

國立臺灣大學文學院歷史學系

博士論文

Department of History

College of Liberal Arts

National Taiwan University

Doctoral Dissertation

戰後臺灣糧食體制的形構及其變革（1950-1974 年）

The construction and the reformation of Taiwan's food regime in post-war
period (1950-1974)

曾獻緯

Hsien-Wei Tseng

指導教授：呂紹理博士

李為楨博士

Advisor: Shao-li Lu, Ph.D.

Wei-chen Lee, Ph.D.

中華民國 109 年 6 月

June, 2020

口試委員審定書

國立臺灣大學博士學位論文 口試委員會審定書

戰後臺灣糧食體制的形構及其變革（1950-1974 年）

The construction and the reformation of Taiwan's food regime
in post-war period. (1950-1974)

本論文係 曾獻緯 君（學號 D02123003）在國立臺灣大學歷史學系
完成之博士學位論文，於民國 109 年 3 月 6 日承下列考試委員審查通
過及口試及格，特此證明

口試委員：

吳紹祺

（指導教授）

李為楨

（指導教授）

柯志明

李元

黃紹恆

時翠蓮

中文摘要

1949 年底，中華民國政府撤退來臺後，面對龐大人口增加的糧食需求，以及外匯短缺的問題；同時臺灣捲入 1950 年代以後形成的國際糧食體制，政府因應國內的統治需求，以及國際市場變動，賦予糧食多重任務，既是政府重要穩定民心的資源，也是重要的財政工具，更是重要的外交資源，以滿足國家建構需求。本文運用政府檔案、重要人物檔案、官方出版品、調查報告、日記史料、口述歷史等材料，探討在不同歷史階段過程，「獨立經濟體的財政運作」、「多元行動者的互動」、「國內外市場的運作」等三重結構因素如何影響戰後臺灣糧食體制之形成與轉型，並且進一步詮釋這種糧食體制的運作對糧食局的權力結構與農業發展的何種影響。

戰後臺灣糧食體制經歷「戰時糧食體制的承接與轉換（1945-1949 年）」、「汲取型糧食體制的摸索與確立（1950-1953 年）」、「汲取型糧食體制的落實與定型（1954-1968 年）」、「汲取型糧食體制的崩解與轉型（1960s-1974 年）」等四個階段的變動，糧食體制在這些變動之中受到許多客觀因素的制約，從「汲取型」轉型為「補貼型」，使得統治者必須不斷摸索與調整。而統治者在「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」等結構性因素影響之下，不斷改造既有糧食制度，發展出新的糧食制度，才得以確立一套完整的糧食管理制度，並朝不同方向偏移與轉化，以調適政治經濟環境的變遷。

隨著糧食體制的運作，糧食局形塑出其做為國營糧商的特性，獨佔肥料配銷與臺米出口，得以自行決定肥料換穀的比率，卻將農民排除於肥料配銷、出口活動之外，切斷肥料換穀比率與臺米出口價格、肥料進口價格的關聯，變成純粹的耕農，使得農民無法分享臺米出口所帶來的豐厚利潤。與此同時，糧食局不僅透過肥料換穀的機會，運用肥料換穀比率的手段，將軍糧損失轉嫁給農民，更在臺米高價輸出時壟斷利潤。正因如此，糧食局每年獲得不少的盈餘，不僅用以彌補因支持軍事性財政結構所造成的負擔，並能藉此累積可觀的資產。

另外，由於臺灣農業受限於耕地面積小，以小農型態為主，雖然擁有優良的

耕種技術，使得單位面積產量提高，但是生產成本卻較高。自日治末期便已顯現的侷限性，卻因戰後國內政經環境與國際局勢所帶動起的糧食體制，讓臺米仍有市場需求，掩飾了臺米在國際市場上競爭力不足的事實。然而，國內外市場需求降低，造成生產過剩時，統治者既要鞏固統治基礎，還必須保障農民收益，維持糧食自給率，多重因素促使政府推行保價收購，卻造成農民對補貼政策之依賴，降低農民彈性對應市場變化的能力。

關鍵字：糧食體制、冷戰、獨立國民經濟體、肥料換穀、糧食局

英文摘要

At the end of 1949, the Republic of China faced the increasing food demand of the huge population and the problem of foreign exchange shortage after they withdrew to Taiwan. In the same time, Taiwan was involved in the international food system which formed in the 1950s. The government endow food multiple tasks to response the domestic ruling needs and changes in the international market. Food is not only an important resource for the government to stabilize people, but also an important financial tool and diplomatic resource to meet the needs of the country's construction. This article uses government documents, personal files, official publications, investigation reports, diary, and oral material to explore how the three structural factors, which include "financial operation of independent economies", "interaction of multiple actors" , and "the operation of the domestic and international market", influenced the formation and transformation of Taiwan's food regime in the post-war period, and further explained how the operation of the system would affect the power structure and agricultural development of the Grain Bureau.

The Taiwan's food regime in the post-war period experienced four stages: "the inheritance and transformation of the wartime food regime (1945-1949)", "the exploration and establishment of the extractive food regime (1950-1953)", "the implementation and regularization of the extractive food regime (1954-1968)", and "the disintegration and transformation of the extractive food regime (1960s-1974)". Because of the transformed of the food regime from the "extractive type" to "subsidy type" was constrained by many objective factors, rulers need to explore and adjust constantly to adapt the situation. The rulers could create a complete set of food management systems to face the changes of the political and economic situation only if they reform and develop the existing food system constantly and try to establish a new one under the influence of structural factors such as "financial operation of independent national economies", "interaction between different administrative agencies and stakeholders", and "influence of the United States under the Cold War era."

Under the operation of the food regime, the Grain Bureau has shown the characteristics of state-owned grain merchants. The Grain Bureau not only monopolizes the exclusive right of fertilizers selling, but also the export of Taiwanese rice. Besides, they determine the ratio of the fertilizer-rice bartering. Cutting off the relationship between the ratio of fertilizer-rice bartering and the export price of Taiwanese rice and the import price of fertilizers caused farmers unable to share the huge profits brought by the export of Taiwanese rice. At the same time, the Grain Bureau manipulated the ratio in the fertilizer-rice bartering system to pass on the loss of military grain to farmers, and even monopolized profits when the high price of rice was exported. For this reason, the Grain Bureau obtains a lot of surplus every year, not only to make up for the burden of supporting the military financial structure, but also to accumulate considerable assets.

Due to the small area of cultivated land, Taiwan's agriculture is dominated by small-scale agricultural mode. Although it has excellent cultivation techniques, which has increased the output per unit area, the production cost is higher. The limitations of the mode have appeared at the late Japanese rule period, but the food regime driven by the domestic and international situation after the war has made Taiwanese rice still have market demand, masking the fact that commodities are not competitive enough in the international market. When the domestic and international market demand is reduced, resulting in overproduction, the rulers must not only consolidate the foundation of the rule, but also guarantee the farmers' income and maintain the food self-sufficiency rate. These factors have led the government to implement the rice price support program, but it also caused farmers to rely on subsidy policies, reducing farmers' ability to respond to market changes.

key words: food system, cold war, independent national economies, fertilizer-rice bartering system, the Grain Bureau

目錄

口試委員審定書.....	I
中文摘要	II
英文摘要	IV
第一章 緒論.....	1
第一節 研究動機與目的	1
第二節 文獻回顧與評述	4
一、戰後臺灣糧食政策	5
二、戰時體制的研究	8
三、國際糧食體制的研究	10
第三節 研究取徑與史料	12
一、研究取徑	12
二、文獻史料	14
三、研究斷限	16
第四節 論文架構	16
第二章 戰時糧食體制的承接與轉換（1945-1949 年）	20
第一節 日治末期的糧食體制	20
一、臺灣米在日本帝國戰時體制的位置	20
二、糧食體制的一元化	26
第二節 掌握糧源挫敗及補救	30
一、延續舊制挫敗	30
二、封存糧倉	39
第三節 重組糧食體制	45
一、建立糧食徵購及市場管理制度	45
二、制訂管制糧食輸出制度	53
三、被管制者的應對	55
四、負擔沉重中國糧食供應	59
第三章 汲取型糧食體制的摸索與確立（1950-1953 年）	63
第一節 食米短缺的危機	63
一、食米供應不足	63
二、增加食米供應量	64
第二節 食米管制的摸索	67
一、民食市場的調節措施與管制	68
二、非民食市場的徵購與分配	70
三、預設目標與影響	74
第三節 食米管制的困境	77
一、拋售過多存糧	79

二、輸出過多存糧	81
三、農民與地主的應對	83
第四節推動糧政改革	90
一、米價持續上漲	90
二、修改肥料換穀辦法	93
三、建立糧食預算制度	95
第四章汲取型糧食體制的落實與定型（1954-1968年）	100
第一節 轉嫁軍事費用	100
一、軍事性財政結構	100
二、軍（眷）糧差價問題	103
第二節 糧食局的因應對策	107
一、輸出集中日本市場	107
二、討還軍（眷）糧差價	118
第三節 制度性操控肥料換穀比率	124
一、糧食局肥料供應變化	124
二、進口為主、自給為輔階段（1950至1961年）	127
三、自給為主、進口為輔階段（1962至1968年）	135
第五章汲取型糧食體制的崩解與轉型（1960s-1974年）	150
第一節 國際稻米市場飽和	150
一、臺米在國際市場的位置	150
二、影響臺米競爭條件的因素	155
第二節 國內稻米生產過剩	163
一、1954至1959年的主要糧食消費結構	164
二、1960至1972年的主要糧食消費結構	171
第三節 農業所得偏低	178
一、喪失多角化經營模式	179
二、稻米價格偏低、生產成本偏高	181
第四節 加速農村建設重要措施的出現	186
一、降低肥料售價與比率	186
二、廢除肥料換穀制度	193
第六章 結論	204
戰後臺灣糧食體制的變遷	204
形塑糧食局國營糧商的特質	206
農業發展的侷限性	208
未竟課題	210
附錄圖表	211
徵引書目	244

圖目錄

圖 1 研究概念圖.....	4
圖 2 日治時期蓬萊米、在來米種植面積（1905-1945 年）.....	21
圖 3 日治時期蓬萊米、在來米生產量（1905-1945 年）.....	22
圖 4 日治時期臺米產量、出口量、移出日本量（1905-1945 年）.....	23
圖 5 戰後糧政行政體系（1946-1996 年）.....	31
圖 6 蓬萊米價格趨勢（1946 年）.....	40
圖 7 臺灣糧食供銷體系（1950-1970s）.....	68
圖 8 歷年臺灣蓬萊米價（1950-1953 年）.....	77
圖 9 歷年軍(眷)糧差價與國防支出的比值（1949-1967 年）.....	104
圖 10 歷年軍(眷)糧差價（1949-1967 年）.....	107
圖 11 歷年臺米輸出品重的比重（1954-1968 年）.....	109
圖 12 歷年日本稻米生產量、輸入量（1950-1962 年）.....	111
圖 13 歷年日本稻米、小麥進口數量（1950-1962 年）.....	114
圖 14 戰後臺灣化學肥料生產、進口、出口數量（1950-1972 年）.....	125
圖 15 歷年硫酸銨進口價格及硫酸銨換穀價格（1954-1962 年）.....	127
圖 16 臺灣肥料公司歷年盈餘數額（1950-1972 年）.....	140
圖 17 歷年國際米價 FOB（1961-1970 年）.....	161
圖 18 歷年臺灣每人每年主食消費情形（1954-1972 年）.....	164
圖 19 歷年糧食局公糧存貨數量（1954-1972 年）.....	164
圖 20 歷年小麥進口價格（1954-1970 年）.....	167
圖 21 歷年臺灣複種率（1945-1970 年）.....	180
圖 22 歷年稻穀官方收購、自由市場價格（1954-1968 年）.....	183
圖 23 歷年稻米種植面積和產量(1950-1980 年).....	201

表目錄

表 1 日治末期至戰後初期米價與物價比較（1937-1949 年）	28
表 2 日治末期徵購公定價格與產地價格比較（1934-1944 年）	29
表 3 糧食局所轄事務所及分所	31
表 4 歷年臺灣稻米種植及產量（1940-1949 年）	32
表 5 1945 年米穀生產費調查	35
表 6 1945 年第 2 期各類米穀收購價	36
表 7 臺灣省徵購 34 年第 2 期米穀獎勵	37
表 8 戰後初期公糧徵購制度（1946-1949 年）	47
表 9 戰後初期糧食局公糧收撥數量（1947-1949 年度）	48
表 10 歷年臺灣糧區劃分（1946-1949 年）	51
表 11 臺灣餘糧戶出售餘糧期限數量（1948 年 4-7 月）	52
表 12 歷年糧食局實施限期出售餘糧期限（1948-1953 年）	52
表 13 歷年臺灣米糖出口值（1950-1953 年）	74
表 14 糧食局撥配公糧計畫與實際數量比較（1952.7.1-12.31）	78
表 15 糧食局徵購公糧計畫與實收數量比較（1952 年度）	79
表 16 產地蓬萊稻穀躉售價格（1951 年 9 月至 1952 年 3 月）	85
表 17 糧食局肥料實配與換穀數量（1950-1952 年度）	88
表 18 貸借稻作肥料繳還稻穀日期（1951-1953 年）	89
表 19 中央政府歲入出總決算（1950-1968 年）	102
表 20 軍（眷）糧差價相當糧食局盈餘的比值（1955-1966 年）	106
表 21 臺灣食米輸出市場比重的變遷（1954-1968 年）	108
表 22 歷年日本進口稻米市場比重的變遷（1950-1962 年）	115
表 23 歷年糧食局肥料供給來源（1950-1971 年）	126
表 24 依照施建生推估方式計算糧食局可獲得差額利潤	128
表 25 施建生擬定 1960 年度肥料換穀比率	129
表 26 糧食局化學肥料銷售數量（1957 年度）	131
表 27 世界各地農民所付肥料之價格（1965 年）	138
表 28 臺灣肥料公司肥料生產成本與出廠價格以及利潤	139
表 29 臺肥公司預算盈餘及決算盈餘比較	140
表 30 糧食局配銷省產肥料之銷售收入（1962-1968）	143
表 31 糧食局配銷進口肥料之銷售收入（1966-1968）	144
表 32 糧食局肥料換穀利潤與軍糧差價間的差額	146
表 33 世界稻米生產量、出口國出口量、進口國進口量（1934-1970 年）	151
表 34 歷年臺米輸出不同市場的數量（1961-1970 年）	152
表 35 日本、韓國、菲律賓、越南稻米產銷結構（1961-1970 年）	153

表 36	歷年日本進口各國食米價格（1960-1970 年）	161
表 37	歷年進口小麥來源（1954-1968 年）	166
表 38	歷年食米、甘藷、麵粉價格及其價比（1954-1972 年）	170
表 39	歷年國際米麥價格變動（1961-1966 年）	175
表 40	軍眷、中央省縣市鄉鎮公教米麵換配比率（1960-1970 年）	176
表 41	家庭主食種類百分比（1970-1973 年）	178
表 42	歷年雜糧獲利率（1962-1968 年）	182
表 43	歷年臺灣每公頃稻穀平均生產成本細項（1956-1968 年）	185
表 44	中央政府歲入出總決算（1961-1972 年）	188
表 45	歷年臺灣各公營機構生產肥料出廠價格（1967-1972 年）	192
表 46	歷年臺灣肥料換穀比率降低情形（1968-1972 年）	192
表 47	1968 年與 1971-1972 年平均每戶農家經濟狀況比較.....	198

第一章 緒論

第一節 研究動機與目的

稻米是臺灣社會最重要的主食之一，亦曾是大宗出口商品，使得臺灣稻米具有食物、商品的雙重特質。臺灣在二戰結束後，仍處於戰時體制，從稻米的生產、流通、分配都是政府管制的範疇，以維稻米雙重特質的平衡，不但攸關中華民國政府在臺灣的存續，而且牽動整體政治、社會，以及經濟的發展與走向。本文想要探討的課題：1949年底，中華民國政府撤退來臺後，面對龐大人口增加的糧食需求，以及外匯短缺的問題；同時臺灣捲入1950年代以後形成的國際糧食體制（food regime），¹ 臺灣政府如何因應國內的統治需求，以及國際市場變動，形塑臺灣糧食體制，² 賦予稻米多重任務，滿足國家建構（state-building）需求，並試著回答如此的糧食體制在工業化發展過程中的經濟意義。

1949年底，中華民國政府遷臺，帶來的龐大軍公教人口，使得臺灣人口從1946年的609萬人，增加為1950年的755萬人，³ 提高了國內糧食需求量。然而，臺灣因外匯短缺，需透過米、糖出口，賺取外匯。⁴ 與此同時，臺灣被鑲嵌在冷戰結構中，⁵ 集中於糧食如何被汲取，以供給國內軍需民食，以及外銷出口，⁵ 卻忽略此一時期的糧食政策，既非單純只供應人口增加的需求，外銷出口，它被政府賦予了多重任務。從圖1即可看到糧食所扮演的複雜角色，對外，它既是政府重要的財政工具，也是重要的外交資源，甚至與美援和冷戰體制關係密切；對內，它也不只

¹ 根據 Harriet Friedmann 對糧食體制（food regime）的定義：「在世界尺度下食物生產及消費的結構，此治理結構受到各種規範的影響」，其研究途徑的詳細說明詳見第三節。

² 本文對臺灣糧食體制（food regime）的定義：1950-1970 年代，糧食局透過制度規範稻米的生產與徵購，以及分配，例如肥料換穀、實物配給、外銷管制等。在這過程中，其規範有來自國內外因素的影響，亦即獨立經濟體的財政運作、行動者們的互動、國內外市場的運作影響制度規範，這一套制度規範構成臺灣糧食體制。

³ 臺灣省政府民政廳，《臺灣省戶籍統計要覽》（臺北：民政廳，1959年），頁1。

⁴ 蕭全政，《臺灣地區的新重商主義》（臺北：國家政策研究資料中心，1989），頁62。

⁵ 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）、〈戰後初期臺灣糧政之研究〉，《臺灣文獻》53：3（2002年9月），頁157-208、〈以農養工時期的臺灣糧政（上）〉，《臺灣風物》51：4（2001年12月），頁143-184、〈以農養工時期的臺灣糧政（下）〉，《臺灣風物》52：1（2002年3月），頁89-125。黃仁姿，〈戰時戰後的臺灣農政〉（臺北：國立政治大學臺灣史研究所博士論文，2016）。

是供給人口需求而已，特殊的徵糧手段與配糧系統，也映射了它複雜的內政色彩，而其中又可見到實際操盤的省府糧食局與其上屬單位（財政部、農復會、美援會等）與下屬單位（農會、指定糧商），以及生產者（農民）間錯縱複雜的合縱連橫。因此，若單單將眼光放在糧食如何汲取，供應軍需民食及外銷出口，既無法看到全貌，也忽略了此複雜系統對前述糧食汲取的多重作用。亦即單純從某一政府機構及其所制定的政策，並無法掌握全局，要照看如此複雜的全局，我們必須要有一個較政策分析更大的分析框架與方法。本文認為近二十年在西方發展出的「糧食體制」分析框架，將有助於吾人能以更為全景的視角認識其間各種運作關係。

在進一步說明「糧食體制」研究途徑前，先說明本文探討的核心在於糧食體制，接著是什麼因素影響糧食體制，糧食體制又造成什麼影響。影響糧食體制的因素有世界局勢影響國內外市場，國內外市場回饋糧食政策，糧食政策影響糧食體制。臺灣成為獨立經濟體後，⁶獨立經濟體變動影響財政運作，財政運作影響糧食體制。糧食徵購與分配牽涉相當多行政部門，行政部門整合影響糧食體制，而這一連串問題的連動核心就是糧食局操控糧食體制長達數十年的發展。以下有一些實質的問題，本論文想要釐清的：

- 一、糧食體制的變遷：1945年政權轉換之際，臺灣省行政長官公署／臺灣省政府如何依自身條件，承接與轉換日治時期遺留的行政組織、制度，從而建立以糧食局為中心的汲取型糧食體制，進行糧食管制。但是不久後，遭遇什麼樣的困難，糧食局必須重構汲取型糧食體制。重構後的汲取型糧食體制，在什麼樣的條件與環境下能運行不輟二十餘年。然而，在1970年代汲取型糧食體制「為何、如何」轉型為補貼型糧食體制。⁷
- 二、獨立經濟體的財政運作：1950年後，臺灣成為獨立經濟體，財政結構影響糧

⁶ 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份；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。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，2010），頁26-27。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，2010），頁26-27。

⁷ 「汲取型」糧食體制是糧食局以低於市價徵購糧食，「補貼型」糧食體制是糧食局以高於市價收購糧食。

食體制的運作。中央政府面臨財政赤字的困境時，財政部如何轉嫁其負擔給糧食局承擔，以減輕財政壓力。對此糧食局因應策略為何，以維持糧食體制能夠持續運作。然而，財政結構從「赤字」轉變為「盈餘」，如何反饋影響汲取型糧食體制變革。

三、國內外市場的運作：冷戰局結構如何影響國際糧食市場供需。糧食局如何利用國內外市場之間的價格差異，從中套利。一方面透過肥料換穀制度來取得廉價臺米，另一方面則是臺日貿易，出口高價臺米，進口廉價日肥，藉此形成進口廉價肥料，出口高價臺米的獲利機制，充當財政收入。再進一步探討國內外市場的運作如何共同形塑臺米產銷結構。

四、行動者的互動：在糧食體制運作過程中，涉及諸多政府部門，並非鐵板一塊，政府部門在糧食政策上有所分歧。戰後臺灣糧食體制以糧食局為中樞，主導糧食體制的運作，在行政位階屬於中間層機構，介於中央政府與農民之間，三者間的互動關係，如何影響糧食體制的運作機制及變革。與此同時，臺灣被鑲嵌在冷戰結構中，糧食局如何回應美國共同安全總署中國分署（以下簡稱美安全分署）美安全分署及美援機構的介入與干涉。

我們無法輕易回答上述問題，必須利用多元的史料，分析在不同歷史階段，「獨立經濟體的財政運作」、「多元行動者的互動」、「國內外市場的運作」對糧食體制的運作機制及變革的影響，進而詮釋糧食體制的運作對糧食局的權力結構，以及農業發展構成了何種影響。

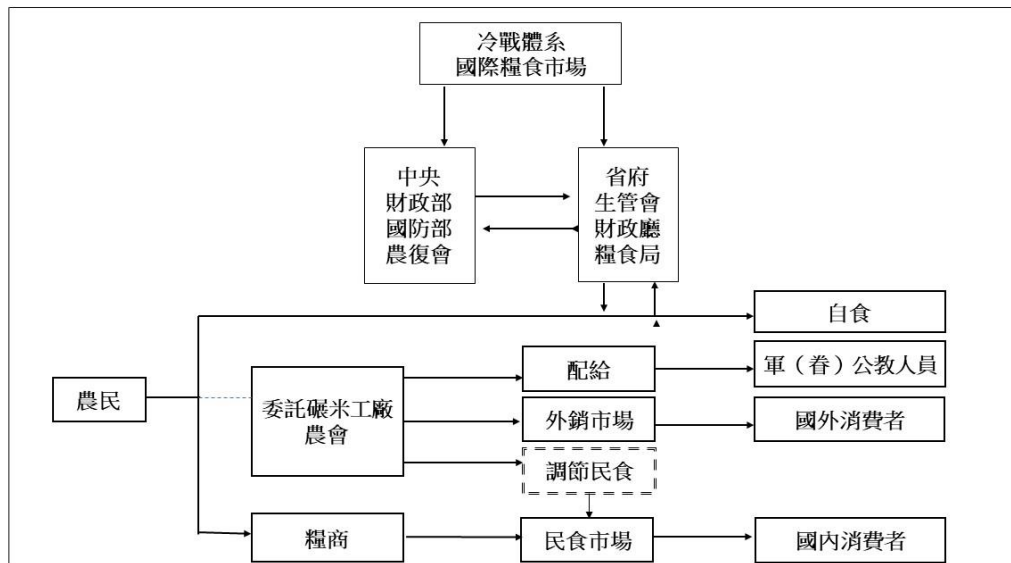


圖 1 研究概念圖

說明：農民所生產的稻米，扣除自食糧外，因肥料換穀、田賦徵實、隨賦徵購等政策，一部分稻米需繳入公糧體系；再由國家分配公糧，如軍糧、公教糧、外銷市場，或是米價波動時，從公糧撥出投入民間市場，平抑米價。農民再將剩餘的稻米賣入民間市場，由產地批發商賣給消費地零售商，由消費地零售商賣給消費者。

----- 代表：政府透過各種糧食制度，如肥料換穀、田賦徵實、隨賦徵購等，汲取臺灣的糧食資源，納入公糧體系。

↓ 代表：國際糧食市場產生變動之際，國家隨之調整政策，進而影響國內民間市場、公糧分配、農民生產。

↑ 代表：國內民間市場、公糧分配、農民生產也會因糧食政策的變動採取回應。

第二節 文獻回顧與評述

糧食體制的運作與變革的核心就是糧食局，而糧食局的重要性是基於戰時體制，其發展牽涉到的是整體戰後臺灣糧食政策，臺灣糧食政策又是受到國際糧食

體制所影響，因此研究回顧由這三個研究脈絡進行。

一、戰後臺灣糧食政策

戰後臺灣糧食政策的研究，早期多以親身參與糧政工作者的介紹性著作為主，例如李連春，《十年來臺灣糧政》、《中華民國臺灣省十六年來之糧政》；華松年，《臺灣糧政史》；黃登忠，《四十年來之臺灣糧政》、《臺灣百年糧政資料彙編：一百年來臺灣糧政之演變》，對臺灣糧食制度沿革有清楚的描述，包含糧食的生產、掌握、供應、倉儲、市場管理；食米的外銷與進口；雜糧的生產與進口；農民組織等。⁸上述著作對於政策內容有詳細的說明，奠定了糧食政策研究的基礎工作，但可能是通論性質，或是資料取得不易，對於政策決策過程及其影響著墨不多。

相較之下，近年來戰後政府檔案陸續開放，研究者得以立基於臺灣省政府檔案及出版品、省議會檔案、日記、統計資料等，重建糧食政策決策過程，以及剖析統治成效，約略呈現二個面向：

其一，說明糧食徵購制度與人民互動關係。顏清海、蘇瑤崇、歐素瑛認為戰後初期臺灣省行政長官公署既無能力也不願意延續總督府的糧食管制措施，更在廢除「總收購總配給制度」後，「封存」大批屯糧，導致消費市場的糧食數量急凍，形成「米荒」。在這過程中，以地主階級為主的省議員扮演為民喉舌的角色，要求政府致力於米穀增產、救助糧荒。⁹劉志偉、柯志明探討1945-1953年間糧食掌握政策與土地改革的關聯，認為1946年在李連春主導下逐漸重建糧政體制，提供臺灣省政府榨取農業部門的有效管道。地主將糧食負擔轉嫁於農民，造成業佃關係的急速惡化，國民黨政府為解決業佃的衝突，逐步實施三七五減租。¹⁰何鳳

⁸ 李連春，《十年來的臺灣糧政》（臺北：臺灣省糧食局，1955）；臺灣省糧食局編，《中華民國臺灣省十六年來之糧政》（臺北：臺灣省糧食局，1962）；華松年，《臺灣糧政史》（臺北：臺灣商務印書館，1984）；黃登忠，《四十年來之臺灣糧政》（臺北：著者印行，1987）。黃登忠，《臺灣百年糧政資料彙編》第一篇一百年來臺灣糧政之演變（臺北：糧食處，1997）。

⁹ 顏清海，〈光復初期臺灣米荒問題初探〉，收入賴澤涵主編，《臺灣光復初期歷史》（臺北：中央研究院中山人文社會科學研究所，1993），頁86-89；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》86（2014年12月），頁95-134；歐素瑛，〈臺灣省參議會對糧荒問題之調劑（1946~1951）〉，《臺灣學研究》22（2018年4月），35-76。

¹⁰ 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》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：清華大學社會人類研究所碩士論文，1998）。

嬌關注大戶餘糧的落實，指出國家運用警察勢力及司法系統，使得地主遭通緝或深繫囹圄，收到莫大的打擊，因此無法反抗1949年後會損及地主權益的土地改革措施，此為土地改革能夠推行的原因之一。¹¹陳兆勇注意到國民黨政府在肥料換穀制度的設計時，審慎考量了農民在經濟理性下可能的反應，進行制度設計和調整，政府一面用低利來促進農民施用肥料，一面用逾期高罰穀利息來防止農民拖欠。¹²這些研究有別以往注重政策內容本身，開展了政策所產生影響，以及社會回應反饋影響政策的探討，提醒本文了解政策實施過程是動態過程，政策制約了社會，社會又影響了政策。

有別於上述研究僅針對1950年代初糧食政策的內容的描述，而對1960年代糧食政策較少著墨。魏正岳、陳美至從長時段的角度加以論述，魏正岳聚焦在糧食局長李連春的施政內容及歷史評價，即1946至1970年，認為糧食局在臺灣社會扮演安定民生，及其透過政府機制吸取自農民的剩餘資本，供應工業經濟發展的角色。李連春一切施政作為是以完成中央所交付的命令為優先考量，順利且忠實地達成使命，卻忽略政策對人民的傷害。¹³陳美至將糧食政策放在政經結構下理解，究明政府藉由汲取性糧食政策，使生產部門提供糧食、資金、外匯等相關資源，以扶植工業部門的發展。¹⁴上述研究詳細介紹了1950至1970年代糧食政策的內容，依照政策內涵作分期，¹⁵有助於了解不同階段糧食政策的內容與變化，比較沒有關注到影響政策轉變的原因。

其二，分析肥料換穀對臺灣經濟帶來的影響。史濟增、李登輝、郭婉容透過計量推估，指出政府利用肥料換穀制度，將農業剩餘資源轉移到工業部門及公共建設。農業部門被壓低收益，從而促使勞動力轉移到工業部門，有助於工業部門

¹¹ 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。

¹² 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「2012 年臺灣社會學會年會」（政治大學，2012 月 1 日）。

¹³ 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）、〈戰後初期臺灣糧政之研究〉，《臺灣文獻》53：3（2002 年 9 月），頁 157-208、〈以農養工時期的臺灣糧政（上）〉，《臺灣風物》51：4（2001 年 12 月），頁 143-184、〈以農養工時期的臺灣糧政（下）〉，《臺灣風物》52：1（2002 年 3 月），頁 89-125。

¹⁴ 陳美至，〈戰後臺灣糖米政策〉（臺北：國立臺灣大學政治學研究所碩士論文，2009）。

¹⁵ 魏正岳分為戰後初期的糧政（1945-1950）、以農養工時期的糧政（1950-1960）、經濟起飛的糧政（1960-1970）。陳美至分為戰後臺灣糧食政策的形成與發展（1949-1969）、國內外政經危機中的臺灣糧政（1970-1980）

的發展。¹⁶劉進慶與涂照彥，以及古慧雯的研究，則注意到農業剩餘資源的移轉，不全然移轉至工業部門，反而是支援軍事財政；若無肥料換穀制度，而藉由一般性稅收來籌措軍公教配給，則工業部門必將負擔其中部分之賦稅，對工業部門之成長會產生抑制之效果。¹⁷梁天可利用反事實分析，論證「以農養工」是否有成效，認為肥料換穀對工業部門產出及成長率的增長效果並不顯著，肥料換穀主要有助於政府掌握公糧撥配，並沒有產生「以農養工」的效果。¹⁸

上述研究成果的所用資料與分析方式，多透過省級機關所生產的資料，未能利用中央政府或美援機構的資料，往往無法對糧食局在糧食體制運作過程所扮演的角色，給予清楚的描述與評價。若只將糧食局／李連春視為中央政府政策的執行者，不免將中央與地方政府視為一體，忽略具有外來性質的中央政府在糧食政策的實踐上，反而需要在地糧食局相互配合。致使未能梳理中央政府與糧食局之間的折衝協調，以及糧食局如何應對中央政府的政策，借力使力，維護自身利益。先行研究的分析方式則是將政府視為鐵板一塊，但這樣的分析方式似乎過於化約而簡單，忽略了政府是由不同立場的行政機構所組成，對於政策的目標存在很明顯的差距，政策的制定需經過立場不同的行政部門，相互折衝才會出現，無法呈現糧食政策的形成與轉變的動態過程。然而，隨著越來越多政府檔案的公開，本文能夠透過不同行政部門所留下的檔案進行解讀，分析相關行政部門(財政部、農復會、糧食局、美方等)折衝協調，從而呈現糧食局／李連春的能動性(agency)，以及糧食體制運作過程中制度、結構、行動者三者之間的互動關係。

在既有研究的基礎上，由於關注的面向不同，本文認為仍有幾個面向可以繼

¹⁶ 史濟增，〈臺灣農業發展問題之重點檢討〉，中央研究院經濟研究所編，《臺灣經濟發展方向及策略研討會》(臺北：中央研究院經濟研究所，1976)，頁 119-158；李登輝，〈臺灣農工部門間的資本流通〉，收於李登輝，《臺灣農業發展的經濟分析》(臺北：聯經出版公司，1980)，頁 369-391；W. Y. Kuo, "Effects of Land Reform, Agricultural Pricing and Economic Growth on Multiple-Crop Diversification in Taiwan," *Economic Essays* (Taipei) 4 (1973), pp. 137-162.

¹⁷ 涂照彥，〈戰後臺灣經濟における資本蓄積過程——とくに農業部門に重点をおいて〉，收於涂照彥，《臺灣の經濟》(東京：福村出版株式会社，2010)，頁 162-174；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 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；古慧雯，〈論「肥料換穀」〉，《經濟論文叢刊》24：4 (1996年12月)，頁 479-507。

¹⁸ 梁天可，〈「肥料換穀」與臺灣農工部門的產出成長〉(臺北：國立臺灣大學經濟學研究所碩士論文，1995)

續深究：

其一，橫向地分析徵購與分配的連動關係，既有研究集中在糧食局如何利用糧食徵購制度汲取糧食，收入公糧體系中，對於徵購、分配之間的互動關係著墨較少。糧食體制是由徵購與分配共構而成，缺少一方的討論，都無法了解糧食體制的全貌。並且未能探究連接徵購與分配之間的財政是如何運作，亦即糧食局一方面透過肥料換穀制度來取得廉價臺米，另一方面則是臺日貿易，出口高價臺米，進口廉價日肥，從中賺取差價，充作財政收入。

其二，縱向的考察不同階段政策轉變的原因，先行研究雖說明了不同階段糧食政策的內涵，但是忽略不同階段糧食政策轉變原因的探討，例如1950至1972年糧食體制為「汲取型」，才於1974年轉變為「補貼型」，糧食局主導的汲取糧食體制究竟是在什麼樣的「條件」與「環境」下運行不輟。1974年糧食體制「為何」、「如何」從「汲取型」轉變為「補貼型」。

其三，財政結構對於糧食徵購制度的影響，既有對於肥料換穀的研究，透過連接農工部門與統計數字，說明農業剩餘資源的流向，然而資料的限制，較少涉及財政結構對肥料換穀制度的影響，對於肥料換穀制度內涵及運作過程的掌握十分有限。未能將肥料換穀制度放在事業單位與國家財政的互動框架中理解，並依循肥料換穀的實行過程，檢視農業剩餘資源的流向與財政運作的連動關係，導致無法究明以下問題：財政結構「為何、如何」與肥料換穀制度產生連動關係，在此互動框架中財政部、糧食局如何互謀其利，回應各自所面臨的現實問題。行政部門彼此互惠關係遭到美方批評時，行政部門如何回應。因此，在既有研究的基礎上，進一步剖析財政結構與肥料換穀制度的連動關係，說明不同行政層級的部門（財政部、糧食局）如何導引農業剩餘資源的流向，及其對農民經濟的影響。

二、戰時體制的研究

戰時、戰後歷史的斷裂與延續性，一直是臺灣史研究重要的命題。1970年代涂照彥從從屬理論出發，在《日本帝國主義下的臺灣》的結論中，提出對戰後經濟的展望，主張米、糖的生產型態，則被戰後經濟繼承下來，但在其發展過程，人為地使其形成跛足狀態。戰前依附於殖民母國日本的跛足式貿易結構，則在

1950 年代原封不動被繼承下來，變成依附於日本與美國，加強了臺灣殖民地的從屬性。¹⁹劉進慶從雙重經濟構造論出發，主張國民政府透過以戰時體制的強化為契機，將日治時期的日本資本重組為戰後的國家資本，確立戰後國家資本的支配體制穩定。²⁰

近年來的研究依續此命題，並將時間拉遠來看，戰時體制貫穿了臺灣被編入日本帝國與近代中國兩個時期，有別於上述研究關注日治時期與戰後之國民黨統治時期經濟發展的斷裂與延續性。然而，戰後臺灣的國家體制如何縱向繼承殖民地遺留的體制，橫向移植中國的治理經驗？這些研究提倡跨越傳統以政權為分期的限制，從比較歷史視野出發的研究，試圖回答這一問題。²¹黃仁姿以糧食汲取和土地改革為中心，解釋戰時體制如何影響臺灣的農政，進而分析戰前、戰後糧食管理體制的斷裂與連續。黃文認為戰後臺灣糧食管理體制，相當程度上是戰時體制的延續。亦即日治末期因應戰爭而建構的戰時糧食管理體制，戰後並沒有全部解除，無論是糧食的汲取與肥料的流通，顯然都源自戰爭經驗或戰時邏輯的思考，這樣的糧食管理政策經過二十年後，必須到1970年才逐漸轉型。換言之，日本統治時期建立在「殖民地化」與「戰爭化」的糧政體制在戰後仍被沿用，並且加入了新統治者的戰時體制元素，使得戰後臺灣仍無法推行「去殖民地化」與「去戰爭化」的工程。²²

上述研究修正過去政權斷代的分析方式，重視制度的起源，指出了戰後糧政的開展有兩個重要脈絡，縱向繼承日治遺留的制度，橫向移植中國治理經驗，有助於理解不同政權間糧食制度的延續性。本文重視制度的運作，強調制度運作受到許多客觀因素的制約，如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，造成糧食制度執行成效不如預期，使得統治者不斷地做出調整，以此解釋延續戰時的糧食制度能否調適制度外部的政治經濟環境變遷，有效穩定糧食供需與社會秩序。

¹⁹ 涂照彥著，李明峻等譯，《日本帝國主義下的臺灣》（臺北：人間出版社，1992），頁 539-542。

²⁰ 劉進慶著，王宏仁等譯，《臺灣戰後經濟分析》。

²¹ 跨政權研究動向的具體實例，以中研院臺史所 2011-2013 中研究臺史所許雪姬教授主持「戰後臺灣歷史的多元鑲嵌與主體創造」主體計劃為代表，參見許雪姬主編，《臺灣歷史的多元傳承與鑲嵌》（臺北：中央研究院臺史所，2014）。

²² 黃仁姿，〈戰時戰後的臺灣農政〉（臺北：國立政治大學臺灣史研究所博士論文，2016）。

因此，本文在上述研究的基礎上，重建糧食體制運作的過程，分析重層結構因素對糧食體制的影響，例如 1950 年後，臺灣成為獨立經濟體後的財政運作，並且被鑲嵌在冷戰結構、國際市場中，這些結構性因素對於糧食體制所造成影響，使得體制產生相應的變動？面對這些重層結構性因素，行政部門如何調整糧食制度，來因應情勢的變化，保障既有利益？這些即是本文要進一步探討的問題。

三、國際糧食體制的研究

戰後臺灣因美援的提供，對臺灣經濟造成極大的影響，²³特別是美援「剩餘農產品」項下小麥、玉米、黃豆、牛乳的引入之影響特別受到關注。現有研究中，劉志偉的研究運用「糧食體制」(food regime)的研究概念，²⁴亦即「在世界尺度下食物生產及消費的結構，此治理結構受到各種規範的影響」，探討美國剩餘農產品對於臺灣的養豬業、民眾飲食習慣的影響。指出美國提供援助，擴大對臺灣市場的影響力，導致戰後臺灣的農業經濟體系被納入由美國主導的國際農糧體制內。美援進口的玉米改變臺灣養豬業使用甘藷當飼料的習慣，造成甘藷需求量減少，甘藷生產因而驟減，臺灣的養豬業對美國雜糧產生嚴重的結構性依賴。美援進口的小麥則改變臺灣傳統以米食為主的飲食習慣，麵食成為臺灣人的主食之一。

25

後續研究者從不同的「美援剩餘農產品」，來探討美援物資進入臺灣市場後，對臺灣社會經濟的影響。如張健輝以美援黃豆為研究個案，說明美援黃豆的輸入，解決臺灣製油原料的需求，創造了臺灣製油工業發展的機會，現存許多製油大廠

²³ 吳聰敏，〈美援與臺灣的經濟發展〉，《臺灣社會研究季刊》1：1（1988年2月），頁145-158。文馨瑩，〈經濟奇蹟的背後-臺灣美援經濟的政經分析（1951-1965）〉（臺北：自立晚報，1990）。

²⁴ Harriet Friedmann, "Distance and Durability: Shaky Foundations of the World Food Economy," *Third World Quarterly* 13:2 (1992), pp. 371-383; Philip McMichael, "A Food Regime Genealogy," *The Journal of Peasant Studies*, 36:1 (2009), pp. 139-169; Harriet Friedmann and Philip McMichael, "Agriculture and the State System: The Rise and Decline of National Agricultures, 1870 to the Present," *Sociologia Ruralis* 29:2 (1989), pp. 93-117.

²⁵ 劉志偉，〈國際農糧體制與臺灣的糧食依賴：戰後臺灣養豬業的歷史考察〉，《臺灣史研究》16：2（2009年6月），頁105-160、〈國際農糧體制與國民飲食：戰後臺灣麵食的政治經濟學〉，《中國飲食文化》7：1（2011年1月），頁1-59、〈戰後臺灣糧食政策之轉變與農業產業化〉，收於王振寰等主編，《兩岸鄉村發展與農村治理》（臺北：五南圖書公司，2010），頁265-298。此外，關注此一問題的碩士論文不少，如陳瑋全，〈戰後臺灣推廣麵食之研究（1945-1980）〉（嘉義：國立中正大學歷史學研究所碩士論文，2009）；孫鼎之，〈美國糧援對臺灣飲食文化之影響（1955-1965）〉，《中興史學》16（2014年8月），頁152-173。

均是因為美援黃豆而崛起，同時也改變了臺灣人的用油習慣。²⁶陳玉箴則以美援乳品為研究對象，指出美援乳品不僅補充了臺灣人民在蛋白質攝取上的不足，也使得美國得以藉機農業剩餘品脫脂奶粉銷至臺灣，同時開拓臺灣的乳品市場，並發展廉價且獨佔的「合成牛乳」市場。²⁷

上述研究有助於了解「美援剩餘農產品」對臺灣農牧業的發展，以及民眾的飲食習慣的影響。這樣的分析框架聚焦於美援對臺灣社會經濟的影響，若將此置於更寬廣的歷史脈絡下進行分析，即美援對於東亞區域經濟的影響，循著「糧食體制」的研究途徑，美國剩餘農產品不僅進入臺灣，還進入整個東亞的反共陣營的國家，例如日本、南韓、南越等國，當這些受援國的飲食習慣也因此改變時，東亞國際糧食市場如何轉變，是否進而降低對臺米需求量，衝擊臺灣稻米的產銷結構，有待進一步闡釋。

若仔細閱讀「中美剩餘農產品銷售協定」內容，可以發現480號公法雖然援助小麥給臺灣，但是美國卻透過480號公法限制臺米輸出數量，²⁸避免臺灣進口小麥，來替代食米，使得臺米增加出口，反而提高臺米與美國糧食競爭的機會，藉此鞏固美國糧食的輸出，鞏固自身的利益。從這個角度來思考，1960年代臺灣政府部門在接受美國援助的同時，如何因應美方的制度限制，及其對臺灣糧食體制所造成的影響。

總而言之，雖然現行研究皆已深入探討糧食政策的汲取面、戰時體制的延續面，以及國際糧食體制的影響等三個層面的討論，但本文認為若僅側重單一政府機構及所制定的政策，既無法清楚說明影響政策的多重因素，也忽略了政府賦予糧食多項任務。因此，若要分析如此複雜的全局，可以透過「糧食體制」的分析框架與方法，理解獨立經濟體的財政運作、行動者的互動、國內外市場的運作等多重因素，如何影響實際操控糧食徵購與分配的省府糧食局與其上屬單位（財政部、農復會、美援會等）與下屬單位（農會、指定糧商），以及生產者（農民）

²⁶ 張健輝，〈美援黃豆與臺灣食用油脂工業發展之研究（1951-1963）〉（桃園：國立中央大學歷史研究所碩士論文，2013）。

²⁷ 陳玉箴，〈依附與競爭：戰後初期美援下的臺灣乳業（1945-1965）〉，《中國飲食文化》13：1（2017年3月），頁35-73。

²⁸ 「外交部沈部長等會簽為請授權與美方簽訂一九六〇年度四八〇號公法項下剩餘農產品銷售協定一案已奉准照辦報請鑒察案」（1960年8月25日），〈1960年度480公法剩餘農產品銷售協定暨補充協定案〉，《行政院檔案》，行政院，檔號49/8-13-3-2/19。

間的互動關係，進而牽動糧食體制的運作及轉型。

第三節研究取徑與史料

一、研究取徑

本文運用「糧食體制」研究取徑，探討臺灣糧食體制的形構及其變動的歷史過程。佛萊德曼（Harriet Friedmann）在 1987 年提出「糧食體制」的概念，對於二戰後國際糧食秩序的研究，繪製出美國糧食援助計畫在冷戰時期作為地緣政治武器的興起與結束。1989 年，佛萊德曼和麥克邁克爾（Phillip McMichael）進行了更系統化的闡述，將糧食體制分為三個時期，「第一糧食體制」（1870 至 1930 年代），由英國所主導，殖民地負責生產熱帶商品作物（咖啡、糖、煙草、可可），提供殖民母國消費，進而協助殖民母國自身的工業化與資本積累，殖民母國再將工業品回銷殖民地。

「第二糧食體制」（1950 至 1970 年代），美國輸出剩餘農產品至戰略周邊的後殖民國家，穩定的糧食供應，保障了受援國家的糧食安全；並利用糧食援助補貼薪資，幫助第三世界國家的工業化，強化反抗共產主義及效忠美國市場的精神。

「發展國家」（development states）內化（internalise）國家農業工業化的模式，採用綠色革命技術並制定土地改革，藉此抑制小農騷亂，並將市場關係延伸至鄉間。

「第三糧食體制」（1980 年代末期至今），美、歐的大型農業企業，以及跨國集團控制逐漸成形，與各種形式的本土主義關係緊張。隨著「食物里程」計入不斷攀升的糧食成本，還有大量生產作業製造並加工標準化食品，糧食主權（Food Sovereignty）、慢食（Slow Food），與有機小農等運動也開始以民主、生態、品質為號召吸引支持民眾。²⁹

佛萊德曼詮釋第二期糧食體制受到潛規則所支配，這些潛規則規範著國家和

²⁹ Harriet Friedmann and Philip McMichael, "Agriculture and the State System: The Rise and Decline of National Agricultures, 1870 to the Present," *Sociologia Ruralis* 29:2 (1989), pp. 93-117. Harriet Friedmann, "Distance and Durability: Shaky Foundations of the World Food Economy," *Third World Quarterly* 13:2 (1992), pp. 371-383; Philip McMichael, "A Food Regime Genealogy," *The Journal of Peasant Studies*, 36:1 (2009), pp. 139-169.

國際的財產與權力，因此糧食體制不僅關係到國際糧食關係，也與世界糧食經濟有關。糧食體制的調節機制支撐並反映出國家、有組織的國家遊說團體、階級（農民、工人、小農）和資方之間不斷變動的權力平衡狀況。潛規則為了因應生產、配銷、貿易等立即問題，透過各國、部會、企業、農業遊說團體、消費者遊說團體之間等的實際作業與協商而有所演變，進而衍生出後來延續 25 年的穩定生產與權力模式。換言之，糧食體制不僅是國對國的制約，國內不同行動者（中央政府部門、省級政府部門、生產者）的互動關係，影響糧食體制運作的規則。

麥克邁克爾強調與其說「糧食體制」是本身結構化的產物，不如說是檢視歷史脈絡的工具，「重點在於不要將『糧食體制』視為實體。糧食體制構成可檢視資本政治史中更多關係的工具，而且同時展現了地緣政治秩序的形式及有關的資本累積形式，這些都是權力的指標」。因此可將「糧食體制」單純視為一種分析工具，可針對全球政經或全球糧食關係在特定時刻的建構過程，提出具體的問題，在這種情況下，「糧食體制」不像是一種片段式結構或一套規則，而成了一種分析方法。³⁰

本文運用「糧食體制」作為分析框架，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，其規範受到國內外因素所形塑，捕捉國內行動者（政府部門、生產者等）、國家、國際彼此之間矛盾與角力，以及妥協的動態關係，影響糧食體制的運作機制及變革，來分析臺灣個案。1950-1970 年代，糧食局透過制度規範稻米的生產、徵購、分配，例如肥料換穀、實物配給、外銷管制等。在這過程中，其規範有來自國內外因素的影響，亦即獨立經濟體的財政運作、行動者們的互動、國內外市場的運作影響制度規範，這一套制度規範構成糧食體制。至此可知，糧食徵購與分配過程涉及諸多行政部門，如果只從單一政府機構所生產的資料，不僅無法清楚了解整體糧食體制的制度架構，也無法進一步了解不同政府部門的決策考量，忽略部門間相互角力、妥協的動態過程，故有必要運用多元史料，即不同行政部門所生產的資料，進行有機的連結。

³⁰ Philip McMichael, "A Food Regime Genealogy," pp. 139-169.

二、文獻史料

近年來公私藏資料的開放，提供了具體材料來觀察 1950-1970 年代糧食體制的運作與變革。本文利用的文獻史料，茲可分為四個部分，略敘如下：

1. 政府檔案及重要人物檔案

過去研究僅能利用省級機關檔案，隨著多種政府檔案及重要人物檔案的開放，內容包括函電公文、批示、會議文件、報告等，得以觀察不同行政部門的利弊權衡及互動，使用的檔案包括國史館典藏《總統/副總統檔案文物》、《外交部檔案》；中研院近史所檔案館典藏《外交部檔案》、《行政院經濟安定委員會》、《行政院美援運用委員會》、《臺灣區生產事業管理委員會》；《李國鼎檔案》；國史館臺灣文獻館典藏《省府委員會檔案》、《臺灣省糧食處檔案》；臺大圖書館典藏《李國鼎檔案》。此外，也運用其他機關檔案，如總統府的《統總府檔案》、行政院的《行政院檔案》、國防部的《國防部檔案》。這些檔案有助於本文統整爬梳大量不為人知的政策決策過程，構成本文述事與立論的重要基礎。

雖然政府檔案能重建行政部門協商折衝過程，但是拼湊人民對政策的想法或回應，仍力有未逮。這方面非仰賴議會資料的不可，中研院臺史所檔案館及國史館臺灣文獻館，分別典藏《臺灣省參議會檔案》、《臺灣省臨時省議會檔案》、《臺灣省議會檔案》，保存省議員對於糧食政策的提案及質詢，反映出不同於政府檔案的看法，彼此之間可資互補與比較；並收錄了民眾陳情書，亦能凸顯人民對政策的反應。透過議會資料的解讀，不僅有助於本文還原人民對政策的態度，更能進一步探查政策是否隨民意而有所改變。

2. 官方出版品與調查報告

在官方出版品方面，主要是以糧食局出版的《十年來的臺灣糧政》、《中華民國臺灣省十六年來之糧政》為主，內容包含了國家對稻米產銷的管制過程及其成果，亦可提供筆者關於此議題基礎的掌握。糧食局也出版統計資料，如《臺灣糧食統計要覽》等，詳細記錄每年稻米種植面積、產量；產地價及市場價格；稻米進出口數量。除國內官方出版品外，聯合國糧農組織每年蒐集及分析國際農業、

食物相關資訊，以此每年出版 *The state of food and agriculture : review and outlook*，內容記載每年國際生產國的稻米、小麥、雜糧等作物的生產情況，以及消費國的需求情況和交易價格，本文將以（FAO）調查報告為基礎，重建國際糧食市場的樣貌及變動。

3. 報刊雜誌

在報紙資料方面，以《中央日報》、《聯合報》、《徵信新聞》為主。在雜誌方面，以《中國糧政》、《臺灣土地金融季刊》、《臺灣銀行季刊》等為主。這些報刊雜誌提供了連續性的糧食管制政策、稻米的生產與銷售、米價漲幅、國際糧食市場變動等資料。由於這些報導資料有主觀性質，難以避免有敘事差異和報導錯誤，亦將與檔案所記載的內容互作驗證，建立較為嚴謹的論述。

4. 日記資料

透過政府檔案與官方出版品，以及報刊雜誌的解讀，雖然能重建糧食體制的架構，但是想要深入了解不同行動者的思維考量與對策，必須運用日記資料來補足，像是《蔣中正先生年譜長編》留下了蔣介石對於1953年糧食局欲推行黃金換穀的顧慮，以及平抑糧荒的經過及對策。《中興日記》留下黃杰擔任省主席（1962-1969年）的決策考量，可與政府檔案之間互補與比較。除此之外，日記史料也會留下政府如何操作制度的訊息，例如《吳壩祥戰後日記》、《吳壩祥在台日記》，吳壩祥在1960年代擔任，代表美安全分署稽核糧食局財務狀況，詳細記載稽核過程，並說明糧食局的財務運作方式，有助於本文理解公糧的成本及售價制定方式，這是本文解開糧食局財政運作謎團的關鍵。

然而，面對上述龐雜的文獻史料，並不只是排比史料內容的時序來構築「事實」，更考慮史料折射出不同行動者的立場與策略選擇，跳脫以往單一行動者的敘事框架，呈現不同行動者的對應與行動。職是之故，首先，檢視各種史料的生產機制，釐清史料生產者的立場、預設的受眾。其次，橫向的連接，將同一主題的公私文書、口述歷史之間進行交互比對，說明多元行動者（糧食局、財政部、農復會等）基於什麼樣的立場陳述，以維護自身權益，試圖呈現不同行動者的能動性，以及之間的互動情形。最後，縱向的連接，將各類型的史料依時間軸排序，

思考每一時間節點的史料內容，所對應什麼樣的糧食問題，反映的結構性因素為何，從而觀察戰後臺灣糧食體制的運作與轉型。

三、研究斷限

本文研究斷限，以1950年為始，因為1950年以後，臺灣成為獨立經濟體，與日治及戰後初期依附在日本和中國大陸運行的經濟型態有所不同，進而影響糧食體制的形構與運作。而之所以1974年為下限，乃是1973年廢除肥料換穀，卻發生能源及糧食危機，國內糧價暴漲，鑒於掌握糧食生產之重要性，加上當時農民所得偏低及稻米生產逐年減少等因素，1974年由行政院核撥30億元，設立「糧食平準基金」，以高於市價方式向農民收購稻米，以確保糧源及保障農民收益。³¹由此可知1974年後的糧食體制性質異於過往。所以，本文以1950至1974年為研究斷限。

有鑑於過去的研究成果多以1945年作為分界點，切割成戰前與戰後兩個區塊，無法進一步呈現臺灣歷史的延續性，加以近年來，臺灣史學界已有重視跨政權研究的呼籲，如臺灣法律史之研究，王泰升認為若將研究的縱深，延伸至國家法規範之起源的清末與民國時代之中國，將有助於1945年之後臺灣法律史的理解。³²因此，本文雖以1950年為始，但仍追溯1940年代臺灣糧食體制的運作，思考這一運作模式是否影響到1950年代糧食體制的形構與變動。

第四節 論文架構

本文依時間順序來安排章節架構，除緒論與結論之外，共分為四個章節，以下分別簡述章節內容。

第二章「戰時糧食體制的承接與轉換（1945-1949年）」，本章討論臺灣省行政長官公署／臺灣省政府如何承接與轉換日治時期遺留的行政組織、制度，從而

³¹ 陳榮波，〈臺灣稻穀收購問題之探討〉，《臺灣銀行季刊》28：1（1977年3月），頁277-318。

³² 近年來臺灣史領域逐漸重視跨政權的研究向度，就法律史研究而言，王泰升認為若能將研究縱深延伸至國家法規範所起源的清末與民國時期的中國，將有助於重建1945年之後的臺灣法律史。如同欲探討日治時期臺灣的法律史，必須先觀察日本於明治前期的法律經驗；欲探討戰後臺灣的法律史，亦要先觀察清末、民國時期中國的法律經驗。王泰升，〈四個世代形塑而成的戰後臺灣法學〉，《臺大法學論叢》40：S（2011年10月），頁1369。

建立以糧食局為核心的糧食體制。首先，說明日治末期糧食體制能夠有效運作的條件和環境。其次，分析戰後初期行政長官公署承續舊有的行政組織成功，然而延續既有制度卻失敗的原因。最後，糧食局延續舊制失敗時，糧食局對內建立糧食徵購及市場管理，以及對外制定管制糧食輸出制度，重組糧食體制。

第三章「汲取型糧食體制的摸索與確立（1950-1953年）」，主要探討雖然建立了以糧食局為核心的糧食體制，但是為何1952年度卻發生糧食供需失調事件。對此糧食局如何進行危機處理與推動糧政改革。首先，說明1949年大量人口隨中央政府來臺，造成臺灣糧食不足的危機，糧食局先緊急向外國採購糧食，增加糧食供應量，再積極推動糧食增產政策。其次，面對財政困難、國內糧食大幅增加，糧食局建立雙重市場體系，希冀徵購制度與分配制度能夠相互配合。最後，當購制度與分配制度無法配合時，導致1953年糧食供需失調，糧食局及省府進一步推動糧政改革，重構糧食體制。

第四章「汲取型糧食體制的落實與定型（1954-1968年）」，主要以軍事性財政結構對糧食體制的限制為主軸，探討1954至1968年糧食局如何應對財政部轉嫁部分軍費負擔所造成的困境，說明支持「汲取型」糧食體制持續運作的要因。首先，說明遷臺後中央政府財政赤字，財政部將部分的軍費轉嫁給糧食局承擔，造成糧食局累積為數龐大的應收帳款，形同呆帳。其次，糧食局為維持糧食體制能持續運作，一方面透過低價買進高價賣出的手段，即選擇日本為臺米輸出市場，使得臺米高價出口、進口廉價肥料。另一方面，糧食局不斷向財政部討還軍（眷）糧差價，雖然沒有成功，但是凸顯該局「負擔軍（眷）糧差價」的事實。最後，糧食局借力使力，運用「負擔軍（眷）糧差價」的說詞，作為維持偏高的肥料換穀比率的正當性，藉此將軍（眷）糧差價、糧食增產費用，以及其他費用轉嫁到肥料價格上，使得農民負擔比較貴的肥料。

第五章「汲取型糧食體制的崩解與轉型（1960s-1974年）」，主要探討1970年代臺灣糧食體制「為何」、「如何」從「汲取型」轉變為「補貼型」。首先，說明國際稻米供需從「不足」轉變為「飽和」，使得臺米輸出困難。其次，分析糧食制度與社會環境的變動，影響食米消費量降低，導致國內需求萎縮，加速稻米生產過剩。復次，「汲取型」糧食體制的運作之下，造成稻米生產成本過高，農民甚難維生，進而轉作或離農。然而，隨著支持「汲取型」糧食體制運行不輟的

要因逐漸消失時，加上國家財政結構轉虧為盈，並且為爭取農民支持，以鞏固國內統治基礎等多重因素，促使廢除肥料換穀制度。但是卻導致糧食局無法取得足夠糧食，供應軍需民食，只好實施「保價收購」，意味著糧食體制由「汲取」轉型為「補貼」。

第二章 戰時糧食體制的承接與轉換 (1945-1949 年)

第二次大戰結束後，臺灣脫離殖民統治，來臺接收的臺灣省行政長官公署(以下簡稱行政長官公署)面對棘手的問題是沒有統治基礎的社會。接收之初，行政長官公署延續舊制，再逐步篩選淘汰舊制，並設計符合自身情況的新制度，進而重組糧食體制，藉此控制糧食資源。這一期間發展出來的行政組織、制度是承先啟後，對1950至1970年代糧食體制重構和運作產生很大的影響。

第一節 日治末期的糧食體制

展開對戰後初期臺灣糧食體制的討論前，有必要先對日治時期臺灣的稻米產銷與糧食體制的運作，予以背景性質的說明。首先，釐清臺灣米在日本帝國戰時體制的位置。再者，探討臺灣總督府在日治末期究竟是在什麼樣的條件和環境之下，讓糧食體制能夠有效運作？

一、臺灣米在日本帝國戰時體制的位置

本節主要利用日治時期生產及貿易的統計資料，來呈現日治時期臺灣稻米產銷結構及其特色。以下先說明臺米的生產情形，其次說明出口狀況，最後分析臺灣米在日本帝國戰時體制的位置。

(一) 臺灣米的生產

稻作種植面積的變化，根據圖 2，1905 年稻作種植面積為 45 萬公頃，之後逐年增加，1936 年達到最高峰為 68 萬公頃；之後逐年減少，1945 年減少至 50 萬公頃。再從品種栽種面積來觀察，1905 年在來米種植面積為 38 萬公頃，占稻作總種植面積的 85%；1925 年在來米種植面積為 36 萬公頃，占稻作總種植面積的 65%，蓬萊米種植面積為 7 萬公頃，占稻作總種植面積的 12%。到了 1935 年後，兩者比率出現逆轉，在來米種植面積逐年縮減為 26 萬公頃 (38%)，蓬萊米種植面積增加至 30 萬公頃 (44%)。至 1945 年，在來米種植面積縮減至 22 萬公

頃（45%），蓬萊米種植面積縮減至 26 萬公頃（53%）。

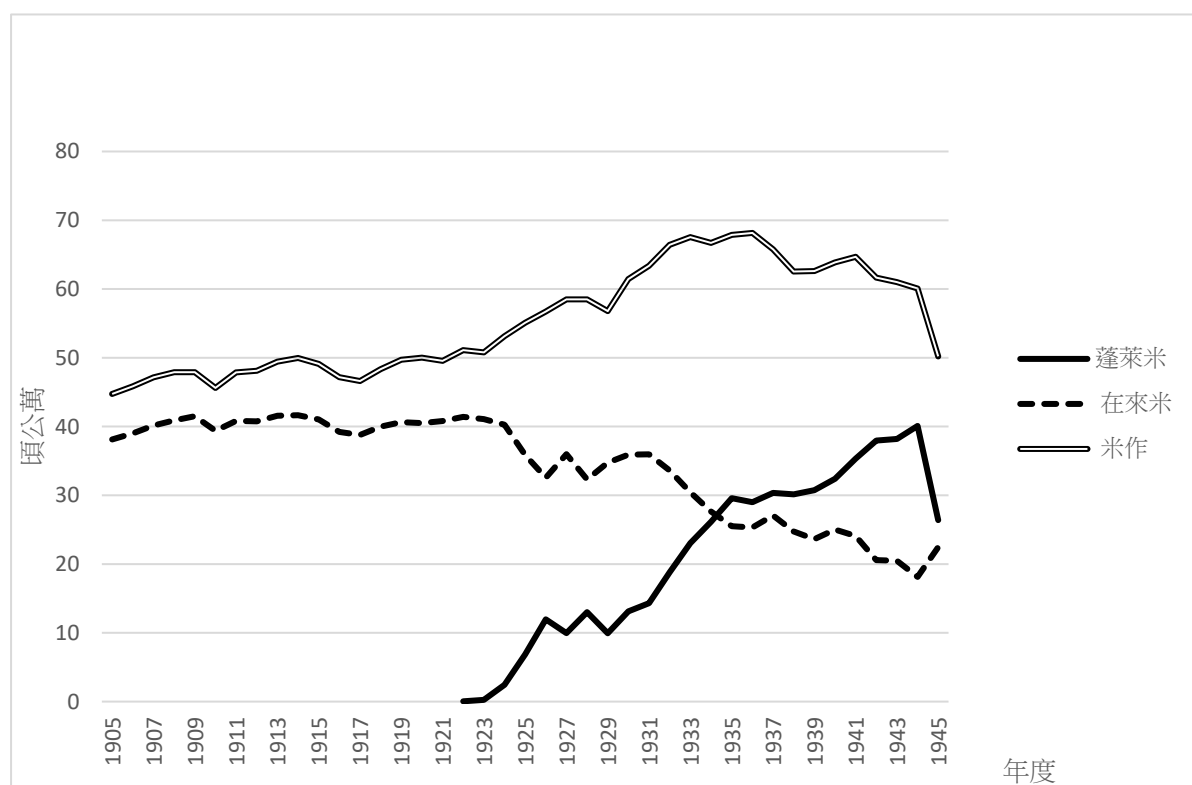


圖 2 日治時期蓬萊米、在來米種植面積 (1905-1945 年)

資料說明：根據林文凱的研究 1904 年土地調查完成後，殖民政府才有能力進行農業生產的正確調查與估算，在此之前的農業生產資訊，主要是依前清官府遺留或者局部調查所得，¹故本表以 1905 年後的統計為準。

資料來源：附表 1

稻作生產量的變化，根據圖 3，1905 年稻作生產量為 62 萬公噸，1938 年稻作生產量達高最高峰為 140 萬公噸，之後逐年遞減，1945 年已縮減至 64 萬公噸。再從品種生產量來觀察，1925 年蓬萊米生產量為 14 萬公噸，占稻作總生產量的 15%，在來米生產量為 61 萬公噸，占稻作總生產量的 66%。1934 年之後才逆轉，1934 年蓬萊米生產量已增加至 61 萬公噸（47%），在來米生產量縮減為 50 萬公噸（38%）。1945 年蓬萊米生產量減少至 33 萬公噸（52%），在來米生產量又復

¹ 林文凱，〈再論晚清臺灣開港後的米穀輸出問題〉，《新史學》，22：2（2011 年 6 月），頁 215-252。

減少至 30 萬公噸 (46%)。

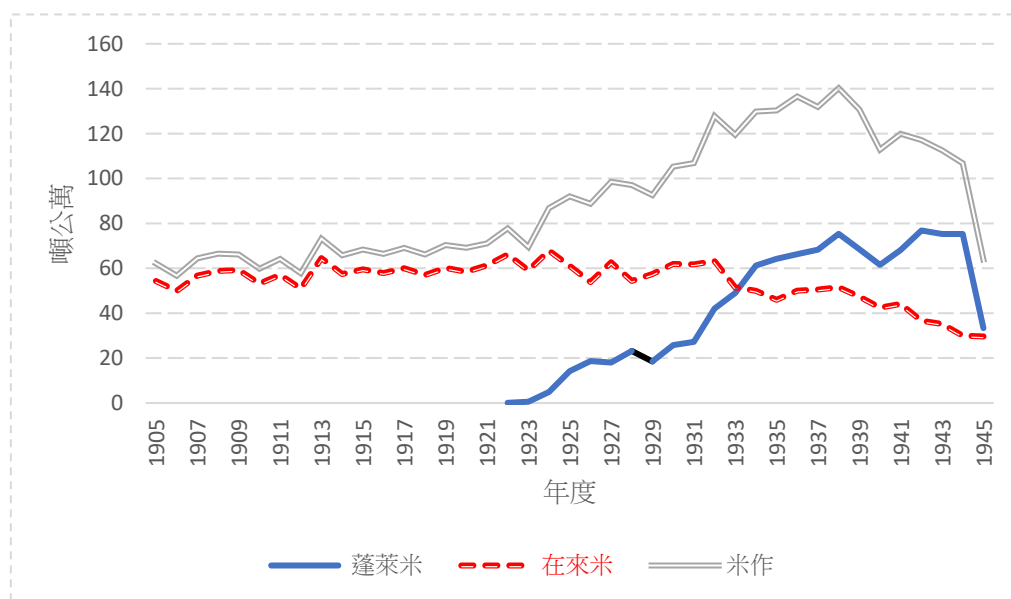


圖 3 日治時期蓬萊米、在來米生產量 (1905-1945 年)

資料來源：附表 2

(二) 臺灣米的貿易

臺灣米的出口情況，根據圖 4 所示，1905 年出口量為 10 萬公噸，之後逐年遞增，至 1938 年達到最大量 70 萬公噸，再來便逐年遞減，至 1945 年便縮減為 2 萬公噸。再檢視出口與生產量的關係，1905 年出口量在生產量中所占的比率為 19.5%，之後生產量及出口量提高，出口量在生產量中所占的比率逐年增加，至 1934 年達到最高峰為 49.5%，顯然隨著產量的增加，出口亦隨之增加。但是進入戰爭時期，生產量和出口量都呈現降低趨勢，出口量在生產量中所占的比率遂縮減，1945 年僅剩 3.0%。

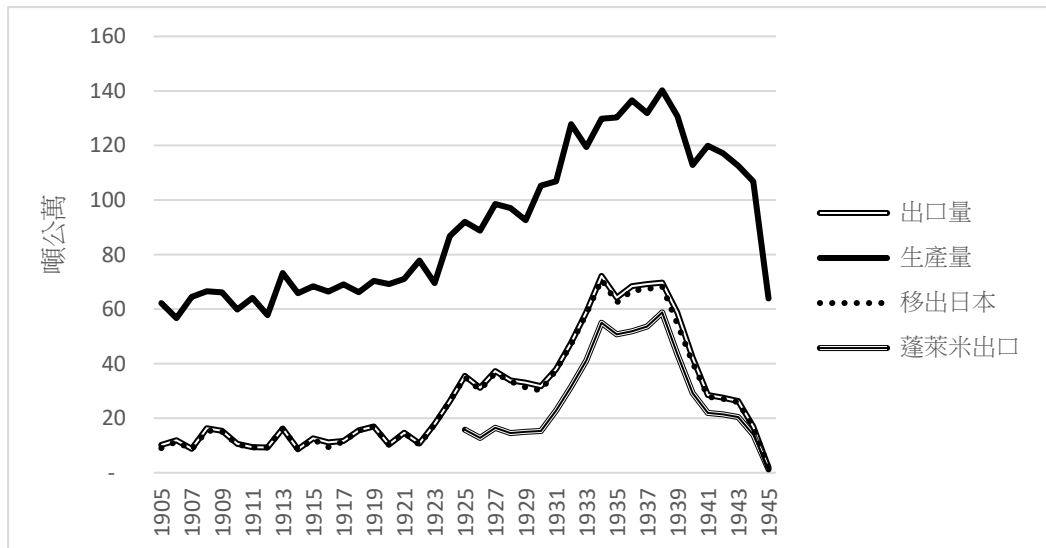


圖 4 日治時期臺米產量、出口量、移出日本量（1905-1945 年）

資料來源：附表 3、4

從出口市場來觀察，根據附表 3，1900 年移出日本為 0.1 萬公噸，占整體出口量的 3%；輸出其他國家為 5 萬公噸，其中以中國為主，占整體出口量的 97%。1903 年後，輸出其他國家遂被移出日本所取代，1905-1945 年間，移出日本市場占絕大多數，比率高達 85-100%；僅有少數移出朝鮮和輸出其他國家，比率最高僅有 15%，顯現臺米輸出以日本市場為中心。再從出口稻米種類來觀察，根據附表 4，1925 年蓬萊米占總出口量的 44%，在來米 33%，糯米 23%。之後，蓬萊米與在來米占總出口量比率差距擴大，1938 年蓬萊米增至 84%，在來米降至 3%，糯米降至 13%，顯然蓬萊米取代了在來米及糯米，成為稻米出口最大宗。根據川野重任的研究，自 1920 年代以後，臺灣米（尤其是蓬萊米）的生產，幾乎有一半是為了出口，增加的部分也主要是提供出口，凸顯蓬萊米的商品性。²

臺灣米在日本市場的定位，可以從日本米穀供給結構來觀察，根據附表 5 所示，可分為四個階段，大致上以 1919 年、1940 年、1943 年為分界點。第一階段自 1903 至 1919 年，其中除了 1909-1910 年、1915-1917 年之外，外國米輸入較朝鮮、臺灣移入還高，呈現日本糧食供給仰賴外國米輸入。第二階段自 1920 至 1939 年，朝鮮、臺灣移入遠高於外國米輸入，表示日本糧食供給仰賴殖民地移入。第三階

² 川野重任著、林英彥譯，《日據時代臺灣米穀經濟論》（臺北：臺灣銀行，1969），頁 147-151。

段自1940至1943年，恢復為外國米輸入較朝鮮、臺灣移入還高，呈現日本糧食供給依賴外國米輸入。第四階段自1944至1945年，外國米輸入中斷，只能依賴殖民地移入的移入。若進一步檢視臺灣米在日本米穀供給的位置，可以發現臺灣米輸出增加，可降低日本對外國米的依賴；相對地外國米輸入增加，便抑低臺灣米的移入量，使其重要性降低。

由上述的討論可以得到兩點看法，第一點是臺灣米在日本市場具有競爭優勢；第二點是臺灣米輸日數量隨日本國內需求而變動。

就第一點而言，1920年代中後，蓬萊米普及，不僅在口味方面符合日本市場的需求。而且就價格而言，蓬萊米第一期作稻，從5月下旬到7月，其出口正好是日本內地米穀市場青黃不接時期，低於日本內地米及朝鮮米兩成至一成半。進入1930年代，朝鮮米的價格大致與內地米相等，甚至超過，反而凸顯臺灣米價格的低廉，使其具有市場競爭力。³

就第二點而言，1900年以後，日本工業化及都市化促成糧食消費人口及每人糧食消費量快速增加，國內生產量不及消費量，糧食不足日益嚴重，仰賴外國米輸入。但是外國米大量輸入卻造成了日本外匯收支惡化，轉而帶動對臺灣米及朝鮮米需求的增加，使得朝鮮與臺灣移入米逐年增加。⁴到了1931年，朝鮮及臺灣的米穀持續傾銷日，卻常造成日本穀賤傷農，於是日本政府節制殖民地米大量流入。1936年，國會通過米穀自治管理令，日本、臺灣及朝鮮三地必須保留一定比例的過剩米在生產地。⁵但是日本食米供給結構並不穩定，當殖民地糧食供應出現問題，立即使得日本糧食供給出現問題。1939年，西日本和朝鮮發生旱災，米穀嚴重歉收，導致日本國內糧食供應出現破綻。因應此一情況，剛好1940年日本進駐佛印（越南）的北部地區及大東亞共榮圈的形成，遂從佛印（越南）、暹羅（泰國）、緬甸等地輸入稻米，其中以佛印的輸入量最多，補充日本國內糧食不足。⁶

³ 涂照彥著、李明俊譯，《日本帝國主義下的臺灣》（臺北：人間，1991），頁99-100

⁴ 大豆生田稔，《近代日本の食糧政策：對外依存米穀供給構造の変容》（京都市：ミネルウェア書房，1993），頁79-83。

⁵ 比例為日本35%、臺灣22%、朝鮮43%，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（2007年6月），頁63-104。

⁶ 大豆生田稔，〈戰時時期の外米輸入——一九四〇～四三年の大量輸入と備蓄米〉，《東洋大学文学部紀要 史学科篇》39（2014年2月），頁77-121；大豆生田稔，《近代日本の食糧政策：對外依存米穀供給構造の変容》，頁331-332。

但是隨著戰爭情勢的惡化，1944年至1945年，海外交通運輸日益困難，不僅造成外國米輸入中斷，也造成臺米移出數量銳減。⁷

以上簡要陳述了臺灣米出口與日本國內需求的互動關係，再來看 1940-1943 年間臺灣米移入日本情況，此期間日本急需糧食輸入，但是相對於 1930 年代臺灣米移入日本數量大幅減少。臺灣米移出衰退的原因可能有二種，第一是臺灣米生產量降低，第二是日本對臺灣米需求量降低。關於第一點，1940-1943 年之間產量及出口量同樣是呈現減少的趨勢，生產量只減少 2,980 公噸（0.26%），但是出口量卻大幅減少 159,436 公噸（37.75%），兩者減少的幅度差距甚大，由此推知生產量降低並不全然直接影響出口量縮減。

關於第二點，1940-1943 年之間，大量外國米輸入日本內地市場，在日本內地市場外國米的價格遠不及內地米（包括臺灣米及朝鮮米），例如 1940 年內地米每斗 4.25 圓，⁸外國米每斗 3.75 圓。然而，外國米品質稍差，日本政府將外國米與內地米混合，作為配給之用，⁹配給內地米的成本較外國米還高。然而，日本政府為了鞏固糧食供需的平衡，由政府統制徵購與配給，其支出亦為財政一大負擔。¹⁰隨著戰爭規模擴大，軍費日益膨脹，日本政府陷入財政危機，依靠發行國債維持戰時財政，國債發行額呈現上升趨勢，1937 年 22 億元的國債發行量，到了 1941 年已經突破 100 億元，增加了 4.5 倍之多。¹¹由此可推知，避免糧食徵購與配給造成財政負擔擴大，優先輸入廉價外國米，調整臺灣米移入數量，有其合理性。

這些跡象說明了隨著日本帝國糧食供應體系擴大，能取得廉價的外國米時，取代原來朝鮮米、臺灣米的地位，降低臺灣米在帝國糧食供應體系的重要性。換言之，臺灣米有其先天的侷限性，價格始終高於東南亞主要稻米生產國，使其不具價格競爭優勢。在此情況下，1945 年 8 月 22 日，臺灣總督府主計課長塩見俊二還在東京時，會見了臺灣籍帝大學生二人，相談對未來時局的推測與觀察，塩見指出「臺灣產業未來必會發生異常衰退的現象，特種農作物的前途也不看好，

⁷ 大豆生田稔，〈戰時期の外米輸入——一九四〇～四三年の大量輸入と備蓄米〉，《東洋大学文学部紀要 史学科篇》，頁 96-97。

⁸ 1 斗等於 14 公斤。

⁹ 〈霜降米の値段 4 円 4 0 銭まで〉，《讀賣新聞》（1940 年 3 月 13 日），版 7。

¹⁰ 玉真之介，《近現代日本の米穀市場と食糧政策：食糧管理制度の歴史的性格》（東京都：筑波書房，2013），頁 185-186。

¹¹ 中村隆英，《戦争経済とその崩壊》（東京：岩波書店，1977 年），頁 149-150。

稻米則無法對抗西貢米等。」¹²從塩見的觀察來看，臺灣米脫離日本帝國的市場，在國際市場上應無法與廉價外國米競爭，出口即可能停滯。然而，臺灣米在國際市場上競爭力的不穩定，可替代性變高，更為戰後臺灣米外銷不振埋下伏筆。

二、糧食體制的一元化

1930年代，日本面對殖民地米傾銷內地，造成米價暴落，農村恐慌。在此情況下，1937年臺灣總督府規劃「臺灣米穀移出管理令」，規範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，防止臺灣米大量傾銷。¹³然而，臺灣總督府對此政策有兩個預期目標，第一，透過壓低米價，減輕製糖業者的成本負擔，以換取製糖業者生產無水酒精。第二，壓低米價，降低生活支出，塑造低工資的環境，打造有利工業發展的大環境，吸引日資來臺投資。¹⁴

1939年通過實施「臺灣米穀移出管理令」時，日本關西、朝鮮卻因旱災的影響，導致歉收，出現的糧食不足的迫切需求，日本改採糧食增產為重心的政策。翌年（1940年），臺灣也大幅減產，約100萬公噸，糧食供需發生問題，使得臺灣總督府自1940年開始實施「總徵購總配給」，該政策分為糧食徵購、配給兩大部分。¹⁵

米穀的徵購，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，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，再由總督府米穀局移出至日本。¹⁶然而，隨著戰爭的惡化，臺灣總督府為了確保因應戰爭所需要的糧食，糧食徵購額採攤派原則，由各市街庄農業會通知攤派量，再由農業會將徵購額攤派到各農戶。米穀的配給，實行計口配給，配給量根據依照日本營養學家

¹² 塩見俊二原著、日本文教基金會編譯，《秘録・終戦直後の臺灣：私の終戦日記》（臺北：文英堂，2001），頁8。

¹³ 臺灣總督府，《臺灣事情》（臺北：臺灣總督府，1940年），頁301-303。

¹⁴ 高淑媛，〈日治後期臺灣產業政策的轉換-米穀管理政策的重要意義〉，《臺灣文獻》59：4（2008年12月），頁105-138。

¹⁵ 黃仁姿，戰爭與糧食：二戰期間臺灣糧食管理體制的建構（1939-1945），頁46-51。

¹⁶ 黃登忠，《臺灣百年糧政彙編》，第1編（臺北：省政府糧食管理處，1997年），頁2-9。

推算每人每日所需熱量的八成，換算成每人每日的基本米穀消費量。¹⁷政府將收購的米糧轉售於各州廳米穀配給組合，州廳米穀配給組合再販賣給市街庄米穀配給共精共販組合，由各配給所負責配給。¹⁸然而，配給單位龐大，政策不易貫徹，¹⁹臺灣總督府重組配給系統，另成立臺灣食糧營團，²⁰州農業會將徵集來的主要糧食加工後，再轉由食糧營團實行配給。²¹

在「總徵購總配給體制」下，臺灣總督府向農民收購米穀，其價格是以前期米穀生產費為基礎，並參酌物價漲幅而制定。臺灣總督府有效統制物價，米價和物價雖都是上漲，但是米價上漲幅度低於物價，使得米價指數相對物價指數的比值逐年降低，1940年為77.3%，1944年已降至25.2%。（參見表1）在管制物價相當成功情況下，臺灣總督府能透過提高收購價格，誘使農民繳納糧食，不至於使得收購價帶動物價上漲。根據表2，1940年度為197.10圓，1944年第1期提高至242.45圓，增加了23%。然而，稻米產地價格漲幅不多，1940年為151.39圓，1944年第1期提高至176.47圓，僅增加17%。在此情況下，產地價格與徵購價格的差距逐年擴大，1940年45.71圓，1944年第1期65.98圓，增加44%。在此情況下，由政府收購相對有利，若以1944年日本、朝鮮與臺灣米穀繳納占實收比例來作比較，日本達60.46%、朝鮮63.47%、臺灣85.30%。²²

¹⁷ 曾品滄，〈餐桌上的戰爭—日治末期臺灣的食物配給、黑市與殖民地社會〉，頁10-12。

¹⁸ 黃仁姿，〈戰爭與糧食：二戰期間臺灣糧食管理體制的建構（1939-1945）〉，頁49-50。

¹⁹ 李力庸，〈米穀流通與臺灣社會（1985-1945）〉，頁316-317。

²⁰ 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。參見李力庸，〈日治時期臺中地區的農會與米作〉，頁223-229。

²¹ 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。

²² 李力庸，〈米穀流通與臺灣社會（1985-1945）〉，頁331。

表 1 日治末期至戰後初期米價與物價比較（1937-1949 年）

單位：1937-1945 年日圓、1945-1948 年臺幣元、1949 年新臺幣元

年度	臺幣發行額		臺北市零售 物價指數 A	臺北市蓬萊米		米價指數對物價 指數比值 C=B/A
	發行額	指數		價格	指數 B	
1937	112,033	148.4	100.0	0.20	100.0	100.0
1938	140,019	185.5	111.7	0.20	101.9	91.2
1939	171,169	226.7	129.6	0.23	114.3	88.2
1940	199,685	264.5	152.1	0.24	117.6	77.3
1941	252,845	334.9	154.9	0.26	125.9	81.3
1942	289,275	383.2	164.8	0.27	130.0	78.9
1943	415,555	550.5	285.2	0.27	132.5	46.5
1944	796,080	1,054.5	559.2	0.28	140.8	25.2
1945	2,311,753	3,062.3	29650.1	7.68	3855.8	130.0
1946	5,330,593	7,061.3	9683.6	24.53	12228.3	126.3
1947	17,133,593	22,696.1	43809.7	72.85	36576.0	83.5
1948	220,737,763	292,407.7	243280.0	255.67	127639.6	52.5
1949	197,737,763	261.8	242.3	0.34	172.0	71.0

資料說明：物價指數以 1937 年上半年為基期=100

資料來源：黃登忠、朝元照雄，《臺灣農業經濟論》（東京：稅務經理協會，2006），頁 134。

表 2 日治末期徵購公定價格與產地價格比較（1934-1944 年）

單位：日圓

年期別	蓬萊米徵購 A	蓬萊米產地價 B	差額 C=A-B
1939 年第 2 期			
1940 年第 1 期	197.10	151.39	45.71
1940 年第 2 期			
1941 年第 1 期	198.53	148.27	50.26
1941 年第 2 期			
1942 年第 1 期	218.48	161.33	57.15
1942 年第 2 期			
1943 年第 1 期	223.78	170.33	53.45
1943 年第 2 期	235.82	172.56	63.26
1944 年第 1 期	242.45	176.47	65.98

資料來源：張志明，〈日治時期農業統制下的臺灣米穀政策研究(1933~1945)〉（臺北：國立政治大學日文研究所碩士論文，2002），頁 79。

臺灣總督府實施計口配給，表面上每人都能領到配給品，實際上配給數量總是不夠，有時候一連幾天用副食品地瓜或麵包來代替三餐。²³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食不足裹復，即使是霧峰林家，也面臨無米可炊之窘況，需向他人借糧。²⁴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。²⁵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。²⁶

經由上述的分析顯示，臺灣總督府陸續整合了糧食生產與流通及消費組織，形成了一元化的糧食體制，體現了統治權力能直接滲透。並且臺灣總督府透過相對優惠的收購價格，增加農民繳納米穀的誘因，官方有米穀予以分配，使得徵購制度與分配制度能相互配合。換言之，支持「總徵購總配給」制度能有效運作，

²³ 呂赫若著；鍾瑞芳譯，《呂赫若日記》（臺南：國家臺灣文學館，2004），頁 473。

²⁴ 林獻堂著、許雪姬主編，《灌園先生日記（15）1943》，頁 194

²⁵ 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。

²⁶ 鍾淑敏等訪問、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），頁 37。

不只是國家權利能夠掌控制度，還需農民願意繳納米穀，才能穩定糧食供需。

第二節 掌握糧源挫敗及補救

在戰爭期間，臺灣因受空襲轟炸、水利建設毀壞、天災等因素，導致稻米歉收，糧食供需關係更加緊張，在這種情況下，穩定糧食的供需，實為來臺接收的行政長官公署首要課題。本節要討論的是，戰後初期延續日治末期「總徵購總配給」制度無法運作的原因？行政長官公署運用何種策略重新掌控臺灣糧食資源？從而說明歷史條件的差異，影響不同階段糧食體制的創建及其成效。

一、延續舊制挫敗

來臺接收的行政長官公署，如何接收臺灣總督府的糧政組織與制度，影響國民政府統治臺灣的基礎。日治後期臺灣主管糧政機關為「臺灣總督府農商局食糧部」，1945年10月25日，行政長官公署成立後，11月1日行政長官公署派周亞青及會同行政院糧食部糧政特派員吳長濤接收「農商局食糧部」，接收人員並未立刻從事激進的全面轉型工作、否定前政權的一切行政組織，反而繼承下來，在省農林處下成立糧食局，為省屬三級單位，周亞青擔任首任糧食局長，主管臺灣糧政業務。²⁷日治後期各州廳分設食糧事務所8所，事務所下設出張所11所。戰後行政長官公署派員接收時，為方便推行糧政業務，同樣承繼日治末期的組織，根據表3，在重要縣市或鄉鎮，設立事務所7所、分所10所，由糧食局直轄，辦理各地區糧食管理業務。²⁸

1945年底，臺灣糧食供需面臨失衡，行政長官公署為了提高糧食局對於糧食管理的能力，同年12月10日，將隸屬農林處的糧食局升格為直屬長官公署，為省屬二級單位，與農林處平行，由吳長濤接任糧食局長。²⁹（參見圖5）糧食局獨立於農林處後，職權劃分是糧食在收穫之後，關於收購、儲存、加工、配銷等業務劃歸糧食局；生產之前如農業技術試驗、品種改良，以及其他有關農業指

²⁷ 臺灣省行政長官公署糧食局，《臺灣一年來之糧政》，頁3。

²⁸ 《臺灣糧食問題》，頁184。臺灣省行政長官公署糧食局，《臺灣一年來之糧政》，頁3。

²⁹ 劉志偉，〈戰後臺灣糧食政策之轉變與農業產業化〉，王振寰編，《兩岸鄉村發展與農村治理》（臺北：五南，2010），頁281。

導與督促等，歸農林處負責。³⁰不久後，翌年（1946）8月李連春接任糧食局長，擔任局長達24年。³¹

表 3 糧食局所轄事務所及分所

事務所名稱	設立地點	管轄區域	所屬分所
臺北事務所	臺北市	臺北縣、臺北市、基隆市	基隆、宜蘭分所
新竹事務所	新竹市	新竹市、新竹縣	桃園、苗栗分所
臺中事務所	臺中市	臺中市、臺中縣、彰化市	清水、員林分所
臺南事務所	臺南市	臺南市、臺南縣、嘉義市	斗六、嘉義分所
高雄事務所	高雄市	高雄市、高雄縣、屏東市、澎湖縣	屏東、東港分所
臺東事務所	臺東縣	臺東縣	
花蓮事務所	花蓮縣	花蓮縣	

資料來源：華松年，《臺灣糧政史》，頁256。

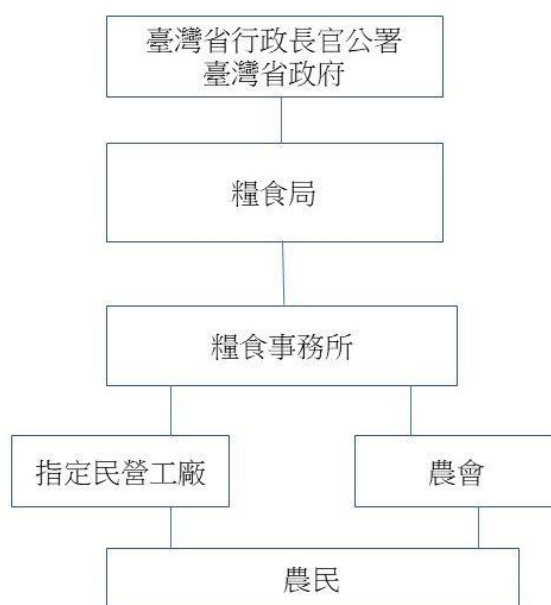


圖 5 戰後糧政行政體系（1946-1996 年）

³⁰ 〈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334。

³¹ 魏正岳，〈訪李連春：談臺灣省糧食局〉，《臺灣文獻》48：3（1997年9月），頁129-147。

接下來，討論行政長官公署對於糧食管制措施的接收。首先，我們來看戰後初期稻作種植及生產的情況，根據表 4，1945 年稻作的種植面積減少至 50 萬公頃，之後才逐年遞增，1949 年才恢復至 75 萬公頃。從生產量來觀察，1945 年稻作的生產量減少至 64 萬公噸，之後才逐年遞增，1949 年才恢復至 121 萬公噸。需進一步討論的是，1945 年稻作種植面積或生產量為何會大幅減少？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 64 萬公噸，不及 1938 年總生產量 140 萬公噸的一半，減產約 54%。

表 4 歷年臺灣稻米種植及產量（1940-1949 年）

年度	面積（公頃）							產量（公噸）						
	蓬萊米	百分比	在來米	百分比	其他	百分比	合計	蓬萊米	百分比	在來米	百分比	其他	百分比	合計
1940	323,986	51%	250,287	39%	64,349	10%	638,622	615,107	54%	424,731	38%	88,946	8%	1,128,784
1941	353,243	55%	240,845	37%	52,839	8%	646,927	681,572	57%	441,971	37%	75,462	6%	1,199,005
1942	379,677	62%	205,811	33%	5,744	1%	616,529	768,495	66%	366,101	31%	36,586	3%	1,171,182
1943	382,030	63%	204,777	34%	5,302	1%	610,051	752,917	67%	352,147	31%	20,740	2%	1,125,804
1944	400,855	67%	181,350	30%	3,882	1%	600,688	753,005	70%	300,464	28%	14,652	1%	1,068,121
1945	263,958	53%	224,637	45%	3,229	1%	502,018	333,844	52%	296,457	46%	8,527	1%	638,828
1946	196,036	35%	329,442	59%	4,634	1%	554,016	314,546	35%	535,042	60%	44,433	5%	894,021
1947	247,616	37%	379,727	56%	13,726	2%	677,557	388,432	39%	561,003	56%	49,577	5%	999,012
1948	306,553	43%	347,074	48%	20,960	3%	717,744	505,242	47%	509,295	48%	53,884	5%	1,068,421
1949	338,395	45%	342,066	46%	22,188	3%	747,675	589,405	49%	559,489	46%	65,629	5%	1,214,523

資料來源：糧食局，《糧食統計要覽》1956 年版，（臺北：糧食局，1957），頁 4-17。

面對糧食歉收，臺灣總督府提醒行政長官公署，「相關情勢的急激變化，今後米穀供出與確保將愈形困難，建議維持米糧的管制措施。」³²換言之，臺灣總督府建議行政長官公署維持糧食管制措施。但是米商卻十分反對管制措施，1945 年

³² 塩見俊二原著；日本文教基金會編譯《秘錄.終戰前後的臺灣》，頁 47-54。臺灣總督府，《臺灣統治概要》，頁 357

10月31日,《民報》的刊登〈制定適當粟價〉,新竹米商鄭啟忠敘述其觀察:

日人所施的配米制度現在已是不行的,糶千斤粟,買不來一斗米,今後農家是不肯繳獻了。要依從前的方法勸誘交出,也沒有人敢擔此責任。雖欲按丁分配,既數量不敷,可知是不大辦得周至,蓋因農民以日官決定的價格糶粟,不如以時價賣米的豪利,雖有可賣之餘粟,亦隱藏起來。由於米價高騰的原因,是穀廉賤到沒有標準,有粟的不願賣,有日見米粟減少的樣子,所以不得不買吃的人不得不怕買不來米,致有弱點為賣米的乘任其起落,才有價亂,故粟價如得提高到最適當的地方去,不獨賣的不敢高抬無節,且盡量賣出來。……。³³

根據鄭啟忠的觀察,認為延續日治末期的總徵購總配給是行不通,徵購價格與市場價格差距甚大,農民若依公價賣出,卻買不到原本的數量,影響農民繳納的意願,遂而藏匿糧食,導致米價上漲。

面對臺灣總督府與民眾截然不同的意見,(10月31日),行政長官公署公布〈臺灣省管理糧食臨時辦法〉:

1. 前總督府規定米穀生產者及有米穀租收者,應供出之本年第一期作米穀,共有應繳未繳者,現在十一月底以前仍照原規定之派額及價錢繳齊,由本公署(以下簡稱政府)繼續收購。
2. 本年第二期作米穀之生產者及米穀租收者,應將其自用以外之餘穀,賣交給政府委託市街庄農業會辦理米穀收購業務。前項米穀之收購價格定為糙米每百斤 132.8 元。
3. 全省食米之供應,准由人民設置零售糧店,辦理零售業務,由需要者向零售店自行購買。
4. 在前條所定之全省零售糧店未經政府核准開始營業以前,暫由食糧營團按照原配額及配給辦法代辦食米零售。前項食米之零售每百公斤價格不得超過 165 元。
5. 農業會辦理米穀收購及零售糧店(食糧營團)零售食米之費用與利潤,以命令另定之。

³³ 〈制定適當粟價〉,《民報》(1946年10月31日),版1。

6. 政府所用米穀及其他糧食之運輸，非奉政府命令，任何人不得妨礙阻擾。
7. 本省米穀暫禁輸出省境。³⁴

就此辦法來看，行政長官公署接受了總督府的建議，延續日治末期「總徵購總配給」制度，該辦法規定 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，應全此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）。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。

但是「總徵購總配給」制度的設計，沒有考慮生產者（農民）配合度，因此農民一但不願意繳納糧食，該制度就無法順利運作。就農民而言，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市價低落甚多，造成農民不願意配合總徵購總配給制度。³⁵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。³⁶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」：

日人治台為維持其本國之糧食，計向來對於米價抑制甚力，迨自戰事發生以來，變本加厲，一方按口配糧，一方限制米價，致使農民食不能飽，入不敷出，然當時一般物價統制尤能奏效，而工價亦不致太昂，農民經濟拮据，尚可敷衍；然亦大多改種統制外之雜糧，借黑市以圖別收入，早已無心於米產矣，及至光復以還舊政解紐，物價飛翔，而米糧獨抗狂瀾，欲維持其限制之價格已不可得，是故農家有米非黑市不賣，到處米荒疊出舉省

³⁴臺灣省行政長官公署糧食局，《臺灣一年來之糧政》（臺北：臺灣省行政長官公署糧食局，1946），頁 6。

³⁵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。

³⁶林獻堂著、許雪姬主編，《灌園先生日記（17）1945》，頁 370。

騷然矣。³⁷

根據米穀生產費調查，農民生產費每千臺斤成本為 646.35 元（參見表 5）。但是根據表 6，行政長官公署制定的收購價，低於生產成本。向政府陳情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。³⁸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 5 1945 年米穀生產費調查

單位：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 (4,000 臺斤)						
合計	646.35 (1,000 臺斤)						

資料說明：以 1 甲為單位，每甲收穫 4 千臺斤。

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）

³⁷ 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。

³⁸ 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。

表 6 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。

根據表 5、6 可知，政府米糧收購價略低於生產成本，在黑市卻可以賣到每千臺斤 3,198 元，農民自然不願意在政府的規定價格下拋售。³⁹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。⁴⁰加上，配給範圍只限於軍公教人員，所以農民米糧不足時，甚至需從黑市購米，造成了「農民賣的是公價，消費者買的是黑市價」的現象，農民自然不願意在政府的規定下拋售。⁴¹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。⁴²（參見表 7）顯示政府欲透過獎懲的方式，提高農民繳交糧食意願。⁴³

³⁹ 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。

⁴⁰ 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。

⁴¹ 〈糧食問題座談會（二）〉，《民報》，臺北，1945 年 12 月 20 日，版 1。

⁴² 〈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。

⁴³ 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。

表 7 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。

農民繳交意願低落，糧食市場供需面臨失調，糧價出現波動，引起消費者的恐慌，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」。⁴⁴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。⁴⁵ 消費者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。」⁴⁶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。面對糧食供需失衡的情勢，如前所述，原本糧食局的行政層級，無法有效管理糧食供需，行政長官公署為提高糧食局對於糧食管制的力量，1945 年 12 月 10 日，將糧食局直屬長官公署，為省屬二級單位。

人民對於糧食統制政策的不滿持續累積，同年 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

⁴⁴ 蘇新，〈再論「糧食問題」〉，《政經報》，第 2 卷第 1 期（1946 年 1 月），頁 2。

⁴⁵ 〈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。

⁴⁶ 唐賢龍，《臺灣事變內幕記》（北京：九州出版社，2004 年），頁 136。

果不佳，將如何設法處理？陳儀謂：「統制解除，恐惡商人出為佔買，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。⁴⁷值得注意的是，根據表 1，1945 年米價上漲幅度高於物價，故米價指數相對物價指度的比率，高達 130.0%，此時行政長官公署陷入進退維谷的窮境，一方面若不提高徵購價格，則徵購數量不足，配給無法進行；另一方面若提高徵購價格，恐怕與黑市價格交互影響，形成循環上漲的趨勢。

於是突破此一僵局的辦法就是廢除配給，但是統治者卻缺乏取消配給的正當性。會逢其適，行政長官公署利用 1946 年 1 月 5 日起至 1 月 10 日臺灣廣播電臺民意測驗的結果，「順從民意」取消「總徵購總配給」。然而，民調結果與廢除「總徵購總配給」制度之間並未有因果關係，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。⁴⁸取消食米配給後，米價反而更加高漲，1946 年 1 月 19 日，重慶美軍聯絡組指揮官藍度少將在提供給蔣中正的臺灣情報中，指出臺灣的米荒問題，以及取消配給制度後缺糧問題更嚴重的情形，導致人民對政府積怨日深。⁴⁹1 月 29 日，蔣中正收到情報後，立即以電報告知陳儀美軍披露臺灣人民對政府不滿的觀察，囑付要迅速妥善改進。⁵⁰2 月 13 日，陳儀面對蔣中正的質疑，立即回覆：「臺灣食米配給制度取消，是因為存米不多，徵購不易，黑市米價日漲，紳民請求自由買賣，於是才取消配給制度。」⁵¹回覆內容清楚顯現，陳儀將配給制度取消而爆發米荒的政治責任，都推向「紳民請求自由買賣」。行政長官公署以民調的結果作為建構了取消「總徵購總配給」之正當性，這樣的說法亦可以發揮安全閥的作用，因配給的取消而爆發米荒，就不是政府決策錯誤，害怕承擔日後政治責任的用意昭然若揭。

⁴⁷ 林獻堂著、許雪姬主編，《灌園先生日記（17）1945》，頁 436。

⁴⁸ 民調結果與行政長官公署的決策的因果關係的考證，可參考劉志偉，〈戰後臺灣土地關係轉型中的國家、地主與農民〉，頁 21-24。

⁴⁹ 「重慶美軍聯絡組少將藍度呈蔣中正關於人民及社團對政府不滿原因備忘錄」（1946 年 1 月 19 日），何鳳嬌編，《二二八事件檔案彙編》，廿三冊（臺北：國史館，2017），頁 1-6。

⁵⁰ 「蔣介石電陳儀轉知美軍關於臺民對政府不滿之觀察飭注意切實改進」（1946 年 1 月 29 日），何鳳嬌編，《二二八事件檔案彙編》，廿三冊，頁 7-8。

⁵¹ 「陳儀呈復蔣中正辦理米荒情形並回復美軍所述之臺灣政情」（1946 年 2 月 13 日），何鳳嬌編，《二二八事件檔案彙編》，廿三冊，頁 7-8。

二、封存糧倉

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，行政長官公署一方面下令各縣「封存」各地農倉的稻穀，不許製米配給；並聲稱封存的稻穀，「以供軍糧及緊急調劑之用」。⁵²行政長官公署將農倉之糧食不論是地主寄放在農倉，或是政府所徵購，都變成官方之用。另一方面，行政長官公署雖已取消米穀統制，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。⁵³

然而，1946年第一期新穀未出，農民僅能依賴自身僅存的餘糧及獎勵物資生活，引起民眾莫名的恐慌，1月14日霧峰鄉民數百人就到公所、農業會抗議，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。⁵⁴1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。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。⁵⁵但是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。⁵⁶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。⁵⁷竹東地區則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」。⁵⁸

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。⁵⁹因此，許多產區

⁵² 〈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。

⁵³ 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。

⁵⁴ 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。

⁵⁵ 林獻堂著、許雪姬主編，《灌園先生日記（18）1946》，頁28。

⁵⁶ 林獻堂著、許雪姬主編，《灌園先生日記（18）1946》，頁62。

⁵⁷ 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。

⁵⁸ 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。

⁵⁹ 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。〈奸商買占米糧拘去吃無錢飯〉，《民報》，臺北，1946年2月8日，版2。

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。⁶⁰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指數。（參見附表6、圖6）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。⁶¹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」。⁶²然而，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。

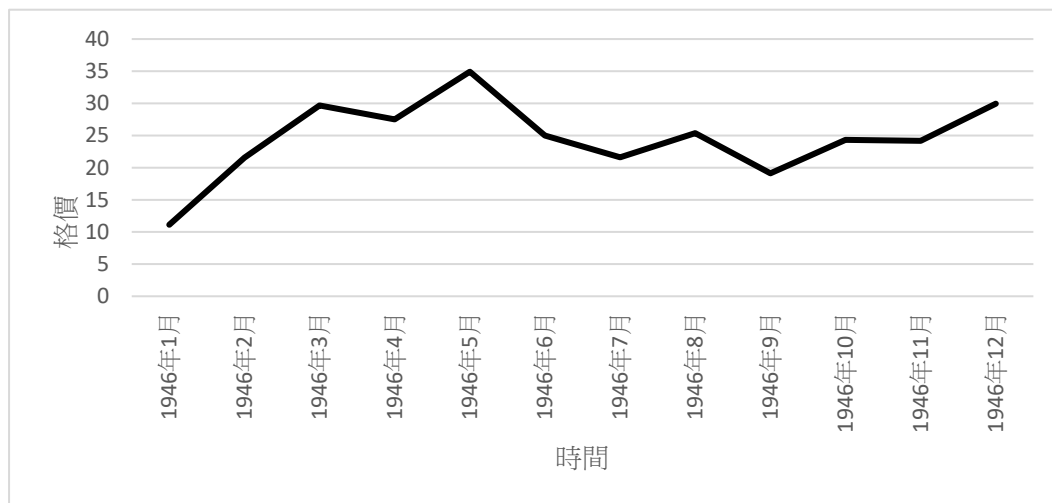


圖 6 蓬萊米價格趨勢（1946年）

資料來源：根據附表6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以下兩種：第一，從省外輸入糧食，補足糧源；第二，改善流通，平抑糧價。⁶³關於第一點，

⁶⁰ 〈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。

⁶¹ 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。

⁶² 鐘逸人，《辛酸六十年》，上冊（臺北：前衛出版社，1993年），頁389。

⁶³ 〈調劑糧食與日僑遣送（上）〉，《民報》，臺北，1946年2月28日，版2。

行政長官公署向福建省購買賦米二十萬石，透過採買外省米糧至臺灣拋售來壓抑米價，並安定民眾心理。⁶⁴此一消息發布後，⁶⁵確實暫時達到了壓抑糧價、穩定民心的效果，⁶⁶但根據糧食局的說法，由於兩岸間「交通阻礙」所致，從福建省運到臺灣的糧食數量非常有限。日後，糧食局長李連春也承認：「外援米數量雖少，但給予人民安慰的效利很大」。⁶⁷

關於改善流通的措施，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，由警備司令部派撥軍隊協助各縣提運糧食，除保留應撥留軍糧數量外，撥交缺糧地區，平價供應民食。⁶⁸該會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。⁶⁹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」。⁷⁰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。

1946年3月4日，臺灣省糧食調劑委員公佈「調劑糧食要點處理十項」：

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. 對於商民運糧販賣，優予便利，以期運輸迅速，減低糧食成本。
3. 各地糧商之採購運輸及出售，各縣市政府均應力加保護，促其流暢，

⁶⁴ 糧食局，〈臺灣光復後之糧政措施〉，《臺灣銀行季刊》，頁211。

⁶⁵ 〈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。

⁶⁶ 〈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。

⁶⁷ 糧食局，〈臺灣光復後之糧政措施〉，《臺灣銀行季刊》，頁211。

⁶⁸ 「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。

⁶⁹ 「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。

⁷⁰ 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。

俾收有無相通盈虧互濟之功。

4. 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。
5. 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。
6. 勸告農民應將食至新穀登場以外餘糧，全數發售，不可零星囤積，否則查出沒收。
7. 責令地主及糧商應將數量限期請各地糧食調劑分食備案，聽候指定發售，不得自行控制糧食，操縱糧價，違者嚴懲。
8. 缺糧人民，其購買數量，不得超額購存，致調劑困難。
9. 無論何人，均不得以任何理由阻礙糧商之採購及運輸，以期糧暢其流。
10. 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。⁷¹

就條文內容而言，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。

軍方協助糧食調劑委員會提運各縣市倉庫的存糧，引起地方社會的不滿，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，願分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四千噸，非僅供給國軍而已，更要供給基隆、臺北、高雄等處。與會林獻堂不禁大怒，痛罵其無理辦法，拂袖而歸，顯然此會議無疾而終。⁷²3月14日蔡繼琨命軍隊二十餘名，各持短鎗來包圍農倉，運走米穀。⁷³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，

⁷¹ 〈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。

⁷² 林獻堂著、許雪姬主編，《灌園先生日記（18）1946》，頁96。

⁷³ 林獻堂著、許雪姬主編，《灌園先生日記（18）1946》，頁98。

言行強硬，向地方領導階層表明欲索盡農倉之米。⁷⁴

糧食調劑委員會提運倉庫的存糧，但是農民卻遲遲未領到政府徵購米糧之款項，地方人士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。⁷⁵1946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……。

76

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，僅是比照市價少一元，利用封存之稻米出售，從中獲利。⁷⁷要言之，行政長官公署為調劑城市消費

⁷⁴ 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》記載當日的情形：「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闥而入，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。

⁷⁵ 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。

⁷⁶ 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。

⁷⁷ 〈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；〈借撥軍糧平價

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8日，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，如林獻堂質問農林處長趙連芳，「台中縣供出米四萬包，其價錢若干，何故不付與農民」，顯然官方仍未付糧款。⁷⁸面對行政長官公署未付糧款，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24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。⁷⁹

後該提案送請省政府辦理，1947年6月省政府回覆：「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。」⁸⁰從提案內容可瞭解，行政長官公署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。但是行政長官公署仍持續拖延，不願給予明確的償還計畫，並否認以時價出售糧食之事。實際上，行政長官公署是「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二千餘包的價款；但張延哲仍答覆政府欲還，卻不敢明言償還日期。⁸¹由此可知，

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。

⁷⁸ 林獻堂著、許雪姬主編，《灌園先生日記（18）1946》，頁167。

⁷⁹ 「參議員吳鴻森等為本省糧荒嚴重應從速確立糧食對策案等三件送請長官公署參改」（1946年6月11日，1946年10月31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_35002。

⁸⁰ 「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。

⁸¹ 林獻堂著、許雪姬主編，《灌園先生日記（18）1946》，頁212。

各政府部門皆不願意正面回應，提出適當解決問題的措施。

綜合上述，行政長官公署沿用日治末期的制度與行政組織，但是物價膨脹的關係，沿用舊制（總徵購總配給）遭受挫敗。雖然「總徵購總配給」制度崩解，但是臺灣總督府遺留的單一機構管制糧食的架構，並沒有隨戰爭結束，以及「總徵購總配給」制度無法推動而消失，其實是被新成立機構（糧食局）所承繼與強化。換言之，糧食局被賦予更大的權限，行政層級與組織規模更加提高，以利管制糧食的徵購與分配。然而，取消「總徵購總配給」制度後，米荒問題日漸嚴重，官方玩弄兩面手法，一方面在軍方的協助下封存各地糧倉，以封存的米糧按時價少 1 元出售民眾，拉攏消費地的民眾；另一方面透過媒體向人民宣傳外米即將來援，穩定民心。然而，官方卻一再拖延償還農民繳納米的徵購款。

第三節 重組糧食體制

面臨「總徵購總分配」制度失敗後，行政長官公署/省政府重組糧食體制，劉志偉、歐素瑛、黃仁姿等相關研究對糧食政策內涵、實施過程有完整研究，⁸²本節並非著重於討論制度的內容，而是將此一連串制度置於更寬廣的歷史脈絡下進行分析，說明延續舊制（總徵購總配給）失敗後，糧食局的對應策略，包括對內建立糧食徵購及市場管理，以及對外制定管制糧食輸出制度，然而受管制者對此的應對，從而形塑了糧食體制。

一、建立糧食徵購及市場管理制度

（一）糧食徵購制度

戰後初期，糧食供需面臨失衡，糧食局又無法掌握足夠糧食，調節市場需求，導致食物騷亂，反映了糧食局掌握足夠糧食，才有能力調節市場供需。行政長官公署（1947 年後改組為省政府）實施一連串制度化糧食汲取措施，根據表 8 所示，例如田賦徵實、大中戶餘糧徵購、隨賦徵購、公有土地地租穀和公有地放領

⁸² 劉志偉，〈戰後臺灣土地關係轉型中的國家、地主與農民〉，頁 89-120、123-176；歐素瑛，〈臺灣省參議會對糧荒問題之調劑（1946-1951）〉，《臺灣學研究》，22（2018 年 4 月）頁 35-76；黃仁姿，〈戰時戰後的臺灣農政〉，頁 173-240。

地價穀、肥料換穀、扶農貸款收回等。如表 9 所示，1947 年度公糧收入 14.4 萬公噸，占總產量的 14.4%；1949 年度公糧收入增加至 26.1 萬公噸，占總產量的 21.5%，糧食局掌握糧食數量逐年提高，代表糧食徵購制度有效促進糧食局對糧食掌握的數量。

這些制度化的糧食汲取制度，雖看似獨立、不同的政策，但卻有共同特色，其一，徵收實物，不論是地租、租稅或是收購糧食還是肥料換穀，採取物納制及物物交換制，避免因通貨膨脹而造成糧食局掌握糧食數量減少。⁸³其二，具有強制性，以田賦徵實為例，若農民（土地納稅義務者）遲繳實物土地稅時，每日追加 0.5%（每月 15%）的追加額，與當時月息 12-40% 的民間借款利率相同，超過 30 天則依法強制執行。換言之，假如遲繳 6 個月的實物土地稅的話，那就要繳納兩倍原本的土地稅；而未繳納者，禁止土地所有權的移轉登記。⁸⁴其三，展現恩威並重特性，以肥料換穀為例，研究者陳兆勇指出，政府在進行肥料換穀的制度設計，審慎考量農民經濟理性下可能的反應，農民只要在期限內繳還貸肥換穀，只需負擔相當於月息 1% 的利率，以低利來促進農民施用肥料；另一方面農民一旦逾期繳還換穀，處予高額罰穀利率，月息高達 15%，以逾期高罰穀利息來防止農民拖欠。⁸⁵

⁸³ 劉進慶著；王宏仁、林繼文、李明俊漢譯，《臺灣戰後經濟分析》，頁 58-61。

⁸⁴ 劉進慶著；王宏仁、林繼文、李明俊漢譯，《臺灣戰後經濟分析》，頁 138-139。

⁸⁵ 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「2012 年臺灣社會學會年會」（政治大學，12 月 1 日）。

表 8 戰後初期公糧徵購制度（1946-1949 年）

時間	依據辦法	制度	繳納物品
1946 年 7 月 3 日	臺灣省田賦(地租)徵收實物實施辦法	田賦徵實	實物
1947 年 1 月 11 日	臺灣省糧食局收購公有土地租穀辦法	經收公有土地租穀	實物
1947 年 7 月 9 日	臺灣省 1947 年度收購糧食辦法	中大戶餘糧徵購、隨賦徵購	實物
1948 年 4 月 10 日	臺灣省放領公地扶植自耕農實施工作要點	經收放領公有土地租穀	實物
1948 年 9 月 15 日	臺灣省政府化學肥料配銷辦法	肥料換穀	實物
1949 年 7 月 4 日	臺灣省 38 年度扶植自耕農貸款辦法	扶農貸款收回	實物

資料來源：〈制定「臺灣省田賦（地租）征收實物實施辦法」〉，《臺灣省行政長官公署公報》35:秋:5（1946 年 7 月），頁 66-69；〈電各公有土地管理機關為訂頒「臺灣省糧食局收購公有土地租穀辦法」，希查照〉，《臺灣省行政長官公署公報》36:春:9（1947 年 1 月），頁 133；〈制定「臺灣省 36 年度收購糧食辦法」、「臺灣省 36 年度收購糧食辦法施行細則」〉，《臺灣省政府公報》36:秋:8（1947 年 7 月），頁 115-118；〈電各縣政府為訂定「臺灣省放領公地扶植自耕農實施工作要點」，希遵照〉，《臺灣省政府公報》37:夏:9（1948 年 4 月），頁 132-134；〈制定「臺灣省政府化學肥料配銷辦法」、「臺灣省政府化學肥料配銷辦法施行細則」〉，《臺灣省政府公報》37:秋:63（1948 年 9 月），頁 746-754；〈制定「臺灣省 38 年度扶植自耕農貸款辦法」〉，《臺灣省政府公報》38:秋:3（1949 年 7 月），頁 34-35。

表 9 戰後初期糧食局公糧收撥數量（1947-1949 年度）

單位：糙米萬公噸

米穀年度		1947 年度	1948 年度	1949 年度
上年度底滾存量		0.3	0.7	3.0
公糧收入	田賦、徵購	13.6	12.1	12.7
	公有土地地租穀	0.8	1.0	1.1
	各項收購	0.0	0.0	0.0
	肥料換穀	0.0	6.7	11.1
	各種貸款回收	0.0	0.0	0.0
	其他實物換穀	0.0	0.4	0.2
	進口	0.0	0.0	1.0
收入合計		14.4	20.2	26.1
公糧撥出	軍糧	5.5	7.5	15.8
	調節民食	5.3	7	6.2
	公教糧	3.2	3.4	2.9
撥出合計		14.0	17.9	24.9
本年度底存糧		0.7	3.0	4.2
糙米總產量		99.9	106.8	121.5
公糧收入占總產量百分比		14.4%	18.9%	21.5%
軍糧占公糧撥出百分比		39.3%	41.9%	63.5%

資料說明：原資料出口是依「軍糧」項目撥出，運往中國大陸（外省）者，在糧食局帳上列軍糧，黃登忠整理資料時，依實際情況，劃出列在出口，本表還原糧食局公糧撥付帳項，將出口納入撥付軍糧項內。

資料來源：黃登忠，《臺灣百年糧政彙編》，第二編近百年來糧食統計資料，頁 868。

接下來，要討論的是糧食局掌握為數頗多的糧食，在各地如何透過「公糧委託倉庫」經收保存糧食。戰後初期，行政長官公署延續「總徵購總配給」制度，委託各地農會辦理糧食徵購業務。1946 年起，糧食局實施一連串糧食徵購制度，

掌握越來越多的糧食。為了有效保存這些數量龐大的存糧，糧食局沿用此一委託經收制度，將所有公糧稻穀的經收與保管，以及加工等業務，委託各地農會及民營碾米工廠辦理。⁸⁶（參見圖 5）農會與碾米廠承辦公糧業務的業務費計算，根據其所處理米糧數額來推算，當農民未按規定納糧，公糧倉庫經手的糧食數額也就隨之減少，進而導致農會及民營碾米工廠的收入減少。所以對不願意依規定納糧的農戶，農會及民營碾米廠會主動向糧食局檢舉，並請糧食局人員催繳，層層節制的結果，強化糧食局掌握糧食的能力。從「公糧委託倉庫」制度運作方式來看，該制度促使糧食局整合國家、農會與碾米廠、農民的垂直關係，有助於糧食局進行糧食的調配與管理，並且減少糧食局與農民之間的直接衝突。就農會及民營碾米廠而言，經辦糧食局業務手續費收入，是一筆不錯的收入。⁸⁷從這個角度來看，「公糧委託倉庫制度」讓糧食局、農會，以及民營碾米廠之間能互謀其利。

面對掌握糧食不足的危機，糧食局的對應策略是實施一連串糧食汲取措施，使得糧食汲取朝向「制度化」的方向發展，目的在於掌握充足糧食，調節市場供需，避免人為操縱。再配合「公糧委託倉庫」制度，運用戰前已建立的倉庫，由農會及碾米廠經收保存糧食，得以整合臺灣內部糧食資源，有助於糧食局進行糧食的調配與管理。

（二）糧食市場管理

戰後初期，糧食所有者(農民、地主、糧商)趁著糧食市場價格波動，囤積居奇，牟取更多利益。對此，行政長官公署還成立糧食調劑委員，透過軍事力量封存倉庫，強制提運糧食供給市場，充裕糧源。前述的歷史經驗發揮重要作用，使得糧食局陸續劃分糧區、糧商登記、餘糧登記、限期出售等制度，希冀限縮糧食所有者能夠炒作的空間。以下說明糧食市場管理制度的目的與運作方式，以及相互連動關係。

1. 糧商登記

1946 年 3 月 15 日，行政長官公署公布「臺灣省糧商登記規則」，凡從事糧

⁸⁶ 華松年，《臺灣糧政史》，下冊，頁 679-680。

⁸⁷ 陳坤煌，〈戰後糧政體制建立過程中的國家與農民組織〉（臺北：國立臺灣大學社會學研究所碩士論文，2001），頁 41-42。

食購銷、⁸⁸倉庫加工與經紀業務的業者，⁸⁹均需向糧食局登記，領取營業執照。登記營業之糧商，應置備簿冊，逐日詳載營業款項，以備糧政機關隨時查閱。凡登記營業之糧商，不得利用糧商名義，實行囤積居奇，或有違反糧食法令之行為。糧商經核准登記領有營業執照者，應即加入所在地糧食同業公會，在同一地區內，有糧食業者三家以上無同業公會組織者，應依法組織。⁹⁰由此可見，糧商為特許行業，未經登記，領取營業執照，不得開業。在糧商登記制度的規範下，糧食局能便於監督及管理糧商購進、售出、存儲、加工糧食情形，以免糧商從中囤積居奇，以及便於取締非糧商經營糧食業務，防止其他商人趁機操縱市場，擾亂市場。

91

2. 糧區制度

臺灣因南北氣候不同，稻穀收成時間有異，各地糧食在收成期間價格較低，極易流向其他地區，例如 4、5 月間，屏東、高雄地區收成時，糧食大量流向中北部地區，待 6 月臺中地區收成，再大量流向高雄。7、8 月間北部地區收成期間，臺北雖為缺糧地區，亦可能流向其他地區，待收成過後，反需由其他地區運入。⁹²在此情況下，每年屏東、高雄地區第一期新穀登場時，而中北部尚在青黃不接時期，糧商都會集中向屏東、高雄搶購，產地糧價上漲，消費地糧價隨之提高。⁹³為了防止糧商搶購引起價格波動，1946 年 8 月 1 日，行政長官公署依各地產銷情況，將臺灣劃分成 8 個糧區，如表 10 所示，各糧區之內購運糧食，能夠自由流通，採購及運輸不加限制數量。若要越區買賣或購運，由擁有執照的糧商申請運購證明書，憑證購運或買賣糧食。⁹⁴

⁸⁸ 糧食包括麥、麵粉、甘藷、乾澱粉、乾粉等。

⁸⁹ 糧食加工包括磨穀、碾米、製粉。

⁹⁰ 〈臺灣省糧商登記規則〉，《臺灣省行政長官公署公報》35:春:14（1946 年 3 月），頁 256-257。

⁹¹ 華松年，《臺灣糧政史》，頁 783。

⁹² 〈令復臺中市政府為糧區制度仍有維持之必要，希知照〉，《臺灣省政府公報》42:秋:26（1953 年 7 月），頁 359。

⁹³ 華松年，《臺灣糧政史》，下冊，頁 786。

⁹⁴ 臺灣省行政長官公署糧食局，《臺灣一年來之糧政》，頁 21-22。

表 10 歷年臺灣糧區劃分（1946-1949 年）

糧區	縣市
臺北	臺北市、基隆市、臺北縣、宜蘭縣
新竹	桃園縣、新竹縣、苗栗縣
臺中	臺中市、臺中縣、彰化縣、南投縣
臺南	臺南市、雲林縣、嘉義縣、臺南縣
高雄	高雄市、高雄縣、屏東縣
臺東	臺東縣
花蓮	花蓮縣
澎湖	澎湖縣

資料來源：臺灣省行政長官公署糧食局，《臺灣一年來之糧政》，頁 22。

3. 餘糧登記

1946 年 11 月 25 日，行政長官公署公布「臺灣省餘糧登記辦法」，規定各機關團體、農戶、業戶(地主)等，均需向該地鄉鎮公所登記所存餘糧數額。關於餘糧的定義，業戶及農戶每屆收穫之糧食，減去應繳田賦（限於地主）、應存種子（限於農戶），及保持至下次收穫時·自食糧所餘之糧食；需要糧食之民戶存糧，超過三個月以上需要量，其超過部分之糧食；需要糧食之公私機關團體，存糧超過二個月以上需要量，其超過部分之糧食。⁹⁵由此可見，在餘糧登記制度下，糧食局能夠掌握全臺各地餘糧的資訊，防止地主、糧商囤積居奇。

4. 限期出售

1948 年 4 月 8 日，根據表 11，糧食局實施限期出售餘糧，要求餘糧戶（包括糧商、地主、農民）將所存餘糧，⁹⁶依規定期限、數量出售，以暢糧源。若不遵照規定限期出售者，依「違反糧食管理治罪條例」第三、四、六各條論處，即以囤積居奇論，除沒收其糧食外，並視情節處以重刑。⁹⁷進一步檢視 1948-1949 年

⁹⁵ 〈制定「臺灣省餘糧登記辦法」〉，《臺灣省行政長官公署公報》35:冬:45（1946 年 11 月），頁 727-728。

⁹⁶ 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，分別減去應繳田賦工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，所存之糧食。

⁹⁷ 〈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》37:

間米價變化和限期出售餘糧的期間，印證在青黃不接，以及米價突然上漲的時候，糧食局立即實施限期出售，要求餘糧戶出售餘糧，增加市場供應量，穩定糧價，降低其囤積居奇，操控糧價的可能性。（參見表 12）

表 11 臺灣餘糧戶出售餘糧期限數量（1948 年 4-7 月）

地區別		臺北區、花蓮區	新竹區、臺中區、臺南區、臺東區	高雄區
出售期限	第一期	4 月 20 日以前	4 月 20 日以前	4 月 20 日以前
	第二期	10 月 10 日以前	10 月 10 日以前	10 月 10 日以前
	第三期	5 月 31 日以前	5 月 31 日以前	5 月 31 日以前
	第四期	6 月 20 日以前	6 月 20 日以前	6 月 20 日以前
	第五期	7 月 10 日以前		
出售數量		該兩區餘糧戶所存餘糧應在上列期限每期至少出售五分之一至售完為止	該四區餘糧戶所存餘糧應在上列期限每期至少出售四分之一至售完為止	該區餘糧戶所存餘糧應在上列期限每期至少出售四分之一至售完為止

資料來源：〈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》37:夏:9（1948），頁 140-141。

表 12 歷年糧食局實施限期出售餘糧期限（1948-1953 年）

公布日期	出售期限
1948 年 4 月 10 日	1948 年 4 月 10 日至 1948 年 7 月 10 日
1948 年 10 月 11 日	1948 年 10 月 20 日至 1948 年 11 月 30 日
1949 年 1 月 19 日	1949 年 2 月 15 日至 1949 年 6 月 15 日

資料來源：〈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》37:夏:9（1948 年），頁 140-141；〈電各縣市政府為規定餘糧戶及糧商出售糧食期限及數量，希予嚴密察究辦理〉，《臺灣省政府公報》37:冬:11(1948 年)，頁 167-168；〈電各縣市政府為規定餘糧戶及糧商出售糧食期限等事項，希督飭所屬辦理〉，《臺灣省政府公報》38:春:16（1949 年），頁 201-202。

透過梳理糧食市場的管理制度，可知糧食局目的在於監控管理糧食所有者。

夏:9（1948），頁 140-141。

從管控糧商與劃分糧區入手，監督糧商經營與各地糧食流通情況，並且要求組織糧商同業公會，由點的糧商管控，達到糧食市場全面的管理。再透過餘糧登記，糧食局希冀掌握各地實際餘糧數量，糧食市場供需失衡時，實行限期出售，迫使其出售餘糧，充裕糧源。然而，被管制者是否被動接受制度規範，是下一段檢討的課題。

二、制訂管制糧食輸出制度

戰後初期，臺灣糧價較內地沿海省市偏低，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。⁹⁸為了為止臺灣糧食大量輸出，導致臺灣糧食不足，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，顯示出行政長官公署欲主導糧食輸出管理權。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。⁹⁹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。

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，以利盈虛互劑。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，此條則過於細瑣，易生苛擾。¹⁰⁰但是糧食部所宣稱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攏統，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，

⁹⁸臺灣省行政長官公署編，《臺灣一年來之糧政》，頁21。

⁹⁹〈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。

¹⁰⁰〈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。

提供了一個更模糊、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。¹⁰¹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。¹⁰²

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。¹⁰³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。¹⁰⁴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

¹⁰¹ 〈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。

¹⁰² 〈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。

¹⁰³ 〈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。

¹⁰⁴ 〈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。

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，經臺灣省府核准後，始得購運。¹⁰⁵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、被管制者的應對

制度化糧食汲取措施促使糧食所有者（農民、地主、糧商）被整編於管制框架下，使其面臨米價相對低落、政府糧食收購價格偏低，影響收益，對此被管制者透過「囤積」與「走私」來應對國家制度，以維護自身利益。以下，先說明米價相對低落、收購價格偏低的原因，再探討被管制者如何透過囤積與走私，維護自身利益。

糧食所有者的收益受損，主要是米價相對低落、政府低估糧食收購價格所造成。¹⁰⁶戰後初期，臺灣透過匯兌深受中國幣制不穩定的影響，中央政府低估臺幣的幣值，透過法幣與臺幣的匯兌，使臺灣被中國嚴重通貨膨脹波及。更嚴重的是，1948年中華民國政府以發行金圓券作為應付中國惡性通貨膨脹的手段時，臺灣雖然仍沿用臺幣，卻透過匯兌被捲入中國惡化的經濟情勢中，臺灣物價逐步上漲。¹⁰⁷然而，米價受到糧食局管制措施的影響相對低廉，根據附表6，1947年7月至

¹⁰⁵ 〈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。

¹⁰⁶ 本文對米價相對低落、政府糧食收購價格偏低的理解，多得力於劉志偉的研究，在此研究基礎上，再進一步探討被管制者的應對。參見劉志偉，〈戰後臺灣土地關係轉型中的國家、地主與農民〉，頁121-123、101-103。

¹⁰⁷ 薛化元，〈陳誠與國府統治基盤的奠定——以一九四九年臺灣省主席任內為中心的探討〉，何智霖編，《一九四九年——中國的關鍵年代學術討論會論文集》（臺北：國史館，2000年），頁279-283。

1949年12月，米價指數均低於零售物價指數，只有1949年2月米價指數才高於零售物價指數，主要是反映米價的相對下降，1948年米價指數不到零售物價指數的一半。關於糧食所有者利益受損具體情況，可進一步以1948年7月31日省參議員顏欽賢的提案為例。該提案強調農民所生產大部分米糧價格距一般物價低廉，使得農民賣賤買貴，為了預防農民厭耕稻作，建議省府供應農民低價生活必需品，以平衡其生活負擔。¹⁰⁸在此情況下，米價相對低落，造成農民低價賣出稻穀、高價購進生活必需品，影響農家所得。

糧食局低估糧食收購價格，根據劉志偉的研究，糧食局利用稻穀生產成本的計算，低估糧食收購價格。稻穀生產費包括種籽費、肥料費、材料費、工資、畜力費、農舍費、租稅公課，以及土地資本利息等。由於稻穀生產費須以現金數來表示，因此上述項目均轉換為等值的現金額，但是糧食局卻未將租稅公課與土地資本利息項下的實物開支轉換為現金，所以糧食局計算出的生產成本必定低於實際成本甚多，導致政府收購價格低於市場價格。¹⁰⁹從糧食局想要掌握足夠糧食的目的來看，低估收購價格，有利於取得更多糧食。

面對米價相對低落、糧食收購價格偏低，被管制者透過囤積、走私來應對，維護自身利益。在貨幣貶值、米價相對低廉時，是囤積獲利的好時機，有所積蓄的民眾趁低價買進食糧、糖、肥料等，待價而沽，以圖巨利。¹¹⁰糧商則是將應供售食糧私自藏匿，或是與他人合作，分散寄存，逃避檢查，囤積居奇。¹¹¹由此可知，雖然糧食局以限期出售迫使糧食所有者出售存糧，但是糧食所有者卻以分散寄存來來躲避檢查，囤積居奇。由於臺灣省政府避免糧食大量外流，管制糧食輸出，商人要合法申請輸出相對不易，然而臺灣米價相對低廉，與中國及日本之間的糧價有所差距，¹¹²吸引中國、日本、臺灣商人鋌而走險。值得注意的是，由於糧食所有者囤積糧食，使得走私商人在臺灣才能採購的到糧食，也使得囤積的糧

¹⁰⁸ 「第一屆第五次大會顏欽賢參議員提案請政府根據經濟平衡原則務要設法供應農民大眾之低價生活必需品以平衡其生活負擔」（1948年7月31日至1948年9月27日），〈建設-總節〉，《臺灣省參議會檔案》，臺史所檔案館，檔號001_61_400_37007。

¹⁰⁹ 劉志偉，〈戰後臺灣土地關係轉型中的國家、地主與農民〉，頁102-103。

¹¹⁰ 〈市警局將取締非商人囤積〉，《民聲日報》（1948年2月19日），版2。

¹¹¹ 〈省府當局嚴令取締不肖糧商囤積居奇，一經查獲依總動員法論處〉，《民聲日報》（1948年7月16日），版5。

¹¹² 若以臺北和上海的米價為例，根據附表2-7，1947年5月開始，上海米價高於臺北，臺北米價相對低廉，而且差距逐年擴大，1947年5月的1,065.4圓（法幣），1948年515,137.7圓（法幣），可見走私有其利潤。

食有銷路，囤積與走私是互利共生。

走私集團多是臺灣商人與中國商人合夥，¹¹³例如 1948 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。¹¹⁴另外一種情況，則是日本籍、中國籍商人直接來臺收購米糧，例如 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。¹¹⁵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。¹¹⁶由此類案件可知，走私的可觀利益，吸引中國、日本、臺灣商人鋌而走險，走私貿易圈則涵蓋中國沿海，甚至跨越國境至日本。

走私商人面對制度管制，應對方式有三，一者，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。然而，申請運銷的振豐行店主陳坤來辯稱不知道此事。¹¹⁷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。

二者，官商合謀。1948 年，鹿港爆發武裝走私。臺中縣警察局經濟課督察員孫才良，與鹿港開設船頭行郭坪有所交情，孫氏的妻子又是鹿港人，每星期常往鹿港，熟悉當地情形。1948 年 6 月 2 日，臺中縣警察局經濟課督察員孫良才、

¹¹³ 許雪姬等訪問、邱慧君等紀錄，《王世慶先生訪問紀錄》，頁 89。

¹¹⁴ 「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。

¹¹⁵ 〈市警察局破獲不眠不休破獲走私集團巨案〉，《臺灣民聲日報》，1948 年 9 月 14 日，版 2。

¹¹⁶ 〈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》，1948 年 4 月 21 日，版 2。

¹¹⁷ 〈臺糧走私別記〉，《申報》，1948 年 9 月 6 日，版 5。

臺中縣鹿港員警所長黃篤海、行政課員許經倫、經濟督察員陳桂泉等人，勾結米商郭萍，合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。¹¹⁸此案經新聞媒體舉發後，臺中縣長龔履端令縣警局局長陳鼎調查，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。¹¹⁹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。¹²⁰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，1949 年，省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。¹²¹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。

三者，利用中央與省府之間意見分歧的漏洞。1948 年，廣東省汕頭市糧食缺乏，汕頭糧商集資在臺灣採購食米 2.1 萬公斤，運回潮汕以調劑民食。但是糧食運抵汕頭時，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，汕頭糧商向汕頭市政府陳情，汕頭市政府再轉由廣東省政府向糧食部申訴，強調行政院曾明令「省際間糧食應自由流通」，此次採購雖未具有臺灣省政府發給米糧出口運照，依法有不合，但是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、於理均無不洽。廣東省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。¹²²因

¹¹⁸ 「為請主持正義錘擊貪官污吏以維護國家綱紀一案辦理情形」（1949 年 4 月 25 日），〈三十八年請願保安〉，《臺灣省諮議會》，臺北：檔管局，檔號 A38600000A/0038/7/3-1/1/008。

¹¹⁹ 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》，1948 年 9 月 11 日，版 4。

¹²⁰ 〈鹿港武裝走私孫才良等判決各處判刑 12 年〉，《臺灣民聲日報》，1949 年 3 月 8 日，版 4。

¹²¹ 〈省令軍警人員不得掩護走私〉，《臺灣民聲日報》，1949 年 4 月 18 日，版 4。

¹²² 〈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。

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。¹²³從此事件來看，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，予以寬容。正因為如此走私商人利用「省際間糧食應自由流通」，來規避海關的管制。

中央政府為了穩定全國糧食供需，希冀各省、縣能盈虛相濟，禁止產糧各省、縣禁阻或限制糧食出境。雖然臺灣省政不斷強調，「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。」¹²⁴換言之，中國糧食需求甚多，並且中央與行政院立場矛盾，使得走私商人能利用制度縫隙走私糧食。

四、負擔沉重中國糧食供應

隨著國共戰爭情勢的窘迫，以及水災的關係，中國糧食自給能力嚴重不足，依賴進口來維持國內糧食供應，¹²⁵臺灣被捲入糧食供應圈中，臺灣負擔軍糧數量日益增加，若以1949年度政府公糧配撥為例，根據表9，用之於調節民食，僅有6.2萬公噸（24.9%）；反而大量糧食作為軍糧，多達有15.8萬公噸（63.5%）。上述是透過合法申請輸入中國的部分，若加入透過走私至中國的部分，將使得臺灣糧食輸到中國的比例更加提高。

隨著國共戰爭的惡化，軍糧需求日益增加，臺灣負擔沉重軍糧供應，恐引發骨牌效應，對臺灣糧食供需造成嚴重打擊，故拒絕再輸出糧食至中國。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，三日內足湊足3,000公噸糧食，送往福州前線、以資軍糧。」¹²⁶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：

¹²³ 〈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。

¹²⁴ 〈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。

¹²⁵ 〈關吉玉談糧食〉，《申報》，1948年8月26日，版5。

¹²⁶ 「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

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，（內中自然有虛報者）所需軍糧，均經照數墊撥，計6、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，已〔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。¹²⁷

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。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。¹²⁸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。

書信集——與蔣中正先生往來函電》，下冊（臺北：國史館，2007年），頁736。

¹²⁷ 「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。

¹²⁸ 林桶法，《1949大撤退》（臺北：聯經出版社，2008年），頁376-398。

小結

先行研究針對日治到戰後初期糧食體制已有許多討論，但多數研究指出了制度連續與斷裂的現象，並未深究制度實行受到社會經濟結構的限制，使得有些制度被繼承、有些則是被淘汰，以致無法對政權轉換之際，糧食體制承接與轉換的原因提出完整的認識。因此本文主要從的國家制度與被管制者之間互動關係的角度，分析政權轉換之際，糧食體制的承接與轉換的原因，說明糧食局成立後，面臨哪些結構性問題，影響該局承接及更替戰前的行政組織與制度架構。這一問題的探討，才能理解 1949 年底，中華民國政府撤退來臺後，以糧食局為中心的糧食體制為何能夠如此效掌握糧食，不僅滿足國內軍需民食，還有餘糧能夠出口外銷。

首先，本文指出日治時期所創造出來的行政組織，沒有因為日本殖民統治政權的終結而解散，反而都被留存下來。日治末期臺灣總督府，整合了糧食生產與流通及消費組織，形成了一元化的糧食管理行政組織。行政長官公署接收時，並未立刻從事激進的全面轉型工作，反而繼承日治時期的糧食管理行政組織，成立糧食局、糧食事務所，主管糧食管理業務。並且因為糧食供需失衡，為了提高糧食局對於糧食管理的能力，將隸屬農林處的糧食局升格為直屬長官公署，為省屬二級單位，與農林處平行。隨著糧食局陸續實施糧食徵購制度，延續日治時期委託各地農會辦理糧食徵購業務，將公糧稻穀的經收與保管，以及加工等業務，委託各地農會及民營碾米工廠辦理，糧食局整合國家、農會與碾米廠、農民的垂直關係，以此形成了以糧食局為核心的行政體系，希冀將其政策能夠落實到臺灣各地方。

其次，本文討論統治者面臨哪些制度銜接的問題，影響統治者承接及更替戰前的制度。行政長官公署來臺後，延續日治末期的「總徵購總配給」制度，但是由於物價膨脹的關係，統治者陷入兩難，提高收購價會促使黑市價格提高，加劇物價膨脹；沒有提高收購價卻使得農民繳納意願低落，糧食掌握數量有限，導致糧食體制的運作極為窘迫。既然「收購」無法確保數額，配給亦將無以為繼，行政長官公署利用民調結果，建構出取消糧食統制的正當性，藉機取消了糧食總徵購總配給。行政長官公署面對延續舊制（總徵購總配給）的挫敗，糧食局的對應

策略，使糧食管理朝向「制度化」的方向發展，對內建立糧食徵購及市場管理，以及對外制定管制糧食輸出制度。不同於日治末期至戰後初期由官方以現金收購糧食，而是透過租稅物納、物物交換，避免通貨膨脹，有效汲取糧食，並且限制糧食輸出，糧食局對糧食管理能力因此大增。換言之，此階段糧食管制制度發展具有過渡性質，從日治過度到戰後，使得糧食局能透過這套制度有效汲取糧食，供應 1950 年後大量人口移入的需求。然而，被管制者面對國家制度的規範，並非被動受制度管制，反而是能動性在制度夾縫中尋找生存空間，透過「囤積」與「走私」來應對，維護自身利益。

1945 至 1949 年間，因應政經情勢的變化，發展出來以糧食局為核心的糧食管理制度框架，以及被管制者在國家制度的制約之下，具能動性選擇不同的生存策略，兩者間的互動關係，對 1950 至 1953 年糧食體制運作產生什麼樣的影響。而且政府內部並非鐵板一塊，不同行政部門對於制度的目標存在很明顯的差距，夾帶各自的考量，推動糧食體制的重構，這些問題是下一章所欲探討的重點

第三章汲取型糧食體制的摸索與確立（1950-1953 年）

一、前言

本章說明中華民國政府遷臺後，官方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 至 1953 年國內糧食體制的運作成效不佳時，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。並以 1952 年度，糧食局存糧不足及對糧食體制運作的影響為例，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 至 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，民間可操作的空間也相當程度被限縮。

第一節食米短缺的危機

1949 年底，中華民國政府遷台，大量移民移入臺灣，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

1946 至 1949 年間，大批部隊、眷屬、公教人員、民眾陸續來臺，以及臺灣在地自然增加人口，使得臺灣人口由 1946 年的 609 萬人，1949 年增長至 740 萬人，4 年間驟增 131 萬人，¹但是該數量根據戶籍登記，不包含警察局登記流動人口及軍人。²根據李棟明的估計，1949 年社會增加（在臺軍民人口）46 萬人，本地自然增加人口為 20.7 萬人，一共是增加 66.7 萬人，糧食局需多負擔 9.6 萬公噸。³從附表 9 可見，若以 1948 年度的徵購量 20.2 萬公噸為基礎，1949 年度（1949 年 7 月 5 至 1950 年 6 月）政府至少要徵購 29.8 萬公噸。⁴然而，1949 年度若不加上進口糧食 6.4 萬公噸，以及 1948 年底存量 3.0 公噸，僅有 22.1 萬公噸，推估將不足 7.7 萬公噸。

在人口增加甚多的情況下，食米供給困難，致使稻米價格波動。⁵根據附表 8，1950 年 1 月為 0.88 元，至 5 月時，漲至 1.82 元。為了避免市場價格過度波動，1949 年底糧食局對於食米買賣的市價進行價格限定，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。雖然糧食局有辦理配售，市民憑戶口名簿購買，每戶每日均可買一次，但是糧源大幅減少，市場存糧急速售罄，許多民眾排隊等候，仍無法買到食米，且有空手而回。⁶

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。⁷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

¹ 臺灣省政府民政廳，《臺灣省戶籍統計要覽》（臺北：民政廳，1959 年），頁 1。

² 林桶法，《1949 大撤退》（臺北：聯經，2009），頁 330。

³ 李棟明，〈光復後臺灣人口社會增加之探討〉，《臺北文獻》9/10（1969 年 12 月），頁 215-249。
以 1948 年度每人每年 143.44 公斤糙米為計算標準，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。參見黃登忠，《臺灣百年糧政彙編》，第二編近百年來糧食統計資料，頁 348。

⁴ 以 1948 年度的徵購量 20.2 萬公噸為基礎，加上外省軍公教人員需要的糧食有 5.5 萬公噸，故 1949 年度政府至少需要徵購 25.7 萬公噸。

⁵ 何鳳嬌等編，《吉星文先生日記》，1949 年 12 月 4 日，頁 6。

⁶ 吳墉祥原著；馬國安主編，《吳墉祥戰後日記（一九五〇）》（臺北：民國歷史文化學社，2019），頁 14。

⁷ 何鳳嬌等編，《吉星文先生日記》，1950 年 4 月 26 日，頁 32、54。

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。

（一）增加進口量

1950 年初，臺灣存糧日漸稀薄，行政院委託中信局及物資調節委員會購買外國米，中信局及物資調節委員會再透過復華行、源成行等商行，在泰國、緬甸採購食米，補充臺灣糧食需求。⁸ 但是復華行在泰國的採購並不順利，未能順利交貨。⁹ 僅有源成行在緬甸採購的食米運至，該年度一共進口 6.4 萬公噸。¹⁰ 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 1.29 元，7 月更下降至 1.03 元。（參見附表 8）然而，遷台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。

（二）增加生產量

由於國共戰爭局勢變化，臺灣糖喪失中國市場，造成銷路滯塞。¹¹ 1949 年 2 月 24 日農復會農村考察組與陳誠會面時，陶森（Owen Dawson）對臺灣農業發展提出建言，「近來蔗糖銷路不暢，可以將蔗田改種水稻。」¹² 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。¹³ 在此背景下，臺糖公司配合糧食增產政策，將所經營濁水溪以北之土地盡量種植糧食。¹⁴ 1949 年底，臺灣區生產事業管理委員會（下稱「生管會」）響應省府命令，作出「蔗田面積限制在 10 萬公頃以內」的決策。¹⁵ 然而，1950 年代初稻作生產量的增加，究竟是種植面積增加，抑或單位面積生產量增加？

⁸ 「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》，中央銀行藏，檔號 39.006.2.9。

⁹ 吳興鏞編注，《吳嵩慶先生日記》（臺北：中研院臺史所，2016），頁 460。

¹⁰ 〈外米萬噸今抵基隆〉，《中央日報》（1950 年 4 月 28 日），版 4。進口食米的數量可見臺灣省糧食局，《臺灣省糧食統計要覽：民國 55 年版》（臺北：糧食局，1966），頁 178。

¹¹ 中國國民黨中央委員會，《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，不詳），頁 18。

¹² 「接待經合中國分署復興農村委員會農村考察組茶會談話記錄」（1949 年 2 月 24 日），〈陳誠言論集-民國三十八年至三十九年〉，《陳誠副總統文物》，國史館藏，檔號 008000000993A。

¹³ 「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》，國史館藏，檔號 008000000989A；薛月順編輯，《陳誠先生回憶錄：建設臺灣》（臺北：國史館，2005），頁 39、538。

¹⁴ 「臺灣省府委員會第 106 次會議紀錄」（1949 年 7 月 8 日），收於葉惠芬編，《陳誠先生從政史料選輯-臺灣省府委員會會議紀錄》，冊下，頁 707-710。

¹⁵ 「臺灣糖業公司民國三十九年度業務計畫」，〈業務報告〉，《資委會檔案》，近史所檔案館，檔號 24-20-02-032-02。

從稻米種植情況來看，根據附圖 1、2，種植面積從 1948 年就超過日治時期的最高水準（1936 年的 68.2 萬公頃）；生產量 1950 年就超過日治時期的最高生產量（1938 年的 140.2 萬公噸）。之後，不論是產量，或是栽培面積，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 公斤達到最高水準，一直到 1956 年的每公頃 2,284 公斤，才超過日治時期的最高水準。¹⁶1950 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

戰後臺灣農業政策，以「稻米增產第一」為方針，配合 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。¹⁷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。¹⁸農民為了取得足夠的稻穀來繳納賦稅、貸款，以及交換日常生活用品，優先選擇以水稻為主的作物制度，而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。¹⁹然而，農民為增加農家收益，除了種植每年兩期的稻作外，還增產冬季作物，例如小麥、番薯等，這些作物種植面積隨之增加，²⁰造成複種指數提高，1947 年 149.8%，1954 年 171.7%，²¹亦提高肥料需求量。

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

¹⁶ 黃登忠，《臺灣百年糧政資料彙編》，第二編近百年來糧食統計資料，頁 40-42。

¹⁷ 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〉，收於臺灣銀行經濟研究室編，《臺灣米糖比價之研究》（臺北：臺灣銀行，1953），頁 19；謝森中，《臺灣之糖米競爭》（臺北：中國農村復興委員會，1953），頁 45。

¹⁸ 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。參見葛伯納著；蘇兆堂譯，《小龍村：蛻變中的臺灣農村》（臺北：聯經，1979），頁 88；康瑄，《臺灣化學肥料配銷實況》（臺北：台灣銀行經濟研究室，1972），頁 70-71；84-85。

¹⁹ 曾獻緯訪問，〈曾達坤先生口訪紀錄〉，未刊稿。

²⁰ 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，《臺灣百年糧政資料彙編》，頁 95、118。

²¹ 謝森中，《臺灣之糖米競爭》，頁 36-38。臺灣省政府農民廳，《臺灣農業年報》中華民國 79 年版（臺北：臺灣省政府農林廳，1990），頁 22。

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。²² 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。²³ 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 10，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。除比較不同作物制度的收益外，農民還會注意收益分配與資金流通的問題。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，然而稻米制度的裡作收穫最高，故盡可能選種稻米作物制度。²⁴ 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，皆是增加稻米作種植，因此能使得稻米種植面積持續的增加，提高稻米的總生產量。

第二節食米管制的摸索

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 7 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，臺灣稻米生成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。²⁵ 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。

²² https://kmweb.coa.gov.tw/knowledge_view.php?id=4467 2020 年 6 月 1 日參閱。

²³ 謝森中，《臺灣之糖米競爭》，頁 4、18。

²⁴ 謝森中，《臺灣之糖米競爭》，頁 4、36-38。

²⁵ 華松年，《臺灣糧政史》，冊下，頁 766-770。

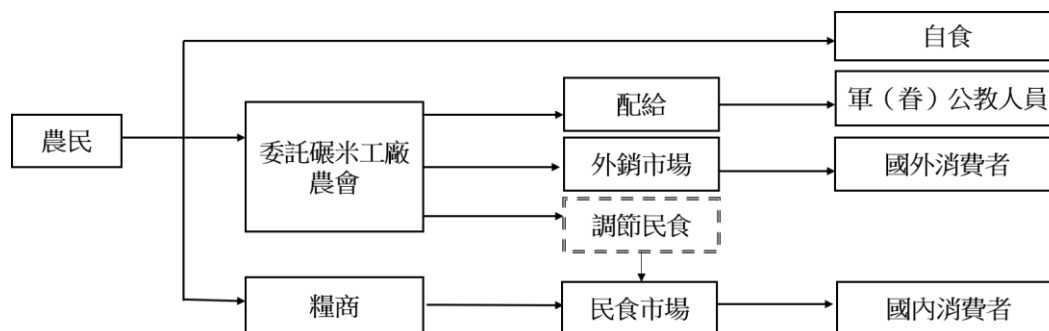


圖 7 臺灣糧食供銷體系 (1950-1970s)

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：

(一) 糧區制度

為管理糧商與明瞭稻米流通情況，糧食局實施糧區制度，依臺灣各地區稻米產銷情況，劃分為七大糧區。²⁶ 由於糧區制度各有優缺點，可歸納如下：

優點：官方利用糧區制度，建立「可視化」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，譬如當某一地區米價，因供需關係或大戶操縱，而米價上漲，則政府所掌握的稻米，因僅須應付局部地區，糧食局存糧相對充足，較容易平抑價格，價格波動不至於影響臺灣各地。²⁷

缺點：在糧區制度下的生產地食米運銷以消費地為主，只准南米北運，而不准北米南運，無法物暢其流，造成臺北新穀登場時，高雄、屏東一帶進入青黃不接之際，卻不能向中北部採購稻米，造成南部米價漲，北部米價跌。²⁸ 糧區制度雖然可以使價格波動範圍不至於擴大，但是價格懸殊，商人有利可圖，

²⁶ 1950 至 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》，冊下，頁 784。

²⁷ 〈分區管食米 冷熱互見〉，《聯合報》(1952 年 7 月 2 日)，版 3。

²⁸ 〈糧區制度〉，《聯合報》(1956 年 8 月 7 日)，版 4。

仍會不惜冒險偷運。²⁹ 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。

（二）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，³⁰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。³¹ 米價波動之際，糧食局除實施限期出售餘糧外，還撥出食米辦理臨時配售，藉此調節民食市場，穩定食米價格。³² 但是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 臺斤已漲至 8 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，切盼鎮公所向有關當局申請配售拋售米，以安定民生。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 臺斤，折算白米 7,527,132 臺斤，每一人平均 312 臺斤，每日一人有 0.85 臺斤米糧，被當局視為生產地區，不得配售拋售米。其實本鎮水田三分之二，即 917 甲為他鄉鎮民之所有，被其他地主搬出數量 1,567,000 臺斤（依據三七五地租平均十則計算）田賦實物及隨賦收購 1,238,400 臺斤（上下期計）換肥稻穀 1,586,000 臺斤（上下期計）共計 4,400,400 臺斤，本鎮民存量 5,771,400 臺斤，折算白米 4,256,836 臺斤，每人平均 177 臺斤，每日每人平均只有 0.49 臺斤，事實上是消費地，不是生產地。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 93 戶，可免愁食米外，其餘 3,854 戶，共 23,134 人需要糴米。.....。³³

由上述可見，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

²⁹ 〈臺南糧區違管〉，《臺灣省糧食處》，國史館臺灣文獻館，檔號 01006427；〈臺中糧區違管〉，《臺灣省糧食處》，國史館臺灣文獻館，檔號 01006422；〈臺北糧區違管〉，《臺灣省糧食處》，國史館臺灣文獻館，檔號 01006874。

³⁰ 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，分別減去應繳田賦工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，所存之糧食。

³¹ 〈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》37：夏：9（1948），頁 140-141。

³² 臺灣省政府，《臺灣省政府施政報告》1950 年 12 月（臺北：臺灣省政府，1951 年），頁 202。

³³ 「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 1950 年 4 月 17 日），〈農務-糧食〉，中研院臺史所，檔號：001_43_208_39005。

落差。此項陳情經由臺灣省參議會同意後轉至省府。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。」³⁴ 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。

（三）節約食米消費

1950年6月，省主席吳國禎宣布廢止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」，目的在於節省食米消費，充裕軍糧民食，強制規範碾米廠不准碾製精白食米、不准出售不合規定的精白米。³⁵ 為了說服民眾節約食米消費，官方提出兩項優點：其一，充裕糧源，現階段市面食米碾率，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。其二，具有營養價值，未精白食米所含營養成分及熱量較精白米多，增建人民健康起見，亦有限制食米碾率之必要。³⁶ 官方實行節約食米消費，不僅充裕糧源，還能增加餘糧數量，供應外銷，增加外匯收入。

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。³⁷ 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

³⁴ 「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-1950年4月17日)，〈農務-糧食〉，中研院臺史所，檔號：001_43_208_39005。

³⁵ 〈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），頁939-940。

³⁶ 〈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），頁8。

³⁷ 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）〉，收於呂芳上編，〈戰後初期的臺灣（1945-1960s）〉（臺北：國史館，2015），頁585-626。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：台日間的貿易外交（1950-1961）〉（臺北：稻鄉，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）〉（臺北：政治大學歷史系，2002），頁376-442。

運行，先行研究已經對徵購制度的內容進行詳細梳理，³⁸ 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。

（一）食米徵購情況

根據附表 9，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」，農民有其選擇權。這兩類糧食徵購制度的成效，從 1948 至 1952 年度糧食徵購數量佔總生產量的比率來看，1948 年的 18.86%（20.2 萬公噸），到 1952 年已經成長至 27.63%（43.4 萬公噸）。

進一步檢視這兩類徵購制度所能掌握數量，及其占總徵購量比率，在 1948-1952 年度，第一類所能徵購的稻米，均維持在 13.1 至 15.5 萬公噸左右，但是所佔總徵購量的比率卻從 65.2% 下降至 34.0%。第二類所能徵購的稻米，從 7.0 公噸大幅增加至 28.2 萬公噸，其佔總徵購量的比率也從 34.8% 提高至 64.9%。第一類徵購維持一定數量，佔的比重卻縮減，與制度運作方式相關，第一類徵購制度依地租、土地稅為計算標準，但是臺灣耕地面積不大，所能徵得稻米數額有限。³⁹ 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成效。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。

（二）公教配給

為安定公教人員生活，1947 年臺灣省政府制定「臺灣省各機關學校員役食米配售辦法」，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）。⁴⁰ 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。⁴¹ 加上，該年臺灣銀行額外發行幣券一億五千萬元，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，卻帶來物價上漲的副作用。⁴² 1950

³⁸ 劉志偉，〈戰後臺灣土地關係轉型中的國家、地主與農民〉，頁 89-120、123-176；黃仁姿，〈戰時戰後的臺灣農政〉，頁 173-240；歐素瑛，〈臺灣省參議會對糧荒問題之調劑（1946-1951）〉，《臺灣學研究》，頁 35-76。

³⁹ 李連春，〈十年來的臺灣糧政〉（臺北：糧食局，1955），頁 8。

⁴⁰ 〈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），頁 1200。

⁴¹ 何鳳嬌等編，〈吉星文先生日記〉，1950 年 2 月 3 日，頁 32。

⁴² 林炳康，〈公教人員待遇辦法的檢討與改善芻議〉，《自由中國》5:9（1951 年 11 月），頁 14。

年 7 月 5 日行政院發布〈全國公教人員待遇暫行辦法〉，除規定發給現金外，並將生活必需品米、煤、油、鹽無償定量配給公教人員。⁴³ 配給食米數量的計算，除本人每月領取 25.5 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。⁴⁴1950 年公教糧從「配售」轉變成「配給」，配給制度對公教人員無償定量配給米、油、煤、鹽，保障他們的基本食物需求，不受物價增漲的影響；對政府而言，公教人員現金薪資給與減少，減少貨幣的發行，有助於緩解通貨膨脹。⁴⁵

（三）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，官兵每人每月配給糙米 26 公斤，1950 年 4 月，眷屬則按照年齡區分等級，發放配給米。⁴⁶ 但是僅配給主食一項，不足維持軍眷最低生活需求，8 月比照〈全國公教人員待遇暫行辦法〉，增發食油、鹽、煤，安定軍眷生活，這對於穩定軍眷人心，發揮一定的作用。⁴⁷ 因此，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。

（四）外銷出口

1949 年 6 月臺灣與中國大陸經貿關係中斷，對臺灣經濟帶來極大打擊，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部商洽〈中日貿易協定〉，6 月初正式開啟談判；6 月 25 日韓戰爆發，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。⁴⁸ 尤其韓戰

⁴³ 楊覺權，〈實物配給制度的過去·現在與未來〉，《中國人事行政月刊》4：9（1971 年 9 月），頁 54。

⁴⁴ 文武職員及國、公營職員的親屬，大口口每月 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，《臺灣省的配給與配售》（臺北：臺灣省物資調節委員會，1951），頁 11。

⁴⁵ 王景陽，〈論點數配給制〉，《中國經濟》9（1951 年 6 月），頁 31。

⁴⁶ 國防部，《聯勤年鑑》民國 40 年（臺北：國防部，1952 年），頁 112-113。1950 年 5 月訂立「眷口分級標準和眷糧定額」，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。

⁴⁷ 國防部，《聯勤年鑑》民國 40 年（臺北：國防部，1952 年），頁 154、157。

⁴⁸ 陳思宇，《臺灣區生產事業管理委員會與經濟發展策略（1949-1953）》（臺北：政治大學歷史系，2002），頁 378-380。

後，南韓不再供給日本的食糧，⁴⁹ 因此日方甚盼臺米的輸日。⁵⁰ 在駐日盟軍總司令（GHQ）居中協調下，9 月臺灣與日本締結「臺日通商貿易協定」，臺灣考量自身的糧食供需，原本規劃僅輸出糖、鹽、香蕉而已，但日方要求加入稻米，最後透過「以貨易貨」的方式，臺灣向日本輸出稻米，交換日本的肥料。

51

駐日盟軍總司令（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。⁵² 如前所述，1950 年臺灣糧食供不應求，還需從緬甸採購食米，來補充糧源。此時又因地緣政治的發展，將僅有的餘糧輸出，中央、省府不得不尋找節約糧食消費方式。行政院原本核定 1951 年度軍糧配額是以 65 萬人計算，但顧及因臺日貿易而輸出稻米的關係，降低配額以 63 萬人撥配。⁵³ 省政府則是積極尋找可替代食米的物資，藉由臺米輸日向日本換購麵粉，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。⁵⁴ 在此情況下，1951 年 1 月起，國防部以「為適應北方籍官兵的需要，以及防止夜盲、腳氣病」為由，以麵粉搭配食米，多餘食米就可作為外銷之用。⁵⁵ 同年（1951）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%。⁵⁶

接下來說明實物配給對於糧食體制運作的影響，從 1949、1951 年度糧食供需情形來看，根據附表 9，1949 年度：1948 年度年底存糧 3.0 萬公噸，公糧收入 31.5 萬公噸，公糧撥出 24.9 萬公噸，年底存量 9.6 萬公噸。1951 年度：1950 年度年底存糧 8.6 萬公噸，公糧收入 39.3 萬公噸，公糧撥出 40.6 萬公噸，年底存量 7.2 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，但是該年度年底存量還高於 1951 年度。就公糧收撥數量來看，公糧撥出

⁴⁹ 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。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》（臺北：國立編譯館，1998），頁 24；通商產業省，《日本貿易の現狀》（東京：海外市場調查會，1952），頁 54。

⁵⁰ 卓宗吟，〈臺日貿易協定簽字經過側聞〉，《貿易週報》3：9（1950 年 9 月），頁 5。

⁵¹ 「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》，近史所檔案館，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，1980），頁 174。

⁵² 臺灣省參議會秘書處，《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，1951 年），頁 29。

⁵³ 國防部，《聯勤年鑑》民國 40 年（臺北：國防部，1952 年），頁 112。

⁵⁴ 國防部，《聯勤年鑑》民國 40 年，頁 112-113。「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》，近史所檔案館，檔號 49-02-07-003-005。

⁵⁵ 國防部，《聯勤年鑑》民國 40 年，頁 112。

⁵⁶ 國防部，《聯勤年鑑》民國 41 年（臺北：國防部，1953 年），頁 154。

增加，1949 年度撥出 24.9 萬公噸，1951 年度增加至 40.6 萬公噸，其中公教糧增加幅度最為顯著，1949 年度為 2.9 萬公噸，佔整體公糧撥出 11.7%，1951 年度 7.1 萬公噸（17.4%），其原因在於 1950 年度後公教糧從「配售」轉變成「配給」，每年需要相當數量的公糧，作為供應公教配給。在此情況下，原本為數就不少的軍（眷）糧，加上公教糧，成為公糧主要用途。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，⁵⁷臺米主要供國內消費。

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，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，⁵⁸ 生管會仰賴米、糖的輸出，彌補外匯收支的不敷。⁵⁹ 根據表 13 可知，1950 至 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。

表 13 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	20.3	100
1952	69.7	23.2	28.6	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

資料說明：其他包括香蕉、茶葉、鳳梨罐頭、紙類、紡織、機械等

資料來源：CIECD.1963.Taiwan Statistical Data Book.p.110.CEPD.1983.Taiwan Statistical Data

⁵⁷ 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，《糧食統計要覽：民國 44 年版》，（臺北：臺灣省糧食局，1956），頁 14-16、174。

⁵⁸ 徐柏園，《外貿會十四年》（臺北：行政院外匯貿易委員會，1969），頁 3-4；「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》，國史館，檔號 002-080109-00027-007。

⁵⁹ 陳思宇，《臺灣區生產事業管理委員會與經濟發展策略（1949-1953）》，頁 355-442。

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，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還差，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。⁶⁰

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。⁶¹ 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定的狀況。此一差別化分配政策，在 1950 年台中市長選舉，成為台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。」⁶² 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

⁶⁰ 吳墉祥原著，馬國安主編，《吳墉祥在台日記（一九五一）》（臺北：民國歷史文化學社，2020），頁 206。

⁶¹ 曾品滄，〈戰時生活體制與民眾飲食生活的發展（1947-1960s）〉，收於呂芳上編，《戰後初期的臺灣（1945-1960s）》（臺北：國史館，2015），頁 585-626。

⁶² 何鳳嬌等編，《吉星文先生日記》，1951 年 1 月 3 日，頁 115；「蔣中正電吳國楨」（1950 年 12 月 27 日），〈領袖指示補編（十七）〉，《蔣中正總統文物》，國史館藏，檔號 002-090106-00017-471。

餃、饅頭、包子」，因此萌生體制不公平的思維。⁶³ 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，容易產生競爭的現象。例如 1952 年 5 月，國防部長郭奇嶠呈文行政院長陳誠，指出當月軍糧必須於上月 25 日以前撥足，但是 5 月份的軍糧到了 5 月 5 日不但未依規定撥配，每日配額糧食局亦不能撥到，各軍區 5 月份共欠 6,520 公噸。然而，糧食局每日運到台北之食米，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 3,000 噸，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 月底以前將挪用 3,000 噸屯糧歸還。⁶⁴ 國防部的意見被提到行政院會討論，行政院長陳誠指示，先配足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。⁶⁵ 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。

⁶³ 陳增芝，《鹽水大飯店：戴振耀的革命青春》（臺北：玉山社，2017），頁 98。

⁶⁴ 「為請令飭台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》，行政院，檔號 0041/6-6-9/13。

⁶⁵ 薛月順編輯，《陳誠先生回憶錄：建設台灣》，冊下，頁 718。

第三節食米管制的困境

糧食局建立糧食供銷體系，介入食米徵購與分配，藉此穩定食米供需平衡。然而，新台幣發行膨脹，造成貶值，帶動物價指數上漲，⁶⁶根據附表 11，1951 年較 1950 年上漲達 56.9%；相對地同時期米價指數僅上漲 5.0%，米價上漲幅度反而較低，米價指數占物價指數自 1950 年 63.8%，降至 1951 年 42.7%，米價的上漲，有部分原因受到零售物價上漲的影響。但是 1953 年物價指數上升較緩，1953 年較 1952 年僅上漲 5.5%；相對地同時期米價指數上漲達 58.0%，米價指數占物價指數自 1952 年 57.1%，上漲至 1953 年 86.3%。在 1951 年物價上漲時，糧食局還能設法穩定米價，但是 1952 年至 1953 年米價波動，如圖 8 所示，糧食局為何未能立即有效穩定米價，即是本節要探討的問題。

本節以 1952 年度為例，分析不同行政機構（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。

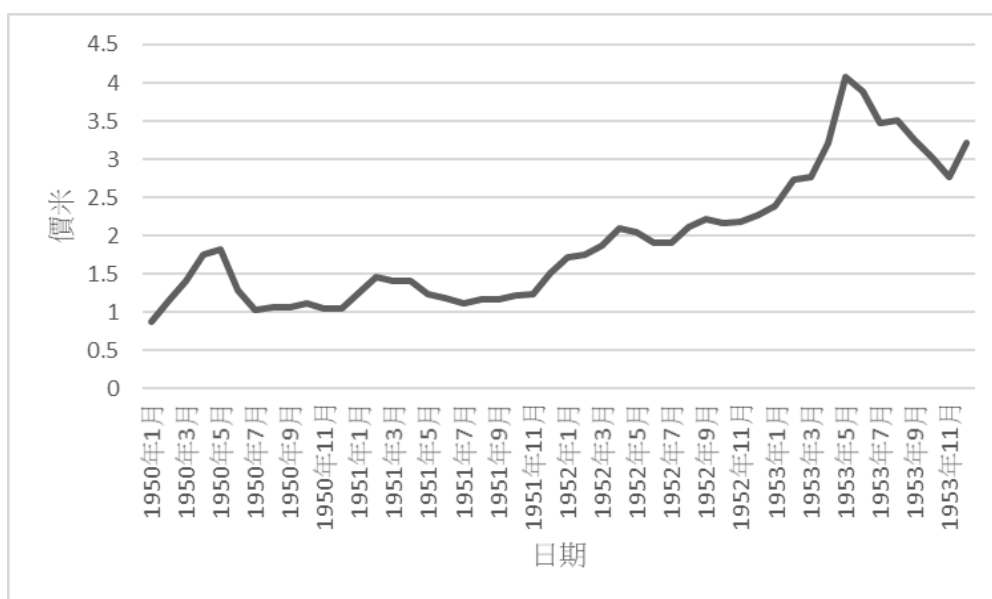


圖 8 歷年臺灣蓬萊米價（1950-1953 年）

資料來源：附表 8。

⁶⁶ 林霖，〈論米價上漲與通貨貶值〉，收於林霖著，《林霖先生文集》（台北：長河出版社，1983），頁 414-438。

影響食米價格波動的因素，諸如生產量、市場調節能力。首先，根據附表9，1948年度臺灣稻米生產量有106.8萬公噸，逐年遞增，1952年度已增加至157.0萬公噸，顯示糧食供需失調與生產量並無關係。再者，市場調節能力與糧食局掌握食米數量密切相關，根據附表9，1951年度的公糧收入為39.3萬公噸、撥出40.6萬公噸，不足額有1.3萬公噸；1952年度的公糧收入扣除進口為42.9萬公噸、撥出43.2萬公噸，不足額有0.3萬公噸。1951年的不足額高於1952年度，其原因與1951年度公糧收入較少有關，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14所示，1952年7月1日至12月31日糧食局撥配公糧實際數量較計劃多出4.0萬公噸；如表15所示，1952年度糧食局徵購公糧實際數量較計劃少了9.4萬公噸，一增一減之間有13.4萬公噸的差額，進一步分析糧食局撥配食米計畫與實際之間產生落差的原因。

表 14 糧食局撥配公糧計畫與實際數量比較（1952.7.1-12.31）

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	0.6	3.4	2.8
出口	外銷米	7.3	9.5	2.2
公教糧	公教糧	3.7	3.8	0.1
軍（眷）糧	軍糧	10.2	10.1	- 0.2
	軍眷糧	1.3	1.1	- 0.2
其他	訓糧	0.0	0.0	- 0.0
	囚糧	0.1	0.1	- 0.0
	學糧	0.2	0.1	- 0.0
	警糧	0.1	0.0	- 0.0
	貧戶平糶米	2.7	2.4	- 0.3
	救濟糧	0.0	0.0	- 0.0
	礦工糧	0.4	0.2	- 0.2
	外運民食	0.3	0.1	- 0.2
合計		26.9	30.9	4.0

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），〈黃金換穀計畫〉，《行政院檔案》，行政院藏，檔號42/51/01/31。

表 15 糧食局徵購公糧計畫與實收數量比較（1952 年度）

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	4.4	3.7	0.7	4.4	0.0
	縣級公糧	1.3	1.1	0.2	1.3	0.0
	隨賦收購	5.9	4.9	1.0	5.9	0.0
	大中戶餘糧	1.1	0.2	0.2	0.3	-0.8
	防衛捐	1.3	1.1	0.2	1.3	0.0
公有地租穀和 放領地價穀	公有土地租穀	0.2	0.6	0.1	0.7	0.4
	放領公有土地地價穀	0.9	0.8	0.0	0.9	0.0
貸款收回	扶農貸款收回	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
	糧食生產貸款收回	9.0	1.7	0.3	2.0	-7.0
肥料換穀	肥料換穀	24.9	20.0	5.6	25.6	0.7
實物換穀	棉布換穀	3.2	0.3	0.0	0.3	-2.9
	豆餅換穀	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
	貸放脫穀機換穀	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
其他	其他	0.0	0.1	0.0	0.1	0.1
合計		52.2	34.5	8.3	42.9	-9.4

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》，行政院藏，檔號 42/51/01/31；黃登忠，《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。

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，因此部份地主希望提高米價，以利地價的結算，藉此多獲補償，遂不輕易將存糧拋售，糧商借此哄抬。⁶⁷ 並且中信局公佈國際米價，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

⁶⁷ 「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〉，國史館臺灣文獻館，《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》，國史館臺灣文獻館，檔號 0040110016764019。

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。⁶⁸ 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，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。⁶⁹

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。⁷⁰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。⁷¹糧商暗地越區收購食米，分存農民穀倉，躲避檢查，以待高價。⁷²

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斗六、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。⁷³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。⁷⁴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，平抑米價。⁷⁵

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

⁶⁸ 「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》，行政院，檔號0042/6-6-1-9/3。〈街談巷議〉，《聯合報》（1952年11月28日），版4。

⁶⁹ 「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》，國史館臺灣文獻館，檔號0040110016760019。

⁷⁰ 「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》，國史館臺灣文獻館，檔號0040110016766018。

⁷¹ 「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》，國史館臺灣文獻館，檔號0040110016767009。

⁷² 「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》，國史館臺灣文獻館，檔號0040110016772009。

⁷³ 〈李連春正告糧商不得提高米價〉，《聯合報》（1952年8月11日），版1。

⁷⁴ 〈穩定米價·安定民生〉，《聯合報》（1952年8月19日），版1。

⁷⁵ 「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》，國史館臺灣文獻館，檔號0040110016767007。

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，且在十日內台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。⁷⁶

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。⁷⁷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。⁷⁸

糧食局為抑平米價，在高雄市、屏東市、臺中市、臺中縣（豐原鎮），及南投縣（南投鎮）等消費地進行拋售，拋價係按照當地市價打九五折。⁷⁹但是拋售卻造成消費地的米價低於生產地，消費地市場異常冷淡，由產地運來食米很少，縱使產地農戶運到消費地銷售，看到市場價格過低，都捨不得售出。⁸⁰產地的糧食擁有者把持，抬高產地糧價謀利，消費地的米價受此影響而上升，糧食局為維持糧價穩定，將拋售範圍擴大，擴大至宜蘭、板橋、桃園、新竹、苗栗、豐原、彰化、南投、嘉義、新營、鳳山、屏東等地，以加強控制市場。⁸¹從1952年5月開始，糧食局就不間斷地拋售，根據表14，1952年7月至12月糧食局計畫調節民食僅為0.6萬公噸，實際卻拋售3.4萬公噸，增加2.8萬公噸，糧食局存糧不足的原因之一。但是糧食局拋售食米的效果不佳，依據圖8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

⁷⁶ 「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》，國史館臺灣文獻館，檔號0040110016767014。

⁷⁷ 〈南部稻作收刈 新米源源登場〉，《聯合報》（1952年10月5日），版5。〈拋米停頓 台南米價又升〉，《聯合報》（1952年10月11日），版5。

⁷⁸ 「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》，國史館臺灣文獻館，檔號0040110016770017。

⁷⁹ 〈省垣米價持平〉，《聯合報》（1952年11月28日），版3。

⁸⁰ 〈市場漫步 多買多銷·五金活中穩〉，《聯合報》（1952年11月28日），版5。

⁸¹ 〈提高糧價有害無益 政府決心加強控制〉，《聯合報》（1952年12月14日），版3。

1950年，臺灣成為獨立國民經濟體，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元，⁸² 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13，1951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，減少了24.3百萬美元。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」。⁸³

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。⁸⁴ 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，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，導致糧食供給不穩定，日本仍需向其他國家採購，故需求旺盛。⁸⁵ 在此背景下，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，⁸⁶ 財政部門為了爭取外匯，試圖增加食米外銷。⁸⁷

對此引發省府內部的爭論，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。⁸⁸ 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。」⁸⁹ 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。⁹⁰ 財政廳應其

⁸² 張德粹，《臺灣砂糖保證價格之研究》（臺北：臺灣糖業公司，1959），頁18。

⁸³ 尹仲容，《我對臺灣經濟的看法》，初編（臺北：行政院經濟設計委會，1953），頁25。

⁸⁴ 〈聯合國傾力 救助韓糧荒〉，《聯合報》（1952年2月19日），版4。

⁸⁵ 通商產業省，《日本貿易の現狀》，昭和28年版，頁80-81。

⁸⁶ 1950年度台米每公噸輸出價格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。參見糧食局，《糧食統計要覽》，1976年版（臺北：糧食局，1977），頁96-97。

⁸⁷ 「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》，國史館臺灣文獻館，檔號0040110016767004。

⁸⁸ 「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》，國史館臺灣文獻館，檔號00416767009004。

⁸⁹ 華松年，《臺灣糧政史》，上冊，頁329。

⁹⁰ 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）〉，頁167；陳

管轄業務以外匯管理為主，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14看到，原本糧食局計劃1952年7月至12月出口7.3萬公噸，實際卻出口9.5萬公噸，增加2.2萬公噸，顯然財政廳的主導占上風，而使得輸出過多存糧。

糧食局拋售過多存糧，同時財政廳要求輸出存糧，糧食存底更形短少。在此情況下，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。⁹¹ 為解決外匯短絀的問題，省府依循生管會的建議，1953年上半年再輸出1.5萬公噸，⁹² 1952年度一共輸出11.0萬公噸，⁹³ 造成糧食局存糧不足的原因之一。

三、農民與地主的應對

面對糧食局存糧不足的困境，糧食局希冀透過稻米徵購制度來補足。從1952年度稻米徵購情形來看，並不如預期。根據表15，該年度政府實際徵購食米比計畫還少的項目，有糧食生產貸款、棉布換穀、大中戶餘糧，分別少收7.0萬公噸、2.9萬公噸、0.8萬公噸。以下依序分這些制度無法徵購到預期數量的原因。

(一) 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，即日息0.05%（月利率1.5%），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。⁹⁴ 農復會認為「糧食生產貸款」雖說是「貸款」，實質是「預購」糧食。⁹⁵ 1951年第1期糧食生產貸款，糧食局核定折

思宇，《臺灣區生產事業管理委員會與經濟發展策略（1949-1953）》，頁422-423。

⁹¹ 「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》，行政院藏，檔號42/51/01/31。

⁹² 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；再根據表六，1952年7-12月輸出9.5萬公噸，故1953年1-6月再輸出1.5萬公噸。參見糧食局，《臺灣糧食統計要覽》1956年版（臺北：糧食局，1957），頁99。

⁹³ 相較之下，1950年臺米輸出7.7萬公噸，1951年度7.0萬公噸，1952年度11萬公噸，1953年度8.5萬公噸，1954年度8.7，1952年度輸出量為最高。參見糧食局，《臺灣糧食統計要覽》1956年版，頁99。

⁹⁴ 〈李連春暢談造福農民兩大措施〉，《中央日報》（1951年5月20日），版3。

⁹⁵ 許建裕，《台灣省農家需要借款調查報告》（臺北：農復會，1954），頁4。

價標準為每百公斤 74 元，⁹⁶ 同年 7 至 8 月稻穀市場價格每百公斤僅有 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。⁹⁷ 1951 年 8 月底第 1 期貸款申辦結束，農民以「仍感缺乏資金」為由，要求省府繼續辦理該項貸款。省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。⁹⁸

出乎政府意料的是，根據表 16，穀價從 1951 年 9 月開始上漲，至 12 月穀價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，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。……。⁹⁹

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。¹⁰⁰ 原為優惠的政策，實際上卻讓農民大為吃虧。

⁹⁶ 〈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 年秋字第 29 期（1951），頁 396。

⁹⁷ 臺灣省臨時省議會秘書處，《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，1952），頁 740。

⁹⁸ 臺灣省臨時省議會秘書處，《臺灣省臨時省議會第一屆第二次大會專輯》，頁 760。

⁹⁹ 〈農民吃虧太大〉，《聯合報》（1951 年 12 月 7 日），版 7。

¹⁰⁰ 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，《問題之發現與解決》（臺北：中央改造委員會第六組，1952），頁 92。

表 16 產地蓬萊稻穀躉售價格（1951 年 9 月至 1952 年 3 月）

單位：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	67.70	68.05	64.72	70.77	63.05
1951 年 8 月	73.22	73.88	68.62	69.45	69.03
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：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 438-441。

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，¹⁰¹ 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。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%。¹⁰² 1952 年度糧食局預計貸出 9,000 萬元，最後僅貸出 500 萬元。¹⁰³ 從表 15 可以看到，1952 年度糧食局原本計畫由糧食生產貸款徵得 9.0 萬公噸，實際卻僅徵得 2.0 萬公噸，較原計畫少收 7.0 萬公噸。¹⁰⁴ 糧食生產貸款的制度誘因一方面吸引農民行動，使得制度順利運作，糧食局得以掌控食米；另一方面制度誘因若消失，降低農民選擇的意願，反而造成糧食局無法掌握預期的食米數量。

¹⁰¹ 「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》，中國國史黨黨史館藏，檔號 42/0224。

¹⁰² 「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》，中國國史黨黨史館藏，檔號：42/0224。

¹⁰³ 〈本年農業貸款 增為九千萬元〉，《聯合報》（1952 年 1 月 13 日），版 2。中國國民黨中央委員會秘書處，《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。

¹⁰⁴ 立法院內政委員會，《立法院內政委員會內政考察團考察報告》（臺北：立法院內政委員會，1955），頁 35、41；中國國民黨中央委員會秘書處，《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。

(二) 棉布換穀

1950年5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八折計算，稻穀按照各該地區之蓬萊種、在來種市價計算(如在來種交換者，每百斤加繳三公斤)，農民可獲得廉價之棉布，減輕其負擔。¹⁰⁵ 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。¹⁰⁶ 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。¹⁰⁷ 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。¹⁰⁸ 從表15可知，糧食局原本計畫由棉布換穀徵購3.2萬公噸食米，實際卻徵得0.3萬公噸而已，較原計畫少收2.9萬公噸。

(三) 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，使田賦總額降低制大戶標準以下，而得以除名。¹⁰⁹ 這如同表 15 所示，此一情況亦造成糧食局無法達成應徵數額，原本計畫 1952 年度可由大中戶徵得 1.1 萬公噸，實際徵購量只達 0.3 萬公噸，較原計畫少收 0.8 萬公噸。

(四) 肥料換穀

根據表 15，1952 年度肥料換穀計畫徵得 24.9 萬公噸，實際是 25.6 萬公噸，增加了 0.7 萬公噸，但是 1952 年 7 月 1 日至 12 月 31 日只徵得 20.0 萬公噸，其餘的 5.6 萬公噸需到 1953 年 6 月 30 日前才能徵得。正因為如此，進入 1953 年青黃不接時，糧食局就減少了可控制的食米 5.6 萬公噸，平抑米價，以

¹⁰⁵ 台灣省政府，《臺灣省政府施政報告：四十年六月》，(臺北：臺灣省政府，1951)，頁 197。

¹⁰⁶ 〈棉布、棉織品等生產數量逐漸增加〉，《聯合報》(1952年4月10日)，版 3。

¹⁰⁷ 1952 年 3 月糧食局降低臺中地區布換谷的比率：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〈臺中布換穀比率已降低〉，《聯合報》(1952-03-15)，版 3。1953 年 1 月糧食局降低高雄地區布換谷的比率：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 15 日)，版 5。

¹⁰⁸ 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》，行政院藏，檔號 42/51/01/31。中國國民黨中央委員會秘書處，《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。

¹⁰⁹ 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》9：1 (2002 年 6 月)，頁 143-147。

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；也要讓官方藉此掌握食米，以供應軍需民食。¹¹⁰ 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、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，¹¹¹ 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。¹¹² 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佔領下缺糧的日本。¹¹³

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申貸借肥料。¹¹⁴ 糧食局為了防止農民延遲繳還，制定「臺灣省糧食局辦理貸放稻作肥料辦法」，貸放肥料之日起至繳納之日止，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。¹¹⁵ 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，卻因為很低貸放利率，處於邊際效益尚有為利可圖的情況下，願意貸肥施用，而在逾期高罰穀利息下自動繳還稻穀。正因為如此，肥料換穀既能促進農民增產，又能有效掌握糧食。¹¹⁶ 雖然官方針對農民經濟理性的反應進行制度設計，允許農民能自由選擇現穀交換或申貸肥料，未進一步考慮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

¹¹⁰ 中國農村復興委員會，《中國農村復興委員會工作報告，第 1 期（臺北：中國農村復興委員會，1951），頁 26。

¹¹¹ 中國農村復興委員會，《中國農村復興委員會工作報告，第 3 期（臺北：中國農村復興委員會，1952），頁 42。

¹¹² 「關於本年第二期稻作肥料直接易穀率」（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》，國史館藏，檔號 30-01-14-023。

¹¹³ 蕭全政，〈臺灣地區稻米政策之結構性分析（1945-1973）〉，發表於「中國政治學會七十三年年會學術研討會」（臺北，中國政治學會，1984）。

¹¹⁴ 〈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），頁 379-380。

¹¹⁵ 〈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），頁 397-400。

¹¹⁶ 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「2012 年臺灣社會學年會」（政治大學，2012 年 12 月 1 日）。

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至5月青黃不接，米價最高。¹¹⁷ 農民領取貸放肥料依規定第一期稻作應於7月31日前繳交稻穀，第二期稻作應於12月31日以前繳交稻穀。¹¹⁸ 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。

表 17 糧食局肥料實配與換穀數量（1950-1952 年度）

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 年減去 1950 年度。

資料來源：臺灣省糧食局，《糧食統計要覽：民國 44 年版》，頁 210-211；黃登忠，《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。

農民缺乏現穀交換肥料時，穀價相對較高，若農民向地主／糧商借用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，農民多選擇貸借肥料，收成後再繳還現穀。根據表17所示，1950年度肥料分配28.6萬公噸，1951年度29.7萬公噸，1952年度增加至39.8公噸。相對的，1950年度換穀數量有21.3公噸，1951年度降低為18.2萬公噸，減少了3.1萬公噸；1952年度增加至25.6萬公噸，增加7.4萬公噸。這也證明1951年度（1951年7月1日至1952年6月30日）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，糧食局需待到收成後才能得到稻穀，造成該年度糧食局僅能收到1951年第2期的還穀，以及1952年第1期的部分還穀，使得公糧整體收入減少。換言之，農民能自由選擇現穀交換或貸借肥料，造成糧食局徵購稻穀時程往後延。然而，1950年度的年

¹¹⁷ 王益滔，《肥料換穀制度其其廢止後之影響》（臺北：國立臺灣大學農經系，1975），頁 3-4。

¹¹⁸ 〈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），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），頁 804-807。

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。

表 18 貸借稻作肥料繳還稻穀日期（1951-1953 年）

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〉，《台灣省政府公報》40:秋:28（1951 年），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〉，《台灣省政府公報》40:冬:70（1952 年），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〉，《台灣省政府公報》42:春:14（1953 年），頁 161-164。

徵購食米時程往後延，從表 18 可看到 1952 年度(1952 年 7 月 1 日至 1953 年 6 月 30 日)肥料換穀就能收到 1952 年第 1 期的部分還穀、1952 年第 2 期的還穀，以及 1953 年第 1 期的部分還穀，如此 1952 年度肥料換穀的數量較 1951 年度更為增加。但是農民普遍選擇貸借，6 月收成後才還穀，因此 3-5 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，與美國共同安全總署中國分署（以下簡稱美安全分署）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」，申貸肥料資格仍是「凡栽培 1953 年稻作之農民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，希望盡量以現穀換肥」，¹¹⁹除此之外，同年 2 月，糧食局還推行獎勵措施，以現穀交換者，「免費贈送棉布或毛巾」；農民以借貸方式領肥者，「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。¹²⁰

¹¹⁹ 〈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（1953 年 1 月），頁 156-161。

¹²⁰ 〈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），頁 379-

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。¹²¹ 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與利益關係者，對政策目標存在分歧，影響行動抉擇，乃至相互衝突，導致食米管制的困境。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。

第四節推動糧政改革

本節主要說明 1952 年度糧食局存糧不足，在青黃不接時，失去控制市場力量，使得米價持續上漲。在米價上漲的背景，省府如何藉機推動糧政改革，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。¹²² 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。¹²³ 然而，時序進入 2 月，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

386。

¹²¹ 「沈宗瀚擬今後糧食政策與措施」（1953 年 4 月 18 日），〈臺閩政情（二）〉，國史館，《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》，行政院藏，檔號 0042/6-6-1-1/2/1/6。

¹²² 中國國民黨中央委員會秘書處，《四十一四十二年度反共抗俄總動員運動會報紀錄彙編》，上冊，頁 278。

¹²³ 〈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），頁 275-276。

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。¹²⁴

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。¹²⁵ 進入青黃不接的 3 至 5 月，糧食局無法再大量拋售食米。¹²⁶ 3 月初，該局採取「輪區配售」，降低食米的消耗。¹²⁷ 3 月中，甚至「1 斤配售米必須搭配 1 斤甘藷」。¹²⁸ 1953 年 3 月下旬，糧食局已無法維持糧食分配機制的正常運轉，糧商輸入自由市場的量亦變少，致使市場價格上漲。¹²⁹ 根據附表 8 可知，臺北市蓬萊米價從 2 月 2.77 元，3 月已上漲至 2.83 元。3 月 31 日糧食局召集糧商會議後，宣布自 4 月 1 日起，臺北市、基隆市實施限價，白米零售價格北部蓬萊不得超過 1.66 元、中部蓬萊不得超過 1.75 元。¹³⁰ 但是黑市卻漲至 2 元左右，並且日日上漲，至 4 月 14 日遂取消限價，米市恢復自由交易，糧源雖漸充裕，但米價仍然未跌。¹³¹

面對糧食局存糧不足的困境，影響民食配售和公教配給，李連春一方面與行政院長陳誠商量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 4 月 11 日，行政院長陳誠與李連春商議缺糧問題，李連春表示從 4 月到 6 月新穀登場，還需要 3 萬多公噸，現在存糧只有 0.5 萬公噸。雙方商議補救方式，軍糧每月需 1.8 萬公噸，過去每月搭配 0.4 萬公噸麵粉，4 月起多搭 0.4 萬公噸，不足部分則挪用軍隊的餘糧和屯糧。公教人員和民食配售還需要 1.2 萬公噸，利用美援會的麵粉，以及中信局所購買的麵粉，以配給麵粉替代食米配給。¹³³ 實際上，公教人員與民眾能領到食米或麵粉並不普遍，使得依靠配給的公教人員，無法領到配給米時，陷入了缺乏食物的困境。¹³⁴ 《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。

¹²⁴ 〈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），版 3。臺灣省臨時省議會秘書處，《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，1954），頁 633。

¹²⁵ 「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》，行政院藏，檔號 0042/6-12-8。

¹²⁶ 「糧政改革」（1953 年 6 月 25 日），〈糧政改革方案〉，《行政院檔案》，行政院藏，檔號：0042/6-6-1-1/2/1/6。

¹²⁷ 〈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），版 5。

¹²⁸ 〈米市漲風一筆賬〉，《聯合報》（1953 年 4 月 15 日），版 5。

¹²⁹ 張炎憲主編，《吳三連全集：臺北市長時期》（臺北：吳三連臺灣史料基金會，2002），頁 201。

¹³⁰ 〈米市限價〉，《中央日報》（1953 年 4 月 1 日），版 4。

¹³¹ 吳三連，《吳三連全集：臺北市長時期》，頁 201。

¹³² 「台灣向緊急米輸出關係(來往電信等)」(1953 年 4 月 9 日至 1951 年 5 月 21 日)，〈日華貿易及び支払取極關係一件 第 4 卷(1953 年度取極)〉，《戰後外交記錄》，日本外交史料館藏，檔號 B.5.2.0.J/C(N)1。

¹³³ 薛月順編輯，《陳誠先生回憶錄：建設臺灣》，下冊，頁 765-766。

¹³⁴ 〈南北一片呼米聲〉，《聯合報》（1953 年 4 月 16 日），版 5。

來信一：

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，而負撥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？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¹³⁵

至於一般消費民眾有的只能依靠番薯維持食物需求，來度過此一危機，如臺南佳里醫生吳新榮在日記記錄：「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。」¹³⁶此一情況反映糧食局雖想藉由麵粉代替食米，來渡過糧荒的危機，但是成效有限。

原本在 4 月中旬南部就能收成第一期作，卻因雨量過多、氣候變冷，發育較緩關係，延遲至 5 月中旬才陸續收成，影響市場供應。¹³⁷米價持續上

¹³⁵ 〈糧食局所司何事?〉，《聯合報》，1953年4月16日，版5。

¹³⁶ 吳新榮著、張良澤編，《吳新榮日記全集》，第九冊，1953年4月25日（臺南：臺灣文學館，2008），頁281。

¹³⁷ 臺灣省臨時省議秘書處，《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

漲，5月米價已漲至4.07元，造成民眾恐慌。臺中中防部副司令官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？」¹³⁸ 但是為了穩定軍心，他在軍隊的朝會上訓示，「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。」¹³⁹

經過李連春與日方的交涉，5月13日向日本暫借食米抵臺，陸續在臺北、基隆、臺中、臺南、高雄等五大都市進行配售。5月底屏東、高雄地區早稻開始收成，糧食局為徹底穩定米價，配售價格一律降低，每臺斤由2元降低為每臺斤1.75元，並搭配同量甘薯。¹⁴⁰ 6月下旬，南部、中部新米上市，糧食局持續在消費地辦理配售食米。¹⁴¹ 同時，該局補發拖欠公教人員的配給米。¹⁴² 產地的地主/糧商見此情況盡快將持有食米釋出，導致市場糧食充足，米價隨之下跌。從附表8可見，5月臺北市蓬萊米每公斤4.17元，6月已下跌至4.0元。

二、修改肥料換穀辦法

面對米價持續上漲的難題時，糧食局起先想透過推行「黃金換穀」計畫，來補足存糧。1953年2月4日，該局向行政院財政經濟小組委員會提出「黃金換穀」計畫，強調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，政府實施耕者有其田以後，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。為取得中央對於該計畫的支持，糧食局避談存糧不足的問題，反而強調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，亦可將餘糧外銷，爭取外匯；增加的外匯可採購臺灣需要物資，以穩定物價，並可增加貿易發展臺灣經濟。¹⁴³ 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

議秘書處，1954），頁642。

¹³⁸ 何鳳嬌等編，《吉星文先生日記》，1953年5月3日，頁510。

¹³⁹ 何鳳嬌等編，《吉星文先生日記》，1953年5月15日，頁517。

¹⁴⁰ 中央委員會秘書處編，《四十一四十二年度反共抗俄總動員會報紀錄彙編》，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，版5。

¹⁴¹ 中央委員會秘書處編，《四十一四十二年度反共抗俄總動員會報紀錄彙編》，頁302-303。

¹⁴² 〈欣聞配米到 公僕愁眉開〉，《聯合報》，1953年6月5日，版4。

¹⁴³ 「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》，國史館藏，檔號002000000980A。

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。

行政院財政經濟小組收到糧食局的計畫後，在同年 2 月 19 日經濟小組委員會針對此計畫進行討論，雖然有不同意見，¹⁴⁴ 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，斯邦司樂指出國內存糧根本不足，即使依賴黃金換穀，也先用來彌補 1953 年上半年的存糧不足，遑論出口。¹⁴⁵

面對美安全分署的質疑，李連春才承認，食米出口須待 6、7 月才能實行，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，先前同意黃金換穀計畫的前提，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，建議臺灣政府應該建立「糧食收購及分配計畫」。對此建議行政院財政經濟小組表示，糧食局存糧不足，是因為拋售存糧超過原定計畫，棉布換穀未能達到預期效果，再加上生產貸款也有限。而且肥料換穀改變交換方式，1951 年與政府與美國安全分署共同商定，改變肥料換穀的交換方式，農民能自由選擇現穀交換或申貸肥料，僅有少數農民選擇現穀交換，導致政府在青黃不接時所能掌握的食米數量甚少。肥料換穀如能限定交換時需以百分之三十的現穀才能交換，就不致於發生存糧不足之危機。¹⁴⁶

4 月底，行政院財政經濟小組會議之中，美方與糧食局態度妥協，糧食局同意撤銷「黃金換穀」提案，美安全分署也同意修改肥料換穀的辦法。¹⁴⁷臺灣省政府修改肥料換穀的辦法，1953 年第 2 期稻作開始，對肥料貸放略加限制，

¹⁴⁴ 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 1953 年 4 月 24 日），〈黃金換穀計畫〉，《行政院檔案》，行政院藏，檔號：42/51/01/31。

¹⁴⁵ 「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》，行政院藏，檔號：42/51/01/31。

¹⁴⁶ 「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》，行政院藏，檔號：42/51/01/31。

¹⁴⁷ 「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》，行政院藏，檔號：42/51/01/31。

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。¹⁴⁸ 以行政強制替代制度誘因，亦即規範農民交換肥料須先繳交三成的現穀，有利於糧食局在青黃不接時及時掌握食米，進行市場調節。至此肥料換穀制度大致確立，之後很少有變動。

經過1952年度糧食局存糧不足的事件，美方／農復會、糧食局開始整合意見，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。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，農民操作空間相當程度被縮減，糧食局掌握食米的能力獲得進一步加強。

三、建立糧食預算制度

在糧食局存糧不足的情況下，1953年3月底美安全方署建議臺灣政府建立較為有效之糧食收購及分配計畫。¹⁴⁹ 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，行政院與臺灣省政府應即設法改善與加強。¹⁵⁰ 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，甚至向日本暫借食米事竟然發生，政策應由統一機構統籌，以及事權必須集中，行政院與省府應擬議具體方案提出。¹⁵¹ 5月20日，蔣介石主持反共抗俄總動員運動會報時，再次指示應立即擬訂糧食管理之具體辦法，於一個月內提出報告。¹⁵²

（一）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，

¹⁴⁸ 〈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），頁204-205。

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》，行政院藏，檔號：42/51/01/31。

¹⁵⁰ 中國國民黨中央委員會秘書處，《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。

¹⁵¹ 「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》，總統府藏，檔號0039/20504/0001。

¹⁵² 中央委員會秘書處編，《四十一四十二年度反共抗俄總動員會報紀錄彙編》，頁244。

納入一個有效的預算制度內。¹⁵³省府報請行政院於 6 月 25 日第 297 次院會核准，推動糧政改革，除建立糧食預算制度外，還搭配餘糧管理、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。¹⁵⁴

糧食預算是由糧食局編列，分為「食米供需計劃」、「糧食收撥計畫」，前者為全臺生產與消費數量之供需計畫，後者為政府掌握之糧食決定撥配計畫，將政府可能掌握的食米數量與政府應撥配的各项食米，詳細編列，以量入為出的原則，在收入方面嚴格催收足額，支撥方面絕對執行預算，決不任意超過，藉以確保各項正常的供應。¹⁵⁵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。¹⁵⁶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。¹⁵⁷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，有助於糧食局推行糧食預算制度。

（二）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。

¹⁵³ 「糧政改革」(1953 年 6 月 25 日)，〈糧政改革方案〉，《行政院檔案》，行政院藏，檔號：0042/6-6-1-1/2/1/6。

¹⁵⁴ 「糧政改革」(1953 年 6 月 25 日)，〈糧政改革方案〉，《行政院檔案》，行政院藏，檔號：0042/6-6-1-1/2/1/6。

¹⁵⁵ 「糧政改革」(1953 年 6 月 25 日)，〈糧政改革方案〉，《行政院檔案》，行政院藏，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。

¹⁵⁶ 「謹檢呈臺灣省 41 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》，近史所檔案館，檔號 30-01-14-023。

¹⁵⁷ 中央委員會第六組編印，《臺灣糧食問題》（臺北：中央委員會第六組，1956），頁 211-230。李連春，《十年來的台灣糧政》，頁 42-43。

1.糧食調查登記制度

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，所有土地冊籍，變動頗多，早與事實不符。¹⁵⁸自 1954 年 1 月，糧食局開始分區編造糧戶底冊，根據實施耕者有其田後的地籍、戶籍，將各戶所有土地及使用地號一一彙集，明瞭每一戶籍有關全部土地生產稻米，應分配及負擔數量，以及家屬所需消費稻米數量。¹⁵⁹糧食局藉此制度掌握各地餘糧數量，得以有效要求糧食擁有者限期出售餘糧，調節食米市場。

2.糧商管理制度

為降低糧商可操控價格的空間，於是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。並根據業戶、農戶、消費者之購、售紀錄，隨時派員實地查核。稽核發現若存糧不足、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。¹⁶⁰

3.公倉管理制度

限制民間存糧數量，將農民生產的稻米，除保留自食及種子外，其可供出售之餘糧，於每季收穫後，悉行納入公庫，集中保管。公倉食米之買賣移轉，須經所屬倉庫轉帳過戶，除確係自用者外，一律由主管機關指定倉庫劃撥，不准自行提運。¹⁶¹透過公倉制度，全部食米既由政府監管，農戶及糧商無囤積居奇的機會，米價自可抑平。然而，臺灣國內食米需求日漸增加，必須保留大量食米在臺灣，如果要求業戶及農戶將其所有餘糧全部存入公倉，必發生倉庫不敷容納，如欲大量建置倉庫，非當時財政所能負擔，故未能付諸實行。¹⁶²

¹⁵⁸ 「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》，行政院，檔號 0042/6-6-1-9/3。

¹⁵⁹ 「糧政改革」(1953年6月25日)，〈糧政改革方案〉，《行政院檔案》，行政院藏，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》，行政院，檔號：0042/6-6-1-9/3。

¹⁶⁰ 「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》，行政院，檔號 0042/6-6-1-9/3。

¹⁶¹ 「糧政改革」(1953年6月25日)，〈糧政改革方案〉，《行政院檔案》，行政院藏，檔號 0042/6-6-1-1/2/1/6

¹⁶² 「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》，行政院藏，檔號 0042/6-6-1-1/9/4。

從上述的分析可知，省府推動糧政改革，除確立糧食收撥依預算執行外，還建立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，¹⁶³同時組織編制由三科增設為五科，¹⁶⁴額外編制單位納入正式編制，藉此擴大糧食局組織規模。¹⁶⁵

小結

1949年，數以百萬計的中國軍民來臺，使得糧食供給困難。行政院의 應急之策，是透過增加進口量來提高供應。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的增加，提高稻米的總生產量。

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。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，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。說明了依戰爭經驗或戰時邏輯思考所設計的糧食制度未能順利調適戰後政治經濟環境的變遷，以致沒有完整地複製，也沒有造成全部的替換，而是面對挑戰衝擊時，統治者不斷改造既有糧食制度，發展出新的糧食制度，才得以確立一套完整的糧食管理制度，使得糧食制度朝不同方向偏移與轉化。就此解釋了中華民國政府能夠透過糧食局

¹⁶³ 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。

¹⁶⁴ 第一科：各項稻穀之收購、田賦徵實、換穀、生產貸款、公地土地佃租、地價穀之經收。第二科：稻穀倉儲、加工、運輸、檢查及各項糧食撥配、進出口等業務。第三科：糧食管制、糧商登記、餘糧查報、米價調查與調節等業務。第五科：食鹽、食品、飼料購料、加工、運輸及雜糧生產貸款等。參見黃登忠，《臺灣百年糧政資料彙編》，第一編一百年來臺灣糧政之演變，頁 8~14-8~15。

¹⁶⁵ 李連春，《糧政十年》，頁 36。

有效掌握了農民的生產剩餘，以維持其統治體制。

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。¹⁶⁶然而，最有影響力的行動者是行政機構，但他們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。反饋影響行政機構意見整合、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。

¹⁶⁶ 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。

第四章汲取型糧食體制的落實與定型（1954-1968年）

本章說明「汲取型」糧食體制能夠落實與定型的要因，在於成為獨立國民經濟體的財政赤字、臺日米肥交換關係的維持、不同行政機構互謀其利的關係，這三項要因交織在一起，支持汲取型糧食體制能夠運行不輟二十餘年。在此環境下，不斷形塑糧食局國營糧商的特質，糧食局運用「負擔軍（眷）糧差價」的理由，作為維持偏高的肥料換穀比率的正當性，藉此將軍（眷）糧差價、糧食增產費用，以及其他費用轉嫁到肥料價格上，使得農民負擔比較貴的肥料價格。亦即進行肥料換穀時，糧食局運用操縱肥料換穀比率的手段，轉嫁財政負擔讓農民承擔，臺米高價輸出時，卻不容農民分享臺米出口所帶來的豐厚利潤。相對地，造成了糧食局儘管行政位階隸屬於省級機關的執行單位，在政策執行過程中慢慢等累積等同於中央機構的主導力，亦即擁有預算編列、操控肥料換穀比率的自主性。

第一節 轉嫁軍事費用

1950，中華民國政府遷臺後，臺灣成為獨立國民經濟體，面臨諸多問題：外銷市場不穩定；外匯不足，無法負荷臺灣進口的需求；資金不足，難以推動經濟建設。¹本節以軍事性財政結構對糧食體制的限制為主題，說明財政部面對國家財政入不敷出的困境，將部份軍費轉嫁給糧食局承擔，增加糧食局財政負擔。

一、軍事性財政結構

1950年以前，中央政府一直沒有設立預算制度，導致中央需錢用急時就必須以專案來辦理，結果是過度超支。為了制度化財政收支，財政部長嚴家淦乃1950年5月首次編列預算，開啟臺灣財政預算制度。²以下，整理中央政府各項財政收支數額（1950-1968年），說明財政收支結構的特徵。

¹ 尹仲容，《我對臺灣經濟的看法》，續編，頁36。

² 李國鼎、陳木在，《我國經濟發展策略總論》，下冊（臺北：聯經，1987），頁333。

財政收入，如表 19 所示，自 1950 年起至 1968 年間，歲入總額從 9.8 億元成長至 224.7 億元。就各項收入來源，最高為租稅，平均 49.7%；其次為公賣利益，平均 14.7%；復次為相對基金，平均為 7.0%，財政收入的一半來自租稅。由於戰後臺灣國民所得偏低，直接稅所能徵到的相對較少；間接稅以進口物品的關稅和國內消費稅為主，容易稽徵與管理，故租稅以間接稅為最重要。³然而，1950 年代臺灣經濟仍是低發展階段，稅收的彈性甚低，不易增加收入，必須另尋收入來源。因此，財政部在租稅以外，籌募公債、徵收防衛捐、增加菸酒公賣收入、發行愛國公債、催收欠稅等。⁴

財政支出，如表 19 所示，自 1950 年起至 1963 年間，歲出總額從 13.0 億元成長至 207.7 億元。再進一步檢視各項用途，最高是國防，平均 72.4%；其次為一般政務，平均 10.2%；復次為臺灣省政府，平均為 3.5%。從財政歲出的結構來看，受到龐大國防支出的限制，壓縮其他項目的支出，如教育科學文化僅有 2.6%、社會福利 2.0%、經濟建設及交通 1.2%。

³ 鄧利娟，《戰後臺灣財政》（廈門：鷺江，1993），頁 153。

⁴ 潘志奇，《光復初期臺灣通貨膨脹的分析》（臺北：聯經，1980），頁 113-117。

表 19 中央政府歲入出總決算（1950-1968 年）

單位：總額、盈虧為新臺幣百萬元，其餘為百分比

年度	收入							支出							盈虧
	租稅	公賣	相對基金	公債	其他	百分比	總額	國防	一般政務	臺灣省政府	教育與文化	其他	百分比	總額	
1950	32.2	8.3	-	9.8	49.7	100	983	89.4	6.8	-	0.7	3.1	100	1,296	-313
1951	35.9	-	3.1	15.3	45.7	100	1,278	80.3	9.7	0.0	0.7	9.3	100	1,432	-154
1952	54.1	-	15.7	5.7	24.5	100	1,849	87.5	10.5	-	1.2	0.8	100	1,618	231
1953	48.6	20.3	8.9	1.2	21.0	100	2,362	63.0	9.9	20.8	0.9	5.4	100	2,309	53
1954	54.8	21.9	6.0	0.9	16.4	100	3,666	65.0	7.8	19.8	1.5	5.9	100	3,785	-119
1955	56.7	18.1	10.4	0.0	14.8	100	3,949	80.7	10.3	-	2.1	6.9	100	3,895	54
1956	58.7	21.5	-	0.0	19.8	100	4,051	78.5	11.2	1.1	3.5	5.7	100	4,226	-175
1957	59.6	17.2	7.1	-	16.1	100	5,454	78.7	9.9	2.8	3.2	5.4	100	5,408	46
1958	52.4	15.3	5.3	5.7	21.3	100	7,068	74.9	10.1	5.9	2.6	6.5	100	7,019	49
1960	55.7	16.6	12.5	-	15.2	100	7,765	74.0	10.3	7	2.8	5.9	100	7,885	-120
1961	48.0	17.2	14.9	4.6	15.3	100	8,648	76.3	11.0	0.7	3.0	9.0	100	8,714	-66
1962	43.7	19.1	11.3	5.4	20.5	100	9,329	70.5	9.4	-	3.2	16.9	100	9,719	-390
1963	49.3	17.2	11.2	6.3	16.0	100	9,506	72.9	10.4	0.2	2.8	13.7	100	10,133	-627
1964	48.7	15.9	7.6	6.7	21.1	100	11,903	68.2	12.1	1.2	2.8	15.7	100	11,688	215
1965	46.9	13.9	5.0	7.9	26.3	100	15,272	59.5	11.5	0.6	2.5	25.9	100	15,010	262
1966	50.1	14.8	3.9	12.9	18.3	100	16,231	65.1	14.7	0.2	4.1	15.9	100	15,157	1,074
1967	44.7	13.4	2.3	13.6	26.0	100	20,654	55.5	8.6	0.4	3.8	31.7	100	20,034	620
1968	54.1	13.8	1.6	13.4	17.1	100	22,468	62.4	8.5	2.1	4.8	22.2	100	20,773	1,695
平均	49.7	14.7	7.0	6.1	22.5	100	8,468.7	72.4	10.2	3.5	2.6	11.4	100	8,338.9	129.7

資料說明：-表示無

資料來源：財政部，《中華民國財政統計年報》，中華民國 64 年，頁 36-39。

就財政盈虧來看，除了 1952、1953、1955、1957、1958、1964-1968 等年度有盈餘外。就盈虧情況，大致可分期，1950-1963 年為財政赤字階段，1964-1968 年為財政剩餘階段。在財政赤字的階段，各項財源仍不敷鉅額財政支出。然而，

由於財政困難，財政部在編列物資採購預算時，若以實際成本價來採購，非中央政府財政所能負擔，在實際操作上，就必須壓低採購價格，這種價格低於物資提供者（民間／政府機構）的成本，有助於減輕政府財政負擔。根據 Neil H. Jacoby 的研究及美援會調查，民間／政府機構常以免費或低於市場行情，提供物資或服務給軍方，例如糧食、木材、鹽、電力、油料、水泥、電力、自來水、鐵路運費、公路運費、港口費等，預算上國防支出的統計有被低估之處。⁵換言之，國防支出轉嫁於物資提供者承擔具有普遍性。

二、軍（眷）糧差價問題

以軍（眷）糧為例，財政部依預算編列主食費標準撥款，即低於糧食局購糧成本。⁶1950-1953 年財政部積欠糧食局軍（眷）糧差價達 4.85 億元。⁷換言之，財政部將部分軍費轉嫁給糧食局承擔。經過美國安全分署居中協調，該欠款以「劃帳方式」解決，先以糧食局盈餘來沖銷，不足的再轉入臺銀國庫透支帳戶內。⁸進一步檢視 1950 至 1953 年軍(眷)糧差價相當國防支出的比值來看，如圖 9 所示，最低為 1950 年度的 7.3%，最高為 1951 年度的 10.4%，糧食局分攤相當數量的國防支出。

⁵ Neil H. Jacoby, "U.S. aid to Taiwan: a study of foreign aid, self-help, and development." (New York: Frederick A. Praeger, 1966.) P.119; 「行政院美援運用委員會四十九年第十次委員會議紀錄」(1960 年 10 月 13 日)，《陳誠先生從政史料選輯：行政院美援運用委員會會議紀錄》，第三冊，頁 1293。

⁶ 例如 1950 年 1 月至 6 月，財政部撥付價款每公噸 703.37 元，糧食局購糧成本 993.42 元，相差 290.05 元。參見「積欠本省軍糧價款情形報告」(1954 年 2 月 3 日)，〈剩餘農產品計畫—省糧食局財務問題—肥料匯率差價、肥料價款及肥料分配制度〉，《行政院國家經濟合作發展委員會檔案》，近史所檔案館藏，檔號：36-09-001-108。

⁷ 「積欠本省軍糧價款情形報告」(1954 年 2 月 3 日)，〈剩餘農產品計畫—省糧食局財務問題—肥料匯率差價、肥料價款及肥料分配制度〉，檔號：36-09-001-108。

⁸ 1945-1949 年財政部拖欠糧食局 7.59 億元，包括 1945-1949 年積欠軍糧款項 2.74 億元，以及 1950-1953 年軍(眷)糧價款差額 4.85 億元。經美安全分署居中協調，但是糧食局與財政部對於軍糧價格計算方式意見不同，由於糧食局掌握公糧來源有數 10 種，單價不一、相差懸殊，故以「加權平均法」得出統一單價後，以 5.41 億元結算。參見「糧食局財務問題之檢討及解決意見」，〈糧食局財務會議及請外籍公司代為設計糧食會計制度〉，《行政院經濟安定委員會檔案》，近史所，檔號：30-01-14-022。

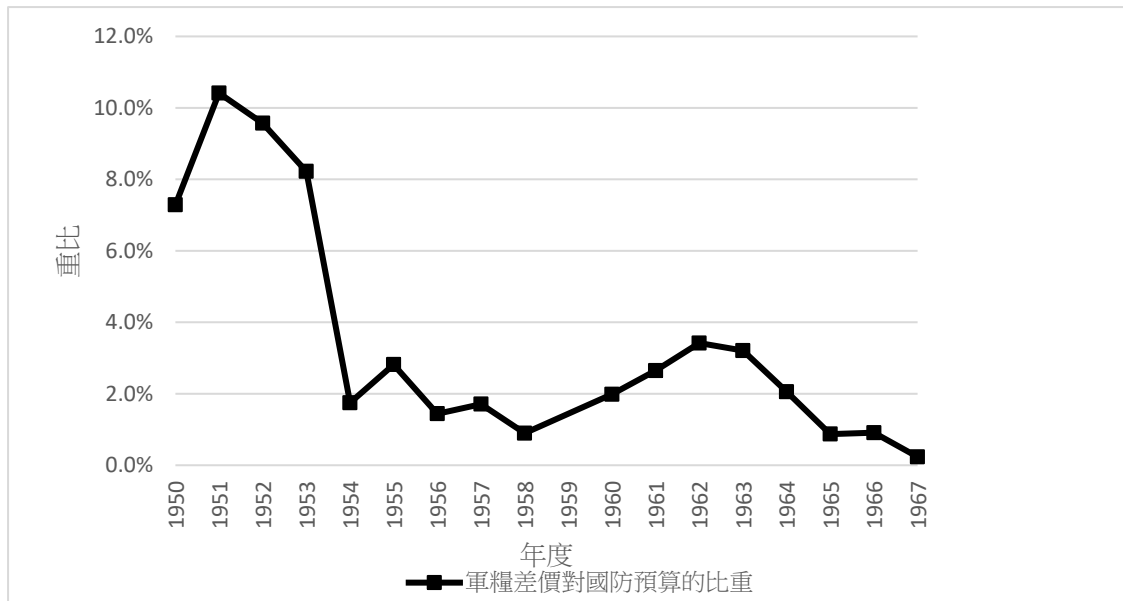


圖 9 歷年軍(眷)糧差價與國防支出的比值 (1949-1967 年)

資料來源：軍(眷)糧差價：參見附表 15；國防支出參見：財政部，《中華民國財政統計年報》，中華民國 64 年，頁 38-39。

根據附表 12，1954-1968 年間，糧食局徵購公糧的數量，從 55.4 萬公噸增加至 69.7 萬公噸，增加將近 26% 之多。就徵購制度所掌握糧食比重而言，依序是肥料換穀 (63.4%)、田賦徵實 (14.0%)、隨賦收購 (9.8%)、耕者有其田地價穀 (4.2%)、生產貸款折收稻穀 (2.5%)、公地租穀與地價穀 (2.2%)，肥料換穀為糧食局徵購公糧最重要的手段。

根據附表 13，1954-1968 年間，糧食局分配的公糧數量，從 33.4 萬公噸增加至 64.2 萬公噸，增加將近 92% 之多。就分配制度所撥出糧食比重而言，依序是軍糧 (25.2%)、外銷糧 (22.4%)、市場調節糧 (19.9%)、公教糧 (18.8%)、軍眷糧 (7.0%)。分配於國內的軍公教、民眾的數量占總量的 77.6%；外銷僅為 22.4%，呈現以內銷為主，外銷為輔。其中內銷又以提供軍方的軍糧與軍眷糧的數量最可觀，有 32.2% 之多。

根據當時糧食局會計檢察官耿美璋的說法，糧食局辦理糧食徵購與分配時，需要的資金數量相當龐大。⁹但是糧食局並無固定資金，以「自負盈虧」方式運

⁹ 耿美璋，《臺灣糧政會計十年》(不詳：耿美璋發行，1963)，頁 156

作，向臺灣銀行及省府統收統支專戶撥借採購肥料、¹⁰辦理糧食增產貸款、收購糧食等所需資金。¹¹換言之，糧食局須藉由向臺銀及省府專戶撥借資金，以支持糧食體制運作。為了更進一步了解軍費轉嫁對糧食局財務運作的影響，以目前可蒐集到的 1957 年度糧食局事業決算書進行說明。

根據附表 14，糧食局的業務分為三大部門，糧食事業、食品事業、肥料事業。(一) 糧食事業：經營銷售軍(眷)糧、公教糧、民糧、外銷糧，盈餘 5,821.2 萬元。(二) 食品事業：經營銷售食鹽、飼料等，盈餘 70.6 萬元。(三) 肥料事業：糧食局向臺肥或國外購入肥料，和農民交換稻穀。肥料事業已轉入糧食事業「糙米成本」內，故不另計算餘虧。

該年度糧食局全部盈餘 5,891.8 萬元，食品事業僅占 1.2%，糧食事業占 98.2%，顯示糧食局最能獲利的部門為糧食事業。然而，糧食局經銷事業所產生的盈餘，不像其他公營事業，依照 1951 年 6 月 13 日總統令公布「財政收支劃分法」第 28 條規定：「各級政府所有營業之盈餘，所受之捐獻或贈與，及其他合法之收入，除法律另有規定外，應分別歸入各級政府之公庫」之規定，¹²反而留為該局作為周轉資金。糧食局的盈餘為何不用繳庫，將於第二節再敘。

進一步檢證 1957 年度糧食局盈餘虛實。從糧食局經銷各種糧食價格計算方式來看，在歷年糧食局事業決算書中並無說明，都不得其詳。然而，1960 年美援會高級稽核吳墉祥至糧食局查帳，在其日記中留下對於糧食局經銷糧食價格計算方式的說明，依據此資料，得以說明糧食局經售糧食的計價方式，如下所述：

關於出售方面之米價，重要的計有軍糧價，公糧價，出口米價，民糧價，前二者以成本價記帳，但中央撥還之數不及成本價，則作應收帳款，實際與呆帳相去不遠，出口米價按所得外匯結售台銀所得台幣入帳，民糧價則大體上照軍公價，只有拋售米一項係隨市價轉移，銷售利益不大。¹³

¹⁰ 1955 年 7 月後糧食局不再向省府統收統支專戶撥借資金。參見李連春，《十年來臺灣糧政》(臺北：糧食局，1955)，頁 44。

¹¹ 李連春，《十年來臺灣糧政》，頁 43-44。

¹² 〈財政收支劃分法〉，《司法專刊》3 (1951 年 6 月)，頁 73-78。

¹³ 《吳墉祥在台日記》，1960 年 9 月 15 日，吳墉祥先生家屬提供，特此致謝。

因此，糧食局經銷出口糧、拋售糧收入超出成本，為糧食局主要盈餘來源。然而，糧食局出售軍糧數量最多，但是財政部撥付款項低於糧食局購糧成本，積欠軍(眷)糧差價 7,279.2 萬元，相當糧食局該年度盈餘 124%。(參見表 20)也就是說盈餘包含應收帳款即軍(眷)糧差價，如此一來該年度財政部若不撥補軍(眷)差價，反而造成糧食局有 1,387 萬元的虧損。¹⁴從這個角度來看，財政部轉嫁軍(眷)糧差價給糧食局承擔，造成糧食局財政壓力。

表 20 軍(眷)糧差價相當糧食局盈餘的比值(1955-1966 年)

單位:新臺幣元

年度	1955	1957	1965	1966
軍(眷)差價 A	88,540,044	72,791,626	77,913,579	89,805,861
糧食局盈餘 B	149,721,459	58,918,227	412,996,390	247,218,636
比重 C=A/B	59%	124%	19%	36%

資料來源：軍(眷)糧差價參見：附表 15；糧食局餘絀參見：「臺灣省政府檢送糧食局及公賣局 44 年度事業決算書暨核定意見」(1957 年 2 月 27 日)，〈歲計-決算〉，《臺灣省臨時省議會檔案》，臺北，臺史所檔案館，檔號 002_52_302_46002。

「臺灣省政府函送糧食局及公賣局 46 年度事業決算案請審核」(1959 年 4 月 24 日)，〈歲計-決算〉，《臺灣省臨時省議會檔案》，臺北，臺史所檔案館，檔號 002_52_302_48003。「審計部臺灣省審計處函送糧食局 54 年度事業決算審定意見等相關函件請察照」(1967 年 8 月 30 日)，〈歲計-決算〉，《臺灣省臨時省議會檔案》，臺北，臺史所檔案館，檔號 003_52_311_56006。「審計部臺灣省審計處函送糧食局 55 年度之事業決算審定意見等相關函件請察照案」(1967 年 11 月 8 日)，〈歲計-決算〉，《臺灣省臨時省議會檔案》，臺北，臺史所檔案館，檔號 003_52_311_56008。

上述所舉 1957 年度財政部轉嫁軍(眷)糧差價的例子並非特例，如圖 10 所示，1949-1967 年度，每年均有差價存在，從 1949 年度的 0.17 億元，逐年增加，至 1963 年度的 2.37 億元達到最高峰，之後逐年減少，1954-1967 年財政部積欠 14.4 億元的軍糧差價。歷年軍(眷)糧差價相當國防支出的比值，最高是 1951 年度的 10.4%，最低是 1967 年度的 0.2%，歷年平均 2.1%，糧食局分攤相當數量的國防支出。進一步從軍(眷)糧差價相當糧食局盈餘的比值來看，根據表 20，最高是 1957 年度的 124%，最低是 1965 年度的 19%。從比值高低來看，1950 年代軍(眷)糧差價確實影響糧食局實際盈餘數大量降低，1960 年代影響幅度減

¹⁴ 即 58,918,227 (盈餘) - 72,791,626 (軍(眷)糧差價) = 13,873,399

輕。然而，儘管 1960 年代，軍（眷）糧差價對糧食局盈餘影響相對較小，為何糧食局仍以「負擔肥料換穀」為由，維持偏高的肥料換穀比率，將於第三節再述。

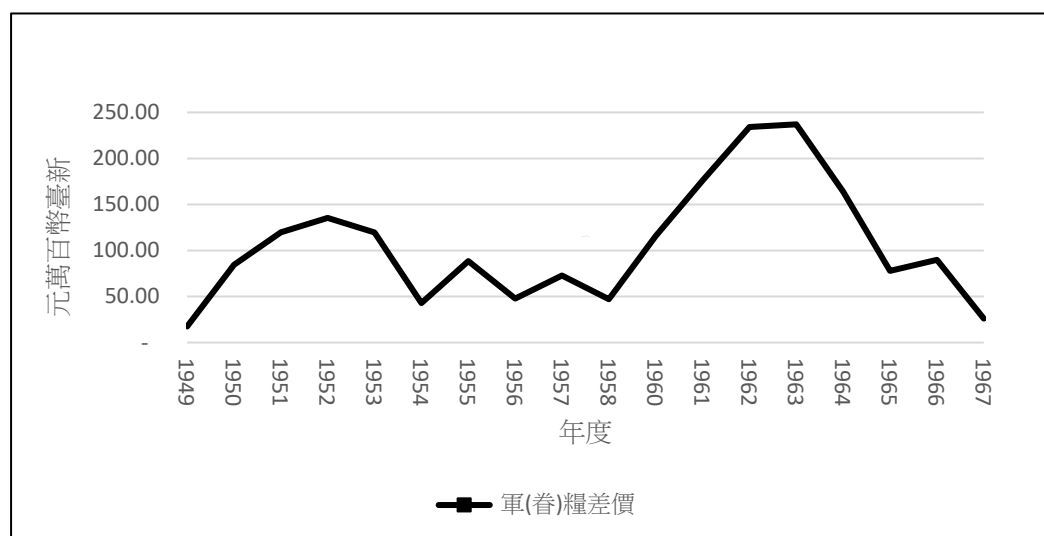


圖 10 歷年軍(眷)糧差價 (1949-1967 年)

資料來源：附表 15

第二節 糧食局的因應對策

在不健全的財政結構中，糧食局面臨雙重困境，其一，糧食局未有固定的營運基金，以「自負盈虧」的方式運作，向臺灣銀行撥借資金，維持糧食徵購與分配；其二，財政部將軍（眷）糧差價轉嫁給糧食局承擔，使得糧食局累積龐大的應收帳款。本節說明糧食局面對雙重困境時，出口至日本及討還軍（眷）差價成為糧食局彌平預算重要的策略。

一、輸出集中日本市場

糧食局經營出口糧食，是糧食局主要盈餘來源。糧食局在雙重困境下，對臺米輸出市場的選擇影響為何？在此，首先，釐清 1954-1968 年臺灣稻米輸出結構的特徵，探討其特徵形成的原因。其次，分析糧食局財務運作對臺米輸出的影響。

（一）臺日米肥交易關係

從出口年度多寡來看，如表 21 所示，臺米每年固定輸出的市場只有日本，其餘國家則為臨時性市場。再從歷年平均臺米出口數量來看，依序為日本（10 萬公噸；88.06%）、南韓（1 萬公噸；8.90%）、南越（0.2 萬公噸；1.28%）、菲律賓（0.07 萬公噸；0.57%）臺米輸出集中日本市場，並沒有因臺灣脫離日本殖民統治而有所改變，不但年年出口，而且輸出數量最多，一直維持 1968 年，因日本糧食生產過剩不再向臺灣進口稻米而劃下句點。然而，臺米輸出其他國家，不僅出口年度少，而且數量不多。

表 21 臺灣食米輸出市場比重的變遷（1954-1968 年）

單位：公噸／百分比

年度	日本		南韓		菲律賓		南越		其他		總計 數量
	數量	百分比	數量	百分比	數量	百分比	數量	百分比	數量	百分比	
1954	36,071.90	100.00%	-	-	-	-	-	-	-	-	36,071.90
1955	169,791.20	100.00%	-	-	-	-	-	-	8.1	0.00%	169,799.30
1956	109,190.40	99.99%	-	-	-	-	-	-	7.6	0.01%	109,198.00
1957	91,431.00	75.07%	30,354.60	24.92%	-	-	-	-	8.6	0.01%	121,794.20
1958	179,301.30	100.00%	-	-	-	-	-	-	8.3	0.00%	179,309.60
1959	160,190.00	100.00%	-	-	-	-	-	-	-	-	160,190.00
1960	35,020.00	99.94%	20	0.06%	-	-	-	-	-	-	35,040.00
1961	65,000.00	100.00%	-	-	-	-	-	-	-	-	65,000.00
1962	41,077.40	97.60%	-	-	-	-	-	-	1,010.00	2.40%	42,087.40
1963	58,620.20	49.08%	60,720.70	50.84%	-	-	-	-	100	0.08%	119,440.90
1964	118,347.00	92.79%	-	-	-	-	100	0.08%	9,100.00	7.13%	127,547.00
1965	257,139.20	99.94%	100	0.04%	60	0.02%	1	0.00%	2.2	0.00%	257,301.40
1966	142,047.20	79.93%	27,575.00	15.52%	8,000.00	4.50%	1	0.00%	101	0.06%	177,724.20
1967	47,190.50	40.73%	39,960.00	34.49%	2,041.00	1.76%	17,750.00	15.32%	8,923.00	7.70%	115,864.50
1968	60,599.00	89.45%	-	-	-	-	5,000.00	7.38%	2,151.00	3.17%	67,750.00
平均	104,734.42	88.06%	10,582.02	8.90%	673.4	0.57%	1,523.467	1.28%	1,427.99	1.20%	118,941.23

資料來源：糧食局，《臺灣糧食統計要覽》，中華民國 69 年版（臺北：糧食局，1980），頁 58-59。

資料說明：該表的年份為臺灣糧食年度，為該年 7 月 1 日至隔年 6 月 30 日。

如果按輸出市場的民眾食用習慣來看，日本、南韓皆為偏好粳米，即蓬萊種；東南亞的菲律賓、越南偏好秈米，即在來種。正好與臺米輸出品種之數量，蓬萊種佔絕大多數，在來種最多時僅為 17% 相呼應。（參見圖 11）換言之，臺灣蓬萊米主要供應日本、南韓，秈米則是以東南亞為主。臺灣政府官員從「日本民間喜食臺灣蓬萊米」的觀點來作解釋。1953 年 2 月，臺灣政府內部辯論「是否實施黃金換穀」時，尹仲容指出「日本、南韓因習慣關係，嗜食臺灣之米，故臺米價格較別處雖高，但日本仍願購買臺米。」¹⁵然而，臺米輸出集中日本的因素，除了日本食用習慣外，是否還有其他條件？以本文所見，可以從制度框架，以及臺、日兩國經濟環境來說明。

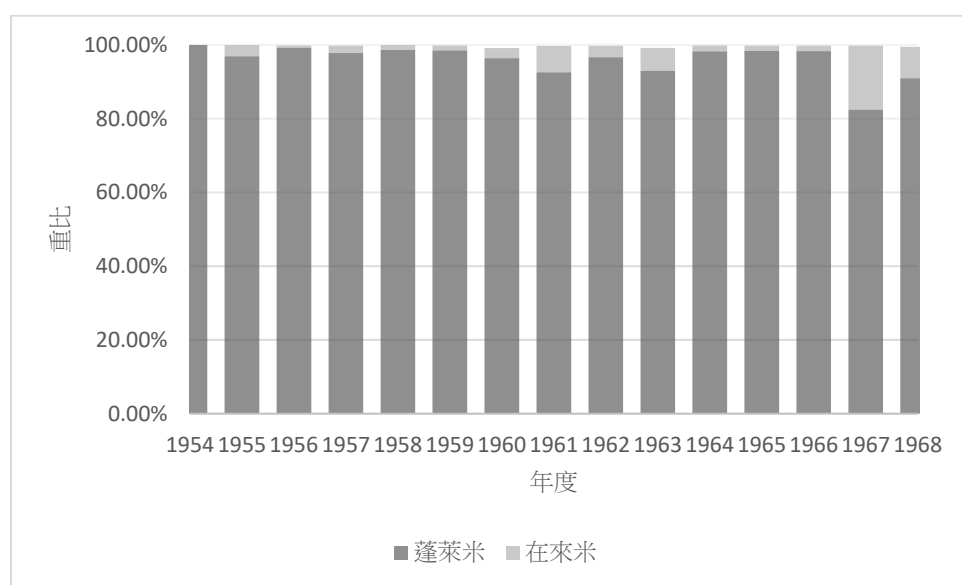


圖 11 歷年臺米輸出品重的比重 (1954-1968 年)

資料來源：糧食局，《臺灣糧食統計要覽》，中華民國 69 年版（臺北：糧食局，1980），頁 58-59。

就制度框架而言，同盟國於二戰末期的 1944 年發起的「布列頓森林協定」，確立了美元等同黃金的國際貨幣。¹⁶在此制度框架下，同為外匯短缺的臺日兩國，在 1950 年駐日盟軍總司令（GHQ）授意下，兩國簽訂「臺日貿易協定」，實施「記帳制度」。¹⁷該制度有助於兩國的物資流通，日本從臺灣進口糖、米，臺灣從

¹⁵ 「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），〈黃金換穀計畫〉，《行政院檔案》，行政院藏，檔號：42/51/01/31。

¹⁶ 王宗義，〈布列頓森林體制之特徵與主要缺點〉，《臺北市銀行季刊》7:4（1976 年 4 月），頁 48-56。本協定於美國的布列頓森林集會簽訂，故名之。

¹⁷ 廖鴻綺，《貿易與政治：臺日間的貿易外交(1950-1961)》（臺北：稻鄉，2005），頁 12-26。

日本進口肥料、機械，形成「米肥交換貿易」，臺灣不僅可以用這筆錢作為周轉，而且在外匯不足的情況下，運用易貨外匯進口比較便宜。¹⁸

就臺灣經濟環境而言，地處亞熱帶，氣溫高、雨量足，土壤沖刷劇烈，有機質含量少；加上土地高度利用，一年中種植數種作物，土壤中植物養分的消耗極大，因此需藉由施用大量化學肥料，以補充土壤養分需要。¹⁹至 1962 年前，臺灣化學肥料尚無法自給自足，需要向國外進口。²⁰由於運輸成本的關係，用 FOB（離岸價格）計價，美、日肥料價格差不多，但用 CIF（抵岸價格）計算，日本肥料就較美國便宜許多，因此從日本進口肥料較美國有利。²¹另一方面，隨著臺灣糧食生產逐年增加，除充裕供應軍需民食外，每年均有餘糧可供外銷。

對日本而言，由於 1952 年硫酸銨工廠生產設備更新、擴張，使得生產量從 1951 年度 171 萬公噸，1953 年度增加至 200 萬公噸。然而，隨著生產量增加，需求量卻沒同步增加，使得日本面臨硫酸銨生產過剩的問題。²²另一方面，至 1968 年前，糧食尚未能自給自足，除了自產糧食外，每年仍須由國外輸入 19 至 161 萬公噸的食米，才足夠供應國內需求（圖 12 所示）。雖然臺米價格相對較高，²³但是日本為了讓生產過剩的硫酸銨能順利出口，不得不進口較為昂貴的臺米。

¹⁸ 李國鼎口述、劉素芬編著，《李國鼎：我的臺灣經驗：李國鼎談臺灣財經決策的制定與思考》，頁 302。

¹⁹ 「中日米肥貿易必須維持並應予加強理由之說明」（1960 年 12 月 12 日），〈我向日本售米購肥案〉，《行政院檔檔案》，行政院，檔號：經/5-5-1-3-3/15。

²⁰ 康瑄，《臺灣化學肥料配銷實況》，頁 49。

²¹ 李國鼎口述、劉素芬編著，《李國鼎：我的臺灣經驗：李國鼎談臺灣財經決策的制定與思考》，頁 302。

²² 〈解説＝過剩生産に悩む硫安界 輸出不振とカチ合う 合理化でコスト引下げへ__肥料〉，《朝日新聞》（1952 年 11 月 15 日），版 4；〈硫安 特殊な政治的商品 悩みは生産過剰と輸出対策〉，《讀賣新聞》（1953 年 4 月 14 日），版 3。

²³ 以 1957 年度為例，以 CIF（抵岸價格）計算，臺米每公噸 152.30 美元；中國米 148.19 美元；埃及米 141.25 美元；義大利米 146.40 元；西班牙米 146.65 美元。參見食糧廳，《食糧管理統計年報》，昭和 32 年版，頁 105。

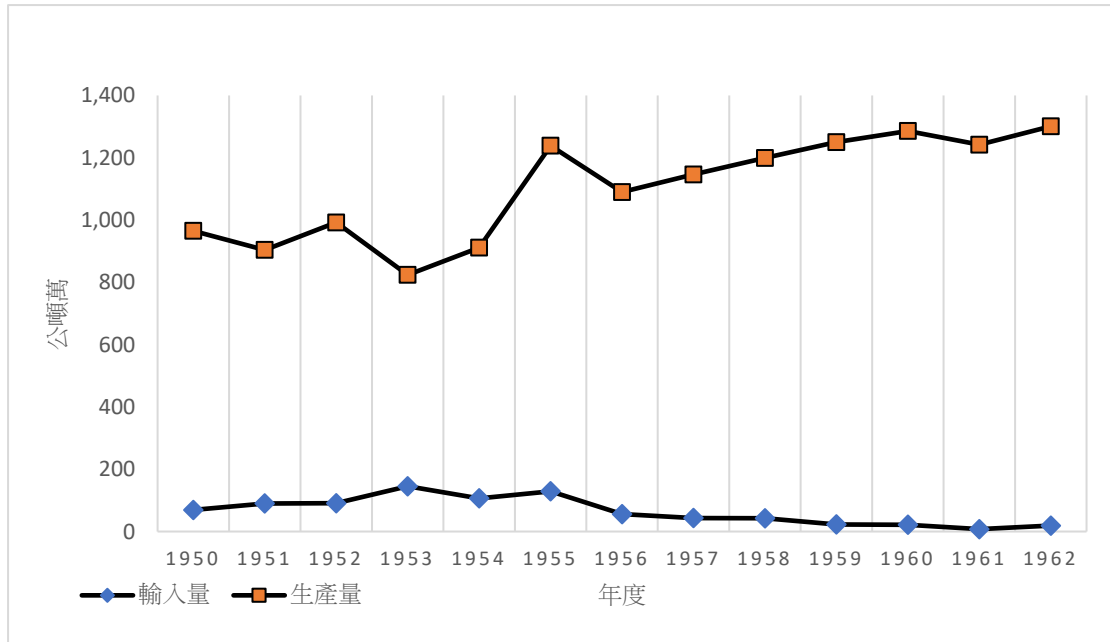


圖 12 歷年日本稻米生產量、輸入量（1950-1962 年）

資料來源：食糧廳編，《食糧管理統計年報》，昭和 38 年版（東京：食糧廳，1964），頁 4、258；食糧廳編，《食糧管理統計年報》，昭和 44 年版（東京：食糧廳，1970），頁 4、259。

經由上述的討論可知，臺米輸出集中日本市場，不僅是日本習慣食用臺米，還與臺日米肥交換關係的建立密切相關。而推動這項關係的建立，除了是外匯不足的權宜之計之外，還有臺灣缺乏肥料、餘糧可供外銷，同時日本肥料生產過剩、糧食不足需要進口，兩國之間存在著物資互補性。值得注意的是，臺日米肥交換關係共構了臺米輸出約定市場，使得臺米能夠高價輸出，進而達到穩定獲利。接下來要探討的問題，臺日米肥貿易進行時，會遭遇什麼樣的挑戰？

（二）外銷他國之挫敗

在臺日米肥交換關係之下，糧食局能進口相對便宜的日肥，出口相對高價的臺米，即為糧食局最佳利益之所在。但是財經部門為了獲取更多的自由外匯，積極想要開拓臺米非日本市場（和米），例如菲律賓、香港、印尼。²⁴以下以 1954 年臺米出售菲律賓為例，重建糧食局與財經部門在臺米輸出的折衝過程，進而分

²⁴ 「為本年度食米外銷接洽經過呈報鑒核備案」（1954 年 12 月 8 日），〈四十三年度食米外銷洽售經過情形〉，《行政院檔案》，行政院藏，檔號：檔號 43/8-5-1-1-3/10。

析臺米外銷他國之挫敗的原因。

1954年，菲律賓發生旱災，糧食減產，米價波動甚劇，急需向外採購10至15萬公噸食米。對此菲律賓政府與臺灣糧食局洽商，因菲律賓出價過低，糧食局婉拒出售。²⁵與此同時，臺灣砂糖輸出因受到國際砂糖協定一再減少配額，導致外匯收支至該年底仍有600萬美元之缺額。為了平衡外匯的不足，財政部長徐柏園、經濟部長尹仲容、省主席嚴家淦趁著糧食局長李連春至美國考察的時候，計畫將積存之稻米出售菲律賓，換取自由外匯。²⁶11月11日，中央信託局駐菲代表謝灝齡得到菲籍商人的幫忙，和菲律賓總統拉蒙·麥格塞塞（Ramón del Fierro Magsaysay）見面，謝氏向菲國總統推銷臺米，菲國總統同意採購3萬噸臺灣在來米，其中2.3萬噸按每噸109美元計算，並以自由外匯支付；其餘0.7萬則以菲律賓生產的柳安木輪臺作為易貨交易，故售價較高，每公噸120元。²⁷等到與菲律賓政府達成協議後，財政部長徐柏園、經濟部長尹仲容、省主席嚴家淦於11月20日簽呈蔣中正，蔣中正表示年關將屆，外匯方面各種支出，雖在力行樽節之中，但是開源工作仍未達理想，只好以積存之次等米售予菲國，換取自由外匯，必能平衡國際收支。²⁸很顯然，財經首長藉此簽呈，以獲得到總統對此政策的支持，強化其可行性。

當糧食局長李連春得知財經部門已與菲律賓達成協議，於11月27日向行政院長俞鴻鈞提出辭呈，並附上所撰〈八年來辦理糧政經過及當前所感困難〉一文，強調臺米外銷最大市場為日本，菲律賓市場只屬臨時一次而已，而且出售日本蓬萊米每噸價格尚有175美元，售菲律賓食米雖為在來米卻僅有109美元，不應相差如此之大。如此一來，可能帶來嚴重的後遺症，之後臺日貿易談判時，日方恐以售菲米價作為談判籌碼，要求臺米降價，強烈反對臺米出售菲律賓。²⁹由此可

²⁵ 「八年來辦理糧政經過及當年當之困難」（1954年11月27日）〈四十三年度食米外銷銷售經過情形〉，《行政院檔案》，行政院，檔號43/8-5-1-1-3/10。

²⁶ 「簽報本年度外銷食米銷運情形請鈞察由」（1954年12月18日），〈四十三年度食米外銷銷售經過情形〉，《行政院檔案》，行政院藏，檔號：檔號43/8-5-1-1-3/10。

²⁷ 「為本年度食米外銷接洽經過呈報鑒核備案」（1954年12月8日），〈四十三年度食米外銷銷售經過情形〉，《行政院檔案》，行政院藏，檔號：檔號43/8-5-1-1-3/10。

²⁸ 「據臺灣省主席嚴家淦等簽稱為本年食米外銷情形報請鑒核備案等情除准備案外簽請鈞察由」（1954年11月20日），〈糖米外銷情形〉，《總統府檔案》，總統府，檔號0043/31604/0003。

²⁹ 「八年來辦理糧政經過及當年當之困難」（1954年11月27日）〈四十三年度食米外銷銷售經過情形〉，《行政院檔案》，行政院，檔號43/8-5-1-1-3/10。

知，李連春為鞏固臺日米肥貿易的進行，反對臺米輸出菲律賓。

正當臺灣政府內部對於售菲食米仍存在相當大的歧異性時，菲律賓政府考量購米的目的是在於接濟貧民，只求價廉不計品質，因而反悔之前與臺灣的協議，決議公開招標。12月1日菲律賓進行第一次標案，開標結果並無合格者，故允許外國政府機構參加投標。12月3日，菲律賓進行第二次標案時，泰國政府是以每公噸美金98.75元得標，臺灣則因投標價格過高，標價序列為第6。³⁰至此可知，臺米脫離臺日米肥貿易共構約定市場後，競爭條件即是價格要素，但是該次臺米售價109美元，泰米卻只要98.75美元就能出售，顯示臺米價格競爭力落後於泰國，未能成功拓展市場。

綜上所述，財經部門為了獲取自由外匯，不惜削價競爭，開拓非日本市場；相對地糧食局為了能夠獲取廉價肥料、輸出高價臺米，極力維護日本市場，反對削價競爭，避免影響臺日米肥貿易的進行。然而，臺米在國際市場上不具價格競爭力，縱使想要削價出售，也無法與泰國、緬甸等國競爭，導致臺米外銷他國時遭遇挫敗，更為日後臺米外銷遭遇困境埋下伏筆。

（三）不穩定的輸出結構

在臺日米肥貿易架構之下，臺米雖然持續輸出日本，但是輸出量卻不穩定。然而，為何臺米輸出日本的數量充滿變動？在此，首先，說明臺米輸出日本數量的變動情況，根據表21，輸出量最多時為25.7萬公噸，最少時為3.6萬公噸；若從臺米占日本進口食米的比重來看，根據22，比重最高時為50.61%，最少時為4.17%，兩者差距甚大，臺米在日本市場的位置並不穩固。其次，以後見之明來審視臺米輸出日本數量的趨勢，似乎是「增加—減少—增加」的循環趨勢，到底影響此趨勢背後的因素為何，略述如下。

1. 日本糧食供應量增加

根據圖12、13，1950至1955年度，日本稻米生產量未恢復戰前最高水準，

³⁰ 「關於向菲洽售臺米事據駐菲大使館電復辦理經過特電查照由」（1954年12月9日），〈中菲貿易(菲米荒擬購我米事)〉，《外交部檔案》，近史所檔案館藏，檔號11-01-05-11-06-004；「關於臺米輸菲易貨一案擬具意見函請早示由」（1958年1月30日），〈關於臺米輸菲易貨一案〉，《行政院經濟安定委員會檔案》，檔號30-01-030-1-021。

生產量僅有 96 至 123 萬公噸，仍須向外採購稻米 69 至 129 萬噸，以緩解日本糧食不足。至 1955-1968 年度，日本生產量增加，增加至 108 至 144 萬公噸之間，使得輸入量遂逐年降低，降低至 7 至 55 萬公噸。與此同時，自 1954 年起，日本政府接受《日美相互安全保障法》(MSA)、PL480 公法(剩餘農產品處理法)，大量美國剩餘農產品(大麥、小麥等)輸入日本，補充了日本國內糧食的需求。³¹根據日本食糧廳調查日本小麥的進口量，1954 年 218.7 萬公噸，1968 年增加至 407.1 萬公噸，呈現穩定增加的趨勢。³²(參見圖 13)在此情況下，日本被鑲嵌在美國主導的國際農糧體制內，與美國合作推廣麵食，逐漸改變傳統以米食為主的飲食習慣，減少對食米的需要。³³由此可知，隨著日本稻米生產量增加，並且小麥進口量提高，使得日本進口食米數量減少。

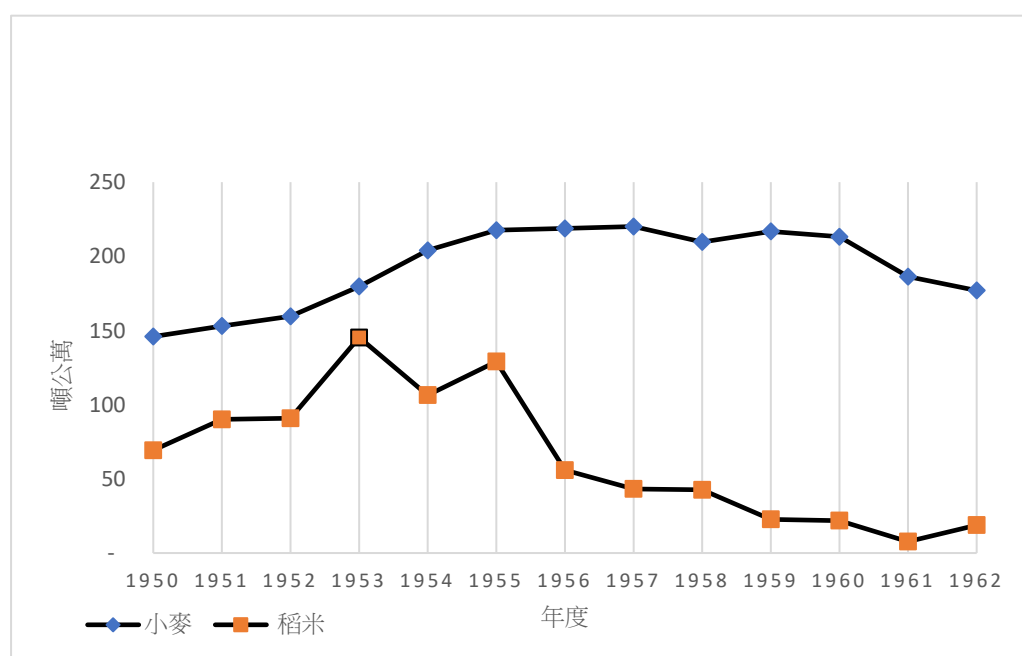


圖 13 歷年日本稻米、小麥進口數量 (1950-1962 年)

資料來源：食糧廳編，《食糧管理統計年報》，昭和 36 年版（東京：食糧廳，1962），頁 210；食糧廳編，《食糧管理統計年報》，昭和 44 年版（東京：食糧廳，1970），頁 259。

³¹ 清水洋二，〈戰後危機と經濟復興 1 食糧危機と農業復興〉，收於石井寬治等編，《日本經濟史 4 戰時・戰後期》（東京：東京大學出版會，2007），頁 311-348。

³² 食糧廳，《食糧管理統計年報》昭和 38 年版，頁 463；食糧廳《食糧管理統計年報》昭和 44 年版，頁 454

³³ 食糧廳「日本米糧過剩考慮停止輸入」（1961 年 3 月 8 日），〈中日貿易（二十二）〉，《外交部檔案》，國史館，檔號 020-010104-0026

2. 日本市場競爭激烈

檢視世界稻米主要輸出入國的生產情況，生產量呈現穩定增加的趨勢。³⁴但是食米進口國家卻紛紛以價格低廉的麵粉代替食米，導致世界稻米進口量減少，造成食米出口國家的存米過剩。³⁵泰國、緬甸、越南、美國等國家競相向日本推銷米，日本市場變得競爭激烈。³⁶日本市場上的各國輸入米，大致可分為兩類，一類「準內地米」，品質比較與日本米相似，如臺灣、韓國、美國、中國；一類為「普通外米」，品質較日本米略差，如泰國、緬甸。³⁷（參見表 22）換言之，臺米在日本市場有許多競爭對手，並非能夠獨佔日本市場。然而，臺灣與日本在選擇條件上形成鮮明對照，日本能夠選擇的採購市場甚多，臺灣能夠選擇的輸出市場甚少，即是日本不完全仰賴臺米進口，臺米輸出卻集中於日本市場。

表 22 歷年日本進口稻米市場比重的變遷（1950-1962 年）

單位：百分比

年度	泰國	緬甸	韓國	臺灣	中國	埃及	美國	其他	合計
1950 年	41.06	18.85	12.93	4.17	2.66	2.60	-	17.74	100
1951 年	39.78	18.47	-	6.70	2.61	13.94	11.38	7.13	100
1952 年	24.90	17.04	-	6.71	0.71	-	26.61	24.04	100
1953 年	35.24	16.77	-	2.75	-	-	21.89	23.35	100
1954 年	29.77	24.71	-	9.11	-	-	16.47	19.94	100
1955 年	22.76	24.79	-	9.76	11.67	0.79	19.52	10.70	100
1956 年	22.83	32.96	-	18.45	8.33	6.30	0.71	10.41	100
1957 年	26.66	20.84	-	42.98	7.12	-	-	2.40	100
1958 年	10.52	11.90	-	34.14	12.26	13.66	-	17.51	100
1959 年	31.08	5.38	-	50.61	-	-	-	12.93	100
1960 年	29.63	21.36	13.73	30.98	-	-	-	4.29	100

³⁴ 世界稻米總產量由戰前 1934 至 1938 年的平均 15,120.0 萬公噸至 1951 年的 15,150.0 萬公噸、1960 年的 22,710.0 萬，再至 1968 年的 29,465.0 萬公噸，生產量呈現穩定增加的趨勢，參見《食糧管理統計年報》昭和 27 年，頁 23。

³⁵ Food and Agriculture Organization of the United Nations, *The state of food and agriculture* (Rome: Food and Agriculture Organization of the United Nations, 1954), pp22-24

³⁶ 〈臺米銷日的波折〉，《聯合報》（1954 年 9 月 9 日），版 5。

³⁷ 〈日本米谷供求之現狀〉，《聯合報》（1956 年 9 月 28 日），版 4；〈日本米谷進口之動向〉，《聯合報》（1958 年 1 月 6 日），版 4

年度	泰國	緬甸	韓國	臺灣	中國	埃及	美國	其他	合計
1961 年	43.46	8.10	-	38.94	-	-	-	9.50	100
1962 年	39.46	11.32	22.01	27.22	-	-	-	0.00	100

資料來源：食糧廳編，《食糧管理統計年報》，昭和 30 年版（東京：食糧廳，1956），頁 212-213；食糧廳編，《食糧管理統計年報》，昭和 34 年版（東京：食糧廳，1960），頁 205-206；食糧廳編，《食糧管理統計年報》，昭和 36 年版（東京：食糧廳，1962），頁 210；食糧廳編，《食糧管理統計年報》，昭和 38 年版（東京：食糧廳，1964），頁 259-260；食糧廳編，《食糧管理統計年報》，昭和 41 年版（東京：食糧廳，1967），頁 267-268；食糧廳編，《食糧管理統計年報》，昭和 44 年版（東京：食糧廳，1970），頁 260-261；食糧廳編，《食糧管理統計年報》，昭和 45 年版（東京：食糧廳，1972），頁 250-251。

資料說明：該表的年份為日本會計年度，為該年 4 月 1 日至隔年 3 月 31 日。

臺日米肥貿易的建立在於商品互補性，「日本優先購買臺灣蓬萊米，臺灣則優先購買日本肥料；如果日本增購臺米，臺灣亦可能增購日肥。」³⁸糧食局透過採購日肥作為誘因，吸引日本多採購臺米。但是不可忽視的，日本和臺灣簽訂貿易協定時，也陸續和泰國、韓國、緬甸、菲律賓、荷屬印尼、巴基斯坦等國，簽訂貿易協定，與各國商品互通有無。³⁹隨著日本經濟復興，為謀取產量日益增加的工業產品的銷路，積極向世界各地發展多邊貿易，造成像東南亞（泰國、緬甸）等國亦能藉由貿易協定，以「停購食米即減少進口工業產品」為由，要求日本採購食米。⁴⁰換言之，日本多邊貿易的策略之下，勢必不太可能持續、大量採購單一地區的食米，所以臺米的輸出不再是生產量增加即可增加，而是受到日本市場需求的影響。

³⁸ 〈我國輸日食米 將達十餘萬噸〉，《聯合報》（1964 年 10 月 10 日），版 2。

³⁹ 鹿耳島平和研究所編，《日本外交史》，第 30 卷：講和後の外交（II）經濟（上）（東京：鹿島研究所出版會，1972），頁 38-42。

⁴⁰ 「關於臺米輸日事」（1960 年 12 月 22 日），〈中日貿易（二十二）〉，《外交部檔案》，國史館，檔號 020-010104-0026。

由於日本國內外糧食供給量增加，以及供應者競爭激烈，使得日本得以採取多方、少量採購的策略，維護自身利益，駐日大使館經濟參事處、駐日大使館陸續向外交部報告：

日本進口臺米之興趣，因其農作連年豐收，各國競相兜售而降低，益以日政府逐步放寬貿易管制，各國貨物在日將憑價格、品質以競爭，「保證」市場，逐漸減少。我國整個輸出入，依恃日本之程度，一向既高如彼，而日本市場情況，逐漸變更又如此，我國自不能不於警惕之餘，而謀疏散改弦之道。最理想之境界，自為增加對世界及各國之輸出總量，而減少對於不穩定市場之依存度。⁴¹

由此可知，當各國競相向日本推銷食米時，使得日本不再是「保證市場」，駐日大使館建議臺米輸出不應該再集中於日本市場，應發展多邊貿易，增加對其他地區出口。不久後，日本駐日大使館也呈文外交部，根據其觀察日本採購食米情況，臺日間之貿易，不能再以「米肥貿易」為重點。⁴²

另一方面，臺灣同意日本廢除記帳制度的提議，於 1961 年正式廢除，⁴³這意味著支撐臺日米肥貿易的制度架構不再穩固。對此，臺灣內部有兩種截然不同的態度，一種是改變米肥貿易關係。主管外匯的外貿審議委員會主委尹仲容於同年（1960）12 月 16 日呈文行政院，其重要內容有二：「首先是糧食局不應在未與外貿審議委員會洽商，就擅自與日本大使井口貞夫簽訂米肥貿易契約。再者，售米與購肥應分別辦理，不應混為一談。」⁴⁴為了改變臺日米肥貿易關係，尹仲容決議將糧食局所需硫酸銨由過去「自日本購入」改為「國際招標」。⁴⁵尹仲容積極地想要改變米肥貿易架構來看，其原因可能是臺灣肥料生產將可以自給自足，若

⁴¹ 「駐日大使館經濟參事處經濟情報」，〈中日貿易（二十一）〉，《外交部檔案》，國史館，檔號 020-010104-0025。

⁴² 「關於臺米輸日事」（1960 年 12 月 22 日），〈中日貿易（二十二）〉，《外交部檔案》，國史館，檔號 020-010104-0026。

⁴³ 廖鴻綺，《貿易與政治：臺日間的貿易外交(1950-1961)》，頁 128-145。

⁴⁴ 「臺肆玖外貿央主發字第 0160 號」（1960 年 12 月 17 日），〈我向日本售米購肥案〉，《行政院檔案》，行政院，檔號 47/8-5-5-1-3-3/15/1。

⁴⁵ 「外（50）東一字五八 0 號」（1961 年 1 月 13 日），〈我向日本售米購肥案〉，《行政院檔案》，行政院，檔號 47/8-5-5-1-3-3/15/1。

米肥貿易持續進行的話，售米就需要進口肥料，勢必無法節省外匯支出，故要執意將售米與購肥分別辦理。

另一種態度是維持米肥貿易。主管糧食體制的糧食局長李連春於 1960 年 12 月 31 日致函尹仲容，表示售日食米價格均較國際市價為高，而臺灣向日本採購肥料價格未超過國際市場，對臺灣堪稱有利，應暫緩辦理肥料開標採購。⁴⁶若以 1959 年度為例，比較各國進口硫酸銨價格，臺灣每公噸 40.5 美元、韓國 41.3 美元、印尼 45.0 美元，臺灣向日本採購肥料價格確實比其他國家低。⁴⁷李連春於 1961 年 1 月 8 日向行政院長陳誠報告「糧食情形」時，表示希望「肥料不必投標，仍維持與日本以米換肥政策。」⁴⁸最後，公開招標的結果，卻比糧食局與日本商定價格還高。⁴⁹在公開招標進口肥料反而不利的情況下，日後仍是維持由糧食局主導向日本售米而購回肥料模式。

總而言之，日本國內外糧食供給量增加，以及供應者競爭激烈，使得日本得以採取選擇多方、少量的策略，形成了「日本多購食其他國家食米，而削減臺米運日數額；或是向臺灣多購食米，而削減其他國家運日數額」，造成臺米輸出日本市場的數量充滿變動性。然而，在這過程中，糧食局為求得最大利益，選擇依賴單一日本市場，出口高價臺米，進口廉價肥料。

二、討還軍（眷）糧差價

財政部將軍費負擔轉嫁給糧食局承擔，增加糧食局財政負擔，於是糧食局不斷催促財政部撥還軍（眷）糧差價。以下梳理糧食局討還欠款的過程，呈現糧食局應對策略及其效果。

雖然 1945-1953 年軍糧欠款被沖銷，但是造成差價的原因仍存在，財政部仍未撥付全額軍糧款項，不久之後就累積許多欠款。1954 年 6 月嚴家淦由財政部長轉任臺灣省主席後，面對 1954 年 1 月至 1956 年 6 月軍糧差價問題時，認為應

⁴⁶ 「糧食局長李連春致函外貿會主委尹仲容」（1960 年 12 月 31 日），〈我向日本售米購肥案〉，《行政院檔案》，行政院，檔號 47/8-5-5-1-3-3/15/1。

⁴⁷ 「中日米肥交易得失檢討報告」（1961 年 1 月 20 日），〈我向日本售米購肥案〉，《行政院檔案》，行政院，檔號

⁴⁸ 林秋敏、葉惠芬、蘇聖雄編輯校訂，《陳誠先生日記》，第三冊，頁 1307。

⁴⁹ 林秋敏、葉惠芬、蘇聖雄編輯校訂，《陳誠先生日記》，第三冊，頁 1317。

比照之前處理軍糧差價方式，由糧食局盈餘沖抵欠款。但是省議會審核糧食局年度事業決算時，反對省府的作法，認為軍糧欠款應設法向財政部討回，糧食局盈餘應轉列公積，作為將來損失之準備。⁵⁰糧食局順應省議會的建議，不以自身盈餘來沖抵欠款，而是改列在美方、省議會例行檢查的財務報告及決算書之應收帳款內，藉此公開軍糧差價的情況。⁵¹如此一來，容易引起省議會、美方的異議，糧食局就能運用省議會、美方的反對聲音，轉換為向中央政府討還欠款的談判籌碼。然而，糧食局如何藉由美方、省議會的異議向中央政府討還欠款，略述如下。

在美援前間，美方對於國防預算一直很關注，限制國防預算的增加。⁵²1954年9月，中共大規模砲擊金門，經過多次國府與美國談判，同年12月外交部長葉公超與美國國務卿杜勒斯簽訂「中美共同防禦條約」，透過此條約臺灣正式被納入美國防衛體系，雖獲得美援繼續的保證，卻加強美方對臺灣軍事行動的限制。⁵³隨著美國長期對外投資、軍事及經濟援助，以及軍費負擔，使得財政收支出現赤字。因此，1957年開始，美援由原本的贈與性質改為贈與及貸款並行，援助的重心由支持軍力轉為促成經濟自立，讓美援投入經濟建設生產。⁵⁴美國促進臺灣經濟自立，除可減少援助負擔外，也能增加臺灣從美國進口的原料與資本財。⁵⁵

然而，臺灣政府為保持軍力，使得軍事費用偏高，影響非軍事預算，例如經濟建設經費等，⁵⁶但是臺灣卻將部分軍費轉嫁其他機構／民間，致使「帳面上」的軍費比重逐年降低，美方亦無理由要求臺灣緊縮軍事支出，故要先讓臺灣國防

⁵⁰ 「省政府檢送公賣局43年度事業決算及糧食局44年上半年事業決算函請審核見復等案」（1956年3月1日），《臺灣省臨時省議會檔案》，臺史所檔案館，檔號002_52_302_45001。

⁵¹ 「函請省政府函送公賣局、糧食局45年度事業決算書暨省府核定表送議會查核」（1958年8月26日），《臺灣省臨時省議會檔案》，臺史所檔案館，檔號002_52_302_47003。

⁵² 例如1951年美國反對徵兵法令，該年7月30日，美國駐華大使館代辦藍欽與外交部長葉公超對談，指出中華民國政府徵集臺灣人入伍，足以增加財政支出，無疑迫使財政陷於更大之赤字危機，要求葉公超說服行政院取消或延緩徵兵令之執行。總統蔣介石得知後，殊為痛憤，堅持不能改變徵兵命令，要求官員據理抗爭，否則今後政府施政難以開展。經過中美雙方折衝，臺灣政府當局妥協將原先計畫徵兵人數減半。參見黃少谷呈蔣中正有關葉公超就徵兵問題與藍欽之談話紀錄及藍欽函葉公超函件譯文」（1951年7月31日），《蔣中正總統文物》，臺北，國史館，典藏號00208010600031017。呂芳上，《蔣中正先生年譜長編》，第九冊，頁700。林孝庭著、黃中憲譯，《意外的國度：蔣介石、美國、與近代臺灣的形塑》（臺北：遠流，2017），頁276。

⁵³ 張淑雅，〈臺海危機與美國對反攻大陸政策的展變〉，《近代史研究所集刊》36（2001年12月），頁238-249。

⁵⁴ Jacoby, pp34-35。

⁵⁵ 文馨瑩，《經濟奇蹟的背後：臺灣美援經驗的政經分析(1951-1965)》，頁97-100。

⁵⁶ 「副總統陳誠接見美國安全總署法萊先生及中國分署卜蘭德署長等談話紀要」（1956年12月13日），〈石叟叢書資料彙編（一）〉，《陳誠副總統文物》，國史館，檔號008000001947A。

預算真實化，才有有效要求臺灣緊縮軍費，讓預算能夠投入經濟建設，使得臺灣經濟能自立。在此背景下，1958年1月，美安全分署署長卜蘭德和副總統陳誠會談時，談及軍費轉嫁問題：

卜蘭德：目前不但須確實算員額，尚須確算各軍事單位之確實用費，方可確實算出整個預算中之軍事用費，目前軍隊在水電、糧、油、交通運輸等方面均享有特別優待，此項差額結果轉嫁於民間經濟負擔，故對軍事用費如無確實之分析與計算仍不能得到正確之結果。

陳誠：誠然，軍隊各種優待價格轉嫁於民間物價，影響整個經濟，我們應該確實算出軍費負擔，然後按照撥款，軍隊以後採購亦應與民間一樣付價。⁵⁷

由卜蘭德和陳誠交談內容，雙方都知道，軍隊在水電、糧、油、交通運輸等方面均享有特別優待，此項差額轉嫁於民間經濟承擔，不僅未能確實計算軍費，也影響整體經濟發展。

為凸顯軍費過高的事實，美安全分署檢視1958年3月份的糧食局財務報告時，指出糧食局應收軍糧款項1957年12月有2.78億元，到了1958年3月已增加至3.17億元，便致函經安會表示，糧食局的資產負債表所載明應收軍糧差價之懸帳，應立即解決，軍糧價格也應如實訂定，藉以「避免業務上遭受之損失及創造不可靠之資產」，同時強調臺灣財政已失平衡，嚴重威脅國家經濟及財政之安定，糧食局與中央政府實已不堪再受任何損失。⁵⁸由此可知，美方不願意以美援支付更多軍費，也不願意臺灣擴大軍費支出，排擠經濟預算，於是美方透過「真實化」臺灣國防預算，藉此反映軍事費用過高的事實，得以「名正言順」限制臺灣軍費支出。

1958年發生了八二三炮戰，造成軍費支出暴增，財政收支不能平衡，差額已達4億元。⁵⁹隨著1958年臺海危機的結束，總統蔣介石在同年10月與杜勒斯的

⁵⁷ 「副總統陳誠接見卜蘭德分署長談話紀要」（1958年1月23日），〈石叟叢書資料彙編（二）〉，《陳誠副總統文物》，國史館，檔號008000001948A。

⁵⁸ 「美安全分署本年六月十九日致本會函」（1958年7月18日），〈糧食局財務會議及請外籍公司代為設計糧食會計制度〉，《行政院經濟安定委員會檔案》，近史所，檔號：30-01-14-022。

⁵⁹ 「財政部長嚴家淦在中國國民黨第八屆二中全會專題報告最近財政概況」（1959年5月16

聯合公報，承諾不憑藉武力（英文版為「不使用武力」）為恢復中國大陸人民自由的途徑。⁶⁰同年 12 月 8 日，副總統陳誠幫美安全分署副署長鮑登離臺餞行時，鮑登提醒陳誠應特別注意，「臺灣軍費負擔過重，影響經濟、財政甚大，恐難以為繼」，⁶¹透露了美方管控臺灣軍費的決心。因此，美方態度日益強硬，美援會副主委尹仲容在翌年（1959）1 月 15 日美援會議上請財政部、國防部早日會同糧食局結算軍糧差價，以免美方「頻來催詢」。⁶²在此背景下，1959 年 4 月財政部、國防部等擬定解決方式，如下：

一、解決以往軍糧差價：

1. 積欠軍糧差價數目，經財政部查明自 1954 年 1 月起至 1958 年 6 月底中央積欠糧食局軍糧及軍眷糧差價暨軍糧價款尾欠數目共 2.74 億元
2. 上項價款准在糧食局同期累積盈餘及由累積盈餘項下提留公積金兩項總計 2.76 億元項下沖抵，以結懸案。

二、制定以後軍糧價款付給標準：

1. 今後軍糧預算應力求接近成本，糧食局應於每一年度預算編列前，提出詳細估算資料給予財政部參考；前半年度結算完畢後，糧食局提出實際成本計算報告，報請辦理追加或追減預算。
2. 糧食局如有盈餘，應全部繳庫。⁶³

至此可知，財政部、國防部照 1954 年清理軍糧差價慣例，由糧食局的盈餘沖抵欠款，如此便不需額外付出其他費用。不同以往的是，增加了軍糧價格依實際成本結算，可以追加預算或追減預算，並且重申糧食局盈餘應全部繳庫。進言之，

日），〈再任財政部長時：致詞稿（一）〉，《嚴家淦總統文物》，檔號：00600000101A。

⁶⁰ 林正義，〈「中美共同防禦條約」及其對蔣介石總統反攻大陸政策的限制〉，《國史館刊》47（2016 年 3 月），頁 119-165。

⁶¹ 林秋敏、葉惠芬、蘇聖雄編輯校訂，《陳誠先生日記》，第三冊，頁 979。

⁶² 「行政院美援運用委員會四十八年第一次會議紀錄」（1959 年 1 月 15 日），《陳誠先生從政史料選輯行政院美援會運用委員會會議紀錄（一）》，頁 198。

⁶³ 「行政院美援運用委員會四十八年第三次會議紀錄」（1959 年 3 月 13 日），《陳誠先生從政史料選輯行政院美援會運用委員會會議紀錄（一）》，頁 286-287。

財政部透過盈餘繳庫和盈餘沖抵來箝制糧食局追討欠款及追加預算的意願。

美方進一步以制度性規範「臺灣軍事預算編列及物資的定價」，於是1959年12月，美安全分署郝樂遜提出八點財經改革方案，開宗明義就是要政府裁減軍算，以節約資源，促進生產。⁶⁴並且強調「政府及軍費預算內有甚多項目屬於隱藏津貼性質，應立即檢討，使之成為真實性。」⁶⁵為了回應郝樂遜所提出的改革方案，1960年1月，尹仲容、嚴家淦、李國鼎等人，共同研議提出「十九點財經改革措施」，其與本文相關措施如下：

- 一、中央政府一般性支出中，大部分為國防費用，惟此為防衛臺灣對抗共匪擴張所必須，如加削減，勢將削弱國防力量，但中國政府當繼續執行精兵政策，惟行目前之退除役辦法，並將國防費用（按固定幣值計算）暫時維持目前之數額，如此，在國民生產不斷增加情形下，國防費用在國民生產中所佔比例可隨之減少，而整個經濟對國防費用的負擔，亦可減輕。
- 二、過去由於幣值貶值太快，軍政費用及公營事業產品價格不能隨時作同程度之調整，因之採取權宜措施，諸如公用事業費率之優待，廉價物品之配售，採購物資之記帳，低利貸款等等，予以變相之補貼，此等措施已隨幣值之穩定而失去其作用，為使軍政方面之真實費用及公營公共事業之盈虧能在政府預算上明白。⁶⁶

至此可知，美方強制臺灣降低國防費用的情況下，臺灣向美方宣稱軍費會凍結在固定數額，並取消軍事物資的補貼，如食米、油料、燃煤、水泥、電力、自來水等，使得軍事物資預算接近實際成本。然而，軍糧差價問題並未因此徹底解決，財政部只是於翌年（1961年）將軍糧價格從每公斤2.5元調整為3元，⁶⁷縮減軍糧差價的數量而已。

⁶⁴ 康綠島，《李國鼎口述歷史：話說臺灣經驗》（臺北縣：卓越文化，1993），頁118。

⁶⁵ 「財經首長於總統府官邸會談紀錄」（1960年1月7日），〈加速經濟發展計劃十九點財經改革措施內容及執行情形（第三期四年經）〉，《李國鼎檔案》，近史所檔案館，檔號b00081028。

⁶⁶ 「加速經濟發展計劃十九點中關於軍用物資及勞務作價問題辦理情形報告」（1960年6月29日），〈十九點財經改革措施內容及執行情形〉，《李國鼎檔案》，近史所檔案館，檔號：b00081066。

⁶⁷ 「加速經濟發展計劃十九點財經改進措施五十年度總檢討報告」（1960年），〈加速經濟發展計劃十九點財經改革措施內容及執行情形〉，《李國鼎檔案》，近史所檔案館，檔號：b00081070。

財政部透過盈餘沖抵欠款來箝制糧食局追討欠款，引起省議會的不滿。省議會表示，糧食局盈餘乃農民血汗所換得，如有盈餘應提存作為公積，強化該局財務基礎，或歸還農民，減輕農民負擔，不應移作他用。至於中央積欠軍糧差價，省府應悉數收回，或就省府協助中央款項下扣還。糧食局藉由省議會的異議，強化向中央討還欠款的正當性，並提請 1959 年 9 月省府委員會 605 次府會討論，決議照省議會意見向中央有關部會洽商悉數收回。⁶⁸翌年（1960 年）5 月，財政部回函省政府，表示國家財政困難，1954 年 1 月至 1958 年 6 月軍糧差價 2.7 億元，由糧食局盈餘 2.7 億元充抵；1958 年 8 月至 1959 年 6 月軍糧差價 0.4 億元，糧食局同期盈餘，尚有 3 億元盈餘，足以充抵；1959 年 7 月後，軍糧差價預算可追加預算，惟糧食局盈餘必須列入總預算之收入。⁶⁹如此看來，財政部深諳糧食局有足夠盈餘可沖抵欠款，糧食局若堅持要討還欠款，就以該局盈餘來沖抵。

對於財政部作法的反應，可以從省議會的質詢內容觀察到糧食局的肆應。1960 年 11 月 21 日，省議員梁許秋菊在議會質詢時，指出中央積欠糧食局款項相當龐大，請省府據理力爭早日收回欠款。對此，糧食局長李連春答覆，「財政部所提出的解決辦法是由糧食局盈餘沖抵欠款，然而此盈餘須抵償每年向臺銀借款的 8,000 萬利息，因此現在正向中央爭取。」⁷⁰1962 年 1 月，糧食局仍未辦沖帳手續，導致在糧食局帳面上仍有巨額欠款，美援會深怕招致誤解，呈請行政院重申前令，限期沖帳。⁷¹因此，行政院便發文重申要求糧食局限期以盈餘沖抵欠款。然而，糧食局並不打算遵行政院命令，反而提請省府委員會 715 次府會討論，決議呈請中央撥還欠款。⁷²於是日復一日「糧食局—追討欠款；財政部—盈餘沖抵」的情況，軍（眷）糧差價問題仍無徹底解決，1954 至 1967 年止，軍糧差價共累積 14.4 億元。（參見附表 15）正因為如此，省府以「糧食局辦理糧食業務，必須鉅額資金以支應」的理由，認為糧食局盈餘留存該局作為公積，藉此鞏固該

⁶⁸ 臺灣省糧食問題及農會農田水利會考察小組，《臺灣省糧食問題及農會農田水利會考察報告書》（臺北：臺灣省糧食問題及農會農田水利會考察小組，1965），頁 133-134。

⁶⁹ 「奉令飭核議臺省府請撥還歷年軍糧差價一案呈請鑒核由」（1960 年 5 月 10 日），〈剩餘農產品計畫—省糧食局財務問題—肥料匯率差價、肥料價款及肥料分配制度〉，《行政院國家經濟合作發展委員會檔案》，近史所檔案館藏，檔號：36-09-001-109。

⁷⁰ 《臺灣省議會公報》4：14（1960 年），頁 714-715

⁷¹ 「行政院美援運用委員會五十一年第一次會議開會通知及秘書處潘學彰函呈兼主任委員陳誠該會五十一年第一次委員會會議紀錄」（1961 年 1 月 18 日），〈行政院美援運用委員會會議紀錄彙輯（八）〉，《陳誠副總統文物》，檔號：008000001235A。

⁷² 郭雨新，《議壇二十年》（不詳：不詳，1969），頁 516-517。

局財務基礎。⁷³

綜言之，糧食局為維繫糧食體制能持續運作，一方面透過低價買進高價賣出的手段，即選擇日本為臺米輸出市場，使得臺米高價出口、進口廉價肥料。另一方面，糧食局不斷向財政部討還軍（眷）糧差價，財政部則以糧食局盈餘沖抵欠款來回應，使得糧食局未能成功討還欠款，省府只得相應以不將糧食局盈餘繳庫，留為該局作為公積金。

第三節 制度性操控肥料換穀比率

糧食局在雙重困境下，雖然沒有成功討還軍（眷）糧欠款，卻凸顯糧食局「負擔軍（眷）糧差價」的事實。本節剖析糧食局因勢順導將「負擔軍（眷）糧差價」轉化為維持肥料換穀比率偏高的正當性，藉此牟取利潤。

一、糧食局肥料供應變化

在進入主題前，先說明肥料供應結構的變動對糧食局供應肥料種類的影響。戰後，臺灣每年需進口大量化肥，每年耗費的外匯，約在 2,000 萬美元左右，成為國家外匯收支的重大負擔。⁷⁴政府為減少外匯支出，以及能供應國內農作物所需，積極投入肥料工業的建設。⁷⁵根據劉進慶的研究，戰後臺日雙方，透過米肥交換機制，日本肥料得以大量輸入臺灣，就沒有從美國輸入肥料，使得臺灣經濟仍依賴日本，美國為了打破臺灣經濟對日本的依賴關係，援助臺灣建立進口替代肥料工業。⁷⁶在美援的協助下，除修復擴充戰前留下工廠，同時也進行籌建新廠。⁷⁷但是 1950 年代，籌建新廠運作並不順利，生產量未能達到預期目標，一直要到 1960 年代新廠運作才上軌道，省產肥料的生產量大幅成長，不僅自給有餘，

⁷³ 「呈為對於財政部有關軍糧差價問題處理意見謹再補充說明請鑒核由」（1969 年 1 月 29 日），〈關於促進肥料用量暨肥料外銷案〉，《行政院檔案》，行政院藏，檔號 0056/3-3-3-4/35。

⁷⁴ 葉仲伯，〈臺灣之肥料工業〉，《臺灣銀行季刊》16：3（1965 年 9 月），頁 109。

⁷⁵ 「臺灣化學肥料換穀制度之研究（修正稿）」，《李國鼎先生贈送資料影本：臺灣之米與肥料問題》，頁 40。

⁷⁶ 劉進慶著，王宏仁、林繼文、李明峻譯，《臺灣戰後經濟分析》，頁 119-122。

⁷⁷ 政府除修復擴充戰前留下工廠，例如臺肥第一廠、第二廠、第三廠、第四廠、第五廠，同時也進行策畫建立新廠，如臺肥第六廠、第七廠、慕華化學公司。參見黃俊夫，《硫金歲月-高雄硫酸銨股份有限公司檔案專題選輯》（臺北：檔案管理局，2009），頁 32-33。

還能夠外銷。正因為如此，臺灣降低對進口肥料之依賴，轉而以自產肥料為主，且比重逐年增加。⁷⁸在此背景下，根據圖 14，1950 至 1968 年臺灣化學肥料生產、進口、出口趨勢，大致可區分出兩個不同的階段，第一階段為 1950 至 1961 年，以進口為主，自產為輔。第二階段為 1962 至 1968 年，以自產為主，進口為輔。

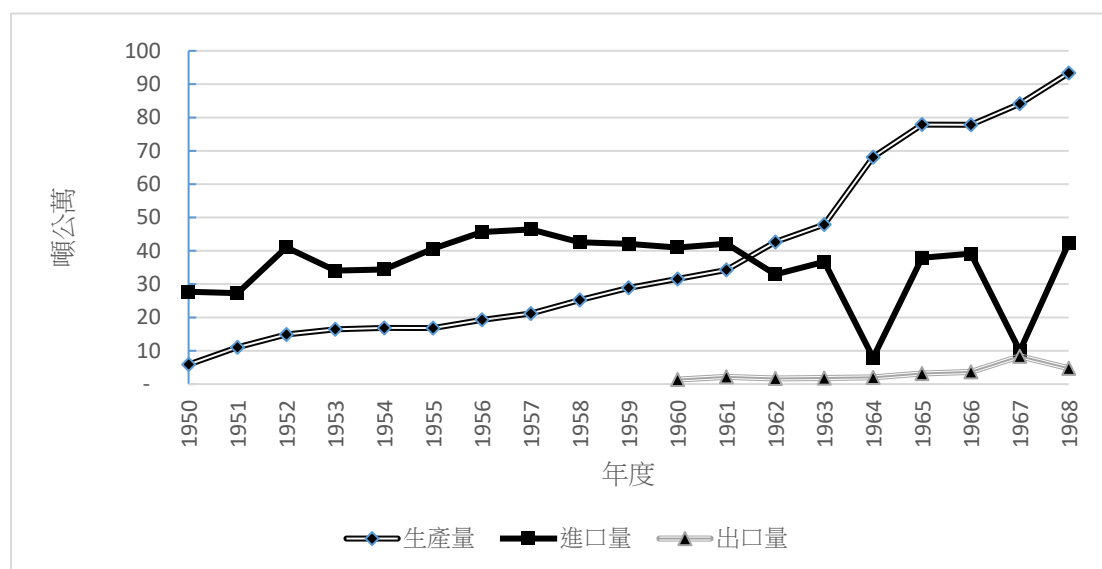


圖 14 戰後臺灣化學肥料生產、進口、出口數量 (1950-1972 年)

資料來源：金家振，〈臺灣化學肥料工業之生產地位與經濟分析〉，頁 106-107。

糧食局供應肥料種類深受肥料供需結構變動的影響。根據表 23，1950 至 1968 年間，糧食局肥料供給來源為省產與進口。⁷⁹就供給數量的變動來看，可以區分二個不同的階段。第一階段以進口為主、自給為輔 (1950 至 1961 年)。由於國內肥料工業仍在起步階段，自給數量有限，只有全部供應量的 11.43% 至 40.52%。相對地，進口肥料大量輸入，為全部供應量的 59.48 至 88.57%，以滿足農民之需要。第二階段以自給為主、進口為輔 (1962 至 1968 年)。由是國內肥料工業的發展，肥料生產量逐年增加，為維護臺灣肥料工業，糧食局以省產肥料優先配給，有不足之數，才向國外採購補充，因此進口肥料所佔的比重，從 44.38% 下降至 9.13%，相對地省產肥料所佔的比重，從 55.62% 快速上升至 90.87%，顯示糧食局肥料供應來源從進口轉變成省產。

⁷⁸ 葉仲伯，〈臺灣之肥料工業〉，頁 99-103。

⁷⁹ 省產肥料為國內臺灣肥料公司所生產，進口肥料則透過中信局向國外採購輸入，以及由美援會提供美援肥料。

表 23 歷年糧食局肥料供給來源（1950-1971 年）

單位:公噸

年份	省產		進口						總計	
			購入		美援		小計			
	數量	百分比	數量	百分比	數量	百分比	數量	百分比	數量	百分比
1950	28,007	11.43%	69,139	28.22%	147,855	60.35%	216,994	88.57%	245,001	100.00%
1951	52,460	19.63%	76,993	28.81%	137,782	51.56%	214,775	80.37%	267,235	100.00%
1952	74,591	16.70%	89,711	20.09%	282,315	63.21%	372,026	83.30%	446,617	100.00%
1953	105,330	23.47%	169,916	37.86%	173,499	38.66%	343,415	76.53%	448,745	100.00%
1954	155,965	35.77%	280,100	64.23%	-	-	280,100	64.23%	436,065	100.00%
1955	132,342	27.95%	341,172	72.05%	-	-	341,172	72.05%	473,514	100.00%
1956	182,726	33.53%	362,293	66.47%	-	-	362,293	66.47%	545,019	100.00%
1957	159,241	29.25%	385,178	70.75%	-	-	385,178	70.75%	544,419	100.00%
1958	164,775	29.82%	387,806	70.18%	-	-	387,806	70.18%	552,581	100.00%
1959	209,851	36.48%	365,425	63.52%	-	-	365,425	63.52%	575,276	100.00%
1960	229,039	40.52%	316,369	55.97%	19,830	3.51%	336,199	59.48%	565,238	100.00%
1961	219,564	38.57%	327,146	57.48%	22,480	3.95%	349,626	61.43%	569,190	100.00%
1962	363,478	55.62%	289,985	44.38%	-	-	289,985	44.38%	653,463	100.00%
1963	430,418	57.95%	312,328	42.05%	-	-	312,328	42.05%	742,746	100.00%
1964	549,926	90.87%	55,275	9.13%	-	-	55,275	9.13%	605,201	100.00%
1965	594,750	61.97%	365,008	38.03%	-	-	365,008	38.03%	959,758	100.00%
1966	619,680	62.32%	374,697	37.68%	-	-	374,697	37.68%	994,377	100.00%
1967	641,727	89.36%	76,434	10.64%	-	-	76,434	10.64%	718,161	100.00%
1968	640,138	62.50%	384,005	37.50%	-	-	384,005	37.50%	1,024,143	100.00%

資料來源：糧食局，《糧食局統計要覽》，1959 年版，頁 124-125；糧食局，《糧食局統計要覽》，1974 年版，頁 124-125。

二、進口為主、自給為輔階段（1950 至 1961 年）

糧食局壟斷稻作肥料的配銷，得以自行決定肥料換穀比率，農民必須以稻穀向糧食局交換肥料。⁸⁰檢視肥料換穀的比率，可發現比率調整缺乏機動性，大都間隔數年才調整一次。以農民習慣使用的硫酸銨為例，1950 年第 1 期至 1960 年第 1 期都維持 1：1，1960 年第 2 期至 1964 年第 1 期才調整至 1：0.9。⁸¹然而，糧食局從日本進口硫酸銨價格卻日益下降，⁸²1954 年為 57 美元，1958 年已下跌至 48 美元，1962 年更下跌至 36 美元。⁸³由此可知，糧食局並未隨著進口肥料價格下跌，機動調整肥料換穀比率。若我們將肥料換穀比率按穀價折算為現金價格，比較農民換穀價格與肥料進口價格，如圖 15 所示，可以發現兩者間的差額日益擴大，1954 年為 483 元，1958 年已增加至 709 元，1962 年更增加至 1,955 元。

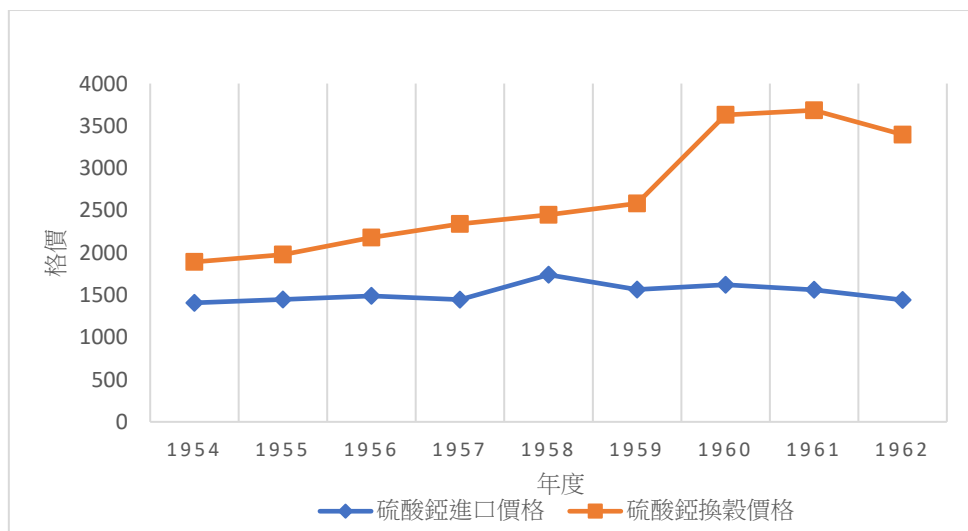


圖 15 歷年硫酸銨進口價格及硫酸銨換穀價格（1954-1962 年）

單位：新臺幣元／公噸

資料來源：進口價格參見「中日米肥交易得失檢討報告」（1961 年 1 月 20 日），〈我向日本售米

⁸⁰ 余玉賢，《臺灣肥料換穀比率與農民實際收益之關係》（臺中：省立中興大學農業經濟研究所，1970），頁 42。

⁸¹ 金惠民，〈臺灣稻作肥料供需及價格分析〉，《農林學報》22（1973 年 10 月），頁 66-67。

⁸² 由於日本國內肥料生產過剩，為了爭取國際市場及解決其內銷過剩之困難，採取內銷補貼外銷政策，降價對外傾銷。參見日本硫安工業協會，《日本硫安工業史》（東京：日本硫安工業協會，1968），頁 445-502。

⁸³ 「中日米肥交易得失檢討報告」（1961 年 1 月 20 日），〈我向日本售米購肥案〉，《行政院檔案》，行政院，檔號 47/8-5-5-1-3-3/15/1。

購肥案》，《行政院檔案》，行政院，檔號 47/8-5-5-1-3-3/15/1。；換穀價格參見金惠民，〈臺灣稻作肥料供需及價格分析〉，頁 66-67。

農民換穀價格與肥料進口價格的差額，包括糧食局利潤及運銷成本。為了更準確計算糧食局獲利的程度，從施建生等人的研究計算的表 24 來看，1960 年度糧食局在獲利的情況下可換得 38.3 萬公噸，若不獲利僅可換得 28.6 萬公噸，兩者相差 9.7 萬公噸（即 3.6 億元）。換言之，糧食局獲利 3.6 億元，相對地農民損失 3.6 億元。假使糧食局沒有藉由肥料換穀獲得利益，而擬定新的交換比率，根據表 25 所示，如第 L 欄所示，僅有熔燐不用調降外，其餘需要調降，例如硫酸銨應降 33.3%、硝酸銨鈣 12.5%、尿素 27.8% 等。肥料換穀比率偏高的情況下，農民除負擔實際肥料價格之外，還須負擔額外的費用，形成隱藏的租稅。⁸⁴根據農復會的說法，糧食局未隨著稻穀、肥料之價格趨勢，調降肥料換穀比率，維持偏高的換穀比率，藉此獲得盈餘來彌補軍糧差價。⁸⁵然而，糧食局從肥料換穀獲取的盈餘，高於其負擔的軍（眷）糧差價的數額，以 1960 年度為例，糧食局肥料換穀的利益為 3.6 億元，軍（眷）糧差價僅為 1.2 億元，獲取利潤高達 2.4 億元。從這個角度來看，糧食局運用「負擔軍（眷）糧差價」的說詞，取得維持換穀比率偏高的正當性，從中獲取更為龐大的利潤。

表 24 依照施建生推估方式計算糧食局可獲得差額利潤

肥料種類	配肥比率 A	銷售數 B	現行交換比率 C	交換穀數 D=B*C	新的交換比率 E	換穀數 F=B*E	多收的數量 G=D-F	政府獲得差額利潤 H=3830*G
單位	%	公噸	比率	公噸	比率	公噸	公噸	新臺幣元
硫酸銨	54.36%	257,483	0.9	231,734.70	0.6	154,489.80	77,244.90	295,847,967.00
氰氨化鈣	7.61%	36,046	0.8	28,836.80	0.8	28,836.80	-	-
硝酸銨鈣	3.93%	18,617	0.8	14,893.60	0.7	13,031.90	1,861.70	7,130,311.00
尿素	3.12%	14,798	1.8	26,636.40	1.3	19,237.40	7,399.00	28,338,170.00
磷酸銨	2.00%	9,457	1.2	11,348.40	1	9,457.00	1,891.40	7,244,062.00
過磷酸鈣	25.16%	119,186	0.45	53,633.70	0.4	47,674.40	5,959.30	22,824,119.00

⁸⁴ 「行政院美援運用委員會四十九年第十一次委員會議紀錄」（1960 年 11 月 10 日），《陳誠先生從政史料選輯行政院每援運用委員會會議紀錄（二）》，頁 1310。

⁸⁵ 「取消肥料換穀制度建議」（1969 年 3 月 10 日），《李國鼎先生贈送資料影本 農林類（6）臺灣之米與肥料問題》，頁 154。

肥料種類	配肥比率	銷售數	現行交換比率	交換穀數	新的交換比率	換穀數	多收的數量	政府獲得差額利潤
	A	B	C	D=B*C	E	F=B*E	G=D-F	H=3830*G
硫酸鉀	0.22%	1,028	0.8	822.40	0.8	822.40	-	-
熔磷	1.03%	4,876	0.5	2,438.00	0.4	1,950.40	487.60	1,867,508.00
氯化鉀	0.00%	2	0.8	1.60	0.6	1.20	0.40	1,532.00
化成氫磷	2.57%	12,161	1	12,161.00	0.9	10,944.90	1,216.10	4,657,663.00
合計	100.00%	473,654	-	382,506.60	-	286,446.20	96,060.40	367,911,332.00

資料來源：施建生等人，〈臺灣肥料換穀制度的研討〉，頁 241。

資料說明：配肥比率按 1960 年度實際數字計算。

表 25 施建生擬定 1960 年度肥料換穀比率

單位:新臺幣元

肥料種類	依交換比率折價 A=4,000*K B	省產肥料之運銷成本				進口肥料之運銷成本					政府公告比率 K	新的比率 L	現行比率之偏差程度(百分比) M=(J-K)/J
		臺肥售價 C	運雜費 D	運銷成本 D=B+C	交換比率 E=D/4,000	進口價 F	關稅 G	運雜費 H	運銷成本 I=F+G+H	交換比率 J=I/4,000			
硫酸銨	3,600	3,300	660	3930	0.99	1,760	176	352	2,288	0.57	0.9	0.6	33.3
氰氨化鈣	3,200	2,400	430	2880	0.72	3,120	312	624	4,056	1.01	0.8	0.7	12.5
硝酸銨鈣	3,200	2,200	440	2640	0.66	-	-	-	-	-	0.8	0.7	12.5
尿酸	7,200	5,100	1,020	6120	1.53	3,800	380	760	4,940	1.26	1.8	1.3	27.8
磷酸銨	4,800	-	-	-	-	2,958	296	592	3,846	0.96	1.2	1.0	16.7
過磷酸鈣	1,800	1,350	270	1620	0.41	1,280	123	261	1,664	0.42	0.45	0.4	11.2
硫酸鉀	3,200	-	-	-	-	2,281	228	456	2,965	0.74	0.8	0.7	12.5
熔磷	2,000	1,370	274	1644	0.41	1,560	156	312	2,028	0.51	0.5	0.5	-
氯化鉀	3,200	-	-	-	-	1,692	169	338	2,199	0.55	0.8	0.6	25.00
化成氫磷	4,000	2,740	548	3238	0.82	-	-	-	-	-	1.0	0.8	20.00

資料來源：施建生等人，〈臺灣肥料換穀制度的研討〉，頁 238。

資料說明：省產肥料之運銷成本為臺肥的售價加上運雜費 20%；進口肥料之運銷成本為進口價加上關稅 10%及運雜費

20%；稻穀價格以市價每公噸 4,000 元計算；K 欄是選擇 E、J 欄中比率最低者，小數點第二位以下四捨五入。

肥料換穀比率的偏高，引發了各方異議，以下以省議員及美方的批評來做說明。1957 年 6 月省議員王安順表示，農民在肥料換谷比率上吃虧，並列舉肥料換穀損害農民收益的事例，像是 1 公斤硫酸銨能增產 3 公斤稻穀，但扣除肥料換穀的 1 公斤，剩餘 2 公斤再扣除工資、農藥費、稅金外則所剩無給，若遭受天災或病蟲害之損失，更無收益，因此建議省府調整肥料換穀比率。⁸⁶對此，同年 11 月糧食局反對該提案，其理由有三：

1. 硫酸銨每公斤平均能增產蓬萊稻穀 2.2 公斤，除繳納換穀 1 公斤外，農民尚可淨得稻穀 1.2 公斤，此種利益，並不受穀價影響，且亦相當優厚。
2. 過磷酸鈣每公噸成本 1,291.36 元，按規定之換穀比率 1：0.5 計算，僅能換得價格 960.75 元之稻穀，故分配每公噸過磷酸鈣尚須補貼 330.61 元。
3. 氰氨化鈣每公噸成本 2,196 元，按規定之換穀比率 1：0.9 計算，僅能換得價格 1,729.35 元之稻穀，故分配每公噸氰氨化鈣尚須補貼 466.65 元。⁸⁷

糧食局強調肥料換穀有助於農民收益，並且還需補貼配銷省產肥料的虧損，故無法調整換穀比率。然而，從糧食局列舉的肥料成本與農民換得價格來看，氰氨化鈣、過磷酸鈣確實會造成糧食局虧損。但是這兩項肥料的銷售量並不高，若將差價按比重來折算，根據表 26，氰氨化鈣虧損 33 元、過磷酸鈣虧損 126 元、硫酸銨獲利 492 元，如此一來糧食局整體還能獲利 333 元。顯然糧食局避重就輕，強化補貼虧損的情況，卻淡化整體仍可獲利的事實，避免調降比率而壓縮獲益空間。

⁸⁶ 「請調整肥料換谷比率並改善其制度案」(1957 年 6 月 2 日)，《臺灣省臨時省議會公報》10：23，頁 10630。

⁸⁷ 「糧食局四六、十一、十八糧肥一字第一三〇六三號函」(1957 年 11 月 21 日)，《臺灣省臨時省議會公報》10：22，頁 10538-10539。

表 26 糧食局化學肥料銷售數量（1957 年度）

肥料種類	數量	比重 A	差價 B	比重差價 C=A*B
單位	公噸	百分比	新台幣元/公噸	新台幣元/公噸
氰氨化鈣	53,757	10%	-331	-33
過磷酸鈣	153,185	27%	-467	-126
硫酸銨	305,026	55%	+895	+492
該年度總計	558,809	100%	+97	+333

資料來源：《臺灣化學肥料配銷實況》，頁 65

1958 年美國安全分署郝樂遜批評肥料換穀，認為肥料換穀比率若降低，則農民多用肥料，稻作生產可以增加，無須建造石門水庫使稻米增產。⁸⁸同年 11 月 20 日，農復會主任委員蔣夢麟，就此議題與安全分署署長郝樂遜以及相關機關討論後，獲得四項結論：

1. 建議調整肥料換穀比率，將使農民受惠更多。
2. 如國際合作總署能夠同意的話，將可從美援物資計畫項下輸入肥料。
3. 降低自產肥料價格，使能與進口肥料相競爭。
4. 向農民徵稅，補償政府調整肥料換穀比率所受的損失。⁸⁹

主張降低換穀比率，使農民受惠，再以徵稅方式，補貼政府所受的損失。同時，美援會亦提出五點意見：

1. 應維持肥料及食米之合理價格，同時增加肥料之供應量，供農民可隨意施用。
2. 肥料換穀制度在臺灣目前行情下，自有其功績，不宜遽以變更。依照目前市場價格，現行肥料換穀比率對於農民似尚公允。
3. 如確實需要增加肥料使用量，則除調整換穀比率外，尚可考慮其他方法鼓

⁸⁸ 黃俊傑，《中國農村復興委員會史料彙編》（臺北：三民，1991），頁 238。

⁸⁹ 「行政院美援運用委員會四十七年第九次委員會議紀錄」（1958 年 11 月 12 日），《陳誠先生從政史料選輯行政院美援運用委員會會議紀錄（一）》，頁 151。

勵農民多用肥料，例如現行肥料貸款制度下，免收稻穀及利息。

4. 對於延長肥料廠償還貸款期限辦法可以採用，但同時對於構成自產肥料提高價格之其他因素，應予研究消除。
5. 為補償政府損失而增加農民納稅負擔，無論其為新稅或提高舊稅，均應極度審慎，建議作一研究。⁹⁰

表面上安全分署似乎認為降低肥料價格，能使得農民多使用肥料。實際上是美國援助臺灣肥料工業的目的，在於想要打破臺灣對日本的依賴，若省產肥料價格不能降低，使之可以和日本進口肥料競爭，將使得臺灣更加依賴日本。⁹¹加上，依賴日本進口肥料，容易造成省產肥料滯銷，臺肥極有可能無法獲利，即無法償還美援貸款，導致美方利益受損，因此想要藉由美援計畫輸入肥料而介入肥料換穀制度。

在此情況下，該結論及意見提交 1958 年 11 月 26 日的中美聯合會報第三次會議，美援會副主委尹仲容（外匯貿易審議委員會主委）指出，使用美援進口物資款項輸入肥料，1958 年度估計可能有 240-400 萬美元，臺灣政府應堅持美方不得藉此過問臺灣肥料換穀制度，倘若美方供應肥料附帶其他條件，寧可不使用美援款項購買肥料。美援會委員嚴家淦（財政部長）亦同意尹仲容的意見，主張以美援進口肥料不得附帶任何條件，否則不應用美援款項購買肥料。而且肥料換穀比率已從 1：1.3 降低至 1：1，不宜再降低。若政府採取增稅方式向農民取償因調整肥料換穀比率的損失，對民間的負面衝擊更大。⁹²尹氏及嚴氏於此時不惜拒絕美國的援助，排除美方介入肥料換穀制度，並反對降低肥料換穀的比率。

1958 年 12 月 11 日，美援會召開 1958 年度第 9 次委員會議，討論美援非計畫型物資購買。美援會委員錢昌祚（外匯貿易審議委員會副主委）指出，臺灣每年進口肥料的費用約要 2,000 萬美元，不宜因美方以 200 萬美元補助臺灣進口肥料，就受其牽制，可將此 200 萬美元移作進口其他物資使用，如果必須購買肥料，

⁹⁰ 「行政院美援運用委員會四十七年第九次委員會議紀錄」（1958 年 11 月 12 日），《陳誠先生從政史料選輯行政院每援運用委員會會議紀錄（一）》，頁 151-152。

⁹¹ 劉進慶著，王宏仁、林繼文、李明俊譯，《臺灣戰後經濟分析》，修訂版（臺北：人間出版社，1992），頁 131。

⁹² 「行政院美援運用委員會四十七年第九次委員會議紀錄」（1958 年 11 月 12 日），《陳誠先生從政史料選輯行政院每援運用委員會會議紀錄（一）》，頁 142。

亦可撥交糖業公司使用，不牽涉糧食局為宜。最後美援會決議刪除 1958 年度經援物資計畫中原列進口肥料 200 萬美元，改列其他物資。⁹³

美方仍持續批評肥料換穀制度，美國安全分署要求臺灣政府改進肥料換穀制度。⁹⁴面對美方的壓力，1961 年 12 月 16 日，行政院長陳誠召集農復會主委蔣夢麟、中央銀行總裁徐柏園、財政部長嚴家淦、經濟部長楊繼曾、外貿審議委員會主委尹仲容、農復會委員沈宗瀚、省主席周至柔、糧食局長李連春，商討糧食政策，決議「肥料換穀制度不能變」。⁹⁵翌年（1962）年 1 至 2 月康乃爾大學農學院院長馬埃爾（W. I. Myers）至臺灣考察農業發展，他向美國駐華大使館提出「臺灣農業計畫之意見」，對肥料換穀制度的批評有二。其一，阻礙農業增產，糧食局實施肥料換穀制度，肥料價格過高，以低於市價購入糧食，阻礙肥料密集施用。只要肥料換穀繼續實施，臺灣便不可能達到最高產量。其二，阻礙農業生產多樣化，肥料分配主要集中於稻米、糖、菸草等特定作物，導致香蕉、柑橘、蔬菜等作物分配到的肥料相對不足，導致農業發展不均。有些農民雖然將其分配到的肥料撥出部分，用於報酬較高的作物，依然不足以解決農業生產僵化的問題。⁹⁶

基於上述觀察，馬埃爾認為應廢除肥料換穀，透過農會將肥料以市價賣給農民，並以市價購買稻米，提供軍隊和公教人員食用，政府因廢除肥料換穀制度的損失，可由稅收來彌補。並且依照公平方式，肥料和農藥以市價供應所有作物，使得農業生產能夠均衡發展。⁹⁷進一步分析馬埃爾的報告可以發現，他擅於借用臺灣想要追求農業增產的目標，列舉肥料換穀不僅阻礙農業增產，還使得農業生產結構僵化，強化廢除肥料換穀的合理性，並且強調供應軍隊和政府公務人員的糧食應以市價購買，而不是透過肥料換穀取得相對廉價糧食供應。

⁹³ 「行政院美援運用委員會四十七年第九次委員會議紀錄」（1958 年 11 月 12 日），《陳誠先生從政史料選輯行政院每援運用委員會會議紀錄（一）》，頁 144。

⁹⁴ 「檢討肥料問題」（1962 年 9 月 29 日），〈剩餘農產品計畫—省糧食局財務問題—肥料匯率差價、肥料價款及肥料分配制度〉，《行政院國家經濟合作發展委員會檔案》，近史所檔案館藏，檔號：36-09-001-109。

⁹⁵ 林秋敏、葉惠芬、蘇聖雄編輯校訂，《陳誠先生日記》，第三冊，頁 1468。

⁹⁶ Memorandum to JCRR on National Agricultural Problems on Taiwan, National Archives II (NACP), Record Group (RG) 166 Foreign Agriculture Service, Series Narrative Reports 1962-1965 Taiwan, Box 306, Agr - Economic Conditions.

⁹⁷ Memorandum to JCRR on National Agricultural Problems on Taiwan, National Archives II (NACP), Record Group (RG) 166 Foreign Agriculture Service, Series Narrative Reports 1962-1965 Taiwan, Box 306, Agr - Economic Conditions.

馬埃爾（W. I. Myers）向美國駐華大使館提交「對臺灣農業報告」，與美安全分署要求改進肥料換穀的說法互為呼應，加強其要求臺灣政府改進肥料換穀的「合理性」。於是財政部、經濟部、行政院主計處、農復會、省府等機關組織「肥料問題研究小組」，討論肥料換穀制度改進方案。⁹⁸1962年3月，肥料問題研究小組提出「臺灣化學肥料換穀制度之研究報告」，首先，就肥料換穀的重要性扼要說明，強調肥料換穀制度與中央財政與掌握糧食有不可分離之關係，肥料所換來的稻穀，低價供應軍糧，減少國庫開支，亦即減少國家總預算之赤字。同時亦為政府掌握大量糧食，調節糧食供需與價格最重要方法，而且為穩定米價、工資、物價不可或缺的工具。若取消肥料換穀，軍糧照市價給付，軍糧價款將增加3.6億元，當前糧食局每年所掌握50萬公噸糧食，其中有30萬公噸將無著落，影響財政與糧政甚大。⁹⁹其次，釐清肥料換穀的爭議焦點在於兩大部份：

（一）肥料換穀比率的調整。肥料換穀比率雖有調整，但與實際肥料與稻穀價格相比，有相當距離，農民遭受的損失，大約是交換稻穀價值的10.9%。然而，臺灣肥料供給將進入自給階段，肥料換穀比率與省產肥料出廠售價密切相關，該小組評估省產肥料出廠售價應可降低，糧食局之配銷成本亦隨之減少，軍糧成本就能下降。在此情況下，軍糧差價之全部或一部分，可以用雜作肥料之盈餘來彌補。¹⁰⁰

（二）肥料換穀制度的存廢。該小組認為如果取消肥料換穀制度，必須有其他替代辦法能夠徵購30萬公噸糧食，但是其他替代方法均無法徵購如此數量「龐大」且「便宜」的糧食。¹⁰¹

⁹⁸ 「行政院令」（1962年11月9日），〈剩餘農產品計畫—省糧食局財務問題—肥料匯率差價、肥料價款及肥料分配制度〉，《行政院國家經濟合作發展委員會檔案》，近史所檔案館藏，檔號：36-09-001-109。

⁹⁹ 「臺灣化學肥料換穀制度之研究」，《李國鼎先生贈送資料影本 農林類（6）臺灣之米與肥料問題》，頁26-28。

¹⁰⁰ 「臺灣化學肥料換穀制度之研究」，《李國鼎先生贈送資料影本 農林類（6）臺灣之米與肥料問題》，頁29-44。

¹⁰¹ 1. 增加田賦徵實：提高田賦徵實數量，頂多9.5萬公噸，而肥料換穀數量達30萬公噸，相差三倍以上，欲藉增加田賦，以彌補廢除肥料換穀之損失，甚為困難。2. 增加隨賦收購：肥料換穀所得約有6成撥充軍糧，但是軍糧給價甚低，今如按市價隨賦收購，其收購價格非中央政府財力所能負擔，同時糧食局亦無能力補貼3-4億元之差價。3. 契約收購：高價收購非目前國家財力所允許，若低價強制收購，與肥料換穀比率偏高同為一種暗稅，換湯不換藥，農民仍不滿意，何必多此一舉。4. 市價自由收購：如果糧食局在市場按市價收購，容易與商人發生競購，刺激米價上漲。5. 進口稻米供應軍糧：當前臺灣軍糧品質約與泰米（含碎米5-7%）相等，若

該小組歸納上述要點，表示考量糧源的掌握，以及兼顧中央政府財政之目的，建議保留肥料換穀制度。至於肥料換穀比率，應合理調整。¹⁰²之後，肥料問題研究小組向行政院呈報「臺灣化學肥料換穀制度之研究報告」，行政院順應該報告的建議，決議「肥料換穀制度必須維持，合理的調整肥料換穀比率。」¹⁰³從美方的批評與臺灣政府內部討論來看，肥料換穀制度能取得「大量」且「便宜」的糧食，若財政部照市價撥款，需多支出 3.6 億元，¹⁰⁴若照糧食局成本撥款，需多支出 2.3 億元，¹⁰⁵無疑提高中央政府財政支出。然而，取消肥料換穀，其他替代方式也不是中央政府財政所能負擔，故反對廢除肥料換穀制度。

三、自給為主、進口為輔階段（1962 至 1968 年）

在肥料自給為主、進口為輔的階段，糧食局面對肥料供需結構的變動，如何持續掌控肥料配銷主導權，以及當中央政府決議合理調整肥料換穀比率時，糧食局如何持續維護自身利益，即是糧食局在此階段所面臨的挑戰。

由於臺灣肥料工業生產規模小，生產成本相對較高，加上籌建肥料廠時，以美援借款為財源，依照合約應於 15 年內按季償還本息，每年償債所需，部分取之盈餘，造成省產肥料價格高於國際市場許多。¹⁰⁶換言之，省產肥料在國際市場上不具有價格競爭力。在此情況下，1960 年 12 月，日本、韓國對於臺灣自產的氰氨化鈣有需求時，但與國際價格相比較，高出甚多，使日韓兩國卻步。外貿審議委員會提出解套方式，將原本臺肥供應量糧食局的氰氨化鈣轉為外銷，再以外

購買泰米（含碎米 15%），勢必不受軍方歡迎。若購買泰米（含碎米 5-7%），則成本過高，每公噸約 6,000 元，國家總預算中軍糧單價僅列 3,000 元，相差一倍，差額達 5.4 億元左右，非中央政府財政所能負擔。至此可知，各種替代肥料換穀的辦法之可能性甚低。參見「臺灣化學肥料換穀制度之研究」，《李國鼎先生贈送資料影本 農林類（6）臺灣之米與肥料問題》，頁 46-55。

¹⁰² 「臺灣肥料換穀制度之研究」，《李國鼎先生贈送資料影本 農林類（6）臺灣之米與肥料問題》，頁 56-61。

¹⁰³ 「行政院令」（1962 年 11 月 9 日），〈剩餘農產品計畫—省糧食局財務問題—肥料匯率差價、肥料價款及肥料分配制度〉，《行政院國家經濟合作發展委員會檔案》，近史所檔案館藏，檔號：36-09-001-109。

¹⁰⁴ 以 1962 年度為例，軍糧年需 18 萬公噸，財政部給付價格為 3,000 元，市價為 5,000 元，差價為 2,000 元，故按市價給付須多支出 3.6 億元。參見「臺灣化學肥料換穀制度之研究」，《李國鼎先生贈送資料影本 農林類（6）臺灣之米與肥料問題》，頁 23。

¹⁰⁵ 若財政部按糧食局成本給付（3,130 至 4,130 元），財政部必須多支出 2.3 億元，參見附表 4-3。

¹⁰⁶ 「取消肥料換穀建議」，《李國鼎先生贈送資料影本：臺灣之米與肥料問題》，頁 147。

銷所得外匯進口廉價硫酸銨供應糧食局。因為氰氮化鈣、硫酸銨換穀比率不同，糧食局尚可增加換穀數量，再由糧食局增加的收益中，補貼臺肥料內銷轉外銷所產生的差價虧損。¹⁰⁷糧食局將外貿會的建議提到至省府業務會議中討論，但是省府認為「臺肥逕自外銷肥料，不僅影響糧食局籌劃國內肥料供需，而且臺肥虧損還須由糧食局補貼，有所欠妥」，故不同意外貿會的建議。¹⁰⁸

雖然省府不同意補貼臺肥，但是臺肥仍自行外銷日、韓等國，卻造成了無法及時供應足夠肥料給糧食局，不僅影響糧食增產計畫，還打亂糧食的撥配計畫。¹⁰⁹糧食局為了鞏固肥料配銷的支配權，1961年4月，在省府業務會議上，列舉該局補貼臺肥外銷的好處，略述如下：

1. 增加外匯收入，臺肥外銷氰氮化鈣價格為每公噸 57.75 美元，而進口硫酸銨價格則為每公噸 40.50 美元，外銷氰氮化鈣購回等量硫酸銨，每公噸則有 17.25 美元的差額。
2. 增加掌握糧食的數量，臺灣農民一向喜歡施用硫酸銨，而硫酸亞對稻穀增產效果，確實勝於氰氮化鈣，且硫酸銨換谷比率為 1:0.9，而氰氮化鈣則為 1:0.8，若減配氰氮化鈣改配硫酸銨，不僅糧食增產較多，而且換穀數量亦可增加。
3. 有利於糧食局財務，糧食局配銷氰氮化鈣的成本為每公噸 2,784.86 元，但是配銷硫酸銨的成本為每公噸 2,378.41 元，故減少配銷氰氮化鈣而改配硫酸銨，每公噸將有 406.45 元之差益。加上，配銷每公噸硫酸銨比配等量氰氮化鈣可增加換穀 100 公斤，按當時市價計算有 420 元的差益，兩者差益相加就有 826.45 元，如其中 300 元補貼肥料公司，糧食局每公噸還有 526.45 元之盈餘。

¹⁰⁷ 「財政廳、主計處簽為肥料公司擬以氰氮化鈣外銷請由糧食局貼補每公噸新臺幣三百元一案謹請核示案。」(1960年12月23日)，〈07業務會報〉，《臺灣省政府委員會議檔案》，國史館臺灣文獻館，檔號 00507013908。

¹⁰⁸ 「檢送有關省產肥料出口資料並再陳今後省產肥料外銷仍應由本局主辦之理由轉呈行政院由」(1968年1月12日)，〈關於促進肥料施用量暨肥料外銷量〉，《行政院檔案》，行政院，檔號 0056/3-3-3-4/35。

¹⁰⁹ 「臺灣省糧食局呈送行政院長嚴家淦對本省今後肥料產銷及進出口問題之補充意見、臺灣化學肥料換穀及有關肥料生產分配推廣制度之檢討」(1968年1月4日)，〈任行政院長時：臺灣省肥料產銷及進出口問題〉，《嚴家淦總統文物》，國史館，檔號：006000000181A。

糧食局除列舉上述三項好處外，還不斷強調如果不補貼臺肥虧損，外貿會勢必准許臺肥以外銷氰氨化鈣所得外匯購回硫酸銨，再按氰氨化鈣收購價格轉售糧食局，或由臺肥自行銷售，不論採取何種方式，都會影響糧食局進行肥料換穀。因此，糧食局向省府提議由該局補貼臺肥外銷的虧損。¹¹⁰對此，省政府權衡利弊後，遂改變態度，便向外貿會聲稱：「為配合外匯政策，兼顧國內良好肥料購銷系統與肥料換穀制度之完整，同意由糧食局補貼臺肥虧損，但是肥料應由糧食局統購配發運用。」¹¹¹換言之，省府透過糧食局補貼臺肥外銷的虧損，換取肥料配銷的主導權。

進一步檢視自給為主、進口為輔階段的肥料換穀之比率，在美方壓力下，促使糧食局較前一階段更常調整肥料換穀比率，以硫酸銨為例，1960年第2期至1964年第1期維持1:0.9，1964年第2期至1965年第1期調整至1:0.88，1965年第2期至1967年第1期再調降至1:0.86，1967年第2期至1968年第1期再調降至1:0.85，1968年第2期再調降至1:0.83。¹¹²然而，糧食局頻繁調降換穀比率，其比率是否仍偏高。以下就肥料換穀的價格與省產肥料出廠價格，以及其他國家肥料價格作比較。

首先，比較糧食局配銷省產硫酸銨換穀價格和臺肥出廠價格，根據表30，兩者間的差額亦逐年擴大，1964年第1期876元，1968年第1期增加至1,259元，顯示糧食局縱使頻繁調降換穀比率，仍可獲得許多利潤。其次，以1965年臺灣肥料價格和其他國家相比較，除了過磷酸鈣的價格較印度、菲律賓低，以及氯化鉀的價格較菲律賓低以外，與其他國家相比較的話均屬偏高，因而臺灣農民使用相對昂貴的肥料。（參見表27）從上述兩個比較基準來看，可推知在自給為主、進口為輔的階段換穀比率仍有偏高的現象。

¹¹⁰ 「糧食局呈為奉文應於肥料公司擬以氰氨化鈣外銷日本請由本局貼補每公噸三百元飭再行研議一案報請鑒核案。」（1961年04月21日），〈07業務會報〉，《臺灣省政府委員會會議檔案》，國史館臺灣文獻館，檔號00507015307。

¹¹¹ 「檢送有關省產肥料出口資料並再陳今後省產肥料外銷仍應由本局主辦之理由轉呈行政院由」（1968年1月12日），〈關於促進肥料施用量暨肥料外銷量〉，《行政院檔案》，行政院，檔號：0056/3-3-3-4/35。

¹¹² 金惠民，〈臺灣稻作肥料供需及價格之分析〉，頁66-67。

表 27 世界各地農民所付肥料之價格（1965 年）

單位：美元／公噸

種類 地區	硫酸銨		尿素		過磷酸鈣		氯化鉀	
	價格	以稻作價格為 100	價格	以稻作價格為 100	價格	以稻作價格為 100	價格	以稻作價格為 100
臺灣稻作肥料	90.93	100	184.7	100	46.2	100	82.1	100
日本	55.4	61	111.3	60	43.9	95	58.2	71
美國	58.4	65	-	-	40.1	87	67.8	83
西德	58.8	65	122.4	66	40.9	89	48	58
比利時	56.7	63	109.9	60	30.4	66	49.2	60
印度	77.1	85	129.3	70	61.2	122	63	77
韓國	57.3	63	102	55	-	-	52.2	64
菲律賓	75.2	83	-	-	49.3	107	91.2	111

資料來源：紀潔芳，〈臺灣稻作肥料換穀價格及肥料施用量之研究〉，頁 214。

雖然臺灣肥料工業日益發達，但是肥料換穀的比率仍偏高。以下進一步分析肥料換穀比率偏高的原因？然而，肥料換穀比率的訂定，與臺肥、糧食局轉嫁其他費用在肥料價格上密切相關，茲分析如下：

（一）省產肥料出廠價格偏高

若我們從糧食局收購臺肥生產的肥料制度來看，肥料出廠價格即為糧食局向臺肥公司收購之價格，由糧食局與臺肥共同協議商訂。¹¹³然而，臺肥生產的肥料出廠價格，除了生產成本之外，還有若干利潤，故臺肥設定利潤多寡，亦會影響肥料出廠價格。那麼應該進一步追問的是，臺肥設定利潤幅度對於肥料出廠價格的影響？根據表 28，氰氨化鈣的出廠價格低於生產成本，臺肥公司販售該肥料

¹¹³ 金惠民，〈臺灣稻作肥料供需及價格之分析〉，頁 75-76。

屬於虧損狀態，於是 1968 年後便停止生產。其餘的過磷酸鈣、尿素、硝酸銨鈣、硫酸銨，臺肥公司皆能獲得不錯的利潤，以尿素為例，利潤比率最低為 12%，最高為 69%。

表 28 臺灣肥料公司肥料生產成本與出廠價格以及利潤

單位：新臺幣元／公噸

年度	氰氨化鈣				過磷酸鈣				尿素				硝酸銨鈣				硫酸銨			
	生產 成本	出廠 價格	利潤 比率	利潤 比率	生產 成本	出廠 價格	利潤 比率	利潤 比率	生產 成本	出廠 價格	利潤 比率	利潤 比率	生產 成本	出廠 價格	利潤 比率	利潤 比率	生產 成本	出廠 價格	利潤 比率	利潤 比率
1962	2,511	2,650	139	6%	1,066	1,450	384	36%	3,732	6,300	2,568	69%	2,050	2,650	600	29%	-	-	-	-
1963	2,800	2,650	-150	-5%	1,084	1,450	366	34%	3,961	6,300	2,339	59%	2,194	2,650	456	21%	-	-	-	-
1964	2,704	2,650	-54	-2%	1,124	1,450	326	29%	3,963	5,200	1,237	31%	2,314	2,650	336	15%	1,780	2,800	1,020	57%
1965	2,868	2,650	-218	-8%	1,112	1,450	338	30%	4,101	5,000	899	22%	2,359	2,650	291	12%	1,964	2,700	736	37%
1966	3,696	2,650	-1,046	-28%	1,222	1,450	228	19%	3,870	5,000	1,130	29%	2,429	2,650	221	9%	2,155	2,700	545	25%
1967	4,395	2,650	-1,745	-40%	1,283	1,450	167	13%	3,754	5,000	1,246	33%	2,172	2,650	478	22%	2,275	2,700	425	19%
1968	-	-	-	-	1,335	1,450	115	9%	4,011	4,500	489	12%	2,091	2,650	559	27%	2,319	2,700	381	16%

資料來源：吳明哲，〈臺灣肥料生產、配銷及其價格之研究〉，頁 169

資料說明：生產成本為 A，出廠價格為 B，利潤為 C，利潤比率為 D，其中利潤的算法為 C=B-A，利潤比率的算法為 D=C/A。

若將臺肥透過販售肥料的盈餘情況與整體公司歷年盈餘數量趨勢相比對，則會發現，如圖 16 所示，1950 至 1961 年間，盈餘成長速度非常緩慢，但是到 1962 至 1968 年間，盈餘呈現大幅成長，1969 年後盈餘數量反而日漸減少，其原因將於第五章分析。

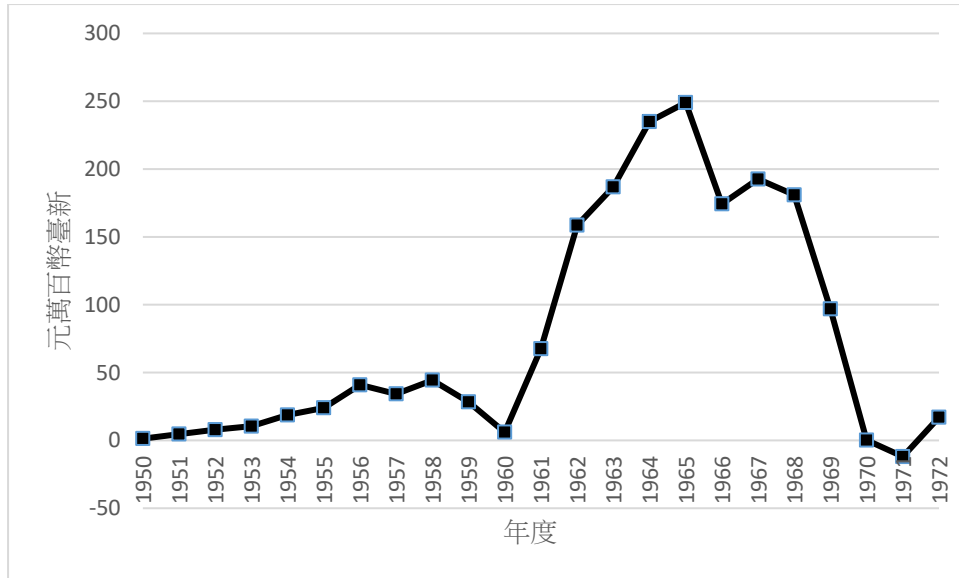


圖 16 臺灣肥料公司歷年盈餘數額 (1950-1972 年)

資料來源：臺灣肥料公司，《臺肥五十年》(臺北：臺灣肥料公司，1986)，頁 166-167

接下來，進一步比較 1962 至 1968 年間臺肥預算盈餘與實際盈餘的差距，根據表 29，每年平均預算盈餘為 1.04 億元，然而每年平均決算盈餘為 1.94 億元，兩者差距高達 0.9 億元，增加將近一倍之多。由此可知，1962 至 1968 年間臺肥生產的肥料出廠價格偏高，與臺肥獲得的利潤多寡關係密切。

表 29 臺肥公司預算盈餘及決算盈餘比較

單位：新臺幣元

年度	預算盈餘 A	決算盈餘 B	比較	
			預算與決算盈餘差距 C=B-A	決算盈餘佔預算盈餘 百分比 D=B/A
1962	114,864,322.41	157,592,000.00	42,727,677.59	137%
1963	57,567,923.27	186,852,000.00	129,284,076.73	325%
1964	75,060,602.82	235,000,000.00	159,939,397.18	313%
1965	125,474,816.88	248,968,000.00	123,493,183.12	198%
1966	54,928,374.42	174,312,019.00	119,383,644.58	317%

年度	預算盈餘 A	決算盈餘 B	比較	
			預算與決算盈餘差距 C=B-A	決算盈餘佔預算盈餘 百分比 D=B/A
1967	135,214,411.19	187,657,043.64	52,442,632.45	139%
1968	165,947,968.19	172,931,476.25	6,983,508.06	104%
平均	104,151,202.74	194,758,934.13	90,607,731.39	187%

資料來源：「降低肥料售價及換穀比率之意見」（1969年8月），〈關於促進肥料用量暨肥料外銷案〉，《行政院檔案》，行政院，檔號 0056/3-3-3-4/35；「臺灣省糧食局呈送行政院長嚴家淦對本省今後肥料產銷及進出口問題之補充意見、臺灣化學肥料換穀及有關肥料生產分配推廣制度之檢討」（1968年1月4日），〈任行政院長時：臺灣省肥料產銷及進出口問題〉，《嚴家淦總統文物》，國史館，檔號：006000000181A。

進一步要探討的問題是，臺肥公司盈餘的用途？可以從1968年11月臺肥、高雄硫酸銨工廠拒絕行政院要求降低肥料出廠價格的記述中，解答其盈餘的流向。臺肥、高雄硫酸銨工廠拒絕的理由有二，一是影響國家財政收入，臺肥、高雄硫酸銨工廠為國營事業，如不能達成最低限度之盈餘目標，不僅公股的股息難以撥付，而且營利事業所得稅隨之減少。二是影響事業基礎之穩固，工廠籌建時，多利用借款投資肥料工業，原本預定盈餘為償還基金的一部分，如果盈餘不能達到最低限度，則償還基金沒有著落，債信難以維持。基於上述兩點，反對降低肥料的出廠價格。¹¹⁴顯然臺肥的盈餘的用途是股息紅利、營利事業所得稅、償還貸款。

省府則是將臺肥公司每年股息紅利轉作「河防基金」。由於1963年，美援政策的改變，使得美援會不再補助河防建設，建議省府應自行負擔防洪及養護費用。¹¹⁵於是省府建立「河防基金」，透過基金方式，使河防經費能自給自足。¹¹⁶經過

¹¹⁴ 「為肥料長期基本政策關於硫酸銨售價調整一案」（1968年11月4日），〈關於促進肥料用量暨肥料外銷案〉，《行政院檔案》，檔號 0056/3-3-3-4/35。

¹¹⁵ 臺灣省議會秘書處編，《臺灣省議會第三屆第一次定期大會專輯》（臺北：臺灣省議會秘書處，1963），頁 863。

¹¹⁶ 〈籌設河防基金〉，《聯合報》（1965年5月14日），版 2。

省府與相關機構的協商，1965 年決定了該基金的籌措來源：

1. 省府負擔 5 億元，將持有的臺肥公司同額股票（1,600 萬股）每年以其所得股息及紅利所得不低於 2,400 萬元的現金撥充。
2. 農復會透過中美經濟社會發展基金補助 2 億元，分 5 年撥付。
3. 中央補助的 1 億元，分兩年撥付。¹¹⁷

從臺肥公司的股權分配來看，臺肥的股東數為 6,000 萬股，¹¹⁸若 1,600 萬股每年所得股息及紅利不得低於 2,400 萬元，則每年臺肥所得股息紅利則需要有 9,000 萬元以上。顯然，臺肥公司必須能夠穩定獲利，才足以支撐「河防基金」的運作。

相較於進口肥料價格，省產肥料價格偏高，省議員要求省府合理降低省產肥料價格。¹¹⁹1965 年 9 月 20 日，省主席黃杰在首長會議上表示，省產肥料價格確實逐漸降低，但仍高出國際價格甚多，影響糧食生產成本。但是為了籌措河防基金，將臺肥所得股息紅利充作防洪經費，故肥料價格暫不能調整，以免影響臺肥的盈餘。這其中的苦衷，為取得議會及農民的諒解，交由糧食局負責對外說明。¹²⁰換言之，為了確保臺肥有足夠的盈餘，能夠支付河防基金，肥料價格不能如實調整。根據表 30，1965 至 1968 年度臺肥公司出產肥料的價格，僅有尿素在 1968 年從 5,000 元調降至 4,500 元，其餘省產肥料均未調降，使得臺肥能獲得穩定利潤。這一意味著，農民所負擔的肥料費用，不單是臺肥生產肥料的生產成本而已，還包括河防建設經費。

糧食局供應的肥料來源有二，一為向臺肥採購，二為向國外輸入，前者銷售收入是換穀價格扣除出廠價格，後者銷售收入則是換穀價格扣除進口價格。1962 至 1968 年間，糧食局配銷肥料的收入，如表 30、31 所示，以省產硫酸銨為例，最高為 1,259 元，最低為 794 元；前者占農民所付價格之 32%，後者占 22%。

¹¹⁷ 〈財政廳廳長周宏濤報告臺灣省政府五十六年度總預算案編審經過〉，《臺灣省議會公報》15:2（1966），頁 41。

¹¹⁸ 1962-1967 年間臺肥股權結構，一共經濟部持有 37,152,858 股（62.92%），省府持有 21,611,285 股（36.02%），臺北市政府持有 442,357 股（0.74%），其他為 793,500 股（1.32%），一共 60,000,000 股，參見吳澄泉編，《臺肥五十年》（臺北：臺灣肥料公司，1996），頁 6-7。

¹¹⁹ 臺灣省議會秘書處，《臺灣省議會第三屆第四次定期大會》，頁 832。

¹²⁰ 黃杰，《中興日記》，中冊（臺北：國防部史政編譯局，1990），頁 2724。「省產肥料價格高於國際價格，目前暫不能調整，此中苦衷應如何取得議會及農民共諒，仍由糧食局負責說明」（1965 年 9 月 25 日），〈首長會議〉，《省府委員會檔案》，國史館臺灣文獻館，典藏號 00502001501

若以進口硫酸銨為例，最高為 2,390 元，最低為 1,758 元，前者占農民所付價格之 60%，後者占 49%。由此可知，農民所付肥料價格，除負擔臺肥超額利潤外，還負擔糧食局超額利潤。

表 30 糧食局配銷省產肥料之銷售收入（1962-1968）

單位：新臺幣元／公噸

年度	過磷酸鈣				尿素				硫酸銨			
	出廠價格	換穀價格	銷售收入	銷售利潤率	出廠價格	換穀價格	銷售收入	銷售利潤率	出廠價格	換穀價格	銷售收入	銷售利潤率
1962.1	1,450	1,698	248	15%	6,300	6,791	491	7%	-	-	-	-
1962.2	1,450	1,698	248	15%	6,300	6,791	491	7%	-	-	-	-
1963.1	1,450	1,767	317	18%	6,300	7,069	769	11%	-	-	-	-
1963.2	1,450	1,767	317	18%	6,300	7,069	769	11%	-	-	-	-
1964.1	1,450	1,838	388	21%	5,200	7,351	2,151	29%	2,800	3,676	876	24%
1964.2	1,450	1,838	388	21%	5,200	7,351	2,151	29%	2,800	3,594	794	22%
1965.1	1,450	1,854	404	22%	5,000	7,416	2,416	33%	2,700	3,626	926	26%
1965.2	1,450	1,854	404	22%	5,000	7,086	2,086	29%	2,700	3,543	843	24%
1966.1	1,450	1,868	418	22%	5,000	7,138	2,138	30%	2,700	3,570	870	24%
1966.2	1,450	1,868	418	22%	5,000	7,138	2,138	30%	2,700	3,570	870	24%
1967.1	1,450	1,985	535	27%	5,000	7,587	2,587	34%	2,700	3,793	1,093	29%
1967.2	1,450	1,985	535	27%	5,000	7,499	2,499	33%	2,700	3,749	1,049	28%
1968.1	1,450	2,096	646	31%	5,000	7,919	2,919	37%	2,700	3,959	1,259	32%
1968.2	1,450	2,096	646	31%	4,500	6,987	2,487	35%	2,700	3,866	1,166	30%

資料來源：吳明哲，〈臺灣肥料生產、配銷及其價格之研究〉，頁 172。

資料說明：出廠價格為 A，換穀價格為 B，銷售收入為 C，銷售利潤率為 D。銷售收入的算法為 $C=B-A$ ，銷售利潤率的算法為 $D=C/B$ 。銷售收入並非淨利，還包含糧食局的運費、業務費等。

表 31 糧食局配銷進口肥料之銷售收入（1966-1968）

單位：新臺幣元／公噸

年度	硫酸銨				氯化鉀				硫化鉀			
	進口	換穀	銷售收入	銷售利潤率	進口	換穀	銷售收入	銷售利潤率	進口	換穀	銷售收入	銷售利潤率
	價格	價格			價格	價格			價格	價格		
1966.1	1,812	3,570	1,758	49%	1592	3320	1728	52%	2340	3320	980	30%
1966.2	1,812	3,570	1,758	49%	1592	3320	1728	52%	2340	3320	980	30%
1967.1	1,618	3,793	2,175	57%	1305	3529	2224	63%	1871	3529	1658	47%
1967.2	1,618	3,749	2,131	57%	1305	3529	2224	63%	1871	3529	1658	47%
1968.1	1,569	3,959	2,390	60%	1172	3726	2554	69%	1872	3726	1854	50%
1968.2	1,569	3,866	2,297	59%	1172	3726	2554	69%	1872	3726	1854	50%

資料來源：臺灣省政府農林廳，《臺灣農業年報》，1972 年版（臺北，農林廳，1972 年 7 月），頁 326-327。

資料說明：無法找到 1966 年前糧食局進口肥料價格，只能以 1966 至 1968 年的情況來做說明；出廠價格為 A，換穀價格為 B，銷售收入為 C，銷售利潤率為 D。銷售收入的算法為 $C=B-A$ ，銷售利潤率的算法為 $D=C/B$ 。銷售收入並非淨利，還包含糧食局的運費、業務費等。

（二）轉嫁其他費用龐大

農民所付肥料價格中，除肥料成本外，還包括糧食局的超額利潤，究竟糧食局以什麼理由，得以名正言順取得這些利潤？目前未能找到歷年糧食局肥料配銷費用明細，僅能利用 1968-1970 年監委陶百川彈劾「臺灣肥料售價及糧食局肥料換穀比率偏高」的相關文書內所收錄「1970 年度糧食局肥料配銷費用明細表」來作說明，肥料配銷費用除了直接費用，例如運費、業務費、管理費用、財務支出等，還包括糧食增產補助費 2.06 億元、1968 年度軍糧差價 0.36 億元、歷年（自 1954 年至 1967 年止）軍糧差價 14.4 億元之利息 1.29 億元（按月息利率 0.75% 計算全年利息）。¹²¹然而，糧食局如何轉嫁糧食增產補助費、軍糧差價至肥料價

¹²¹ 陶百川，《陶百川叮嚀文存：革新進步鐘鏗鏘》（不詳：不詳，1973），頁 161-162。

格上，茲分析如下：

1. 糧食增產補助費

糧食局補助農民糧食增產費用之中，直接與肥料相關的，例如肥料示範推廣費、農戶提領稻作肥料、農業補助費、興建肥料倉庫補助費，還有促進農業生產必要措施，像是補助水利設施、農民交換優良稻種種子、植物病蟲害防治、水泥曬穀場、養豬事業等。¹²²由此可知，羊毛出在羊身上，農業建設經費還是轉嫁在肥料配售價格中，農民應付肥料價格提高，造成生產成本上漲，壓低農民的收益。

2. 軍糧差價

誠如第一節所述，糧食局每年配撥軍糧價格，按照糧食局肥料換穀成本計算，但中央每年撥付之軍糧價格，是依照預算所列價格撥付。自 1954 至 1967 年止，軍糧差價共累積 14.4 億元。

這裡可以進一步檢證的問題是，儘管在美方壓力下，中央政府表面宣稱要「合理的調整肥料換穀比率」，但是實際上糧食局仍將軍糧差價、糧食增產費用轉嫁在肥料價格上，使得肥料換穀比率偏高。例如 1961 年，糧食局在討論肥料換穀比率時，該局宣稱「負擔鉅額軍糧差價」，故穀價不能完全按市價計算。¹²³換言之，糧食局藉由「負擔軍糧差價」的理由，轉化為支持肥料換穀比率偏高的利基。

那麼，中央政府私下實際作為為何？根據 1965 年農復會調查肥料換穀的報告，指出臺灣肥料售價較其他國家高出甚多，由於肥料換穀所得糧食主要提應軍糧之用，而中央政府給予軍糧定價低於市場價格，不敷成本，故不得不維持偏高之換穀比率，以彌補配糧之虧損。¹²⁴反映中央政府默許肥料換穀比率偏高，以彌

¹²² 「呈報本府遵令邀集鈞院有關部會研議本府糧食局各項糧食增產補助費應否在肥料價格中負擔問題所獲結論請鑒核」(1968 年 11 月 29 日)，〈剩餘農產品計畫—省糧食局財務問題—肥料匯率差價、肥料價款及肥料分配制度〉，《行政院國家經濟合作發展委員會檔案》，近史所檔案館藏，檔號：36-09-001-109

¹²³ 「為貴部復臺北縣第四十五次鄉鎮長工作會報建議案與事實不符復查理由」(1961 年 5 月 2 日)，〈糧食局與臺肥公司肥料價格爭執〉，《國營事業司檔案》，近史所檔案館，檔號：35-25-17-072。

¹²⁴ 「當前臺灣土壤肥料問題」(1965 年 8 月 16 日)，〈剩餘農產品計畫—省糧食局財務問題—肥料匯率差價、肥料價款及肥料分配制度〉，《行政院國家經濟合作發展委員會檔案》，近史所檔案館藏，檔號 36-09-001-109

補糧食局的虧損。此一說法也可以見於 1968 年 7 月沈宗瀚致劉大中信函，指出「歷年換穀比率審議，涉及軍糧差價，難做深入分析，每流於相忍為國與暗含納稅義務之錯覺。」¹²⁵中央政府表面宣稱的立場，與私下實際作為的理由不一致，表裡不一，所以肥料換穀比率無法合理調整或廢除。

中央政府默許肥料換穀比率偏高，是為了貼補糧食局軍糧支出，但是糧食局私下趁機轉嫁其他費用。根據史濟增的統計，糧食局從肥料換穀所取得的盈餘日漸增加，從 1958 年僅 2.4 億元，到 1966 年已增加至 5.3 億元。¹²⁶然而，根據表 32 所示，糧食局透過肥料換穀取得的盈餘，彌補軍糧差價所帶來的財務缺口，最高為 80.55%，最低為 15.97%，可見肥料換穀的盈餘不僅彌補軍糧差價，還移作其他用途，像是補貼糧食增產費用、公積金等。當時農業經濟學者余玉賢批評，糧食局在肥料配銷過程中，宛如中間商人，任何費用與利潤均轉嫁到農民身上。

127

表 32 糧食局肥料換穀利潤與軍糧差價間的差額

單位：新臺幣萬元

年度	軍糧差價負擔	肥料換穀盈餘	軍糧差價相對肥料換穀盈餘的比值
	A	B	A/B
1958	4,714.28	24,343.30	19.37%
1960	11,585.20	15,836.30	24.31%
1961	17,609.46	41,066.90	42.88%
1962	23,416.50	29,072.50	80.55%
1963	23,704.02	35,371.00	67.02%
1964	16,393.88	52,175.40	31.42%
1965	7,791.36	48,798.60	15.97%
1966	8,980.59	52,894.20	16.98%

資料說明：肥料換穀的盈餘計算，史濟增只挑選糧食局供應的肥料中幾種，包括硫酸銨、氰氨化

¹²⁵ 「沈宗瀚致劉大中信函」(1968 年 7 月 5 日)，〈關於促進肥料用量暨肥料外銷案〉，《行政院檔案》，檔號 56/3-3-4/35。

¹²⁶ 史濟增，〈臺灣農業資金對經濟發展之貢獻〉，《臺灣銀行季刊》，20：2 (1969 年 8 月)，頁 64-65。

¹²⁷ 余玉賢，〈臺灣稻作肥料需要之分析〉，頁 28。

鈣、過磷酸鈣、尿素、通銻鈣，計算糧食局可獲得盈餘，故 1960 年度史濟增的計算結果會少於施建生全部計算結果。

資料來源：肥料換穀利潤參見史濟增，〈臺灣農業資金對經濟發展之貢獻〉，《臺灣銀行季刊》20：2（1969 年 6 月），頁 64-65。軍糧差價參見附表 15。

藉由考察 1954 至 1968 年肥料換穀進行過程，了解糧食局維持偏高肥料換穀比率的原因，與臺肥為取得足夠盈餘而維持高的出廠價格，以及糧食局轉嫁其他費用在肥料價格上，有著密切關連。肥料換穀原本功能在於掌握糧食，並因應環境的需求增添其他功能，如補貼河防基金、糧食增產補助費、軍糧差價等。在此過程中，糧食局得以轉嫁財政負擔，臺肥能穩定獲利，卻造成農民任官方予取予求的情況，不同機構各取所需、互謀其利的關係。亦即農民負擔各機構原本應自行承擔的費用，使得臺灣農民使用肥料價格較其他國家高出甚多，造成臺灣農業發展的困境。

就農民立場而言，糧食局宛如國營糧商，獨佔肥料配銷與臺米出口，得以自行決定肥料換穀的比率，卻將農民排除於肥料配銷、出口活動之外，切斷肥料換穀比率與臺米出口價格、肥料進口價格的關連，變成純粹的耕農，使得農民無法分享臺米出口所帶來的豐厚利潤。相對地，糧食局透過偏高的換穀比率，取得更多低廉稻穀，出口外銷，牟取差額利潤。亦即進行肥料換穀時，糧食局運用操縱肥料換穀比率的手段，轉嫁軍糧損失讓農民承擔，臺米高價輸出時，卻不容農民分享壟斷利潤。因此，糧食局每年都有不少的盈餘，不僅足以彌補支持軍事性財政結構負擔，而且「資產淨值」增加快速，1968 年度「資產淨值」已達 33.6 億元，¹²⁸該年度中央政府財政收入為 224.7 億元，糧食局資產淨值相當中央政府財政收入的 15%，可見糧食局累積可觀的資產。然而，糧食局從「肥料換穀」中受益，卻對農民收益產生負面影響。

小結

過去有關戰後臺灣糧食體制的研究，大多將臺灣政府視為一體，忽略了政府

¹²⁸ 財政部，《改進糧食政策與管理問題－專家研究報告》（臺北：財政部，1970），頁 111

部門並非鐵板一塊，以及行政部門運作的特性，致使未能有效分析肥料價格儘管不合理，為何肥料換穀制度仍維持那麼久。並且臺灣同時接受美國援助，美國政府對於糧食體制運作的態度都是不可忽略。本章以軍事性財政結構對糧食體制的限制為主軸，說明 1954 至 1968 年糧食局將財政部轉嫁軍費負擔所造成的困境，轉化為支持汲取型糧食體制持續運作的利基。

首先，遷臺後中央政府財政面臨許多難題，不僅要防止財政赤字惡化，還要能夠供應龐大軍隊的開支。因此，財政部的應對之道，就是縮減「預算上」的軍費支出，將部分的軍費轉嫁給糧食局承擔，亦即未能如實撥足軍（眷）糧款項，造成糧食局累積龐大應收帳款，形同呆帳。從這角度來看，糧食局被捲入軍事性財政結構，共同分擔維持龐大軍事力量所需之經費。

其次，政經環境形塑糧食局具有國營糧商的特性，其面對雙重困境時，一是未有固定的營運基金，以「自負盈虧」的方式運作，向臺灣銀行貸款，維持糧食徵購與分配。二是財政部將軍（眷）糧差價轉嫁給糧食局，使得糧食局累積龐大的應收帳款。糧食局為維持糧食體制能持續運作，一方面透過買賤賣貴的手段，選擇日本為臺米輸出市場，使得臺米高價出口、進口廉價肥料，賺取差額利潤。另一方面，糧食局不斷向財政部討還軍（眷）糧差價，雖然沒有成功，但是凸顯該局「負擔軍（眷）糧差價」的事實。糧食局借力使力，運用「負擔軍（眷）糧差價」的理由，作為維持偏高的肥料換穀比率的正當性，藉此將軍（眷）糧差價、糧食增產費用，以及其他費用轉嫁到肥料價格上，使得農民負擔比較貴的肥料價格。亦即進行肥料換穀時，糧食局運用操縱肥料換穀比率的手段，轉嫁財政負擔讓農民承擔，臺米高價輸出時，卻不容農民分享臺米出口所帶來的豐厚利潤。

整體而言，遷臺後中央政府之財政基礎，主要是透過租稅制度，維持財政收入，但是 1950 年代臺灣經濟仍是低發展階段，稅收的彈性甚低，不易增加收入，需要仰賴能夠掌握與調度農業資源的糧食局，支持軍事性財政結構。相對地，糧食局也需依靠中央政府的默許，得以操控肥料換穀的比率，將財政負擔轉嫁給農民承擔。在此背景下，造成了糧食局儘管行政位階隸屬於省級機關的執行單位，在政策執行過程中慢慢等累積等同於中央機構的主導力，亦即擁有預算編列、操控肥料換穀比率的自主性。

然而，臺灣同時正接受美國援助，隨著美援重心從支持軍力轉為促成經濟自立，美國政府加強對軍費轉嫁、肥料換穀制度批評的力道，並想辦法介入，臺灣政府並非被動接受美方的意見及規範，如同臺美關係研究者唐耐心（Nancy Bernkopf Tucker）所指出，在冷戰時期，國民黨政權雖然必須依賴美國的軍事保護和經濟援助而存活，但國民黨政權卻不是一個完全受制於美國的盟邦；相反的，還處處反對美國的意見。¹²⁹就本研究個案而言，財政部、糧食局基於能夠轉嫁財政負擔的考量，避免美方破壞此因應對策的成效，不以美方意見為依歸，堅持保留肥料換穀制度，維持偏高的換穀比率。

至此可知，「汲取型」糧食體制能夠持續運作20餘年的要因，在於成為獨立國民經濟體的財政赤字、臺日米肥交換關係的維持、不同行政機構互謀其利的關係，這三項要因交織在一起，發揮了支持糧食體制持續運作的力量。然而當這三項要因發生變動時，導致糧食體制需要進一步的轉型，這將是下一章所欲探討的問題。

¹²⁹ 唐耐心（Nancy Bernkopf Tucker）著、新新聞編譯小組譯，《不確定的友情：臺灣、香港與美國，1945 至 1992》（臺北：新新聞文化事業公司，1995），頁 28-29。

第五章汲取型糧食體制的崩解與轉型（1960s-1974年）

本章說明國際稻米市場飽和，臺灣失去日本市場後，要向東南亞輸出，只能降價求售，顯現臺米在國際市場上不具價格競爭力。相對而言，國民所得增加，人民生活水準提高，蛋白質、脂肪類等副食品，以及麵粉消費量增加，使得白米、甘藷的主食相對減少，導致臺米無法順利外銷國際市場時，國內市場也難以消化，造成國內稻米生產過剩。並且臺灣對外關係的劇變，統治者必須拉攏廣大農民，以穩定政局，這些因素促使汲取型糧食體制的崩解，亦即廢除肥料換穀政策。但是廢除肥料換穀後，卻導致糧食局僅透過田賦徵實、隨賦徵購等制度收購公糧，不足於分配國內所需，政府實施「保證價格收購」政策，以確保糧源穩定糧價及保障農民基本收益，意味著農業政策的轉型，從過去的國家汲取農業資源，支持軍事性財政，轉型為由國家財政補貼農業發展。但是保價收購較國內市場及國際價格高，不僅政府出售餘糧只能賠本出售，造成政府財政負擔沉重。而且加深農民對補貼之依賴程度，降低農民彈性對應市場變化的能力，也成為現今臺灣農業轉型的瓶頸。

第一節 國際稻米市場飽和

本節釐清臺灣稻米在國際市場的位置，進而分析限制臺米在國際市場競爭的因素，藉此說明臺米在國際市場滯銷的原因。

一、臺米在國際市場的位置

關於1960年代的世界稻米供需情形，如表33所示，根據聯合國國際農糧組織的統計，世界稻米總產量由1948-1952年的平均1億6724萬公噸，1965年增加至2億5456萬，1970年再增加到3億787萬公噸，生產量呈現成長的趨勢。世界稻米出口國的出口數量，戰後1948-1952年的平均458.4萬公噸，1965年增加至789.6萬，

1970年再增加至687.4公噸，出口量呈現先增加後減少的趨勢。至於世界稻米進口國的進口數量，戰後1948-1952年的平均426.3萬公噸，1965年增加至793.2萬，1970年再減少至627.2公噸，進口量同樣呈現先增加後減少的趨勢。從世界稻米供需數量的變化來看，食米進口國家減少進口數量，出口國家也同時減少出口數量，反映了世界糧食市場供需從不足趨向飽和。正因為食米出口國可供出口數量增加，但是食米進口國採購數量減少，造成全世界食米生產過剩。¹

表 33 世界稻米生產量、出口國出口量、進口國進口量（1934-1970 年）

單位：萬公噸

年代	世界稻米生產量	出口國出口量	進口國進口量
1948-1952	16,723.8	458.4	426.3
1960	22,710.0	-	-
1961	23,980.0	-	-
1962	24,580.0	590.3	582.6
1963	24,860.0	673.8	639.0
1964	25,750.0	749.8	751.9
1965	25,455.8	789.6	793.2
1966	25,355.8	732.7	759.8
1967	27,584.2	705.8	712.5
1968	28,391.2	504.8	664.3
1969	29,778.5	643.0	672.0
1970	30,786.7	687.4	627.2

資料來源：《食糧管理統計年報》，昭和 44 年版，頁 448-449；《食糧管理統計年報》昭和 47 年版，頁 456-457

資料說明：-表示無此資料

在國際食米市場趨向飽和的發展過程中，臺灣稻米生產量由1960年的231萬公噸，1970年增加至323萬公噸，呈現增加趨勢。出口數量則由1960年的3.5萬公噸，1970年降低至0.5萬公噸，呈現減少趨勢。換言之，臺米在國際市場競爭並不穩定。再進一步觀察臺米輸出市場的情況，根據表34，可分成兩種類型：一是約

¹ 〈全球稻穀普遍增產 國際米價前途黯淡〉，《經濟日報》（1969年8月6日），版3。

定市場-日本；二是非約定市場-韓國、菲律賓、越南。

表 34 歷年臺米輸出不同市場的數量（1961-1970 年）

單位：萬公噸

年度	日本	南韓	菲律賓	南越	其他	總計
1960	3.5	-	-	-	-	3.5
1961	6.5	-	-	-	-	6.5
1962	4.1	-	-	-	0.1	4.2
1963	5.9	6.1	-	-	0.0	11.9
1964	11.8	-	-	0.0	0.9	12.8
1965	25.7	0.0	0.0	0.0	0.0	25.7
1966	14.2	2.8	0.8	0.0	0.0	17.8
1967	4.7	4.0	0.2	1.8	0.9	11.6
1968	6.1	-	-	0.5	0.2	6.8
1969	-	0.0	0.0	3.3	0.1	3.4
1970	-	-	-	0.4	0.1	0.5

資料來源：歷年《中國進出口貿易統計年刊（臺灣區）》。

（一）約定市場

所謂的「約定市場」，是指因為「臺日米肥交換關係」的緣故，日本優先購買臺灣蓬萊白米，臺灣則優先採購日本化學肥料，以此達到雙方互利。由於日本政府提高稻米收購價格，例如1962年每公斤65日元，1965年提高至96日元，1970年增加至135日元。²此舉提高農民增產的意願，使得稻米生產量逐年提高。³根據表35，1961年稻米生產量為1,664萬公噸，1969年提高至1,819萬公噸。然而，日本自1954年起，接受《日美相互安全保障法》（MSA）、PL480（剩餘農產物處理法），大量美國剩餘農產品（大麥、小麥等）輸入日本，補充了日本國內糧食的需求。⁴1961年日本進口小麥236.1萬公噸，1970年增加至468.5萬公噸。⁵大量小

² 《食糧管理統計年報》，昭和44年版，頁36。

³ 〈日本稻穀空前豐收〉，《聯合報》（1967年10月1日），版3。

⁴ 清水洋二，〈戰後危機と經濟復興 1 食糧危機と農業復興〉，收於石井寬治等編，《日本經濟史 4 戰時・戰後期》（東京：東京大學出版會，2007），頁311-348。

⁵ <http://www.fao.org/faostat/zh/?fbclid=IwAR3yhCvWMH2NTfkxEIUV1RcX1rT9PQYF99ztv6GZohXQ9CG>

麥進口，改變傳統以米為主食的飲食習慣，食用麵食及飲用啤酒日漸普遍，食米消費量減少、麵食消費量增加，與此相伴隨的是小麥和稻米發生替代性。⁶隨著日本稻米生產量增加，並且小麥進口量提高，使得日本進口食米數量相對於1950年代大為減少，維持在40萬公噸左右。

表 35 日本、韓國、菲律賓、越南稻米產銷結構（1961-1970 年）

單位：萬公噸

年度	日本			南韓			菲律賓			南越		
	生產量	進口量	出口量	生產量	進口量	出口量	生產量	進口量	出口量	生產量	進口量	出口量
1961	1,663.70	14.1	0	370.7	0	0.4	391	18.8	0	460.7	0	15.5
1962	1,736.30	19.3	0	312.6	-	6	396.7	0	0	520.5	4.1	8.4
1963	1,663.90	23.5	0	376.2	11.7	0.5	384.3	25.6	0	532.7	0	32.2
1964	1,634.30	50.2	0	534.4	0	1.3	399.2	29.9	0	518.5	0	4.9
1965	1,611.60	115.9	0	473.1	0	1.6	407.3	56	0	482.2	24.2	0
1966	1,652.20	79.6	0	529.7	2.8	3.1	416.5	10.8	0	433.6	47.5	0
1967	1,877.00	49.6	0	486.9	13.9	-	456.1	29	0.1	468.8	74.9	0
1968	1,876.90	26.8	0	431.8	22.2	0	444.5	0	3.7	436.6	65	0
1969	1,818.60	5.6	32.8	568.8	61.6	0	523.3	0	0.1	511.5	32.6	0
1970	1,647.90	7.5	56.4	540.3	69.5	-	534.3	-	0.1	571.6	58	0

資料來源：(1)進出口數量：FAO 資料庫

<http://www.fao.org/faostat/zh/?fbclid=IwAR3yhCvWMH2NTfkxEIUV1RcX1rT9PQYF99ztv6GZohXQ9CGx4kholqR2QCc#data/TP>，2019 年 4 月 21 日搜尋

(2)生產量：《食糧管理統計年報》昭和 40 年版，頁 458；《食糧管理統計年報》昭和 46 年版，頁 440。

資料說明：生產量單位為稻穀；進出口單位為白米。

根據第四章所述，日本政府為了發展對外貿易，採取多方、少量採購的策略。由於食米輸出國家即是日本工業產品的銷售市場，一旦日本不向其採購食米，該國將無法支付購買日本工業產品的款項，於是固定向泰國、緬甸採購食米，維繫貿易關係。⁷除此之外日本還向中國、美國採購食米，中國仿效臺日米肥交換方

x4kholqR2QCc#data/TP，2019 年 4 月 21 日搜尋。

⁶ 「關於臺米輸日事」（1960 年 12 月 24 日），〈中日貿易（二十二）〉，《外交部檔案》，國史館，檔號 020-010104-0026

⁷ 〈國際糧情報導〉，《中國糧政》26（1963 年 4 月），頁 43。

式，中國先向日本購買大量肥料，然後以缺乏外匯為理由，利用社會黨與友中的商社要求日本政府購買中國食米。⁸美國政府為增加市場競爭力，以輸出獎勵金對國外傾銷的做法，造成美國米的售價得以降低。⁹如 1966 年日本向美國採購食米 4.2 公噸，每公噸 FOB 價格為 140 美元，比較 1965 年的 143.11 美元，減少 3.2 美元。¹⁰

相較其他國家均能提供日本採購的誘因，臺灣所能提供的誘因卻是減少。因為臺灣肥料工業的發展，1962 年以後進口肥料數量隨之降低，影響臺灣向日本採購肥料的數量。當日本採購臺米的誘因降低時，進口臺米數量偏低，約 4.1 至 6.1 萬公噸，僅有 1964 至 1966 年間日本需要增加採購食米數量，才會提高採購臺米的數量，約 11.8 至 25.7 萬公噸。（參見表 34）日本之所以增加臺米採購量，在於 1964 年日本遭受颱風的侵害，又受到氣候寒冷的關係，導致收成減少。日本政府預期食米供需將會受到影響，增加進口數量為 50.2 萬公噸。¹¹1965 年，受到颱風的侵害，稻作生產持續歉收。¹²日本政府為了在青黃不接之際，能有足夠糧食調劑供需，進口 115.9 公噸。（參見表 35）¹³

（二）非約定市場

所謂的「非約定市場」，指的是包括菲律賓、南越、南韓在內的國家，雙方並未有固定的物資交換關係，只是在急需食米時，才會增加向臺灣採購量，未有穩定的供需關係。根據表 35，菲律賓進口臺米最高數量為 1966 年的 0.8 萬公噸，契機為菲律賓最大食米進口國－泰國，自 1965 年起限制食米輸出，以及加課出口稅，造成依賴進口泰國食米之菲律賓產生缺糧危機。¹⁴為緩和菲律賓嚴重的糧荒，菲律賓政府除了在泰國、緬甸等地採購食米外，更派外交部長羅慕斯與臺灣政府協商，向臺灣採購食米。¹⁵

⁸ 「為擬派糧食局長李連春等赴日洽商食米銷日及訂購肥料請鑒核示尊」（1967 年 12 月 30 日），〈外銷日本食米案〉，《行政院檔案》，檔號 0056/5-5-1-3/74。

⁹ 〈國際糧情報導〉，《中國糧政》25（1963 年 1 月），頁 52。

¹⁰ 黃杰，《中興日記》（臺北：國防部史政編譯局，1990），冊中，頁 3431-3432。

¹¹ 〈國際糧情報導〉，《中國糧政》33（1965 年 1 月），頁 43。

¹² 〈輸入米 明年度更にふえそう 韓国、臺灣と交渉へ 臺風被害、需要増ひびく〉，《朝日新聞》（1965 年 10 月 6 日），版 5。

¹³ 〈國際糧情報導〉，《中國糧政》36（1965 年 10 月），頁 40。

¹⁴ 〈泰國可能在今年 減少食米輸出〉，《聯合報》（1967 年 5 月 11 日），版 4。

¹⁵ 「來電專號：第五五三號」（1966 年 6 月 27 日），〈菲律賓向我洽購食米一萬公噸〉，《行政院

南越進口臺米最高數量為 1969 年的 3.3 萬公噸，由於該年美國減少輸出食米至越南，僅有 34.6 萬公噸，相較 1968 年的 51.5 萬公噸，減少 16.9 萬公噸。¹⁶ 越南政府實行增稅措施，一般物價普遍提高，為維持民食，配售公價米，穩定市場，於是向臺灣採購食米，充裕國內需求。¹⁷ 相對地，1970 年美國恢復輸出越南的食米數量，有 51 萬公噸之多，向臺灣採購的數量便縮減為 0.4 萬公噸。¹⁸

綜合言之，約定市場的日本，自 1962 年以來，隨著臺灣減少進口肥料，改變臺日米肥交換關係，降低日本對採購臺米的誘因，使得臺米出口數量偏低，只有日本發生天災時，才會增加進口。然而，1968 年後，日本稻米生產量增加，不但不缺乏糧食，而且有餘糧向外傾銷，臺灣喪失一個固定輸出市場。¹⁹ 相對地非約定市場的菲律賓、南越，臺米輸出數量偏低；儘管有輸出較多時，多是各國原有採購市場發生問題，短暫地向臺灣採購應急，未形成穩定的供需關係，顯現出臺米在國際市場競爭的侷限性。

二、影響臺米競爭條件的因素

1. 中美剩餘農產品銷售協定的限制

1960 年代臺米輸出受到美國「農業貿易發展與援助法案」(Agricultural Trade Development and Assistance Act, 簡稱「480 號公法」) 的限制。²⁰ 既有研究著重的是剩餘農產品輸入後，對受援國的飲食習慣、農業發展之影響，²¹ 較少著墨 480 號公法對受援國農產品輸出的限制。若我們進一步檢視「中美剩餘農產品銷售協定」，以 1960 年美國與臺灣與簽署「中美剩餘農產品銷售協定」為例，第四條一般之承

檔案》，行政院，檔號 57/5-5-1-3-20/6。

¹⁶ 食糧廳，《食糧管理統計年報》，昭和 45 年版，頁 450。

¹⁷ 〈中信局與越政府正式簽約食米四萬噸將銷越南〉，《聯合報》(1969 年 12 月 5 日)，版 4。

¹⁸ 食糧廳，《食糧管理統計年報》，昭和 45 年版，頁 499。

¹⁹ 〈臺省稻米生產過剩 糧產政策將作修正〉，《聯合報》(1970 年 10 月 17 日)，版 2。

²⁰ 1954 年，美國國會通過該法案，以優惠條件向他國販售其剩餘農產品，並允許以當地貨幣交易。而交易所得外幣則設立專款專戶，由美國政府支配應用。美國藉此不僅能協助受援國家之經濟發展，還能解決美國農業生產過剩的問題。參見劉志偉，〈國際農糧體制與臺灣的糧食依賴：戰後臺灣養豬業的歷史考察〉，《臺灣史研究》6：2 (2009 年 6 月)，頁 118-119。

²¹ 劉志偉，〈國際農糧體制與國民飲食：戰後臺灣麵食的政治經濟學〉，《中國飲食文化》7：1 (2011 年 1 月)，頁 1-59、〈戰後臺灣糧食政策之轉變與農業產業化〉，收於王振寰等主編，《兩岸鄉村發展與農村治理》(臺北：五南圖書公司，2010)，頁 265-298。陳瑋全，〈戰後臺灣推廣麵食之研究 (1945-1980)〉(嘉義：國立中正大學歷史學研究所碩士論文，2009)；孫鼎之，〈美國糧援對臺灣飲食文化之影響 (1955-1965)〉，《中興史學》16 (2014 年 8 月)，頁 152-173。

諾載明：

雙方同意採取合理之預防措施，以保護根據本協定所為之剩餘農產品交易，不致過份擾亂農產品之世界市價，排斥美利堅合眾國此項農產品之通常交易，或擾亂與各友邦間商業貿易之正常型態。²²

雙方同意採取預防措施，保障美國農產農產品的交易。與此同時，外交部長沈觀鼎致莊萊德大使照會：

剩餘農產品—小麥出售，其條件為臺灣將採取一切可能措施，以保證該項小麥之購買，不致使小麥、小麥製成品，或類似農產品之輸出可能性因而增加；並保證在美國1960年內，本國政府許可向外銷運食米，將僅以在1955年1月1日後，曾向其銷運食米之國家為限；且在同一年內，對所有該等國家之銷運總量不超過15萬公噸。²³

顯然，美國透過480號公法限制臺米輸出增加的可能性，藉此鞏固美國小麥、稻米的輸出市場，維護自身的利益。接下來，以1964、1965年度「中美剩餘農產品協定」為例，說明480號公法對臺米輸出的限制。

1964年12月31日，臺美雙方簽訂「中美剩餘農產品銷售協定」，雙方同意「在1965及1966農曆年內，臺灣最高食米輸出量限制為15萬公噸，超過11萬公噸之每1公噸食米，須再另以臺灣政府外匯自美國購買相等噸數之小麥。」²⁴為何臺米輸出限額為15萬公噸，超過11萬公噸即要向美國購買小麥？目前還沒有資料可說明限額制定的理由，或許可以從歷年臺米輸出數量來推測，1950-1964年臺米輸出平均為10萬公噸，超過15萬公噸即有1955年的17.0萬公噸、1958年的17.9萬公噸、1959年的16萬公噸。經由上述的理解，美方可能依歷年輸出情況，以11萬公噸為限，臺米欲增加輸出的話，必須增加購買同量美國小麥，有利於美國剩餘農產品

²² 「外交部沈部長等會簽為請授權與美方簽訂一九六〇年度四八〇號公法項下剩餘農產品銷售協定一案已奉准照辦報請鑒察案」（1960年8月25日），〈1960年度480公法剩餘農產品銷售協定暨補充協定案〉，《行政院檔案》，行政院，檔號49/8-13-3-2/19。

²³ 「外交部沈部長等會簽為請授權與美方簽訂一九六〇年度四八〇號公法項下剩餘農產品銷售協定一案已奉准照辦報請鑒察案」（1960年8月25日），〈1960年度480公法剩餘農產品銷售協定暨補充協定案〉，《行政院檔案》，行政院，檔號49/8-13-3-2/19。

²⁴ 「行政院第九二三次會議事錄」（1965年7月8日），〈行政院會議事錄 臺第二四〇冊九二二至九二三〉，《行政院檔案》，國史館，檔號014000013755A。

的輸出；並且避免臺灣進口小麥，來替代食米，使得臺米增加出口，反而提高臺米與美國糧食競爭的機會，規範臺米輸出限額為15萬公噸。

如前所述，1965年日本稻作歉收，日本政府趕緊向美國、西班牙、韓國採購食米，仍感不足。該年2月日本糧食廳表示，計畫向臺灣採購食米，倘若臺灣不能供應的話，便要向中國採購。²⁵4月底，日本向臺灣採購13.3萬公噸，中國12萬公噸，日本糧食廳向臺灣糧食局表示，倘若臺灣能再出售食米的話，願意全部購買。²⁶當時臺灣存糧尚多，可供應20-25萬公噸，臺灣為增加食米輸日，防止日本向中國採購，由經合會及外交部和美方協商，要求解除食米輸出限額。²⁷然而，糧食局未待美方同意修改協定，7月1日就先與日方簽訂12.5萬公噸的售米合約。²⁸如此一來，臺米輸出數量便超過限額。

美駐華大使館得知糧食局已與日方簽署一事，表示取消食米輸出限制，雙方仍在磋商中，在該限制還沒取消前，1965年內出口超過15萬公噸，似有違反協定規定之處。對此，經合會除立即通知外交部，並電駐美國經濟參事處請其速洽美政府迅速同意臺灣所提取消食米輸出之限定。不久，經合會接到駐美經濟參處來電，「雖然美方對於臺灣所提之意見，可望予以有利之決定，惟雙方未達成最後諒解之前，暫勿對日交運食米，以免美方藉作為違反協定之口實」。經合會立即電復駐美經濟參處，「糧食局與日方簽署售米合約，尚須政府作最後批准；由於糧食局已訂於7月9日左右交運第一批食米，盼美方在9日前批准臺灣的要求，以供應日方緊急需要」。²⁹

同年7月28日美方同意提高限額，並建議修改中美剩餘農產品銷售協定，如下：

1. 原協定限額15萬公噸提高至27.5萬公噸。
2. 原協定規定輸出超過11萬公噸至15萬公噸，每1公噸食米補償購買

²⁵ 黃杰，《中興日記》，冊上，頁1858-1860。

²⁶ 黃杰，《中興日記》，冊上，頁2187-2190。

²⁷ 「北美司報告」（1965年7月28日），〈行政院第923至926次會議議事日程及議事錄暨會議資料〉，《外交部檔案》，近史所檔案館，檔號11-41-03-00-046。

²⁸ 黃杰，《中興日記》，冊中，頁2367-2368。

²⁹ 「行政院第九二三次會議議事錄」（1965年7月8日），〈行政院會議議事錄 臺第二四〇冊九二二至九二三〉，《行政院檔案》，國史館，檔號014000013755A。

美國小麥 1 公噸，仍繼續有效。

3. 新增加 12.5 萬公噸，其中首先輸出 6.5 萬公噸，無須購麥補償，惟必須在本年 9 月以前輸出，後輸出 6 萬公噸，應在輸出後數目內補償購買同噸數的小麥。
4. 鑒於此項安排，臺灣於 1965-1966 年協定期間輸入小麥量超出臺灣實際需求，美方同意將協定間延長之 1967 年。³⁰

美國同意提高食米輸出限額，1965 年臺米輸出 25.7 萬公噸，全部輸往日本。由此過程可理解，美國透過中美剩餘農產品銷售協定，限制臺米增加輸出的自由，臺米要增加輸出的話，必須經由美方的同意。

鑒於 1965 年稻米嚴重歉收，日本急切向外訂購 1966 年度（1965 年 11 月-1966 年 10 月）食米，約 98 萬至 100 萬公噸。其中已經訂購的有韓國米 6 萬公噸、美國米 17.9 萬公噸、中國米 30 萬公噸，不足的要向美國、臺灣、南韓、泰國、緬甸等國訂購。³¹臺灣因食米豐收的關係，故與日方協議在 1966 年度可供應 25 萬公噸。但是中美剩餘農產品銷售協定的限制，食米輸出限額為 15 萬公噸，於是 12 月 27 日由外交部向美方協議修改協定，允許該年食米輸出限額提高為 25 萬公噸。對此，美方反對提高限額，其原因在於日本預計向美採購食米 30 萬公噸，其中約 22 萬公噸已採購外，其餘約 7 萬公噸正促使日本續購；如果日本購足 30 萬公噸後尚須增加進口食米時，美方再予考慮。³²

儘管未取得美方同意提高限額，糧食局長李連春仍與日方協商售米合約。1966 年 1 月 19 日，美國大使館通知外交部，表示他們獲得情報，李連春告知日本政府美國已同意提高食米輸出限額，倘若李連春有此說法，將影響美方同意臺灣提出修改協定的可能性。³³這意味著美國警告臺灣，切莫如 1965 年先和日方簽約再與美方協商一般，已成事實再迫使美方讓步。在美國的壓力下，3 月 14 日李連春在東京與日本農林省商議決定，「1966 年銷日蓬萊米以 25 萬公噸為原則，

³⁰ 「北美司報告」（1965 年 7 月 28 日），〈行政院第 923 至 926 次會議議事日程及議事錄暨會議資料〉，《外交部檔案》，近史所檔案館，檔號 11-41-03-00-046。

³¹ 黃杰，《中興日記》，冊中，頁 3142-3153。

³² 「限制食米輸出規定案外交部等有關機關專案商討辦理情形節略」（1966 年 8 月 13 日），〈韓國向我購米案〉，《外交部檔案》，近史所檔案館，檔號 11-01-03-09-04-038。

³³ 「北美司報告」（1966 年 1 月 19 日），〈行政院第 948 至 952 次會議議事日程及議事錄暨會議資料〉，《外交部檔案》，近史所檔案館，檔號 11-41-03-00-056。

除即日先行購銷 15 萬公噸以外，其餘 10 萬公噸之裝船期、價格、品質及其他交易條件定 1966 年 7 月第一期稻作收成以後另行議定。」³⁴由此觀之，臺米輸出數量被中美剩餘農產品銷售協定所限制。

5 月時，糧食局調查美國食米輸出情況，發現美國該年還需供應印尼、印度大量食米，並沒有足夠食米可供輸出。³⁵對此美國對於修改臺米輸出限額的態度有所鬆動。7 月時，臺灣接獲菲律賓的洽購食米的訊息，表示該國缺米約 20 萬公噸，預計向臺灣採購 1 萬公噸。³⁶但是臺灣政府表示美方尚未同意提高食米輸出限制，臺灣輸日食米已達 15 萬公噸，如再銷售菲國食米，勢必超過限額，而與中美剩餘農產品銷售協定有所牴觸，遂由外交部與經合會催促美方盡速取消食米輸出限制。³⁷8 月，美國大使館來函，同意將臺米輸出限額從 15 萬公噸提高至 26 萬公噸，但是增加輸出的部分，仍需以臺灣政府的外匯補購同數量之小麥。³⁸由此可知，美國的態度的轉變，主要依美國食米輸出情況而改變，若輸出停滯，則限制臺米輸出；若輸出順暢，則同意臺米再輸出。

8 月 17 日，韓國經濟企劃院向臺灣外交部表示，該國政府平時就有設倉儲存食米，以利於每年 8-9 月青黃不接時供應市場，平抑米價。對於該年新米能否及時充分供應尚未可知，為了防患未然，探詢臺灣是否能供應 3 萬噸食米。³⁹9 月 21 日，外交部要求美國政府同意，1966 年食米輸出限額從 26 萬公噸再提高至 29 萬公噸，其中提高的 3 萬公噸，可以免除補購美國小麥。⁴⁰與此同時，錫蘭政府計畫向臺灣採購食米 30 萬公噸，臺灣方面認為既無多餘食米，並且顧慮輸出食

³⁴ 「為報告奉派赴日洽辦售米購肥經過情形檢同購銷協定、了解事項及換文等中、英、日文抄本各乙份呈請察核備查」(1966 年 4 月 16 日)，〈食米銷日及購肥料案〉，《行政院檔案》

³⁵ 「限制食米輸出規定案外交部等有關機關專案商討辦理情形節略」，〈韓國向我購米案〉，《外交部檔案》，近史所檔案館，檔號 11-01-03-09-04-038。

³⁶ 「菲律賓今年缺米約 20 萬公噸，擬請我國設法售菲」(1966 年 7 月 1 日)，〈菲律賓向我國購米〉，《外交部檔案》，檔號 11-01-05-11-06-009。

³⁷ 「商討銷售菲律賓食米問題會議紀錄」(1966 年 8 月 6 日)，〈菲律賓向我國購米〉，《外交部檔案》，近史所檔案館，檔號 11-01-05-11-06-009。

³⁸ 「限制食米輸出規定案外交部等有關機關專案商討辦理情形節略」，〈韓國向我購米案〉，《外交部檔案》，近史所檔案館，檔號 11-01-03-09-04-038。

³⁹ 「韓探詢我供應三萬噸食米能力事」(1966 年 8 月 16 日)，〈韓國向我購米案〉，《外交部檔案》，近史所檔案館，檔號 11-01-03-09-04-038。

⁴⁰ 「北美司報告」(1966 年 9 月 21 日)，〈行政院第 983 至 987 次會議議事日程及議事錄暨會議資料〉，《外交部檔案》，近史所檔案館，檔號 11-41-03-00-068。

米限額問題，故未同意其採購計畫。⁴¹

在臺灣與美國協商提高數額時，日本確知 1966 年該國稻作生產量已恢復，並超乎原本預期，故修改原先擬定 1967 米穀年度內（1966 年 11 月至 1967 年 10 月）食米供需計畫，降低進口數量。⁴²因此，在進入新一糧食年度的前一天（10 月 31 日），美國大使館拒絕臺米輸出限額從 26 萬公噸提高至 29 萬公噸的要求，其理由有二：第一，8 月，同意臺米輸出限額提高為 26 萬公噸，並未指定輸出之國別；第二，若再提高臺灣食米出口額度，使得臺灣或韓國增加對日本之食米出口，因而妨害美國的加州米對日本輸出。⁴³由此可知，美國在得知日本將減少 1967 年度進口數量的情況下，立即反對提高臺米輸出數額，降低臺灣與韓國搶先和日本簽訂售米合約的機會，得以鞏固日本市場。由於食米輸出限額的關係，使得臺灣未能即時輸出，1966 年僅輸出 17.8 萬公噸，包括日本 14.2 萬公噸、南韓 2.8 公噸、菲律賓 0.8 公噸。（參見表 34）

經由梳理 1965、1966 年臺米輸出情況，可見美國透過 PL480-剩餘農產品銷售協定設置門檻，排除競爭對手。正因為如此，使得臺米有增加輸出機會時，必須先徵得美方同意，失去彈性調整的空間。

2. 價格偏高

在臺日米肥交換關係之下，根據表 36 所示，臺米均高於美米、泰米、緬米。若再比較臺米、泰米的 FOB 價格，可知臺米較泰米約高出兩倍之多，這意味著臺米在非約定市場上，並沒有價格競爭的優勢。（參見圖 17）臺米輸往其他國家時，臺灣政府採取何種對策以為因應，以下就以 1966 年臺米輸菲為例來做說明。

⁴¹ 「北美司報告」（1966 年 9 月 21 日），〈行政院第 983 至 987 次會議議事日程及議事錄暨會議資料〉，《外交部檔案》，近史所檔案館，檔號 11-41-03-00-068。

⁴² 〈國際糧情報導〉，《中國糧政》41（1967 年 1 月），頁 35。

⁴³ 「北美司報告」（1966 年 11 月 8 日），〈行政院第 975 至 982 次會議議事日程及議事錄暨會議資料〉，《外交部檔案》，近史所檔案館，檔號 11-41-03-00-067。

表 36 歷年日本進口各國食米價格（1960-1970 年）

單位：公噸／日元

年代	1960	1961	1962	1963	1964	1965	1966	1967	1968	1969	1970
臺灣	-	55.770	56.030	58.489	62.388	64.118	65.668	72.150	-	-	-
美國	-	-	-	52.770	54.024	60.767	65.000	88.730	-	-	-
泰國	46.006	-	53.225	53.316	51.918	51.830	61.131	71.394	71.483	58.938	27.215
緬甸	-	46.857	50.355	52.705	53.838	52.390	-	-	70.742	-	44.290

資料來源：食糧管理統計年報。

資料說明：-表示無資料，1963-1964 年美國販售的是糙米，其餘皆是精米。

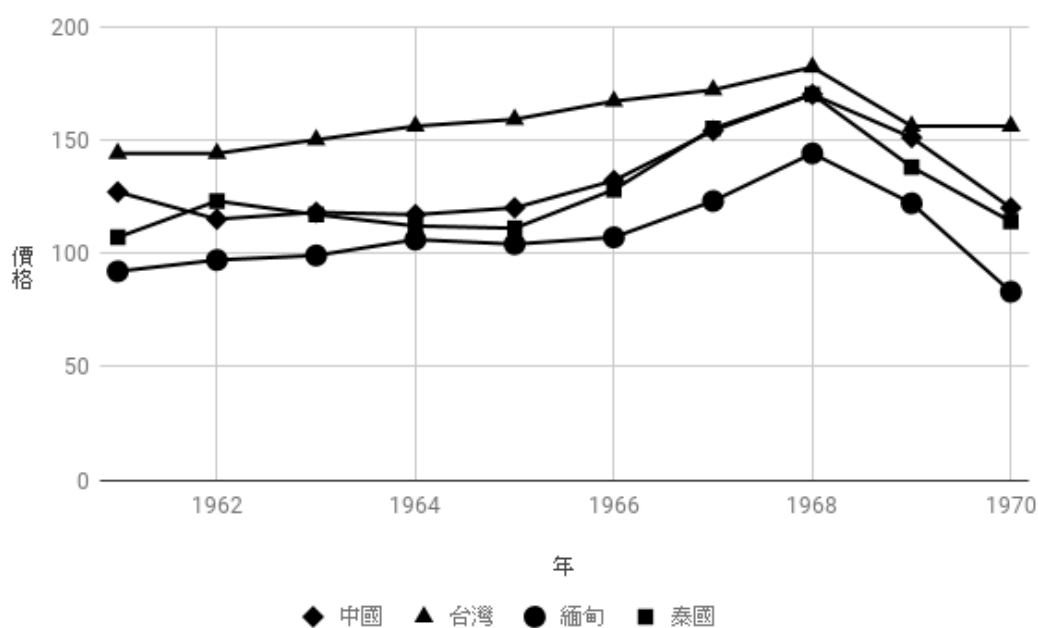


圖 17 歷年國際米價 FOB (1961-1970 年)

資料來源: FAO 資料庫

<http://www.fao.org/faostat/zh/?fbclid=IwAR3yhCvWMH2NTfkxEIUUV1RcX1rT9PQYF99zvtv6GZohXQ9CGx4kholqR2QCc#data/TP>，2019 年 4 月 21 日搜尋。

1966 年，菲律賓糧荒嚴重，除了向泰國、緬甸各地採購外，還計畫向臺灣採購 1 萬公噸。但是臺灣政府認為，臺米售價高於菲律賓向其他國家採購價格，若降價售於菲律賓，恐成為日後臺日貿易談判時，日本要求臺灣降價的理由，對於

臺米輸菲仍有顧慮。6月18日總統蔣介石在財經會談上指示，「菲律賓向我購買食米案，為敦睦邦交計，可售於一萬噸之數，價格稍低亦可。」⁴⁴

與此同時，由外交部、經濟部、財政部、外貿審議委員會、省政府協商後決議，原則上臺灣售菲食米1萬公噸，售菲米價不便低於售日米價，然而菲律賓政府向泰國、緬甸等地購米價格，低於臺米售日米價。於是以折衷的方式，臺米仍以輸日米價售米予菲，其差價就折合稻穀以贈送方式處理。⁴⁵也就是按照1966年3月14日臺米輸日價格FOB每公噸167.5美元打9.7折，即FOB每公噸162.475美元售於菲律賓0.8萬公噸，其餘0.2萬公噸為贈送。⁴⁶由此可知，臺米價格偏高，使得難以輸出非約定市場。

1968年，臺灣失去約定市場—日本後，雖然臺灣積極向東南亞國家推銷，但是國際市場供過於求，例如1970年，日本儲糧達750萬公噸，其中改作飼料達140萬公噸，並且以30年長期貸款方式，將稻米運銷至印尼，解決了印尼糧荒問題。與此同時，美國糧食生產過剩，該年大量向東南亞輸出稻米，並補足了越南因戰爭而缺之稻米。⁴⁷臺灣甚難拓展東南亞市場，只能給予優惠，吸引其他國家購買。以菲律賓、印尼為例，1971年臺灣貸借食米5萬噸給菲律賓，分期加息以實物償還，貸借期限為10年。⁴⁸至於印尼，1972年臺灣外銷食米2萬公噸，售價降低為每公噸120美元，不及糧食局購糧成本，其價格差額由中央政府補貼。⁴⁹值得注意的是，1970年代後，政府輸出食米的目的從「賺取外匯」轉向「消化存糧」。

整體來看，臺米輸出約定市場—日本，受到中美剩餘農產品銷售協定的限制，

⁴⁴ 黃杰，《中興日記》，冊中，頁3947-3954。

⁴⁵ 「外(55)亞太二」(1966年7月1日)「檢呈外銷菲國食米合約中，英文抄本各乙份請鑒核備查」(1966年9月20日)，〈菲律賓向我購米〉，《外交部檔案》，近史所檔案館，檔號11-01-05-11-06-009。

⁴⁶ 「檢呈外銷菲國食米合約中，英文抄本各乙份請鑒核備查」(1966年9月20日)，〈菲律賓向我購米〉，《外交部檔案》，近史所檔案館，檔號11-01-05-11-06-009。

⁴⁷ 〈政府將以部份存糧改充飼料 進口雜糧飼料須予搭配〉，《聯合報》(1970年10月17日)，版1。

⁴⁸ 「糧食局提為貸米菲律賓有關內部處理方案之商討情形，報請鑒核由」(1971年4月19日)，〈首長會議〉，《省府委員會議》，國史館臺灣文獻館，檔號00502023909。

⁴⁹ 「糧食局提為省府第302次首長會談主席指示本省可撥出食米外銷印尼，但其價格差額，則應請中央補貼」(1972年12月4日)，〈首長會議〉，《省府委員會議》，國史館臺灣文獻館，檔號00502030706。

當日本有急需用米時，便錯失搶先輸出的機會，失去彈性調整的空間。至於非約定市場－韓國、菲律賓、越南，則因臺米售價相對高昂，甚至需以「半買半送」方式，才得以輸出。正因為如此，當臺灣失去日本市場後，要向東南亞輸出，只能降價求售，顯現臺米在國際市場上不具價格競爭力。

第二節 國內稻米生產過剩

根據附表 16、圖 18，1954-1959 年每人每年平均白米、甘藷、麵粉消費量 132、69、13 公斤。1960-1968 年時每人平均白米、甘藷、麵粉消費量 136、51、18 公斤。相較之下，食米增加 4 公斤、甘藷減少 18 公斤、麵粉增加 5 公斤；食米增加 3%、甘藷減少 36%、麵粉增加 30%。此一情況顯見食米、麵粉消費量增加，並且麵粉增加幅度最大；甘藷消費量減少，減少幅度甚大。

若再進一步檢視歷年糧食局公糧存貨，臺灣喪失日本市場後，如圖 19，可以發現 1969 至 1972 年度，糧食局存糧增加許多，平均 32.5 萬公噸。與此同時，1969-1972 年度每人每年平均白米消費量從 136 公斤降低為 135 公斤。然而，當糧食局存糧日趨增加時，白米消費量卻日漸減少。由此可觀察到，1950 年代糧食消費以食米、甘藷為主，麵粉只是少數；相對地 1960 年代，食米消費量稍微增加，至 1967 年達到最高點之後即不再增加，反而逐年下降；甘藷大幅減少，麵粉逐年增加。接下來，從上述觀察的現象出發，討論在何種的制度框架、社會脈絡產生這個現象。

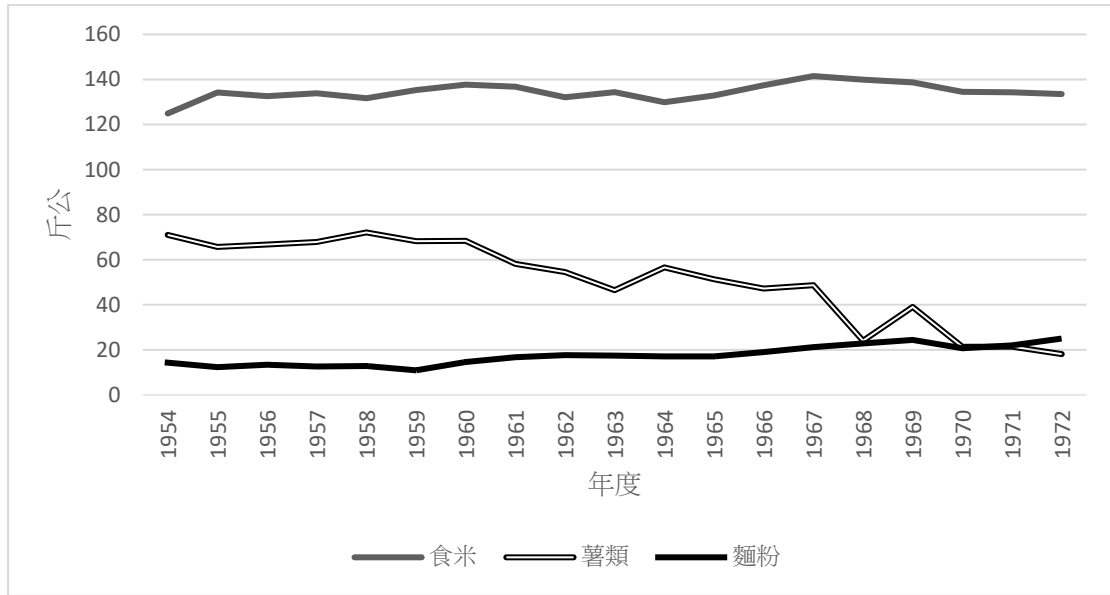


圖 18 歷年臺灣每人每年主食消費情形（1954-1972 年）

資料來源：附表 16

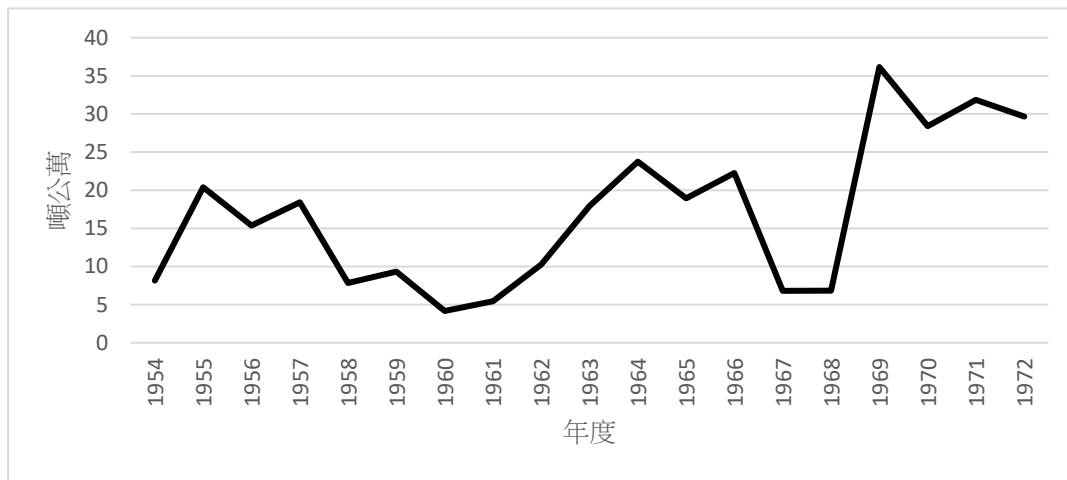


圖 19 歷年糧食局公糧存貨數量（1954-1972 年）

資料來源：黃登忠，《臺灣百年糧政資料彙編》，頁 868-870。

一、1954 至 1959 年的主要糧食消費結構

1950 年代，美國糧食生產過剩的危機再度浮現，美國農業部收購的剩餘農產品不斷累積，產生嚴重的倉儲問題。美國為解決農業生產過剩的問題，利用援外預算購買國內剩餘農產品，開拓農產品的海外市場；並緩解受援國糧食、外匯

短缺的問題。⁵⁰ 1954 年後，臺灣接受美國剩餘農產品-小麥的援助，1954 至 1959 年進口小麥數量約 17-22 萬公噸，其中美援小麥佔絕大多數；在 1960-1972 年進口小麥數量約 27-45 萬公噸，其中 1960 年代初以美援小麥為主，1960 年代末轉而以政府外匯進口為主。(參見表 37)

⁵⁰ 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，1990)，頁 78；劉志偉，〈國際農糧體制與國民飲食：戰後臺灣麵食的政治經濟學〉，頁 117-119。

表 37 歷年進口小麥來源 (1954-1968 年)

單位：公噸

年	依政府外匯進口						美援進口		總計
	美國	澳洲	加拿大	其他	合計	百分比	美援進口	百分比	
1954	-	-	2619	-	2619	1.3%	198,158	98.9%	200,327
1955	-	-	-	-	-	-	170,088	100.0%	170,088
1956	-	-	-	-	-	-	210,768	100.0%	210,768
1957	8,908	-	-	-	8,908	6.2%	135,669	94.4%	143,767
1958	-	-	-	-	-	-	223,832	100.0%	223,832
1959	330	-	-	-	330	0.2%	169,632	99.8%	169,962
1960	405	-	-	-	405	0.1%	277,770	99.9%	278,175
1961	140	4,267	1,826	-	6,233	2.3%	260,256	97.7%	266,489
1962	925	4,446	3,628	-	8,999	3.5%	245,577	96.5%	254,576
1963	5,474	3,837	7,319	-	16,630	4.5%	354,202	95.5%	370,832
1964	37,253	20,849	16,139	-	74,241	24.7%	226,614	75.3%	300,855
1965	69,134	20,275	11,496	17,911	118,816	31.5%	257,792	68.5%	376,608
1966	102,779	33,649	1,000	27,452	164,880	57.6%	121,331	42.4%	286,211
1967	251,961	27,807	4,027	16	283,811	95.9%	12,167	4.1%	295,978
1968	410,860	20,996	8,571	8,416	448,843	100.0%	-	-	448,843

資料來源：陳超塵，《臺灣小麥供需與價格之研究》（臺北：國立臺灣大學農經系，1970），頁 31-32。

為了節省食米消費，讓餘糧可以出口，增加外匯收入，⁵¹自 1954 年 8 月起，糧食局實施「以麵代米」政策，供應對象包括公教人員、礦工、貧戶、農民、消費者等。⁵² 但是當時臺灣人民尚未普遍食用麵粉，糧食局為吸引民眾交換麵粉，

⁵¹ 中央委員會第六組編印，《臺灣糧食問題》（臺北：中央委員會第六組，1956），頁 102-103。

⁵² 以麵代米政策供應對象及交換辦法：各級公教人員、礦工、貧戶：在規定每月應領配給米數量範圍內申請交換麵粉；農民：以現穀交換方式由農民就食用所需麵粉，自由申請，予以撥配；若農民無現穀可交換，經報請核准者後，可予以貸放，待次期收穫時收回稻穀。地主及一般消費戶：以實物土地債券稻穀本息申請交換麵粉，由債券持有人按當期本息債券面本息應兌稻穀數量折發麵粉。參見中央委員會第六組編印，《臺灣糧食問題》，頁 207-208。

〈公教人員配米 可換領麵粉〉，《聯合報》（1954 年 7 月 22 日），版 3。

將麵粉價格降低於稻米作為誘因，因而比率定為 1 公斤糙米交換 1.1 公斤麵粉。然而，實施「以麵代米」政策後，麵粉價格逐漸下降，亦影響美援小麥的標售價格下跌，以白麥為例，1954 年 6 月每公噸 2,000 元，10 月已降低至 1,600 元。⁵³正因為麵粉價格下跌，1954 年度換回稻米數量便有 5.5 萬公噸。雖然 1954 年度該政策推行成效良好，但是 1955 年後該政策便面對兩大問題，美援小麥標售價格提高、匯率的調整，導致麵粉價格上漲，使得以麵代米政策成效不佳。

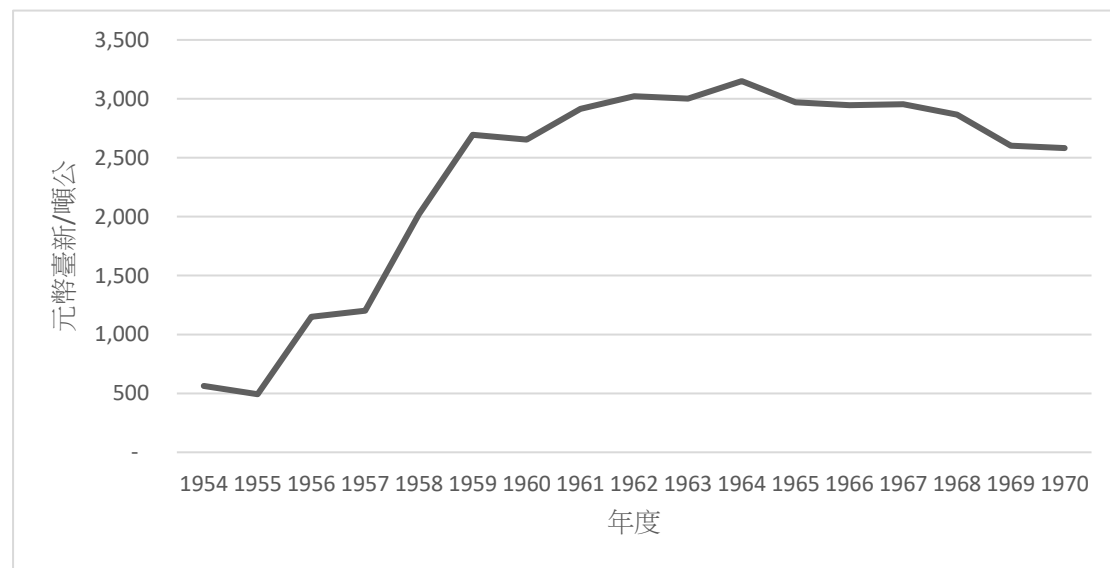


圖 20 歷年小麥進口價格（1954-1970 年）

資料來源：中國農民銀行徵信室編印，《臺灣區麵粉業調查報告》（臺北：中國農民銀行徵信室，1974），頁 49。

1. 美援小麥標售底價提高

美國援助臺灣是以出售剩餘農產品，將售得之款項（當地貨幣）提供受援國用於支付符合相對基金規定之各項用途。⁵⁴1954年7月起，麵粉廠取得小麥途徑改為「標售」，即由美援會進口小麥，參照進口成本，訂定底價，委託中信局代為標售。1955年初，美國安全分署便以「辦理麵粉交換食米以後，麵粉價格逐漸低落」為由，不允許麵粉作為換米之用，必須以現款配售。⁵⁵由此可見，美安全分

⁵³ 尹仲容，〈三論臺灣麵粉之利用問題〉，《自由中國之公業》17：3（1962年3月），頁5。

⁵⁴ 林鐘雄，〈臺灣建設計畫與美援〉，《臺灣銀行季刊》，21：1（1970年3月），頁113。

⁵⁵ 「關於辦理公教人員配給糙米交換麵粉節略」（1955年10月11日），〈任臺灣省政府主席時：物價資料（一）〉，《嚴家淦總統文物》，國史館藏，檔號006000000017A。

署考量麵粉價格下降，影響小麥標售價格下降，使得相對基金收入減少，影響美國援助的成效。於是美國安全分署認為應提高小麥標售底價，卻使得麵粉生產成本提高，出廠價格隨之提高，造成糧食局收購麵粉價格比撥配食米成本還高，其差價相差甚大，差價由各級政府分別負擔。⁵⁶在差價累積持續增加的情況下，同年5月，省政府就以「省、縣、市、鄉、鎮級公教人員交換麵粉所需差價數量龐大，省庫無法負擔」為由，暫停辦理配給食米交換麵粉。⁵⁷

美方除了要求提高小麥標售價格外，也要求調整美援物資的匯率。原本臺灣輸入各種物資的外匯的匯率調整為1美元兌換新臺幣24.78元計算，惟獨美援物資，如小麥、黃豆、棉花等，仍按照1美元兌換新臺幣15.55元計算。美援會認為以美援補貼，維持偏高匯率，和低物價政策，並不合理，要求臺灣調整美援物資的輸入匯率和一般輸入物資一樣。經過臺美雙方談判後，自1955年7月，美援物資的匯率調整為1美元兌換新臺幣24.78元，小麥標售價格上漲，麵粉生產成本提高，售價也隨之上漲。⁵⁸（參見圖20）

面對麵粉價格日益提高，1955年9月21日糧食局呈文財政部，表示至9月底時，糧食局收購的麵粉已不敷10月份供應中央級公教人員、軍眷之需，而且所需差價無法再墊付。若財政部堅持再繼續撥配麵粉，需撥款800萬元，或核定由糧食局向臺銀借款，如果無法答應此一請求，請停止辦理食米交換麵粉。⁵⁹如此一來該政策若持續進行，將造成財政虧損，財政部順應糧食局的建議，以「匯率調整、小麥標售價格提高，米麵差價更大，政府負擔更增加困難」為由，自10月起，糧食局暫停辦理中央公教人員及軍眷配給食米交換麵粉。⁶⁰

56 「關於辦理公教人員配給糙米交換麵粉節略」（1955年10月11日），〈任臺灣省政府主席時：物價資料（一）〉，《嚴家淦總統文物》，國史館藏，檔號 00600000017A。

57 「關於恢復公教人員換配二成麵粉案之意見」（1956年1月23日），〈中央公教人員配給米換麵粉比率與限制辦法〉，《行政院檔案》，行政院藏，檔號 0044/6-6-3/10。

58 崔唯吾，《議壇芻言》（不詳：不詳，1968），頁 69-72。

59 「為十月份起中央公教人員及軍眷糙米交換麵粉辦法擬予暫停辦理謹報鑒核示遵」（1955年9月21日），〈美援小麥加工製成之麵粉卷（二）〉，《行政院經濟建設委員會》，檔號 040-010208-0053。行政院經濟安定委員會 123 次會議」（1958年5月15日），〈會議紀錄節略第 123 至 125 次〉，《行政院經濟安定委員會檔案》，近史所檔案館，檔號 30-01-05-089。

60 「關於恢復公教人員換配二成麵粉案之意見」（1956年1月23日），〈中央公教人員配給米換麵粉比率與限制辦法〉，《行政院檔案》，行政院藏，檔號 0044/6-6-3/10。

2. 匯率的調整

但是停辦米麵交換政策，卻造成習慣食用麵粉群體的反彈。1955年10月4日，立法委員張廷鏞、崔唯吾等質詢時，表示中央軍公教人員多來自中國各省，多以麵食為主食，1953年米荒之際，造成米價高於麵價，有數月配給麵粉。現麵貴米賤，即取消交換，有朝令夕改之感，建議行政院恢復食米交換麵粉政策。⁶¹對此，1956年1月16日，行政院召集財政部、糧食局等有關機關商討後決議，自1956年2月起，恢復辦理中央級軍公教人員米麵交換，省縣市鄉鎮層級公教人員仍維持食米配給。為使國家不增加米麵交換差價之負擔，交換比率調整為1.3公斤食米交換1公斤麵粉（即1公斤糙米換0.77公斤麵粉），並規定米麵價格如有漲跌時，適時機動調整交換比率，以不發生差價為原則。⁶²

雖然財政部訂定「機動調整交換比率，以不發生差價為原則」，但是當有差價發生時，卻以「差價為數有限」為由，反對調整比率，要求糧食局食品事業預算或美援麵粉調節基金撥補。⁶³但是計畫趕不上變化，應美方要求1958年11月行政院決議實施單一匯率，匯率由24.78元調升至40.03元，⁶⁴使得美援進口小麥的價格便由每公噸2,860元調整為3,554元。在此情況下，食米價格與麵粉差距更加擴大，1958年7-11月財政部需撥補22.7萬元，12月便增加至20.5萬元。⁶⁵經過糧食局與財政部協商決議，不調整交換比率，但是限制交換麵粉的數量，⁶⁶自1959年5月起，有眷屬者每戶每月僅能交換一包麵粉，單身者每月兩人合併交換一包麵粉，⁶⁷避免申請交換者增加，爆發差價持續提高的危機。

⁶¹ 「崔唯吾等函」（1954年10月18日），〈中央公教人員配給米換麵粉比率與限制辦法〉，《行政院檔案》，行政院藏，檔號0044/6-6-3/10。

⁶² 「恢復公教人員配給米交換麵粉商討會議記錄」（1956年1月26日），〈中央公教人員配給米換麵粉比率與限制辦法〉，《行政院檔案》，行政院藏，檔號0044/6-6-3/10。

⁶³ 「行政院主計室致函本院秘書處」（1959年3月5日），〈會議紀錄節略第123至125次〉，《行政院經濟安定委員會檔案》，近史所檔案館，檔號30-01-05-089。

⁶⁴ 行政院外貿審議委員會，《外貿會十四年》（臺北：行政院外貿審議委員會，1969），頁96-98。

⁶⁵ 「關於一九五八年度美援麵粉購配所得盈餘處理辦理函復查照由」（1959年4月2日），〈中央公教人員配給米換麵粉比率與限制辦法〉，《行政院檔案》，行政院藏，檔號0044/6-6-3/10。

⁶⁶ 「關於一九五八年美援麵粉購配所得盈餘處理理事函復查照由」（1959年4月2日），〈中央公教人員配給米換麵粉比率與限制辦法〉，《行政院檔案》，行政院藏，檔號0044/6-6-3/10；「商討調整中央級公教人員配給米調換麵粉比率會議」（1959年1月7日），〈中央公教人員配給米換麵粉比率與限制辦法〉，《行政院檔案》，行政院藏，檔號0044/6-6-3/10。

⁶⁷ 「行政院配給室函」（1959年12月28日），〈實物配給〉，《經濟部檔案》，檔管局，檔號A313000000G/0043/01111-000077/00001。

進一步檢視 1954-1959 年食米、麵粉、甘藷的價格趨勢，首先，比較食米價格與麵粉價格，假設各年麵粉價格為 100，則米價 1954 年為 57，1959 年為 80，即是食米價格比麵粉價格還低。其次，比較食米價格與甘藷價格，假設各年甘藷為 100，則食米價格 1954 年為 1,021，1959 年為 639，即是食米價格高於甘藷。(參見表 38)由此可知，麵粉價格最高，食米次之，甘藷最小。由於受到美國要求提高小麥標售底價，以及調整匯率的影響，使得麵粉價格上漲。在價格因素的導引下，民眾食用麵粉的意願降低，使得 1950 年代主要糧食消費仍以食米、甘藷為主，麵粉只是少數而已。

表 38 歷年食米、甘藷、麵粉價格及其價比（1954-1972 年）

單位：新臺幣元/公斤

年	修正後	修正後	修正後	米麵價比	米薯價比	麵薯價比	躉售物價 指數
	食米價	甘藷價格	麵粉價格	麵粉價 100	甘藷價 100	甘藷價 100	
	A	B	C	D=A/C	E=A/B	F=C/B	
1954	3.4	0.3	5.9	57	1,021	1,781	88
1955	3.9	0.5	5.7	68	771	1,136	82
1956	4.4	0.6	5.5	80	762	952	78
1957	4.6	0.7	5.7	80	700	871	80
1958	4.4	0.7	6.1	72	615	849	85
1959	5.0	0.8	6.2	80	639	799	80
1960	7.0	1.2	5.7	124	596	481	79
1961	7.7	1.1	5.4	142	705	496	78
1962	7.6	1.4	5.4	140	555	396	77
1963	8.0	1.8	5.5	146	452	310	73
1964	8.1	1.4	5.6	145	565	389	73
1965	7.3	1.4	6.0	121	538	445	82
1966	8.0	1.3	5.9	136	595	439	75
1967	8.8	1.3	5.3	165	683	413	72
1968	9.6	1.5	4.4	216	639	296	70
1969	10.0	1.4	4.3	233	720	309	69

年	修正後 食米價 A	修正後 甘藷價格 B	修正後 麵粉價格 C	米麵價比 麵粉價 100 D=A/C	米薯價比 甘藷價 100 E=A/B	麵薯價比 甘藷價 100 F=C/B	躉售物價 指數
1970	9.7	1.5	4.6	213	648	305	75
1971	10.0	1.5	4.5	222	683	308	74
1972	10.5	1.6	4.8	218	672	308	75

資料來源：歷年《臺灣物價統計月報》

資料說明：躉售物價指數以 1951 年為基期，食米、甘藷、麵粉的價格依躉售物價指數修正。

二、1960 至 1972 年的主要糧食消費結構

相對於 1954-1959 年進口小麥數量約 17-22 萬公噸，1960-1972 年進口小麥數量則是呈現穩定上升，維持在 27-74 萬公噸，大約增加了 3 倍以上。

1. 籌措八七水災重建經費與節省食米消費

相較於 1959 年進口小麥 17 萬公噸，1960 年進口 28 萬公噸，增加了 11 萬公噸之多，該年增加進口小麥的原因與八七水災重建密切相關。八七水災造成臺灣各地損壞嚴重，總損失之價值估達 34 億元之多，⁶⁸財政部須設法籌措「八七」水災重建資金。⁶⁹加上，水災影響稻作收成，除供應國內軍、公、民食，以及公賣局製酒原料外，尚餘可供外銷數量約 7.4 萬公噸，但是臺灣歷年外銷日本蓬萊米數量為約白米 15 萬公噸。糧食局為確保維持 15 萬噸的外銷數量，建議增加進口小麥、黃豆等雜糧，代替供應國內食米等消費，以應外銷需要。⁷⁰因為如此，乃由美援會商洽美國政府增撥專款 600 萬美元，供臺灣採購小麥 7 萬公噸，加工

⁶⁸ 臺灣省政府，《臺灣省八七水災救濟暨重建工作報告書》（臺北：臺灣省政府，1960），頁 24。

⁶⁹ 李國鼎口述、劉素芬編著，《李國鼎：我的臺灣經驗》，頁 268。

⁷⁰ 「為補救八七水災損失擬進口小麥黃豆等什糧代替食米消費以確保食米外銷計畫」（1959 年 12 月 24 日），〈為補救八七水災損失擬進口小麥黃豆等什糧代替食米消費以確保食米外銷〉，《行政院檔案》，行政院藏，檔號 0049/6-6-10/7。

成麵粉配給軍（眷）公教人員。⁷¹

配合美援小麥的進口增加，行政院於 1960 年 4 月實行「軍公教人員配給食米部分換撥麵粉」制度，在規定配給食米總額中 20% 折發麵粉，中央公教人員及軍眷採自由申請；省縣市鄉鎮級公教人員採取「硬性搭配」，以代替原來配給之部份食米。⁷²麵粉代替食米的比率：軍人為麵粉 1 斤代替糙米 1 斤，公教人員及軍眷部份，麵粉 1 斤換糙米 1.3 斤。⁷³在此制度運作下，糧食局既能夠維持外銷規模，財政部又能夠籌措到「八七」水災重建資金。

2. 爭取援款與維持外銷規模

1961 年以後，臺灣仍持續進口大量小麥的緣故，與當時美國援助他國態度改變關係密切。1961 年起主政的甘迺迪政府，相對於艾森豪政府，對美國農業生產過剩問題的處理態度更為積極，要求其他國家協助消化其剩餘農產品的壓力轉趨強烈。對內除提高農業補貼、藉以改善農戶收入低落的問題外，對外則更積極開拓海外市場。⁷⁴1961 年 9 月起，麵粉工廠取得小麥途徑改為「商業採購」，每年小麥進口數量由美援會估計，所需外匯申請美援撥款，或洽請行政院外匯貿易審議委員會核撥政府外匯，公告接受各廠申請，其配額則按照過去三年銷售成果比例計算。⁷⁵

與此同時，臺灣面臨人口日增，糧食生產將有不足的問題。根據美援會、農復會、糧食局共同提出「1961 年食米生產、消費、存糧、進出口計畫及未來 8 個月內米價可能變動情形」的檢討報告，指出 1961 年稻作產量雖較去年增加頗多，但消費後僅剩糙米 9.5 萬公噸，與八七水災以前數年餘米比較，略有減少。在人口日益增加的情況下，除增加稻作生產外，似應進一步增加小麥、大麥之供應，以代替部分食米之消費。然而，臺灣麵粉廠加工能力，因原料關係，其利用率僅

⁷¹ 「行政院美援運用委員會四十九年第二次委員會議紀錄」（1960 年 2 月 11 日），《陳誠先生從政史料選輯》，冊二，頁 834-835。

⁷² 「商討臺灣省政府請續辦五十年度增配軍公教人員麵粉案紀錄」（1961 年 4 月 11 日），〈剩餘農產品計畫—軍公教人員麵粉、小麥案〉，《行政院國際經濟合作發展委員會》，近史所檔案館，檔號 36-09-001-088。

⁷³ 「行政院美援運用委員會四十九年第二次委員會議紀錄」（1960 年 2 月 11 日），《陳誠先生從政史料選輯》，冊二，頁 834-835。

⁷⁴ 劉志偉，〈國際農糧體制與國民飲食：戰後臺灣麵食的政治經濟學〉，頁 25。

⁷⁵ 陳超塵，《臺灣小麥供需與價格之研究》，頁 23。

達一半，美援會、農復會、糧食局建議增加美援小麥進口數量、減低現行進口關稅，可充分利用現有麵粉廠的設備，降低製粉成本及麵粉售價，吸引民眾食用更多麵粉。⁷⁶反映了美援會、糧食局、農復會的考量，在於人口急速增加，相對地稻米生產量卻受限於耕地面積的限制，無法等比例的增加，為維持臺米外銷的規模，藉由增加麵粉消費，減輕國內糧食需求，保持有餘糧的情況以供應出口。

除了為維持外銷規模之外，爭取援款亦為主因。1962 年美國援助臺灣的方式改變，臺灣已無法獲得贈與性援款，僅剩 480 公法第一章出售所得之臺幣可分贈臺灣。1962 年 2 月美援會召集財政部、經濟部、農復會、糧食局等機關商討，指出 1962 年以前，每年以 480 公法第一章物資出售所得臺幣之半數作軍協使用，今後如 480 公法第一章物資購買金額低於美金 5,000 萬元，則所產生之臺幣將不敷軍協之需。然而，480 公法第一章金額既不能減少，480 公法剩餘農產品又不包括黃豆在內，棉花亦可能減少，則可供應的物資僅有小麥、大麥、玉米，如此應設法增加小麥、大麥、玉米的消費數量，像是小麥、大麥可代替食米消費，玉米可做為飼料，以發展畜牧事業。⁷⁷

為增加小麥消費量，建議增加麵粉與食米價格之差距，使得麵粉價格低於米價，才能使民眾樂於改變食米習慣。至於如何降低麵粉價格，可從降低麵粉成本著手，由於小麥進口需扣 10% 的關稅，美援會建議將小麥之進口關稅予以降低。⁷⁸翌年（1963 年），行政院即降低小麥進口關稅，從 10% 降低為 5%。⁷⁹1965 年美援雖然停止，美國仍透過 480 公法繼續提供包括小麥、玉米與煙草等農產品，⁸⁰直至 1967 年為止。⁸¹在 1965-1967 年間，行政院國際合作發展委員會為獲得援款起見，繼續申請美援小麥進口，供應國內建設資金或其他需求之用。⁸² 根據表 37，1961 年，臺灣進口小麥數量為 27 萬公噸，較 1950 年代進口數量最高的 1958

⁷⁶ 「行政院美援運用委員會五十年第十二次委員會議紀錄」（1961 年 12 月 14 日），《陳誠先生從政史料選輯》，冊三，頁 1887。

⁷⁷ 「行政院美援運用委員會五十一年第二次委員會議紀錄」（1962 年 2 月 22 日），《陳誠先生從政史料選輯》，第三冊，頁 1887。

⁷⁸ 「行政院美援運用委員會五十一年第二次委員會議紀錄」（1962 年 2 月 22 日），《陳誠先生從政史料選輯》，第三冊，頁 1890-1891。

⁷⁹ 〈減低小麥關稅案 政院咨送立法院〉，《聯合報》（1963 年 6 月 1 日），版 5。

⁸⁰ 文馨瑩，《經濟奇蹟的背後：臺灣美援經驗的政經分析（1951-1965）》，頁 121。

⁸¹ 陳超塵，《臺灣小麥供需與價格之研究》，頁 29。

⁸² 「為擬撥撥配軍（眷）公教人員麵粉一案呈請鑒核示尊由」（1965 年 6 月 14 日），〈剩餘農產品計畫一軍公教人員麵粉、小麥案〉，《行政院國際經濟合作發展委員會》，近史所檔案館，檔號 36-09-001-089。

年的 22 萬公噸，增加 5 萬公噸之多。直至 1967 年，臺灣小麥進口數量維持在 30 萬公噸左右。

隨著小麥進口數量的提高，相對地麵粉供應量也增加，為了消化麵粉，政府的應對方式有兩種，一是持續施行「軍公教人員配給食米部分換撥麵粉」制度，⁸³二是外銷麵粉。附表 17，自 1963 年起，麵粉之外銷市場逐漸打開，該年出口 1.0 萬公噸，1965 年增加至 3.6 萬公噸，驟增 4 倍之多。輸出地點以東南亞地區為主，但是當這些國家也開始設立麵粉工廠，進口小麥加工，⁸⁴自 1967 年銳減至 0.8 萬公噸。因此留存在國內的麵粉量便增加至 29 萬公噸，相較 1965 年的 22 萬公噸，增加 7 萬公噸之多。國內留存麵粉數量增加，麵粉價格趨於穩定。

3. 獲取差額利潤

如第一節所述，480 公法限制臺灣稻米輸出和麵粉輸出超過其限額，即須以政府外匯進口等量之小麥，為此深受困擾。⁸⁵因此，1967 年起，根據表 37，美援小麥大為降低，僅佔全部進口的 4.1%，其餘公用小麥由糧食局統籌進口；民用小麥，則開放自由進口，並廢除取消限制設廠之規定，藉此能夠擴大麵粉供應量，抑低麵粉售價，以價格的差距來誘導民眾消費麵粉。⁸⁶至於政府的考量，從 1967 年 3 月 31 日《聯合報》刊載〈開放設廠與麥進口 經合會認明智之舉〉來看：

經合會分析，本省進口小麥，以節省食米外銷，可獲取大量外匯，但要推動食麵代替食米，必須先降低麵粉價格至某一限度，以價格的差距來誘導人民的消費。因此，充裕小麥原料，開放自由設廠，是可以解決即將來臨的糧食問題並開闢外匯來源。根據調查：（一）國際市場米麥價格比較，米價始終相當於麥價的二倍左右。（二）假定今年消費一百八十萬噸，其中五分之一改食麵粉，可輸出卅六萬公噸的稻米，可淨賺外匯約二千三百餘萬美元，因此即使美國剩餘農產品減少，致小麥由美援四八〇公法進口亦減少時，亦可利用政府外匯進口小麥，以增加麵粉消

⁸³ 〈軍公教配米 仍搭配麵粉〉，《聯合報》（1961 年 7 月 4 日），版 2。

⁸⁴ 中國農民銀行徵信室編印，《臺灣區麵粉業調查報告》，頁 79-80。

⁸⁵ 中國農民銀行徵信室編印，《臺灣區麵粉業調查報告》，頁 45-46。

⁸⁶ 「關於小麥進口問題經本會與經濟部等會商決定 5 點，呈報行政院核准報請公鑒」（1967 年 2 月 24 日），〈行政院外匯貿易審議委員會第 593 次會議〉，《行政院外匯貿易審議委員會檔案》，近史所檔案館，檔號 50-593-041。

費，節省食米的消耗，而用以輸出，仍可賺取大量利潤及外匯。(三)米為加工每公噸可得麩皮二四五公斤，增加家禽的生產有莫大的貢獻。該項調查認為本省居民對於食米的習慣固然為時已久，但是從若干年來對於麵食的消費量加以觀察，從五十一年以後，麵粉消費量並未因價格上漲而減少，反繼續增加，可見人們對麵粉與稻米之間的消費有相當的替代性。

顯而易見，經合會認為，「進口小麥、出口食米」，可賺取兩者之間的差額利潤，填補 480 公法停止後財政的缺口。若就臺米輪日價格與政府運用外匯進口小麥價格來看，1961-1966 年間米價相當於麥價的二倍，「進口小麥，出口食米」政策確實有利於臺灣外匯收入。(參見表 39) 正因如此，小麥進口數量增加，1968 年進口 44 萬公噸，1970 年進口增加至 60 萬公噸。⁸⁷

表 39 歷年國際米麥價格變動 (1961-1966 年)

單位：美金／公噸

年	臺米輪日價格FOB A	外匯進口小麥價格CIF B	差價 C=A-B
1961	144.00	67.50	76.50
1962	144.00	73.78	70.22
1963	149.75	75.14	74.61
1964	156.50	76.04	80.46
1965	163.00	70.15	92.85
1966	167.00	72.43	94.57

資料來源：郭俊彥，〈本省進口小麥節省食米外銷的得失〉，《自由中國之公業》27：3（1965年3月），頁22-23。

隨著小麥進口數量增加，相對地麵粉生產量也跟著提高，為了消化日益增加的麵粉，糧食局從1967年度至1970年度，在農村推行麵食，節省食米外銷。該局採取兩項措施，一是將麵粉平價配售農民；二是訂定麵粉交換稻穀比率，以1公

⁸⁷ <http://www.fao.org/faostat/zh/?fbclid=IwAR1kmuiSeJ86OsnFjWvCFQqhMCzzWpLpg9R0dPR-kft4tnI9N3NdTvKf0jo#data/TP> 2019.05.06，重新計算。

斤麵粉和農民交換1公斤蓬萊米。⁸⁸另一方面，1968年3月起，糧食局將軍（眷）公教人員配給食米搭配麵粉，改為長期搭配辦理，並陸續調整米麵換配比率。⁸⁹根據表40，軍公教人員所能換取的麵粉相對增加。

表 40 軍眷、中央省縣市鄉鎮公教米麵換配比率（1960-1970 年）

公告時間	對象	公告交換比率	公告交換比率（調整後）
1960.3	中央省縣市鄉鎮公教、軍（眷）	1.1 公斤糙米：1.0 公斤麵粉	1.0 公斤糙米：0.9 公斤麵粉
1961.3	中央省縣市鄉鎮公教、軍（眷）	1.0 公斤糙米：1.0 公斤麵粉	1.0 公斤糙米：1.0 公斤麵粉
1968.3	中央公教	1.0 公斤糙米：1.1 公斤麵粉	1.0 公斤糙米：1.1 公斤麵粉
	軍（眷）省縣市鄉鎮公教	1.0 公斤糙米：1.2 公斤麵粉	1.0 公斤糙米：1.2 公斤麵粉
1970.4	中央省縣市鄉鎮公教、軍（眷）	1.0 公斤糙米：1.3 公斤麵粉	1.0 公斤糙米：1.3 公斤麵粉

資料來源：〈規定省縣市鄉鎮級公教人員配給食米部分換撥麵粉一案，希遵照〉，《臺灣省政府公報》49：夏：2（1960年4月），頁23；〈續辦增配軍公教人員麵粉並調整米麵換配比率〉，《臺灣省政府公報》57：春：61（1968年3月），頁11；〈調整公教人員配給食米換配麵粉之米麵換配比率，並自59年5月份起實施〉，《臺灣省政府公報》59：夏：11（1970年4月），頁3。資料說明：1968年中央公教人員糙米1公斤換配麵粉1.1公斤（因撥配紅僑牌一級麵粉，成本較高，故其米麵換配比率與省市不同）。軍（眷）及省縣市鄉鎮公教人員糙米1公斤換配麵粉1.2公斤。

觀察1960至1968食米、麵粉、甘藷的價格趨勢，根據表38，首先，比較食米與麵粉的價格，假設各年麵粉價格為100，則米價1960年為124，以後逐漸增加至1968年216，食米價格比麵粉價格高。其次，比較食米與甘藷的價格，假設各年甘藷為100，則食米價格1960年為596，以後逐漸增加至1968年639，可見食米上漲速度較甘藷價格快。最後，比較麵粉價格與甘藷價格，假設各年甘藷價格為100，則麵粉價1960年為481，以後逐漸縮減至1968年396，可見甘藷上漲速度較麵粉價格快。由此可知，米價上漲幅度最大，甘藷次之，麵粉最小，價格因素的影響，促進麵粉消費量的增加。進一步考察，每人每年主要糧食消費結構，根據附表17所示，1960至1968年，白米、甘藷、麵粉消費量136、51、68公斤。相較1954至1959年，食米增加3%、甘藷減少36%、麵粉增加30%。

⁸⁸ 〈糧食局李局長連春工作報告〉，《臺灣省議會公報》17:10（1967年10月），頁319-320。〈既可賺外匯又有益健康 糧食局決推行 農村麵食計劃〉，《中央日報》（1967年7月11日），版7。

⁸⁹ 〈軍公教配給食米 改長期搭配麵粉換配比率本月起調整〉，《聯合報》（1968年3月10日），版2。

由此可知，1960-1968 年糧食局陸續實施以麵代米政策，以及價格因素，麵粉食用量確實增加，但是白米食用量並未減少，仍些微成長，反而是甘藷食用量顯著下降。換言之，甘藷是僅次於白米的主食，已逐漸為麵粉為取代。

進一步觀察 1969 至 1972 食米、麵粉、甘藷的價格趨勢，首先，比較食米與麵粉的價格，假設各年麵粉價格為 100，則米價 1969 年為 233，雖然逐漸減少至 1972 年 218，食米價格還是比麵粉價格高。其次，比較食米與甘藷的價格，假設各年甘藷為 100，則食米價格 1969 年為 720，雖然逐漸減少至 1972 年 672，食米價格還是比甘藷價格高。最後，比較麵粉價格與甘藷價格，假設各年甘藷價格為 100，則麵粉價 1969 年為 309，雖然縮減至 1972 年 308，麵粉價格仍比甘藷價格高。由此可知食米價格最高，麵粉次之，甘藷最小。（參見表 38）

根據附表 16 所示，1969 至 1972 年，每人每年白米、甘藷、麵粉消費量 135、25、23 公斤。相較 1960 至 1968 年，食米減少 0.4%、甘藷減少 51%、麵粉增加 27%。若進一步考察家庭主食的變化，根據表 41，比較 1970 與 1973 年的農戶與非農戶主食消費差異，農戶純吃米者增加 5.31%，米、麵同吃增加 1.63%，米、薯同吃減少 5.91%，純吃麵減少 0.21%，純吃甘藷者減少 0.19%，米、薯、麵同吃者減少 0.63%。非農戶純吃米者減少 8.19%，米、麵同吃增加 11.94%，米、薯同吃減少 1.03%，純吃麵減少 2.74%，純吃甘藷者已無發現，米、薯、麵同吃者增加 0.02%。農戶純吃米者增加，與農戶自己生產稻米密切相關。然而，非農戶國所得增加，人民生活水準提高，副食品的消費逐漸增加，如蛋白質、脂肪類等副食，在白米、甘藷的消費相對減少。相對地麵粉消費量則呈現增加的趨勢，麵粉價格較白米低，麵粉製品的種類增加，購買、食用方便等原因所致。⁹⁰隨著工業化發展，非農戶人口增加率高於農戶，⁹¹因此副食品及麵粉的食用量增加、白米的食用減少的趨勢會更加明顯。在此情況下，臺米無法順利外銷時，也難以被國內市場消化，公糧庫存增加。

⁹⁰ 廖士毅，《臺灣主要糧食消費調查研究·中華民國六十二年》（臺北：中興大學，1972），頁 14-16；吳玉美，〈五八年糧食消費調查與分析〉，《糧農經濟月刊》33（1970 年 2 月），頁 29-35。

⁹¹ 1952 年農戶 679,750，1972 年農戶 925,537，增加 36%；相對地 1952 年非農戶 812,726，1972 年非農戶 1,855,788，增加了 128%。原始數字參照黃登忠，《臺灣百年糧政資料彙編》，第二篇，頁 8。

如第二節所述，1968 年後日本稻米生產量增加，非但不再進口，而且有餘糧可供外銷，臺米外銷即發生困難。然而，臺灣稻米生產量日益增加，造成供大於求，從而導致稻米生產過剩。甚至發生無倉可存現象，甚至需借用各地小學的禮堂作為存糧倉庫。⁹² 因此，糧食局只好將存糧，以低價售予飼料工廠加工成飼料，以解決食米過剩的問題。⁹³ 但是優惠出售、陳米改作飼料對消化存糧的效果有限，若檢視歷年公糧年底存量，根據圖 19 所示，1970 年 28.4 萬公噸，1972 年 29.7 萬公噸，庫存公糧持續增加。

表 41 家庭主食種類百分比（1970-1973 年）

單位：百分比

年度	分類	純吃米者	米、麵同吃	米、薯同吃	純吃麵	純吃薯	米、薯、麵同吃
1970	農戶	82.16	2.97	13.84	0.21	0.19	0.63
	非農戶	80.89	12.10	3.83	2.88	-	0.30
	平均	81.45	8.04	8.23	1.75	0.08	0.45
1973	農戶	87.47	4.60	7.93	-	-	-
	非農戶	72.70	24.04	2.80	0.14	-	0.32
	平均	78.79	16.02	4.92	0.08	-	0.19
相差	農戶	5.31	1.63	-5.91	-0.21	-0.19	-0.63
	非農戶	-8.19	11.94	-1.03	-2.74	-	0.02
	平均	-2.66	7.98	-3.31	-1.67	-0.08	-0.26

資料來源：廖士毅，《臺灣主要糧食消費調查研究·中華民國五十九年》（臺北：中興大學，1971），頁 19。廖士毅，《臺灣主要糧食消費調查研究·中華民國六十二年》（臺北：中興大學，1972），頁 26。

第三節 農業所得偏低

在不健全的財政結構中，糧食局進行一連串的糧食徵購制度，農民許多剩餘資源被移轉給政府，農民生計困難。本節說明農民面對此困境時，透過多角化經營，即種植雜糧、飼養家畜，提高農家收益。然而，隨著雜糧大量進口，國產雜糧無法與此競爭，使得農民失去種植雜糧的收益，農民若僅依靠稻作維生，卻因

⁹² 〈倉庫缺乏現象嚴重 卅萬噸米無處儲存〉，《聯合報》（1970 年 9 月 24 日），版 8。

⁹³ 〈當飼料用陳米售價 每公斤為三元六角〉，《經濟日報》（1970 年 10 月 24 日），版 1。

生產成本偏高，甚難以維生。

一、喪失多角化經營模式

糧食局透過肥料換穀、田賦徵實、隨賦收購，以及糧食增產貸款等制度，來掌握糧食，規定農民須以稻穀繳交，使得農民有非生產稻米的壓力。⁹⁴如果農民改種蔬菜或其他作物，仍然要用稻穀付租稅與換取肥料，須以市價向市面購買稻穀，其價格比政府收購價還高，以及肥料價格偏高，遭到雙重損失。⁹⁵在此情況下，只要土地適用種植稻米，農民都會盡可能種植稻米，以支應稅賦及交換肥料。⁹⁶除此之外，糧食局為了配合食米銷日政策，自 1956 年起，對蓬萊種與在來種採取不同配肥標準，即每公頃硫酸銨分配量，蓬萊種較在來種多 80-160 公斤。⁹⁷這些制度性規範，形塑臺灣農業生產結構「唯米是糧」，並且偏重於蓬萊種。

農民為提高農家收益，除種植兩季稻作外，還增加裡作，例如甘藷、大豆、玉米、花生、小麥、油菜等。根據 1957-1958 年，美國人類學家葛伯納（Gallin Bernard）至彰化縣埔鹽鄉的調查，發現當時一般生活費高昂，耕作費用龐大，加上土地不夠耕作，許多村民都感到單種稻米，收支愈來愈難平衡。面對此一困境，村民有兩個辦法，一是到臺北工作，賺取額外收入；二是盡量利用自己少許的土地，增加收入。埔鹽鄉村的民多選擇第二種，種植蔬菜，運到市場出售，賺取收入。⁹⁸

上述所舉埔鹽鄉的例子並非是特例，全臺農民均投入一年多作的作物制度，例如蘭陽地區（蔬菜—水稻—水稻）、北部地區（蔬菜—水稻—水稻）、中部地區（甘藷—水稻—水稻）、嘉南地區（甘藷—水稻—水稻）、南部地區（大豆—水稻—水稻）等，以代替低收益的（水稻—水稻），不但可以維持水稻收益，並且增進時間上與空間上的耕地利用，可獲得水稻以外作物部分的增加收益。⁹⁹農民利

⁹⁴ 許文富，〈臺灣農產價格水準與農業所得問題之研究〉，收於李登輝主編，《臺灣農業結構變動之研究》，頁 28-59。

⁹⁵ 李登輝，〈「加速農村建設運動」之意義〉，李登輝著，《臺灣農業經濟論文集》（臺北：李登輝，1983），頁 787。

⁹⁶ 曾達坤口述訪談，2019 年 6 月 25 日。

⁹⁷ 康瑄，《臺灣化學肥料配銷實況》（臺北：臺灣銀行經濟研究室，1972），頁 137、149。

⁹⁸ Bernard Gallin 著；蘇兆堂譯，《小龍村：蛻變中的臺灣農村》（臺北：聯經，1979），頁 62。

⁹⁹ 劉世達，〈臺灣農場經營形態及作物制度之研究〉，《臺灣銀行季刊》18：2（1967 年 9 月），頁

用臺灣一年四季可以生產的氣候環境，除了種兩期稻作外，再種一季或二季的雜糧，例如甘藷、小麥、花生、大豆、玉米、油菜等，既可充裕雜糧副食，或作為自給飼料，增加養豬飼料，提高農民收益，改善生活。同時豬的排泄物可作為肥料，改良土壤，促進各種農作物普遍增產。¹⁰⁰在此情況下，農民視養豬事業帶有儲蓄性質的農家副業，是重要的現金收入來源，增加農家收益，並且由於農地長期使用，除了需要大量化學肥料外，尚需充分的有機質肥料以補充地力，此即大部分仰賴養豬事業為供給來源。¹⁰¹

農民多角化經營，稻作、雜糧與養豬三方面循環不斷的增產，在一年中能有多種收益。¹⁰²正因為如此，雜糧種植面積增加，根據附表18，1945年甘藷有13萬公頃，1968年增加至24萬公頃；大豆1945年0.7萬公頃，1968年增加至5萬公頃。進一步檢視農作生產之複作指數，根據圖21，隨著作物面積之增加亦由1945年的102提高為1966年的188，增加將近一倍。由此可知，由「稻作－雜糧－家畜飼養」組成的生計模式，在制度規範及收益增加中找到一個最適化的生計模式。

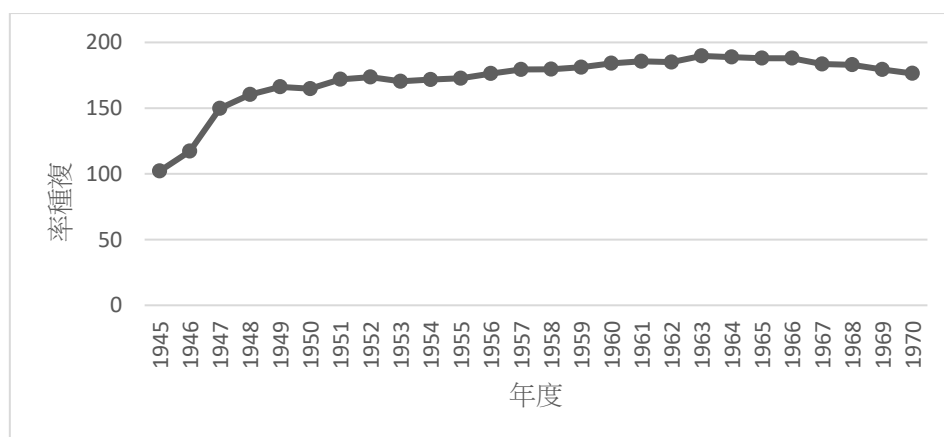


圖 21 歷年臺灣複種率（1945-1970 年）

資料來源：《臺灣農業年報》中華民國 79 年版（79.6），頁 22。

農民選擇最適化的生計模式，兼顧國家糧食需求和增加農家收益。在此情況

60-108。

¹⁰⁰ 陳霖蒼，〈臺中地區水田作物制度之研究〉，《臺灣銀行季刊》19：2（1968年6月），頁347-375。

¹⁰¹ 許文富，〈臺灣農戶儲蓄式養豬之經濟分析〉，《臺灣銀行季刊》19：2（1968年6月），頁265。袁璧光，〈臺灣養豬事業之經濟分析〉，《臺灣銀行季刊》22：3（1971年9月），頁206-236。

¹⁰² 黃杰，〈中興日記〉，冊上，頁1858。

下，糧食局順應農民對應之道，強調臺灣耕地面積有限，每一農戶的耕地面積逐年減少，農民利用臺灣高溫氣候及土地，從事多角化經營，除有兩季稻作外，增加裡作雜糧生產，供應食用，以及作為自給飼料，降低養豬成本，促進農村副業發展。正因為如此，糧食局的糧食政策的目標為「增加米穀生產、增加中間作雜糧生產，以及獎勵養豬」三部分相互配合。¹⁰³

與此同時，糧食局放寬肥料交換方式，自 1962 年起，農民除了可以換取當期稻作肥料外，還可以換取下一期稻作所需肥料，使得農民便以稻穀換取稻作肥料之後留用於雜作，這也造成了 1963 年起每年稻作配肥面積超過其種植面積。¹⁰⁴因此，中興大學教授余玉賢在調查 1968 年臺灣肥料施用情況時，即發現稻作農民領用化學肥料，並不全部施用於水稻生產，其施用於水稻以外作物的比率高達 40% 左右。¹⁰⁵

二、稻米價格偏低、生產成本偏高

但是農民透過種植雜糧，來增加農家收益的方式，遇到進口雜糧的競爭時，便遇到困境。相對於國產雜糧，進口雜糧更為廉價，能夠降低飼養成本，經濟部、經合會、省政府站在發展畜牧業的立場，主張開放雜糧，以降低飼養成本。¹⁰⁶1967 年起，臺灣相繼開放小麥、黃豆、玉米進口，其進口數量直線上升，1968 年進口 125 萬公噸，1970 年增加至 206 萬公噸。¹⁰⁷隨著雜糧進口量增加，導致國內所有雜糧產地價格普遍下降，但是人工、肥料等成本遞增。根據熊中果的研究，1967 年以前農民種植雜糧多有盈餘，平均利潤佔生產成本 20% 以上，但在 1968 年以後，雜糧獲利率普遍降低，甚至發生虧損，此與肥料及人工成本卻逐年遞增，使得總成本提高密切相關。¹⁰⁸（參見表 42）

¹⁰³ 《臺灣省議會／第四屆／第四次定期大會／第二十一會議》，頁 268。

¹⁰⁴ 康瑄，《臺灣化學肥料配銷實況》，頁 75。

¹⁰⁵ 余玉賢、季潔芳、葉通安，《臺灣肥料換穀比率與農民實際收益之關係》（臺中：臺灣省立中興大學農業經濟研究所，1970），頁 36。

¹⁰⁶ 〈玉米勢必開放進口〉，《聯合報》（1967 年 3 月 2 日），版 5。〈省府發展養豬請中央開放雜糧進口降低關稅〉，《聯合報》（1967 年 10 月 19 日），版 2。

¹⁰⁷ 華松年，《臺灣糧政史》（臺北：臺灣商務，1984），冊下，頁 826。

¹⁰⁸ 熊中果，〈臺灣雜糧生產及征收進口差益金問題之研究〉，《臺灣土地金融季刊》，頁 48-49。

表 42 歷年雜糧獲利率（1962-1968 年）

單位：新臺幣元／每公頃

種類	年度	總收入	成本			損益	每百公斤 平均成本	獲利率
			總計	肥料	人工			
小麥	1962	7,034	7,501	2,521	3,065	-467	440	-7
	1967	7,664	9,299	3,515	2,733	-1,635	440	-21
	1968	9,262	11,728	3,925	4,301	-2,466	466	-27
大豆	1962	10,351	5,290	1,160	1,686	5,061	348	96
	1966	11,365	8,597	1,835	2,547	2,768	434	32
	1967	9,591	9,160	2,267	2,542	431	491	5
	1968	7,903	9,358	1,846	3,074	-1,455	583	-18
玉米	1962	9,079	8,312	2,933	3,204	767	334	9
	1966	15,043	11,224	3,867	3,621	3,819	246	34
	1967	14,465	11,422	3,867	3,620	3,043	251	27
	1968	14,069	12,388	4,024	4,531	1,681	274	14
花生	1966	11,143	8,430	1,321	3,281	2,713	455	32
	1967	14,876	11,233	1,776	4,139	3,643	514	31
	1968	9,957	11,974	2,161	4,586	-2,017	864	-20

資料來源：熊中果，〈臺灣雜糧生產及征收進口差益金問題之研究〉，《臺灣土地金融季刊》7：3（1970年12月），頁8-9。

農民在無利可圖的情形下，雜糧增產興趣低落，雜糧種植面積隨之減少，導致了大豆、玉米、小麥減產。¹⁰⁹玉米進口不但影響國產玉米的減產，也取代大部分甘藷的生產；麥類進口使臺灣中部地區小麥幾乎完全消失，大豆進口不但影響大豆栽培面積的擴充，同時大豆煉油較花生煉油成本低，促使花生的用途僅限於食用，使得提供煉油的花生及油菜籽的用途消失。¹¹⁰由此可知，面對進口雜糧的

¹⁰⁹ 〈民國五十七年的經濟成長 農林漁牧發展迅速 成長率百分六〉，《聯合報》（1969年11月4日），版3。

¹¹⁰ 科學農業社編印，《臺灣雜糧增產之研究》（臺北：科學農業社，1979），頁70-71。

競爭時，凸顯臺灣雜糧生產成本過高，農民無利可圖，臺灣雜糧產量遽減。同時意味著農民喪失雜糧這項收益，破壞農民多角化經營的模式。

接下來，比較農業每人所得與非農業部門，根據附表 19，農業所得呈現相對降低趨勢。1954 年農業每人所得為 1,473 元，1968 年增加為 5,184 元；相對地 1954 年非農業每人所得為 3,029 元，1968 年增加為 12,687 元。農業每人所得在 15 年間增加了 4.2 倍，但非農業每人所得增加了 5.8 倍，故農業每人所得占非農業每人所得之比率自 48.63% 降低為 40.86%。由此可知，農業每人所得相對偏低。

農業每人所得決定於農產品價格及成本。比較稻穀官方收購與自由市場價格，根據圖 22，1954 年糧食局收購價為 146 元，1968 年增加為 366 元；相對地 1954 年自由市場價格為 190 元，1968 年增加為 463 元。糧食局收購價約低於自由市場 30%，糧食局收購價格設計對於農民無異是一種變相的稅賦，造成了農民的損失。¹¹¹ 正因為如此，糧食局抑低稻米價格，使得稻米價格變動相對平穩，進一步比較稻米零售價格與一般物價，根據附圖 3，米價上漲率均較一般物價低，削弱農民購買日常生活用品的能力。

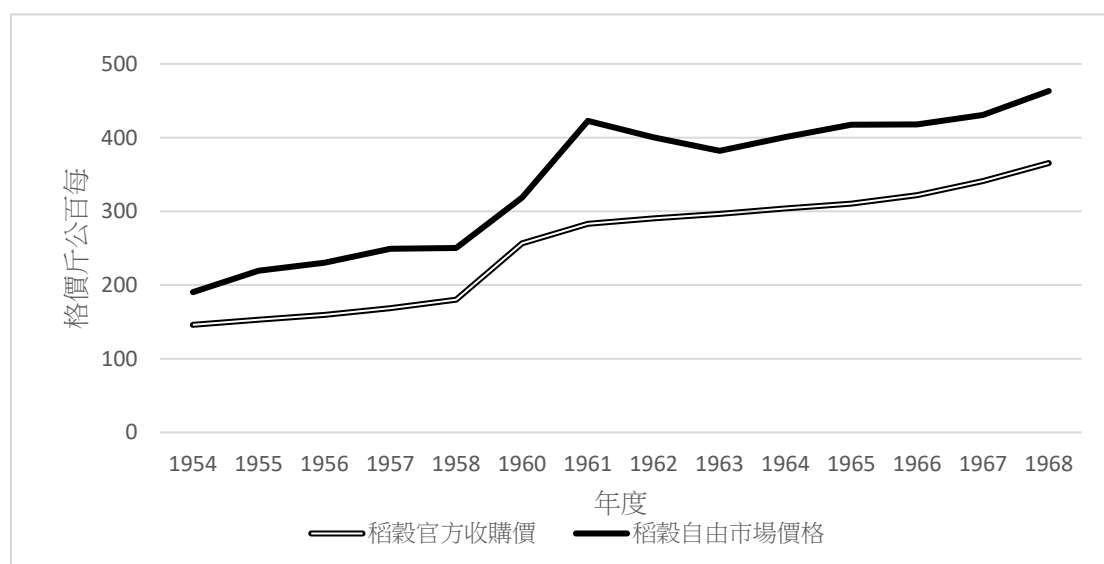


圖 22 歷年稻穀官方收購、自由市場價格（1954-1968 年）

資料來源：糧食局，《臺灣糧食統計要覽》民國 65 年版（臺北：糧食局，1976 年），頁 135、144。

¹¹¹ 李登輝，〈農產價格與農民所得政策之探討〉，李登輝著，《臺灣農業經濟論文集》，頁 95。

再檢視稻作生產成本，根據表 43，包括人工費、肥料費、土地資本、稅捐，以及種子費等。生產成本提高主因是人工費、肥料費增加。人工費用增加由於臺灣農家經營規模太小，不能利用機械，只能精耕細作，導致人工費用甚高。並且因為工商業發展，勞動需求急劇增加，且因工作報酬高，工作條件較優，農村勞動力紛紛脫離農村，進入城市或工廠工作，以致勞動力大量外流，加劇農業工資上漲。¹¹²肥料價格與比率偏高，根據第四章所述，糧食局轉嫁軍糧差價、糧食增產費用等於肥料價格中，以及臺肥為獲取相當程度的盈餘，使得肥料出廠價格居高不下，使得農民使用肥料價格均較其他國家高，加重農民負擔。

¹¹² 毛育剛，〈臺灣農家所得與生產成本結構之研究〉，《臺灣土地金融季刊》7：1（1970年3月），頁34-35；廖正宏，黃俊傑，蕭新煌著，《光復後臺灣農業政策的演變：歷史與社會的分析》（臺北：中研院民族所，1986），頁204。

表 43 歷年臺灣每公頃稻穀平均生產成本細項（1956-1968 年）

單位：新臺幣元

年期	種子		肥料費		人工費		土地資本利息		稅捐		其他		總生產 成本
	金額	百分比	金額	百分比	金額	百分比	金額	百分比	金額	百分比	金額	百分比	
1956	122	2.1	1,201	21.0	1,803	31.6	1,975	34.6	153	2.7	455	8.0	5,709
1957	137	2.0	1,490	22.2	2,163	32.3	2,150	32.1	204	3.0	560	8.4	6,704
1958	142	2.0	1,596	22.0	2,424	33.4	2,245	30.9	228	3.1	622	8.6	7,257
1959	152	1.9	1,692	21.6	2,712	34.6	2,357	30.1	235	3.0	685	8.7	7,833
1960	224	2.1	2,318	21.6	3,428	32.0	3,517	32.8	362	3.4	859	8.0	10,708
1961	241	2.1	2,450	21.1	3,792	32.7	3,732	32.2	425	3.7	956	8.2	11,596
1962	225	1.9	2,352	20.3	4,107	35.4	3,422	29.5	440	3.8	1,067	9.2	11,613
1963	245	2.0	2,420	20.1	4,184	34.7	3,544	29.4	521	4.3	1,133	9.4	12,047
1964	245	1.9	2,648	20.8	4,367	34.3	3,657	28.7	577	4.5	1,230	9.7	12,724
1965	254	1.9	2,660	20.2	4,507	34.3	3,697	28.1	717	5.5	1,315	10.0	13,150
1966	252	1.8	2,749	19.9	4,791	34.7	3,737	27.1	792	5.7	1,473	10.7	13,794
1967	276	1.9	3,103	20.9	5,186	34.9	2,937	19.8	1,079	7.3	2,259	15.2	14,840
1968	311	1.9	3,163	19.2	6,063	36.7	3,128	18.9	1,207	7.3	2,636	16.0	16,508

資料來源：毛育剛，〈臺灣農家所得與生產成本結構之研究〉，《臺灣土地金融季刊》7：1（1970年3月），頁34-35。

1968年4月，農復會在農村調查時，發現農民認為最感痛苦的是，肥料價格太高、農產品外銷價格不穩定，「日本稻穀價格較臺灣高一倍，而肥料價格則較臺灣低一倍」，農民認為肥料換穀的結果無異遭受到雙重損失，多有怨言。¹¹³換言之，農民深知所使用的肥料，除了價格高於國際價格，肥料換穀制度又以低於市價的稻穀交換政府掌握的肥料，加重農民生產成本的負擔。在此情況，農民只好尋覓其他維生方式，將水田改種其他經濟作物，例如香蕉、果樹等特產作物。

¹¹³ 「我國肥料政策審查報告」（1968年3月1日），〈關於促進肥料用量暨肥料外銷案〉，《行政院檔案》，行政院藏，行政院，檔號0056/3-3-3-4/35。

¹¹⁴更有甚者，由於工資逐年上漲，離開農村，向城市工業區移動，到工廠工作。

115

綜而言之，農民單種稻作，農家收入偏低時，透過多角化經營，除種植兩季稻作外，還增加裡作、飼養家畜，提高農家收益。但是隨著雜糧大量進口，國產雜糧無法與國外競爭，種植雜糧的利益下降，農民無利可圖，放棄雜糧種植，卻也失去該項收益。在此情況下，農民若僅依靠稻作維生，卻因稻米價格偏低、生產成本偏高，甚難維生，必須改種其他經濟作物，或是離開農村移動到城市別謀生計。

第四節 加速農村建設重要措施的出現

面對國際稻米市場飽和、國內稻米生產過剩、農民所得偏低等問題，衝擊汲取型糧食體制的運作。政府擬定兩種應對方式，一是降低肥料的售價與比率，二是廢除肥料換穀制度。以下從這兩種方式的擬定過程、內容，來檢視其成效與影響。

一、降低肥料售價與比率

在進入主題前，先說明 1964-1972 年財政收支結構。如表 44 所示，自 1964 年起至 1972 年間，歲入總額從 119 億元成長至 417 億元。就各項收入來源，最高為租稅，平均 54%；其次為公賣利益，平均 13%；復次為營業事業盈餘，平均為 13%。財政收入的一半來自租稅。在這期間，臺灣因採取出口擴張策略，經濟快速成長，經濟成長率平均達 11.1%，出口成長率高達 29.7%，整體經濟高度成長，人民負稅能力提高，國家租稅收入增加。¹¹⁶財政支出，自 1964 年起至 1972 年間，歲出總額從 117 億元成長至 398 億元。再進一步檢視各項用途，最高是國防，平均 58%；其次為一般政務，平均 9.5%；復次為教育文化，平均為 4.8%。

¹¹⁴ 朱文伯，《臺灣農業問題》（臺北：民主潮，1974），頁 229-230。

¹¹⁵ 林超塵、林昌義，〈農業生產成本的變化對農家收益的影響〉，《臺灣土地金融季刊》7：1（1970年3月），頁 25-26。

¹¹⁶ 鄧利娟，《戰後臺灣財政》（廈門：鷺江，1993），頁 38。

從財政歲出的結構來看，雖然國防所占的比重逐年降低，但是仍佔首位，並且超過一半以上，限制其他項目的支出所佔的比重。就國家財政盈虧來看，1964-1972年國家財政擺脫入不敷出的陰霾，財政收支開始有結餘。不過事實上，若財政收入扣除公債、賒借及動用財政節餘，財政支出扣除債務還本支出，1964-1968年度財政收支仍年年有赤字，從1969年度起，財政收支才真正進入有結餘階段。

117

¹¹⁷ 鄧利娟，〈戰後臺灣財政〉，頁38。

表 44 中央政府歲入出總決算（1961-1972 年）

單位：總額、盈虧為新臺幣百萬元，其餘為百分比

年度	收入							支出							盈虧
	租稅	公賣	營業 盈餘	公債	其他	百分比	總額	國防	一般 政務	臺灣省 政府	教育 與文化	其他	合計 百分比	總額	
1964	49	16	12	7	17	100	11,903	68.2	12.1	1.2	2.8	15.7	100	11,688	215
1965	47	14	14	8	17	100	15,272	59.5	11.5	0.6	2.5	25.9	100	15,010	262
1966	50	15	11	13	12	100	16,231	65.1	14.7	0.2	4.1	15.9	100	15,157	1,074
1967	45	13	16	14	12	100	20,654	55.5	8.6	0.4	3.8	31.7	100	20,034	620
1968	54	14	10	13	9	100	22,468	62.4	8.5	2.1	4.8	22.2	100	20,773	1,695
1969	60	12	12	7	8	100	28,701	55.6	6.9	1.3	5.4	30.8	100	26,787	1,914
1970	61	12	11	8	9	100	32,382	56.2	8.6	1.6	6.0	27.6	100	30,667	1,715
1971	61	12	14	8	6	100	36,141	53.1	7.6	1.0	6.6	31.7	100	34,948	1,193
1972	64	11	15	3	7	100	41,733	46.6	7.1	1.4	7.6	37.3	100	39,831	1,902
平均	54	13	13	9	11	100	25,054	58.0	9.5	1.1	4.8	26.5	100	23,977	1,077

資料來源：資料來源：財政部，《中華民國財政統計年報》，中華民國 64 年，頁 36-39。

由於臺肥為獲取相當程度的盈餘，造成肥料出廠價格偏高，以及糧食局轉嫁軍糧差價、糧食增產補助費用等在肥料價格中，使得肥料換穀比率偏高，農民使用肥料意願降低，造成肥料滯銷的現象。1967 年 11 月，經濟部長李國鼎簽呈行政院，指出肥料配售價格偏高，農民施用意願降低，肥料用量難以增加，進而導致國內肥料庫存量遞增，有堆存過多的現象，農工雙方均受其損害，建議行政院指定政務委員召集財政部、經濟部、農復會、經合會等相關機構，檢討肥料換穀政策，促進國內肥料用量，提高各種農產品單位產量與農民收益。¹¹⁸經由行政院召集相關單位討論後，發現臺灣農民所付之肥料價格偏高，包括臺肥、高雄硫酸銨工廠之出廠價格和糧食局配銷費用均偏高，認為要降低肥料價格及比率，必須

¹¹⁸ 「抄經濟部長李部長五十六年十一月廿四日原簽呈」（1967 年 11 月 27 日），〈關於促進肥料用量暨肥料外銷案〉，《行政院檔案》，行政院藏，檔號 0056/3-3-4/35。

從降低臺肥的出廠價格，以及糧食局配銷費用著手。¹¹⁹

（一）調整肥料出廠價格

行政院進行調查發現，國內肥料生產成本偏高的原因，在於臺肥設備老舊、效率不高，國外進口的原料陸續上漲。加上，臺肥公司收購慕華公司每公噸尿素 110 美元，較當時國際價格 70-80 美元，高出 30-40 元，導致其成本高昂的原因。¹²⁰然而，第四章已經論證，肥料出廠價格偏高的原因，除國內肥料生產成本較高之外，還包括肥料公司所獲取的盈餘過高。在此情況下，行政院要求臺肥降低肥料出廠價格時，臺肥便以「必須達到法定盈餘，以支付股息，並償還擴建設備的貸款」為由，表示無法大幅降低出廠價格。¹²¹對此，行政院降低國營臺肥公司法定盈餘，藉此減低肥料出廠售價，例如 1971 年度臺肥原本法定盈餘為 0.74 億元，修正為 0.46 億元。¹²²

（二）降低肥料配銷費用

糧食局辦理肥料配銷，各項費用均詳細核算，但所定的肥料換穀比率及現金售價超過肥料成本過多，其用在肥料以外之其他事業，如軍糧差價、糧食增產費用等，導致了肥料配銷費用偏高。¹²³在此情況下，行政院為降低糧食局肥料配銷費用，必須從解決軍糧差價、糧食增產補貼費用著手。

1. 軍糧差價

如第四章所述，糧食局供應軍糧價格按每年肥料換穀之成本計價，相對地財政部撥付軍糧價格依照中央每年所列之預算價格，均不敷糧食局購糧成本，因而

¹¹⁹ 「行政院第一〇七四次會議議事錄」（1968 年 6 月 13 日），〈行政院會議議事錄 臺第二九五冊一〇七四至一〇七五〉，《行政院檔案》，國史館，檔號 014000013810A。

¹²⁰ 「行政院第一〇七四次會議議事錄」（1968 年 6 月 13 日），〈行政院會議議事錄 臺第二九五冊一〇七四至一〇七五〉，《行政院檔案》，國史館，檔號 014000013810A。

¹²¹ 「行政院第一一〇六次會議議事錄」（1969 年 1 月 30 日），〈行政院會議議事錄 臺第三〇八冊一一〇四至一一〇六〉，《行政院檔案》，國史館，檔號 014000013823A。

¹²² 1971 年度，臺肥收購慕華公司，其盈餘可增至 1.69 億元。然而，因降低肥料出廠價格所減少了 1.23 億元的收入，盈餘與減少收入相抵後還剩 0.46 億元，就以 0.46 億元作為法定預算盈餘。參見「行政院第一二一〇次會議議事錄」（1971 年 2 月 25 日），〈行政院會議議事錄 臺第三五六冊一二一〇至一二一二〉，《行政院檔案》，國史館，檔號 014000013871A。

¹²³ 「對取消肥料換穀制度建議之意見」（1969 年 3 月 10 日），《李國鼎先生贈送資料影本：臺灣米與肥料問題》，頁 143。

發生差價。為解決此一問題，財政部於 1968 年 8 月，邀約有關部會與省政府共同協商，決議自 1970 年度以後，軍糧成本由財政府與省政府於每年預算編列前，參酌前一年度決算之價格，以及考量糧價變動因素，共同商定每公噸價格。該價格呈報行政院核定後，按照軍糧配額予以分配，分別列入中央及省政府預算，兩個預算決算相互獨立，年度終了，互不計算餘絀，藉此消除軍糧差價。¹²⁴因此，軍糧價格的計價已與肥料換穀之成本無關。¹²⁵如此一來，糧食局也就無法再以「軍糧差價的虧損」為由，要求從肥料換穀盈餘來補貼。¹²⁶

2. 糧食增產補助費

行政院檢視糧食局所列配銷費用，除了軍糧差價外，還包括糧食增產補助費。對此，行政院認為除了直接配銷費用外，其他有關補助農民生產、改進水利措施、鑽井、養豬及補助建造農舍等各項支出，何者應列入肥料配銷費用；何者應由農林、水利機構另行專案辦理；何者應由政府編列預算；何者應由銀行貸款辦理，應逐項按其性質分別檢討。¹²⁷行政院很敏感的發現，肥料配銷費用雖然表面上看來與肥料換穀關係密切，但是裡面許多用途卻被挪移到他處，因此建議將直接配銷費用與其他用途區分開來，分別由農林廳、水利局、銀行管理辦理。然而，省府解釋，肥料配銷費用所包括的其他費用，如補助水利設施、農民交換優良稻種

¹²⁴ 「行政院第一一〇六次會議議事錄」(1969 年 1 月 30 日)，〈行政院會議議事錄 臺第三〇八冊一一〇四至一一〇六〉，《行政院檔案》，國史館，檔號 014000013823A。

¹²⁵ 「取消肥料換穀建議」，《李國鼎先生贈送資料影本：臺灣米與肥料問題》，頁 154。

¹²⁶ 歷年累積的軍糧差價的解決：1969 年，財政部提出的解決方式有二，一為全部在糧食局盈餘項下沖抵；二為由中央預算中每年補助省政府款項，作為歸還半數之用，直到還清為止，其餘半數仍以糧食局盈餘沖抵。對此，省政府表示，糧食局自身資金有限，已感不敷周轉，建請將以往軍糧差價撥付半數歸還，以利業務推行。經過中央與省府不斷折衝，截至 1971 年 6 月軍糧差價欠款（包括成本、利息）已累積到 15 億餘元，該年行政院同意撥付 4 億元歸還糧食局，其餘 11 億元在糧食局歷年結餘所提撥特別公積金及糧食生產基金下沖抵。然而，糧食局並未如實沖抵，一直將 11 億元的軍糧欠款以「應收帳款」名義列在該局收入之內，直到 1986 年時省府決定將該款項在糧食局特別公積金項下沖銷，但是此局遭到省議會強烈反對，要求省府持續向中央政府催討。經由省府數年的催討，中央政府核算後認定確實有欠帳，只是根據當初預算單價，應付金額為 8 億餘元，因此行政院決議在 1992 年度預算內編列該款項「補助」省府。參見：「中央積欠軍糧差價處理經過節略」(1969 年 8 月 25 日)，〈首長會議〉，《省府委員會檔案》，國史館臺灣文獻館，檔號 00502016716。臺灣省議會，《臺灣省議會第四屆第八次大會專輯》(臺中：臺灣省議會，1971)，頁 2778-2779。〈監察院 函請財部 降低合會利率〉，《經濟日報》(1972 年 9 月 14 日)，版 2。〈軍糧差價十一億餘元 糧局列入預算沖銷 悉數遭省議會刪除〉，《聯合報》(1986 年 4 月 24 日)，版 2。「七七糧會字第 161344 字」(1988 年 11 月 4 日)，〈臺灣省政府函請歸還 43 年至 59 年度軍糧差價〉，《行政院檔案》，行政院，檔號 0078/6-6-9/43。臺灣省議會，《臺灣省議會第九屆第三次定期大會第四十九次會議紀錄》(臺中：臺灣省議會，1991)，頁 2664-2665。

¹²⁷ 「行政院第一〇七四次會議議事錄」(1968 年 6 月 13 日)，〈行政院會議議事錄 臺第二九五冊一〇七四至一〇七五〉，《行政院檔案》，國史館，檔號 014000013810A。

的種籽、植物病蟲害防治、水泥曬場、養豬生產等，均為補助農民促進糧食增產的必要措施，並非貸款性質，不宜改為農貸方式辦理。並且以上列各項補助費係歷年辦理有案，成效顯著，農民反應良好，故這些費用仍應「照列」在肥料配銷費用之內。¹²⁸

1970年2月，監察院針對「肥料之出廠價格及肥料換谷比率之偏高」，依法提出糾正，指出糧食局1970年度預算所列肥料配銷費用中除了直接費用外，仍包括「增產補助費」，例如豬舍、穀倉、晒場、開發地下水及農藥等贈與款項共達2.06億元之多，使得農民所用肥料之價格普遍增漲。行政院專案小組及省議會專案小組皆認為與配銷肥料並無直接關係之業務及費用，不必再由糧食局辦理，可由各相關機構接辦，如此糧食局之肥料配銷，除收取直接費用外，不應附加其他費用。¹²⁹為了能夠降低肥料售價，於是行政院強制刪除非必要的附加費用0.83億元，例如養豬補助、開發地下水、防治病蟲害等。¹³⁰與此同時，省府決定提供5.4億元，作為建設農田水利、開發地下水、養豬補助、病蟲害防治等。¹³¹在這樣的過程中，可觀察到預算編列正常化，一方面刪除原本轉嫁在肥料配銷費的附加費用，另一方面由省府編列預算來支應被刪除的項目，於是肥料配銷費用中的糧食增產費用能逐步減少，使得肥料售價得以降低。

從行政院主導降低肥料售價與比率的時間來看，正是臺灣經濟有所成長，財政收支結構從「赤字」轉變「結餘」，使得政府不必再依賴農民剩餘價值來補貼政府財政，積極推動降低肥料售價與比率。然而，政府如果持續維持偏高的肥料換穀比率的話，將造成農民施用肥料意願低落，國產肥料無法順利銷售，反而損害臺灣肥料工業發展。因此，行政院權衡利弊後，則透過制度化方式，一方面降低公營肥料公司的法定盈餘，使得臺肥、高雄硫酸銨所生產肥料的出廠價格能夠逐年降低，如表45所示，以尿素為例，1967年出廠價格為5,000元，1972年為3,300元，降低1,700元，降低幅度達34%之多。另一方面，刪除轉嫁於肥料價格中

¹²⁸ 「呈報本府遵令邀集鈞院有關部會研議本府糧食局各項糧食增產補助費應否在肥料價格中負擔所獲結論四點請鑑核」（1968年11月30日），〈剩餘農產品計畫—省糧食局財務問題—肥料匯率差價、肥料價款及肥料分配制度〉，《行政院國際經濟合作發展委員會》，近史所檔案館藏，檔號：36-09-001-108

¹²⁹ 陶百川，《陶百川叮嚀文存：革新進步鏗鏘》，頁161-162。

¹³⁰ 「行政院第一一六二次會議議事錄」（1970年3月12日），〈行政院會議議事錄 臺第三三四冊一一六二至一一六三〉，《行政院檔案》，國史館，檔號014000013849A。

¹³¹ 〈省府提供五億資金 貸給農民增加糧產〉，《聯合報》（1970年8月11日），版2。

的軍糧差價、糧食增產補助費，使得肥料換穀比率降低，如表 46 所示，以硫酸銨為例，1968 年換穀比率為 0.83，1972 年降低為 0.53，降低了 0.3，降低幅度達 36%。

表 45 歷年臺灣各公營機構生產肥料出廠價格（1967-1972 年）

單位：公噸／新臺幣元

年	硫酸銨		尿素	
	出廠價格	降低金額	出廠價格	降低金額
1967	2,700	-	5,000	-
1968	2,700	0	4,500	500
1969	2,600	100	4,400	100
1970	2,300	300	3,800	600
1971	2,100	200	3,400	400
1972	2,040	60	3,300	100

資料來源：臺灣肥料公司，《臺肥五十年》（臺北：臺灣肥料公司，1996），頁 270。

表 46 歷年臺灣肥料換穀比率降低情形（1968-1972 年）

單位：公斤

年	硫酸銨		尿素		硝酸銨鈣		磷酸銨		過磷酸鈣		氯化鉀	
	比率	降低 比率	比率	降低 比率	比率	降低 比率	比率	降低 比率	比率	降低 比率	比率	降低 比率
1968	0.83	-	1.5	-	0.80	-	1.10	-	0.45	-	0.80	-
1969	0.79	0.04	1.36	0.14	0.80	0.00	1.10	0.00	0.45	0.00	0.80	0.00
1970	0.68	0.11	1.09	0.27	0.65	0.15	1.10	0.00	0.40	0.05	0.65	0.15
1971	0.58	0.10	0.98	0.11	0.53	0.12	0.80	0.30	0.38	0.02	0.62	0.03
1972	0.53	0.05	0.82	0.16	0.49	0.04	0.69	0.11	0.37	0.01	0.60	0.02

資料來源：康瑄，《臺灣化學肥料配銷實況》（出版項），頁 152。

二、廢除肥料換穀制度

鑒於糧食局存糧過多，甚至將陳米作為飼料之用，社會輿論認為政府無須再以肥料換穀掌握糧源，呼籲政府廢除肥料換穀制度。¹³²政府內部出現了兩種不同的主張，略述如下：

主張廢除肥料換穀制度，像是財政部、農復會、農林廳認為，臺灣肥料工業因規模、設備限制，製造成本不易隨國際價格水準降低，例如尿素，各國生產過剩，臺灣尿素外銷價格，僅為內銷價格的一半，如能改進肥料換穀制度，促使農民施用尿素，可促進肥料工業繼續增產，並減少低價外銷數量。而且近年來經濟發展，糧食供需情況變化，加上肉類、魚類、蛋白質食品增加，每年平均食米消費有漸減趨勢。加上，國際稻米市場飽和，因日本市場飽和，其他缺糧國家均需求廉價糧食，使得臺灣稻米難以外銷，採取低價及貸款方式，增加財政虧損。因此，若持續維持肥料換穀制度，每年肥料換穀、田賦徵實等方式平均徵得 60 至 70 萬公噸，實際的需求僅有 60 萬公噸，將造成 10 萬公噸的庫存糧食，容易發霉變質，同時積壓資金過多，負擔利息及耗損，故肥料換穀有廢除的必要。¹³³

主張維持肥料換穀制度，像是糧食局認為，每年政府所收之田賦徵實、隨賦收購、公地租穀、地價穀等，平均約 20 萬公噸。然而，每年撥配軍公教糧、專案糧、調配民食糧等需要 60 萬公噸，以田賦徵實與隨賦徵購所掌握的糧食不足以支應，故必須維持肥料換穀。如果廢止肥料換穀改用現金配肥，多數農民須先貸款購肥施用，遭受高利貸剝削，待收成後競售稻穀償債，影響穀價下跌，減少農民收益，受到雙重損失。至於無法貸款之農民，必將減少肥料用量，不但對農民不利，並且對整個糧食生產有所影響。如果採保證價格方式收購糧食，在豐收時糧價低於保證價格，大量收購所造成的鉅額補貼，政府財政難以負擔。至於在短期內龐大資金流向市場，亦將影響一般物價，肥料換穀有繼續維持之必要。¹³⁴

¹³² 〈肥料換穀制度可能廢除 或對搭配比率儘量減少〉，《經濟日報》（1970 年 10 月 22 日），版 1。

¹³³ 「為商討改進肥料換穀制度提請核議案」，〈財經會報通過及未提出之各項方案〉，《李國鼎檔案》，近史所檔案館，檔號 b00089010。

¹³⁴ 「關於檢討肥料換穀制度之意見」（1970 年 11 月 2 日），〈肥料換穀案〉，《財政部檔案》，檔案管理局，檔號 AA07000000D/0060/0464/13。

由上述內容可知，財政部、農復會等立場的轉變，根據第四章所述，美安全分署曾要求臺灣廢除肥料換穀，財政部、農復會等認為肥料所換來的稻穀，低價供應軍糧，減少國家財政之赤字。然而，國家財政進入盈餘階段時，財政部、農復會便改變立場，認為肥料換穀應廢除，並且強調糧食局主導糧食體制已不合時宜，國際市場飽和，臺米無法順利外銷；國內飲食習慣改變，國內市場也無法消化存糧，反而造成利息及耗損的浪費。但是糧食局仍堅持保留肥料換穀，從糧食供應根本問題談起，廢除肥料換穀，僅透過田賦徵實與隨賦徵購所掌握糧食不足以支應軍公教糧。

1970年11月11日，財政部統整正反雙方意見後，向財經委員會提出了「改進肥料換穀制度方案」，其中有三個方案：

- 甲、仍維持現有制度，僅在配肥技術上求改進，例如簡化配發及貸放手續，減少配肥種類，提高服務精神。
- 乙、原則上雖仍維持保有肥料換穀制度，但是在方法上，則採逐漸改變之方式，即允許農民以現金購買部分肥料。換言之，即以廢除物物交換制度為目標，以逐步改良為手段。
- 丙、在近期內即予廢止，完全恢復肥料與食米之自由市場，政府需要稻米除以田賦徵實及隨賦徵購取得20萬公噸外，如再有需要，應以現金購買為之。¹³⁵

與會的行政院副院長蔣經國、省主席陳大慶等，均認為存糧過多的問題，政府確實需減少掌握公糧數量，但是若直接廢除肥料換穀，無論公糧收撥或資金融通等方面，是否能立即適應，還有待事實之證明，故蔣經國裁示選擇乙案（保持肥料換穀制度，採取逐漸改進方式）。¹³⁶換言之，蔣經國的立場偏向糧食局，為確保糧食供需，仍維持肥料換穀。因此，1971年，肥料換穀制度改為農民於提領第一、二期稻作肥料時，三成可以自由選擇以現金購買或以現穀交換，七成可透過貸放方式，至當期稻作收成後以現穀繳還。¹³⁷值得注意的是，政府選擇乙案，表

¹³⁵ 「為商討改進肥料換穀制度提請核議案」，《李國鼎先生贈送資料影本：財經會報提案》，無頁碼。

¹³⁶ 「行政院財政金融會報第十八次會議紀錄」（1970年11月11日），〈財經會議〉，《行政院檔案》，行政院，檔號0060/6-2-3/40/1/2。

¹³⁷ 康瑄，《臺灣化學肥料配銷實況》，頁134。

示廢除肥料換穀已是必然的趨勢，只是在沒有新的代替辦法前，暫時維持，尋求逐步改進。並且打破須以現穀交換的規範，農民得以現金購買部分肥料。

中國國民黨省黨部實地調查，發現糧食局雖然一再降低肥料換穀比率，但是稻穀公定價格仍被低估，肥料換穀的比率仍是偏高，結果吃虧的還是農民。¹³⁸因此，1971年7月8日，省黨部認為肥料換穀制度，不符當前農業發展需要，向行政院建議廢止肥料換穀制度，理由如下：

1. 換穀的肥料價格偏高：臺肥已兩度降低售價而言，目前尿素出廠的價格為每噸3,400元，但是糧食局配銷價格，卻高達4,000元，相差6000元之鉅。硫酸銨出廠價格為2,100元，而配價則為2,600元，又差500元。可是農民的稻穀，卻按公定價格計算，雙重負擔，使農民損失更重。至於搭配肥料制度，並非農民真正需要。
2. 由於肥料制度的實施，使農業生產過分注重稻作推廣，如「為肥料而生產稻穀」，以致嚴重地限制了土地利用的型態，無形中阻礙了農業生產結構的改變，不合現代農業的要求。
3. 依據統計，全省各地鄉鎮農會倉庫的容量為60餘萬噸，目前多告滿倉，甚且利用野積倉庫，耗損至大。事實上翻倉管理，都有困難。可是，每年所經收稻穀，光是肥料換穀部份，即近五十萬公斤。大多未能及時加工，儲存期間超過一年以上，已難存有品質，復加年來許多友邦的糧源充足，食米外銷業務，近乎停頓。因此，以稻穀生產為主體的農業政策，應作合理調整，而肥料換穀亦應及時廢止。
4. 肥料換穀制度，規定農戶必須辦理申請手續，另如運穀、繳穀、驗穀等工作，均極繁瑣費時，農民視為畏途。特別是規定稻穀含水量應在30%以下。北部地區由於氣候不良，晾曬不易，所以農民至感困擾。
5. 經濟發展結果，國民所得逐漸提高，消費觀念也隨之變化，米糧在生活消費中所佔的比重，已漸降低。至於公教食糧的供應，自實施統一俸給制度以來，也減輕了政府的配合負擔。如有必要，政府亦可以合理價格，收購餘糧，穩定糧價。¹³⁹

¹³⁸ 臺灣省黨部，《社會調查專案彙編》（臺北：臺灣省黨部，1972），頁67。

¹³⁹ 〈國民黨臺灣省黨部提出建議 廢止肥料換穀制度 實際增加農民收益〉，《中央日報》（1971

省黨部調查發現雖然肥料換穀制度調整，但是農民仍吃虧，其主張與財政部、農復會、農林廳相同，強調不僅國際稻米市場飽和，而且國內飲食習慣改變，國內市場需求有限，臺灣稻米已生產過剩，政府存糧過多，甚至有的已經腐爛變質，認為政府不再需要透過肥料換穀，掌握大量糧食。而且肥料換穀的制度規範，使得農民為了獲得肥料，就必須生產稻穀，因而嚴重限制土地利用，阻礙農業生產結構的改變。

面對要求廢除肥料換穀制度的聲音不減，財政部統再提出兩個方案：

甲、由農民以五成現金或現穀交換

乙、完全自由化

在 7 月 14 日的財經會談上，與會的經濟部長孫運璿、中央銀行總裁俞國華均認為掌握糧食不一定要用肥料換穀，亦可在糧價低落時收購。但是行政院副院長蔣經國認為，廢除肥料換穀，田賦徵實及隨賦徵購能否足夠供應軍糧、公教糧，尚未知數。就他在上海管制物價的經驗，政府若無足夠存糧，糧商趁機囤積居奇，操控糧價，幾乎無法使社會安定，因此裁示肥料換穀雖然非完全符合農民需求之制度，但是尚無其他辦法代替以前，惟有逐步改變，因而採取甲案。¹⁴⁰換言之，昔日上海經濟混亂的經驗，延遲政府廢除肥料換穀。所以，農民願付現金購買，得在五成範圍內購買，其餘以現穀交換或貸放還穀。¹⁴¹由此可知，糧食局以逐步放寬現金購買肥料的數量，來回應廢除肥料換穀的要求。

與此同時，臺灣對外關係發生巨大變化，1960 年代末期美國與中華人民共和國關係逐漸改善，以及 1971 年失去聯合國中國代表權的影響，中華民國的「法統」及統治正當性不斷受到衝擊。中華民國對外危機，使得虛構的「法統」體制的正統性對外全面崩潰，以及美國所支持的外部正統性明顯下降。因此，要穩固政權，強化得以替代外部正統性的內部正統性，臺灣政府採取有限度改革。¹⁴²例如 1972 年 3 月 17 日國民大會通過「動員戡亂臨時條款」修正案，臺灣於同年 12

7 月 9 日)，版 3。

¹⁴⁰ 「行政院財經會報第二十四次會議紀錄」(1971 年 7 月 14 日)，〈行政院財經會報第二十四次會議案〉，《行政院檔案》，行政院，檔號 0060/ 6-2-3 /40/1/3。

¹⁴¹ 〈財經會報通過方案 改進肥料換穀制度〉，《聯合報》(1971 年 8 月 12 日)，版 1。

¹⁴² 若林正丈著，洪金珠、許佩賢譯，《臺灣：分裂國家與民主化》(臺北：新自然主義，2009)，頁 174-186。

月 23 日舉行第一次「增加中央民意代表名額選舉」，開始每 3 年一次的定期增加中央民意代表改選。¹⁴³同日，還舉行臺灣省第五屆省議員、第七屆縣市長選舉投票。¹⁴⁴在受到外來衝擊、瀕臨消滅的「法統」，執政當局利用國會的「增額選舉」來強化內部統治正統性。但是選舉雖對執政當局帶來好處，卻也隱藏潛在風險，必須政策誘因，保障農民的利益，爭取其支持，才能贏得選舉，穩固黨國統治基礎。

然而，先前降低肥料的價格與比率，實際上對於改善農民收益成效有限。根據李慶餘、陳挹秀的研究，肥料格價與換穀比率的降低，雖然可使農民獲得降價的直接效益，但是其他生產用品的價格上漲率大於化學肥料價格的下降率，農民所付物價指數仍上升 8.16%。在此情況下，肥料降價的收益，已被農民所付物價指數的上漲抵銷了一部分。¹⁴⁵也因為這樣，生產費的增加率高於農業收入增加率，影響農業所得降低，僅依靠農業收入，無法維持生活，必須仰賴非農業所得。然而，農業所得扣除生活費、賦稅後，農家淨收益也是日漸降低，1968 年 1,011.47 元，1971-1972 年僅剩 777.00 元，減少了 23.18%。（參見表 47）即使政府調整肥料換穀制度，對於改善農民生活的成效有限。

¹⁴³ 薛化元，〈蔣經國與臺灣政治發展的歷史再評價：以解除戒嚴為中心的探討〉，《臺灣風物》，60：4（2010 年 12 月），頁 207-208。

¹⁴⁴ 薛化元編纂，《臺灣歷史年表：終戰篇（1966-1978）》（臺北：國家政策研究資料中心，1990），頁 190

¹⁴⁵ 李慶餘、陳挹秀，《現階段政府新農業政策對農村經濟影響之研究：田賦征收方式改變及肥料降價政策之經濟評估》（臺北：中興大學農業經濟研究所，1973），頁 77-80。

表 47 1968 年與 1971-1972 年平均每戶農家經濟狀況比較

單位：新臺幣元

項目	年度		變動率 1968 年=100
	1968	1971-1972	
農業收入 A	53,867.86	54,608.09	101.37
生產費用 B	29,852.04	37,388.67	125.25
農業所得 C=A-B	24,015.82	17,219.42	71.70
非農業所得 D	14,197.02	25,299.67	178.20
農家所得 E=C+D	38,212.84	42,519.09	111.27
生活費用 F	34,817.25	39,315.49	112.40
賦稅 G	2,384.12	2,606.60	109.33
農家淨收益 H=E-F-G	1,011.47	777.00	76.82

資料來源：李慶餘、陳挹秀，《現階段政府新農業政策對農村經濟影響之研究：田賦征收方式改變及肥料降價政策之經濟評估》，頁 77。

降低肥料價格與比率，還造成臺肥、糧食局的利益受損。肥料出廠價格降低，臺肥營業收入降低，盈餘減少，例如 1968 年度有 1.8 億元盈餘，1969 年度有 9,698 萬，1970 年度僅剩 19 萬。¹⁴⁶糧食局面臨虧損的危機，由於肥料價格及換穀比率經一再大幅降低後，原以相對高價購進之庫存肥料不得不以低價配出，因而導致成本提高，¹⁴⁷1971 年度虧損 2.6 億元；¹⁴⁸1972 年度虧損 2.3 億元。¹⁴⁹

由上述可知，降低肥料價格與比率、改進肥料換穀制度，不僅無法改善農民生活，還造成臺肥、糧食局利益受損，甚至出現虧損。加上，食米仍持續滯銷，存糧充裕。1972 年 6 月 1 日，蔣經國接任行政院長，同年 9 月 27 日，行政院長

¹⁴⁶ 臺灣肥料公司，《臺肥公司三十年》（臺北：臺灣肥料公司，1976），頁 83。

¹⁴⁷ 「當前糧食政策之檢討與改進擬議（1972 年 1 月 17 日），〈委員會議〉，《省府委員會會議》，國史館臺灣文獻館，檔號 00501113425。

¹⁴⁸ 「當前糧食政策之檢討與改進擬議（1972 年 1 月 17 日），〈委員會議〉，《省府委員會會議》，國史館臺灣文獻館，檔號 00501113425。

¹⁴⁹ 〈臺省五個事業機構 虧損二億餘元〉，《聯合報》（1973 年 5 月 3 日），版 2。

蔣經國在中興新村召集省主席謝東閔、經濟部、農復會有關官員、省府各廳處長及臺灣省農會人員舉行座談會，宣佈「加速農村建設重要措施」：

農業是我們經濟發展的重要環節，也是社會安定的基礎。近年來國內的工業成長快速，固然值得欣慰，但相對比較之下，農業生產利潤微薄，農業成長遲緩，顯示了農民所得偏低，實不容我們忽視；政府為促進今後農業發展，加速農村建設，除繼續推行既定各項農業生產改進方案外，決採下列措施：1.廢除肥料換穀制度、2.取消田賦附徵教育費 3.放寬農貸條件、4.改善農產運銷制度、5.加強農村公共建設、6.加速推廣綜合技術栽培、7.倡導農業生產專業區、8.加強農業試驗研究所與推廣工作、9.鼓勵農村地區設立工廠。最後，我要向全省農民說幾句話：你們在過去二十多年內，對國家經濟建設所作極大的貢獻，已受到全國同胞至高的尊敬。由於你們的貢獻，使國家的經濟在鞏固和穩定的基礎上，能迅速的成長發展。現在因為國家工業化的結果，使農業遭遇了若干困難，雖然這也許是經濟發展過程中難免的現象，但政府必須負起責任來解決困難，來改善你們的工作和生活條件，所以決定加速進行農村建設，並要動員全國政府機構和民眾的力量，幫助推行這一新的運動。¹⁵⁰

蔣經國宣布加速農村建設措施後，省農會理事長吳泉浚立即代表全臺 600 萬農民向行政院長蔣經國表示感激，現在農村經濟正面臨衰退，加速農村建設措施，將使農村經濟振衰起敝，趨向繁榮之境。¹⁵¹從蔣經國推動加速農村建設措施的時機與安排省農會人員來參加座談，以及省農會理事長吳泉浚回應來看，充滿著政治宣傳意味，闡明了蔣經國改善農村經濟的政治目的，作為爭取農民群體支持的重要政治號召，提供政策誘因，獲取農民群眾的支持，進而補強統治正當性。換言之，臺灣政治情勢的變動，促使政府對於肥料換穀制度的調整，從「逐步改進」轉變為「立即廢除」。

1973 年後，政府廢除肥料換穀，農民於作物收穫後，自由選擇用現金或是稻穀折價償還。然而，糧食局掌握糧食的方式轉而依賴市場收購，亦即按市價收購。

¹⁵⁰ 蔣經國，〈加速農村建設重要措施〉，《自由中國之工業》38：4（1972 年 10 月），頁 2-3。

¹⁵¹ 〈蔡鴻文吳泉浚昨表示 臺省六百萬農民 將無一不受實惠〉，《聯合報》（1972 年 9 月 28 日），版 1。

¹⁵²然而，翌年（1973），稻作因災害歉收，供應不足，全年產量僅有 225 萬公噸，低於需求量 240 萬公噸，剛好碰到世界糧食及石油危機相繼發生，國內市場受衝擊，商民囤積，糧價上漲，導致市價高於政府收購價。¹⁵³在此情況下，農民不願意將稻穀售給政府，導致政府掌握公糧數量自 1972 年度 45.1 萬公噸，減至 22.8 萬公噸，不足以供應軍公教所需的 25 萬公噸，引發糧食危機。於是政府只好緊急進口泰米 12.7 萬公噸及大麥 4.6 萬公噸，壓抑漲風，糧價平復。¹⁵⁴政府很快嚐到糧源掌握不足的苦果，加上農民所得偏低及稻米生產萎縮的因素，1974 年 4 月行政院核定撥列特別預算 30 億元設置「糧食平準基金」，實施「保證價格收購」，如稻穀市價低於收購價格時，由政府按「最低收購價格」收購稻穀；相對地稻穀市價高於收購價格時，則按「市價」收購稻穀。¹⁵⁵亦即豐收時，穀價低落，保證價格收購拉抬穀價，以保障農民合理收入；歉收時，穀價上漲，保證價格收購能確保糧源穩定。對此，農民生產意願提高，稻米生產量隨之增加，由 1973 年 225 萬公噸增至 1974 年度 249 萬公噸，至 1976 年更突破 270 萬公噸。（參見圖 23）

¹⁵² 蔣經國，〈加速農村建設重要措施〉，《自由中國之工業》，頁 2-3。

¹⁵³ 陳榮波，〈臺灣稻穀收購問題之探討〉，《臺灣銀行季刊》28：1（1977 年 3 月），頁 277-318；陳榮波，〈臺灣稻穀最低價格收購與公糧掌握〉，《臺灣土地金融季刊》14：3（1977 年 9 月），頁 85-97。

¹⁵⁴ 徐智明，《糧食平準基金與糧食政策》（臺北：金剛，1981 出版項），頁 14-15。

¹⁵⁵ 徐智明，《糧食平準基金與糧食政策》，頁 16-43；陳榮波，〈臺灣稻穀收購問題之探討〉，《臺灣銀行季刊》28：1（1977 年 3 月），頁 277-318。

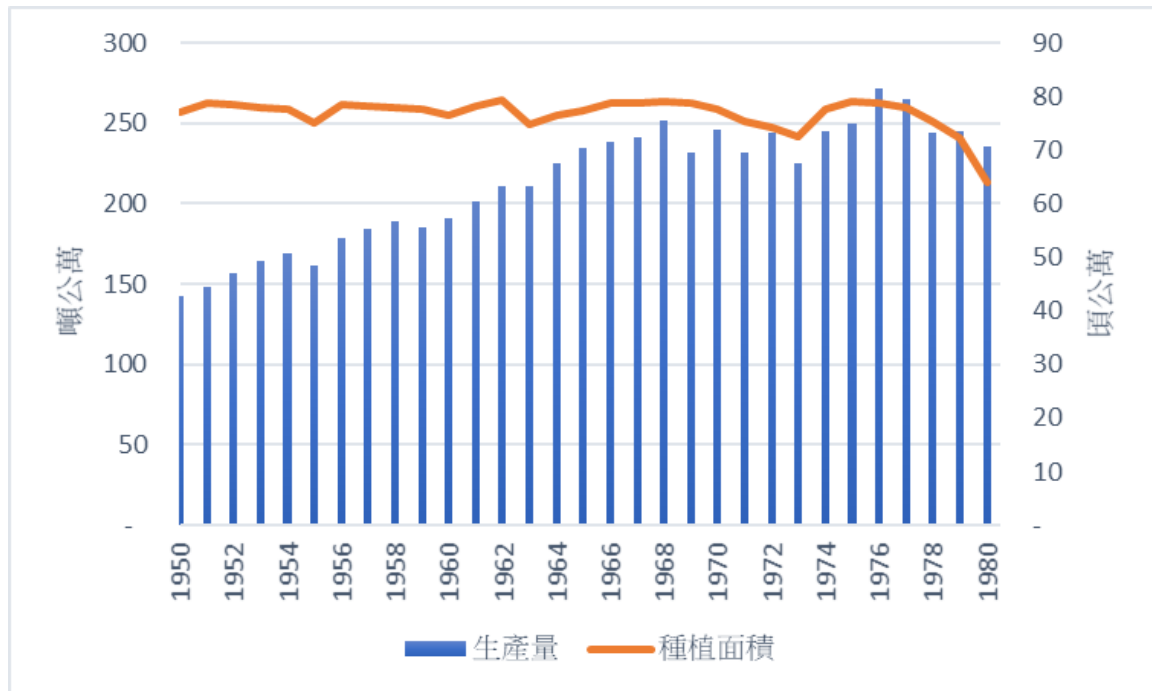


圖 23 歷年稻米種植面積和產量(1950-1980 年)

資料來源：糧食局，《臺灣糧食統計要覽》，中華民國七十二年版（臺北：糧食局，1984），頁 4-14。

農業政策的改變，過去汲取廉價糧食，收奪農民剩餘價值，高價出口外銷，賺取外匯；轉變成保證價格收購，補貼農民，以確保糧源穩定糧價及保障農民基本收益。¹⁵⁶意味著糧食體制由「汲取型」轉型為「補貼型」。然而，糧食平準基金歷年所收購稻穀，除供安全存糧及撥供軍糧民食外，大部分餘糧均仰賴外銷，但是政府為提高農民種植意願並兼顧掌握糧源，收購價格較國內市場及國際價格高，只能削價出售，乃造成糧食平準基金的虧損。¹⁵⁷1974 至 1993 年度，糧食平準基金短絀達 813 億元，向行庫借款逾 600 億元，利息支出 49 億元，增家國家財政的負擔。¹⁵⁸

綜合上述，一方面 1970 年代政府財政收支結構由虧轉盈，不再仰賴透過農民剩餘價值來補貼政府財政收入。另一方面，臺灣對外關係面臨劇變，政府開啟

¹⁵⁶ 徐智明，《糧食平準基金與糧食政策》，頁 51。

¹⁵⁷ 李坤木，〈臺灣地區糧食產銷政策回顧及調整因應對策〉，《臺灣銀行季刊》38：1（1987 年 3 月），頁 168-200。

¹⁵⁸ 彭作奎、黃萬傳，〈臺灣地區糧食平準基金運作之探討〉，《臺灣銀行季刊》47：1（1996 年 3 月），頁 276。

中央民意代表增額選舉，必須爭取農民群體的支持，鞏固國內統治的基礎。在這樣的雙重結構因素，促使政府廢除肥料換穀制度，使得戰後臺灣糧食體制從「汲取型」轉型為「補貼型」。

小結

本章探討 1970 年代臺灣糧食體制「為何、如何」從「汲取型」轉型為「補貼型」。從原本支持「汲取型」糧食體制的要因消失談起，國際稻米市場飽和，臺灣失去日本市場後，要向東南亞輸出，只能降價求售，顯現臺米在國際市場上不具價格競爭力。相對而言，國民所得增加，人民生活水準提高，蛋白質、脂肪類等副食品，以及麵粉消費量增加，使得白米、甘藷的主食相對減少，導致臺米無法順利外銷國際市場時，國內市場也難以消化，造成國內稻米生產過剩。

在不健全的財政結構中，農民剩餘價值被移轉至政府手中，支持國家建設的支出，卻造成農民生計困難。面對此困境時，農民透過多角化經營，即除種植兩季稻作外，增加裡作，例如甘藷、大豆、玉米、花生等，作為飼料之用，增加農家收益。但是隨著雜糧大量進口，國產雜糧無法與國外競爭，種植雜糧的利益下降，農民無利可圖，放棄雜糧種植，卻也失去該項收益。在此情況下，農民實在難以維生，必須改種其他經濟作物，或是離開農村移動到城市別謀生計。

面對國際稻米市場飽和、國內稻米生產過剩、農民所得偏低等問題，衝擊汲取型糧食體制的運作。政府擬定兩種應對方式，一是降低肥料的售價與比率，二是廢除肥料換穀制度。從中央政府降低肥料售價與比率的時間來看，正是臺灣經濟有所成長，財政收支結構從「赤字」轉變「結餘」，使得政府不必再依賴農民剩餘價值來補貼政府財政。並且持續維持偏高的換穀比率，造成農民施用肥料意願降低，臺灣自產肥料無法順利銷售，反而損害臺灣肥料工業發展，推動肥料價格與比率降低。但是隨著臺灣對外關係面臨劇變，政府開啟中央民意代表增額選舉，必須爭取農民群體的支持，鞏固國內統治的基礎，使得政府對於肥料換穀制度的改革，從「逐步改良」轉向「立即廢除」。但是廢除肥料換穀後，卻導致政府僅透過田賦徵實、隨賦徵購等制度收購公糧，不足於分配國內所需，於是政府實施「保證價格收購」，以確保糧源穩定糧價及保障農民基本收益，意味著農業

政策的轉型，從過去的國家汲取農業資源，支持軍事性財政，轉型為由國家財政補貼農業發展。

先行研究討論糧食體制轉型之原因，側重「外因論」，強調政治情勢的轉變，統治者為爭取農民支持，而有之舉措。¹⁵⁹本文則認為不可忽視「內因論」，「汲取型」糧食體制不符所需所引發的效應，就已開啟糧食體制轉型的契機，逐步改進，而臺灣對外關係的劇變，統治者必須拉攏廣大農民，以穩定政局，發揮臨門一腳的功效，加速糧食體制的變革。亦即糧食體制轉型的動因，不只是為爭取農民的支持，更與長期以來支持汲取型糧食體制的要因喪失密切相關。至此可知，糧食體制轉型之原因是多重因素所影響，既有支持「汲取型」糧食體制的要因消失，又有政治情勢的變動，執政當局必須爭取農民群體的支持，從而促使糧食體制的轉型。

¹⁵⁹ 蒙志成，〈論“肥料換穀制度”的施行與廢除--臺灣威權時期農業政策制定之個案研究〉（嘉義：中正大學政治學研究所碩士論文，1997）。

第六章 結論

1949 年底，中華民國政府撤退來臺後，面對龐大人口增加的糧食需求，以及外匯短缺的問題；同時臺灣捲入 1950 年代以後形成的國際糧食體制，政府因應國內的統治需求，以及國際市場變動，透過糧食體制的運作，賦予糧食多重任務，既是政府重要穩定民心的資源，也是重要的財政工具，更是重要的外交資源，以滿足國家建構需求。本文運用政府檔案、重要人物檔案、官方出版品、調查報告、日記史料、口述歷史等材料，探討在不同歷史階段過程，「獨立經濟體的財政運作」、「多元行動者的互動」、「國內外市場的運作」等三重結構因素如何影響戰後臺灣糧食體制之形成與轉型，並且進一步詮釋糧食體制的運作對糧食局的職權與農業發展的影響，並說明後續可進一步探討的課題。

戰後臺灣糧食體制的變遷

戰後臺灣糧食體制的變遷可分成四個階段。其一，戰時糧食體制的承接與轉換（1945-1949 年），政權轉換之際，糧食局繼承與轉換日治時期遺留的行政組織與制度架構，建立以糧食局為核心的「汲取型」糧食體制。行政長官公署為提高糧食局的權力，將其行政位階由隸屬於農林處提高為直屬於行政長官公署之下，為省屬二級單位，與農林處平行。然而，戰後初期雖延續日治末期的「總徵購總配給」制度，但是卻因物價膨脹，官方陷入兩難，提高收購價會導致黑市價格提高，加劇物價膨脹；沒有提高收購價卻使得農民繳納意願低落，導致糧食掌握數量有限。在此情況下，行政長官公署利用民調結果，建構出取消糧食統制的正當性，藉機取消了糧食總徵購總配給。糧食局進一步制度化糧食管理，對內建立糧食徵購及市場管理，對外制定管制糧食輸出制度。不同於日治末期至戰後初期由官方以現金收購糧食，而是透過租稅物納、物物交換，避免通貨膨脹，徵購價格低於市場價格，並且限制糧食輸出。

其二，汲取型糧食體制的摸索與確立（1950-1953 年）。1949 年底，龐大軍民隨中央政府來臺，糧食供給困難，糧食局緊急向外國採購糧食應急。由於國家

外匯不足，進口糧食只是應急之策，長遠之計是建立糧食增產計畫，促使農民投入糧食增產。糧食局透過建立雙重市場體系，即民食市場及非民食市場，進行糧食徵購與分配，但是過程中涉及諸多行動者的利益，各部門各行其事，導致了1953年徵購與分配失調。經歷該事件後，省府巧妙利用美國及蔣介石的壓力，強化推動「糧政改革」的必要性，建立糧食預算管理制度，讓糧食局取得糧食徵購與分配的主導權。

其三，汲取型糧食體制的落實與定型（1954-1968年）。糧食局取得糧食徵購與分配的主導權的同時，但是1950至1960年代國家財政卻入不敷出，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，形同呆帳。糧食局為維持糧食體制能持續運作，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。另一方面，糧食局不斷向財政部討還軍（眷）糧差價，雖然沒有成功，但是凸顯該局「負擔軍（眷）糧差價」的事實，糧食局遂以「負擔軍（眷）糧差價」為由，強化維持偏高的肥料換穀比率的正當性，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。由於獨立經濟體的財政赤字、臺日米肥交換關係的維持、不同行政部門互謀其利的關係，這三項要因交織在一起，支撐「汲取型」糧食體制須持續運作。

其四，汲取型糧食體制的崩解與轉型（1960s-1974年）。1960年代末，國際糧食市場飽和，臺灣失去日本市場後，臺米要向東南亞輸出，縱使降價求售也無法增加輸出量。與此同時，臺灣國民所得增加，人民生活水準提高，蛋白質、脂肪類等副食品，以及麵粉消費量增加，使得白米食用量相對減少，導致臺米外銷不暢時，國內市場也難以消化，造成稻米生產過剩。在不健全的財政結構中，糧食局將財政負擔轉嫁在肥料價格上，使得稻作生產成本提高，農民甚難以維生，必須改種其他經濟作物，或是離開農村移動到城市別謀生計。然而，在支撐「汲取型」糧食體制運行的要因逐漸消失的背景下，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，使得政府對於肥料換穀制度的改革，從「逐步改良」轉向「立即廢除」。但是廢除肥料換穀後，卻導致政府僅透過田賦徵實、隨賦徵購等制度收購公糧，不足於分配國內所需，於是政府實施「保證價格收購」，以確保糧源穩定糧價及保障農民基本收益，意味著農業政策的轉型，從過去的國家汲取農業資源，

支持軍事性財政，轉型為由國家財政補貼農業發展。

既有研究強調因應戰爭而建構的戰時糧食管理體制，戰後並沒有完全解除，無論是糧食的汲取與肥料的流通，皆未脫離戰時體制下由國家強力管控的方式，強調戰時、戰後的歷史連續性。然而，若綜合上述糧食體制變遷的歷史回顧，可以看到糧食制度設計的預期目標與實際成效有所落差，必須進一步檢視糧食制度實際運作時所涉及政治經濟結構之不同性質，亦即 1. 獨立國民經濟體的財政運作，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。2. 不同行政機構與利益關係者的互動，政府並未是意志齊一的整體，而是立場不同的機構（糧食局、生管會、財政廳、農復會）所組成，並與利益關係者（農民、地主、糧商）進行動態互動。3. 國內外市場的運作，冷戰局勢下美國剩餘農產品進入東亞的反共陣營的國家，影響東亞國際糧食市場供需的轉變；同時臺灣接受美國援助，美國藉機干涉臺灣相關政策的實行。統治者受到這些結構性因素的影響，不斷改造既有糧食制度，發展出新的糧食制度，得以確立一套完整的糧食體制，並朝不同方向偏移與轉化，從「汲取型」轉型為「補貼型」，以調適政治經濟環境的變遷。

形塑糧食局國營糧商的特質

既有研究因資料的限制，無法對糧食局在糧食體制運作過程所扮演的角色，給予清楚的描述與評價，只將之視為糧食政策的執行者而已，忽略汲取型糧食體制的運作過程中，不斷形塑糧食局國營糧商的特質。日治末期臺灣總督府陸續整合了糧食生產與流通及消費組織，建立綿密的行政系統，讓統治力量能夠滲透農村社會。戰後，行政長官公署接收時，繼承此一糧食行政組織，亦即垂直整合國家、農會與碾米廠、農民的關係，有助於進行糧食的調度與管理。糧食局從而建立「制度化」糧食管理機制，負責徵購糧食、倉儲調運，以及糧食管制。

1949 年底，中華民國中央政府來到臺灣後，面對棘手的問題是沒有統治基礎的社會，中央政府必須仰賴能夠掌握與調度農業資源的糧食局，形成了實際操盤的省府糧食局與其上屬單位（財政部、農復會、美援會等）與下屬單位（農會、

指定糧商)，以及生產者（農民）間錯縱複雜的合縱連橫。但是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，各行政機構本位主義作祟，造成了 1953 年糧食供需失調。省府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。

在此情況下，糧食局被賦予任務不斷增加，包括執行肥料換穀、田賦徵實、隨賦徵購等政策，以供應軍需民食，以及出口外銷；補助水利設施、水泥曬穀場、養豬事業等。亦即糧食局既要配合反攻大陸的國策，除提供軍需糧食，照顧外省移民，還要平衡生產者的需求。糧食局職權的擴大，連帶影響人事組織的膨脹。¹糧食局未有固定的營運基金，以「自負盈虧」的方式運作，亦即向臺灣銀行貸借資金，以維持糧食徵購與分配的進行，在這過程中重視成本效益的計算，充滿著營利動機。

汲取型糧食體制的落實與定型過程中，不斷形塑糧食局國營糧商的特性，該局獨佔肥料配銷與臺米出口，得以自行決定肥料換穀的比率，卻將農民排除於肥料配銷、出口活動之外，切斷肥料換穀比率與臺米出口價格、肥料進口價格的關連，變成純粹的耕農，使得農民無法分享臺米出口所帶來的豐厚利潤。相對地，糧食局透過偏高的換穀比率，取得更多低廉稻穀，出口外銷，牟取差額利潤。亦即進行肥料換穀時，糧食局運用操縱肥料換穀比率的手段，將軍（眷）糧差價、糧食增產費用，以及其他費用轉嫁到肥料價格上，讓農民承擔，臺米高價輸出時，卻不容農民分享壟斷利潤。因此，糧食局每年都有不少的盈餘，不僅足以彌補支持軍事性財政結構負擔，並累積可觀的資產。

隨著汲取型糧食體制的崩解，亦即臺日米肥貿易的中止，1960 年代，臺灣肥料工業發展，肥料生產能夠自給自足。加上，日本稻米生產不僅能夠自給自足，還能輸出餘糧，不需要向臺灣進口食米，這雙重因素導致臺日米肥貿易終止，臺米亦難以出口。同時，臺灣財政收支轉虧為盈，不需要再依賴農民剩餘價值來補

¹ 陳姮年觀察到 1950-1970 年糧食局的人事不斷膨脹，但是 1970 年後卻萎縮的現象。參見陳姮年，〈組織變遷之研究：臺灣省政府糧食局暨其所屬機關個案研究〉（臺中：東海大學公共行政學系碩士論文，1995），頁 15-82。

貼國家財政，並且隨國家對外關係發生鉅變，國家統治者必須拉攏農民群體，鞏固統治基礎，這些因素促使時汲取型糧食體制轉型為補貼型。在此情況下，糧食局失去了能夠發揮作為國營糧商的時空環境，不僅削弱糧食局職權，人事也隨之緊縮，主要任務轉變為執行稻米保價收購政策。

農業發展的侷限性

臺灣土地零碎，農家經營規模小，人工費用甚高，導致稻米生產成本偏高，相較於東南亞產米國居劣勢。日治時期，臺灣在整編進入日本經濟圈，殖民政府考量解決貿易赤字問題，臺灣成為日本帝國糧食供應地。但是到了日治末期，日本帝國勢力進駐佛印（越南）的北部地區，以及大東亞共榮圈的形成，從佛印（越南）、暹羅（泰國）、緬甸等地輸入稻米，日本帝國糧食供應體系擴大，能取得更為廉價的外國米時，即降低臺米在帝國糧食供應體系的重要性。日本國際收支的壓力，掩飾臺灣農業有其先天的侷限性，生產成本偏高，可替代性高，無比較利益的事實。

1949 年底，大批軍民隨中華民國政府來臺，以致臺灣人口增加，糧食需求也就大為提高。同時，臺灣成為獨立經濟體，外匯不足的情況下，無法持續大量向外國進口糧食，來增加國內糧食供應量，故而仰賴臺灣糧食自給自足。隨著臺灣糧食生產有餘，可供外銷，卻缺乏肥料；相對地日本肥料工業生產過剩，糧食不足需要進口，兩國之間存在著物資互補性，美方協力下形成了臺日米肥交換關係。在此情況下，戰後日本急需糧食，以及臺灣內部需求高，使得臺灣農業的侷限性不至於立即產生影響，仍維持臺米的重要性。

在這期間，臺米雖然曾試圖外銷日本以外的市場，像是菲律賓、南越、南韓等國，但是卻因價格因素，縱使想要削價出售，也無法與泰國、緬甸等國競爭，導致臺米外銷遭遇挫敗。儘管有輸出較多時，多是各國原有採購市場發生問題，才短暫地向臺灣採購應急，未形成穩定的供需關係。因此，隨著日本國內稻米增產，以及美國剩餘農產品也進入日本，逐漸改變日本飲食習慣，糧食供應量增加，降低對外糧食需求量，使得日本能夠採取選擇多方、少量的採購策略，造成臺米輸出日本市場的數量充滿變動。此期間臺灣國內糧食需求高，使得臺米外銷不

順利時，還能依賴國內市場來消化，掩飾臺米在國際市場上競爭力不足的事實，臺灣糧食仍繼續增產。

1960 年代後期，日本不但不缺乏糧食，而且還有餘糧向外傾銷，臺灣喪失固定輸出市場，臺米轉向東南亞輸出，並且降價賠售。同時臺灣國民所得增加，人民生活水準提高，蛋白質、脂肪類等副食品，以及麵粉消費量增加，使得白米的食用相對減少，導致臺米無法順利外銷時，國內市場也難以消化，造成國內稻米生產過剩。臺米不在是臺灣的重要出口農產品，更不是國際市場不可缺少貿易商品，只是供應日漸萎縮國內市場需求。然而，臺灣面臨對外關係鉅變時，執政當局為獲取農民群眾的支持，轉化為選舉的利基，進而補強統治正當性，推行稻穀保價收購政策。

稻穀保價收購政策，農民不必為銷售煩惱；收購以量計價，使得農民重量不重質；公糧收購量居高不下，收購價格較國內市場及國際價格高，不僅政府出售餘糧只能賠本出售，而且倉儲壓力甚大，造成政府財政負擔沉重。²亦即刻意形塑的市場需求對臺灣農業發展宛如一刀雙刃，一則市場需求帶動農業發展，另一則卻加深農民對補貼之依賴程度，降低農民彈性對應市場變化的能力。臺灣稻作農業雖因保價收購政策而存續，但是保價收購卻也成為稻作農業轉型的瓶頸，使得現今農業政策始終無法獨立於政治考量之外。³到底現今臺灣稻作農業需要政府補貼保護？還是讓自由市場競爭提高農民應對能力？這恐怕是臺灣所有人民所要共同面對的課題與挑戰。

綜觀臺灣農業的歷史發展，臺米曾經是國際市場熱銷的商品，卻無法維持其榮景，其原因即是對臺米需求的動力不是因物美價廉；相反地，不論是日治時期或是戰後都是特定時空環境所創造出的市場需求，並不穩固，其需求與否均受到外部貿易與政治勢力的影響。現今臺灣農業轉型應正視自身的侷限性，才能找出

² 楊明憲，〈試辦「稻作直接給付」之政策評論〉，《農業政策評論》2：1（2016年），頁1-12。

³ 2019年農委會收購公糧無上限，引起監委尹祚芊、楊美鈴重視並立案調查，發現國內稻作面積約占總耕地面積五分之一，農民從事稻作栽培者卻超過三分之一，農委會10多年來投入超過1700億公帑，仍未能健全稻作產業體質及產銷平衡；此外，農委會每年收購金額動輒百億以上，其收購數量及價格，竟缺乏適當法律授權，僅依據作業要點，且遇選舉年收購價量調整更存有非專業的政治考量，實有檢討必要。參見〈「窮到只剩下保價收購」公糧爆倉監察院糾正農委會〉，《聯合報》（2020年4月14日），版2。

能夠調適國際市場變動的發展模式。

未竟課題

受限於博士論文的架構，文中尚有可以繼續發展的課題仍然相當多元，略述如下：其一，東亞農產品運銷網路的建立與變動，在冷戰期間，美國建立跨國動物性蛋白質貿易網，串連起穀類/碳水化合物、大豆/蛋白質、畜牧產業。美國透過援助方式，援助剩餘農產品給反共陣營的國家，例如日本、南韓、越南、菲律賓等國，影響亞洲各國間的農產品供需關係。在這過程中，援助國與受援國的互動關係，如何連動影響臺灣與其他受援國的農產品貿易關係，進而影響臺灣農業發展，有待利用臺灣內部資料，與美國檔案，以及受援國的檔案，解答上述的疑問。

其二，糧商和農會的協力角色，在糧食徵購與分配過程中，糧食局委託農會、指定糧商徵購糧食與保存公糧，以及碾製白米。農會與指定糧商的加工費用，來自步留米，亦即農會與指定糧商加工糧食，所碾出的超過糧食局規定的碾率部分的糙米，需繳回糧食局，再由糧食局折價，發給農會與指定糧商作為獎勵金。在這過程中，常發生舞弊現象，例如農會隱報步留米、盜賣公糧。然而，糧食局與農會，以及指定糧商如何角力，謀取各自利益。

其三，農民對市場的調適（*adjuste*）策略，1970年代隨著稻米生產過剩，農業所得相對偏低，無法負擔農家支出。面對此一困境時，農民採取的不同應對策略，有的是離開農村，進入工廠工作；有的是選種經濟收益較高的作物，例如蔬菜、果樹、洋菇、蘆筍等。然而，農民面對農業經濟變遷時，為何會有不同的應對策略，其背後的原因為何。再進一步思考農民如何學習新作物的種植技術，收成後如何銷售，遭遇何種困難，農民又是如何克服。

附錄圖表

附表 1 歷年稻米種植面積（1900-1945 年） 單位：公頃

年	蓬萊米	比重	在來米	比重	其他	比重	米作
1900	-	-	284,527	87%	41,126	13%	325,653
1901	-	-	294,507	83%	58,853	17%	353,360
1902	-	-	296,466	86%	48,523	14%	344,989
1903	-	-	335,296	85%	59,572	15%	394,868
1904	-	-	363,550	84%	71,584	16%	435,134
1905	-	-	381,324	85%	66,108	15%	447,432
1906	-	-	390,023	85%	68,568	15%	458,591
1907	-	-	401,378	85%	70,269	15%	471,647
1908	-	-	408,853	85%	70,100	15%	478,953
1909	-	-	414,897	87%	64,058	13%	478,955
1910	-	-	393,855	86%	62,421	14%	456,276
1911	-	-	408,135	85%	70,645	15%	478,780
1912	-	-	407,503	85%	73,701	15%	481,204
1913	-	-	415,764	84%	78,549	16%	494,313
1914	-	-	416,456	83%	83,223	17%	499,679
1915	-	-	410,290	84%	80,799	16%	491,089
1916	-	-	392,234	83%	79,443	17%	471,677
1917	-	-	387,687	83%	78,497	17%	466,184
1918	-	-	399,959	83%	83,385	17%	483,344
1919	-	-	406,278	82%	90,933	18%	497,211
1920	-	-	404,894	81%	95,275	19%	500,169
1921	-	-	408,104	82%	87,322	18%	495,426
1922	414	0%	414,003	81%	96,824	19%	511,241
1923	2,408	0%	410,820	81%	94,601	19%	507,829
1924	24,323	5%	402,587	76%	104,540	20%	531,450
1925	68,696	12%	358,624	65%	123,515	22%	550,835

年	蓬萊米	比重	在來米	比重	其他	比重	米作
1926	119,561	21%	325,502	57%	122,109	22%	567,172
1927	99,479	17%	359,725	61%	125,807	22%	585,011
1928	130,183	22%	323,053	55%	131,682	23%	584,918
1929	99,233	17%	347,487	61%	121,232	21%	567,952
1930	131,169	21%	359,214	58%	124,007	20%	614,390
1931	143,013	23%	359,631	57%	131,082	21%	633,726
1932	188,108	28%	336,078	51%	140,139	21%	664,325
1933	230,287	34%	304,429	45%	140,760	21%	675,476
1934	261,420	39%	276,413	41%	129,146	19%	666,979
1935	295,811	44%	255,050	38%	127,768	19%	678,629
1936	290,024	43%	253,116	37%	138,408	20%	681,548
1937	303,459	46%	270,562	41%	83,664	13%	657,685
1938	301,376	48%	247,495	40%	76,527	12%	625,398
1939	307,505	49%	236,313	38%	82,313	13%	626,131
1940	323,986	51%	250,287	39%	64,349	10%	638,622
1941	353,243	55%	240,845	37%	52,839	8%	646,927
1942	379,677	62%	205,811	33%	31,041	5%	616,529
1943	382,030	63%	204,777	34%	23,244	4%	610,051
1944	400,855	67%	181,350	30%	18,483	3%	600,688
1945	263,968	53%	224,637	45%	13,413	3%	502,018

資料來源：黃登忠，《臺灣百年糧政資料彙編》第二篇近百年來糧食統計資料，頁 14-21。

附表 2 歷年稻米生產量（1900-1945 年） 單位：公噸

年	蓬萊米	比重	在來米	比重	其他	比重	生產量
1900	-	-	276,605	90%	30,542	10%	307,147
1901	-	-	395,558	90%	42,419	10%	437,977
1902	-	-	366,405	91%	36,656	9%	403,061
1903	-	-	458,245	87%	67,071	13%	525,316

年	蓬萊米	比重	在來米	比重	其他	比重	生產量
1904	-	-	516,109	87%	78,157	13%	594,266
1905	-	-	543,564	87%	78,414	13%	621,978
1906	-	-	499,795	88%	67,145	12%	566,940
1907	-	-	567,467	88%	77,125	12%	644,592
1908	-	-	588,094	88%	77,138	12%	665,232
1909	-	-	592,449	90%	68,972	10%	661,421
1910	-	-	531,961	89%	66,250	11%	598,211
1911	-	-	571,061	89%	70,455	11%	641,516
1912	-	-	509,460	88%	68,627	12%	578,087
1913	-	-	645,129	88%	87,202	12%	732,331
1914	-	-	574,938	87%	83,384	13%	658,322
1915	-	-	595,567	87%	87,944	13%	683,511
1916	-	-	579,092	87%	85,075	13%	664,167
1917	-	-	600,372	87%	90,173	13%	690,545
1918	-	-	570,295	86%	91,449	14%	661,744
1919	-	-	602,000	86%	101,320	14%	703,320
1920	-	-	584,887	85%	106,877	15%	691,764
1921	-	-	613,256	86%	97,643	14%	710,899
1922	1,042	0%	661,390	85%	115,399	15%	777,831
1923	5,567	1%	591,147	85%	98,441	14%	695,155
1924	49,550	6%	678,867	78%	139,673	16%	868,090
1925	141,808	15%	611,082	66%	167,562	18%	920,452
1926	186,729	21%	539,106	61%	161,904	18%	887,739
1927	180,156	18%	626,585	64%	178,783	18%	985,524
1928	232,014	24%	543,731	56%	194,970	20%	970,715
1929	185,049	20%	574,541	62%	166,234	18%	925,824
1930	258,029	25%	619,430	59%	175,472	17%	1,052,931
1931	272,680	26%	617,330	58%	178,539	17%	1,068,549
1932	420,394	33%	632,633	49%	225,432	18%	1,278,459

年	蓬萊米	比重	在來米	比重	其他	比重	生產量
1933	489,446	41%	515,682	43%	189,421	16%	1,194,549
1934	612,326	47%	499,469	38%	186,617	14%	1,298,412
1935	642,286	49%	459,514	35%	201,364	15%	1,303,164
1936	662,743	49%	500,207	37%	202,534	15%	1,365,484
1937	683,289	52%	505,682	38%	130,047	10%	1,319,018
1938	753,760	54%	515,646	37%	133,008	9%	1,402,414
1939	685,247	52%	474,016	36%	148,128	11%	1,307,391
1940	615,107	54%	424,731	38%	88,946	8%	1,128,784
1941	681,572	57%	441,235	37%	76,199	6%	1,199,006
1942	768,496	66%	366,101	31%	36,585	3%	1,171,182
1943	752,917	67%	352,147	31%	20,740	2%	1,125,804
1944	753,005	70%	300,464	28%	14,652	1%	1,068,121
1945	333,844	52%	296,457	46%	8,527	1%	638,828

資料來源：黃登忠，《臺灣百年糧政資料彙編》第二篇近百年來糧食統計資料，頁 54-61。

附表 3 歷年臺米出口市場數量(1900-1945)

單位：公噸

年度	移出				輸出		合計
	日本	百分比	朝鮮	百分比	其他	百分比	
1900	1,391	3%	-	-	46,203	97%	47,594
1901	14,307	37%	-	-	24,214	63%	38,521
1902	22,714	37%	-	-	38,511	63%	61,225
1903	69,186	82%	-	-	15,519	18%	84,705
1904	58,112	64%	-	-	32,589	36%	90,701
1905	89,980	88%	-	-	11,954	12%	101,934
1906	114,311	96%	-	-	4,733	4%	119,044
1907	84,894	97%	-	-	2,749	3%	87,643
1908	154,728	95%	-	-	8,002	5%	162,730
1909	150,668	98%	-	-	2,869	2%	153,537
1910	103,738	98%	-	-	2,376	2%	106,114
1911	92,913	99%	-	-	629	1%	93,542
1912	92,620	100%	-	-	21	0%	92,641
1913	161,499	100%	-	-	10	0%	161,509
1914	85,884	100%	-	-	241	0%	86,125
1915	121,750	97%	-	-	4,004	3%	125,754
1916	94,542	85%	-	-	16,846	15%	111,388
1917	114,230	98%	-	-	2,624	2%	116,854
1918	155,462	100%	-	-	2	0%	155,464
1919	169,167	100%	-	-	1	0%	169,168
1920	102,717	99%	-	-	567	1%	103,284
1921	146,330	100%	-	-	424	0%	146,754
1922	102,635	96%	-	-	4,575	4%	107,210
1923	177,824	100%	-	-	687	0%	178,511
1924	262,275	100%	-	-	174	0%	262,449

1925	349,947	99%	4,830	1%	-	-	354,777
1926	304,119	98%	7,347	2%	-	-	311,466
1927	366,072	98%	5,428	1%	146	0%	372,246
1928	335,036	99%	2,936	1%	435	0%	338,407
1929	312,349	95%	17,943	5%	8	0%	330,300
1930	301,870	95%	15,203	5%	2	0%	317,075
1931	376,360	99%	3,095	1%	8	0%	379,463
1932	471,505	99%	5,398	1%	22	0%	476,929
1933	582,505	99%	5,818	1%	689	0%	589,012
1934	708,608	98%	12,120	2%	811	0%	721,539
1935	624,533	97%	17,088	3%	199	0%	641,830
1936	667,498	98%	16,445	2%	11	0%	683,954
1937	673,630	97%	18,056	3%	83	0%	691,769
1938	682,919	98%	2,889	0%	11,047	2%	696,855
1939	545,441	93%	27,584	5%	13,571	2%	586,596
1940	404,064	96%	3,790	1%	14,539	3%	422,393
1941	278,370	98%	1,309	0%	5,111	2%	284,790
1942	270,824	98%	-	-	4,536	2%	275,360
1943	258,491	98%	-	-	3,175	1%	262,957
1944	165,647	98%	-	-	240	0%	168,822
1945	19,187	99%	-	-	-	-	19,427

資料來源：黃登忠，《臺灣百年糧政資料彙編》第二篇近百年來糧食統計資料，頁 361。

附表 4 歷年稻米各品種輸出量（1925-1945 年） 單位：公噸

年度	蓬萊米	比重	在來米	比重	糯米	比重	合計
1925	157,588	44%	116,846	33%	80,343	23%	354,777
1926	127,694	41%	66,594	21%	117,178	38%	311,466
1927	164,913	44%	87,448	23%	119,885	32%	372,246
1928	145,321	43%	73,286	22%	119,800	35%	338,407
1929	150,048	45%	45,106	14%	135,146	41%	330,300
1930	152,891	48%	50,107	16%	114,077	36%	317,075
1931	228,267	60%	61,428	16%	89,768	24%	379,463
1932	315,716	66%	48,727	10%	112,486	24%	476,929
1933	411,578	70%	28,373	5%	149,061	25%	589,012
1934	549,575	76%	50,224	7%	121,740	17%	721,539
1935	507,535	79%	22,573	4%	111,722	17%	641,830
1936	518,786	76%	15,756	2%	149,412	22%	683,954
1937	536,243	78%	24,608	4%	130,918	19%	691,769
1938	587,576	84%	21,370	3%	87,909	13%	696,855
1939	434,114	74%	24,788	4%	127,694	22%	586,596
1940	291,858	69%	34,277	8%	96,258	23%	422,393
1941	219,532	77%	40,367	14%	24,891	9%	284,790
1942	214,115	78%	40,709	15%	20,536	7%	275,360
1943	204,115	78%	52,751	20%	6,091	2%	262,957
1944	139,618	83%	28,696	17%	508	0%	168,822
1945	12,277	63%	7,145	37%	5	0%	19,427

資料來源：黃登忠，《臺灣百年糧政資料彙編》第二篇近百年來糧食統計資料，頁 363。

附表 5 歷年日本食米供應來源（1903-1945 年） 單位：公噸

年份	供給														
	總量	上一年庫 存	生產量	輸入											
				合計	輸入	比重	移入								
							計	比重	朝鮮	比重	臺灣	比重	其他	比重	
1903	42,492	-	36,932	5,560	4,601	83%	959	17%	459	8%	500	9%	-	-	
1904	52,426	-	46,473	5,953	5,389	91%	565	9%	144	2%	421	7%	-	-	
1905	57,040	-	51,430	5,610	4,845	86%	765	14%	114	2%	651	12%	-	-	
1906	41,704	-	38,173	3,531	2,566	73%	965	27%	138	4%	827	23%	-	-	
1907	49,553	-	46,303	3,250	1,962	60%	1,288	40%	674	21%	614	19%	-	-	
1908	52,203	-	49,052	3,151	1,593	51%	1,558	49%	439	14%	1,119	36%	-	-	
1909	54,461	-	51,933	2,528	882	35%	1,646	65%	491	19%	1,155	46%	-	-	
1910	54,195	-	52,438	1,757	731	42%	1,026	58%	277	16%	749	43%	-	-	
1911	49,566	-	46,633	2,933	1,857	63%	1,076	37%	369	13%	707	24%	-	-	
1912	54,622	-	51,712	2,910	2,011	69%	899	31%	246	8%	653	22%	-	-	
1913	54,827	-	50,222	4,605	3,329	72%	1,276	28%	295	6%	981	21%	-	-	
1914	57,558	2,991	57,008	4,307	2,471	57%	1,836	43%	1,024	24%	812	19%	-	-	
1915	65,938	5,846	55,924	3,085	517	17%	2,568	83%	1,873	61%	695	23%	-	-	
1916	64,586	6,235	58,452	2,426	292	12%	2,135	88%	1,333	55%	802	33%	-	-	
1917	66,768	5,810	54,568	2,505	524	21%	1,981	79%	1,195	48%	786	31%	-	-	
1918	65,577	4,474	54,700	6,535	3,663	56%	2,872	44%	1,733	27%	1,139	17%	-	-	
1919	66,562	2,362	60,819	9,500	5,432	57%	4,068	43%	2,805	30%	1,263	13%	-	-	
1920	68,046	4,161	63,209	3,067	751	24%	2,316	76%	1,653	54%	663	22%	-	-	
1921	73,471	5,507	55,180	4,756	817	17%	3,939	83%	2,905	61%	1,034	22%	-	-	
1922	71,010	8,161	60,694	7,668	3,792	49%	3,877	51%	3,136	41%	741	10%	-	-	
1923	74,208	7,305	55,444	6,209	1,624	26%	4,585	74%	3,453	56%	1,132	18%	-	-	
1924	71,768	6,790	57,170	9,534	3,328	35%	6,202	65%	4,548	48%	1,658	17%	-	-	
1925	74,469	5,500	57,170	12,088	5,139	43%	6,950	57%	4,428	37%	2,522	21%	-	-	
1926	74,746	5,968	59,704	9,541	2,142	22%	7,400	78%	5,213	55%	2,187	23%	-	-	
1927	74,231	5,766	55,593	12,670	4,129	33%	8,541	67%	5,903	47%	2,638	21%	-	-	

年份	供給														
	總量	上一年庫 存	生產量	輸移入											
				合計	輸入	比重	移入								
							計	比重	朝鮮	比重	臺灣	比重	其他	比重	
1928	79,124	7,840	62,103	11,256	1,756	16%	9,500	84%	7,609	68%	2,431	22%	-	-	
1929	77,053	7,840	60,303	8,909	1,278	14%	7,632	86%	5,378	60%	2,254	25%	-	-	
1930	75,188	7,028	59,558	8,602	1,250	15%	7,352	85%	5,167	60%	2,185	25%	-	-	
1931	84,116	5,719	66,876	11,522	831	7%	10,691	93%	7,992	69%	2,699	23%	-	-	
1932	75,959	9,140	55,215	11,604	986	8%	10,617	91%	7,198	62%	3,419	29%	0.042	0.0%	
1933	82,045	8,907	60,390	12,748	999	8%	11,749	92%	7,532	59%	4,217	33%	0.007	0.0%	
1934	94,088	9,008	70,829	14,251	174	1%	14,077	99%	8,953	63%	5,124	36%	0.408	0.0%	
1935	81,291	16,431	51,840	13,020	74	1%	12,946	99%	8,435	65%	4,511	35%	0.005	0.0%	
1936	81,598	9,936	57,457	14,204	410	3%	13,795	97%	8,971	63%	4,824	34%	0.012	0.0%	
1937	87,226	8,007	67,340	11,879	287	2%	11,592	98%	6,736	57%	4,856	41%	0.064	0.0%	
1938	89,103	7,512	66,320	15,271	151	1%	15,120	99%	10,149	66%	4,971	33%	0.011	0.0%	
1939	84,172	8,493	65,869	9,809	156	2%	9,653	98%	5,690	58%	3,962	40%	0.019	0.0%	
1940	84,192	4,061	68,964	11,166	7,987	72%	3,179	28%	395	4%	2,784	25%	0.019	0.0%	
1941	80,334	4,357	60,874	15,103	9,827	65%	5,276	35%	3,306	22%	1,970	13%	-	-	
1942	77,839	7,070	55,088	15,681	8,744	56%	6,937	44%	5,235	33%	1,702	11%	-	-	
1943	76,354	2,352	66,776	7,227	5,588	77%	1,638	23%	-	-	1,638	23%	-	-	
1944	70,299	2,612	62,887	4,800	-	-	4,800	100%	3,500	73%	1,300	27%	-	-	
1945	62,436	2,305	58,559	1,572	-	-	1,572	100%	1,421	90%	151	10%	-	-	

資料來源：統計委員会事務局、総理府統計局編，《日本統計年鑑》，1949年版（東京都：日本統計協会，昭和24），頁614。

附表 6 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 A	蓬萊白米物價指數 B	米價指數對物價指數比值 C=B/A	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

時間	零售物價指數 A	蓬萊白米物價指數 B	米價指數對物價指數比值 C=B/A	蓬萊白米價格
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
1949 年 6 月	15,464,000.0	15,416,666.7	99.69	30,833
1949 年 7 月	425.3	300.0	70.54	0.60
1949 年 8 月	453.8	291.7	64.28	0.58
1949 年 9 月	472.8	291.7	61.70	0.58
1949 年 10 月	565.7	300.0	53.03	0.60
1949 年 11 月	628.3	300.0	47.75	0.60
1949 年 12 月	677.5	300.0	44.28	0.60

資料說明：指數基期：1937 年平均=100

資料來源：黃登忠主編，《臺灣百年糧政資料彙編》，第一編一百年來臺灣糧政之演變，頁 6-6、6-10。

附表 7 1946-1949 年初臺北與上海米價對照表

年	上等白粳米 石/法幣、金圓 券	上海白粳米 斤/法幣、金圓 券 A	臺北蓬萊米 斤/臺幣、新 臺幣	臺北蓬萊米 斤/法幣、金 圓券 B	差額 斤/法幣、金圓券 C=A-B	
1946 年 1 月	8,417.0	116.1	11.1	333.6	-	217.5
1946 年 2 月	18,333.0	252.9	21.6	647.1	-	394.2
1946 年 3 月	29,667.0	409.2	29.7	890.1	-	480.9
1946 年 4 月	30,833.0	425.3	27.5	825.0	-	399.7
1946 年 5 月	51,333.0	708.0	34.9	1,047.6	-	339.6
1946 年 6 月	47,667.0	657.5	25.0	750.0	-	92.5
1946 年 7 月	62,667.0	864.4	21.6	648.6		215.8
1946 年 8 月	57,333.0	790.8	25.4	1,015.2	-	224.4
1946 年 9 月	58,667.0	809.2	19.1	669.2		140.0
1946 年 10 月	58,667.0	809.2	24.3	851.6	-	42.3
1946 年 11 月	56,667.0	781.6	24.2	846.0	-	64.3
1946 年 12 月	62,333.0	859.8	30.0	1,048.3	-	188.5
1947 年 1 月	71,667.0	988.5	32.2	1,127.7	-	139.2
1947 年 2 月	108,333.0	1,494.2	53.7	1,878.1	-	383.9
1947 年 3 月	109,333.0	1,508.0	77.6	2,714.3	-	1,206.2
1947 年 4 月	155,667.0	2,147.1	90.6	3,622.0	-	1,474.9
1947 年 5 月	333,333.0	4,597.7	80.3	3,532.3		1,065.4
1947 年 6 月	436,667.0	6,023.0	78.9	4,022.9		2,000.1
1947 年 7 月	401,667.0	5,540.2	68.9	4,477.2		1,063.0
1947 年 8 月	418,333.0	5,770.1	70.3	4,568.2		1,201.9
1947 年 9 月	563,333.0	7,770.1	72.0	5,180.4		2,589.7
1947 年 10 月	690,000.0	9,517.2	72.8	5,240.2		4,277.1
1947 年 11 月	686,667.0	9,471.3	81.7	6,206.9		3,264.3
1947 年 12 月	938,333.0	12,942.5	95.6	8,026.2		4,916.3

年	上等白粳米 石/法幣、金圓 券	上海白粳米 斤/法幣、金圓 券 A	臺北蓬萊米 斤/臺幣、新 臺幣	臺北蓬萊米 斤/法幣、金 圓券 B	差額 斤/法幣、金圓券 C=A-B
1948年1月	1,444,000.0	19,917.2	95.0	8,740.0	11,177.2
1948年2月	2,060,000.0	28,413.8	122.0	12,688.0	15,725.8
1948年3月	3,450,000.0	47,586.2	163.0	23,635.0	23,951.2
1948年4月	3,883,333.0	53,563.2	202.0	42,420.0	11,143.2
1948年5月	5,600,000.0	77,241.4	168.0	43,008.0	34,233.4
1948年6月	11,650,000.0	160,689.7	158.0	56,406.0	104,283.7
1948年7月	29,500,000.0	406,896.6	197.0	141,840.0	265,056.6
1948年8月	58,333,333.0	804,597.7	205.0	289,460.0	515,137.7
1948年11月	538.3	10.8	1,055.0	1.1	9.7
1948年12月	460.0	9.2	1,155.0	3.3	5.9
1949年1月	1,360.0	27.2	2,228.0	11.7	15.5
1949年2月	10,566.7	211.3	4,667.0	71.8	139.5
1949年3月	44,266.7	885.3	5,612.0	623.6	261.8
1949年4月	1,011,666.7	20,233.3	7,888.0	5,258.7	14,974.7
1949年5月	175,333,333.0	3,506,666.7	18,722.0	624,066.7	2,882,600.0

資料說明及來源：歷年臺幣對法幣及金圓券匯率波動表，參見薛化元，〈1949年臺灣經貿發展的歷史意義〉，黃翔瑜編，《戰後檔案與歷史研究第九屆中華民國史專題》（臺北：國史館，2008），頁 670-672。歷年臺北市米價，參見黃登忠，《四十年來之臺灣糧政》，頁 12。歷年上海米價，參見上海社會科學院經濟研究所編，《上海解放前後物價資料匯編(1921年-1957年)》（上海：上海人民出版社，1958），頁 296-298。

附表 8 歷年蓬萊白米零售價格

單位：每公斤新臺幣元

日期	宜蘭	基隆	臺北	桃園	新竹	苗栗	清水	臺中	彰化	員林	斗六	嘉義	臺南	高雄	屏東	東港	臺東	花蓮	平均
1950.01	0.95	0.62	0.6	-	-	0.95	0.9	0.95	0.97	0.98	1.0	0.95	1.03	1	0.97	0.95	0.65	0.68	0.88
1950.02	1.23	1.33	1.3	1.18	1.20	1.18	-	1.2	1.15	1.15	1.17	1.17	1.15	1.23	1.15	1.17	0.72	0.8	1.15
1950.03	1.45	1.33	1.4	1.37	1.38	1.35	-	1.47	1.43	1.48	1.48	1.47	1.52	1.55	1.57	1.48	1.15	1.17	1.41
1950.04	1.82	1.82	1.82	1.73	1.7	1.65	-	1.7	1.72	1.73	1.73	1.75	1.8	1.88	1.87	1.85	1.32	2.05	1.76
1950.05	1.8	1.9	1.87	1.85	1.8	1.75	-	1.78	1.78	1.92	1.7	1.72	1.7	1.73	1.7	1.65	2.07	2.3	1.82
1950.06	1.28	1.3	1.32	1.38	1.42	1.47	1.2	1.3	1.3	1.35	1.2	1.18	1.18	1.12	1.1	1.07	1.35	1.72	1.29
1950.07	1.08	1.07	1.12	1.03	1.12	1.1	1.02	0.98	0.95	0.98	0.95	0.98	1.07	1.02	0.98	0.95	0.98	1.17	1.03
1950.08	1.12	1.12	1.1	1.02	1.05	1.1	1.13	1.05	1.03	1.07	1.02	1.07	1.08	1.05	1.02	1	1.03	1.13	1.07
1950.09	1.15	1.07	1.08	1	1.08	1.1	1.13	1.03	1.03	1.05	1	1.1	1.08	1.03	1	0.98	1.02	1.17	1.06
1950.10	1.2	1.15	1.17	1.1	1.15	1.17	1.18	1.1	1.08	1.1	1.05	1.15	1.1	1.1	1.05	1	1.02	1.18	1.11
1950.11	1.07	1.08	1.12	1.05	1.12	1.1	1.08	1.02	1.02	1.07	0.98	1.03	1.05	1.05	1	0.97	1.02	1.15	1.05
1950.12	1.05	1.08	1.12	1.03	1.12	1.07	1.08	1.03	1.05	1.03	1	1.07	1.05	1.08	1.02	0.95	0.98	1.07	1.05
1951.01	1.27	1.3	1.35	1.23	1.27	1.23	1.27	1.22	1.25	1.23	1.23	1.3	1.32	1.33	1.23	1.15	1.1	1.22	1.25
1951.02	1.45	1.5	1.5	1.43	1.43	1.42	1.48	1.45	1.47	1.43	1.47	1.47	1.52	1.53	1.5	1.43	1.28	1.45	1.46
1951.03	1.37	1.42	1.43	1.38	1.37	1.4	1.45	1.4	1.45	1.38	1.42	1.4	1.45	1.47	1.45	1.4	1.33	1.45	1.41
1951.04	1.35	1.42	1.4	1.35	1.32	1.37	1.47	1.4	1.47	1.37	1.38	1.37	1.43	1.42	1.38	1.4	1.4	1.5	1.40
1951.05	1.18	1.25	1.25	1.18	1.2	1.23	1.33	1.27	1.28	1.23	1.22	1.17	1.3	1.2	1.17	1.1	1.33	1.42	1.24
1951.06	1.18	1.15	1.22	1.18	1.18	1.2	1.25	1.22	1.23	1.18	1.13	1.13	1.17	1.1	1.05	1.07	1.3	1.42	1.19
1951.07	1.13	1.12	1.15	1.08	1.15	1.18	1.12	1.08	1.07	1.05	1.05	1.07	1.13	1.08	1.03	1.05	1.1	1.3	1.11
1951.08	1.2	1.18	1.23	1.1	1.15	1.18	1.18	1.13	1.17	1.13	1.13	1.18	1.2	1.18	1.13	1.17	1.15	1.27	1.17
1951.09	1.18	1.15	1.2	1.08	1.15	1.18	1.18	1.17	1.15	1.12	1.08	1.22	1.2	1.2	1.12	1.22	1.12	1.25	1.17
1951.10	1.25	1.23	1.25	1.17	1.23	1.22	1.22	1.18	1.18	1.15	1.18	1.27	1.25	1.22	1.15	1.18	1.15	1.23	1.21
1951.11	1.25	1.3	1.35	1.22	1.25	1.23	1.27	1.23	1.2	1.2	1.17	1.22	1.23	1.27	1.22	1.23	1.15	1.23	1.23
1951.12	1.48	1.57	1.58	1.5	1.52	1.45	1.57	1.52	1.52	1.53	1.48	1.57	1.53	1.6	1.53	1.57	1.3	1.43	1.51
1952.01	1.73	1.63	1.8	1.75	1.78	1.72	1.87	1.78	1.8	1.78	1.77	1.8	1.8	1.63	1.68	1.67	1.47	1.55	1.72
1952.02	1.62	1.73	1.87	1.73	1.75	1.78	1.83	1.75	1.75	1.75	1.82	1.8	1.82	1.72	1.73	1.7	1.6	1.67	1.75
1952.03	1.73	1.93	1.97	1.82	1.83	1.78	1.93	1.85	1.85	1.82	1.9	1.95	1.98	2.03	1.95	1.95	1.75	1.85	1.88
1952.04	2.02	2.07	2.12	2.02	2	1.97	2.15	2.05	2.02	2.05	2.17	2.22	2.2	2.17	2.2	2.22	2.03	2.03	2.10
1952.05	2.12	2.02	2.1	2.05	2.08	2.08	2.15	2.1	2.07	2.07	2.13	2.07	1.98	1.95	1.9	1.9	2.05	2.03	2.05
1952.06	1.93	1.95	2	1.87	1.95	1.98	1.83	1.8	1.82	1.78	1.87	1.87	1.95	1.93	1.88	1.92	1.92	2	1.90
1952.07	1.87	1.9	1.93	1.75	1.75	1.8	1.9	1.87	1.87	1.85	2.02	2.07	2.12	2.08	2.05	2.1	1.73	1.72	1.91
1952.08	2.17	2.12	2.18	2.03	2.02	2	2.17	2.12	2.13	2.1	2.17	2.15	2.17	2.2	2.22	2.23	1.97	1.98	2.12
1952.09	2.25	2.17	2.22	2.1	2.12	2.13	2.22	2.18	2.18	2.13	2.25	2.38	2.38	2.33	2.28	2.33	2.12	2.12	2.22
1952.10	2.18	2.17	2.18	2.08	2.1	2.13	2.22	2.17	2.18	2.12	2.22	2.27	2.23	2.23	2.15	2.23	2.02	2.05	2.16
1952.11	2.22	2.18	2.23	2.12	2.13	2.13	2.22	2.22	2.23	2.18	2.13	2.22	2.28	2.32	2.25	2.32	2.02	2.03	2.19
1952.12	2.25	2.22	2.27	2.22	2.13	2.2	2.27	2.28	2.3	2.25	2.25	2.32	2.27	2.4	2.37	2.42	2.07	2.12	2.26
1953.01	2.37	2.38	2.4	2.37	2.37	2.38	2.45	2.37	2.48	2.43	2.33	2.47	2.35	2.52	2.43	2.48	2.17	2.22	2.39

日期	宜蘭	基隆	臺北	桃園	新竹	苗栗	清水	臺中	彰化	員林	斗六	嘉義	臺南	高雄	屏東	東港	臺東	花蓮	平均
1953.02	2.68	2.77	2.77	2.65	2.6	2.6	2.8	2.77	2.8	2.78	2.68	2.87	2.78	2.95	2.8	2.92	2.5	2.5	2.73
1953.03	2.68	2.83	2.8	2.67	2.67	2.65	2.8	2.82	2.82	2.73	2.7	2.82	2.82	2.93	2.78	2.83	2.7	2.77	2.77
1953.04	3.27	3.28	3.28	3.13	3.13	3.07	3.15	3.22	3.15	3.08	3.22	3.33	3.28	3.58	3.2	3.48	2.98	2.98	3.21
1953.05	4.1	4.1	4.17	4.1	4.05	3.98	4.18	4.18	4.15	4.15	4.1	4.12	4.07	3.95	3.78	3.83	4.02	4.17	4.07
1953.06	3.88	3.88	4	4	4.03	4.12	3.95	3.98	4	3.83	3.88	3.85	3.87	3.8	3.68	3.73	3.57	3.88	3.89
1953.07	3.5	3.48	3.6	3.37	3.42	3.47	3.4	3.5	3.57	3.38	3.5	3.43	3.55	3.58	3.52	3.62	3.17	3.32	3.47
1953.08	3.52	3.53	3.63	3.42	3.48	3.55	3.5	3.53	3.58	3.4	3.48	3.48	3.52	3.58	3.52	3.63	3.33	3.48	3.51
1953.09	3.28	3.33	3.42	3.18	3.25	3.37	3.13	3.28	3.3	3.17	3.15	3.15	3.2	3.22	3.1	3.22	3.27	3.42	3.25
1953.10	2.98	3.02	3.13	2.95	3.05	3.17	2.93	3.1	3.1	2.95	3.82	2.87	2.93	2.9	2.83	2.82	2.92	3	3.03
1953.11	2.72	2.88	2.95	2.72	2.87	2.88	2.7	2.78	2.82	2.67	2.62	2.72	2.78	2.77	2.67	2.73	2.75	2.83	2.77
1953.12	3.12	3.28	3.3	3.1	3.13	3.15	3.17	3.22	3.32	3.15	3.2	3.27	3.35	3.38	3.3	3.37	3.03	3.17	3.22

資料來源：黃登忠，《臺灣百年糧政資料彙編》，第二編近百年來糧食統計資料，頁 574-581

附表 9 1948-1952 年度公糧收入、撥出概況

單位：糙米萬公噸

項目			1948 年度		1949 年度		1950 年度		1951 年度		1952 年度	
上年度底滾存量 (A)			0.7		3.0		9.6		8.6		7.2	
收入	地租 地稅	田賦、徵購	12.1	60.2%	12.7	40.2%	14.1	36.4%	13.5	34.2%	13.2	30.4%
		公有地租穀 和放領地價 穀	1.0	5.0%	1.1	3.6%	1.4	3.5%	1.7	4.4%	1.6	3.6%
		小計	13.1	65.2%	13.8	43.8%	15.5	39.9%	15.2	38.6%	14.7	34.0%
		實物交換	肥料換穀	6.7	33.1%	11.1	35.3%	21.3	54.8%	18.2	46.4%	25.6
	放貸	各項收購	-		-		0.4	1.1%	1.3	3.4%	0.1	0.3%
		各種貸款回 收	-		0.0	0.0%	0.1	0.1%	3.4	8.7%	2.0	4.7%
		其他實物換 穀	0.4	1.8%	0.2	0.7%	1.5	3.9%	1.1	2.9%	0.4	0.9%
		小計	7.0	34.8%	11.4	36.0%	23.3	59.9%	24.1	61.4%	28.2	64.9%
	進口		-		6.4	20.2%	0.1	0.3%	-		0.5	1.2%
	收入合計 (B)			20.2		31.5		38.9		39.3		43.4
撥出	民食市場	調節民食	7.0	39.4%	6.2	25.0%	6.1	15.4%	7.3	17.9%	9.0	20.8%
		出口	3.2	18.0%	3.8	15.3%	7.7	19.2%	7.0	17.2%	11.0	25.5%
	非民食市場	公教糧	3.4	18.7%	2.9	11.7%	6.6	16.7%	7.1	17.4%	10.3	23.9%
		軍(眷)糧	4.3	23.9%	12.0	48.1%	19.4	48.6%	18.8	46.3%	12.7	29.4%
		專案糧	-		-		0.1	0.1%	0.5	1.2%	0.2	0.5%
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%
年底存量 D = (A+B) - C			3.0		9.6		8.6		7.2		7.4	
總產量 E			106.8		121.5		142.2		148.5		157.0	
徵購量佔總生產量 F = B/E			18.86%		25.95%		27.35%		26.47%		27.63%	

資料說明：(一) 黃登忠收錄的資料，進出口部分有些年份有疏漏，故以《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。(三) 為簡化表格，將原始資料的收撥進行合併，「田賦、徵購」為田賦徵實、隨賦徵購、收購大中戶餘糧、縣級公糧、防衛捐；「各項收購」為收購節餘軍糧、其他收購；「各種貸款回收」為糧食生產貸款回收、扶農貸款回收。「其他實物換穀」為棉布換穀、豆餅換穀、脫穀機換穀；「專案糧」為外島民食。

資料來源：臺灣省糧食局，《糧食統計要覽：民國 44 年版》，(臺北：臺灣省糧食局，1956)，頁 174-178；黃登忠編，《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。

附表 10 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》（臺北：農復會，1953），頁 20。

附表 11 臺北市零售米價與零售物價指數比較

年	零售物價指數	增加率	零售米價指數	增加率	米價指數佔物價指數%
1950	981.6		626.7		63.8
1951	1540.4	56.9%	657.9	5.0%	42.7
1952	1799.5	16.8%	1026.7	56.1%	57.1
1953	1897.9	5.5%	1622.6	58.0%	86.3

資料來源：李連春，《十年來的台灣糧政》，頁 29。

附表 12 歷年公糧汲取數量 (1954-1968)

單位:公噸

年	肥料換穀		田賦徵實		隨賦收購		耕者有其田地價穀		生產貸款折扣稻穀		公地租穀與地價穀		其他		合計	
	數量	%	數量	%	數量	%	數量	%	數量	%	數量	%	數量	%	數量	%
1954	286,991	51.8	66,674	12.0	56,157	10.2	12,301	2.2	27,491	5.0	17,198	3.1	87,127	16	553,939	100
1955	309,982	59.8	64,375	12.4	54,174	10.4	65,324	12.6	22,155	4.3	9,462	1.8	12,191	2.3	518,739	100
1956	322,524	62.1	66,012	12.7	55,469	10.7	28,283	5.4	22,502	4.3	10,958	2.1	14,037	2.7	519,785	100
1957	348,944	65.2	73,234	13.7	61,222	11.4	21,902	4.1	17,672	3.3	8,784	1.6	3,589	0.7	535,347	100
1958	339,269	62.3	70,615	13.0	59,140	10.8	41,254	7.6	13,238	2.4	15,486	2.8	5,839	1.1	544,841	100
1959	325,792	63.5	58,564	11.4	44,518	8.7	50,780	9.9	14,961	2.9	10,120	2.0	8,420	1.6	513,164	100
1960	293,102	62.9	75,270	16.1	56,766	12.2	16,458	3.5	9,280	2.0	2,025	0.4	13,346	2.9	466,247	100
1961	364,925	63.7	67,248	11.7	56,029	9.8	32,076	5.6	10,510	1.8	3,949	0.7	38,150	6.7	572,887	100
1962	381,975	64.0	84,428	14.2	57,761	9.7	29,642	5.0	9,030	1.5	1,402	0.2	32,180	5.4	596,418	100
1963	376,385	66.6	79,117	14.0	51,142	9.0	13,568	2.4	10,653	1.9	256	-	34,380	6.1	565,501	100
1964	438,110	65.4	88,174	13.2	56,898	8.5	11,435	1.7	9,184	1.4	37,681	5.6	28,166	4.2	669,648	100
1965	396,970	60.8	96,928	14.8	62,321	9.5	9,750	1.5	8,028	1.2	37,590	5.8	41,877	6.4	653,666	100
1966	449,150	70.8	82,092	12.9	52,644	8.3	3,414	0.5	11,892	1.9	18,440	2.9	18,792	2.9	636,424	100
1967	439,611	66.2	120,200	18.1	61,841	9.3	2,935	0.4	14,436	2.2	16,626	2.5	8,935	1.3	664,584	100
1968	456,104	65.4	137,102	19.7	64,368	9.2	2,480	0.3	13,140	1.9	14,633	2.1	9,671	1.4	697,498	100
平均	368,656	63.4	82,002	14.0	56,697	9.8	22,773	4.2	14,278	2.5	13,641	2.2	23,780	4.1	580,566	100

資料來源：徐智明，《糧食平準基金與糧食政策》，頁 14-15。

附表 13 歷年公糧分配數量 (1954-1968)

單位:公噸

年	軍糧		外銷		市場調節糧		公教糧		軍眷糧		其他		合計	
	數量	%	數量	%	數量	%	數量	%	數量	%	數量	%	數量	%
1954	150,619	45.1	36062	10.8	24,018	7.2	82,560	24.7	24,740	7.4	15,999	4.8	333,998	100
1955	160,792	31.2	169834	32.9	43,143	8.4	87,789	17.1	28,755	5.6	24,643	4.8	514,856	100
1956	168,409	35.0	93587	19.5	63,040	13.1	93,152	19.4	33,640	7.0	28,763	6.0	480,591	100
1957	161,383	29.7	161648	29.8	62,055	11.4	96,852	17.8	32,947	6.1	28,009	5.2	542,894	100
1958	160,395	25.5	217491	34.5	80,768	12.8	103,590	16.4	36,267	5.8	31,688	5.0	630,199	100
1959	142,844	23.3	177849	29.0	106,845	17.4	112,024	18.3	37,635	6.2	35,618	5.8	612,815	100
1960	128,660	21.6	38895	6.6	243,879	41.0	103,045	17.3	42,587	7.2	37,593	6.3	594,658	100
1961	126,425	23.5	72222	13.4	151,806	28.2	104,825	19.5	41,444	7.7	41,248	7.7	537,970	100
1962	125,824	26.8	56944	12.1	100,331	21.4	109,638	23.3	37,625	8.0	39,330	8.4	469,692	100
1963	132,025	21.2	173289	27.8	129,413	20.8	112,486	18.1	39,885	6.4	35,767	5.7	622,855	100
1964	130,236	22.1	126829	21.5	115,290	19.6	119,048	20	43,411	7.4	55,726	9.4	589,540	100
1965	131,593	16.9	293988	37.8	141,823	18.2	122,659	15.8	46,575	6.0	41,220	5.3	777,858	100
1966	133,829	18.2	218883	29.8	163,676	22.2	126,611	17.2	59,830	6.9	41,953	5.7	725,782	100
1967	127,377	18.4	127404	18.4	198,442	28.7	128,248	18.5	55,217	8.0	55,655	8.0	692,343	100
1968	126,086	19.3	78234	12.2	185,407	28.8	123,425	19.2	58,876	9.2	72,367	11.3	642,395	100
平均	140,433	25.2	136210.6	22.4	120,662	19.9	108,397	18.8	41,296	7.0	39,039	6.6	584,563	100

資料來源：徐智明，《糧食平準基金與糧食政策》，頁 14-15。

附表 14 1957 年度糧食局事業決算核定表

單位:新臺幣元

部分別	科目	名稱	核定決算數
糧食事業	事業收入	稻穀銷售	17,532,590.59
		糙米銷售	1,081,837,298.38
		白米銷售	766,684,846.44
		糧食副產品銷售	46,773,236.33
		經手手續費收入	628,358.42
		其他事業收入	40,590,991.04
	事業外收入	利息收入	213,614.84
		罰款收入	56,241.42
		兌換盈餘	152.76
		配售農藥收入	2,173,912.23
		出售資產盈餘	17,806.63
		其他事業外收入	14,357,148.79
	事業支出	稻穀成本	16,476,074.26
		糙米成本	937,123,682.51
		白米成本	648,243,519.84
		糧食副產品成本	18,142,896.64
		採購費用	28,037,022.43
		業務費用	39,349,477.17
		配銷費用	122,566,218.79
		管理費用	6,828,417.20
	事業外支出	利息支出	84,042,529.42
		匯費	14,428.00
		增產補助費	8,681,968.44
		配售農藥支出	1,119,547.90
		其他事業外支出	2,028,604.95
	本期餘絀		58,211,810.32

部分別	科目	名稱	核定決算數
食品事業	事業收入	食鹽銷售	156,775,603.71
		食品銷售	140,392,831.17
		飼料銷售	243,701,314.86
		貸放食品利息及罰金收入	806,001.66
	事業外收入	利息收入	725.96
		罰款收入	184,488.37
		盤存盈餘	3,977.42
		其他事業外收入	713,627.75
	事業支出	食鹽成本	128,569,616.23
		食品成本	137,490,705.99
		飼料成本	228,188,705.24
		採購費用	1,733,711.58
		業務費用	12,931,063.61
		配銷費用	28,245,909.89
		管理費用	2,469,262.46
	事業外支出	利息支出	1,218,666.27
		匯費	761.00
		非常損失	277,062.82
		其他事業外支出	746,688.92
	本期餘絀		706,416.89
	肥料事業	事業收入	肥料換谷銷售
肥料配售			124,832,767.93
事業外收入		事業外收入	1,221,416.38
事業支出		稻作肥料成本	621,370,405.36
		現售肥料成本	83,281,912.92
		採購費用	123,612,461.18
		業務費用	7,229,584.44
		配銷費用	70,940,092.64
		管理費用	2,817,246.36

部分別	科目	名稱	核定決算數
	事業外支出	利息支出	8,030,046.40
		其他事業外支出	1,871,330.46
	本期餘絀		40,946.60
合計			58,918,227.21

資料來源：「臺灣省政府函送糧食局及公賣局 46 年度事業決算案請審核」（1959 年 4 月 24 日），〈歲計-決算〉，《臺灣省臨時省議會檔案》，臺北，臺史所檔案館，檔號 002_52_302_48003。

附表 15 歷年軍(眷)糧差價（1949-1967 年）

單位：公斤／新臺幣元

糧別	年度	配額數量	糧食局 購糧成本	財政部 撥付額	差價	差價小計
中央軍糧	1949 年度(1950.1-1950.6)	61,087,500.00	-	-	-	17,485,544.25
	1950 年度(1950.7-1950.12)	97,807,498.38	-	-	-	42,681,022.39
	1950 年度(1951.1-1951.6)	96,212,811.00	-	-	-	40,633,727.07
	1951 年度(1951.7-1951.12)	96,390,976.00	-	-	-	74,625,952.48
	1951 年度(1952.1-1952.6)	91,786,302.56	-	-	-	41,034,019.90
	1952 年度(1952.7-1952.12)	92,794,943.25	-	-	-	53,027,937.69
	1952 年度(1953.1-1953.6)	91,281,982.22	-	-	-	73,746,945.59
	1953 年度(1953.7-1953.10)	62,031,402.28	-	-	-	59,363,988.16
	1953 年度(1953.11-1953.12)	30,763,540.97	-	-	-	29,173,790.47
	1953 年度(1954.1-1954.6)	72,984,925.78	2.2	2.0	0.2	16,913,527.30
	1954 年度(1954.7-1954.12)	70,608,614.49	2.3	2.0	0.3	18,892,746.98
	1954 年度(1955.1-1955.6)	81,049,185.75	2.2	2.0	0.2	19,519,886.01
	1955 年度(1955.7-1955.12)	85,968,913.87	2.5	2.0	0.5	40,044,320.28
	1955 年度(1956.1-1956.6)	78,564,712.13	2.5	2.0	0.5	39,560,475.15
	1956 年度(1956.7-1956.12)	75,788,934.71	2.8	2.5	0.3	18,574,352.12
	1956 年度(1957.1-1957.6)	79,858,876.84	2.9	2.5	0.4	29,247,515.03
	1957 年度(1957.7-1957.12)	77,977,576.61	3.0	2.5	0.5	41,774,927.11
	1957 年度(1958.1-1958.6)	76,377,111.43	2.9	2.5	0.4	30,411,838.23

糧別	年度	配額數量	糧食局	財政部	差價	差價小計
			購糧成本	撥付額		
	1958 年度(1958.7-1958.12)	74,143,521.04	3.3	2.5	0.8	18,563,313.36
	1958 年度(1959.1-1959.6)	73,632,285.67	2.8	2.5	0.3	20,014,727.88
	1960 年度(1959.7-1959.12)	71,357,340.00	3.3	2.5	0.8	58,767,764.50
	1960 年度(1960.1-1960.6)	62,388,103.20	3.1	2.5	0.6	39,185,967.62
	1961 年度(1960.7-1960.12)	58,361,940.00	3.3	2.5	0.8	49,087,060.50
	1961 年度(1961.1-1961.6)	58,601,844.40	3.8	2.5	1.3	76,092,150.88
	1962 年度(1961.7-1961.12)	64,911,289.00	4.3	3.0	1.3	85,444,677.04
	1962 年度(1962.1-1962.6)	58,374,365.00	4.5	3.0	1.5	89,292,347.44
	1963 年度(1962.7-1962.12)	59,312,827.00	5.0	3.5	1.5	88,580,148.37
	1963 年度(1963.1-1963.6)	61,171,325.35	4.7	3.5	1.2	75,483,580.34
	1964 年度(1963.7-1963.12)	62,275,800.00	4.9	4.0	0.9	55,421,102.69
	1964 年度(1964.1-1964.6)	58,861,130.00	5.0	4.0	1.0	56,045,213.54
	1965 年度(1964.7-1964.12)	60,863,657.00	4.6	4.2	0.4	23,762,997.60
	1965 年度(1965.1-1965.6)	60,202,187.00	4.7	4.2	0.5	29,252,242.67
	1966 年度(1965.7-1965.12)	62,856,616.00	4.9	4.5	0.4	26,011,324.83
	1966 年度(1966.1-1966.6)	60,854,379.00	5.1	4.5	0.6	34,398,546.27
	1967 年度(1966.7-1966.12)	61,177,490.00	5.1	4.8	0.3	17,006,118.67
合計						
中央軍眷糧	1950 年度(1951.1)	1,820,000.00	-	-	-	-
	1950 年度(1951.2-1951.6)	9,100,000.00	-	-	-	1,092,000.00
	1951 年度(1951.7-1951.12)	10,920,000.00	-	-	-	2,730,000.00
	1951 年度(1952.1)	1,820,000.00	-	-	-	-
	1951 年度(1952.2-1952.6)	9,100,000.00	-	-	-	1,365,000.00
	1952 年度(1952.7-1952.12)	10,920,000.00	-	-	-	3,494,400.00
	1952 年度(1953.1)	1,820,000.00	-	-	-	582,400.00
	1952 年度(1953.2-1953.6)	9,100,000.00	-	-	-	4,641,000.00
	1953 年度(1953.7-1953.10)	7,280,000.00	-	-	-	8,008,000.00

糧別	年度	配額數量	糧食局 購糧成本	財政部 撥付額	差價	差價小計
	1953 年度(1953.11-1953.12)	3,640,000.00	-	-	-	4,004,000.00
	1953 年度 (1954.1-1954.6)	12,610,748.40	2.70	2.00	0.70	2,143,827.25
	1954 年度 (1954.7-1954.12)	11,883,300.00	2.70	2.00	0.70	2,021,011.01
	1954 年度 (1955.1-1955.6)	14,957,501.68	2.70	2.00	0.70	2,542,775.39
	1955 年度 (1955.7-1955.12)	15,548,837.31	2.27	2.00	0.27	4,198,186.08
	1955 年度 (1956.1-1956.6)	13,534,463.70	2.35	2.00	0.35	4,737,062.29
	1956 年度 (1956.7-1956.12)	18,188,450.00	2.35	2.50	- 0.15	2,728,267.50
	1956 年度 (1957.1-1957.6)	12,992,337.00	2.46	2.50	- 0.04	519,693.49
	1957 年度 (1957.7-1957.12)	24,194,432.00	2.46	2.50	- 0.04	967,777.28
	1957 年度 (1958.1-1958.6)	12,097,218.00	2.63	2.50	0.13	1,572,638.34
	1958 年度 (1958.7-1958.9)	9,760,000.00	2.63	2.50	0.13	1,271,400.00
	1958 年度 (1958.10-1959.2)	13,040,000.00	2.67	2.50	0.17	2,216,800.00
	1958 年度 (1959.2-1959.6)	15,852,581.00	2.67	2.50	0.17	4,121,671.16
	1960 年度 (1959.7)	3,260,000.00	2.76	2.50	0.26	847,600.00
	1960 年度(1959.8-1960.1)	19,540,000.00	2.76	2.50	0.26	6,643,600.00
	1960 年度(1960.2-1960.6)	16,680,138.80	2.84	2.50	0.34	7,675,623.85
	1961 年度(1960.7-1960.9)	10,200,000.00	2.96	2.50	0.46	4,692,000.00
	1961 年度(1960.10-1961.2)	17,204,272.00	2.96	2.50	0.46	19,440,827.36
	1961 年度(1961.3-1961.6)	13,702,144.00	3.63	2.50	1.13	22,334,496.02
	1962 年度(1961.7-1961.9)	8,326,602.00	3.63	3.00	0.63	9,490,060.26
	1962 年度(1961.10-1962.2)	15,417,670.00	4.13	3.00	1.13	19,117,910.80
	1962 年度(1962.3-1962.6)	11,268,435.00	4.13	3.00	1.13	14,987,018.55
	1963 年度(1962.7-1962.8)	5,400,000.00	4.24	3.50	0.74	4,482,000.00
	1963 年度(1962.9-1963.2)	18,685,237.00	4.33	3.50	0.83	17,006,295.67

糧別	年度	配額數量	糧食局	財政部	差價	差價小計
			購糧成本	撥付額		
	1963 年度(1963.3-1963.6)	12,649,462.00	4.33	3.50	0.83	11,890,494.42
	1964 年度(1963.7-1963.12)	20,061,288.00	4.41	4.00	0.41	17,853,142.04
	1964 年度(1964.1-1964.6)	20,728,293.00	4.44	4.00	0.44	19,736,651.46
	1965 年度(1964.7-1964.12)	22,120,352.00	4.89	4.20	0.69	8,636,449.03
	1965 年度(1965.1-1965.6)	22,561,265.00	4.95	4.20	0.75	10,962,518.67
	1966 年度(1965.7-1965.12)	23,708,848.00	4.59	4.50	0.09	9,811,195.48
	1966 年度(1966.1-1966.6)	24,468,953.00	4.69	4.50	0.19	13,831,263.84
	1967 年度(1966.7-1966.12)	25,195,732.00	4.91	4.80	0.11	7,003,909.58
合計						
警備軍糧	1958 年度 (1958.7-1958.12)	2,472,000.00	2.75	2.5	0.25	618,914.77
	1958 年度 (1959.1-1959.6)	1,236,000.00	2.77	2.5	0.27	335,969.52
	1960 年度 (1959.7-1959.12)	1,330,000.00	3.24	2.5	0.74	1,096,995.25
	1960 年度(1960.1-1960.6)	2,268,136.00	3.13	2.5	0.63	1,424,616.60
	1961 年度(1960.7-1960.12)	1,770,523.00	3.34	2.5	0.84	1,489,151.81
	1961 年度(1961.1-1961.7)	1,504,546.00	3.80	2.5	1.30	1,953,593.21
	1962 年度(1961.7-1961.12)	1,900,000.00	4.32	3	1.32	2,501,027.00
	1962 年度(1962.1-1962.6)	2,694,952.00	4.53	3	1.53	4,122,331.80
	1963 年度(1962.7-1962.12)	2,297,476.00	4.99	3.5	1.49	3,431,142.56
	1963 年度(1963.1-1963.6)	1,568,729.00	4.73	3.5	1.23	1,935,764.65
	1964 年度(1963.7-1963.12)	1,930,000.00	4.89	4	0.89	1,717,564.90
	1964 年度(1964.1-1964.6)	2,620,502.00	4.95	4	0.95	2,495,137.19
	1965 年度(1964.7-1964.12)	2,278,542.00	4.59	4.2	0.39	889,611.15
	1965 年度(1965.1-1965.6)	2,278,540.00	4.69	4.2	0.48	1,107,144.04
	1966 年度(1965.7-1965.12)	2,278,542.00	4.91	4.5	0.41	942,906.25
	1966 年度(1966.1-1966.6)	2,158,543.00	5.07	4.5	0.57	1,220,138.01
	1967 年度(1966.7-1966.12)	2,218,542.00	5.08	4.8	0.28	616,710.30
合計						

糧別	年度	配額數量	糧食局	財政部	差價	差價小計
			購糧成本	撥付額		
警備軍眷糧	1960 年度(1960.1-1960.6)	638,712.00	2.96	2.63	0.33	209,817.52
	1961 年度(1961.1-1961.6)	670,871.75	4.13	2.631	1.50	1,005,301.32
	1962 年度(1961.7-1961.12)	351,516.00	4.24	3	1.24	435,879.84
	1962 年度(1962.1-1962.6)	351,516.00	4.33	3	1.33	467,516.28
	1963 年度(1962.7-1962.12)	491,277.00	4.41	3.5	0.91	447,062.07
	1963 年度(1963.1-1963.6)	491,277.00	4.44	3.5	0.94	461,801.18
	1964 年度(1963.7-1963.12)	584,436.00	4.89	4	0.89	520,107.13
	1964 年度(1964.1-1964.6)	584,436.00	4.95	4	0.95	556,476.58
	1965 年度(1964.7-1964.12)	668,435.00	4.95	4.2	0.75	260,977.01
	1965 年度(1965.1-1965.6)	668,435.00	4.69	4.2	0.48	324,792.57
	1966 年度(1965.7-1965.12)	700,000.00	4.91	4.5	0.41	289,674.00
	1966 年度(1966.1-1966.6)	831,942.00	5.07	4.5	0.57	470,263.53
	1967 年度(1966.7-1966.12)	884,594.00	5.08	4.8	0.28	245,899.44
合計						
退役官兵主食	1962 年度(1961.7-1961.12)	1,909,972.00	4.32	3	1.32	2,514,153.44
	1962 年度(1962.1-1962.6)	1,909,972.00	4.53	3	1.53	2,921,588.67
	1963 年度(1962.7-1962.12)	1,909,972.00	4.99	3.5	1.49	2,852,428.58
	1963 年度(1963.1-1963.6)	1,909,972.00	4.73	3.5	1.23	2,356,848.14
	1964 年度(1963.7-1963.12)	1,909,972.00	4.89	4	0.89	1,699,741.38
	1964 年度(1964.1-1964.6)	1,909,972.00	4.95	4	0.95	1,818,598.94
	1965 年度(1964.7-1964.12)	1,909,956.00	4.59	4.2	0.39	745,704.12
	1964 年度(1965.1-1965.6)	1,909,956.00	4.69	4.2	0.48	928,047.62
	1966 年度(1965.7-1965.12)	1,909,968.00	4.91	4.5	0.41	790,382.95
	1967 年度(1966.1-1966.6)	1,909,976.00	5.57	4.5	1.07	1,079,633.04
合計						
退役官兵眷糧	1962 年度(1961.7-1961.12)	1,116,909.50	4.24	3	1.24	1,384,967.78
	1962 年度(1962.1-1962.6)	1,116,909.50	4.33	3	1.33	1,485,489.64

糧別	年度	配額數量	糧食局 購糧成本	財政部 撥付額	差價	差價小計
	1963 年度(1962.7-1962.8)	555,000.00	4.33	3.5	0.83	460,650.00
	1963 年度(1962.9)	3,450.75	4.41	3.5	0.91	3,143.82
	1963 年度(1962.10-1962.12)	1,662,601.25	4.44	3.5	0.94	1,562,845.18
	1964 年度(1963.7-1963.12)	1,200,000.00	4.88	4	0.88	1,067,916.00
	1964 年度(1964.1-1964.6)	1,315,596.00	4.95	4	0.95	1,252,657.89
	1965 年度(1964.7-1964.12)	1,608,095.00	4.59	4.2	0.39	627,848.53
	1965 年度(1965.1-1965.6)	1,608,095.00	4.68	4.2	0.48	295,473.36
	1966 年度(1965.7-1965.12)	1,500,000.00	4.91	4.5	0.41	620,730.00
	1966 年度(1966.1-1966.6)	2,511,120.00	5.06	4.5	0.56	1,419,435.69
	1967 年度(1966.1-1966.6)	211,112.00	5.06	4.5	0.56	119,333.17
合計						
東部開發人員 軍糧	1963 年度(1962.7-1962.12)	183,850.00	4.99	3.5	1.49	274,568.94
	1963 年度(1963.1-1963.6)	183,850.00	4.73	3.5	1.23	226,865.89
退役就養人員 軍糧	1963 年度(1962.7-1963.6)	479,110.10	4.73	3.5	1.23	591,207.50
眷糧	1963 年度(1962.7-1963.6)	583,534.74	4.73	3.5	1.23	664,535.70
五十二年度 戰備員額	1963 年度(1963.1-1963.6)	1,971,584.00	4.73	3.5	1.23	24,328,775.51
五十三年度 國軍增配額	1964 年度(1963.7-1964.6)	2,968,458.00	4.95	4	0.95	2,826,446.97
退役官軍主食	1965 年度(1965.6)	32.00	4.69	4.2	0.48	15.55
五十四年度 戰備員額	1965 年度(1964.7-1965.6)	2,156,420.00	4.68	4.2	0.48	1,047,804.48

糧別	年度	配額數量	糧食局 購糧成本	財政部 撥付額	差價	差價小計
總計						1,926,538,041.82

資料來源：「積欠本省軍糧價款情形報告」(1954年2月3日)，〈剩餘農產品計畫—省糧食局財務問題—肥料匯率差價、肥料價款及肥料分配制度〉，《行政院國家經濟合作發展委員會檔案》，近史所檔案館藏，檔號：36-09-001-108。「為截止至五十六年六月底結欠本局軍糧差價懇請訊賜撥歸還墊呈請鑒核示遵由」，〈五十六年欠結年糧差價案〉，《行政院檔案》，行政院藏，檔號：057/6-6-2-1/27/1。

附表 16 歷年主要糧食每人每年消費量比較表 (1954-1972)

單位：公斤

年	食米	薯類	麵粉
1954	125	71	14
1955	134	66	12
1956	133	67	13
1957	134	68	13
1958	132	72	13
1959	135	68	11
1954-1959 年平均	132	69	13
1960	138	68	15
1961	137	58	17
1962	132	55	18
1963	134	47	17
1964	130	57	17
1965	133	51	17
1966	137	47	19
1967	142	49	21
1968	140	24	23
1960-1968 年平均	136	51	18
增加率	3%	-36%	30%

1969	139	39	24
1970	135	21	21
1971	134	21	22
1972	134	18	25
1969-1972 年平均	135	25	23
增加率	-0.4%	-51%	27%

資料來源：<https://agrstat.coa.gov.tw/sdweb/public/inquiry/InquireAdvance.aspx>，2019 年

12 月 21 日搜尋。

附表 17 歷年麵粉使用項目 (1952-1972)

單位：公噸

年	國內生產	進口	出口	工業用			民食用
				製造味精	製造合板	其他工業用	
1952	16,026	42,895	-	3,520	104	406	54,891
1953	69,697	58,282	-	11,138	184	422	116,235
1954	136,944	7,676	-	18,563	290	437	125,330
1955	133,362	5,229	-	25,988	311	454	111,838
1956	159,039	-	-	32,738	279	470	125,552
1957	168,377	-	-	45,200	328	485	122,364
1958	169,516	-	-	40,517	515	502	127,982
1959	150,967	-	316	36,300	658	522	113,171
1960	189,819	1,316	874	31,000	774	540	157,947
1961	189,064	1,673	2,432		1,398	557	186,350
1962	208,814	-	3,556		1,972	576	202,710
1963	219,338	-	9,583		2,358	594	206,823
1964	247,008	-	31,840		5,019	613	209,536
1965	256,557	2,095	36,174		5,907	631	215,940
1966	261,960	5,969	13,391		7,389	650	246,499
1967	298,675	-	8,298		7,886	65	281,826
1968	327,093	-	5,705		9,940	683	310,765
1969	368,149	-	6,155		11,729	716	349,549
1970	330,414	-	5,682		12,584	741	311,407
1971	355,759	-	7,328		17,467	767	330,197
1972	419,724	-	9,139		26,966	796	382,823

資料來源：中國農民銀行徵信室編印，《臺灣區麵粉業調查報告》(出版項)，頁 78。

附表 18 歷年雜糧種植面積

單位：公頃

年	甘藷	大豆	落花生	小麥	玉米	油菜
1945	134,715	7,405	24,626	2,548	2,115	340
1946	176,029	8,454	50,797	1,996	4,643	1,069
1947	213,403	7,818	65,106	5,511	4,034	1,103
1948	224,247	20,362	73,387	8,967	3,863	942
1949	236,164	20,284	77,509	13,940	5,013	962
1950	233,057	20,300	83,387	18,333	5,246	932
1951	231,389	23,251	84,889	14,335	5,115	2,012
1952	233,502	24,315	80,975	14,582	5,653	2,328
1953	237,787	28,225	82,580	13,506	8,602	2,673
1954	247,550	30,048	94,025	11,089	8,337	2,055
1955	245,512	34,509	96,033	12,843	7,716	2,384
1956	230,236	37,505	98,258	15,615	7,645	2,769
1957	228,760	41,029	103,584	19,943	9,257	3,222
1958	228,699	47,893	103,582	22,706	11,565	3,762
1959	226,486	53,784	99,135	22,841	13,853	4,259
1960	235,387	59,665	100,497	25,208	15,202	5,404
1961	235,794	59,582	98,615	21,759	18,357	7,918
1962	233,660	55,009	96,304	20,363	19,892	9,345
1963	235,737	55,223	97,675	16,512	20,557	10,398
1964	246,176	50,970	100,877	9,511	18,704	19,598
1965	234,145	53,176	103,642	11,119	22,328	17,593
1966	235,567	51,326	98,244	14,507	24,011	7,783
1967	236,849	52,302	97,941	11,891	21,386	4,543
1968	240,437	49,461	95,421	7,716	19,265	2,928
1969	233,804	45,277	91,496	4,660	22,641	2,227
1970	228,748	42,749	87,479	2,003	22,287	1,724

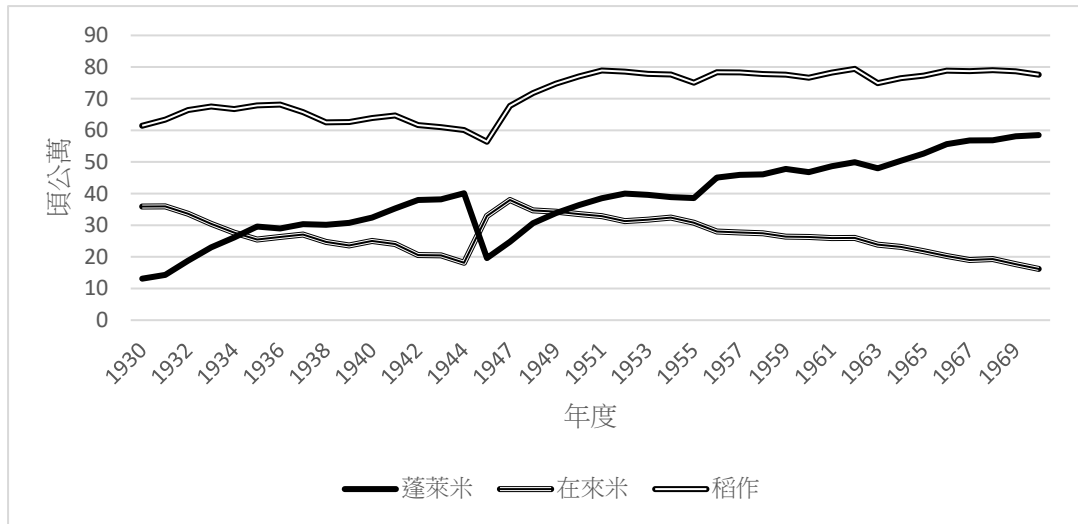
資料來源：糧食局，《糧食統計要覽》，民國七十二年版（臺北：糧食局，1973），頁 105-115。

附表 19 歷年農業與非農業每人所得比較表（1954-1968）

單位：新臺幣元

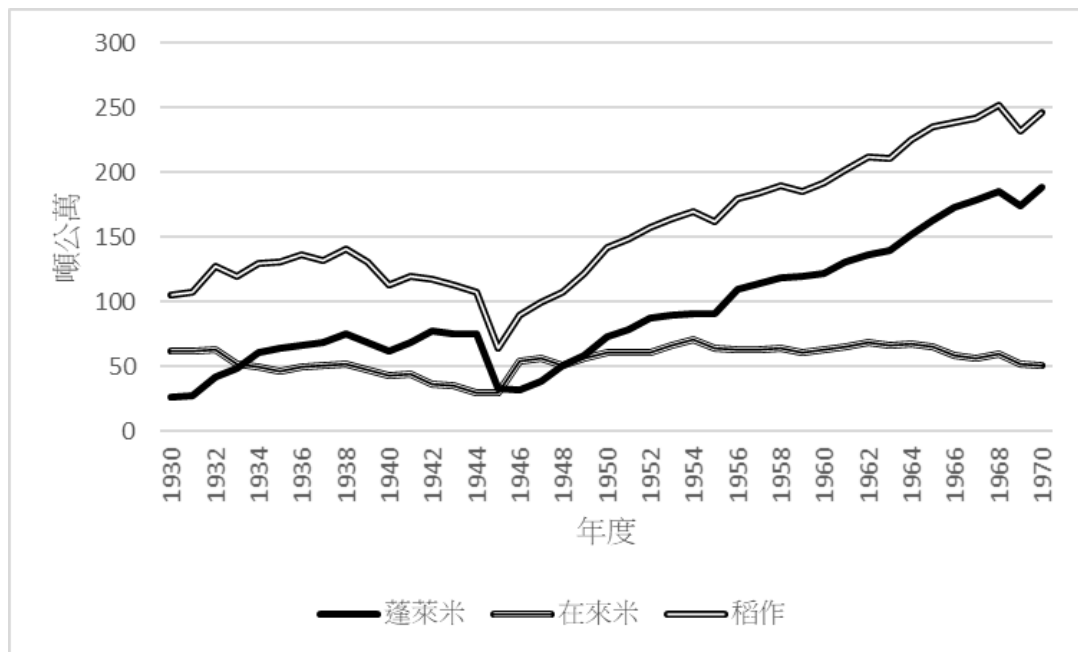
年度	每人國民所得 A	農業每人所得 B	非農業每人所得 C	比值 D=B/A	比值 E=B/C
1954	2,273	1,473	3,029	64.80%	48.63%
1955	2,604	1,766	3,376	67.82%	52.31%
1956	2,858	1,883	3,735	65.89%	50.41%
1957	3,198	2,142	4,129	66.98%	51.88%
1958	3,434	2,301	4,409	67.01%	52.19%
1959	3,849	2,555	4,934	66.38%	51.78%
1960	4,557	3,194	5,735	70.09%	55.69%
1961	4,953	3,297	6,427	66.57%	51.30%
1962	5,158	3,254	6,801	63.09%	47.85%
1963	5,760	3,383	7,748	58.73%	43.66%
1964	6,716	4,176	8,764	62.18%	47.65%
1965	7,078	4,355	9,206	61.53%	47.31%
1966	7,630	4,563	9,966	59.80%	45.79%
1967	8,494	4,821	11,260	56.76%	42.82%
1968	9,487	5,184	12,687	54.64%	40.86%

資料來源：行政院主計處，《中華民國國民所得》民國 60 年版（1971 年 3 月），頁 53-54。



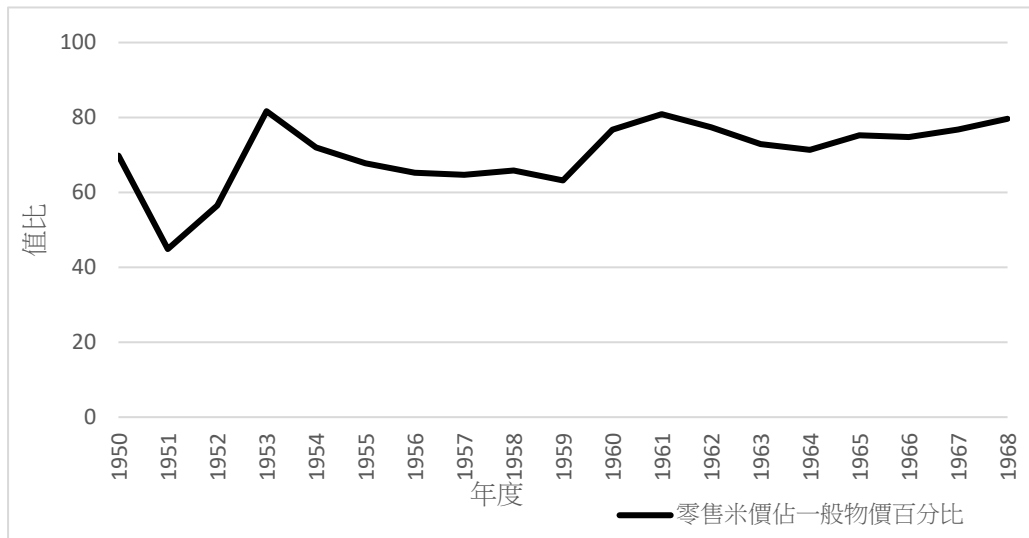
附圖 1 歷年臺灣稻作面積（1930-1970 年）

資料來源：糧食局，《糧食統計要覽》1971 年版（臺北：糧食局，1972），頁 4-7。



附圖 2 歷年臺灣稻米生產量（1930-1970 年）

資料來源：糧食局，《糧食統計要覽》1971 年版，頁 18-22。



附圖 3 歷年零售米價佔一般物價比值 (1954-1968)

資料說明：基期 1937 年=100

資料來源：沈宗瀚編，《臺灣農業發展問題》(臺北：農復會，1971 年)，頁 78。

徵引書目

中文部分

一、檔案

《總統府檔案》（臺北，總統府藏）

〈糖米外銷情形〉。

《行政院檔案》（臺北，行政院藏）

〈糧政改革方案〉。

〈1960 年度 480 公法剩餘農產品銷售協定暨補充協定案〉。

〈黃金換穀計畫〉。

〈臺灣糧政檢討及戰時糧食供應問題之研析〉。

〈關於臺灣缺糧主要原因及向日本借米案〉。

〈改進糧政意見〉。

〈我向日本售米購肥案〉。

〈四十三年度食米外銷洽售經過情形〉。

〈關於促進肥料用量暨肥料外銷案〉。

〈外銷日本食米案〉。

〈菲律賓向我洽購食米一萬公噸〉。

〈行政院財經會報第二十四次會議案〉。

〈財經會議〉。

〈為補救八七水災損失擬進口小麥黃豆等什糧代替食米消費以確保食米外銷〉。

〈中央公教人員配給米換麵粉比率與限制辦法〉。

〈食米銷日及購肥料案〉。

〈臺灣省政府函請歸還 43 年至 59 年度軍糧差價〉。

《行政院檔案》（臺北，國史館藏）

- 〈行政院會議議事錄 臺第二九五冊一〇七四至一〇七五〉。
- 〈行政院會議議事錄 臺第三〇八冊一一〇四至一一〇六〉。
- 〈行政院會議議事錄 臺第三三四冊一一六二至一一六三〉。
- 〈行政院會議議事錄 臺第二四〇冊九二二至九二三〉。
- 〈行政院會議議事錄 臺第三〇八冊一一〇四至一一〇六〉。
- 〈行政院會議議事錄 臺第三五六冊一二一〇至一二一二〉。

《外交部檔案》（臺北，國史館藏）

- 〈中日貿易（二十一）〉。
- 〈中日貿易（二十二）〉。

《蔣中正總統文物》（臺北，國史館）

- 〈對美國外交（九）〉。
- 〈各種建議（五）〉。
- 〈臺閩政情（二）〉。
- 〈領袖指示補編（十七）〉。

《陳誠副總統文物》（臺北，國史館）

- 〈石叟叢書資料彙編（一）〉。
- 〈石叟叢書資料彙編（二）〉。
- 〈行政院美援運用委員會會議紀錄彙輯（八）〉。
- 〈陳誠言論集(二)〉。
- 〈陳誠言論集-民國三十八年至三十九年〉。

《嚴家淦總統文物》（臺北，國史館）

- 〈再任財政部長時：致詞稿（一）〉。
- 〈任臺灣省政府主席時：物價資料（一）〉。
- 〈任行政院長時：臺灣省肥料產銷及進出口問題〉。

《糧食部檔案》（臺北，國史館）

- 〈臺灣辦理臺灣糧政情形卷〉。

《行政院經濟建設委員會》（臺北，國史館）

- 〈美援小麥加工製成之麵粉卷（二）〉。
- 《外交部檔案》（臺北，中研院近代史研究所檔案館藏）
- 〈中菲貿易(菲米荒擬購我米事)〉。
- 〈韓國向我購米案〉。
- 〈菲律賓向我購米〉。
- 〈行政院第 923 至 926 次會議議事日程及議事錄暨會議資料〉。
- 〈行政院第 948 至 952 次會議議事日程及議事錄暨會議資料〉。
- 〈行政院第 975 至 982 次會議議事日程及議事錄暨會議資料〉。
- 〈行政院第 983 至 987 次會議議事日程及議事錄暨會議資料〉。
- 〈臺日財物貿易〉。
- 〈韓國向我購米案〉。
- 《行政院經濟安定委員會檔案》（臺北，中研院近代研究史所藏）
- 〈糧食問題及工作報告〉。
- 〈糧食局財務會議及請外籍公司代為設計糧食會計制度〉。
- 〈關於臺米輸菲易貨一案〉。
- 〈會議紀錄節略第 123 至 125 次〉
- 《行政院國家經濟合作發展委員會檔案》（臺北，中研院近代研究史所藏）
- 〈剩餘農產品計畫—省糧食局財務問題—肥料匯率差價、肥料價款及肥料分配制度〉
- 〈剩餘農產品計畫—軍公教人員麵粉、小麥案〉。
- 《國營事業司檔案》（臺北：中研院近代史研究所檔案館藏。
- 〈糧食局與臺肥公司肥料價格爭執〉。
- 《李國鼎檔案》（臺北，中研院近代研究史所藏）
- 〈加速經濟發展計劃—十九點財經改革措施內容及執行情形（第三期四年經）〉。
- 〈財經會報通過及未提出之各項方案〉。
- 《行政院外匯貿易審議委員會檔案》（臺北，中研院近代研究史所藏）
- 〈行政院外匯貿易審議委員會第 593 次會議〉。
- 《生管會檔案》（臺北，中研院近代研究史所藏）

- 〈軍糧交換麵粉〉。
- 《李國鼎先生贈送資料影本》（臺北：臺灣大學圖書館藏）
- 〈臺灣之米與肥料問題〉。
- 〈財經會報提案〉。
- 《糧食處檔案》（南投，國史館臺灣文獻館藏）
- 〈臺南糧區違管〉。
- 〈臺中糧區違管〉。
- 〈臺北糧區違管〉。
- 〈中越貿易及資料〉。
- 《行政長官公署檔案》（南投，國史館臺灣文獻館藏）
- 〈各機關組織規程〉。
- 《臺灣省級機關檔案》（南投：國史館臺灣文獻館藏）
- 〈行政院抄交經濟情報〉。
- 〈行政院交辦經濟動態〉。
- 《省府委員會會議》（南投：國史館臺灣文獻館）
- 〈委員會議〉。
- 〈首長會議〉。
- 〈07 業務會報〉。
- 《臺灣高等法院檔案》（臺北，國家發展委員會檔案管理局藏）
- 〈38 年 3 月份刑事裁判原本〉
- 《財政部檔案》（臺北，國家發展委員會檔案管理局藏）
- 〈肥料換谷案〉。
- 《臺灣省諮議會》（臺北，國家發展委員會檔案管理局藏）
- 〈三十八年請願保安〉
- 《經濟部檔案》（臺北，國家發展委員會檔案管理局藏）
- 〈實物配給〉。
- 《中央銀行檔案》（臺北，中央銀行藏）

〈糧政政策與價格統計〉。

《臺灣省參議會檔案》（臺北，中研院臺灣史研究所檔案館藏）

〈提案類。〉

〈建設-總節〉。

〈農務-肥料〉。

〈建設〉。

《臺灣省臨時省議會檔案》（臺北，中研院臺灣史研究所檔案館藏）

〈農務-糧食〉

《蔣中正總裁批簽檔案》（臺北，中國國史黨黨史館藏）

〈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〉。

二、史料彙編、政府報告書

陳雲林主編，《館藏民國臺灣檔案彙編》，第 86、109、155、269 冊。九州，北京：2007。

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

葉惠芬編註，《陳誠先生從政史料選輯行政院美援會運用委員會會議紀錄》。臺北：國史館，2009。

葉惠芬編，《陳誠先生從政史料選輯-臺灣省府委員會會議紀錄》。臺北：國史館，2007。

黃俊夫，《疏金歲月-高雄硫酸銨股份有限公司檔案專題選輯》。臺北：檔案管理局，2009。

黃俊傑，《中國農村復興委員會史料彙編》。臺北：三民，1991。

黃登忠主編，《臺灣百年糧政彙編》。臺北：臺灣省政府糧食處，1997。

何鳳嬌等編輯校訂，《吉星文先生日記》。臺北：國史館，2015。

吳興鏞編注，《吳嵩慶先生日記》。臺北：中研院臺史所，2016。

吳新榮著、張良澤編，《吳新榮日記全集》。臺南：臺灣文學館，2008。

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

林秋敏、葉惠芬、蘇聖雄編輯校訂，《陳誠先生日記》。臺北：國史館，2015。

黃杰，《中興日記》。臺北：國防部史政編譯局，1990。

塩見俊二原著、日本文教基金會編譯，《秘録・終戰直後の臺灣：私の終戰日記》。臺北：文英堂，2001。

呂赫若著；鍾瑞芳譯，《呂赫若日記》。臺南：國家臺灣文學館，2004。

- 呂芳上主編，《蔣中正先生年譜長編》。臺北：國史館，2014-2015。
- 何鳳嬌編，《二二八事件檔案彙編》。臺北：國史館，2017。
- 臺灣省黨部，《社會調查專案彙編》。臺北：臺灣省黨部，1972。
- 中國國民黨中央委員會秘書處，《四十一四十二年度反共抗俄總動員運動會報紀錄彙編》。不詳：中國國民黨中央委員會秘書處，1954。
- 中央委員會第六組編，《黨的社會調查專案報告》。臺北：中央委員會第六組，1954。
- 臺灣省政府，《臺灣省八七水災救濟暨重建工作報告書》。臺北：臺灣省政府，1960。
- 中央委員會第六組編印，《臺灣糧食問題》。臺北：中央委員會第六組，1956。
- 立法院內政委員會，《立法院內政委員會內政考察團考察報告》。臺北：立法院內政委員會，1955。
- 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。
- 臺灣省行政長官公署編，《臺灣一年來之糧政》。臺北：糧食局，1946。
- 臺灣省參議會秘書處，《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，1951年。
- 高雄縣議會秘書處，《臺灣省高雄縣第1屆第6次大會議事錄》。臺中：臺中市秘書處，1951。
- 臺南市議會秘書處，《臺南市議會第一屆第一次定期大會議事錄》。臺南：臺南市議會秘書處，1950。
- 臺灣省參議會秘書處，《臺灣省參議會/第一屆/第十次定期大會專輯》。臺北：臺灣省參議會秘書處，1950
- 臺灣省臨時省議會秘書處，《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，1952
- 臺灣省臨時省議會秘書處，《臺灣省臨時省議會第一屆第三次大會專輯》。臺北：臺灣省臨時省議會秘書處，1953。
- 臺灣省臨時省議會秘書處，《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，1953。
- 臺灣省議會，《臺灣省議會第九屆第三次定期大會第四十九次會議紀錄》。臺中：臺灣省議會，1991。
- 臺灣省議會秘書處，《臺灣省議會第三屆第一次定期大會專輯》。臺北：臺灣省議會秘書處，1963。
- 臺灣省議會秘書處，《臺灣省議會第三屆第四次定期大會專輯》。臺北：臺灣省議會秘書處，1964。
- 三、年鑑、統計書
- 中央改造委員會第六組，《問題之發現與解決》。臺北：中央改造委員會第六組，1952。
- 中國國民黨中央委員會，《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，不詳。
- 中國農民銀行徵信室編印，《臺灣區麵粉業調查報告》。臺北：中國農民行徵信室，1974。

中國農村復興委員會，《中國農村復興委員會工作報告》，第3期。臺北：中國農村復興委員會，1952。

革命實踐研究院編，《黨政軍幹部聯合作戰研究班第四期經濟組各項專題討論結論》。臺北：革命實踐研究院，1954。

財政部，《改進糧食政策與管理問題－專家研究報告》。臺北：財政部，1970。

國防部，《聯勤年鑑》。臺北：國防部，1951-1958年。

臺灣省物資調節委員會，《臺灣省的配給與配售》。臺北：臺灣省物資調節委員會，1951。

臺灣省政府民政廳，《臺灣省戶籍統計要覽》。臺北：民政廳，1959年。

臺灣省糧食局，《臺灣省糧食統計要覽》。臺北：糧食局，1948-1972。

臺灣省糧食問題及農會農田水利會考察小組，《臺灣省糧食問題及農會農田水利會考察報告書》。臺北：臺灣省糧食問題及農會農田水利會考察小組，1965。

薛化元編纂，《臺灣歷史年表：終戰篇（1966-1978）》。臺北：國家政策研究資料中心，1990。

四、文集、回憶錄、訪談錄

葉芸芸等主編，《葉榮鐘早年文集》。臺北：晨星，2002。

薛月順編輯，《陳誠先生回憶錄：建設臺灣》。臺北：國史館，2005。

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，1973。

尹仲容，《我對臺灣經濟的看法》，續編。臺北：行政院經濟設計委會，1973。

張炎憲主編，《吳三連全集：臺北市長時期》。臺北：吳三連臺灣史料基金會，2002。

陶百川，《陶百川叮嚀文存：革新進步鏗鏘鏘》。不詳：不詳，1973。

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。

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。

鐘逸人，《辛酸六十年》。臺北：前衛出版社，1993年。

崔唯吾，《議壇芻言》。不詳：不詳，1968。

康綠島，《李國鼎口述歷史：話說臺灣經驗》。臺北縣：卓越文化，1993。

李國鼎口述、劉素芬編著，《李國鼎：我的臺灣經驗：李國鼎談臺灣財經決策的制定與思考》。臺北：遠流，2005。

陳增芝，《鹽水大飯店：戴振耀的革命青春》。臺北：玉山社，2017。

唐賢龍，《臺灣事變內幕記》。北京：九州出版社，2004年。

郭雨新，《議壇二十年》。不詳：不詳，1969。

葉榮鐘，《小屋大車集》。臺中：中央書局，1976年。

五、報紙、雜誌、公報

《民報》，臺北，1946。

《臺灣新生報》，臺北，1946-1953。

《民聲日報》，臺中，1948。

《聯合報》，臺北，1951-1974年。

《中央日報》，臺北，1953-1971年。

《經濟日報》，臺北，1969-1972年。

《申報》，上海，1948年。

《正氣半月刊》，臺北，1946年。

《政經報》，臺北，1946年。

《中國經濟》，臺北，1951-1953年。

《貿易週報》，臺北，1950年。

《實踐》，臺北，1954年。

《自由中國》，臺北，1951年。

《臺北市銀行季刊》，臺北，1976年。

《臺灣銀行季刊》，臺北，1948-1971年。

《臺灣土地金融季刊》，臺北，1964-1978年

《自由中國之工業》，臺北，1962-1972年。

《中國糧政》，臺北，1963-1972年。

《糧農經濟月刊》，臺北，1970年。

《中國人事行政月刊》，臺北，1971年。

《農林學報》，臺北，1973年。

《臺灣省臨時省議會公報》，臺北，1952-1972

《臺灣省行政長官公署公報》，臺北，1945

《臺灣省政府公報》，臺北，1948-1953

六、專書

Bernard Gallin 著；蘇兆堂譯，《小龍村：蛻變中的臺灣農村》。臺北：聯經，1979。

川野重任著、林英彥譯，《日據時代臺灣米穀經濟論》。臺北：臺灣銀行，1969。

中央研究院經濟研究所編，《臺灣經濟發展方向及策略研討會》。臺北：中央研究院經濟研究所，1976。

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，1990。

水谷允一著、張文海譯，《戰後日本經濟史》。臺北：國立編譯館，1998。

王振寰等主編，《兩岸鄉村發展與農村治理》。臺北：五南圖書公司，2010。

王益滔，《肥料換穀制度其其廢止後之影響》。臺北：國立臺灣大學農經系，1975。

朱文伯，《臺灣農業問題》。臺北：民主潮，1974。

行政院外貿審議委員會，《外貿會十四年》。臺北：行政院外貿審議委員會，1969。

何智霖編，《一九四九年—中國的關鍵年代學術討論會論文集》。臺北：國史館，2000年。

余玉賢，《臺灣肥料換穀比率與農民實際收益之關係》。臺中：省立中興大學農業經濟研究所，1970。

余玉賢、季潔芳、葉通安，《臺灣肥料換穀比率與農民實際收益之關係》。臺中：臺灣省立中興大學農業經濟研究所，1970。

吳澄泉編，《臺肥五十年》。臺北：臺灣肥料公司，1996。

呂芳上編，《戰後初期的臺灣（1945-1960s）》。臺北：國史館，2015。

李力庸，《日治時期臺中地區的農會與米作》。臺北：稻鄉，2004。

李力庸，《米穀流通與臺灣社會（1985-1945）》。臺北：稻鄉，2009。

李國鼎、陳木在，《我國經濟發展策略總論》。臺北：聯經，1987。

李連春，《十年來的臺灣糧政》。臺北：糧食局，1955。

李登輝，《臺灣農業發展的經濟分析》。臺北：聯經出版公司，1980。

李登輝主編，《臺灣農業結構變動之研究》。臺北：中國農村復興聯合委員會，1975

李登輝著，《臺灣農業經濟論文集》。臺北：李登輝，1983。

李慶餘、陳挹秀，《現階段政府新農業政策對農村經濟影響之研究：田賦征收方式改變及肥料降價政策之經濟評估》。臺北：中興大學農業經濟研究所，1973。

- 林孝庭著、黃中憲譯，《意外的國度：蔣介石、美國、與近代臺灣的形塑》。臺北：遠流，2017。
- 林桶法，《1949 大撤退》。臺北：聯經出版社，2008 年。
- 涂照彥著，李明峻等譯，《日本帝國主義下的臺灣》。臺北：人間出版社，1992。
- 科學農業社編印，《臺灣雜糧增產之研究》。臺北：科學農業社，1979。
- 若林正丈著，洪金珠、許佩賢譯，《臺灣：分裂國家與民主化》。臺北：新自然主義，2009。
- 唐耐心 (Nancy Bernkopf Tucker) 著、新新聞編譯小組譯，《不確定的友情：臺灣、香港與美國，1945 至 1992》。臺北：新新聞文化事業公司。
- 徐柏園，《外貿會十四年》。臺北：行政院外匯貿易委員會，1969。
- 徐智明，《糧食平準基金與糧食政策》。臺北：金剛，1981。
- 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。
- 耿美璋，《臺灣糧政會計十年》。不詳：耿美璋發行，1963。
- 康瑄，《臺灣化學肥料配銷實況》。臺北：臺灣銀行經濟研究室，1972。
- 張德粹，《臺灣砂糖保證價格之研究》。臺北：臺灣糖業公司，1959。
- 梁國樹編，《臺灣經濟發展論文集，紀念華嚴教授專集》。臺北：時報，1995。
- 許雪姬主編，《臺灣歷史的多元傳承與鑲嵌》。臺北：中央研究院臺史所，2014。
- 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》。臺北：中央研究院臺灣史研究所，2008。
- 陳思宇，《臺灣區生產事業管理委員會與經濟發展策略 (1949-1953)》。臺北：政治大學歷史系，2002。
- 陳超塵，《臺灣小麥供需與價格之研究》。臺北：國立臺灣大學農業經濟學系，1970
- 華松年，《臺灣糧政史》。臺北：臺灣商務，1984。
- 黃登忠，《四十年來之臺灣糧政》。臺北：著者印行，1987。
- 廖士毅，《臺灣主要糧食消費調查研究·中華民國六十二年》。臺北：中興大學，1972。
- 廖鴻綺，《貿易與政治：臺日間的貿易外交(1950-1961)》。臺北：稻鄉，2005。
- 臺灣肥料公司，《臺肥公司三十年》。臺北：臺灣肥料公司，1976。
- 臺灣省糧食局編，《中華民國臺灣省十六年來之糧政》。臺北：臺灣省糧食局，1962。
- 臺灣銀行經濟研究室編，《臺灣米糖比價之研究》。臺北：臺灣銀行，1953。
- 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。

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。

潘志奇，《光復初期臺灣通貨膨脹的分析》。臺北：聯經，1980。

鄧利娟，《戰後臺灣財政》。廈門：鷺江，1993。

鄧利娟，《戰後臺灣財政》。廈門：鷺江，1993。

蕭全政，《臺灣地區的新重商主義》。臺北：國家政策研究資料中心，1989。

賴澤涵主編，《臺灣光復初期歷史》。臺北：中央研究院中山人文社會科學研究所，1993。

謝森中，《臺灣之糖米競爭》。臺北：中國農村復興委員會。

七、期刊論文

王泰升，〈四個世代形塑而成的戰後臺灣法學〉，《臺大法學論叢》40：S（2011年10月）。

古慧雯，〈論「肥料換穀」〉，《經濟論文叢刊》24：4（1996年12月）。

吳聰敏，〈美援與臺灣的經濟發展〉，《臺灣社會研究季刊》1：1（1988年2月）。

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（2007年6月）。

李棟明，〈光復後臺灣人口社會增加之探討〉，《臺北文獻》9/10（1969年12月）。

林正義，〈「中美共同防禦條約」及其對蔣介石總統反攻大陸政策的限制〉，《國史館刊》47（2016年3月）。

孫鼎之，〈美國糧援對臺灣飲食文化之影響（1955-1965）〉，《中興史學》16（2014年8月）。

高淑媛，〈日治後期臺灣產業政策的轉換-米穀管理政策的重要意義〉，《臺灣文獻》59：4（2008年12月）。

張淑雅，〈臺海危機與美國對反攻大陸政策的展變〉，《近代史研究所集刊》36（2001年12月）。

楊明憲，〈試辦「稻作直接給付」之政策評論〉，《農業政策評論》2：1（2016年）。

陳玉箴，〈依附與競爭：戰後初期美援下的臺灣乳業（1945-1965）〉，《中國飲食文化》13：1（2017年3月）。

曾品滄，〈餐桌上的戰爭：日治末期臺灣的食物配給、黑市與殖民地社會〉，《新史學》，28：4（2017年12月）。

黃仁姿，〈戰爭與糧食：二戰期間臺灣糧食管理體制的建構（1939-1945）〉，《國史館館刊》，52（2017年6月）。

劉志偉，〈國際農糧體制與國民飲食：戰後臺灣麵食的政治經濟學〉，《中國飲食文化》7：1（2011年1月）。

劉志偉，〈國際農糧體制與臺灣的糧食依賴：戰後臺灣養豬業的歷史考察〉，《臺灣史研究》16：2（2009年6月）。

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》9：1（2002年6月）。

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

薛化元，〈蔣經國與臺灣政治發展的歷史再評價：以解除戒嚴為中心的探討〉，《臺灣風物》，60：4（2010年12月）。

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

魏正岳，〈以農養工時期的臺灣糧政（下）〉，《臺灣風物》52：1（2002年3月）。

魏正岳，〈訪李連春：談臺灣省糧食局〉，《臺灣文獻》48：3（1997年9月）。

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

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》86（2014年12月）。

七、學位論文

陳烜年，〈組織變遷之研究：臺灣省政府糧食局暨其所屬機關個案研究〉。臺中：東海大學公共行政學系碩士論文，1995。

陳坤煌，〈戰後糧政體制建立過程中的國家與農民組織〉。臺北：國立臺灣大學：國立臺灣師範大學歷史所博士論文，2001。

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）〉。臺北社會學研究所碩士論文，2001。

張志明，〈日治時期農業統治下的臺灣米穀政策研究（1933-1945）〉。臺北：政治大學日文研究所碩士論文，2002。

張健輝，〈美援黃豆與臺灣食用油脂工業發展之研究（1951-1963）〉。桃園：國立中央大學歷史研究所碩士論文，2013。

梁天可，〈「肥料換穀」與臺灣農工部門的產出成長〉。臺北：國立臺灣大學經濟學研究所碩士論文，1995。

陳美至，〈戰後臺灣糖米政策〉。臺北：國立臺灣大學政治學研究所碩士論文，2009。

陳瑋全，〈戰後臺灣推廣麵食之研究（1945-1980）〉。嘉義：國立中正大學歷史學研究所碩士論文，2009。

黃仁姿，〈戰時戰後的臺灣農政〉（臺北：國立政治大學臺灣史研究所博士論文，2016）。

蒙志成，〈論「肥料換穀制度」的施行與廢除--臺灣威權時期農業政策制定之個案研究〉。嘉義：中正大學政治學研究所碩士論文，1997。

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：清華大學社會人類研究所碩士論文，1998。

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)。

八、研討會論文

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

蕭全政，〈臺灣地區稻米政策之結構性分析(1945-1973)〉。「中國政治學會七十三年年會學術研討會」(臺北，中國政治學會，1984)。

九、網路資料

<http://www.fao.org/faostat/zh/?fbclid=IwAR1kmuiSeJ86OsnFjWvCFQqhMCzWpLpg9R0dPR-kft4tnI9N3NdTvKf0jo#data/TP 2019.05.06>

十、未刊史料

曾獻緯訪問，〈楊天發先生口訪紀錄〉，未刊稿。

曾獻緯訪問，〈曾達坤先生口訪紀錄〉，未刊稿。

《吳墉祥先生日記》。1950-1960 年，吳紹因女士提供。

外文部分

一、檔案

National Archives II (NACP), Record Group (RG) 166 Foreign Agriculture Service, Series Narrative Reports 1962-1965 Taiwan, Box 306, Agr - Economic Conditions

二、年鑑、統計書

食糧廳，〈食糧管理統計年報〉。東京：食糧廳，1948-1984 年。

通商產業省，〈日本貿易の現狀〉。臺北：通商產業省，1950-1958。

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。

臺灣總督府，〈臺灣事情〉。臺北：臺灣總督府，1940 年。

Food and Agriculture Organization of the United Nations ,*The state of food and agriculture*(Rome : Food and Agriculture Organization of the United Nations, 1950-1962.

三、報紙、雜誌

《讀賣新聞》，東京，1940-1953

《朝日新聞》，東京，1952-1965。

四、專書

大豆生田稔，《近代日本の食糧政策：対外依存米穀供給構造の変容》。京都市：ミネルウア書房，1993。

日本硫安工業協會，《日本硫安工業史》。東京：日本硫安工業協會，1968。

玉真之介，《近現代日本の米穀市場と食糧政策：食糧管理制度の歴史的な性格》。東京都：筑波書房，2013。

石井寛治等編，《日本経済史 4 戦時・戦後期》。東京：東京大學出版會，2007。

中村隆英，《戦争経済とその崩壊》。東京：岩波書店，1977年。

涂照彦，《臺灣の経済》。東京：福村出版株式会社，2010。

鹿耳島平和研究所編，《日本外交史》，第30巻：講和後の外交（II）経済（上）。東京：鹿島研究所出版會，1972。

Neil H. Jacoby, "U.S. aid to Taiwan : a study of foreign aid, self-help, and development." New York: Frederick A. Praeger, 1966.

七、期刊論文

大豆生田稔，〈戦時期の外米輸入——一九四〇～四三年の大量輸入と備蓄米〉，《東洋大学文学部紀要 史学科篇》39（2014年2月）。

Philip McMichael, "A Global Interpretation of the Rise of the East Asian Food Import Complex," *World Development*, 28:3 (2000).

W. Y. Kuo, "Effects of Land Reform, Agricultural Pricing and Economic Growth on Multiple-Crop Diversification in Taiwan," *Economic Essays* (Taipei) 4 (1973).

Harriet Friedmann, "Distance and Durability: Shaky Foundations of the World Food Economy," *Third World Quarterly* 13:2 (1992).

Philip McMichael, "A Food Regime Genealogy," *The Journal of Peasant Studies*, 36:1 (2009).

Harriet Friedmann and Philip McMichael, "Agriculture and the State System: The Rise and Decline of National Agricultures, 1870 to the Present," *Sociologia Ruralis* 29:2 (1989).