

遵照部頒特種教育綱要編著

中等學校適用

特種教育 糧食管理篇

編著者

楊禮恭



正中書局印行



編輯大意

- 一、本書遵照教育部頒行中等學校特種教育綱要編輯，供給中等學校（包括初級中學高級中學師範學校簡易師範學校初級職業學校等）作為課外特殊教材之用。
- 二、本書編制，文字力求簡潔，內容則理論與實際並重；枯燥冗長之統計數字，儘量避免，俾引起讀者研究之興趣。
- 三、本書引用各項資料，都求其最新穎可靠者；抗戰發動以後之各種資料，蓋均儘量引入。
- 四、本書立論研究，特別注重於適應中國社會機構及目前環境；但對各國有效之研究設施，亦儘量介紹，俾資研討。
- 五、本書中主要簡單之材料，下劃粗黑線，作為初中程度學校教學之用；餘則不加黑線，作為高中程度學校增加教學之用。
- 六、本書文字淺顯，故除供中等學校教學，大學生課外閱讀、各級學校教員參考外，尚可供給省市特種人員訓練作為教本及民衆教育館通俗講演員演講材料之用。
- 七、本書引用資料之出處，均經分別標出，但仍難免掛漏，尚盼原作者原諒；在此並致謝忱。
- 八、本書每章均附問題數則，以便學生練習，書末並附參考書目，以備讀者參證研究。

目 次

第一章 戰時糧食管理概論	1
第一節 戰爭與糧食管理	1
第二節 糧食管理之原則	4
第二章 糧食調查與統計	13
第一節 糧食調查統計之意義	13
第二節 糧食調查之方法與範圍	14
第三節 中國糧食供求估計	17
第三章 糧食生產管理	27
第一節 中國平時糧食生產	27
第二節 戰時中國之農業與食糧工業	35
第三節 糧食生產管理方策	41
第四章 糧食分配管理	55
第一節 分配管理之意義	55
第二節 徵收管理	59
第三節 運輸配銷管理	63
第四節 中國戰時糧食運輸問題	69
第五章 戰時糧食消費節約	75
第一節 提倡自動消費節約	75
第二節 施行強制定量制度	80

第三節 糧食節約方法	85
第六章 糧食製造與儲藏	93
第一節 糧食製造	93
第二節 農產儲藏	99
第三節 農業倉庫管理	103
第七章 各國戰時糧食管理政策	109
第一節 英國戰時糧食管理政策	109
第二節 美國戰時糧食管理政策	114
第三節 德國戰時糧食管理政策	118
第四節 法國戰時糧食管理政策	121
第八章 中國戰時糧食政策之檢討	
附 參考書目	

第一章 戰時糧食管理概論

第一節 戰爭與糧食管理

戰爭與糧食，關係至爲密切；因糧食往往爲引起戰爭之原因，同時又爲決定戰鬥支持力之因素。古代戰爭，以交通不便，武器簡陋，因之規模狹隘，戰期短促；且國家對於戰時動員之範圍，僅限於軍事。惟現代戰爭，其性質已迥不相同。一遇戰時，舉凡經濟、產業、治政、文化、均須在國家強力統制之下，一致總動員。而糧食之管理與統制，尤爲制勝之主要條件。如歐戰時德之參謀總長毛奇（Moltke）將軍曾謂：「欲不戰而勝德，惟有封鎖德國之糧食。」嗣聯合國果封鎖德國海外交通，截斷德之國外糧食供給；因之德國在軍事上雖能支持，終亦不勝饑饉，一敗塗地！

戰爭中糧食之重要性

糧食對於戰爭，其重要性約有下列數端：

一、軍用糧秣之重要 我國諺有：「兵馬未動，糧草先行。」蓋堅兵利砲，雖爲戰爭中摧敵制勝之必需品；但總須由人類支配，而人類之生命，則賴食糧支持。軍事行動，需要敏捷，消耗食料又爲數至鉅，因此在軍事行動時，對食糧不但須迅速之供給；且須大量之儲存。如歐戰時美國參戰，首於根據地法之波爾多（Bordeaux）儲存足供四月之軍糧，連前方各地併計在內，竟儲

有足供六個月之數量。英法於戰爭之初，亦曾籌積大規模儲糧。此項食糧，均已超出國民經濟範疇，而為額外之消耗。且戰事發生，壯丁減少，農村生產力亦必隨之低減。倘戰爭時期延長，糧食供給更成問題。是以在戰時如何充實軍糈，調劑食糧需供，關係軍事，至為重要。

二、糧食對戰時經濟之影響 戰時經濟健全與否，影響戰爭甚大。倘交戰國之金融混亂，物價狂騰，經濟組織崩潰，則必敗無疑！糧食恆為一般物價之基礎，如糧食問題處理得當，則可減少戰時通貨膨脹之弊。蓋通貨與物價，已屬一物之兩面。通貨管理得宜，物價即不致驟漲突落。糧食既能左右通貨，間接自可穩定物價；物價穩定，社會秩序安寧，其裨益於戰爭之勝利，自屬當然。

三、戰時民食 「民以食為天」，試觀中外戰史，大亂之作，恆在饑荒之際。蓋以戰時人民如感糧食恐慌，則人心浮動；桀驁之徒，再乘機煽惑，則叛亂立致。平時或可剿撫兼施，迅速救平；但當對外作戰，兵力轉移之際，又諸多不易。故後方安定，亦為作戰勝利之必要條件。而後方安定之最大因素，又視乎大多數國民之是否陷於饑餓而定。當歐戰時德國於一九一五年秋，即發現有糧食缺乏之徵兆。至一九一六年，德國都市每人每日分配食糧之熱量，僅得一三四四加羅里（即較平時減一半以上）。一九一七年五月，糧食缺乏達於極點，分配量竟減至一千加羅里之程度。至此國民體力乃顯然衰弱，結果各地糧食暴動紛起；國內混亂，遂致敗績。

故從事戰爭，不但須充足軍隊之給養，且須使全國國民無饑饉之慮。

戰時管理糧食

戰爭中糧食之重要，既有如前述；故現代國家，必在平時謀求國內糧食之自給自足，一到戰時又多方便利糧食之分配及節省無謂之消耗；因而產生強力之糧食管理。

糧食管理者，即在以政府力量，謀國內糧食生產、分配、消費之合理，在平時不致使國民饑餓；在戰時加強戰鬥力量之謂也。至於有計劃之戰時糧食管理，乃自歐戰始。當時各國且多設立專管機關。如英國之糧食大臣；德國之戰時營養部；美國之糧食管理局等，都為戰時管理食糧之中央機關。其地位與內閣各部相等，全國各地，亦多分別設立糧食機關，從事糧食供需之管理與統制。

我國戰前負糧食行政職責者為實業部。戰事起後，隨行政機構之調整，一律歸併由經濟部管理。同時將與糧食管理有關之各機關，如軍事委員會之農產調整委員會，財政部之糧食運銷局，一併併入經濟部（註一）。

基於上述：已知各國戰時，無不設立糧食專門機關；我國為適應戰時需要，糧食管理行政，亦由經濟部負責，統籌處理。惟研究糧食管理問題之先，必須確實統計國家糧食之供需狀況，然後根據事實需要，訂定管理政策，付諸實施。中日戰爭，爆發已久，糧食管理問題之亟待研究實施，實已刻不容緩。故對此項問題，不獨政

府應有通盤計劃；即全國國民對此，亦應有深切之認識。蓋施行糧食管理，通賴於全國民衆之合作，方能有效也。

第二節 糧食管理之原則

糧食管理，雖爲應付戰爭之經濟手段；但戰爭之造因，每每久長；故國家對於戰爭之各項準備，均應未雨綢繆，早作籌劃。如管理糧食，平素無施行之基礎，則一遇戰時，縱有嚴格之法令，亦不足以收宏效。

惟戰時與平時，環境不同，因之糧食管理任務與方式，亦應有別。要言之：平時糧食管理，其任務在求需供之平衡，與保證民食之調劑，故應注重糧食之運銷管理與價格統制；戰時管理，其任務在使有限之糧食供給量，能確保軍事之勝利，故當注重以強制力量，管理糧食之消費與分配。戰時管理，雖其重心，在以強制力量管理消費與分配；但對價格之調節與民食之調劑，亦應予以深切之注意，方足以使消費分配管理有效。即在平時，除平衡供需，保證民食外，尤須注意於糧食之儲備及消費之限制，以作戰時之準備。故平時與戰時之糧食管理，殊有密切之聯系，茲將兩者之任務與方式，簡單說明如下：

平時糧食
管理

平時管理之任務既在於平衡需供，保證民食，故經濟之意義較大，其注意點在於生產管理，價格

統制二者。

一、生產管理 其目的在求地盡其利。在糧食不足之國家，則謀自給自足；農產豐裕之國家，則在於增加國際輸出，加強國富。至於增加生產之方法，不外兩端：(一)擴大耕地面積，(二)提高產量，兩者可以並行不悖。

擴大耕地面積之方法，在由政府獎勵墾荒。凡屬可耕未耕之地，無論其屬於私人或屬於公有，政府可強制其耕種，或經登記後分發個人或公共團體耕種。並可由政府提倡組織大規模之農業經營，其資本並不限於國營，如私人願從事耕種者，政府亦當予以協助。

提高產量之方法，在於播種優良品種，施用改良肥料及新式農具。但三者有賴於經濟活動者至鉅。因此政府必須注意減輕農民負擔，如實行減租，整理田賦，禁止苛捐雜稅，俾於經濟上提高農民增加或擴大生產之動機。一面督責公私銀行向農村投資，用於生產。同時並須保證農業生產者有利之最低價格，以免有穀賤傷農之弊。

糧食不足之國家如義大利，法西專政後，施行農業管理政策，頗見效果。蓋義國人口，密度頗大，移民之出路則極少，故每年恆有大量之穀物及肉類輸入，以養其人民軍隊。近年義政府銳意於糧食自給，指導國民厲行「小麥增產運動」。該項運動，即為積極的生產管理，推行以來，收效極大。至於蘇聯，五年計劃中對於農業生產管理，尤有詳密之規定，且已有卓著之成績；我國糧食不足，

每年賴於大宗洋米麥之供給，故有効之生產管理，實爲當前急務。

二、價格統制 價格統制之目的，在以政府力量，平準糧食價格，調節糧食供求，俾能維持市場之合理狀態。

糧食價格之所以發生變動，源於數量之過剩或不足。故價格統制，須從數量統制着手。即市場數量過多，價格低落時，應從市場中取去相當之數量；數量不足，價格騰貴時，應供給相當之數量於市場，此爲一般原則。故政府如欲施行價格統制，可於每年詳察全國生產消費之實況，公定一最低最高價格，作爲標準。俟價格下落，過於最低點時，政府應以公定最低價格收買之；價格高漲，超過最高點時，政府應以公定最高價格出售之。至於最高價格，應參照糧食價格指數與物價指數之關係決定之，以免損及消費者之利益；最低價格則須以生產費運輸費爲基礎，亦須參酌糧食價格指數與物價指數之關係以決定，俾能維持生產者之利益。

糧食輸出入，影響糧食價格亦大，故政府亦應施行適當之管理。除國產糧食估計不足自給時，應絕對禁止米麥之輸出外，輸入糧食，亦應處處依保護國內生產及維持供求平衡爲原則，施行管理，如輸入國營及施行保護關稅等辦法。

惟糧食價格管理政策之實行，除由政府法令強制外，並須藉政府之經濟力量以控制市場，即上文所述賤時收入，貴時平價釋出以資平衡也。此則有賴於倉儲制度之建立。

倉儲制度，在我國施行已久。倉儲制度，不但平時可以調劑糧

食之盈虛；且能裨益於戰時糧食之儲備。其方法在以政府力量，擇定各重要區域建立倉庫網，在糧價低落時，大宗收進儲存；或由政府指導銀行放款押儲。又糧食運輸，對於統制價格，影響頗為重大，政府應按照需要情形，分別指令交通機關，擬定優待辦法或直接管理運輸（參閱第六章第三節）。

戰時糧食管理

戰時管理，在原則上即為平時管理工作之加強，為適應環境計，其中心任務，則應注意於消費節約與分配管理。

一、消費節約 因戰事關係，農業糧食必受影響，海外糧運，亦必發生障礙，糧食供給必較平時困難。若以此有限之供給量，保證戰爭之勝利，則必須有最大之消費節約。糧食節約之方式有二：一為人民自動實行節約，二為政府施行強制節約。據歐戰經驗：資源富裕，糧食豐足之國家如美國，則着重於人民自動節約，在糧食供給較為缺乏困難之國家，如英德等國，則着重於政府強制節約。但兩者亦可分別糧食生產需要狀況，同時採用。且人民自動節約，亦應由政府宣傳指導施行。若戰事延長，糧食供給，更感缺乏時，政府自不得不施行強制節約。下列各項，均為厲行糧食節約之步驟：

（一）用教育方法，宣傳人民實行自動節約，並指出節約之利益與節約之方法；

（二）限制主要糧食用途，如以米麥釀酒造糖等；

- (三)限制或禁止以主要食糧作飼料，而代以人所不能食用之糠粃草類等，並規定牲畜屠殺之期限，以節省糧食；
- (四)限制公用食堂之消費額；
- (五)規定每人每日之最低消費量；
- (六)獎勵食粥或減食；
- (七)提倡食用雜糧，作為主要糧食之代用品，並規定米麥混合雜糧使用之比率；
- (八)規定稻穀製米率及麥類製粉率，其比率在不影響健康限度內，不妨提至最高程度，政府並得監督及管理碾米廠及麵粉廠之工作，必要時且可徵發使用之。

以上僅為實行糧食節約管理之最低限度。若戰事延長，糧食供給更形缺乏時，政府得按國民年齡職業等標準，分別訂定授糧標準，而施行「糧食票券」制度。

二、分配管理 戰時市面混亂，幣價低落，難免奸商操縱。政府此時，雖有各項消費節約辦法，一時亦難收效。為維持民食充實軍精，安定後方社會秩序起見，自應實行分配管理，並應特別注重下列各項：

- (一)依生產者所有土地之多寡，及除去其「最低消費量」為標準，規定累進制，徵發軍糧，或出價徵收儲存之；
- (二)按照實際最低成本，及其他費用，強制糧食商人以「最高價格」(由政府規定或較平時為高)出賣；

- (三)沒收商人屯積居奇之糧食，實行公賣；
- (四)各地糧食商店之設立，或不合戰時需要者，應由政府統籌計劃，分別勒令遷移，停止，或增設；
- (五)規定人民購買數量，以防人民屯積浪費；
- (六)規定糧食店批貨額，並監察其銷行實況；
- (七)糧食流通，應由政府按照各省市縣盈虧情形，予以統盤運濟，不得省自爲政，厚彼薄此；
- (八)糧食運輸，政府應有充分之計劃，以救濟戰時交通因軍運浩繁而發生之困難情形。

綜上所述：糧食節約、分配管理、雖爲戰時糧食管理之主要對策，但生產管理之加強，亦爲不可忽略者。蓋非生產增加，即無由節約與分配也。

至於我國之糧食管理問題，自應參酌國情，慎密研究。本書主旨，在對糧食管理問題之理論與實施分別研討，本章所述，僅爲原則上之問題，至於如何實施，容於此後各章分別論列。又關於糧食管理之原則，中央國民經濟計劃委員會糧食管理組，前曾擬有糧食管理法原則(草案)，頗爲扼要，茲照錄於後，以供參考：

糧食管理法原則(草案)

- (一)中央及省、市、縣政府得設立糧食管理機關。
- (二)糧食管理機關之任務如左：

(1)調查糧米生產、消費、運銷及儲藏情形等，

- (2)調劑糧食供求，
- (3)便利糧食運輸，
- (4)平衡糧食價格，
- (5)儲備糧食，
- (6)促進糧食生產，
- (7)限制糧食不正當消耗，
- (8)其他關於糧食管理事項。

(三)國內糧食應以自由流通為原則。

(四)任何機關不得徵收糧食捐稅。

(五)糧食運費應力求減低，並得規定運費之最高限度。

(六)糧食管理機關應直接或間接設置倉庫，購儲糧食，並得出售，以調劑盈虧，平衡價格，但不得以營利為目的。

(七)國內外糧食之輸出輸入，應由糧食管理機關直接或間接統制之。

(八)戰時糧食管理事宜，仍由糧食管理機關掌管，受軍事最高機關之指揮監督，並得擴大或變更其組織。

(九)戰時糧食管理機關之任務如左：

- (1)調查糧食之生產、消費、運輸及儲藏情形等；
- (2)統制糧食生產；
- (3)統制糧食消費；
- (4)儲備糧食；

- (5)統制糧食價格；
- (6)統制糧食運銷；
- (7)統制糧食國內外之輸出輸入；
- (8)統制糧食商號、麵粉廠及製造業（說明：戰時糧食管理對於糧食商號、麵粉廠及糧食製造業等應予統制，以防止壟斷市場，屯積居奇，或浪費糧食等項。）；
- (9)其他關於戰時糧食管理事項。
- (十)戰時糧食管理機關關於糧食管理事宜，得發佈必要之辦法或規章。
- (十一)戰時糧食管理，對於軍需民糧之供給，應力求支配之平均。
- (十二)戰時私人對於糧食如有隱匿或屯積，得禁止之。
- (十三)戰時糧食得由管理機關強制收用之，但應給予相當之代價。
- (十四)戰時糧食之生產儲備，或製造上之設備，得依法徵發或直接管理之，但當給予相當之代價。
- (十五)戰時私運糧食出口，應明定條文，予以嚴厲之處罰。
- (十六)戰時私人糧食商號、糧食製造業交易所等，如屯積居奇，操縱價格，損毀或浪費糧食，應明定條文，予以相當之處罰。
- (十七)戰時凡故意阻礙：(1)糧食運銷、生產、製造、或儲藏之

便利，(2)糧食之供給，(3)糧食之分配者，應明定條文，予以相當之處罰。

(十八)平時應行準備事項及開戰前之緊急處理，應由中央糧食管理機關，會同行政院所屬主管機關，及國防設計機關負責處理之。

註 釋

(註)一見二十七年二月二日大公報關於行政院第三四八次會議記錄。

問 題

一、糧食與戰爭有何關係？

二、何謂糧食管理？

三、平時糧食管理與戰時糧食管理，其基本任務有何不同之處？

四、試述所知各國戰時糧食管理機關之名稱及其任務。

第二章 糧食調查與統計

第一節 糧食調查統計之意義

糧食之調查統計，爲確立或實施糧食政策之先決問題。蓋糧食若無精確之調查與統計，糧食政策即無所依據。即根據不精確之調查統計，擬定方策，其結果自必不切實際。我國各項統計事業，向均落後；尤以農業調查爲最，因我國幅員廣大，農村文化水準過低；故鮮成績。年來國內外人士雖有關於中國糧食統計資料之發表；然求其精確可靠者，實屬罕見。糧食之總生產量與消費量，既無精確之調查與統計，則平時調劑盈虛，固屬不易；戰時充實軍用，更無把握。至欲從糧食之生產至分配過程中，改善其組織，亦無可依據矣。

自我國抗戰發動以來，經濟動員，顯有不足，一般經濟機構，尙未能適合於戰時體制，此已無可諱言。現第二期抗戰業經展開，爲確立適合目前需要之糧食管理政策計，關於糧食之調查與統計，實爲刻不容緩之圖。

過去我國所舉行之糧食調查，多由各級政府，輾轉命令任意填報；縱派專員查訪，亦屬粗忽估計，均難作爲訂定政策之根據。故今後亟應精密調查，正確統計；其方法範圍，請於次節論之。