

書 叢 政 行 會 社

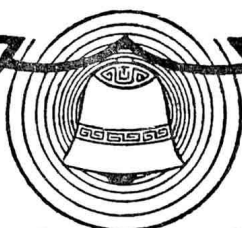
類 利 福 會 社

中國倉儲制度考

編 主 室 究 研 部 會 社

著 編 虞 佑 于

行 印 局 書 中 正



版權所有
翻印必究

中華民國三十七年四月初版

社會行政叢書

中國倉儲制度考

全一冊 定價國幣二元八角

(外埠酌加運費匯費)

主編者 社會部研究室

編著者 于佑虞

發行人 蔣志澄

印刷所 正中書局

發行所 正中書局

(2344)

社會行政叢書例言

一 本叢書以研究社會行政原理，檢討我國固有設施，分析我國社會實況，介紹各國社會行政制度，並建議實施方案爲宗旨。

一 本叢書內容，計分總類，研究調查，社會政策，民衆組訓，社會工作，社會福利，社會事業，及人力動員等八類。

一 本叢書目的，在供業務推進人才訓練之參考，並供一般閱覽，以謀社會行政知識之普及。

一 本叢書由社會部特約專家學者，就其工作經驗及研究心得，分別編譯，俾理論與實際密切和合，相互印證。

一 本叢書歡迎批評討論，俾資改進，來件請寄社會部研究室。

目次

第一章	緒論（倉制史述要）	一
第二章	分論	二七
（一）	常平倉	二七
（二）	義倉	六〇
（三）	社倉	八六
第三章	結論（倉儲制度之利弊）	一〇六

第一章 緒論（倉制史述要）

我國以農立國，五千餘年來，列代明君賢相，無不以富國裕民爲施政要旨。洪範農用八政，孔孟貴民足食，其注意農政，關心民瘼，信而有徵矣。凡國用所資，私人所需，亦莫不仰給於農。蓋農村社會之安定，繫於農民經濟之榮枯，農民經濟之榮枯，又繫於糧倉之盈虛，故欲免天災人禍，旱潦凶荒，使民無離散之苦，溝壑之厄，則均輸平準之利，常平倉儲之制，應運興矣。際斯抗戰建國，兼籌並顧之時，對軍精之供應，民食之調劑，尤屬刻不容緩，爰乃考諸我國史乘，究明倉制之利弊，而爲當今施政之借鏡。

溯自禹平洪水，民得安居，乃首揭善政養民之旨，以語舜曰：

「於，帝念哉！德惟善政，政在養民。水，火，金，木，土，穀（六府）惟修，正德，利用，厚生（三事）惟和。……」（尙書孔傳大禹謨）。

德在善政，政在養民者，民非此不生，故於五行之外，并及於穀，足見民倉之重要。繼謂：

「……地平天成，六府、三事允治，萬世永賴。……」（尙書大禹謨）。

此中國政治哲學之精華，亦治國弭亂之要義也。古之弔民伐罪，重農貴粟最早之文獻，以商湯聲討夏桀爲最顯著：

「今爾有衆，汝曰，我后不恤我衆，舍我穡事，而割正夏。」（尙書湯誓）。

此謂夏桀既不愛民，又不重農，故湯起兵誅之。商承夏後，農事大作，其宜告民衆，亦以農事相比擬，而易於了解，如以農作情形，喻爲治國之道。其言曰：

「……聖王之田也，修禮以耕之，陳義以種之，講學以耨之，本仁以聚之，播樂以安之，……故治國不以禮，猶無耨而耕也；爲禮不本於義，猶耕而弗種也；爲義而不講之以學，猶種而弗耨也；講之於學而不合之以仁，猶耨而弗穫也；合之以仁而不安之以樂，猶穫而弗食也；安之以樂而不達之於煩，猶食而弗肥也。」（禮記禮運篇）。

周爲后稷之後，世守農業，故周公戒成王以無逸，勗以須知稼穡之艱難。（見尙書無逸篇。）又作豳風以述后稷公劉勸農力作之情形。其六七兩章云：

「六月食鬱及薁，七月亨葵及菽，八月剝棗，十月穫稻，爲此春酒，以介眉壽。七月食瓜，八月斷壺，九月叔苴，采荼薪樗，食我農夫。九月築場圃，十月納禾稼，黍稷重穋，禾麻菽麥。嗟我農夫，我稼既同，上入執宮功，晝爾於茅，宵爾索綯，亟其乘屋，其始播百穀。」（詩經豳風篇）。

及武王克殷，問箕子以彝倫攸斂之道，箕子語以洪範九疇，洪範者大法也，而九疇之須有三，曰農用八政。八政者：

「一曰食，二曰貨，三曰祀，四曰司空，五曰司徒，六曰司寇，七曰賓，八曰師。」

八政以農用爲名，以食爲先，其重農足食，於此可見。

周朝農制，以周禮爲最詳；姑不論其真僞，以周代典制視之，此古今所公認也。周禮地官司徒篇云：

「凡田不耕者出屋粟。」

其對惰農之處罰，頗稱嚴厲。夫三爲屋，出屋粟者謂罰其出三家之稅粟也。又曰：

「不耕者祭無盛。」

此謂不耕之農，祭祀應無祭盛也。古代既以農事爲一國財富之源，故國用亦視農產之豐歉而定。禮記王制篇云：

「冢宰制國用，必於歲之杪，五穀皆入，然後制國用。用地小大，視年之豐耗，以三十年之通，制國用；量入以爲出。祭用數之仞，……喪用三年之仞，喪祭用不足曰暴，有餘曰浩。祭，豐年不奢，凶年不儉。國無九年之蓄，曰不足，無六年之蓄，曰急，無三年之蓄，曰國非其國也。三年耕，必有一年之食，九年耕，必有三年之食，以三十年之通，雖有凶旱水溢，民無菜色。……」

其對於凶荒，亦有周詳之措施。在周禮地官司徒篇云：

「大荒大扎，則令邦國移民，通財，舍禁，弛力，薄征，絞刑。」

大荒謂大饑荒也；大扎謂大疾疫也；移民，指遷民於穀賤之地，或無疫之區；通財

者，謂有留守不能離去者濟之以穀；舍禁，山澤所遮禁者，舍去其禁，使民取蔬食也；弛力者息繇役也；薄征，謂輕其租稅也；絞刑者，指凶年犯刑緩縱之也。又曰：

「國凶荒扎喪，則市無征而作布」。

國有災害，物價騰貴，維去關市之征，猶無補於民生。惟銅無凶年，故鑄帛布以饒民，而以解凶荒之困。其在平時，則由：

「遺人，掌邦國之委積，以待施惠；鄉里之委積，以恤民之羸阨；門閭之委積，以養老孤；郊里之委積，以待賓客；野鄙之委積，以待羈旅；縣都之委積，以待凶荒。」（周禮大司徒）。

周禮之所謂委積者，即倉儲制度之雛形也。又曰：

「倉人，……穀有餘則藏之，以待凶而頒之。」

此亦於凶年分頒委積於庶衆之顯例也。

春秋之世，列國有饑，則互相乞糴。其最著者莫如秦晉之乞糴，當魯僖公十三年，晉荐饑（荐者連年也），使乞糴於秦。

「秦伯（穆公）問百里（奚）與諸乎？對曰：天災流行，國家代有，救災恤鄰道也；行道有福。秦於是輸粟于晉，自雍及絳相繼，命之曰沈舟之役。」（左傳）。

但至翌年，

「秦饑，使乞糴於晉，晉人弗與。慶鄭曰：『幸災不仁。』」

孰料隔年，

「晉又饑，秦伯仍餽之以粟，曰：『吾怨其君，而矜其民。』」

蓋救濟無國界，秦穆公之所以怨其君而矜其民也。他如古之私人救濟，禮記檀弓下載：「齊大饑，黔敖爲食於路，以待餓者而食之。」

又載：

「公叔文子卒，其子戊請諡於君，君曰：『……昔者衛國凶饑，夫子爲粥與國之饑者，是不亦惠乎？』」

儒家雖罕言儲政，但於子貢問爲政，孔子卻以「足食」語之，可見仁者之用心矣。孟子於答梁惠王齊宣王問曰：

「不達農時，穀不可勝食也。」（孟子）。

蓋其時公役繁興，戰爭頻仍，農不得安於畝畝，若農時荒廢，則穀產自然減少，而民有饑食之虞矣。故曰：

「百畝之田，勿奪其時，數口之家，可以無饑矣。」（孟子）。

如能使民豐衣足食，則可王天下矣。故又曰：

「黎民不饑不寒，然而不王者，未之有也。」（孟子）。

但在戰國之世，強吞豪奪之風頗熾，貧富之間顯分，其民生困苦自不言而喻，將何以置於不饑不寒之域。孟子則力主：

「……是故明君制民之產，必使仰足以事父母，俯足以畜妻子，樂歲終身飽，凶年免於死亡，然後驅而之善，故民之從之也輕。」（孟子）。

此乃師意孔子既庶而富而教之言也。

儒家外言民食調節者首推管仲，管仲生於孔子之前，所重在足食富民。管子牧民篇云：

「凡有地牧民者，務在四時，守在倉廩。……倉廩實則知禮節，衣食足則知榮辱。」蓋四時所以成萬物，而倉廩所以儲民食也。又曰：

「錯國於不傾之地者，授有德也；積於不涸之倉者務五穀也；藏於不竭之府者，養桑麻育六畜也。……務五穀則食足，養桑麻育六畜則民富。……」（管子四經篇）。

管子以爲教民守法務農，首在足食；足食，一竈固在重農貴粟，他則更應「積於不涸之倉」，方可談富國裕民之道也。管子並了解不能控制歲收之豐歉，所造成之不良狀況。其言：

「歲適美，則市糶，無予，而狗彘食人食。歲適凶，則市糶，釜十鎊，而道有饑民。然則豈壤力固不足，而食固不贍也哉？夫往歲之糶賤，狗彘食人食，故來歲之民不足也。物適賤則半力而無予，民事不償其本，物適貴，則什倍而不可得，民失其用。」（管子國

畜篇）。

此政府對民食而不能適當調節，致有穀賤傷農，穀貴傷民之現象。管子乃進言造成此種惡果之由，以及其調節辦法。其言曰：

「然則豈財物固寡而本委不足也哉？夫民利之時失，而物利之不平也。故善者委施於民之所不足，操事於民之所有餘。夫民有餘則輕之，故人更歛之以輕；民不足則重之，故人更散之以重。歛積之以輕，民散行之以重，故人君必有什倍之利，而財之橫可得而平也。」（管子國畜篇）。

觀此可知如遇豐歉之歲，人君苟能輕重於有餘與不足之間，則財當歸於上。於是更言輕重之要，在乎平準。其言曰：

「凡輕重之大利，以重射輕，以賤泄平，萬物之滿虛，隨財準平而不變，衡絕則重見，人君知其然，故守之以準平。」（管子國畜篇）。

如何可以準平，在管子以爲：

「使萬室之都，必有萬鍾之藏，藏鏹千萬；使千室之都，必有千鍾之藏，藏鏹百萬。……故民無廢事，而國無失利也。」（管子國畜篇）。

其調節豐歉兩地之穀價，管子則以籍稅法行之。

「桓公曰：齊西水潦而民饑，齊東豐庸而糶賤，欲以東之賤被西之貴，爲之有道乎？

管子對曰：今齊西之粟，釜百泉（錢也）則鎰二十也。齊東之粟，釜十泉則鎰二泉也。請以令籍人三十泉，得以五穀菽粟決其籍；若此，則齊西出三斗而決其籍，齊東出三釜而決其籍，然則釜十之粟，皆實於倉廩，西之民饑者得食，寒者得衣，無本者予之陳，無種者予之新，若此則東西相被，遠近之準平矣。」（管子輕重丁）。

但有時穀賤而國家無力收買，又恐穀物外泄歸於諸侯。於是獎勵囤戶之儲積：

「桓公曰：糶賤，寡人恐五穀之歸於諸侯，寡人欲爲百姓萬民藏之，爲此有道乎？管子曰：今者夷吾過市，有新成困京者二家，君請式壁而聘之。桓公曰：諾。行令半歲，萬民聞之，舍其作業而爲困京，以藏菽粟五穀者過半。桓公問管子曰：此其何故也？管子曰：成困京者二家，君式壁而聘之，名顯於國中，國中莫不聞，是民上，則無功顯名於百姓也。功立而名成，下則實其困京，下以給上，爲君一舉而名實俱在，民何爲也。」（管子輕重丁十六）。

凡此皆可窺知穀物之重要，儲政之不可或缺也。是時越計然對於穀價之標準，亦有其說：

「六歲穰，六歲旱，十二歲一大饑。夫糶二十病農，九十病末（謂工商），末病則財不出，農病則草不闢矣。上不過八十，下不減三十，則農末俱利，平糶平物，關治不乏，治國之道也。……」（史記貨殖列傳）。

計然以爲豐歉循環，而饑荒難免。認適當之穀價，則在八十與三十之間，果如此，農末均得其利矣。

他如魏文侯有御廩，春申君有造吳二倉，秦始皇置長太平倉，蘇秦謂齊粟如山邱，楚燕之粟皆足支十年，是儲糧之多，有關國力，蘇秦之所以別強弱也。

漢高祖卽位後，關中大饑，斗米值萬金，人相率食，京中儲糧無以爲濟，乃令民就食蜀漢。武帝四年，山東大水，民多饑乏，虛郡國倉以賑，猶不足，乃募富豪之粟相假以貸，仍不能救，遂創常平之制，以備不虞。元帝立，天下大水，關東郡十一尤甚；翌年，齊地饑，穀貴民多饑死，鄧珪羣人相食，在位儒者皆言罷常平倉，距其設立不過十年，嗣後不復置倉。王莽時，穀價翔貴，教民煮酪以充食，流民入關數十萬人，餓死者什七八。後漢明帝承光武創業之後，天下安寧，民無橫徭，歲比登稔。永平五年作常滿倉，立粟市於城東，粟斛值錢二十，府廩環積。既欲復置常平倉，公卿議者多以爲不便。劉般曰：「常平外有利民之名，而內實刻百姓。豪右因緣爲奸，小民不得其平，置之不便。」乃止。然常平之弊，在經營之不得其宜，非制度之不善。故當時官廩雖實，民遇饑饉仍虞乏食。安帝永初三年，水旱大作，人民相食，遂令官民入錢穀得爲關內侯，此入粟相爵以宏救濟也。獻帝興平元年，三輔大旱，穀一斛，錢五十萬，豆一斛，錢二十萬，人相啖食，白骨委積。帝使侍御史侯反出太倉粟豆，爲饑民作糜粥，經日，而死者如故，帝疑賑

恤有虛，乃親於御座前量試作糜，乃知非實，收侯反，杖五十，及獻帝駕至洛陽，見尙書郎官自出採稻，力不能自反，死於空卷。袁紹軍人皆資棗，袁術戰士取給羸浦，當時食糧奇缺，於此可見。

武帝時，國用不足，桑弘羊行均輸平準之法，令遠方各以其物，如異時商賈所轉販者爲賦，而相灌輸。置平準於京師，受天下賦物之委輸，派大農諸官司其事，擇於價賤之處買之，價貴之處賣之，所有交易，政府與生產及消費者皆直接處理，不經中介之商賈，而權利遂操於政府矣。故武帝時，北至朔方，東封泰山，巡海上，旁北邊以歸，所遇賞賜，用帛百餘萬疋，錢金以鉅萬計，皆取給於大農。在糧食方面，則有山東之漕，歲六百萬石，太倉甘泉倉滿，邊餘穀，民不益賦，而天下用饒，是均輸平準之法，已收效於國力匱乏之時也。平準既有利於國家，然反對者終有所藉口，昭帝時霍光輔政，令郡國舉賢良文學之士，使丞相御史與民間疾苦，其涉及平準者曰：

「夫古之賦稅於人也，因其所工，不求其拙，農人納其穀，工女效其織，今釋其所有，責其所無，百姓賤賣貨物，以便上求。間者郡國或令作布絮，吏恣留難，與之爲市。吏之所入，非獨濟陶之纖，蜀漢之布也。亦人間之所爲平。行奸賣平，農人重苦，女工再稅，未見輸之均也。縣官猥發，閭門擅市，則萬人並收；並收則物價騰躍，騰躍則商賈牟利，自市則吏容奸豪，而富商積貨儲物以待其急；輕賈奸吏，收賤以取貴，未見準之平也。」

凡此弊端，皆爲執事者之不善，而非平準原則之不合理，弘羊雖始終維護其實行平準之初衷，多方嚴正駁斥，但仍不敵反對者之力量，遂獲罪致死，而平準之法廢矣。其失敗另一潛伏原因，則爲商賈之堅決反對；蓋自秦漢以降，當局雖以抑末爲策，但商賈之力量潛伏於政治之中，史家雖未明言，而推翻平準之制，商賈與有力焉。

三國紛爭，戎馬倥傯之際，未假計及民食。時至晉武帝穀貴而布帛賤，帝欲立平糴法，用布帛市穀以爲糧儲，泰始三年，詔下未見實行。四年，立常平倉，豐糴儉糶，以利百姓。八王亂後，民食奇艱，百官流亡者十有八九，民得幸存者十不及五。元帝寓居江左，無積儲之資，國用所需者，隨土所出，臨時折課市取，毫無定制，帝乃督課勸農，詔二千石長吏，以入穀多少爲殿最。直至孝武帝末年，天下無事，時和年豐，百姓始得安居樂業。延至安帝，兵革屢興，饑饉荐及，不數載，而晉室云亡。

宋文帝元嘉中，三吳水潦，穀貴民不得食，而富商蓄賈，乘機擡價，遂下令積儲之家，聽留一年備食，餘皆勒使糶貸，爲制平價。齊武帝永明元年，米穀貴而布帛賤，帝出庫錢五十萬於京師，市米買絲綿紋繡；其他揚州，徐州荊州南兗雍州各地，視其所宜，各出錢爲市糴，而米價遂跌。

隋統一華夏後，至開皇五年，工部尚書長孫平遂奏請設立義倉。考其原意，重在當社立倉，但開皇四年以後，十年之中，諸州頻旱，百姓饑饉，政府忙於給散，原意漸失。十

四年實情最慘，文帝遣左右視民食，得豆屑雜糠帝爲之流淚，不御酒者將一期，乃率民就食洛陽，從官并准見口賑給，不以官位爲限。十六年詔當縣設立社倉，准上中下三等稅，上戶不過一石，中戶不過七斗，下戶不過四斗，而義倉之制，至此發生絕大之變化。前者爲勸課出粟及麥，今則定爲稅制，由自由捐輸，變爲輸稅定額之制，前者當社立倉，社司可以執帳檢校，今已當縣立倉，開官吏挪用勒派之弊，賑給之事，人民不能過問矣。

唐高祖代隋而帝天下，其卽位之武德元年，置社倉及常平倉。太宗貞觀三年，從尙書左丞戴胄建議，自王公以上，計墾田稼穡頃畝，至秋熟準其見在苗，以理勸課，盡令出粟，稻麥之鄉，亦同此稅，各納其所在爲義倉。凡畝稅二升爲定制，其粟麥秬稻之屬，各依土地，貯之州縣，以備凶年。惟寬鄉斂以所種，狹鄉據青苗簿而督之。田耗十四者免其半，耗十七者皆免，商賈無田者，以其戶爲九等，出苗自五石至五斗爲差，下下戶及夷獠不取焉。其後洛、相、幽、徐、齊、并、秦、蒲諸州，皆置義倉。中宗時，令百姓應徵之米，每三年赴京繳納一次，民爲所困，開元四年始罷之。七年，關內、隴右、河南、河北五道及荆、揚、襄、夔、綿、益、彭、蜀、資、劍、茂等州皆置倉。其本上州三千貫，中州二千貫，下州一千貫，貸糧標準爲三口以下給米一石，六口以下二石，七口以下三石，給粟者準以米計折。二十五年定制王公以下，每年戶別處所種田畝，別稅粟二升以爲義倉。其商賈無田及不足者，上上戶稅五石，上中以下遞減各有差。天寶三年以後，海內富實，

米斗直錢十三，青齊諸州僅直三錢；絹一匹，錢二百；驢行千里，不持尺兵；道路列肆，酒食，以待行人。想見當時之民生富庶，盜賊消弭。其時國家歲入租錢二百餘萬緡，粟千九百八十餘萬斛，庸調絹七百四十萬疋，綿一百八十餘萬屯，布千三百五十餘萬端。義倉所儲之糧，在天寶八年時，乃有六千三百餘萬石。逮於穆宗，義倉之粟，常爲人盜用，致使小有水旱，生民坐委溝壑，遂令諸州錄事參軍寺主苟當。苟爲長吏迫制，許驛表上聞。考滿之日，戶部差官交割，如無欠負，與減一選，如欠少者，量加一選，欠數過多，戶部奏聞降級科處。

常平之制，起於太宗，於京東西置二倉。開元二年，歲豐，穀價全賤，乃令諸州加時價兩三錢糴米，不得抑勒。錢米交相付領，不得懸欠。十六年穀又普熟，以常平本錢及當處物，各於時價上量加三錢，百姓有糴易者爲收糴，事須兩和，不得限數配糴。天寶八年，其常平倉糧凡四百六十餘萬石，亂後，廢常平制者垂三十年。至德宗時，京師兩市置常平官兼儲布帛，復於江陵、成都、揚、汴、蘇、洪等州府，各置常平輕重本錢，多者百萬緡，少者亦數十萬，隨其所宜，積米粟布帛絲麻。德宗後，常平義倉之制，無顯著興廢實例。至文宗太和九年，以天下回殘錢置常平倉本錢，翌年又令諸州府置常平義倉，通公私田畝，別納一升，逐年添儲。太宗嘗問監倉御史崔虞以太倉穀數，虞曰：「有粟二百五十萬石。」帝曰：「今歲費廣而所儲寡，奈何？」於是詔出侍郎官御史督察州縣逋欠錢穀