的基本作法是國聯來華專家對建設事業進行考察，提出觀感或改進意見。檢視過去兩年的實施情況，蔣廷黻深覺專家完成調查報告書或計畫書便束裝返國，「而政府就把他們的計畫置之不理了。」<sup>237</sup> 翁文灝雖同意由國聯幫助中國進行經濟建設，但也不客氣地指出許多專家來華時間甚短，「中國政府除了宴會應酬借重客套以外，便是派定幾位能做普通翻譯及招待客人的漂亮職員，陪同他們到滬漢平津參觀一

<sup>234</sup> 蔣廷黻：〈長期抵抗中如何運用國聯與國際〉，《獨立評論》，第 45 號（1933 年 4 月 9 日），頁 4-5。

<sup>235</sup> 胡適：〈跋蔣廷黻先生的論文〉，《獨立評論》，第 45 號（1933 年 4 月 9 日），頁 6-8。

<sup>236</sup> 蔣廷黻：〈這一星期——東京的警告〉，《獨立評論》，第 61 號（1933 年 7 月 30 日），頁 5。

<sup>237</sup> 蔣廷黻：〈長期抵抗中如何運用國聯與國際〉，《獨立評論》，第 45 號，頁 4。

趟。」專家參觀考察之後編印之報告或計畫，只能提出幾個重要原則，加以譯文不精，讀者不多，也不易瞭解；更有人視之為老生常談，「其結果當然是束之高閣」。他建議「我們應該叫他們能夠實際工作，盡其所長，並且使他們的工作集中於幾個一定目標，於中國的經濟建設真正有益。」而他所認為的幾個特定目標是請國聯專家幫助建立中國經濟事業的整理、計畫、組織等工作。<sup>238</sup> 任鴻雋（1886-1961）甚至主張：「不但計畫新事業，改良舊組織，要歡迎國際專家的合作，於必要時，並且可以請他們來監督這些計畫的實行。因為我們那些濫用私人和為人設事的壞習慣，要我們自己改除則甚難，叫他人來替我們改除則較易。」<sup>239</sup>

以上諸人是抱著樂觀其成的態度來看待國聯與中國的技術合作。然而仍有一些人對技術合作提出警告，甚至表示反對。其中最主要的爭論，當為中國主權問題。儘管孫逸仙先生於「實業計畫」中，提出利用外資外才發展中國實業的構想，曾獲得不少迴響；但近百年來帝國主義侵略中國所造成的陰影，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。<sup>240</sup> 此外，香港出版的《三民主義月刊》因主張立即抗日，與南京政府政見不合，對其進行的技術合作大加抨擊。如胡漢

<sup>238</sup> 君達：〈長期抵抗中如何運用國聯與國際〉，《獨立評論》，第 63 號（1933 年 8 月 13 日），頁 8-10。曾率團赴浙江考察一週的沙爾特也承認，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。見 "Report of the Economic and Financial Situation of Chekiang Province, 1934," Annexes to the Report to the Council....., p. 84.

<sup>239</sup> 叔永：〈技術合作應從何處作起？〉，《獨立評論》，第 68 號（1933 年 9 月 17 日），頁 7。

<sup>240</sup> 樹：〈國聯與中國技術合作之懷疑〉，《先導》，卷 1 期 11（1933 年 8 月 2 日），頁 4-5。

民（1879-1936）就認為日本懷疑技術合作是中國「以夷制夷」的作法，過去幾年南京政府所引用的外國專家，「成績渺然，在實際的建設上，並未有何表顯。」而「在現在的情勢之下，所謂技術合作，假如確抱著所謂『以夷制夷』的謬見，真有使中國變成國際殖民地的危險。結果中國不亡於日本，反轉而亡於國際而已。」<sup>241</sup> 劉蘆隱（1894-？）則指出「宋子文回國後所改組的全國經濟委員會，與其所標榜的國際合作，便是國聯中幾個資本帝國主義的國家所恃以行其經濟侵略的法寶，也就是宋子文所恃以為擴大其財政勢力的法寶，同時也就是南京政府繼塘沽賣國協定而後媚外欺內的法寶。」<sup>242</sup> 劉重明認為依靠「技術合作去復興中國的途徑還遠」，不過中國如果急需，就該把握主權在我、政治廉潔、決心『自保』等三個先決條件。<sup>243</sup>

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給中國帶來任何益處。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。然而拉西曼則以為，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。<sup>244</sup> 因此中國政府屢屢叮囑國聯不得帶有政治動機，對內作

<sup>241</sup> 胡漢民：〈大亞細亞主義與國際技術合作〉，《三民主義月刊》，卷4期2（1933年10月15日），頁9-11。

<sup>242</sup> 劉蘆隱：〈全國經濟委員會與國際技術合作之解剖〉，《三民主義月刊》，卷4期2（1933年10月15日），頁14。

<sup>243</sup> 劉重明：〈論國聯與中國技術合作〉，《三民主義月刊》，卷4期2（1933年10月15日），頁46-47。

<sup>244</sup> "The Relation of Technical Assistance to Japanese Policy in the Far East," *Foreign Relations of the United States, Diplomatic Papers 1934*.

用實大於對外作用。

廿三年五月〈拉西曼報告書〉發表後，中國政府對國聯表達感謝協助之意，但國內也出現一些極端否定的言論。如李紫翔在嚴厲批評〈拉西曼報告書〉中所提經委會和技術合作所作努力後，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。<sup>245</sup> 署名達生的作者更對報告書之農業、棉業、絲業、水利、道路建設、衛生等項，逐一批評，進而指出：「在國聯技術員所贊襄下的各種建設，無一種是能觸住問題之核心的。」而其所擔心的，其實也是技術合作將導致列強投資的進入，而使中國農民經濟更加破產。<sup>246</sup>

總之，國內批評與反對的聲音並不多，何況支持者也不在少數，故而國民政府繼續與國聯展開技術合作，並未遭到太大困擾。不過來自外國政府的反應，卻使技術合作的進行稍有變化。

中國對於技術合作，始終抱持審慎的態度，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。

歐洲方面，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；對華技術合作會中，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、法兩國大致樂觀其成。中國屬意拉西曼出任技術合作代表時，法國駐華公使雖感為難，但未建議政府反對。<sup>247</sup> 而在決

Vol. 3, *The Far East* (Washington: U. S. Government Printing Office, 1949), p. 399.

<sup>245</sup> 李紫翔：〈拉西曼報告書之農業部份的批評〉，千家駒、李紫翔編，《鄉村建設批判》（上海：新知書店，1937年3月），頁88。

<sup>246</sup> 達生：〈國聯技術合作與中國經濟之前途〉，《東方雜誌》，第21卷第14號（1934年7月16日），頁243-251。

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。德國曾對拉西曼不具好感，但未公開反對其任命，但對經委會聘任德籍之柯萊波（Klepper）和伯饒爾為顧問頗有意見。行政院長汪兆銘雖向德國公使說明兩人不屬國聯派遣來華之顧問，且「中國政府有權聘外國顧問，不能顧慮到各國悅意否」，但也向經委會秦汾建議「倘非萬不得已，亦不必定須聘用德政府反對之人。」<sup>248</sup>

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，當時亦有若干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，對華技術合作會成立，國聯和中國均希望美國能派代表參加，但美國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。<sup>249</sup> 但於技術合作細節，美國民間會對損及權益之事提出反駁。當教育考察團報告書發表時，因其中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，立即為文反駁。<sup>250</sup> 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。<sup>251</sup>

<sup>247</sup> "Nelson Johnson to Cordell Hull, July 18, 1933," *Foreign Relations of the United States, 1933, Vol. 3 The Far East* (Washington: United States Government Printing Office, 1950), pp. 494.

<sup>248</sup> 全國經濟委員會檔案（二史館藏），44/1733，「外交部關於用外國顧問問題的文書」，〈1933年12月12日全國經濟委員會公函外交部〉。全國經濟委員會檔案（二史館藏），44/1735，「全國經濟委員會關於支付國聯派駐中國技術合作人員薪金費用的文書」，〈1933年12月9日秦汾函外交部長〉。

<sup>249</sup> "Straus to William Phillips," *Foreign Relations of the United States, 1933, Vol. 3*, pp. 500-501.

<sup>250</sup> 文宿：〈美國教育界評國聯專家之中國教育計畫〉，《中華教育界》，卷20期11（1933年5月），頁55-8。

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。考察報告於二十五年流傳至美國，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，認為「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。<sup>252</sup> 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。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（1874-1965）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。<sup>253</sup> 芳澤之意見為日後日本之干預留下伏筆。「九一八事變」之後，國聯對中日爭端的調查結果，令日本十分不滿，終於在廿二年三月悍然退出國聯。此後中國與國聯之技術合作雖進展順利，但是年七月宋子文在歐期間，發現「日本雖離國聯，仍藉他國出而破壞」。<sup>254</sup> 國聯理事會內成立的對華技術合作會，反而是「九一八事

<sup>251</sup> League of Nations, Official No. A. 14. 1933. (Geneva: August 10th, 1933), p. 4.

<sup>252</sup> 全國經濟委員會檔案（近史所藏），26-01/34-（9），「徐世大等批評國聯水利專家報告案」，〈1937年2月25日黃河水利委員會呈全國經濟委員會〉。原文見O. J. Todd and Sig. Eliassen, "Hydraulic and Road Questions in China": A Review of the Report by the Committee of Experts of the League of Nations, with Comments by Hsu Shih-ta, Li Shu-t'ien, Kao Ching-ying and C. C. Chang," reprinted from the *Journal of the Association of Chinese and American Engineers* 17: 6 (1936), pp. 333-357.

<sup>253</sup> Arthur N. Young, *China's Nation-building Efforts, 1927-1937*, p. 343.

變」前芳澤謙吉的建議。不過該委員會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，因此日本力阻拉西曼來華，但愛文諾未予同意。

<sup>255</sup> 日本乃發表聲明，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」。<sup>256</sup> 駐華日使館官員須磨石更在22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」。<sup>257</sup> 十月二日拉西曼自歐抵滬時，在其下榻的華懋飯店門前遭二十餘位日本記者包圍質問，但拉氏答稱此次來華係增進中國建設，絕無政治關係，對日本之反對不發表意見。<sup>258</sup> 日本三番兩次盛氣凌人的聲明，只是更加引起中國人的反感，實則並未影響此後半年多的技術合作。

然而在廿三年四月十七日，日本傳出視中國為禁臠的天羽聲明，舉世譁然。中國外交部隨即發表一份措辭不甚強烈的聲明，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。五月一日日本駐日內瓦總領事橫山正幸往謁國聯祕書長愛文諾，談及國聯與中國合作問題。愛文諾告以國聯尚無財政援助中國計畫，將來如何現難預料；拉西曼赴華職權不涉政治，且相信拉西曼決無政治活動。然橫山出見記者時，則謂已向祕書長反對拉氏再往中國，業經祕書長「容納其意」。由於

<sup>254</sup> 外交部檔案（外交部藏），631.5，「我國與國聯技術合作」（二），〈1933年7月3日宋子文電汪精衛、羅文幹〉。

<sup>255</sup> 「一周間國內外大事評述」，《國聞週報》，卷10期30（1933年7月31日）。

<sup>256</sup> 蔣廷黻，〈這一週來——東京的警告〉，頁3-4。

<sup>257</sup> 「一周間國內外大事評述」，《國聞週報》，卷10期30（1933年7月31日）。

<sup>258</sup> 外交部檔案（外交部藏），631.5，「我國與國聯技術合作」（二），〈1933年10月3日申時電外交部情報司〉。

橫山之言並非事實，五月五日愛文諾向橫山提出抗議，並向報界更正。

<sup>259</sup> 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。<sup>260</sup>

日本在〈拉西曼報告書〉發表前後所發表之強硬聲明，對即將召開之對華技術合作會，果然造成若干影響。對華技術合作會於五月十七日召開，會前顧維鈞擔心如有代表提及日本宣言及愛文諾與橫山正幸談話之事，中國不得不說明立場；若引發討論，情況亦非完全有利於中國。因此顧維鈞曾與拉西曼商議，又親訪美、英、法三國代表及國聯祕書長，四人均表示「中日政治問題關係太重，主張一概不提。」且「屆時不願發言，對拉西曼之報告亦不主張討論，祇望該報告印交國聯祕書廳之各技術機關分別研究。至拉西曼聯絡員之任期滿後續派一節，亦以目前環境不佳，贊成暫從緩議。」<sup>261</sup> 五月十七日集會時，先由拉西曼報告，次由顧維鈞演說，顧氏代表中國政府感謝國聯所提供的技術合作，並贊成〈拉西曼報告書〉最後一章所作之建議。最後顧氏仍然強調「此項合作自來只限於純粹技術合作，所得結果不牽涉及政治」，且聲明：

中國深信門戶開放政策之原則，且願隨時將均等之機會給予與中國貿易及實業發展有關之一切國家。為舉辦經濟建設之大業計，中國甚願利用他國之智識、經驗、技術及必要時財政合作。中國對

<sup>259</sup> 外交部檔案（外交部藏），631.5，「我國與國聯技術合作案」（三），〈1933年5月5日胡世澤電呈外交部〉。

<sup>260</sup> 〈拉西曼報告書發表〉，《申報月刊》，第3卷第6號（1934年6月15日），頁126。

<sup>261</sup> 外交部檔案（外交部藏），631.5，「我國與國聯技術合作案」（三），〈1934年5月14日顧維鈞電呈外交部〉、〈1934年6月24日顧維鈞呈外交部〉。

一切國家均具善意，並未對任何一國有何歧視。在光明條件之下，凡願彼此互惠而求合作，及未採取妨礙中國統一、發展、和平及安全之政策者，中國皆歡迎其合作。向外國請求技術合作，不但為我獨立國家不可放棄之權利，且係根據一種信仰，即中國井然迅速之經濟建設乃其自身幸福之要件，而同時亦為恢復世界不受經濟壓迫之一要件也。<sup>262</sup>

此一聲明，顯然是針對日本之宣言所發，各國代表亦無異議，委員會中並無討論，僅通過一報告，由祕書長分送理事會各會員國。

至於拉西曼連任駐華代表之事，中國仍希望得到國聯同意，但此時對華技術合作會中之多數會員國不表贊成。<sup>263</sup> 9月底對華技術合作會再度集會，外交部已知拉西曼無法連任，不過國聯將派哈斯來華作一短期研究，外交部接受此事實，蔣中正亦未加反對。<sup>264</sup> 然而國聯之處理方式，仍被美國輿論認為是國聯畢竟屈服於日本的壓力。<sup>265</sup>

在當時的微妙國際環境中，中國既不能與日本全面決裂，歐洲國家對日本亦有所顧忌。國聯派員來華雖然引起日本不快，不過技術合作之進行並未受到太大的影響。因此國聯在停派技術合作代表，以及逐漸減少派遣專家來華的同時，中國卻爭取派員出國進修。國聯於此項進修計畫中，扮演中介的角色，並未引發日本的抗議。而派員出國學習的做法，也正是中國政府考慮技術合作的效果時，認為比接受國聯專家來華諮詢，對中國本身的幫助更大。

<sup>262</sup> 外交部檔案（外交部藏），631.5，「我國與國聯技術合作案」（三），〈出席國際聯合會處理中國與國聯技術合作之行政院委員會第四屆會議報告〉。

<sup>263</sup> 外交部檔案（外交部藏），631.5，「我國與國聯技術合作案」（三），〈1934年6月12日顧維鈞電呈外交部〉；《顧維鈞回憶錄》，第二分冊，頁306。

<sup>264</sup> 外交部檔案（外交部藏），631.5，「我國與國聯技術合作案」（三），〈1934年9月23日外交部電日內瓦郭代表〉、〈蔣委員長1934年9月28日電外交部〉。

<sup>265</sup> *The New York Times*, September 29, 1934, p. 9.

一九三〇年代中國與國聯之合作關係走到一個新的方向，中國得到國聯同意，運用每年償還過去欠繳之會費，在技術合作名義下，邀請國聯派遣專家來華，擔任政府建設事業的顧問，進而選派中國專家出國考察實習。繳交欠費既可履行中國參與國際組織的義務，又可將之轉用於國內建設上，看來此舉對中國大有幫助。國內雖有部分人士對之提出質疑，但國民政府仍認定技術合作乃是把握了孫逸仙「國際共同發展中國實業」的原則，這個方向是正確的。此外，藉由技術合作的展開，加強了中國與歐洲國家的關係，且間接抗拒日本的擴張野心，對於中國來說自是另一種收穫。

對於實業建設尚屬起步階段的中國來說，國聯主持的技術合作，可以說僅是單方面的技術輸入。無論國聯派遣專家來華考察與襄助，或是中國派員出國實習，均為謀中國經濟之發展。經濟建設的實際合作，中國所欲借重歐洲經驗者，主要在於發展農業復興農村。水利建設方面，亦泰半與農業有關。至於交通運輸、政制改革方面，國聯專家亦有少許參與。

戰前來華之國聯專家絡繹於途，但僅有少數停留期間較長。大部份停留期間不到半年，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。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。但從各類專家的經歷看來，畢竟是學有所精；其所作之考察報告，除向國聯各會員國介紹中國之發展實況，並提出批評和建議，供全國經濟委員會或其他有關機關參考。而中國是否採納專家建議，還得視實際狀況而定。有些建議亦能切中時弊，或得到有關機構的採納。雖然來華專家在其本行已有很高的地位，且於考察之前，多能充分準備，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，實難產生具體效果。

至於在技術合作名下中國人才之赴國外實習，以衛生人員起步最早，且持續進行。其他部門則到廿五年才開始，考選兩屆後即因中日戰爭爆發而中止。這兩屆由國聯資助的中國高級技術人才返國後之發展，以及透過國聯介紹實習國家的經委會水利人員兩批共九人，多在其後數十年海峽兩岸政府的專業領域中，發揮所長。

### 三、國聯對中日衝突的處置

仲裁國際糾紛是國聯的一項重要任務，中國需要仰賴國聯解決的國際爭執，在於受到強鄰日本的侵略。而一九三〇年代日軍發動侵華戰爭，國聯試圖調停，也是國聯史上受到矚目的一頁。

早在國聯成立之初，中日兩國之間就存在著歐戰期間日軍出兵山東所造成的爭議。由於戰爭結束後，日軍並無退兵打算，中國原盼望巴黎和會的召開，能迫使日本退出山東半島，但因強權操縱和會，山東問題的處理令國人大失所望。中國在拒簽對德和約後，外交部和民間輿論曾主張以訴諸國聯方式解決山東問題，然而出席國聯第一屆大會的駐美公使顧維鈞認為並無把握，因此並未提出。到了一九二一年，在由美國邀集亞太有關各國舉行的華盛頓會議中，山東問題才告解決。<sup>266</sup>

一九二〇年代前半，日本對華外交尚能謹守華盛頓會議精神，尊重中國之主權與領土完整。民國十五年廣州國民政府開始北伐，進展順利，中國漸有希望完成統一。至民國十七年，對華採強硬態度的日本田中義一（兼外相）一改主張國際合作之幣原協調外交，於是年五月初國民革命軍進兵濟南時，派軍阻撓，以致造成「濟南慘案」。此時於國聯之中代表中國的仍是北京政府的外交官員，不過南京國民政府主席譚延闔（1880-1930）仍於十日電國聯祕書長，請依國聯盟約第十一條第二項，即行召集理事會議，實行國際調查或公斷。然國聯之中國代表陳籩

是由北京政府所派，南京國民政府並未獲得國聯承認，故而提案有其困難。譚延闔又透過正在巴黎訪問的胡漢民，促將「濟案」提交國聯。胡漢民乃以個人名義致電北京政府外交總長羅文翰（1888-1941），請其依法向國聯提交「濟案」。然而中國內部內爭未息，南北雙方對於達成國內和平的方式並不一致。最後陳籩往見胡漢民，告以向國聯提案證據蒐集之困難，且「濟案」非國聯所能即時解決，此案遂告擱置。<sup>267</sup>

日本在一九三〇年以後，侵略中國的行動加劇。民國二十年「九一八事變」爆發，不僅造成中國東北的淪陷，也徹底摧毀了華盛頓會議精神。此一明目張膽的武裝侵略行動，自是國聯盟約所不能允許的。因此在「九一八事變」之後，中國立即向國聯申訴，希望此一追求和平的國際組織，能發揮正義的力量，制裁侵略者。

中國政府是在事變發生的次日，電令駐國聯代表施肇基向國聯提出日本侵略東北的報告，並於廿一日要求國聯按盟約第十一條儘速處理此一問題。國聯理事會於九月三十日議決，要求日本從速撤兵，中日兩國採必要步驟，防止事端擴大。然而日本並不理會。在施肇基要求之下，國聯理事會又於十月十三日開會，並在廿四日決議要求日本即日開始撤兵，於十一月十一日完全撤退。撤兵完成後，中日兩國開始交涉，而國聯將設立調節機關，解決中日間之糾紛。日本不僅仍未理會此項決議，反而繼續進攻。施肇基乃於十一月五日提請國聯祕書長注意日本之行動，外交部也於十一月八日電國聯祕書長，以日本不遵守國聯決議案，請轉達國聯理事會主席白里安依照盟約制止日軍行動。十一月十六日國聯理事會再度開會，至廿三日又有一決議案，重申九月三十日要求日本撤軍之決議。至十二月十日，國聯理事會決定派遣一委員會赴遠東進行調查。<sup>268</sup>

<sup>266</sup> 唐啟華：《北京政府與國際聯盟（1919-1928）》，頁 75-94。

<sup>267</sup> 唐啟華：《北京政府與國際聯盟（1919-1928）》，頁 113-114。

此一調查團共有成員五人，以英國李頓爵士（Lord Lytton）為團長，中國則派顧維鈞隨團參加調查工作。李頓調查團先於廿一年二月十九日抵達東京，三月十三日抵上海，時淞滬戰爭已暫停。該團成員於四月廿一日抵達瀋陽，停留東北四十五日，於六月五日回抵北平，月底轉赴東京。七月二十日再返北平後，開始起草報告書，至九月四日定稿。次日調查團離開中國返回日內瓦。此一報告書於十月二日公布，然國聯理事會應日本政府之請，延至十一月廿一日始進行討論，此時中國政府已派顧維鈞為駐國聯理事會中國代表，由顧氏陳述中國政府立場和處理意見，並與日本代表松岡洋右（1880-1946）進行辯論。理事會通過顧維鈞之提議，將調查報告書移交特別大會處理。<sup>268</sup>

特別大會於十二月六日召集會議，就李頓報告書進行辯論。九日特別大會根據李頓調查團報告，設置「十九國委員會」進行研究。十九國委員會於二月十四日決議接受李頓報告書，並連同十九國之報告書呈報國聯大會。二月廿四日，出席大會的四十四國對此報告書進行表決，除日本反對，泰國棄權外，其餘四十二國均贊成接受報告，認定東三省為中國領土，九一八事變並非中國之責任，且不能承認「滿洲國」。另按照國聯大會之決議，成立了「遠東顧問委員會」，以注視中日情勢之演變。

國聯雖然還給中國一個公道，實際上不僅中國未能收回東北，日本的侵略野心反而更加猖狂，在華北屢生事端。中國政府雖亦曾局部抵抗，然大多只是隱忍準備。民國廿六年七月七日「盧溝橋事變」爆發後，中國終於慎重考慮投入全面戰爭。

雖然如此，中國政府仍打算先借助國際力量，遏止日本行動。因此

<sup>268</sup> 〈外交部關於中日交涉的工作報告〉，李雲漢主編，《國民政府處理九一八事變之重要文獻》（臺北：中國國民黨中央黨史委員會，1992年6月），頁223-248。

<sup>269</sup> 李雲漢：〈顧維鈞與九一八事變之中日交涉〉，《國民政府處理九一八事變之重要文獻》，頁655-662。

先在七月十七日表達召集九國公約國會議，依照國際公法和條約，和平解決事件之希望；同時也向英、法等國外交官員探詢，中國向國聯申訴的相關問題。不過列強顯然對日本顧忌甚多，無意採取共同對日行動。而「八一三」滬戰發生後，戰事擴大，中國乃決定逕行訴諸國聯。此時中國也了解國聯在仲裁國際紛爭方面，表現得軟弱無能，不過國聯及其盟約依然存在，中國訴諸國聯，即使不能獲得實質援助，至少可博取國際輿論同情，對中國抗戰也有不少助力。<sup>270</sup> 遂於八月三十日訓令駐日內瓦中國代表團辦事處處長胡世澤，送達國聯祕書長一照會，除概述中日局勢實為一九三一年以來日本對華侵略之延續外，並請將中國方面之觀點，通知「遠東顧問委員會」。而顧維鈞等依據國聯盟約第十、十一、十七等條之規定，於九月十二日正式向國聯提出申訴。國聯盟約第十七條專為處理會員國與非會員國之糾紛，日本既以退出國聯，自應適用該條。中國希望國聯邀請日本承受國聯之處理，依據盟約之規定，解決爭端；如果日本拒絕，則國聯可依據盟約第十七條適用第十六條之規定，對日本施行經濟及財政上之制裁，或其他積極有效行動。<sup>271</sup>

國聯理事會於九月十六日討論中國之申訴後，責成「遠東顧問委員會」檢討中日衝突所造成之情勢。九月廿一日該委員會復會，美國政府宣布願依一九三三年之同樣條件，出席會議。該委員會並邀中、日、德、澳各派代表參加，然日、德兩國均予拒絕。顧維鈞以中國代表團首席代表出席，經該委員會與小組委員會積極運用結果，終使國聯大會於一九三七年十月六日通過兩項報告書：一為查明日本犯有破壞條約之罪責；二為提請於次月在布魯塞爾召開九國公約簽字國會議，並建議國聯

<sup>270</sup> 中華民國外交問題研究會編：《盧溝橋事變前後的中日外交關係》（臺北：1964年），頁348。

<sup>271</sup> 蔣永敬：〈抗戰初期的外交與國聯及德使之調停〉，《中國歷史學會史學集刊》，期5（1973年5月），頁166。

會員國不僅制止任何足以減弱中國抗日措施的行動，並考慮如何個別援華。美國表示贊成國聯上述報告。顧維鈞則認為國聯大會之決議，雖不符中國之期望，但在當時極度困難環境下，亦為可能獲得之最大效果。國聯既然決議促請會員國考慮個別對華援助，顧維鈞乃於十月七日向國民政府建議，將所需何種援助，研擬具體方案，向有關各國政府提出。<sup>272</sup>

日本立即反駁國聯通過之報告，且持續其侵略行動。民國廿七年中國政府向國聯再度申訴，是年一、二月間，國聯理事會舉行第一百次會議，二月二日理事會因中國之申訴而通過一議案，予中國以道義上支持，促請各會員國考慮對華援助，最後希望得經其他步驟公平解決遠東紛爭。九月，中國代表顧維鈞與各大國代表商談後，於十六日向國聯大會提出引用盟約第十六條之制裁條款。理事會於三十日鄭重宣佈，各會員國應依據此一條款，視日本已向各國發動戰爭，並斷絕與日本之各種來往。不過大多數會員國認為盟約對其已無約束力，故而理事會之決議甚難落實。<sup>273</sup>

民國二十年代國聯對中日衝突之處置，畢竟不能有效地制裁侵略者日本，不過透過國際輿論力量的發揮，給予中國精神上的支持。另外經由雙方的技術合作，支援中國的建設，中日戰爭期間則協助防疫工作。這些舉措的規模雖然有限，卻是明告世人，中國才是受到國際組織接納的成員。

<sup>272</sup> 董霖譯著：《顧維鈞與中國戰時外交》（臺北：傳記文學出版社，1978年2月），頁16-17。

<sup>273</sup> F. P. Walters, *A History of the League of Nations*, p. 738.