

緒論

一、研究動機

爰鳩工於三區半山之陽，建自由紀念塔一座，其用意非徒巍巍乎以觀瞻，蓋欲闢邪說，揚正義，使今之人，睹斯塔而油然而起愛國之心；後之人，睹斯塔而知光復神州，乃今人之偉業，且證明吾人今日之奮鬥，是為全人類爭自由，普天下爭真理，真理為何？曰：天下之大道是也。天下之大道不滅，則斯塔也，將永昭乎自由之神。¹

——戴學文題，香港調景嶺「自由紀念塔」碑文，1955 年

1997 年中共接收香港前夕，港府將調景嶺居民集體安置於鄰近的「厚德村」，而將昔日遍地飄揚青天白日旗海的調景嶺夷為平地時，卻決定將 40 多年來屹立於嶺上象徵反共標誌的「自由紀念塔」，列為古蹟保存。²姑不論港府此舉是否出自政治動機，然該塔由「中國大陸災胞救濟總會」出資打造，並於 1957 年「一二三」自由日舉行揭幕式，卻也點出了 1950 年代的香港調景難民營，在國際冷戰中所象徵的時代意義。

二戰結束後，中國政局仍動盪不安，緊接而來是國共主權的爭霸戰。1949 年 4 月共軍渡江，勝負態勢漸明朗化，港台均強化入境管制政策，兩岸三地邊界日益壁壘分明。與此同時，許多人為逃避戰禍，或出自於對新政權的恐懼，選擇遠離他鄉，如香港地區便湧入了超過 100 多萬人口。³至 1949 年底，國共隔海對峙格局形成，中國難民問題亦隨之浮出檯面。在此背景下，香港調景嶺難民營誕生了。該營原位於香港九龍半島東側的濱海山坡地，1950 年成立後，迅即以「反共精神堡壘」之封號聞名遐邇，又因在港自成一格，而素有「小台灣」之稱。原本，港府闢此荒山野嶺作為營區，只是一時權宜之計，欲暫時收留戰後逃港的中國難民（尤其是國民黨軍人）。沒想到，聞風而至的難民

¹ 吳建平主編，《調景嶺義民反共奮鬥史實》（台北市：寰聲文化出版社，1958），頁 2。

² 〈褪色的青天白日 香港想留住調景嶺上的「自由紀念塔」可能列為古蹟保存〉，《聯合報》，1997 年 2 月 1 日，39 版。

³ 此根據香港政府從 1945 年二戰後至 1950 年的人口統計。除少數資本家外，多數為難民。胡春惠主訪，《香港調景嶺營的誕生與消失—張寒松等先生訪談錄》（台北：國史館，1997），頁 11。

驟增，而中華民國趁虛而入、援助與大肆宣傳，在冷戰加持下，竟成為 1950 年代備受矚目的國際難民問題。

在國際局勢方面，原子彈的威力顯然無法遏制美蘇強權的霸氣，戰後又進入東西兩大陣營的對峙狀態。冷戰期間，美國認為自由與共產主義，意味著兩套對立的價值、制度與生活觀，若能掙得人心，便能在這場意識型態的鬥爭中勝出。難民的流動成了人心歸向的象徵，美國大張旗鼓地支持從共黨政權逃出的難民，把他們視為投奔自由的鬥士，用來打擊共產主義形象，並作為凝聚自由世界力量的心理戰略。⁴韓戰的爆發，使華府警覺應強化遠東的反共圍堵陣線。英國統治的香港被視為「自由世界的前哨基地」（a free world outpost），美國除資助國民黨和第三勢力在港從事反共活動，還從難民身上獲取中國大陸的大量最新情報，並藉此進行反共宣傳。⁵原處於風雨飄搖的中華民國，戰略地位也一躍而升，在美國庇護下，既保住聯合國中國代表權的席次，加以美援及《中美共同防禦條約》的簽訂，使國民黨政權得以在台灣站穩腳跟，並在國內外重塑政權的威望。

如此一來，在美國主導的冷戰外交戰略中，港台被賦予了一致的反共使命，站在「自由」的同一陣線，使彼此在日後交織著「剪不斷，理還亂」的關係。1953 年夏，曾於調景嶺營度過一段時日的作家趙滋蕃，在港美援機構亞洲出版社的贊助下，出版了長篇小說《半下流社會》⁶，一時風靡港台。該書意旨，大抵以歌頌嶺上中國難民刻苦自勵的反共精神，令人印象深刻的名言如：「為自由真理底召喚，戰鬥至最後的一瞬，……，願宇宙摘去太陽，假若自由不放光華」。⁷1955 年，亞洲影業公司翻拍為同名電影，並獲得教育部頒發的海外國語片獎助金，甚受歡迎。⁸也就是說，在 1950 年代，隨著冷戰愈演愈烈，援助難民的人道主義雜揉著反共的意識型態，在自由陣營被喊地震天響地。

如今，調景嶺營已成為歷史名詞，然其傳奇色彩，曾鮮活地存在上一代人的歷史記

⁴David W. Haines, *Refugees in America in the 1990s: A Reference Handbook* (Westport, Conn.: Greenwood Press, 1996), pp.334-335.

⁵Nancy Bernkoph Tucker, *Dangerous Strait: The U.S.-Taiwan-China Crisis* (New York: Columbia University Press, 2005), pp.220-210.

⁶趙滋蕃，《半下流社會》（香港：亞洲出版社，1953）。

⁷趙滋蕃，《趙滋蕃自選集》（台北：黎明文化事業股份有限公司，1975 年），頁 299-300。

⁸〈香港影訊〉，《聯合報》，1955 年 8 月 22 日，六版。〈海外國產國語片 七十五部獲獎助〉，《聯合報》，1956 年 7 月 28 日，三版。

憶中，餘波蕩漾。令筆者感到好奇的是，這個在港已逝去的「小台灣」，與中華民國的歷史究竟有何糾葛？中華民國是透過何種救濟形式介入該營？當時以「祖國」身分自居的國民黨政權，在面對這群難民時，其態度與對策為何？會接納所有的難民入台嗎？如果答案為否，那又該如何處置？韓戰為中華民國帶來重生的曙光，國府如何運用香港的中國難民議題作為宣傳題材，在國內外重塑自身政權的合法性？宣傳的運作管道為何？有何影響？能否達成預期成效？而上述種種疑問，必須回到 1950 年代中華民國的內外處境中，尋找根源。

二、相關研究回顧

香港調景嶺營「看」似與中華民國政府的關係匪淺，然受限於檔案開放的侷限，相關的專論較少見。針對調景嶺難民營本身的研究，在解嚴前，台灣地區以「中國大陸災胞救濟總會」（以下簡稱「救總」）的出版品為主。由於該會從 1950 年代以來便代表政府專責「難胞」救濟業務，加上定時出刊的《救濟年報》⁹及《救總十年》¹⁰等工作會報，述及難民生活概況、自治組織規範及難民報導等內容，對於瞭解當時國府援助該營的重點項目，是最基本的入門書。然需注意的是，由於該會的成立本帶有「反共抗俄」國策的使命，在成書時難免帶有濃厚的政治宣傳性質，如該營的形成往往被描述為逃出「共匪暴政」的「反共義民」史，象徵海外「自由」據點。¹¹承繼這套論述的集大成者，以 1958 年吳建平編著的《調景嶺義民反共奮鬥史實》為最，從書名及編者的成書目的，便可知意識型態之明顯。在內容方面，主要著墨於難民生活對國民黨政權的大力支持，但圖像資料頗為豐富。「救總」與官方反共論述的宣傳相扣連，長期壟斷了早期台灣對該營的認知，即使近年由救總出版的《調景嶺回顧錄》¹²（1993）及《調景嶺滄桑五十年》（2008），仍未突破舊有基調。

1990 年代以後，隨著國際冷戰格局崩解、台灣解嚴，以及香港調景嶺的消逝，開始出現多篇專著。在台灣方面，以胡春惠主訪而成的《香港調景嶺營的誕生與消失——張寒

⁹中國大陸災胞救濟總會編，《救濟年報》（台北：中國大陸災胞救濟總會，1954）

¹⁰中國大陸災胞救濟總會編，《救濟十年》（台北：中國大陸災胞救濟總會，1960）

¹¹中國大陸災胞救濟總會編，《救濟實錄》（台北：中國大陸災胞救濟總會，1980），頁 415-416。

¹²此書開宗明義表示，為頌揚調景嶺「七千完人」之保存中國傳統文化之精神所編。中國災胞救助總會編，《調景嶺回顧錄》（台北：中國災胞救助總會，1993）

松等先生訪談錄》(1997)一書最為重要，¹³除提及調景嶺營的成立經過，並在書末收錄該營成立之初即創刊的《營報》；此外，還透過6名曾居住該營難民的口述，得以較貼近難民與中華民國政府微妙地互動關係，以及在營內受教育或被動員的動態場景，藉由難民的現身說法與體驗，也補足了原有官方論述的單調，使歷史面貌更為多元。

香港方面的研究，則將焦點放在調景嶺營的教會福利或教育事業。如劉義章前後發表的〈香港調景嶺研究—教育篇〉¹⁴、〈宣教士在調景嶺難民營的醫療服務〉¹⁵專文，隨著香港檔案的開放，上述專論多少觸及港府成立調景嶺營的決策過程，如前文透過檔案的耙梳，釐清了過往「救總」的論述，即視偶然的政治衝突為港府遷難民至調景嶺營的主因，事實上背後還隱含治安、經濟等諸多考量。梁家麟的《福音與麵包》¹⁶一書，透過教會人員的口述及會刊，重建1950年代各基督教會團體在該營傳教、辦理教育與醫療事業的發展情形。羅祥喜《1949年以來的港台關係》一書¹⁷，以提供1997年後香港特區政府面對新兩岸關係時對台的施政參考，其中特闢一章描述調景嶺營在港被視為國民黨的「反共基地」，展現與當地社會格格不入的景況。行文類似報導性質，並認為隨時間流逝，反共精神早已徒具形式，尤「難胞」第二代多缺乏政治認同感，紛紛出走謀生。

除了上述研究論著，關於1950年代香港中國難民問題，還可以透過下列調查報告略窺一二。在國際方面，1954年聯合國為此問題特派漢布茹（Edward Hambro）率領調查團赴港台蒐集資料，並於1955年出版 *The Problem of Chinese Refugees in Hong Kong*¹⁸，該書前六章探討問題根源，後八章則提出解決方法，資料來源包含港府、救總、美國、

¹³ 本書概述了調景嶺營的興衰，惟1950年代的資料多出自於《救濟實錄》。王國儀著，《調景嶺滄桑五十年》（台北：中華救助總會，2008）

¹⁴ 劉義章、關之英，〈香港調景嶺研究—教育篇〉，《史藪》第三卷（1998年12月），頁357-377。

¹⁵ 劉義章，〈宣教士在調景嶺難民營的醫療服務〉，《香港社會與文化史論集》（香港：香港中文大學聯合書院，2002），頁113-129。

¹⁶ 梁家麟，《福音與麵包》（香港：建道神學院，2000），該書最後一章探討教會在50年代末迅速式微原因時，提出與知識份子的大量外移，及居民心態轉趨積極謀生經營有關，若教會未能適時轉型，則必然日趨沒落，這或許可與1960年代以後，國府在該營的動員效力消長之因相互參照。後來，梁家麟另發表一篇姊妹作〈五十年代宣道會在調景嶺的工作〉，《香港社會與文化史論集》（香港：香港中文大學聯合書院，2002），頁131-151。

¹⁷ 〈調景嶺“小台灣”的興衰（1950-1996）〉，《1949年以來的港台關係》（香港：香港政策研究所，1998），頁128-134。

¹⁸ Edward Hambro, chief Hong Kong Refugees Survey Mission, *The Problem of Chinese Refugees in Hong Kong: Report submitted to the United Nations High Commissioner for Refugees* (Leyden: A. W. Sijthoff, 1955)

聯合國及調查團調查統計等資料，附錄圖表頗為豐富，針對港府及國際對「難民」的標準有深入的分析，更不諱言地指出難民法理地位之難解，在於國際存在兩個「中國」合法代表權之爭議。在香港方面，則出現為響應 1960 年聯合國舉辦世界難民年所作的調景嶺營調查報告¹⁹，傾向社會學方法，採主題分陳，如行政組織、人口、社團、教育與宗教等問題，關懷現況外亦溯及早期發展，惟未附資料出處，頗為可惜。此外，香港調景嶺中學校刊編輯委員會所刊的《嶺中十年》²⁰及《嶺中三十五年》²¹，從中可窺見該校創辦宗旨、校務及教務等編制，對於「救總」如何透過救濟實踐民族精神的教化工作，是極為重要的素材。

本文雖以調景嶺營為探討主體，但更關切的是 1950 年代國民黨政權的難民政策，此部分的專論目前仍付之闕如。然觸及此議題的論著，大致可分類如下。首先，「救總」上述出版品可謂救濟工作的總結報告，如援助計劃、來台安置與救濟方案，以及救濟相關規章等文獻，以重大事件與工作報告成果的形式呈現。至於該會如何與政府、國際互動與交涉的細節與問題癥結，則避重就輕地帶過，如在爭取國際合作部分，只列出席會議演說內容及結果，雖表示不滿聯合國拖拉，卻無從瞭解根本問題為何。加上受當時國家外交機密限制，因此更難窺見其中運作之「內情」。²²胡春惠在其口述訪談的基礎上所作的〈香港調景嶺營的出現及在歷史上意義〉²³一文中，下了這樣一個小結：「日後歷史倘若評定『中國大陸災胞救濟總會』的工作成績時，其對香港調景嶺營之救助，當是重要的一章歷史。」²⁴這讓筆者進一步思索，也許可以援助難民工作為切點，探究「救總」早期所扮演的角色。

關於「救總」成立的意義及救濟功能，在台灣學界最常見是放在社會行政史的框架

¹⁹陳勃等編，《香港調景嶺難民營調查報告—為響應世界難民作（1959-1960）》（香港：香港大專社會問題研究社，1960）

²⁰香港調景嶺營中學校刊編輯委員會，《嶺中十年》（香港：調景嶺中學，1960）

²¹香港調景嶺營中學校刊編輯委員會，《嶺中三十五年》（香港：調景嶺中學，1985）

²²爭取聯合國援助方面，以曹培隆所撰〈救總十年與國際合作〉一文的工作概述為重要。曹培隆整理工作報告時，不禁感慨道：「像我們這樣處境的國家，一個外交代表要想在國際會議中，為他的同胞爭取一點權益或福利，真不是一件容易的事；其所遭遇的困難與所化費的精力，實遠非局外人所能想像。可惜這些都是所謂『外交祕密』，恕我不能披露。」該文收錄於《救總十年》（台北：中國大陸災胞救濟總會，1960），頁 55-61。

²³胡春惠，〈香港調景嶺營的出現即在歷史上意義〉，港澳與近代中國學術研討會論文集編輯委員會編，《港澳與近代中國學術研討會論文集》（台北：國史館，2000），頁 532-547。

²⁴胡春惠，〈香港調景嶺營的出現即在歷史上意義〉，頁 545。

中討論，並出現兩種看法。從近代中國社會救濟史面向切入者，視「救總」在國民黨政府遷台後，因救濟中國大陸「難胞」而成立，為理所當然之事。該會向內政部登記為人民團體，受政府贊助，承辦政府委託各項「難胞」的救濟業務。²⁵另外，從近代台灣社會史角度切入者，顯示 1950 年代台灣省政府救濟政策，基本上延續 1943 年的「社會救濟法」，特色為：「視救濟為施予而非社會責任，視窮人為『有問題者』」²⁶。對內救濟方面，並無統一的施行辦法，加上財政困乏，各地區僅靠自立救濟，因此把救總歸類成「特殊救濟組織」。²⁷在此思維下，「救總」儼然為「中國意識」的產物，有強加於本土社會的意味。若對照上述兩種觀點，當時整體救濟政策走向，似乎呈現「外重內輕」或「顧彼失此」的情況，然何以賦予該會此重責大任？實務運作為何？以及政府的考量與目的？都還有待釐清。

由於調景嶺營曾是香港社會史的特殊一頁，加上國府的介入，為港台關係史增添政治氣味。香港學界在論及「救總」工作時，礙於資料侷限，不免從港府立場出發，如前述梁家麟一書²⁸，便認為救總長期投入救濟化約為政治目的，加上遷入該區的居民多有「難民心態」，使該營迅即成為充滿政治色彩的「反共基地」。此外，亦提及國府將香港難民問題提升至國際層次，更進一步指出難民問題國際化的高潮為 1959 年，即被劃入世界難民年的救濟之列。然由於此並非該書重心，加上其論點多數來自回憶錄、官方文宣等二手資料，因此僅點到為止，未能進一步考證。需注意的是，港府最初扮演消極施予角色，而調景嶺營的政治化，則很容易被歸咎於難民與國府的「共犯結構」。如此一來，便甚難關照國府的歷史處境。

香港調景嶺史的最新力作，應屬藍安偉 (Kenneth On Wai LAN) 的博士論文 “Rennie's

²⁵ 戰後擔任內政部社會司長達 20 年資歷的劉脩如，提及該會歷年重要工作中，則以「救濟大陸逃抵香港難胞」為先，除發放一般救濟金外，其餘如資助調景嶺難民營、調景嶺中學及托兒所、香港中國文化協會，以及設置各種助學金。參見劉脩如，《救濟政策及其立法》（下）（台北：國立編譯館，1977），頁 373-375。

²⁶ 就戰後台灣省的救濟行政而言，直到 1963 年省府才頒訂「台灣省社會救濟調查辦法」，復有統一的救濟施行標準。臺灣省文獻委員會編，《台灣近代史（3）社會篇》（南投：省文獻會，1995），頁 373-375，339。

²⁷ 臺灣省文獻委員會編，《台灣近代史（3）社會篇》（南投：省文獻會，1995），頁 373-375。

²⁸ 第一章第三節「調景嶺營的奠基及其政治含義」，收錄於梁家麟，《福音與麵包》（香港：建道神學院，2000 年），頁 41-49。

Mill: the Origin and Evolution of a Special Enclave in Hong Kong”²⁹ (2006)，其從港府的角度出發，探究其政策與調景嶺營的發展與互動關係。該文耙梳了大量的香港政府檔案，並旁徵博引相關報刊雜誌，考察港府對調景嶺營成立與發展的政策與態度，可作為理解難民在地的背景脈絡參考依據。該研究顯示港府為避免中共政權非議，在難民問題上極力保持低調，並試圖在外部冷戰的中、美勢力，及內部社會問題間取得平衡。該文還關注了港府政策如何影響居民的認同轉變，認為 1960 年代是一個轉捩點，由於港府的積極介入，居民心態有所轉變，始抱有長期定居打算、而後漸融入當地社會，並盡量與國府勢力尋求妥協共處之道。該文雖花不少篇幅敘及救總在該營的宣傳與救濟工作，但感覺比較像是在歸納救總的資料，頂多針對過去官方的論調加以批判而已，未能系統地考究國府的救濟政策，以及如何在該營大力推展的手法。

1990 年代的美國學界，則在冷戰崩解後，對港、台的傲人經濟力感到興趣，開始關注美、港、台於戰後的歷史發展關係。1994 年 Nancy Bernkopf Tucker 的 *Dangerous Strait: The U.S.-Taiwan-China Crisis* 一書中，運用當時美國才剛解密的中央情報局檔案寫成。該書研究顯示，美國基於情報與宣傳的戰略價值，原則上贊成援助香港中國難民，在 1950 年代曾提供港府救濟難民金。³⁰此外，難民還成了美駐港總領事館蒐集中共情報的重要來源，但對國民黨特務在港從事的反共組織與活動，則頗不以為然。³¹另一方面，美國還支持由親國民黨的周以德 (Walter H. Judd) 等人，發起「援助中國知識人士協會」(Aid Refugee Chinese Intellectuals, Inc.，以下簡稱「援知會」) 的美民間團體在港救濟的活動，接運知識難民至台灣或美國。³²不過，該書只簡略提到此問題而已，更細緻的研究要等到趙綺娜〈冷戰與難民援助：美國「援助中國知識份子協會」，一九五二年至一九五九年〉一文。³³趙運用「援知會」檔案，發現該會實為受華府資助的民間慈善團體，更深

²⁹ Kenneth On Wai LAN, “Rennie’s Mill: The Origin and Evolution of a Special Enclave in Hong Kong” (Ph.D. diss., University of Hong Kong, 2006)

³⁰ Nancy Bernkopf Tucker, *Dangerous Strait: The U.S.-Taiwan-China Crisis*, pp.209-210.

³¹ 如曾於 1950 年代中期任駐港總領事的政治事務官何志立 (John Holdridge)，在口述訪問中提到美英對國民黨在港組織的反共活動頗為反感，甚至批評這些特務的組織「似乎沒有能力，也沒有效率。我們像對瘟疫一樣避開他們……」關於美國駐港領事館人員對中國難民的看法，尤其在情報上的價值，可參見徐啓明、續伯雄譯，唐耐心(Nancy Tucker)著，《中美外交秘辛：對日抗戰勝利 中共文化大革命》(台北：時英，2002)。頁 149-168。

³² Nancy Bernkopf Tucker, *Dangerous Strait: The U.S.-Taiwan-China Crisis*, pp.83-84.

³³ 根據該會統計，至 1959 年前，共協助 11,390 名香港知識難民及其家屬入台。趙綺娜，〈冷戰與難民援助：美國「援助中國知識份子協會」，一九五二年至一九五九年〉，《歐美研究》，27 卷 2

入探究美國對援助港澳難民的態度，主要是基於心戰與情報等政治利益的考量，即以援助難民作為冷戰的外交戰略運用一環。進一步，我們還可以從中窺探國府的應對，雖然該會願意提供接運難民入台的經費，然台灣反應卻反倒不如美方熱烈。國府遲疑的主要顧慮為政治安全及經濟因素，因此起初安檢時既嚴格又緩慢。而後，美方如周以德積極向國府勸說，表示此舉將有助提高國際聲望，極具宣傳價值。該會為進一步博取國府信任，不惜撤換在港辦事人員，雙方合作才轉為通暢，也就是說，國府才握有最後主導權。

上述兩者研究顯示，在國際冷戰架構下，美國把香港的中國難民問題放在外交戰略中考量，並在遠東的反共宣傳價值中被凸顯出來。由於檔案來自美方，因此也多從美方視角來看國府的舉措。這讓筆者不禁思索一個問題，難道國府只能亦步亦趨附合美方戰略？難民政策是否僅為美方促銷下的反應，抑或在內部早就醞釀而生？美援除資助「援知會」接運難民入台安置外，是否還有其他形式的合作型態？有何看法？趙綺娜的研究也進一步讓筆者反思，即救總與「援知會」之於其政府所扮演的角色，是否有共通之處？且前者成立時間更早，其功能與影響為何？當然仍須把握一個基本前提，即國民黨究竟如何看待難民問題？接納何種性質的難民？再試圖從中釐清「救總」在難民政策中的角色扮演。

總結上述研究，對國府難民救濟的政策，大致呈兩極評價。在「救總」相關出版品中，對國府投注於「難胞」的付出與關懷為讚譽有加³⁴；若從港府角度出發，則多半著眼於國府為何不願讓全數難民入台，除經濟與安全因素外，便是政治目的。但對於政策制定過程及其背後考量，卻無令人滿意答覆。此外，這些說法也甚難解釋國民黨在遷台之初，何以實施難民援助及向國際宣傳香港中國難民問題的必要性。也就是說，這些著作的視角多半還是停留在舊有官方論述的表面，未能從國府身處的歷史脈絡出發，並關照當時內（國共內戰）外（冷戰國際局勢）的結構是如何牽動國府決策的形成，以及政策背後所隱含的意義，都是值得再追尋的。而本文也望能以調景嶺營作為個案，探討政府在面對 1949 以來遷台後的國內外政局時，如何尋求應對與自處之道。

期（1997 年 6 月），頁 65-108。

³⁴ 如救總表示每年均花費台幣 350 多萬救濟調景嶺的「難胞」，並提供「調景嶺中學」的免費就學教育服務。成器，〈香港調景嶺的由來與結束——兼談救總與調景嶺的情感〉，《海外學人》274 期（1995 年 7 月），頁 30-35。

三、定義及研究方法

在說明文獻運用前，需先針對本題目中的「難民」一詞，給個定義。大致來說，凡基於政治、戰亂或自然災害等因素，被迫逃離家園避難者，屬於廣義的難民。³⁵而本文泛稱的「難民」（尤其對於個人），為保持客觀及政治中立，以此定義為準。狹義的便屬於政治難民，由於各國或國際特定援助的難民，往往出自於外交或政治利益考量，對難民定義加以設限。就近代中國史來看，國民黨政權對「中國難民」的定義，在對日抗戰及戰後善後救濟時期，與 1949 年遷台後的看法相較，便迥然有異。³⁶即使同一時期，也會隨著各國現實利益考量而出現多種說法。1950 年代各方對調景嶺營居民的稱呼，便頗具爭議性。一般來說，在港府於 1961 年將「調景嶺營」（“Rennie’s Mill Camp”）改名為「調景嶺村」之前，稱該區居民為「被收容者」（“inmates”）。³⁷此意味著港府採取較前積極的治理措施，而後，該區居民生活逐漸融入香港社會，也是本文斷限所在。中華民國則稱之為「難胞」、「義胞」或「難民」，國際慈善團體（如傳教士及聯合國）稱之為「難民」（“refugees”），而中共及蘇聯集團則視上述說法如敝屣，聲稱該營收容者為「國民黨殘匪」。³⁸各方對難民說法分歧的背後，實為利害交加的政治因素。

當時國際法對難民的界定又是如何呢？聯合國於 1950 年成立「聯合國難民高級專員公署」（UNHCR, United Nations High Commissioner for Refugees, 以下簡稱「難民署」），並於 1951 年通過〈關於難民地位公約〉³⁹，受美蘇兩大陣營對抗影響，具濃厚政治色彩。

³⁵ 參見蓋伊·古德溫吉耳（Guy S. Goodwin-Gill），王福邁譯，《國際法與難民》（台北：正中書局，1990），頁 3。另一說法為逃離本國，而不願或未能接受本國保護者。參見 Gil Loescher, *Beyond Charity: international cooperation and the global refugee crisis* (New York: Oxford University Press, 1993), p.6.

³⁶ 前者主要出自社會救濟考量，通常指那些已遭戰禍，或為避戰禍而向各地逃難者。周秋光、曾桂林著，《中國慈善簡史》（北京：人民出版社，2006），頁 279-300。後者如指稱的「難胞」，多出於政治宣傳目的，指 1949 年後，從中共統治的中國大陸而逃出的反共難民。

³⁷ 此說法根據藍安偉的研究，港英政府為避免中共敵視，並不願對外公開承認香港有所謂的「中國難民」問題。1960 年代以後，則多被稱為「居民」（“inhabitants”）或「移居者」（“settlers”）。Kenneth On Wai LAN, “Rennie’s Mill: The Origin and Evolution of a Special Enclave in Hong Kong” (Ph.D. diss., University of Hong Kong, 2006), p.23.但筆者認為此說法仍待商榷，至少就筆者所閱 1950 年代的檔案顯示，英國雖然有此疑慮，但仍曾在聯合國宣稱香港確實有嚴重的中國難民問題。梁家麟則認為，相較於在港其他中國移民者而言，在調景嶺營自稱「難胞」群體可當作「特殊的難民」。梁家麟，《福音與麵包》，頁 29-33。

³⁸ 〈美國侵略者積極籌組亞洲地區侵略集團，指使李承晚、吉田及國民黨匪幫進行勾結〉，《人民日報》，1953 年 1 月 14 日，四版。

³⁹ 聯合國對〈關於難民地位公約〉的協商過程並非無爭議，最後決定另外新增的條款：「各與會

援助對象以二戰前後，在歐洲產生的難民為主，夾雜當時冷戰以歐洲為中心的鬥爭有關。凡某人「有相當理由使人相信其恐懼，因為其種族、宗教、國籍，或政治信仰等原因，有受迫害或得不到政府保護之虞而離開原籍國，且為 1951 年 1 月 1 日以前所發生事故的結果；或無國籍人，離去原居住國而不能返回者。」⁴⁰顯而易見的，並不包含中國難民在內。

那麼，國府又該如何訴諸國際以爭取援助呢？箇中曲折待本文第三章將說明。值得注意的是，中共一向秉持港、澳不存在「中國難民問題」的立場，宣稱此為「美帝國主義侵略者」、「蔣幫」及聯合國合力干涉其內政的「非法決議」。至中共取得聯合國中國代表權席次，1972 年便在聯合國經社理事會上發表聲明，要求聯合國立即停止相關援助活動。⁴¹也就是說，國際對香港中國難民的人道救援並非持久，而是隨國際現實政治而有所變動。在台灣地區，隨著解嚴、廢止動員戡亂及冷戰崩解，「漢賊不兩立」的內戰話語，亦隨著兩岸三地的交流更迭。例如，常見媒體不諱言地直呼這些難民為「老兵」，淡化了昔日「難胞」問題的政治意識型態。⁴²從上述討論可知，難民的身分認定雖攸關人道主義，但處於不同的時空中，詮釋及定義皆可能隨之轉變。本文題旨的「難民」政策，則以中華民國的視角出發，並回歸到 1950 年代的時代脈絡，作為探討重心。

本文使用的文獻，包括官方檔案、報紙、期刊雜誌、調查報告、以及口述訪談等材料，試圖以較多元的視角來拼湊並補足這個前人較少觸及的課題。官方檔案方面，先是以國民黨所藏的《中央改造委員會會議記錄》作為基底，也正是在此期間，「難胞」政策於焉形成，並藉此探討黨的決策過程、動機及目的。此外，各委員小組上呈之報告也

國對其境內難民得權宜解釋」。直到 1967 年，聯合國經修訂而通過的〈關於難民地位議定書〉（Protocol relating to the Status of Refugees），才廢除時間及地域上的限制。參見龔麗華，〈聯合國難民問題處置之研究〉（台北：政治作戰學校政治研究所碩士論文，2003 年），頁 19-23。

⁴⁰ 參見蓋伊·古德溫吉耳 Guy S. Goodwin-Gill 著，王福邁譯，《國際法與難民》（台北：正中書局，1990），附錄三〈一九五一年難民地位公約（Convention Relating to the Status of Refugees）〉（1951 年 7 月 28 日日內瓦簽署，1954 年 4 月 22 日生效），頁 137-143。

⁴¹ 〈在聯合國經社理事會闡明我國嚴正立場 我代表指出港澳『難民問題』為蔣幫、帝國主義反華謠言，港澳是中國領土，中國人在港澳與國內常有往來，並不存在『中國難民問題』，至於『西藏難民』是印度對我國干涉和顛覆產物〉，《文匯報》，1972 年 7 月 30 日。

⁴² 〈九七倒數系列 12 天 大時代小故事 人物篇之九兩岸之間 孫永康選擇香港〉，《聯合報》（1997 年 6 月 19 日），九版。〈難民 老兵 歷史債—國共內戰下埋下理不清的傷痕〉，《中國時報》（1994 年 3 月 7 日），八版。

提供相關工作推行及成效。其次，則以近年來移交於中央研究院近代史研究所檔案館度藏的《外交部檔案》為主，其中又以「國組司」及「北美司」所佔份量最為吃重，另由於檔案館近年陸續進行數位掃描工程，至今尚未見「亞太司」中相關檔案之內容。所幸，本文關注的焦點以聯合國及其周邊組織為主軸，因此對於整體論點而言，應不致有太大影響。就本文研究的香港中國難民問題而言，外交部的檔案內容堪稱鉅細靡遺，筆者可以很踏實地跟隨著外交官員的步伐，從決策指示、會議討論、會談、執行過程、外國剪報以及事後檢討，來追蹤這段「外交秘辛」，更重要的是，亦有助於了解本案在外交折衝、斡旋的實際運作流程。

1950年代的國府決策，基本上為以國民黨領政的模式。外交部屬於執行層面階段，因此在耙梳繁雜的檔案時，仍必須不時與決策者（即前述國民黨檔案）之理念相互對照，作為檢視期間理想與實踐的落差。由於外交部過往曾將部分檔案移交國史館保藏，還有該館典藏之《蔣中正檔案》也已經數位化，亦提供若干參考資料。最後，筆者也曾前往國防部史政局申請檔案，然審查後多以避免侵犯個人隱私為由遭駁回。基於上述考量，筆者決定以國民黨及外交部的檔案為主，以調景嶺營難民問題為個案，作為瞭解國府如何制定難民政的切點。

關於難民救濟的執行者「中國大陸災胞救濟總會」（以下簡稱「救總」），自1949年成立迄今，救濟型態因應時勢變遷，近20年來業務亦有所重整轉型。⁴³筆者曾多次親自向該會洽詢，然因會址迭經搬遷，所藏出版物頗為零散，加上存放舊資料區未經整理，目前仍不願對外開放。值得慶幸的是，該會早年均定期出版如《救濟年報》的工作會報⁴⁴，為該會的救濟工作留下頗為完整的紀錄，包含年度工作任務、報告、財務報表與計

⁴³ 前後分別是1991年的「中國災胞救濟總會」，以及2000年復改名為「中華救助總會」，業務也不再受限於「中國大陸災胞」，從2000年該會成立50週年的特刊中，指出未來工作定位時，認為前提是：「首先需要擺脫『中國大陸災胞』的時空束縛和侷限，其次更要放棄『中國災胞』的模糊印象。明確而公開的顯示『中華救助』的宏觀與超越。」極欲擺脫歷史包袱，並盼能扭轉40年來大眾對該會救濟為「反共」的刻板印象。目前業務擴展至全球華人及社會救助形式，以協助災害、中國大陸配偶、泰北「同胞」子女教育等為主要工作內涵。中華救助總會編，《救總五十年金慶特刊》（臺北市：關愛與服務雜誌社，2000年），頁26-31。關於「中華救助總會」現在的活動動態，另參見其官方網站：<http://www.cares.org.tw/>（本文參考時間2009年3月）

⁴⁴ 以1950年代刊行的《救濟年報》來說，目前以國家圖書館所藏最為齊全，但仍不完整，其他的散落於各大圖書館。而「救總」歷年出版物中，又以1980年的《救濟實錄》（一～四）最具代表性，可說是對該會成立30年以來的工作紀事總整理，對欲瞭解該會歷年救濟輪廓者是不可或

劃章程等資料，有助於我們理解該會年度重點所在為何。殊為可惜的是，因無法窺見其內部檔案，諸如該會在調景嶺營的活動成效、經費籌措，以及組織運作等問題癥結，並非本文能力所及。然而，本文冀能透過該會與外交部密切的文書往來與互動，釐清該會在政策施行時的角色，並藉由與外交部合作籌組的「世界難民年中國委員會」的勸募活動作為個案，觀察該會如何動員各界的實踐情形。

相較於政府檔案，報刊及口述訪談則提供較為多元活潑的論調，甚至還可從中捕捉時人的圖像。以報刊而言，本文以台灣的《中央日報》，以及香港的《香港時報》為主要蒐羅範圍，尤其後者對於掌握調景嶺營的難民動向，是極為重要的線索。須注意的是，上述報紙皆為國民黨營，因此欲藉此掌握基層全面的真實反應當然不太可能。不過，就本文所關注的政府立場而言，正可從中理解政府在島內外想說什麼話？又怎麼說？即基本上可視其為國家的「發聲機」，但亦不乏輿論的反映。口述歷史方面，以胡春惠主訪的《香港調景嶺營的誕生與消失—張寒松等先生訪談錄》為主，該書採問答方式，好處是可對照彼此對一件事的看法，作為相關史實補充。訪問者皆曾住在調景嶺營一段時間，且多為國共內戰後因「反共」逃港者。因此，即使在解嚴之後，這種情緒免不了在言談間餘波蕩漾，記憶也隨時間流逝偶而呈現片段、零碎狀態，但對於我們理解調景嶺營的日常生活史，甚至對部分政策的回應，仍然是現時最重要且豐富的題材。

四、架構安排

透過上述資料與方法，本文共分為四章，各章架構分陳如下。第一章「香港調景嶺營的難民問題」，主要鋪陳香港調景嶺營形成的背景，及該營難民初期與國民黨的互動關係。第一節從香港的政經歷史脈絡出發，追溯香港在二次大戰之後，何以出現難民潮的背景，而 1949 年中國大陸易主後，港英政府對留港難民問題的處理態度有何轉變。而在戰後這波難民潮中，為何特別顧忌逃港的國民黨軍人，終至成立調景嶺營的緣由。目的在凸顯調景嶺營在香港社會的特殊性，並藉此與國府日後的難民政策作對照，是為兩方在難民問題上的「心結」，埋下伏筆。第二節則從調景嶺營內的管理組織及社團切入，析論國民黨最初如何透過上述組織滲入難民生活，並動員該區難民從事反共愛國紀

念日等活動，使得該營在成立之初，便醞釀了日後成為「反共精神堡壘」的雛形。

第二章「中華民國政府的難民政策與援助」。先將場景拉回台灣，探究國民黨遷台後，在國共內戰思維的框架下，對難民的态度與政策為何。第一節從各方呼籲接納難民的态度談起，並從入境辦法的修訂與爭議切入，觀察在韓戰爆發前後，輿論與行政當局的衝突與矛盾。第二節則將焦點擺在國民黨的決策考量，在黨國體制下，對難民的态度亦反映其統治正當性的顧慮，而最後如何折衷內外利益，主導難民政策走向的問題。第三節探討國府如何透過救總，把調景嶺營打造為海外「反共精神堡壘」的形象。1953年後，港府的權力從調景嶺營淡出，「救總」如何擴充營內難民自治組織系統，又以何種寓救濟於教育的形式，奠定往後的難民援助模式。

第三章「難民問題的國際化」。將焦點轉移至聯合國會場，探究國府如何藉助冷戰有利情勢，運用香港中國難民議題的策略，向聯合國爭取援助及創造發聲機會，以宣揚自身政權的正當性。第一節釐清政府向聯合國提案前的考量與目的，以及當時對國際難民定義的侷限性，點出提案起初無解的最大癥結所在。第二節描述提案的漸有起色時期，即1954年「聯合國難民高級專員事務公署」派遣調查團赴港調查難民問題，國府的反應，及面對報告書的影響及後續對策。第三節探討香港中國難民問題被拋向聯合國大會討論前，中、英、美三方制定決議草案的曲折歷程。先是探討美、英對提案态度的轉變，以及在聯合國代表的折衝與斡旋之下，三方達成協議的背後又隱含哪些利益的分歧。聯合國對此決議草案的討論情形為何，而當香港難民終於取得國際認證而擠入「國際難民」之列，又有何影響。

第四章「國際合作的理想與現實」。探討國府與美國主導的冷戰局勢相呼應，將難民宣傳成反共英雄形象，並檢視難民問題國際化的成效。第一節探討聯合國發起「世界難民年」運動的內涵與爭議，國府參加的目的與對策為何，以及如何藉由國際合作擴大宣傳。第二節著重於「世界難民年中國委員會」的宣傳方式與運作機制，探討該會向國內外同胞勸募動員的手法、組織運作及推行的困挫，以及最後勸募成果。第三節檢討難民問題國際化後的成效，以及對國府的影響。主要從內政、美援運用、港府合作態度等三大面向切入，探討其間互動關係，用以考察政策的理想與實踐間有何差距。文末，並附帶說明調景嶺營作為一國際炒作議題，何以在1950年代後漸消沈的原因。

二

尚須一提的是，本文是以調景嶺難民營作為個案，並從政治與外交的決策面向切入，探究中華民國的難民政策。簡言之，即國府如何運用香港中國難民的宣傳題材，來重塑政權的正當性。至於，諸如難民的認同問題，難民來台的善後工作（如接待、各種安置計劃、輔導就業規劃等），以及日後對台灣社會經濟方面的影響，受限於時間、架構鋪成及資料侷限，並非本文探究重心，仍有待進一步探究。

第一章 香港調景嶺營的難民問題

二戰後美蘇的東西對抗，形成冷戰對峙格局，並牽動著國際政治關係。1950年6月韓戰的爆發，將冷戰推向了新的高峰期。遠東頓時成為注目焦點，而港、台政局隨著戰事的發展，則起了不一樣的變化。對於中華民國而言，1949年8月由杜魯門（Harry S. Truman）政府發表的 *United States relations with China*，除指責國民黨政權的腐敗無能，也意味著美國對國共內戰的發展，將作壁上觀。¹所幸，韓戰讓美國猛回頭，宣稱台灣海峽中立化，並派第七艦隊協防，使中華民國可稍喘一口氣。韓戰前，西方陣營中的英、荷率先承認中共政權，其他國家則視美國為嚮導，並在中共加入韓戰後，追隨美國的腳步傾向承認中華民國，在此情勢下，暫且確立了中華民國政府在聯合國的名分與地位。同時，美國決定強化對台援助，並扶植國民黨政權，助其重振聲威。²

反觀向來被視為遠東世界轉口貿易的香港，因美國防堵共產主義在東亞擴張戰略，使聯合國通過對中國大陸實施禁運措施，蒙受嚴重的經濟損害。³同時，港府還需面對日前大量湧入的中國難民問題，以及緊鄰在旁的中共軍事威脅。在內憂外患下，英國決定以守成為前提，向美方尋求支援。然相對的，也不得不縱容美國在港為所欲為，面對國民黨人不時從事破壞共產黨的祕密活動，採取睜一眼閉一眼。美國駐港人員視難民為重要情報來源與宣傳利器，因此香港成了美國的「監聽站」，以及在亞洲進行反共宣傳的戰略據點。⁴

因此，香港調景嶺營的出現，以及與中華民國的互動關係，需放在上述大背景中觀察。尤其，香港近中國大陸的地緣特色，亦成為兩岸競爭與冷戰陣營間較勁的前緣。究

¹ 戴天昭著，李明峻譯，《台灣國際政治史》（台北：前衛出版社，2002），頁338-339。

² 〈阻撓恢復中國在聯合國的席位〉，見陶文釗主編，《美國對華政策文件集(1949-1972)》第一卷上冊（北京：世界知識出版社，2003），頁153-154。

³ 冼玉儀，〈社會組織與社會轉變〉，收錄於王賡武主編，《香港史新編》（上冊）（香港：三聯（香港）書店，1998年二版印刷），頁197。

⁴ Nancy Bernkoph Tucker, *Dangerous Strait: The U.S.-Taiwan-China Crisis*, pp. 370-384. 另參見徐啓明、續伯雄譯，唐耐心(Nancy Tucker)著，《中美外交秘辛：對日抗戰勝利 中共文化大革命》（台北：時英，2002）。頁149。〈對香港的政策〉，見陶文釗主編，《美國對華政策文件集(1949-1972)》第三卷上冊（北京：世界知識出版社，2005），頁487、490-491。

竟，港府如何看待中國難民問題，成立該營的目的為何？有何管理措施？這些都牽連著中華民國政府的應對方式。而身處窮鄉僻壤的難民，又如何隔海與中華民國政府互通聲息？甚至成為在港的反共宣傳要角？其所求為何？是本章欲探討的重心。

第一節 香港政府成立調景嶺營的緣由

一、戰後香港的中國難民問題

被視為開啓中國史巨大變局的鴉片戰爭，使香港從 1841 年成為英國的殖民地，至 1997 年回歸中共而結束。在 150 多年的殖民地歲月中，香港的人口變化，深受來自中國大陸人民遷移的影響，在不同的時期，反映著中國內部的政治社會變動情形。在香港割讓的前夕，島上居民不過 5,650 人（即所謂「原居民」），但由於港府對華籍人士入境採取較為開放的態度⁵，至 1941 年太平洋戰爭爆發前，包含港九新界地區的人口，已達到 1,639,337 人，創下香港歷年來的新高。之後，由於被日軍佔領，使得 1941 年 12 月至 1945 年 8 月期間，又降到 60 萬人。直到戰後的 1947 年，才又回復到戰前的人口水準。⁶然而，國共戰火在中國大陸持續延燒。1949 年 4 月共軍渡江後，國軍兵敗如山倒。12 月，國民黨宣佈退守台灣，海峽兩岸形成對峙局面。面臨國共政權轉易之際，許多人為避戰禍，或是出自於對中共政權的恐懼，便就近以香港為避風港。⁷於是，在短短兩年內，大陸逃港難民驟增至 45 萬人，佔當時總人口數 220 萬的五分之一強。⁸

面對香港急遽增加的人口所衍生的相關社會經濟問題⁹，港府首當其衝。為防止新來

⁵本來，按照 1898 年與清廷簽訂的《展拓香港界址專條》的內容規定，對於華籍入境者，採取開放的態度。因此，兩地人民多半來去自如，不受約束。高添強編著，《香港今昔》（香港：三聯書店，1995 年 11 月），頁 91。

⁶ Edward Hambro, *The Problem of Chinese Refugees in Hong Kong: Report submitted to the United Nations High Commissioner for Refugees*, p.144.

⁷冼玉儀，〈社會組織與社會轉變〉，收錄於王賡武主編，《香港史新編》（上冊）（香港：三聯（香港）書店，1998），頁 196。

⁸ 本文是根據 1954 年漢布茹的調查報告統計表的人數。H144。另根據 1951 年的香港年報所估計，二次大戰後香港當地人口約 60 萬人，但至 1950 年已增至 210 多萬。*Hong Kong Annual Report, 1951*, (Hong Kong: Government of Hong Kong, 1951), p.3.

⁹如住屋短缺與土地利用等問題。*Hong Kong Annual Report, 1950*, (Hong Kong: Government of Hong Kong, 1951), pp. 64-65.另可見〈本港人口逾二百萬 流亡者多 失業者多 若無限制 還會增多〉，《香港時報》，1950 年 3 月 13 日，三版。

的難民繼續遷入，港府決定調整其一貫對中港邊境的放任政策，開始對邊境移入人口數量加以控管。1949年4月，港府實施《移民管制條例》，用意在限制非本地人（廣東省）隨意遷入香港。10月，中共軍隊的勢力擴展到中港邊界，令港府頗為緊張，並與英國商討因應辦法。英國認為港府應用鐵絲網封鎖長約22哩的邊界，並以武力自衛。然而，為避免刺激中共，這項提議起初並未落實，反而是因為後來不斷越境的難民問題加重，港府才決定於1950年5月去施行。¹⁰港督葛量洪（Alexander Granham, 1899-1978）在回憶錄中，對此有深刻的描述：

共產黨統治中國以前，中國與香港當局大體上保持正常友好的關係；邊界亦沒有設障礙，中國人可以自由來往。共黨的力量到達了邊界之後，所有這些措施都為他們所停止了，上游的河運交通中斷了；而他們也阻止、或者是企圖阻止人們逃走來香港；我們在一九五〇年五月才開始限制內地的人來香港。這樣做並非為了防止共黨滲透，而是難民實在太多了。¹¹

而這條邊界不僅是國防線，也可謂人文界線，使兩地人民從此走向不同的道路。¹²在封鎖邊境不久前，即1950年4月，港府還頒佈了《移民管制（第二號）〈補充〉條例》，明文規定每日從內地移民的配額以50人為限。¹³然而，有許多中國人民仍以帆船或舢舨等偷渡方式，混入香港。¹⁴另一方面，港府也不會特別區分移民者的身分，即使在1949年限制入境政策實施後，對於凡是能逃過邊境員警的搜捕而進入香港者，發給香港永久

¹⁰ 葛量洪提到：「在和倫敦辯論邊界是否應該封鎖之時，我們當時認為共產黨在整個中國鞏固了政權時，難民便會由香港返回內地，這是和以往鄰近省分發生內戰時的情況一樣。不過我們的看法錯了；這次他們並沒有返回去。反之愈來愈多的人來了香港，因此我們要封鎖邊界，這件事在一九五〇年五月時在沒有不愉快事件發生之下完成了。」葛量洪著，曾景安譯，《葛量洪回憶錄》（香港：廣角鏡出版社，1984），頁180-182。

¹¹ 葛量洪著，《葛量洪回憶錄》，頁191。

¹² 其影響之深遠，如冼玉儀所述：「香港和中國之間的邊界，在《南京條約》簽署後約一百年，終於成為事實」，此邊界打破了華人可無禁忌進出香港，而之後，香港的人口結構、市民對港的觀點，以及政治、社會與經濟等發展都將有所不同。〈社會組織與社會轉變〉，王賡武主編，《香港史新編》，頁196。

¹³ 李谷城，〈香港「新移民」政策的回顧與展望〉，收錄於胡春惠主編，《五十年來的香港、中國與亞洲國際學術討論會論文集》（香港：香港珠海書院亞洲研究中心，2001），頁414。

¹⁴ Edward Hambro, *The Problem of Chinese Refugees in Hong Kong: Report submitted to the United Nations High Commissioner for Refugees*, p.16.從蹇敦喜的口述訪談中，我們也可以窺見當時港府的入境限制並不密實，他說：「真正開始嚴格檢查是在一九五一年以後，聽說從羅湖過境較為麻煩，我們從水路來，都沒問題。」胡春惠主訪，李谷城、陳慧麗紀錄整理，《香港調景嶺營的誕生與消失—張寒松等先生訪談錄》（台北：國史館，1997），頁200。

居民的身分證。¹⁵

照理說難民增加，相對對社會服務的需求亦隨之擴大。然而港府在 1950 年代初期，除了於 1948 年在華民政務司下成立一社會局，負責管理香港市民的一般社會問題之外，對於難民救助等救濟項目，則多半由志願機構所提供¹⁶。就港府當時的對策，大致可歸納為以下幾點。首先，難民在香港的出現可謂常態，且如往常般，港府並未提供其住宿或膳食，以免變相鼓勵更多難民湧入。¹⁷其次，港府對於入境居留者均一視同仁，因此「難民」一詞在香港社會似乎不致於構成一特定群體。葛量洪指出，戰後逃港難民為覓得住所，在貧民區被佔滿後，便轉而向山區空地以搭建簡陋的木屋，因此這些人一般被稱之為「木屋居民」而非「難民」，而這些人在港人數「高達一百萬，佔當時人口三分之一」；而他也強調：「在正常發展和中共沒有取得政權的話，便不會有難民問題。」¹⁸此外，我們還可以從 1954 年的一份調查報告，得知香港社會普遍對「難民」的看法：

從所謂「中國難民」一類居民，並不存在於香港規章及行政措施之內的事實觀之，「難民」一詞的意義，在香港是有些混淆的。……各種意見並表示，甚至在香港社會生活中有相當地位的人士，亦認為「難民」祇能以社會及經濟的標準予以定義。這種極端的意見即是說：「一切貧苦的人民都是難民。」¹⁹

也就是說，港府一般不會針對「難民」而訂救濟政策，而是從解決社會經濟問題的角度著眼，視其為整體社會救濟對象的一環而已。²⁰再者，港府起初不認為這些戰後移入者會在港久留，因此採取臨時應變的政策，如鼓勵志願機團體為難民建造小木屋等辦法。

¹⁵ 此即「抵壘政策」，根據學者研究指出，此政策助長了偷渡行為，於是港府在 1980 年 12 月 23 日廢止，並採取「即補即解」的政策，對非法入境者嚴加取締。李谷城，〈香港「新移民」政策的回顧與展望〉，收入於胡春惠主編，《五十年來的香港、中國與亞洲國際學術討論會論文集》（香港：香港珠海書院亞洲研究中心，2001），頁 414-415。

¹⁶ 根據研究指出，就 1950 年代的社會福利事業而言，港府是採取「一貫的不干涉政策」。而華民政務司之下設立的福利組，機能運作與服務範圍均有限，主要在「協調各志願團體的工作」，直至 1958 年才成立福利處為專責部門。反而是國際志願團體在難民救濟角色扮演要角。王賡武主編，《香港史新編》，頁 198-199。另可參見〈調景嶺難民營的建立經過〉，胡春惠主訪，《香港調景嶺營的誕生與消失—張寒松等先生訪談錄》，頁 12。

¹⁷ 葛量洪著，《葛量洪回憶錄》，頁 197。

¹⁸ 葛量洪著，《葛量洪回憶錄》，頁 198。

¹⁹ Edward Hambro, *The Problem of Chinese Refugees in Hong Kong: Report submitted to the United Nations High Commissioner for Refugees*, p.22.另參見中國大陸災胞救濟總會第五組譯，漢布茹博士調查報告，《香港中國難民問題》（臺北：中國大陸災胞救濟總會，1958 年 3 月），頁 28。

²⁰ Edward Hambro, *The Problem of Chinese Refugees in Hong Kong: Report submitted to the United Nations High Commissioner for Refugees*, p.21.

葛量洪坦言：「起初，政府沒有為他們做什麼事，因為我們估計錯誤，以為當中國新政權穩固時，而一切恢復正常後，他們便會返回故里。」²¹除強化邊境管制與給予難民暫時救助等消極作法外，港府也曾試圖尋找他地作為難民安置之所。1950年5月，葛量洪曾向英國建議是否能把難民遷至東南亞的殖民地如婆羅洲，然最後，英國政府以擔憂會引發種族衝突之理由，加以拒絕。²²更甚者，英國初期並未對港府的難民救濟經費，提供任何援助。²³由上述可知，港府不僅需面對戰後本身的經濟重建問題，還得概括承受國共內戰後所遺留下的歷史包袱，而緊接而來的新課題——韓戰，皆使得港府的處境更為窘困。

二、港府早期對國民黨軍人的態度

在戰後這波難民潮中，最讓港府感到棘手的便是一批前國民政府的士兵。早在1948年冬，港府對這些士兵可能引發的治安問題表示關切，但由於一開始人數不多，便未立即採取對策。²⁴除了需面對內部的社會問題，港府對於這批難民可能引發外界的政治爭議，也有所顧忌。而顯然的，這個壓力在很大程度上來自於鄰國的新政權。1949年10月1日，中華人民共和國在北京宣佈成立²⁵，11月下旬，政務院總理兼外交部長周恩來（1898-1976）向擁有東亞殖民地的西方國家發表一項聲明，警告這些國家勿使其殖民地包庇戰敗的國民黨士兵，或是任其從事反對中共政權的活動。否則，他的政府有義務去清除這些國民黨的反共武力，而掩護這些國民黨軍隊的國家，則必須為其後果負責。實際上，這篇聲明當時主要是在影射法國，用來指控法國未遏止國民黨軍隊流入其殖民地越南。但在英國政府眼中，則認為該聲明也同樣適用於香港或其所屬其他殖民地。²⁶可

²¹ 葛量洪認為一直要到1953年石硤尾發生大火，港府始正視難民並非只在港暫居而已，才決定成立「徙置事務處」，開始有計畫地為難民建造大規模的公共房屋，認為此事件「標誌著政府處理難民問題的一個轉捩點」。葛量洪著，《葛量洪回憶錄》，頁199-200。

²² Kenneth On Wai LAN, "Rennie's Mill: The Origin and Evolution of a Special Enclave in Hong Kong", p. 73.

²³ 葛量洪指出，除了1953年石硤尾大火後，英國政府曾撥款援助之外，之前他向英國政府所提出的各項經濟補助，則全然無所獲。他在回憶錄中提到：「我曾經懇求、發電訊和寫信，請求英國政府給予經濟上的幫助，也曾經直接向一些官員和部長們提出，但這些努力全部白費，我們一點援助也得不到。」葛量洪著，《葛量洪回憶錄》，頁202。

²⁴ 引自 Kenneth On Wai LAN, "Rennie's Mill: The Origin and Evolution of a Special Enclave in Hong Kong", pp. 74-75. 在王國儀的口訪中表示：「許多軍人，他們在進入香港時才被迫脫下軍服、繳交軍械武器。」胡春惠主訪，《香港調景嶺營的誕生與消失——張寒松等先生訪談錄》，頁107。

²⁵ 郭廷以，《近代中國史綱》下冊（臺北：曉園出版社，1994），頁902。

²⁶ 詳見 Kenneth On Wai LAN, "Rennie's Mill: The Origin and Evolution of a Special Enclave in Hong Kong", p. 73.

以想見，港府對這批難民的處置勢必更加謹慎。

早在中共建國以前，已有不少效忠國民黨政權的軍政人員陸續走避香港，這些人與其他難民相較，帶有鮮明的反共政治意向，且多欲以香港為跳板，繼續追隨國民黨至台灣。²⁷1949年11月，先是有一百多名的軍政人員及其眷屬，因在港無依無靠而流落街頭，後來他們向民間慈善團體東華醫院請求協助。東華醫院與港府商討後，港府為避免直接介入，遂委託該院負責辦理救濟事宜，並暫時請該院收容這批難民。²⁸其中還包括從廣州遠道而來的600多名傷殘軍人及其眷屬，他們原被國民政府安頓於榮軍教養院，後因戰亂而流徙至港，原以為國民黨政府在港會有所安排，將其接運至海南島或台灣，結果期待落空，便轉而投靠東華醫院。²⁹之後，東華醫院在港救濟難民的消息不脛而走，如張世傑在訪談中提到，到香港會懂得去找東華醫院，便是在大陸時曾收到在港政大校友會同學的來信通知。³⁰結果，聞風而至的難民越來越多³¹，超過院方能力所及，便要求港府予以協助。而港府考量到環境衛生與治安等問題後，決定於1950年3月28日，將東華醫院當時所登記的4,889位難民，暫時遷至西環的摩星嶺山區。³²

摩星嶺位於香港島的西部山區，原作為軍事戰略要地，中日戰爭後此地只剩下幾座廢棄的砲台與兵營，該地雖離市區不遠，但頗為荒涼。³³難民來到此處，生活其實沒有

Kong”, pp.80-81.

²⁷胡春惠主訪，《香港調景嶺營的誕生與消失—張寒松等先生訪談錄》，頁11。另外，根據梁的研究表示，戰後香港的中國難民大致可分為三類，一為資本家與政界人士、二為國民政府的中下級官兵，三是華南地區的農民，其認為以第二類的政治意識最為強烈，可稱為政治難民。梁家麟，《福音與麵包》（香港：建道神學院，2000），頁33。

²⁸有關與東華醫院與港府接洽救濟這批難民的經過，以及東華醫院的救濟實況，詳見 Kenneth On Wai LAN, “Rennie’s Mill: The Origin and Evolution of a Special Enclave in Hong Kong”, p.76-78.

²⁹範約翰，〈關山難越，誰悲失路之人？—調景嶺的福音工作之二〉，《基督教週報》第310—312期（1970年8月2、9及16日）轉引自梁家麟，《福音與麵包》，頁30-31。

³⁰〈張世傑先生訪談錄〉，胡春惠主訪，《香港調景嶺營的誕生與消失—張寒松等先生訪談錄》，頁64。

³¹至1950年11月底，登記的難民人數已超過千餘人，院方便將部分難民移居至西環一別亭。胡春惠主訪，《香港調景嶺營的誕生與消失—張寒松等先生訪談錄》，頁12-13

³²劉義章，〈宣教士在調景嶺難民營的醫療服務〉，《香港社會與文化史論集》，頁11。另見，劉義章、關之英，〈香港調景嶺研究—教育篇〉，《史藪》第三卷（1998年12月），頁358。

³³根據1960年一份調查描述，其地理環境可謂「入山不深，離市未遠，惜為荒山野嶺」。陳勃等編，《香港調景嶺難民營調查報告—為響應世界難民作（1959-1960）》（香港：香港大專社會問題研究社，1960），頁15。胡春惠主訪，《香港調景嶺營的誕生與消失—張寒松等先生訪談錄》，頁17。

多大改善，但至少東華醫院提供每日兩餐的飯食，尚可維生。在居住方面，如一份調查資料顯示：

該處除一間木屋當為東華醫院之救濟辦事處外，並無任何可供難民住宿的建築物，所以臨時架設之帳幕，形形式式，遍佈山頭。……最大的苦難，是遭逢連場大雨，……因此遍地泥濘，有些鋪上草包爛袋，日子一久，底下腐爛不堪，或且生滿蟲蛆。缺乏公共廁所，隨處有大小便，倘逢烈日當空，更是惡臭難聞，一切設施均不合衛生。這裡只算是難民羣集的地方，連難民營之稱號都夠不上。³⁴

由此可見，難民在摩星嶺生活之苦境。王國儀在口訪中表示，此處的難民大部分為外省人，且很多都是前國民政府時期的軍公教人員，他們聚集此處的原因有二，一為彼此話語相近易溝通，二為每天有免費的飯食可領。難民每天來來去去，流動性很大。³⁵ 然而，在摩星嶺收容難民這段期間，東華醫院的善舉不僅沒有廣受好評，反而被香港某些人士指控為是難民問題的製造者。這些批評者認為若不是東華醫院的施捨，便不會使國民黨士兵們賴在西環等地區不走，華民政務司麥道柯為維護該院名譽，還為此出面澄清。³⁶

此外，香港皇家員警的負擔也加重了，因為他們擔心大批在市區街頭遊晃的難民，會對治安造成不良影響。³⁷ 蹇敦喜在口述中提到難民躲避員警的情景：

那時西環一帶，滿卷滿街都是難民，白天到處遊蕩，晚上多在路邊騎樓底下鋪上油紙、氈子，席地而睡，員警還常來捉人，只要遠遠聽到警車或有人喊說：「員警來了！」大家就捲起鋪蓋跑了，跑慢了就給捉走。³⁸

此意味著港府需投入更多的行政資源在前國民政府難民士兵的事務上。後來，軍部表示欲收回摩星嶺以建造英軍宿舍，港府行政局便於 1950 年 4 月中旬開會，決議另闢大嶼山的梅窩作為難民營，雖然已有千位難民表示同意，但卻受到當地居民的強烈反彈，於

³⁴ 陳勃等編，《香港調景嶺難民營調查報告—為響應世界難民作（1959-1960）》，頁 17-18。

³⁵ 胡春惠主訪，《香港調景嶺營的誕生與消失—張寒松等先生訪談錄》，頁 107。

³⁶ Kenneth On Wai LAN, “Rennie’s Mill: The Origin and Evolution of a Special Enclave in Hong Kong”, p.79.

³⁷ Kenneth On Wai LAN, “Rennie’s Mill: The Origin and Evolution of a Special Enclave in Hong Kong”, p.77.

³⁸ 胡春惠主訪，《香港調景嶺營的誕生與消失—張寒松等先生訪談錄》，頁 201。

是在 5 月初，港府又決定將營地改為比摩星嶺更為荒蕪偏僻的調景嶺。³⁹

港府除了在港尋找可供難民暫時安頓之地外，也曾分別向中華民國政府與中共交涉，試圖將國民黨士兵遷離香港。就道義來看，港督葛量洪認為中華民國政府似乎沒有不接受這批難民的道理，「把他們全部送到台灣去，我們猜想他們會受到歡迎的，因為他們曾經為蔣介石作戰。」⁴⁰同年 1 月初，葛量洪向國府表示，約有 2,000 多名從廣州逃港的傷殘士兵及其眷屬，目前在港「沿街乞討，時時滋事」，請國府盡快將其接運入台安置，否則日後將採取嚴格審查或禁止的方式，對待台灣入港者。當國府知悉後，為免「有損國家體面」，及擔憂港府藉此理由報復，因此蔣經國請國防部應儘速籌畫辦理，初步想法是將這批難民安置於台南習藝從事生產。⁴¹由此可見，港府態度頗為強硬。

然而，從 1950 上半年雙方的合作情況來看，似乎並不如其所預期般順暢。1950 年 1 月底，港府將第一批國民政府難民士兵及其眷屬以海倫號（*Hiram*）船載運至台灣與海南島，結果有 105 人被退回，中華民國政府的理由是證件不合規定。葛量洪則認為這根本是中華民國政府的藉口，因為他發現被送回者都是傷殘或瞎盲之輩。⁴²復於 2 月中旬發生的「貴陽號事件」（“*Kweiyang Affair*”），讓雙方接洽事宜再度陷入膠著。同年 2 月中旬，港府把 946 位難民及其眷屬送上一艘貴陽號的輪船送往台灣，沒想到居然只有 34 人獲准入境。中華民國政府過於嚴苛的審查讓港府感到憤怒，隨後，駐淡水英領事 E.T. Biggs 便就此事詢問台灣省主席吳國楨（1903-1984）。吳宣稱欲維持台灣島的治安，入境條例的規則仍應維持原狀，而他也沒有特權准許無入境證者入台；何況，中華民國政府很難確認這些難民的身分究竟是國民黨士兵抑或間諜。此外，吳還指責港府在他還未向這些難民保證其是否能入台前，便將此事對外公開，以致於他最後必須在極尷尬的處境下把難民再度送回香港。然而這些解釋並未能說服港府，就港府或英國的看法，吳的說辭不過是在為中華民國政府的立場辯護罷了，因為殘廢者很明顯地被中華民國政府排除在

³⁹ 本文採取劉義章參見 1950 年 4 月 187 日行政局會議記錄摘要，以及 1950 年 1 月 1 日港府工務司致財政司備望。見劉義章、關之英，〈香港調景嶺研究—教育篇〉，頁 358-359。原先納入選擇的地點還有長洲島，但一樣受到當地居民反對。胡春惠主訪，《香港調景嶺營的誕生與消失—張寒松等先生訪談錄》，頁 18-19。

⁴⁰ 葛量洪著，《葛量洪回憶錄》，頁 182。

⁴¹ 〈倪電蔣中正請示辦理留港傷兵予以安置及黃少谷、谷正綱呈蔣已辦此事〉，1950 年 1 月 5 日，檔號：00208010100045015。

⁴² Kenneth On Wai LAN, “Rennie’s Mill: The Origin and Evolution of a Special Enclave in Hong Kong”, p.82.

外。最終，經過雙方妥協，中華民國政府決定特例再允准約500位難民入台。⁴³

在歷經上述的合作經驗後，港府發現若想把所有的前國民政府難民士兵遣送出境，單靠中華民國政府之力是不夠的。⁴⁴且根據藍安偉的研究顯示，由於英國不希望被視為「干涉中國內戰」（“intervening in the Chinese Civil War”），在「貴陽號事件」事件發生後，關於港臺運送難民的業務暫停了一段時間。⁴⁵另一方面，港府還把期望轉向中共方面。1950年春，葛量洪提出一項計劃，表示港府可協助願意返回中國大陸且來自於中國北方的難民，提供每人十元港幣的優待，並免費將其送往天津或青島地區。隨後，英國代辦於1950年4月29日向中共外交部副部長提出上述辦法，中共卻置若罔聞，約莫過了七個月後，即11月下旬，才表示沒有意願支持該項難民接運工作。於是，在中共不願配合的情況下，港府只好把寄望再轉回中華民國政府。⁴⁶

遷摩星嶺不到三個月，至1950年6月，收容人數竟高達8,200多人，其中包含殘廢者1,800多人。⁴⁷由於人數遽增，已超過東華醫院所能負荷；且附近郊區的富人抱怨聲連連⁴⁸；加上摩星嶺也將被英軍收回，遷徙難民實屬刻不容緩之事⁴⁹。當港府還在籌備規劃難民遷居的新址期間，1950年6月18日上午發生了「秧歌舞事件」（又稱「六一八事件」），促使港府警覺不得不加速搬運工作。事發當日，先是有一群親左派工會的職工約六十人，至摩星嶺後便下車跳起秧歌舞，並插旗於辦事處門口前。有些難民認為這些人是故意來嘲諷其苦境，感覺遭受污辱，於是雙方爆發口角與打鬥衝突，後來在港警的調停下才告止，有數十人因而受傷。⁵⁰這個事件發生後，在台灣與香港各大報均有相關報導，相較於港府及親共媒體如《文匯報》、《大公報》對該事件保持低調的態度⁵¹，國民

⁴³ Ibid., p.83.

⁴⁴ Ibid., p.83.

⁴⁵ Ibid., p.84.

⁴⁶ 港府於1950年春曾試著將某前國民政府難民士兵遣返回中國大陸，然而，在越過邊界時即遭到中共阻難，因為中共視這些難民為「國民黨的間諜」而就地遣返，此舉讓港府的頗感困挫。Ibid., pp.85-86.

⁴⁷ 胡春惠主訪，《香港調景嶺營的誕生與消失—張寒松等先生訪談錄》，頁13。

⁴⁸ Kenneth On Wai LAN, “Rennie’s Mill: The Origin and Evolution of a Special Enclave in Hong Kong”, p.92.

⁴⁹ 按港府原訂於1950年6月1日前將難民遷移完成。劉義章教育篇，頁359。

⁵⁰ 〈昨晨摩星嶺發生大毆鬥，扭秧歌腰鼓舞惹禍，難民與旅行團衝突，一時磚石橫飛受傷男女十餘人〉，《香港時報》，1950年6月19日，三版。胡春惠主訪，《香港調景嶺營的誕生與消失—張寒松等先生訪談錄》，頁18。

⁵¹ 參見 Kenneth On Wai LAN, “Rennie’s Mill: The Origin and Evolution of a Special Enclave in Hong

黨營的媒體則是大做文章，並積極為該事件賦予意義。

經由國民黨營報刊的加工重製後，該事件被描述成反共難民「慷慨就義」的英勇表現。6月19日，國民黨在港的喉舌《香港時報》，即特別報導該營難民皆認為那些親左派的職工，是故意「製造事件而使社會人士對難胞之印象惡劣」。⁵² 5天後，在台灣的《中央日報》也以〈愛國家恨共匪—港摩星嶺難胞份毆匪黨份子〉一文，刊載該事件經過，摘錄該文如下：

一羣留在香港的七千難胞的『六一八』反共運動熱烈的高潮，象徵著是批反共中堅的真情流露，使人感動得流出淚來的偉大愛國精神，……，使祖國反共抗俄的青年人們得到一個有力的支持，進一步使執政諸公對這一批赤誠愛國的難胞，作一個有效的處置和培植成為一股不可磨滅反共抗俄的洪流。⁵³

職工團體搖身一變成數百名「共產份子」，而原本單純的鬥毆衝突，也被上綱到忠貞愛國節操的展現。除文字描述之外，長期在《中央日報》執筆時事漫畫版的梁中銘，也為該事件添加更為具體的想像。

圖表 1-1-1 難民痛懲親匪工團漫畫（1950.6.22）



資料來源：梁中銘作，〈報導漫畫〉，《中央日報》，1950年6月22日，七版。

Kong”, p.111.

⁵² 〈昨晨摩星嶺發生大毆鬥，扭秧歌腰鼓舞惹禍，難民與旅行團衝突，一時磚石橫飛受傷男女十餘人〉，《香港時報》，1950年6月19日，三版。

⁵³ 〈愛國家恨共匪—港摩星嶺難胞份毆匪黨份子〉，《中央日報》，1950年6月24日，二版。

透過這幅政治漫畫，一幅正義（難民）打倒邪惡（親共者）的劇情，躍然紙上，彷彿想藉此宣洩不久前國民黨在國共戰爭的挫敗與無力感。而對於一般讀者而言，圖像也較文字傳播的效果更為快速，具有較大的感染力。爾後，這段搬遷經過，幾乎為上述的官方版本所定調。尤其，以中國大陸災胞救濟總會的出版品最為常見，凡提到有關調景嶺營的成立原因，「秧歌舞事件」絕對是不可缺的要素，甚至還不免加油添醋一番。如 1953 年中國大陸災胞救濟總會（以下簡稱「救總」）在其定期出版品《救濟年報》中的〈維持調景嶺營的意義與價值〉一文，對事發經過的描述充滿了戲劇張力：

民國三十九年六月十八日，匪幫唆使男女嘍囉數百人，組成「秧歌」「秧鼓」隊，各持「汙星旗」，直奔摩星嶺收容所挑釁！仇讎相向，怒潮澎湃，立予打擊者以打擊，「秧歌」成秧，「妖鼓」聲歇而「汙星旗」碎，數百嘍囉，除百卅餘名傷者為警車送救醫外，餘皆鳥獸散！中外電訊，競相傳播，譽為足以「振起既死之人心，昭蘇將盡之國魂」！⁵⁴

由上述可知，調景嶺營難民被台灣當局塑造為反共「義民」的形象，早在調景嶺成立之初便已開始，並於往後不斷地被復誦與紀念。而這套由國民黨所塑造的調景嶺營「義民」的反共歷史篇章，也就此拉開了序幕。⁵⁵日後，這群摩星嶺的難民們，便在中華民國政府與《香港時報》的關注之下，在調景嶺上展開其新生活。

另一方面，該事件也讓港府警覺到應加緊搬離難民，以防難民問題演變擴大為國共鬥爭的政治問題。⁵⁶王國儀在訪談中便提到：「當時香港人口一半以上是難民，他們都是大陸逃來的軍、公、教與地主。……在這些難民中，香港政府最注意的是一批軍人，他們年輕，又打過仗，剛巧摩星嶺這批人中，外省來的軍人居多，同時又已發生過政治衝突（摩星嶺事件）」。⁵⁷至於難民是否願意遷至調景嶺，港府給予難民選擇的自由，如王

⁵⁴ 〈維持調景嶺營的意義與價值〉，《救濟年報》（臺北：中國大陸災胞救濟總會，1953），頁 25。

⁵⁵ 即使到 2000 年，「救總」出版的書籍，對該事件說法仍維持一貫基調。參見中國大陸災胞救濟總會編，《救濟年報》（臺北：中國大陸災胞救濟總會，1953 年），頁 25。《調景嶺義民反共奮鬥史實》一書，除延續上述說法，還將港府決定接運難民至調景嶺的決定，是因為「憬然於中國人有『漢賊不兩立』的大義」使然。吳建平主編，《調景嶺義民反共奮鬥史實》（臺北：寰聲文化出版社，1958 年），頁 107-109。王國儀《調景滄桑五十年》（臺北：中華救助總會，2008），頁 20-21。

⁵⁶ 胡春惠主訪，《香港調景嶺營的誕生與消失—張寒松等先生訪談錄》，頁 17。梁家麟，《福音與麵包》，頁 37。如梁家麟，《福音與麵包》，頁 39。中國大陸災胞救濟總會編，《「救總」實錄（一）》，頁 416。

⁵⁷ 〈王國儀先生訪談錄〉，胡春惠主訪，《香港調景嶺營的誕生與消失—張寒松等先生訪談錄》，

國儀所言：「當時並不是強迫性的，他們只說『你們可以不去，可以任意到其他地方，但到調景嶺，我們會給兩餐飯吃，還有地方住。』」⁵⁸然不是所有的難民都前去登記，據說當時在難民間傳言港府將藉此將他們遣返至大陸，因此除了走投無路者，多數並無接受登記。⁵⁹自1950年6月1至3日，重新登記的結果，共有6,921人，即後來所謂的「有飯票難民」，而沒登記的，至少還有5千人以上，並於6月26日全數轉交港府社會局。⁶⁰港府起初只是提供難民一個收容場地與基本所需，並未有長遠的規劃。社會局長韋輝（James T. Wakefield）表示，港府願意另外設置難民營，是考量到難民在港居住、消防與衛生等所衍生的社會問題。而調景嶺營草創期各項設備之簡陋，可由當時《香港時報》的報導略窺大概：

以最節省為原則，所獲准之經費祇能建造一簡單之廚房，廁所及導水管等最低限度之衛生設備，至於難民日用起居所需均須自己負責，但有一部份難民甚至連一張蓆亦付缺如，社會局計劃一種最簡單蓬帳式之木屋，每座需款約四五十元，照社會局現所有之公款及木材，僅夠建屋三百座，其他所需，希望社會人士能盡力協助。⁶¹

幸好，在港慈善機構紛紛起來響應募款活動，社會局便與其合作，於1950年6月16日，以東華三院為召集人⁶²，組成一「港九各界救濟調景嶺難民委員會」（以下簡稱「港九救委會」）⁶³，以協助政府供應難民居住的寮屋為募款目標。⁶⁴

1950年6月26至28日連續三天，社會局與警署分批將摩星嶺難民以渡輪載運至調

頁131。

⁵⁸ 〈王國儀先生訪談錄〉，胡春惠主訪，《香港調景嶺營的誕生與消失—張寒松等先生訪談錄》，頁111。

⁵⁹ 〈張寒松先生訪談錄〉，胡春惠主訪，《香港調景嶺營的誕生與消失—張寒松等先生訪談錄》，頁34。

⁶⁰ 胡春惠主訪，《香港調景嶺營的誕生與消失—張寒松等先生訪談錄》，頁13-14。

⁶¹ 〈救濟七千難民發動募捐運動—昨成立港九各界救濟難民會，訂二十日開會由東華三院召集〉，《香港時報》，1950年6月17日，三版。

⁶² 〈社會局今午討論救濟殘廢難民辦法〉，《香港時報》，1950年6月16日，三版；《香港時報》，1950年6月17日，三版。

⁶³ 出席者即為會員，包含東華三院、華商總會、中華廠商聯合會、鐘聲慈善社以及各街坊福利會代表等機構，此外，該會亦歡迎其他社團或同鄉會加入。

⁶⁴ 〈救濟調景嶺難民今午首次舉行會議〉，《香港時報》，1950年6月20日，三版。

景嶺，⁶⁵此外，也有不少難民是自己步行前往。⁶⁶27 日，「港九救委會」主委高卓雄在記者會上指出：「此次發動社會各界救濟此批難民之工作，係屬暫時性質而非永久，在經過一個適當的時期後，希望難民能自動還鄉，則救濟委員會及社會局或可能資遣。」⁶⁷由此可見調景嶺營僅為一時的權宜之計。暫時將這批難民隔離只是手段，港府目的在於希望這批難民能自行散去。7 月中旬，「港九救委會」委員商議後表示，欲離境之難民，由東華三院負責辦理，「港九救委會」則提供旅費每人 40 元，此外，各省同鄉會代表也將一同協助社會局。⁶⁸

三、調景嶺營的誕生

調景嶺地名的由來，據說與一位名為倫尼（Alfred Herbert Rennie）的加拿大籍商人有關，他於 1908 年在該地設置麵粉工廠，然因投資失敗而上吊自盡，人們便將該地區稱作「吊頸嶺」。後社會局為避免難民反感而改名成「調景嶺」，英文名則為 Rennie's Mill Refuge Camp。⁶⁹相較於摩星嶺緊鄰港島的市中心，調景嶺的位置頗為孤立，其位於九龍半島以東的魔鬼山半島上，面對將軍澳海灣，由於尚未開發，陸海交通均不方便。⁷⁰

6 月 26 日，當第一批難民到來時，社會局所搭建的三角形宿舍（後被稱為 A 字棚）仍不敷使用，部分難民不免遭受露宿之苦，至 7 月 1 日，「港九救委會」更宣佈經費僅足夠搭建 3,000 名難民之帳篷。⁷¹因此後到者，往往爭先恐後向山邊尋找遮蔽處，王國儀談到當時的情景：

⁶⁵ 〈摩星嶺七千難民，今日移送調景嶺，專輪泊西環尾分批集合載運，五百蓬帳製成等候難民遷入〉，《香港時報》，1950 年 6 月 26 日，三版；〈難民遷調景嶺運送秩序良好〉，《香港時報》，1950 年 6 月 27 日，三版。據報導指出，約有一千二百名難民決定放棄這項社會局提供的救濟，也使得運送較為順利。〈難民遷移調景嶺昨午已運送完竣，一部份請准自行設法離去，營幕未建成趕搭棚座收容〉，《香港時報》，1950 年 6 月 28 日，三版。

⁶⁶ 劉義章，〈宣教士在調景嶺難民營的醫療服務〉，頁 115。

⁶⁷ 〈難民遷移調景嶺昨午已運送完竣，一部份請准自行設法離去，營幕未建成趕搭棚座收容〉，《香港時報》，1950 年 6 月 28 日，三版。

⁶⁸ 〈救濟難民委員會決定協助難胞離境〉，《香港時報》，1950 年 7 月 19 日，三版。

⁶⁹ 調景嶺歷史與地理詳盡的介紹，可參閱〈調景嶺地理位置與歷史沿革〉，頁 1-10；〈調景嶺難民營的建立經過〉，頁 19，皆收錄於《香港調景嶺營的誕生與消失》。另外，劉義章、關之英，〈香港調景嶺研究—教育篇〉，頁 359。

⁷⁰ 根據記者所述：「調景嶺與坑口遙遙相對，山後有道路可通牛池灣及茶菓嶺，惟步行往牛池灣需時三小時，至茶菓嶺亦需一小時，交通實甚不便。」〈難民遷調景嶺，運送秩序良好〉，《香港時報》，1950 年 6 月 27 日，三版。

⁷¹ 《香港時報》，1950 年 6 月 27 日，三版；1950 年 6 月 28 日，三版；〈營幕仍未完成，調景嶺難民受苦〉，《香港時報》，1950 年 7 月 1 日，三版。

由於事件發生到遷移到調景嶺，前後僅僅八天時間，當時難民那麼多，事先沒登記，也根本沒規劃，更談不上土地的劃分。這些人下了船，找不到住的地方，趕緊就找個較平整或有樹的地方，挖些石頭，找些木頭及油紙，就蓋起房子。有時會為山邊或海邊一塊石頭而大打出手。當時大家除吃飯外，就是蓋房子，只想趕快把家安頓下來。⁷²

圖表 1-1-2 調景嶺在香港的地理位置圖



資料來源：劉義章、關之英，〈香港調景嶺研究—教育篇〉，《史藪》第三卷，（香港：香港中文大學歷史系，1998年12月），頁377。

《香港時報》還報導港府如此匆促行事，不僅未能妥善分配難民住處，反而延遲了工程進度。⁷³ A字棚並不穩固，「是用油紙，靠四塊木棍撐起來的，大概可睡六、七個人」。⁷⁴ 難民救濟業務由港府社會局成立的調景嶺辦公處（以下簡稱營辦公處）負責辦理，不可諱言的是，救濟費用確實造成港府不少經濟壓力。根據港府編列的預算，救濟調景嶺

⁷² 〈王國儀先生訪談錄〉，胡春惠主訪，《香港調景嶺營的誕生與消失—張寒松等先生訪談錄》，頁112。

⁷³ 〈營幕仍未完成，調景嶺難民受苦，經費不足尚待各界踴躍輸將〉，《香港時報》，1950年7月1日，三版。

⁷⁴ 〈王國儀先生訪談錄〉，胡春惠主訪，《香港調景嶺營的誕生與消失—張寒松等先生訪談錄》，頁114。

營的前三個月便需支出三十五萬元，食物費佔的比重最大，約百分之八十五。⁷⁵是時，另有約二千名流落港九街頭的難民向社會局請願⁷⁶，希望社會局能將其安置於調景嶺區並予以救濟，然受限於經費不足，不僅港府一時無法做出決策，「港九救委會」亦感無能為力。⁷⁷

1950年6月下旬，由港府社會局負責運送至調景嶺的有飯票難民，據統計共有6,921人，其中男性約佔80%，為5,592人，其餘為女性。⁷⁸然而，由於營內並無設防，難民們不斷進進出出，移入者越來越多，至年底，該營人口數已達1萬人以上。⁷⁹至1951年8月，向各省同鄉會登記需救濟者之總數，突破了2萬大關，其中握有飯票者約為6,819人；男性佔85%，女性佔10%，小孩佔5%。⁸⁰而難民的原籍貫分佈人數如下表所示：

圖 1-1-3 調景嶺難民營各省有無飯票人數統計表（1951年8月）

省別	有飯票人數	無飯票人數	合計	省別	有飯票人數	無飯票人數	合計
湖南	1,229	3,813	5,040	熱河	18	7	25
湖北	703	3,781	3,483	海南	115	17	132
廣東	976	2,156	3,132	陝西	45	82	127
山東	546	930	1,476	福建	77	69	146
江西	321	1,839	2,160	山西	46	14	60
江蘇	450	2,000	2,450	貴州	47	83	130

⁷⁵ 梁家麟，《福音與麵包》，頁40-41。

⁷⁶ 此等難民並非原先被收容於摩星嶺者，而是趕不及向東華三院登記救濟之難民。〈二千名難胞請願，盼收容在調景嶺〉《香港時報》，1950年7月5日，三版；〈救濟會宣稱無能為力，二千名難待救〉《香港時報》，1950年7月6日，三版。

⁷⁷ 此時，原訂在調景嶺營建的八百座帳棚，也僅能收容現有的半數難民，因此「港九救委會」擔憂再收容更多難民會徒增麻煩。〈調景嶺難民居有所，救委會決加建營幕〉《香港時報》，1950年7月8日，三版。

⁷⁸ 據當年的社會調查指出，這批難民多數為24至40歲的男性，16歲以上的女性有577人，15歲以下兒童為610人；傷殘人士為1,763人，及其家屬477人。Social Survey—Squatters (Rennie's Mill Village)，香港歷史檔案館檔案，〈HKRS no:22〉。轉引自梁家麟，《福音與麵包》，頁37-38。

⁷⁹ 正源，〈從摩星嶺到調景嶺〉，〈一九五〇年十二月調景嶺營《營報》創刊號文摘〉，收錄於胡春惠主訪，《香港調景嶺營的誕生與消失—張寒松等先生訪談錄》，頁289。

⁸⁰ 無飯票者流動性較高，實難有確切數字。此資料來源是根據各省同鄉會所統計，至1951年8月底止，其所登記的難民人數為25,028人（經國民黨內部整理後為20,260人），有飯票者6,819，無飯票為18,209（經國民黨內部整理只有13,297人），以上資料是國民黨曾經派員調查所得，在此僅作供做估計人數參考。〈香港調景嶺調查實錄摘要〉（1951年8月15日，油印），頁2。收錄於中國國民黨中央改造委員會第238次會議紀錄（1951年11月13日），第一組呈報附件，中國國民黨文化傳播委員會黨史館（後簡稱黨史館）藏，會議檔號：6.42/292。

河南	473	935	1,407	上海市	12	152	164
河北	346	308	654	雲南	45	51	96
四川	147	366	513	甘寧清	18	13	31
浙江	180	400	580	察綏	12	7	19
安徽	475	1,549	2,024	東北十省市	264	346	600
廣西	212	293	505	西康、台灣、安南、爪哇	64		64
合計	有飯票	無飯票	共計				
	6,819	18,209	2,5028				

資料來源：〈香港調景嶺調查實錄摘要〉（1951年8月15日，油印），頁3。收錄於中國國民黨中央改造委員會第238次會議紀錄（1951年11月13日），第一組呈報附件，黨史館藏，會議檔號：6.42/292。

由上表可知，難民來自中國大陸各省，就有飯票者的籍貫而言，以湖南省最多，廣東次之。但就整體而言，還是以非廣東籍的外省人為主，因此，該營通用的是國語，有別於香港其他地區。⁸¹附帶說明的是，在調景嶺營的難民，實際上皆可取得香港市民的身分，且具有遷移的自由。⁸²

按照港府社會局的救濟原則，大致可分成有飯票與無飯票兩類難民，前者可憑票證領飯食，社會局每天早晚各發放一次⁸³，飯票買賣情形也時有所聞。⁸⁴根據1951年夏一項調查指出，早期兩者所受的差別待遇，可從食、衣、住三方面看出（附錄1-1）：

（一）食：

⁸¹ 陳勃等編，《香港調景嶺難民營調查報告—為響應世界難民作（1959-1960）》，頁25-26。

⁸² 依據當時香港的人口登記條例，只要年滿十二歲以上，皆可向人口登記局申請，取得香港居民身分證。陳勃等編，《香港調景嶺難民營調查報告—為響應世界難民作（1959-1960）》，頁27。

⁸³ 「嶺上的生活是寧靜淡泊，飲食尚可維持健康水準，社會局公佈的營養是採取定量分配制度，每天兩頓，上午八時至十一時、下午三時至五時為發飯時間，十人一組為單位，每人每天配米十八盎司，肉和魚二盎司，瓜菜八盎司，腐乳或鹽魚兩盎司，以上的食糧與菜蔬，尚可填滿食慾上的空虛。」這是官方所公佈分配數量，然與後來實際調查有所出入。〈一九五〇年十二月調景嶺營《營報》創刊號文摘〉，收錄於〈張寒松先生訪談錄〉，胡春惠主訪，《香港調景嶺營的誕生與消失—張寒松等先生訪談錄》，頁268。

⁸⁴ 〈王國儀先生訪談錄〉，胡春惠主訪，《香港調景嶺營的誕生與消失—張寒松等先生訪談錄》，頁115-116。自搬遷後近一個月，社會局為加強控管難民，始重新辦理飯票登記。〈調景嶺難民換發新飯票，流浪難民再請救濟〉，《香港時報》，1950年7月25日，三版。

每人每日定量分配，如米 1 盎司，油 0.25 盎司，鹽 0.166 盎司，柴火 16 盎司，茶 0.84 盎司，蔬菜 8 盎司，肉或魚 1 盎司，鹹魚或腐乳 1 盎司，以上係辦公處，對有飯票之難民飲食定量的規定。依照規定計算，每一難民每日為港幣 1 元 1 毫 5 仙，然而經過層層剝削，用之於難民者，每人每日所費，最多不過 5 毫。難民所受實惠如是，其營養可以想見，此間流傳所謂「吃不飽餓不死的難民飯」之口頭語，蓋有由來也。

無飯票之難民自炊者有之，除極少數有錢者外，每人每月柴米油鹽等項，最高額不過 24 元；另有買飯票者，每張飯票之賣價每月約需 8 元或 9 元不等。飯票買賣有下列兩種原因：(1) 大半持有飯票者，大多感覺不夠飽，故將飯票賣去，而轉入港九做工或當乞丐尚可得一飽。(2) 其中亦有少數將飯票賣掉，再行自炊者。

(二) 衣：

有飯票難民，除由「救總」匯到一筆專款，指定為難胞購置冬季棉衣各一件，棉毯兩人共一床以外；其次則有在營各個教會募化來的一些衣服，也只限於有飯票的，除非是某一教會的信徒——老教友，否則不能享受此種福利，故無飯票的難胞，感受到衣的威脅。

(三) 住：

一般有飯票難民，未分單身與眷屬，規定每四人合領一間三角棚，這種房屋，寬 240 公分，高 190 公分，很像英文字母的「A」字，所以通稱 A 字棚，除了小型三角棚外，另建十人葵棚及木屋共 50 間，每間可容納一百人居住。但木屋除部分老人（60 歲以上）居住外，其餘皆撥與機關團體辦公，如自治辦公室、難民學校，以及營辦公處所屬各單位職員宿舍等，普通難民很少享受，可說六千多有飯票難民居住公有棚屋者約佔 80% 以上，其餘約 20%，仍係自建或將 A 字棚改建擴大，可以容納較多之人居住。無飯票難民都是自建住棚，除特殊關係者外，很少能夠享受公共住房，但亦有少數因同鄉或親有關係而插入公棚，但亦須改建方能容納。⁸⁵

⁸⁵ 〈香港調景嶺調查實錄摘要〉（1951 年 8 月 15 日，油印），頁 3。中國國民黨中央改造委員會第 238 次會議紀錄（1951 年 11 月 13 日），第一組呈報附件，黨史館藏，會議檔號：6.42/292。

由以上調查可知，有飯票難民算是難民中幸運的一群。即使，原先港府在辦理登記時，其用意不過是為了控制欲救濟的人數。⁸⁶沒想到此舉，在日後卻成了難民自我憑藉的證書，並影響其是否能優先取得入臺資格的條件之一。⁸⁷

事實上，按照港府於 1950 年春的計劃，成立調景嶺難民營所估計的費用，包括運輸、食物與員工薪資等支出，共需 130 萬港幣，若以 5,500 名難民為救濟基準，港府期望能在 1951 年 3 月便將該營關閉。⁸⁸屋漏偏逢連夜雨，韓戰愈演愈烈，至 1950 年 10 月，中國人民志願軍也加入戰局，隨之而來的是美國與中共的相繼禁運措施，這使得剛處於戰後復原期的香港又再度陷入經濟瓶頸，貿易額呈現大幅下滑。此外，美國為加強防制戰略物資流入中國大陸，1951 年 5 月 18 日，向聯合國提案通過了一項對中共實施禁運的決議；而後，美國於 1952 年 1 月 8 日更強化港的禁運管制，接踵而來的貿易限制，使香港經濟遭受重創與失業危機，即使倫敦與香港方面曾一再對美國抱怨，但在美國主導的冷戰國際局勢中，這些抗議顯然作用不大。⁸⁹

在如此困窘的背景下，對於港府而言，調景嶺難民營的存在絕非其所樂見的。1950 年 9 月 14 日，被視為港府喉舌的《南華早報》（*South China Morning Post*）便以「令人困窘的客人」（“embarrassing guests”）為標題，報導了在調景嶺營的前國民政府士兵，而一位資深的港府官員甚至毫不客氣地稱他們為「寄生蟲」（“parasites”）。⁹⁰此外，1950 年代港府始終稱在調景嶺營的人為「被收容者」（“inmates”），使這些人與香港其他地區的居民有所區隔。⁹¹從上述報導或言辭來看，或多或少反映出港府的不滿。從後續發展來看，港府的態度似乎也沒有好轉，誠如葛量洪所述：「的確有幾千名國民黨士兵進入

⁸⁶陳勃等編，《香港調景嶺難民營調查報告—為響應世界難民作（1959-1960）》，頁 33-35。

⁸⁷ 1950 年底開始，中華民國政府陸續頒佈便利難胞入境辦法，其中以有飯票難民為優先考量，無飯票者（限有寄居證者）則要隔一年後，才比照前者辦理。有關該辦法的制定過程，留待下節詳述。

⁸⁸見 Kenneth On Wai LAN, “Rennie’s Mill: The Origin and Evolution of a Special Enclave in Hong Kong”, p.110.

⁸⁹類似的歧見，也存在於對香港中國難民問題的態度，有關此問題，則留待第三章再作探討。陶文釗主編，《中美關係史》（上海：上海人民出版社，2004 年），頁 105-115。1951 年的有關韓戰後香港的經濟發展，可參見王賡武主編，《香港史新編》（上冊），頁 197、295-299。唐耐心（Nancy Bernkopf Tucker）著，新新聞編譯小組譯，《不確定的友情：臺灣，香港與美國，一九四五至一九九二》（臺北：新新聞文化事業，1995 年），頁 374-376。

⁹⁰ Kenneth On Wai LAN, “Rennie’s Mill: The Origin and Evolution of a Special Enclave in Hong Kong”, p.23.

⁹¹ Ibid., p.23.

了香港，他們是不受歡迎的，而且也帶來了不少損失，在我們和中國政府之間造成尷尬，尤其是他們之中有些是從事反北京的活動。」⁹²

第二節 早期與國民黨的互動關係

一、調景嶺營辦公處的設立

1950 年 6 月，調景嶺營剛成立之初，港府為統籌難民的救濟事宜，便在營內設立一「香港政府社會局調景嶺營辦事處」（以下簡稱營辦事處），由華民政務司轄下的社會局（1958 年改為「社會福利署」，主管社會福利與救濟工作）負責管理。⁹³港府對調景嶺營的處置，與香港一般社會救濟事務並無太大差異，較特別的只是另闢場地予以安置。但基本上，營內居民可以隨意進出，營辦事處並未加以管制；在救濟之外，其主要的功能便是作為與港府或其他部門的聯絡站。⁹⁴

營辦事處的經費來源，起初是港府動用臨時緊急特別費（性質約等同於防衛軍經費）所支付。另外，港九各界慈善團體以及台灣方面的捐款，也在初期為該營適時提供援助。⁹⁵營辦事處的開辦費為港幣 367,800 元，經常費為 286,000 元，主要用於糧食、衛生設備、辦公文具、船運、柴火以及臨時各項開支等，此數額尚未包含醫務署支出的醫藥費⁹⁶。

在公共建設方面，在營內設有大廚房、辦事處各一所，及廁所約 160 間，並引山溪作為飲用水。辦事處人員最重要的工作便是處理供膳問題，據工作人員表示：「需用 20 餘人始克應付煮食及分配等工作，即大鍋竈每次可供給三百人之白飯，每竈亦需燃煮二

⁹² 1953 年，在港約有 25 萬人仍居住在木屋區，由於石硤尾發生嚴重火災，導致港府採取政策，將受災難民有計畫地徙置於新建的公共平房，另外還提供廉價的租屋。葛量洪著，《葛量洪回憶錄》，頁 182。另可參閱王賡武主編，《香港史新編》（上冊），頁 202。

⁹³ 陳勃等編，《香港調景嶺難民營調查報告—為響應世界難民作（1959-1960）》，頁 21。

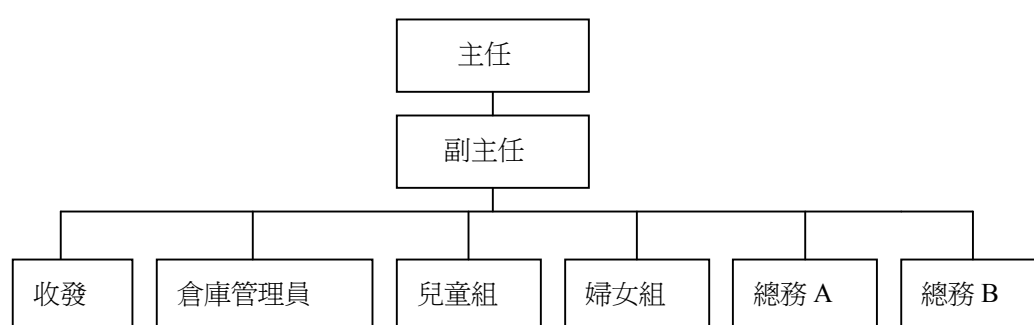
⁹⁴ 陳勃等編，《香港調景嶺難民營調查報告—為響應世界難民作（1959-1960）》，頁 23。

⁹⁵ 1950 年 6 月 26 日，「救總」首次匯新台幣 10 萬元，交由「港九救委會」以協助該營難民救濟工作。至 1952 年 5 月，「救總」先後多次會救濟款物，總計港幣 706,984 元，款項多用於興建營內各項基本公共等建設。中國大陸災胞救濟總會編，《救濟年報（1953 年）》，頁 26。

⁹⁶ 1951 年 7 月以前，醫藥係由醫務署按 7,800 人預算，月支 6,666 元，每三星期藥費需 5,000 元；後，以 13,000 人為預算基準，藥費支出提高到 10,900 元。〈香港調景嶺調查實錄摘要〉（1951 年 8 月 15 日，油印），頁 1，黨史館藏，會議檔號：6.42/292。

次。」⁹⁷足見光處理伙食便需極大人力。而這項供應有飯票難民的福利，於 1953 年 2 月起調整為只供應給近千名的傷殘及老年者，直到 1955 年 9 月，該批傷殘難民被接運至台灣後，才告終止。⁹⁸營辦事處的職員不多，由社會局所派任者如主任、總務、倉庫管理各一人；其他如副主任、總務、婦女幹事、兒童幹事、收發各一人，則由營辦事處另行指派。營辦事處的組織及各項工作內容，如下圖⁹⁹與下表所示：

圖表 1-2-1 營辦事處組織系統圖（1951.8）



資料來源：〈香港調景嶺調查實錄摘要〉（1951 年 8 月 15 日，油印），附表一，頁 13。收錄於中國國民黨中央改造委員會第 238 次會議紀錄（1951 年 11 月 13 日），第一組呈報附件，黨史館藏，會議檔號：6.42/292。

圖表 1-2-2 營辦事處主管及職員工作性質調查表（1951.8）¹⁰⁰

職別	姓名	性別	職掌	委派機關	雇用性質	政治背景	備註
主任	方適存	男	主管全營事務	港府社會局	永久	方為廣東潮州人，與社會局救濟署長李予農係表兄弟又係同鄉	工作能力極強得人好評

⁹⁷ 《香港時報》，1950 年 6 月 27 日，三版。

⁹⁸ 陳勃等編，《香港調景嶺難民營調查報告—為響應世界難民作（1959-1960）》，頁 23。

⁹⁹ 工作項目分別是：（一）收發：文件批答轉收；（二）倉庫：1.糧食、2.器材；（三）兒童組：1.難童學校、2.兒童福利會；（四）婦女組：1.洗滌部、2.縫紉部、3.刺繡部、4.文藝部；（五）總務 A：1.飯票管理組、2.戶籍組、3.調查組、4.警糾察隊；（六）總務 B：1.水源、2.衛生、3.消防、4.建設、5.理髮、6.廚房。

¹⁰⁰ 本表附註為：（1）有薪給之職員共 21 人。（2）本表所列人員，係指各單位主管，各單位以下之屬員未予填載。（3）義務工作人員計 14 人，已列入本表。（4）辦公處臨時調用之義務工作人員未有列載。另外，更早記錄關於半年內營內各義務工作隊的組成性質與情況，可參考〈一九五〇年十二月調景嶺營《營報》創刊號文摘〉，收錄於〈張寒松先生訪談錄〉，胡春惠主訪，《香港調景嶺營的誕生與消失—張寒松等先生訪談錄》，頁 275-280。

副主任	朱葆森	男	襄助主任辦理營中事務	港府社會局	臨時	朱為上海人熟諳英文，係李丕農姨太太所介紹	
總務 A	王章	男	建設修理消防衛生水源清潔廚房等事務	港府社會局	永久	係李丕農派在營內監察者	
總務 B	陸達泉	男	收發飯票戶籍調查營內糾察等事務	港府社會局	臨時	與方有戚誼，營事可代 行一切，並與游擊領袖 李崇詩葉肇有工作關係	
婦女組	陸秀卿	女	主持婦女組織義務工作洗衣縫補文藝出版等業務	港府社會局	臨時		
兒童組	談文煥	女	主管難童學校兒童福利等事務	港府社會局	臨時		
倉庫管理	余啓瑞	男	保管糧食器具	港府社會局	永久		業經記過處分
收發	吳懷伯		收發文件	營辦事處	義務		
模範工作隊長	湛樹東		起卸搬運糧食及柴火等貨物	營辦事處	義務		隊員 55 人
山區衛生隊長	李振波		主持全營衛生清潔、清垃圾	營辦事處	義務		41 人
山區糾察隊長	陳龍飛		治安、檢查來營者身份、主持營內外糾察工作	營辦事處	義務		90
服務小組組長	梁森		傳送公文及看管人犯	營辦事處	義務	與方為同鄉關係密切	31
砍柴組組長	梁森		負責劈柴工作及改造柴火	營辦事處	義務		21
廚房組	蔡漢		主辦膳食	營辦事處	義務		44

組長				處			
水源管理組組長	李啓炸		主管水源清潔	營辦事處	義務		11
醫務署醫師	黎初樑		主管營內診療	醫務署	永久		9
醫務所醫生	楊炎		協助醫師工作	營辦事處	義務	教會保薦	
婦女部主任 ¹⁰¹	陸秀卿	女	洗縫、刺繡(殘廢居民及服務隊)	營辦事處	義務		兼任組員 13 人
兒童組主任	談文煥	女	學校兒童福利	營辦事處	義務		兼任組員 2 人
建設工程隊長	徐疾		修建一切工程	營辦事處	義務		組員 62
理髮室管理員	麥緒文		義務理髮	營辦事處	義務		21
茶水組長	張國權		供給全營茶水	營辦事處	義務		39
光明組長	余啓瑞		方發火水	營辦事處	義務		2

資料來源：〈香港調景嶺調查實錄摘要〉(1951 年 8 月 15 日，油印)，附表二，頁 14。收錄於中國國民黨中央改造委員會第 238 次會議紀錄(1951 年 11 月 13 日)，第一組呈報附件，黨史館藏，會議檔號：6.42/292。

上表之中，除了主任方適存等少數為港府派駐者，營中的日常生活、治安與衛生等秩序的維持，多得靠難民本身的自治組織協助。因此，調景嶺營成立一年以來，從事各種義務工作人員至少達 400 位以上。而隊員均是自願參加，每天勞務 8 小時以上，代價是比其他有飯票難民多一頓免費午餐。¹⁰²至 1953 年 2 月，由於港府停供有飯票者膳食

¹⁰¹有關婦女組成立的組織與內容，參見素人，〈調景嶺營婦女組的工作概況〉〈一九五〇年十二月調景嶺營《營報》創刊號文摘〉，收錄於〈張寒松先生訪談錄〉，胡春惠主訪，〈香港調景嶺營的誕生與消失—張寒松等先生訪談錄〉，頁 281-285。另外亦可參見〈生活在調景嶺(四)〉之「婦女工作」，《香港時報》，1951 年 5 月 9 日，四版。

¹⁰²至 1950 年 12 月時，該營各工作隊之組織人數共計 463 人。〈一九五〇年十二月調景嶺營《營報》創刊號文摘〉，收錄於〈張寒松先生訪談錄〉，胡春惠主訪，〈香港調景嶺營的誕生與消失—

(除殘廢及老年者)，營辦事處的職員多調職離去。¹⁰³

從上述可知，港府最初提供的救濟實在有限，而其他服務則由各種救濟團體支援。事實上，在調景嶺營成立前的東華醫院到摩星嶺時期，已有不少國際教會團體對這群難民表示關注¹⁰⁴，並在日後隨著難民一同遷入調景嶺營，例如信義會、路德會、宣道會等個人或教會團體，即使他們是以傳教為宗旨，但透過糧食物資、醫藥保健以及教育等救濟活動，適時地為調景嶺營的難民注入一股活水。¹⁰⁵ 同時，在台灣民間救濟團體中國大陸災胞救濟總會，也甚關注此批難民的動向，至於在該營成立之初，國民黨是如何介入該營的自治組織與社團活動，則是以下欲探討的重點。

二、調景嶺居民自治試驗辦公室的成立

在營辦事處的管理下，難民還自發組成「調景嶺居民自治試驗辦公室」(以下簡稱自治辦公室)。至 1950 年 7 月中旬，難民已組成「自治籌備委員會」，由營中每省同鄉派代表兩名參加該會。¹⁰⁶ 中華民國政府則是堅稱該組織的形成，是為了要防範中共的毒害。同年 7 月 10 日，在營內發生 2 千多人集體中毒事件。《香港時報》還刊登了一篇自稱為該報讀者的調景嶺難民所投訴的案件，題名為「共黨滅絕人性，陰謀毒斃難民，調景嶺難民營廚夫放毒，二千餘名難胞險遭毒手」，用以指責共黨份子的惡劣殘酷行徑。¹⁰⁷ 但在該營從事救濟工作的瑞典五旬節會的女傳教士戴瑞蘭則不苟同，她認為這只是單純的食物中毒問題。¹⁰⁸ 事實如何不得而知，但中華民國政府諸如此類的報導模式與宣傳手法，可謂屢見不鮮。至 9 月初，營內的「義勇警察隊」及「自治辦公室」相繼成立，並推行分區自治。¹⁰⁹

張寒松等先生訪談錄》，頁 275-276。

¹⁰³ 陳勃等編，《香港調景嶺難民營調查報告—為響應世界難民作（1959-1960）》，頁 22。

¹⁰⁴ 有關調景嶺營成立前各教會團體對難民的救濟或傳教活動，詳見梁家麟，《福音與麵包》，頁 51-80。

¹⁰⁵ 有關 1950 年代教會在調景嶺營的各項救濟工作，詳見梁家麟，《福音與麵包》，頁 129-179。

¹⁰⁶ 〈救濟難民委員會決定 協助難胞離境 調景嶺增建棚廠多作 並撥款補助難民自治委員會〉，《香港時報》，1950 年 7 月 19 日，三版。

¹⁰⁷ 〈共黨滅絕人性 陰謀毒斃難民〉，《香港時報》，1950 年 7 月 25 日，三版。在台灣發行的《中央日報》也有類似報導，見〈組成自治單位 險遭共匪毒害〉，《中央日報》，1950 年 11 月 15 日，七版。

¹⁰⁸ 梁家麟，《福音與麵包》，頁 166。

¹⁰⁹ 〈難胞自治組織概況〉，《救濟年報（1953 年）》，頁 23。

自治辦公室的任務，除了防止「敵對或不法份子」作亂，並協助港府維護該營的治安及福利，因此獲得營辦事處認可。¹¹⁰兼任自治辦公室主任的方適存於 12 月發表的〈第一次區保甲長會議施政報告〉一文，指出該自治組織成立的目的：「一方面要協助政令的推行，一方面要求達到自治之目的：為居民謀取福利而努力。」其具體的工作內涵為：「（一）推行戶政，（二）調整街道和修路，（三）推行衛生工作，（四）辦理選舉，（五）推行文化康樂活動，（六）興辦義務學校，（七）加強警衛組織與維持治安，（八）改善供應制度，（九）向台灣呼籲以達成大眾入台願望，和（十）完成緊急措施以應付突變情況。」從以上的推行要點來看，第九點很明顯地反映出該營難民多數親國民黨的政治傾向。¹¹¹此外，自治辦公室雖名義上隸屬於營辦事處，營辦事處每月則撥付港幣 480 元為經常費，然實際上，「救總」也不時予以補助。¹¹²

在組織架構方面，自治辦公室下又分成 5 區 26 保 195 甲¹¹³，採取分區自治法，這很顯然地是在仿照國民政府時期欲組織鄉鎮的保甲制度，也是該營的特色之一。按辦事處規定，依營內天然地形分區自治，¹¹⁴根據王國儀的口述訪談描述如下：

只要房子有模型，就按區分保甲戶，並用紙寫上這編號，貼在外牆上。難民登記領飯票時，也要把這編號寫上。同時也是日後在營內找人或郵遞的依據。¹¹⁵

這套制度有別於香港郵政是依照街道號碼的系統，因此不被港府承認，在發送郵

¹¹⁰ 陳勃等編，《香港調景嶺難民營調查報告—為響應世界難民作（1959-1960）》，頁 21-22，26。有學者認為此說法過於隱諱，背後應有國民黨政治勢力的介入。梁家麟便不贊同上述說法，認為是有意掩蓋其政治目的之嫌。梁家麟，《福音與麵包》，頁 43。

¹¹¹ 關於自治組織的詳細狀況，請參考方適存，〈第一次區甲保長會議施政報告〉，《營報》，頁 2。轉引自劉義章，〈宣教士在調景嶺難民營的醫療服務〉，《香港社會與文化史論集》（香港：香港中文大學聯合書院，2002），頁 117。

¹¹² 據調查指出，「救總」曾一次撥與 50 元港幣，自治辦公室亦向「救總」呈請補助。〈香港調景嶺調查實錄摘要〉（1951 年 8 月 15 日，油印），頁 2。黨史館藏，會議檔號：6.42/292。

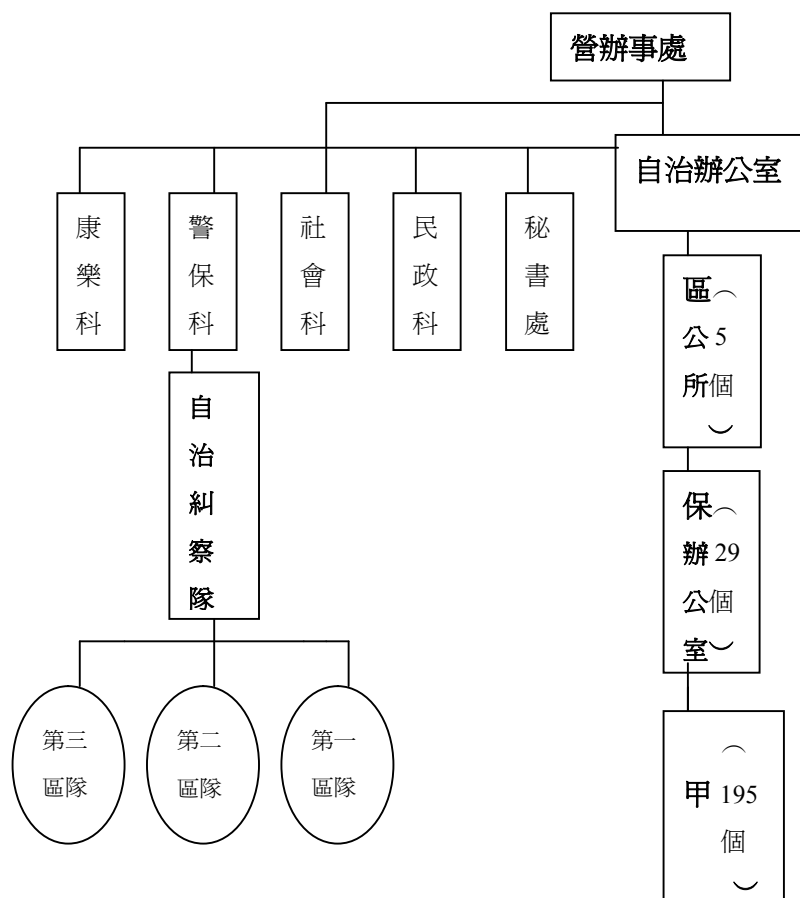
¹¹³ 〈難胞自治組織概況〉，《救濟年報（1953 年）》，頁 23。

¹¹⁴ 正副區長是由難民自行選定。〈生活在調景嶺〉，《香港時報》，1951 年 5 月 9 日，四版。此外，有關各區生活機能與型態，據調查：「第一區可以說是文化區，二區是教會區，三四兩區是商業區，五區是住宅區。因為所有壁報及難民自己編寫的日報都是張貼在第一區範圍內，而且社會局舉辦的學校，也設在那裡。在調景嶺佈置的七個教會，其中五個集中在第二區。所有零星食物攤販及各種小本生意分佈在三、四兩區的每一個角落。五區是偏僻而廣闊，大部分難民住舍，皆建設在那裡。」〈香港調景嶺調查實錄摘要〉（1951 年 8 月 15 日，油印），頁 2。黨史館藏，會議檔號：6.42/292。

¹¹⁵ 〈王國儀先生訪談錄〉，《香港調景嶺營的誕生與消失》，頁 111-112。

件時頂多只送到各區辦公室而已。¹¹⁶此外，自治糾察隊在營中擔負警衛與治安的要角，如編組「居民自治總隊」，下設支隊、大隊及中隊；而區隊和直屬隊（包括政工、衛生、警衛等）則歸營辦事處管轄。¹¹⁷至 1951 年夏，自治辦公室的組織架構如下圖所示：¹¹⁸

圖 1-2-3 自治辦公室組織架構圖（1951.8）



資料來源：〈香港調景嶺調查實錄摘要〉（1951 年 8 月 15 日，油印），附表一，頁 2。收錄於中國國民黨中央改造委員會第 238 次會議紀錄（1951 年 11 月 13 日），第一組呈報附件，黨史館藏，會議檔號：6.42/292。

由上圖可知，才一年不到的時間，自治組織已頗具雛形，甚至較營辦事處的層級還為分明。而保甲制除了便於行政運作外，還具有政治防範的功能，這點可以從《救濟年報》

¹¹⁶ 〈王國儀先生訪談錄〉，《香港調景嶺營的誕生與消失》，頁 118。

¹¹⁷ 及止戈，〈調景嶺成立各種工作服務對經過情形〉，《營報》，頁 9。轉引自劉義章，〈宣教士在調景嶺難民營的醫療服務〉，頁 117。

¹¹⁸ 〈香港調景嶺調查實錄摘要〉（1951 年 8 月 15 日，油印），頁 2，黨史館藏，會議檔號：6.42/292。

中所述：「為防流徙莫定，奸宄潛滋，隨時由自治室會同各區公所戶籍人員，舉行戶口普遍檢查，或突擊檢查，勿使甲無漏戶，戶無漏丁」，窺其大概，¹¹⁹可見亦具有監視營內成員的功效。

在人事方面，自治辦公室的副主任與區長職務，由營內難民組成的同鄉聯誼會代表兼任¹²⁰，而其他義務服務隊員，其出身多曾任國民黨的軍政人員。¹²¹根據 1951 年夏的調查顯示，該營的軍人約佔總人口的百分之六十，公教人員約佔百分之二十，¹²²而自願承擔工作者，多半來自這兩類人員。¹²³從後續發展來看，營內難民強烈的政治認同意識，或許可視為自治組織能在一年半載內，便將營內事務經營地有聲有色的要素。自治辦公室職員的身分背景如下表所示：

圖 1-2-4 自治辦公室員工職掌與政治背景表（1951.8）¹²⁴

職別	姓名	職掌	服務性質	政治背景
兼主任	方適存	綜理全營自治	兼職	同上（表 1-2-2）
兼副主	朱葆森	協助主任辦理一切事	兼職	同上（表 1-2-2）

¹¹⁹ 〈難胞自治組織概況〉，《救濟年報（1953 年）》，頁 23。

¹²⁰ 〈難胞自治組織概況〉，《救濟年報（1953 年）》，頁 23。至 1951 年 8 月時，各區公所區長姓名及職權內容如下：

區別	第一區	第二區	第三區	第四區	第五區	合計
職別	區長	區長	區長	區長	區長	
姓名	孫紹武	何澤甫	葉公武	易烈湘	張健	
主管業務	主管全保業務	主管全保業務	主管全保業務	主管全保業務	主管全保業務	
委派機關	自治辦公室	自治辦公室	自治辦公室	自治辦公室	自治辦公室	
服務性質	義務	義務	義務	義務	義務	
職員人數	75	77	55	81	77	365
所轄保數	10	5	4	6	4	29
所轄甲數	20	28	36	69	44	197

〈香港調景嶺調查實錄摘要〉（1951 年 8 月 15 日，油印），頁 16。黨史館藏，會議檔號：6.42/292。當時的區長，多半是由難民推選同鄉會的理事長擔任。

¹²¹ 陳勃等編，《香港調景嶺難民營調查報告—為響應世界難民作（1959-1960）》，頁 22。

¹²² 〈香港調景嶺調查實錄摘要〉（1951 年 8 月 15 日，油印），頁 2。黨史館藏，會議檔號：6.42/292。

¹²³ 陳勃等編，《香港調景嶺難民營調查報告—為響應世界難民作（1959-1960）》，頁 21。

¹²⁴ 〈香港調景嶺調查實錄摘要〉（1951 年 8 月 15 日，油印），頁 16。黨史館藏，會議檔號：6.42/292。

任		務		
副主任	盧石英	主管康樂警保兩科	義務	江西修水人，軍校三期出身，曾任師長，副軍長（受中改會第三組指導）
	張振	主管民政社會兩科	義務	（受中改會第三組指導）
秘書主任	陳銓	承正副主任之命辦理一切事務	義務	廣東新會人（與中改會第三組調景嶺工作人陳焜關係深厚）
秘書	易烈湘	協助秘書室工作	義務	
民政科長	王自華	主辦區保甲、戶自治業務	義務	
社會科長	王超	綜理社團活動	義務	浙江人與陳焜有關係
康樂科長	鄧達達	主辦康樂衛生業務	義務	廣東人與方適存有關係
警保科長	孔繁仁	主辦警衛治安業務	義務	江蘇人轉業軍人（與唐縱及保密局改造會第三組均有關係）
糾察隊長	陳龍飛	負責全營警衛治安	義務	廣東人與方適存有關係

資料來源：〈香港調景嶺調查實錄摘要〉（1951年8月15日，油印），頁16。黨史館藏，會議檔號：6.42/292。

從上述工作人員的政治背景可看出，除方適存與朱葆森隸屬港府行政系統，副主任二人、社會科長及警保科長，均與國民黨內部有密切往來，甚至直接聽命於黨部；且國民黨在調景嶺營已暗中派駐政工人員，如中改會第三組的調景嶺工作人員陳焜，便是一例。國民黨意圖將其組織滲入調景嶺營的動作甚為明顯，按此推論，由自治辦公室主導的居民推選區、保、甲長制度，亦難排除政治力的干涉。此意味著，自治組織的成立動機顯然並不單純，背後國民黨政治勢力的介入，與營內瀰漫濃厚的反共氛圍有絕大關聯。

相較於港府極欲將調景嶺營的難民脫手，對於中華民國政府而言，調景嶺營的難民則具有特殊意義。國民黨曾在港澳地區辦理黨員登記，根據1951年5月的統計共有9,269人，除原居港澳的329人之外，僅調景嶺營區，便有4,000多名黨員，其餘則散居港九各地。¹²⁵ 足見調景嶺營對於國民黨而言，勢必具有政治淵源上的特殊情感。1951年夏，

¹²⁵ 〈大陸滯留港澳黨員登記審查編組問題處理原則〉（1951年5月11日通過），見〈中國國民

調景嶺營自治辦公室曾發動一次大規模的難民登記活動，登記者需填寫各項基本資料（包含姓名、年齡、性別、籍貫、出身、經歷及來港日及等等），並附照相與號碼存證，不含原「有飯票者」在內，總計 2 萬 3 千 700 多人參加，即後來所稱的「有寄居證難民」。而志願登記者，多是過去擔任過中華民國政府之軍公教人員，希望藉此獲得入臺許可或救濟。¹²⁶

三、國民黨的介入

早在中華民國政府剛敗退至台灣時，蔣中正於 1949 年 12 月 20 日檢討國民黨為何失敗的原因，便指出內部組織是否完善是一大關鍵，他主張：

要知道組織就是生命，組織鬆弛，無異生命幻滅。今後無論黨政軍任何方面，如不能與共匪一樣有嚴密的組織，而只是一盤散沙，那我們和敵人作戰的時候，就像去年一樣，無論軍民一定會自行崩潰……我們各級將領與政工人員，不但在軍隊內對官兵要有嚴密的組織，而在駐地對於民眾的組織亦要一樣實施。

如何組織民眾的步驟，蔣提出第一步是組織保、甲、戶，並透過訪問考查每戶家庭之生活背景，尤其「注意受過我們敵人的什麼痛苦」為要，再進一步加以爭取，使其願效忠黨，並鼓勵他「揭發匪區社會之罪惡，與敵人之殘暴」，而組織的嚴密，則有賴調查與情報工作的配合。¹²⁷而這些主張在國民黨動員調景嶺營的許多活動中，皆有跡可尋。從上述可發現，無論是組織架構、人事安排或經費來源，調景嶺營在一開始，便與國民黨有著無法切割的親密關係。而其間的頻繁互動情形，更顯現於各類社團與營內活動中。

（一）各省同鄉會

若自治辦公室為國民黨在營內的監控系統，那麼，由難民們自動發起，以凝聚成員間的政治共識，便屬各類社團的組成。中國人深厚的地域認同感，使得調景嶺營成立之初，同鄉會已有初步規模。除可發揮互助合作功效之外，更積極與台灣方面的同鄉會取

黨中央改造委員會第 142 次會議記錄》，1951 年 5 月 28 日，附件，黨史會藏，檔號：6.4-2/194。

¹²⁶陳勃等編，《香港調景嶺難民營調查報告—為響應世界難民作（1959-1960）》，頁 35-36。

¹²⁷參見蔣中正，〈組織的重要組織與情報的關係〉，1949 年 12 月 20 日在革命實踐研究員講，收錄於秦孝儀編，《先總統 蔣公思想言論總集》（演講）（台北：中國國民黨中央委員會黨史委員會，1984 年），頁 86、88。

得聯繫，以便獲得救濟。¹²⁸同鄉會必須向營自治辦公室申請備案，有固定會址，在招收會員後，若干同鄉會曾推選會長及理監事會。¹²⁹其中以廣東同鄉會成立最早，由於人數較多，獲得捐款的機會也較容易。¹³⁰當時只要難民向同鄉會申請登記，即可獲得一張會員證，證上除附有本人照片之外，有趣的是，大部分的封面圖案為「原籍之本省地圖，和一面青天白日滿地紅的國旗」¹³¹，政治意涵顯而易見。根據國民黨於 1951 年夏的調查，同鄉會負責人名單已大致確立，各會之負責人及會員人數，如下表所示：

圖表 1-2-5 調景嶺營同鄉會負責人及其會員人數調查表（1950.8）

同鄉會 名稱	組織	負責人職 銜及 姓名	年齡	籍貫	簡歷	會員 人數	會址	曾否改 組改選
江蘇同鄉會	理監事會	理事長 王源義	28	江蘇徐州		2,450		未
浙江	理監事會	張知覺	35	浙江嘉興		580		已
江西	理監事會	易烈湘	40	江西	軍校十七期曾 任副團長	2,160		
湖南	理監事會	瞿惠生	30	湖南沅陵	軍校十七期曾 任排連營科長	5,040	水源組	已
湖北	理監事會	程彰武	40	湖北		3,483	第五區	未
廣東	理監事會	廖元凱	42	廣東梅縣		3,132	大坪	已
廣西	理監事會	何靜	38	廣西陸川		505		
山東青島	理監事會	單長年	34	山東新泰		1,476		未
陝西	理監事會	李立志	36	陝西黃陵		127		
察綏	理監事會	王克強	33	察哈爾		19		
熱河	理監事會	趙化民	50	熱和朝陽		25		

¹²⁸ 據說各省同鄉會的起源，是在摩星嶺時期已具有「雛形」，但正式成立要至調景嶺營之後。〈張世傑先生訪問記錄〉，《香港調景嶺營的誕生與消失》，頁 85。

¹²⁹ 王國儀，〈「救總」與調景嶺〉，《調景嶺滄桑五十年》（台北：中華救助總會，2008），頁 51。

¹³⁰ 據其說法，廣東因靠近香港，同鄉會最先成立，且會員最多，「幾乎佔難民的百分之四十、五十」。然而必須注意的是，這應該是在 1951 年之後移入難民之估算。此外，其也提到東北同鄉會是指「河北以北的省份」，南京市同鄉會為省同鄉會的特例。〈王國儀先生訪問記錄〉，胡春惠主訪，《香港調景嶺營的誕生與消失—張寒松等先生訪談錄》，頁 118。

¹³¹ 有關各省同鄉會至 1950 年底的發展與各籍貫人數統計情形，請參見陳勃等編，《香港調景嶺難民營調查報告—為響應世界難民作（1959-1960）》，頁 41-43。

甘清寧	理監事會	張仰緒	29	甘肅		31		
福建	理監事會	羅先致	44	福建連城		146		
山西	理監事會	董鉞	36	山西河曲		60		
安徽	理監事會	崔耀武	33	安徽潁上		2,024		正改組 中
四川	理監事會	祖國賢	44	四川長壽		513		
貴州	理監事會	曾劍輝	38	貴州		130		
雲南	理監事會	江紹丞	41	雲南		96		未
海南	理監事會	黃守範	36	海南文昌		132		
東北十省三 市同鄉會	理監事會	丁慕韓	42	吉林		600		未
上海	理監事會	高培元	35	上海		164		
河北	理監事會	何澤甫	47	河北	團長大隊長	654		
河南	理監事會	張國光	34	河南		1,407		未

資料來源：〈香港調景嶺調查實錄摘要〉（1951年8月15日，油印），頁7。黨史館藏，會議檔號：6.42/292。

實際上，國民黨早期對調景嶺營的掌握，多是透過同鄉會調查其會員所得，例如難民人數的登記、統計及救濟。而同鄉會的功能，也將隨著中華民國政府對調景嶺營的控制而愈形繁複，如考核難民身分等工作，關於該營與國民黨組織的配合在下一節會有更詳細的探討。

（二）政治黨派與各社團的活動

根據國民黨於1951年夏的調查，起初在台面下成立的政治黨派也不少，包括國民黨、友黨如青年黨及民社黨、第三勢力以及共黨，在調景嶺營皆有組織與活動。然在國民黨的眼中，卻容不下任何黨外的異議份子。於是便秘密派駐許多特務，潛伏於各政黨之中，除了鼓吹反共思想，也負責監視該黨派的運作，並提供黨施政參考。其中最重要的，是「自由中國反抗共匪暴行運動聯合會香港分會」，該會是策動營內從事反共運動的中樞，因此又被國民黨稱為「駐營神經樞紐」。該會的領導人為黃覺，是台灣保安司令部派駐在營內的政工人員，過去曾任不少行政工作，敢作敢當的性格，有助於領導該會從事反共抗俄的活動。其二是「自由中國反抗共匪暴行運動聯合會香港分會」的總幹事瀘石英，為軍校三期出身，受國民黨指揮，本人極具領導組織能力，加上過去曾任總

隊長多年，因此營內軍官大多為其同事或學生，廣受好評。其他三個會，分別為孔繁仁領導的「中國問題研究會」、陳鋌領導的「青年反共抗俄聯合分會」，以及張振領導的「中國大陸義民流港反共抗俄同志會」，三會的領導者多為軍校出身。然而在具體活動上，除了「中國問題研究會」負責蒐集中共暴行等情報資料與發行光復壁報，算是較有成果之外，其他兩會則受限於領導者的作風問題，未能發揮號召力。如調查發現，即使是親國民黨的組織之間也不免有對立衝突的情況，如「中國大陸義民流港反共抗俄同志會」與「青年反共抗俄聯合分會」的惡鬥，反而削弱了反共力量，因此黨報告中建議，應設法使該組織合併以便能領導一統，以免妨礙反共政團的勢力。¹³²

此外，尚有其他基於社會、職業與文化等因素所組成的社職團體，至 1951 年夏，社團發展情形如下表所示：

圖 1-2-6 調景嶺營各社團負責人、會員與組織調查表（1951.8）

社團名稱	組織	負責人職銜 及 姓名	年 齡	籍貫	簡歷	會員 人數	會址	曾否改 組改選
黃埔 同學會	委員會	主任委員 盧石英	47	江西修水	軍校三期曾任 師長副軍長	5,768	碉堡	已
警校聯誼會	代表會	代表 孔繁仁	42	江蘇清江	警察局長	1,167	三區二保甲	
突擊隊二三總 隊聯誼會	代表會	何澤甫	47	河北		1,348	二區公所	
空軍人員 聯誼會		黃克昕	40	河南	空軍中校	37	四區三保	
行伍軍人行政 人員聯誼會	委員會					10,948		
戰幹團同學聯 誼會	理監事 會	常務理事 向日中	33	湖南乾城		2,428		已
青年軍	理監	李扶參	28	江西		352		已

¹³² 〈香港調景嶺調查實錄摘要〉（1951 年 8 月 15 日，油印），頁 10-11。黨史館藏，會議檔號：6.42/292。

聯誼會	事會							
學生聯誼會籌備委員會	理監事會	召集人張寒松				384		已
財糧人員聯誼會	代表會	代表黃金波	35	河北		44		已
聯絡員工聯誼會	理監事會	理事會陳建新	30	湖北		88		未
僧伽伽聯誼會	理監事會	廣輪	34	松江		228		未
職工聯誼會	理監事會	盧人鳳	35	湖南華容	省訓團社幹班 常務理事	160	四區五保 二甲十七戶	未
輜汽聯誼會	代表會	代表金鼎	28	浙江		268		
報人聯誼會	理監事會	常務理事黃覺	44	湖南湘潭	主任編輯記者	38		
中國教育人員聯誼會	代表會	代表龔群鈺	56	湖南常德	中華學校教師	88		
中國問題研究學會	委員會	主任委員張翼揚	50	湖南祁陽	軍校六期生 曾任蔣參謀長	41		
新生日報	委員會	社長周承融	33	湖北		4	三區二保	
克難日報	委員會	鄭清源	25	湖北		10		
光復報	委員會	張振	40	湖南長沙	曾任主任秘書、政工主任、報社編輯	11	三區二保甲	
調景嶺粵劇社	委員會	主任林君岳	32	廣東		57	大坪	
青年劇社	委員會	隊長孟雲	23	安徽		43		
嶺梅詩社	委員會	社長何恆夫	37	湖北		32	四區六保三甲 三八戶	
調景嶺劇社	委員會	主任孫紹武	38	山東		51	大坪	
調景嶺話劇社	委員會	隊長向日中	33	湖南乾城		31	大坪	

資料來源：〈香港調景嶺調查實錄摘要〉（1951年8月15日，油印），頁7-8。黨史館藏，會議檔號：6.42/292

表中的各類聯誼會，大多在摩星嶺時代便已產生，據說原本的名稱為「全國難胞聯誼會」，到調景嶺後該會成員才又分化，自組而成上述社團。¹³³然根據國民黨調查的結果，上述社團的簡歷、會址或成立日期甚難查清，雖然多數社團的政治背景為國民黨員所主導，但仍有「不良份子」滲透其間，而歸咎其根本原因為組織尚未完備所致。例如會員最多的兩行聯誼會，不僅組織不健全，其領導者的政治成分又頗為複雜，加上會費分配不均等糾紛，反遭中共人士趁虛而入，導致運作呈現停滯狀態。然總體而言，各社團黨員的政治態度多傾向於國民黨。¹³⁴

值得注意的是，上述社團與自治辦公室的互動頗為密切，在成立時均向自治辦公室申請登記，甚至還會特地請自治辦公室派員參加成立大會與訓話，使自治辦公室如同各社團的精神嚮導。¹³⁵各社團中，以「黃埔同學會」的號召力最強，可說是動員各項活動之領導者。¹³⁶一來是由於該會人數眾多，至1951年5月止，該校各期畢業生之登記者已達2,370人，其中曾任教官位階以上者，便有1,476人，而無飯票者估計還有三倍以上。¹³⁷再者，黃埔軍校本身為訓練國民黨軍之搖籃，加上其學生多半經歷過中日戰爭與國共內戰，因此反共意識特別強烈，組織活動力亦相對旺盛。在營內，凡是與反共或國民革命有關的紀念活動，多半由該會所主導。¹³⁸「中國問題研究會」時常予以呼應，而其他社團則多屬被動參與。¹³⁹有人曾不諱言地指出：「行動思想的監視，和情感的聯繫，

¹³³ 陳勃等編，《香港調景嶺難民營調查報告—為響應世界難民作（1959-1960）》，頁44。

¹³⁴ 〈香港調景嶺調查實錄摘要〉（1951年8月15日，油印），頁42。黨史館藏，會議檔號：6.42/292。

¹³⁵ 〈調景嶺居民四十餘年血淚滄桑史〉，收錄於胡春惠主訪，《香港調景嶺營的誕生與消失—張寒松等先生訪談錄》，頁257。

¹³⁶ 〈香港調景嶺調查實錄摘要〉（1951年8月15日，油印），頁9。黨史館藏，會議檔號：6.42/292。

¹³⁷ 在營成立之初，以「兩行聯誼會」的會員人數最多，其中包含「行伍軍人」約3,247人，「行政人員」（曾擔任過專員、秘書、縣長等職務）約7,735人，其經費因此較其他社團充裕。〈生活在調景嶺〉，《香港時報》，1951年5月9日，四版。

¹³⁸ 〈香港調景嶺調查實錄摘要〉（1951年8月15日，油印），頁9。黨史館藏，會議檔號：6.42/292。

¹³⁹ 「中國問題研究會」在此時已受中改會指導。該會籌備主任為張翼揚，根據黨調查其個人政治背景與工作能力所述：「現年50歲，湖南祁陽人，軍校六期出身，係蔣伏生（前長沙警備司令）之舊部，其言行思想以蔣為依歸，個人無定見。私生活平常，隨帶一子，政治興趣很高，但領導組織能力強，一般群眾對渠無好惡之。評該會工作，除搜集大陸匪共一般暴行資料編寫光復壁報（兩日刊），及將情報供給有關方面參考外，其他似無具體表現。」〈香港調景嶺調查實錄摘要〉（1951年8月15日，油印），頁9。黨史館藏，會議檔號：6.42/292。至1960年，該會改名為「中山學說研究會」，在營建立之初，曾邀請在港著名學者至營內做演講，出版刊物名為《中國人》。陳勃等編，《香港調景嶺難民營調查報告—為響應世界難民作（1959-1960）》，頁44。

大都建築在同鄉會和聯誼會各組織單位上面」，可見一斑¹⁴⁰

（三）國民黨的動員活動

國民黨透過對自治辦公室以及對上述社團人事組織的基本掌握，一來便於動員相關團體，為其宣導政令，二來可透過報章媒體的報導，將這些集會活動塑造成支持中華民國政府反共的宣傳效果。公開發表宣言可以說是難民最直接的表達方式，1951 年上半年，調景嶺營難民有兩件「功績」，值得中華民國政府大書特書。先是 1951 年 4 月下旬，美國參議員麥紐遜欲訪問香港，其目的之一便是調查亞洲的難民問題。於是，「救總」與改造會第六組經策劃，電告調景嶺營難民趁機發動對中共的控訴，希望達到「拆穿所謂第三勢力之虛幻，以正友邦視聽」的效果。¹⁴¹4 月 26 日，由調景嶺營各難民團體代表所發起的記者招待會，向大眾宣告他們隔天欲歡迎與招待麥紐遜來港的意義。他們表示將以代表「自由中國」國民的立場，並為「竹幕」內的人民申冤，以及請麥紐遜視察調景嶺營。¹⁴²4 月 27 日，麥紐遜接見這些難民各階層代表共 14 人，總代表朱天慧將事先準備好的物品一一呈交給麥紐遜，包括一面「自由之光」錦旗作為致敬之意，並贈送其一本中英譯的「共區暴行記實錄」供為參考。此外，難民代表還請麥紐遜轉呈給美國總統一本由 1 萬 5 千多位難民連署的「上杜魯門總統書」，《香港時報》以極大篇幅刊載該書內容。該書一開頭，便由難民公開表示自己的難民身分：

首先讓我們來自我介紹，我們是中國的難民，我們亡命在香港調景嶺，因此各國人士稱我們為調景嶺難民。我們人數有兩萬五千四百人，……。¹⁴³

接著，則是陳述蘇聯與中共政權之各種暴虐行徑，並指責第三勢力是「分散反共力量的野心家頭腦中的幻想」，強調對總統蔣中正的擁戴，以盼望美國能援助國府，使中華民國政府「早日反攻大陸，解救中國人民」作結。¹⁴⁴根據《香港時報》所述，麥紐遜

¹⁴⁰ 正源，〈從摩星嶺到調景嶺〉，收錄於〈一九五〇年十二月調景嶺營《營報》創刊號文摘〉，收錄於胡春惠主訪，《香港調景嶺營的誕生與消失——張寒松等先生訪談錄》，頁 289。

¹⁴¹ 〈中央改造設計委員會第 20 次會議記錄〉，1951 年 4 月 28 日，黨史會藏，檔號：6-42-188.7。

¹⁴² 〈調景嶺各階層難民代表 定期明日謁麥紐遜 獻旗致敬聯名上書杜魯門總統 並提贈共區暴行實錄以供參考〉，《香港時報》，1951 年 4 月 26 日，四版。

¹⁴³ 〈調景嶺各階層難民聯名簽署 呈遞杜魯門書全文 指出蘇聯赤化中國種種事實 證明毛澤東絕難成狄拖第二〉，《香港時報》，1951 年 4 月 27 日，四版。

¹⁴⁴ 〈調景嶺各階層難民聯名簽署 呈遞杜魯門書全文 指出蘇聯赤化中國種種事實 證明毛澤東絕難成狄拖第二〉，《香港時報》，1951 年 4 月 27 日，四版。

的反應熱烈，並接受難民代表所提意見，除答應將訪視調景嶺營之外，還表示願為難民向美國會申請救濟補助。¹⁴⁵同樣的模式被應用於 1951 年 7 月下旬，美國紐約州州長的杜威（Thomas E. Dewey）訪問香港，中國國民黨中央改造委員會第三組亦把握這次機會，向海外各地黨部指示工作策略，試圖製造海外華人擁護中華民國政府之熱情，而調景嶺營難民也被視為宣傳主力之一。¹⁴⁶7 月 23 日，難民們拿著一面「正義之光」的錦旗、「萬人簽名致敬書」、以及「控訴中國共產黨暴行書」欲呈獻給杜威，最後則由駐港美領事代為轉交，並表示：「杜威一定會同情你們的問題，並且會受你們的誠懇而友誼的態度所感動。」¹⁴⁷而這種由難胞集體公開向國際人士陳請或簽名連署的方式，也在日後不斷地被中華民國政府反覆運用，試圖藉由難民熱烈的響應活動，達成中華民國政府反共宣傳的目的。¹⁴⁸

另一種在調景嶺營常見的宣傳手法，便是與中華民國政府同步慶祝各項紀念日，而其中最典型的便是在國慶日時，國共懸掛國旗之較「量」。對於國民黨來說，每年的雙十國慶，是海外港澳僑民「表示其反共之堅強意志，與熱烈愛國情緒之時機。」¹⁴⁹於是，在 1951 年 10 月 10 日來臨前，國民黨為製造港澳民眾一致熱烈響應國慶的景象，籌備工作早在 7 月便開始，經相關小組討論，決定由主管港澳黨務之第三組負責擬定具體指導辦法，再經由大陸工作指導委員會議通過，交由南方執行部及港澳總支部依照辦理。而調景嶺營方面，則由港澳黨務之第三組負責策動，命令其所屬政工人員秘密進行各項工作。這次工作內容主要分兩部分，一為打擊中共 10 月 1 日的國慶日，即利用難民在營中以散播謠言的方式，使親共者的慶祝活動在陰影中度過。另一方面，則是擴大慶祝

¹⁴⁵ 〈昨美參議員麥紐遜 接見難民代表 表示願盡全力籲請聯合國救濟 定期今日赴調景嶺視察〉，《香港時報》，1951 年 4 月 28 日，四版。

¹⁴⁶ 〈中改會第三組主任鄭彥棻向改造會報告：杜威訪問亞洲，本組對海外各地黨部黨報指示及其工作情形〉（1951 年 7 月 26 日），收錄於〈中改會第 177 次會議紀錄〉（1951 年 7 月 30 日），附件。黨史館藏，毛筆原件，檔號：6.42/230.1。

¹⁴⁷ 〈留港及大陸教育家 保證效忠總統反共 十教授致書杜威聲明決心 難胞簽名致敬控訴匪暴行〉，《中央日報》，1951 年 7 月 26 日，一版。該書與之前呈給麥紐遜的內容雷同。見〈流亡港九難胞致書杜威州長題屋四點請共申正義 留港文化人亦函杜氏致敬〉，《中央日報》，1951 年 7 月 26 日，二版。

¹⁴⁸ 從國民黨的報告，可發現對上述兩次動員情形感到滿意，如報告指出：「趁此機會向美國及國際呼籲支援我國反共抗俄，影響國際，維繫民心，頗收相當效果。」〈香港調景嶺調查實錄摘要〉（1951 年 8 月 15 日，油印），頁 42。黨史館藏，會議檔號：6.42/292。

¹⁴⁹ 改造會第一二三四六組報告，〈發動港澳僑胞打擊「十一」偽國慶暨擴大慶祝雙十國慶報告（1951 年 11 月）〉（1951 年 12 月 5 日發），毛筆原件，黨史館藏，會議檔號：6.42/308。

雙十節的活動，調景嶺營由南方執行部統籌辦理，該部撥出千元港幣作為經費補助，並由《香港時報》、《中聲晚報》、《台灣新生》等報社所贈布旗或紙旗，供應部分給調景嶺的難民營懸掛。發動之成果為何，可從負責黨員之實地調查報告窺見大概：

難胞自力蓋搭牌樓大小三十四座，國旗佈滿山嶺，慶祝大會於正午舉行，參加者五千三百餘人，外籍來賓五人，計英美德各一，挪威二，均登台演講，學校團體代表演說者爭先恐後，會後結隊遊行。¹⁵⁰

1951年10月13日的《香港時報》以專題：「雙十國慶在調景嶺，流落滯海隅軫懷國慶雙十節，死生羸肝胆何止田橫五百人」，報導舉「營」歡騰慶祝的詳情。該文描述了該營前一週為迎接國慶到來，如自治辦公室不斷召開會議，若干社團加緊排演，天主、信義及難童學校則積極練唱國慶歌等活動。雙十國慶日當天，除了上述報告內容外，該報還描述許多社團如中央各軍校聯誼會、中央警校聯誼會、學生聯誼會、模範工作隊、各省同鄉會及區公所等，均發行慶祝專刊；營內四處貼滿打倒「共匪」或反對第三勢力等標語。中午舉行大會禮畢時，難民更大喊「蔣總統萬歲」等口號，會後還由話劇社及粵劇社分別演出「羣魔死來臨」及「臥薪嘗膽」的劇碼。¹⁵¹在報導的鏡頭下，難民們皆歡欣鼓舞地慶祝活動，猶如一場嘉年華會，然而，在紀念之餘，也不忘提醒難民自身苦難而團結強化反共意識。在香港輿論方面，也頗受香港各報之青睞，如被國民黨稱為「粉紅色」的《星島日報》評此次雙十國慶為盛況空前。此外，還有代表港府立場的《南華日報》，則以「慶祝之顯著特徵為窮人與工人特別熱烈」為評語。而從國民黨的工作檢討報告中，除了有感經費不足外，均頗滿意這次活動之成效。¹⁵²

每到10月，調景嶺營自治辦公室為了張羅各種慶祝節目，可以想見是非常繁忙的。在雙十國慶結束後，緊接著是10月31日的總統蔣公誕辰紀念日。以1951年的活動進行情況來看，誕辰前天，難民營各單位代表必須簽名以宣誓效忠總統，晚上即有「鐵幕兒女」與「壽禮」的話劇演出。31日，祝壽會正式登場，從早上10點一直到下午2點，

¹⁵⁰改造會第一二三四六組報告，〈發動港澳僑胞打擊「十一」偽國慶暨擴大慶祝雙十國慶報告（1951年11月）〉（1951年12月5日發），毛筆原件，黨史館藏，會議檔號：6.42/308。

¹⁵¹〈雙十國慶在調景嶺 流落滯海隅軫懷國慶雙十節 死生羸肝胆何止田橫五百人〉，《香港時報》，1951年10月13日，四版。

¹⁵²改造會第一二三四六組報告，〈發動港澳僑胞打擊「十一」偽國慶暨擴大慶祝雙十國慶報告（1951年11月）〉（1951年12月5日發），毛筆原件，黨史館藏，會議檔號：6.42/308。

所有難民需按照原規定至預先佈置好的壽堂，向大型蔣總統掛像行禮祝壽，門前與牌樓上掛滿難民製作的巨型對聯，內容大多是擁護與效忠領袖之意，祝壽的儀式依序為自治辦公室、各義務工作隊、外賓、第一區至第五區全體難民、各學校、各省同鄉會以及各種社團。從當天直至 11 月 4 日的每晚，由各劇團接連上台演戲。¹⁵³而上述種種紀念日或慶祝的儀式，也在調景嶺營不斷地被複製重演，透過自治辦公室與學校、社團等合作，用以強化及凝聚難民的愛國意識以及對領袖的尊崇感。

圖 1-2-7 調景嶺全體難胞向總統獻旗祝壽圖（1950.10.31）



資料來源：〈七千難胞舉行大典 慶祝總統六四華誕〉，《香港時報》（1950.10.31 四版）

四、難民欲入臺的呼聲

港府消極治理的態度與營區的封閉性，一方面給國民黨在港特務趁虛而入的機會，另一方面，也有助於難民間的團結與號召力，前述的自發組織與社團就是例證。當然，難民大力配合國民黨的動員與宣傳，並非毫無所求，由於台灣此時入境管制甚嚴，要入台並非易事，因此必須「有所表現」，望能獲得國府青睞。難民引領盼望接濟的心情，主要透過《香港時報》開闢的「社會服務」專欄，以個人或集體名義抒發。¹⁵⁴其中，被

¹⁵³ 〈調景嶺全體難胞今為總統祝壽 蓋搭五座綵樓熱烈慶祝 分別簽名宣誓效忠總統〉，《香港時報》，1951 年 10 月 31 日，四版。

¹⁵⁴ 根據雷震的看法，《香港時報》為國民黨在港宣傳之有力媒介，多數逃港「反共人士」透過該

刊出的讀者投稿信函中，以難民呼籲中華民國政府開放入境的主題最為頻繁。6月上旬，該報刊出一篇來自台灣劉安祺將軍之公開信，標題為「報國的機會到了！」收信人則名為：「一羣願為祖國而去拼命的人們」，內容大意在安撫難民應堅定反共意志，不要放棄對中華民國政府之期待：

各位，稍等一下吧！政府一定能准許入臺的，……我們仍舊站在一個陣營裏，來消滅我們的敵人，來清算我們的仇恨？。¹⁵⁵

這篇文章刊出後，6、7月間，許多滯港原國民黨軍官紛紛投稿以示忠貞，有的表示即使家在大陸也不願回去，因為其更希望「踏上保衛台灣的神聖戰場」。¹⁵⁶有些更集體表示赴臺目的在「報國從軍」，「願幹二等兵，而非求做官」，還以香港人士對其嘲諷「東奔見棄」之語自嘲；¹⁵⁷或者，在難民營中組織「青年軍留港同志臨時聯誼會」，以示其團結反共之熱忱。¹⁵⁸有些難民則施以苦肉計，指出韓戰開打後，若不幸中共侵佔香港，那他們將無所遁逃，呼籲中華民國政府為「爭取反共力量，加強匪區人民對政府的向心力」起見，應迅速接運「反共鬥士」入台。¹⁵⁹7月中，傳出調景嶺營有數百位前復員軍向南韓駐港領事館請求組織一「國際援韓志願軍」，若無法如願，則請求香港各救濟機構助其至台。¹⁶⁰9月中，營內傳出港府將遣返難民回大陸時，難民們以集體寫血書上呈總統蔣中正（1887-1975），派代表宣示若台灣當局不願施予接濟，便打算集體跳海自殺以示忠貞。¹⁶¹9月14日，傳出一名殘廢難民趙銀安因不知何時能赴臺，又懼被港府遣返

報詢問台灣消息，且與該報保持密切聯繫。因此，該報之社論對於上述人士應具有一定的影響力。雷震，〈給蔣氏父子的建議與抗議〉，收入傅正（編）《雷震全集》，第27冊，（台北：桂冠圖書股份有限公司，1990），頁4。

¹⁵⁵ 〈報國的機會到了一劉安祺一封公開信〉《香港時報》，1950年6月8日，三版。

¹⁵⁶ 〈忠貞鬥士 感動下淚，返防機會 就在目前一拜讀劉安祺將軍的公開信以後一〉《香港時報》，1950年6月13日，三版。

¹⁵⁷ 〈我們為什麼請求入台？——封上劉安祺將軍的信〉《香港時報》，1950年7月4日，三版。

¹⁵⁸ 〈返台爭取報國機會，獻力反共抗俄事業——羣復員青年軍的請命〉《香港時報》，1950年6月22日，三版。

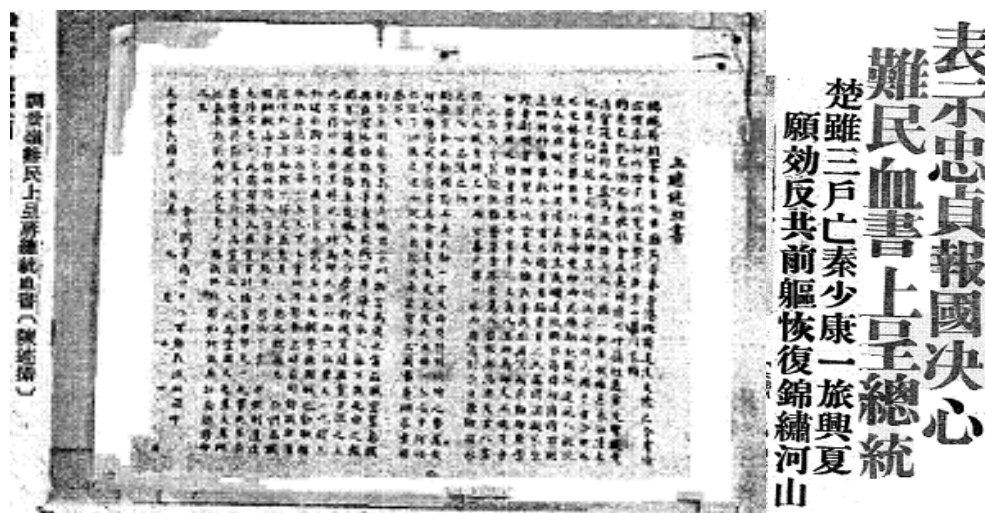
¹⁵⁹ 〈邊境集兵，企圖不明，尾巴報紙，痴人說夢〉《香港時報》，1950年7月6日，三版。

¹⁶⁰ 〈留港復員青年軍，返台意志堅決，籲請各方協助成行，投向自由祖國效命〉《香港時報》，1950年7月15日，三版。

¹⁶¹ 〈調景嶺難胞昨絕食請願，血書呈獻總統籲請拯救〉，〈難民代表潘叔瑜表示，請願兩項目的。〉《香港時報》，1950年9月12日，四版。〈表示忠貞報國決心，難民血書上呈總統〉《香港時報》，1950年9月23日，四版。

中國大陸而跳海自盡。¹⁶²

圖表 1-2-8 難民血書上呈總統（1950.9.23）



資料來源：《香港時報》，1950年9月23日，四版。

在學生方面，如調景嶺營學生向台灣政府各部門呼籲派員赴港調查，以便其入台¹⁶³；一羣軍校的畢業生，還提出幾點解決入境困難辦法，如為防「匪諜」，可對其實施五人或十人聯名互保方式，至台出路則以當兵或從事生產工作為主。¹⁶⁴由此可見，難民對於入台仍懷有深切的期待，一篇讀者觀點或許可概括其感受：「他們對台灣政府管制入台過嚴，不無有憤憤之處，但他們一致的願望，仍然是期待台灣的接納，而入台在目前並不是絕對的絕望。」¹⁶⁵若就情面來看，中華民國政府似乎沒有不接受這批反共難民入台的道理。葛量洪也在回憶錄中指責中華民國政府這種不人道的作法：「那裏的政府

¹⁶² 〈一片丹心照汗青！外省籍殘廢難胞趙銀安不願赴共匪昨跳海自盡〉《香港時報》，1950年9月14，四版。

¹⁶³ 〈流亡在港學生，有志返台效命，請當軸替他們想辦法〉《香港時報》，1950年7月11，三版。〈流亡學生的呼聲！他們的企望，是早日返台參加反共抗俄的堅強隊伍，他們的意志，是寧為玉碎不為瓦全。現在都在等待著好消息的到來。〉《香港時報》，1950年7月20，三版。

¹⁶⁴ 〈一羣軍校學生，請纓返台效命，此身但願重歸政府懷抱，任何困難不足搖動忠貞〉《香港時報》，1950年7月11，三版。〈留港黃埔同學再度呼籲，返台參加反共陣營，期望早向赤魔討還這一筆血債。〉《香港時報》，1950年8月22，八版。

¹⁶⁵ 〈悲慘境遇，共黨所賜，歪曲事實，能不痛恨。管制人口，一種慎重處理，原無厚非，深明大義的我們，決絕對體諒當局的苦衷，並無怨言。〉《香港時報》，1950年6月10，三版。

不願意接收他們，藉詞其中可能潛有間諜；想到台灣已經有許多這類的人時，我覺得這個藉口是站不住腳的。」¹⁶⁶

從上述可知，港府對於二戰後這波新生的難民潮，大抵抱持消極且以防亂為主的處置態度。另一方面，港府站在人道立場，也冀望國府能將反共難民接運至台，以求減輕本身財務負擔。那麼，中華民國在韓戰爆發前後，對於港府的責難，以及逃港難民的呼聲，又有何回應與看法呢？當然，此攸關調景嶺營難民是否能回到心目中的「祖國」，至於國府的態度與對策為何，將於下一章中論述。

¹⁶⁶ 葛量洪著，《葛量洪回憶錄》，頁 182。

第二章 中華民國政府的難民政策與援助

1949年冬，中華民國政府敗退至台灣後，在國內外一片風聲鶴唳中，如何重新站穩腳根，至關重要。在內部方面，延續1948年《動員戡亂臨時條款》的戰爭總動員體制；為防堵共黨勢力滲入，省主席陳誠更於1949年5月後頒佈戒嚴令及一連串管制法令，諸如入境手續、言論思想、出版、集會遊行，並施以《懲治叛亂條例》等重典，使人權自由大受限制。¹另外，在嚴密的軍警及特務控制下，使台灣早已呈戰備狀態。²遷台後的國府的生存岌岌可危，幸賴韓戰而化險為夷。於此同時，台灣在蔣中正率領下，積極籌畫黨的改造工作，樹立以三民主義及反共抗俄為國策的黨國體制，用以強化群眾對領袖及國家的效忠。³而後，在美國庇護下，國民黨政權仗持在聯合國的席次的維持及法統（《中華民國憲法》、國民大會及立法委員的民意代表），宣稱具有統治「中國」的合法性，與彼岸的中共分庭抗禮。

在此脈絡下，中華民國朝野輿論與行政當局對接納難民的看法為何？又是什麼原因促使國府對難民態度的轉變？而這勢必涉及戒嚴時期的入境管制規定，如何在現有體制下有所突破？國民黨中央改造委員（以下簡稱改造會）決策過程為何？欲接納何種難民？進一步，又如何將難民援助策略運用於香港調景嶺營，則是本章探討的主軸。

第一節 朝野對接納難民入台的爭議

一、「中國大陸災胞救濟總會」與難民救濟工作

1950年元旦，蔣中正發表〈告全國軍民同胞書〉，指出將以台灣作為「反攻大陸」

¹ 黃秀政、張勝彥、吳文星著，《台灣史》（台北：五南圖書出版股份有限公司，2005年），頁256-261。

² 〈台灣全省戒嚴〉，《中央日報》，1949年5月19日，四版。

³ 參見呂芳上，〈痛定思痛－戰後中國國民黨改造的醞釀(1947-1950)〉，《一九四九年：中國的關鍵年代學術討論會論文集》（台北：國史館，2000），頁569-597。薛化元，〈自由中國與民主憲政-1950年代台灣思想史的一個考察〉（台北：稻鄉出版社，1996），頁43-45。

與「解救大陸同胞」的復興基地。⁴蔣復職不久，復於 3 月 29 日發表〈呼籲救濟大陸災胞〉的文告，中國大陸之所以會出現飢荒與災害，正是「共匪勾結暴俄」企圖「亡國滅種」的下場，因此：「我們今日在自由區的同胞，一定要更努力，積極準備反攻大陸，誓滅共匪，來救匪區裏水深火熱的同胞。」⁵ 4 月 4 日，「中國大陸災胞救濟總會」（以下簡稱「救總」）在宣稱由各界響應蔣的號召之下成立，會章中明示以「激發社會同情」為宗旨，且「以胞愛發揚民族精神，以救濟團結反共力量」自任，以推動勸募活動，喚起海內外華人或國際慈善機構關注「難胞」⁶，藉此宣示其統治的正當性。

「救總」自稱「全國性的人民團體」，業務受內政部監督指導，並承政府所託，專責中國大陸地區的救濟活動。⁷然實際上，該會成立的構想是源於蔣中正，並委派方治等人籌辦。⁸該會推選谷正綱（1901-1993）為常務理事，方治（1896-1989）擔任總幹事，主持日常行政事務的運作，⁹前者時任國民黨改造會第二組主任，方治則為總統府國策顧問，堪稱該會靈魂人物，且理監事亦多為黨政要員。¹⁰常務理事需定期召開理事會議、業務會報，或於必要時召開臨時會議，決定工作內涵與政策。¹¹為便於向海外華僑勸募，凝聚其對政府的向心力，該會與外交部、僑委會及國民黨海外部等單位合作，在海外較

⁴ 在該文中，蔣不斷強調大陸同胞的「水深火熱」與身陷「黑暗的共產國際鐵幕」的「地獄」中，強調與中華民國治理下的台灣人民享有的可貴「自由」落差，激勵軍民愛國及支持國府達成「反共抗俄，救國保種的神聖使命」。參見蔣中正，〈中華民國三十九年元旦告全國軍民同胞書〉，1950 年 1 月 1 日，收錄於秦孝儀編，《先總統 蔣公思想言論總集》，第 32 冊（台北：中國國民黨中央委員會黨史委員會，1984 年），頁 244-251。

⁵ 中國大陸災胞救濟總會編，〈中國大陸災胞救濟總會會務概況目錄〉（台北：救總，1950），頁 65。

⁶ 中國大陸災胞救濟總會編，《救總實錄》（一），頁 2、4。

⁷ 劉脩如 p373，會務概況 p1

⁸ 根據方治的回憶所述，1950 年 3 月初，蔣介石曾邀集少數黨員至陽明山舉行座談會，除了討論黨政相關問題之外，另對中國大陸災胞的救濟問題特表關切，他提及蔣當時表示：「希望積極發動組織團體，展開救濟行動，以發揚同胞愛精神。」於是指定在座若干人，負責推動辦理之。方治，《我生之旅》（台北：東大圖書館，1986 年），頁 95。

⁹ 此外，該會工作人員多數從中央政府或省級部門調用；事務費由內政部補助，而該會會址也是向台灣省參議會借用。中國大陸災胞救濟總會編，《中國大陸災胞救濟總會會務概況目錄》，頁 18-19

¹⁰ 共有 400 多位發起人，多為黨政要員、企業界及教育界領導人，並推選蔣宋美齡、居正與傅斯年等一百多名理、監事。該會最初的勸募主要對象為海外僑胞。中國大陸災胞救濟總會編，《救總實錄》（一），頁 34-37。

¹¹ 「組織章程」、「辦事細則」，見中國大陸災胞救濟總會編，《中國大陸災胞救濟總會會務概況目錄》，頁 28-32。

多華人據點設有分會，並聘請駐外聯絡委員加強聯繫與指導工作。¹²初期的經費來源，主要包含政府補助、國內外人士捐助，及臨時發動的募款所得。此外，從 1953 年起，該會獲得政府核准，得以在娛樂場（如電影院、舞廳）徵收隨票附捐救濟金，成為主要固定收入。¹³綜上所述，該會實為充滿黨國色彩的半官方性質團體，在運作上極度仰賴政府的資源，帶有反共宣傳意識型態的救濟功能。

「救總」的工作內涵，初以空投食米包裹至中國大陸地區，但很快地，便注意到放任港澳難民問題不管的嚴重性。¹⁴5 月中旬召開的第二次理監事會議，決議捐款救濟港澳難民。至 6 月，始著手訂定救濟難民實施辦法，聘何成濬為駐港聯絡委員，負責與當地救濟機關接洽。香港調景嶺營成立後，先派方治赴港探查難民狀況，並撥救濟款達新台幣 20 萬。¹⁵後來，該會陸續收到來自「香港難民聯誼會」及「港九各界救濟調景嶺難民委員會」等難民社團的求救信息，並表達欲集體來台的渴望。但礙於此牽涉政策立法面向，決定另行向政府建議設專案辦理。¹⁶調景嶺營成立後，尤受到各方關切，該會則積極向政府呼籲這些難民多為過去軍政要員，應看在增強「反共抗俄力量」份上，放寬入境尺度。¹⁷可以說，在聲援難民方面，「救總」總是跑在政府前頭的。

二、調景嶺營「難胞」入境辦法的制訂

顯然，接納難民入臺的第一步，便是得突破現有入境辦法的侷限。1949 年，隨著國民黨在中國大陸節節敗退，遷台避難者與日俱增。當時台灣省政府主席兼警備總司令陳誠（1898-1965），為確保台灣治安與經濟，於 2 月 12 日公佈「台灣省入境軍公人員及旅客暫行辦法」，並於 3 月 1 日開始實施。至 5 月初，陳誠為加強入境限制的管控，規

¹² 海外各地分會最初共設有 63 處，以美國地區最多。見中國大陸災胞救濟總會編，《中國大陸災胞救濟總會會務概況目錄》，頁 10-11。

¹³ 中國大陸災胞救濟總會編，《救總實錄》（一），頁 379-391。

¹⁴ 空投糧食舉動被該會稱作「白色的武器」。「本會成立以來工作概況」、「本會成立大會開會辭，會務概況」，頁 6-8、66。另見「救總三年來工作簡報」，收錄於中國國民黨中央委員會工作會議第 50 次會議記錄，1953 年 8 月 25 日，附件，黨史會藏，7.4 / 50。

¹⁵ 「第二次全體理監事會議」（1950 年 5 月 23 日），「第四次常務理監事會議」（1950 年 6 月 10 日），「第五次常務理監事會議」（1950 年 6 月 30 日）。見中國大陸災胞救濟總會編，《中國大陸災胞救濟總會會務概況目錄》，頁 18、22、24。

¹⁶ 該會通過撥給「港九救委會」的 10 萬元款項，分別補助者為：（1）嬰孩及產婦特別營養費；（2）難童教育費；（3）建築及公共衛生設備；（4）一般醫藥費。「第六次常務理監事會議」（190 年 7 月 29 日），參見《中國大陸災胞救濟總會會務概況目錄》，頁 25-26。

¹⁷ 中國大陸災胞救濟總會編，《救總實錄》（一），頁 439。

定：「應持有入境證，或省警備處發給之軍公人員入境證書，並得有省府復電」，才具有入台資格。¹⁸當時，立法院曾出現反對陳誠以行政命令限制人民入臺而主張停止施行的聲浪；但台灣省參議會基本上抱著支持的態度。¹⁹在陳誠執意推行下，行政院於6月8日通過准許台灣省政府試辦「台灣區入境辦法」²⁰，至7月8日正式核准。²¹按照行政院後來的解釋，「台灣省入境軍公人員及旅客暫行辦法」的法律根據為「戒嚴法」，即「寄居戒嚴地域內者必要時得命其退出，並得對其遷入限制或禁止之」。因此，1949年5月20日台灣實施戒嚴，該項辦法亦正式實施。²²該項辦法後經修訂為「台灣省准許出入境軍公人員及旅客暫行辦法」，由台灣省政府與台灣省保安司令部於1950年7月13日公布實施。而中華民國政府對難民的接納與否，主要是在上述辦法的框架內辦理，尤其與「入境辦法」關係最為密切。此時准許入境的對象多半是與現任軍政機關之工作人員或眷屬（限直系親屬與配偶），或者獲得台灣省主席或保安司令特准。²³也就是說，此時並未針對在港難民的處境予以法外開恩。²⁴

¹⁸陳誠在回憶錄中指出，該辦法的目的是作為「台灣在政治與經濟上的一個重要防波堤」。陳誠口述，吳錫澤記錄：〈陳誠主臺政一年的回憶（二）〉，《傳記文學》，63卷6期（1993年12月），頁43-44。另參見薛化元，〈陳誠與國民政府統治基盤的奠定——以一九四九年台灣省主席任內為中心的探討〉，《一九四九年：中國的關鍵年代學術討論會論文集》，（臺北：國史館，2000年），頁267。

¹⁹〈陳誠主臺政一年的回憶（二）〉，《傳記文學》，63卷6期（1993年12月），頁44。

²⁰〈湘贛浙閩粵桂六省全部實施戒嚴，台省入境辦法准予試辦，政院昨通過要案多起〉，《中央日報》，1949年6月9日，一版。

²¹〈台省入境辦法政院核准令到〉，《中央日報》，1949年7月8日，三版。

²²〈台灣省准許出入境軍公人員及旅客暫行辦法之法的根據〉，見中國國民黨中央改造委員會第106次會議記錄，1951年4月2日，附件，黨史會藏，6.4-2/84。（1951年11月13日），106次會議，黨史館藏，會議檔號：6.42/158。

²³依照「入境辦法」，准許入境之軍公人員及旅客如下：

1. 中央各軍政機關部隊工作人員及眷屬，經主管間或部隊長公函證明確有來台必要者。
2. 本省省政府或保安司令部贊其所屬各機關工作人員及眷屬，經省政府或保安司令部查明有案，確有來台必要者。
3. 本省主席或保安司令特准入境者。
4. 工商人士在臺確有正當工商業務，經警察機關查明確有來台必要者。
5. 本省人返臺或外省人有直系親屬及配偶在臺，擬來臺居住，查明確定者。

〈台灣省准許准許出入境軍公人員及旅客暫行辦法〉，《中央日報》，1950年7月13日，二版；1950年7月14日，六版。

²⁴當時身處於調景嶺的張世傑回憶道：「多數人都想去，但不是人人都去得了。必須有直系親屬在台灣或有軍方關係。」胡春惠在訪談中也補充說明，以國大代表為先，次為具有軍方背景，再次為中央民意代表；而一般人民，若有直系親屬在臺或原先在臺從商者，才有較有機會申請入境。〈張世傑先生訪談錄〉，胡春惠主訪，《香港調景嶺營的誕生與消失——張寒松等先生訪談錄》，頁79-80。

事實上，中華民國政府對接納難民的態度，亦隨著國際情勢而有所轉變。韓戰發生前，台灣的安全處於岌岌可危的境地。1949年12月，國民黨與中央政府最後還是只能撤退到台灣，正值風雨飄搖之際，又失去了美國當靠山，如何鞏固台灣成為首要急務。所幸，1950年6月25日韓戰的爆發，為中華民國政府帶來了轉機。不久，美國總統杜魯門便於6月27日發表「台灣中立化宣言」的聲明，並派第七艦隊協防台灣海峽，台灣一躍成為美國防堵共產主義在亞洲擴張的戰略要地。²⁵隨著美國冷戰外交的戰略考量，提供台灣各項援助，至此，台灣轉危為安，也才較有餘力去思索難民的問題。²⁶而隨著港府的不滿、難民的呼聲，加上台灣朝野的輿論亦感到有放寬難民入境的需要，中華民國政府則不得不調整原有的入境辦法，以適應時勢的變遷。²⁷

1950年初，中華民國政府對援助香港難民抱持觀望的態度。如5月中旬立院會議中，白如初委員曾提出「收訓內地失學青年，以適應戡亂建國之需要」一案，當時在會議中形成兩點決定，第一點是關於來臺失學青年，政府應使其繼續深造或助其至各部門就業，第二點則是針對欲來臺之失學青年之救濟：「應該由行政院令教育部商同軍事政治生產等機關，設法招致訓練，以增強反攻大陸的實力。」於7月間行政院的覆函中，表示對第一點已令教育部辦理，第二點則尚再考慮。²⁸9月中旬立法院會議中，牛踐初委員宣讀香港調景嶺難胞聯誼會與自治委員會代表葉啓心來信，內容為請求中華民國政府救濟與接運難民集體入台。若干委員也指出若政府能有計劃地運用難民，將有利於國際宣傳與儲備反攻人才，因此通過決議：「咨請行政院以有效辦法妥善辦理，以慰忠貞之士，毋使流離失所。」並將此決議函覆葉啓心。²⁹此時立委提議行政院接納的難民對象，除調景嶺之外，以學生、青年及公教人員為主，認為政府應放寬入境辦法，盡到救

²⁵ 另一方面，美國此聲明也限制了蔣介石欲反攻大陸的活動。戴天昭著，李明峻譯，《台灣國際政治史》（台北：前衛出版社，2002年2月），頁351-352。

²⁶ 至1950年後半期，陳誠於行政院施政報告中，提到台灣的防禦力已增強，隨時可以反攻大陸，而糧食也有剩餘，顯示美援對台灣的安頓有密切的影響。立法院秘書處編，〈第一屆立法院第六會期第七次會議速記錄〉（1951年3月2日），頁16。

²⁷ 關於韓戰使中華民國政府在放寬入境限制上的影響與說法。參見立法院秘書處編，〈第一屆立法院第七會期第八次會議速記錄〉（1951年3月30日），頁21。〈余部長在立院報告 入境限制已漸放寬〉，《中央日報》，1951年3月28日，一版。〈社論（一）搶救難胞問題〉，《中央日報》，1951年3月31日，二版。

²⁸ 立法院秘書處編，〈第一屆立法院第六會期第八次會議速記錄〉（1950年10月20日），頁209。

²⁹ 〈第一屆立法院第六會期第二次會議速記錄〉（1950年9月15日），頁56-58。

濟難民的義務。³⁰郭登敖的發言反映了在韓戰爆發之後，社會輿論對救濟香港難民展現的人道主義關懷：

大家有一個觀點，以為台灣是一條很小的救生船，……，但我認為不能將台灣當作一條船，因為牠是我們的復興基地。而且縱令台灣是條船，為民父母的政府已經上了這條船，子女掉在水裡沒有上船，是不是可以不去救他呢？³¹

對此，行政院則表示將飭令台灣保安司令部放寬「台省出入境辦法」，使難民能以個別申請來臺。³²

除了立法院會的討論，監察院也加入呼籲接納香港難民的行列。1950年6月下旬，《香港時報》刊登了一篇〈救濟港九難民問題〉的社評³³，該文報導了來自台灣監察院向中華民國政府提出的建議。首先指出「難民」的定義為：

除經當地慈善團體正式收容之六七千人外，因不堪大陸上暴政蹂躪，或根本在思想上與共黨不相容，或因過去一貫立於反共地位，今日與共黨所欲得而甘心的各階層人士，相率流離轉徙，來至海隅者，更不知凡幾，基於政治觀點，這些人可說是自由中國的義民。

難民在政治上的意涵，由此可見一斑。其次，救濟難民是有優先順序的，知識分子被列為首要對象，理由是：「這般人，具有堅定的民族意識，濃厚的愛國思想，也了解自己的時代任務。」最後，該文強調「一時的救濟」並非治本之道，建議中華民國政府應慰問難民，並運用其所長「為國效勞」。³⁴當時在立法院也有委員提出，在政治反攻時期，中華民國政府應檢討對香港難民的救濟不足是否將有失民心。³⁵

對於逃港難民之處境，《中央日報》亦有社論表示關切。6月下旬，有一篇社論呼籲

³⁰ 例如陳紫楓委員發言時指出：「外國人尚且給予救濟，我政府安可置之不顧？故應請政府迅作有效地處理。」〈第一屆立法院第六會期第二次會議速記錄〉（1950年9月15日），頁57。〈第一屆立法院第六會期第八次會議速記錄〉（1950年10月20日），頁208-209。〈第一屆立法院第六會期第五次會議速記錄〉（1950年10月3日），頁113。

³¹ 〈第一屆立法院第六會期第八次會議速記錄〉（1950年10月20日），頁208。

³² 〈陳誠院長函送三十九年度三月五日至九月三十日行政院施政報告一份〉，見中國國民黨中央改造委員會第32次會議記錄，1950年10月1日，附件，黨史會藏，6.4-2/84。

³³ 〈社評：救濟港九難民問題〉，《香港時報》，1950年6月28日，一版。

³⁴ 〈社評：救濟港九難民問題〉，《香港時報》，1950年6月28日，一版。

³⁵ 〈第一屆立法院第六會期第五次會議速記錄〉（1950年10月3日），頁99。

中華民國政府不容小覷在港難民的力量，應使其在國共鬥爭中發揮影響力，並適時加以利用。對於難民的角色，該篇作者認為他們堪稱為「與共匪拚命的敢死隊，也是一枝反共抗俄的巨流」。³⁶10月7日，一篇社論提醒中華民國政府應警戒繼續實施嚴格的入境管制的後果，可能會因而喪失真正的「反共鬥士」；況且調景嶺營象徵著中國各省在「共匪」迫害下的難民縮影。由此，該文建議中華民國政府應從「增加反共抗俄的力量」的戰略考量出發，具有心理戰略的意義，一來難民代表著「北平偽政權之不得人心」，一來也顯示出中國人民對中華民國政府之向心力，呼籲當局應儘速放寬難民入境限制。若中華民國政府還是執迷於嚴防「匪諜」而不調整難民政策，錯失了真正的「革命戰士」或「忠貞份子」，才是「正中中共匪之毒計」。³⁷下面幾幅刊載於《中央日報漫畫半週刊》的時事漫畫，生動地反映出中華民國政府考量放寬入境限制時的矛盾與顧忌。

圖表 2-1-1

春雷驚蟄圖



說明： 香港入港簽證處：門可羅雀。

政客：我也是忠貞份子。

資料來源：梁又銘作，〈春雷驚蟄圖〉，《中央日報漫畫半週刊》（1950.7.3 七版）

³⁶ 〈流亡在港義民羣〉，《中央日報》，1950年7月12日，八版。

³⁷ 〈朝夕馨香望台灣—為調景嶺難胞一訴辛酸〉《中央日報》，1950年10月7日，七版。

圖表 2-1-2 諷刺時事



圖表 2-2-3 時事漫畫



資料來源：《中央日報》（1950.7.10 七版）

資料來源：《中央日報》（1950.7.31 七版）

圖表 2-2-4 時事漫畫：萬仞高牆



資料來源：《中央日報》（1950.10.26 九版）

面對香港及台灣內部輿論的壓力，中華民國政府也在報上不時發表聲明，希望能撫慰民心士氣。8月5日的《中央日報》及13日的《香港時報》，皆以顯明的標題刊出關於歡迎一切「反共人士」申請赴臺的消息。一是澄清在港人士指責台灣拒絕高級官員入境之事，³⁸二是解釋政府實施入境管制因為確保治安與經濟著想，並強調台灣絕對歡迎「堅決反共」者入台。³⁹實際上，中華民國政府為表示對「調景嶺義民」的關注之情，自該營成立後，便陸續透過「救總」匯了多筆款項至「港九救委會」，作為救濟難民生活所需。根據行政院의報告顯示，至9月底，共捐出新台幣五十萬元作為救濟費用；⁴⁰此外，亦表示準備派員赴港調查難民身分。⁴¹9月16日，港府亦針對中華民國政府上述言論作了回應，首先，表示對台灣方面願意接納難民的態度感到「欣慰」，並釋出其將有所協助之善意。其次，港府強調：

來自本港以外之任何形式之物資援助，政府既未準備接納，亦未允許難民自行接納。……難民問題不能以金錢或物質禮物解決之，但祇能以遣散回籍，或遣送其回至其政治效忠之地方。⁴²

由此可知，港府此時對難民的處置還是以遣返為主，希望能盡快減輕本地的經濟壓力。

在國民黨方面，改造會於10月9日在會中報告黨員對國民黨改造之意見時，出現多名連署者呼籲黨部應重視流亡在港澳之黨員，建議在港、澳、台三地設立招待所，以利「號召忠貞，收拾人心」之效。⁴³為瞭解香港黨務與反共人士等情況，時任改造會設

³⁸ 〈一切反共人士，均准申請來臺，有礙反共工作份子拒絕入境〉《中央日報》，1950年8月5日，二版。

³⁹ 〈陳誠強調舉國團結，歡迎反共人士赴台，呼籲國人普遍實施節約〉《香港時報》，1950年8月13日，一版。

⁴⁰ 為辦理此項工作，「救總」於39年6月上旬召開第四次常務理監事會議時，決定撥出該會現有捐款之百分之二十作為救濟費用，並聘請何成濬為駐港的聯絡委員，除負責將匯款轉交至「港九救委會」外，也可就近與在港慈善或救濟團體聯繫。〈陳誠院長函送三十九年度三月五日至九月三十日行政院施政報告一份〉，見中國國民黨中央改造委員會第32次會議記錄，1950年10月1日，附件，黨史會藏，6.4-2/84。

⁴¹ 〈當局即將派員赴港，調查忠貞義胞，設法接運來臺〉；〈人才登記，將擴及港澳。〉《中央日報》，1950年9月27日，二版。

⁴² 〈港府表示可能範圍內，繼續救濟難民，積極進行圓滿解決遣散〉，《香港時報》，1950年9月17日，四版。〈港府不准難胞接受外來資助〉，《中央日報》，1950年9月17日，二版。

⁴³ 〈設計委員會報告：將各地同志對本黨改造之意見摘要報請鑒察各地同志對本黨改造之意見（設計委員會整理）〉，見中國國民黨中央改造委員會第35次會議記錄，1950年10月9日，附件，黨史會藏，6.4-2/87。

計委員會委員兼總統府國策顧問的雷震（亦為《自由中國》創辦者之一），曾前後兩次奉蔣介石之命赴港視察，試圖與反共人士接觸，並在廣納各方之批評與建議後，回台向當局報告觀感與建議。此處僅就與港九難民相關者加以討論，而事實上，在幾次的報告中，其一再提醒政府應放寬港九反共人士的入境限制，尤其是對調景嶺營的難民。雷震於1950年10月初至香港，共待了二十幾天，其間不斷有來自調景嶺的難民來訪，如潘震環（「中國大陸流港學生聯誼會」負責人）與張振曾向他提供營內情形，其也曾親自到調景嶺營向難民表達宣慰之意。⁴⁴此外，這次訪港讓他深感入境的限制問題，是香港一般反共人士普遍對台灣的不滿之處。⁴⁵返台後，雷震於11月2日「呈蔣中正報告」中，批評台灣對於入台限制的實施條件過於嚴苛，應加以改善，以便促使香港反共人士的認同感。針對難民問題，雷的看法為：「調景嶺難民入境事，應從速解決，政府如處理得當，可增加政府威望，使人心日趨歸向，如辦理不善，殊是影響大陸的人心。」11月11日，雷震又在「呈總統蔣中正建議」中，附上「香港調景嶺義民入台辦法擬議」，該辦法尤著重放寬難民入境限制，如「特派員」在港具有辦理入台手續的全權，難民經審核通過即為「義民」，其保人可放寬為在臺親友或五人互保；此外，在救濟對象方面，他建議優先救濟青壯年可從軍者為主。⁴⁶

⁴⁴雷震日記，1950年10月5日、12日、13日、14日、22日，收入傅正（編）《雷震全集》，第32冊（台北：桂冠圖書股份有限公司，1989），頁198、203、204、210。

⁴⁵雷震日記，1950年10月19日，《雷震全集》，第32冊，頁208。

⁴⁶雷震的具體建議如下：

- （一）政府派員一人赴港，辦理入臺事宜（此人暫名曰特派員）。
- （二）該特派員至多隨帶一人。惟應給予特派員以相當之決定權，如特派員決定某人可入臺，臺方即應照准，否則辦不通，且無人敢擔任此事。
- （三）經考核委員會認為可靠之義民，而該義民在臺有親友願為保證者，請其分別覓保，一經保證到港後，即准其入臺。
- （四）經考核委員會認為可靠之義民，而該義民在臺無親友者，可採用五人連環保證辦法，由義民五人連環互保。但考核委員會對連保之五人應分別再考核一次，俟此項手續辦妥後即准其入臺。
- （五）此項人員入臺證應由特派員秘密帶港填發。對外仍稱係由台灣發給，以免義民要挾，而特派員亦有回旋之餘地。
- （六）將青年學生、青年軍及少壯可用之人員先行來臺。
- （七）軍人入臺後，送陸軍訓練機關受訓後編隊，學生送青年服務團。凡年輕體壯者一律編成軍隊，如過去青年軍辦法。
- （八）榮譽軍人中約有半數仍應編隊或參加服務（對榮譽軍人亦需令其入臺，以獎勵軍人效命。）
- （九）眷屬仍由各部份負責。
- （十）每月可准五百人至一千人來臺，預計十個月辦完，一方面因受交通之限制，同時亦可免去臺方之困難。

11月中旬，蔣介石將雷震「赴港見聞及自由中國協會成立經過」之簽呈報告，交由改造會核議，經決議推唐縱、谷正綱、袁守謙為三人小組，負責對本案研擬具體意見後，再提會討論。⁴⁷12月11日，該小組向改造會提出關於放寬難民入台限制的審查意見，一方面由台灣省保安司令部斟酌辦理；另一方面，則交由行政院在「防止匪諜混入」為前提之下，可「考慮放寬」。⁴⁸經政府各部門會商決議⁴⁹，至12月終於提交行政院核准「便利香港調景嶺難胞入境申請辦法」⁵⁰，然其對象只限於在調景嶺7,228名「登記有案且有飯票」的難民。與原「台省出入境辦法」比較，保人範圍較為放寬，如軍公人員就從「少將或簡任以上」放寬至只要中校或薦任即可，也就是說，有飯票者申請入台機會較其他難民容易。⁵¹一時之間，「飯票」價值水漲船高：

想不到自從台灣頒佈了有飯票難民申請入境辦法後，飯票的身價真所謂「身價百倍」了，由七十元一張直線上升到百五十元。……今天憑飯票領到了台灣的入境證，馬上華商總會就免費把你送到基隆港，否則，儘管你是大陸上的賣命兒，共黨折磨半死的亡命人，甚至與敵人生死搏鬥的游擊英雄，因為你沒有飯票，你的忠貞就成了問題，也就休要妄想入台了。⁵²

為顧及營內其他多數難民權益，行政院亦於1951年11月下旬通過由內政部提請：

雷震，〈給蔣氏父子的建議與抗議〉，收入傅正（編）《雷震全集》，冊27，頁8-10。

⁴⁷ 〈中央改造委員會第五次會議〉，1950年11月21日，原件，黨史會藏，6.4-2/104。

⁴⁸ 〈雷震同志赴港見聞及自由中國協會成立經過審查意見〉，收錄於中央改造委員會第六十次會議，1950年12月11日，附件，黨史會藏，6.4-2/112.3。

⁴⁹ 〈滯港難胞來臺，當局即商辦法〉，《中央日報》，1950年11月18日，二版。

⁵⁰ 該辦法內容如下：

一、適用範圍以在香港調景嶺難民營登記有案，及居住調景嶺有飯票者為限。

二、申請入境時須照章填具入境旅客申請書及入境保證書各乙份，寄台灣省警務處核轉台灣省保安司令部核定。

三、前項保證書需由申請人自覓在臺之現職人員（文職委任以上，武職少校以上。或其他機關之相當職位者）二人，或店鋪一家保證，並應分別經由服務機關加蓋印信，或當地員警機關對保；每一保證人或每一鋪店，以保證三人為限（後改為十人）。

此辦法於1950年11月22日，「救總」召開理、監事全體會議時通過辦理，並呈由政府訂定之。〈政院規定調景嶺難胞來臺辦法〉，《中央日報》，1950年12月17日，二版。中國大陸災胞救濟總會，〈「救總」實錄〉（一），頁439；〈「救總」實錄〉（四）（臺北：中國大陸災胞救濟總會，1970），頁2414。

⁵¹ 關於「台灣省准許出入境軍公人員及旅客暫行辦法」之申請手續規定，詳見〈台灣省准許准許出入境軍公人員及旅客暫行辦法〉，《中央日報》，1950年7月13日，二版；1950年7月14日，六版。

⁵² 力言，〈閒話調景嶺飯票〉，《中國之聲》，第二卷第四、五期（1952年1月24日），頁35。

「在香港調景嶺難民營登記有案無飯票難胞，按照『便利香港調景嶺難民入境規定』三項申請入臺案。」⁵³需注意的是，上述所謂「登記有案」者，是指在 1951 年夏，曾至調景嶺辦公處登記、繳費、照相並領取收據者，即一般無飯票難民所通稱之「寄居證」。⁵⁴香港難民對於上述推行辦法有何反應，或許可以從 1952 年初一篇刊載於《中國之聲》之文章窺其大概：

二年多來，有無飯票難民核准入台者不過一千一百餘人。核發的對象多屬 X 系的團員。一般找不到兩個以上合格保證人和入台後固定住址的固然不行，飯票化名的也不行，曾經被俘過的也不行，遺失服務證件和身分證的也不行，此外在 X 系機關部隊服務，甚至 X 系的人員也多半不行。這樣估算有飯票難民全部入臺需六年以上，連無飯票的在內則要在五十年以上。而這些少數入臺的難民，喊了蔣總統萬歲之後，一直在那兒凍結著，想當一個勞工和一名戰士亦不可得。「來台難，難於上青天，找事難，難於來臺灣」已成為入台人員一致呼聲。甚至在入臺後三個月內，異動住址也是不許可的（在入境許可證上蓋有大號「不許異動住址」字樣）。如其被人打個小報告說你是第三勢力或靠攏份子……便和在大陸一樣的無影無踪了。⁵⁵

也就是說，申請入台手續仍是極為繁複，需經過重重關卡的審核。申請書與保證書先得通過調景嶺辦公室與「港九各界救濟調景嶺難民委員會」審查通過，接著由申請者逕自寄往在臺保人代辦申請手續，復送由「救總」轉交給台灣省保安司令部審核（1952 年 4 月改由台灣省保安司令部軍民出入境聯合審查處負責）。⁵⁶

三、雷震對放寬難民入境法的倡議

韓戰爆發後，中華民國政府唯恐戰事波及香港，為撫慰在港民心，行政院特別託付雷震前去慰問難民，順便洽商救濟措施。當時，行政院預先擬定的救濟港澳忠貞人士原

⁵³ 〈流港難民入境辦法政院決定放寬登記有案之無飯票難胞 准照規定辦法申請入臺〉，《中央日報》，1951 年 11 月 26 日，一版。

⁵⁴ 收據號碼即為寄居證號碼，這次的照相在「港九各界救濟調景嶺難民委員會」與台灣均有存底以備查，在港機構便以上述證據作為審查標準。有關詳細的入境手續可參見〈港九難胞入境「救總」詳釋手續〉，《中央日報》，1953 年 2 月 20 日，四版。

⁵⁵ 周圓，〈難民的憤慨〉，《中國之聲》，第二卷第四、五期（1952 年 1 月 24 日），頁 15。

⁵⁶ 中國大陸災胞救濟總會編，《救總實錄》（一），頁 439。

則為：(1) 願來臺者，政府應設法救助。(2) 願自費出國者，可向政府申請護照。(3) 以防情勢危急，政府應先準備以便其入台。(4) 救助者包含社會有名望者、奉派在港幹部，並包含曾公開反共抗俄之文教工作者、各黨主要幹部、工商金融人士，以及調景嶺與其他忠貞愛國者。⁵⁷然這只是初步的救濟計劃，還未有具體的落實辦法。1951年1月31日，雷震偕同國民大會秘書長洪蘭友再次赴港，在港滯留約一個月。在接納難民的建議方面，一則影響了後來中華民國政府開放難民入境的辦法，二則是積極地向蔣介石與改造會呼籲，促使改造會對此問題更加重視。

雷震返台後，在呈給行政院關於處理難民入境問題的建議，與立法院多數贊成放寬入境者的理由並無多大差別，基本上認為「即有匪諜滲入，亦可嚴密防範，繩之以法，絕不能因噎廢食，置大多數難民於不顧。」⁵⁸認為中華民國政府應以爭取海外民心為重，但對於接納難民，必須注意先後急緩，例如在開放反共人士入境前，需在平時便已將調景嶺難民予以安頓。⁵⁹為什麼呢？3月間他向行政院的報告，便從現實情勢指出：「吾人既注意港、澳黨國要人及第三勢力，……現共匪譏調景嶺為『吊頸嶺』，謂渠等雖反共亦不為台灣接受，甚至有人醞釀將遣送調景嶺難民至日本作國際難民之說，並謂已有二千餘人登記云云。」⁶⁰此外，他還特別強調「青年學生部分，應儘先設法令其入臺施以短期訓練，以為反攻時之用。」⁶¹對於流亡學生入台辦法，他在港期間已有所籌畫，2月13日發函給時任行政院秘書長的黃少谷（1901-1996），信中強調對於調景嶺難民學生來台的入境限制，「應採一變通方法，即用五人戶保辦法。」⁶²與此同時，他還派人調查調景嶺營內成員的類別，並擬定接運及安置辦法以供施政參考。⁶³3月5日呈給行政院的報告中，附上一件「關於調景嶺學生入臺事項專呈」，內容要點為：(1) 由調景嶺

⁵⁷ 立法院秘書處編，〈第一屆立法院第七會期第七次會議速記錄〉（1951年3月26日），頁2-3。

⁵⁸ 雷震，〈向行政院報告〉（1951年3月△日），頁47，出處同上。

⁵⁹ 雷震，〈分呈總統蔣中正、行政院長陳誠第三次報告（總報告）〉（1951年3月5日），傅正（編）《給蔣氏父子的建議與抗議》，頁35。

⁶⁰ 雷震，〈向行政院報告〉（1951年3月△日），傅正（編）《給蔣氏父子的建議與抗議》，頁47。

⁶¹ 雷震，〈分呈總統蔣中正、行政院長陳誠第三次報告（總報告）〉（1951年3月5日），傅正（編）《給蔣氏父子的建議與抗議》，頁35。

⁶² 雷震日記，1951年2月13日，《雷震全集》，冊33，頁37。黃少谷於3月2日的回函中，表示「已邀集有關機關舉行會商」。雷震，〈行政院秘書長黃少谷就有關問題覆函〉（1951年3月2日），傅正（編）《給蔣氏父子的建議與抗議》（台北：桂冠圖書股份有限公司，1990），頁41。

⁶³ 雷震，〈分呈總統蔣中正、行政院長陳誠第二次報告〉（1951年2月19日），傅正（編）《給蔣氏父子的建議與抗議》，頁28。

營之學生組成「大陸流港學生聯誼會」，其會員身分為「離校未逾兩年」者，該會共有 213 人，其中有 146 人通過嚴密考核，確定無「匪黨及不法勢力嫌疑」，其餘仍待考查。

(2) 在保人方面，該會擬定聯保辦法，即「五人一組，互相保證，並由理監事全體再負一重完全保證責任」。(3) 該會理監事希望政府能使審核通過者先行入臺，其餘等考查確定後再另外上呈名單。雷、洪兩人有感於調景嶺營的人數已暴增至兩萬多人，即使來臺必須分批辦理為佳，而在聽取該會全體理監事等十人建議的看法後，對其提供辦法極為贊同，因此建議行政院應儘速飭交教育部會同保安司令部辦理。⁶⁴而此也影響了行政院之後的辦法。

雷、洪曾三次向蔣介石與陳誠上呈赴港報告，後又分別向行政院與改造會提出報告與建議，然因遲遲等無回訊，復又再向蔣介石提出建議，在這六次報告與建議中，均提及調景嶺難民問題。⁶⁵雷震呈給蔣介石的報告中，一再指出政府應加速辦理調景嶺難民問題，其理由為：「倘各界反共人士均得撤退，而獨遺此一大部分深受共害最酷，反共情緒最昂者於此，匪獨彼等之前途遭遇將極悲慘，而影響於國內外人心者尤巨，而港方當局亦不欲此種辦法，為收拾人心計，對此絕不能不愜置。」⁶⁶同時，雷、洪兩人也向改造會提供「對港澳意見處理辦法」，與接納難民最為密切的是第四項「暢通臺港（澳）交通，便利反共人士來台」，與第五項「搶救由大陸逃亡港澳之青年學生與忠貞幹部」。關於前者，建議政府應改善入境辦法，如放寬入境尺度與簡化手續，而對於申請入臺之反共人士，又特別注重在政治上有影響力，以及各界有名人物的便利性。關於後者，則請政府應儘速擬定具體辦法以搶救下列對象：(1) 青年學生、(2) 黨忠貞幹部、(3) 技術人才，以及 (4) 反共人士；其次，改造會應儘速邀集政府有關機關，在限期內解決調景嶺難民問題。⁶⁷對於上述問題，3 月 29 日第一〇五次改造會決議，由行政院召集有關單位決定改善辦法。

⁶⁴有關中國大陸流港學生聯誼會代電、名冊、相片本，以及保單等資料，均送行政院核辦。雷震，〈分呈總統蔣中正、行政院長陳誠第三次報告（總報告）〉（1951 年 3 月 5 日），收入傅正（編）《給蔣氏父子的建議與抗議》，頁 38-39。

⁶⁵雷震著，傅正（編）《給蔣氏父子的建議與抗議》，頁 23-53。

⁶⁶雷震，〈分呈總統蔣中正、行政院長陳誠第二次報告〉（1951 年 2 月 19 日），收入傅正（編）《給蔣氏父子的建議與抗議》，頁 28。

⁶⁷〈雷震洪友蘭兩同志意見〉，見中國國民黨中央改造委員會第 105 次會議記錄，1951 年 3 月 29 日，附件，黨史會藏，檔號：6.4-2/157。

四、立法與行政當局立場之爭論

隨著朝野輿論對香港難民問題的關注，立法院也認為政府有應盡快放寬入境限制尺度，有些立委建議從修正原有入境辦法下手，希望透過立法來約束政府曖昧不明的難民政策。1951年3月2日，第一屆立法院第七會期第三次會議時，胡鈺俞委員等七十三人提出由立法院咨請行政院「搶救港澳等地流亡難胞案」⁶⁸，開啓了立法院持續近一個月的爭論，並出現多次全天的討論盛況，足見委員們對本案之審慎態度。⁶⁹立委們提案的意旨是認為在韓戰發生後，據傳中共為強化統治，開始大舉屠殺人民，因而造成逃亡港澳等地難民甚多。若中華民國政府「坐視不救，不僅喪失大陸人心，削弱反攻力量，且有忝政府之天職。」呼籲政府應救助除「匪諜」之外的所有「逃出鐵幕之同胞」，並提出六項救濟辦法。⁷⁰此原則在院會初步通過後，並交由內政、國防、僑務與法制四委員聯席審查。⁷¹在院會討論時，以第二項「政府改訂入境審查辦法，放寬入境限制尺度」引起的爭議最多，委員主要圍繞著放寬入境尺度、執行弊端以及應如何修訂原本入境法等問題。在入境尺度方面，立委們認為政府應接納難民入境的原因，除了從維持自身法統以代表「民」意發聲之意義，⁷²更重要的是，還具有反共宣傳、爭取大陸民心與儲備

⁶⁸ 〈立院今將討論搶救流亡難胞〉，《中央日報》，1951年3月2日，一版。〈調景嶺難胞入台申請書，日內由台寄港，大陸救濟總會計劃遍設服務站，負責難胞入台後一切招待事宜〉，《香港時報》，1950年12月23日，四版。〈難民入台申請表格，昨已寄港印發，救委會決設站招待難胞，予現金救濟及介紹工作〉，《香港時報》，1950年12月27日，四版。

⁶⁹ 中國大陸災胞救濟總會編，《「救總」實錄》（一），頁439。

⁷⁰ 三次會議分別為3月2日、3月27日、3月30日及4月3日的立法院會議，即分別是第一屆立法院第七會期之第7、8、9次會議。見《中央日報》，1951.3.3（1版）、1951.3.28（1版）、1951.3.31（1版）、1951.4.4（1版）1951.3.31（1版），還曾召開秘密會議。

⁷¹ 本案提出「搶救難胞」六項救濟辦法，如下所示：

- （一）政府指定機構，核發經費，負責辦理搶救大陸災胞工作。
- （二）政府改訂入境審查辦法，放寬入境限制尺度。
- （三）港澳及沿海口岸，派訂專人聯絡，便利難胞入臺。
- （四）大陸難胞如能在外國覓有生活之路，政府接受其出國申請，簽發護照。
- （五）政府指撥的款，對目下流亡港澳難胞予以緊急救濟。
- （六）政府指訂地區為來臺難胞墾殖之所，在可能範圍內，予以協助。

〈立院今將討論搶救流亡難胞〉，《中央日報》，1951年3月2日，一版。

⁷² 〈搶救大陸忠貞難胞，立法院昨原則通過，交內政等四委員會審查〉，《中央日報》，1951年3月3日，一版。

⁷³ 某些立委表示收到許多自中國大陸逃往港澳難民之信件，表示現已無法維生，急需中華民國政府救濟。對此，胡鈺俞對提案意旨補充說明：「我們政府雖然遷到台灣，他是代表整個四億五千萬人民的，現在大陸上的人民遭遇很大的迫害，無論從政府的職權或同胞愛說，都不能坐視不救。我們救濟的辦法不多，但能夠救到什麼程度，就應做到什麼程度。」梁棟亦指出：「我們立法委員是由人民選舉出來的，……關於政府以前所訂的限制入境辦法，我們固然要顧到政府的苦

反攻人才之戰略價值。⁷³然而，立委們亦強調必須以國防安全與經濟考量為前提，對於「匪諜」防不勝防之顧慮甚多。⁷⁴

基本上，立委希望能透過辦法的改善，以兼顧上述兩者利益，即「一方面要顧到台灣反共基地的安定與安全，一方面也要顧到搶救忠貞之士。」⁷⁵必須先說明的是，本案所欲救助的難民是具有選擇性的，即非反共的「忠貞難胞」不列在救濟範圍之列。⁷⁶如四委員聯席審查報告時便指出：「本案實際上是一個政治性的東西，所謂搶救忠貞難胞，自然並非一般難胞。」⁷⁷由於本案只提供政府的處理原則，至於具體辦法與實施準則為立委們所關切的重心，其討論主題大致可歸納為成兩個面向，一是入境辦法內容與實施技術問題，二是修訂入境辦法的法律問題。

（一）內容及實施技術問題

某些立委為在港難民叫屈，認為現行入境申請手續在執行時極不公平，導致許多「忠貞之士」無法入台。⁷⁸苗啓平委員便指出「何以很多唱戲的，走私的商人，不能生產的人，和許多壞人祇要有機關，有商店，有要人就能入境，沒有機關商店和沒有人事關係的就不能入境，這是不公平的。」⁷⁹這段話反映了入境審核缺乏明確的規範。夏馥棠委員表示曾為一位滯港難民代辦入境手續，然經許久磋商還是未能獲得政府許可，使其不禁感慨道：「據聞某巨公憑一紙條諭，便可放進一百四十人，我們兩個立法委員連擔保一人都不行，我們又怎樣的可以代表人民呢？」⁸⁰此言似乎在諷刺當時擁有入境特許權

衷，但站在人民的立場，我們自己也是可以作主張的。」見立法院秘書處編，〈第一屆立法院第七會期第三次會議速記錄〉（1951年3月2日），頁4、7、19。

⁷³立法院秘書處編，〈第一屆立法院第七會期第三次會議速記錄〉（1951年3月2日），頁4、5、7。

⁷⁴例如劉振東認為政府過去嚴格的入境措施，不僅確實有達到防共的效果，且亦有延續之必要。立法院秘書處編，〈第一屆立法院第七會期第三次會議速記錄〉（1951年3月2日），頁6。

⁷⁵〈第一屆立法院第七會期第三次會議速記錄〉（1951年3月2日），頁6-7。

⁷⁶由此，原提案之六項辦法後於3月30日經院會修正通過後，均附上「忠貞難胞」字樣，以作為救濟基本條件。〈搶救流澳流亡難胞案，立法院會昨修正通過，出入境辦法問題待繼續辯論。〉，《中央日報》，1951年3月31日，一版。另見立法院秘書處編，〈第一屆立法院第七會期第八次會議速記錄〉（1951年3月30日），頁27-31。

⁷⁷立法院秘書處編，〈第一屆立法院第七會期第六次會議速記錄〉（1951年3月23日），頁3。

⁷⁸立法院秘書處編，〈第一屆立法院第七會期第三次會議速記錄〉（1951年3月2日），頁4-10。

⁷⁹立法院秘書處編，〈第一屆立法院第七會期第三次會議速記錄〉（1951年3月2日），頁8。

⁸⁰立法院秘書處編，〈第一屆立法院第七會期第三次會議速記錄〉（1951年3月2日），頁7-8。

的省政府主席吳國楨。⁸¹難民除因在臺缺乏政商關係之保人而減少了入境機會，有立委認為申請資格的定義也過於狹隘，只限於在臺者眷屬的妻子與父母；反之，若無親屬在臺，即使再忠貞亦無用武之地。此外，獲得申請資格者，卻因手續過於繁雜，至少超過半年以上，使得難民經濟陷入絕境，來不及進難民營而在街頭行乞者甚多。⁸²

至於救濟對象的範圍為何？立委們也有許多看法。一般認為應開放給「忠貞難胞」入境，但有一定的規範，即申請者必須「有人確實擔保負責」，並且「事先要註明志願，來到台灣參加戰時工作或生產工作。不是避難了事。」⁸³苗啓平委員試圖對「義民」與「忠貞難胞」性質加以區分，他認為「忠貞兩字不是隨便加的，要有事實的表現，至於鐵幕的難胞，不甘受共匪壓迫，逃至香港，想來臺灣，祇可謂之義民，不能謂之忠貞。」⁸⁴但也有立委表示為增加反攻大陸力量，政府對於在港澳等地的「中立份子」，應設法爭取來台。⁸⁵多數立委則提議應該為在港難民另外訂特別的入境辦法，如陳成指出逃港難民大多為軍公人員、省縣層級幹部或鄉鎮保長，屬於政府中低層級職員，且在台多無親屬，對其悲慘之處境尤值得同情。⁸⁶

3月26日，行政院派內政部長余井塘為代表，說明其施政的態度與成效。首先，余部長表明行政院原訂出入境辦法的考量是「不得已的行政緊急措施，……尺度寬或嚴，是要看緊急狀態的程度如何來決定的。」⁸⁷因此，隨著國際與台灣內部統治情勢日益安穩，目前行政院亦逐步放寬入境尺度，諸如調景嶺難民與學生、國外留學生、華僑之入境辦法，均已修訂為較原辦法寬鬆的標準。⁸⁸且從1950年11月政府辦理至今，在准許

⁸¹ 例如陳紫楓立委便認為現行入境法中，對省政府擁有的特准權應該予以限制，以防其專權之弊。立法院秘書處編，〈第一屆立法院第七會期第三次會議速記錄〉（1951年3月2日），頁9。

⁸² 立法院秘書處編，〈第一屆立法院第七會期第六次會議速記錄〉（1951年3月23日），頁6。

⁸³ 例如劉振東委員表示政府需嚴防「游離份子」入境。〈第一屆立法院第七會期第三次會議速記錄〉（1951年3月2日），頁6-7。

⁸⁴ 立法院秘書處編，〈第一屆立法院第七會期第九次會議速記錄〉（1951年4月3日），頁3。

⁸⁵ 立法院秘書處編，〈第一屆立法院第七會期第三次會議速記錄〉（1951年3月2日），頁7。

⁸⁶ 立法院秘書處編，〈第一屆立法院第七會期第三次會議速記錄〉（1951年3月2日），頁6。

⁸⁷ 立法院秘書處編，〈第一屆立法院第七會期第七次會議速記錄〉（1951年3月26日），頁3。

⁸⁸ 便利調景嶺難民入境辦法已如前述，其他辦法分述如下：

- (1) 調景嶺學生：考量到學生無社會背景與經歷，因此只要以五人戶保通過審核即可。
- (2) 外國留學生：願來台者，需向所在地使領館提出申請，經審查再轉送至台灣省政府警務處。
- (3) 華僑回國辦事：向當地使領館提出申請，經審核送至僑務委員會。

立法院秘書處編，〈第一屆立法院第七會期第七次會議速記錄〉（1951年3月26日），頁3。

的入境人數上也有所增長。此外，行政院表示近期將修訂原入境限制辦法，然放寬尺度以維持台灣本地的安全與經濟為原則，請立法院提供意見以供其參考。⁸⁹對此，立委在質詢時，一般認為政府應摒除過去官僚式作風，強調需關注難民中的基層幹部，尤調景嶺營的難民問題。⁹⁰邱漢平委員的發言頗值得注意：

考慮要有目的，要單純不要籠統，我們為甚麼要主張放寬尺度，其目的在爭取人心，不是爭取上層的人心，而是爭取基層的人心，上層人員對於大陸淪陷要負很大的責任，今天我們不是憑上層人員反攻，而是憑二、三十歲的青年及納糧繳稅的人民來反共的，這種人我們應該讓他們進來。⁹¹

提醒委員討論入境對象時，應注意的癥結所在。可以發現，不少立委對台灣的經濟前景抱持樂觀態度，如何增加反攻人力才是他們現階段的考量重心。⁹²

3月30日，第八次立法院會議召開時，內政、國防、僑務與法制四委員會聯席再對該案進行審查報告，原則上達成幾點基本共識，例如搶救難民的對象只限於「忠貞難胞」，且不限於港澳地區，其他如安南、緬甸、韓國等地亦包含在內。而關於其他幾項條例，四委員為便利政府日後在施政上的彈性起見，建議在立法上應維持原辦法，即以原則性的辦法為佳。⁹³因此，某些立委仍對此修正案頗有微詞，認為辦法不夠具體，例如「忠貞」之定義與標準問題⁹⁴；胡純俞委員還特別強調政府應發給「忠貞難胞」護照，而非「富豪」，兩者需有所區分。⁹⁵而從3月初討論本案至今，將近一個月的時間，除了

⁸⁹ 關於行政院統計的入台人數，如簡表所示：

年/月	1950/11	1951/12	1951/1	1951/2
人數	1,145	1,239	1,542	1,932

立法院秘書處編，〈第一屆立法院第七會期第七次會議速記錄〉（1951年3月26日），頁3。

⁹⁰ 有立委注意到調景嶺之外的新逃港難民，這些難民常被當地的警察與衛生局強制驅散，且因調景嶺營已無容身之所而只好到處流浪。立委們特別反對的，主要為在港之達官顯貴之流。立法院秘書處編，〈第一屆立法院第七會期第七次會議速記錄〉（1951年3月26日），頁7-10、17、18、21、23。

⁹¹ 立法院秘書處編，〈第一屆立法院第七會期第七次會議速記錄〉（1951年3月26日），頁12。

⁹² 有立委對於行政院因經濟考量而限制難民入境感到不必要，某位立委在質詢時，特別提到行政院長陳誠之前曾在院會提出施政報告，表示台灣防禦利已增強至可隨時反攻大陸，糧食生產亦有剩餘，作為反駁此項顧慮之依據。立法院秘書處編，〈第一屆立法院第七會期第七次會議速記錄〉（1951年3月26日），頁6、11、16。

⁹³ 立法院秘書處編，〈第一屆立法院第七會期第八次會議速記錄〉（1951年3月30日），頁2-3。

⁹⁴ 立法院秘書處編，〈第一屆立法院第七會期第八次會議速記錄〉（1951年3月30日），頁7-8。

⁹⁵ 立法院秘書處編，〈第一屆立法院第七會期第八次會議速記錄〉（1951年3月30日），頁23。

香港難民密切注視著本案發展外⁹⁶，某些立委對本案討論過久也感到「疲勞轟炸」，認為內部不應再作無謂的爭論，主張應儘速通過。⁹⁷吳延環委員的發言，既生動又露骨地反映出政府在制訂難民政策的煎熬與矛盾：

難民想來台灣，有如饑餓待救的人，現在通過本案，等於給他一個餅，這雖是畫餅，並不能充飢，但不能連餅也不畫，為國家民族著想，本案應及早通過。……對香港難民，給他們救濟，愈快愈好，就是畫餅，也得先畫一個餅，望梅也得有梅，否則太令人沮喪了。⁹⁸

不容否認的，該辦法的制訂或多或少出自於人道主義精神，然而在反共意識型態主導國家政策的同時，接納難民與否不能只顧宣傳效果，也攸關國家內部安全問題，不難看出中華民國政府試圖在內部利益與外部宣傳間取得平衡的掙扎，然兩者的動機事實上皆是出自於反共意識的動機。如內政部長余井塘曾在立法院會議中回覆立委質詢所言：

我們當然希望台灣能成為一隻救生艇，盡量從事於救生工作，但目前風浪並未完全平靜，救生的工作當然要做，要盡量的做，同時這一隻救生艇本身的安全，也不能不顧到。⁹⁹

上述言論，基本上可以視為行政當局的基調。最後，立法院僅修正原案的部分字句而表決通過。¹⁰⁰修正通過的「搶救難胞辦法」，與原辦法相較有幾點不同，諸如原辦法中之救濟對象均由原先的「大陸難胞或災胞」改為「忠貞難胞」字樣；第二項放寬入境辦法則最後附加「簡化手續」；第四項則考量到有能力出國者不宜稱「難胞」，因此修改為「忠貞僑胞」為宜¹⁰¹；第五項撥款對象則擴及「港澳等地」。¹⁰²

⁹⁶ 陳祖貽委員提到3月26日的香港《工商日報》，有讀者投稿表示香港難民對台灣當局是否能通過本案的期待甚高。此外，其也提到卜少夫在《自由人報》發表文章，建議台灣當局在處理入境手續時過慢，應盡快改善。立法院秘書處編，〈第一屆立法院第七會期第八次會議速記錄〉（1951年3月30日），頁21。

⁹⁷ 甚至有立委認為：「這不是關係國家存亡的重大事件，似不必再費精力討論下去，故希望迅即結束。」立法院秘書處編，〈第一屆立法院第七會期第八次會議速記錄〉（1951年3月30日），頁21、26。

⁹⁸ 立法院秘書處編，〈第一屆立法院第七會期第八次會議速記錄〉（1951年3月30日），頁22-23。

⁹⁹ 立法院秘書處編，〈第一屆立法院第七會期第七次會議速記錄〉（1951年3月26日），頁26。

¹⁰⁰ 修正後的「搶救難胞辦法」原文如下：

¹⁰¹ 〈第一屆立法院第七會期第八次會議速記錄〉（1951年3月30日），頁29。

¹⁰² 修正通過的「搶救難胞辦法」（要再打嗎？）

（二）立法程序問題

除了呼籲政府應盡快擴大「忠貞難胞」入境限制，許多委員對「台省出入境辦法」的法律效力頗為質疑。先是，於3月2日立法院會議中由宋樵委員發起，他認為原辦法只是「行政命令」，應將原辦法草案咨送立法院審議，使其符合經立法程序的法律，藉以保障人民基本自由。¹⁰³後經過內政、國防、僑務與法制四委員會審查通過，決議在草案（即上述「搶救難胞辦法」）之外，新增一項提案（以下簡稱「法律案」）：

為嚴防匪諜混入，確保台灣安全計，對出入境酌予限制，自有必要。按之憲法第二十三條之規定，亦得以法律限制之。惟政府之現行辦法，必須改訂為法律案，咨送本院審議，以符憲法之精神。¹⁰⁴

此決議獲得在場許多立委的肯定，認為原辦法只是臨時性的，應使其有制度化的必要。¹⁰⁵然而，行政院不贊同此舉，3月26日由內政部長余井塘代表說明此立場，就律法角度而言，行政院認為「台省出入境辦法」是「非常時期的行政措施」，其法律的根據是戒嚴法，即符合憲法規定；且就施政的角度而言，目前台灣仍處於「緊急狀態」，若使其法律化，將有礙於執行上的彈性與機動性。（附錄2-1）¹⁰⁶行政院此要求，便在立法院掀起巨浪，引起第七、八、九次會議的爭論波濤，論點大致可分為法律與政治問題。¹⁰⁷本案在當時受重視的程度，可以從白如初委員的一段評論看出端倪：

本案自第六次會議討論至第九次會議尚未結束，自本院成立以來，辯論之熱烈與討論時間之長久，本案創了新的紀錄。¹⁰⁸

本案在表面上看來似乎是個純法律程序上的問題，但仔細觀察立委們的爭論，受到當時反共政治背景影響甚深。下文試圖從政治角度切入，探討在戒嚴體制下政府間的權力運作關係有何衝突？而最後又怎樣形成難民決策的過程？

¹⁰³立法院秘書處編，〈第一屆立法院第七會期第三次會議速記錄〉（1951年3月2日），頁5-6。

¹⁰⁴立法院秘書處編，〈第一屆立法院第七會期第六次會議速記錄〉（1951年3月23日），頁3。

¹⁰⁵立法院秘書處編，〈第一屆立法院第七會期第三次會議速記錄〉（1951年3月2日），頁5-6、9。

¹⁰⁶立法院秘書處編，〈第一屆立法院第七會期第七次會議速記錄〉（1951年3月26日），頁4。

¹⁰⁷立法院秘書處編，〈第一屆立法院第七會期第七次會議速記錄〉（1951年3月26日），頁22。有關法律程序面的各項爭議，請參見〈第一屆立法院第七會期第四、六、七、八、九次會議速記錄〉（1951年3月2、23、26、30日，及4月3日）中各委員的討論與質詢。

¹⁰⁸立法院秘書處編，〈第一屆立法院第七會期第九次會議速記錄〉（1951年4月3日），頁28。

贊成將出入境辦法訂成法律的立委，主張中華民國政府應遵從憲法精神，即保障人民基本自由為己任作為主要論點。值得注意的是其說服行政當局配合的理由，筆者歸納其意見作如下幾點說明。首先，牽涉到中央與地方權限孰輕孰重的問題。不少委員抱怨台灣省政府在執法上的流弊叢生，訂成法律案較能保障人民權益，並抑制地方權限過於膨脹。根據「台省出入境辦法」規定，限制出入境證是由台灣省政府主辦，權力是否過大令人質疑，¹⁰⁹而對省主席的特權批判尤烈，謝仁釗立委的發言頗為犀利：

現在這個出入境辦法，正如一個孩子出生太早，他的出生，固然有他的需要，但是在他長大其中也不免發生毛病。……吳主席乃是個文人，是一個講民主自由的省主席，但是不遵照戒嚴法的規定給了他這樣大的軍事權力，我們已經覺得不倫不類了，你還要給他一把上方寶劍……如何知道軍事的需要誰是忠貞之士，應該號召來台灣效忠，要影響革命空氣與風紀這樣，許多忠貞之士或許被這樣一不合理的辦法拒於海外……。¹¹⁰

不過謝仁釗的言論並不完全符合事實，依據國防部制訂的「台灣省戒嚴業務執行辦法」，國防部分別授權給台灣防衛總司令部及台灣省保安司令部執行，而省主席當時是兼任省保安司令，擁有限制出入境之權利。¹¹¹但亦反映出一般人對現有辦法之普遍不滿情緒。再者，若干委員認為中央政府既已遷台，「今天的台灣不僅是台灣人的台灣」，以地方省之辦法來限制中央政府與人民基本權利，又是成何體統。¹¹²

另一方面，若干委員認為不經立法程序等於公然違憲，且妨礙「自由中國」的民主政治推行；反之，則可作為中華民國政府重視人權的象徵，並提升中華民國政府在海內外的形象。¹¹³由於行政院強調為便利執行而無需再立法，有些委員則譏諷若順此意，立法院豈不成了「政府的法制局」？¹¹⁴文羣委員的發言，引起在場委員們此起彼落的鼓掌

¹⁰⁹立法院秘書處編，〈第一屆立法院第七會期第六次會議速記錄〉（1951年3月23日），頁13

¹¹⁰立法院秘書處編，〈第一屆立法院第七會期第七次會議速記錄〉（1951年3月26日），頁13、21。

¹¹¹此為內政部長余井塘之補充說明。立法院秘書處編，〈第一屆立法院第七會期第七次會議速記錄〉（1951年3月26日），頁21。

¹¹²立法院秘書處編，〈第一屆立法院第七會期第七次會議速記錄〉（1951年3月26日），頁11、15。〈第一屆立法院第七會期第八次會議速記錄〉（1951年3月30日），頁11。

¹¹³立法院秘書處編，〈第一屆立法院第七會期第七次會議速記錄〉（1951年3月26日），頁24。〈第一屆立法院第七會期第八次會議速記錄〉（1951年3月30日），頁20。

¹¹⁴立法院秘書處編，〈第一屆立法院第七會期第七次會議速記錄〉（1951年3月26日），頁16

附和。他主張立法院有捍衛「五權憲法」的必要，因為這正是代表「自由中國」對抗「史達林毛澤東獨裁」的神聖使命：

限制入境以維護台灣安全，確保反共基地，是好事違法，作好事還是違法。……我們不是當年的參政會（鼓掌）供他們諮詢的。也不是政府廣開言路給我們恩惠。而是我們應該負責的一件事（鼓掌）。五權憲法發揚光大，就是在政治上對反共抗俄的貢獻。如不能發揚光大，就沒有資格在反極權反獨裁的意義上，來完成反共抗俄的任務。¹¹⁵

此外，若干立委認為此將有助於扭轉過往國內外輿論對中華民國政府「專制獨裁」的不良印象，並以總統蔣中正演講需「建立制度」的談話為憑藉，呼籲委員們應贊成立法，如此，「我們如果要以法治號召世界，要維持中華民國的憲法的尊嚴，維持立法院的責任。」否則，便成了「共產黨的走狗」。¹¹⁶有立委也指出，「不民主不守法」不僅會喪失民心，且徒增反攻大陸的阻力。¹¹⁷由上述可知，在反共時代，法理有時不免被上綱成政治問題，而一旦政治化，問題將更為複雜難解了。

當然，也有立委不時跳出來為施政者說幾句話，呼籲大家應兼顧立法的超然與行政的實際難處。¹¹⁸而從後續發展來看，這個建議顯然較符合國民黨的決策走向。就本案的發展歷程，可以張道藩委員等 174 人，於 4 月 3 日立法院會中提出的修正意見作為轉捩點，打破近一個月來立法院一面倒向贊成重訂法律案的聲浪。張等人的修正意見基本上是較同情執政者的立場來立論，認為可以戒嚴法作為出入境辦法之依歸，無須再另訂一個單行法，因此除本案前四句未做更動外，將下半段改為：

惟應依照戒嚴法，並參照本案第一項各款有關原則，咨請政府轉飭主管機關，對現行出入境辦法妥為修訂。¹¹⁹

¹¹⁵ 文羣委員的發表，似乎引起在場的委員的廣大迴響，在紀錄中屢見獲得鼓掌聲不斷。他提到捍衛「三民主義」與「五權憲法」是中華民國的特色。立法院秘書處編，〈第一屆立法院第七會期第八次會議速記錄〉（1951 年 3 月 30 日），頁 10-11。

¹¹⁶ 立法院秘書處編，〈第一屆立法院第七會期第八次會議速記錄〉（1951 年 3 月 30 日），頁 20。

¹¹⁷ 立法院秘書處編，〈第一屆立法院第七會期第八次會議速記錄〉（1951 年 3 月 30 日），頁 23。

¹¹⁸ 立法院秘書處編，〈第一屆立法院第七會期第八次會議速記錄〉（1951 年 3 月 30 日），頁 21。

¹¹⁹ 立法院秘書處編，〈第一屆立法院第七會期第九次會議速記錄〉（1951 年 4 月 3 日），頁 14-16。

在這次院會討論中，可以發現贊成修正意見的委員，均主張立法院應回歸到行政者立場來審視立法與否的問題，即非常時期會出現許多應急辦法在所難免，應以國家安全為優先考量，賦予政府較大彈性空間。贊成修正案呼籲立委們應務實一點，盡量避免「感情用事」。¹²⁰有立委直言此為「政治性的技術問題」¹²¹，在決策時應顧及「論理論事」與「合情合理」¹²²，有立委甚至搬出國父遺教中的「有能政府」理念，¹²³強調國家處於戰時的特別狀態，應以國家生存為最大利益，呼籲政府間應力求團結。¹²⁴

令人困惑的是，原本傾向於將難民入境辦法制定為法律的立法院，怎麼會在半路上忽然殺出了個程咬金而大逆轉，造成第九次會議繼續爭辯了一天。最後，兩方意見仍僵持不下，經表決後，原法律案與修正意見均以多數票通過，決議再交由四委員會審查。這次院會還被以大篇幅刊載於《中央日報》，並指出「未來的結論究為如何？難以預卜。」¹²⁵然事實上，結果早已成定局，張道藩為改造會委員，他的提案，正是出自於國民黨改造會的決議。也就是說，國民黨以黨領政的運作手法，已昭然若揭。那麼，國民黨對接納難民的態度又是如何呢？

第二節 難民政策的形成

基本上，難民政策的重心，在於國府欲接納何種性質的難民入台。此牽涉政治戰略的考量，從官方稱呼難民的說法，便顯而易見。此時，國民黨政權把從中國大陸逃出的難民，通稱為「難胞」。1952年，改造會在「政治作戰計劃」的大陸工作要項中，明確

¹²⁰ 立委吳延環在這場院會中堅持原提案，認為若出入境辦法以戒嚴法為依據，如同「硬要公雞下蛋」或「私生子找爸爸」的窘境。江一平則予以反駁，指出：「如果每一種辦法皆須完成立法程序的話，則美國第七艦隊航進台灣海峽，我們豈不是也非要完成立法程序不可嗎？所以本席希望各位離開情感，對修正案加以考慮。」立法院秘書處編，〈第一屆立法院第七會期第九次會議速記錄〉（1951年4月3日），頁16、20、23。

¹²¹ 杜苟若委員發言 8-2

¹²² 立法院秘書處編，〈第一屆立法院第七會期第八次會議速記錄〉（1951年3月30日），頁5。

¹²³ 立法院秘書處編，〈第一屆立法院第七會期第八次會議速記錄〉（1951年3月30日），頁7、9。

¹²⁴ 立法院秘書處編，〈第一屆立法院第七會期第九次會議速記錄〉（1951年4月3日），頁6、7、9、11、15、20、22-24、25、26-29。

¹²⁵ 立法院秘書處編，〈第一屆立法院第七會期第九次會議速記錄〉（1951年4月3日），頁30-33。〈出入境辦法問題，立院昨再度激辯，決議原案與張道藩提案一併重行交付審查〉，《中央日報》，1951年4月4日，一版。

地定義「難胞難屬」為：

凡被匪殺害之遺族，以及個別或集體的遭受匪幫之身體的摧殘，勞力的榨取，物質的掠奪，精神的迫害之本人及其家屬，皆視為難胞難屬，密與聯絡救助，共謀解脫苦難，同報家仇國仇。¹²⁶

也就是說，在反共國策下，難民援助的人道與政治性緊密交纏，被賦予心理戰略意義。難民政策的形成期間，亦正值國民黨改造之際，因此本節便以改造會在此期間針對難民問題的討論，作為考察國民黨對難民援助的態度及決策過程。

一、放寬入境辦法的實施

早在 1950 年 12 月 11 日國民黨第六十次改造會，由唐縱等三人小組審查雷震建議放寬難民入境限制後，認為「於國際情勢劇變時，派輪赴港迎接在港反共人士來台，原則可行亦有此必要」，因此決定將籌畫工作交由大陸工作指導委員會與政府相關單位負責辦理。¹²⁷1951 年 3 月 29 日第 105 次改造會，經大陸工作指導委員會提出與改造會通過決議：

港澳忠貞同志及反共文化界人士之入境限制，可酌予放寬，凡反共有據，且有生產能力或專門技能者，得准其來臺，惟應對本省治安問題同時兼顧，上項人士來臺後應商由政府積極利用其所長之原則下，有計畫的加以處理，俾從事反共生產工作。¹²⁸

對欲接納的難民條件，在原則上予以規範。由此，也可看出與雷震的提案有些相似，即兼顧嚴防「匪諜」與經濟的現實考量，對反共難民加以積極的運用。

當立法院於 1951 年 3 月間，對難民入境辦法還在討論未決的同時，國民黨早已有所打算。4 月 2 日第一〇六次改造會決議決議，將台灣省出入境問題交由立法委員黨部

¹²⁶ 〈政治作戰計劃〉（1952 年 5 月 12 日改造會第 340 次會議通過），收錄於國民黨國民黨中央委員會工作會議第 240 次會議紀錄，1952 年 5 月 12 日，附件，黨史會藏。

¹²⁷ 〈雷震同志赴港見聞及自由中國協會成立經過審查意見〉，收錄於中央改造委員會第六十次會議，1950 年 12 月 11 日，附件，黨史會藏，6.4-2/112.3。

¹²⁸ 〈中國國民黨中央改造委員會第 105 次會議記錄〉，1951 年 3 月 29 日，黨史會藏，檔號：6.4-2/157。

及行政院負責黨員，依下列原則比照辦理：「（一）行政院對台灣省出入境之限制酌予放寬。（二）主管機關應仍依戒嚴法之規定，實施台灣省出入境限制，以符憲法之精神。（三）立法院不宜對此案另訂法律案。」¹²⁹此意味著，國民黨對於難民政策的態度基本上與行政當局一致，即重務實甚於理想。4月3日，蔣介石於主持國父紀念月的會上發表〈反共抗俄的工作要領和努力方向〉，指出政府官員在韓戰爆發後，對國家未來的局勢似乎過於樂觀，並加以檢討。蔣在提到政府各部門的工作情形時，強調現階段為「反共抗俄革命建國」時期，應以建設台灣為重點。在此前提之下，各部門需「相輔相成」，關於立法院當前的任務，他認為：「工作應注重建設性、積極性各項法案之研討與制定；至於防制、干涉一類的法案，是屬於消極性的，是與現在任務和國家需要相違反的。因為這類法案，對於革命建國的前途，不惟沒有補益，徒然耗費其有用的時間與精力。」因此，他建議立法院在質詢時，應考慮其反對行政當局的理由，是否與「當前反共抗俄的任務」有直接關係。¹³⁰蔣這番重話似乎有意指責立法院在與行政當局爭執出入境立法上的一意孤行，可謂蔣對立法院一個月以來的討論所做的正面回應，且顯然地，出入境問題並非蔣所認定的「重大而實際的問題」。¹³¹緊接著，於4月3日舉行的立法院會中，由張道藩等人連署反對將出入境辦法訂為法律的提案，顯然也是出於黨的主張。雖然如此，行政院亦遵循黨的決策，召集有關單位制訂放寬難民入境辦法。

自四月中旬開始，經行政院核准陸續發佈的辦法，依次為：（1）四月中旬，調景嶺難民營學生，可以五人聯保申請入境。¹³²（2）5月中旬，調景嶺難民營殘廢軍人欲申請入境，由國防部審核辦理。¹³³（3）6月中旬，「戡亂時期台灣省准許人民入境出境暫行

¹²⁹ 〈中國國民黨中央改造委員會第106次會議記錄〉，1951年4月2日，毛筆原件，黨史會藏，檔號：6.4-2/158。

¹³⁰ 參見蔣中正，〈反共抗俄的工作要領和努力方向〉，1954年4月3日主持總統府國父紀念月會講，收錄於秦孝儀編，《先總統蔣公思想言論總集》，第24冊（台北：中國國民黨中央委員會黨史委員會，1984年），頁71-72、77、79。

¹³¹ 蔣提到哪些與「革命建國的前途」相關之重大問題時，主要著重於光復後如何建設中國大陸的面向，如重建「五權憲法的政府」、「三民主義的國家」、以及鞏固治安等問題。

¹³² 此辦法由教育部擬定，對象為現居調景嶺難民營中曾於各大中學肄業或畢業，但至今仍未就業者，經行政院核准後，交由保安司令部函請調景嶺難民營辦事處代辦登記。至5月，被核准入境學生共250名，預定由青年服務團加以訓練約三個月，經費暫訂12萬5000元。〈港調景嶺流亡學生入境辦法，教部已呈政院核准可由五人聯保申請〉，《中央日報》，1951年4月17日，三版。另見〈搶救香港流亡青年，核准二五0名入境，交由青服團負責訓練〉，《中央日報》，1951年5月13日，三版。

¹³³ 4月20日，立法院會議中報告一封來自於調景嶺難民營殘廢軍人代表孫紹武的請願書，內容

辦法暨國軍軍職人員及其眷屬入境出境暫行辦法」，經總統蔣中正核准，與行政院 190 次會議決議通過由國防部公佈施行，而關於審核事項，仍交由台灣省保安司令部主管，並會同台灣省政府委由警務處辦理。與原先「台省出入境辦法」的申請條件相比，自然放寬不少，例如申請人之親屬範圍從直系及配偶擴大至旁系(同胞兄弟姊妹及配偶父母等)；保人資格也由 6 人增至每人可保 10 人；由原需兩家舖保放寬為一家，找無舖保者可以文官簡任或武官、少將以上二人替代前者。值得注意的是，新辦法還開放幾種特定對象新增入境規定¹³⁴，其中與難民較直接相關者，應屬「大陸歸來忠貞人民」一項，其申請條件為：「有忠貞事蹟可考，經有關機關或團體證明，並查明確有來臺必要者，即准許入境。」¹³⁵然從文中可發現其用字頗為含糊，站在施政者有所保留的立場當然是可以理解的，但對欲申請者而言，多半也只能望洋興嘆了。如改造會第二組在 1952 年 4 月的報告中，便曾檢討第一點難民學生入台辦法發佈後，申請者約一百多人，但卻未有人獲准入臺，認為是政府審查顧慮太多，導致工作效率緩慢，導致難民激憤，反而得到反效果。¹³⁶此外，辦法中還規定證明機關須與申請人忠貞事蹟相關，其證明人又必須為政府的現任主管，然三年來各機關與人事變動甚大，第二組認為此規定似過於嚴苛。¹³⁷

二、國民黨決策過程的考量

由上述可知，韓戰爆發後，台灣得以偏安的局勢，使黨政基本上皆贊同放寬入境限制並接納反共難民的必要，而上述辦法即是在原則上達成共識，折衷朝野意見的結果。

提到營內殘廢軍人及其眷屬約為 900 多人，希望政府准許其入台。立法院則將此請願書交由行政院，行政院又再轉交國防部辦理。〈調景嶺難民營殘廢軍人，籲請來臺效命黨國〉，《中央日報》，1951 年 4 月 20 日，三版。〈滯香港殘廢軍人，入境由國防部辦〉，《中央日報》，1951 年 5 月 13 日，一版。〈第一屆立法院第七會期第十二次會議速記錄〉（1951 年 4 月 20 日），頁 1-2。

¹³⁴ 新增入境規定的特定對象，包含 1.技術人員 2.便利華僑返國投資 3.華僑學生來臺升學 4.留學生歸國服務 5.工商人士隨公司工廠遷臺。

¹³⁵ 〈台省出入境限制放寬，政院昨通過新法，並簡化申請手續。〉，《中央日報》，1951 年 6 月 14 日，一版。〈台省出入境新辦法〉，《中央日報》，1951 年 6 月 17 日，一、三版。另見〈行政院咨復立法院搶救港澳等地流亡難胞案辦理情形原文，行政院咨（民國 40 年 7 月 28 日。臺四十內字第三五一四號）〉，中國大陸災胞救濟總會編，《救濟年報》（台北：中國大陸災胞救濟總會，1953 年），頁 38-40。

¹³⁶ 〈搶救流亡難胞實施辦法草案〉，見中中國國民黨中央改造委員會第 326 次會議記錄，1952 年 4 月 14 日，附件，黨史會藏，6.4-2/381。

¹³⁷ 該小組認為應有所變通，提議「凡能證明某一人中真是機而自願負責證明者，於加蓋其服務機關印信後，即應認為有效之證明。」但此建議後來並未被中華民國政府所採納。〈搶救流亡難胞實施辦法草案〉，見中中國國民黨中央改造委員會第 326 次會議記錄，1952 年 4 月 14 日，附件，黨史會藏，6.4-2/381。

然而，上述辦法僅供施政原則參考用，執行時的具體辦法，還有待進一步的擬定。首先，從改造會從 1951 年到 1952 年的會議討論中，可發現國民黨之審慎處理態度，反共難民雖極具宣傳價值，但卻牽連外交內政等複雜政治問題，例如當時在香港興起反共反蔣的第三勢力運動，以及港府救濟調景嶺難民營的政策轉變，或多或少影響了國民黨對難民政策的走向。再者，如雷震的提議所述，香港難民人數眾多，不可能在短時間內全部接運至台，何種反共難民具有優先入臺的資格呢？若從行政院核准放寬「忠貞人士」來臺辦法來看，即何謂國民黨認為擁有入臺條件的「忠貞」難民呢？而國民黨對反共難民政策的考量為何？

（一）與第三勢力在爭取反共難民上的角力

自韓戰發生之後，美國除了援助在台灣的中華民國政府，也支持許多流亡海外的第三勢力團體。在政治性組織方面，如許崇智、張發奎等人組成「中國民主反共同盟」；在文宣方面，則以《自由陣線》、《中國之聲》等期刊作為筆戰陣地。根據萬麗鵬的研究，1950 年代在港中國第三勢力運動的發展，立場上主張民主自由精神，在政治上，則反對共產黨與國民黨的獨裁統治。尤其在 1955 年上半年，既不願與國民黨合作，還想從美國方面爭取各項資源，希望能「發展成一股獨立的反共力量，取代國民黨政府，擔負起反共復國，乃至重建自由民主新中國的任務。」¹³⁸起初，國民黨抱持與其合作的希望，採取「聯合戰線」的策略¹³⁹，一則希望防止第三勢力陣營的擴張，二則達到「恢復黨的氣度，擴大政治陣容，使大陸及海外一般反共非共分子對黨懷有共同打仗，共同回到大陸之感情及希望，而不復寄託其希望於其他政團之產生。」¹⁴⁰國民黨對難民政策的態度轉變，或許是為了抗拒第三勢力對台灣限制入境的抨擊有關。上一節提及雷震兩次赴港，其重大任務之一便是尋求在港反共人士的支持，作為進一步協商合作的可能。¹⁴¹第

¹³⁸關於 1950 年代在港第三勢力的發展情況，可參見萬麗鵬，《1950 年代中國第三勢力運動》，國立政治大學歷史研究所博士論文，2001 年 7 月，頁 169-171。

¹³⁹因此在中央改造委員會下成立「中央政治作戰工作會報」（又名「聯戰小組」），由陳誠、張群、與張道藩擔任召集人，其下依地區分成大陸、海外、港澳、台灣四組，港澳組的召集人為唐縱。孫家麒，《蔣經國竊國內幕》（香港：自力出版社，1961 年），頁 75。據萬麗鵬的看法，從港澳組能獨立於海外組外來看，顯示出國民黨對港澳地區之重視。萬麗鵬，《1950 年代中國第三勢力運動》，國立政治大學歷史研究所博士論文，2001 年 7 月，頁 157。

¹⁴⁰〈關於聯合戰線問題初步討論之報告〉，見中國國民黨中央改造委員會第 41 次會議記錄，1950 年 10 月 26 日，附件，黨史會藏，6.4-2/93。

¹⁴¹萬麗鵬，《1950 年代中國第三勢力運動》，頁 158-160。

一次赴港後，雷震便警覺香港反共人士普遍對台灣的出入境管制感到不滿，建議中華民國政府盡快改善¹⁴²，而國民黨後來願意放寬入境辦法，以及在港特務積極地介入調景嶺營內各項組織活動，或多或少都與聯合策略的影響有關。

由於雷震二度赴港並未達成預期目標，國民黨決定將策略調整為「聯合、分化、打擊」的方式。1951年4月30日第一二三次改造會，決議：「對在港作黨派活動之人士，應作進一步調查分析，由第六組（特務）指導南方執行部負責進行，並斟酌情形，予以爭取或分化。」¹⁴³然1951年7月初第一六五次改造會議，決議通過的「對港澳政治活動之指示」，基本上還是贊同以爭取反共人士合作為優先考量。這項指示是由聯合陣線提出，指出應以「寬大原則」對待在港的反共人士或正醞釀組成之反共組織，並以「個別聯繫運用及爭取為主」，真的無法改變其觀感，才「設法使之孤立」。¹⁴⁴然而，當下頭的幹部在執行時，似乎與黨中央的原意全然走樣。就調景嶺難民營而言，便可見國民黨在港積極介入難民問題的情形。至少在1951年夏南方執行部對調景嶺營進行調查前，國民黨政工人員與該營自治辦公室、組織與社團等等皆有密切聯繫，¹⁴⁵此外，發現營內有人在發起第三勢力的組織，並在營內散播攻擊中華民國政府及總統蔣中正的言論。¹⁴⁶李民德在〈由調景嶺看台灣的「民主」〉文中，批評國民黨以聯合會、特務、改造會委員會的情報人員等秘密組織與特務行動，嚴格控制調景嶺營的思想活動，他諷刺道：「照理說，這些秘密組織與行動是對付共產黨的，可卻是和國民黨軍在陣前起義一樣，槍口調轉，向難民射擊了。」例如在紀念節日，營內就會出現諸如「打倒第三勢力」或「第三勢力是破壞反共抗俄」的標語。而凡被加諸「第三勢力」的可疑人物而遭特務迫害的事件，可謂層出不窮。例如有些難民因嘆生活悲苦而抱怨一下中華民國政府，就被認為是「第三勢力」而無法入臺；若干在營內任職，但未加入親國民黨的組織，也可能被懷

¹⁴² 雷震日記，1950年10月19日，《雷震全集》，第32冊，頁208。如1951年3月向國民黨的建議有「暢通臺港（澳）交通，便利反共人士來台」，與「搶救由大陸逃亡港澳之青年學生與忠貞幹部」，〈雷震洪友蘭兩同志意見〉，見中國國民黨中央改造委員會第105次會議記錄，1951年3月29日，附件，黨史會藏，檔號：6.4-2/157。

¹⁴³ 〈中國國民黨中央改造委員會第123次會議記錄〉，1951年4月30日，毛筆原件，黨史會藏，檔號：6.4-2/175。

¹⁴⁴ 〈港澳政治活動之指示〉，見中國國民黨中央改造委員會第165次會議記錄，1951年7月4日，附件，黨史會藏，檔號：6.4-2/218。

¹⁴⁵ 參見本文第一章第一節。

¹⁴⁶ 〈香港調景嶺調查實錄摘要〉（1951年8月15日，油印），頁12。黨史館藏，會議檔號：6.42/292。

疑是「第三勢力」而被迫離職。¹⁴⁷力言在〈難民的控訴〉文中亦指出：「一個自由的難民營，現在變成了動輒獲咎的集中營了。言語行動中，稍有不滿台灣的表現，馬上就有一項『匪諜』或者『第三勢力』的帽子套在頭上。生活方面稍行優裕一點，他也會給你打一個問號——不是第三勢力，就是共產黨份子，不然，哪來的錢呢？」¹⁴⁸張寒松對國民黨在營內情報人員的作風也頗有微詞，他口述時便提到「那些較不安分的，爲了邀功，就會亂給人戴帽子。」他認爲自己便是受害者之一，回憶起 1951 年申請入臺卻未能獲准的原因，就是被誣告與第三勢力者往來過從甚密有關。¹⁴⁹

除了言論自由受限，國民黨特務也處處提防第三勢力的刊物在難民營中傳閱。如王莪在〈雙重難民之呼聲〉文中稱道：「如果有人看中國之聲、獨立論壇、自由陣線、甚至自由人等刊物，定被指爲第三勢力。最奇怪，難民營中居然有黑法庭，可以裁決人，可以開除難民的『難籍』。」¹⁵⁰自稱在調景嶺營以撰稿爲生的有飯票難民夏日炎在〈一個難民的控訴〉一文，敘述他被羅織罪狀的經過：

五月的一個風雨之夜，突有六人闖入我的草棚，自稱奉自治辦公室之命，搜查匪諜和第三勢力。結果，在我的床頭發現了幾冊「中國之聲」，及一些未定的稿子，便認爲罪證確鑿，將我帶到糾察隊，疲勞審問達四小時，指我藏有第三勢力的刊物爲非法，並將我的稿子斷章取義，說有毀謗政府之嫌，要我在壁報上公開悔過，否則，呈報台灣處理。我因這是黑天冤枉，堅決拒絕這個「自新」的條件。他們把我關了兩日三夜，多方恫嚇，見我仍不就範，才叫我找五個人担保，恢復我的自由。但不知爲何，省同鄉會卻將我的會員證扣了。照調景嶺規定，…這無異等於驅逐離營。於是，我被迫流落街頭，過著乞討的日子。¹⁵¹

從上述案例來看，國民黨在難民營實施對第三勢力的策略，在執行上弊端甚多，結果反而卻成了第三勢力批判國民黨不民主自由的把柄了。另一位難民張鯤則在〈抗議——我離開了調景嶺〉文中，稱國民黨與蔣中正：「不以報仇雪恥反共爲前提，反視同一陣

¹⁴⁷李民德，〈由調景嶺看台灣的「民主」〉，《中國之聲》，第二卷第六期（1952 年 2 月 7 日），頁 10。

¹⁴⁸力言，〈難民的控訴〉，《中國之聲》，第二卷第十期（1952 年 3 月 6 日），頁 18。

¹⁴⁹張寒松先生訪談錄，《香港調景嶺營的誕生與消失》，p42-44。

¹⁵⁰王莪，〈雙重難民之呼聲〉，《中國之聲》，第二卷第九期（1952 年 2 月 28 日）。

¹⁵¹夏日炎，〈一個難民的控訴〉，《中國之聲》，第三卷第十三期（1952 年 6 月 26 日），頁 22。

線的民主運動為大敵，不擇手段，用盡種種方法來打擊和分化此一運動！我們真不知愚笨，度量狹窄的人如何能夠領導革命？」並進一步指控「反共抗俄聯合會」的工作人員，不時對討論民主自由理論的難民加以監視、搜捕、或是驅逐出營等等。¹⁵²出自於《中國之聲》的批判，難免有杜撰之嫌，但若對照國民黨的內部說法，即可發現上述言論絕非是無中生有的攻訐謾罵，而是確有其事。南方執行部的調查報告，便坦言在調景嶺營的黨組織活動，發生因幹部紀律不整而造成大眾反感的情況。如對「中國青年反共抗俄聯合會」總幹事彭超杰的管理，有如下檢討：

吸收幹部及考察尚嫌不夠，因此大多數複雜份子滲透其間，混入各社團破壞搗亂，如學生聯誼會，兩行聯誼會，各省縣市同相會，如遇開會或改組，彭之所屬必出面干擾、奪取、把持爭奪理監事。如不達目的，則搗亂破壞，類似此等事件層出不窮，甚或挾嫌栽誣，故意加害於其不滿之人，不說甲係第三勢力，則說乙有匪諜嫌疑，甚至冠上一些莫須有的罪名，弄得是非莫辨。此點彭同志應負絕大責任，又每次鬧事，彭之幹部凡有所求，他卻不用冷靜頭腦和科學理智去分析是非，一律予以支持，其後果當然不堪設想，以致社會一般人士對該會此種作風普遍不滿，工作方面亦無表現作用，影響鮮有見聞，彭同志除能吃苦外，別無特長，受命於台北總會李文中之指揮。¹⁵³

從上述情況來看，國民黨欲以聯合或打擊第三勢力來爭取難民的支持，離其預期目標似乎還有很大的落差。

就聯合方面，國民黨亦憂心第三勢力在港爭取反共難民參加游擊戰，會使中華民國政府在海外華人的聲望下降，欲藉由改善難民政策來平息海外反共人士的責難。1951年6月7日第一五〇次改造會議中，第一組針對第三勢力在港展情形作報告，文中指出美國即將援助第三勢力在香港發展活動，目前的重點計劃是在大陸沿海地區動游擊戰、舉辦大學、研究所及訓練班等作為特訓，以協助美方從事情報的蒐集與宣傳等任務，而幹部來源是以「港九澳政治難民」為主力。¹⁵⁴據南方執行部的調查，第三勢力在調景嶺難

¹⁵²張鯤，〈抗議—我離開了調景嶺〉，《中國之聲》，第二卷第八期（1952年2月21日），頁13。

¹⁵³〈香港調景嶺調查實錄摘要〉（1951年8月15日，油印），頁10。黨史館藏，會議檔號：6.42/292。

¹⁵⁴〈第一組報告：檢陳對顧張等醞釀第三勢力近況報告〉（1951年5月24日），頁6-7，見中國國民黨中央改造委員會第150次會議記錄，1951年6月7日，附件，黨史會藏，檔號：6.4-2/202。

民營策劃一支「國際反共抗俄志願軍」，據說參加人數已達 500 人；而其中懷有技能者，亦不時被派往海外受訓。¹⁵⁵報告還分析了第三勢力組織若成立，可能會繼續以言論攻擊中華民國政府，如「台灣入境如何不易，政府如何棄海外政治難民於不顧」，成為中華民國政府爭取海外華人的支持的絆腳石，以及「削弱大陸及海外僑民對政府的向心力」。¹⁵⁶有鑑於此，第一組認為「今後港九澳成為一政治鬥爭及宣傳作戰極劇烈之場所」，建議國民黨應採取積極的對策，即「把握反共聯合陣線的號召，切不可使此一號召為彼等利用」；在執行上，「第一步先統一本身力量，第二步與不參加此一新組織之各派力量謀聯合，並爭取社會各方面的游離份子，形成一具體而微之聯合陣線，藉以擴大本黨政治影響。」¹⁵⁷如聯合陣線問題小組曾就一般忠貞難民研討對策，經 1951 年 7 月 4 日第一六五次改造會決議，以「安撫流港人士，歡迎忠貞人士來台」為指導方針。其執行辦法為：「一、對留居港澳人士及調景嶺難民，均應聯絡宣慰以安其心，並透過外圍活動賦予各種反共任務，增加反共力量。二、現留居港澳之忠貞人士，在政治學術上負有聲譽者，或為幹練有為之青年，應主動調查爭取助其來台。三、至於調景嶺難民入境，應由中央召集有關機關擬定善後辦法，妥予處理。」¹⁵⁸由此可見，國民黨在對於難民的入境問題，已轉為較積極的態度，不僅視港九難民為反共聯合陣線之一環，還希望中華民國政府能以較為主動爭取、拉攏或接納難民的辦法。

（二）「處理港九難胞辦法」的制定

惟恐第三勢力可能會成為中華民國政府爭取難民歸向的競爭者，南方執行部在 1951 年 6 月 7 日第一五〇次改造會提出的「調景嶺難民問題意見」時，便指出近期頻傳第三勢力在該營從事聯絡、登記與受訓等，建議黨中央應儘速擬定對策，否則「長此放任，而此輩同志難免不被迫走入歧途」。於是，南方執行部針對調景嶺難民問題擬定五點建議：「（一）除匪諜外其餘全部來台；（二）劃定恆春區域為集中訓練與從事生產之地帶；（三）由國防部召集有關單位研擬詳細計畫；（四）廢除現行之有關部門直接派員各自

¹⁵⁵ 〈香港調景嶺調查實錄摘要〉（1951 年 8 月 15 日，油印），頁 12。黨史館藏，會議檔號：6.42/292。另外可見，〈第一組報告：檢陳對顧張等醞釀第三勢力近況報告〉（1951 年 5 月 24 日），頁 6，出處同上。

¹⁵⁶ 〈第一組報告：檢陳對顧張等醞釀第三勢力近況報告〉（1951 年 5 月 24 日），頁 7，出處同上。

¹⁵⁷ 〈第一組報告：檢陳對顧張等醞釀第三勢力近況報告〉（1951 年 5 月 24 日），頁 7，出處同上。

¹⁵⁸ 〈港澳政治活動之指示〉，見中國國民黨中央改造委員會第 165 次會議記錄，1951 年 7 月 4 日，附件，黨史會藏，檔號：6.4-2/218。

調查辦法，而由駐港小組研擬統一方案；（五）以大陸救災總會名義對外活動。」該案經改造會討論後，決議「原則可行」，但仍待改造會邀集政府負責相關人員再商討後，才能決定。¹⁵⁹也就是說，從 1950 年 12 月「便利香港調景嶺難胞入境申請辦法」通過後半年，國民黨內仍未有具體的實施辦法，拖延時間之久，無怪乎雷震感慨道：「政府應採之次一步行動，遷延不定，不獨使同意我輩者灰心，更可促成反對者之團結。」¹⁶⁰

而南方執行部的改善建議是否奏效？從後來總統府函改造會第一組所交辦的「處理港九難胞辦法」看來，在原則上基本參考了其意見。而改造會第一組認為該辦法跟南方執行部的建議雷同，因此請該部再擬供處理辦法。¹⁶¹「處理港九難胞辦法」共分六大項，分別是編組、考核、救濟、收容、集中、交戰，並附有詳細實施辦法，列點整理如下：

一、編組：

- （1）由中央各部門遴派富有組織經驗者結為一組，最多不滿五人，密赴香港。先行考察各同鄉負責人，如確實忠貞份子，及責成考查各縣市同鄉會負責人，亦確為忠貞不貳者，作為編查核心。
- （2）從事個別考查，提出縣市同鄉會公評，具脫離匪區前後經過事實，於名冊內擇要答註，層轉中央指派小組核後如無疑問，即按具服務經歷、年齡、性別等，組成各種小組，加具聯保連坐切結，如是則在同鄉市中彼此相知，又為聯保，孰好孰差，勢必事前審慎，不致輕率。

二、考核：

- （1）凡已參加編組者，即需繳呈自傳。內分家世、求學、服務、黨籍、在大陸上社會人士關係、來港後與港九人士接觸關係及次數、在營內生活觀感，入境後如何自求改造，以及其未來願望等，並於其左上角黏貼最近半身相片。
- （2）送由該縣市同鄉會，就其所列各點公開評斷，擇要紀錄。彙送省同鄉會轉報中央指派小組覆核，答註意見，分數列報中央有關部會存查。

¹⁵⁹ 〈南方執行部負責同志對爭取港澳人士及調景嶺難民來台與香港緊急時應變意見〉，見中國國民黨中央改造委員會第 150 次會議記錄，1951 年 6 月 7 日，附件，黨史會藏，檔號：6.4-2/202。

¹⁶⁰ 雷震日記，1951 年 3 月 27 日，《雷震全集》，冊 33，頁 69。

¹⁶¹ 〈國民黨中央改造委員會第一組主任陳雪屏函本會秘書處（40 改一字 3350 號）〉，1951 年 8 月 11 日，黨史會藏，檔號：6.4-1/134。

- (3) 一面由中央指派小組製發各組研究時事論題，及如何展開反攻大陸工作要領，交各該組負責人策動每個人發言擇要紀錄，彙報上峯，以後再責令縣市同鄉會注視每個人生活行動，如卻無疑問，即冊報有關機關，編為集體入境名冊，分批招致。

三、救濟：

- (1) 對於營內有飯票者，為數約佔四分之一弱，經核其思想言行等，卻無問題後，每人月給臨時救濟金新台幣 20 元。
- (2) 其在營內無飯票者，經查確係忠貞份子，每人月給臨時救濟金新台幣 40 元，均由各該縣市同鄉會負責人公開按各點發，並取具指印。冊報中央指派小組彙轉。
- (3) 如是則可解救其目前生活困難，不再流為丐討，既免英警威脅，得以編列小組，靜候考核，為時不長，其所費亦不過鉅，是收中央軫念難胞之德意，影響大陸民心至為重大。

四、收容：

- (1) 蓋難胞生活困難，已獲解救，當其未入境前，宜先由中央戡定附近小島，建造棚舍，內社公共住所、廁所、醫療所、娛樂室、客室、體育場、書報室等。
- (2) 一面劃定荒廢地帶，由農林園藝專家研究其土壤、氣候、施肥，合何種農作物以便其墾殖，使勞動中練其體魄，在稼穡中常念物力維艱，俾養成勤儉風尚，一掃其過去頹腐習慣，當可重作□人

五、集中：

- (1) 現時留港難胞，經核准編列集體入境後，必先由我民航機關準備船隻，與中央指派小組聯絡，開赴香港口岸，依照核定名單，通知省市同鄉會負責轉知縣市同鄉會，密告上船日期。
- (2) 於駛入中央指定小島宣布登岸，向指定公共住所集中，分配住處，開始軍事管理，使其作息有定時，養成其機警、沈著、迅速、耐勞之習慣。

六、交戰：

- (1) 在其勞動業餘之後，規定閱讀書報，並由中央指派或延聘大員，至少每星

期作精神講話一次，對於中國國民黨奮鬥之史實，及爭取國家獨立、自由民主之過程加以闡揚，一面揭破共匪之兇暴，及俄帝奴役世界之陰謀。

(2) 舉行公開測驗一次，每月二次，俾其具有理論概念，然後再按其年齡、體格資歷等於農隙時，施以軍事或政治訓練、業務技術訓練，用以儲備反攻人才藉以生聚教訓之實效。¹⁶²

然實施的成效為何？可以從後來刊載於《中國之聲》之多篇文章看出端倪。至 1952 年，難民們怨聲載道，對台灣當局仍維持幾近苛求的入境申請手續，大肆批判。一篇化名為悲鳴的作者在〈一個國家兩重鐵幕〉一文中，帶著嘲諷口氣質疑這項辦法不過是變相的限制手法：

如謂無來臺必要者，現在台灣政府一般文武官員，大都是不戰而逃的亡國罪人，……。其次對於忠貞人士申請入境，這條猶未嚴格執行，就現在台灣者，與已經入境的一羣，未必都是因為確有忠貞事蹟而入台的。如胡宗南所率領的六個兵團精銳部隊都丟光了，他也到了台灣，難道這就是胡的忠貞事蹟嗎？

他呼籲在港難民應趕快覺醒，不要再對台灣入境抱著幻想，靠自己團結起來建立一個「民主自由的中國」。¹⁶³同樣的失望之情，亦可見周圍所發表的〈難民的憤慨〉一文，他認為所謂的忠貞人士，只是為台灣現職人員已混入的親屬予以合理化的藉口，而對審查標準則批判道：「不是把反共抗俄的尺度來衡量，而以人事關係來衡量了。」¹⁶⁴此外，也有人抱怨申請手續仍是嚴苛，除了保人需符合新規定，報告表所陳述之事還需另外找機關主管蓋章與用大印，證實所言為真，於是：「不是與蔣政權的皇親國戚有關係，誰還辦得到？即令你千求萬懇請動了兩位天神一樣的保人，辦妥手續，送到台灣保安司令部，一年半載也問不到訊息。」¹⁶⁵有難民也投稿指出台灣當局在其提出申請後，才告知若無提出證件，則不准申請，而其許多難民在逃亡時證件早已損壞，認為此要求無非是

¹⁶² 本文為如實重現，僅將原辦法加以列點整理。「處理港九難胞辦法」，參見〈國民黨中央改造委員會第一組主任陳雪屏函本會秘書處（40 改一字 3350 號）〉，附件，1951 年 8 月 11 日，黨史會藏，檔號：6.4-1/134。

¹⁶³ 悲鳴，〈一個國家兩重鐵幕〉，《中國之聲》，第二卷第十期（1952 年 3 月 6 日），頁 19。

¹⁶⁴ 周圍，〈難民的憤慨〉，《中國之聲》，第二卷第四、五期（1952 年 1 月 24 日），頁 15。

¹⁶⁵ 李民德，〈由調景嶺看台灣的「民主」〉，《中國之聲》，第二卷第六期（1952 年 2 月 7 日），頁 10。

故意刁難，毫無誠意可言。¹⁶⁶

（三）作為反共政治作戰工作的一環

時序進入 1952 年，港府在不堪救濟支出的沉重壓力之下¹⁶⁷，決定停止對調景嶺有飯票者的膳食救濟。社會局於 1 月中旬在調景嶺營各區管理處公佈一項通告，內容大要如下：

由於政府為難民營所用去之銀碼數字，一九五一年達二百餘萬元，政府對此數字之籌措深感考慮，故鄭重通告各人，凡屬年富力強之青年，應奮起自立更生，另謀出路，以免因循自誤，且增加當局之負擔。¹⁶⁸

此外，社會局亦希望台灣當局能儘速接納難民入臺，並助其就業。¹⁶⁹面臨港府政策的變更，國民黨也認為對現有入境辦法有檢討的必要。1952 年 2 月 15 日，改造會第六組（國民黨的聯合戰略小組及在港南方執行部，均隸屬第六組）首先發難，即針對放寬港澳「難胞」入境限制的問題，向改造會提出建議。提案中首先指出近期中華民國政府實施難民入境辦法的成效三點問題，其一，調景嶺難民多數為「忠貞愛國人士」，然因嚴格的入臺限制以致獲准仍屬少數。其二，認為政府嚴格限制難民入境的治安與經濟兩大顧慮，雖有必要，但太過則不當。第三點尤其值得注意，其建議中華民國政府需因材施教「策」，積極運用青壯難民的價值，因「其中年富力強，能捍衛祖國或從事生產者，為數不少，政府若能准其入境，妥為運用，不僅無害於台省之治安與經濟，抑且可以獲

¹⁶⁶ 嚴子欽，〈讀友信箱：人海茫茫，我獨無國無家！〉，《中國之聲》，第二卷第四、五期（1952 年 1 月 24 日）。

¹⁶⁷ 港府社會局 1951 年的經費為三百萬元，其中調景嶺難民營便佔總支出的三分之二，為兩百萬元，導致其他社會福利事業因而暫告停頓。〈港府對調景嶺難胞，傳將停供膳食，節款從事其他福利事業〉《香港時報》，1952 年 1 月 18 日，四版。

¹⁶⁸ 〈當局昨發出重要通告，勸調景嶺年輕難胞自立更生另謀出路，救濟難民計畫將有變更〉《香港時報》，1952 年 1 月 15 日，四版。該公告於 1952 年 1 月 12 日開始在營內張貼。王國儀，《調景嶺滄桑五十年》，頁 31。此通告預示著不久之後，港府將宣告正式停止救濟該營的決策，即如當時報導所推測：「查社會局對救濟調景嶺難民之措施，過去已感頭痛，今再貼通告，……可能意味當局對救濟計畫將會略有變更，此通告殆為手續上之前奏。」〈當局昨發出重要通告，勸調景嶺年輕難胞自立更生另謀出路，救濟難民計畫將有變更〉《香港時報》，1952 年 1 月 15 日，四版。

¹⁶⁹ 〈港府對調景嶺難胞，傳將停供膳食，節款從事其他福利事業〉《香港時報》，1952 年 1 月 18 日，四版。

得大量之寶貴人力，充實反攻力量。」¹⁷⁰

基於上述理由，第六組建議政府應修訂入境辦法，可共分為申請對象限制、申請入保人規定及嚴懲辦法三點：「1.難胞申請入境：應以其志願在「從軍」或「務農」者為限。從軍者，先予集中訓練考核，至適當時期，再予分撥。務農者，由政府劃定墾區，集中管理給以公地，放以農貸。2.申請入境者以十人（攜眷者以十戶）為一組，組內個人相互保證，為其中一人為匪諜，經發覺者，餘九人連坐，一人不能自力生活者，餘九人負責給養。3.凡在大陸淪陷前貪汙有案，或淪陷前後靠攏或投匪有據者，來台後一經發覺，立予嚴辦，其同組入境者，亦各負連帶則任。」¹⁷¹結果，改造會決議將本案交由該會第二組召集第一、三、六組、內政部、財政部、經濟部、國防部大陸工作處、台灣省政府，及大陸災胞救濟總會等單位主管黨員組織一小組，負責檢討入境辦法的實施成效問題，並擬定改善意見。¹⁷²第六組的提案反映出國民黨接納難民政策時的態度，勢必牽涉在國內利益與外交戰略中，孰輕孰重的抉擇。

至4月中旬，改造會第二組向該會提出「解決港澳難胞問題處理意見」，上述負責小組商討的結論是：

港澳難胞問題為「對敵鬥爭」問題，為收攬港澳及大陸同胞人心，擴大政治影響，實有極待解決之必要。¹⁷³

由於港府即將停供調景嶺難民營的膳食，再者，中共成立的「中國人民救濟總會」亦在港從事救濟難民活動¹⁷⁴，基於現實層面的考量，小組認為黨政應盡快辦理難民入境

¹⁷⁰ 〈第六組說明：關於放寬港澳難胞入境限制之建議〉，見中國國民黨中央改造委員會第296次會議記錄，1952年2月15日，原件，黨史會藏，6.4-2/350。

¹⁷¹ 原文抄錄。〈第六組說明：關於放寬港澳難胞入境限制之建議〉，見中國國民黨中央改造委員會第296次會議記錄，1952年2月15日，原件，黨史會藏，6.4-2/350。

¹⁷² 〈中國國民黨中央改造委員會第296次會議記錄〉，1952年2月15日，原件，黨史會藏，6.4-2/350。

¹⁷³ 〈第二組提案：關於解決有關港澳難胞嚴重問題業經遵照本會決議邀約有關單位主管同志組織小組研擬改善意見（中秘議0510號）〉（1952年4月14日），鋼筆原件，見中國國民黨中央改造委員會第326次會議記錄，黨史會藏，6.4-2/381。

¹⁷⁴ 「中國人民救濟總會」於1950年4月30日在中國大陸成立，性質為民間救濟團體，以社會福利救助工作為主。〈中國救濟代表會議閉幕 人民救濟總會成立 宋慶齡等四十九人當選執委 一致強調必能戰勝災荒解決失業問題〉，《人民日報》，1950年4月30日，四版。根據「救總」的情報，該會由宋慶齡所領導，香港負責人李文興、張生等人已開始積極活動，主要以東頭村一萬六千多名難民為爭取對象。據說其資本是由港九工會聯合會提供，在港設有臨時辦公處。港府認

問題，如改造會第二組稱：「本黨面對現實，對此一嚴重問題不得不作一統盤之檢討與切要之計畫，期能配合政府政策得一合理之解決。」¹⁷⁵該小組提出的四項實施建議為¹⁷⁶：

- (一) 為收攬人心，打擊中共陰謀及加強反共抗俄力量，應就港澳難民中先行徵選十八歲至三十五歲之志願青年三千至五千人，劃定大陳島予以編組訓練裝備，參加反共遊擊戰。列計三千人編制，全年經常費被服裝具費及營房興建費約需台幣七百八十三萬元，食米約三百十四萬元，應請政府統籌撥給，迅予辦理。（「流亡港九志願從軍難民徵集即使用計畫草案」，附錄2-2）¹⁷⁷
- (二) 選擇港澳難胞中有生產力者（包括眷屬榮軍）五千人，配置遊擊編訓地區，使其從事墾殖生產，估計約需經費四百萬元」（包括房屋建造半年伙食及其他設備，至生產資金工具原料為列入）。俟原則決定後，由經濟部切實調查，生產地區狀況，及可安置人數，另擬詳細計畫進行，至所需經費，併請政府統籌，並洽請農復會協辦。（「安置港澳難民生產計畫綱要」，附錄2-3）¹⁷⁸
- (三) 港澳難胞中之兒童，應設法運台設院集中教養，所需經費，由內政部及大陸災胞救濟總會擬詳細計畫，洽商聯合國兒童急救金委員會撥款救濟。¹⁷⁹
- (四) 難胞入境限制，原則上不予修改，惟調景嶺難民營中無飯票之難民申請入境

為該會在港帶有政治意涵，亦十分關注其動向。〈中國大陸災胞救濟總會四一總字第四三五二號來電抄件〉（1952年1月25日），〔大陸救災與共匪暴行〕，《外交部檔案》，近史所藏，檔號：642/0034。

¹⁷⁵ 〈搶救流亡難胞實施辦法草案〉，見中國國民黨中央改造委員會第326次會議記錄，1952年4月14日，附件，黨史會藏，6.4-2/381。

¹⁷⁶ 〈解決港澳難胞嚴重問題處理意見〉，見中國國民黨中央改造委員會第327次會議記錄，1952年4月14日，附件，黨史會藏，6.4-2/382。

¹⁷⁷ 該計畫另附有年度三千人及五千人的預算支出表。包含士兵薪水、辦公費、副食費、特支費、政工事業費、教育費，以及開辦費等，在薪餉方面，給予其上尉或上等兵等級待遇。此外，政府還需額外負擔每人主食、建照臨時營房，以及各種軍旅用品雜項。若以三千人的編制來計算，光開辦該年度，中華民國政府便至少需支出台幣780萬元。〈流亡港九志願從軍難民徵集即使用計畫草案〉，中國國民黨中央改造委員會第326次會議記錄，1952年4月14日，附件，黨史會藏，6.4-2/381。

¹⁷⁸ 該計畫分析外島如金門、澎湖馬公等地後，認為以大陳地區的大小島仍有許多荒地，為較適合安置難民之處。〈安置港澳難民生產計畫綱要〉，見中國國民黨中央改造委員會第326次會議記錄，1952年4月14日，附件，黨史會藏，6.4-2/381。

¹⁷⁹ 考量到調景嶺環境會對兒童發育造成不良影響，當時營內17歲以下之幼童人數據統計有2024人。〈搶救流亡難胞實施辦法草案〉，見中國國民黨中央改造委員會第326次會議記錄，1952年4月14日，附件，黨史會藏，6.4-2/381。

者，應准比照行政院前頒便利香港調景嶺難胞申請入境規定辦理，但仍須縝密調查，嚴加考核，以杜匪諜混入。

而由上述意見，可發現該小組雖主張開放難民入台，但就甄選對象方面，仍有種種的條件限制。以第二點所附的「安置港澳難民生產計畫綱要」為例，在編組上，欲將徵選的難民編組為一支名為「江浙反共救國團軍總指揮部第○戰鬥團」，交由該總指揮部管控。在幹部來源方面，由國防部或該指揮部遴選；在徵選標準方面，則強調先從香港調景嶺營中挑選為優先對象，若不足，才考慮其他的難民區。¹⁸⁰而從徵選的方法上，更可見其考核之嚴密，其審核的步驟分別為：

1. 所有徵選事宜之進行，均透過「救總」，以「救總」名義辦理之，對外保持機密。
2. 先就「救總」及各有關單位現有流亡港九難民人事資料，依據徵選標準作初步審查，提出初選名冊。
3. 由國防部會同「救總」派員組成徵選小組，以「救總」名義密攜初選名冊赴港，然後會同各單位派駐港人員複審，並就複審結果，提出複審名冊。
4. 依據複審名冊，分別徵詢其本人意見（為保持機密似可權以「來台就業」作為徵詢名義），飭辦五人連保切結，決定徵選名冊，在透過難民營，洽請港方運送來台（港方已承諾免費運送）。
5. 在港一切徵選事宜，以透過並利用各難民營原有組織，及一部忠實可靠份子辦理為原則。¹⁸¹

由上述辦法可知，國民黨透過「救總」對香港難民的調查資料（尤其是調景嶺營），已有相當程度的掌握，然不論是對名單的設定、挑選及審核，均已透過黨政層層的過濾與篩選。誠如改造會第二組認為在政治作戰中，救助難胞「非為消極的救濟，而在積極的發揮難胞力量從事生產及充實國防。」¹⁸²除此之外，改造會第二組還有如下建議，一

¹⁸⁰ 難民需具備的基本條件為：1.思想純正反共意志堅強者；2.年齡在 18 到 35 歲之獨身男子；3.未經匪俘及未經匪訓練者；4.身體強健者；5.能取得五人連保切結者。

¹⁸¹ 〈流亡港九志願從軍難民徵集即使用計畫草案〉，附表（一）（二）（三）（四），見中中國國民黨中央改造委員會第 326 次會議記錄，1952 年 4 月 14 日，附件，黨史會藏，6.4-2/381。

¹⁸² 〈第二組對政治作戰計畫草案意見〉，見中中國國民黨中央改造委員會第 327 次會議記錄，1952 年 4 月 16 日，附件，黨史會藏，6.4-2/382。

為請教育部另訂辦法接運港九難民營中的知識份子，二為請政府放寬無飯票難民的入台限制，三為呼籲政府重視接運青年學生與難童入台接受教育等問題。而難民中有黨籍者，應使其增加「忠貞黨員入境申請辦法」（附錄 2-4）¹⁸³的申請管道。¹⁸⁴改造會決議將提案，交由行政院長陳誠先行研究。¹⁸⁵至 4 月 17 日第 328 次改造會，由谷正綱報告上述實施辦法後，由總裁蔣介石指示：「原則上可以進行」。¹⁸⁶如此，大抵確立中華民國政府接運難民入臺的實施原則。

至 1952 年 5 月 12 日第三四〇次改造會，決議通過「政治作戰計劃」，值得注意的是，該計劃認定現階段反共政治作戰的性質已擴大成「世界範圍的政治戰」。¹⁸⁷國民黨體認到若欲擊敗中共，還需積極與國際合作的必要：「反共鬥爭亦已形成國際行動，亦只有在國際聯合進動中才能獲致全部的永久的根本解決；故本黨今後的反共政治戰，又應主動的充分的發揮其國際性。」¹⁸⁸而在該計劃中，也明確地指示對港澳難民的救濟辦法。此意味著，難民政策被納入政戰工作的一環，並且有使其國際化的需要。¹⁸⁹此處僅就「港澳工作要項」中與難民相關者加以論述。在原則方面，有幾點值得注意，其一，確立「港澳僅為對大陸和海外進行政戰之前進據點，並非政戰之主要戰場。」其二，爭取對象包含全部民眾，但特別重視青年與難胞。其三，爭取工作的目標：「在能創造反共生力軍，一切獎助歸於面向大陸對匪鬥爭者；不可再以空言濫調自娛娛人，不可以『歡迎來台』為餌引誘敵前退卻。」¹⁹⁰而在實施辦法方面，則是在港澳發起「救助難胞運動」與「難胞創業運動」，作為配合政戰工作之手段，其辦法如下：

¹⁸³ 〈本黨忠貞同志請求來台放寬限制要點〉，見中國國民黨中央改造委員會第 147 次會議記錄 1952 年 6 月 4 日，附件，黨史會藏，6.4-1/199。

¹⁸⁴ 〈搶救流亡難胞實施辦法草案〉，見中國國民黨中央改造委員會第 326 次會議記錄，1952 年 4 月 14 日，附件，黨史會藏，6.4-2/381。

¹⁸⁵ 〈解決港澳難胞嚴重問題處理意見〉，見中國國民黨中央改造委員會第 327 次會議記錄，1952 年 4 月 14 日，附件，黨史會藏，6.4-2/382。

¹⁸⁶ 〈中國國民黨中央改造委員會第 328 次會議記錄〉，1952 年 4 月 17 日，附件，黨史會藏，6.4-2/383。

¹⁸⁷ 〈政治作戰計劃〉（1952 年 5 月 12 日改造會第 340 次會議通過），收錄於國民黨國民黨中央委員會工作會議第 240 次會議紀錄，1952 年 5 月 12 日，附件，黨史會藏。

¹⁸⁸ 〈政治作戰計劃〉（1952 年 5 月 12 日改造會第 340 次會議通過），出處同上。

¹⁸⁹ 事實上，第二組於上個月提出之救濟工作中，便表示已請聯合國代表團于煥吉在參與第六屆大會時提出使香港中國難民能被視為國際難民的性質，以便獲得國際援助。〈搶救流亡難胞實施辦法草案〉，見中國國民黨中央改造委員會第 326 次會議記錄，1952 年 4 月 14 日，附件，黨史會藏，6.4-2/381。

¹⁹⁰ 〈政治作戰計劃〉（1952 年 5 月 12 日改造會第 340 次會議通過），出處同上。

1. 運動從自由中國人民，到海外各地之僑胞，均盡力捐助，以表現同胞愛；並向國際組織及國際人士呼籲，撥款援助。
2. 分析港澳難胞之成分與特長，估計可能經營之事業，擬定一個輔導創業計劃；根據計劃分配及運用捐款。
3. 前項計劃應有重點與中心，救助對象應以能起反共鬥爭作用之青壯年及知識份子為主，創辦事業應以能發生反共作用之文教事業為中心，而互求聯繫。
4. 兩項計畫之執行，應與我方在當地之政戰工作相結合。原則上應以我方在港澳所組織或有連繫之團體為基礎，透過此等團體分辨裡，俾藉此使其充實及發展，並便於創辦事業之領導和運用。¹⁹¹

對於上述難民，應積極運用其從事各種反共宣傳工作，例如指導其向大陸投書、投稿，致書民主反共國家、口頭規勸等方式，欲利用群眾力量抵制共產思想散播。¹⁹² 至此，國民黨於改造會期間對香港難民政策的討論，亦暫告一段落，接下來則進入執行層面的階段。1952年10月，國民黨第七次全國代表大會通過的政綱第二十九項：「對於被共匪迫害流亡各地及收復地區遭受匪禍天災之人民，扶助其復居復業，其老弱殘疾貧苦無告者，予以適當救濟。」¹⁹³ 將難民政策與社會救濟政策更為明確的作一連結。¹⁹⁴

從1950年代國民黨制定的難民政策，可見此階段工作重心仍是以鞏固內部為先，接納難民並非上策。即使安檢之嚴厲常為人所詬病，難民不平聲浪也一時無法平息，但蔣中正似乎並不以為意，反而對入境限制辦法的執行成效頗為讚賞。從1955年春在總統府的演講，或許能窺見大概：

近來尚有人以保障人權、言論自由等問題，向政府責難，……。今日的台灣，既為反共抗俄的基地，必先要安定社會的秩序，纔能鞏固基地的安全；因此對於出入境不得不有適當管制辦法，以杜絕奸匪的滲透，防止意外紛擾。……我們可以平心靜想，幾年以來，台灣假定沒有管制出入境辦法，奸匪出入自由，潛伏滲透，

¹⁹¹ 〈政治作戰計劃〉（1952年5月12日改造會第340次會議通過），出處同上。

¹⁹² 〈政治作戰計劃〉（1952年5月12日改造會第340次會議通過），收錄於國民黨國民黨中央委員會工作會議第240次會議紀錄，1952年5月12日，附件，黨史會藏。

¹⁹³ 劉修如，《社會政策與社會立法》（下冊）（台北：台灣開明書店：1977年7月），頁367。

¹⁹⁴ 劉修如，《社會政策與社會立法》（下冊），頁373。

任所欲為，試問今日的台灣，將成為何種景象？其不為大陸之續者幾希！¹⁹⁵

總而言之，在反共戰略及維護國內安全及利益的考量下，國民黨早期對難民的援助可分為兩種型態，一則接納反共青壯難民來臺補充反攻人力資源，一則就地安置難民。

第三節 難民援助與動員管理機制的建立

自 1950 年至 1952 年中旬，中華民國政府對難民政策的方針大致底定，即難民政策大體為反共政治宣傳的一環，但只想宣傳卻未能爭取難民的支持，未免一戳即破，難以取信於人。面對港府於 1953 年 1 月停供調景嶺營的膳食，而中華民國又不願接納所有難民的窘境，已容不得繼續袖手旁觀，必須有積極的救助行動，以便將該營塑造為海外「反共精神堡壘」的宣傳樣版。由於中華民國與英國未有正式邦交，因此，中華民國政府對調景嶺營的援助工作，主要是透過「救總」負責策劃與執行。

一、難民援助的施行辦法

在國民黨確立難民政策之前，「救總」大多是透過匯款給「港九救委會」，由其救濟調景嶺營的難民。¹⁹⁶然而，該會為因應現實考量，即 1952 年初港府宣佈將停供調景嶺營有飯票難民的膳食救濟，不得不盡快作調整。1952 年 3 月中旬，改造會第二組提出「搶救流亡難胞實施辦法草案」，茲將各項要點列舉如下：

（一）在港加強救濟方面：

1. 請港府繼續收容救濟：除由「救總」繼續洽請港九救委會轉商港府外，應由外交部透過美國大使館，轉由該國駐港外交人員向港府洽商。
2. 籲請美議員周以德先生對我難胞予以普遍之救助：周以德正糾合熱心人士籌

¹⁹⁵ 參見蔣中正，〈保障人權及言論自由各問題〉，1955 年 4 月 5 日，收錄於秦孝儀編，《先總統 蔣公思想言論總集 演講》（二十六冊）（台北：中國國民黨中央委員會黨史委員會，1984 年），頁 303-304。

¹⁹⁶ 「救總」在調景嶺營成立之後，曾先後匯款 50 萬元給「港九救委會」作為救濟費用，之後，由於營內人數人數驟增，還曾於 1951 年 4 月，一次撥款 50 萬元予以救助。〈搶救流亡難胞實施辦法草案〉，見中國國民黨中央改造委員會第 326 次會議記錄，1952 年 4 月 14 日，附件，黨史會藏，6.4-2/381。

募款物救濟我難胞，惟聞對象僅限於智識份子，人數僅限於二千，應趁藍欽公使返國述職之便，請其向周以德先生洽商放寬尺度，予我流港難胞以普遍之救助。

3. 由「救總」繼續妥籌救濟：「救總」應就難胞需要，就美國教會捐贈之衣物、糧食等撥往救濟，或發動在台之各省市同鄉會分別籌募款物，交由救總匯往救助其同鄉難胞，或另予適當之救助。

(二) 在擴大勸募運動方面：

1. 國內：由「救總」選擇適當時間與方式，於台灣各市縣舉行「搶救流亡難胞擴大勸募運動」，另發動各省市在台同鄉會，以各同鄉會為對象，普遍勸募。
2. 國外：由改造會第三組會同外交部、僑務委員會分別指示海外各黨部、各僑團、各領事館，本年以救難運動為工作中心。(此項勸募工作，可由「救總」派員前往主持，上述各單位予以有力之支持與協助。)

(三) 在加強宣傳方面：

1. 由改造會及政府機關主管宣傳政策部門嚴格指示各級宣傳機構(包括新聞廣播事業)，切實執行上述各項政策，加強宣傳效能以達搶救流亡難胞，爭取大陸人心之政治目的。
 - (1). 揭發搶救流亡難胞即為發揚民族精神，團結反共力量之要義。
 - (2). 揭發共匪及所謂第三勢力對流亡難胞所施之威脅陷害誘騙分化各種陰謀。
 - (3). 宣揚政府德意及胞愛溫情。
 - (4). 表揚難胞之忠貞事蹟並傳導其呼聲。
 - (5). 呼籲國際援助。
 - (6). 爭取海外各地正確輿論及中立人士之同情援助。
2. 利用各種集會或慶典節日，聯絡難胞及同情政府各社團舉行擴大宣傳，並以行動打擊匪偽之各種集會。
3. 大量寄送反共抗俄各種書報，使難胞充分瞭解自由祖國各種政策及進步情形，以滿足其精神上之需要。

(四) 在加強慰問方面：

1. 密切聯繫各地忠貞難胞，經常擔負安撫之責，並隨時傳達各方慰問熱情。
2. 發動自由區國內同胞於各佳節時令書，寄慰問函件。

3. 選擇適當時機，由「救總」匯贈款物或派員實地宣慰。¹⁹⁷

上述辦法，大抵涵括了 1950 年代中華民國政府對調景嶺營難民的救助與宣傳模式，亦有助於我們瞭解「救總」在難民救助工作上所扮演的角色。其中，以救濟一項尤值得注意。中華民國政府一方面希望港府能維持調景嶺營難民的救濟，一方面則積極將中國難民問題訴諸國際，但為免於接洽時被貼上政治標籤，則以作為民間團體的「救總」代政府出面，似可用以避嫌，便於救濟工作的推行。由此可見，「救總」堪稱中華民國政府在港的「白手套」，作為中華民國政府對外聯繫之橋樑。例如，對調景嶺營難民的救濟，多由「救總」派員直接與「港九救委會」接洽，再通告難民自治組織去施行。

二、對港府停供膳食的回應

1952年9月22日，港府正式宣佈將於1953年1月31日起，停供調景嶺營有飯票難民的膳食救濟。¹⁹⁸自該通告發佈至隔年2月港府停膳這段期間，「救總」為挽回港府的政策做了許多努力。除了派員赴港與港府華民政務司、社會局及救濟署等長官交涉外，還積極聯絡港九僑團與各界，一同為延長難民救濟向港府呼籲，並在報刊上發動輿論予以聲援，另外，還請駐美領事向港府轉達該會請求。¹⁹⁹然而，港府始終未予以正面回應，足見其心意已決。不過，港府對中華民國政府或許仍是有所期待的，從1952年10月8日港府社會局局長黎敦義致方治詢問的回函可略窺大概，他表示調景嶺營內的傷殘難民應優先被接運至台，其餘有飯票難民若能獲准入台，港府極願意負擔運費，並希望能在4個月內完成。此外，他還強調除了停供食物外，其餘一切營內措施均如往常不變。²⁰⁰

¹⁹⁷ 〈搶救流亡難胞實施辦法草案〉，見中國國民黨中央改造委員會第326次會議記錄，1952年4月14日，附件，黨史會藏，6.4-2/381。

¹⁹⁸ 茲將施行辦法摘錄如下：

所有有飯票之難民如想領受現錢以代替飯菜，亦可申請，但收到款項後，即不供給飯菜；惟如欲回中國大陸或台灣，香港政府仍願支付水腳或盤費，如果能於一九五三年七月三十一以前動身。所有難民仍可繼續在營內區域居住。此佈。

社會局局長，一九五二年九月十九日。

〈自願提前停領伙食，可向當局申請折現，並准許繼續在營內居住〉《香港時報》，1952年9月23日，四版。〈港府昨正式宣佈，明年一月底起停供調景嶺難民營伙食，限期內離港可助給旅費〉《香港時報》，1952年9月23日，四版。

¹⁹⁹ 有關「救總」聯絡、發動各界呼籲之詳細經過，可參見《救濟年報》（1953年），頁28-32。另見王國儀，《調景嶺滄桑五十年》，頁30-45。

²⁰⁰ 《救濟年報》（1953年），頁29；王國儀，《調景嶺滄桑五十年》，頁32。

由上文可知，港府對中華民國政府遲遲不願接運傷殘難民，頗有微詞。而此也正是雙方最大的癥結所在²⁰¹，因為按照中華民國政府現階段的難民政策來看，上述難民實際上並不屬於救濟之行列，而「救總」似乎也刻意迴避，在各項公開發表的言論中並未見對此問題有所表示。²⁰²

對於中華民國政府而言，雖不願完全接納所有難民入臺，然維持該營是極具反共宣傳價值的。1952年10月17日，「救總」與台灣社會處等機關部門會商因應對策，並達成共識：「調景嶺營不特為流亡難胞託命之所，亦是我政府在反共抗俄期間，爭取大陸人心之重要據點，應予盡力維持。」²⁰³「救總」也曾在《救濟年報》中刊登〈維持調景嶺營的意義與價值〉一文，分析該據點具有「人心測候站」、「國際宣傳站」、「中華民族魂」、「人才儲備庫」及「反共急先鋒」的價值。其中，以國際宣傳一項最符合中華民國政府的現實需求。內容指出調景嶺營難民的苦境，可作為「中共匪幫屠殺人民罪行之充分明確罪證」；再者，該營雖小，卻聚集眾多來自世界各國的傳教士，而該營難民也曾直接電請聯合國等救濟機構施予救濟，並且已是許多國際知名人士赴港必參訪之地，因此，調景嶺營實有維持之必要。²⁰⁴此意味著「救總」對調景嶺營富有國際性的潛質，已有相當程度的認識。

1953年2月後，港府決定停供調景嶺營有飯者膳食，但對於營內殘障與年老者千餘人則維持原救濟，直到1955年9月，中華民國政府將該批難民接運至台灣為止。²⁰⁵之後，

²⁰¹ 事實上在之前，雙方曾因此問題而感到不快。1952年7月27日，方治曾赴港拜訪港府社會局局長黎敦義，他以難民代表向港府提供幾點建議：一為加強在港難民的救濟，如施糧與另覓地方安置；二為關於難民入臺方面，願盡力接運，但其餘願留港或老弱傷殘者，則請港府繼續予以救助，而「救總」亦願意與港合作，並提供經費。然據方治回憶，當其還未將意見敘述完畢之時，社會局長便突然插話表示：「望即日請貴政府將此批難民接運赴臺，香港政府目前無府法籌畫救濟事宜。」該局長突如其來的回應，令方治感到不悅，也不甘示弱地回覆，若港府不願繼續救濟難民，之後「萬一發生暴動，影響治安，一切後果責任，當由貴政府自行擔負。」方治，《我生之旅》，頁98-99。

²⁰² 10月17日「救總」與台灣社會處等政府機關會商因應辦法，其決議之一為「促請行政院迅速予核定前所建議之生產軍訓計劃，及放寬入境尺度個案。」顯然並未包含傷殘難民在內。中國大陸災胞救濟總會編，《救濟年報》（1953年），頁37。另見王國儀，《調景嶺滄桑五十年》，頁30-45。

²⁰³ 中國大陸災胞救濟總會編，《救濟年報》（1953年），頁29。

²⁰⁴ 如美國及摩洛哥的樞機主教、美退休海軍上將柯克、美州長杜威、美參議員麥紐遜及諾蘭（William F. Knowland）等人，均曾至調景嶺營參觀。中國大陸災胞救濟總會編，《救濟年報》（1953年），頁27-28。

²⁰⁵ 陳勃等編，《香港調景嶺難民營調查報告一為響應世界難民作（1959-1960）》，頁23，36。

港府對調景嶺營基本上採取放任態度，而營辦公室的職員也多數調職離去。²⁰⁶「救總」繼而填補此空缺，在救濟方面，託「港九救委會」繼續發放米代金給有飯票難民，此時有飯票人數已減至1,609人。至1956年3月間，「救總」調整救濟對象的標準，採取以「老弱婦孺」為救濟原則，即「以55歲以上老人，16歲以下在校青年及兒童，與無生活依靠之婦女；殘廢難胞」為對象²⁰⁷，然青壯難民在停供飯票後，具有優先申請入台資格，總計大口為1,128人，小口為670人，每月分別可領港幣16元及10元的米代金，均由「救總」匯至「港九救委會」。²⁰⁸

三、難民自治組織的接管與動員方式

在行政管理方面，「救總」在接掌自治辦公室後，為避嫌，於1955年後，全權委託設立於九龍總商會內的「港九救委會」，代辦港九及調景嶺營的各項救濟活動，並推該商會長謝伯昌為主任委員。²⁰⁹根據張寒松的回憶，救委會起初「只偶而開開會，只設置一名秘書及一二名職員，也沒做太多事」；至1956年，由於人口及救濟業務量加重，「救總」便將原自治辦公室組織加以改制，並派馬鶴年擔任副主任委員。²¹⁰有關自治辦公室的員工薪資及救濟事務所需經費，皆由「救總」支付。²¹¹從1960年的一項調查報告，可見其組織已較先前完備，如下圖。

²⁰⁶ 陳勃等編，《香港調景嶺難民營調查報告—為響應世界難民作（1959-1960）》，頁22。王國儀先生訪談錄，《香港調景嶺營的誕生與消失》，p137。

²⁰⁷ 中國大陸災胞救濟總會，《「救總」十年》，頁20。

²⁰⁸ 另根據1960年一項實地調查指出，凡符合條件如：（1）原有飯票者；（2）有飯票難民之子女；（3）年滿54歲以上且在營內有戶口者；（4）革命老人特准者（共6人），人口統計與內文相同。然據調查指出，這類救濟隨著難民日漸入台而減少。《「救總」實錄》（四），頁2329。陳勃等編，《香港調景嶺難民營調查報告—為響應世界難民作（1959-1960）》，頁36-37。

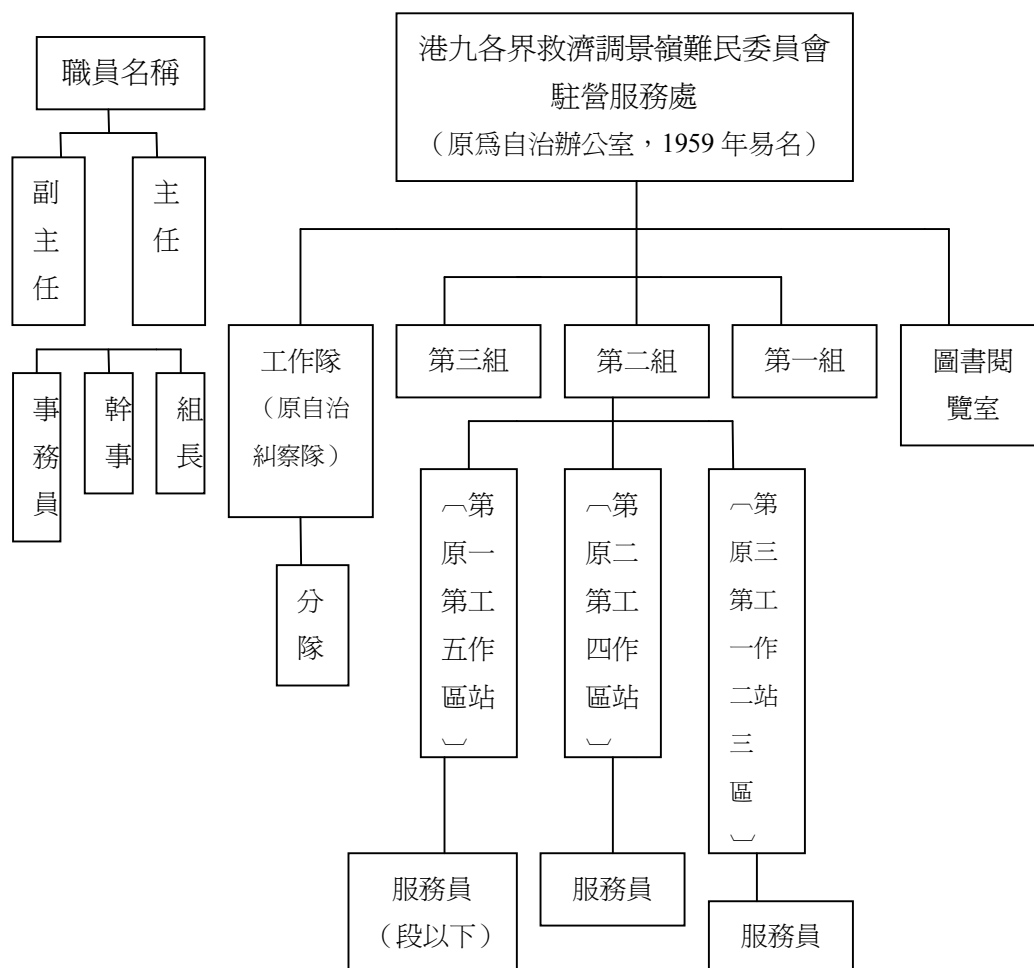
²⁰⁹ 《「救總」實錄》（四），頁2329。

²¹⁰ 〈張寒松先生訪談錄〉，胡春惠主訪，《香港調景嶺營的誕生與消失—張寒松等先生訪談錄》，頁40。

²¹¹ 〈張世傑先生訪談錄〉，胡春惠主訪，《香港調景嶺營的誕生與消失—張寒松等先生訪談錄》，頁84。

=

圖表 2-3-1 調景嶺營自治組織管理系統表(1960)



資料來源：陳勃等編，《香港調景嶺難民營調查報告—為響應世界難民作（1959-1960）》，頁 24。

上述職務分別為²¹²：

- (1) 副主任：承救委會主任指導，處理處內事物。
- (2) 總幹事：聽命於副主任並予以協助、職員考核、工作計劃、公文及機密文件。
- (3) 第一組：聽命於副主任，並由總幹事指導，辦理米代金之發放事宜。
- (4) 第二組：處置消防、衛生、社會、文化、戶籍、治安、糾紛調解，以及業務聯絡等問題。下設有站（站長）、段（段長）、甲（甲長）、戶（戶主），段以下之服務員為義務職。本組原為自治保甲組織系統的「戶籍科」，底下原設有區（區

²¹²陳勃等編，《香港調景嶺難民營調查報告—為響應世界難民作（1959-1960）》，頁 25。

二

長)、保(保長)、甲(甲長)、戶,1959年後雖換名稱,但功能依舊。

(5) 第三組:經費報銷、公物保管、文書、人事、監印、收發與難胞入台事宜。

(6) 事務員:處置辦公室雜物、升降旗、公文傳達、營內外清潔。

由上可知,服務處的工作頗為多樣繁複,王國儀在訪談中也提到:

除發信、發放救濟品外,晚上要打更、敲鑼,提醒大家小心火燭。每個月有個晚上要清查戶口,叫大家不要出門,服務處的人挨家挨戶去核對人口,以防外人混入。其他還有升學問題、辦理清貧證。²¹³

關於自治組織方面,「救總」鼓勵由港九難民自主響應發起,並以「發揮自治精神,協助救濟實施及難胞入台事宜,並與自由祖國保持密切連繫」為號召。但從「救總」於1954年5月新頒訂的「中國大陸流亡海外各地難胞自治組織準則」的內容而言,可看出自治組織絕非單純的服務性質,也是代「救總」向難民宣導政令之主要媒介。該準則有下列幾點值得注意,首先,凡各地區自治會的成立,需經由「救總」核准、督察及管制;其次,自治會的任務為:「(1) 舉辦區內難胞調查登記;(2) 協助救濟及有關入臺事宜;(3) 協助當地政府維持社會秩序;(4) 協助策勵難胞思想行為;(5) 蒐集有關資料;(6) 舉辦難胞福利事宜;(7) 協助難胞情感,砥礪自治精神;(8) 接受「救總」委辦事項。」²¹⁴其他如第三條:「難胞自治會員,必須遵守中華民國憲法,服從自由祖國號召」;第十七條:「各自治會應以三民主義為中心思想,加強難胞精神教育;並鼓勵其研究創作,選擇報請獎勉,所需圖書報刊,由「救總」酌予贈送。」;以及第十八條:「各自治會應視環境許可,分別籌辦小型手工業,輔導難胞,從事生產自救,對於難胞子女教育,亦應妥為籌劃。所需教材,得請「救總」配贈;²¹⁵雖然上述自治組織規程,並非針對調景

²¹³ 〈王國儀先生訪談錄〉,胡春惠主訪,《香港調景嶺營的誕生與消失—張寒松等先生訪談錄》,頁137。

²¹⁴ 參見吳建平主編,《調景嶺義民反共奮鬥史實》(台北市:寶聲文化出版社,1958年),頁125。此外,早在1953年前即公布的是「流落港九難胞自治會組織綱要」,條文內容較該準則少,但工作內涵大致雷同。在「流落港九難胞自治會組織綱要」公布以前,只有香港調景嶺營已具有自治組織,「救總」認為其他地區也應有其自治會,分別為「東華醫院難民自治會」的會員有369人,「香港區難民自治會」的會員有5000多人,「九龍區難民自治會」7,895人。因此,皆不及調景嶺營的2萬多名難胞人數之多,上述自治會均不採公開活動為原則。參見〈難胞自治組織概況〉,《救濟年報》(1953年),頁23。

²¹⁵ 參見吳建平主編,《調景嶺義民反共奮鬥史實》,頁124-126。

嶺營而訂，但在精神及任務方面可互通，而實際上，調景嶺營的自治辦公室在某種程度上可謂實施該準則之先驅。該準則明白揭示了「救總」與自治辦公室之互動模式，即「救總」如何透過救濟，將難民納入組織以便其工作之推展。

至於自治組織的績效為何？張世傑在訪談中表示：「任何一個親共人士去調景嶺絕不敢表明他的立場，大家對共黨恨到極點，這都由自治辦公室的糾察隊處理。」²¹⁶此外，「凡遇各種紀念節日，或偶發事變，即由自治室通令戒嚴，義勇警察會同區保長執行之。」²¹⁷而糾察隊戒備之森嚴，曾擔任過「段長」的郝次航回憶道：

那時的治安比後來有警察時還好。糾察隊對營裏的人很熟很清楚，營裏也沒有小偷。…他們就在從鯉魚門通往調景嶺的唯一通路上，設有崗哨，駐有一隊人。任何陌生人要進調景嶺，都得先查身分的。²¹⁸

在層層管制之下，調景嶺營儼然自成一小王國。「救總」也曾表示，調景嶺營之所以能名聞國際，與其健全的自治組織有絕大關係。²¹⁹當然，此絕非一蹴可幾，1950年代初期國民黨在港的政工人員介入，早就為「救總」的接管打下了一定的基礎。透過國民黨駐港特工與調景嶺營自治辦公室的組織，目的使兩者收相輔相成之效，然此合作狀況卻不甚理想。方治曾就其中弊病，於1954年的一次黨政會議中提出檢討。首先，他指出香港地區的外在環境複雜，且散居各地的難民意見歧異，不易達成共識，因此認為有強化黨部在港組織的必要。其次，他對黨部駐港辦事人員的行事作風也頗有微詞，他說：

有關各方面駐港工作人員，獵取情報方式輕率，復多囿於主觀情感，常致同一人事，而甲、乙兩方面之情報，卻相距甚遠，及應有一元化之機構，統一策劃。²²⁰

²¹⁶ 〈張世傑先生訪談錄〉，胡春惠主訪，《香港調景嶺營的誕生與消失—張寒松等先生訪談錄》，頁102。

²¹⁷ 中國大陸災胞救濟總會編，〈難胞自治組織概況〉，《救濟年報（1953年）》，頁23。

²¹⁸ 〈郝次航先生訪問記錄〉，胡春惠主訪，《香港調景嶺營的誕生與消失—張寒松等先生訪談錄》，頁186。

²¹⁹ 中國大陸災胞救濟總會編，〈難胞自治組織概況〉，《救濟年報（1953年）》，頁23。

²²⁰ 〈中國大陸災胞救濟總會為留港難胞籲請國際救助事宜座談會紀錄〉（1954年5月17日）〔聯合國救濟香港難胞〕，中研院近史所藏，檔號：642/0073。

二

因此該會討論後，決定請國民黨中央委員會第二組，儘速在港成立一統一指揮小組。²²¹

「救總」透過自治辦公室的組織，一方面欲防阻及監視與其對立之思想滋生，另一方面，亦具有動員難民行動的積極作用。曾任學生聯誼會召集人的張寒松在訪談中指出，調景嶺營舉辦各種中華民國的節日慶典，如國慶或蔣公誕辰紀念日等，都是由自治辦公室所發動，而有關現場活動實況，他則如此描述道：

同鄉會、軍校同學會、各中小學校等都不需發動就來參加，但統籌的是自治辦公室。晚上有節目，還唱戲，好熱鬧，比後來熱鬧多了。當時大家都沒事作，人人都參加，人山人海。當然也有一些不一定有興趣，但深怕別人懷疑他不反共，或立場不穩，都不得不參加。²²²

由此可知，調景嶺營每年定期舉辦各項「愛國」的活動，實際是「救總」透過由上而下的動員模式，再配合各社團的號召²²³，即使有人再不甘願，也很難不受制於集體的壓力或暴力。

1950年代，基本上在營內很難發現其他異質的論調，也就是說，與「祖國」的反共意識對立之其他記憶，則相對遭到壓抑、忽略，進而缺乏發展空間。顯而易見的，便是調景嶺上的大大小小公共符號的展現，走進該區，除了可見國旗飄飄的景況²²⁴，並充斥著各式各樣帶有反共色彩的大小標語與壁報。例如在調景嶺的山頭上，出現許多鑿刻而成的斗大巨型標語，如「擁護蔣總統」、「中華民國萬歲」、「蔣總統萬歲」²²⁵，在該營第

²²¹ 〈中國大陸救濟災胞總會為留港難胞籲請國際救助事宜座談會紀錄〉（1954年5月17日）〔聯合國救濟香港難胞〕，中研院近史所藏，檔號：642/0073。

²²² 〈張寒松先生訪問記錄〉，胡春惠主訪，《香港調景嶺營的誕生與消失—張寒松等先生訪談錄》，頁42。

²²³ 有人形容這種景況為「一呼百應」，「百花齊放，百鳥爭鳴」。〈調景嶺居民四十餘年血淚滄桑史〉，收錄於胡春惠主訪，《香港調景嶺營的誕生與消失—張寒松等先生訪談錄》，頁257。

²²⁴ 這種現象一直持續到1996年港府將調景嶺夷為平地前，一篇專題報導曾做如此描述：「調景嶺不論如何發展和改變，40年來，他們還是堅持繼續升旗——一幅幅青天白日滿地紅國旗，面對著鯉魚門灣冉冉升起，出入維多利亞港的船隻都會看到調景嶺上在風中飄揚的旗海，這種壯觀場面，成為香港極為特殊的景象。」〈那一夜，青天白日旗終於拆下來了！香港調景嶺滄桑回顧〉，《聯合報》，1996年8月6日，十五版。

²²⁵ 「中華民國萬歲」刻在第一區山腰，「蔣總統萬歲」則位於第五區山頂，面積均達25平方公尺。由此或許可以推測需動員不少人力。〈擁護蔣總統 九龍山頭巨字標語〉，《中央日報》，1952年1月8日，一版。〈九龍發現擁護總統大字標語〉，《中央日報》，1952年10月13日，一版。吳建平主編，《調景嶺義民反共奮鬥史實》，頁29。

二

二區的古堡還有一幅被漆成長寬各數十尺的彩色大國旗，乘船行經該地或訪問者，很難不被這些標誌所吸引。而在中華民國政府的宣傳中，營中出現的各項反共愛國文宣品多被視為難民們「偉大的愛國精神表現」，以及「最普遍的精神食糧」。²²⁶

圖表 2-3-2 調景嶺營二區古堡出現彩繪大國旗圖（1952）



資料來源：吳建平主編，《調景嶺義民反共奮鬥史實》（台北：寰聲文化出版社，1958年），頁29。

其中，以矗立於營內高約十公尺的「自由紀念塔」最具代表性。該塔搭建的經費由「救總」贊助²²⁷，並於1957年台灣紀念「一二三自由日」的三週年活動時合併舉行。²²⁸1957年1月23日這天下午，由自治辦公室副主任張健與「港九救委會」主委謝伯昌等代表，到場主持揭幕典禮，並揭示該塔之意義。隔天，據《香港時報》的報導，「難胞」為紀念韓戰「反共義士」「重獲自由」與「返回自由祖國」，照例由難民代表發電向「自由祖國」及「反共義士」致敬，不意外的，紀念儀式在一片「熱烈的掌聲和爆竹聲」中圓滿落幕。「自由紀念塔」等大字由監察院長于右任所題²²⁹，塔碑上還刻有序文，內容痛批中共的「殘暴」，以紀念不願屈服於中共的中國難民，是如何輾轉流徙於此的「逃難」史。多麼令人感到諷刺的「自由」紀念日阿，「難胞」們歡欣鼓舞著慶祝「義士」回歸「自由祖國」也已經三年了，然而腳下踩著的卻仍為「異鄉」土，情何以堪？或許，謝伯昌

²²⁶ 吳建平主編，《調景嶺義民反共奮鬥史實》，頁29-33。

²²⁷ 中國大陸災胞救濟總會編，《「救總」實錄》（四），頁2332。

²²⁸ 〈港九僑胞今分別集會 熱烈慶祝「自由日」 調景嶺自由紀念塔揭幕〉，《香港時報》，1957年1月23日，四版。據《中央日報》的報導：「難胞們為了紀念這一個舉世矚目的日子」。²²⁹〈自由日三週年名開慶祝大會 港調景嶺自由紀念塔落成〉，《中央日報》，1957年1月22日，一版。

²²⁹ 〈港澳僑胞昨熱烈慶祝自由日三週年 調景嶺自由塔隆重揭幕〉，《香港時報》，1957年1月24日，四版。

等代表亦能有些同情感受，致詞時予以難民安慰道：「在黎明的前夕，更需有堅苦的忍耐和毅力，繼續為爭自由而奮鬥。」²³⁰不過，堅持「自由」並不代表你去得了心目中的「祖國」。

另一方面，「救總」還試圖以該塔來維繫與強化該區居民的社會共識。在其他碑面還刻有許多來自中華民國政府代表的政治宣言，如谷正綱題的「為國家民族的自由而奮鬥」；方治題的「香江自由魂、中華民國魂」；總統蔣中正題的「負責任、知廉恥、重氣節、辨生死」；以及謝伯昌及救委會等代表所題的「發揚正氣、還我自由」。²³¹此意味著，自由紀念塔建造的目的，不僅是為了紀念，還試圖運用這套官方版的歷史解釋來掌控營內居民的集體記憶。也就是說，自由紀念塔象徵著「祖國」與調景嶺營的政治權力關係，即用來確立中華民國政府的合法統治地位。而調景嶺營作為一個「自由中國」海外的「反共堡壘」，其形象也亦趨具體而鮮明化。

四、寓救濟於「反共生力軍」的養成教育

「救總」在接管調景嶺營後，對難民的救濟內容繁多，如繼續供應飯票；修建營內的房屋與公共衛生設備；協助難民自立謀生，發起就地生產窗簾、繡花、籐器等就業機會，以及補助調景嶺營的各中小學部分經費等等。²³²至 1953 年，「救總」的救濟形式已有調整，揭示「由消極地施捨救濟，轉為積極地扶植難胞從事生產救濟，促使其自立謀生為主」的形式。²³³「救總」在 1961 年曾估算其歷年經費投注在海外難民的救濟，已佔其總經費之 80%，可見，為了長期維持此一「反共精神堡壘」，必須付出的代價還不小。²³⁴在「救總」種類繁多的救濟項目中，本文選擇從教育文化面向作為探討對象，即

²³⁰ 〈港澳僑胞昨熱烈慶祝自由日三週年 調景嶺自由塔隆重揭幕〉，《香港時報》，1957 年 1 月 24 日，四版。

²³¹ 吳建平主編，《調景嶺義民反共奮鬥史實》，頁 1-2。〈褪色的青天白日 香港想留住調景嶺上的「自由紀念塔」可能列為古蹟保存〉，《聯合報》，1991 年 2 月 1 日，（海外華人）三十九版。

²³² 中國大陸災胞救濟總會編，《「救總」十年》，頁 19-21。

²³³ 〈搶救流亡難胞實施辦法草案〉，見中國國民黨中央改造委員會第 326 次會議記錄，1952 年 4 月 14 日，附件，黨史會藏，6.4-2/381。

²³⁴ 〈由海外接運難胞來台安置工作之檢討與建議〉（1961 年 11 月）〔難民高專方案執委會〕，外交部檔案，中研院近史所藏，檔號：642/0111。「救總」曾表示每年救助調景嶺難民的經費，平均為新台幣 350 萬左右。成器，〈滄海桑田・物換星移 香港調景嶺的由來與結束 兼談「救總」與調景嶺的情感〉，《海外學人》第 274 期（台北：海外學人月刊社，1955 年 7 月），頁 32。

二

「救總」是如何透過救濟，將民族精神滲入調景嶺營的教育體系之中。

對於中華民國政府而言，難民的教育援助之所以別具意義，一方面切合國民黨的難民政策重心，即青壯年、知識分子與文教事業應列為優先救濟工作²³⁵；另一方面，「救總」對調景嶺營的救濟業務之中，難童的培育可謂最重要的計劃。²³⁶而蔣中正也曾公開表示，反共抗俄的思想鬥爭工作，在學校教育應有加強推行的必要，有感於青少年對三民主義的認知不足，他表示：「我們這次反共抗俄的戰爭，不僅是民族戰爭，也就是社會、文化的全面戰爭。」²³⁷1952年國民黨訂定的「政治作戰計劃」之基本原則中，也提到「戰爭已發展到不僅是任何部分主觀的要求或偶發的抵抗，更進而為人的再覺醒與文化再發展的劃時代運動。」²³⁸而從國民黨第二組於1952年3月的報告，可發現其特別關注調景嶺營的知識分子、青年學生與幼童問題，如調查發現該營內17歲以下的難童便有2,024人，在其父母多為難民困境下，失學問題頗為嚴重。此外，該報告指出，在難民營中有不少原先為高級知識分子，不僅在作為上較具抱負，其反共意識也特別強烈，應加以爭取運用。²³⁹由此，「救總」便以寓救濟於教育的形式，作為調景嶺營的工作重心。1960年一項調查指出，調景嶺各校教師多來自本區，除該營本身就有很多知識分子有關之外，香港地區學校以粵語教學，對於這些來自中國大陸各省的難民而言，欲尋得任教機會也較為不易。²⁴⁰

在1953年「救總」接掌自治辦公室之前，營內已有四所中小學，依建校時間分別為基督教信義會辦的信義中學、天主教辦的鳴遠中學、「救總」支助的調景嶺中學、以及廣東同鄉會辦的逸仙中學，²⁴¹「救總」多以捐贈教科書或補助津貼的形式加以救助。

²³⁵ 〈政治作戰計劃〉（1952年5月12日改造會第340次會議通過），收錄於國民黨國民黨中央委員會工作會議第240次會議紀錄，1952年5月12日，附件，黨史會藏。

²³⁶ 在「救總」編刊行的〈救濟難胞災僑〉一文中，曾提到「救總」在救濟流亡海外難方案中，最重視培育難民之第二代。尤其調景嶺難民，知識份子之比數居多……。」中國大陸災胞救濟總會編，《「救總」實錄》（四），頁2330。

²³⁷ 蔣中正，〈時代考驗青年、青年創造時代——並說明四維、八德為反共抗俄鬥爭中的主要武器〉，1951年8月26日國民黨夏令講習會結業典禮，張其昀主編《先總統 蔣公全集》（二），（台北：中國文化大學出版部，1984年），頁2159-2162。

²³⁸ 〈政治作戰計劃〉（1952年5月12日改造會第340次會議通過），出處同上。

²³⁹ 〈搶救流亡難胞實施辦法草案〉，見中國國民黨中央改造委員會第326次會議記錄，1952年4月14日，附件，黨史會藏，6.4-2/381。

²⁴⁰ 陳勃等編，《香港調景嶺難民營調查報告——為響應世界難民作（1959-1960）》，頁58。

²⁴¹ 中國大陸災胞救濟總會編，《「救總」實錄》（四），頁2331。在1950年代中期，調景嶺營的中

²⁴²1954 年 7 月下旬，「救總」還特別函請教育部轉令教育廳，使上述前三所學校的訓導主任可來台參加暑期教員講習班。²⁴³在港府不干涉的情況下，該營的中小學於 1950 年代中期之後，發展出與香港其他地區迥異的教育特色。茲舉下列幾點為例。第一，這些學校與其教師均未在港教育司署註冊，反而是分別向台灣的僑務委員會申請立案²⁴⁴，因此課程標準與教學法均按照中華民國政府的教育部規定。第二，各校使用國語教學，費用低廉，因此學生來源不限於該營區。第三，各校使用之教科書、儀器設備，以及圖書等教材，由教育部及「救總」免費運送提供。第四、嶺中、鳴遠、信義中學每年可選拔兩名高中成績優良畢業生，除可直接保送台灣國立大學，該生之旅費與學期費用均由「救總」支付。²⁴⁵可以想見，調景嶺營各中學為獲得中華民國政府經費上的補助，在課程編排、內容及訓導方面，與台灣的「教義」上應具有高度的同質性，即大抵以反共抗俄意識、發揚三民主義、培養愛國情操等思想為主要論述。²⁴⁶而「救總」透過免費提供學校所需教材，在一定程度上也壟斷了知識的來源，如嶺中以復興中華文化的課程內容為基調。在地理位置封閉的情況下，學生取得資訊相對不易，在文化娛樂方面，「救總」設立圖書室，並向美國新聞處借一台十六米釐電影放映機，於每週六日播映新聞影片一次，而這些書刊影片的內容，無庸贅言，以中華民國政府的宣傳品最為常見。²⁴⁷

小學數量高達八間，除上述四間中學外，還包括四間小學，分別為聖約翰小學、德風小學、觀音小學，及宣道小學，大多數為基督教會團體所創辦。陳勃等編，《香港調景嶺難民營調查報告—為響應世界難民年作（1959-1960）》，頁 86-89。

²⁴² 〈搶救流亡難胞實施辦法草案〉，見中國國民黨中央改造委員會第 326 次會議記錄，1952 年 4 月 14 日，附件，黨史會藏，6.4-2/381。

²⁴³ 〈中小學教員講習 下月分別舉行 應參加未參加人員 教廳將予免職處分〉，《聯合報》，1954 年 7 月 29 日，三版。

²⁴⁴ 申請的時間依序 1952 年冬的信義中學、1953 年春的鳴遠中學，以及 1955 年春的調景嶺中學。陳勃等編，《香港調景嶺難民營調查報告—為響應世界難民年作（1959-1960）》，頁 61、70、85。

²⁴⁵ 陳勃等編，《香港調景嶺難民營調查報告—為響應世界難民年作（1959-1960）》，頁 58。

²⁴⁶ 如鳴遠中學頒佈的「校務實施綱要」之訓導方面，包含「重視道德教育」、「發揚民族精神，加強愛國意識」、「倡導勇敢尚武精神」之規定；訓導原則如「確立三民主義中心思想，加強愛國教育」。見陳勃等編，《香港調景嶺難民營調查報告—為響應世界難民年作（1959-1960）》，頁 71-72、75。國民黨政權在台灣推動的民族精神教育理念，可參見林果顯，《「中華文化復興運動推行委員會」之研究（1966-1975）：統治正當性的建立與轉變》（台北：稻鄉出版社，2005 年 4 月），頁 49-60。

²⁴⁷ 報導中還指出，難民希望中華民國政府能增加撥贈與「自由中國」相關的各類宣傳影片、幻燈片，及書刊等等。此外，各校學生會組成新生球隊或歌詠隊，而後者每逢節慶晚會則演唱反共歌曲。〈調景嶺難胞生活實況〉，《中央日報》，1961 年 6 月 4 日，二版。

二

凡早期在調景嶺的學校上過課的學生，多有參加過升中華民國國旗與唱國歌的經驗。而每逢國慶日到來，調景嶺各校會停課一天，讓學生參與慶典，或在校內舉辦各種球賽、作文或演講等活動。曾擔任調景嶺區服務處主任的王國儀表示：「但這種事也隨時間有所改變。起先是全校參加，就來就漸漸不願意了，指派一班或一百人，五十人參加，就有日漸疏遠的感覺。這也是後來到此負責的傳教士或教師完全職業化，對調景嶺已經沒有當年的感情了。」²⁴⁸由此可見，教師往往具有帶頭的作用，其本身的政治認同感，在很大的程度上領導著該校的風氣。即使由基督教教會牧師顧永榮所主辦的信義中學，也難免受此影響。張世傑原擔任該校教員，至 1952 被聘為該校校長，其中原因頗值得玩味，他說道：

四十年的秋天……，那時大家的愛國情緒非常高昂，認為學校應該要掛國旗。顧牧師擔心，如他再擔任校長，怕會影響留在大陸的教友，就讓我來當校長。為了九月一日開學時要升旗，我與另一信義會的傳教士找了一根松樹幹，把他削成旗杆。這是第一次在調景嶺舉行升旗儀式，周圍有許多難胞也來參加，我慷慨激昂地致詞，當青天白日旗慢慢升起時，大家都掉下了熱淚，場面非常感人。我接掌學校後，就把幾位過去政大的同學拉來幫忙……，課程完全採用中華民國在台灣所用的教本。²⁴⁹

此外，張世傑提供了他的訓導方式：

當時辦教育的，都是反共愛國的。我每天在學校都要帶學生唱兩首歌：一是教會的「彼此相愛」……；另一首是「反攻大陸去」，歌詞是「反攻，反攻，反攻大陸去，大陸是我們的國土……。」²⁵⁰

信義中學便是在他擔任校長後，才向中華民國政府僑務委員會提出申請並獲得補助。²⁵¹

²⁴⁸ 1980 年代，慕德中學（信義中學改名）的校長為前港府官員，便不贊同此舉。鳴遠中學的校長則與王國儀的私交甚篤，因此還願意繼續支持營辦公處的活動。〈王國儀先生訪問記錄〉，《香港調景嶺營的誕生與消失》，頁 128-129。

²⁴⁹ 〈張世傑先生訪問記錄〉，胡春惠主訪，《香港調景嶺營的誕生與消失—張寒松等先生訪談錄》，頁 71-72。

²⁵⁰ 〈張世傑先生訪問記錄〉，胡春惠主訪，《香港調景嶺營的誕生與消失—張寒松等先生訪談錄》，頁 72。

²⁵¹ 〈張世傑先生訪問記錄〉，胡春惠主訪，《香港調景嶺營的誕生與消失—張寒松等先生訪談錄》，

二

張寒松在口訪中也提到他在「調景嶺兒童學校」（即嶺中前身）教書時，在音樂課多半教導學生唱反共愛國歌曲，卻因此遭到營辦公處主任方適存的指責，最後為避免爭執再起，只好選擇離職收場之途。²⁵²

在課餘之外，學校也有舉辦社團活動。曾就讀鳴遠中學的蹇敦喜，則對救國團在校內的發展感到印象深刻。他在訪談中提到：

除讀書外，還有課外活動，有救國團的組織，一九五六年就開始辦理去台灣讀書。有許多同學沒讀畢業就去台灣投考「行政專修班」……，這些人都參加了救國團。老師本身都是很反共的，……譬如教國文的周老師，與我們一起搞救國團，時有接觸，他經常給我們談中國文化與歷史。²⁵³

可見救國團在校園內具有一定的影響力。²⁵⁴在上述各校中，其中又以香港調景嶺中學（以下簡稱嶺中）與「救總」的關係最深，被動員的次數也較頻繁，下文便以該校為例，試圖說明「救總」如何透過救濟，將學校教育納入其反共精神動員的一環，並加以實踐的歷程。

嶺中於 1950 年 6 月調景嶺營出現不久後即成立，主辦者為港府社會局，名為「香港社會局調景嶺兒童學校」，校長由辦公處兒童組組長談文煥兼任。同年 11 月開學，全校編有幼稚園兩班及小學五班。在初期，除接受港九各界及基督教兒童福利會等機構之補助，「救總」還特別撥款台幣兩萬元，而救委會也以六棟木屋充作校舍之用。²⁵⁵根據 1951 年 12 月的《營報》所記載，該校的教員是從營內具有教育經驗者中選聘，屬於義務職，除享有飯票並無其他福利可言。²⁵⁶而此時該校的教學與課程標準，均比照台灣教

頁 75。

²⁵² 〈張寒松先生訪談錄〉，胡春惠主訪，《香港調景嶺營的誕生與消失—張寒松等先生訪談錄》，頁 38。

²⁵³ 〈蹇敦喜先生訪談錄〉，胡春惠主訪，《香港調景嶺營的誕生與消失—張寒松等先生訪談錄》，頁 205-206。

²⁵⁴ 1952 年 6 月由教育部頒佈的「中國青年反共救國團籌組原則」中，提及救國團在反攻前的任務為：「參加各種訓練，從事社會服務，協助文化宣傳，社會調查，推行政令，以及發動勞軍從軍及總動員運動。」其餘反攻時、光復後的階段茲從略。參見教育部編，《教育法令》，（台北：正中書局，1967 年），頁 573-574。

²⁵⁵ 〈香港調景嶺調查實錄摘要〉（1951 年 8 月 15 日，油印），頁 4-5。黨史館藏，會議檔號：6.42/292。香港調景嶺營中學校刊編輯委員會，《嶺中三十五年》（香港：調景嶺中學，1985 年），頁 6。

²⁵⁶ 〈一九五〇年十二月調景嶺營《營報》創刊號文摘〉，收錄於《香港調景嶺營的誕生與消失》，

育部之規定辦理。至 1953 年秋，為因應國小畢業生之升學需求，乃增加開初中部，復改名為「香港社會局調景嶺營中學」，「救總」則再撥款 4,000 元以補助各項教學器材。²⁵⁷也就是說，在 1955 年救委會正式接管嶺中之前，「救總」對該校與其他各校的補助方式並無二致。

1955 年春，救委會除接掌營內自治組織，並決定接管嶺中，在校務行政上也隨之轉變，首先由該會主任委員謝伯昌兼任校長，將校名改為「香港調景嶺中學」²⁵⁸。同年 8 月，救委會根據教育部僑民學校之規程組成董事會，推舉謝伯昌及何理甫任正副董事長，並以該校董事李汶為校長兼教務主任²⁵⁹。自此，「救總」每月固定匯撥經費該校，至 1957 年秋加開高中一二年級各一班，並向教育部立案。²⁶⁰也就是說，救委會接管後，嶺中的經費則完全由「救總」所包辦，學生的人數從 1953 年的 300 多名，增至 1957 年秋的 700 多名，在延續免收學費的傳統之下²⁶¹，「救總」投入的經費勢必逐年調漲。根據一份調查報告顯示，金額從 1956 年 8 月的港幣 3,736 元，至 1960 年已增為港幣 5,532 元。²⁶²然而，上述經費在扣去學校辦公、班費、學生等開銷後，能給教職員的薪資甚至低到只能維持基本生活水平。²⁶³然換個角度想，免收學費正是該校招生最有利的手法，創辦者亦不諱言地說明其動機：「港九僑校雖多，限於環境，格於課程，且收費既重，非貧苦難民所能負擔，退而思其次，自惟有利用調景嶺為基礎，建設一規模較為宏之完善中學，以為青年難胞之教育中心，廣招港九各處失學難民子弟，灌輸三民主義之思想，批判共產主義之謬誤，使受教之莘莘學子，成為復國之堅強鬥士，間接影響港九人心，吸引大

頁 272。另見陳勃等編，《香港調景嶺難民營調查報告—為響應世界難民年作（1959-1960）》，頁 60。

²⁵⁷ 香港調景嶺營中學校刊編輯委員會，《嶺中三十五年》，頁 6。

²⁵⁸ 該校名一直沿用至 1993 年 3 月中旬改為「景嶺書院」為止。

²⁵⁹ 李汶過去經歷為中央黨部處長秘書、湖南省黨部委員、國大代表與大學教授。可見與國民黨淵源甚深。調景嶺營中學，《嶺中十年》（香港：調景嶺中學，1960 年），頁 24。陳勃等編，《香港調景嶺難民營調查報告—為響應世界難民年作（1959-1960）》，頁 61-62。

²⁶⁰ 香港調景嶺營中學校刊編輯委員會，《嶺中三十五年》，頁 6。陳勃等編，《香港調景嶺難民營調查報告—為響應世界難民年作（1959-1960）》，頁 61-62。

²⁶¹ 王國儀則表示在「救總」的補助之下，該校的「書籍、住宿、學費全免，要繳餐費，紙筆及零用是自己的。」王國儀先生訪談錄，頁 125。陳勃等編，《香港調景嶺難民營調查報告—為響應世界難民年作（1959-1960）》，頁 61-62。

²⁶² 陳勃等編，《香港調景嶺難民營調查報告—為響應世界難民年作（1959-1960）》，頁 62。

²⁶³ 調景嶺營中學，《嶺中十年》，頁 23。

二

陸青年……。」²⁶⁴然而，在經費如此困頓情況下，難免限制該校的規模與教學品質。²⁶⁵

嶺中校徽由藍、白、紅三色組成，象徵著「青天白日滿地紅」，校歌摘錄如下²⁶⁶：

我們是國家的干城 我們是民族的棟樑
唯有勤學求自強 唯有犧牲救危亡
壯志如山 信心如鋼
雪恥復國義不讓 趁著青春回故鄉
同學們 同學們 團結才有力量
永把嶺中精神發揚 永把嶺中精神發揚

此外，從嶺中的創設宗旨：「首在培植反共復國人才，維護與發揚中華文化，期能團結僑胞完成復國大業」，²⁶⁷很明顯地可以看出以教育為政治服務的目的。在教學方面，可以分課程、教材及教學活動來談。首先，嶺中的課程編制是按照中華民國教育部之中小學課程綱要辦理，在教材則以教育部所編審的課本為主，比較特別的是，中學各年級還需額外增加一堂三民主義課（稱為公民）。其次，在所有科目中，首重國文教學。根據 1960 年對該校中學部的課程編排情形所作調查，單就各科比重而言，文史兩科目的教學總時數可謂居高不下，佔初中課程總數的三分之一，公民則納入國文課範疇。除明訂在課堂上加強學生修習書法，還會定時舉辦作文或書法比賽作為鼓勵。²⁶⁸上述課程的師資需經過特選，以 50 年代該校曾教授國文兼公民課的老師經歷來看，多是由前國民政府的軍政人員或軍校畢業者所擔任。²⁶⁹

再者，從嶺中教學實施的重點來看，以語文特別值得注意。除英文課，老師教學只

²⁶⁴調景嶺營中學，《嶺中十年》，頁 19。

²⁶⁵如勞作、醫藥及視聽方面的康樂設備均嚴重缺乏。甚至，小學方面因報名人數太多而無法全額錄取而備受責難，小學平均每班人數高達 60 或 70 人以上。調景嶺營中學，《嶺中十年》，頁 26、27、42。

²⁶⁶香港調景嶺營中學校刊編輯委員會，《嶺中三十五年》，頁 9。

²⁶⁷香港調景嶺營中學校刊編輯委員會，《嶺中三十五年》，頁 5。

²⁶⁸升上高中，雖然其他科目略有所增，但文史的份量卻依然未減，約佔教學總時數的 30%。陳勃等編，《香港調景嶺難民營調查報告—為響應世界難民年作（1959-1960）》，頁 66。

²⁶⁹分別為校長李汶（經歷同前所述），兼訓育主任及國文課的陳廉（圻春教育局長、英山縣秘書、代縣長、綏靖團長），兼文史課的祖國賢（畢業軍校六期、連團旅師長、師參謀長），兼文史的鐘德仁（畢業軍校十期、教官、營團長指揮官）。調景嶺營中學，《嶺中十年》，頁 24-25。

能使用普通國語。²⁷⁰ 強行將國語教育注入校園生活，諸如此類的推行手法，在同時期的台灣地區早已司空見慣。²⁷¹ 但對於身處於英國統治下的香港而言，可以想見，此種教學模式不僅頗不尋常，在實施上也並非易事。況且，嶺中的學生並非都來自該社區的孩童，王國儀在訪談時指出：「調景嶺本身並沒有這麼多孩子唸書。那時港府未施行普及教育，念中、小學都要繳學費，而調景嶺的學校不收學費，有宿舍。因此港九各地不少家境較差的孩子，跑來調景嶺讀書」²⁷²。該校曾於 1960 年檢討教務實施情形，便顯現出老師在推行語言上的困境所在：

該校學生大多為粵籍，須經一期以上始能聽講，拙者則須年餘，新生入校後，除外省人外，諳普通國語者絕少，最初學習僅賴文字傳達，故每以語言隔閡，未能充分講聽，因而學生進度，難以齊一，亦為教學困難問題之一，該校前曾設國語補習班，於課外訓練新生，收效顯著。惟因教材缺乏，教員名額有限，加聘教師又不可能，旋即停止，倘經費有著，該校應再繼續舉辦。²⁷³

事實上，此也有現實的背景考量，嶺中為使該校畢業生具有「回國」深造的資格²⁷⁴，1957 年嶺中增設高三，至 1959 年首屆高中畢業生，與在港僑生一同參加在香港珠海大學舉辦的赴臺升學聯考。²⁷⁵ 據說，除了基本的入學測驗之外，還需通過一道政治審查（political screening）的程序，若該生之親屬曾在港為支持共產主義的機構工作，其入台資格便會被自動取消。²⁷⁶ 在校方的鼓勵之下，嶺中的中六（即高中）畢業生，多以考取

²⁷⁰ 陳勃等編，《香港調景嶺難民營調查報告—為響應世界難民年作（1959-1960）》，頁 65。這項規定在日後繼續被傳承下來，至 1985 年該校校史的〈教務章程〉中有一項「推行國語實施辦法」，詳細規範各項施行守則，如「（1）成立國語推行委員會負責推行及檢討實施效果。（2）中小學除英文外其餘各學科一律用國語教學。（3）規定音樂課用國語教學。（4）鼓勵學生課外用國語交談。（5）利用晨會練習國語。（6）校內各種集會均用國語。（7）時常舉行國語演講比賽，成績優良者予以獎勵。（8）利用學校節日表演國語話劇。（9）裝置音響傳播系統，每日定時播送國語資料。見〈教務章則〉，見香港調景嶺營中學校刊編輯委員會，《嶺中三十五年》，頁 87。

²⁷¹ 謝麗君，〈戰後台灣之語言政策之政治分析〉（臺灣大學政治所碩士論文，1996 年）。

²⁷² 〈王國儀先生訪談錄〉，胡春惠主訪，《香港調景嶺營的誕生與消失—張寒松等先生訪談錄》，頁 141。根據 1960 年該校的人數調查，以廣東人最多，其餘各省人數約佔 40%，營外學生約佔 36%。調景嶺營中學，《嶺中十年》，頁 25。

²⁷³ 調景嶺營中學，《嶺中十年》，頁 30。

²⁷⁴ 諸如此類用語，在嶺中校史特輯中時常可見。〈教務概況〉，《嶺中三十五年》，頁 66。

²⁷⁵ 〈教務概況〉，《嶺中三十五年》，頁 66。

²⁷⁶ 此說根據一位匿名訪談人所述。轉引自 Kenneth On Wai LAN, "Rennie's Mill: The Origin and Evolution of a Special Enclave in Hong Kong", p.165.

二

台灣大專院校為其未來升學志願。影響所及，如 1983 年中擔任嶺中校長的張世傑所述，他在任的十年間，該校中六畢業生幾乎都報考台灣大專院校，且錄取率甚至高達 90%，與其他學校相較之下，熱絡許多。²⁷⁷至於為何？除了嚮往「祖國」之情的說法外，或許更現實的是誘因使然，王國儀在訪談中表示：

當時我們在調景嶺讀書完全不必花錢，畢業後，即使考的上香港大學，也沒能力去唸，因此大家想都不去想。而我們中學所學的課程所學的課程也都是往台灣升學的準備，所以每年平均有四十人左右去唸大學。當時條件相當優厚，第一，念國立大學學費全免，生活費由「救總」供給；第二、「救總」發船票搭四川輪，每人還發港幣二百元的零用錢做抵臺後安頓用。我們只需繳膳費、書籍及雜費，那時生活簡單，在學校飯堂吃三餐，每月一百八十元新臺幣。我們不用家裡支援，也過得去。……美國補助很多，政府才會優惠僑生。²⁷⁸

此外，從 1960 年起，調景嶺各校的高中畢業生若成績表現優異，也可獲得教育部直接保送「回國」升學的機會。與僑生需在港澳住滿五年以上才符合資格的規定，教育部對「難胞子弟」則無限制。上述工作皆由「救總」在港承辦。²⁷⁹

在訓育方面，嶺中以加強學生的愛國意識為主。在實施步驟中，指示：「以我固有道德忠孝仁愛禮義廉恥等，教以做人處事之道，涵養其品德，使成為堂堂正正的人，奉公守法的國民；再進而以傳統文化及三民主義的高尚理想，啟發其愛國思想民族精神，養成恢宏曠達的人材，復國建國的鬥士。」²⁸⁰老師為教學主體，在上課過程中需隨時啟

²⁷⁷ 如鳴遠中學的高中畢業生，報考率不及三分之一。張世傑先生訪談錄，頁 87。1994 年之後，嶺中不僅改組為向港府申請「津貼」的中學，並改名為「景嶺書院」，之後有關學校招生或預算編列等問題，均由港府教育署所管轄。此外，張世傑也表示由於港府將學制改為英式「七三制」，因此未來可能不會有太多中六學生投考台灣大專院校。〈調景嶺專題：教育篇 接續絃歌 調景嶺中學將易名為景嶺書院〉，《中央日報》，1994 年 5 月 13 日，七版。

²⁷⁸ 〈王國儀先生訪談錄〉，胡春惠主訪，《香港調景嶺營的誕生與消失—張寒松等先生訪談錄》，頁 127。以 1956 年的台灣大專聯考為例，調景嶺高中畢業生有 32 人應考，24 人獲得錄取，考中率為百分之八十。〈港九難胞祝壽團 今日啟程返港 難胞精神食糧不足 呼籲國內人士支持〉，《中央日報》，1956 年 11 月 20 日，四版。

²⁷⁹ 〈香港難僑子弟保送回國升學「救總」提出說明〉；〈為避免再發生重複分發情形調景嶺區保送升學 教部函請「救總」停辦〉《中央日報》，1970 年 10 月 19 日，三版。陳勃等編，《香港調景嶺難民營調查報告—為響應世界難民年作（1959-1960）》，頁 69。

²⁸⁰ 調景嶺營中學，《嶺中十年》，頁 30。

發學生民族意識的養成，例如老師需從時事中搜尋反共題材，將報章雜誌中有關「大陸黑暗悲慘的事實」，擷取出來作為公民、歷史或地理課的補充教材。²⁸¹在課外活動方面，如每日早晚定期舉行升降國旗儀式，每逢雙十國慶紀念日來臨時，校方也會動員學生們製作牌樓，並在校內舉辦活動慶祝，目的在強化學生對「祖國」的認同感。²⁸²

此外，嶺中還創辦童子軍，目的在「以身體力行而起示範作用，尤注意防範匪諜之滲透」，帶有政治教化色彩。²⁸³這支被號稱是「港九唯一的中國童子軍」²⁸⁴，於1956年冬到台灣參加中國童子軍全國第三次大檢閱及大露營活動，調景嶺童軍代表的特色是「穿著最整齊，但也最粗劣的制服，打著綴有國徽的領巾絨質國旗，臂章」。²⁸⁵11月1日，在高雄的大貝湖，由副總統陳誠檢閱完童子軍隊伍後，便開始發表演說，除要求童子軍應以總統訓詞：「青年創造時代，時代考驗青年」自我砥礪外，並要求童子軍需互助合作以打敗「萬惡的共匪」。當陳誠在巡閱行經調景嶺童子軍前，他們還流下了淚。《中央日報》記者則進一步闡釋：「那淚是經共匪迫害的兒女見到親人時的悲傷與興奮的混合」²⁸⁶我們或許無法確定其哭泣的動機為何，但有如此激動的反應，或許在某種程度上也助長了他們日後返港後為「祖國」效忠之心。而回到調景嶺，童子軍們也會舉辦技能表演，透過觀看的「儀式」，或多或少有助於校園服從領袖、愛國與盡責等觀念的傳播，以及童子軍榮譽感的培養。

透過「救總」的接洽，中華民國政府亦特別優待調景嶺的難民子弟²⁸⁷，這一點可以

²⁸¹ 陳勃等編，《香港調景嶺難民營調查報告—為響應世界難民年作（1959-1960）》，頁66。

²⁸² 調景嶺營中學，《嶺中十年》，頁30。

²⁸³ 調景嶺營中學，《嶺中十年》，頁18。

²⁸⁴ 吳建平主編，《調景嶺義民反共奮鬥史實》，頁62。

²⁸⁵ 〈參加我童軍大露營 各國及華僑童軍代表今報到 開放營地以便各界參觀 檢閱場所改在陸軍官校〉，《聯合報》，1956年10月27日，二版。〈童軍露營 技能表演 調景嶺代表隊 昨抵達建營地〉，《聯合報》，1956年10月31日，二版。

²⁸⁶ 〈大貝湖畔 氣象萬千 陳副總統蒞止 檢閱露營童軍〉，《聯合報》，1956年11月2日，三版。

²⁸⁷ 如1960年「救總」理事的立法委員吳望伋，曾代表「救總」至香港調景嶺向難民傳達慰問之情，返台時，替調景嶺各學校之主辦人向中華民國政府提出下列請求：「（1）推廣僑教應將難胞子弟教育列為中心之一，並配發教材課本及各種有關書刊，以充實內容，厚植反共力量。（2）難胞子弟學校教職員悉為忠貞之士，為應時代需要及謀學術的進展，請按期抽調回國講習訓練，以提高素質，求進一步與國策配合。（3）難胞子弟學校創辦的宗旨，在培養下一代堅強反共的意旨，政府應准予立案，並協助輔導其擴充與發展。（5）請政府協助難胞子弟學校高中畢業生回祖國深造。」〈滯港難胞需精神支援 吳望伋調景嶺去來談〉，《中央日報》，1960年11月1日，六版。

二

從 1961 年《中央日報》一篇專訪調景嶺營教育問題的報導中，窺見中華民國政府對調景嶺教育介入之深：

在教育上，師資缺乏而困難，大多數是台灣去的，教材也是台灣所用的，台灣承認他們學校學生的學籍，但不能在香港政府註冊。學生畢業後都升學到台灣來，而且升學率很高。但是他們認為台灣教育當局規定須在調景嶺居住六年以上的學生才能報考台灣大專學校一點是很不公平的。若去三四年內逃到調景嶺的大陳學生在那裡讀完高中後照規定得等滿六年才能報考台灣大專學校，豈不是一項大的損失，而且似乎也是不必要的。²⁸⁸

時任信義中學校長鄭錫安牧師，也曾在 1961 年 6 月訪台時，向中華民國政府呼籲放寬上述標準。²⁸⁹無可諱言的，在諸多條件的限制之下，學生之畢業出路仍是一大隱憂。然而，就中華民國政府而言，其付出絕對是有「明顯」的收穫。誠如嶺中教務主任於 1956 年 6 月對記者所述：「調景嶺中學是當地難胞爭取自由精神的寄托所也，因每個學生都佩戴著國徽，校內高懸著國旗。」²⁹⁰或許我們還可以從一位曾任信義中學教師的傳教士眼中，看出當時民族精神教育在調景嶺營學校的推行成效：

面對眼前的景象，令我深深感動的是，在每天早晚的升降旗典禮中，所有的小學生們在經由一位代表的領導之下，都將自己最好的一面呈現出來。整個過程中，聚精會神地站立著，面對著前方的國旗，一切都是如此的井然有序，且有一致性的，即使老師們都是背對著學生，也沒有任何人有不當的行為，與大多數的時候比較起來，差異是如此的顯著。²⁹¹

綜上所述，中華民國透過「救總」與救委會在調景嶺積極運作，利用自治辦公室的組織統籌各項愛國精神動員活動，再輔以學校及與相關社團同鄉會等自治團體予以配

²⁸⁸ 〈調景嶺巡禮〉，《聯合報》，1961 年 2 月 4 日，二版。

²⁸⁹ 值得注意的是，他還提到學生赴臺若能就讀台大的中文系或省立師範大學，將有利於學生畢業後回港的就業待遇，因為港府僅承認上述兩者學歷，因此希望教育部能增加名額。〈香港調景嶺信義中學校長 鄭錫安牧師抵臺〉，《中央日報》，1961 年 6 月 4 日，四版。

²⁹⁰ 〈董軍露營 技能表演 調景嶺代表隊 昨抵達建營地〉，《聯合報》，1956 年 10 月 31 日，二版。

²⁹¹ 引文原為英文，此處為筆者所翻譯。Kenneth On Wai LAN, "Rennie's Mill: The Origin and Evolution of a Special Enclave in Hong Kong", p.165.

=

合，使調景嶺營逐步納入國家機器運作的一環。而調景嶺營難民被國府塑造而成的反共英雄形象，也成為向國際推銷的最佳樣版。1950年代，許多國際人士，如英、美、法、義、澳等國會議員，或新聞記者赴港，都曾調景嶺營訪問以表達慰問之意，而該營也因此成為了國際高知名度的遠東「反共難民營」。²⁹²當中華民國政府握有此宣傳據點後，接下來，便是如何訴諸國際的問題了。

²⁹² 〈關於維護香港調景嶺營原有建制之節要〉（1961年6月），〔難民高專方案執委會〕，《外交部檔案》，近史所藏，檔號：642/0112。

第三章 難民問題的國際化

二戰後成立的聯合國，堪稱最大規模的全球性組織，目的在透過國際合作，以維持人類和平秩序為宗旨。然在冷戰初期，由於美蘇敵對陣營的針鋒相對，使得聯合國及其周邊組織幾乎淪為雙方較勁的「競技場」，美國攻訐蘇聯濫用否決權，蘇聯則指摘聯合國成了「美國的投票機器」，甚至不時抵制合作。¹

事實上，在韓戰爆發前後，中華民國政府皆認為外交上除賴外援，更需持自強自立精神。² 韓戰的爆發，是中華民國轉危為安的轉捩點。此後美國對華積極展開援助，使台灣的安全暫時無虞，但也變相地把蔣中正綁在島內，難伸其志。對於蔣中正來說，獲得美國支持，一來有助於其鞏固臺統治，一來欲藉機反攻大陸。如眾所知，中華民國後來在美助下得以保住聯合國的中國代表權，然就韓戰初期的國際情勢而言，仍是充滿不確定感。先是，杜魯門總統於 6 月 27 日發表台灣地位未定論的聲明，至 12 月間，接踵而來的衝擊不斷，例如聯合國成立特別委員會欲調查中國代表權問題；繼之，中共代表獲得出席大會以辯論美國武裝侵台案。而後，英美會談所發表的聯合公報，雖針對中共能否加入聯合國問題一項，聲明以不妨礙雙方既定主張為合作前提，但上述動向已讓蔣感到憂心忡忡，認為有損民心士氣及國家形象。³

1949 年 10 月 1 日中華人民共和國成立後，聯合國中國代表權的問題便浮出檯面，由於國共各自宣稱具有代表「中國」的資格，加以背後分別有美蘇強權的撐腰，成為冷戰交鋒的焦點。⁴ 韓戰爆發後，即使美國採緩議辦法確保中華民國的聯合國席次，但仍不時受到支持中共等國家的抨擊，理由如與中共現實統治的領土與人口相較，中華民國

¹ 洪丁福，《國際政治的理論與實際》，（台北：啓英文化公司，1996），頁 101-105、113。

² 包含蔣中正與外交部長葉公超皆有如是聲明。高朗，《中華民國外交關係之演變（1950～1972）》，（台北：五南圖書，1993 出版有限公司），頁 21-27。

³ 劉維開，〈蔣中正總統對韓戰及相關問題的看法與政策—民國三十九年〉，《近代中國》，137 期，2000 年 6 月，頁 91-100。

⁴ 中共政權成立後，於 1950 年 11 月中旬向聯合國要求逐出中華民國代表團。1950 年 9 月的聯合國第五屆大會，蘇聯及印度駐聯合國代表提案以中共代表團取代中華民國代表團，為「中國代表權案」之先聲，但在美國西方陣營抵制下，以通過「緩議案」而不予討論，此即為 1950 年代中華民國保住在聯合國代表權的模式。高朗，《中華民國外交關係之演變（1950～1972）》，頁 179-185。

的治權極為薄弱等等。⁵在此局勢下，如何運用難民議題在聯合國舞台發聲，把握時機主動出擊，爭取國際友人之同情與援助，彰顯自我形象，便屬重要課題。而政府如何在有限資源下，運用外交策略與管道，將此議題訴諸國際，則是本章探討的重心。

第一節 向聯合國提出香港中國難民案

韓戰前夕，蔣中正曾向美國媒體表示：「欲避免三次大戰的第一步，在民主國家協助中國，確保台灣，作為反攻大陸的基礎。」⁶欲將台灣問題國際化，藉此爭取外援的心思表露無遺。韓戰爆發後，美國視台灣為遠東圍堵政策的一環，雖不贊成國府以武力反攻大陸，但卻致力於將中華民國打造為「自由中國」及「民主的櫥窗」(show case)的理想形象，用以爭取海內外華人的向心力，並與「紅色中國」形成對照，作為心理戰略運用。⁷在此思維下，香港難民的人道主義面，便成了中華民國政府能大肆發揮的宣傳題材。

一、初試啼聲

1951年1月，聯合國通過美國提出的決議草案，宣判中共為侵略者。⁸這一狀不僅讓中共在聯合國的形象沾得一身腥，還讓許多國家進而以此為理由，指控中共不符合聯合國憲章中愛好和平的會員資格，反對其加入聯合國。⁹另一方面，也讓隔岸觀火的中華民國，看到了雪上加霜的好機會。國府發現，香港的中國難民問題，亦可作為向國際控訴中共暴行的宣傳與爭取國際同情的題材¹⁰，而聯合國宗旨中有關保障基本人權的精

⁵ 有關 1960 年代以前，國共在聯合國中國代表權席位之爭論過程，可參見〈中國代表權問題的緣起與緩議〉，收錄於王正華編，《中華民國與聯合國史料彙編—中國代表權》（台北：國史館印行，2001），頁 2-105。

⁶ 蔣中正，〈如何消弭第三次世界大戰—中華民國三十九年五月八日接待美國訪華記者團答問〉，收錄於蔣總統思想言論集編輯委員會編，《蔣總統思想言論集》，第 28 卷（台北：中央文物供應社，1966 年），頁 45。

⁷ 張淑雅，〈藍欽大使與一九五 0 年代的美國對台政策〉，《歐美研究》，28 卷 1 期（1998 年 3 月）頁 206-207。

⁸ 高朗，《中華民國外交關係之演變（1950-1972）》，頁 27。

⁹ Kuo-Chang Wang, *United Nations voting on Chinese representation: an analysis of General Assembly roll-calls, 1950-1971* (Taipei: Institute of American Culture, Academia Sinica, 1984) pp.37-38.

¹⁰ 相關論調如：「要想解決世界各地的中國難民問題，必須首先解決香港的中國難民問題；要想

神，即為法理上之依歸。¹¹於是，中華民國政府向聯合國提出香港中國難民案之前，便試圖以中共迫害人權及違反人道主義作為議題，在聯合國第三委員會（Third Committee）對中共進行控訴。¹²

1951年3月期間，正當立法院還在為放寬入境問題爭論的同時，若干立委主張將港澳難民問題訴諸國際以制裁中共。3月13日，立法院通過了由廖維藩等21人提出的臨時動議，該案內容在指控中共在中國大陸屠殺人民的暴行，¹³並且採取兩種辦法：一、為求迅速，交由外交委員會負責起草電文，電致中華民國聯合國代表團，請其向聯合國呼籲應專設一個「集體措施委員會」，目的在限期內對中共實施經濟、政治及軍事等有效制裁。二、所謂的港澳難民應視同於國際難民身分，呼籲聯合國各會員國應發動國際救濟，儘速予以救助，以「維護世界人權宣言及聯合國憲章之尊嚴」。¹⁴3月20日的院會，該案被外交委員會予以保留，撇開立法院無權指示駐聯合國代表團，以及監察院已有類似呼籲等理由¹⁵，更值得注意的是眾立委反對保留該案的焦點，即為何有提出必要？又以何種方式提出最具成效？

發言的重點大致可歸納如下：首先，提案代表廖維藩立委表示近期美國欲排除中共加入聯合國，因此美國會通過了促請聯合國譴責中共侵略之決議，而反觀中華民國政府，豈有放任中共殘害自身同胞而不跟進的道理。其次，有立委認為本案具有人道主義精神，有利於爭取民主國家的同情，並能增進其對於中共暴行之認識。再者，李鈺則特別強調本案的宣傳價值，他分析道：「本案並非是希望獲得到什麼效果，祇是向國際宣傳共匪的暴行使他們都能瞭解，其作用在此，談到制裁亦僅是一句空語」。最後，有立

解決香港的中國難民問題，必須首先獲得國際的同情與援助。」參見中國大陸災胞救濟總會編，《救總十年》（台北：中國災胞救濟總會，1960年），頁56。

¹¹ 根據聯合國憲章第55條規定：「為維持和平及基於權利平等相互尊重及民族自決之原則的各國間友好關係所必須建立及固定之條件下，聯合國將促進：(a) 略；(b) 略；(c) 全世界一致尊重並遵守人人之人權及基本自由，無分種族、性別語言、宗教」此法條參見胡鴻烈，〈香港難民與聯合國〉，《自由學人》2卷5期(1957年5月)，頁54-55。

¹² 第三委員會又被稱為「社會、人道、文化委員會」，其主管經社理事會及其下級機構所涉及的衛生、人權、基本自由、社會合作進步，以及專門機構推動的計畫與活動等事項。參見周煦，《聯合國與國際政治》（台北：黎明文化，1993年），頁94-95。

¹³ 立法院秘書處編印，〈第一屆立法院第七會期第四次會議速記錄〉（1951年3月13日），頁10。

¹⁴ 立法院秘書處編印，〈第一屆立法院第七會期第四次會議速記錄〉（1951年3月13日），頁11。
〈立院通過電聯合國 制裁匪幫救濟難胞〉，《中央日報》，1951年3月14日，一版。

¹⁵ 立法院秘書處編印，〈第一屆立法院第七會期第五次會議速記錄〉（1951年3月20日），頁10。

委主張將資料送交外交部，以供該部作為控訴中共之輔具。¹⁶總結上述，可以發現立委們有感於中華民國政府在國際的地位仍不穩「當」，因此認為中華民國政府實有主動出擊之必要。1951年10月下旬，蔣中正亦於〈聯合國六週年紀念日書告〉中，強調聯合國組織應強化抵制「共產侵略」的必要，他表示：

以中國大陸為例，我同胞每日遭遇大批逮捕及集體屠殺之慘運……全世界共產黨徒有一個共同的特性，就其對於人權及聯合國憲章的原則，完全棄置不顧。

我們對於侵略者，必須依照憲章規定嚴予懲處，姑息政策必須完全摒棄，更須在聯合國下設置有充分力量的國際警察武力，俾隨時隨地遇有侵略生，即能予以制止。¹⁷

與立法院的構想不謀而合，1951年3月起，外交部透過蒐集中國大陸報紙中所刊登各種死刑案件，並擬製成一份「中共屠殺人民統計表」¹⁸，以作為駐聯合國代表團指控中共清算反共份子及違反人權的暴行證據。¹⁹外交部認為若能在聯合國會中提出本案，不僅能強化中國大陸人民對政府的向心力，還具有極大的政治宣傳價值。²⁰外交部長葉公超（1904-1981）認為在提案前，需先解決下列問題：（1）中華民國政府可否向聯合國提出此案？（2）在何種機構與利用何種方式提出對我最有利？（3）提出後，至少能列入議程。（4）若提案為控告性質，一旦中共亦以反控訴為由參與討論，中華民國政府應如何應對？才有利於執行之可能。²¹駐美大使顧維鈞（1888-1985）的回函，則提供了下列幾點看法。首先，他認為根據聯合國的人權保障規定及宣言，中華民國政府可將本

¹⁶立法院秘書處編印，〈第一屆立法院第七會期第五次會議速記錄〉（1951年3月20日），頁11-17。

¹⁷參見蔣中正，〈聯合國六週年紀念日書告〉，1951年10月24日，收錄於秦孝儀編，〈先總統 蔣公思想言論總集〉，第32冊（台北：中國國民黨中央委員會黨史委員會，1984年），頁313-314。

¹⁸〈中共在大陸屠殺人民統計：1951年2月起至1952年3月止〉（日期不明），〔大陸救災與共匪暴行〕，中研院近史所藏，外交部檔案，檔號：642/0034。

¹⁹〈夏晉麟報部電〉（1951年3月21日），〔大陸救災與共匪暴行〕，中研院近史所藏，外交部檔案，檔號：642/0034。

²⁰1951年2月21日，中共公佈「懲治反革命條例」，中華民國政府將此法令視為「類似法國大革命時期之恐怖政策」，並分析中共運用新華社與在香港的機關報紙以列舉公佈死刑者之名單，認為其目的有二：（1）鎮壓中國大陸之反共勢力；（2）使人相信大陸地區已無游擊隊活動可能；（3）加強侵略南韓之氣勢。〈外交部長葉公超致紐約蔣代表並轉顧大使：關於中共在大陸厲行恐怖政策事〉（1951年3月15日）；〈駐美大使顧維鈞電報部〉（1951年3月21日），〔大陸救災與共匪暴行〕，中研院近史所藏，外交部檔案，檔號：642/0034。

²¹〈外交部長葉公超致紐約蔣代表並轉顧大使：關於中共在大陸厲行恐怖政策事〉（1951年3月15日），〔大陸救災與共匪暴行〕，中研院近史所藏，外交部檔案，檔號：642/0034。

案向安全理事會或與專責人權問題的經社理事會提出，藉此引發國際關注。然而，他不贊成貿然行事，主要有兩點顧忌。其一，在中華民國政府代表團提出後，若支持中共的代表團便以聯合國干預內政為由而拒絕討論，甚至趁機在會中提出邀中共參與討論；而非同情中共者，也未必支持中華民國政府的觀點。其二，目前有許多聯合國的會員國希望韓戰能盡快和平落幕，因此贊成妥協者不少，顯然不太有意願刺激中共。那麼，何時提出最為有利呢？顧維鈞認為，一旦有代表團提出中共具有中國代表權的資格時，便是最佳時機，中華民國政府可藉本案而強化代表團的論證。相較於在聯合國提案時的謹慎，對於美國的宣傳，他則主張應積極地將上述題材加以發揮。²²在上述考量下，本案亦暫時被擱置。

然而，隨著國際輿論對韓戰休兵的呼聲日趨高漲，1951年6月1日，聯合國秘書長賴伊（Trygve Li, 1896-1968）發表一份聲明，指出在三八線附近停戰是聯合國的期望；7月10日，韓戰停戰談判開始進行。²³中華民國政府對於聯合國瀰漫「姑息主義」的作風頗為不滿，認為這將會中了蘇聯的陰謀，徒使中共「以中國人民的生命為犧牲，對聯軍作猛烈的反攻。」²⁴因此，外交部認為事不宜遲，決定在第三委員會先行提出，一方面可作為反共宣傳；另一方面，則與中華民國政府在大會指控中共的暴行呼應。²⁵聯合國第六屆大會於1951年11月6日至隔年2月5日召開，中國代表團在會中先發表中共違反人權的演說，並與智利及哥倫比亞做接洽，趁12月18日第三委員會討論有關人權問題時，提出一項聯合決議草案，旨在呼籲聯合國各會員國應關注或遏止世界各地違反人權事之發生。議案提出後，蘇聯集團以干涉各國內政之嫌表示反對，美國等代表則是贊同，經修正，最後以38對5票通過（另有9票棄權）。²⁶本案的通過，雖然呼籲的內

²² 〈駐美大使顧維鈞電報部〉（1951年3月21日），〔大陸救災與共匪暴行〕，中研院近史所藏，外交部檔案，檔號：642/0034。

²³ 參見趙學功，《巨大的轉變-戰後美國對東亞的政策》（天津：天津人民，2007年二版），頁74-75。

²⁴ 〈社論〉，《中央日報》，1951年4月12日。

²⁵ 〈中共暴行專題報告〉（無日期），〔大陸救災與共匪暴行〕，中研院近史所藏，外交部檔案，檔號：642/0034。另見〈蔣廷黻報部電〉（1952年1月30日），〔大陸救災與共匪暴行〕，中研院近史所藏，外交部檔案，檔號：642/0034。

²⁶ 後來法國也聯名加入，第三委員會通過的決議案全文為：「鑒於經社理事會報告書指明，自從世界人權宣言公布後，仍有違反人權情事，且鑒於聯合國會員有集體及單獨在世界各地促進人權及自由之責任，大會建議聯合國會員加強力量，尊重人權及自由。」後經大會討論，修正了決議案的首段，改為「茲鑒於世界人權宣言，雖經正式頒佈，而違反人權情事仍不斷發生」；此外又通過蘇聯的提議，在末段加上「在各國領土以內以及在非自治地及託管地內」。〈中共暴行專題報告〉；〈中共暴行專題報告（續）〉（無日期），〔大陸救災與共匪暴行〕，中研院近史所藏，外交部

容較抽象²⁷，但亦具象徵意義，是為日後香港中國難民案的登場埋下伏筆。

二、提案前的討論與對策

在軍事反攻窒礙難行的情況下，如何在外交上主動出擊，運用宣傳提昇國際好感度，對國府極具意義。1952年5月中旬由改造會拍版定案的「政治作戰計劃」，其著眼點亦在於此。該實施計劃前的說明顯示：「以吾人今日之處境，以言反攻，必須造成以少擊眾之態勢，始可操必勝之算。如何而後可必先造成優勢之政治高潮，有優勢之政治高潮然後吾人在軍事上雖寡，亦可擊眾。」²⁸何以採取如此對策呢？國民黨在「知己知彼」上的觀察，有幾點值得注意。首先，發現美國朝野除關注韓戰發展外，也強調政治心理戰略的工作，黨應有跟進必要。其次，評估國共動員人力物力之差距懸殊，必先運用「政治鬥爭」，使其不攻自破，以便扭轉其「形式上的優勢」。再者，中華民國政府在國際上的形象仍有待改善：

民主國家對自由中國之認識，當前尚不一致，且以惑於所謂第三方面之造謠中傷，與對我成見未盡根除，因而暗中扶助在野黨派，與個人政治活動之分歧情事，而現在海外之野心份子，則利用此一形勢，一面企圖引誘海外流亡難胞作為政治資本，一面放言高論攻擊本黨與政府，冀遂其政治陰謀。年來港澳及東京方面，表面尤為特著，甚至我內部亦有感於自身無整個作法，而受炫惑者。此於反共前途極有害，且亦為我將來收復大陸時政治上之隱憂。²⁹

最後，在實施軍事反攻前，應消除反共陣營內部的歧異思想，並進而強化反共凝聚力。³⁰改造會第二組還特別強調港澳的政戰地位，視其為「遠東反共基地」以及「培植

檔案，檔號：642/0034。

²⁷ 中華民國代表對於提案內容採取抽象的表達，目的在於避免「另立議程，發生議事程序上的困難」。〈中共暴行專題報告〉（無日期），〔大陸救災與共匪暴行〕，中研院近史所藏，外交部檔案，檔號：642/0034。

²⁸ 〈擬具政治作戰計劃草案提請〉，收錄於國民黨國民黨中央委員會工作會議第240次會議紀錄，1952年5月12日，附件，黨史會藏。

²⁹ 說明中還檢討了國共在大陸鬥爭失敗的原因，未能掌握港澳宣傳便為要因：「匪方對港澳據點極為重視，當年策動內亂即以港澳為爭取國際注意之廣播站。」〈擬具政治作戰計劃草案提請〉，收錄於國民黨國民黨中央委員會工作會議第240次會議紀錄，1952年5月12日，附件，黨史會藏。

³⁰ 〈擬具政治作戰計劃草案提請〉，收錄於國民黨國民黨中央委員會工作會議第240次會議紀錄，1952年5月12日，附件，黨史會藏。

反共力量之溫床」，若能善加運用，則有助於國際觀瞻。該組建議應趁韓戰爆發的時機，在港澳推動「策反運動」，不僅容易引起國際同情，亦可增進「鐵幕同胞」對中華民國政府之期待，不過，這項提議因過於激進，最後未被納入「港澳工作要項」。³¹總而言之，宣傳的目的為「爭取海外各地正確輿論及中立人士之同情援助」，以提昇國際形象。³²

關於心理作戰，改造會第六組組長唐縱，於同年6月初向國民黨提出「利用心理作戰揭穿共匪群眾路線陰謀研究意見」，其中與反共難民的宣傳策略相關為：

1. 盡量運用匪幫而遭受迫害之覺悟份子，並以其實際之經驗教訓對大陸及自由區宣傳，徹底揭穿匪共利用虛偽民主形式，實行極權統治之真相。
2. 請大陸工作處及各有關情報單位，盡量設法在台灣以外之地區調查可作為典型宣傳，以揭發共匪群眾路線陰謀的人事物，由心戰委員研究運用技術，分別以各種宣傳工具擴大宣傳之。
3. 凡遭受共匪迫害逃出鐵幕之大陸同胞及外籍教會人士，足以運用作為典型宣傳者，應盡可能促其來台，俾能切實把握時效，擴大宣傳之政治影響。
4. 針對共匪利用及迫害各階層群眾之事實，分別編寫代表各階層立場之作品，在不同性質之報刊雜誌分別發表。

綜上所述，顯示國民黨對港澳難民的心戰價值已有相當體認。改造會第二組提議將難民訴諸聯合國的實施辦法為：「籲請國際救濟機構在台或港設置機構，將我國難民視同國際難民性質，並予救濟」，除由「救總」負責積極洽辦之外，外交部也應正式向聯合國提出呼籲。³³

有鑑於港府不願繼續對香港調景嶺營難民提供救濟，外交部建議中華民國政府可向「聯合國難民高級專員公署（United Nations High Commissioner for Refugees, UNHCR，以下簡稱「難民署」）呼籲予以救濟。外交部認為一方面可獲得國際捐款，二方面是希

³¹ 〈第二組對政治作戰計畫草案意見〉，收錄於國民黨國民黨中央委員會工作會議第327次會議紀錄，1952年4月16日，附件，黨史會藏，6.4-2/382。

³² 〈搶救流亡難胞實施辦法草案〉，見中中國國民黨中央改造委員會第326次會議紀錄，1952年4月14日，附件，黨史會藏，6.4-2/381。

³³ 〈搶救流亡難胞實施辦法草案〉，見中中國國民黨中央改造委員會第326次會議紀錄，1952年4月14日，附件，黨史會藏，6.4-2/381。

望該組織能在遠東設立分局，促使其關注香港難民問題。³⁴然外交部也指出，在實際執行上是有困難的，因為照例，「難民署」並未將香港難民視為國際難民性質。³⁵欲瞭解香港中國難民在獲取國際認可過程的複雜性，有必要先大略介紹該組織的成立背景，及其對難民的定義限制，纔能獲得較清楚的景象。

「難民署」的成立，可以上推至二次大戰期間，同盟國為了解決因戰亂受害的同盟參戰國家，於1943年設立「聯合國善後救濟總署」(United Nations Relief and Rehabilitation Administration)，目的在支援及遣返因戰亂流亡者，但尚未具有處理難民的權力。³⁶二戰結束後，由於戰亂及國家政權的更動，造成世界產生大規模的難民逃亡問題³⁷，為解決難民問題，1948年8月下旬設立一臨時性的「國際難民組織」(International Refugee Organization, IRO))負責辦理。³⁸後來，聯合國考量到國際難民的權益應受保護，再加上二戰後歐洲仍有大量的難民問題未解決，便決定設立一普遍且具永久性的國際難民機構，使難民擁有「法律及政治上之保護」。因此，1949年12月3日，第四屆聯合國大會通過成立「難民署」的決議。³⁹1950年大會通過「難民署」規程，目的在透過國際合作，

³⁴ 「難民署」的總部設在瑞士日內瓦，並於聯合國紐約總部設有一辦公處。該部主要負責有關國際保護的各種相關指導與活動，以及提供相關計畫的財政、技術與行政的支持，望能用最少的管理階層來實踐各種活動，並發揮各種資源的效能。施眉綺，〈邁向歐盟共同庇護政策〉(台北：淡江大學歐洲研究所，2003年)，頁25。UNHCR，「Partnership: An Operations Management Handbook for UNHCR's Partners」，http://www.unhcr.org/static/partners/partnership_handbook/partnership.htm。

〈關於救濟滯留港九難民問題之說帖〉(1952年5月)，〔大陸救災與共匪暴行〕，中研院近史所藏，外交部檔案，檔號：642/0034，頁2-3。

³⁵ 〈關於救濟滯留港九難民問題之說帖〉(1952年5月)，〔大陸救災與共匪暴行〕，中研院近史所藏，外交部檔案，檔號：642/0034，頁4。

³⁶ 其職權是暫時施予給需要照顧的受難者，但尚無權能安排難民定居或安置第三國。蕭俐俐，〈國際法上難民保護制度之研究〉(台北：中國文化大學法律學研究所，1996年)，頁9。

³⁷ 例如1947年印度獨立後，因印度、巴基斯坦的政治衝突產生約1500萬的難民；1948年以色列的建國造成100萬巴勒斯坦逃離原籍地；以及1948至1949年間中共建立新政權後，約有200萬人撤退至台灣等大遷移。龔麗華，〈聯合國難民問題處置之研究〉(台北：政治作戰學校政治研究所碩士論文，2003年)，頁6。

³⁸ 蕭俐俐，〈國際法上難民保護制度之研究〉，頁9-10。

³⁹ 林志彥，〈國際法上的難民問題〉(東海大學政治研究所碩士論文，1995年)，頁91。早在1949年春，國際難民組織執行委員會提理事會，該組織秘書長提議在國際難民組織於1950年6月30日結束時，為了繼續照顧二次大戰後遺留及新生之難民，國際應設立一「普遍性永久性之機構，予此等難民以法律及政治上之保護。」在國際難民組織的業務結束後，繼續縮小範圍承辦此項保護工作。當時我國及某些代表認為只需在「聯合國秘書聽下設一處或科」即可，並望工作經費可由聯合國全體會員國擔負，不應都集中在該組織會員國身上，當時18個會員國為中國、英國、美國、澳洲、比利時、加拿大、丹麥、法國、瓜地馬拉、義大利、盧森堡、荷蘭、紐西蘭、挪威、委內瑞拉、冰島及多明尼加。〈駐瑞士公使吳南如致外交部代電：出席國際難民組織執行委員會

以提供難民「國際法律保護」及「尋求永久之解決辦法」。⁴⁰在組織運作方面，主持者為「高級專員」(The High Commissioner，以下簡稱高專)，由大會秘書長提名而選任，每年需向「經社理事會」及大會提交工作報告。⁴¹值得注意的是，高專並無決策權，「難民署」另設立了執行委員會，負責諮詢及監督各項計劃或基金用途等，綜觀 1950 年代委員會的名稱經過三次易動，且職權有加重趨勢，從名稱上可見端倪，1951 年為「諮詢委員會」，1955 年改名為「聯合國難民基金執行委員會」(以下簡稱「基金執委會」)，至 1958 年復改為「聯合國難民高級專員計畫之執行委員會」(以下簡稱「計劃執委會」)。⁴²

聯合國援助難民的標準隨時間而異，並非任何逃離家園的人就可以被貼上「難民」的標籤。1950 年「難民署」通過的組織規章，明訂所謂的「難民」，僅包含 1951 年前各種條約與協定中有關難民的定義在內，另外，當「任何人有相當理由使人相信其恐懼，因為其種族、宗教、國籍，或政治信仰等原因，有受迫害或得不到政府保護之虞而離開原籍國，且為 1951 年 1 月 1 日以前所發生事故的結果；或無國籍人，離去原居住國而不能返回者。」屬於該組織的職權，能優先取得國際援助與保護。⁴³而有關難民地位的國際法，則以 1951 年由經社理事會通過的「難民地位公約」(Convention to the Status of

及理事會報告》(1949 年 4 月 11 日)，〔國際難民組織案〕，近史所藏，外交部檔(以下出處同)，檔號：642/0065，頁 1、10；14-15。

⁴⁰ 蓋伊·古德溫吉耳，王福邁譯，《國際法與難民》，頁 76-77。

⁴¹ 高級專員的任期為三年，可連任一年，其職權必需向聯合國秘書長及聯合國大會有所交代，負責聯合國大會所交辦的各項援助任務與計畫。周煦，《聯合國與國際政治》(台北：黎明文化，1993 年)，頁 102。根據聯合國憲章第 22 條指示，「聯合國「難民署」為聯合國大會下所設立的「附屬機構」，大會可授權其各種工作任務，並需透過經社理事會向大會提出年度報告。此外，在組織章程中也指出其工作需「受大會監督指導」及「根據大會及經濟社會理事會之政策指示」，應「使用各種方法，包括移民及遣返及大會決定之方法解決難民問題。」蓋伊·古德溫吉耳，王福邁譯，《國際法與難民》，頁 77。

⁴² 執行委員會每年秋天在日內瓦召開會議。另關於職權異動過程，請參見蕭俐俐，〈國際法上難民保護制度之研究〉，頁 14。

⁴³ 難民定義來源於規章第三章第六條款，規章分三章，共 22 條款，其中第二章(含 6 至 12 條款)的內容較為重要，規定了該署的職權與難民定義部分。〈簽呈：關於難民問題之初步研究〉(1953 年 5 月 4 日)，〔聯合國救濟香港難胞〕，中研院近史所藏，檔號：642/0072，頁 1。1951 年前的各項條約，可以包含指 1926 年 5 月 12 日及 1928 年 6 月 30 日之協定，1933 年 10 月 28 日及 1938 年 2 月 10 日之公約，1939 年 9 月 14 日之草案，以及國際難民組織章程中認定的難民。另外規章中亦明訂不適用者，如(1)具有兩個以上國籍者，除非其所隸屬之各該國關係，均能滿足前述規定；(2)若其現居住地有權管轄之機關，承認此人已取得與該國國民相同之權利並負擔相同之義務；或(3)繼續接受聯合國其他機構或委託機構之保護或救助；或(4)有嚴重之理由足信其曾犯罪者。參見胡鴻烈，〈香港難民與聯合國〉，《自由學人》2 卷 5 期(1957 年 5 月)，頁 53。本文條款的翻譯摘錄，參見蓋伊·古德溫吉耳，王福邁譯，《國際法與難民》，頁 6。

Refugees) 最為重要⁴⁴，然而該公約對難民的定義與「難民署」規章並無不同。⁴⁵簡言之，符合聯合國援助的難民，具有時空限制，僅限於二戰前後在歐洲產生的「政治難民」。⁴⁶如此一來，香港中國難民若欲獲取國際援助，非得擁有國際難民的身分認證才行。那麼，中華民國政府如何使「難胞」蛻變而成「國際難民」呢？

聯合國重歐輕亞的態度，對於中華民國政府而言，當然不是滋味。蔣中正曾於韓戰後表示，聯合國或西方民主國家應更關注亞洲事務，尤其是關於「自由與奴役」的議題，應給予與歐洲平等的待遇與支持。⁴⁷方治則在回憶錄中大肆批判，他指出「難民署」不僅撥款救濟身處中國大陸的歐洲難民，還在港派員負責接運或按其志向予以安置，但對香港中國難民卻置之不理，因此認為有必要向聯合國加強呼籲。⁴⁸外交部瞭解「難民署」對援助難民的侷限性，然其最初的策略與前者並無二致，認為中華民國政府若能持續不懈地以人道精神向聯合國施加輿論壓力，並請美國在外交上助中華民國政府一臂之力，不失為成功達成目的的有效途徑。⁴⁹

美國的華人報紙亦出現輿論對此表達關注。《民氣日報》(The Chinese Nationalist Daily) 於 1952 年 8 月 25 日刊登了一封致蔣廷黻的公開信，內容提及國際難民組織救濟的對象主要以歐洲白種難民為主，反而歧視流亡在港、澳、印、緬及南韓之中國難民，並盼代表團能為香港中國難民向聯合國爭取權益。⁵⁰為推廣中華民國政府在聯合國所做

⁴⁴該公約於 1951 年 7 月 28 日在日內瓦簽訂。蓋伊·古德溫吉耳，王福邁譯，《國際法與難民》，頁 8-9。「難民地位公約」的協商過程並非無爭議，最後決定另外新增的條款：「各與會國對其境內難民得權宜解釋」，直到 1967 年「關於難民地位議定書」(Protocol relating to the Status of Refugees) 簽訂，才廢除有關地域上的限制。

⁴⁵此公約為國際首次提出普遍性的難民定義，並正式承認難民為永久性的議題。龔麗華，〈聯合國難民問題處置之研究〉，頁 20。

⁴⁶這是因為二次大戰過後，在歐陸產生大量的難民潮問題，使歐洲各國在財力上漸不堪負荷，於是最初在聯合國簽訂此約的國家，便對援助條件加以時間和地域的限制，即以「1951 年 1 月 1 日前在歐洲或其他地方發生的事情」為主體。林志彥，〈國際法上的難民問題〉(東海大學政治研究所碩士論文，1995 年)，頁 96。另一方面，1951 年合約簽定時，亞洲、非洲、拉丁美洲國家並未獨立，參加聯合國解決難民及無國籍人地位外交會議多為歐洲與北美國，掌握主導權。蕭俐俐，〈國際法上難民保護制度之研究〉，頁 22。

⁴⁷參見蔣中正，〈聯合國對韓國戰事應有之警覺與措置〉，1950 年 7 月 3 日於中央黨部擴大總理紀念週講，收錄於秦孝儀編，《先總統 蔣公思想言論總集 演講》，第 23 冊(台北：中國國民黨中央委員會黨史委員會，1984 年)，頁 320-321。

⁴⁸方治，《我生之旅》，頁 116。

⁴⁹〈關於救濟滯留港九難民問題之說帖〉(1952 年 5 月)，[大陸救災與共匪暴行]，中研院近史所藏，外交部檔案，檔號：642/0034，頁 4。

⁵⁰〈駐聯合國代表致外交部代電：最近紐約民氣日報曾刊載「致蔣廷黻博士的一封公開信」呼

的努力，蔣廷黻於 8 月 29 日邀該報編輯毛樹清、以及駐聯合國辦事處的夏晉麟代表、鄭寶南顧問等人舉行座談會，藉以澄清中華民國政府在聯合國訴諸香港的中國難民問題所遭遇到的難處。蔣首先指出，由於中國難民並非「難民署」的救濟職權範圍，因此「難民署」專員可依照組織條例不予討論，加上中華民國政府並非「諮詢委員會」一員，因此在程序上，中華民國政府也無法在經社理事會就此問題作進一步地爭論。夏晉麟也坦言：「港澳難民問題勢必牽涉政治問題，蘇聯集團若羣起反對，而將組織條例予以硬性規定不包括港澳難民，則我反無折衝餘地。」⁵¹此外，「難民署」本身的經費已不敷使用，且該組織以優先救濟「無國籍難民」為主，更遑論有能力兼顧香港中國難民。⁵²

就法理而言，較容易引發爭議的焦點是，香港中國難民是否受其本國保護？⁵³然而，這裡的「本國」究竟所指為何？是在台灣的台北政府，抑或中國大陸的北京政府，以 1950 年代冷戰的國際局勢來看，是個充滿政治意識形態的問題。根據當時法學專家胡鴻烈的研究指出，對於承認中共政權的國家來說，國民黨政權便是非法的，也就是說，香港中國難民不能受到其「本國政府的保護」。根據他的論點，一是難民避居之地所屬英國，早於 1950 年初轉而承認北京政府，不但與中華民國政府缺乏外交關係，且在簽訂難民地位公約時，英國也未允許將難民援助的範圍擴及至殖民地。因此，胡認為香港的中國難民實具備了國際難民的資格與條件，聯合國應秉持人道精神的宗旨予以援助。⁵⁴然實際上，胡在歸納何謂難民定義時，並未將「難民署」對難民援助對象的時空限制一併考慮在內，而這當然也是中華民國政府據「理」力爭之所在。就現實情勢而言，似乎也對

籲蔣代表向聯合國力爭由聯合國難民高級專員公署出力救濟我滯留港澳及其他地區之難民，經蔣代表召集該報主編輯毛樹清及我代表辦事處有關人員舉行座談，以為對該報呼籲之答覆，該項座談之經過並經於該報加以揭載》（1952 年 9 月 4 日），〔聯合國救濟香港難胞〕，中研院近史所藏，檔號：642/0071。

⁵¹ 〈港澳難民救濟問題座談〉（1952 年 8 月 29 日），〔聯合國救濟香港難胞〕，中研院近史所藏，檔號：642/0071。

⁵² 據蔣廷黻所述，難民高專的經費有限，聯合國只供給部分的行政費用，有關救濟等事業，皆須由該公署自行捐募，例如 1952 年度所預定捐款額數為三百萬，但至目前為止所得僅為五十萬。一般而言，難民救濟工作分為三部分：（1）疏遣（Repatriation）；（2）移植（Resettlement）；（3）急救（Emergency Relief），鄭寶南認為「難民署」連急救的費用都嚴重不足，更何況施行其他救濟工作。〈港澳難民救濟問題座談〉（1952 年 8 月 29 日），〔聯合國救濟香港難胞〕，中研院近史所藏，檔號：642/0071。

⁵³ 胡鴻烈，〈香港難民與聯合國〉，《自由學人》2 卷 5 期（1957 年 5 月），頁 54。

⁵⁴ 胡的結論是歸納「難民署」章程的難民定義所分析而成，但並未將規章中的時地限制列入考量條件；並強調聯合國應發揮其宗旨與公正精神。胡鴻烈，〈香港難民與聯合國〉，《自由學人》2 卷 5 期（1957 年 5 月），頁 54-55。

中華民國政府不利，根據外交部的一份研究報告顯示，即使是承認國民黨的會員國，大多數認為中華民國政府即具有解決香港中國難民的責任，因此難民應可獲得其「本國」政府的保護。也就是說，「難民署」沒有義務救濟香港中國難民的必要。⁵⁵為免上述情況發生，1953年5月，外交部又擬訂了兩種策略。第一、藉由聯合國大會提出修改難民地位公約及「難民署」規章有關難民定義的限制部分，但外交部預測這項辦法可能阻撓頗多；第二、是屬於臨時補救的性質，促使聯合國大會另外通過決議，將香港中國難民列入「難民署」援助的業務項目。⁵⁶

對於「救總」而言，考量中華民國政府在治安與經濟上的限制，對接運難民的態度基本上抱持：「以實施就地救濟為主，非不得已，絕不考慮接運來台」的原則。⁵⁷然而，「救總」認為這項工作也不能完全停頓，因為其有助於「政治號召」，並可藉此維繫海外中國難民對「自由祖國」之期待，因此，「救總」仍需持續接運難民入台。⁵⁸另一方面，如前一章節所述，「救總」於1953年接續港府在調景嶺營的救濟工作後，決定調整原有的救急形式，改為就地安置難民，並支援難民就業以達自立更生為目標。隨之而來的問題便是經費的籌措，1953年春，「救總」依據先前委託調景嶺自治辦公室的實地調查情況（附表3-1），針對難民所需，撰擬一份「籲請聯合國救助流亡香港難民意見書」⁵⁹，內容大致分為以下幾類，一、簡介香港中國難民由來，二、難民目前生活概況，

⁵⁵ 〈簽呈：關於難民問題之初步研究〉（1953年5月4日），〔聯合國救濟香港難胞〕，中研院近史所藏，檔號：642/0072，頁1。

⁵⁶ 關於第一項辦法，是依照聯合國大會擁有修改「難民署」章程的權利。此外，該報告認為欲修改「難民署」章程不如從修改難民地位公約來的有效與徹底，理由為「難民地位公約較具永久性質，一經生效後，當可長久實施。」此辦法終究無法由我國直接提出，原因是依該公約第45條規定，「只有該公約之締約國始可提出修改之要求，目前該公約既未生效，我國亦尚未加以簽署或加入」。關於第二個策略，是依據「難民署」章程第9條內容，規定「高級專員應在其資金限度以內，從事大會可能決定之其餘各種活動，包括遣送即再移置在內。」該報告認為，我國可於聯合國大會第8屆常會決定是否繼續設置「難民署」時，再趁機向大會提出。〈簽呈：關於難民問題之初步研究〉（1953年5月4日），〔聯合國救濟香港難胞〕，中研院近史所藏，檔號：642/0072，頁2-4。

⁵⁷ 〈由海外接運難胞來台安置工作之檢討與建議〉（1961年11月）〔難民高專方案執委會〕，外交部檔案，中研院近史所藏，檔號：642/0111。

⁵⁸ 有關入境審核事宜，則由台灣警備總司令部負責辦理。本文所指的真正難民，是依照「救總」從接運的難胞中，剔除大陳義胞19,271人，韓國反共義士14,357人，越南富國島義胞4,017人，緬甸游擊隊4,430人，金門砲戰遷台民眾7,484人，印尼歸僑2,202人，日本歸僑394人，菲律賓歸僑15人，總計52,169人。〈商討難民接運安置工作座談會〉（1961年11月4日）〔難民高專方案執委會〕，外交部檔案，中研院近史所藏，檔號：642/0111。

⁵⁹ 該意見書由外交部及內政部審核通過後，轉致「難民署」及鄭寶南以備參考運用。這份由意見

三、「救總」救濟情況，四、致聯合國的意見；此外，還附救濟計劃三種，分別為「就地舉辦中國大陸流亡香港難民生產救濟計畫」、「移置流亡香港難民舉辦生產救濟計畫綱要」，以及「難童救濟計畫」⁶⁰。

該意見書中，「救總」特別強調香港調景嶺營的難民問題，請聯合國在安置前應列入優先救濟對象。值得注意的是，「救總」還欲藉聯合國之力量牽制港府，請聯合國派遣的調查團能建議港府繼續救濟調景嶺營難民，一、恢復膳食供給；二、擴增該營設備以便增加難民收容人數，准許再辦難民寄居證，使志願來臺者能符合申請入境規定。三、不應以 1953 年 7 月底為限而關閉該營，除非難民全數徙置完畢。並且，請聯合國促請港府協助，由聯合國方面提供部分經費，以輔助難民在港從事生產就業計劃。該計劃指出，調景嶺營難民多半從事撰寫文章、刺繡、編織與糊火柴盒等手工藝為生，而其他有登記的難民，則分散在港九各處。⁶¹為改善難民生活，計劃分為兩部分，一是把約三萬多名難民移置台灣沿海各島如金門、馬祖與大陳等地區，由聯合國救濟機構負責及「救

書，亦顯然帶有強烈的反共政治意涵，全書共分六大部分，在前言解釋到香港難民之產生原因，則歸因於「共匪盤據大陸，搜括農村糧食，強迫人民參軍，蓄意製造飢荒...」。至於流亡各地的中國難民，以港九的難民人數最多，共有 141,011 人。〈為附奉籲請聯合國救濟難民高專公署顧問委員會救濟中國難民意見書賜正擲還由〉（1953 年 4 月 2 日）；〈為復請查照並祈即將意見書轉交我國代表爭取支持俾各地難胞得救助由〉（1953 年 4 月 14 日）〔聯合國救濟香港難胞〕，中研院近史所藏，檔號：642/0071。

⁶⁰ 事實上，主管兒童急救機關應為內政部，而「救總」則對難童急救甚關注，外交部似乎對此權限的劃分感到困惑。據「救總」調查指出，自中國大陸淪陷後，流亡海外各地的難胞子女達四萬人，為「培養國家命脈、培育民族幼苗」，應設法給予此等難童搶救收容。此外，國府曾在 1948 年 5 月與聯合國簽訂國際兒童及舊基金協定，其按規定應撥給我國 8,947,000 美元作為兒童急救金，而國府至今僅用美金 100 餘萬元，其他被各國挪用 5,227,000 美元，現尚餘 1,535,000 美元。因此「救總」希望駐聯合國代表將此計畫分送出席兒童及就基金會各會員國代表，以爭取同情與支助。〈外交部致內政部函：檢同中國大陸救災總會所擬救濟難童計畫，函請查照核辦見復由〉（1953 年 7 月 1 日）；〈「救總」致外交部函：為電送救濟流亡難童計畫請轉我駐聯合國兒童急救基金會代表並請我代表分送各會員代表籍資爭取同情與獲致助力〉（1953 年 6 月 3 日）〔聯合國救濟香港難胞〕，中研院近史所藏，檔號：642/0072。

⁶¹ 因近年香港難民暴增，所獲薪資較過去還低廉。以 1950 年為準，之前平均每人每日工資為港幣 7 元 5 角，且工作時間至多 6 至 8 小時；之後，不僅工作時間需超過 8 小時，工資亦減為港幣 1 元 8 角，此尚未包含被包工所抽傭金。另外，因找不到工作而流浪街頭或行乞者亦甚多。香港各區如筲箕灣、龍背嶺、北角、銅鑼灣仔、上環、中環、九如坊、大笪地、西環、域多利道長州島、梅窩。九龍各區如茶葉嶺、垃圾尾、牛頭角、牛地灣、黃大仙、九龍塘、嘉陵邊道、西頭村、東頭村、窩打老道、白田村、青山道、荃灣、錦田、元朗、大埔粉嶺、沙田、馬鞍山、西貢等地。〈中國大陸災胞救濟總會籲請聯合國救助流亡香港難民意見書提要〉（1953 年），〔聯合國救濟香港難胞〕，中研院近史所藏，外交部檔案，檔號：642/0071。

總」協辦，輔導難民從事各項生產就業工作。⁶²二是在港協助難民的就業生產工作，「救總」以調景嶺為例，指出難民所得常被剝削的主因，與難民之間缺乏組織與資金有關，因此建議可在當地設置餐簾、籐器工廠，以及繡花服務社。⁶³上述計劃所費不貲，「救總」表示自身經費不足，因此盼聯合國方面能撥出大筆經費，尤其以接運難民計劃為優先考量，約需 800 多萬美金，擬由聯合國支付全數經費的 80%，並建議由聯合國難民專署派員赴臺主持辦理。⁶⁴

是年 5 月 29 日，「救總」邀集中央黨部第六組、內政、外交、經濟、僑務各部會代表等研討後，經 6 月 8 日「救總」的常務理監事會議通過，請外交部將該意見書轉交給聯合國赴港調查人員。⁶⁵然而，聯合國代表團在收到該意見書後頗不以為然，批駁這簡直就是強人所難，茲舉其理由如下：

- (1)「難民署」對「難民」定義的解釋有所侷限，與我政府對香港中國難民的立場不盡相同，若欲推動任何大規模的救濟計畫，阻撓必多。
- (2)「難民署」的活動每受經費限制，現我所擬計畫款項浩大，需由該組織籌措之數量高達美金六百五十餘萬元，即使被認定為必要，必視為畏途。
- (3)關於救濟難童計畫，擬由聯合國兒童急救基金負擔七十萬美元。然而依照兒童急救基金會之規章，救助難童純以地域劃分，非以難童國籍為準，因此現在港澳難童的申請權利是掌握在港澳政府手中。……就申請手續上，我國任何計畫皆應先送往該基金會駐台人員及曼谷辦事處審查後，由其向紐約總部提出，再由總部向執行部提出後始可討論。若未經此程序，皆是徒勞。
- (4)就我政府及「救總」欲負擔的款項而言，固可表示我關注難胞之福利，屬於配合性措施，然而列在計畫書中，則構成我方一種承諾。若屆時調查結果將救濟範圍縮小，我政府財力足資負擔，而需我獨立支付，則我政府將處尷尬

⁶² 〈移置流亡香港難胞舉辦生產救濟計劃綱要〉（1953 年），〔聯合國救濟香港難胞〕，中研院近史所藏，外交部檔案，檔號：642/0071。

⁶³ 〈就地舉辦中國大陸流亡香港難胞生產救濟計劃〉（1953 年），〔聯合國救濟香港難胞〕，中研院近史所藏，外交部檔案，檔號：642/0071。

⁶⁴ 〈移置流亡香港難胞舉辦生產救濟計劃綱要〉（1953 年），〔聯合國救濟香港難胞〕，中研院近史所藏，外交部檔案，檔號：642/0071。

⁶⁵ 「救總」致外交部函：檢送籲請聯合國救濟港九難胞意見連同計畫三種電請察照〉（1953 年 6 月 13 日）〔聯合國救濟香港難胞〕，中研院近史所藏，檔號：642/0072。

之地位。

(5) 所擬由香港政府負擔費用一節，實施上固有困難，僅宜間接提出，且我未得港府明確表示，似難遽加以任務。⁶⁶

代表團的建議頗為切中要害，點出「救總」方面在擬訂計畫過於異想天開。因此，最後「救總」根據其建議修改，將欲申請補助的金額酌予減量。⁶⁷

三、香港中國難民案的提出

事實上，早在 1950 年底，「救總」與外交部便積極準備將難民問題國際化。1950 年 12 月中旬，「救總」透過外交部轉交給駐聯合國代表辦事處及駐美大使館，提供有關該會的工作簡介及救災活動資料，希望增進國際救濟機構對該會的瞭解⁶⁸；外交部則認為這些資料可以先發送給重要的駐外使館，供其宣傳之用。⁶⁹1952 年第六屆聯合國大會召開期間，中華民國駐聯合國代表于焌吉便於第三委員會討論國際難民問題時，正式將香港中國難民問題提出⁷⁰，他以「救總」預先提供的資料為依據，在會中特別強調下列幾點：一、「難民署」專員不應限制難民援助的特定地區，使「難民署」成為普遍的全球性機構。二、希望「難民署」能不受預算限制，支持難民專員主張在遠東設立分署的建議。三、香港中國難民大多是「避免中共在我大陸暴行而逃出者」及「政治上之不幸者」，又中華民國政府在港並無設立外交代表機構，因此希望「難民署」能擴大解釋難民定義，將香港中國難民列入救濟範圍。四、歡迎教會等國際事務委員會與團體等合作。最後，于焌吉還表示中華民國政府贊成擴充募集「難民署」的活動經費，並呼籲各會員

⁶⁶ 〈外交部致「救總」與內政部函：為我出席聯合國經濟暨社會理事會第十六屆常會代表團對救災總會之「籲請聯合國救助流亡香港難民」意見書及計畫等陳述及建議，電請核辦見復由〉（1953 年 8 月 1 日）；〈駐聯合國代表辦事處致外交部函〉（1953 年 7 月 20 日）〔聯合國救濟香港難胞〕，中研院近史所藏，檔號：642/0072。

⁶⁷ 〈「救總」致外交部代電：檢送本會赴港洽晤聯合國調查團代表報告：「救總」代表黃熙與聯合國難民事宜高級專員公署調查團團長漢布諾（Hambro）談話紀錄〉（1954 年 5 月 29 日）〔聯合國救濟香港難胞〕，中研院近史所藏，檔號：642/0073。〈呈葉公超部長報告〉（1954 年 4 月 28 日）〔聯合國救濟香港難胞〕，中研院近史所藏，檔號：642/0072。

⁶⁸ 〈「救總」致外交部代電：關於向聯合國救濟機構發送資料並洽取聯繫事〉（1950 年 12 月 16 日），〔大陸救災與共匪暴行〕，中研院近史所藏，外交部檔案，檔號：642/0034。

⁶⁹ 〈救總致外交部代電：關於向聯合國救濟機構發送資料並洽取聯繫事〉（1950 年 12 月 16 日）；外交部致駐聯合國代表辦事處、駐美大使館：檢寄大陸救災會報告書及照片選輯由〉（1950 年 12 月 26 日），〔大陸救災與共匪暴行〕，中研院近史所藏，外交部檔案，檔號：642/0034。

⁷⁰ 參見馮致遠編，《救總實錄》（台北：中國大陸災胞救濟總會，1980 年），頁 430。

國應不分國籍、種族、膚色及宗教因素，對各項難民計畫給予鼓勵。⁷¹然而，首次主動出擊的結果，並未獲得其他會員的迴響。⁷²於是，在隔年第七屆會上復又提出，並重申若聯合國繼續維持重歐輕亞的「畸形現象」，將反對「難民署」存在。⁷³

另一方面，于焌吉也積極地在會外與「難民署」主管接洽。1952年初，于焌吉在第三委員會提出香港中國難民問題以前，便與「難民署」專員及其他國際救濟組織取得聯繫。⁷⁴透過私下的交涉，除預先向「難民署」表達中華民國政府對此事之關注外，並可使其對在港中國難民之處境有更深瞭解。⁷⁵大會閉幕後，2月中旬于焌吉自巴黎返回羅馬途中，又順道至日內瓦拜訪了「難民署」的副高級專員（Deputy High Commissioner）李德（James M. Read），希望「難民署」能盡快協助中華民國政府推展援助工作。更重要的是，于焌吉從其口中獲知「難民署」專員欲指定由印度人擔任遠東分署的署長，立即當場表示反對，並指出若此舉成真，將使難民無所適從，他向李德指出，由於遠東地區的中國難民多是從「共產黨虎口」所逃出。⁷⁶4月中旬，于焌吉致函給外交部，並提醒中華民國政府應注意下列三項問題：（1）負責救濟機關應派人或指定專人赴港，以便與「難民署」調查香港難民的代表（Mr. T. Jamieson）取得聯繫，並提供其有關資料。（2）有關機構應多方活動與分頭接洽，達成合力呼籲國際相關機構救濟中國難民。（3）採取有效行動，防止印度或承認中共政權國家之人士擔任遠東分署署長。⁷⁷同年5月3日，

⁷¹ 〈國際難民專題報告〉（1952年2月8日），〔國際難民組織案〕，中研院近史所藏，外交部檔案，檔號：642/0065。

⁷² 參見李正寰編，《谷正綱先生與「救總」》（台北：中國大陸災胞救濟總會，1991年），頁489。

⁷³ 中國大陸災胞救濟總會編，救總十年，頁57。

⁷⁴ 在1952年初第一次正式將香港中國難民問題提出前，其代表出席第13屆經社理事會及第六屆聯合國大會時，已趁機與國際難民有關機關接洽，表示中華民國政府對此問題之關注。〈救濟我港澳及其他各地難胞交涉經過報告〉（1952年4月15日），〔聯合國救濟香港難胞〕，中研院近史所藏，檔號：642/0071。

⁷⁵ 〈國際難民專題報告〉（1952年2月8日），〔國際難民組織案〕，中研院近史所藏，外交部檔案，檔號：642/0065。

⁷⁶ 至4月初，于焌吉復提醒李德關於我方上述建議。同時，于焌吉獲知美眾議院周以德（Walter H. Judd）極為關注中國流港難民，正準備救濟計畫中，因此其致函予周以德以表示贊同，並且提供其相關資料。〈救濟我港澳及其他各地難胞交涉經過報告〉（1952年4月15日），〔聯合國救濟香港難胞〕，中研院近史所藏，檔號：642/0071。

隨後，「救總」致函給周以德，除表達謝意之外，並望能與他合作以救濟我國難民。〈「救總」致于焌古代電：承告向國際機構交涉救援我流亡海外難胞經過特電復謝由〉（1952年5月24日），〔聯合國救濟香港難胞〕，中研院近史所藏，檔號：642/0071。

⁷⁷ 〈駐義大利大使于焌吉致外交部代電〉（1952年4月15日），〔聯合國救濟香港難胞〕，中研院近史所藏，檔號：642/0071。

「難民署」專員（Gerit Jan van Heuven Goedhart）表示，將注意于煥吉對副署長所陳意見。⁷⁸Mr. T. Jamieson 為「難民署」駐香港的辦事處主任⁷⁹，「救總」與他取得聯繫，並邀請他至台灣訪問。⁸⁰外交部則命其駐港人員梁賡堯在港從旁協助。⁸¹

12 月底，從副署長李德致外交部次長胡慶育的謝函中，可知其曾受邀至台北並受到外交部的款待，會談頗具成效，不僅使李德對中國難民問題有更進一步的認識，並盼望有關當局能在近期採取步驟以解決此問題。⁸²令中華民國政府喜出望外的是，于煥吉於 1953 年 3 月 9 日接獲一封來自「難民署」的函件，內容提及「難民署」專員已將香港中國難民問題列入「諮詢委員會」第三屆會議的臨時議事日程中；且根據該委員會程序之規則第六條，邀請中華民國政府派遣代表出席。⁸³「救總」認為機不可失⁸⁴，隨後，外交部派駐聯合國辦事處的顧問鄭寶南就近出席⁸⁵，並通知他在會中發表時，應特別強調香港難民之苦境遠勝於德籍難民，力請「難民署」儘速施予救濟。⁸⁶

1953 年 4 月初，「難民署」向「諮詢委員會」提交一份有關香港中國難民問題說帖，結論中建議「難民署」應關注留港難民的安置問題，並進行實地調查。⁸⁷與此同時，外

⁷⁸ 其為荷蘭籍，原擔任律師及記者身分，是「難民署」首任高級專員，任期從 1951 至 1956 年。參見施眉綺，〈邁向歐盟共同庇護〉，頁 19。

⁷⁹ 〈外交部致梁秘書賡堯代電：關於「難民署」香港辦事處請將滯留中國大陸之外籍難民六百人移送來台與我向國際機構交涉救濟我滯留港澳各地之難胞兩案〉（1952 年 6 月 2 日），〔聯合國救濟香港難胞〕，中研院近史所藏，檔號：642/0071。

⁸⁰ 〈「救總」致于煥吉代電：承告向國際機構交涉救援我流亡海外難胞經過特電復謝由〉（1952 年 5 月 24 日），〔聯合國救濟香港難胞〕，中研院近史所藏，檔號：642/0071。

⁸¹ 其正式職稱為「駐澳門專員公署秘書」，駐港聯絡地址為香港永樂街 64 號亞洲電器行。〈外交部致「救總」函：關於救濟我滯留港澳及其他各地難胞案〉（1952 年 6 月 2 日），〔聯合國救濟香港難胞〕，中研院近史所藏，檔號：642/0071。〈外交部致「救總」函：關於救濟我滯留港澳及其他各地難胞案〉（1952 年 6 月 2 日），〔聯合國救濟香港難胞〕，中研院近史所藏，檔號：642/0071。

⁸² 〈Jamesm. Read 致外交部函〉（1952 年 12 月 29 日），〔聯合國救濟香港難胞〕，中研院近史所藏，檔號：642/0071。

⁸³ 〈為電呈難民高專已將香港中國難民事項列入其諮詢委員會臨時議事日程內由〉（1953 年 3 月 14 日），〔聯合國救濟香港難胞〕，中研院近史所藏，檔號：642/0071。

⁸⁴ 「救總」通知外交部需把握機會，派代表出席該委員會，以為「難胞」爭取救助。〈為聯合國難民救濟顧問委員會即將在日內瓦舉行會議已將中國難民問題列入議程請查照轉知我出席代表力為爭議〉（1953 年 3 月 21 日），〔聯合國救濟香港難胞〕，中研院近史所藏，檔號：642/0071。

⁸⁵ 此人員的選定，主要基於政府外匯支絀為減輕經費負擔的考量，派遣自 4 月 6 日至 6 月 1 日將在日內瓦出席人權委員會的顧問鄭寶南就近分身出席。〈外交部簽條：關於流港難民問題〉（1953 年 3 月 25 日），〔聯合國救濟香港難胞〕，中研院近史所藏，檔號：642/0071。

⁸⁶ 〈關於聯合國難民高級專員之諮詢委員會將討論香港知我國難民問題事，電復查照由〉（1953 年 4 月 4 日），〔聯合國救濟香港難胞〕，中研院近史所藏，檔號：642/0071。

⁸⁷ 〈外交部致「救總」函：為檢送聯合國難民高專諮詢委員會提出之關於香港中國難民問題說帖

交部爲能在會前與「難民署」專員取得共識，於4月中旬派遣駐義大利使館人員魏良聲訪問「難民署」駐義代表英人 Alexanderg 氏⁸⁸，根據他的看法，「難民署」無權救濟香港中國難民，因此他建議中華民國政府可採取如下辦法。一、請第三個國家作爲香港中國難民之保護國，或請「難民署」專員或其他人爲保護者。二、在本年第八屆聯合國大會中，由中華民國政府或他國提議修改「難民署」章程，使中國難民納入救濟範圍，並可趁機向大會要求增撥救濟基金。⁸⁹他表示若中華民國政府願接受他的建議，最好在本屆「諮詢委員會」開會前，先行派代表向「難民署」專員徵詢意見，再決定是否該正式提出。⁹⁰然而，外交部並未打算採取他的意見，尤其是第二項，爲防範在大會提出後，反而替共產集團如印度、印尼、瑞典等國製造對中華民國政府不利的發言機會。因此決定另尋他法，即在大會提出香港難民問題時，應根據「難民署」組織規程第九條：「高級專員應在其資金限度以內，從事大會可能決定之其餘各種活動，包括遣送及再移置在內」的規定，提出要求。⁹¹

在第三屆難民諮委會召開之前，中華民國政府出席該會代表鄭寶南，於會前積極地與他國代表洽商，一來是希望在會前瞭解各方對此案的態度，另外也趁機說服以爭取支持。首先，鄭寶南從李德口中得知難民諮委會若干代表將以本案不在組織法規定的權責內，反對對本案進行研究。各國代表方面，英國代表在經過代表團的反覆勸說後，表示將不反對此案；反而美國代表的反應卻極爲「惡劣」，鄭寶南雖不解其故，但認爲美國支持與否對本案是關鍵，便函請美議員周以德向國務院施壓，試圖改變美方代表的態度。⁹²1953年4月29日，第三屆難民諮委會正式討論本案，鄭寶南先是發表香港中國

一件，請查照研議並見復由）（1953年4月20日），〔聯合國救濟香港難胞〕，中研院近史所藏，檔號：642/0072。

⁸⁸ 此人曾任英國駐華外交官多年，較爲同情中華民國政府，現在仍於英國外交部任職，暫由「難民署」借調。〈魏良聲致外交部函〉（1953年4月15日），〔聯合國救濟香港難胞〕，中研院近史所藏，檔號：642/0072。

⁸⁹ 〈魏良聲致外交部函〉（1953年4月15日），〔聯合國救濟香港難胞〕，中研院近史所藏，檔號：642/0072。

⁹⁰ 〈魏良聲致外交部函〉（1953年4月15日），〔聯合國救濟香港難胞〕，中研院近史所藏，檔號：642/0072。

⁹¹ 〈簽呈：關於難民問題之初步研究〉（1953年5月4日），〔聯合國救濟香港難胞〕，中研院近史所藏，檔號：642/0072。

⁹² 〈駐聯合國代表辦事處致外交部函〉（1953年5月12日），〔聯合國救濟香港難胞〕，中研院近史所藏，檔號：642/0072，頁2。

難民之苦況，以及中華民國政府方面的努力。⁹³接著，他提出「難民署」專員的提議：「對香港中國難民問題覓求永久性之解決，勢必需舉行詳細地調查，俾對所涉人數能予限制，且對問題真相確予估計」，作為解決問題的初步辦法；並呼籲英國代表能轉請港府，對調景嶺難民繼續救濟。⁹⁴在此發言中，可發現與「救總」的意見書有些出入，例如不在救濟經費上多做著墨，表示能諒解「難民署」的經費有限，盼「難民署」專員的聲望能影響各國及非政府組織的態度，此外，鄭也不忘藉機打擊中共，指出聯合國應基於人道主義對各種族難民一視同仁，並將香港中國難民與德國難民作比附，「自共匪魔掌逃脫之人民地位，與逃脫納粹及共產黨迫害之人民」。⁹⁵

鄭寶南報告完畢後，「諮詢委員會」便就「高級專員派遣專家赴香港調查香港問題」一項做討論。各代表的意見頗為分歧，持反對意見者如比利時與法國，其理由為：（1）此例一開等於將「國內政府之職責加諸國際」，加重國際組織的負擔；（2）根據難民高專組織法，應無權管轄此案，而中國有兩個政府存在，在救濟難民上將造成政治問題；（3）在經費有限情況下，對本案進行調查只會使難民對國際賑濟抱持錯誤印象。贊成者如土耳其、英國及美國，土耳其代表指出，中華民國為聯合國中合法代表中國者，為上述反對意見作辯駁；英國則附帶提及港府的立場，其希望短期內可使難民遣送他處以便安頓；美國則聲稱因目前資料不足，對有關中國難民之合法地位問題，暫不發表評論。⁹⁶最後，難民諮委會決議：

在其預算範圍內或可能籌措其他款項情況下，與當地政府合作製作一關於香港中國難民問題之報告，於最短期間送達諮詢委員會。⁹⁷

對於這項決議，鄭寶南認為意義重大，可以說是「難民署」打破以往對本案表示沉默的僵局，並決定以行動表示關注之始。⁹⁸為避免節外生枝，中國代表團認為應靜觀其變，

⁹³ 〈駐聯合國代表辦事處致外交部函〉（1953年5月12日），〔聯合國救濟香港難胞〕，中研院近史所藏，檔號：642/0072，頁3-5。

⁹⁴ 鄭寶南呼籲港府應採取的措施，如：（1）對調景嶺難民恢復飯賑濟；（2）在調景嶺增設臨時房舍以容納更多難民；（3）對已有謀生能力之難民，不應限制其在7月底前遷徙。〈駐聯合國代表辦事處致外交部函〉（1953年5月12日），頁6-7。

⁹⁵ 〈駐聯合國代表辦事處致外交部函〉（1953年5月12日），頁5。

⁹⁶ 〈駐聯合國代表辦事處致外交部函〉（1953年5月12日），頁8-9。

⁹⁷ 〈駐聯合國代表辦事處致外交部函〉（1953年5月12日），〔聯合國救濟香港難胞〕，頁10。

⁹⁸ 〈鄭顧問寶南檢送列席聯合國難民事宜高級專員諮詢委員會討論「香港中國難民問題」案情形之報告〉（1953年5月12日），〔聯合國救濟香港難胞〕，中研院近史所藏，檔號：642/0072。

再伺機而動。同年七月初的聯合國經社理事會，當會中討論「難民署」年報的各項議題時，代表團則不敢主動提及香港中國難民問題。⁹⁹

第二節 聯合國調查報告書的形成與爭議

一、漢布茹調查團的行前醞釀

1953年4月29日，當難民諮委會決議派遣專家小組至赴港調查難民問題時，外交部即通知「救總」應積極籌備聯繫，以促使調查團更加認識難民問題。¹⁰⁰5月5日，「救總」邀請國內社會問題專家舉行座談會，研討中華民國政府如何因應聯合國對中國難民問題的處置，並達成六項決議：

- (一) 聯合國對中國大陸留港難民從事救濟，應表歡迎。
- (二) 聯合國「難民署」建議徙置留港難民，應尊重難民之自由意志。
- (三) 儘速提供開發台灣本島以外如大陳、馬祖、金門、澎湖等島嶼之具體計畫，如能得聯合國協助徙置難民於上列各島。誠無一舉兩得，惟計畫內切需避免涉及政治問題。
- (四) 密切注意聯合國派遣赴港進行調查之專家行期，屆時由「救總」會同政府指派人員，赴港聯絡接洽。
- (五) 建議政府邀請聯合國派遣赴港之專家訪台，交換救濟意見。
- (六) 再行檢同有關救濟留港難民之一切資料，送由我駐聯合國代表轉致有關各方面，藉供參考。¹⁰¹

另外，也打破過去「難民署」對我國難民問題所採取的閃避態度，此語出自〈夏晉麟致叔常理事長等函〉（1953年5月13日），〔聯合國救濟香港難胞〕，中研院近史所藏，檔號：642/0072。

⁹⁹除擔心蘇聯集團的攻擊外，另一方面，則是考慮到「諮詢委員會」的權力主要是掌握在美、法、比國代表手中，而根據以往經驗，皆對本案多加阻撓如法國代表還提案擴大難民諮詢委員會的權力，使本案遭到駁回。〈駐聯合國代表辦事處致外交部函〉（1953年7月20日）〔聯合國救濟香港難胞〕，中研院近史所藏，檔號：642/0072。

¹⁰⁰〈外交部致「救總」函：為聯合國難民高專「諮詢委員會」決定派遣專家赴港調查中國難民問題〉（1953年5月1日），〔聯合國救濟香港難胞〕，中研院近史所藏，檔號：642/0072。

¹⁰¹〈研討聯合國難民高級專員提出有關香港中國難民問題建議事項座談會紀錄〉（1953年5月5日），〔聯合國救濟香港難胞〕，中研院近史所藏，檔號：642/0072。

前四點經內政部核准，作為中華民國政府向難民專員之回應。¹⁰²

另一方面，為防止第三勢力趁調查團訪問期間抨擊中華民國政府，或與中華民國政府爭取國際援助的資源，「救總」亦積極在港部署相關人員監視與策劃活動。1953年8月，「救總」據情報向外交部表示，第三勢力不僅派人至難民集居區，還以「此次係與國民黨進行最後一次白刃戰」等言論煽動難民，目的在與中華民國政府爭取國際救助經費。¹⁰³據悉，第三勢力的訴求為：（1）聯合國直接救濟，無須中華民國政府過問；（2）以安全為理由，反對徙置於台灣沿海各島；（3）戳破「救總」估計在港難民數逾百萬為不實，並在香港發動難民連署以參加該組織，企圖奪取國際救助物資為政治資本。「救總」深恐第三勢力的宣傳會干擾國際視聽，或使在港難民對中華民國政府申請援助造成不良觀感。為此，「救總」要求調景嶺自治辦公室以及「港九救委會」對調景嶺營的難民進行宣導，使其瞭解中華民國政府欲救助的對象：「除匪諜漢奸外，餘皆一視同仁。」因此，由自治辦公室及「港九救委會」遴選出38位代表，組成一「中國大陸流亡港九難民向聯合國呼籲救濟代表會」，目的在向難民宣傳，並藉此徵求其意見，強化難民對中華民國政府的認同感。「救總」為以防萬一，決定先派遣該會第四組組長黃熙至港與有關單位取得聯繫，並透過與在地的僑領紳商一同對難民呼籲。¹⁰⁴隨後，外交部聯絡駐港秘書梁庚堯，示意他必須協助「救總」組長黃熙，甚至通知港府警政局以監控第三勢力的行動。¹⁰⁵

中華民國政府原本期待「難民署」派遣赴港的調查團，能於3個月內完成調查報告，然而，從經費的籌措到人員的組成，因諸多困難，歷經約一年才確定成行。調查團能否順利組成，第一步便要視「難民署」的經費是否能備足而定。1953年4月底，當「諮詢

¹⁰² 〈「救總」致外交部函：為研議聯合國難民高級專員說帖結論有關徙置香港中國難民問題檢具是項座談紀錄請核辦〉（1953年5月12日）；〈內政部致外交部函：關於聯合國難民高專而難民「諮詢委員會」提出之關於香港中國難民問題一案表示意見請查照由〉（1953年5月21日）〔聯合國救濟香港難胞〕，中研院近史所藏，檔號：642/0072。

¹⁰³ 據情報所述，第三勢力在九龍荃灣與荔枝角道九華徑村各設一指揮所，並以港幣10萬元作為其活動費用。〈內政部至外交部函：密不錄由〉（1953年8月10日）〔聯合國救濟香港難胞〕，中研院近史所藏，檔號：642/0072。

¹⁰⁴ 〈內政部至外交部函：密不錄由〉（1953年8月10日）〔聯合國救濟香港難胞〕，中研院近史所藏，檔號：642/0072。

¹⁰⁵ 〈外交部致香港梁秘書庚武函：關於據報港九難胞中有第三勢力份子不法活動，電希查照由〉（1953年8月10日）〔聯合國救濟香港難胞〕，中研院近史所藏，檔號：642/0072。

委員會」正討論應派多少人至香港進行考察時，各會員國代表便對此議論紛紛。「難民署」專員起初估計若派遣五至六人，大約需耗費美金六萬元，然而，「難民署」當時可運用之經費，居然僅足夠支付一人費用。在經費如此困窘的情況下，英代表建議乾脆派代表一人赴港調查即可，然「難民署」專員則不贊同，認為香港難民問題並不單純，絕非一二人可完成。此外，西德代表建議「難民署」可以向美國的福特基金（The Ford Foundation）申請補助，以色列代表亦表示可向洛克弗萊基金會（Rockefeller Foundation）申請。¹⁰⁶隨後，「難民署」專員決定正式向福特基金申請 43,000 美金作為補助，然至 5 月底，仍未聽聞調查團是否成行的消息，中華民國政府便請代表團就近催促「難民署」。¹⁰⁷「難民署」辦事人員指出，由於經費無著落，調查團在短時間內恐怕無法組成，並一再向中華民國政府表示其業務經費賴於各國政府及非政府機關之捐助，因此無法從現有基金內撥出，不過目前「難民署」正在與福特基金方面洽商。由此，代表團建議中華民國政府應盡可能予以協助，倘若最後「難民署」無法如期獲得補助，中華民國政府也應給予部分補助，即使數額不多，仍具有代表意義。¹⁰⁸這項提議經過行政院審核後，同意分擔此項調查費之五分之一¹⁰⁹，中華民國政府對調查團之重視，可見一斑。之後，代表團及「難民署」專員則繼續向福特基金會洽商¹¹⁰，至 11 月，福特基金會終於通過此項捐款，願意撥款助難民高專調查團 43,000 美元¹¹¹，而中華民國政府也可免除負擔該項費用。

¹⁰⁶ 〈外交部致「救總」函：關於聯合國難民高級專員「諮詢委員會」討論港九我國難民問題事，函達查照核辦由〉（1953 年 5 月 12 日）〔聯合國救濟香港難胞〕，中研院近史所藏，檔號：642/0072。

¹⁰⁷ 〈外交部致駐聯合國代表處函：希設法促福特基金准予資助聯合國難民高級專員俾派員赴港調查我國難民情形由〉（1953 年 5 月 30 日）〔聯合國救濟香港難胞〕，中研院近史所藏，檔號：642/0072。

¹⁰⁸ 〈駐聯合國代表辦事處致外交部函〉（1953 年 7 月 20 日）〔聯合國救濟香港難胞〕，中研院近史所藏，檔號：642/0072。

¹⁰⁹ 〈內政部致外交部函：准電為籲請聯合國救濟流亡港九難胞一案函復查由為理由見復〉（1953 年 12 月 4 日）〔聯合國救濟香港難胞〕，中研院近史所藏，檔號：642/0072。

¹¹⁰ 洽商期間，還一度遭遇技術問題而延遲。〈聯合國代表辦事處致外交部電：呈報關於救助流亡香港難胞意見書修訂本及關於兒童救濟計畫之意見由〉（1953 年 8 月 27 日）〔聯合國救濟香港難胞〕，中研院近史所藏，檔號：642/0072。

¹¹¹ 9 月中旬，福特基金會終於召開一項列有援助難民高專調查經費之議程，該會秘書處負責人促請董事會作慎重考慮。〈紐約代表團報部電：外交部收電機字第 3668 號〉（1953 年 9 月 9 日）〔聯合國救濟香港難胞〕，中研院近史所藏，檔號：642/0072。

，〈紐約代表團報部電：外交部收電機字第 4625 號〉（1953 年 11 月 8 日）〔聯合國救濟香港難胞〕，中研院近史所藏，檔號：642/0072。

確認調查團的經費來源無虞後，緊接著便是調查團的人選問題，12月21日，鄭寶南與美國眾議員周以德（共和黨親中華民國政府立場）洽商，希望由其領導的「援助中國知識人士協會」（Aid Refugee Chinese Intellectuals, Inc., ARCI，以下簡稱援知會）¹¹²能在港協助中華民國政府從事宣傳活動。此外，鄭還向周以德表示，中華民國政府希望代表團團長能由美國人 Dr. Charles Mayo 擔任¹¹³，並託周以德代中華民國政府詢問其意願為何。1954年1月8日，鄭寶南再度拜訪周以德，周表示願意讓援知會配合中華民國政府在港行動，而有關調查團人選一項，尚無法確定其意向。¹¹⁴實際上，調查團的成員遲遲未能定案，與英國對人選多方干涉有密切關係。1954年3月25日，聯合國「難民署」官員與駐聯合國代表夏晉麟會談時，對未能確定調查團人選之事感到抱歉，並坦言壓力多來自於英方，英人尤其避諱由美國人擔任該職，因此對「難民署」提議之人選往往加以阻撓。¹¹⁵

中華民國政府對此事一再拖延甚感焦急¹¹⁶，而「救總」的各項籌備事宜，也早在前年6月間大致完成。¹¹⁷在中華民國政府各方殷切期盼的壓力下，聯合國代表只好繼續擔任催促「難民署」的角色，再與「難民署」一再磋商之後，「難民署」專員決定毅然決然地對英國政府提出警告，並表示其對策為：「將英國政府不合作態度對外公佈，並將福特基金會捐助經費悉數退還，屆時英方難卸責任。」聯合國代表對此不予置評，並告知「難民署」專員此案延遲過久，難免遭致各方輿論的指責。¹¹⁸1954年4月16日，調

¹¹² 「援知會」為一親國民黨政府的美國民間慈善團體，在1950年代透過與華府、民間基金會等合作援助港澳中國難民，達到其反共外交目的。有關該會的研究請參考趙綺娜，〈冷戰與難民援助：美國「援助中國知識份子協會」，一九五二年至一九五九年〉，《歐美研究》，27卷2期（1997年6月），頁65-108。

¹¹³ 當時被鄭寶南直接點名的美國人，是曾經出席第八屆聯合國大會的副代表 Dr. Charles Mayo，時擔任美國明尼蘇達州 Mayo Clinic 醫學院的主持人。

¹¹⁴ 周表示 Dr. Charles Mayo 即將被共和黨提名為競選明尼蘇達州（Minnesota）參議員的人選，其是否有意願擔任調查團主持人不得而知，但周認為希望不大。〈駐聯合國代表團致外交部函〉（1954年2月1日）〔聯合國救濟香港難胞〕，中研院近史所藏，檔號：642/0072。

¹¹⁵ 〈駐聯合國代表辦事處致外交部函〉（1954年3月25日）〔聯合國救濟香港難胞〕，中研院近史所藏，檔號：642/0072。

¹¹⁶ 〈駐聯合國代表辦事處致外交部函〉（1954年2月23日）〔聯合國救濟香港難胞〕，中研院近史所藏，檔號：642/0072。

¹¹⁷ 〈「救總」致外交部函：復為已完成聯合國赴港調查人員之準備事項盼催促該署調查人員早日成行並先電告〉（1953年12月4日）〔聯合國救濟香港難胞〕，中研院近史所藏，檔號：642/0072。

¹¹⁸ 〈駐聯合國代表辦事處致外交部函〉（1954年3月25日）〔聯合國救濟香港難胞〕，中研院近史所藏，檔號：642/0072。

查團團長名單終於出爐。香港時報搶先報導「難民署」將與港府一同調查中國難民問題，並委任前任國際法庭書記長官漢布茹(Edvard Hambro)為調查團團長¹¹⁹，同行團員共為六人，目的在達成「難民署」專員委任的工作，即調查香港地區的難民人數、可能解決方法，以及香港難民是否屬於「難民署」的權責。¹²⁰該團於4月28日抵達香港，8月1日完成調查工作。在這段期間，漢布茹也順道至台灣及東南亞等地，蒐集有關中國難民問題的資料。¹²¹

二、中華民國政府與漢布茹的互動

1954年4月28日，「救總」邀集外交部、內政部、中央委員會第三組以及第五組代表，討論中華民國政府對於調查團訪港之因應對策。「救總」請外交部電致駐聯合國代表向調查團表達歡迎之意，並盼望調查團赴港洽公完畢後，可順道來台訪問。¹²²5月12日，「難民署」專員李德所邀請的餐會中，鄭寶南將「救總」邀請一事告知漢布茹，他表示有意願來台。¹²³5月17日由「救總」召開會議，目的在防範調查團赴港期間發生不利於國際救濟的突發狀況，要求中華民國政府駐港人員需隨時與「救總」聯繫，並協助「救總」駐港代表黃熙。「救總」賦予黃熙的主要任務為：(1)轉交先前「救總」擬訂的「籲請聯合國救助流亡香港難民意見書」給調查團，並特別強調：「聯合國如欲徙置難民，應尊重難民之自由意志。」(2)與駐港工作人員聯繫，以該意見書為雙方達成共識之指導原則。¹²⁴5月17日，漢布茹調查團抵達香港。黃熙於隔日赴港，並透過梁賡堯

¹¹⁹ 〈「救總」致外交部函：為馳電歡迎聯合國派負相處理我國難民之調查團團長請囑駐外使館代為譯轉藉資聯繫〉(1954年4月24日)；另可見〈駐紐約辦事處報部電：外交部收電機字第1538號〉(1954年4月19日)〔聯合國救濟香港難胞〕，中研院近史所藏，檔號：642/0072。

¹²⁰ 該團成員的職稱分別為任特別顧問的哲查爾博士(Dr Gilbert Jaeger)、經濟顧問的香港大學系主任戴維斯博士(Dr. S. G. Davis)、社會顧問的中國天主教福利委員會主任杜鑫神父(Ref. Fr. Paul. J. Duchesne)、統計顧問的香港大學經濟講師哲彭尼克先生(Mr. E. F. Szczepanik)、另由香港家庭福利社錢夫人(Mrs G. H. Chain)及香港社會服務協會錢秘書克斯特夫人(Mrs. D. Keates)擔任高級調查員以進行訪問工作。「救總」第五組，《香港中國難民問題-漢布茹博士調查報告》(台北，大陸災胞救濟總會，1958年3月)，頁3。

¹²¹ 訪問地區除下文將介紹的台灣地區，其他國家如菲律賓、泰國、新加坡、印尼、緬甸、印度、巴基斯坦等。「救總」第五組，《香港中國難民問題-漢布茹博士調查報告》(台北，大陸災胞救濟總會，1958年3月)，頁3-4。

¹²² 〈呈葉公超部長報告〉(1954年4月28日)〔聯合國救濟香港難胞〕，中研院近史所藏，檔號：642/0072。

¹²³ 〈鄭寶南致外交部代電〉(1954年5月12日)〔聯合國救濟香港難胞〕，中研院近史所藏，檔號：642/0073。

¹²⁴ 〈中國大陸救濟總會為留港難胞籲請國際救助事宜座談會紀錄〉(1954年5月17日)〔聯合

的聯絡，與漢布茹約定於近日會談。與漢布茹會面以前，黃熙先與「港九救委會」人員（許讓成、張振商）會商，如難民數目應以「救總」統計數目為準；通知自治辦公室加強監視營內是否有可疑份子作祟。¹²⁵

是年5月20日，漢布茹與黃熙在港私下舉辦會談。根據黃熙的報告顯示，這次雙方會談氣氛良好，在他眼中的漢布茹是一個親切有禮且舉措謹慎的中年人，對中國難民的看法則重視「長遠之計」。更重要的是，漢布茹對中華民國政府的態度「似無成見」，且特別關心台灣的經濟情況。雙方談話內容，主要圍繞在「救總」提供給漢布茹的意見書，而引起漢布茹關注的大致有下列幾點：（1）香港中國難民的確切數目及「救總」統計的依據；（2）難民徙置問題，為何至今接運至台的難民只有一萬多人？除台灣之外，「救總」是否還有調查其他可供安置之所，如東南亞、澳洲等地？另外，該意見書中提出三萬人徙置台灣外島計畫，是否可再容納更多人？（3）漢布茹表示預定來台停留四天，請中華民國政府準備台灣方面的政治經濟相關資料，以及訪台行程表。¹²⁶漢布茹到港調查以前，對香港難民的瞭解大致來自於香港大學教授戴維斯（英人），以及中國天主教福利會主任鄭際文（美人）的觀點。因此，黃熙主張應透過駐港人員關係，與上述兩人接洽，以便爭取支持。¹²⁷值得欣慰的是，漢布茹對該意見書給予不錯的評價，透過這次會談，漢布茹進一步瞭解「救總」對中國難民的工作成果與期待。不過，令黃熙不解的是，「救總」去年請駐聯合國代表轉交給調查團的意見書，漢布茹卻表示完全不知情。究竟為何資料未傳到漢布茹手中？是否為駐聯合國代表或「難民署」別有用心¹²⁸，

國救濟香港難胞」，中研院近史所藏，檔號：642/0073。

¹²⁵ 〈「救總」致外交部代電：檢送本會赴港洽晤聯合國調查團代表報告：「「救總」代表黃熙與聯合國難民事宜高級專員公署調查團團長漢布落（Hambro）談話紀錄」（1954年5月29日）〔聯合國救濟香港難胞〕，中研院近史所藏，檔號：642/0073。

¹²⁶ 此外，Hambro表示不願其言論內容對外公開。〈「救總」致外交部代電：檢送本會赴港洽晤聯合國調查團代表報告：「「救總」代表黃熙與聯合國難民事宜高級專員公署調查團團長漢布落（Hambro）談話紀錄」（1954年5月29日）〔聯合國救濟香港難胞〕，中研院近史所藏，檔號：642/0073。

¹²⁷ 〈「救總」致外交部代電：為聯合國派團赴港調查難胞本會派員前往查辦情形請核示：「中國大陸災胞救濟總會赴港洽晤聯合國調查團代表黃熙報告」（1954年5月29日）〔聯合國救濟香港難胞〕，中研院近史所藏，檔號：642/0073。

¹²⁸ 如黃熙對Hambro的答覆：「「救總」在一年前已將此資料寄送給駐聯合國代表團，不知已否轉送高級專員？」透露出其亦感困惑。〈「救總」致外交部代電：「救總」代表黃熙與聯合國難民事宜高級專員公署調查團團長漢布落（Hambro）談話紀錄」（1954年5月21日）〔聯合國救濟香港難胞〕，中研院近史所藏，檔號：642/0073

不得而知，然「救總」需透過層層關卡才可訴諸國際的處境，對於該會推展難民救濟工作時的阻礙，可想而知。

1954年6月期間，「救總」為安排漢布茹的訪台行程，先後邀集政府相關單位召開兩次座談會。¹²⁹首先，為了讓漢布茹更瞭解台灣的社會經濟狀況，中華民國政府決定導覽他至台灣各地參觀救濟機構與難民安置概況，希望能增進他對中華民國政府的認同。外交部還向「救總」建議，於行程之中可趁機安插參觀反共義士，似可引發其同情，不過這項建議並未落實¹³⁰；此外，為使漢布茹的入境簽證較為便利，外交部還特准其享有一般外交人員的特權。¹³¹6月上旬，「救總」召開會議，目的在確認漢布茹訪台的需求與動線規劃，漢布茹則特別要求中華民國政府幫他安排訪問外交、內政及其他政府各部會高級官員。¹³²最後，決定由「救總」與聯合國同志會負責接待食宿、參觀救濟設施與各種「義胞」座談會，並增加拜訪政府各部會行程。¹³³

6月14日中午，漢布茹自港飛抵台灣，「救總」秘書方治等代表一起到機場迎接。漢布茹向記者表示，這是他第一次來訪，目的在與中華民國政府各單位交換在港中國難民的救濟問題。¹³⁴接連三天，漢布茹按照「救總」原訂行程走訪各地。¹³⁵有趣的是，當

¹²⁹ 時間分別為1954年6月1日與12日，由「救總」邀請國民黨第五組、內政部、外交部、台灣省社會處以及「救總」派相關主管人員出席參加。〈中國大陸救濟總會聯合國調查團團長訪台日程座談會〉（1954年6月1日）；〈大陸災胞救濟總會聯合國調查團團長訪台日程第二次座談會〉（1954年6月12日）〔聯合國救濟香港難胞〕，中研院近史所藏，檔號：642/0073。

¹³⁰ 但從後續發展看來，此建議並未被採納。〈外交部致「救總」函：關於聯合國調查團團長訪台日程事〉（1954年6月8日）〔聯合國救濟香港難胞〕，中研院近史所藏，檔號：642/0073。

¹³¹ 由於挪威當時非我邦交國，且承認中共政權。由於難民之事對我政府甚為重要，外交部決定按照國際慣例，予以特別待遇，但並不表示「承認其在聯合國職員身分以外之任何外交官身分」。〈呈外交部部長報告〉（1954年6月12日）；外交部致本部禮賓司□□，〈為聯合國派赴香港調查我難胞之調查團團長來台訪問之入境簽證事〉（1954年6月10日）〔聯合國救濟香港難胞〕，中研院近史所藏，檔號：642/0073。

¹³² 6月初，漢布茹曾透露為免遭中共方面的責難，不願與我官方人員有太過密切的接觸，然後來又改變態度。〈呈外交部部長報告〉（1954年6月1日）〔聯合國救濟香港難胞〕，中研院近史所藏，檔號：642/0073。

¹³³ 四天參觀行程分別為：14日拜訪內政部；15日拜訪外交部、參觀「救總」招待處、博愛救濟院及舉行義胞茶會；16日參觀省立育幼院、員林中學及訪問「救總」救助部分學生；17日舉行來台義胞座談會及參觀北投育幼院等地。〈大陸災胞救濟總會聯合國調查團團長訪台日程第二次座談會〉（1954年6月12日）〔聯合國救濟香港難胞〕，中研院近史所藏，檔號：642/0073。

¹³⁴ 〈漢布茹抵台-好與我國政府商談救濟流港中國難民〉，《中央日報》，1954年6月15日，三版。

¹³⁵ 更明顯的對照，可見17日台北舉辦的「義胞代表聯合座談會」上，義胞的說法如出一轍，內容大致為「今天整個亞洲，都在赤色洪流的洶湧激盪中，倘使沒有自由安定的亞洲，便沒有自由安定的世界。聯合國救濟亞洲難民，實即救人自救的要盾，並建議聯合國應該從速在亞洲建立一

時一位擔任翻譯的「義胞」代表張繼組，由於英文翻譯極為流暢，還被漢布茹誇獎稱為「自由鬥士」。¹³⁶6月17日，漢布茹在台北參加一場由500多人組成的「義胞代表聯合座談會」，他首度公開表示對香港中國難民，以及這次訪台的觀感。該日報導其演說內容如下：

到港以後，目睹流港難民生活狀況，更加激發了他的同情心與責任感，他覺得流港難民有聯合國救濟的需要，聯合國也有救助的必要。訪台數日來，他對於救濟總會和我朝野各方面實施救濟工作的努力和重視，深致讚佩；保證將以極客觀的態度，向聯合國提出最忠實的報告。¹³⁷

圖表 3-2-1 救總歡迎漢布茹並舉辦義胞代表座談會



說明：6月17日「救總」為歡迎漢布茹舉辦的「義胞代表聯合座談會」。

資料來源：翻拍自《中央日報》，1954年6月18日，四版。

個永久性的救濟機構。」，〈漢布茹拜會我首長並參加義胞歡迎會-今日離台赴菲繼續調查工作〉，《中央日報》，1954年6月18日，第四版。

¹³⁶ 此外，漢布茹為這些中國「難胞」被埋沒且深受苦難感到不值，如其所言：「對中國流亡海外難民，一般的睿智、勇敢、刻苦、奮鬥精神，深致感佩。他站在聯合國的立場，一定要求聯合國不使這些優秀人群，蹉跎歲月。」〈漢布茹昨赴基隆-參觀「救總」難胞接待處並訪暖暖博愛救濟院〉，《中央日報》，1954年6月16日，三版。

¹³⁷ 〈漢布茹拜會我首長並參加義胞歡迎會-今日離台赴菲繼續調查工作〉，《中央日報》，1954年6月18日，四版。

三、中華民國政府對調查報告書的評價與回應

漢布茹旋風式訪台後，其影響主要可以分成兩部分來談，一為下文將提到報告書對中華民國政府在聯合國的提案成效；其次，便是促使「救總」將香港調景嶺營的傷殘軍人集體運台，如前所述，這正是港府念茲在茲的事。漢布茹自港抵台訪問期間，再三向王德溥、谷正綱及方治提及，應儘速將該批軍人接到台灣安置。¹³⁸而這項建議後來也被放入報告書中，認為港、台在會商安置問題前，中華民國政府應盡道義之責協助港府，以使該批軍人有所善終。¹³⁹可想而知，經費支出實為「救總」最大的顧慮¹⁴⁰，此也是中華民國政府向國際呼籲救濟的目的之一。而提到經援，美國無疑是中華民國政府當時最大的支柱，同時，也是「難民署」捐款來源的最大金主。¹⁴¹1953年12月21日，鄭寶南向周以德詢問調查團基金問題之際，還順便請他在國會提案，是否可特別撥出款項以救濟港澳中國難民，周應允，並表示將提議國會增撥美金50萬元救濟「非歐籍難民」(Non-Caucasian Refugee)。¹⁴²

至1954年1月8日，周回覆由於國務院「有力人士」反對，因此尚未決定。同時，周還另獻對策，他指出美國負責難民救濟工作的「國外運作總署」(Foreign Operation Administration, FOA)於1953年底曾根據「克斯登修正案」(Kersten Amendment)撥款救濟香港遭火災的難民，而他也曾力勸「國外運作總署」將香港中國難民視為「逃亡者」(Escapee)，以便能動用上述法案之部分經費予以救濟。¹⁴³「克斯登修正案」是於1951

¹³⁸ 《救總實錄》(一)，頁516-517。

¹³⁹ Edward Hambro, chief Hong Kong Refugees Survey Mission, *The problem of Chinese refugees in Hong Kong: report submitted to the United Nations High Commissioner for Refugees* (Leyden: A. W. Sijthoff, 1955), p.74.

¹⁴⁰ 《救總實錄》(一)，頁517。

¹⁴¹ 以1950年代而言，在台灣，每年平均美援約為一億美元，進口值亦佔全部進口額之百分四十，有效抑制戰後台灣物價膨脹情形。有關美援對台灣整體經濟影響，詳見趙既昌，《美援的運用》(台北：聯經，1985年)，頁5-21。而在國際方面，根據研究指出，1950年代「難民署」成立之初，美國可謂當時「唯一有能力提供政治上和財務上的支持的國家」，如此一來亦主導著「難民署」的政策及難民對象的救助走向，不過美國始看重「難民署」之功能，是在1956年，因「難民署」之執行委員會有效安置匈牙利難民事件的危機之後。蕭俐俐，〈國際法上難民保護制度之研究〉(台北：中國文化大學法律學研究所，1996年)，頁20-21。

¹⁴² 鄭寶南之所以會提出此請求，是根據美代表聲稱已向國務院建議撥給「難民署」50萬美元作為「緊急賑款」以救濟「留在中國大陸之外籍難民」，因此建議周以德在該案在國會提出討論時，可否增撥美金25萬元供給在港澳的中國難民。周表示未有所聞，且預測國會不會同意美代表團之建議。〈駐聯合國代表團致外交部函〉(1954年2月1日)〔聯合國救濟香港難胞〕，中研院近史所藏，檔號：642/0072，頁1-2。

¹⁴³ 〈駐聯合國代表團致外交部函〉(1954年2月1日)〔聯合國救濟香港難胞〕，中研院近史所

年經國會通過的一項援助反共難民的專案，原設訂 1 億美元專款協助歐洲的反共難民救濟，即所謂「逃亡者條款」(Escapee Clause)(這裡採用外交部檔案說法)，不過，後來也把亞洲反共難民列為援助對象之一，如 1953 年後美國以經費補助的形式協助由周以德等所主導的「援助中國知識人士協會」，使該會在 1950 年代得以接運或救濟香港的反共知識難民，便為顯例。¹⁴⁴實際上，美國藉由救濟反共難民作為其宣傳的手法，在 1950 年代的冷戰高峰期頗為常見。

周以德的建議果真奏效，不久，透過駐美大使館的洽商¹⁴⁵，這套合作模式亦被搬到了台灣。1955 年 2 月，美方便派「國外運作總署」主辦救濟事項的陶遜(Lawrence A. Dawson)及專責遠東救濟工作的康貝爾(James Campbell)赴臺，與「救總」及外交部洽談救濟合作事宜。美方的建議如下：

由美國駐華安全分署與中國大陸災胞救濟總會簽一合約，規定在本年度內以美金十九萬一千二百五十元接運難胞二千五百名入台從事生產。¹⁴⁶

「救總」並未立即接受，主要是擔心難民入台後的安置及經濟問題。後來，「救總」復與外交部、及「安全分署」會商，達成協議為：「合約中不硬性限制來台人數，而可暫時以五百人為原則」，最後於 8 月上旬簽訂合約。¹⁴⁷雙方首次的合作計劃，便是將調景

藏，檔號：642/0072，頁 4-5。

¹⁴⁴ 1951 年，美國國會決定提供經援等協助盟邦以抵抗共產政權，而在討論共同安全法案(Mutual Security Act)時，還通過了克斯登修正案(section 101 (a) (1) of the Mutual Security Act of 1951)，該修正案曾撥款 1 億美元援助來自歐洲的反共難民組成軍隊。至 1952 年 3 月，杜魯門總統便以該修正案的經費援助逃出「鐵幕」之歐洲難民，即所謂「援助反共難民計畫」(Escape Program)。而更重要的是，是年 10 月下旬，國務院通過一個由心理戰略委員會(Psychological Strategy Board)批准的「援助反共難民計畫」(Escape Program)，而這個計劃中亦包含亞洲難民在內，這項計劃的提出雖曾遭部分人士反對，但最後國務院最終仍考量到美國在遠東的「政治、心戰和情報的利益」。關於美國對亞洲反共難民態度及其對「援知會」的經費援助，詳見趙綺娜，〈冷戰與難民援助：美國「援助中國知識份子協會」，一九五二年至一九五九年〉，頁 78-81。

¹⁴⁵ 鄭寶南與周聯繫後，亦先後訪晤顧維鈞，並請駐美大使館依循周以德的建議向國務院提出請求，關於彼此對於爭取美援的討論，詳見顧維鈞著，中國社會科學院近代史研究所譯，《顧維鈞回憶錄》第十冊(北京：中華書局，1983 年)，頁 524-256。

¹⁴⁶ 文中「美國駐華安全分署」為中華民國政府負責統籌運用美援之機構，於 1955 年又改名為「美國國際合作總署駐華共同安全分署」(以下簡稱「安全分署」)(International Cooperation Administration, Mutual Security Mission to China)。〈美國駐華安全分署與中國大陸「救總」會訂合約救濟香港青壯難胞來台從事生產案說帖〉(1955 年 8 月 10 日)，〔利用安全法案 1951 年修正案規定救助我難胞〕，外交部北美司檔案，中研院近史所藏，檔號：452.2/0016。

¹⁴⁷ 〈美國駐華安全分署與中國大陸「救總」會訂合約救濟香港青壯難胞來台從事生產案說帖〉(1955 年 8 月 10 日)，〔利用安全法案 1951 年修正案規定救助我難胞〕，外交部北美司檔案，中

嶺營的傷殘「義胞」及其眷屬接到台灣安置，從 1955 年 5 月中旬至年底大抵完成接運工作，共計 787 人。¹⁴⁸至於，「救總」及內政部後來是如何安置該批難民的詳細情形已超出本文討論範圍，在此不予贅述。不過，根據「救總」的報告指出，該項合作案從接待、醫藥治療、建造住屋工程及教養等種種後續工作，共計「佔用土地六千五百二十七坪，動支經費新台幣九百五十六萬七百七十四元」，其中，美援 719 萬台幣，而政府與「救總」共計支付了 237 萬台幣左右，所費不貲，可見一斑。¹⁴⁹可以想見，港府總算是了了一樁心願，至此不需再特別撥款供該批難民膳食（上一章已提及）。

1954 年 11 月中旬，漢布茹調查團的報告書出爐¹⁵⁰，書名題為《香港中國難民問題》（*The problem of Chinese refugees in Hong Kong : Report submitted to the United Nations High Commissioner for Refugees*）。全書共分十四章，包含前言與結論，分上下兩篇，上篇分析香港難民問題，下篇討論解決辦法，書末並附有統計表七十九種。¹⁵¹

中華民國政府對於該書的反應，多持肯定讚賞的態度。首先，「救總」指出該書在難民數字統計上，遠超出「救總」原本向聯合國提出需緊急救濟的人數，因此特別致電漢布茹表示感謝。¹⁵²其次，外交部認為該書不僅內容詳盡，且建議解決難民的辦法與中華民國政府原訂的救濟計畫雷同，有利於中華民國政府訴諸國際宣傳與推展救濟工作。¹⁵³外交部還點出該書日後在聯合國會中，值得加以宣揚之處為：（1）超過二分之一的香港中國難民，是從中國大陸逃出的「政治難民」¹⁵⁴；（2）大量的難民造成香港的政經危

研院近史所藏，檔號：452.2/0016。

¹⁴⁸ 「救總」稱該計劃為首次的「難民徙置計劃」。當時「救總」擬定的安置計劃大致可分兩類，一為「暫時收容」及「長期安置」，詳細計劃內容請參見〈答覆道先生所提有關救濟海外難胞各項問題文件〉（1955 年），〔利用安全法案 1951 年修正案規定救助我難胞〕，外交部北美司檔案，中研院近史所藏，檔號：452.2/0016，頁 67。

¹⁴⁹ 該批難民於 1956 年 7 月 1 日，由「救總」全數挪交給內政部管理。關於接運過程及詳細安置措施，參見中國大陸災胞救濟總會編，《「救總」十年》，頁 66-69。中國大陸災胞救濟總會編，《救總實錄》，頁 515-522。

¹⁵⁰ 〈列席聯合國難民事宜高級專員「諮詢委員會」第五屆報告〉（1954 年 12 月 30 日），〔聯合國救濟香港難胞〕，中研院近史所藏，檔號：642/0073，頁 1。

¹⁵¹ Edward Hambro, *The Problem of Chinese Refugees in Hong Kong : report submitted to the United Nations High Commissioner for Refugees*.

¹⁵² 〈「救總」致外交部代電：電為我國極應競選聯合國難民執行委員會委員國席次，漢布茹報告書於國有利請察照〉（1955 年 3 月 8 日），〔聯合國救濟香港難胞〕，中研院近史所藏，檔號：642/0073。

¹⁵³ 〈內政部致外交部函：為我擬否競選聯合國難民執行委員會委員國席次一案函覆〉（1955 年 3 月 9 日），〔聯合國救濟香港難胞〕，中研院近史所藏，檔號：642/0073。

¹⁵⁴ 根據該調查團的統計，香港現有的中國籍難民為 385,000 人，加上其眷屬為 670,000 人；從中

機，應依照聯合國憲章：「利用國際機構以提高全人類經濟及社會之進展」之規定，促使國際對此問題關注與援助；(3) 將難民遷徙他處為主要解決途徑之一，而又以台灣地區從事安置工作最為可行，惟須獲得國際資金的援助；¹⁵⁵，無法承受大批難民的移入。

¹⁵⁶最後，該報告書向「難民署」提出六點建議：

- (1) 應承認香港中國難民問題為國際問題，使此案不因「法律技術」問題而未能獲得國際援助。
- (2) 應儘速與中華民國政府磋商，助其推行目前極待安置的「傷患士兵一批」等難民援助計畫。
- (3) 推行少數難民的「移民計畫」，與相關政府洽商，例如美國、加拿大、澳洲、紐西蘭、中南美各國以及英屬北婆羅洲等地。
- (4) 對於不願遷徙者，建議成立一個由香港居民、公私團體或港府等機關所籌募的「難民信用貸款基金」，以便就地解決其生活與就業問題。
- (5) 香港政府應協助外援團體以採取有解決難民問題。
- (6) 若難民高專職權或由聯合國另設機構皆為不便，可尋求「發動世界性的勸募，成立救濟基金會，與香港現存之各救濟機構合作」來解決問題。¹⁵⁷

從該書以上六點建議來看，可以發現與「救總」所提交給漢布茹的意見書十分相似，均主張香港中國難民問題具有國際性，也就是說，應具有獲得「難民署」職權的正當性，

國大陸逃出的政治難民為 285,000，加其眷屬為 473,000 人。另外，還有非中國籍的難民共 100,000 人，連同其眷屬為 194,000 人，其原來便居留香港；而「此等難民雖時有流動，但除非有重大變故發生，則上述數字仍經常保持。」〈外交部至內政部函：為檢送難民高級專員赴港研究中國難民問題調查團報告書案〉(1954 年 12 月 3 日)，〔聯合國救濟香港難胞〕，中研院近史所藏，檔號：642/0073。

¹⁵⁵但是，該報告書提到中華民國政府礙於政治安全與經濟因素，尤其後者問題日趨嚴重。調查團蒐集資料的主要來源，其一為 1954 年 6 月間，漢布茹來台與「救總」洽談的認識；其次，根據駐曼谷聯合國亞洲及遠東經濟委員會於 1954 年出版之「1953 年亞洲及遠東經濟調查」，提及台灣正遭遇經濟困難，主要的原因如驟增的人口、勞動人口以從事軍事為主，導致國內供需不平衡，在經濟上仍是相當倚靠外援。報告亦指認為中華民國政府雖有以上總總壓力，但極願意努力克服，因為就難民自願性及政治角度而言，台灣都是較容易的選擇。「救總」第五組，《香港中國難民問題-漢布茹博士調查報告》(台北，大陸災胞救濟總會，1958 年 3 月)，頁 41-42、54。

¹⁵⁶調查團將移居之地分成三地區探討，一為中國大陸區，由於受共黨統治為不可行；二為「自由中國」統治下的台灣地區，除政府願意收容的態度，「半官方團體」「救總」亦擬定可容納三萬人從事生產業與農墾安置計畫。最後為其他國家，根據調查結果，各國多不願接受中國難民，因此無大量運至他國的可能，但「少量陸續的遷移，事實上已在進行中。」〈外交部致內政部函：為檢送難民高級專員赴港研究中國難民問題調查團報告書案〉(1954 年 12 月 3 日)，〔聯合國救濟香港難胞〕，中研院近史所藏，檔號：642/0073。

¹⁵⁷〈外交部致內政部函：為檢送難民高級專員赴港研究中國難民問題調查團報告書案〉(1954 年 12 月 3 日)，〔聯合國救濟香港難胞〕，中研院近史所藏，檔號：642/0073。

而其中，又以最後一項提議，可謂中華民國政府日後亟欲爭取的目標。附帶一提，報告書中亦特闢小節介紹調景嶺營在香港社會的特殊性，在書中被稱為是香港「唯一的難民營」(only one refugee camp)。¹⁵⁸

1954年12月4日，外交部指示代表劉蓋章在參加「難民諮委會」時，應在會中支持漢布茹的調查與建議，並代中華民國政府表達立場如下：(1)難民的移置需採「志願原則」；(2)因戰事關係，原中華民國政府擬定在外島的農墾生產計畫暫時停擺，僅限台灣本島實施；(3)在難民遷徙計畫實施之前，應在港就地先辦理生產救濟工作。希望國際救濟機構資助以上計畫，或由聯合國舉辦世界性的捐募活動。¹⁵⁹1954年12月6日召開的第五屆「難民諮委會」，漢布茹在會中說明其赴港調查結果。第一、就難民性質而言，確認香港有667,000人為政治難民及其眷屬；第二、就難民處置方式來看，肯定港府的行政效率，以及安置難民有負擔過重的問題；第三，就解決辦法而言，安置與遷移難民需要國際的援助。值得注意的是，漢布茹在會中認為香港中國難民問題確屬國際社會責任，建議「難民署」應公佈調查報告書，以喚起世界輿論的同情與援助。¹⁶⁰然而因為報告書太晚發印，多數委員未能及時研讀完畢，因此決定留待下屆會議再討論。¹⁶¹對於中華民國政府而言，該書可以說是向國際宣傳的重要利器，劉蓋章向中華民國政府建議將漢布茹報告書中，「可能運用之材料，大舉宣傳，並發動呼籲及募捐運動」。同時，他認為中華民國政府可以採取下列步驟：(1)發動難民向英美國家以及國際救濟機構等作集體呼籲；(2)聯繫美國的重要議員，使其公開贊助中華民國政府；(4)製作中國難民生活新聞或電影，由外國重要發行公司代為播放。(3)聯絡友邦救濟團體或紅十字會，為中國難民舉辦需傳勸募運動。劉認為若能以上述宣傳辦法與漢布茹報告書搭配，相得益彰，可發揮更大效果。¹⁶²

¹⁵⁸ Edward Hambro, *The Problem of Chinese Refugees in Hong Kong: report submitted to the United Nations High Commissioner for Refugees.*, pp.53-54, 64.

¹⁵⁹ 〈外交部電日內瓦劉參事：電知我對救濟香港中國難民問題之立場與希望由〉(1954年12月2日)，〔聯合國救濟香港難胞〕，中研院近史所藏，檔號：642/0073。

¹⁶⁰ 〈列席聯合國難民事宜高級專員「諮詢委員會」第五屆報告〉(1954年12月30日)，〔聯合國救濟香港難胞〕，中研院近史所藏，檔號：642/0073，頁4-5。

¹⁶¹ 〈劉蓋章(巴黎)電報部〉(1954年12月4日)，〔聯合國救濟香港難胞〕，中研院近史所藏，檔號：642/0073。

¹⁶² 〈列席聯合國難民事宜高級專員「諮詢委員會」第五屆報告〉(1954年12月30日)，〔聯合國救濟香港難胞〕，中研院近史所藏，檔號：642/0073，頁18。

原本，若干「難民署」專員認為可立即刊行該書，應有利於向美國團體爭取援助，可惜後來並未在內部通過。¹⁶³結果，「難民諮委會」表示漢布茹報告書於1955年3月1日後，才可公開出版。¹⁶⁴此外，「難民署」專員私下提醒聯合國代表在漢布茹發行該書之前，台灣方面若引用該書資料需謹慎處理，以免遭非議反而使「難民署」為難。¹⁶⁵1955年3月上旬，漢布茹於紐約舉辦英文版的新書發表會，值得注意的是，該書並非由「難民署」出版，而是以漢布茹個人名義在荷蘭A. W. SIJTHOFF書局發行。¹⁶⁶這與中華民國政府原本的期待不符¹⁶⁷，於是決定再向「基金執委會」提議，以聯合國的名義公佈該報告書¹⁶⁸，然而由於「難民署」的經費無著落，這項提議便不了了之。拖延到1956年春，「難民署」專員才發函給中南美洲十七國大使館，呼籲各國對香港中國難民應予以援助，但可惜的是並未附贈漢布茹報告書供參考。¹⁶⁹而外交部為廣泛宣傳漢布茹報告書，一度打算向美國福特基金會申請經費，不過，最後還是決定由聯合國代表團辦公室自掏腰包，向荷蘭方面訂購，並分送給重要的代表團及駐使館人員。¹⁷⁰該書後來在台灣也有中譯本，1958年，由「救總」出資將該書部分章節翻成中文版刊行，並題名為《香港中國難民問題—漢布茹博士調查報告》。¹⁷¹

¹⁶³ 〈劉蓋章（巴黎）報部電：外交部收電機字第5531號〉（1954年12月11日），〔聯合國救濟香港難胞〕，中研院近史所藏，檔號：642/0073。

¹⁶⁴ 〈列席聯合國難民事宜高級專員「諮詢委員會」第五屆報告〉（1954年12月30日），〔聯合國救濟香港難胞〕，中研院近史所藏，檔號：642/0073，頁14。

¹⁶⁵ 〈列席聯合國難民事宜高級專員「諮詢委員會」第五屆報告〉（1954年12月30日），〔聯合國救濟香港難胞〕，中研院近史所藏，檔號：642/0073，頁15。

¹⁶⁶ 〈駐聯合國代表辦事處致外交部代電〉（1955年3月14日），〔聯合國救濟香港難胞〕。中研院近史所藏，檔號：642/0073。

¹⁶⁷ 從5月2日「救總」請外交部轉交給鄭寶南代表的「中國大陸災胞救濟總會籲請聯合國救助流亡香港難民補充意見節略」中，有關聯合國救助部分，希望：（1）以擴大高專職權問題為重點目標，可依據公署規章第六條乙項及漢布茹報告書中一五三、一五六及四八八節，作有利於我國難民之法理地位。（2）望港府能既具維持調景嶺難民營，使留港難民可集居，使將來聯合國等救濟團體工作方便。（3）若「執委會」核定我國留港難民計畫，「救總」願意受其委託，並盡力予以配合。然而，在此次會中似乎皆未能達成任務。〈「救總」致外交部：檢奉籲請救助香港難民補充意見節略請察照〉（1955年5月2日），〔聯合國救濟香港難胞〕。中研院近史所藏，檔號：642/0073。

¹⁶⁸ 〈「救總」致外交部代電：關於實施漢布茹報告書救濟香港我國難胞意見一案〉，（1956年3月23日），〔聯合國救濟香港難胞〕，中研院近史所藏，檔號：642/0074。

¹⁶⁹ 駐聯合國代表辦事處致外交部代電，〈呈報關於救濟香港難胞事辦理經過〉（1956年4月3日），〔聯合國救濟香港難胞〕，中研院近史所藏，檔號：642/0074。

¹⁷⁰ 〈駐聯合國代表辦事處致外交部代電〉（1955年3月14日），〔聯合國救濟香港難胞〕，中研院近史所藏，檔號：642/0073。

¹⁷¹ 「救總」於1958年4月將譯成中文，較可惜的是，中譯本並未將原附錄的統計表納入，並刪略五、六及十四章結論部分。中譯本請參見「救總」第五組編，《香港中國難民問題—漢布茹博

四、執行委員會對難民受援資格的爭議

從以上討論可知，按照外交部的看法，漢布茹報告書應該有利於中華民國政府論證一方，而該安置的難民「救總」也照辦了，照理說，擴大「難民署」職權似乎不成問題才是。然而，細究 1954 年底至 1957 年期間，執行委員會依序召開 1954 年 12 月 6 日的第五屆「難民諮委會」；1955 年 5 月 12 日的首屆「基金執委會」；1956 年 5 月 31 日的第三屆「基金執委會」；以及 1957 年 2 月 1 日的第四屆「基金執委會」，在以上會議中皆討論了香港中國難民問題，然而歷經二年，不僅在會中未能擴大「難民署」職權，反而一再拖延成為懸案。起初，「難民署」專員不時勸阻中華民國政府的提案，而執行委員會內部的聲音也並不一致，若干執行委員國代表還試圖挑戰報告書之權威，究竟，除了「難民署」原先的法理限制外，委員會內部還有哪些爭論？此為下文欲探討的重心。

漢布茹報告書完成後，外交部派員與「難民署」專員先私下會商，請他協助擴大「難民署」定義的職權範圍，使中國難民具有國際救濟的合法性，此舉可謂聯合國代表團慣用手法。1954 年 12 月初，劉蓋章拜訪李德及經濟顧問 Gilbert Jaeger¹⁷²，並提出上述請求，然而李德表示「難民署」本身並無決定權，因為按組織法則，審理案件的程序需先通過「難民諮委會」的決議。¹⁷³第五屆「難民諮委會」閉幕的隔天，呂德私下向劉蓋章透露他認為委員會通過本案的機率不高，因為就其觀察，本案不僅涉及法律問題，會員國在政治與財務上的考量也是主因。如在政治方面，若干國對於救濟香港中國難民是否會遭受中共非議，表示疑慮；在經濟方面，歐洲會員國多以鞏固自身利益著想¹⁷⁴；另外，還有若干國家不贊同因此而打破「高專職權延及殖民地之先例」；更重要的是，李德認為英國作為一個主要當事國，且向來「以援助國自居，不願屈為受援國」的觀念。因此，

士調查報告》（台北：中國大陸災胞救濟總會，1958）。

¹⁷² 前者屬美籍，曾於 1952 年赴港探查我國難民情形，並曾至台與中華民國政府進行會談；後者為比利時籍，為漢布茹調查團一員，留港達四個月，兩者皆為難民高專公署主辦本案人員。〈列席聯合國難民事宜高級專員「諮詢委員會」第五屆報告〉（1954 年 12 月 30 日），〔聯合國救濟香港難胞〕，中研院近史所藏，檔號：642/0073，頁 1。

¹⁷³ 根據「難民署」規章第一條後段之規定，有關高專授權的問題（即香港中國難民是否具有受援資格），需先經過「諮詢委員會」審議通過，審議結果「雖僅屬於建議性質，但事實上高專輒不得不予尊重。」〈列席聯合國難民事宜高級專員「諮詢委員會」第五屆報告〉（1954 年 12 月 30 日），〔聯合國救濟香港難胞〕，中研院近史所藏，檔號：642/0073，頁 1。

¹⁷⁴ 歐洲國家占「諮詢委員會」席次半數以上，此外，法國與丹麥堅持原難民公署規章之定義。外交部致內政部函，〈關於我擬否競選聯合國難民高級專員「諮詢委員會」或執行委員會委員國席次事〉（1955 年 2 月 18 日），〔聯合國救濟香港難胞〕，中研院近史所藏，檔號：642/0073。

他認為中華民國政府若欲繼續堅持推動本案，在外交上應該與各國多做接洽。¹⁷⁵

另一方面，聯合國代表也積極爭取美方支持。1954年12月4日，劉藎章與美國出席「難民諮委會」代表費立浦（Phillips）¹⁷⁶進行會談，希望美國協助本案通過，值得注意的是，劉勸說時，將香港中國難民比喻為「民主自由」反抗「共產暴政」的一環，性質與韓戰期間反共的中國戰俘類似，望美國能以同理心伸出援手。根據劉的觀察，費立浦頗為感動，並表示已經把漢布茹報告書寄到國務院，後續如何，待由美國政府批示。劉進而要求美在委員會中呼籲港府及救濟團體，先對難民採取急賑措施。¹⁷⁷12月6日，美國代表便遵守上述承諾，在會中向委員會提議，由港府與國際救濟團體對香港中國難民續辦急賑工作，獲得通過。¹⁷⁸1955年5月上旬，正值第一屆「基金執委會」召開前，原本李德不贊成中華民國政府在會中提出本案，於是鄭寶南便轉而向美代表費立浦求助，費則表示認同，並將採取以下立場：（1）本屆「基金執委會」必須討論本案；（2）美國願意與其他友邦代表會商提出處理本案的「議決案草案」，以求「基金執委會」通過；（3）英國代表方面，美將代為疏通，使英「最低限度不反對」該草案。5月9日，在美國的倡導下，鄭寶南請土耳其、伊朗、哥倫比亞與美國代表在會中聯署提出本案，英國代表亦支持。¹⁷⁹

第一屆「基金執委會」於1955年5月12日舉行，先是由主席澳洲代表提出香港中國難民問題，接著由鄭寶南發言，他以漢布茹報告書作為立論依據，指出就法律而言，香港中國難民較其他國籍難民更適合納入「難民署」的職權內。¹⁸⁰美代表費立浦隨即指

¹⁷⁵ 〈列席聯合國難民事宜高級專員「諮詢委員會」第五屆報告〉（1954年12月30日），〔聯合國救濟香港難胞〕，中研院近史所藏，檔號：642/0073，頁12-13。

¹⁷⁶ 費立浦為當時美國國務院國際組織事務部的副助理國務卿。

¹⁷⁷ 西德代表 Dr. Middlemann，為西德政府的難民事務部長，其不滿難民高專公署規章定義過狹，因定義中未包含自東德及東柏林流亡至西德及西柏林之德籍難民，並認為聯合國否認此等難民資格，「其結果徒稱共黨份子之心意而已，蓋當今難民多為逃離鐵幕之人士，惟共黨份子不欲其獲得救助」。可見聯合國難民資格的議定在當時頗受爭議。〈列席聯合國難民事宜高級專員「諮詢委員會」第五屆報告〉（1954年12月30日），〔聯合國救濟香港難胞〕，中研院近史所藏，檔號：642/0073，頁2-3。

¹⁷⁸ 需注意的是，高專公署與「諮詢委員會」是「相互獨立之組織」，因此呼籲僅限於「諮詢委員會」，其可對外公開發佈新聞與廣播，而高專則否。〈劉藎章（巴黎）報部電：外交部收電機字第5664號〉（1954年12月23日），〔聯合國救濟香港難胞〕，中研院近史所藏，檔號：642/0073。

¹⁷⁹ 〈列席聯合國難民高級專員執行委員會第一屆會議報告〉（1955年5月20日），〔聯合國救濟香港難胞〕，中研院近史所藏，檔號：642/0074，頁1-3。

¹⁸⁰ 〈列席聯合國難民高級專員執行委員會第一屆會議報告〉，頁4。

出，「難民署」擴大職權雖有其技術考量，然更重要的是，應秉持人道精神正視本案的嚴重性，並提及美國早已對香港中國難民展開實際救援行動，不過仍有所不及。值得注意的是，英國代表發言表示，英政府對漢布茹報告書有兩點意見：

一、英政府希望能設法減輕香港政府之負擔。

二、英政府認為難民之有生活之道者與香港之貧苦居民，實難予以區別。

這是英國首次在執行委員會發表聲明，也是英國一貫的基調。然而，法國與丹麥代表卻不領情，在發言時指出漢布茹調查報告書的內容頗有爭議，無法贊同，丹麥代表甚至反對將其公佈。法代表則表示「不必由高專提醒各有關政府注意，因香港政府已盡力救濟」。¹⁸¹最後折衷眾議，通過決議案如下：¹⁸²

- (1) 聯合國難民基金執行委員會，經考慮漢布茹向高級專員編製的香港中國難民問題，並向「諮委會」第五次會議提出了報告；知悉該報告行將公佈，並可為各政府及慈善機關所獲得。
- (2) 承認報告中所指陳，繼續援助難民以減輕其苦痛之需要。
- (3) 並受人道關懷所感動，對撰述該報告之徹底精神表示贊許；要求高級專員：(a) 對政府及機關予以同情之鼓勵，期協同減緩香港中國難民問題；(b) 遇彼認為必要時，向執行委員會報告關於實施此議決案之任何進展。¹⁸³

從後續的發展來看，這項決議案似乎虛應故事的成分較高。事過將近一年，並未聽聞「難民署」專員或各國對此案有任何具體行動。劉蓋章事後不免感慨道：「多數委員國僅欲以此敷衍我方，藉可了案而已，初無切實援助之意。將來縱予討論，恐亦難其若何成就。」

184

¹⁸¹ 〈列席聯合國難民高級專員執行委員會第一屆會議報告〉，頁 4-5。

¹⁸² 眼看原可通過的議決草案又將有所變數，鄭寶南表示，通過此議案對中國難民並未有實質顯著的幫助；對法國與丹麥篤定中國難民在高專職權之外的態度表示不滿，並聲明若真在此會中被通過，將繼續在「諮委會」、「經社理事會」與聯合國大會中辯論此問題。結果，「議案以修正之形式，未再討論，一致通過。」〈列席聯合國難民高級專員執行委員會第一屆會議報告〉，頁 5。

¹⁸³ 中譯文出處同上，頁 6-7；日內瓦鄭寶南電報部，〈外交部收電機字第 2128 號〉（1955 年 5 月 14 日），〔聯合國救濟香港難胞〕，中研院近史所藏，檔號：642/0073。

¹⁸⁴ 劉蓋章電報部，〈外交部收電機字第 1405 號〉（1956 年 3 月 23 日），〔聯合國救濟香港難胞〕，

外交部盱衡情勢後，認為就 1955 年前「難民諮委會」的 15 位會員來看，歐洲國家即占半數以上席次¹⁸⁵，此外，「難民署」的財務與業務計畫，皆須經由執行委員會審查通過，導致「難民署」專員並無實權。李德曾向劉蓋章感慨道：「此種歧視現象發生於全球性人道任務之一聯合機構，自屬不常，惟各委員國乃聯合國大會選出，公署實亦無能為力。」¹⁸⁶加上中華民國政府當時並非委員會成員，因此照例只能以觀察員身分出席，或是透過私下向各委員國呼籲，缺乏在會中參與表決等有力行動的實權。¹⁸⁷為增進中華民國政府在「難民署」的發言權與地位，外交部曾於 1955 年 4 月中旬競選新增的委員國而找美國協助¹⁸⁸，不過美國以復原歐洲難民計畫為優先考量並加以勸阻¹⁸⁹，最後中華民國政府以敗選收場。¹⁹⁰1956 年春，李德也向劉蓋章透露各國反對的主因，不外乎認為

中研院近史所藏，檔號：642/0074。

¹⁸⁵ 包括澳大利亞、奧國、比利時、巴西、丹麥、德意志聯邦共和國、法國、教廷、以色列、義大利、瑞士、土耳其、英國（聯合王國）、美國及委內瑞拉。外交部致內政部函，〈關於我擬否競選聯合國難民高級專員「諮詢委員會」或執行委員會委員國席次事〉（1955 年 2 月 18 日）

¹⁸⁶ 〈劉蓋章致外交部代電：關於洽請聯合國難民高專公署將我逃港難胞一案列入「執委會」第三屆議程事〉（1956 年 3 月 26 日），頁 2。

¹⁸⁷ 〈「救總」致外交部代電：為我國極應競選聯合國難民執行委員會委員國席次〉（1955 年 3 月 8 日），〔聯合國救濟香港難胞〕，近史所藏，檔號：642/0073。

¹⁸⁸ 「「諮詢委員會」」於 1954 年 12 月 9 日通過一項決議草案，建議經社理事會將該委員會改組為「基金執委會」，並擴大其職權與組織，其權責包含向高級專員提供諮詢意見，以及指導及監督「難民署」執行的各項業務進度。1955 年 3 月 29 日起舉行的第 19 屆經社理事會，將對增選席次有所討論與確定。〈外交部致駐外使館代電：密（關於競選聯合國難民高級專員執行委員會席次事）〉（1955 年 3 月 14 日），〔聯合國救濟香港難胞〕，近史所藏，檔號：642/0073。〈駐聯合國代表辦事處報部電〉（1955 年 2 月 11 日），〔聯合國救濟香港難胞〕，近史所藏，檔號：642/0073。

¹⁸⁹ 這項消息來源是來自美國代表團 Mcsweeney 及 King 與中華民國政府駐聯合國代表的談話，美國的考量可能也帶有政治意涵，其認為伊朗與蘇聯的位置相鄰，難民約有兩千人，因此再避免傷害伊朗友情及造成其他友邦的尷尬處境，勸中華民國政府可再就參選利弊得失多作考慮。〈紐約辦事處報部電〉（1955 年 3 月 26 日），〔聯合國救濟香港難胞〕，近史所藏，檔號：642/0073。當時外交部認為美國的態度可以做為其他國家的反應，因此曾對競選與否感到猶疑。〈外交部致內政部函：關於我參加競選聯合國難民高級專員「諮詢委員會」席次〉（1955 年 4 月 3 日），〔聯合國救濟香港難胞〕，近史所藏，檔號：642/0073。〈紐約辦事處報部電：機字第 1465 號〉（1955 年 4 月 4 日），〔聯合國救濟香港難胞〕，近史所藏，檔號：642/0073。

¹⁹⁰ 根據外交部的研究分析指出，18 個經社理事會會員國中，親共國家如蘇俄、捷克、南斯拉夫及印度；與中華民國政府無邦交國如荷蘭、巴基斯坦、挪威、英國；除土耳其確定支持中華民國政府外，其餘如阿根廷、厄瓜多、埃及、澳大利亞、法國、委內瑞拉尚未有明確表示。結局果不出所料，1955 年 4 月上旬第 19 屆經社理事會選出新任「基金執委會」的名單為荷蘭、挪威、伊朗、希臘及哥倫比亞，中華民國政府則以六票落選。〈外交部致內政部函：關於我參加競選聯合國難民高級專員「諮詢委員會」席次〉（1955 年 4 月 3 日），〔聯合國救濟香港難胞〕，近史所藏，檔號：642/0073。〈紐約辦事處報部電：機字第 1491 號〉（1955 年 4 月 6 日），〔聯合國救濟香港難胞〕，近史所藏，檔號：642/0073。

應優先解決歐洲難民事務，如英、法、比利時、丹麥，以及美國代表皆曾有此表示。¹⁹¹與此同時，「救總」邀外交部會商本案，外交部即告知勿對「難民署」期望過大，並向「救總」提出下列建議：（1）自立推行救濟計畫；（2）爭取美國「流亡者條款」之適用與福特基金會及其他慈善救濟團體之支援；（3）聯合香港各救濟團體加強救濟力量與效果；（4）擴大國際宣傳，與中華民國政府在聯合國爭取救濟行動相配合。由此可知，外交部自知應有所退讓，但仍欲繼續爭取。¹⁹²

當「難民署」的四年歐洲難民援助計畫於 1956 年暫告一段落，亞洲難民問題才開始較受到委員會的關注，1956 年 5 月底召開的第三屆「基金執委會」對香港中國難民態度的改善便是一例。¹⁹³最明顯的是美國，美代表在會中指出，只要在法理許可前提下，如本年「難民署」若另行籌款，可考慮撥一小部分如 10 至 15 萬美元，作為救濟中國難民之用，其餘各國代表的反應也大致良好。於是，經主席決定延至下屆「執委會」再作詳細討論，並賦予「難民署」專員三項任務：（1）參照漢布茹報告書中關於香港中國難民的資格問題，擬訂一節要；（2）詢問英政府，衡量香港難民的目前處境是否需要特別援助；（3）是否有款項可援助此難民。¹⁹⁴為趁勢追擊，鄭寶南緊接著於 7 月中旬，當經

¹⁹¹ 〈劉蕙章致外交部代電：關於洽請聯合國難民高專公署將我逃港難胞一案列入「執委會」第三屆議程事〉（1956 年 3 月 26 日），〔聯合國救濟香港難胞〕，中研院近史所藏，檔號：642/0074。頁 1。

¹⁹² 〈報告〉（1956 年 3 月 14 日），〔聯合國救濟香港難胞〕。中研院近史所藏，檔號：642/0074。

¹⁹³ 據李德表示，由於「難民署」的四年救濟計畫目前已告一個段落，才有餘力兼顧中國難民問題。他建議中華民國政府可與「難民署」專員合作，預先與各有關政府接洽，並就漢布茹報告書中有關法律問題預作準備，以利屆時辯論。鄭寶南等代表也建議外交部在策略運用上，可以漢布茹報告書確認難民的政治性及具有國際機構救助資格，盡量避免從法律觀點作為辯論重心，重點應放在爭取援助的目的，而非不斷地圍繞職權法打轉。例如「難民署」管轄之難民、無國籍者、不願返回其本國者，及香港中國難民均不適用此範圍。鄭寶南因此認為國府在解釋職權問題時，可運用漢布茹報告書的結論，指出高專公署職權並未將此難民排除在外，而是「若干國家有意作此」。

〈出席聯合國經社理事會中國代表團致外交部代電：關於向聯合國難民事宜高級專員公署交涉將我留港難胞按列入執行委員會議程經過〉（1956 年 7 月 11 日），〔聯合國救濟香港難胞〕，中研院近史所藏，檔號：642/0074，頁 4-6，11-12。

¹⁹⁴ 英代表的立場仍未改變，但指出若「執委會」決定援助此等難民，望高專與香港當局密切聯繫配合辦理；土耳其認為此難民應屬高專公署職權內，建議可以高專公署現有遠東救濟經費中無法支用款項救濟我國難民；挪威及澳大利亞堅持強調救濟行動前，需先通過法理上的認證。高專說明「執委會」授權高專公署撥款救濟，即可辦理，避免在聯大中遭致越權批評。法代表建議可將我國難民受援資格提請國際法院提供諮詢意見，以色列主張提請聯大辦理。〈出席聯合國經社理事會中國代表團致外交部代電：關於向聯合國難民事宜高級專員公署交涉將我留港難胞按列入執行委員會議程經過〉（1956 年 7 月 11 日），〔聯合國救濟香港難胞〕，中研院近史所藏，檔號：642/0074，頁 1-3。

社理事會討論「難民署」工作問題時，發言批評「難民署」的救濟對象因種族有差別待遇，有失聯合國憲章「種族平等」原則，並指稱這是若干國有意對難民國際法作狹義解釋所致。¹⁹⁵

然而，美蘇冷戰於 1956 年冬進入白熱化狀態，導火線是 1956 年 10 月下旬在東歐發生的「匈牙利事件」，由於蘇聯出兵，造成許多匈牙利人逃往西歐，一時成為嚴重的國際難民問題。¹⁹⁶該事件與香港中國難民問題原風馬牛不相干，不過從後續發展來看，或多或少對本案造成影響。一則為「難民署」專員帶來的噩耗，由於聯合國大會後來把匈牙利難民問題交由「難民署」善後，使該署經費愈形窘迫，因此更不可能從原有救濟基金中撥款救本案難民。一則為轉機，基於以上因素，「難民署」高專另提議可透過其力向國際呼籲勸募，不過前提是「確定高專職權」，再者，募款活動也需經大會核准，總之，「難民署」專員至此一改之前扭捏作風，均贊成中華民國政府應提向大會討論，來個「正面對決」。¹⁹⁷但換個角度想，這實顯現出美國重歐輕亞的戰略態度。另一方面，該事件也對「難民署」的功能造成深遠影響，根據學者研究指出，1950 年前半，美國並不熱衷於「難民署」的捐款¹⁹⁸，如前述及「逃亡者計劃」便是由美國獨立運作。不過，由於 1956 年後「難民署」有效地解決該批難民的安置問題，使美國認為該署吻合其外

¹⁹⁵ 《難民地位公約》是聯合國大會於 1950 年 12 月 14 日第 429 (V) 號決議召開的聯合國難民和無國籍人地位全權代表會議，1951 年 7 月 28 日通過，1954 年 4 月 22 日生效。我政府此時正在考量是否加入公約，最大的顧慮便是加入後「將使我對香港難胞案，自失立場。」由於公約所定義的難民定義與高專公署組織法相同，僅限於歐洲籍，即第一條保障的難民為「兩次歐戰所產生之難民及在 1951 年前自東歐國家出走之人民。」雖然「第一條乙項 (一) (b) 款規定締約國亦可解釋難民包括歐洲及其他區之『政治難民』，惟迄無國家作此表示。」因此，國府基於以上考量，仍應不斷向國際呼籲難民的「國際性」，決定暫時不加入公約。〈駐聯合國代表辦事處處長劉馭萬致外交部代電〉(1956 年 6 月 12 日)，〔聯合國救濟香港難胞〕，中研院近史所藏，檔號：642/0074，頁 1-3。公約條款部分，詳見林志彥，〈國際法上的難民問題〉，頁 95

¹⁹⁶ 由於冷戰的背景，使這批難民富有濃厚的政治色彩，例如美國稱這些難民為「反共自由戰士」。美國當局認為這些難民極具反共宣傳價值，可打擊蘇聯等社會主義國之形象，因此在 11 月下旬，艾森豪總統決定根據 1952 年移民法中的「臨時允入」(parole) 規定，破例使大量的匈牙利難民申請入美。參見李曉崗，〈難民政策與美國外交〉，(北京：世界知識出版社，2004)，頁 105-117；蔡拓等著，〈全球問題與當代國際關係〉，(天津：天津人民出版社，2002)，頁 180。

¹⁹⁷ 〈觀察員劉蓋章：列席聯合國難民基金執行委員會第四屆會報告〉(1957 年 2 月 7 日)，〔聯合國救濟香港難胞〕，中研院近史所藏，檔號：642/0075。頁 1-2

¹⁹⁸ 杜魯門政府甚至拒絕簽訂 1951 年的《難民地位公約》，藉此避免承擔在「難民署」計劃下的龐大救濟經費，更重要的是，美國擔憂這些經費會被「難民署」用在對華府而言不具政治宣傳價值的難民，或是要求美國安置這些難民。參見李曉崗，〈難民政策與美國外交〉，頁 53-54。

交利益，便更加重視其職能運作。¹⁹⁹或許可以這麼問，如果美國對「難民署」熱忱多一些，那麼，離中華民國政府欲透過「難民署」將難民問題國際化的目標，是否會近一點？而此影響，在下一階段才會看得比較清楚。

在中華民國政府把期待轉向擴大「難民署」職權的同時，令中華民國政府錯愕的是，至 1957 年 2 月 1 日舉辦的第四屆「執委會」前夕，美代表費立浦告知出席代表劉蓋章，美不打算在這次會中討論有關香港中國難民的職權問題。他說美考量「難民署」經費短缺，再者，有感於此問題已非執委會或「難民署」之「能力所及」，因此認為應提交大會，而美國也將協助中華民國政府擬訂提案。值得注意的是，費立浦認為「難民資格不無疑義」，但認為若因此討論而導致委員會內部分裂，沒有好處，「難民署」專員對此亦表認同。此外，劉也與其他委員國代表接洽，在救濟方面，發現多數委員仍以經費為最大顧慮，甚至反問美國態度為何？由此可見美國在委員會中，具關鍵主導力。在職權方面，仍有若干委員對漢布茹報告書的一段內容：「承認中共國家當視香港難民屬於高專職權之內，承認中華民國政府國家當不視為公署規章所稱之難民」，表示疑慮。與此攸關而衍生出來的便是「中國」代表權的政治問題。²⁰⁰接洽至此，劉蓋章眼見大勢底定，而上頭又指示其「避免法律爭論」，遂放棄在會中討論職權問題。最後，「執委會」通過美國的提案，決定將香港中國難民問題留至年底召開的第十二屆聯合國大會審議。²⁰¹決

¹⁹⁹ 蕭俐俐，〈國際法上難民保護制度之研究〉（台北：中國文化大學法律學研究所，1996 年），頁 20-21。

²⁰⁰ 此論點之所以受到若干代表的關注，是因為在「難民署」專員提供給各代表關於該報告書的節要中，特別收錄了這兩段論點，並且還加上底線特別強調。對此，會前劉蓋章曾分別洽商多國代表，向其說明所謂的「政府」應根據高專規章，以聯合國承認的政府為是，且此論點也並非漢布茹報告書的立論重點，應著重「難民署」規章的解釋：「不能」(Unable)，即按規章的定義：「以國際保護給予一切實際上不能自其本國政府獲得通常外交保護之難民」，不過仍有委員對他的解釋疑信參半，贊成中國難民具受援資格者有四國，不過多數委員則表示待美國意見而定。表支持我國者如土、希、伊朗、教廷、比利時、法國、巴西、哥倫比亞、委內瑞拉；西德表示棄權；澳大利亞以其承認我政府為由，表示拒絕；而其他承認中共各國，理所當然無法據此反對。會後，劉蓋章於 2 月 7 日訪高專時，對於高專此次僅收錄漢布茹報告書中的附帶論點，卻捨棄結論的作法表示不解，提醒高專勿在聯合國大會時加以放大。高專亦覺不妥，表示將會加以注意。出處同上，頁 9、16。此也是國府在事先通知劉蓋章勿就法理上爭辯的主因。〈外交部電劉蓋章：關於聯合國難民基金執委會第四屆會議事〉（1957 年 1 月 30 日），〔聯合國救濟香港難胞〕，中研院近史所藏，檔號：642/0075。

²⁰¹ 會前，劉蓋章曾向諸多代表洽尋關通過我難民資格的意願，惟多以美方態度為依循；英國則表示將採取「坐視」(sit back)態度。〈觀察員劉蓋章列席聯合國難民基金執行委員會第四屆會報告〉（1957 年 2 月 7 日），〔聯合國救濟香港難胞〕，中研院近史所藏，檔號：642/0075。頁 1-3；4-7。

議文為：

執行委員會：為履行其對難民高級專員之諮詢任務，已討論香港中國難民問題；同意其對香港中國難民之受援資格一節，不能達成明確之決定，承認現無可供救助此項難民之款；惟認為此項難民之悲苦境遇係屬國際社會所當關切之事，爰建議聯合國大會第十二屆會議於討論高級專員未來工作時，對香港中國難民問題，併予審議。²⁰²

比較值得注意的是會中英國代表的發言：「關於本案之國際行動，需視此等難民是否具有接受公署之資格而定」，基本上贊成美提案，也就是說，英國對於難民問題國際化不是那麼反彈，這可以說是個好的開端。

再說，美提案前已事先和英國及「難民署」高專會商，最後才經由國務院審核同意，反觀中華民國政府只是被放在「備商」一角，使中華民國政府感到不是滋味。何況，中華民國政府並不是很滿意美提案內容，尤其是內容完全沒有提到「修改高專職權」問題。因此通過決議案後，劉蓋章隨即而起發言，表示該提案有疏漏，既無標示如何向大會提出的程序，也無任何具體救濟難民的建議。後來，則由主席提議：「決議案即構成執委會應高專請求所表示之意見」，即高專需在大會年度報告中「特立一章，敘述本案原委及執委會意見」，如此一來，本案必定可大會中提出。²⁰³

會後，費立浦一再私下向劉解釋美政府的提案動機：「絕非故意推諉，而是誠心尋求一最具實效之解決途徑」²⁰⁴，說明這項提案是華府經再三考量，認為最有利於解決香港難民問題的方案；同時，他也承諾美國將來必與中華民國政府密切合作，促使本案在大會通過。至於職權一項未納入提案內容，費力浦表示是恐怕引起執委會爭論而作罷。²⁰⁵劉蓋章則向費立浦強調香港中國難民都是「反共義士」，與 1956 年的匈牙利難民並無不同，聯合國不應顧此失彼。劉進而指出，若將來聯合國大會再拖延擱置，美方也必需為此負責，請他轉告華府應盡快與中華民國政府一同為訴諸大會作準備，費立浦隨即應

²⁰² 〈觀察員劉蓋章列席聯合國難民基金執行委員會第四屆會報告〉（1957 年 2 月 7 日），〔聯合國救濟香港難胞〕，中研院近史所藏，檔號：642/0075。頁 13-14。

²⁰³ 〈觀察員劉蓋章列席聯合國難民基金執行委員會第四屆會報告〉，頁 13、14。

²⁰⁴ 〈觀察員劉蓋章列席聯合國難民基金執行委員會第四屆會報告〉，頁 11。

²⁰⁵ 〈觀察員劉蓋章列席聯合國難民基金執行委員會第四屆會報告〉，頁 3、10、11。

諾。事後，劉在檢討報告中，雖然對美國態度反覆難掩失望之情，但仍肯定決議案是「執委會承認我難民問題具有國際重要性之首次正式表示」，即可作為日後訴諸大會的「有利憑據。」另一方面，劉也認為美國考量不失為彈性作法，並且，可藉助美國之力以牽制聯合國大會。²⁰⁶案情發展到此，可以發現美國在本案扮演的角色將越來越吃重，亦在執行委員會中具有舉足輕重的地位。那麼，美國一路走來對本案的態度為何？將如何履行對中華民國政府的承諾？而更關鍵的是，英國會願意配合中華民國政府的提案嗎？

第三節 聯合國大會提案的討論與交涉

1957年2月初的第四屆「基金執委會」，由於委員國無法裁決香港中國難民是否能納入「難民署」的職權範圍，因此交由該年將舉辦的第十二屆聯合國大會決議。對於中華民國政府而言，該決議對日後在國際上爭取中國難民的援助或宣傳方面，扮演著舉足輕重的角色。首要面臨的問題，便是如何制定出攸關中華民國政府切身利益的提案，內政部長王德溥認為香港中國難民問題在聯合國走到這一步，可謂「緊要迫切之階段」。²⁰⁷同時，王德溥向葉公超提議，除了如往常般派遣駐聯合國代表團與相關代表國人員接洽外，考慮到這屆大會事關重大，應加聘「救總」秘書方治為代表顧問，協助聯合國代表團圓滿達成任務。王德溥的理由是，一來方治對香港中國難民的救濟事務較熟悉，二來可透過方治在港難民的聲望加以宣傳，使難民感到欣慰，並進而強化其對中華民國政府的認同感。²⁰⁸

1957年6月初，「救總」召開一場準備向聯合國大會提案的籌備會議，除了商討透過外交促使英、美與中華民國政府達成協議以制定提案之外，關於台灣方面應採取的行動，則有下列決議：

²⁰⁶ 〈觀察員劉蓋章列席聯合國難民基金執行委員會第四屆會報告〉（1957年2月7日），〔聯合國救濟香港難胞〕，中研院近史所藏，檔號：642/0075。頁11。

²⁰⁷ 〈內政部長王德溥致外交部長葉公超函〉（1957年4月24日），〔聯合國救濟香港難胞〕，《外交部檔案》，近史所藏，檔號：642/0076，頁3。

²⁰⁸ 外交部雖認同此作法，但起初曾考量到政府財政困難的問題。〈外交部致駐外代表團辦事處代電〉（1957年5月8日），〔聯合國救濟香港難胞〕，近史所藏，檔號：642/0076，頁4。〈內政部長王德溥致外交部長葉公超函〉（1957年4月24日），〔聯合國救濟香港難胞〕，《外交部檔案》，近史所藏，檔號：642/0076，頁4。

(1)請內政部呈請行政院成立專案小組，或採取其他必要措施對本案進行研擬(2)在本年七月經社理事會召開前，由救總發動香港難民團體向該會呼籲。(3)在本年聯合國大會前，救總在可能範圍內應準備好有關流港難民人數、必須救濟人數，以及生活狀況等有關資料，必要時可在港舉辦難民總登記，以供出席聯合國代表作為參考。(4)希望本年聯合國大會對香港中國難民問題能有具體的結果，在救助方式上應以漢布茹調查報告書為藍本²⁰⁹，並促使「難民署」另外擬定詳細計畫實施。(5)關於數年來中華民國政府（「救總」）對中國難民的救助經過，應在聯合國大會上作系統的報告。²¹⁰

以下，就中、美、英對香港中國難民案的態度，及三方磋商歷程加以論述。

一、美國對香港中國難民案的態度

在聯合國代表團方面，經歷「難民署」執行委員會的多次碰壁經驗後，對於在「難民署」執行委員會中爭取援助的方式，已開始有些轉變。如前一節所述，美國在冷戰的策略思維下，亦注重反共難民的宣傳價值，並為難民設有專款救濟金，因此，亦成了中華民國政府爭取經費的主要目標。值得注意的是，假如美國同意捐款，中華民國政府希望能交由「難民署」辦理，再公開捐助香港中國難民，以達到國際宣傳目的。但問題是，美國是否願意透過「難民署」救濟香港難民呢？關於美國對救濟香港難民的態度，顧維鈞在回憶錄中提到，他與鄭寶南的看法有所不同。早在1953年12月下旬及隔年1月初，鄭與顧維鈞曾就如何向美國爭取經費有過一番討論，鄭的看法大抵來自周以德的建言，但是他還另有盤算，即從國會通過的「克斯登修正案」基金中獲取大筆經費給中華民國政府掌控，然後再分期提供中國難民援助，因此建議美大使館向國務院提出上述方案。

²⁰⁹ 漢布茹報告書中，建議救濟香港中國難民的辦法主要有：1、解決房荒、洪水、醫院、學校及其他公務問題；2、移民至台灣及其他自由地區（僅北婆羅洲尚可容納七千難民）；3、發展工商、農、漁、手工業以安置難民；4、舉辦難民豐厚的貸款條件，以利其創業；5、建立難民就業輔導制度；6、安置難民中的知識份子，透過增設學校、轉業訓練及設立助學金等方法；7、建議聯合國考慮就以下兩種方式任選其一：（1）擴大「難民署」職權或（2）仿照救濟阿拉伯難民（自以色列逃出者）辦法，設專門機構辦理。但須注意的是，都需要與當地的救濟團體合作，才可能獲得實效。〈漢布茹報告書中所救濟香港難民辦法擇錄〉（1957年6月），〔聯合國救濟香港難胞〕，《外交部檔案》，近史所藏，檔號：642/0076。

²¹⁰ 〈爭取聯合國大會討論通過救濟香港難民案準備會議議程〉（1957年6月6日），〔聯合國救濟香港難胞〕，《外交部檔案》，近史所藏，檔號：642/0076。

211

不過，顧維鈞則認為此舉成功機率不大，因為就他對美國的認知是想要大權獨攬，所以應該不會撥款交由中華民國政府或聯合國處置。²¹²顧維鈞認為不必繞過「難民署」那麼大一圈，直接向美國求助即可（「克斯登修正案」），在回憶錄中他提到當時勸說鄭寶南的理由：

如果由聯合國的國際難民救濟高級專員做難民工作的話，那麼聯合國的某些成員國也會提出政治方面的問題。那些與共產黨中國友好的聯合國成員國，或是那些已經承認北平政權的聯合國成員國，在處理對中國難民問題上，很可能會考慮到北平的意見和感情的影響。因此，既然大部分所需物品，都是來自美國，或計劃由美國供應，那麼，我說，如果把這項任務如果把這項任務完全變成一項美國的工作，不是更好、更容易完成嗎？這將是一個大大有利於贏得美國國會同情和支持的好機會，國會一定得批准這筆錢的用途。美國人強烈地同情來自共產黨中國的難民，在政治上強烈反對北平政權。²¹³

結果，據顧之回憶，鄭的表現有所猶疑，並且「強調了這個問題的人道主義方面」。²¹⁴如果從鄭的理由來看，似乎更關切的是本案的象徵意義，即政治宣傳層面。由此可見，兩者的意見歧異，似乎也正反映了對本案不同程度的認知差距。而從後續發展可知，鄭寶南仍為堅持己見，採取雙管齊下的策略。另外，我們還可以從駐菲律賓大使陳之邁的觀察略窺一二。他與顧維鈞的看法相似，基本上認為美國即使願意救濟香港難民，並不意味著美國贊成由「難民署」來支配這筆款項。陳之邁致函向外交部常務次長周書楷，內容提及他曾多次與國務院人員會談的結論，茲將其信件中關於美方的理由摘錄如下：

如聯合國機構同意救濟，亦必須美國負擔最大部分或全部經費，美國既係出錢之主體，實不願將此事交由聯合國處理，而寧願由美本身自辦，以其取得好感。²¹⁵

²¹¹ 鄭指出美國曾經從該基金中核撥 5 萬美元，救濟 1953 年在港遭火災的難民。顧維鈞著，中國社會科學院近代史研究所譯，《顧維鈞回憶錄》第十冊（北京：中華書局，1983 年），頁 524-5。

²¹² 顧維鈞著，《顧維鈞回憶錄》第十冊，頁 526。

²¹³ 顧維鈞著，《顧維鈞回憶錄》第十冊，頁 525。

²¹⁴ 顧維鈞著，《顧維鈞回憶錄》第十冊，頁 525。

²¹⁵ 陳表示這些看法早已告知鄭寶南，並請顧維鈞向外交部報告。陳想要向周確認，美國立場是

1956 年夏，美對中國難民問題的態度轉趨積極，根據聯合國代表團的臆測，或許與國會中若干議員批評美國重歐輕亞的難民政策，以及建議華府應多參與聯合國經濟社會方面的多邊性計畫有關，而有些議員也在國會中不斷主張美國應直接捐助中國難民。與此同時，李德向鄭寶南建議中華民國政府應嘗試向美國申請捐款，因為費立浦曾跟他提及：「美國會撥助難民基金款項，超出美實際負擔額（按美捐款係比照他國捐款付給），1955 年度撥款，還有剩餘 30 萬元，本年度亦復如此，此項未動用款，可撥助香港中國難民之用。」勸中華民國政府與美方洽商，若美國同意交由「難民署」辦理，即可展開救助行動。²¹⁶因此，鄭寶南建議外交部可直接向美國求助，反較「難民署」為便利。²¹⁷他的看法是請駐美大使館向國會或國務院的重要人員接洽，若美國同意後，再將款項交由「難民署」以救助香港中國難民，同樣可達到國際宣傳之效果。²¹⁸由此可見，鄭寶南並沒有完全接受顧維鈞的建議。

1956 年 12 月，駐美大使館致電向美國國務院商請救濟經費，之後，崔存璘與費立浦洽談，費立浦表示國務院的難民基金款項已無剩餘，即使有餘額，還需經由國會立法通過。同時，他表示美國願盡可能地協助國府提出香港中國難民案，不過需尊重英國態度，即港府本身是否有此救濟需求，都必須納入考慮範圍。²¹⁹如前一節所述，1957 年 2 月初第四屆「諮委會」通過的美提案，可以說是美、英、中三方首次就香港難民問題妥協的案例，即使在提案擬定的過程，中華民國政府的聲音微乎其微。惟因 1956 年的匈牙利難民問題，使「難民署」經費更為窘困，而美國方面似乎也無意挹注，代表團及「難民署」專員皆認為先解決香港中國難民的職權問題為上策，至少具有由「難民署」發動

否已經轉變。不過，外交部則認為第四屆「基金執委會」決議將香港難民問題交由大會討論，主要是美方出的主意，應不致有誤。〈陳之邁致周書楷函〉（1957 年 8 月 22 日），〔聯合國救濟香港難胞〕，《外交部檔案》，近史所藏，檔號：642/0077。

²¹⁶ 〈出席聯合國經社理事會中國代表團致外交部代電：關於向聯合國難民事宜高級專員公署交涉將我留港難胞按列入執行委員會議程經過〉（1956 年 7 月 11 日），〔聯合國救濟香港難胞〕，中研院近史所藏，檔號：642/0074，頁 6-8。

²¹⁷ 〈出席聯合國經社理事會中國代表團致外交部代電：關於向聯合國難民事宜高級專員公署交涉將我留港難胞按列入執行委員會議程經過〉，頁 6-8。

²¹⁸ 〈出席聯合國經社理事會中國代表團致外交部代電：關於向聯合國難民事宜高級專員公署交涉將我留港難胞按列入執行委員會議程經過〉，頁 11。

²¹⁹ 〈駐美大使館報部電〉（1956 年 12 月 19 日），〔聯合國救濟香港難胞〕，中研院近史所藏，檔號：642/0074。

國際募款資格的合法性，因此這顆小巨彈終於被拋向了大會舞台。²²⁰

聯合國代表團幾年來遑遑栖栖，然始終捉摸不定美國反覆不定的決策，但可以確定的是在 1957 年後，國務院對援助港澳反共難民的態度，表現較往年更為積極。²²¹ 1957 年夏，聯合國代表團就美國對國際難民援助態度作評估。首先，就其整體政策的立場而言，認為美國「處於兩面為難之地位」，即「一方面不得不維持庇護救濟政治難民之原則，一方面不擬長期負擔救濟該項難民之責任。」²²²也就是說，美國對於反共難民的援助策略是精打細算的，試圖以最少利潤換取最大報酬，而顧維鈞的話說在前頭，頗有先見之明，這或許也可以用來解釋為何美國對本案是否經由聯合國之手，顯得有些興趣缺缺。此外，代表團指出美國不願越權介入本案主因，在於以港英政府態度為優先考量，而交由「難民署」主持本案的救濟工作，目的在減低英國的顧忌，無論如何，美國認為最終決定權仍掌握在英國手裡。²²³

為籌備 6 月下旬起召開的第 24 屆經社理事會，自 5 月下旬開始，聯合國代表團與駐美大使館的人員復積極與美方接洽。鄭寶南與美主管本案人員（Walter Kotching Seymour M. Finger）會談時，美方表示香港中國難民問題的職權問題頗為複雜，經社理事會並無權決斷，因此他再三提醒中國代表團莫在經社理事會中討論實質問題。如此，是為年底大會的討論製造一有利氣氛，且就美國代表團的推測，認為英國對本案態度也將逐漸好轉。鄭寶南當下亦表贊同，並由於強調中華民國政府甚重視本案，因此當經社

²²⁰ 〈觀察員劉蓋章列席聯合國難民基金執行委員會第四屆會報告〉（1957 年 2 月 7 日），〔聯合國救濟香港難胞〕，中研院近史所藏，檔號：642/0075。頁 1-3。

²²¹ 趙綺娜，〈冷戰與難民援助：美國「援助中國知識份子協會」，一九五二年至一九五九年〉，頁 98。此外，國務院也曾公開宣稱此事。〈美新年度援外計劃：一百五十萬救濟港澳難民〉，《中央日報》，1957 年 7 月 24 日，第 3 版。

²²² 美國這種態度，展現於一再要求「難民署」四年計劃需如期完成，以及 1956 年匈牙利事件所產生的大批難民，則主張採取個案解決的方式，並要求收容國家需對難民安置負責，其目的在減少負擔國際難民基金的開銷。〈駐聯合國代表辦事處兼處長薛毓麒致外交部代電〉（1957 年 5 月 27 日），頁 5-6。至 1957 年 7 月止，自匈牙利逃出的難民共 193,000，其中 150,500 人已由 34 國家收容，其餘仍留在奧地利與南斯拉夫兩國之難民，仍由「難民署」繼續為其找尋海外安置機會，不願離開者則設法就地安置，估計仍須籌措 500 萬美金。參見〈出席經社理事會第 24 屆常會報告書：審議「聯合國難民事宜高級專員公署年報」〉（1957 年 7 月 26 日），〔聯合國救濟香港難胞〕，近史所藏，檔號：642/0076，頁 73。

²²³ 關於美國對本案的看法，是根據聯合國代表團多次與國務院主管本案人員的會商所得結論。〈駐聯合國代表辦事處兼處長薛毓麒致外交部代電〉（1957 年 6 月 6 日），頁 6。

理事會審議「難民署」報告書時，必將發表言論。²²⁴與此同時，駐美大使參事崔存璘訪晤國務院新任主管難民事務的助理次長（Hanes），Hanes 的看法與前述美方人員雷同，但更進一步指出在大會前應有一具體可行的救濟方案，崔則以英國態度轉變及人道立場說服美方協助，並請他轉飭美代表團能盡快與中、英代表團商討救濟對策，以作為大會討論的提案藍本。對於崔之提議，Hanes 則表示願意考慮參照辦理。²²⁵

在中、美雙方事先達成共識的默契下，原希望能安然渡過經社理事會，沒想到事情的發展卻出乎意料之外。7 月 24 日當天，當經社理事會審議「難民署」的年度工作報告完畢，繼之，「難民署」專員提及年初「基金執委會」通過「香港中國難民問題」之決議案內容，因此請大會未來審議「難民署」工作時一併討論，並對此決議表示欣慰。²²⁶接著，鄭寶南起而發言，除一再以人道精神說服國際應援助香港中國難民的義務之外，並期盼大會能將本案難民納入「難民署」的工作要項。鄭寶南謹守與美方先前承諾，在言論中並未涉及有關政治或經費方面的問題。²²⁷英國代表亦接著發言，表示本案已提交大會審議，無須在本會加以討論。復又說明本案無論就法律或事實而言甚為複雜，並以難民湧入香港造成房荒問題嚴重為例，說明香港貧民與難民可謂「混為一體，均受其害」，擔憂若單救濟難民的話，會讓其他貧民感到不是滋味，在社會福利上也有欠公平。因此，他強調「難民署」對於本案的援助措施應不同於一般的救濟，即要求國際援助機構應與港府配合，而必要時，得由港府統籌辦理。²²⁸英代表的發言，基本上可視為港府的立場，似乎暗指著「救總」在調景嶺營的救濟工作，有擅權之舉。

在英代表言畢，蘇聯代表便接著發言，他表示反對「基金執委會」將本案納入大會討論的決議，指責這種作法等同於干涉他國內政（即中共政權），實屬不當。茲將鄭寶南的報告中關於蘇聯代表之陳述理由，列舉如下：

²²⁴ 根據代表團報告指出，雙方談話應在 22 或 23 日的其中一天。聯合國代表團的看法是，既然理事會並不具決策權力，為免引起不必要的「政治爭辯」，以待時機再爭取具體實效。〈駐聯合國代表辦事處兼處長薛毓麒致外交部代電〉（1957 年 6 月 6 日），頁 7-8。

²²⁵ 此時，原本在國務院主管難民事務的助理次長費立浦已調升他職，改由 Hanes 繼任。〈駐美大使董顯光報部電〉（1957 年 5 月 22 日），〔聯合國救濟香港難胞〕，近史所藏，檔號：642/0076。

²²⁶ 〈中華民國出席經社理事會代表團：經社理事會審議我流港難胞案經過〉（1957 年 7 月 26 日），〔聯合國救濟香港難胞〕，《外交部檔案》，近史所藏，檔號：642/0076，頁 77。

²²⁷ 〈中華民國出席經社理事會代表團：經社理事會審議我流港難胞案經過〉（1957 年 7 月 26 日），頁 80。

²²⁸ 〈中華民國出席經社理事會代表團：經社理事會審議我流港難胞案經過〉，頁 80-81。

- (1) 香港中國居民故不乏昔日「國民黨軍」官員、「國民黨政權」官吏及地主，然其大部分均為中國百姓，此等百姓一向自由往來於中國與香港之間，「中華人民共和國政府」無意禁止渠意返回大陸，返回者為數眾多，亦未被「迫害」。將該人民視為政治難民置於高專公署管轄之下，不獨干涉個人之自由且干涉「人民政府」之內政。
- (2) 蘇聯代表進而分析香港當局在製造「人為現象」，即將人民阻留於香港，斷絕香港與大陸間之自由通行，此項措施使人民恐懼不敢返回大陸，上述人為措施極待清除，否則妨礙國際間友好關係。²²⁹

與中華民國政府在聯合國的聲明恰恰相反，蘇聯代表既不承認香港有「政治難民」，也反對將中國難民問題國際化，更甚者，指控香港的難民問題是「自作孽」，惡意炒作的成分居多。而隨之浮起於台面上的，便是兩個「中國」問題，蘇聯代表不忘藉此機會強調中共才是具有統治中國大陸的合法政權。可想而知，這份聲明得罪的不只是中華民國政府而已，英國隨即針對蘇聯代表對於港府的相關指責，一一駁回。美國代表則接續發言，表示美國雖保持沈默並不意味著對本案便不關注，況且，本案攸關：「人道、社會與經濟」的問題；復向英國承擔難民之責任，以示同情的理解。²³⁰最後，由於本案在經社理事會僅作一程序性決定，即使繼續爭辯下去亦無實質意義，遂不了了之。究竟蘇聯這份聲明是否在事先與中共討論過，不得而知。然值得注意的是，這是蘇聯首次對本案發表其立場。²³¹

經過社理事會的風波過後，對於中華民國政府而言，最緊迫的事，莫過於如何在大會前制定提案以備討論，然而這份提案並非由中華民國政府獨挑大樑，另外還牽涉英、美政府的態度以及港府的難民政策。²³²按照聯合國代表團的對策是，先與美、英代

²²⁹ 〈中華民國出席經社理事會代表團：經社理事會審議我流港難胞案經過〉，頁 81。

²³⁰ 〈中華民國出席經社理事會代表團：經社理事會審議我流港難胞案經過〉，頁 81-82。

²³¹ 〈外交部致內政部與「救總」：關於聯合國經社理事會第二十四屆常會討論我流港難民案情形〉（1957 年 8 月 7 日），〔聯合國救濟香港難胞〕，《外交部檔案》，近史所藏，檔號：642/0076。

²³² 聯合國代表團對於提案之成效，已體認到沒有美、英政府的配合是無法達成目的的，因此認為應該與英、美密切合作，以求相輔相成。此外，代表團預測香港中國難民案的發展為：「（1）高專公署對本案的管轄權仍須由聯合國大會決定；（2）執委會雖認為國際社會應對本案關切，然未積極建議大會採取斷然措施；（3）大會就本案之任何決定，不至早於 1958 年底付諸實施（是年為委會會的階段任務完成期限）；（4）對本案實質問題之討論，似將引起激烈辯論。」〈駐聯合國代表辦事處兼處長薛毓麒致外交部代電〉（1957 年 6 月 6 日），〔聯合國救濟香港難胞〕，《外交部檔案》，近史所藏，檔號：642/0076，頁 3。「救總」亦與聯合國代表團持相同見解。〈「救總」

表團就提案內容達成協議，尤其必須針對香港中國難民問題的「受援資格及高專管轄權」之問題作探討，並拉攏其他成員國的支持，上述工作在大會前應依序部署就緒。²³³如上文所述，美國已頻頻向鄭寶南示意，英政府的角色極為關鍵，然而中華民國政府與英政府無邦交，若要取得英政府的合作，必須不斷地向美國試探，或經由美代表從中牽線。而究竟英政府的立場為何？聯合國代表團於 1957 年夏，就英國對本案的態度作一評估，整體而言，認為英國政府向來抱持既「審慎」又「冷淡」的態度，其主要顧忌可歸納為下列三點。一為政治因素，英國不希望因為庇護香港中國難民，而招致中共方面的責難或衝突；二為香港社會問題，港府雖然期望外援能協助難民救濟，但又擔憂因而顧此失彼，反使其他「貧民」眼紅；三為面子問題，即英國老大帝國主義的心態作祟。²³⁴關於港府的內政問題，英代表在經社理事會上的發言也已經說的很清楚了，在現階段或許還未能凸顯其重要性，不過，日後我們將會看到，港府與「救總」對香港難民的救濟計劃往往各持己見，此即為癥結之一。

二、中英美的磋商與決議草案的提出

如何使英國對本案改觀呢？這實為棘手問題。聯合國代表團表示幾年來曾嘗試過許多努力，最主要的方式便是利用國際輿論加以施壓：

本處近年來一貫努力，在設法製成輿論，使英方基於人道原則，無法拒絕與國際救濟機關就本案取得合作。故一九五四年高專公屬派遣調查團赴港及執委會第三與第四兩屆常會同意審議中國難民問題，均為交涉之具體結果。²³⁵

如此看來，似乎頗具成效。不過，使英國政府對本案態度不再反感只是第一步，而要再跨越這一步，若無美國輔助，實難以達成，這一點代表團是心知肚明的。1957 年 2 月召開的第四屆「基金執委會」閉幕後，聯合國代表團復與美聯合國代表團主管人員洽商三

函外交部》（1957 年 6 月 10 日），〔聯合國救濟香港難胞〕，《外交部檔案》，近史所藏，檔號：642/0076。

²³³ 首先，由聯合國代表團顧問鄭寶南與駐美大使館參事崔存璘兩人，負責與英美主管難民辦事人員洽商；其次，洽商重點在於香港中國難民的受援資格與「難民署」職權問題；最後，爭取聯合國成員支持中華民國政府，而其中又以「基金執委會」的成員最為重要。〈救濟流港難民案最近發展〉（1957 年 6 月 6 日），〔聯合國救濟香港難胞〕，《外交部檔案》，近史所藏，檔號：642/0076。

²³⁴ 〈駐聯合國代表辦事處兼處長薛毓麒致外交部代電〉（1957 年 6 月 6 日），〔聯合國救濟香港難胞〕，《外交部檔案》，近史所藏，檔號：642/0076，頁 3-4。

²³⁵ 〈駐聯合國代表辦事處兼處長薛毓麒致外交部代電〉，頁 4。

次，並向其詢問英國對本案態度，約莫於5月間，英代表 Reoh-Fox 始向美方透露：「如國際機構確能撥款救助難民，英方在原則上願予接受（Willing to accept）」，代表團進而解讀這番話意為：「對聯合國就本案將採之救濟措施，作有限度支持」，代表團認為英政府對本案態度雖然「仍屬消極」，但相較於毅然否決受援的態度，不能不算是「一項進步」。²³⁶以上，大致為7月經社理事會召開以前英國對本案態度的演變，至此，英國態度似乎已有好轉跡象，但離中華民國政府預定三方討論提案的階段，實還有一大段差距。

蔣廷黻於1957年8月29日訪晤美代表洛奇（Henry Cabot Lodge, Jr., 1902-1985），詢問英國對中國代表權的態度為何，洛奇表示英國願意與美合作，此外，蔣向其提及香港中國難民問題，並請轉達美政府在大會對提案予以支持，洛奇應允。²³⁷9月中旬，中華民國政府命方治赴美，擔任第12屆聯合國大會的中國代表團顧問。²³⁸9月16日，鄭寶南偕同方治拜訪英代表團 David Scott Fox 以探詢英政府的態度，英代表的回覆主要有三點：1、「英政府將在大會發言指陳難民苦況，說明香港政府盼望各政府救濟團以捐款直接交由該政府統籌救濟。」2、「救濟方式將配合香港政府所需，至社會福利措施不擬交由高專公署或組設任何新機構主持本案。」3、英方顧慮本案在大會將引起政治性辯論，故懷疑在大會提出決議案一舉是否適宜。²³⁹鄭寶南對英上述表態頗不以為然，當場直言：「英立場似欠妥善」，接著便針對上述觀點予以反駁，並請他將中華民國政府以下立場轉達其政府。首先，鄭認為提案必招致蘇聯集團的政治攻訐，早在預料之中，無須理會；且若大會通過決議案，反可作為呼籲非政府團體提供救濟之憑據。其次，仍建議在港設置國際機構，且至少包含中、英、美三國合作辦理。再者，救濟方式最好按照漢布茹報告書之建議為佳。²⁴⁰最後，說明中華民國政府將繼續協助港府從事難民救濟工

²³⁶ 〈駐聯合國代表辦事處兼處長薛毓麒致外交部代電〉，頁5。

²³⁷ 〈蔣廷黻報部電〉（1957年8月29日），〔聯合國救濟香港難胞〕，《外交部檔案》，近史所藏，檔號：642/0078。

²³⁸ 中華民國政府特派王雲五及方治赴美，與駐聯合國代表團共同研議聯大救濟方案，兩人預定在9月12日抵美。請參見〈外交部電駐聯合國代表辦事處：王代表雲五及方顧問治赴美出席聯大〉（1957年9月9日），〔聯合國救濟香港難胞〕，《外交部檔案》，近史所藏，檔號：642/0078。方治，《我生之旅》，頁116。

²³⁹ 〈鄭寶南報部電〉（1957年9月17日），〔聯合國救濟香港難胞〕，《外交部檔案》，近史所藏，檔號：642/0078，頁1。

²⁴⁰ 查漢布茹報告書與中華民國政府利益攸關的建議如：（1）移民台灣；（2）擴大高專職權；（3）專設機構辦理，並強調任何救濟形式必須與港府合作為前提。其他如解決房荒、公共設施服務、移民至台灣以外的其他自由地區、難民就業與安置、難民貸款、難民就業輔導、以及安置難民中知識份子等問題。〈漢布茹報告書中所提救濟香港難民辦法擇錄〉（1957年6月），〔聯合國救濟

作，一來可透過賑濟或移置難民入台的方式，二來是可發動海外華僑為難民募款活動，「若中國政府不能參加救濟機構難以充分貢獻其努力」。英代表應允將代為轉達。²⁴¹會談結束後，鄭復向美代表團辦理本案人員提供資料，請其協助本案，並獲得允諾。²⁴²究英態度，似乎有意排除港府之外的政治力介入，而在未卸下心防的狀態下，對提案一事則視為畏途。為了促使英國能與中華民國政府達成共識，鄭寶南與方治於9月18日拜訪美代表周以德及 Mrs. Lord，除了向美重申前述，即中華民國政府對本案的三點立場：

（一）聯合國大會需通過決議，並得隨時聽取本案進展報告。

（二）救濟方式儘量採取漢布茹氏建議。

（三）主持救濟機構應包括中、英、美三國在內。²⁴³

更重要的是，請美代表在英政府未作最後決定前，「設法先向英政府施予壓力」，以達成協議，美代表應許。²⁴⁴

外交部對鄭寶南上述聲明及作法表示讚許，認為應堅持到底，茲將外交部致駐聯合國代表辦事處之電報內容摘錄：

政府認為本案政治作用甚大，不宜放棄參與救濟工作之權利，否則，我在港現有救濟工作亦將無法繼續進行。²⁴⁵

此足以顯示本案對於中華民國政府之最大意義，在於反共宣傳的利用價值。台灣朝野對本案亦相當關切，9月下旬，行政院通過由立法委員周樹聲等26人的臨時動議²⁴⁶，請行政院致電聯合國「請求對於港澳中國難民予廣泛救濟」，並且要求駐聯合國代表團向大

香港難胞》，《外交部檔案》，近史所藏，檔號：642/0078。

²⁴¹ 〈鄭寶南報部電〉（1957年9月17日），〔聯合國救濟香港難胞〕，《外交部檔案》，近史所藏，檔號：642/0078。

²⁴² 〈鄭寶南報部電〉（1957年9月17日），〔聯合國救濟香港難胞〕，《外交部檔案》，近史所藏，檔號：642/0078。

²⁴³ 〈駐聯合國代表辦事處致外交部代電〉（1957年9月20日），〔聯合國救濟香港難胞〕，《外交部檔案》，近史所藏，檔號：642/0078。

²⁴⁴ 〈駐聯合國代表辦事處致外交部代電〉（1957年9月20日），〔聯合國救濟香港難胞〕，《外交部檔案》，近史所藏，檔號：642/0078。

²⁴⁵ 〈外交部電至聯合國代表辦事處：關於救濟流港難胞案〉（1957年9月21日）。

²⁴⁶ 此議案的提出是在1946年9月21日，由立法院召開的第二十會期第二次會議。〈行政院（令）外交部：立法院決議請向聯合國大會提出對於中國難民予以廣泛救濟〉（1957年9月25日），〔聯合國救濟香港難胞〕，《外交部檔案》，近史所藏，檔號：642/0078。

會提出「以彰正義而勵自由」之緊急提案。²⁴⁷

在英政府回覆中華民國政府以前，方治也向美國救濟團體尋求支援，及先後向紐約、華甚頓、費城、波士頓、舊金山、芝加哥等在美僑團宣傳支持本案。²⁴⁸方治認為從11月開始，聯合國第三委員便會對本案進行討論與審議，為以防屆時救濟難民工作由英國一手包辦，他打算先發制人，請僑委會秘密聯絡各僑團與其聯繫，欲藉由華僑發動輿論及舉辦一次臨時性的難民救濟的樂捐活動，用以強化中華民國政府的救濟主導權。²⁴⁹9月16日，方治在紐約華埠洽請當地僑領，以眾聲齊呼聯合國救濟香港的中國難民問題。²⁵⁰數日之後，由泛亞社（20日台北電）發出一篇新聞稿引發了一股不小騷動，²⁵¹引人注目的是方治對提案內容的表示：

方治說：他將向聯合國提出一項由中國大陸救災救濟總會理事長谷正綱與他聯名簽署的書面備忘錄，備忘錄中要求聯合國採取以下的任何一項措施：（一）擴大主管難民事務的高級官員的職權，使其能充分推動救濟工作。（二）成立一個特別機構，從事類似聯合國協助逃出以色列的阿拉伯難民的救濟工作。²⁵²

9月21日，美駐華大使藍欽(Karl L. Rankin, 1898-1991)即受其政府之令，特地訪晤葉公超並針對該報導進行商榷。在會談中，藍欽表示美政府對方治將中國預計提案內容公開的

²⁴⁷ 臨時動議的提案內容為：「查大陸上之反共人士，因不堪共匪迫害，不惜犧牲一切冒險犯難逃至香港澳門，累年以來數近百萬，此項人士類皆思想正確不甘奴役，其中尤多知識份子到達港澳以後，財物既難攜帶，生活萬分困難，亟待救濟以資金活。」〈行政院（令）外交部：立法院決議請向聯合國大會提出對於中國難民予以廣泛救濟〉（1957年9月25日）。隨後，外交部告知駐聯合國代表可適時在洽商提案過程或大會中提出。〈外交部致駐聯合國代表代電：為奉行政院令准立法院函請電令我駐聯合國代表團提出請聯合國救濟港澳中國難民事〉（1957年9月26日），〔聯合國救濟香港難胞〕，《外交部檔案》，近史所藏，檔號：642/0078。

²⁴⁸ 〈駐聯合國代表辦事處報部電〉（1957年12月4日），〔聯合國救濟香港難胞〕，《外交部檔案》，近史所藏，檔號：642/0079，頁4。

²⁴⁹ 9月17日，鄭寶南給外交部的電報中亦提及方治已與美僑團及救濟團體進行接洽事宜。〈方治報部電〉（1957年9月28日），〔聯合國救濟香港難胞〕，《外交部檔案》，近史所藏，檔號：642/0078。

²⁵⁰ 〈救總促請聯合國速救濟流港難胞〉，《中央日報》，1957年9月18日，二版。

²⁵¹ 有關這篇報導的來源，本文是根據鄭寶南向外交部詢問是否為屬實而得知，但並未看到原報導內容。〈鄭寶南報部電〉（1957年9月21日），〔聯合國救濟香港難胞〕，《外交部檔案》，近史所藏，檔號：642/0078。

²⁵² 所幸，此篇報導中亦記載了方治對提案內容的表示，亦可見於1957年9月18日中央日報的〈「救總」促請聯合國速救濟流港難胞〉一文部分內容。另外，泛亞社的內容是根據香港華文報的報導。〈外交部電紐約鄭寶南及方治：救濟香港難胞案電訊傳聞失實希恰請更正〉（1957年9月24日），〔聯合國救濟香港難胞〕，《外交部檔案》，近史所藏，檔號：642/0078。

舉措，「表示關切與驚訝」，他進而指出，諸如此類的宣傳手法不僅無益於爭取聯合國救濟，甚至可能造成外界誤解，徒增「中國大陸逃港難民出境之困難」。因此，美政府建議中華民國政府往後宣傳，應「盡量利用聯合國會場為難民呼籲」。此外，藍欽也透露美政府理解中華民國政府的難民救濟立場，願予以協助，即不論未來大會決議為何，「美仍當繼續執行其本身救濟工作」。²⁵³接下來，葉公超告知藍欽這篇報導應為誤傳，方治亦加以否認，解釋這是基於中華民國政府極力使「中國大陸同胞知悉政府所做努力」所致，請求美國加以協助。藍欽允諾之後，也提供他個人看法，即認為聯合國能提供的實質救濟，「似屬甚微」。²⁵⁴中華民國政府亦同意藍欽之建言，畢竟，中、英、美三方仍處於磋商提案內容的階段，而是否成功迄今尚待觀察，若使難民因此宣傳而產生過高期望，結果事與願違，亦難收拾殘局。²⁵⁵後來，外交部再請中央社發表報導以修正。²⁵⁶

事實上，除了英美對於提案的態度是在猶疑中前進之外，中華民國駐聯合國代表團內部的看法也不盡相同。²⁵⁷方治在其回憶錄中便透露本案在代表團內，幾度遭擱議的僵局。就方治看來，若能在聯合國提出本案，即可藉此證明中華民國政府比中共更具聯合國中國代表權之資格，然而，蔣廷黻並不贊同，認為可能會適得其反。方治回憶道他與蔣的爭執情況：

當時聯合國共產黨集團國家，正圖排我納匪，蘇聯尤為積極幫兇，英國參加附合，並拉攏美國共同行動。蔣廷黻在團內會議時，對余提出救濟難民案，極不贊成，深恐在聯合國對我不利時期，提出難民方案，斷通不過，反而增加排我力量，則我代表權更難保全矣。

但余認為提出救濟中國難民方案，可以有助於我在聯合國之代表權問題。其理由是共匪統制大陸，已有數年，如共匪偽政權為人民所愛戴，則人民何必天天逃亡，奔向自由，回到台灣？足證大陸人民承認中華民國政府為其祖國政府，並不承認

²⁵³ 〈外交部電至聯合國代表辦事處：關於救濟流港難胞案〉（1957年9月21日），〔聯合國救濟香港難胞〕，《外交部檔案》，近史所藏，檔號：642/0078。

²⁵⁴ 〈外交部電至聯合國代表辦事處：關於救濟流港難胞案〉（1957年9月21日），〔聯合國救濟香港難胞〕，《外交部檔案》，近史所藏，檔號：642/0078。

²⁵⁵ 〈鄭寶南報部電〉（1957年9月21日），〔聯合國救濟香港難胞〕，《外交部檔案》，近史所藏，檔號：642/0078。

²⁵⁶ 〈外交部電紐約鄭寶南及方治：救濟香港難胞案電訊傳聞失實希恰請更正〉（1957年9月24日）。

²⁵⁷ 中華民國出席第12屆聯合國代表團，成員分為首席代表蔣廷黻、秘書長薛毓麒，以及其餘代表朱撫松、鄭寶南、王雲五。方治，《我生之旅》，頁116。

「人民共和國」政府為其政府。故提出此案，可以證明大陸人民反對共匪政權，對我聯合國代表權之維護，實大有助益！

惟蔣氏仍不能同意余之主張。如此經五次團內會議，對難民一案，悉遭擱置。²⁵⁸

方治這番言論，大抵可視為蔣中正與救總推動難民問題入聯的重要理念。直至第六次團內會議，蔣廷黻忽然詢問方治對本案有何落實辦法？方治即答覆可借重華僑以及宗教團體進行輿論宣傳²⁵⁹，並因而獲得蔣廷黻青睞而接納，並決定將此交由他負責。²⁶⁰事後，方治還義憤填膺地抱怨道：

經過此次會議之後，余深切體會我國部分外交官員，每於橫逆之來，只知逆來順受，而不積極謀求對策，爭取主動，扭轉乾坤，打開僵局。同時也抱著既無上方指示，何必自行多事？所謂：「多做多錯，不做不錯」之觀念，牢不可破，以致錯失良機，無所表現，此之故也？²⁶¹

方治既為中華民國政府及「救總」特派員，身負重任的心情是可以理解的。不過，如果對照上一節提及早在 1954 年初顧維鈞給鄭寶南的建議，我們便可發現蔣的擔憂並

²⁵⁸ 方治，《我生之旅》，頁 116-177。並且極為激憤地指責某些政府外交官不積極謀求對策，打破外交僵局。

²⁵⁹ 方治說明其策略如下：

- 一、充分利用華僑力量。因我在美僑胞，幾已全部都是雙重國籍，而且非共和黨員，即民主黨員。每次國會議員選舉，或各州州長選舉，各地華僑概為候選人爭取之重要對象。美國出席聯大代表，大半為國會議員，如各地華僑一致函電紛請美國國會議員，美國聯大代表，以及其他非共黨國家代表，請其支援救濟中國難民，一如救濟歐洲難民。至於聯大秘書長哈馬紹方面，尤須加強呼籲，重視中國難民問題，並請轉飭高級專員，專案救濟，方為克盡其職責。又對美國議員及美國聯大代表，並加說明，每次選舉，中國華僑人人都盡力支持投票，今後仍當一本初衷，貫徹支持原則，但關於中國難民救濟問題，亦望尊重美國傳統之博愛宗旨與人道精神，在大會中共同提案迅予救濟。美國人個人主義超過一切，對華僑為其今後競選之重要主力及影響力關係，必然重視華僑建議，而願為出力，藉以爭取華僑之信賴。
- 二、適當利用宗教團體力量。因凡出席聯大代表，除共產集團外，大半為天主教教徒或基督教徒。紐約城市，系各教會總會及首腦人物集中地，舉辦一次茶會，邀約各教友聚會一堂，由於展示中國難民奔向自由之慘痛照片，並分發各種說明之印刷品，在加本人親自報導港澳各地難民現實狀況，籲請各教友本神愛世人精神，函電聯大代表中之教友，在大會中救濟中國難民，亦如聯大救濟歐洲難民方案，以符耶穌基督教人救世之宗旨。教會人士向熱心，加之在紐約天主教、基督教之主要神父或牧師，與「救總」及本人向有聯繫，定可贊助支援。

參見方治，《我生之旅》，頁 117-118。

²⁶⁰ 方治，《我生之旅》，頁 118-119

²⁶¹ 參見方治，《我生之旅》，頁 119。

非孤例，更非就此坐以待「畢」。而從上述兩個例子，或許我們可以做此推論，若鄭寶南、方治代表的是以蔣中正為首的黨政理想派，那麼，顧維鈞或蔣廷黻兩位外交前鋒，所代表的則是較為務實派。即使兩派主張的方法歧異，然其目標不外乎是鞏固中華民國政府在聯合國中國代表權的資格，孰是孰非並非筆者能就此斷論，然更重要的是，此亦反映出 1950 年代中華民國政府在冷戰國際外交處境中，不但沒有「處變不驚」，反而益顯侷促的窘境。

回到大會提案本身，中、英、美三方的協商，於 1957 年 10 月中下旬有了重大的進展，歷經幾度折衝妥協的結果，終於在 11 月 6 日拍板定案。案情始出現契機，可從 10 月 11 日英代表團 Scott Fox 打給鄭寶南的一通電話講起，他表示 12 屆聯合國大會會討論擴大「難民署」的職權問題，若中華民國政府同意，他將設法將中國難民列入其中。由於出乎意外，鄭寶南決定先與美方討論，當日，他便與美代表團 Max Finger 洽談，Max Finger 認為中華民國政府可接受英代表提議。此外，他提及美國將在大會提案調整「難民署」專員的職權，使其具有「緊急應變及管轄其他國際難民問題」之權，也可因此將中國難民納入職權範圍，但要求中華民國政府應加入以便主導本案救濟權²⁶²；然而，對於原非委員會一員的中華民國政府而言，當然無法插手介入，鄭寶南便以中華民國政府未來將負擔本案救濟經費之由，請他向國務院陳請增加中華民國的名額，試圖從另外一個途徑取得救濟決策權，至於有無當選，此為後話。²⁶³10 月 15 日，鄭寶南與 Scott Fox 進行二度會談，詢問英政府對於 9 月中旬中華民國政府的建議有何看法，Scott Fox 表示，英政府的立場為：

1、同情大會通過決議案，包括承認本案為國際關切問題，籲請會員國及非政府

²⁶² 當天 Max Finger 原要求中華民國政府需堅持加入「難民署」的執行委員會，因為這樣才能「直接處理本案」。這是由於美國打算將「基金執委會」改組為「政策委員會」(Policy Committee)，使其具有決策權利，並由原委員國連任而，使高專只具有執行責任。此為美國國務院訓令美駐聯合國代表團，在未來聯合國大會討論高級專員未來工作時提出。但此時國務院並未考慮到中國香港難民問題，只是美國對於「調整高級專員的職權及其他國際難民問題所作建議之一部分」。美國建議「政策委員會」職權應包括(1)向高級專員發表有關難民事宜之意見；(2)授權予高專勸募捐款；(3)批准難民之協助計畫；(4)指示高級專員使用準備金。但 14 日又告知國務院讓中華民國政府加入該委員會似乎有困難。〈蔣廷黻報部電〉(1957 年 10 月 17 日)，〔聯合國救濟香港難胞〕，《外交部檔案》，近史所藏，檔號：642/0078，頁 1。〈「執行委員會」與「政策委員會」〉(1957 年 11 月 21 日)，〔聯合國救濟香港難胞〕，《外交部檔案》，近史所藏，檔號：642/0078。

²⁶³ 不過，三天後，國務院表示增加中國名額一事「似有礙難」，此事又遭擱置。〈蔣廷黻報部電〉(1957 年 10 月 17 日)，頁 2-3。

機關輸將，舉辦急賑及謀永久性解決各節。

2、原則上認為將來有關本案進展報告，應由大會為收受機關，俟商定方式後列入決議案。

3、基於非政府機關已在香港舉辦救濟之事實，將在大會通過決議案後，建議由香港政府召集各該有關機關會議。²⁶⁴

對照中華民國政府之立場可知，中英最大分歧所在為第三點，即中華民國政府強調設立國際機構一項，英政府似乎有意避重就輕。據英代表所稱，認為當前不需要設置救濟機構，其理由是英政府預計「捐款有限，救濟範圍不大」，且若未來有需要可由中、英、美代表團隨時舉辦會商，他盼中華民國政府勿一味堅持，對彼此都沒有好處，而他也說明這項提議，曾讓英政府懷疑中華民國政府別有用心。²⁶⁵對於中華民國政府而言，最重要的便是握有救濟工作的主權，因此鄭寶南復向英、美詢問可否接受「由三方人員定期諮商」的看法，但英表示不願受此限制，最後，由 Scott Fox 提出：「擴大高級專員職權管轄本案不失為一解決辦法」。²⁶⁶至此，大體為三方提案之雛形，方治認為「已有適當收穫」。²⁶⁷11月2日，據美國表示原則上同意由「國際機構或高級專員」負責籌款等工作，然有但書：「實地救濟仍以雙邊處理（bilateral arrangement）」的方式為佳。²⁶⁸

就上述三方洽談情形看來，提案與否已經不成問題，倒是如何確保未來能爭取到在港主持救濟之權，又成為下一個挑戰課題。²⁶⁹10月下旬，而向美國請求新增中華民國政府為「政策委員會」之新增成員，國務院亦表示同意，但其條件是中華民國政府應「象徵性捐助高專難民基金，並對香港難胞賑濟擔允適當之責任」。²⁷⁰由於事關重大，政府

²⁶⁴ 〈蔣廷黻報部電〉（1957年10月17日），頁1-2。

²⁶⁵ 〈蔣廷黻報部電〉（1957年10月17日），頁2。

²⁶⁶ 〈蔣廷黻報部電〉（1957年10月17日），頁2。

²⁶⁷ 〈方治報部電〉（1957年10月21日），〔聯合國救濟香港難胞〕，《外交部檔案》，近史所藏，檔號：642/0078。〈方治報部電〉（1957年10月30日），〔聯合國救濟香港難胞〕，《外交部檔案》，近史所藏，檔號：642/0078。

²⁶⁸ 〈董顯光（華府）報部電〉（1957年11月2日），〔聯合國救濟香港難胞〕，《外交部檔案》，近史所藏，檔號：642/0078。

²⁶⁹ 有鑑於此，為防範香港有心人士趁機奪救濟主導權，方治提議需加強香港方面的活動，建議由「救總」秘密派遣人員至港連絡「港九救委會」主任謝伯昌與香港督局。〈方治報部電〉（1957年10月21日），〔聯合國救濟香港難胞〕，《外交部檔案》，近史所藏，檔號：642/0078。

²⁷⁰ 〈駐聯合國代表團紐約辦事處報部電〉（1957年10月28日），〔聯合國救濟香港難胞〕，《外交部檔案》，近史所藏，檔號：642/0078。

特別在 11 月 1 日召集有關部會舉辦座談會，²⁷¹經決議，決定參選「政策委員會」，值得注意的是，財政部國庫署長劉大白代表財政部之聲明，基於中華民國政府財力所及，他建議在撥款救濟的數額方面，應特別注意：「(1) 捐助高專基金，似應參照義大利捐額以美金三千元為度。(2) 救濟港地難民經費，我國負擔者，應即以『救總』現在用之於該地區者為限，政府不再撥款。(3) 政策委員會經常費方面，我不希望有負擔，並請去電查詢。」²⁷²亦獲該會通過，並成為往後中華民國政府救濟捐款的主要方針。

終於，11 月 6 日，決議草案總算經由中英美三方達成協議²⁷³，該提案內容主要分為序言及執行兩部分，正文為：

大會，

業已依照聯合國難民基金執行委員會決議案第五號 (A/AC.79/62)，審議香港中國難民問題。

確認香港政府應付此項問題之負擔頗重，且各方亦曾努力減輕此項負擔。

又確認此項問題實為國際社會所關心，鑒於有作緊急及長期援助之需要，

一、 籲請聯合國與各專門機關之會員國及各非政府組織儘量援助，以解除此等難民之困苦。

二、 授權聯合國難民事宜高級官員居間盡力鼓勵採取捐輸辦法。²⁷⁴

該文起草期間最大的爭議，起因於英代表 Scott Fox 對於第二項執行辦法的原文表示不妥。按原文為「授權……須居間鼓勵採取捐輸辦法」，他認為擴大高專職權管理本案有所不便，因為港府才是具有救濟主導權者，雙方一度為此問題僵持不下。²⁷⁵直到蔣廷黻復訪晤英、美代表，並向其解釋中華民國政府絕對有協助解決香港中國難民問題的誠意，但因避免屆時中、英政府共同處理會有所不便，認為「由高級專員出面主持，為

²⁷¹ 主席為「救總」理事長谷正綱，與會出席包含內政部、行政院、中五、六組、財政部、僑委會、外交部、「救總」的部會相關人員。〈聯合國救濟香港難民問題座談會〉(1957 年 11 月 1 日)，〔聯合國救濟香港難胞〕，《外交部檔案》，近史所藏，檔號：642/0078。

²⁷² 〈財政部國庫署長劉大白致「救總」代理秘書長謝徵孚函〉(1957 年 11 月 6 日)，〔聯合國救濟香港難胞〕，《外交部檔案》，近史所藏，檔號：642/0078。

²⁷³ 〈駐聯合國代表團辦事處處長薛毓麒致外交部代電〉(1957 年 11 月 9 日)，〔聯合國救濟香港難胞〕，《外交部檔案》，近史所藏，檔號：642/0078，頁 4-5。

²⁷⁴ (A/C.3/L.643) 〈聯合國大會第十二屆會第三委員會議程項目三十：聯合國難民事宜高級專員報告書—荷蘭、土耳其、美利堅合眾國：決議草案〉(1957.11.11)，〔聯合國救濟香港難胞〕，《外交部檔案》，近史所藏，檔號：642/0078。

²⁷⁵ 〈駐聯合國代表團辦事處處長薛毓麒致外交部代電〉(1957 年 11 月 9 日)，頁 2。

一折衷途徑。」請英政府再作考慮。²⁷⁶而後，英政府決定將原文對高專之明確權限規定稍為放寬，才予以同意。此外還有幾點值得一提，首先，中英都想把其政府對難民救濟工作的努力加以宣傳，原文只有提及港府之救濟負擔問題，後應駐聯合國代表要求才又增列「各方……」這一句。其次，中華民國政府指出提案的永久性解決辦法，應參照漢布茹報告書的建議，最終亦獲得英方同意而列入序言部分。²⁷⁷由上述可知，生產過程可謂三方多次折衝協調的折衷成品。附帶一提，中、英到了最後提交該決草案時，還發生一段小插曲，即彼此皆不能容忍由對方單獨提案，方治事後在回憶錄中描述道：

英國人狡猾異常，在提案時另生枝節，不願中國署名提案，只可由英美出面為之……英國署名提案救濟，示惠此批難民，將置中國在聯大代表面目於何地？經數日爭執，中國與英國均不署名，由美國領銜，土耳其代表英國，荷蘭代表中國簽名。

278

令人啼笑皆非的是，兩個主要發起國最後均未加入簽署名單²⁷⁹，經美代表居中斡旋，決定由荷蘭、土耳其、美國聯名向大會提出。²⁸⁰

三、聯合國大會的討論與影響

在聯合國大會對決議草案進行投票表決前，需先經過聯合國第三委員會於 11 月 4 日至 13 日的審議與討論。以下按照時序，將英、中、美及蘇聯代表等發言重點作一描述。首先是英代表發言，其說明難民已佔香港總人口的四分之一，對港的經濟社會造成極大困擾，港府雖盡力尋求解決之道，但因難民人數過多，仍有倚賴國際援助之需。其強調各會員國應予以同情並負有共同解決本案之責任，值得注意的是，英代表提及負責

²⁷⁶ 〈駐聯合國代表團辦事處處長薛毓麒致外交部代電〉（1957 年 11 月 9 日），頁 3。

²⁷⁷ 〈駐聯合國代表團辦事處處長薛毓麒致外交部代電〉（1957 年 11 月 9 日），頁 5-6

²⁷⁸ 方治，《我生之旅》，頁 119。

²⁷⁹ 根據駐聯合國代表團的紀錄，這段爭執起先是荷蘭代表參加連署後，忽然向鄭寶南表示英國欲參加提案人名單，但不希望中華民國政府參加，且荷蘭政府訓令其需以英國決策為主，當時鄭寶南即強硬地向他回覆：「決議草案若無人簽署，我亦可單獨提出。」荷代表便同意英國亦不需單方提出。〈駐聯合國代表團辦事處報部電〉（1957 年 12 月 4 日），〔聯合國救濟香港難胞〕，《外交部檔案》，近史所藏，檔號：642/0079，頁 10。另可參見〈駐聯合國代表團辦事處報部電〉（1957 年 11 月 12 日），〔聯合國救濟香港難胞〕，《外交部檔案》，近史所藏，檔號：642/0078。

²⁸⁰ 〈方治報部電〉（1957 年 11 月 13 日），〔聯合國救濟香港難胞〕，《外交部檔案》，近史所藏，檔號：642/0078。

統籌救濟者，並未強調只集港府於一身²⁸¹，或許代表之前中英不斷地協商已發揮效用。鄭寶南繼英代表發言，描述中華民國政府歷年來救濟中國難民之努力，強調香港中國難民人數較西德難民營所收容之東德難民更多，政府負擔更甚匈牙利難民問題。此外，他說明過往本案難民未能獲得國際救濟的主因是受法理限制，然應根據漢布茹調查報告所言：「人道之考慮可勝法律」，以及「中國難民為重要政治難民群，不予救濟與國際關切政治難民之首意相違」之論點，作為國際施予救濟之重要論據。²⁸²接著，美國向委員會介紹決議草案的內容，並說明各國政府或非政府組織可透過高級專員捐助本案難民，並向各代表團解釋在支持本案的同時，並不必要負有財務的責任。²⁸³

繼之，以蘇聯及其衛星國（包含波蘭、捷克、白俄羅斯、阿爾巴尼亞國代表）則表示反對，與先前七月在經社理事會的說法雷同，蘇代表主張香港並無中國難民存在。他進而指出，此純屬中國大陸與香港兩地間自然的人口流動現象，即「都市化之一種趨勢」使然；理所當然的，否認香港有「政治」難民的問題，認為所謂的「難民」根本是「國民黨官僚政客及逃犯」；在難民主管權方面，他認為若由「難民署」管轄，便為干涉中共內政，復提出聲明，表示中共歡迎在港中國人民返回大陸，並強調中共才具有主導本案之權力，未獲其認可之決定應屬無效。²⁸⁴經過中國代表團在會前的接洽，多數國應允在會上發言表示支持本案，其餘各國代表亦多表示支持，惟不承諾負有捐款之義務。²⁸⁵11月12日，在聯合國第三委員會以43票贊成、10票反對，及14票棄權通過本案。²⁸⁶至11月26日，全案於聯合國大會以50票贊成、9票反對，及11票棄權，以超過5倍的多

²⁸¹ 英代表在會上提出解本案難民的方式如：（1）協助難民移至鄰近國；（2）各政府及非政府組織捐助經費或物資，並由港府或在港之「有關非政府組織之聯合團體」共同統籌調配援助難民工作。〈駐聯合國代表辦事處報部電〉（1957年12月4日），〔聯合國救濟香港難胞〕，《外交部檔案》，近史所藏，檔號：642/0079，頁13-14。

²⁸² 〈駐聯合國代表辦事處報部電〉（1957年12月4日），〔聯合國救濟香港難胞〕，《外交部檔案》，近史所藏，檔號：642/0079，頁12。

²⁸³ 〈駐聯合國代表辦事處報部電〉（1957年12月4日），頁14。

²⁸⁴ 〈駐聯合國代表辦事處報部電〉（1957年12月4日），頁15。

²⁸⁵ 各國代表主要發言如下：1.日本、土耳其、突尼西亞代表：聯合國對難民救濟不應有種族差別待遇。2.瓜地馬拉代表：指出中華民國對本案難民將有助益，未來若設有救濟機構應使該國加入。3.澳大利亞、加拿大、紐西蘭代表：強調港府具有救濟全權。

〈駐聯合國代表辦事處報部電〉（1957年12月4日），頁16-17。

²⁸⁶ 10票反對包含蘇聯集團共九國，以及沙烏地阿拉伯，另有14票為棄權。此外，阿拉伯建議將決議草案中的「促請」（urges）一辭修改為「籲請」（appeals to），美國代表則予以接受。〈駐聯合國辦事處報部電〉（1957年11月12日）。

數票獲得通過，成為大會第一一六七（十二）號決議案。²⁸⁷

至於各方對本案的評價為何呢？首先，從高級專員對通過決議草案的票數之多大感意外可略窺一二。²⁸⁸據中國事務局長所稱，美國政府對此結果尚稱滿意，因為香港中國難民能夠「得此法律根據成為國際問題」。²⁸⁹而中華民國政府呢？駐聯合國代表在事後檢討此決議案時，指出雖無法達成促使聯合國為難民積極籌措經費之目的，然對中華民國政府日後救濟工作的推行，實具有一定的政治象徵意義。²⁹⁰顯然的，中美的評分表中絕對都少不了宣傳價值一項，即兩者提案動機皆帶有濃厚的政治色彩，而這次提案獲多數通過，亦象徵中美在打擊「共產主義」又奪下了一分。而就中華民國政府而言，憑仗著以美國為首的冷戰國際局勢，在「難民」一科先馳得點，亦頗感快慰。²⁹¹撇開宣傳成效不談，若就國際難民法及「難民署」而言，此舉亦開創「難民署」成立以來，「大會授權難民高級專員公署，支援未能完全符合條文規定之難民」之先例，曾任「難民署」法律顧問的蓋伊·古德溫吉爾（Guy S. Goodwin-Gill）的著作中對本案曾有如此感想：

大陸逃港難民之身分甚為複雜。因敵對雙方均為事實存在之政府，且可提供保護與支援，並授權難民高級專員公署提供及安排各項實用之解決辦法。之後亦有類似授權。²⁹²

其中複雜難解之處，則反映出冷戰與兩個「中國」政治角力之衝突。

²⁸⁷ 〈駐聯合國代表辦事處報部電〉（1957年11月26日），〔聯合國救濟香港難胞〕，《外交部檔案》，近史所藏，檔號：642/0078。其中阿拉伯代表由原先的反對轉為贊成票引起駐聯合國代表團的關注，因此對其動機加以剖析，認為此可能與阿拉伯代表的個人主張較有關係，因此在第三委員投反對票時，第一可能與其厭惡西方國家，並趁機討好蘇聯之舉；第二是當其主張討論阿爾吉里亞之難民問題時，各方反應多為冷淡。後來經由蔣廷黻與其首席代表接洽，才予以改為支持態度，參見〈駐聯合國代表辦事處致外交部代電〉（1958年1月10日），〔聯合國救濟香港難胞〕，《外交部檔案》，近史所藏，檔號：642/0079。

²⁸⁸ 鄭寶南於11月14日訪高專，針對高專對本案的執行工作進行洽商，鄭寶南表示議案中有關授權高級專員的「最低限度解釋」內容，應包含發函至會員國及非政府組織發動勸募；利用拜訪各國時順便為本案難民呼籲；高級專員於本月底的非政府組織舉辦的年會，當討論難民問題時可予以呼籲；若高級專員於明年一月訪澳大利亞可順道至香港，向難民表達慰問之意。針對以上建議，高級專員表示再作考慮。〈駐聯合國代表辦事處報部電：關於救濟難民案通過事〉（1957年11月16日），〔聯合國救濟香港難胞〕，《外交部檔案》，近史所藏，檔號：642/0078。

²⁸⁹ 〈駐美大使館報部電：關於救濟香港難胞事〉（1957年11月18日），〔聯合國救濟香港難胞〕，《外交部檔案》，近史所藏，檔號：642/0078。

²⁹⁰ 〈駐聯合國代表辦事處報部電〉（1957年12月4日），頁19。

²⁹¹ 當時〈中央日報〉及〈香港時報〉紛紛以大篇幅報導聯合國對香港中國難民表示關注的決議。

²⁹² 參見蓋伊·古德溫吉爾，王福邁譯，《國際法與難民》，頁7。

從 1954 年底漢布茹報告書在「難民署」執行委員會上發表，至 1957 年底大會通過決議草案，終於使香港中國「難胞」驗明正身，獲得雙重國際憑證，成了貨真價實的國際「難民」了，而三年來輾轉崎嶇的外交之行，也總算是沒交白卷。不過平心而論，提案的通過並未為中華民國政府帶來實質的經濟效益。大會通過本案之後，各國捐款並不踴躍，約過了一年，高級專員只收到一筆由梵帝岡教廷國捐獻給本案難民的 2 千元美金。

²⁹³ 果真應驗了英政府之推測。

顯然的，第 12 屆聯合國大會解決了難民的國際認證問題，但反觀救濟而言最重要的經費來源，仍屬沉寂。於是，1958 年底召開的第 13 屆聯合國大會，決議通過由英國等十國連署的提案，欲藉由國際合作的方式倡導「世界難民年」運動，進而發動國際募款活動，目的在救助獲選的四種「國際難民」，尤值得注意的是香港中國難民竟被列為其中一項，受重視程度可見一斑，也可以說是難民問題國際化之具體成果之一。對於中華民國政府而言，這場全球性的「世界難民年」運動，彷彿是「天上掉下來的禮物」，亦是推銷調景嶺營難民的絕佳時機，緊接著，香港中國難民一躍而登上國際舞台被展示著。然而，這背後實潛藏著另一場由台、港領銜主演的調景嶺營的救濟主導權爭霸戰，此為後話。至於，中華民國政府對於接踵而至的挑戰將有何對策，則是下一章欲探討的重點。

²⁹³ 〈「救總」呈外交部代電〉（1958 年 9 月 24 日），〔聯合國救濟香港難胞〕，《外交部檔案》，近史所藏，檔號：642/0082。聯合國歐洲辦事處於 1958 年 1 月 1 日，由難民高級專員宣佈教廷捐款。

〈駐聯合國代表辦事處致外交部代電〉（1958 年 1 月 16 日），〔聯合國救濟香港難胞〕，《外交部檔案》，近史所藏，檔號：642/0079。

第四章 國際合作的理想與現實

1958 年 12 月，聯合國第 13 屆大會通過訂 1959 年為「世界難民年」的決議，盼能藉由各國共襄盛舉，為國際難民問題謀有效之解決。此時，中華民國政府在美國的協防下，才剛解除「八二三砲戰」的危機。值得注意的是，是年 10 月 23 日公佈的《中美聯合公報》，美國聲明中華民國為「自由中國」及中國人民之寄望所繫，而在美施壓下，蔣中正首次宣稱武力並非「反攻大陸」的主要途徑，即：「認為恢復大陸人民之自由乃其神聖使命，並相信此一使命之基礎，建立在中國人民之人心，而達成此一使命之主要途徑，為實行孫中山先生之三民主義，而非憑藉武力。」¹此意味著國府的宣傳力道，從著重軍事轉向政治反攻。換言之，「反攻大陸」的前提是等待中共政權內部崩潰，而致勝關鍵，則在於誰能爭取人心。²在此背景下，世界難民年運動正好給了國府宣傳的佳機，以香港中國難民議題來詆毀中共政權的不得人心。

在分析國府參與世界難民年的對策前，為瞭解該運動的內涵意義，有必要先追溯聯合國發起的緣由，目的在以較全面的視角觀察在冷戰國際局勢中，香港中國難民問題的特殊性。其次，為響應「世界難民年」運動，國府交由「救總」籌組「世界難民年中國委員會」負責主持，並於海內外宣傳與勸募，而藉此亦可瞭解「救總」透過黨政管道動員的模式。最後，政治宣傳與外交的關係是相輔相成的，宣傳效力亦有賴可信度的建立，那麼，國府政策能否達成對外宣傳承諾呢？其如何運用美援，及與港府協調等互動關係，來驗收難民問題國際化後的理想與實際。

第一節 「世界難民年」運動與中華民國的回應與推展

1952 年 10 月，蔣中正曾在國民黨第七次全國代表大會宣示：「反共抗俄的戰爭不是

¹許多美國及西方傳媒則強調這代表蔣「放棄對大陸使用武力」的政策轉向，並以此為宣傳焦點。張淑雅，〈臺海危機與美國對「反攻大陸」改革的轉變〉，《中央研究院近代史研究所集刊》，36 期，2001 年 12 月，頁 273、279-285。

²王景弘著，《採訪歷史：從華府檔案看台灣》（台北：遠流，2000），頁 144-160。

台灣對大陸的戰爭，這是我中華民族反侵略、反極權和反奴役的戰爭。這不是什麼『內戰』，乃是抵抗強權、恢復國土的戰爭，並且不祇是為我國民族的戰爭，還是為世界民主、和平和正義的戰爭」，³欲將國共內戰與國際冷戰作比附連結。在此思維脈絡下，香港中國難民問題的國際化，提供國府塑造其政權統治正當性的有力註腳。而 1959 年聯合國舉辦的世界難民年活動，在裡應外合下，成了國府最佳的宣傳時機。

一、聯合國舉辦「世界難民年」運動的緣起

「世界難民年」運動，原出自於英民間若干福利團體的構想，而後受到英政府支持而在聯合國發起。目標在於促使各國關切國際難民問題，透過全球性的勸募活動，增加「難民署」的救濟經費，以謀求更有效地解決途徑。⁴1958 年 9 月下旬召開的第九屆「基金執委會」，由英國代表提案而美國附議，經委員會通過決定提交由 13 屆聯合國大會考慮。⁵照例，得先經過 11 月上旬聯合國第三委員會的審議。會中，由英、美等十國提出一項聯合決議草案，說明舉辦「世界難民年」的意義。⁶美國代表另補充解釋各國推動方式不拘，只求盡力協助，並由「難民署」負責協調該活動的進行。而受本案協助的國際難民對象，主要為：(1)「難民署」職權內之難民；(2) 巴勒斯坦難民；(3) 中國大陸之歐籍難民；(4) 香港中國難民。接著，英國代表表示英國已決定撥出十萬英鎊（約為 28 萬美金）作為救濟經費，並強調本身即有難民問題（含香港中國難民），因此表示大力支持。⁷

然而，這項提案卻不被蘇聯所認可。蘇聯代表對提案中關於難民問題的解決方式感到不滿，並另外提出修正草案。首先，關於難民處置辦法，蘇聯代表指出提案中並未把

³ 「中國國民黨第七次全國代表大會宣言（1952 年 10 月 20 日）」，見李雲漢主編，《中國國民黨宣言彙編》（台北：中國國民黨黨史會，1994 年），頁 562。

⁴ 〈世界難民年案〉（1959 年 4 月 29 日），〔聯合國救濟香港難胞〕，《外交部檔案》，近史所藏，檔號：642/0085。

⁵ 〈世界難民年緣起與處理情形節錄〉（1959 年 5 月 1 日），〔聯合國救濟香港難胞〕，《外交部檔案》，近史所藏，檔號：642/0085。

⁶ 其他八國分別為阿根廷、奧地利、多明尼加共和國、法國、伊朗、義大利、荷蘭及挪威。建議自 1959 年 6 月起舉辦「世界難民年」，藉由為期一年的國際合作，以尋求解決國際難民的實質問題。〈駐聯合國代表團致外交部代電：檢呈大會審議難民高專報告案〉（1958 年 11 月 25 日），〔聯合國救濟香港難胞〕，《外交部檔案》，近史所藏，檔號：642/0083，頁 7。

⁷ 〈駐聯合國代表團致外交部代電：檢呈大會審議難民高專報告〉（1958 年 11 月 25 日），頁 7-8。

「難民之志願遣返出生地國」列入主要考量，依照出席該會代表的報告，其立場為：

難民問題倘依志願遣返之途徑進行解決，該項問題應不復存在。人人均愛鄉土，無意戀棧異鄉，僅因種種人為阻礙之存在使難民不能選擇返回祖國。據業經遣返之蘇聯難民之報告，多數難民且受惡意宣傳之煽惑，被利用為顛覆本國政府活動之工具。⁸

在此前提下，該修正案認為聯合國援助難民的首要途徑為：「以促進難民儘早志願遣返祖國，及無條件送還曾因事態演變以致離開或失去父母之兒童為其主旨」。⁹另一方面，認為十國提案的執行部分應更改的要點有：「(1) 在難民間以其母語散佈關於本國生活，及便利難民歸返祖國就業之法令之客觀情報；(2) 對有關國家正式代表予以自由訪問失所人民營，並在營內自由交談之便利；(3) 完全停止利用難民困苦雇用彼等在歧視下充任苦工，以及利用難民從事顛覆分化活動危害原籍國，並替各種軍事或同軍事組織僱用難民等種種不能容許之行爲。」¹⁰此修正案的意旨，顯然把製造難民問題的矛頭指向聯合國難民援助的疏失，並有意影射西方難民營成為美反共宣傳的政治工具。

關於獲選的香港中國難民，蘇代表堅稱此難民問題為「純屬虛構」。這與去年蘇代表在大會指控香港中國難民案無資格通過的理由雷同，並再次強調是干涉中共內政之作法。事實上，蘇聯在9月間曾與中共就此問題再行商榷，蘇聯駐中國使館參贊蘇達利科夫告知中共外交部代表，香港中國難民問題目前在聯合國「吵得沸沸揚揚」，唯恐「討論期間，蔣介石分子可能會用誣衊性的發言來中傷中華人民共和國」¹¹，詢問中共將有何打算？中共代表回覆道：「我們的立場依舊。我們堅決反對在聯合國討論該問題，也反對給予這些人以物質幫助。因此，如果在此次聯合國例會進行過程中情況沒有發生某種重大變化，也沒有出現針對中國的惡語中傷，那麼中國政府也不打算就這一問題發表正式聲明。」此外，中共還表示應將「蔣介石分子驅逐出聯合國所有組織和機構；反對

⁸ 〈駐聯合國代表團致外交部代電：檢呈大會審議難民高專報告〉(1958年11月25日)，頁9。

⁹ 之後，匈牙利代表另建議：「各該未成年人應無條件遣返原籍國家」，並指出其國籍之難童常有迫於生計而淪為乞丐或娼妓等苦境，因此認為應將其送回其原有家庭以接受教養。〈駐聯合國代表團致外交部代電：檢呈大會審議難民高專報告〉(1958年11月25日)，頁9、12。

¹⁰ 〈駐聯合國代表團致外交部代電：檢呈大會審議難民高專報告〉(1958年11月25日)，頁10-11。

¹¹ 〈蘇達利科夫與 Чэнь Чжаоюань 會談備忘錄〉(1958年9月5日)，《蘇聯外交部檔案》，檔號：РГАНИ，ф.5，оп.49，л.131，л.225-231。Чэнь Чжаоюань 為中華人民共和國外交部國際組織司副司長的代號。此中文翻譯檔案，感謝沈志華教授提供。

所有旨在製造“兩個中國”的圖謀」¹²，可見香港難民問題的背後，實隱含國共鬥爭的政治角力。

也正於是年7月，中華民國在美國的推薦下，成為「難民署」「計劃執委會」的一員。¹³因此，蘇聯代表進而在聯合國會上指控國府不具有擔任「計劃執委會」之資格，甚至毫不客氣地攻訐聯合國決議使「蔣幫」成為該委員會之一，似乎在影射此選舉含有政治運作成分。語畢，與蘇聯同陣營的東歐國家對此均表支持（除匈牙利外）。¹⁴事實上，表面上看來香港中國難民問題為人道問題，然而國際上存在的「兩個中國」問題，以及背後牽涉的東西陣營的意氣之爭，才是爭議不斷所在。上一節曾述及，蘇聯及其衛星國否認中國問題的存在，然在美國抵制下未能達成。事態演變至此，中華民國不僅順勢成為「計劃執委會」一員，而香港中國難民問題眼看將成為國際宣傳的焦點之一，可以想見，蘇聯身為共產陣營的老大哥之不平了。

果不其然，十國提案代表亦反對蘇聯之修正案。首先，認為修正案在根本上否定了聯合國成立以來的難民救濟方針；再者，修正案中「指控收容國利用難民顛覆本國政府係惡意中傷與事實不符」。¹⁵基於上述理由，十國決議草案的代表決定把自願遣返、重新定居，以及就地安頓的三項解決難民方式納入原案內容，並表示應尊重難民的選擇自由。最後投票結果，十國提案獲多數票通過，而蘇聯的修正案則被否決。¹⁶之後，鄭寶南在會中對十國提案表示支持，並呼籲各國藉此活動，對香港中國難民能有所具體援助。此外，他還運用漢布茹調查報告書為基礎，並以英國在港的捐款救濟行動為論證，對蘇聯上述說法予以辯駁。有關當選「計劃執委會」問題，則以獲得經社理事會的多數票通過，來證明獲選資格之合法性。¹⁷

最後，1958年12月5日召開的第13屆大會，通過十國決議草案。¹⁸另揭示「世界

¹² 〈蘇達利科夫與 Чэнь Чжаоюань 會談備忘錄〉（1958年9月5日），《蘇聯外交部檔案》，檔號：РГАНИ，ф.5，оп.49，д.131，л.225-231。

¹³ 〈駐美大使館報部電〉（1958年7月23日），〔聯合國救濟香港難胞〕，《外交部檔案》，近史所藏，檔號：642/0082。

¹⁴ 〈駐聯合國代表團致外交部代電：檢呈大會審議難民高專報告〉（1958年11月25日），頁11。

¹⁵ 〈駐聯合國代表團致外交部代電：檢呈大會審議難民高專報告〉（1958年11月25日），頁13。

¹⁶ 〈駐聯合國代表團致外交部代電：檢呈大會審議難民高專報告〉（1958年11月25日），頁13。

¹⁷ 〈駐聯合國代表團致外交部代電：檢呈大會審議難民高專報告〉（1958年11月25日），頁15。

¹⁸ 〈世界難民年緣起與處理情形節錄〉（1959年5月1日），〔聯合國救濟香港難胞〕，《外交部檔

難民年」運動的目的，在於展現人道主義，並藉由聯合國各會員國及救濟機構之合作，在符合各國的期望及需求下，以達成下列目標：

- (1) 促進各方面注意難民問題；
- (2) 鼓勵政府、慈善機構及一般民眾額外捐款；及
- (3) 提供難民問題永久解決及進一步之機會，透過志願遣返 (voluntary repatriation)、重新定居 (resettlement) 或消除種族差別待遇 (integration) 等，以完全出自於人道主義考量的方式 (on a purely humanitarian basis) 尋求解決之道。¹⁹

「世界難民年」運動在大會通過只是一個開始，確切的執行方案要等到 1959 年 1 月下旬召開第一屆「計劃執委會」後，才有詳盡的規劃，這也是國府首次以正式委員的身分出席。²⁰會中，由於英國是本案的發起者，因此首先由英代表聲明本活動的主旨：

促使各國政府倡導世界難民年，集中注意難民問題，鼓勵各國政府各志願團體及大眾人民提供較多財政援助，作為使全世界難民獲得適當救助之實際方法。²¹

並希望藉由國際合作的方式，使「(1) 在難民營地內外之歐洲難民；(2) 輸運在中國大陸滯留之歐籍難民；(3) 居留於香港之中國難民；(4) 巴勒斯坦之阿拉伯難民的問題」，獲得永久性的解決。同時，英代表指出其政府目前正在國內積極推動本案，贊助名單的來頭不小，不僅邀請到女皇伊麗莎白二世，並由英首相、工黨及自由黨之領袖三者輔佐之。英國內各界領袖已積極發行捐款運動，並配合各項宣傳工作，預計勸募目標為兩百

案》，近史所藏，檔號：642/0085。

¹⁹ 〈中國代表團致聯合國電報〉(1959 年 3 月 9 日)，〔聯合國救濟香港難胞〕，《外交部檔案》，近史所藏，檔號：642/0085。另可參見〈駐聯合國代表團致外交部代電：秘書長洽請我推展「世界難民年」運動案〉(1959 年 4 月 1 日)，〔聯合國救濟香港難胞〕，《外交部檔案》，近史所藏，檔號：642/0085，頁 1。

²⁰ 「執行委員會」共有 25 國會員加入，包含中國、澳大利亞、奧地利、比利時、巴西、加拿大、哥倫比亞、丹麥、法國、德意志聯邦共和國、希臘、教廷、伊朗、以色列、義大利、荷蘭、挪威、瑞典、瑞士、突尼西亞、土耳其、英國、美國、委內瑞拉，以及南斯拉夫。〈駐聯合國代表團致外交部代電：出席聯合國難民高級專員方案執行委員會第一屆常會報告書〉(1959 年 4 月 1 日)，〔聯合國救濟香港難胞〕，《外交部檔案》，近史所藏，檔號：642/0085，頁 1。

²¹ 〈世界難民年緣起與處理情形節錄〉(1959 年 5 月 1 日)，〔聯合國救濟香港難胞〕，《外交部檔案》，近史所藏，檔號：642/0085。

萬英鎊。²²隨即，挪威代表則表示其國會將提案，透過增加人民賦稅辦法，作為捐款來源。²³鄭寶南跟進發言，除表示國府願意支持本活動，亦強調對香港中國難民具有「難民署」之「受援資格」，倍感欣慰。²⁴英代表旋即覆述鄭之看法，並表示肯定。²⁵從上述英國的公開表態可知，比起過往猶疑的態度，英國欲藉此活動捐款，解決香港中國難民問題之意向，十分明朗。

按照第 13 屆大會的決議，聯合國秘書長哈瑪紹（Dag Hammarskj-Old）具有籌畫各會員國推行「世界難民年」活動之義務。同時，哈瑪紹還另行指派一位專門助理，即德坎摩拉瑞亞（Claude de Kemoularia）作為本活動之「世界難民事務特別代表」（Special Representative for World Refugee Affaire），主要的任務是協調及聯絡各國，以利於世界難民年各項活動之推展。²⁶1959 年 3 月 9 日，哈瑪紹發函通知外交部長，盼國府能響應聯合國「世界難民年」運動，並說明時間基本上訂為 1959 年 6 月 30 日至 1960 年 7 月 1 日止，但並非硬性規定。²⁷另外，哈瑪紹表示各國推動的方式不拘一格，以尊重各國本身條件及期望為主，尤值得注意的是，其特別提供若干國家之作法以茲參考，諸如勸募捐款²⁸、協助安置難民、授予難民法律的保障等活動皆可，盡力謀求能永久性解決國際

²² 〈駐聯合國代表團致外交部代電：出席聯合國難民高級專員方案執行委員會第一屆常會報告書〉（1959 年 4 月 1 日），頁 5。

²³ 委員會對於挪威的報告，並未表示意見，因為此涉及各國內政問題。〈駐聯合國代表團致外交部代電：出席聯合國難民高級專員方案執行委員會第一屆常會報告書〉（1959 年 4 月 1 日），頁 6。

²⁴ 〈駐聯合國代表團致外交部代電：關於出席難民高專方案執行委員會第一屆常會〉（1959 年 12 月 23 日），〔聯合國救濟香港難胞〕，《外交部檔案》，近史所藏，檔號：642/0085，頁 3。

²⁵ 德意志聯邦共和國還在會中表示，其政府願意提供藥品以援助香港中國難民，但前提是必須先取得該難民的需求資料。〈駐聯合國代表團致外交部代電：出席聯合國難民高級專員方案執行委員會第一屆常會報告書〉（1959 年 4 月 1 日），頁 7。

²⁶ 本文採取台灣當時報紙的譯名。特別代表的工作另需蒐集各國推行狀況等情報，其駐在地為聯合國日內瓦辦公室，在紐約也有設聯絡處。此外有關各國需取得難民狀況等資料，若在「難民署」職權內則由其負責送達各參與國，其餘難民資料則需由相關政府另行提供，例如香港中國難民即為其中之一。〈駐聯合國代表團致外交部代電：秘書長洽請我推展「世界難民年」運動案〉（1959 年 4 月 1 日），〔聯合國救濟香港難胞〕，《外交部檔案》，近史所藏，檔號：642/0085，頁 3。另可參見〈駐聯合國代表團致外交部代電：出席聯合國難民高級專員方案執行委員會第一屆常會報告書〉（1959 年 4 月 1 日），頁 4。

²⁷ 〈駐聯合國代表團致外交部代電：秘書長洽請我推展「世界難民年」運動案〉（1959 年 4 月 1 日），〔聯合國救濟香港難胞〕，頁 3。

²⁸ 在大會討論到各國勸募所得之運用時，為考量各方需求，即指出有難民問題之國家可先供本身的救濟，有剩餘再救濟其他「非亞」之國際難民。〈駐聯合國代表辦事處報部電：關於世界難民年捐款事〉（1959 年 5 月 8 日），〔聯合國救濟香港難胞〕，《外交部檔案》，近史所藏，檔號：642/0085。

難民問題。他尤其強調的是，若干國設有「全國委員會」作為活動推行的專責機構，可作為參考範本。²⁹此即後來台灣決定成立「世界難民年中國委員會」的想法來源。4月上旬，德坎摩拉瑞亞為推動難民年之事，訪晤聯合國代表辦事處副常任代表薛毓麒，並就以下問詢國府回覆：（1）是否願意成為推行難民年運動之一員；（2）在推動方式方面，有無計畫設立「全國委員會」；（3）欲公佈的勸募款項目標為何；（4）是否能批准1951年的難民地位公約以作為支持該運動之表示。³⁰聯合國開始籌備世界難民年事宜之際，國府亦積極予以回應，但背後實有若干隱情。

二、「世界難民年中國委員會」的運作與策略

早在1958年12月，大會通過世界難民年案之後，聯合國代表團便向外交部表示，政府應趁該活動期間，大力宣傳香港中國難民問題，以便呼籲國際救濟團體的長期關注與援助。同時，建議政府應擴大推動勸募活動，尤其注重海外華僑方面，作為號召人心之用。³¹另一方面，鄭寶南有感於前年大會雖然確認香港中國難民為國際關切議題，並請高專呼籲各國捐款救助，可惜只是雷聲大雨點小，各方捐款並未因而有起色。³²甚至連「難民署」限於財力匱乏，迄今未展開實質救濟行動，因此望能藉此獲得大量捐款。

33

值得注意的是，鄭寶南認為該活動對政府爭取國際援助難民而言，具有下列幾點意義。一、代表聯合國已拋開過往救濟難民多帶有「種族與地域」的限制；二、「自由國家」多熱絡參與此項運動，捐款數額較為可觀，加上中國香港難民人數眾多，應可獲得不少援助；三、「此舉可開國際救助我難胞舉動之先河」，藉由參與此項運動，可增加國

²⁹ 〈駐聯合國代表團致外交部代電：秘書長洽請我推展「世界難民年」運動案〉（1959年4月1日），〔聯合國救濟香港難胞〕，頁2。

³⁰ 〈駐聯合國代表團致外交部代電：關於世界難民年之推動，我應行決定暨辦理各節〉（1959年4月7日），〔聯合國救濟香港難胞〕，《外交部檔案》，近史所藏，檔號：642/0085，頁1-2，4。

³¹ 〈駐聯合國代表團致外交部代電：關於出席難民高專方案執行委員會第一屆常會〉（1958年12月23日），〔聯合國救濟香港難胞〕，《外交部檔案》，近史所藏，檔號：642/0085，頁6。

³² 〈駐聯合國代表團致外交部代電：出席聯合國難民高級專員方案執行委員會第一屆常會報告書〉（1959年4月1日），頁8。

³³ 〈駐聯合國代表團致外交部代電：出席聯合國難民高級專員方案執行委員會第一屆常會報告書〉（1959年4月1日），頁8。

際救濟團體對難民問題的認識。因此，鄭主張國府應更為主動地予以響應。³⁴基於上述考慮，當 1959 年 4 月 2 日德坎摩拉瑞亞至聯合國代表處詢問國府是否有意願參加時，薛毓麒決定先斬後奏，表示同意。³⁵

經由外交部的轉達³⁶，「救總」於 4 月 4 日召開的第九屆會員大會中，討論國府參加該運動的相關籌備事宜。「救總」認為不容錯過此有利宣傳時機，並通過下列實施辦法：（1）請政府積極支持該項運動，並由主管部會研討推行辦法；（2）促請國際特別關注香港、緬甸、印度及其他流亡各地的中國難民；（3）在推行工作上，一面呼籲國際援助以爭取同情，另一方面則鼓勵海內外同胞踴躍捐獻；（4）由「救總」扮演「非政府組織之志願救濟團體」，協助政府推行活動，並積極與國際合作。眼看下屆「計劃執委會」常會即將於六月召開，「救總」認為難民年的籌備工作已經迫在眉睫，請內政部盡快著手商討對策。³⁷至 5 月 2 日，內政部邀集「救總」與相關部會等救濟團體³⁸，就世界難民年的推動方案進行討論。在會中達成了多項決議，其一、確定政府加入該活動；其二、由內政部及「救總」共同籌備，並預定於 6 月成立一「世界難民年中國委員會」(National Committee of Republic of China for the World Refugee Year，以下簡稱「難民年中委會」)，作為宣傳及推動活動的中心。³⁹其三、關於勸募目標，決定留待「難民年中委會」商訂，為鼓勵各界踴躍捐輸，請政府率先捐款以示倡導。⁴⁰關於向國際擴大宣傳方面，則交由「救總」負責收集資料；在港方面，亦由該會指示「港九救委會」向港府呼籲，望能增

³⁴ 〈駐聯合國代表團致外交部代電：出席聯合國難民高級專員方案執行委員會第一屆常會報告書〉(1959 年 4 月 1 日)，頁 9。

³⁵ 〈駐聯合國代表團致外交部代電：關於世界難民年之推動，我應行決定暨辦理各節〉(1959 年 4 月 7 日)，頁 2。

³⁶ 〈外交部函行政院秘書處及「救總」：關於聯合國秘書長請我推展「世界難民年」事〉(1959 年 4 月 20 日)，[聯合國救濟香港難胞]，《外交部檔案》，近史所藏，檔號：642/0085。

³⁷ 〈「救總」致內政部及外交部代電：關於出席難民高專方案執行委員會第一屆常會〉(1959 年 4 月 27 日)，[聯合國救濟香港難胞]，《外交部檔案》，近史所藏，檔號：642/0085。

³⁸ 參與的部會包含中央委員會第三及第五組、行政院秘書處與主計處、外交部、財政部、僑務委員會、台灣省政府、內政部，另外國內的救濟團體如「救總」與中國紅十字總會。

³⁹ 〈商討推動「世界難民年」有關事宜會議紀錄〉(1959 年 5 月 2 日)，[聯合國救濟香港難胞]，《外交部檔案》，近史所藏，檔號：642/0085。

⁴⁰ 該會議起初希望政府能夠以專案方式核撥三到四萬美金。行政院於 5 月 28 日的第六一九次會議中，決定交由財政部與主計處協商研討撥款額度。〈行政院令：內政部、財政部及行政院主計處〉(1959 年 6 月 1 日)，[聯合國救濟香港難胞]，《外交部檔案》，近史所藏，檔號：642/0085。

加日後在港主導救濟機會。⁴¹

「世界難民年」運動於 1959 年 6 月 1 日開跑，截至 5 月中旬前，聯合國統計已有 30 多個國家加入。值得注意的是，蘇聯及其衛星國皆未加入，⁴²足見冷戰時期的國際合作，具有相當程度的侷限性。美國的活動特別引人關注，根據聯合國代表的報告，5 月中旬，美國總統艾森豪（Dwight David Eisenhower）邀集美各界領袖及救濟團體代表至白宮，連續召開二天籌備會。會後，美國宣佈自 7 月起成立難民委員會，並宣佈將以 4,400 萬美金作為募款目標。⁴³若干國亦隨之跟進，勸募目標分別如下：（1）英國由女皇伊麗莎白二世（Queen Elizabeth II）擔任該國活動之贊助人，籌募 200 萬英鎊；（2）加拿大捐出 50 萬美金及價值 150 萬美金的麵粉；（3）紐西蘭欲募款十萬英鎊；（4）希臘將以發行郵票收入援助難民；（5）摩納哥已撥法郎一百鎊。⁴⁴隨著世界難民年活動的開展，香港中國難民的消息也隨著各國媒體的文宣，散佈全球。

5 月中旬，《中央日報》報導哈瑪紹在聯合國的文告，為在臺灣的世界難民年活動拉開序幕，該文說明目前有 200 多萬國際難民仍待救援，而香港中國難民便佔其中半數之多。⁴⁵5 月 28 日，行政院宣佈成立「難民年中委會」，隨即於 6 月 4 日通過該會組織簡則及委員名單。⁴⁶緊接著，6 月 15 日在臺北市婦女之家舉行成立大會，標舉由國府及民間各界救濟團體發起，宣佈台灣的勸募活動正式開始。⁴⁷是日，蔣中正發表了〈解決世

⁴¹ 〈商討推動「世界難民年」有關事宜會議紀錄〉（1959 年 5 月 2 日）。

⁴² 此時已參與的三十個國家，包括：阿根廷、澳洲、奧國、比利時、巴西、加拿大、中國、哥倫比亞、哥斯達黎加、丹麥、西德、法國、希臘、瓜地馬拉、梵諦岡、伊朗、以色列、義大利、盧森堡、馬來亞、摩納哥、摩洛哥、荷蘭、紐西蘭、挪威、瑞典、瑞士、土耳其、英國、美國。〈兩百餘萬難民需聯合國援助〉，《中央日報》，1959 年 5 月 18 日。至 6 月 15 日鄭寶南參加「執行委員會」第一屆特別會議時，從會中得知已有 45 國參加該項運動。〈駐聯合國代表團致外交部代電：出席難民高專方案執行委員會第一屆特別會議報告書〉（1959 年 7 月 28 日），〔聯合國救濟香港難胞〕，《外交部檔案》，近史所藏，檔號：642/0087，頁 8。

⁴³ 〈駐聯合國代表團致外交部代電：呈報美舉辦世界難民年活動情形事〉（1959 年 6 月 15 日），〔聯合國救濟香港難胞〕，《外交部檔案》，近史所藏，檔號：642/0086。

⁴⁴ 〈世界難民年各國推行情況報導，摘自聯合國 1959 年 4 月 23 日世界難民年小冊第二號〉（1959 年 6 月），〔聯合國救濟香港難胞〕，《外交部檔案》，近史所藏，檔號：642/0086。

⁴⁵ 其他分別為歐洲的舊難民營、香港的歐籍難民、新逃抵希臘北部的難民、突尼西亞與摩洛哥的難民，以及巴勒斯坦難民。〈兩百餘萬難民需聯合國援助〉，《中央日報》，1959 年 5 月 18 日。

⁴⁶ 〈世界難民年中國委員會今日正式成立 全體委員業已聘定〉，《聯合報》，1959 年 6 月 15 日，三版。

⁴⁷ 〈內政部長田炯錦致劉蓋章〉（1959 年 6 月 9 日），〔聯合國救濟香港難胞〕，《外交部檔案》，近史所藏，檔號：642/0086。

界難民問題必須徹底消滅共匪〉的文告，茲摘錄該文如下：

全國同胞們：當世界各地難民問題日益嚴重的今日，**聯合國**第十三屆常會通過一項重要的議案，發動各會員國推行世界難民年運動…。此一基於**正義人道**的重大決議，業已獲得**自由世界**的熱切支持…。

國際共產集團為害世界人類，在其控制地區內的人民，因不堪**奴役壓迫**，紛紛逃出**鐵幕**，人數與日俱增…。尤以我中國難民歷盡艱難險阻，冒著生命危險，自**共匪魔掌**下投奔自由，流亡的人數特多，流亡的地區最廣，其英勇的事蹟，至為感人，而待救的情形，亦極迫切，因此，深望在此世界難民年中喚起各方人士的重視與關切予以積極有效的救助…。

最後，我必須喚起世人的注意，今日世界難民問題的嚴重，完全是共產集團的**邪惡勢力**一手所造成，世界上有共產勢力存在一天，難民待救的情形便一天趨於嚴重。為了**挽救人民的災難**，只有**澈底消滅共產集團**，**根絕赤禍**才是解決世界難民問題的根本辦法，也才是保持世界永久和平、促進人類真正幸福的唯一途徑。這是我們在推行世界難民年運動時所應具有的基本認識。⁴⁸

該文大抵涵蓋國府推動世界難民年的中心理念，接下來一年的宣傳活動，基本上未脫此信念。首先，按該文內容的思考模式，可化約為善惡兩極端，即國府象徵正義人道的一方，屬於聯合國—自由世界—和平—幸福。相對的，中共則為製造難民問題的罪魁禍首一方，即國際共產集團—奴役壓迫—鐵幕—魔掌—邪惡勢力—災難。因此，如何解決難民問題呢？還是老話一句：「根絕赤禍」。其次，蔣在台灣年年喊反攻卻無成的情境下，要如何突破重圍而自圓其說，並鼓舞民心士氣呢？透過該文，亦可觀察蔣是如何運用冷戰結構，強化國府代表正統中國形象之論述。由此，不難看出在全球性世界難民年的活動中，台灣自有其精神動員之脈絡。值得注意的是，與 1950 年代早期蔣中正直言以「反攻大陸」作為「解救大陸同胞」⁴⁹的措辭相較，已有所收斂，或許是受到《中美聯合公報》的牽制有關。

⁴⁸ 〈蔣總統書告全國同胞：解決世界難民問題必須徹底消滅共匪〉，《中央日報》，1959 年 6 月 15 日，一版。

⁴⁹ 以 1950 年 3 月 29 日蔣發表的〈呼籲救濟大陸災胞文告〉為例，內文提及：「我們今日在自由區的同胞，一定要更努力自強，積極準備反攻大陸、誓滅共匪，來救匪區裡水深火熱的同胞。」中國大陸災胞救濟總會編，《救總實錄》（一），頁 20-21。

當天，《聯合報》報導的〈怎樣有效救濟流港中國難民?〉一文，亦強調：「沒有一個赤色國家或政權參加這個人道性的、世界性的和非政治性的運動。」⁵⁰如果說，蔣想大喊「反攻大陸」，還必須打著冷戰旗幟加以掩飾。相較之下，谷正綱的發言便顯地單刀直入：

我們今日的救濟工作，與反共抗俄的工作，是不可分的，而且我們必須認清救濟難民應該是反共最重要的一環，因為救濟難民，就是增加我們的反共力量。同時我們要尋求徹底解決世界難民的問題，尤須根絕產生難民的禍源，掃除赤色帝國主義。⁵¹

也就是說，「難民年中委會」宣傳的內涵，在理論上仍需推廣世界難民年運動的宗旨，然實際則包裹著冷戰與人道主義的外衣，對中共加以撻伐。之後一年，「難民年中委會」領導的勸募活動，便圍繞著上述信念展開。

檯面上的精神喊話暫且告止，後續準備工作猶待佈局。「難民年中委會」於6月15日的大會開幕儀式上，先是宣讀蔣中正的文告，接著由內政部長田炯錦及谷正綱分別致詞，值得注意的是，政府宣佈將撥出50萬元贊助本活動。接著，由「救總」秘書謝徵孚向大會報告「世界難民年中國委員會組織章程」的擬稿，委員會主要任務為：「(1).搜集國內外難民救濟資料，提供「難民署」參酌辦理；(2).與負責主持世界難民年運動之聯合國人切取聯繫；(3).發動並辦理世界難民年之國內外勸募事宜；(4).策劃香港中國難民救濟計劃之實施；(5).其他有關國內外難民救濟工作之策劃聯繫事宜。」按章程的組織規定，海內外均設勸募委員。台灣方面，推選委員45人，並由內政部聘任之⁵²；另推派常務委員3人，由田炯錦、谷正綱，及中國紅十字會長劉瑞恆擔任，最後選出谷正綱為駐會常務委員，負責主持會務；⁵³另外，設秘書長一人，由方治擔任，另聘黃永

⁵⁰ 〈怎樣有效救濟流港中國難民?〉，《聯合報》，1959年6月15日，三版。

⁵¹ 〈世界難民年中國委員會昨日正式成立〉，《中央日報》，1959年6月16日，第1版。

⁵² 但實際上在委員名單上可見者為四十四人：田炯錦、谷正綱、劉瑞恆、蔣夢麟、上官業佑、鄭彥棻、陳啓天、萬鴻圖、劉脩如、黃朝琴、任覺五、傅雲、黃啓瑞、皮以書、朱家驊、梁寒操、於斌、馬超俊、董世芳、李大超、胡軌、郭若石、郭鴻群、侯天民、時子周、董紹謨、京雲章、姬奠川、周學湘、江一平、延國符、蔣天降、陳火土、林挺生、謝成源、簡文發、遊彌堅、陳勉修、曹聖芬、王惕吾、蔡培火、黃國書、呂錦花、鄭玉麗。〈世界難民年中國委員會委員名單〉，〔聯合國救濟香港難胞〕，《外交部檔案》，近史所藏，檔號：642/0086。

⁵³ 馮志遠編，《救總實錄》（一），頁595。

世（內政部）與董宗山（外交部）兩人為副秘書長加以協助日常事務。⁵⁴其他業務方面，則由內政部及「救總」原工作人員義務兼任。並且規定委員會每兩個月需開會一次，必要時由常務委員臨時召集，而工作綱要及勸募辦法再另訂之。⁵⁵由上述可知，委員名單多為黨政知名人士，顯示與黨政關係之密切。此外，在人事安排上，幾乎與「救總」原班人馬重疊，換湯不換藥，最大的差別僅在頭銜而已。

委員會接著就其他重要的提案進行討論。首先，以「蔣夫人熱心慈善救濟事業蜚聲中外」為由，公推宋美齡擔任名譽會長一職通過。⁵⁶其次，由於推行工作方案仍未有著落，推定延國符為召集人，並與鄭彥棻、江一平、劉修如、曹聖芬四人負責草擬。並成立難民資料編審委員會，推定謝徵孚、董世芳、郭鴻群三人為召集委員，蒐集與編印中國難民有關的資料，以供聯合國宣傳。再者，為配合國際行動，藉以擴大中國難民的宣傳效果，洽請國府訂於1960年4月7日發行世界難民年紀念郵票⁵⁷；並制訂世界難民年中國委員會會徽⁵⁸。最後，關於聘任勸募活動之贊助名單部分，先通過外籍留華委員名單⁵⁹，多為美籍親國府人士或國際慈善團體在臺負責人。另外，在海外華僑方面，則以

⁵⁴ 〈世界難民年中國委員會今日舉行成立大會〉，《中央日報》，1959年6月15日，一版。

⁵⁵ 〈世界難民年中國委員會組織簡則〉，〔聯合國救濟香港難胞〕，《外交部檔案》，近史所藏，檔號：642/0086。

⁵⁶ 〈世界難民年中國委員會成立大會記錄〉（1959年6月15日），〔聯合國救濟香港難胞〕，《外交部檔案》，近史所藏，檔號：642/0086，頁6。

⁵⁷ 此為「難民署」與聯合國巴勒斯坦難民工賑處的合作計畫，其宗旨為：「引起世人對難民問題之注意，同時亦希望以出售郵票所得之附加收益用以救濟難民。」配合世界難民年運動而發動各國於1960年4月7日同步發行兩種世界難民年紀念郵票，〈世界難民年中國委員會成立大會記錄〉（1959年6月15日），頁5。〈交通部函外交部：關於發行世界難民年紀念郵票一案〉（1959年10月18日），〔聯合國救濟香港難胞〕，《外交部檔案》，近史所藏，檔號：642/0088。

⁵⁸ 聯合國秘書處應各方要求，容許參與世界難民年之國家可自由制訂代表該運動的徽章或標幟。惟聯合國方面已制訂完成一種象徵徽章，並請各國可參酌採用，委員會認為可用該圖案，並於該圖底部的橫線上加「中華民國」字樣，作為「世界難民年中國委員會」之會徽。〈世界難民年中國委員會成立大會記錄〉（1959年6月15日），頁6。

⁵⁹ 外籍贊助人名單如下，費吳生夫婦、華亞之聲駐華代表梵登博、國際救濟團體協進會主席納爾遜、安全分署署長郝樂遜、「救總」美籍顧問阿博士、基督教會主席密勒、天主教福利會主任高方濟、美國大使館難民移民組負責人海頓、安全分署難民工作負責人安耐、基督教救濟會主任薛高德、台灣福音聯誼會主任孫雅谷等。〈世界難民年中國委員會昨日正式成立〉，《中央日報》，1959年6月16日，一版。

「熱心救濟的外籍留華人士及旅居海外之僑領」為上選，名單則待常務委員審核後確定。⁶⁰

出乎意料的是，台灣在這段期間不幸遭受「八七水災」的摧殘，此堪稱二戰後以來傷亡最為慘重的災害，國府為進行災後重建工作，奔忙於各界呼籲捐款救助。因此在「難民年中委會」成立後，並未立即推行各項勸募活動，一直要到隔年 1 月中旬舉辦「世界難民日」，才較為積極動員起來。然這並非意味半年期間各種籌備工作的停滯，視為預備階段或許更為恰當。面臨如此巨大的災難，不免使「難民年中委會」的進度延遲，因此日後評估國府的難民年工作成效時，也應將此變因加以考慮。另一方面，來自聯合國方面的督促聲音不斷，可以想見百般忙亂之中，難民年中委員欲達成原先任務實有一定難度。半年間，總計該委員會召開了三次常會，其中穿插各種大小臨時會議，包括接待聯合國及美國代表的訪晤，以及甚受國府矚目，在日內瓦舉行的「世界難民年國際委員會」。以下，僅擇上述會議中較值得關注的事項加以探討。

首先必須弄清的是，國府對於世界難民年的有何期待與目標。1959 年 6 月底，「救總」、國民黨中央委員會第三、四組、內政部、外交部及僑委會會同召開「研討世界難民年運動工作方案」的座談會，在討論時便表明國府的目的：「利用難民年計畫，引起國際注意共匪之殘暴，加強我國與各國之關係。」⁶¹可見國府舉辦難民年運動的主要動機之一，便是利用國際合作機會，進行反共宣傳，捍衛自身國際地位。實施策略主要歸納如下：一、希望能在中國大陸的邊緣國家，如澳門、越南、緬甸、印度等地設置「臨時難民營」，將流亡各地難民集聚成團體，一來作為國際宣傳之基地，二來作為鼓勵「逃奔自由及起義之國人」之「自由寓居」。二、蒐集各地中國難民之資料，編印發送至聯合國等國際組織機作為宣傳。三、督促「難民署」關注並救濟逃至印度的西藏難民。四、向國際宣傳中國大陸最近災情慘重，並禁止國府施予救濟的反人道政策，藉以爭取國際支持與同情。⁶²

⁶⁰ 〈世界難民年中國委員會成立大會記錄〉（1959 年 6 月 15 日），頁 7。〈世界難民年中國委員會組織簡則〉，〔聯合國救濟香港難胞〕，《外交部檔案》，近史所藏，檔號：642/0086。

⁶¹ 〈吳文輝報告：研討世界難民年運動工作方案座談會〉（1959 年 6 月 30 日），〔聯合國救濟香港難胞〕，《外交部檔案》，近史所藏，檔號：642/0086，頁 5。

⁶² 〈吳文輝報告：研討世界難民年運動工作方案座談會〉（1959 年 6 月 30 日），頁 5-6。

三、困難與對策

「八七水災」過後幾天，為臨時應變，又恰逢鄭寶南返台述職，「難民年中委會」便邀集相關部會首長商討對策。⁶³這場約 10 人座談會不僅攸關日後難民年的工作指導方針，還點出許多困境，較其他例行常會而言，更值得重視。⁶⁴首先，由主持人谷正綱發言，他表示希望能藉由國際合作，解決各地中國難民（如西藏難民等等），尤其「以港澳人數最多，以印緬情形最慘」，可望日後透過狄克摩利亞或「難民署」等國際組織，商討解決辦法。⁶⁵不過，鄭寶南並不完全贊同其看法，他強調德坎摩拉瑞亞的主要任務在於勸募捐款業務，關於難民救濟範圍或性質並非其權限，倒不如請狄克摩利亞在他主持的難民月刊中，刊登中國難民資料以增進國際同情較為實際。⁶⁶最後，鄭的意見被採納，會中亦決定邀請德坎摩拉瑞亞訪台以爭取同情。⁶⁷

另一項討論要點，是關於募款目標的調整。原先，中委會認為募集款項的多少，與國府在國際上展現自身實力的機會相關，因此希望金額越多越好。因此在「八七水災」

⁶³ 出席者為田炯錦、谷正綱、鄭寶南、方治、劉蓋章、黃宗山、謝耿民、劉脩如、宋訓信、曹培隆、黃永世。〈世界難民年中國委員會有關問題座談會〉（1959 年 8 月 14 日），〔聯合國救濟香港難胞〕，《外交部檔案》，近史所藏，檔號：642/0086，頁 1。

⁶⁴ 此外，早於 8 月 7 日「難民年中委會」便召開第一次常務委員會議。與國際合作相關的是，委員會編印許多中國難民相關資料，並翻譯為英文本，送致德坎摩拉瑞亞。分別為：（1）世界難民年中國委員會成立經過節略、組織簡則、工作綱要草案修正案、常務委員會及秘書長名單；（2）「救總」概況；（3）香港中國難民救濟；（4）大陸逃港漁民救濟；（5）流亡青年學生救濟；（6）東南亞及中東地區中國難民救濟；（7）我們對救濟中國難民的希望。〈世界難民年中國委員會第一次會議〉（1959 年 8 月 7 日），〔聯合國救濟香港難胞〕，《外交部檔案》，近史所藏，檔號：642/0086。

⁶⁵ 另外，谷正綱的報告還分別指出越南、寮國、泰國、緬甸、印度、巴基斯坦、阿拉伯、土耳其等地區亦有中國難民。〈世界難民年中國委員會之研討會摘記〉（1959 年 8 月 15 日），頁 1。

⁶⁶ 高級專員方面，由於其職權限制關係，僅能洽商有關香港中國難民部分；會員國方面，若為邦交國，可由中國中國委員會委託駐外各使領館轉達，無邦交者，可透過駐聯合國代表辦事處代為接洽，此外還可請美國予以協助。〈世界難民年中國委員會之研討會摘記〉（1959 年 8 月 15 日），〔聯合國救濟香港難胞〕，《外交部檔案》，近史所藏，檔號：642/0086，頁 1-3。

⁶⁷ 至 9 月 8 日，德坎摩拉瑞亞在台與谷正綱等人會談時，他建議「救總」可將在中國難民在各地的資料編輯成冊，並寄給世界難民年參與各國及非政府組織，藉此獲取關注予同情，「救總」後來亦採納此建議。〈世界難民中國委員會方治致劉蓋章〉（1959 年 10 月 16 日），〔聯合國救濟香港難胞〕，《外交部檔案》，近史所藏，檔號：642/0088。

發生前，原訂以 2000 萬台幣為勸募目標，並預定自 10 月起在海內外舉辦勸募活動。⁶⁸然遭受水災重創後，國府的財政經費支出已感吃不消⁶⁹，谷正綱在內部會議中即坦言進退兩難之窘境：

在過去一年中，因支援金馬及西藏難胞，募捐頗多，人民不勝負荷，茲因水災關係，又再展開勸募，以為再為難民年募捐，恐不易獲得大量支持，以捐款太少，又不免在國際間失去說話力量。⁷⁰

最後，會中決定募款總目標為 30 萬美元（折合台幣約為 1200 萬），其中，由政府負擔三分之一數額，即 10 萬美金。其餘則透過民間募款湊足，並提請陳誠審核。⁷¹同時，並延後勸募活動至 1960 年 1 月開始。此外，請政府每月以 1 萬元作為難民年中委會的補助津貼，並對委員會的組織稍作修正。⁷²

9 月 7 日，德坎摩拉瑞亞為世界難民事務赴台，預計停留三天。⁷³德坎摩拉瑞亞此行最關切的是，台灣方面欲勸募款項的目標為何？谷正綱與他會面時，說明國府目前經濟困頓之因，因此無力救濟他國難民，並表示「救總」歷年月撥 12 萬港幣以救濟香港中國難民。值得注意的是，谷還向他表示國府將於 1959 年度執行一項計劃，即「最低限度接運一千兩百名難民來台安置」（不含政府直接批准入境者）。德坎摩拉瑞亞對國府的處境，亦表示同情。⁷⁴同時，德坎摩拉瑞亞訪晤內政部長田炯錦，並提及捐款問題，田表示日後定將部分募款所得救助他國難民，德坎摩拉瑞亞對此讚賞，認為此舉將能博

⁶⁸ 〈吳文輝報告：研討世界難民年運動工作方案座談會〉（1959 年 6 月 30 日），頁 7。另可參見〈世界難民年中國委員會之研討會摘記〉（1959 年 8 月 15 日），頁 6。

⁶⁹ 當時政府正處於災後的「節約重建」期，因財政困頓，亦無力捐助救濟巴勒斯坦的難民基金。〈外交部致助聯合國代表團代電：關於本年我不擬認捐巴勒斯坦難民救濟經費事〉（1959 年 11 月 21 日），〔聯合國救濟香港難胞〕，《外交部檔案》，近史所藏，檔號：642/0087。

⁷⁰ 〈世界難民年中國委員會之研討會摘記〉（1959 年 8 月 15 日），頁 8。

⁷¹ 〈世界難民年中國委員會之研討會摘記〉（1959 年 8 月 15 日），頁 9。

⁷² 〈世界難民年中國委員會有關問題座談會〉（1959 年 8 月 14 日），頁 4-5。

⁷³ 其主要的目的是考察台灣救濟工作的實施進度，並與有關單位商討有世界難民年事宜，其他行程還包括將分別拜訪中委會名譽會長宋美齡、內政部部长田炯錦、外交部次長周書楷，以及參觀石門水庫和「救總」松山接待所，此參見〈哈瑪紹的代表明來台訪問〉，《聯合報》，1959 年 9 月 6 日，三版。〈哈瑪紹的代表德坎摩拉瑞亞抵台〉，《聯合報》，1959 年 9 月 8 日，三版。

⁷⁴ 〈世界難民年中國委員會歡迎聯合國秘書長哈瑪紹代表德坎摩拉瑞亞先生座談會紀要〉（1959 年 9 月 8 日），頁 11-12。

得國際好感，並有助於國際對中國難民的援助。⁷⁵

「難民年中委會」除預測民間勸募成效可能不佳外，向東南亞華僑的勸募也受到阻難，因該僑居地政府多實施嚴格的外匯管制，造成華僑捐款的不便。⁷⁶1960年1月12至14日在日內瓦舉行的「世界難民年國際委員會」，為各國提供一個交流平臺，亦為國府將上述問題提出的佳機。這個非正式的聯席會議，目的在「使各國家委員會獲得一交換彼此經驗，及討論彼此問題」⁷⁷，該會由70多個國際志願團體組成，包含各國委員會負責人、聯合國相關機構，以及志願團體代表，就會中成員之廣，實有利於國府宣傳中國難民問題。⁷⁸代表「難民年中委會」出席的是方治，出發前他表示該會的重要性，在於中國和西藏難民問題均被列入議程。⁷⁹會中，方治趁機呼籲若干東南亞的僑居國應放寬外匯管制，高專亦表示願代為轉達。⁸⁰

方治此行的任務，除積極與各國代表接洽以爭取國際同情與援助外，並在會上報告中國難民流亡在香港、西藏等地的困境。這次會議也發揮功效，上述議題獲得委員會通過，除香港中國難民將繼續受到關注外，西藏難民亦被列入國際長期關注的對象，東南亞地區則以先調查為主。⁸¹與此同時，會外還舉辦各地難民生活的照片展覽活動。原先，方治興沖沖地攜帶數十張中國難民圖片與統計表懸掛於會場當中，試圖引人注目，結果卻招致共產黨國家代表非議。於是，德坎摩拉瑞亞基於政治敏感的考量，要求方治將圖片取下。⁸²方治回覆道：「所謂難民之產生，全係受共產暴政之所使然，今日是國際救濟難民會議，中國大陸難民之實際現狀，自應使各國代表有所認識與瞭解。」不過最後

⁷⁵ 〈內政部長田炯錦與德坎摩拉瑞亞會談記錄〉(1959年9月8日)，〔聯合國救濟香港難胞〕，《外交部檔案》，近史所藏，檔號：642/0087。

⁷⁶ 馮志遠編，《救總實錄（一）》，頁615、618。

⁷⁷ 〈世界難民年國際委員會召開各國家委員會聯席會議〉(1959年10月17日)，〔聯合國救濟香港難胞〕，《外交部檔案》，近史所藏，檔號：642/0088。

⁷⁸ 馮志遠編，《救總實錄（一）》，頁599-600。

⁷⁹ 〈參加難民年會議方治昨赴瑞今由港轉飛日內瓦〉，《聯合報》，1960年1月5日，三版。

⁸⁰ 馮志遠編，《救總實錄（一）》，頁615。

⁸¹ 方治在會外的其他活動，如發送由中委會編製的宣傳小冊，內容主要介紹「救總」及中國各地難民情形，並與德坎摩拉瑞亞、難民高專商談香港難民救濟計畫，如建議難民可享有小本借貸福利，高級專員表示將轉達港府。馮志遠編，《救總實錄（一）》，頁615-618。

⁸² 馮志遠編，《救總實錄（一）》，頁618。

還是隱忍心中不滿，擇幾張具代表性的圖片繼續懸掛。⁸³

就「世界難民年國際委員會」的決議來看，應不至於辜負國府的期待。然而，方治事後回憶此行卻頗為「不爽」，對這段經歷耿耿於懷。方治認為在國際外交會場，「斷不可懼外自貶」，⁸⁴也就是應堅持國策而有所表態。方治個人的處事態度，本無可厚非，然換個角度想，在外交上若一味使用強硬的宣傳手腕，反而可能造成反效果。事實上，聯合國代表團在會前便對「難民年中委會」的宣傳技術頗有微詞，其指出該會編印給國際的宣傳小冊中，出現過於激烈的反共措辭，不僅可能使收容難民的國家為難，對爭取救助中國難民亦無益處。⁸⁵由此，可見「難民年中委會」在國際宣傳上的經驗之不足，不過經由聯合國代表團之修正，亦能收相輔相成之效。

第二節：宣傳與勸募動員的成效

一、「世界難民日」的推展與宣傳

聯合國為促成「世界難民年」的傳播，鼓勵各國可自行擇日舉辦「世界難民日」，作為勸募活動的正式開場儀式。參與國多響應，若干國家在教堂舉辦難民主題的演講，並推銷世界難民徽。美國於 1959 年 9 月上旬舉辦，其他國家多半以 10 月 24 日的聯合國日為起點。⁸⁶

「難民年中委會」原有跟進打算⁸⁷，但因籌備不及而延期，1959 年 12 月中旬第三次會議在「壯聲勢，節經費」的考量下，決定與 1960 年 1 月 23 日的「一二三自由日」一同舉行。⁸⁸另一方面，也具有政治象徵意義，由於該日是「反共義士」投奔「自由」的

⁸³ 方治，《我生之旅》，頁 175。

⁸⁴ 方治，《我生之旅》，頁 175。

⁸⁵ 〈駐聯合國代表團致外交部代電：檢呈大會討論難民高專公署年報經過之專題報告〉（1959 年 12 月 15 日），〔聯合國救濟香港難胞〕，《外交部檔案》，近史所藏，檔號：642/0088。

⁸⁶ 〈世界難民年中國委員會歡迎聯合國秘書長哈瑪紹代表德坎摩拉瑞亞先生座談會紀要〉（1959 年 9 月 8 日），頁 9。

⁸⁷ 〈世界難民年中國委員會第二次會議記錄〉（1959 年 10 月 13 日），〔聯合國救濟香港難胞〕，《外交部檔案》，近史所藏，檔號：642/0088，頁 3。

⁸⁸ 〈世界難民年中國委員會第三次全體會議記錄〉（1958 年 12 月 15 日），〔聯合國救濟香港難胞〕，

紀念日，與中國難民逃出「鐵幕」的象徵意涵雷同。⁸⁹具體推行措施如下，首先在宣傳方面，以廣播、報章、電影院與展覽的形式為主。⁹⁰勸募對象，則以國內及海外華僑為主，動員步驟為：「1、配合「自由日」大會向各縣市作普遍勸募。2、洽請政府工商教會各界人士組織勸募委員會，以下再按職業及他區分別成立小組以利工作推動。3、海外方面應洽請各使領館及僑團從旁積極策動，並請外交部、僑委會、中央第三組及僑聯總會多予協助。4、發動有關機關及團體（如公路局或鐵路局等）義賣世界難民徽。5、參照「八七」水災義演情形，舉辦名伶大義演。6、關於政府核撥救濟專款，函請內政部轉呈行政院早作裁奪。」⁹¹

1960年1月23日上午，位於臺北市中山堂的中正廳，在自由鐘響了23聲過後，正式宣告「一二三自由日」暨「世界難民日」大會的到來。⁹²是日，報上充斥著「光復大陸」拯救「鐵幕中的同胞」的精神喊話，在反共的氛圍中，可以發現「難胞」的逃亡與「反共義士」的來歸，均成為國府宣傳人心所向「祖國」的最佳代言人。首先，大會主席谷正綱表示：「我們救濟逃出鐵幕的難民，也就是對鐵幕內人民爭取自由的有力鼓勵與援助。」他反覆強調難民是「共匪」暴政的例證，而呼籲大眾伸出援手的同時，亦不忘提醒群眾應團結並堅定反共意志。因此，只有「加緊摧毀鐵幕，恢復同胞自由，才是

《外交部檔案》，近史所藏，檔號：642/0088。

⁸⁹中委會邀集相關部門討論如何舉行「世界難民日」的具體活動，包括中央三組、外交部、僑委會、內政部、「救總」及各界援助會代表。〈張元報告：為籌備舉辦「世界難民日」事會議記錄〉（1959年12月12日），〔聯合國救濟香港難胞〕，《外交部檔案》，近史所藏，檔號：642/0088，頁1-2。

⁹⁰國內宣傳手法如下：

- (1) 撰擬宣傳大綱分送各報社、電台以及海外各地。
- (2) 向國內散發大會文告提出具體主張。
 - a. 國際救助需以解決香港難民生實際需要為前提。
 - b. 流亡東南亞及中東各地中國難民希望同時得到國際救助。
 - c. 中華民國政府及人民對其他國家難民一律寄予同情及設法救濟。
- (3) 配合「自由日」舉辦難民資料巡迴展覽。

(4) 對歷年難民生活影片作有系統之整理，洽請各電影院配合放映。〈為籌畫舉辦中國「世界難民日」大會座談會〉（1959年12月11日），〔聯合國救濟香港難胞〕，《外交部檔案》，近史所藏，檔號：642/0088。〈世界難民年中國委員會第三次全體會議記錄〉（1958年12月15日）。

⁹¹〈為籌畫舉辦中國「世界難民日」大會座談會〉（1959年12月11日），〔聯合國救濟香港難胞〕，《外交部檔案》，近史所藏，檔號：642/0088。〈世界難民年中國委員會第三次全體會議記錄〉（1958年12月15日）。

⁹²〈全國各界昨日集會慶祝自由日六週年〉，《中央日報》，1960年1月24日，一版。

紀念『一二三』運動最重要的工作和最有效的行動。」⁹³接著由陳誠致詞，他說道：「當前每個自由人的命運是凝結為一體的，自由世界的安危禍福是不可分的，...無論任何人或國家，都應在『一切爲了反共，反共高於一切』的前提之下，團結合作。」⁹⁴兩者論調與先前蔣中正的文告相呼應。值得注意的是，時任「難民年中委會」名譽會長的宋美齡⁹⁵，也在報上發表書面致詞：

今天舉行中國「世界難民日」大會，是包含著兩種重要的意義：

第一，是基於人類文明所演繹構成的民主的平等自由博愛的思想精神，我們對全世界難民，不論任何民族，宗教信仰，都有共同負起救援濟助的責任。第二，是基於國際共產黨的極權暴虐，凌辱迫害，而逃出了鐵幕集中營的難民，我們更應積極加強及時救濟，俾使能共同享受自由民主的幸福生活。

特別是在大陸的受共黨迫害的同胞，這十年來冒險犯難，逃至香港，……，希望全國海內外各團體組織，發動全國同胞，解衣推食，節省消費，慷慨捐輸，對全世界各地區的難民，尤其對我們由大陸逃出的苦難同胞，竭盡所能的全力去救助，發揚人類愛與同胞愛的道德力量，以共同負起民主正義摧毀共產殘暴極權目的。⁹⁶

該文從人道主義關懷出發，訴諸國際共產黨的「極權暴虐、凌辱迫害」，再從救濟自身「難胞」做起，並不忘用以凸顯台灣的「自由民主、幸福、正義」，合理化國府統治的正當性。在國共內戰的框架下，反共至上的官方傳媒中，基本上已甚難分辨「難胞」與「反共義士」的來歷背景有何差異，個別差異淹沒於一面倒的反共聲浪中，而不斷被重覆播送的則是兩者「反共義舉」的形象。就表面而言，兩者最大的差別似乎在於「反共義士」已重獲「自由祖國」懷抱，過著「安定愉快的生活，甚至成家立業」等等。⁹⁷而

⁹³ 〈全國各界昨日集會慶祝自由日六週年〉，《中央日報》，1960年1月24日，一版。

⁹⁴ 〈全國各界昨日集會慶祝自由日六週年，陳副總統認光復大陸客觀條件已趨成熟，勉國人努力充實自身力量加速共匪崩潰。谷正綱呼籲救助逃出鐵幕難民。〉，《中央日報》，1960年1月24日，三版。

⁹⁵ 這是中委會的特別安排，目的在於藉由該會名譽會長宋美齡的威望，提升難民救濟的宣導與捐助成效。〈爲籌畫舉辦中國「世界難民日」大會座談會〉（1959年12月11日）。

⁹⁶ 〈蔣夫人呼籲海內外同胞：解衣推食慷慨捐輸全力救助國際難民〉，《中央日報》，1960年1月23日，一版。

⁹⁷ 〈全國各界昨日集會慶祝自由日六週年，陳副總統認光復大陸客觀條件已趨成熟，勉國人努力充實自身力量加速共匪崩潰。谷正綱呼籲救助逃出鐵幕難民。〉，《中央日報》，1960年1月24日，三版。

香港「難胞」則「雖然獲得了自由，但免不了飢寒的侵襲。」⁹⁸兩相對照下，後者的處境尤其容易激起群眾的同情，對於前者形象亦有補光效果。

民間的動員形式繁複多樣，港臺兩地皆有舉辦。「自由日」的前天，「中華婦女反共抗俄聯合會」邀請美國《新領袖》（The New Leader）雜誌駐臺特派員費吳生（George Ashmore Fitch）夫人至該會演講。這場題名為「自由日與難民日」的 300 人座談會，她表示反共義士與難民都是為自由奮鬥的勇者，雖然美國及「救總」曾為部分香港中國難民提供援助，但難民數目仍未減輕，由此，「證明並揭穿共匪宣傳深得人民支持祇不過是一個謊言和騙局。」呼籲各界應向難民伸出援手。⁹⁹接下來，以「如何幫助鐵幕內的難民」的議題供與會者討論，最後，由主持人即該會總幹事皮以書下總結。在結論中，不免透露自身歷經流亡的悲涼情懷：

今日在座者均為有家歸不得的難民，所以我們必須有打回大陸，重建家園的信心與鬥志，我相信勝利不遠，光明在望，不久必在南京或北平再聽到費吳生夫人的演講。¹⁰⁰

試想，自國民黨政府遷台後，一直高喊反攻卻無法大展身手的無力感，對於當初隨國府來台的第一代外省人而言，這番話何嘗不是說到了痛處，有如「新亭對泣」之感。

22 日晚間，台大校長錢思亮、谷正綱等人特別向大陸廣播，谷說道「難胞到哪裡，「救總」的救濟工作就到哪裡。」¹⁰¹「自由日」當天，香港也有若干地區與台灣同步進行紀念儀式。據報導所述，調景嶺營的規模最為盛大¹⁰²，約有 2000 多個難民集體參與。報導中，凡在會場上控訴「共匪」暴行的難民均被稱為「反共義士」，包括海員及醫生等人。其中，最令人印象深刻的是難民的現身說法，演講內容不外乎中共如何迫害其自身與人民的殘酷手段，例如胡連於渡輪時跳海逃至港，據報導其演說內容如下：

⁹⁸ 〈自由日六週年紀念，各界明天集會慶祝，「中國世界難民日」運動同時展開〉，《中央日報》，1960 年 1 月 22 日，三版。

⁹⁹ 〈費吳生夫人發表演說盼毋忘慘受赤禍難民〉，《中央日報》，1960 年 1 月 23 日，二版。

¹⁰⁰ 〈費吳生夫人發表演說盼毋忘慘受赤禍難民〉，《中央日報》，1960 年 1 月 23 日，二版。

¹⁰¹ 〈錢思亮、谷正綱、薩孟武向大陸同胞廣播，鼓勵奮鬥爭自由〉，《中央日報》，1960 年 1 月 23 日，三版。

¹⁰² 另外，在香港九龍馬鞍山荃灣四區的百餘位難民，則集中在香港東華醫院舉行紀念節日。〈港九我難民昨慶自由日控訴共匪暴行〉，《聯合報》，1960 年 1 月 24 日，二版。

他曾目睹匪幹挖墳，強迫人民把棺材木料作傢具，把屍骨焚化作肥田料。並指斥共匪的「衛生清潔大運動」就是把人民全部財產搜刮乾淨。¹⁰³

透過難民講述各種駭人聽聞的故事，較一般論者更具說服力，使中共的惡形彷彿歷歷在目，試圖激起群眾的憤怒與恐懼，化悲憤為「反共」力量。事實上，類似的指控，如共黨破壞傳統倫理觀及人身安全的主題最為常見，在官方論述中屢見不鮮，如此，一則使國家存亡與個人生死連成一氣¹⁰⁴，一則可以與以三民主義道統自任的國民黨政權作對照，凸顯自身政權的正義性。

為了使社會大眾更瞭解難民生活情形，從 23 日起連續 9 天，「中華民國各界援助鐵幕內人民爭取自由委員會」在臺北新公園博物館舉辦展覽會。主題多樣，如「今日之共匪」的匪情資料區，「奔向自由」的圖片區，以及「空投大陸標語」等。中國難民被放在第二個展場，分為「精神堡壘—調景嶺」與「各地難胞生活」兩大主題。¹⁰⁵透過渲染力極強的視覺藝術形式，如照片、海報與漫畫等，目的使觀眾對中共政權產生反感及厭惡心理，進而增進對國民黨政權的認可。

圖表 4-2-1 奔向自由之展覽圖畫



¹⁰³ 〈港九我難民昨慶自由日控訴共匪暴行〉，《聯合報》，1960 年 1 月 24 日，二版。

¹⁰⁴ 〈國民動員之原則〉（1951 年 2 月 15 日改造委員會第 86 次會議通過），收錄於中國國民黨中央改造委員會編，《中央改造委員會會議決議彙編》（台北：中央委員會秘書處，1954），頁 116-117。

¹⁰⁵ 〈義士代表今日集會討論支援大陸抗暴，匪情資料今起展出九天，廣播電台擴大聯撥節目〉，《中央日報》，1960 年 1 月 23 日，三版。

說明：圖為展覽會上的一幅畫，象徵「義士們投奔自由」的意象。

資料來源：《中央日報》，1960 年 1 月 23 日，三版。

展出不久，便傳出一則感人的親人別離故事。2 月上旬，根據「救總」轉述，有一位軍官在觀看「各地難胞生活」之展區時，發現一幅名為「大陸逃港在街頭捲煙的災胞」的照片，其中有一名貌似其父的老人，便向致函請「救總」協助。報導還特別刊出信中內容，如「光著上體赤著腳，瘦弱不堪，蹲在地上捲紙菸的老人」，以及「在大陸的家，在廣東茂名莊頓鄉，向來衣食溫飽，家口眾多，萬不料七十幾歲高齡的老父，也不能見容於共匪，迫而流落香港街頭。」本文重點不再探求此事真假，但不能忽視的是，透過諸如此類的動人故事，也可引發不少社會同情。¹⁰⁶這次展覽的成效如何？根據「難民年中委會」的成果會報，這場展覽共吸引了 25 萬人前往觀賞。¹⁰⁷同時，為加強宣導，交通部郵政管理局也參與製作「支援大陸同胞反共革命」及「踴躍捐獻救濟流亡難民」的宣傳戳，1 月 23 日起連續一個月在全國一等郵局使用，藉由郵件發送到各處；此外，前述展覽會場也為此特別設立一個臨時郵局。¹⁰⁸此外，為擴大宣傳，「難民年中委會」也打算派員到其他縣市舉辦難民圖像的巡迴展。¹⁰⁹

在所有宣傳活動中，最令人感到新奇的莫過於郵政總局所發行的「世界難民年」紀念郵票。為響應國際合作，該局在「難民年中委會」及「難民署」的督導下，從 4 月 7 日起與全球 70 幾個國家同步上市。¹¹⁰這項活動對國府而言，堪稱執政以來首次發行的國際性郵票，就中華民國政府的郵政史而言，別具開創意義。¹¹¹就國際合作史而言，亦為「首次由許多國家在同一天發行郵票」，並象徵「全世界同為主持人道正義的初步表現。」¹¹²這個點子出自於「難民署」及「聯合國巴勒斯坦難民救濟工賑處」，籌備期間

¹⁰⁶ 〈天涯親情淚 海角流離圖 照片展覽刻劃匪幫暴政 軍官尋父卻是斷腸時候〉，《聯合報》，1960 年 2 月 9 日，二版。。

¹⁰⁷ 「世界難民年中國委員會工作概況（修正稿）」，〈世界難民年中國委員會審議向聯合國秘書長提供我世界難民年運動成果報告之會議記錄〉（1960 年 9 月 5 日），〔難民高專方案執委會〕，《外交部檔案》，近史所藏，檔號：642/0109，頁 2。

¹⁰⁸ 〈自由日郵戳，郵局今蓋用〉，《中央日報》，1960 年 1 月 23 日，三版。

¹⁰⁹ 〈救助國際難民各地成立勸募委會旅菲華僑慷慨解囊〉，《聯合報》，1960 年 3 月 12 日，2 版。

¹¹⁰ 〈郵局將發行難民年郵票〉，《中央日報》，1960 年 3 月 4 日，五版。

¹¹¹ 在此之前，國府曾有三次發行難民年之紀念郵票經驗。第一次是在民國初年印有「哀鴻遍野」字樣，第二次在重慶，第三次在救濟緬北難胞。〈我響應難民年運動明發起紀念性郵票〉，《中央日報》，1960 年 4 月 6 日，三版。

¹¹² 〈聯合國難民高級專員委員會，聯合國巴勒斯坦難民救濟工作署聯合致各廣播公司函〉（1959

長達 2 年，欲藉由「自由國家」一同發行，促使國內人民認識世界難民問題，進而購買郵票以補充募款數額，兼具宣傳與經濟的目的。「難民年中委會」認為，此舉有助於增強國內宣傳與勸募效果，也等於是在精神上予以難民支持，因此欣然同意參與。¹¹³不過，基於國內災後的情勢考量，各部會討論後，認為採用附加捐不僅擾民，如「引起民眾誤認郵票加價，難以解釋」，甚至「事倍功半」而成效不彰，因此最後決定以「純紀念」價值加以推銷。¹¹⁴

圖表 4-2-2 聯合國發行世界難民年紀念郵票樣本



說明：紀念郵票的圖案是按照「難民署」及「聯合國巴勒斯坦難民救濟工賑處」為世界難民年設計的紀念郵票宣傳樣本。按設計原意，是以一顆茂密的樹拔根離土，象徵「難民流落異域，無所依歸，苟不妥予安置，則將如拔根之茂樹，終趨凋亡。」

資料來源：〈外交部致交通部郵政局：為世界難民紀念郵票原設計圖案之涵意事〉，《外交部檔案》，近史所藏，檔號：642/0088。

為計畫宣傳事宜，「難民年中委會」特別召集相關部會討論，決定由方治在紀念郵票發行日一早前往郵局購買，並交代台灣省電影製片廠拍攝一搶購風潮短片，再送往電

年 2 月 22 日)，〔聯合國救濟香港難胞〕，《外交部檔案》，近史所藏，檔號：642/0088。

¹¹³ 〈張元報告：中委會為我國發行世界難民年紀念郵票事會議記錄〉（1959 年 10 月 23 日），〔聯合國救濟香港難胞〕，《外交部檔案》，近史所藏，檔號：642/0088。

¹¹⁴ 如交通部代表王士英檢討僑委會過去為救助越北撤僑而舉辦慈善郵票，半年期間募款額度偏低。財政部代表趙鴻德更擔憂若加價亦認為可能使民眾反感。〈世界難民年中國委員會為發行世界難民年紀念郵票事會議記錄〉（1959 年 10 月 21 日），〔聯合國救濟香港難胞〕，《外交部檔案》，近史所藏，檔號：642/0088。

影院及聯合國以供宣傳。¹¹⁵4月5日，郵政總局局長何縱炎與方治在行政院新聞局舉辦大型發表會，向中外記者介紹難民年紀念郵票的發行由來與意義。首先，何說明郵局將發行三元及四角兩種面值，前者發行100萬枚，後者發行200萬枚，圖案為「一株離土之樹」，用來比喻「流離失所之難民亟待救濟」之意含。¹¹⁶郵局還另售20萬的彩色紀念信封，並連續兩週蓋印世界難民年紀念日戳。此外，為響應聯合國活動，郵政總局在3月上旬，已捐贈了10萬套總值34萬台幣的郵票給聯合國。¹¹⁷

圖表 4-2-3 台灣發行的「世界難民年」紀念郵票及郵戳



資料來源：《中央日報》，1960年4月6日，三版。

必須注意的是，國府舉辦上述大型活動並利用媒體造勢，最現實的訴求還是希望各界能主動捐款。然而，從「自由日」後的3個月間，各界募款成效仍不踴躍，而前述擴大宣傳紀念郵票活動，亦含有此目的，試圖增進民眾對難民問題的關切。¹¹⁸以下分別就海內外動員勸募情形加以論述。

¹¹⁵〈為世界難民年紀念郵票發行日配合宣傳會議記錄〉，《外交部檔案》，近史所藏，檔號：642/0088。

¹¹⁶紀念郵票的圖案是按照聯合國所附樣本圖案製作而成。〈外交部致交通部郵政局：為世界難民紀念郵票原設計圖案之涵意事〉，《外交部檔案》，近史所藏，檔號：642/0088。

¹¹⁷〈我響應難民年運動明發起紀念性郵票〉，《中央日報》，1960年4月6日，三版。〈全球七十個國家明發行紀念郵票，我國亦發新郵共襄救難義舉〉，《聯合報》，1960年4月6日，二版。

¹¹⁸〈世界難民年中國委員會致外交部代電：為商討發行紀念郵票之日有關宣傳事宜〉（1960年3月26日），〔聯合國救濟香港難胞〕，《外交部檔案》，近史所藏，檔號：642/0088。

二、海內外勸募動員的成效

(一)．國內動員情形

在國內，主要由「難民年中委會」發起，並動員各界舉辦座談會的形式，透過由上而下的途徑鼓勵捐輸。1960年1月23日成立大會後，便由「難民年中委會」推選「中華民國工商協進會」的理事長束雲章擔任主任委員¹¹⁹，「勸募辦法」明訂該會募款任務，¹²⁰而各式動員活動也陸續展開。業界方面，先後於2、3月兩次邀請各級工商職業團體舉行座談會，商討捐獻辦法及督促進度。在與會者一片支持聲中，決議由全國工業總會召集，並組成推動小組，負責調配各單位認捐數額。¹²¹學校方面，則於2月下旬邀集臺北市各級學校代表舉行座談會，束雲章呼籲各校員工應踴躍樂捐，作為社會模範。於是，與會代表決定向學生和家長宣導，採自由樂捐辦法。¹²²至4月中旬，勸募委員會邀請政府及黨政機構代表舉行座談會¹²³，除請各代表於各單位策畫勸募活動外，並請各地縣市局成立勸募委員會，以去年援助「西藏抗暴運動」的募款額度為目標。¹²⁴4月上旬，文藝界舉辦聯誼餐時響應捐款活動，¹²⁵類似的形式還有臺北扶輪社，該會會長於5月中旬

¹¹⁹ 〈難民年中國委員會昨通過勸募捐款辦法，目標新台幣一千二百萬〉，《中央日報》，1960年1月24日，三版。

¹²⁰ 行政院於3月17日修訂審查過的「世界難民年中國委員會救濟捐款勸募辦法」如下：「一、海外僑胞方面：分函海外各地熱忱愛國的僑團僑領，籲請普遍發動勸募，同時分函各該華僑居留地我國使領館，或有關僑團，請於必要時就近盡量協助推行此一運動。二、國內同胞方面：（一）招待新聞界，發動輿論，呼籲各界同胞踴躍捐款。（二）分函各級機關團體，發動員工自動捐獻。（三）招待工商界領袖，籲請分別發動義賣捐款運動。（四）其他有效可行的勸募活動。」見〈世界難民年中國委員會救濟捐款勸募辦法（修正本）〉（1960年3月），〔世界難民年中國委員會〕，《外交部檔案》，近史所藏，檔號：642/0038。〈難民年募款 修訂辦法預定額一千二百萬 請核備一案〉，《聯合報》，1960年3月18日，二版。

¹²¹ 推動小組由全國工業總會、商聯會、工商協進會、輪船商業聯合會、僑資生產促進會、台灣區紡織公會、煤礦業公會、水泥公會、台灣省商聯會、省工業會及進出口公會等單位組成〈難民年勸募委員會邀工商界舉行座談，推十一個團體組織勸募小組〉，《中央日報》，1960年2月20日。〈難民年中國委會發起捐獻運動 成立推動小組 檀島婦協捐助難民年〉，《聯合報》，1960年2月20日，二版。

¹²² 〈募款濟難民 各校響應〉，《聯合報》，1960年2月24日，二版。

¹²³ 出席者包含台灣省二十二個縣、市、局政府、議會、民眾服務處和青年反共救國團支隊等。

¹²⁴ 1959年4月中旬，亞盟中國總會和「救總」等單位為支援西藏抗暴運動，曾發起各界展開聯合勸募活動，並以500萬元為目標，作為支持與中共作戰的人民。當時各界也舉辦各種響應活動。〈募捐支援抗暴藏胞目標五百萬元全國各界決定聯合行動 義士榮民紛紛解囊〉，《聯合報》，1959年4月11日，三版。

¹²⁵ 參與者有詩人、作家和畫家等數十人。〈文藝界人士 捐款救難民〉，《聯合報》，1960年4月6日，二版。

餐會中舉辦小型捐贈儀式，親自將 10 萬元支票交到束雲章手上。據報導指出，這似乎是「難民年中委會」收到的第一筆捐款。¹²⁶至此，公開的勸募座談會暫告段落，工作進度之遲緩，由此可見一斑。

眼看 6 月底的募款期限將至，5 月初，勸募委員會宣佈各界捐款目標，分別為公營事業的 200 萬元，工商界的 300 萬元，以及各職業團體的 240 萬元，並指派專人督促。¹²⁷然照理說，公營事業捐款實違反當時法令規定。但迫於情勢所逼，勸募委員會於 4 月初與公營各單位主管會商，盼藉由認捐部分款項以補民間勸募之不足，因此暫訂由國、省營機構分別捐 120 及 80 萬台幣。並且，請行政院令財政、經濟及交通各部門主管，發動其所屬單位捐款，並准許該項捐款得以免稅核銷。¹²⁸4 月上旬，財政部邀相關部會討論此問題，表示雖法令限制，但為了「顧全國際信譽」，實有必要「湊齊捐款全數」，並交由行政院作最後裁決。¹²⁹若確定可行，再請各單位以 1960 年度的預算盈餘，按比例調配捐款額度。¹³⁰為此，行政院主計處復於 4 月下旬與各部會商，各代表多表贊同，除台灣省政府代表不滿道：「公營事業捐款實際與公庫負擔無異」，並指出「八七」水災後的省庫頓感拮据，盼能省則省。¹³¹不過，這個請求並未起多大作用。

5 月 18 日，行政院以「本案情形特殊，應如會商意見辦理」之理由，發佈以下命令：「由國營事業機構捐款新台幣 120 萬（照會商結果，按國營事業 49 年度盈餘總額比例分擔此項捐款：計經濟部為新台幣九 6,6000 元、財政部為 168,000 元、交通部為 64,000

¹²⁶ 〈倡導難民年捐獻 政府撥五十萬 全省扶輪社捐款十萬元〉，《聯合報》，1960 年 5 月 13 日，二版。

¹²⁷ 與此同時，在各縣市方面漸成立勸募機構以加強勸募。若乾縣市已訂捐款目標，例如雲林縣認捐 30 萬元，花蓮縣 20 萬元。勸募委員會為加強各縣市勸募績效，將派員至各地抽查與協助推行，並將難民照片等資料運往各地展出，試圖利用幻燈、廣播等媒體引起一般大眾注意。〈難民年勸募 捐款頗踴躍〉，《聯合報》，1960 年 5 月 5 日，二版。

¹²⁸ 〈行政院交議案件通知單：中委會電請准國營及省營事業機構捐款並請准予核銷一案〉（1960 年 4 月 1 日），〔世界難民年中國委員會〕，《外交部檔案》，近史所藏，檔號：642/0036。

¹²⁹ 參與討論的部門包含行政院主計處、內政部、外交部、經濟部、交通部、台灣省政府，以及財政部錢幣司。〈張元報告財政部為行政院交議中委會請准國營及省營事業機構捐款會議〉（1960 年 4 月 7 日），〔世界難民年中國委員會〕，《外交部檔案》，近史所藏，檔號：642/0036。

¹³⁰ 〈財政部商討公營事業單位捐助世界難民年中國委員會捐款問題會議記錄〉（1960 年 4 月 6 日），〔世界難民年中國委員會〕，《外交部檔案》，近史所藏，檔號：642/0036。

¹³¹ 〈商討關於世界難民年中國委員會請准國營及省營事業機構捐款案會議記錄〉（1960 年 4 月 25 日），〔世界難民年中國委員會〕，《外交部檔案》，近史所藏，檔號：642/0036。

元、內政部為 2,000 元，由各該部自行分配於所屬各事業機關），另由省營事業機構捐款新台幣 80 萬元。」¹³²例如，外交部曾發動其部門員工捐獻一日薪資所得，並直接從發放的薪水中扣除。¹³³由此可見，即使國府處於財力困窘之境地，然為能在國際揚眉吐氣，實無力顧全內部歧見。此意味著，難民年的捐款有部分實為國府強制推動的成果。此例亦可看出國府有多看重這次國際合作的宣傳價值，為提升國際聲望，或許，裡子偶而遷就一下面子，又有何妨。

（二）. 海外華僑的動員情形

1957 年底 12 屆聯合國大會通過香港中國難民案後，「救總」便決定加強向海外華僑勸募，並於 1958 年 5 月經行政院通過修正的「海外勸募辦法」，對象以華僑及熱心的外籍人士為主。勸募的目的，除增加捐款來源外，另新增：「激勵其對自由世界之向心力量，並表揚自由世界與祖國正義及胞愛之精神」，¹³⁴可見「救總」打算藉由中國難民的勸募活動，爭取僑界對國府的認同與支持。在推行方法上，不同於國內由勸募委員會統一領指揮的模式，由於僑團據點散佈全球各地，且內部機構也不如台灣島內在黨政組織控制下之嚴密。因此在「救總」剛成立時，曾與外交部、中央海外部與僑委會協商，並計劃在華僑聚居處設立分支機構。¹³⁵凡邦交國便由當地使領館負責，反之，則由僑委會與中央第三組另指定僑團主持。¹³⁶也就是說，若「救總」欲發動華僑勸募，外交部與僑委會均扮演協助要角。

¹³² 〈行政院令（台四十九內 2748）〉（1960 年 5 月 18 日），〔世界難民年中國委員會〕，《外交部檔案》，近史所藏，檔號：642/0036。

¹³³ 〈世界難民年中國委員會函外交部：函請策動員工捐獻一日所得響應世界難民年運動〉（1960 年 4 月 18 日），〔世界難民年中國委員會〕，《外交部檔案》，近史所藏，檔號：642/0040。

¹³⁴ 「響應聯合國救濟香港中國難民舉行海外勸募辦法」（1958 年 5 月 8 日經行政院台四十七內二五八八號令准予修正備查），收錄於中國大陸災胞救濟總會編，《「救總」十年》，頁 20-21。

¹³⁵ 為促使海外華僑地區勸募工作的推展，計畫設立的地區多達 63 處。包含星加坡、檳榔嶼、雪蘭莪、霹靂、馬六甲、柔佛、森美蘭、彭亨、吉蘭丹、丁加奴、古礁、馬尼拉、曼谷、河內、西貢、海防；甘邊、雅各達、泗水、巴領旁、棉蘭、望加錫、坤甸、砂(月)勞越、帝汶、加爾各答、雪梨、惠靈頓、大溪地、日本、韓國、約翰尼斯堡、馬達加斯加、毛裏西斯、檀香山、舊金山、芝加哥、紐約、溫哥華、多朗多、古巴、尖美加、千里達；墨西哥、巴拿馬、智利、巴西、阿根廷、祕魯、委內瑞拉、厄瓜多爾、哥倫比亞、英國、法國、德國、香港、澳門、錫蘭、飛枝、留尼汪、皆因、廖內州、萬裏關等地。中國大陸災胞救濟總會編，《中國大陸災胞救濟總會會務概況》，頁 11。

¹³⁶ 「響應聯合國救濟香港中國難民舉行海外勸募辦法推行要點」（1958 年 7 月 15 日），收錄於中國大陸災胞救濟總會編，《「救總」十年》，頁 21-22。

不過，難民年期間由於應急，策動模式有所調整。上一節曾述及「難民年中委會」另聘請僑領為海外勸募委員，總計共達 43 國，並有 170 位獲選為正式委員，¹³⁷其中，以美國地區的委員數最多，港澳次之。¹³⁸先是由三位常務委員擬定委員名單，¹³⁹再由馬超俊、李大超、延國符、陳元及方治審核通過。¹⁴⁰後名單亦有所增，因方治於 1960 年初參加國際委員會議後，順道訪晤歐、美及日本當地僑領，並聽聞許多人因未收到聘書而感到不悅，方治便請駐地使領館另行推薦。¹⁴¹方治帶回的新名單，礙於時間緊迫，於 2 月中旬通過。¹⁴²從海外委員名單產出頗為倉促的情形看來，可說是造成日後工作推行阻力之要因。

由於各地僑情不一，勸募方式採因地制宜，以及彈性運用為原則。¹⁴³相對於國內的傳媒條件而言，海外的資源頗為缺乏。此外，「難民年中委會」也甚難掌握各海外委員之工作進度，皆需透過外交部令駐外使館與僑團，就近加以督促、輔助。¹⁴⁴由各使館向

¹³⁷ 〈世界難民年中國委員會延聘海外華僑委員名單昨經行政院院會核定〉，《中央日報》，1960 年 1 月 22 日，三版。

¹³⁸ 以下將聘請海外正式委員的國家及人數作一大略整理，一國聘有五人以上者，按照次數多寡排列，其餘則不再依序，直接陳置於後。美國（21）、港澳（19）、菲律賓（8）、日本（8）、越南（7）、印尼（6）韓國（6）、泰國（5）、星馬（5）；北婆羅洲三邦：北婆羅洲（4）、沙撈越（5）、婆羅乃（1）。歐洲：法（4）、葡（1）、義（1）、西德（1）、荷（1）。東埔寨（3）、寮國（4）、印度（2）、琉球（2）、帝汶（2）、加拿大（4）、墨西哥（3）、巴拿馬（2）、古巴（3）、秘魯（2）、哥倫比亞（1）、多明尼加（1）、巴西（3）、蘇利南（1）、比白因（1）、牙買加（2）、委內瑞拉（2）、千里達（1）、尼加拉瓜（1）、瓜地馬拉（1）、宏都拉斯（1）、薩爾瓦多（2）、智利（2）、澳洲（4）、大溪地（3）、紐西蘭（1）、南非（2）、留尼旺（1）、馬達加斯加（2）、模裏斯（1）、飛枝（1）。〈中委會致外交部代電：世界難民年中國委員會延聘海外委員會名單〉（1960 年 3 月 15 日），〔世界難民年中國委員會〕，《外交部檔案》，近史所藏，檔號：642/0037。

¹³⁹ 〈世界難民年中國委員會成立大會記錄〉（1959 年 6 月 15 日），頁 7。

¹⁴⁰ 即由此五人另組會議負責審查，最後再將名單交由三為常務委員決定，便可直接延聘。〈世界難民中國委員會第二次會議記錄〉（1959 年 10 月 13 日），〔聯合國救濟香港難胞〕，《外交部檔案》，近史所藏，檔號：642/0088，頁 5。

¹⁴¹ 〈張元報告：為商討增聘世界難民年中國委員會海外委員事第一次會議記錄〉（1960 年 2 月 17 日），〔世界難民年中國委員會〕，《外交部檔案》，近史所藏，檔號：642/0037。

¹⁴² 另增聘 40 位委員，仍以美國最多。此外，澳洲、檀香山及大溪地則由中央委員會第三組相關代表調查後決定。〈張元報告：為商討增聘世界難民年中國委員會海外委員事第二次會議記錄〉（1960 年 2 月 19 日），〔世界難民年中國委員會〕，《外交部檔案》，近史所藏，檔號：642/0037。

¹⁴³ 推行原則明訂以「不違反當地法令規定，採用個人或團體自由勸募為原則」，形式不拘。「響應聯合國救濟香港中國難民舉行海外勸募辦法推行要點」（1958 年 7 月 15 日），收錄於中國大陸災胞救濟總會編，《「救總」十年》，頁 21-22。

¹⁴⁴ 〈世界難民年中國委員會救濟捐款勸募辦法（修正本）〉（1960 年 3 月），〔世界難民年中國委員會〕，《外交部檔案》，近史所藏，檔號：642/0038。〈外交部致駐館代電〉（1960 年 3 月 13 日），

外交部的工作報告可知，各地宣傳形式多樣繁複，但多半利用原有集會或紀念節日時舉辦，或搭配各種遊藝節目來吸引勸募。如駐義大利¹⁴⁵、火奴魯魯（檀香山），以及智利的外交使館，均不約而同以響應台灣的「自由日」為號召，趁機為募款活動作宣傳。其中，火奴魯魯總領事館便以影視明星來吸引群眾的關注，趁吳鶯鶯赴當地宣傳電影時，邀請僑團一同觀賞其義演，並同時舉辦勸募。¹⁴⁶智利的僑團則召開「全僑慶祝大會」，氣氛頗為激昂，當演講者報告完「共匪種種殘殺與奴役同胞之罪狀」後，在場許多華僑皆憤慨地大喊「打倒共匪殘暴政權、中華民國萬歲，及蔣總統萬歲」等口號，並隨之展開勸募活動。¹⁴⁷此外，還有以慶祝蔣中正當選中華民國第三任總統為勸募日¹⁴⁸，如聖保羅及尼加拉瓜使館。

值得一提的是聖保羅總領事館所舉辦的勸募活動，節目之精彩，猶如一場嘉年華會。該領事館在慶祝會前先邀集各僑團代表會商，決議成立「聖保羅全僑慶祝蔣總統連任暨響應世界難民年籌備會」，推選田雨石等三人為召集者，以及各項活動之組長。¹⁴⁹5月1日當天上午，於「天主教華僑本堂」舉行彌撒，並由神父為蔣中正及中華民國國運祈福，並向在場人士募捐。下午則改於「華僑基督教會」舉行佈道大會，連教會本身都加入捐款行列；中午餐卷的盈餘也全數捐出救濟。晚間登場的重頭戲是在大禮堂舉辦的「全僑慶祝大會」，在場共有1000多人，還吸引不少當地記者採訪。¹⁵⁰當海外委員田

〔世界難民年中國委員會〕，《外交部檔案》，近史所藏，檔號：642/0038。

¹⁴⁵ 駐義大利大使館在紀念會上，呼籲僑民樂捐，並請米蘭中國俱樂部及華僑工商總會等人為勸募代表，負責動員其他華僑捐獻；另外，當天旅羅馬華僑在紀念會上，還共同商訂如何在當地舉行勸募工作，並決定先推選出幾人以組成籌募委員會。〈中華民國駐義大利國大使館致外交部代電：關於勸募救濟世界難民捐款事〉（1960年6月9日），〔世界難民年中國委員會〕，《外交部檔案》，近史所藏，檔號：642/0038。

¹⁴⁶ 〈中華民國駐火奴魯魯總領事館致外交部代電：為世界難民年中國委員會募集賑款事〉（1960年3月29日），〔世界難民年中國委員會〕，《外交部檔案》，近史所藏，檔號：642/0038。

¹⁴⁷ 但在場華僑表示經濟不景氣，因此決定採取平分捐款方式。〈中華民國駐智利大使館致外交部代電：為慶祝一二三自由日捐款事〉（1960年5月29日），〔世界難民年中國委員會〕，《外交部檔案》，近史所藏，檔號：642/0040。

¹⁴⁸ 蔣中正生於1960年3月21日當選中華民國第三任總統，時報紙刊載許多慶賀總統連任辭，包括海內外。〈蔣總統連任 國大昨公告〉，《聯合報》，1960年3月22日，一版。

¹⁴⁹ 〈中華民國駐聖保羅大使館致外交部代電：為本館發動僑胞慶祝總統連任及響應世界難民年捐款事〉（1960年5月1日），〔世界難民年中國委員會〕，《外交部檔案》，近史所藏，檔號：642/0041，頁1-2。

¹⁵⁰ 〈中華民國駐聖保羅大使館致外交部代電：為本館發動僑胞慶祝總統連任及響應世界難民年捐款事〉（1960年5月1日），頁2-3。

雨時致詞完畢，總領事鄭健生便接著發表宣言：

共產主義係以恨為出發點，以分化為工具；今日我全體僑胞一致擁護領袖中心領導，集中人力財力拯救難胞之表現，係以愛為出發點，以團結為工具，亦係對抗共產主義最有效之武器…。¹⁵¹

頗合難民年委員會之意。最後，該會安排了一連串的餘興節目，在遊藝方面，如由學生合唱「總統連任歌」、粵劇、雜耍特技及歌舞秀；摸彩的首獎尤受矚目，因為這是由當時旅居當地的畫家張大千（1899-1983）所提供的親筆畫作¹⁵²，且幸運得主還宣佈增加原捐款數，這場慶祝會一直到深夜才告落幕。¹⁵³從「難民年中委會」最後結算的收款數據來看，在所有駐外使館或領事館中，聖保羅總領事館代收捐款數的排名只遜於美國霍斯頓總領事館，約占國外總捐款數的二十二分之一¹⁵⁴，算是可圈可點。

不過，若就普遍的實施情況而來看，聖保羅也只能算是少數推展成效較佳的個例。細究半年間各使館回報給外交部的勸募成果，可發現訴苦的成分居多，整體來說成效不彰。至於為何？姑且先不論外在環境，就內部因素而言，海外委員人選的不適任是癥結所在。如日本、溫哥華、舊金山、雪梨等外交使館，皆曾因人事問題而引發爭議，甚至造成糾紛。即便是前述的聖保羅也不例外，茲以該僑居地的案例作說明。3月底，駐巴西大使向外交部表示委員名單有待商榷，認為3名人選中僅有1人適合，就其觀察，田雨時平時並不熱心於「勞軍救災等事」，又與其他華僑有所過結，希望能更改名單。¹⁵⁵然因久未等到下文，如上段所述，田雨時順理成章地當上大會主席，結果，差點演變成暴

¹⁵¹ 〈中華民國駐聖保羅大使館致外交部代電：為本館發動僑胞慶祝總統連任及響應世界難民年捐款事〉（1960年5月1日），頁4。

¹⁵² 張大千的名氣也為這場大會增色不少，當地曾有報紙以「重要篇幅加插大幅照片」予以刊登。〈中華民國駐聖保羅大使館致外交部代電：為此間 FOLHA DE S. PAULO 報為文介紹我國畫家張大千事〉（1960年7月6日），〔世界難民年中國委員會〕，《外交部檔案》，近史所藏，檔號：642/0038。

¹⁵³ 〈中華民國駐聖保羅大使館致外交部代電：為本館發動僑胞慶祝總統連任及響應世界難民年捐款事〉（1960年5月1日），頁4-5。

¹⁵⁴ 據中委會最後對國內外各界捐款的清單，聖保羅華僑捐款為2,270.73美元，次於駐美霍斯頓總領事館代收美國三藩市中華總會館的6,006.38美元。總計國外捐款共為51,007.63美元。世界難民年中國委員會印，〈世界難民年中國委員會捐款徵信錄〉（1961年10月），〔世界難民年中國委員會〕，《外交部檔案》，近史所藏，檔號：642/0042，頁42-45。

¹⁵⁵ 〈駐巴西大使館致外交部代電：密不錄由〉（1960年3月31日），〔世界難民年中國委員會〕，《外交部檔案》，近史所藏，檔號：642/0037。

動事件。當田上台致詞時，忽然有幾名華僑衝上臺，控訴田為國府的「通緝犯」，甚至打算以暴力相逼。總領事鄭健生為大局著想，決定請他先早退，以免損害「國譽」，又使親共者握有笑柄。¹⁵⁶活動結束，鄭健生不禁向外交部抱怨道：

世界難民年中國委員會此次未徵詢駐巴西使領館之意見，即行發表巴西僑委會人選，倍增本館工作之困難。蓋此項委員雖屬名譽職，然海外僑胞向極重視，在僑情複雜之地區如聖保羅者，若人選不當，足使熱心僑胞裹足不前，而勸募工作事倍功半。¹⁵⁷

這個例子，說明「難民年中委會」所擬訂的委員名單之草率，在還沒與當地使領館或僑團進行商榷前，便下定論、發聘書，導致後續問題橫生。

委員不適任的問題所在多有。如駐雪梨總領事館召集委員討論勸募活動時，居然只有一人到會，其他不是「年邁多病」便是出國不克出席，導致領事在更換與否間猶疑，諸多顧慮綁手綁腳。後來，該領事便向外交部提出建議，表示「僑情複雜，遇事似宜召集僑團會商辦理，為需選派代表，當以由僑團自行推舉具有領導力之僑胞充任為宜。」¹⁵⁸除了提醒人選應因地制宜外，也反映出海內外民情之歧異，不容忽視的是，相較於國內擁有黨部組織以支撐動員的強制力而言，海外則主要賴僑團的自發性，因此委員的號召力強弱，可能攸關最後成敗。如駐溫哥華總領事翟因壽，不諱言的指出委員「限於本身之發動能力及意願」，導致拖拉無成。為避免尷尬，使領館決定避開委員居地，另行在加拿大其他區舉辦勸募活動。¹⁵⁹令人感到驚訝的是，駐日本大使館在收件時赫然發現「著名附匪劣僑」賴正山，也被列入委員名單。¹⁶⁰此外，駐舊金山總領事館對委員人選

¹⁵⁶ 後來總領事館為查清衝突原因，以及田雨時是否為「通緝犯」等問題，進行調查分析。〈中華民國駐聖保羅大使館致外交部代電：關於聖保羅僑胞慶祝蔣總統連任暨響應世界難民運動事〉（1960年5月23日），〔世界難民年中國委員會〕，《外交部檔案》，近史所藏，檔號：642/0036，頁3-4。

¹⁵⁷ 〈中華民國駐聖保羅大使館致外交部代電：關於聖保羅僑胞慶祝蔣總統連任暨響應世界難民運動事〉（1960年5月23日），頁5。

¹⁵⁸ 〈外交部致世界難民年中國委員會：關於補聘貴會委員事〉（1960年5月23日），〔世界難民年中國委員會〕，《外交部檔案》，近史所藏，檔號：642/0038。

¹⁵⁹ 〈中華民國駐溫哥華總領事館致外交部代電：關於聖保羅僑胞慶祝蔣總統連任暨響應世界難民運動事〉（1960年7月16日），〔世界難民年中國委員會〕，《外交部檔案》，近史所藏，檔號：642/0038。

¹⁶⁰ 〈中華民國駐日本國大使館致外交部代電〉（1960年6月7日），〔世界難民年中國委員會〕，《外交部檔案》，近史所藏，檔號：642/0036。

也很感冒，如當選委員黃襟海在當地便是一個反國府份子，不僅曾登報嘲諷「救總」，還公開反對蔣中正連任中華民國總統。¹⁶¹總之，因「難民年中委會」對僑居地人事未能深入瞭解，加上事先未徵詢僑居地意見，由此衍生的弊病，可謂層出不窮。

另一個主要的內部因素，其實與台灣相似，即華僑對國府近年來接二連三地勸募活動已有不勝負荷之感。溫哥華委員之一的關崇穎，曾寫信向該領事館陳述他對於募捐頗為無力，理由是國民黨部及僑短期內募捐次數過頻繁，若干華僑已頗有微詞。¹⁶²比利時也發生類似情況，當地僑領還向大使館建議，以後最好能先由大使館發信通知僑民，以便其推行勸募。¹⁶³此外，華僑財力多寡也會直接反映在捐款的意願上，如沙烏地阿拉伯、希臘、澳大利亞¹⁶⁴以及法國等地區¹⁶⁵，華僑的經濟狀況較其他地區差。如阿拉伯僑民多為「難民」¹⁶⁶，希臘大使館則指出該地「根本無僑團，男女僑胞雖有三數名，但情況均極困難。」¹⁶⁷而這些先天上的侷限，使得當地僑領或使領館感到為難且無所適從。¹⁶⁸

就外部條件而言，僑居當地政府的政策也會影響勸募成效。東南亞有若干國家一向採取嚴格的外匯管制政策，如宋卡領事表示華僑對捐款極為惶恐不安，且一再畏縮不前的原因：

泰政府對外僑從事各項募捐，查核甚嚴，如發現未經准許任何種募捐，一經查出，立加逮捕，並判令遣配遞解出境，故我僑胞對捐款一事視作畏途，縱願捐獻，亦力避出面。

¹⁶¹ 〈僑務委員會致外交部代電：為駐金山總領事館請加聘黃襟海為委員一案請慎重考慮由〉（1960年5月23日），〔世界難民年中國委員會〕，《外交部檔案》，近史所藏，檔號：642/0038。

¹⁶² 見〈關崇穎函中華民國駐溫哥華總領事翟因壽（抄件）〉（1960年6月28日），〔世界難民年中國委員會〕，《外交部檔案》，近史所藏，檔號：642/0038。

¹⁶³ 〈中華民國駐比利時國大使館致外交部代電〉（1960年4月29日），〔世界難民年中國委員會〕，《外交部檔案》，近史所藏，檔號：642/0038。

¹⁶⁴ 〈中華民國駐澳大利亞大使館致外交部代電：關於世界難民年中國委員會募集捐款事〉（1960年4月6日），〔世界難民年中國委員會〕，《外交部檔案》，近史所藏，檔號：642/0038。

¹⁶⁵ 〈中華民國駐法國大使館致外交部代電：關於世界難民年中國委員會募集捐款事〉（1960年6月20日），〔世界難民年中國委員會〕，《外交部檔案》，近史所藏，檔號：642/0038。

¹⁶⁶ 〈中華民國駐沙烏地阿拉伯大使館致外交部代電（抄件）：關於世界難民年中國委員會募集捐款事〉（1960年4月7日），〔世界難民年中國委員會〕，《外交部檔案》，近史所藏，檔號：642/0038。

¹⁶⁷ 〈中華民國駐希臘大使館致外交部代電：關於世界難民年中國委員會募集捐款事〉（1961年5月13日），〔世界難民年中國委員會〕，《外交部檔案》，近史所藏，檔號：642/0038。

¹⁶⁸ 〈中華民國駐沙烏地阿拉伯大使館致外交部代電〉（1960年6月28日），〔世界難民年中國委員會〕，《外交部檔案》，近史所藏，檔號：642/0038。

因此，其決定以私下聯繫僑團及僑領的方式進行勸募。¹⁶⁹越南領事館雖曾公開動員捐款活動，但當地政府禁止外匯，導致募款無法直接匯入台灣。¹⁷⁰不過也有例外，如菲律賓政府則較為積極主動地與駐菲大使合作。駐菲大使先邀集當地僑團會商，決議將募款所得分成兩部分捐贈，一半交由菲政府，另一半則交給「難民年中委會」。3月10日，菲政府舉辦世界難民年開幕典禮，駐菲大使受邀至會場，並代表華僑將捐款交給菲總統夫人，據大使館指出，這比捐款數約佔菲政府勸募目標的10分之1。¹⁷¹相較於前兩者，算是成效較佳的。

三、勸募成果與檢討

由上述討論可知，海外勸募活動受到人事、經濟及僑居地政府政策等內外條件的侷限，既不如國內政情單純，可供支撐動員的資源亦較欠缺，因此影響力也相對薄弱。此外，「難民年中委會」起草委員名單時過於匆促，未能事先與駐外使館充分溝通，導致與駐外使館工作重疊而權責混淆情形，整體而言績效並不佳。誠如駐雪梨領事指出僑情頗為複雜，足見海外華僑並非如鐵板一塊，或許上述問題都還只是冰山一角。在勸募期限截止時，外交部還請駐外使館與當地政府接洽，希望各國能從世界難民年捐款中撥出部分款項，特別指定救助香港中國難民。¹⁷²茲按照各使館回報進度，列表如下：

圖表 4-2-4 1960 年度駐外使館洽請各國捐款救濟難胞之工作成果報告表

接洽國家	辦理結果	時間 (月/日)
哥倫比亞	該國難民年捐款僅為美金7千多元，因此救助中國難民可能僅為「象徵」作用。該國難民年委員會主席同意在下屆執行委員會討論救濟中國難民辦法。	6/28

¹⁶⁹ 〈中華民國駐宋卡總領事館致外交部代電〉(1960年5月24日)，〔世界難民年中國委員會〕，《外交部檔案》，近史所藏，檔號：642/0038。

¹⁷⁰ 後來該館將勸募的越幣先換算為美金支票的形式，再以代電送致外交部以轉交中委會。〈中華民國駐越南大使館致外交部代電〉(1961年7月11日)，〔世界難民年中國委員會〕，《外交部檔案》，近史所藏，檔號：642/0040。

¹⁷¹ 〈中華民國駐菲律賓國大使館致外交部代電〉(1961年3月14日)，〔世界難民年中國委員會〕，《外交部檔案》，近史所藏，檔號：642/0038。

¹⁷² 〈中華民國駐沙烏地阿拉伯國大使館致外交部代電：關於洽請駐在國在其世界難民年捐款中，指撥相當部分專供救濟我國難民之用一事〉(1961年7月9日)，〔世界難民年中國委員會〕，《外交部檔案》，近史所藏，檔號：642/0038。

紐西蘭	該國難民年委員會已指定超過紐幣 1 萬 8 千鎊以供救濟香港中國難民，加上目前還未達成該年度的勸募目標，因此無法再另行撥款。	7/6
比利時	該國已撥款 5 萬美元專作救濟香港中國難民；但若下年度仍要求相同捐款數，該難民年委員會主席認為在辦理上有困難。	7/6
巴拿馬	該國難民年委員會僅願意捐「難民署」郵票 9 萬張，此外並無其他勸募活動。	7/8
日本	與該國外務省聯合國局接洽，該局表示為避免引起他國爭議，決定將勸募款項全交由聯合國處置。	7/9
沙烏地阿拉伯	該國無成立難民年委員會，並且政府禁止外國政府或團體在其地進行募捐，因此作罷。	7/9
越南	該國難民年委員會原欲設救濟香港中國難民專款，但因其他國家亦有相同要求，決定全部交由難民年總會辦理。	7/12
南非聯邦	該國外交部告知其政府已完成款項分配工作，並願意將國府此要求轉告其難民年委員會。	7/29
黎巴嫩	該國僅發行郵票一項活動，所得款項將用來救濟在其國內的巴勒斯坦難民。	7/30

資料來源：〈洽請各國在其世界難民年捐款救濟我難胞案辦理情形摘要（至四十九年八月十日止）〉；中華民國駐日本國大使館致外交部代電：密不錄由（1961 年 7 月 9 日）〈中華民國駐日本國大使館致外交部代電：密不錄由（1961 年 7 月 9 日），〔世界難民年中國委員會〕，《外交部檔案》，近史所藏，檔號：642/0038。

從回報的情形來看，各國基於政經考量，對世界難民年活動之熱忠程度，以及其他種種顧慮，真正願意捐獻國實為少數。至 1960 年 9 月，「難民年中委會」統計國內外勸募所得，並計劃款項之分配對象，向聯合國提交總結報告。

圖表 4-2-5 世界難民年財物捐獻表（1959 年—1960 年 9 月 1 日）

款項來源	（單位：美金）	（單位：台幣）
1. 政府捐獻：		
A. 特別的與額外的有關世界難年者	12,500	500,000
B. 平均一年內的捐款	1,834,000	73,360,000
2. 世界難民年中國委員會之捐款（※1）	218,600	8,744,000
3. 其他來源之捐獻（※2） （未透過世界難民年委員會之其他捐款）	206,000	8,240,000

4. 本國志願團體每年平均捐款（整個計算）（※3）		
現金：	781,000	31,240,000
實物：	472,000	18,880,000
※附註	1.中委會與政府捐獻之目標為新台幣 1200 萬元，折合美金 30 萬元，截至 1960 年 9 月 1 日止，上述兩項合計為新台幣 9,244,000 元（折合美金 231,100 元），各界續有捐獻，並對認捐者之捐款正催收中。 2.1959 年西藏人民反抗共黨暴政逃亡印度，中華民國人民本胞愛精神支援流亡印度及其他地區之西藏難胞，此項捐款發動於世界難民年運動之前，未透過世界難民年委員會。 3.中華民國各項救濟措施，大部分係由中國大陸災胞救濟總會辦理，本國志願團體每年平均捐獻，等於乃該會歷年之平均數。	

資料來源：「世界難民年中國委員會工作概況」（修正稿），〈世界難民年中國委員會審議向聯合國秘書長提供我世界難民年運動成果報告之會議記錄（附件）〉（1960 年 9 月 5 日），〔世界難民年中國委員會〕，《外交部檔案》，近史所藏，檔號：642/0038。

圖表 4-2-6 1960 年世界難民年募款所得分配表

分配對象	（單位：美金）	（單位：台幣）
1. 「難民署」之計畫（※1）	75,000	3,000,000
2. 聯合國巴勒斯坦難民救濟總署之計畫		
3. 國際歐洲移民委員會之難民運送計畫		
4. 中國香港難民之計畫	120,000	4,800,000
5. 其他計畫（※2）	105,000	4,200,000
6. 救濟西藏難民款項	206,000	8,240,000
※附註	1.以美金 7 萬 5 千元作為中華民國救濟世界各地非中爭國難民之用，在「難民署」之計畫項下統籌分配。 2.「難民年中委會」將責成「救總」視實際需要，將其他計畫項向下分配之款項，分配作為救濟流落泰國、緬甸、越南、寮國、澳門、中東及自各地返台灣之中國難民之用。	

資料來源：「世界難民年中國委員會工作概況」（修正稿），〈世界難民年中國委員會審議向聯合國秘書長提供我世界難民年運動成果報告之會議記錄（附件）〉（1960 年 9 月 5 日），〔世界難民年中國委員會〕，《外交部檔案》，近史所藏，檔號：642/0038。

由前表可知，捐款期限已至，但捐款總數僅占原訂目標的四分之三，共計 924 萬 4000 元；若再從 1961 年 10 月結算的捐款清單來看，國內捐款數約比華僑多出 2 倍半，足見

海外華僑的動員力仍有待加強。¹⁷³然而，若以高標準來審視剛經歷災後重建國的勸募成效，不免過於苛求。不過從上述討論可知，國府在現有侷限下仍奮力一搏的堅持，自有其意義。就內部而言，國府透過宣傳香港中國難民的問題來凸顯自身統治的正當性，且在動員勸募的對象上，特別看重海內外「同胞」，盼能強化其對「自由中國」的認同。在外交上，則欲透過捐款或接運難民的成就，爭取國際同情與支持，至於是否如願？下節即將揭曉。

第三節：難民問題國際化的頓挫

回到中華民國將香港中國難民問題訴諸國際的初衷，主要有二，一方面是想透過國際合作，藉以提升自身在國際的聲望與形象，從而增進良好的外交關係；一方面欲爭取國際援助，為香港中國難民增添經費，並進而掌握在港的國際救濟主導權。然而，欲評估中華民國的宣傳有何影響並非易事，甚難找到數據來驗證。若以聯合國中國代表權的票數得失與否加以檢視，又未免太過高估國府的目標，即運用難民議題作為政治戰略運用。因此，本節以難民問題國際化後所帶來的問題，即對外宣傳與政策的落差、美援運用的成效，以及尋求港府及國際合作後對調景嶺營的影響，探討其間互動關係，並就難民政策實施的成果，以及國府的理想與實踐差距作一總檢討。

一、外交宣傳與內政之利益矛盾

國府將香港中國難民問題訴諸聯合國後，欲使宣傳具有說服力，勢必得先以身作則以建立可信度。1957年底，當聯合國大會通過香港中國難民案之際，港、臺便有輿論呼籲國府身為難民救助的當事國，應率先樹模。如1958年5月25日《星島日報》的社論諷刺道：「黃埔第一期生，竟有十多人留滯香港」，導致「將軍糊紙盒，繡花，簡任官打石子，擦鞋等悲劇」。該文主張中華民國應拿出誠意，除捐款救濟難民外，更應接納大

¹⁷³ 此捐款統計自1960年1月至1961年6月為止，國內捐款（代收單位：如各地勸募會、報社、電台，及台灣總銀行及其各地分行等；或由個人直接捐獻）共為台幣6,258,150元；國外華僑部分為台幣2,590,802.08元。〈世界難民年中國委員會捐款徵信錄〉（1961年10月），頁42、45。

量難民入台，如此才有助於外國同情與協助之可能。¹⁷⁴9月上旬，還有聯合報駐美特派員毛樹清以〈空待善門開！救濟香港中國難民問題〉一文，透露輾轉得知高專對各國對本案難民捐款反應冷淡之看法時，說道：「你們中國政府，中國民間自己都沒有捐，如何開口向外面去募？」基於此，他提醒國府切莫「專做表面文章」，否則最後引人非議，得不償失。¹⁷⁵

有鑑於此，中華民國政府也有所警覺，認為需盡快擬定可行政策。事實上，聯合國代表團早在本案通過後便向外交部報備，說明為日後便利向國際募款起見，建議外交部應事先作鋪路打算。首先，為加重高專對本案之管轄責任，國府得先作表率，即在下屆執行委員會開會時，宣佈願負擔本案之捐款承諾，再促請高專盡速執行。其次，為增強國府在執行委員會的發言權與地位，以及參與決策過程，應向他國拉票競選委員一職。¹⁷⁶結果，經由美方的推薦，中華民國於1958年7月下旬經社理事會投票通過，正式取得「計劃執委會」之會員。¹⁷⁷如此一來，有助於提升中華民國政府在聯合國組織之地位，然相對的，也需有所回饋。¹⁷⁸

關於對外承諾國府援助難民方面，「救總」參考代表團建議後決定的施行原則，可歸納如下：一、可接運部分難民來台安置，但須先妥善規劃，並堅持政府有最後的決定權。為免除後續的接運與安置費，由「救總」與美援合約業務款項撥出，並保密之。二、視情況而定捐贈香港難民救濟物資（如米、糖、日常用品等等），前提是不可動用外匯並「分期撥運」，以顯示國府「連續不斷之努力」。三、繼續維持「救總」原在港之救濟業務與負擔費用。四、發動海外華僑捐款活動（由僑委會發函告知），每次捐贈量不求多，但要能「連續不斷」。此外，凡國際對香港中國難民的任何救助行動，務必使國府

¹⁷⁴ 〈國府應首先救助香港難胞〉，《星島日報》，（1958年5月25日）。

¹⁷⁵ 〈空待善門開！救濟香港中國難民問題〉，《聯合報》，（1958年9月4日）。

¹⁷⁶ 〈中華民國駐聯合國代表辦事處致外交部代電〉（1957年11月20日），〔聯合國救濟香港難胞〕，《外交部檔案》，近史所藏，檔號：642/0078，頁1。

¹⁷⁷ 〈駐美大使館報部電〉（1958年7月23日），〔聯合國救濟香港難胞〕，《外交部檔案》，近史所藏，檔號：642/0082。由於各國反應冷淡，中華民國政府認為參加競選「執行委員會」席次，可趁機推動本案。〈駐聯合國代表團報部電〉（1958年12月23日），〔聯合國救濟香港難胞〕，《外交部檔案》，近史所藏，檔號：642/0085，頁1。

¹⁷⁸ 〈駐聯合國代表團報部電〉（1957年10月28日），〔聯合國救濟香港難胞〕，《外交部檔案》，近史所藏，檔號：642/0078。

能實際參與其中。¹⁷⁹

值得注意的是，外交部的宣傳策略也時常受到美方指導。如美國先前答應國府助選「計劃執委會」時，便要求國府需先象徵性地捐款給國際難民基金，並盡快擬定救濟香港中國難民的具體方案，始具備參選資格與說服力。¹⁸⁰關於前者，在代表團辦事處與方治洽商後，決定捐款美金 5,000 元¹⁸¹；在救濟方式上，則以就地救濟及移民為主。¹⁸²當 1958 年 7 月國府獲選後，美方復向中華民國聯合國代表團表示，若干國家對國府僅關注自身難民問題頗為不滿。¹⁸³因此，10 月中旬在政府商討後，內政部認為獲得「拋磚引玉」之效，應採納美方建議以支援「難民署」的歐洲難民計劃，初步擬定各捐助美金 1 萬元。¹⁸⁴12 月中旬，行政院雖表示有「經費困難外匯竭蹶」之感，但仍決議待捐款數目確定後，再行核撥。¹⁸⁵難民救濟相關工作於 1958 年上半年陸續落實，自 1958 年 1 月至 5 月止，「救總」在美援計劃下，共接運 609 位香港難民或漁民至台。¹⁸⁶由上述討論可知，當選「計劃執委會」一來有助於提升中華民國在聯合國組織之地位，然相對的，在國際輿論的壓力下，政府也需付出相當代價。

然而，國府對難民政策的曖昧不明，往往成為執行時的阻力。「救總」於 1961 年冬的檢討報告中，坦承「非不得已」不願接運難民入台，但基於鼓舞中國大陸人民投奔「自由祖國之希望」及政治宣傳考量，亦不能完全停頓。¹⁸⁷尤其，在難民問題國際化後，外

¹⁷⁹ 〈關於聯合國救濟香港中國難民案處理原則草案〉（1957 年 12 月 12 日），頁 1、4。

¹⁸⁰ 〈駐聯合國代表團報部電〉（1958 年 12 月 23 日），〔聯合國救濟香港難胞〕，《外交部檔案》，近史所藏，檔號：642/0085，頁 1。〈駐聯合國代表團報部電〉（1957 年 10 月 28 日），〔聯合國救濟香港難胞〕，《外交部檔案》，近史所藏，檔號：642/0078。

¹⁸¹ 〈中華民國駐聯合國代表辦事處致外交部代電〉（1957 年 11 月 20 日），頁 4。

¹⁸² 〈關於聯合國救濟香港中國難民案處理原則草案〉（1957 年 12 月 12 日），〔聯合國救濟香港難胞〕，《外交部檔案》，近史所藏，檔號：642/0078，頁 2-4。

¹⁸³ 〈外交部次長條約司王司長與美國國務院主管難民事務官員麥考倫（Robert Mccollum）談話記錄〉（1958 年 9 月 8 日），〔聯合國救濟香港難胞〕，《外交部檔案》，近史所藏，檔號：642/0082。

¹⁸⁴ 〈內政部呈行政院、外交部：為美國國務院主管難民事務官員麥考倫建議我國救助難民捐款懇請核示〉（1958 年 10 月 16 日），〔聯合國救濟香港難胞〕，《外交部檔案》，檔號：642/0083。

¹⁸⁵ 〈行政院令內政部及外交部等〉（1958 年 12 月 13 日），〔聯合國救濟香港難胞〕，《外交部檔案》，檔號：642/0083。

¹⁸⁶ 另外，仍繼續發放調景嶺營難民米代金，共計港幣 118,820.35 元。〈「救總」致外交部代電：香港難民救濟工作資料〉（1958 年 5 月 26 日），〔聯合國救濟香港難胞〕，《外交部檔案》，近史所藏，檔號：642/0080。

¹⁸⁷ 〈商討難民接運安置工作座談會〉（1961 年 11 月 4 日）〔難民高專方案執委會〕，外交部檔案，中研院近史所藏，檔號：642/0111。

交部不時收到海外難民、國際救濟機構與美國務院駐派駐港主辦難民人員的質詢，甚至「難民署」即以政府每年接納難民數，作為量度國府是否具有救濟難民誠意之依據。因此，「救總」建議政府須正視難民接運問題，否則將造成難民離心或國際形象受損之危機。¹⁸⁸根據「救總」在1961年6月的一份統計報告顯示，該會成立10年以來，總共從海外接運7,1042人至台灣，其中真正屬於難民者僅有18,873人，佔接運總數之27%。¹⁸⁹在接運的難民中，又以調景嶺營難民為多數，獲准入境者有1,1008人，約佔「救總」十年以來所接運難民總數的58%。¹⁹⁰

此外，「救總」檢討10年來執行接運難民工作日漸萎縮，且數量呈現逐年下滑趨勢。其中，以1958年之後下滑最多，「救總」表示1959年僅接運558人，1960年為699人，而1961年上半年共計175人。¹⁹¹「救總」檢討後的原因，大致可歸納為以下四點。其一、1960年7月中旬，經國防部修訂而審核通過的「戡亂時期台灣地區特許入境出境規則」（附錄4-1）¹⁹²，雖簡化原入境法之申請與審查程序。然可申請入境的「難胞」，僅限於1950年初期在調景嶺營持有飯票或有寄居證的難民（及澳門「救總」登記有案者），總數約2萬人，但多數已接運來台（至1961年6月底接運的港澳難民共計17,790人，多屬此類別）。換言之，1951年後才逃出的中國難民，因不符合申請入台之「難胞」規定，便不適用該法。其二、受限於情治單位的成見，對1956年前逃出的中國難民在

¹⁸⁸ 〈商討難民接運安置工作座談會〉（1961年11月4日）〔難民高專方案執委會〕，外交部檔案，中研院近史所藏，檔號：642/0111。

¹⁸⁹ 有關入境審核事宜，則由台灣警備總司令部負責辦理。本文所指的真正難民，是依照「救總」從接運的難胞中，剔除大陳亦胞19,271人，韓國反共義士14,357人，越南富國島義胞4,017人，緬甸游擊隊4,430人，金門砲戰遷台民眾7,484人，印尼歸僑2,202人，日本歸僑394人，菲律賓歸僑15人，總計52,169人。〈商討難民接運安置工作座談會〉（1961年11月4日）〔難民高專方案執委會〕，外交部檔案，中研院近史所藏，檔號：642/0111。

¹⁹⁰ 此可從台灣省保安司令部軍民出入境聯合審查處的統計得知，至1954年5月底在「歷年港澳難胞暨流亡知識份子來台人數統計表」中，關於「調景嶺營難胞」的部分，如下表所示：

年度	1951	1952	1953	1954	小計
人數	2,027	3,009	5,021	951	11,008

¹⁹¹ 〈商討難民接運安置工作座談會〉（1961年11月4日）〔難民高專方案執委會〕，外交部檔案，中研院近史所藏，檔號：642/0111。

¹⁹² 該規則經修訂與「難胞」入境相關者有第二條的「中國大陸災胞救濟總會代辦香港九龍及澳門等地難胞入境」，及第三條的「美國援助中國知識人士協會代辦知識人士入境」之規定。〈國防部廿二日奉准修正公佈「戡亂時期台灣地區特許入境出境規則」〉，《聯合報》，1960年8月23日，二版。

入境審核時較為寬鬆。然就實際情況，近年逃出的難民反而較前者需要救濟，也更符合與美國合作的難胞接運計劃之精神（如在港招考難民來台參與師資班與工業班等培訓方案）。其三、政府對於接運難民入台的政策不夠明確，導致政府各部門多從自身業務利益考量出發，各自為政。每遇接運案件，由於上級未有明確指示，不時造成決議或援助延緩，其嚴重後果便是對「難胞心理及政府信譽」的重創。其四、因台灣人口增加，就業空缺減少，導致「救總」在輔導難胞就業問題愈形困難，加上政府事先並無規劃妥善的難民安置辦法，使該會在推動計劃時常畏縮不前。¹⁹³

綜上所述，國府將香港中國難民訴諸國際後，為爭取實質權益，在美國協助下得以藉此議題從一名「難民署」的觀察員，晉升為「難民署」「計劃執委會」的正式委員。然隨之而來的，是國府在國際組織的角色日益吃重，必須有所承擔以強化宣傳效力。由於整體難民政策未能隨機應變，導致「救總」雖握有難民的援助責任，卻無制定政策或干涉各主管部門業務之權，在宣傳與政策步調不一的處境下，顯地有些綁手綁腳，甚難有所作為。

二、美援難民計劃運用的影響

第三章第二節曾述及，「美安全分署」與「救總」於1955年8月簽訂難民救濟合約，首次計劃便是將調景嶺營的傷殘軍人集體接運至台安置。至於為何一再拖延，除了政府對外解釋基於內部經濟限制外，其實最大的顧慮是日後宣傳是否能奏效的問題。時任內政部長王德溥在回憶錄中提及，1954年夏蔣中正曾向他詢問年度重要內政工作，他以接運傷殘難民為「中外矚目而歷久未決之事件」，且影響「國際觀念及士氣民心」甚鉅，因此請蔣「賜予訓示及主持」以便有效推動，蔣聽畢亦表認同。¹⁹⁴後來，在美方撮合下與「救總」簽訂援助難民合約，解決安置的經費問題。至於後來「救總」與美方合作情形，前已述及，不擬贅述。不過，更耐人尋味的是王德溥在事成後的感言，他形容此有如「雲開月明」，而「影響所及，不僅惠澤傷殘，其胞愛精神，更足為共匪極權暴政之鮮明對比。孰仁孰暴，於此立判！對於收攬人心及國際宣傳，當收得無上效果！」

¹⁹³ 〈由海外接運難胞來台安置工作之檢討與建議〉（1961年11月）〔難民高專方案執委會〕，外交部檔案，中研院近史所藏，檔號：642/0111。

¹⁹⁴ 王德溥著，《政海游蹤（下）》，收錄於張玉法、張瑞德主編中國現代自傳叢書第二輯（台北：龍文出版社，1990），頁355-356。

¹⁹⁵反映出援助難民的最終訴求在於政治宣傳利益。

至於美國的反應為何？1955 年底，「美安全分署」遠東難民專員卞乃德訪晤外交部時，表示「國外運作總署」對合作成果頗為滿意，並希望能與「救總」繼續合作。¹⁹⁶此外，美國認為從中國大陸逃出的難民不限於香港地區，還包含澳、緬、泰、越南、日、韓及巴基斯坦等地，都應一併運至台灣安置。「美安全分署」計劃於 1956 年度再撥出 146,450 元美金作為運送費，預計救濟 2,150 人為限，並由「救總」負責接運事宜，請國府支持。¹⁹⁷乍看之下，美方條件似乎頗為誘人，然國府卻顯地有些躊躇。1956 年 2 月下旬，行政院為此召集各相關部會代表會商，財政部代表說明政府現在財政拮据，然難民來台後的安置及就業等費用甚鉅，恐無力承擔。接著，「救總」代表回應前者，表示該會已先行與美方達成協議，美願意先補助該筆經費，因此政府可暫免除此顧慮。¹⁹⁸行政院則指示，上述計劃需以「不增加政府任何財政負擔」的原則為前提，再行核辦。¹⁹⁹

美方向「救總」提出的條件是，盼國府能負擔部分安置費以示「關懷」。為此，1956 年 5 月中旬各相關部會代表復研商後，認為雖礙於國內經濟壓力，但基於政治考量，加上美方的盛情難卻，因此決議暫時先由國府負擔總費用之百分之十（約台幣 150 萬元）。「救總」亦表示，若政府仍感困頓，願意分攤半數。²⁰⁰實際上，就連谷正綱也曾坦言：

¹⁹⁵ 王德溥著，《政海游蹤（下）》，頁 366。

¹⁹⁶ 〈外交部函內政部：為美駐華共同安全分署擬委託救濟總會辦理接運港澳緬泰等地之我國難胞來台事〉（1955 年 12 月 31 日），〔利用安全法案 1951 年修正案規定救助我難胞〕，檔號：452.2/0016。1956 年冬，「救總」向美方提交該計劃成果報告。1955 年度（包含 1955 年 4 月 11 日至 1956 年 6 月 30 日）的計劃以接運調景嶺營的傷殘難民為主，另外尚有救濟港澳失學青年來台等救濟計劃。關於計劃完成報告書，詳見〈Far East Refugee Program America Embassy/Taipei Taiwan〉，「Contract Completion Report –FO-TA-148 (C) Consolidated Statistical Report」(1956 年)，〔利用安全法案 1951 年修正案規定救助我難胞〕，外交部北美司檔案，中研院近史所藏，檔號：452.2/0016。

¹⁹⁷ 〈外交部函內政部：為美駐華共同安全分署擬委託救濟總會辦理接運港澳緬泰等地之我國難胞來台事〉（1955 年 12 月 31 日）。

¹⁹⁸ 〈俞國斌呈亞東司長報告〉（1956 年 2 月 25 日），〔利用安全法案 1951 年修正案規定救助我難胞〕，檔號：452.2/0016。

¹⁹⁹ 〈中國大陸災胞救濟總會函外交部：為四十五年度與美國合作難胞案〉（1956 年 6 月），〔利用安全法案 1951 年修正案規定救助我難胞〕，檔號：452.2/0016。

²⁰⁰ 〈中國大陸災胞救濟總會函外交部：為四十五年度與美國合作難胞案〉（1956 年 6 月），〔利用安全法案 1951 年修正案規定救助我難胞〕，檔號：452.2/0016；〈內政、外交部呈行政院：為救濟難胞會於四十五年度與美國合作救濟海外難胞案〉（1956 年 8 月 20 日），〔利用安全法案 1951 年修正案規定救助我難胞〕，檔號：452.2/0016。

「1954 年以後來台灣難胞，百分之三十以上有匪嫌，且台灣限於地理環境及現物力，亦不能無限度大量容納，故基於安全及經濟考慮，遣台並非妥善辦法。」²⁰¹即使有美援挹注，然至 1959 年 8 月，各部會仍決議救濟香港中國難民，以就地安置為主。²⁰²由此不難想像，國府在接受「難民徙置計劃」合約的同時，有多麼「勉為其難」了。²⁰³

關於難民援助的選擇對象方面，「救總」與美方達成協議後，決定分成以下類型辦理：

- 一、凡海外難胞在台已覓妥工作，或有妥實親友可資投靠，或來台後確有把握自覓職業者，均由「救總」供給接運費用，負責接運來台，聽其自行就業。
- 二、凡屬海外青年難胞，有志來台接受職業訓練者，統由「救總」審度台灣實際需要，預先洽妥專科職業學校設置各種職業訓練班，然後按照各班容納名額，分期接運回台，予以職訓後，分別介紹就業。
- 三、根據台灣經濟狀況及需要，調查海外具有相當職業技能難胞，分批集體接運來台，創設就業工廠或生產合作社，予以安置。²⁰⁴

按上述基本原則，「救總」往後每年仍繼續與「美安全分署」合作，至 1960 年為止，共接運 3,118 人至台。「救總」稱之為「難民徙置計劃」，依照性質區分，除個別及緊急狀況來台難胞外，以各種專案為主，如傷殘難胞、建築工人、特別師資訓練班、流亡漁民、藤工、工業訓練班等，總計美金 615,571 元。²⁰⁵即使如此，「救總」對美方提供金額仍嫌不足，甚至頗為「失望」，因為與「難民署」投注於歐洲難民徙置的金額或救濟總人數相比，仍相差甚遠。²⁰⁶

如眾所知，美國的難民援助計劃帶有冷戰戰略意味，如 1957 年夏國務院討論援外

²⁰¹ 〈世界難民年中國委員會有關問題座談會〉（1959 年 8 月 14 日），〔聯合國救濟香港難胞〕，《外交部檔案》，近史所藏，檔號：642/0086，頁 4。

²⁰² 在難民徙置方面，國府認為必要時可先與北婆羅洲等地接洽。不過，劉脩如則認為將難民遷居台灣反而較其他方法可行，因聯合國曾向相關國家政府接洽，但僅有巴西一國表示願意接納，即便如此，其可容納者至多數百人，仍無法解決全部的難民題。〈世界難民年中國委員會有關問題座談會〉（1959 年 8 月 14 日），頁 4。

²⁰³ 即便接運傷殘難民有美援資助，但王德溥仍表示因安置問題的經費不足，感到「勉為其難」。王德溥著，《政海游蹤（下）》，頁 363。

²⁰⁴ 〈中國大陸災胞救濟總會函外交部：為四十五年度與美國合作難胞案〉（1956 年 6 月），〔利用安全法案 1951 年修正案規定救助我難胞〕，檔號：452.2/0016。

²⁰⁵ 中國大陸災胞救濟總會編，《救總十年》，頁 66-72。

²⁰⁶ 中國大陸災胞救濟總會編，《救總十年》，頁 67。

計畫時，便決定繼續援助從「蘇俄及歐洲附庸國家，以及自由中國大陸」逃出的難民。值得注意的是，國務院還要求國會另撥出 150 萬美金給港澳中國難民。²⁰⁷國務院主管難民計畫的陶森在發表該計劃時表示：

「我們很重視這項在歐洲以及在遠東的難民計畫，因為他具有一種象徵性的價值，可以維持歐亞兩洲大約九億被奴役人民對西方的信念於不墜，和維持他們的反抗意志。」談到遠東方面：陶森說：在港澳的中國難民數逾一百萬，成為世界上最大的反共難民集團，鑒於在香港的嚴重難民問題，美國的協助計畫「必須是選擇性的」，譬如，他說：「我們曾將一萬五千位知識份子送往台灣，他們都是香港反共難民中的領導份子」，陶森稱這項對中國難民的援助計畫，是「美國關切中國被奴役人民重要象徵」。²⁰⁸

從這段演說內容，不難看出冷戰期間，港澳地區對美國在遠東心理戰所佔的重要地位。知識難民其實就是「援知會」與台灣合作接運難民工作，從 1953 年至 1958 年，共接運了 11,390 位難民入台。趙綺娜的研究指出，美國從 1954 年起之所以把亞洲難民視為「援助反共難民計劃」一環，一方面為反駁共黨宣傳美國只重歐輕亞，進而可獲得心戰或情報利益。另一方面，將難民安置於台灣或東南亞，望能改善上述地區的政治環境或提供所需技術人才，提高「自由力量」在亞洲聲望，以爭取中國大陸人民奔向「自由」之心。²⁰⁹

在此思維下，美國「遠東難民計畫」（Far East Refugee Program）的援助範圍是有設限的。首先，救濟對象只限港澳中國難民；²¹⁰其次，必須符合徙置（resettlement）或就地安置（integration）性質，目的在「協助各國達到自足自給」，²¹¹即望能兼顧救助難民及促進國府經濟為目的。不消說，與此無關的救助項目，便會遭國會剔除。美國主要

²⁰⁷ 〈美新年度援外計劃：一百五十萬救濟港澳難民〉，《中央日報》，1957 年 7 月 24 日，三版。

²⁰⁸ 〈美新年度援外計劃：一百五十萬救濟港澳難民〉，《中央日報》，1957 年 7 月 24 日，三版。

²⁰⁹ 趙綺娜，〈冷戰與難民援助：美國「援助中國知識份子協會」，一九五二年至一九五九年〉，頁 80-81。

²¹⁰ 〈備忘錄：東南亞中國難民救濟問題〉（1959 年 8 月 14 日），〔聯合國救濟香港難胞〕，《外交部檔案》，近史所藏，檔號：642/0087，頁 1。

²¹¹ 〈商討有關配合世界難民年運動由香港接運難胞來台安置問題會議記錄〉（1960 年 4 月 2 日），頁 5、8。

派人赴臺，以討論與研商計劃等方式對計劃內容給予建議。茲舉 1959 年 8 月下旬，白朗（美國務院難民移民局代表）赴臺商討 1960 年度的計劃案為例，說明雙方的互動情形。首先，「救總」希望在援助計劃中增添東南亞地區的中國難民，作為擴大政治號召用。²¹²對此，白朗表示回美後會轉告「美國世界難民年委員會」；然因東南亞的中國難民不屬於業務範圍，加上該區政治情勢複雜，請國府另闢蹊徑。²¹³

接著，雙方就「救總」欲擴增的計劃類型進行討論。雙方爭議所圍繞的主題有下列兩項。一則為「協助流亡港澳知識青年來台就讀大專院校計劃」，白朗舉美國推動的「學生交換計劃」（students exchange problem）常飽受批評為例，由於此類計劃多遭致國內輿論反對，即國內本身都自顧不暇了，遑論顧及他者。谷氏回覆道，此並非一般的教育獎助，並強調欲接納的青年為「最近衝出鐵幕奔向自由者」，若能獲得美國援助，可使得「鐵幕後被壓迫的青年受到鼓勵與安慰」。²¹⁴二則為「金馬地區流亡漁民救濟」，白朗直言此不屬於計劃範圍，應由國府自行擔負。谷復以此案象徵的「心理作戰」價值加以勸說，另強調：「目前金馬外島對共匪作戰，可以說是三分軍事，七分政治。」²¹⁵經谷正綱闡釋後，白朗亦表示肯定，但坦言無權定奪。結果，經由國會通過的合格版本，如下表所示：

圖表 4-3-1 1960 年度「救總」美援合約項下接運難民計畫表（1959 年 8 月提出）

計畫名稱	計畫目的	實施辦法	接運人數	預算金 （美元）
一、 台灣省立	1.繼續辦理香港來台難民師資訓練。	仍由「救總」委託台灣省立員林實驗中學繼續辦理，所	120 名 (男女)	22,356

²¹² 「救總」提出的東南亞中國難民救濟計劃案中，認為首先應實施的項目分別為：「（1）輔導泰國境內中國難民 2,163 人以及寮國境中國難民約 8,000 人就地從事農墾工作計劃。（2）由緬甸及印度分別接運中國難民 200 人及 100 人來台安置計劃。」〈備忘錄：東南亞中國難民救濟問題〉（1959 年 8 月 14 日），〔聯合國救濟香港難胞〕，《外交部檔案》，近史所藏，檔號：642/0087，頁 2-6。

²¹³ 如經由美國大使館向國務院正式提出申請，或趁世界難民年期間，向國際私人志願團體尋求援助。〈白朗與谷正綱會談記錄〉（1959 年 8 月 24 日），頁 1、7、9。〈內政部函外交部：美國難民移民局局長白朗訪田部長談話紀要〉（1959 年 8 月 28 日），〔聯合國救濟香港難胞〕，《外交部檔案》，檔號：642/0087。

²¹⁴ 〈白朗與谷正綱會談記錄〉（1959 年 8 月 24 日），頁 5-6。

²¹⁵ 〈白朗與谷正綱會談記錄〉（1959 年 8 月 24 日），頁 8。

員林實驗中學附設特別師範科第五期訓練計畫	2.協助香港流亡知識青年來台擔任小學教師。 3.適應台灣因人口增加而有增加大量小學教師之需求。	有訓練期限、接運工作、甄選考試及就業分發等。(前5名考取政工幹校,其餘則由台灣省教育廳分發各縣市國民學校擔任教員)	兼收)	
二、 台灣省立高雄工業職業學校附設義胞技藝訓練班第二期訓練計畫	1.繼續協助具有中等教育程度之青年難民來台接受短期職業訓練,藉以獲得獨立謀生之技能。 2.使志願充任工廠技工之難民,具備就業資格。 3.協助難民從事就業機較多及收入較豐之職業。	仍由「救總」委託台灣省立高雄工業職業學校繼續辦理。分設車床操作工、電工、製圖工及汽車修理工四科。每科二十人,平均訓練期間為九個月。畢業後,由「救總」與高雄工職共同介紹至各公私工廠充任技工。	80名 (限男)	21,460
三、 家庭重聚計畫 (即接運遊擊隊流港眷屬來台重聚計畫)	「救總」於1951年2月至1955年2月期間,自香港共接運1,143名義胞至金馬地區參加遊擊隊工作,該批難民因基於報國熱忱,當時均隻身來台,其眷屬則仍居留香港,至今仍賴「救總」發給其生活津貼(每人每月港幣20元)以維持生活。該批留港義胞眷屬於過去五年間,陸續自行來台者已有164人,現仍居留香港者有248人,茲由於該批義胞均已退役,屢次要求「救總」協助將其滯留眷屬接運來台,當經擬具	1.地點:台灣各縣(以案主居住地為準) 2.標準:一次救濟。 (1)安置費:大口新台幣3,000元;小口1,500元。 (2)港至台船票一張、零用金港幣20元及服裝一套。 3.程式:(1)本計畫在實施以前,需由「救總」在台再舉行一次調查登記。 (2)受領救助金難胞,事前需填志願書,聲明願遵守上項一次救濟之原則。	180名 (估計滯港眷屬248人,可能來台者約此數)	16,499
四、 港澳個別來台難民旅費補助計畫	1.協助港澳難胞來台與親友團聚。 2.協助具有工作技能而無法在港澳謀得適當職位之難胞,獲得徙置台灣之機會。	凡經親友在台代為辦妥入境者之港澳兩地難胞,均得向「救總」申請補助來台旅費(每人三等船票一張)及旅途零用金(大口港幣20元,小口港幣10元。)此	267名	7,000

		類難民抵達基隆後，「救總」對其服務即告終止。		
五、 緊急情況下由港澳接運難胞來台安置計畫	1.協助不堪共匪奴役，流亡港澳無法生存難胞來台定居。 2.本計畫所稱緊急情況下難胞，是指不能於上述地區繼續居留或謀生之難胞而言，此類難胞將包括反正之共匪黨、政、軍、警、文教、社團及各種奴供組織之幹部或所屬人員，其中大多數均是因非法入境關係，而遭港澳政府拘留或政面臨遞解出境威脅者，故基於人道立場，不得不儘速將其接運來台予以安置。	1.臨時接待：以6個月為限。 2.安置計畫：除由「救總」報請政府專案處理外，並照下列辦法辦理： （1）難胞抵台後，願投靠親友者，由「救總」給予一次生活補助費。 （2）經甄試合格者，准參加「救總」在美援合約下所舉辦之各項職業訓練班，畢業後併同其他同學分發就業。	40 名	6,601
六、 台糖公司機械工人養成訓練計畫	1.在港澳地區招考知識青年來台參加生產工作，增加反共復國實力。 2.培養青年技術工人，解決社會就業困難問題。	1.由本會與台糖公司合作，委託台中高級工業職業學校代為訓練。 2.訓練期間，所有學生膳宿衣服用具等費用，由台糖公司負擔，結業後由台糖公司負責在各工廠中安置工作。	50 名	6,368
總計			737 名	80,284

資料來源：〈中國大陸災胞救濟總會四十九年度美援合約項下接運難民計劃〉（1960年4月2日），〔難民高專方案執委會〕，《外交部檔案》，近史所藏，檔號：642/0108。

由該表可知，前述谷正綱的新提案均未獲通過。值得注意的是，計劃中的特別師資訓練（第四期）與工業訓練班（第二期）兩項，可說是最符合美國期望受援國藉此達到自助的理想。谷正綱對這項計劃的成果頗持肯定態度，稱為「爭取青年難胞回國參加生產之有效途徑」，一來可配合國內技術人才所需，使難民有所出路，又因採取短期培訓

的方式，較能節省開支。²¹⁶由此可見，透過美援難民援助計劃，對國內人力素質之提升多少有所裨益。

尚須一提的是「家庭重聚計劃」，細究可發現是國府在 1950 年代初欲接納的青壯「難胞」的眷屬。原來，當時國府打算派至外島從事游擊訓練的港澳難民，後因美國不願提供經費而胎死腹中。按照國民黨的原訂規劃，希望「救總」能夠將招募來的青壯難民，送往前線從事游擊戰。另根據「救總」的報告顯示，國防部大陸工作處在港招募的難民，至 1953 年 8 月止，已有 2,485 位難民通過申請並赴前線從軍。²¹⁷同時，還有約 6,000 多人在港申請入臺，而其中有 1,437 人，也已獲得入境許可，待之後集體入台。²¹⁸然而，後來這項計劃因美國阻撓，未能如期推行。結果，使原獲准入境而在港預備的 1,437 人被取消資格，使難民感到憤恨不平。²¹⁹事實上，此對於政府的聲譽也何嘗不是一項重擊，從方治的回憶錄或許可一窺究竟：

所有在港編隊義士，於四十二年二月四日起，先後接運來臺，送往金門者，共三千二百餘名，由胡司令官分成三大隊予以訓練，在試行登陸反攻福建省東山島、南日島之役，獻身報國義士中，有二百多名犧牲殉職，……惜乎後為美國橫加干涉，謂對華軍援，只可用之於正規軍，游擊隊費用，則非軍援之列，政府迫於軍援條約關係，特囑將在金門受訓義士復由「救總」接回台灣，另行安置就業。前此努力，付諸東流，國運如斯，夫復何言！號稱自由世界之美國，對華政策反覆矛盾……。²²⁰

方治的感慨是可以理解的，當時國府依賴美援甚深，然相對也需處處受美國制約。對於國府而言，也算是「美中不足」之處了，或許美援的「家庭重聚計劃」便帶有幾分補償

²¹⁶ 〈商討有關配合世界難民年運動由香港接運難胞來台安置問題會議記錄〉（1960 年 4 月 2 日），「難民高專方案執委會」，《外交部檔案》，近史所藏，檔號：642/0108，頁 1-2。中國大陸災胞救濟總會編，《救總十年》，頁 69-70。

²¹⁷ 「救總」認為這些難民多數為「軍校警校畢業，負有戰鬥經驗，且深受共匪迫害，效忠心切，堪為國用。」〈救總三年來工作概況及經費收支簡報〉，收錄於國民黨國民黨中央委員會工作會議第 50 次會議紀錄，1953 年 8 月 25 日，附件，黨史會藏，7.4/50。

²¹⁸ 〈「救總」三年來工作概況及經費收支簡報〉，收錄於國民黨國民黨中央委員會工作會議第 50 次會議紀錄，1953 年 8 月 25 日，附件，黨史會藏，7.4/50。

²¹⁹ 〈中國大陸災胞救濟總會為留港難胞籲請國際救助事宜座談會紀錄〉（1954 年 5 月 17 日）〔聯合國救濟香港難胞〕，中研院近史所藏，檔號：642/0073。

²²⁰ 方治，《我生之旅》，頁 100-101。

性質。

此外，當難民問題國際化後，「救總」也將美援運用發揮得淋漓盡至。在世界難民年舉辦期間，谷正綱曾向德坎摩拉瑞亞保證，國府將會接納 1,200 位香港中國難民至臺。²²¹乍看之下，會以為谷在打腫臉充胖子，有些不自量力，而谷之所以敢做此承諾，便是賴美援為其後盾。結果，「救總」以美援「徙置難民計劃」（1960 年度）中的 737 位難民作為抵銷，剩餘數額再由政府每年照例所核准入台的難民補齊。²²²由此例可知，國府藉由美援之力再向國際邀功，也獲得不少宣傳好處。

國府的宣傳是否真能奏效呢？這或許是個難解題。但若撇開此質疑，又未嘗不可從 1960 年 4 月上旬召開第三屆「計劃執委會」中，英、美、比利時、教廷、義大利、西德、挪威、荷蘭及瑞典等國代表，紛紛發言關切香港中國難民問題的熱絡情形，²²³觀察其中氛唯之轉變。誠如高專在會後向汪孝熙所透露之感言：

執委會以往對中國難民問題向取不管不理態度，即使提出討論，多數代表均已此項難民不在聯合國管轄範圍之內，拒絕討論。今日上午各國代表一反以往態度，不但對總討論未加阻礙，且均發言表示表示同情與支持中比代表團所提出之意見，此種情形殊可使吾人樂觀，現中國難民問題國際化之門業已暢開，倘能運用得宜，未使不能達到貴國之希望。²²⁴

即使，宣傳成效難以用量化來檢視，而他國對香港中國難民案的態度轉變因素，也

²²¹ 〈世界難民年中國委員會歡迎聯合國秘書長哈瑪紹代表德坎摩拉瑞亞先生座談會紀要〉（1959 年 9 月 8 日），〔聯合國救濟香港難胞〕，《外交部檔案》，近史所藏，檔號：642/0087，頁 11。

²²² （1）調景嶺各中學畢業生及來台參加大專聯考升學學生中具有難民資格者 100 名。（2）自中國大陸逃港至台，經教育部輔導升學學生 100 名。（3）由中國大陸逃至港澳之船員眷屬，並經警總專案核准來台者約 263 名。事實上，上述補額名單，已違背谷當初向德坎摩拉瑞亞的承諾，即接運的難民不該包含由國府直接批准入境者。〈商討有關配合世界難民年運動由香港接運難胞來台安置問題會議記錄〉（1960 年 4 月 2 日），頁 3。〈世界難民年中國委員會歡迎聯合國秘書長哈瑪紹代表德坎摩拉瑞亞先生座談會紀要〉（1959 年 9 月 8 日），頁 12。至 1960 年 9 月上旬，為擬定成果報告，由於美援合約的難民未完全入台，便將 1959 年 7 月至 1960 年 8 月入台的各地中國難民，也一併呈列於報告中。包含印度、緬甸、越南、馬來西亞、媽祖等地共計 594 人。「世界難民年中國委員會工作概況」（修正稿），〈世界難民年中國委員會審議向聯合國秘書長提供我世界難民年運動成果報告之會議記錄〉（1960 年 9 月 5 日），頁 4。

²²³ 〈聯合國難民高級專員方案執行委員會第三屆會議記錄〉（1960 年 5 月 9 日），〔難民高專方案執委會〕，《外交部檔案》，近史所藏，檔號：642/0107，頁 21-26。

²²⁴ 〈聯合國難民高級專員方案執行委員會第三屆會議記錄〉（1960 年 5 月 9 日），頁 37。

甚難分辨。然值得注意的是，在國府的努力倡導下，本案從最初被國際忽視到關注的歷程，最終得以在世界難民年時成為主要援助對象，不失為一項成就。再說，透過聯合國或非正式國際會議對難民議題的交流，抑或在無形中打響了「自由中國」在國際的知名度。

三、與港府爭取救濟主導權失利

國府與英國皆有藉世界難民年之募款所得，解決香港中國難民問題的打算，但由於雙方對援助的對象與計劃的預設立場歧異，埋下日後爭議的根源。1959年6月初，港府揭開世界難民年在香港舉辦的意義。港府的救濟理念，可從《星島日報》刊出的〈香港與世界難民年〉一篇演說，略窺大概：

香港人口三分之一均為難民，解決難民問題是與許多本地問題有牽連的，因此，除了向外表示「香港不能單獨抱嬰孩」以外，應檢討過去十年所做的，並作未來遠大而有效的計畫。擴充工業，增加就業機會，這是一項解決難民問題的永久辦法。

該文提及港府每年均支付三分之一費用於難民身上，因此，港府在世界難民年所能做的有：一、極力對外呼籲，二、運用難民的學識與技術以增加就業機會。²²⁵誠如葛量洪在回憶錄中所述，他認為解決難民之要務便是協助其自力更生，更重要的是，他認為「維持及照料難民的責任並非全是香港的責任，它是整個自由世界的責任。」²²⁶換言之，港府已有安置難民的打算，但仍仰賴國際援助。

1959年秋，香港成立了「世界難民年香港委員會」（以下簡稱「難民年港委會」），由若干民間志願救濟團體代表參與，隸屬於香港社會福利協會（Council of Social Affairs）小組。²²⁷其工作目標為：「『改善本港貧困交迫的人的生活條件』，及『教育』本港居民

²²⁵ 〈張有興昨在扶輪社說：港難民要求就業而不是救濟〉，《星島日報》，1959年6月3日，第16版。時任香港總督的葛量洪，亦在回憶錄中同樣提到：「殖民地大約三分之一的開支，直接和間接的都和難民有關。」曾景安譯，葛量洪，《葛量洪回憶錄》，頁202。

²²⁶ 葛量洪對救濟難民的看法為：「雖然他們可以到難民救濟中心取免費的食品，但是他們需要的是一份工作和過獨立的生活。有一技之長的人是很容易找到工作的，不過難民中很少是技術工人，他們能夠找到散工算是很幸運的了。」《葛量洪回憶錄》，頁198，202。

²²⁷ 主席由信義會世界服務處香港區的主任施同福牧師（Rev. Stumpf）擔任，港府另派新聞處長穆磊與署理社會福利長華璐桐為觀察員。委員包含紐幹比女士（香港社會福利協會秘書）、艾堅信

認清楚『救濟難民是我們的一種社會責任』。²²⁸此外，該會也呼籲民眾應體認港府救濟難民的意旨：

香港的難民問題，和其他地方是有些不同的，我們沒有難民營，難民與貧民之間很難找到明確的界線，這是政府所以一直沒有劃分誰是難民，也從來不曾訂定難民的特別工作計劃的原因。政府的目的，是把難民也視為社會一分子，只求將整個社會的生活水準提高，便把難民的生活也改善過來。可以想像，世界難民年香港委員會也持同樣宗旨，改善「本港貧困交迫的人的生活條件」…贊助該會的活動，也就是協助我們改善我們所生活的社會，最後也就是協助了自己。²²⁹

不難看出該文帶有社教性質，並與港府論點相呼應，將難民問題劃一為普遍的社會問題。這也相當於漠視「調景嶺營」在港的特殊性，彷彿預示著「調景嶺營」的未來去路。

然而，「難民年港委會」並未尋求國府在港救濟團體合作，甚至當「救總」獲知而欲加入該會時，已遲了一步。實際上，在該會成立前，「救總」為與港府爭取國際捐款的支配權，決定採用輿論施壓，並派人就近探聽港府合作意願。先是，派謝伯昌訪問香港社會局，並建議港府舉辦「世界難民年香港委員會」，但該局長表示英國已設立類似委員會，予以回絕。因此，謝建議「救總」可採取動員難民呼籲，再向港府爭取其所需。²³⁰然從後續發展可知，港府亦成立相關機構，雙方互動之不良，由此例可見。

此外，臺、港更嚴重的分歧體現在向聯合國提出的難民援助計劃案中。在港府方面，

（香港基督教福利救濟委員會）、耿堅遜（循道會婦女會）、杜加特女士（南華早報）、侯奕純神父（小童羣益會）、張有興（聯合國香港協會）侯活・羅斯（援知會）、森馬斯（「難民署」駐港特別代表）、泰吾（美領事館難民及移民部）、華得中神父（天主教福利會）等人。由此可見，該會委員多為社會志願團體人士所組成。〈「難民年」在香港〉，《香港時報》，1959年9月26日。〔聯合國救濟香港難胞〕，《外交部檔案》，近史所藏，檔號：642/0087。8月24日，美國務院難民移民局長白朗和美國遠東難民顧問賽恩赴臺訪晤谷正綱，賽恩本身為「難民年港委會」的觀察員，表示只要是「香港的志願團體」均可申請加入。同時，他也指出，香港的社會福利與難民救濟工作，均由香港社會局主持辦理；在民間，則有「難民年港委會」與香港社會福利協會負責分工，兩者皆為慈善團體所組成，前者的任務是發動香港本地的勸募活動，但不接受他國捐獻，也不具有運用捐款所得的支配權；後者則是負責聯繫各慈善團體，以免工作重疊。〈白朗與谷正綱等會談記錄〉（1959年8月24日），〔聯合國救濟香港難胞〕，《外交部檔案》，近史所藏，檔號：642/0087。

²²⁸ 〈「難民年」在香港〉，《香港時報》，1959年9月26日。

²²⁹ 〈「難民年」在香港〉，《香港時報》，1959年9月26日。

²³⁰ 〈吳文輝報告：研討世界難民年運動工作方案座談會〉（1959年6月30日），頁2-3。

強調救濟應兼顧社會整體發展狀況，因此不願使某些「難民」獨享福利。世界難民年活動開始前，港府已透過英國向德坎摩拉瑞亞提出一份「試驗性質」的救濟計畫清單，並表示多數項目涵蓋於港府原本的「公共工程計畫」之中，總計需耗資港幣四千萬。另外，港府還特別強調以上述計畫為優先補助考量，不允許任何計畫破例提前實施。²³¹與港府不同，「救總」更重視的是在港「難胞」是否能獲得救濟，尤其強調「永久性」的救濟方案。²³²在「救總」提出的安置難民計畫中，尤著重於調景嶺營的救濟措施，並強調此為「香港中國難民僅有之集中居住地」，提出應在該區增建平房、醫療診所、補助學校教育設施，以及辦理難民服務處或托兒所等福利設施。²³³此外，「救總」建議聯合國在實施救濟前，須重新辦理難民調查登記²³⁴，似乎有長久經營調景嶺營之打算。

由於港府計畫內容與國府亟欲凸顯難民問題是背道而馳，政府對此頗為焦慮。實際上，早在國府積極參與難民年活動時，政府內部曾反覆研討此問題，主要的顧慮是港府遲遲不肯鬆手救濟主導權。1959年6月30日，谷正綱觀察港府態度後指出：

香港政府對救濟我流港難民態度與我並不一致，且有獨斷之姿態，恆以社會安全措施之理由，不與我方充分合作。為欲使我難民真正獲得該運動之權益，我方似該設法直接或間接參與處理我滯留香港難民為宜。²³⁵

外交部代表吳文輝推測港府如此姿態，一來為免引起中共方面的敵視，另一方面在防止國府作政治宣傳。²³⁶方治亦有同感，他進而指出港府近來屢有限制親國府團體在港活動的現象，如1959年7月曾派警務處政治部至調景嶺營禁止社團活動一事，可視為對中共態度較過去「軟弱」的徵兆。²³⁷

²³¹依序為「徙置區公共活動中心、徙置區小學、初級工業學校試辦計畫、各種訓練計畫、慢性肺病療養院、擴大大口環殘廢兒童病院設備、殘肺病人康復院一所、學校圖書館中心一所」。〈救濟難民需款四千萬〉，《星島日報》，1959年6月3日，十六版。

²³²〈吳文輝報告：研討世界難民年運動工作方案座談會〉（1959年6月30日），頁7。另可參見〈世界難民年中國委員會之研討會摘記〉（1959年8月15日），頁6。

²³³〈香港中國難民救濟計畫綱要（實施方案草案）〉（1958年）。〔聯合國救濟香港難胞〕，《外交部檔案》，近史所藏，檔號：642/0083。李正寰主編，《谷正綱與「救總」》，頁516-526。

²³⁴〈香港難民初步救濟計畫〉（1959年5月），〔聯合國救濟香港難胞〕，《外交部檔案》，近史所藏，檔號：642/0085。

²³⁵〈吳文輝報告：研討世界難民年運動工作方案座談會〉（1959年6月30日），頁1-2。

²³⁶〈吳文輝報告：研討世界難民年運動工作方案座談會〉（1959年6月30日），頁4。

²³⁷調景嶺營有8個社團被港府禁止活動，日後「救總」也請中央轉達駐港工作人員對該社團予以

由於國府未能即時獲得「難民年港委會」成立之通報，導致來不及策動在港救濟團體加入，甚至據傳有親共分子滲入其中，「難民年中委會」因此感到焦急不安。²³⁸就方治的看法，若「港九救委會」將來無法參與「難民年港委會」的救濟工作，不僅甚難為「難胞」爭取福利，恐導致難民與華僑對國府感到失望，應有更主動的作為才是。²³⁹1959年夏，「難民年中委會」決定採取下列辦法：（1）透過「救總」向「難民年港委會」聯繫，設法使港九救委會、中國文化協會、漁民救濟委員會等機構加入該會；（2）「難民年中委會」應盡量提高勸募款項，增強與「難民年港委會」合作地位；（3）趁白朗及德坎摩拉瑞亞訪台期間，請其向港府洽商以促成雙方合作。²⁴⁰

結果，國府欲透過美國或國際施壓的策略，很快便化為泡影。1959年8月24日，白朗訪晤谷正綱時表示美國在世界難民年期間，僅撥給港府一筆捐款²⁴¹，至於港府將如何使用，則不便干預。²⁴²9月8日，「難民年中委會」為德坎摩拉瑞亞舉辦座談會，方治趁機在會中表達對港府救濟措施之不滿。方透過轉述一名香港中國難民的話：「香港政府對難民的救濟，是以救濟難民為手段，以繁榮香港，建設香港為目的。」並進一步說明國府立場：

以世界難民年中國委員會的眼光看，以中國大陸災胞救濟總會的眼光看，香港政府對難民的救濟是缺少熱情，缺少作根本的解決；我們曾向香港政府提供救濟計

指導與協助，並由港九委員會向港府呈請解除此項限制，希望透過該社團之合作，能在港策動言論與宣傳，以加強外界對難民本身救濟的重視。〈關於世界難民年香港委員會問題〉（1959年9月3日），〔聯合國救濟香港難胞〕，《外交部檔案》，近史所藏，檔號：642/0087。梁家麟，《福音與麵包》，頁50。

²³⁸ 〈世界難民年中國委員會有關問題座談會〉（1959年8月14日），頁2。

²³⁹ 〈世界難民年中國委員會之研討會摘記〉（1959年8月15日），頁6。

²⁴⁰ 決議時多採納鄭寶南的意見，他認為若要與香港委員會合作，應透過本委員會委託「救總」與其取得聯繫的方式較佳，且前提是國府需具有足夠的經費才有合作可能，此參見〈世界難民年中國委員會之研討會摘記〉（1959年8月15日），頁6。〈世界難民年中國委員會有關問題座談會〉（1959年8月14日），頁4。

²⁴¹ 6月中旬，美國國務院曾宣佈將撥二十萬元給香港政府，作為援助從「竹幕後方逃出的中國難民」。〈美撥一百萬元救濟國際難民〉，《中央日報》，1959年6月24日。至10月上旬「執行委員會」第二屆常會時，美代表在會中宣佈其政府決定再撥八萬美元，為香港難民建造麵條廠及兒童牛奶站。〈汪孝熙編：出席聯合國難民事宜高級專員方案執行委員會第二屆常會報告書〉（1959年10月6日），〔聯合國救濟香港難胞〕，《外交部檔案》，近史所藏，檔號：642/0088。

²⁴² 〈白朗與谷正綱等會談記錄〉（1959年8月24日），〔聯合國救濟香港難胞〕，《外交部檔案》，近史所藏，檔號：642/0087。

畫，而香港政府未予接納，我們覺得很遺憾；香港中國難民也表示不滿。²⁴³

可惜上述抱怨並未獲得德坎摩拉瑞亞的回應。²⁴⁴直到谷正綱復向他請求向港府轉達使港九救委會等團體加入「難民年港委會」，他才表示願意將此事通知「難民署」。²⁴⁵而關於港府的難民救濟計劃案，則不願插手干涉，並明示聯合國的基本立場：

我們當呼籲世界各國政府集中力量，注意推行世界難民年，積極從事救濟難民措施，但不能有更進一步的工作，因為各國有其自由意志。²⁴⁶

既然私下協商未成，「救總」為避免一廂情願，決定採取輿論攻勢。1960年4月期間，港臺以報紙為媒介，大打文宣戰。由國府帶頭，並藉由若干團體代表所有在港中國難民發聲的名義，不斷對港府的難民救濟內容提出質疑。²⁴⁷4月8日，港府公開聲明，凡在港定居的難民「和當地社會合為一體，喪失難民身分」，因此「與非難民之間並無區分」，並解釋此政策將使難民與原先居港者享平等待遇。同時，附帶說明港府對各國捐助難民的態度：（1）歡迎各國捐助，但以不附帶任何條件為前提，除非是以港府設定的計畫中選擇實施；（2）世界難民年的捐款將用於「因缺乏經費而告停頓」的計畫；（3）禁止外國捐款者「任意資助難民或此間其他任何人」。值得注意的是，港府特別強調國府並未對中國難民提供援助，因此「無權過問」其救濟政策，若真有誠意，應大量接納難民才是。²⁴⁸

對於港府上述說辭，谷正綱於4月10日予以回應，宣稱「世界上任何一個國家，接

²⁴³ 〈世界難民年中國委員會歡迎聯合國秘書長哈瑪紹代表德坎摩拉瑞亞先生座談會紀要〉（1959年9月8日），〔聯合國救濟香港難胞〕，《外交部檔案》，近史所藏，檔號：642/0087，頁5-6。

²⁴⁴ 在方治發言完畢，德坎摩拉瑞亞接著聲明自己訪台兩大目的：（1）告知有關各國實施世界難民年的情形。（2）代表聯合國詢問國府及中委會對於這項有何期待，以及中委將有何作為與貢獻。〈世界難民年中國委員會歡迎聯合國秘書長哈瑪紹代表德坎摩拉瑞亞先生座談會紀要〉（1959年9月8日），頁7。

²⁴⁵ 〈世界難民年中國委員會歡迎聯合國秘書長哈瑪紹代表德坎摩拉瑞亞先生座談會紀要〉（1959年9月8日），頁10-12。

²⁴⁶ 〈世界難民年中國委員會歡迎聯合國秘書長哈瑪紹代表德坎摩拉瑞亞先生座談會紀要〉（1959年9月8日），頁12。

²⁴⁷ 如設立含「難民年中委會」的國際救濟機構等。〈對世界難民年救濟 港九難胞代表提出處理意見〉，《中央日報》（1960年4月3日），二版。

²⁴⁸ 〈香港政府表明對難民問題立場（中央社香港八日合眾國際電）〉（1960年4月8日），〔難民高專方案執委會〕，《外交部檔案》，近史所藏，檔號：642/0108。

受救濟性捐款時，必須尊重捐款人的意見，這是接受救濟捐款的最高原則。」試圖藉此表達對港府救濟計劃之不滿²⁴⁹：

對於香港政府運用世界難民年捐款方式，世界難民年中國委員會將不直接與香港政府交涉；但將向聯合國難民高級專員公署，和世界難民年國際委員會提出呼籲或抗議。

被視為港府喉舌的《南華早報》（South China Morning Post, SCMP）也不甘示弱，發表社論反駁來自臺北方面的指責。首先，代港府說明捐款將用於「沒有家住，或是住在山邊毛棚內，以及必須移居盜用地方公款建造住宅」方面，並指出外國捐款仍不足以解決在港難民問題。²⁵⁰其次還諷刺道，國府既無接納難民誠意，因此不具批評資格²⁵¹：「那些本身是政治難民，但未曾奮力對付像一九四九年以來香港政府及社會福利私人機構所面對的那些問題的人，如今作此批評，更屬不當。」11日，港府新聞處代表復聲明所收款項之調配，已獲得捐款國之同意²⁵²，用來反駁谷正綱的指摘。

4月13日，合眾國際社發佈的一則新聞稿，又加深了港臺之間的嫌隙。該社聲稱引用國府官員之論調，要求港府公開「救濟款項使用詳細帳目」，並質疑港府不當使用捐款：

我們從外國朋友處獲悉，這種費用正在被用來從事與難民毫無關係的計劃上，我們聽說，甚至香港新飛機場的一部份都是用救助飢餓難民的款項所建築的。…香港政府不肯公佈救濟計劃，使他們不得不相信上述說法。…我們希望香港政府明智地使用這筆錢，以使難民問題能在難民年結束之前解決。否則，這問題仍舊將是香港和我們的一個負擔。²⁵³

²⁴⁹ 〈谷正綱盼香港政府善用救濟難民捐款，對香港政府運用捐款方式，世界難民年中國委員會將抗議〉，《中央日報》，1960年4月10日，一版。

²⁵⁰ 〈港府運用難民年捐款不當，南華早報反駁谷正綱指責（中央社香港十日電）〉（1960年4月10日），〔難民高專方案執委會〕，《外交部檔案》，近史所藏，檔號：642/0108。

²⁵¹ 〈港政府處理難民年捐款問題，南華早報指我批評不當（中央社香港九日合眾國際電）〉（1960年4月9日），〔難民高專方案執委會〕，《外交部檔案》，近史所藏，檔號：642/0108。

²⁵² 〈港府否認使用難民年捐款不當（中央社香港十一日合眾國際電）〉（1960年4月11日），〔難民高專方案執委會〕，《外交部檔案》，近史所藏，檔號：642/0108。

²⁵³ 〈各國救助難胞捐款，我要求港政府公佈使用帳目〉，《中央日報》，1960年4月13日，二版。

隔日，《香港虎報》（《Hongkong Tiger Standard》）的社論則譴責臺北官員未看到港府年報預算，便不該貿然怪罪港府的救濟方案。該文提醒民眾：「爲了香港居民的福利，我們不應讓外來的宣傳家，拿難民問題作爲他們政治上的利用。」²⁵⁴也許不堪此刺激，4月13日，港府新聞室向合眾國際社公佈以往各國捐款及其運用方式，而港府也不否認，捐款不全然用於難民身上。²⁵⁵

台港雙方你來我往，儼然已帶有幾分火藥味。眼看情勢越演越烈，國府爲免爭端加劇而失去與港府合作機會，決議以澄清該報導的方式，盼港府能前嫌盡釋。²⁵⁶5月7日，「難民年中委會」於《中央日報》中，刊登一則對香港中國難民的救濟主張：

（1）接受救濟捐款時，應尊重捐款人的意見，俾救濟款物能直接用之於難民，而使難民可以獲得實惠…。（2）以民主方式接納難民關於其切身利益的意見，必能切合難民的實際需要，更可以充分發揮救濟的效能，……。²⁵⁷

顯示在澄清退讓之餘，仍有所堅持的態度。由上述港台互動的過程，可以發現在港台缺乏正式外交關係的處境下，「救總」只好透過私下的非正式管道，或藉由他國從中牽線的方式向港府尋求合作可能。若前者仍談不攏，只好再藉訴諸輿論的途徑爭取，然面對港府政策資訊的短缺伴隨而來的猜忌，則採取旁敲側擊，結果不幸擦槍走火，引起爭端。簡言之，港台溝通與互動不良，只是國府無法獲得難民救濟主導權的原因之一，畢竟這涉及港府的外交戰略與內政，並非國際力量可隨意干涉。

接踵而來的是在國際上，國府在香港中國難民問題日趨被邊緣化的問題。原本，比利時曾於1959年10月下旬向國府表示，願倡導由國府、港府及高專共組一國際委員會，

²⁵⁴〈我責港使用難民捐款不當，香港虎報社論認係曲解（中央社香港十四九日合眾國際電）〉（1960年4月15日），〔難民高專方案執委會〕，《外交部檔案》，近史所藏，檔號：642/0108。

²⁵⁵例如美國捐助的300多萬港幣以分別捐助公共中心、中學一間，以及三個傷殘重建醫院；英國捐助的126萬6千港幣也用於興建公共中心。而難民年其間所收到的捐款項目，則是全由香港社會福利機構接管。

²⁵⁶該會議主席爲方治，出席者有劉藎章、劉脩如、謝徵孚、張元等相關政府部門代表。〈香港難民救濟問題座談會記錄〉（1960年4月23日），〔難民高專方案執委會〕，《外交部檔案》，近史所藏，檔號：642/0108。

²⁵⁷〈對救濟滯港難民問題，我難民年委會重申一貫主張，認應尊重捐款人之意見，促對港難民多予關切。〉，《中央日報》，1960年5月7日，三版。

管理國際捐款的共同基金機構。²⁵⁸該案一度讓國府滿懷期待，然最終因港府欲擺脫國府介入，表示反對而遭取消。²⁵⁹此外，從以下國府參加的國際會議情形，亦可見端倪。首先，1960年10月上旬召開的第4屆「計劃委員會」，英代表在會中嚴正表達港府立場，如反對國府欲在港設置一國際救濟委員會的構想，並向各委員國聲明：「改善居民生活為其本身責任，一切捐款應由其全權處理，不能容忍外來干涉。」²⁶⁰其次，統籌世界難民年捐款的主導權，也悉數落在港府身上。若干國家與救濟團體在該活動期間，曾捐款救濟香港中國難民，²⁶¹至10月下旬，聯合國第三委員會召開，秘書長表示香港中國難民的專款共達美金4,514,694，而半數已先交付港府。²⁶²再者，高專的權力也大幅縮水。1959年14屆大會決議，高專對非「難民署」管職權的難民僅有「居間轉送經指定協助此種難民之捐款」的權力，²⁶³而捐助國多半會透過高專直接轉交港府，²⁶⁴失去了先前授予高專的協助勸募權。此意味著，國府較以往難藉由高專之手介入勸募事宜²⁶⁵，而原先由「救總」提出的援助調景嶺營計劃，也因國府無力掌握國際捐款動向，付諸流水。

²⁵⁸ 比利時告知外交部欲撥款 5 萬美元救濟香港中國難民，並說明款數雖不多，但目的在「引起歐洲各小國對此事的注意」，以示倡導。比國另提議以小本借貸與周轉基金的運作方式。〈中華民國駐比利時大使館致外交部代電〉（1959 年 10 月 25 日），〔聯合國救濟香港難胞〕，《外交部檔案》，近史所藏，檔號：642/0088。

²⁵⁹ 比國捐助經費後來仍交由港府，作為建造民房以供市民低利租賃。〈聯合國難民高級專員方案執行委員會第四屆常會臨時議程所列「中國難民問題」，商討我國因應要點〉（1960 年 9 月 16 日），〔難民高專方案執委會〕，《外交部檔案》，近史所藏，檔號：642/0110，頁 6-7。〈汪孝熙報部電〉（1960 年 9 月 29 日），〔難民高專方案執委會〕，《外交部檔案》，近史所藏，檔號：642/0109。

²⁶⁰ 在這次「執行委員會」中，英代表因誤會汪孝熙之語意，導致在談論香港中國難民問題時口氣極差，後來因和解才彼此釋懷。〈汪孝熙報部電〉（1960 年 10 月 8 日），〔難民高專方案執委會〕，《外交部檔案》，近史所藏，檔號：642/0109。

²⁶¹ 各方捐款如下。1960 年 1 月中旬，難民年國際委員會在會中決議將以 1,000 萬美金為捐款目標；美國 100 萬美金；西德 100 萬馬克（約 23 萬美金）交由港府；荷蘭計畫捐出美金 23,000 元；挪威計畫捐 3 萬美元等。〈聯合國難民高級專員方案執行委員會第三屆會議記錄〉（1960 年 5 月 9 日），〔難民高專方案執委會〕，《外交部檔案》，近史所藏，檔號：642/0107，頁 1-2、8、9、23。〈聯合國難民高級專員方案執行委員會第四屆常會臨時議程所列「中國難民問題」，商討我國因應要點〉（1960 年 9 月 16 日），頁 9。

²⁶² 約美金 250 萬元。難民年捐款總數約達美金 8,300 萬，〈駐聯合國代表團致外交部代電：為呈報聯合國大會第三委員會審議「援助難民」案經過〉（1960 年 11 月 5 日），〔難民高專方案執委會〕，《外交部檔案》，近史所藏，檔號：642/0110。

²⁶³ 〈聯合國難民高級專員方案執行委員會第三屆會議記錄〉（1960 年 5 月 9 日），頁 5-6。

²⁶⁴ 除美國曾派專人在港監督救濟工作，以及比利時邀請高級專員參與主持之外。〈聯合國難民高級專員方案執行委員會第三屆會議記錄〉（1960 年 5 月 9 日），頁 39。

²⁶⁵ 特別是「救總」在香港特別救助的團體或組織，如香港調景嶺，以及在香港區、九龍區、荃灣區、馬鞍山等地的難民自治組織。〈聯合國難民高級專員方案執行委員會第三屆會議記錄〉（1960 年 5 月 9 日），頁 3。

1961年1月中旬，方治赴日內瓦參加第二次的難民年國際會議。方治在回憶錄中提到，高專特別在會前提醒他勿聲張有關中共政治的負面評說，然方認為不吐不快，尤其這足以作中共的「暴政」與台灣的「三民主義」之對比。²⁶⁶最讓方治不平的是港澳代表的發言，竟直指該地中國難民為「從事單幫生意流輩，並非逃亡如所謂奔向自由之難民」。因此，方治當場反駁道「何以一到港、澳，都在高呼求救，而不肯返回大陸？」語畢，會場氣氛曾一陣凝滯，直到反共國家代表鼓掌才結束。²⁶⁷從高專與港府低調處理的態度來看，未來國府若還想借「香港中國難民」為題發揮，除非有更戲劇性的事件爆發，或由港府主動提出，否則在推動效力或宣傳的影響層面，恐怕較以往更崎嶇難行了。

四、調景嶺營的改制與宣傳焦點的轉向

更甚者，於世界難民年後，港府為避免調景嶺營愈趨政治化，²⁶⁸，一改過往消極治理態度，逐步將權力收編。前曾提及，1959年夏，警務處令營內社團禁止活動後，自治辦公室也順勢改名為調景嶺服務處。1961年6月2日，港府宣佈將該調景嶺營轉交徙置事務處接管，即改制為一般的徙置區，並表示日後將強化區內公共設備，但不排斥其他社福團體的救濟活動。²⁶⁹對此，國府早略有耳聞，不消說，「救總」為此甚為焦慮，害怕將失去此宣傳利器，以下是「救總」對政府的內部發言：

該營為我海外反共唯一精神堡壘，若一旦被其摧毀，將使十年來在港地之救濟工作積極意義完全喪失，影響反共復國前途至深且鉅。²⁷⁰

這番話完全顯示出中華民國政府對該營的救濟，確實是別有用心。5月初，「救總」邀集外交部等相關單位研討對策，決議一方面由外交部駐港秘書羅明元，發動難民請願方

²⁶⁶ 方治，《我生之旅》，頁176-177。

²⁶⁷ 方治，《我生之旅》，頁177。

²⁶⁸ 港府再放任下去，國民黨或自治辦公室在營內的影響力將會無限膨脹，甚至往邊區滲透。Kenneth On Wai LAN, "Rennie's Mill: The Origin and Evolution of a Special Enclave in Hong Kong", pp.211-213.

²⁶⁹ 港府公告的其他事項如下：調查居民人數，提供區內修建道路、公廁、水電等衛生設備，盡量避免遷拆原住戶，居民需定期繳納「佔用官地許可證費」，學校及診所需向港府機關註冊，限制無徙置資格者遷入、增建住屋，在附近計劃興建拆船廠有利於居民將來之就業。〈香港政府昨宣佈調景嶺難民營將改為徙置區 全體難民大感惶恐〉，《新生報》（1961年6月3日）。另參見王國儀，《調景嶺滄桑五十年》（臺北：中華救助總會，2008），頁62-64。

²⁷⁰ 〈中國大陸災胞救濟總會（50）參字第60三七號代電抄件〉（1961年5月10日），〔難民高專方案執委會〕，《外交部檔案》，近史所藏，檔號：642/0112。

式向港府勸說；一則請出席聯合國「計劃執委會」的駐聯合國代表在會外與英代表接洽，目標在維持該營原有建制。²⁷¹

難民們最初對港府也抱持疑懼，甚至有人跳海以示抗議，並函請國府聲援介入。²⁷²6月3日，谷正綱聲明回覆港府政策，除一再強調該營「難民」之合法身分，並請港府注意兩項原則：「自由精神自應永久保持，難民權益亦應特別保障。」需注意的是，穀主張前提為不更改「調景嶺」之名，他的理由是該營已享譽「自由世界」，並具有「特殊光榮之地位」及「自由之象徵」。²⁷³然實際上，對國府而言，「調景嶺」所象徵的政治意涵才是要因。此攸關10年來所投注的宣傳成本，國府打著「香港調景嶺難民營」的老字號招牌，向各處推銷「中共暴政」之負面形象，並認定該營為「大陸人民投奔自由之主要寄託」，與「自由世界之反共精神堡壘」，²⁷⁴豈甘心再另起爐灶。6月8日，「救總」以代表該營難民之名義，致函港督重述以上原則，並表示願以「純救濟社團立場」，配合港府工作。²⁷⁵至6月中旬，徙置事務處長莫理臣覆函同意，表示將改名為「調景嶺村」（Rennie's Mill Village）²⁷⁶，並再三聲明不會推翻原有救濟或教育事業，貧者亦可同在港居民資格申請補助。²⁷⁷「救總」則認為目的已達到，將維持原有救濟。²⁷⁸大致而

²⁷¹ 〈中國大陸災胞救濟總會（50）參字第六0三七號代電抄件〉（1961年5月10日）。

²⁷² 文中難民亦自稱為「自由與政治的象徵」，而難民本身擔憂的莫過於生計問題，如救濟與居住問題。〈香港調景嶺營全體難民呈外交部部長〉（1961年6月），〔難民高專方案執委會〕，《外交部檔案》，近史所藏，檔號：642/0111。難民自殺傳聞出自於王國儀口述，胡春惠主訪，《香港調景嶺營的誕生與消失—張寒松等先生訪談錄》，頁132。

²⁷³ 〈對調景嶺將改為徙置區一事 我各界表重視關切〉，《新生報》（1961年6月4日）。同樣的聲明也以極大版面刊載於《香港時報》，甚至，以取消該營恐將影響未來國際救濟與關切度加以勸告。〈調景嶺是自由燈塔 光榮名稱必須保存〉，《香港時報》（1961年6月6日），四版；〈調景嶺難民營存在 對港府時有利無弊 國際難民年人道精神不容扼殺 各國難民營亦從為聞有取消者〉，《香港時報》（1961年6月7日），四版。

²⁷⁴ 〈中國大陸災胞救濟總會致外交部：港府宣佈將調景嶺難民營改設徙置區與本會交涉經過〉（1961年6月6日），〔難民高專方案執委會〕，《外交部檔案》，近史所藏，檔號：642/0112。

²⁷⁵ 〈中國大陸災胞救濟總會致香港總督函〉（1961年6月），〔難民高專方案執委會〕，《外交部檔案》，近史所藏，檔號：642/0112。

²⁷⁶ 港府將該區居住者重新登記為「移居者」（“settlers”）。

²⁷⁷ 〈香港政府覆調景嶺居民書（譯本）〉（1961年6月15日），〔難民高專方案執委會〕，《外交部檔案》，近史所藏，檔號：642/0112。

²⁷⁸ 〈中國大陸災胞救濟總會致外交部：港府對調景嶺難民所提有關改制意見之答覆及本會繼續發表聲明〉（1961年7月4日），〔難民高專方案執委會〕，《外交部檔案》，近史所藏，檔號：642/0112。

言，國府在此期間採取較以往低調的姿態，港府也盡量避免引起難民反彈而有所退讓，

²⁷⁹「救總」則以難民代言者名義居中協調，保住了在該區宣傳的利益。²⁸⁰

1960年代，香港經濟有了長足的發展，港府陸續供應調景嶺居民現代化設施，如水電、消防、郵政、道路等等。很快的，居民們也學會投桃報李，主動配合港府調查戶籍，汰換原有的保甲制。²⁸¹1961年秋，港府在嶺上成立員警署，3年後，向來以防「匪諜」最力，並為「救總」稱道的「自治糾察隊」，亦遭解散命運。²⁸²隨著環境開放及居民心態的改變，中華民國在該區的影響力急速萎縮，即使，以往「愛國」節日仍定期由調景嶺服務處舉行，然大勢已去，未可與1950年代的盛況同日而語了。²⁸³另一方面，隨著新一波中國大陸逃港難民潮的出現，國府的目光焦點也有所轉移，1962年爆發的「五月逃亡潮」事件，成為下一階段宣傳的新寵。²⁸⁴至此，「調景嶺難民營」作為國府一國際炒作議題，亦暫告落幕。

²⁷⁹ Kenneth On Wai LAN, "Rennie's Mill: The Origin and Evolution of a Special Enclave in Hong Kong", pp.218.

²⁸⁰ 除前述以難民名義請港府維持名稱，6月22日還有難民代表請港府維持政府在該區的各種愛國節日，校園之升降旗，三民主義，甚至希望同意在海邊建立一「調景嶺難民營牌坊」等活動。〈調景嶺難胞請願書已遞送徙置事務處除前擬四項主要請求外 更請准升降國旗建牌坊〉，《香港時報》（1961年6月22日），四版。

²⁸¹ 改「區」為「站」（"stations"），易「保」為「段」（"sections"）。王國儀在口訪時提到，許多同鄉會等社團，都因未向港府註冊而走向關閉之途。胡春惠主訪，《香港調景嶺營的誕生與消失——張寒松等先生訪談錄》，頁132-133。

²⁸² 梁家麟，《福音與麵包》，頁50。王國儀，《調景嶺滄桑五十年》（臺北：中華救助總會，2008），頁75。

²⁸³ 比較顯著的轉變，如1960年代以後，開始有人在該區公開兜售共產黨思想的刊物，這在1950年代基本上是不可能出現的事。藍安偉的研究指出，1960年代後該區居民，漸轉為在地認同。Kenneth On Wai LAN, "Rennie's Mill: The Origin and Evolution of a Special Enclave in Hong Kong", pp.239-240.

²⁸⁴ 逃港難民潮可以說是一波未平，一波又起，50年代末期仍有眾多來自中國大陸的難民湧入。由於中共推行「大躍進」的失策，導致1959至1961年的「三年自然災害」期間，約有14萬人逃至香港。結果於1962年5月間達到高潮，爆發了震驚全球的「五月逃亡潮」事件，國府則抓緊機會，大肆宣傳。而這批新的中國難民，也成為1960年代以後宣傳的主軸。關於該事件的背景與宣傳，可參考張力，〈冷戰前期台灣軍事反攻的企圖與局限〉，收錄於胡春惠主編，《五十年來的香港、中國與亞洲國際學術討論會論文集》（香港：香港珠海書院亞洲研究中心，2001年），頁68。李谷城，〈香港「新移民」政策的回顧與展望〉，胡春惠主編，《五十年來的香港、中國與亞洲國際學術討論會論文集》，頁416。中國大陸災胞救濟總會編，《救總實錄》（一），頁1047-1150。

結論

二戰結束後，國際成為美蘇兩大陣營的對峙狀態，而難民問題的處置，亦成為冷戰主打的焦點，帶有政治意識型態。美國等西方陣營視難民政策為心理戰略一環，主要接納的難民為逃出共產主義國家者，以難民的來歸象徵人心所向，並稱其為投奔自由的鬥士，即用腳「投自由一票」，因戰爭對峙從而衍生了政治難民問題。正值東、西冷戰方興未艾之際，國共鬥爭在中國大陸如火如荼地展開。1949年共軍渡江後便勢如破竹，至10月1日中華人民共和國在北京成立，中華民國政府則敗退至台灣，形成國共隔海對峙之局。

在中國，國共內戰期間，不少人因恐懼新政權的迫害而四處逃散，其中來不及追隨國府至台灣的，部分走避英國殖民地—香港。面對這波難民潮，港府採取封鎖邊界措施，台灣則實施嚴格的入境管制法。然而，港府最感困擾的，是難民中有不少國民黨軍人，遣返有人道問題的考量，因此其如意算盤是將他們遣送出境，目的地是中華民國台灣，因此，其措施是先由東華醫院收容於摩星嶺上，並通知台灣當局。然而，港府在通知台灣希望其能接運難民赴台時，中華民國卻極盡拖延之能事，這讓港府頗不諒解。結果，港府為避免該批難民太近市區，有礙治安或市容觀瞻之虞，於1950年6月特闢一偏僻的調景嶺營，暫時予以安置。起初，聚集於該營的難民，多數為國民黨軍公教員，這讓國民黨不得不關注，不過切實接納難民的辦法，得等到韓戰發生後始有餘力著手進行。

1949年底，蔣中正及國民黨政府懷著失卻大片故土的悔恨抵台，盼能東山再起，反攻大陸。此時的國民黨，對內需撫慰因軍事失利的創傷，對外還得承受美國的漠然，尤其在被 *United States relations with China* 澆了一頭冷水後，國際形象與聲望大幅下跌。¹ 政府遷台後，籠罩在內戰的陰影下，繼續維持先前實施的動員戡亂及戒嚴體制，作為強化內部秩序的機制。在內憂外患下，中華民國政府為重振民心士氣，並在現有實力不足以反攻的窘境下，如何重塑其統治正當性，實屬重要課題。在此脈絡下，難民問題亦給

¹ 張淑雅認為該白皮書對美決策者及學者有很大的影響，並通稱為「白皮書併發症」。張淑雅，〈一九五〇年代美國對臺決策模式分析〉，《近史所集刊》，期40（民國92年6月），頁17。

了其可以措手之處，於是蔣中正委派方治等黨政要員，於 1950 年 4 月初成立中國大陸災胞救濟總會，表面上為民間慈善團體，實則欲藉助冷戰結構中的反共論述，達到詆毀中共形象的心理戰略目的。尤其，從中國大陸逃出各地的反共難民，便成了國府打擊中共形象的宣傳題材。從 1950 年 6 月中旬在香港摩星嶺發生的「秧歌舞事件」，迅即被國府宣傳為反共英雄的形象，可見一斑。

韓戰爆發後，台、港均為美國在遠東圍堵共產勢力擴張的「自由」陣線。在台灣方面，有了美援的大力支持，不僅安全獲得屏障，國際情勢對中華民國政府而言，也猶如枯木逢春。與此同時，調景嶺營的難民問題亦浮出檯面。面對港府的責難、難民欲集體來台的呼救，及海外第三勢力的叫囂，國內朝野輿論要求政府放寬入境限制的呼聲愈來愈高。在黨營媒體的操控下，這些社論大抵不脫反共論調，而其中又以雷震的呼籲最具代表性。雷震認為調景嶺營聚集國民黨軍公教人員，接運來台有利於維持海外華人的向心力，並以有助提高政府聲望為由，向蔣中正及中央黨部積極勸說。1950 年底通過的「便利香港調景嶺難胞入境辦法」，雖僅限「有飯票難胞」，卻是政府在反共意識主導下，放寬入境尺度的濫觴。隨著冷戰加劇，以及中華民國在美援接濟下經濟日趨穩定，朝野對港澳難民日益關注，盼政府能盡快給予難民援助。其中，以調景嶺營難民最受矚目，而中華民國政府很快地便發現，該營是個值得關注的焦點，因難民問題的人道性極具國際宣傳價值。

有鑑於此，立法院於 1951 年 3 月期間，針對原入境法作一檢討，試圖修訂原辦法以改善政府曖昧不明的難民政策。贊成放寬入境者，批判現有審查標準過於嚴苛，救濟對象未分輕重緩急，認為難民具有反共宣傳價值，可爭取中國大陸人心。對此，行政當局亦表示贊成，但強調應以台灣的經濟與安全利益考量為前提。然雙方較大的分歧，表現在入境法的法理層面，入境法是否應歸屬地方戒嚴令，抑或由立法院另通過為中央法律？贊成者認為應通過立法程序，否則將毀損「自由中國」的民主形象。但行政當局極力反對，重申入境法是根據戒嚴法而訂，且目前仍為「非常時期」，以保持執政上的機動性與彈性為要。從爭論的過程，不難發現民主自由與統制思想的齟齬存在政府當局中，除牽涉中央與地方權限的重疊，亦反映出內部動員戡亂與民主憲政體制的衝突與矛盾。迫於輿論壓力，行政院於 1951 年 6 月通過「戡亂時期台灣省准許入境暫行辦法」，

明訂「忠貞難胞」得以簡化入境手續，此即沿用近 40 年的難民入台辦法。

然該辦法僅確立了原則性方向，審查依舊嚴苛，具體的施行辦法則須由國民黨內進一步商榷。從改造會定義政府欲救助的「難胞」，即以逃出中共政權統治的反共難民為主，政治意識型態顯而易見。於此同時，國民黨亦體認到國際情勢日趨對政府有利，若能運用難民作為炒作議題，於內外皆可發揮宣傳戰略價值。就反共陣營內部而言，改造會認為若不盡快援助難民，不僅會遭致第三勢力的責難與離間，或使難民失去對政府的向心力，導致政府聲望下滑，反之，則可作為爭取中國大陸人心的最佳宣傳利器。就現實國際局勢而言，改造會盱衡政府在民主陣營的形象與評價仍不佳，若港府以政府未能善盡救濟難民之道義譴責，加之第三勢力從中煽動，將有礙國際觀瞻。另一方面，港府於 1952 年初宣布不繼續供調景嶺營飯食，若國府再袖手旁觀，則後果不堪設想。

基於上述考量，政府一方面派「救總」在港與各省同鄉會接洽，負責登記與調查難民身份；一方面制定以調景嶺營難民為主要接運對象的實施辦法。基本上，接運的難民以不妨礙國內經濟與治安為前提，且以志願從軍或具有生產力的反共青壯年難民為主。並且，難民援助還被納入反共政治作戰的一環，以就地安置難民為主要型態，並以文教事業為援助重點，培植難民在各地形成「反共生力軍」。結果，根據「救總」統計，10 年來共接運 18,873 難民至台，其中以調景嶺有寄居證者為主。從難民約佔該會接運總人數的四分之一，亦足見政府宣傳與實質援助的落差。²若與 1956 年匈牙利事件後，美國即接納 3 萬多名匈牙利難民入美相較，顯然是小巫見大巫。³整體而言，中華民國政府的難民政策，出自反共戰略及國內利益顧慮的折衷物，也突顯出此階段仍以強化內部實力為優先，援助難民難免傾向道義放兩旁，利益擺中間了。

早在調景嶺營還未成立前的摩星嶺時期，便有難民自組社團集體向中華民國政府求援。調景嶺營成立不到一年，國民黨的勢力便已滲入難民各自治組織與社團，如自治辦

² 至 1961 年 6 月 30 日止，由台灣省警備總部核准，經該會接運入台者共 71,042 人。除難民外，另有大陳義胞（19,271 人）、韓戰反共義士（14,357 人）、越南富國島義胞（4,017 人）、緬甸游擊隊（4,430 人）、金門砲戰遷台者（7,484 人）、來自印尼、日本、菲律賓之歸僑（2,611 人）。〈商討難民接運與安置工作座談會〉（1961 年 11 月 4 日），「難民高專方案執委會」，《外交部檔案》，近史所藏，檔號：642/0111。

³ David W. Haines, *Refugees in America in the 1990s: A Reference Handbook*, p336.

公室的若干幹部受黨部指導，具有監視營內治安（主要防共產主義散播）、宣導政令，及響應黨部決策的動員功能。值得注意的是，各省同鄉會也迅即成立，其對國民黨的政治歸屬感顯而易見，除聯絡互助功能外，可便於向台灣求助，甚至，還肩負黨部委託審查難民身份的重任。1953 年以後，港府因經濟壓力對調景嶺營採消極治理態度，此給了國民黨政府在該營大力伸展權力的佳機。「救總」認為該營具有國際宣傳的運用價值，因此決定積極透過救濟活動，將該營打造為反共宣傳樣版，並塑造政府的統治正當性。在所有救濟工作中，「救總」特別注重教育救助，尤以 1955 年接管調景嶺中學最具代表性。該校從校務行政、人事至課程內容，莫不以中華民國的教育體制為範本，如採用國語、三民主義等課程，教學理念以灌輸學生對中華民國的認同為主。

透過「救總」在港執行難民援助計劃，一則便於與港府接洽，一則作為政府與難民間的溝通橋樑，較政府直接出面更具機動性。簡言之，國民黨駐港人員與「救總」負責策動與經援，使自治辦公室籌畫各項動員活動，再輔以同鄉會、社團及學校的積極響應，使難民與中華民國呈現良好互動關係。大體而言，就筆者在外交部檔案所見，多為「救總」與駐港人員合作無間，以便策動難民宣傳或與港府協調的成功案例。值得注意的是，人事攸關工作的推展成效，例如在難民口訪中，我們不時可聽到一位反共意識強烈的老師，如何激勵學生的愛國心。然相對的，亦可見駐港幹部的參差不齊與惡性鬥爭，遭致難民的責難與離心，甚至因事權未能統一而牽連「救總」的決斷。但基本上，對國府而言，1950 年代的調景嶺營，不論就外部形態或動員配合度，堪稱海外最具體而微的反共難民營，因而成為向國際推銷的最佳代言品。

1950 年下半年，中共以「抗美援朝」之姿加入韓戰，與美關係頓時降到冰點。美國在戰略利益考量下，促使聯合國通過決議判定中共為侵略者，並進而以緩議聯合國中國代表權問題，確保中華民國在國際的法理地位。因此，中華民國政府有趁勝追擊打算，在聯合國運用香港中國難民之宣傳題材，達到詆毀中共政權的目的。國民黨瞭解，現實政治難以軍事「反攻大陸」的窘境，唯有賴國際纔有「以寡擊眾」的機會，而心理戰尤具重要意義。尤其，港澳為國際視聽所繫，若能借助美國在冷戰中所主導的難民論述(即難民被視為反抗共產暴政而奔向自由的象徵)，將香港中國難民問題國際化，一來可爭取國際的同情與援助，有助於國際觀瞻（彰顯聯合國代表權的正當性），一來可鼓舞民

心士氣，或者，還能用國際輿論向港府施壓維持原救濟。在此思維下，外交部提出向聯合國專責難民事務的高級專員公署求援的策略，然此時國際援助對象僅限二戰前後在歐洲產生的「政治難民」。因此，外交部面臨的第一個挑戰，便是如何使香港中國難民通過國際難民資格的檢定考。

香港中國難民的資格認定不僅為法理問題，還涉及國際中「兩個中國」的冷戰問題，加上中華民國並非難民署的委員國，在資格認定上事事掣肘。從 1951 年起，連續兩年於第六、七屆第三委員會中，提出香港難民為中共迫害所致，呼籲聯合國不應重歐輕亞，難民高級專員公署需盡快予以救濟。另一方面，中華民國代表團還透過與高專的非正式訪談，作為試探難民署委員會之各國意向，至 1953 年，難民署決定派漢布茹調查團赴港調查，然因經費籌措不及，拖了近一年才成行。為使調查報告書對中華民國的援助計劃有利，「救總」特派專員赴港訪晤團長漢布茹先行試探其態度，並邀請其訪台，試圖增進其對中華民國的好感度。或許，我們無法得知 1954 年 6 月中旬三天兩夜的訪台行程，是否就此影響漢布茹的報告走向。但就成書的資料不少來自於「救總」，以及在建議上多符合「救總」期待，或許也反映出其個人不排斥、甚至同情中華民國的態度。

調查報告書中的論點，如香港現有大量的「政治難民」，聯合國應以人道考量優先予以援助，解決途徑如就地安置、移民至臺等外地，或發動國際勸募及成立救濟基金會，對於中華民國而言，都是向國際爭取援助與宣傳的有利憑證。然而，除 1955 年難民署執委會針對該書內容通過一決議，即以「知悉」、「承認」與「同情」等抽象字眼肯定報告書所陳難民問題外，並無具體援助辦法，可見敷衍了事心態。雖然有報告書舉證，然執委會各國代表對香港難民的法理爭議（即擴大高專職權納入香港中國難民）不斷，究其實際，難民署經費短缺是最大主因。然高專無決策權，歐洲委員國多以歐洲難民救濟為先，顧慮中共責難，不希望開殖民地具有受援資格先例，加上在本案中最具影響力的英、美態度曖昧不明，導致受援資格至 1957 年春仍擱淺未決。

於此期間，外交部也發現，一味透過高專倒不如轉向美方求援更為便利，但美國重歐輕亞的戰略考量，常使中華民國政府躊躇不安。由兩個事例可以說明此困境，一次是 1955 年美國以歐洲難民援助為先，拒絕助中華民國參選委員會；另一次是因 1956 年匈牙利事件造成的難民問題，美國則以難民署經費不足而失信諾。然也因此，美國於 1957

年春的執委會提案，決定將香港中國難民受援資格交由 12 屆大會決議。中華民國政府雖不滿意，但認為這項決議，至少是國際正式對本案表示關注的首次憑據。尚須一提的是，外交部時常向周以德（Walter H. Judd）探聽國會的難民政策與態度，在如何有效爭取美國經援方面，周以德實扮演重要諮詢角色。

1957 年冬，由美國等三國向聯合國大會提出的決議草案，其實是中華民國與美、英幾經波折後才通過的折衷版本。在磋商提案期間，由於中英無邦交關係，多賴美國從中牽線，並不時接受美方指導。值得注意的是，中美英對提案各懷利益與顧慮，也體現在對提案的態度上。原本，中華民國政府望能透過難民署來援助難民，達到國際化的宣傳效果，然當時決策權主要受最大經援國美國制約。實際上，美國並不熱衷於提案，雖然認為援助香港中國難民有宣傳利益可圖，但卻不願有長期負擔救濟之責，何況歐洲才是其外交戰略的重心。駐美大使顧維鈞也認為，即使美國願意救濟，也不會想藉由他手（如難民署或中華民國），因為這樣更能提高其在亞洲聲望。換言之，美國對香港難民是否具聯合國受援資格之所以不斷拖拉，帶有務實及戰略利益的考量。英國則在提案中居關鍵角色，外交部主要透過國際輿論或美方予以施壓，促成其支持提案。基本上英國不排斥藉國際援助來解決港府的難民問題，但又怕遭致中共非議，因此對提案一向抱持審慎又冷淡態度。中英在提案內容的最大歧見，展現在救濟主導權上，英國表明國際援助需由港府統籌，且回絕在港成立一包含中華民國在內主持的國際救濟機構。

中華民國政府對英方上述原則雖頗有微詞，但為使決議草案能順利向大會提出，只好先暫時妥協。該決議草案之要點，確認香港難民具有國際關注及援助需要，並賦予高專從中鼓勵國際勸募之權力。美國於 1957 年 11 月召開的第三委員會，將該決議草案提出，中、美、英在會上就人道立場說明提案立意，卻遭到蘇聯及其衛星國強力反彈，蘇聯認為香港不存在「難民」問題，直指其為「國民黨政客及其逃犯」，強調聯合國介入便是干涉中共內政。11 月底結果出爐，大會以多數票通過該決議草案，反對者主要為蘇聯集團。從投票結果來看，贊成票數遙遙領先反對票有七成多的比數，棄權國家不過 9 票，這不僅讓高專頗為驚訝，美國也表示滿意。外交部長葉公超對本案的評價如下：

謹查此事經我多年努力，終獲聯合國大多數會員國支持，不但我留港難胞之處境，博得大多數國家之同情與關切，今後救濟可望擴大；且使蘇聯集團國家在大

會中及前此在經社理事會對本案所作之阻撓，終歸失敗，其政治意義殊足重視。

4

由此可見，香港中國難民問題的國際化，不僅是表面宣稱的人道主義而已，在外交上更象徵政治戰略意義。本案通過一年後，可惜是雷聲大，雨點小，並未給難民帶來實質效益，捐款聲微乎其微。但無論如何，有了聯合國決議的加持，中華民國政府一來可鼓舞民心，一來可當作宣傳的有利憑證。從「救總」擬定經行政院於 1958 年 5 月通過的「響應聯合國救濟香港中國難民舉行海外勸募辦法」便可見端倪，勸募理由中除復誦聯合國決議案，另強調：

此乃國際正義與博愛精神之表現，亦係我政府外交收穫之成果，吾人為珍視此一成果，亟應配合國際救助，……，普遍拯救由大陸九死一生逃出鐵幕奔向自由之流亡反共人士，藉以激勵其對自由世界之向心力量，並表揚自由世界與祖國正義及胞愛精神。⁵

難民問題雜揉了冷戰的政治角力，而中華民國運用此機制，在外交上主動出擊，並藉此凝聚海內外華人對中華民國的認同，達到為聯合國中國代表權補光的目的。綜上所述，香港中國難民本因國共內戰而生，然在冷戰結構中卻被上綱為政治問題，單純的人道救援，亦被捲入國際政治角力中。然不容小覷的是，該案確實曾在中華民國外交史中，佔有一席之地。

中美關係於 1958 年的第二次台海危機後，邁入新的里程碑，在 10 月 23 日的《中美聯合公報》中，美國首次取得蔣中正公開表示不以武力反攻的承諾。至此，意味著政治作戰的比重逐增，蔣中正的反攻大陸口號需有所收斂。此時，待中共政權崩解以爭取民心來歸的難民議題，堪稱雙方情投意合的宣傳主軸。然而，「反攻」已箭在弦上，不得不發，正愁如何向海內外「同胞」交代時，1959 年由聯合國推動的世界難民年運動，適時提供中華民國政府宣洩的機會。世界難民年運動是由英國等十國連署，經 1958 年第

⁴ 〈外交部呈行政院及總統府秘書處等：救濟香港難胞問題提出於聯合國及十二屆常會審議經過〉（1957 年 12 月），〔聯合國救濟香港難胞〕，《外交部檔案》，近史所藏，檔號：642/0079。

⁵ 〈響應聯合國救濟香港中國難民舉行海外勸募辦法〉（本辦法經呈奉行政院 1958 年 5 月 8 日 台四十七內二五八八號令准予修正備查），〔聯合國救濟香港難胞〕，《外交部檔案》，近史所藏，檔號：642/0081。

13 屆聯合國大會通過，希望藉由國際聯合勸募以解決國際難民問題。蘇聯集團對此加以抵制，除反對聯合國遣返歐洲「政治難民」的作法不妥外，還批駁香港中國難民無資格入選為四大國際援助難民之列，然其修正案未獲大會通過，憤不參與。這個事例說明了在冷戰期間，國際合作受制於政治意識型態衝突，甚難達成多邊互助功能的侷限性，而香港中國難民問題亦為其中一環。中華民國政府自是欣然加入該運動，目的藉此議題擴大宣傳中共暴政以凝聚民心，此外，還可趁機爭取國際同情與援助，增進邦誼。

中華民國政府推動的世界難民年運動，自有其動員精神脈絡。在「救總」及內政部籌備下，決定組織一「世界難民年中國委員會」，負責所有策劃協調工作，人事多為「救總」原班人馬調任。在宣傳方面，以蔣發佈的〈解決世界難民問題必須徹底消滅共匪〉文告為理念，揭示該運動為自由世界支持人道正義（「自由中國」）的表現，難民被視為象徵共產政權的喪心病狂，並藉助冷戰論述來強化反共的神聖使命，作為宣示其統治的正當性。宣傳形式多元化，如報刊、廣播、展覽會，尤以郵局與全世界同步發行的紀念郵票，為中華民國郵政史與國際合作的創舉。

在動員勸募方面，主要對象為海內外華人，望能強化其對政府向心力。在國內，難民年中委會在黨政機關的輔助下，動員工商文教等各式團體響應。受八七水災重創，政府工商業團體捐款能力有限，但為顧及國際信譽，最後以行政院令公營機構及工商職團體捐款的配額。在海外華僑方面，由難民年中委會臨時選聘的海外勸募委員自發推動，並委託駐外使館輔助。結果勸募成效不彰，駐外使館大吐苦水，由於海外僑情複雜，加上無黨政機關在背後支撐，勸募委員的適任與否成為關鍵。內部主因出在難民年中委會選任過程倉促，未與瞭解僑情各單位充分溝通，名單紕漏不斷，使駐外使館無法有效整合運用。外部因素，則往往與僑居國的政策有關，該國支持與否與宣傳成效相關。整體而言，此階段政府雖不斷強調爭取海外華僑的認同，但從該運動的推行成效來看，不僅未見「救總」在海外分支機構派上用場，甚至有僑領反應募款過於頻繁，產生不知為何而捐的疑惑，顯示海外宣傳機制弊端不少的困境。

香港中國難民問題在難民年期間，成為國際媒體關注焦點，中華民國政府不忘搭乘這班順風車，對難民的付出大肆宣揚一番。經美國協助與指導，中華民國於 1958 年夏終於成為難民高級專員公署之執行委員，在參與國際組織的份量也隨之加重。為增加國

際宣傳的可信度，理所當然的，中華民國政府具有率先承擔接納難民的責任，然此需要相當的實力作後盾。美國在外交戰略考量下，從 1955 年出資與「救總」合作「難民徙置計劃」，第一個代表作便是把調景嶺營傷殘難民接運至台安置，有助化解港台多年的心結。但美援計劃欲接納的難民是有選擇性的，限定港澳有專長的難民，欲兼顧援助難民與台灣經濟實力，該計劃或多或少有助於提升國內人力素質，而中華民國藉援助難民之名，也獲得不少宣傳上的好處，雙方互蒙其利。

事實上，中華民國的難民政策頗為表裡不一，在宣傳與實踐上不時出現矛盾的利益衝突，從政府與「救總」面對美援合作計劃的態度不一，可見端倪。「救總」在難民政策中扮演策劃、推動與協調角色，但礙於「民間團體」地位，缺乏決策權，必須受政府牽制，難以保持組織的靈活度。或許，我們可以從該會與政府的互動關係中，看出難民政策的若干缺失。首先，「救總」檢討執行時最大困境在於接運難民問題，而根本原因是政府在安置辦法上缺乏明確的指令，導致各部門往往從主管業務的自身觀點著眼，造成案件審理過程拖拉，難以有效配合對外宣傳行動，有損難民及國際對政府威信，得不償失。再者，入境法規未能順勢變通，僅限 1950 年代初期「救總」登記有案的港澳「難胞」（如調景嶺營有寄居證者），卻忽略新逃出中國大陸而更具宣傳性的難民適用性。最後，政府基於內部安定及政治宣傳利益，仍傾向於由台灣省警備總部採取「特准專案」的入境模式，持續接納少數難民來台。⁶值得注意的是，透過難民政策的爭論及施行過程，可以發現「以黨領政」的模式並非牢不可破，一旦黨政步調不一，基於國家最大利益考量，有時得賴蔣中正出面調解。而「救總」也不時以「民間團體」之輿論向政府施壓，在難民議題的處理上，居中作為難民、黨與政之間的潤滑劑。

究其實際，政府補助「救總」的經費仍屬有限，加上「救總」宗旨即以政治戰略利益著眼從事救援，能帶給難民多少實質的救助，不難想像。此外，培植反共人才的救濟型態，究竟有多大效力，仍待進一步檢驗。但我們不妨從調景嶺營中學的後續發展來看。該校向來最大困境是經費困頓，在世界難民年後因未獲得國際捐款補助，仍賴「救總」獨撐。⁷這或許是該校建制未能與時俱進的一項原因，直至 1981 年由沈亦珍任董事後才

⁶ 〈商討難民接運與安置工作座談會〉（1961 年 11 月 4 日）。

⁷ 香港調景嶺中學編，《嶺中十年》（香港：調景嶺中學，1960 年），頁 26。

有所調整。而他對校務的檢討，亦點出此種救濟型態的最大隱憂：

調景嶺中學成立以來，校長迭次更換，行政未上軌道。原因有多方面。最重要者，該校成立之初為一難民學校。教職員多數為難民，學生則為難民子弟，咸以學校為救濟機關。祇講權力，不談義務。視自身為學校主人翁，動輒向學校提出要求，稍有不遂意，辱罵隨之。負學校行政之責者又大都對辦教育缺少經驗。遇事處理欠當。以致問題迭出。結黨干政者有之，遇事要挾者有之，向各有關機關投訴者亦有之。教職員既少稱職，學生學業勢必受到影響。因此學生程度低落，畢業會考成績甚差。一切有待整頓。⁸

或許，這還只是問題的冰山一角。20 餘年來弊病始終未解，「救總」對該營救濟事業投入之程度，可見一斑，而駐港負責單位實難辭其咎。大體而言，「救總」在 1950 年代的宣傳主力，是放在海外華人及國際反共陣營方面⁹，以香港中國難民議題作為心理戰略運用。不過，筆者認為影響更為深遠又難以估計的，或許在內部宣傳層面。在戒嚴體制下，「救總」配合黨營各式傳媒於日常生活中，不斷向民眾播送難民的悲鳴與對中共的控訴，正好與「水深火熱的中國大陸同胞」之論述相呼應，試圖加深群眾對彼岸的恐懼與同情。即便這些宣傳現在看似多麼荒誕不經，但這些故事曾經是時人歷史記憶的片段，難以抹滅，至於是否進而影響其認同，又是另一個值得探討的問題了。

中華民國政府本希望在世界難民年的國際募款中，為香港調景嶺營籌得救濟經費，並在港設立一國際救濟機構，促使國際長期予以關注。然而，這些計劃在港府阻撓下，未能達成。難民年運動期間，國府因缺乏與港府正式的交流管道，加上私下溝通不良，大興輿論予以施壓。原本，港府對調景嶺營難民問題易招致中共非議，便有所顧忌，在看穿國府對該營的救濟實別有用心後，堅決於內外否認香港難民的特殊性，重申其主

⁸ 沈亦珍，《我的一生》（台北：沈亦珍，1986 年），頁 215，張世傑提及在沈亦珍上任後，對校務改建有莫大貢獻。此外，張寒松亦指出 1960 年代後，嶺中學生素質顯然下降。胡春惠主訪，《香港調景嶺營的誕生與消失—張寒松等先生訪談錄》，頁 50、89。

⁹ 「救總」檢視 10 年來的難民救濟工作成果，認為具有三大影響：「（1）使鐵幕後同胞感受到自由祖國的溫暖，在精神上獲得很大的鼓舞。（2）使國際人士瞭解大陸災情的嚴重，與我政府關懷受災同胞的德意，造成良好印象予同情。（3）使海外華僑痛悉共匪暴政，激起同仇敵愾心理，增強對我政府的向心力。」〈商討難民接運與安置工作座談會〉（1961 年 11 月 4 日），〔難民高專方案執委會〕，《外交部檔案》，近史所藏，檔號：642/0111。

權，使國府從香港中國難民問題上被邊緣化。於此同時，香港經濟漸有起色，港府也有提升社會福利措施想法，加上為杜絕調景嶺營日趨政治化的後患，決定一改過去消極治理態度，將調景嶺營改制為一般徙置區。值得注意的是，從「救總」面對港府政策轉變時的危機處理，可看出該營對國府的重要性即為宣傳價值，如何保住「調景嶺」老字號招牌，才是其堅持所在。而難民，則成為「救總」向港府施壓利器，港府則以妥協姿態，使「救總」及旗下自治組織得以在該營繼續活動。往後，港九救委會駐營服務處仍在「救總」捐助下，固定與中華民國同步舉行節慶日¹⁰，嶺上國旗依舊飄揚，但動員力已不如1950年代之盛況空前，日復一日，流於形式展演。¹¹

1961年6月初，港府將該營易名為「調景嶺村」，積極改造社區環境。而港府的主動介入，一來使該區難民日趨配合港府措施而在認同產生轉變，一來也讓國府難以繼續藉此議題在國際大肆渲染。不過，國府並未因此喪氣，反而將焦點轉移至新一波逃港中國難民。此即1962年在港爆發的「五月逃亡潮」，頓時吸引國際媒體關注，亦是國府下一個最新炒作話題。

以香港調景嶺營為焦點，作為考察1950年代中華民國難民政策的縮影，可以發現接運難民的考量，大抵基於對外宣傳戰略及內部利益的妥協。首先，國府藉助冷戰中美美國主導的反共論述，在聯合國運用「香港中國難民」的人道議題，作為中共不得人心的例證，進而爭取國際及海內外華人的認同，重塑政權的統治正當性。其次，難民問題國際化之後，政府需面臨接納難民入台承諾的考驗，大體而言，以不增加國內經濟負擔為主，顯示難民政策的宣傳大於實質意義。最後，中華民國之所以能獲得美援以推展難民

¹⁰以1977年「救總」指示調景嶺服務處（原自治辦公室）需辦理的節慶活動表為例，依序為1月1日的開國紀念日、1月23日的世界自由日、1月29日的青年節、4月4日的兒童節、4月5日的蔣總統逝世紀念日、5月1日的五月難民逃亡潮紀念、6月26日的調景嶺營成立紀念日、7月的被奴役國家週、9月28日的教師節、10月10日的國慶紀念日、10月31日蔣總統誕辰紀念日、10月31日調景嶺中學校慶、11月12日的國父誕辰紀念日，以上除教師節與調景嶺中學校慶外，皆由營服務處主辦，並註明主旨為「加強嶺區愛國活動，促進團結合作」。「救總」函「港九救委會」、調景嶺中學、調景嶺營服務處（1977年12月9日），〔救總轉託文件（三）〕，國史館藏，檔號：172-4/1330-3。

¹¹張世傑在口訪中提到，調景嶺的交通較為便利後，居民可外出就業或就學，因此「成為香港的一個正常的屋村。唯一不同的，在於對中華民國有密切的關係，在元旦及國慶時都懸掛中華民國國旗，少數年老的難胞還拿「救總」發給的救濟金。」此外，後來的反共精神也大不如從前，甚至有的新移民只是以調景嶺作為跳板，住滿五年以上，好至台灣投靠親友。胡春惠主訪，《香港調景嶺營的誕生與消失—張寒松等先生訪談錄》，頁85-86。

政策，又涉及美國外交戰略利益的考量，雙方可以說是互蒙其利。簡言之，香港中國難民的救濟與身份認定雖攸關人道主義，然在冷戰時期，實為各方政治角力運作的結果。

終究，美、臺關係是建立在不穩定的現實國際政治基礎上。1971 年，聯合國中國代表權由中共接手後，香港中國難民獲得國際救援的資格也跟著喪失。1972 年，中共代表在聯合國會上否認港澳的「中國難民問題」，聲明：「過去幾年，在美國、蔣 xx 集團和印度的策動下，聯合國曾幾次討論和通過所謂西藏和香港中國難民問題的非法決議，留下了極不光彩的紀錄。」強調難民署對其援助為非法，並「公然違反聯合國憲章干涉『中國』內政」，制止聯合國援助行動。¹²

進入 1990 年代，台灣在經歷解嚴與開放中國大陸探親後，兩岸人民打破隔絕狀態，難民問題的意識型態色彩褪去。同時，內政部也宣布廢除「戡亂時期台灣地區特許入境出境規則」¹³，終結了「救總」以「難胞」模式接運難民入台的時代使命，意味不再優待「難胞」。97 前夕，「景嶺書院」（1994 年調景嶺中學改名而成）迫於現實向港府立案求助，除校董由台灣派駐，其餘校務與行政均採港化。¹⁴此外，「港九各界救濟調景嶺難民委員會」改組為「港九救委會公司」，服務對象擴大為兩岸互通後的人民交流，以適應時勢變遷。¹⁵最後在港府令下，調景嶺居民於 96 年大舉遷至厚德村，等待「祖國」正式接收那刻到來，也見證了時代的矛盾。

總結上述，1950 年代中華民國的難民政策，不僅出於人道關懷，更是國民黨政府為因應與中共鬥爭的內憂，及在聯合國鞏固中國代表權的外患之下，作為宣示其統治正當性的政治外交戰略。國民黨政權藉助冷戰中難民象徵的反共意識型態，運用香港中國難民等人道議題，在宣傳上充分發揮其附加價值。反觀宣傳的主體——難民，在冷戰的大時

¹² 〈王匪潤生在聯合國經社理事會會議上就西藏難民和港澳中國難民問題發表聲明〉（1972 年 7 月 27 日），〔港澳難民問題〕，《外交部檔案》，近史所藏，檔號：642/87003。

¹³ 〈「戡亂時期台灣地區特許入出境規則」將廢止，大陸難胞、反共義士入境將停辦〉《聯合報》，1990 年 5 月 29 日，四版。

¹⁴ 〈中華民國告別香港系列三之三 枝零葉落篇〉，《聯合報》，1997 年 4 月 8 日，二版。

¹⁵ 此根據 1997 年救委會負責人王國儀的說法，他提到：「九七後再說大陸人是難民，香港還容得下台灣人活動？」參見〈「中華民國」告別香港系列三之二 親台國體篇 港親台政團 早悄悄撤退〉，《聯合報》，1997 年 4 月 7 日，九版。另根據 1995 年「救總」理事長梁永章的說法，該會將改組為「兩岸文化交流協會」，並以協助中國大陸人民赴臺事宜為主。成器，〈香港調景嶺的由來與結束，兼談「救總」與調景嶺的情感〉，《海外學人》，274 期（1995 年 7 月），頁 35。

代下則被置於次要地位，人道主義等普世價值竟成了政治運作的籌碼，斤斤計較，與各方政治利益糾纏不清。

揮別冷戰時代，我們必須正視人權外交的背後，往往是利害交加的國際關係，如何破除政治藩籬，回歸難民本身的需求，或許更有助於根本問題的解決。1994 年的盧安達事件震驚世人，然在種族大屠殺的當下，聯合國等國際社會何以漠然坐視，值得省思。國外研究難民問題的知名學者 Mallki，正是從人道關懷角度出發，整合政治、歷史與人類學科的視角，實地考察在坦桑尼亞（Tanzania）的胡圖族（Hutu）難民，其國族認同與歷史發展，試圖追溯當地種族問題癥結所在。¹⁶其研究取徑也提醒筆者去反思，究竟，1949 年中華民國的這場大遷徙，除了香港調景嶺營的「反共難胞」，是否還有其他被隱沒於各地的中國難民，除了少數能入臺者，其他人又如何適應當地社會？有何影響？關於這些難民本身的生活史，相信是更值得關注的，有待進一步研究。而本文礙於時間及資料所限，並未能回答上述疑問，不過是拋磚引玉罷了。

跨越 20 世紀，當我們回頭再審視 50 年來中華民國的難民政策時，作為當事人在不同時代的發聲，頗值得玩味。

1955 年，正聲廣播電台的記者，訪問調景嶺營傷殘難民代表孫紹武來台的觀感為何？他說：

我們從香港坐船到達台灣的海面，當我們望到自由祖國的台灣時，我們內心的興奮和愉快是形容不出的。早晨，船靠近了基隆碼頭，萬千的同胞熱烈地歡迎著我們，失去了六年溫暖的我們，嘗盡六年苦難的我們，此刻又重投祖國的懷抱，今天又得到祖國同胞的溫情，使我們個個感動的流下淚來。¹⁷

30 年後，一位曾逃港並接受國民黨駐港單位號召，因參加游擊戰而入台的邱先生，卻對當時抉擇感到後悔萬分。

那個時後年輕啊，傻啊，他們那一說，我義無反顧就走啦……，如果不走，今天一

¹⁶ Mallki, Liisa H, *Purity and exile: violence, memory, and national cosmology among Hutu refugees in Tanzania* (Chicago: University of Chicago Press, 1995)

¹⁷ 這番話不免帶有官方宣傳論調，但也反映出時代的侷限性。中國大陸災胞救濟總會編，《「救總」實錄》（一），頁 526-527。

切就不一樣囉！……沒有老總統哪裡有我呢？¹⁸

與此同時，另一位為追隨蔣中正逃港而入台的老兵孫永康，後又因白色恐怖離台赴港，他回憶起往事不禁感慨道：

本來一心一意是要回大陸的，老總統去世，我就知道不可能了。……以前認為台灣最好，那是「復興基地」，現在夢已成空。……還是香港人說得好，人一生不外乎賺兩餐，何必再說那些口號。¹⁹

由此顯現歷史發展的矛盾與弔詭性，而箇中滋味，或許真是「如人飲水，冷暖自知」吧！

¹⁸口述者邱先生在中國大陸解放前，原為江蘇「小地主」，後至香港調景嶺營，曾被編入「東南沿海海軍區游擊隊」赴金門打游擊戰，1952年得以申請入台。他在1998年接受趙彥寧口訪，並收錄於趙所著〈國族想像的權力邏輯〉一文，參見趙彥寧，《性/別、權力、國家：戴著草帽到處旅行》（台北：巨流圖書，2001年），頁155-156、187。

¹⁹孫永康早年於日本士官學校畢業，在1949年因戰敗帶著部隊走避香港，先到調景嶺營而被接運入臺，後在臺卻遭打小報告等政治因素而返港，最後，他選擇定居香港。〈九七倒數系列 12 天 大時代小故事 人物篇之九兩岸之間 孫永康選擇香港〉，《聯合報》，1997年6月19日，九版。

徵引書目

檔案

（一）中國國民黨文化傳播委員會（黨史館）

- 「大陸滯留港澳黨員登記審查編組問題處理原則」，〈中國國民黨中央改造委員會第 142 次會議記錄〉，1951 年 5 月 28 日，檔號：6.4-2/194。
- 〈中國國民黨中央改造委員會第 238 次會議紀錄〉，1951 年 11 月 13 日，檔號：6.42/292。
- 〈中央改造設計委員會第 20 次會議記錄〉，1951 年 4 月 28 日，檔號：6-42-188.7。
- 「中改會第三組主任鄭彥棻向改造會報告」，〈中改會第 177 次會議紀錄〉，1951 年 7 月 30 日，毛筆原件，檔號：6.42/230.1。
- 〈中央改造委員會第五二次會議〉，1950 年 11 月 21 日，檔號：6.4-2/104。
- 〈中國國民黨中央改造委員會第 105 次會議記錄〉，1951 年 3 月 29 日，檔號：6.4-2/157。
- 〈中國國民黨中央改造委員會第 106 次會議記錄〉，1951 年 4 月 2 日，檔號：6.4-2/158。
- 〈中國國民黨中央改造委員會第 123 次會議記錄〉，1951 年 4 月 30 日，檔號：6.4-2/175。
- 〈中國國民黨中央改造委員會第 328 次會議記錄〉，1952 年 4 月 17 日，檔號：6.4-2/383。
- 〈中國國民黨中央改造委員會第 296 次會議記錄〉，1952 年 2 月 15 日，黨史會藏，6.4-2/350。
- 〈台灣省准許出入境軍公人員及旅客暫行辦法之法的根據〉，1951 年 4 月 2 日，黨史會藏，6.4-2/84。
- 〈安置港澳難民生產計畫綱要〉，見中國國民黨中央改造委員會第 326 次會議記錄，1952 年 4 月 14 日，檔號：6.4-2/381。
- 〈本黨忠貞同志請求來台放寬限制要點〉，中國國民黨中央改造委員會第 147 次會議記錄 1952 年 6 月 4 日，檔號：6.4-1/199。
- 〈香港調景嶺調查實錄摘要〉，1951 年 8 月 15 日，油印，檔號：6.42/292。
- 〈政治作戰計劃〉，中國國民黨中央委員會工作會議第 340 次會議紀錄，1952 年 5 月 12 日，檔號：
- 〈南方執行部負責同志對爭取港澳人士及調景嶺難民來台與香港緊急時應變意見〉，中國國民黨中央改造委員會第 150 次會議記錄，1951 年 6 月 7 日，檔號：6.4-2/202。

〈流亡港九志願從軍難民徵集即使用計畫草案〉，中國國民黨中央改造委員會第 326 次會議記錄，1952 年 4 月 14 日，檔號：6.4-2/381。

〈國民黨中央改造委員會第一組主任陳雪屏函本會秘書處（40 改一字 3350 號）〉，1951 年 8 月 11 日，檔號：6.4-1/134。

〈港澳政治活動之指示〉，見中國國民黨中央改造委員會第 165 次會議記錄，1951 年 7 月 4 日，檔號：6.4-2/218。

〈救總三年來工作概況及經費收支簡報〉，中國國民黨中央委員會工作會議第 50 次會議紀錄，1953 年 8 月 25 日，檔號：7.4/50。

〈陳誠院長函送三十九年度三月五日至九月三十日行政院施政報告一份〉，中國國民黨中央改造委員會第 32 次會議記錄，1950 年 10 月 1 日，檔號：6.4-2/84。

〈搶救流亡難胞實施辦法草案〉，中國國民黨中央改造委員會第 326 次會議記錄，1952 年 4 月 14 日，檔號：6.4-2/381。

〈第一組報告：檢陳對顧張等醞釀第三勢力近況報告〉，中國國民黨中央改造委員會第 150 次會議記錄，1951 年 6 月 7 日，檔號：6.4-2/202。

〈解決港澳難胞嚴重問題處理意見〉，中國國民黨中央改造委員會第 327 次會議記錄，1952 年 4 月 14 日，檔號：6.4-2/382。

〈設計委員會報告：將各地同志對本黨改造之意見摘要報請鑒察各地同志對本黨改造之意見〉，中國國民黨中央改造委員會第 35 次會議記錄，1950 年 10 月 9 日，檔號：6.4-2/87。

〈雷震同志赴港見聞及自由中國協會成立經過審查意見〉，中國國民黨中央改造委員會第 60 次會議，1950 年 12 月 11 日，檔號：6.4-2/112.3。

〈雷震洪友蘭兩同志意見〉，1951 年 3 月 29 日，檔號：6.4-2/157。

〈第六組說明：關於放寬港澳難胞入境限制之建議〉，見中國國民黨中央改造委員會第 296 次會議記錄，1952 年 2 月 15 日，原件，黨史會藏，6.4-2/350。

〈第二組提案：關於解決有關港澳難胞嚴重問題業經遵照本會決議邀約有關單位主管同志組織小組研擬改善意見（中秘議 0510 號）〉（1952 年 4 月 14 日），鋼筆原件，中國國民黨中央改造委員會第 326 次會議記錄，檔號：6.4-2/381。

〈第二組對政治作戰計畫草案意見〉，中國國民黨中央改造委員會第 327 次會議記錄，1952 年 4 月 16 日，檔號：6.4-2/382。

〈發動港澳僑胞打擊「十一」偽國慶暨擴大慶祝雙十國慶報告〉，1951 年 12 月 5 日，毛筆原件，檔號：6.42/308。

〈擬具政治作戰計劃草案提請〉，中國國民黨中央改造委員會第 240 次會議紀錄，1952 年 5 月 12 日，檔號：

〈關於聯合戰線問題初步討論之報告〉，中國國民黨中央改造委員會第 41 次會議紀錄，1950 年 10 月 26 日，檔號：6.4-2/93。

（二）外交部檔案(台北國史館藏)

〈救總函港九救委會、調景嶺中學、調景嶺營服務處〉，1977 年 12 月 9 日，〔救總轉託文件（三）〕，檔號：172-4/1330-3。

（三）外交部檔案(中央研究院近代史研究所檔案館藏)

1、國組司

642/0034，「大陸救災與共匪暴行」，1951.3.1～1952.9.1。

642/0035，「大陸救災與共匪暴行」，1957.8.1～1958.10.1。

642/0036，「世界難民年中國委員會」，1960.1.1～1960.7.1。

642/0037，「世界難民年中國委員會」，1960.1.1～1960.8.1。

642/0038，「世界難民年中國委員會」，1960.3.1～1960.8.1。

642/0039，「世界難民年中國委員會第 4 次會議紀錄」，1960.5.1～1960.5.1。

642/0040，「世界難民年捐款」，1960.3.1～1960.7.1。

642/0041，「世界難民年捐款」，1960.7.1～1962.5.1。

642/0042，「世界難民年捐款」，1961.7.1～1962.6.1。

642/0043，「世界難民年捐款」，1960.3.1～1962.9.1。

642/0065，「國際難民組織案」，1949.2.1～1952.1.1。

642/0071，「聯合國救濟香港難胞」，1952.3.1～1953.4.1。

642/0072，「聯合國救濟香港難胞」，1953.4.1～1954.4.1。

642/0073，「聯合國救濟香港難胞」，1954.4.1～1955.6.1。

642/0074，「聯合國救濟香港難胞」，1954.11.1～1956.12.1。

642/0075，「聯合國救濟香港難胞」，1956.12.1～1957.6.1。

642/0076，「聯合國救濟香港難胞」，1956.11.1～1957.8.1。

642/0077，「聯合國救濟香港難胞」，1957.6.1～1957.11.1。

642/0078，「聯合國救濟香港難胞」，1957.8.1～1958.1.1。

642/0079，「聯合國救濟香港難胞」，1957.12.1～1958.5.1。

- 642/0080,「聯合國救濟香港難胞」,1958.5.1~1958.7.1。
642/0081,「聯合國救濟香港難胞」,1958.1.1~1958.5.1。
642/0082,「聯合國救濟香港難胞」,1958.5.1~1958.10.1。
642/0083,「聯合國救濟香港難胞」,1958.9.1~1959.2.1。
642/0084,「聯合國救濟香港難胞」,1958.5.1~1958.12.1。
642/0085,「聯合國救濟香港難胞」,1959.1.1~1959.5.1。
642/0086,「聯合國救濟香港難胞」,1959.6.1~1959.11.1。
642/0087,「聯合國救濟香港難胞」,1959.8.1~1959.11.1。
642/0088,「聯合國救濟香港難胞」,1959.5.1~1960.3.1。
642/0103,「聯合國難民基金執委會」,1956.12.1~1957.7.1。
642/0106,「難民高專公署」,1953.2.1~1957.4.1。
642/0107,「難民高專方案執委會」,1959.11.1~1960.8.1。
642/0108,「難民高專方案執委會」,1960.4.1~1960.9.1。
642/0109,「難民高專方案執委會」,1960.5.1~1960.12.1。
642/0110,「難民高專方案執委會」,1960.10.1~1961.2.1。
642/0111,「難民高專方案執委會」,1960.11.1~1961.10.1。
642/0112,「難民高專方案執委會」,1960.10.1~1961.7.1。
642/87003,「港澳難民問題」,1972.7.1~1972.9.1。

2、北美司

- 452.2/0016,「利用安全法案 1951 年修正案規定救助我難胞」,1955.8.1~1962.4.1。
452.2/0017-1,「美志願救濟團體贈我救濟物資」,1952.7.1~1956.6.1。

(四) 蔣中正總統檔案(國史館)

〈倪電蔣中正請示辦理留港傷兵予以安置及黃少谷、谷正綱呈蔣已辦此事〉,1950 年 1 月 5 日,檔號:00208010100045015。

(五) 蘇聯外交部檔案(蘇聯外交部聯合司檔案室) 感謝沈志華教授提供中文譯本。

〈苏达利科夫与 Чэнь Чжаоюань 会谈备忘录〉,1958 年 9 月 5 日,檔號:

РГАНИ, ф.5, оп.49, д.131, л.225-231。(執行者—Сергей, 1958 年 9 月 26 日。
第 720 號。)

史料彙編

中國國民黨中央改造委員會編，《中央改造委員會會議決議彙編》，臺北：中央委員會秘書處，1954。

中國大陸災胞救濟總會編，《中國大陸災胞救濟總會會務概況目錄》，臺北：中國大陸災胞救濟總會，1950。

立法院秘書處編，立法院會議速記錄，臺北。

〈第一屆立法院第六會期第二次會議速記錄〉，1950年9月15日。

〈第一屆立法院第六會期第五次會議速記錄〉，1950年10月3日。

〈第一屆立法院第六會期第八次會議速記錄〉，1950年10月20日。

〈第一屆立法院第七會期第三次會議速記錄〉，1951年3月2日。

〈第一屆立法院第七會期第四次會議速記錄〉，1951年3月13日。

〈第一屆立法院第七會期第五次會議速記錄〉，1951年3月20日。

〈第一屆立法院第七會期第六次會議速記錄〉，1951年3月23日。

〈第一屆立法院第七會期第七次會議速記錄〉，1951年3月26日。

〈第一屆立法院第七會期第八次會議速記錄〉，1951年3月30日。

〈第一屆立法院第七會期第九次會議速記錄〉，1951年4月3日。

李雲漢編，《中國國民黨宣言彙編》，臺北：中國國民黨中央委員會黨史委員會，1994。

秦孝儀編，《先總統蔣公思想言論總集》，第23-24、26、32冊。臺北：中國國民黨中央委員會黨史委員會，1984。

陶文釗編，《美國對華政策文件集(1949-1972)》第一卷上冊，北京：世界知識出版社，2003。

陶文釗編，《美國對華政策文件集(1949-1972)》第三卷上冊，北京：世界知識出版社，2005。

教育部編，《教育法令》，臺北：正中書局，1967。

蔣總統思想言論集編輯委員會編，《蔣總統思想言論集》，第28卷，臺北：中央文物供應社，1966。

專集、調查報告、回憶錄

中國大陸災胞救濟總會第五組譯，漢布茹博士調查報告，《香港中國難民問題》，臺北，中國大陸災胞救濟總會，1958。

方治，《我生之旅》，臺北：東大圖書館，1986。

- 王正華編，《中華民國與聯合國史料彙編—中國代表權》，臺北：國史館印行，2001。
- 沈亦珍，《我的一生》，出版地不詳：沈亦珍，1986。
- 胡春惠主訪；李谷城，陳慧麗紀錄整理，《香港調景嶺營的誕生與消失—張寒松等先生訪談錄》，臺北：國史館，1997。
- 香港調景嶺營中學校刊編輯委員會，《嶺中十年》，香港：調景嶺中學，1960。
- 香港調景嶺營中學校刊編輯委員會，《嶺中三十五年》，香港：調景嶺中學，1985。
- 徐啓明，續伯雄譯，唐耐心(Nancy Tucker)著，《中美外交秘辛（上）》，臺北：時英，2002。
- 陳勃等編，《香港調景嶺難民營調查報告—為響應世界難民作（1959-1960）》，香港：香港大專社會問題研究社，1960。
- 趙滋蕃，《半下流社會》，香港：亞洲出版社，1953。
- 趙滋蕃，《趙滋蕃自選集》，臺北：黎明文化事業股份有限公司，1975。
- 葛量洪，曾景安譯，《葛量洪回憶錄》，香港：廣角鏡出版社，1984。
- 雷震，傅正編，《給蔣氏父子的建議與抗議》，《雷震全集》第27冊，臺北：桂冠圖書股份有限公司，1990。
- 雷震，傅正編，《第一個十年》，《雷震全集》，第32~33冊，臺北：桂冠圖書股份有限公司，1989。
- 顧維鈞，中國社會科學院近代史研究所譯，《顧維鈞回憶錄》第十冊，北京：中華書局，1983。

中文專書

- 中國大陸災胞救濟總會編，《救濟年報》，臺北：中國大陸災胞救濟總會，1954。
- 中國大陸災胞救濟總會編，《救濟十年》，臺北：中國大陸災胞救濟總會，1960。
- 中國大陸災胞救濟總會編，《救濟實錄》（一～四），臺北：中國大陸災胞救濟總會，1980。
- 中國災胞救助總會編，《調景嶺回顧錄》，臺北：中國災胞救助總會，1993。
- 中華救助總會編，《救總五十年金慶特刊》，臺北市：關愛與服務雜誌社，2000。
- 王國儀，《調景嶺滄桑五十年》，臺北：中華救助總會，2008。
- 王景弘，《採訪歷史：從華府檔案看台灣》，臺北：遠流，2000。
- 王德溥，《政海游蹤（下）》，收錄於張玉法、張瑞德主編中國現代自傳叢書第二輯，臺北：龍文出版社，1990。
- 李正寰編，《谷正綱先生與「救總」》，臺北：中國大陸災胞救濟總會，1991。

- 李曉崗，《難民政策與美國外交》，北京：世界知識出版社，2004。：
- 吳建平編，《調景嶺義民反共奮鬥史實》，臺北市：寰聲文化出版社，1958。
- 洪丁福，《國際政治的理論與實際》，臺北：啓英文化，1996。
- 周秋光、曾桂林著，《中國慈善簡史》，北京：人民出版社，2006。
- 冼玉儀，〈社會組織與社會轉變〉，收錄於王庚武主編，《香港史新編》（上冊），香港：三聯（香港）書店，1998年二版印刷。
- 林果顯，〈「中華文化復興運動推行委員會」之研究（1966-1975）—統治正當性的建立與轉變〉，臺北：稻鄉出版社，2005。
- 周煦，《聯合國與國際政治》，臺北：黎明文化，1993。
- 高添強編，《香港今昔》，香港：三聯書店，1995年。
- 陶文釗編，《中美關係史》，上海：上海人民出版社，2004。
- 唐耐心(Nancy Bernkopf Tucker)，新新聞編譯小組譯，《不確定的友情》，臺北：新新聞文化事業，1995。
- 高朗，《中華民國外交關係之演變（1950～1972）》，臺北：五南圖書出版公司，1993。
- 郭廷以，《近代中國史綱》下冊，臺北：曉園出版社，1994。
- 梁家麟，《福音與麵包》，香港：建道神學院，2000。
- 黃秀政、張勝彥、吳文星，《台灣史》，臺北：五南圖書出版公司，2005。
- 臺灣省文獻委員會編，《台灣近代史（3）社會篇》，南投：省文獻會，1995。
- 蓋伊·古德溫吉耳（Goodwin-Gill, Guy S.），王福邁譯，《國際法與難民》，臺北：正中書局，1990。
- 戴天昭著，李明峻譯，《台灣國際政治史》，臺北：前衛，2002。
- 趙學功，《巨大的轉變-戰後美國對東亞的政策》，天津：天津人民，2007（2版）。
- 趙彥寧，《性/別、權力、國家：戴著草帽到處旅行》，臺北：巨流圖書公司，2001。
- 趙既昌，《美援的運用》，臺北：聯經出版事業公司，1985。
- 劉脩如，《救濟政策及其立法（下）》，臺北：國立編譯館，1977。
- 蔡拓等著，《全球問題與當代國際關係》，天津：天津人民出版社，2002。
- 薛化元，《自由中國與民主憲政-1950年代台灣思想史的一個考察》，臺北：稻鄉，1996。
- 羅祥喜，《1949年以來的港台關係》，香港：香港政策研究所，1998。

中文專論

成器，〈香港調景嶺的由來與結束—兼談救總與調景嶺的情感〉，《海外學人》，274 期，1995 年 7 月，頁 30-35。

呂芳上，〈痛定思痛—戰後中國國民黨改造的醞釀(1947-1950)〉，《一九四九年：中國的關鍵年代學術討論會論文集》，臺北：國史館，2000，頁 569-597。

李谷城，〈香港「新移民」政策的回顧與展望〉，《五十年來的香港、中國與亞洲國際學術討論會論文集》，香港：香港珠海書院亞洲研究中心，2001，頁 411-432。

林志彥，〈國際法上的難民問題〉，台中，東海大學政治研究所碩士論文，1995。

胡春惠，〈香港調景嶺營的出現即在歷史上意義〉，《港澳與近代中國學術研討會論文集》，臺北：國史館，2000，頁 533-547。

施眉綺，〈邁向歐盟共同庇護政策〉，臺北：淡江大學歐洲研究所碩士論文，2003。

蕭俐俐，〈國際法上難民保護制度之研究〉，臺北：中國文化大學法律學研究所碩士論文，1996。

陳誠口述，吳錫澤記錄：〈陳誠主臺政一年的回憶（二）〉，《傳記文學》，63 卷 6 期，1993 年 12 月，頁 43-52。

張力，〈冷戰前期台灣軍事反攻的企圖與局限〉，《五十年來的香港、中國與亞洲國際學術討論會論文集》，香港：香港珠海書院亞洲研究中心，2001，頁 61-73。

張淑雅，〈藍欽大使與一九五〇年代的美國對台政策〉，《歐美研究》，28 卷 1 期，1998 年 3 月，頁 193-262。

張淑雅，〈臺海危機與美國對「反攻大陸」改革的轉變〉，《中央研究院近代史研究所集刊》，36 期，2001 年 12 月，頁 231-297。

張淑雅，〈一九五〇年代美國對臺決策模式分析〉，《近史所集刊》，40 期（民國 92 年 6 月），頁 1-54。

萬麗鵠，〈1950 年代中國第三勢力運動〉，國立政治大學歷史研究所博士論文，2001。

劉維開，〈蔣中正總統對韓戰及相關問題的看法與政策—民國三十九年〉，《近代中國》，137 期，2000 年 6 月，頁 90-100。

趙綺娜，〈冷戰與難民援助：美國「援助中國知識份子協會」，一九五二年至一九五九年〉，《歐美研究》，27 卷 2 期，1997 年 6 月，頁 65-107。

劉義章、關之英，〈香港調景嶺研究—教育篇〉，《史藪》，3 卷，1998 年 12 月，頁 357-377。

劉義章，〈宣教士在調景嶺難民營的醫療服務〉，《香港社會與文化史論集》，香港：香港中文大學聯合書院，2002，頁 113-129。

劉義章，〈五十年代宣道會在調景嶺的工作〉，《香港社會與文化史論集》，香港：香港中文大學聯合書院，2002，頁 131-151。

薛化元，〈陳誠與國民政府統治基盤的奠定—以一九四九年台灣省主席任內為中心的探討〉，《一九四九年：中國的關鍵年代學術討論會論文集》，臺北：國史館，2000，頁 261-284。

龔麗華，〈聯合國難民問題處置之研究〉，臺北：政治作戰學校政治研究所碩士論文，2003。

報紙、期刊

《人民日報》：1950.04.30、1953.01.14。

《中國之聲》：1952。

《中國時報》：1994.03.07。

《中央日報》：1949～1961，1970、1994。

《文匯報》：1972.07.30。

《自由學人》：1957。

《星島日報》：1958～1959。

《香港時報》：1949～1961。

《新生報》：1961.06.04。

《聯合報》：1950～1960，1990～1991，1996～1998。

線上資料

「中華救助總會」之官方網站：<http://www.cares.org.tw/>（本文參考時間 2009 年 3 月）

UNHCR, “Partnership: An Operations Management Handbook for UNHCR’s Partners”：
http://www.unhcr.org/static/partners/partnership_handbook/partnership.htm。

外文專書、專論及年報

Haines, David W. *Refugees in America in the 1990s: A Reference Handbook*.. Westport, Conn: Greenwood Press, 1996.

- Hambro, Edward. *The problem of Chinese Refugees in Hong Kong: Report Submitted to the United Nations High Commissioner for Refugees*. Leyden: A. W. Sijthoff, 1955.
- Hong Kong Annual Report*, 1951, Hong Kong: Government of Hong Kong, 1951.
- Hong Kong Annual Report*, 1950, Hong Kong: Government of Hong Kong, 1951.
- Loescher Gil. *Beyond Charity: international cooperation and the global refugee crisis*. New York: Oxford University Press, 1993.
- LAN, Kenneth On Wai. "Rennie's Mill: The Origin and Evolution of a Special Enclave in Hong Kong." Ph.D. diss., University of Hong Kong, 2006.
- Malkki, Liisa H. *Purity and exile: violence, memory, and national cosmology among Hutu refugees in Tanzania*. Chicago: University of Chicago Press, 1995.
- Tucker, Nancy Bernkoph. *Dangerous Strait: The U.S.-Taiwan-China Crisis*. New York: Columbia University Press, 2005.
- Wang, Kuo-Chang. *United Nations voting on Chinese representation : an analysis of General Assembly roll-calls, 1950-1971*. Taipei, Republic of China: Institute of American Culture, Academia Sinica, 1984.

附錄

附錄（1-1） 調景嶺營難民的各項活動調查（1951 年 8 月）

甲：教育

A、500 餘難民學齡兒童，能夠獲得教育機會的，最初在摩星嶺時期的信義會，難童義務學校是一個挪威的牧師創辦的，初期只收容七十二名學生，四個牧師，兩個教員，擔任教學，分為三班，遷到調景嶺後，學生增加到一百五十人，班次由初小一年級，由五位義務教員和四位牧師分別擔任教課，採用的課本都是教育部以前所審定的，設備雖簡陋，而學生們讀書的風氣，卻是異常的旺盛。

B、天主堂曹神父，創立一所義務學校，收容的小學生 200 名要作調景嶺的模範，經過一番努力，居然具備了學校的雛形，以致獲得教會方面的補助（每月 400 元），學校欣欣向榮，教室已由三間擴充到六間，學校的建設工作，都是七名教員和教友，以及學生的家長所構築的，此種精神令人欽佩，他們所授課程雖略有宗教色彩，但仍與普遍學校無異。

C、社會局舉辦一所兒童小學校，要算最完善，先天條件優越，經費方面有台灣匯兩萬台幣，和港九救委會的補助，1950 年 11 月開課，設在第一區大坪地點適中校址寬敞，教室是社會局撥給的五間大木屋，一切設備亦較完善，全校分小學及幼稚園兩部門，還有一個升中班，共收容學童 302 名，教員 14 人，受營辦公處領導，教育行政有條不紊。

以上三所學校的教員，都是從難胞中選任的，皆能任勞任怨，為了新生的下一代，獻身負責。

乙、衛生康樂

A、營內沒有一間小型的醫務所，設備很簡陋，醫藥也不充足，同時醫務署在七月以前僅配給此間 6,000 位難民的藥劑，實則連沒飯票的難民住在營內的，至少要在 10,000 以上，也要同樣看待與享受，所以醫務所的藥品缺乏，那是必然的現象，雖說教會方面間或捐助一部份，但杯水車薪，仍難供應，只能簡單分析病狀，輕便的疾病，是間日診斷一次，過有較重的病症，醫務給予證明送入港九市區公立醫院免費治療，另外為了保健工作，各種防疫的注射及種痘，仍經常舉辦著。

B、雖然限於物質的缺乏，但各方面對康樂事業，仍極熱心贊助和倡導，壁報方面，有新生日報、克難日報，光復報等三種，報導營內新聞，評述時事，並有漫畫論著、文

藝等，內容尚充實詳盡，能使難胞獲得不少精神上的鼓舞，惟因受環境的限制，對營內改善難民生活一節，不但不容建議，連方某也不敢有所批評，尚未盡到言責，此外有平劇、粵劇、話劇等社之組織，雖如何精彩，也可給難胞們苦悶寂寞的心情，得到一點興奮的調劑，其次上有長風，三五、熱河、冠纓等各種球隊，此青年難胞獲得鍛鍊身體的機會。

丙、保健

A、成年難胞談不上保健，僅難童設有保健會，自由祖國救濟機構，以及海外慈善家，卻能關懷兒童福利和營養，指撥專款救濟，每一兒童（有飯票的）每日可獲得定量的牛乳或餅乾，冬夏兩季可以得到衣服的分配，使健康獲得保持，學齡兒童除了社會局設有學校一所外，還可以自由參加二所教會學校去讀書。

丁、烟賭娼等不良習慣

A、鴉片烟在調景嶺第五區範圍內，設有地下售吸所，但無固定處址，查係月鄂兩省人所設，其姓名難以查知，但販運供銷者，經再三調查係由孟憲成，於中共駐港售土店-鑽石山-秘密買來，再由趙同興-河南人兩行聯誼會副主任委員-負責在此分銷各售吸所，營內吸食煙者，估計約佔千分之五，如不設法取締，勢必有增無減，此乃中共消滅難民反共意志的一種陰謀毒計。

B、賭博：調景嶺難民絕大多數，具係赤貧，可是也有極少-千分之十-之地主，在大陸時之一般揮霍，惡習未改，所以「牌九、撲克、麻將、搖寶」等類的賭卜，遍布全營，主要地點在第五區-沙灣-第二保海邊陳齊初家，每天房租四元，由湖北人主持，每日所抽「頭水、佣金」平均約在八十元以上，每天下午六時起至翌日五時始散，輸贏動輒以千元計，又一處為該區之半山區，抽頭收入，較上處少半數，上述兩者皆為賭□，營方明知而不禁，蓋為梁森-廣東人第四區區長-張英所准許，苟非先有默契，斷不敢大膽公開如此妄為，據說每天收入，官民四六分成-官佔四成，民佔六成-此種有損全營難民整個名譽之惡習，以去冬及今春為最，目前增記枯竭，不若以往之旺盛矣。

C、娼妓：調景嶺尚無正式娼妓，但土娼與通奸者難免，惟一般下流女性，以難民之身，取得飯票後，即在港九以賣淫生者頗多，並經其本夫許可者亦有之，無飯票而以此為生者亦多。

資料出處：〈香港調景嶺調查實錄摘要〉（1951年8月15日，油印），頁4-6。中國國民黨中央改造委員會第238次會議紀錄（1951年11月13日），第一組呈報附件，黨史館藏，會議檔號：6.42/292。

附錄（2-1） 「台灣省准許出入境軍公人員及旅客暫行辦法」之法律依據：

根據行政院解釋，查中華民國憲法第十條規定：「人民有居住及遷徙之自由。」同法第二十三條規定：「以上各條列舉之自由權力，除為防止妨礙他人自由，避免緊急危難。維持社會或增進公共利益所必要者外，不得以法律限制之。」可知有法律規定時，對於人民居住及遷徙之自由得予限制。

戒嚴法第十一條第九款規定：「寄居戒嚴地域內者必要時得命其退出，並得對其遷入限制或禁止之。」是項執行確明定賦予戒嚴地域內之最高司令官。其立法意旨，即在其能於戒嚴地域內適時避免緊急危難，維持社會秩序或增進公共利益。此種規定即係對人民居住及遷徙自由之法律。

前台灣省警備總司令部為確保全省治安秩序，依戒嚴法第三條，當地最高司令官得依法宣告戒嚴之規定，於三十八年五月二十日零時起，宣告全省戒嚴，台灣省限制出入境旅客辦法亦正式實施。嗣以戰事需要，經前東南軍政長官公署呈奉 行政院三十八年十二月二十八日台（三八）字第 0155 號代電核准，將台灣省劃定為接戰地域。案經行政院咨請立法院於 39 年 3 月 14 日第五會期第六次會議決議追認，是台灣省係於 38 年 5 月 20 日起依法宣告戒嚴，台灣省限制出入境旅客辦法，即依戒嚴法第十一條第九款規定而為訂定，故可認為賦予限制人民居住及遷徙自由之法律根據。是項辦法，中經修正而為 39.7.13 公佈實施之台灣省准許准許出入境軍公人員及旅客暫行辦法規定。

目前台灣省戒嚴業務之執行，係根據行政院 39.11.15 日台 39（防）字第 6261 號指令核准本部公佈之「台灣省戒嚴業務執行辦法」辦理。該辦法第二條規定：「國防部統一掌理台灣全省軍人及非軍人戒嚴業務，分別交由台灣防衛總司令部及台灣省保安司令部執行。……」第五條規定：「戒嚴法第十一條所列事項由台灣省保安司令部執行之」。此係就現時台灣實際情況適合戒嚴法第十一條所規定執行權之必要措施，亦即台灣省保安司令部辦理台灣省出入境軍公人員及旅客限制事宜之由來。

綜上所述。當可明瞭台灣省准許出入境軍公人員及旅客暫行辦法，係由於戒嚴法規定之法律根據而訂定之一種行政措施辦法，政府機關實施之辦法，似屬其職權內應有之措施。且實施地域僅台灣省，並需依軍事及環境情況之變遷，而隨時予以調整修正，似無以立法程序訂定全面性法律之必要。

說明：該文為行政院向國民黨中央改造委員會所呈報告。資料來源：〈中國國民黨中央改造委員會第 106 次會議記錄〉，1951 年 4 月 2 日，原件，黨史會藏，檔號：6.4-2/158。

附錄（2-2） 〈流亡港九志願從軍難民徵集即使用計畫草案〉

第一：目的

- 一、為收攬人心，打擊匪偽陰謀及加強反共力量起見，特就流亡港九難民中徵選志願從軍青年一萬名，予以編組訓練裝備參加反共戰列。

第二：編組名義隸屬及裝備

- 二、按實有徵選人數，比照現行戰鬥團編制，編組為戰鬥團（附戰鬥團編制系統表），並按徵選人員之出身、經歷及原有職業分別編隊（如士兵大隊、軍官大隊、公教大隊等）以利管訓。
- 三、各該團賦予江浙反共救國軍總指揮部第○戰鬥團名義，隸屬該總指揮部建制，並交由該總指揮部負責編組、管訓及運用。
- 四、各該團所需裝備，由國防部大陸工作處洽商友方撥給。

第三：幹部來源

- 五、團長人選由國防部遴派或由江浙反共救國軍總指揮部加倍遴選，報影國防部圈定，其以下副團長、大中隊長人選，授權江浙總部遴派報備，大隊以下各級副隊長集中對以下幹部，由江浙總部斟酌實際情形，選拔遴派併行。
- 六、政工人員（含保防），由國防部總政治部會同江浙總部洽商統一遴派。

第四：徵選標準：

- 七、先就香港調景嶺營徵送，如不足額時，再次其他難民區難民中徵選。

八、徵選標準如左述：

- 1、思想純正反共意志堅強者。
- 2、年齡在 18-35 歲之獨身男子。
- 3、未經匪俘及未經匪訓練者。
- 4、身體強健者。
- 5、能取得五人連保切結者。

第五：徵選方法

- 九、所有徵選事宜之進行，均透過救總，以救總名義辦理之，對外保持機密。
- 十、先就救總及各有關單位現有流亡港九難民人事資料，依據徵選標準作初步審查，提出初選名冊。
- 十一、由國防部會同救總派員組成徵選小組，以救總名義密攜初選名冊赴港，然後會同各單位派駐港人員複審，並就複審結果，提出複審名冊。
- 十二、依據複審名冊，分別徵詢其本人意見（為保持機密似可權以「來台就業」作為徵詢名義），飭辦五人連保切結，決定徵選名冊，再透過難民營，洽請港方運送來台（港方已承諾免費運送）。

十三、在港一切徵選事宜，以透過並利用各難民營原有組織，及一部忠實可靠份子辦理為原則。

第六、輸送及接運

十四、為便於運送與顧及到達大陳後之營舍問題，得分批辦理，分別運送。

十五、由港至台輸送，透過難民營，洽請港方免費輸送。

十六、由台至大陳之輸送，由國防部肯撥船隻接運，其使用船隻噸位，依據由港運台情形辦理。

十七、由國防部派組接運招待組，於港口辦理接運招待事宜，並由國防部總政治部會同救總，發動各界舉行歡迎慰勞。

第七、經費

十八、徵選人員一律按照國軍待遇，所需經費糧服，專案報院請撥（附概算表一、二、三）並發款，先由國防部購發軍毯一萬條，以應急需。

十九、於大陳搭造一萬人，用急造營房，除所需經費（附概算表四）專案報院請撥外，並視情形，先由國防部籌撥帳幕若干，以應需要。

第八、其他

二十、本計畫內有關細節，俟核定後，由主辦單位召集有關單位開會商討，分別辦理。

二十一、本計畫於核定後施行，並得視將來進行情形，適宜修正。

附表（1）所需經費概算表（三千人編制/五千人編制）

費別	全年概算數		月份概算數		說明
薪餉 （三千人計）/ （五千人計）	3,332,800/ 3,888,000	00	194,400/ 324,000	00	官以十分之八計，平均以上尉待遇月各支 78 元，以十分之二計，平均以上等兵待遇，月各支十二元，合如上數。
副食費	828,000/ 1,380,000		169,000/ 115,000		
辦公費	121,968/ 203,280		10,164/ 16,940		
臨時費	86,400/ 144,000		7,200/ 12,000		按官人數十分之一計，平均以少數單位主管計算，月各支 105 元，合為上數。

職務加給	86,400/ 144,000		7,200/ 12,000		按薪餉總額千分之二計算
特支費	302,400/ 504,000		25,200/ 42,000		
技術加給	4,665/ 7,776	60	388/ 648	80	
洗擦費	4,802/ 8,004	40	400/ 667	20	
政工事業費	12,895/ 21,492	20	1,074/ 1,791	60	
教育費	61,200/ 102,000		5,100/ 8,500		
合計	3,841,531/ 6,402,552	20	320,127/ 533,546	60	
開辦費	15,000/ 25,000				
總計	3,856,531/ 6,427,552	20			

附記：本預算係大約概述，俟編制成立後再行核算

附表（2）：所需主食概算表

區別	全年所需量		月份所需量		說明
三千人計	1,885,500	00	157,125	00	每人月需 52 市斤五兩合需如上數
大米					
五千人計	3,142,500		261,875		
合計	1,885,500		157,125		
	3,142,500		261,875		

附表（3）：所需被服裝具費預算

費別	夏服、冬服、軍毯、蚊帳、草蓆、腰皮帶、水壺、炒米袋、符號、草墊、雨衣、行軍鍋灶、炊具搬運車費。
合計總金額	1,549,065

附記：1.本預算按三千人計算。2.品名按國軍待遇編列。3.價格按聯總成本計列。

附表（4）：急造營房說明

建築概要	草頂竹架泥牆	備放
容量	2500 人	
面積	4500 平方公尺	
造價	台幣 450000 元	利用兵員興建

附記：三千人容量：急造營房共需 54 萬元

五千人 ： 90 萬

資料出處：〈流亡港九志願從軍難民徵集即使用計畫草案〉，中國國民黨中央改造委員會第 326 次會議記錄，1952 年 4 月 14 日，附件，黨史會藏，6.4-2/381。

附錄（2-3） 〈安置港澳難民生產計畫綱要〉

甲、安置地區：

港澳來台難民第一批戰訂為五千人，以安置於台灣外圍島嶼為原則，茲就現有外島嶼而論，金門地區距戰地過近，澎湖馬祖每年風季時間太長（約八九個月之久），安置均欠相宜，大陳地區共有大小島嶼十餘處，荒地尚可開墾，故以選定大陳地區較為適當。

乙、準備事項：

難民分批由港澳啟程前，在安置地區，即須對其衣食住等項，妥為準備，避免抵達後，餐風露宿，發生不良後果。茲將應行籌辦事項條列如左：

一、關於住屋方面：大陳地區各島房屋稀少，現有軍民已不敷居住，增加難民實無法容納，為簡便計，請政府撥方形帳棚 250 個（每個可容 20 人），或向台灣鋼鐵訂製活動房屋 50 所（每所可容納 100 人），每所造價約為兩萬五千元，共需台幣 125 萬元。

二、關於食糧方面：難民抵達後，未取得工作收入前，必須供給伙食，大陳地區現有軍民食糧，均賴台灣補助，故難民所需亦必由政府接濟，其每人每月所需數量如下：

1、糙米 四五市斤 計二七、四五元

2、豆油 二七市兩 五、二一元

3、黃豆 二市斤 三、八三元

4、鹽 一市斤 0、四二元

5、煤 五 0 市斤 八、三五元

6、副食費 三 0、00 元

以上五千人計，每月共需台幣三七六、三 00 元

- 三、關於衣被方面：大陳地區氣溫較低，現雖冬令已過，但遇風雨仍屬酷寒，故須酌情分發衣被，請政府將舊軍服每人發給二套，舊軍毯每人發給一床。
- 四、關於保健方面：大陳地區衛生環境不佳，為防止病疫流行應增設衛生機構，或由軍醫署擴大當地現有衛生組織，俾可兼辦難民醫務，其所需醫療藥品，商請農復會供給或另撥款購備。
- 丙、生產工作項目：大陳現為軍事區域，一切均應與軍事配合，移島難民除予以軍事組織管理外，其每日時間必須有一半用於訓練及軍事有關工作方面，故能從事生產之時間，僅能以半日計之，在目前可辦生產工作之如左：
- 一、墾荒：大陳地區各島土壤良好，惟居民多以漁業為生，少事農耕，故荒地甚多，如加以墾殖，修整水利，則農產必豐，各島中以田□島為最佳，地形平坦，水源充足，現有人口稀少，可容納三千人以上，至所需農具，鐘籽、耕牛等，與開墾實施，另擬詳細計畫，商請農復會補助款項並指導辦理。
- 二、交通水利建設工程：上下大陳島之碼頭與環島公路，關係軍事綦重，急待修築，又為增加該島農業生產，修築水池提堰等工程，亦需積極舉辦，請政府酌請撥款，分期興建，既可以工代賑，安置難民一千餘人，復可兼收有助軍事繁榮農村之利。
- 三、工廠：根據該島需要，可設小型捲煙場，毛巾廠、鞋廠、襪廠、漁具廠等手工業，估計能容納難民四百人，其所需資金設備原料等，另擬詳細計畫。
- 四、採礦：大陳各島已發現礦石，應積極計畫開採，施工後能容納六百餘人，其開採計畫另行擬定。
- 丁、辦理機構：應經常設計指導難民之生產工作，應組織「安置港澳難民生產工作計畫委員會」。由有關機關派員成立之。至執行計畫之實施機構，在大陳地區可指定江浙反共救國軍總指揮部承辦之。
- 戊、經費預算及來源：
- 一、準備時期所需經費，估計需為四百萬元，內包括：
- 1、房屋建造費 一、二五〇、〇〇〇 元（以活動防務五十所計算）
 - 2、伙食費 二、二五七、八〇〇 元（以供映六個月伙食計算）
 - 3、其他設備費：七四二、二〇〇 元（以製發床位炊具等項）
- 上項準備時期之經費，應請政府一次籌撥。
- 二、生產資金及所需工具原料等，依其所訂各項計畫分別先後由政府會商農復會，及其他有關救濟機關籌撥專款辦理。

資料出處：〈安置港澳難民生產計畫綱要〉，見中國國民黨中央改造委員會第 326 次會議記錄，1952

年 4 月 14 日，附件，黨史會藏，6.4-2/381。

附錄（2-4） 「本黨忠貞同志請求來台放寬限制要點」

甲：申請人之範圍：凡屬滯留港澳及海外各地之大陸地區本黨忠貞同志，能覓得合於乙項規定資格之保證人確切擔保證明，經本會審查合格者（不以黨工人員為限），可由本會代辦入境手續，其眷屬入境事宜，依普通旅客申請辦法辦理。

乙：申請手續：前項申請入境之忠貞同志應填具左列各表送呈本會核辦

- 1.請求來台報告表一份（內分：黨籍、略歷、對黨國忠貞事蹟，在匪區情形，脫險經過，來台目的，到台後生活解決辦法，對戡亂前途認識等項，並附照一張）
- 2.保證書兩份，一份隨申請書送吳國楨同志（依保安司令部規定辦理），一份存會由同一省籍或在大陸時同一服務單位之本黨在台中央委員立法委員、監察委員、國大代表或大陸地區各省級黨部最後一任委員，兩人其中一人必須為曾任各該省黨部之委員（並需加蓋保證人服務機關關防或有關機關圖記及警察局查對戶籍之圖記）切實負責保證期思想純正，絕不違背黨國為共匪作任何活動以便查考。
- 3.台灣省警務處規定之入境申請書一份（附照片三張）。

丙：審查辦法：本會對此項申請入境案件為求迅速確實及審核標準一致起見，另設「審查小組」負責審查，由有關各組會指派適當人選組成（注意省區之普遍）由秘書處召集之。丁：處理方式：經審查合格准予代辦入境手續之案件，由秘書處依照「台灣省保安司令部中國國民黨忠貞人員申請出入境處理辦法」之規定，以本會名義函送從政黨員吳國楨同志以特准方式辦理之。

說明：1952 年 5 月，改造會通過「黨工暨忠貞同志申請出入境辦法」時，原按照「台灣省准許出入境軍公人員及旅客暫行辦法」之規定辦理。後又對原限制予以放寬，於同年 6 月初改造會決議通過「本黨忠貞同志請求來台放寬限制要點」。

資料出處：〈本黨忠貞同志請求來台放寬限制要點〉，見見中國國民黨中央改造委員會第 147 次會議記錄 1952 年 6 月 4 日，附件，黨史會藏，6.4-1/199。

附錄（3-1）中國大陸流亡港九「難胞」人數及性別、年齡、原有職業統計表（1952 年）

年 齡	性 別	人 數	原有職業								
			軍	警	政	教 育	新 聞	法	汽司 車機	鐵職 路工	海 員
1-5	男	8,471									
	女	6,584									
6-12	男	12,140									
	女	7,206									
13-16	男	7,587									
	女	3,754									
17-20	男	2,408	134	2	143	36					
	女	1,558	2		5	9					
21-25	男	6,414	1,455	196	577	423	5	2	12	7	5
	女	3,810	3		213	226	3		3		
26-30	男	11,919	5,335	388	2,191	339	50	18	42	34	17
	女	6,552	7	1	250	199					
31-35	男	1,4076	6,516	1,227	3,246	359	85	54	85	50	28
	女	4,994	3	2	122	111					
36-40	男	13,054	5,092	319	3,577	660	42	61	57	23	37
	女	4,462	4	2	39	62					
41-45	男	3,898	2,501	320	2,516	456	49	59	285	14	21
	女	1,931			9	24					
46-50	男	4,719	1,187	124	1,245	220	26	43	17	8	2
	女	1,596			3	22					
51-55	男	2,428	508	52	505	114	20	17	5	5	5
	女	1,087				1					
56-60	男	1,545	223	24	311	41	3	5		4	
	女	1,388				3					
61-	男	755	83	4	104	23		4			

65	女	866									
66-70	男	369	19		33	12					
	女	490				1					
71-75	男	557	12		9						
	女	223									
76-80	男	91	2		2						
	女	120									
合計	男	94,431	23,067	3,456	14,459	3,523	280	263	246	145	115
	女	46,621	23	5	641	659	3		3		
總計		141,052	23,090	3,461	15,100	4,182	283	263	249	145	115

年 齡	性 別	人 數	原有職業									
			郵 政	電 訊	工 程 師	醫	農	工	商	學生	其他	無業
1-5	男	8,471									3,449	1,022
	女	6,584									5,867	317
6-12	男	12,140								175	10,983	982
	女	7,206								140	6,494	572
13-16	男	7,587					1	2	19	397	6,937	231
	女	3,754						3		203	3,343	205
17-20	男	2,408					203	72	39	472	583	720
	女	1,558				5	4	19	2	198	1,108	206
21-25	男	6,414	15	8		6	582	542	272	202	391	1,314
	女	3,810				3	12	62		57	2,759	469
26-30	男	11,919	2	35	11	8	492	457	301	47	429	883
	女	6,552				3	4	37		12	5,373	666
31-35	男	1,4076	16	63	19	28	391	341	192	7	379	650
	女	4,994				3	3	21	4	2	4,181	538
36-40	男	13,054	12	61	23	28	392	243	473		497	1,077
	女	4,462				4	1	3	8		3,744	565

41-45	男	3,898	3	59	48	53	223	194	369		226	761
	女	1,931				2	1		1		1,616	278
46-50	男	4,719	5	28	17	59	272	92	279		330	365
	女	1,596				1			2		1,427	141
51-55	男	2,428	3	14	8	21	187	37	208		222	493
	女	1,087				2			2		958	124
56-60	男	1,545	7	3	4	19	54	28	162		220	437
	女	1,388				8			1		1,276	100
61-65	男	755			1	21	23	3	29		204	256
	女	866				5					803	57
66-70	男	369					9	4	11		105	176
	女	490									452	37
71-75	男	557				1	3		3		288	241
	女	223									215	8
76-80	男	91					2				41	44
	女	120									108	12
合計	男	94,431	63	269	131	244	2,838	2,015	2,357	1,300	29,604	10,056
	女	46,621				36	25	145	20	612	39,354	4,695
總計		141,052	63	269	131	280	2,863	2,160	2,377	1,912	69,358	14,752

說明：該統計資料為中國大陸災胞救濟總會於 1952 年 6 月，委託調景嶺難民自治辦公室代為調查登記而成。資料來源：〈中國大陸流亡港九難胞人數及性別、年齡、原有職業統計表〉（1952 年），〔聯合國救濟香港難胞〕，中研院近史所藏，檔號：642/0071。

附錄（4-1） 「戡亂時期台灣地區特許入境出境規則」

1960 年 7 月 21 日，國防部奉准修正公佈「戡亂時期台灣地區特許入境出境規則」，其中與「難胞」相關的規定如下：

第一條：特別准許入境出境之案件，除依戡亂時期台灣地區入境出境管理辦法第二十七條，國軍人員及其親屬入境出境辦法第十六條特准入境出境者外，依本規則之規定辦理之。

第二條：中國大陸災胞救濟總會代辦香港九龍及澳門等地難胞入境，其應辦手續依左列

之規定。(一)難胞入境應由中國大陸災胞救濟總會造具名冊呈報行政院核准，再由該會通知各申請人，依照規定格式，填寫申請書、保證書，送港澳救濟機構核註意見，加蓋戳記，發還申請人自行覓妥保證人後，逕送中國大陸災胞救濟總會核轉台灣省入出境管理機關辦理。(二)胞申請入境，應覓具在台領有營業執照之商號一家，或文官委任、武官尉級以上二人之保證。(三)台灣省入出境管理機關核發難胞之入境證，應送由中國大陸災胞救濟總會轉發。(四)經填發之難胞入境證，如逾有效期限，非因重大事故，檢附確實事證，並經救濟機構查明屬實者，不得由請換發。

第三條：美國援助中國知識人士協會代辦知識人士入境，其應辦手續依左列之規定：(一)美國援助中國知識人士協會，應將申請入境之知識人士，先行造具名冊呈報行政院核准，再由該會按個人身世，造具概況表、調查表各一份，送由台灣省入出境管理機關審核後，通知該會辦理入境手續。(二)知識人士申請入境，應覓具在台領有營業執照之商號一家或文官委任武官尉級以上二人之保證，但由該會保送之學生，得於入境後補辦保證手續。(三)台灣省入出境管理機關核發知識人士之入境證，應送由美國援助中國知識人士協會轉發。

第四條：前兩條入境之人士，其出境悉依一般人民出境規定辦理。

說明：該規則由國防部擬訂，並於 1960 年 7 月 21 日的行政院第六七四次院會上通過。資料出處：〈國防部廿二日奉准修正公佈「戡亂時期台灣地區特許入境出境規則」〉，《聯合報》，1960 年 8 月 23 日，一、二版。