

各國戰時糧食動員制度的研究·下

何舉帆

壹、前言——戰時糧食問題的重要性。

參、我國抗戰時期糧食動員概況。

伍、結語——兼論今後我國糧食動員的趨向。

貳、各國戰時糧食動員制度簡介。

肆、各國戰時糧食動員問題的檢討。

叁 我國抗戰時期糧食動員概況

在第二次大戰中，我國對日抗戰，經過八年，卒能獲得最後勝利。有關糧食動員工作，雖屬艱鉅，但已盡到最大努力。因此，於簡介前列六個國家戰時糧食動員制度之後，對於我國的情形，亦有先為說明的必要。並且可以作為比較研究的參考。

一、戰時糧食生產政策

增產開發事宜。三十年更成立糧食增產委員會，以期互相支援配合，完成戰時重要任務。

農業促進委員會的主要責任為農作物之推廣，病蟲害之防治，及推廣水利、墾殖、肥料、蠶桑、牧畜、農村副業等。成果良好，計自二十八年至三十年三月間，增加之收入已達三億元。

糧食增產委員會之業務，進展亦頗順利。據民國三十年公佈增產糧食計有八千九百七十萬市石。對軍需民食之供應，不失為一有利之幫助。

農林部成立後，對農業研究試驗工作，至為重視，其所屬之中央農業實驗所，主持全國農業試驗工作，包括育種栽培、防治病蟲害、改良農具、改良土壤及肥料施用等項；又如改良作物品種繁殖場，對新品種之推廣，亦相當普遍。

經過各有關機構之努力，使後方糧食生產大有改觀。卒能做到糧食之「自力更生」，海口雖被敵人封鎖，無法進口糧食，亦不致有缺糧的嚴重現象。

二、戰時糧食管理

民國二十六年七月七日蘆溝橋事變發生後，我國已決定要實行長期對日抗戰。二十七年三月三十日中央召開臨全大會時，即通過「抗戰建國綱領」及「非常時期經濟方案」兩種。依「抗戰建國綱領」第十八條規定：「以全力發展農村經濟，獎勵合作，調節糧食，並開墾荒地，疏通水利」。依「非常時期經濟方案」內規定：（一）農民生活應使安定；（二）有用作物應使增加；（三）大宗農產品應設法積儲調劑；（四）農村經濟應使活動；（五）土地分配應逐步改進。這是戰時的糧食生產政策。

政府本以上決策，曾先後設立若干機構，專責主管農業增產事宜。例如設置及調整下列各種糧政機構：

（一）糧政機構的設置——我國在抗戰時期，為管理糧食，曾先後

民國二十八年成立農業促進委員會。二十九年成立農林部，負責農產林野之各國戰時糧食動員制度的研究

○一九三六年十月成立農產調整委員會（隸屬軍事委員會）。籌撥資金，負責設計指導協助各公營民營農業生產運銷各機構，增加生產儲備，並調整運銷等事項。

○二十七年先後頒發「戰區糧食管理辦法大綱」及「非常時期糧食調節辦法」。並令飭各戰區設立糧食管理處。非戰區各省則設運銷機構，各戰區並設購糧委員會。

○二十九年八月中央設立全國糧食管理局。各省設立省糧食管理局，縣設糧食管理委員會。糧食管理局自成立後，以調節全國糧食運銷為其職責，採取標本兼治辦法。治本方面，以地畝陳報、糧食清查、供銷分配、取締囤積為綱領；治標方面則查明大戶勸令出售，限令禁止藉口採購軍糧封閉民倉之不合理現象，並統一市場售價以公議價格逐漸達到管理價格等。該局為掌握重點，對四川省及重慶市，曾厘定若干單行辦法，從事糧食調查、調劑、供應。糧商之管理、糧價之評定、獎勵購運等，並劃分糧區、實施賤買貴賣之平準政策，以及協助軍事委員會採購與儲備軍糧。論其辦法，本屬完備，但並未能戢止市場漲風，遂於三十年七月撤消；同時，於行政院下設立糧食部，提高職權，加強工作。

(四)糧食部成立後，省級之糧食管理局改為糧政局，縣級改為縣政府糧政科。有關田賦經征則於財政部設立田賦管理委員會，各省設立省田賦管理處。各縣成立縣田賦管理處。三十二年下半年，各省田賦管理處與糧政局合併改為省田賦糧食管理處，各縣亦合併改為縣田賦糧食管理處，即所謂「田糧合一」，以一事權。

(五)糧食部主管業務範圍，計有：①戰時糧食管制之計劃、督導與執行；②戰時糧食之征集、征購、保管與儲備；③戰時糧食之統籌供應、調劑分配與運輸配備；④戰時糧食價格之調整與平價配售制度之執行；⑤戰時糧食市場與糧商之管制；⑥戰時糧食消費之管制與節約運動之推行等。當時所採取之政策亦有重大改易，其要點為

①力求掌握多量實物，以應軍、公、民糧之需。

②充分準備軍糧，使不影響作戰佈署；定量供應公教人員公糧，使其安心工作。至於民食供應調節，僅限少數都市辦理，使集中力量，保證

③對一般糧食管理，採溫和步驟，不過份干涉，以免各級機構執行不善，多生流弊。

政策成功。

(二)糧食管理的方式——在前述基本政策下，所採取之重要措施有下列各點：

○田賦征實及征購征借——自三十年開始將田賦改征實物，並暫歸中央接管（原為地方稅）。每年約可征實（穀、麥）三千餘萬石。但仍不敷軍公糧供應，乃另辦定價征購，分省核定征購數量、標準，及價格，付給一部份現款，一部份糧食庫券，隨同田賦一次征足。其後自三十二年起改為征借，不再發給現款。自實施以來，成果卓著。計自三十年度至三十四年度五個年度內總共掌握稻穀二二三、三二一、七七三市石。小麥四六、七九二、二八六市石。穀麥合計二六〇、一一四、〇五九市石。就來源言，田賦征實最多，約佔總額百分之五一·五。征購次之，約佔百分之二四五·五。征借又次之，約佔百分之二十三。就地區言，四川省出糧最多，五年間征獲稻穀佔全國總額百分之三八·五七。足見戰時首都所在地的農民地主貢獻之大。

○購補軍糧——為配合軍事需要，除征糧外，另在適當地區，由各戰區軍事長官委托地方政府以現款採購，就地補充。其數量亦相當多。購補最高額的一年為三十一年，計採購稻穀五、一六四、五七二市石，麥九四五、六七〇市石，又一九、五〇〇大包。糜穀十萬市石。

○軍、公、民糧供應——就政府掌握項下供應下列糧食：

①軍糧——每年供米約一千萬大包（每大包重二百市斤），麥約七百萬大包。供應充足，不虞缺乏。

②公糧——即對中央、省、縣各級公務人員配給食米。

③民食——僅對人口密集之重要都市及工礦地區。每年於青黃不接時期，撥售民食，以資調劑。

○糧價管理——糧食部成立後，原未直接干涉糧價，僅在少數重要都市，以掌握之糧酌予平價供應，控制市場，促使糧價趨於穩定。迨至三十年百物狂漲。乃由政府頒佈「加強管制物價方案」，指定若干重要物品

，實施限價。糧食部份指定稻穀、大米、小麥、麵粉四項為對象，並在十九省市地區內四百零三處作為實施限價地點。雖未能完全抑止糧價上漲，但各地並未發生糧食缺乏的現象，而糧價指數亦始終低於一般物價指數。

⑤市場管理——糧食部於三十一年二月十三日公佈「糧商登記規則」，凡經營糧食運銷、倉庫、加工、經紀等業務之公司商號行棧廠坊，均應辦理登記，領取執照。並組織同業公會，協助政府負責評議糧價及評定糧食品質等事項。糧商所營業務，均應設簿登記，按月列表報告，以資管理；此外，依據「違反糧食管理治罪條例」，禁止囤積居奇或投機操縱，並限制米麵精度及以米醣酒熬糖，以節消費。

三、我國如何渡過戰時糧食的難關

我國雖以農立國，但糧食產量，並不足供應人口增加的需要。所以一向對外糧食貿易，始終入超。計民國二十一年入超糧食達一千九百餘萬公担，二十二年入超增至四千一百餘萬公担。二十三年至三十年每年平均入超皆在一千萬公担以上。嗣以沿海各省都市多被日軍佔領，無法進口糧食，但在抗戰八年中，我們卒能渡過糧食的難關，其原因何在？實值得加以檢討。

（一）就糧食管理方式言——我國在抗戰時期並未實行嚴格的管制。亦即並未採取糧食的配給制度。而所採取的是以下列為重點：

①由政府掌握一部份糧食，除供應軍糧公糧外，僅以少數在重要缺糧都市配售民食。其餘各地區的糧食，均自由流通調節。

這些方式，今日在台灣的糧食管理，仍同樣採取，而在抗戰時期竟能發揮高度效果，殊出乎一般情理之外。

（二）就糧食供需因素言——我國的糧食供不能平衡，由來已久

。而在戰時既難向外採購接濟，亦無外國援助，雖然因供需有時難免失調，價格飛漲，但尙不致有嚴重的糧荒狀態。據筆者研究結果得到下列幾種因

素：

成他們努力從事增產工作。且當時各地除二十九年供應後方軍餉民食之主要產區四川省遭受天旱，米麥歉收外，其餘各年尙無重大災害發生，糧食生產年有增加。

②戰爭範圍逐漸擴大，米麥重要產區雖有相繼淪陷，但除東北「偽滿」範圍外，其餘沿海地帶各省，日軍只能佔領據點，還有廣大的面積仍在我們掌握中，其餘糧尚可流至後方調劑。

③我國一向對於人口與糧食消費，尙無精確調查，糧產數字亦乏精確統計，究竟每年缺糧若干，甚難推算。過去沿海各大都市雖有洋米進口，但有一部份原因為與內地產糧地區之交通阻梗，無法以有餘補不足所致。自抗戰事起，後方逐漸繁榮，交通亦較發達，地區間的調劑流通，自可收彼此互通有無之效。

④我國人對於環境的適應性極大，更由於國民所得低微與生活水準的一般均在水平以下。食用支出雖佔生活費用極大比例，但在糧食的選擇方面，無論質與量的差異，均有較大的伸縮彈性。例如米、麥本為主糧，但在產量不足或價格上漲至與雜糧價懸殊時，一般人即可改食雜糧；又如湘贛濱湖地區的農民，每日食用三餐乾米飯，農忙時更有食五餐的，如在糧產低落年份，每日改食二餐乾米飯，餘以稀飯（粥）充飢，或三餐均食稀飯，或食小米粥的，亦屬常見。因此他們在此種情況下，唯有自動節約，即可以減少米麥消費。

這些因素之所以形成，皆由於全國上下，一致均以「抗戰第一」與「爭取勝利」為目標，對生活的艱苦，都樂為忍受。所以，大家都在「增產節約」的情緒之下，渡過種種難關。這是我國民族精神的潛力，實屬難能可貴。「本章附註」：本章有關數字資料引自財政部編印「財政金融資料輯要」八、田糧類內所載。

肆 各國戰時糧食動員問題的 檢討

綜觀以上所述，各國戰時糧食動員制度以及我國在抗戰時期糧食動員情況

形，在第二次大戰後的今日世界中，雖仍有其適用的價值，但自核子飛彈和太空利器出現以來，由於戰爭形態可能發生的演變，將來再有「熱戰」或「全面戰爭」爆發時，在糧食動員（當然亦包括整個物資動員）措施上，應否轉變與改進，就是本章所要進而檢討的問題。同時，對當前我們在台灣的情況亦順為論及。

此一問題的內涵，不外兩部份：一是糧源獲得與支持的問題。二是糧食供應與運用的問題。茲綜合分析如下：

一、糧源獲得與支持的問題

戰時糧源能否獲得充足與支持長久，是解決糧食問題的根本關鍵。一般國家可能運用的方法約有儲備、增產、外援等三種，但須視各國的經濟環境而定。

(一) 就儲備方面說——有的國家重在「平時儲備」，如以往德、日、俄諸國。即於第二次大戰前預作糧食儲備，俾於開戰之始，就能以「速戰速決」與「殲滅戰」的手段，制敵機先。但要儲備糧食，必須具備下列條件：

○要本國內有餘糧可供儲備。如果平時糧食不足，尚須依賴國外輸入者，必有許多困難。例如過去德、日兩國原屬缺糧，即有儲備，為數亦不多。

○要有充裕的資金，以應購糧的需要。例如第一次大戰時，德國即因籌款困難而未注意儲備，為其原因之一。

(二) 糧食中要有適合較長時間貯藏者。如係稻、麥之類，可以「推陳換新」方式行之；如係肉類，油脂之類，則不易久藏。例如英國於第二次大戰時即遭到此種問題。

所以，有的國家，其糧產豐富而且潛力雄厚者如美國，並不主張「平時儲備」，而注重於「戰時擴張」，即於開戰之後，始行動員，戰爭愈持久，其戰力亦愈擴張，每至決戰階段，始達到其國力擴張的最高峯。但此種方式，只有美國具此優越條件。其他各國均乏此種能力。

其實，現代戰爭，已不分平時與戰時，以今日國際形勢瞬息萬變，「平時要作戰時準備」。如果財力所及且又有可供儲備的糧食，則應儘量從事「平時儲備」。一到戰時再積極擴張之。使兩者併行，以期達成充分動員的任

務。我們的蔣總統有「國防與民生合一」的訓示，就是這個意思。也是一個國家經濟建設的最高原則。當前我國就應該朝此方向努力。

但由於核子武器及長程攻擊之威脅，目前各國物資動員的思想，在儲備方面，已有主張以普遍徵諸民間為至上，政府僅以加強輔導，發展國民經濟潛力為重點了。這當然也是我們所要努力的目標。

(二) 就增產方面說——依據各國戰時糧食動員的先例，除在平時應作有計劃的增產糧食，備供運用外，在戰時則加速其增產，對於可能遭遇的問題，亦有尋求種種方式的解決。故為確保戰時糧食生產與供應，下列各項問題必須注意：

○耕地問題——在戰時由於擴建軍事工程（如飛機場等）及擴展工業所需的廠地，對原有的耕地面積均可能減少。因此，各國對此問題，均應設法解決。例如：①開墾荒地——在國土上如有尚未開墾耕種者，應即設法利用，以使「地盡其利」。如第二次大戰中，英國之開墾草地，日本之強制利用「休閒地」，蘇俄之開發東部等，均有成就。②愛惜耕地——即力求避免利用良田作為建築及其他非農業用地。如日本對於農地會有頒令限制不得作除耕種外之其他使用。

這一項問題，現在台灣的土地開發方面，已在積極進行中。計可供開發利用者有西海岸海埔地約五萬四千公頃，東部河川地約萬餘公頃，山坡地中適於農牧者約五十萬公頃。此三種土地合計可使耕地面積增加約六十萬公頃，但全部開發尚需時日，亦需大量投資。至於限制耕地作其他使用，則尚未有具體辦法。今後應加注意。

(三) 農產調整問題——戰時的農業生產，應以供給軍糈民食為優先，是毫無疑義的。例如前第貳章所述各國戰時糧食動員有關生產部份，即有下列調整的事例：①德國由於獎勵廉價植物質糧食的食用習慣結果，已使糧食的自給率逐年增加。可見德國在當時是着重糧食作物增產的。因為牧畜增產要佔用甚多土地面積，而且需要輸入部份飼料，如以自產自給，又會影響糧食作物的面積而減少糧食的產量，而過去動物質糧食仰賴輸入太多，不如以國內自給比較容易的植物質糧食取而代之。②日本對於農地之利用原則，除耕種糧食產物外，禁止其他作物，如桑、薄荷、除蟲菊等。③美

國爲農產極爲豐富的國家，但在第二次大戰中，其增產方策，不但要設法使總生產量增高，而且要使各種產品依照一定比例增加生產。這「比例」當然是要提高糧食產品的。此外，美國農業增產方策中，亦有「土地用途加以有利變更」的規定。④英國的農業形態，在戰時亦已由「畜產農業」轉換爲以生產「農業作物」爲主的形態。⑤蘇俄在第二次大戰中的農業生產，最大變化者爲普遍栽培油脂作物與甜菜，並減少棉花種植面積改種「穀物」，以確保糧食生產的安全性。

由此可知糧食作物在戰時農業生產上的地位。現在台灣的農業生產，仍以稻米爲最大宗，亦爲全體軍民的主食。爲了適應人民食用的習慣，絕對不能輕視或縮減米穀的增產。我們不但要求自給自足，而且還要有其剩餘，以供儲備。近年來，有部份人士主張米穀以「自給自足」爲限，甚至也有認爲不一定要「自足」，如有不足，可由國外輸入。將原有稻作面積改種所謂「經濟作物」者。這就目前現實利益上說，固有其理由，但就將來糧食動員上看，却不能不加以顧慮。

(二)農業勞力問題——戰時由於軍事服役人力的征召，在各國中除了美國因農業生產的高度機械化，其農民人數比例甚少外，其餘各國對於農業勞力的影響甚大。茲以日本在第二次大戰時爲例。戰前農業人口約計一千四百萬人，其後在戰時軍事服役召集的人數約計二百萬人以上，約佔農業總人口百分之十五，以致農業勞力逐年減少。其他如德國、英國、蘇俄等國亦如是。各國對於填補農業勞力的方法，約有如下各項：①利用外國人之非戰鬥員及俘虜，從事農業勞動。如德國、英國等是。②訓練家庭婦女，從事農業勞動。各國均有。③臨時動員軍隊及學生，從事農業勞動。如英國、法國等是。④組織難民，耕種荒廢田地。如法國是。⑤加強農業機械化，以節省勞力。各國都有。

目前台灣的農業人口（民國五十三年底戶籍統計十二歲以上者）尙佔有業人口總數百分之五〇。一五，計一、八六〇、九三三人。在戰時動員人力時，也可能影響農業勞力的減少。所以，從現在起應如何推廣耕耘機的使用與組訓農業技術及農業勞動婦女工作人員，以補救將來農業勞力的不足，是當前亟應重視的問題。

(四)肥料不足問題——各國在戰時除美國外由於勞工減少，電力影響，原料問題或遭受戰爭破壞，都有化學肥料不足供應的現象。茲以德國爲例。其農產品在平時每年的收穫量比較其他歐洲國家要高出一、二成。最大的原因就是使用肥料特多。但在第二次大戰中氮肥產量減少百分之十，磷肥減少百分之五。即爲其農產品減少的因素之一。其餘如日本、英國等國亦有因肥料不足而減產的事例。

現在台灣的肥料工業正在擴充發展中，不久即可完全「自給自足」。但將來進入戰爭狀態時，能否受到影響？又反攻後在收復地區內的需要能否充足支援？都要預作策劃。糧食主管機關會主張儲備肥料若干數量，實有其必要。

在增產方面，除上述的四項主要問題外，至於農業技術的提高，農田水利的擴展，農業資金的充足，農民增產情緒的鼓勵等等，使能提高單位面積產量，均爲加速或擴張糧食生產所必具的條件。各國在戰時都列爲增產的主要方策。我們更不能忽視。

(三)就外援方面說——這要看「戰爭背景」與「與國」的情形而定。如果糧食能夠「自給自足」的，當然無須外援；否則，就非靠外援不可。例如第二次大戰時，若英國與蘇俄如無美國租借法案之援助（農產品佔一部份），將必使其物資動員能力日趨枯竭，而招致失敗的命運。故外援物資對於各國動員能力之強弱，亦有重大的影響。又進口糧食以補不足，也很重要。不過，要靠國外接濟，須視戰區情形。如被封鎖，便立即受到困難。

此外，還有「糧食作戰」的方法。或爲爭取與運用敵人的糧食，以充實自己的糧源；或爲破壞與封鎖敵人糧食的源路，以斷絕敵人的給養。但這種往往是屬於戰略上的問題。在各國戰時糧食動員制度內，尙無正式而明顯的列入。因爲那種方法在爭取糧源上不一定完全可靠。但我們將來反攻作戰時，對大陸上的許多糧源則要全力爭取的。此即所謂「因糧於敵」，是我們對匪糧食作戰最大的目標。

二、糧食供應與運用的問題

有了糧源之後，應如何供應與運用，也是戰時的重要問題。

(一)就征集方面說——爲求供應，不能不先要征集。各國在戰時大都是採取「收購」或「征購」的方式。即對農民所產的糧食訂定一種價格，由政府依法「收購」或「征購」其一部份或其餘糧的全部。我國過去在對抗戰時期，除「征購」、「征借」及「購補軍糧」外，以稅收性質的「田賦征實」爲最大宗。我國抗戰軍精之能供應充裕，得力於「田賦征實」最大。現在台灣除繼續辦理「田賦征實」及「隨賦征購」外，更有物資交換稻穀（肥料換穀數量最多）及以資金貸放收回稻穀。但其數量僅及全年產量三分之一左右。將來於反攻進行時，仍可繼續運用與加強。

(二)就供應方面說——在戰時對軍糧的補給，由政府統籌供應，而各國依其經濟情形，大抵有下列三種不同的方式：

①准許市場自由賣買——例如美國是自由經濟制度極發達的國家，政府對於人民經濟行爲，平時絕少政治干涉。到了戰時，雖然可以轉變爲有計劃的「管制經濟」，但除少數稀有物品實行定量配給外，其餘大部物品均仍由市場自由買賣，僅由政府對「物資分配」及「價格」上加以適當管制而已。

②實行重點配售——即對於重要都市及缺糧地區，由政府撥糧平價配售。其目的在求調節供需與穩定糧價。例如我國在抗戰時期所實行者。現在台灣於青黃不接或糧價上漲而足以影響整個經濟時，亦有採取此種方式。

③實行全部的糧食配給——此在過去戰時各國如德、日、英、俄、法等國均有實行。尤以英、日兩國更爲澈底。

這三種方式中，以配給制度最爲重要亦最值得檢討者：

①就其優點上檢討——約有下列情形：①可以由政府統籌供應，防止糧戶糧商的操縱居奇。②可以減低需求，避免無謂的浪費。③可以使民食安定，協助一般物資的管制。

②就其缺點上檢討——約有下列情形：①政府必須收購農民的餘糧，如價格不當，容易影響他們的增產情緒。②拘束人民消費的自由，難免有黑市買賣的存在。③政府需要鉅額的資金運用及費用的開支。

所以，實行此種制度的，大抵都係缺糧（如英、日）或係極端統制經濟（如蘇俄）的國家。如係糧產豐富供應有餘的國家（如美國），則避免實行

。我們將來反攻大陸時，應否實行此種全部性的配給制度，各方見仁見智，亦不外以前述優點缺點所列的情形爲理由。依筆者意見，認爲這三種方式必須「因地」或「因時」而作靈活的運用。

(三)就運用方面說——下列兩點，是各國在戰時所一致重視的：

(1)節約糧食消費——爲使有用物資支援前方及減少浪費，即富如美國，亦主張要實行節約。(2)代用品的補充——如以雜糧代替米麥及研究化學品（如德國發明注入維他命的人造奶油）等。

我們將來的反攻作戰是以哀兵式的「以寡敵衆」及「以弱敵強」的戰爭，不但糧食即其他一切物資，均應講求節約之道。唯有縮減國民消費，作最有效與最有利的用途。纔能支持長久的戰爭與爭取最後的勝利。

總之，戰時糧食必須求其「充足」與合理的供應。不論是過去的戰爭，抑是現代的戰爭性質，都是恆久不易的原則。至於戰時糧食管理，諸如取締囤積，調節流通，穩定糧價，也是必要的手段。

伍、結語——兼論今後我國糧食動員的趨向

以上各章所述及檢討，都足以作爲我們的借鏡或參考。我國過去在抗戰時期那一套糧食動員的措施，將來在反攻復國時，當然不能完全照樣的實施。因爲一方面台灣的基地範圍小，糧食資源終屬有限；另一方面在大陸上共匪正在施行剝削與控制的糧食暴政。一切情況完全不同。所以，要如何來決定今後我國糧食動員的趨向及其制度，的確需要詳加策劃。但在原則上，筆者本就所見提出幾點如下：一、在地區上。不但現在台灣的基地，而且要準備將來廣及於大陸；海外華僑的支援，也有很大的力量。二、在時間上。目前就要積極完成一切準備。其計劃不但以反攻復國爲已足，而且還要遠及建國的長程目標。三、在潛力上。要加速培養台灣基地的糧食生產潛力；在反攻進行中，同樣要迅速發揮大陸糧食生產的潛力。四、在任務上。要以台灣基地與大陸互相結合，以整體爲原則，分段實施。並以解救大陸同胞爲最大任務。五、在立場上。以「自力更生」爲主，以「爭取外援」爲輔。唯有先求「自助」，始能獲得「人助」。

這些問題，現爲篇幅所限，容另研究。本文就此結束。

(五十四年八月十六日於陽明山莊)。