

戰後初期 臺灣糧政之研究

魏正岳



壹、前言

戰後臺灣首任糧食局長周亞青就職僅四十天，便以無法勝任爲由去職。行政長官公署改派糧食部特派員吳長濤接任，並同時將糧食局升格爲直屬二級單位，擴大編制與職責，以利於徵糧配給的政策順利推行。然而吳氏以學者身份從政，守成有餘，創建不足，糧荒日益嚴重，仍苦無治本之法。因此，另請曾經在戰前總督府擔任過米穀局顧問，及臺北州米穀納入組合參事兼事業部長的李連春，擔任糧食調劑委員會總幹事，全力調劑民食，平抑糧價。李氏任事受到肯定，一九四六年四月受命爲糧食局副局長，同年八月十五日晉升局長。

李連春經歷戰前、戰後缺糧的困境，深刻體會「民以食爲天」的需求。加上當時在中國大陸因國共戰爭的失利，及隨軍撤退到臺灣的大量軍民及其眷屬，在人心浮動的社會，擁有財富不如擁有糧食，糧政機關便成爲政府重要的部門。臺灣的糧政措施要提前因應戰爭可能受到波及，糧食局須長期準備儲糧工作，及控制穩定糧食的有效來源。臺灣省糧食局既要在欠缺良好基礎的環境下辦好糧政工作，又要調節糧食，讓人人不致挨餓，在那種非常時代，殊屬不易。

本文即根據上述背景，回顧戰後初期；一九四六年至一九五〇年，糧食局在臺灣糧政上之政策與方略。分爲：農業政策、掌握糧食的方略、軍糧民食的分配及糧食之管理，以上四項加以探討。

貳、農業政策

· 魏正岳，中興大學歷史學系碩士，現任輔仁大學軍訓教官。

一九四七年國共內戰方熾，南京中央政府爲籌措戡亂戰事之軍需，實施徵借糧食之政策：向農民徵借之糧食，約定於一九五二年起，不計利息分五年平均抵償。臺灣則在魏道明及參議會議長黃朝琴的請准下，免辦徵借，改由田賦徵實及收購大、中戶餘糧上繳¹。

一九四九年六月，中國農村復興聯合委員會(簡稱農復會)遷來臺北²。八月五日美國國務院發表白皮書，譴責中華民國政府腐敗無能，並斷絕一切軍經援助，明確宣佈「放棄臺灣」的立場³。十月發生金門古寧頭戰役，十二月黨政軍撤退至臺灣，臺灣遂因中央政府的撤退而被納入中國內戰化的狀態，因而進入戰爭的體制。

正當臺灣處於國際孤立時，歷史卻巧合且適時的起了新的變化。一九五〇年六月廿五日韓戰發生，六月廿七日美國總統杜魯門宣佈「臺海中立化」政策，臺灣遂和中國大陸混亂體制隔絕。就當時的資源流通而言，對臺灣是十分有利的：臺灣當時不但主權獨立，更可休養生息，以待生產力大於社會成本時，便可以進行資本累積。戰後初期農業經濟便成爲肩負臺灣資本累積的基礎⁴。糧食的增產與供應更是此一時期臺灣農業政策的主軸。政府爲鞏固政權基礎，以期能在臺灣安身立命，便大刀闊斧實施土地改革、全面改組農民組織，增加肥料的生產與輸入，及原已施行的水利興修和稻作品種的改良等措施。其中，更以土地改革最具挑戰性。

1 臺灣省行政長官公署：〈糧食局施政報告〉，《臺灣省參議會第一屆第四次大會臺灣省政府施政報告》，（1947年11月），頁283。

2 農復會於一九四八年成立於南京市。

3 文馨瑩：《經濟奇蹟的背後—臺灣美援經驗的政經分析》，（臺北市：自立晚報出版社，1990年1月），頁86。

4 洪輝祥：《近代臺灣農業結構的分析》（臺北市：私立東吳大學社會學研究所理論組碩士論文，1990年6月），頁84。



一、實施土地改革

一九四八年臺灣耕地面積爲八十六萬三千一百五十七公頃，佔臺灣總面積的24%；農業人口爲三百七十萬，佔總人口的64.9%；耕地中有44%由佃農承耕，而佃農之人口爲兩百四十萬，佔農業人口的57.5%⁵，土地分配不均由此可見。再加上租額過高，造成佃農生活艱苦。故在農復會遷來臺北以後，便設立「土地改革組」，其工作內容爲協助各縣市地政事務所從事農地調查、設計，並擬定土地政策的指導原則，利用美援經費補助，執行土地改革所需預算及設備等⁶。

實施土地改革的第一步驟是推行三七五減租，陳誠是實際負責臺灣土地改革政策者。他擔任省主席後，即於一九四九年一月開始進行，同年九月即已完成。那年四月，陳誠發表：〈爲推行三七五減租告全國同胞書〉。呼籲臺灣人民參與此一劃時代之土地改革工作，且說明政府推行三七五減租的內容及其重要性⁷。四月十四日公布「臺灣省私有耕地租用辦法」，規定佃農向業主所繳佃租，最高不得超過正產物全年收穫總量千分之三百七十五⁸；原租約地租不及千分之三百七十五者，依其原約。耕地租用一律訂立書面租約，並須向當地鄉鎮公所登記，以明公信。且耕地租期不得少於六年，期滿並得續定租約，以保障佃農，提高農民改良土地與增加生產的興趣⁹。三七五減租

5 臺灣省政府農林廳編：《臺灣農業年報》，1949年版，《臺灣省統計要覽》第14期（臺北市：臺灣省政府主計處編印，1955年），頁12。

6 謝森中口述、黃俊傑筆記：〈經濟奇蹟幕前幕後—農復會工作十五年歲月（一）〉，《中外雜誌》第55卷第3期，（1994年3月，頁41）。

7 陳誠：〈爲推行三七五地租告全國同胞書〉，收入熊夢祥等編著：《臺灣土地改革紀實》，（南投縣：臺灣省文獻委員會，1989年6月），頁31-33。

8 所謂正產物，係指稻穀或甘藷。

9 爲加強執行此項辦法，立法院於一九五一年六月通過「耕地三七五減租條例」，由總統明令實施。

實施後，最顯著的效果，根據沈宗瀚的看法以爲：「佔臺灣耕地總面積三一·四%的二五六,五五七公頃，分由二九六,〇四三戶佃農，亦即佔四四·五%的農戶受惠。如以水田一年二熟，種植一公頃稻田約收穫六千公斤計算，在減租前，年須繳租穀三千公斤，減租後，則僅繳二,二五〇公斤，可少繳七五〇公斤。至於以後產量如有增加，其增加部分，即全歸佃農所得，窮苦佃農得此增收額，可無糧食匱乏之虞，進而並有餘糧出售以換購衣料及其他必需品。因此，對於增加糧食生產更具熱誠¹⁰。」

由於減租後，出租地之地價，僅值自耕地之半，故佃農對於糧食增產及擴增自耕稻田面積更具希望。到了一九五〇年，佃農購自出租地主的稻田增加一倍，已達一,〇〇〇公頃¹¹。以上的措施和成果，乃使政府更易於實施下一階段的「耕者有其田」政策。

臺灣土地改革的成就，成爲第三世界蛻變爲近代化國家成功的典範，舉世矚目。分析這項成就，農復會的人才濟濟以及執政者的決心之外，時空背景也是重要的因素：「臺灣實施土地改革的成功，國家之所以改變社會的結構，是因爲遷臺的政府與當地精英沒有什麼淵源，乃可以放手施行¹²。」就事實而言，土地本來就不是遷臺政府官員的，自是無關痛癢。代表地主階層利益的省參議員也絕非衷心擁護這項政策，但近在眼前的二二八血腥事件方使油然而生恐懼之心，不能不體會到土地改革是戰後世界潮流之所趨。且是防堵中共「土改」攻勢的應急之需。況且主宰當時軍、政大權的陳誠講過：

且為協助三七五減租的實施，評定耕地正產物全年收穫總量標準，調解業佃糾紛，勘察耕災歉及評定減免地租標準。一九五二年每鄉鎮均成立耕地佃委會，分縣、市及鄉、鎮兩級，其組成分子除政府及人民代表各一人外，其餘為佃農委員五人，自耕農及地主委員各二人，共十一人組成，委員採民主方式選舉產生，任期二年。參閱註8，頁41-45。

10 沈宗瀚：《農復會與我國農業建設》，（臺北市：臺灣商務印書館，1972年5月），頁66-67。

11 沈宗瀚：《臺灣農業之發展》，（臺灣商務印書館，1976年9月），頁37。

12 彭懷恩：《臺灣政治變遷四十年》，（台北：自立晚報出版，1987年10月），頁76。

「三七五減租工作一定是要確實施行，我相信困難是有的，刁皮搗蛋、不要臉皮的人也許有；但是我相信，不要命的人總不會有的¹³。」又，另一方面，「三七五減租」開始的土地改革，從社會整體及長遠觀點而言是絕對有好處；但對地主來說，卻反要忍受一些犧牲。因此，要求地主來推動這運動，不啻是「與虎謀皮」，然而陳誠卻以恩威並用的手段，貫徹這項歷史的變革。值得注意的是三七五減租的推行，政府的威權扮演主要角色：因當時決定把阻擾三七五減租的案件移送軍法，再加上不久就實施的戒嚴法，這在剛發生二二八事件不久後的臺灣，著實令地主階層懼怕；更是使地方精英，不敢公然違抗政府當局¹⁴。

二、全面改組農民組織

另一項改革是全面改組農民的組織。臺灣第一個農會於一九〇〇年在臺北廳三角湧成立¹⁵，次年四月於新竹增設一處，此後全臺各地陸續成立。當時的農會完全是農民主動結合的職業團體，並無法律地位。到了一九〇八年十二月，總督府以律令第十八號公佈了「臺灣農會規則」，以及府令第七十號頒布「臺灣農會規則施行細則」，對農會的法律地位、經費來源、組織的體系、會員的產生和事業的目的……，均有明確規定。當時農會的主要業務，為代總督府徵收、保管和加工稻穀，以支應日本國內糧食之不足。一九四三年總督府為挽救因戰事擴大造成的經濟危機，將各級農會、產業組合、畜產會—青果同業組合、米穀組合、肥料配給組合、鳳梨組合……，併入以農會為基礎的組織。遂於十二月份頒布「臺灣農業會令」，使成為全臺州、

13 同註12，頁77。

14 同註12。

15 即今三峽鎮。

廳、街庄三級制的規模，也使農民組織步入一元化的階段，更使臺灣農業會本身兼具農會與產業組合的雙重功能¹⁶。

戰後的臺灣省行政長官公署，將農業會改稱為農會，並維持舊體制。臺灣的農會通常被認為是最具功能的農民合作團體，是政府推行農業政策最有效率的農民組織。正因農會之執行能力獲得肯定，使政府的責任僅限於政策制定和輔導監督，而將實際執行之責任交付予農會承擔，如糧食局的肥料運銷與稻穀徵收，均委託農會辦理。農復會遷臺後，深感當時之農會必須予以徹底改革，乃協調美國共同安全總署駐臺分署，共邀康乃爾大學農村社會學系教授安德生博士（Dr. W. A. Anderson），於一九五〇年來臺灣，研究農會改進辦法。安氏之研究報告中，對於當時農會之法令及農會組織之修改，曾作多次之建議¹⁷。改組後的農會，由省農會辦理信用、運銷及農業推廣業務；鄉、鎮農會則接受糧食局等機關之委託，經營碾米、倉儲及肥料換穀等業務¹⁸。而這對執行臺灣農業政策與推動農業發展，具有深長歷史意義。

三、增加肥料生產與輸入

化學肥料的大量使用，在臺灣農業發展史上，亦具有舉足輕重的地位。早在明治末年，便有農會自日本輸入硫酸銨，但數量並不多。在昭和之前，

16 郭敏學：〈臺灣農會的發展〉，收入沈宗瀚、趙雅書等編著：《中華農業史論集》，（臺北市：臺灣商務印書館，1979年3月），頁379。

17 有關安氏之建議案，請參閱黃俊傑編：《中國農村復興聯合委員會史料彙編》，（臺北市：三民書局，1991年6月），頁210-214。

18 農復會充分尊重安德生的建議，於一九五一年元月，建議臺灣省政府設置專案小組，由省主席吳國楨自任召集人，延請農復會、農林廳及省農會代表，草擬改進各級農會暫行辦法，報請中央審核。該草案經行政院及有關部門審慎研討修改後，於一九五三年八月頒布實施。



所使用硫酸銨大多來自英、德兩國，由三井株式會社辦理販賣事宜¹⁹。到了一九二七年，總督府制定「肥料取締法施行細則」，管理肥料的販賣事務；一九三六年，制定「重要肥料統制法及施行細則」；一九三九年，公佈「肥料配給統制規定」，進一步全面性地控制肥料的生產、流通及其分配²⁰。一九二二年起，日本的硫酸銨工業急速發展，至一九三〇年，先後有鈴木、三井、三菱、住友等大財閥的投資，產量急遽增加。在一九一九年時產量僅有七萬八千公噸，至一九三八年已增至一百三十二萬九千公噸²¹。因產量遠超出日本本土之需要，故將多餘的硫酸銨往臺灣等殖民地輸出。而這一年的臺灣在農業上施用化學肥料也達到最高峰，使用本地所產及自日本輸入肥料，合計近三十萬公噸²²。此後，隨著戰事擴大，海運斷絕，海外輸入肥料來源幾乎中斷，糧食產量大幅下滑。

戰後欲恢復糧食生產，即先要恢復肥料供應，因而保留總督府時期的肥料配給制度。一九四六年臺灣省行政長官公署頒布「肥料分配統制規定」，一九四八年臺灣省政府公布「肥料分配法及其施行細則」，由肥料運銷委員會管制，正式實施肥料換穀制度，一舉解決了戰後初期肥料生產短缺及糧食供應不足，這兩個嚴重的問題。臺灣肥料製造公司於一九四六年展開復舊生產的工作，但生產數量僅達四，八四三公噸，為所需數量的15.6%²³。除了積極恢復及增進生產外，更需要多管道的援助才行。其中最重要的援助是聯合國善後救濟總署，其協助臺灣農業的復原，自一九四六年六月起，至一九四

19 臺灣經濟通信社論：《臺灣經濟の基礎知識》（1938年版），頁430。

20 郭明仁：《臺灣における米谷流通の研究》，（東京：成文堂，1979年），頁71-75。引自黃俊傑：《農復會與臺灣經驗》，（臺北市：三民書局，1991年6月），頁134。

21 同註19，頁426。

22 陳金滿：〈臺灣肥料的政府管理與配銷（1945～1953）—國家與社會關係之探討〉，（臺北市：國立臺灣師範大學歷史研究所碩士論文，1995年6月），頁32-33，表2-4。

23 康瑄：《臺灣化學肥料配銷實況》，（臺北市：臺灣銀行經濟研究室，1972年10月），頁37、50。

七年十二月止，提供為數約十二萬一千八百公噸的化學肥料，尤以磷酸銨和硫酸銨最多²⁴。

因在戰後至救濟肥料到達之前約十個月的時間，幾乎沒有化學肥料的進口，加以戰爭期間水利建設的破壞，一九四五年度第二期的糧食產量未能恢復，致有糧食短缺的現象發生。因此，救濟肥料的到達猶如下了一場及時雨，頗多助益。一九四六年度第二期及一九四七年度的第一期稻作，施肥總面積已達一六〇萬公頃，使一九四七年度一期稻作較去年同期，增收十四萬六千公噸²⁵。

其次為美援肥料，一九四九年四月由經合署中國分署輸入硫酸銨及磷酸銨共四一,〇〇〇公噸²⁶，由於施用效果良好，一般均瞭解經合署肥料對臺灣農業經濟發展的重要。省政府乃於同年九月二十二日復簽訂一新合約，規定由經合署輸入肥料五四,〇〇〇公噸，以備次年稻作之用²⁷。

其後，美援肥料曾一度停止援助臺灣。但至一九五〇年六月，韓戰發生時，美國以區域安全為考量，宣佈將一九四九年度內未用援款餘額之運用期限，延至一九五〇年六月底²⁸。在此情況下，美援的各項民生物資源輸入臺灣，其中又以肥料最多，美援肥料的進口呈現大幅度的成長²⁹。

24 同註23，頁3。

25 錢宗起：《善後救濟總署臺灣分署業務總報告》，（臺北市：行政院善後救濟總署臺灣分署，1947年6月），頁57-58。

26 《中國農村復興聯合委員會工作報告》第1期（臺北市：農復會1948年10月1日至1950年2月15日），頁26。

27 同註26，頁27。

28 趙既昌：《美援的運用》，（臺北市：聯經出版事業有限公司，1985年6月）頁11。

29 一九五三年七月一日，經濟安定委員會成立，美援政策有了重大轉變，即如尹仲容所主張的：「將美援儘量用於增產設備，而少用於消費方面，既可用來增產以補美援停止之入超，並可不致養成好用外貨之惡習。」因此，自一九五四年度起，美援肥料暫告中止，由省方自行以外匯向國外購買大部份，其餘小部份則由省產肥料補充。



至於臺灣肥料製造公司是在戰後接收日人五家公司後而成立³⁰，卻因遭戰爭的破壞，各廠只留下有形的建物、機械設備，和為數不多的款項資金，更因在戰後劇烈的通貨膨脹下，消耗殆盡。一九四六年一月，臺灣肥料製造公司變更組織，改為「臺灣肥料有限公司」，董事會是由資委會指派四人，省政府指派三人共同組成³¹。在資金充裕，及由於國家機器對肥料事業的重視下，更進一步的加強掌控，使得肥料的製造、運銷、研究改良在其他單位的配合下，至一九四八年臺肥的年產量已達到八萬一千公噸，其中的氫氮化鈣為三萬六千公噸；過磷酸鈣為四萬五千公噸，均超過戰前最盛時期的兩倍有餘。然而就臺灣農業的需求而言，這些產量依然不夠，肥料工業有進一步擴展的必要³²。

當時以農業為經濟主題的臺灣，肥料的年需量十分龐大，但臺肥的生產自足率仍相距十分遙遠。具有財經政策影響力的尹仲容，於一九四九年六月擔任臺灣區生產事業管理委員會（按：以下簡稱生管會）副主任委員後，調整原來與中國大陸相互整合的經濟政策，改以臺灣為主體，提出增加肥料生產的建言。尤其看到政府耗費鉅資進口肥料，將對臺灣造成不利影響而感到憂心。他認為臺灣農產對肥料依賴性極深，這從進口物資中或美援進口物資中，都可看出肥料輸入量遠較其它物資為多。所以，一向主張只有發展本身肥料工業，力求自給自足，才可以挽回每年的漏卮。臺灣農業的發展，尤其是糧食的增產更需依賴龐大數目的化學肥料，如僅仰賴美援肥料的提供，往

30 分別是：一、臺灣電化株式會社；其基隆廠改為臺肥第一廠，羅東分工廠改為臺肥第一廠羅東分工廠（一九六一年又改為臺肥第四廠）。二、臺灣肥料株式會社基隆廠改為臺肥第三廠。三、臺灣有機合成株式會社，因戰後尚未完工，一九四六年六月行政長官公署核撥興建，日後改為臺肥第五廠。四、日室產業株式會社，其本社在日本。五、臺灣肥料株式會社高雄廠。

31 陳金滿：《臺灣肥料的政府管理與配銷（1945～1953）—國家與社會關係之探討》，（臺北市：國立臺灣師範大學歷史研究所碩士論文），頁30。

32 金劍琴等編：《臺肥四十年》，（臺北市：臺灣肥料公司，1975年6月），頁107。臺灣農業的年需要肥料量為：氮肥四十萬公噸、磷肥二十萬公噸、鉀肥五萬公噸。

往發生船期延擱的現象，貽誤農作，影響民生，因而發展肥料工業的最終目的是擺脫對美援肥料的依賴。

四、水利工程之建設與保固

早期臺灣的水資源開發，多以農業灌溉為目的，但隨著土地開墾面積的擴大，常出現水源不足的問題而引起爭水糾紛，特別是乾旱之時，甚或演變成嚴重的民間械鬥。由於爭水糾紛多發生於引用同一水源的不同埤圳或不同村莊之間，這情形在清代都由民間自行協商，或呈控由官府裁決，而清政府都以尊重舊約慣習為處理原則，結果都立有爭水示禁碑³³。到了日治時期總督府的行政效力加強，遂成立水利組合的民間組織，將同一區域內的各條小埤圳統合起來，以擴大地域共同使用水源；如分屬不同組合之間發生糾紛時，若屬同一行政區域，則由官廳協調解決；跨越兩個以上行政區域的爭水事件，則賴總督府介入，訂定分水協定，並派員監督執行，以求解決³⁴。

戰後由於物資缺乏，通貨膨脹導致米價飛漲，農民爭相用水，破壞原有分水協定，侵犯他人水權。故臺灣省水利局於一九四七年擬訂「水權登記規則實施辦法」，由水利局派員實地調查，頒發水權狀。登記水權的意義，可以杜絕水利糾紛，充分利用水源不予浪費。由於耕地面積的擴大，水源不敷分配，須設法增加水量，如興建攔水壩、開鑿蓄水池等，以求供需平衡³⁵。

根據水利局的統計，戰後的水利工程，包括土地改良工程、米穀增產工程、災害復舊工程、旱田改良工程、耕地整理工程。一九四五年和一九四六

33 王世慶：〈從清代臺灣農田水利的開發看農村社會關係〉，《清代臺灣社會經濟》（臺北市：聯經出版事業公司，1994年8月），頁184-187。

34 張勤編纂：《重修臺灣省通志·經濟志水利篇》卷四（南投縣：臺灣省文獻委員會，1992年2月），頁388。

35 臺灣省水利局編：《臺灣省水利建設概況》，（臺北市：臺灣省水利局，1947年），頁61-62。



兩年的災害復舊工程補助款分別爲一,八三一,四五〇元和六四八,八〇四元，到一九四七年各項補助款如表1所示：

表1 戰後三年水利各項工程補助款額

單位：元

年 度	工 程 項 目			備 考
	災害復舊工程	旱田改良工程	米穀增產工程	
1945	1,831,450	217,097	715,220	隨著糧荒及通貨膨脹的發生米穀增產工程補助款項也跟著跟高。
1946	648,804	2,200,000	6,050,341	
1947	—	—	8,195,650	

資料來源：臺灣省水利局編，《臺灣省水利建設概況》（臺灣省水利局，1947年），頁27。

至於1948～1950年的各項工程計劃，則多爲戰前未完工程的延續，是繼承總督府水利事業規劃，就天然河道水流開鑿渠道引水。而戰後至一九五〇年六月間，共修復及新築堤防護岸總長七六,二七一.六五公尺，水壩三七六座。又自一九四八年起補助各縣市辦理次要河流護堤工程，至一九五〇年止，共計一六,八四八,四〇公尺。此外還興建阿公店防洪灌溉兩用水庫，及進行草嶺潭天然水庫保固工程³⁶。

中央政府遷臺後，水利資源的規劃與開發，在一九六五年之前與美援的關係密切，其功能涵蓋灌溉、民生給水與水力發電等多目標用途，如石門水庫、曾文水庫等水力建設。

36 同註35。

五、稻作品種之改良

糧政既為一切政策之本，除了整體的政策措施外，為求增糧，亦應在稻作品種上多做研究。稻作品種的改良與糧食的增產息息相關：在改良前的臺灣原種在來米，產量甚少，且品質低劣，因其品種之雜亂含有許多赤米、烏米、茶米及其他稗仔等混淆在內，而其好壞、長短、大小、黃白、赤黑雜然混淆³⁷。然而，經在臺之日本稻作品種改良專家研究，發展出新品種「蓬萊米」³⁸。

日本投降後，在臺日本人於當年十二月起，利用基隆、高雄及花蓮港，以船艦紛紛遣送回日本，唯留約三萬名技術人才在各機關服務³⁹。其中以農林處留用最多日本技術人員，以承繼總督府農商局之各種農產品改良工作。尤其在戰後糧食短缺的環境下，政府在農業施政中，亦以增加糧食生產為主要的中心工作之一。其中，品種的改良和推廣，是最基本的主要工作，因水稻良種繁殖成功和推廣以後，其他增產的工作和設施，更能發揮其功效，而有助於糧食生產的增加。

一九四九年初，陳誠任臺灣省政府主席以後，更積極推動水稻優良品種之繁殖和推廣，經由原原種田、原種田、採種田而推廣至一般稻作農家栽培。更向農復會請求補助二萬五千元美金之經費，以為各種原種田之繁殖

37 臺灣總督府殖產局編：《臺灣之米》，1938年出版，頁6。

38 「到了距今二十五年前五月間，在臺灣總督府召開了一個日本全國性的糧食會議，當時磯永吉博士在新加坡旅行中接到電報，磯永吉博士應召回來，就在糧食會議上對這個新米提出了三個新名稱：「『新臺米』、『新高米』、『蓬萊米』」。在這三種名稱中，由會議中採擇『蓬萊米』，這正當二十五年前五月四日。」請參閱柳子明：〈蓬萊米定名二十五週年紀念茶會後記〉，《臺灣農林》第4卷第6期，（1950年，6月），頁54。

39 楊基銓：《楊基銓回憶錄》，（臺北市：前衛出版社，1996年3月），頁178-179。



⁴⁰。農林處於獲得農復會對臺灣水稻原種繁殖計劃的補助款後，即照原訂計劃推動工作，於七月間分別在臺北、新竹、臺中、臺南、高雄、臺東和花蓮七地，設置原原種田三,六〇一公頃；原種田八九,九四〇公頃。為落實新品種改良成效，農林處特組織原種繁殖工作督導隊，並聘請「蓬萊米之父」磯永吉博士隨同督導⁴¹。

省農業試驗所及各縣農林總場，選擇具有優良特性之稻種施行人工交配後，再經以遺傳力試驗、生產力試驗及品種比較試驗等工作，約需十年左右的時間始能培育成一新品種，藉供區域的適應性試驗。如此，一年中將進行交配的，雖有數百數千項之多數品種，而實際上能供區域適應性試驗的供試品種，僅有數種而已，且不能立即推廣給農民，還需經過區域試驗，選擇能適應各地的優良品種，再送到省農業試驗所及各縣農林總場，施行原原種田繁殖，再需經過原種田及採種田的兩個繁殖過程，始得供給一般農民。

前段所提稻種育成新優良品種約需十年左右的時間，在戰後初期已經發表的優良品種有六種。如光復一號、光復四〇一號等，皆為戰前即已開始育種改良⁴²。而其系皆出自日本品種龜治和神力在一九二四年雜交，到一九二八年第二期育成，並開始發給一般農民耕種的臺中六十五號之育種。臺中六十五號稻種之稻桿強硬、穗大、著粒密、稈色淡黃、中熟、品質佳、抗病性強，且耐旱、耐濕，適應性遍及全臺灣各區域。在一九四八年第一期稻作單位面積產量競賽中，按等級論，前五名以內的獎項，臺中六十五

40 原原種田，由各縣農林總場及農林處農業試驗所負責主持辦理；原種田，由各縣政府及農林處實驗經濟農場或農會經營；採種田，由鄉鎮委託篤實農家繁殖，以供一般農戶之需。

41 魏根宣：〈中國農復會補助農林處水稻原種繁殖計劃之意義〉，《臺灣農林月刊》第3卷第11期（臺北市：臺灣省農林處，1949年11月），頁10。

42 張沂滔、大崎忠一：〈臺灣水稻最近的優良品種〉，《臺灣農林月刊》第3卷第11期（臺北市：臺灣省農林處，1949年11月），頁26-27。

號就佔四件⁴³。尤其在戰後肥料缺乏的情況下，最爲突出。

臺中六十五號育種，自戰前成爲流行品種後，種植面積一直領先其他稻種達二十餘年之久，可說是最「長壽」的品種，臺灣稻米品種改良的基礎也因臺中六十五號而底定。此後臺中六十五號成爲許多新品種在雜交時所用的親本，臺灣稻米的譜系就從此開始。數十年來，其優秀的「後代」更源出不絕⁴⁴。

參、掌握糧食的方略

一九三〇年代末期，臺灣總督府爲支持日本政府向外的侵略戰爭，遂將原來以發展日本本土經濟爲導向的糧食政策，改變成支持政治性擴張的戰時經濟體制，採行管制性的糧食措施。明定糙米的碾出率及嚴禁以米釀酒等，全面管制米的消費；對臺灣糧食的生產、蒐集、分配與消費建構成一個綿密的戰時控制體系⁴⁵。

臺灣省行政長官陳儀最先仍沿襲總督府所採行的糧食配給制度，最後卻因政府掌握的糧食短缺，而於一九四六年的一月五日宣佈放棄此一措施。陳儀很坦白地說：「在日本人統治臺灣的時候，是依靠警察的壓力，強迫人民服從一切政令的，我在政治設施上絕對不願以強力，甚至武力去強迫

43 同註42。

44 從戰後至一九五八年，雖然有許多優良品種出現，可是種植面積還是臺中六十五號的天下。直到一九五九年，才被嘉南八號趕過去。但經過了八年之久，到了一九六七年又被臺南五號所取代。然而，嘉南八號的母親便是臺中六十五號，而臺南五號的父親正是嘉南八號。參閱莊展鵬：〈臺灣稻米的故事〉，《漢聲》第14期（臺北市：漢聲雜誌社，1983年4月），頁85。

45 值得一提的是，在糧食配給辦法中，總督府規定不同年齡、性別、職業者的每日配給量均不相同，當時尚從事糧商生意的李連春就曾對著警務局長荒木的面加以反對，並指責此種制度的不合理。參閱魏正岳：〈訪李連春—談臺灣省糧食局〉，《臺灣文獻》第48卷第3期，頁133。



人民服從，我們政策決定了，只看實施的自然反應，反應好繼續實行，反應不好可以更改，所謂「衆好焉必察之，衆惡焉必察之」，我的政策如果有人反對，我必詳加省察，若是發現政策確有錯誤的地方，我就立刻更改，這次糧食政策之改變也是如此⁴⁶。」

臺灣糧食政策不再實行全面統制措施以後，朝向以自由貿易爲主，以部份管理爲輔的管理制度上發展。更確切地說，就是政府運用政治與經濟力量，來換取掌握糧食的制度。事實上，組織完整的戰時糧政系統及管制辦法仍被沿用。自一九四六年六月份起，政府掌握糧食的方法有：田賦徵實、隨賦收購糧食、公地租佃折收稻穀、肥料交換稻穀、豆餅及棉布等物資交換稻穀等。爲了預防糧荒發生時舉措失當，及攤派國共內戰耗用大量的軍糧，「政府本身握有實物在手裏，一方面本身所需要的軍糧與公糧，得以隨時供應，可免大批向市場採購而發生糧價波動或刺激市場的影響；另一方面，也可以作爲調節民食，控制市場之用⁴⁷。」在戰後的臺灣糧食恢復生產期間，政府掌握大量糧食是「刻不容緩」的政策，而執行此項政策的人，便是初任糧食局長的李連春。

一、田賦徵實

清代中葉以前中國舊時的田賦，本來分爲地丁和糧米兩種；地丁向來是徵銀，糧米則是在地糧內徵收實物。實物徵起之後，循著水道運至首都，或贍朝官，或資軍糧，後來因爲漕運濡滯，運費昂貴，以及沿途損耗等，深感不便，所以在清咸同之後，各地漸次折合銀兩，解京購糧。民國建立以後，爲了便利手續，順應潮流，而訂定以國幣繳納田賦。隨後軍閥割據，中央政

46 臺灣省行政長官公署宣傳委員會編印：《陳長官治臺言論集》第一輯（1946年5月），頁50。

47 李連春：《十年來的臺灣糧政》，（臺北市：臺灣省糧食局，1955年10月），頁8。

令不行，法令形同虛文。到了抗戰時期，物價波動劇烈，以致軍糧民食的採購，大感困難。一九四〇年十一月十三日行政院第四九〇次會議決議「爲調劑軍糧民食及平均人民負擔起見，擬請准各省田賦酌徵實物，其稅率分別專案核定⁴⁸。」行政院只不過是遷就既成的事實宣佈這項決議。在此之前一年，陝西省駐軍因糧食缺乏，即已採徵糧辦法度過；因戰亂時期糧價浮動，陝西駐軍無法以購糧或借糧取得足夠糧食，恢復古法依賦徵糧成爲唯一途徑。次年在四川省，田賦徵實辦法被擴大於保障警察、公務員及教師們的糧食需要⁴⁹。這些政策的擬定與糧食徵集辦法終於在一九四一年擴及全國。四月，中國國民黨第五屆八中全會決議「爲適應戰時需要，各省田賦暫歸中央接管，以便統籌而資整理。」；同年六月，第三次全國財政會議又決議「自一九四一年下半年起，各省田賦戰時一律徵收實物」⁵⁰。

一九四五年八月，中國由於日本向盟軍投降而取得戰爭的勝利。爲期與民休息，特於九月頒布前後方各省市本年免徵田賦一年之令。一年免賦之後，中國戰時的糧食政策首度被引介到臺灣。雖然有提出田賦應恢復徵收折徵法幣之議，無如因戰後復員工作幾遭波折，一九四六年六月在南京召開的全國財政暨糧食會議有「上年免賦各省市，本年應徵田賦一律徵收實物」之決議⁵¹。根據新的田賦徵實辦法，一九四六年臺灣省政府每賦元徵收八·八五公斤稻穀，且一律以純淨乾燥稻穀爲限⁵²。而臺灣田賦賦元的計算仍沿用一九四三年總督府根據土地等則、稅率所訂之標準加以徵收，即耕地依生產

48 臺灣省糧食局編印：《臺灣省田賦（地租）改征實物宣傳小冊》，（1946年6月），頁1。

49 蕭全政：〈臺灣地區稻米政策之結構性分析（1945—1973）〉，《中國政治學會七十三年年會學術研討會》，（臺北市：中國政治學會。1984年12月），頁18。

50 臺灣省糧食局編印：《臺灣省糧政法規》，（1946年12月），頁71。

51 同註50。

52 每本租一元應徵乾穀5臺斤＝3公斤；惟每本租1元內須加「縣市附加1.35元」及「鄉鎮附加0.6元」，三項共計為2.95元。按上式2.95元×3公斤＝8.85公斤稻穀。參閱註52，頁133～134。



力分爲二十六等則：第一等則爲最佳之農地，而第二十六等則爲最礮薄之農地，普通水田約爲十等則左右⁵³。由於土地等則之不同，其負擔賦稅之能力亦不同。例如：一等則之耕地每公頃應繳之田賦賦元爲五〇·五元，十等則之耕地每公頃應繳之田賦賦元則爲十六·二元，而二十六等則耕地每公頃應繳之田賦徵實僅有一·二元。

雖然在一九四六年，臺灣首度實施田賦徵實時，規定每賦元折徵稻穀八·八五公斤，而以後有因故即增加之現象，如在次年即需代徵縣級公糧三成；即二·六五五公斤，合計需繳十一·五〇五公斤稻穀。到了一九四九年度起，因中央政府遷來臺北，中共高喊「血洗臺灣」口號，並在金門發起古寧頭戰役，造成第一次臺灣海峽的危機，是故，農民就需增繳防衛捐三成；即二·六五五公斤，其餘仍照舊，共計爲一四·一六公斤⁵⁴。由此可見農民負擔稅賦之沉重。但由於臺灣農民向來的勤勞質樸及樂天知命的單純性格，於一九四六年度第一期、第二期向政府繳納田賦糧食，即達五一、三三五·三六公噸之稻穀。已到田賦徵實稻穀目標的93.99%。田賦徵實政策首次在臺灣開徵，糧食局製作許多宣傳小冊、新聞社論宣揚，並拍攝臺語、客語電影宣傳插片發交各地電影院放映，廣播電臺更是糧食局宣傳的有利工具，他們擬具講

53 臺灣總督府為課徵土地賦稅，制定查明土地使用現況的地目等則制度，沿襲至戰後的一九九八年時，地目資料多已與實地不符。內政部地政司決定自一九九九年一月起，僅剩「田、旱、建、道」四種地目，餘將逐步廢除。請參閱〈地目等則制度將逐步廢除〉，臺北市：《自由時報》，（1998年10月21日），頁17。

54 毛育剛：〈臺灣糧政制度之研究〉，收入李登輝主編，《臺灣農業結構變動之研究》（系列之二）（農復會叢書，1972年4月），頁241。關於賦額的變動，到了一九五九年因八七水災，而加收復興建設捐四成，即五·六六四公斤，計一九·八二四公斤，但僅此一年，於次年即取消復興建設捐。一九六二年重新規定每賦元徵實「一般土地」為十九·三七公斤，「三七五保留地」仍為一四·一六公斤。一九六七年因農地稅併入田賦課徵，而調整為「一般土地」二六·三五公斤，「三七五保留地」一七·六五公斤。一九六八年又因實施九年國民教育籌措財源，規定每賦元附徵教育經費〇·六五公斤，計為「一般土地」二七公斤，「三七五保留地」十八·三〇公斤。這已到達「田賦徵收實物條例」第六條規定之最高標準。

題，邀請地方孚衆望人士以國語、臺語及客語每週定時播講⁵⁵。而農民憨直遵守法令的心理亦早已深植在臺灣農村，使戰後初期臺灣田賦徵實的成效愈見顯著。

二、隨賦收購糧食

戰前，中國大陸常有許多抵抗法令不願配合而拒不納糧者。一些顯達豪強，或爲黨政軍要員之親屬，雖擁有多數田畝，卻恃勢滯納，造成許多地方官的困擾。因而軍事委員會委員長蔣介石曾數度電告各省徵糧機關，應對拖欠田賦者施予嚴懲之命令，「科包庇者以同罪，逾限不繳即分別查抄其田業，或沒收其不納糧賦之土地，以資抵償」⁵⁶。臺灣省行政長官公署據此，得以頒布「請當地司法機關將其欠賦土地及其定著物拍賣抵償。」之條例，讓糧食局依循徵糧政策；並對滯納者訂出罰則⁵⁷。臺灣省行政長官公署並未因日本投降所帶來的和平，而與民休養生息；反而以充實軍糧爲理由，除在臺灣加緊實施田賦徵實之措施外，更強制訂定大、中戶餘糧收購辦法，實施隨賦收購糧食，以收「普遍、迅捷、集中的效果」，不這樣做，政府在戰後復原的工作就得拖延⁵⁸。

其實就歷史的發展而言，戰前的臺灣是日本的殖民地，在臺灣的糧食生產是依照日本本土之需要而定；到了戰後，並沒有改變這種屬性，臺灣只是脫離日本的控制，而轉移到中國這邊來；戰後初期的臺灣糧政措施，仍

55 臺灣省糧食局編印：〈臺灣省糧食局田賦徵實宣傳會議紀錄〉，收入於《臺灣省糧政法規》，（1946年11月），頁118-119。

56 〈蔣委員長提示拖欠田賦應予嚴懲電〉，收入於《臺灣省糧政法規》，（臺灣省糧食局編印：1946年12月），頁72。

57 臺灣省糧食局：《臺灣省糧政法規》，（臺灣省糧食局，1946年12月），頁135。

58 同註57，頁132。



得配合中國內地的需要而定。尤其是日本的投降並未帶給中國真正的和平，緊接而來的國共內戰，使得早已過時的「徵借糧食」制度還魂。中國為因應戡亂之需要，於一九四七年七月廿五日召開糧食會議時，決議向各省徵借糧食，卻不發糧食庫券，也不計利息，更需等到五年後的一九五二年起，分五年平均抵還，這等於是中央政府向全國農民開出空頭支票，一九四九年的民心向背，在中國人民轉而支持共產黨後，證明了這項政策的徹底錯誤。而在臺灣，先前的二二八事件剛剛發生，民衆反抗政府的激烈手段猶在眼前，魏道明以文人身份代替陳儀主持臺灣省政，自是深明大義，而與當時陪同參加會議的黃朝琴商議，將臺灣內情詳細報告，因而免辦「徵借糧食」議案⁵⁹。其實，臺灣糧政機關為應付中央施行多年的「定價徵購」以支應軍需，早於年初即已訂「三十六年度臺灣省收購糧食辦法暨其施行細則」，規定自一九四七年第一期稻作起，每賦元隨賦收購稻穀十二公斤，收購價格參酌當時一般物價水準而訂，稻穀每公斤二十七元五角⁶⁰，略低於市價10%，稻穀不分蓬萊或在來，均為同一價格以現金收購，並送請省參議會第一屆第三次大會審議通過⁶¹。中央雖然對糧食局稍作讓步，准其所請，以隨賦徵購代替徵借糧食方案，但由於在「中國大陸國共內戰方興未艾，臺灣的資源對中國國民黨似乎是一種「難忍的誘惑」，實際上亦打破了日治時期臺灣經濟的相對獨立性，捲入了中國大陸的通貨膨脹之中⁶²。」到了一九四九年五月十八日中央在廣東召開財糧會議時，復又提出要求糧食局仍照原規定舉辦徵借。那時

59 臺灣省行政長官公署：〈糧食局施政報告〉，《臺灣省參議會第一屆第四次大會臺灣省政府施政報告》，（1947年11月），頁283。

60 為舊臺幣，一九四九年六月十五日，改行新臺幣，舊臺幣四萬元折換新臺幣一元。

61 臺灣行政長官公署：〈糧食局施政報告〉，《臺灣省參議會第一屆第四次大會臺灣省施政報告》，（1947年11月），頁283。

62 陳儀深：〈論臺灣二二八事件的原因〉，收入於陳琰玉、胡慧玲編：《二二八學術研討會論文集（1991）》（自立晚報文化出版部，1992年3月），頁34。

中國大陸大半江山幾已由共產黨盤據，國民黨在中國大陸的政權危在旦夕，糧食徵借，必定有借無還。陳誠自魏道明手中接掌省政，更形同是中央政府遷臺的先遣作業，因而代表臺灣參加是項會議的陳誠、省參議會議長黃朝琴、財政廳長嚴家淦及糧食局長李連春，均在會議中據理力爭，將臺灣實際情形加以說明，因而仍准免辦徵借⁶³。

在此情形之下，凡逾限未繳者以囤積居奇，並依非常時期違反糧食管理治罪暫行條例移送法院辦理⁶⁴。臺灣農民經歷了總督府時期高壓統治及二二八事件屠殺無辜的慘痛教訓，順從地配合政策，低價賣給政府。

除了隨賦收購糧食之外，亦同時訂定收購大戶餘糧辦法。所謂大戶係指依民法規定之屬於一戶，而其全年共完納田賦徵實一項稻穀在一千五百公斤以上業戶而言；所稱餘糧，係指大戶所收租穀除去繳納田賦徵實帶徵公學糧，及隨賦收購糧食暨該戶本期自食糧剩餘之糧食而言。這項業務皆由糧食局辦理。而所收購之餘糧，採用累進法，其標準如下⁶⁵：

- (1) 大戶繳納田賦徵實一項：稻穀在一千五百公斤以上未滿五千公斤者，收購其餘糧百分之四十。
- (2) 大戶繳納田賦徵實一項：稻穀在五千公斤以上未滿一萬公斤者，收購其餘糧百分之四十五。
- (3) 大戶繳納田賦徵實一項：稻穀在一萬公斤以上未滿二萬公斤者，收購其餘糧百分之五十。

63 農林處、糧食局合編：《糧食增產》，（1949年臺灣省政紀要），頁15。

64 一九四八年七月二十九日臺灣省政府公布：〈臺灣省收購糧食辦法〉，收入於黃登忠主編：《臺灣百年糧政資料彙編》第一篇〈一百年來臺灣糧政之演變〉，（臺北市：臺灣省政府糧食處，1997年6月），頁一附2—10。

65 一九四八年七月二十九日臺灣省政府公佈：〈臺灣省收購糧食辦法〉，收入於黃登忠主編：《臺灣百年糧政資料彙編》第一篇〈一百年來臺灣糧政之演變〉，（1997年6月），頁一附2—10。



- (4) 大戶繳納田賦徵實一項：稻穀在二萬公斤以上未滿三萬公斤者，收購餘糧百分之五十五。
- (5) 大戶繳納田賦徵實一項：稻穀在三萬公斤以上者，收購其餘糧百分之六十。

一九四七年度第一期稻作，首次收購的依據是完納田賦徵實一項在一千公斤以上者，按其餘糧累進收購四至六成。但到了第二次收購時，糧食局即已降低收購標準，只對完納田賦徵實在一千五百公斤以上者，強行收購⁶⁶。由此得知糧食局推動這項業務，受到地主階層強烈的反彈。李連春爲了推行這項政令，還曾在省府委員會議中與同是省府委員的林獻堂，爲了收購大戶餘糧，而爭論不已⁶⁷。政府命令擁有十甲以上的大中地主，將多餘的佃租稻穀廉價賣給政府，對林獻堂而言確是一項重大打擊，但大都皆因時空環境的變遷而逆來順受，無力反抗，糧食局因此能夠順利執行收購政策。

但無論是隨賦收購稻穀或大戶餘糧收購，其價格實在低得離譜，糧食局對於收購稻穀之價格，係根據生產成本爲基礎而定，復經省議會通過後實施。其所用公式爲：每公斤稻穀成本爲每公頃現金費用除以每公頃產量減去

66 李連春：〈穩定糧價與臺灣經濟〉，《中國經濟》第3期（臺北市：中國經濟月刊社，1950年12月），頁52。

67 後浪：〈臺灣人物散記（下）〉，《鈕司》第23期（廣州：鈕司半月刊，1949年6月30日），頁8。林獻堂不反對「三七五減租」，但對於「收購大戶餘糧」極爲憤慨，一九四九年秋天，他以治病爲藉口渡日，其後一直拒絕國民黨政府邀請回臺灣，一九五六年客死東京。一九九九年九月八日臺灣省文獻會在臺灣省諮議會舉辦「林獻堂先生學術思想」座談會，會中有中研院臺史所博士後研究員何義麟表示：「林獻堂晚年赴日，絕非單純只是對土地改革政策不滿，二二八事件應是重要因素，當時，他掩護故總統嚴家淦於霧峰自宅，雖未涉入事件漩渦，但見多位昔日友人受難，心中苦楚難抑，加上時局紛亂，雖然政府以省府委員、省府顧問等虛銜來籠絡他，但他仍堅持『危邦不入，亂邦不居』，離臺隱退，以消極抵抗手段對應，他的行為可說是『對臺灣人盡節的具體表現』，這是『有終之美』，他在臺灣歷史上的地位是不減的。」參見〈林獻堂學術思想座談會〉，《聯合報》，（1999年9月9日），頁14。

每公頃現物成本折合稻穀量。爲配合此項成本之計算，糧食局每年均指示派駐各縣市建設局農務課之調查員，查報稻穀生產費用⁶⁸，每年每期調查八百戶，調查項目有種籽、肥料、人工、牛工、材料及農藥、農舍、農具、稅捐、自耕農之土地投資利息，佃農之佃租、副收入、和稻穀生產量等十項，該項資料經局、科高級幕僚審核後，彙報糧食局。表面上看起來收購價格係以生產成本爲基礎，而生產成本又是根據實地調查而來，此項價格之公平合理應無庸置疑；但實際上並不盡然。糧食局收購稻穀僅考慮到現金費用，而對於非現金費用未作適當之考慮，因而其計算出之收購價格也就偏低甚多⁶⁹。連帶也使農民無意生產稻米食糧，乃轉向種植甘蔗，甚或使農民認爲用米餵食豬群更划算。這對珍惜米食且恐缺糧的農村社會已感諷刺，引起臺灣省參議會第一屆第十二次大會決議「對於收購價格宜要再三檢討，重新改訂爲宜」⁷⁰。此項隨賦收購稻穀之差價，直接增加農民負擔，亦成另一種變相的農業捐，生逢那個動亂時代的農業大戶，內心的苦悶已躍然紙上，敢怒不敢言⁷¹。

三、公地租佃折收稻穀

68 糧食局派駐各縣市的調查人員，負責調查該縣市的糧食情形，辦公地點在各縣市政府建設局農務課內，管理單位是糧食局，總數約六十幾個，其中臺北縣就派了六個。參閱張炎憲訪問、高淑媛紀錄：《衝擊年代的經驗—臺北縣地主與土地改革》，（臺北縣立文化中心出版，1996年11月初出版），頁48—49。

69 毛育剛：〈臺灣糧政制度之研究〉收入於李登輝主編：《臺灣農業結構變動之研究》，（系列之二，農復會叢書，1972年4月），頁244—255。

70 臺灣省參議會秘書處編印：《臺灣省參議會第一屆第四次大會特輯》，（1947年12月），頁48—49。

71 二二八事件後，即一九四七年七月所推出的「收購大戶餘糧」政策，對於這個打擊，地主階級曾透過提高租額，將它轉嫁給農民，但政府立即實施三七五減租政策，地主階級的勢力隨著土地資本的減少也全面的被壓制。而大戶餘糧收購，因實施耕者有其田政策，於一九五三年第一期起停辦。



公有土地佃租改收實物稻穀、田賦徵實與隨賦收購為戰後初期掌握糧食三大方略。但因事屬創舉，並無前例可循。臺灣的公有土地為數達一八一，四九〇甲⁷²，除各機關保留使用外，一律放租，所收的租穀規定一律由糧食局按價收購，統籌運用⁷³。糧食局在一九四六年五月、八月及十一月先後邀請當時財政處、臺拓清理處、工礦處及糖業接管委員會等相關機關開會研商，訂出「臺灣省公有土地佃租徵收辦法」及「臺灣省糧食局收購公有土地租穀辦法」，報經長官公署於十一月公佈實施。然而，第一期稻作因多數公有土地佃租契約早已訂立，且已繳納現金，故決定「七月至十二月無論租耕契約已否訂立及其內容如何約定，均一律改訂契約，收繳實物」⁷⁴。且同時公有土地為招徠勤樸的佃戶，率先推行減輕佃租行動，其租稅所收實物，不得超過各該土地在一年內收穫總額千分之三百七十五⁷⁵；而其非田地又不產稻穀，或田地種植甘蔗者，得折收代金。折收金額以該土地應收佃租之實物及數量按繳納時市價計算。且佃租徵收實物，限定稻穀一種，每年得分二期繳納，第一次繳納60%，第二次繳納40%⁷⁶。上述所收公有土地租穀，除扣繳田賦及隨賦徵收稻穀外，其餘稻穀均由糧食局按公定價格收購，並將價款繳交公有土地主管機關⁷⁷。

72 根據「臺灣省公有土地地租繳納辦法」第二條辦法所稱：公有土地指國有土地、省有土地（包括軍用地、河川、敷地）、縣市有土地或鄉鎮有土地，接收日人會社所有土地及日人私有土地而言。請參閱黃登忠主編：《臺灣百年糧政資料彙編》，第一篇〈一百年來臺灣糧政之演變〉，頁一附2-11。

73 何舉帆：〈臺灣糧食管理的過去現在及未來〉，《中國經濟》第32期（1953年5月），頁20。

74 華松年：《臺灣糧政史（下冊）》，（臺北市：臺灣商務印書館，1984年7月初版，頁626）。

75 陳儀：（中華民國三十五年度臺灣省行政長官公署工作報告），（臺灣省行政長官公署，1947年4月），頁139。

76 臺灣省糧食局編印：《臺灣省糧政法規》（二）（公地租谷部份），（1947年6月），頁1。

77 至於放領地價穀有兩類，一為放領公地之地價穀，一為放領私有耕地之地價穀。政府為逐漸實施耕者有其田，自一九四八年起，先行開始實施公地放領，並於一九五一年由省府公佈「臺灣省放領公地地價繳納辦法」乙種，規定應收之公地地價稻穀，一律由糧食局經收並收購（第二條及第

四、以肥料交換稻穀

肥料換穀制度則是戰後初期糧食局掌握糧食來源最重要的方式，幾乎占了政府掌握糧食數量的三分之二，因而這項制度一直延續到一九七三年才廢止，實施了二十五年之久，幾乎與李連春擔任糧食局長的歲月相當，同起同落。如此吻合的政策與時代背景有關，亦與李連春的行事風格相襯，可以說是一項值得研究的議題。本段只說明戰後初期的臺灣實施肥料換穀制度的原委，及採行此制度以掌握糧食對當局的重要性。

一九二〇年代，臺灣的農民才懂得在農作物種植期間施用化學肥料的重要性。不幸，在市場上卻出現狡猾的商人出售劣質肥料欺騙農民。臺灣總督府乃公佈「肥料取締法施行細則」⁷⁸，使肥料製造廠與販賣商不敢生產和銷售劣質的肥料。又顧及肥料適時的分配至農民，並預防中間商人的投機操縱，在一九三九年公佈實施「肥料配給統制規定」⁷⁹：在臺灣實施肥料的全面配給制度下，農民購買肥料須先申請，核准後才能到指定的地點購買。當時臺灣的肥料配給系統，係由農會根據主管官署訂定的配給計劃，向輸入商及臺灣內部生產商購買，然後配給各州廳農會、製糖會社及其他需要肥料之機構。州廳農會再依據州廳所定的配給計劃，將肥料配給街庄農會，轉配農民使用⁸⁰。不過此時期尚用現金購買，而非用稻穀交換。

九條）。一九五三年政府全面實施耕者有其田，省政府即訂定「臺灣省實施耕者有其田承領耕地農戶繳納辦法」乙種，規定放領私有耕地之地價穀亦一律由糧食局經收（第二條），所收稻穀除七成用以兌付實物土地債券稻穀外，其餘搭配公營事業股票三成部分，並由糧食局照價收購（第十七條）。

78 臺灣經濟通信社編：《非常時臺灣經濟法令全集》，（1938年9月11日，日文出版），頁389-394。

79 小關勝海編著：《臺灣に於ける統制物資入手解説》，（1940年11月26日，日文出版），頁530。

80 康瑄：〈臺灣化學肥料配銷概況〉，《臺灣銀行季刊》第3卷第4期（臺北市：臺灣銀行經濟研究室編，1950年10月出版），頁114。



臺灣省行政長官公署成立後，在形式上雖然並未實行肥料配銷管制之制度，但實際上仍有若干配給統制的成份。如一九四六年六月行政長官公署與行政院救濟總署臺灣分署，向行政院救濟總署請准由聯合國救濟總署運送抵臺的肥料，係由救濟分署主持，委託糖業公司、赤糖公會及各級農會共同組成「肥料運銷委員會」，專責辦理化學肥料運銷業務。配售的方式，大部份係由農民以現金購買，但事實上，農民亦無多餘資金可購買。行政長官公署基於接收臺灣當初未及時徵購糧食，致發生存糧不足的糧荒危機，故在頒定一九四六年工作計劃時，已有「以肥料貸放農戶，收成時還穀」的糧食儲備方法⁸¹。因而在救濟肥料到達之初，行政長官公署便決定將半數的肥料以交換稻穀方式配給農民，其中每一公斤硫酸銨換稻穀一公斤，每一公斤石灰氮素換稻穀五〇〇公克⁸²。這次的換穀並沒有持續太久，除稻穀倉儲及折換手續太煩外，民間無多餘米糧是主要原因。首次在臺試辦的肥料換穀制度推行成效不佳，因而在當年的九月十四日正式廢止，改以現金配售⁸³。

一九四八年十月起，國共三大會戰蘊釀爆發，形勢上對國軍極為不利，會戰之前，已有大批民衆被迫來臺，使臺灣人口驟增，衆多的增加人口中又以需要政府配給米糧的公教人員為主，原有的米糧徵收機制不足以支應如此龐大的米糧開銷。到了一九四九年十二月至一九五〇年初，更多的軍人及其眷屬湧入臺灣，糧食的供應一度曾有危機，幸糧食局緊急向泰國採

81 陳儀：〈中華民國三十五年度臺灣省行政長官公署工作計劃〉（1946年3月），頁393。

82 臺灣省行政長官公署秘書處編輯室編印：《臺灣省政長官公署施政報告》，（1946年12月），頁151。

83 前揭華松年：《臺灣糧政史（下冊）》，頁620。所載：「嗣以三十五年一期新穀登場，糧價回跌，政府虧損達三千餘萬元（舊臺幣）。而田賦又開實行徵實，民間存糧無多，農林處認為肥料換穀辦法再無實施必要，乃報請長官公署核准於九月十四日明令廢止。其餘所剩肥料，根據成本加運費，折價以現款配售農民使用。」

購白米六〇，四三九公噸以應急⁸⁴。在此時空背景下，糧食局對糧食掌握的需求量越來越大，徵收稻穀的機制必須加強的條件下，於一九四八年藉向美國採購肥料之際，再提出肥料換穀的構想。就由財政廳、農林處、糧食局、物資調節委員會、肥料運銷委員會五個機構的首長，組織肥料運銷審議小組會，共同商議肥料之採購、分配、輸入、結匯、換穀比率及配銷方案等重要議題。九月十四日省政府公佈「化學肥料配銷辦法」，交由糧食局專責辦理肥料換穀業務⁸⁵。

肥料換穀的標準，係根據各種肥料所含有的成分及效用規定：硫酸銨十公斤交換蓬萊種稻穀十五公斤、磷酸銨十公斤交換蓬萊稻穀十九公斤、硝酸銨十公斤交換蓬萊稻穀五公斤。不久又公佈「肥料換穀補充辦法」規定經營單期田，或因受災害以致第一期不能種植，稻穀不能收穫的農戶，可以採用低利貸放方式，貸配肥料，到第二期收穫以後，收回稻穀；又規定第一期作因為耕種面積過少，或因其他災害歉收，缺乏餘糧換領肥料的農戶，可以向合作社，或糧商加工廠，購買足額現穀交換肥料。在農民缺乏現款，又需施放化學肥料，促進稻穀收穫量增加的心理下，肥料的配銷進行得十分順利⁸⁶。

這次再度試辦「肥料換穀」制度，可以順利推行，最主要的原因，應是向美國採購的肥料，其美金價格較之救濟肥料略高，而且結付的方式亦與救濟肥料不同，所以折合臺幣價格，比較救濟肥料更顯得高了。而稻穀的價格在政府刻意壓低的情況下，兩相比較的結果，農民自然樂於接受以稻穀換取

84 李連春：〈臺灣糧政的三個階段〉，《主義與國策》第69期（主義與國策半月刊編輯委員會，1956年3月1日），頁3。另據〈臺灣經濟日誌〉，《臺灣銀行季刊》第4卷第4期（臺灣銀行經濟研究室編，1950年10月），頁177。所載：六月九日暹邏米一〇、〇〇〇噸運抵高雄。

85 康瑄：〈臺灣化學肥料配銷概況〉，《臺灣銀行季刊》第3卷第4期（臺北市：臺灣銀行經濟研究室編，1950年10月），頁117-118。

86 同註85。



肥料。以硫酸銨一種而論，十公斤的成本價格約合舊臺幣二，一〇〇圓，而當時蓬萊米種稻穀的市價十五公斤，祇值一，五〇〇圓，農民以稻穀來換取肥料，大約可以減輕四分之一的負擔。當時的物價又不斷上漲，通貨膨脹十分驚人，農民如不以稻穀換取，亦無力購買肥料⁸⁷。

肥料運銷委員會在一九四六年成立之初，原是為辦理救濟肥料而設的，到了一九四九年六月，為了配合糧食局的肥料換穀政策起見，就將「肥料運銷委員會」撤銷，其原辦業務交由糧食局設立「肥料運銷處」繼續辦理。正式建立了肥料交換稻穀的制度⁸⁸。之前，農民可自由選擇以現金購買肥料，或以同等價值之稻穀交換，並於當期稻穀收成時歸還稻穀，自從糧食局專責辦理以後，即宣佈自一九四九年起稻作肥料一律行肥料換穀制度，不得以現金購買肥料。

糧食局所能掌握的糧源，在一九四八年以前，田賦徵實及隨賦收購是構成米穀徵收的主要手段。但自一九四九年以後，加上肥料換穀，使這三者分別成為徵收手段的三根支柱。特別是肥料換穀，農民不得以現金購買肥料，只能以稻穀換取所需之肥料，已變成最重要的手段。

儘管稻穀收穫量逐年增加，但政府徵收量佔年收穫量的比率，卻自一九四六年的5.1%逐年上升，到一九五〇年已達27.2%，佔全稻穀收穫量的四分之一，而肥料換穀一項即佔了糧食局掌握稻穀總量的47%⁸⁹。雖然糧食局掌

87 同註85，頁118。筆者於童年時，曾協助父親在農舍攪拌肥料（如：硫酸銨、磷酸銨，混合攪和）在政府長期實施肥料換穀的環境下，目睹父親「惜肥如金」的舉動：他在攪拌過化學肥料的地上，不斷地掃起細如塵土的微薄肥料，施放於稻作田裏。

88 前揭康瑄：〈臺灣化學肥料配銷概況〉，頁117。另據何舉帆：〈肥料換穀問題之檢討〉，《中國糧政》第22期（中國糧政學會，1961年4月4日），頁2所載：自此以後，臺灣所需之化學肥料，除臺灣糖業公司所需甘蔗肥料由該公司自籌供應外，均由糧食局統籌向海內外採購供應，其數量逐年增加。稻作肥料全部採取交換稻穀的方式，雜糧作物及特用作物之肥料，則以現款配售。

89 根據黃登忠：《四十年來之臺灣糧政》（作者自印，1987年1月出版），頁25，附表八所載，至一九五一年肥料換穀一項，佔糧食局掌握稻穀總量的50.6%，以後則逐年增加，一九六七年達到70.2%的最高峰。

握稻穀的方式尚有豆餅交換稻穀、棉布交換稻穀、脫穀機交換稻穀⁹⁰。但其數量卻極為有限，糧食局基於涓滴可以成流的道理，儘量把握任何可以掌握糧食的方法，加以運用。如臺灣農民日常生活上所最需要而感缺乏的是棉布，糧食局特地將所存的日本製五萬二千疋棉布向農民交換稻穀⁹¹，即為一例。

肆、軍糧民食的分配

大戰之後，中國大陸許多農村遭受破壞，餓殍遍野，尤其是華北各地已傳出數萬人靠食草根為生的情形。臺灣素有「米倉」之稱，日本投降之後，中國官員指望由臺灣支援大批糧食救濟廣大挨餓的人民⁹²。豈料在戰時，臺灣的農業生產已一天天銳減，加以戰後管理廢弛，肥料缺乏，空襲傷害，水利失修等諸般問題，使糧食生產跌落谷底。行政長官公署沿襲總督府的統制政策，實行糧食配給，卻因糧食不足而不能貫徹下去，改行自由買賣政策。此一失當措施，米價更加飛漲，擴大了饑荒現象，牽連政府公糧的供應，由於配撥困難改發代金。為因應困局，成立糧食調劑委員會，採物物交換方式流通糧食，如以肥料貸放農戶，收成時還穀之辦法掌握糧食，以調節民食及供應公糧之用⁹³。

正如李連春所說，這一時期是臺灣糧政在新舊交替期間最困難的時期⁹⁴。糧食調劑委員會從事調劑民食、平抑糧價、取締囤積、暢通糧運等工作，

90 一九五五年度另增美國剩餘農產品換穀。

91 前揭李連春：〈穩定糧價與臺灣經濟〉，頁49。

92 盧冠群：〈解決本省食糧問題的途徑〉，《正氣半月刊》第1卷第3期（臺北市：正氣出版社，1946年5月），頁1。

93 陳儀：《中華民國三十五年臺灣省行政長官公署工作計劃》，（1946年3月），頁392-393。

94 李連春：《十年來的臺灣糧政》，（臺灣省糧食局，1955年10月25日），頁2。



糧價漸趨穩定以後，臺灣糧政工作即十分重視生產與掌握糧食的方法。同時自一九四九年十二月起「臺灣省的糧政轉入整個自由中國的糧政時期」⁹⁵。中央政府全部遷來臺灣，原在中國大陸作戰的軍隊先後撤守來臺，使臺灣內部突然增加許多人口，整個「自由中國」的需要，特別繁重，而糧源籌措的責任則是由糧食局擔負。戰後初期，原僅供應軍糧、專案糧、貧戶平糶米、缺糧地區礦工糧和配售及批售食米，及至一九五〇年，因中央機構遷臺，大批軍、公、教及其眷屬隨著來臺生活，開始供應軍眷糧，公教糧，更爲了賺取外匯，也試著稻米出口外銷。

一、軍糧與軍眷糧

臺灣省行政長官公署成立後，各地日軍存糧及國軍軍糧，均由軍政部特派員統籌接收分配。一九四六年一月起，國軍軍糧調撥方交糧食局辦理，至四月份止，糧食局已撥軍糧計五千五百餘公噸⁹⁶。接收初期，約一萬二千名的部隊調到臺灣來，後來警備人員一直增加到三萬人左右⁹⁷。如此，駐防臺灣的軍隊每月所消耗軍糧，糧食局供應一千五百公噸，所供應的糧食，係由接收時封存倉庫的米穀及接收食糧營團糧食，或自日俘存糧來供應。但自七、八月份就是自採購糧食供應之，徵購方法係以計算生產成本，同時照駐臺軍隊實有人數，另按中央規定價格，參酌當時實情，分二期給價徵購。第一期新穀登場後徵購半數，第二期新穀登場後再徵購半數，徵購完畢以後，

95 同註94，頁3。

96 臺灣省糧食局：〈臺灣省糧食局施政報告〉，《臺灣省行政長官公署施政報告》，（臺灣省參議會第一屆第一次大會，臺灣省行政長官公署秘書處編輯室編印，1946年5月），頁154。

97 George Kerr著、陳榮成譯《被出賣的臺灣》，（臺北市：前衛出版社，1991年3月初版），頁118。

由糧食局撥交後勤部駐臺供應局保管撥付。自九月份以後，即以田賦徵實的米糧供應⁹⁸。這期間，雖然日本戰敗投降，卻並未帶給中國內部的安定和平，國共戰爭一觸即發，因而將駐防臺灣的軍隊第七〇師內調至中國大陸，及駐防馬公之海軍屯糧在內，均由糧食局撥配，總計從一月起至十二月份止，全年共撥軍糧一萬七千九百八十八公噸餘⁹⁹。除此之外，直到一九五六年國共勢力明確地分處海峽兩岸以後，李連春始公開承認：「在大陸未淪陷於匪手前，本省在這段時期內，還提撥了一部份食米轉運省外，供應軍糧民食。」¹⁰⁰然而臺米節約自食，尚感不夠，卻需支應中國大陸部份之軍糧，為嚴加控制糧價、糧量，只好祭出嚴刑峻罰的「非常時期違反糧食治罪條例」，嚴厲取締變相囤積，限期出售¹⁰¹。為平抑糧價安定民生，糧食局更數度召集糧商談話，聲言：「戒嚴期間如有高抬糧價決予嚴辦」之詞，才逼得糧商公開宣稱：「願與政府合作」¹⁰²，糧食危機始能平安度過。

在當時實行戡亂政策的反共復國時期，軍糧的供應是維持作戰力量的基本條件之一。軍糧的供應，計包括中央軍糧、地方軍糧及軍眷糧三種。所有官兵食米，一律以每日糙米二七市兩計算配給，即每月一律按二六公斤發給。軍眷糧自一九五〇年八月份起開始供應，每年由糧食局依據中央配額分為十二個月份，按月就各地實需數量，由各糧食事務所或分所提前一個月，分別撥交當地聯勤各地區軍眷管理處轉發。眷屬食米配糧，則規定為大口每月稻米十四公斤，中口十公斤，小口五公斤。糧食局撥配軍糧之數量約佔全年撥糧總量的30%左右，其中因軍眷人數不多，故軍眷所佔的比例，不過約佔軍糧總數的15%

98 黃鎮中：〈臺灣糧食政策的商討〉，《正氣半月刊》（臺北市：正氣出版社，1946年5月），頁7。

99 陳儀：《中華民國三十五年度臺灣省行政長官公署工作報告》，（1947年4月），頁141。

100 李連春：〈臺灣糧政的三個階段〉，《主義與國家》第69期（主義與國家半月刊編輯委員會，臺北市：中國新聞出版公司，1956年3月1日），頁2。

101 《民報》，（1947年2月8日），頁3。

102 〈當局決心平抑物價，昨特召集糧商談話〉，《臺灣新生報》，（1949年5月25日），頁3。



左右。所有軍糧的核發，概由聯勤總部統一辦理，如屬陸軍部份，則交由陸軍供應司令部辦理。每月先計算出規定配額，分別通知兩個糧庫和臺灣省糧食局，再由兩個糧庫於上月二十日前，將各地配糧表送至糧食局所指定的交接地點，分別轉飭各地糧食事務所照撥。交接兩方均應切實遵照配額，於每月月底以前將該月份軍糧交接清楚，不得超撥或短撥。雙方除有特別事故而經事先呈准者外，如有不按照核定之交接地點、品質、數量及時限撥交或接收者，雙方主管均應查明議處¹⁰³。因規定極嚴，是以軍糧的供應尚無顧慮，而交接手續，亦尚為清楚。

二、專案糧

一九四六年度起，糧食局開始配撥專案公糧，規定凡由政府支出經費設立之各種訓練機關學員及員工食米，如：職業訓導總隊糧、警訓所學員糧、兵幹班糧、工礦守備隊糧、省訓練團學員糧、囚糧、兵工隊糧及各級學校公費生學糧，共八項，以首次配撥各項糧食而言，專案糧佔總配撥數額的2%¹⁰⁴。

一九四七年，因未遣返之日本軍人尚留在臺灣，糧食局撥付日本軍糧30,000公斤稻米，撥配日僑遣送回國食糧126,911.1公斤，遣回琉球日僑用糧4,560公斤，及撥配航業公司領用遣送日僑之船員食糧5,969.2公斤。且由淡水封存糧撥警備司令部43,086公斤，又另撥付綠豆28,594.1公斤。糧食局對戰後臺民返臺，亦共撥配糧食5,509.2公斤。當時臺南發生大地震，造成房屋倒塌、死傷慘劇，糧食局撥配救濟糧63,000公斤。同時亦撥火燒島（綠島）救

103 中國國民黨中央委員會第六組編印：《臺灣糧食問題》，（黨的社會調查，1956年4月），頁123。

104 臺灣省糧食局：〈糧食局施政報告〉，《臺灣省參議會第一屆第四次大會臺灣省政府施政報告》，（1947年11月），頁286。

濟18,000公斤，勞動訓導營食糧27,000公斤，警糧550,358.54公斤，各機關公糧297,135.8公斤及囚糧350,277.1公斤。此期，糧食局對於儲存不當之發霉米，則採二種處理，一是標售了17,517.2公斤，二是撥交專賣局釀酒用，且超過了58,478.9公斤¹⁰⁵。其餘如各地榮譽國民之家榮民食米，國軍退除役官兵食米，海軍各造船廠技工食米，以及金門、馬祖等外島民糧，均由糧食局分別依規定定量按月照公定價格撥配供應¹⁰⁶。

三、貧戶平糶米及其他民食之調劑

對於民食之調劑，糧食局調劑食糧的方法，計有貧戶平糶米、缺糧地區礦工糧及經常青黃不接，缺糧情況較為嚴重或因發生災害、市價上漲較為劇烈之時辦理的「配售及批售食米」等¹⁰⁷。

一九四六年一月十一日，長官公署停止米糧配給制度，准許自由買賣，但卻將各地之農會倉庫的稻穀封存，造成糧價飛漲¹⁰⁸。米糧匱乏，長官公署或謂戰後稻米減產五成，或指奸商囤積操縱，或說走私嚴重等，但都未能圓滿解釋。上海《文匯報》指出「一九四六年度臺灣兩季稻米收成，共有六百四十

105 陳儀：《中華民國三十五年度臺灣省行政長官公署工作報告》，（臺灣省行政長官公署秘書處編印，1947年4月），頁141。

106 專案糧之供應，隨政局的變動而有增加，根據楊榮川：〈本省糧食的掌握與供應〉，《民生世紀》第5卷第2期（1965年3月25日），頁15所載：「此項糧食，每月供應約在七萬六千餘人左右，其在全年度供應糧食中，約佔3.73%。」

107 在一九五〇年以前，糧食局供應食米，完全以最迫切需要的軍糧、軍眷糧、公教糧、貧戶平糶米為主，其他實在無能力供應，直到一九五五年始供給省立各救濟院暨療養院之食米。其中之貧戶平糶米實施至一九七三年六月止，七月起因礦工等收入多已提高，礦工糧亦停止實施。

108 薛化元主編：《臺灣歷史年表終戰篇I（一九四五年～一九六五年）》，（臺北市：財團法人張榮發基金會國家政策資料研究中心，1996年2月），頁10。



萬石，臺灣本島只需五百萬石左右，尚餘百餘萬石足可應付任何意外或災害。況一九四六年全省田賦徵實的成績在百分之九十以上，這些徵米到那裏去了？行總運到臺灣的二十萬噸肥料向農民換米，再加上長官公署公有地的租穀，都足以平抑任何囤積操縱；根據可靠消息，臺灣徵實的米和肥料換來的米，全部都運往蘇北和華北充軍糧了¹⁰⁹。」況且「糧食局能把握的米，其數字是屬於機密性，未嘗公布過」¹¹⁰。黑箱作業將臺灣稻米運往華北，充作內戰中的糧食補給，造成戰後初期臺灣的米荒，引燃了米價上漲。

爲了因應食米匱乏，行政長官公署曾於一九四六年一月十三日從泰國、越南進口食米，同年五月通令嚴禁食米輸出¹¹¹；但種種措施並未解除糧食危機，加以因風災、水災、蝗害等天然災禍頻頻發生，影響所及，致使臺中、員林、澎湖等地米荒頻傳；六月，澎湖大饑，居民三分之二以豬食草料充飢¹¹²；甚至在臺中與臺南還因米荒而發生騷亂¹¹³。於是行政長官公署聯合黨、政、軍及社會組織力量從事調劑民食、平抑糧價、取締囤積、暢通糧運工作，並訂定獎勵辦法：「凡向餘糧區採運糧食五百石以上，可以請求政府派軍警護送，並享受火車運費五折優待¹¹⁴。」，及種種穩定糧價之措施。一九四六年六月中旬的市價每臺斤下降至十一元五角，直至九月間，大多數仍在十二

109 楊風：〈臺灣歸來〉，上海《文匯報》1947年3月4日；收錄於陳興唐主編，吳克泰、周青解說：

《臺灣「二·二八」事件檔案史料（上卷）》，（臺北市：人間出版社，1992年2月），頁118。

110 王景陽：〈臺灣配給制度的檢討及建議〉，《中國經濟》第6期（1951年3月10日），頁63。

111 《臺灣歷史年表終戰篇I（一九四五～一九六五）》，頁10、16。〈臺灣光復後之經濟日誌〉，《臺灣銀行季刊》創刊號（1947年6月），頁241-243。

112 臺灣省文獻委員會編印：《臺灣省通志》，卷首下，大事記，（南投：臺灣省文獻委員會，1970年），頁164。

113 閩臺通訊社編：〈臺灣政治現狀報告書〉，收錄於《二二八真相》（臺北市：出版社、出版年代不詳），頁19。〈臺灣光復後之經濟日誌〉，《臺灣銀行季刊》創刊號（1947年6月），頁239-243。

114 糧食局：〈臺灣光復後之糧政措施〉，《臺灣銀行季刊》創刊號（1947年6月），頁211。

元上下。不料於九月二十五日，本省遭到十四年來未有的颱風，稻作遭受損害，米價又隨之波動，自每臺斤十二元躍至十七元五角左右，平均在十六元五角左右。糧食局為抑平起見，乃在各人口稠密都市及缺糧地區，普遍舉行平糶，臺北自十月一日起，基隆自十月四日起實行，其他各縣市隨後陸續舉辦¹¹⁵。

貧戶平糶米配給對象除一般平民外，並包括漁民及鹽民工人在內。其目的在改善貧民生活及減輕貧民負擔，尤以戰後初期，百業蕭條，遊民到處討食，糧食一日數漲，社會安定受到衝擊。一九四七年的二二八事件後，政府痛下決心自十月份起，開始配撥社會救濟的米糧，由糧食局依據省政府核定配額撥交各縣市政府辦理。每人每星期配售白米二臺斤¹¹⁶，缺糧地區工礦糧，每人每月配售糙米三十公斤，每週均照公定價格配售，全年配售三十九星期，其供應期間自當年九月份起至翌年五月份為止。至於六、七、八月期間因係各地稻穀收穫時期，米價較為低廉，故不予辦理。

此項貧戶食米平糶價格，由臺灣省政府委由各級農會按期（全年分二期）以收購稻穀價格，運送雜費及承辦機構所需手續費等，計算成本後核定公布。為了不使浪費及節約糧食起見，所配發之食米為糙米每百斤碾成白米九四斤，即一律以七分白米為準。且各基層承辦貧戶平糶米之機構，收到糧食局撥配之食米，規定需於七日內平糶完竣，以收時效。所收批價款於次週逐次匯解糧食局¹¹⁷。

糧食局配撥社會救濟的米糧，除了貧戶平糶米給一般平民以外，尚有「批售」市價九五折米之糙米給糧商自由銷售，及「配售」低於市場之戶口配售

115 同註114。

116 臺灣人在度量衡上使用臺制由來已久，戰後初期政府雖公佈公制之制度，但民間仍習慣於臺制，因而政府在施政上亦使用臺制，以符民意，但在文書上則登記公制之數字；二臺斤等於一．二公斤。

117 〈臺灣省各縣市（局）辦理貧戶食米平糶應行注意事項〉，收入於中國國民黨中央委員會第六組編印：《臺灣糧食問題》（黨的社會調查，1956年4月），頁125-126。



米糧給一般貧戶，以防稻穀生產在青黃不接時期，發生米價波動現象，實行「以量控價」壓低糧價的政策。這是糧食局穩定糧價的重要措施，其辦法有二：「一是批售，（在缺糧情形不很嚴重，市價上漲並不過高之時，通常是採用此項批售方法辦理）即批發糙米給糧商自由銷售，其價格是按所撥年期米之市價九五折訂定，如市價有漲再作適當調整，經銷糧商可免登記購買人姓名及蓋章之類，甚受歡迎。另一是配售，亦稱為『戶口配售米』，（經常是在青黃不接，缺糧情況較為嚴重或因發生災害，市價上漲較為劇烈時辦理）戶口配售米之配售對象限於有戶籍登記之住戶，對有自食糧之農戶及有配給米之軍公教人員及眷屬均排除在外，不得購買。」

糧食局全力壓低糧價的最終目的，在於照顧廣大的貧民和無自食糧的全體住民，同時也可抑制物價上漲的誘因，在那個糧價就是物價指標的時代，維持米價的穩定，社會秩序才得以安寧。糧食局的工作方針是協助稻農增加產量，產量增加，始能避免「穀貴傷民」；更能從增產的稻穀中，讓糧農增加利潤，以避免「穀賤傷農」。低糧價的政策，卻常擋不住市場需求的波動，造成米價急劇上升引起米荒現象，尤以稻穀青黃不接期之情況最為嚴重。但是，臺灣糧食之政策原本就訂在「安定中求繁榮」之必需條件之下來照顧一般貧戶，「故一般物價，雖然有暴漲現象，米價是不能使其平行上漲的」¹¹⁸，儘管戰後的臺灣受到各種不利的衝擊，通貨不斷的膨漲，物價直直上揚，然而直到一九四八年十一月止，米價指數僅佔生活指數的79.5%。但由於薪水階級之收入十分微薄，米價指數約超出收入指數之兩倍，「因而米價指數之低於生活指數乃屬絕對必要的要求」¹¹⁹，使一般人在薪水收入如此菲薄下，能度過基本溫飽的最低生活。一九四九年糧食局平糶四十八萬八千餘貧民食米，每人每星期白米二臺斤；配售三萬五千缺糧地區礦工食米，每

118 林平：〈本省糧食政策檢討〉，《臺灣新生報》第二張（五），1948年12月25日。

119 同註118。

人每月糙米三十臺斤；並經常在人口比較集中的各大消費都市辦理普通配售，也曾採取機動方式，擴大範圍在各縣政府所在地及缺糧特甚的鄉鎮辦理¹²⁰。且當米價高漲時，礦工勞動者以及貧戶等，經常可以領有平價食米，方能在收入菲薄之下減少負擔，維持最低生活，同時在米市價高漲時，全臺各都市之市民亦能買到平價拋售米，以避免米價激烈波動，並安定社會。

四、公教糧及出口外銷

戰後臺灣的公教人員，每人每月配售五十臺斤¹²¹，而全年需要二一，九〇〇公噸用米¹²²，由此得知公教人員總數約有六萬人左右，但隨著中國大陸之內戰吃緊，到了一九四九年十月底已增進十餘萬人¹²³，國軍自徐州撤退以後，江南人民爲了逃避戰火來臺漸多，米價從年初開始狂漲；一九四八年十二月初，米價僅值五、六萬元到了一九四九年元月，日趨上漲；從七、八萬跳至十二、三萬元。到了二月底更是扶搖直上，從二十餘萬元，翻漲到三十幾萬元，差不多三個月，漲了十倍。米價上漲的原因與社會心理、拋售政策及中國大陸局勢的發展關係密切，使人臆測到將來人口必激增，再加上走私搶購米等流言，隨時恐懼米價狂漲¹²⁴。除此之外，在饑餓線上的

120 農林處、糧食局合編：《糧食增產》（1949年臺灣省政紀要），頁16。

121 李連春：〈光復後之臺灣糧政〉，《臺灣新生報》，（慶祝臺灣光復、本報創刊四週年紀念特刊，1949年10月25日），頁18。

122 臺灣省行政長官公署宣傳委員會：《臺灣省行政工作概覽》，（1946年5月），頁58。

123 李連春：〈光復後之臺灣糧政〉有如此描述：「配售十餘萬公教人員食米」；另外，施石青：〈臺灣糧食的掌握與供應〉，《主義與國策》第69期（臺北市：中國新聞出版公司，1956年3月1日），頁18。也有這樣記載：「依照四十四年（一九五五）十月份的公教員工人數，已達一三六，九六一人，眷屬人數亦達三一，九八三人，合計共為四四九，九四四人，每月份應配給糙米數量計六，九二九，九二三公斤。」

124 也先：〈臺米災難〉，《臺灣農工商報》第11期（1949年3月12日），頁11。



基層公務員，辦事效率更是十分低落，貪瀆不法之行爲，使人民與政府的距離被拉遠了，也擴大了本省人與外省人之間的鴻溝。二二八事件的爆發，米荒是不可忽略的因素之一！之後政府雖一連串採取補救措施，但米荒依舊嚴重。

一九四九年六月幣制改革以後，政府爲維持其最基本的生活，自七月份起，由糧食局免費配給糧食，以減輕公教人員的生活負擔¹²⁵。

公教人員免費配給食米，分員工及眷屬兩種。其配給辦法，係以員工本人每月一律按二六公斤發給，已較初期每人每月配售五十臺斤，減少了四公斤。其眷屬因有大、中、小口之別，而配給之糧亦有差別。根據「全國公教人員待遇暫行辦法」之規定，配給食米親屬大口（十一歲以上）每月糙米十四公斤，中口（六歲以上至十歲）十公斤，小口（五歲以下）五公斤¹²⁶。配給對象，則以中央省、縣、鄉鎮各級公務員及其隨住任所之直系親屬父母（六十歲以上）配偶及子女（十八歲以下）爲限。至於國營或公營事業員工食物配給，則由各該公司、廠、場自行辦理，仍依配給制度精神，照核定代金發給，配給物品以米、煤、油、鹽四種爲限，其中煤一項，可換取煤油¹²⁷。一九五〇年七月開始，實行軍公教人員配給實物，對於公教人員生活頗有幫助，因採無價配給辦法，含有實物待遇或員工福利性質。由於受配員工不需實物價款，而由各級政府負擔，在政府收支系統上和財務處理均必各自劃分，故中央地方主辦配給的機構，亦屬各自辦理，唯在制度上則屬一致¹²⁸。

125 李連春：〈光復後之臺灣糧政〉，《臺灣新生報》，（1949年10月25日，慶祝臺灣光復、本報創刊四週年紀念特刊），頁18。

126 《臺灣省政府公報》，（卅九年秋字，第廿九期，6月29日），頁14。

127 《臺灣糧政之研討》，（中國國民黨中央委員會設計考核委員會，1959年10月），頁20。

128 公教糧配給制度，係根據一九五〇年七月五日政府所頒布之「全國公教人員待遇暫行辦法」實施，原為一種行政措施，迨至一九五三年八月調整公教人員待遇，將實物配給一項納入法案，該辦法始正式獲得立法機關之承認。此一制度實施了三十二年的時間之久，一九八二年七月一日起公教員工及其眷屬食米配給停辦，改發代金。但軍眷糧遲至一九九〇年七月起，始改發代金。一九九

戰後初期，政府透過糧食局供應各項食米，從軍、公、教及其眷屬糧、專案糧以及一般民食，其對象既多，數量尤鉅。就以一九五一年度（一九五〇年七月一日起）而言，中央、省、縣市、鄉鎮各級公教人員爲一一一，八八三人；眷屬二二四、九五四人，共有三三六，八三七人；連同軍人及軍眷，總數已達百萬人左右¹²⁹。或許鑑於國共鬥爭失敗的教訓，須先穩定軍心，維繫民心。一九五〇年以前，政府供應食米，完全以最迫切需要之軍糧、軍眷糧、公教糧、貧戶平糶米爲主，其他實在無能爲力供應了。尤其自中央政府撤退到臺灣以後，陸陸續續有大量軍人、公教人員及其眷屬，均擁向臺灣作爲安身立命之所。故臺灣糧政的發展對日後政局之穩定，著實扮演著關鍵性的角色。

戰後初期，臺灣糧政最大的成就，是一九五〇年的下半年起已有一部份餘糧可以外銷，爲臺灣艱難的經濟困境爭取一些外匯。但是在李連春的觀念裏，糧食儲備攸關國家大事；更何況在一九四九年擁進自中國大陸撤退來臺的大量軍隊及人口，糧食之供應已難應付，尙且向外進口白米以濟急需。所以僅僅剩下些餘糧而欲外銷，是頗不保險的。卻又未料當時由復華行購辦的二萬零一百噸暹羅米，竟不知所以的不能如期在四月底運來臺。米商見有機可趁，便越是抬高市價。在一九五〇年初，米價扶搖直上，突破百元大關，這事發生在臺灣幣制改革後的二年，省政府緊縮發行抽取銀根，物價普遍大大下跌，在欲振乏力的情況下，只有米價的風姿不減當年。此舉拖垮整個臺灣的經濟，著實令糧食局擔憂了一陣子¹³⁰。直到六月初向暹羅、緬甸等地購買之二萬零一百公噸稻米進口，才算把危機撐了過去¹³¹。接

五年七月以後，軍公教本人及其眷屬之實物配給（或代金）一律取消，成為歷史名詞。

129 陳式銳：〈論臺灣糧食政策〉，《中國地方自治》第1卷第2期（1953年6月16日），頁2。

130 米記者：〈李連春與米商鬥法〉，《新聞觀察》臺灣版革新號第22期（臺北市：新聞觀察週刊社，1950年6月），頁9。

131 米記者：〈臺米銷日的風風雨雨〉，《新聞觀察》臺灣版革新號第31期（1950年8月），頁2。



著臺灣中南部新穀開始登場，恆春、屏東、高雄、臺中等地皆陸續開始收割，米價在一週內就跌落了三成，加以下半年風調雨順，及之前不斷地推展糧食增產工作，稻米收穫總量終於突破了戰前的最高產量。如表3所示：

表3 戰後初期稻米生產與戰前之比較

項目 時間		種植面積 (公頃)			總產量 (糙米 公噸)			平均每公頃產量 (公斤)		說明
		全年	第一期	第二期	全年	第一期	第二期	第一期	第二期	
戰前	1930	614,390	267,036	347,354	1,052,931	497,520	555,411	1,863	1,599	本年產量首度超過100萬公噸
	1938	625,398	382,462	342,936	1,402,414	697,934	704,480	2,471	2,054	戰前產量最高之年份
	1944	600,688	269,330	331,358	1,068,121	555,347	512,774	2,062	1,547	日本戰敗前一年
	1945	502,018	231,897	270,121	638,828	342,014	296,814	1,475	1,099	日本投降，亦是產量最低之年份
戰後	1946	564,016	204,545	359,471	894,021	382,917	511,104	1,872	1,422	
	1947	677,557	287,396	390,162	999,012	471,419	527,593	1,640	1,352	產量尚低
	1948	717,744	311,598	406,146	1,068,421	513,880	554,541	1,649	1,365	
	1949	747,675	320,152	427,523	1,214,523	577,487	637,036	1,804	1,490	
	1950	770,262	336,957	433,305	1,421,486	678,004	743,482	2,012	1,716	突破戰前最高產量

資料來源：黃登忠主編，《臺灣百年糧政資料彙編》第二篇〈近百年來糧食統計資料〉，（臺灣省政府糧食處，1997年6月），頁18-21、38-41、58-61。

是故，在糧食局的立場來說，怎可輕易讓稻米出口外銷？糧食之儲備「留存次年糧食」項目至少要有一年之供應量，才可以應變突如其來的任何情況，而且還更包括當時反共大陸的政策，所應支援的軍糧。因此，最初糧食局極力反對臺灣稻米出口外銷¹³²。

但是，當時臺灣省財政廳長任顯群等人，考慮臺灣經濟發展的長期走向，認為稻米的適度外銷，對臺灣有正面的幫助。經過一番的爭論之後，眼見戰後世界糧食生產，已超過戰前的局勢下，臺灣應及時把握稻米外銷的契機，以賺取外匯穩定局面。正巧，長期缺米的日本早在幾個月前和南韓訂好合約，由南韓輸出韓米十萬公噸，與日本交換南韓所需物資。沒想到韓米只輸出一部份，韓鮮半島就爆發了戰爭。在此情況下，仍在麥克阿瑟治理下的日本，便提出許多優渥的條件欲說服糧食局開放外銷。

而且由於臺灣經濟是一海洋經濟形態，受到國際「地域分工性」很大影響，為換取所需的物資，必需增加可供外銷的產品。自一九五〇年起，中央政府官員已集中在臺灣，人口突破了八百萬，這更明顯地說明，臺灣正要面對首次作一個獨立的新經濟主體的挑戰。臺灣的糧食從此脫離了需要支援中國大陸內戰軍需的夢魘，終於可以喘一口氣；年產一百四十餘萬公噸的糧食，即使儲備「留存次年糧食」，也足以供給全臺軍民食用又有餘了。戰後初期糧食增產的努力已開花結果，臺米外銷的歷史盛況，必然可期。職是，在一九五〇年七月一日至一九五一年六月底為止，共出口逾七萬七千公噸稻米至日本，再度開啓了稻米外銷的新頁，以後在李連春的規劃下，歷年均有輸出。

132 米記者：〈臺米銷日的風風雨雨〉，《新聞觀察》臺灣版革新號第31期（臺北市：新聞觀察週刊社，1950年8月），頁3。



伍、糧食之管理

一九四五年十一月一日，周亞青與取扱須田辦理糧食業務移交的前一天，即十月三十一日，先行公告「臺灣省行政長官公署管理糧食臨時辦法」，簡單七條¹³³，它的意義是在說明新政府尚未詳細規劃新的糧食政策之前，舊有的法令仍然局部適用。尤其第一條規定，除接收總督府移交新政府之糧食仍繼續運用外，第四條規定依法收購，並繼續辦理配給，因而對民間餘糧一律封存。

戰後周亞青在糧食政策上，卻仍沿襲總督府的戰時糧食配給制度。這項辦法自然是行不通的，並引起農民普遍的不滿。加以國共內戰之戰亂不息，外來肥料的中斷和物價上漲的關係，因而無法維持，只實施兩個多月的配給方式，隨即倉惶叫停¹³⁴。因此，李連春在糧政推展上，其所訂定的糧食管制法規，均是依據中央在大陸時期頒行的「違反糧食管理治罪條例」與「糧商登記規則」兩種而制定的¹³⁵。李連春更直言「所有措施均係秉承中央已定政策及參酌本省情形妥為辦理」而成¹³⁶。因而糧食管理之方式不離戰時經濟體制，而實施糧食調查之目的，亦不離能掌握糧食，充實軍糧民食，以穩定臺灣的政局為主。

一、查禁私運糧食出省

李連春主持臺灣糧政之後的半年，發生了震驚海內外的二二八事件，因

133 〈臺灣光復後之經濟法規〉，《臺灣銀行季刊》創刊號（1947年6月），頁363。

134 前揭李連春：《十年來的臺灣糧政》，頁2。前項臨時辦法於一九四六年一月十一日，依照新的決定修正，公布實行，但至一九四八年一月全面廢止。

135 同註134，頁27。

136 《臺灣省參議會第一屆第五次大會專輯》，（臺灣省參議會秘書處編印，1948年7月），頁193。

先前的走私外漏十分嚴重，造成臺灣內部糧食不足。在通盤檢討之下，接替陳儀的新任省主席魏道明特向位於南京的行政院糧食部報備核准後，於九月十五日迅速公布「臺灣省查禁私運糧食出省辦法」十條。凡未經糧食機關核准而私運糧食出臺灣者，均以「囤積居奇」操縱糧價之重罪，依非常時期違反糧食管理治罪暫行條例之規定，最高處以七年以下有期徒刑，併科十萬元以下罰金，及沒收其糧食¹³⁷。但早在這之前，行政長官公署時期，糧食走私外漏即已十分猖獗。一九四六年一月十一日，陳儀修正管理糧食臨時辦法第六條規定「暫禁米穀及其他糧食輸出省境」罰則嚴峻，成效卻不彰顯；如自八月至十二月之間，全臺破獲走私案件四五起，囤積案件十一起，總計扣留非法白米二九六,一〇八·〇四臺斤又一,三四五包，糙米一,三六八·六〇臺斤，米乾一五〇臺斤，糯米一,九八九臺斤又十三包，霉米四五,〇八四·四五臺斤，穀三〇,〇〇〇臺斤，米粉五四三·五〇臺斤，菜豆一,四四〇臺斤，米豆三,〇三〇臺斤，均移送法院審理¹³⁸。顯見政府與民間的疏離感十分地嚴重。糧食局亦不諱言：「光復以後走私漏海的，為數尚多，自當嚴密防止」¹³⁹。即便法令嚴密，漏洞仍在所難免，施政者只好遇洞補洞，設法加強宣導，重申前令。次年（一九四七）四月，更明定米、穀、麥、麵粉、豆類、蕃薯、樹薯等禁運出省。至於船舶航程所需之食米和米穀在省內港口間經由海道運輸則均須先經糧食主管機關或指定機關核准給証，方得攜運。這樣嚴控半年以後，「嗣經嚴密查防，私運案件業已趨減少」¹⁴⁰。

137 黃登忠主編：《臺灣百年糧政資料彙編》第一篇〈一百年來臺灣糧政之演變〉（臺灣省政府糧食處，1997年6月），頁7-22～7-23。

138 陳儀：《中華民國三十五年度臺灣省行政長官公署工作報告》（臺灣省行政長官公署，1947年4月），頁138。

139 糧食局：〈臺灣光復後之糧政措施〉，《臺灣銀行季刊》創刊號（1947年6月），頁212。

140 〈糧食局施政報告〉《臺灣省參議會第一屆第四次大會臺灣省政府施政報告》（本報告所列施政期間自卅六年六月省參議會第一屆第三次大會閉幕日起，至卅六年十一月十五日止，1947年11月），頁288。



二、查報餘糧限期出售

在穩定糧價上，是以調節供應安定市場爲主要措施，並以查報餘糧、限期出售糧食辦法爲手段。自一九四七年起，每年都選定缺糧時期依法公告。在實施期間，規定各地糧戶所存米穀，除得依規定保留應繳田賦、隨賦收購、承領公私耕地地價穀、佃租、各項物資換穀、舊欠應繳各項稻穀暨自食糧、種籽、雇工食糧外，其餘存糧應一律按公告所定的期限與數量，分期出售¹⁴¹。各糧商及農會、合作社等亦應將購進之米穀，隨時供應出售，均不得有拒售匿避情事，並規定每批購進量至遲應於十日內銷售完畢¹⁴²。且其出售之價格，不得超過糧食局所指定之每日最高價格¹⁴³。蓬萊及在來之糙米最高出售價格，按各該地區當日之最高批發價格減去批發利潤及運費。零售利潤以每一百臺斤（六十公斤）二十元至四十元爲準，批發利潤以每一百臺斤以十元至二十元爲準，碾白費及礱谷費各以一百臺斤十元至十五元爲準，運費各依實際計算爲準，碾白率依蓬萊米百分之九十二、在來米百分之九十三計算，而米糠收入按蓬萊米百分之八、在來米百分之七之價格來計算¹⁴⁴。

由於社會預期心理是愈少愈搶，愈搶愈漲，這便造成米價狂漲不止的現象，社會心理和拋售政策，有著極大的影響，隨時恐懼米價狂漲。爲了落實此一初創政策，糧食局規定各縣市政府及糧食事務所，應各指派專人負責，按日於下午四時會同查明當時當地蓬萊米及在來米之零售價格，並於當日列表送達位於臺北市的臺灣省糧食局。其辦法是以電話口頭報告，如遇電話發生故障，應改用電報通知，萬一電報亦生障礙時，亦應即時由事務所或分所

141 李連春：《十年來的臺灣糧政》（臺灣省糧食局，1955年1月25日），頁27。

142 同註141。

143 臺灣省糧食局：《臺灣省糧政法規（三）》〈糧食管制部份〉（臺灣省糧食局，1947年6月），頁11。

144 同註143，頁13、18。

另錄一表，派遣專差送達糧食局¹⁴⁵。由此可見糧食需求的急迫性，及糧食局爲取締不法的決心，可惜當時因事屬初創，各項基層工作未能具備，且於進行中，適逢二二八事件，以致所收成效不見良好¹⁴⁶。

但事件過後，每到糧價上揚不止，或缺糧使社會不安時，糧食局即嚴格規定糧商在限售期間內，每日所購進之糧食，須確能於十日內出售完畢，並逐日詳確登記於糧食進出登記簿。倘確定不能於十日內出售者，則須填具「未能依限出售糧食報告表」，於十日期滿之翌日送達當地糧食管理處。糧食管理處可視實際情形准予備查，或飭於若干日期限內出售完畢，或指定需要購糧之機關團體或糧商向其購買。至於農戶及業戶方面，糧食局訂定各地農戶業戶餘糧出售期限數量表一種，公開公告，糧戶須遵限出售餘糧，糧食管理處可隨時派員檢查糧戶之存糧情形，勸導其依限出售。糧商或糧戶倘有拒售情事，糧食局即計算其不遵限出售之糧食數量，移送司法機關依法論處。所謂「依法」當係指「違反糧食管理治罪條例」而言。此種情節可視爲囤積居奇，其最高之刑罰可以爲死刑，輕則可以處拘役或罰金，視囤積之糧食數量多寡而異¹⁴⁷。

三、特許制度與糧商登記

因爲糧商係居於生產與消費者間之一種行業，其經營合法與否，不但影響糧食之供求，而且足以操縱價格之漲跌，關係全民生活與利益至鉅。因此，世界各國對於經營糧食業者，均採取一種特許制度，發給經營特許狀，

145 同註143，頁12。

146 〈糧食局施政報告〉《臺灣省參議會第一屆第四次大會臺灣省政府施政報告》（本報告所列施政期間自卅六年六月省參議會第一屆第三次大會閉幕日起，至卅六年十一月十五日止），頁288。

147 毛育剛：〈臺灣糧政制度之研究〉，收錄於李登輝主編：《臺灣農業結構變動之研究》，系列之二（農復會叢書，1972年4月），頁259。



取得合法經營權，並接受一定程度的約定和抽取營業稅。國民政府糧食部於一九四二年二月十三日首次公布「糧商登記規則」¹⁴⁸，以分別糧商與非糧商，防止其他商民乘機操縱居奇，但在那兵荒馬亂的社會裏，可以想見其象徵的意義大於實質的意義，成效不彰。乃於戰後次年十月二十二日，行政院修正前項規則並發布實施，但也只有臺灣省糧食局真正落實施行。

臺灣原有之行政組織極為健全，為明瞭各地糧商暨合作社、農會經營糧食業務狀況，於戰後一年內即已辦妥糧商登記完畢。並還進一步擬定糧商暨合作社、農會經營糧食業務查報辦法，及全臺糧商分佈計劃，指導普遍組織糧商同業公會，打算由糧商點的健全，達到糧食市場全面的管理。李連春乃指揮糧食局，一面依照餘糧登記辦法，於全臺各地舉辦餘糧登記，再按調查與估計所得全臺糧食消費量，俾能明瞭臺灣實際餘糧數量，利於掌握大量實物，調劑盈虛，平定糧價¹⁴⁹。糧食局最初以局銜印製營業執照共發出六七二張，但至次年又改換發中央政府糧食部所製之執照。糧商經營之主要業務分別為零整購銷（零售商）、採購運銷（批發商）、加工（碾米廠）、倉庫和經紀等四項¹⁵⁰。上述糧商經營範圍時常是採綜合經營方式，例如：批發商有時也兼營零售商，部份大型碾米廠也兼營採購運銷業務和倉庫業務。

隨著社會上的需要，糧商申請登記的數目也跟著增加，至一九四七年，經核准填發部頒營業執照，累計已達二，〇五四家¹⁵¹。至一九五〇年更達到八，七二七家，肇因於當年中央政府遷到臺灣，糧食部與糧食局之組織架構

148 前揭黃登忠：《臺灣百年糧政資料彙編》第一篇〈一百年來臺灣糧政之演變〉，頁7-31。

149 臺灣省行政長官公署糧食局編：《臺灣一年來之糧政》，（臺灣省行政長官公署宣傳委員會發行，1946年11月），頁23。

150 〈糧食局施政報告〉，《臺灣省參議會第一屆第四次大會臺灣省施政報告》，（本報告所列施政期間自卅六年六月臺灣省參議會第一屆第三次大會閉幕日起，至卅六年十一月十五日止，1947年11月），頁290~291。

151 〈糧食局施政報告〉，《臺灣省參議會第一屆第四次大會臺灣省施政報告》（1947年11月），頁291。

重疊，因而取消糧食部，其業務指導機構劃歸財政部。糧食局進一步修正糧商登記規則，於當年六月三十日由行政院發佈生效，規定凡經營糧食買賣，運銷加工或存儲業務者，除須持有一般商人之營業執照外，必須具備最低之新臺幣資本額¹⁵²，向當地縣市政府辦理登記，並申請糧食營業執照。農會及合作社兼營糧食業務者，亦須辦理申請登記的手續¹⁵³。不論其經營型態為採購運銷、經紀、躉售、零售、加工製造，均應向所在地縣市政府申請登記加具審核意見，於五日以內檢同登記表，轉呈糧食局核辦，領取糧食主管機關頒發的「糧商營業執照」方得營業¹⁵⁴。

四、實施糧區制度

關於糧區制度之設置，可追溯至戰前臺灣總督府於一九三九年五月頒布「臺灣米穀移出管理令」後，米穀業務繁重，米穀局在各重要產糧區設置米穀事務所。太平洋戰爭爆發後，臺灣地位突顯重要，一九四二年六月頒布「食糧管理法臺灣施行令」，全面管制糧食，總督府為配合糧政業務擴大之需要，乃於該年十一月修改「總督府官制」，將米穀局改為食糧局。於是在臺北、新竹、臺中、嘉義、高雄、花蓮、臺東、東京設立八個食糧事務所，

152 糧商登記申請核准所需資本額，每年調整一次或兩次，如：一九五三年一月，規定經營糧零整購銷業務者，為臺幣三,五〇〇元，經營糧食採購運銷業務者為臺幣七,五〇〇元，經營糧食經紀業務者為臺幣三,五〇〇元。參見中國國民黨中央委員會：《臺灣糧食問題》，（黨的社會調查，第六組編印，1956年4月），頁189。

153 中國國民黨中央委員會：《臺灣糧食問題》，（黨的社會調查，第六組編印，1956年4月），頁189。

154 但後來為便利管理糧商經營糧食業務和明瞭市場糧食供求情形，經統一「糧食進出登記簿」格式，訂頒「臺灣省糧商經營糧食業務設置登記簿暨填報表辦法」，先後規定米穀商自一九五四年一月起，麵粉商及製麵工廠自一九五七年七月起，所有購進、售出、存儲、加工、經紀糧食，皆須設置登記簿，逐日詳確登記，以備糧食主管機關隨時查閱，並於每月終了後，將糧食進出總數與存量填送報表，藉供糧食主管機關查核，統計各地區糧食存量，便利調節供需。請參閱註151。



負責糧食之收購、配給等管理工作¹⁵⁵。

當局爲平抑糧價，取締囤積暢通糧源，全力從事調劑民食，並於一九四六年三月一日成立「臺灣省糧食調劑委員會」，除總會設於臺北市以外，並於臺北、新竹、臺中、臺南、高雄、花蓮、澎湖等地區設立分會¹⁵⁶。臺灣地形狹長，南北氣候相差甚大，每當高雄屏東地區新穀登場，中北部尙屬青黃不接。且臺北、基隆乃當年最大糧食消費都市，爲期食米得以合理流通，便利疏導糧源，因於一九四六年八月一日起實施糧區制度，起初將全臺劃分八個糧區如下¹⁵⁷：

臺北糧區：包括臺北、基隆二市，臺北、宜蘭二縣。

新竹糧區：包括桃園、新竹、苗栗三縣。

臺中糧區：包括臺中市、臺中、彰化、南投三縣。

臺南糧區：包括臺南市、雲林、嘉義、臺南三縣。

高雄糧區：包括高雄市、高雄、屏東二縣。

花蓮糧區：花蓮縣。

臺東糧區：臺東縣。

澎湖糧區：澎湖縣。

此項糧區之劃分，目的在限制米穀流通，加強管制。規定凡在同一糧區內購運米糧，可准予自由流通，如須越區，則要先報准糧政機關發証，憑証購運。由於花蓮、臺東位於糧產不豐地區，一九五〇年十月將兩地合併爲東

155 前揭黃登忠主編：《臺灣百年糧政資料彙編》第一篇〈百年來臺灣糧政之演變〉，頁2-19～2-21。

156 〈臺灣經濟法規，臺灣省糧食調劑委員會組織規程〉，《臺灣銀行季刊》第1卷第2期(1947年9月)，頁255。

157 〈臺灣經濟法規，臺灣省糧食調劑委員會組織規程〉，《臺灣銀行季刊》第1卷第2期(1947年9月)，頁255。

臺糧區，成爲七糧區，以利調節充裕民食¹⁵⁸。關於糧區之劃分，係由省政府以命令行之，並無法律上之積極依據，但總統依法公佈之「違反糧食管理治罪條例」第七條規定：「糧食或指定糧食加工成品不依照糧食主管機關所規定之地域、期限、數量、價格或程序而買、賣或運輸者，科以相當於糧價總額之罰金」¹⁵⁹。由此觀之，則糧區之劃分已爲法律所認可。

爲配合糧區制度有效實施，糧食局制定已如前述之糧商管理規則，其營業區域均受嚴格之限制，其內容爲¹⁶⁰：

- (1) 運銷業務之糧商，除在其營業所在地之糧區內經營購運不必購運證明外，若所處的糧區是消費地區¹⁶¹，得向產糧之糧區購運糧食；如其所處的糧區爲產糧區，得購運本糧區糧食至消費地區出售，惟此種越區購運數量如超過三十斤，須向當地糧食管理處或分處申請核發購運證明書，購運數量超過十公噸者，則應由糧食局發給。

158 〈臺灣省政府公告〉，（參玖西徽府糧乙字第二五九九〇號），收錄於黃登化主編：《臺灣百年糧政資料彙編》第一篇〈一百年來臺灣糧政之演變〉，頁7-26。

159 〈違反糧食管理治罪條例〉，（總統三十五年十一月十日令公布），收錄於黃登忠主編：《臺灣百年糧政資料彙編》第一篇〈一百年來臺灣糧政之演變〉，頁7-29。

160 臺灣省行政長官公署糧食局編：《臺灣一年來之糧政》，（臺灣省行政長官公署宣傳委員會發行，1946年11月），頁21。國家建設研究委員會於一九七七年六月編印：《未來糧食政策之研究》，頁33所載：「越區購運數量如超過三百公斤須向當地糧食管理處或分處申請核發購運證明書」，該研究報告為財經類之專題研究報告之十六，僅供政府各有關機關參考，未出版發行。而毛育剛：〈臺灣糧政制度之研究〉，頁257所載：「超過十五噸者，則應由糧食局發給」，收錄於李登輝主編：《臺灣農業結構變動之研究》，系列之二，（農復會叢書，1972年4月），頁257。前二項數值雖有不同記錄，緣於不同時間之因素，受到時空環境之變遷，糧食局當有調整數值之故，所以皆可採信。

161 限於臺北市、基隆市、臺北縣及陽明山管理局。



(2) 購運銷業務的糧商不得在其所屬糧區以外之其他糧區購運糧食就地銷售，亦不得在本糧區外之其他兩糧區間購運糧食。

(3) 零星購銷業務之糧，只能在本糧區內經營其業務，不得越區購運或售賣糧食。

如此，糧食局對自由米調撥方式，是在已劃定之糧區內有缺米的地方，須由該糧區內有餘糧之處優先加以補充，若仍不足，憑証並報備數量後，由其他糧區輸入，且在平時餘糧區不能運入稻米，缺糧區不能運出稻米，以防餘缺現象更形惡化。而糧商就在餘缺糧區間價格之差異下，考慮運輸成本後，由餘糧區購運到缺糧區銷售以賺取差價，而糧食局便依賴購運証明之核發，以調配稻米空間之供需。然而，調撥工作最講究時效與機動性，但受糧區限制，須申請購運証乃致拖延運送時間，徒然加劇米源不足地之米價更形上漲。即使相鄰之兩地若不屬同一糧區，亦須越區運送，故無法機動調節兩地區間之供需。在戰後初期糧食不足，人心浮動的時代，或許實施糧區制度仍不失為最好的方法，但各糧區糧商從事地區間供需調節後，仍發生某些地區米價過高現象時，糧食局便調撥在各糧區所掌握的公糧，以抑米價，其調運地區及數量之選擇，全憑人爲之判斷而定，缺乏科學管理之精神¹⁶²。糧區制度原爲穩定米價、限制稻米流通而設定的。結果反使稻米無法適時地在各地運銷，非但未能穩定米價，反有助長米價波動之嫌，可說是矯枉過正，弄巧成拙¹⁶³。其到了一九五〇年，稻米產量突破戰前水準以後，益加顯示糧政機關實施糧區制度的不合時宜。

162 國家建設研究委員會編印：《未來糧食政策之研究》，（臺北市：財經類，專題研究報告之十六，1977年6月，頁34。

163 王永昌：《臺灣地區糧食政策的檢討及其轉向之研究》，（臺北市：國立臺灣大學農業經濟研究所碩士論文，1973年6月），頁80。

糧食局實施糧區制度之利弊得失，遲至一九七七年時，被學者專家評為：「當前之糧區制度是阻礙調配合宜之因素之一」¹⁶⁴。此外，假若差價偏高時，由於利之所在，必有些糧商為求取較優厚之利潤，私自偷運，匿而不報，破壞糧商規則，徒損糧食局威信，更顯糧區與糧商管理制度違反運輸原則與忽視糧商在促進市場機能靈活方面作用。因此，在糧區制度實行滿一年之後，有參議員李崇禮提案「請政府撤銷糧食區制度案」，並有黃純青、楊文斌參議員連署，經臺灣省參議會第一屆第十三次大會決議通過：「送請政府參考」¹⁶⁵。

陸、結論

戰後初期糧食生產與供應是臺灣農業政策的主軸。政府利用在戰前已有的嚴密農民組織農業會改組為農會，輕易地將新育稻米品種推廣到農村，並發展出「肥料換穀」制度，有助於稻穀產量與品質的提升，及政府掌握糧源的穩定。

一九四九年中國大陸流亡至臺灣的人民，受到政府的照顧，其中最重要的就是糧食供給。透過軍眷糧、公教糧、貧戶平糶米及專案糧等，使人民能填飽肚子，免於饑餓，這對於爭取政權向心力而言，遠勝於任何理想的主義及精神號召，社會安全與秩序才能長久穩定。這方面，戰後初期的臺灣糧政

164 國家建設研究委員會於一九七七年六月編印：《未來糧食政策之研究》，頁33所載：「越區購運數量如超過三百公斤須向當地糧食管理處或分處申請核發購運證明書」，該研究報告為財經類之專題研究報告之十六，僅供政府各有關機關參考，未出版發行。而毛育剛：〈臺灣糧政制度之研究〉，頁257所載：「超過十五噸者，則應由糧食局發給」，收錄於李登輝主編：《臺灣農業結構變動之研究》，系列之二，（農復會叢書，1972年4月），頁257。前二項數值雖有不同記錄，緣於不同時間之因素，受到時空環境之變遷，糧食局當有調整數值之故，所以皆可採信；在臺灣實施達三十六年之久的糧區制度，於一九八三年四月一日起正式公告取消。

165 臺灣省參議會秘書處編印：《臺灣省參議會第一屆第五次大會特輯》，（1948年7月），頁68。

措施，做出非常重大的貢獻。

在更早期，糧政機構爲了供應在中國大陸軍需、充實作戰軍糧，在臺灣加緊實施田賦徵實、隨賦徵購，更強行制定大、中戶餘糧收購辦法，使得先前臺灣脫離日本殖民經濟的歷史意義，失去其應有的價值，臺灣轉換成了中國大陸的附庸。糧食局「收購大戶餘糧」業務，更引起地主階級的強烈反彈，其中以林獻堂爲代表人物，造成政府長期無法消除的壓力。

爲了掌握更多的糧食，此期糧政機關全面實施糧商登記證照與糧區制度。並著手派調查員分縣市地區實施調查糧食生產數量、稻作面積、稻穀生產成本費及農村物價調查等，對計劃稻米供需及核定稻米生產量之正確性，建立一套完整制度。但是，糧區制度原是爲預防走私海漏與穩定物價，卻因此限制稻米的流通。初期實施的確達到預期效果，讓糧食局能充分掌握糧食流通方向。到了後來，臺灣海峽兩岸分裂，一九四九年政府發佈戒嚴令，海防嚴謹，稻米走私情形不容易發生，而臺灣亦僅有臺北與澎湖爲缺糧區，因此實施糧區制度並無實質意義，反而徒增運銷商各種行政上的不便與困擾。

綜觀此期的糧食政策，係利用增加米穀生產，減低生產成本，提高農民收益爲誘因；增加政府掌握糧食數量，充裕供應調節爲目的；加強糧食管理，運用經濟與行政雙重力量爲手段以壓低糧價。一九五二年李連春作糧食局施政報告時即坦言：「臺灣現在所採取的糧食政策，既不是自由放任，亦不是嚴格管制，而是一種適合實際需要的管理政策，可以說介乎於『自由』與『統制』之間。」¹⁶⁶確實有利於戰時糧政的推行。■

166 李連春：〈一年來的臺灣糧食增產與糧食政策〉，《中國經濟》第16期（臺北市：中國經濟月刊社，1952年1月）頁54。