

戰後初期臺灣的糧食管制（1945-1949）

曾獻緯

國立臺灣大學歷史學系博士生

摘要

本文以戰後初期臺灣糧食管制為例，討論以下四項課題：第一，日治末期「總徵購總配給」制度在戰後初期無法運作的原因；第二，統治者運用何種措施重新掌控臺灣糧食資源；第三，在糧食輸出政策的具體制定過程當中，以臺灣供需條件為主要考量的臺灣省行政長官公署、與以調劑國內糧食供需為主要考量的中央政府，兩者如何折衝制定糧食輸出政策；第四，在禁止私運糧食出境的情況下，走私集團如何肆應官方政策、利用何種制度及策略走私米糧。

1945年10月31日臺灣省行政長官公署公布〈臺灣省管理糧食臨時辦法〉，其雖延續日治末期「總徵收總配給」制度，該制度不同於以往，國家只配給糧食給公教人員，加上黑市價格與收購價差距頗大，造成農民繳納糧食的意願低落，導致「收購」無法確保數額，配給亦將無以為繼。臺灣省行政長官公署遂藉由民調結果建構了取消糧食統制的正當性，1946年1月11日政府取消米穀統制，下令「封存」各縣市農倉稻穀，並挾輿論壓力逼地主供出糧食，再以封存的米糧售予民眾，拉攏消費地民眾，但卻一再拖延償還農民繳納米的徵購款，嚴重影響農民生計。

對於臺灣糧食輸出管制，中央與地方政府各執不同立場，雙方對於走私行為的界定上有不同看法，因而出現法律規範的模糊地帶，利於兩岸走私。為此，臺灣省政府透過管制措施，重新掌握糧食輸出決定權，排除中央政府干預。面對國家管制米糧日趨嚴格之際，商人仍利用「合法」運照進行「非法」走私貿易，或勾結警方掩護走私貿易，走私運糧食獲利頗豐，成為冒險家致富的捷徑。

更重要的是，省政府雖掌握臺灣糧食資源，卻非留在省內供民眾自用，卻是大量「移出」至中國，以及作為軍（眷）及公教糧。就此而言，本文認為統治者在國家立場上頻頻榨取臺灣糧源，不僅沒有從臺灣民眾角

戰後初期臺灣的糧食管制（1945-1949）

度考量省內糧食供需，甚至要求民眾供出糧食，保障軍糧民食。

關鍵字：糧食管制、臺灣省行政長官公署、臺灣省政府、走私

壹、前言

糧食問題在臺灣歷史上一直扮演著舉足輕重的角色，糧食之生產與供應，維繫民生及社會安定，因此確保糧食的穩定供應，乃成為政府相當重要的要務。第2次世界大戰結束，臺灣省行政長官公署（以下簡稱行政長官公署）在接收之時就面臨了糧食生產不足的問題，為解決民食，以及確保公教人員的米糧供應，延續日治末期的「總徵購總配給」制度，透過全面徵購、計口授糧的方式，希冀度過米糧不足的危機。¹但國家權力未能滲透進入既有的糧食體制內，導致糧政體制無法有效運作，米荒問題持續惡化；說明了糧食政策在臺灣的施行事實上不如想像般順利，經常遭遇困境。²然而，此一危機時期，行政長官公署究竟採取何種對應方式，針對臺灣內部糧食控管及糧食輸出，建立起制度化的糧食管制措施？這些管制措施落實到實際層面的情形又是如何？便成為極為重要的問題，這亦是本文所關注的議題。

就接收臺灣的行政長官公署而言，如何保障軍需民食與公教人員的口糧穩定供應，乃成為統治者的當務之急。行政長官公署針對糧食管制分為兩個部面：一、島內糧食資源掌控；二、糧食輸出管制。同樣地，學界對於戰後初期糧政體制的研究，主要著重在這兩部分。關於戰後初期政府對於臺灣島內糧食資源掌控的討論，從大戶餘糧、隨賦徵購、田賦徵實本，以及政策失靈所造成的米荒，已經累積不少成果，而一定程度地釐清了此

1 陳思宇，《臺灣區生產事業管理委員會與經濟發展策略（1945-1953）：以公營事業為中心的探討》（臺北：政治大學歷史系，2002年），頁82-86。

2 劉志偉、柯志明，〈戰後糧政體制的建立與土地制度轉型過程中的國家、地主與農民（1945-1953）〉，《臺灣史研究》，第9卷第1期（2002年6月），頁128-129。

時期糧食管制的特色。³其中，米荒問題的探討最受矚目，多從國家治理的視角切入，如劉志偉和柯志明認為戰後初期行政長官公署為解決米荒問題，承襲日治末期「總徵購總配給」政策，期盼全面徵購，渡過米糧不足的危機。但國家權力未能滲透進入既有的糧食體制內，導致徵糧體系無法有效運作，米荒問題持續惡化。⁴循此路徑，蘇瑤崇進一步指出行政長官公署因「封存」大批屯糧，導致消費市場米穀數量急凍，形成「米荒」，結果米價暴騰，糧食問題失控。⁵然而，從統治架構下的民眾立場來思考，日治時期農民與消費者大多能配合「總徵購總配給」制度，但到了戰後就不願配合此一糧政體制？進一步檢視從日治末期運作順利的政策，為何到戰後就無法執行，行政長官公署的糧食規劃到底有何漏洞？「總徵購總配給」政策失敗後，行政長官公署運用什麼對策，重新掌控糧食資源？均為本文試圖解析的問題。

至於臺灣糧食輸出管制的研究，由於戰後臺灣的經濟從日本經濟圈轉中華民國經濟圈，由此臺灣與中國大陸間的貿易由國際貿易轉為國內區間貿易，此一型態也開啟了臺灣與中國之間熱絡的米糧貿易。⁶李文環就行政長官公署與海關的互動關係作為切入，已注意到海關與省署從資產的接收即出現頗大的爭執，進而擴大到對於港口實質控管權歸屬的問題，甚至雙方對於臺灣主要經濟產物米、糖，以及工業材料等重建物資的貿易管制政

3 魏正岳，〈戰後臺灣糧政之研究——以李連春主持糧政時期為中心〉（臺中：中興大學歷史學系研究所碩士論文，1999）；魏正岳，〈戰後初期臺灣糧政之研究〉，《臺灣文獻》，第53卷第3期（2002年9月），頁158-208；朱莉著、吳啓納譯，〈足食興邦——1950年代兩岸政權建立初期江南與臺灣的稻米供應〉，收入謝國興編，《改革與改造：冷戰初期兩岸的糧食、土地與工商業變革》（臺北：中研院近代史研究所，2010年），頁21-45；何鳳嬌，〈戰後初期臺灣收購大戶餘糧問題：以《灌園先生日記》為中心的討論〉，收入許雪姬編，《日記與臺灣史研究：林獻堂先生逝世50週年紀念論文集》（臺北：中研院臺灣史研究所，2008年），頁509-572。

4 劉志偉、柯志明，〈戰後糧政體制的建立與土地制度轉型過程中的國家、地主與農民（1945-1953）〉，頁107-180；劉志偉，〈戰後臺灣土地關係轉型中的國家——地主與農民（1945-1953）〉（新竹：清華大學人類學研究所碩論），頁15-70。

5 蘇瑤崇，〈戰後臺灣米荒問題新探（1945-1946）〉，《中央研究院近代史研究所集刊》，第86期（2004年），頁95-134。

6 林滿紅，〈四百年來的兩岸分合：一個經貿史的回顧〉（臺北：自立晚報社文化出版部，1994年）頁38-41。

策，都呈現嚴重的落差。⁷本文在此基礎上，就糧食輸出政策的具體制定過程當中，以臺灣供需條件為主要考量的行政長官公署、與以調劑國內糧食供需為主要考量的中央政府，兩者如何折衝制定糧食輸出政策？在禁止私運糧食出境的情況下，走私集團如何肆應官方政策、利用何種制度及策略走私米糧？這也是本文意欲填補的空缺。

故此，本文以戰後初期臺灣糧食管制為例，討論以下四項課題：第一，日治末期「總徵購總配給」制度在戰後初期無法運作的原因；第二，統治者運用何種策略重新掌控臺灣糧食資源；第三，在糧食輸出政策的具體制定過程當中，以臺灣供需條件為主要考量的行政長官公署、與以調劑國內糧食供需為主要考量的中央政府，兩者如何折衝制定糧食輸出政策，凸顯新統治者對於臺灣糧食資源的態度；第四，在禁止私運糧食出境的情況之下，走私集團如何肆應官方的政策，利用何種制度及策略，進行走私米糧。本文討論的時間斷限，擬從1945年至1949年為止，而以1949年為下限的理由是國民黨政權在國共戰爭失敗來臺後，中央與地方的糧食資源爭奪告一段落，故本文以此時間點為下限。在史料的運用方面，本文除在前人研究基礎上進一步研究外，亦使用中華民國政府、臺灣省行政長官公署、臺灣省政府頒訂的法令規章、《館藏民國臺灣檔案匯編》、《臺灣省行政長官公署檔案》、《臺灣省參議會檔案》、《美國情報檔案》等史料，以及當時的報紙，如《民報》、《臺灣新生報》、《臺灣民聲日報》等，梳理出政策的制定過程。並使用《灌園先生日記》、口述歷史等史料，釐清政策落實到實際層面的情形，希冀能理解戰後初期臺灣糧政體制的發展與變化。

7 李文環，〈戰後初期（1945—1947）臺灣省行政長官公署與駐臺海關之間的矛盾與衝突〉，《臺灣史研究》，第13卷第1期（2006年6月），頁120-131；李文環，〈國境緝私權之分化與衝突——戰後臺灣海關緝私權之歷史變遷（1945-1987）〉，《高雄師大學報》，第27期（2009年），頁83-109；李文環，〈戰後初期臺灣走私問題之研究（1945—1949）〉，《高雄師大學報》，第28期（2010年），頁39-44。

貳、延續與中斷——戰時至戰後初期的糧政體制

為了便於討論，在此先陳述日治末期臺灣總督府所實施的糧政，如何統制臺灣糧食資源，避免饑荒的產生。有助於討論戰後初期臺灣省行政長官承襲日治末期「總徵購總配給」制度的運作實況。

一、戰時體制下的總徵購總配給制度

糧食補給常是扮演戰爭勝負關鍵的角色，1938年日本帝國為了因應戰爭的需要，頒佈〈國家總動員法〉，對國家各種資源進行強力的掌控，包括食物的生產、分配。國家總動員法實施的範圍不僅在日本本土，也包括其殖民地臺灣，對臺灣所產的稻米嚴加控管並統籌調度。⁸因此，1939年5月公佈〈臺灣米穀移出管理令〉，規定臺灣生產的稻米不論出口或島內消費，一律集中管理，透過日本米穀株式會社統一移出日本，而民間不得自行移出。而臺灣的米穀生產，必須配合日本中央的米穀政策，由總督府與農林省事先商量，按月別決定數量，依一定計畫將米由臺灣輸往日本內地販賣。⁹藉此使得日本中央政府能掌控殖民地臺灣的糧食資源。

1939年10月臺灣總督府公佈〈米穀配給統制規則〉，因為戰爭局勢規模擴大且日漸緊張，物資消耗劇烈，實施對島內米穀食糧進行「總收購總配給」制度。為全面掌控米穀生產與流通過程，臺灣總督府設置專責糧政的機構「米穀局」，執行〈臺灣米穀移出管理令〉和「總收購總配給」制度。米穀局則利用各地農會（1944年改為農業會），執行糧食收購、流通等業務。¹⁰由此可知，從米穀局到各地農業會，糧政體系更具「組織化」與「一體化」，糧食流通全然掌控在國家手中，不論是輸出或是島內消費的

8 林佛樹編，《臺灣の臺灣經濟》（臺北：臺灣經濟通信社，1939年），頁45。曾品滄，〈戰爭、食物、黑市——日治末期殖民地臺灣的食物配給與統治秩序〉，發表於「近代東亞的區域交流與秩序重編」國際學術研討會，新北市國立臺北大學：國立臺北大學人文學院、歷史學系、日本立教大學經濟學部合辦，2012年5月26-27日。

9 臺灣總督府，《臺灣事情》（臺北：臺灣總督府，1940年），頁301-303。

10 李力庸，《日治時期臺中地區的農會與米作》（臺北：稻鄉出版社，2004年），頁223-231。

分配，臺灣總督府皆能進行整合式統制，徹底控制臺灣的糧食資源。

關於「總收購總配給」制度，可以分為糧食收購、糧食配給兩大部分。關於米穀的收購，各地區的碾米業者以州廳為單位組成「米穀納入組合」，向農民收購稻穀。農民所生產的糧食，除保留規定量的自食糧及種籽外，應全面繳交「米穀納入組合」；經由「米穀納入組合」加工後，繳納給政府，再由總督府米穀局出口至日本。¹¹然而，隨著戰爭的惡化，總督府為了確保因應戰爭所需要的糧食，將收購數量加以攤派各市街庄農業會。因此，農務課先評估田生產量，制定減去農家使用的數量，用公定價格向農家收購。¹²由此可知，統治者企圖透過農業會的動員達到預定的收購數量。此政策也造成了，農民無法負擔徵收米糧，而將維生米供出，如《灌園先生日記》記載：「南屯佃人五名來，謂郡役所命令供出粟之數量不足，盡將伙食粟以抵額，而不許可米穀配給券，似此無飯可食，何能耕作。」¹³透露出官方將收購與配給相配合，若沒有交足規定額度，將無法領到配給，藉此提高糧食的徵收率。

至於糧食的配給，實行計口定量配給，配給量則根據各州廳消費量的調查結果，由政府訂立配給計劃。根據計劃，政府將收購的米糧轉售於臺灣食糧營團，¹⁴由該營團實施配給。¹⁵實際上，對人民而言，配給的食物總是不夠，有時候一連幾天用副食品地瓜或麵包來代替三餐。¹⁶隨著戰勢的惡化，官方配給數量日漸減少，導致了人民僅依靠配給糧是不足裹復，即使

11 臺灣省政府糧食管理處編，《臺灣百年糧政彙編》，第1編（臺北：臺灣省政府糧食管理處，1997年），頁2-9。

12 鐘淑敏等訪問、吳美慧等紀錄，《曹永和院士訪問紀錄》（臺北：中研院臺灣史研究所，2010年），頁37。

13 林獻堂著、許雪姬主編，《灌園先生日記（17）1945》（臺北：中研院臺灣史研究所，2010年），頁19。

14 食糧營團：日治末期，總督府鑑於原來的米穀及其他食糧配給機構組織紛冗，致配給制度及消費節約運動實施困難，故依據食糧管理令，將各地的食糧配給機構合併為單一機構，於1944年1月設立「臺灣食糧營團」。其任務在配合總督府所規定之食糧配給計畫，辦理主要食糧之配給，並依照總督之指定，統一辦理必需食糧之貯藏。州農業會將徵集來的主要糧食加工後，再轉由食糧營團配給，而民眾則需持領米簿至食糧營團領米。參見李力庸，《日治時期臺中地區的農會與米作》，頁223-229。

15 臺灣食糧問題研究所，《臺灣食糧年鑑》（臺北：臺灣食糧研究所，1943年），頁46。

16 林莊生，《懷樹又懷人：我的父親莊垂勝、他們的朋友及那個時代》（臺北：自立晚報社文化出版部，1992年），頁234。

是霧峰林家，也面臨無米可炊之窘況，需向他人借糧。¹⁷

由於民生物資的限制配給，在供應不足的情形下，百姓會私下交換物品，會到黑市買東西。¹⁸農民也對糧食配給不足感到不安，陸續發生私藏米糧或是惜售的事件，甚至私下運至黑市進行交易，藉此維持生活開銷。¹⁹因此，隨著民間私藏米糧的風行很盛，經濟警察為此，強化各項檢查對策，在轄區內徹底調查各戶的米糧儲存狀況，阻止購買米糧囤積或是惜售的情形。²⁰從上述的討論可知，臺灣總督府全面統制糧食措施，從生產、流通、消費等過程，均受國家權力掌控。換言之，臺灣總督府建立一個由上往下的體制，農業會統籌糧食生產及收購事務，食糧營團負責配給，並配合經濟警察，以掌控臺灣的糧食資源。

二、戰時糧政體制的失靈

第2次世界大戰結束後，由於1945年第1期插秧期間，臺灣北部發生寒害，南部出現旱災，第2期作又遭遇颱風，並加上肥料不足、人工缺乏、水利遭破壞等原因，1945年全臺稻米生產僅剩63.8萬公噸，不及1938年總生產量140萬公噸的一半，減產約54%。（參見表1）臺灣面臨糧食短缺的現象，地方士紳認為回復自由買賣，商人恐搶先一步收購、屯積，哄抬糧價，導致糧食供給失調問題更形嚴峻。如當時霧峰士紳們擔心地方糧食被外地商人買走，以致鄉內糧倉空虛。地方士紳商討後，決議由霧峰鄉農業會副會長林士英出面勸告地主，將所收之米糧寄在農倉，切勿出售米糧給商人。再由農倉依時價出售給民眾，避免鄉內民眾無米可糶。²¹說明地方士紳關心的是如何維持社會秩序，避免糧食大量流出，維持地方上糧食供給充足。

17 林獻堂著、許雪姬主編，《灌園先生日記（15）1943》（臺北：中研院臺灣史研究所，2008年），頁194。

18 許雪姬等訪問、邱慧君紀錄，《王世慶先生訪問紀錄》（臺北：中研院近代史研究所，2003年），頁76。

19 鍾淑敏等訪問、吳美慧等紀錄，《曹永和院士訪問紀錄》，頁37。

20 郭怡棻，〈戰時體制下的警察與臺灣社會（1937-1945）〉（臺北：臺灣師範大學臺灣史研究所，2011年），頁61-64。

21 林獻堂著、許雪姬主編，《灌園先生日記（17）1945》，頁359。

表1：1938-1950年臺灣稻米（糙米）總產量

單位：公頓

年份	生產量	指數	年份	生產量	指數
1938	1,402,414	100	1939	1,307,391	93
1940	1,128,784	80	1941	1,199,006	85
1942	1,171,182	84	1943	1,125,804	80
1944	1,068,121	76	1945	638,828	46
1946	894,021	64	1947	999,012	71
1948	1,068,421	76	1949	1,214,523	87
1950	1,421,486	101			

說明：糙米僅磨去最外層的稻殼，完整保留米糠和胚芽。

資料來源：黃登忠主編，《臺灣百年糧政資料彙編》，第2編（臺北：臺灣省政府糧食處，1997），頁58-61。

依據行政長官公署的估算，如果以全年消費量要88.5萬公頓來比較，仍不足24.7萬公頓。面臨糧食短缺的情況，1945年10月31日行政長官公署公布〈臺灣省管理糧食臨時辦法〉，以全面徵購、計口授糧的方式，以期軍需民食不致發生供需失調。²²依據〈臺灣省管理糧食臨時辦法〉規定：1945年第1期生產之米穀中應繳未繳者，及第2期作生產隻米穀扣除自用外，應全部賣給政府委託之地方農業會。食米的供應，准由人民設置零售店，辦理零售業務，但零售價格每百公斤不得超過166元（每臺斤99.6元），並且規定臺灣米穀暫禁輸出省境。²³由此可知，行政長官公署承續日治末期「總徵收總配給」制度，委託市街庄農業會辦理米穀收購業務。至於配給部份，不同於日治末期配給是全面性的，行政長官公署只對公教人員進行配給，至於一般民眾則依行政長官公署規定的公定價格向政府核准的零售商店購買。²⁴

行政長官公署雖延續日治末期的「總徵收總配給」制度，但該制度從生產、存儲、加工、運輸、分配，以及銷售等階段都必需受到嚴格的管

22 糧食局，〈臺灣光復後之糧政措施〉，《臺灣銀行季刊》，第1卷第1期（1947年6月），頁211；〈臺灣省糧食局呈送七月來工作報告的有關文書（1946年6月-10月）〉，收於陳雲林主編《館藏民國臺灣檔案彙編》，第109冊（北京：九州出版社，2007年），頁348-350。

23 黃登忠主編，《臺灣百年糧政資料彙編》，第1編，頁6-3、6-4。

24 臺灣銀行，〈臺灣戰後經濟法規〉，《臺灣銀行季刊》，第1卷第1期（1947年6月），頁363。

制，需仰賴各地的食糧營團辦理配給事宜、農業會辦理收購業務、經濟警察督導這些工作的進行。²⁵然而，接收時接收人員僅著重在上層機構，以及物資的接收，至於各地的農業會、食糧營團，遲至1946年3月才開始接收，所以這段期間徵收及配給工作運作並不順利。²⁶加上，各地經濟警察人數不足，以及配備薄弱，導致行政權威未能樹立。²⁷管制力量的瓦解，使得糧食統制政策窒礙難行，人民繳納糧食的情況十分不踴躍，糧食來源減少。²⁸

討論戰後初期的臺灣糧食管制，除了注意國家權力為何不能滲透既有的糧食體制外，尚需注意人民為何不願意配合此政策。因此，以下從人民的角度出發，探討民眾為何不願意配合「總徵收總配給」制度，分別從生產者及消費者來分析。對生產者（農民）而言，物價不斷上漲，原料和工資與黑市價格看齊；但米穀的收購價格卻未隨著物價水準同幅度上升，使得收購價格較一般物價低落甚多，造成農民不願意配合總徵購總配給制度。²⁹為維持「總徵購總配給」制度的運作，林獻堂與中部的地方菁英，以及農林處視察團陳世燦等討論米價問題時，紛紛向陳世燦反應收購價過於便宜，建議政府應補助農民生產費。³⁰為此，林獻堂等人更向行政長官公署提出「關於補助臺民生產米成本之陳情書」，向政府陳述日治末期物價統制尤能奏效，而工價不致太昂；農民亦大多改種統制外之雜糧，借黑市以圖別的收入，經濟拮据尚可糊口。根據米穀生產費調查，1甲地1年可生產4千臺斤，農民收穫量需與地主均分，作為地租，故農民每甲只取得2千臺

25 〈臺灣省糧食局呈送七月來工作報告的有關文書（1946年6月-10月）〉，收於陳雲林主編《館藏民國臺灣檔案彙編》，第109冊，頁329。

26 「公署農林處通知臺灣食糧營團，由專門委員周亞青負責接收該團業務事宜」（1946年3月11日），〈接收食糧營團資產情形〉，《行政長官公署檔案》，國史館臺灣文獻館藏，典藏號：00326610038002。「農業會視同農會辦理登記事項電知案」（1946年3月20日），〈農業組織規章〉，《行政長官公署檔案》，國史館臺灣文獻館藏，典藏號：00312210009006。

27 〈臺灣省糧食局呈送七月來工作報告的有關文書（1946年6月-10月）〉，收於陳雲林主編《館藏民國臺灣檔案彙編》，第109冊，頁368。

28 臺灣省行政長官公署編，《臺灣省行政長官公署三月來工作概要》（臺北：臺灣省行政長官公署，1946年），頁55-56。

29 臺灣省行政長官公署糧食局編，《臺灣一年來之糧政》（臺北：糧食局，1946年），頁6。

30 林獻堂著、許雪姬主編，《灌園先生日記（17）1945》，頁370。

斤，因此農民純生產費每千臺斤成本為1,292.70元。（參見表2）但是行政長官公署制定的收購價，遠低於生產成本，不但不會促使農民增產米穀，反而促其改種雜糧。（參見表2）若不加以改善，政府不僅無糧可徵購，糧食增產更是緣木求魚。為改善此窘況，政府應對生產者給予補助金、取消食米每千臺斤966元之零售最高價之限制，開放價格限制讓農民能自由賣出。³¹但是此一陳情，並未得到政府的具體回應，政府並未取消米價最高價格之限制，以及給與農民生產補助金。

表2：1945年米穀生產費調查表

單位：4,000臺斤/臺幣元

項目	種籽費	肥料費	勞費	農舍費	農具費	諸稅公課	米穀乾燥費
金額	16.40	524.00	1,820.00	40.00	80.00	35.00	70.00
合計	2585.40						

資料說明：以1甲為單位，每甲收穫4,000臺斤。

資料來源：〈米穀生產費調查表〉，收入「葉榮鐘數位資料庫」，網址：rare.lib.nthu.edu.tw/jspui/handle/123456789/20241（2015/4/11點閱）

表3：1945年第2期各類米穀收購價

單位：1,000臺斤/臺幣元

種類	地區	特等	上等	中等	下等
蓬萊穀	臺北、新竹	637.38	625.44	609.48	593.58
	臺中	637.38	629.40	613.50	597.54
	臺南、高雄、臺東、花蓮	629.40	621.42	605.52	589.56
本地粳穀及陸稻粳穀	臺北、新竹	567.66	—	552.84	538.02
	臺中、臺南、高雄、臺東、花蓮	571.38	—	556.56	541.74
圓糯穀	臺北、新竹、臺中、臺南	660.42	—	643.74	627
	高雄、臺東、花蓮	643.74	—	627.00	610.32

說明：—表示無此類別收購

資料來源：〈臺灣省糧食局呈送7月來工作報告的有關文書（1946年6月-10月）〉，收於陳雲林主編《館藏民國臺灣檔案彙編》，第109冊，頁356。

31 葉榮鐘，〈關於補助臺民生產米成本之陳情書〉，收入葉芸芸等主編，《葉榮鐘早年文集》（臺中：晨星出版社，2002年），頁331。

政府米糧收購價遠低於生產成本，在黑市可以賣到每千公斤5,330元，農民自然不願意在政府的規定價格下拋售。³²農民甚至要求將以前交的稻穀返還，以便在黑市以較高的價格出售。³³加上，配給範圍只限於軍公教人員，不包括農民，所以農民米糧不足時，甚至需從黑市購米，造成了「賣的是公價，買的是黑市價」的現象，農民自然不願意在政府的規定下拋售。³⁴行政長官公署亦意識到持續未能充分掌握糧食，配給制度恐無法運作，行政長官公署1945年12月8日公佈「臺灣省徵購34年第2期米穀獎懲辦法」，給予獎勵金的方式，鼓勵農民及早交納糧食；相對地，期限屆滿後仍未將派額繳納完畢，除追繳缺額外，並按其缺繳額處以核定收購價格三倍之罰金。³⁵（參見表4）顯示政府欲透過獎懲的方式，提高農民繳交糧食意願。³⁶

表4：臺灣省徵購34年第2期米穀獎勵

區 域	繳清期限	收購價格加給獎金成數
臺北、新竹、臺中、臺南、高雄	1945年12月31日以前	四分之一
	1946年1月31日以前	八分之一
	1946年2月1日以後	不給獎金
臺東、花蓮	1946年1月10日以前	四分之一
	1946年2月10日以前	八分之一
	1946年3月1日以後	不給獎金

資料來源：〈公布「臺灣省徵購34年第2期米穀獎懲辦法」〉，《臺灣省行政長官公署公報》<第1卷第5期（1945年）〉，頁3。

32 Nancy Hsu Fleming著；蔡丁貴譯，《狗去豬來：二二八前夕美國情報檔案》（臺北：前衛出版，2009年），頁96。

33 Nancy Hsu Fleming著；蔡丁貴譯，《狗去豬來：二二八前夕美國情報檔案》，頁102。

34 〈糧食問題座談會（二）〉，《民報》，臺北，1945年12月20日，版1。

35 〈公布「臺灣省徵購34年第2期米穀獎懲辦法」〉，《臺灣省行政長官公署公報》，第1卷第5期（1945年12月），頁3。

36 Nancy Hsu Fleming著；蔡丁貴譯，《狗去豬來：二二八前夕美國情報檔案》，頁117。

農民繳交意願低落，使得糧食市場供需失調，糧價隨即出現嚴重波動，引起城市消費者的恐慌，紛紛購藏糧食；相對地，產地民眾因糧食短缺的焦慮而產生反市場的行為，以武力阻止區內糧食外流，形成以區域內糧食自給自足的「地方圈」。³⁷因此，產地的農民不願意拋售糧食的情況下，產地的米糧輸出不多，使得消費地的配給米糧供應減少。城市地區的消費者因政府無糧配給，包圍縣市政府或糾眾聚集糧食局索糧，糧食市場失序。³⁸民眾無法從配給制度獲得維生的米糧，紛紛求助於黑市，助長了黑市的交易，使得米價日趨騰漲。糧食市場的失調，使消費者對此大環境的變遷，不禁發出感嘆之言：「過去（日治）雖然苦，我們總還可以吃到配給米，填得飽肚皮，可以維持最低限度生活水平。但現在（戰後）時代變了，物價更高了，我們最近竟然連吃番薯的機會也在逐漸的減少。」³⁹此不平之鳴充分凸顯，戰後雖繼承日治末期配給制度，但因制度失靈，幾乎不能確保消費者能得到維持最低生活限度的食物。

米價高漲的情況下，政府又未對「關於補助臺民生產米成本之陳情書」提出具體回應，1945年12月23日林獻堂、林猶龍、林雲龍，以及葉榮鐘至行政長官公署會見陳儀，林獻堂詢問陳儀糧食統制效果不佳，將如何設法處理？陳儀言：「統制解除，恐惡商人出為估買，更加紊亂，意欲公定價格略為升高，又恐黑市隨之增高。若將布疋、肥料對佃人獎勵，使其供米如何」。林獻堂認為兩種措施可並行，欲使米價緩和，最有效的方式，輸入外米，緩和米價。陳儀對此建議頗為肯定。⁴⁰

就在此時，各方輿論也紛紛呼籲政府改善總徵購總配給制度，如《政經報》：「政府又不能如日治時期普遍配給，叫人民怎麼生活？為改善此困境，即是撤廢收購定價制度，而與一般商人競相收購，無論如何政府定

37 蘇新，〈再論「糧食問題」〉，《政經報》，第2卷第1期（1946年1月），頁2。

38 〈臺灣省糧食局呈送七月來工作報告的有關文書（1946年6月-10月）〉，收於陳雲林主編《館藏民國臺灣檔案彙編：第109冊》，頁356。

39 唐賢龍，《臺灣事變內幕記》（北京：九州出版社，2004年），頁136。

40 林獻堂著、許雪姬主編，《灌園先生日記（17）1945》，頁436。

要以一般商人較高價對農民收購，這樣政府就能買收全臺盡有的米穀」。⁴¹《民報》的社論，則提出3個辦法，第一將糧食統制改為自由買賣，以自由市場調節米價，有過剩米糧的地方必定流入缺乏米的消費地。第二，在青黃不接時期，輸入外國米及麵粉、雜糧補充省內的不足。第三，稻作用的肥料，應排除萬難運入化學肥料及大豆粕，促進糧食增產。⁴²各方輿論從生產、流通面，提出各種建議，但政府遲遲未履行。

如上所述，「徵購」仍無法達到當初設定的數額，配給無法繼續進行，突破此一僵局的辦法就是廢除配給，但是統治者缺乏取消配給的正當性。⁴³會逢其適，1946年1月5日起至1月10日臺灣廣播電臺舉行民意測驗，請民眾寄明信片表達其對於糧食管制措施之意見。⁴⁴結果，持反對配給16,731票（57.23%），贊成配給14,111票（42.77%），⁴⁵深入分析投票者職業類別的話，可發現反對配給者以生產者—農民為多數（68.27%），由於徵購價格遠低於市價，甚至低於生產成本，農民自然反對配給。相對地，消費者如商人（12.65%）、薪俸生活（14.42%）、工人（27.18%）等多贊成配給制度持續施行，且同一職業類別內贊成配給者的票數多於反對者，均超過50%以上，因為配給制度能提供些許的糧食，故贊成配給以消費者為多數。（參見表5）

41 蘇新，〈再論「糧食問題」〉，《政經報》，頁2。

42 〈糧食難關要解決〉，《民報》，臺北，1946年1月4日，版1。

43 〈經濟委員糧食座談會〉，《民報》，臺北，1946年1月4日，版1。

44 〈要配給或自由糶糶省公署廣徵民意募集贊否投書廣播電臺將集統計〉，《民報》，臺北，1946年1月7日，版2。

45 〈米管制民意測驗揭曉〉，《人民導報》，臺北，1946年1月11日，版2。

表5：臺灣廣播電臺糧食問題之民調測驗結果

職業分類		商業	自由 職業	薪俸 生活	工人	農業	主婦	學生	未填 職業	合計
計算 說明	反對配給票數	1,954	719	1,687	2,291	22,295	495	176	3,039	32,656張
	佔全反對之百分比	5.98	2.20	5.17	7.02	68.27	1.52	0.54	9.31	100%
	佔全投票數之百分比	38.76	44.06	32.41	25.67	82.26	41.08	48.89	38.40	57.23%
	贊成配給票數	3,087	913	3,518	6,634	4,482	710	184	4,876	24,404張
	佔全贊成之百分比	12.65	3.74	14.42	27.18	18.37	2.91	0.75	29.98	100%
	佔全投票數之百分比	61.24	55.94	67.59	74.33	16.74	59.92	51.11	61.60	42.77%
	總票數	5,041	1,632	5,205	8,925	26,777	1,205	360	7,915	57,060張
	佔全投票數之百分比	8.83	2.86	9.12	15.64	49.93	2.11	0.63	13.87	100%

資料來源：〈臺灣廣播電臺糧食問題民意測驗統計表〉，《臺灣新生報》，臺北，1946年1月19日，版4。

行政長官公署呈給中央糧食部的〈臺灣省糧食局呈送七月來工作報告〉以及糧食局出版的《臺灣一年來之糧政》有共通性，均表示為「尊重民意」，於是在1946年1月11日重新修訂米穀管理政策，取消「總徵收總配給」制度，准許省內糧食自由買賣流通、食米供應准由人民設店零售，需用者向零售店自行購買，同時停止徵購及配給。⁴⁶然而，行政長官公署聲稱為「尊重民意」而廢除糧食統制的說法，卻遭到《民報》的質疑，該社認為取消米穀統制是參考臺灣廣播電臺的民意測驗結果，不能以此為全省人民的民意。第一，每日聽廣播的人民，僅是全臺人民的一部分，而且是屬於居住都市的居多。第二，會用明信片寫文字，寄到廣播電臺，表達他的意見的省民也不多，尤其是農民。故此，民報社呼籲，此次的測驗統計的結果，只能視為參考資料，不可以此來作政策制定的依據。⁴⁷由此可知，民

46 〈臺灣省糧食局呈送七月來工作報告的有關文書（1946年6月-10月）〉，收於陳雲林主編《館藏民國臺灣檔案彙編》，第109冊，頁359-360；〈糧食停止徵購配給准許人民自由買賣〉，《民報》，臺北，1946年1月12日，版1；〈廢止前「臺灣省行政長官公署管理糧食臨時辦法」〉，《臺灣省政府公報》，第37卷春第23期（1948年1月），頁373。

47 〈統計與民意測驗〉，《民報》，臺北，1946年1月15日，版1。

報社指出民意調查只適宜作參考之用，不能作為決策的唯一標準。

進一步考證民調結果與廢止糧食管制之間是否有關聯性，從行政長官公署的機關報《臺灣新生報》，可發現與「尊重民意」的說法互有出入的記載。民調截止前，1946年1月7日新竹接管委員會召開糧食座談會，會中通過停止米的配給，並准許人民自由買賣。⁴⁸接著1月9日臺中州接管委員會亦決定依據行政長官公署召開之縣長座談會的決議，即時停止米穀之徵購、配給，已供出農業會倉庫之米穀，應由當地「郡守」、「街庄長」，⁴⁹以及「農業會長」封鎖保管，以供軍糧及公糧之需。尚未供出完畢之第1期米穀督促使其供出。⁵⁰從上述的資料，早在臺灣廣播電臺的民意測驗截止前，統治者內部已作出停止總徵購總配給制度的決策了。故在臺中縣下的林獻堂在日記記載：「米穀統制於10日解除，隨即配給中止」，所以，取消米穀管制與該次民意調查的結果並無因果關係。為何民調結果與米穀管制決策關聯性甚低，卻在政府內部檔案變成了「為尊重民意」呢？如同劉志偉、柯志明研究所指出，行政長官公署因無法掌握充足糧食，以維持配給制度，以「民意」作為下臺階，藉機予以取消。⁵¹換言之，行政長官公署企圖以民調的結果作為建構了取消「總徵收總配給」之正當合法性，藉機予以取消配給。⁵²這樣的說法亦可以發揮安全閥的作用，若之後因配給的取消而爆發米荒，也是順從民意的結果免於承擔日後政治責任之用意。

48 〈各地通訊新竹〉，《臺灣新生報》，臺北，1946年1月10日，版3。

49 戰後初期，公署原欲重劃行政區域，但一時窒礙難行，遂暫用原本的州、廳、市、郡、街、庄制度。直到1946年1月5日以「已成爲政治、經濟、文化單位」的五州三廳爲基礎改設八縣、九省轄市；郡、支廳則置換爲「區」。故此處1月9日仍稱「郡守」、「街庄長」應是地方上未即時依照法規改換名稱，仍使用舊有的行政職位。參見藍亦青，《帝國之守：日治時期臺灣的郡制與地方統治》（臺北：國史館，2012年），頁345-353；〈臺灣省各縣郡守區長移接辦法〉，《臺灣省行政長官公署公報》，第35卷春第7期（1946年2月），頁113。

50 〈准許糧食自由買賣臺中州已開始實施〉，《臺灣新生報》，臺北，1946年1月9日，版3。

51 劉志偉、柯志明，〈戰後糧政體制的建立與土地制度轉型過程中的國家、地主與農民〉，頁128-129。

52 正當合法性：在政治論述中，特別是指國家（或者任何具有主權性格的政治組織）運用政治統治權力時，應該受限的範圍。一個國家具有「正當合法性」，這表示國家（包括它的政府、制定法律，以及它操作權力的各種機關）能給予其國民一種信念，讓國民相信現行的國家各種政治制度是適合整個社會的各項活動。相對地，沒有正當合法性，政府就失去統治與執法的理由和基礎。參照蔡英文，〈政治權力及其正當合法性〉，《當代》，第124期（1997年12月），頁42-51。

同樣地，政府在敘說「總徵收總配給」失敗的原因時，總是提及政府派員向餘糧區提運政府封存之米，卻因產區之民眾抗拒封存米，無法將餘糧運往消費地。加上，向福建省洽購糧食輸入濟乏，因運輸梗阻，未能即時抵達，故米荒問題未能解決。⁵³顯示，官署將城市缺米的問題，推諉給產區人民阻運的行為，而非檢視徵購價錢的不合理。上述的論證也提醒我們，閱讀官方報告書應該特別注意史料構成的背景，不可直接將之視為原始檔案，才不會遺漏遮掩這些說詞背後的權力與利益因素，真正認識官方對於糧食政策的處理邏輯。

參、從民間到政府——糧食資源的重新掌控

1946年1月11日行政長官公署廢除糧食統制，准許糧食自由流通，徵購配給制度隨即廢止。為掌控現有存糧，行政長官公署下令各縣「封存」各地農倉的稻穀，不許製米配給；並聲稱「封存的稻穀，除撥一部分調劑民食之外，其餘配撥軍糧之用」。⁵⁴顯示統治者為掌握實物，以供軍糧之用；農倉之糧食不論是地主寄放在農倉，或是政府所徵購，都變成「軍糧」。政府雖已取消米穀統制，仍以現金、皮疋獎勵的方式，鼓勵農民繳足取消米穀統制前的配額。⁵⁵但是取消統制後，1946年的新穀未出，農民僅能依賴自身僅存的餘糧及獎勵物資生活。

米穀統制廢除後，糧食配給中止，農倉的米糧全被封存，供軍糧及公糧之用。

政府封存存糧的舉動，引起民眾莫名的恐慌，如1946年1月14日霧峰鄉

53 〈臺灣省糧食局呈送七月來工作報告的有關文書（1946年6月-10月）〉，收於陳雲林主編《館藏民國臺灣檔案彙編》，第109冊，頁357。

54 〈臺灣省糧食局呈送七月來工作報告的有關文書（1946年6月-10月）〉，收於陳雲林主編《館藏民國臺灣檔案彙編》，第109冊，頁343-344。

55 臺灣省行政長官公署編，《臺灣一年來之糧政》（臺北：糧食局，1946年），頁7。

民數百人就到公所、農業會抗議。為此，鄉長林夔龍召開鄉民大會，會議中大家共同決議繼續配給工作，但其名稱改為「平糶」，其價格由11元半改作25元，拋售農倉之糧食以滿足民食。並選林新乾、劉庭、林東山為代表與統治當局交涉。⁵⁶1946年1月22日林獻堂等人拜訪臺中縣長劉存忠，表達因農倉被封，鄉民無飯可食；若不及早設法，恐有暴動之虞。故此，劉存忠縣長向林獻堂等人承諾僅留一部分，作為軍糧，其餘隨意糶出，作為民食。⁵⁷但是1946年2月16日縣長劉存忠卻一反過去的態度，下令封存的米糧僅可糶出1,300包，其餘不准擅自糶出。⁵⁸由此可知，縣政府不允許地方再繼續辦理平糶，而將大量的糧食封存，作為軍糧。至於其他地區，新竹縣農民認為政府應該將囤積的稻米釋還給人民，但是政府拒絕了農民的訴求，導致民怨沸騰。⁵⁹1946年1月26、27日竹東地區有數百名民眾攻擊農業會倉庫，拿走10萬斤的稻米；桃園、關西、中壢，以及通霄等地均發生了「食物騷亂」。⁶⁰

隨著糧食自由流通後，糧商紛紛至產區高價收購米穀，農民將所藏稻穀拿出販售，產區之存糧漸被商人運出販賣，以致產地米價亦驟漲。⁶¹因此，許多產區的民眾為確保鄉民免於飢餓，紛紛主動成立糾察隊，阻止當地米糧販運出售。⁶²政府停止配給、封存米糧的情況下，造成生產區與消費區，失去調解作用，城市的缺糧情況更加嚴重。過去，配給制度能提供消費者最低限度糧食保障，或是求助於黑市，停止配給並封存米糧，市場米量急凍，1946年1月以後米價逐月暴漲，1月每公斤價格11.12元，2月漲至21.57元，3月更漲達29.67元之高，蓬萊白米物價指數漲幅高過於零售物價

56 林獻堂著；許雪姬主編；許雪姬等註解，《灌園先生日記（18）1946》（臺北：中研院臺灣史研究所，2010年），頁19。

57 林獻堂著；許雪姬主編，《灌園先生日記（18）1946》，頁28。

58 林獻堂著；許雪姬主編，《灌園先生日記（18）1946》，頁62。

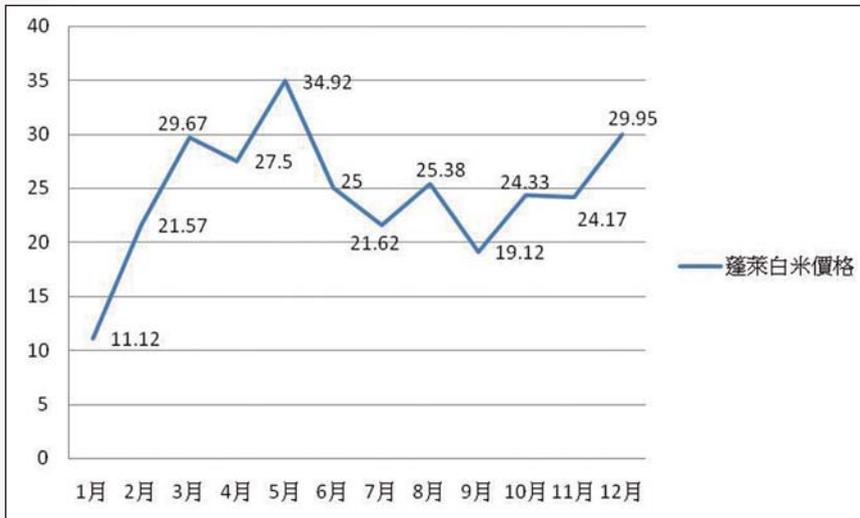
59 Nancy Hsu Fleming著；蔡丁貴譯，《狗去豬來：二二八前夕美國情報檔案》，頁135-136。

60 Nancy Hsu Fleming著；蔡丁貴譯，《狗去豬來：二二八前夕美國情報檔案》，頁140。

61 葉榮鐘，〈為籟請政府寬貸徵收米糧以蘇民困事敬陳〉，收入葉芸芸等主編，《葉榮鐘早年文集》，頁350。〈奸商買占米糧拘去吃無錢飯〉，《民報》，臺北，1946年2月8日，版2。

62 〈對解決食米問題的意見〉，《臺灣新生報》，臺北，1946年2月5日，版4。

指數。（參見附表1、圖1）在米價持續高漲的情況下，發生許多餓死人的悲劇，或因缺糧，生活困難而走上絕路。⁶³甚至在大稻埕、艋舺、基隆、艋舺和新竹等地，因米荒問題，到處買不到米的憤怒主婦拿小棍子，另一手拿著方形鐵皮米桶，衝出街頭邊敲鐵皮桶邊高喊：「沒有米會餓死人，我們要裹腹不要光復」。⁶⁴由此可知，糧食管制下，民眾能獲得最低限度的糧食，或是從黑市購買糧食。但是廢除管制後，政府封存民食，加上第1期作未收成，導致市場上能流通的米穀日亦減少，米價反而日亦騰貴。



單位：公斤/臺幣元

圖1：1946年蓬萊米價格趨勢

資料來源：根據附表1資料所繪

面臨米荒的問題日趨嚴重之際，行政長官公署採取的措施分為兩種，第一，從省外輸入糧食，補足糧源；第二，改善流通，平抑糧價。⁶⁵關於從省外輸入糧食，行政長官公署向福建省購買賦米20萬石，以補臺灣糧食不

63 Nancy Hsu Fleming著；蔡丁貴譯，《狗去豬來：二二八前夕美國情報檔案》，頁142。

64 鐘逸人，《辛酸六十年》，上冊（臺北：前衛出版社，1993年），頁389。

65 〈調劑糧食與日僑遣送（上）〉，《民報》，臺北，1946年2月28日，版2。

足，透過採買外省米糧至臺灣拋售，以壓抑米價，並安定社會心理。⁶⁶1946年2月21日，林獻堂再拜訪陳儀，陳儀也是表示，米荒問題已向福建省長劉建緒交涉，不日可送來1萬包米，但肥料頗難獲得。⁶⁷官方極力在報紙媒體宣傳此消息，訂購的福建米糧，不久即將來臺。⁶⁸此消息亦達到短暫的壓抑糧價之效果，安定民心。⁶⁹但是根據糧食局的說法，由於兩岸間「交通阻礙」所致，從福建省運到臺灣的糧食數量相當有限。糧食局事後也承認：「外援米數量雖少，但給予人民安慰的效利很大」。⁷⁰

實際上，福建省本身缺糧，1946年春稻收成不到十不及二，撥濟臺灣之米源出境，造成當地人心浮動，糧價激漲。⁷¹因此，1946年4月20日至8月15日止，從福建輸濟臺灣的米糧不多，米僅36萬公斤、穀28萬公斤、麥3萬公斤，後因臺灣稻作已登場，乃予停運。⁷²由此可知，行政長官公署一手利用軍事武力，厲行控制糧源，一手透過媒體向人民宣傳外米即將來援，短暫地穩定市場秩序。也就是說，這只是政府的操弄兩面手法，一來安穩人心，二來徹底掌控臺灣內部的糧源。

關於改善流通的措施，統治者巧妙地將「民食」封存轉變為「軍糧」外，更設立糧調會以軍事的力量從各產區提運軍糧，以調劑民食。1946年3月1日成立「臺灣省糧食調劑委員會」，指派警備總司令部參謀長柯遠芬為主任委員，財政處長張延哲、糧食局長吳長濤、警備總司令部處長熊克禧為副主任委員，結合黨、政、軍、團的力量，從事調劑民食，平抑糧價，取締囤積暢通糧源等工作；並由軍方撥借一部分軍糧，由警備司令部派撥

66 糧食局，〈臺灣光復後之糧政措施〉，《臺灣銀行季刊》，頁211。

67 林獻堂著、許雪姬主編，《灌園先生日記（18）1946》，頁68。

68 〈閩米二十萬石即運臺，省糧食問題解決〉，《民報》，臺北，1946年3月17日，版2；〈公署定購五萬袋閩米不日運臺〉，《民報》，臺北：1946年2月8日，版2；〈陳長官電閩採購，閩米將大量運臺〉，《民報》，臺北，1946年1月9日，版2；〈閩米可採購十萬石〉，《民報》，臺北，1946年1月11日，版1。

69 〈糧食源源流入市上，省垣米價漸趨下跌〉，《民報》，臺北，1946年1月13日，版1。

70 糧食局，〈臺灣光復後之糧政措施〉，《臺灣銀行季刊》，頁211。

71 「福建省主席劉建緒電為該省糧荒嚴重請免將濟臺米運滬」（1946年7月），收於侯坤宏編，《糧政史料》，第6冊（臺北：國史館，1992年），頁281-282。

72 糧食局，〈臺灣光復後之糧政措施〉，《臺灣銀行季刊》，頁211。

軍隊協助各縣提運倉糧，除保留應撥留軍糧數量外，撥交缺糧地區，平價供應民食。⁷³該會其發布的命令具有行政效力，並在各縣市普遍設立調劑分會和糧食調節服務社，承劑配銷等業務。⁷⁴然而，糧調會的主任委員柯遠芬認為「目前只是糧價高，並不是沒有糧，亦沒有飢餓現象。糧價高漲不是完全因為沒有糧的關係，大部分的原因，歸因於人的努力不夠」。⁷⁵換言之，柯遠芬宣稱米荒的問題，是「人為的缺米」所致，地主、生產者不願意將米交出，並非是臺灣自身糧源不足的問題。因此，統治當局透過成立糧食調劑委員會，以國家力量調劑分配糧源。

因此，臺灣省糧食調劑委員3月4日公佈調劑糧食要點處理要項：

- 1.發動政府及紳商力量，向省外採購食糧，以裕糧源，而抑糧價。
- 2.嚴厲禁止並懲辦各地壞民對於糧運之阻擾，各地食糧可以互為挹注。
- 3.根據各地糧食盈需實況、提撥多餘軍糧救濟民食、平抑糧價、防杜糧荒。
- 4.勸告農民應將食至新穀登場以外雜糧，全數發售，不可零星囤積，否則查出沒收。
- 5.責令地主及糧商應將數量限期請各地糧食調劑分會備案，聽候指定發售，不得自行控制糧食，操縱糧價，違者嚴懲。
- 6.缺糧人民，其購買數量，不得超額購存，致調劑困難。
- 7.人民應自行節約糧食，嚴禁食米釀酒及製為糕餅，並盡量食用雜糧，以節約米糧消耗。⁷⁶

73 「糧食調劑委員會組織及糧食調劑辦法」（1946年2月16日-1946年2月24日），〈各機關組織規程〉，《行政長官公署檔案》，國史館臺灣文獻館藏，典藏號：00301200013002。

74 「臺灣辦理臺灣糧政情形」（1946年6月15日），〈臺灣辦理臺灣糧政情形卷〉，《糧食部檔案》，國史館藏，檔號：119000001837A。

75 柯遠芬，〈調劑臺灣糧食兩月感言〉，《正氣半月刊》，第1卷第3期（1946年5月），頁5。

76 〈囤積穀查出沒收，並獎勵人民密報，糧食調委會昨發布訂定處理要點十項〉，《民報》，臺北，1946年3月5日，版2。

就條文內容而言，官方以統籌「軍糧」為主，而「民食」為輔；並以法律規定生產者不可囤積，應全部出售。對於消費者，限制每人購買的額度，必須節約糧食，並鼓勵民眾食用雜糧，禁止用於釀酒及製為糕餅。然而，對商人而言，更是嚴厲，祭出嚴刑峻法不得任意囤積，操控米價。顯現，糧調會以法律規定限制生產者與商人，以及消費者。

如前所敘，因封倉的政策，生產地與消費地的流通數量更為減少，造成城市地區的糧食供給不足。糧食局認為「民間恐懼缺糧與不肖份子囤積居奇，阻擾運糧種種原因相互生長，致各地糧價日漲」。因此，就各地封存征購米11萬多公噸下，撥出6千公噸，分配各地接濟民食。⁷⁷分別由臺中、新竹、臺南、臺東的餘糧縣市提撥，調劑缺糧的縣市。糧食局並將新竹、臺中劃為糧食供應區，凡缺糧地區得向該地區購運，並由該地區調濟委員會協助。實際上，統治者封存強徵的糧食，使糧價狂漲，然後統治者卻將封存之糧食以低於「市價1元」賣出，從中獲利。⁷⁸反映出統治當局調劑米糧手法之精明，在取消糧食統制之際，將封存的民食轉換為軍糧，卻導致穀價騰昂時，再減價出售軍糧，大玩挖東牆補西牆的新戲碼。

餘糧縣補給缺糧縣的方式，糧荒問題實際上仍未解決，餘糧縣市政府不願意拿出封存的囤糧流通縣內民眾，導致被劃為餘糧縣市的民眾都無米可食。1946年3月6日霧峰鄉糧食救濟委員會商討糧荒問題，乃決議借金20萬元，買樹薯籤粉，彌補鄉內糧食之不足的問題。⁷⁹1946年3月11日霧峰鄉公所再召開糧食問題會議，不顧劉存忠縣長之命令，繼續辦理平糶。於是縣政府通告霧峰農業會僅許可糶出1,300包，其餘不准再擅自糶出。若不聽從，將主張平糶者移送法辦。但林獻堂與地方人士仍不顧縣府的命令，決定再配給一日；並推派林獻堂等5人與縣長會面，商量糧食問題善後方

77 「電陳本省電陳本省撥借軍糧平價接濟民食實施辦法乞核示由」（1946年4月17日），收於陳雲林主編《館藏民國臺灣檔案彙編》，第86冊，頁345-346。

78 〈借發軍糧六千噸平糶接濟糧荒〉，《民報》，臺北，1946年3月1日），版2；〈借發軍糧平價接濟民食實施辦法〉，《正氣半月刊》，第1卷第3期（1946年5月），頁16-17。「各地糧食調劑實施辦法」，收於陳雲林主編《館藏民國臺灣檔案彙編》，第86冊，頁354。

79 林獻堂著、許雪姬主編，《灌園先生日記（18）1946》，頁88。

法。⁸⁰

1946年3月13日林獻堂與地方代表，與警備總司令部少將蔡繼琨、縣長劉存忠商討，林氏建議霧峰農倉現存米1,800包，分600包與國軍，其餘繼續配給於庄民。但蔡繼琨表示受當局之命令，非全取去不可，並聲明臺中縣下要徵集4千公噸，不僅供給國軍而已，更要供給基隆、臺北、高雄等處。與會成員的林獻堂不禁大怒，痛罵其無理辦法，拂袖而歸，顯然此會議無疾而終。⁸¹3月14日蔡繼琨命軍隊20餘名，各持短鎗來包圍農倉，運走米穀。⁸²更讓地方不滿的是，日後蔡繼琨竟不承認以武力手段強迫運走糧食之事。⁸³蔡繼琨更向糧調會主委柯遠芬密告林獻堂阻礙糧運，糧調會派熊克禧、王光濤少將，胡品三中校至臺中調查此事。調查人員與林獻堂會面時，林獻堂反駁其因與蔡繼琨商糧留數百包以作鄉民配給，但蔡繼琨不肯，而起衝突之故，並無阻擋之事。蔡繼琨、熊克禧召開座談會，言行強硬，向地方領導階層表明欲索盡農倉之米。⁸⁴

行政長官公署不止透過武力強行提運糧食，更操弄媒體，將糧荒問題的責任，推諉給產地地主、農民的阻運，攻擊地主、農民的言論紛紛出現。如行政長官公署的喉舌《臺灣新生報》刊載：「中部是臺灣的米倉，

80 林獻堂著、許雪姬主編，《灌園先生日記（18）1946》，頁94。

81 林獻堂著、許雪姬主編，《灌園先生日記（18）1946》，頁96。

82 林獻堂著、許雪姬主編，《灌園先生日記（18）1946》，頁98。

83 林獻堂著、許雪姬主編，《灌園先生日記（18）1946》，頁99。

84 林獻堂著、許雪姬主編，《灌園先生日記（18）1946》，頁101。葉榮鐘在《小屋大車集》紀載當日的情形：「今天特地來到貴地向林獻堂先生要米，中部是臺灣的米倉，霧峰又是米倉中的米倉，可以說霧峰沒米是無人肯信的。有米無米，盡在林獻堂先生是否肯幫忙政府而定。說時態度傲慢而語氣尖刻，林獻堂先生聽著很不高興，他老人家說：政府搬去的米糧皆是老百姓的伙食米，他們現在都是糶黑市米維持生活，但因糧價飛漲，困苦異常，正在籲請發還前所運去的米以舒困境，政府若沒有米可還老百姓，亦應結價給與價款，假使現在不能立即給發，亦應指定日期償還，政府一味向老百姓要米，而拿去之米分文不給錢，如此作法，不但老百姓無法維持生活，政府也無法維持威信。於是熊少將怒氣滿面，坐在椅子上說：本人現在發燒38度以上，但是為著公務，死且不怕，遑顧區區的病痛，今日之事，只看林先生答應不答應，若不答應就請您老先生同我們上臺北去。說時遲，那時快，他說完最後一句話，同時用手向桌面一拍，他面前一只空茶杯跳起兩三寸，這一拍有分數，如響斯應，四個憲兵拿著上刀的步槍排闖而入，神氣十足，來勢十足，在座諸人除兩位少將外，莫不為之失色，尤其是劉縣長左右為難，情形更為狼狽。還好這一幕綁票活劇，終於在未完成的狀態下閉幕。」參見葉榮鐘，《小屋大車集》（臺中：中央書局，1976年），頁222-223。

霧峰又是米倉中的米倉，霧峰沒有米是無人肯信的，若地方人士能突破區域侷限之見，肯運出存餘米糧至其他各縣市，全省缺糧嚴重的問題當可解決。如林獻堂氏，以高齡厚望，自處一方，若能熱心協助，收效必宏。」⁸⁵或是聲稱：「各持小我之見，欲以糧食控制本區，不令外流，以為本區足用，不管他人死活」。⁸⁶說明政府將糧荒的爆發，推諉是因地方人士的阻運，成為了政府「合理」要求地主、農民繳出米糧之理由。統治者操弄著社會輿論，將糧荒爆發的責任，推卸給地方人士阻擋糧運而導致，地主皆被視為不義之人，理應受到責罰，逼迫他們繳出米糧。統治者除了刻意形塑輿論，製造壓力外；縣長劉存忠透過洪元煌傳話給林獻堂，⁸⁷不可再力爭留米，警告意味濃厚。⁸⁸

統治者不僅透過武力的脅迫，而且製造輿論壓力，霧峰鄉農業會之存米被搜刮一空，結果民眾無米可食，非使用代用食物不可。因此，1946年3月22日霧峰鄉公所召開樹薯籤粉配給會議，由鄉長作為代表，對霧峰農業會借出20萬元，買籤仔粉3萬斤，以配給貧民。⁸⁹更令地方不滿的，廢除米穀統制之初，縣長劉存忠曾批准地方辦理平糶，但是當蔡繼琨將米糧搜刮殆盡時，警備司令部卻不承認縣長劉存忠之承諾，欲全數討回先前平糶之米。但是農倉之米已盡數被拿走，尚不足470包，只好由每戶農民再供出米糧補足。⁹⁰如此一來，統治者以武力之手段運走封存之糧食，並命令需補足因平糶不足的米糧。但農民卻遲遲未領到政府徵購米糧之款項，地方人士

85 〈緩急相劑有無相通本省糧食當可解決熊副主委赴臺中督導〉，《臺灣新生報》，臺北，1946年3月16日，版2。

86 〈臺中米糧撥運臺北市已達一萬二千餘包全臺米糧調劑甚感樂觀〉，《臺灣新生報》，臺北，1946年3月16日，版2。

87 洪元煌：南投草屯人，1904年畢業於草鞋墩公學校。1920年出任草屯庄協議會員，旋辭職從事民族運動，參加臺灣文化協會，周遊全島舉行講演會。1921年為臺灣議會設置請願運動募集簽署人。戰後任第2任草屯鎮長，1946年4月當選臺中縣參議員，1947年11月當選農民團體國大代表，曾赴南京參加制憲。參見洪敏麟總編輯，《草屯鎮志》（南投：草屯鎮志編纂委員會，1986年），頁915。

88 林獻堂著、許雪姬主編，《灌園先生日記（18）1946》，頁105。

89 林獻堂著、許雪姬主編，《灌園先生日記（18）1946》，頁107。

90 林獻堂著、許雪姬主編，《灌園先生日記（18）1946》，頁111。

遂向臺中縣參議會請求救濟米荒，向政府追討強行提運糧食的款項，希望縣參議會敦促政府提早撥付糧款。⁹¹1946年4月18日霧峰鄉民更向監察委員遞出「籲請政府寬貸徵收米糧以紓民困」的呈文：

三月十四日警備司令部蔡少將繼昆率軍隊三十餘名，並帶機關槍數架，分乘卡車數臺，如臨大敵包圍敝鄉農業會，拔刀擬槍滿口惡聲強迫該會林士英打開倉庫將存米二千餘包搬運一空，……。聞蔡少將並不以此為足，尚欲追究不足米糧五百餘石，合米七萬五千餘斤，蓋渠根本不承認劉縣長撥付之米為正當。故疊來勒迫敝鄉農業會需繳該項糧米，謹案黑市價每斤七萬五仟餘斤之米，合臺幣約壹百貳拾萬元，數目非少。而政府搬去之米，從未付與分錢。敝鄉農業會那得有此大金糶米完帳……。⁹²

這段陳情文字說明了，統治當局從農倉強行提運的米糧，未付分文，反而欲追討因平糶而不足的米糧。顯現了統治者為立即的達到糧食調劑之目的，竭澤而漁的榨取地方糧源。但是糧調會辦理平價出售，並非是全然免費，僅是比照市價少1元，利用封存之稻米出售，從中獲利。要言之，行政長官公署為調劑城市消費地糧食需求，強行從產區提運米糧，以供應消費地。此舉對國家而言，一來可安撫城市的消費者的不安，二來藉此出售糧食，增加國家收入。但是政府強行提運糧食，農民未得到應有的糧款，造成農民生計嚴重損失。

鑒於上述的情況，1946年5月臺灣省參議會第1屆第1次大會，許多省議員針對糧食問題提出質詢。如洪火煉質問農林處長趙連芳，「上半期米穀收買代價及軍糧平糶剩金應散還民眾，以救濟民苦」。但是趙連芳卻回應，此係糧食調整問題，並非政府牟利，事關糧食調濟委員會主辦，應

91 葉榮鐘，〈臺中縣參議會請求救濟米荒呈文〉，收入葉芸芸等主編，《葉榮鐘早年文集》，頁351。

92 葉榮鐘，〈為籲請政府寬貸徵收米糧以蘇民困事敬陳〉，收入葉芸芸等主編，《葉榮鐘早年文集》，頁350。

代提會辦理。糧調會的主委則是回應，此問題歸財政處、糧食局辦理之業務，賣米之餘金當然歸入政府。⁹³顯示了，各部門對於償還款項的責任，相互推諉。數日後，林獻堂同樣質問趙連芳，臺中縣政府於臺中縣下徵購米糧4萬包，價值約6千萬圓。但是縣政府不僅尚未付款，反而宣稱政府是以錢購糧。甚至指控臺中縣民眾不願供出米糧，這一切皆不符合事實，政府應對外澄清，以正視聽，欠款應盡速付還。⁹⁴但趙連芳同樣的皆不能給予明確的償還方式。⁹⁵

因此，吳鴻森、林壁輝、高恭、洪火煉等參議員，針對臺灣連年災旱、戰爭關係，勞力、肥料缺乏，導致臺灣米穀歉收，外省食米又不能即時輸入，米價日日高漲，該年第1期稻作又因大旱，收成無望，提案要求政府應從速確立糧食對策：

請政府火速清償全省征米價款約一億數千萬元，以慰民望，而維政府威信：（1）民國34年地主農民繳納農業會之一、二期米谷悉被政府照公價征購，請將價款火速償還。（2）地主農民照公價繳納政府之谷，而政府以時價出售，其超出價款應發還農民。⁹⁶

後該提案送請省政府辦理，1947年6月省政府回覆：表示34年第1、2期米款已簽請設法早日發還；政府並未以時價出售米穀。⁹⁷從提案內容可瞭解，政府遲遲未清償徵購食米的價款，使得民意代表需要在省參議會上，要求政府歸還徵購米的價款、差價。但是省政府仍是持續拖延戰術，不願給予明確的償還計畫，並否認未以時價出售糧食之事。但實際上政府是

93 〈省議會花絮（六）〉，《民報》，臺北，1946年5月4日，版2。

94 〈繳了米糧代價拿不到〉，《民報》，臺北，1946年5月9日，版2。

95 林獻堂著、許雪姬主編，《灌園先生日記（18）1946》，頁167。

96 「洪火煉提案請政府強化糧食政策以解決糧荒」（1946年5月1日，1947年9月8日），〈提案類〉，《臺灣省參議會檔案》，中研院臺灣史研究所檔案館藏，檔號：001_61_501_36013。

97 「洪火煉提案請政府強化糧食政策以解決糧荒」（1946年5月1日—1947年9月8日），〈提案類〉，《臺灣省參議會檔案》，中研院臺灣史研究所檔案館藏，檔號：001_61_501_36013。

「比照市價少1元」出售食糧，也就是售價是跟隨市價起伏。不言而喻，農民拿到的是按公價的結款，通貨膨脹的影響下，往往拿不到時價的半數甚至三分之一，農民遭受重大損失。1946年6月13日財政處長張延哲拜訪林獻堂時，林氏向張延哲催討省政府取去2千餘包的價款；但張延哲仍答覆政府欲還，卻不敢明言償還日期。由此可知，政府皆不願意正面回應，提出適當解決問題的措施，各部門間相互推諉責任。⁹⁸

綜合上述，當米荒問題日漸嚴重且擴大時，統治當局才又另提出解決米荒問題之措施。然而這些措施，僅是政府玩弄的兩面手法，一手利用軍事武力控制糧源，一手透過媒體向人民宣傳外米即將來援，並不從根本解決問題。只做挖東牆補西牆之措施，以封存的米糧按時價少1元出售民眾，拉攏消費地的民眾。糧荒問題的解決僅有片面效果而已，未有根本性的解決，行政長官公署並一再拖延償還農民繳納米的徵購款。

肆、中央和地方的爭奪——糧食輸出管制措施

行政長官公署為徹底掌控臺灣糧食資源而制定禁止糧食輸出政策，但中央政府卻認為省際間糧食應自由流通，中央與地方各執不同立場。以下先說明走私盛行的原因，並從政策的制定過程，分析中央與地方政府各執立場時的彼此交涉情形，凸顯統治者對於臺灣糧食資源的態度；而商人在越來越多法律規範之下又如何應對。

一、走私活動頻傳

1945年10月31日，行政長官公署頒布的單行法規〈臺灣省糧食臨時辦法〉第6條規定：「本省糧食暫禁輸出省境」，令各縣市政府、警察、交通

98 林獻堂著、許雪姬主編，《灌園先生日記（18）1946》，頁212。

機關嚴格執行，禁止米穀及其他食糧輸出省境。⁹⁹但1946年2月25日行政院頒布〈進出口貿易暫行辦法〉，其中米穀被列為限制「出口」的商品，運出國外須經中央糧食部核准，由海關查驗。¹⁰⁰然而，中央政府對於省際間的糧食流通立場，以「自由流通」為原則，將「餘糧」省份的糧，調劑「缺糧」的省份。¹⁰¹換言之，中央政府主張，糧食應廣為流通中華民國轄境，包括臺灣與中國大陸各省之間的國內糧食貿易，顯見中央政府與行政長官公署在糧食流通的立場上有所差異。

根據李文環研究指出，中央機構的駐臺海關對於行政長官公署要求協助米糧管制，幾乎不予置理。中央與地方政府因對於貿易管制政策呈現嚴重落差，雙方在走私行為的界定尚有不同看法，形成法律規定的灰色地帶，反而有利於走私兩岸的私梟。¹⁰²為此，行政長官公署在1946年2月25日重申：

近日，閩、浙沿海一帶目下糧荒嚴重，米價暴漲。本省早稻登場之時，恐不肖之徒將廉價之米轉售省外圖利，若不加以禁止，影響本省糧食需求至深且鉅，通飭全省各港埠軍憲警查驗機關切實查緝。¹⁰³

從屢次重申的禁令來看，可知這種走私出島的情形，在新統治者的統治能力未見嚴密、效率之前，依然頻繁活躍。換言之，就臺灣與中國大陸間的糧食貿易一事，行政長官公署與海關出現對立，形成有利於走私的模糊空間。

99 臺灣省行政長官公署編，《臺灣一年來之糧政》，頁24；〈臺灣省政府施政報告（1947年6月）〉，收於陳雲林主編《館藏民國臺灣檔案彙編》，第215冊（北京：九州出版社：2007年），頁251。

100 〈制定「進出口貿易暫行辦法」〉，《國民政府公報》，渝字第1001期（1946年3月），頁7-8。

101 〈解決目前糧食問題加緊運糧分配缺糧省份〉，《中央日報》，南京，1946年5月21日，版2。

102 李文環，〈戰後初期臺灣走私問題之研究（1945-1949）〉，頁39-44。

103 「臺灣省米穀及其他食糧暫禁移出省境公告案」（1946年5月25日），〈省參議會會議〉，《行政長官公署檔案》，國史館臺灣文獻館藏，典藏號：00301910001012。

在此對立狀況中，管制則較不嚴格，沿海的小口，小帆船、機帆船均可自由出入。¹⁰⁴加上臺灣糧價較鄰近省市偏低，在比較利益法則下，許多商人如火如荼地進行私運米穀出海以牟利。¹⁰⁵商人通常運載臺灣米、糖等貨物到日本銷售，以換取布、紗、麵粉、小麥等，有時也跑到寧波運載麵粉回來臺灣販賣。¹⁰⁶顯示，在利益的驅動下，走私商人敢于冒險，往返中國內地、日本、臺灣之間，進行走私活動。為此，行政長官公署於1946年底，著手制定限制出海船舶噸數之法規，以「船舶航行安全及防止非法航運起見」為理由，「不足100總噸之船舶，只准航行本省沿海各口岸，不許駛往省外各口岸」。然而，100總噸數以上之船舶申請出省者，只限在基隆、高雄兩港啟航，不得在其它各口岸出發。這顯示出行政長官公署藉此規定提高對港口管理的權限，限制商人利用帆船進行走私貿易。¹⁰⁷

然而，商船逐漸規避稽查機關所在，轉往沿海小港走私貿易，這些沿岸小港是當時臺北縣淡水，新竹縣竹圍、舊港、公司寮，臺中縣梧棲、大甲，臺南縣布袋港、北門等處，它們大量出現走私現象，成為對中國貿易的窗口。¹⁰⁸以梧棲地區為例，戰前新高港（戰後改稱臺中港）已闢建一半以上，可以泊船，因此自中國大陸來的船，陸續靠岸，許多臺人或中國人至此開設船頭行，如梧棲當地人尤世景創設「華泰行」，專門負責大陸來臺船隻裝卸及代辦船戶所需貨物的往來，以賺取佣金。進一步，從這些貿易行成立的資料可以發現，有許多中國籍商人來到臺灣，獨立開設行號的情況，不乏來此投機冒險的福建籍商人。如在梧棲開設貿易行的福建人林玉堂，就是以輸出臺灣的米糖，交換中國沿海的手工製品和日常用品，賺取

104 〈防止米糧私運出口〉，《民報》，臺北，1946年6月22日，版2。

105 臺灣省行政長官公署編，《臺灣一年來之糧政》，頁21。

106 黃進興，《半世紀的奮鬥：吳火獅先生口述歷史》（臺北：允晨出版社，1992年），頁111。

107 「電基隆等港務局限制臺灣省與大陸各口岸來往船舶噸數，希遵照」，1946年10月4日法令，《臺灣省行政長官公署公報》，民國35年冬字第6期（1946年10月），頁103-104；〈壹百噸以下船舶，依規暫緩駛外〉，《民報》，臺北，1946年12月8日，版3；〈百噸以下船禁航海外，高雄貿易業者認為事關生死問題，日前開會決定陳情籲請〉，《民報》，臺北，1946年10月22日，版2。

108 〈李連春局長談新政〉，《民報》，臺北，1946年8月15日，版3。

利潤。¹⁰⁹

二、禁止糧食輸出政策制定過程

基於上述的理解，接著以1946年糧食輸出政策的具體制定過程當中，以臺灣供需條件為主要考量的行政長官公署、與以調劑國內糧食供需為主要考量的中央政府，兩者如何折衝制定糧食輸出政策。如前所述，臺灣糧食因中央與地方政府立場不同而導致大量流出，迫使行政長官公署不得不有所因應，重新檢討禁止糧食輸出的措施。

1946年5月行政長官公署草擬〈臺灣省查禁私運糧食出省辦法〉，規定商民或機關團體運輸30公斤以上的糧食，應向當地糧政機關或指定警察機關登記，請領運糧證明書。這顯示出行政長官公署欲藉此辦法奪回糧食輸出管理權，防止商人藉由法律模糊空間進行糧食走私。行政長官公署將該辦法呈中央糧食部備案，說明「在復原期間，各地糧價仍波動不定，本省商人趁機輸出境外以圖厚利，倘不暫予禁止，必致刺激糧價上漲，引起囤積居奇及投機操弄行為，將演變成人為的糧食恐慌」，強調該措施對於臺灣糧食供給的助益。¹¹⁰要言之，行政長官公署基於臺灣糧食自給，向中央政府強調禁止私運糧食出省，避免供給失調、糧價高漲。臺灣若有餘糧，必交由中央政府統籌、輸往各省以調劑民食，絕非是禁止糧食輸往中國內地。

但是中央糧食部對此草案並不贊同，認為該辦法管理之目的，應以防止走私至國外為主；至於省際間之糧食流通，不宜過嚴。中央糧食部認為臺灣該年度收穫「甚佳」，而華北以及福建、廣東兩省糧食甚感缺乏，對缺糧省份的官、商採購宜多給予協助，以利益虛互劑。至於規定30公斤以上的運輸糧食，均應向當地糧政及警察機構登記以請領證明書，此條則過

109 「電呈違反糧食管理案件報告書2份請察核由」（1949年2月14日），〈食米走私卷〉，《臺中縣政府檔案》，國史館藏，檔號：093000000715A。

110 〈臺灣省行政長官公署檢送臺灣省查禁私運糧食出省辦法電文〉，收於陳雲林主編《館藏民國臺灣檔案彙編》，第155冊（北京：九州出版社，2007年），頁3-4。

於細瑣，易生苛擾。¹¹¹但是根據表1中央糧食部所宣稱1946年臺灣糧食收穫「甚佳」，實際上僅高於1945年而已，遠不及日治末期的收穫量，臺灣糧食供給仍無法平衡。然而，糧食部欲維持糧食輸出政策的模糊籠統，反對提運糧食30公斤以上需登記之規定。因為欠缺登記標準的話，提供了1個更模糊、可供操作的空間，有利於省際之間的糧食流通。

面對中央糧食部對此辦法的疑慮，行政長官公署在回覆中，特別凸顯了臺灣因海岸綿長、港灣深澳，對外交通四通八達，糧食隨時隨地皆可漏海。商人的目的在於營利，倘若採取放任政策，或僅管制輸出，則島內糧食勢必大量外流。並且，臺灣屹立海外，與日本及琉球等地相鄰，臺灣又因為嚴格管制，糧價較日本及琉球低，頻有商人從事販運糧食出國牟利。因此，為防止糧商輾轉將米糧走私至國外，尤須依賴禁止私運出省之措施。況且上年（1945）臺灣糧食生產遭受旱風、雨災已損失甚鉅，又因肥料缺乏，全省總產量既未見增加，致近來各地糧價頗有波動。隨著青黃不接時期的到來，禁止私運出省，先求得省內糧食供應無缺。若迨至島內糧食匱乏，欲再求省外運濟，絕非易事。¹¹²由此可見，行政長官公署不斷強調：臺灣因地理環境特殊，該政策僅為防止臺灣糧食私運出國外，並不妨礙省際間的糧食調劑，內地各省如需臺省接濟糧食，在省內有餘糧的情況下，可交由中央統籌辦理；相對地，若不即時查禁私運，他省需接濟時，臺省恐無糧可資供應，藉此說法消除中央政府的疑慮。¹¹³

行政長官公署為消解〈臺灣省查禁私運糧食出省辦法〉草案的模糊空間，進一步將規定更為詳細，該辦法所稱的「私運」，是指未經公署核准，就私運糧食出省者。若當臺灣有餘糧時，各省官、商如須採購，由各省糧食管理機構提出證明，經行政長官公署核准後即可購運。然而，中央

111 〈臺灣省行政長官公署檢送臺灣省查禁私運糧食出省辦法電文〉，收於陳雲林主編《館藏民國臺灣檔案彙編》，第155冊，頁8-10。

112 〈臺灣省行政長官公署檢送臺灣省查禁私運糧食出省辦法電文〉，收於陳雲林主編《館藏民國臺灣檔案彙編》，第155冊，頁11-14。

113 〈臺灣省行政長官公署檢送臺灣省查禁私運糧食出省辦法電文〉，收於陳雲林主編《館藏民國臺灣檔案彙編》，第155冊，頁15-16。

糧食部對行政長官公署規定30公斤以上就需領證的疑慮，行政長官公署認為辦理領證極為簡易，無苛擾之處，拒絕修改。¹¹⁴對此，中央糧食部再行文給行政長官公署，認為辦理糧食輸出的領證標準，應提高到60公斤，避免增加辦證機關的業務。由此可再次看出，中央政府以臺灣糧食供應內地糧食為主軸的意圖，是希望能夠降低申請標準，並且簡化申請運照之程序，以避免不必要的程序妨礙省際糧食流通。¹¹⁵更值得注意的是，該辦法的制定，除了為遏阻臺灣糧食的走私，更是行政長官公署追求臺糧輸往各地的核准權利，藉以穩固糧食輸出的管制權。

歷經中央、地方政府之間前後耗時將近一年的往來折衝，至此終於大致底定。1947年9月15日臺灣省政府公布〈查禁私運糧食出省辦法〉，禁止臺灣米糧及其他食糧私運出口，強調私運係指「未經臺灣省政府核准私運糧食出省」，凡私運糧食出省者，依〈非常時期違反糧食管理治罪暫時條例〉之規定懲處。並且申明臺灣糧食有餘時，其他各省官商如需採購，應由各省糧食管理機關開出證明，經臺灣省政府核准後，始得購運。¹¹⁶不言而喻，上述法規更張與改定，可以說反映了糧食輸出管制日趨周延完備，省府不僅掌控了糧食輸出核准之法律依據，甚至糧食數量、輸往任何地方，都必須要有省府的核准。藉此詳細法令，省府希冀充分掌控糧食資源，以利進行糧食管理。

三、走私商人的應對

雖有越來越嚴苛的法律規定，但是糧食走私的高獲利仍吸引許多商人，成員包括臺灣人、中國人、日本人；走私銷售地有兩種類型，一為日本、琉球，另一為中國。以下先說明原先走私營運狀況，包括什麼人參

114 〈臺灣省行政長官公署檢送臺灣省查禁私運糧食出省辦法電文〉，收於陳雲林主編《館藏民國臺灣檔案彙編》，第155冊，頁15-16。

115 〈臺灣省行政長官公署檢送臺灣省查禁私運糧食出省辦法電文〉，收於陳雲林主編《館藏民國臺灣檔案彙編》，第155冊，頁22-25。

116 〈臺灣省行政長官公署檢送臺灣省查禁私運糧食出省辦法電文〉，收於陳雲林主編《館藏民國臺灣檔案彙編》，第155冊，頁27-30。

與、輸往何處；其次，分析商人在越趨嚴格的法律規範下如何應對。

臺灣因為與中國及日本之間的糧價有所差距，走私米糧至中國內地、日本、琉球的豐厚利潤，為走私活動提供了極高誘因，吸引中國、日本籍船隻逕至臺灣沿岸港口收購。雖然有禁止私運的法律規範，商人們仍遊走於法律的灰色地帶，如商人利用禁止米穀及其他食糧出口規定裡對於糧食的模糊定義，逕自私運米粉、樹薯粉、番薯粉等其他食糧出臺省，造成臺灣糧價上漲。¹¹⁷因此，臺灣省政府為了確定其他食糧的種類範圍，在1948年4月重申禁令，規定麵、麵粉、豆類、米粉乾、蕃薯、蕃薯乾、蕃薯粉等七種副糧禁止私運出省。凡未經許可給證而私運出口者，與走私米穀一同依照〈非常時期違反糧食管理治罪暫行條例〉從重處罰。¹¹⁸

臺灣走私集團多與中國大陸走私商人合夥，運載臺灣米糖至中國。¹¹⁹1946年8月，彰化縣警察局所查獲的走私組織中，竟是由三位大陸廣東人，與洪聰明、洪好意等彰化和美鎮碾米業者，合夥走私米糧。¹²⁰1948年6月，梧棲破獲走私集團，上述的華泰行尤世景、陳媽建，與新合勝行經理陳老石，及閩南同鄉會副理事長等人，合夥從梧棲走私大量食糧至中國、日本販售。¹²¹或是，臺灣商人在臺收購米糧後，委託中國內地商人航船販售。¹²²要言之，臺灣商人欲在中國銷售走私米糧，必須經由中國籍商人代售。這反映出兩岸間的走私貿易，具有中國與臺灣兩地商人共同「合作」的性質，臺灣商人掌握貨源，中國商人熟悉商業網絡。

另外一種情況，則是日本籍、中國籍商人直接來臺收購米糧。如在

117 〈臺灣七種雜糧禁止運出省外〉，《申報》，上海，1947年1月1日，版7。

118 「電為重申厲禁糧食走私前令，並規定臺灣省查禁私運出省糧食種類範圍，希查照」，1948年4月1日法令，《臺灣省政府公報》，民國37年夏字第3期（1948年4月），頁61-62。

119 許雪姬等訪問、邱慧君等紀錄，《王世慶先生訪問紀錄》，頁89。

120 〈線西鄉破獲奸商密輸米〉，《民報》，臺北，1946年9月7日，版2；〈日本漁船運載白米逃走〉，《臺灣民聲日報》，臺中，1946年4月21日，版2。

121 「尤世景等走私判決」（1949年3月10日），〈38年3月份刑事裁判原本〉，《臺灣高等法院檔案》，國家發展委員會檔案管理局藏，檔號：A504000000F/0039/永簿/36/1/049。〈梧棲破獲走私案經過〉，《臺灣民聲日報》，臺中，1948年6月8日，版4。

122 〈芳苑破獲走私米奸商修築橋樑贖罪〉，《民報》，臺中：1946年9月7日，版2。

1948年破獲的走私案，中國籍（上海人）商人運來日常生活用品來臺，交換食米、五金、菸葉等而回。¹²³同年（1948），日本漁船大政丸來臺走私，偷運白米回日本，被海關查獲。¹²⁴由此類案件可知，走私的可觀利益，吸引了中國或日本船隻逕至臺灣沿岸港口載米而回。因此，原來僅在臺灣沿岸港口貿易的帆船或漁船，在有利可圖的情況下，冒著違法的風險前往各地貿易，走私貿易圈則涵蓋福建、廣東兩省，甚至跨越至琉球和日本。¹²⁵

國家控制米糧輸出日趨嚴格，但臺灣糧食價格和中國內地相差甚多，面對這樣的情況，私運中國內地獲利頗豐，成為冒險家致富的捷徑。¹²⁶不僅商人積極投入走私活動，甚至連官員也參與走私，如1947年臺中某高官在任期間，憑藉職務方便，多次利用臺中號私運大量米糖前往琉球及日本出售，獲利甚多。¹²⁷由此可知，走私活動的進行，需結合官員，以圖躲避官方的檢查。因此，商人為進行走私，勢必與官方密切合作，其關鍵就在於經由相關法律程序獲得政府核發的運照，商人就有機會利用「合法」的證照，進行「非法」的走私貿易。以糧商在澎湖災荒救濟協助運賑為例，澎湖因受海風及水源缺乏的影響，每年惟賴旱田，僅可收番薯、高粱、花生等雜糧，其生產量僅足供居民半年食用，需臺灣本島輸糧接濟。¹²⁸如1947年澎湖因收成不佳，僅能出產少數雜糧，導致存糧不足，得靠臺灣本島供應。但是當時航運交通並不方便，需仰賴糧商運賑米，但是糧船經過海面，航行的目的地，權操在糧商手裡，許多是暗中進行私運米糧。由此可知，商人藉自願承攬賑務，申請運照運輸賑米，卻未按規定銷售到指定地點，反而將米糧銷售至利潤較好的地方，以澎湖作為「轉運地」，伺機由

123 〈市警察局不眠不休破獲走私集團巨案〉，《臺灣民聲日報》，臺中，1948年9月14日），版2。

124 〈日本漁船載運白米逃走，陸續緝獲走私數億，臺灣貨主孫登貴等被扣〉，《臺灣民聲日報》，臺中，1948年4月21日，版2。

125 〈某大員走私〉，《民報》，臺北，1947年2月2日，版2。

126 〈吳開先返滬談物價高漲原因〉，《申報》，上海，1948年8月17日，版4。

127 〈某大員走私〉，《民報》，臺北，1947年2月2日，版2。

128 〈糧食部辦理臺灣省澎湖島民食接濟的有關文件（1946年8-10月）〉，收於陳雲林主編《館藏民國臺灣檔案彙編》，第125冊（北京：九州出版社，2007年），頁348-349；善後救濟總署臺灣分署，《善後救濟總署臺灣分署業務總報告》（臺北：善後救濟總署臺灣分署，1947年），頁21。

澎湖走私出境，求得最大的利益。¹²⁹顯示，商人承辦賑米，無疑的是為獲得「運照」，「合法」販運米糧，進行「違法」的走私。

另一個案，商人偽造政府核發的運證，利用偽照進行走私。1948年3月糧食局受理振豐行陳坤來運銷澎湖食米的申請，當時澎湖發生糧荒，人民紛紛向省府告急，糧商陳坤來在此情況下非常容易得到運照。不久後，臺南的海關卻發現有一艘名瑞成的機帆船裝著一千包食米將要輸出，附有糧食局給於振豐行的許可證，連同聯大行的保證切結書。臺南關的人員懷疑運照的真實性，於是將原運照送澎湖警察所查詢，警察所的回覆信證實了運證是偽造的。因此，臺南海關展開了查緝工作，首先找聯大行的具保人，但是聯大行的店舖竟失蹤不見。根據原地址的房東說是臨時有人要求釘上聯大行招牌，僅二三天就拿下，這個要求釘牌的人之後也不知去向。然而，申請運銷的振豐行店主陳坤來辯稱不知道此事。顯然，這是一件設計周密的走私案。¹³⁰從商人偽造運照的舉動，顯示商人為證明其運糧的合法性，通行無阻的私運糧食，即是商人利用著國家制度規範，達到制度性的套利。

而除了利用運照掩護走私貿易之外，商人更與警方勾結。緝私的警方睜一隻眼閉一隻眼，漏海走私的情況則禁無可禁，鹿港武裝走私是典型的例子。1948年6月2日，臺中縣鹿港員警所長黃篤海、督察員兼保安隊長孫才良、行政課員許經倫、經濟督察員陳桂泉等人，勾結米商郭萍，串謀利用運米商船走私食米。在進行走私時，被不同轄區警員鄭振賢在粘厝附近發現，當場將走私食米全部扣押，交給當地居民粘章保管。6月3日深夜，保安隊長孫才良竟然率人攜帶武器，威脅粘章交出扣留食米154包並且劫走，後更加運200多包食米，合計共400餘包，全部偷運出口。此案經新

129 「為攜白沙鄉公所呈送共成號機航船保證禁絕走私之負責文書一份轉請察核准予省內通航由案」（1947年7月4日），〈臺澎交通〉，《澎湖縣政府檔案》，國家發展委員會檔案管理局藏，檔名：A37656000A/0036/334-2/1-2/2/006；「為攜馬公鎮公所呈送海成號等船保證絕不走私之負責文書2份轉請察核准予省內通航由案」（1947年7月5日），〈臺澎交通〉，《澎湖縣政府檔案》，國家發展委員會檔案管理局藏，檔名：A376560000A/0036/334-2/1-2/2/005。

130 〈臺糧走私別記〉，《申報》，上海，1948年9月6日，版5。

聞媒體舉發後，臺中縣長龔履端令縣警局長陳肅調查，然該局調查結果卻是「查無其事」，後遭記者舉發報導後，警方調查結果遭社會輿論抨擊，警務處不得不派專員許振庠，會同龔縣長親至鹿港實地調查。調查結果認為，孫才良等人罪證確鑿，將全部人犯移送臺中地檢處偵查。經臺中地檢處數次偵訊，9月間一度將嫌犯交保釋放，引起社會譁然、輿論大加撻伐，檢方不認真查辦之下，監察委員陳嵐峯亦來責問案情，民怨四起，後地檢處公開保證嚴加查辦。¹³¹最後於1949年3月宣判，涉案人員各判處有徒刑12年，褫奪公權10年。¹³²

另外一起案例是，1948年12月5日，前臺中縣第四科長蔡文慶，因其職務的關係，熟識違法走私門徑。因前涉案鹿港武裝走私事件而離開科長職務的蔡文慶，與許天助、陳定三等人合作食米走私漏海。¹³³此顯示為了規避政府的管制，商人勾結緝私的警方，建立合作關係；在緝私軍警的保護傘下，兩岸走私活動仍頻繁。有鑑於此，省政府下令緝私及有關軍警人員務須嚴格執法，不得袒護與掩護走私。¹³⁴從此，禁令的頒發反證出官商合作走私貿易頻繁活躍，導致米糧偷漏，無法根絕。

如上所述，中央政府對臺灣糧食輸出到國外的態度，與輸出到他省不同；走私的狀況也一樣。走私至日本或琉球的日船被緝獲後，海關奉中央政府命令，循外交途徑解決，先處以罰金，後將走私船隻放行；同時外交部對日船屢次走私一事，向盟軍總部提出交涉，要求防範，嗣後來中國貿易之日船，如再發現違法走私情事，將依〈懲治走私條例〉從嚴懲處。¹³⁵至於臺灣米糧走私至省外被緝獲，中央政府則將米糧扣留並予以充公，公開

131 林獻堂著、許雪姬主編，《灌園先生日記（18）1948》（臺北：中研院臺灣史研究所，2011年），頁410；〈臺中縣記者公會通電揭發內幕要求嚴懲〉，《臺灣民聲日報》，臺中，1948年9月11日，版4。

132 〈鹿港武裝走私孫才良等判決各處判刑12年〉，《臺灣民聲日報》，臺中，1949年3月8日，版4。

133 「為蔡文慶等走私食米案送請訊辦由」（1948年12月16日），〈蒲崇欽縱放走私犯蔡文慶脫逃〉，《內政部警政署檔案》，國家發展委員會檔案管理局藏，檔號：A301010000C/0037/05751/0032/01/002；〈北斗發生武裝走私〉，《臺灣民聲日報》，臺中，1948年12月5日，版4；〈蔡文慶等食米走私案〉，《臺灣民聲日報》，臺中，1949年4月3日，版4。

134 〈省令軍警人員不得掩護走私〉，《臺灣民聲日報》，臺中，1949年4月18日，版4。

135 〈日輪走私層出不窮〉，《申報》，上海，1948年4月19日，版2。

標賣。¹³⁶

四、負擔沉重的中國糧食供應

如前所述，省政府雖然隨著禁止私運糧食政策的制定，掌控了臺糧輸出的核准權；但是，走私的高獲利，仍使許多商人遊走於法律邊緣，私運米糧出省。同時，隨著國共內戰情勢的窘迫，中國糧食供給困難，臺灣需擔負沉重的中國糧食供給；中央與省府雙方對於臺糧輸出立場的矛盾，也因此再度浮出檯面。

依照1947年的生產狀況，臺灣被劃為餘糧省份，需運補調劑中國內地的缺糧省份，調盈濟虛。¹³⁷而從1948年臺灣米運補汕頭之事件來看，由於該年糧荒嚴重，汕頭市糧商集金在臺灣採購食米2萬1千公斤，分裝成350包，運回潮汕以調劑潮汕縣市民食；但是當糧食運抵汕頭時，潮汕海關卻指其為「無照」私運出口，而將糧食扣留，予以充公。為此，汕頭市政府向行政院申訴，表示行政院曾明令「省際間糧食應自由流通」，此次糧運雖未具有臺灣省政府發給米糧出口運照，依法有不合，但仍有中央糧食部的允許，並非私運出國；但潮汕海關認為是走私出口，應予沒收充公，於法、於情、於理均無不恰。汕頭市除電請財政部迅飭稅務司署轉飭潮汕海關准予補辦手續外，並申請發還食米。¹³⁸因此，調劑全國糧食的中央糧食部無法坐視糧荒不斷惡化，必須有所行動，電請財政部轉飭海關，姑念該項糧食是運回國內接濟糧荒，從輕處罰，准予補行報關，將來發還。¹³⁹

由此事件可知，在查禁私運糧食的法律規範裡，汕頭市糧商的行為無異走私；但中央政府卻認為是運返回國，是調劑中國人民的民食，予以寬

136 〈臺灣省糧食流通及購運的有關文件（1948年8月—1949年3月）〉，收於陳雲林主編《館藏民國臺灣檔案彙編》，第269冊，頁211。

137 〈關吉玉談糧食〉，《申報》，上海，1948年8月26日，版5。

138 〈臺灣省糧食流通及購運的有關文件（1948年8月—1949年3月）〉，收於陳雲林主編《館藏民國臺灣檔案彙編》，第269冊（九州，北京：2007），頁211-212。

139 〈臺灣省糧食流通及購運的有關文件（1948年8月—1949年3月）〉，收於陳雲林主編《館藏民國臺灣檔案彙編》，第269冊，頁218-238。

容。惟汕頭市政府雖有中央糧食部的核准，卻未得到臺灣省政府的米糧出口運照，其米糧仍不得輸出，也就是說，臺灣省政府是扮演決定糧食是否「合法」輸出的關鍵角色，亦證明臺灣省政府已掌控臺灣糧食輸出的核准權。

然而，1948年因中國各地糧荒問題持續惡化，多數產糧區域的地方政府皆自行頒法令禁止糧食出境，此舉影響中央統籌調劑各省軍糧、民食甚鉅。因此，行政院於該年8月15日訓令各省市首長，下令各省縣嚴禁發生糧食之阻運及攔路估買等情事；如地方政府若有類似行為，需嚴格取締，以利糧政之推行。¹⁴⁰儘管如此，臺灣省政府依舊不允許糧食自由流通，亦明白回覆行政院，「任自由運載出省，必致大量流往國外，『本省係屹立海中，島嶼東北鄰接素稱缺糧之日本及琉球各地，故對於糧食流通，殊有配合地理環境，加以管理之必要。』且國內糧源極度短絀，本省人口激增之際，更不能不通籌有效之管理。」¹⁴¹由此可知，行政院與省政府對於糧食輸出問題的觀點殊異。行政院基於平衡國內糧食供求，仍要求臺灣將餘糧運補中國內地，以有餘補不足。省政府為爭奪糧食輸出控制權，仍不斷強調臺灣地理環境的特殊，堅持如果未管制，將導致臺灣糧食大量輸出國外，造成因為臺灣糧食供給不平衡而產生的統治危機。

但是，省政府雖然掌握相當可觀的糧食，但用之於臺灣民眾者卻為數不多，¹⁴²例如1948年度政府公糧配撥數量，用之於民食者，僅有53萬公噸（37.9%）；反而投入大量的糧源於軍（眷）糧、公教糧、出口（軍糧）者，共有9.7萬公噸（62.1%）（參見表6）。由此可知，取於臺灣的糧食，非用於臺灣民眾，卻是大量運往中國接濟民食，以及作為軍（眷）及公教

140 〈嚴禁阻運糧食〉，《申報》，上海，1948年10月16日，版2。

141 〈臺灣省糧食流通及購運的有關文件（1948年8月—1949年3月）〉，收於陳雲林主編《館藏民國臺灣檔案彙編》，第269冊，頁233-238。

142 關於戰後初期臺灣米穀生產、人民消費量的關係，可參見陳兆勇，〈土地改革與政權鞏固：戰後臺灣土地政策變革過程中的國家、地主與農民（1945-1953）〉（臺北：臺灣大學社會學系研究所博士論文，2011），頁287-292。

糧。換言之，臺灣必須負擔沉重的中國糧食供應，甚至犧牲臺灣民食的平糶供給，公糧用於人民的比率甚低。這顯示了省政府與中央政府彼此折衝，並非為了謀求臺灣民眾的利益，而可說是中央與地方各自壯大資源的競爭。因此，臺灣民眾承受龐大壓力將剩餘糧擠壓出來，「移出」米糧補充中國所需，無異是去救「隔岸的火災」。

表6：1948-1949年度政府公糧配撥數量概況

單位：糙米萬公噸

項目	1947年7月至1948年6月	百分比	1948年7月至1949年6月	百分比
軍(眷)糧	1.23	8.8	4.27	23.9
公教糧	3.17	22.6	3.35	18.7
平糶米	5.30	37.9	7.04	39.4
移出	4.30	30.7	3.22	18.0
合計	14.00	100	17.88	100

說明：移出欄中在糧食局帳上原係以軍糧撥出，實際上是運往中國(外省)，在糧食局帳上列在軍糧，故此處按實際情形，劃出列在移出。

資料來源：黃登忠主編，《臺灣百年糧政資料彙編》，第1編(臺北：臺灣省政府糧食處，1997年)，頁7-20。

如表6所示，臺灣省政府僅禁止民間私運米糧出口，對於中央或其他各省的糧食需求，臺灣仍供應許多經法定程序申請的糧食，輸至中國內地。隨著國共內戰的發展，軍糧需求壓力日益增加，1949年7月13日，蔣中正聞福州糧食粒米未送，遂手諭臺灣省政府陳誠，「雖知臺灣負擔之重，但無論如何，三日內湊足3,000公噸糧食，送往福州前線、以資軍糧。」¹⁴³但省主席陳誠於7月16日覆電，稱臺灣籌糧已盡最大努力，請派員徹查：

本省供應軍糧，依照卯〔4月〕灰〔10日〕上海糧食會議決定，自4月起，按15萬人撥發，自上海撤退後，已增至34萬人，

143 「手諭限三日內湊足三千噸糧食送到福州」(1949年7月13日)，收於何智霖編，《陳誠先生書信集——與蔣中正先生往來函電》，下冊(臺北：國史館，2007年)，頁736。

（內中自然有虛報者）所需軍糧，均經照數墊撥，計4、5、6三個月，除15萬人外，加墊撥超額米9,473噸，計自職接省政迄今，中央對於糧款，並未發分文，閩省軍民，糧食不敷，經朱主席〔紹良〕派員洽商，已盡力予以協濟，先於辰〔5〕月儉〔28〕日運濟300噸，辰式〔31日〕200噸，己〔6月〕寒〔14日〕300噸，午〔7月〕佳〔9日〕100噸，並預定再運廈門300噸，迭次撥濟，事事俱在。現新稻雖先後登場，新賦尚未啟徵，公家毫無存糧，公教食米，延欠撥放，目前糧食，實為極端困難之時期，正派員赴緬購米，運省接濟。鈞電所示限期，決無法辦到。至自保自足，此為封建觀念，革命者決不應有，而本省亦斷無此事。以墊發中央軍公經費，及事業費而論，照指數推論，已達新臺幣1億7千6百餘萬元，合新臺幣發行總額百分之九十。此非但足徵本省對中央已盡最大的努力，且長此以往，而臺省勢必非至奔潰不可，恐非鈞座之願望也。總之，閩省需糧，當與朱主席商洽，盡量接濟，以副鈞望。但對於臺省軍糧，擬請派員切實調查考核，以明是非，並究責任。¹⁴⁴

誠如文獻所示，中央政府將臺灣視為糧食補給的角色，但在決策過程中，臺灣民眾的利益與期望仍未受到正視，反而被要求負擔沉重的中國軍糧供給。省政府千方百計徵集的糧食，是運往中國，而非留在省內由民眾自用。此情況日益增多，如骨牌效應般，對臺灣糧食供需造成嚴重打擊。但是隨著國民黨政府在國共內戰遭到嚴重挫敗之際，臺灣仍持續被要求供應軍糧。當時省府不僅已代墊大量糧款，糧食更皆已運往中國，造成省府背負龐大債款；而許多中國人民亦陸續撤退到臺灣，若持續將臺灣糧食輸出，糧食供給將趨向枯竭，造成民心離反。由此可知，隨著中國大陸情勢急速惡化，臺灣省主席陳誠無法坐視事態不斷惡化，需先考量臺灣的糧食

144 「電覆臺灣籌糧籌款已盡最大努力請派員徹查」（1949年7月16日），收於何智霖編，《陳誠先生書信集——與蔣中正先生往來函電》，下冊，頁736-737。

供給情況。如同1949年陳誠在力排眾議，以行政裁量的方式，強力推行入境管制，防堵逃難潮，穩定臺灣局勢為優先。¹⁴⁵因此，在現實的考量下，鞏固臺灣內部的內定為其第一要務，陳誠才斷然拒絕中央政府輸運軍糧的要求。

伍、結論

戰後，為了確保臺灣糧食的穩定供應，行政長官公署針對糧食施行管制，當中可分為「島內糧食資源掌控」及「糧食輸出管制」兩種措施。關於前者，行政長官公署延續了日治末期的「總徵收總配給」制度，但由於國家權力未能滲透既有的糧食體制，導致徵糧體系無法有效運作，也使米荒問題持續惡化。筆者進一步探討人民為何不願意配合此項政策，結果發現，「總徵收總配給」制度並不同於以往，國家只配給糧食給公教人員，加上黑市價格與收購價差距頗大，造成農民繳納糧食的意願低落。既然「收購」無法確保數額，配給亦將無以為繼，行政長官公署自然很想廢除此項制度，因此之後利用民調結果，建構出取消糧食統制的正當性，藉機取消了此項制度，並減輕在之後糧荒問題上的政治責任。

取消米穀統制，使得米價一度下跌，但不久又開始上漲，糧食問題並未因此解決。行政長官公署為把持現有存糧，下令各縣「封存」各地農倉稻穀，並且玩弄兩面手法，一手利用軍事武力控制糧源，一手透過媒體向人民宣傳外米即將來援，而不從根本解決問題。政府僅作挖東牆補西牆之措施，以文攻武嚇逼地主供出糧食，再以封存的米糧出售民眾，拉攏消費地的民眾，但卻一再拖延償還農民繳納米的徵購款，造成農民生計嚴重損失。

至於戰後初期糧食輸出問題，過去研究大多侷限在「臺灣內部」討

145 林桶法，《1949大撤退》（臺北：聯經出版社，2008年），頁376-398。

論，筆者則站在中國戰後整體問題之視角進行討論，認為戰後臺灣糧食問題不僅是臺灣內部的問題，更是牽連整個中國糧食的供需關係。由於中央與地方政府在貿易管制政策上存在結構性的矛盾，因而對走私行為的界定有不同看法，形成了法律規範的模糊地帶，反而有利於兩岸走私。為此，省政府透過〈查禁私運糧食出省辦法〉重新掌握糧食輸出決定權，排除中央政府干預。而面對國家管制米糧日趨嚴格之際，商人仍利用「合法」運照進行「非法」走私貿易，或者勾結警方掩護走私貿易。走私運至內地仍獲利頗豐，成為了冒險家致富的捷徑。

更重要的是，省政府雖然掌握臺灣糧食資源，卻是大量「移出」至中國，以及作為軍（眷）及公教糧，而非留在臺灣供民自用，顯示了政府接管臺灣之後，臺灣成為統治者不斷榨取糧食資源的對象。就此而言，統治者以國家立場為出發，頻頻取用臺灣糧源以保障中國的軍糧民食，卻未有相對的付出，不僅沒有考量臺灣民眾糧食供給是否充足，甚至掠奪民眾保有的糧食。隨著國共內戰情勢的惡化，國民黨政府陸續失守中國大陸據點，加上臺灣已不勘負荷此種供需型態，陳誠就在此般險峻的經濟情勢下，斷然拒絕再補給中國軍糧之命令，以穩定臺灣局勢為其第一要務。

附表1：戰後初期米價與物價比較

單位：公斤/臺幣元

時間	零售物價指數	蓬萊白米物價指數	米價指數占物價指數%	蓬萊白米價格
1946年1月	4,849.0	5,559.3	114.65	11.12
1946年2月	6,014.0	10,784.3	179.32	21.57
1946年3月	7,413.0	14,834.3	200.10	29.67
1946年4月	8,469.0	13,751.0	162.36	27.50
1946年5月	9,695.0	17,459.3	180.08	34.92
1946年6月	9,872.0	12,500.0	126.62	25.00
1946年7月	10,402.2	10,803.3	103.90	21.62
1946年8月	10,725.2	12,691.7	118.34	25.38
1946年9月	10,279.0	9,558.3	92.99	19.12
1946年10月	10,801.7	12,166.7	112.64	24.33
1946年11月	11,047.8	12,083.3	109.37	24.17
1946年12月	12,066.2	14,975.0	124.11	29.95
1947年1月	14,800.9	16,108.3	108.83	32.22
1947年2月	23,871.0	26,841.7	112.44	53.66
1947年3月	29,371.4	38,750.0	131.93	77.55
1947年4月	28,977.4	45,275.0	156.24	90.55
1947年5月	31,249.2	40,141.7	128.46	80.28
1947年6月	33,512.2	39,441.7	117.69	78.88
1947年7月	36,182.2	34,441.7	95.19	68.88
1947年8月	39,448.0	35,141.7	89.08	70.28
1947年9月	45,842.2	35,975.0	78.51	71.95
1947年10月	65,158.7	36,391.7	55.85	72.78
1947年11月	80,831.5	40,833.3	50.52	81.67
1947年12月	89,921.9	47,775.5	53.13	95.55
1948年1月	97,486.8	47,775.5	49.01	95
1948年2月	114,094.1	60,833.3	53.32	122
1948年3月	133,515.8	81,666.7	61.17	163
1948年4月	141,532.0	100,833.3	71.24	202
1948年5月	144,138.5	84,166.7	58.39	168
1948年6月	148,665.3	79,166.7	53.25	158
1948年7月	184,618.0	98,333.3	53.26	197
1948年8月	228,354.6	102,500.0	44.89	205
1948年9月	275,830.6	113,333.3	41.09	227
1948年10月	607,269.3	349,166.7	57.50	698
1948年11月	1,214,402.8	527,500.0	43.44	1,055
1948年12月	1,112,683.1	577,500.0	51.90	1,155
1949年1月	1,546,402.1	1,114,166.7	72.05	2,228
1949年2月	2,261,448.3	2,333,333.3	103.18	4,667
1949年3月	3,019,630.7	2,805,833.3	92.92	5,612
1949年4月	4,599,461.1	3,944,166.7	85.75	7,888
1949年5月	10,190,565.6	9,360,833.3	91.86	18,722

說明：指數基期1937年上半年100

資料來源：黃登中主編，《臺灣百年糧政資料彙編》，第1編，頁6-6。

參考書目

檔案、史料彙編

《行政長官公署檔案》（南投：國史館臺灣文獻館藏）

00326610038002，〈接收食糧營團資產情形〉。

00312210009006，〈農業組織規章〉。

00301200013002，〈各機關組織規程〉。

00301910001012，〈省參議會會議〉。

《糧食部檔案》（臺北：國史館藏）

119000001837A，〈臺灣辦理臺灣糧政情形卷〉。

《臺灣省參議會檔案》（臺北：中研院臺灣史研究所檔案館藏）

001_61_501_36013，〈提案類〉。

《臺中縣政府檔案》（南投：國史館臺灣文獻館藏）

093000000715A，〈食米走私卷〉。

《臺灣高等法院檔案》（臺北：國家發展委員會檔案管理局藏）

A50400000F/0039/永簿/36/1/049，〈38年3月份刑事裁判原本〉。

《澎湖縣政府檔案》（臺北：國家發展委員會檔案管理局藏）

A376560000A/0036/334-2/1-2/2/006，〈臺澎交通〉。

《內政部警政署檔案》（臺北：國家發展委員會檔案管理局藏）

A301010000C/0037/05751/0032/01/002，〈蒲崇欽縱放走私犯蔡文慶脫逃〉。

何智霖編，《陳誠先生書信集——與蔣中正先生往來函電》，下冊。臺北：國史館，2007年。

侯坤宏編，《糧政史料》，第6冊。臺北：國史館，1992年。

陳雲林主編，《館藏民國臺灣檔案彙編》，第86冊。北京：九州出版社，2007年。

陳雲林主編，《館藏民國臺灣檔案彙編》，第109冊。北京：九州出版社，

2007年。

陳雲林主編，《館藏民國臺灣檔案彙編》，第125冊。北京：九州出版社，
2007年。

陳雲林主編，《館藏民國臺灣檔案彙編》，第155冊。北京：九州出版社，
2007年。

陳雲林主編，《館藏民國臺灣檔案彙編》，第269冊。北京：九州出版社，
2007年。

臺灣省政府糧食管理處編，《臺灣百年糧政彙編》，第1編。臺北：省政府
糧食管理處，1997年。

期刊、報紙、公報

《中央日報》，南京，1946年。

《正氣半月刊》，臺北，1946年。

《申報》，上海，1947年至1948年。

《民報》，臺北，1945年至1946年。

《政經報》，臺北，1946年。

《臺灣民聲日報》，臺中，1946年至1949年。

《臺灣省行政長官公署公報》，臺北，1945年至1946年。

《臺灣省政府公報》，臺北，1948年。

《臺灣銀行季刊》，臺北，1947年。

日記、回憶錄、口述歷史

林獻堂著、許雪姬主編，《灌園先生日記（15）1943》。臺北：中研院臺
史所，2008年。

林獻堂著、許雪姬主編，《灌園先生日記（17）1945》。臺北：中研院臺
史所，2010年。

林獻堂著、許雪姬主編，《灌園先生日記（18）1946》。臺北：中研院臺
史所，2010年。

許雪姬等訪問、邱慧君紀錄，《王世慶先生訪問紀錄》。臺北：中研院近

史所，2003年。

黃進興，《半世紀的奮鬥：吳火獅先生口述歷史》。臺北：允晨出版社，1992年。

鐘淑敏等訪問、吳美慧等紀錄，《曹永和院士訪問紀錄》。臺北：中研院臺灣史研究所，2010年。

專書

李力庸，《日治時期臺中地區的農會與米作》。臺北：稻鄉出版社，2004年。

林桶法，《1949大撤退》。臺北：聯經出版社，2008年。

林莊生，《懷樹又懷人：我的父親莊垂勝、他們的朋友及那個時代》。臺北：自立晚報社文化出版部，1992年。

洪敏麟總編輯，《草屯鎮志》。南投：草屯鎮志編纂委員會，1986年。

唐賢龍，《臺灣事變內幕記》。北京：九州出版社，2004年。

陳思宇，《臺灣區生產事業管理委員會與經濟發展策略（1945-1953）》。臺北：政治大學歷史系，2002年。

許雪姬編，《日記與臺灣史研究：林獻堂先生逝世50週年紀念論文集》。臺北：中央研究院臺灣史研究所，2008年。

葉芸芸等主編，《葉榮鐘早年文集》。臺中：晨星出版社，2002年。

葉榮鐘，《小屋大車集》。臺中：中央書局，1976年。

臺灣省行政長官公署編，《臺灣省行政長官公署三月來工作概要》。臺北：臺灣省行政長官公署，1946年。

臺灣省行政長官公署糧食局編，《臺灣一年來之糧政》。臺北：糧食局，1946年。

謝國興編，《改革與改造：冷戰初期兩岸的糧食、土地與工商業變革》。臺北：中研院近史所，2010年。

藍亦青，《帝國之守：日治時期臺灣的郡制與地方統治》。臺北：國史館，2012年。

Nancy Hsu Fleming著；蔡丁貴譯，《狗去豬來：二二八前夕美國情報檔

案》。臺北：前衛出版，2009年。

期刊論文

郭怡棻，〈戰時體制下的警察與臺灣社會（1937-1945）〉，臺灣師範大學臺灣史研究所，2011年。

陳兆勇，〈土地改革與政權鞏固：戰後臺灣土地政策變革過程中的國家、地主與農民（1945-1953）〉，臺灣大學社會學系研究所博士論文，2011年。

曾品滄，〈戰爭、食物、黑市——日治末期殖民地臺灣的食物配給與統治秩序〉，發表於「近代東亞的區域交流與秩序重編」國際學術研討會，新北市國立臺北大學：國立臺北大學人文學院、歷史學系、日本立教大學經濟學部合辦，2012年5月26—27日。

劉志偉，〈戰後臺灣土地關係轉型中的國家、地主與農民（1945-1953）〉，新竹：清華大學社會人類學研究所碩論，1998年。

劉志偉、柯志明，〈戰後糧政體制的建立與土地制度轉型過程中的國家、地主與農民（1945-1953）〉，《臺灣史研究》，第9卷第1期（2002年6月）。

蔡英文，〈政治權力及其正當合法性〉，《當代》，第124期（1997年12月）。

魏正岳，〈戰後初期臺灣糧政之研究〉，《臺灣文獻》，第53卷第3期（2002年9月）。

魏正岳，〈戰後臺灣糧政之研究——以李連春主持糧政時期為中心〉，中興大學歷史學系研究所碩士論文，1999。

日文專書

林佛樹編，《臺灣の臺灣經濟》。臺北：臺灣經濟通信社，1939年。

臺灣總督府，《臺灣事情》。臺北：臺灣總督府，1940年。

臺灣食糧問題研究所，《臺灣食糧年鑑》。臺北：臺灣食糧研究所，1943年。

The Food Control in Early Post-war Period Taiwan (1945-1949)

Sian-Wei Zeng*

Abstract

The study aims to investigate food control in post-war Taiwan by discuss four topic that related to food control, in order to appropriately and comprehensively to recognize this issue. The four topics are as follows. First, why the Japanese total procurement total ration system could not function in early post-war period? Second, what kind of strategy did the governor use to re-control food resources in Taiwan? Third, how did the Taiwan Provincial Governor's Office compromise with the central government on the policy of food exportation? Fourth, regarding to restricting private food exportation, how did smugglers deal with this policy?

The Taiwan Provincial Governor's Office proclaimed "Provisional Act of Food Control in Taiwan Province" on Oct., 31th. 1945. Although the policy inherited the idea from Japanese colonial government's total procurement total ration system, it was only directed against civil service. The common people followed the Taiwan Provincial Governor's Office's fixed price and purchased grain from authorized retailers. The fixed price was far lower than black market, so that peasants refused to supply grain crop to the Taiwan Provincial Governor's Office. The Taiwan Provincial Governor's Office lost the control of food supply. Under the circumstance, the Office made a poll to legitimize canceling food control policy. On Jan., 11th, 1946, the Office canceled "Provisional Act of Food Control in Taiwan Province", and sealed county barns for "safekeeping". Then the Office forced landlords to hand in grain crops, and sold crops in barns to

* Ph. D. Program National Taiwan University

common people, in order to please them and to quell anger. On the other hand, the Office repeatedly postponed the payment of purchasing grain crops from peasant, and that made peasant's life became very harsh.

In terms of food exportation control, the central government and provincial government held opposite viewpoint on it, and had different definition on smuggle activities. Therefore, the different opinions on smuggle led to a grey area, which was contrarily beneficial to smuggle. For this purpose, the provincial government set up new control policy, excluded the interference from central government, and had the final say to food exportation again. Confronting to strict food control policy, the merchants utilized legal licenses or collaborated with police to cover illegal exportation. Thus, the merchants still made a fortune from smuggle. For those speculators, it became a short cut to become rich.

Most important of all, though the Taiwan Provincial Governor's Office controlled food resources in Taiwan, the resources were not for Taiwan Province, but for troops in China. For that matter, this study has an idea that the Taiwan Provincial Governor's Office did not concern about food supply to Taiwanese people, they exploited food resource from Taiwan, and transferred them to troops in China.

Keywords: food control, Taiwan Provincial Governor's Office, Taiwan Provincial Government, smuggle