

仓储讲义

631.5

DP27

倉儲講義

龍璆編

一 歷代倉儲之種類與性質

倉儲積穀，爲我國固有之美政，其動機起於備荒。周代荒政十二項，以「散利」其居首，即以蓄儲爲前題，管子論供求，說明蓄積之需要，力主穀賤則糴，穀貴則糶，以平穀價而裕民生，此後袁康賈誼桓寬等，皆踵事衍陳，馬端臨文獻通考論平糶，許元淮禮經元論荒政，皆立論恢宏，爲倉儲理論之基礎。

歷代倉儲制度，雖無稽考，然其事實之實行，非無形迹可尋，魏文侯從李悝之說立糴法，按年之豐凶，以官府之財力買賣農民藏穀，設置倉舍，穀賤增其價糶以利農，穀貴減其價糶以惠民，欲常持其平，故名曰常平倉，此爲倉儲制度之最古者。後以日久弊生，司吏徒知私利而不顧公益，因裁廢之。後漢明帝復設，晉魏齊梁諸代，仍踵仿其制。

隋開皇三年，陝川置常平倉市，特設常平監以掌，五年設置義倉，令民間每秋家出粟麥以下貧富爲差，儲之当社，委社司檢校，開皇十六年，復置社倉，由人民節級輸粟，以備凶年。及煬帝實倉數，而倉儲遂空有其名。

唐代多沿隋制，武德初置常監，尋廢，貞觀十三年，令洛相幽魯等州置常平倉，藏九年粟五

年米，置地藏五年粟三年米。永徽六年，京之東西二司，設常平倉司官。開元中復令關內關右河北河南等五道及荊楊等州置常平倉，並置本錢，上州三千貫，中州二千貫，下州一千貫。元和六年制，歲時豐歉，穀價有重輕，將備水旱之虞，在權聚歛之術，天下州府，每年所稅地丁數內，宜十分取二分，均充常平倉及義倉。至於玄宗客戶之稅，德宗茶漆之稅，亦以專充救恤之費，稱常平本錢。此外武德元年，復設社倉於州縣，救濟凶年，貞觀中更擴其範圍，使王侯於每年秋季貯蓄若干，以立義倉；若年穀不登，人民飢饉，則開倉以振貧民。天寶中天下義倉儲米，凡六千三百萬石，常平倉儲米凡四百六十萬石，爲歷代積穀之最豐足者。沿至宋代，設制更較周詳，除官辦之常平倉惠民倉廣惠等外，宋儒朱熹，因鑒於義倉僅及於城市而鄉村不獲受其實惠，乃銳意推行社倉，設置於鄉鎮之間。當乾道四年，民艱於食，請振於府，得米百石，盡恤六鄉意，夏貸粟米倉，冬則加息米以償，如年成歉收，蠲其息之半，大饑則盡蠲，凡十有四年，除原數六百石還府外，尚儲米三千一百石，以爲社倉，不復收息，每石祇收耗米三升，故鄉里間雖遇歉年，民不缺血。及至南宋之末，義倉逐漸廢弛，雖屢有興復，然皆隨復隨罷，終無定制。

明代仿唐宋之制，推及於里，十家爲甲，一百十戶爲里，與現代所謂自治團體者相彷彿，里各設有社倉，按里人之富貧納穀於倉，用備凶年，清代亦沿用之，規定凡不遇荒歉而借領者，每石收息穀一斗還倉，小歉借領者免收其息，捐穀者廣，由紳耆主持，其法既多沿明制，雖有種種特稱，然大別之，仍不外常平倉義倉社倉三種，常平倉設官以司其事。義倉社倉則係民設民辦，官爲監督，此爲立監督制度之初基。後至清末，地方不靖，倉政逐漸廢弛。

綜觀上述，吾國倉儲制度，由來甚古，種類亦甚多，性質各殊，且常因時代變遷而互有影響，互相滲透，有時合流幾至於混同，不可辨其爲利爲弊，尤爲紛駁萬狀也，茲分別論述之：

周禮大司徒有云：「遺人掌邦之委積，以待施惠，鄉里之委積，以恤民之艱阨，……縣都之委積，以待凶荒」。周禮之所謂委積者，殆屬倉儲政策之起源，而亦倉庫制度之雛形也。戰國時代，災禍紛乘，故墨子倡減政救災之論，然其所述，僅係臨時之辦法。魏文侯時期，相李悝，作平糶法，故記稱文侯有「御廩」（見說苑雜言）。齊宣王亦嘗發棠邑之倉以振貧民（孟子盡心篇）。楚春申君爲楚造二倉，西倉名曰均輸，東倉周一步八步，（越絕書外傳），韓有敖倉於廣武山（太平御覽），秦轉輸天下其中藏粟甚多。（史記酈生傳），又秦時陳留多積粟（同上），督道（邊縣名）有倉（貨殖傳），成都郭外亦有秦時舊倉（漢公孫述傳）。由此可見戰國迄秦時，倉儲之制已立，但其制不詳耳。

漢宣帝五鳳四年，春正月，大司農中丞耿壽昌始奏設常平倉於平邊郡，大規模興築，史稱：「宣帝卽位時，大司農中丞耿壽昌，以善爲算，能商功利，得幸於上。五鳳中，奏言故事，歲漕關東穀四百萬斛，以給京師，用卒六萬人，輜輔弘農河東上黨太原郡穀，足供京師，可以省關東漕卒過半，天子從其計，壽昌遂令邊郡皆築倉，以穀賤時增其價而糴，以利農，穀貴時減價而糴，名曰常平倉民便之。」（漢書食貨志），倉儲制度，至是始完全確立，其後各種倉制遂先後繼起，分析論之，約如次：

（一）常平倉——此制最古，司馬光謂爲：『三代聖王遺法』，雖崇信古人太深，估算過早

，但如上所述倉制起源之各種初期設施，實皆屬常平性質，而爲後世常平倉方法之所本，故亦可視爲常平之最初沿革，後漢初年，因襲前漢舊制，仍立常平倉，但至元帝初元五年，因朝臣言其弊，遂行罷廢。其後晉武帝時，議行「通糴」之法，欲以布帛市穀以爲糧儲，（詳見晉書食貨志），但其施行經過不詳，未幾北方大亂，晉室南遷，經濟紊亂，不遑寧處，當更難自從容從事倉儲之機會，南北朝之時，北齊武帝永明中，天下米穀，布帛賤，欲立常平倉，市積爲儲，六年詔出上庫錢五十萬，於京師市米，絲，綿，紋，絹，布。各州亦皆出錢市絹，綿，布，米，使臺傳並於所在市易，（通典），北魏太和十二年，詔求安民之術，祕書監李彪上議，請立常平倉，帝善之。太和二十年，遂置焉。隨文帝開皇三年，於陝州置常平倉，於京師又置常平監。至唐武德五年，廢常平監。永徽六年，於京東西置常平倉（見通典）。開元二年，更下詔全國諸州，道遍設常平倉，（見冊府元龜）。迨乎宋代，則一州一縣均設常平倉一所。考宋代之常平倉，乃創立於太宗淳化三年，（見宋食貨志），因京畿大豐熟，太宗遣派使臣就首都開封府四城門各設一市場，高價糴穀，儲於近倉待飢荒之時，即減價糴與貧民，當其糴時，亦於四城門各設市場七所至十四所，專管賣出事項（見續資治通鑑長篇），史稱：「宋太中祥符二年，二月，分遣使臣出常平倉粟麥，於京城方開八場，減價糴之，以平物價。」（宋史食貨志），此即宋代常平倉之初建。自眞宗景德三年之後，除沿邊州軍以外，各地皆設常平倉，京東，京西，河北，河東，陝西，江南，兩浙等處均有之，荊，湖，川，陝，廣，南則至天禧四年亦行設立，量戶口之多少，留取上供錢，大小一二萬貫，小州一二千貫，以爲糴本，每年當春，秋二季，即以所存之糴本高價糴穀，待穀價漲

時，又依一般市價低價而出糶，糶糶高低之程度，較之一般市價，約達三五文之譜，但糶價之低，終不能更低於糶本，後復下詔糶穀於被災州軍時，每斗價格限以百錢以內，各州糶進谷額，每一萬戶許以一萬石爲常度，最多不得逾五萬石，有三年以上之貯穀，須遞納於糧廩，再以新谷補充之。其後糶本復往往由政府補給貯谷，年數亦減爲兩年，竟成爲純粹交軍糧之制度，然由貞宗天禧五年起，總計各路總糶數目，僅有十八萬三千餘石，總糶數僅有二十四萬三千餘石，至英宗治平二年，常平糶數已有五十萬一千四百十八石。迨神宗熙寧二年，僅就常平錢貯藏額計算，竟已達一千四百萬貫。翌年，以常平義倉合計尙有一千三百餘萬貫。常平鄉及儲倉所貯穀類，計有米，麥，粟，粳，穀，豆等。至宋常平倉之管制，乃使中央設大司農主持一切，各州遴選廉幹吏員一人爲轉運使，或由縣官兼辦，不另設專員，常平倉之會計，歸大司農專管，其他三司不得過問（見宋史食貨志及職官志）。至熙寧間，施行青苗法，復設提舉常平官，每路四員，以朝官任之，又設管檔一員或兩員，以京官充之，諸路合計共四十一員。至元祐間，復將提舉常平官歸併於提點刑獄司，（見李聖臺宋十朝綱要）。自是以來，經紹聖建炎至紹興，數十年間，提舉，提點之官或廢或存，直至紹興十五年八月，始決定將常平倉由提舉茶鹽官兼管，（見皇宋十朝綱要），此即宋代管理常平倉官制變更之沿革也，金之常平倉，除州府以外，更設縣倉，凡離州較遠之縣份，即另置一倉。章宗明昌三年，八月，詔各縣置倉，命州，府，縣官兼提按管局，遂爲定制，縣距州六十里內就州倉，六十里外，則特置一倉，（見金史食貨志）。其後元代亦立常平於路府，世祖至元六年，始立倉法。豐年米賤，官爲增糶之，歉年米貴，官爲減價糶之，八年以糶

糧及諸河倉所撥糧貯焉，二十三年定鐵法，又以鐵課糴糧貯焉，（見元史食貨志），其後此制時行時廢。

至於明代，嘉靖六年，合撫按二司督責有司設法多積米穀，以備救荒，仍倣古人平糴常平之法，春間放贈貧民，秋成抵斗還官，不取其息，（見明會典）。萬歷以後，郡國之府庫盡入內帑，常平之名遂廢。天啓間，蔡懋德議通常平遺法，以廣儲蓄，而當事者，以帑金告乏，雖善其策，而事不果行（見廣治平略）。

及至清代，常平之制仍行，順治十二年，題准各州縣自理贖錢，春夏積銀，秋冬積穀，悉入常平倉備賑。乾隆五年，諭地方積穀備用，以惠濟窮民，各省年穀順成者，應乘時料理積儲之政，（見九朝東華錄）。以上所述，即歷代常平倉之制也，大抵常平倉之作用，在平定穀價，其辦法即由政府出糴本於豐年穀賤之時，略高其價，廣爲收貯，待凶年穀貴之時，即略抑其價，以便民間糴買，一出入之間，亦可稍獲微利，即以充常平之基金，此殆各朝常平倉制之共通點也。

（二）義倉——義倉較常平倉設立爲晚，其制實始於北齊，河清中，令諸州郡皆分別置富人倉，初立之日，準所領中，下戶口數得一年之糧，當州穀價賤時，斟酌當年義租充入，穀貴時下價糴之，則還用所糴之物依價糴貯，蓋齊制，每歲每人出墾租二石，義租五斗，墾租送臺，義租納郡，以備水旱，此即義倉制度之濫觴，（見通典及五禮通考），迨隋開皇五年度支尚書長孫平奏請設立義倉於是詔置義倉（見隋書食貨志），隋代義倉之法，乃向諸州軍民，勸其納課，於其社設立義倉，每秋收之時，將所得粟麥貯倉，聽社司理之，歲遇飢饉，則發倉賑給，至開皇

十六年，又於陳秦，疊，成康，武文，芳岩，等州所屬各縣，各設義倉一所，規定義倉租上戶不過一石，中戶不過七斗，下戶不過四斗。至於唐代義倉之制。始於太宗貞觀二年，經尚書左丞戴胄建議設立，每畝使納粟二升，或納麥，粳稻等類，商賈無田者，其戶分爲九等，除下下戶之及夷獠外，自上上戶至下中戶，共八等，上上戶出穀五石，漸次遞減至下中戶，五斗爲止，不種穀者，則以貨與之，待秋收時，如額取償，（見唐書食貨志），總計唐代藏穀數目，截至天寶八年，已積至九千六百〇六萬二千二百二十石，其普及程度，可以想見，（見同上），宋代義倉之設，較常平倉略早，太祖乾德元年，即下詔諸州於其所屬各縣；分設義倉於每年春秋兩季納稅時，每稅一石另納一斗，貯藏於倉，以備荒歉時給散貧民，乾德三年，復下詔曰：「民欲借義倉穀以充食者，由州縣計口貸與，勿俟奏聞，義倉不足，當發公廩者，奏待報。」乾德四年，又以此法輸送煩勞，遂廢，（見宋史食貨志），有宋一代，義倉興廢無常，乾德四年，既廢，仁宗慶歷元年復設，中因法令未申，各地情形不同，一時雖或廢止，又將收回錢穀續貸於民，因之無法收束，故乾德間雖廢義倉，但延至十數年，後太宗太平興國間，仍然存在。續資治通鑑長篇有謂：「太平興國七年二月，廬州民負義倉米一萬七千餘石，詔特貸之」，此所謂「特貸」者，即證明義平雖廢，而實際尙留其殘餘形式。康定年間，王琪奏請重置義倉，竟緩至仁宗慶歷元年九月始行設立，二年正月又下詔令上三等戶每稅米斗加納一升，但不久又廢。神宗熙寧二年七月，議欲復置，因王安石反對乃止，惟自仁宗慶歷廢止義倉之後，地方官吏間，亦有獨斷自動創設者，如：「熙寧五年二月趙子幾言，考城知縣鄭民瞻擅置義倉」（續資治通鑑長篇引）。即其明證。

其後熙寧十年九月，經司農主簿王古奏請復由開封府所屬近畿各縣豐稔之處，着手重立義倉。翌年（元豐元年）以義倉事務隸於提舉，自是年秋稅時起，令京東，京西，淮南，河東，陝西各路同時舉設義倉。其法除人民應完稅額不及一斗者，准免義租外，以每稅一石應帶納義倉租一斗爲率，此法同時亦頒行於川陝四路，輸納稅額，仍按每石帶納一斗之舊法，（見宋史食貨志）。自是義倉之米，遂不留於鄉而入於縣倉矣，（見續資治通鑑長篇）。元豐二年，因威，茂，黎，三州有華洋雜居，歲賦無多，將所設之義倉廢止，八年十月，又將諸路一概取消，哲宗紹聖元年四月，納虞策之議，再度恢復義倉，除廣南東西各路外，各地同時遍設，每米一石，帶納五升，自是繼續施行，直至宋末爲止。元代之義倉，乃至六年始行設立，其法每社置一義倉，由社長主之，年熟每親丁納粟五斗，驅丁二斗，無粟聽納雜色（見元史食貨志）。明清兩代義倉之法，一因宋元以來制度，無新異之處。此歷代義倉制之大略也，大抵義倉之作用，在於賑濟，其穀本乃由人民以義租之形式在正稅之外納於政府，由政府貯藏管理，此異於常平倉者也。

（三）社倉——社倉之制亦始於隋，長孫平創議之其言曰：「立義倉於社內，建置倉窖，以貯藏積穀，委社司管理賬簿」。此種義倉，實亦可謂之社倉。其後唐之戴胄於設置義倉奏牘中，遂明白肯定稱之爲社倉，（詳舊唐書食貨）。其後此種社倉，又變爲縣倉郡倉，完全與人民隔離，遂失社倉本來之面目。宋之朱熹爲欲人民普遍得倉儲之益，乃定社倉法，所謂社者，即社稷之社也，古者每二十五家立一社，以奉祭祀，於是行政上亦以社爲單位，左傳載有：「齊侯唁魯公曰自莒疆以西請致千社，二十五家爲一社」（左傳昭公二十五年）。又顧炎武：在其日知錄中亦

有調：「古人以鄉爲社，後世所謂鄉，即古之所謂社」。社倉即鄉倉也，惟於朱熹倡導之先，已有行之者，考熙寧二年，陳留縣知事蘇洵上言：彼於所領畿邑內，每社置一倉，由第一等戶出粟二石，第二等戶一石，第三等戶五斗，第四等戶二斗，第五等戶一斗，麥亦如之，每倉置一守吏，舉鄉中耆老管理輸納，由縣調製表冊。此法既可以防備凶歉，又可創立借貸通融制度。當時雖得神宗稱許，將付實行，但爲王安石所阻，遂止。至於朱熹之社倉法，實與王安石之青苗法相近。朱熹之社倉法，始行於乾道四年時，熹居福建崇安縣開耀鄉，適建寧府一帶大飢，熹請於縣府，允得粟六百石以賑難民。是年冬，五穀豐收，人民如數歸還。熹欲以粟留藏民家，以備饑歉，又恐久貯必有腐爛；乃許民家每年貸借一次。按當時情形出息二分，若逢小饑准其減半，大饑則全免。並倣古法設倉於社，得知府沈度之許，以錢六萬建新倉，自七年五月動工至是年八月，僅四閱月間，開耀鄉已成社倉三所。其後歷十四年已將原數六百石歸還縣府，尙餘息米三千一百石，乃專貯以供貸放，而不取消，僅收耗米三升。是即社倉法之起原也。是後凡有願設社倉之州，縣，得就量出之常平米爲穀本，責與該鄉施行斂散，每石取息二斗，選鄉中品行端正者一人會同縣府所派官吏管理出納事項。息米之額越過穀本十倍時，即將穀本米歸還官府，以息米施行斂散。再減其息，每石只取三升，作爲耗米。富豪中更有自願出米作穀本者聽，有鄉不願設置社倉者，官府亦不之強。其息米之額，且按照各方風土民情而定。淳熙八年十一月，熹乃奏請遍行義倉法於諸道，十二月二十二日奉准就發越，鎮江，建昌，袁潭諸邑設立嘉定末，又有真德秀倣行於長沙，如宋代社倉制度實行之大略也。明宏治中江西巡撫林俊嘗請建社倉，嘉靖八年，乃令各撫按

設社倉，令民二三十家爲一社，擇家殷實而有行義者一人爲社首，處事公平者一人爲社正，能書算者一人爲社副。每朔望會集別戶上中下出米四斗有差。斗加耗五合，上戶主其事，年饑上戶不足者，量貸，稔歲還倉；中下戶酌量振給不還倉。有司造冊送撫，按歲一察覈，（見明史食貨志）。清康熙四十二年諭，各州縣雖設有常平倉，遇饑荒之年不敷接濟，著於各村並設立社倉，收貯米穀。於是議准設立社倉，於本鄉捐出卽貯本鄉。令本鄉誠實之人經營，上歲加緊收縮，中歲糶陳易新，下歲量口賑濟。通有清一朝行之無間。此歷代社倉制之大概也。大抵社倉純屬民間自營，其穀米多由地方豪富或一般民家自動輸供，此其不同於義倉處。

（四）惠民倉——惠民倉之作用，類似常平倉。但常平倉經濟獨立，而惠民倉則已雜配錢折粟貯之，歲歉則半價糶出，其本錢純由補助而得。此制始於後周，宋代大行推廣，遍設諸州。考宋太宗淳化五年於諸州設置惠民倉，穀價稍漲則減糶以給貧民，每人不得過一斛。（見玉海）此倉當時與常平倉並行，互相補助，眞宗咸平二年十月，從戶部員外郎成蕭奏請設置惠民倉於福建。（見續資治通鑑長篇）又下詔諸路轉運使，使其所轄管境內之惠民倉，遇豐年時增價糶入，荒歉時減價糶出，至天禧四年，變擴至荆、湖、川、陝、廣南等州，當時欲辦理平糶者，均須先期奏聞，由政府派遣專員承辦。咸平三年以後，改由知州通判派委屬員監督。南宋時代，有潭州知州眞德秀及理宗紹定元年年有資政殿學士曾從龍奏請：就湘潭十縣分設惠民倉，另委令佐專司平糶（續資治通鑑）。但此倉向未發達，至宋孝宗天禧四年以後，卽歸消滅。

（五）廣惠倉——廣惠倉之作用，在乎經常之慈善放穀，僅行於宋代。當仁宗嘉祐二年八月

、經樞密使韓琦奏請設立。（見皇宋十朝綱要）蓋自太宗以來，所有天下戶絕田，均由官買入，募民耕種，官收其租，於是即以夏秋兩季所得稅米貯藏於倉。按照戶數，每十萬戶納米一萬石；每七萬戶八千石；每五萬戶六千石；每四萬戶五千石；每三萬戶四千石；每二萬戶三千石；每一萬戶二千石；每有不滿一萬戶者，則僅留一千石。額外尚有剩餘則許其自賣，所留租米給與州縣，以備贍養所轄郭內之老，幼，貧，病不能自存者。故以倉實以賑給爲惟一目的。其穀本乃由官庫收入之一部分撥充之。先是，此倉歸諸路提點刑獄司專管，每年終造呈出入細賑於三司。至嘉祐四年二月，又改隸於司農寺，由每州遴選屬員和部曹各一人任監督之責。每年十月另派官員調查應得賑米之姓名籍貫，由翌月一日起，三日間每一成人給米一升，每一孩童給米五合，至翌年二月爲限，若尚有剩餘，則按諸縣大小，酌量均分。（見玉海）熙寧二年九月，河北，浙西各地廣惠倉錢及常平錢米悉變爲青苗本錢。然當時所藏粟麥，猶可充賑濟之用，而自四年六月起，則並此貯藏之穀麥，亦盡化爲青苗本矣。迨哲宗元祐三年，聽侍講范祖禹奏請，復置廣惠倉二月十二日給錢三萬緡，以供倉本。但此亦不過緩花之一現。至紹聖元年九月，新法復興，廣惠倉之議又止。自是之後，直延至孝宗乾道五年，始重置廣惠倉於成都府。（見朝野雜記甲集）寧宗元慶元年，又詔諸程提舉司同時遍設。（見續宋編年資治通鑑）。但此制推行終不甚廣，宋以後亦不聞有行之者矣。

（六）豐儲倉——豐儲倉亦宋代所特有者。其創立之時期，蓋在南宋高宗紹興二十六年，爲戶部尚書韓仲通奏請設置者。（詳朝野雜記甲集）當初建都臨安時，將上供米所餘之百萬石，貯

藏別廩，以備軍儲及饑荒之用，該廩卽爲後來之豐儲倉。不久，又儲米二萬石於鎮江建康等處。其時因借貸者衆，至紹興三十年夏，遂下詔使其補還。孝宗淳熙十五年，因農家青黃不接，又使糶出久藏之米，至秋收之時復行補糶。（詳續文獻通考）此倉與廣惠，惠民相似，亦爲預備賑災之用，南宋時代每遇災歉，輒借助於豐儲倉，亦頗有成效。

（七）平糶倉——此糶係南宋宋季理宗紹定，淳祐間所設立，亦以救荒爲目的。創議者何人，雖無可考；然當各地，確曾一度普遍設之如當之福建卽設有平糶倉。按八閩通志載：『曾用虎於紹定中知興化府軍事，立平糶倉，捐楮幣萬六千緡爲糶本。益以廢寺之穀，歲歉價高，則發倉以糶，歲豐價平，則散諸寺易新穀而藏焉』。又載：『汀州府寧化縣平糶倉在縣治東北隅』。淳祐平糶倉五所，俱宋縣令劉漁捐俸錢爲糶本，委貢士章炎輩之。後以糶本買田，積其歲入之禾，遇歉則以濟民。其中規模最大者，爲首都臨安之糶倉，該倉乃趙與簾所創辦，至南宋末年，仍然存在。按武林掌故叢編中有淳祐臨安志中，載有倉場庫場務一則，內云：『平糶倉，淳祐三年大資政趙公與簾，於藍橋之北新橋東岸創設。至八年，增創凡爲二十八廩，域米六十餘萬，以二十八字爲廩記：『生民全仰食爲天，百萬人家聚日邊，官有積倉平糶價，滿城和氣樂豐年』。每歲斂，散以平市價』。至度宗咸淳元年，撥公田米五十萬石付與平糶倉，待米價漲而糶之，（見文獻通考）此卽平糶倉之大略也。

以上所述諸倉皆爲歷代倉制中之重要者，此外尙有其他穀，名目儘不相同，如漢明帝永平五年，所立之常滿倉；元代之京倉，通州倉，河西倉及納蘭不刺倉塔塔裏倉；清代河南之漕穀倉江

南之江寧省倉，崇明縣倉，廣東之廣糧通判倉，福建之臺灣倉浙江之永濟倉。儲穀各數十萬石以及數千石不等。均不在常平額內，要各因地制宜，以資接濟。又廣東，四川，湖南，福建各營俱建倉廩，則以軍米而廣儲蓄，亦同乎義倉之意也。統緒歷代各種倉制性質多有相通者，特名稱少異而已。至其中各朝通行，州，縣遍設，影響最大者，則惟常平倉義倉耳。

民國以來，蓋有穀倉大都破敗。倉制式微，繼之而起者，尙無健全之制度，民國二十一年九月蔣委員長因有勸辦積穀之函恭錄如下：

「查積穀之制，沿古及今，相承勿替，即在滿清末造，經太平天國之鉅亂，而東南各省，無論窮鄉僻壤，莫不有公私倉廩之設，置有充分糧食之存儲，歲凶則以放賑，歲歉則以平糶，故雖遇水旱之年，而民無饑饉之苦，無如十載以還，兵災匪禍，連綿不絕，各省民間倉儲之制，大都破壞已盡，稍值歉荒，野遍哀鴻，興懷及此，每增惻怛，補苴恢復，實不容遲。昔孔子言政，足食先於足兵，管仲言治，四維之張，必由倉廩之實。近今歐美各邦，對於全國糧食，亦莫不有充足之準備。翔實之統計。是知民食所關，尤爲一國治亂之源，與國防強弱之所繫，用特專函 吾兄，迅即督領所屬各縣，乘此大熟秋收之際，積極籌辦積穀，就各縣全部人口爲比例，最少須有三月糧食之倉儲，數量不容含糊，限期不容延緩，所有各縣鄉市舊行常平倉庫，其仍保持舊制，查無弊竇者，固應繼續舊規，切實維護，或竟蕩毀無餘者，亦應嚴加整理，責令恢復。凡此設施，統限於三個月內，督責所屬辦理完竣，並嚴令各縣依期呈報省府，切實統計，以爲統籌全省積穀之標準」。

二十二年十月二十二日 委員長復有十省糧食會議之召集、決議中有興辦穀倉一項，十一月二十二日，正式電請行政院查照辦理，自是各省始有整飭積穀之舉。推行以來，成效頗著。至各省。倉儲及積穀數量，容當另文詳述之。

二 歷代倉儲制度之利弊

我國歷代倉儲制度，就其制度之本身言，固有相當利益，此觀乎各倉之性質可知。且當其設立之初，或亦不失爲一時善政，惟以歷代各種倉制，種類既多，辦理又不一致，其中尤以常平論義倉二種歷史最爲長遠，行之既久，弊病叢生，甚且因辦理之不得其法，結果即就尋常狀態而倉，其作用亦殊有限。考歷代常平，義倉之弱點甚多，常平之弱點，一在於基金過少，其實力於調收穀賤傷農之時糴買，既不足以提高穀價；而於凶荒之年穀價奇貴時糴買，又不足以抑平穀價。以致徒具常平之虛名，而無左右米穀常平物價之實效。二、在於利不普被，蓋常平米穀之儲存由政府管理，故爲管理上之便利，其倉廩皆設置於通都大邑，且爲數不多，舉享受常平之惠者，充其量不過一二通都大邑之居民而已。在交通不便時，此種地常平限制，勢必減低常平倉之效能。一般鄉村貧苦民家自無從享受其利。至於義倉，其根本弱點，較常平尤爲不能普濟，因義倉亦如常平倉乃由官吏管理，倉廩亦皆設於州、縣、城、鎮，故遇饑荒開倉賑給之時，受其濟者亦僅城郭住民及市井游惰之輩，窮鄉僻壤力穡遠輸之民反無與焉。

以上所言，乃二倉弱點之著者也。至於歷代執行之流弊，更爲繁多，難於毛舉。且二者弊點

皆有其共通之處。前代論之者頗不乏人，宋司馬光云：

「常平之法，公私兩利，此乃三代之良法也。向者有因州縣闕常平糴本，錢雖遇豐歲，無錢收糴，又有官吏怠慢，厭糴糴之煩，雖遇豐歲，不肯收糴，又有官吏，不能察知在市斛斗實價，只信憑行人，與蓄積之家通同作弊，當收成之時，農人要錢急糴之時，故意小估價例。令官中收穀不得，盡入蓄積之家。直至過時，蓄積之家倉廩盈滿，方始頓添穀價，中糴入官。是以農夫糴谷止得賤價，官中糴穀常用貴價，厚利皆歸蓄積之家。又有官吏，雖欲趁時收糴，而縣申州，州申提點刑獄司，提點刑獄司申司農寺，取候指揮，比至回報，動涉累月，已至失時，穀價倍貴。是致州，縣常平倉斛斗，有經過多年，在市例終不及元糴之價，出糴不行，堆積腐爛者，此乃法因人壞非法之不善也。」（續資治通鑑長編）。

雖然，司馬光之意僅以爲常平之弊乃起於彼所生之宋朝，殊不知宋以前其弊已顯，漢劉般有云：「常平倉，外有利民之名，而內實侵刻百姓。豪右緣爲姦，小民不能得其平。」（後漢書劉般傳）。而同時之林駟論之更詳，其言曰：

「常平之法何始乎？自李悝已有平糴之說，至壽昌始定常平之策，此其始也。厥後罷元帝，復於顯宗，隨罷隨復，無有定制。至於我朝淳化二年，京師置場，有其法也，景德三年，諸路置倉，有所積也。然增價以糴，分命使臣，減價以糴，專命司農。隨時遣用，未有定職。至熙寧以來，提舉常平之官始定焉。夫祖宗之始置常平也，出內庫之儲以爲糴本，頒三司之錢以濟常平，糴米狼戾之時，民艱於錢，官則增價以入之，菜色隱雷之日，民乏於食，官則減價以出之。夫何

舉糴本而爲青苗之錢，鬻廣倉以求二分之息？伐桑易鋤，官帑厚矣，如民貧何，鬻田輸官，公家利矣，如私害何？此常平救荒之實政壞矣！義倉之法何始乎？自隋始置於鄉社，至唐改置於州縣，此其始也。厥後弛於永徽，壞於神龍，隨亂隨復，亦無定制。至於我朝乾德創之，未幾而罷，元豐復之，未幾亦罷；迨紹聖復以石輸五升，天觀又以石輸一斗，至於今日而義倉輸官之法有定焉。夫古人始置義倉也，自民而出，自民而入，豐凶有濟，緩急有權。名之以義，則寓至公之用；置之於社，則有自便之利。夫何社倉轉而縣倉，民始不與，而爲官吏之移用！縣倉轉而郡倉，民益相遠，而爲軍國之資。官知其斂，未知其散；遂見其入，未見其出，此義倉之實政廢矣，天下豈有難革之幣？今日常平義倉之儲，雖有美名，本無實惠。惟州縣有侵借之患，而支撥至！淹延之憂。城邑近郊尙可少濟，鄉落小民孳身從事，彼知官長卑吏爲何人？一旦藜藿不繼，又安能扶持百里，取糴於場，以活其饑餓之孳哉？是有之與無，其理一也。嗚呼！孰知有甚者焉！常平出於官，義倉出於民，出於官者官自斂之，官自出之，其弊雖不足以利民，亦不至於病民，出於民者，民實出之，官實斂之，其弊不但民無給，而官且病之。文移星火，指爲常賦，籩頭斛面，重斂取贏。噫，可嘆也！民不必甚予，特無取之足矣！民不必甚利，特無害之足矣！平時奪其衣食之資，一旦徒啖以濡沫之利，樂歲不爲蓋藏之地，凶年始思啼饑之民。何益哉！（常平義倉食論）

至後代能洞澈倉儲之弊者，尤大不乏人，如清秦蕙田云：『常平義倉，不特糴糶，而市糶亦實。』