

中華航空營運初期的運郵合同與「臨時增補」

林志龍 國立中興大學歷史學系助理教授

發達交通、便利民生為促進社會發展的要則，已經有研究指出海外運輸成本下降是近代西歐與北美經濟成長的重要原因。（註1）近兩百年來，全球強權莫不致力於扶持對外交通，富國強兵無不發展對外航業，19世紀的英國即為一例，而後有德國、日本追隨之。（註2）自從飛機發明之後，因與領空和國防關係更加密切，相關製造業與航空產業多可見到國家介入情事。官方扶助運輸業的方法不外乎撥給設備、優惠貸款或財政補貼，前二者可使業者營運能力較為充裕；後者可直接增加營收淨利。在網路興起之前，大量文字傳播若無交通工具載送便無法成功，外交等機密文件更需謹慎處理，因此多國政府以訂立郵政合同，高價交運本國郵件來補助本國運輸業者。（註3）這類郵政合同普遍存在道德風險（moral hazard）的問題，政府對業者營運實情不得其詳，甚至業者聯合壟斷可以對政府予取予求。（註4）

二次大戰末期，日本在臺大肆破壞港灣船隻以防敵國利用。1945年8月，日本投降之際的臺灣對外運輸能力極為惡劣，中華民國也無法大幅改善臺灣交通問題，因為自1911年建國以來，中華民國便繼承清國脆弱的海外運輸。長期任憑外人專擅卻無競爭實力，二次大戰之後購置的海輪性能也只是差強人意。1930年代陸續建立的空中交通在戰時也損失慘重，1949年11月的「兩航事件」使得中華民國等同喪失所有的民用飛機，自此對外空中交通受制於美國。唯一的

成果應是英國最高法院承認中華民國轉售中國航空與中央航空的契約有效，這等同間接承認中華民國的國際地位，也進一步鞏固中華民國在聯合國的席次。

1950年代臺灣的對外交通，並未與當時的經濟發展同步改善。招商局為最大之航業，卻是財務艱困而不得不向公營行庫借貸，並要求郵政總局提高運郵費用。(註5)當時航空郵件多由美國控制的「民航空運公司」或美國西北航空等外國公司載運，外商多半收取國際郵政組織，即萬國郵盟(Universal Postal Union)許可之最高運費，導致臺灣航空郵資較他國為高，甚至高於民眾直接託交航空公司之付費。(註6)直到1959年「中華航空」成立，中華民國才算是重建國家航空產業。但是華航成立初期無法順利取得對外航權，主要業務是在中南半島運輸美國軍需，以高風險任務來快速累積收入。此時臺灣寄往外國郵件若求快捷，必須交付外商班機。就節省郵政與外匯支出的角度來看，根本解決之道便是設法調低萬國郵盟規定之最高航空運費。如此一來，航空公司便得降低臺灣託運郵件費用。進一步來說，以郵政經營的觀點來看，降低郵資以利信件流通，擴大資訊傳播並增加政府收入為近代郵政事業管理鐵律。(註7)

1950年代初期，萬國郵盟就降低最高航空運費之事已有討論，但是航空業大國如美國，多年以來因自身利益考量，對此一直持反對態度。(註8)中華民國郵政總局為求

節省支出，在1964年萬國郵盟第15次大會召開前夕準備提案，按其說明，「國際郵件數量愈多，則航空運輸之成本愈輕，郵政固應向公眾盡量提供迅速價廉之服務，航空公司亦應盡量減低郵件運價以增加其運量。因此，降低航空信件運價是以減輕公眾負擔，增加航空公司及郵政之收入，實為三方面均屬有利之措施」。(註9)此時航空業利益團體與美國不斷施壓，加上中華民國參與萬國郵盟執行會理事選舉需要美方支持之故，修改規定提議未成。(註10)不過1965年以後國際航空郵件運費下降成為趨勢，郵政總局亦多次談判成功，先協調美國西北航空兩度調低運費，再依萬國郵盟規定，與各大船商和外國航空公司訂定依重量計費之一年期「定型化契約」。(註11)最終於1966年11月調低亞洲航空信件郵資1元，其他地區2元。

拜在中南半島奮鬥之業績所賜，1966年華航盈餘達到新臺幣1億2千萬元，方才向美國採購波音727飛機開辦國際定期航班。(註12)在此之前開闢的國內定期航線營收不佳，財務多依賴政府擔保才得以獲得貸款，經營不免受到國家政策左右。(註13)承運航空郵件也是華航收入來源之一，交通部內部有將臺灣國際郵件悉數交予華航的看法，這層關係進一步強化交通部對華航業務的直接指示，為1966年12月華航開闢越南西貢為第一條國際定期航線的由來。(註14)交通部亦指示郵政總局與民航局合

議，成立「聯合運價研究小組」制訂華航運郵費率。以寄至美國之航空包裹為例，郵政單位計算出其費用至少有 76.5% 為國際運費，因此不同於交通部其他單位，將郵件交予可以降低運費之海空運輸業者成為郵政單位內部之共識。（註15）使用本國籍交通工具運郵可以節省外匯支出，也為政府提倡。但是國輪船隻由於噸位小導致運郵數量有限、速度較慢而且常因爭取貨源改變停靠港口，使得郵政單位面臨兩難。（註16）華航營運班機沒有國輪的缺點，1967 年 4 月華航開闢往返日本及香港兩條定期航班，郵政總局以信函與明信片每噸公里新臺幣 17.60 元、其它類（包裹、新聞用紙等）每噸公里新臺幣 8.24 元的運價與華航簽約。（註17）同年 10 月，雙方復訂寄送菲律賓與南韓之運郵合同，根據與華航合約，郵政總局迫使國泰航空降低運費。（註18）次年，華航開始與外商合作，參與運送臺灣郵寄至歐美之信件包裹。（註19）國際郵政雖有「世界一家」的宗旨，國際政治卻否認這種理想。香港為東亞交通樞紐，該地郵政單位當時拒絕處理臺灣郵件，臺灣對外郵件只能利用有邦交的日本等地轉運，對成本影響不小。

郵政總局因此與泰國航空協調運送赴歐郵件，先由華航飛往曼谷再轉交泰航與北歐（Scandinavian Airlines System）等航空公司將臺灣郵件運至法蘭克福。按照協議，臺灣至曼谷之航行里程一併計入泰航帳目，其總

運費較由華航飛東京再交予日航轉運之分段計算費用節省近 6 成，每年節省支出超過新臺幣 100 萬元，因此國際明信片郵資於 1968 年 10 月調低 1 元。（註20）1969 年，郵政總局支付外國公司運送國際郵件動用外匯達 63 萬美元，如果華航對外航線擴張，以國泰航空讓步之例來看，創造競爭可以迫使外商降低運費，然後郵資亦可調降。郵政總局已經規劃在 1970 年初當華航開始臺美航線後，進一步降低郵寄美國郵件資費。（註21）1969 年 8 月，郵政總局聯絡西北航空，12 月確定次年 1 月三度調降運費。（註22）

華航自付臺美航線初期必然虧本，1969 年 9 月便向郵政總局要求提高運費以為補助。1970 年 1 月 8 日，交通部召開內部協調會議，郵政總局以全球郵件運費與郵資在 1960 年代後期都在降低為由，力爭反而應該調降運費，迫使外商跟進。這樣不僅可以節省外匯，亦可降低郵資，以增加信件流通和郵政收入，華航也可因載郵增加而受益。

（註23）會議最終接受民航局建議，以扶持國家航空為由，要求郵政總局不計成本，優先將航空信件交予華航，並按年另行臨時增加運費。（註24）1 月 15 日，中華航空與郵政總局私下達成協議：臺美航線除現行運費協定之外，以華航與西北航空兩者信件運價差額取得中間值，稱此為「臨時增補」。依此協議，每噸公里郵政總局先額外支付 0.06345 美元，合新臺幣 2.538 元；此外華航飛航舊金山每載運信件與明信片每公斤

可多得 0.698 美元，合新臺幣 27.92 元。(註 25)「增補」如此私相授受，想必是為了避免外國公司窺知後跟進。同年 5 月起，郵政總局亦將寄往美東及加拿大之郵件交由華航運至舊金山後再轉運，以提高班機之載貨量。(註 26)不過華航班機無法充分配合，1972 年 5 月之後美商又加入託運。(註 27)

交通部不見得瞭解華航臺美航線的預期盈虧，卻揭示支持國家航空的旗幟，確保華航載運信件數量，並為其向郵政總局談判取得超額津貼背書。郵政總局多年以來成為援助重要事業的「金庫」已是司空見慣，屢屢以「國家利益」之名奉命行事，這種規避監督的財政活動大有商榷餘地。此外，單獨以調整運費一事觀之，降低郵資進而帶動的資訊擴大流通更能使人民受惠，與單獨補助華航營收大不相同。另一方面，從保護航空產業觀之，自華航成立之後，政府高層並不支持新設航空公司，所謂的扶持國家航空產業事實上是建立獨佔。近兩百年來各國資助海外交通，多是扶助加以有限競爭，明治日本有日本郵船與大阪商船兩強較勁，現代南韓航業有韓進與朝陽雙雄並起，扶持整體事業抑或保護單一獨大也許是促成產業能否對外競爭的關鍵。

【註釋】

1. Douglas C. North, "Ocean freight rates and economic development, 1750-1913", *Journal of Economic History* 18:4 (Dec. 1958), pp.537-555; C. Knick Harley, "Ocean freight rates and productivity, 1740-1913" *Journal of Economic History* 48:4 (Dec.1988), pp.851-876.
2. 拙稿〈政府與企業：國際運輸與國家補助〉《臺灣企業史資料庫電子報》第 17 期（2011 年 2 月）<http://bh.nccu.edu.tw/epapers/epaper017.html>；William D Wray, *Mitsubishi and the NYK, 1870-1913* (Cambridge: Harvard University Press, 1984); Frank Broeze, "Albert Ballin, the Hamburg-Bremen rivalry and the dynamics of the conference system", *International Journal of Maritime History* 3:1 (1991), pp.1-32.
3. 近代歐陸各國交戰之時，統治者常任意攔截並拆閱敵國信件以獲取情報，丹麥的個案研究見 Sune Christian Pedersen, *Brudte Segl: Spionage og censur I enevældens Danmark* (København: Post & Tele Museum, 2008).
4. Chih-lung Lin, "The British dynamic mail contract on the North Atlantic: 1860-1900" *Business History* (forthcoming).
5. 歷年《郵政總局業務報告》。
6. 薛鑑衡，〈亟待減低的航空郵資與運價〉《交通資料月刊》8:6（1964 年 12 月），頁 3-4。
7. Rowland Hill, *Post Office Reform* (London: Charles Knight & Co., 1837)，英國郵政改革影響世界甚鉅，降低郵資以擴大信件流通只是其一。潘安生的系列短文有精簡的介紹，〈羅蘭希爾的郵政改革〉、〈從黑便士到紅便士〉、〈「郵票之父」的身後之榮〉，《今日郵政》第 13 期（1959 年 1 月）頁 8-9、第 17 期（1959 年 5 月）頁 12-13、第 23 期（1959 年 11 月）頁 7-8。
8. 柳克述，〈出席萬國郵政聯盟第十四屆大會紀要〉《交通建設》第 7 卷第 3 期（1958 年 3 月），頁 7。
9. 萬國郵盟中華民國代表團編印，《如何核定航空郵件運費及資費》（臺北：代表團編印，1964），頁 18。
10. 薛聘文，〈第十五屆萬國郵政大會之回顧〉（續），《今日郵政》第 84 期（1964 年 12 月），

- 頁 2。
11. 1970 年 1 月 13 日郵政總局〈關於減低航郵運費事項請將辦理事項惠復〉，《中華郵政檔》58-461-3。1967 年與大韓航空合同見《中華郵政檔》56-465-16；1968 年與英商太古合同見同檔 57-462-21；與日商同和海運合同見同檔 57-462-18。
12. 曾建華，《風雨華航》（臺北：臺北壹傳媒，2002），頁 162-169。
13. 曾建華，《風雨華航》，第六章。
14. 1970 年 1 月 8 日〈商討中華航空公司與郵政總局簽訂郵運新約事會議紀錄〉，《中華郵政檔》（臺北：郵政博物館藏）58-463-8。交通部郵政總局編印，《郵政年報》（臺北：郵政總局，1966），頁 1966。曾建華，《風雨華航》，頁 136-137。
15. 1965 年 3 月 26 日〈聯郵業務座談會〉，《中華郵政檔》54-437-1。
16. 1967 年 11 月 1 日基隆郵局呈〈呈報國際郵件利用國輪載運情形〉，《中華郵政檔》56-463-15。
17. 1967 年 2 月 27 日郵政總局〈貴公司開闢中日及臺港航線事項〉，《中華郵政檔》56-462-5。
18. 1967 年 11 月 13 日臺灣郵政管理局〈呈報洽獲國泰航空公司同意自本年十月一日起減低航郵運費〉，《中華郵政檔》56-465-25。
19. 《中華郵政檔》56-463-12；同檔 57-462-20。
20. 日期不明手稿〈對於中華航空公司要求增加郵件運量及運價之說明〉，《中華郵政檔》58-463-8。1969 年 4 月 11 日郵政總局〈貴公司班機飛行時間擬請儘量配合航郵聯運〉，《中華郵政檔》58-463-14。
21. 日期不明手稿〈對於中華航空公司要求增加郵件運量及運價之說明〉；1970 年 1 月 8 日〈商討中華航空公司與郵政總局簽訂郵運新約事會議紀錄〉，《中華郵政檔》58-463-8。
22. 日期不明手稿〈對於中華航空公司要求增加郵件運量及運價之說明〉，《中華郵政檔》58-463-8；同檔 58-461-3。
23. 日期不明手稿〈對於中華航空公司要求增加郵件運量及運價之說明〉，《中華郵政檔》58-463-8。
24. 1970 年 1 月 8 日〈商討中華航空公司與郵政總局簽訂郵運新約事會議紀錄〉，《中華郵政檔》58-463-8。
25. 1970 年 1 月 19 日郵政總局〈關於中華航空公司增闢中美航線要求修訂運郵合約事項〉，《中華郵政檔》58-463-8。
26. 1970 年 5 月 18 日王叔朋郵政總局局長致華航徐煥昇董事長函，《中華郵政檔》58-463-8。
27. 交通部臺灣郵政股份有限公司編印，《郵政大事記 第 4 集》（臺北：交通部臺灣郵政股份有限公司，2007），頁 13，61-98。