

## 國家、社會與糧食： 抗戰時期四川省臨時參議會有關糧食政策 的討論

許秀孟

### 摘 要

抗戰時期，國民政府在各省成立省臨時參議會，作為特殊時期的地方民意機構。由於國府遷駐重慶，使四川省成為大後方最重要的根據地，其省臨時參議會的角色，因此格外受到注意。而在抗戰時期，糧食政策的制訂尤其攸關民族存亡。國府在調節糧食上，既要補給前方戰場，又要安頓後方民心，所以在推動政策上，往往須因地制宜，各省酌情辦理的程度相當高。1940 年四川省發生糧食囤積風波，國府在調查搜索中，遭遇地方既有軍、紳政治力量的阻礙，並有參議員事涉其中，使國府決心動員、疏導省臨時參議會，並將糧政議案交由大會審議，取得了中央與地方的協商管道。本文認為抗戰時期的國家與地方社會，在互動上是多元靈活的。國民政府不只以武力手段控制地方，更藉由機構組織來疏通、收編地方精英，突破長久以來由地方軍閥把持的社會秩序，將中央權力滲入地方政治網絡，從而使四川社會完全融入國家的抗戰動員環境中。另一方面，四川省臨時參議會的召集，除了使國家得以汲取人民集會的資源外，同時也在相當程度上推進了中國地方自治的進程。戰時的國家與社會，雙方在權力競爭上，可說各有成長。

關鍵詞：抗戰時期、四川省臨時參議會、糧食政策、田賦徵實

# Nation, Local Society and Grain: the Grain Policy of the Szechwan Province's Provisional Assembly during the Sino-Japanese War

Siou-Meng Syu<sup>\*</sup>

## Abstract

During the Sino-Japanese war, the KMT-controlled Nationalist government requested each province to set up its Provisional Consultative Assembly, the most special of which was that of Szechwan Province, when it became the capital province of the government. There were serious troubles about the shortage of grain in Szechwan and every province throughout the nation, so that the Nationalist government had to establish an overall policy and adjust it to different local situations. To procure the cooperation of local elites in Szechwan Province, the Nationalist government ordered the Szechwan provincial government to its provisional consultative assembly, which resulted in the opening up of the conversation between the central governments. This article holds the view that the Nationalist government used this provisional institution for consultation to mediate different opinions so as to make a break-through into the entrenched structure of Szechwan society, which was then controlled by local warlords, being subjected to the control of the central government as hoped for. So by convening the Szechwan Province's Provisional Assembly, the nation not only got the resources for mobilization, but also promoted the progress towards the autonomy of the local society as well.

**Keywords:** Sino-Japanese wartime, the Szechwan Province Temporary Assembly, grain policy, tian fu zheng shi

---

<sup>\*</sup> M. A., Department of History, National Taiwan Normal University

# 國家、社會與糧食： 抗戰時期四川省臨時參議會有關糧食政策的 討論<sup>\*</sup>

許秀孟<sup>\*\*</sup>

## 壹、前言

民國 26 年（1937）11 月 20 日，隨著中日戰事蔓延，國民政府宣布移駐重慶辦公，四川省同時肩挑起支援抗戰的大後方根據地角色。為確保糧食供應無虞，全面展開徵糧成為國民政府最急切的要務。其中，國府在四川的徵糧數額，居全國之冠。當時的糧食部部長徐堪，統計出四川的供應量，「計自 30 年度起至 34 年度止，5 年之間共徵獲稻穀 8,228 萬 5,990 市石，佔全國起徵稻穀總量 38.57%。」<sup>1</sup>截至抗戰後期在四川的徵糧總量，已達全國的 38.57%，可知，戰時有三分之一以上的糧食供應，是出自於四川。四川由於地理條件使然，自古以來物產富饒，但在戰爭的慌亂時局下，國民政府如何能確保其在四川的糧食徵收足額呢？

關於國民政府戰時的糧政措施，已有相當的研究成果，易勞逸（Lloyd E. Eastman）、侯坤宏等人對中央政策做了相當的檢討；<sup>2</sup>張力利用陝西省臨時參議

---

<sup>\*</sup> 本文承蒙兩位匿名審查人給予寶貴修改意見，收獲良多，特此致謝。

收稿日期：2011 年 12 月 11 日；通過刊登日期：2012 年 3 月 24 日。

<sup>\*\*</sup> 臺灣師範大學歷史系碩士

<sup>1</sup> 徐堪，〈抗戰時期糧政紀要〉，《四川文獻》，第 11、12 期合刊（1963 年 7 月），頁 13。

<sup>2</sup> 易勞逸（Lloyd E. Eastman）著，劉壽琪譯，〈農民、農稅與國民政府（1937-1945）〉，收入中華民國建國史討論集編輯委員會編，《中華民國建國史討論集》，第 4 冊（臺北：中

會的會議紀錄，討論國民政府在陝西省的徵糧事業；<sup>3</sup> 笹川裕史則進一步指出在國民政府統制下的各省，事實上其政策約束力很低，各省酌情辦理的範圍很廣。<sup>4</sup> 有鑑於此，國民政府頒布糧食政策後，如何在地方落實，遭遇什麼困難，運用什麼對策，與誰協商合作，是一個饒具意義的問題。

抗戰時期，四川省扮演至為重要而關鍵的後方補給基地，然而四川政局有其長久的歷史地理問題。四川省由於地勢阻隔，僻處西南，從民國以來即處於半獨立的狀態，中央政府的力量始終難以滲透到此一邊陲省分。它的政治結構，在很長一段時間裡屬於「軍紳政權」。地方首長為軍人，行政人員由軍人委派，人員的任命且以同宗、同鄉、同學、親戚部屬為標準，<sup>5</sup> 並聯合地方紳耆，在基層行政組織中結成綿密的軍、紳網絡。同時也因其派系紛雜，曾經歷軍閥混戰的過程，導致政局長久的動盪。1933 年的二劉大戰，奠定了劉湘統掌四川全局的基礎；1935 年劉湘銜命就任川省主席職，象徵四川納入國民政府的統治範圍。抗戰爆發後，國府遷駐重慶，藉由人事系統與政策的調整，逐步強化其對四川社會的控制，卻與當地既存的軍紳政治結構產生了衝突，而徵糧行動即反映此一過程。<sup>6</sup> 當時在

---

華民國建國史討論集編輯委員會，1981 年），頁 244-273；侯坤宏，〈抗戰後期四川省田賦徵實政策之研究〉，《近代中國》，第 51 期（1986 年 2 月），頁 122-137。另侯坤宏編有 6 冊《糧政史料》，為研究糧食政策的重要參考資料，參見侯坤宏編，《糧政史料》全 6 冊（臺北：國史館，1988 年）。

<sup>3</sup> 張力，〈足食與足兵：戰時陝西省的軍事動員〉，收入中國近代史學會、聯合報系文化基金會主辦，慶祝抗戰勝利五十週年兩岸學術研討會籌備委員會編輯，《慶祝抗戰勝利五十週年兩岸學術研討會論文集》（臺北：聯經出版社，1996 年），頁 497-518。

<sup>4</sup> 笹川裕史，〈重慶戰時糧食政策的制定與執行〉，收入 Workshop「1930-1940 年代中國之政策過程」事務所編，《小型研討會報告書（Workshop, 2003.11.14-15）：1930-1940 年代中國之政策過程》（長野：交文社印刷株式會社，2004 年），頁 7-11。

<sup>5</sup> 陳志讓，《軍紳政權：近代中國的軍閥時期》（臺北：谷風出版社，1986 年），頁 33。

<sup>6</sup> 有關戰時四川政局變動的研究，另可參考 Robert. A. Kapp, *Szechwan and the Chinese Republic: Provincial Militarism and Central Power, 1911-1938* (New Haven: Yale University Press, 1973); Robert. A. Kapp, "The Chinese Nationalists and the Great Rear Area: Wartime Szechwan," *Chinese Republican Studies Newsletter*, Vol. 1:1 (October 1975); 謝本書、牛鴻賓，《蔣介石和西南地方實力派》（鄭州：河南人民出版社，1990 年）；匡珊吉、楊光彥主編，《四川軍閥史》（成都：四川人民出版社，1991 年）；韓靜蘭，〈抗戰前後中央政府與四川的軍政關係（1935-1949）〉（臺北：臺灣師範大學歷史研究所碩士論文，1993 年）；何智霖，〈張羣入川主政經緯〉，《中華民國史專題論文集第二屆討論會》（臺北：國史館，1993 年）；楊維真，〈1938 年四川省政府改組風潮始末〉，《國史館學術集刊》，

華美人已經觀察到國府與川省關係的緊張，1943 年 5 月 31 日，美國駐華代辦向美國國務卿這樣報告：

最近中央政府和四川固有利益者間之僵局，以及自從政府遷都四川以來一直存在的摩擦，已經非常嚴重，而勢必要行政院副院長兼財政部長親訪成都，與四川領袖們商議。四川方面有四項要求：一位孚眾望的省長；省有軍隊平等待遇；資本發展由地方控制，以及降低田賦徵實和強迫搜購糧食。中央政府鑒於四川作為政府主要基地的重要性，情勢不安的可能性，以及對付有力的地方勢力等問題，將可能作若干讓步。<sup>7</sup>

該篇報告點出戰時中央與地方存在利益摩擦的問題，而向以農業為主體經濟活動的川省，糧食問題就成為雙方爭議的焦點。中共對此一問題亦有相當的觀察，在《新華日報》一篇名為〈解決糧食問題的前提〉的社論上，其深刻的指出，「這一切的一切，決不是技術問題或經濟問題，而是政治問題。」<sup>8</sup>

如此，糧食問題不僅是經濟問題，也是政治問題。檢視四川省臨時參議會的議案，糧食政策是大會討論的焦點，可提供一個適當的觀察窗口。四川省臨時參議會於 1939 年 7 月 1 日召開第一次大會，依據的法源是國民政府 1938 年 9 月公布的「省臨時參議會組織條例」，屬地方暫行的省民意機構，具有議決、建議、聽取政府報告與提出詢問的權力，惟對省府的議決與建議並無強制性，不無影響其監督的效度。川省臨時參議會（以下簡稱臨參會）期間共經過 2 屆，11 次大會，並於抗戰結束後，改組為正式的省民意機構。<sup>9</sup> 參議員由四川當時最富聲望的名流紳耆、教授學者、工商領袖、記者、律師等所組成。他們雖經省府與省黨部遴選產生，但由於本身的地方意識使然，使其問政帶有濃厚的地方關懷，可代表四川社會中某部分群體的聲音。因此本文藉由四川省臨參會的議案，觀察戰時糧食

---

第 4 期（2004 年 9 月）。

<sup>7</sup> 蜀俠，〈抗戰期中美國人對四川之觀感〉，《四川文獻》，第 79 期（1969 年 3 月），頁 17。此篇文章摘抄自 1957 年美國國務院發表的《一九四三年中美外交關係文件彙編》，文字略有不同，見聯合報社譯印，《一九四三年中美外交關係文件》（臺北：聯合報社，1962 年），頁 116。

<sup>8</sup> 〈社論：解決糧食問題的前提〉，《新華日報》，1940 年 8 月 22 日，版 1。

<sup>9</sup> 參見許秀孟，〈抗戰時期省級民意機構的建立：以四川省臨時參議會為例的討論（1939-1945）〉（臺北：臺灣師範大學歷史學系碩士論文，2011 年），頁 35、57。

政策推行到地方社會後，與之產生摩擦與協調的過程，以此梳理戰時國家與地方社會之間的連結與互動關係。

## 貳、戰時四川糧食問題

戰爭爆發，讓國民政府的財政經濟有了重大的變化。由於沿海沿江經濟富庶、稅源充足的各省市相繼淪陷，以往中央仰賴的關稅、鹽稅與統稅等稅源驟減，導致國家財政收支失衡，赤字日益增大。隨著戰爭範圍日趨擴大，也影響到物價的波動，糧食價格出現飆漲的現象。<sup>10</sup> 在 1940 年 7 月左右，糧價進入猛漲時期，<sup>11</sup> 如成都市米價自 8 日起連續上漲，原為每石 100 元，9 日漲至 108 元，10 日又漲至 115 元。<sup>12</sup> 國民政府為解決糧荒，內部曾多次開會討論，其共識是應由政府掌握糧食，以調節糧價，軍事委員會委員長蔣中正並有田賦徵收實物的想法。其在 1940 年 7 月 20 日電示四川省府秘書長賀國光的指示中，清楚說明對預定實施徵實新制的全盤性計畫：

以後徵糧應以穀米為準，而不以貨幣為主，此雖新定辦法，初行或不甚便，但非此決不能持久生效，務望先令各有關機關切實研究實施。對於此制，首重當地穀米田畝數量之調查與統計，次則在各地建立糧食倉庫與租借舊有倉庫，以便儲藏。又此種徵米之辦法，必須先擬定具體宣傳方案，可令各地黨部與青年團等協力進行為要。<sup>13</sup>

徵實首先須對地方糧食生產數量做調查統計，再增建倉庫以儲放穀糧，加派、

---

<sup>10</sup> 侯坤宏指出 1940 年糧價突漲的原因，可歸納有（一）前線軍事失利；（二）後方國際交通路線中斷；（三）各地歉收；（四）各地爭購與囤積；（五）生產成本增加與生產力減低等五點。參見侯坤宏，〈抗戰後期四川省田賦徵實政策之研究〉，《近代中國》，第 51 期（1986 年 2 月），頁 124-126。

<sup>11</sup> 崔國華，《抗日戰爭時期國民政府財政金融政策》（臺北：臺灣商務印書館，2004 年），頁 48-49。

<sup>12</sup> 周開慶，《民國川事紀要（中華民國二十六年至三十九年）》（臺北：四川文獻月刊社，1972 年），頁 114。

<sup>13</sup> 薛月順編，《蔣中正總統檔案：事略稿本》，第 44 冊，1940 年 7 月 20 日，頁 83-84。

訓練經辦人員等，整套作業下來工程鉅大，費資不少，若無民間相關單位的配合，恐難以順利推展。因此國府先行於 8 月成立了「全國糧食管理局」，統籌軍糧徵購與調節民食，採取取締囤積居奇、限期出售餘糧、管制都市米市與建立生產區等管理策略。<sup>14</sup>

惟在執行糧食管理的過程中遭遇不少阻礙，除負責執行的地方官吏敷衍應對外，掌控大部分糧食的富商地主也不配合，這可由農業學家沈宗瀚的觀察得知。沈氏發現米價狂飆的背後，實為人為操縱，因為在四川不管城市或是鄉間，米商與大小地主，皆普遍囤積米糧。沈曾聽友人轉述其住屋房東太太的訴苦，說：「我家有田四十畝，收得租穀每年自食有餘，現在倉有餘穀。他（房東先生）不許吃，偏向市上買米來吃，近數日米價漲得很快，他在市上買不得米，而買甘藷充饑，全家都怨他，他還看米價上漲，堅持不肯吃自己的米，真不講理。」<sup>15</sup> 沈氏聽此情形，驚訝萬分，隨即派人分赴四鄉調查，結果證明各地大小地主普遍囤穀不售，以致市場米價高漲。沈宗瀚於是根據調查報告，寫了〈四川糧食之供給與米價〉一文，披露囤積歪風，並登載是該年 11 月 17 日《大公報》。

民間此種私藏大量米糧的行為，源之於對物價上漲的恐慌，也在於謀取暴利的斂財動機。蔣中正對此相當憂心，頻頻特電賀國光，指示平復「搶米風潮」事宜，或是約集糧食有關主管單位，商談採購與平定重慶市米價的辦法，並對囤積米糧情事採雷厲風行措施。除此之外，蔣又命賀查報每縣最大地主與積穀最多的豪紳的名單，更於 1940 年 12 月處決了有囤積嫌疑的大官——前成都市長楊全宇，轟動了四川新聞界。

蔣氏自認為楊全宇伏法後，「人心為之一快，物價已趨平穩。」<sup>16</sup> 不過這只是個人的感受，事實上物價仍不斷攀升，到了 1940 年 10 月 1 日，成都米價已經

<sup>14</sup> 見徐可亭先生文存編印委員會編，《徐可亭先生文存》（臺北：徐可亭先生文存編印委員會，1970），頁 110-111；另參見簡筌簫，〈全國糧食管理局對戰時四川糧荒因應措施之探討——民國二十九年七月～三十年六月〉，收入中華民國史專題討論會秘書處編輯，《中華民國史專題第五屆討論會·國史上中央與地方的關係》，頁 1810。

<sup>15</sup> 沈宗瀚，《沈宗瀚自述》（臺北：傳記文學，1975 年），頁 126-127。

<sup>16</sup> 蔡盛琦編，《蔣中正總統檔案：事略稿本》，第 45 冊，1940 年 12 月 28 日（臺北：國史館，2010 年），頁 159。

高達每石 200 元。<sup>17</sup> 蔣憂心如焚，其內心已認定糧價高漲皆由豪紳大戶所為，於是決心澈底取締囤積行為。1941 年 4 月 29 日電川省主席張群，說道：「近日川省各地糧價高漲，不無『奸徒』秘密活動，企圖乘機造成米價暗盤及米源減少之恐慌狀態。希即切實注意，嚴加防止，如遇有此類事件應予嚴厲取締懲處，以遏亂萌為安。」<sup>18</sup>

國府隨後出動了憲兵團偵查逮捕，但米價還是居高不下，蔣懷疑「奸徒」已非單純的地主富戶了，其背後的始作俑者可能為四川地方軍閥。蔣如何證實這樣的想法呢？其要糧食部部長徐堪情商鄧錫侯、潘文華與劉文輝三人，託他們代購民糧 10 萬石，徐堪並預先交予現款 300 萬元至 500 萬元。鄧、潘、劉三人果然隨即購得，蔣氏至此大悟，原來「囤積居奇者尚非奸商地主，而乃為當地之軍閥也。」<sup>19</sup> 鄧、潘、劉等以軍事起家，家族成員隨其勢力興起，觸角遍及軍紳政商各界要職，頗具古時「封建性」的特質。<sup>20</sup> 在中央試圖掌控糧食來源，取締囤積大戶時，就意味著要涉足四川原有的軍紳結構了。

四川省臨參會亦捲入了搜捕風波，此舉一例。軍統局副局長戴笠，在上呈蔣中正的報告中，提到郫縣及新都各銀行囤積糧食案。戴調在官府查辦囤糧事後，各「奸商」到處散布「謠言」，尤以「與劉文輝有關之陳國棟為最」。<sup>21</sup> 陳國棟為第一屆川省臨參會參議員，早年為劉文輝部師長，後退出軍旅。在擔任四川鹽運使時，聚斂了數十萬元；卸任後，回成都定居，廣置田房產業，開設福川銀行，投資工商業。其財產逾百萬，屬地方上的紳耆。<sup>22</sup>

<sup>17</sup> 周開慶，《民國川事紀要（中華民國二十六年至三十九年）》，頁 120。

<sup>18</sup> 「蔣中正電張羣」（1941 年 4 月 29 日），〈領袖指示補編（十五）〉，特交文電—領袖事功—領袖指示，《蔣中正總統文物》，國史館藏，檔號：002090106015226。

<sup>19</sup> 葉惠芬編，《蔣中正總統檔案：事略稿本》，第 46 冊，1941 年 5 月 24 日（臺北：國史館，2010 年），頁 285-286。

<sup>20</sup> 曹德明，〈從劉文彩家族的暴發看四川軍閥的封建性和掠奪性〉，收入西南軍閥史研究會編，《西南軍閥史研究叢刊》，第 3 輯（成都：四川人民出版社，1982 年），頁 285-286。

<sup>21</sup> 「戴笠呈蔣中正」（1941 年 11 月 29 日），〈組織法與管制（二）〉，特交檔案—分類資料—經濟，《蔣中正總統文物》，國史館藏，檔號：002080108002006。

<sup>22</sup> 四川省郫縣志編纂委員會編纂，《郫縣志》（成都：四川人民出版社，1989 年），頁 756-757。

「奸商」們散布什麼「謠言」呢？他們控訴逮捕的行為是中央特工人員的非法行動。管理社會秩序的相關單位，如川康綏靖公署、成都行轅、川省府等事先皆不知情；又說在大規模的收押米商後，必將造成米源斷絕，引起米荒。參議員陳國棟更陳訴其福川銀行所囤儲的米糧 2 千餘石，都是其私人租穀所收而來，並無不法之處。<sup>23</sup> 但對於這些商人、地主的指控，中央無動於衷，因為囤積已構成不法行為，危害國計民生，所以具有逮捕的正當理由。

值得注意的是，由地方人士的控訴內容可知，中央政府沒有透過下屬的川康綏靖公署、成都行轅與省府的警備單位等來承辦，而是動用中央的特務單位擅自行動。又戴笠曾憤而上呈蔣中正，希望他對法辦囤糧能「手令主辦機關，限期按律懲處」，倘若成都行轅與川康綏署，「因地方關係，有所不便，似不妨移送軍法執行總監部辦理。」<sup>24</sup> 推想蔣中正仍無法完全掌控這些擁有地方綿密人際關係網的軍閥，以及依附在他們勢力之下的地方人士。考察參議員的身分背景，可知多數參議員早期都有軍人身分，並為熊克武、劉湘、劉文輝、鄧錫侯等四川軍人領袖的舊部。但到了 1930 年代末期時，大多無軍職在身，轉而寓居成都。他們雖無實際軍事武力足以影響政局，但仍與川軍將領們關係密切，往來頻繁。如第二任議長向傳義與川軍宿將熊克武為兒女親家；參議員但周梅君為早期老同盟會會員但懋辛之妻；周道剛、曾寶森、黃肅方、王子騫、陳國棟、鍾體乾、顏德基等人都是軍人退伍，賦閒鄉野，於是廣置田產，成為地方耆宿。<sup>25</sup>

由此可知，國府欲管理川糧，往往牽一髮動全身，某經濟學者觀察指出，「嚴

<sup>23</sup> 「戴笠呈蔣中正」(1941 年 11 月 29 日)，〈組織法與管制(二)〉，《蔣中正總統文物》，國史館藏，檔號：002080108002006。

<sup>24</sup> 「戴笠呈蔣中正」(1943 年 1 月 3 日)，〈全面抗戰(十七)〉，特交檔案—分類資料—中日戰爭，《蔣中正總統文物》，國史館藏，檔號：002080103050010。

<sup>25</sup> 關於參議員的身分背景，可參考許秀孟，〈抗戰時期省級民意機構的建立：以四川省臨時參議會為例的討論(1939-1945)〉，頁 51-56；另簡筌簧的研究也指出，壟斷土地與米糧的大地主，大多為地方有名望的士紳，他們或為地方民意代表，或為地方官吏，地方官吏的親朋好友，或是本身就是地方軍人，以及依附地方軍人勢力者。因此四川的地主，「非僅是單純擁有大宗土地的農民，亦且有其地方政治、經濟或軍事的勢力。」見簡筌簧，〈全國糧食管理局對戰時四川糧荒因應措施之探討——民國二十九年七月～三十年六月〉，收入中華民國史專題討論會秘書處編輯，《中華民國史專題第五屆討論會·國史上中央與地方的關係》(臺北：國史館，2000 年)，頁 1806。

厲取締囤積居奇，不啻與川省地主階級搏鬥，而川省地主階級，非僅為單純占有土地之人民，抑且有其政治上及軍事上之潛勢力，故取締囤積居奇乃一力量問題及政治問題。」<sup>26</sup> 在糧食管理效果不佳，以及對大戶囤糧與不法參議員的痛切認知下，國府決定強化疏導、動員省臨參會，並於 1941 年 6 月行政院召開的全國財政會議上，通過「戰時各省田賦徵收實物暫行辦法草案」。自 7 月起，後方各省一律改徵實物，<sup>27</sup> 同時以川省臨參會作為宣傳媒介。

### 叁、國府當局的動員與疏導

從 1940 年 7 月起，國府召開一連串的糧食會議，籌謀解決糧價飛漲的辦法，成立「全國糧食管理局」；1941 年後則開始在全國實行田賦徵實政策，將田賦稅收由原本的徵收貨幣，全面改徵實物，並另外限價徵購糧食。川省臨參會成為官方動員的目標之一，我們可以從幾封蔣中正的電文中觀察出官方所企圖建構的川省臨參會的角色。

蔣中正於 1940 年 10 月 4 日致電川省臨參會，謂：

此次本省徵購軍糧關係，抗戰前途甚鉅，在人民以餘糧出售，在政府以公平價格收買，國計民生，兩俱裨益。參議員諸君輿望所盼，務請對本省糧食管理及前後方軍糧準備，予以贊助，並請各參議員分別函電親友士紳，全力協助勸導人民，共體時艱，踴躍出售，務盼於限期內購足額預定數量，以重糧政，而利抗戰。所有此次辦理購糧出力人員，並由各該縣縣長開單轉報省府，量予褒獎。除電省府轉令縣政府外，即請查照辦理為荷。中。<sup>28</sup>

<sup>26</sup> 張樑任，〈四川省糧食管理之回顧與前瞻〉，《西南實業通訊》，第 4 卷第 5、6 期合刊（1941 年 12 月 31 日），轉引自侯坤宏編，《糧政史料》，第 4 冊，頁 153-154。

<sup>27</sup> 沈宗瀚，〈抗戰時期的糧食生產與分配〉，收入薛光前編，《八年對日抗戰中之國民政府》（臺北：商務印書館，1978 年），頁 222-223。

<sup>28</sup> 「蔣中正電四川省臨時參議會」（1940 年 10 月 4 日），〈四川省田賦徵實徵借〉，《國民政府檔案》，國史館藏，檔號：001081313037。

蔣中正代表中央政府的身分，勸導川省層級最高的民意機構全力襄贊糧政，要其除在會議上支持政府政策外，並要各參議員動員其人際網絡，「函電親友士紳」，「全力協助勸導人民」，以達到限期內購足軍糧。如此，臨參會被要求全力輔助推行政令，確實有相當明確的政治動員意味。

然在政治動員外，省府仍循法理的審議制度，把糧政議案提交省臨參會討論。1941年後國府推動田賦徵實政策，每年都透過川省府交大會研討相關重要議案，來取得省臨參會的協力合作。從1941到1944年，每年省府皆交議「田賦徵購實物辦法大綱」<sup>29</sup>，與臨參會協商徵購總額與徵糧標準，以獲得「民意」背書。當臨參會召開大會時，蔣中正亦多次親下手令，關切糧政相關議案。如第一屆第六次大會時（1942年5月到6月），中央政府指示在川省加增徵實正額，參議員聞之譁然，蔣中正隨即特電張群，希其轉達省臨參會，代為澄清中央的「公正」立場：

本年田賦徵實及徵購軍糧均按去年原額加倍辦理，實係中央按實際需要而決定，各省事同一律，任何一省決難獨減。……惟聞近日蓉垣消息頗有以數額加倍，川省獨重為言者，甚且有認為損下益上，主張請求減免者。……中央此次所決定數額與辦法，中正皆經詳加考量，始予確定，斷不致獨重。國民之負擔各省分配數額，均可詳稽，社會一時之誤會，宜予疏導，務望兄善以此意，婉達各紳耆父老，及期成全參議會諸賢達，咸本去歲替助政府之盛誼，對於本年徵實徵購之實施，繼續匡襄以為全國倡率，而益光大前徵實所厚望。<sup>30</sup>

到第二屆第一次大會召集時（1943年6月），基於川省徵糧有額，蔣又致電說：

自三十年起中央為供應軍公糧食之需要，改行徵實徵購制度，川省徵額

<sup>29</sup> 田賦徵實以原有賦額為折徵標準，所得實物有限，不足以供軍糧之用，國民政府於是在徵實之外，另又在四川辦理徵購。每年參酌各地需要及當時糧價，分別核定徵購數量、標準、價格，給付一部分現金，一部分糧食庫券，於秋收後，隨同田賦徵實一次徵收。見徐堪，〈抗戰時期糧政紀要〉，《四川文獻》，第11、12期合刊（1963年7月），頁11。

<sup>30</sup> 「蔣中正電張群」（1942年5月16日），〈領袖指示補編（二）〉，特交文電—領袖事功—領袖指示，《蔣中正總統文物》，國史館藏，檔號：002090106002084。

雖居首位，而過去兩年皆能提先完成，且比定額超收……前屆省參議會全體參議員在開會時，體念時艱，熱誠商討，妥定辦法。在會畢後各歸鄉黨，竭力宣揚，率身倡導尤為順利……貴會諸君或係舊任蟬聯，或係新膺推選，務盼對於糧政問題，體察國策所在，時勢所需，本急公好義之精神，為更進一步之表現。<sup>31</sup>

上述兩封電文，指出中央在四川所徵購的糧額是全國之冠，蔣於是極力慰勉參議員，希望其能全力配合政策。但在多次加徵下，四川當地強烈質疑，中央是否克盡平衡地域負擔的責任？如此一來，安撫地方上不滿的情緒就成為國府的重要難題。

國民政府的做法是，在幾次加倍徵實糧額時，派遣中央財政大員，如糧食部部長徐堪、糧食部次長劉航琛、財政部次長顧翊羣、財政部田賦管理委員會主任委員關吉玉等人，親自前赴成都臨參會議場與眾參議員開會討論。各家新聞媒體也大肆報導中央這樣的舉動，如 1942 年 5 月 26 日《新蜀報》寫道：「川省臨時參議會第六次大會，二十五日上午邀集川康建設期成會各委員，黨政軍各機關首長，各紳耆，及全體參議員茶會，交換糧食問題意見，到徐部長堪、關主任委員吉玉、期成會各委員及參議員等一百餘人。」<sup>32</sup>

這樣由中央出面親自解釋政策，在社會高度注目下，事實上也得到多數參議員的認同，議長向傳義就如此說道：

這次征實（時為第一屆第六次大會），依照總裁的電示，各省該加倍征購，四川負擔的總額，應為二千四百萬市石。各省皆由中央令派，只有四川因數太大，所以特別轉由省府提交本會議決，並特派糧財兩部負責人員，到省說明。本會以此案一面關係軍公糧，一面關係人民負擔，而國家的需要甚切，人民的負擔甚重，必須兼顧雙方，然後才可以得出適當的辦法。因此，在此案未交議之先，即約集中央及省府負責當局，川康建設期成會各委員，國民參政會各參政員，黨政軍首長，地方紳耆，各界人

<sup>31</sup> 「蔣中正電張群轉四川省臨時參議會」（1943年6月5日），〈領袖指示補編（四）〉，特交文電—領袖事功—領袖指示，《蔣中正總統文物》，國史館藏，檔號：002090106004177。

<sup>32</sup> 〈川臨參會對糧食問題昨慎重交換意見〉，《新蜀報》，1942年5月26日，版3。

士和本會同仁，舉行茶話會數次，盡量交換意見，折衷商討。<sup>33</sup>

向傳義提及的官民協議，包含了中央與地方的官員、黨政軍首長、民意代表、地方紳耆、各界人士等等，可知國民政府相當賣力疏導地方與中央的歧見，也顯示為了順利徵收糧食，中央非得到地方的配合不可，否則窒礙難行。

在文字宣傳上，官方發行了一份宣傳期刊。1941年8月1日財政部在四川成立「四川省田賦管理處」，經辦田賦徵實事務，其在該年11月15日出版了《四川田賦改制專刊》，刊載了四川黨政軍高層人物的文章，如省主席張群、川康綏靖公署主任鄧錫侯、副主任潘文華、省黨部主任委員黃季陸等。除詳述政府徵購糧食政策的意義與執行辦法，並刊載了徵實的重要法令、統計資料等，是專門宣傳四川徵實的一個重要刊物。<sup>34</sup>

其中也刊載了川省臨參會的議長向傳義、秘書長羅文謨的文章，向大眾解說政府徵實政策。向傳義謂：

現代國家一開始作戰，便須管理糧食。管理的方法很多，或行公買公賣制度，完全由國家收購，由國家售賣；或統制產銷、買賣、運輸、價格、數量，都由國家規定。這些嚴格的方法，抗戰了四年，都沒有採行過。目前在此緊急關頭，纔就公家所當用的糧食，僅變更田賦舊制，採用半徵半購的方法，徵諸地主和農民，這和現代國家戰時農民的負擔輕省簡便多了。這是中央體察民隱，斟酌實情的一種處置，當前實在沒有比這更好的辦法。

羅文謨也說道：

本來糧食的需要，可以分為國家和人民的兩部份。國家所需要的，包含軍糧和公糧。現在將國家需要的這一部份，用徵購糧食的方法，使「便」完全解決了。至於人民所需要的，農民的糧食自己會有相當的儲備，不致有什麼問題；一般人民的糧食，量的方面是不成問題的，價的方面只

<sup>33</sup> 「四川省臨時參議會第六次大會紀錄」，〈閉幕式議長向傳義演詞〉，《一般檔案》，中國國民黨中央文化傳播委員會黨史館（以下簡稱黨史館）藏，檔號：577/122。

<sup>34</sup> 財政部四川省田賦管理處編印，《四川田賦改制專刊》（出版地：不詳，1941年11月）。

要政府握有巨量的糧食，可以控制價格的升降，則人民的糧食問題，也得相當的解決了。因此，可以斷定這次的徵購實物，是最適切最有效的糧食政策。<sup>35</sup>

向傳義、羅文謨兩人的著文，皆站在政府的立場為徵實政策發聲，強調徵購糧食全為應付抗戰所需，並且使用於公家，於私人食糧並不相妨礙。如此參議員在會內審議政府交議之田賦徵實案，在會外協同宣傳政令，使國府在推動田賦新制的初期，在檯面上取得了省臨參會的配合，這與國家在新政策上採取多元動員與疏導有很大的關係。

若檢視當時的輿論，可看到某些人相當支持國府的田賦徵實政策，並要川省臨參會全力支持。如《大公報》1942 年 5 月 23 日的社論，呼籲川省臨參會配合政府所提高的徵購數額：

四川的確是在抗戰中更富了。在這情況之下，政府要向四川糧戶地主多徵購些糧食，以維持戰時的軍糧民食，實在是應該的事。去年創辦田賦徵實及糧食徵購，四川的成績最佳，今年四川又充滿豐年氣象，仰體國家的艱難，酌量把徵實徵購的數額提高，實在是義不容辭。現在這問題擺在省參議會的面前，我們相信省參議會一定能體貼國家的需要，領導全省，慨然接受政府的要求。<sup>36</sup>

《大公報》已屬立場較為公正的民間報紙，尚且支持國府在四川加徵糧食。而政治立場雖中立，但主張國家統制經濟的「中國農民經濟研究會」，在其主辦的刊物《中國農民》中，更有認為田賦新制本不應交與川省臨參會審議之評論。其說：「國民政府為民族之生存而應戰，更可依法徵購，並無諮詢民意機構之必要，且其他各省亦無必經諮詢通過之例。」甚且質疑若交由川省臨參會審議，則「對於整個計劃，難免不有窒礙。」<sup>37</sup>

<sup>35</sup> 向傳義，〈徵購糧食的含義〉、羅文謨，〈徵購實物與糧食政策〉，皆收入《四川田賦改制專刊》，1941 年 11 月 15 日，頁 15、20。

<sup>36</sup> 〈致意四川省臨時參議會〉，《大公報》，1942 年 5 月 23 日，版 3。

<sup>37</sup> 吳學義，〈四川田賦徵購實物問題〉，《中國農民》，第 2 卷第 1、2 期合刊（1942 年 9 月 30 日）。

上述兩說，皆站在國家的立場，認為四川是在抗戰中「更富了」，應該貢獻國家更多糧食，甚且認為中央政策不容地方置喙。不過這樣的論述是否反映四川當地的聲音，值得懷疑。參議員畢竟出自於地方各縣市、鄉里，對於中央政府需求本地資源日益高漲之際，能否全然順應國家的徵糧號召呢？<sup>38</sup> 以下從省府交議案的研討中觀察省臨參會對官方糧食政策的態度。

## 肆、省臨參會對田賦新制的疑懼

田賦改徵實物在 1940 年即先在山西、福建施行，國府隨即也醞釀在後方各省推動，惟具體辦法尚未全盤擬定。1940 年 7 月 28 日，行政院頒布「本年度秋收後軍糧民食統籌辦法」，雖有改徵實物的規定，但仍給與地方政府及徵收機關決定之權。<sup>39</sup>

中央傳出即將進行如此重大的財政變制時，即引起社會人士的注意，報紙雜誌紛紛出現談論此問題的專論。而這股討論田賦新制的熱潮，也捲到了省臨參會上。起因出在川省府對中央「田賦徵實」的指示，認為在執行上有殊多窒礙難行之處，於是提交川省臨參會第一屆第三次大會上討論（1940 年 10 月）。

在省府給臨參會的交議案說明中，指出了新制可能產生的問題。諸如在田賦徵收實物，拒收法幣後可能導致法幣信用破產；又如增設徵收機關，在儲存保管上必增鉅額徵收經費，且須防範經辦人員上下其手；此外稻穀的成色各有高低，難以確立適當的標準，如此人民難免不以劣穀繳納。凡此種種弊害，事實上均無可避免，所以省府認為田賦徵糧「未可率予實行」。

除了上述技術的困難之外，省府另外指出關於田賦改徵實物後的折價問題。

---

<sup>38</sup> Robert Kapp 指出國民政府對四川糧食的徵收，事實上是經由「談判、調解、妥協」而來的，惟其論點並無史料支持，筆者於是運用四川省臨時參議會的會議資料，勾勒「談判、調解、妥協」的過程。見 Robert. A. Kapp 著，甘德星譯，〈中國國民黨與大後方：戰時的四川〉，收入張玉法編，《中國現代史論集》，第 9 集：八年抗戰（臺北：聯經出版社，1982 年），頁 227。

<sup>39</sup> 崔國華，《抗日戰爭時期國民政府財政金融政策》，頁 55。

由於糧價高漲，省府欲增加田賦稅，於是制訂兩種參考辦法。一種是將附加稅通通歸併於正稅，按正稅增加 21 倍，每年一徵；另一種則是單就田賦項下省稅總徵額，增加 300%。於是在田賦徵實政策下，稅額大為提高，這兩種折價辦法，皆遠遠超出原田賦徵收的額度，若貿然施行，勢必引起社會大眾強烈的反彈。但若先交由民意機構審查，省府可得「民意」的支持與背書，省府交議此案所含的政治動機或不單純。

參議員對省府所交下該項田賦新制案，態度相當審慎，並組織特種審查委員會多次討論，對中央政府即將頒行的田賦徵實新制感到相當疑懼與不安。在三十年度田賦改徵實物的意見上，府會雙方皆主張「暫緩實行」，但省府卻欲在仍徵貨幣的原則下，先加增田賦稅，以紓川省財政困厄。

對省府的增稅提案，參議員展開一場的激辯：「米價暴漲，僅非常變態之一耳，若田賦制度，則為國家百年正常之稅收，苟以正常稅制，遷就非常變態，何異削足適履。即以改定稅則而言，亦須認清客觀事實，未可以意推求，遽云可增數倍。」參議員認為糧價暴漲的「客觀事實」是，只有大糧戶才獲利益，並沒有讓一般農民真正得利，如此何可言驟增賦稅？再說川省農民負擔已超過負荷，「在力役及每年田賦正附四征外，尚有鄉鎮保甲辦公費，攤購軍糧工糧之賠累，積穀之認捐，征工補助費、征兵補助費、鄉鎮保小學創建捐款，及臨時煩複之雜派雜捐。」對一般中產之家來說，已苦入不敷出，加上一切物價指數的飆漲與工資飛騰，是「本省大部農民之負擔，其限度已達於飽和」，若因此說穀價大漲，使農民負擔減輕了 10 倍，「似尚未認清事實，不無錯覺。」<sup>40</sup>

田賦徵實案在氣氛凝重的第一屆第三次大會上被暫時擱置，省府田賦加稅的要求也被臨參會「義正嚴辭」地以不明省府收支而拒予審議。此次的府會折衝甚具張力，其因在田賦向為省府最大宗的財政收入，牽動數以萬計的農村人口，省府對此影響的廣泛性不得多加衡量。然顧及川省財政已成入不敷出的窘境，非得加增田賦稅不可了。

省臨參會於是掌握先機，藉由通過省府田賦增稅與否，進而要求議決省預算

<sup>40</sup> 「四川省臨時參議會第三次大會暨第一次臨時大會決議案錄」，〈第三次大會：提案及決議案〉，《一般檔案》，黨史館藏，檔號：577/23。

權。認為省府若沒有公布「施政方針」和「總概算書」，增稅的基礎根本無從談起。大會決議把省府交議案「延緩討議」，逼其送交「三十年度施政方針」，及「三十年度總概算書」。<sup>41</sup>

省臨參會對省府的施壓起了作用，張群於 1940 年 11 月接任川省府主席時，立刻與省臨參會協議召開臨時大會，專門審議三十年度施政方針與總概算書，以利用於再次交議田賦徵收實物辦法案。

臨時大會於 1941 年 1 月舉行。在省府提交臨時大會的議案上，其執意增加田賦稅。擬於「田賦徵實」未施行以前，為「解救財政上之困厄」，將所有三十年度田賦，「屬於省庫收入部分者，決按照二十九年度省稅兩徵（一徵名為正稅，一徵名為附稅）及保安經費一徵，計共三徵之總額，另加 233%，定名『臨時國難費』，作為臨時負擔，藉以平衡預算，維繫政務之推行。」

經大會討論後，參議員咸認為增額 233% 的「臨時國難費」過高，「吾川負擔田賦者，多為自耕小農，本年縱獲穀價上漲之利，但亦暗受百物奇貴之苦。加之兵工兩役，負累尤多，若驟予以重課，難免不生反響。」但由於省府為了增稅，依約提交了三十年度施政方針與總概算書，參議員也不能再反對增稅，只得提請酌予減徵。大會最後決議通過容許政府於二十九年度三徵總額外，「另行附徵 167%」。相較於原省府提交的增額百分比，少了三分之一。省府最後將省臨參會的決議呈交中央裁定，國防最高委員會指示「臨時國難費」既係過渡辦法，並經「民意機關」議定施行，似可暫准照辦。<sup>42</sup>

田賦增稅尚只是前哨戰，真正引起民間議論不斷的是「田賦徵實」政策。當代的研究者多肯定國民政府透過「田賦徵實」，徵得大量糧食。由中央政府統籌規劃，調劑使用，保證了軍糧的撥發、公糧的供應和民食的調劑，進而發揮穩定金融和平抑糧價的作用。<sup>43</sup> 但事實上，在國府明令頒布全國田賦一律改徵實物前

<sup>41</sup> 「四川省臨時參議會第三次大會暨第一次臨時大會決議案錄」，〈第三次大會：提案及決議案〉，《一般檔案》，黨史館藏，檔號：577/23。

<sup>42</sup> 〈國防最高委員會秘書廳函送「田賦改徵實物辦法等八案審查意見」等件〉，收入侯坤宏編，《糧政史料》，第 5 冊（臺北：國史館，1988 年），頁 56-57。

<sup>43</sup> 崔國華，《抗日戰爭時期國民政府財政金融政策》，頁 68；同樣的觀點，另參見吳相湘，《第二次中日戰爭史》（臺北：綜合月刊社，1974 年），頁 630-632。

後，社會整體的氛圍充斥著不安。當時的學者吳景超認為：「徵收實物，雖然是古制，但因廢止已有數百年，所以恢復這種制度之後，實行時不免發生很多困難的問題。」<sup>44</sup> 四川大學教授董時進言「田賦徵實」，「只能當為戰時權宜之計，決不可以為常法。中國的地方是這樣大，交通是這樣不方便，社會情形是這樣複雜，徵收實物必有不少的流弊和耗費，搬運和貯藏中間物資和人力的損失都一定不少。」<sup>45</sup> 民間的疑慮，川省臨參會一一在大會上提出了質疑與尋求答覆。

## 伍、府會的折衝與協商

第一屆第三次大會上（1940 年 10 月），政府交議研討「田賦徵實」新制，雖然最後決議為「暫緩實行」。但到第一屆第四次大會（1941 年 6 月）時，中央實行新制的態度相當強硬，參議員中雖仍有反對中央政策的聲音，<sup>46</sup> 但已難以撼動中央既定的政策。參議員只得轉而對田賦改徵實物後的徵收標準，與徵收方法提出具體建議及改善措施。

大會上討論最激烈的，莫過於田賦徵購、徵借的數額。從 1941 年到 1944 年中央政府、省政府與省臨參會所協議的糧額數變化表如下：

---

<sup>44</sup> 吳景超，〈四川田賦徵購實物問題〉，《新經濟半月刊》，第 6 卷第 1 期（1941 年 10 月 1 日），頁 18。

<sup>45</sup> 董時進，〈田賦徵收實物〉，《現代農民》，第 4 卷第 4 期（1941 年 4 月 10 日），頁 2。

<sup>46</sup> 如對國民黨第五屆八中全會上決議「各省田賦暫歸中央接管」一案，省臨參會提請省府緩行中央決議，認為「值此抗戰緊切關頭，需糧既急，尤不宜改制，重滋紛擾。就去年以來，川省往事證之，徵集軍糧，數已辦到，只惜人事不臧，管理不當，監察未行，至滋種種流弊耳。」參議員指出糧食管理問題在於人謀不臧，而非制度不行，因此反對將田賦收歸中央統籌；或是質疑田賦新制的公平性：「中央因應抗戰需要，決議田賦改徵實物，固屬至當不易，惟聞擬徵數量，似覺稍大。……糧食改徵實物，其標準自應力求公平，其方法尤應力求簡便，固不必援古證今，高談理論，庶免緩不濟急，徒滋紛擾。」見「四川省臨時參議會第四次大會紀錄」，〈提案及決議案〉，《一般檔案》，黨史館藏，檔號：577/115。

## 1941-1944 年四川田賦徵實

品種：稻穀 單位：萬石				
年份	中央配額	省府交議數額	臨參會議決數額	實收數
1941	1,200	1,200	1,200	1,382
1942	2,400	1,800 另加配一成	1,600 另加配一成	1,658
1943	1,600	1,600 另加配二成	1,600 另加配一成	1,605
1944	2,490	2,000 另加配一成	2,000 另加 160	1,941
合計	7,690	7,300	6,880	6,586

資料來源：四川省臨時參議會各次會議記錄；陳志蘇等，〈抗戰時期四川的田賦徵實〉，收入於四川省政協文史資料委員會編，《四川文史資料集粹》，第1卷（成都：四川人民出版社，1996年），頁371。

從上表看來，可知道糧額數字從中央配發下達到省府，再到省臨參會的過程中，幾經刪削，而以川省臨參會的決議為最後定制。可見實際上川省對田賦仍可酌情辦理，其施行辦法則在相當程度上參考了臨參會所通過的決議案，並轉呈中央採納。

這裡整理出帳面數字下的折衝過程。首先是 1941 年省府提交川省臨參會審議「戰時採購公用糧食辦法」，謂中央在供應軍食及調節市場之作用上，須在四川境內取得「稻穀一千二百萬市石」，始足以供應用。川省府評估田賦改徵實物還須相當時間妥為籌劃，因此決定過渡時期所需的公糧，仍「暫時購買」，辦法交由臨參會審議。<sup>47</sup>

在川省臨參會通過採購公糧辦法決議案後，國民政府所舉辦第三次全國財政會議不久緊接召開。除決議各省田賦自 1941 年下半年起一律徵收實物，並頒下各項法規，如此川省的「購糧制」就與全國財政會議的「徵糧制」產生了衝突。

按全國財政會議上所決定的徵實折合率來算的話，川省三十年度正附稅合計

<sup>47</sup> 「四川省臨時參議會第四次大會紀錄」，〈提案及決議案〉，《一般檔案》，黨史館藏，檔號：577/115。

為 9,880 餘萬元，不特較各省獨重，比之川省二十六年度賦額亦增加一倍之多。川人非議四起，糧食部部長徐堪連忙邀集川省財政廳長甘績鏞、建設廳長何北衡等詳加研討，修訂了川省三十年度徵糧辦法。徐堪自言其調和了全國財政會議與川省臨參會雙方的決議內容，但張群看過修訂辦法後，卻甚感堪憂，其因在於「頗多與省參議會原議不同，辦理或增困難。」<sup>48</sup>

### 四川省臨時參議會「戰時採購公用糧食辦法」決議要點

一、採購數量	承認原交議案 1,200 萬市石除中央所需外，省縣以下地方公教人員及自衛團隊、警察米貼，應加入共同分配。
二、採購標準	分左列（下列）兩項： 1. 採購額之半數（600 萬市石）按糧額攤購。 2. 其餘半數就各縣收益較豐之戶，酌用累進法攤購。
三、穀價之核定	以自 29 年 7 月至本年 6 月本縣之平均價或各縣之總平均價為標準。
四、價款之付給	二成現金，八成公債或抵糧券。

資料來源：「四川省臨時參議會第四次大會紀錄」，〈提案及決議案〉，《一般檔案》，黨史館藏，檔號：577/115；〈糧食部呈送三十年度川省徵糧辦法等件〉，收入侯坤宏編，《糧政史料》，第 5 冊，頁 69-70。

說明：實際上川省臨參會所通過的決議內容有 7 項要點，這裡僅列出重要的 4 項。

### 中央商定之「川省三十年徵糧辦法」

一、徵購數量	徵收實物及定價徵購之穀 1,200 萬市石，除省級應需之公穀約 70 萬石在內劃撥外，其縣級應需之公穀應另行增購或由公學穀內購撥。
二、徵購標準	川省 30 年秋收起實行田賦徵收實物，徵足穀 600 萬石又定價徵購穀 600 萬石，按糧攤購一次辦畢。
三、穀價之核定	徵購穀價採納省參議會意見，以 29 年 7 月至 30 年 6 月止各主要產地平均價為標準。
四、價款之付給	三成現金，七成糧食庫券。

資料來源：〈糧食部呈送三十年度川省徵糧辦法等件〉，收入侯坤宏編，《糧政史料》，第 5 冊，頁 71。

<sup>48</sup> 〈糧食部為民國三十年川省徵糧呈文行政院〉，收入侯坤宏編，《糧政史料》，第 5 冊，頁 74。

從張群的反應，可知其相當重視省臨參會通過的田賦決議案，原因在於此攸關是否能取得民間的配合。對照省臨參會的決議案要點與中央的修訂辦法，中央的修正除了參酌川省決議案中的購糧數量 1,200 萬石，改半數為徵，半數為購之外，在劃定公糧的用途上卻引發了爭議。川省臨參會的決議要點中，認為省縣以下的公穀所需，應加入中央所徵購的數額裡分配使用；然徐堪的修正辦法卻排除了縣以下的公穀分配。

張群深知臨參會積極於捍衛地方利益，倘縣級公穀的分配不劃入中央所徵購糧額的使用上，在推動徵實政策時必遭到地方強烈的反彈。於是在檢閱臨參會的提案時，認為其中「具有妙用」，或可善加利用。張群這樣告訴徐堪：「縣級應需之穀，不在徵收或徵購額內劃撥，但攤購之穀全賴縣區鄉保人員推動執行，若此穀與彼輩有關，必皆踴躍從事，若不令劃撥，深明大義能有幾人？」張群之意，為羊毛出在羊身上，倘所徵購之糧並非用於地方，承辦人員可能「從中撓阻」、「敷衍塞責」，反而「礙及購額」。<sup>49</sup> 因此張群希望中央修訂辦法為「縣級所需之穀約二百三十萬市石為數較多，原不在計算之內，惟仍盡量在徵購額內酌予勻撥，不敷之數另行徵購或在公學穀內購撥。」如此，辦法兼及了地方權益，在推行徵購上，方能化解反對意見。

川省的「田賦徵實」，在參酌了省臨參會的決議意見下正式施行了。而取得官民的合作，是川省府，乃至中央政府，對川省臨參會最大的期許。輿論對川省臨參會參與這起重大的財政決策，同樣給予了高度的關注。《新蜀報》謂：「川省連年徵糧之有如期成就，參議會上調下協之功為不可沒。」<sup>50</sup> 首年度的田賦徵購實收數，尚且超過川省臨參會所議決的 1,200 萬石。

若不論實際徵購的過程是否使用了非法的強購強徵手段，國府與川省府確實利用了省臨參會召集大會的機會，對政策做了有力的宣導與疏通，再經報紙雜誌的報導推而廣之。大會上參議員對糧食問題提出多方的詢問，言詞甚為尖銳，其所關切的還是在中央的政策是否剝奪了地方的權益，榨取了地方的資源。以徵購

<sup>49</sup> 參見〈糧食部為民國三十年川省徵糧呈文行政院〉，收入侯坤宏編，《糧政史料》，第 5 冊，頁 74。

<sup>50</sup> 〈社論：遙祝川省臨時參議會〉，《新蜀報》，1943 年 6 月 9 日，版 2。

糧食的用途來說，中央以供應抗戰軍糧為名，堂而皇之撥配各省徵購數額，川省應徵糧額數且居全國之冠。川民不禁懷疑民食所用之糧是否被壓榨了。參議員於是當面詢問主管機關人員，「萬一民食缺乏，影響後防安定，糧管當局將何法以善其後？」省糧食管理局答以，軍糧須輸出省外交濟前方軍需者，只占「全量三分之一弱」，而其餘大部分，為後方部隊、機關、工廠等軍糧，公教人員食米。因此，「尚有一小部分為調節都市民食之需。」但省糧管局稍後也坦承，在中央令飭撥發留駐後方國軍與補訓部隊、保安隊軍糧下，「不得不將預計儲備調節民食之數量，全部移作後方部隊之軍糧。」這樣的答覆引起參議員一陣的撻伐，提案要求徹查省糧食管理局的進出米糧實況。省糧管局招架不了，最後仍由中央糧食部部長徐堪親自出席大會說明、舉證，方平息一場風波。<sup>51</sup>

類似的軍糧與民食之爭，在 1943 年省府提交「三十二年度田賦徵購實物辦法大綱」中，再次出現為應付額外的軍糧支出而加增田賦的要求，最後演變為田賦由徵購改為徵借的形式。

省府在交議案中說明其接到中央的命令，必須在各縣市籌集軍用馬匹糧秣，以及填補軍用食油、燃料價格上漲後的差額，並且抵還三十年度糧食庫券，因此希望在三十二年度的田賦徵購數額上，除原本為了彌補流濫、災歉所造成的損耗而加配的一成之外，另再加配一成，等於原本的徵購數額 1,600 萬石之外，再加配兩成。<sup>52</sup>

對此臨參會嚴予拒絕，其理由是馬乾（即馬糧）與軍用食油燃料費本為軍費預算之一部，「自應由中央統籌」，而省府應行償還的糧食庫券本息，亦應如期償還，「似無以此做為加徵一成之理」。省府加配兩成糧額的要求遭到臨參會的否決，但軍糧不敷使用的事實仍困擾著省府，在開過內部會議後，省府決定改變策略，另提修正意見，「對於徵購總數，仍照去年舊案，不再另加，但購糧給價辦法，改

<sup>51</sup> 「四川省臨時參議會第四次大會紀錄」，〈提案及決議案〉，《一般檔案》，黨史館藏，檔號：577/115；「四川省臨時參議會第六次大會紀錄」，〈提案及決議案〉，《一般檔案》，黨史館藏，檔號：577/122。

<sup>52</sup> 「四川省臨時參議會第二屆第一次大會紀錄」，〈提案及決議案〉，《一般檔案》，黨史館藏，檔號：577/129。

為照數發給糧券，不再搭發三成現金。」<sup>53</sup>

這裡需要解釋一下國民政府的購糧辦法。徵購是以所購額的 3 成平價付給現金，7 成發給糧食庫券。糧食庫券是一種債券，有償還期限，國民政府規定自 1944 年起分 5 年平均償還，即從該年起每年以面額的五分之一抵繳各該省田賦應徵的實物，至 1948 年全數抵清。<sup>54</sup>

由於糧價不斷上漲，購糧的價格也不能不隨同提高，造成國庫鉅大的支出，因此川省府希望取消發給現金，全數改發糧食庫券，以紓財政支絀，於是再提交川省臨參會審議。經臨參會再三研討，認為省府全部給券的辦法，對現行通貨膨脹的社會環境甚有助益。其原因在於由政府定價撥給的現金，比照市價相差甚遠，而且經辦機構據點又少，往往糧民為領取為數不多的現金、庫券，須跑很遠的路，花去的旅費比領的錢還多。而糧食庫券既可於徵借額內扣抵，成為有價證券，引起民眾重視，所以「與其一時領取微少之現金，轉不如保有谷物實價相等之庫券，縱有所謂損失，亦僅時間略向後移而已。」<sup>55</sup>

省臨參會與省府在修訂的糧食辦法上取得了共識，政府不再給付現金，而是向人民借貸糧食，開啟改徵購為徵借的田賦新形制。行政院且為此特地表揚川省臨參會，明令嘉獎，以昭激勵。<sup>56</sup> 這種形式上的褒獎，對政府是否能徵得更多糧食並無決定性關係，但川省府與省臨參會在這次加增軍糧的事件上，雙方是從衝突到協商，最後達成共識，進而才協議出徵借的辦法。

對政府來說，徵借可減少國庫龐大的支出；對臨參會來說，在評估現金與糧食庫券之間的獲利比較，並觀察民間實情後，也同意徵借辦法確實較符於社會所需，可說此次省府交議的「三十二年度田賦徵購實物辦法大綱」案相當成功。《新蜀報》於 1943 年 6 月 24 日的社論中，評論了這起糧食交議案：

---

<sup>53</sup> 「四川省臨時參議會第二屆第一次大會紀錄」，〈提案及決議案〉，《一般檔案》，黨史館藏，檔號：577/129。

<sup>54</sup> 崔國華，《抗日戰爭時期國民政府財政金融政策》，頁 64。

<sup>55</sup> 「四川省臨時參議會第二屆第一次大會紀錄」，〈提案及決議案〉，《一般檔案》，黨史館藏，檔號：577/129。

<sup>56</sup> 〈川臨參會擁護糧政，政院會議決請嘉獎〉，《新蜀報》，1943 年 6 月 23 日，版 2。

此次臨參會最大之收穫，為糧政之改進。此案關係國家財政人民生活，夙受重視，而如可求其完善適合，頗費折衷。討論期間，中央特派大員蒞蓉，就政府需要及民力負擔與參議員切實商討，終乃商定徵購總額仍照上年為千六百萬市石，但（一）購糧改為借糧，一律發給糧食庫券，免搭現鈔三成；（二）三十年度徵糧庫券，本年應還五分之一及利息，共一百三十四萬市石，在本年徵借數內扣除；（三）軍用馬乾食油燃料價格差額，統由中央撥款交省轉發各縣抵補。上述辦法，成為本屆參議會重大收穫。<sup>57</sup>

輿論對省臨參會通過的辦法，認為「於國於民，兩有便利」，是相當高的評價了。當中央欲在四川籌集馬乾、軍用食油、燃料費等額外的軍糧時，民間確感不堪負荷，也認為實屬不公。因此社論支持省臨參會的決議要點第三點，「軍用馬乾食油燃料」應統由中央撥款，謂：「維持國軍為國家負擔，應由中央統籌，以免苛擾地方，否則各軍各自籌給，難免影響軍紀。」<sup>58</sup> 此外，對於國家在四川的徵糧，多主張就地取給，即取之於四川，就應用之於四川，以節省運輸所虛耗的費用。川米供給外省，「倘非救災供急，不宜有此浪費，以節國力。」<sup>59</sup>

在國家抗戰的民族大義下，這樣爭取與捍衛地方利益的企圖，在公開性的場域中，都只能以一種經過高度修飾與琢磨的語言表達。國家的需要雖然被擺在前頭，但從民間關切徵糧用途與數額多寡的態度上，仍可知對地方社會來說，生存利益才是他們最重視的課題。若對照省臨參會的議事錄，參議員不管是在審查政府交議案，或是詢問政府官員，確實相當程度反映了民間急迫與焦慮的情緒。

## 陸、結論

為應對中日戰線拉長所牽動的經濟物價波動，國民政府採取了相應的糧食政策，從徵購軍糧、管理民食、控制糧價、取締囤積居奇到田賦全面徵收實物等。

<sup>57</sup> 〈社論：川政兩會議〉，《新蜀報》，1943年6月24日，版2。

<sup>58</sup> 〈社論：川政兩會議〉，《新蜀報》，1943年6月24日，版2。

<sup>59</sup> 〈社論：川省田賦徵實問題〉，《新蜀報》，1943年6月17日，版2。

以國家角度觀之，政府基本上確保了糧源，並支持抗戰後期中國財政的穩定。然把視角轉到社會時，可發現國家糧政措施下到地方後，並非一帆風順，其引發社會大眾的反彈與抵制，才是國民政府最大的考驗。本文從四川省臨時參議會對糧食政策的討論，挖掘一向為人所忽略的層面，即中央在地方推行糧食新制，從衝突到協商的過程。

四川省臨時參議會為戰時國民政府成立的省級「民意機構」，由地方各界富有聲望的紳耆或具專業背景的人士所組成。其言論多帶地方意識，是觀察中央在地方如何推行糧政的一個適當窗口。從 1940 年開始，四川各地陸續出現糧食飆漲的現象，國民政府將肇因指向人為的囤積抬價，且省臨參會亦有參議員事涉其間。若考察參議員的出身背景與人際關係，可發現其與地方實力軍人之間往來密切，交織成一張綿密的軍、紳網絡。如此一來，中央在控管地方糧食時，牽動了整體的地方政治結構，糧食管理措施於是遇到了阻礙。這使官方決定動員省臨參會，與疏導內部成員，具體作法包括蔣中正親函勸諭、糧政議案交省臨參會決議、派遣中央財政大員到會調節等等。

糧政議案交省臨參會研議，則展開了官民之間的折衝與協商。此中省府扮演重要的角色。蔣中正代理省主席近一年，後由張群接任。蔣採「遙領之局」，由賀國光負責實際政務，省臨參會在無法質詢省府首長，缺乏直接溝通下，引發糧政爭端。省臨參會以公開省財政的訴求，拒絕審議田賦徵實案。在衝突日趨激烈下，張群接任省主席後，極力彌合府會關係，除每年提交省府年度計畫與預、決算交會審核，並在田賦徵實案中，溝通中央與地方的爭議，使川省府會關係得到改善。此後省臨參會逐漸參與省財政的審計，並從 1941 年起，省臨參會每年研議川省田賦徵購實物辦法大綱，決定川省糧食徵購數額，再轉呈中央採納。在歷次省府交議案中，省臨參會積極捍衛地方利益，不斷下修國府在川省配購的糧額，並在 1943 年的徵實辦法裡與省府取得協議，將「徵購」改為「徵借」辦法，呈交國府，得到中央的認可。抗戰時期這場重大的糧政改制，可說省臨參會實質參與並影響了決策過程。

近年來西方中國研究日趨肯定國民政府在因應抗戰上的國家建設努力，<sup>60</sup> 惟

<sup>60</sup> 舉例如 Julia C. Strauss, "The Evolution of Republican Government," *The China Quarterly*,

關於中央如何調和地方歧異，鞏固其社會統治基礎，尚未有深入的討論。本文以糧政議題為本，從中研究得出，國民政府在省臨時參議會此一政府建置機構中，與由地方精英組成的參議員，搭起協商的場域，完成戰時徵糧的重大任務。這使國府突破長久以來由地方軍閥把持的社會秩序，將中央權力滲入地方政治網絡，從而使四川社會融入國家的抗戰動員環境中。

筆者認為抗戰時期的國家與地方社會，在互動上是多元靈活的。國民政府不只以武力手段控制地方，更藉由機構組織來動員、疏通地方精英。<sup>61</sup> 四川省臨時參議會的召集，除了使國家得以汲取人民集會的資源外，同時也在相當程度上推進了中國地方自治的進程。1944 年 12 月國民政府頒布「省參議會組織條例」，欲設置正式的省級民意機構，<sup>62</sup> 而其組織規定的法源，就是承自戰時省臨時參議會的實踐經驗。特別是關於省財政審議的權利，最終得以法條明確規定之，不可不謂為一大進步。<sup>63</sup>

國家與地方社會如何取得協商仍是一個亟待發掘的歷史議題。四川省在抗戰時期的關鍵性角色，<sup>64</sup> 深化此議題的重要性。川省紳耆，同時也是省參議員的周

---

Vol. 150 (June 1997), pp. 329-351; Morris L. Bian, "Building State Structure: Guomindang Institutional Rationalization during the Sino-Japanese War, 1937-1945," *Modern China*, Vol. 31:1 (January 2005), pp. 35-71; Hans J. van de Ven, *War and Nationalism in China, 1925-1945* (London; New York, N.Y., Routledge Curzon, 2003); 另見中文譯本：胡允桓譯，《中國的民族主義和戰爭（1925-1945）》（北京：三聯書店，2007 年）。

<sup>61</sup> 筆者贊同陳世榮所說的：「在討論國家與地方社會的關係時，除了用傳統由上而下的觀點，來說明國家企圖控制地方社會的方法之外，國家權力其實也會運用比『控制』更為柔性的策略，也就是透過掌握文化權力網絡，來確立其統治的合理性與合法性。」見陳世榮，〈國家與地方的互動：近代社會菁英的研究典範與未來的研究趨勢〉，《中央研究院近代史研究集刊》，第 54 期（2006 年 12 月），頁 148。戰時召集省臨時參議會，即有聚納、收編地方精英的作用。而參議員在議會內、外的影響力，相當值得深入挖掘。

<sup>62</sup> 秦孝儀主編，中華民國重要史料初編編輯委員會編輯，《中華民國重要史料初編——對日抗戰時期》，第 4 編 戰時中國（二）（臺北：中國國民黨中央委員會黨史委員會，1988 年），頁 1891。

<sup>63</sup> 關於戰後省參議會的研究個案，可以參考鄭梓研究的臺灣省參議會，見鄭梓，〈戰後臺灣議會運動史之研究：本土菁英與議會政治（1946-1951）〉（臺北：華世出版社，1988 年）。

<sup>64</sup> 幾位軍政要員的公開談話中，都特別提到四川對抗戰的貢獻，如蔣中正曾說：「抗戰的

道剛，針對國府徵糧一事，就曾對記者說道：「目前當局對於川人的需要來說，徵實是 2 千 1 百萬石，就是全部的四分之一強，再加上地方經費以及其他各方面的需要，結果川省的地產僅能收入四分之二。照這種情形，也許能夠勉強的負起對抗戰的這一部分責任來，但如果還要同時作各種非戰時需要的建設，川民就難於勝任了。這並不是對抗戰建國同時並進的國策表示不同意，而是實實在在地把四川的情況說出來。」<sup>65</sup> 周道剛無奈的語氣中，道盡國家抗戰與地方生存的兩難。如此一來，地方精英居中調節的角色，仍值得繼續深探，以清楚勾勒戰時地方社會與國家之間的連結互動。中國的抗日戰爭，不會只是一場民族戰爭，也會是一場變動國家、社會關係的時代戰爭。

---

勝利，我們四川同胞的輸財輸糧，征工征兵的數量和成績，都在各省之上」；張群也說：「綜計川人直接間接負擔數字，亦無一不超過全國其他各省。」見蔣中正，〈告別四川同胞書〉，收入秦孝儀編《總統蔣公思想言論總集·書告》，第 32 卷（臺北：中國國民黨中央委員會黨史委員會，1984），頁 145；張群，〈抗戰勝利與四川〉，《四川文獻月刊》，第 11、12 期合刊（1963 年 7 月），頁 9。

<sup>65</sup> 〈川省省耆周莘池談話：希望全國更加團結〉，《新華日報》，1944 年 9 月 3 日，版 3。

## 徵引書目

### 一、檔案、史料彙編

《一般檔案》（臺北，中國國民黨中央文化傳播委員會黨史館藏）

四川省臨時參議會歷次大會紀錄，檔號：577/23、577/115、577/122、577/129。

《蔣中正總統文物》（臺北，國史館藏）

〈組織法與管制（二）〉，特交檔案—分類資料—經濟，檔號：002080108002006。

〈全面抗戰（十七）〉，特交檔案—分類資料—中日戰爭，檔號：002080103050010。

〈領袖指示補編（二）〉，特交文電—領袖事功—領袖指示，檔號：002090106002084。

〈領袖指示補編（四）〉，特交文電—領袖事功—領袖指示，檔號：002090106004177。

〈領袖指示補編（十五）〉，特交文電—領袖事功—領袖指示，檔號：002090106015226。

《國民政府檔案》（臺北，國史館藏）

〈四川省田賦徵實徵借〉，檔號：001081313037。

四川省鄆縣志編纂委員會編纂，《鄆縣志》。成都：四川人民出版社，1989年。

侯坤宏編，《糧政史料》，第4、5冊。臺北：國史館，1988年。

秦孝儀主編，中華民國重要史料初編編輯委員會編輯，《中華民國重要史料初編——對日抗戰時期》，第4編 戰時中國（二）。臺北：中國國民黨中央委員會黨史委員會出版，1988年。

薛月順編，《蔣中正總統檔案：事略稿本》，第44冊。臺北：國史館，2010年。

蔡盛琦編，《蔣中正總統檔案：事略稿本》，第45冊。臺北：國史館，2010年。

葉惠芬編，《蔣中正總統檔案：事略稿本》，第46冊。臺北：國史館，2010年。

周開慶，《民國川事紀要（中華民國二十六年至三十九年）》。臺北：四川文獻月刊社，1972年。

## 二、文集、回憶錄、訪談錄

四川省政協文史資料委員會編，《四川文史資料集粹》，第1卷。成都：四川人民出版社，1996年。

西南軍閥史研究會編，《西南軍閥史研究叢刊》，第3輯。成都：四川人民出版社，1982年。

沈宗瀚，《沈宗瀚自述》。臺北：傳記文學，1975年。

徐可亭先生文存編印委員會編，《徐可亭先生文存》。臺北：徐可亭先生文存編印委員會，1970年。

秦孝儀編，《總統蔣公思想言論總集·書告》，第32卷。臺北：中國國民黨中央委員會黨史委員會，1984年。

## 三、期刊、報紙

《中國農民》，重慶，1942年。

《四川文獻》，臺北，1963、1969年。

《四川田賦改制專刊》，成都，1941年。

《新經濟半月刊》，重慶，1941年。

《現代農民》，重慶，1941年。

《大公報》，重慶，1942年。

《新蜀報》，重慶，1942-1944年。

《新華日報》，重慶，1940、1944年。

## 四、專書

吳相湘，《第二次中日戰爭史》。臺北：綜合月刊社，1974年。

陳志讓，《軍紳政權：近代中國的軍閥時期》。桂林：廣西出版社，2008年。

崔國華，《抗日戰爭時期國民政府財政金融政策》。臺北：臺灣商務印書館，2004年。

## 五、期刊論文

沈宗瀚，〈抗戰時期的糧食生產與分配〉，收錄於薛光前編，《八年對日抗戰中之國民政府》。臺北：商務印書館，1978 年。

易勞逸(Lloyd E. Eastman)著，劉壽琪譯，〈農民、農稅與國民政府(1937-1945)〉，收入中華民國建國史討論集編輯委員會編，《中華民國建國史討論集》第四冊。臺北：中華民國建國史討論集編輯委員會編，1981 年。

侯坤宏，〈抗戰後期四川省田賦徵實政策之研究〉，《近代中國》，第 51 期（1986 年 2 月）。

笹川裕史，〈戰時糧食政策〉，收入於 Workshop「1930-1940 年代中國之政策過程」事務所編，《小型研討會報告書(Workshop, 2003.11.14-15)：1930-1940 年代中國之政策過程》。長野：交文社印刷株式會社，2004 年。

陳世榮，〈國家與地方的互動：近代社會菁英的研究典範與未來的研究趨勢〉，《中央研究院近代史研究集刊》，第 54 期（2006 年 12 月）。

張力，〈足食與足兵：戰時陝西省的軍事動員〉，收入於中國近代史學會、聯合報系文化基金會主辦，慶祝抗戰勝利五十週年兩岸學術研討會籌備委員會編輯，《慶祝抗戰勝利五十週年兩岸學術研討會論文集》。臺北：聯經出版社，1996 年。

許秀孟，〈抗戰時期省級民意機構的建立：以四川省臨時參議會為例的討論(1939-1945)〉（臺北：臺灣師範大學歷史學系碩士論文，2011 年）。

楊維真，〈1938 年四川省政府改組風潮始末〉，《國史館學術集刊》，第 4 期（2004 年 9 月）。

凱普著(Robert. A. Kapp)，甘德星譯，〈中國國民黨與大後方：戰時的四川〉，收入張玉法編，《中國現代史論集》，第 9 集：八年抗戰。臺北：聯經出版社，1982 年。

簡笙簫，〈全國糧食管理局對戰時四川糧荒因應措施之探討——民國二十九年七月～三十年六月〉，收入中華民國史專題討論會秘書處編輯，《中華民國史專題第五屆討論會·國史上中央與地方的關係》。臺北：國史館，2000 年。