

# 世界人口與糧食問題的探討

· 下 · 何 舉 帆

## 叁 我們來看世界上如何解決這個問題

### 問題

本文第一章已先提到：「饑餓問題」現已成爲一個「國際問題」。因此，除了缺糧國家本身需要努力自求解決外，世界各國尤其是美國都在努力要爲這個問題以求解決之道。茲就現有資料分述如下：

#### (一) 聯合國糧農組織的措施

聯合國糧農組織 (FAO) 早於一九四五年十月於魁北克召開成立大會，原始會員國僅有四十二個，嗣後逐漸擴大，現已有一百零六個會員國，另外並有六個仲會員國。其成立後（設址於羅馬），即以增加糧食生產，發展農業，協助各國解決糧食問題爲任務。其工作重點，是着重於對低度開發國家之技術援助和資金的運用。

FAO 會於第十屆大會中通過一件重要議案，決定在一九六〇至一九六五年五年間，推行世界性的「免除饑餓運動」，號召全世界各國政府、各研究機關、人民團體及全世界人民共同努力，指向有效的發展農業，增加糧食生產，適度的控制人口，以免除人類的饑餓。可是現在已進入一九六七年，世界人類的饑餓仍難免除。

一九六五年十月間，FAO 的總主持人賽恩在羅馬舉行的世界青年大會中講話時會說：「我們必須了解：就農業方法而言，現在大半個世界尚生活在中世紀的時代裏。可是，現代的科技知識已可在相當短促的時間內，使這種落後的農業方法起了一種革命性的轉變」。他又說：「爲適當應用這種知

識，新興國家必須注意兩件事：首先，政府須以最優惠的條件給予農業投資，並輔以有關的支援政策，以實施建設性的綱領，例如土地改革、信貸計劃以及推進研究、市場、價格和其他生產方面的激勵辦法等；其次，在農業教育和農業推廣上，亦須同時予以最優先的注意」。

這種意見，可以代表 FAO 的工作方針。但問題是在各國能否切實的合作與努力。FAO 現已訂有「世界糧食方案」，會向各國募集糧食（我國亦有捐助），其成效似仍未顯著。

#### (二) 世界糧食會議的建議與宣言

一九六三年六月四日至十八日 FAO 在美國華盛頓召開的世界糧食會議 (World Food Congress)，是一種解決糧食問題的世界性措施。參加這一會議的有來自一百零五個國家的一、三三三位代表（我國曾有趙連芳、王蓬、張研田、葉新明等四位先生代表參加）。其中心議題就是「免除饑餓運動」，藉以引起世人注意，提供解決糧食問題的方法。討論的問題分爲六大類。即：(一) 世界人口發展趨勢，(二) 世界糧食情勢，(三) 科學的應用與科學的任務，(四) 發展的阻礙與消除阻礙的方法，(五) 援助後進國家使其自助，(六) 發動各國人民自覺自動以消除饑餓。這些問題都極重要，與會代表對於發展農業，增產糧食，促進糧食貿易，調節糧食盈虛，乃至改善國民膳食，提高國民營養等實際問題，均有充分討論，並作成結論與建議，茲錄該項會議的建議與宣言要點如下：

○ 世界糧食會議的建議與宣言就是世界糧食會議的結論與成就，也就是今後解決世界糧食問題應採之途徑。

○ 世界糧食會議建議聯合國會員國立即成立免除饑餓運動委員會，並定

期舉行世界性的糧食會議。

①宣言的要點：①相信免於饑餓是人類基本人權，並相信所有人類，不分種族，均應通過其國家措施與國際合作求其實現。②鑒於人口急劇增加，生產力不能隨之俱增，免除饑餓運動更感急迫與需要。③認為饑餓與營養不良之繼續存在，是道德上與社會上不能忍受的，是與天賦人權所不相容的，並且是社會與國際和平的一種威脅。④相信科學與技術的進步，可使免於饑餓之自由得以實現。⑤主張以世界為範圍，援助各國實施各項發展計劃，並特別注重改善落後國家的貿易逆勢，公平而合理的分配世界盈餘。⑥最後特別強調免除饑餓是我們這一代的第一要務，比任何工作都重要。

從上所述聯合國糧農組織的措施及世界糧食會議宣言所指各點，如確能在取得國際間密切合作之下，則世界糧食問題，當可迎刃解決。不過，問題仍然很多，殊難達到理想耳。

### (三) 美國的糧食援助計劃

負有領導世界責任的美國，對於世界糧食問題，當然是列為最重視的問題之一。因此，美國政府會有各種有關糧食援助的計劃。其援助的目的，可從美國農業部國際農業發展署署長杜洛斯多夫說的話而看出。他在去（一九六六）年一月間美國召開的農業技術會議（此項會議目的，係欲改善每年訪問美國五千位外國人所接受的農業訓練。他們來自一百一十八個國家，到美國學習新式的農作方法）席上說：「我們可以預料到，美國將會受到愈來愈大的壓力，要求它應付世界糧食的急切需要；但是我們不能光是繼續不斷地供應糧食，我們必須幫助尚未開發的國家增加它們的農產。」同時，美國詹森總統於一月二十四日在其對國會預算咨文中也曾指出：「本人建議擴大和修正我們對發展中各國的飢餓人民提供糧食和農業援助。我們將着重協助受援國家增加他們本身的農業生產」。由此，可知美國的援助，一方面是供應糧食，一方面是幫助增產。茲略舉出其對外有關糧食援助的措施如下：

○實施已久的「四八〇公法方案」。在美國一方面是協助解決剩餘農產品的問題；另一方面又能於援外法案中對該項剩餘農產品加以利用。對許多迫切需要糧食的國家，確已得到不少幫助。據統計自一九五四年至一九六三年已有價值一百二十五億美元的農產品運往四十七個國家。最近數年全部農

產品輸出中約百分之三十係四八〇公法項下者。其中小麥是最重要的輸出品目，一九六三年即輸出約二十九億蒲式耳，內有百分之七十六屬四八〇公法項下的。這個方案除提供低度開發國家所需糧食外，並利用所獲外國貨幣支持此等國家之經濟發展計劃。而收效亦大。

○在過去數年中，詹森總統所推行的「糧食和平計劃」，對世界各國也有很大幫助。據說為推行這項計劃，美國納稅人每年已經負擔了二十億美元。

○美國農業部除經常派出專家和技術人員前往各地協助發展農業，例如在印度，他們鼓勵六千萬農民生產更多的糧食；在非洲，他們促進農業的研究工作；在泰國，他們幫助當地人民推行一個長期性的開墾土地和發展水利計劃等之外，還在美國訓練來自各國的農業專家，據統計自一九五一年來，已接受訓練的有三萬六千名。

○去（一九六六）年二月間，詹森總統鑒於亞洲局勢的緊急和糧食問題的嚴重，曾向國會提出一個「以糧食求取自由的計劃」（Food For Freedom Program），希望運用美國的剩餘糧食，從事一次「反飢餓戰爭」（War against hunger），藉以阻止共黨的攻勢，保衛亞洲的自由。茲錄其計劃要點如下：

①本年度美國稻米種植面積，增加百分之十，以應付亞洲的需要。②授權農業部長，購買乳類產品，以應付國際和國內之需。③指定美國第一流的營養專家，發展若干具有高度品質的合成食物，並對落後地區加強資本與技術援助。④採取行動，增加本年度美國的豆類生產。

這項計劃，是以解救受共黨威脅的亞洲地區為主。其成效如何？應視以後執行情形而定。

### (四) 亞洲太平洋糧食與肥料公庫的設立

一九六六年六月在韓國漢城舉行之亞洲太平洋合作部長級會議中，有一項決定要籌設「亞洲太平洋糧食與肥料公庫」。其設立目的，據說在使參加國家之間的糧食與肥料得以互濟有無，增加肥料使用，交換生產技術，穩定市場，以促進糧食生產，解決本區域內的糧食問題，並與聯合國免除飢餓運動相互配合。設立後的業務，着重於促進各國間糧食與肥料的交流，各國糧

食與肥料的增產。這一措施，各國如能切實開誠合作，對許多共同問題，或可得到解決，免得各自為政，以消除彼此矛盾的現象。

現聞此項「公庫」，尚在籌設階段，其第一次參加國代表會議，可能由我國負責籌備。我們希望能早日實現。但最主要的基金問題，如能順利解決，則此一公庫，當可發揮其作用。

### (五)實行適當的人口控制

要解決世界糧食問題，就一般對策言，除增加糧食生產外，還要適當的控制人口的繁殖，使其增加率不致過高，以免糧食供應上的困難，這是許多人一致的看法。不過，這個問題甚為複雜，很不容易求到妥善的解決。

如前已述，各國的人口增加率雖然高低不一，但根據聯合國的計算，目前世界人口各地區的平均增加率每年約為百分之二強，已經無可否認的事實。這個增加率看起來似乎不高，但事實上世界人口以往從未以這樣的一種速率增加過。所以，這種現象所造成的後果，將極嚴重。如不設法改善，則飢餓、疫病與戰爭，在不久的將來，都將不可避免的而繼續發生出來。

有人估計，假使世界人口自公元開始時，由夫婦二人以每年百分之二的成長率持續不斷的増加，則至目前為止，人口將為現有的二千萬倍，或者可以說在地球表面每一平方呎的土地上就有一百人。如果這樣，真的到了世界人類幾無立足之地了。所以，今後如不控制人口的高速度增加，則整個世界的困擾，將不堪設想了。

可是，一個國家社會究竟應有多少人口才是適當，須視自然資源的多寡，生產技術的優劣，各種生產事業的發達程度以及交通運輸等一切經濟情況而定。倘人口數量和這些條件配合適當，則可能使每一單位勞動平均獲得最高的生產報酬。所以，世界各國各有其人口政策，未能一概而論。不過，每一個國家必須觀察這些情況，如認為已有過高的趨勢時，而加以適當的控制，自是好的。

說到控制人口的增加，通常是指生育控制(Birth Control)，這是近百年來一種很重要的社會運動，其意義是在管制人口生出的數量與時間，以使個別家庭和整個社會都有適當的人口數，且須限制婦女的生育年齡及各次生育之年數間隔，以維持母體健康，而嬰兒的保健工作亦得完滿達成。最

近數年來又有所謂家庭計劃(Family Planning)的推行。這在歐美各國及東亞的日本等國行之甚為積極。其任務是依據各個家庭的經濟和衛生健康等情況，使生育的數量與時間作適當的調節或控制。這些關於生育控制或「節育」，現在世界上大多數國家的政府及私人團體，都在積極推行中，但在亞、非、及拉丁美洲，進行則相當緩慢。故從另一種統計顯示：目前全世界人口有三分之一居住在歐洲、北美、蘇俄、澳大利亞、紐西蘭及日本等所謂「已開發國家」者，其出生率為每年每千人增加二十一人，死亡率為九人，人口增加率僅為百分之一·二；其餘三分之二人口居住在非洲、亞洲(日本除外)及拉丁美洲等所謂「開發中國家或落後地區」者，其出生率至少為四十五至四十五人，死亡率為千分之十五至二十，人口增加率為百分之二·五(見Report of The Population Council, July 1965)。由此，可見其推行生育控制之差異。

最近報載印度對於生育可能採取強制節育方式。據謂印度高級衛生官員開會研究遏制人口增長的方法後，他們建議：①對有三個兒女的丈夫或妻子，強制施行絕育手術。②監獄中已有三個兒女的囚犯，在施行這種手術後，減刑十五天。③女子的結婚年齡，從十六歲提高至二十一歲。④免費供給避孕藥物。⑤進行絕育手術的婦女，給予現金津貼一百五十盧布。

這些建議，如能實施，則對印度人口控制，將有極大的效果(見一九六七年一月五日香港工商日報載新德里三日美聯社電)。因為目前印度人口已接近五億，較一九二一年增加幾達一倍。依照目前的增加率，到了公元二〇〇〇年時將達十億，等於一八四〇年全世界的人口總額。同時印度的經濟負擔現在已經過重。其全國面積等於美國的三分之一，但是人口却為美國的兩倍半。雖然在一九六三至一九六四年的農作年度內，印度生產了八千七百萬噸糧食，但其每年仍需進口八百至九百萬噸糧食。而數以百萬計的印度人民仍生活在飢餓的邊緣線上。故印度必須把人口的出生率自目前的千分之三九·四降低至千分之二十五，如能使之再降至千分之二十，則印度或可能有一個穩定的人口而不致再發生更嚴重的問題。

據此一例，其他人口增加率較高的國家，確有同樣實行適當人口控制的必要。這也是解決糧食問題的重要措施，必須和增加糧食生產並肩而行。

## (六) 國際慈善機構的救濟

在世界上有許多地區發生飢餓問題的時候，有許多國際慈善機構（包括政府有關促進農業生產富有援助或救濟性者），確也曾經過許多救濟的工作。

這些機構如美國國際開發總署、歐洲各國及日本的援外機構、可倫坡計劃、聯合國、聯合國糧農組織、聯合國國際經濟合作基金會、福特基金會、洛克斐勒基金會、匯歐合作公司、友誼服務委員會，以及很多其他政府的、宗教的、及非宗教的團體等。他們的工作都很優越，為缺糧地區對於飢餓的抵抗，都有很大的幫助。

不過，這些工作有一部份是消極性的，這就是說單是給予飢餓者以糧食，並不能解決基本的問題，一切外間援助的目的，從長遠看來，必須使受援者做到自給自足，才算是根本的解決。

## (七) 共產國家已在緩和農業的措施

共產國家鑒於過去農業經營的失敗，因之發生嚴重的糧荒問題。乃自最近數年來，已在緩和農業的措施。而最主要者是：

① 增加農業投資——過去由於農業投資之被忽視，卒致農業落後過甚。近年來已認為此項投資有其必要，而對於增加化學肥料的生產，也感到迫切。例如蘇俄預計於一九六四——七〇年間要以四百二十億盧布的鉅款投於化學工業，其中計劃化肥生產目標為七——八〇〇萬噸，即當現在之三·五倍至四倍。其他共產國家也有同樣的方向。

② 提高收購價格——過去由於收購農產品的價格過低，嚴重的損害農民的生產情緒，近年來對於收購價格，已見逐漸提高。例如蘇俄自一九六二年六月一日起提高畜產品收購價格（平均肉類提高百分之三十五，脂肪百分之十，牛油百分之五）；一九六三年三月又提高棉花收購價格（平均集體農場提高百分之二十，國營農場百分之十二）。保加利亞亦步蘇俄後塵；東德於一九六二年八月五日將豬肉收購價格由每百公斤四一三馬克提高到五一〇馬克，即平均提高百分之二三·五；羅馬尼亞於同年夏提高畜產品價格，其中牛肉約提高百分之五十，牛肉、豬肉按季訂有差價，一至四月繳售者另有補助金；匈牙利亦會提高牛乳及雞蛋的收購價格，捷克也有類似措施；波蘭於一九

六三年提高牛乳、馬鈴薯收購價格。同年十月又將豬的地區收購差價廢除。

③ 鼓勵自留地生產——例如各國均有鼓勵農民在自留地內種植水果、蔬菜，飼養家畜家禽，並便利其產品出售。而匈牙利更允許農民在集體耕作中有優良成績表現者，即擴大其自留地面積。

至於大陸共匪自民國四十九年發生嚴重糧荒後，為挽救其農業危機，決定「以糧為綱、多種經營」的方針，並特別於五十一年九月修正其「農村人民公社工作條例」時，有下列的修正：① 改「以生產隊為基本核算單位」，藉以刺激農民生產情緒，使他們都能努力增產。② 取消「公共食堂」並確定自留地面積及承認部份私有財產，以緩和農民不滿的情緒。③ 實行所謂「少扣多分」，以增加生產隊的收益分配。④ 改變分配方式，即採取「多勞多得」按「工分」分配的辦法，可以給農民增加收入。

共產國家這些措施，雖尚無顯著的事實表現，但它們想藉此以求糧食生產的提高，解決它們的糧食問題，似已有一致的意向。因此，它們近年來對外宣傳都說糧食生產已有好轉了。

以上所述七個部門，對於解決世界糧食問題，不能說沒有裨益。祇是實行的成效和其效益程度如何而已。但在各國本身最重要的還在能「自力更生」，專靠外來的援助，終非長久之計。譬如在農業技術上，如亞、非及拉丁美洲等國家，倘能利用更多的肥料、灌溉、更好的品種、更多的防治病蟲害農藥以及其他農業經營的改進、澈底實行土地改革等，則相信各該地區的糧食生產，總是可以加速而增加的。這在我們台灣是最好的例子。

## 肆 對於這個問題應有的看法

但從前章所述，是否就能完全解決這個問題？世界上能否就此而消滅和防止飢餓問題的發生？筆者認為我們對於這個問題應有下列的看法：

### (一) 今後世界人口仍將繼續增加，隨時仍有饑餓問題的發生

如前已述，據一般專家估計，今後世界人口，如依目前的趨勢繼續下去，則到了公元二〇〇〇年時，將繼續增加至七十億以上。今後能否設法減低

，很成問題。最近美國國家科學院在一件報告中指出：「若非世界人口的出生率減低，則死亡率就必須提高」。可是，由於現代衛生醫療事業的進步，人口的死亡率只有降低，當無提高的可能。

在歷史上雖然由於戰爭的大量殺傷會使人口減少，但事實上世界兩次大戰死亡人數的總和僅為四千萬左右。而不論在戰時或平時，世界人口却總在每年五、六千萬的速度在增加之中。當然，我們是不能期望戰爭死亡來減少人口的，亦不能期望任其發生疫癘或飢餓死亡來減少人口的。

因此，一般人均希望能普遍實行控制人口的增加，採取有效的節育措施。可是，說到節育，每個國家看法不同，有的贊成節育，以阻止人口的快速增加；有的反對節育，認為人口增加愈快，國家愈強盛，種族愈能綿延萬代。目前仍為社會爭論的焦點。不過，就整個世界言，今後的人口實不能再如現在高速度的繼續增加了。

但是節育究竟要做到什麼標準？很難適當的決定。譬如有的國家原已過多或已有相當數量，縱能把增加率儘可能降低，而其增加的數字也很可觀，以美國來說，有社會學者在「一九五五年會對節育效果調查」，認為照生育控制辦法進行履行，倘限制每一對夫婦有子女三人，則到二〇〇〇年時，美國人口亦有三億一千二百萬之衆，再過五十年即到二〇五〇年時，美國總人口，就將達六億；而有的國家在目前却又感到人口不多，再增反而有益。以澳洲來說，地廣人稀，物產豐饒，其全國人口截至「一九六五年底估計已有一千一百三十五萬九千餘人，目前人口增加率每年約百分之二·五（包括自然增加率一·五%，國外移入人口一%）」，這在西方國家中雖然已算較高的比率，但在澳洲對此却仍有大量容納的餘地。

尤其要注意者：世界人口的增加，目前是以所謂「開發中國家」或「落後地區」最為快速。這些地區如亞、非及拉丁美洲各國中，有許多人民知識尚甚淺薄，不懂節育意義。在農業社會裏，更認為節育是不道德的。農民們以僅有的土地，供養一家的生活，他們需要勞力幫助耕作，生子不厭其多，祇要孩子達到工作年齡，便可參加耕種。他們所想到的祇是子承父業和養兒防老。其他從未想到。所以，在這些地區要實行人口控制，相當困難。

因此，我們認為節育不是短時期內可能收效。會有人判定目前所採取的任何控制人口增加的措施，需要十五至二十年後才能發生作用。何況節育之事

，欲求普遍推行，人人實踐，實不容易。

美國詹森總統於一九六五年六月二十五日在聯合國致詞時曾經呼籲：「讓全世界各地的人們，包括美國人們在內，勇敢地面對着因不斷增加的人口所引起的不斷增加的問題，並且為這個對未來世界最深遠的挑戰尋出答案」。這個答案實不容易提出，飢餓問題是其中最難解決的。

所以，問題的關鍵是在節育既難普遍而迅速收效，則世界人口必將繼續增加，而飢餓問題亦必仍隨時有發生的可能。

### (二) 世界上餘糧國家能否負起供應缺糧國家的責任？

世界人口既仍將繼續增加，為防止飢餓問題的發生，缺糧國家除儘可能增加糧食生產外，大都寄望於餘糧國家的供應。可是，餘糧國家能否負起這種責任？很成問題。

依目前情況，世界上真正能每年繼續不斷有大量餘糧輸出的國家，僅有極少數如美國、加拿大、阿根廷、及澳洲等國，其餘各國中雖亦有餘糧輸出者如法國、南非、泰國、緬甸及自由中國等，但其數量不多，力量有限。

即就那些有大量餘糧的國家中，先以美國來說，它的力量最大。但下列問題不能不顧慮：

○ 詹森總統為了推行他的「糧食和平計劃」，在過去數年中，已使美國納稅人每年要負擔二十億美元。如果美國今後要負起救濟自由世界全體飢民的責任，則美國納稅人的負擔，將要增至四十億美元。這對美國來說，實在是一個沉重的包袱。

○ 誠然，美國的農業生產潛力龐大，有人認為祇要美國能把農業生產儘量提高，便足以供應全世界缺糧的所需。但要知道如果美國一旦將其存糧運供全球各地，則將於五個星期之內便盡罄其所有了。況且如前已述，美國於去年亦曾開放一部份耕地，仍不能達到預定的生產目標呢！

○ 如前所引美國農業部估計到一九七〇年世界飢餓狀態將反映出缺少二十億蒲式耳的小麥，已較其平均年產量超過百分之六十。可見到那時它要盡量供應，也有困難。最近報載：由於美國政府補貼的生產管制計劃，以及對友好而需要糧食的外國的糧食援助計劃，已把以前堆積如山的剩餘糧食，到現在只低至所需「緊急儲存」額以下。結果美國本土小麥售價，自去年五月

以來，漲了百分之二十（見台北民族晚報五十六年一月十二日譯載）。因此，有人憂慮到那時，就算美國所有農民都盡其全力從事生產，美國人民也將無法維持如現時一般高水準的生活享用了。

④美國自運用四八〇公法方案以來，印度為最早接受糧食援助的國家，其數量亦相當多。可是，印度著名經濟學者B. R. Shenoy 教授曾寫文批評說：「由美國四八〇公法項下輸入之糧食用於抑制穀類價格，足以危害國內的生產」。他雖然了解四八〇公法「曾經完成一項人道功能」，但認為應予限制，因其業已影響到物價結構，並導致生產衰退以及形成對進口糧食之需要。Shenoy 教授此說，在其他接受援助的國家，相信也有同樣的情形。故美國的四八〇公法方案在低度開發國家的效果，已有矛盾情況的發生。即就我們台灣的小麥生產，也不能說毫無影響。

至於加拿大、澳洲等國，雖然素有地大物博之稱，但其本身人口亦在迅速增加中，將來能否有較大力量，尚難預料。況且加、澳兩國均希望以餘糧換取外匯。不但不能以「贈與」式的援助缺糧國家，而且對外匯短絀的國家亦不願意售給糧食。所以，凡是缺糧國家而外匯缺乏的，都無可能獲得供應。

再者，今日餘糧國家供應缺糧國家，或是缺糧國家之向外採購糧食，還涉及許多政治因素在內。茲舉下列事例為證：

①最近報載美國詹森總統不滿印度總理甘地夫人明言反對美國繼續轟炸北越，特將原擬援助的穀物二百噸扣留不運，據說詹森總統曾表示：「對那些接受美國援助而隨後又揮擊餵養他們那隻手的人，已感到厭惡」。(見一九六六年十二月十七日英文「日本時報」美國專欄作家安德森作的一文、中央社有譯稿)。此事如果屬實(按美國運印糧食最近已有交運)，則原為救濟性質者，却牽涉有政治因素了。

②美國雖有多量餘糧，但其中也有許多矛盾。當全世界正有數以億計的人口處於飢餓狀態中時，他們却在限制農業生產，並把大批糧食作為戰略性的儲備起來，當然對共產國家(蘇俄除外)的供應，是要考慮的。可見美國以餘糧供應，尚有其外交目的，並非對任何缺糧國家都可援助的。

③日本和我國的邦交，素稱密切。其與共匪並無外交關係。但在它所謂「政經分離」原則之下，最近數年來，每年都向共匪採購大批食米。其實，這種重要物資的交易，那能說是與政治無關呢？說穿起來，還不是遷就其國

內的社會黨嗎？

④加拿大、澳洲、阿根廷等國家，亦與共匪無外交關係。但他們每年都有大量小麥及麵粉輸往匪區。這固然是在爭取外匯，但共匪之與自由國家貿易，正是它要達成拉攏的目的。

所以，就以上所述的事例來說，不但餘糧國家要供應缺糧國家的全部所需，其力量已有限度，而且就有餘糧供應，在現今世界混亂局勢之中，亦往往會牽涉到政治因素而增加世界的紛擾。當然，這種紛亂，共產國家是要負最大責任的。

如果每個國家都以糧食的供需，作為國際間或外交上的利害背景，那麼，世界上的飢餓問題，就很難得到真正的解決。

### (三)今後世界糧食生產能否迅速的增加而配合人口的需要？

以現代科學技術的進步，在低產量地區要提高糧食生產，當然是有可能的。不過，這些地區或正在開發中或其經濟條件比較窮困，它們所缺乏的不是耕地，而是資金、技術及其他生產所必需的物資等等。如果這些條件不具備，則其生產要求發展，自有困難的。至於比較高產量地區，將生產條件充實加強，當仍有提高的可能。

說到增加生產，不外擴充耕地面積與提高單位面積產量等兩大途徑。今後在世界上雖然有許多地區還可以墾為耕地，但原有生產糧食的土壤，亦將隨人口增加而減少，尤其是跟著工業與交通的發展，在此方面也難免佔用到許多農田。故增產糧食，耕地面積的擴充固屬重要，但提高糧食單位面積產量，更能迅速收效。不過，提高單位面積產量，需要鉅額的投資，對那些有利於新開發而糧食又不足的國家大都感到資金的缺乏。有了資金，才能發展水利，加強灌溉；才能訓練人員，改進技術；故在此等國家中，要使糧食生產能迅速增加，是仍有困難的。

所以，由全世界看，要解決糧食問題，要普遍的注重發展資源，改進技術，以求糧食生產，能迅速的增加。

此外，對於糧食增產，還有一個重要因素，就是土地分配問題。亦就是要普遍實行土地改革，澈底廢除高租額剝削的租佃制度，使農民都有自己所有的耕地，為自己的利益而努力，才能達到迅速增產的目的。可是，這一

點現在有許多地區還無法做到，還是糧食增產的一大障礙。例如拉下美洲，現由外國企業及本國地主仍控制三分之二的耕地。尤其是中美洲幾個小國更為集中，當地農民幾乎全是農奴，實難談到改革。

但有許多資料顯示：如果世界人口仍不斷迅速增加，則糧食生產，無論如何，還是難以趕上的。例如下列幾種情勢，就很難適應的：

①以保守計算，今後世界人口增加，到了公元二〇〇〇年時將再增加一倍來說，而糧食生產要有同樣速率增至一倍，是甚少可能的。

②如以人口與耕地比例，現今世界上已有的耕地大約有三十億英畝，即以每人平均分配一英畝計（現有人口三十億），每年要跟隨人口增加而增闢五、六千萬英畝，到了二〇〇〇年時要增闢一倍的新耕種地，也是不可能的事。

③到了二〇〇〇年時，世界人口以六十億來說，據聯合國糧農組織報告中指出：對世界人口的飲食，即使保持於目前不能令人滿意的水平上，則到了二〇〇〇年時，糧食供應也要增加百分之二三；如果在營養上要有所改善，那麼，糧食供應就要增加百分之四，這又談何容易？

④就近一點來說，如前已引美國農業部的「一九七〇年世界糧食估計」報告所指明了一九七〇年，世界飢餓狀態將反映出缺少約六十八億美元的糧食供應，或缺少約近二十億蒲式耳的小麥，這已較美國平均年產量要超過百分之六十。其他國家能否補足，頗成問題。

⑤那些所謂落後地區（亞、非及拉丁美洲）的人口，到了二〇〇〇年時，依其增加趨勢，將達五十餘億。據估計其糧食需要就要增加四倍。這豈是那些地區可能自己供應，而餘糧國家又豈能全部給予援助（贈與及出售）？依據上述情勢，糧食增產是很難趕上人口增加的。因為糧食生產限於種種條件，其進展相當緩慢。茲以兩種資料為例：

①美國政府曾於一九四八年至一九六三年期內，對二十六個待開發國家的農業作了一次調查，發現這些國家中的農業，經過相當投資，改良耕作方法，加強農業推廣等等之後，有十二個國家的農產，如蘇丹、墨西哥、哥斯達黎加、菲律賓、坦噶尼喀、南斯拉夫、中華民國、土耳其、委內瑞拉、泰國、巴西和以色列等，每年都有了百分之四的增產。從這一資料顯示：在二十六個國家中僅有十二個能有百分之四的增產，其餘十四個則未及此比例，

而百分之四亦不能算高。可見還有許多未完備的條件在內。

②美國農業部國際情報局預告：一九六六——六七年（一九六六年八月至一九六七年七月）全世界米穀產量（不包括亞洲共產國家）可接近一九六四——六五年之創紀錄水準，而達一億七千一百萬公噸，並比較一九六五——六六年之收成總量增加百分之八；在亞洲方面（不包括中國大陸匪區、北韓及北越）於一九六六——六七年之產量則將增至一億四千九百萬公噸，雖較一九六五——六六年之一億三千八百一十萬公噸為增加，但較一九六四——六五年之一億五千一十萬公噸却為減少。從這一資料顯示：在最近數年來，世界米穀產量有增亦有減，仍難直線上升。至於共產國家雖未有確實資料統計，但其糧食遞減情勢，已可預料。

因此，我們認為今後世界糧食增產，在國際間共同合作與各國自己努力之下，當然會再進一步發展，但要做到其迅速至於可能適應人口增加的充分需要，除了對人口控制另有「奇蹟」的出現，無論如何都是不可能的。最多僅能做到減低世界上飢餓問題的程度而已。

或有人以樂觀的看法，認為糧食不必限於糧食作物。畜牧產品可以儘量擴充和增加；科學家已完成製造各種人造食物的試驗，包括以木材製造牛排，而能够在任何時間以大量人造食物供應；又對海底資源如魚類及藻類或其他有機物亦可作更大的利用。但我們要知道，畜牧產品早已列入糧食供應中，不過，要增加也有天然條件的限制，例如氣候、草地、飼料地等是；近代對營養科學研究誠然已獲有卓越成就，而且仍在發展中。但我們倘若就此遽然相信人類已能靠人造食物過活，實在是危險的癡想，何況其利用的原料也有限制；海底資源固可利用，但也終有竭盡之一日，而各地區的海洋環境也有不同。據說美國符森總統最近曾向國會提議在一九六八年度內撥出四億六千二百三十萬美元，協助各國推進「取食於海」的計劃，以開發更多的海洋食物資源。不錯，如能擴展海洋資源的利用，對人類糧食是有補助的。

**（四）其實，在根本上，共產主義不消滅，世界的饑饉問題永無解決的希望。這是要特別強調的。**

如前第二章所述，共產國家農業的失敗，已為今日至為顯然的事實。其

長期性糧食缺乏的危機，亦已成為一切共產政權的特徵。綜其最大失敗的原因有三：①為重工輕農的政策，迫使農業無法進展。②為實行「耕地公有化」、「耕作集體化」，使農民失去生產手段。③為對農產品，除以高稅率征收外，又以低價強迫收購，使農民所得作為分配的「報酬」極為有限。因之，生產情緒一再低落。

最近數年來，它們雖有種種緩和農業的措施，但其根本問題（即集體生產與個體生產的對抗矛盾）未獲解決，僅能短時收效，而無法澈底改變。

同時，蘇俄及共匪除了其自己的糧食生產衰退而無法解決糧食問題外，又還以其一貫「赤化世界」的野心，在世界上許多自由國家或新興國家裏，積極的進行滲透顛覆的活動，使得那些國家內部擾亂不堪，迫使農業生產無法有安定的環境，從事有計劃的建設。

現就東南亞國家中來說，印尼的糧食原已可以自給，而由於共產黨的滲透顛覆與製造貧困，使得印尼除了政治上陷於混亂外，經濟上亦瀕於破產。迫得到處都鬧飢荒；目前的越南，本來已有餘糧出口的竟轉而需要進口了；其餘如泰國、寮國、馬來西亞、菲律賓等國，受到部份共產黨份子的搗亂影響，要使農業生產計劃之順利執行，也有問題的。

所以，共產主義是一切禍亂之源，它有一日存在，世界上便一日得不到安寧。在糧食生產方面，不但共產國家自己無法進展，即其他國家之受到滲透顛覆活動者，亦深受其影響。本來，在平時糧食增產已有難以配合人口增加需要之趨勢，而再加上共黨的禍亂，更使糧食生產難以增加。因之，糧食缺乏地區，愈來愈擴大，世界的飢餓人民，也愈來愈多。而且由於飢餓問題的發生，又易作為共產黨活動的溫床，循循相因，唯有使問題更為複雜與嚴重。目前世界上有許多地區的飢餓問題，還不能完全解決，這是最大的原因。譬如餘糧最多的美國，對關進鐵幕地區的人民，就不能給予援助。這在戰略上當然是正確的。

前章所述世界糧食會議宣言中，既認定「飢餓與營養不良之繼續存在，是社會與國際和平的一種威脅」。那麼，民主國家的領袖們就必須正視當前製造飢餓問題，威脅社會與國際和平的禍首，就是共產主義及其執政的國家，應即予以摧毀。否則，捨本逐末，世界飢餓問題將永無解決的希望。而不論聯合國FAO以及美國等國家所有對世界糧食問題的一切措施，與其所為

之努力，都將為其抵銷了。

### （五）最理想的世界糧食和平計劃是什麼？

因此，我們認為現今聯合國及美國等所實行的糧食和平計劃，都是局部的、消極的。針對今日世界糧食問題發生之由來，除了人口增加率太快外，就是各地區的糧食生產的不足與各地區糧食分配的不均。今後必須有一種最理想的世界糧食和平計劃。茲就淺見所及，提出這種計劃的原則三點如下：

①惟有國際間能獲得和平與每個國家內能有安定的秩序，纔能使農業建設進步與糧食生產的增加。這是首先要做到的：

因為農業建設與工業建設在環境上有不同的，就是在戰時的工業產品消耗特鉅，可能刺激工業增產；而農業建設則特別需要和平與安定的環境。故在戰時或地方混亂狀態之下，農業的人力可能受到種種影響，其生產設備（如水利灌溉工程）亦易受到破壞；用電很多的化學肥料工業，更易因電力移用而減產。台灣在第二次大戰期間，尚還沒有成為戰區，但因人力調服兵役及肥料缺乏（由日本供應減少）等關係，米穀產量即由民國二十七年的一、四〇二、四一四公噸逐漸減至民國三十四年的六三八、八二八公噸，是一例證。

再如現在越南，據在越南的美國農業科學家說：越南是世界大米倉，它可增產八倍於現在的稻米。只要戰爭情況許可，他們將顯示這種增產的事實（見一九六六年五月份美國農業雜誌）。這些話易言之，就是戰爭情況「不許可」，就將無法這樣的增產了。

所以，前節所述，共產主義破壞和平，製造飢餓，如不消滅，則糧食生產即無法增加，其理由亦在此。

②應力求加強國際間的合作，共同為開發中的國家或落後地區的農業，全力協助其發展：

這就是指那些有利於開發而又適宜於增產糧食的國家，應對其在農業上所需的資金與技術，全力協助，使其糧食生產能逐漸發展，以其自己的努力，解決其糧食問題。

目前的世界銀行及亞洲銀行，希望對各國的貸款能着重於農業投資。至於技術方面，如美國對於各國訓練農業人才，我國派遣非洲及越南各地的農



耕示範隊都有很大成就，應再繼續加強。設在菲律賓的國際稻米研究會（I R R I）係由七個國家二十餘位農業專家所組成，於一九六〇年成立，他們正在研究一種所謂 I R 8 的新種米，由菲律賓稻米與我國稻米雜種而成。據說同面積土地 I R 8 稻米的生產量將比普通稻米為高。目前，該新種稻米已在五十餘國試種中。像這一類的研究機構，應該擴大。

但要加強國際間的合作，要有完備的組織與計劃，把世界糧食會議所發表的宣言與建議，作為解決世界糧食問題的目標。目前聯合國的 F A O，如能擴大工作範圍，定可負起這種責任。

③ 必須建立國際間的糧食貿易系統，推行糧食援外制度：

這就是說，由全世界整體來看，糧食分配不均是一大問題，但各國間因其地理環境之不同，欲求每個國家都做到糧食自給自足，勢不可能，故必須運用「區域分工」及「互通有無」的原則，建立國際間的糧食貿易系統，一面推行糧食援外制度，一面擴大「共同市場」的業務，以調節世界各地糧食的盈虛。同時，要打破森嚴的關稅壁壘，避免複雜的貿易協定，才能順利的進行。

這些原則，如能做到，我們相信世界糧食問題纔易解決，反飢餓運動始能成功。

總之，要解決世界人口與糧食問題，可以扼要的確定：一方面要實行人口增加率的控制，另一方面要加速增加各地區的糧食生產；同時，在國際間的糧食要有合理的流通。但要達成這些目的，必須以世界上能得到和平並需有一種理想的「糧食和平計劃」為前提。這是本文的結論，也是我們應有的看法。

### 伍 現在台灣有沒有這個問題

說至此，或有人會問：現在台灣有沒有這個問題？應該在此順便提出說

明。台灣人口的增加，也是相當迅速的。其出生率之高，在現今世界各國中亦算是很有名的。在民國四十年（一九五二）的出生率曾達到百分之四八·九七的高記錄。近年漸漸降低。但至民國五十三年仍達百分之三四·〇二，到了五十四年已降低至百分之三一·四。這樣的高出生率比較西歐各國和日本等工業化國家的人口出生率還高出很多；至於人口死亡率在民國三十六年（一九四七）曾達到千分之一七·五八的高記錄，嗣後逐漸降低至千分之十以下。據民國五十四年度統計已降低至千分之五·五〇，這與各進步國家的水準相差無幾。由於近年來台灣衛生、醫療、保健等事業進步甚速，將來還會再為降低，這當然是一種好的趨勢。

因此，台灣人口的自然增加率也在逐漸降低中。例如民國四十年曾達百分之三·八四，到了五十三年降至百分之二·八八，五十四年再降至百分之二·七〇。而自民國三十六年至五十四年平均則為百分之三·二。這與世界上人口自然增加率較高的如宏都拉斯（英）及薩摩亞（美）各均為百分之四·〇八；尼加拉瓜及委內瑞拉各均為百分之四等地區比較，已低得很多。但一般人認為台灣這種增加率還是太高。

幸得，台灣光復以來，雖然人口增加迅速，但糧食增產都能逐年上升，仍可供應消費需要而有餘。茲以米穀生產為例：五十三年較五十二年增加百分之六·五，五十四年又較五十三年增加百分之四·五。而民國三十五年至五十四年間比較，人口增加率每年平均為百分之三·一，米穀生產增加率每年平均為百分之七·一；再從民國卅九年至五十四年十六年間，人口平均增加率為百分之三·四，米穀生產增加率平均為百分之四·三。可見台灣到了目前，米穀生產增加率，並未落在人口增加率之後。又自民國三十九年至五十四年十六年間，台灣人口增加與米穀增產的趨勢，人口指數為一七〇·七，米穀生產指數為一九三·三，亦屬較高。茲將台灣光復後二十年來人口與糧食增加情形列表如下：

年 別	人 口		食 米		附 註
	年底人口數 (千人)	增加情形 比較上一年增減 率(%)	產量 (千公噸)	生產情形 比較上一年增減 率(%)	
三十四年					
六、八九六					
六三九					



三十五年至五十四年平均每年增加率

(+) 三·一

三十九年至五十四年平均每年增加率

(+) 三·四

(+) 七·一

(+) 四·三

資料來源：台灣省糧食局

此外還有主要雜糧如甘藷、小麥、大豆、落花生、玉米等，每年亦在逐步增產中。預計今後只要我們努力，各項糧食均仍有極大增產的可能。依據台灣省政府所訂的「十年米穀增產計劃」內，預計民國六十三年之米穀產量要達到糙米二百八十六萬公噸。並估計在此十年中（五十四年起），台灣米穀生產除可充裕供應一切需要外，尚有餘糧儲備或外銷。

台灣由於米穀逐年增產，除供應國內需要外，還有大量餘糧外銷，總計自民國三十九年度起至五十五年度（五十五年十二月止）間外銷的白米達一百九十六萬九千一百一十公噸及稻穀一百二十二萬公噸之多，所得外匯計三億一千八百七十六萬五千〇六十五點七五美元。在其間曾因發生災害時，為調節需要，計自民國四十七年度起至五十五年度止向外採購進口的白米及糯米（大部份製酒用）一十六萬九千六百八十公噸，支付外匯一千八百七十萬四千七百零六美元。兩相對抵後，計仍出超白米一百七十九萬九千四百三十公噸，入超外匯三億零六萬零三百五十九點七五美元。所以，台灣早已被視為有餘糧出口的地區了。

台灣糧食之所以一再增產，綜其主要因素有五：

- (一) 實行土地改革的成功（即耕者有其田政策之實現）。
- (二) 採取「以農業培養工業、以工業發展農業」的政策。政府雖在積極發展工業，但對農業並未忽視。
- (三) 農業技術進步，政府對協助農民增產的措施一再加強。
- (四) 農民生活水準提高，都能努力從事增產工作。
- (五) 社會秩序安定，對糧食增產計劃得以順利進行。

這些因素，在世界上是有許多國家不會完全具備的。相信台灣的糧食生產在將來還會創出更高的記錄。美國農業部對此認為值得重視。該部海外發展及貿易組的一位主管葛里斯丁森，即將奉派於今年三月間前來台灣作為期兩個月的訪問，以便研究台灣農業進步的實況。他曾在美國發表談話說：「對於中華民國的迅速成爲一個自給自足國家的原因作一研究，也許是解決東

南亞糧食問題之鑰」。他又說：「本人的研究將着重在這種生產力的記錄及何項因素與條件使此事得以成爲事實。我們要判斷此種記錄有何可供其他開發中的國家參考之處」。

其實，即就上述因素，就足以供參考。如果東南亞各國也能具備這些因素與條件，則其糧食生產亦當可像台灣一樣的進步。

不過，台灣的糧食固然仍可繼續增產，但我們還應該注意：台灣人口增加率仍然過高。目前每年淨增的人口已在三十五萬以上。土地人口密度每方公里已達三五五人，僅次於荷蘭（三五六人）；耕地人口密度每方公里已達一、四二〇人（均五十四年數字），僅次於日本（一五八二人）。有人估計至民國一百年時，這個小島上將要擁擠到五千萬的人口。到那時，台灣的生產資源終究有限，是難以養活這許多人口的。現在耕地負擔來說，近年來的耕地僅增加一萬二千餘公頃，每公頃平均供養的人口數，已由民國三十八年的八·四四人，增加至五十四年的一四·二人；每一農戶平均獲得的耕地面積已由民國二十七年的二·〇二公頃降至五十四年的一·〇五公頃。由此可見耕地對人口負荷的沉重。當然，我們希望能早日反攻大陸，屆時必有大量人口內遷，則其問題自易解決。所以，我們爲解決台灣糧食問題，不論現在或將來，一方面固然要再求糧食之繼續增產；另一方面也必須實行適當的人口控制，雙管齊下，始能有有效的解決。

「附註」——本文所引數字資料，在文內未註明者，均係參考下列各種資料而來：

- ① 英國米商公會出版的 London Rice Broker's Association。
- ② 日本三井株式會社出版的三井糧情報導 (Mitsui's Grain Report)
- ③ 聯合國糧農組織 (FAO) 各種年報或報告。
- ④ 經合會出版的「國際經濟資料月刊」譯載的有關資料。
- ⑤ 外貿會出版的「國際貿易月刊」譯載的有關資料。
- ⑥ 台灣省糧食局出版的各種統計資料。
- ⑦ 其餘從各種報紙雜誌摘錄之資料。