

臺澳經濟外交之研究（1949-1972） ——以航運為中心

林志龍*

摘 要

農產品是澳洲國際貿易的主要出口商品，遠東由於較歐美距澳洲為近，便成為澳洲的重要市場，其中中國大陸更是重要。臺灣在1960年代便致力推展對澳洲貿易，原因之一便是希望降低澳洲與中國大陸的往來。但是雙邊航運能力不足一直是臺澳貿易無法推展的重要原因，因此臺灣政府必須協調航運產業以維持政策執行。本研究以臺澳小麥貿易為例，說明政治考量下的商業政策對市場活動產生的影響。

關鍵字：航運、經濟外交、國際貿易

國立中興大學 

National Chung Hsing University

* 國立中興大學歷史學系副教授。

一、導論

二次大戰之後臺灣百廢待興，韓戰使得臺灣被納入美國為首的東亞區域安全體系，也因而得到許多物資援助。¹這些援助是政治結盟與穩固外交的交換條件，並不全然是贈與，而包含了市場經濟的交易，互利性的交換或權威性的分配，或者是藉由上列方式來擴大對其他市場的影響力。²這種觀點可以用在解釋美國對臺灣援助的多元性，以及國民黨「借力使力」的策略。³也有人以為臺灣處於被動角色，美國提供的援助導致臺灣對美國的依賴。⁴不論如何，二次大戰之後的臺灣經貿活動即是在這種政府管制與外國影響之下的有限市場經濟，可說是一種「計劃經濟」。也有學者以為當時臺灣的對外貿易是「新重商主義」政策。⁵意即早期的臺灣是藉由初級產品如米糖的外銷來累積外匯存底，以創造數字上的「國富」。

交通產業對於物資的運輸扮演著重要的角色，無論是接受大宗美援的小麥、麵粉等產品，或是長期出口的糖、香蕉，以及加工出口區的商品。對臺灣來說，船舶運輸能力與這些物資交易活動高度相關，相關支出或收益也對外匯所得有所影響。臺灣是標準的海島經濟型態，生產原料的進口與製成品的出口都需要依賴船舶的運輸，此時的航運業與其說是尋求利潤的服務業，不如說是一個支持貿易擴張和增加商品出口競爭力的工具。中華民國政府自1949年以來採行的低運費策略對協助國產製造業出口不無幫助，卻降低了本國航運業的獲利能力。⁶臺灣的對外運輸部門，就被鑲嵌在前述的有限市場經濟的管制架構。

因此我們可以說在這種情形下，臺灣航運業的發展並不完全是由市場經濟決定，甚至航運業的自主能力遭到壓抑。同時，國際航運商情與全球權力政治會牽

¹ 張淑雅，《韓戰救臺灣》（新北市：衛城出版，2011）。

² 對於這些不同類型交易活動的宏觀歷史分析，最早也仍具影響力的研究見Karl Polanyi, *Great Transformation* (Boston: Beacon Press, 1944)。

³ 許介麟，《戰後臺灣史記》（臺北：文英堂，1996）。立論也許過於極端，但對美國援助的多重意義有發前人未論之處。

⁴ 文馨瑩，《經濟奇蹟的背後》（臺北：自立晚報出版社，1990）。

⁵ 蕭全政，《臺灣地區的新重商主義》（臺北：國策中心，1989）。

⁶ 交通部招商局檔案（臺北國史館藏），233/931，「開闢東南亞定期航線」（入館登錄號049000001511A）。

動臺灣對外航業，臺灣政府其他面向的政策，例如外貿推廣等實際上對航運政策的制定與執行也會有所影響。國號承認等議題，不只是重要的外交事務，也會牽動外貿政策。臺灣既有的歷史學研究除了傳統的外交決策分析之外，經貿外交研究近年來頗為豐碩。王文隆的專著與論文討論了國家承認問題與農技援外政策，其中有專文討論中共政權大量採購加拿大小麥，臺灣企圖以經貿交流影響加拿大的外交政策，該研究與本文相呼應，可惜王博士對於航運事業並未多加著墨。⁷不只是航運部門遭到忽視，以航運業的角度來看，公營航業配合政府政策，私人船務經營追求自利，兩者經營策略也都會對大環境有所回應，這些是目前尚處拓荒階段的戰後臺灣航運史研究並未留意之處。澳洲位處南半球，距全球主要市場均甚遙遠，遠洋運輸對其國際貿易影響甚大。本文即以臺灣與澳洲之間航線問題為個案，使用各方文獻，對中華民國政府為了加強與澳洲關係而施行的經貿政策，以及到了1960年代末期，為了鞏固臺澳正式外交的小麥採購，對臺澳之間航運的影響，做一全面的討論。

二、澳洲的國際貿易與中國政策

澳洲自有白人遷入，建立近代西式國家體制以來，縱使地理上接近亞太地區，貿易上始終以英國與其領地為對象，對華政策也以英國觀點馬首是瞻。19世紀中葉開始即有華人在當地工作，1908年清朝即由駐英公使館指派領事在澳處理僑務。1941年7月，中華民國與澳洲關係在重慶提升至公使級，次年澳洲國會通過英國於1931年制定的西敏法令（Statute of Westminster），確立在國際政治事務自主的地位。⁸1949年10月，中共政權於北京建立之後，英國立即加以承認，澳洲沒有立刻跟進，但是駐華公使也未隨中華民國政府遷臺。這時澳洲由工黨執政，施行現實主義的外交政策，同時受到英國對華政策影響，計畫承認中共政權。但是同

⁷ 王文隆，《外交下鄉，農業出洋》（臺北：國立政治大學歷史學系，2004）；〈臺海兩岸政府在達荷美的外交競逐〉，《國史館館刊》21（2009.9），頁151-190；〈中華民國與加拿大斷交前後政府的處置〉，《國立政治大學歷史學報》32（2009.12），頁263-304；〈鋤犁拓邦誼〉，《臺灣文獻》63：3（2012.9），頁1-26。

⁸ Robert French, Geoffrey Lindell & Cheryl Saunders eds., *Reflections on the Australian Constitution* (Annandale, NSW: Federation Press, 2003), p. 53.

年12月大選在即，承認中共政權的政策因為工黨憂心被競選對手控以親共嫌疑，影響反共選民的投票意願而告暫緩。⁹隨後大選獲勝的自由黨政府開始對承認中共政權問題有所猶豫。

韓戰爆發後，澳洲在冷戰初期因為區域安全需要，表面上多與美國合作。¹⁰反共開始成為澳洲自由黨爭取國內外支持的意識型態工具。在與中華民國關係方面，澳洲和中華民國政府在1948年因太平洋孟納島（Manus）的產權糾紛，影響雙方關係。臺灣與澳洲當時貿易往來非常有限，加上中華民國是否是國際社會的中國合法代表受到質疑，同為美國盟友的臺澳之間關係在1950年代並未全面回復。¹¹同時澳洲從未完全中止與中國大陸的貿易往來，工黨在國會強烈推動與中國大陸商務往來及相互承認，與自由黨結盟的鄉村黨（Country Party）罕就外交政策發言，但對中國市場充滿憧憬。¹²1952年，澳洲因為英國外匯短缺，減少自英國進口商品。英國也開始減少進口澳洲農產品，並拒絕加入1953年的國際小麥協定（International Wheat Agreement），澳洲自此自主向外開拓小麥出口，澳洲與英國的關係漸行漸遠。¹³

⁹ David Goldsworthy, *Facing North* vol. one (Melbourne: Melbourne University Press, 2001), p. 190.

¹⁰ David Lee, *Australia and the World* (Melbourne: Melbourne Publishing Group, 2006), pp. 92-121.

¹¹ 1946年8月，美國非正式同意將當時美軍管理的孟納島剩餘物資給予中華民國，華工與國軍部隊隨即進入該島。1948年初，華工與當地住民衝突，影響即將接管該地的澳洲對華觀感。孟納島於1948年6月歸屬澳洲治理，澳方在美軍逐步撤離時提前進駐，並在4月干預中華民國政府的搬運物資行動，雙方交惡，見外交部檔案（臺北國史館所藏），172-1/0156，「接收孟納島等處美剩餘物資與澳土人糾紛」（入館登錄號020000000166A）。臺澳外交簡史見J. Bruce Jacobs, “Australia’s relationship with the Republic of China on Taiwan”, in Nicholas Thomas ed., *Re-orienting Australia-China Relations* (Aldershot: Ashgate, 2004), pp. 35-50; 臺澳關係初期的冷淡也與中華民國代表團在聯合國大會的發言批評澳洲移民政策有關，見E. M. Andrews, *A History of Australian Foreign Policy* (Melbourne: Longman Cheshire, 1979), p. 185.

¹² Henry S. Albinski, *Australian Policies and Attitudes toward China* (Princeton: Princeton University Press, 1965), pp. 253-269.

¹³ Helen C. Farnsworth, “International wheat agreements and problems, 1949-1956” *Quarterly Journal of Economics* 70:2 (May, 1956), pp. 217-248; John Singleton & Paul L. Robertson, *Economic Relations between Britain and Australasia 1945-1970* (New York: Palgrave, 2002), ch.5. 以英國角度來看，減少對進口澳洲小麥，除了保護國內農業之外，運輸距離使加拿大較獲英國青睞。見Gerald Egerer, “Protection and imperial preference in Britain” *The Canadian Journal of Economics and Political Science* 31:3 (August, 1965), pp. 382-389; Martin J. Smith, *The Politics of Agricultural Support in Britain* (Aldershot: Dartmouth, 1990), pp. 123-127.

澳洲對外出口以初級產品（primary products）為大宗，常年羊毛出口居首，小麥歷年約佔總出口10%，居第二位。羊毛在二次大戰之後十餘年常佔澳洲全國出口5成，比重後來稍有下降，但是小麥佔全國總出口的比例為1成，多年來未有大變幅變動。¹⁴主要初級產品出口國，如加拿大等多有政策協助出口，並成立半官方組織負責。¹⁵在澳洲，小麥是唯一由官方負責行銷的初級產品。自1949年之後，「澳洲小麥委員會」（the Australian Wheat Board）（以下稱小麥委員會）為地方和中央授權的法定經銷機構。¹⁶全國生產的小麥由小麥委員會依保證價格收購統銷，內銷售價一致，為生產成本加上運輸費用。¹⁷小麥委員會亦為澳洲小麥海外銷售的負責單位，外銷售價逐案決定，若超過保證價格則徵收為平準基金；反之則由基金補貼。¹⁸

冷戰初期意識型態的對立使得貿易成為相互抗衡的工具，禁運（embargo）是其中一種有力武器。1948年爆發的柏林危機便動用了經濟封鎖，緊接著「多邊出口管制協調委員會」（Coordinating Committee, COCOM）於1950年成立。除了冰島以外，北約成員國加上日本，計15國開始計劃以戰略物資禁運方式打擊共黨國家。隨即爆發的韓戰強化了禁運措施，至韓戰結束，該委員會列舉了超過400項禁運清單。¹⁹1953年，「多邊出口管制協調委員會」成立「中國委員會」（China Coordinating Committee, CHINCOM），以貿易制裁中國大陸及北韓。在美國主導下，「中國委

¹⁴ R. H. Snape, *International Trade and the Australian Economy* (Hawthorn: Longman, 1973), p. 58.

¹⁵ John C. Abbott, "Agricultural marketing boards in the developing countries", in *Journal of Farm Economics* 49:3 (August, 1967), pp. 705-722.

¹⁶ Greg Whitwell, "Regulation and deregulation of the Australian wheat industry", *Australian Economic History Review* 33:1 (March, 1993), pp. 22-48; Geoff Cockfield & Linda Courtenay Botterill, "Deregulating Australia's Wheat Trade: from the Australian Wheat Board to AWB Limited", *Public Policy* 2:1 (2007), pp. 44-57.

¹⁷ 〈澳大利亞之農業經濟與農村實業〉，劉鳳文編，《澳大利亞經濟資料彙編（上）》（臺北：非洲及拉丁美洲資料中心，1966），頁159-167；依田功，〈豪州におけるマーケティング・ボードの生成と機能〉《彦根論叢》no.121（1967.1），頁18-36。

¹⁸ F. O. Grogan, "The Australian agricultural council" in Colin A. Hughes ed., *Readings in Australian Government* (St. Lucia: University of Queensland Press, 1968), pp. 297-317; Greg Whitwell, "International wheat marketing in the post-war period" in Richard S. Tedlow & Geoffrey Jones eds., *The Rise and Fall of Mass Marketing* (London: Routledge, 1993), pp. 162-182.

¹⁹ Ian Jackson, *The Economic Cold War* (New York: Palgrave, 2001); 個別的個案研究見Jari Eloranta & Jari Ojala eds., *East-West Trade and the Cold War* (Jyväskylä: University of Jyväskylä, 2005).

員會」採取了嚴苛的禁運措施。²⁰這段時期，澳洲由自由黨執政，加上恐共風潮影響，這種對共產政權的敵意形成了澳洲與中國大陸擴大經貿往來的障礙。

美國主導的對中國大陸貿易禁運實施未久開始受到盟國挑戰。「中國委員會」制裁軍事資源買賣，沒有將一般農業產品列為禁止貿易項目，使各國對中共政權貿易預留空間。1957年，英國與美國在對中國大陸貿易政策上分道揚鑣。²¹澳洲表面上依循美國對華政策，但實際上擴大與中國大陸貿易範圍。²²澳洲在1957年之後也與日本發展互惠的經貿活動，在國際貿易方面，澳洲逐漸脫離對北半球歐美市場的依賴，轉向開發亞太地區市場。²³澳洲在政治上並不承認中共政權，但是仍然關切其廣大市場對澳洲的價值。²⁴此時澳洲外匯存底雖有改善，但由於國際羊毛價格下跌，澳洲開始設法加強小麥出口。²⁵當時澳洲剛開拓的印尼市場被美國所奪，全球小麥價格也因過量生產而疲軟。²⁶澳洲急切希望銷售小麥，因而再度關注中國大陸市場，小麥一直不在禁運名單之列，也使澳洲不需擔心有違背制裁的疑慮。中國大陸因為糧食短缺，導致中共政權統治中國大陸未久便必須進口糧食。起初由蘇聯進口，但隨著雙方關係惡化，1960年代中共政權開始自加拿大、阿根廷、法國和澳洲進口小麥。²⁷澳洲在1961年首次大量出售小麥予中共政權。²⁸1962年，美國也把小麥貿易作為向中共政權試探政治意向的風向球。²⁹由此

²⁰ 崔丕，《美國的冷戰戰略與巴黎統籌委員會、中國委員會》（北京：中華書局，2005）。

²¹ David Clayton, "British foreign economic policy towards China, 1949-1960" *Electronic Journal of International History*, (December, 2000), <http://www.history.ac.uk/ejournal/art6.html>, (2013年2月6日檢閱)。

²² Edmund S. K. Fung & Colin Mackerras, *From Fear to Friendship* (St. Lucia: University of Queensland Press, 1985), p. 87; Sandra Tweedie, *Trading Partners* (Sydney: University of New South Wales Press, 1994), pp. 119-126.

²³ N. Cain, "Trade and economic structure at the periphery", C. Forster ed., *Australian Economic Development in the Twentieth Century* (London: George Allen & Unwin, 1970), pp. 66-122.

²⁴ J. G. Crawford, "The significance of recent developments in Asia for the economic future of Australia" *The Economic Record* 37 (September, 1961), pp. 273-293.

²⁵ Chris M. Alaouze, A. S. Watson, and N. H. Sturgess, "Oligopoly pricing in the world wheat market" *American Journal of Agricultural Economics* 60:2 (May, 1978), pp. 173-185.

²⁶ 印尼原本向澳洲購買小麥，1957年後印尼因外匯短缺，接受美援小麥，印尼的小麥市場自此由美國獨大，見H. W. Arndt, "Trade relations between Australia and Indonesia" *Economic Record* 44:2 (June, 1968), pp. 175-177.

²⁷ Feng-Hwa Mah, "Why China Imports Wheat" *China Quarterly* no.45 (Jan.-Mar., 1971), p. 116.

²⁸ "China orders wheat from Australia" *The Times* (London), 26 January 1961, p. 9.

²⁹ Shu Guang Zhang, *Economic Cold War* (Stanford: Stanford University Press, 2002), pp.

看來，小麥貿易一直是出口國用來發展與中共政權外交關係的工具。

如表1所示，中共政權自澳洲購買小麥遠多於羊毛，中國大陸逐漸成為澳洲重要的小麥出口地。以1962年為例，澳洲出口至中國大陸的小麥約占總出口的三分之一。³⁰然而，中共政權貿易與政治不分，常以貿易作為政治上交換的籌碼，加上當時中共政權與印尼共產黨的關聯，是澳洲與中國大陸貿易往來的隱憂。³¹

表1：大陸向澳洲採購之羊毛與小麥（單位：百萬澳幣）

年份	小麥	羊毛
1949/50	0.2	0.2
1950/1	0.2	1.1
1951/2	-	0.4
1952/3	-	1.3
1953/4	-	4.3
1954/5	-	5.3
1955/6	-	5.3
1956/7	-	12.3
1957/8	0.1	18.8
1958/9	0.5	12.8
1959/60	-	26.9
1960/1	50.8	7.6
1961/2	97.5	12.0
1962/3	105.5	16.8
1963/4	128.2	23.6
1964/5	115.7	12.2
1965/6	100.4	3.0
1966/7	115.9	7.6

National Chung Hsing University

247-248.

³⁰ “Australia sells wheat to China” *The Times* (London), 11 October 1962, p. 20.

³¹ Yi Wang, *Australia-China Relations post 1949* (Burlington, VT: Ashgate, 2012).

1967/8	120.8	3.5
1968/9	58.4	5.9
1969/70	118.3	2.6
1970/1	57.5	2.5
1971/2	-	6.4

資料來源：Edmund S. K. Fung & Colin Mackerras, *From Fear to Friendship* (St. Lucia: University of Queensland Press, 1985), p. 84.

三、大宗物資貿易與國際航運

臺灣的海島經濟特色使得航運成為國際貿易不可或缺的工具，本國貨物依賴外國運輸業將增加國家支出，使用國輪運送則可節省外匯。因此在國際貿易上，運輸具有重要地位。美國經援臺灣，便規定美援物資半數以美國輪船承載，即由賣方負責貨運（Cost, Insurance & Freight, CIF），這使得美援成為保障美國遠洋航業業務的政策。中華民國政府也瞭解到發展航業的重要性，在與美方接洽時，便極力主張剩餘五成的美援物資必須委由國輪運輸，即由買方負擔貨運（Free On Board, FOB），由於國輪調度問題，實際施行時並沒有貫徹。³²

這種保障國輪的心態也使得政府不支持國輪加入國際航運運費協定，除了直接控制招商局和省營臺灣航業公司之外，1950年「商船聯營處」成立，並在1953年併入「海外航務聯營總處」（以下簡稱海外聯營總處），來結合國輪集體行動。海外聯營總處的成立無異是當時臺灣計劃經濟的一環，不僅希望有效調度國輪，也希望能經由協調，以較低廉之運費推廣外銷，減少依賴外國船隻，進而節約外匯支出。當時進口大宗農產以美國占絕大多數，其數量經外匯貿易審議委員會及美援會同意之後，中央信託局（以下稱中信局）便以買方負擔貨運方式招標採購，即船上交貨，由臺灣方面負責運輸工具及費用。聯營處則協調國輪公司，分派國

³² 交通部招商局檔案（臺北國史館所藏），233/2553，「洽商增運美援物資數量」（入館登錄號049000003574A）。

輪運送，原則上運費必須低於外國定期航線船隻運費一成。³³

穀物航運的特色是每年運輸需求會因收成或市場狀況而有所變化，同時也是季節性的產業活動。由於往返航常搭載不同類型的貨物，甚至單程會出現空船。這導致一般定期航線幾乎不承載穀物輸送，而是以不定期貨船來經營，但是臺灣對外航業為了鞏固定期航線貨源便非如此。1959年，海外航務聯營處開辦臺美定期航線，主要去程貨源為臺灣加工產品。為了確保自美返臺之回程貨源，便要求主管單位承諾，自美採購大宗物資，如小麥、黃豆等，一概交由國輪定期航線運送。³⁴因此，向美購買物資不僅僅受到美國利益團體影響、同時也關係到國輪臺美定期航線的存續；如果向美採購減少，臺美定期航線即可能因貨源不足而告收入不佳，甚至停擺。

但是聯營處派船之運費，受合約限制，無法和不定期船隻之市價同時變動。加上定期航線成本較高，又有航班與船隻配合問題，國輪國運政策並未貫徹，國輪運費時有高於國際市價，這種薄弱的運輸能力說明當時的航業政策大有討論空間。1963年，美援會改組為國際經濟合作發展委員會（以下稱經合會），經合會在1967年移轉小麥進口業務至省糧食局，不過政府主導的「指派船隻保護主義」沒有改變。1970年底，「大宗物資進口辦法」施行，明定進口黃豆、小麥、大麥、玉米和高粱5種農產品，以買方負擔貨運之運價高低決標，原則上交由國輪承運。³⁵臺灣自澳洲進口農產品可能排擠向美國的採購，甚至影響臺美航線的營收，但是臺澳航線不只是國輪可能擴大的市場，實際上那時的政策使得國輪行駛澳洲，可以受到比其他航線更多的保護。

四、1960年代的臺澳貿易關係與航運

冷戰初期澳洲並未在臺灣派駐商務代表，原先由駐香港商務代表負責，1956

³³ 交通部招商局檔案（臺北國史館所藏），233/1373，「中美定期航線業務」（入館登錄號049000002209A）。

³⁴ 交通部招商局檔案（臺北國史館所藏），233/1315，「五十七年度經營方針」（入館登錄號049000002211A）。

³⁵ 中華民國史交通志編纂委員會編，《中華民國史交通志（初稿）》（臺北：國史館，1991），頁169。

年移交駐菲律賓外交單位處理。戰後臺灣最早與澳洲的官方商務交流為1962年夏季，由官方主導的中信局代表團澳洲考察之旅，據英國《泰晤士報》(The Times)報導，雙方計畫開設臺澳定期航線，但因貨源問題未能實現。³⁶1963年，臺灣在雪梨才設立商務領事，臺灣與澳洲之間的商業往來的有限如表2所示，和中國大陸相比其實不成比例。³⁷臺灣當時進口的大宗物資多半來自美國，改向澳洲採買勢必影響臺美貿易。估當時臺灣出口大宗的加工產品如果銷往澳洲，將面臨大英國協成員國的競爭。即使條件不佳，政府期待臺澳定期航線建立，雙方往來便利，貿易可望擴展，因此在1964年要求省營臺灣航業公司計畫臺澳定期航線，但再次因貨源問題作罷。³⁸

表2：澳洲對臺灣及中國大陸歷年貿易（單位：百萬澳幣）

年份	大陸出口至澳州	澳洲出口至大陸	臺灣出口至澳洲	澳洲出口至臺灣
1961	7.95	79.71	0.45	4.02
1962	7.62	131.91	0.78	3.95
1963	11.26	129.29	1.15	4.06
1964	16.36	168.19	2.87	7.25
1965	22.86	135.63	4.35	8.14
1966	23.46	106.54	4.27	16.23
1967	26.15	128.49	4.80	18.84
1968	23.59	126.46	8.59	20.39
1969	29.65	67.21	11.79	26.42
1970	31.58	63.28	22.85	40.01

資料來源：*International Trade Statistics Yearbook* (New York: the United Nations) & *The Official Yearbook of Australia* (Canberra: Australian Bureau of Statistics).

1965年6月，美國中止對臺援助，同年國際糖價下跌，臺灣的外匯收入受到影

³⁶ “Taiwan seeks new shipping links”, *The Times* (London), 22 August 1962, p. 13; 外交部檔案 (臺北國史館所藏), 172-1/1220-(4), 「澳洲雜卷」(入館登錄號020000001630A)。

³⁷ Henry S. Albinski, *Australian Policies and Attitudes toward China*, pp. 344-348.

³⁸ 〈臺航闢中澳線 省令所屬支持〉,《聯合報》,1964年4月14日,第2版。

響。³⁹8月，經濟部長李國鼎率團訪澳考察，兼具帶團採購的目的。⁴⁰澳洲至遠東地區定期船東組織的航業同盟共有十二家輪船公司，只有三家中途停靠臺灣，提供的船艙空間相當有限。結果當時臺灣輸往澳洲的針二級木，以及澳洲輸往臺灣的鋼管，多半需要經由香港轉運，徒增成本與不便。⁴¹澳洲本身缺乏遠洋航運能力，遠東船運長年被英國籍大英輪船（the Peninsular & Oriental Steam Navigation Co.）子公司，及日本船隻把持。⁴²因此澳洲政府相當支持臺灣航運業者開闢臺澳定期航線，以減少澳洲出口對英日等國船公司的依賴，甚至在運費上可望降低。⁴³考察團最後因為臺澳貿易額不大，決定暫緩開闢定期航線。⁴⁴1966年，中華民國與澳洲政府在反共的意識形態共識下建立大使級外交關係，但臺澳貿易改善有限。⁴⁵

1968年4月臺澳雙方簽訂「中澳貿易協定」(Trade Agreement between the Government of the Commonwealth of Australia and the Government of the ROC)，希望能擴大雙方經貿關係。當時臺灣公民營廠商受政府引導，在澳洲擴大採購，除了硫化鐵及鋼鐵製品之外，麥類是購買大宗。但是臺灣外銷至澳貨物太少，定期航線無法建立，結果臺灣進口商只好包租外國船隻，空船赴澳載貨，但這已經比在香港轉運降低成本。⁴⁶為了增加對澳出口，臺灣還計畫吸引澳資進口原物料，利用甫成立的加工出口區人力資源生產後再回銷。⁴⁷如此一來，定期航線所需出口貨源便可解決，不過官方與澳合作計畫進展緩慢，民營航商意願不高，公營航

³⁹ 李國鼎口述，劉素芬編著陳怡如整理，《李國鼎：我的臺灣經驗》（臺北：遠流，2005），頁544。

⁴⁰ 〈中澳兩國經濟合作 今後將進入新境界 李國鼎昨訪澳歸來暢談〉，《中央日報》，1965年9月22日，第5版。

⁴¹ 〈澳洲歸來話貿易〉，《公論報》，1965年9月24、25、26、27日，第4版。

⁴² 1956年成立的澳洲國家航運（Australian National Line）在1969年澳洲政府改變政策之前，僅從事本國近海航運。Howard Dick, “Shipping”, in Howard Dick & David Merrett eds., *The Internationalisation Strategies of Small-Country Firms* (Cheltenham: Edward Elgar, 2007), pp. 163-164.

⁴³ 1965年9月13日李國鼎拍發回臺電文，中央研究院近代史研究所檔案館所藏外交部檔，11-EAP-05165。

⁴⁴ 〈開闢中澳海航 短期沒有可能〉，《經濟日報》，1967年4月22日，第6版。

⁴⁵ Jeremy Taylor, “The reluctant embassy: establishing, maintaining and ending Australian diplomatic representation in Taipei, 1966-1972”, *Asian Studies Review* 33:2 (June, 2009), pp. 197-210; Edmund S. K. Fung & Colin Mackerras, *From Fear to Friendship*, p. 53.

⁴⁶ 「我國購買澳洲小麥大麥問題資料」，國立臺灣大學圖書館所藏李國鼎先生資料「對外貿易類」〔(八)中澳貿易關係〕；中央信託局檔案(臺北國史館所藏)，266-062，「中澳貿易協定資料」(入館登錄號137000000107A)。

⁴⁷ “Trade pact with Taiwan signed” *The Canberra Times*, 23 April 1968.

業希望政府協助。⁴⁸結果民間廠商各自作業，只好支付較高運費來租用船隻艙位。⁴⁹這時候澳洲航線的國輪運費高於外國船隻，所謂國貨國運在成本上不一定更划算。⁵⁰但是海外聯營總處依然取得官方長期合約，自澳承載政府採購的大宗物資，租船承載港口佛里曼圖（Fremantle）與主要港口墨爾本、雪梨相距千裡以上，租船直航臺灣而不中停載貨，使得其他民間進出口的散裝貨品無法一併利用。⁵¹由此看來，為了促進雙方頻繁往來，臺灣與澳洲的定期航班不可或缺，但是沒有穩定貨源，定期航線恐將虧損經營。

1968年夏季，澳洲官員訪臺，臺澳雙方對貿易及技術交流有密切的磋商。同年12月，第一屆「中澳貿易暨經濟關係會議」在臺舉行，由政府主導的擴大商務往來十分明顯。當時政府計畫建設大煉鋼廠，自澳洲進口鐵砂是雙方關注焦點，澳洲貨物運臺運輸成本是臺灣考量重點之一。⁵²會議也建議臺灣應該加強對澳採購。⁵³1969年，政府考慮由董浩雲經營的「中國航運公司」（以下稱中航）或招商局開始臺澳定期直航。中航當時虧損，希望得到補助再延伸美澳定期航線至臺灣，但補助談判未成，臺澳航線計畫中止；招商局則因成本因素而作罷。⁵⁴但是政府仍然持續推動對澳雙邊貿易，1970年5月，第二屆「中澳貿易暨經濟關係會議」在澳舉行。同年6月，行政院通過「推廣對外貿易方案」，其中開闢紐澳航線為航運要務，這項誘因吸引了期待得到政府補助的船主。

「長榮海運公司」負責人張榮發向交通部建議，以長榮公司聯號「長安海運公司」開設臺灣至紐澳的定期航線，要求政府擔保購船貸款，並給予十年獨佔經營權，這期間長安海運取代向海外聯營總處租用之船隻，紐澳進出口至臺灣的貨

⁴⁸ 〈中澳航線定六月試航〉，《經濟日報》，1968年1月24日2版。

⁴⁹ 「我國購買澳洲小麥大麥問題資料」，國立臺灣大學圖書館所藏李國鼎先生資料「對外貿易類」〔(八)中澳貿易關係〕。

⁵⁰ 中央信託局檔案（臺北國史館所藏），266-062，「中澳貿易協定資料」（入館登錄號137000000107A）。

⁵¹ 外交部檔案（臺北國史館所藏），172-1/1220-(4)，「澳洲雜卷」（入館登錄號020000001630A）。

⁵² 1968年12月21日李國鼎經濟部長致澳洲船務運輸部長兼商工部次長（Minister of State for Shipping and Transport and Assistant Minister of State for Trade and Industry）辛克力（Ian Sinclair）備忘錄。國立臺灣大學圖書館所藏李國鼎先生資料「對外貿易類」〔(八)中澳貿易關係〕。

⁵³ 第一屆「中澳貿易暨經濟關係會議」“Topics for Discussion”，國立臺灣大學圖書館所藏李國鼎先生資料「對外貿易類」〔(八)中澳貿易關係〕。

⁵⁴ 〈海外航務聯營處說 開闢中澳定期航線 希望獲得政府補貼〉，《經濟日報》，1970年1月27日，第4版；鄭會欣編註，《董浩雲日記》（香港：中文大學出版社，2004），頁745。

物一律由長安海運所有輪船承載，以確保生意。張榮發試圖藉此機會，以長榮公司的聯號所有船隻懸掛國旗的方式，來獲得政府協助擴張勢力，而不從懸掛外旗的主力「長榮海運」船隊中抽取船隻。12月，海外聯營總處向交通部提出另一要求。總處計畫建立臺澳定期航線，要求政府每艘船隻貸款50萬美金協助週轉。如果政府不願意提供貸款，便應以每月兩船次交付運送進口之大宗貨物，此時增加停靠港口所費時間亦按日補貼，每航次停靠澳洲四主要港口應補助計6萬4千美金。⁵⁵此時英商太古輪船已經在10月底開始基隆、高雄至布里斯班（Brisbane）、雪梨和墨爾本的臺澳定期直航，12天可達澳洲東岸，較之前的香港轉運節省6天。⁵⁶臺灣國輪倘若沒有國貨裝運的政策保護，與實力雄厚的太古競爭必將十分艱難。由於定期航線運費遠較包租船隻為高，加上官方採買物資運輸問題已用長期運約的方式解決，相關部會多不支持長安海運的定期航線計畫，要求長安海運必須另行估算貨源，或與其他本國公民營輪船公司聯營，交通部也婉拒聯營總處的財政補貼要求。⁵⁷民間與澳洲的進出口貿易此時似乎沒有被考量，或許一直都因量少而不顯眼。

五、政治承認與「小麥外交」

美國對華政策一直同時考慮中國大陸市場的潛力以及東亞的武力均勢，1969年的中蘇邊界衝突可說是替美國與中共政權的加強互動開創契機。⁵⁸該年，美國國務卿季辛吉開始與中共政權展開談判，稍後，美國總統尼克森訪問中國大陸。美國以現實政治（realpolitik）處理對華政策，多年來中華民國堅持在國際社會，包括在聯合國宣稱代表中國的努力受到更多質疑。以澳洲的中國政策來說，美國與中共政權加強關係導致澳洲不再限制對中共政權的政治承認，臺澳外交關係告

⁵⁵ 外交部檔案（臺北國史館所藏），172-1/1220-(4)，「澳洲雜卷」（入館登錄號020000001630A）。

⁵⁶ 不著撰人，〈太古輪船公司開闢中澳航線〉，《航運週刊》42：7（1970年11月4日），頁3；〈太古輪船公司酒會招待貨主〉，《經濟日報》，1970年11月7日，第6版。

⁵⁷ 外交部檔案（臺北國史館所藏），172-1/1220-(4)，「澳洲雜卷」（入館登錄號020000001630A）。

⁵⁸ William Burr, "Sino-American Relations, 1969", *Cold War History* 1:3 (April 2001), pp. 73-112.

急。⁵⁹1970年4月，澳洲向臺灣兜售小麥10萬噸，外交單位便認為採購澳洲小麥可以阻止澳洲與中國大陸之間的往來。⁶⁰這也許只是延續行之有年的對澳貿易政策，是一種官方主導的考量。

1971年4月15日，外交部向行政院建議，應向澳洲購買小麥30萬噸以應變外交危機，行政院長蔣經國責成其財經智庫「力行小組」，設法加強經貿往來維繫臺澳邦交。⁶¹根據估算，當時我國小麥多半自美國進口，約進口60萬噸。進口小麥分為蛋白質含量12.5%的二級紅麥，蛋白質9%的二級白麥。一年進口的60萬噸小麥中，除了美國援助的5萬噸之外，民間一年約進口紅麥和白麥各20萬噸。政府一年約進口軍公教配給用紅麥9萬噸、白麥6萬噸。澳洲主要生產白麥，所以臺灣一年至多只能向澳洲採買白麥26萬噸。⁶²「力行小組」決議，在不造成國內麵粉市價波動的前提下，適度減少對美加兩國的小麥採購，由中信局、國際貿易局及臺灣省雜糧業公會組團赴澳談判，計畫在1972年1月前分批進口澳洲小麥合計25萬噸。澳洲小麥委員會主委多曼（L. H. Dorman）在例行的日本、香港商務旅行之後，於5月28日來臺洽談業務。⁶³澳洲積極的行動是因為當年澳洲小麥生產過剩，這使得澳洲必須設法擴張外銷市場。⁶⁴1970年10月，加拿大與中共政權建交，1971年，中共政權繼續向加拿大採購小麥，澳洲並未如以往接到中國大陸的訂單。⁶⁵1971年7月，中共政權公開宣佈，往後將優先考慮向加拿大採購小麥，澳洲輿論以為這

⁵⁹ “Australia is seeking Peking ‘dialogue’ ” *New York Times*, 27 May 1971; Geoffrey Warner, “Nixon, Kissinger and the *rapprochement* with China, 1969-1972” , *International Affairs* 83:4(2007), p. 771; Glen St. J. Barclay, *Friends in High Places* (Melbourne: Oxford University Press, 1985), pp. 175-178; Bruce Grant, *The Crisis of Loyalty* (Sydney: Angus and Robertson, 1972), p. 79.

⁶⁰ 中央研究院近代史研究所檔案館所藏外交部檔，11-EAP-05230，「1970年4月11日澳洲小麥委員會致中信局與4月22日駐澳大使館致外交部函」。

⁶¹ 力行小組的重要性見張玉法、陳存恭訪問，黃銘明記錄，《劉安祺先生訪問紀錄》（臺北：中研院近代史所，1991），頁224-225。

⁶² 小麥品種的分類，除依生長季節區分冬麥、春麥；以及按熟種硬度區分為硬粒、軟粒小麥之外，還可以按麥皮顏色區分為紅麥和白麥，兩者蛋白質含量不同，白麥蛋白質含量較低，通常只能用於速食麵點。馬泰成、劉孔中，〈小麥聯合進口制度及其管理方式之探討〉《公平交易季刊》12：3（2004.7），頁65。

⁶³ 中央信託局檔案（臺北國史館所藏），267-042，「澳洲貿易訪問團專卷」（入館登錄號137000000413A）。

⁶⁴ H. W. Arndt, “The role of China in world and Australian trade” *The Economic Record* 48:1(March 1972), p. 55.

⁶⁵ 汪詩明，《20世紀澳大利亞外交史》（北京：北京大學出版會，2003），頁168-169。

是澳洲政府在聯合國支持中華民國所致。⁶⁶

事實上，當時美國與澳洲小麥市價相當，澳洲小麥因皮厚，出粉率低，臺灣廠商多不易接受。1971年6月2日，麵粉公會還是與澳洲小麥委員會簽約，同年和次年各採購小麥10萬與15萬噸。根據合約，麵粉公會租用臺灣國輪裝運。⁶⁷1971年，臺澳雙方對小麥買賣都有積極的意願，但是一向購買數量龐大的中國大陸卻在此時與臺灣一樣，把糧食採購當作是外交談判的籌碼。中共政權在該年10月取代中華民國，成為聯合國的中國合法代表。中華民國必須加強爭取包括澳洲在內的邦交國繼續維繫正式外交關係，此時採購大宗商品換取外交承認被當作可行的工具。不過租船的運費將影響澳洲小麥在臺灣的市場價格，租船費用如果偏高，將使得澳洲小麥在臺市價上漲。如果政府為了平抑小麥市價，便必須壓低租船費用，航運業可能被迫虧本運作，政府必須在航運補助支出上有所取捨。業界期待近期因政策考量，對澳洲會有採購來鞏固邦交，同時政府對航運會考慮補助，這對財務上需要調度的船主便是不可錯過的機會。

1972年，交通部支持「益利輪船公司」個別提出的申請。⁶⁸益利以借貸週轉來代替按表補貼，計畫以一艘船50萬美金抵押貸款的方式，由政府週轉200萬美金為期3年，經營西澳、南澳之定期航線。這時中航計畫將原行駛美國的中古權宜輪用於澳洲航線，但是這些舊輪船齡超過中華民國法律規定領受補助的16年上限。經由外交部協調，財務欠佳的中航得到通融可以懸掛國旗來接受補助，行駛臺灣至東澳、紐西蘭之定期航線。⁶⁹6月15日，益利公司所有之「開利」輪，為國輪首次臺澳定期航線。⁷⁰當時經營該定期航線的外國船主聯手，不斷調高運價，貨主

⁶⁶ Tom Connors, *The Australian Wheat Industry* (Armidale: Gill Publications, 1972), ch.9; 當時澳洲工黨在野，已經公開化與中共政權的接觸，見Stephen FitzGerald, *Talking with China* (Canberra: Australian National University Press, 1972).

⁶⁷ 中央信託局檔案（臺北國史館所藏），267-042，「澳洲貿易訪問團專卷」（入館登錄號13700000413A）；不著撰人，〈我麵粉業與澳簽約 購進小麥廿五萬噸〉，《航運週刊》45：9（1971年6月23日），頁6。

⁶⁸ 益利輪船公司創辦人許文華於韓戰期間承載軍需興起，之後以低價向外國購買二手船隻經營不定期散裝貨輪業務。李庭蘭，〈偏愛散裝貨輪的許文華〉，《經濟日報》1974年10月30日12版；王鈺，〈風疾浪高碧海無情 益利輪船公司的故事〉，《經濟日報》，1984年9月20日，第12版、1984年9月21日，第12版。

⁶⁹ 外交部檔案（臺北國史館所藏），172-1/1220-(4)，「澳洲雜卷」（入館登錄號020000001630A）；沈錡，《我的一生(六)》（臺北：聯經出版社，2000），頁630。鄭會欣編註，《董浩雲日記》，頁907-908。

⁷⁰ 外交部檔案（臺北國史館所藏），172-1/1220-(4)，「澳洲雜卷」（入館登錄號020000001630A）。

多有不滿。益利的運價則較市價略低一至二成，結果迫使外國定期航班中止運費調漲。⁷¹但是，益利的首班臺澳定期航線去程只承載600噸貨物，不及開利輪載重噸位二十分之一。⁷²7月，中航亦開設臺澳航線，貨運量同樣有限而維持不易，旋即中止。益利定期航班不堪虧損，第二年即改為不定期航班。⁷³由申請條件看來，益利的臺澳定期航線似乎是為了週轉財務，而無視維持長期營運的困難。中航也可能只是想藉由一個不能長期持續的航行計畫，在短時間內獲得現金補助解決財務問題。

雖然臺灣力圖擴大與澳洲經貿往來，並加強對澳洲的商品採購，澳洲依然於1972年12月中止承認中華民國政府代表中國，轉而與中共政權建立全面外交關係，臺灣以在墨爾本設立「遠東貿易公司」的方式維持雙方商務業務。1973年10月，中共政權向澳洲採購470萬噸小麥。澳洲代表直言，若非雙方建立全面外交承認，這筆交易將極難達成。⁷⁴

六、結論

向邦交國採購商品，以確保外交承認的戰略在當時是臺灣駐外單位鞏固邦交的手段之一。⁷⁵另一方面，中共政權也常以承認中華人民共和國在國際社會的地位作為其貿易條件。但在澳洲政府眼中，向中共政權出售小麥無疑較與臺灣交易龐大，但在因此必須承認中共政權的同時，仍然有意維持承認中華民國在臺灣的

⁷¹ 〈國輪中澳定期航線 下月十五日試航〉，《經濟日報》，1972年5月25日，第4版；〈國輪開闢中澳定期線 遠東至澳紐兩運費同盟 決定暫緩漲價〉，1972年6月11日，第4版；〈開闢中澳定期航線 益利輪船後天首航〉，1972年6月13日，第6版。

⁷² 〈國輪中澳定期線開利輪今天首航 尚有大量裝貨物艙位供運用〉，《經濟日報》，1972年6月15日，第4版。

⁷³ 楊管北，〈二十年來的我國航業〉，航海通訊社編，《第二十屆航海節紀念集》（臺北：航海通訊社，1974），頁9；交通銀行調查研究處編印，《臺灣之航運業》（臺北：交通銀行，1978），頁9。

⁷⁴ “Australia and China sign £340m wheat agreement” *The Times* (London), 12 October 1973, p. 25.

⁷⁵ 紐西蘭的個案亦見於：外交部檔案（臺北國史館所藏），172-1/1220-(4)，「澳洲雜卷」（入館登錄號020000001630A）。

主權。⁷⁶這時澳洲對中國大陸的小麥貿易並未完全配合中共政權的主張。

臺澳貿易受規模限制，與商品特色適合不定期航線，使得臺澳定期航線經營困難，但是部份國輪陳舊，運費缺乏競爭力也是主因之一。貿易形態沒有改變，中華民國政府嘗試建立定期航線來促進更多的貨物進出口，必須補貼航班的營運成本。同時，這種經由補貼達成的定期航線並非自然寡佔，而是一種競租（rent seeking）。自由競爭的不定期船隻市場受其干擾，也使得運費更不受市場調節。臺澳航線的例子證明在貨源不穩的情形下，定期航線空有政府補助卻無法持久，建立定期航線以增加貿易的作法，在運輸商品的需求沒有出現的狀況下，等於本末倒置。

這種對於航運產業與國際貿易的干預無法改善市場狹隘的限制，臺灣採行的小麥採購在外交上也沒有成功，卻可能因運費、不同進口地等其他因素影響國內市場價格。本研究討論的臺澳航線與貿易在臺灣對外關係並未有顯著的比例，但仍突顯了臺灣產業活動在計劃經濟體制的時期所受到的多元影響。

國立中興大學 

⁷⁶ 1971年6月7日澳洲駐華大使鄧安佑(Hugh Alexander Dunn)致澳洲外貿部主管東亞事務官員羅伯森(Robert Henry Robertson)秘函，收錄於Stuart Doran & David Lee eds., *Documents on Australian Foreign Policy: Australia & Recognition of the People's Republic of China* (Canberra: Department of Foreign Affairs & Trade, 2002), Document 194; Joel Atkinson, "Australian support for an independent Taiwan prior to the recognition of the People's Republic of China" in *Australian Journal of Politics and History* 57:1 (March 2011), pp. 65-85.

Taiwan's economic diplomacy with Australia, 1949-1972, especially upon the role of shipping

Chih-lung Lin*

Abstract

Agricultural products remain main export in Australia. The Far East is nearer to Australia than Europe and America and has become eminent market, especially the mainland China is important. Republic of China on Taiwan had promoted the trade with Australia, one of the reasons was expecting the reduction of Australian foreign relationship with the Chinese communists in Peking. However, the stagnation of trade between Taiwan and Australia followed the insufficient shipping capacities. Therefore, the ROC government had to coordinate the shipping industry for making the policy practice. This paper will take the wheat trade between Taiwan and Australia, for the effects on market from the business policy by political purposes.

Keywords: shipping, international trade, economic diplomacy



* Associate Professor, Department of History, National Chung Hsing University.