

謹呈

主任賀

張勳

新時糧價問題



顧壽恩著

國民圖書出版社印行

戰時糧價問題目錄

第一章 緒論……………

第二章 糧價高漲的認識……………

一、糧價高漲的情形

二、糧價高漲的影響

三、糧價高漲的原因

第三章 政府平抑糧價的設施……………

一、經濟部時期

二、全國糧食管理局時期

三、糧食部時期

第四章 今後平抑糧價的方策……………

戰時糧價問題 目錄

交  
換

由國家圖書館典藏  
國家圖書館數位化

五九

一九

一七

一

1101549

戰時糧價問題 目錄

二

一、評定糧價

二、增加生產

三、控制餘糧

四、管理運銷

五、節約消費

六、調劑金融

七、穩定物價

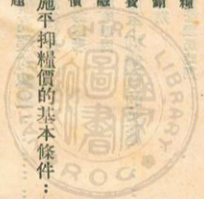
第五章 實施平抑糧價的基本條件……………一一一

一、機構問題

二、人員問題

三、資金問題

四、行政技術問題



# 戰時糧價問題

## 第一章 緒論

隨着戰事的延長，糧價的高漲，已成爲各地普遍的現象，如何實施有效的平抑，也就成爲政府當局乃至各界人士所急待研究解決的問題。

本來，糧食和空氣飲水一樣，是人類生活的必需資料，任何人皆有企求適量供給的需要。最澈底的理想，是糧食國有，由政府統制分配，根本沒有價格的存在，以往人類却也曾做過取消價格的努力，如十九世紀英國社會主義者歐文所倡導的理想和諧社會，一九一七年後蘇聯在軍事革命時期所實行的共產經濟制度，皆想取消物價的存在，但是因爲客觀社會的政治經濟條件以及人民的智力道德水準不夠，結果終歸失敗或變質。因



此，糧食固有遠祇是一個迂遠的理想，事實上糧食仍為一種具有交易價格的商品，不過為維持人民適當的生活，對於此種價格，却有儘量使其穩定低廉的必要。

在一般物價，常能依物品本身供需的自然調節而趨於穩定，當物價上漲時，必有若干經濟因素，促使物品的供給增而需求減，乃適能與其推漲的勢力相抗衡，反之，當物價下落時，亦必有若干經濟因素，促使物品的需求增而供給減，乃適能與其壓低的勢力相抗衡，以此物價可不必經由政府的管理，即能因各種經濟勢力的自由激盪達到均衡的水準。糧價情形就不完全相同，雖則也多少依於供需情形而決定，但是因為糧食生產須受季節和地域的限制，並且生產工具比較帶有定着性，不易轉變，增加或減少生產均需相當的期間，或者根本不可能，至於糧食消費，則因其為人生必需品，每人食量大致有一定的標準，很少彈性，更難因糧價的漲落而有重大的增加或減少，所以，就是在平時，也有不少國家，尤其是糧食缺乏的國家，對於糧價實施管理的政策。

在戰時，由於生產的減縮，運輸的困難，乃至整個經濟組織之轉變為戰時體制，原

有市場交易的機構根本削弱其自然調節的作用，以致在糧價高漲時，非但不易促使糧食供給的增加，而且因為生產者或中間商人懷有繼續看漲的心理，反易將其所有的糧食囤存不售，引致市場供給的愈趨減少，縱然在經過較長的期間後，農民可因高價的引誘而增加生產，亦往往不能適應軍精民食的龐大需要，因此，戰時糧價常有高漲的趨勢，並且由於人為的囤積操縱，有常趨於狂漲的情勢，要想達到穩定低廉的願望，就絕不能倚恃經常的自由競爭市場，而必須政府當局運用政治經濟力量予以適當的平抑。

事實上各國在戰時無不施行平抑糧價的政策，第一次世界大戰時，糧食缺乏的國家，如英國，固然實施糧食進口統制及貼補等方法，使糧價不致劇烈高漲，就是糧食豐裕的國家，如美國，因為要供給協約國的大量糧食，也不得不規定最高價格，以限制商民的過分利得，其他德意法等國亦無不按其供需情形，施行各別的不同政策。第二次世界大戰發生後，各國因鑒於前次戰時的經驗，更無不加強糧食管理的組織，盡力推行平抑糧價的政策，實施的步驟方法，雖因各個國情而不同，其認為糧價之須平抑，冀以達到

穩定低廉的目的，則鮮有二致。

我國在抗戰初起時，糧價尙屬平穩，一向就未加以管理，但到二十九年，各地糧價劇漲，遂亦採取相當程度的平抑政策。不過，直到現在，還有人主張糧食應聽其自由流通，不必施行管理，平抑糧價更不必要，他們認爲中國是以農立國，糧食不虞缺乏，自由市場可使糧食供需得到自然的調劑，糧價亦可獲得自然的穩定，這顯然是過於樂觀而不切實際的看法，我們不必引論在經過重大的戰時破壞後，中國糧食生產是否足敷需要，祇想提醒他們一件不違的糧政史實，就是，前面所已經說到的，中國在二十九年糧價未劇漲以前，原未採取各國戰時所必須施行的管理政策，中國之實施平抑糧價，并非爲了某種理想的試驗，而實是先發生了糧價劇漲的問題，有非自然的調劑作用所能予以穩定，才被迫的設立糧食專管機構，實施平抑糧價的政策，難道再走一次循環的途徑麼？誠然，實施管理以後，糧價仍有高漲的趨勢，但是，倘使仍舊實行自由價格，又怎能保其不繼續高漲，並且可以想像得到必然爲比較現在更不合理的高漲。而且我們祇應

當就平抑糧價政策的本身論斷有無實施的必要，如有必要，即應盡力推行，一種新政的開始，總不免發生弊端，當逐漸加以改善，而不應根本將其拋棄，現代國家的政治是積極的政治，是要由政府負起責任為大多數人謀福利的政治，絕不是古代的無為政治，或者是一「做一事不如省一事」的政治，一切財政經濟事業的管制，何嘗沒有發生流弊的可能，例如，各項稅款的征收，是一般人所公認不免有流弊的，我們又何能根本不辦稅收，祇應加以改進，人人有建議祛除弊端的權能，但絕不能因有弊端而反對此種制度的本體，所以我們認為在中國，由政府實施糧食管理，平抑糧價，不但是必要，而且要加強管理平抑，以期能真正達到糧價穩定低廉的目的。

目前的問題，倒不在糧價之應否平抑，而是在採取何種方策，實施有的平抑問題。糧價高漲影響到各階層人們的生活，牽涉到糧食本身的產儲運銷，乃至一般財政經濟社會的制度和政策，我們一定要把握着客觀的實際環境和需要作最適切的規定。各國戰時平抑糧價的方法，雖有可以借鑒之處，但在我國，有其特殊的地域性，不能毫無選擇

的採用，我國歷代亦有不少穩定糧價的處置，但是在抗戰五年後的我國，有其特殊的時間性，不能盲目的抄襲過去。所以我們一定要先明瞭中國目前糧價高漲的實際情形，探討其癥結所在，及對於社會各方所發生的影響，再行參酌以往設施的經驗，確定具有充分實行性的平抑糧價政策，以作今後執行的準繩，本書的目的，就在根據年來服務糧政機關體驗所得，對此項平抑糧價問題作較具體的討論，以就正於邦人。

## 第二章 糧價高漲的認識

### 一、糧價高漲的情形

我國各地糧價由於糧產豐歉及運輸暢阻情形的不同，在平時原有相當差異，有若干地區，因糧產大量不足，致價格高漲，但亦有若干地區，糧產雖缺乏，而因運輸便利可從國外或國內其他地方購進，價格並不很高，至糧產豐裕地區，價格自較低廉。就全國十大城市重慶、成都、西安、蘭州、洛陽、衡陽、桂林、貴陽、贛州、曲江觀察，二十六年上半年零售米價，蘭州最高每市斗二·四四元，其次洛陽一·七九元，西安一·五五元，貴陽一·四一元，重慶居第五位為一·三二元，再次為成都一·二五元，桂林一·〇〇元，贛州〇·七五元，曲江〇·七二元，衡陽最低為〇·六〇元，最高最低相差約四倍。同期麵粉零售價格，贛州最高，每市斤〇·一五三元，其次西安〇·一二六

元，桂林〇・一二二元，重慶居第四位〇・一二一元，再次爲曲江〇・一一六元，貴陽〇・一〇六元，蘭州〇・一〇三元，成都〇・一〇〇元，衡陽〇・〇八〇元，洛陽最低爲〇・〇七四元，最高最低相差約二倍。一般地講，南方產米的區域，大都米價較低，麵價較高，北方產麥的區域，則麵價較低，米價較高，原屬應有的現象。

抗戰發生後，在二十六年內，因爲秋成多已收穫，運輸方面亦無重大阻滯，各地糧價均極平穩，幾乎沒有變動。

到了二十七年，情形就不同，直至二十九年六月可算是糧價逐漸高漲時期，在這期間，因爲戰事範圍已趨擴大，糧價受其影響也就逐漸高漲，不過其高漲的程度，并不如一般物價的激烈，二十七二十八兩年川省豐收，并有相當跌落，黔省二十七年豐收，亦曾一度下跌。在二十九年六月各地米價除蘭州增漲較微不及一倍，其餘大致皆上漲約兩倍，洛陽躍居首位，每市斗六・二〇元，重慶升爲第二位，四・八〇元，其次西安四・四〇元，貴陽四・三六元，蘭州退居第五位四・二〇元，再次爲成都三・五四元，桂林

三。一〇元，曲江二。八四元，贛州二。二〇元，最低仍爲衡陽一。九五元，最高最低價格相差減爲三。二倍。在麵粉方面，上漲情勢大致相同，亦以蘭州波動最微，其餘各地約增漲兩倍，惟貴陽增漲較烈，約達五倍，躍居首位，每市斤〇。五八六元，其次曲江〇。四九六元，贛州〇。四六〇元；重慶仍居第四位〇。四四〇元，再次成都桂林均爲〇，三四五元，洛陽〇。二八〇元，衡陽〇。二六〇元，西安〇。二四〇元，蘭州降列末位，爲〇。一二三元，最高最低價相差增至四。七倍。這可顯見在西南各地因接近戰區，受戰事影響較深，高漲程度亦較烈，川省方面因中央政府遷駐，各地人口密集，亦漸高漲，而西北各地，尤以蘭州幾未受戰事影響，糧價上漲至微。

二十九年七月後至三十年六月是糧價猛漲時期，在這時期，各地糧價均趨高漲，尤以四川省因二十九年秋收荒歉，宜昌失守，長江南北糧運梗阻，歐戰擴大後，上海香港大批游資復流入後方從事土地投機和糧食的囤積，致價格飛漲，其猛烈程度凌駕一般物價之上。三十年六月重慶米價較二十六年上半年平均價格增漲約卅一倍，躍居全國首位



，每市斗四一・八七元，（指山米價格，至河米由政府統購統銷，三十年六月米價為市斗二十四元，）其次成都增漲程度相若，為三八・四八元，貴陽二三・六二元，洛陽一五・八三元，蘭州一五・六七元，衡陽雖處餘糧地區，因附近採購軍糧較多，糧價上漲亦甚烈，升為第六位一五・四七元，再次為西安一五・三三元，贛州一二・二七元，曲江一一・四三元，桂林以政府管制，較具成效，移居末位，為一〇・七六元，最高最低價相差，增至三・九倍。麵粉方面，亦以川省上漲最烈，成都增漲二十一倍，居首位，每市斤二・二一〇元，重慶以對於廠商管制較嚴，上漲十五倍，居第二位，一・九三元，其次貴陽一・五二〇元，曲江一・五一〇元，桂林一・〇〇〇元，西安〇・九三元，贛州〇・八八三元，洛陽〇・八〇〇元，衡陽〇・七九〇元，仍以蘭州為最低〇・六七〇元，最高最低價相差降為三・三倍。

三十年七月以後是糧價轉趨穩定時期，在一般物價因受太平洋戰事爆發影響激烈上漲時，糧價波動至微，米價雖仍以重慶居首位，是年十二月每市斗四二・六七元，較之

三十年六月米價並無顯著增漲，其次蘭州三〇・〇〇元，成都二八・六七元，西安二八・三三元，貴陽二六・六五元，洛陽二六・〇三元，桂林一八・一一元，衡陽一六・九三元，曲江一一・四一元，贛州最低一〇・三三元，最高最低相差為四・一倍。至麵粉價格，成都仍居首位，每市斤三・六八七元，其次曲江三・二八〇元，桂林二・九四〇元，貴陽二・一九七元，重慶因政府繼續嚴格管制麵粉市場退為第四位，二・〇〇〇元，再次西安一・九六七元，衡陽一・九三三元，洛陽一・四三三元，蘭州一・三一七元，蘭州仍居末位，一・三〇〇元，最高最低相差約二・八倍。

關於十大城市糧價詳細變動情形，有如下列兩表：

國幣十元大銀市價每石

。國幣貳拾元。一。三〇〇。大石。

。其大銀市價一。其大銀市價一。三三三。三三三。

。其大銀市價一。其大銀市價一。三三三。三三三。

。其大銀市價一。其大銀市價一。三三三。三三三。

。其大銀市價一。其大銀市價一。三三三。三三三。

。其大銀市價一。其大銀市價一。三三三。三三三。

。其大銀市價一。其大銀市價一。三三三。三三三。



# 中國各重要城市中米零售價格及指數

二十六年上半年=100

(單位：每市斗值國幣元)

時 期	重慶		成都		蘭州		西安		洛陽		衡陽		桂林		貴陽		贛州		曲江	
	價格	指數	價格	指數	價格	指數	價格	指數	價格	指數	價格	指數	價格	指數	價格	指數	價格	指數	價格	指數
二十六年上半年	1.32	100.0	1.25	100.0	2.44	100.0	1.55	100.0	1.79	100.0	0.69	100.0	1.00	100.0	1.41	100.0	0.75	100.0	0.72	100.0
二十六年	1.25	94.7	1.19	95.2	2.52	102.3	1.55	100.0	1.83	102.2	0.61	101.7	0.98	98.0	1.20	85.1	0.74	98.0	0.75	103.5
二十七年	1.20	90.9	1.11	88.8	2.86	117.2	1.79	115.5	2.13	119.0	0.76	126.7	1.30	130.0	0.89	63.1	0.69	91.6	0.92	127.8
二十八年	1.30	98.6	1.24	99.2	3.40	139.3	2.69	173.5	2.99	167.0	1.41	235.0	1.89	189.0	1.72	122.1	0.76	100.5	1.35	187.1
二十九年	7.07	535.6	5.24	419.2	5.50	225.4	4.91	316.8	6.83	364.8	2.21	368.3	3.23	323.0	4.70	333.3	3.49	464.4	3.04	421.8
一 月	1.73	131.1	2.02	161.6	5.43	222.5	3.40	219.4	3.85	215.1	1.70	283.3	2.80	280.0	2.89	250.0	0.90	119.7	1.41	196.2
二 月	2.00	151.5	2.23	178.4	5.55	227.5	3.70	238.7	4.10	229.1	1.60	266.7	2.83	283.0	4.27	302.8	1.90	252.7	2.01	280.2
三 月	2.20	166.7	2.83	226.4	5.75	235.7	3.80	245.2	4.50	251.4	1.65	275.0	2.90	290.0	4.04	286.5	2.00	266.0	2.10	293.0
四 月	2.80	212.1	2.86	228.8	3.80	155.7	4.00	258.1	5.20	290.5	1.75	291.7	2.95	295.0	3.88	275.2	2.60	345.7	2.10	293.0
五 月	3.20	242.4	3.44	275.2	3.92	160.7	4.20	271.0	5.05	315.6	1.90	316.7	2.95	295.0	3.92	278.0	2.20	292.6	2.37	329.9
六 月	4.80	363.3	3.54	283.2	4.20	172.1	4.40	283.9	6.20	346.4	1.95	325.0	3.10	310.0	4.36	309.2	2.20	292.6	2.84	395.7
七 月	6.36	481.8	4.56	364.8	4.50	184.4	4.80	309.7	6.80	379.9	1.85	308.3	3.15	315.0	5.11	362.4	3.50	465.4	2.84	395.7
八 月	8.30	628.8	4.13	330.4	4.50	184.4	5.00	322.6	7.60	424.6	2.40	400.0	3.40	340.0	5.58	395.7	3.40	452.1	3.00	418.8
九 月	8.70	659.1	5.61	448.8	4.90	200.8	5.60	361.3	8.80	491.6	2.50	416.7	3.60	360.0	5.14	364.5	5.80	771.3	3.55	494.6
十 月	10.66	807.6	9.60	768.0	7.50	307.4	6.00	387.1	9.20	514.0	2.70	450.0	3.70	370.0	5.69	403.5	5.80	771.3	4.02	560.4
十一 月	15.70	1,139.4	11.34	907.2	7.83	320.9	6.50	419.4	8.60	480.4	3.00	500.0	3.70	370.0	5.73	406.4	5.80	771.3	4.50	626.8
十二 月	18.35	1,390.2	10.70	856.0	8.13	333.2	7.50	433.9	7.80	435.8	3.50	587.3	3.70	370.0	5.83	413.5	5.80	771.3	4.73	659.0
三十 年	34.33	2,607.3	25.70	2,051.2	20.54	842.4	15.66	1,010.3	18.70	1,044.2	11.50	1,917.1	11.01	1,101.0	16.30	1,158.2	10.65	1,415.4	10.36	1,438.9
一 月	19.17	1,452.3	12.74	1,019.2	9.00	368.9	7.30	471.0	7.90	441.3	3.60	600.0	3.95	395.0	6.50	461.0	6.09	809.8	4.81	670.9
二 月	21.53	1,631.1	14.24	1,139.2	11.17	457.8	8.57	552.7	8.00	446.2	3.53	588.3	4.11	411.0	7.91	561.0	6.95	923.8	6.23	868.9
三 月	19.00	1,439.4	15.53	1,242.4	14.33	587.3	9.17	591.4	9.20	514.0	4.17	695.0	4.76	476.0	9.04	641.0	9.16	1,217.7	6.86	956.3
四 月	27.07	2,050.8	19.87	1,589.6	15.00	614.8	9.70	625.8	11.20	625.7	8.07	1,345.0	5.98	598.0	10.12	717.3	11.57	1,538.2	9.07	1,265.0
五 月	38.00	2,878.8	29.77	2,381.6	15.00	614.8	13.67	881.7	15.17	847.5	9.83	1,638.3	9.67	967.0	11.49	814.9	10.90	1,449.5	10.71	1,493.7
六 月	41.87	3,184.0	38.48	3,068.6	15.67	642.7	15.33	989.0	15.83	833.4	15.47	2,578.3	10.57	1,057.0	23.62	1,678.9	12.27	1,631.3	11.43	1,594.1
七 月	45.33	3,447.1	37.00	2,950.6	22.00	902.4	18.17	1,172.1	18.17	1,014.0	17.33	2,888.3	10.76	1,076.0	23.83	1,693.7	13.17	1,750.9	12.60	1,757.7
八 月	40.80	3,102.7	26.33	2,099.7	26.83	1,100.5	18.33	1,182.8	25.67	1,432.5	17.00	2,833.3	12.51	1,251.0	16.90	1,201.1	11.50	1,529.3	12.52	1,746.6
九 月	34.13	2,595.7	24.07	1,919.2	28.50	1,169.0	18.83	1,215.0	29.33	1,636.9	13.83	2,305.5	17.73	1,773.0	14.95	1,062.5	12.67	1,684.4	11.82	1,648.5
十 月	37.00	2,813.7	28.00	2,232.8	29.17	1,196.4	18.83	1,215.0	31.00	1,729.9	13.50	2,250.0	17.34	1,734.0	16.47	1,170.4	12.20	1,622.3	12.23	1,706.1
十一 月	45.33	3,447.4	33.67	2,684.8	29.83	1,223.7	21.67	1,397.9	27.00	1,506.7	14.77	2,461.2	16.63	1,663.0	28.17	2,001.9	10.93	1,453.9	10.66	1,486.8
十二 月	42.67	3,244.6	28.67	2,286.0	30.00	1,230.5	28.33	1,827.9	26.03	1,452.7	16.93	2,822.2	18.11	1,811.0	26.65	1,894.1	10.33	1,374.1	11.41	1,590.9

本表依據中國農民銀行經濟研究處材料製

重慶米價指山米價格



# 中國各重要城市麵粉零售價格及指數

二十六年上半年 二一〇〇

(單位：每市斤值國幣元)

時 期	重慶		成都		蘭州		西安		洛陽		衡陽		桂林		貴陽		贛州		曲江	
	價格	指數	價格	指數	價格	指數	價格	指數	價格	指數	價格	指數	價格	指數	價格	指數	價格	指數	價格	指數
二十六年上半年	0.121	100.0	0.100	100.0	0.103	100.0	0.124	100.0	0.074	100.0	0.080	100.0	0.122	100.0	0.106	100.0	0.153	100.0	0.116	100.0
二十六年	0.126	104.1	0.091	91.0	0.106	102.9	0.126	101.6	0.075	101.4	0.080	100.0	0.135	110.7	0.107	101.9	0.153	100.0	0.121	104.3
二十七年	0.128	105.8	0.085	85.0	0.136	132.0	0.128	103.2	0.095	122.4	0.125	153.8	0.192	157.4	0.100	95.3	0.169	110.5	0.157	135.3
二十八年	0.160	132.2	0.134	134.0	0.161	156.3	0.155	125.0	0.175	236.5	0.220	275.0	0.308	352.5	0.228	215.1	0.249	162.7	0.232	200.0
二十九年	0.535	442.1	0.488	488.0	0.231	224.3	0.295	247.9	0.307	414.9	0.296	370.0	0.413	338.5	0.548	517.0	0.458	299.3	0.510	439.7
一 月	0.200	165.3	0.208	208.0	0.194	188.4	0.210	170.7	0.210	283.8	0.240	300.0	0.355	291.0	0.353	333.0	0.300	196.1	0.260	224.1
二 月	0.220	181.8	0.210	210.0	0.214	207.3	0.210	170.7	0.210	283.8	0.260	325.0	0.360	295.1	0.431	406.6	0.350	228.8	0.330	284.5
三 月	0.240	198.3	0.275	275.0	0.125	121.4	0.210	170.7	0.220	297.3	0.260	325.0	0.362	296.7	0.448	422.6	0.320	248.4	0.330	284.5
四 月	0.260	214.9	0.300	300.0	0.120	116.5	0.220	178.9	0.220	297.3	0.260	325.0	0.381	312.3	0.517	487.7	0.380	248.4	0.330	284.5
五 月	0.300	247.9	0.334	334.0	0.185	179.6	0.230	187.0	0.240	324.3	0.260	325.0	0.333	273.0	0.534	503.8	0.420	274.5	0.413	356.0
六 月	0.440	363.6	0.345	345.0	0.123	119.4	0.240	195.1	0.280	378.4	0.260	325.0	0.345	282.8	0.586	552.8	0.460	300.7	0.496	427.6
七 月	0.610	504.1	0.480	480.0	0.213	206.8	0.270	215.5	0.280	378.4	0.280	350.0	0.400	327.9	0.629	593.4	0.460	300.7	0.496	427.6
八 月	0.600	495.9	0.485	485.0	0.233	226.2	0.300	243.9	0.320	432.4	0.300	375.0	0.450	368.9	0.629	593.4	0.460	300.7	0.537	462.9
九 月	0.620	512.4	0.560	560.0	0.255	247.6	0.360	292.7	0.380	513.5	0.320	400.0	0.470	385.2	0.595	561.3	0.540	352.9	0.620	534.5
十 月	0.800	661.2	0.840	840.0	0.366	355.3	0.400	325.2	0.420	567.6	0.340	425.0	0.500	409.8	0.603	568.9	0.540	352.9	0.620	534.5
十一 月	0.980	809.9	0.900	900.0	0.363	352.4	0.440	357.7	0.450	608.1	0.370	462.5	0.500	409.8	0.621	585.8	0.600	392.2	0.620	534.5
十二 月	1.150	950.4	0.920	920.0	0.383	371.8	0.450	365.9	0.450	608.1	0.400	500.0	0.500	409.8	0.629	593.4	0.600	392.2	0.661	569.8
三十 年	1.824	1,507.6	2.064	2,064.0	0.916	889.0	1.008	812.9	0.954	1,128.9	0.941	1,176.7	1.330	1,081.6	1.206	1,137.3	1.035	676.5	1.861	1,604.3
一 月	1.330	1,099.2	0.910	910.0	0.460	446.6	0.450	365.9	0.450	608.1	0.400	500.0	0.520	426.7	0.650	613.2	0.620	405.2	0.660	579.0
二 月	1.550	1,281.0	1.110	1,110.0	0.520	504.9	0.450	365.9	0.500	675.7	0.400	500.0	0.540	442.6	0.590	650.9	0.610	398.7	0.930	801.7
三 月	1.400	1,157.0	1.130	1,130.0	0.650	631.1	0.490	395.9	0.550	743.2	0.400	500.0	0.590	483.6	0.730	688.7	0.723	472.5	1.080	931.0
四 月	1.430	1,181.8	1.400	1,400.0	0.640	621.4	0.630	514.6	0.567	766.2	0.490	612.5	0.620	508.2	0.830	783.0	0.867	566.7	1.360	1,172.4
五 月	1.650	1,363.6	1.950	1,950.0	0.640	621.4	0.880	717.9	0.830	1,121.6	0.700	875.0	0.720	590.2	0.860	811.3	0.877	573.2	1.500	1,293.1
六 月	1.930	1,595.0	2.210	2,210.0	0.670	650.5	0.730	756.1	0.800	1,081.1	0.790	987.5	1.000	819.7	1.520	1,434.0	0.883	577.1	1.510	1,301.7
七 月	2.300	1,900.8	2.390	2,390.0	1.040	1,019.7	1.133	921.1	0.817	1,104.1	0.783	978.8	1.283	1,051.6	1.410	1,330.2	0.933	609.8	1.623	1,399.1
八 月	2.300	1,900.8	1.850	1,850.0	1.200	1,165.0	1.233	1,024.4	1.100	1,436.5	0.900	1,125.0	1.440	1,180.3	1.230	1,160.4	1.217	795.4	1.820	1,569.0
九 月	2.000	1,652.9	2.113	2,113.0	1.267	1,230.1	1.247	1,013.8	1.500	2,027.0	1.100	1,375.0	1.860	1,524.6	1.173	1,106.6	1.523	995.4	1.930	1,663.8
十 月	2.000	1,652.9	2.430	2,430.0	1.300	1,267.1	1.233	1,024.4	1.500	2,027.0	1.600	2,000.0	2.033	1,566.4	1.547	1,459.4	1.483	969.3	2.977	2,566.4
十一 月	2.000	1,652.9	3.590	3,590.0	1.300	1,262.1	1.450	1,178.9	1.400	1,891.9	1.800	2,250.0	2.410	1,975.4	1.630	1,537.7	1.367	892.5	3.667	3,161.2
十二 月	2.000	1,652.9	3.687	3,687.0	1.300	1,262.1	1.967	1,599.2	1.433	1,936.5	1.933	2,416.0	2.940	2,409.8	2.197	2,072.6	1.317	860.8	3.280	2,827.6

本表依據中國農民銀行經濟研究處材料編製  
重慶米價掛山米價格

## 二、糧價高漲的影響

(一) 糧價與人民生活 糧食為人民生活的必需品，糧價高漲，在社會各階層，發生了廣泛的影響。感受痛苦最深切的就是公務員教員及地方團警，因為他們的收入是有一定額的，戰時雖稍有津貼，為數亦至有限，他們自己不生產糧食，並不握有任何其他商品，可以從其他商品高價中抵消糧食費的支出，因此，糧價高漲，給予他們的負擔最重。而食糧的消費又是很少彈性的，雖竭力緊縮他們個人與家屬的其他生活費用，有時還不能支付他們必需的食料費用，就祇得犧牲他們的最低營養水準，甚至要拋離自己的家屬，或雖不拋離而迫使家屬作極不適宜的職業，我們看到有不少的低級公務員和中小學教師，正為了焦慮着食的問題，不能安心工作，天天打算變換職業，或找尋兼職，以求增加收入。自然他們生活的困難，並不是完全由於糧價的高漲，所有必需品價格的高漲，皆曾給予以相當的影響，而比較缺乏彈性的食糧價格高漲，對於他們生活的影響尤其

深刻，並且收入愈低的感受痛苦亦愈深刻。

其次工廠勞動者也受着糧價高漲的壓迫，因為他們的工資雖然提高了，但是提高的程度，絕不能追上糧價高漲的程度，根據行政院經濟會議秘書處編製的重慶市糧物工價指數，在三十年十二月零售糧價指數為二、九一二、四，（該處依據糧食部調查處材料編製，與中國農民銀行編製之指數稍有出入——作者註）工廠工人工資指數為一、三七七、一，而工人生活費指數則為二、六四八、一，（以二十六年一月至六月數為基期）工人生活費差不多與糧價作比例的高漲，而工資上漲則僅及其半，其生活自然感受困難。

同樣小工業經營者也不免受到糧價高漲的影響，而減低其生活水準，因為他們所經營的工業大半是倚靠人工，人工隨着糧價高漲而高漲，其所製成品出售價格，却未必能隨同作比例的增加，以致常有因以不能維持營業趨於倒閉的情勢。

農人，照理應該因為糧價的高漲而增加其收入，改善其生活，實際上受到利益的並不是真正生產糧食的農人，而祇是不勞而獲的地主，並且，一般沒有土地的佃農，因為

糧價高漲，更受到地主的過份剝削，農民所收的糧食，大部份要以租谷的形式獻給地主，糧價愈高，地主以厚利所在，更加壓迫農民加租，如成都附近一帶，農民所繳租谷，最高的竟達到收穫量百分之七十三，所餘歸農民自己享有的僅百分之二十七，而在另一方面，所需支付押租金，工具肥料種子及雇工等成本費用，則大量增加，完全由農民負擔，所以他們的生活並未因糧價高漲而得到顯著的改善。

(二) 糧價與國民經濟 糧價高漲對於國民經濟最重要的影響，就是刺激一般物價的高漲，學者間有主張糧價領導物價的，如陳豹隱氏即力持此說，在中央週刊新年號「領導後方現今一般物價者」的文內曾說明：「一切成本皆可還原為勞力的價值，在事實上，即皆可還原為工資，而工資的高低，推論到最後，却被決定於直接從事生產勞動的人的最低限生活必需品價格的多寡，但這個最低限生活必需品的主要部份却是糧食，」所以斷定「領導後方現今一般物價者，不是匯價，也不是幣價，而是糧價。」這自然未盡切合事實，因為生產成本包括的項目很多，工資不過其中之一，各種物品生產成本的



構成情形亦極不一致，有的物品成本，像煤炭磚石等，直接勞動的價值佔着大部份，原料與工具等的價值僅佔小部份，有的物品成本，像紗布等，直接勞動的價值僅佔小部份，原料與工具等的價值佔大部份，固然，如陳氏所說，原料工具亦可還原為工資，但是此種工資保過去的工資，與現在的工資不同，供給原料或工具地方的工資，與物品製造地方的工資不同，再則，影響工資的原素也很多，勞動者所需要的除了糧食以外，還有菜蔬與油鹽等，以及其他雇用燃料等必需品，我們不能認定祇是糧價能影響工資。而且，物價並不能完全由生產成本來決定，尤其在這戰時，由產地到市場銷售，由於物品本身供給的減少，運輸費用的增加，以及商人的囤積操縱，消費者的搶購，其影響物價上漲的勢力也很大。因此，陳氏的糧價領導物價說，在理論上，並沒有充分的依據。事實上，更可從糧價物價指數的變化證明其不確，就重慶論，零售糧價指數在九月為二四八〇、九，十月為二四二九、三，十一月為三一〇五、六，十二月為二九一二、四，自九月到十二月祇漲百分之三十七、三，而零售物價指數在九月為一七四九、三，十月為一

九二九、一、十一月爲二二九一、八，十二月爲二五三七、三，由九月至十二月已漲百分之四十五，（依據行政院經濟會議書處編製之糧物工價指數表）這可顯見糧價領導物價的學說不切事實，雖則如此，糧價高漲之能影響物價上漲，而此種影響佔着相當重要的地位，却亦可無否認，因爲任何物品的生產成本，究不能除却工資，工資亦不能不以糧食費爲主要因素，影響的程度雖因時間空間與物品本身的性質而有不同，究不能謂全無影響。

糧價高漲，還促使土地資本的膨脹，因爲糧價高漲，地主可以不勞而獲得巨額利潤，以致任何人皆願投資於土地，原有大地主，不必說，要以其出售高價的農產品所餘資金，並利用種種政治經濟的壓力，兼併了小農貧農的土地。一般商業資本金融資本亦相率侵入農村，從事於購買土地，以致地價飛漲，如四川成都平原的溫江縣，在三十年一月至七月平均指數已達三、三二二，目前當更不止此數。商業資本金融資本還不但從事於土地的投機事業，並以糧價高漲，更進一步競相投資囤積土地的產品——糧食，操縱糧市交易，藉圖厚利，尤其在大後方，由於游資充斥，囤積操縱之風特別猖獗，以致刺激

糧價，益趨飛漲。在另一方面，工業資本却相對地減少，因為糧價高漲，引致工資高漲，生產成本增加，產品出售價格，又常受政府較嚴格的統制，未必能獲得巨利，並且，工業的經營，從設廠到製成品銷售，需要相當的期間，所需固定資本的數量很大，資金的週轉速度，絕沒有糧食投機的那樣快，擁有資金者，遂皆不願從事於工業的投資，尤其是抗戰期間需要最切的重工業，更鮮有商民經營。此種土地資本的膨脹，和從事糧食投機商業資本金融資本的猖獗，工業資本的萎縮，實是當前我國最重大的危機，自然，我們不能說是完全由於糧價的高漲，而糧價高漲却予以最重要的影響，實毋庸置疑。

(三) 糧價與戰時財政 戰時財政，因軍事費用浩繁，作戰地區資源及生產事業的破壞，以及民生企業轉變為國防軍需工業的用途，稅收短少，如何能收支適合，原是一件極困難的工作，糧價高漲，使此種困難更趨深劇。

作戰部隊，離開不了糧食，正如離不了武器一樣，在戰事演變為全面性立體的現代，任何參戰的國家，皆須動員大量的部隊，我國抗日的戰線綿長數千里，尤其要有多

數的部隊，分配各地區作戰，所需軍糧數額固亦極其龐大，為供給此項龐大數額的軍糧，政府不得不支出巨額的法幣，從民間購買糧食，以資策應。同時各地的民食，因為在作戰期間，交通梗阻，削弱其原有的自然供需調節作用，尤其是在重要都市，往往發生嚴重的糧荒問題，政府又不能籌撥巨額資金，自行購運糧食或補助糧商營運，這皆足以使財政的支出膨脹，糧食愈高漲，財政的支出亦膨脹。政府於三十年開始施行田賦征收實物及發行庫券定價征購糧食，自為減少此種巨額支出的最佳辦法，但所征得數額，未必能足敷全部軍糧民食之用，仍須有一部份要從民間採購，並且征購所定價格，亦要參酌一般市價，不能相差過低，發行庫券亦須搭發價款，所以糧價高漲，對於政府財政支出，仍構成重大的負擔。而在收入方面，由於糧價高漲，使得大多數人們感受困難，根本削弱了國民購買力，以致一般工商業皆不易充分發展，稅源亦日就萎縮。因此，政府收支愈難均衡，糧價高漲給予戰時財政影響的重要性，於此可見。

### 三、糧價高漲的原因

(一) 供求失調 從純粹經濟理論上說，物價是主要的依其物品的供求情形以決定，糧價是整個物價的一環，其所以高漲，糧食供求的失調亦為最主要的一因。

我國一向以農立國，百分之八十的人口為農民，糧食的供給，本不應該有問題，但是事實上由於耕地的未能盡量利用，農事技術的落後，水利設備的缺乏，農村金融的枯竭，以及災荒虫害等關係，就是在平時，每年總有大量的洋米和麵粉從國外進口，國內仍經常有一部份人民感受飢饉的恐慌，一般農民始終過着水準以下的生活。抗戰以來，更加重此種失調的現象，在生產方面，華北產麥和東南產米豐饒的省份，均相繼淪陷，其他接近戰區的地方，亦因戰事關係，耕地荒廢很多，同時因為壯丁的征抽，農民的流亡，農村的勞動力大量低減，以及耕具肥料價格的高漲，均足以使其趨於跌落。最近因為政府盡力推行增產的政策，雖在不少省份具有良好的成績，但就整個後方觀察，似還不能挽救此種生產跌落的危機，觀下列近十年來糧食產量比較表，可資佐證。

在消費方面，因為國內人口向無精確調查，糧食消費量更難有相當可靠的統計，我

### 歷年糧食產量比較表

種類	年份	產量												
		民國二十年	民國二十一年	民國二十二年	民國二十三年	民國二十四年	民國二十五年	民國二十六年	戰前七年平均	修正戰前七年平均	民國二十七年	民國二十八年	民國二十九年	民國三十年
秈	稻	817,481	940,431	879,017	696,852	870,537	871,002	904,883	911,918	726,315	747,569	763,649	618,863	643,519
糯	稻	44,104	84,211	86,736	68,015	90,256	89,296	86,493	89,370	62,806	58,932	56,539	43,347	40,634
小	麥	432,360	454,584	450,562	449,212	426,052	461,555	326,081	434,858	169,160	202,911	198,188	201,110	165,120
大	麥	158,552	161,603	148,295	160,605	158,112	162,748	126,621	157,427	83,553	90,338	91,534	85,831	73,797
高	粱	131,535	148,314	138,324	133,139	135,551	153,532	133,288	140,319	32,506	3,997	24,299	31,264	29,665
小	米	128,678	132,910	132,829	137,284	136,274	135,487	144,418	132,971	25,137	23,814	23,990	21,171	20,706
小	米	127,744	139,495	114,988	111,184	136,889	122,602	131,222	129,948	59,527	70,371	71,293	67,039	66,533
甘	薯	316,537	360,699	360,041	320,633	371,611	341,797	437,449	370,504	216,049	276,550	248,662	256,404	277,096
大	豆	114,327	131,009	145,428	112,891	100,379	118,220	118,021	121,855	39,518	36,470	37,646	38,576	34,718
糜	子	30,691	30,686	30,360	29,885	32,523	32,467	25,863	31,606	10,069	9,269	9,645	8,631	10,104

• 按戰時後方各省區修正以便與二十七年二十八年二十九年三十年比較  
 本表根據中央農業實驗所材料編製

們自無從比較抗戰前後糧食消費的增減，不過，由於戰事的擴大，兵員的日漸衆多，淪陷區及戰區的人民流集於糧產不豐的後方山地，就一定地域的需要量講，尤其是後方的都市方面，一定比以前增加，這也是以增加供求失調的情勢。

在運輸方面，我國各地的交通，原極落後，比較便利的地區，多在沿海沿江一帶，已相繼淪陷，後方大部爲山岳地帶，根本很少鐵路的建設，航線亦多被敵人阻斷，縱有一小部份可以利用，亦祇能備供軍事運輸之用，至汽車飛機特工具缺乏，且因糧食體大笨重，用以運輸亦極不經濟，惟有使用木船獸力或人力，但此種運輸，載量既小，費時亦多，乃使原來糧食產銷就難以適合的狀態，更因不能及時運濟，而加重失調的現象。

② (二) 囤積操縱 假使糧價高漲祇是由於產量的供不應求，在許多糧產豐饒或能自給地區，糧價就不應該高漲，事實上并不盡然。就川省講，糧產是一般人所認爲可以自給的，但是川省糧價之高，幾乎超出任何其他省份，餘糧省份如湘贛等地糧價，固遠較低平，就是缺糧省份如粵閩浙等地亦未達川省糧價的高漲程度。再則產量的供不應求

，祇應該在青黃不接的期間發生，可是，有許多地方，就是在新谷登場的時候，也會有糧價高漲的現象，這可顯見糧價高漲的原因，絕沒有那樣的單純，而人為的供求失調，實亦為其重要的一因。

本來，市場的活動對於價格的影響很大，糧價的高漲，與其說是依於產量的供不應求，毋寧說是依於市場糧食的供不應求。在經濟學理上講，原有全體供給 (Total Supply) 與市場供給 (Market Supply) 之分，全體供給是指在某一時期的產量與存貨，而運到市場出售的往往祇是他的部份，在常態情形之下，物價上漲可以引致較大一部份的供給出現在市場，如果時期較長，還可以誘致產量的增加，但在戰時，由於高漲的畸形心理，物價上漲，不獨不能增加市場上的供給，有時還可以使其減少，全體供給雖不減少，產量可以照常增加，但供給者因為物價繼續增高，不免待價而沽，市場供給却因此減少。同樣，全體需要是指在某一時期的消費量，而向市場求購的往往超過他的實際需要量，在常態情形之下，物



價上漲可以減少需要，但在戰時，也由於高漲的畸形心理，不獨不減少市場上的需要，反可以使其增加，全體需要雖不增加，但需要者因為物價繼長增高，不免預先購備，市場需要却因此增加。

戰時的一般物價如此，糧價更充分地表現此種變動的態勢。有許多地區，糧食產量原可有餘或能自給的，但是市場上的供給缺乏，不能適應需要，其造成此種失調的主要因素，就是所謂囤積居奇與投機操縱。生產糧食的農戶，固然因為看到糧價的繼續高漲，法幣價值的逐漸跌落，以及由於近年來農貨的盡力推行，農村金融比較富裕，農民無急於出售糧食的需要，以致藏匿大量糧食，不願送上市場出售。同時經營糧食業的商人，亦多利用其資金購囤糧食，並不應市出售，以待高價圖利，甚至還要壟斷市場的供給，故意操縱糧食的售價，在市場供給已經感到缺乏的時候，不但不將自有囤積的糧食撥濟市場銷售，還要再從市場上購進，或者運出其他地區，以加重市場的缺乏情勢，乃至市場的供給愈不能適應需要，價格亦愈高漲，而因其握有糧食，獲利亦愈厚。此不但糧

商爲然，非經營糧食業的人如銀行業及地主，更往往利用其巨量資金，以從事此種糧食囤積操縱的活動，尤其四川方面，因爲港滬淪陷後，大批游資流入，他們已不能經營外匯或公債的投機買賣，又不願投資於利潤比較低微的生產事業，惟有轉到一般物資的囤積，糧食是人生必需品，消費的數量極爲龐大，價格高漲後，獲利頗厚，遂成爲他們投資的最好對象，他們可以有充分的資力囤積巨量的糧食居奇不售，他們可以操縱市場的供給，使其陷入於恐慌的局勢，并且一般糧商常與他們有密切的淵源，糧商所需的資金，多半是由他們供給，或者竟聯成一體，在外表上以糧商的字號取得合法經營的資格，暗中由其主持操縱，所以這一般人對於市場供需的勢力有時尤較糧商爲大，糧價的高漲，由於他們的囤積居奇投機操縱者也特別顯著。此外還有許多機關學校工廠團體乃至一般民戶，因爲看到戰時幣價將繼續跌落，亦往往爭購糧食囤積，這也足以使糧食供求不能適應，糧價因亦有愈漲於高漲之勢。

(三) 成本增加 糧食生產成本，因爲近年來地租稅款人工肥料農具畜工農舍種籽

購場等項費用的增高而繼續增加，據金陵大學農學院農經系成都平原米谷生產成本調查，二十六年成都平原各地平均每市石之淨成本八、二一元，三十年各地平均每市石之淨成本一五二、三一元，四年間漲達十九倍，至三十年米之各種生產費用及其佔總費用百分率如左表：



(Table content is extremely faint and illegible due to fading and bleed-through from the reverse side of the page.)

# 米之各種生產費用及其總佔 費用之百分率

(民國三十年九月成都市附近七縣)

項種	目	每市石費用 (元)	佔總費用之百分率
農 人 畜 農 土	籽自造料	2.19	1.3
	有購	2.19	1.3
	肥	—	—
	自造料	16.65	9.5
	有購	7.15	4.1
	自造料	9.50	4.5
	自造料	7.61	4.4
	自造料	2.54	1.5
	自造料	4.14	2.4
	自造料	0.93	0.5
	自造料	44.56	25.7
	自造料	6.75	3.6
農 土	自造料	37.84	21.7
	自造料	7.37	4.2
	自造料	7.15	4.1
	自造料	0.22	0.1
	自造料	3.33	1.9
	自造料	1.14	0.6
	自造料	2.19	1.3
	自造料	0.15	0.1
	自造料	89.29	5.12
	自造料	11.74	6.7
	自造料	79.84	44.1
	自造料	0.23	0.1
淨	自造料	0.48	0.3
	自造料	3.20	1.8
	自造料	74.38	100.0
	自造料	22.07	12.7
淨	自造料	11.13	6.4
	自造料	10.94	6.3
淨	總費用	152.31	87.3

戰時糧價問題

二六

本表依據金陵大學農學院農業經濟系材料編製

糧食生產後要達到消費者之手，尚須經過相當的運輸路程，尤其在都市方面，消費糧食數量很大，附近地區未必能充分供給，常須從較遠的餘糧地方採購接濟，所需運費，因為戰時運輸工具的缺乏，各種運費的增漲，往往很高。除掉運費以外，糧食運銷，還須有若干繳用，如棧租包裝折耗保險伏力駁船團船裝倉稅捐佣金及其他業務費用，此外運商及銷商，均須給以利潤，亦佔相當的成效，因此，糧食運銷的成本很高，其售給消費者的價格，自亦隨以增加。

(四) 通貨膨脹 物價是物品與貨幣相交換的比率，按照貨幣數量說，在商品總量不變的情形下，物價是隨貨幣和信用通貨的數量及其流通速度的增減而漲落的，倘使貨幣和信用通貨在市面流通的數量增多或速度增繁，物價一定要隨以高漲，反之就要下落，此種學說，在社會經濟現象極端繁雜的今日，自尚有不少可議之點，然而其解釋貨幣和信用通貨對於物價的漲落影響，就長期間講，是有相當地正確性的。

戰時因為國家的支出浩繁，往往非經常的賦稅或產業收入所能負擔，增發通貨殆為

籌措戰費的必需手段，任何交戰國，在戰時所發的通貨一定較戰前爲多，由於人民的輕視幣值，不願藏匿，其在市面的流通速度，也一定較繁，物價因亦常有隨以增漲的趨勢。

我國在抗戰初起時，發行法幣約十四萬萬元，至二十九年六月據政府報告，已達約四十萬萬元，最近增加若干，尙無確切數字可據，但必有相當倍數的增加，殆係事實，此種增加的通貨，由於我國金融控制力量的薄弱，產業經濟的落後，大部份不能回籠，或投資於發展生產的企業，祇有在市場上流通，且一般商民爲便於轉用資金從事投機，大部採用活期存款或其他短期信用通貨形式，流通速度極快，尤其在歐戰及太平洋戰爭相繼發生以後，逃避國外及原存上海香港一帶的資金，大部份流入後方，一時後方的企業未必能吸收此項巨額資金，且亦爲難有資金者所不願投入，結果祇使市面上通貨的數量增多，流通速度亦愈增繁，其影響於一般物價，促使高漲，自係必然的趨勢。糧價更深受此影響，因爲巨額游資，無正當出路，不少轉入於糧食的囤積，或土地的投機，致使市場糧食的供求失調，糧價因亦愈趨高漲。

## 第三章 政府平抑糧價的設施

### 一、經濟部時期

抗戰初起時，我國因係農業國家，糧食的生產，遍於各地，對於軍糧民食的供應，尙不感困難，糧價亦未趨高漲，但政府因鑒於第一次歐洲大戰糧食問題的重要，已加以相當注意，曾由軍事委員會指定所屬第四部負責籌劃。迨二十六年十二月南京失陷，戰事有趨於擴大持久的情勢，對於各項企業和物品益感有實施管理的必要，乃於該月二十二日頒佈了非常時期農礦工商管理條例，經濟部於二十七年一月成立，即歸其監督施行。這個條例包括範圍很廣，可說是後來政府所頒一切關於農礦工商管理規章的根據，也就是糧食管理的根本法規，至今還可以大部份通用。條例內對於糧食以及其他企業或物品的平價，曾有明定的條文，如第四條「經濟部對於指定之企業物品，得就售價及利潤

明定適當之標準。」第十五條「經濟部對於指定之物品，得因必要分別爲禁售或平價之處分。」第十二條「指定之企業及物品，其生產者或經營者，不得有投機壟斷，或其他操縱行爲。」第十七條「經濟部爲適應非常時期之需要，對於指定之物品，得依公平價格分別收買其全部或一部。」凡此條文，即係後來實施平價的依據，不過，在糧食方面，因爲當時糧價還未高漲，我國人民亦尙未有接受嚴格管制的習尚，政府執行該項條例，仍採取寬緩的步驟，多數地方並未依照實施糧價的管理。

到了二十七年四月，糧食問題漸形重要，曾由政府頒佈各戰區糧食管理大綱，六月間復頒佈非常時期糧食調節辦法，分別適用於戰區及非戰區各省，對於糧價管理具有較明確的規定，在各戰區糧食管理大綱內第十九條規定「戰時糧食管理處得直接辦理糧食之採購加工儲藏及配銷事宜，或委託倉庫合作社商號或其他相當機關團體代辦，以供給軍需民食，並平衡價格，但不得以營利爲目的」。第二十二條規定「戰時糧食管理處於必要時，得在糧食重要市場，斟酌實際情形，妥慎規定糧食之最高或最低價格，以防止



投機操縱。」糧食調節辦法內第十三條規定「各地方糧食價格，如因奸民投機操縱致發生不正常漲落情事，應由地方政府或糧食調節機關施行適當處置，予以制止，並得在糧食重要市場，斟酌實際情形，妥慎規定糧食最高或最低價格，以防止操縱。」第十五條規定「糧食行商加工廠所倉庫堆棧或私人囤積大宗糧食，致妨害軍需民食之供給時，地方政府或糧食調節機關得令其出售，必要時得平價收買之。」第十九條規定「各省市縣政府或其糧食調節機關應於適當地點酌設糧食倉庫，辦理糧食之收購加工存儲及運銷，以調劑盈虧，平衡價格，但不得以營利為目的」。是皆認定政府得規定最高最低價格，並於必要時自行辦理購銷，防止商民投機操縱，但皆係原則上的規定，除戰區因糧食關係較鉅執行管理較為嚴格外，後方各省並未作具體的實施。

迨到二十八年二月，政府頒佈非常時期評定物價及取締投機操縱辦法，對於評定物價及取締投機操縱手續，作明白的規定，在實際環境方面，復因廣州武漢相繼失陷，重要交通路線阻斷，軍需民食的供應頓感困難，糧價亦多趨上漲，有加以平定的必要，才

進入實施的階段。關於日用必需品的評價機構，依據前項辦法第二條的規定，係由地方主管官署會同當地有關機關商會或經營日用必需品之同業公會設立平價委員會辦理，所謂地方主管官署，在隸屬行政院之市為社會局，在縣為縣政府，在市為市政府。其評價方法照第六條的規定，係以生產者與消費者雙方愛顧為原則，並以下列各款為標準：

(一) 凡物品之生產及運銷成本，未受戰時影響或影響甚微者，以戰前三年或一年之平均價格為標準；

(二) 凡物品之生產及運銷成本受戰時影響者，以其在戰後之成本再加相當之利潤為標準；

(三) 凡物品之成本不易計算者，以其經營所需之資本總額再加相當之利潤為標準。

事實上，各地對於糧食生產成本根本沒有確實的調查，自無法評定合理的糧價，

亦不過按照一般糧食供銷情形及原有的市場價格，經由地方政府會同糧食業同業公會及有關機關評議協商，並無切實的成效。例如重慶市對於糧食平價會由社會局會同重慶衛戍總司令部政治部市黨部市商會平價委員會糧食業公會所派代表組設食米評價會議，逐日依據（甲）本市米糧存儲數量（乙）本市需要數量（丙）大小兩河逐日運銷數量（丁）產地價格及運輸費用，（戊）米商應得之合理利潤等項，評定批發及零售價格，但因產區糧價未能作一致的評定，重慶所評價格有時低於來源區價格，致販運系統不能圓滿進行，幾成有價無市現象，所以僅恃消極的評價工作，不易有確實的效果。

關於投機操縱的意義，依據取締投機操縱辦法第十三條規定係指左列各項：

（一）生產或銷售日用必需品之工廠商號同業間互相為買賣之數量，不得超過實存現貨之數量；

（二）生產或銷售日用必需品之工廠商號，不得依據標準物買賣日用品及以差金計算

（三）盈虧；

(三) 日用必需品在市場上之期貨，非經營該項日用必需品之同業，不得互為買賣。

(四) 買賣日用必需品，不得設立類似交易所之市場。

原意側重在買空賣空的取締，實際關於糧價的波動，尙不祇受這方面的影響，一般商民雖係就實物買賣，但因貪圖厚利，大量購存居奇不售，亦實為糧價上漲的主因，取締投機操縱辦法內第十一條雖規定「平價委員會對於工廠商號或私人囤積大量日用必需品，得呈請地方主管官署依評定之價格強制其出售」，惟對於囤積的意義並無明確解釋，適用上仍感困難，尤其是糧食生產遍於各地，又為人人所需要，在何種情形之下始能強制其出售，殊無切實的依據，其對於平定糧價的效果因亦極為微弱。

政府深鑒於消極的評價及局部的防止投機操縱難收平定價格的實效，二十八年十二月復頒佈日用必需品平價購銷辦法及取締囤積日用必需品辦法，冀以由政府積極的自行辦理購銷并取締囤積以平定物價。平價購銷的主要目的，在以競爭的方法，確保日用必

需品的供給，使商人售價不致高於購銷機關的售價，而常盤旋於政府評價範圍之內，其經營原則，依據平價購銷辦法第五條規定有左列各項：

- (一) 採購日用必需品應維持其最低價格，以維護生產者之利益；
- (二) 批發日用必需品，應規定其最高價格，以維護消費者之利益；
- (三) 維護商人之正當營業，不與商人爭利；
- (四) 規定批發零售價格，應採取穩定主義，避免激劇更動，並不得依隨市價漲落，  
取不合理之利潤。

欲平價購銷實施有效，須政府掌握有大量商品隨時在市場批發，而且要直接供給消費者，使不落於中間商人之手，輾轉圖利，才能左右物價。就糧食而言，因其為人生必需品，需要的數量至為龐大，實施普遍的平價購銷，以期平定糧價，自屬異常困難。在重慶方面，二十九年初因糧價逐漸高漲，米商不能充分運濟，曾實施平價公賣，自五月分起，由農本局撥中熟米一萬市石，交市公賣處售給平民，並每月暫以糙米二萬市石

交米商承讓後，分配與各機關消費合作社及委託商人銷售，圖以空襲關係，碾米廠又不多，致未能碾足預定數額，復規定由農本局負責向外縣購運熟米，如本市商運的米量不足供給需要時，其不足之數統由農本局補足。配售於公賣處各機關合作社及零售米店，此種辦法對於穩定糧價自有相當效果，惟農本局購運食米，所費人力物力至鉅，在各來源地區米價未穩定以前，農本局所售米價縱不致過分提高，亦係由政府貼補，與平價購銷原意，在控制商人抑低市價者殊不相同，事實上政府亦無大宗。資力普遍施行於各地，所以平價購銷，固不失為平定糧價的良好方法，但僅恃此種方法，冀以平定糧價，殊難收有重大的成效。

取締囤積的方法，依據取締囤積日用品必需品辦法規定有左列各項：

(一) 經濟部應就各重要城市派員或委託當地主管官署商會或其他機關調查存貨數量，購運成本，市場供需情形，最近價格及其他有關係之其他物品市價，調查後得按照當地供需情形，規定各該指定物品之公平價格，勸導商人照價出售，並

令其將存貨數量登記；

(二)經濟部對於指定之日用必需品，得規定其儲存數額，超過規定儲存數額之工廠商號經勸導後，不依公平價格將存貨出售者，應予以警告，並限期將超過部份出售，在限期內未及售清或有其他原因者，得呈請寬展期限，經過警告期限後，抗不遵辦，或不依規定登記，得以公平價格收買之，並依非常時期農礦工商管理條例第三十一條論罪；

(三)人民儲存指定之日用必需品，非供自用所需者，不論數量多寡，應照規定公平價格出售，自給供日用所需者，其超過三個月實際需用之部份，應照規定公平價格出售。

囤積的含義，經此項辦法訂定後，自較明確，惟因其取締手續，須經過調查登記勸導警告，始得收買並治罪，過於迂緩，難期實效。

總之，在經濟部時期，對於物價管理的法規，已大致完備，無論關於評價，平價購



銷或防止投機操縱囤積，均有相當的規定，不過就糧食講，各地多祇側重評價的實施，而評價亦因機構人事的未盡健全；產銷地區的缺乏聯繫，以及調查章制的有欠周密，或則依隨市場供銷情形隨時高漲，缺乏穩定的作用，或則強行評定售價而市場交易並不依照實行，以致評價自評價，市價自市價，根本不相一致，如必欲強就評價實行則又發生有價無市現象，雖則我們不能否認實行評價辦法，對於平定糧價會收相當的效果，但在沒有控制充分的糧源以前，其效果却很微，至平價購銷，並未普遍推行於各地，取締投機操縱囤積，手續亦頗迂緩，自更未顯有重大的成效。

## 二、全國糧食管理局時期

全國糧食管理局於二十九年八月一日成立，適值川省秋收荒歉，宜昌失守，鄂西江防部隊軍糧須由川省接濟，重慶為一重要消費都市，所需民食，亦均須由附近川省各縣供應，益以敵機空襲頻仍，商運阻斷，乃致當時川省糧食問題極為嚴重，不但糧價激劇

高漲，在重慶及其他都市方面，亦發生糧食供給的有無問題，全國糧食管理局成立以後，其實施管理的主要區域，就側重在四川，所有一切的管理法令，亦大部僅適用於四川。

全國糧食管理局管理糧價的目標，在其擬訂的糧食管理綱要內曾有明白的規定：「糧食價格應限制於某種伸縮範圍以內，其低應以生產成本為準，一其高應在合理利潤之下，勿使初收或豐收時過於低落，歉收或青黃不接之時過於高漲，勿使有餘的地方過於跌落，不足的地方過於高漲，其意義在刺激生產者勇於生產，而不使囤積者爭先存儲。」這自然是廣泛的原則，在全國糧管局核定的四川省政府管理全省糧食暫行辦法大綱內對於平定糧價訂有左列幾項辦法：

- (一) 調查糧食生產及運銷成本；
- (二) 調查過去及現在之糧價變化及各地之糧價差異；
- (三) 調查各當地生活必需品及其他農產品價格之變化；

(四)各生產區域管理糧食機關，在省糧食管理局指揮監督之下，隨時參酌以上三種調查材料，並諮詢農業推廣主任農會商會主席米糧業同業公會主席及其他有關人員之意見，訂定當地之適當糧價，逐日懸牌公佈之；

(五)各運銷市場管理糧食機關，在省糧食管理局指揮監督之下，依生產區域糧價為基準，加入運銷及合理利潤，並諮詢商會主席米糧業同業公會主席及其他有關人員之意見，訂定當地之適宜價格，懸牌公佈之；

(六)省糧食管理局在省內各重要市場，應有相當數量之糧食儲備，如市場糧食供給不足時，為防糧價奇漲，得由省糶入之，縣於其縣境內，亦應實施同樣辦法。

這是適用全省關於一般糧價調查訂定及調節的規定。後來全國糧管局復核定四川省各縣市糧食調劑及價格訂定暫行辦法，對於各縣市糧價訂定，更作較詳細的規定，其主要內容如左：

(一)各縣市糧食管理委員會應依省糧食管理局之指示範圍，參酌供需有關各市場糧價應有之差異，並徵詢當地糧食產銷有關機關團體之意見，與省派駐在各該調劑區域之主管人員，洽商訂定糧價；

(二)省糧食管理局指示糧價範圍之原則，在使各調劑區域之價格相互間保持正常關係，不致發生足以紊亂市場之差異；

(三)每一糧食調劑區域之各生產區訂定糧價，應顧到該產區糧食運達指定供給之消費市場或轉輸市場，加以運繳及商人合理利潤後，不致超過該消費市場或轉輸市場之現價；

(四)同一調劑區域內，各生產區之糧食，應參照所供給同一消費市場之現價，除去不同之運繳，分別訂定不同之價格，不使運到同一消費市場之成本，發生足以紊亂市場之差異；

(五)各地糧價訂定後，應即隨時懸牌公佈，一面呈報省糧食管理局備查；

(六)各地糧價倘有特殊變化，超過省糧食管理局指示之範圍時，應逕電省請示辦理。

從以上各項辦法，可以知道全國糧管局對於管理糧價的規定，相當周密，但是，實行上却很困難，在糧價調查方面，所謂糧食生產及運銷成本，根本不易作普遍的調查，各地生活必需品農產品價格調查，亦無確實的材料可資依據。自然，這還不是管理糧價主要的困難，在戰時管理糧價，尤其在一般政治經濟條件比較落後的我國，並不一定過存奢望，要嚴格的根據生產成本或比照其他物價以訂立糧價，假使能明瞭現有各地的糧價按其自然供銷情形，予以適當的調節，制止人為的不合理的劇漲，使能保持穩定，即算大部份達到管理的目標。全國糧管局為此曾對川省糧價調查作重大的努力，自三十年三月起舉辦電報糧情，指定川省一百五十二個重要市場逐日電報中等熟米零售及零售價格，內有十個主要小麥市場彙報小麥零售價格，一面飭由各地按旬填送「市況旬報」，按月填送「各種主要糧食零售價格」，其糧情有重要變化者，並隨時電報糧情。

變動原因，這在管理糧價方面確有相當的幫助。

在全國糧食管理局時期，管理糧價所最感到困難的是如何控制糧源。全國糧管局深認為四川糧產是可以自給的，二十九年秋收雖稍歉，但承二十七二十八兩年豐收之後，應有餘糧可以調劑，糧價之高漲是大部份由於人為的操縱囤積，祇要設法使其恢復原來自然的供需體系，供給市場能與需要市場密切聯絡，以求供需適應，價格即可穩定，正不必由政府耗費大量資力人力自行購儲糧食，以備調劑市場的需用，事實上在全國糧食管理局成立時，已值秋收，事先毫無充分的準備，而鄂西江防部隊及川省駐軍軍糧又需要迫切，征購四百萬石軍谷，已經不易措辦，如再同時征購民食，匪特機構人員難以配備完美，且更促使糧戶農民心理的恐慌，減少市場糧食的流通，刺激糧價上漲，所以全國糧食管理局當時對於平定糧價，完全側重在政治力量的運用，實施以下幾種方法：

(一)管理市場 管理市場的主要目標是要糧食買賣集中在市場上舉行，在各市場設置管理人員，登記上市糧食，實行議價配售，其實施辦法，依照全國糧管局制定的市場

管理實施辦法，主要的規定有左列各項：

(1) 各地應設置糧食交易市場一處，由糧食管理機關督同糧食業同業公會查明向來糧食交易地點及供需情形指定之，其同在一地原有數個米糧交易市場者，應為之合併組織；

(2) 各交易市場應由糧食管理機關派員督同米業公會經紀行商担任管理工作，在同一地點經紀行商應聯合加以組織，在市場內服務；

(3) 運商自產地購進米谷，應向管理人員報明登記公開議價發售，館商或其他市場運商到市場採購米谷，應向管理人員接洽，由管理人員分配數量。

如能照以上規定實行，所有糧食的交易，均須由管理人員議價配售，自然不致於過分抬高價格。

(二) 組織糧商 組織糧商是要使糧商的運銷單位簡單化，尤其對於重要消費城市的採購糧商，要促使組成集團，聯合購運，以避免在產區競購，刺激當地糧價，其辦法，



在市場管理實施辦法內，亦有詳細規定；

(1) 各縣糧商限期登記完成，城區及各重要市場一律組織成立同業公會；

(2) 各縣城區及重要市場之運商赴產地採購，應由同業公會加以組織，按照各地供需情形及運商籍貫地區，就糧食管理機關擬定之採購地區中，分配各運商採購地區；

(3) 凡赴同一地區採購之運商，不論多寡，應聯合組織，推舉代表，從事採購，聯合運至銷售地銷售，所有進貨費用盈利，依照資金比例分配，或聯合採購後，由運商分運分銷；

(4) 各產地運商欲運米至銷售地銷售，應與銷售地運商聯合成一單位，並向銷售地公會登記，如不能聯合，即分成二單位，但須由產地糧管會依照資金比例，規定每單位每月承辦數量；

(5) 各縣城區及重要市場米業銷商，應由糧食管理機關按照市場供需情形，指定銷

商銷售地點，按日配發銷售，如銷商戶數過多，並應為之合併組織，其盈利按出資多寡比例分担。

(三)取緝囤積居奇 取緝囤積居奇是要使糧食供給能夠適應自然的情勢與需要相調協，不致於受人為的操縱，促使供求失調。在經濟部時期因曾有取緝投機操縱辦法及取緝囤積日用必需品辦法的頒佈，惟因取緝手續過於迂緩，規定罰則亦嫌寬鬆，不易收效，事實上因歐戰爆發後上海香港之大批游資流入後方，其投放於工礦企業者，為數有限，多數是轉用於物品的囤積，致使市場供給發生嚴重的恐慌現象，因此，在三十年二月政府頒佈非常時期取緝日用重要物品囤積居奇辦法，對於糧食及其他日用重要物品的囤積居奇加強取締。依照該辦法第三條第四條的解釋，囤積是指左列各款：

- (1) 非經營商業之人，或非經營本業之商人，大量購存指定之物品者；
- (2) 經營本業之商人，購存指定之物品而有居奇行為者；
- (3) 代理介紹買賣，並無真實買賣貨主，而化名購存指定之物品者。

居奇是指購存物品不應市銷售，或應市銷售而抬價超過合法利潤之行爲，凡觸犯此項囤積居奇事實者，視其情節分別科以一千元以下之罰鍰，或依照農礦工商管理條例第三十一條懲治，囤積物品併予沒收。

三十年五月政府更深刻糧食管理的重要，頒佈非常時期違反糧食管理治罪暫行條例，對於糧食的囤積居奇，加重處罰，該條例第三條規定囤積居奇的情形有左列三種：

- (1) 非經營商業之人或非經營糧食業之商人，購囤糧食營利者；
- (2) 經營糧食業之商人，囤購糧食不遵糧食主管機關規定售者；
- (3) 糧戶農戶之餘糧，經糧食主管機關規定出售而規避販運者；
- (4) 派售餘糧，派售餘糧是要糧戶農戶能將其餘糧源源向市場出售，以適應需要，尤其對於川省各大消費市場，因爲其需要量至爲龐大，如倚恃自然的調劑，常有不能適應的情勢，所以不得不依其向來運銷路線，劃定供應地區，從其附近產糧縣份調得來源，在供給來源不足時，即用政治力量派定糧戶農戶出售。其辦法，在供應四川省各大消

費市場糧食辦法大要，各縣供應重慶市及疏遠區糧食辦法實施綱要，管理糧食治本治標辦法，糧食管理緊急實施要項內有詳細規定，其主要內容為左列各項。

(1) 就川省六大消費市場——重慶市、自貢市、成都市、樂樂鹽區、川江鹽區、南部西充鹽區分別指定其供應縣份，及每月供應數量；

(2) 各縣應算明迄三十年八月底止應行供給消費都市其他縣份及本縣城鎮所需要之糧食，分派各鄉鎮每月應行供給之米糧數量；

(3) 各鄉鎮應按供給總數分配於各保糧戶農戶，並儘先分派於富有供給能力者，不足則逐漸加大其分派範圍，約定限期出售。

就以上所列市場管理組織糧商取締囤積居奇及派售餘糧等項辦法觀察，假使能同時依照實行，再根據川省管理糧食辦法，川省各縣市糧食調劑及價格訂定辦法的規定切實核議或訂定價格，自然可以收得平定糧價的成效。事實上却沒有如理想的簡單，因為要實行以上各項辦法，由省縣以至於鄉鎮，一定須有極健全的機構，使用大量熟練熱心的

人員，以從事此項工作，而在我國，由於法治精神的比較缺乏，一般行政機構，尤其在下級方面，更難望其健全，就川省言，除省設糧食管理局外，各縣設有糧食管理委員會，各重要市場設有管理局，各鄉鎮設有糧食幹事，再加上有關糧政的鄉鎮長保甲長及組織糧商人員，總計所需奚止萬人，何來此大量人員供其使用，雖則全國糧管局也曾深認到人事的重要，調集大批中央警官學校學生，訓練分派各縣糧食管理委員會担任幹部工作，並飭由各縣自行招訓糧食幹事及糧食管理員，究竟為數有限，尤其經過極短期間訓練，亦未必即能熟諳上項繁複的管理工作，更不能保其必有廉潔公正的操守，乃致川省各地糧食管理機構表面上雖大體完備，而真正能照規定實行管理的却很少，甚且有不少的人員假借權力，營私漁利，匪特未能收管理的成效，且足以增加糧食供銷的失調，刺激糧價的上漲，尤其從三十年四月以後，因為各地夏旱，糧戶農戶多將其餘糧囤存不售，原來規定須供應各大消費市場者皆不能足額，糧價因亦愈形飛漲。綜觀全國糧食管理局的平價實施，所謂市場管理組織糧商取締囤積居奇派售餘糧評議糧價，是自有一套完

整的辦法，不過此種辦法完全偏重在政治力量的運用，在先進的現代化國家，固可推行順利，而在政治比較落後，一般人民智識水準比較低下的我國，純用政治方法絕不能達到理想的目標，所以終不能解決糧食問題，糧價亦未能得到澈底的不定。

### 三、糧食部時期

政府深認到糧食問題，隨戰事的延長而日趨嚴重，原設的全國糧食管理局，組織狹小，尚難圓滿執行此種繁複管理任務，決定擴設糧食部，以專司其事。糧食部於三十年六月一日開始籌備，七月一日正式成立，其時適當青黃不接之際，糧食問題頗形嚴重，尤以川省各地因歷久不雨，漸呈旱象，社會人心至為惶恐，匪特糧價激劇上漲，所需供給鄂西及駐川部隊軍糧重慶成都等各大消費市場民食亦且有不能供應之勢，糧食部體念此種急迫的環境，根據以往全國糧食管理局的經驗，深知欲求平定糧價，絕非純用政治力量強制的訂定或核議價格，所能收效，糧食是經濟的一部門，經濟上的管制，仍須

以經濟力量爲之，在一般糧政機構人員難以盡臻健全的時間，政治力量祇能輔助使用，以免利未見而弊先生，尤其關於糧價的平定，一定要先由政府掌握相當數量的糧食，以便隨時調節市場，始能制止糧價的上漲，所謂「控量以制價」，殆成爲糧食部成立以來的中心政策。控量的方法，在全國糧食管理局時期，固曾有派管餘糧的規定，但除在二十九年秋收時因存糧較豐并以管理糧食治本治標辦法及管理糧食緊急實施要項的頒佈，曾收有一時的效果外，迨到三十年，川省各縣因餘糧根本無確實的調查，派管辦法並不完善，遵照施行者很少，後來在四月間全國糧食管理局亦會由所屬倉庫督導室，在重慶附近各供應縣份派設倉庫定價收購民糧，惟因距上年秋收已久，民間存糧本不甚豐，並值天旱，各縣對於自保的心理，多不願出售，乃致愈收購而市場愈感恐慌，價格亦愈飛漲。因此，糧食部認爲派管餘糧及由政府直接定價收購糧食，固不失爲控制糧量的方法，但派管餘糧手續繁瑣，易生弊端，祇應於有完密的調查及其他準備情形下始能適用，而不應輕易廣泛推行，政府定價收購糧食，亦非青黃不接時間所能收有實效，乃接實



際環境情形決定，先就重慶及其他重要消費市場民食的急迫需要，獎勵糧商購運，務使供應無缺，以祛除恐慌心理，穩定糧價，一面更於秋收期間採行田賦征收實物及定價徵購辦法，政府掌握大量糧食後，再求抑抵糧價。

關於都市民食的供應，首使機構簡單化，在全國糧食管理局時，原設有三個機構，

(一)重慶市平價米供應處，專辦中央公教人員食米的供應，(二)重慶市統購統銷督導處，專司糧商採購的督導，(三)倉庫督導室，掌理一部份民食的採購。糧食部成立後，將其合併改組為重慶市民食供應處，(後改稱陪都民食供應處)，使力量集中事權統一，以肩負全部的供應責任。後來在川省各大消費市場，復設立民食供應處三處，四川民食第一供應處設於成都，負供應成都及鍵樂鹽區暨調節川西及上川南民食之責，第二供應處設於內江，負供應資內糖區及自貢鹽場暨調節下川南民食之責，第三供應處設於綿陽，負供應川北鹽場及調節川北各地民食之責，各供應處並就實際需要情形，分別在重要消費地點附設供應站，在集儲糧食地點附設倉庫，以便就近配撥轉運，負責供

應。

其次，對於糧商的購運，改行認商制度，在全國糧食管理局時，重慶市採統購統銷辦法，規定各縣供應數額，由糧商組成集團聯營採購，到渝後按其購進成本加運繳費用及合理利潤由糧管局統購，配發聯營米店承銷，但事實上集體糧商多不能購交足額，以致渝市食米，常感缺乏。糧食部在籌備期間即先委託川東南區督糧特派員辦公處及重慶市民食協濟社分別派員密往各產米區購運大宗糧食至渝，成立以後，並將集體糧商改為認商，其辦法係由糧商向民食供應處申請，按其能力自行認定購運數額，經核定認可後，貸給相當資金，糧商則負按月繳交足額之責，如有短少，即予處罰，如此權責分明，運濟數量因以增加，市場供需亦漸調適，自七月半以後，匪特渝市民食的供應，毫無缺少，且常有一個月以上的存糧，人心安定，糧價日趨跌落。

糧食部由於供應機構的建立，糧商購運制度的改善，能在人心極端恐慌的期間，控制相當數量的糧食，使陪都及其他川省重要消費市場的民食供應無匱，價格亦形穩定。

但是認商制度，亦不是全無流弊，認商因為祇關購繳足額，就不論產地價格的高低，儘量設法購進，民食供應處均須收購，給以合法利潤，其購繳益多，所得的利潤亦愈大，還有在產地購進超過定額，每不悉數運滙，而留其一部份囤積待價，或轉售其他地區，亦有將其購進價格，抬高填報，繳交民食供應處時，可多得利益，甚且有將民食供應處的貸款轉作其他用途的，民食供應處雖曾訂有種種規章，嚴予稽核攷查，實施上難免疏漏，所以，到了三十年代，川省田賦征實及定價征購大致完成以後，所需食糧可由征購糧食撥充，自三十一年一月起認商辦法即行取消。

控制糧商的根本方法，還是田賦征實及定價征購，因為，祇有實行田賦征實，才能普遍的在各省征收大量的糧食，亦祇有定價征購，才能就特定糧產較豐的地區購得大量的糧食，田賦征實是稅收性質，根本無須給價的，定價征購是由政府訂定較低的價格酌給津幣或搭發糧食庫券，政府能不費巨額價款，而控制大量的糧食，達到控量制價的目的，這是我國賦稅史征糧史上的新政，也就是糧食部成立以來積極推行的基本方策。

田賦征實遠在二十九年七月，國防最高委員會就曾通過「軍民糧食兼籌並顧案」，認為在戰爭期間，軍糧民食，應予大量存貯，以切時需，最高領袖並即令飭四川省政府研議田賦改征實物辦法，同年十二月行政院通過准各省田賦酌征實物，三十年三月復通過「田賦改征實物辦法暫行通則」，同年四月初第五屆中央執行委員會第八次全體會議通過田賦劃歸中央接管及酌征實物的原則，六月中旬第三次全國財政會議又通過田賦改征實物自三十年下半年起各省一律實行，田賦征實乃進入於具體實施的階段。

田賦征實的辦法，依照行政院所頒發時各省田賦征收實物暫行通則的規定，「各省田賦征收實物依三十年度省縣正附稅總額每元折征稻谷二市斗（產麥區得征等價小麥，產雜糧區得征等價雜糧）為標準，其賦額較重之省份得請由財政部酌量減輕。」後來除四川省改以兩元併用為折征標準（每糧一兩折征稻谷十一市石，正征一征每銀一元征購一石市，以二除之，所得之商數，即為應征之數），陝西省按二十九年田賦正附稅額計算折征外，其餘各省均係按三十年田賦正附稅額每元折征稻谷二市斗。至征收機關，經

征事項由財務機關負責，省縣均設有田賦管理處，經收事項由糧食機關負責，在省為糧政局，在縣為縣政府，由糧政科專司其事，亦間有由田賦管理處兼辦者。現在依照施行的，計有二十一省，總計共可得糧食二五、三五八、七九六市石。

定價征購，大部份係供應軍糧的需要，按照各省糧產及駐軍情形確定征購數量，在糧產有餘的省份，征購較多，在缺糧省份就減免征購，但如該省駐軍甚多，交通不便，非他省所能運濟，仍須按實際需要數額征購。至征購價格均經糧食部與各省政府商定，有完全發給現款的，有搭付糧食庫券的，完全視各省需要情形而定。糧食庫券面額分為一市升，二市升，五市升，一市斗，五市斗，一市石，五市石，十市石，一百市石九種，並分為稻谷小麥二類，週息五厘，自三十二年起，分五年平均償還。現在搭付糧食庫券的有四川、江西、廣西、湖南、湖北、河南、陝西、綏遠、甯夏等省，總計各省可征購稻谷一五、八八〇、〇〇〇市石，米一、三九〇、〇〇〇大包又三、〇二六、七〇〇市石，小麥五、七一一、〇〇〇大包又一、一六六、七〇〇市石。

糧食部由於田賦征實定價征購的推行，能夠掌握約六千萬市石的糧食，足敷三十年秋收後至三十一年秋收一年間的需要，軍糧可以完全由其供應，缺糧省區及重要消費都市的民食亦得相當解決，最近陪都及川省各大消費市場的民食，即由征購糧食項下撥給四百一十萬市石，益以原由糧商購運存儲者，三十一年秋收前供應毫無問題，目前各地糧食市場頗為平穩，糧價亦趨跌落，控量制價的政策，可謂完全成功。

自然，糧食部並不忽視糧食的一般管理，對於全國糧食管理局時期頒佈的一切管理法令，曾聲明有效，三十年十二月三十一日二月並先後頒佈調查大戶存糧辦法綱要及糧商登記規則，前者係為明瞭各地存糧概況，謀當地糧量的適量調劑，就耕種戶或收租戶在三十年納田賦征收實物額達十市石以上者，調查其已售出及餘存糧食種類和數量，其所以不就糧戶農戶存糧普遍調查，而祇就大戶調查者，蓋普遍調查，費力而擾民，不若祇就大戶調查之簡便易行，可收到切實效果，後者係規定凡經營糧食購銷倉儲加工經紀營業之公司商號行棧倉庫廠坊合作社，均係向糧政機關申請登記，領有營業執照後，

始得營業，已登記之糧商須加入糧食業同業公會，按月填報營業實況，藉以防止囤積操縱，其目的均在使糧價穩定。此外關於糧價的調查，除全國糧食管理處所已舉辦者廣積辦理外，並將電報糧情辦法，推廣實施于全國，各省重要市場糧價，經常電報糧食部，遇有特殊變化時，並隨時電報原因，藉便參酌指示辦法，以期平抑。

總之，在糧食部時期（自三十年七月至三十一年二月作者屬筆時為止）由於都市供應方法的改善，及田賦征實定價征購法的推行，以及其他各項管理的措施，川省各地的糧價，確已趨平穩，但在其他各省，多數仍在繼續高漲，尤其在三十一年一二月後，有較三十年七八月間漲達二三倍者，還有，我國各地因為水利的廢弛，農業技術的落後，糧食生產的豐歉，大半要信恃自然，萬一歲荒，供應仍會受其影響而上漲，所謂有餘地方要為不足地方的準備，豐年要為歉年的準備，今後的平抑糧價的工作，正要加强開展，以使其能普遍持久穩定，並臻於合理化的境域。

## 第四章 今後平抑糧價的方策

### 一、評定糧價

在戰時，要想平抑糧價實施有效，絕不能任令糧價依隨自然的情勢而波動，一定要參酌實際政治經濟環境，予以適當的評定。

糧價評定的基本原則，在能兼顧生產者與消費者的利益，就是一方面要使評定的價格不能低於生產成本，並給生產者以相當利潤，使其有增加生產的願望，一方面所定的利潤又不能過高，以免妨害消費者的生活。依照非常時期評定物價及取締投機操縱辦法的規定，「凡物品之生產及運輸成本受戰時影響者，以其在戰後之成本再加相當之利潤為標準，」糧價的評定，自亦須依此標準。所謂合理價格，就是以糧食產運成本加合理利潤訂定的價格，並圍繞糧食進到消費者之手，要經過生產加工運輸零售的階段，由農民



加工廠商運銷商零售商，分別經營，糧食的價格也就要依農民出售價格，廠商出售價格，運銷商批發價格，零售商零售價格，作不同的訂定，就是農戶出售糧食的價格要依其生產成本加合理利潤以訂定，碾米製粉加工廠商出售價格要依其加工成本加營業開支及合理利潤以訂定，運銷商批發價格要依其購進糧食成本加途中運繳營業開支及合理利潤以訂定，零售商零售價格要依其批進成本加搬運費用營業開支及合理利潤以訂定，糧食生產成本包括地租種籽肥料農具折耗人工畜工農舍鹽場開支押佃利息稅捐等項，廠商加工成本包括原料進價工資資本利息工具折舊稅捐包裝費等項，運銷商運繳費用包括運費棧租包裝費保險費折耗稅捐佣金裝卸費資本利息等項，零售商搬運費用包括搬運費稅捐佣金資本利息等項，運銷商零售商及商營業開支包括薪酬水電房租及其他消費耗用品，茲開列計算公式如左：

農民出售糧食價格 = 生產成本（地租 + 種籽 + 肥料 + 農具折耗 + 人工 + 畜工 + 農舍鹽場開支 + 押佃利息 + 稅捐） + 農民利潤

廠商出售加工品價格 = 加工成本（原料進價 + 工資 + 資本利息 + 工具折耗 + 包裝費 + 稅捐） + 營業開支（薪餉 + 水電 + 房租 + 營業消耗用品） + 廠商利潤

運銷商批發價格 = 糧食進價 + 運繳費用（運費 + 棧租 + 包裝費 + 保險費 + 折耗 + 稅捐 + 佣金 + 裝卸費 + 資本利息） + 營業開支（薪餉 + 水電 + 房租 + 營業消耗用品） + 運銷商利潤

零售商業價格 = 糧食進價 + 運繳費用（搬運費 + 稅捐 + 佣金 + 資本利息） + 營業開支（薪餉 + 水電 + 房租 + 營業消耗用品） + 零售商利潤

照以上公式，訂定糧價，生產成本運繳費用營業開支等項，是必須補償的，也就得以得有一定的數字，因為，假使訂定的糧價不能補償這許多費用，在較長的期間內，農民就根本不願繼續生產，廠商不願繼續加工，運銷商不願繼續經營運銷業務，零售商不願繼續經營零售業務，而不免于供求失調的情勢，所以，能夠伸縮訂定的，祇有利潤率

的高低，糧價政策的運用，主要的也就在決定農民及廠商運銷商零售商的利潤。農民生產糧食的利潤，主要的要依其生活費指數，及糧食供求狀況以決定，在農民生活費指數增高，也就農民所需支付一切日用品價格高漲的時候，農民的利潤，就要提高，反之就要降低，同樣，在糧食供不應求的時候，農民的利潤，就要提高，反之，就要降低。自然，由於農民利潤率對於農民出售糧食價格影響的重大，而農民出售價格，又為加工商出售價格運銷商批發價格零售價格的基礎，在戰時，總要維持相當的穩定，並不能訂定過高，必要時不妨由政府貸給資金，貼補其生產費用，以降低成本，利潤率亦可藉以維持較低的標準。在糧商方面，利潤的高低，主要的要依資金週轉速度糧食供銷狀況及一般工商業利潤情形以決定，在資金週轉速度快的時候，利潤率可降低，反之，就要提高，加工廠商因為廠址機器等設備所需固定資本的數額較多，資金週轉較慢，其利潤率就應該較運銷商為高，運銷商由採購到批銷，亦需相當期間，有時還須自置遠具，零售商則因糧食為日用必需品，幾可隨時銷售，資金週轉率極快，所以運銷商的利潤率應

該較零售商為高，至糧食市場供給不足，或一般工商業利潤很高的時候，糧商的利潤亦須隨以提高，反之，就要隨以降低，但為避免時常波動以保障消費者的生活起見，政府可於必要的場合自行營運，或給予糧商補助，以減免利潤的支付，維持低廉的糧價。

除掉利潤率以外，訂定糧價所須注意的，就是各類糧食價格乃至其他農產品價格的平衡問題。在同一個地畝內，生產主要糧食所售的總價，不能低於生產雜糧所售的總價，因為倘使如此，農民就不願生產主要糧食，而生產雜糧，同樣，在同一地畝內，生產糧食所售的總價，不能低於生產其他農作物所售的總價，倘使如此，農民也就不願生產糧食，而生產其他農作物，雖則由於農民習性的保守，農事設備改變的不易，訂定糧價的影響未必有這樣敏感，而在較長的期間內，確不免有此種情勢，在戰時，軍民所需主要糧食數額至鉅，為要增加主要糧食的供給，我們訂定糧價時，自不能忽視對雜糧及其他農作物價格的平抑，而須使其達到更低的價格水準。

糧價的訂定，還須注意到地域的差異，糧食的運銷，按照各地糧產的盈虧及歷來的

交通情形，大致有一定的路線，銷售地的糧價，絕不能較來源地爲低，糧食有餘地方的價格，絕不能較糧食不足的地方爲高，因爲，倘使如此，糧食將成倒流的狀態，惟利是趨的糧商，誰也不願意購進貴價的糧食，銷售於賤價的地區，除非是由政府貼補其損失，像陪都現在中熟米的零售價格是每市石二百四十元，而糧商向各縣採購的價格，多在二百七八十元左右，再加上運到重慶的繳用，陪都民食供應處收進時還須給以相當利潤，成本價格大致在三百元以上，此種損失約每市石六七十元，即完全由國庫貼補，陪都民食才能維持供求均衡的狀態。

此外，糧價的訂定，要注意到時間的演變，糧食的收成，有一定的季節，大致每年收穫一次或兩次，我們固可於收成時按照其生產成本並加合理利潤訂定糧價，使能在下次收穫以前適用，以保持糧價的穩定，但絕不能訂定一種糧價，歷年而不變，就是在下次收穫以前，倘使一般物價發生激烈的高漲，我們爲使農民有適當的生活，以及獎勵下年度糧食增產起見，糧價亦不能不酌予增高，反之，倘使一般物價跌落過甚，爲了保障

消費者利益，糧價亦不能不予以抑低，所以訂定糧價，固望其能有定着性，藉收穩定之效，但此所謂穩定，并非一成不變之意，祇須其能不因人爲的操縱作不合理的波動，如能在這次收成到下次收成期間沒有顯著的更變，也就達到了穩定糧價的目標。

從以上論列，我們已經說明了訂定合理糧價的原則，事實上，因為我國一般調查統計的缺乏，所謂農民生產成本，糧商運繳費用，營業開支，一般物價指數，農民生活費指數，糧食以外的農產品價格情形，一般工商業利潤情形，乃至各類糧食的產銷情形，這許多因素皆是訂定合理糧價所要依據的，現在却很難得到正確的調查材料，有若干因素根本就沒有調查，就是有調查，亦往往只限於某少數地區，無法作普遍的利用，而且糧價究竟免不了受糧食供需的影響，除非政府能夠掌握大部份農民生產的糧食，實行公我，殊不易使市場供求沒有相當的波動，因此，在一般糧食管制尙未完全合理化以前，我們正不必強求普遍訂定單一的價格，而不妨採用帶有彈性的辦法——就是規定最高價格。規定最高價格的標準，在調查比較完備的地區，自可仍依農民生產成本加合理利潤計

算作為農民出售糧食的最高價格，依廠商加工成本加營業開支及合理利潤計算作為加工商出售製成品最高價格，依運銷商購進成本加運繳費用營業開支及合理利潤計算作為運銷商批發的最高價格，依零售商批進成本加搬運繳用營業開支及合理利潤計算作為零售的最高價格，不過，所要注意的這裏所謂合理利潤，應該是合理的最高利潤，前面已經說過，糧價是不能低於成本開支的，所能波動的範圍，完全繫于利潤率的高低，最高價格也是依據最高利潤訂定的價高。在調查比較不充備的地區，不妨就過去一年或半年來的平均糧價，再參酌一般物價的漲落情形，訂定最高價格，因為在一個相當的長期間內，過去實際的糧價，由於各種經濟因素的自然調劑作用，大致總與合理標準相近，如能再比照物價加以訂定，自然更可使生產者消費者的利益得以兼顧。

最高價格是一種價格的最高限度，並不是市場的實際交易價格，市場實際糧價，為求減少波動，仍不能由商民自由決定，而應在規定限價範圍內，實行議價。議價的辦法，可由各地糧食主管機關督同糧食業同業公會並諮商有關機關意見，逐日或在一定期間

內按照市場供求情形，議定實際交易價格，此種價格不能超出規定的最高價格，如因市場有特殊變化，不能維持原定的最高價格，亦應先呈由上級糧政機關核准後始能更改。並且交易價格既經議定後，市場買賣糧食，即應切實依照施行，不能有抬價指售等行爲，對於糧商營業，並可責令就各種糧食照議定價格懸牌標明，每日交易須登錄賬簿，成交時開給買主發票，以便隨時查核，這樣，規定最高價格及議價辦法，方可收有實效，不致如過去各地議價徒具虛名，常釀成有價無市的現象。

## 二、增加生產

糧價是主要的依於糧食供需情形而決定，在這抗戰期間，因爲大部份沿海沿江土地肥沃的省份，已成淪陷區，所產的糧食多半被敵人掠奪，其他處於戰區的省份，復由于兵火的毀壞，農民的流亡，生產力大量的減退，而在另一方面，因爲動員軍隊的衆多，政教工商從業人員及義民的集中後方都市，軍糧民食的需要至爲浩繁，要想平抑糧食價



，最基本的辦法，就是儘可能的在我方控制的區域內，尤其是在後方增加糧食生產，我們可以說，倘使糧食生產，不設法增加，供給不能夠適應需要，那麼一切的平均糧價政策，皆難有真實持久的效果。

關於糧食增產的途徑，不外積極的增加種植面積，提高單位面積產量，以實行增產，消極的防除災害，穩定產量，以減少損失，農林部在三十年內曾督導各省積極推行，收有相當成效，對於三十一年度實施具體辦法，並有詳細的規劃，茲分列如左：

### (一) 增產稻谷

減少糯稻改植秈稻 糯稻大部用作蒸酒熬糖製糕等消費品的原料，其產量較秈稻每畝平均約低二十七市斤，可由政府限制農民種植糯稻的面積，如規定每戶不得超過所種稻田總面積百分之一，藉以減少消費，而謀正糧的增產。

推廣改良稻種 改良稻種歷經中央及各省農業試驗機關試驗推廣，證明確較一般農家種產量為高，其品質亦較優，可採用貸種方式即由各省農業改進機關準備稻種貸發農

民種植，其原已實施推廣的區域，並可採用指導留種換種方式即新熟過去舊種農民各留種子，未領種農戶向過去領種農戶多換種子以備種植。

**推廣雙季稻** 據各方研究雙季稻的產量，較一季稻每畝可增收稻谷二百市斤，具有調節氣候調劑人工的優點，凡水源充足及氣溫較高的地方均能施行，惟因關係農作制度的變更，一般農民不敢貿然接受，可採用宣傳輔導方式，逐漸推廣，以增生產。

**推廣再生稻** 再生稻係利用收割後之稻莖再孳生產，既不妨礙冬作，亦不變更農制，且毋須多增工本，凡秋季雨水充足溫度較高地勢平坦土質較肥的早中熟水稻田，均可培育，每畝平均約可多收穫七十市斤，應由政府指定區域限令農戶推廣施行。

**推廣陸稻栽培及防旱育苗法** 高亢梯田常因春旱不及插秧，或因夏旱影響秋收，春旱每成荒廢，夏旱每至顆粒無收，可推廣改種陸稻，或勸導採用直播育秧方法，俾能減低災情，穩定生產。

**推廣稻田中耕器** 農村勞工缺乏，以致耕種粗放，一般稻田中耕均習用足來，工作

遲緩，次數減少，並有不事中耕者，影響產量匪輕，應採用示範廣告，監製，代造及給樣做造等方式推廣中耕器，以增生產。

(二)增產小麥雜糧

利用冬夏休閒田地 各省冬夏休閒田地甚廣，多數並非不能生產，可舉辦田畝登記，調查休閒成數，並按土質及水利等情形估計可耕種面積，督導人民盡量利用種植小麥雜糧，以盡地利。

開墾荒地與利用隙地 各省生荒熟荒及隙地未墾殖利用的極多，中央原訂有非常時期墾殖條例，可參酌地方情形，估定面積，貸款獎助人民墾殖小麥雜糧。

推廣桐林間作 近年來各省推廣的公私桐林甚多，對於一二年生的桐地可規定須一律栽種糧食作物，以增生產。

推廣改良麥種 改良麥種，各有其適當種植區域，在同面積內，同氣候同工作情形下，不增加工本，而能獲得較多的利益，應採用貸種或指導留種換種等方式推廣施行。

### (三) 防治病蟲害

防治稻螟及稻苞蟲 西南各省稻作多鑽心蟲與捲葉蟲爲害（即稻螟與稻苞蟲），平均每畝約損失七十市斤，螟蟲匿居稻桿中，農民但見白穗，不明原因，惑於神怪之說，罔知解救，應宜導人民切實防治，在春季觀察秧田收除卵塊，冬季實施剷除稻根與灌水，以保護生產。

防治麥病 各省小麥多發生黑穗病，銹病，綠蟲病，影響產量至鉅，滇鄂等省受此病害有達百分之八十以上者，平均每畝約損失三十市斤，應指導農民用溫水浸種拌炭酸銅粉及汰選種子等方法，予以防治。

防治馬鈴薯病 川陝等省馬鈴薯常發生疫病，最高損失可達百分之六，平均每畝損失一百市斤，可由技術指導員指導農民酒以波爾多液藉保生產。

防治倉庫害蟲 各地倉庫建築多不合理，管理亦有未善，因蟲害及雀鼠害損耗頗多，尤以積谷倉因儲糧時間較長，損失最大，應依照科學方法，積極修建倉庫，實施新式

管理，藉減損失。

#### (四) 推廣肥料

一、增製骨粉枯餅。土壤大概缺乏磷肥與澆肥，據各方研究，如增施骨粉肥枯餅一市担，平均可增高產額百分之二十，應由政府設立骨粉製造廠增製骨粉，並補助榨坊經費擴大枯餅製造量，推廣採用。

二、推廣堆肥。肥料為作物生長必需的要素，近因農村經濟凋敝，購辦肥料每感不足，亟應宜推廣堆肥，使農民可以自造，普遍使用。

三、推廣綠肥。冬季種植綠肥作物準備春季翻入土中以肥田，極為合算，綠肥作物種類頗多，以豆科作物為最優，生長良好，既可收子實，其莖葉翻入土中又可作肥料，應督導農民推廣採用。

#### (五) 興修農田水利

我國農田水利，素欠講求，有靠天吃飯之稱，一遇天旱或洪水即成荒歉，尤以水稻

感受影響最大，亟應修築塘壩，疏開渠道，以興水利，而增生產。

（六）保護耕牛

防治牛瘟 西南各省耕牛死亡率很高，其原因大都為牛瘟，在此後方勞工常感缺乏之際，兼以牛力不足，影響生產至鉅，應由各省積極設廠增製牛瘟血清與抗毒菌苗，組設防疫隊實施注射。

繁殖耕牛

一般農民多顧及牛力工作，每使母牛避免產生小牛，致農村耕牛減少，應設法獎勵繁孳，充實畜力，以增生產。

從上所述，增產方法，確已相當完備，並最切合於當前我國的需要，不過，要想獲得真實的成效，還有以下幾個不可少的基本條件，必須做到。

糧食增產的目的，原是為適應需要的，糧食增產的區域種類及數量，也就一定要根據糧食主管機關的需要情形以決定，糧產有餘的地方，運濟不足的地方，固屬糧食調節的要務，但是糧食體大笨重，在戰時因為交通路線梗阻，運輸工具缺乏，有許多地區根

本無法集運，即能集運，所需費用亦至巨，所以，在原則上各省乃至各縣的糧產以能達到自給自足為最高目標，糧食增產工作也就應該側重在缺糧區域或軍隊及一般人民密集的地區實施，使能與需要相適應，例如廣東，福建，浙江（浙西淪陷區除外）是缺糧省份，鄂西鄂北是駐軍很多的地區，陪都是黨政軍政及工商從業人員密集的所在，均需要糧食至巨，而當地原有糧食的生產，不敷供給，就應該加緊的進行增產工作，以免由他地運濟的阻滯和耗費。

其次，我國農村金融，一向枯竭異常，小農貧農因為資金缺乏，對於改進農事的設施，每無從籌給，近來，政府雖竭力推行農貸，但是，受其惠的，多非真正耕作的農民，而常是擁有勢力的地主豪紳，甚且不免藉以增厚其操縱力量，并未使用于糧食生產事業，所以，我們今後施放農貸，固有繼續推行的必要，但應改善農貸的方法，務使能投放于真正担任耕作的農民，並且要使充分的運用於糧食增產的事業，避免轉作不正當的消費浪用。

再次，依據現行土地佃租制度，農民辛勞所得，大部份要供給地主，尤其抗戰以來，由於糧價的高漲，地主更多提高農民的租額，四川成都附近租谷有高至百分之七十三者，農民既不能獲得其勤勞的成果，自不願盡力增產工作，所以今後要增產有效，一定要改善佃租制度，推行新的土地政策。總理於民生主義內，早經揭示平均地權的大道，要能達到耕者有其田的目標，三十年六月間第三次全國財政會議宣言內有云：「糧食問題的根本解決，則繫于土地政策，尤其佃租制度之改革，耕者有其田之實現，土地利用之促進，為糧食政策的先決條件，蓋足兵必先足食，而足食必先增加生產，故治標之法，自宜嚴加管制，治本之圖，端賴實行平均地權之土地政策」，因為祇有平均地權的土地政策實現了，農民方願意盡力增加生產，糧價乃至其他糧食問題，才會得到根本解決。

### 三、控制餘糧

#### 戰時糧價問題



糧價問題，主要是一個經濟問題，平抑糧價主要的亦惟有由政府自行掌握大量糧食，運用經濟力量實施調節，始克有效。第三次全國財政會議宣言，對於這一點曾有很確切的說明：「糧食問題，雖錯綜複雜，其要不過量與價而已，量與價宜兼籌而相劑，不宜偏廢而獨舉，苟不能控制其量，即不足統制其價，然不善統制其價，即不易收集其量，此次會議決議之田賦征收實物及發行庫券征購糧食兩案，皆屬重要，前者所以握量而制價，後者且足以制價而集量。」這可想見量與價關係的重要，而田賦征收實物及發行庫券征購糧食並為握量制價的兩大基本方策。事實上糧食部自成立以來，即曾盡力推行此兩項工作，已收相當成效，在三十年度田賦征實及定價征購糧食共約六千萬石，已大部完成，現在除三十一年秋收前所有各軍事機關部隊學校工廠所需軍糧以及中央黨政軍政公務人員眷屬的公糧可全部供給外，各省縣地方公教警團人員的公糧及各大消費市場的民食亦可相當供給，川省方面，陪都及成都、樂樂、資內、川北鹽區五個大消費市場民食，并可充分撥濟，因之各地糧價已趨平穩。今年自當繼續推行此種控量制價的政

策，不過，在三十年辦理田賦征收實物及定價征購，因為準備時間倉促，不能謂無流弊，亟須根據過去的經驗，參酌實際需要，加以研討改進。

首先，田賦征實的地區，在三十年除淪陷區外，各省是普遍施行的，不論當地產量微薄或運輸困難，皆一律征收實物，以致或因數量微小，費用過高，或因運輸困難，搬運開支太大，均不易作為供應及調劑其他地方糧食需要之用，允宜斟酌實際情形，在產量羸薄交通不便的地方，不必普遍施行征實，仍照規定標準折征現款，以減少繁費，而便利實施。至其他經征經收的辦法，並應根據一般稅收的原則，力求簡單便民及減省行政費的開支，如經征經收的機構原由財政及糧食兩個不同主管機關辦理的，如能由一個機構辦理，俾事權集中，當尤具效能。征收的糧食種類原以谷麥為主，亦有征收雜糧的，種類較少，應按糧產情形，推廣征收雜糧，以免一般未生產谷麥的戶主常須購糧繳納。還有驗收的量器，時間，及各項手續，總要使農戶感受便利，願意繳納，並竭力防止有舞弊或故意挑剔情事。

其次，定價征購，在三十年是擇定產糧較豐或駐軍較多不易由他地運濟的省份實施，這自然能與需要相適合。不過在征購標準方面，多未顧及公平的原則，如四川實行隨賦征購，征購的數額，與田賦征實的數額相同，田戶不論收穫糧量的多寡，繳納一市石的田賦，還要加上一市石的征購額，湖北江西按畝計征，亦不問其負擔能力如何，在湖南濱湖縣份，每水田一畝征購一石，山田一畝征購五斗，在江西各縣每畝征購三十市斤，這在擁有多量田畝的大戶，因收穫食糧頗多，雖由政府征購一部份，定價甚低，並不感受若何負擔，且往往可由其餘糧食的高價出售以資補償，而在自耕的小農貧農，所收穫的糧食僅敷自己的生活需用，如再由政府低價收購一部，生活將立感困難，甚且有不足自己的食用者，在秋收時繳納征購糧食，下屆收穫前並須以高價向他人購買糧食，益難支持。須知征購原與田賦征實不同，田賦征實是納稅的一種方式，凡有田地的即應負有納稅的義務，祇是將原繳現款的改收實物，其本質並未改變，但即就此點而論，根據一般社會改革者的意見，總理民生主義所示的平均地權政策，土地納稅仍應參酌負擔的

能力累進征收，至征購糧食並非征稅性質，自更應按照負擔能力公平攤征，不能普遍的施行于一般田戶，對於田地很多的大戶，應該特別重征，僅能自給或餘糧無多的農戶則完全免征，使可適合公平的原則，並能節省征收上的開支。此外關於征購的給價，過去有付給現款的，有搭發庫券的，我們覺得也應該求力劃一，征購既然集中從大戶實施，不妨一概搭發庫券，定價亦可較低，惟各省應求負擔均衡，以免有時重時輕的流弊。

田賦征實及定價征購之外，推行積谷亦不失為控制餘糧的重要方法。積谷在我國原是實行很早的制度，內政部曾於二十五年及二十六年先後訂有各地方建倉積谷辦法大綱，各省建倉積谷實施方案，全國建倉積谷查驗實施辦法，所有法制規章，大致均已完備，不過，試考察各地實際情形，多無倉庫的設置，或雖有倉庫而無存谷，有未經依照規定標準收積的，有雖依規定收積而致損耗，應該由政府積極的加以清理，確立健全的積谷制度。因為，田賦征實及定價征購，究係創始的新政，一般尚不免有增重負擔之感，

而對積谷則行之已久，視為當然，且征收購數額原有相當限制，足敷軍糧之用，却未必能供給全部民食的需要，推行積谷，正可藉以補足此種需要，作調劑虛穩定市場的準備，尤其於備荒救貧方面，更可發揮其重要效能。推行積谷的辦法，一方面對於各省舊有的積谷應該澈底加以清理，如有優存挪用的應責令賠償，一方面對於今後的積谷要妥定征積標準，或即依內政部原訂的辦法由主管機關督促切實施行，尤其對於倉庫的設置，要充實設備，原有倉庫設備過於簡陋或建築不適合于儲存糧食的應加以修葺或改建，並宜斟酌需要，撥款新建，對於倉庫管理，亦應根據科學方法盡力推行，務使損耗能儘量減少，所有積谷能充分適應公眾的需用。

還有，推行公倉制度，對於控制餘糧亦有重大裨助，我國各地除積谷倉外，向少公共糧食的設備，即有少數公共糧倉，亦係為政府自行貯藏糧食之用，人民並不能自由寄儲糧食。近年來農本局與中中交農四行及其附設的合作倉庫曾推廣設置農倉，辦理農產儲押業務，但偏重營業性質，為數有限，效果因亦不甚顯著。農戶及地主收穫的糧食大

部份還是存放於自備的倉庫內，設備既欠周密，每年損耗的糧食頗多，在戰時實施餘糧調查及管理，尤感困難，化名散藏等現象，不一而足。所以今後為欲控制餘糧，一定要推行公倉制度。在初辦時，因為農戶狃於積習，難以普遍施行，可由政府指定重要產糧地區國有或商營倉庫的一部份容量，並訂定優待條件，獎勵人民寄儲糧食，如規定存入公倉的糧食，得減免倉租，如須繳納田賦及征購糧食即以公倉出具單據抵充不必再以糧食繳納，藉免運送搬移之勞，在存戶方面既可節省設倉的費用，政府方面又可明瞭餘糧情形，必要時并得優先收購，撥濟軍需或民食。待到公倉的設置較廣，人民亦比較樂於寄儲時，不妨規定各地區內必須寄儲的數額，尤其對於大糧戶，得強制其寄儲一部份餘糧，或由佃戶將地主應收租谷代繳公倉存儲。最後的目標，仍當使每鄉鎮甚至每保皆有公倉的設立，強制一般人民寄儲餘糧，達到總理所示「每一城鎮須有一年食物之貯積」的理想。

在公倉尚未普遍推行，而政府利用田賦征實定價征購及積谷所控制的餘糧，又不足

供應當地的軍民需用時，可實行餘糧派售辦法。全國糧食管理局在二十九年度為調節川省各地的民食，原曾採用此種辦法，惟其成效不著，乃由于餘糧調查的缺乏，派售標準及手續亦未有周密的規定，益以地方下層機構未臻健全，甚且緣以營私舞弊，致影響一般人民的信心，今後自仍須推行此項餘糧派售辦法，因為政府既不能控制所有的餘糧，實際上且當祇控制一小部份的餘糧，如三十年度征收征購糧食約六千萬市石，除配撥軍糧外，所能調劑民食的當屬有限，佔民間市場的流通額亦不過二三十分之一，而在戰時畸形心理下，市場自然的調節又不可倚恃，所以不得不用政治力量，派定糧戶農戶出售餘糧，以應需要。關於派售的方法，可先就調查著手，糧食部在三十年十二月間公布的大戶存糧調查辦法綱要，以耕種戶或收租戶在三十年度納田賦征收實物額達十市石以上者為限，就是要想先調查大戶存糧，必要時實施派售，其最澈底的辦法，還是要在秋收時能調查收穫糧食，及留作自己一年食用，種籽，及其他應繳租稅，積谷與征購糧食數量，以便能確切明瞭其餘糧數額，並對該項餘糧規定完密的管理辦法，如對餘糧可指定

售與政府糧食供應機關或其他需要糧食較多的機關學校工廠團體，糧戶出售餘糧時應陳報糧食主管機關登記，必要時，並須申請核准後始能出售，這樣，餘糧動態，政府才可以完全明瞭，餘糧的調節政府才可以完全掌握，散藏囤積等現象，既可根除，控制餘糧亦始有澈底的成效，不過，這次有健全的機構，幹練的人員，和周密的章制，在沒有充分準備前，不宜輕易普遍施行。

#### 四、管理運銷

糧食的生產消費是因地而異，我們固希望每個地區能夠達到自足自給的境域，事實上，由於土地肥瘠的不同，農事設備的差異，以及人口密度的懸殊，各地總不免有盈虧的情形，為使其能有無相濟，不致發生過剩或不足的現象，並維持相當均衡的糧價，就有賴于完密的運銷制度。

在平時，各地糧食供銷可經由糧商的營運，遂行自然的調節，在缺糧的地方，價格



一定高，糧商根據營利的動機，自會從餘糧地方採購運濟，所需支付的運費，按照各地交通情形，大致有一定的水準，糧價也就能夠相當的穩定。戰時情形就不相同，因為戰區及接近戰區地方糧產的萎縮，軍糧民食需要數額的龐大，再加各地運輸的阻滯，一般囤積居奇心理的發展，以營利為目的的糧商，每不能担負此種繁重的調劑任務，糧食的分配，不得不由政府運用政治和經濟力量予以統籌，糧食的運銷亦即必須由政府依據合理的分配政策實施管制。

公買公賣是最澈底的分配和運銷辦法，所有農民生產的糧食，除去自需的一部份外，概由國家經營，孫哲生先生於「糧食問題與抗戰建國」文內，曾明白的提出糧食國營三大功用，（一）掃除私賣，平定糧價，（二）收縮通貨，穩定物價，（三）開發國家財源，增加國庫收入。立法院並曾擬有非常時期糧食國營原則草案，說明糧食國營的目的。

（一）安定一般人民生活，以期加強全民抗戰建國之力量與精神；

(二) 平抑糧食價格，因而穩定一般物價及工價，並根本杜絕壟斷漁利囤積居奇；

(三) 穩定幣值，鞏固金融，使法幣能發能收，不致有惡性膨脹；

(四) 強制節約儲蓄，集中社會遊資，以加速國家建設，並使預算收支易於平衡。

至實施辦法，該草案內亦有詳細敘述，其主要內容：為生產糧食的人民，應將存糧總額向政府機關陳報，除保留一年內自用的食糧外，悉由政府封存原倉，參照市價以國幣及儲蓄券配合付價收買，各級地方政府征收田賦或土地稅應儘量折征土地正產物，交由糧食國營機關公賣，第一次公賣價格，應參照出賣時市價為準減一二成，以後逐漸平減至達合理價格為止。

這在原則上，誠屬極其允當，但是，在中國目前能否實行及如何實行，却不能不按照客觀的環境情形予以深切的考慮。無可諱言的，我國現時政治經濟條件，還很落後，一般人民習性，亦充分帶有保守的色彩，在各項應行配合的條件未準備完成以前遽予實行，誠恐措施難周，不但不能收國營的實效，且足以釀成農產萎縮的危機，所以我們認

為要實施國營公賣，一定要先積極推行以下幾個基礎工作：

(一)土地陳報的完成 實施糧食國營公賣，一般商民就不能由自買賣，所有餘糧均須由政府收購支配，但我國各省對於耕地面積及所隸戶主，一向沒有精確的調查，在征收田賦時，尚多飛灑詭奇的弊端，欲求普遍收購餘糧，更難望其公平完備，故須先由地政財政機關就原定的土地陳報法，限期實施完成，藉作征購的依據。

(二)戶口編查的實施 糧食國營，須對全國軍民所需糧食作公平合理的分配，但在目前全國戶口究有若干，從未舉行普遍的調查，對其應需消費糧食數量，因亦無精確的統計，亟應由內政主管機關實行戶口編查，翔實統計，俾作調劑分配的依據。

(三)倉庫網的建立 糧食國營，收購糧食的數量至鉅，必須各地普遍設置倉庫以資儲存，原有地方的積谷倉，銀行廠商經營的農倉，及糧戶自有倉廩，雖可利用，但或因地點偏僻，不便集運，或因建築簡陋，難資久儲，仍須由政府另行統籌建立倉庫網，以資儲用。

(四)幹部人員的訓練 糧食國營後，關於糧食的征購儲運製造分配及調查經理等事，須有大量幹線人員盡力辦理，原有的糧商雖可利用，但國營業務繁重，且係新政創始，仍須訓練有健全思想及專業技能的幹部為之領導。

在各項準備工作，尙未完成以前，惟有由政府察酌各地糧產情形制定供銷地區，一面按其實際人力資力，酌設機構，作部份公營，一面督導正當糧商在管制下經營，藉以適應目前迫切的需要，並可奠定將來國營公賣的基礎。

過去，各省糧食調劑，向無整個的籌算，軍糧民食，亦少確切的劃分，以致省自為政，軍民爭食，封關阻運，幾成普遍現象。三十年二月全國糧食會議雖曾議定民食調劑的原則：「省際糧食之調劑，應由全國糧食管理局與供需有關之省份參酌實際情況，洽商統籌支配，既經支配決定，不得擅自變更，省內民食調劑由省糧食管理局，統籌支配。」對於軍糧的購屯，亦曾於軍事委員會下設立屯糧監理委員會主持辦理，但是，由於當時川省糧食問題的嚴重，全國糧食管理局幾集全力於川省糧食的調節，各省民食很

少籌額，軍糧方面，全國糧食管理局，各戰區司令長官部，各戰區省區購糧委員會，軍政部及所屬軍糧局，後方勤務部及所屬兵站，均曾經辦一部份採購，還有發給代金由各部隊自行採購，步驟至為紛歧。糧食部成立以後，因推行田賦征實及定價征購辦法，糧食收購的權責已趨劃一，對於軍糧的需要，即由糧食部就征實征購額內全部供給，中央公教人員的公糧亦全部供應，至各省公糧及民食則就征實餘額酌撥接濟，這自然比以前多所改進，軍民爭食的現象可望避免。但是，我們仍不能以此自足，因為三十年全國征實征購，即能全部征足，亦祇約六千萬石，除供給軍糧公糧外，所餘無幾，以我國人口的衆多，糧食消費量的龐大，各省民食的調劑，仍然是很嚴重的問題，省際方面的流通，一定要由中央糧食主管機關負責統籌，縣際的流通，則由省糧政主管機關統籌，其實施步驟，可先查明各地糧食生產量需要量及歷來運銷路線，劃定餘缺濟銷的地區，及濟銷的數量，必要時並可規定購銷的價格，餘缺濟銷辦法既經確定以後，就要切實執行，務使濟銷足額，在餘糧省份縣份，須知濟銷外省外縣是一種應盡的義務，而不是恩惠。

，就不能隨便阻運，在缺糧省份縣份，亦須知向外省外縣購運，原是一種救濟民食的舉措，而不是營商，就不能私行牟利，這才可以真正達到調劑民食的目的。

糧食運銷的機構，可由政府按照各地方交通運輸倉儲設備金融機構糧食供需等情形，一面自行經營，一面管制商人經營。關於公營糧食，糧食部原經於陪都及四川成都內江綿陽等地設立民食供應處四處，并附設若干供應站負責辦理，其他各省亦有由省政當局設立糧食購運機構辦理的，不過，由于民食供應問題的逼在性，原有中央設置的機構，尚嫌不夠，各省辦理的步驟亦極其紛歧，以致尚不能收廣大的成效，今後要將供應機構，推廣設置於四川以外的各省，原有的並加以調整充實，一面於各地提倡普設運銷合作社，及糧食公店，以與供應機構密切聯繫，完成廣泛的運銷網，使能真正負起一般民食的購運及銷售的任務。劉大鈞先生於「我國戰時物價問題」文內，提出統制食糧運銷的四個原則：（一）政府須自有糧食運銷的機構，至少在主要產區及集中地點，自設運銷機關，並多設置運銷合作社，由政府或銀行貸予資金，維持密切聯繫，（二）食糧運

銷制度須一元化，無論軍米民米，皆應由一個機構採辦，軍米部份，在採購之後交軍政部軍糧總局分別供給各部隊，（三）國營食糧運銷須普遍化，不以一省或一區為限，採購時須考慮各省各區的軍米與民食的需要狀況，計其總數，再根據各區的產量與市價，加以分配，（四）政府運銷不能採用商業標準，如某區糧價低廉，雖運銷費用較多，亦不能顧慮。這四項確是公營運銷的幾個根本原則，為今後政府所必切實遵守推行。

糧食的運銷業務，至為繁鉅，以現有政府的人力資力及統制經驗，欲求完全公營，絕不可能，且亦難收重大的成效，所以，仍不得不用原有糧商名義在政府管制下担負運銷業務。關於糧商的管理，糧食部會頒佈糧商登記規則，規定所有經營糧食業務的公商號經紀行棧倉庫等，均須向糧政機關登記，領取營業執照後，始得開業，同一地區內有同業三家以上，應即組織糧食業同業公會，糧商應置備簿冊，逐日詳載營業項款，以備糧政機關隨時查閱，並須按月將營業實況填具報告表，送由公會轉報糧政機關備核，並不得利用糧商名義實行囤積居奇或有抬售及其他違反糧食管理之行爲，這許多規定，

如能切實執行，對於糧商營業的控制，自可收相當的效果。不過，糧商營運，對市場供需的調劑關係甚大，僅僅登記，還嫌不夠，一定要對市場交易，再加嚴格的管理，始能與公眾利益相合，不致於發生一般私營的弊端。原有各地的糧食交易市場過於分散，或者根本無確定的糧食交易市場，管理極為困難，一定要由糧政機關加以調整，使趨簡單化固定化，在重要都市及集散地區，並可由政府按照事實需要，建立交易模範市場，配設檢驗衡量工具，以便利糧食的交易。糧食市場既經確定，所有糧商的交易即應集中在市場內舉行，由糧食管理機關派員督同糧食業同業公會監察登記，以防止黑市交易及賤購情形，必要時管理其分配，對於糧商經營省際運銷業務，并應採行憑證制度，就是向外省採購或運銷糧食業務時，須先依照中央劃定的濟銷地區，向省糧政機關申請，經核准給證後，始得赴外省採購或運銷，縣際糧食運銷，視事實需要情形，斟酌採行憑證制度與否，總期其能密切聯繫，在政府管制下切實經營運銷業務。對於囤積居奇投機操縱等行為尤應嚴加防止，政府原頒有非常時期違反糧食管理治罪暫行條例，非常時期取締



囤積日用重要物品辦法，非常時期評定物價及取締投機操縱辦法，對於囤積居奇投機操縱的意義及處罰規定，極為詳明，如有觸犯，即應依法懲辦，尤其對於一般擁有實力或特殊政治勢力的，更不能稍予寬貸，担任糧食管理或業務的人員，尤應以身作則，廉潔自持，執法惟公，這才不違背督導私營的本旨，而與公營配合進行，調節民食，以致能真正達到平抑糧價的目標。

### 五、節約消費

節約消費與增加生產，同為平抑糧價的基本途徑，祇有增加生產，才能充裕糧食的供給，亦祇有節約消費，才能減少糧食的需要，在供給與需要均衡的時候，糧價自會趨於穩定。

糧食的用途，原不限於作人類的食料，還可用以釀酒製糖及喂養牲畜等，據中央農業實驗所農情報告第六卷第十期所載，人用食料，米僅佔總產量百分之八十一，小麥佔

百分之七十二，小米佔百分之七十四，玉米佔百分之六十五，高粱佔百分之三十九，大麥佔百分之三十五，其餘除去一部份種籽外，即用以釀酒製糖及喂養牲畜，尤以雜糧的消用最多，在軍民食用至為迫切的戰時，自當對於此類用途予以限制。至限制的程度和方法，應視各地實際情形而異，飲酒原非必需，且對於人生健康，有相當不良影響，可完全禁用糧食釀造，如因酒稅為目前政府的一項重要收入，為期兼顧起見，亦應就主要糧食如穀米小麥等完全禁釀，各類雜糧，在缺糧省份亦應禁用釀酒，餘糧或能自給省份，則不妨酌予弛禁，至酒精係適應國防工業，交通運輸及化學藥品的需要，其所必需的乾酒原料，自可在政府登記管理下釀用。各省對於禁釀辦法原有相當的規定，惟步驟紛歧，實行時頗多流弊，不肖官吏且往往緣以漁利，亟應由中央糧食財政主管當局統籌規定，並督飭各省認真執行，嚴加監察，始有實效。關於酒精方面，中央原經訂有禁釀區內酒精工廠自設精坊或約定精坊使用食糧管理辦法，對於使用糧食釀製酒精原料的申請登記給證及檢查等手續，俱有明白的規定，惟望其能切實遵行，不致流為具文。雜類

爲人生必需品，自不能完全禁用糧食熬製，但亦應儘量使用糧食以外的原料，其必需使用糧食時，應斟酌當地食用情形，就次要雜糧在政府管理下使用。喂養牲畜，要想以法令禁止使用食糧，在執行上頗感困難，而且牲畜多係充作食用，似亦不必嚴加禁止，祇應用宣傳或勸導的方法，使人民限制以糧食喂養，對於耗糧較多食用價值較低的牲畜，如狗類，並可酌予捕殺。如以上各項能確切做到，糧食之轉作人類食用，增加百分之十的成數，並不過難。

人類食用，在不妨害營養情形下，亦可大量節省，國人向喜食用精米或細白麵粉，此項碾磨的耗費，爲量至爲可觀，其實，據衛生機關的研究，糙米粗麵的營養價值，較精米或細麵爲高，自應以宣傳方式倡導食用，惟爲期具有實效，仍應酌採強制辦法，政府自辦工廠碾製的及其他由政府收購供應的，應完全用糙米或粗麵，對於民營加工廠坊，則可規定碾製最高精度，使不得超過，市場精米細麵的交易，並可實施查禁。除去米麵而外，雜糧亦不乏具有良好營養價值者，如玉米，馬鈴薯，甘薯，豆類，並應盡量提倡食

用，政府可廣設工廠將雜糧與小麥混合製粉，並獎勵加工廠商混合碾製，配作軍糧或一般民食，使軍民於無形中養成摻食雜糧習慣。還有我國食物向以豐盛為尚，有不少地方的人民每日吃乾飯三餐，自可于早晨改食米粥，烹調方面並有喜用蒸飯的，將米湯傾廢，這亦足以減少米飯的營養，應用宣導方式予以改良。此外，為了促使人民節約消費，可運用限制購買的手段，間接的使其無法浪用，非常時期違反糧食管理治罪暫行條例第五條規定：「需要糧食之民戶，存有糧食超過三個月以上之需要量，而未依法令向糧食主管機關陳報者，沒收其超過量，需要糧食之公私機關團體，存有糧食超過二個月以上之需要量，而未依法令向糧食主管機關陳報核准者，沒收其超過量，需要糧食之民戶與公私機關團體存有糧食者，經陳報核准後，而繼續購進超過其每二個月之需要量，未經向糧食主管機關陳報核准者，沒收其繼續購進量。」這就是要限制民戶及公私團體的存糧量及續購量，對於超過的予以制裁，藉免競購囤存，刺激市場的需要，並可節省不必要的糜費。

限制人民食用最徹底的方法，還是計口授糧制度，就是按照人口數額作定量的分配，自不致有浪費的弊端，不過在實施的範圍和步驟上，正與實施公賣一樣，且必須配合公賣進行，要按照實際情形審慎決定。實施計口授糧，一定要先對於人口具有調查，計口始有依據，對於糧食來源能絕對的控制，授糧始有把握，因之在一般政治很落後的地方，人口既無確切的調查，糧食來源亦不能充分的控制，就不應輕易施行，致節約的成效未著，反以引起斷食的危機。還有，計口授糧究是一件繁瑣的工作，需費人力至巨，大多數人自己握有糧食的鄉村，或是在饒有餘糧市場平穩的地區，也就無急急推行的必要。福建省曾於三十年初試行計口授糧制度，其辦法係於省糧食管理局下設公沽局總管理處，並指定二十餘縣設置公沽局，收購餘糧，計口配授，按照該省糧食管理辦法，及公沽局業務綱要規定，收購餘糧的手續，係由各農戶或業主，就每年收穫之糧食，除留備自用至下屆收穫季節所需糧食之數量外，其餘剩糧食向公沽局陳報，依照評定的公價給價收購，如因資金或屯儲關係，得先付相當定金，或准其逕向銀行押現，農戶或業主將

糧食自行運至公沽局指定收購場所者，除發給價款及運費外，給予手續費，其不自報購收購，或漏匿過糧，則責由當地保甲長強制收購或由公沽局派員逕向收購，餘糧購得以後，即實行計口配授，首先登記各縣境內糧食零售商，作為蒐購分銷的細胞，再由縣政府根據戶口調查按戶發給購糧證，人民持證向零售商購買應得的糧食，其每人消費量依左列的規定：

- (一) 住戶無論男女老幼，平均每人每口十二市兩，
- (二) 農戶每年每人給穀五百市斤（折米三百五十市斤），
- (三) 各廠勞工每日以一市斤為原則，可增至一斤四兩，
- (四) 囚糧每人每日給米一市斤

依據以上的規定，福建各縣施行計口授糧制度，但為時未久，流弊滋生，各縣公沽局往往有無米可沽情事，乃至秩序紊亂，黑市米價飛漲，福州在淪陷前，白米每市担竟達五百元，仍不易購買，餓斃者時有所聞，三十年下半年，各縣遂陸續撤銷公沽局，或

將其性質改變，成爲代辦軍糧或公糧的機關，計口授糧制度，終于完全失敗。據熟知其實在情形者觀察，「計口」方面很少有問題，因爲福建省的保甲辦理尙力，戶口調查統計亦頗完善，尤以城區者較爲準確，米糧需要量的估計，應可大致不差，其失敗的主要原因，乃在「授糧」方面，就是公沾局無糧可沾，對於米糧的供給量沒有準確的統計，任憑各戶口自報其人口耕地及餘糧額，致頗多餘糧逃避收購，結果是口已計而糧不授。因此，我們認爲計口授糧，原是一種理想的限制消費及公平分配的制度，但在實施上一定要對於戶口調查及控制糧食來源兩點作充分的準備，並且要集中人力先就缺糧的城市試行，始能收實效，不致重蹈福建失敗的覆轍。

## 六、調劑金融

戰時因軍費支出浩大，稅收短少，通貨發行數量增加，刺激糧價乃致一般物價上漲，殆爲不可避免的現象，要想平抑糧價，亦惟有儘可能的收縮通貨，尤其要對於社會上

的游資儘量吸收，務使其能投入正當生產事業的途徑，不致於助長投機囤積的狂潮。

游資的爲害，現在已普遍的影響到社會各種事業，吸收游資的方法亦要從財政經濟方面併力進行，始克有效。

財政方面，可利用發行公債增開稅源提倡儲蓄及統制信用等手段，吸收民間的游資。募債增稅本爲戰時各國籌措經費的主要方法，而在我國似乎還未能按照實際情形，作最適切的運用，抗戰以來，國內發行的公債，總額祇有國幣三十四萬萬三千元，關金一萬萬單位，英金二千萬鎊，美金二萬萬元，（三十一年發行的同盟勝利金公債美金一萬萬元在內）比之敵國從事侵略戰爭以來先後發行的三百餘萬萬日元的巨額公債，誠屬相差甚遠，我們儘可以增加公債發行的數額，尤其要對富有資金者強制的使其承受公債，藉以吸收一部份游資。關於增稅一項，最近政府決定舉行鹽糖火柴煙酒等物品專賣，這雖可以藉專賣的利益增加政府的收入，但是所指定專賣的物品，多數是必需品，在一般人民或將受高價的負擔，對於社會的游資，並不能發揮吸收的作用。至所得稅的征收



年來已有改進，遺產稅及非常時期過分所得稅亦經盡力推行，不過還未能儘量適應戰時的需要，尤其過分利得稅，在征收方法和稅率上，亟應重加改訂，如原定課稅範圍，祇限于營利事業過分所得與財產租賃過分所得兩種，似嫌狹隘，應加擴充，原定累進稅率，最高百分之五十，亦嫌稍低，很有提高的必要，還有檢查稽覈的方法，並須切實改善，以期周密，我們知道後方正有不少的人大發其國難財，假使能對於征收過分利得稅辦法，運用得當，在政府方面既能獲得大量稅收，一般從事投機者，因為無暴利可圖，亦將轉用其資金于正當生產事業，誠為吸收游資的良好辦法。

提倡節儲，亦是吸收游資的重要途徑，戰時各國，無不利用人民愛國的熱誠，獎勵節約儲蓄，我國財政當局亦曾舉辦節約建國儲蓄金，發行節約建國儲蓄券，及實行外幣定期儲蓄存款，最近並發行美金節約建國儲蓄券一萬萬元，惟多係勸導儲蓄性質，固定薪金和小額收入者，固無餘力以從事儲蓄，而一般投機商人地主，因為儲蓄利息不及投機利潤的優厚，尤不願儲蓄，所以幾年以來，提倡節約儲蓄的收效，並不甚宏，游資依然是

充斥民間，或者供個人的揮霍，或者競向于物資的囤積，我們一定要採取比較嚴厲的儲蓄辦法，就是由政府按照個人所得的多寡來規定儲蓄率，小額的勞動所得者酌量免除儲蓄，大量的營利所得者，應累進的強制其儲蓄，這樣，才可以發揮節約儲蓄的實效，民間的游資才能大量吸收，以運用于正當途徑。

還有，統制信用，在吸收游資的運用上，亦佔極重要的地位，銀行是融通資金的樞紐，具有伸縮資金運用的機能，尤應予以嚴密的管制，以期能限制信用的膨脹，引致資金投放於正當的途徑。財政部最近曾修正公佈非常時期管理銀行辦法，其要點：（一）限制新設銀行，除縣銀行及僑資外，一概不許設立，（二）提存款準備，各行普通存款，以百分之二十作準備，存入國家銀行，（三）限制資金運用，銀行投放資金，以放于生產建設及增加貨物供應為原則，（四）限制銀行營業，不得設置代理部貿易部等機構，（五）限制內外匯款，銀行承做口岸匯款，以供應日用重要物品及機器等為原則，買賣外幣必須呈准，（六）官辦或官商合辦的銀行行員，視為公務員，不得直接經營商。

業，行員利用行款經商，以侵佔論。這個辦法，雖不能謂為最澈底，可因此由政府完全統制信用，但在目前究不失為一種切合實際的賢明辦法，倘能依照切實執行，自可吸收大量游資。

經濟方面，吸收游資的最要方法，就是積極的開發產業，消極的取締投機。關於開發產業，過去政府已深加注意，如中中交農四行辦理貼放，協助農工礦業的發展，中央信託局辦理戰時運輸兵險及戰時陸地兵險，以保障生產事業的損失，並曾先後頒行工業獎勵法，特種工業保息補助條例，非常時期工礦業獎勵條例，均所以獎勵生產事業的發展，但是，事實上各方游資仍未能盡量向這方面投放，其主要原因就是由於其他非生產事業高利潤的引誘，內地投資安全保障的缺乏，資金原是流向於利潤最高處所的，在商品投機買賣能有厚利的今日，擁有巨資者均不願將其資金釘着於利潤較低需時較久的農工礦生產事業，所以要想吸收游資流向生產事業，須同時壓低其他非生產事業的利潤，並嚴厲制止投機活動，一面儘量的發展生產力，予投資者以較高利潤的保障，或用直接

補助辦法，給予企業者以現金的補助，或用免稅協助運輸購買原料儀器等辦法，間接的減少其支出，此外還可以擴大兵險範圍，健全地方警衛機構，確保經營企業的安全，各方游資，自然會流向生產事業的投放，而不致流入不正當的投機途徑。

吸收游資以外，調劑金融收縮通貨還有一種很重要的手段，就是緊縮政府的開支。我們知道，我國雖是地大物博，但因歷來科學技術的落後，人民習性的保守，始終還停滯在半封建的農業社會階段，許多的富源並未被開發，整個國民的收入也就很貧乏，再加稅制均未盡合理，在平時已有收支不能平衡的現象，戰時費用浩繁，尤其不易維持健全的預算，要想避免增發通貨，除掉募債增稅和其他吸收游資方法外，就祇有盡量壓縮不必要的開支。二十八年九月國府公佈的「金融辦法綱要」內原有「黨政軍不必要之事業及駢枝機關，應嚴格裁減，」及「各主管機關節省不必要的開支」的各項規定，三十年十月間九中全會并有裁併駢枝機關撤減冗員以節約政治經費而加強行政效率決議案，問題是在能否認真實行，及實行能否持久，我們知道在編製預算時，許多機關並不體

察整個國家財政的困難，任意造報龐大的經費數字，預存着討價還價的觀念，在審核機關，亦每不詳究各主管機關所屬事業的真正需要，及其緩急程度，概予折扣式的核減，結果浮報巨額或無事可做的機關，雖然稍有核減，仍可藉以作不必要的浪費，而真正需要的機關，反因核減其預算後，致不能充分發揮事業的效能，或因以夭折，所以我們認為在編製或審核預算時，一定要根據實際的需要作合理的分配，核定以後，各機關並應切實遵守，對於預算絕對尊重，不能隨便更動，或任意要求追加預算。還有我們看到我國機關的增減，常顯現循環的途徑，決定的方針不能一貫地持久採行，今天裁減了一個機關，明天又可以一種性質類似的機關出現，為辦理某種事務，新機關成立了，而原管該項事務的機關，並未稍縮小其組織，乃致裁併駢枝機關的呼聲，雖是響遍國內，而機關的數目仍是有增無已，人員的冗濫，經費的膨脹，更是日益加劇，今後要想真正緊縮開支，就惟有由政府當局下最大決心，實行裁併機關，汰除冗員，調劑金融，收縮通貨，才有效果，糧價乃至一切物價亦才可賴以趨於穩定。

## 七、穩定物價

糧價是整個物價的一環，糧價又與一般物價互為影響，世人有謂糧價領導物價的或物價領導糧價的，均非確切之論，其實糧價高漲固可以刺激物價的上漲，物價高漲亦可以刺激糧價的上漲，要想平抑糧價，祇有同時穩定物價，才能收實效，要想穩定物價，亦祇有同時平抑糧價，才能獲得成功。

穩定物價的辦法，與平抑糧價雖因物品性質的差異，不能完全相同，但在根本原則上，並無二致，亦不外增加生產控制物資統制運銷節約消費及評定價格等項，關劑金融更係共同的需要，在這裏，我不想對於穩定物價的具體步驟詳細申述，因為時賢已論列很多，亦非本書之旨所在，現祇援引行政院經濟會議在三十年十二月修訂的「當前平價工作實施綱要」以明平價工作的輪廓。該綱要的主要內容有以下各點：

### 甲、權責之劃分

### 戰時糧價問題

(一) 行政院經濟會議為全國最高平價專責機關，統籌辦理全國一切平價事宜，糧食部主管全國糧食平價事宜，經濟部主管全國工礦產品及指導各地日用必需品平價事項，社會部主管全國工資平價及指導厲行節約事項，交通部主管鐵路水路驛運運輸費平價事項，運輸統制局主管公路汽車運輸費平價及內運物資之噸位事項，外匯管理委員會主管內運物資之價格與外匯關係事項，四聯總處主管籌劃平準基金事項，各地方行政機關主管各該地零售日用必需品及工資之平價事項。

(二) 一切平價工作實施，均由行政院經濟會議協同各主管部切實督促各平價業務機關及各地方行政機關負責辦理之。

(三) 行政院經濟會議對各主管及業務機關執行平價時，負有督導考核之責，對有關機關相互間負有聯繫調整配合之責，對各機關執行平價因缺少必要之權能不能達成任務時，負有協助與相機授權之責。

(四) 行政院經濟會議秘書處所屬各級經濟檢察隊於協助平價工作時，得行使其檢查舉發及其他有關檢察之各項職權。

## 乙、物價之調查

(五) 物價調查工作由行政院經濟會議秘書處調查組協同檢察組負責辦理，各有關機關應盡量協助之。

(六) 調查工作先由淪市城郊開始辦理，並循淪市各項物資之供應路線，追溯調查其生產地及集散地之物價，對於後方其他重要都市及其供應區之物價調查，亦應同時籌設機構，訓練人員，迅速推進，至於戰區各地，則以責成並協助戰區經濟委員會及地方政府辦理為原則。

(七) 調查之內容為食品，服用品，日用品，工業原料，燃料等，逐項詳查其零售躉售物價，並及供應生產運輸倉儲交易等實際狀況，據以作市場情況之分析，預測物價之動向，及確定平價之標準價格。

## 戰時糧價問題



丙、管理之實施

(八)行政院經濟會議根據上項調查分析之結果，預測某種物價有上漲之傾向時，應即通知各該物價之主管平價機關，迅即設法事前防制，消弭漲價之動機，若某種物價已有上漲之事實時，亦應立即通知並督促主管機關採取緊急有效之措置，以遏止漲勢，並設法使其恢復原狀。

(九)行政院經濟會議及各級物價主管機關根據上項調查分析之結果，對於若干重要物品，應依生產成本加合法利潤為準，確定標準價格，以為平價之根據。

(十)管制之方式以運用經濟力量為主，不足時則運用政治力量輔助之，前者如由平價業務機關運用物價平準基金，加強對同業公會之經濟輔導與統制，並以大量物資之及時收購或拋售，影響市價，及以經濟力量制裁投機奸商等，後者如由平價主管機關隨時控制並督率同業公會使能忠實協助平價政

令之推行，或採用「議價」「議量」等辦法，這集各有關方面會商解決，以使各項物價合於標準價格為原則。

#### 丁、業務之調整

(十一) 平價機構之主要業務，為統籌並推進物資供應，如改善採購方式，或加強貨品來源之控制，與內運商及生產廠商密切合作，並應適應市場供需狀況，靈活運用各種配銷方法，以發揮物價平準之作用。

(十二) 平價機構得依需要設立各地供應站，其供應物品之定價應配合前項標準物價政策，並應與市價密切聯繫，以發揮領導示範作用，同時並應委託民營商店代辦平價購銷業務，以擴張平價物資流通。

(十三) 四聯總處應籌撥「物價平準基金」以配合平價工作之要求。

(十四) 建立後方各大都市之市民消費合作社，計劃配銷市民之日用必需品，普及各公務機關教育機關消費合作社之組織，期能完全供應薪金生活者與

戰時糧價問題

一一〇

工資勞動者對日用必需品之消費，前項日用品由平價機構統購供給，或協助各合作社集體採購之。

(十五) 其他一切有關物資產銷之機構，均應分別調整，使能適當配合平價政策實施之要求。

(十三) 平價機構之組織，應以國貨平價工作之要求。

平價機構之組織，應以國貨平價工作之要求。

(十二) 平價機構之組織，應以國貨平價工作之要求。

平價機構之組織，應以國貨平價工作之要求。

(十一) 平價機構之組織，應以國貨平價工作之要求。

丁、實施之要求

平價機構之組織，應以國貨平價工作之要求。

平價機構之組織，應以國貨平價工作之要求。

## 第五章 實施平抑糧價的基本條件

### 一、機構問題

平抑糧價是一種極端繁複的工作，從前章所述，可知平抑糧價不但要就糧價本身加以合理的評定，還要對糧食的產儲運銷實施嚴密的管制，乃至金融及一般物價方面亦須配合調劑平抑，要想實施有效，就必得具備強有力的專管機構負責主持，並要與其他有關機關切取聯繫，合力推進。

在經濟繁榮時期，按照非常時期評定物價及取締投機操縱辦法的規定，曾有不少縣市成立日用必需品平價委員會，但因無糧食專管指導的機構，內部組織又極渙散，對於平抑糧價工作鮮有重大的成效。

二十九年八月，中央設立全國糧食管理局，直隸於行政院，綜理全國糧食管理事項

，圖復於各省繼續設立省糧食管理局，各縣設立縣糧食管理委員會，分別隸屬於省政府、縣政府，並受上級糧食管理機關的指揮監督管理省縣糧食事項，四川省並於縣以下設置鄉鎮糧食幹事及市場管理員，負責各鄉鎮及重要市場糧食管理事項，這在行政機構方面，可算相當完備。但是平抑糧價，不僅是行政管理的工作，還要由政府掌握糧食，用經濟力量控制市場，始克有效，全國糧食管理局雖曾在川省設有糧食購運處及倉庫督導室，並會同其他軍政機關在各戰區及後方省份設有購糧委員會，各省亦間有自設糧食業務機構者，惟系統紛歧，權責不專，且多偏重在軍糧的購運，民食方面並未顧及，加以全國糧食管理局組織較小，地位不高，對於各省設施難作適切指導，在川省並因各地下層機構倉促成立，人員未盡適當，有時反易利用繁瑣的管理法令，營私舞弊，以致喪失人民的信念，一度倡行的議價制度，終因機構的不健全而全歸失敗。

三十年七月成立糧食部，與其他各部平行，組織法內第二條明定，「糧食部對於各地方各級行政長官執行本部主管事務有指導監督之責」，對於各省督導自較便易，內部

組織亦較大，除事務部份外，設有軍糧民食儲運等司，專管糧食平價及購儲運銷等事務，各省並將原有之糧食管理局改組為糧政局，各縣糧食管理委員會撤銷，改於縣政府下設立糧政科，川省原設之鄉鎮糧食幹事市場管理員則一律撤銷。

在糧食部時期較以前最重要的差異，還是在業務機構方面，原有的四川糧食購運處經擴組為四川糧食儲運局，劃定全川為若干運輸段，設置站所及配備倉庫，辦理糧食儲運事項，並成立民食供應處四處，設陪都民食供應處於重慶，辦理陪都民食供應事項，設四川民食第一供應處於成都，辦理成都及犍樂鹽區民食供應暨川西上川南民食調劑事項，設四川民食第二供應處於內江，辦理資內粘區及自貢鹽區民食供應暨下川南民食調劑事項，設四川民食第三供應處於綿陽，辦理川北鹽區民食供應暨川北各縣民食調劑事項，各供應處下並廣設供應站及倉庫，以備就近調節供應。

此外糧食部為與其他機關切取連繫，並經設立督導室，由軍事委員會辦公廳行政院經濟會議秘書處中央組織部宣傳部中央調查統計局三民主義青年團憲兵司令部等機關派

員參加，共籌推進糧政工作。

綜觀糧食部在機構方面的配置，自較以前有重要的改善，不過，以平抑糧價乃至一般糧食管理事務的機構繁複，一定須有更大的決心和努力實施推進。在行政機構方面，縣政府糧政科的組織，遠較前糧食管理委員會為簡單，人員亦較少，據調查實際辦事情形，大都只能應付日常的公文，頗難望其能真正担負管理市場平抑糧價的任務，一定要加以充實，鄉鎮幹事市場管理員撤銷後，雖可改由鄉鎮公所文經幹事兼辦糧食事項，但文經幹事又何能有充分時間應付市場管理的繁複工作，論其操守能力亦未見稍優，所以縣以下是否仍須設置專管人員，似這值得考慮，尤其在各重要糧食集散市場，我們認為不但在川省要重新設置管理員，並且有於各省普遍設置的必要，因為我們要實施糧價管理，對於各重要市場糧價的變動糧食的進出及儲存情形必須有經常的報告，糧商的營業，機關團體的推進，必須有確切的登記，所有拍價競購，黑市交易，及投機操縱囤積居奇等情事，並須有嚴密的稽察予以防止，這皆非有專管人員難以勝任，至這些人員須審

慎選擇並受相當精神及專門的訓練，自不待言。

在業務機構方面，祇四川一省具有比較光備的儲運及供應機構，並均由中央直接指揮，其他各省或則根本無專管的儲運供應機構，或則雖設有專管機構，而並無一定的計劃，未能按照實際需要作適當的配置，甚且有不免藉以營利的行為，試一檢討目前各省所設的業務機構有設業務部者，有設儲運處者，有資成公糧店辦理者，有組織公司辦理者，祇是名目方面，就紛歧不一，實際設施，自更彼此懸異，漫無標準，聞中央糧政當局原有增設各省儲運局的計劃，希望能及早實現，對於各省供應機構並應規定設置準則，亟加調整，雖不一定皆須直屬於中央，但須在中央一貫的政策下配合執行各地儲運供應的任務，實際祇有儲運供應的機構能夠健全，認真負起任務，糧食的調節才能敏活，糧價亦才可以穩定。

在督導機構方面，其與各黨團軍憲機關切取聯繫的原則，自為我們所推崇，不過要希望其不祇為形式上的聯繫，而能真實運用黨團軍憲的力量，協同推進糧政工作，同時



，對於糧食增產及金融物資主管機關，亦要有密切的聯繫，行政院經濟會議原是全國最高的平價專責機關，望其能真正調整指導各主管部份平價的設施，成為綜合推進的機構，依照國家總動員法的規定，將設置總理推進機關，更望其能切實負起推進國家總動員物資及業務的工作。

平抑糧價，尚不僅政府須有健全的行政業務和督導機構，還要切實整齊並利用人民的組織，合力推進，過去各縣市所設的平價委員會雖無重大的成績，但亦不可完全廢棄，仍須加以改組充實，因為我們體察實際情形，一時尚難普遍訂定合理的公價，祇能評定各地區最高價格，在最高價格下再實行議價，所謂議價就是由各地糧食主管機關會同糧食業同業公會及有關機關，逐日或在一定期間內按照市場供求情況議定實際交易價格，這差不多是一種經常的工作，自須有一個能容納各方意見的組織，使能推行順利，所須注意的是此種組織祇能按照糧改機關決定的政策，配合輔助實施，而不當將平價重任完全由其負責，或成爲一個少數劣紳奸商操縱妨害糧政設施的集團。

最重要的人民機構，還是同業公會，糧食的購運銷售，大部份是由商人經營，而同業公會正是商人聯合的組織，倘能使其健全有力，切實統制同業的活動，平抑糧價的工作可事半功倍，政府可減少若干需費大量人力資力的機構。在別的國家平時就往往利用同業組織以實行其經濟統制政策，戰時更無不加強其組織，使能在政府督導下，協同擔負平抑糧價以及其他物價的任務。我國於二十七年一月原訂有之商業同業公會法及工業同業公會法，規定重要商業的公司行號在同一區域內有同業三家，製造重要工業品的工廠有同業兩家，須分別組織商業及工業公會。二十九年十月並頒布非常時期職業團體會員入會與限制退會的辦法，規定凡具有同業公會法定會員資格的從業人員，均應加入當地業經依法設立之同業公會，非因廢業或遷出公會組織區域或受永久停業處分不得退會，三十一年二月復公布非常時期人民團體組織法，對其組織的程序更有詳細之規定，在組織的法規方面，總算相當完備，糧食業為重要商業，糧食加工業為重要工業，自均適用。至關於同業公會的工作，二十九年六月政府曾頒布非常時期重要商業同業公會工作

綱要，對於會員購進輸出貨品的登記，囤積居奇的糾正，批發零售價格的公布，以及同業間不正當競爭的制止，非商人經營本業商品的調查事項，均有規定，三十年六月復公佈非常時期工商業及團體管制辦法，更明定必需品同業公會的任务，要協助主管官署評議價格安定市廛，督飭會員遵照平價機關規定價格出售貨物，並施用標價制與發票制，凡此規定，確亦相當週密。不過在實際方面，還有許多糧商沒有加入同業公會，有許多地區沒有組織糧食業同業公會，或已成立糧業公會，而多數仍是很不健全，不能切實負擔規定的任務，甚且有少數不良商人把持操縱情事，這就有待於社會行政主管機關與糧政機構的切實督導改造了。

在人民方面，還有一種亟應加以推廣和利用的組織，就是合作社。合作社組織的理想，原是要求整個經濟體制的合理化，達到人人為我我為人的境域，這在目前，雖非可以速求實現，但能組織完善，使消費者直接向生產者購買，避免中間商人的層層剝削，確大有裨助於平抑價格的工作。最近糧食部社會部會同頒訂合作社供銷糧食辦法，

規定各級合作社得商准糧食管理機關依法登記後，辦理糧食運銷及分售業務，關於價格及其他營業準則，均依一般糧管法令的規定，這自然是一種賢明的措施，我們所希望的，是各地合作社能夠普遍組織，並依前項辦法切實推進糧食運銷分售業務，成爲一種真正消費者所自有經營和享受的基層組織。

## 二、人員問題

徒法不足以自行，一切的政策方案，必須有幹練的人員，認真體會執行，始能收有實效，尤其平抑物價工作，在我國是新興的經濟統制事業，並因其內容廣泛，影響重大，或許是經濟統制事業中最機微繁複的一部門，自更須有大量具備專業技術和經驗的人才，主持推進。

超然的人事考銓制度，原爲我政府所銳意推行，專家政治亦向爲一般人們所崇尚鼓吹，但是事實上仍未能達到理想的目标，却無可諱言，各機關的任用人員，依舊要衡量

關係的親疏，人員的求用亦仍不免要借重八行書的荐託，所謂專家更是漫無標準，名氏稍見於報章者，就自然成爲專家，其真略有專門學術或技能的，則又兼職過多，席不暇暖，因此，我們認爲對於人才的選擇，還要依照既定法令，切實推行和改善，我們不必強求在戰時人員的任用，均須經過考試，但是甄拔惟依才能的原則，却應忠實地奉行，我們亦不必苛求在一般科學水準落後的我國，能有大量具備高度卓見和行政技術的專家，但是對於平抑糧價以及一般統制經濟的工作，却應多遴選具有較高智能訓練和實際經驗並對統制事業有充分信心的人來担任。還有，我們不要忽視了下層幹實際行政管理或經營業務的人員，平抑糧價是要在各地普遍施行，影響平抑糧價的糧食儲運購銷，更是牽涉到糧政的整個範疇，一定要有大量的幹練人員盡力推行，過去在經濟部時期，關於各項物資管理及平價的法規未嘗不完備，在全國糧食管理局時期，自省縣以至各鄉鎮市場，均設有專管機構，其組織未嘗不周密，然而終未能收有良好的成效者，其主要原因就是由於下層人員的不健全，匪特對於平價工作沒有深切的了解，抑且往往缺乏道

德的素養，有不少人正藉平價的美名，而掩藏其營私舞弊殃民漁利的行爲，乃致平價工作根本喪失其在民間的信心，自難望有若何開展。嚴刑懲治，自不失爲處置貪污枉法者的重要手段，非常時期違反糧食管理治罪暫行條例內並有明文規定，如第八條：「公務員利用職務上之權力機會或方法，爲自己或他人違反糧食管理法令者，依本條例之規定從重治罪。」第十條：「公務人員或軍警執行管理糧食或征購糧食時，如有藉端勒索或其他營私舞弊情事者，依修正懲治貪污條例從重治罪。」但是，耳目究有所未周，懲治亦有時而窮，密告固然是良好的辦法，而密告者往往在當地不能安身，雖有巨獎的引誘，終于少見密告的事實，所以根本的辦法，還是要在積極方面慎選人才，尤其是培養人才。糧政是新興的事業，有糧政的技能和經驗的人究竟不多，曾受相當教育的青年人，是比較易於接受及推行新政的，祇要加以專業和精神的訓練，就可以蔚成良好的糧政人員，以往全國糧食管理局調集中央警官學校畢業學生，予以短期訓練，派充川省各縣糧食管理委員會第一股股長，當時服務成績確遠較其他未受訓練者爲佳，並曾令各縣糧食

管理委員會自行訓練鄉鎮幹事，却因各縣濫行招致，未具成效，所以訓練人員還要有一定的實施機構和步驟，以我國境域的廣闊，完全集中在中央訓練，自然是不可能，但是主持訓練的，至少應該由省糧政機關負責，並且要與中央整個訓練的計劃配合。糧食部亦曾舉辦過督糧人員的訓練，仍就中央警校畢業學生調訓，派充川省各縣助理督糧人員，但為數有限，希望其繼續舉辦有關糧政的訓練，並擴大推行於各省，訂定劃一準則，責成各糧政局依照實施，外來的人員，固須盡力選擇攷訓，原有的行政人員，已有相當經驗，並可輪流調訓，以增進其學識和智能，此外，還可以與各學校及黨團密取連繫，代為訓練或協同訓練，以期能收培養人才的實效，而為推進糧政工作的基本幹部。

### 三、資金問題

在通貨日趨膨脹的危機中，一切政府的行政和事業開支皆屬嚴切的緊縮，不過為了實施與軍需民生極有關係的平抑糧價工作，却不能不撥以相當數量的資金，週轉運用。

平抑糧價，須由政府控制一部份的糧食，雖則可以藉田賦征實及發行庫券征購的辦法向人民無償的取得糧食，但為數有限，例如三十年征實征購共祇得六千萬市石，尙不能充分供應各地軍糧民食的需要，征實征購的數額固可增加，惟在政府尙未採有較急進的政策，如糧食國有以前，終不能不有一部份要向市場或農戶給價收購，而且，就算征實征購的數額能夠作大量的增加，足敷供應調節的需要，征糧的地區未必是需糧的地區，就必得由政府辦理儲運，糧食是體大笨重的物品，儲藏集運仍須付給大宗的費用，有時政府爲了要穩定重要消費都市的糧價，更採取貼補制度，如重慶市於三十年三月後實行民食統購統銷辦法，所有糧商購運到渝的食米，皆由政府按其進價成本加運繳及合法利潤予以收購，再按一定的價格分配各米店銷售，最初批售中熟米價格定爲每市石一五二元，尙與購價大致相同，後來以糧商進價成本及運繳增加，政府的價格亦隨以增高，而售價並未能作比例的增加，直到定爲中熟米批售價每市石二三二元（米店零售價格每市石二四〇元）以後，始終未有變動，所有不足的價額，就全賴政府貼補，這還是指南銷



的官價米，至公務人員及其眷屬的平價米，每市石祇出六〇元，更由政府作巨額的貼補，凡此不論收購儲運及配銷貼補，均須從公庫撥給相當資金。

目前的問題，倒不在資金的應否籌撥，而是在資金如何運用，始能以最少的費用獲得最大的效果，帳務組織的完善，會計制度的周密，自皆有助於資金的運用，但屬於另一專門技術問題，這裏不願深論，所須特別提起負責當局注意的，就是關於資金運用的本身，一定要有個完密的制度，能使敏活調撥，與實物配合構成良好的循環，不致於呆滯，成爲死的資金，平價及業務資金全由於預算或其他支付命令的限制，原有一定數額的，財務主管機關要如銀行一樣，能彼此項定額的資金，按照實際需要，投放後隨時換爲實物，再變成現款收回，自然，政府並非營利機關，有許多資金投放後是不能收回的，例如購作軍糧的價款，和公務人員平價食米的貼補費，完全屬於消耗的性質，但是大部份的民食，是作價出售，可以收回的，這就必須作敏活的運用，由中央控制資金的循環，使能充分發揮平價的實效。

過去主管平價機關，每有將其資金，固定的分配於所屬業務機關或再轉分於次一級機關，這在主管機關財務方面，固然是事務輕簡，而在實際資金的運用上，常不免發生呆滯，或不敷支配的現象，因為業務機關需用資金，不比行政經費有固定的性質，是須因時而異的，在收購實物時，如不能充分發給資金，就難以達成任務，在實物收購後乃至出售時，如仍將資金存於該機關，就易造成呆滯的現象，（該業務機關存於銀行時，其結果一樣，因主管平價機關仍不能自由撥用。）且足以誘致不肖人員假借該項資金作營圖私利的行爲。還有貸助商人營運亦是一般人所倡導，並爲政府所曾採行的，但應注意的，就是如何貸助，始能收得平價的實效。我們認爲商人不比生產者，在一般商業資本猖獗而政府開支日趨膨脹的現階段，正不必顧慮無人經營商運，或經營商運者缺乏資金，政府主要的工作還是在對於商人加以組織督導，並保障其合法利潤，而不是貸助資金，尤其在這次大後方如四川重慶等地，游資充斥，更無須由政府貸助，致增厚商業資本的猖獗力量，加重國庫的負擔，轉以刺激糧價和一般物價的上漲。自然，有許多地區，

如資金根本缺乏，或在某個時期，商運特別稀少，仍不得不由政府酌予貸助，不過，此項貸助的資金，一定要隨時換回實物，並嚴密致核其用途，以免轉作投機或其他不正當事業之用。

#### 四、行政技術問題

實施平抑糧價，有了健全的機構人員及適量的資金以後，還要有高度的行政技術，才能獲得實效。這裏所謂行政技術，是指廣義的解釋，所有處理平價工作的策略和方法，為設計調查執行督導宣傳競賽考核檢察等項，凡足以增進行政效能的，皆屬於行政技術的範圍。

設計本是任何行政事務處理必須具備的條件，沒有設計，就等於建造房屋沒有繪製圖案一樣，何能望有良好的表現，平抑糧價的工作，在地域上遍及各省縣以至鄉鎮村落，在業務的範圍上，牽涉到糧食的購儲運銷，在社會的影響上，更關及整個國家經濟人

民生活乃至抗建的大業，自更須有週密的設計，以作實施的準則。設計是不能凌空虛構，一定要根據實際的環境需要，並估計可能運用的人力物力，以作適切的擬定。設計亦不是新奇，過去施政情形，有不少寶貴的經驗，正須擇善除弊，從已有的基礎上，策定完密的計劃。政府對於設計向甚重視，成立中央設計局專管中央施政的綜合設計事項，糧食部亦有設置糧政計劃委員會的擬議，希望其早日成立，能真正負起全國糧政設計的重任。

設計是離不了調查，前文提過設計要根據實際環境的需要，及過去施政的經驗，這均須加以詳切的調查，但調查不祇是為設計，策劃定了以後，在執行時以及執行後效果的考察，亦須運用調查的方法。關於糧價的調查，全國糧食管理局就曾嚴切的注意，糧食部現設有調查處，專司各項糧食調查事項，最主要的就是電報糧情，原先實行於川省，其辦法係擇定省內重要糧食市場一百五十二處，逐日（或按期）電報食米的進出銷存數量及中熟米價格，內有小麥集散市場十處兼辦麥市情況電報，調查處據以按週編製糧情

簡報，列載四川省主要米市場中等熟米價格表，四川省主要小麥市場價格統計表及四川省主要市場糧價指數表，以供各方參考。現該項辦法，推及全國，就各省擇定重要糧食市場一百三十二處舉辦糧情電報，所得材料，仍舊製表編列於糧情簡報內，並辦理糧價變動原因簡報，其各地糧價遇有特別變動情形，隨時電報糧價的變動情況原因及處理經過，這樣能予實施平抑糧價工作以良好的資助。此外糧食部還訂頒調查大戶存糧辦法綱要，並督促各省舉辦收穫陳報消費調查，所希望的是能獲得具體的結果，並須真正配合糧政的計劃，隨時與平抑糧價的執行取得密切的聯繫。

平抑糧價的執行，最主要的是要有完善的法規，過去經濟部全國糧食管理局固曾訂有若干關於平價的法規，糧食部亦經陸續頒訂，數量確屬不少，但是直到現在為止，還沒有看到一種糧食管理的根本法，尤其是違反糧食管理方面已有非常時期違反糧食管理刑罰暫行條例的頒佈，而在積極的糧食管理方面沒有一個根本法可資依據，這實不能不算是一個很大的缺憾。在經濟部時期政府公布的非常時期農礦工商管理條例，固可適

用於糧食，但因係數年前訂定，過於寬泛，難以適應目前的需要。全國糧食管理局會訂有糧食管理綱要，係內部執行管理的原則，並未頒行。行政院經濟會議秘書處並有糧食管理法的草擬，最近亦已擱置，我們認為這個根本管理法規，是有其事實的必要，一定要急切加以訂定。有了這個根本法以後，中央乃至各省市府實施糧食管理才可以有具體的依據，一般人們亦才有可資遵守的明定法條。至於它的形式採用糧食管理法或其他條例的名義，均無不可，其內容更當斟酌我國的實際環境，不能過於空想，自不待言。除了糧食管理的根本法以外，關於原有的平抑報價法規，尤其是各省市訂定的單行法規，頗多紛歧，仍須切實加以整理，分別增訂或修正，務期其能與中央決定的平價政策相配合，藉便推行。

政策法規是執行的依據，但以我國地域的廣大，徒待政令尙難貫徹策定的目標，必須進一步由中央主管機關派員前往各重要地區實施督導始能收有宏效。三十年八月後，中央會將川省劃為川東南川東北川西南川西北四個督糧區，派設督糧特派員（實際祇川

東南區派設督糧特派員，其餘三區未派設），並於川省各縣派設督糧委員，担负左列任務：

- (一) 督促並協助派遣區內地方政府積極推行糧食管理政令；
- (二) 督促並協助派遣區內地方政府切實取締囤積居奇及違反糧食管理政令事項；
- (三) 督促並協助派遣區內地方政府遵照規定推進糧食派售配購運銷供給事宜；
- (四) 致核派遣區內各級行政官吏及糧食管理人員奉行糧食管理法令之成績及有無瀆職舞弊情事，分別呈報予以獎懲。

前項督導辦法，聞中央尙擬於其他各省推廣施行，這確能予糧政推行以重大的幫助，所須注意的，就是此項督導人員，一定要慎擇對於糧政具有高度熱忱和相當學養經驗的人充任，始能取得地方機關和一般人民的信戴，圓滑執行其督導的任務。

爲了要增加執行的效力，宣傳也是不可少的行政技術，因爲糧食管理在我國究竟是一種新政，平抑糧價對於人民生活更有密切的關係，縱有良好的政策法規，如不爲人民

所了解，所擁護，也就難以推行有效，因此，就必得實施普遍的宣傳，在積極方面要使人  
民明瞭平價及其他管理糧食的法令，在政府的領導下竭誠接受推行，在消極方面要使人  
民認識違反糧食管理的可恥和應得的罪刑，免致觸犯。糧食部對此會加以深切的注意，  
最近中國糧政協進會成立，亦以宣傳糧政為其主要工作之一，惟望其能真正深入民間，  
到各鄉鎮農村去宣傳，不要僅在城市內，張貼標語，或散布傳單，作形式上的點綴，要  
確切把握着人民迫切的需要，就具體的事實，提起人民的覺醒。

競賽，在平價的執行上，亦應切實的運用，在蘇聯有所謂斯卡哈諾夫運動，對於建  
設計劃的執行，起了重大的作用，生產力能夠突飛猛進，超過原定的進度，或在較短期  
間內完成預定的計劃，我國政府近亦注意此事，中央設立工作競賽委員會專司該項策劃  
推進事項，糧政自亦為重要部門，希望能熱切推行，我們要以平抑糧價的成效為各主管  
機關政績的尺度，任何機關能以最少的人力費力在最短的期間內達到平抑糧價的目的，  
就應該受得獎勵，反之，就應該予以懲罰，尤其主要的是要引起各機關以及其所屬工作



人員自動的鼓舞精神實施競賽，才能獲得良好的成績。

工作競賽，究竟是側重激勵的作用，經常的政務推進，仍須有嚴密的考核制度，政計綱訂了以後，要是沒有考核，就不易察知其進度，不能發現實施的反響，須知平抑糧價工作，是不能有一點鬆懈的，平價的政策計劃，尤須隨時力求改進，這皆非厲行考核不可，中央設有黨政工作考核委員會，各部亦多有工作考核委員會的設置，祇希望其不流於形式化，認真與設計執行配合，藉收行政三聯制的實效。

同樣，檢察亦是實施平抑糧價所必須運用的手段。我們不必諱言，在我國各地，有不少的奸商污吏，以及土豪劣紳，正竭力破壞糧價的平抑政策，以營圖私利。違反糧食管理治罪暫行條例，及其他平價法規內雖訂有處罰的條文，但政府耳目有所未週，或因人事關係，不願切實執法以繩的，這就必得有比較超然的檢察制度，輔助其施行，行政院經濟會議秘書處的經濟檢察隊，曾在成都附近各縣及自貢市等地破獲大批的糧食囤積案件，糧價因以趨跌，可見其具有成效。不過，在另一方面所須特別注意的，就是

對於觸犯平價政令的，固然要盡量檢舉，依法懲治，對於守法的良民，決不能有所苛擾，檢察制度的最高理想，是要使一般人民有所畏戒，根本不再作違法的嘗試，所謂防患於未然，其效果遠過於嚴刑的懲治，這就有待於檢察負責當局的銳意推進了。

總之，平抑糧價是一種極重要而艱巨的工作，不但要根據過去糧價高漲的情形，參酌政府平抑的經驗，訂定完密的方案，還要就機構人員資金方面作周妥的配備，就行政技術方面作適切的運用，設計調查執行督導宣傳競賽考核檢察，皆有加以積極推行的必要，我們體認平價任務的重大，影響的廣泛，正要以作戰的精神，機警的頭腦，一點一滴的向前進展，我們不要妄想荒蕪裏可以產生一個瑰瑋的金字塔，祇有腳踏實地的不斷工作，才能收穫輝煌的成果，以達於理想的境地。



中華民國柒拾壹年柒月拾貳日 交

276794



國家圖書館



001101549

