

華松年著

臺灣糧政史

上冊

臺灣商務印書館發行

華松年著

臺灣糧政史上冊

臺灣商務印書館發行

華松年著

臺灣糧政史
下冊

臺灣商務印書館發行

中華民國七十三年七月初版

臺灣糧政史 全二冊

精裝本基本定價十四元正
平裝本基本定價十一元正

版權所有
翻印必究

著者

華

松

年

發行人

朱

建

民

印刷及
發行所

臺灣商務印書館股份有限公司

臺北市重慶南路一段三十七號
登記證：局版臺業字第〇八三六號

校對人：于慧娟 黃鳳娟

著者簡介

華松年 字文傑，號柏芳，安徽桐城人，民國六年生。

南京文化學院畢業，美國喬治亞、米蘇里、加州等大學研究。曾任縣督學、科長、區長、田糧處長、省督學、糧食局專門委員兼發言人等職，並於抗戰期間自力發行「抗戰青年」半月刊及「華安民報」。

著有「嘗膽室文存」、「糧食管理論」、「臺灣糧政發展之方向」、「糧政論文集」、「點滴」等書。

內容提要

糧食問題關係國計民生，我國歷代衰亡，無不因忽視糧食問題而起。管仲「貴糶賤糶」，係「貴」而後「糶」，「賤」而後「糶」，故「人亡政息」。唯有使生產者不求其「貴」，消費者不求其「賤」，方能永保國家富強。臺灣光復三十八年來，政府即本此原則，採取各種積極措施，幫助農民增加生產，提高農民收益。本書計分八篇，除首篇緒論外，二至三篇、五至六篇在說明我中華民族拓殖臺灣之艱辛，第七篇指出日人佔據臺灣時之經濟榨取，第八篇為重點，即在說明光復後，政府「以農業培養工業」糧食政策成功之事實，以供研究史學者參考。

台灣糧政史出版紀念

倉廩實則知禮節
衣食足則知榮辱

嚴家淦



徐 鼎先生序

臺灣光復以來，除初期曾經一度發生糧食供應困難外，自民國三十八年起，由於政府分期實施土地改革並訂定糧食增產計畫，積極執行結果，不但糧食產量從三十九年開始即超過日據時期最高記錄，而且軍精民食供應充足，並有餘糧對外輸出。嗣後並逐年增產，供應更無虞缺乏。凡此，均足顯示歷年來政府所定糧食政策之正確與當政者執行之努力。迄至今日，臺灣同胞生活之能安定富裕，整個經濟之能逐步發展，糧政之成就，實有其不可磨滅之功績。

惟在臺灣辦理糧政，除糧食行政部門有中央所頒法令為依據外，尚有不少列為經濟性業務，據余在工作十多年來體認，如與過去對日抗戰時期大陸各省糧政比較，則有下列五點特質，亦為兩者所不同之處：

一、過去大陸各省由政府征集糧食之方式，以田賦征收實物及帶征縣級公學糧等項為最大宗。而在臺灣，限於耕地面積，田賦征收實物及隨賦收購所得為數無多，故其所集糧食之最大部份，要靠物資（如化學肥料等）交換、貸款折收實物及以現款收購餘糧等而來，且必須有鉅額資金為之運用。即對田賦所征實物，亦須結價撥交財政機關收入。

二、在過去大陸各省與臺灣由政府供應之糧食，雖同以軍、公、教糧為主，但在臺灣對於民食調節，

其地區比較普遍，數量亦比較充裕，且還須統籌辦理餘糧外銷，並對貧戶另有平糶米配售。而在大陸則僅在重要都市地區於必要時撥米拋售，收效不大。

三、在過去大陸所有征集之糧食，均由政府自行設倉經收及保管，而臺灣公糧經收、保管及加工等業務，則採取委託制度，即由各地農會及具有倉儲及加工設備之糧商訂約承辦，由糧政機構經常指導監督。此種制度，實施以來，極為便利。堪稱臺灣人民團體或民間參與公共事務最早的一種模式。

四、政府對於糧食市場管理，在臺灣比較澈底，例如為防止糧食囤積居奇或投機操縱，有糧戶底冊依據，可以查出其餘糧，督促其出售；有糧商登記管理，可以經常監督其購銷狀況；有糧區畫分流通，可以隨時調劑盈虛。而且每一年度對於糧食生產與供應，均有詳盡收支計畫，作為管理參考。此均為過去大陸各省所難以澈底做到者。

五、臺灣糧政，由於需要鉅額資金運用，具有公營事業性質。因此，臺灣省糧食局經確定為「糧食行政兼辦特別事業」機關。但其所辦事業不以營利為目的，每年預算以自求收支平衡為原則，歲計如有結餘亦不繳庫，仍然用於增加糧食生產及充實倉儲、加工、運輸設備等方面，所以，臺灣糧政業務範圍較廣而完整。此亦為過去大陸各省糧政上所未曾有之措施。

基上五點特質，在臺灣辦理糧政，雖有許多條件比較大陸各省為優良，但其業務之繁雜，責任之艱鉅，亦有過之。近十數年來，由於時日轉移，經濟環境不斷變遷，各項政策及措施雖因之而有興革（如肥料換穀取消、糧區制度停辦及運用平準基金擴大收購稻穀等），但其為要達成增加生產、充足供應、

穩定糧價、安定民生諸目標，則無二致。

桐城華松年兄，服務於臺灣省糧食局垂三十五載，為高級幕僚人員之一。所任工作為施政計畫之擬訂、施政報告之主編，對外一切文字之撰擬，並一直兼公共關係與發言人，對臺灣糧政各種情況，極為熟悉。前年屆齡退休，就其平日蒐集所得豐富資料，作一完整而有系統之研究，探本索源，求詳求實，著成「臺灣糧政史」一書。其內容溯及清代以前，而對日據時期及光復以後，更見周詳。允稱為不可多得之鉅著。

余於民國三十七年底來臺，曾先後任職於行政院、經濟部、石門水庫建設委員會、曾文水庫建設委員會以及臺灣省政府等機構，所負責之工作多與糧食問題有關。故對臺灣糧政深所關切，瞭解亦多。尤其在省政府任內，更須負責協助解決糧食局所遭遇之各種困難。日昨，華兄告以此書編著完成，索序於余。因喜其敘論詳盡，且對余一向所體認之五點特質均有事例可資印證。相信此書問世，不特可列為研究臺灣經濟史料之主要著作，而將來三民主義統一中國後，對大陸糧政建設，當更有參考價值，故樂而為之序。

徐 鼎

民國七十三年四月廿日於臺北市

李鳳鳴先生序

糧食是人類生活所必需，不可一日或缺。而糧食問題是人類與生俱來的問題。亦是人類最早遭遇的問題。近代科學發達，人類無論文化、經濟、社會各方面均有極大的進步，但人類最早遭遇的糧食問題，至今尚未獲得根本的解決，它不僅是一國的內政問題，而是世界各國的共同問題，牽涉至廣；如何增加生產，改善分配，以適應人口增加之需要，且能維持合理與穩定，兼顧生產者與消費者利益，避免「穀賤傷農」、「米貴傷民」，凡此問題，必須人類發揮高度智慧謀求解決。

糧食政策，過去以解決糧食數量與價格問題為主，其計畫措施之得失，影響國計民生至鉅。縱觀我國歷代政治設施，遠自夏禹首揭德惟善政，政在養民之旨。箕子農用八政，以「食」為先，禮記王制，以五穀皆入而制國用。洎乎春秋、戰國，管仲行歛散，以足食足兵。李悝制糶糴，以調節民食。而糧食問題益受重視，實開中國糧政之先河，嗣後漢、隋、唐、宋以迄明清，所有均輸、平準、漕運、屯田等措施，以及常平倉、義倉、社倉等制度，均在謀求國用充足和民生安定，而以解決糧食問題為施政要務。我政府在大陸時期，對糧政固多嘉謀懋制，惟以兵荒馬亂，未能收理想效果；然於對日抗戰時隨賦征實制度之推行，軍需民食獲得充分供應，其對抗日戰爭勝利，實卓著功效。

余於民國七十三年六月奉調接長臺灣省政府糧食局時，華松年先生送來其所著「臺灣糧政史」稿，

請序於余，披閱之餘，全書內容充實，條理分明，其中對臺灣光復後之糧政措施，敘述特詳，洵爲糧政論述中不可多得之佳作，爰抒數點體認於次：

第一、臺灣地區所以能有今日經濟繁榮，工業發達，譽爲「奇蹟」的主要原因，是政府致力於「農業培養工業」政策之成功。而農業政策又以糧食政策爲重心。於此足以證明經濟不論如何發達，糧食永遠是國家經濟的命脈。

第二、共產主義是歷史灰燼之落伍主義，而毛匪澤東竟妄自實行於中國，成立「人民公社」，將中國歷代糧食制度摧毀無遺，以至整個大陸同胞皆陷於饑餓，而被餓死者，亦不可數計；所以政府之糧食政策，決不能絲毫錯誤，否則貽患無窮。

第三、臺灣曾經兩度被外族侵入，日人據臺更長達五十一年，在其採用「農業臺灣，工業日本」經濟榨取政策下，人民始終極爲貧困。但自光復以後，三十八年來百業突飛猛進，貨品外銷全世界，而人民生活不僅家給戶足，其生活水準之高，更爲世界各國所讚譽；這完全是政府糧食政策之正確，及我先後遷臺之炎黃子孫充分發揮高度智慧與辛勤耕耘的結果，只要共同繼續不斷努力，解決糧食問題，必可獲得更輝煌成就，創造國家更光明前途。

此書對臺灣有史以來糧農生產、供需與管理，敘述甚詳，雖稱「臺灣糧政史」，實則爲臺灣農業發展史，謂爲臺灣經濟發展史，亦無不可，爲今後臺灣糧農建設重要參考資料，因樂爲之序。

李鳳鳴

民國七十三年七月
序於臺灣省糧食局

自序

蔣總統經國先生於民國六十五年九月二日巡視臺灣省糧食局時，曾經指示：「民以食爲天，在豐收年之快樂，應想到歉收年的痛苦。能多生產，儲備將來，有比無好。」當時我是擔任紀錄，聽到這幾句話，即決定撰寫本書。

本書共分八篇，將臺灣有史以來迄至民國七十一年底止糧政之發展，分別敘述，以供謀國者參考。至七十一年以後與漏誤部分，容於再版時補正。

本書蒙嚴前總統靜波先生題字，徐鼎先生及李鳳鳴局長賜序，深感榮幸。又本書日據以前部分資料，承臺灣省政府編譯室吳定葉兄代爲搜集翻譯，有關光復後農業與水利部分資料，承農林廳發言人張百齡兄與水利局發言人袁競波兄分別代爲搜集。三兄均長於文學，經常於各報刊發表文章，對臺灣行政之革新，農業之發展，水利之建設，宣導不遺餘力，貢獻於國家者實多。另本書承李海清、黃登忠、陳進山、余立光諸兄分神校正，均此致謝！內子何秀瑾擅長丹青，尤善理家，本書所以能於退休後按預定時間出版，內子鼓勵協助亦多，併此說明。

華松年

民國七十三年五月二十日於臺北書齋

臺灣糧政史 目錄

徐序	一
李序	一
自序	一
第一篇 緒論	一
第一章 前言	一
第二章 糧食之範圍與含義	一〇
第三章 糧政之定義與特性	一一
第二篇 初期住民之由來與飲食習慣	一五
第一章 初期住民之由來	一五
第二章 初期住民之飲食習慣	一七
第三篇 元明兩代之移民與糧政	二一
第一章 中華民族第二期之拓殖	二一
第二章 早期糧政之田賦征實	二五

第四篇 荷蘭侵據時期之糧政……………二七

第一章 輸入牛隻獎勵農耕……………二七

第二章 制定合墾王田制度……………三〇

第三章 分等徵收租穀……………三二

第四章 獎勵糖米生產……………三四

第五篇 明鄭復臺後之糧政……………三七

第一章 實施寓兵於農……………三七

第二章 確定私有地制……………四一

第三章 劃分等則征賦……………四三

第四章 獎勵稻米生產……………四五

第五章 致力興建埤圳……………四七

第六篇 清朝時代之糧政……………四九

第一章 擴大拓殖……………四九

第二章 改革地制……………五九

第三章 清田征賦……………六一

第四章 力行勸農……………六五

第五章	興建埤圳	七九
第六章	管制輸出	八二
第七章	籌供軍糧	一〇一
第八章	建立倉儲	一〇五
第七篇	日據時期之糧政	一二一
第一章	積極獎勵移民	一二一
第二章	公布地籍規則	一二三
第三章	制定地租等則	一二六
第四章	統一埤圳興建	一三〇
第五章	獎勵糧食生產	一三四
第一節	稻米生產	一三六
第二節	雜糧生產	一四四
第六章	改進糧食加工	一五五
第一節	稻米加工	一五五
第二節	雜糧加工	一五七
第七章	擴展糧食貿易	一六五
第一節	食米試銷日本	一六六

第二節	銷日食米種類	一六八
第三節	日商控制外銷	一六九
第四節	外銷地區數量	一七一
第五節	食米輸入	一七五
第八章	戰時糧食統制	一七八
第一節	設立統制機構	一七八
第二節	鼓勵種稻抑糖	一九三
第三節	管制糧食輸出	二〇〇
第四節	限制糧食消費	二〇七
第五節	實施強制征購	二一四
第六節	限定市場糧價	二一八
第七節	指定倉庫收儲	二二五
第八篇	光復後之糧政	二五一
第一章	糧政主管機構——糧食局	二五一
第一節	組織	二五二
第二節	職掌	二六一
第三節	人事	二七二