

文/台北糧食協進會 圖/豐年社編輯部

# 糧食危機下 重探糧政史

政府單位的沿革與變遷，極其繁雜。

許多單位常為配合客觀環境的需求而設立，許多單位也常在轉眼間就被裁併納編。

有些單位於設立之初即走低調路線，當其悄悄解編時，也不帶走一片雲彩。

但某些已被重新納編的單位過去卻曾建立顯赫的功績與傲人的歷史，

「台灣省糧食局」正是這樣的機構。

位於台北市杭州南路上的「糧政大樓」過去即是台灣省糧食局之所在，如今它已轉為行政院農委會農糧署台北辦公區。對於吃Donuts、看Facebook、聽iPod的年輕族群而言，「糧政」恐怕是讓人霧煞煞的抽象概念，他們甚至會誤以為「糧食局」是在拍賣網站上的寵物飼料專賣店呢。但對走過戰後台灣筆路藍縷時期、一路胼手胝足辛苦打拼的老一輩來說，糧食局對戰後台灣經濟發展的重要性，他們必定感同身受。

## 戰後台灣 動盪歲月

「台灣省糧食局」曾是戰後初期台灣最重要的農政單位之一。在李連春局長於1946年至1970年主政的24年期間，他成功實現糧食增產的目標，讓台灣的稻米生產從1946年的89萬公噸成長至1968年的252萬公噸，使家家户户都能吃到香噴噴的白米飯，不再因滿碗的番薯簽而愁容滿面；李連春也是掌握糧食的高手，他總能有效地達成中央政府交派的任務，掌握充足的公糧，讓當時待遇微薄的軍公教人員和他們的眷屬無須擔憂吃飯問題。

糧食局最主要的職責就是要讓台灣生產足夠的糧食、讓每一位居民都能吃飽。最重要的是，糧食局做到了！但對現今多數台灣人而言，「吃飽」這件事實在是再簡單不過了，根本不夠格拿到檯面上說嘴，我們反而擔心「吃太飽」的問題。生活周遭的親朋好友總是在談論減肥的話題，電視購物頻道總是在販賣各種減肥塑身產品，醫生專家也總是在叮嚀我們注意高血糖、高血脂、高血壓等三高問題。



為便利農民及時收割，糧食局自1950年起即提供無息貸款協助農民購置脫穀機。截至李連春卸任前夕，糧食局已協助農民購置11,286架脫穀機

同樣的，「糧食危機」似乎是遙不可及的概念。即使當2007-8年全球糧食穀物價格暴漲時，家庭主婦雖不斷抱怨雞腿變貴了、麵包縮水了，電視新聞反覆播放路邊小吃店老闆叫苦連天的畫面。但無論食物價格如何上漲、麵包如何縮水，多數台灣人依然深信，只要我們有錢，仍舊買得到東西吃。沒錯，經過數十年的努力與發展，台灣已從貧窮的蕞爾小島蛻變為富裕的亞洲小龍。傲人的經濟成就也讓多數人以為，只要口袋有錢，沒有買不到的東西。但戰後初期歷史卻清楚顯示，我們曾有動盪不安的歲月。當時米糧不足，白米飯是奢侈品，社會情勢混亂，有錢還不一定買得到米。

## 盜匪搶米 奮勇護糧

1945年的滋味是五味雜陳的。二次大戰結束，國民政府接收台灣，日人紛紛被遣送離台。在政權更迭的過程中，台灣也出現前所未有的「米荒」。事實上，缺糧的徵兆從1945年初即已顯露。當時因為寒害，導致第一期稻作產量銳減，其後二期稻作又因颱風而歉收。此外，化肥供應於大戰末期已嚴重短缺。日人離台前夕即已警告，台灣將出現糧食不足的危機。然而，新來乍到的行政長官公署卻無能處理如此嚴峻的情勢，米荒果然於1945年底爆發。擁有米糧的地主與糧商不願供糧，靠薪水度日的市井小民買不到米。台南地區即有民眾為顧及顏面、不願行乞，因此餓死街頭之慘事。米荒牽動著民眾最基本的生存問題，基本溫飽未能滿足時，祥和的社會秩序便成為一種奢想。當時已是米糧專家的李連春特別組織「台灣省糧食調節服務社」，協助政府調撥米糧。但押運糧食的過程中，卻多次遭遇搶匪打劫。為保護米糧，同仁不得不與搶匪械鬥，李

連春盡職的表現及其對米穀事務的專業性開始受到層峰注意。

1946年8月李連春受命擔任台灣省糧食局長，米荒讓李連春站上戰後台灣歷史發展的舞台，但惡劣嚴峻情勢的遏止絕非一蹴可幾。1946年底因上海游資來台炒作，加上本土資金解凍，台灣面臨通貨膨脹的壓力，物價再度狂飆。由於幣值日跌，大家紛紛盡快將手中現金換取實物，以求保值。米糧是最根本的物資，惡性通膨遂使米糧成為炒家覬覦的對象。當米糧價格不斷上漲時，糧商因此惜售，米荒問題再度出現。1947年2月台北市街頭出現號召民眾搶米運動的傳單，近千名民眾則群集於龍山寺遊行抗議，要求政府立即解決米荒問題。飢餓最終轉為憤怒，並於228事件中一併爆發。戰後初期社會的動盪不安顯然都肇因於米糧問題，特殊的歷史經驗使得李連春倍感壓力。而在另一方面，國共內戰對軍糧的需求日增，李連春試圖滿足台灣內部民食供應的同時，又需設法調撥軍糧。最後，1949年近百萬人員從中國大陸撤退來台，徒增的人口則將當時台灣的糧食壓力推升到臨界點。儘管米糧嚴重吃緊，但在糧食局的努力下，台灣的稻米生產終於在1950年時恢復、並超越日本殖民時期的水準，產量達到142萬公噸糙米。

## 白米出口 換取化肥

米穀增產措施奏效，大家都有飯吃不再是遙不可及的夢想。但對李連春而言，讓大家吃飽只是最基本的目標。如何讓台灣靠稻米賺錢，才是最終的目的。1950、60年代多數老百姓還是一窮二白，菲律賓的經濟水準甚至超越我們，台灣必須致力於經濟發展、推動工業化。但經濟發展急需外匯，擁有外匯才能向國外買原料買機器。李連春在努力讓大家吃飽的同時，也絞盡腦汁讓台灣有更多的餘糧以供外銷出口，為國家賺取外匯。戰後日本經濟與人口快速成長，日本政府不得不進口糧食以解決國內的缺糧問題。年少時赴日求學、返台後又曾在日本加藤商社工作的李連春，便運用自己



承辦糧食局的公糧經收與加工業務，成為戰後農會重要的收入來源，而全台諸多農會倉庫的興建與整修，也是由糧食局補助

在日本政界豐厚的人脈關係，讓台灣的稻米賣到日本，同時換取台灣稻作生產所需要的化學肥料。在李連春擔任糧食局長期間，台灣共出口221萬公噸白米，為國家賺取近3億6千萬美元的外匯。

糧食局既需促進稻米生產，還需徵集大量公糧以滿足軍公教人員及其眷屬的口糧，同時又要出口稻米賺取外匯與換取化肥。當化肥送回台灣時，糧食局又要將肥料配送至各鄉鎮農會，提供農民使用。換句話說，糧食局是特殊時空背景下的產物，糧政業務極為龐雜繁瑣，糧食局也為此建立了一套完整的糧政體制，使各項業務得以順利運作。不過，為了配合如此龐大的業務，糧食局不得不增加聘任人員。1955年時，各級糧政人員總數就已達到2,021人。若以現在的眼光來看，糧食局超過兩千人的編制確實過於龐大，更何況它還只是個隸屬於省政府下小小的「局」而已。

有趣的是，這兩千多人的薪資並非全都是由台灣省政府支付。相反的，其中超過半數的人是由糧食局自己的事業預算供養。糧食局為何有如此充裕的事業預算得以自行聘任一千多名糧政人員？其因不難理解。糧食局本身透過各項制度性措施得以徵集大批米糧，供應軍民食後，尚能出口賺取外匯與肥料，肥料再用來向農民交換稻穀。如此循環反覆，糧食局於此基礎上擴大業務，因此創造鉅額的事業預算。1957年度台灣省政府總預算為27億，扣除各項對縣市的補助款後，省府與各級機關實際預算為12億，但糧食局的預算卻高達35億。糧食局比省府有錢，在戰後的二十年間人盡皆知。

## 啟發思考 以史為鑑

人怕出名豬怕肥，有錢不見得是件好事。



米糧是戰後台灣經濟發展的重要命脈。為解決農村人力短缺問題，糧食局曾與國防部配合辦理國軍助割計畫

中央政府曾積欠糧食局7億的公糧款，最後只丟了2.4億下來，要糧食局將債務一筆勾消。許多省府業務遭逢經費短缺問題時，也要求糧食局以事業預算支應。因此，糧食局曾辦理許多看似越權的業務：農民興建住宅，由糧食局提供貸款；興建亞洲最大的曾文水庫，由糧食局負責發行債券；農村要推廣麵食，則由糧食局補助。當糧食局協助買單時，還得同時承受擴權的罵名。

特殊的時空背景造就了特殊的糧食局、糧政體制與糧政業務，當時空環境轉變時，糧食局的角色便受到衝擊。1960年代起台灣已進入工業化、經濟起飛階段，日本不再需要進口台灣稻米，糧食局的重要性逐漸式微，號稱「政壇不倒翁」的李連春也終於在1970年卸下糧食局長的職務。其後台灣的糧食政策不再追求自給自足，開始大量自國外進口雜糧，各界轉而擔心稻米生產過剩的問題。正是在這樣的時空背景下，我們不自覺地以為，有錢就能買得到糧食。

近來糧食危機議題受到重視，各界逐漸關心台灣的糧食安全。重新探索戰後台灣的糧政發展史，以及糧食局與李連春先生的建樹，不僅能給予關心糧食議題的朋友們啟發性的思考。更重要的是，我們也能更進一步體會，糧政史是戰後台灣發展史不能切割的一部份。 [圖]

台北糧食協進會前身為台灣省糧食調節服務社，初期主要為協助政府調劑民食，1956年改制為財團法人組織。為適應時代變遷與需求，台北糧食協進會以戰後糧政與相關農糧研究為主要任務，並持續舉辦相關慈善公益事業。歡迎各界予以指教：foodpolicytw@gmail.com