

中國新論社

非常時期叢書

非常時期之食糧

編者 徐頌周

主編 雷震 馬宗榮
徐逸 樵羅 鴻詔

中華書局印行

社論新國中

書叢期時常非

糧食之期時常非

周頌徐者編

榮宗馬震雷
詔鴻羅樵逸徐編主

行印局書華中

總序

我國自鴉片戰爭以還，國步艱難，日甚一日，九十餘年間所喪失之土地主權，已令人痛心疾首，而近年以來更有甚焉；四省淪亡，冀察危殆，華北風雲，變幻未已。此何時乎？非非常時期耶！我國疆域雖大，能禁蠶食幾時！故稍知國是者，咸覺國族滅亡之禍，迫於眉睫矣。

故吾人不能坐而待斃，敵人以全力來侵，吾人當以全力抵抗；敵人爲繁榮其生命而魚肉吾民，吾人必爲生存而奮鬥，驅逐敵人於國境之外，俾吾國四千餘年光榮之歷史不自今日而絕。而欲達此目的，則必全國上下，共同努力，以赴國難，本社同人有鑑於此，爰本天下興亡匹夫有責之義，有非常時期小叢書之編纂。其要點有三，略述之如左：

(一) 介紹古人處非常時期之嘉言懿行，以喚起民衆之民族意識及抗戰精神。

(二) 闡明非常時期之農工商人、教師、學生、婦女等應盡之職責，俾全國民衆知所以救亡圖存之道。

(三) 發表對於非常時期之政治、經濟、金融、食糧、實業、教育、民衆訓練、精神訓練、新聞事業，出

版事業、文藝等之意見，以供當局應付非常時期之參考。

惟本社同人學識有限，且此項小叢書之編輯在國內尙屬創舉，乏鴻篇巨著以供參考，故內容甚感淺薄，不足以當大雅之一顧，不過欲借以拋磚引玉云耳。是爲序。

中華民國二十五年十月十日中國新論社同人謹識

非常時期之食糧目次

總序

一 我國歷代食糧政策概述·····	一
二 歐美諸國的農業關稅及食糧統制·····	一九
三 我國食糧自給的可能性的估計·····	三三
(一) 我國現階段食糧問題的嚴重·····	三三
(二) 我國食糧自給的可能性的估計·····	三五
四 非常時期之食糧自給策·····	四九
五 食糧統制政策·····	六九
(一) 非常時期之食糧統制政策·····	六九
(二) 戰時食糧統制政策·····	七九

非常時期之食糧

一 我國歷代食糧政策概述

我國立國東亞，土地肥美，氣候適宜；故自始即特重農業。洪範八政，首重食貨；孔子論政，以足食足兵爲立國之本。管子曰：「倉廩實而知禮節，衣食足而知榮辱。」皆極重視農業。而歷代政治，亦採重農政策，視農業之興衰，即國運休戚之所關；歷史上所爲聖君賢相，其最大任務，即爲如何使農民之安於耕種的生活，及如何能增加農產品之數量。數千年來至於今日，此種以農業爲中心的社會猶未變革；以人口言，則全國有百分之八十以上從事農耕，以生產及國富之來源言，則泰半出自農民。夫地理環境之優適於農業既如彼，而歷史背景之久遠又如此；故政府歷代施行食糧之政策，法良意美，自必有足爲現代取法者。爰依次節述如左：

（一）食糧統制與倉儲

食糧統制政策，實以春秋時代管仲之斂散平準法、戰國時代魏李悝之糴糶斂散法爲其權

輿而歷代所設置之常平倉、社倉、義倉等，名目雖異，而其理論則相同。今欲闡論歷代民食統制政策，則對於管仲李悝之食糧統制理論，實有先加說明之必要。

管仲相齊，視「五穀食米爲民之司命」，以爲：欲杜蓄賈之兼併，使不受操縱之大害，則惟由政府制其輕重，時其歛散，方無甚貴甚賤之患；而利歸於上，民亦不失其利。其說實爲後世調節民食之準繩。彼對於穀賤之處置曰：「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，民事不償其主；物適貴，則什倍而不可得，民失其用。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。故善者委施於民之不足，操事於民之所有餘。夫民有餘，則輕之，故人君歛之以輕；民不足，則重之，故人君散之以重。歛積之以輕，散行之以重，故君必有什倍之利，而財之擴可得而平也。」又曰：「故人君御穀物之秩相勝，而操事於其不平之間，……中歲之穀，糶石十錢，大男食四石，月有四十之籍；大女食三石，月有三十之籍；吾子食二石，月有二十之籍。歲凶穀貴，糶石二十錢，則大男有八十之籍，大女有六十之籍，吾子有四十之籍；是人君非發號令收蓄而戶籍也。彼人君守其本委謹，而男女諸君吾子無不服籍者也。」此即管仲欲將豐歲所歛之穀，乘歉歲散之，而政府坐收其利，無籍稅之名，而有籍稅之實。至於國儲之法，則「令卿諸侯藏千

鐘，令大夫藏五百鐘，列大夫藏百鐘，富商畜買藏五十鐘；內可以爲國委，外可以益農夫之事。」又曰「萬室之邑，必有萬鐘之藏，藏饑千萬；千室之邑，民有千鐘之藏，藏饑百萬。」管子以此種欽散之法，施之齊國，國以殷富；乃進而謀蘆斷各國之穀，魯梁之民飢餒相及，魯梁之民歸齊者十分之六，魯梁之君，終至請服而後已云。

立穀貴傷民，穀賤傷農之說者，先有計然，後有李悝，而李悝爲魏文侯作盡地力之教。悝之意以爲穀價甚貴與甚賤，均非爲國之道，其補救之法，則在善平糴。「必謹觀歲有上中下熟，上熟其收自四餘四百石，中熟自三餘三百石，下熟自倍餘百石；小饑則收百石，中饑七十石，大饑三十石；故大熟則上糴三而舍一，中熟則糴二，下熟則糴一，使民適足買平則止。小饑則發小熟之所斂，中饑則發中熟之所斂，大饑則發大熟之所斂而糴之；故雖遇饑饉水旱，糴不貴而民不散，取有餘以補不足也。」其言對於調節糧食頗有精密之規畫，實開常平倉之先河也。

繼此，請言我國歷代所行之三倉制度。

1. 常平倉。常平倉的理論之發端，遠在春秋戰國時代，已如上節所述。蓋穀價貴，則民苦；穀賤，則民困。國家立於其間，而行賣買，企圖穀價常時平準，以安全民衆之生計。賣出曰糴，買入曰糶。

即豐年米價低時，由政府收賣，待凶年米價高時，以平價糶散，籍以平準穀價，以免奸商壟斷之法也。惟專以價格調節爲目的，建造特別的倉曰常平倉，則自漢代始。漢宣帝常風五年，因連年豐收，穀每石五錢，農民小利，不堪其苦。當時大司農耿壽昌建議令邊郡皆築倉，以穀賤時增其價而糶，以利農；穀貴時減其價而糶，以便民，名曰常平倉。但漢時常平倉之建立，不過餘年而罷（元帝）。雖後漢明帝永平五年，再行設置，其後亦興廢無常，六朝時代如晉齊後魏北齊後周，均先後設置常平倉。

隋文帝開皇三年，京師置常平監官，設常平倉於陝州。置常平監於京師。唐高祖武德元年，詔置常平監官：「特建農圃，本督耕耘，思俾齊民，既康且富，鐘庾之量，冀日水火，宜置常平監官以均天下之貨；市肆騰踊則減價而出，田穡豐羨則增價而收，庶使公私俱濟，家給人足，抑置兼併，宣通壅滯。」貞觀十三年，設置常平倉於諸州，銳意企圖普及。其後高宗玄宗亦皆於各地設置常平倉。宋太宗淳化三年京師大稔，分遣使臣於四城門置場，增價以糶。名倉貯之名曰常平。歲飢卽下其值於民。真宗景德三年始於京東西、河北、河東、陝西、江南、淮南、兩浙皆立常平倉。沿邊州郡不置。特設司農寺以主其事。天禧四年，又於荆、川、陝、廣南皆置常平倉。至神宗熙寧二年，因用王安石

之青苗法始罷之。但南宋建炎中復設置常平倉。蓋其時外寇頻凌，常平倉之企圖，與其爲穀價之平準，毋寧爲轉運軍糧之機關也。金章宗時亦置常平倉。元始祖至元六年，置常平倉於各路府。明代初未設置常平倉，其後乃由官吏與紳士等設立，國家不爲定制。

清代順治以後，設置常平倉於各州縣。雍正三年，又令各省建置倉廩以備貯穀。清代常平倉法，據清會典及會典事例其概要有如下述：

常平倉本之種類，由地方之乾濕而異，如米、秫、黍、粟、大小麥、苡子、青稞、豆類、高粱等是。而蓄積此等穀物之方法，亦多由臨機之處置而不一。有由人民之捐納者；有以司庫兵餉銀購買者；有酌借帑銀以充之者；有以截留漕米而蓄積之者；其他有以正項錢糧、鹽茶剩餘銀而購入者。嘉慶會典（卷一二）規定各省之儲積數，而在戶部則例（卷八〇）雖揭各省州縣儲額表，但實際上備有規定之額數極稀，甚至徒有其名而無其實。至於糶出之率，由地方之燥溼，年歲之豐凶等，而有差別。但通例，存七而糶三。其他諸種之率，亦有規定。惟雖在任何凶年，必禁止全部糶出，而糶穀減價之率，豐年每石較市價減少五分，凶年減少一錢。此外值非常凶年之際，規定特別之處理。至糶出之手續，由州縣預將應糶之數目、樣穀、廩口、價值呈報道府，道府調查諸項後，始許可開糶。在此

情況之下，督撫訓誡地方長官，嚴禁商人等之買收。而糶賣不僅行於州縣，即在遠鄉村鎮之地，亦設分廠而行之，以計僻遠人民之便。此項穀物之運搬費須自糶賣利益金支出，所有糶出既畢，將其價銀保管於司庫，倘一旦糶賣而生缺額於元本，則迨至秋季收穫時，務自近隣州縣之農民購買而補充之。而此項糶賣在原則上，須每年實行，在其手續上，亦有詳細規定而防止其間不正當之行爲。處理常平倉之事務者曰倉大使，修繕常平倉之經費由州縣負擔，惟多額之經費則由國家支出。

2. 義倉 我國義倉之制，當始自周代。周官司徒之屬，遣人掌邦之委積，以待賜惠。鄉里之委積以恤民鰥寡，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，至於義倉制度之確立，則始於隋開皇五年工部尚書長孫平奏云：「古者三年耕而除一年之積，九年作而有三年之儲。雖水旱爲災，人無菜色，皆由勸導有方，蓄積先備。請令諸州百姓及軍人勸課當社，共立義倉；收穫之日，勸課出粟及麥於當社，造倉窖貯之，卽委社司報賬檢校每年收積，勿使損敗。若時或不熟，當社有飢饉者，卽以此穀賑給。」隋之所以有義倉制度之創立，蓋懲於前代常平之制，外有利民之名，而內實侵刻百姓，豪右資緣爲奸，小民不得其手。故設義倉，使

百姓經營之。取於民不厚，積之既久，自足以禦荒。然至開皇十六年，文帝下詔云：「社會（即義倉）與以下所述社會不同。」準上中下三等稅，上戶不過一石，中戶不過七斗，下戶不過四斗。」義倉所存之穀，原係民衆自動所出，至此幾變爲強迫，全由政府經營，老百姓反不得與聞；而歷代義倉制度，雖不免略有損益，然大體總不出此範圍。如唐代義倉制度，係基於太宗二年戴胄之建議，每畝使納二升之粟麥粳稻之屬，分其戶爲九等，除下之下戶及夷獠外，自上之上戶至下之中戶八等級，使繳納最多五石，順次遞減，至最少五斗差率之粟，當飢饉時賑給或貸予於種穀之無者，至秋而償。

宋太祖承五季之亂，倉儲久廢，建隆四年始詔諸州縣各置義倉，其所存之穀，「自今官所收二稅石，別稅一斗貯之，以備凶歉給予民。」亦爲一種租稅性質。遼金元三國除金外皆設義倉。遼聖宗統和十三年下詔郡縣設立義倉，值秋收時期，將由民間所獲之粟，儲蓄於倉而作賑飢之用。元世祖至元六年，始立義倉法，其制每置一倉於鄉社，使社長掌理倉務，當豐稔時期，納粟於官，而值水災飢饉之際，則賑給貧民。蓋亦爲一種租稅的性質。明代無義倉之名，以預備倉而行義倉之任務。

清代義倉之性質，始非如從前之強制徵集，掌倉之事務者，必爲民間公正之紳士，排除官吏之干涉。義捐之法，係以官紳商民所捐納之穀類，充當倉穀。朝廷對於捐穀者，按照其捐穀之數量，而給予賞典。至於清代義倉之最早成立者，爲兩淮鹽義倉。倉建於揚州，其辦法爲於青黃不接之際，依存七糶三之例，出陳易新，或於米貴時，開倉平糶，秋成糶補。嗣後推行山東，銷粟鹽各地。至乾隆後，則各省皆籌備成立，其辦法亦大同小異。

3. 社會 社會法爲朱子所創，其法係以長孫平之義倉法爲主，而參酌王安石之青苗法，補二者之短而適合時宜者也。初設置於一地方，孝宗因其成績顯著而嘉獎之。淳熙八年遂推行於全國。社會法之內容，正如朱子所說：「臣所居建寧府崇安縣開糶鄉，有社會一所，係乾道四年，鄉民艱食，本府給到常平米六百石，委臣與本鄉士著朝奉郎劉如愚同共賑貸，至冬收到元米，次年夏季，本府復令依舊貸與人戶，冬間納還，臣等申府措置，每石量收息米二斗，自後逐年依此欵散，或遇小歉，卽蠲其息之半，大飢卽盡蠲之。至今十有四年，支息米造成倉廩三間收貯，已將元米六百石納還本府，其見管三千一百石，並是每年人戶納到息米，已申本府照會，將來依前欵散，更不收息，每石只收耗米三升，係臣與本鄉土居官及士人數人共同掌管，遇欵散時，卽申府差縣官一

員，監視出納。以此之故，一鄉五十里之間，雖遇凶年，人不闕食。竊謂其法可以推廣行之他處，而法令無文，人情難強，妄意欲乞聖慈，特依義役體例，行下諸路州縣，曉諭人戶主執歛散，每石收息二斗，仍差本鄉土著，或寄居官員，土人有行義倉者，與本縣官共同出納，收到息米十倍本米之數，即送原米還官，卻將息米歛散，每石只收耗米三升，其有富家情願出米作本者，亦從其便。息米及數亦與撥還，如有鄉土風俗不同者，更須隨宜立約，申官遵守，實爲久遠之利。其不願置立去處，官司不得抑勒，則亦不至騷擾。此在今日言之，雖無所濟於目前之急，然實公私儲蓄預備久遠之計，及今歉歲施行，人心願從者衆。」其後歷代所行社倉，大半本此而行。元明二代雖無社倉之名，但所爲義倉與預備倉其作用亦復與社倉相近。清代對於社倉之設立，大行獎勵。順治十一年，使各州縣之社倉，每年造冊兩次報告戶部，按其積穀之多寡，而定有司之功罪。康熙十八年下令鄉村設立社倉，公舉本地善良分子，使司倉務。康熙四十一年，朝廷更使各省努力獎勵實行。雍正二年，嘉獎各省逐漸設備社倉之舉。於是各省社倉，益見普及。道光十三年委任胥吏管理社倉，而禁其弊害之發生。但自咸豐以後，因國內動亂，社倉大半荒廢，其僅存者亦概爲有名無實。大概清代之社倉，其事務由鄉選之社長處理，地方官吏之干涉，爲法之所嚴禁。社長之資格，必爲一鄉中品行端

正，而富有資產者。蓋如社長發生侵蝕之行爲，則除治以應得之罪外，尚須強使其賠償也。社會之基本積穀，或由常平倉內之穀撥來，或由耗羨款銀購買。社會雖以賑濟水旱飢饉爲主要目的，但亦於收穫期間以前常行借放。借放之率，依戶部則例所載：每穀一石，收息十升，凶年則免除本穀，僅收每石穀息十升，小凶年則免除息穀而收本穀。但此比例，各地亦非盡同也。

總之，常平倉之要旨，由政府出資收穀，以期平衡穀價而收救濟水旱飢饉之效。義倉之要旨，在以賑濟凶荒，歲熟則以陳易新，勿使腐敗，歲歉則就地施放，不責歸還，集斗粟勺米於平時，備賑困救飢之急用，故倉以義名。社會之要旨，重在不責農民以攤派之負，而予農民以周轉之便利。三者皆各有其利，要在實施之時根據縝密之法規，認真奉行，始能收最大之效果耳。

(二) 食糧生產政策

食糧生產政策，不外積極的增加產量的政策，與消極的防制災害的政策二者。增加產量的政策，其途徑有二：一爲舊田地之精耕，以增加穀物之收穫量，一爲新田地之開墾，以擴充耕種土地之面積。防制災害政策亦可分爲三點：即水澇之防止，旱荒之防制，蟲害之防制。以下請分述其史的發展：

1. 積極的增產政策

A. 舊田地之精耕 歷代有勸農貴粟諸政策。勸農之事，於歷史中時可見到。周禮遂人：「以土宜教甿稼穡，以興鋤利甿，以時器助甿。」古代天子耕籍田千畝，親事農耕，以爲民勸。此種儀式歷代推行不衰。漢文帝詔曰：「農天下之大本也，民所恃以生也。」景帝詔曰：「雕文刻鏤，害農事者也；綿繡纂組，害女紅者也。」農政全書云：「太祖（明）加意重本抑末，全農民之家，許穿紬紗絹布。」貴粟之事，如管子之言曰：粟重黃金輕，黃金重粟輕；兩者不衡立，故善者重粟之價。」又曰：「凡有地牧民者，務在四時，守在倉廩。」至於漢代，則令募入粟縣官，得以授爵除罪。後魏孝文帝頒入粟之制。唐憲宗、宋太宗、金熙宗、元泰定帝、明代宗、清太祖均有類似的詔命，募民入粟授官。又君爲勸民重農，歷代屢行貸糧貸錢，如漢昭帝、宣帝、後漢和帝、南朝宋文帝、唐太宗、宋太祖皆有貸人種之事；至於貸錢，則以宋王安石主張之青苗法爲最著。

R. 耕地之擴大 歷代除獎勵人口稠密之區移民稀少之地外，又有屯田及移民入邊政策。漢趙充國留屯金城爲屯田制之嚆矢，屯田之實施，多在邊疆，內地屯田，事較少見。邊疆屯田自充國之後，實行者甚多。如上官鴻侯霸之徒，先後開墾夾河，虞翻屯耕三郡，唐振武軍立屯大同歸化。

宋時於秦隴一帶，設置屯營。有清而後，西自甘肅安西，延及哈密伊犁，東自盛京以迄於吉林黑龍江，北則內外蒙古三音諾顏拜達克里河札木罕河諸地，及科布多烏蘭古木等處，皆在實際經營屯墾之中。

2. 防制災害政策

A. 防旱之設備。卽爲開溝，鑿渠使植物遇旱之時，得賴人工灌溉，滿足農產植物品之需要。小之則農民之開塘築堰，大之則由政府經營，使庾瘠之土變爲膏腴，利莫大也。周禮上所謂毗、遂、溝、洫、澮、川者，卽井田時代之灌溉制度。史記河渠書載：鄭國「鑿涇水，自中山西邸瓠口爲渠……渠成而使灌注填闕之水，溉瀉鹵之地，四萬餘頃，畝皆收一鐘，於是關中爲沃壤，無凶年。」漢書溝洫志載：「武帝穿鑿渭渠，以溉民田。」又「穿渭水以溉田，將洛水分引至商顏而鑿成渠，井以屯積之。」元始二年，又穿引涇水，溉田四千五百餘頃。」此在關中之防旱也。至於成都通志載：秦平天下，以李冰爲蜀守，冰壅江水作壩，穿二江成都，……因以灌溉諸郡，於是蜀沃野千里，其後文翁爲蜀太守，開渠灌溉千七百頃。此在成都平原之防旱工作也。又如漢書溝洫志云：「自此以後，用事者爭言水利，朔方西河河西酒泉皆引河及川谷以溉田，而關中靈輒成國偉渠引諸川汝南九江引