

3676  
407

28

中華農學  
叢書

許璇著

糧食問題

商務印書館發行



A  
31.50

許璇著

中華農學  
會叢書

糧

食

問

題

商務印書館發行

中華民國二十四年三月初版  
中華民國二十七年五月三版

中華農學會叢書糧食問題一冊

(89871)

每冊實價國幣捌角

外埠酌加運費區費

著作人 許 璇

發行人 王 雲 五

印刷所 商務印書館

發行所 商務印書館

版權所有  
翻印必究

## 序言

我國近十餘年來，每年輸入大量之米穀小麥及麵粉，國人多以為糧食前途，至為可危，斯誠憂國憂民之言也。然在實際上，自外國進口之米麥，與我國米麥之生產額及消費額相較，其比例尚小，且現在我國土地之生產力，尚有餘裕，耕地面積之擴張，亦甚有望，故糧食自給之可能性頗強。現在糧食問題，所當引以為憂者，不在糧食之不足自給，而在不知利用其自給之可能性，設法以解決之。倘我國政府，能急起直追，於糧食之生產政策，關稅政策及統制政策，兼程並進，務底於成，則中國最近將來，糧食當可完全自給。否則因循苟且，不為未雨綢繆之計，但為臨渴掘井之謀，恐年復一年，將來人口日增，或國民生活程度上進，而生產仍如故，或且衰退，則糧食不足之程度，後將益深而莫能救藥。故中國今日之糧食問題，正在能否自給之分歧點，進則可達於自給之域，退則將永遠不能自給，此則我國人最宜注意者也。本篇所論述者，以糧食自給為目標，其方法則在增加生產，以豐富國內糧食之給源，運用關稅政策，以防過國外糧食之輸入，而其要尤在實行糧食統制，以解決諸種問題。

人口與糧食，有不可離之關係，世之談糧食問題者，輒與人口問題，相提並論，非無故也。顧從人口政策上論之，往往以生活資料不足為慮，倡人口調節或人口制限之說，而從糧食政策上論之，應竭力謀擴大一國之生產力，以扶養年年增加之人口。就近來世界之人口統計及各種糧食生產統計觀察之，生活資料之增加，確較人口之增加

爲速，我國將來生活資料與人口之增加，能否保其均衡，固難斷言，而我國糧食生產，可以擴充之餘地尙多，果能以自給爲目的，努力進行，將來人口雖年有增加，亦不足慮。故本篇概爲積極的之糧食論，而不爲消極的之人口論。惟糧食問題，導源於人口問題，故於第一章，略述人口論之要旨，以明人口與糧食之關係。

現在國際風雲，日益險惡，第二次世界大戰，一旦發生，我國欲嚴守中立，以避其鋒，勢實難能。從國防上論之，軍事固應早爲準備，而糧食爲戰時之唯一生命線，尤宜預行籌劃，以策萬全。至戰事起後，糧食問題，更有特別處理之必要，故於第五章第四節，參照歐戰時各國之經驗，略論戰時統制問題，以終是篇。

糧食問題，頗爲繁博，其最終目的，應在分配之公平，俾全國民各得增高其生活。今日世界文明各國，富者一飯之資，所費不貲，貧者不得一飽，甚且轉溝壑以死，此種現象，我國尤甚。此非一國生活資料能否充足之問題，而爲分配能否普遍之問題。但此涉於社會全般問題，容俟異日，再行討論，本篇姑從略焉。

著者歷年忝列大學講席，所積文稿頗多，然皆不憚於心，未敢出而問世。本篇係今年春夏間，在北平農學院之講演稿，初亦無意付梓，嗣以同人之懇懇，夏假多暇，稍加增訂，遂獲是篇。著者學識膚淺，不足以窮本問題之奧，竊以我國關於糧食之生產消費及其他統計，異常缺乏，即有之，亦不甚精確，每欲旁徵曲引，以證吾說，輒有不足之感。觀察容有未周，謬誤知所難免，海內宏達，幸指正之。

民國二十三年八月二十日許璇識於北平大學院

# 目次

第一章 人口問題	一
第一節 人口論之概要	一
第二節 世界人口之變遷	六
第三節 中國人口之變遷	一七
第二章 糧食生產問題	一七
第一節 世界糧食生產問題	一七
第二節 中國糧食生產問題	二六
第三章 糧食自給問題	四三
第一節 米穀自給問題	四三
第二節 小麥自給問題	七二
第三節 雜糧自給問題	九三

第四節 糧食自給之必要……………九七

第四章 糧食問題與農業關稅……………一〇三

第一節 農業關稅之意義及其效用……………一〇三

第二節 最近世界各國之農業關稅……………一〇八

第三節 中國穀物關稅問題……………一一八

第五章 糧食統制問題……………一三八

第一節 價格統制問題……………一三八

第二節 生產統制問題……………一五三

第三節 輸入統制問題……………一六八

第四節 戰時糧食統制問題……………一七五



# 糧食問題

## 第一章 人口問題

### 第一節 人口論之概要

糧食問題之意義及範圍，所包頗廣，而其源實發於人口問題，故欲討論糧食問題，必先討論人口問題。茲先就人口問題略述之：

人口問題，自古有之，而關於人口之理論的研究，實在十八世紀之後。凡研究人口問題者，必追溯馬爾塞斯 (Thomas Robert Malthus 1768-1834) 之人口論。雖其所說，甲論乙駁，至今未休，而在學術史上，馬爾塞斯之學說，實為人口論之中心。

馬爾塞斯於一七九八年，發表人口原理論 (An Essay on the Principle of Population)。該書中所謂人口原理者，在個人主義學派所謂經濟原理中，為最有力的學說之一，但其所論與斯密司 (Adam Smith)

之所論不同。斯密司所研究者，為諸國民之富之性質及原因，馬爾塞斯所研究者，為諸國民之貧之性質及原因。即馬爾塞斯以為當討論人口問題時，先有二種之公準 (Postulates)：(一) 食物為人之生存所必要；(二) 兩性間之性慾 (the passion between the sexes) 為必要的，且大致維持現狀。有此兩前提，故其結果人口當增加無已，但人口增加，必須食物同時增加，方足養之。而人口之增加力，較之土地生產人間生活資料之力為大，即人口若無妨礙，當以幾何的比例增加，生活資料，則僅以算術的比例增加。如此人口之繁殖力，與土地之生產力，自然的不均等，其結果人類間必發生窮困 (paucity) 與罪惡 (vice)，以為人口增加之障礙。前者為絕對的必然的結果 (absolutely necessary consequence)，後者為可能的結果 (highly probable consequence)。云。由是可見馬爾塞斯之所論，與當時哥特文 (William Godwin) 等之見解正相反對。即哥特文等以為人類之理性，無限的發達，社會之改良，亦應無限的實現。馬爾塞斯則以為人間為「人口原理」之自然法則所支配，雖如何發揮其理性，而因食物不足所生之人口增加之障礙，終不能免，社會中多數之人，陷於窮困者，非社會制度及經濟組織之罪，全為「人口原理」之自然法則之結果。(註一)

以上所述，為馬爾塞斯最初出版之「人口原理論」之要旨。其後迭加修正，謂人口增加之障礙，窮困及罪惡之外，尚有道德的抑制 (moral restraint)。即彼以為人口之增加，有終極的障礙 (ultima check) 與直接的障礙 (immediate check)。前者指食物之不足而言，後者謂自食物不足所生之種種現象，及食物不足以外

之事情，足使人身衰弱，以至於死者。又直接的障礙，得分爲豫防的抑制（preventive check）及積極的抑制（positive check）。前者即人類自動的抑制，後者如疾病、戰爭、貧困及不衛生等。更依他種之標準，大別之爲三。即（一）爲道德的抑制，（二）爲罪惡，（三）爲窮困是也。道德的抑制，爲預防的抑制之一種。但避結婚而不爲不道德行爲，亦可爲預防的抑制。但避避結婚，而爲不道德行爲，則爲罪惡。

要而論之，據馬爾塞斯之所說，社會中多數人之貧困與失業，實基於自然法則之作用。一切人工的社會改良策，全歸無效。故近今學者多反對之，而其最著者爲馬克司（Marx）。據馬克司之所說，馬爾塞斯所視爲對於食物之絕對的過剩人口，實爲對於資本之相對的過剩人口。若資本主義一旦撤廢之，此現象自當絕跡。蓋生產資本，自不變資本（constant capital）與可變資本（variable capital）而成。此二者之比例，決非固定的，資本之蓄積過程中，前者之比例增大，後者之比例則減少。因之對於勞力之需要減少。失業者，即所謂產業預備軍（industrial reserve army）者，因之發生。此失業者，即相對的過剩人口（relative surplus population）也。（311）

即依馬克司之主張，若現在之資本主義的生產方法廢止，社會主義的生產方法實現，則失業者消滅，人口問題，自當隨之解決。斯說也，確有相當之理由。惟解決失業問題，是否可完全解決人口問題，不能無疑。食物對於人口之供給，雖或有餘，而社會間因失業而窮困者，事誠有之，然若失業問題完全解決，而足養人口之食物，能否充分供給，此又是別要考究之問題。勞動者就業機會之多少，固視可變資本之增減而殊，而勞力之供給量如何，仍可伸縮就業

之機會。決定勞力之供給量者爲人口，假定可變資本之額，爲一定的，則勞動者就業機會之多少，當視人口增減之遲速而殊。若人口增加甚速，則人口恐仍爲窮困及罪惡所壓迫。即令失業問題，可設法防止，而人口與食料之能否均衡，不能藉是完全解決之。如欲斷定可完全解決，則須先證明社會的生產，無論人口如何增加，其生產力必足以養之而後可。而馬克斯及其後繼者，關於此點，尙未說明。雖 Kausky 嘗論及之，而其結論仍與馬爾塞斯之所說暗合。(註三) 故馬克司之人口論，雖可補馬爾塞斯說之缺點，但不能從根本上推倒之。

其次對於馬爾塞斯說之反駁者，大抵謂人口增加，不如彼所說之速，食物增加，不如彼所說之遲。此說頗與事實相符，然亦尙有討論之餘地。

就人口言之，馬爾塞斯以後之人口增加，決非如彼所言，每二五年增加一倍。最近歐洲諸國之人口增加率，大爲低下，尤足證明之。斯固由於出生率之減退也。然僅以出生率減退之事實，否認馬爾塞斯說，恐不可能。據馬爾塞斯所說，人口增加，速於食物增加，若放任之，則發生種種之障礙，阻止人口之增加。倘人間能依預防的抑制，以阻止人口增加，則人口仍處於食物之限界內云。故若最近歐洲諸國之出生率減退，爲馬爾塞斯所言預防的抑制之結果，則以出生率減退之事實，否認馬爾塞斯之說，當非合理。若欲依此事實，否認馬爾塞斯之說，則須先證明最近歐洲諸國之出生率減退，非出於人間之意思，而基於生物學的原因，方爲至當。然如達布爾台 (Thomas Daubleday) 所說，榮養佳良，足使生殖力減退，傑路得 (Jarrod) 斯賓塞 (Herbert Spencer) 所說，有機體

之發達，足使繁殖力減退，今尚無充分之科學的根據。富家之出生率，概較貧民爲低，此誠爲事實，然若確定生活程度之向上，減少產兒力，恐失之過斷。蓋最近歐洲諸國之出生率減退，或由於馬爾塞斯所謂預防的抑制之發達也。

次就食料言之，近世學者，多謂食料之增加，不惟與人口之增加，保同一之步調，且超過之。社會主義者無論已，如凱利 (Garry)、喬治 (Henry George)、巴斯夏 (Pastiat) 等，皆謂人口之增加，大可促長分業及機械之發達，故生產力之增大，有一日千里之勢。而抱極端之樂觀者，尤以 R. Oppenheimer 爲最著。彼於其所著「馬爾塞斯的人口法則與新經濟學」(Das Bevölkerungsgeetz des T. R. Malthus und die neueren Nationalökonomie) 書中，謂人口增加之傾向，非在生活資料增加以上，生活資料增加之傾向，轉在人口增加以上。并舉德國人口變遷之事實，以爲德國自十九世紀初期至二十世紀初期間，總人口增加二倍以上，而都市人口，在十九世紀初期，爲總人口之二〇%，二十世紀初期，則達於七〇%以上。如此則農村人口，除產出自家所必要之食料外，尚須產出都市人口所必要之食料。故農村食物之餘剩，在十九世紀初期，僅有二〇%，在二十世紀，達七〇%以上。即該期間，人口增加二倍，食物增加則應爲三倍半。此即人口與食物同時增加之證據云。此說似是而實非。若德國人口今尚如一世紀前，仍在自給自足之狀態，則彼之所說，始爲正當。而實則不然。自十九世紀初期至二十世紀初期間，德國已自農業國變爲工業國，工業製品之輸出，雖迅速增加，而食料之從外國輸入者亦與年俱進，據德國統計局之報告，德國最近五十年間，農產物之輸入超過量，小麥約增一倍，肉類約增七倍，牛乳牛酪等，本爲輸出

超過，而亦變為大量之輸入。此種現象，非限於德國，近今歐洲文明先進國，食物能完全自給自足者，殆無之。蓋在今日，工業國食物之自給自足，已不可能，雖農業國得以其餘剩之食物，充分供給工業國，而食物生產之將來，能否如所說之樂觀，則未可斷言也。

要而論之，馬爾塞斯所說人口增加為幾何級數，食物增加為算術級數，未免言之過當。而其所說人口與食物之不均衡，可釀成人口限制之種種現象，則固信而有徵。故現在談人口及糧食問題者，仍不能廢棄馬爾塞斯之說。

註一 Malthus: An essay on the principle of population: As it affects the future improvement of society. 1st. ed. 1798

註二 高田謙堂本論第一卷六、一九頁。

註三 寺尾麻野著人口食糧問題第七頁。

## 第二節 世界人口之變遷

現在世界人口，究有若干，雖尚難確言，而關於人口之推定數頗多。茲示世界人口之總數及其分布狀況如左。

第一表 世界人口（註一）單位：百萬人

最近於下列年數之人口數	人口增加百分率
一九一三	(一九一三爲一〇〇) %
一九二九	

歐 洲 (蘇俄不在內)	三五三・〇	三七四・〇	六・〇
蘇 俄	一四四・〇	一五八・五	一〇・一
北美及中 美	一三三・五	一六五・九	二四・三
南 美	五六五	八二・一	四五・三
亞 洲 (蘇俄不在內)	九五七・一	一、〇一六・三	六・二
阿 非 利 加	一二九・一	一四五・一	一二・四
大 洋 洲	七・七	九・五	二六・〇
總 計	一、七八〇・八	一、九五二・六	九・六

與人口及糧食問題，最有密接之關係者，爲人口之增加率。世界人口，自十九世紀以來，增加甚速，現在文明諸國，人口增加，雖較前較緩，而仍繼續增加。如此每年增加之人口，如何扶養之，斯真爲最大之問題。故糧食問題，爲人口問題之中心。

尼布司 (G. H. Knibbs) 在一九一六年，估計世界各人種每年每千人之增加率，白種（歐洲人）爲一二，白種（歐洲以外人）爲八，黃種爲三，棕種爲二・五，黑種爲五，人口加倍所要年數，白種（歐洲人）五八年，白種（歐洲以外人）八七年，黃種二二二年，棕種二七八年，黑種一三九年。此等估計數，固未必精確，而其所估計之黃種人口之增加率，與如後所述陳長蘅先生所估計，一八〇〇年至一九二三年中國人口之增加率頗相近，誠爲可

注意之事。

道場 (Data) 審就一八〇〇年至一九〇〇年間之各國人口之增加，計算其百分率，示之如左。

第二表 (註三)

國名	一八〇〇—一九〇〇增加率%	國名	一八〇〇—一九〇〇增加率%
美國	一三三·六	瑞典	一一八·六
比國	二〇四·三	意國	八八·四
丹麥	一六三·四	葡國	八五·一
英國	一五五·九	瑞士	八四·一
挪威	一五四·六	奧大利	八一·六
德國	一四三·二	西班牙	七五·六
和蘭	一四三·一	法國	四二·五

卡爾桑突 (Carr-Saunders) 以歐洲之人口爲一〇〇，計算各國人口之比例，示之如左。

第三表 (註三)

國名	一八八〇年	一九一〇年
英格蘭及威爾斯	七·七七	八·〇六



右表所示，其中最惹人注意者，爲俄國人口之增加，與法國人口之減少。

又據貝克 (Dr. O. E. Baker) 之說，世界人口，一七〇〇年約五億，一八〇〇年約六億，一八五〇年，超於十億，一九〇〇年十五億，今日約十九億。卽十九世紀以來，世界人口增加三倍。自入二十世紀，最初二五年間增加之人數，雖其間有世界大戰，而亦在十八世紀中增加人口之三倍以上，現在每年約增加二千萬人云。(註四)

蘇格蘭	一・二二	一・〇六
愛爾蘭	一・五五	・九八
法國	一一・二〇	八・七六
德國	一三・五四	一四・五二
奧大利	六・六三	六・三八
比利時	一・六五	一・六六
匈牙利	四・七一	四・六七
意國	八・五二	七・七五
俄國	二五・八二	二九・一五
其他諸國	一七・四九	一七・〇三
合計	一〇〇・〇〇	一〇〇・〇〇

此外諸學者，關於世界各國人口之估計數尚多，不勝枚舉。而由上所述，已可略知世界人口之趨勢矣。惟有宜注意者，人口之自然增加數，為產生數與死亡數之差，而產生率與死亡率，時有變遷，欲知人口之精確的動態，須先知產生率與死亡率，以推定自然增加率之變化。關於此種之詳細記述，茲不遑及，但就世界主要國人口統計觀察之，得概言之如下：(一)十九世紀中葉以來，世界主要國，產生率之大小，雖大相懸殊，而除數國外，產生率有漸減之傾向，此種現象，至近今而益著。(二)十九世紀中葉以來，世界主要國，死亡率亦因時與地，大有異同，但除一二例外，死亡率有漸減之傾向。(三)就產生率與死亡率比較之，大抵產生率較高之國，死亡率亦高，產生率較低之國，死亡率亦低。由此等事實觀之，可見產生率雖低，其增加率未必皆低，產生率雖高，其增加率未必皆高，要在比較產生率與死亡率之高低，始可決定之耳。

要而論之，世界各國，在歐戰前，產生率雖有漸減之現象，而因死亡率大減，故大多數之國，自然增加率，仍與年俱進。雖自歐戰以還，自然增加率，示漸減之傾向者有數國，(例如一九〇八至一九一〇年間，德國自然增加率為一·三，一九二八年為七，意大利前者為一二，後者為一〇·五，挪威前者為一二，後者為七·四。)而從大體上觀察之，苟非各國人口死亡率超於產生率，則自然增加率雖低，而人口仍有逐漸增加之趨勢。人類之生存，既以生活資料為基礎，人口增加不已，生活資料，非同時增加不可。故人口問題，為糧食問題之中心，糧食問題，亦為人口問題之中心。

註 I International Yearbook of Agricultural Statistics, 1930, P. 10

註 II Daw's Society and Its Problem, P. 67

註 III Carr-Saunders: Population, P. 77

註 IV 那須總著人口食糧問題六二頁

### 第三節 中國人口之變遷

欲討論中國糧食問題，須先討論中國人口問題，可毋俟言。惟欲討論人口問題，中國人口之總數若何，人口之增加率若何，及人口之密度若何，皆宜加以檢討。茲逐次說明之。

中國現在人口，究有若干，言人人殊，莫衷一是。雖歷代官府之記載，與外國人之估計，迭有人口的數字之發表，然皆不足深信。近來中國人士，研究人口問題者漸多，而因人口調查，尙未定期舉行，其所依據之資料，本不足憑，目難得確實之結果。茲惟舉數種之調查及估計的數字以供參考。

民政部調查（一九一〇年） 三四二、六三九、〇〇〇（全國）

海關調查（一九二三年） 四四四、九六八、〇〇〇（二十一省）

郵局調查（一九二三年） 四三六、〇九四、九五三（二十一省）

陳長蘅估計（一九二二年） 四四三、三七三、六八〇（全國）

外國人估計中國人口者須多，如韋爾柯克 (W. F. Willcox) 及洛克希爾 (W. W. Rockhill) 之估計數，現向爲爭論之中點。以其不在本篇範圍之內，不具述。

中國人口之產生數及死亡數，向未詳細調查。故產生率與死亡率，無從計算，因之人口增加率，亦不得而知。陳長蘅先生曾參合各種記載，將前清乾隆六年（一七四一年）至民國十二年，共一百八十二年間人口之增加率，詳爲估計。其資料來源，雖未完全可信，而實有參考之價值，茲表示如左：（註一）

第四表

時期	年數	數	每年每千人之平均增加率
乾隆六年至五十八年（一七四一年至一七九三年）	五二	一〇八	一五·一四
乾隆六年至道光二十九年（一七四一年至一八四九年）	一〇八	五六	九·六三
乾隆五十八年至道光二十九年（一七九三年至一八四九年）	五六	一三三	四·九五
嘉慶五年至民國十二年（一八〇〇年至一九二三年）	一三三	八八	三·二二
道光十五年至民國十二年（一八三五年至一九二三年）	八八	七四	〇·九九
道光二十九年至民國十二年（一八四九年至一九二三年）	七四	三八	〇·八一
光緒十一年至民國十二年（一八八五年至一九二三年）	三八	×	二·四二
乾隆六年至民國十二年（一七四一年至一九二三年）	一八二		六·一五

備考 表中有×記號者，指本報十八省人口增加率而言，餘均爲二十二省。

右表所示數字，固有可疑之點，而卽此以觀，可見中國人口第一期（一七四一至一七九三年）之增加率，爲一五·一四，爲中國二百年來人口之極盛時代。自入第二期（一七九三至一八四九年），增加率減爲四·九五，至第三期（一八四九至一九二三年），僅爲〇·八一，其原因如何，尙不遑論。惟有宜注意者，近今世界文明諸國，人口增加率，雖亦有減少之傾向，而其原因概爲預防的抑制，而中國人口增加率之減少，則多爲饑荒兵災疫病等所致。馬爾塞斯所謂天然的限制者，正與之暗合。中國將來果能打勝天然的限制，又不講預防的限制，則人口增加率，當不下於歐美諸國。此糧食問題，所以不得不預爲籌劃也。

中國人口之密度如何？各方之調查及估計，亦未能一致。茲惟據立法院統計月報第二卷第六期所載，（註二）示各省人口密度如左：

第五表 各省人口密度表

地名	幅員	面積	人口總數	每方英里平均人口數
江蘇	四四·三四六（英方里）	三五一〇、八八二	二〇、七二五、二二一	八〇〇
浙江	四〇、七六九	二〇、七二五、二二一	三二、五〇〇、二一八	五〇八
山東	六九、八一二	三二、五〇〇、二一八	三一、二四二、〇五〇	四六五
河北	六九、三五八	三一、二四二、〇五〇	四五〇	

河	南	七三、八五九	三一、四七〇、九八八	四二六
廣	東	九一、八七二	三四、八七六、五〇七	三七九
安	徽	六〇、一二八	二一、七一五、三九六	三六一
湖	南	八八、五八九	三一、五三二、七一二	三五五
湖	北	七八、四四九	二六、七二四、四八二	三四〇
江	西	七七、六五四	二六、〇四八、八二四	三三五
蘇	蘇	五二、一五四	一六、九四二、一四四	三二四
四	川	一六五、八七二	四五、五五二、八一四	二七四
山	西	六九、七一五	一一、三〇二、八〇〇	一七六
貴	州	七一、三八五	一一、三三一、四三一	一五八
陝	西	七五、三三三	一一、六八四、五六四	一五五
廣	西	八五、五二八	一〇、九七〇、三四三	一二八
遼	寧	一一六、三二六	一五、二七四、八二五	一一〇
西	康	一六六、六六七	一三、八八八、二九四	八三
雲	南	二五〇、三七二	一〇、六五九、五〇二	四二
熱	河	七四、三五九	五、四五〇、一〇九	七三
吉	林	一六一、八四三	六、九九九、〇五七	四三

更據世界年鑑(一九二六年)示世界主要國之人口密度於左以資比較。

第六表

甘肅	一七四、〇五六	五、七六二、一〇九	三三
察哈爾	一〇五、一二八	二、〇一四、八五六	一九
綏遠	一二九、一〇三	二、一六二、一〇〇	一六
西藏	三二一、四〇八	五、二三四、三五九	一六
青海	三二八、五二六	四、五九九、三六四	一四
黑龍江	二九三、八六四	三、四一七、二五〇	一一
蒙古	六二六、四六六	五、三〇〇、〇〇〇	八
察哈爾	一〇三、八四六	七〇四、八八四	六
新疆	七〇五、一二八	二、六七五、二八九	三
合計	四、七八一、九一五	四八五、一六三、三八六	一〇一

國名	每方英里密度	國名	每方英里密度
比利時	六四八・〇	法國	一八四・四
英本國	四六四・三	美國	三五・五
日本本國	三九二・四	大英帝國	三二・九

意	大利	三二九·一	蘇	俄	一六·一
德	意	志	澳	大利	亞
		三二八·〇			一·八

由第五表觀之，中國各省之人口密度，以江蘇為最高，浙江次之，山東以下諸省又次之，新疆最低。即每方英里中，平均人口數，最高者達於八百人，最低者僅有三人，其餘各省，亦至不齊。足見中國人口分布之不均。更與第六表比較之，中國人口密度，總平均數雖只有一〇一人。而江蘇之人口密度，較之世界任何國家為高，（但此尚有可疑之點）浙江除比利時外，比其餘諸國為高，山東與英本國相伯仲，河北、河南，幾與之比肩，廣東、安徽、湖南、湖北、江西諸省之人口密度，在日本與意、德之間，福建殆與意、德相等。可見中國東南部及北部人口稠密之諸省，是與世界人口稠密之諸國相頡頏。惟西南西北及東北諸省，人口密度較低耳。然如四川，雖遠不及德、意，而高出法國之上，山西幾足與法國相比，西康、雲南、熱河、吉林，雖人口密度頗低，而皆在美國之上。此中國人口密度之大概情形也。至人口密度與糧食問題，有如何之關係？當與人口對於耕地面積之比例，一并論之，後再述。

註一 據尼爾著中國近百年八十餘年來人口增加之敘述及今後之測測方法。  
註二 據正統著中國戶口統計之研究。



## 第二章 糧食生產問題

### 第一節 世界糧食生產問題

世界人口之概況，前已述之矣。如此年年增加之人口，若衣食住之資料，不足供給之，則不能維持其生活，可無俟言。惟此三者中，與人間之生命，最有密接之關係者，厥惟食物，亦不要贅論。今日之糧食問題，非專在於糧食之生產，而糧食之分配如何，亦至為重大之問題。但糧食生產問題，不先謀解決之方，則糧食分配問題，將徒託諸空言。故現在世界糧食之生產狀況及其趨勢，應考察及之。

世界人類所從事之職業，至為紛歧，而其從事於農業者特多，實為不可爭之事實。茲示世界人口與農業人口之概數於左：

第七表（註一） 世界人口及農業人口估計數（一九三〇）

歐 洲 （蘇俄不在內）	人口總數單位：百萬 五七九	農業人口數單位：百萬 一三九

蘇俄	一六一	一四〇
北美	一三四	三一
南美及中美	一一七	七六
阿非利加	一四二	一〇七
亞洲	一〇七〇	八〇五
大洋洲	一〇	三
總計	二,〇一三	一,三〇一

右表所示農業人口之數，係估計的，且非純粹的農業人口，固難認為精確。然即此已足見世界人口從事於農業者之特多，并足見農業與人間生活之關係，較之他種職業，更為密切。惟世界人口中大多數之農業人口，究產出幾何之食物？未易確知，即其已知之部分，亦不勝枚舉，茲惟從大體上觀察之。

據貝克 (O. E. Baker) 之所說：十九世紀以後，世界人口之激增者，糧食生產之增加，大與有力焉。惟食物概為農地之所產，地球上得為農地之面積，究有若干？雖難確知，而概而言之，除南北極圈內之凍冰地帶外，陸地面積，約五千二百萬方英里，其中一千萬方英里，過於寒冷，一千七百萬方英里，過於乾燥，皆不適於耕作，其屬於瘠薄之山地者，又有一千一百萬方英里。今將此等面積扣除之，可為耕作之土地，約有一千四百萬方英里，此中土質不良者，約有三、四百萬方英里。故將來適於耕地者，不過一千萬方英里。現在世界，已經耕作之土地，約四百萬方英里。

其餘土地土質，不甚良好。即使全開拓之，若非農業技術進步，每單位面積之收穫大增，則將來世界人口，達於今日之二倍時，欲如今日之消費食物，當見其困難。然每單位面積之收穫，若能倍加，則可養今日之四倍，即八十億之人。口云。由此說世界將來之食物，能養今日之幾倍人口，雖未敢明言，而就世界全體論之，現在去人口飽和點（Saturation point of population）尚遠，則固可斷而言之也。威廷斯克（Wavinsky）嘗就世界各國，估計其生產面積，與非生產面積，及農業價值未定地之面積。據其結果：歐洲生產面積之比例甚高，農業價值未知地極少，而在他洲，農業價值未知地尚甚多。此種事實，與糧食之將來，大有關係。蓋農業價值未知地，面積既甚廣大，若其大部分能以有效的方法，善開發之，則糧食之前途，當不虞其匱乏。何則，現在世界人口之增加，已有緩進之傾向故也。

人口及糧食問題上，所最應注意之點，不在糧食之現在產額，而在其過去發達之狀態，及將來生產之趨勢。馬爾塞斯謂人口以幾何級數增加，食物以算術級數增加，對於食物之增加，所以抱如是之悲觀者，彼蓋已認識土地有收益漸減法則（Law of diminishing returns）之存在也。收益漸減，為一種之自然法則，若放任之，不論何國，早晚必當實現。美國農地廣大，土質又佳，而湯普遜（Thompson）謂：自本世紀始至歐戰前，收益漸減法則，已開始其作用，其明證也。然收益漸減法則，雖可限制土地之生產力，而得依農業技術之發達，與經濟事情之改進，以對抗之。且耕地之擴張，亦可緩和此法則之作用。試一觀最近世界主要食物之生產狀況，即可見其一斑。茲示其生產指數如左：

第八表 (註三)

最近世界主要食物之生產指數

穀物及其他食用作物	小麥	馬麥	大豆	燕麥	玉米	粟	高粱	馬鈴薯	甜菜	甘蔗	肉類	牛肉	羊肉	豬肉
一九二七—一九二九較一九二二之增加百分率	九	九	一六	七	二	二	二	二	一五	一三	八	一	一	一
一九二七—一九二九平均	一一三	一〇六	一〇〇	一〇七	一〇五	一一三	一二九	一一六	一八五	一一七	一一七	一一五	一一一	一一一
一九二四—一九二六平均	一〇四	九七	八六	一〇〇	一〇三	一一一	一二二	一〇三	一七一	一一六	一一一	一一一	一一一	一一一

由右表觀之，可見一九二四至二六年間，世界主要食物之生產，比之歐戰以前，除黑麥、大麥、燕麥、羊肉外，俱有增加。且一九二七至二九年間之生產，較之一九二四至二六年間，又有增加。然世界主要食物之生產雖增加，而對於食物之需要，未必與之相副。例如最近小麥之世界消費額，比之歐戰前雖稍增，而每人之小麥消費額反減。示之如左：

第九表(註三)世界小麥消費額(種子用量不在內)

國別	消費總額		每人消費額	
	平均均	平均均	平均均	平均均
歐洲(1)	一九〇九—一九一四	一九二五—一九三〇	一九〇九—一九一四	一九二五—一九三〇
歐洲(1)	四四九	四七四	一九五·五	二二八·七
美國	一三九	一四九	一〇七·二	一二四·六
阿根廷	一一二	一六	一三三·三	一四九·一
澳大利亞	八	九	一一·五	一四六·〇
印度	七四	七九	一〇六·八	二二·七
其他諸國(2)	六〇	八二	一三六·六	一七·六
百 萬 quintals		公 斤		

總計(2)	七六四	八二八	一〇八・四	六五・九	六三・二
-------	-----	-----	-------	------	------

1 quintal = 100 公斤 = 220.16 磅

備考：(一) 蘇俄不在內。(二) 蘇俄中國及土耳其不在內。

由右表可知最近每人之小麥消費額比之歐戰以前，稍為減少。雖其原因不一而足，而與第八表合觀之，足見世界小麥需要之增加，不及其生產之增加。他種穀物，雖未必與小麥相同，而其供給超於需要，觀之滯貨統計之所示，即可瞭然。表之如左：

第十表 (註四)

		穀類滯貨 (stocks of cereals) 單位百萬 (quintals)					
		三月三十一日 (一九四〇年)	六月一日 (一九四〇年)	三月三十一日 (一九四一年)	六月一日 (一九四一年)	三月三十一日 (一九四二年)	六月一日 (一九四二年)
小麥							
世界			二四・五		三三・五		六五・三
美國及加拿大		一四・四		二二・五		三六・六	
英國		六・三		一・五		一・七	
蘇聯							
美國及加拿大		四・一		三・五		一・六	

大	美國及加拿大	九二	八五	六三		
英	國	〇六	〇六	〇九		
燕	麥					
美國及加拿大		六六	七四	五〇		
英	國	〇五	二〇	二〇		
玉	蜀黍					
美國及加拿大		四四	二二	四五		
英	國	〇九	一六	一〇		

馬爾塞斯認然以食物不足爲慮者，當時之交通機關，尙未發達，自外國輸入食物頗難，或爲其原因之一。今則歐洲諸國，年年自新大陸輸入多量之穀物，此則馬爾塞斯所不及料者也。所以時至今日，在位於世界經濟圈外之窮鄉僻壤，或有時窮於食物之供給，而在交通便利之處，世界之食物，人人皆得享用之，即若有購買食物之金錢，或有可與食物交換之商品，則不論食物之種類及分量，皆可獲得之。徵之最近世界農產物之貿易狀況，即可證明此事實。表之如左：

第十一表 (註五) 農產物國際貿易額

品名	單位 (噸)				增	加	減	少
	一九〇九—一三	一九二二—二四	一九二五—二七	一九二八—三〇				
小麥	二八五	三二五	二三四	三五〇	二	三		
大麥	一〇三	四七	六二	七五			九	
燕麥	四六	三〇	二八	二七				四一
玉米	一二八	一三三	一七〇	一六〇	二	五		
米	九〇	一〇七	一二七	一二五	三	九		
馬鈴薯	一六	二二	二七	七五	五	六		
糖	一四三		二三五	二四四	七	一		
Cocoa	四·五	九	九·六	一〇·一	一	二		
茶	六·七	六·六	七·五	八·二	二	二		
咖啡	二一	二五	二七	二八·六	三	六		
牛脂	五·九	六·一	八·四	九·八	六	六		



乳	餅	四·一	四·九	五·九	五·九	四·四	
蛋及蛋產物		八·一			一·一·二	三·八	
柑 橘 類		二·一			三·三	五·七	
牛 肉		一·一·二			二〇·八	八·六	
羊 肉		五·一			五·七	一·二	
豚 肉		九·三			一五·一	六·二	

備考：1 Cwt. 等於 112 磅

由右表觀之，歐戰以後，各種食物之國際貿易，除大麥及燕麥外，均有與年俱進之現象。就一九二八——三〇年，與一九〇九——一三年比較之，此等食物國際貿易增加之狀況，更為顯著。由此可見現在世界，雖一方有食物不足之國，而他方有食物有餘之國。若國際貿易能自由流通，一無障礙，則以甲國有餘之食物，補乙國不足之食物，就現在或最近將來之情形論之，以世界之食物，養世界之人口，當綽有餘裕也。

以上所述，乃以世界全體為一單位而論之耳。若就一國之立場上而言，則其觀察點應截然不同。糧食之國內生產，不惟自國防上論之，極為重要，即就世界經濟發展之趨勢觀察之，亦不容漠視。蓋從前所稱之農業國，今將進而為商工國，其人口逐漸增加，食料品及工業原料之輸出，自然減少，而自外國輸入之工業品，亦應漸減，故在工業

國，自外國購買食物之能力，爲之削弱，因之國內之農業維持或糧食增殖之政策，即在平和時代，亦大見其必要。近來英國努力於農業振興者，非無故也。以是足見現在糧食問題之重要性，較前大增。

註1) World agriculture, A Report by a study group of Members of the Royal Institute of International Arts

atra, p. 8.

註2) Ibid, p. 11.

註3) League of Nations: The agricultural Crisis p. 27.

註4) Ibid, p. 28.

註5) World agriculture p. 80.

## 第二節 中國糧食生產問題

欲論中國之糧食生產問題，首宜注意者，爲中國耕地面積，及其對於總面積之比例。雖耕地不能全栽培糧食作物 (Food crops) 而普通糧食作物栽培面積，占耕地面積之大部分。故耕地面積及其對於總面積之比例如何，與糧食生產之前途，至有關係。茲略述之如左：

中國耕地面積，尙無確實統計，北京農商部所刊行之耕地面積統計，謬誤頗多，劉大鈞先生曾訂正之，著「中國農田統計」一文，雖其中不無可議之處，而尙足資參考。茲錄示如下：

第十二表

省	區	農田(單位百萬畝)	墾植指數	每人平均畝數
京兆、直隸、魯、熱、察、綏	區	一七八〇	一九・四	三・五
奉天	吉 遼	一六四一	九・七	六・八
山東	東	一六一・八	四三・〇	三・三
河南	南	一四〇・〇	四四・三	四・二
江蘇	蘇	七四〇	四一・三	二・一
安徽	徽	一〇一・九	四〇・〇	五・〇
江西	西	九六・九	三〇・〇	二・三
福建	建	三二・三	一五・〇	二・二
浙江	江	五〇・〇	二九・七	二・一
湖北	北	一五四・五	四六・五	五・四
湖南	南	一三五・六	三五・〇	三・三
陝西	西	五二・五	一五・〇	三・〇
甘肅	肅	二六・七	四・六	三・六
新疆	疆	一〇・七	〇・五	四・〇

西	川	一五二·七		一五·〇	二二·五
廣	東	九二·九		二〇·〇	二·五
廣	西	七八·四		二一·九	六·四
雲	南	二六·〇		三·八	二·三
貴	州	八·三		二·六	〇·七
合	計	一,六八七·三		一五·四	三·四

更據「中國農業概況估計」示關於耕地面積之各種數字於左以資比較。

第十三表(註一)

一	黑龍江	五,035,532	五二	三三·三	北方平原	五,175,032	四九	五三
二	吉林	六,333,333	三三	七·七	江蘇	九,125,555	五三	二〇
三	遼寧	七,125,555	二六	八·〇	安徽	五,555,111	三三	二〇
四	熱河	二,735,555	六二	五·五	河北	五,010,111	六六	二〇
五	察哈爾	三,555,555	四一	八·五	湖南	五,555,111	三九	一〇

第十二表所示數字，係參照歷代之官書記載，就農商部統計訂正之，第十三表係根據各省報告而估計之。調查年月，既大相懸殊，表中所列省區，又不盡合，而其計算耕地與總面積之比例，及每人平均畝數所採之總面積及

備考：(一)中國農業概況估計，(原註五)(1)總面積根據北平地質調查所按地圖測計之數。(2)已耕地面積指已種耕種的土地面積，森林，荒山，草地等不在內。

一、河	南	111,241	44.4	3,223	各省總計	1,181,641	11.0	2,278
二、山	東	103,011	42.4	2,292	東南區	102,221	10.4	1,318
三、河	北	101,311	40.6	2,282	東	101,051	11.2	1,282
四、北	區	101,241	40.5	2,281	廣	101,051	11.2	1,282
五、山	西	101,241	40.5	2,281	東	101,051	11.2	1,282
六、陝	西	101,241	40.5	2,281	西	101,051	11.2	1,282
七、甘	肅	101,241	40.5	2,281	南	101,051	11.2	1,282
八、新	疆	101,241	40.5	2,281	州	101,051	11.2	1,282
九、寧	夏	101,241	40.5	2,281	西	101,051	11.2	1,282
十、廣	西	101,241	40.5	2,281	南	101,051	11.2	1,282
十一、雲	南	101,241	40.5	2,281	川	101,051	11.2	1,282
十二、貴	州	101,241	40.5	2,281	長江下游	101,051	11.2	1,282
十三、廣	東	101,241	40.5	2,281	西	101,051	11.2	1,282
十四、粵	東	101,241	40.5	2,281	長江下游	101,051	11.2	1,282
十五、閩	南	101,241	40.5	2,281	西	101,051	11.2	1,282
十六、浙	東	101,241	40.5	2,281	長江下游	101,051	11.2	1,282
十七、江	蘇	101,241	40.5	2,281	西	101,051	11.2	1,282
十八、安	徽	101,241	40.5	2,281	長江下游	101,051	11.2	1,282
十九、鄂	東	101,241	40.5	2,281	西	101,051	11.2	1,282
二十、湘	南	101,241	40.5	2,281	長江下游	101,051	11.2	1,282
二十一、贛	南	101,241	40.5	2,281	西	101,051	11.2	1,282
二十二、閩	南	101,241	40.5	2,281	長江下游	101,051	11.2	1,282
二十三、粵	南	101,241	40.5	2,281	西	101,051	11.2	1,282
二十四、桂	南	101,241	40.5	2,281	長江下游	101,051	11.2	1,282
二十五、滇	南	101,241	40.5	2,281	西	101,051	11.2	1,282
二十六、黔	南	101,241	40.5	2,281	長江下游	101,051	11.2	1,282
二十七、川	南	101,241	40.5	2,281	西	101,051	11.2	1,282
二十八、康	南	101,241	40.5	2,281	長江下游	101,051	11.2	1,282
二十九、藏	南	101,241	40.5	2,281	西	101,051	11.2	1,282
三十、青	南	101,241	40.5	2,281	長江下游	101,051	11.2	1,282
三十一、寧	南	101,241	40.5	2,281	西	101,051	11.2	1,282
三十二、甘	南	101,241	40.5	2,281	長江下游	101,051	11.2	1,282
三十三、陝	南	101,241	40.5	2,281	西	101,051	11.2	1,282
三十四、甘	南	101,241	40.5	2,281	長江下游	101,051	11.2	1,282
三十五、寧	南	101,241	40.5	2,281	西	101,051	11.2	1,282
三十六、甘	南	101,241	40.5	2,281	長江下游	101,051	11.2	1,282
三十七、陝	南	101,241	40.5	2,281	西	101,051	11.2	1,282
三十八、甘	南	101,241	40.5	2,281	長江下游	101,051	11.2	1,282
三十九、寧	南	101,241	40.5	2,281	西	101,051	11.2	1,282
四十、甘	南	101,241	40.5	2,281	長江下游	101,051	11.2	1,282
四十一、陝	南	101,241	40.5	2,281	西	101,051	11.2	1,282
四十二、甘	南	101,241	40.5	2,281	長江下游	101,051	11.2	1,282
四十三、寧	南	101,241	40.5	2,281	西	101,051	11.2	1,282
四十四、甘	南	101,241	40.5	2,281	長江下游	101,051	11.2	1,282
四十五、陝	南	101,241	40.5	2,281	西	101,051	11.2	1,282
四十六、甘	南	101,241	40.5	2,281	長江下游	101,051	11.2	1,282
四十七、寧	南	101,241	40.5	2,281	西	101,051	11.2	1,282
四十八、甘	南	101,241	40.5	2,281	長江下游	101,051	11.2	1,282
四十九、陝	南	101,241	40.5	2,281	西	101,051	11.2	1,282
五十、甘	南	101,241	40.5	2,281	長江下游	101,051	11.2	1,282



紐 西 蘭	澳 大 利 亞	朝 鮮	日 本	英 領 印 度	墨 西 哥	美 國	加 拿 大	捷 克	瑞 士	瑞 典	羅 馬 尼 亞	波 蘭	荷 蘭	挪 威	英 國
二·九	一·五	一九·七	一五·三	四六·四	二·八	一八·四	二·七	四二·九	一·三	九·〇	四四·一	四六·七	二八·五	二·五	二二·六
二五·四		三五·四	八四·〇					一六·九	四·六	三·一	一三·八	一六·四	三九·三	〇·七	五六·五
〇·五三	一·八五		〇·一〇	〇·五一		一·一七	二·五四	〇·四二	〇·一二	〇·六一			〇·一二		〇·一二
八·六	三〇·二		〇·一六	八·三		一九·〇	四一·三	六·八	二·〇	二·〇			二·〇		二·〇

備考：表中所列噸數係按英算。

綜觀前列三表，先就耕地面積對於總面積之%言之，第十二表與第十三表相較，除前者將京兆、直督、熱、綏併爲一團，未便與後者所列之同一區域，相提並論外，其餘各省，惟新疆、四川完全相等，山東、福建、浙江、陝西、甘肅、雲南諸省，相差無多，河南、江蘇相差較多，安徽更多。至如江西、湖北、廣東相差一倍以上，或幾及一倍，湖南幾差三倍，貴州在三倍以上，全國平均數，亦約差三分之一。故統觀兩表，殊有莫知適從之感。但右兩表雖有某省估計過高，某省估計過低之嫌，而所謂耕地，第十二表未包括園圃在內，第十三表亦未完全列入。故中國耕地面積對於總面積之%，決不如此之少，可斷而言。茲更進而就第十四表一比較而推論之。

就第十四表觀之，如芬蘭、瑞典、挪威爲北歐之塞國，希臘、瑞士、日本爲山岳國，加拿大、澳大利亞、紐西蘭等，爲人口稀薄之新開國。故其耕地面積之%，或在一〇%以下，或在二〇%以下。美國耕地之%，不及二〇%者，亦因其農業歷史尚新，人口密度較少耳。此外如奧、西、荷、英及愛爾蘭自由邦，皆在二〇%以上。布加利亞在三〇%以上，德、比、法、意、波蘭、羅馬尼亞、捷克及英領印度在四〇%至五〇%之間，丹麥及匈牙利均約爲六〇%。可見世界舊開國中，耕地面積之%，至少在二〇%以上，多則在四〇%以上，且有達於六〇%者。我國幅員遼闊，各省自然狀態及經濟事情，迥不相侔。如東北區及西北區，開發較遲，與世界中之新開國相當，其耕地面積之%甚低，可無容疑。其餘各省，如滇、黔、桂、秦、隴諸省，山岳稠疊，氣候及土質，較爲不良，其耕地面積之%不大，亦不足怪。至如北方平原，長江流域，閩



江流域，及珠江流域，爲中國農業發達之區，其耕地面積之%，縱不能如丹麥及匈牙利之多，亦應與德、比、意、法、波蘭、羅馬尼亞、捷克諸國相伯仲。顧返觀諸第十二表及第十三表，如第十二表所示，山東（四三%）、河南（四四·三%）、均在四〇%以上，第十三表所示之北方平原平均數爲四二·%。足見此兩表所列數字，大抵相近，決無大誤。（但第十三表所示河南的數字，似嫌過低。）江蘇雖前後兩表所示數字，相差一一·%。但即此可見江蘇耕地，至少在四〇至五〇%之間。安徽及江西，雖山地及邱陵地，散在各處，其地勢不及江蘇之平坦，而沃野平原，所在多有，湖北雖周圍爲山岳所蔽，而其中中央平野遼闊，長江貫其中，水流縱橫，地味頗腴，湖南南部山岳稠疊，而北部洞庭湖之周圍，原濕均均，農產豐裕，俗稱兩湖熟則天下足，誠非無因。且安徽、江西、湖北、湖南諸省，人口雖較稠密，而常供給米穀於他省，其耕地面積之廣大，不難推而知之。觀之第十二表，安徽爲四〇%，江西爲三〇%，湖北爲四六%，湖南爲三五%，似尙爲近理。第十三表則安徽爲二二·七%，湖北爲一九·五%，已嫌其過少，湖南爲一二·九%，江西爲一四·一%，恐去事實更遠。故該表所列長江下游區之平均數，未免估計太低。浙江西部雖平原綿衍，東部則多山岳，耕地面積之%，當不甚大。兩表所示數字，（二九·三%及二六·三%）尙相去不遠，或足徵信。福建全境山脈磅礴，地勢崎嶇，耕地面積之%，當在第十二表與第十三表所示數字之間。廣東東北部及西南部，山脈橫亘，地勢頗高，而中部則有粵江平原，沃野彌望，其耕地面積之%，或當在二〇%以上。第十二表所列爲二〇%，似尙相近。第十三表則僅有一一·五%，其估計過低，可無疑義。故該表所示東南區之平均數，亦不免失之過低。

綜上所述觀之，第十三表所估計之總計數，（一〇・三%）當失之過低，第十二表所示總計數（一五・四%）雖較高，而其所依據之資料頗舊，恐與現在的事實，稍有不符。且兩表所示之耕地面積，固圖尚未在內。故中國耕地面積對於總面積之%，其總計數決不如第十二表及第十三表所示之少，可以斷言。

更進而就中國及外國每人平均獲得之耕地面積比較之。如前所述，第十二表及第十三表所示之耕地面積，既失之低，則兩表所示之每人平均畝數，亦當失之過少，本難認為確數。但從大體上觀察之，可得其梗概。先就第十四表觀之，每人平均獲得畝數，加拿大最大，（四一畝強）澳大利亞次之，（三〇畝強）美復次之，（一九畝）其餘比一〇畝稍多者，為匈、丹、西諸國，在五畝與十畝之間者，為瑞、典、意、德、奧、愛爾蘭自由邦、法、捷克、英、領印度、紐西蘭諸國，其甚少焉者，為比、（二・四畝）英、荷及瑞士，（此三國均為二畝）日本最下，僅有一・六畝。以第十三表與之相較，中國每人平均畝數，黑龍江最大，而亦不過一二畝強，東北區平均數，（六・九三）比、意、德、奧稍多，而僅足與捷克、伯仲。西北區尚不及五畝，北方平原，更不逮焉。（三・二九）西南區（二・五七）則僅較比利時稍多，長江下游，（二・一六）與英、荷及瑞士相近，東南區（一・七二）乃幾下等於日本。就第十二表比較之，雖其間稍有差違，而亦大致相同。由此就人口與耕地之關係上論之，足見中國人口密度之較大，與耕地面積之較小，并可見中國糧食問題之至為重要。

以上所述，就中國已耕地而言之耳，至可耕地而尚未耕者，究有若干，此亦與糧食生產之將來，大有關係，似應

論及之。

中國荒地面積，亦無確數，而據內政部十八年至二十年間之調查（參閱民國二二年「申報月刊」各省荒地面積數）江蘇等二十一省荒地，已填報者，共有一、一七七、三四〇、二六一畝，其中除山地及其他荒地外，屬於平地者，一、一一五、四一一、二〇九畝，屬於澤地者，九、八三六、二五七畝。此等荒地，固不能於旦夕間，改爲可耕地，而果能將水利工程，從速興辦，則其大部分，當可成爲耕地。且據內政部之調查報告，已呈報者，止有二十一省，其已呈報之省，未嘗填報之縣分甚多。故中國荒地面積，決不止此數，可以斷言。據貝克（O. H. Baker）之估計：中國可耕之地，約七萬萬英畝，美國可耕地，約占總面積之五一%，中國之可耕地，可達總面積之二九%。而現在美國，已耕地占可耕地之三九%，中國已耕地，約占可耕地之二六%，即一萬八千萬英畝云。（註三）倘貝克之所說無誤，則中國可耕地，應有四十六萬萬餘畝，可耕而未耕之地，尙有約三十四萬萬畝，此估計數，誠未免過高。但據內政部之調查報告，與貝克之所說，互相印證，中國可耕而未耕之地，或不下於二十萬萬畝，亦未可知。果使政府能挾其全力，振興墾務，則耕地當可大增，其增加面積，固不能悉以之栽培糧食作物，或放牧家畜，但糧食可以大增，決無疑義。果如是，則中國糧食問題，當可解決其一部。所難言者，耕地增加之速度，能否與人口增加之速度相副耳。

中國耕地之概況，既如上述。至糧食作物面積，占耕地面積之若干部分，亦爲一重要問題。茲據「中國農業概況估計」表之如下：

## 第十五表

省區名稱	糧食作物畝數		省區名稱	糧食作物畝數	
	單位一、000畝	數當作物總數之百分數		單位一、000畝	數當作物總數之百分數
一、黑龍江	1,250,000	7.5	北方平原	1,250,000	7.5
二、吉林	1,250,000	7.5	江蘇	1,250,000	7.5
三、遼寧	1,250,000	7.5	安徽	1,250,000	7.5
四、熱河	1,250,000	7.5	湖北	1,250,000	7.5
五、察哈爾	1,250,000	7.5	湖南	1,250,000	7.5
六、東北區	1,250,000	7.5	江西	1,250,000	7.5
七、山東	1,250,000	7.5	長江下游	1,250,000	7.5
八、蘇北	1,250,000	7.5	四川	1,250,000	7.5
九、甘肅	1,250,000	7.5	雲南	1,250,000	7.5
十、陝西	1,250,000	7.5	貴州	1,250,000	7.5
十一、山西	1,250,000	7.5	河南	1,250,000	7.5
十二、山東	1,250,000	7.5	浙江	1,250,000	7.5
十三、河北	1,250,000	7.5	福建	1,250,000	7.5

三、河	北	10,260	五	雲、廣、東	20,668	壹
三、山	東	10,790	壹	東、南、區	27,668	叁
三、河	南	3,315	八	各區總計	1,351,770	叁三

備考：原註云糧食作物畝數，指每年專為種植糧食的面積，糧食作物，包括穀豆類及根芋類作物，黃豆、栗子等不專為供給糧食的作物，不在內。

如前所述，第十三表所列耕地面積，估計過低，則第十五表所列糧食作物畝數，亦未必精確。但就糧食作物畝數對於作物總畝數之%觀察之，已可見糧食作物面積在耕地面積之地位。據第十五表所示，各省糧食作物畝數，對於作物總畝數之%，在九〇以上者，有八省，在八〇以上者，有十二省，在七〇以上者，有二省，其不及七〇者，惟吉黑兩省。由是足見中國糧食作物栽培面積，在各種作物栽培面積中，占最重要之地位。茲更示世界各國穀類作物栽培面積對於耕地總面積之%於左，以資比較。

第十六表（註四）各國穀物栽培面積（一九二九）

國	別	千公頃	穀物面積對於耕地面積之百分率	穀物面積對於總面積之百分率
德	國	11,946	58.0	25.5
奧	地	1,107	57.5	32.1

比 利 時	七二〇	五八・三	二二・七
布 加 利 亞 (Bulgaria)	二四六九	七一・一	二二・九
丹 麥	一,三二一	五一・二	三〇・八
西 牙 牙	八,〇一四	五六・〇	一五・九
愛 沙 尼 亞 (Estonia)	四九五	四八・〇	一一・三
愛 爾 蘭 自 由 邦	三三〇	二一・二	四・八
芬 蘭	八二九	三七・九	二・四
法 國	一〇,九二四	四八・七	二〇・一
英 本 國	二,三三〇	四三・二	九・八
北 愛 爾 蘭	一三〇	二六・二	九六・〇
希 臘	一,一三九	八一・八	八・七
匈 牙 利	四,一三二	一四・二	四四・四
意 大 利	七,二一八	五二・七	二二・三
拉 脫 維 亞 (Latvia)	八一三	五二・一	一三・三
立 陶 宛	一,三四一	五一・一	二四・一
盧 森 堡 (Luxembourg)	五六	四九・六	二一・六
德 國	一七五	二二・九	〇・六

荷 蘭	四三九	四一·一	一三·四
波 蘭	一一、三七九	六二·八	二九·三
羅 馬 尼 亞	一一、二二三	八六·三	三八·一
瑞 典	一、五五〇	四一·七	三·八
瑞 士	一一九	二三·五	二·九
捷 克	三、六五九	五九·五	二六·一
巨 哥 斯 拉 夫	五、七二八	七八·八	二二·二
加 拿 大	一八、七九七	七五·六	二·〇
英 國	八四、一五一	五八·五	一〇·七
墨 西 哥	三、八五三	六九·九	二·〇
智 利	七四六	三六·六	一·〇
烏 拉 圭 (Uruguay)	六九二	四五·九	三·七
印 度 (British Provinces)	六三、五三一	五〇·六	二二·五
印 度 (Indian states)	一四、四六八	四五·二	二六·六
日 本	四、九六八	八二·三	一三·〇
阿 爾 及 尼 亞 (Algria)	三、二五四	五二·六	一·五
埃 及	一、八八八	五四·五	一·九

法 國	法 國	法 國	法 國
尼 斯 (Toulon)	尼 斯 (Toulon)	尼 斯 (Toulon)	尼 斯 (Toulon)
南 非 聯 邦	南 非 聯 邦	南 非 聯 邦	南 非 聯 邦
澳 大 利 亞	澳 大 利 亞	澳 大 利 亞	澳 大 利 亞
紐 西 蘭	紐 西 蘭	紐 西 蘭	紐 西 蘭
11,291	11,291	11,291	11,291
1,179	1,179	1,179	1,179
1,453	1,453	1,453	1,453
6,708	6,708	6,708	6,708
145	145	145	145
66.8	66.8	66.8	66.8
43.7	43.7	43.7	43.7
10.1	10.1	10.1	10.1
11.0	11.0	11.0	11.0
9.9	9.9	9.9	9.9
18.5	18.5	18.5	18.5
5.5	5.5	5.5	5.5

右表只記穀類作物之栽培面積，尙未包括穀類以外之食用作物，固未足完全表示各國糧食作物之栽培面積。但即此以觀，已足略視糧食作物栽培之重要性。至各國間穀類作物栽培面積之%，大有差違者，則因其自然狀況，經濟狀況，及農業發達之歷史，互相懸殊，故至於此，未可一概而論耳。

第十五表所示之糧食作物畝數，非專指穀類作物而言，似難與第十六表比較，而在實際上，第十五表所謂糧食作物者，大都屬於穀類。據「中國農業概況估計」第五表之說明計算之，穀類占作物總面積之八〇·六%，即可瞭然。而返觀第十六表，各國穀類作物栽培面積，在八〇%以上者，為希臘、羅馬尼亞及日本，在七〇%以上者，為布加利亞、匈牙利、巨哥斯拉夫、加拿大，在六〇%以上者，為波蘭、墨西哥、法屬摩洛哥、南非聯邦。其餘在五〇%以上者，有十四國，在四〇%以上者，亦不鮮，在三〇%以下者，僅有愛爾蘭、自由邦、北愛爾蘭、挪威、瑞士，其最少者，為紐西蘭，止有一八·五%。以中國與世界各國相較，穀類作物栽培面積之%，雖不及羅馬尼亞，而幾與希臘及日本相等。



比之其餘諸國，皆超而上之。由是可見中國穀類作物栽培面積之百分率，在世界各國中為甚大。從農業經營上論之，中國農業偏於主穀式，誠有改良之必要（註五）而從糧食問題上論之，此實由於歷代政策，素以民食為重，農民亦概取自給主義，非一朝一夕之故也。顧中國糧食作物面積，既如其廣大，而最近十餘年來，年年自外國輸入大量之米，小麥及麵粉者，伊何故歟？厥厥原因，固由於（一）耕地對於人口之比率頗小；（二）糧食作物之每畝產量不豐；（三）國民之主要食物偏於穀類，而此外尚有種種原因。後當再論之。

其次畜產之狀況如何？與糧食問題，亦極有關係，不幸我國向乏畜產統計，頗難察往以知來。而就大體上論之，我國畜產，向未發達，確為事實。左傳云：肉食者鄙，足證古時非在位者概不食肉。其後佛教流行，蔬食之風，傳播彌廣，肉之需要既少，其生產自難促進。重以中國農業組織，素採用主穀式，飼畜與耕種，兩不相愛，普通農家所飼養之牛、馬、驢、驘等，專以之充役用，雞、豚雖飼養較多，而尚非人人之常食品。（蒙古人常食肉，自是例外）近來物質文明，較前進步，以牛充肉用及乳用者，漸有所聞。然亦限於大都會近傍。蓋中國畜牧業，今尚甚幼稚也。至其將來如何？現雖未敢斷言，而徵之世界文明各國，從前之偏於植物性食物者，概漸趨於動物性食物，近來動物性食物之國際貿易額，遂以大增。觀之前記第十一表，一九二八——三〇年間，比之歐戰前，牛酪（Butter）之國際貿易額，增六六%，乳餅（Cheese）增四四%，蛋及蛋產物增三八%，牛肉增八六%，羊肉增一二%，豚肉增六二%，其明證也。中國將來文明日進，國民生活程度漸高，肉用品乳製品及蛋產品，需要必加多，畜牧業自隨之增進，可無疑也。惟飼養家畜，

以其產品充人間之食物，比之直接栽培作物，以供食用者，須有數倍之面積。現在中部及南部諸省，地狹人稠，恐放牧或栽培飼料作物之餘地，已屬無多，即使此等諸省，尚有荒地，開墾之以為發展畜產之用，亦恐於經濟上未必有利。故中部及南部地方，縱獎勵畜產之增殖，其前途總是有有限。北方平原諸省，將來畜牧，能發達至何程度？尙未可知。至東北西北及蒙古，則地廣人稀，本為畜牧之天然區域，倘能自外國輸入牛（肉用及乳用）羊（肉用及乳用）及豚之優良種類，繁殖之，或以之與土種交配，造成新種類，則將來交通發達，此等畜產品，不惟供給本國之食物，并可推廣海外市場。即就國民健康上論之，其效果亦至偉大。此則講求糧食問題者，所宜注意及之也。

要而論之，中國耕地擴張之可能性頗多，糧食生產增加之可能性，亦復不少。但耕地之擴張，與糧食生產之增加，能達到如何程度？則此與政治問題，經濟問題，社會問題，及農業問題，均有至大關係，未敢預定也。

註一 張心一著中國農業概況估計。

註二 International year book of agricultural statistics

註三 Foreign affairs, Agriculture and the future of China, by O. E. Baker. Pp. 454—459

註四 International year book of agricultural statistics 1930, P. 16

註五 拙著農業經濟學 未刊本

### 第三章 糧食自給問題

一國之糧食生產，能否足以自給？如不足自給，其不足之程度若何？在政治上，經濟上，社會上，及農業上，均爲極重要之一問題。願欲檢討此問題，須將各種糧食之生產、消費、輸出入，及其他種種關係，詳細考察，始能解決之。顧中國今日，關於糧食之各種統計，尙未完備，只得從大體上略爲論述。而中國之主要食物，爲米、小麥、及雜糧。米、小麥，及雜糧，能否足以自給？或其不足之程度若何？如能明瞭，則糧食能否足以自給？或其不足之程度若何？即可推知其大概，而謀所以解決之方策。茲就此三者分論之。

#### 第一節 米穀自給問題

現在中國米穀，不足以自給，幾成爲公認之事實。但其不足之程度若何？非詳加研究不可。蓋此與米穀自給問題，極有關係故也。茲先就歷年米穀之輸出入狀況，一觀察之。

洋米入口，始於何時？清以前未知其詳。自康熙六一年（一七二二年）清聖祖命輸入暹羅米三十萬石，至廣東、福建、寧波等處販賣之。此爲前清輸入洋米之始。嗣是雍乾時代，獎勵洋米進口，後遂視爲恆例。然洋米來華之歷

史，雖如是其久遠，而在前清，同光年間，輸入之額，自今日觀之，尙屬無多。洋米進口，超過一千萬擔者，只有光緒二十一年（一八九五年）及三十三年（一九〇七年）九百萬擔以上者，只有四年，此外多者七百餘萬擔，少至六千餘擔。蓋自同治六年（一八六七年）至光緒十二年（一八八六年）之二十年間，除同治十二年（一八七三年）及光緒三年（一八七七年），洋米進口，在百萬擔以上，其餘各年，只有數十萬擔，乃至六千餘擔。足見當時中國，民食雖或有短絀之徵，而爲數尙少。自光緒十三年（一八八七年）起，進口洋米，數量驟增。自是以後，以至清終，雖其間昇降無常，而皆在二百萬擔以上。且如前所述，有兩次達於一千萬擔以上。自入民國，其初漸次推進，至民國五年，達於一千一百萬擔，旋復低落，至民國十年，又一躍而爲一千萬擔。嗣是繼長增高，遂無再降於一千萬擔以下之事。俯仰六十餘年間，洋米輸入狀況，誠有今昔滄桑之感。茲依據海關貿易冊，以同治六年至九年（一八六七——一八七〇年）洋米進口之平均數爲基數，就同治十年（一八七一年）至民國十九年之洋米進口數，計算每五年之平均數，各求其指數，再就最近三年，分別求其指數，以示同光以來洋米進口之趨勢。

第十七表 歷年洋米進口狀況

	平均數（單位擔）	指數
一八六七—一八七〇（同治六年—九年）	三八七、六三三	100
一八七一—一八七五 同治一〇年—光緒元年	四三〇、八二〇	111

一八七六—一八八〇（光緒二年—六年）	四四〇、八二四	一一三
一八八一—一八八五（光緒七年—十一年）	二三〇、六三七	六〇
一八八六—一八九〇（光緒十二年—十六年）	四二八、〇〇九	一、一〇六
一八九一—一八九五（光緒十七年—二十一年）	六、九二八、九二一	一、七八八
一八九六—一九〇〇（光緒二十二年—二十六年）	五、九四七、二一五	一、五三四
一九〇一—一九〇五（光緒二十七年—三十一年）	四、五〇五、七八一	一、一六二
一九〇六—一九一〇（光緒三十二年—宣統二年）	七、四七九、一一二	一、九二九
一九一一—一九一五（宣統三年—民國四年）	五、七三三、六八三	一、四七九
一九一六—一九二〇（民國五年—九年）	六、二一三、三四六	一、六〇三
一九二一—一九二五（民國一〇年—十四年）	一五、六一〇、六一三	四、〇二七
一九二六—一九三〇（民國一五年—一九年）	一六、六三二、五一九	四、二九〇
一九三一（民國二〇年）	一〇、七四〇、八一〇（一）	二、七七—
一九三二（民國二十一年）	二二、四八六、六三九（一）	五、八〇—
一九三三（民國二十二年）	二一、四一九、〇〇六（一）	五、五二六

（附註）（一）係各該年進口數量

由右表觀之一八七一—一七五年之洋米進口之平均數（擔）較之一八六七—一七〇年之平均數，約增

一、一八七六——一八八〇年之平均數，約增一三%，一八八一——一八五五年，忽降而爲五九·五%，自一八八六——九〇年，驟升至一〇倍以上，一八九一——一九五五年，又升至一七倍強，嗣是迭有昇降，而皆在十倍以上，至一九二一——二五年之平均數，乃忽昇至四十倍，其次五年又略增，一九三一年，驟降至二十七倍，而一九三二年，又昇至五十八倍，去年亦有五十五倍。是民國十年以後，洋米進口之猛進，瞭然明矣。

同光以來，洋米之進口狀況，既如上述。顯華米之出口量若何？不可不一察之。查海關貿易冊，民元以來，華米之出口量，惟民八達於一百萬擔以上，民九有三一萬餘擔，其餘多則有八萬餘擔，少則不及三萬擔，普通盤旋於三、四萬擔之間，以之與洋米進口量相較，真有天淵之感。茲更示民元以來，米之輸出入數量及價值，并入超之數量及指數如左：

第十八表

年次	入		口		出		口		入超	入超指數
	擔	數	價值	(海關冊)	擔	數	價值	(海關冊)		
民元	21,000,000	1,100,000	11,000,000	110,000	140,000	100,000	100,000	11,000,000	11	100
民二	21,000,000	1,100,000	11,000,000	110,000	140,000	100,000	100,000	11,000,000	11	100
民三	21,000,000	1,100,000	11,000,000	110,000	140,000	100,000	100,000	11,000,000	11	100



民二十一年	1,171,114,743	1,171,114,743	5,668,800	3,113,000,000	4,284,114,743
民二十二年	1,171,114,743	1,171,114,743	5,668,800	3,113,000,000	4,284,114,743

備考：(1)入超指數以民國元年為基年。(2)二十二年進口及出口金額係金單位。

中國米穀出口，向干例禁，其量之少，不足深怪。而依右表觀察之，可見洋米之進口狀況，甚為不規則的。即民十以來，洋米進口之增加，甚為急速，較之民國初元，幾有隔世之感。然統觀二十二年間，洋米之進口數量，忽高忽低，鮮有秩序。此即可以證明每年洋米進口之數，非即為我國米之不足之數。何則？倘我國每年米之不足之數，恰如洋米進口之數，則自洋米進口以來，每年數量，當較有規則。如因人口增加，或需要增加，其輸入亦應為漸進的，而今則事實上不如此也。（參閱表十七）然則洋米源源而來者，其原因果安在耶？試略述之：

(一) 歷代民食政策之失當 前清康雍以來，政府對於洋米進口，不惟不加防遏，而且設法獎勵。例如雍正二年，（一七二四年）暹米到粵，清世宗仿照粵省時價發賣，其壓船隨帶貨物，亦准免稅。嗣暹米在廈門發賣，例應徵稅，而部議米穀不必上稅，著為例，至於附帶船貨，自乾隆八年，分別酌免稅銀，其米照公平市價發糶，并設法令其售罄。乾隆二十一年，又議定廣東、福建商民議餉之例，以獎勵洋米之輸運。咸豐六年，太平天國軍占領長江流域，漕運中阻，北方民食，瓶罄是虞，梁同新奏請採買洋米以資接濟，並以廣東為洋米積聚之區。嗣是每值凶年，採買洋米，以資接濟。於是終清之世，洋米進口之免稅，遂視為定例矣。（註二）不寧惟是，中國雖素稱農業國，而禁止穀類出口，相



沿已久。康熙時代，即禁米出洋，法令頗嚴。乾隆元年，更訂定偷運米穀出洋之罰則，乾隆六十年，復增訂之，凡姦民將米、穀、豆、麥、雜糧，偷運外洋者，分別處以死刑及他罪。自與外國通商，米穀等糧，禁止出口。載在約章，如咸豐八年，中英通商章程第五款第三節之所載，即其明證。及辛丑和約成，英日相繼要求米穀出洋，但格於吏議，卒未允行。（註二）由是可知前清政府，既歡迎洋米進口，復禁止華米出口，冠履倒置，莫過於此。民國以來，沿襲舊例，查民國十九年頒布之海關進口稅則，米、穀、麥、玉蜀黍等，仍免進口稅，與書籍、地圖、報紙、雜誌等同科，而禁止穀類出口亦如故。此即是獎勵洋米進口，抑制華米出口之傳統政策。自二十一年秋間，各省米價大跌，去年麥價復下落，穀賤傷農之聲，喧騰於世。政府始對於原禁運往外國之米、穀、小麥等，弛禁出洋，并於去年十二月十六日，開徵洋米、麥進口稅。此實於我國民食政策上，劃一新紀元，然已晚矣。我國米穀市場，開門揖盜，已數百年。欲一旦盡驅逐之，其可能乎？雖自米麥進口稅開徵以來，為時未久，其效果如何，尚難斷言，而自前清以至去年，洋米滔滔乎流入中國，則歷代之民食政策，有以招致之，固無疑義也。

（二）國內米穀流通之不自由 從前中國，不惟禁止米穀出口，即各省間亦有防穀令。且同一省內，甲縣與乙縣間，不許米穀流通，同一縣內，甲鄉與乙鄉間，不免如此。雖有時暫為開禁，而所謂護照費，出省費等名目，重征累稅，任意苛求，每石三、四元不等。是名雖弛禁出境，而實則騷擾加甚。米商雖欲運米至他省，而成本既重，高其價則不易出售，平其價則虧累過大。於是米商視販米為畏途，即或起運出境，而中途荆棘橫生，貨物能否達到目的地，亦殊難

料。蓋釐金雖已裁撤，而變相的釐金，有加無已。重以交通機關，尚未發達，運輸制度，缺陷尤多，甲省之米，輸往乙省，其難不啻登天，洋米遠道而來，轉易如反掌。粵閩兩省，素稱缺米，而不食他省有餘之米，偏食外國輸入之米，其故可知也。（註三）近兩年來，中央政府，雖迭令各省，准許米穀自由出境，而各省未實力奉行，米穀流通之停滯如故。去秋以來，各方報章，一面喊「洋米傾銷」，一面喊「某省某省米穀過剩」，是即完全表示各省間米穀之交換，尚未流轉自如也。

洋米源源而來，其原因固涉多端，而如前所述，歷代民食政策之失當，及國內米穀流通之不自由，實有以釀成之。至洋米進口數量，所以各年間大相懸殊者，則尚有特別原因。民國以來，蟲害或水旱及兵災，每隔數年，輒發生一次，或相繼而至，以至多數省份，米糧告乏。雖某省米尚有餘，而輸運維艱，轉不如洋米之易於接濟，其舍內關外，爭乞靈於洋米者，勢固宜然。例如二十一年，洋米進口，復達於二千萬擔以上，實因受二十年中部諸省大水災之影響。就平常年份而言，決不需洋米如此之多。若僅以一、二年之洋米進口量，推定中國缺米一千萬擔，或二千萬擔以上，是大誤也。

更進而考察輸入洋米之各港，何處為多？何處為少？以視洋米之分布狀況，并以知何省缺米之梗概。查海關貿易冊，洋米進口之各港，在北部者以天津為最著，在南部者，以九龍為最著，而就北部諸港，中部諸港，及南部諸港，分別觀之，洋米進口量，以南部諸港為最多。此種現象，民國初期，早已顯著。茲示民國元年至三年各港洋米之進口量，





總計	1914-1915	100	1916-1917	100	1918-1919	100
----	-----------	-----	-----------	-----	-----------	-----

依右表，就北部中部及南部諸港觀之，北部諸港（愛理、滿洲里、綏芬河、琿春、龍井村、安東、大連、牛莊、秦皇島、天津、烟台、膠州）之洋米進口數量，民國元年，以大連為最多，二年及三年，以天津為最多，然僅有二、三十萬擔。其餘諸港，多則數萬擔，少則數百擔，或數十擔。中部諸港，民元至民三，見於海關貿易冊者，惟有上海、寧波、長沙。元年，此三港洋米均無進口，二年，寧波有一萬六千餘擔，上海僅有二百四十五擔，三年，寧波減為三千七百餘擔，上海雖稍增，而亦不過七百餘擔。南方諸港，則情形迥殊。其中進口數量，有達於數百萬擔者，如九龍是也。更據右表所示各港之分配百分率，將北部中部及南部分別合計之，北部諸港之合計數，元年為一二·九六%，二年為一四·〇一%，三年為一三·一二%。中部諸港之合計數，二年及三年，僅有〇·三一%及〇·〇七%。南部諸港之合計數，則元年為八七·〇四%，二年為八五·六九%，三年為八六·八%。即民元至民三間，洋米之大部分，從南部諸港進口，北部諸港進口無多，中部更微不足道。可見民國初期，中部諸省，米足以自給，南部諸省，早已缺米，尤以粵省為最著。北部諸省，食米者少，洋米進口量之%不大，蓋意中事也。

民十以還，情形漸異，各港洋米進口之分配比例，頗有變遷。就中部諸港而言，上海自二年至十年間，洋米進口少則數百擔，多則不過三萬二千餘擔，至十一年，忽增至一百六十餘萬擔。自是以後，雖迭有昇降，而達於數百萬擔者，常有之，十九年且有七百餘萬擔。寧波自二年至十年間，洋米進口，非年年有之，其有進口時，至多不過十四萬餘











五、十九年占八·九一%，二十年占二〇·三八%。中部諸港之合計數，十六年占三一·一九%，十七年占四·一九%，十八年占二一·六五%，十九年占六一·四%，二十年占一四·五三%。南部諸港之合計數，十六年占五·五九%，十七年占八〇·三六%，十八年占七三·八〇%，十九年占二八·七八%，二十年占六三·七二%。由是觀之，北部諸港，變化較少，此因北部諸省，本以小麥及雜糧爲主食。雖近來食米之風，較前爲盛，而其需要量究屬無多，其受米穀豐歉之影響亦較輕。故洋米進口量，雖年各不同，而非如中部之變遷劇烈。中部諸港，與南部諸港之百分率，所以變化甚大者，此非因南部諸港洋米進口之減少，乃因中部諸港洋米之增加。故百分率之分配上，大有移動耳。試據右表，就中部與南部諸港觀之，九龍進口量，十六年爲五百餘萬擔，十七年僅有四百六十萬擔，江門十六年進口量，爲八十餘萬擔，十七年僅有六十八萬擔，廈門、福州、漳州、汕頭、廣州十六年之洋米進口量，亦均較十七年爲多。而從進口之百分率觀察之，南方諸港之百分率，十六年反較十七年爲低。蓋因上海十六年進口量，有五百餘萬擔，十七年僅有十一萬擔，寧波十六年，有一百二十餘萬擔，十七年僅有四十一萬擔。此兩年間相差之數，過於南方諸港遠甚。故中部諸港之合計數，十六年爲三一·一九%，十七年降而爲四·一九%。南部諸港之合計數，十六年爲五七·五九%，十七年昇至八〇·三六%。至十九年，南部諸港百分率大減者，固由於南部諸港進口量之縮少，而亦因中部諸港進口量之昂進。即上海增至七百十三萬擔，寧波增至二百三十六萬擔，均爲民元以來之新紀錄，其明證也。但寧波在全國之米輸入港中，地位尙輕，而上海關係頗大。中部諸港與南部諸港之進口量，百分

率互爲消長者，實以上海爲樞紐。上海之百分率大增，則南部諸港之百分率大減，上海之百分率大減，則南部諸港之百分率大增。但南方諸港，雖年有增減，而其差較小，上海則變動無常，其差甚大。此何故歟？蓋上海所消費之米，概自中部諸省運來。若中部諸省，稻穀豐熟，而又交通無阻，則上海可毋庸仰給於洋米。否則上海人口衆多，附近各縣之米，不足以供之，勢不得不輸入洋米，以應急需。例如十六年，上海進口量，有二三·七六%者，因十五年以來，北伐興師，湘、鄂、皖、蘇諸省，戎馬蹂躪，交通多阻，中部諸省之米，不易運至上海。十九年有三五·八三%者，則因十八年中部諸省多歉收，江浙凶荒尤甚。故十九年進口量特多。二十一年因承二十年中部諸省大水災之後，上海是年米之進口，亦達於三百八十四萬擔。此皆爲特殊情形所致。若就平常年份而言，則上海實無輸入洋米之必要，即有之，其數亦屬無多。例如十七年，上海進口量之百分率，爲〇·九二%，十八年爲四·五五%是也。由是可見中部諸省，米足以自給。浙江如寧波、杭州，近來頗有缺米之徵，然若浙東與浙西之米，能流轉自如，互相調劑，則浙江雖有時缺米，而其數尚不甚多。故中部諸省，在平常年份，雖不輸入洋米，決無餓死之虞。所慮者，凶年屢至，各省防穀之令，及其他障礙，又未澈底刪除耳。南部諸省，則與中部諸省，大殊其趣。就第十九表觀之，民元至民三間，南部諸港之洋米進口量，概爲八六%左右，即洋米幾爲其所獨占。更就第二十表觀之，除十九年外，多則達於八〇%以上，（十七年）少亦有五七·五九%（十六年）是洋米之大部分，仍銷售於南部諸港也。再就南部諸港分析之，九龍、拱北、江門、三水、瓊州、汕頭、廣州均隸於廣東。此等諸港，雖互有懸殊，而其進口量之合計，實占南部諸港之大部分。即僅就九龍

而言，民元至民三間，進口量多則達於六三·三七%（民三）少亦有四九·九八%（民元）近年雖受南部其他諸港進口增加之影響，其百分率大減，然據第二十表觀之，除十九年外，多則達於三六·四四%（十七年）少亦有二六·四八%（二十年）且廣東諸港，各年之進口量，較有秩序，不如上海之忽高忽低，相差甚大。由是可見廣東確為缺米省份。廈門之百分率雖不大，而自從民元以來，各年進口量，頗為穩定，福建亦為缺米省份，決無疑義。要而論之，北部諸省，米之地位尙甚輕，自當別論。中部諸省，若天災不生，兵禍不作，各省之米，又能流通自由，互相調劑，則不惟足以自給，且有餘糧，可供給北部或南部諸省。至粵閩則不論年之豐凶，常患米之不足。故就平常年份而言，中國缺米省份，實為少數。

洋米之輸入狀況，上既述之。至於中國米之生產額若干？消費額若干？及其在世界米之生產及消費上之地位如何？不可不一檢討之。茲先示世界各國之稻作面積及米生產額於左：

第二十一表（註四） 世界各國稻作面積及米生產額

國 別	面 積 (1000英畝)		生 產 額 (百萬磅)	
	1911-13 平均	1920-22 平均	1911-13 平均	1920-22 平均
北 半 球	1,211,333	1,100,000	1,211,333	1,100,000
南 半 球	1,100,000	1,211,333	1,100,000	1,211,333
全 球	2,311,333	2,311,333	2,311,333	2,311,333

美 國	三	六	六	六	六	六	三	三	一〇
墨 西 哥	五	七	六	六	六	六	三	三	六
英 美	三	六	六	六	六	六	三	三	六
中 南 美 及 西 印 洋 羣 島									
Guatemala	三	六	六	六	六	六	三	三	六
El Salvador	三	六	六	六	六	六	三	三	六
Costa Rica	三	六	六	六	六	六	三	三	六
Colombia	三	六	六	六	六	六	三	三	六
British Guiana	三	六	六	六	六	六	三	三	六
Dutch Guiana	三	六	六	六	六	六	三	三	六
Trinidad and Tobago	三	六	六	六	六	六	三	三	六
歐 洲									
西 牙 牙	三	六	六	六	六	六	三	三	六
葡 萄 牙	三	六	六	六	六	六	三	三	六
意 大 利	三	六	六	六	六	六	三	三	六
巨 亞 斯 拉 夫 Yugoslavia	三	六	六	六	六	六	三	三	六
布 加 利 亞 Bulgaria	三	六	六	六	六	六	三	三	六





右表所示的數字，雖有數國尙未完備，而即此以觀，已可見（一）世界米產額總計，一九三〇——三一與一九三一——三二年之平均數，（一三四、五〇〇、〇〇〇、〇〇〇磅）較之一九二二——二二至一九二五——二六年之平均數，頗有增加。且據一九三一年美國農業年鑑之所載，世界各國（除中國外）一九〇九——一〇至一九一三——一四年間，米之產額平均數，爲一〇九、〇〇〇、〇〇〇、〇〇〇磅，即最近世界米產額比之歐戰前，增加更大。（二）亞洲一九三〇——三一及三一——三二年，米之產額平均數，（一一五、五六八、〇〇〇、〇〇〇磅）占世界總計之八五·九%，而中國尙未在其內，其數已如是之大，足見世界米之生產，幾爲亞洲所獨占。

至中國米之產額，究有若干估計者未能一致。據日本「米穀統計」之估計數，爲三萬萬日石。改算爲華石，約有五萬二千二百六十萬石。（註五）再將前記世界各國一九三〇——三一及一九三一——三二年之平均數，改算爲華石，約有六萬八千二百七十四萬一千一百十六石。（註六）將此數與中國米之估計數相加，則全世界米之產額，約有一二萬五千三百四十四萬石，中國米占世界全產額約四三·四%。更據右表，印度一九三〇——三一及三一——三二年之平均數，爲七三、〇〇八、〇〇〇、〇〇〇磅，改算爲華石，約有三七五、六七七、六六五石，即占全世界米產額之七·七%。是中國米在全世界產額中，首屈一指，瞭然明矣。惟中國產米區域頗廣，豐歉無常，欲知平常年份之總產額，非涉長時期調查至爲妥善且。凡此估計數，僅爲一種之概算，尙求可認爲正確也。又據



「中國農業概況估計」二十五省（廣西、西康、青海未在內）抽稻及秈稻，合計有九萬七千七百三十四萬七千擔，即六萬五千一百五十六萬四千六百六十六石。此數若近似，則中國米之產額，幾占全世界之半矣。惟此產額是否全為米或一部分為穀？該估計未切實聲明，且此外尚有疑點，未敢徵信耳。然中國米之總產額，雖難知其確數，而在世界米國中，居第一位，當可無疑。

至於中國米之消費量，亦未確知，但為世界最大之米消費國，已為公認之事實。（此點後當再論之）  
 中國在世界中為米之最大生產國，亦為米之最大消費國，故米之生產，雖冠絕全球，而尚不足以充消費，因之為米輸入國。但在世界之米輸入國中，是否亦居首位？微之米之國際貿易，自可瞭然。茲示之如左：

第二十二表（註七） 米之國際貿易（米粉 Flour, 米片 meal, 碎米 Broken Rice 含在內）

國名	一九二一—二二（平均）		一九二六		一九二九		一九三〇	
	輸出 百萬磅	輸入 百萬磅	輸出 百萬磅	輸入 百萬磅	輸出 百萬磅	輸入 百萬磅	輸出 百萬磅	輸入 百萬磅
主要輸出國								
英屬印度	1,000,000	1,100,000	1,000,000	1,100,000	1,000,000	1,100,000	1,000,000	1,100,000
印度支那	1,000,000	1,100,000	1,000,000	1,100,000	1,000,000	1,100,000	1,000,000	1,100,000
暹羅	1,000,000	1,100,000	1,000,000	1,100,000	1,000,000	1,100,000	1,000,000	1,100,000



菲律賓羣島	1	102	11	29	1	1111	1	11
阿根廷		1111		119		1111		111
俄國		1111		101	1	111		111
Manitoba		1111		111		111		111
總計	1111	1111	1111	1111	1111	1111	1111	1111
比利時	1111	1111	1111	1111	1111	1111	1111	1111

備考：

法屬印度支那，區別爲東京 (Tonking) 安南 (Annam) 交趾支那 (Cochin China) 柬埔寨 (Cambodia) 及暹羅 (Siam) 五地方。所謂法領印度支那之米，雖爲產於此五地方之米之總稱，而普通大別之爲二，自交趾支那及柬埔寨產出者，曰西貢米。（因其自西貢港 (Saigon) 輸出，故有此名。）自東京地方產出者，曰東京米。蓋此二者，足爲法領印度支那米之代表也。安南雖爲法領印度支那之一地方，而非其最著名產米之區，中國所稱爲西貢米者，實係交趾支那及柬埔寨所產，從前海關貿易冊列入安南，係因蓋者之誤會。印度輸入之米，大部分爲緬甸 (Burma) 所產之米，自仰光 (Rangoon) 輸出之。

據右表，就米輸出國言之，印度居首位，印度支那及暹羅，順次而下。此三國一九二五至二九年之平均數合計，占主要輸出國總額之九二·四%。可見世界產米國中，尙有餘糧，足以供給他國者，以此三國爲最大。中國所輸入之洋米，大部分自此三國而來，職是故也。茲據海關貿易冊，示洋米進口國別如左：



其他各國	41	100	100	100	100	100
進口淨數	11,001,000	100	11,001,000	100	11,001,000	100

由右表觀之，米之輸入國，除香港外，以印度、安南、暹羅為最著。日本、台灣米之輸入，雖有時量亦不少（十七年及二十一年）然日本米不足自給，其輸入我國之米，大都供日僑之用。台灣米與粵閩兩省，歷史的關係頗深，且以地域接近，故其米進口自易。其餘諸國，皆微不足道。香港雖似為洋米之最大來源，而在實際上，香港為米之轉運地方。其從此地輸入我國之米，大都為印度、安南、暹羅之產物，而尤以自印度轉運者為最多。徵之右表，自香港進口之米大增之年，即是印度進口之米大減之年，自香港進口之米大減之年，即是印度進口之米大增之年，可以瞭然。故謂洋米大部分，自此三國而來可也。

更據第二十二表，就主要輸入國比較之，以中國及英屬馬來為最大。再統觀此二者之輸入額，一九二九年，英屬馬來稍大，一九二八年，英屬馬來雖較大，而就入超額計之，仍以中國為大。至一九二五——二九之平均數，中國大於馬來，一九三〇年亦然。由此可見中國在米輸入國中，亦居第一位。

綜上所述，中國在世界中，為米之最大生產國，最大消費國，及最大輸入國。故米在中國糧食問題上，其重要性可不言而喻。顧中國米之輸入額雖大，而其對於生產額及消費額之比例，大小若何不可不明。假令其比例頗大，則除改用他種糧食外，雖欲防制輸入，亦不可能。若其比例不大或甚小，則米穀去自給之境界不遠，設法以謀自給，當

非難事。故此爲米穀自給問題上之一要點。

中國米之生產額，既如前所述，尙難確言。但就輸入額與生產額之關係觀察之，不難得其大概。茲姑將中國米之生產額，少爲估計，定爲五萬萬石，以之與洋米之輸入額相較。按前記第十八表計算，民國一〇年至二十一年，洋米入超之平均數，得一六、一六二、九一七擔，改算爲石，得一〇、七七五、三一四石。再求其對於生產額之比例，約二、二%。若將米之生產額，估計加多，則洋米入超數對於中國米生產額之%，當更少矣。

就米之消費額言之，中國爲世界米之最大消費國，雖爲公認之事實，而其確數，尙難斷言。惟普通計算消費額，可就一年之生產額，加入一年之入超額，與前年末之過存額，減去本年末之過存額，如是即可得全年消費額之概數。現在中國，每年米之過存額，無從估計，姑視之各年足以相抵，將前記生產估計數（五萬萬石）與前記十二年洋米入超平均數（一〇、七七五、三一四石）相加，應有五〇、七七五、三一四石，此即爲米之消費額。再求入超平均數對於消費額之比例，則入超數占消費額之二、一%。如此估計，似失之粗。然從實際上推算之，此數尙爲相近。中國人口總數若干？日常食米者若干？每人之一日消費量若干？雖皆難確言，而若假定人口總數，如第五表所示（四八五、一六三、三八六八）總人口中食米者占半數（總人口中食米人數，固未易確定，但蘇、皖、贛、閩、越、湘、鄂、粵、桂、黔、滇諸省之人，概爲食米，按第五表，就此等省份，計算人口數，有二九二、五八〇、二六八八，已占總人口半數以上。雖此等省份，有一部分不食米者，而此等省份以外，亦有一部分食米者，彼此似足以相殺。故

假定我國全人口中，有半數食米者，當無大誤。（註八）每人每年食米二石（此估計數較為普通）則中國食米之消費額，應為四八五、一六三、三八六石。依此計算所得結果，以之與前記米之生產額相較，似米尚有餘額。但中國米之消費，非專限於飯用，每年耗於釀造及其他用途者，其數當不鮮。故前記米之消費額估計數，尚為相近。

要而論之，近十餘年來，洋米滔滔乎流入中國，其數雖上乎巨額，而從全國生產額及消費額上比較之，其數實為微少。又如前所假定，中國食米之消費額，一年為四八五、一六三、三八六石，則一日應消費一、三二九、二一五石。以此數除前記洋米入超之平均數（一〇、七七五、三一四石），得八·一。即進口的洋米，可供八日之糧，設無此洋米，所缺之米，亦不過八日之量耳。雖米之消費量，每年稍有懸殊，而即此以觀，亦足知中國米之缺額，為數頗微。那須博士嘗就日本內地，計算一九二六——二八年米之輸入超過額，以為占米消費額之一四%以上。（註九）若以中國與之相較，則中國米即稍有不足，而其不足之程度，比之日本遠低矣。且如前所述，中國每年洋米之進口額，非恰如中國米不足之數，實際，上米不足之數，對於生產額及消費額之%當更低。倘在平常年份，國內米穀流通，絕對自由，米或差足自給，亦未可知。即退一步而言，洋米每年之進口額，認為中國米不足之數，而其對於生產額及消費額之比例，亦不過二·二%及二·一%。故中國米穀自給問題，確有解決之可能性。至如何解決，後當再論。

註一 馮柳堂著中國歷代民食政策史，第二二五頁至二二二頁。

- 註二 馮柳堂著中國歷代民食政策史第二三三頁至二三七頁。
- 註三 稻橋米價問題與米穀關稅前大農學院講義第一輯二九頁。
- 註四 Year Book of Agriculture, 1933, U. S. Dep. of Agri. pp. 403-406
- 註五 日本一石等於中國一·七四二一石。
- 註六 中國一石等於一九七磅。
- 註七 Year Book of Agriculture, 1933, U. S. Dep. of Agri. p. 407
- 註八 稻橋米價問題與米穀關稅二七頁。
- 註九 那耶哈著日本農業論三一二頁。

## 第二節 小麥自給問題

麥類雖不止一種，而其與人間食物之關係最為密切，而又最為廣泛者，莫如小麥。小麥與米穀大殊其趣。米穀之生產消費及國際貿易，其主要部分殆全在亞洲諸國。小麥則其生產與消費，通全世界而皆有關係。即就國際貿易而言，殆無一國不入其範圍。一九二九年以來之農業恐慌，為世界經濟恐慌之根源，穀類恐慌，為農業恐慌之根源。而小麥恐慌 (wheat crisis)，實為穀類恐慌之代表，故小麥問題 (wheat problem) 已成為全世界經濟問題之一。(註一) 中國不能自處於世界經濟圈外，將來小麥之需給關係，必大受世界小麥市場之影響，欲討論中國小麥自給問題，非審察世界各國小麥之需給狀況，及其他種種關係，恐有坐井觀天之感。茲先示歐戰前後世界



小麥之生產概況如左。

第二十四表(註三) 世界小麥生產額(1)

	種植面積			產 量 百 萬 公 担 hectolitres	噸
	一〇〇〇公頃	畝	百		
(一九〇九—一九二二(平均))	一〇九·五	一〇〇	一、〇二九·六	一〇〇	
(一九二一—一九二五(平均))			一、〇一八·七	九九	
一九二六	一一九·八	一〇九	一、一八二·三	一一五	
一九二七	一二三·八	一〇三	一、一九一·二	一二六	
一九二八	一二四·七	一一四	一、二八〇·九	一二四	
一九二九	一二六·八	一一六	一、二九〇·〇	一二〇	
一九三〇			一、二七六·七	一二四	

(1) 蘇俄在內，中國不在內。

由右表觀之，一九二一至二五年間，世界小麥之平均產額較之歐戰前稍減。而自一九二六年以來，則大有增加矣。茲更示最近各國小麥之栽培面積及生產額於左，以供參考。

第二十五表(註三)

各國小麥栽培面積及產額

國別	栽培面積(1,000英畝)			產額(1,000公担hect)	
	1911-13 年平均	1921-23 年平均	1931-33 年平均	1911-13 年平均	1931-33 年平均
北 中 球					
加 拿 大	31,000	32,100	31,500	2,200,000	2,100,000
美 國	35,000	30,000	33,000	2,300,000	2,000,000
墨 西 哥	2,000	1,300	1,600	107,000	117,000
Guatemala	100	100	100	100	100
歐 洲					
英 本 國					
英 格 蘭 及 威 爾 斯	1,700	1,300	1,200	2,600,000	2,500,000
蘇 格 蘭	100	100	100	100,000	100,000
北 愛 爾 蘭	100	100	100	100,000	100,000
愛 爾 蘭 自 由 邦	100	100	100	100,000	100,000







據右表，可窺見多數之事實。即（一）世界小麥之栽培面積及生產額，（除俄國及中國外）一九二九——三〇年，較之一九二一——二二至一九二五——二六年，頗有增加，一九三〇——三一年更增，至三一——三二年則稍減。（二）就北美而言，一九三一——三二年，加拿大栽培面積增加，而產額減少，美國栽培面積減少，而產額增加。（三）就歐洲而言，除英法外，大多數之國，栽培面積及產額俱增，而德國增加頗大，俄國增加尤速。此為最可注意之事。（四）非洲如摩洛哥、阿爾及尼亞栽培面積及產額，各有增加之傾向。（五）亞洲，印度栽培面積增加頗著，產額則動搖不定，日本內地無甚變化。（六）南半球如阿根廷一九三〇——三一年，栽培面積大增，三一——三二年則減少，尚不及二一——二二至二五——二六年之平均數，產額亦有同一之現象，澳大利亞增減之傾向，與阿根廷略相似。由此等事實觀之，亦可略說世界各國小麥生產狀況之變遷矣。

如上所述，世界小麥之生產狀況，雖因國而殊，而從大體上觀之，其增加之趨勢頗著。然因小麥之消費，不足以副之，（參閱第九表）遂致滯貨益多，示之如左：

第二十六表 小麥滯貨統計（計算時期為八月一日包括麵粉在內）（註四）

單位：百萬法噸 (metric tons)

年	一九二六	一九二七	一九二八	一九二九	一九三〇	一九三一	一九三二
美	二·六〇	三·五四	三·九四	七·〇六	八·一三	九·〇五	一〇·六三



一九三二—三三二 上半年	三六·〇	三九·九	三三·一	三八·五
一九三二—三三二 下半年	三六·五	三九·八	三五·〇	三七·九

據右表，可以知小麥價格之崩落情形矣。然此第就小麥輸出國而言耳。顧小麥輸入國則如何就歐洲而言，小麥輸入國，有保留自由市場（Free market）者，如一九三三年前之英國是。有採用保護政策，以防遏外國小麥之侵入，維持國產小麥（home-grown wheat）之價格者，如德、法、意是。前者小麥價格之下落，大致與主要輸出國相近，後者則因保護政策之作用，小麥之價格較高。茲示德、法、意國產小麥之價格如左，以資比較。

第二十八表（註六）德、法、意三國小麥價格之指數

	德國產小麥在柏林之價格指數	法國產小麥在巴黎之價格指數	意大利產小麥在米蘭之價格指數
一九二七—二八	一〇〇·〇	一〇〇·〇	一〇〇·〇
一九二八—二九	八八·二	九六·〇	九八·四
一九二九—三〇	一〇二·六	八六·一	九八·四
一九三〇—三一 上半年	九九·二	一〇四·四	八五·九
一九三〇—三一 下半年	一一〇·九	一一·九	七七·八
一九三一—三二 上半年	八七·四	一〇一·三	七二·二



由右表觀之，德、法、意三國，小麥價格之變遷，雖互有異同，而比之第二六表所示，小麥價格之慘落情形，迥不相侔。於以知此三國受小麥輸出國價格移動 (the movement of price in exporting countries) 之影響較少，并以知保護政策之有效。

其次有最足令人注意者，歐戰以後，小麥輸出國，在國際貿易上之地位，大生變動是也。即在歐戰前，俄、美、加拿大及阿根廷，為世界著名之小麥輸出國，而以俄國為最大輸出者。他若羅馬尼亞、英領印度、澳大利亞、匈牙利等，在輸出貿易上之地位，亦頗為重要。自歐戰發生後，俄國之小麥輸出停止，歐洲之小麥輸入國，概仰給於美、加拿大、阿根廷及澳大利亞，此四國，因歐洲之需要增加，促進小麥生產之機械化 (mechanization of wheat produce)，不惟戰時如此，即在戰後數年間，亦復有同一之現象。於是此四國在小麥之國際貿易上，遂握霸權矣。茲表示歐戰前後小麥輸出國之地位變遷如左：

第二十九表 (註七) 主要小麥輸出國國際貿易的地位之變遷

一九〇九—一四 平均		一九二四—九 平均	
淨	輸出	淨	輸出
位	次	位	次
	單位 百萬噸		單位 百萬噸
	百分率		百分率

俄國	一六四·五	二四·五	加拿大	三〇九·五	三八·八
美國	一一〇·〇	一六·四	美國	一七八·五	二二·四
多屬河諸國	一〇九·〇	一六·二	阿根廷	一五四·六	一九·四
加拿大	九五·六	一四·二	澳大利亞	九六·六	一一·一
阿根廷	八四·七	一二·六	多屬河諸國	三六·七	四·六
澳大利亞	五五·二	八·二	俄國	一一·八	一·六
印度	四九·八	七·五	印度	八·三	一·一
智利	二·四	六·四			
總計	六七一·二	一〇〇	總計	七九七·〇	一〇〇

由右表觀之，一九〇九——一四年間，小麥之國際貿易上，俄占首位，至一九二四——二九年間，落於第六位矣。加拿大、阿根廷、澳大利亞，本居第四位至第六位。今則加拿大一躍而奪首席，阿根廷及澳大利亞，亦昇至第三位及第四位，美則尚保持原位也。然此就一九三〇年以前而論之耳。最近數年間，小麥之國際貿易上，形勢又一變矣。蓋自一九三〇年，俄國小麥，復活躍於世界市場，歐洲小麥輸入國，復多採取農業的國家主義 (Agricultural nationalism)，而小麥之四大輸出國，遂大受其影響。徵之最近數年世界小麥輸出額之變遷，即可知其大概。示之如左：

第三十表 (註A) 世界小麥輸出額 (包括麩粉在內)

單位 百萬法噸 metric ton

加拿大	一九二七—二八	一九二八—二九	一九二九—三〇	一九三〇—三一	一九三一—三二
美國	九〇·一	一一〇·一	五〇·一	七〇·一	五〇·一
阿根廷	四·八九	三·九五	三·七八	二·九七	二·九七
阿根	四·八三	六·〇三	四·一〇	三·三八	三·七九
澳大利亞	一·八九	二·九一	一·六六	四·一〇	四·一九
歐洲輸出國	〇·八五	〇·九四	一·五〇	一·三八	二·三〇
蘇俄	〇·〇四		〇·二六	三·〇九	一·七七
其他諸國	〇·七二	〇·三六	〇·四三	〇·五一	〇·六九
	三三·三三	二五·二〇	一六·七四	二二·四四	二二·三二

由右表，就一九二七—二八年至一九三一—三二年間觀之，加拿大輸出減少，美國則逐年減少，阿根廷增減無常，而亦有減少之傾向。能此非輸出能力之減退，乃由世界經濟恐慌之所致。徵之第二六表，此三國小麥滯貨甚多，足見其輸出潛在力 (potentiality) 之大，一旦遇有機會，當可大量輸出，恢復其前數年之地位。歐洲輸出國，近年小麥之輸出，較前增加，俄國一九三〇—三一年，輸出大增，而一九三一—三二年又大減者，由於一九

三二年歉收所致。此等事實，皆為最可注意者。

中國為米之生產國及消費國，亦為小麥之生產國及消費國，而如前所述，小麥之需給關係，殆遍及全世界，不如米之偏於一局部。故將來中國小麥問題，恐較米穀問題，更為複雜。即就近二十餘年，米小麥及麵粉輸出入之變遷觀之，已足見此問題之極為重要。試先示民元以來，小麥輸出入之統計（根據海關貿易冊）如左：

第三十一表

年次	小麥入口		小麥出口		小麥出超		小麥入超	
	擔數	指數	擔數	指數	擔數	指數	擔數	指數
民一	11,833,111	100	1,282,111	100	10,551,000	100	11,833,111	100
民二	11,010,000	92.9	1,282,111	100	9,727,889	92.9	11,010,000	92.9
民三	10,551,000	89.2	1,282,111	100	9,268,889	89.2	10,551,000	89.2
民四	11,833,111	100	1,282,111	100	10,551,000	100	11,833,111	100
民五	15,000,000	126.8	1,282,111	100	13,717,889	126.8	15,000,000	126.8
民六	15,000,000	126.8	1,282,111	100	13,717,889	126.8	15,000,000	126.8
民七	15,000,000	126.8	1,282,111	100	13,717,889	126.8	15,000,000	126.8
民八	15,000,000	126.8	1,282,111	100	13,717,889	126.8	15,000,000	126.8



六百萬擔者。至二十年，竟達於二千萬擔以上，二一年稍減，然尚有一千五百餘萬擔，較之米穀進口之增加，其速度更大。若將入口指數與出口指數對照之，殊有主客易位之感。然就出超與入超觀之，民元至十一年間，中國固為小麥輸出國也。十二年始變為入超，然尚不過數百萬擔，十七年且轉為出超，十八年旋復入超，二〇及二一年，竟達二千萬擔及一千萬擔以上。綜觀二一年間輸出入之情形，頗為奇特，非與麵粉之輸出入併論之，恐難得其真相。茲示麵粉輸出入統計（根據海關貿易冊）如左：

第三十二表

年次	麵粉入口		麵粉出口		麵粉出超		麵粉入超	
	擔數	指數	擔數	指數	擔數	指數	擔數	指數
民一	109,101,111	100	12,747,828	100			116,353,283	100
民二	115,566,211	105.1	10,911,028	111.4			126,477,239	108.7
民三	111,111,111	101.7	11,515,518	111.1			122,596,629	105.4
民四	112,111,111	102.6	11,615,518	111.8			120,495,601	103.5
民五	113,111,111	103.3	11,715,518	112.5			121,395,593	104.2
民六	114,111,111	104.0	11,815,518	113.2			122,295,581	104.9
民七	115,111,111	104.7	11,915,518	113.9			123,195,569	105.6



惟七、八、九、十年，各達於二百萬擔以上，然未有超於三百萬擔者。就入超與出超觀之，則民國前三年，均爲入超，自四年轉爲出超，以至九年，其進步頗有秩序，十年雖仍爲出超，而其數大減。自十一年起，情勢逆轉，由出超而爲入超，且有三百萬擔之數。嗣是扶搖直上，其勢頗猛，雖有時減少，然皆盤旋於二百萬擔與六百五十萬擔之間，十八年，且達於一千一百九十萬擔。於是麵粉與小麥，同處於入超地位，頗有不易挽回之勢矣。其故安在？試略論之：

或謂：近十年來，小麥及麵粉，滔滔乎流入中國，卽爲麥糧不足之徵。斯說固持之有故。然觀之第三十表，小麥自民元至十一年，實處於出超之地位，多則達於八百四十二萬擔，少則除十一年外，皆在一百萬擔以上。似此期間內，中國小麥，不惟足以自給，且有餘裕以餉外國。自十二年起，雖連年入超，而十七年轉爲出超，有挽回頽流之勢，以視米穀之永爲入超者，截然不同。至就麵粉言之，民三以前，中國麵粉工業，尙極幼稚，而麵粉之需要漸增，故小麥雖出超，而麵粉則爲入超。嗣歐戰起，海運多阻，外國糧食又缺乏，中國麵粉工業，亦於是時勃興。故自四年起，麵粉轉爲出超，至十年而其地位不變。小麥至十一年止，仍爲出超。此同受歐戰之影響，而此期間內，小麥及麵粉，均爲出超，益足證小麥之足以自給。乃自十二年起，小麥及麵粉，均爲入超。（除十七年小麥出超外）變化之大，殊足詫異。如謂因小麥及麵粉產量之減少，以至於此，然決不如是之速。毀厥原因，蓋由於國民生活程度向上，向之不食麵粉者，今則以麵粉爲主食或副食矣；向之食土磨麵粉者，今則食機製麵粉矣。機製麵粉之需要日增，小麥產額，雖或足以副之，而其品質優者少，劣者多，重以交通梗阻，捐稅繁重，自小麥生產地，輸之麵粉廠所在地，運費既昂，成本加重，而洋麥



品質優良，適於製粉，進口向無稅，運費又廉，故麵粉廠爭捨華麥而購洋麥。此小麥之所以入超也。顧小麥既入超，則麵粉產額，似應增大，足充國人之需要矣。而麵粉亦入超者，則何以故？蓋自擬製麵粉，壓倒土磨麵粉，機製麵粉之用途日廣，而各地麵粉廠，未能充分利用其生產力，供給與需要不相調，洋粉乃乘虛而入。此固由於原料之不足。然所謂原料不足者，非止為量的問題，而為質的問題。假令中國小麥，皆如洋麥之標準化（standardization），而又運輸便利，朝發而夕至，則今日麵粉廠之產量，決不至此，洋粉亦不至跋扈於各地市場。第以華麥品質不良，收買亦非易事，製粉乃不得不借助於洋麥。而製粉工場之出品，又難與洋粉爭雄。此麵粉所以與小麥同為入超也。

查歷年海關貿易冊，小麥進口，各關中以上海為最大。蓋上海為麵粉工業之中心，所需原料甚多，而華麥不足應其求，洋麥乃取而代之。且洋麥進口，較之華麥進口，為多。例如民國十八年，上海洋麥進口淨數，為五、四六四、〇七九擔，華麥進口淨數，為六、一七一、一二一擔，十九年，洋麥為二、三九一、一五四擔，華麥為一、〇四二、一四二擔，二十年，洋麥為一、九四一、〇〇九擔，華麥為七、七、四六八擔。由此足見（一）上海華麥進口較少之年，即洋麥進口較多之年，洋麥進口愈多，則華麥進口愈少。（二）上海麵粉廠，不歡迎華麥，而歡迎洋麥，此亦足為華麥品質不如洋麥之一證。（三）中國近十年來，小麥由出超而轉為入超者，概由於機製麵粉之發達。就小麥本身而言，未必是量之不足，而實為質之不優，及運輸之不便。

就麵粉之進口，關別觀之，其情形與小麥進口，頗異。洋麥進口，上海最多，天津、膠州、漢口及其他各埠，雖亦有輸



由右表觀之，各口岸中華粉進口，十九年比之十八年，天津、秦皇島、大連減少，而二十年復增，其餘除上海、牛莊外，都繼續增加。洋粉進口，十九年比之十八年，秦皇島、汕頭減少，而二十年復增，其餘除廣州繼續增加外，均繼續減少。可見近數年來，各主要口岸，除一、二例外，華粉進口有增加之傾向，洋粉進口有漸減之傾向。此本為一種之良好現象。乃自去年以還，華北麵粉市場，漸為日粉及俄粉所吞食，上海粉廠之出品，遂以滯銷，粉價狂跌，麥價亦隨而大落。此後之變遷如何，殊堪注意也。

就小麥及麵粉進口之國別觀之，自澳大利亞、加拿大及美國輸入之小麥，占進口總數之大部分，阿根廷向無小麥進口，至二十一年，有一二五、七五二擔輸入，二十二年，有二、二二二、四五九擔輸入，此為最可注意之事。麵粉進口，則以美國為最多，日本、加拿大次之。

中國小麥及麵粉之輸出入狀況，大抵如上所述。至中國小麥，現在或將來，能否足以自給？如云不足，其不足之程度若何？非比較生產統計與消費統計，不能判定之。若僅以近數年來小麥及麵粉之輸入數量，推定中國缺少小麥若干擔，是亦皮相之見也。惟中國小麥之栽培區域，較稻為廣，以小麥為主食或副食者，其範圍亦較大，而其與雜糧之互相代替，因時與地而殊，情形頗為複雜，尤不如食米者之較為確定而單純。故小麥之全國消費額，不易估計。即就生產額而言，亦無確實的數字。據「中國農業概況估計」二十五省（廣西、西康、青海未在此內）小麥產量，有四萬二千二百七十四萬六千擔，此數似失之低。茲姑根據此數，以視小麥及麵粉之進口數量，對於小麥生產額之

比例大小。先將民國十二年至二十一年之小麥入超擔數（除十七年出超外）計算其平均數，得六、四二六、二八八擔。再將同時期內，麵粉之入超擔數，計算其平均數，得五、五五四、二四八擔。更將此擔數，改算爲小麥擔數（普通一〇〇斤小麥可製七〇斤麵粉）與前記小麥入超擔數相加，應有一四、三六〇、九二九擔。最後求其對於小麥生產額之比例，得三·四%。如此小麥生產額之估計雖低，而小麥及麵粉之進口額，僅占小麥生產額之三·四%。若小麥之生產額，實際上不止此數，則進口額對於生產額之比例，當更少矣。由此可見近十年來，小麥於麵粉，雖俱爲入超，增加頗速，而從全國小麥生產上觀察之，其數尚屬無多。且如前所述，近來洋粉之進口增加，由於中國麵粉廠製粉能力之薄弱，洋麥之進口增加，由於各省小麥，亦如米穀不能自由流通，且其品質不如洋麥之佳良，故洋麥乘虛而入，非必小麥之量不敷用也。假定各省小麥，能絕對的自由流通，再將販賣組織，及等級查定之方法，極力改良，則麵粉廠之需用華麥必加多，洋麥進口，自然減少。故不能以洋麥之進口量（麵粉改算爲小麥在內）爲華麥之不足數，即退一步而言，以此爲不足數，而其對於生產額之比例，亦不過三·四%。遠的將來，未敢斷言，而就現在及最近將來而論，小麥雖稍形不足，而其程度實甚低。且各地小麥之栽培法，較稻爲粗放，現在各省荒地中，適於植麥者，比之適於植稻者亦較多。故小麥單位面積之增收，及其栽培面積之擴充，比之米穀，其可能性較大，因之小麥自給之可能性亦頗強。惟有最宜注意者，現在秦、吉、黑，熱尚未收回耳。此四省，均適於小麥之栽培，而地廣人稀，尤爲小麥發展之最有利的地方。萬一永爲日人所占據，其及於雜糧生產上之影響甚大，姑措而勿論，即僅

就小麥而言，已失糧食之一大給源。故泰吉、熱之存亡，與糧食問題解決之難易，至有關係。

註一 League of nations, the agricultural crisis, p. 22.

註二 Ibid. p. 21.

註三 Year book of agriculture, U. S. Dep. of Agr. p. 410

註四 The agricultural situation in 1931-1932, I. I. A., p. 83.

註五 Ibid. p. 87.

註六 Ibid. p. 87.

註七 World agriculture, p. 15.

註八 The agricultural situation in 1931-32, I. I. A., p. 85.

### 第三節 雜糧自給問題

「南人吃米北人吃麥」雖為一種通行之語，而在實際上，南部及中部諸省，非全食米，貧民以雜糧充飢者不鮮。北部諸省，雖以小麥為主要食物，而使用雜糧者甚多，且較食米之區為尤著。故雜糧在中國糧食上之地位，頗為重要。雜糧之種類繁多，各地方所食雜糧，亦不一致。就北部而言，東三省以高粱為主，小米次之，河北、河南、熱河，以小米為主，高粱、玉米次之，山西以小米為主，燕麥 (Oat) 高粱次之，山東以高粱為主，小米次之，察哈爾以小米為主，燕麥次之，綏遠以燕麥為主，糜米次之，陝西、甘肅以玉米為主，糜米次之。(註一)由是可知北部諸省之雜糧，小米、高粱、

玉米，為最普通。此外如燕麥、糜米、大麥、蕎麥，及其他雜糧，雖亦供食用，然其在糧食上之地位，遠不及小米高粱、玉米之重要。中部諸省，與南部諸省，雖亦使用雜糧，但前者雜糧之用途，較後者為廣，至其種類如何，以尙乏調查資料，未敢明言。然中部諸省及南部諸省，概為食米之區，其參用雜糧之程度，不及北部食麥之區之高，即各種糧食之比例，食米之區，米所占之百分率，較之食麥之區，小麥所占之百分率，遙高。伸而言之，食米之區，雜糧所占之百分率，較之食麥之區，雜糧所占之百分率，遙低。(註二)故雜糧之糧食上之地位，北部諸省，較之中部及南部諸省為高。雜糧之生產，現尙無精確之統計。但據「中國農業概況估計」之所載，亦可明其大概。茲示之如左：

第三十四表 主要雜糧之栽培面積及產量

產 量	面積單位：一〇〇〇畝					產量單位：一〇〇〇擔				
	大 麥	高 粱	小 米	玉 米	其他穀類	甘 薯	馬 鈴 薯	芋	其他根薯	
11,411,101	1,111,101	1,111,101	1,111,101	1,111,101	1,111,101	1,111,101	1,111,101	1,111,101	1,111,101	

由右表，可以視中國雜糧之生產狀況矣。但此等雜糧，能否足以自給，非計算其消費額，不能明。而雜糧之種類頗多，其用途又繁雜，非如米及小麥之較為單純。故其消費額不易估計。茲惟考察雜糧之輸出入狀況，而推論之。

查海關貿易冊，中國雜糧進口，在民國初期，分列大麥、玉蜀黍、燕麥、裸麥，及其他穀類。嗣因進口數量無多，將此

等雜糧，以「未列名糧食」概括之。於是各種雜糧中，何者進口增多何者進口減少，不得知之。例如玉蜀黍，在民國十三年前，海關貿易冊列入其進口數量，而自是年以後，不再專載。此非必玉蜀黍之絕無進口，第其數量，包括於未列名糧食之中，不易確知耳。徵之去年財政部之徵收洋麥進口稅訓令，其中有云：「此外進口之大麥、蕎麥、玉蜀黍、小米、裸麥及其他雜糧，應一律按從價百分之十徵收。」可見此等雜糧，近年仍有進口，不過海關貿易冊未分別載其數量耳。然觀之「未列名糧食」之進口數量，亦可知此等雜糧進口之概況。示之如左：

第三十五表 雜糧進口淨數

	未列名糧食		西米粉		未列名糧食粉	
	海關冊	備	海關冊	備	海關冊	備
民國十八年	1,200,000	1,200,000	1,200,000	1,200,000	1,200,000	1,200,000
十九年	1,200,000	1,200,000	1,200,000	1,200,000	1,200,000	1,200,000
二十年	1,200,000	1,200,000	1,200,000	1,200,000	1,200,000	1,200,000
二十一年	1,200,000	1,200,000	1,200,000	1,200,000	1,200,000	1,200,000
二十二年	1,200,000	1,200,000	1,200,000	1,200,000	1,200,000	1,200,000

備考：(一)係金單位

中國雜糧及雜糧粉，每年輸往外洋者，為數頗鉅。洋米、洋麥、及洋粉之輸入超過，實藉此稍補其不足。茲據海關

貿易冊，示民國十八年至二十二年，雜糧及雜糧粉之出洋總數於左：

第三十六表 雜糧及雜糧粉出洋總數

糧食物名稱	民國十八年		民國十九年		民國二十年		民國二十一年		民國二十二年	
	數量 (擔)	金額 (海關兩)	數量 (擔)	金額 (海關兩)	數量 (擔)	金額 (海關兩)	數量 (擔)	金額 (海關兩)	數量 (擔)	金額 (海關兩)
高粱	1,000,000	1,000,000	1,000,000	1,000,000	1,000,000	1,000,000	1,000,000	1,000,000	1,000,000	1,000,000
麥	1,000,000	1,000,000	1,000,000	1,000,000	1,000,000	1,000,000	1,000,000	1,000,000	1,000,000	1,000,000
燕	1,000,000	1,000,000	1,000,000	1,000,000	1,000,000	1,000,000	1,000,000	1,000,000	1,000,000	1,000,000
玉蜀黍	1,000,000	1,000,000	1,000,000	1,000,000	1,000,000	1,000,000	1,000,000	1,000,000	1,000,000	1,000,000
小	1,000,000	1,000,000	1,000,000	1,000,000	1,000,000	1,000,000	1,000,000	1,000,000	1,000,000	1,000,000
其他糧食(1)	1,000,000	1,000,000	1,000,000	1,000,000	1,000,000	1,000,000	1,000,000	1,000,000	1,000,000	1,000,000
未列名糧食物	1,000,000	1,000,000	1,000,000	1,000,000	1,000,000	1,000,000	1,000,000	1,000,000	1,000,000	1,000,000

備考：(1)米穀小麥不在內

就第三十五表及第三十六表比較之，可見二十一年以前，雜糧之輸出，超過於輸入甚多。即此足知雜糧不惟足以自給，且有餘剩，可以輸往外國矣。惟蕎麥、高粱、小米、玉蜀黍等，殆全自愛理、哈爾濱、琿春、龍井村、安東、大連、牛莊諸港出口，可見出口之雜糧，概為東三省產物。自東三省為日人占據後，此等雜糧，已非我有，其出口數量，自二十一



月後，不復見於海關貿易冊，而二十二年之雜糧出口數量，遂微不足道。此不惟雜糧之對外貿易上，大生變動，中國本部各省所需之雜糧，亦將失其大給源。故雜糧自給問題，此後不得不別加考慮。如東北各省，能早日收回，雜糧當永遠足以自給。否則久假不歸，雜糧自給之前途，不無可慮。然中國本部各省，雜糧之生產頗多，而於華北為尤豐。自東北淪亡，雜糧之出口數量，固已大形減少，而雜糧及雜糧粉之進口數量，二十二年，雖較前二年略增，而比之十九年之進口數量為少。足見雜糧之進口，尚未大受東北淪亡之影響。故就目前而論，中國雜糧，當足以自給。

註一 曲直生著華北民食資料的一個初步研究。  
註二 同上(四七至五一頁)。

#### 第四節 糧食自給之必要

如前三節所述，米、麥均有自給之可能性，雜糧足以自給而有餘。斯固中國糧食前途之一線光明也。然現在我國民，雖以雜糧充飢者甚多，而將來國民生活程度上，今之常食雜糧者，當漸趨於米及小麥，米及小麥之消費當更增加。若米及小麥，皆不足以自給，則中國糧食，永遠無自給之一日矣。凡事不進則退，倘利用米麥自給之可能性，極力設法，以增加生產，並施行種種方策，以抵制米麥及麵粉之輸入，庶糧食有完全自給之一日。否則聽其自然，恐涓涓不絕，將成江河，後之視今，猶今之視昔，米麥及麵粉之進口數量，將與年俱進，莫知所止，將來雖欲設法挽回，亦

恐臨渴掘井，無裨於事。故在今日，講求糧食自給之道，極爲必要。至其必要之理由，更別有在焉。試略論之：

(一) 就國際貿易上論之，就現在而言，米麥及麵粉之進口數量，從米麥之生產額上觀之，固屬無多，然米、麥、麵粉及其他糧食，與糧食粉之進口價值，已達於巨額。茲據海關貿易冊，示十九年二十年及二十一年，糧食進口價值，與洋貨進口總值，及洋貨入超總值於左，以資比較。

第三十七表

	糧食進口價值 (海關冊)	洋貨進口價值 (海關冊)	洋貨入超總值 (海關冊)	糧食進口價值佔 洋貨進口總值之%	糧食進口價值佔 洋貨入超總值之%
民一九	1,842,362,000	1,512,600,000	2,111,111,000	7.3	11.2
民二〇	1,715,111,000	1,472,222,000	2,110,000,000	7.2	11.0
民二一	1,614,000,000	1,324,222,000	2,111,111,000	7.6	11.3

備考：

本表所謂糧食包括米穀，小麥，麥粉，西米粉，未列名雜糧及未列名雜糧粉等

由右表觀之，十九年，二十年，年及二十一年之糧食進口價值，對於洋貨進口總值之比例，爲一二·七%，一二·八%，及一九·八%，而其對於入超總值之比例，則爲四〇·二%，三四·九%，及三五·五%。近年中國，入超愈增，漏卮愈大，國民經濟之源泉，益以枯竭。糧食爲我國民日常生活之最主要資料，乃亦仰給國外，達漏卮全額之三五%左右，或在四〇%以上，豈不可怪。假定我國糧食，本無自給之能力，猶可說也。顧如前所述，米麥均有自給之可能

性，而不早行設法，以塞漏卮，則不必論，即就國際收支而言，其損失已不鮮。然若使我國輸出品，能逐年增加，以抵償糧食進口之漏卮，則在國際收支上，不無少補，而令果何如？

就農產品之出口而言，從前華茶之產額，甲於全球，卽在世界市場中，亦曾獨步一時。而其後爲印度茶、日本茶及錫蘭茶所侵迫，販路遂以大減，近更有江河日下之勢。十八年，茶之出口價值，約有四千一百萬關兩，十九年，降至二千六百萬關兩，二十年，雖增至三千三百萬關兩，而二十一年，又降至二千四百萬關兩。絲亦曾稱霸於世界市場，而旋爲日本絲所壓倒，近益衰落。二十年，生絲出口價值，約有九千五百萬關兩，至二十一年，僅有三千二百萬關兩。蛋及蛋品，出口價值，二十年有三千七百萬關兩，二十一年僅有二千八百萬關兩。豆類及豆餅，出口價值之合計數，近數年前，已奪生絲之輸出地位而代之。（二十年，豆類出口價值，有一萬三千五百萬關兩，豆餅有五十九百萬關兩。）不幸出口豆類及豆餅，概產於東三省，自東北淪亡，此種大宗之出口品，已非我有。而返觀諸糧食之進口價值，近數年來，反有增加之趨勢。故欲增加農產品之輸出，以其所得，填補糧食輸入之所失，恐一時勢所難能。

就工業品而言，中國工業，發達較早，範圍爲較廣者，爲棉紗廠、麵粉廠及絲廠。其餘工業，均尙在萌芽時代。麵粉廠原料，既多仰給於外國，而其製品，照去年情形觀察之，國內市場，且難保持其地位，遑論對外之推銷。絲廠則如前所述。近因絲業衰落，奄奄一息，幾難自存，欲恢復原有之出口數量，已覺其難，擴充販路，更無論矣。棉紗廠勃興於歐戰時，營業頗發達，從前進口洋貨中，棉紗曾占首位或次位，近則降至無足重輕之地位，此實差強人意。然至近年，紡

績工業萎靡不振，我國棉織品市場，方為英、日逐鹿之地，自顧不暇，焉望向外發展。故就現在而論，欲增加工業品之輸出，以其所得，填補糧食進口之所失，恐更非易事。

或謂：中國現在，雖未脫農業國之域，而將來必不終為農業國。倘一旦工業勃興，將其製品，向世界各國，廣為推銷，則以本國之工業品，換取外國之食物，亦復何害。此說固持之有故。然亦思今日世界之國際貿易政策，為何如耶？自一九二九年，世界經濟恐慌以來，經濟的國家主義（Economic nationalism），非常發展，所謂保護貿易政策（Protectionism）及經濟的獨立主義（Economic particularism）者，盛行於世。凡號稱工業國者，一面高築關稅壁壘（Customs barriers），以防外國工業品之侵入，一面將本國工業品，向外傾銷（dumping）羣雄角逐，靡有已時。中國處此四面楚歌之境，縱將來工業發達，但求其能驅逐外國工業品於本國市場之外，已非易事，而欲其與外國工業品，競勝於世界市場，恐更難矣。即退一步而言，將來中國工業品，可以擴張販路，而決不可因此謂糧食毋庸自給。從前英國之食料，大部分自外國及殖民地輸入者，以其時英之商工業，可以睥睨一世也。近則時移勢易，已悟其非矣。一九三二年，小麥法（The wheat act）之制定（見一）即其明證也。他如德、法、及意大利，近亦採用糧食自給政策，日本糧食，雖不能自給，而亦向此目標，努力進行。中國未有工業國之資格，而偏欲步昔日工業國之後塵。豈知今日工業國之糧食政策，已大變遷耶？

要而論之：今日外國之穀物，固千倉萬廩，積貯甚豐，急盼我國民之需用也。我國苟有充裕之物品，足與之交換，

則尙足以自慰。而如前所述，農產品之輸出，有日就於衰之勢，工業品之國外市場，擴張更非易事，則年年輸入大量之米、麥、及麵粉，非以現金換取之不可。以數量有限之現金，換取消耗無窮之糧食，可乎？不可乎？不待煩言而自解矣。故從國際貿易上論之，糧食須以自給爲原則。

(二)就國防上論之。今日世界，交通貿易，非常發達，輸運食物，至爲便利，苟有金錢，可坐而致。故糧食雖爲國民之必需品，而亦不必於國內生產之。然在太平無事之時，此說已有考慮之餘地，而在國際多故之日，更不宜有此謬見。蓋食物之獨立，本爲國家生存之一要件，國際戰爭，雖未必時常發生，而其發生之時期，究難預定，與其臨渴掘井，倉皇失措，不若未雨綢繆，以杜後患。且食料爲不可一日或缺之物，仰給食料於外國，是不啻將生殺與奪之權，讓之他國，以危國防之基礎也。幸而國交鞏固，戰事不生，尙可絕彼注茲，苟延殘喘。萬一國際風雲，忽焉變色，交通梗阻，糧道中絕，雖有勁旅，將不戰而屈矣。一八〇六年，大陸封鎖之令下，自波蘭及普魯士輸入於英之穀物，不能通過，英人大困，幾瀕於危。當歐戰時，英頗爲德國潛航艇（submarine）所窘，設德國潛航艇，能更發揮其勢力，且延長其奮鬥期間，英或先屈伏於德，亦未可知。德雖已於戰前，預儲糧秣，以策久遠，而卒以四面受敵，食料缺乏，力竭而請和。可見國際戰爭之結果，固視兵力金力及智力而殊，而糧食能否持久，實爲勝敗之一大關鍵。中國從前，屢屢與外國搆爭，而尙不至諸國運之存亡，且其事多限於局部，故戰時糧食問題，從未有加以注意者。今則與昔大殊矣。美日戰爭，或俄日戰爭，有一觸即發之勢，就令一時不發，而終有爆裂之一日。如其發也，中國沿海各省，必首受日海軍之封鎖，

而與外國斷絕交通。倘此時國內所有糧食，不足維持二三年，雖竭全國之力，以抵抗之，亦恐難以持久。言念及此，不寒而慄！即退一步而言，此後數十年內，不至與外國戰爭，而糧食自給之方針，亦應早為決定。蓋糧食自給之生產條件及經濟條件，放棄之甚易，恢復之甚難。當十九世紀初期，英國之糧食政策，尚維持保護主義，其後以商工立國，遂改用自由貿易。歐戰後，英政府欲獎勵糧食之生產，而其效頗微。近雖已採用保護貿易政策，而小麥在一九三二年小麥法未施行以前，尚保留國際之自由市場。蓋積重難返，國情使然也。英國海軍，在各海軍國中，必求其比率之高者，其理由固不止一端，而欲藉此，以維持本國與外國及殖民地間糧食及原料之流通，亦為其一要因。中國今日，國防問題之嚴重，日益加甚，而又無強大之海軍，足以自衛。倘糧食不早謀自給，以備不虞，而徒乞餘瀝於他人，循此以往，後將難救。就國防上言之，其危險實甚！

由上所述，亦可知糧食自給之必要矣。然糧食自給，非空言所能達其目的也，必須有綿密之計劃，與適當之設施，而後乃可望其成，後當再論之。

## 第四章 糧食問題與農業關稅

### 第一節 農業關稅之意義及其效用

關稅為消費稅之一種，亦可稱為間接稅。自課稅之方法區別之，得分為輸入稅（*import duties*），輸出稅（*export duties*），及通過稅（*transit duties*）。近世文明各國，通過稅已廢止之，輸出稅亦漸歸消滅，而於現代之關稅政策，有重大關係者，為輸入稅。

自課稅之目的論之，輸入稅得分為財政輸入稅（*revenue import duties*）及保護輸入稅（*protective import duties*），前者以增加國庫收入為目的，後者以保護本國產業為目的。

財政關稅與保護關稅，亦有相輔而行者，然其根本的性質，實如冰炭之不相容。即財政關稅，置重於國庫收入，故務望輸入之增加，保護關稅，置重於產業保護，故務望輸入之減退，此則二者相異之要點也。若保護關稅，兼採收入主義，則已失其本來之性質，雖保護關稅，非不足為國庫收入之源泉，而欲使保護政策，充分發揮其效果，實以外國貨物之輸入杜絕為最宜，否則亦必力求其減少。即保護關稅之效用，在使國民轉換其對於外國品之需要，趨向

於內國品，其結果，關稅必至斷絕或減少。若保護關稅，仍以國庫收入為目標，是悖乎產業保護之本旨也。

保護關稅，自其保護之目的區別之，又得分為工業保護關稅（*industrial protective duties*）及農業保護關稅（*agricultural protective duties*）。從前保護關稅，不論何國，概為保護工業而生，所謂保護關稅者，指工業關稅而言。至十九世紀中葉後，交通機關，日以發達，廉價之美國農產物，滔滔乎流入歐洲市場，歐洲農業，不勝其競爭，馴至田園蕪廢，農民疲困，於是前主張自由貿易主義者，亦一變而主張保護貿易主義，謂農為國本，農業不可不加以保護，而農業保護關稅（一稱農業關稅 *agricultural duties*）遂以盛行焉。

欲保護農業，而必藉關稅政策以行之者，蓋有其故焉。凡生產事業，其所生產之物品，若販賣價格，在生產費以下，必不能維持其營業，此理最為明顯。矧在農業，獲利本微，生產費又未易輕減，若農產物之價格低落，至於生產費以下，則農民雖饑於經濟界大勢，而長此得不償失，必不願再犧牲其勞力，而從事耕耘矣。徵之英國往事，即可瞭然。英國自古以來，對於穀物貿易，取干涉主義，其初禁止穀物之輸出，而輸入則許其自由。繼乃變更其政策，自一五五四年至一六七七年間，依穀價之高低，許可輸入或輸出，以維持國內穀價之均衡，此種政策，歷久未變。一八二二年之穀物平準關稅法（*Corn duty in aiding scale*），亦不外視穀價之高低，定輸入之稅率，後雖稍加修正，而其藉輸入稅率之增減，使穀價保其平衡，以防農業之衰頹，其立法之精神，固未泯也。嗣因商工業非常進步，工業家及勞動者，均以穀物關稅為不利。一八三八年，*Richard Cobden* 及 *John Bright* 組織反對穀物



條例同盟會 (Anti-Corn-Law League) 力攻穀物條例之非，政府見輿論難違，乃減轉輸入稅率，以緩和之。而卒以大勢所趨，莫能遏抑，政府遂漸行穀物條例之廢止，僅以記錄稅 (reservation duty) 之名義，穀物每一 *quarter* 課稅一先令，定於一八四九年二月實行之，而此稅法，一八六九年復廢止之。於是英國之農業保護關稅，遂歸於消滅矣。(註一)

當英國廢止穀物關稅，採取自由貿易政策時，英國之政治家，實業家及諸學者，皆以為英國之商工業，冠絕全球，已足立永久富強之基礎，故於農業之盛衰，絕不以為意。乃不閱數十年，英國商工業之前途，險象環生，不勝今昔之感。而回顧農業，則已因穀物關稅廢止，日以衰頹。自一八七四年至一九〇九年，穀物耕地，自一千一百三十三萬英畝，減為八百二十七萬英畝，其中栽培小麥之地，自三百八十二萬英畝，減為一百八十六萬英畝，其荒廢之度尤甚。此外耕地，除燕麥外，大麥、黑麥、豆類之耕地，亦皆減少，此等耕地，率變為永久牧場 (permanent pasture)。如此英國糧食之生產日減，而人口增加不已，故穀物輸入，與年俱進，國民羣仰食於外國，有識之士，漸悟其非，屢建議補救之策，而以格於國情，未易達其目的。歐戰後，英國人士，頗有主張保護政策者，然亦未至於實現。自一九二九年，經濟恐慌發生以來，世界各國，多採用保護貿易主義，英國商品之販路，漸以狹小，而其本國市場，則為外國品所充溢，而莫能防制。於是輿論大變，關稅改革 (tariff reform) 之計劃，遂以實行。一九三一年十一月，頒布非常輸入關稅法 (The Abnormal Importations Act) 以防止傾銷之名義，對於二十三種之輸入品，課以從價五〇%

之關稅。此實爲英國拋棄傳統的自由貿易政策 (The traditional free trade policy) 之先聲。然其課稅之物件，概爲製造品，而未及於農產物。是年十二月，復頒布園藝產物法 (The Horticultural Products Act) 對於某種之果實、蔬菜及花卉，課以輸入稅。一九三二年二月，又制定輸入稅法 (The Import Duties Act) 對於一切輸入品，課以從價一〇%之關稅，但如小麥、肉類、棉花、羊毛等仍爲免稅品。(註11) 是年七月，渥太華 (Ottawa) 之帝國經濟會議 (Imperial Economic Conference) 雖告成功，而於英國糧食之前途，仍鮮有裨益。由此可見糧食作物之生產，難進而易退，不保護之，勢必至江河日下，莫知所止。保護之法，固不止一端，而關稅實爲要圖。雖一國之糧食，未必因關稅政策，即可完全自給，而至少可以解決糧食問題之一部。此近今世界各國，所以多採用農業關稅也。顧農業關稅，以穀物關稅爲最重要。穀物關稅之得失如何，論者頗歧其說。試略述之如左：

反對穀物關稅者，謂對於穀物，課以輸入稅，其結果必至食物之價格騰貴，使下級社會，感生活之困難。此說頗言之成理。然僅注重消費者之利害，而不計及生產者之利害，其言亦不足取。凡一國之經濟，因外界事情，起急激之變化，致使多數生產者，忽失其收入之途，此最爲可危之事。關稅之得失如何，固不能一律以論，而於普通之時，欲使國內之多數生產者，不受經濟上之急劇變遷，則關稅之賦課，實爲必要。矧如農業，其進步需時頗久，非能應外界之變化，而即行改良，若不加以保護，則外界事情，變幻無常，農民受急激之迫害，雖欲強爲維持，恐無其道。是固農業不幸，亦非國家及社會之福。即退一步而言，穀物之價格，因關稅而騰貴，或不利於消費者，然關稅之賦課法，與價格之

調節法，若得其宜，則負擔關稅者，為外國之生產者，非本國之消費者，就令消費者負擔其一部，而此亦為不得已之舉。穀物關稅，雖似偏重生產者之利益，而其永遠目的，則在保持國內生產與消費之平衡。穀物為不可一日或缺者，不有生產，何從消費，消費而多仰給於外國，國際戰爭之危險，姑措而勿論，而謂外國能永遠以廉價之穀物，供給於我，亦恐不可能。故維持或增進穀物之生產，正所以為將來消費者，保證其安全。美國農產富饒，穀物輸出，為額甚鉅，宜可不患外國穀物之競爭，而毋庸採用保護政策矣。而美國穀物關稅，早已施行，亦以穀物生產，為農業之基礎，又為國民生活之源泉，非極力擁護之，不足維持其現狀，且更促其進步也。故農業關稅政策之適當與否，不宜以一時消費者之利害判斷之，要在統籌全局，遠察將來，而後可論定其是非。（註三）

反對穀物關稅者，又謂穀物關稅，足使工資隨穀價而增高，故阻一國工業之發達。此說似是而實非。蓋穀物關稅，可預防穀價之急激下落，而非必使穀價騰貴。即讓一步言之，穀價之騰貴，非必惹起工資之上升。歐洲自十九世紀中葉後，穀價雖大跌，而工資適得其反。近來世界穀價崩落，而工資亦未同時減少。故穀價與工資，非必如論者所云，有密接關係，是穀價騰貴，非必不利於工業界也。況工業品之販路，非專以國外市場為重，國內市場，尤為必要，穀價騰貴，足增加農民之購買力，內地工業品，亦得擴張其販路。是穀物關稅，雖有增高穀價之力，而於工業界却有利也。

由上所述，可知穀物關稅之效用矣。一國之糧食問題，固不能專藉關稅政策解決之，而在外國穀物，與內國穀

物處於競爭之地位時，為保護穀物之生產計，關稅實為有力之屏障。故農業關稅，與糧食問題之關係，至為密切。

註一 漢口譯一著關稅問題五八頁至六九頁。

註二 Monthly Bulletin of Agricultural Economics and Sociology, January, 1903, pp. 24-25.

註三 拙著農政學 未刊本

## 第二節 最近世界各國之農業關稅

在一九二九年之世界經濟恐慌勃發以前，農業恐慌之徵候，業已發生。歐洲諸國，漸有增高農業關稅之傾向，至近年而益著。雖農業保護之方法，得分為永久的保護政策（Permanent protective policies），與緊急的手段（emergency measure）之二種，而普通所採用者，為關稅政策。惟各國之農業關稅，不遑詳述，茲舉數例說明之：

德國之穀物保護制度（The German system of grain protection），在歐戰前，已實施之。自歐戰後，因國民久嘗糧食封鎖之苦，思有以安慰之，故食物之供給，務求其廉，穀物得無稅輸入，如是者凡數年。至一九二五年，戰前之關稅制度復活，一九〇二年之關稅中間率（the middle rates of the 1902 tariff），遂見諸實行。所謂平準關稅（Sliding scale duties）者是也。一九二六及二七年間，穀物之中間稅率，漸以增高，一九二九年七

月，米勒政府 (The Muller Government) 復廢棄關稅之中間稅率，對於享有最惠國條款 (Most-Favoured-Nation treatment) 之諸國，課以二九二六年之瑞典條約所訂定之稅率，而對於無特別條約之諸國（如加拿大及奧地利）課以一九〇二年之關稅自主稅率 (The autonomous rates of 1902 tariff)。其後復廢棄瑞典條約，凡自他國之輸入品，皆適用自主稅率焉。德國政府之關稅政策，在維持國內價格 (internal prices) 所謂正當價格 (right prices)，即其關稅所欲達到之目的。一九三〇年，世界物價，益以慘落，政府深鑒前此所行政策，尙未充分。是年三月，法律復大加改革，適米勒內閣 (Muller Cabinet) 解散，至四月，再以更嚴峻之法律代用之。依此法律，一切農產物之輸入稅皆增加，而於小麥、大麥、燕麥 (Tve) 麥及豌豆之關稅，政府得以正當價格 (right prices) 為基礎，任意決定之。如此德國之穀物關稅，迭增不已者，亦不外以自給自足為目標也。

歐洲諸國中，與德國相先後，而增高穀物關稅者，為法國及意大利。國際農業協會，嘗就德、法、意之穀物關稅比較之，作成一表，示之如左：

第三十八表 (註一) 法德意三國穀物關稅

(穀物每一 quintal 之輸入稅以金佛郎 gold franc 計)

法		德		意		大		利
1911	1920 2 月	1911 正 月	1911	1910 月	1911 正 月	1911	1920 7 月	1911 正 月

小麥	4.00	12.12	5.40	6.60	8.33	10.60	4.20	12.30	10.00
黑麥	3.00	8.35	4.11	6.70	1.60	10.60	4.20	12.30	9.60
大麥	3.00	8.00	4.20	1.10	1.80	10.60	4.20	12.30	8.00
燕麥	2.00	6.00	4.00	6.40	1.80	10.60	4.20	12.30	8.30
玉蜀黍	3.00	11.00	3.31	3.20	10.00	1.10	1.10	1.10	1.00
小麥粉	11.10	31.00	12.60	3.60	3.60	3.60	11.00	11.00	10.00
黑麥粉	8.00	24.11	10.11	3.60	11.00	10.00	10.00	10.00	10.00

由右表觀之，可以知德法意穀物關稅增高之狀況矣。至其及於國內穀物價格之影響如何，就前記第二六表及第二七表，比較小麥價格之變遷，自可瞭然。茲為便於比較計，再將一九三一年二月每一 hundredweight 小麥價格，換算為同一貨幣價值，示之如左：

第三十九表 (註1)

英 格 蘭	5 s. 3 d.	德 國	13 s. 7 1/2 d.
法 國	125 s. 1/2 d.	意 大 利	11 s. 10 d.

穀物關稅及於穀物生產之效果如何，觀前記第二四表，德國小麥之栽培面積，一九二一——二二，至一九二

五——二六年之平均數，爲三、六一三、〇〇〇英畝，一九二九——三〇年，爲三、九五五、〇〇〇英畝，一九三〇——三一年，爲四、四〇一、〇〇〇英畝，一九三一——三二年，爲五、三五五、〇〇〇英畝。意大利之小麥栽培面積，亦於同一時期內，頗有增加，即此可見穀物關稅與穀物生產之關係矣。

至於農業關稅，是否足以達食物自給之目的，此固視各國之農業狀況及其他事情之如何，不能一致，而其減少外國品之輸入，促進內國品之使用，確有相當之效果。據一九三二年五月柏林景氣觀測所週報（*Wochenbe-richt des Instituts für Konjunktur-forschung*）之所載，德國食物自給之程度，近數年間，大有進步。示之如左：

第四十表（註三）輸入額對於消費額之比率

肉類	一九二七%	一九三一%
麵包穀物 bread cereals	八	一
飼料穀物 feed cereals	二四	四
蛋	二一	六
	三一	三〇

由右表觀之，德國之食物，現雖未能完全自給，而其因農業關稅之施行，漸近於自給之域，可以瞭然明矣。此雖

不過一例，而即此，可以知農業關稅，為食物自給之先驅。

美國本以保護貿易著稱，而一九一三年，曾大減關稅稅率，嗣因歐戰發生，關稅無變更，至一九二一年，經濟恐慌發生，遂於是年，頒布緊急法令（Emergency Act），提高關稅，復於一九二二年，制定福特尼麥克肯波關稅（Fordney McCumber Tariff），其稅率甚高，然其目的在保護工業。至一九二八年，胡佛當選為大總統，彼志在保護農業，遂着手關稅改正，於一九三〇年，頒行赫雷斯摩脫關稅（Hawley Smoot Tariff），大增稅率。此新關稅，以農業保護為主要目的，凡農產物及畜產物之輸入較少，或輸出超過者，亦提高其稅率。（註四）護之者以為：此非育成的關稅（erziehungszoll），而為驅逐的關稅（verdrängungszoll）。然在美國方面，則極力辯護之，尤以農業經濟學家為著。一九三一年，美國農業年鑑，其中有一節，論及一九三〇年之關稅法，大致謂保護關稅，益將成為國家農業政策之重要部分，其理由：（一）因美國農業，依賴外國市場之程度愈減，依賴內國市場之程度愈增。（二）世界市場，農產物之競爭，近更加甚，歐洲主要輸入國，增加關稅，益為生產過剩國（*europäer-Producing countries*）之障礙。據美國稅則委員會（United States Tariff Commission）之報告，歐洲諸國，一九二九年，對於十四種重要農產物，大增輸入稅，並施行製粉限制法（Milling restrictions），似此情形，不得不為美國農民，保護國內市場，一九三〇年之關稅法，即欲達此目的者也。（註五）至一九三〇年之關稅法，效果如何？據一九三二年美國農業年鑑之所述，新關稅法，頗有利於農業。自農業恐慌發生，美國之農業輸入品，不論其有稅與無



稅，皆形減少，但自該關稅法施行後一年內，有稅農產物 (dutiable agricultural products) 之輸入，減少 13.3%，而無稅農產物 (duty-free agricultural products) 之輸入，則僅減少 7%，此即新關稅之效果也。設無新關稅法，恐美國農民，在國外市場所受世界競爭 (world competition) 之痛苦，將於國內市場同見之云。(註六)

由上所述，可以知最近世界諸國農業關稅之概況矣。然自世界經濟恐慌發生後，國際貿易政策，不惟以高築關稅壁壘為能事，更於關稅以外，請求種種直接的嚴酷の方策，以抑壓外國品之輸入。此等手段，近歐洲諸國廣行之。從表面上觀之，似與關稅制度無關，而實則以補關稅政策之不足。茲舉其主要者如左：

(a) 輸入限額制 (Import quota system) 此乃就一定之輸入品，限制一定期間內之輸入量，且與輸入國締結協約而行之者也。此法雖未成為計劃經濟 (planned economy) 之一方策，而近今各多利用之，以為相互的讓步 (reciprocal concessions) 之武器。實施此制度者，以波蘭為較早。即波蘭於一九二八年，禁止多數商品之輸入，嗣與各國締結限額協定 (Quota agreements)，限制各國之輸入量。一九三二年，擴張其適用範圍，穀物、農業機械等六十餘品目，皆在其內。法國於一九三一年八月，採用此制度，範圍頗廣，農產物如豚、肉類、乳製品及蛋類，均適用之。德國、瑞士、荷蘭諸國，亦於一九三二年左右，實行輸入限額制。如德國之於生牛及牛酪，荷蘭之於牛乳及牛酪，瑞士之於蛋類、果菜、牛酪是也。

(b) 輸入獨占制度 (Import monopolies) 穀物之輸入獨占制度，大抵為歐戰統制時代 (the time of

war control) 之遺物。而在當時，此法之目的，在以合理的價格 (reasonable prices) 得適宜之供給 (Adequate supplies)，尚未以之為保護政策也。至近來，歐洲諸國，有採用此制度者，以為不須增加關稅，可以貫徹農業保護主義也。(註七) 此獨占制度之施行，由中央機關，一面以比世界價格 (world price) 較高之價格，購買國產品，一面以世界價格，輸入一定量之外國品，而以其中間價格，賣之消費者。從理論上言之，此法得使生產者與消費者，均享其利，較之關稅為優。但此制度之能否成功，在購買國產品之所失，與輸入外國品之所得，其足以抵償之程度如何。又在國際市場，能否較之普通商人，廉價購入，亦與之有關焉。

瑞士在一九二七年前，以作物獨占 (crop monopoly) 著稱，實行此種制度，歷有年所，今則變通辦法繼續行之。在採用完全獨占組織 (the system of complete monopoly) 時，每年所需費用，約五八五、八〇〇鎊，政府僅支付麥粉保險費 (Flour premiums) 一五八、二〇〇鎊，其餘損失四二七、六〇〇鎊，則提高麵包價格，轉嫁之消費者。一九二六年末，廢止此制度，市場恢復自由者，凡三年。至一九二九年，斟酌乎獨占制度與自由制度之間，制定一種新制度。即政府以一定價格，購入國產穀物，分配之於製粉者 (mills)，外國穀物，則由商人輸入之，但製粉者，須於一定成數內，購入國產小麥，至麵粉，則惟政府得輸入之。如是每年所需費用，約三六〇、〇〇〇鎊，全由政府負擔，麵包價格，亦較完全獨占時為低云。(註八) 瑞士又施行牛酪專賣 (the butter monopoly) 之制度，其意義與穀物輸入獨占制度相似，但其組織不同耳。

此外如挪威小麥及麵粉之輸入獨占 (*Norwegian Kornmonopol*)，廢而復用。捷克一九三一年以來，有穀物輸入統制組織 (*system of grain import control*)，至一九三二年七月，變為獨占。德國一九三〇年三月，設玉蜀黍專賣制 (*maize monopoly*)，皆所以提高國產品之價格，其效果與給補助金 (*subsidy*)，於生產者同。

(註九)

(e) 輸入特許制 (*Import License*) 此為某種商品之輸入，須經政府之特許者。歐洲諸國及澳大利亞，曾實施之。例如捷克，一九三〇年二月以來，就食料品及製造品之多數品目，設輸入特許制。法國一九三一年五月，對於淡氣肥料，設輸入特許制，是年十一月，適用於小麥，其後對於果品，輸入限額制，與特許制併用之。比利時，一九三一年三月，適用輸入特許制於小麥，至一九三二年四月，更適用於牛豚、冷肉、牛酪等。日本一九三一年三月，改正米穀法，定米穀之輸入及輸出，須經政府之許可，皆此類也。

如上所述，農產物輸入國，採用關稅及關稅以外之種種方策，以保護自國之農業，而在農產物輸出國，不能用於此等手段，以救濟其農民，於是案出相當方法，藉資對抗。茲示例如左：

(一) 獎勵金制度 (*Bounties*) 近來歐洲諸國，直接或間接，對於輸出品或生產品，設獎勵金制度者有之。例如匈牙利自一九三〇——三一年間，創設己來特制 (*Pollution-System*)，其法利用小麥消費稅，給獎勵金於小麥生產者，即買小麥者，須先購准許證 (*License*)，政府將其所得稅金，給予半額於農民，其餘半額，保留之，以

充輸出小麥返還准許證者之償還費。此外有設立特別輸出公司 (Special Export Company) 與以資金之融通，並有時對於輸出品，給以獎勵金者，此法東歐諸國廣行之。例如巨哥斯拉夫之國立穀物輸出公司 (The state company for the export of grain) (註十) 是也。

(2) 輸入證明書 (Import bands) 此為輸出獎勵金之變形，德、法、奧、捷克及其他歐洲諸國，曾採用之。對於農產物之輸出者，給以輸入證明書，俾促進農產物之輸出。此證明書可以移轉，其價值殆等於輸入稅之最低稅率，得用以支付他種農產物之輸入稅，其實質與輸出獎勵金同。德國採用此制者，原以調和農產物輸出入之均衡，即給輸出證明書於東部穀物生產者，俾獎勵其輸出西部輸入家畜飼料者，得利用此證明書也。(註十一)

如上所述，輸入國以關稅及其他保護政策，防制外國品之輸入，輸出國則以獎勵輸出之方法，與之相抗，其手段雖不相同，而其延長農業之運命，維持農民之經濟，則殊途同歸也。

近十餘年來，世界各國，初對於工業，增高保護關稅，繼乃擴充之，及於農業，關稅戰爭 (Tariff War) 益以激烈。一九三〇年，日內瓦 (Geneva) 關稅休戰會議 (Tariff Truce Conference)，卒歸無效，而所謂保護貿易主義者，反張其旗。從世界經濟上觀之，似此短兵相接，靡有已時，阻國際貨物之流通，促各國產業之萎縮，不論輸入國與輸出國，結果同受其弊，此誠非共存共榮之道。然從一國之生存上論之，誠有不得已者。一九三一年，國際聯盟經濟委員會，刊布「農業恐慌」 (The agricultural crisis) 一編，其中論及自由貿易與保護政策，以為主張

自由貿易者，所說固為正當，而在多數國家，認農業保護為一種之生死問題（vital question）者，亦為社會的，及政治的緊迫狀態（social and political exigencies）所使然。彼等殆未充分考慮之也。各國政府，所以欲維持健全之農民者，非惟準備非常時一國之糧食，并確認農民代表秩序與和平之要素也（the peasant represents an element of order and tranquility）。又現在被害較深之諸國，其果敢的行動，實迫於自國之休戚相關的利益，不可不保護之，雖有損於第三國之利益，不遑顧及之也。即在工業國，農民既目視手產業之被保護者繁榮，未被保護者衰落，其要求農業之保護，理固宜然。雖有極力告以農業保護之無效者，彼必不願聞也。若瑞士撤廢豚之輸入稅（每頭五十 francs），則用為豚的飼料之廢物的產品（waste products），當全歸無用，瑞士乳餅工場（The Swiss Cheese Factories）之廢物，將盡棄之溝中矣。又若葡萄酒之關稅（每 hectolitre 110 francs）亦撤廢之，則瑞士葡萄之栽培，亦絕滅矣。要而論之，多數國家，以政治的，經濟的，或人口學之種種理由，認國民食料供給上所必需之作物栽培，不可放棄之。此種觀念，雖在主張自由貿易者，亦應諒解，諸國經濟的自給之願望，既如是其迫切，關於農業之自由政策，恐一時尚無望焉。（註十二）此說甚為適切，其內容雖指一般農業關稅，及關稅以外之保護政策而言，并非限於糧食問題，但近來世界各國之農業保護政策，以關稅為主幹，而關稅又以糧食生產之保護為最要。故由是以觀，益可知農業關稅與糧食問題之關係，至為密切。

註 1 World Agriculture, P. 189.

註(1) Ibid P. 180.

註(2) Ibid P. 141.

註(3) 世界各國農業與世界經濟之關係 頁 141。

註(4) The Tariff Act of 1930. (Year Book of Agriculture 1931.) Pp. 41-42.

註(5) The Influence of The Tariff. (Year Book of Agriculture, 1932.) Pp. 9+10.

註(6) World agriculture. P. 180.

註(7) Ibid Pp. 100-101.

註(8) Ibid. P. 198.

註(9) Ibid P. 194

註(10) Ibid P. 195.

註(11) League of Nations The agricultural crisis. Pp. 53-54.

### 第三節 中國穀物關稅問題

中國米麥關稅問題，近數年來，幾成爲各方討論之中心，衆說紛紛，頗難一致。幸而去年十二月十六日，已開徵浮米麥進口稅，久未解決之懸案，至此告一結束。故現在關稅問題，不在米麥進口稅之應否徵收，而在現行之關稅法，能否舉行保護之實。茲先錄去年十二月，財政部對於各海關之訓令於左，再加以檢討。

「案查本部前以全國各團體，紛紛請求徵收洋米進口稅，保護農民生計，救濟農村經濟等情，經本部查核，尚屬可行，已呈由行政院轉送立法院審議，規定外米每擔最高稅率二·五〇金單位，穀一·五〇金單位，由本部再行斟酌，另定徵收細則，詳擬具復。茲經本部議定，徵收洋米每擔一·〇〇金單位，穀每擔〇·五〇金單位，適合全國海關，一律徵收。至粵海、渤海、瓊海、梧州、龍州、南寧、廈門、閩海等關，進口之米穀，因各該地民食關係，目前暫予緩行。其餘各省之海關，自本年十二月十六日，報有進口米穀，應即遵照所訂稅率，實行徵稅，其由上述未施行徵稅區域，轉運來滬之進口米穀，亦應於到達口岸時，一律照徵進口稅。」

#### 又徵收洋麥進口稅訓令云：

「案查徵收洋麥、麵粉、雜糧進口稅一案，本部前奉行政院令知，已經立法院議決，海關進口洋麥，徵收關稅，麵粉應增加關稅，其稅率酌量伸縮，洋麥每擔最高徵收一·二五金單位，最低至免稅，麵粉每擔最高徵收二·五〇金單位，最低至免稅，務乞從速擬具稅率，呈核施行等因。遵經由部參酌麥與麵粉之躉買價格，就兩項相互間應具之比例，按照立法院議決之稅率範圍，規定進口小麥，每擔徵收進口稅〇·三〇金單位，麵粉每擔徵收進口稅〇·七五金單位，此外進口之大麥、蕎麥、玉蜀黍、小麥、裸麥及其他雜糧，應一律按從價百分之十徵收，均於本月十六日起，一律照徵。」

由右列訓令觀之，其中有應行商榷者，茲分別說明如左：

(a) 洋米徵收區域，將粵、閩、桂三省除外，此或別有原因，亦未可知。但如前所述，洋米進口，以南方諸港為最多，今合粵、閩、桂而不徵進口稅，其他各關雖徵稅，恐得失不足以相償。如以民食關係為慮，則應設法將湘、鄂、皖之米穀，運銷於粵、閩，以有餘補不足，如是方不悖徵收進口稅之本旨。雖粵、閩已於洋米開徵關稅以前，設局徵稅，而據上海市雜糧油餅業暨豆米行業同業公會，請轉飭粵、閩兩省徵收洋米進口稅之電文，粵、閩徵稅之稅率，僅及現行關稅三分之一，則向以粵、閩為尾閭之洋米，將益集中於該兩省，或先由該兩省進口，再運輸於他省，亦有不及防者。故粵、閩、桂暫行免稅一節，應從速取締。

(b) 按前述調令所示，洋米進口稅，每擔征收一金單位，穀每擔〇·五金單位，洋麥每擔〇·三金單位，麵粉每擔〇·七五金單位，是米麥及麵粉之課稅標準，為從量稅 (specific duties)，與大麥、蕎麥、玉蜀黍、小米、裸麥及其他雜糧之為從價稅 (Ad valorem) 者不同。是否適宜，不可不辨。從價稅以貨物之價格為標準而課之，即貨物價格低時，課稅較輕，價格高時，課稅較重，在施行財政關稅時，此法可以適用，至施行保護關稅時，則此法有悖乎本來之目的。例如國內米麥豐收，價格大跌，此時應增加進口稅，以防外國米麥之輸入，而按照從價稅法，此時課稅反輕，是促進外國米麥之輸入，益助國內米麥之跌價也。國內米麥歉收，價格大漲，雖政府向以保護為目的，但因糧食不足充國人之需要，勢不得不輸入外國米麥，以維民食，而按照從價稅法，此時課稅反重，若非臨時變更稅率，則有窒礙難行之處，是從價稅法，於國內米麥價格騰貴時，有增進其騰貴之效能，殊於消費者不利，於價格跌落時，轉其



增進其跌落之效能，無以保護生產者。從量稅則稅額一經規定，在有效期間內，不拘貨物價格之高低，不能變更之。故該調令所示，米麥及麵粉之課稅標準，尚為合理。惟從量稅雖有特長，而在通商貿易發達之國，自外國輸入之貨物，有精焉者，有粗焉者，千差萬別，不能統一，即同一種類之貨物，亦大有精粗之別，因之貨物之重量，容積，決不能與其價格相一致。例如米麥及麵粉之等級，雖不甚多，而亦有上等品，中等品及下等品之分。若一律課以劃一的從量稅，則下等品難以稅率較重，不易輸入，而上等品以稅率較輕，轉易輸入，不惟課稅不公平，且使外國上等品，增加其與內國品競爭之機會。故現行之米、麥及麵粉之從量稅，將來尚須酌分等級，以示其平。至大麥等及其他雜糧，亦應改從價稅為從量稅，以歸一律。

(c) 米麥及麵粉之現行稅率，是否足以舉農業保護之實？此為最重要之問題，不可不加以研究。現距米麥關稅開徵以來，為日尚淺，固不能判定其效果若何，但與外國之穀物關稅比較之，即可知其高低之度。試就第三十八表，一九三二年，法、德、意之小麥及麵粉關稅觀之，德最高，意大利及法國次之，其間雖互有懸殊，而較之中國現行小麥及麵粉之稅率，皆相去甚遠。茲更進而示倫敦及利物浦之穀物價格，與德國之穀物關稅於左，以明德國穀物關稅之高度。

第四十一表(註一)

	倫敦及利物浦之穀物價格 (穀物) (quintal) 之價格以 金佛郎 sold franc 表示(N)		德國之穀物關稅 (穀物) (quintal) 之額 入稅以金佛郎表示(N)	
	一九三〇	一九三一	一九三〇	一九三一
小麥	110.00	111.00	18.52	30.93
黑麥	17.00	18.52	18.52	24.75
大麥	11.00	11.00	14.85	24.75
燕麥	10.50	9.20	14.81	19.75
玉蜀黍	14.00	8.80	32.09	20.00

由右表觀之，一九三〇年，德國之小麥輸入稅，幾與倫敦及利物浦之小麥價格相等，一九三一年，倫敦及利物浦之小麥價格，更低落，德國之小麥輸入稅，更增高，且遙超乎小麥價格。其餘穀物（除玉蜀黍外）之輸入稅，皆高出於相當穀物價格之上。返觀諸第三四表所列之法，意穀物關稅，亦可見其稅率之高。此非德、法、意之妄增關稅也，實因一九二九年以來，世界穀物價格大跌，滯貨又多，在生產過剩國，皆擬取「以隣為壑」的政策，力謀向外推銷，苟向為輸入國者，不特別提高關稅，則其國內穀物市場，將為外國穀物所蹂躪，農業亦難以維持，故不得不出此手段，以預防之。中國穀物關稅，尙屬創辦，國內穀物之生產及消費實況，亦未確知，固不能遽以特別高率之關稅，施之

於洋米、麥及麵粉，以惹起價格之大變化，俾消費者起而大譁。但現行米、麥及麵粉之稅率，其失之低，已無疑義。以如此類於財政關稅之稅率，欲保護米麥之生產，吾恐其不可能也。

(d) 再就現行稅率觀之，洋米進口稅，每擔一金單位，穀每擔〇·五金單位，洋麥每擔〇·三金單位，麵粉每擔〇·七五金單位，即穀稅恰居米稅之半，麥稅不及麵粉稅之半，稅重於米及麵粉，而輕於穀及麥，此尚為合理的。但麥稅小於穀稅，麵粉稅小於米稅，即稅重於米穀，而輕於小麥及麵粉，制定稅則者之用意何在，尙未知之，未敢任意批評。惟觀察洋米洋麥與中國米麥之競爭力，由既往而測將來，此種稅率，殊嫌其未當。何則？產米之國，即米之消費國，產麥之國，即麥之消費國，此點誠無差異。但產米之國，大都僅敷消費或不足，其有輸出能力，足供他國之用者頗鮮。而產麥之國，雖多有不敷消費者，而有輸出能力者，亦不少。那須博士嘗依據一九三〇年之國際農業統計年鑑，計算世界各國小麥（麵粉在內）及米之輸出額對於生產額之比例，一九二七年，小麥為二〇%，米為八%，一九二八年，小麥為一八·二%，米為七·五%，一九二九年，小麥為一八·八%，米為七·一%。由此可見世界米之輸出額，對於生產額之比例，不及小麥遠甚。即米之輸出能力，不及小麥遠甚。將來洋麥與華麥之競爭力，較之洋米與華米之競爭力，殆大，不難推想而知之。且現在世界產米國中，米之輸出最多者，為印度、印度支那及暹羅。據第二二表所示，一九二五年至二九年間，此三國米輸出額之平均數，合計為一一、四八二、〇〇〇、〇〇〇鎊，改算為華石，僅有五八、二八四、二六四石。假定中國米之消費額，為五萬萬石，即以此三國之輸出米，全輸入中國，不過

占消費額之一一·六%。至小麥則情形大異，不惟世界小麥之輸出額，數倍於米之輸出額，且如美國、加拿大、阿根廷、澳大利亞，滯貨甚多，蘇俄近又積極增殖小麥，欲恢復其歐戰前之輸出地位。而返觀諸世界小麥輸入國，歐洲本為小麥之大市場，近已採用種種之保護政策，力防其侵入，則小麥輸出國，必另覓途徑以推銷之，中國固未必是其惟一之尾閥，但必向中國擴充販路，可毋庸疑。且中國小麥之消費，將來尙可大增，不惟世界小麥輸出國，久覬覦中國之小麥市場，即小麥輸入國，亦且垂涎及此。蒲羅台爾 (F. N. Blundell) 嘗謂：若中國以小麥代米，則英國種植者，將恢復其原有地位。(註二) 此雖係一種推測之詞，而中國容受小麥之潛在力甚大，將來洋麥進口之增加，其可能性亦頗強，得藉此如之。故就現在而論，中國米穀市場，固應力為防護，以免洋米進口之增加，而小麥市場，尤宜早加警備，俾不致貽患於未來。所以現行米穀之進口稅，雖失之低，而其弊較少，小麥及麵粉之進口稅，如是其過低，恐將來有噬臍之悔。故小麥之進口稅，至少應與米相等，麵粉進口稅，宜倍之。

或謂：中國小麥，不足敷製粉之用，其差頗大，不宜課以重稅，以抑制洋麥之進口。此說似非無理，然中國小麥，縱或不足，而其不足之原因，如前所述，非專為量的問題，而為質的問題，產麥地與製粉地之距離過遠，運輸問題，尤有關係。若以現在各地製粉廠原料不足之數為根據，而謂小麥宜從輕課稅，此實大誤。即退一步而言，中國小麥，確不敷製粉之用，而其不足之程度，比之德、意、法及日本果何如？茲根據一九三三年美國農業年鑑，示此等諸國小麥（麵粉在內）輸出入之狀況於左，以資比較。

第四十二表 (註三) 單位 1000 噸 bushels

	輸	出	輸	入	入	超	過
德	國	一・一五二七	八五・六六八	七四・二四一			
意	大	二・〇一四	七六・二一二	七四・一九八			
法	國	四・一七〇	四六・五七四	四二・四〇四			
中	國	一・八六二	二二・四八六	二一・六二四			
日	本	五・九八九	二二・一五八	一七・一六九			

備考：輸出及輸入係一九二五—二六至一九二九—三〇之平均數

由右表觀之，德、意、法之小麥輸入超過額，均較之中國遙多。而查此三國之人口總數，德有六千四百七十七萬六千人，意有四千一百四十七萬七千人，法有四千一百九十五萬人，（註四）各遠不及中國。而乃有如此巨量之輸入超過額，則其小麥不足之程度，較之中國遙高，自可瞭然。顧如前所述，德、意、法對於小麥及麵粉之輸入，均課以重稅。所以現在中國，小麥即云不足，亦決不能藉此為口實，而輕其進口稅。日本小麥之輸入超過，雖不及中國五分之四，而日本內地人口總數，不及中國七分之一，從人口上比較之，日本小麥不足之程度，實較之中國為高。然徵之，一九二六年，日本關稅之改正案，小麥每一〇〇日斤，課輸入稅日幣一圓，麵粉每一〇〇日斤，課輸入稅二・九圓，足見日本小麥及麵粉之輸入稅，亦比之中國現行稅率為大。日本本以來為主食，以小麥為副食，而保護小麥之生產

若此，中國小麥之應行保證，其重要之度，當遠在日本之上。而現行小麥及麵粉之稅率，顯如其輕，非所以保護小麥之生產也。

(e) 據前調令所述，立法院原議，規定洋米每擔最高稅率二·五金單位，穀一·五金單位，洋麥每擔最高征收一·二五金單位，最低至免稅，麵粉每擔最高徵收二·五金單位，最低至免稅。是立法院原議，稅率有伸縮之自由，正與平準關稅之意暗合。後經財政部改訂，得如前所示之稅率，將來是否採用立法院原議，施行平準關稅，現尙難明言。但穀物平準關稅之得失，從前學者間，頗有爭議，其贊成之者，謂穀物平準關稅，藉稅率之高低，調節穀物之輸入，可以使國內穀物，保持公正價格 (Just or reasonable price)。反對之者，則謂穀物平準關稅，易啓投機之弊，生產者及消費者，均蒙不利。此二說各有理由，不能偏廢。蓋穀物收穫，年有豐凶，穀物輸入之量，應隨以變遷，若以一定之稅率，行之於長年月間，恐難調節國內之穀價，故平準關稅，原則上當無問題。至其方法如何，應由政府，先詳察國內穀物之生產與消費之實際狀況，并詳細調查生產費及家計費，預定一穀物之公正價格，以之爲標準，增減穀物之進口稅率，俾維持國內價格，至外國產米地之生產費及價格，亦應隨事調查，以資比較，如認爲國內穀物，差足以自給，或有餘，須斟酌情形，課以重稅，或禁止輸入，萬一各地歉收，糧食缺乏，亦應減輕稅率，俾便輸入，要在當機立斷，迅速行之，庶不致爲投機者所乘。現在中國穀物關稅，尙在試驗時期，雖稅率過低，已不容疑，而最高及最低稅率，可不必預爲規定，但能審察各種事情，實行關稅自主權，爲臨時之應急措置，斯亦可矣。







二	十	八、二九七	九、六〇二	一、三〇五	四〇、九五	五七、四三
廿	一	六、七七八	九、三〇四	二、五二六	九九、九八	一二〇、七四

附考：全國洋米進口指數統計表（十八表所示洋米進口指數計至民國十五年爲止）

由右表觀之，歷年洋米之平均價格較華米之平均價格爲低，故洋米之競爭力大，其進口自然容易。雖洋米與華米之種類互殊，品質大異，不得專以華洋價格之高低說明洋米進口之增減，但比較華米平均價格與洋米平均價格之差額，可以知洋米進口之數量，確受價格變遷之影響。蓋洋米之平均價格低於華米之平均價格，其差額增加時，洋米進口之數量應增加，差額減少時，洋米進口之數量減少。按之右表，華洋米價之差額指數與洋米進口指數，雖不能爲精密的正比例，而其趨向大抵相符。例如十六年之差額指數增加，洋米進口指數亦增加，十七年差額指數大減，進口指數亦大減，十八年差額指數較十七年增加，而進口指數減少，此似反乎常軌，然其差額指數及進口指數，均比之十五及十六年爲低，故此點尙非矛盾。至十九年比之十八年，差額指數增加，進口指數亦增加，二十年比之十九年，差額指數大減，進口指數亦大減，二十一年比之二十年，差額指數大增，進口指數亦大增。由此足證華洋米價差額之大小，與洋米進口數量之多少，確有密接關係。

更就右表觀察之，可知洋米進口之增減，不得單從洋米價格，或華米價格之一方推定之，要比較雙方之價格變動，始可明其真相。例如十六年，華米平均價格比之十五年，每擔減少〇·六五六兩，而洋米則每擔減少〇·七

三二兩，即華米價格雖稍跌，而洋米價格亦跌，故洋米之進口增加。十七年，洋米之平均價格較之十六年，每擔減少○·八〇五兩，而華米則每擔減少二·三三二兩，即洋米價格雖跌落，而華米跌落更大，故洋米進口大減。十九年，洋米每擔價格比之十八年，增加一·四八四兩，而華米則每擔增加一·九五九兩，即洋米價格雖上昇，而華米價格上昇之度更大，故洋米進口大增。二十年，洋米每擔價格比之十九年，減少一·八八四兩，華米每擔減少三·〇七三兩，即洋米價格雖跌落，而華米跌落更甚，故洋米進口大減。二十一年，華米每擔價格比之二十年減少○·二九八兩，洋米每擔減少一·五一九兩，即華米價格雖稍減，而洋米跌落更甚，故洋米進口大增。由此等事實觀之，洋米價格雖跌落，而有時進口反減少，洋米價格雖上昇，而有時進口反增加，其故可以瞭然明矣。以是益知華洋米價差額指數，與洋米進口指數之關係，至為密切。

第四三表所示，係指上海華洋米價而言，似不足代表全國，但上海為中國之商業中心，又為米之集散地，其米價之變遷，往往影響於內地。且查歷年海關貿易冊，大抵上海洋米進口增加之年，全國洋米進口亦增加，上海洋米進口減少之年，全國洋米進口亦減少。故以上海華洋米價之差額指數，與全國洋米進口指數，相提並論，當無大誤。

至小麥價格與小麥進口數量有若何關係，亦不可不一考察之，茲先示上海洋麥價格與華麥價格如左：

第四十五表（註六）上海洋麥價格與華麥價格之比較

（小麥每擔價格以兩計）

十六年		小麥一號 (美)	小麥二號 (美)	小麥一號 (坎拿大)	小麥二號 (坎拿大)	小麥火車貨 (津浦綫)	小 麥 (漢口)
十七年	四、八二二	四、六三一		五、一七一	五、〇二一	四、六一四	四、〇七六
十八年	四、九〇四	四、七〇四	四、七〇四	四、五〇四	四、二九三	四、二四三	四、一六一
十九年	五、五二三	五、三二三	五、三二三	五、一二三	四、九三四	四、六六五	四、六六五
二十年	四、五五四	四、三七九	四、三七九	四、一七九	四、〇六六	三、七四四	三、七四四
廿一年	四、一六〇	三、九五二	四、〇一六	三、八一〇	三、六一八	三、四四二	三、四四二

備考：各種小麥價格每年各月躉貨市價之平均數

依右表，計算各種洋麥與華麥之平均價格，及其差額，并示差額指數及全國洋麥進口指數於左，以資比較。

第四十六表

年	份	洋麥平均價格	華麥平均價格	洋麥價格高於華麥價格之差額	差額指數	洋麥進口指數
十	六	五、〇九六	四、五二三	〇、五七三	一〇〇	一〇〇
十	七	四、七二六	四、一七〇	〇、五五六	九七	五七
十	八	四、七〇四	四、二二七	〇、四七七	八三·三	三二八·二

十	九	年	五、三二三	四、八〇〇	〇、五二三	九一·三	一六三·四
二	十	年	四、三七三	三、九〇五	〇、四六八	八一·七	一三四一·五
廿	一	年	三、九八五	三、五三〇	〇、四五五	七九·四	八九二·五

備考：洋麥進口指數根據第三十一表小麥進口指數計算以民國十六年為基年

由右兩表觀之，可見華麥與洋麥間之價格關係，與華米與洋米間之價格關係，頗有不同之點。即洋米之上海市價，概較華米之上海市價為低，（參閱第四三表）而洋麥之上海市價，概較華麥之上海市價為高，似洋麥對於華麥之競爭力，不及洋米對於華米之競爭力矣。然近十餘年來，洋麥進口增加之趨勢，不讓於洋米，或且過之。則何以故？蓋洋米之能與華米競爭者，不在其質之較優，而在其價之較廉。例如上海，需要最大者為粳米，洋米品類，遜於粳米，上海居民，生活程度較高者，不喜用洋米，而在貧民，則以粳米價高，洋米價低，多含粳米而取洋米，即種植粳米之農民，亦且出賣自產之米，而轉購洋米以博微利。（註七）此種現象，各省皆有之，粵、閩諸省無論已，北部諸省，近年自外輸入之米，華米較少，洋米較多，徵之海關貿易冊，民國十八年至二〇年間，天津之華米進口，少則三十餘萬擔，多則不過六十餘萬擔，洋米進口，則有一百餘萬擔。膠州之華米進口，不過數萬擔，而洋米進口，則有十餘萬擔。此或因中部諸省之米，不足充北部諸省之用，亦未可知，外而自省輸入之米價較高，自外國輸入之米價較廉，確有以致之。洋米在中國市場，能與華米抗衡，而深入內地者，即在乎此。至洋麥所以能壓倒華麥者，則不在其價之低，而在其

質之優。中國所以需要洋麥者，以其爲麵粉之原料也。假定中國現在，機製麵粉事業未發達，則洋麥無輸入之必要。蓋士磨麵粉，今仍用華麥爲原料也。又假定華麥品質，堪與洋麥爭衡，或駕而上之，則雖機製麵粉事業，業已發展，當不至如上海麵粉廠，厭棄華麥而歡迎洋麥，即華麥有時不足，亦不至輸入大量之洋麥。而事實上，仰給於洋麥之趨勢，日益顯著者，以華麥質較劣，洋麥質較優也。顧華麥之品種不一，其優良者，常有之。例如山東小麥及北滿小麥，製粉之生產率頗高是也。而普通華麥品質不及洋麥者，非必華麥之品種本劣，而因其調製上之粗率，及販運上之作偽，遂至夾雜物多，色澤暗滯，雖原爲良種，亦大減其製粉上之價值，至品種在中等以下者，更無論矣。洋麥則因其栽培及收穫之方法改良，調製及裝運，又甚注意，故其產品較華麥爲優，出粉既多，麩皮又少，（註）雖其市價稍高於華麥，而從製粉效率上論之，與其購價低而質不佳之華麥，不若購價高而質優良之洋麥，較爲經濟的，是洋麥表面上價雖昂，而實際上則價尙廉也。況洋麥與華麥之價格差額，不如洋米與華米之價格差額之大，其差額指數，變遷頗少，不如華米與洋米之差額指數，移動無常。此洋麥所以源源而來，不易防止也。

洋米市價，低於華米，洋麥市價，高於華麥，既如前述。從理論上言之，洋米與華米之差額指數愈高，洋米進口愈多，差額指數愈低，洋米進口愈少，小麥則反乎是，差額指數愈少，洋麥進口應愈多，差額指數愈大，洋麥進口應愈少，洋米進口之多少，雖未能與差額指數之高低，恰相符合，而其趨向概爲一致，前已論之矣。小麥果何如？據第四六表觀之，除民國二十年，因政府購入大量之美麥，應當別論外，各年中，惟十七年與前之假定不符，其各年差額指數與

進口指數之關係，雖不甚明確，而此二者取相反之方向，尙與假定相合。但小麥之價格差額指數，雖有變動，距離不遠，而進口指數，則相差頗大，此則視中國需要洋麥之程度而殊。顧中國對於洋麥之需要既增，則洋麥之市價，自應昂進，而事實上無甚變化者，以近數年來，洋麥在世界市場，價格大跌故耳。然自一九二九年後，美國小麥及加拿大小麥，在其本國市場之價格指數，低落甚速而大（參閱第二七表）而觀之第四五表，美國小麥及加拿大小麥之上海市價，雖自民國二十年起，漸次下落，而遠不如在其本國市場之猛跌，此則匯價之關係使然也。幸而前數年間，銀價尙未昂進耳。否則洋麥進口，必更多矣。更觀之民國二十年及二十一年，華麥之平均價格跌落，而洋麥跌落稍大，故二十一年之洋麥進口數量，爲民國二十年來之最高紀錄。（二十年因購入美麥關係，應視爲例外。）故此而言，小麥之價格差額指數，與進口指數，亦有相當之關係。更進而比較上海華洋麵粉之價格如左：

第四十七表（註九）上海洋粉價格與華粉價格之比較

（麵粉每袋價格以兩計每袋四十九磅）

十 七 年	華		粉		華		粉		華粉價格高 於洋粉 價格之差額
	紅日富 （美）	金鐘 （加拿大）	茂劍錄兵船 （無誤）	車豐 （上海）	申大雙馬 （上海）	華粉平 粉精	華粉平 粉粗	華粉價格高 於洋粉 價格之差額	
十 六 年	117.0	117.0	117.0	117.0	117.0	117.0	117.0	000.0	
十 七 年	117.0	117.0	117.0	117.0	117.0	117.0	117.0	000.0	



此三者，在中國市場，均處於有利之地位，彼之利，即我之不利，我欲轉不利為有利，實以運用關稅政策為最便。然徵收相當之關稅，固可加重外國米麥及麵粉之成本，令其在價格上轉處於不利之地位，而若不設法，減少自產米麥及麵粉之成本，并增加其生產，則當米或麥或麵粉缺乏時，彼將乘機而入，提高其價格，轉嫁其所納之關稅於我國消費者。例如現在，小麥每擔徵收〇·三金單位之關稅，在洋麥固增其負擔，而華麥設不減輕其成本，或加重焉，則關稅即失其效用矣。所以欲發揮穀類關稅之機能，須勵行次列事項：(一) 國內米麥及麵粉，絕對的自由流通。(二) 苛捐雜稅，一律掃除淨盡。(三) 販賣組織，從速改良。(四) 農業金融機關，及農業倉庫，廣為設立是也。否則流通不自由，湘鄂贛皖諸省，雖有餘糧，而不能補粵，關諸省米之缺乏。北方產麥之區，不能供給上海及其他地方粉廠之用，或苛雜不除，運銷多阻，成本加重，販路益狹，則雖施行米麥關稅，而外國米麥，仍可與中國米麥競爭，甚至米麥總量，雖或有餘，而因此益彼絀，不相調劑，致通商大埠，仍乞靈於外國米麥。若猝遇凶年，政府迫於人民之呼籲，減輕或豁免關稅，後雖欲恢復原有之稅率，亦將難能矣。此則最宜注意者也。

註一 The Agricultural Situation in 1930-31, P. 24.

註二 F. N. Bhundalia A New Volley For Agriculture, P. 28.

註三 Year-Book of Agriculture, 1931, P. 417.

註四 Statistical Year-Book of The League of Nations, 1932-33, P. 22.

註五 中國銀行經濟研究室編中國最近物價統計圖表——一〇頁。



註六 同上二——一六頁。

註七 上海商業儲蓄銀行調查部編「米」一五頁。

註八 同上編「米麥及麵粉」五頁。

註九 中國銀行經濟研究室編中國最近物價統計圖表一七——二一頁。

## 第五章 糧食統制問題

近來經濟統制 (economic control) 或計劃經濟 (planned economy) 盛行於世。中國亦傳播其說，思欲仿而行之。所謂棉花統制委員會及蠶絲統制委員會者，相繼成立。糧食統制之呼聲，亦曾喧騰一時，而今則闕焉無聞。此非糧食統制之不可行，乃因糧食統制所關至鉅，非可鹵莽從事也。

糧食統制 (Food control) 之政策，歐戰時，各交戰國曾勵行之，戰後相繼廢止。近年以來，世界各國，復有對於糧食品之生產、消費及其價格，採用統制政策者。顧其所行方法，大抵視各國之經濟情形及農業狀況而殊。茲不遑縷述，惟就其主要之點，分別說明之。

### 第一節 價格統制問題

糧食之價格統制 (price control) 為糧食統制之精髓。蓋穀賤傷農，穀貴傷民，非調節之，俾得其平，不足以言統制也。顧糧食價格統制之方法，因國而殊，即在同一國內，亦因時而異。茲示數例於左，以供參考。

英國糧食之大部分，向仰給於其殖民地及外國，故糧食政策，不甚措意。至近數年間，世界小麥之價格慘落，英

國農民之種植小麥者，益陷於絕境，因之小麥之栽培面積，更形減少。而歐洲諸國，農業政策，羣以經濟的自給及獨立（economic self-sufficiency and independence）為目標，英國雖素以商工立國主義為金科玉律，而鑒於世界經濟之趨勢，遂放棄其歷史的傳統政策，請求農業振興之方法，以行農產物之國家統制。一九三二年五月小麥法（Wheat Act）之制定，即其明證也。

英國小麥法之目的，在為英國內小麥生產者，設定確實之市場，保證有利之價格（remunerative price），不要由政府直接給以補助金，亦不至促進小麥之過量生產。（註一）該法適用於英格蘭、蘇格蘭及北愛爾蘭。執行該法所規定之計劃者，為小麥委員會（The Wheat Commission），該委員會受農務大臣之監督，而得於法律範圍之內，獨立行動，其重要職務，在對於小麥生產者，支付「不足補償金」（deficiency payment），發行小麥證明書（wheat certificates），並管理小麥基金（wheat fund）。此基金由製粉商人及小麥粉輸入商人所繳納之加工稅（processing tax）而成。所謂比額的繳款（quota payment）者是也。至不足補償金，如何計算？小麥之標準價格（standard price），定為每一 quarter 為四五先令，小麥之平均價格（average price），則由政府於穀物年度（cereal year）（始於八月一日終於翌年七月三十一日）之終決定之，農民所得受取之不足補償金，即基於此兩種價格之差額計算之。其金額之多少，視農民之小麥出賣數量定之，但農民往往發生誤解，以為不足補償金，當為個人實際上之販賣價格與標準價格之差額也。而實則不然。假定平均價格為二五先令，

(甲)農民以二四先令之價格，出賣小麥，則彼所受取之補償金，非為二一先令，而為二十先令。(乙)農民以三十先令之價格，出賣小麥，則彼所受取之補償金，非為十五先令，而為二十先令，因小麥之標準價格，定為四五先令故也。如此(甲)與(乙)所得之補償金，雖同為二十先令，而在實際上，其補償損失之額則不同，似不公平。然欲計算各個人之販賣價格與標準價格之差額，分別給以補償金，事大繁瑣，勢實難能。故只得公定平均價格，求其與標準價格之差額，以計算不足補償金。所以平均價格，非至穀物年度之終，不能確定。農民亦非至此時，不能請求補償金。但政府為體恤農民起見，得由小麥委員會，對於農民，酌貸補償金之一部。

農民之栽培小麥者，欲得不足補償金，須先向小麥委員會登記，不登記者，無請求補償金之權利也。且該法規定之小麥，為國產的製粉用小麥。(Home-grown wheat of millable quality)。可見補償金之支付，非對於一切小麥行之，惟製粉用小麥，始有此權利。又所謂製粉用小麥者，其品質應合乎法律之規定，且須賣於製粉商人者，方為合格。即農民出賣小麥時，應先向「公認商人」(authorized merchant)請求小麥證明書，凡小麥之販賣數量價格，年月日，賣買雙方之姓名，及小麥合於法定製粉用之意旨，均須列記於證明書。此公認商人，由小麥委員會指定之，散處於全國各地，如農民不服公認商人之判斷時，得控訴之於地方小麥委員會，但地方小麥委員會之決定，不得再變更之。

此類的繳款，係按照小麥粉每袋(二八〇磅)徵收二先令三便士，即以之充小麥基金之用，而給於農民之

不足補償金，即由此基金而出。政府為確定比額的徵款之總數計，不得不先估計製粉用小麥之供給量，定一限度。如小麥之實際販賣量，超於此限度，則不足補償金，按其比例減少之。蓋不足補償金之總額，若不加以限制，恐小麥之生產過剩，價格不易維持，將欲增加比額的徵款，則消費者負擔過重。小麥之供給量，暫定以六百萬 quarters 為限。

與小麥委員會相輔而行者，尚有一種機關，即製粉者組合 (The Flour Millers' Corporation) 是也。此組合管理製粉者比額基金 (the millers' quota fund)。依農林大臣之命令，於穀物年度之終，購買尚未出售之製粉用小麥，以是年小麥預定供給量之八分之一為限。此即為小麥生產者保留其確實之市場也。(註二)

如此英國小麥法之目的，在為生產者保證其價格，并予以確實之市場，而其費用，則由製粉商人及小麥粉輸入商人徵集之。雖消費者不免間接負擔，而據小麥委員會委員長之聲明，比額的徵款，於麵包之價格，無大影響云。(註三) 故英國小麥法，大有利於生產者，而於消費者仍無害，可稱為糧食價格統制之一良法。

美國農產物之價格調節策，近年頗努力進行，而於小麥及棉花為尤著。美國一九二三年，過剩農產物統制法案 (The Agricultural Surplus Control Bill) 已為議會之重大問題，雖通過兩院，而大總統否決之。至一九二九年，農產物販賣法 (The Agricultural Marketing Act) 始成立，依此法設立聯邦農務局 (The Federal Farm Board) 於中央，其目的在謀農產物價格之安定，其方法則在 (一) 抑制投機；(二) 改善分配方法；(三)

令生產者組成適當之團體（四）對於農民個人及合作社之販賣事業，融通資金，且設特別經理處（Special Agencies）爲之斡旋；（五）統制過剩農產物，以防價格之大變動。茲惟就小麥之價格調節策略述之。

一九二九年十月末，聯邦農務局，以維持小麥價格之目的，貸與資金於合作社，當時該局以爲價格之低落，由於市場滯貨之過多，故使合作社融通資金於社員，令其於價格未上昇時，勿出賣其產品。嗣以效果未著，採用小麥顧問委員會（The Wheat Advisory Committee）之建議，於一九三〇年二月，設立穀物安定公司（The Grain Stabilization Corporation）（註四）是年二月至五月間，該公司購買小麥，以維持價格，其量頗巨，雖已出賣其一部分，而至六月末，該公司尚積存小麥六千萬鎊。嗣新收穫之小麥，出現於市場，價格大落，是年蘇俄小麥輸出之突增，亦與有力焉。至十月十日，芝加哥之十二月期貨，達於二十八年來之最低價，該公司復收買小麥，以防農民之倉庫出賣（panicly selling），俾國內價格不至慘落。據該局主席斯東氏（Mr. Stone）之所說，此舉頗有效果，若不收買，恐價格更跌，不惟農民受累益深，數百處之銀行，亦將破產云。徵之實際，美國小麥之國內價格。因此次收買，每鎊較之世界價格，高二五美分（cents），可以證明之。乃未幾而聯邦農務局，改變其政策，擬減少小麥之栽培面積，至一九三一年五月末，遂停止小麥之收買。此由於該局收買之後，不敢大量出賣，因之滯貨加多，倉庫無容受之餘地，而資金又將告罄也。

美國聯邦農務局之最初目的，原在依金融政策，謀販賣之統制，以維持農產物之價格，而卒不克如其所預期。

者，因一九二九年之農產物販賣法，以美國之通常狀態為標準而計劃之，自世界恐慌發端，從前所視為最有效之價格調節策，不能充分發揮其機能。且價格雖下落，而政府既難通資金，復行收買，反足助長其生產。故聯邦農務局，雖擁有五億之美金，而對於繼續增收之小麥，遂失其調節能力，此非其初料所能及也。

最近日本之米穀統制法，亦頗有意義，茲述其概要如左：

日本去年公布之米穀統制法，（註五）自米穀法修正而成，而米穀法實源於中國常平倉制度。蓋在一九二一年以前，日本米穀問題，時常發生，迄無解決之法。至是年，始制定米穀法，其要旨在米穀價格下落或過剩時，由政府收買而貯藏之，米穀價格騰貴或不足時，由政府出賣其貯藏之米穀，以調節價格，并以調節數量之過不足。此即常平倉之遺意。行之十餘年，頗有效，然於價格及數量之調節機能，仍未充分發揮之。論議百出，莫知所終，至去年，乃制定米穀統制法，其要點如下：

（a）該法之目的，在使政府於適當時期，收買米或出賣之，調節米穀之數量及價格，以行米穀之統制。

（b）政府每年公定米穀之最低價格及最高價格，公布之。最低價格，參酌米穀生產費物價及其他經濟事情定之，最高價格，參酌家計費，物價及其他經濟事情定之。定最低價格者，是保護生產者之意，定最高價格者，是保護消費者之意。

（c）政府為維持公定之最低及最高價格計，如有向政府申請，願以最低價格出售者，政府須無限收買之，俾

米價不至降於最低價格以下；如有向政府申請，願以最高價格購入者，政府須儘量出賣之，俾米價不至昇於最高價格以上。如是可以調節米價，令其常在最低及最高之範圍內，生產者及消費者，均免受經濟上之痛苦，此與米穀法相異之要點。蓋依米穀法之規定，政府先設標準價格，米價騰貴起於標準價格以上，或低落至於標準價格以下時，始得出賣或收買之，而出賣或收買與否，聽政府之自由。且其時買賣價格，概依時價，統制米價之力較弱。而米穀統制法，則政府為維持公定價格計，須應購入或出售之請求，不論時價之如何，以最高價格或最低價格買賣之。故此法統制米價之力，較米穀法為強。

(d) 政府為調節米穀之數量計，新穀登場之後，市場過剩時，得於最低價格以上收買之，俟市場米穀減少時，得出賣之。此乃不論日本內地及朝鮮、台灣，均適用之。即所以調節米穀之季節的價格也。

(e) 米穀之輸入或輸出，除有特別勅令外，非受政府之許可，不得行之。

(f) 政府為米穀統制，認為必要時，得指定期間，制限粟、高粱及黍之輸入。

如上所述，可見日本米穀統制法之要旨，在調節米穀之數量及價格，俾維持生產與消費之均衡，其立法之精神，頗與常平倉之原則暗合。而其效果果何如？去年日本內地及朝鮮、台灣米穀均豐收，供給過剩，政府初以為擁有巨額資金，可充收買之用，一年間收買數量，約為六百萬日石。不料去冬米價跌落，政府開始收買後，請求出售者紛至，今年三月末，其數已超於九百七十萬日石，且政府雖公定最低價格，收買米穀，不加限制。但因手續繁重，農民拿



欲獲得現金，不願售之政府，而願於最低價格以下，售之商人，商人反坐收其利。政府亦頗以不堪負擔為慮，而無法善其後。於是談捕救之策者紛起，如栽培而積減少案，朝鮮、台灣米移出管理案，及米穀專賣案，今尙在討論中也。

由上所述，英國之小麥價格保證法，美國之小麥價格調節策，及日本之米穀價格調節策，雖方法互殊，而其以國家之力，統制價格，則無不同。惟某種農產物，在國際貿易上，有極重要之關係；而且具有極重大之範圍者，倘專恃一國以謀價格之調節，其勢萬不可能。故非依國際的協定，以調節其價格不可。例如小麥為各國之重要糧食，亦為各國之重要商品，若非經國際協定，恐價格難望其安定。此小麥會議（The Wheat Conference）所以發生也。茲略述之，以供研究之資料。

小麥問題，久為世界問題之一，而各國代表，集合討論此問題者，以羅馬小麥會議（Rome Wheat Conference）（註）為最先。此會議於一九三一年三月二六日開會，歐洲、亞洲、中美、南美、加拿大、澳洲、非洲之小麥輸入國及輸出國，均有政府代表出席。足見此會議含有世界性（world character）。美國雖無政府代表出席，而有專家數人，參加會議，頗發表重要之意見。本會議先由專家委員會（The Committee of Experts）提出草案，其議題凡三種，即如左：

（一）小麥生產及貿易之國際的組織（International organization of wheat production and of wheat trade）。

## (11) 國際農業信用 (International agricultural credit)

## (iii) 特惠關稅 (Preferential tariffs)

本會議依此等議題，分爲三組，特別研究之，所得結果，於四月二日，由大會議決之。撮敘其要點如下：

(A) 關於第一議題者，(a) 小麥消費國，應研究擴充消費之方法；(b) 歐洲諸國，因經濟的社會的或政治的理由，不能放棄小麥之栽培；(c) 如某國認爲小麥生產之減少爲可行，應於生產者間，用教育的宣傳 (educational propaganda) 以鼓吹之；(d) 欲解決小麥恐慌問題，須改良小麥市場之組織，而如滯貨之處理，尤爲必要；(e) 各國於小麥生產及貿易之範圍內，所有一切計劃，國際農業協會及國際經濟團體 (The Economic Organization of the League of Nations) 應贊助之，以期取一致行動；(f) 世界小麥生產及貿易組織，能否改良，概視各國之報告及統計，能否改良爲斷，此點應共同努力。

(B) 關於第二議題者，(a) 本會議認爲農業信用機關，可以改良農業之一般狀態，尤可打勝穀物恐慌 (Grain crisis)；(b) 國聯金融委員會 (The Financial Committee of The League of Nations) 已籌設國際抵當信用機關 (The International Mortgage Credit Institution)，希望其速行成立，供給中期及長期信用於各國農民，並可藉此設立倉庫 (elevators) 地下室 (silos) 及合作的堆棧 (cooperative warehouses)，並組織販賣穀物及其他農產物之合作社。至於農民非地主者，可利用中期信用，彼等雖乏抵當物，亦可提出別種

有效的擔保品。如農產物之保管證 (warrants) 作物之留置權 (liens on crops) 保證人 (guarantee) 或相互保證 (joint and several guarantees) 是也。(c) 在現在經濟恐慌之下，短期信用，尤為必要，各國政府，應從速獎勵此種信用，而欲求各國農業短期信用之發展，尤須亟謀國際間資金之流通。

(c) 關於第三議題者，因一九三〇年十月第二次經濟協調會議 (The Second Conference For Coordinated Economic Action) 在日內瓦 (Geneva) 開會，其委員會報告之附錄中，曾提及特惠關稅問題，羅馬會議，即依此特設一委員會研究之，以多數重要小麥輸出國代表有異議，尙無具體方案。

如此羅馬之小麥會議，建議頗多，果能準此實行，當可為小麥恐慌之一種治療法。但此會議，於小麥輸出額之如何分配，及滯貨之如何處理，尙無確實辦法。於是依加拿大代表之提議，由歐洲及歐洲以外之小麥輸出國，先行協商，而倫敦小麥會議 (The London Wheat Conference) 遂於一九三一年五月十八日召集矣。(註七)

倫敦會議，出席者為美國、阿根廷、澳大利亞、加拿大、匈牙利、印度、波蘭、羅馬尼亞、巨斯拉夫、布加利亞及蘇俄之代表，加拿大代表 (Hon. George Howard Ferguson) 被選為主席。其開會詞頗警闢，大致謂：小麥之栽培，在人類之生存及享樂上，萬不可缺，因之農業必須維持。欲維持小麥栽培，有兩種根本原則：即(一)小麥須應消費者之要求而無缺；(二)小麥生產者，獲得合理的價格。(reasonable price) 欲研究此世界問題，可分為二種標題：(一)處理各國之現存滯貨；(二)改良將來過剩小麥之分配法。云。本會議之主要目的，在使各輸出國間訂

立一種協定 (Agreement) 以謀輸出之調節，但欲為歐洲以外之輸出國，定一分配制度 (quota system) 頗為困難。蘇俄要求恢復其歐戰前第一輸出國之地位，尤足使此問題不易解決。而美國聯邦農務局及加拿大小麥聯合公司 (The Canada Wheat Pool) 滯貨甚多，亦足為此協定之障礙。羅波蘭代表，提議設一國際機關，研究一九三一至三二年間各國小麥之基礎的輸出分配額 (Basic export quotas)，但美國反對輸出分配，而贊成栽培面積之減少 (restriction of acreage)，蘇俄則以本國小麥需要增加之理由，反對栽培面積之減少，而欲以其歐戰前之輸出地位為標準，修正輸出分配法，並排斥局部的特惠協約 (Regional Preferential Arrangements)。似此意見兩歧，殊難得一共同之點。其結果僅決定置一永久評議委員會 (A Permanent Consultative Committee) 以策進行。然本會議所提出之輸出統制 (export control)，除美國反對，加拿大取冷靜態度外，其餘出席各國代表，已贊成之矣。(註八)

自倫敦會議閉幕後，世界恐慌，日以加甚，小麥問題，暫置勿論，去年世界經濟會議未開會前，美國、加拿大、阿根廷、澳大利亞之專家，先於日內瓦開會，協議小麥問題，以為將來小麥會議之準備。此四國意見頗接近，以為小麥輸出國，固應通力合作，輸入國尤宜取共同行動，庶可解決此問題。嗣世界經濟會議，雖討論小麥問題，而無結果。乃於八月二十一日，再開會於倫敦，討論數日，而小麥協定 (The Wheat Agreement) 以成。(註九) 舉其要點如下：

(一) 小麥輸出國 (蘇俄及多瑙河諸國在內) 允於一九三四年輸出總額，至多以五萬六千萬鎊 (英) 為限，

惟在此總額中，蘇俄可佔若干，尚未協定，但有不出五千萬鎊（英）之諒解；（二）輸出國尤於一九三四年及三五年，減少產額一五%，但蘇俄及多瑙河諸國不在內；（三）輸入國附加聲明書一件，大致謂輸入國不利用輸出國減少產額之機會，獎勵麥田之增加，並允採取擴充消費之種種方法，并於麥價充分穩定時，減輕關稅云。

小麥協定，為小麥輸入國與輸出國之一種規約。而原來小麥輸入國與輸出國，利害不能一致，輸入國近年以世界麥價下落，輸出國又力謀傾銷，恐自國小麥之生產，大受打擊，糧食前途，益形嚴重，故高築關稅壁壘，以防外國小麥之侵入。而在輸出國，則以販路日隘，滯貨愈多，小麥問題，更難解決，故不得已承認輸出額與產額之減少，以冀輸入國之減輕關稅，其目的在恢復小麥市場，似與糧食問題無關。然小麥為世界最重要之糧食品，輸出國尤減少其輸出額及產額者，僅為一時權宜之計，一俟時機轉換，仍當恢復生產，增加輸出，以維持其國際糧食貿易上之地位。故小麥協定，與世界糧食問題，至有關係。

中國自古以來，素以民食為政策之中心，而其法良意美，為中外所稱許，至今未衰者，莫如常平倉制度。此制度創始於漢宣帝時，其原則不外穀賤即糶，穀貴則糶。漢大司農中丞耿壽昌奏疏中有云：「今邊郡皆築倉，以穀賤時增其價而糶以利農，穀貴時減價而糶，名曰常平倉。」即此是見常平倉之精義矣。然當時耿壽昌所創議之常平倉，注重在充實邊圍，設立甫十年而廢止。隋唐及宋初，雖有義倉制度，而流弊頗多，無裨於農。宋真宗景德三年，廣設常平倉，特設司農寺主其事，嗣青苗法興，而常平倉復廢。南宋時，社倉頗盛行，此本為地方人民之自動的組織，誠為善

法，而以主其事者，倚公以行私，或官司移用而不還，或迫納息米而未嘗豁免，甚或拘催無異正賦，良法美意，蕩焉無存。明代雖有常平倉，無足稱者。清初頗知積儲之重要，順治十七年，定常平倉糧糶之法，康熙十八年，令地方官整理常平倉，每歲勸諭官紳士民，捐輸米穀，照例議敘，鄉村立社倉，市鎮立義倉，而以官吏奉行不力，弊竇叢生，乾隆時，各省倉儲，已形匱乏，或貯銀而不貯穀，或名存而實亡。乾隆五十七年之上諭，有云：「各省倉廩，不能足數收儲，此皆由不肯官吏，平日任意侵挪虧缺，甚或借出陳易新爲名，勒買勒賣，短期尅扣，其弊不一而足。」此雖寥寥數語，已將倉儲之積弊，描寫無遺。自太平天國亡後，各省謬爲倉廩荒廢，積錢而不積穀，光緒戊戌變法後，乃並錢而亦無存，飢荒之來，遂失所備，二千餘年之常平制度，頓歸於盡矣。（註十）

要而論之，常平倉創於漢，廢於清末，雖其間迭有興革，而尚不至於淪亡。第以歷朝政策，專在備荒，名雖官辦，而不肯出國幣以擴充倉儲，但勸導紳民輸穀，雖有應之者，而其數無多。重以官吏侵漁，弊端百出，本爲善政，轉以累民，整理無從，遂以漸滅，殊可惜也。然常平倉立法之精神，歷古今而不磨，而其有調節糧食價格之力，亦不容疑。但欲充分發揮其機能，非由國家經營之不可。蓋在都市經濟時代，各地方以自給爲主，尙無組織的商業，一地方能設一常平倉，善爲運用，即可調節該地方糧食之價格。今則情形與昔大殊，交通便利，商販盛行，一地方之糧食價格，易爲他地方之糧食價格所左右，倘某地方有常平倉，而他地方無之，則在穀價飛漲時，該地方尙可開倉平糶，以壓低穀價，而在穀價下落時，該地方雖欲收儲以提高穀價，而他地方穀物源源而來，無法以應之，常平倉輒失其效用。故欲實

行常平倉制度，至少應以一省為單位，擇主要縣份廣設之，并宜打破省界，通盤籌劃，調劑盈虛，務求周到而敏捷。如是方可調節糧食之價格。若僅由民間自行經營，或地方政府分別設立，而無中央機關以統制之，恐常平倉徒有其名而無其實，故常平倉以國營為至要。

糧食價格之所以發生變動者，源於數量之過不足，故價格統制，須從數量統制着手。即市場數量過多時，價格跌落，應從市場中取去其相當之數量，數量不足時，價格騰貴，應供給相當之數量於市場，此為一定之原則。常平倉之穀賤則糶，穀貴則糶，亦即此意。但應於何時取去或供給之，仍須視價格之變遷情形決定之。國家不統制糧食則已，既欲統制糧食，每年應詳察生產與消費之狀況，公定一最低價格及最高價格，示之準繩，價格下於最低點時，政府應以公定最低價格收買之，價格達於最高點時，政府應以較低之價格出售之，但無論如何，不得超於最高價格。最高價格，應參照糧食價格指數與物價指數之關係決定之，最低價格，則須以生產費為基礎，并參酌糧食價格指數與物價指數之關係決定之。但生產費如何評定，為最重要之問題，生產費評定之高低，影響於最低價格之高低，最低價格規定過低時，無以保護生產者，過高時，政府益重其負擔。然最低價格，本為保護生產者而設，與其失之低，寧以失之高為妥。中國將來，如行糧食統制，須基此原則行之，所難言者，資金問題耳。試就米言之，假定每石米之最低價格，公定為十元，政府收買米以二十萬擔為度，（若充分收買決不止此數）當需資金二萬萬元，倉儲及其他費用，尚不在內也。若米價騰貴，超於最高價格以上，此時政府應將其所有米穀，於最高價格以下出售之，萬一倉庫

無積，穀或不足，而國內又難供給之，則不得已向海外購米，轉賣之消費者，但此時不論洋米買價之如何，政府出售之價，不得越乎公定之最高價格，所有損失，應由政府負擔。要而論之，政府欲統制米穀及其他糧食之價格，須有充分準備之資金，並須有負擔損失之覺悟，而後可實行。否則統制糧食，而不謀價格之統制，則其統制無意義，謀價格之統制，而無可以調節價格之資金，為之後援，是緣木而求魚也。

註一 “Planned Economy and Agriculture,” *Monthly Bulletin of Agr. Econ. and Sociology*, No. 1, January,

1934, P. 40.

註二 The Agricultural Situation in 1931-32, I. I. A., P. 164

註三 第二十三卷第五號帝國農會報七六頁

註四 “Government Measures of Farm Relief,” *The Agricultural Situation in 1930-1931*, P. 207.

註五 第二十三卷第五號帝國農會報一一至一十七頁。

註六 “International Action in Connection with Agriculture” *The Agricultural Situation in 1930-31*, Pp. 84-87.

註七 *Ibid.* Pp. 88-90.

註八 “The London Wheat,” *Conference World Agriculture*, P. 231.

註九 *Monthly Bulletin of Agricultural Economics and Sociology*, January, 1934, P. 43.

註十 馮開榮著中國歷代民食政策史。



## 第二節 生產統制問題

欲行價格之統制，應先行數量之統制，前已述之矣。願欲統制數量，須有永久之計劃，政府之收買糧食或出賣之，固足調節其價格，然若國內所有糧食，不足或過剩，別無解決之方，則應從根本上謀生產上之統制。生產統制，得分爲二種：（一）爲生產之促進（stimulation of production），（二）爲生產之限制（limitation of production）。茲先就前者舉例說明之。

以法西斯蒂政體（Fascist Regime）治國之意大利，統制經濟運動，頗爲顯著，即就農業政策而言，亦有惹人注意者。蓋意大利人口之密度頗大，而移民之出路又小，每年輸入大量之穀物及肉類，以養其人民及軍隊，并輸入種種原料品，以供工業之用。近年政府變更政策，以爲工業原料品，勢須仰給於外國，而食料則務求自給，乃確立農業計劃，以國家全力勵行之，小麥運動（The Wheat Campaign）<sup>(註一)</sup>其著例也。小麥運動，創始於一九二五年，其目的不在擴充小麥之栽培面積，而在增加每公頃之產量。其方法則在獎勵化學肥料，優良品種及農業機械之使用，改良小麥之栽培方法，復設立示範場（demonstration stations），達於三萬五千處以上。一九三一至三二年間，開全國小麥競賽會（The National Competition for the Wheat Victory），凡農民之栽培小麥，比之附近農場，每公頃舉最大之收量者，及能施用適量之肥料，而合於科學之方法，又施用小麥之優良品種者，均給

以獎金，其額達於二百三十萬利拉 (Liras)。一九三二至三三年間，又開小麥比賽會，獎金亦支出二百萬利拉。一九三〇年，創設小麥摩托車隊 (wheat motor team)，游歷各地方，廣布宣傳的印刷品，勸導農民，使用小麥早熟種 (early varieties of wheat) 及化學肥料，并改良土地。

執行小麥運動之計劃者，為永久小麥委員會 (The Permanent Wheat Committee)。該委員會，係依一九二五年七月四日之法律設立之。一九三一年六月，該委員會因世界小麥狀況變遷，擬定三種方策，以維持國內之小麥市場，俾生產者得有利之價格。即：(1) 購入國產小麥五十萬 quintals，以供軍隊之用；(2) 推廣農業經濟，令農民以其生產物為抵押借款，以防小麥收成後之價格跌落；(3) 令麵粉廠須用國產小麥九五%，此外復提高小麥關稅，以防外國品之侵入。該委員會又於一九三二年十月，開第二次全國小麥展覽會 (The Second National Wheat Show) 於羅馬，以資觀摩。

小麥運動，如此積極進行，其成績甚為顯著。在歐戰前六年間，(一九〇九至一九一四) 小麥每年平均產額，為四千九百萬 quintals，每公頃平均收量，為一〇·三 quintals。一九二〇至二五年間，每年平均產額，為五千一百 quintals，每公頃平均收量，為一一 quintals。一九二六至三一年間，因小麥運動，迭見成效，每年平均產額，增至六千二百萬 quintals，每公頃平均收量，增至一一·七 quintals。一九三一年，每公頃平均收量，復達於一三·八 quintals。一九三二年，更達於一五·一 quintals。如此小麥對於一定面積之收量大增，故小麥之

輸入量，爲之銳減。一九三〇年之最後六月間，小麥輸入量，尙在一千萬 *quintals* 以上，而一九三一年之同期間，僅有一百三十九萬 *quintals* 云。

從前意大利小麥之生產，不敷消費，爲數頗巨，故舉行小麥運動，以期增加國產品，抵制外國品，此所以有麵包戰爭 (*The battle of bread*) 之名也。(註二) 而其政府不惜國帑，樹立遠大計劃，其糧食政策，誠有足多者。至其目的不在擴充小麥之栽培面積，而在增加每單位面積之收量，尤爲生產統制上之一特色。

蘇俄爲社會主義的國家，統制經濟之發展，恐世界各國，無出其右者，卽就農業統制而言，其計劃之偉大，組織之周密，罕與倫比，較之五年計劃中之農業改造方案，當可瞭然。(註三) 惟蘇俄之農業統制，先在改造農業組織，俾農業爲社會化，以增加生產，而於糧食之生產，尤加注意。蓋俄國在歐戰前，爲農產物之輸出國，而其原因，非在土地生產力之發展，達於高度，而在多數小農，犧牲其生活必需品，出賣之市場。(註四) 自歐戰發生後，俄國農產物之生產大減，輸出亦就於衰，嗣雖力圖挽救，而在一九三〇年前，尙未完全恢復，穀物問題 (*Grain Problem*)，於以發生。據斯丹林 (*J. Stalin*) 之所說，若以一九一三年之穀物面積爲一〇〇，則一九二六至二七年之穀物面積，爲九六·九%，一九二七至二八年，爲九四·七%，一九二八至二九年，爲九八·二%，一九二九至三〇年，爲一〇五·一%，以一九一三年之穀物粗生產爲一〇〇，則一九二七年爲九一·九%，一九二八年爲九〇·八%，一九二九年爲九四·四%，一九三〇年爲一一〇%，而就粗生產中之販賣部分觀之，以一九一三年爲一〇〇，則一九

二七年爲三七%，一九二八年爲三六·八%，一九二九年爲五八%，一九三〇年約爲七三%。是穀物之栽培面積及粗生產，雖已達於戰前之水準，而粗生產中之販賣部分，尙相差在二五%以上。（註五）故穀物問題，在各種農業問題中，最爲重要，欲解此問題，須先掃除農業上之諸種障礙物，供給以牽曳機（tractors）及其他農業機械，由科學的工作者（scientific workers）指導之，以增加勞動之生產力（productivity of labour），及商業的效果（commercial effectiveness），不如是不能解決穀物問題也。但此非零碎的個別的小農場之力量所能實現，此非因小農場不能使用新技術，而因其不能充分發揮勞動之生產力，并不能充分發揮農業上之商業的效果，故惟有組織大農場，供給以近代技術云。（註六）蘇俄之農業五年計劃，（自一九二八年十月至三三年十月）設立大規模之國營農場（state farming），推廣集團農業組織（collective farming organisation），而使農業機械化者，即所以統制農業，并藉以解決穀物問題也。

蘇俄自實行農業五年計劃後，作物之栽培面積大增，穀物輸出亦猛進。即一九二九年之作物總面積，爲一萬一千八百餘萬公頃，一九三〇年，爲一萬二千二百餘萬公頃，一九三一年，爲一萬三千六百餘萬公頃，一九三二年，爲一萬三千七百萬公頃。（註七）各種穀物之輸出數量，一九二九年，小麥僅有一噸，黑麥有一、一三三噸，大麥有一五八、五二一噸，燕麥有七、八五四噸，玉蜀黍有一〇、六二三噸，一九三〇年，小麥輸出，一躍而有二、五三〇、九三五噸，黑麥增至六四五、六三二噸，大麥增至一、一八一、四〇七噸，燕麥增至三五二、五二〇噸，玉蜀黍增

至五三、六三三噸，一九三一年，小麥輸出二、四九八、九五八噸，黑麥一、一〇八、八二五噸，大麥九六三、八七〇噸，燕麥三八七、〇五三噸，玉蜀黍九六、九六四噸。(註八)由此以觀，一九三一年，小麥及大麥之輸出，雖因旱災關係，比之一九三〇年減少，而較之一九二九年，則已大增。其餘穀物之輸出，均逐年增加。可見蘇俄之農業統制，其目的在增進生產，不惟藉以充分供給國內之糧食，并謀大量之輸出。故蘇俄之農業生產統制，其及於世界糧食市場之影響頗大。

以上所述，意大利之小麥運動，及蘇俄之農業五年計劃，皆為促進生產之統制法。然生產統制，須與價格統制相輔而行。在農產物之供給不足時，自應以促進生產為政策之中心，而別謀調節價格之道。至農產物之供給過剩時，雖可由政府收買，以提高價格，而以財政的關係，恐不易實行，即一時能實行，而在某年，雖得收儲過剩農產物，以防市價之下落，而翌年若為同一之生產，或增加之，則需要不變時，勢不得不再收買而保管之。如是收買之資金，既須充裕，保管亦須相當之費用，繼續行之，損失必不貲。故某年自市場收儲過剩農產物，而尚無法出售時，翌年若不設法限制生產，則其已經收儲之農產物，實窮於處理，而價格調節之目的，終不能達，農產物之價格調節策，以生產限制為其最後手段者，實為不得已之舉。美國之小麥面積減少案，即其例也。

美國於一九三〇年，設立穀物安定公司，收買小麥，以維持價格，嗣因行之無效，一九三一年五月，遂中止小麥之收買，前既述之矣。惟已經收買之小麥，不易出售，進退維谷，聯邦農務局，乃於是年秋，出售一千五百萬餘於中國，

復以二千五百萬鎊之小麥與巴西之一百二十七萬五千袋 (bags) 之咖啡交換，繼又賣七百五十萬鎊於德國，小麥運銷公司 (The German Wheat-marketing Company) 聯邦農務局，復以救濟目的，照市價分配小麥於失業者，其付款用現金或延欠，悉聽自便。一九三二年三月，胡佛總統，探上下兩院之聯合建議，准許頒布政府所有小麥於美國紅十字社及其他機關，以救濟貧民，并充家畜飼料之用。(註九)

美國既極力設法處理政府所有之小麥，復特設金融機關，以救濟農民，即一九三二年一月，頒布建設金融公司法 (The Reconstruction Finance Corporation Act) 該法之目的，雖在以金融政策，維持各種產業，而據該法第二條之規定，該公司之資金五億美金中，應劃撥五千萬美金於農務部長，以充農民借款之用。該公司復依一九三二年七月所頒布之緊急救濟及建設法 (The Emergency Relief and Construction Act)，擴張其權能，即根據該法，該公司得對於過剩農產物之運銷，融通資金。(註十) 如此美國政府，積極的救濟農業之恐慌，宜可達其目的矣。而在實際上，農產物價格跌落如故，農民窮困，益以深刻。據斐雪爾 (T. Fisher) 之說，近時美國農民之窮迫，實在吾人之想像以上，非誣言也。於是美國政府，計無所出，不得不着手於減少面積之運動矣。

先是聯邦農務局設立以來，一方謀價格之統制，他方又宣傳減少面積之必要，但美國農民，富於傳統的個人主義之思想，美國聯邦憲法，亦保障農民之自由，若欲強制其減少面積，勢實難能。且農民不惟不減少面積，更欲增加生產，以彌補其因價格下落所生之損失。此政府之農產物價格調節策，所以終於失敗也。(註十一) 故欲使農民實

行減少面積，非補償其損失不可，於是農業調整法(The Agricultural Adjustment Act)遂以制定矣。(註十)

該法於一九三三年五月十二日，通過於國會，其內容雖含有(一)本質的農業調整法(The Agricultural Adjustment Act Proper)，(二)緊急的農場抵當法(The Emergency Farm Mortgage Act)，(三)關於大總統施行通貨膨脹(inflation)之條例，但該法之基礎，在於農業之調整。農業之調整法，固以農業之一般調整及救濟為目的，而其關於減少面積之事項，特設農業調整局管理之。據該法之規定，對於小麥、棉花、玉蜀黍、豚、米、烟草、牛乳及牛酪之生產之減少，給以補償金，棉花及其他農產物之如何減產，茲不具論。就小麥言之，一九三三年度，小麥面積，依倫敦小麥協定，減少一五%，其補償金，定為每畝二·八美分，補償金之總額，預計在一億美金以上，至補償金之來源，為對於農產物之加工者所課之加工稅(Processing tax)，加工稅稅率，由農務部長適宜定之，其計算之原則，以農產物之現在平均農場價格(current average farm price)與其公平之交換價值(fair exchange value)之差額為標準。所謂公平之交換價值者，指一九〇九年至一九一四年間，農產物對於農業必需品之購買力而言。一九三三年五月中旬，農民所購入之農業必需品，其價格已達於歐戰前之平均數，準此計算小麥之公平的交換價值，每畝應為八·四美分。但一九三三年六月十五日，小麥之農場平均價格，僅有六·〇美分，故其差額為二·八·四美分，小麥之加工稅率，即以此為標準，定為每畝三·〇美分，自七月九日，向製粉商人徵收之。此即小麥面積減少辦法之大概情形也。

美國減少面積之政策，其目的在用補償方法，俾農民自動的減少面積，制限生產，以期提高價格，恢復農產物價格與一般商品價格之均衡。至其效果如何？現雖尙難斷言，而就小麥言之，一九三二年十二月，小麥之平均價格爲每誇四三美分，一九三三年十月，達於八四美分，一九三四年一月，更昇至八七美分。註十三此雖非完全由於減少面積之效用，而減少面積爲其主要因之一，已可無疑。至此後美國小麥，或繼續減產，或漸次恢復原狀，應視種種事情而殊，此亦爲極堪注目之一事。

日本原爲米穀缺乏之國，從前每年自外國輸入米穀，其量頗巨，自歐戰後，米價騰貴，稻作益趨於集約，政府復採用糧食自給政策，如耕地整理及開墾助成，極力推行，并確立朝鮮產米增殖計劃，投下巨額資本，逐年實施之，於是米穀過剩之事實，遂以發生。據日本「米穀要覽」之所載，以一九一二至一九一六年間，米穀生產之平均數爲標準而計算之，一九三二年，日本內地，稻作面積，增加七·二%，生產量增加一一·二%，朝鮮稻作面積，增加一·四%，生產量增加二七·九%，臺灣稻作面積，增加三六·五%，生產量增加八八·七%，再以一九一二至一九一六年間，朝鮮米及臺灣米之移入內地數量爲標準而計算之，一九三二年，朝鮮米增至七·五五倍，臺灣米增至三·三四倍，即對於日本內地米穀供給量之比例，朝鮮米自一·六%達於九·四八%，臺灣米自一·三二%達於四·四〇%。註十四由是觀之，日本內地米穀之栽培面積及生產量，雖有增加，而日本內地米穀供給之過剩，實以朝鮮米及臺灣米移入之激增，爲其最大原因。去年日本政府，施行米穀統制法，原欲以調節米穀之價格，而其結果尙難



解決米穀之過剩問題。於是減少面積之議紛起，農林部遂提出減少面積案，其分配之比例如左：

第四十八表（註十五）

內 地	朝鮮	滿 洲	面積減少率	減少面積	生產減少率	減少生產量
四、四%	一〇、〇%	三〇、〇%	減少面積	一六五、〇〇〇	四、四%	二、七五〇、〇〇〇日石
一三、七、五〇〇町步	一六五、〇〇〇	五八、〇〇〇	生產減少率	一〇、〇%	二四、〇	七〇〇、〇〇〇

備考：日本一町步等於一六·一四畝

右之議案，因拓務部及殖民地當局之激烈反對，未至實行。然日本諸學者，對於此問題，今尙熱心討論，冀得一米穀生產統制之方策，以期解決米價問題，此亦可注意之事也。

如上所述，糧食的生產統制，得分爲（一）生產之促進，與（二）生產之限制，且各舉例以明之矣。就現在中國糧食生產而言，應採取（一）之法，毋庸贅言。益中國與美國異，美國爲糧食輸出國，卽僅就小麥而言，自一九二五——二六至一九二九——三〇年間之平均輸出額，有一萬七千萬鎊。（註十）中國則如前所述，近十餘年來，洋米洋麥之進口，爲數頗巨，雖在平常年份，若國內米麥絕對的自由流通，糧食差足自給，或去自給之域不遠，而中國天災人禍，常不絕發生，一遇凶年，輒有饑饉載道之感。故美國可行生產限制之政策，而中國則決不能語此。中國又與日本



日		中		美	
本	國	國	國	國	國
三〇七	三〇七	三〇七	三〇七	三〇七	三〇七
三、玉蜀黍(單位 qubinat)					
美	國	意	大	利	阿
一	一	一	一	一	一
四	四	四	四	四	四
八	八	八	八	八	八
阿	阿	羅	羅	羅	羅
根	根	馬	馬	馬	馬
廷	廷	尼	尼	尼	尼
三	三	三	三	三	三
六	六	六	六	六	六
八	八	八	八	八	八
印	印	中	中	中	中
三	三	三	三	三	三
六	六	六	六	六	六
八	八	八	八	八	八
度	度	度	度	度	度
三	三	三	三	三	三
六	六	六	六	六	六
五	五	五	五	五	五

由右表觀之，中國小麥每公頃之產量，雖較多於阿根廷、印度及俄國，而尙在美國之下，其視丹麥比利時，不逮遠甚。卜凱教授以爲中國小麥之栽培法，比之美國，稍爲集約，而其產量殆與美國相同者，或因美國之氣候適於小麥，較勝於中國。此說似爲近理。然日本氣候對於小麥之栽培，決非勝於中國，顧日本小麥每公頃之產量，反較中國爲多，可見中國小麥產量之少，非全由於氣候關係。蓋中國小麥之栽培法，雖較美國稍爲集約，而比之日本，尙不逮也。中國米每公頃之產量，雖遙多於美國、阿根廷及印度，而尙不及日本。中國產米之區，大抵在揚子江流域、珠江流域及閩江流域，此等流域地方，氣候土質之適於稻作，較之日本，有過之無不及焉。卜凱教授亦謂：日本之氣候土質，未必勝於中國，而中國每公頃之米產量，不及日本者，蓋由於日本稻之栽培法，較爲集約也。中國玉蜀黍之每公頃產量，亦遠不如人。由此等事實觀之，可見中國之土地生產力，尙未充分利用。至其所以未能充分利用之原因，固不止一端，而其主要者，大抵爲：(1)作物品種之未改良；(2)肥料用量之不足，或施肥方法之未當；(3)農具之笨拙；(4)病蟲害防除法之未講；(5)水利之不修，或排水灌溉設備之不完全。凡此諸事，皆足阻土地生產力之增進，他

如農業金融之未發達，農村教育之未實施，交通之不便，運輸之困難，及農產物販賣之毫無組織，亦直接或間接影響於土地之利用法。是以現在中國土地之生產力，尚綽有餘裕，倘能將上述諸端，改善而實施之，則雖農民所投之勞力及資本，稍有增加，而土地收益，必可大增。就令集約度昂進，不免為收益漸減法則（Law of diminishing returns）所支配，而生產技術及經濟事情，苟已改良，亦足中止收益漸減法則之作用，或緩和之。由此可見中國農業，尙未達耕作集約之限界（margin of intensive cultivation），并可推定中國之糧食生產，大有增加之餘地。

至於糧食之生產，將來可增至如何程度，應視種種事情而殊，殊難預言。然以外國之成績，測中國之將來，亦可推知其大概。就米而言，日本米之單位面積收量，其初頗小，後因栽培法趨於集約，收量漸增，一八九二年至一八九六年間，一反步一年平均收量，為一、四二一日石，一九〇一年至一九〇五年間，平均收量，為一、五二五日石。（註十）即每反步約增收一日斗。今將此數換算為對於中國一畝之斗數，約一斗六合。（日本一反步等於一、六一四、一五七中畝，日本一斗等於一七四二〇六三七中斗）近來日本米之每反步收量，更有增加，一九二五年至一九二九年間之一反步平均收量，為一、八七七日石。（註三）若將此數與一九〇一年至一九〇五年間之平均收量相較，每反步約增收三、四五日斗，換算為對於中國一畝之斗數，應得三、七二斗。若再與一八九二年至一八九六年間之平均收量相較，每反步約增收四、四九日斗，換算為對於中國一畝之斗數，應得四、八五斗。如前所

述我國產米之區，氣候土質之適於稻作，較諸日本，有過之無不及焉。若能將土地改良及耕種法改良之事，次第舉行，則中國米之增收，其成績或在日本之上。今姑以日本米之增收量為標準，假定每畝增收四、八五斗，則各省稻田，應共增收若干石？據「中國農業概況估計」之所記，中國種粳稻及糯稻之面積，共有二八三、五四六、〇三八畝，若每畝得增收四、八五斗則總計可增加一三七、五一九、八二八石。今姑且退一步而言，假定每畝增收三、七二斗，則總計可增加一〇五、四七九、一二六石。再退一步而言，假定每畝增收一、〇六斗，則總計可增加三〇、〇五五、八八〇石。故中國稻田，若能如日本稻田，逐漸改良，則多則可增收一萬萬石以上，少亦可增收三千萬石以上。

就小麥言之，意大利自開始小麥運動以來，小麥之產額大增，已如前述。而一九二〇至一九二五年間，每年每公頃平均收量，為一 *quintals*，一九二六至一九三一年間，每公頃平均收量，為一二、七 *quintals*，即後五年之平均收量，較之前五年，增加一、七 *quintals*。今將此數換算為對於中國一畝之斤數，得一七、四九斤。（一公頃等於一六、二七五畝，一 *quintal* 等於一六七、五五五二斤。）又意大利一九三一年及一九三二年，小麥每公頃之平均收量，為一四、五 *quintals*，改算為對於中國一畝之斤數，得三六斤。中國小麥之栽培法，較之稻作為粗放，苟加改良，其增收之餘地頗多。且中國產麥之區，氣候土質之適於麥作，決不讓於意大利。據「中國農業概況估計」，中國小麥面積，共有三四二、七九五、〇〇〇畝，今以意大利小麥之增收量為標準，假定每

畝增收三六斤，則總計共增加一二三、四四〇、四七九擔。（一擔以一百斤計）即退一步而言，假定每畝增收一七、四九斤，則總計亦可增加五九、九五四、八四五擔。故中國若能仿意大利之小麥運動，積極行之，則小麥增收量，多則可達於一萬萬擔以上，少亦在六千萬擔左右。就雜糧言之，亦得以同一方法，證明其大有增收之望。茲不暇論，即僅就米與小麥論之，其增收量可達於巨額，決無疑義。蓋日本能增加米之單位面積收量，意大利能增加小麥之單位面積收量，而謂中國不能之，無是理也。

以上所述，係就米及小麥之現在面積為標準而計算之，而其可以增收之量，已如其大。所以中國稻田及麥田，雖不擴充面積，而但就現在所有之栽培面積，積極改良，不惟不待洋米洋麥之供給，且可以其有餘輸出之外國矣。即令人口增加，而若稻麥增殖計劃，逐年實施，亦當足以自給，況雜糧可以增收之量，尚不鮮耶。且如第二章第二節所述，中國耕地面積，擴充之餘地尚多，糧食之生產，亦可大增，故現在中國，應審察各省區之農業狀況，與自然的及經濟的事情，確定一永久計劃，一面就現在糧食作物面積，施以技術的改良及經濟的援助，一面振興墾務，擴充糧食作物面積，果若是，則雖將來人口增加，或國民生活程度之上進，而國內糧食之供給，無不敷需要之虞，可斷言也。要在生產統制，政府能善行之耳。惟欲統制生產，須先詳查各種糧食之生產消費及貿易狀況，善為設計，定一長期之計劃，循序而進，庶克有成。否則今日主張稻作應改良或擴充面積，明日主張麥作應改良或擴充面積，漫無成算，任意進行，偶有顛倒，輒行中止，循此以往，百年不成矣。更有宜注意者，糧食生產之增加，固為目前急務，而生產增

加之後，產物應如何分配，價格應如何調節，亦當考慮及之。例如歐戰後，美國農業力求合理化 (Rationalization)，生產大增，近因世界恐慌，小麥過剩，乃勸導農民減少面積，日本前因內地產米不足，極力獎勵殖民地米之增植，以期自給，近則惟恐殖民地米之移入，而尚無法解決之，且有減少面積之議。此固由於經濟事情之變遷，乃發生此種矛盾現象，中國苟慎之於始，適應環境，善厥措施，或不至蹈於覆轍。然欲統制生產，宜就現在及將來，統籌劃而後可，否則必失敗矣。

註一 The Agricultural Situation in 1930-31, P. 167

註二 World Agriculture, P. 144.

註三 Joan Beauchamp, B. A.: Agriculture in Soviet Russia, chapter IV, The Five Year Plan in its Relation to Agriculture, pp. 93-116

註四 A. J. Gayler: The Reconstruction of Agriculture in the Soviet Union. Proceedings of the International Conference of Agricultural Economists, P. 390

註五 J. Tsalis: Building Collective Farms, pp. 146-8

註六 Ibid, P. 151

註七 The Agricultural Situation in 1931-32, P. 497

註八 Ibid, P. 605.

註九 Ibid, P. 228.

註十 Ibid P. 203.

註十一 第九卷第六號「經濟往來」四一四頁。

註十二 Monthly Bulletin of Agricultural Economics and Sociology January, 1934, P. 39.

註十三 第九卷第六號「經濟往來」四一六頁。

註十四 第一卷第一號「農業與經濟」六三至六四頁。

註十五 同上六六頁。

註十六 Year Book of Agriculture 1933, P. 417.

註十七 據著農業經濟學(未刊本)。

註十八 J. L. Book: Chinese Farm Economy, P. 203.

註十九 日本米穀統計。

註二十 東亞經濟調查局刊「日本米之需給」四一頁。

### 第三節 輸入統制問題

糧食之輸入統制即指糧食輸入，由政府監督或管理而言。如第四章第二節所述之輸入限額制 (import quota system)，輸入獨占制 (import monopolies) 及輸入特許制 (import license) 雖方法各殊，而其統制糧食之輸入，則目的大抵相同。從前中國對於米麥及其他糧食之進口，悉聽其自由輸入，絕不加以限制，去年雖已



施行穀物關稅，而尚不足謂農業保護之旨，前已屢述之矣。且中國備荒救災之舉，雖自古視為要政，而往往為臨渴掘井之救災，不為未雨綢繆之備荒，一遇凶年，輒倉皇失措，惟乞援於外國米麥，以稍紓糧食恐慌之憂，此種現象，今尚如此。例如民國十八年秋，各地因水旱蟲災，凶荒迭至，上海米價，雖當新穀登場之際，曾一次跌落，而不久即上昇，十九年初，復繼續增高，米商遂相繼定購洋米，計自一月期至六月期交貨，前後幾及一千萬擔。註二十八年各地歉收，上海及其附近各縣，為維持民食計，固不得不仰給於洋米，然若國內米穀能自由流通，上海亦不至需要洋米如此之巨，而是時各省防穀令甚嚴，江蘇省政府亦禁米出省，上海為特別市，不在蘇省行政區域以內，若照蘇省禁運出境辦法，嚴格執行，則上海將不得蘇省各縣米之接濟，就令可以接濟，而各縣四鄉之米，沿途經過查驗機關，處處以護照為口實，恣意誅求，農民不敢運米上市，因之米市周轉不靈，上海亦感米糧之缺乏，故上海社會局，有撤銷蘇省禁米出境辦法之請求。（註三）由是足見十九年上海之輸入大宗洋米，亦由於內地米糧之不流通。而是年七月下旬，皖、贛各省，新穀登場，收量甚豐，以前上海訂購之洋米，復陸續而來，徵之十九年上海粳米及秈米之每月平均價格表，粳米六月達於最高峯，每石二〇・〇五元，嗣漸低下，至十月，跌至一四・四五元，十一月及十二月，復跌至一三・五六元及一一・八四元，秈米亦有同一之現象。（註三）此固由於內地米穀之豐收，而洋米之輸入過多，亦以促成之。又如二十年東南大水災，政府及人民，均以民食為慮，是時九一八事變未起，國人頗有主張輸運東三省雜糧，以備救濟災民之用者，而政府迫不及待，早向美國購入大宗小麥，上海商人，以為災荒之後，米價必有加無

已，又相率輸入洋米，以期坐收厚利。不料二一年稻穀豐收，上海洋米積儲尚富，遂致米價大跌，釀成穀賤傷農之局勢。至今年上半年，而仍未恢復。乃自今夏霪天不雨，氣候酷熱，六月下旬，旱象發生，於是米價上騰，上海米商，又以爭購洋米聞矣。

洋米可以濟華米之窮，而決不可於華米尚未告乏之時，任意輸入，以破壞糧食自給之方針。此爲理之顯而易見者。而觀之今年七月以來，上海米商之活動，頗有足令人懷疑者。當七月初旬，氣候亢旱，內地河港乾涸，運輸困難，致米價飛漲，上海豆米業同業公會，即開會討論抑平米價辦法，並提議由各米行直接派員赴產米各區運米來滬。(註四)其意固甚善也。乃不數日，而米業公會，有採辦洋米五十萬石之決議。(註五)并有進口免稅之運動，殊可怪也。上海米糧，向由無錫、常熟、蘇州、嘉興、松江、嘉善、青浦、江陰、常州、宜興、漂陽等處所供給，而近兩年來，上列各地均豐收，存穀較往年爲多，據廢曆端陽所得估計，上列各地存穀總數，有一百二十萬石，現雖減少，尚在七十萬石以上，足敷新米上市前之食用。(註六)是上海米之來源，尙未匱乏，無採辦洋米之必要，瞭然明矣。即使旱災延續，釀成大荒，而其事尙在將來。據上海社會局吳桓如君之談，恐慌時期，當在明年青黃不接之際，年內可保持常態云。(註七)米糧恐慌，能否待至明年青黃不接之時，固未敢預定，但現在尙未至米糧恐慌時期，可以斷言。而上海米商，競以訂購洋米爲事，各省政府亦有籌集款項定購洋米之議，果何爲耶。

農產物之需要及供給，均乏於彈性 (elasticity)，而於穀物爲尤然。關於此點，鄂波來因 (G. O.'Brien) 言

之艱詳。(註七)穀物爲主要食料，而吾人對於穀物之欲望，有一定分量，穀價下落時，需要適可而止，不能因穀賤而特別多食，以至於飽死，穀價騰貴時，苟非有相當之食物，足以代之，亦不能因穀貴而特別少食，以至於餓死。在穀物之供給過多時，欲即時減少其供給量，固非易事，供給不足時，欲即時增加其供給量，亦屬難能。穀物有此特性，故其供給苟稍有過不足，即可惹起價格之大變動，穀物之供給過多或不足時，其價格之上下或騰貴，每超於其過多或不足之程度。此種事實，往往有之，穀物買賣上投機之易行，職是故也。最近上海之米價昂騰，亦不外此理。當七月間，上海之米，本可設法自給，即令蘇浙各省，早象已見，而缺米之虞，在將來而不在現在，米價雖因此上昇，然亦不應自每石十元左右，不半月而米至十三、四元。此固由於內地河道淤塞，四鄰之米，不能運至鎮市，而米商及團戶，屯積居奇，擡高價格，且利用社會的心理之弱點，大肆其投機行動，確爲其主因。蓋去年收穫之米，早已離農民之手，而入於米商及團戶之倉廩中，米商及團戶，果有抑平米價之誠意，能出其積儲，供市場之流通，米價當不致飛漲若此，而米商及團戶，惟利是圖，以爲早災是一好機會，乘此時機，大事收買，彼固以爲預行積穀，以備將來凶荒之需也。孰知其意在操縱，圖獲厚利，米價愈高，收買愈多，出售愈少耶。

米商不惟訂購洋米，且進而爲進口免稅之運動，更令人怪訝不已。假定華米業已告罄，洋米之價又高，則豁免進口稅，招之使來，亦爲不得已之舉。而今果何如？據豆米業公會主席之談，「仰光方面，當有餘米出口，且價格較廉，按目前市價，大概爲十元左右，較之現在我國米價，約廉二三元，故如有此項洋米進口，米價必可抑平。」(註七)是

洋米之價，既落低於上海米價，上海米價漸昇，洋米自然源源而來，何必減少進口稅或豁免之，以益促其輸入。七月中旬，洋商之經營糧食進出口者，初向外交部要求減半徵稅，嗣雖未蒙准許，而各洋商以近日米價高漲不已，輸入洋米，雖照納關稅，仍爲有利，達孚洋行，已電西貢訂購一千噸來華，由各大米行全部認銷，以每石十元一角成交。即此足證洋米不免稅，已恐其輸入過多，若再免稅，則洋米更滔滔流入，二十一年秋之現象，將復見於將來矣。觀之上海雜糧業呈請當局制止訂購洋米之文，（註十）是洋米且無訂購之必要，遑論免稅耶。我國穀物關稅各界人士討論十餘年，至去年十二月始見諸實行，然已嫌其失之輕，設再破壞之糧食生產之前途寧有望耶？幸而此次免稅之要求，政府未爲其所動耳，但將來難保不再有此議，故特論及之。

更有不能已於言者，本年七月以來，上海米價，高至十三元以上，比之上半年米價，誠可謂之暴漲。然較諸十九年七月及八月之米價，（十九年七月粳米每石一九·六一元，秈米每石一八·五三元，八月粳米每石一九·一元，秈米每石一六·七〇元。）相差尙遠。是最近米價，並不爲高，不過比之前數月，高至三四元，遂大聲疾呼，以爲飛漲耳。米之最高價格及最低價格，本應由政府公定之，但此非先調查各種家計費及生產費，不能決定。而現在此種調查資料，非常缺乏，勢有難行。惟近兩年來，米價之低，在生產費以下，故穀賤傷農之聲，喧騰於世，即現在米價高至十三元，是否足償生產費，雖無精確的統計可證明之，而據顧復君之研究，上海米價，以自十四元至十六元間最爲適當。（註十一）此說固未必適合於各地米價，但就上海而言，十三元之米價，寧失之低，決不得謂之高，不過青黃

不接之時，農家米穀早已售盡，所食之米，尙須購入，故此時米價暴騰，於消費者及生產者均有害，上海社會局之限價，暫定爲十三元，意或在此。但早稻登場後，似應設法維持米價，俾農民稍紓前數年穀賤之苦。否則僅以去年米價爲標準，而謂米價不應高出十三元以上，則是米價大跌時，農民已不勝其累，米價上昇時，又速抑制之，是專爲消費者着想，而不爲生產者稍留餘地也。穀賤傷農，言猶在耳，不於此時，速公定一最高價格及最低價格，俾消費者與生產者均得其平，則消費者永免穀貴之累，固爲善策，而生產者永受穀賤之苦，寧得謂之公允耶。且生產者若永受穀賤之苦，則農民將放棄稻田，而別植他種作物，恐將來米糧漸減，恐消費者終難免穀貴之害。凡一國之社會政策及經濟政策，宜樹百年之大計，決不可僅顧目前，而爲「頭痛醫頭，腳痛醫腳」之辦法。所以近來米商紛紛訂購洋米，其以抑平米價爲詞，固足博社會之同情，而若輸入過多，貽禍未來，亟宜制止之，至進口免稅之舉，現在尙非其時，更不俟言矣。即令政府將來准許免稅，消費者亦未必有利。蓋華米價格增高時，洋米價格當隨之上騰，洋米既在米商手中，欲求其以免稅所得之利益，公之於社會，恐事實上不可能，徒飽彼輩之私囊已耳。且米穀關稅之增高或減免，應由政府悉心籌劃，當機立斷，決不可俟輸入商之請求，而始爲之，亦決不可與彼輩謀之，以洩事機。蓋商人敏於營利，工於投機，米價昂騰時，彼若偵知政府將有免稅之舉，則必中止其輸入，俟免稅時，再行大量之進口，在關稅減稅時期間，米價下落，政府將恢復關稅時，彼又將盛行輸入。果如是，則米價飛漲，亟待洋米救濟時，反有洋米不來之虞，米價大跌，正擬拒斥洋米時，反有洋米紛至之慮。所以關稅之減免或恢復，每爲輸入商所利用，日本往事，可爲殷鑒。

(註十三)我國政府，似應注意及之。

要而論之，我國歷代糧食政策，絕不爲先事預防之計，一遇災荒，輒恃洋米爲惟一之給源，此種思想，根本上實爲謬誤，即如今年旱災初現時，亦復有此現象，長此因循，不確立糧食永久之計劃，則華米將常爲洋米所壓迫，小麥及麵粉，亦當演同一之結果。是中國糧食，永無自給之一日也。故糧食之輸入統制，至爲要圖。

輸入統制之方法，不止一端，要在政府先詳查糧食生產與消費之關係，及國內外糧食市場之狀況，而後增減輸入之數量，或禁止之，如輸入限額制或輸入獨占制，均可相權行之。至詳細辦法，頗極繁雜，茲不暇論。惟有宜注意者，政府若實行輸入統制，須兼顧消費者與生產者之利益，務劑其平，而尤不可有稍涉營利之思想，自傷威信。否則不如不統制之爲愈也。

糧食之輸入統制，與價格統制及生產統制，有不可離之關係。不統制糧食之輸入，則國內價格，常受國外價格之影響，變動無常，甚或爲外國糧食所壓倒，而不能維持相當之價格，雖欲勵行生產統制，以獎勵米麥及雜糧之增殖，是緣木求魚也。故輸入統制，正所以完成價格統制及生產統制之使命。

糧食專賣，爲糧食統制之澈底的辦法，近今歐洲各國，已有行之者，照中國現在政治狀況及社會情形觀察之，似尙難語此。但將來當有實行之一日，擬另草專編詳論之，茲不遑述。

註二 同上二五四頁。

註三 同上二四九頁，一五三頁。

註四 申報七月十二日。

註五 同上七月十六日。

註六 同上七月十七日。

註七 同上八月十三日。

註八 G. O'Brien: Agricultural Economics p. 30-33

註九 申報七月十八日。

註十 申報七月二十四日。

註十一 「上海民食問題」八二頁。

註十二 上山滿之選著米穀問題二〇一——二〇五頁。

#### 第四節 戰時糧食統制問題

前三節所述之糧食統制法，係就平時而言之耳。至戰爭發生時，則情形大異，在交戰國中，其有糧食充裕，足以自給而有餘者，當宣戰初期，尙無糧食恐慌之事，然若戰區擴大，累年不休，糧食問題，亦當發生。例如歐戰時，美國糧食，本甚豐富，而因其參入戰團，須供給多量之食料於協約國是也。至於平時爲糧食輸入國者，則一旦戰端既開，糧

食問題，即隨之而起，蓋是時本國與外國之交通，易生障礙；甚或水陸要衝，為敵軍所封鎖，國民及軍隊所需之生活資料，勢不得不亟謀自給，以維持其國力。歐戰時，英國以海軍封鎖德國，欲使其國民陷於飢餓，不戰自屈，德國亦以猛烈的潛水艦之襲擊，斷絕英國糧道，此即為一種最嚴酷之戰略。且照英國戰時之經驗，每人消費之麵包量增加，(註一)蓋戰時軍需工業，非常發達，從事於此之勞動者，不惟其數激增，并因工作繁重，所需能力 (energy) 亦要增加，因之糧食品之需要自增。如此，戰時糧食一面患供給之減少，一面復感需要之增加，欲求供給與需要之均衡，不得不由政府統籌策顧，確立最縝密之計劃，頒布各種特別法規，以實施之。故戰時糧食統制，比之平時，尤周詳而嚴肅。茲略述歐戰時各國之糧食統制法於左，以供參考。

歐戰時，交戰國之兩方，經濟情形及農業狀況，互相懸殊，其糧食政策，自然因之稍異，然其目的在務求自給，以圖久戰，則無不同。茲分為數項，述其概要如左：

(一) 戰時糧食生產增加策

戰時糧食生產有增加之必要，毋俟贅言。至其增加方法，大別之如下：

(1) 耕地面積之增加 當大戰發生時，國內苟有可耕之地而未耕者，應速行開發，以期增加生產，例如歐戰時，英國農林部長，得根據國防法 (The Defence of the Realm Acts)，任意收用休閒地，依佃種契約及其他適宜方法，俾充農耕之用，若農民不願耕其土地，戰時農業委員會，亦得收用之。然政府不以為足，一九一七年四月，



復制定穀物生產法 (The Corn Production Bill) 對於穀物生產者，保證其最低價格 (minimum prices) 對於農業勞動者，保證其最低工資 (minimum wage)，并依該法之規定，銳意擴張耕地。蓋當是時，德國耕地，約占全面積之五〇%，法國耕地有四五%，而英國耕地，尚不及二五%。故政府急欲開拓草地及廢地，以增殖生產。他如耕作不良的土地之重行分配 (re-allocation of bodily farmed land) 及奢侈的作物面積之限制 (restriction of acreage for luxury crops) 亦所以間接增加穀物之栽培面積也。據喬治 (Lloyd George) 在議會之報告。一九一六年十二月，耕地面積，比之一九一五年十二月，約減少二、三十萬英畝，而一九一七年，則較往年增加百萬英畝，即穀物及馬鈴薯，約增加三、四百萬噸，一九一八年，耕地更可增加二百萬英畝。(註二) 由此可見穀物生產法之效果，頗為顯著。法國自歐戰起後，即為敵軍所侵入，被佔據之土地，達於一千萬英畝，其中耕地約六百二十餘萬畝。(註三) 一九一五年，糧食之生產，即已減少，至一六及一七年而益甚，麥田面積，較之戰前僅有三分之一。(註四) 故政府對於生產之獎勵法，不得不積極進行，以謀抵補，如廢地之利用，則其一端也。德國在戰前糧食已預為準備，戰時生產政策，尤努力實施，如土地改良組合設立之獎勵，休閒地耕作之獎勵，建築用空地之利用，荒地之收用，甜菜栽培地之轉用。(註五) 皆所以增加糧食作物之面積也。

(2) 農業勞動之維持 戰爭發生後，農村中壯丁，必為軍隊及軍需工業所吸收，而農業勞動者，因以非常缺乏。歐戰時，交戰國之動員，大抵在人口之一〇%至二〇%之間，農村勞力，遂感不足，可以補充此缺陷者，首為婦人。

英國婦人，不惟代行男子之職務，并為勞力增加之一給源，如種牛之飼育，牛乳之榨取，馬之管理，農場雜役及除草等，均由婦人行之，頗能勝任。德國婦人之活動力，殆亘於社會各方面，即就農業而言，從前耕作之操諸男子之手者，今由婦人代之，小則如農園之租種，大則如農場之經營，其成績甚優。其次使用俘虜，亦為補充農業勞力之一法，而行之有組織者，莫如德國，開戰後第三年春間，俘虜之被驅使者，約一百二十萬人。英國雖曾使用俘虜，俾從事農耕，但其數無多耳。法國則因勞力之來源告乏，大利用亞非利加殖民地之勞動者，其辦法頗為適當。他如歐戰中，各國軍隊，皆兼行農耕，并使兵士修習農業技術，凡自農村而來之兵士，得於農忙期暫行歸田，此等政策，頗有成效。

(註六) 至前所述英國農業勞動者最少工資之規定，尤為維持農村勞力之良法。

(8) 肥料及農具之供給 欲增進土地之生產力，或維持其沃度，非多用肥料不可。歐戰時，各國政府，對於肥料之供給，頗瘁心力。例如英國，在戰前，硫酸銨產量頗豐，輸出亦多，戰事起，政府禁止輸出，以專充國內農業之用，礬石戰前概從德國輸入，戰後則設法從智利，弗利羅達 (Ferrota) 輸入，并於國內極力謀石灰之供給增加。德國平時所施之智利硝石，多自外國輸入，戰事既生，來源杜絕，乃利用空中澆氣固定法，建設大工場，以補充澆氣肥料之不足。(註七) 美國政府，亦於戰時購買硝酸曹達 (Nitrate of soda)，以增加農業生產。(註八)

如前所述，歐戰起後，各交戰國農村勞力，均形缺乏，故農具及農業機械之補充，其重要之度，不讓於肥料。英國政府，早已注意及此。據喬治一九一七年八月之演說，政府已貸與牽曳機 (tractors) 一千架於農民，是年十月

可達於二千五百架，一九一八年春，當增至八千架云。（註九）他如法意德國，亦於農具及農業機械，力謀補充焉。

### (二) 戰時糧食消費節約法

當國際戰爭累年不息之時，國家雖極力促進生產，而一面糧食之需要增加，一面則因勞力不足，肥料缺乏，往往有生產減退之徵。且此際海外交通，阻礙橫生，糧食輸入，倍覺其難，故戰時糧食，有入不敷出之虞，而欲以有限之物資，供給全國之用，非力求節約不可。顯節約之道，有由國民自動的行之者，有用國家強制的行之者。分述如下：

(1) 國民之自動的節約 戰時糧食之消費，若欲全國國民皆勵行節約，恐非藉國家之統制力不為功。然國民果能了解糧食與戰爭之重要關係，自動的為節衣縮食之舉，則國家不要加以干涉。在個人主義社會，平時經濟的自衛上，已有節約與貯蓄之習慣，至戰時為愛國心所激勵，當能減少口腹之慾，以濟軍國之急需。英國素重自由，當歐戰爆發時，糧食異常缺乏，誠有節約消費之必要，然其初，政府不願施行強制法，務發國民之自治的精神，以圖其實現。雖其後因糧食問題之急迫，亦採用強制法，而自動的糧食節約運動 (The campaign of voluntary food economy)，仍積極進行。此種運動，遍及於都市村鎮，其目的在要求國民在家庭中，限制麵包、肉及砂糖之用量，與公衆食堂之規定額相同，即每人一星期，以麵粉四磅肉二·五磅砂糖半磅為限。此運動之結果頗佳，據英國糧食局監督之聲明，一九一七年六月，英國所食之麵包，比之是年二月，減少五%。至大都市麵包之消費，減少自11·5至31·0%，例如普次茅斯 (Portsmouth)，每人每星期之麵包，減至三磅一兩，凱來市 (Keighley)，減至11

磅〇七兩是也。金德約翰司 (Kennedy Jones) 亦謂：英國國民之自動的糧食節約成績頗著云。(註十)

美國素以尊重自由相尚，國內糧食又充足，故其參戰之初，不願行強制的節約，糧食局督辦胡佛 (Herbert Hoover) 曾列舉強制的節約不要行之理由，以爲：(a) 美國國民中，爲糧食之生產者，或與生產者有密接關係者，占其半數，故依強制法以抑壓消費，至爲難事；(b) 各地方住民糧食之消費習慣，互相懸殊，例如北部諸州勞動者，小麥製品之消費量，每星期爲八磅，而南部諸州，則僅有二磅；(c) 貧者日常所消費之食料，僅足維持健康及精力，若再望其減少，是不可能也；(d) 若行強制的節約，則一切監督費用，所需頗大云。(註十二) 胡佛之意見如此，所以美國雖於參戰後公布糧食統制法 (The Food Control Bill)，設立糧食管理局 (The Food Administration)，而於消費之節約，仍由人民自動的行之，惟政府任指導及宣傳之責，與全國各官廳，地方自治機關及各種愛國團體 (patriotic societies) 協力進行，俾國民了解糧食節約之必要理由及方法。所謂理由者，即 (a) 糧食爲戰爭之決定的因子 (decisive factor)；(b) 協約國之兵力，非有糧食之最少必要量，不能維持之；(c) 確保糧食之供給，以補助協約國，是美國人之義務也。所謂方法者，大抵分爲三種，即 (a) 浪費物之減少；(b) 糧食代用物之獎勵 (如以玉蜀黍代用小麥是也)；(c) 不必要的消費之輕減。如此美國之糧食保存運動 (Food Conservation Campaign) 積極進行，故其效果甚著。即美國藉此養成食物節約的習慣及愛國心，雖在歐戰告終數年後，猶有此感想也。(註十二)

(c) 國家之強制的節約 戰時糧食之消費，倘國民能行自動的節約，固為最善，但戰爭期限延長，糧食供給，愈形不足時，若專藉國民之自治的精神，以行節約，恐其效能不能充分發揮之，其結果，國家實施強制法，亦勢不獲已也。英國當歐戰初期，糧食之節約，甚望國民自動行之，嗣因一九一六年之消費額，政府原冀減至一九一五年之七五%，終以事難如願，遂改用強制制度。是年末，創行公衆食堂之特別管理 (special control of public eating places) 所謂倫西曼規程 (Runciman Order) 者，即限制食物之種類也。(註十三) 嗣於一九一七年四月，復頒布公衆膳食規程 (Public Meals Order) 以限制食品之數量。(註十四) 政府又設國立小麥委員會 (The Royal Wheat Commission) 統制小麥，並將麵粉廠由政府管理，規定小麥之製粉率為八一%，如此製成之麵粉，尚須混合三五至五〇%之他種穀物。(註十五) 法國戰時消費之節約，亦勵行之，如小麥製粉率，初定為七四%，繼自七七%加至八〇%，最後為八五%，麵包須用戰時麵粉 (war flour) 製成之，不許別製糕餅，麵包之分配，用麵包票制 (bread card system) 一人每日分量，視年齡定之。(註十六) 肉之消費，限制亦嚴，例如一九一五年三月十五日至十月十五日間，每星期四及星期五，於許販賣肉類。(註十七) 糖之消費，亦用糖票 (sugar card) 限制之。(註十八) 意大利戰時之糧食消費，限制亦嚴，小麥製粉率，初定為八〇%，繼增至八五%，終為九〇%，蓋較法國之小麥製粉率更高也。糖之消費，尤求其節約，主要都市，均由糖票，并由政府製造糖與糖精 (succharine) 之混合物，名之曰國糖 (state sugar)。(註十九) 德國因苦戰數年，糧食益匱，糧食消費，節約更甚，國內之麵包穀物 (bread grains)

每人每日所得之分量，本有三〇〇克，繼定爲二二五克，復降於二〇〇克，終乃少至一七五克。（註二十）若以熱量計之，德國戰前，每一成人每日所攝取之食物，平均熱量爲三千六百四十二卡路里（calorie），一九一四年及一五年之食物標準熱量，爲二千八百卡路里，一九一六年後，降至二千卡路里，一九一七年冬，復降至一千三百二十二卡路里，卽此更足見德國糧食之節約，莫以復加矣。（註二十一）

在太平無事之時，人之食物與家畜之飼料，概劃若鴻溝，不至衝突，至戰爭時則情形大殊。倘國內飼料，不敷養畜之需，勢不能不移用糧食之一部，以補充飼料，且飼料之栽培面積不減，則糧食之栽培面積，亦不易增，所以戰時家畜頭數之多少，與糧食問題，至有關係，不可不考慮及之。德國在歐戰前，濃厚飼料，自外國輸入者不鮮，至爲敵軍封鎖後，此種輸入，已不可能，只得酌量屠殺家畜，以防糧食穀物之流用於飼料。（註二十二）法國於一九一七年七月，頒布家畜飼料統制之命令，亦所以間接謀糧食之節約也。

他如酒精製造之制限或禁止，各種糧食代用品之獎勵，歐戰時各交戰國相繼行之，其效頗著。

### （三）戰時糧食分配策

當戰爭時，物資缺乏，人心騷動，若糧食之分配，不能普及，或不公平，則雖生產力求其增加，消費力求其節約，而糧食統制之效果，終爲微弱。所以歐戰時，各國對於糧食之分配政策，異常注意。美國於一九一七年八月十日，頒布糧食統制法，設立糧食管理局，以胡佛爲督辦，銳意進行。據該統制法之規定，其主要條項如下：（一）凡故意毀損糧

食或壟斷糧食，致價格騰貴，供給缺乏者，禁止之。(2)糧食之輸入、製造、貯藏及分配，大總統得干涉之。(3)屯積居奇之糧食，政府得沒收而販賣之。(4)大總統有徵發軍糧之權。(5)大總統得收用糧食製造機關，販賣其生產物。(6)大總統得禁止投機，取締交易所等之商業機關。(7)一九一八年度小麥一畝之公定價格，為美金兩元。此等規定，皆所以使糧食之分配，臻於圓滿者也。(註二十三)法國依一九一五年十月之法令，政府得統制糧食之貿易，以一定價格，徵發小麥及麵粉，以充市民之用，至為兵隊徵發軍糧，則此制法國早已行之，非始於歐戰時也。一九一六年四月，頒布與前相同之法令，適用之於黑麥、燕麥、大麥及糠，是月，又制定最大價格法 (The maximum price law) 以防止投機。徵之法國戰時之經驗，凡物品之供給，由政府統制者，最大價格法，甚有成效，其政府不能統制者，則殆無效。(註二十四)英國戰時，亦頒布最大價格法，適用之於各種食料，以防商人之操縱市場，擡高價格，德國於糧食價格之調節及分配之統制，其辦法尤為嚴密。(註二十五)

由上所述，可以知歐戰時各國糧食統制之概況矣。現在列強，雖日以國際和平相號召，而去年世界經濟會議，未告成功，軍縮會議，又遭失敗，禍機四伏，與日俱深，第二次世界大戰，有一觸即發之勢。於斯時也，中國必捲入旋渦中，可預言也。中國素乏大戰之經驗，而又兵力單弱，軍械遠不如人，欲進而率師遠征，屢戰海外，勢有所不能，然扼守要塞，深溝高壘，未始不可以自守，縱敵軍挾其精銳之武器，攻城掠地，所向披靡，然亦不能長驅直進，深入內地，我國且戰且守，為長期之抵抗，事尚可為也。願欲達此目的，固要在振興士氣，抗禦強暴，而欲維持社會之安寧，及國民之

生活力，糧食問題，須先求其解決之道，而其要則在乎參照歐戰時各國之糧食統制法，因地制宜，酌量變通而行之。如前所述，戰時糧食統制之主要方法，在生產之促進，消費之節約，及分配之適宜，中國將來與外國交戰，能否於此三點，進行無阻，實為最重大之問題。試略論之：

中國平時，果能歲無歉收，而又國內流通，絕對自由，則糧食差足以自給，即云不足，為數無多，前已屢言之矣。至戰時則尚有增加生產之必要，徵之歐戰時各國之經驗，可以瞭然。顧中國糧食生產增加之可能性甚大，而利用此可能性，發揮而光大之，須有相當之準備。就已耕地而言，土地之生產力，尚綽有餘裕，倘能提高農業之集約度，生產自當增加，所慮者，戰時勞力缺乏耳。就令中國農村，向有勞力過剩之現象，戰時不患其不足，而肥料之補給，實屬至難。蓋吾國平時肥料尚不敷用，戰時欲從外國輸入大量之化學肥料，其可能乎？就未耕地而言，可以拓殖之餘地尚多，固為幸事，但在戰時，以農村勞力維持已耕之地，已須勉強行之，若欲分其餘力，以開闢新土，恐不可能。即曰能之，而農具及農業機械，將安求之。故中國為備戰計，宜及早振興墾務，更宜於肥料及農具之補充，三致意焉。

中國糧食之一部分，向恃外國米麥為給源，至戰時，則此種希望，恐成泡影，勢不得不力謀自給以圖存。照現在糧食之生產及消費情形觀察之，米麥容有不足，而雜糧尚有餘，倘獎勵糧食之代用法或混用法，或不至於匱乏，然非力求節約不為功。消費之節約，能由國民自動的行之，最為善策，然此非國民富於愛國心，而教育的宣傳之力，又能普及於鄉村，恐其事難於實現。將欲由國家強制行之，則此又須有公正無私之官吏為之督率，精明廉潔之警察

為之監視，庶不至病國而擾民。凡此諸點，皆應早注意及之。

中國戰時糧食之分配問題，戰時之生產之是進，與戰時之節約，恐更見其必要。蓋在平時，通商要道，糧食不足，尚



爲之監視，庶不至病國而擾民。凡此諸點，皆應早注意及之。

中國戰時糧食之分配問題，較之生產之促進，與消費之節約，恐更見其必要。蓋在平時，通商要埠，糧食不足，尙可輸入外國米麥及麵粉，以救濟一時之恐慌，戰時則不可能。倘非國內糧食，絕對的自由流通，則後患將不堪設想。中國歷年，一方有穀物過剩之虞，他方有飢饉蹂躪之嘆，萬一戰時亦有此現象，則一方積有餘糧，他方朝不保夕，此時戰事未已，人心不安，一縣或一省之飢民，挺而走險，揭竿而起，已足以破壞大局而有餘，恐中國不亡於外患，而亡於內亂矣。所以中國戰時糧食之分配，能否適宜，實爲生死存亡之一大關鍵。但欲求分配之普遍，必須運輸敏捷，朝發夕至而後可。中國平時糧食之運輸問題，尙難解決，戰時船舶車輛之缺乏，當更甚於今日，欲弭此患，宜從速圖之。且中國向來省自爲政，甲省與乙省，痛癢不相關，所謂防穀令者，無非以保境安民爲職志，此種政策，在平時已非所宜，戰時尤所當禁。中國將來，尙有長期抵抗之希望者，要在於全國敵愾同仇，衆志成城耳。萬一各省秦越相視，無殊曩昔，則一省雖欲保境安民，而他省境不保，民不安，其能晏然無驚，巍然自存耶。所以戰時糧食，須以全國爲一單位統籌兼顧，調劑盈虛，力祛分配不均之弊而後可，否則危矣。至戰時糧食價格必飛漲，凡國戶之屯積居奇，奸商之投機牟利，皆宜嚴予取締，以防市場之擾亂，保社會之安寧，更不俟言矣。

註1 Urdileston: Food Production in War, P. 260.

註2 Kellogg and Taylor: The Food Problem, P. 87

- 註三 *Ortchel Auge' - Larthe's Agriculture and Food Supply in France during the War*, p. 53.
- 註四 Kellogg and Taylor: *op. cit.*, p. 46.
- 註五 日本農商部食糧局編食糧調查資料第七號八頁。
- 註六 第二十二卷第一號帝國農會報一二——一三頁。
- 註七 同上頁。
- 註八 Kellogg and Taylor: *op. cit.*, pp. 28.
- 註九 *Ibid.*, p. 58.
- 註十 *Ibid.* p. 65-67
- 註十一 第二十二卷第二號帝國農會報二六頁。
- 註十二 Kellogg and Taylor: *op. cit.*, pp. 33-34
- 註十三 *Ibid.*, p. 60.
- 註十四 *Ibid.*, p. 62.
- 註十五 *Ibid.*, p. 59.
- 註十六 *Ibid.*, p. 60.
- 註十七 *Ibid.*, p. 51.
- 註十八 *Ibid.*, p. 62
- 註十九 *Ibid.*, pp. 40-42.
- 註二十 *Ibid.* p. 59.

- 註一一 第十四卷第三號帝國農會報 三〇至三一頁。  
註一二 Kellogg and Taylor: op. cit., pp. 75-77  
註一三 日本糧食局糧食體調查資料第七號五頁。  
註一四 Kellogg and Taylor: op. cit., pp. 48  
註一五 Ibid pp. 81-86