

# 東亞冷戰下的臺日政治角力—— 日本設置高雄總領事館過程之考察

任天豪

## 摘 要

領事館是擁有正式邦誼的兩國之間，處理雙邊往來的重要駐外機構。1972年以前的臺北與東京，更因冷戰之特殊因由而得維持相當程度的緊密關係。然在1960年即提出欲在高雄設置總領事館之議的日本，卻竟未能如願，需至1966年後方才順利設置。此間長達數年的雙邊與國際政經情勢變化極大，東京對與北京拉近關係的盼望亦日漸提高，自非對於臺北的有利局面。然而，在此北京的吸引力逐漸增長而臺北漸失優勢的趨勢下，臺北卻仍始終不允日本設領高雄，實為費解而待釐析的問題。故此，本文以中華民國《外交部檔案》及日本外務省之《日本外交文書》為主要史料，探討圍繞在高雄設領一事的時空背景之中，為何此一並不困難的提議受到阻滯的原因，從而體現東亞冷戰環境中，日本即使受北京吸引卻仍力圖維持「等距」，臺北則因其自身認知之影響而促使其在對日關係的行動上遲滯不前，使得日本設領高雄之事延宕甚久。同時，本文也欲就此領事館層級的案例研究，增添對於冷戰時期臺日關係的檢視依據。

關鍵詞：臺日關係、高雄總領事館、東亞冷戰、國民黨政府、外交機構



# **A Political Tug of War in the Context of East Asian Cold War: The Establishment of Japanese Consulate-General in Kaohsiung**

Tien-hao Jen\*

## **Abstract**

Establishing a consulate is commonplace between two countries with existing diplomatic relations. The Kuomintang regime in Taipei, known as the government of the “Republic of China,” had maintained considerably close official ties with Japan before 1972. Accepting Japanese request for establishing a consulate in Kaohsiung, therefore, was supposed to be reasonable. However, the proposal by Japan of appointing a consulate-general to Kaohsiung had been constantly ignored by Taipei between 1960 and 1966. Taipei’s attitude remained unchanged despite increasingly disadvantageous international political and economic situations in those years, especially as Japan moved to have a closer relationship with Beijing day by day. Such a stubborn position seemed unwise and deserves a careful examination. The present study discusses the details of this issue, using materials found at the archives of the Ministries of Foreign Affairs in both Taiwan and Japan, and tries to explore the perceptions of the Kuomintang regime in Taiwan and of the Japanese government (especially the former) during the East Asian Cold War. This article suggests that a major reason Japan’s effort at maintaining “Equidistant Diplomacy” between Taipei and Beijing failed may be found in the actions and attitudes of the Kuomintang regime. Although this is a minor diplomatic case at the consulate level,

---

\* Associate Professor, Generation Education Center, National Defense University

the findings of this research shed lights on the overall history of Taiwan-Japan relations, thus enriching the field of Taiwan Studies.

**Keywords :Taiwan-Japan Relations, Japanese Consulate-General in Kaohsiung, Cold War in East Asia, Kuomintang, Diplomatic Mission**

# 東亞冷戰下的臺日政治角力—— 日本設置高雄總領事館過程之考察\*

任天豪\*\*

## 壹、緒言

領事館（consulate）是極為重要的駐外機構（diplomatic mission）之一，蓋其業務係在協助僑民或駐在國民眾辦理各類相關且具體的事務性工作。領事館雖較大使館（embassy）低階，但若無領事館的建置，不僅民眾容易因為兩國國情或法律、文化的不同而生誤會，造成國民海外生活的不便，對出使國及駐在國的關係也容易造成影響。然而，大使館、公使館（legation）亦多設有領事業務的負責單位，故若在幅員不甚廣大的友邦之內，未必有在大使館之外再額外開設領事館的必要。因此直觀來說，冷戰期間的日本既然已在「中華民國」的主要領土「臺灣」設有大使館，<sup>1</sup> 蕞爾臺灣一島似乎已無另置領事館於其他城市的必要。但在1960年時，日本

---

\* 本文的日方檔案史料是受2019年度日本臺灣交流協會招聘研究者計畫贊助赴日蒐集所得，謹此致謝。另本文初稿〈從領事館層級的視角看1950至60年代「中國誘因」下的臺日關係〉曾於2019年11月29日中央研究院近代史研究所主辦「第四屆『東亞外交史的新視野——外交史研究的新見解與展望』學術研討會」宣讀，承評論人國立陽明交通大學洪紹洋教授及近史所張力教授提供建議，亦在此致謝。對貴刊的兩位審查人，提供精闢的審查意見，同樣致上感謝。

收稿日期：2023年7月17日；通過刊登日期：2023年9月18日。

\*\* 國防大學通識教育中心副教授

<sup>1</sup> 在以下的內文中，在臺灣的「中華民國」將以「臺北」稱之、「臺」字簡稱，「中華人民共和國」則以「北京」代稱。原因除簡要外，亦因此時兩岸政權各擁海峽兩岸之一方領土，臺北當局雖小，卻尚因在聯合國中代表中國而堅持其代表「中國」的資格；北京

卻主動對臺北當局提出欲在臺灣南部城市「高雄」設置領事館的請求。即使日本在臺灣的日治時期中，對高雄的建設與發展確有規劃，對高雄的認識或許尚較1945年後方才開始統治臺灣的「中華民國」更深。<sup>2</sup> 甚至連「歷經省政府、內政部核定後」再「於1955年5月19日公告發布實施」的「原高雄市都市計畫」都是「完全複製日治時代規劃內容」，<sup>3</sup> 可見日本對高雄的熟悉程度。但日本所以有此新設領館的要求，仍舊令人疑惑日方的目的所在，也產生臺、日雙方對此問題的連串交涉。

然而就常理來說，設領此種常見舉措，接受國（receiving state）通常沒有反對的必要。畢竟在雙方已有邦交、乃至設置大使館的狀態下，再增加一個可以經辦涉外事務的對口單位，基本上有利無害。尤其冷戰期間的臺北與日本，均為美國的軍事盟友，同屬「民主陣營」一員的身分似乎更應密切合作。但是，此一日本高雄設領之事所歷經的時程卻頗漫長，也未留下太多史料，著實啟人疑竇。只是，無論臺灣抑或日本學界，卻對此事無甚探討，似乎認為雙方既然早有邦誼，設領便即理所當然而毋須討論。

這種「想當然耳」恐怕未必符合當時的歷史情境，蓋因1950年代初期的東亞局勢，臺日關係並未包含在《舊金山和約》（*Peace Treaty of San Francisco*, 1951）之內，雙方如何考量此類實質關係的推動，並在《中華民國與日本國間和平條約》（*Sino-Japanese Peace Treaty*, 1952，下稱《日華和平條約》）簽定後如何實踐，本來就是具有東亞冷戰國際史性質的議題。另一方面，由於日本已逐漸展現對中國大陸拓展貿易機會的意向，故在兼具內戰與冷戰需求而必定反對北京當局的臺北眼中，自然對日本是否可能靠向北京的傾向存疑。是以探討冷戰期間的臺日關係，不能忽略「北京」因素的影響性，從而形成以「臺北—北京—日本」架

---

當局雖在多數國際場合受到壓抑，卻因擁有廣土眾民而具後起之勢，同時也有包括英、蘇在內的不少國家承認，可見兩岸政權各有其相當程度的主權能力（sovereignty refers to dominant power）。據此，本文乃依兩者皆具一定主權能力的客觀現實，以地名「臺北」、「北京」代稱各自政權，避免陷入「國號」等非本文所欲討論概念的問題之中。另外，本文在提到北京轄下的領土時，有時會以「大陸」一詞體現其「廣土眾民」所代表的吸引力所在，亦在此先行敘明。

<sup>2</sup> 如見劉碧株，〈日治時期鐵道與港口開發對高雄市區規劃的影響〉，《國史館館刊》，第47期（2016年3月），頁1-46。

<sup>3</sup> 吳文彥，〈重新解讀日治時代大高雄市都市計畫（1895-1945）〉，《高雄文獻》，第8卷第3期（2018年11月），頁35。

構理解此間關係的必要性。也因如此，臺、日的官方外交關係未必能與友好程度劃上等號，設領順利與否方才因此有了驗證此間內涵的意義。同時，在臺、日主要的政策性關係之下，事務性關係有無受到友好程度的影響，也是可以透過設置領事館之事進行檢視的切入點之一。

另一方面，由於近年來在詮釋戰後臺灣經濟發展史的視角屢開新頁。尤其洪紹洋透過檔案細緻分析本地資本在冷戰環境中，如何與政治力量及外來資本往來，從而逐漸形塑臺灣經濟領域裡的生產方式、技術等級、銷售對象等部門中的詳細情形，體現經濟在政治影響下的複雜內涵。<sup>4</sup> 其中的政治影響不惟當地政權，外來資本亦受各來源政府或國際因素的牽動而有變化。因此在嘗試理解戰後臺灣歷史之時，外交史性質的視角應是可供參考的方向之一。據此，本文將以日本外務省之《日本外交文書》與臺北當局的《外交部檔案》為主要的史料依據，探究日本欲在高雄設領一事，在臺、日雙方的思考及交涉過程中，體現多少正式關係裡的困擾或疑慮；並盼能以「領事館」此一相對次級的駐外單位做為討論對象，補充過往外交史因重「上層」關係——即政府、大使館等——而較忽略其他層級的研究成果，探討此事在冷戰期間臺日關係裡的意義。

## 貳、日本設領高雄的內部因素

1949年12月以後僅餘臺澎金馬及海南、舟山等領土的臺北當局，在1950至1955年間更陸續丟失瓊、舟乃至一江山等地，成為與今日幅員範圍基本一致的領土狀態。然其在蔣中正（1887-1975）的統治之下，始終以「反攻大陸」為其核心政策內涵，體現「中國內戰」依然持續的形勢。但客觀言之，臺北與北京即使各自宣稱對方為非法，實際上（*de facto*）則確實已各自擁有主權能力，故他國嘗試和平發展對於兩岸「國家」的各式關係，原本只是正常的「外交」行為而已。惟因兩岸對於「中國」的主張影響各自的對外關係甚重，致使「中國內戰」的概念始終都是他國在與臺北或北京政權往來之時，必須「被迫」因應的重要因素。

---

<sup>4</sup> 洪紹洋，《商人、企業與外資：戰後臺灣經濟史考察（1945-1960）》（臺北：左岸文化，2021年）。

臺北與日本間的關係，自然也是其中之一。尤其戰後日本雖處在其以「GHQ」（General Headquarters，意為「總司令部」）習稱之駐日盟軍總司令部（Supreme Commander for the Allied Powers, SCAP，簡稱盟總）的控制下，卻也在戰後和約簽訂之後而能大致取得自主的地位，甚至造就被日後學者稱為「五五年體制」的施政表現。顯見日本對外政治即使仍受美國相當影響，依然具有發揮空間。故此，對中國大陸的市場潛力抱持強大興趣的日本，對臺北致力對抗北京的情勢下所造成的「限制」，自然也有迴避的需要，並隨之衍生因應辦法。於是，「政經分離」等原則性的概念，便成為日方時常據以解釋自身行動的詞彙。而日本此種因應臺海兩岸政權所採取的行動，便體現出當時的「臺北—北京—日本」三方格局，實是影響東亞冷戰發展的關鍵因素。

其實，具「政經分離」內涵的雙邊關係，也曾經是臺北對日外交關係中的一種可能。1951年11月初，臺北外交部在上呈行政院有關與日簽訂戰後雙邊和約的評估報告中，便提到倘若臺北無法與日本簽訂戰後和約，「則中日間之戰爭狀態，自將繼續存在」。外交部表示，其在6月的說帖中雖「曾有以片面聲明終止對日戰爭狀態之議」，但仍強調「萬不得已時採取該項措施，則仍須顧及若干條件」，其中即含「兩國互換代表問題」。甚至若臺北連此片面聲明的發布「亦難完成」之時，便將「聽令中日間戰爭狀態繼續存在，而僅致力於中日間事實關係之培養，俾兩國仍能通商，而我旅日華僑，亦能略得政府保護」。此種關係，不啻便是一種「政經分離」的往來方式。由此可見，若非外交部當時所慶幸的「好在日本現已決定在臺北派設海外事務所，似無不願與我繼續事實關係之趨向」存在，或許「政經分離」將會成為戰後臺北與日本關係的主要形式也未可知。此外，「至其他有待善後問題，如臺日貿易協定應如何另籌代替辦法」等議題，也是臺北外交部特別提出的案例。亦可由此察知「政經分離」原則下的「經」字牽涉之事，本即該雙邊關係中的要務，不只是日本一方所關切者而已。<sup>5</sup>

<sup>5</sup> 「外交部40年11月9日外40東1字第8693號呈行政院文」（1951年11月9日），〈研議進行及初草對日雙邊和約〉，《外交部檔案》，國史館藏，數位典藏號：11-29-01-23-006。另按：本文所引《外交部檔案》雖度藏於不同單位，但均可自中央研究院近代史研究所檔案館之館內閱覽系統中獲得，筆者亦皆自其閱檔。惟為敘明其實體檔案的典藏處，故仍分別標明之。



不過，臺北外交界也非無知之輩，當然知道日本所稱「政經分離」此類話語背後的隱含意義。故當時移境遷，臺北的政權危機逐漸減低、甚至已與日本簽訂《日華和平條約》以後，便對日方此種意向甚為反感。臺北在《日華和平條約》尚未簽訂之前，對日事務方面向有「從美」傾向，主動性相對較低。畢竟臺北政權丟失大陸領土未久，便因韓戰重獲美國的安全保護及美援復歸，外交上以美為尚並非沒有道理。但臺北當局對於日本的感受較為複雜，一方面認為其與臺北一樣同樣須受美國保護，一方面又因二戰因素而認為日本不盡可信。這些狀況便導致臺北此時的對日外交顧慮太多，觀望情形比較明顯。甚至外交的基礎工作「禮儀」（diplomatic protocol），有時也稍顯輕忽。例如1952年10月，昭和天皇四女順宮厚子即將出嫁，臺北似乎全無反應，直至駐日使館發回電文，指出「我國與日本既已恢復邦交，對於日皇室喜慶似應有所表示」，並請外交部「核奪應否以總統名義致送賀禮，由國內酌購禮品寄館轉送」，<sup>6</sup>臺北內部方才開始討論。由此可見，此時臺北的對日觀感原本便已不算特別親近，遑論深入理解日本政府的所謂政經分離之意圖。故而臺北除不時對於日本此類具有政經分離意味的說法表示不悅以外，亦試圖藉由官方「合辦資源事業」的方式，「阻絕」日本向北京「靠攏的可能」。<sup>7</sup>不過即使如此，日方終究致力於此路線行事，顯見有其實際需要。這些狀況，造成日本明知臺北不滿，亦知必將有損臺日雙邊關係卻仍不得不然的結果。此種促使日本如此行動的因素，不啻來自北京控有大陸領土的「誘惑」。

北京掌控下的大陸領土能夠成為一種誘因，並非冷戰之時方才出現的新因素，事實上，「中國大陸」原本就對日本甚具吸引力。1949年7月下旬，中國駐日軍事代表團團長朱世明（1898-1965）向國內呈報，其在東京會晤日本社會黨書記長鈴木茂三郎（1893-1970）。鈴木在會談中向朱世明表示，社會黨認為「吉田總理之崩潰乃係無可避免之事，目前社會黨正以全部力量對次一政權之爭取，並望在國際資助方面」，獲得中國「政府能予日本以便利，庶得緩和日本之

<sup>6</sup> 「日皇四女順宮厚子與池田隆政氏結婚我方應否有所表示由」（1952年9月9日），〈日本慶弔（二）〉，《外交部檔案》，國史館藏，數位典藏號：11-38-17-00-040。

<sup>7</sup> 可參見洪紹洋對此歷程的分析。洪紹洋，〈1950年代臺、日經濟關係的重啟與調整〉，《臺灣史研究》，第23卷第2期（2016年6月），頁165-210。

經濟」。<sup>8</sup> 誠然，其時中國正因內戰而自身難保，宣稱「不念舊惡」的蔣中正本人則更早已「下野」，不能在形式上處理官方政務。因此，鈴木所稱之「便利」為何，委實語焉不詳，大抵可以「場面話」視之。但鈴木所言確實體現當時日本在經濟、財政、社會上的窘迫情況，與至少擁有完整主權能力的「中國」猶有差距。掌控大陸領土的「中國」無論如何，都是較當時的日本為強而可以為日本求助的對象。

另就冷戰開始後的國際大環境及趨勢而言，身為二戰戰敗國的日本，其外交權係在美國主導下，方才逐漸恢復。而當美方有此一舉時，即連時人亦可輕易感受到日本在此時局中的意義。<sup>9</sup> 因此日本始終對於美國對北京的舉措保持關注，並評估雙方接觸情形中的程度與內涵。如在1950年代中期之時，日方關心者即在美國對北京、臺北間的軍事衝突所造成的影響等「實際的問題」如何處理。<sup>10</sup> 此雖不是出於大陸領土的誘因所致，但仍體現「中國問題」在東亞冷戰局勢裡所能造成的影響範圍。故日本亦早就開始針對如何增進日本、北京往來機會等議題，預先進行規劃。<sup>11</sup> 甚至為求能與北京建立具有實質效果的關係，也早就想以在其他地方行之有年的「在外事務所」形式促其實現；<sup>12</sup> 1960年代之後，更期望直接在外務省內設立以「對中國政策諮問委員會」等概念為名義的諮詢單位，評估

<sup>8</sup> 「朱世明東京電」（1949年7月28日），〈有關日本政情資料〉，《外交部檔案》，外交部藏，典藏號：11-01-02-02-01-070。

<sup>9</sup> 如正為空軍發展及海南島防務心力交瘁的王叔銘（1905-1998），亦特別在其日記中，留下「麥帥發表聲明，美已邀請日本設外交辦事處」的字樣，可見此事對敏於政局的時人不無影響。見「卅九年二月十日星期五在臺北條」（1950年2月10日），〈1950年日記〉，《王叔銘日記》，中央研究院近代史研究所檔案館藏，典藏號：063-01-01-007。

<sup>10</sup> 「情第二五九七号（至急情報）」（1955年7月29日），〈中共・米国關係〉，《日本外交文書》，外務省外交史料館藏，典藏號：2013-2798SA150。

<sup>11</sup> 此係在1955年時所提規劃中的其中一種，見「日中間の問題処理のための交渉を行う諸段階試考」（1955年11月11日），〈日・中共關係〉，《日本外交文書》，外務省外交史料館藏，典藏號：2013-3283 SA 1 2 2。然其藍本或係由戰後日本尚處戰後臨時體制時的做法而來，見「日本政府在外事務所設置法」（1950年4月19日），〈日・中共關係〉，《日本外交文書》，外務省外交史料館藏，典藏號：2013-3283SA122。

<sup>12</sup> 如見「日中間の問題処理のための交渉を行う諸段階試考」（1955年11月11日），〈日・中共關係〉，《日本外交文書》，外務省外交史料館藏，典藏號：2013-3283SA122。

日本夾在兩岸對峙局勢下的可行政策方向。<sup>13</sup> 到了1961年3月，外務省內的美國局參事官更擬定有「『日本的中國政策』為題的文件，秘密檢討在維持和臺灣邦交的情況之下逐步承認中共的可能性」。<sup>14</sup> 這些案例，都顯示日本雖非認為「臺灣」沒有價值，但較之北京所統治的中國大陸，仍不免有權衡或取捨的空間。

這種看重「中國大陸」的思維在其他研究之中，亦可見其內涵。例如川島真即認為，雖然臺北與日本在1950年代以來，陸續簽訂各個具有政治或經濟性質的條約及協定，如在政治方面最為緊要的《日華和平條約》，或經濟相關的臺日貿易協定等。然因日本「政經分離」的政策影響，日本對於中國大陸的抉擇困難益發增高，從而影響日後的臺日關係。<sup>15</sup> 尤其吉田茂（1878-1967）首相早在1951年10月29日便已在參議院答詢時表示，貿易發展乃是日本當前最為重要的問題，故將力求貿易與經濟而非政治或外交的進展。對於在臺所設之「在外事務所」（按：即代表日本在當地處理各類事務的辦公室），會以保護當地日人及通商關係為主，不涉及政治關係。吉田此一說法的關鍵，並不真在臺日間的經貿關係上，而是其接下來的「若獲北京許可亦能在上海設置類似『在外事務所』」的意見。兩日之後，外務省政務局長島津久大（1906-1990）更在眾議院補充，保證若能獲准在滬設立，絕對不會牽涉政治，只要能有「純粹通商性的小規模事務所」就好。<sup>16</sup> 由此可見，早在1950年代初期的日本高層心中，「中國大陸」的誘因便已十分明顯。此外，陳奉林在對岸少數的「日臺關係」研究專著中，以臺日雙邊關係由1950年代的「冷暖交替」走向1960年代的「冷暖不均」之趨勢，點出其中之「冷」處所來自者即為北京

<sup>13</sup> 「对中国政策諮問委員会（仮称）設立要綱」（1965年3月15日），〈日・中共關係〉，《日本外交文書》，外務省外交史料館藏，典藏號：2013-3283SA122。

<sup>14</sup> 參見園田智子，〈日本之臺灣政策（1945-1972）〉（高雄：國立中山大學中山人文社會科學研究所碩士論文，2004年），頁51。

<sup>15</sup> 川島真、清水麗、松田康博、楊永明著，黃偉修、高村繁譯，《臺日關係史（1945-2020）》（臺北：國立臺灣大學出版中心，2021年），頁44-70。

<sup>16</sup> 吉田在參議院，及島津久大在眾議院中的說法，係轉引自張啓雄、葉長城著，渡辺直士記，〈「政經分離」対「政經一体」の「名実論」的分析—戦後日本の兩岸政策の形成と転換（1952-1972）—〉，《人文学報》，第95号（2007年3月），頁166。這些說法可自「国会会议録検索システム」中尋得，該譯文應非引用原文而係自張、葉之華文論文加以直譯，故文字稍有差異。另該文將日後於1966年起開始駐臺的島津久大之名，誤植為長島津久，謹此附帶說明。

的影響所在；<sup>17</sup> 或者如張文彬以民間往來的角度，論述日本民間群體因對北京當局的各種嚮往，從而造成不斷推動日本官方外交傾向北京的效果，<sup>18</sup> 均是可以顯現北京因為掌控大陸領土而能帶來實質誘因所在的研究成果。<sup>19</sup>

當然，由於冷戰開始後的美國介入及所謂「吉田書簡」的問世，日本形式上「選擇」了臺北做為其建立政治關係的對象，自然便也據此發展進一步的官方經貿關係。然而在「大陸領土」的誘因並未消失的情況下，日本仍欲試圖開發對北京貿易的可能性——事實上，就「後見之明」的角度言之，外務省在1970年初之時也曾針對「吉田書簡」公開表示，其「僅僅是一封私人函件，並不具任何相當於條約文書的約束力量」。<sup>20</sup> 這類說法雖然未必代表日本的官方態度，至少也讓臺北長期以來對於日本會否信守吉田書簡一事，形成既有疑慮、亦抱期待的態度。如其即曾對三木武夫（1907-1988）就任外務大臣將滿1年時，對於吉田書簡所做的談論內容投以關注。<sup>21</sup> 由此可以看出，由於大陸領土歸屬誰手的因素所導致其在日本外交方面的影響，以及臺北在此影響下的處境。惟當吉田書簡等涉及兩岸政治的因素限制，<sup>22</sup> 使得日本與臺北、北京之間，往往無法隨心所欲地進行經貿互動，即使日本不斷宣稱奉行「政經分離」亦然。可見即使吉田書簡的確是一檢視臺日雙邊關係的重要脈絡，但也非所有的對外事務都能夠、或需要奉行吉田書簡的內涵。這也使得日本在臺北的眼中，難免時有信任感不足的情形。

<sup>17</sup> 參見陳奉林，《戰後日臺關係史（1945-1972）》（香港：香港社會科學出版社，2004年）。

<sup>18</sup> 見張文彬，《日本對華政策轉變期間（1952-1972）民間因素的影響評析》（上海：同濟大學出版社，2013年）。

<sup>19</sup> 不待研究發現，其實北京在1950年代後期便已開始發行*Foreign Trade of the People's Republic of China*刊物，詳實介紹自身的外貿商品與目標，明顯即係為傳達北京樂於外貿的意向。該刊物的內容，可參見“Foreign Trade of the People's Republic of China,” 1 May 1958, General CIA Records, *CIA FOIA*, CIA-RDP80T00246A005700280003-6。

<sup>20</sup> 「日外務省認吉田書簡不具約束力量」（1970年1月17日），〈日本與中共關係（三十七）〉，《外交部檔案》，國史館藏，數位典藏號：11-29-01-10-091。

<sup>21</sup> 「三木對『吉田書簡』發表談話」（1967年10月24日），〈日本與中共貿易案（二十六）〉，《外交部檔案》，國史館藏，數位典藏號：11-29-01-10-037。

<sup>22</sup> 即使在輿論之中，亦常見到各方有關吉田書簡的檢討或評論。如被外交部人員所剪下存參的《讀賣新聞》報導，見「中国 吉田書簡の否認 あくまで譲らず」（1965年4月7日），〈日本與中共貿易案剪報（八）〉，《外交部檔案》，國史館藏，數位典藏號：11-29-01-10-047。



### 叁、日本設領高雄的外部困擾

然而，即使「大陸領土」的影響存在，並不表示日本就「只」會為了大陸市場而一味攀附北京。事實上，日本早在1950年1月便已由其「通產省提出『以亞洲貿易為中心的日本通商貿易的正常化』的規劃，確定日本對外貿易主要面向美國和亞洲地區」，<sup>23</sup> 代表日本著眼之市場非僅限於中國大陸。兼以諸如前述的臺日貿易協定等具法律效力且非以北京為對象的往來規範，同樣可證日本試圖建立的是一個不僅止於大陸市場的貿易圈。難以否認的是，此一決定與盟總的影響高度相關，日本實係在其授意之下，方能「使各國得以在欠缺國際通貨——美元的背景，擴大與非美元地域的經貿活動」。<sup>24</sup> 亦即對日本而言，這些行動就算不無利益，卻仍是種自主性受限之下的舉措。從國家的角度來看，未必符合日本的發展需求或期望。

尤其在與臺北的經貿關係方面，當然涉及對中國大陸的選擇結果，某種意義上，也可謂日本對其最大可能利益的「犧牲」。或許也因如此，當日本籌設高雄總領事館時，便是先以1952年時臺北要求在日設領，故應基於臺北所提「相互主義」的概念，做為自身主張的合理性依據。<sup>25</sup> 該「相互主義」原本在臺北政權尚為「國民政府」之時，便已實踐於其對日本設領的交涉之中；<sup>26</sup> 然因冷戰時期的

<sup>23</sup> 王鍵，《戰後美日臺關係史研究（1945-1995）》（北京：九州出版社，2013年），頁129。

<sup>24</sup> 洪紹洋，〈1950年代臺、日經濟關係的重啟與調整〉，《臺灣史研究》，第23卷第2期（2016年6月），頁168。

<sup>25</sup> 「高雄總領事館開設經緯概要」（無日期）、「中国領事館の件」（1952年8月5日），〈在外本邦公館設置關係雜件アジア・大洋州地域の部在高雄總領事館關係〉，《日本外交文書》，外務省外交史料館藏，典藏號：M<sup>1</sup>.1.3.2.5-3-2 M<sup>1</sup>132。

<sup>26</sup> 如早在1920年代後期，「中華民國」與日本商談日在洮南、帽兒山、鄭州與中華民國在清津、臺北及臺南設領之事時，便多次以「相互主義」為論理依據，見「清津臺灣設領交涉經過」（無日期，據內文推測應在1930年6月28日後），〈清津、臺灣設領交涉經過〉，《外交部檔案》，國史館藏，數位典藏號：11-29-01-02-245。即使中華民國並不欲令日本在洮南、帽兒山兩處均設領館成功，時任駐日公使的汪榮寶（1878-1933）仍以「無論如何，兩處非解決其一，則臺灣等處領館必難開辦」的理由嘗試說服國內，見「汪榮寶東京電」（1930年12月5日），〈日本於洮南帽兒山設領問題〉，《外交部檔案》，國史館藏，數位典藏號：11-29-01-02-087。最後，中華民國與日本分別得在臺北、清津與洮南、

兩岸對峙，使得日本產生必須關切北京對此態度如何的意識，<sup>27</sup> 從而增加此事的複雜程度。可見即使在「臺北—北京—日本」之雙邊或三邊關係已然確立的大架構下，設領一類的事務性問題仍能透露日本的對外自主意識，以及其在來自北京的誘因下所需面臨的考量。

不過對於臺北當局此一政治實體，以及高雄此一城市在「臺灣」這個獨特地域中的地位，日本仍很看重。例如1956年時，東京欲在10月舉辦「江戶城築城五百年及紀念該都復興之大東京節」活動，擬「會集世界各國主要都市市長」與會，以壯聲勢。其在臺北當局所轄地域之中，便有北、高、中、南及基隆等5市獲邀。意即包括高雄在內之該五城市，已被日方視為臺北當局治下的「主要都市」之一。<sup>28</sup> 而高雄僅與臺南同樣位處臺灣南部，又是省轄市中的佼佼者，故在臺日雙邊經貿關係持續強化的歷程中，日本對於高雄設領之事的意向乃益發濃厚。<sup>29</sup>

然而，日本真正開始進行在高雄設領的籌劃之時，已是在1960年9月。<sup>30</sup> 如此長的時間落差，必然有其原因（惟尚不能自現有檔案中發現確切原因）。自較大的範疇觀之，日本在派遣經貿人員駐外的事務上，雖與尚未丟失大陸領土

---

鄭州開辦領館，故也成為一種「相互主義」的體現。

- <sup>27</sup> 同見註25所引〈高雄總領事館開設經緯概要〉、〈中国領事館の件〉等二檔案中的內容。
- <sup>28</sup> 「為該國東京都於今年十月舉行築城五百週年紀念邀請我方五市長參加事由請查照」（1956年7月26日），〈北高市長出國訪問〉，《外交部檔案》，國史館藏，數位典藏號：11-38-07-00-002。
- <sup>29</sup> 從美方在1956年時對臺北當局治下的高雄，及日本經濟發展的第一手觀察報告中可知，美方認知到高雄乃是臺灣的一個產業中心，在臺灣北部所看到的工廠規模都未必比得上高雄。而訪問得知其所拜訪的廠房，機器大多來自日本或美國，可見臺灣產業界對日本的需求。在日本方面，則是對其產業與消費領域均能展現出來的活力與多元性大為肯定，認為日本將與西德有著相似的發展前景。見“Trip Report [Covered],” 25 July 1956, General CIA Records, CIA FOIA, CIA-RDP63-00314R000200260018-5。故而透過第三方（美國）的觀察角度可知，經濟往來原就頗為密切的臺、日雙方，在日本經濟實力持續增強的情況下，期待拓展對臺經貿關係實為合理之舉，也應是日本有意建立高雄總領事館的背景之一。
- <sup>30</sup> 分見「高雄總領事館開設經緯概要」（無日期）、「第344号電（高雄總領事館新設に関する件）」（1960年9月23日），〈在外本邦公館設置関係雜件アジア・大洋州地域の部在高雄總領事館関係〉，《日本外交文書》，外務省外交史料館藏，典藏號：M'1.3.2.5-3-2M'132。

的「中華民國」已有些許嘗試的案例。如在1949年年底便曾經由駐日代表團獲知，日本正有「訓練派遣駐外貿易官」之舉，<sup>31</sup> 當時收到的回覆尚為「勉予同意派代表處理貿易」。<sup>32</sup> 但因此後直至1950年代中期，日本內部雖曾陷入「自主派」及「隨美派」的對立與競爭，<sup>33</sup> 卻在鳩山一郎（1883-1959）內閣開始顯現「自主外交」的形象後，<sup>34</sup> 使得堅持反共的臺北益感疑慮；允許共產黨為合法政黨的日本，也讓臺北抱有共黨力量在日「潛勢力甚大……隨時有變為暴力革命之處」的憂心。<sup>35</sup> 尤在日本與蘇聯簽訂《日蘇共同宣言》（*Soviet-Japanese Joint Declaration of 1956*）後，更給予正積極於「反共抗俄」政策的臺北一擊。<sup>36</sup> 於是可以感知，對在與北京競爭的「反共抗俄」行動上，日本實在不是臺北的理想合作對象。是故日後臺北在有意組織的「亞洲反共同盟」等各式構想中，向來便沒有將日本列入，大多是以韓國、南越為主要的連結對象。<sup>37</sup> 尤有甚者，臺北對於日本的疑慮目光，甚至還會擴及到日本的宗教組織是否會對臺灣造成負面影響

<sup>31</sup> 「日本政府現正訓練派遣駐外貿易官需轉查照參考」（1949年8月3日），〈日本派遣海外商務代表（一）〉，《外交部檔案》，國史館藏，數位典藏號：11-29-01-04-058。

<sup>32</sup> 「日本派遣商務代表案我可同意由」（1949年12月15日），〈日本派遣海外商務代表（一）〉，《外交部檔案》，國史館藏，數位典藏號：11-29-01-04-058。

<sup>33</sup> 參見孫崎享著、郭一娜譯，《戰後的日美同盟真相》（臺北：八旗文化，2016年）。按：該書雖非學術專著，且此自主及隨美兩派相互影響日本外交之說，向來也有學者論及。惟近年來，仍或以此書為對此整體局勢的論述最為淺易者。

<sup>34</sup> 五百簫頭真編，《戰後日本外交史》（東京：有斐閣，2006年），頁80。

<sup>35</sup> 「專題報告：日本共產黨現況」（無日期，但應在1959年8月左右），〈日本政情拾遺〉，《外交部檔案》，國家發展委員會檔案管理局藏，典藏號：11-01-02-02-01-040。

<sup>36</sup> 一般咸信冷戰時期的臺北當局，利用「反共抗俄」的宣傳形塑其政權的使命，甚而使其成為一套「政治神話」（Political Myth），如見李筱峰，〈蔣政權「反共抗俄」的政治迷思史料舉隅〉，《臺灣史料研究》，第12期（1998年11月），頁45-79。惟無論如何，臺北事實上確已在其高舉該政策的名義大旗之時，令其行動必須受到該名義的制約或影響。不過，因既有研究多以視該政策為前題，從而探究臺灣在此政策影響下的歷史過程，對該政策本身的探討，特別是該政策對臺北外交的影響狀況，反倒較為少見。有關此時臺北推動「反共抗俄」政策的性質及意義，可參見任天豪，〈「反共抗俄」政策與1950年代的中華民國冷戰外交〉，「困境與重生：中華民國遷臺70週年」學術研討會，臺北：國立政治大學人文中心，2019年5月18日。

<sup>37</sup> 參見米多，〈中華民國の「アジア反共同盟」構想—アジア冷戦変容下の集団安全保障政策—〉，《國際政治》，第188号（2017年3月），頁65。

等面向，如臺北在此期間對創價學會的取締行動即是一例。<sup>38</sup> 也就是說，在臺北的戰略規劃中，日本並非其可以信賴的「反共盟友」。

既然臺北未將日本視為其可靠的「反共盟友」，故東亞冷戰裡的臺北與日本雖各自與美國保有一定程度的軍事合作關係，彼此卻非戰略合作夥伴。而對臺北來說，不僅其與美國的軍事合作及保障，仍需至韓戰以後方才漸次提高；甚至在1950年遷臺初期之時，美國即使有意保護臺灣及其附屬島嶼，對位處其地的國民黨政權仍可謂態度複雜。此狀況即使對當時服務於臺北當局的將領而言，也是心知肚明的狀況。<sup>39</sup> 亦即臺北在東亞冷戰的格局裡，既未與日本具有堅固的盟友關係，也不是日本所必須刻意籠絡的對象。於是，此一關係狀態就造成日本方面即使有意想與北京親近之時，仍需刻意營造「等距」的空間給臺北，以免日本的行動無法符合冷戰裡的陣營需求。然而此種行為，則讓臺北不滿於日本的心猿意馬，致使雙邊關係並非表面上的那般緊密。

可是，1960年代以後的臺日貿易關係，已顯現臺北對日逆差日漸升高的趨勢。蓋因臺、日雙方的產業結構已然不同，而臺北若欲繼續推動產業成長，自然很難抗拒自身對於從日本輸入原料、工業品乃至資本財的需要。特別是如三菱商事、三井物產等大型日本商社，也是大約在此時期，廣泛地與臺方中小企業合資營運，並運用日商的既有網絡向全球銷售臺灣商品。如此，顯然雙方的經貿關係益趨緊密。<sup>40</sup> 另就臺、日雙邊的事務級關係來看，海上活動十分昌盛的日本，不時便會面臨船隻需在臺灣入港的需求。<sup>41</sup> 故在歷次經驗的推動下，體現此時日本

<sup>38</sup> 臺北取締創價學會之舉，實與其對冷戰的局勢理解有關，從而體現該取締行為在東亞冷戰史中的獨特意義。關於此概念的論述，可參見任天豪，〈由中華民國對在臺創價學會與公明黨的因應看中華民國的東亞冷戰局勢理解〉，《國立政治大學歷史學報》，第49期（2018年5月），頁135-167。

<sup>39</sup> 「卅九年六月十五日星期四在臺北條」，（1950年6月15日），〈1950年日記〉，《王叔銘日記》，中央研究院近代史研究所檔案館藏，典藏號：063-01-01-007。

<sup>40</sup> 洪紹洋，〈外資、商業網絡與產業成長：論出口擴張期臺灣的日資動向〉，《臺灣史研究》，第26卷第4期（2019年12月），頁102-112。

<sup>41</sup> 歷來日方便常因為諸如避風、漂流、就醫等各類原因，而需緊急進入臺灣海港、甚至登岸的需求。其中基隆、高雄兩港，即是較常被問及之處，如見「關於日本漁船第二極洋丸，因船員急病，緊急駛入高雄港事，函請查照由」（1960年3月3日），〈日船進港及失蹤及侵漁案（三）〉，《外交部檔案》，國史館藏，數位典藏號：11-29-01-04-084。



強化涉臺相關事務的需求提高，促使設領主張逐漸醞釀而出。

不過冷戰期間的臺日關係，或許讓日本在有意於高雄設置領館之時，便已意識到此事未必容易。首先，是日本認為臺灣當時正處「戒嚴令」下，對於另在首都（臺北）以外的地方設領之事，或許不會那麼歡迎。<sup>42</sup> 這表示日本也對臺北當局對內統治的政治因素有所感知，明瞭臺北不會只做行政考量。此判斷也有一定準確度，因為臺北外交部的確也曾基於「協助救難之請求」、「軍用飛機之入境」等事務或轄區問題等，均可能牽連警總或國防部，而將國防部列入共同參與會議討論的成員。<sup>43</sup> 在討論此案的會議中，外交部則面對似有支持日本設館者之意見，認為「可利我對該日館之控制」時，謂「實際上並不如此，蓋本部並非警察機關，亦無實施此種控制之人力及配備」，<sup>44</sup> 這些事例顯示戒嚴體制確是日本遲疑的原因之一。

在此考量之下，日方即使禮貌地表示臺北方面應無反對此種有益於互惠效果的措施，<sup>45</sup> 但在推動高雄設領之時，通常卻將此一議題置入「漁船問題會談」的行動中，向臺北表達設領一事在事務性質上的重要性，<sup>46</sup> 避免牽涉政治性質的外交談判。誠然就形式而言，選擇何種層次的談判並非必然基於敏感的政治考量；但日本的判斷之中，確實帶有自認雙方恐怕將受「日華間的歷史關係」等因素影

<sup>42</sup> 「第351号電（高雄總領事館新設に関する件）」（1960年9月28日），〈在外本邦公館設置關係雜件アジア・大洋州地域の部在高雄總領事館關係〉，《日本外交文書》，外務省外交史料館藏，典藏號：M<sup>1</sup>.1.3.2.5-3-2M<sup>1</sup>132。

<sup>43</sup> 「關於日本在高雄設立總領事館案」（1966年8月26日），〈日本在高雄設領館等；巴西臨時代辦；巴拿馬在臺北設領館；馬來西亞駐臺北領館地位；外交官名銜錄〉，《外交部檔案》，數位典藏號：11-10-10-04-005。

<sup>44</sup> 「報告」（1966年8月22日），〈日本在高雄設領館等；巴西臨時代辦；巴拿馬在臺北設領館；馬來西亞駐臺北領館地位；外交官名銜錄〉，《外交部檔案》，國家發展委員會檔案管理局藏，檔號：11-10-10-04-005。

<sup>45</sup> 「第351号電（高雄總領事館新設に関する件）」（1960年9月28日），〈在外本邦公館設置關係雜件アジア・大洋州地域の部在高雄總領事館關係〉，《日本外交文書》，外務省外交史料館藏，典藏號：M<sup>1</sup>.1.3.2.5-3-2M<sup>1</sup>132。

<sup>46</sup> 如見「第362号電（高雄總領事館新設に関する件）」（1960年10月7日），〈在外本邦公館設置關係雜件アジア・大洋州地域の部在高雄總領事館關係〉，《日本外交文書》，外務省外交史料館藏，典藏號：M<sup>1</sup>.1.3.2.5-3-2M<sup>1</sup>132。

響而產生無謂干擾的可能性。<sup>47</sup> 這些「歷史關係」包括「中國」歷史上的雙邊關係與二戰恩怨，以及冷戰以來的兩岸「中國」問題，使得日本不得不審慎應對。同時，日本的這種感受，也體現其亦確實認知到此事對臺北而言，的確可能不只是單純的事務性工作而已。果不其然，如在當時與日方交涉的繆培基（1905-2006），僅僅向日方表示該事只能交由行政院高層決定；而繆氏本人的意向，日本方面也難以偵測得知。<sup>48</sup> 可見面對日本所設定而成的事務性議題，臺北的考量卻可能在政務性層次，形同坐實日方起初的判斷。

若撇開政治因素，只論經濟因素，根據臺北駐日大使館經濟參事胡光泰（1916-1991）的說法，臺灣在1951-1957年間的輸出入貿易量，約有7成的增幅；且至1957年時，臺灣輸日貿易量達總輸出之4成，自日輸入量則為總進口量的3成。<sup>49</sup> 胡光泰藉此數據，表達臺日經貿關係的密切程度，也體現臺北接受日方的設領要求，對其自身並非沒有益處。然而臺北已然掌握到日本國內的意向狀況，諸如日華經濟協會理事長大竹平八郎（1904-1985）等日方要人，曾在與外務省的內部討論中，明白表示其對「日中貿易再開」的期盼。<sup>50</sup> 這些日本內部對於臺北相對不利的聲音，使得臺、日之間儘管經貿連結頗深，來自北京的誘因仍舊持續發酵。這也令出於日方主動的高雄設領之事，很難擺脫政治因素的干擾，無論日本行事如何謹慎亦難避免。

特別是當日方正在進行高雄設領的運作之時，其亦藉由英國方面的外交人士私密對話，得知北京當時已因中國代表權之爭的影響，對已經承認北京的英國卻

<sup>47</sup> 「高雄總領事館新設に関する件」（1960年10月4日），〈在外本邦公館設置關係雜件アジア・大洋州地域の部在高雄總領事館關係〉，《日本外交文書》，外務省外交史料館藏，典藏號：M<sup>1</sup>.1.3.2.5-3-2M<sup>1</sup>132。

<sup>48</sup> 「第362号電（高雄總領事館新設に関する件）」（1960年10月7日），〈在外本邦公館設置關係雜件アジア・大洋州地域の部在高雄總領事館關係〉，《日本外交文書》，外務省外交史料館藏，典藏號：M<sup>1</sup>.1.3.2.5-3-2M<sup>1</sup>132。

<sup>49</sup> 「中華民国大使館經濟參事處胡光泰經濟參事官懇談會記錄」（1959年1月29日），〈臺日經濟資料〉，《外交部檔案》，國史館藏，數位典藏號：11-29-01-04-121。

<sup>50</sup> 「外務省中国課中田豊千代氏懇談會記錄」（1959年2月25日），〈臺日經濟資料〉，《外交部檔案》，國史館藏，數位典藏號：11-29-01-04-121。

仍在臺灣設有形同「實質大使館」效果的領事館一事感到不滿。<sup>51</sup> 此一藉由英國之口傳入日本耳中的壓力，難免也成為日本糾結的因素之一。由此可見，正因日本對於深化對北京的貿易程度之事抱有期待，故在得知英國處境時，自將此一狀況列入考量範圍，從而令日本在高雄設領事上更加謹慎，不敢疏忽其政治性質。是以日本之所以將高雄設領放在事務性議題的交涉事項之中處理，或許是種期待「大事化小」的策略所致。

## 肆、臺北有關日本設領的反應

儘管日本如此審慎，臺北的舉措卻未必符合日本的期待。相較於日本對於臺北多為政治考量下的決策，臺北對日本的需求，則顯然大於日本。蓋自戰後以來，「中華民國」名雖戰勝國，經濟、民生、社會各面向，實與戰敗的日本相去無幾。尤其戰前的「中國」國力本就不及日本，復原建設的人才需求自也難與日本相比。是以負責襄辦日本戰後規劃的駐日代表團，也曾嘗試尋覓能夠協助中國復原的日本人才。<sup>52</sup> 且在另一方面，「中華民國」在他國設立領事館的實務性規範，是「凡有華僑一千人以上之地方，即可設立領事館」。<sup>53</sup> 依此標準而言，日

<sup>51</sup> 「第1009号電（対中共政策に関する極東部長の内話の件）」（1960年10月8日），〈在外本邦公館設置関係雑件アジア・大洋州地域の部在高雄総領事館関係〉，《日本外交文書》，外務省外交史料館藏，典藏號：M<sup>2</sup>.1.3.2.5-3-2 M<sup>2</sup> 132。

<sup>52</sup> 「日本精華國防人才選薦報告一冊業經閱悉」（1947年11月27日），〈日本國防菁英選薦報告及臺灣與東北留用日僑概況〉，《外交部檔案》，國史館藏，數位典藏號：11-29-01-18-007。值得順帶一提的是，在該報告中，包括服部卓四郎（1901-1960）、原四郎（1911-1991）等「服部機關」成員亦在其列，且林薰南（1890-1982）在選薦這些人才之時，明確指出其係以「對我同情較深、與薰南過從較密，而非該國外交部對□〔按：此字因館藏處浮水印遮掩之故而難以識讀〕方所報之官樣文章者」為標準「擇尤彙冊密呈」，若「我國國防建設，倘須借助，敬請早賜指示，俾得遵照接洽。設法前來，楚材晉用」。由於林薰南曾為黃埔軍校教官，與蔣中正有一定程度的關係，故此或為檢視戰後中華民國與日本軍事人員網絡及聯繫情況的線索，甚至包括對日後蔣中正在「白團」等事務的規劃上有無影響等議題，均值得進一步的探究。

<sup>53</sup> 「案由海外部函請在菲律賓之怡朗（Iloilo）設領護僑由」（1946年5月28日），〈我在菲設領館〉，《外交部檔案》，國家發展委員會檔案管理局藏，檔號：11-01-05-05-01-002。

本申請在高雄設領殊屬合理，畢竟高雄已有日本僑民甚眾。但是臺北在1952年向日方要求設領橫濱及大阪時，日方只有關於應該確立未來若欲向臺北要求設領時可依「相互主義」要求臺北的意識而已（将来我方領事館を置く場合の相互主義を明記する），還沒有提到想在臺灣的何處設置領館。<sup>54</sup> 故知對日本原先的思考來說，臺北不僅本就擁有經驗，可以「設身處地」；且在原本的情況下，臺北應是較為需要日本，也較可能基於曾經「有求於人」而願通融的一方。

不過，當日方在1960年9月23日意欲就其早先應允臺北設領橫濱、大阪的「相互主義」原則，明確提出在高雄設領之時，<sup>55</sup> 臺北外交部長沈昌煥（1913-1998）卻是先以倘若日後臺北向外國開放設置領事館時，會優先考慮日本要求（将来高雄地区を外国領事館に開放する場合日本を優先的に考慮してもらいたい旨述べたに對し）的說詞因應。<sup>56</sup> 這種說法頗有軟釘子的味道，體現臺北並沒有日本所期待的「相互主義」意識。即使外交部曾將設法促使拉美、中近東及非洲諸國在臺設置使領館一事，列為工作檢討項目之一，看似對於領事館事務仍有相當重視；然而在實際上，不僅對於一海之隔的日本，並無相關規劃，<sup>57</sup> 日本在高雄設領的目標也沒法順利達成，可見其中應另有蹊蹺。

事實上，臺北自身對於在外設領一事，深知箇中辛酸。例如1960年11月時，臺北便曾自認「因有英國從中作梗」而未能順利與「中非聯邦」（Federation of Rhodesia and Nyasaland）建立領事關係。<sup>58</sup> 故在難得有如日本這類相對發達的

<sup>54</sup> 「中国領事館の件」（1952年8月5日），〈在外本邦公館設置關係雜件アジア・大洋州地域の部在高雄總領事館關係〉，《日本外交文書》，外務省外交史料館藏，典藏號：M'1.3.2.5-3-2M'132。

<sup>55</sup> 「第344号電（高雄總領事館新設に関する件）」（1960年9月23日），〈在外本邦公館設置關係雜件アジア・大洋州地域の部在高雄總領事館關係〉，《日本外交文書》，外務省外交史料館藏，典藏號：M'1.3.2.5-3-2M'132。

<sup>56</sup> 「第394号電（高雄總領事館新設に関する件）」（1960年10月30日），〈在外本邦公館設置關係雜件アジア・大洋州地域の部在高雄總領事館關係〉，《日本外交文書》，外務省外交史料館藏，典藏號：M'1.3.2.5-3-2M'132。

<sup>57</sup> 均見「外交部51年度上半年度（50年7月至12月）重要工作檢討報告表」（1962年1月無日），〈外交部重要工作檢討報告表（一）〉，《外交部檔案》，國史館藏，數位典藏號：11-38-23-00-031。

<sup>58</sup> 「我與中非聯邦間貿易事」（1951年5月25日），〈我國擬於索斯柏里設商務代表處〉，



國家，主動對臺北提起設領要求之機會，臺北實無反對的必要。特別是如1952年臺北欲在橫濱、大阪設領之時，日本也無甚刁難。<sup>59</sup> 另一方面，臺北對於外國設領的相關事務，例如保護措施等的規劃與制定，在1957年的「劉自然事件」後已開始著手；<sup>60</sup> 對1961年聯合國國際法委員會所通過之「政府領事關係」(consular relations) 相關條款的草案，用做行動參考之舉，也在1962年進行。<sup>61</sup> 這些行動至少表示，日方有意設領高雄之時，臺北的相關作業已漸較過去完備。雖然確實仍有部分法規方面的阻礙，例如臺北與日本間尚「無領事專約」，因此臺北在內部討論後，決定「關於日領事在華所享待遇問題，似可依國際慣例並比照我駐日領事人員在日所享待遇辦理」；或者高雄總領館的轄區問題，也是會議後以「可由日方先提出，再徵求我方同意」的方式處理。<sup>62</sup> 然而這些討論因應方式的會議，卻仍是在1966年時進行，而非日方提出此議的1960年時。可見臺北對日方設領之請的時程所以延滯，即使行政方面的基礎已逐漸建立，仍有其他的因素影響。

此外，由於臺北即使在美援停止以後的1966年年中之時，仍能因為整體經濟具有「輸出繼續擴增，全部輸入減少，匯率穩定，外匯存底增加，美鈔市場接近官價，黃金市價下跌」的表現，<sup>63</sup> 而對自身的外貿發展狀況，抱有審慎樂觀的態

---

《外交部檔案》，國史館藏，典藏號：11-31-48-00-005。其他例子不勝枚舉，此處不贅。

<sup>59</sup> 「中華民國の在本邦総領事館及び領事館開設ひ際にの往復書函き送付の件」(1960年10月10日)，〈在外本邦公館設置関係雜件アジア・大洋州地域の部在高雄総領事館関係〉，《日本外交文書》，外務省外交史料館藏，典藏號：M'1.3.2.5-3-2M'132。

<sup>60</sup> 如見「草擬《保護外國使領館及外交領事人員條例》說明」，〈制定保護外國使領館及外交領事人員法規〉，《外交部檔案》，國家發展委員會檔案管理局藏，典藏號：11-14-04-02-082。按：本檔內容未書日期，惟內有提到：「三、本條例『第二條』之立法本旨，在于事先防範，為本條例中最重要之一條，有此規定，則類似『五二四』事件，可不致重演」，故推知在劉自然事件之後。

<sup>61</sup> 「Comments by Governments on the draft articles on consular relations adopted by the International Law Commission at its thirteenth session in 1961」(1962年8月21日)，〈各國對領事關係草案之意見〉，《外交部檔案》，國史館藏，數位典藏號：11-36-99-05-039。

<sup>62</sup> 「報告」(1966年8月22日)，〈日本在高雄設領館等；巴西臨時代辦；巴拿馬在臺北設領館；馬來西亞駐臺北領館地位；外交官名銜錄〉，《外交部檔案》，國家發展委員會檔案管理局藏，檔號：11-10-10-04-005。

<sup>63</sup> 「民國五十五年上半年對外貿易概況報告」(1966年7月9日)，〈外交部長魏道明交際函電(二)〉，《外交部檔案》，國史館藏，數位典藏號：11-41-01-00-050。

度。可見在美援還能不停輸入臺灣的期間裡，臺北對於日本的看重程度自也不會比美國更高，從而影響其在對日交涉時的姿態高低程度。這種情形體現在設領議題的相關檔案中，可以見到臺北幾乎沒有系統性地與日方討論該事務，而常加入諸如「在日臺灣獨立黨運動取締」等其實無關高雄設領的內容，<sup>64</sup> 其行動實不啻以顧左右而言他的方式應對。此不僅代表了前述臺北對日本的信賴程度尚有加強空間，也表示臺北在此交涉中，對其自身地位仍有一定自信，敢於自行置入其他議題。尤其臺、日之間的經貿往來向來已有相當發展，雙方更在1957年組成重要的溝通先導機構「中日合作策進委員會」，意在雙方政府進行政策協商前，先行給予彼此更多意見交換的機會，足見雙邊關係的緊密程度。<sup>65</sup> 故在臺北還有美國可以倚恃，且對日往來也已擁有暢通管道的時候，並沒有在政治上積極因應日本設領高雄一事的急迫性。

由此可見，儘管日本已經具備臺北可能採取政治態度因應的預感，但其思考的方向僅在臺北可能因為戒嚴之故而多所考慮，並未廣泛考慮到臺北在其他面向上的顧慮或心態。反之，高雄設領或許成為日本有求於臺北的一項事例，令1950年後面臨國際地位日落之勢的臺北當局，做為在日本國力日益凌駕臺北的現實基礎上，用以增加對日「籌碼」的一個機會。畢竟臺北在對設領之類的事務上，早有「設置領館可視為一種權利」的認知。<sup>66</sup> 意即臺北可以意識到日本欲在高雄設領的政治、外交意義，反過來說，自也可以成為一種外交上的攻防武器。既然如此，日方外交舉措對於此事的進行，便可能因為臺北的此種認知而出現影響，畢竟臺北早有針對日本對北京通商的廠商加以抵制的行動。<sup>67</sup> 是故一來一往之間，

<sup>64</sup> 「第378号電（高雄總領事館新設の件）」（1960年10月15日），〈在外本邦公館設置關係雜件アジア・大洋州地域の部在高雄總領事館關係〉，《日本外交文書》，外務省外交史料館藏，典藏號：M'1.3.2.5-3-2M'132。

<sup>65</sup> 許珩，《戰後日華經濟外交史1950—1978》（東京：東京大学出版会，2019年），頁49-53。

<sup>66</sup> 「余朗屏手書便箋」（1949年11月6日），〈恢復駐北韓領館；派駐韓人員雜項、人事問題；駐漢城總領事館及歸併案〉，《外交部檔案》，國家發展委員會檔案管理局藏，檔號：11-01-03-05-01-008。

<sup>67</sup> 如在1960年代中前期以來，臺北對過往朝向北京方面接觸、投資的日商所做的一系列抵制行動。見「關於抵制與匪通商之日本工廠問題」（1967年9月15日），〈香港發現船員證書偽造案〉，《外交部檔案》，國史館藏，數位典藏號：11-35-04-00-017；或〈我政府拒

便使得原本單純的高雄設領一事產生額外阻礙。

在政務層級的情形以外，在首都臺北之外另行設立領事館之事，其實也是一種增加臺北當局行政成本之舉，難免更不受臺北歡迎。蓋日本當時已在臺灣設有使館，又欲增設領館的舉動，對外交規模已因國力下降而稍有萎縮的臺北當局而言亦不無困擾。畢竟臺灣彈丸之地，外國在臺設立使館已足敷使用，臺北之外另設領館之舉較難理解。是以當日本提出此議之後，臺北外交部也對此一少見之事加以研究。<sup>68</sup> 當時的臺北市雖在行政上仍屬「臺灣省」所轄〔按：其於1967年方始升格為「院轄市」〕，畢竟因其具有「臨時首都」的地位，而能直接與各國駐臺機構往來。但若日本另在高雄設領，同為省轄市位階的高雄、乃至向來因為外交部能直接在臺北辦理外交而較無外事經驗的臺灣省政府，便均難在一時半刻具備因應相關事務的能力。故此，外交部乃需基於「依照國際慣例，領事館執行公務，應以接受國之地方當局為接洽對象」的原則，建請臺灣省政府「增設外事室駐高辦事處，並請轉飭所屬各級地方政府遇有日領館交涉公務時，希與貴府〔按：指臺灣省政府〕增設之駐高外事室辦事處聯繫」。<sup>69</sup> 然因這些業務多非地方公務人員所熟習者，省府外事室尚需特別邀集外交部等較具經驗的部門，對其下屬之各相關單位，進行「講解處理日本駐高雄總領事館對我接洽事務事」的「講習會」。<sup>70</sup> 凡此種種，皆可見此事對於臺北當局所致之忙亂所在。這些均是外交部長沈昌煥之所以親口向日本駐臺大使館表示，臺北方面並不反對日本在臺設領的權利，但就「設置

---

絕對中共貿易之日商往來及1964年中共在日商展資料等》，《外交部檔案》，國史館藏，數位典藏號：11-29-01-10-107。

<sup>68</sup> 「從國際法及條約看中日領事關係」（未書日期，但應在1966年11月11日後），〈日本在高雄設領館等；巴西臨時代辦；巴拿馬在臺北設領館；馬來西亞駐臺北領館地位；外交官名銜錄〉，《外交部檔案》，國家發展委員會檔案管理局藏，檔號：11-10-10-04-005。

<sup>69</sup> 「關於日本在高雄設立總領館事」（1966年8月26日），〈日本在高雄設領館等；巴西臨時代辦；巴拿馬在臺北設領館；馬來西亞駐臺北領館地位；外交官名銜錄〉，《外交部檔案》，國家發展委員會檔案管理局藏，檔號：11-10-10-04-005。

<sup>70</sup> 「關於日本駐高雄總領事館案」（1966年11月14日），〈日本在高雄設領館等；巴西臨時代辦；巴拿馬在臺北設領館；馬來西亞駐臺北領館地位；外交官名銜錄〉，《外交部檔案》，國家發展委員會檔案管理局藏，檔號：11-10-10-04-005。

地點」仍需更多考量的原因所在。<sup>71</sup> 然而，既然彼時臺北當局治下全無「院轄市」位階之城市，則無論日本欲在何地設置新的領事館，勢皆將會面對此類省府或當地外事人員及能力缺乏的問題。且日本早在1960年便已提出高雄設領之請，但諸如上述提請省府開始因應之事，也是到了1966年才開始。可見沈昌煥所謂臺北係對「設置地點」有所意見的解釋，恐怕只是給予日本的託辭。但此時外交部突然對省政府提出方案，或許表示高雄設領一事總算有了轉機。

## 伍、從冷戰環境解析臺北舉措的緣由

領事業務的性質雖在基本上屬於事務層級，但在外交往來的實際過程中，通常則確實有著政治意涵，且往往體現的是政務層級的意義。如在1955年8月時，韓國大使館二等秘書洪聖郁（Hong Sung-Wook）升任領事，親至外交部索取臺北官方的領事證書。負責官員對其表示，外國大使館須先發公文至外交部後再行申請辦理，但洪聖郁不但未經大使館發文，亦僅持韓國給予的韓文領事委任文憑，乃被「再三敦促」其回館後依既定程序申辦。結果約莫兩週之後，洪聖郁改持「委任文憑之英文譯本」到部申請領事證書，仍舊不合程序。承辦人員對先前之說明「竟未獲其領悟」感到無奈，只好「暫將該譯本收下，並請其在譯本上簽署，以資證明」，再呈上級鑒核。<sup>72</sup> 可是此一便宜行事似未被高層接受，外交部仍向韓國大使館探詢，並經使館出具照會及委任文憑繳驗之後，方才授出領事證書。<sup>73</sup> 然而事實上，迄至1968年年末之時，臺北對此事務其實向無明確慣例，

<sup>71</sup> 沈昌煥給外務省的解釋是「日本側に領事館を設置する権利を拒むものでないことは御了承を得かく、ただ、いずれの地に置くかは国際慣例により両国間の合意を必要と了解する」。見「第381号電（高雄總領事館新設に関する件）」（1960年10月19日），〈在外本邦公館設置関係雜件アジア・大洋州地域の部在高雄總領事館関係〉，《日本外交文書》，外務省外交史料館藏，典藏號：M'1.3.2.5-3-2M'132。

<sup>72</sup> 「王國鈞便箋呈文」（1956年1月12日），〈韓國駐華領事〉，《外交部檔案》，國史館藏，數位典藏號：11-38-04-00-258。

<sup>73</sup> 「大韓民國駐華大使館節略」（1956年2月9日），〈韓國駐華領事〉，《外交部檔案》，國史館藏，數位典藏號：11-38-04-00-258。



「以大使館之節略抑以其所持之護照類別為發證之準據」，其實「無具體辦法、條規可循」。<sup>74</sup> 也就是說，外交部對洪聖郁所採用的方式，應可通融接納，最終仍以要求韓國大使館配合的方式處理。

倘若臺北對於相對親近的韓國尚且如此審慎，對於本就不信賴的日本，自不免考慮更多。日本設領所可能帶給臺北憂慮的面向有二，一是日本曾經統治臺灣達半世紀，對以大陸來臺者為主體的臺北當局來說，「尤其日本與本省同胞之歷史關係特殊」，很難不令其顧慮。<sup>75</sup> 二是臺北向來對駐外單位對其駐在地的外僑，可能造成各式影響的問題。對於在臺僑民頗眾的日本，臺北不免更需多心。臺北對他國在臺僑民事務的關切之心，歷史悠久，且與其對北京的競爭有關。早如1954年時，北京宣布將對英國派遣代辦（*chargé d'affaires*），<sup>76</sup> 臺北立刻對於北京「或將要求英政府准許中共派遣領事駐星馬等地」之事產生疑慮，擔心「僑民如無切實保障將淪為中共利用」的未來狀況。<sup>77</sup> 臺北對「雖尚無確實依據，但此種宣傳對僑民心理大有影響」的北京設領之事便已有所憂慮。<sup>78</sup> 在臺北對日本的反共——或者該更淺白地說成「反對北京當局」——意識並不甚信任的情況下，設在相對遠離首都臺北的日本駐高總領事館，不免更讓臺北憂心其對當地日本僑民會否產生負面影響的可能性。另一方面，使領館本就具有為國宣傳的功

<sup>74</sup> 「禮賓司科長黃文海便箋註記」（1968年11月21日），〈各國駐華外交人員動態（二十）〉，《外交部檔案》，國史館藏，數位典藏號：11-38-04-00-073。

<sup>75</sup> 外交部對此的看法，是「吾人對日本駐高領事官員之選擇，似須特別注意」，見「關於日本在高雄設立總領館案」（1966年8月26日），〈日本在高雄設領館等；巴西臨時代辦；巴拿馬在臺北設領館；馬來西亞駐臺北領館地位；外交官名銜錄〉，《外交部檔案》，國家發展委員會檔案管理局藏，檔號：11-10-10-04-005。

<sup>76</sup> 按此時北京係遣「常任代辦」（*chargé d'affaires en pied*）等級駐英，形同日後建立大使級關係的基礎已然確立。首任代辦為宦鄉（1910-1989），是前《前線日報》、《文匯報》、《進步日報》等左派報紙的重要人物。著名報人徐鑄成（1907-1991）、胡霖（1889-1949）均對其能力大為肯定，周恩來（1898-1976）更在1949年後預備大加重用。參見李偉，《報人風骨：徐鑄成傳》（臺北：秀威資訊科技公司，2009年），頁190、252-254。由此可見，此時北京的遣使駐英之舉，態度如何慎重，意義之大也可想見。

<sup>77</sup> 「倫普字第74號代電」（1954年12月10日），〈中共圖在星馬設領事〉，《外交部檔案》，國史館藏，數位典藏號：11-29-06-09-001。

<sup>78</sup> 「據傳匪共將在馬設商業專員呈報鑒察由」（1957年3月9日），〈中共圖在星馬設領事〉，國史館藏，《外交部檔案》，數位典藏號：11-29-06-09-001。

能，臺北本身就頗諳此道，例如外交部便曾在獲知「工業委員會編印之有關臺灣經濟生產事業之英文冊籍十種」後，主動以「文圖並茂、印刷精美，極富宣傳價值，甚合我駐外各使領館對外宣傳之用」的理由央請該機關「酌分寄各若干套，以資運用」。<sup>79</sup> 是故，原就擔心他國會在本地球界進行宣傳而致負面影響的臺北當局，面對到基於歷史齟齬而在政治宣傳上帶有一定距離、不被臺北視為「堅定反共盟友」的日本意欲額外設領之事，不免也會衍生更多的顧慮。

另一方面，從中央政府以外的地方角度來說，對於涉外事務的認識程度也頗有不及。例如1965年時，省議員白世維（1909-1994）曾在省議會中，就省政府可以往來的他國領事館問題，提出其個人意見。此時日本的高雄總領事館還沒設立，但英國在淡水尚有領事館，令具有軍方、特務背景在白世維，<sup>80</sup> 對於此類不太支持臺北當局而「不配做為民主國家」、「共匪的幫兇」的國家大為反感，要求省府轉請中央拒絕這類國家在臺設館。<sup>81</sup> 此意見雖然不是針對日本在高雄設置總領事館之議所提，卻也可以從中窺見，在此臺北、日本關係敏感的時刻，允准日本高雄設領或許也會是個必須承擔國內壓力的行為。

再次，從整個東亞的角度來看，自1950年代中後期開始直至1960年前後，國際焦點已逐漸由東北亞轉移至東南亞。蓋因北越開始積極其對南越的各種行動，而東北亞則因韓戰邁向終結，且日本與美國完成舊有《美日安全保障條約》（*Treaty of Mutual Cooperation and Security between the United States and Japan*）的修訂，在美日雙邊關係強化的基礎下，令美軍防衛能力有所提升，促使東北亞的局勢更形鞏固。可是在這種冷戰走向穩固的態勢下，岸信介（1896-1987）首相在答覆媒體詢問在此新約之後是否影響日本與北京的關係時，卻聲稱「日本從未曾

<sup>79</sup> 見「外交部駐外使領館處名單」（1955年6月日不清），〈44年度發文〉，《行政院經濟安定委員會》，中央研究院近代史研究所檔案館藏，典藏號：30-01-01-010-538。不可否認的是，從行政實務的角度上來說，外交部此舉或許也是種轉嫁自身編印及寄送成本於工業委員會的自利之舉。但即使如此，也不影響此處有關臺北當局習於透過使領館進行對外宣傳的論述。

<sup>80</sup> 張霽芝，《戴笠與抗戰》（臺北：國史館，1999年），頁71。

<sup>81</sup> 「一、關於府會之間要互相尊重的問…」（1965年11月1日），〈第十四卷第十九期〉，《臺灣省議會史料總庫·公報》，臺灣省議會史料總庫，典藏號：003-03-06OA-14-6-8-00-00635。

採取敵視政策，故無法考慮改變態度」。<sup>82</sup> 客觀來說，岸信介此一言論其實完全符合日本一貫的立場，即日本在政經分離等概念的政策思維下，本就視掌控大陸的北京為其應在經濟上嘗試往來的對象，與政治上的性質不能同理看待。因此，既然日本原就沒有如此敵視北京的政策，自然不會有涉及改變或不改變態度的問題。然而日本這種態度，自然對向以「反共抗俄」政策等概念，全面對抗北京的臺北造成負面感受，此亦前述臺北何以對日信賴不足的又一例證。而此種「對日不信感」雖曾稍微減緩，但仍係一種長期性的存在，尤其至1960年代後更難消除。<sup>83</sup> 在這種美日合作關係日益正向的大勢之下，臺北只能藉由部分媒體報導自我安慰，例如《每日新聞（夕刊）》轉載的*Newsweek*「社論」所謂「日美新安保條約係為對付匪共侵略而簽訂者」而已。<sup>84</sup> 因此，日本在臺北本就憂心忡忡的時刻提出在臺新設領館的要求，似乎並不是理想的時機。

對照1964年11月初，甫建國一年又數月的馬來西亞，對臺北表示有意建立領事關係時的臺北態度，便可看出東北亞已然相對於東南亞穩定的局勢，致使日本設領一事的時機不利之處。蓋當時馬來西亞對親訪吉隆坡的亞東太平洋司司長劉宗翰（1915-）表示大馬雖已通過閣議建立領事關係，但恐僅願由領事館（而非臺北方面所期待的總領事館）層級開始，「且馬來西亞政府將不發給領事證書（Exequatur）」；<sup>85</sup> 而大馬本身不僅「仍維持其不欲在現階段承認中華民國政府之態度」，亦「暫不擬在臺設館」，甚至「認為現階段無需正式公布建立領事關係之協議」，且在宣傳方面僅由臺北在設館時發表新聞即可，自身不欲積極表

<sup>82</sup> 「岸首相接見外國人記者發表談話」（1960年1月15日），〈日美關係剪報（一）〉，《外交部檔案》，國史館藏，數位典藏號：11-29-01-02-156。

<sup>83</sup> 許玢，〈經濟協力と日華關係の再模索—第一次円借款の交渉過程を中心に〉，《日本台湾学会報》，第18号（2016年8月），頁86-100。

<sup>84</sup> 「美國雜誌評論日美新安保條約係為對匪而訂」（1960年1月15日），〈日美關係剪報（一）〉，《外交部檔案》，國史館藏，數位典藏號：11-29-01-02-156。

<sup>85</sup> 「劉宗翰吉隆坡電第002號」（1964年11月8日），〈馬來西亞駐華領事館之設立及人員〉，《外交部檔案》，國家發展委員會檔案管理局藏，檔號：11-10-20-05-01-010。

示。<sup>86</sup> 大馬此種以「暗示我對開館事不宜過事宜揚」，<sup>87</sup> 要求臺北對「雙方互設使領館一節，請暫不公布」的低調態度面對臺北，<sup>88</sup> 仍令臺北願以「馬外交部既暗示我宜採寧靜態度，故開館酒會中張領事〔按：即首任駐吉隆坡領事張仲仁〕將不發表任何談話」的方式配合。<sup>89</sup> 此種甚為收斂的態度，可見臺北在面對大馬局勢變化時的反應。然日本及東北亞的政局既已相對穩定，沒有臺北足以或必須操作的空間，開設與否的主動權便即不在主動提出的日本一方，而需看臺北的態度。蓋日本對臺北而言，已無必須獲得的利益（如簽訂《日華和平條約》之時）或勢必反對的損害（如承認北京）。尤其臺北雖在形式上有著對日貿易逆差逐年擴大的趨勢，但此未必代表臺北便即處於受到日本貿易控制的狀態。有論者指出，1960年代以後的臺灣貿易，因「自日本的源源進口，助使臺灣對世界各國的輸出持續增加，而使臺灣整體的對外貿易，在剔除對日逆差後，仍呈現順差，且與時擴大」。<sup>90</sup> 亦即臺北固然在對日貿易的面向上相對弱勢，惟整體的經濟狀況容或能在一定程度上，給予臺北採取較高姿態的信心。

## 陸、關係改善與順利設領

雖然臺北有此信心，不過其在1960年代時的對日關係裡，可謂充滿諸多挑戰，同時也令臺北「在外交領域可以採取的選項與政策的空間實際上已經受限」。不過，1958年的長崎國旗事件不僅體現臺北確實會為特定因素表達堅定立

<sup>86</sup> 「劉宗翰吉隆坡電第003號」（1964年11月11日），〈馬來西亞駐華領事館之設立及人員〉，《外交部檔案》，國家發展委員會檔案管理局藏，檔號：11-10-20-05-01-010。

<sup>87</sup> 「劉宗翰吉隆坡電第015號」（1964年11月24日），〈馬來西亞駐華領事館之設立及人員〉，《外交部檔案》，國家發展委員會檔案管理局藏，檔號：11-10-20-05-01-010。

<sup>88</sup> 「劉馭萬泰國電第424號」（1964年11月11日），〈馬來西亞駐華領事館之設立及人員〉，《外交部檔案》，國家發展委員會檔案管理局藏，檔號：11-10-20-05-01-010。

<sup>89</sup> 「劉宗翰吉隆坡電第018號」（1964年11月25日），〈馬來西亞駐華領事館之設立及人員〉，《外交部檔案》，國家發展委員會檔案管理局藏，檔號：11-10-20-05-01-010。

<sup>90</sup> 此係論者就王鍵針對當時臺日貿易關係乃「臺灣資源受到榨取，經濟受到日本控制」的評價，引用辜振甫（1917-2005）的意見所做之反駁。見渡邊耕治，〈書評：評介王鍵《戰後美日臺關係史研究（1945-1995）》〉，《亞太研究論壇》，第61期（2015年12月），頁161。



場，甚至不惜破壞對日關係，但其結果仍在此後「導致日中關係的全面中斷」，一方面促使北京「大幅改變其對日方針」，另方面則讓日本更為意識到以民間途徑連結北京的重要性。而接替吉田茂的池田勇人（1899-1965）內閣，因其要務在於「在美國領導下得以維持的國際秩序之中推動經濟發展」，是以即使仍願與臺北「維持友好關係」，但「透過『政經分離』的名義推動與中國〔按：即本文中的北京〕的經貿關係」終究是其重要關懷。於是日本的此一態度，乃令臺北「認為池田政權企圖改變現狀或方向，而越來越有戒心」，致使臺北更無積極配合日本要求的意願。在此之後，包括周鴻慶事件等激化臺北、日本關係的突發事故，雖然暫時造成臺北以召回大使、「採取經濟報復措施」等嚴厲手段面對日本，形同令雙方「關係正陷入了斷交的危機」之下；但1964年法國改與北京建交的「國際環境惡化」因素，讓臺北「擔心與日本的關係進一步惡化」，才使「處於危機狀態的」臺北與日本「關係因此出現了轉機」。靠著所謂「第二次吉田書簡」的內容，臺北對日本表達「今後將以吉田前首相為中心，也就是主軸，來處理今後日華關係〔按：即本文之日本—臺北關係〕的問題」的態度，亦即以某種佯做形勢恢復以往的態度面對其實已經轉變的雙邊關係，獲得日方的同意，乃逐漸在「表面上看起來」的臺北、日本關係「重新正常化，關係成功地獲得改善」。臺北這些「實際上是默認了日本採取政經分離的做法」之舉，不啻體現其即使有心扭轉對日劣勢，仍無力回天的境況。<sup>91</sup>

畢竟整體來說，臺北早已體認到日本有試圖接近北京的傾向。臺北自身的報告已經體現，日本「對匪輸出物品之集約性甚高，同時日本對匪輸出之物品，對匪區市場之依存性亦甚高」的現實。反之北京「對日輸出物品，品類繁多，且集約性不高」，而「集約性顯無日本對匪輸出之集約性高」。且因「同時，日本由匪輸入物品之依存度，亦不甚大」，故「日匪貿易，就日本言，主要係對匪區市場之輸出依存」。<sup>92</sup> 也就是說，臺北十分明白日本與北京貿易關係的現況，在於

<sup>91</sup> 有關此一歷程中的「臺北—日本—北京」三方關係變化，可以參見清水麗的研究成果，簡易過程則可見川島真、清水麗、松田康博、楊永明著，黃偉修、高村繁譯，《臺日關係史（1945-2020）》，頁72-88。

<sup>92</sup> 「日匪貿易動向」（無日期，但應係1965年12月底），〈日與中共LT貿易交涉〉，《外交部檔案》，國家發展委員會檔案管理局藏，檔號：11-01-02-04-02-088。

日方對北京的依賴，而北京卻非如臺北一般仰賴對日貿易。故此，即使臺北在對日本不滿的情況下，當真有意在高雄設領事上刁難，對雙邊關係或大局的改善而言，終究無濟於事。

除臺北難以改變日方對北京的長期政策及貿易依賴的實況之外，臺北本身亦不僅有對日貿易依賴加深的情況，更有益需自日輸入技術知能的需求產生，才能有效培養自身的技術人才。此係因為過往的技術人員赴外訓練，原為「美援項目的第三國計畫中實施」，故在赴日訓練的做法中，「是由美國和日本政府簽訂協定，並共同負擔訓練費用」。然在「駐日美援機構結束」後，乃以日、臺於1960年起所開始「雙邊實施的『中日技術合作計畫』」承續接辦。亦即臺北不惟對日貿易的依賴程度加深，連人才訓練也較過往更有求於日本。甚至在1962年後，臺北更將赴日受訓的對象擴大至「民營生產機構的技術人員」，並自1963年1月起進一步組成「中日技術交流執行委員會」以更確立選拔標準。<sup>93</sup> 凡此種種，均可見得臺北對日的仰賴益深，非為一意孤行抗拒日本設領的有利之時。

另一方面，一些不太讓人愉悅的災難事件，或許也是在比較重大的外交往來之外，給予臺、日雙方維繫關係的其他機會。1963年9月，臺灣發生超級強颱風葛樂禮侵襲的災害；11月，日本則「連續發生煤礦爆炸及電車互撞事件」。撇開臺灣的風災不談，日方的損害在臺北的了解中，乃「兩案死亡人數逾六百」之譜。即使臺北正因周鴻慶案而與日本有隙，外交部仍主動要求駐日代辦張伯謹（1897-1988）向外務省致慰問之意，理由正是「鑒於我葛樂禮〔按：應為葛樂禮〕颱風水災時，日本駐華大使館曾向我慰問並表示願贈送物資」。<sup>94</sup> 而在臺北召回駐日大使張厲生（1901-1971）表達高度不滿的1964年1月以後，臺北方面自不可能當真不相往來，仍時刻關切日本的社會情況，顯示臺北本身也在思考突破此一僵局的辦法——即使僵局實源於臺北無法忍耐日方態度而先召回大使所致。尤其日本也算主動釋出善意，由前首相吉田茂訪臺及其後的所謂「第二次吉田書

<sup>93</sup> 洪紹洋，〈戰後臺日交流下的中日文化經濟協會（1952-1972）〉，《中央大學人文學報》，第63期（2017年4月），頁106-107。

<sup>94</sup> 「希慰問日本煤礦爆炸及翻車慘案由」（1963年11月11日），〈日本慶弔（三）〉，《外交部檔案》，國史館藏，數位典藏號：11-38-17-00-041。

簡」，確實給予雙方關係相當正向的影響。<sup>95</sup> 故當臺北在此狀態下決定復派大使的6月以後，也為求盡快恢復關係，乃於6月中旬聞知「日本北部發生強烈地震，受害地方計新潟等七縣市，災情甚重」之消息時，<sup>96</sup> 因在日統籌的臨時代辦陳澤華（1908-?）公使意識到「日政府似無向外求援意思」的情況下，建議「我方如能主動提供救濟金錢或物資，對增進關係自有裨益」。<sup>97</sup> 於是，便由駐橫濱總領事館暗自向日方探詢，得知對此「關於對方提供救助事」，經「非正式吐露，日方暗示日方極表歡迎，甚願接受」的意向，遂「擬請在可能範圍之內的作表示為禱」。這些往來過程，使得「目前中日關係正趨於好轉」的情勢漸漸出現，顯示臺北對改善關係的想法亦趨提高。<sup>98</sup> 特別是臺、日雙方已在1965年4月26日簽訂的日圓貸款協議，讓日圓貸款能在美援結束後的第二天（1965年7月1日）便立即啟動，<sup>99</sup> 在在體現促進雙方政治關係穩定的需求十分重要。這些在此時期所著重的「非正式管道的政治工作」，<sup>100</sup> 點點滴滴地在恢復雙邊關係的任務上匯聚成效。

此種臺日雙邊關係必須基於冷戰需要而至少維持在一定程度的環境，讓形式上的臺日關係終需致力拉近。前述1964年的吉田訪臺與次年的張羣（1889-1990）訪日，都是雙方的努力成果。尤其張羣在日期間不僅足以感到日方改善關係的誠意，亦獲知吉田先前的來信（即前述所謂「第二次吉田書簡」之一），實是「由外務省起草」再經首相池田勇人核定後，才由吉田「具名，所以毋寧應稱

<sup>95</sup> 清水麗，〈「第二次吉田書簡（1964年）」をめぐる日中台関係の展开〉，《筑波大学地域研究》，第19号（2001年3月），頁184-185。

<sup>96</sup> 「外交部收駐橫濱常家鐘電」（1964年6月17日），〈日本慶弔（三）〉，《外交部檔案》，國史館藏，數位典藏號：11-38-17-00-041。

<sup>97</sup> 「外交部收駐日本陳澤華電」（1964年6月18日），〈日本慶弔（三）〉，《外交部檔案》，國史館藏，數位典藏號：11-38-17-00-041。

<sup>98</sup> 以上概見「外交部收駐橫濱總領館電」（1964年6月18日），〈日本慶弔（三）〉，《外交部檔案》，國史館藏，數位典藏號：11-38-17-00-041。

<sup>99</sup> 有關日圓貸款的締結，及其中有關中日合作促進會的行動成效，可參見洪紹洋，〈中日合作策進會對臺灣經建計畫之促進與發展〉，《臺灣文獻》，第63卷第3期（2012年9月），頁109-113。

<sup>100</sup> 川島真、清水麗、松田康博、楊永明著，黃偉修、高村繁譯，《臺日關係史（1945-2020）》，頁89。

它為池田書簡」。<sup>101</sup> 這表示臺北當局透過張羣所能感知到的日方態度，應是當時日本的真實意向。於是便在此種氛圍之下，沒有特別預兆地，臺北便於1966年年初之際，突然應允日方設館之事。臺北的同意來得十分突然，雖然仍有少許消息被媒體捕獲，但猶未能確定。<sup>102</sup> 直到2月11日時，才由外交部發言人孫碧奇（1908-1986）在新聞局之記者招待會中，明確公布「中華民國政府業已同意日本在高雄設立領事館，以處理其在臺灣省南部之領事業務」，<sup>103</sup> 媒體也才隨之進行確認過後的報導。<sup>104</sup>

其實，外交部不久後在分析此事的「案情經過」時，便即承認自1960年以來，日本便「曾數次向我要求在高雄設立總領事館，均經我婉拒。總統府張秘書長及本部沈前部長於上（五十四）年訪日時，佐藤首相〔按：即佐藤榮作（1901-1975）〕再度提及此事，請我優予考慮。我以在日本設有領館多處，實無充分理由拒絕日本在臺設立總領事館一處之要求」，方才處理此事並同意之。<sup>105</sup> 而在1966年5月下旬開始擔任臺北外交部長的魏道明（1899-1978）曾經表示，當時「對日本的外交政策只有兩個目標，就是維持邦交與支持我國在聯合國的代表權，『其他枝枝節節問題，都無所謂』」，<sup>106</sup> 更可表示此時臺北已無藉由為難日本設領高雄之事來換取可能政治利益的需要，畢竟此事在雙邊關係之中已成為「其他枝枝節節問題」中的一員。可見此前的延宕，終究是與臺日雙邊的政治狀態有關。不過不管怎樣，日本欲在高雄設立領館的目的，總算在臺日雙方嘗試友好的情境下達成。只是距離日本提出此議的時間，已逾5年有餘。而該館則在雙方斷交之後，繼續以交流協會之「高雄事務所」名義運作迄今。

<sup>101</sup> 概見園田智子，〈日本之臺灣政策（1945-1972）〉，頁55-57。

<sup>102</sup> 〈日將在高雄設總領事館〉，《民聲日報》，臺中，1966年2月2日，版2。

<sup>103</sup> 「外交部發言人孫碧奇答詢全文」（1966年2月11日），〈外交部發言人記者招待會答詢（二）〉，《外交部檔案》，國史館藏，數位典藏號：11-33-02-11-002。

<sup>104</sup> 〈日本在高雄 設立領事館 外交部予以證實〉，《民聲日報》，臺中，1966年2月12日，版2。

<sup>105</sup> 「關於日本在高雄設立總領館案」（1966年8月26日），〈日本在高雄設領館等；巴西臨時代辦；巴拿馬在臺北設領館；馬來西亞駐臺北領館地位；外交官名銜錄〉，《外交部檔案》，國家發展委員會檔案管理局藏，檔號：11-10-10-04-005。

<sup>106</sup> 川島真、清水麗、松田康博、楊永明著，黃偉修、高村繁譯，《臺日關係史（1945-2020）》，頁88。



## 柒、結語

高雄是深具價值的臺灣城市，不僅擁有航運、製造等產業，乃係臺灣島上的重要地域；對於日本來說，高雄更早已為其長期經營的對象。兼以冷戰期間的臺、日雙方均屬民主陣營的一員，政治方面也有相當程度的關聯。故本身並非難事的高雄設領，應不致有延遲辦理的需要。然在事實上，此事並不如此順利，且推遲之因亦非出於日本內部的準備不及，故顯有其他因素致之。由於高雄設領非僅臺日雙邊「事務性」工作的一環，實也具有因為中國內戰而需更有效處理涉及日方財產等業務的性質。此一中國內戰所衍生的「中國大陸」被兩個同時宣稱合法的政權定義為自身領土，事實上控制大陸的北京則對日本形成誘因，不斷拉動日本的政策傾向。這種情況體現1950年代以後的臺北、日本關係不惟雙邊而已，也是中國內戰所造成的影響對象之一。

因此，由於日方在戰後以來，即對擁有大陸領土的北京當局所可能帶來的效益——特別是在經濟方面——抱持著高度興趣，致使其與北京的關係之間，產生官方外交路線之外的其他性質，尤其是北京基於大陸領土所對日本帶來的誘惑力。此一性質原本雖僅表現在北京對日本的拉力方面，日本則因冷戰環境的影響而表現克制，盡力在臺北、北京之間保持「等距」；兼之透過美日安保的戰略結構，維持其在東亞的「ミドルパワー」（Middle Power，即「中等強國」）地位，<sup>107</sup> 也使日本刻意展現一定程度的自身意志。但此狀況對於猶在致力將對抗北京做為其目標與價值、且擁有聯合國常任理事國地位而尚能以「大國」自居的臺北而言，卻成為一種質疑日本待其「真意」的感受，從而影響臺北與日本之間的關係。

難以否認的是，在臺灣幅員並不甚大的情況下，在臺北以外的城市另外設置使領館，確會增加些許行政負擔。此即外交部在日本駐高雄總領事館確定將在設立之後，仍在內部提到「該館領事事務，或與本部發生關係，或與地方機關發生

<sup>107</sup> 添谷芳秀，《日本の「ミドルパワー」外交》（東京：筑摩書房，2005年），頁100。

關係，難於控制，自屬意料中事」；<sup>108</sup> 卻渾然不覺倘若此事如此複雜，為何不在 1960 年日本首次提出時便予籌備因應的問題。這種狀況，恐怕是因為臺北與日本在形式上休戚相關、險些經歷韓戰戰火直接侵擾的 1950 年代之時，便已未能成為合作密切的反共盟友；遑論在 1960 年代因東北亞的局勢走向相對穩固的局面下，欲求建立更加緊密的戰略關係，自將更不可得。是以即便日方有意在受中國誘因的拉力影響而稍趨北京的態勢之下，猶欲透過諸如在高雄設置總領事館的方式，維持面對兩岸政權時的「等距」外交型態，卻仍在臺北對其相對疑慮的情況之下而難一路順遂。即使無論對於臺北抑或日本，設領高雄均可算是互利之舉亦然。

就此歷史言之，冷戰期間的臺北就算再怎麼努力地想要打擊北京的國際影響力，也很難在北京掌有大陸領土的誘因籠罩下一償宿願。此一氛圍可謂形塑東亞冷戰局勢的內涵之一，不但是造成臺北外交事倍功半的重要原因，也令諸如日本設領高雄這類其實並非大事、或壞事的行動，卻會面臨無形的阻力。本文以外交史的角度出發，雖然未能探得臺北何以突然應允日本設領的直接史料，但仍可透過其他檔案進入臺北決策的知覺背景之中，體察其在東亞冷戰歷程中所面臨到的問題與反應情形。

---

<sup>108</sup> 「開會通知」（1966 年 8 月 19 日），〈日本在高雄設領館等；巴西臨時代辦；巴拿馬在臺北設領館；馬來西亞駐臺北領館地位；外交官名銜錄〉，《外交部檔案》，國家發展委員會檔案管理局藏，檔號：11-10-10-04-005。

## 徵引書目

### 一、檔案

《王叔銘日記》（臺北，中央研究院近代史研究所檔案館藏）

〈1950年日記〉

《外交部檔案》（臺北，外交部藏）

〈有關日本政情資料〉

《外交部檔案》（臺北，國史館藏）

〈中共圖在星馬設領事〉

〈日本於洮南帽兒山設領問題〉

〈日本派遣海外商務代表（一）〉

〈日本國防菁英選荐報告及臺灣與東北留用日僑概況〉

〈日本與中共貿易案（二十六）〉

〈日本與中共貿易案剪報（八）〉

〈日本與中共關係（三十七）〉

〈日本慶弔（二）〉

〈日本慶弔（三）〉

〈日美關係剪報（一）〉

〈日船進港及失蹤及侵漁案（三）〉

〈北高市長出國訪問〉

〈外交部長魏道明交際函電（二）〉

〈外交部重要工作檢討報告表（一）〉

〈外交部發言人記者招待會答詢（二）〉

〈各國對領事關係草案之意見〉

〈各國駐華外交人員動態（二十）〉

〈我政府拒絕對中共貿易之日商往來及1964年中共在日商展資料等〉

〈我國擬於索斯柏里設商務代表處〉

〈研議進行及初草對日雙邊和約〉

〈香港發現船員證書偽造案〉

〈清津、臺灣設領交涉經過〉

〈臺日經濟資料〉

〈韓國駐華領事〉

《外交部檔案》（新北，國家發展委員會檔案管理局藏）

〈日本在高雄設領館等；巴西臨時代辦；巴拿馬在臺北設領館；馬來西亞駐臺北領館地位；外交官名銜錄〉

〈日本政情拾遺〉

〈日與中共LT貿易交涉〉

〈我在菲設領館〉

〈制定保護外國使領館及外交領事人員法規〉

〈恢復駐北韓領館；派駐韓人員雜項、人事問題；駐漢城總領事館及歸併案〉

〈馬來西亞駐華領事館之設立及人員〉

《行政院經濟安定委員會》（臺北，中央研究院近代史研究所檔案館藏）

〈44年度發文〉

《臺灣省議會史料總庫·公報》（南投，臺灣省議會史料總庫）

〈第十四卷第十九期〉

《日本外交文書》（東京，外務省外交史料館藏）

〈日・中共關係〉

〈中共・米國關係〉

〈在外本邦公館設置關係雜件アジア・大洋州地域の部在高雄總領事館關係〉

CIA FOIA

General CIA Records

## 二、報紙

《民聲日報》，臺中，1966年。

## 三、專書

川島真、清水麗、松田康博、楊永明著，黃偉修、高村繁譯，《臺日關係史（1945-2020）》。臺北：國立臺灣大學出版中心，2021年。

五百旗頭真編，《戰後日本外交史》。東京：有斐閣，2006年。

王鍵，《戰後美日臺關係史研究（1945-1995）》。北京：九州出版社，2013年。

李偉，《報人風骨：徐鑄成傳》。臺北：秀威資訊科技公司，2009年。

- 洪紹洋，《商人、企業與外資：戰後臺灣經濟史考察（1945-1960）》。臺北：左岸文化，2021年。
- 孫崎享著，郭一娜譯，《戰後的日美同盟真相》。臺北：八旗文化，2016年。
- 張文彬，《日本對華政策轉變期間（1952-1972）民間因素的影響評析》。上海：同濟大學出版社，2013年。
- 張霽芝，《戴笠與抗戰》。臺北：國史館，1999年。
- 陳奉林，《戰後日臺關係史（1945-1972）》。香港：香港社會科學出版社，2004年。
- 添谷芳秀，《日本の「ミドルパワー」外交》。東京：筑摩書房，2005年。
- 許珩，《戰後日華經濟外交史1950-1978》。東京：東京大學出版會，2019年。

#### 四、期刊論文、專書論文

- 任天豪，〈由中華民國對在臺創價學會與公明黨的因應看中華民國的東亞冷戰局勢理解〉，《國立政治大學歷史學報》，第49期（2018年5月）。
- 吳文彥，〈重新解讀日治時代大高雄市都市計畫（1895-1945）〉，《高雄文獻》，第8卷第3期（2018年11月）。
- 李筱峰，〈蔣政權「反共抗俄」的政治迷思史料舉隅〉，《臺灣史料研究》，第12期（1998年11月）。
- 洪紹洋，〈1950年代臺、日經濟關係的重啟與調整〉，《臺灣史研究》，第23卷第2期（2016年6月）。
- 洪紹洋，〈外資、商業網絡與產業成長：論出口擴張期臺灣的日資動向〉，《臺灣史研究》，第26卷第4期（2019年12月）。
- 洪紹洋，〈戰後臺日交流下的中日文化經濟協會（1952-1972）〉，《中央大學人文學報》，第63期（2017年4月）。
- 洪紹洋，〈中日合作策進會對臺灣經建計畫之促進與發展〉，《臺灣文獻》，第63卷第3期（2012年9月）。
- 渡邊耕治，〈書評：評介王鍵《戰後美日臺關係史研究（1945-1995）》〉，《亞太研究論壇》，第61期（2015年12月）。
- 劉碧株，〈日治時期鐵道與港口開發對高雄市區規劃的影響〉，《國史館館刊》，第47期（2016年3月），頁1-46。
- 米多，〈中華民國の「アジア反共同盟」構想—アジア冷戦変容下の集団安全保障政策—〉，《國際政治》，第188号（2017年3月）。

清水麗，〈「第二次吉田書簡（1964年）」をめぐる日中台関係の展開〉，《筑波大学地域研究》，第19号（2001年3月）。

許珩，〈經濟協力と日華関係の再模索—第一次円借款の交渉過程を中心に〉，《日本台湾学会報》，第18号（2016年8月）。

張啓雄、葉長城著，渡辺直士訳，〈「政経分離」対「政経一体」の「名実論」的分析—戦後日本の兩岸政策の形成と転換（1952-1972）—〉，《人文報》，第95号（2007年3月）

## 五、研討會論文

任天豪，〈「反共抗俄」政策與1950年代的中華民國冷戰外交〉，「困境與重生：中華民國遷臺70週年」學術研討會。臺北：國立政治大學人文中心，2019年5月18日。

## 六、學位論文

園田智子，〈日本之臺灣政策（1945-1972）〉。高雄：國立中山大學中山人文社會科學研究所碩士論文，2004年。