

# 世界各國戰時糧食管理之實施

## 一、前言

## 二、英國戰時之糧食管理

甲、第一次世界大戰時英國之糧食管理

乙、第二次世界大戰時英國之糧食管理

1. 糧食增產及其自給率

2. 糧食部之新設

3. 糧食品價格之統制

4. 糧食補助金制度

5. 糧食定量制度

## 三、德國戰時之糧食管理

甲、第一次世界大戰時德國之糧食管理

世界各國戰時糧食管理之實施

# 世界各國戰時糧食管理之實施

## 一、前言

## 二、英國戰時之糧食管理

甲、第一次世界大戰時英國之糧食管理

乙、第二次世界大戰時英國之糧食管理

1. 糧食增產及其自給率

2. 糧食部之新設

3. 糧食品價格之統制

4. 糧食補助金制度

5. 糧食定量制度

## 三、德國戰時之糧食管理

甲、第一次世界大戰時德國之糧食管理

世界各國戰時糧食管理之實施

## 世界各國戰時糧食管理之實施

### 乙、第二次世界大戰時德國之糧食管理

1. 平時準備的成功
2. 糧食之統制機構
3. 定量分配制度
4. 德國糧食管理成功之原因

## 四、美國戰時之糧食管理

### 甲、第一次世界大戰時美國之糧食管理

1. 糧食管理之原因
2. 糧食管理之步驟

### 3. 糧食消費節約之要點

### 乙、美國準戰時之糧食管理

1. 美國糧食問題之特點
2. 生產過剩之對策
3. 補助金及補償金
4. 糧食票券制

## 五、日本戰時之糧食管理

1. 糧食之供需情形
2. 米穀管理之實施
3. 糧食消費之限制及配給米制度
4. 糧食之增產計劃

## 六、蘇聯戰時之糧食管理

1. 農牧畜業之發展
2. 國民糧食之消費率
3. 糧食根據地之分散
4. 都市食業化
5. 糧食之貯藏政策

## 七、意大利戰時之糧食管理

1. 糧食自給之途徑

世界各國戰時糧食管理之實施

世界各國戰時糧食管理之實施

2. 糧食定量制度

八、法國戰時之糧食管理

九、結論

# 世界各國戰時糧食管理之實施

## 一、前言

拿破崙說：「軍隊之前進，依着胃囊。」毛奇說：「欲不戰而勝德國，惟封鎖德國之糧食。」糧食問題在平時已極重要，戰時的重要性更千百倍於平時。戰時軍隊的糧食，不僅需要迅速的供給，而且必須要有大量的存儲，因為軍隊如無充足的糧食，固無法支持戰爭，民食感到恐慌，也影響戰爭之勝負。而戰時之糧價，又為一般物價之基礎，糧食問題如不處置適當，物價必隨之高漲，使民生感受壓迫，社會發生紛擾。

糧食對國計民生既極重要，故世界各國，在平時力謀糧食之自給，在戰時皆設立糧食管理機構，對糧食作嚴格之統制，以政府力量，使國內糧食之生產，分配，消費合理化，第一次世界大戰，德國糧道被協約國封鎖，無法繼續作戰，而致敗績，證明糧食問題可決定戰爭的勝負，所以各國莫不視糧食管理的成敗，為其存亡興滅的重大關鍵。

各國戰時的糧食管理，無一不着重於糧食之生產與分配，關於增加生產的方法，各國因環境關係，而不完全一致，至於調整分配的方法，幾乎無不相同，即都實行定量

分配，與憑證購買。我國現亦因事實之需要，逐漸注意到定量分配，憑證購買的問題。作者以爲定量分配與憑證購糧的條件，首在糧食來源的控制；糧食的來源如不能控制，買賣就無發生黑市，如有黑市的買賣，憑證購糧等於徒勞。控制糧源的辦法，最主要的是在杜絕囤積居奇，而杜絕囤積，即在嚴格執行糧食管理。有人以爲歐美人民食用麵包，麵粉的生產與麵包的製造，都採集中方式，所以易於管理，便於分配，而我國因食用米穀，情形不同，所以難於管理，但是世界各國麥的生產，并不像紗布生產的集中，而且日本是食米的國家，現在也實行定量分配，憑證購買制度，可見這種說法，並不確實。中國抗戰，已逾四年，糧食問題，日趨嚴重，我們只有痛感過去糧食產銷運輸各方面未能及時施行適當的管理，以致糧食原屬相當能夠自給的我國，反發生種種不合常理逾越常軌的現象。爲今之計，唯有加強管理，由政府控制糧源，實施定量分配憑證購糧，然後糧食問題方能得到確切的解決。茲將各國的糧食管理，作一分別的觀察和分析，俾喚起一般人對糧食問題的重視，而有裨於我國糧食管理之推進。

## 二、英國戰時之糧食管理

英國的糧食，大都仰仗於海外的供給，主要的食料品，約有百分之七十至八十，是需要由海外輸入來維持，因此一旦戰爭發生，海上運輸受阻，消費增加，糧食問題就會陷於空前的困難。當拿破崙戰爭時代，拿破崙就認清英國的這一弱點，實行大陸封鎖政策，目的就在要使英國因物資缺乏而失敗，所謂封鎖，主要的當然是封鎖糧食，當時英國認清糧食問題的嚴重，一方面積極擴充耕地，增加生產，一方面極力節約消費，以圖糧食之自給，當時的麵包業者，就用大量麩皮及麵粉烘製麵包，實行禁止穀類釀酒及製造其他食物，並且發明了一種軍需糧食的儲藏方法，解決了長途行軍糧食攜帶的困難，而成爲現在罐頭糧食的雛型，自拿破崙戰爭起，英國每遇戰時，必用種種方法來管理糧食。因而其戰時糧食，雖然非常困難，由於分配的合理，管制的嚴密，仍可得到充分的解決。

### 甲、第一次世界大戰時英國之糧食管理

第一次歐戰時，英國已是工業商度化的國家，農業部份已失其重要性，因此一至戰時，糧食就成主要問題，惟在戰爭開始時，英國的糧食尚未十分恐慌，故僅要求國民對

## 世界各國戰時糧食管理之實施

四

糧食自動節約，組織中央節約委員會，全國設一千二百個支部，從事糧食的節約宣傳，在斯溫西宣傳代用品製造法，設立戰時火灶，供給市民使用，在倫敦各飲食店，則張貼糧食節約的標語，在曼却斯德宣傳糧食儲藏法，在扑斯茅斯，由郵局學校及小商店之互相協助，宣傳消費節約。

當時英國政府，除消極的實行糧食節約外，並積極擴張耕地，一方面把未墾土地加以利用，種種小麥青菜等物，一方面復利用都市郊外空地，及市中的球場公園等，闢為菜地；英國的農業部並對農民予以資金，農業工具，及種子肥料的援助，使耕地擴大，生產增加。

德國當局認清英國糧食的缺乏，對英國實施潛水艇封鎖政策，時時轟擊英國由海外輸入糧食的船隻，一時英國受相當的影響，糧食價格飛漲，尤以白糖、馬鈴薯、人造牛油最為缺乏，故在一九一六年十二月發表德文普為糧食大臣，以便加強糧食管理，其糧食管理之方針，為提高小麥製粉率，擴大雜糧混用範圍，規定馬鈴薯之最高價格。

後來德文普因病辭職，由龍達民繼任，首將糧食部各種組織改組集中，並加強各區糧食特派員及糧食管理委員會，且命令檢查商人賬簿，決定糧食之販運成本，並為調查糧食高價之原因，特設計政機關，由國庫補助減低麵粉價格，其新管理計劃，分全國為十六糧食區，各區設糧食監督官，各地方自治團體，亦設糧食委員會，負責實施糧食管

理之命令，以指揮糧食之供給。

一九一七年後期，英國於若干地方，實施某種糧食之強制定量制度，一九一八年一月對白糖亦實施全國的強制定量制度，至四月並實施於肉類，限定國民每星期每人之消費量，麵包四磅，肉類二磅半，砂糖一磅之四分之一。

英國之糧食管理至一九一八年，可謂已至完備時期，全國四千萬人之飲食，幾無不置於政府管理之下，私人營業，已鮮有存在，無論本國生產或外國輸入之重要糧食，已全為糧食部徵發集中，然後於相當之利潤範圍內，擬定價格。

## 乙、第一次世界大戰時英國之糧食管理

英國因鑒於第一次世界大戰的經驗，認為經濟戰比武力戰更為重要，所以第二次歐戰勃發後，對經濟戰特別加以注意，尤其是關於糧食問題。一九三九年九月三日，當戰爭發生後，特地設立戰時農業委員會，隸屬於農業部，其主要任務，為增加各地糧食生產，九月八日糧食部長，並發表糧食配給實施辦法。此次英國糧食管理之情形，遠勝於第一次歐戰時，特將其情形分述如下：

1. 糧食之增產及其自給率 英國因感到自身糧食之不足自給，所以在戰前就在着手耕地之開墾，一九三九年夏季在英格蘭與威爾斯開墾一百五十萬英畝，在蘇格蘭開墾五十

萬英畝，每一畝政府補助二英磅，同時並獎勵市民，在北園內種植蕃茄，及馬鈴薯等。

關於英國的畜牧，亦極力在增產中，一九三九年六月終，英格蘭及威爾斯馬爲八十四萬八百頭，牛爲六百七十七萬頭，羊爲一千七百九十一萬六千頭，豬爲三百五十一萬五千頭，在蘇格蘭馬爲五十四萬二千頭，牛爲一百三十四萬九千頭，羊爲八百萬七千頭，豬爲二十五萬三千頭。

依據一九三五至三七年英國重要糧食平均自給率，小麥爲二三%，大麥爲四四%，燕麥六四%，馬鈴薯九五%，牛油四九%，羊肉三二%，豬肉四〇%，砂糖二六%，人造牛油九九%，上述之自給率，雖與理想，相差甚遠，但英國竭力圖謀自給，並由海外自治領殖民地等處，輸入大量糧食，據當局之報告，最近英國之糧食尙不致發生問題。

2. 糧食部之新設 自一九三九年九月三日，英國政府對德宣戰後，對於糧食國防計劃之實施，不遺餘力，當九月五日組織第二次戰時內閣時，首先設立糧食部，糧食部之主要任務，爲管理糧食之輸入分配，及統制價格，英國糧食部管理全英糧食之輸入，負養活四千七百萬人口之責任，故極力排除民間購買的競爭，務使以最低之價格，購買多量而必需之糧食。並爲準備實施糧食定量制度，特對茶，人造牛油，牛油，煉乳，

餅乾等必須糧食品之民間存貨，實行官商合辦之購銷。

3. 糧食品價格之統制 關於糧食品價格之管理，當初並無法律上明白之根據，即一九三九年之物價統制法下所設調查價格統制商品之機關，當初對於糧食品價格，並不辦理。實際上糧食品係置於物價統制範圍之外，但至一九四〇年八月終，地方糧食品價格調查委員會，與以前之地方調查委員會相同，在各國防區給與以調查糧食品交易者帳簿之權限，於是糧食品價格之管理，漸上軌道。上述兩種地方委員會，雙方均須對中央物價委員會合作工作報告，但中央物價委員會關於糧食品問題，則報告於糧食部，關於其他商品則報告於商務部。

英國主要糧食品有百分之七〇至八〇係依賴輸入，故有效的物價統制，事實上極其困難，在開戰初期，因英鎊外匯之跌落，及國際商品市場之急昇，不能實行自動的物價統制，復因英國為自由經濟主義國家，政府若驟以國家權力作全面的物價抑制，則必招致經濟界強力之反對。所以英國政府，反以物價增高為物價政策之一。例如輸入之穀物價格指數，在戰前為八四、〇，至戰後五個月激增至一三九、四，增加百分之六六。由知英國物價政策之目的，並非穩定物價，主要目的實為防遏事實上成本費騰貴之價格，蓋英國當局可由一定限度價格之提高，以資限制國民物資之消費。當時糧食大臣曾發表談話說：因奶油價格由每磅提高一先令七便士之結果，使奶油消費

量，一週間由九千噸，減少至七千噸。戰爭初期英國政府陸續頒布各種法令，統制小麥，豬肉，人造牛油，食用脂肪罐頭魚，餅乾，馬鈴薯，雞蛋，煉乳等之價格。

4. 糧食補助金制度 自開戰以後，英國政府先後頒布各種價格統制令，及規定最高價格，已如前述，但因世界市場價格之急昇，以及英鎊外匯之急落，輸入原料成本增加，於是價格亦不得不繼續提高，糧食品價格騰貴，就無法制止，因此英國政府又採取糧食補助金制度，糧食都自戰爭發生後，即購入巨額的糧食品，然後分配給糧食業者。自一九三九年十二月以來，因防止糧食價格超過一定之水準，於是將重要糧食品，（麵粉，肉類，乳酪，牛乳）以較購入時，更低之價格，批發於糧食業者，即所謂糧食補助金制度並用政策，此種損失金由國庫負擔，據一九四〇年一月卅一日西門財政大臣報告，此項費用每週須一百萬英鎊。

5. 糧食定量制度 英國鑒於糧食自給率之薄弱，雖擬在戰爭開始時，立即實施糧食定量制度，但事實上此種制度之實施，甚為困難，且恐有害於國民之健康，故至一九四〇年一月八日起，始將牛油，火腿，肉類，砂糖，實行全國定量分配制度，後復擴充至紅茶，人造牛油，食用脂肪等，其每週每人之消費量如下：

|    |           |         |        |
|----|-----------|---------|--------|
| 牛油 | 二盎斯（原四盎斯） | 豬肉      | 二仙令四便士 |
| 砂糖 | 二盎斯（原四盎斯） | 人造牛油或菜油 | 六盎斯    |

茶葉 四分之三盎斯

火腿 四盎斯

軍人每日之消費量

麵包 十盎斯（原十二盎斯）

肉 八盎斯（原十盎斯）

麵粉 二盎斯（原二、五盎斯）

英國食料品之消費量，皆較定量制度初實施時減少，其目的就是限制國民戰時之消費，如無糧食部所發之定量票券，則不能購買食料品。

### 三、德國戰時之糧食管理

德國的經濟資源，必需依賴海外的供給，其中尤以糧食最爲主要，當第一次世界大戰時，協約國認清德國這一弱點，所以對德國實施經濟封鎖政策，切斷德國海外軍需及糧食的供給路線，當戰爭開始後不久，一九一五年秋，德國就有糧食缺乏之徵兆，德國政府施行糧食管理，限制人民每日之消費量，當時每人每日分配糧食之數量，僅得一三四四加羅里，比平時減少一半以上，至一九一七年五月德國糧食之缺乏，達於極點，分配量又減至一千加羅里左右，同時又因國內大旱成災，戰爭無法支持，結果終於失敗。德國因受到第一次大戰的困苦經驗，所以在第二次歐戰發生以前，就對糧食積極準備，戰爭一開始，奪取糧食農產地區，並加強糧食管理，限制國民消費，使現在德國每年所缺乏的糧食，只有百分之十三，德國的糧食管理，最爲嚴密，可作我們的參考。

#### 甲、第一次世界大戰時德國之糧食管理

第一次歐戰發生後，德國糧食問題至一九一五年，即類於險境，因一方面海道受協約國封鎖，運輸接濟發生困難，同時又遇大旱，穀物收成銳減，嗣後戰爭時間延長，因

難情形，亦愈加深；但德國在此困難之下，猶能支持數年之久者，均有賴於施行有效之管理，不但民間糧食極力節省，即士兵食用，亦大受限制。

在戰爭初期，德國對於糧食之供給，尚未設立中央機關，對糧食問題，亦未確立一定之政策，德國糧食之生產，既不足以供給本國之消費，復遭協約國之封鎖，致海外糧食來源斷絕，糧食問題當然日趨嚴重，遂於一九一五年頒布戰時糧食政策，最初德意增加國內之生產，及海外之輸入，其後採取限制消費，其辦法：一為國民自動節約；二為間接限制，三為提倡代用品，四為強制糝食碎麵包粉，但仍未能決解當時之糧食問題。一九一五年二月德國於柏林實施麵包消費量之憑證購買制，並先調查存糧數目，將全國所產之小麥，裸麥均歸帝國糧食公司完全統制，人民所有麵粉，均集中至鄉鎮公所，由帝國糧食公司分配，所規定每人每週應消費量，以二千公分為標準，發交市鄉鎮公所，按當地人口額數，平均分配，公家每次發行麵包購買券一次，人民持券購買麵包，其後此法普及全國各地，一九一六年二月以後，脂肪肉類，亦均採用此種制度，政府認為有統一糧食行政之必要，在一九一六年五月，設立戰時營養部，管理德國之糧食，自麵包憑證制度實施後，至戰時結束前，幾乎無物不用票券購買矣。

總之在第一次歐戰時，德國之糧食管理，已能做到極端節約，與合理之分配，例如德國為覓取代用品，曾動員全國學者專家從事研究，以糖精代糖，人造牛油代牛油，總

計此項代用品，達一萬種以上，關於糧食之定量分配，係依年齡，職業，健康程度而定，亦非常合理。

## 乙、第一次世界大戰德國之糧食管理

1. 平時準備的成功 一九一四——一八年歐洲大戰中，德國失敗的主要原因，是糧食的缺乏，這是人人皆知的事實，納粹的指導者們，也時時記憶着過去所受的苦難經驗，所以在這次戰爭未發生的前七年，德國就從事於糧食的準備，實施了兩個四年計劃，因此戰爭後的糧食管理，僅僅是加強過去的準備和統制而已。

德國糧食，由國外輸入者，據一九三八年之統計為二十一億一千餘萬馬克，其中畜類，佔百分之五、四，動物性糧食品佔百分之二、二、七，植物性糧食佔百分之五、五、五，嗜好品佔百分之一六、四，於是德國在戰爭發生前，竭力由國外輸入大量糧食，作為戰時糧食之貯藏，一九三六年其穀類之貯藏量為一、七百萬噸，一九三八年為三、三百萬噸，一九三九年，八月（新穀物收穫前）為八、六百萬噸，入戰時後更有其他準備。德國耕地之面積，也在逐年增加中，其一九三九年的收穫，除玉蜀黍外，主要的穀物如小麥五百五十九萬噸，裸麥為九百三十八萬噸，大麥為四百二十萬噸，合計其他為二千七百四十三萬噸，比一九三八年增加二百〇七萬噸，燕麥六百八十二萬噸，比一九三