

戰後臺灣糧食體制運作的困境與對策 (1950-1953 年)*

曾獻緯**

摘要

1949 年中華民國政府敗退來臺後，如何在臺灣異地圖存，又如何建立往後臺灣歷史發展的根基，是備受關注的研究課題。既有經濟史研究，主要聚焦於後者的討論，即糧食政策對臺灣經濟發展帶來的影響，對於前者討論往往假設糧食政策總能貫徹，較少注意到制度設計與執行成效之間的落差。本文以糧食體制為例，將其放在寬廣的時代脈絡下進行觀察，探討獨立國民經濟體的財政運作、不同行政機構與利益關係者的互動、冷戰局勢下美國的影響等結構性因素如何影響糧食體制運作的困境，導致統治者採取相應的對策，說明制度設計與實踐之相互作用。

在經濟體制轉型的背景下，1950-1953 年間，政府建立稻米供銷體系，賦予稻米多重任務，既要供應人口增加的需求，還要外銷出口。正因為如此，涉及不同行政機構的權限，行政機構立場不同而導致衝突，造成 1952 年度糧食局存糧不足的困境。此外，農民、地主與糧商也利用管制的困境，謀求利益之道，導致米價波動。

面對糧食局存糧不足的困境，臺灣省政府伺機修改肥料換穀的辦法，農民被迫交換肥料時，必須繳交三成現穀；並將該年度糧食局存糧不足歸咎於行政機構各行其事，利用美國及蔣介石的壓力，順勢建立糧食預算管理制度，使得糧食局取得糧食徵購與分配的主導權，從而排除其他政府機構掣肘，形成事權集中的糧食管理體制。新的穩定制度結構於焉成形，短暫鬆動的制度隙縫得以封閉，被統治者可操作的空間也相當程度被限縮。

關鍵詞：糧食體制、糧食局、肥料換穀、糧食預算、冷戰

* 本文改寫自博士論文〈戰後臺灣糧食體制之形構及其變革(1950-1974 年)〉，撰寫期間承蒙師長與學友的指導與協助，投稿、修訂過程中兩位匿名審查人及編委會提供諸多寶貴意見，謹此致謝。

** 國立臺灣大學歷史學系博士級研究人員

來稿日期：2020 年 4 月 13 日；通過刊登：2020 年 6 月 29 日。

- 一、前言
- 二、食米短缺的危機
- 三、食米管制的摸索
- 四、食米管制的窒礙
- 五、推動「糧政改革方案」
- 六、結論

一、前言

1949年中華民國政府敗退到臺灣後，面對外有中華人民共和國的威脅、國際局勢詭譎多變，內有政經危機，必須不斷摸索與調整統治策略，才得以在臺灣站穩腳步，建立起統治體制。誠如研究者馬若孟（Ramon H. Myers）的評價，很少政權能和1949年之後在臺灣的中華民國政府一樣，在遭逢重大失敗後，還能在新地方重起爐灶，於政治及經濟層面上獲得成功。¹ 中華民國政府如何在異地臺灣圖存，又如何建立往後臺灣歷史發展的根基，是備受關注的研究課題。² 經濟

¹ Ramon H. Myers, "Creating a New Authoritarian Regime: The Kuomintang Central Reform Committee on Taiwan, 1950-1952," 收於呂芳上主編，《論民國時期領導精英》（香港：商務印書館，2009），頁173。

² 有關1949年中華民國政府敗退來臺後，如何在臺灣逆境求生，建立其統治體制的研究，參見Nai-teh Wu, "The Politics of a Regime Patronage System: Mobilization and Control within an Authoritarian Regime," (Ph.D. diss., University of Chicago, 1987); 龔宜君，《「外來政權」與本土社會：改造後國民黨政權社會基礎的形成（1950-1969）》（臺北：稻鄉出版社，1998）；薛化元、楊秀菁，〈強人威權體制的建構與轉變（1949-1992）〉，收於李永熾、張炎憲、薛化元編，《人權理論與歷史論文集》（臺北：國史館，2004），頁268-315；松田康博，《台湾における一党独裁体制の成立》（東京：慶應義塾大学出版会，2006）；任育德，《向下紮根：中國國民黨與臺灣地方政治的發展（1949-1960）》（臺北：稻鄉出版社，2008）。此外，2010-2012年國立中正紀念堂管理處委託中央研究院近代史研究所進行「遷臺初期的蔣中正（1949-1952）」、「蔣中正總統與中華民國發展：1950年代的臺灣（I）（II）」計畫，利用新開放史料，從政治、軍事、外交等面向，探討中華民國政府如何在臺灣站穩腳步，進而發展出舉世驚豔的臺灣奇蹟。其成果參見黃克武主編，《遷臺初期的蔣中正》（臺北：國立中正紀念堂管理處，2011）；黃克武主編，《重起爐灶：蔣中正與1950年代的臺灣》（臺北：國立中正紀念堂管理處，2013）；黃克武主編，《同舟共濟：蔣中正與一九五〇年代的臺灣》（臺北：國立中正紀念堂管理處，2014）。

史研究取徑，主要聚焦於後者的討論，強調糧食政策對臺灣經濟發展帶來的影響，認為政府藉由農業徵收土地稅（實物稅）、以低廉價格強制收購稻米、稻米與肥料不等價交換的模式，收奪農民剩餘價值，支援軍事財政和工業化。³ 至於前者的討論，往往假設糧食政策總能貫徹，很少注意到制度設計與執行成效有所落差，以致容易忽略制度與政經環境的複雜互動關係，以及對於制度調整帶來影響。

正因為如此，既有研究對於糧食政策的分期，著重於其在經濟發展扮演的角色，⁴ 並沒有同時從政策落實的角度觀察統治體制是如何運作，以及實際成效，無法注意到政策不見得總能順利實踐，統治者需採取應對策略，才能調適瞬息萬變的外在環境。若依據統治者在食米管制面對的問題，以及應對方式的演變，戰後臺灣糧食體制（food regime）約略可分成四期：⁵

第一期是 1945-1949 年間，臺灣成為中華民國的一省，也是中國經濟圈的一部分，然而臺灣省行政長官公署（臺灣省政府）未保有政策決策的自主性，制定管制糧食輸出制度的過程中，必須不斷與中央政府折衝與協調，呈現了臺灣糧食

³ 劉進慶著，王宏仁、林繼文、李明俊譯，《臺灣戰後經濟分析》（臺北：人間出版社，1992），頁 58-67、133-162；劉進慶、涂照彥、隅谷三喜男著，雷慧英、吳偉健、耿景華譯，《臺灣之經濟：典型 NIES 之成就與問題》（臺北：人間出版社，1992），頁 57-93。

⁴ 魏正岳將 1945-1970 年臺灣糧政分為三期，第一期「戰後初期的糧政（1946-1950 年）」：政經環境的改變，和發生重大糧食危機的經驗，糧食政策亦須配合整體經濟發展的通盤觀點下重新修訂。第二期「以農養工時期的糧政（1950-1960 年）」：農業生產是臺灣經濟的骨幹，而稻作在農業經濟上佔有三分之二的地位。增加糧食生產，不但充裕物資供應，且可增加國民所得，對經濟發展有莫大的幫助。第三期「經濟起飛時期的糧政（1960-1970 年）」：農村勞力短缺、工資上揚，出現化學肥料、農藥與出售的糧食價格相對上漲；農民利潤與從事非農業相比，呈現下降的現象，農民被迫放棄集約耕作方式，糧食政策受到了嚴重的挑戰。參見魏正岳，〈戰後臺灣糧政之研究：以李連春主持糧政時期為中心〉（臺中：國立中興大學歷史學研究所碩士論文，1999）。

⁵ 糧食體制（food regime）：根據佛萊德曼（Harriet Friedmann）與麥克邁克爾（Phillip McMichael）的研究，定義為「從世界尺度的視野考察食物生產及消費的結構，此治理結構受到各種規範的影響」，本文運用此一概念分析臺灣個案，1950-1970 年代，糧食局透過制度規範稻米的生產、徵購與分配，例如肥料換穀、實物配給、管制出口等。在這過程中，制度規範受到獨立國民經濟體的財政運作、不同行政機構與利益關係者的互動、冷戰結構下美國的干預等結構性因素的影響，此複雜的各種連動關係構成臺灣糧食體制。因此本文藉由梳理臺灣糧食體制的實行過程，觀察獨立國民經濟體的財政運作、不同行政機構與利益關係者的互動、冷戰局勢下美國的干預等結構性因素影響國內糧食體制的運作及其變革。參見 Harriet Friedmann and Philip McMichael, "Agriculture and the State System: The Rise and Decline of National Agricultures, 1870 to the Present," *Sociologia Ruralis* (Assen) 29: 2 (Aug. 1989), pp. 93-117; Harriet Friedmann, "Distance and Durability: Shaky Foundations of the World Food Economy," *Third World Quarterly* (London) 13: 2 (Jan. 1992), pp. 371-383; Philip McMichael, "A Food Regime Genealogy," *The Journal of Peasant Studies* (London) 36: 1 (May 2009), pp. 139-169.

流通不僅是臺灣內部的問題，更是牽連整個中國內部糧食供需關係。⁶

第二期是 1950-1953 年間，臺灣變成獨立國民經濟體，⁷ 形成以臺灣為中心的糧食體制。然而，卻面對人口增加，造成國內糧食需求量增加，以及貿易逆差，造成外匯不足；並且臺灣被鑲嵌在冷戰結構中，美國干預臺灣政策。這些因素影響糧食體制未能順利運作，甚至發生 1952 年度（1952 年 7 月至 1953 年 6 月）糧食局存糧不足的危機，促使統治者重構糧食體制。

第三期是 1954-1968 年間，糧食局雖然取得糧食徵購與分配的主導權，卻面對財政部未能如實撥足軍（眷）糧款項，造成糧食局累積龐大的應收帳款的困境。糧食局為維持糧食體制持續運作，一方面選擇日本為臺米輸出市場，以高價出口臺米、進口廉價肥料為模式。糧食局再透過肥料換穀，藉此將軍（眷）糧差價、糧食增產費用等費用，轉嫁到肥料價格上，使得農民負擔比較貴的肥料。⁸

第四期是 1969 年至今，國內外糧食市場飽和，造成糧食生產過剩。並且國家財政結構轉虧為盈，以及國產肥料滯銷，加上臺灣對外關係面臨劇變，必須爭取農民群體的支持，鞏固國內統治的基礎，推動行政院廢除肥料換穀制度。但是廢除肥料換穀後，卻使得糧食局無法取得足夠食米，供應國內市場需求，糧食供需失衡。行政院實施稻穀保價收購制度，以確保糧源與穩定糧價及保障農民基本收益。⁹

在不同時期的糧食體制運作，第二期糧食體制具有承先啟後的重要性，臺灣經濟體制的轉型，成為獨立經濟體，以臺灣為範圍的糧食體制形成，政府透過糧食體制規約稻米的生產、流通與消費，以滿足國家建構（state-building）的需求。

⁶ 1945-1949 年臺灣捲入了中國經濟圈內，以臺灣供需條件為主要考量的行政長官公署（臺灣省政府）、與以調劑國內糧食供需為主要考量的中央政府，在「查禁私運糧食出省辦法」的制定過程兩者不斷折衝與協商。參見曾獻緯，〈戰後初期臺灣的糧食管制（1945-1949）〉，《臺灣文獻》（南投）66: 3（2015 年 9 月），頁 53-102。

⁷ 臺灣出現獨立的國民經濟格局，是 1950 年代以降才開始，在此之前的清代及日本殖民地時代，不是隸屬於傳統中國的經濟圈，就是日本資本主義的一部分；1950 年代以降，以臺灣為範圍的獨立經濟體首度形成。在非獨立經濟體之下，臺灣糧食體制深受日本殖民母國、中華民國中央政府的影響，主導著臺灣食糧生產、流通與消費。成為獨立經濟體後，以臺灣範圍（以及澎湖、金門、馬祖）的糧食體制形成，政府透過糧食體制規約稻米的生產、流通與消費，以滿足國家建構（state-building）的需求。獨立經濟局的概念，參見黃紹恆，《臺灣經濟史中的臺灣總督府：施政權限、經濟學與史料》（臺北：遠流出版事業股份有限公司，2010），頁 26-27。

⁸ 曾獻緯，〈戰後臺灣糧食體制的形構及其變革（1950-1974 年）〉（臺北：國立臺灣大學歷史學系博士論文，2020），頁 100-149。

⁹ 曾獻緯，〈戰後臺灣糧食體制的形構及其變革（1950-1974 年）〉，頁 150-203。

然而，稻米卻被政府賦予了多重任務，既要供應人口增加的需求，還要外銷出口，它既是政府重要穩定民心的資源，也是重要的財政工具。正因為如此，在稻米供銷過程中，涉及不同行政機構的權限，在沒有一個專責機構統籌處理稻米徵購與分配的情況下，行政機構存在權力矛盾、各行其是，導致糧食體制運作的困難，促使統治者重構糧食體制。就此而言，釐清第二期糧食體制的內涵，能夠幫助我們理解在經濟體制轉型的背景下，中華民國政府遷往臺灣後，面對什麼樣的困難，如何借助糧食局掌握農民生產剩餘，支援軍事財政和工業化。

第二期糧食體制運作的困境，最明顯的是表現在米價的波動，根據附表一，1950-1951年米價尚平穩，1952年開始逐步上漲，最高峰是1953年5月，漲至4.10元。對於1952年度米價波動的起因有底下幾種不同的說法：（一）糧食局長李連春認為，因為糧食局存糧不足，加上收成時適逢雨季，延遲早稻收成，導致糧食供需失衡，米價隨之上漲。¹⁰（二）前任糧食局專門委員華松年認為，政府外匯短缺，省主席吳國楨、財政廳長任顯群為求獲得外匯，以資支應，要求糧食局增加食米外銷，因而外銷數量超過本身力量，以致青黃不接期間，糧食局無存糧可調節市場，米價發生劇烈波動。¹¹（三）研究者魏正岳認為政府在經濟上實施通貨膨脹造成的後果，糧商囤積居奇，以及政府為求得外匯，外銷食米數量過多，糧食局存糧有限，引起臺灣內部糧食恐慌。¹²上述說法共同指向糧食局存糧不足，遂於青黃不接時，失去控制市場力量，然卻無法完整闡釋導致糧食局存糧不足的結構性因素為何，究竟是徵購不足，抑或分配過多，留下些可供進一步研究的空間。本文探討中華民國政府遷臺後，統治者在面對獨立國民經濟體的財政運作、不同行政機構與利益關係者的互動、冷戰局勢下美國的影響等結構性因素造成1950-1953年國內糧食體制運作成效不佳時，如何透過改造既有糧食制度，發展出新的糧食制度，以調適政治經濟環境的變遷，進而分析1952年度糧食局存糧不足的原因，在糧食供給／需求的層次上，究竟發生何種問題，說明制度的設計與實作之間相互作用。

長期以來，學界對於戰後臺灣糧食政策的研究已累積不少研究成果，各有其

¹⁰ 李連春，《十年來的臺灣糧政》（臺北：臺灣省糧食局，1955），頁31。

¹¹ 華松年，《臺灣糧政史》（臺北：臺灣商務印書館，1984），上冊，頁329。

¹² 魏正岳，〈以農養工時期的臺灣糧政（上）〉，《臺灣風物》（臺北）51:4（2001年12月），頁143-184。

關注議題，與本文問題意識相關者，大致可分成兩個取徑。

其一，糧食政策的實踐。先行研究利用臺灣省政府（以下簡稱「省政府」）與臺灣省參議會的檔案、日記為主要材料，藉由糧食政策實行的過程，剖析國家權力與社會的互動關係。劉志偉、柯志明探討1945-1953年間糧食政策與土地改革的關聯，指出地主將來自政府的徵糧負擔轉嫁於農民，造成業佃關係惡化，國民黨政府為解決業佃衝突，逐步實施三七五減租。¹³ 何鳳嬌討論大戶餘糧制度的實行，指出政府面對地主不滿與反彈，運用警察勢力及司法系統，使得地主遭通緝或深繫囹圄，無力反抗之後的土地改革。¹⁴ 歐素瑛注意到中華民國遷臺湧入的大批軍民，導致糧食供需失調更加嚴重。以地主階級居多的省議員，扮演為民喉舌的角色，要求政府致力米穀增產、興建水利、強化糧食政策等，使臺灣逐漸走過求食不飽的歲月。¹⁵ 上述研究提醒我們地主與農民的應對影響政策的實行。不可忽視地主與農民能夠應對的著力點，取決與外部制度環境鬆動與否，過去研究由於資料的限制，將政府視為意志齊一的整體，忽略了政府內部的歧異性，呈現相對穩定的外部制度環境。本文擬利用新近公開史料，將政府視為立場不同的機構所組成，觀察不同行政機構從本位立場出發，從而產生出一個相對鬆動的外部制度環境。

其二，糧食政策的形成。過去糧食政策的研究通常以政權斷代來劃分，忽略了政權更替下制度的延續性，即戰後臺灣的國家體制如何縱向繼承殖民地遺留的制度，橫向移植中國的治理經驗。黃仁姿跨越傳統以政權為分期的限制，認為糧區制度、田賦徵實、大戶餘糧、物物交換的肥料換穀等，顯然源自於戰爭經驗或戰時邏輯的思考，直到1970年才逐漸轉型。¹⁶ 上述研究修正過去政權斷代的分析方式，重視制度的起源，有助於理解不同政權間糧食制度的延續性。本文重視制度實踐的面向，考察制度實踐可能會受到許多結構性因素的制約，如獨立國民經

¹³ 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》（臺北）9：1（2002年6月），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，1949-53〉（新竹：國立清華大學社會人類學研究所碩士論文，1998）。

¹⁴ 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〉，收於許雪姬總編輯，《日記與臺灣史研究：林獻堂先生逝世50週年紀念論文集（下冊）》（臺北：中央研究院臺灣史研究所，2008），頁509-572。

¹⁵ 歐素瑛，〈臺灣省參議會對糧荒問題之調劑（1946-1951）〉，《臺灣學研究》（新北）22（2018年4月），頁35-76。

¹⁶ 黃仁姿，〈戰爭、糧食與土地改革：戰時戰後的臺灣農政（1930s-1950s）〉（新北：稻鄉出版社，2020），頁235-327、427-443。

濟體的財政運作、不同行政機構與利益關係者的互動、冷戰結構下美國的干預等結構性因素，造成糧食制度執行成效不如預期，迫使統治者不斷地做出調整，以此解釋延續戰時的糧食制度如何調適外部政治經濟環境變遷，有效穩定糧食供需與社會秩序。

現今越來越多政府檔案的公開，使得本文能夠透過不同的行政機構所留下的檔案進行解讀，例如行政院、中國農村復興聯合委員會（以下簡稱「農復會」）、省級機關，以及國民黨，分析立場不同的行政機構決策考量。本文嘗試將國家、地主與農民三方關係的討論，修正為不同行政機構（糧食局、生管會、財政廳、農復會）與利益關係者（農民、地主、糧商）多方關係進行討論。首先探討 1949 年龐大軍民隨中央政府來臺，提高國內食米需求量，行政院與糧食局如何增加食米供應量。其次，探討面臨外匯短缺、國內食米需求量增加的問題，糧食局如何建立糧食供銷體系，以應付不同需求。復次，重建 1952 年度糧食徵購與分配制度實行過程，剖析制度設計的預期目標與實際成效有所落差的原因。最後，討論面對糧食局存糧不足的困境時，糧食局如何進行補救，以及省政府如何藉機推動「糧政改革方案」，修改肥料換穀辦法，建立糧食預算制度，用以說明制度制定與實作之相互作用。

二、食米短缺的危機

1949 年底，中華民國政府遷臺，大量移民移入臺灣，¹⁷ 造成糧食局在短時間內難以供應如此龐大的食米需求量，形成食米短缺的危機。本節主要說明面對糧食供應不足時，行政院、糧食局如何透過增加食米的進口量與生產量，來提高國內食米供應量。

（一）食米供應不足

1949 年前後，大量移民湧入臺灣，以及臺灣自然增加，人口急遽增加，臺灣糧

¹⁷ 根據李棟明估計 1949 年社會增加（在臺軍民人口）46 萬人，自然增加人口為 20.7 萬人，一共 66.7 萬人。參見李棟明，〈光復後臺灣人口社會增加之探討〉，《臺北文獻（直字）》（臺北）9/10（1969 年 12 月），頁 244。

食生產一時未能大量增加，一度發生供應困難，¹⁸ 導致使稻米價格波動，根據附表一，1950年1月為1.00元，至5月時，漲至1.98元。為了平抑市場價格波動，1949年底糧食局實行限價政策，卻使得產地價格高於市場價格，食米輸入市場甚少。生活在臺北市的國民大會代表吳墉祥，在1950年1月13日的日記中記錄：

臺北市物價在逐漸漲騰，獨米有公價，數月不改，於是鄉村之米不復進城，來源減少。糧食局辦理配售，市民憑戶口名簿購買，由米店登記，但非嚴格配給，每戶每日均可買一次，乃有若干戶口逐日往買，以前本市每日銷米二千五百包，糧店均有積存，現在月銷四千五百包，若干人排隊等候，費時費業，且有空手而回者。¹⁹

食米管制政策的失當，造成糧食供需失調。隨著物價持續上漲，食物分配不均，除了高級官員外，許多中國移民生活備感困難，甚至因物價飛漲，受到壓迫無法生活，而步入自殺之途。²⁰ 食米供需失調若持續惡化，不但影響社會秩序，甚至威脅到中華民國政府在臺灣的存續。

（二）增加食米供應量

面對食米供需失衡的危機，政府透過增加進口量與生產量，來提高食米供應量，穩定市場供需平衡。

1. 增加進口量

1950年初，臺灣存糧不多，行政院委託中央信託局（簡稱「中信局」）及臺灣

¹⁸ 以1948年度每人每年143.44公斤糙米為計算標準，根據李棟明人口估計1949年軍民社會增加人數（社會增加人口）估計為46.0萬人，自然增加人口20.7萬人，一共需9.6萬公噸。從附表一可見，以1948年度的徵購量20.2萬公噸為基礎，加上人口增加需要的糧食有9.6萬公噸，故1949年度政府至少需要徵購29.8萬公噸。1949年度若不加進進口糧食6.4萬公噸，以及1948年底存量3.0萬公噸，僅有25.1萬公噸，卻要支出29.8萬公噸，將不足4.7萬公噸。1948年度每人每年食米消費，參見黃登忠主編，《臺灣百年糧政資料彙編·第二編：近百年來糧食統計資料》（臺北：臺灣省政府糧食處，1997），頁348。

¹⁹ 吳墉祥原著、馬國安主編，《吳墉祥戰後日記（一九五〇）》（香港：開源書局；臺北：民國歷史文化學社，2019），1950年1月13日，頁14。承蒙吳紹因女士協助而得以先閱讀及使用〈吳墉祥先生日記〉（手稿本），增加論文的完整性，謹致謝忱。

²⁰ 吉星文著，何鳳嬌、蕭李居編輯校訂，《吉星文先生日記（一）》，1950年4月3日、26日，頁32、54。

省物資調節委員會（簡稱「省物調會」）購買外國米，中信局及省物調會再透過復華行、源成行等商行，在泰國、緬甸採購食米，補充臺灣糧食需求。²¹ 但是復華行在泰國的採購並不順利，未能順利交貨，²² 只好仰賴其他商行在緬甸、泰國採購食米，該年度一共進口 6.4 萬公噸。²³ 隨著進口食米輸入臺灣，以及第一期作收成，糧食供應量增加，6 月份米價隨之下跌至 1.37 元，7 月更下降至 1.10 元（參見附表一）。然而，遷臺初期臺灣的外匯極度不足，向外國採購食米，僅是政府應急之策。

2. 提高生產量

從稻米種植情況來看，根據附圖一、二，戰後不論是產量，或是種植面積，都是往上增加的趨勢。從單位面積生產量來看，日治時期 1938 年每公頃 2,242 公斤達最高水準，到 1956 年的 2,284 公斤，才超過日治時期的最高水準。²⁴ 若從種植面積生產量來看，日治時期 1936 年 68.2 萬公頃達最高水準，1948 年的 71.8 萬公頃，就已超過日治時期的最高水準。1950 年代初期稻米產量增加，與種植面積增加相關，1949 年 74.8 萬公頃，1954 年已增加至 77.7 萬公頃。然而，在眾多作物中，農民為何多選擇種植稻米？

（1）稻米增產為基調

由於國共戰爭局勢逆轉，臺灣糖喪失中國市場，造成銷路滯塞。²⁵ 1949 年，臺灣省主席陳誠考量世界稻米生產尚未完全恢復，國際米價持續上漲，相對的國際糖價下跌，米價高於糖價，並且稻米為日常生活所必需，故對於農業生產政策，以「糧重於糖」為原則。²⁶ 同年底，臺灣區生產事業管理委員會（以下簡稱「生

²¹ 「臺灣省物資調節委員會代購食米與米商訂約清單」（1939 年 4 月 12 日），〈糧政政策與價格統計〉，《中央銀行檔案》（臺北：中央銀行藏），檔號：0039/0062009/0/1/011。

²² 吳興鏞編注，《吳嵩慶日記（一）1947-1950》（臺北：中央研究院臺灣史研究所，2016），1950 年 4 月 29 日，頁 458、460。

²³ 〈外米萬噸今抵基隆〉，《中央日報》，1950 年 4 月 28 日，第 4 版。進口食米的數量可見臺灣省糧食局編，《臺灣糧食統計要覽（民國 55 年版）》（臺北：該局，1967），頁 104。

²⁴ 黃登忠主編，《臺灣百年糧政資料彙編·第二編：近百年來糧食統計資料》，頁 38、42。

²⁵ 吳長濤編，《臺灣糖米生產比重問題之研究》（臺北：中國國民黨中央委員會，出版年不詳），頁 18。

²⁶ 「三十八年六月二十二日省主席於省議員暨各機關首長座談會講詞」（1949 年 6 月 22 日），〈陳誠言論集（二）〉，《陳誠副總統文物》（臺北：國史館藏），檔號：00800000989A；薛月順編輯，《陳誠先生回憶錄：建設臺灣》（臺北：國史館，2005），上冊，頁 39；薛月順編輯，《陳誠先生回憶錄：建設臺灣》，下冊，頁 538。

管會」)應省政府政策,作出「蔗田面積限制在10萬公頃以內」的決策。²⁷

在「稻米增產第一」的方針下,搭配1946年起,政府陸續實施田賦徵實、隨賦徵購、肥料換穀、棉布換穀、糧食生產貸款等政策,規範農民需以稻穀繳納,擴大了農民對稻穀的需求,種植稻米成為農民首要選擇。²⁸不僅如此,糧食局還限制其他作物的肥料使用,如果農民種植非糧食局所指定的作物,如水果、雜糧、蔬菜等,無法獲得足夠肥料供給,造成受惠不均之現象。²⁹農民為了取得足夠的稻穀來繳納賦稅、貸款,以及交換肥料、日常生活用品,優先選擇以水稻為主的作物制度,稻米增產需要更多的肥料來投入,累加的稻穀需求構成了一個永無止息的循環。³⁰並且農民為增加收益,除了種植每年兩期的稻作外,還增植冬季作物,例如小麥、番薯等,這些作物種植面積隨之增加,³¹導致複種指數逐年顯著提高,³²對肥料的需要也大大增加。

(2) 有利收益

農民選擇作物時會比較不同作物間的收益,臺灣兩期作田,除了每年可種植水稻兩次外,在中部、南部地區,11月至次年2月冬季期間,實際低溫日數不多且日照充足,可以種植短期豆科、蔬菜作物或其他高價值經濟作物。³³這些次要作物的產量和價值,和主要作物比較起來,均毫無遜色。所以,農民在選擇主要

²⁷ 「臺灣糖業公司民國三十九年度業務計畫」,〈業務報告〉,《資源委員會檔案》(臺北:中央研究院近代史研究所檔案館藏),檔號:24-20-02-032-02。

²⁸ 徐慶鐘,《科學行政在臺灣:國民營養與糧食政策》(臺北:中華書局,1977),頁64-65;張漢裕,〈臺灣米糖比價之研究〉,收於張漢裕博士文集編輯委員會編,《經濟發展與農村經濟》(臺北:張漢裕博士文集出版委員會,1974),頁343;謝森中,《臺灣之糖米競爭》(臺北:中國農村復興聯合委員會,1953),頁45。

²⁹ 根據康瑄的研究,稻作肥料配銷數量佔總配銷量90%以上,雜作肥料配銷量僅有10%以下。參見葛伯納(Bernard Gallin)著、蘇兆堂譯,《小龍村:蛻變中的臺灣農村》(臺北:聯經出版事業股份有限公司,1979),頁88;康瑄,《臺灣化學肥料配銷實況》(臺北:臺灣銀行經濟研究室,臺灣研究叢刊第110種,1972),頁70-71、84-85。

³⁰ 曾獻緯訪問、記錄,〈曾達坤先生口訪紀錄〉(未刊稿,2018年11月3日南投縣鹿谷鄉秀峰村訪問)。

³¹ 小麥種植面積1947年0.6萬公頃,1954年1.1萬公頃;番薯種植面積1947年21.3萬公頃,1954年24.8萬公頃。參見黃登忠主編,《臺灣百年糧政資料彙編·第二編:近百年來糧食統計資料》,頁95、118。

³² 1947年149.8%,1954年171.7%,參見臺灣省政府農林廳編,《臺灣農業年報(民國79年版)》(臺北:該廳,1990),頁22。

³³ 〈請問蔬菜的一期作,二期作,裡作和間作怎麼定義?〉,行政院農業委員會「農業知識家」,下載日期:2020年7月12日,網址:https://kmweb.coa.gov.tw/knowledge_view.php?id=4467。

作物栽種時，並非單純的選種稻米或甘蔗而已，而是比較「以米作為主」或「以蔗作為主」的作物制度。³⁴ 由於缺乏全臺各地作物收益的統計資料，僅能以農復會於 1952 年在臺中地區調查為例，說明不同作物制度間的收益。

根據附表二，就純收益而言，兩期作水田，以種植稻米作物制度最為有利；至於單期作水田，如用於種植甘蔗，必須配合栽種亞麻或甘藷等間作物，才較為有利。僅種植秋植「糊仔」甘蔗或秋植甘蔗，其純益比每年一季水稻及一季其他作物的收益都來得小。因此，兩期作、單期作的水田，農民選擇稻米，配合冬季裡作，獲利最佳。農民還會注意收益分配的問題，例如耕地面積狹小的貧農，其所生產的主要作物，不足以供應家庭消費所需，因此多仰賴不需要與地主分成的裡作與副業為主，稻米制度的裡作收穫最高，故盡可能選種稻米作物制度。³⁵ 透過上述的分析可知，農民增加收益與政府提高稻米生產量的目標一致，使得稻米種植面積持續的增加，提高稻米的生產量。

三、食米管制的摸索

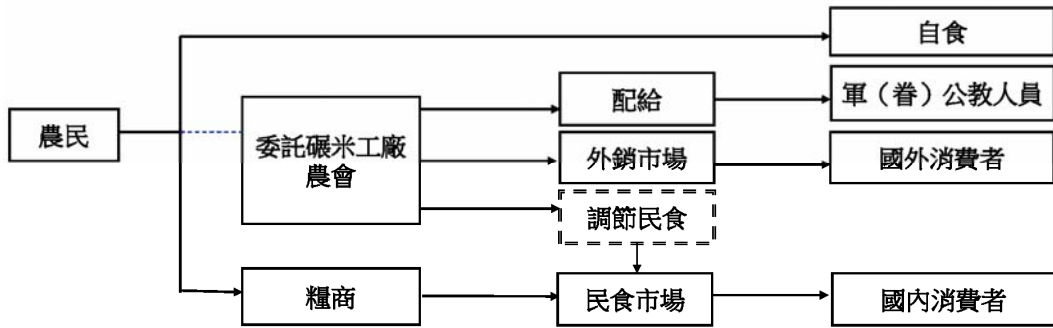
本節主要說明面對外匯短缺、國內糧食需求量增加的問題時，糧食局如何透過建立糧食供銷體系，以應付不同需求。再進一步分析不同政府機構賦予糧食供銷體系多重目標，及其對於臺灣社會發展的影響。

進入討論之前，有必要先了解臺灣糧食供銷體系的構造，如圖一所示，由民食市場與「非民食市場」的徵購與分配體制所組成。前者為農民生產的稻米除了自食外，一部分賣給糧商，由糧商販售給國內消費者。然而，臺灣稻米每季收成時間距離並不均衡，第二期至翌年第一期收成之間距離則有五、六個月之久，收成期間稻米供應過多，在青黃不接期間供應過少，稻米價格波動，糧食局掌握部分稻米，用以調節民食市場，維持米價的穩定。³⁶ 後者，糧食局透過不同徵購制度向農民徵購公糧，再分配於軍公教人員，以及出口外銷。

³⁴ 謝森中，《臺灣之糖米競爭》，頁 18。

³⁵ 謝森中，《臺灣之糖米競爭》，頁 4、36-39。

³⁶ 華松年，《臺灣糧政史》，下冊，頁 766-770。



圖一 臺灣糧食供銷體系 (1950-1970s)

資料來源：筆者自繪

(一) 民食市場的調節措施與管制

為避免農民、地主與糧商於青黃不接時，囤積居奇，操控市場價格，破壞民食市場的秩序，糧食局對民食市場的管制與調節措施，分別敘述如下：

1. 糧區制度

糧食局為管理糧商與明瞭稻米流通情況，實施糧區制度，依臺灣各地區稻米產銷情況，劃分為七大糧區。³⁷ 糧食局透過糧區制度，建立「可視化」(visualization) 管制措施，越區購運或買賣稻米，需經糧食局核發許可證，糧食局容易掌握糧食流動情形，防範糧商搶購或居奇操控價格的可能性。並且實施糧區制度，米價較易控制在固定範圍，當某一地區米價，因供需關係或大戶操縱，而米價上漲，則政府所掌握的稻米，因僅須應付特定地區，糧食局存糧相對充足，較容易平抑價格，不至於影響全臺各地米價。³⁸

然而，糧區制度限制生產地的食米運銷以消費地為主，嚴格禁止消費地食米倒流生產地，消費地食米價格有時反比生產地還低，而生產地發生米荒，不能自由向其他生產地採運，食米供應反而困難。³⁹ 雖然該制度限制糧商跨區運銷，但

³⁷ 1950-1984年臺灣劃分七個糧區，臺北包括臺北市、基隆市、臺北縣、宜蘭縣；新竹包括桃園縣、新竹縣、苗栗縣；臺中包括臺中市、臺中縣、彰化縣、南投縣；臺南包括臺南市、雲林縣、嘉義縣、臺南縣；高雄包括高雄市、高雄縣、屏東縣；東臺包括花蓮縣、臺東縣；澎湖包括澎湖縣。參見華松年，《臺灣糧政史》，下冊，頁784。

³⁸ 華松年，《臺灣糧政史》，下冊，頁785-787。

³⁹ 〈糧區制度〉，《聯合報》，1956年8月7日，第4版。

是價格懸殊，有利可圖，糧商仍會不惜冒險偷運。⁴⁰ 並且區域性的價格波動，仰賴糧食局拋售糧食，相對地糧食局如果存糧不足，無法持續配售時，米價則會持續上漲，造成適得其反的果。

2. 限期出售餘糧與配售食米

為防止青黃不接時農民、地主與糧商囤積居奇，糧食局要求他們將所存餘糧，⁴¹ 依規定期限、數量出售。若不遵照規定出售者，除沒收其餘糧外，並視情節處以重刑。⁴² 米價波動之際，糧食局除實施限期出售餘糧外，還撥出食米在缺糧消費都市舉辦配售食米，以調節民食市場，穩定食米價格。⁴³ 然而，糧食局配售食米並不普遍，例如 1950 年埔鹽、梧棲、竹南等鄉鎮在米價波動時，要求糧食局配售食米，卻被排除在配售地區外，於是向省議會陳情，請求政府配售食米。竹南鎮的陳情如下：

……現在本鎮白米 1 台斤已漲至捌角，似有再暴騰之勢，甚至有時無米可糴，一般消費者莫不叫苦，切盼鎮公所迅予設法辦理。決議：「請鎮長緊向有關當局申請拋售米，以安定民生」。

二、查本鎮總戶數 3,948 戶，總人口 24,112 人，水田總面積 1,376 甲，年經收穫量 10,171,800 台斤，折算白米 7,527,132 台斤，每一人年平均 312 台斤，每日一人有 0.85 台斤米糧，所以被當局視為生產地區，不得配售拋售米。

三、其實本鎮水田之三分之二，即 917 甲為他鄉鎮民之所有，被其他地主搬出之數量 1,567,000 台斤（依據三七五地租平均十則計算）田賦實物及

⁴⁰ 〈臺南糧區違管〉，《臺灣省糧食處檔案》（南投：國史館臺灣文獻館藏），檔號：01006427；〈臺中糧區違管〉，《臺灣省糧食處檔案》，檔號：01006422；〈臺北糧區違管〉，《臺灣省糧食處檔案》，檔號：01006874。

⁴¹ 餘糧：依照 1947 年度餘糧查報綱要規定由第一期、第二期收穫量，分別減去應繳田賦公學糧及收購或租佃暨自食糧，應存種子，雇工食糧，與已陸續售與加工廠後，所餘之糧食。

⁴² 〈電各縣市政府為規定臺灣省餘糧戶出售餘糧期限及數量，希遵照〉，《臺灣省政府公報》（臺北）37：夏：9（1948 年 4 月 10 日），頁 140-141。

⁴³ 臺灣省政府編，《臺灣省政府施政報告（三十九年十二月）》（臺北：該府，1950），頁 222。

隨賦收購 1,238,400 台斤（上下期計）換肥料稻谷〔穀〕1,586,000 台斤（上下期計）共計 4,400,400 台斤，本鎮民議存實在數量 5,771,400 台斤，折算白米 4,256,836 台斤，每一人年平均 177 台斤，每日一人平均只有 0.49 台斤（7,148 錢），事實是消費地，不是生產地。

四、本鎮民除 16 家之大中業戶，暨耕作 1 甲以上之佃農，自作農 79 家，合計 95 戶，可免愁食米外，其餘 3,854 戶，共 23,124 人槩須要糴米。……。⁴⁴

竹南鎮公所努力藉著數據證明，糧食局的計算方式有所缺失，未將糧食擁有者區分為在地與不在地，若一律歸入在地所有，造成與實際情況有落差。糧食局在 1950 年 3 月 28 日的回覆，並未回應竹南鎮公所對於糧食供需計算的質疑，而是「堅持竹南鎮並非『特別缺糧』地區，排除在食米配售範圍之外，該地民食應由鎮公所依照省政府限期出售餘糧之規定，切勸導轄內餘糧戶限期出售餘糧，以充裕民食供應。」⁴⁵ 換言之，糧食局認為地方政府應以在地的壓力要求農民、地主與糧商限期出售餘糧，滿足地方上需求，而非依賴政府的配售食米。

3. 節約食米消費

1950年6月，省主席吳國楨宣布廢止1946年之「節約糧食消費辦法」，依據「總動員法」重新公布實施新的「臺灣省食米消費節約辦法」，強制規範碾米廠不准碾製精白米、不准出售不合規定的精白米，節省食米消費，充裕軍糧民食。⁴⁶ 為了說服民眾節約食米消費，官方不斷強調市場流通的食米過於精白，若提高碾率，能夠節省食米消費；而且未精白食米所含營養及熱量較精白米多。⁴⁷

⁴⁴ 〈新竹縣竹南鎮鎮長鄭渭濱等請求政府配售食米陳情〉（1950年2月2日至4月17日），《臺灣省參議會檔案》（臺北：中央研究院臺灣史研究所檔案館藏），識別號：001_43_208_39005。

⁴⁵ 〈新竹縣竹南鎮鎮長鄭渭濱等請求政府配售食米陳情〉（1950年2月2日至4月17日），識別號：001_43_208_39005。

⁴⁶ 〈制定「臺灣省食米消費節約辦法」，並廢止前臺灣省行政院長官公署公布之「臺灣省節約糧食消費辦法」〉，《臺灣省政府公報》39：夏：63（1950年6月13日），頁939-940。

⁴⁷ 當時市場上食米碾率，大都糙米 100 斤碾製白米 91 斤，若加以限制，則蓬萊種糙米可碾製白米 93 斤，在來種糙米可碾製白米 94 斤，換言之蓬萊種碾率相差 2%、在來種碾率相差 3%。如果 1950 年生產量為 140 萬公噸，並以蓬萊種與在來種各佔半數計，前者可節約 1.4 萬公噸，後者可節約 2.1 萬公噸，可節約食米 3.5 萬公噸。參見〈電各縣市政府、陽明山管理局為厲行食米消費節約，希督飭所屬辦理〉，《臺灣省政府公報》39：秋：1（1950年7月1日），頁8。

（二）非民食市場的徵購與分配

非民食市場的徵購與分配體制，是由糧食局實行肥料換穀、隨賦徵購、田賦徵實等徵購制度，掌握大量公糧，供應軍糧與公教人員的口糧，以及出口外銷。⁴⁸ 在這過程中，徵購與分配能否相互配合，關係到糧食供銷體系能否順利運行，先行研究已經對徵購制度的內容進行詳細梳理，⁴⁹ 故此不再詳述，而將重點置於食米徵購的實際情況，再敘述公糧分配方式。

1. 食米徵購情況

根據附表三，糧食徵購制度可分為兩類。第一類，依土地租、地稅為計算標準，不管擁有土地的面積大小，或是田賦超過一定的數額，都必須繳納，如「徵實、徵購」、「公有地租穀和放領地價穀」。第二類，糧食局以低於市價、低利率作為誘因，吸引農民選擇政府所推行的制度，如「肥料換穀」、「物物交換」、「糧食生產貸款」。進一步檢視這兩類徵購制度所能掌握數量，及其佔總徵購量比率，在 1948-1952 年度，第一類所能徵購的稻米，維持在 12.1 至 14.1 萬公噸，其佔總徵購量的比率卻從 60.2% 下降至 30.4%。第二類所能徵購的稻米，從 8.0 公噸大幅增加至 29.7 萬公噸，其佔總徵購量的比率從 39.5% 提高至 68.5%。第一類徵購維持一定數量，佔的比重卻縮減，原因在於其依地租、土地稅為計算標準，但是臺灣耕地面積不大，所能徵購稻米數額有限。⁵⁰ 也就是說，為了滿足日益增加的需求，糧食局需依賴第二類的徵購制度。然而，第二類糧食徵購制度，農民有選擇制度的自由，糧食局能否「即時」徵購「足夠」的稻米，便充滿不確定性。

⁴⁸ 有關軍公教配給對於飲食生活的影響，參見師秀珍，〈從懷鄉到在地認同：眷村味覺記憶下的文化展演——以高雄市左營眷村為例〉（臺南：國立成功大學歷史學系碩士論文，2010），頁 39-47；曾品滄，〈戰時生活體制與民眾飲食生活的發展（1947-1960s）〉，收於呂芳上主編，〈戰後初期的臺灣（1945-1960s）〉（臺北：國史館，2015），頁 585-625。有關戰後臺日貿易體制下的米肥交換過程，參見廖鴻綺，〈貿易與政治：臺日間的貿易外交（1950-1961）〉（臺北：稻鄉出版社，2005）；陳思宇，〈臺灣區生產事業管理委員會與經濟發展策略（1949-1953）：以公營事業為中心的探討〉（臺北：國立政治大學歷史學系，2002），頁 376-442。

⁴⁹ 劉志偉，〈戰後臺灣土地關係轉型中的國家，地主與農民，1949-53〉，頁 89-120、123-176；黃仁姿，〈戰爭、糧食與土地改革：戰時戰後的臺灣農政（1930s-1950s）〉，頁 235-327、427-443；歐素瑛，〈臺灣省參議會對糧荒問題之調劑（1946-1951）〉，頁 35-76。

⁵⁰ 李連春，〈十年來的臺灣糧政〉，頁 8。

2. 公教配給

為安定公教人員生活，1947年省政府制定「臺灣省各機關學校員役食米配售辦法」，向公教人員配售食米。⁵¹ 然而，1950年初，物價上漲，除高級官員外，靠固定薪水生活的公教人員均感生活困難。⁵² 加上，該年臺灣銀行額外發行幣券1億5千萬元，增加額外發行一次。在此背景下，為了預防以發行貨幣來調整公教人員待遇，卻帶來物價上漲的負面影響，影響公教人員的生活。⁵³ 1950年7月5日行政院發布〈全國公教人員待遇暫行辦法〉，除發給現金外，並將生活必需品米、煤、油、鹽無償定量配給公教人員。⁵⁴ 如此一來，公教糧從「配售」轉變成「配給」，除保障公教人員的基本食物需求，不受物價增漲的影響；也因為直接配給實物，使公教人員不必在市場購買，減少了市場供應量，減輕市場的價格波動，同時又減少了貨幣在市場上的使用量。⁵⁵

3. 軍（眷）配給

1949年底，大批部隊（眷屬）隨中央政府來臺，政府急需解決部隊、眷屬的食物來源的問題。政府延續在中日戰爭的辦法，官兵每人每月配給食米外，1950年5月，改訂「眷口分級標準及眷糧定額」，眷屬按照年齡區別等級，發放配給米。⁵⁶ 政府透過可計算性的配給，保障部隊、眷屬能獲得最低限度食米，降低向市場購買食米數量，強化政府對於糧食市場的控制，避免糧食供需失控而影響社會的安定。

⁵¹ 有眷屬者，每人每月配售糙米30公斤，無眷屬者，每人每月配售12公斤，全年暫以配售9個月（9月起至翌年5月）。參見〈制定「臺灣省各機關學校員役食米配售辦法」〉，《臺灣省政府公報》36：秋：76（1947年9月25日），頁1200。

⁵² 吉星文著，何鳳嬌、蕭李居編輯校訂，《吉星文先生日記（一）》，1950年2月3日，頁32。

⁵³ 林炳康，〈公教人員待遇辦法的檢討與改善芻議〉，《自由中國》（臺北）5：9（1951年11月），頁14。

⁵⁴ 配給食米數量的計算，除本人每月領取26公斤外，以所負擔的生活直系親屬（父母、配偶、子女）人數多寡，並按照年齡區分等級發放配給米，大口每月14公斤、中口每月10公斤、小口每月5公斤。參見臺灣省物資調節委員會編，《臺灣省的配給與配售》（臺北：該會，1951），頁11。

⁵⁵ 王景陽，〈論點數配給制〉，《中國經濟》（臺北）9（1951年6月），頁31。

⁵⁶ 1950年5月改訂「眷口分級標準及眷糧定額」，大口（11歲以上）每月配給14公斤糙米、中口（6-10歲）每月配給10公斤糙米、小口（5歲以下）每月配給5公斤糙米。參見國防部，《聯勤年鑑（民國40年）》（臺北：該部，1952），頁159-160。蒙曾令毅博士惠賜此資料，特此謝忱。

4.外銷出口

1949年臺灣與中國大陸經貿關係中斷，對臺灣經濟發展帶來負面影響，因此積極尋找貿易對象。臺灣對外貿易由生管會統籌辦理，1950年5月，生管會副主委尹仲容以經濟部顧問名義赴日與駐日盟軍總司令部（General Headquarters，簡稱「GHQ」）商洽〈中日貿易協定〉，適逢韓戰爆發，為支援戰爭的需要，美國決議加速日本的經濟復興與自主，因而需要臺灣農業生產的支援。⁵⁷ 尤其韓戰後，南韓不再供給日本的食糧，⁵⁸ 因此日方甚盼臺米輸日。⁵⁹ 在駐日盟軍總司令部（GHQ）的安排下，9月臺灣與日本締結「臺日貿易協定」，透過「以貨易貨」的方式，臺灣向日本輸出稻米，交換日本的肥料。⁶⁰

駐日盟軍總司令部（GHQ）的中介，臺灣被嵌入冷戰結構中的糧食供應體系中，除被要求輸出日本外，亦供應駐日盟軍總司令接濟韓國。⁶¹ 然而，如前所述，1950年臺灣糧食供不應求，還需從緬甸採購食米，補充糧源。此時又因地緣政治的發展，必須將餘糧輸出日本、韓國，行政院、省政府不得不尋找節省糧食消費方式，行政院將原本核定1951年度軍糧配額為65萬7,319人，縮減至63萬人。⁶² 省政府則是透過臺米輸日換購麵粉，再將麵粉撥交國防部，食米搭配麵粉分配各部隊食用，節省食米消費。⁶³ 在此情況下，1951年1月起，國防部以「為適應

⁵⁷ 陳思宇，〈臺灣區生產事業管理委員會與經濟發展策略（1949-1953）：以公營事業為中心的探討〉，頁376-380。

⁵⁸ 戰前日本本身食糧不足，需仰賴殖民地臺灣、朝鮮的供應。二次大戰結束後，大批軍人、隨軍軍屬，以及僑居在外的日本人相繼回國，又伴隨出生率的增加，在戰後4年間就急速增加了963萬人，強化了對外米輸入的依賴性，每年需進口320至350萬噸的稻米、小麥。參見李力庸，〈日本帝國殖民地的戰時糧食統制體制：臺灣與朝鮮的比較研究（1937-1945）〉，《臺灣史研究》16:2（2009年6月），頁63-104；水谷允一著、張文海譯，〈戰後日本經濟史：生產、流通、消費結構之變化〉（臺北：國立編譯館，1998），頁24；通商產業省編，〈日本貿易の現狀（昭和二十七年版）〉（東京：海外市場調查會，1953），頁54-55。

⁵⁹ 卓宗吟，〈臺日貿易協定簽字經過側聞〉，《貿易週報》（臺北）3:9（1950年9月），頁5。

⁶⁰ 「中日貿易協定短期內簽字」（1950年8月17日），〈臺日財物貿易〉，《外交部檔案》（臺北：中央研究院近代史研究所檔案館藏），檔號：11-01-02-15-08-004；文馨瑩，〈經濟奇蹟的背後：臺灣美援經驗的政經分析（1951-1965）〉（臺北：自立晚報社文化出版部，1980），頁174。

⁶¹ 臺灣省參議會秘書處編，〈臺灣省參議會第一屆第十次大會特輯〉（臺北：該處，1951），頁29。

⁶² 國防部，〈聯勤年鑑（民國40年）〉，頁112；臺灣省政府編，〈臺灣省政府施政報告（四十年六月）〉（臺北：該府，1951），頁200。

⁶³ 「軍米換麵粉座談會」（1950年12月6日），〈軍糧交換麵粉〉，《生管會檔案》（臺北：中央研究院近代史研究所檔案館藏），檔號：49-02-07-003-005。

北方籍官兵的需要，以及防止夜盲、腳氣病」為由，推行以麵粉搭配食米政策。⁶⁴ 同年7月起，國防部將麵粉搭配比率提高，北方籍部隊由50%提高至80%，其餘均由14%增至22%。⁶⁵

接下來說明實物配給對於糧食體制運作的影響，根據附表三，1949年度年底存量9.6萬公噸，1951年度7.3萬公噸。雖然1949年度時而不足需採購外米，時而有餘糧可輸出，該年度年底存量還高於1951年度。其原因在於1950年度開始公教糧從「配售」轉變成「配給」，需求量大為增加，⁶⁶ 原本為數就不少的軍（眷）糧，再加上公教糧，成為公糧主要用途，導致年底存量減少。正因為國內軍公教配給需求高，相當程度壓縮了臺米可輸出數量，⁶⁷ 造成1950年後臺米主要供國內消費，不同於日治時期是供給殖民母國。

（三）預設目標與影響

上述說明糧食供銷體系的構造，接下來分析不同政府機構如何賦予糧食供銷體系多重目標，及其對於臺灣社會發展的影響。

首先，增加外匯收入。1951年初，臺灣外匯存底告罄，並且積欠國外銀行的外匯達1千餘萬美元，臺灣銀行開發的信用狀被外國銀行拒絕接受，進口物資來源幾乎中斷，⁶⁸ 生管會仰賴米、糖的輸出，彌補外匯收支的不敷。⁶⁹ 根據表一可知，1950-1953年度間，食米出口，獲取2.8至23.2百萬美元的收入，佔整體出口的3.1%至19.4%，彌補外匯短缺。

其次，穩定供銷秩序。1949年數量龐大的人口移入臺灣，提高國內糧食需求量。糧食局透過可計算性的配給，一方面保障軍公教群體能獲得最低限度食米，

⁶⁴ 國防部，《聯勤年鑑（民國40年）》，頁112-113。

⁶⁵ 國防部，《聯勤年鑑（民國41年）》（臺北：該部，1953），頁154。

⁶⁶ 1949年度公教糧為2.9萬公噸，1951年度增加至7.1萬公噸。

⁶⁷ 1935-1939年度出口量佔稻米生產量的比率高達49.3%，1950-1952年度的出口比率僅5.7%。參見臺灣省糧食局編，《臺灣糧食統計要覽（民國44年版）》（臺北：該局，1956），頁14-16、174。

⁶⁸ 徐柏園，《外貿會十四年》（臺北：行政院外匯貿易審議委員會，1969），頁3；「陳誠王崇植呈行政院設置財政經濟小組委員會並附該會組織簡則與第一次會議紀錄及該會議中葛陸對臺灣省經濟問題意見譯文」（1951年4月6日），〈各種建議（五）〉，《蔣中正總統文物》（臺北：國史館藏），檔號：002-080109-00027-007。

⁶⁹ 陳思宇，《臺灣區生產事業管理委員會與經濟發展策略（1949-1953）：以公營事業為中心的探討》，頁398。

表一 歷年臺灣米糖出口值（1950-1953年） 單位：百萬美元

| 年度 | 金額 | | | | 百分比 | | | |
|------|------|------|------|-------|------|------|------|-----|
| | 糖 | 米 | 其他 | 合計 | 糖 | 米 | 其他 | 合計 |
| 1950 | 74.3 | 2.8 | 16.0 | 93.1 | 79.8 | 3.1 | 17.1 | 100 |
| 1951 | 49.8 | 15.1 | 28.2 | 93.1 | 53.5 | 16.2 | 30.3 | 100 |
| 1952 | 69.7 | 23.2 | 26.6 | 119.5 | 58.3 | 19.4 | 22.3 | 100 |
| 1953 | 85.8 | 13.4 | 28.4 | 127.6 | 67.2 | 10.6 | 22.2 | 100 |

說明：其他包括香蕉、茶葉、鳳梨罐頭、紙類、紡織、機械等。

資料來源：Council for International Economic Cooperation and Development (CIECD), *Taiwan Statistical Data Book* (Taipei: CIECD, 1963), p.110; Council for Economic Planning and Development (CEPD), *Taiwan Statistical Data Book* (Taipei: CEPD, 1983), p. 203.

另一方面降低其向市場購買食米的數量，強化對於糧食市場控制能力。但是軍公教配給只規定給予食米數量，並沒有品質限制，配給的食米的品質均較市場流通的米差，吳墉祥便在 1951 年 9 月 29 日的日記之中反映出作為受配者的苦況：

政府配給米上月為在來米九四折者，質地不佳，今日往經辦之合作社詢下月情形，據謂有九四在來九三蓬萊兩種，可選定一種，但精度均不夠，限於政府法令無法補救，乃向各碾米廠米店探詢如何換取熟米，所得答覆不一，多在八折之數，吃虧甚大，且多不願辦理此事，經決定如不能尋得有利條件，即食用蓬萊九三米矣，聞普通折換均在八五折之數，但難覓對象。⁷⁰

配給米的品質稍差，碾白程度不足，受配者吳墉祥希望向碾米廠交換精白米，但是頂多只能換回八成，吃虧甚大，且碾米廠多不肯買進。他聽聞通常折換為八五折，但是甚難找到願意交換的廠商，損害受配者的權益，得不到對價的配給米。

糧食供銷體系的運行，對臺灣社會發展的影響，可歸納如下兩點：其一，省籍矛盾浮現。雖然配給制度使得軍公教人員的飲食生活稱不上豐裕，但是相對穩定。⁷¹ 排除在配給體系外的民眾須透過市場購買食米，物價波動使生活陷入不穩

⁷⁰ 吳墉祥原著、馬國安主編，《吳墉祥在臺日記（一九五一）》（香港：開源書局；臺北：民國歷史文化學社，2020），1951年9月29日，頁206。

⁷¹ 曾品滄，〈戰時生活體制與民眾飲食生活的發展（1947-1960s）〉，頁585-626。

定的狀況。此一差別化分配政策，在 1950 年臺中市長選舉，成為臺籍楊基先選舉攻擊的武器，以汽車架豬遊行，向市民宣傳「內地人為豬，均由臺灣人所養，人民應當團結起來，拒止出壯丁與繳軍糧。」⁷² 類似矛盾的情緒，不僅只存在 1950 年代，甚至 1960 年代仍可見，例如 1964 年進入為眷村子弟設立岡山高中就讀的戴振耀，感受到「眷村同學每個月家裡都可以依據家庭人口比例，獲得白米、麵粉等配給。每天中午教室裡打開便當，眷村同學的便當花樣很多，米食麵食都有，有很多是從沒吃過，『香貢貢』的炒麵、水餃、饅頭、包子」，因此萌生體制不公平的思維。⁷³ 換言之，差別化糧食分配政策，使得省籍矛盾浮現。

其二，競爭糧食配額。在稻米供銷過程中，涉及不同行政機構，例如軍需民食與糧食局、國防部相關，食米出口與生管會、財政廳相關，然而缺乏一個制度規範公糧用途比例及撥配時程，容易產生競爭關係。例如 1952 年 5 月，國防部長郭寄嶠呈文行政院長陳誠，指出依規定當月軍糧必須於上月 25 日以前撥足，但是 5 月份的軍糧至 5 月 5 日不但未依規定撥配，每日配額糧食局亦不能撥到。然而，糧食局每日運到臺北之食米，三分之二配售民食，三分之一供給軍食，國防部只好挪用屯糧，以維持官兵飲食所需。國防部要求行政院命省政府規範糧食局對於每日運到之糧，應先配足軍糧後，再配給民糧，並在 5 月底以前歸還挪用屯糧。⁷⁴ 國防部的意見被提到行政院會討論，行政院長陳誠指示，先撥配軍糧再配民食的提議，當前絕不可行，等到新穀登場後再補足屯糧，以免影響社會一般心理。⁷⁵ 由此可看，政府沒有制定一套完整的管理公糧分配比例與撥配時程的制度，因此行政機構與利益關係者對政策目標分歧，各行其是，如何導致制度安排上適得其反的非預期後果，則是第四節討論重點。

⁷² 吉星文著，何鳳嬌、蕭李居編輯校訂，《吉星文先生日記（一）》，1951 年 1 月 3 日，頁 115；「蔣中正電吳國楨臺中市長候選人楊基先非法競選毀謗政府應即依法撤銷其候選人資格及查辦其叔楊肇嘉假公濟私影響選舉」（1950 年 12 月 27 日），〈領袖指示補編（十七）〉，《蔣中正總統文物》，檔號：002-090106-00017-471。

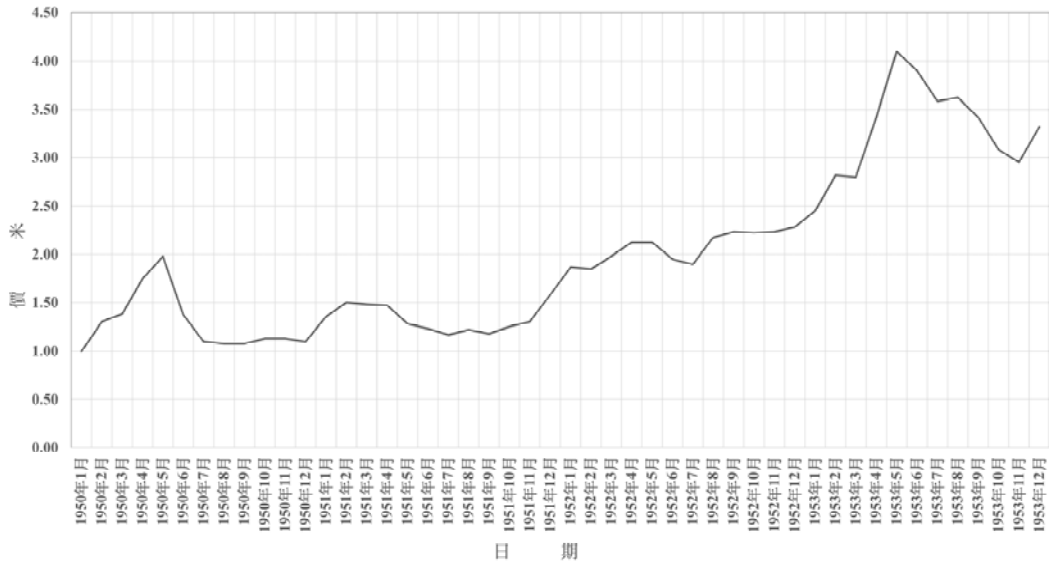
⁷³ 陳增芝，《鹽水大飯店：戴振耀的革命青春》（臺北：玉山社出版事業股份有限公司，2017），頁 98。

⁷⁴ 「為請令飭臺省府轉飭糧食局對於每日籌到之糧應先將軍糧配足後再配民糧以為軍食由」（1952 年 5 月 13 日），〈國防部請飭糧食局先配足軍糧再配民糧〉，《行政院檔案》（臺北：行政院藏），檔號：0041/6-6-9/13。

⁷⁵ 薛月順編輯，《陳誠先生回憶錄：建設臺灣》，下冊，頁 718。

四、食米管制的窒礙

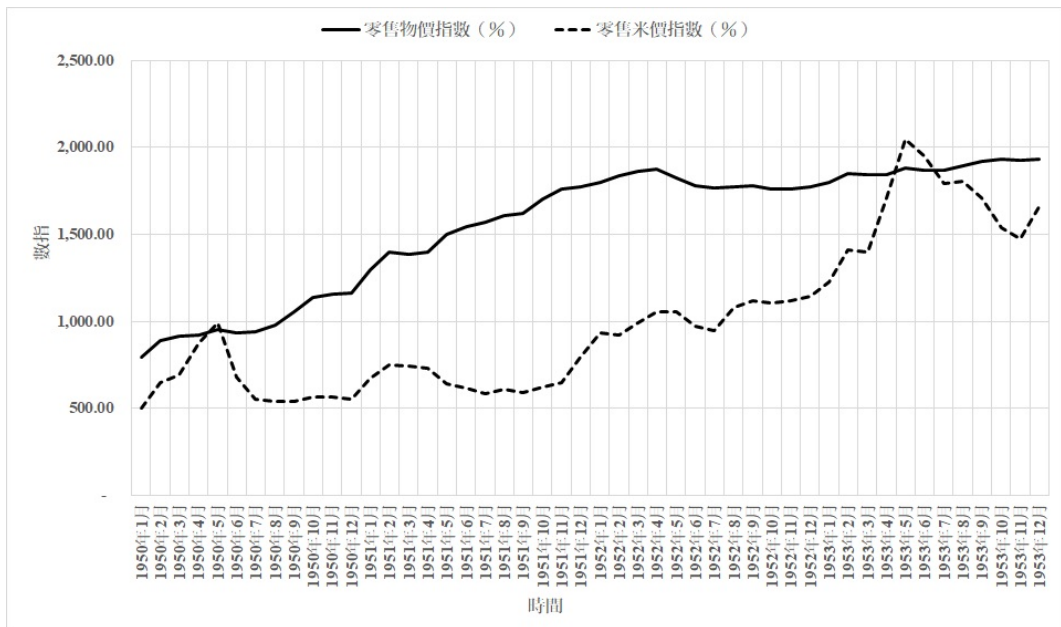
糧食局希冀透過糧食供銷體系，介入食米徵購與分配，達到供需平衡，維持價格之穩定，有時卻事與願違。根據圖二，1951年1月開始上漲，由於該年新臺幣發行過多，造成貶值，帶動物價上漲，影響米價上漲，⁷⁶ 2月漲勢激烈，至5月後才開始下跌。1952年1月又開始上漲，6、7月才開始回跌，8月開始上漲，至翌年5月達到1950-1953年間的最高峰。戰後初期臺灣出現嚴重的惡性物價膨脹，根據圖三，1951-1953年物價膨脹率仍高，米價零售指數長期趨勢雖然也是上漲，上漲率遠較零售物價指數較緩，在部分時期相對「穩定」，即零售米價指數低於零售物價指數，但是1953年5、6月零售米價指數卻高於零售物價指數。在1951年物價影響米價上漲時，糧食局還能立即穩定米價，但是1952-1953年米價卻持續波動，如圖二所示，糧食局為何沒辦法有效穩定米價，即是本節要探討的問題。



圖二 歷年臺北市蓬萊米價（1950-1953年）

資料來源：附表一

⁷⁶ 林霖，〈論米價上漲與通貨貶值〉，收於林霖，《林霖先生文集》（臺北：長河出版社，1983），頁414-438。



圖三 歷年臺北市零售米價與零售物價指數比較（1950-1953年）

資料來源：附表一

表二 1952年7月1日至12月31日糧食局撥配公糧計畫與實際數量比較

單位：糙米萬公噸

| 項目 | 細項 | 計畫數量 A | 實撥數量 B | 增減 C=B-A |
|-------|-------|--------|--------|----------|
| 調節民食 | 配售糧 | 0.63 | 3.45 | 2.81 |
| 出口 | 外銷米 | 7.30 | 9.55 | 2.25 |
| 公教糧 | 公教糧 | 3.72 | 3.80 | 0.08 |
| 軍（眷）糧 | 軍糧 | 10.25 | 10.06 | -0.19 |
| | 軍眷糧 | 1.26 | 1.09 | -0.17 |
| 其他 | 訓糧 | 0.04 | 0.02 | -0.02 |
| | 囚糧 | 0.07 | 0.06 | -0.01 |
| | 學糧 | 0.15 | 0.11 | -0.04 |
| | 警糧 | 0.05 | 0.05 | -0.00 |
| | 貧戶平糶米 | 2.71 | 2.42 | -0.29 |
| | 救濟糧 | 0.05 | 0.01 | -0.04 |
| | 礦工糧 | 0.38 | 0.22 | -0.16 |
| | 外運民食 | 0.30 | 0.09 | -0.21 |
| 合計 | | 26.92 | 30.92 | 4.00 |

資料來源：「行政院財政經濟小組委員會對糧食局李局長所建議『黃金換穀』案商討節略」（1953年2月19日至1953年4月24日），〈黃金換穀計畫〉，《行政院檔案》，檔號：42/51/01/31。

表三 1952年度糧食局徵購公糧計畫與實收數量比較

單位：糙米萬公噸

| 項目 | 細項 | 計畫數量 A | | 實收數量 B | | 增減 C=B-A |
|-----------------|-----------|------------------------|-------------------------|------------------------|-------|----------|
| | | 1952.7.1 -1953.6.30 | 1952.7.1 -1952.12.31 | 1953.1.1 -1953.6.30 | 計 | |
| 田賦、徵實 | 田賦徵實 | 4.36 | 3.66 | 0.71 | 4.37 | 0.01 |
| | 縣級公糧 | 1.31 | 1.10 | 0.21 | 1.31 | 0.00 |
| | 隨賦收購 | 5.91 | 4.95 | 0.95 | 5.90 | -0.01 |
| | 大中戶餘糧 | 1.13 | 0.16 | 0.17 | 0.33 | -0.80 |
| | 防衛捐 | 1.26 | 1.07 | 0.20 | 1.27 | 0.01 |
| 公有地租穀和 放領地價穀 | 公有土地租穀 | 0.23 | 0.57 | 0.09 | 0.66 | 0.43 |
| | 放領公有土地地價穀 | 0.89 | 0.84 | 0.05 | 0.89 | 0.00 |
| 貸款收回 | 扶農貸款收回 | 0.04 | 0.02 | 0.01 | 0.03 | -0.01 |
| | 糧食生產貸款收回 | 9.01 | 1.69 | 0.30 | 1.99 | -7.02 |
| 肥料換穀 | 肥料換穀 | 24.88 | 20.04 | 5.57 | 25.61 | 0.73 |
| 實物換穀 | 棉布換穀 | 3.20 | 0.31 | 0.02 | 0.33 | -2.87 |
| | 豆餅換穀 | - | 0.01 | 0.02 | 0.03 | 0.03 |
| | 貸放脫穀機換穀 | - | 0.02 | 0.01 | 0.03 | 0.03 |
| 其他 | 其他 | - | 0.07 | 0.06 | 0.13 | 0.13 |
| 合計 | | 52.21 | 34.52 | 8.36 | 42.88 | -9.33 |

資料來源：「行政院財政經濟小組委員會對糧食局李局長所建議『黃金換穀』案商討節略」（1953年2月19日至1953年4月24日），檔號：42/51/01/31；黃登忠主編，《臺灣百年糧政資料彙編·第二編：近百年來糧食統計資料》，頁868。

糧食局對於市場的調節能力與掌握食米數量密切相關，根據附表三，1951年度的公糧收入39.3萬公噸，撥出40.6萬公噸，不足額1.3萬公噸；1952年度的公糧收入若扣除進口僅有42.9萬公噸，撥出43.2萬公噸，不足額有0.3萬公噸。1951年度不足額高於1952年度，需要進一步論證米價波動為何發生在1952年度，不發生於1951年度。

根據表二所示，1952年7月1日至12月31日糧食局實際撥配較計畫多4.0萬公噸；如表三所示，1952年度糧食局實際徵購較計畫少9.33萬公噸，一增一減之間有13.33萬公噸的差額，進一步分析政策與執行落差的原因，亦即探討不同行政機構（糧食局、生管會、財政廳、農復會）從本位立場出發，如何產生一個具有彈性空間的制度框架。相對地利益關係者（地主、糧商、農民）藉此獲得可操作的空間，如何從事利益之道。

（一）拋售過多存糧

1952年初，地主得知政府要實施「耕者有其田」，其地價補償依照產物收穫量計算，因此部分地主希望提高米價，以利地價的結算，遂不輕易將存糧拋售，糧商借此哄抬。⁷⁷ 並且中信局公布國際米價，國內米價被低估的消息不脛而走，造成地主不願以低價售糧。加上銀行優利存款利息日趨減低，部分游資轉向囤積稻穀，將稻穀留存不急出售，期待高價獲利。⁷⁸ 這些因素造成市場流通量變少。1952年5月屏東、高雄第一期稻米開始收成時，即是臺灣青黃不接之際，各地糧商紛紛向屏東、高雄搶購，導致一時米價頗高，農民均願趁高價售出，南部第一期稻米很快就被運銷一空。⁷⁹

正因如此，8月時南部第一期米出售過多，南部城市因無存貨供應，糧商反轉向中北部收購。臺北食米原本仰賴中南部供應，卻因南部向中北部爭購，造成臺北米價隨之提高。⁸⁰ 如第三節所述，糧區制度的限制，糧商不能越區採購食米，並且流通方向僅限於餘糧流向缺糧區。但是隨著南部米價上漲，糧商越區運銷的利潤頗豐，產地糧商鋌而走險偷運圖利，出現套購囤積的現象。⁸¹ 糧商暗地越區收購食米，分存農民穀倉，躲避檢查，以待高價。⁸²

面對米價上漲、地主囤積居奇的危機，糧食局先在南部地區之嘉義、臺南、高雄、鳳山、屏東、東港等市鎮辦理拋售食米，米價按市價打九五折，希冀緩和米價的漲勢。⁸³ 糧食局長李連春公開指責地主囤積居奇，第二期稻穀登場後，囤

⁷⁷ 「奉令徹底實施違反糧食管理條例」(1953年4月17日)，〈糧食管制設施〉，《臺灣省糧食處檔案》，檔號：01001330；「奉行政院交下最近經濟及金融動態案」(1952年07月23日)，〈行政院抄交經濟情報〉，《臺灣省級機關檔案》(南投：國史館臺灣文獻館藏)，典藏號：0040110016764019。

⁷⁸ 「抄送改進糧政意見書」(1953年6月5日)，〈改進糧政意見〉，《行政院檔案》，檔號：0042/6-6-1-9/3；〈街談巷議〉，《聯合報》，1952年11月28日，第4版。

⁷⁹ 「行政院交辦最近經濟動態案」(1952年05月10日)，〈行政院抄交各項情報〉，《臺灣省級機關檔案》，典藏號：0040110016760019。

⁸⁰ 「據報最近經濟及金融動態案」(1952年8月11日)，〈行政院交辦經濟動態〉，《臺灣省級機關檔案》，典藏號：0040110016766018。

⁸¹ 「行政院交辦最近經濟及金融動態案」(1952年09月02日)，〈行政院交辦經濟動態特報〉，《臺灣省級機關檔案》，典藏號：0040110016767009。

⁸² 「行政院交辦據報十一月廿二日經濟金融動態報告案」(1952年12月04日)，〈行政院抄交經濟情報〉，《臺灣省級機關檔案》，典藏號：0040110016772009。

⁸³ 〈李連春正告糧商不得提高米價〉，《聯合報》，1952年8月11日，第1版。

積的第一期稻穀將變成舊穀，吃虧甚大，以此威脅地主將餘糧出售。⁸⁴ 但是成效有限，糧食局只好再擴大拋售範圍，增加了臺北、基隆、臺中、桃園等四大都市，大量拋售食米。⁸⁵

糧食局拋售食米的價格規定按照市價打九五折，此措施只能緩如一時米價的漲勢，很難有抑低米價之效果。1952年5月至9月稻米價格時漲時落，7月米價最低，8月開始上漲，重複一套「劇目」，也就是「米價上漲-糧食局拋售食米-米價下跌-米價上漲」的循環過程，糧食局平抑米價的目標，與糧商／地主牟利行為產生競爭關係，並反映了拋售食米無法徹底平抑米價波動。但是9月15日，行政院經濟及金融情報卻指出：

食米前曾一度上漲，由於糧食局普遍配售而漸告平穩，據熟悉市場人士談：前日颱風越本省而過，未受任何損失，一般預料二期稻作將豐收無疑，因之已無上漲理由，且在十日內臺南地區有二千甲稻田可登場，供應南部都市之銷售，約在四十日內，二期稻作即可全部登場，屆時食米將因豐收而下跌；惟糧食局庫存雖豐，若長期拋售，亦非良策，如一旦遇有特別事故，恐無法應付，為防範未然，糧食局應藉二期稻作豐收之時停止拋售，以補足庫存。⁸⁶

省主席吳國楨收到該情報後，交由糧食局辦理。實際上，10月南部中間稻作開始收成，米價曾一度回平，糧食局即停止部分地區的拋售米，但是該地區米價不久就回復上漲。⁸⁷ 在此情況下，10月16日，糧食局長李連春呈復省主席吳國楨，市面米價雖然已經趨於穩定，但是為防止第二期稻作登場前米價又恢復波動，故仍需在消費地與缺糧的地方繼續拋售食米，待第二期稻作大量登場後，才停止拋售較為適宜。吳國楨順應李連春的意見，同意持續配售民食。⁸⁸

⁸⁴ 〈糧食局決拋售食米 臺北今起實施〉，《聯合報》，1952年8月19日，第1版。

⁸⁵ 「行政院交辦最近經濟及金融動態案」（1952年09月02日），〈行政院交辦經濟動態特報〉，《臺灣省級機關檔案》，典藏號：0040110016767007。

⁸⁶ 「行政院交辦最近經濟及金融動態案」（1952年09月15日），〈行政院交辦經濟動態特報〉，《臺灣省級機關檔案》，典藏號：0040110016767014。

⁸⁷ 〈南部稻作收刈 新米源源登場〉，《聯合報》，1952年10月5日，第5版；〈拋米停頓 臺南米價又升〉，《聯合報》，1952年10月11日，第5版。

⁸⁸ 「奉交辦抄發停止拋售米意見呈復察查由」（1952年10月16日），〈行政院抄交經濟動態〉，《省級機關檔案》，典藏號：0040110016770017。

從 1952 年 5 月開始，糧食局就不間斷地拋售，根據表二，7 月至 12 月糧食局計畫調節民食僅為 0.63 萬公噸，實際卻拋售 3.45 萬公噸，增加 2.81 萬公噸。但是糧食局拋售食米的效果不佳，依據圖三可知，10 月第二期作登場後，米價雖一度下跌，但是 11 月後米價卻持續上漲。

（二）輸出過多存糧

1950 年開始，臺灣變成獨立國民經濟體，卻面臨外匯短缺的問題，仰賴米、糖外銷彌補外匯不足。但是國際糖價持續下跌，1951 年每磅 5.67 美元，1952 年下跌至 4.17 美元，⁸⁹ 影響國內糖價下跌，糖生產量減至 30 萬公噸，外匯收入短少。根據表一，1951 年度糖外銷所得外匯 49.8 百萬美元，低於 1950 年度的 74.3 百萬美元。在此背景下，1952 年生管會副主委尹仲容在《中國經濟》發表了〈從臺幣改革泛論目前臺灣的經濟情形〉，強調當前臺灣經濟的核心，「仍在爭取外匯」。⁹⁰

當時許多亞洲國家仍面臨糧食短缺困境，以韓國、日本為例，韓國因戰事引起食物恐慌，急需食米輸入。⁹¹ 日本自戰前以來即是稻米輸入國，仰賴殖民地臺灣、韓國，二戰結束後，轉而依賴東南亞的泰國、緬甸。然而，東南亞稻米生產國考量生產量增加會導致價格崩盤，未積極地投入增產，並且政治不安定，糧食供給不穩定，導致日本仍需向臺灣進口食米。⁹² 在此情況下，臺米在國際市場上成為熱銷的商品，根據行政院經濟金融情報，1952 年臺米每噸一度上漲至 230 美元，較 1951 年度的 167 美元還高，⁹³ 財政部門為了爭取外匯，意圖增加食米外銷。⁹⁴

對此引發省政府內部的爭論，財政廳認為臺灣食米產量除供食用外，尚有剩餘價值，正值國家外匯拮据之時，應設法輸出爭取外銷，以期平衡外匯收支。相對地糧食局固然同意輸出，爭取外匯的想法，但是顧及臺灣經常儲糧，以及米價

⁸⁹ 張德粹編，《臺灣砂糖保證價格之研究》（臺北：臺灣糖業公司，1959），頁 18。

⁹⁰ 尹仲容，《我對臺灣經濟的看法（初編）》（臺北：行政院經濟設計委員會，1953），頁 25。

⁹¹ 〈聯合國傾力 救助韓糧荒〉，《聯合報》，1952 年 2 月 19 日，第 4 版。

⁹² 通商產業省編，《日本貿易的現狀（昭和二十八年版）》（東京：海外市場調查會，1954），頁 80-81。

⁹³ 1950 年度臺米每公噸輸出價格 137 美元、1951 年 167 美元、1952 年度 205 美元、1953 年 191 美元、1954 年 160 美元、1955 年 150 美元、1956 年 132 美元、1957 年 132 美元、1958 年 132 美元、1960 年 131 美元。參見臺灣省糧食局編，《臺灣糧食統計要覽（民國 65 年版）》（臺北：該局，1977），頁 96。

⁹⁴ 「行政院交辦最近經濟及金融動態案」（1952 年 08 月 23 日），〈行政院交辦經濟動態特報〉，《臺灣省級機關檔案》，典藏號：0040110016767004。

波動的關係，主張輸出半數。財政部門和糧政部門為了出口數字，爭執不下。⁹⁵ 關於財政廳與糧食局之間進一步的決策過程，根據華松年的研究：「1952年，外匯短缺，省主席吳國楨、財政廳長任顯群為獲得外匯，曾不斷要求糧食局增加食米外銷，因而外銷數量超過本身力量。」⁹⁶ 1952年2月開始，主管貿易事務的單位由建設廳移轉到財政廳，任顯群任財政廳長兼生管會產金小組召集人以及臺灣銀行董事長，掌管臺灣財政外匯之管理運用。⁹⁷ 財政廳管轄業務包括外匯管理，背負沉重外匯不足的壓力，要求輸出存糧以爭取外匯，此一要求有其合理性。從表二看到，原本糧食局計畫1952年7月至12月出口7.30萬公噸，實際卻出口9.55萬公噸，增加2.25萬公噸，顯然財政廳的主導佔上風，而使得輸出過多存糧。

糧食局拋售過多存糧，同時輸出過多存糧，糧食存底更形短少。1953年初，生管會副主委尹仲容仍主張，臺灣稻米外銷對外匯收入的助益，並且南韓、日本等地因飲食習慣的關係，喜歡食用臺灣蓬萊米，縱使臺灣稻米的價格高於其他國家，南韓、日本仍會購買臺米，這種銷售關係需要維持。否則南韓、日本等地轉向其他產地購米，一旦習慣食用其他產地食米以後，對臺灣食米外銷市場將產生嚴重影響，鼓吹臺灣稻米繼續輸出。⁹⁸ 為解決外匯短絀的問題，省政府依循生管會的建議，1953年上半年再輸出1.45萬公噸，造成存糧輸出過多。⁹⁹

（三）徵購糧食不足

面對糧食局存糧不足的困境，糧食局可透過稻米徵購制度來補足。根據表三，1952年度糧食局徵購情形並不如預期，糧食徵購數量短少顯著的是糧食生產貸款、棉布換穀、大中戶餘糧，分別少收7.02萬公噸、2.87萬公噸、0.80萬公噸。以下依序分析這些制度無法徵購到預期數量的原因。

⁹⁵ 「行政院交辦最近經濟及金融動態案」（1952年09月13日），〈行政院交辦經濟動態特報〉，《臺灣省級機關檔案》，典藏號：00416767009004。

⁹⁶ 華松年，《臺灣糧政史》，上冊，頁329。

⁹⁷ 孟祥瀚，〈臺灣區生產事業管理委員會與政府遷臺初期經濟的發展（1949-1953）〉（臺北：國立臺灣師範大學歷史研究所博士論文，2001），頁167。

⁹⁸ 「行政院財政經濟小組委員會對糧食局李局長所建議『黃金換穀』案商討節略」（1953年2月19日至1953年4月24日），〈黃金換穀計畫〉，《行政院檔案》，檔號：42/51/01/31。

⁹⁹ 根據1956年版的《臺灣糧食統計要覽》，1952年度（1952年7月至1953年6月）臺米一共輸出11萬公噸；再根據表二，1952年7-12月輸出9.55萬公噸，故1953年1-6月再輸出1.45萬公噸。參見臺灣省糧食局編，《臺灣糧食統計要覽（民國45年版）》（臺北：該局，1957），頁99。

1. 糧食生產貸款

1951年5月糧食局開始實施「糧食生產貸款」，以低利貸款給農民，解決農民於播種及收割期間周轉困難，稻穀收穫時按市價折算繳還現穀給糧食局。¹⁰⁰ 農復會認為「糧食生產貸款」雖說是「貸款」，實質是「預購」糧食。¹⁰¹ 1951年第1期糧食生產貸款，糧食局核定折價標準為每百公斤74元，¹⁰² 同年9月前稻穀市場價格每百公斤70元左右，核定的折價比市價還高。許多農民認為有利可圖，紛紛申請貸款，甚至有農民申請貸款後，立即償還實物，從中獲取差額利潤。¹⁰³ 1951年8月底第1期貸款辦理結束，農民以「仍感缺乏資金」為由，要求省政府繼續辦理該項貸款。省政府順從民意核准辦理1951年第1期第2次貸款，9月1日開始辦理，至12月底償還，並按照第1期核定的穀價每百公斤74元為折價標準。¹⁰⁴

出乎農民意料的是，根據表四，從1951年9月穀價開始上漲，至12月已上漲將近三分之一倍，但折價仍定為74元，造成了折價比市價還低，農民虧損甚多。從1951年12月7日的《聯合報》刊登讀者來書，頗能反映當時農民的想法，如下：

省糧食局為鼓勵農民增產糧實〔食〕，歷年來均辦生產貸款，為數甚鉅，法美意善，使一般窮民免受大戶重利盤剝，受惠農民，莫不感激。惟最近物價上漲，米價亦被波動。四十年第一期糧食生產貸款，糧食局規定以實物償還，每百公斤以七十四元計算，此在第一次償還期時，與市價尚相差
不遠，但第二次償還期規定於明年一月底截止，目前市場穀價每百公斤約
百元左右。農民如依照前定比價以實物償還，則須吃虧三分之一左右，此
數似較市場上一般利息為尤高，有失政府獎勵農民增產之德意。……。¹⁰⁵

〔按：底線為筆者所加〕

¹⁰⁰ 貸款日息0.05%（月利率1.5%），參見〈李連春暢談造福農民兩大措施低利貸放生產資金 廉價配給農民棉布〉，《中央日報》，1951年5月20日，第3版。

¹⁰¹ 許建裕編，《臺灣省農家需要借款調查報告》（臺北：中國農村復興聯合委員會，1954），頁4。

¹⁰² 〈電各縣市局政府及各級農會、糧食事務所為40年第1期糧食生產貸款收回稻穀折價為每百公斤74元，希查照〉，《臺灣省政府公報》40：秋：29（1951年8月3日），頁396。

¹⁰³ 臺灣省臨時省議會秘書處編，《臺灣省臨時省議會第一屆第二次大會專輯》（臺北：該處，1952），頁740。

¹⁰⁴ 臺灣省臨時省議會秘書處編，《臺灣省臨時省議會第一屆第二次大會專輯》，頁760。

¹⁰⁵ 〈農民吃虧太大〉，《聯合報》，1951年12月7日，第7版。

表四 1951年9月至1952年3月產地蓬萊稻穀躉售價格

單位：百公斤／新臺幣元

| 地區 | 臺北市 | 豐原鎮 | 斗六市 | 臺南市 | 屏東市 |
|----------|--------|--------|--------|--------|--------|
| 1951年7月 | 70.83 | 74.45 | 69.17 | 71.67 | 68.47 |
| 1951年8月 | 73.88 | 78.33 | 75.70 | 77.37 | 75.42 |
| 1951年9月 | 73.33 | 74.72 | 74.17 | 78.62 | 74.17 |
| 1951年10月 | 78.88 | 82.22 | 78.88 | 80.00 | 74.83 |
| 1951年11月 | 84.17 | 86.67 | 77.50 | 82.22 | 80.70 |
| 1951年12月 | 104.72 | 104.45 | 97.22 | 101.38 | 100.00 |
| 1952年1月 | 120.55 | 126.67 | 112.22 | 117.78 | 116.38 |
| 1952年2月 | 120.55 | 125.00 | 116.67 | 122.50 | 114.72 |
| 1952年3月 | 127.22 | 128.33 | 125.00 | 133.33 | 132.50 |

資料來源：臺灣省糧食局編，《臺灣糧食統計要覽（民國40年版）》（臺北：該局，1952），頁146-147

原屬優待農民之低利貸款（月利率 1.5%），因折價與市價之差額鉅大，變成月利率 14.15% 的高利貸。¹⁰⁶ 根據農復會與經濟部在臺北、宜蘭、桃園、高雄、屏東等五縣進行的農村金融調查，農民所借貸的利率有月息低至 3%，亦有高至 20%，其中 7% 最為普遍，¹⁰⁷ 糧食生產貸款月息 14.15%，相較之下糧食生產貸款的利息甚高，農民不肯向糧食局申請糧食生產貸款，反而轉向地主／商人借高利貸。¹⁰⁸ 1952 年度糧食局預計貸出 9 千萬元，最後僅貸出 5 百萬元。¹⁰⁹ 糧食生產貸款的制度誘因能吸引農民行動，使得制度順利運作，糧食局得以掌控食米。然而，制度誘因若消失，立即降低農民選擇的意願，造成糧食局無法掌握預期食米數量。

2. 棉布換穀

1950年11月起，糧食局供應棉布與農民交換稻穀，其交換比率為棉布按市價

¹⁰⁶ 糧食生產貸款：貸款 600 元，2 個月後（公定蓬萊米 1 千臺斤 444 元折還）須還穀 1,480 斤，折市價即為 769.86 元，利息為 169.86 元，月利率為 14.15%。市面借款：貸款 600 元，2 個月後需還 684 元，利息為 84 元，月利率為 7%。由此可知，糧食生產貸款較市面貸款高約一倍以上。參見中央改造委員會第六組編，《問題之發現與解決》（臺北：該組，1952），頁 92。

¹⁰⁷ 〈臺（42）中秘室字第 0310 號張其昀、張炎元呈臺灣農民生產貸款情形〉（1953 年 8 月 27 日），〈蔣中正總裁批簽檔案〉（臺北：中國國民黨文化傳播委員會黨史館藏），檔號：42/0224。

¹⁰⁸ 農復會與經濟部調查 1952 年度農民生產貸款的情形，指出農家資金來源，高利貸仍佔有 70%、糧食局僅佔有 8%。參見〈臺（42）中秘室字第 0310 號張其昀、張炎元呈臺灣農民生產貸款情形〉（1953 年 8 月 27 日），〈蔣中正總裁批簽檔案〉，檔號：42/0224。

¹⁰⁹ 〈本年農業貸款 增為九千萬元〉，《聯合報》，1952 年 1 月 13 日，第 2 版；中國國民黨中央委員會秘書處編，《四十一、四十二年度反共抗俄總動員運動會報紀錄彙編》（臺北：該處，1954），頁 278。

八折計算，稻穀按照各該地區之蓬萊種市價計算（如以在來種交換者，每百斤加繳三公斤），農民可獲得廉價之棉布，減輕其負擔。¹¹⁰ 然而，1952年起，臺灣紡織設備逐步健全，棉紗來源充裕，臺灣自產的棉布供過於求，造成棉布價格下跌。¹¹¹ 為吸引農民進行棉布換穀，糧食局自1952年3月起，陸續降低布換穀的比率。¹¹² 但是布價下跌速度快於棉布換穀比率的調降，配售布的價格高於市價，不合理換價，農民遂不願以稻穀與政府交換棉布。¹¹³

3. 大中戶餘糧

大中戶餘糧徵購成績不佳，在於業戶以「析產分戶」來逃匿收購，業戶將其耕地分割轉移至親友名下，縮小土地所有面積，使田賦總額降低至大戶標準以下，而得以除名，¹¹⁴ 導致糧食局無法透過大中戶餘糧制度徵購到計畫數額。

4. 肥料換穀

根據表三，1952年度肥料換穀計畫徵購24.88萬公噸，實際徵購25.61萬公噸，增加0.73萬公噸，但是1952年7月至12月徵得20.04萬公噸，其餘的5.57萬公噸需到翌年（1953）6月30日前才能徵得。正因為如此，進入1953年3月至5月青黃不接時，糧食局減少許多原本可控制的存糧，來平抑米價。以下剖析為何糧食局無法透過肥料換穀「及時」徵購到食米。

政府賦予肥料換穀多重任務，既要讓農民能及時使用肥料，促進增產；也要

¹¹⁰ 臺灣省政府編，《臺灣省政府施政報告（四十年六月）》，頁197。

¹¹¹ 〈棉織品價格 不再有波動〉，《聯合報》，1952年4月4日，第3版。

¹¹² 1952年3月糧食局降低臺中地區布換穀的比率：每碼白細布原交換5.15公斤蓬萊穀，降低為4.33公斤蓬萊穀；每碼白細布原交換6.695公斤在來穀，降低為5.62公斤。參見〈臺中布換谷比率已降低〉，《聯合報》，1952年3月15日，第3版。1953年1月糧食局降低高雄地區布換穀的比率：每碼白細布原交換3.52公斤稻穀，降低為2.14公斤稻穀；每碼黑藍布原交換4.14公斤稻穀，降低為3.21公斤稻穀；每碼白斜紋布4.37公斤稻穀，降低為3.47公斤稻穀。參見〈布換谷比率 高雄區調整〉，《聯合報》，1953年1月13日，第5版。

¹¹³ 棉布與稻穀交換的比率未能切合實際的情況，依規定之交換比率為3石換布1疋，而按照市價，其合理比率應為1石米換布1疋。參見「行政院財政經濟小組委員會對糧食局李局長所建議『黃金換穀』案商討節略」（1953年2月19日至1953年4月24日），〈黃金換穀計畫〉，《行政院檔案》，檔號：42/51/01/31；中國國民黨中央委員會秘書處編，《四十一、四十二年度反共抗俄總動員運動會報紀錄彙編》，頁278。

¹¹⁴ 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143-147。

讓官方藉此掌握食米，以供應軍需民食。¹¹⁵ 在制度實行過程，因不同行政機構拉鋸與協商的關係，使得肥料換穀的任務比重產生變化。從肥料換穀的交換方式來看，肥料換穀自 1948 年開始實施，農民需用現金或現穀向糧食局交換肥料。對此交換方式，農復會批評肥料交換若僅限於現穀，表面似能多掌握稻穀，實則讓農民無法領取足夠的肥料，反而危及生產量的提高，¹¹⁶ 因此農復會建議讓農民自由選擇現穀交換肥料或貸借肥料，吸引農民施用肥料，不但能使肥料順利配出、即時施用，而且有助於單位面積生產量的提高。¹¹⁷ 值得注意的是，農復會致力於提高稻米生產，其背後的目的供給駐日盟軍總司令部佔領下缺糧的日本。¹¹⁸

自 1951 年第 2 期起，肥料換穀的交換方式，農民能自由選擇現穀交換或貸借肥料，貸借肥料者於收成後繳還現穀。¹¹⁹ 糧食局為了防止農民延遲繳還稻穀，貸借肥料期間，其息穀一律按 3% 計算，但是逾期繳還者，按月加收息穀 10%，並停配次期肥料一次。¹²⁰ 根據陳兆勇的研究，官方在肥料換穀的制度設計上，審慎考量了農民在經濟理性下的可能反應，讓農民即使明知肥料交換價格高於市價，處於邊際效益尚為有利可圖的情況下，願意貸肥施用，而在逾期高罰穀利息下自動繳還稻穀。¹²¹ 然而，雖然官方針對農民經濟理性選擇進行制度設計，讓農民能自由選擇現穀交換或申貸肥料，但是未進一步考慮若農民多選擇貸借肥料時，反而降低糧食局於青黃不接時調節市場的能力。

臺灣米價因耕作週期而有季節性波動，第一期稻作通常從 5 月開始收成入市，至 7 月大致全部收成。9 月中旬南部中間稻作成熟，10 月起南部第二期稻作開

¹¹⁵ 中國農村復興聯合委員會，《中國農村復興聯合委員會工作報告（第 1 期）》（臺北：該會，1951），頁 26。

¹¹⁶ 中國農村復興聯合委員會，《中國農村復興聯合委員會工作報告（第 3 期）》（臺北：該會，1952），頁 42。

¹¹⁷ 「關於本年第二期稻作肥料直接易穀率，自百分之三十提高至百分之四十一案商討過程，鑒核示遵由」（1956 年 3 月 10 日），〈糧食問題及糧食工作報告〉，《行政院經濟安定委員會檔案》（臺北：中央研究院近代史研究所檔案館藏），檔號：30-01-14-023。

¹¹⁸ 蕭全政，〈臺灣地區稻米政策之結構性分析（1945-1973）〉，發表於中國政治學會主辦，「中國政治學會七十三年年會學術研討會」（臺北：中國政治學會，1984 年 12 月 23 日）。

¹¹⁹ 〈為分配 40 年度第 2 期稻作美援及省購肥料，公告週知〉，《臺灣省政府公報》40：秋：28（1951 年 8 月 2 日），頁 379-380。

¹²⁰ 〈臺灣省糧食局公告為廢止「臺灣省農戶缺乏稻穀交換肥料補充辦法」，並再訂定「臺灣省糧食局辦理貸放稻作肥料辦法」，希週知〉，《臺灣省政府公報》40：秋：29（1951 年 8 月 3 日），頁 397-400。

¹²¹ 陳兆勇，〈肥料換穀與租佃制度：統治的技藝和農民的理性〉，發表於臺灣社會學會主辦，「2012 年臺灣社會學會年會」（臺北：國立政治大學，2012 年 12 月 1 日）。

始收成，隨著稻穀供給增多，米價持續下跌，至11月二期稻作全部收成時，米價最低。隔年1月起，農民售米開始減少，米價漸漲，4月至5月時候食米供應不正常，米價大幅上漲。¹²² 根據表五，貸借肥料規定農民繳還稻穀的時間，均是穀價較低時，相對地施用肥料是穀價相對較高時，若農民向地主／糧商貸借現穀再去交換肥料反而不利。相對地糧食局貸借肥料低利率，農民多選擇向糧食局貸借肥料，收成後再繳還現穀。

根據表六所示，1950年度肥料配銷28.6萬公噸，1951年度29.7萬公噸，1952年度增加至39.8萬公噸。相對的，1950年度換穀數量21.3公噸，1951年度降低為18.2萬公噸，減少了3.1萬公噸；1952年度卻增加至25.6萬公噸，增加7.4萬公噸。這也證明1951年度糧食局徵購食米數量減少的原因，在於農民多選擇貸借肥料，糧食

表五 1951-1953年貸借稻作肥料繳還稻穀日期

| 期數 | 繳交日期 |
|----------|--|
| 1951年第2期 | 1951年12月31日以前 |
| 1952年第1期 | 1952年7月31日以前 |
| 1952年第2期 | 1952年12月31日以前 |
| 1953年第1期 | 高雄地區（高雄縣、高雄市、屏東縣）1953年6月30日以前 其餘地區 1953年7月31日以前 |

資料來源：〈為分配40年度第2期稻作美援及省購肥料，公告週知〉，《臺灣省政府公報》40：秋：28，頁379-380；〈為分配41年度第1期稻作美援及省購肥料公告週知〉，《臺灣省政府公報》40：冬：70（1951年12月22日），頁804-807；〈為分配42年度第1期稻作美援及省購肥料，公告週知〉，《臺灣省政府公報》42：春：14（1953年1月19日），頁161-164。

表六 歷年糧食局肥料實配與換穀數量

單位：萬公噸

| 年度 | 1950年度 | 1951年度 | 1952年度 |
|------|--------|--------|--------|
| 第二期作 | 14.7 | 14.1 | 20.6 |
| 第一期作 | 13.9 | 15.6 | 19.2 |
| 小計 | 28.6 | 29.7 | 39.8 |
| 增減 | | 1.1 | 10.1 |
| 換穀 | 21.3 | 18.2 | 25.6 |
| 增減 | | -3.1 | 7.4 |

說明：增減為本年度減去年度，例如1951年度減去1950年度。

資料來源：臺灣省糧食局編，《臺灣糧食統計要覽（民國44年版）》，頁210-211；黃登忠主編，《臺灣百年糧政資料彙編·第二編：近百年來糧食統計資料》，頁868。

¹²² 王益滔，《肥料換穀制度及其廢止後之影響》（臺北：國立臺灣大學農業經濟學系，1975），頁3-4。

局需等到收成後才能徵購，影響糧食局徵購稻穀時程往後延，僅能收到1951年第2期的還穀，以及1952年第1期的部分還穀，使得整體公糧收入減少。然而，1950年度的年底滾存量有8.6萬公噸，尚可彌補1951年度不足額的1.3萬公噸，使得糧食供需失衡不發生於1951年度。

徵購食米時程往後延，從表五可看到1952年度肥料換穀能收到1952年第1期部分、1952年第2期，以及1953年第1期部分，導致1952年度肥料換穀的數量較1951年多。但是農民普遍選擇貸借，6月收成後才還穀，因此3月至5月青黃不接之際，糧食局只能利用僅剩的存糧拋售，造成存糧不足以供應拋售的結果。糧食局緊急進行補救措施，顯現在省政府和美國共同安全總署中國分署（Mutual Security Mission to China [MSA]，簡稱「美安全分署」）於1953年1月17日簽訂的「美國經濟援助肥料供應與分配合約」內容上，農民仍可自由選擇以現穀交換或貸借方式領取肥料，「但農民有能力以現穀交換者，應鼓勵盡量以現穀換肥。」¹²³ 除此之外，同年2月，糧食局還推行獎勵措施，現穀交換「免費贈送棉布或毛巾」；借貸領肥「能在3月31日以前繳還一部分或全部應換之稻穀，能豁免其已繳現穀數量之息穀」，鼓勵農民以現穀交換肥料，儘早繳還稻穀。¹²⁴

糧食局推動的獎勵措施的成效不彰，1953年第1期肥料換穀，農民多選擇貸放，僅有5%是以現穀交換，導致糧食局減少可控制之稻穀數量將近5萬公噸。¹²⁵ 雖然從統計數字來看，肥料換穀所能徵購的數量達到原本計畫，但是農民多選擇申貸肥料，繳還稻穀的時間多在收成後的6月，與政府需要拋售食米的3-5月，有著時間的落差，暴露其中所隱藏的缺陷，影響制度實行的成效。

從糧食體制實際運作來看，糧食局尚未具備統籌糧食徵購與分配的能力，而且涉及不同行政機構，對政策目標存在分歧，影響行動抉擇，乃至相互衝突，導

¹²³ 〈為「美國經濟援助肥料供應與分配合約」及附件業經簽訂，公告週知〉，《臺灣省政府公報》42：春：14，頁156-161。

¹²⁴ 〈臺灣省糧食局公告為訂定「臺灣省糧食局鼓勵農民以現谷交換42年第1期稻作肥料免費贈送棉布或毛巾辦法」，希週知〉，《臺灣省政府公報》42：春：30（1953年2月6日），頁379-386；〈函各縣市（局）政府及農會、令各糧食事務所為補充規定「42年第1期稻作肥料分配辦法」3點，希查、遵照〉，《臺灣省政府公報》42：春：42（1953年2月21日），頁492。

¹²⁵ 「沈宗瀚擬今後糧食政策與措施」（1953年4月18日），〈臺閩政情（二）〉，《總統蔣中正文物》，檔號：002-080101-00046-012；「糧政改革」（1953年6月25日），〈糧政改革方案〉，《行政院檔案》，檔號：0042/6-6-1-1/2/1/6。

致食米管制的困境。在此情況下，農民、地主與糧商也利用食米管制的困境，從事利益之道，導致制度安排適得其反的非預期後果，亦即該年度糧食局存糧不足的原因，促使統治者進行治理技藝的補救與調整，即是下一節討論重點。

五、推動「糧政改革方案」

本節主要說明在 1953 年 3 月至 5 月青黃不接時，由於糧食局存糧不足失去控制市場力量，使得米價持續上漲。在米價上漲的背景下，省政府如何藉機推動糧政改革方案，包括修改肥料換穀辦法、建立糧食預算制度，使得糧食局取得糧食徵購與分配的主導權，卻讓農民、地主與糧商可操作空間相當程度被限縮。

（一）米價持續上漲

根據上一節所述，1952 年度農民減少向糧食局申貸糧食生產貸款，反而多向地主／糧商借高利貸，因而地主／糧商掌握之食米增加，在糧食局市場控制力量薄弱時，遂有囤積居奇，高抬米價的情形。¹²⁶ 為平抑米價上漲，1953 年 1 月，糧食局實行限期出售餘糧政策，須在規定期限內（2 月 15 日至 5 月 31 日）出售餘糧，逾期即以囤積糧食罪論處。¹²⁷ 然而，2、3 月時，糧食局存糧已入不敷出，停止公教人員配給，仰賴配給米的公教人員轉往市場購米，導致供需更加失調。對此，糧食擁有者察覺糧食局存糧所剩無幾，不僅未依規定限期出售，反而分散寄藏，逃避官方檢查，乘機哄抬米價，致使米價上漲。¹²⁸

隨著米價上漲，造成消費者恐慌，引發搶購囤積風潮，糧食局拋售食米，以穩定米價，造成存糧消耗更快。¹²⁹ 進入青黃不接的 3 月至 5 月，糧食局存糧不足，

¹²⁶ 中國國民黨中央委員會秘書處編，《四十一、四十二年度反共抗俄總動員運動會報紀錄彙編》，頁 278。

¹²⁷ 〈電各縣市（局）政府為實施限期出售糧食，希遵照〉，《臺灣省政府公報》42：春：23（1953 年 1 月 29 日），頁 275-276。

¹²⁸ 〈省府昨公告規定糧食儲藏處所 十日後實施檢查 高院下令嚴查囤積〉，《聯合報》，1953 年 3 月 1 日，第 3 版；臺灣省臨時省議會秘書處編，《臺灣省臨時省議會第一屆第四次大會專輯》（臺北：該處，1954），頁 633。

¹²⁹ 「臺灣糧政總檢討及戰時糧食供需問題之研析」（1956 年 3 月），〈臺灣糧政總檢討及戰時糧食供需問題之研析〉，《行政院檔案》，檔號：0042/6-12-8。

只好採取「輪區配售」、「搭配番薯」。¹³⁰ 然而，米價持續上漲，根據附表一可知，臺北市蓬萊米價從1月2.45元，3月漲至2.80元。3月底糧食局供應失調，糧商自由米進入市場也非常稀少，導致價格混亂。雖經糧食局協議4月1日實施限價政策，白米零售價格為1.75元。但是黑市卻漲至2元左右，並且日日上漲，至4月14日糧食局遂取消限價，糧源雖漸充裕，但米價仍然未下跌。¹³¹

面對糧食局存糧不足的困境，李連春一方面與行政院長陳誠提議用麵粉代替食米配給，另一方面向日本交涉暫借食米，以供應急。¹³² 然而，公教人員與民眾並非都能領到麵粉，使得依靠配給的公教人員面對食米價格上漲時，大半薪水都拿去買米，甚難以維持生活，盼望糧食局拿出補救辦法。¹³³ 《聯合報》連續刊出的讀者來信頗能反映這一現象，以下舉出一例。

編輯先生：我們是縣國民學校的教員，國校教員生活的清苦已是眾所週知的事，每月薪給所得除了百元左右的現金給與外，賴以維持生活的厥惟米油等實物配給，而食米一項，當然是配發實物中的最主要部份。食米配給既然維繫著所有低級公教人員的生存，照理說應當是被政府重視而不會發生問題的。

但是，也許是在上位者所想像不到的，近幾個月來政府發給我們的配米憑證，竟變成了不定期的空頭支票，雖說縣主管機關早已將食米價款繳給糧食局，而負擔米責任的糧食局收了錢後米卻並不兌現，我們的校方也曾經花了若干路費派人到糧食局洽領，但一次兩次三次五次，從二月份要到四月份粒米都未討到，據糧食局負責人滿不在乎的說：「這是因為沒有米，所以暫時發不出，你們還得等一等」又補充說：「對於各縣級機關都是一樣」。「沒有米」「等一等」單憑這六個字就可以答覆一切問題嗎？

¹³⁰ 〈分區配售·為米商造福 緊縮結匯·予紙市良機〉，《聯合報》，1953年3月17日，第5版；〈米市漲風一筆賬〉，《聯合報》，1953年4月15日，第5版。

¹³¹ 吳三連主編，《吳三連全集（四）：臺北市長時期》（臺北：財團法人吳三連臺灣史料基金會，2002），頁201；〈糧局曉諭糧商再來一次限價〉，《聯合報》，1953年4月1日，第5版。

¹³² 「4. 一九五三年日華貿易及び支取極交涉關係／(5)台灣向緊急米輸出關係（來往電信等）」（1953年4月9日至1953年5月26日），〈日華貿易及び支取極關係一件／第4卷（1953年度取極）〉，《戰後外交記錄》（東京：日本外務省外交史料館藏），檔號：B¹.5.2.0J/C(N)1；薛月順編輯，《陳誠先生回憶錄：建設臺灣》，下冊，頁765-766。

¹³³ 〈南北一片呼米聲〉，《聯合報》，1953年4月16日，第5版。

我們真不知道糧食局所司何事？政府為了安定公教人員生活使不受物價波動影響，所以實行實物配給制度，政府立法的原意是完善的，又誰知道在事實上根本領不到實物呢？我們有的達五六口之家，每月應領食米達八十公斤，合新臺幣二百餘元，糧食局一個月不撥米，我們既無法另覓二百餘元的收入當然這一個月的生活就發生問題，一月如此數月復如此，吃飯都成問題，教我們如何去安心教學？

我們以沉痛的心情請問：「糧食局所司何事」？

讀者陳重樸 苑曉莊¹³⁴

至於一般民眾只好依靠番薯維生，來度過此一危機，如臺南佳里醫師吳新榮在日記記錄：「幸我們住在這產薯地方，除父親及南星外，均能以蕃薯配合而渡過三頓，尤其我自己因食蕃薯，大便順利，血壓可好，但孩子們時常放屁相激以發生笑話。」¹³⁵ 反映糧食局藉由麵粉代替食米，來渡過難關，成效實屬有限。

原本4月中旬南部就能收成第一期作，卻因雨量過多、氣候變冷，延遲至5月中旬才能收成，影響市場供應。¹³⁶ 米價持續上漲，5月米價已漲至4.10元，引起民眾恐慌。陸軍第七戰鬥團團長吉星文在日記中批判：「市上大米已成黑市，價格飛漲。糧食局李連春事前既不能防患於未然，事後又不能設法制止，光說南部第一期稻將要豐收，這樣遠水救不了近渴，畫餅充飢的辦法，彈此爛調有何用處呢？產米的臺灣，無米吃，真是笑話，當然有奸商私存，應拿出大刀闊斧的辦法，殺一不仁就可安定民生，為何不作呢？」¹³⁷ 但是為了穩定軍心，他在軍隊的朝會上訓示，表示「現國軍均發麵粉，不得自行要求，再說軍人任何種食糧均可吃，才算有訓練之軍隊」。¹³⁸

經過李連春與日方交涉，向日本暫借食米在5月13日抵臺，糧食局在臺北、基隆、臺中、臺南、高雄等五大消費都市進行配售。5月底屏東、高雄的早稻也開始收成，糧食局為徹底平抑米價，降低配售價格，每臺斤2元降至1.75元，並

¹³⁴ 〈糧食局所司何事？〉，《聯合報》，1953年4月16日，第5版。

¹³⁵ 吳新榮著、張良澤總編撰，《吳新榮日記全集》（臺南：國立台灣文學館，2008），第9冊，1953年4月25日，頁281。

¹³⁶ 臺灣省臨時省議會秘書處編，《臺灣省臨時省議會第一屆第四次大會專輯》，頁642。

¹³⁷ 吉星文著，何鳳嬌、蕭李居編輯校訂，《吉星文先生日記（一）》，1953年5月3日，頁510。

¹³⁸ 吉星文著，何鳳嬌、蕭李居編輯校訂，《吉星文先生日記（一）》，1953年5月15日，頁517。

搭配同量甘薯。¹³⁹ 6月初以後，糧食局所貸放肥料，也因高雄、臺南、臺中、新竹、臺北、宜蘭等地區稻作收成，能大量收回稻穀，除了在五大消費都市進行配售，也在人口集中的市鎮辦理。¹⁴⁰ 同時，糧食局補發拖欠公教人員的配給米。¹⁴¹ 地主與糧商見此情況，盡快將持有食米釋出，市場上糧食充足，米價隨之下跌，5月臺北市米價每公斤4.1元，6月已下跌至3.9元（參見附表一）。

米價上漲對於食米消費量有所影響，據農復會糧食肥料組長 Ralph N. Gleason 就臺灣食米生產、進出口與存量變動，估算食米的可消費量（rice availability），¹⁴² 1935-1939年度臺灣每人每年食米可消費量是91.69公斤，到了1954年度增長為124.85公斤，¹⁴³ 臺灣平均每人食米可消費量是增加趨勢。依吳聰敏的研究，食米消費量的增加，因為米的相對價格下降，故食米消費量相對增加。¹⁴⁴ 然而，若比較1950-1954年度每人每年食米可消費量，¹⁴⁵ 1952年度最低只有126.06公斤。Ralph N. Gleason 估算與上述分析相符合，1952年度米價波動，價格相對上漲，影響食米消費量的減少。當時山東流亡學生陶英惠口述這段歷史時，就提到1953年2月澎湖防衛司令部子弟學校遷校到員林，「臺灣一度發生米荒，買不起米，只好改吃地瓜，後來生活才慢慢好轉」。¹⁴⁶

（二）修改肥料換穀辦法

面對米價持續上漲的難題時，糧食局試圖透過推行「黃金換穀」計畫，來補

¹³⁹ 中國國民黨中央委員會秘書處編，《四十一、四十二年度反共抗俄總動員運動會報紀錄彙編》，頁389；〈配米價格今起降低 每斤一元七角五分〉，《聯合報》，1953年5月29日，第5版。

¹⁴⁰ 中國國民黨中央委員會秘書處編，《四十一、四十二年度反共抗俄總動員運動會報紀錄彙編》，頁302-303。

¹⁴¹ 〈欣聞配米到 公僕愁眉開〉，《聯合報》，1953年6月5日，第4版。

¹⁴² 原始數據的年之實際月份未清楚說明起訖，比對生產量與進出口以及存量數字，應該是米穀年度，即該年7月1日至翌年6月30日。

¹⁴³ Ralph N. Gleason, *Taiwan Food Balances 1935-1954* (Taipei: The Chinese-American Joint Commission on Rural Reconstruction, 1956), pp. 54-55, 76-77.

¹⁴⁴ 吳聰敏，〈臺灣人糧食消費之變動：1937-1955〉（2017年8月），「吳聰敏教授個人網站」，下載日期：2020年7月18日，網址：<http://homepage.ntu.edu.tw/~ntut019/ltes/ltes.html>。

¹⁴⁵ 1950年度每人每年食米可消費量133.56公斤，1951年度131.37公斤，1952年度126.06公斤，1953年度141.19公斤，1954年度124.85公斤。參見Ralph N. Gleason, *Taiwan Food Balances 1935-1954*, pp. 68-77.

¹⁴⁶ 陳儀深訪問、曾冠傑記錄，〈陶英惠先生訪問記錄〉，收於陳儀深訪問，曾冠傑、林東璟、周維朋記錄，《中研院在南港：口述歷史訪談錄》（臺北：中央研究院近代史研究所，2019），頁288。

足存糧。1953年2月4日，該局在行政院財政經濟小組委員會會議上提出「黃金換穀計劃」，表示過去農民重視購買土地，每期收成後便隨即出售稻穀，將所得價款向地主購買土地。然而，實施耕者有其田後，農民無須再購買土地，因此農民多將收成之稻穀囤積不售，增加損耗或不必要的消費。若利用省產黃金鑄成飾物，與農民交換的稻穀，除可供應國內需求外，還能將餘糧外銷，爭取外匯；增加的外匯可採購臺灣需要物資，以穩定物價。¹⁴⁷ 該局廣泛列出黃金所換回的食米用途，滿足不同行政機構的需求，降低其他機構干涉的可能，並且不限定交換所得食米的特定用途，給予糧食局彈性運作的空間。

1953年2月19日，行政院財政經濟小組針對此計畫進行討論，雖然有不同意見，¹⁴⁸ 但是仍以「黃金能換到的食米，將作為出口之用」達成共識。須注意的是，雖然財政經濟小組將黃金所換回的食米之用途限定為出口，但是並未明確指出何時輸出，糧食局仍有操作的空間。3月2日，美安全分署對此計畫的可行性，抱持否定的態度，斯邦司樂（Mr. Sponsler）指出根據糧食局所提出公糧徵購與分配的統計數字，糧食局存糧明顯不足，更無餘糧可供臨時平抑糧價。即使透過黃金換穀，也需先彌補1953年上半年糧食局公糧分配計畫所短少數額，實際無餘糧可供出口。¹⁴⁹

面對美安全分署的質疑，李連春才承認，食米出口須至6、7月間第一期稻作收穫後才能實行，也就是黃金所換得食米並不會立即出口。對此，行政院財政經濟小組認為，先前同意黃金換穀的前提，是換回的食米作為出口之用，這個前提現已經不存在，該案應重新審議。美安全分署長施幹克（Hubert G. Schenck），認為糧食局提出黃金換穀計畫，表示政府未能掌握足夠的食米，以應付各項需求，建議中華民國政府應該建立「糧食收購及分配計畫」。對此建議行政院財政經濟小

¹⁴⁷ 「糧食局黃金換穀計畫建議」（1953年2月4日），〈臺閩政情（二）〉，《蔣中正總統文物》，檔號：00200000980A。

¹⁴⁸ 財政經濟小組內的意見可分為兩派：（一）反對，如中央銀行總裁俞鴻鈞認為政府長期的努力，好不容易才將金鈔價格與一般物價脫離，如再使米價與黃金直接聯繫，政府在幣值穩定上的努力將前功盡棄。（二）修正，如生產管理委員會副主委尹仲容認為，將此計畫加以修正，農民以稻穀交換肥料達糧食局所規定的比例時，給予購買金飾之資格。如此就不是以黃金直接交換稻穀，米價與黃金不會產生聯繫。參見「行政院財政經濟小組委員會對糧食局李局長所建議『黃金換穀』案商討節略」（1953年2月19日至4月24日），〈黃金換穀計畫〉，《行政院檔案》，檔號：42/51/01/31。

¹⁴⁹ 「行政院財政經濟小組委員會對糧食局李局長所建議『黃金換穀』案商討節略」（1953年2月19日至1953年4月24日），〈黃金換穀計畫〉，《行政院檔案》，檔號：42/51/01/31。

組表示，糧食局存糧不足，其中一個原因是肥料換穀改變交換辦法，是由中華民國政府與美國安全分署共同商定，讓農民能自由選擇現穀交換或申貸肥料，造成只有少數農民選擇現穀交換，導致糧食局在青黃不接時所能掌握的食米數量甚少。¹⁵⁰ 經過協調後，4月底行政院財政經濟小組會議之中，糧食局同意撤銷「黃金換穀」提案，也修改肥料換穀辦法。¹⁵¹ 糧食局本欲創設新的糧食汲取措施，遭到美方否決。行政院財政經濟小組認為糧食局無法即時掌握足夠食米，美方／農復會亦有責任，以此引導美方／農復會同意修改肥料換穀的交換方式。1953年第2期開始，貸借肥料者必須提供至少三成現穀，才能貸借肥料。¹⁵² 此後，肥料換穀制度大致確立，之後很少有變動。¹⁵³ 糧食局以行政強制替代制度誘因，農民被迫在換取肥料時，必須先繳一定數量的現穀，農民受到宰制的程度益加強烈，可操作空間相當程度被壓縮，糧食局掌握食米的能力獲得進一步加強。

（三）確立糧食局直接支配能力

在糧食局存糧不足的情況下，1953年3月底美安全分署建議中華民國政府建立較為有效之糧食收購及分配計畫。¹⁵⁴ 不僅美方認為糧食體制應改善，甚至4月2日蔣介石在反共抗俄總動員運動，指示當前糧食管理太散漫，行政院與省政府應即設法改善與加強。¹⁵⁵ 5月8日，總統府財經會談，蔣介石指示，他甚為憂慮財金體系如此散漫凌亂，甚至竟然發生向日本暫借食米事，政策應由統一機構統籌，以及事權必須集中，行政院與省政府應擬議具體方案提出。¹⁵⁶

¹⁵⁰ 「行政院財政經濟小組委員會對糧食局李局長所建議『黃金換穀』案商討節略」（1953年2月19日至1953年4月24日），〈黃金換穀計畫〉，《行政院檔案》，檔號：42/51/01/31。

¹⁵¹ 「行政院財政經濟小組委員會對糧食局李局長所建議『黃金換穀』案商討節略」（1953年2月19日至1953年4月24日），〈黃金換穀計畫〉，《行政院檔案》，檔號：42/51/01/31。

¹⁵² 凡一期水稻受災達四成以上，及經營單期田農戶，由鄉鎮取得證明後，予以貸放肥料。不合貸放資格的農民，必須提供三成以上現穀，才能交換肥料。參見〈為分配42年度第2期稻作美援及省購肥料，公告週知〉，《臺灣省政府公報》42：秋：13（1953年7月15日），頁204-205。

¹⁵³ 康瑄，《臺灣化學肥料配銷實況》，頁134。

¹⁵⁴ 「行政院財政經濟小組委員會對糧食局李局長所建議『黃金換穀』案商討節略」（1953年2月19日至1953年4月24日），〈黃金換穀計畫〉，《行政院檔案》，檔號：42/51/01/31。

¹⁵⁵ 中國國民黨中央委員會秘書處編，《四十一、四十二年度反共抗俄總動員運動會報紀錄彙編》，頁193。

¹⁵⁶ 「總統府財經會談紀錄」（1953年5月8日），〈總統在財經會談指示事項〉，《總統府檔案》（臺北：總統府藏），檔號：0039/20504/0001。

1. 糧食預算制度

接替吳國楨擔任省主席的俞鴻鈞，在美方、蔣介石的壓力之下，強調糧食局存糧不足之癥結，在於政策措施未當，強化推動「糧政改革方案」的必要性。俞鴻鈞推動建立糧食預算制度，以財政上預算制度，用之於糧食徵購與分配，納入一個有效的預算制度內，並搭配餘糧管理、糧商管理、公倉制度等配套措施，藉此讓糧食徵購與分配能夠相輔而成。¹⁵⁷

糧食預算是由糧食局編列，分為「食米供需計劃」、「糧食收撥計劃」，前者為全臺食米生產與消費數量之供需計劃，後者為編列政府掌握食米數量與應撥配各項食米數量，以量入為出的原則，在收入方面嚴格催收足額，支出方面絕對執行預算，絕不任意超過，藉以確保供需平衡。¹⁵⁸ 從糧食預算的編列方式來看，是以先供應國內軍需民食，剩餘食米才作外銷之用，藉此排除國內食米需求與外銷的排擠效應。¹⁵⁹ 在此制度框架下，要增加食米出口外銷，必須以其他食物代替國內食米之用，使多餘食米能夠外銷出口。

值得注意的是糧食局能夠在 1953 年推行糧食預算制度，與 1952 年 11 月開始實施「新糧食會計制度」密切相關。早在 1951 年美安全分署發現糧食局積欠肥料價款，以及前後填報糧食數量不盡相符，派員查帳後，警覺糧食局實物庫存數字不正確，會計科目及帳簿紀錄混亂等問題。1952 年省政府根據美安全分署的建議，決定在糧食局建立新的會計制度，厲行財務預算，加強財務調撥，以及建立內部稽核制度，按時舉行所有庫存的檢查。¹⁶⁰ 新糧食制度建立後，嚴格執行稽核，盤點庫存，相當程度提升糧食局對於各地糧倉存糧數量的掌控，有助於糧食局推動糧食預算制度。

¹⁵⁷ 「糧政改革」(1953 年 6 月 25 日)，〈糧政改革方案〉，《行政院檔案》，檔號：0042/6-6-1-1/2/1/6。

¹⁵⁸ 「糧政改革」(1953 年 6 月 25 日)，〈糧政改革方案〉，《行政院檔案》，檔號：0042/6-6-1-1/2/1/6；何舉帆，〈今年米價穩定原因的分析〉，《中國經濟》46 (1954 年 7 月)，頁 40-41；李連春，〈十年來的臺灣糧政〉，頁 26。

¹⁵⁹ 「謹檢呈臺灣省 42 年食米供需計算及臺灣省糧食局 42 年度糧食收撥計畫各一份簽請鑒核實施」(1953 年 10 月 3 日)，〈糧食問題及工作報告〉，《行政院經濟安定委員會檔案》，檔號：30-01-14-023。

¹⁶⁰ 中央委員會第六組編，〈臺灣糧食問題〉(臺北：該組，1956)，頁 211-230；李連春，〈十年來的臺灣糧政〉，頁 42-43。

2. 配套措施

為了避免糧商、地主、農民趁機囤積居奇，糧食局實行調查登記、糧商管理，以及公倉管理制度，隨時掌握糧食供需情況，降低糧商、地主、農民能夠操控價格的空間。

（1）糧食調查登記

過去食米數量控制，根據各縣市政府 1948-1949 年調查資料，如地籍清冊、稅捐底冊，但實施耕者有其田政策後，土地所有權變動甚多，早與事實不符。自 1954 年 1 月開始，糧食局根據實施耕者有其田後的地籍、戶籍，明瞭每一戶的土地生產稻米，應分配及負擔數量，以及家屬所需消費稻米數量，編造糧戶底冊。¹⁶¹ 糧食局藉此制度掌握各地餘糧數量，得以適時要求糧食擁有者限期出售餘糧，調節食米市場。

（2）糧商管理

為降低糧商可操控價格的空間，監控糧商便成為重要的關鍵。糧食局依各地區的情形，核定糧商及碾米工廠的家數，並要求建立完整帳簿登記制度，對於購進、售出、存儲、加工，均應按日逐筆詳實登記，並按規定日期送主管機關備查。隨時派員實地查核，若發現存糧不足、使用不當、或移作他用、轉售圖利等情，依貪污罪嫌，立即將糧商移送法辦。¹⁶² 在此情況下，影響糧商對於糧食局密切監控印象深刻，例如糧商陳昭平敘述當時糧食管制的情況時，就提到 1950-1960 年代政府規定碾米廠不能囤積米，規定他們每 10 天就要做一份報表給糧食局，說明米倉存糧的數量。並且糧食局會規定在一個期限內要將存糧賣出去，沒有在期限內賣完就變成囤米，會被抓去關。¹⁶³

¹⁶¹ 「糧政改革」（1953 年 6 月 25 日），〈糧政改革方案〉，《行政院檔案》，檔號：0042/6-6-1-1/2/1/6；「臺灣省糧食局對『改正糧政意見書』研議報告」（1953 年 8 月 24 日），〈改進糧政意見〉，《行政院檔案》，檔號：0042/6-6-1-9/3。

¹⁶² 「糧政改革」（1953 年 6 月 25 日），〈糧政改革方案〉，《行政院檔案》，檔號：0042/6-6-1-1/2/1/6；「臺灣省糧食局對『改正糧政意見書』研議報告」（1953 年 8 月 24 日），〈改進糧政意見〉，《行政院檔案》，檔號：0042/6-6-1-9/3。

¹⁶³ 曾品滄、陳淑容、曾令毅、蕭慧岑訪問，陳淑容、蕭慧岑紀錄，〈老米絞，舊人情：陳昭平先生訪問紀錄〉，收於許雪姬主編，《田庄人的故事（一）臺灣農村社會文化調查計畫口述歷史專輯》（臺北：中央研究院臺灣史研究所，2020），頁 116。

(3) 公倉管理

限制農民生產的稻米，除保留自食及種子外，餘糧於每季收穫後，需納入公庫，集中保管，降低糧商可以操控的空間。¹⁶⁴ 然而，糧食局考量國內食米需求日漸增加，必須保留大量食米在臺灣，如果要求農民將其所有餘糧全部存入公倉，倉庫不敷容納，如欲大量建置倉庫，非財政所能負擔，故未能付諸實行。¹⁶⁵

從上述的分析可知，省政府推動「糧政改革方案」，除確立糧食收撥依預算執行外，還增強糧食局對糧食徵購與分配的直接支配能力，排除其他部門掣肘的可能性，形成事權集中的糧食管理體制。在這個制度架構下，中央政府仰賴能夠掌握與調度糧食資源的糧食局，使得糧食局職權擴大化，¹⁶⁶ 同時組織編制由三科增設為五科，¹⁶⁷ 額外編制單位納入正式編制，藉此擴大糧食局組織規模。¹⁶⁸

六、結論

1949年中華民國政府敗退來臺，面對外在國際局勢的動盪，內在政經危機，不管是政治、軍事、經濟等管轄，都經歷一段不斷摸索、調整的統治歷程，才逐漸在臺灣站穩腳根，建立其統治體制。本文以糧食體制為例，將其放在寬廣的時代脈絡下進行觀察，探討獨立國民經濟體的財政運作、不同行政機構與利益關係者的互動、冷戰局勢下美國的影響等結構性因素如何影響糧食體制運作遭遇困境，導致統治者採取相應的對策，說明制度設計與實踐之相互作用。在經濟體制轉型的背景下，1950年臺灣成為獨立經濟體，以臺灣為範圍（以及澎湖、金門、馬祖）的糧食體制形成，政府透過糧食體制規約稻米的生產、流通與消費，以滿足國家建構（state-building）的需求。1949年，臺灣人口急遽增加，使得糧食供

¹⁶⁴ 「糧政改革」（1953年6月25日），〈糧政改革方案〉，《行政院檔案》，檔號：0042/6-6-1-1/2/1/6。

¹⁶⁵ 「肆貳府機字第81407號」（1953年8月25日），〈改進糧政意見〉，《行政院檔案》，檔號：0042/6-6-1-1/9/4。

¹⁶⁶ 根據華松年的觀察，糧食局職掌，隨臺灣整體經濟發展與糧政業務營運升降情形而不斷演變，政府需要仰賴糧食資源時，使得糧食局的職掌不斷擴充。參見華松年，《臺灣糧政史》，上冊，頁261-272。

¹⁶⁷ 第一科：出納、事務、營繕等事項。第二科：糧食之經收、收購、換穀等事項。第三科：糧食之儲運、加工、配撥等事項。第四科：糧食管制、糧商登記、餘糧調查等事項。第五科：食鹽、雜糧、飼料（包括豆餅）及其它食品之供銷等事項。參見李連春，《十年來的臺灣糧政》，頁36-37。

¹⁶⁸ 李連春，《十年來的臺灣糧政》，頁36。

給一度發生困難。行政院透過增加進口量來提高糧食供應作為應急之策，但是在外匯不足的情況下，長遠之計仍是增加稻米生產量。農民增加收益與政府提高稻米生產量的目標一致，皆是增加稻米作種植，因此能使得稻米種植面積增加，提高稻米的生產量。

然而，政府卻賦予稻米多重任務，既要供應國內軍需民食，還要出口外銷。正因為如此，涉及不同行政機構的權限，卻沒有一個專責機構統籌處理糧食徵購與分配，各行政機構各行其是，導致制度設計目標與實際成效出現落差，亦即拋售過多存糧、食米出口太多，遂於季節波動時，糧食局失去控制市場力量。在此情況下，政府滾動式修正肥料換穀的辦法，向日本暫借食米作為臨時應急措施，恆常性制度持續運作，例如田賦徵實、實物交換、實物配給、出口外銷等，並且發展出新的糧食制度，即糧食預算制度，統籌糧食的徵購與分配，確立了糧食局對糧食供需的直接支配關係，排除其他行政機構的掣肘。這也說明著雖然源自戰時體制思考下的糧食制度延續到戰後，但是統治者仍需視糧食制度執行的效果而調整，亦即不斷改造既有糧食制度，以及發展出新的糧食制度，以配合快速變遷的政治經濟環境，從而確定一套完整的糧食體制，使得糧食體制朝不同方向偏移與轉化。就此可以解釋經歷了政策摸索、調整的過程，中華民國政府才得以順利透過糧食局掌握農民的生產剩餘，以支援工業化或是軍事財政。

本文注意到如同柯志明研究所指出，行動者在制度內所處的位置不同，而彼此在影響能力有高下之分，利益上也非一致，乃至相左衝突。¹⁶⁹ 在糧食體制實際運作過程中，不是政府機構單向的操控，就能強力貫徹，無論最有影響力的行動者——行政機構，都必須根據被統治者的回應，不斷調整統治策略。而且政府機構並不是意志齊一的整體，當行政機構各行其是，從而產生出具有彈性空間的制度結構，給予被統治者擁有較大的能動性，藉此從事利益之道，造成制度設計目標與實際成效的落差。反饋影響政府機構意見整合、事權集中，最終制度的修正立基於上層統治者順利落實政策需求。新的穩定結構於焉形成，短暫鬆動的制度隙縫封閉，被統治者操作的空間相當程度被限縮，受到宰制的程度益加強烈，政府與人民也展開新的互動關係。就此或許可以思考戰後臺灣「非常體制」的基

¹⁶⁹ 柯志明，《番頭家：清代臺灣族群政治與熟番地權》（臺北：中央研究院社會學研究所，2001），頁373。

本框架，並不是鐵板一塊，政策都能順利貫徹，而曾經是多方、異質化的行動者不斷協調、互動，眾聲喧嘩中浮現縫隙，造成適得其反的結果，反過來迫使統治者調整政策。

綜而言之，1950-1953年臺灣糧食體制經歷摸索設計、遭遇困境，以及重新調整、確立的過程，留下重要治理經驗，即事權集中的必要性，為之後糧食局主導糧食體制的運作奠下「良好基礎」，確立了糧食局對糧食的直接支配關係，得以掌握農民剩餘價值。

附表一 歷年臺北市零售米價與零售物價指數比較

| 時間 | 零售物價指數 (%) | 蓬萊米中等白米零售價格 (每公斤新臺幣元) | 零售米價指數 (%) | 米價指數佔物價指數比率 (%) |
|----------|------------|--------------------------|------------|-----------------|
| 1950年1月 | 796.34 | 1.00 | 500.00 | 62.79 |
| 1950年2月 | 892.17 | 1.30 | 650.00 | 72.86 |
| 1950年3月 | 912.76 | 1.38 | 691.67 | 75.78 |
| 1950年4月 | 919.05 | 1.75 | 875.00 | 95.21 |
| 1950年5月 | 954.14 | 1.98 | 991.67 | 103.93 |
| 1950年6月 | 935.92 | 1.37 | 683.33 | 73.01 |
| 1950年7月 | 942.14 | 1.10 | 550.00 | 58.38 |
| 1950年8月 | 980.94 | 1.08 | 541.67 | 55.22 |
| 1950年9月 | 1,057.81 | 1.08 | 541.67 | 51.21 |
| 1950年10月 | 1,141.16 | 1.13 | 566.67 | 49.66 |
| 1950年11月 | 1,157.00 | 1.13 | 566.67 | 48.98 |
| 1950年12月 | 1,164.12 | 1.10 | 550.00 | 47.25 |
| 1951年1月 | 1,300.21 | 1.35 | 675.00 | 51.91 |
| 1951年2月 | 1,395.64 | 1.50 | 750.00 | 53.74 |
| 1951年3月 | 1,386.29 | 1.48 | 741.67 | 53.50 |
| 1951年4月 | 1,401.64 | 1.47 | 733.33 | 52.32 |
| 1951年5月 | 1,498.39 | 1.28 | 641.67 | 42.82 |
| 1951年6月 | 1,542.01 | 1.23 | 616.67 | 39.99 |
| 1951年7月 | 1,572.85 | 1.17 | 583.33 | 37.09 |
| 1951年8月 | 1,608.73 | 1.22 | 608.33 | 37.81 |
| 1951年9月 | 1,623.42 | 1.18 | 591.67 | 36.45 |
| 1951年10月 | 1,704.86 | 1.25 | 625.00 | 36.66 |
| 1951年11月 | 1,762.16 | 1.30 | 650.00 | 36.89 |
| 1951年12月 | 1,774.83 | 1.58 | 791.67 | 44.61 |
| 1952年1月 | 1,800.56 | 1.87 | 933.33 | 51.84 |
| 1952年2月 | 1,839.64 | 1.85 | 925.00 | 50.28 |
| 1952年3月 | 1,862.15 | 1.98 | 991.67 | 53.25 |
| 1952年4月 | 1,875.60 | 2.12 | 1058.33 | 56.43 |
| 1952年5月 | 1,824.65 | 2.12 | 1058.33 | 58.00 |
| 1952年6月 | 1,780.90 | 1.95 | 975.00 | 54.75 |
| 1952年7月 | 1,767.69 | 1.90 | 950.00 | 53.74 |
| 1952年8月 | 1,774.70 | 2.17 | 1083.33 | 61.04 |
| 1952年9月 | 1,778.31 | 2.23 | 1116.67 | 62.79 |
| 1952年10月 | 1,761.98 | 2.22 | 1108.33 | 62.90 |
| 1952年11月 | 1,759.93 | 2.23 | 1116.67 | 63.45 |
| 1952年12月 | 1,772.60 | 2.28 | 1141.67 | 64.41 |
| 1953年1月 | 1,797.94 | 2.45 | 1225.00 | 68.13 |
| 1953年2月 | 1,852.18 | 2.82 | 1408.33 | 76.04 |
| 1953年3月 | 1,842.51 | 2.80 | 1400.00 | 75.98 |
| 1953年4月 | 1,845.96 | 3.42 | 1708.33 | 92.54 |

| | | | | |
|----------|----------|------|---------|--------|
| 1953年5月 | 1,880.09 | 4.10 | 2050.00 | 109.04 |
| 1953年6月 | 1,870.28 | 3.90 | 1950.00 | 104.26 |
| 1953年7月 | 1,869.68 | 3.58 | 1791.67 | 95.83 |
| 1953年8月 | 1,893.93 | 3.62 | 1808.33 | 95.48 |
| 1953年9月 | 1,920.81 | 3.42 | 1708.33 | 88.94 |
| 1953年10月 | 1,930.91 | 3.08 | 1541.67 | 79.84 |
| 1953年11月 | 1,926.95 | 2.95 | 1475.00 | 76.55 |
| 1953年12月 | 1,932.23 | 3.32 | 1658.33 | 85.82 |

說明：基期為1937年；蓬萊米中等白米零售價格單位為每臺斤新臺幣元，重新計算為每公斤新臺幣元。
資料來源：臺灣省主計處編印，《臺灣物價統計月報》（臺北）72（1951年12月），頁5、22；臺灣省主計處編印，《臺灣物價統計月報》84（1952年12月），頁5、15；臺灣省主計處編印，《臺灣物價統計月報》96（1953年12月），頁5、23；臺灣省主計處編印，《臺灣物價統計月報》108（1954年12月），頁5、23。

附表二 臺中地區水稻作物與甘蔗作物每公頃收益與費用比較

單位：新臺幣元

| 作物制度 | 收益 (A) | 成本 (B) | 純收益 (C = A - B) | 有利順序 |
|-----------------|-----------|-----------|-----------------|------|
| 亞麻-水稻-水稻-山東白菜 | 18,858.87 | 12,769.16 | 6,089.71 | 1 |
| 菸草-水稻-水稻-小麥 | 42,133.51 | 36,145.55 | 5,987.96 | 2 |
| 小麥-水稻-水稻-小麥 | 15,189.07 | 10,091.49 | 5,097.58 | 3 |
| 秋植「糊仔」甘蔗-間作亞麻 | 11,396.41 | 8,258.77 | 3,137.64 | 4 |
| 豌豆-水稻-水稻-綠肥 | 10,971.86 | 7,902.62 | 3,069.24 | 5 |
| 「糊仔」甘藷-水稻-水稻-綠肥 | 11,560.91 | 8,639.89 | 2,921.02 | 6 |
| 「糊仔」甘藷-黃麻-水稻-白菜 | 14,700.64 | 11,937.58 | 2,763.06 | 7 |
| 水稻-水稻 | 9,251.71 | 6,848.95 | 2,402.76 | 8 |
| 秋植「糊仔」甘蔗，間作甘藷 | 8,731.99 | 7,007.89 | 1,724.10 | 9 |
| 水稻-甘藷 | 7,554.90 | 5,865.34 | 1,689.56 | 10 |
| 甘藷-水稻 | 7,244.19 | 5,986.97 | 1,257.22 | 11 |
| 秋植「糊仔」甘蔗 | 7,539.99 | 6,338.83 | 1,201.16 | 12 |
| 秋植甘蔗 | 7,692.51 | 6,722.58 | 969.93 | 13 |

資料來源：謝森中，《臺灣之糖米競爭》，頁20。

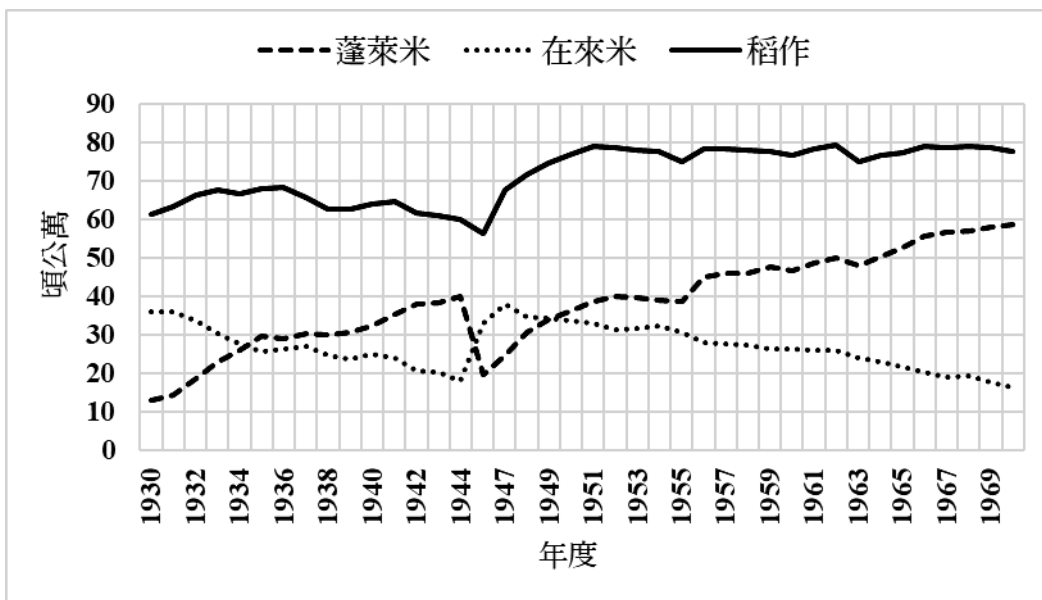
附表三 1948-1952年度公糧收入、撥出概況

單位：糙米萬公噸

| 項目 | | 1948 年度 | 百分比 | 1949 年度 | 百分比 | 1950 年度 | 百分比 | 1951 年度 | 百分比 | 1952 年度 | 百分比 | |
|----------------|----------------|-----------------|--------|------------|--------|------------|--------|------------|--------|------------|--------|-------|
| 上年度底滾存量(A) | | 0.7 | | 3.0 | | 9.6 | | 8.6 | | 7.3 | | |
| 收入 | 地租 租稅 | 田賦徵實 | 4.1 | 20.5% | 4.5 | 14.2% | 4.5 | 11.6% | 4.4 | 11.2% | 4.4 | 10.1% |
| | | 隨賦徵購 | 6.8 | 33.5% | 6.9 | 21.7% | 6.9 | 17.8% | 6.5 | 16.4% | 6.2 | 14.4% |
| | | 大戶餘糧 | | | | | | | | | | |
| | | 縣級公糧 | 1.2 | 6.2% | 1.3 | 4.2% | 1.4 | 3.5% | 1.3 | 3.4% | 1.3 | 3.0% |
| | | 防衛捐 | - | - | - | - | 1.3 | 3.4% | 1.3 | 3.2% | 1.3 | 2.9% |
| | | 小計 | 12.1 | 60.2% | 12.7 | 40.2% | 14.1 | 36.4% | 13.5 | 34.2% | 13.2 | 30.4% |
| | 實物 交換 放貸 | 公有土地租穀 | 0.8 | 4.2% | 1.0 | 3.2% | 1.2 | 3.0% | 1.3 | 3.2% | 0.7 | 1.5% |
| | | 放領公有土地 地價穀 | 0.2 | 0.8% | 0.1 | 0.4% | 0.2 | 0.5% | 0.5 | 1.2% | 0.9 | 2.1% |
| | | 收購放領耕地 地價剩餘穀 | - | - | - | - | - | - | - | - | - | - |
| | | 收購節餘軍糧 | - | - | - | - | 0.4 | 1.1% | 0.9 | 2.2% | 0.1 | 0.3% |
| | | 其他收購 | - | - | - | - | 0.0 | 0.0% | 0.5 | 1.2% | 0.0 | 0.0% |
| | | 生產貸款收回 | - | - | - | - | - | - | 3.4 | 8.6% | 2.0 | 4.6% |
| | | 扶農貸款收回 | - | - | 0.0 | 0.0% | 0.1 | 0.1% | 0.0 | 0.1% | 0.0 | 0.1% |
| | | 水利設施貸款 收回 | - | - | - | - | - | - | - | - | - | - |
| | | 肥料換穀 | 6.7 | 33.1% | 11.1 | 35.3% | 21.3 | 54.7% | 18.2 | 46.3% | 25.6 | 59.0% |
| | | 棉布換穀 | - | - | - | - | 1.2 | 3.0% | 1.0 | 2.5% | 0.3 | 0.8% |
| | | 豆餅換穀 | 0.4 | 1.8% | 0.2 | 0.7% | 0.3 | 0.8% | 0.1 | 0.2% | 0.0 | 0.1% |
| | | 脫穀機換穀 | - | - | - | - | 0.0 | 0.1% | 0.1 | 0.2% | 0.0 | 0.1% |
| | | 小計 | 8.0 | 39.8% | 12.5 | 39.5% | 24.6 | 63.3% | 25.9 | 65.8% | 29.7 | 68.5% |
| | 進口 | - | - | 6.4 | 20.2% | 0.1 | 0.3% | - | - | 0.5 | 1.2% | |
| 收入合計(B) | | 20.2 | 100.0% | 31.6 | 100.0% | 38.9 | 100.0% | 39.3 | 100.0% | 43.4 | 100.0% | |
| 撥出 | 民食 | - | - | - | - | 0.1 | 0.1% | 0.5 | 1.2% | 0.2 | 0.5% | |
| | 外島民食 | - | - | - | - | - | - | - | - | - | - | |
| | 市場 | 平糶米 | 7.0 | 39.4% | 6.2 | 25.0% | 6.1 | 15.4% | 7.3 | 17.9% | 9.0 | 20.8% |
| | 非民 食市 場 | 軍糧、軍眷糧 | 4.3 | 23.9% | 12.0 | 48.1% | 19.4 | 48.6% | 18.8 | 46.3% | 12.7 | 29.4% |
| | 公教糧 | 3.4 | 18.7% | 2.9 | 11.7% | 6.6 | 16.6% | 7.1 | 17.4% | 10.3 | 23.9% | |
| | 出口 | 3.2 | 18.0% | 3.8 | 15.2% | 7.7 | 19.2% | 7.0 | 17.2% | 11.0 | 25.5% | |
| 撥出合計(C) | | 17.9 | 100.0% | 24.9 | 100.0% | 39.9 | 100.0% | 40.6 | 100.0% | 43.2 | 100.0% | |
| 本年度底存量(A+B)-C | | 3.0 | | 9.6 | | 8.6 | | 7.3 | | 7.5 | | |
| 總產量(E) | | 106.8 | | 121.5 | | 142.1 | | 148.5 | | 157.0 | | |
| 徵購量佔總生產量 F=B/E | | 18.9% | | 25.9% | | 27.4% | | 26.5% | | 27.66% | | |

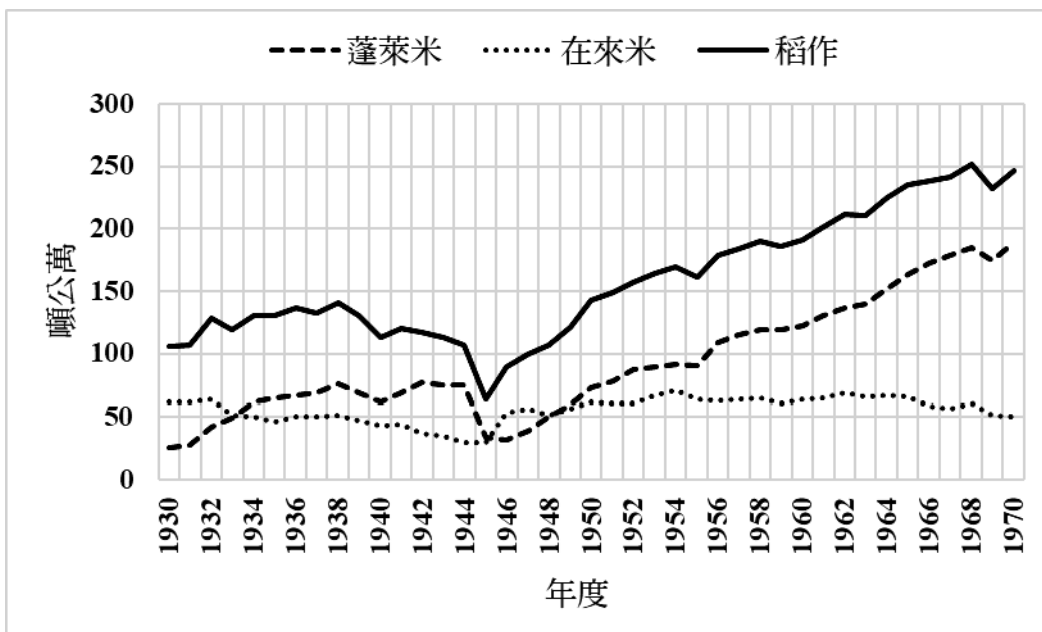
說明：（一）黃登忠收錄的資料，進出口部分有些年份有疏漏，故以《臺灣糧食統計要覽》的原始數字重新校訂；（二）年度為糧食年度，自該年7月1日至次年6月30日，如1951年度就是1951年7月1日至1952年6月30日。原始數字為糙米千公噸，為全文統一單位，故四捨五入至萬位數。

資料來源：臺灣省糧食局編，《臺灣糧食統計要覽（民國44年版）》，頁174、178；黃登忠主編，《臺灣百年糧政資料彙編·第二編：近百年來糧食統計資料》，頁868。



附圖一 歷年臺灣稻米種植面積 (1930-1970年)

資料來源：臺灣省糧食局編，《臺灣糧食統計要覽 (民國 60 年版)》 (臺北：該局，1972)，頁 4-7。



附圖二 歷年臺灣稻米生產量 (1930-1970年)

資料來源：臺灣省糧食局編，《臺灣糧食統計要覽 (民國 60 年版)》，頁 18-22。

引用書目

- 《中央日報》
- 《臺灣物價統計月報》
- 《臺灣省政府公報》
- 《聯合報》
- 《中央銀行檔案》，檔號：0039/0062009/0/1/011。臺北：中央銀行藏。
- 《外交部檔案》，檔號：11-01-02-15-08-004。臺北：中央研究院近代史研究所檔案館藏。
- 《生管會檔案》，檔號 49-02-07-003-005。臺北：中央研究院近代史研究所檔案館藏。
- 《行政院經濟安定委員會檔案》，檔號：30-01-14-023。臺北：中央研究院近代史研究所檔案館藏。
- 《行政院檔案》，檔號：0041/6-6-9/13、0042/6-6-1-9/3、42/51/01/31、0042/6-6-1-1/2/1/6、0042/6-6-1-1/9/4、0042/6-12-8。臺北：行政院藏。
- 《陳誠副總統文物》，檔號：008000000989A。臺北：國史館藏。
- 《戰後外交記錄》，檔號：B'5.2.0J/C(N)1。東京：日本外務省外交史料館藏。
- 《資源委員會檔案》，檔號：24-20-02-032-02。臺北：中央研究院近代史研究所檔案館藏。
- 《臺灣省級機關檔案》，典藏號：0040110016764019、0040110016760019、0040110016766018、0040110016767009、0040110016772009、0040110016767007、0040110016767014、0040110016770017、0040110016767004、00416767009004。南投：國史館臺灣文獻館藏。
- 《臺灣省參議會檔案》，識別號：001_43_208_39005。臺北：中央研究院臺灣史研究所檔案館藏。
- 《臺灣省糧食處檔案》，檔號：01001330、01006422、01006427、01006874。南投：國史館臺灣文獻館藏。
- 《蔣中正總統文物》，檔號：002-080109-00027-007、002-090106-00017-471、002-080101-00046-012、002000000980A。臺北：國史館藏。
- 《蔣中正總裁批簽檔案》，檔號：42/0224。臺北：中國國民黨文化傳播委員會黨史館藏。
- 《總統府檔案》，檔號：0039/20504/0001。臺北：總統府藏。
- 曾獻緯訪問、記錄，〈曾達坤先生口訪紀錄〉，未刊稿，2018年11月3日南投縣鹿谷鄉秀峰村訪問。
- 〈請問蔬菜的一期作，二期作，裡作和間作怎麼定義？〉，行政院農業委員會「農業知識家」，下載日期：2020年7月12日，網址：https://kmweb.coa.gov.tw/knowledge_view.php?id=4467。
- 吳聰敏，〈臺灣人糧食消費之變動：1937-1955〉（2017年8月），「吳聰敏教授個人網站」，下載日期：2020年7月18日，網址：<http://homepage.ntu.edu.tw/~ntut019/ltes/ltes.html>。
- 中央委員會第六組（編）
- 1952 《問題之發現與解決》。臺北：中央改造委員會第六組。
- 1956 《臺灣糧食問題》。臺北：中央委員會第六組。
- 中國國民黨中央委員會秘書處（編）
- 1954 《四十一、四十二年度反共抗俄總動員運動會報紀錄彙編》。臺北：中國國民黨中央委員會秘書處。
- 中國農村復興聯合委員會
- 1951 《中國農村復興聯合委員會工作報告（第1期）》。臺北：中國農村復興聯合委員會。
- 1952 《中國農村復興聯合委員會工作報告（第3期）》。臺北：中國農村復興聯合委員會。

尹仲容

1953 《我對臺灣經濟的看法（初編）》。臺北：行政院經濟設計委員會。

文馨瑩

1980 《經濟奇蹟的背後：臺灣美援經驗的政經分析（1951-1965）》。臺北：自立晚報社文化出版部。

水谷允一（著）、張文海（譯）

1998 《戰後日本經濟史：生產、流通、消費結構之變化》。臺北：國立編譯館。

王益滔

1975 《肥料換穀制度及其廢止後之影響》。臺北：國立臺灣大學農業經濟學系。

王景陽

1951 〈論點數配給制〉，《中國經濟》（臺北）9: 31。

任育德

2008 《向下紮根：中國國民黨與臺灣地方政治的發展（1949-1960）》。臺北：稻鄉出版社。

吉星文（著），何鳳嬌、蕭李居（編輯校訂）

2015 《吉星文先生日記（一）》。臺北：國史館。

何鳳嬌

2008 〈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〉，收於許雪姬總編輯，《日記與臺灣史研究：林獻堂先生逝世50週年紀念論文集（下冊）》，頁509-572。臺北：中央研究院臺灣史研究所。

何舉帆

1954 〈今年米價穩定原因的分析〉，《中國經濟》（臺北）46: 40-41。

吳三連（主編）

2002 《吳三連全集（四）：臺北市長時期》。臺北：財團法人吳三連臺灣史料基金會。

吳長濤（編）

出版年不詳 《臺灣糖米生產比重問題之研究》。臺北：中國國民黨中央委員會。

吳新榮（著）、張良澤（總編撰）

2008 《吳新榮日記全集》，第9冊。臺南：國立台灣文學館。

吳壙祥（原著）、馬國安（主編）

2019 《吳壙祥戰後日記（一九五〇）》。香港：開源書局；臺北：民國歷史文化學社。

2020 《吳壙祥在臺日記（一九五一）》。香港：開源書局；臺北：民國歷史文化學社。

吳興鏞（編注）

2016 《吳嵩慶日記（一）1947-1950》。臺北：中央研究院臺灣史研究所。

李力庸

2009 〈日本帝國殖民地的戰時糧食統制體制：臺灣與朝鮮的比較研究（1937-1945）〉，《臺灣史研究》（臺北）16(2): 63-104。

李連春

1955 《十年來的臺灣糧政》。臺北：臺灣省糧食局。

李棟明

1969 〈光復後臺灣人口社會增加之探討〉，《臺北文獻（直字）》（臺北）9/10: 215-249。

卓宗吟

1950 〈臺日貿易協定簽字經過側聞〉，《貿易週報》（臺北）3(9): 5。

孟祥瀚

2001 〈臺灣區生產事業管理委員會與政府遷臺初期經濟的發展（1949-1953）〉。臺北：國立臺灣師範大學歷史研究所博士論文。

松田康博

2006 《台湾における一党独裁体制の成立》。東京：慶應義塾大学出版会。

林 霖

1983 〈論米價上漲與通貨貶值〉，收於林霖，《林霖先生文集》，頁414-438。臺北：長河出版社。

林炳康

1951 〈公教人員待遇辦法的檢討與改善芻議〉，《自由中國》（臺北）5(9): 14。

柯志明

2001 《番頭家：清代臺灣族群政治與熟番地權》。臺北：中央研究院社會學研究所。

師秀珍

2010 〈從懷鄉到在地認同：眷村味覺記憶下的文化展演——以高雄市左營眷村為例〉。臺南：國立成功大學歷史學系碩士論文。

徐柏園

1969 《外貿會十四年》。臺北：行政院外匯貿易審議委員會。

徐慶鐘

1977 《科學行政在臺灣：國民營養與糧食政策》。臺北：中華書局。

國防部

1952 《聯勤年鑑（民國40年）》。臺北：國防部。

1953 《聯勤年鑑（民國41年）》。臺北：國防部。

康 瑄

1972 《臺灣化學肥料配銷實況》，臺灣研究叢刊第110種。臺北：臺灣銀行經濟研究室。

張漢裕

1974 〈臺灣米糖比價之研究〉，收於張漢裕博士文集編輯委員會編，《經濟發展與農村經濟》，頁305-362。臺北：張漢裕博士文集出版委員會。

張德粹（編）

1959 《臺灣砂糖保證價格之研究》。臺北：臺灣糖業公司。

許建裕（編）

1954 《臺灣省農家需要借款調查報告》。臺北：中國農村復興聯合委員會。

通商產業省（編）

1953 《日本貿易の現状（昭和二十七年版）》。東京：海外市場調査会。

1954 《日本貿易の現状（昭和二十八年版）》。東京：海外市場調査会。

陳兆勇

2012 〈肥料換穀與租佃制度：統治的技藝和農民的理性〉，發表於臺灣社會學會主辦，「2012年臺灣社會學會年會」。臺北：國立政治大學，12月1日。

陳思宇

- 2002 《臺灣區生產事業管理委員會與經濟發展策略(1949-1953):以公營事業為中心的探討》。臺北:國立政治大學歷史學系。

陳儀深(訪問)、曾冠傑(記錄)

- 2019 〈陶英惠先生訪問記錄〉,收於陳儀深訪問,曾冠傑、林東璟、周維朋記錄,《中研院在南港:口述歷史訪談錄》,頁286-319。臺北:中央研究院近代史研究所。

陳增芝

- 2017 《鹽水大飯店:戴振耀的革命青春》。臺北:玉山社出版事業股份有限公司。

曾品滄

- 2015 〈戰時生活體制與民眾飲食生活的發展(1947-1960s)〉,收於呂芳上主編,《戰後初期的臺灣(1945-1960s)》,頁585-625。臺北:國史館。

曾品滄、陳淑容、曾令毅、蕭慧岑(訪問),陳淑容、蕭慧岑(紀錄)

- 2020 〈老米糝,舊人情:陳昭平先生訪問紀錄〉,收於許雪姬主編,《田庄人的故事(一)臺灣農村社會文化調查計畫口述歷史專輯》,頁100-123。臺北:中央研究院臺灣史研究所。

曾獻緯

- 2015 〈戰後初期臺灣的糧食管制(1945-1949)〉,《臺灣文獻》(南投)66(3):53-102。
2020 〈戰後臺灣糧食體制的形構及其變革(1950-1974年)〉。臺北:國立臺灣大學歷史學系博士論文。

華松年

- 1984 《臺灣糧政史》,上、下冊。臺北:臺灣商務印書館。

黃仁姿

- 2020 《戰爭、糧食與土地改革:戰時戰後的臺灣農政(1930s-1950s)》。新北:稻鄉出版社。

黃克武(主編)

- 2011 《遷臺初期的蔣中正》。臺北:國立中正紀念堂管理處。
2013 《重起爐灶:蔣中正與1950年代的臺灣》。臺北:國立中正紀念堂管理處。
2014 《同舟共濟:蔣中正與一九五〇年代的臺灣》。臺北:國立中正紀念堂管理處。

黃紹恆

- 2010 《臺灣經濟史中的臺灣總督府:施政權限、經濟學與史料》。臺北:遠流出版事業股份有限公司。

黃登忠(主編)

- 1997 《臺灣百年糧政資料彙編·第一編:一百年來臺灣糧政之演變》。臺北:臺灣省政府糧食處。
1997 《臺灣百年糧政資料彙編·第二編:近百年來糧食統計資料》。臺北:臺灣省政府糧食處。

葛伯納(Gallin, Bernard)(著)、蘇兆堂(譯)

- 1979 《小龍村:蛻變中的臺灣農村》。臺北:聯經出版事業股份有限公司。

廖鴻綺

- 2005 《貿易與政治:臺日間的貿易外交(1950-1961)》。臺北:稻鄉出版社。

臺灣省物資調節委員會(編)

- 1951 《臺灣省的配給與配售》。臺北:臺灣省物資調節委員會。

臺灣省政府(編)

- 1950 《臺灣省政府施政報告(三十九年十二月)》。臺北:臺灣省政府。
1951 《臺灣省政府施政報告(四十年六月)》。臺北:臺灣省政府。

臺灣省參議會秘書處（編）

1951 《臺灣省參議會第一屆第十次大會特輯》。臺北：臺灣省參議會秘書處。

臺灣省農林廳（編）

1990 《臺灣農業年報（民國79年版）》。臺北：臺灣省農林廳。

臺灣省臨時省議會秘書處（編）

1952 《臺灣省臨時省議會第一屆第二次大會專輯》。臺北：臺灣省臨時省議會秘書處。

1954 《臺灣省臨時省議會第一屆第四次大會專輯》。臺北：臺灣省臨時省議會秘書處。

臺灣省糧食局（編）

1952 《臺灣糧食統計要覽（民國40年版）》。臺北：臺灣省糧食局。

1956 《臺灣糧食統計要覽（民國44年版）》。臺北：臺灣省糧食局。

1957 《臺灣糧食統計要覽（民國45年版）》。臺北：臺灣省糧食局。

1967 《臺灣糧食統計要覽（民國55年版）》。臺北：臺灣省糧食局。

1972 《臺灣糧食統計要覽（民國60年版）》。臺北：臺灣省糧食局。

1977 《臺灣糧食統計要覽（民國65年版）》。臺北：臺灣省糧食局。

劉志偉

1998 〈戰後臺灣土地關係轉型中的國家，地主與農民，1949-53〉。新竹：國立清華大學社會人類學研究所碩士論文。

劉志偉、柯志明

2002 〈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》（臺北）9(1): 107-180。

劉進慶（著），王宏仁、林繼文、李明俊（譯）

1992 《臺灣戰後經濟分析》。臺北：人間出版社。

劉進慶、涂照彥、隅谷三喜男（著），雷慧英、吳偉健、耿景華（譯）

1992 《臺灣之經濟：典型 NIES 之成就與問題》。臺北：人間出版社。

歐素瑛

2018 〈臺灣省參議會對糧荒問題之調劑（1946-1951）〉，《臺灣學研究》（新北）22: 35-76。

蕭全政

1984 〈臺灣地區稻米政策之結構性分析（1945-1973）〉，發表於中國政治學會主辦，「中國政治學會七十三年年會學術研討會」。臺北：中國政治學會，12月23日。

薛化元、楊秀菁

2004 〈強人威權體制的建構與轉變（1949-1992）〉，收於李永熾、張炎憲、薛化元編，《人權理論與歷史論文集》，頁268-315。臺北：國史館。

薛月順（編輯）

2005 《陳誠先生回憶錄：建設臺灣》，上、下冊。臺北：國史館。

謝森中

1953 《臺灣之糯米競爭》。臺北：中國農村復興聯合委員會。

魏正岳

1999 〈戰後臺灣糧政之研究：以李連春主持糧政時期為中心〉。臺中：國立中興大學歷史學研究所碩士論文。

- 2001 〈以農養工時期的臺灣糧政(上)〉,《臺灣風物》(臺北) 51(4): 143-184。
- 龔宜君
- 1998 《「外來政權」與本土社會：改造後國民黨政權社會基礎的形成(1950-1969)》。臺北：稻鄉出版社。
- Council for Economic Planning and Development (CEPD) 行政院經濟建設委員會
- 1983 *Taiwan Statistical Data Book*. Taipei: CEPD.
- Council for International Economic Cooperation and Development (CIECD) 行政院國際經濟合作發展委員會
- 1963 *Taiwan Statistical Data Book*. Taipei: CIECD.
- Friedmann, Harriet
- 1992 "Distance and Durability: Shaky Foundations of the World Food Economy." *Third World Quarterly* (London) 13(2): 371-383.
- Friedmann, Harriet and Philip McMichael
- 1989 "Agriculture and the State System: The Rise and Decline of National Agricultures, 1870 to the Present." *Sociologia Ruralis* (Assen) 29(2): 93-117.
- Gleason, Ralph N.
- 1956 *Taiwan Food Balances 1935-1954*. Taipei: The Chinese-American Joint Commission on Rural Reconstruction.
- McMichael, Philip
- 2009 "A Food Regime Genealogy." *The Journal of Peasant Studies* (London) 36(1): 139-169.
- Myers, Ramon H. 馬若孟
- 2009 "Creating a New Authoritarian Regime: The Kuomintang Central Reform Committee on Taiwan, 1950-1952." 收於呂芳上主編,《論民國時期領導精英》,頁 173-182。香港：商務印書館。
- Wu, Nai-teh 吳乃德
- 1987 "The Politics of a Regime Patronage System: Mobilization and Control within an Authoritarian Regime." Ph.D. diss., University of Chicago.

Predicament and Countermeasures of Taiwan's Food System Operation in Post-war Era (1950-1953)

Sian-wei Zeng

ABSTRACT

After the ROC government retreated to Taiwan in 1949, research topics regarding how to survive in Taiwan without the Mainland and how to build the foundation for Taiwan's future historical development have attracted much attention. Existing economic history studies focus mainly on the latter; that is, how food policies impacted Taiwan's economic development. As to the survival issue, the discussions presume that food policies can always be perfectly executed, so that the disparities between institution and performance are often ignored. This article takes the food system as an example, observes it in a broad context, and explains how structural factors, such as financial operations of independent national economies, interaction of different administrative agencies and stakeholders, and influence of the United States under the Cold War, caused the predicament of food system operation. As a result, corresponding countermeasures had to be adopted, illustrating the interaction between system design and practice.

In the context of economic institution restructuring, the government established a system for rice supply and marketing in 1950-1953. Rice served multiple functions at that time, as a staple to meet the increasing demand of the growing population and also as an export item. With diverse administrative agencies involved, conflicts were bound to arise due to their different stances, which subsequently caused insufficient grain stock in 1952. In addition, farmers, landlords and grain merchants took advantage of the prevailing predicament to seek profits, leading to price fluctuations of rice.

Faced with grain shortage, the government took the opportunity to transform the fertilizer-rice bartering system (肥料換穀). Under the new system, farmers had to pay 30% of their grain every time in exchange for fertilizers. Moreover, the government put the blame of grain shortage on the uncooperative administrative agencies. Using pressure from Chiang Kai-shek and the United States, the government established a grain budget

management system, enabling the Grain Bureau (糧食局) to take the lead in grain procurement and distribution, thereby concentrating and centralizing the grain management power while eliminating constraints from other administrative agencies. In this way, a new stable institutional structure took shape, thus closing loose institutional gaps and narrowing room for manipulation.

Keywords: Food System, Grain Bureau (糧食局), Fertilizer-rice Bartering System (肥料換穀), Food Budget, Cold War