

文 / 臺北糧食協進會 圖 / 編輯部



李連春甚得副總統陳誠的器重，每有外賓參訪，經常隨侍在側、協助解答各項問題。圖為副總統陳誠偕李連春陪伊朗國王參訪農會

在一般的社交場合中，與人互遞名片是不可少的例行公事。我們總習慣用身份與職稱來判斷一個人的價值，頭銜與名號更是名片上必備的項目。許多人名片上印著經理、執行長、總監，這類聽起來響叮噠的職位，我們卻常發現名實不符的狀況：經理掌管的部門可能只有兩個人，另一個人就是副理；執行長上面雖有董事會，董事會下面卻只有執行長。膨風的人雖然不少，但也有一種人，他的職位頭銜聽起來不怎麼起眼，但他可調遣的兵將之多、可動用的預算之豐，讓人咋舌，而過去的糧食局長李連春就是這樣的人物。

場面調度 有聲有色

「局長」感覺起來頭銜不大，「糧食局長」聽起來就只是個小小的芝麻官，但李連春主政時期，他卻把糧食局局長這個位置做得有聲有色，讓隸屬於臺灣省政府下的糧食局如同中央部會的規模。1962年在臺灣省議會的施政總質詢中，省議員王雲龍就曾抨擊糧食局編列的預算。糧食局當年度編列的業務預算高達59億2千萬元，還比省政府的總預算49億多出了10億。而中央政府總預算也才180億，糧食局的預算額度居然是中央政府預算的1/3。

此外，糧食局不但錢多，它的人員編制也不小。當時糧食局內部就有6科6室，外部還管轄7個管理處，10個分處，正式編制員工共有1,942人。看來糧食局也算是個名實不符的單位，一個

家大業大 糧食局

在行政層級中只是省府下轄的小單位，掌握的事業預算居然比省府還多，管理的職員將近2千位，糧食局為何有這麼大的能耐？它為何能掌控如此衆多的人力與財力？當然，事出必有因。在特殊的時空背景下冒出糧食局這樣特殊的單位，必然有它特殊的理由。

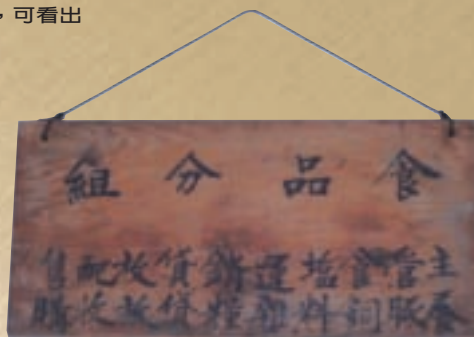
簡單來說，糧食局的業務既大且廣，項目極為繁雜，因此糧食局需要非常衆多的人力才能完成上級交辦下來的任務。此外，糧食局的業務都與糧食物資的交換有關，此就涉及金錢的交易。因此，它的事業預算也極為龐大，才造就它家大業大的局面，而這種家大業大的局面則是慢慢演進的結果。

農糧分開 埋下糾紛

戰後國民政府接收臺灣，臺灣省行政長官公署最初是將糧食局編制為農林廳下轄的單位。但自1945年12月起，米荒問題開始浮現。為加強糧食徵購配給系統的運作能力，12月10日時長官公署便緊急將糧食局自農林處獨立出來，使其升格為直屬省府的二級單位。糧食問題本屬農業的一部份，理論上應該由農林處主管。當它被獨立出來時，就意謂著糧食已經不再單純的農業生產問題了，它同時涉及更廣泛的社會、政治與經濟問題。糧食局的獨立與升格，一方面標誌出當時獨特的時空背景，另一方面則埋下日後糧食局與其他單位易生糾紛的因子。

原先糧食局主要的工作項目就是掌握好糧食的流通，讓軍公教人員的口糧無虞，老百姓也能買到米糧，免受量價波動之苦。當時糧食局主要是透過田賦徵實、隨賦徵購與公學糧等措施獲取

在糧食局留下的業務木牌上，可看出糧食局經辦的業務項目多種



公糧，再將公糧供應給軍公教人員；每當米價上漲時，糧食局也會進場拋售公糧，藉以壓低米價，糧食局亦會不定時地發放「貧戶糧」，救濟中低收入戶。這些工作項目涉及的範圍雖廣，但還沒到繁雜的地步。戰後初期糧食局每年所掌握到的公糧也才十多萬公噸，數量不算太多。

但我們先前已提過，糧食局的角色是非常尷尬的。理論上糧食局只要管好糧食流通的業務即可，但糧食若生產不足、出現供應短缺的狀況，掉腦袋的人卻是李連春。換句話說，糧食局還是得掌握「生產」的相關資訊。1947年8月開始，糧食局展開了「稻穀生產調查」，不僅調查稻穀生產成本，用來作為訂定糧食收購價格的參考標準。糧食局除掌握稻穀生產成本的資訊外，同時也調查稻作生產面積與收穫面積。不過，「在田屬農、離田屬糧」原是農林廳與糧食局間的分工原則，只要稻米尚未收成、還在田裡，就是農林廳的業務範圍。

稻米收穫、離開田地，開始流通後，才由糧食局負責。而糧食局的「稻穀生產調查」針對的是稻穀生產的相關資訊，實際上已侵犯農林廳的職權。部分議員曾就此於省議會上提出質詢，糧食局特別強調：「糧食生產調查純為配合糧政措施」，用以撇清外界對糧食局擴權的疑慮。糧食局自己做稻穀生產調查，確實讓農林廳很沒面子。但李連春其實也有說不出口的苦衷，當時農林廳的調查工作一塌糊塗，統計數據與事實出入極大。李連春若引用農林廳的數據來研判糧食供需狀況，必定會亂子，當局也將唯他是問。

農林生父 糧食養父

戰後初期糧食局的業務範圍還侷限在單純的

糧食本身，當時糧食局編列的事業預算項目也只有「糧食預算」而已。不過，1949年臺灣省政府主席陳誠將肥料業務轉由糧食局負責，糧食局開始辦理肥料換穀業務。發配給農民的肥料除了來自美援外，另一部份則是糧食局將肥料實穀與日本交換化學肥料所得。換句話說，糧食局不但從事國內貿易，它也做起了國際貿易。

此外，陳誠也將全臺食鹽的配銷工作交由糧食局辦理，糧食局因此又多了「肥料預算」與「食品預算」兩大項目。上層會將這些業務交給糧食局辦理，一方面是為配合「事權統一」的原則，另一方面則是因為糧食局辦事牢靠。自此李連春就如同獲得金牌護身符一樣，開始勇於辦理各項與糧政相關的業務。糧食局的業務越來越多、範圍越來越大、成績越來越好，權限不明的爭議也就不時而起。

糧食與農業生產密切相關，糧食局與農林廳間的權責糾紛也就最多。例如，糧食局所經辦的各項糧食業務均需透過農會執行，大部分的公糧也都存放於農會的糧倉內。農會為農業性質的人民團體，省農林廳特別設有農民組織科負責管理各類農業團體，農會理應聽命於農林廳。但當時農會最重要的業務卻是由糧食局委託辦理的公糧相關業務，主要收入也來源於此，民間因此盛傳：「農林廳是生父，糧食局是養父」。作為「生父」的農林廳對農會幾乎毫無任何管束能力可言，農林廳人員還必須在糧食局人員的陪同下，才有權稽查農會的糧食倉庫。每當省議員們針對糧食局擴權問題進行質詢時，農林廳長的回答也都如出一轍，僅表示糧食局與農林廳之間分工清楚，雙方合作愉快。

農林廳長的內心雖有不甘，但在公開場合也



糧食實物債券（提供／農糧署）
1968年糧食局為協助興建曾文水庫，曾特別發行糧食實物債券，此為樣張

不便張揚，只能像個小媳婦般哀怨地照本宣科、應答了事。但農林廳不願撕破臉的深層原因則在於，形勢比人強！戰後將近30年間，臺灣的農業發展主要是靠農復會的經費在推動，省農林廳的各項施政計畫則仰賴農復會的各項計畫補助才能進行。但糧食局不同，糧食局擁有自己的事業預算，生意做得大，可運用的資金也非常雄厚，糧食局因此非常樂意推動各項有助於糧食增產的業務計畫，許多農林廳業務甚至是由農復會與糧食局共同出資辦理。當農林廳自身都還需糧食局奧援時，農林廳長當然也不可能跟李連春公開撕破臉了。

家大業大 照單全收

農林廳長受制於人也就罷了，當時甚至連省政府主席也不得不向李連春禮讓三分。很多人總認為，李連春說話能那麼大聲，主要是因為他深受蔣中正總統的賞識與信賴。過去李連春每個星期二早上都要前往士林官邸向蔣總統面報糧政業務，在威權時代能見到總統一面已經非常不容易了，李連春居然每星期都能面見一次，可見他受重視的程度。但另一項幾乎從未被提及的因素則在於，許多省府業務預算的缺口，都請糧食局負責埋單；而中央政府積欠糧食局的公糧價款，也要糧食局自行吸收。

糧食局透過各種管道所獲取的公糧，需耗費一定的成本。政府各單位向其調撥糧食，也是用政府内部的「公價」購買，再轉發其下的軍公教人員。當然，這些買賣行為並非採取現金交易的模式，它必定是配合政府部門的會計年度再進行

結算。不過，中央政府卻時常出現欠債不還、甚至賴帳的狀況。例如，1945至1953年間中央政府就欠了7億元，最後只丟給糧食局2億4千萬元，其餘部分則要糧食局自行吸收，同樣的狀況日後則不斷重演。

相較於中央政府，省政府則有過之而無不及。糧食局雖然隸屬於省政府，但糧食局幾乎是自力更生、自負盈虧，自己養員工，完全不需要省府的金錢支助。但省政府缺錢時，總會先想到糧食局，糧食局也因此時常辦理許多讓人摸不著頭緒的業務。例如，糧食局就曾提供優惠貸款給農民，供其整修改建房舍。糧食局也曾協助發行糧食實物債券，協助曾文水庫的修建，這些業務還是臺面上看得到的業務。在省府會議記錄上不難發現，糧食局的預算時常被挪用支應許多由其他廳處辦理的業務，外界卻不得而知。

在特殊的時空背景下，家大業大的糧食局也就與其他單位出現的微妙的關係。外界總會不明就裡地以為，糧食局在擴權。面對外界指責，糧食局只能不斷強調，一切都是為了配合糧政業務。面對家大業大的糧食局，其他單位難免眼紅。糧食局有錢有能力自行辦理各項業務，完全不必看人臉色，其他單位則常為了預算問題，必須買糧食局的帳。糧食局的家大業大讓李連春好不風光，但這也讓他易於成為省議員們想要修理的對象。每當省議會召開期間，總會有議員與李連春唇槍舌戰，甚至有議員將自己隨便聽來的八卦消息質詢李連春。李連春與省議員們間的交鋒激起了什麼樣的火花？這就留待後話了。



臺北糧食協進會前身為臺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，臺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