

## 臺灣軍公教人員食米配給制度的形成及其運作（1950-1960s）

曾獻緯

### 摘 要

本文旨在重建1950至1960年代臺灣實物配給制度的形成與運作過程，探討中國國民黨政府為何要透過食米配給，來保障軍公教人員的基本生活條件，與政府如何執行該制度，以及軍公教人員對此制度之因應。

政府遷臺之初，大量軍民來臺，生活陷入困境。但政府囿於財政赤字、物價膨脹的陰影，為避免增加財政支出，故實施實物配給以改善公務員待遇。政府透過肥料換穀制度以低價取得稻米，再分配給軍公教人員，從而減輕財政負擔。而政府收購的稻米除供應國內軍需民食外，還外銷國際市場，外銷一旦遲滯，庫存就會過多。此時政府以「推陳儲新」機制，將陳糧釋出，收購新的糧食進行儲備，用配給制度消化庫存米。

由於配給制度是依軍公教人員的家庭人數，依比例增加配給米的額度，並無職等差別，即使家庭成員人數眾多、勞動度低，配給制度亦足使成員溫飽。然當食米配給量超過消費時，軍公教人員可出售糧票，或交由糧食局收購，換取現金以增加家庭收入。

關鍵詞：食米配給、公務員、通貨膨脹、財政赤字、肥料換穀、推陳儲新

# **Formation and Operation of the Food Rationing System for Military Personnel, Civil Servants, and Teachers in Taiwan, 1950s-1960s**

Hsien-wei Tseng<sup>\*</sup>

## **Abstract**

This study reconstructs the formation and operation of the food rationing system in Taiwan from the 1950s to the 1960s. It investigates the rationales behind the implementation of this system by the Nationalist Government, which secured a basic livelihood for military personnel, civil servants and teachers. It also examines how the system operated and how the beneficiaries reacted to the system.

The Nationalist Government retreated to Taiwan along with a large number of military personnel and civilians, most of whom living in poor conditions. In view of the fiscal deficits and price inflation at the time, the government provided in-kind food aids to its employees so as to avoid further increase in expenditures. Specifically, the government purchased local rice at reduced prices through a fertilizer-rice bartering system and allocated the rice to military personnel, civil servants and teachers, thereby reducing its fiscal burden. The purchased rice not only covered domestic needs but was also exported to foreign countries. However, poor export performance sometimes resulted in excess inventory. To manage this problem, the government adopted a first-in-first-out approach to bring in fresh rice while allocating stored rice to its in-kind food aids.

Rice was allocated proportionally to military personnel, civil servants and teachers on the basis of the number of their family members regardless of their job titles or rank. This ensured food supply to those with large families or low

---

<sup>\*</sup> Assistant Professor, Department of History, Soochow University

productivity. When the amount of rationed rice exceeded the consumption of a family, the ration recipients could sell their rice tickets to others in need or back to the Grain Bureau in exchange for cash, thus increasing their family income.

**Keywords: Food Rationing, Government Official, Inflation, Fiscal Deficit, Fertilizer-rice Bartering, First-in First-Out**



# 臺灣軍公教人員食米配給制度的形成及其運作（1950-1960s）<sup>\*</sup>

曾獻緯<sup>\*\*</sup>

## 壹、前言

配給制度（rationing system），又名「定量供應」，即按一定標準分配消費資源。<sup>1</sup> 1950年，中國國民黨政府（以下簡稱政府）播遷臺灣之初，民心士氣低落，透過實施配給制度，提供軍公教人員及其眷屬定量生活用品，如：米、煤、油、鹽等，以滿足基本生活所需，藉此穩定統治基礎。<sup>2</sup> 然而，本文將著眼於政府何以選擇實施食米配給制度來保障軍公教人員基本生活；統治者如何實行該制度，以及軍公教人員對此制度的應對。

近年來，學界日漸重視食物配給制度的研究。例如，剖析第二次世界大戰前

---

<sup>\*</sup> 本文曾以〈1949年撤退來臺的外省移民之安頓與影響〉為題，發表於2020年11月27-28日由中央研究院臺灣史研究所、國立彰化師範大學歷史學研究所主辦之「第八屆日記研討會：日記中的歷史事件」學術研討會。承蒙與談人張建偉教授及與會學者提供許多寶貴意見，並承蒙兩位匿名審查人提供寶貴修正意見，與修改過程中師長與學友提供諸多建設性意見，謹此致謝。

收稿日期：2021年2月8日；通過刊登日期：2021年5月19日。

<sup>\*\*</sup> 東吳大學歷史學系專案助理教授

<sup>1</sup> 關於配給制度的研究新作，可參見許秀孟，〈匱乏的治理：太平洋戰爭期間上海的食物配給與日常生活〉（臺北：國立臺灣大學歷史學系博士論文，2020年），頁3。

<sup>2</sup> 曾獻緯，〈戰後臺灣糧食體制運作的困境與對策（1950-1953）〉，《臺灣史研究》，第27卷第3期（2020年9月），頁111-166。

後英國配給制度對於不同群體的影響，因過於強調政策的公平性，而未能實現階級之間或男女之間真正的平等，以致影響政黨的認同。<sup>3</sup> 或有將視野擴及受配者的應對，聚焦日治時期臺灣在食物與食料品配給統制對於當時人的制約，以及臺人與在臺日人對此制度的肆應方式。<sup>4</sup> 在上述研究啟發下，本文將在實踐脈絡中分析配給制度，還有軍公教人員對制度的動態因應。以往學界並未直接研究戰後臺灣食米配給制度，而是在不同議題中有所觸及，其中與本文問題意識相關者，大致可分成三個面向。

其一為糧食制度的研究。早期著述大多為親身參與糧政工作者的介紹性著作，例如李連春，《十年來臺灣糧政》；臺灣省糧食局，《中華民國臺灣省十六年來之糧政》；華松年，《臺灣糧政史》；黃登忠，《四十年來之臺灣糧政》、《臺灣百年糧政資料彙編》等，書中提及食米配給制度，對制度內涵及演變有所描述，包含核定配額、配撥手續、驗收加工、改進品質等。<sup>5</sup> 上述著作著重於配給政策、法規的梳理，奠定了研究配給制度的基礎工作，但可能多為通論性質，或資料取得不易，並沒有辦法對制度施行過程有太多著墨，以致忽略政府與軍公教人員在制度實施過程中的肆應。

其二，食物配給制度的影響。1950年代，政府基於「戰時」的情境，對於食物資源施予管制、調配，並抑制非必需性消費活動，不僅安定民生，還確保軍公教人員的基本生活條件，使得政府取得穩定的統治基礎。然而該體制卻造成民眾主、副食品消費不均，過度食用澱粉類主食品，並擴大農民與非農民的飲食水準差距。<sup>6</sup> 眷村住民大多沒有土地可生產食物，十分仰賴配給物資，包括：食米、

<sup>3</sup> Ina Zweiniger-Bargielowska, *Austerity in Britain Rationing, Controls, and Consumption, 1939-1955* (Oxford: Oxford University Press, 2002).

<sup>4</sup> 曾品滄，〈餐桌上的戰爭：日治末期臺灣的食物配給、黑市與殖民地社會〉，《新史學》，第28卷第4期（2017年12月），頁1-48。

<sup>5</sup> 李連春，《十年來的臺灣糧政》（臺北：臺灣省糧食局，1955年）；臺灣省糧食局編，《中華民國臺灣省十六年來之糧政》（臺北：臺灣省糧食局，1962年）；華松年，《臺灣糧政史》（臺北：臺灣商務印書館，1984年）；黃登忠，《四十年來之臺灣糧政》（臺北：著者印行，1987年）；黃登忠，《臺灣百年糧政資料彙編》，第1編：一百年來臺灣糧政之演變（臺北：臺灣省政府糧食處，1997年）。

<sup>6</sup> Pin-tsang Tseng, "The Wartime Regime and the Development of Public Diet in Taiwan (1947-1950s)," *Journal of Current Chinese Affairs*, 47: 2 (Aug. 2018), pp. 113-136. 曾品滄，〈戰時

麵粉、油、鹽等民生必需品。在此時空背景下，眷村居民往往運用有限的資源，以各自的家鄉手法烹調，因此在眷村中往往可見中國各省各地的菜餚。<sup>7</sup> 上述具有啟發性的研究，提供本文理解配給制度於軍公教生活的重要性，並指出該制度對飲食生活的影響。但礙於研究旨趣之異，前人研究並未探討政府實施食米配給制度的原因，本文將重新梳理此制度形成的原因，特別是政府在中國大陸治理經驗所發揮的作用。

其三，福利制度交換外省族群／軍公教的政治忠誠。中央政府在臺灣重新安身立命尋求社會支持的過程中，軍公教部門中的外省籍追隨者是政府優先結盟與吸收的對象。軍公教成員在生活上依賴政府所提供的資源，包括實物配給、學費補助、醫療等，使政府得以直接深入滲透，形成集體效忠的共同体。<sup>8</sup> 以此延伸來看，實物配給隱約透露了政治支配的功能，所以這不僅牽涉到政府如何藉由福利政策滲透軍公教人員，也涉及軍公教人員的經濟狀況為何需要福利措施。本文將研究視角從上層政府制度的收編，轉移到軍公教人員的生活處境，進一步探討食米配給在軍公教人員經濟生活中扮演何種角色，以及軍公教人員如何運用配給米，以此作為觀察政府如何能以福利制度鞏固統治基盤的參照點。

本文希望在既有研究的基礎上，首先，討論政府遷臺初期，在面對財政赤字的難題時，為何要推行軍公教人員實物配給制度，以安定民生。其次，在食米配給制度下，政府與軍公教人員如何藉此維護自身利益，凸顯配給制度在臺灣的重要性及其影響。現今如行政院、臺灣省議會等政府檔案日漸公開，使得本文能夠對不同行政機構中的檔案加以解讀，分析不同歷史階段，政經結構對於配給制度變遷的影響。最後，關於軍公教人員對此制度的肆應方式，則是參考《吳壙祥在

---

生活體制與民眾飲食生活的發展（1947-1960s）》，收入呂芳上主編，《戰後初期的臺灣（1945-1960s）》（臺北：國史館，2015年），頁585-625。

<sup>7</sup> 馬曉蘭，〈「我們」打從眷村來：眷村生活史的考察〉（臺中：東海大學社會學系碩士論文，2009年）；師秀珍，〈從懷鄉到在地認同：眷村味覺記憶下的文化展演——以高雄市左營眷村為例〉（臺南：國立成功大學歷史學系碩士論文，2010年）；陳玉箴，《「臺灣菜」的文化史：食物消費中的國家體現》（新北：聯經出版公司，2020年），頁213-217。

<sup>8</sup> 龔宜君，《「外來政權」與本土社會：改造後國民黨政權社會基礎的形成（1950-1969）》（臺北：稻鄉出版社，1998年），頁72-99、213-229。

台日記》、《中央配給通訊》、《聯勤年鑑》、報紙報導，以及口述歷史，以期能更貼近軍公教人員的生存策略。在時間斷限上，因軍公教人員食米配給於1950年在臺灣實施，故以此為始；而1960年代因國家財政改善，乃搭配代金逐步取代配給制度，致使內涵有所轉變，故以此為終。

## 貳、政府財政危機與食米配給制度的提出

中日戰爭期間，法幣幣值降低，物價上漲，公務員的收入不足以維持最低限度的生活，國民政府乃實施津貼辦法，對於公務人員分別予以有差等的生活補助費，例如食米代金、生育醫藥補助、子女就學教育補助等，以維持其生活。由於物價上漲快速，國民政府分區調整生活補助費，亦無法趕上物價變化，調整緩不濟急，影響公務員生活。<sup>9</sup> 相對地，陳誠主政的湖北省，實行憑證分配制度，亦即湖北省級機關公務員、教師、保安團、警察，及其眷屬；各縣級機關職員、工友，及其眷屬，定量供應生活必需品，包括米、鹽、油、燃料、布、棉花等，依大小口計算為標準，<sup>10</sup> 保障公務員生活安定，免於因物價波動所造成的虧損。<sup>11</sup>

中日戰爭結束後，國共戰爭旋即又起，國民政府以增加貨幣發行量來維持龐大的軍費支出，大量貨幣在市場上流通，不斷推升各類商品的價格，造成通貨膨脹的惡果。<sup>12</sup> 民眾普遍預期物價上漲的心理因素，致使囤積物品，如1948年初在上海的李鼎彝，囤積米9包，足敷一年之用；麵粉9袋，足敷四個半月之用等。<sup>13</sup>

<sup>9</sup> 何家偉，《國民政府公務員俸給福利制度研究（1928-1949）》（福州：福建人民出版社，2010年），頁64-167。

<sup>10</sup> 吳相湘，〈陳辭修先生生平大事紀要〉，《傳記文學》，第6卷第4期（1965年4月），頁14；何智霖編輯，《陳誠先生回憶錄——抗日戰爭》，上冊（臺北：國史館，2004年），頁382-388。

<sup>11</sup> 「民國三十九年九月全國公教人員調整待遇與配給實物實施紀要」（1950年9月），〈全國公教人員調整待遇與配給實物實施紀要〉，《陳誠副總統文物》，國史館藏，典藏號：008-010501-00056-001。

<sup>12</sup> 李鎧光，〈國共內戰時期上海市公務員工資與食米購買數量的變動關係（1945-1948）〉，《國立政治大學歷史學報》，第44期（2015年11月），頁133-221。

<sup>13</sup> 李敖，《李敖回憶錄》（臺北：商業周刊，1997年），頁83-84。



民眾囤積愈多，令物價上漲更加劇烈，李鼎彝之子李敖回憶：「當時在上海飯店吃碗麵，進門的價格和出門就不一樣，前一次價目表上的墨汁還沒乾，新的價目又貼上去了。」<sup>14</sup> 物價飛漲，所得固定的受薪階級深受其害，尤以公務員為甚，國民政府採取調薪公式來應對，遠遠追不上飛漲的物價，不足以維持公務人員生活所需。<sup>15</sup>

除了通貨膨脹的衝擊外，還存在公務員待遇不一的問題。文職與武職人員待遇相距甚遠，中央地方亦各有差異，而公營事業機構與一般機構人員待遇差別甚大。以有收入的機關來看，如中央銀行、中央信託局等，除薪金外，再加津貼，如水電、食米、房租等補助，遠較其他公教人員為優厚。<sup>16</sup> 反觀沒有收入的機構，如法院，只能依靠薪金度日，造成所得報酬迥異，引起社會輿論不滿，認為這是不公平的現象。<sup>17</sup>

1949年國共戰爭情勢惡化，不少公務員隨政府機構不斷遷徙，國家財政困難，未能準時發放薪水，日後才陸續補發。<sup>18</sup> 然而，受到惡性通貨膨脹的影響，4月份薪水直到5月才發放，幣值僅剩十分之一，公務員感到生活困難，低級職員無法生存，對此行政院發放膳食補助費予以補救。<sup>19</sup> 行政院副主計長冉鵬感嘆：「以政府庫存情形，收支既不敷如此之鉅，不久定有如舊北京政府時代各機關發薪不出，全部變成災官。」<sup>20</sup> 顯示出國家財政將無法負擔公務員薪資，加上通貨膨脹的衝擊，可謂雪上加霜。

<sup>14</sup> 李敖，《李敖回憶錄》，頁72-73。

<sup>15</sup> 林桶法，《戰後中國的變局》（臺北：臺灣商務印書館，2003年），頁201；李鎰光，〈國共內戰時期上海市公務員工資與食米購買數量的變動關係（1945-1948）〉，《國立政治大學歷史學報》，第44期，頁133-221。

<sup>16</sup> 〈劉不同談公平待遇〉，《中央日報》，上海，1948年7月9日，版2。

<sup>17</sup> 〈公務員待遇問題〉，《中央日報》，臺北，1950年6月2日，版2；〈公職待遇新法公允〉，《中央日報》，臺北，1950年7月5日，版2；趙俊，〈配給制度實施後感言〉，《合作經濟》，第9期（1951年4月），頁5。

<sup>18</sup> 冉鵬著，冉懋華編輯，《倉皇辭廟：副主計長冉鵬日記（1949-1950）》，（香港：開源書局；臺北：民國歷史文化學社，2020年），1949年5月5日，頁77。

<sup>19</sup> 冉鵬著，冉懋華編輯，《倉皇辭廟：副主計長冉鵬日記（1949-1950）》，1949年5月6日，頁77-78。

<sup>20</sup> 冉鵬著，冉懋華編輯，《倉皇辭廟：副主計長冉鵬日記（1949-1950）》，1949年5月13日，頁82。

上述國家財政問題並未因為中央政府遷臺而有所緩解。本節擬在上述背景下說明遷臺初期政府面對財政赤字困境時，為何要透過實施食米配給制度，來維持軍公教人員基本生活條件，而往昔在中國大陸的治理經驗又發揮何種作用。

## 一、國家財政困難

中央政府撤退到臺灣後，因為新臺幣改革不久，物價上漲有所趨緩，但國家財政赤字隨軍事局勢的惡化日趨嚴重。由於國防支出無法降低，造成政府負擔沉重，即使採取收縮信用、優利存款吸收民間通貨等措施，但財政支出無法減少，吸收民間通貨的效果有限，致使物價有蓄勢待發的趨勢，仍籠罩在物價膨脹的陰影之下。<sup>21</sup> 另外，數量龐大的外省移民來臺，<sup>22</sup> 以及臺灣本地人口自然成長，人口數急劇增加，再加上舟山、金門、海南等地軍需民食來源中斷，全需依賴臺灣供應，造成糧食需求遽增，影響米價上漲。<sup>23</sup> 1949年7月，蓬萊白米每公斤價格0.6元，但在1950年1月開始上漲，5月達到最高峰，每公斤1.98元。<sup>24</sup> 外省移民在臺灣大多沒有土地可供生產食物，必須仰賴市場購買，而物價上漲使得一般公務員所得不足以應付必要支出，甚難維持最低限度之生活。<sup>25</sup>

為平抑日漸上漲的米價，臺灣省政府糧食局實施配售食米政策，<sup>26</sup> 卻使得產

<sup>21</sup> 吳聰敏，〈臺灣戰後的惡性物價膨脹（1945-1950）〉，《國史館學術集刊》，第10期（2006年12月），頁129-159；吳聰敏，〈韓戰與美援經濟獨立〉，收入「臺灣長期經濟成長研究」：<http://homepage.ntu.edu.tw/~ntut019/ltes/ltes.html>（2021/4/15點閱）。

<sup>22</sup> 根據葉高華的研究，二戰後外省籍軍民移入臺灣與金馬地區共約102萬餘人。參見葉高華，〈從解密檔案重估二戰後移入臺灣的外省籍人數〉，《臺灣史研究》，第28卷第3期（2021年9月），頁211-229。

<sup>23</sup> 黃登忠，〈臺灣省物價五年來物價變動之統計分析〉（臺北：中國農村復興聯合委員會，1952年），頁25。

<sup>24</sup> 黃登忠，〈四十年來之臺灣糧政〉，頁13。

<sup>25</sup> 吉星文著，何鳳嬌、蕭李居編輯校訂，《吉星文先生日記（一）》（臺北：國史館，2015年），1949年12月5日，頁7。

<sup>26</sup> 1949年12月25日起，臺灣省政府糧食局在全臺76個鄉鎮市區辦理配售食米，以臺北市為例，每戶5口之家每天可購買10台斤，6口以上10口以下可購買20台斤，10口以上可購買30台斤。價格方面，蓬萊米每台斤為新臺幣0.36元，在來米每台斤0.35元。參見〈糧食不缺乏 擴大配售〉，《中央日報》，臺北，1950年1月1日，版4。

地價格高於市場價格，以致市場上食米甚少，消費者難以購得。<sup>27</sup> 1950年2月15日《中央日報》刊載批評吳國楨接任臺灣省政府主席後治理不佳的消息，例如臺灣物價日漸上漲，翻漲兩倍之多，唯獨米價偏低，造成農民們囤積居奇，不輕易把糧食賣出。政府雖掌握糧食，卻不肯全面配給，演變成官方配售米有名無實，黑市交易興盛，消費地的民眾與公教人員生活困難，人心浮動。國民大會全國代表聯誼會向省主席吳國楨建議，臺灣省政府應推行全面配給日用必需品，讓米價與其他日用品平衡，否則貨價與通貨彼此競漲，後果恐不堪設想。<sup>28</sup>

隨著物價上漲，政府低階公務員每月俸給僅新臺幣75元，剛好是一個月伙食費，如有眷屬則根本無法維生。<sup>29</sup> 也有許多公務員隻身來臺，生活已極清苦，何況捨棄家庭，精神尤感苦悶。<sup>30</sup> 甚至連日物價上漲，備受壓迫無法生活，而步入自殺之途，投河自殺者日有所聞。<sup>31</sup> 至於軍人與眷屬，同樣面臨生活困難的問題。當立法委員劉景健、馬乘風前來與時任戰鬥團長吉星文談話時，吉馬上拜託立委們在開會時，應提出士兵待遇改善辦法，按現時物價，士兵月薪7元，連最低的生活都無法維持，欠缺戰鬥精神。<sup>32</sup> 在待遇偏低且生活無以為繼下，下屬紛紛找吉星文周轉，使其應付不暇，甚至自身生活也感到困難。<sup>33</sup> 還有許多在中國大陸戰死或被俘軍官的遺眷在街上行乞，他們留在臺灣無人聞問，甚至自殺、投河者有之，影響國軍士氣與民心甚大。<sup>34</sup>

1949年6月，新臺幣改革後，物價雖暫告穩定，但財政赤字與貨幣融通的根本原因猶在。前者主因為國防支出高，而後者在1950年6月新臺幣發行額，就已接近2億元的最高發行額的界線，並另定限外臨時發行辦法，增加發行以應資金

<sup>27</sup> 吳塘祥著，馬國安主編，《吳塘祥戰後日記（1950）》（香港：開源書局；臺北：民國歷史文化學社，2020年），1950年1月13日，頁14。

<sup>28</sup> 〈國代訪晤吳主席 談平抑物價問題〉，《中央日報》，臺北，1950年2月15日，版4。

<sup>29</sup> 冉鵬著，冉懋華編輯，《倉皇辭廟：副主計長冉鵬日記（1949-1950）》，1950年1月31日，頁216。

<sup>30</sup> 冉鵬著，冉懋華編輯，《倉皇辭廟：副主計長冉鵬日記（1949-1950）》，1950年2月22日，頁230。

<sup>31</sup> 吉星文著，何鳳嬌、蕭李居編輯校訂，《吉星文先生日記（一）》，1950年4月26日，頁54。

<sup>32</sup> 吉星文著，何鳳嬌、蕭李居編輯校訂，《吉星文先生日記（一）》，1950年5月1日，頁55。

<sup>33</sup> 吉星文著，何鳳嬌、蕭李居編輯校訂，《吉星文先生日記（一）》，1950年8月26日，頁87。

<sup>34</sup> 吉星文著，何鳳嬌、蕭李居編輯校訂，《吉星文先生日記（一）》，1950年7月9日，頁74。

需求，物價上漲的壓力仍存。<sup>35</sup> 美援到達後，財政赤字雖已大幅減輕，但蔣介石仍一意要反攻大陸。美援機構說服蔣介石減少國防支出未果，政府仍然面臨著財政的危機。<sup>36</sup>

## 二、調整公教人員待遇

1949年前後，儘管臺灣內部增加了約102萬的移入人口，<sup>37</sup> 但是除非遇上天災，稻米仍可自給自足，甚至部分出口。然而，臺灣成為獨立經濟體，所出產的糖與米都要在國際市場上與他國競爭，但臺灣的糖與米在國際市場上價格相對較高，並無比較利益，銷售情況不佳，出現貿易逆差，外匯存底幾乎用光。<sup>38</sup> 財政收支無法平衡，再加上物價膨脹陰影的籠罩，使得政府意識到昔日以發行貨幣為公務員調薪、卻刺激物價上升，這個慘痛經驗不能重蹈覆轍，亦即避免以增加財政支出方式，調升公務員待遇，故實施實物配給。<sup>39</sup> 因此，政府透過肥料換穀制度以低價取得稻米，再分配給軍公教，相對減輕國家財政負擔，也使得軍公教能夠以較低的價格消費稻米，安定其生活，但是付出代價的卻是農民。<sup>40</sup>

1950年7月5日，行政院頒布「全國公教人員待遇暫行辦法」。因統一薪俸標

<sup>35</sup> 吳聰敏，〈制度與經濟成長〉，收入吳聰敏編，《制度與經濟成長》（臺北：國立臺灣大學出版中心，2020年），頁25；林鐘雄，《臺灣經濟發展40年》（臺北：自立晚報，1987年），頁35。

<sup>36</sup> 1969年政府財政收支才進入結餘階段。參見吳聰敏，〈韓戰與美援經濟獨立〉，收入「臺灣長期經濟成長研究」：<http://homepage.ntu.edu.tw/~ntut019/ltes/ltes.html>（2021/4/15點閱）；曾獻緯，〈戰後臺灣糧食體制的形構及其變革（1950-1974年）〉（臺北：國立臺灣大學歷史學系博士論文，2020年），頁118-124、186-187。

<sup>37</sup> 葉高華，〈從解密檔案重估二戰後移入臺灣的外省籍人數〉，《臺灣史研究》，第28卷第3期，頁211-229。

<sup>38</sup> 吳聰敏，〈韓戰與美援經濟獨立〉，收入「臺灣長期經濟成長研究」：<http://homepage.ntu.edu.tw/~ntut019/ltes/ltes.html>（2021/4/15點閱）；曾獻緯，〈戰後臺灣糧食體制的形構及其變革（1950-1974年）〉，頁100-149。

<sup>39</sup> 〈調整待遇與實物配給〉，《中央日報》，臺北，1950年7月6日，版2；「民國三十九年九月全國公教人員調整待遇與配給實物實施紀要」（1950年9月），〈全國公教人員調整待遇與配給實物實施紀要〉，《陳誠副總統文物》，典藏號：008-010501-00056-001。

<sup>40</sup> 劉進慶著，王宏仁、林繼文、李明俊譯，《臺灣戰後經濟分析》（臺北：人間出版社，2016年），頁141-148；曾獻緯，〈戰後臺灣糧食體制的形構及其變革（1950-1974年）〉，頁100-149。

準較低，除發給現金外，還將生活必需品米、煤、油、鹽定量配給公教人員。如表1所示，不須支付價款，就能領得物資，不致受物價波動之影響。<sup>41</sup> 該辦法初為行政措施，至1953年才將實物配給納入法案，並完成立法程序，將配給制度的實施合法化。<sup>42</sup> 對軍公教人員而言，實物配給保障其基本生活條件，不必苦惱薪資購買力不足的問題，該制度可算是符合國家與公教人員面臨現實環境的需求。

實物配給不分職等高低、文武職別，以及職務輕重，訂立全國一致的標準，一律按照親屬（父母、配偶、子女）人數，以及年齡區分等級來配給實物，藉此改善過去公務員待遇不一的問題。<sup>43</sup> 公務員每月能按時領取定量的生活物資，1950年9月9日，吳塘祥聽到政府實行配給的消息，油、鹽自取外，米、煤是分頭運送，煤已送到，米則尚無消息，沒有米食用只能零星買用，以免突然送來，超過需要很多，故先向鄰居借用。<sup>44</sup> 配給改變了受配者的食物消費行為，從市場現金購買轉變為領取政府配給品。

表1、全國軍公教人員及親屬生活必需品配給品量

單位：公斤

受配對象		食米	食油	食鹽	熟煤
本人		26	0.625	0.5	25
親屬	大口	14	0.625	0.5	25
	中口	10	0.325	0.25	12.5
	小口	5	0.325	0.25	12.5

資料說明：小口（5歲以下）；中口（6-10歲）；大口（11歲以上）。

資料來源：臺灣省物資調節委員會編，《臺灣省的配給與配售》（臺北：臺灣省物資調節委員會，1951年），頁11。

<sup>41</sup> 林炳康，〈公教人員待遇辦法的檢討與改善芻議〉，《自由中國》，第5卷第9期（1951年11月），頁14。

<sup>42</sup> 行政院配給室編，《中華民國文職公教人員實物配給制度概要》（臺北：行政院配給室，1967年），頁2-3。

<sup>43</sup> 行政院配給室編，《中央文職公教人員實物配給法令彙編》（臺北：行政院配給室，1956年），頁97-98。

<sup>44</sup> 吳塘祥著，馬國安主編，《吳塘祥戰後日記（1950）》，1950年9月9日，頁199-200。



### 三、推行軍人及眷屬配給

1949年底，大批部隊及其眷屬隨政府來臺，其食物來源成為政府急需解決的問題。官兵每人每月配給食米外，依中央核定配額，按月撥交補給機關轉發。由於軍隊有部分北方籍官兵不習慣食米，改配麵粉，由糧食局按月撥配，在原定軍糧配額內扣抵。<sup>45</sup> 至於眷屬發給主食，則是延續中日戰爭的經驗，1950年5月，改訂「眷口分級標準及眷糧定額」，眷屬按年齡區別等級配給米。<sup>46</sup> 1950年8月份開始撥配，每年由糧食局依據中央配額，分別撥交當地聯勤各地區軍眷管理處轉撥。<sup>47</sup> 然而，僅配給主食，並不足以維持軍眷生活最低需要，之後增加配給油、鹽、煤，其數量標準如同公教人員。<sup>48</sup>

配給米由糧食局供應，委託當地農會或合作社代辦。<sup>49</sup> 政府實行的食米配給制度，正是在中國大陸的治理經驗上所形成的制度，由日本殖民時期遺留的農會或合作社的組織系統下執行。政府採取「重點配給」，對象僅限於軍公教人員（包括國營事業機構員工）及其眷屬，而被排除在外的各行各業，也期盼加入配給體系，希冀政府實施全面配給。<sup>50</sup> 該議題也成為臺灣省議員質詢的焦點，1951年6月，省議員黃聯登在質詢時，向糧食局長李連春建議「實施全面配給」，李連春回覆：「政府在未能實施全面糧食總收購及全面經濟統制以前，尚無法全

<sup>45</sup> 臺灣省政府秘書處，《臺灣省政府施政報告（民國40年）》（臺北：臺灣省政府秘書處，1951年），頁200。

<sup>46</sup> 即大口（11歲以上）每月配給14公斤糙米；中口（6-10歲）每月配給10公斤糙米；小口（5歲以下）每月配給5公斤糙米。參見國防部，《聯勤年鑑（民國40年）》（臺北：國防部，1952年），頁159-160。

<sup>47</sup> 黃登忠，《臺灣百年糧政資料彙編》，第1編：一百年來臺灣糧政之演變，頁7-17。

<sup>48</sup> 國防部，《聯勤年鑑（民國40年）》，頁159-160。

<sup>49</sup> 臺灣省物資調節委員會編，《臺灣省的配給與配售》（臺北：臺灣省物資調節委員會，1951年），頁6；國防部，《聯勤年鑑（民國40年）》，頁114。

<sup>50</sup> 臺灣省臨時省議會，《臺灣省臨時省議會第一屆第一次大會特輯》（臺北：臺灣省臨時省議會，1952年），頁176。

面配給食米。」<sup>51</sup> 由此可知，政府徵購公糧有限，只能將有限資源分配於軍公教人員。

### 叁、配給制度的運作與糧食供需的調節

軍公教人員食米配給自1950年開始實行，直到1967年後國家財政改善，政府考量公教人員實際需要，讓他們可自由選擇實物或代金。<sup>52</sup> 進一步考察這段時間軍公教食米配給在糧食局公糧分配的比重。根據表2，依歷年平均值來看，軍糧（14.9萬公噸）、軍眷糧（3.6萬公噸）、公教糧（10.2萬公噸），占整體公糧53%，其餘則是供應市場調節（13.3萬公噸）、外銷（3.3萬公噸）等。在1966年之前，軍公教配給占公糧分配項目比例最重，1966年後配給搭配代金，公糧主要做為軍糧之用，緩解國內糧食生產過剩的壓力。本節將進一步分析，在食米配給制度實施過程中，統治者在因應不同政治經濟脈絡所產生的挑戰與衝擊時，如何在食米配給制度運作的基礎上，透過調整配給內容以為應對之策。

<sup>51</sup> 臺灣省參議會，《臺灣省參議會第一屆第十一次大會特輯》（臺北：臺灣省參議會，1952年），頁138。

<sup>52</sup> 1972年廢除肥料換穀，改推行保價收購稻米政策，使得存糧激增，1976年5月至7月公教人員配給一律配給食米。但因國民所得增加，國民水準提高，以致食米配給數量較實際消費量多，公教人員在處理剩餘食米時，須以低價賣給糧商，遭受虧損。財政部為避免公教人員權益受損，自1976年依實際需要量配發，即本人26公斤改為11公斤，眷屬大口14公斤改為11公斤，中口10公斤改為6公斤，小口5公斤改為3公斤，與原配給數量差額部分，則任由公教人員選擇領取實物或折發代金。自1982年7月，政府考量市場糧食供應充裕，實物配給已無必要，食米配給全部改發代金。至於軍眷則是自1981年起，國防部依實際需要量配發，即眷屬大口14公斤改為11公斤，中口10公斤改為6公斤，小口5公斤改為3公斤，與原配數量差額部分，依軍眷意願折領代金或領取實物。至1990年7月則比照公教人員，其眷屬也全數改發代金。參見華松年，《臺灣糧政史》，頁657-658；國防部，《聯勤年鑑（民國70年）》（臺北：國防部，1982年），頁206；國防部，《聯勤年鑑（民國79年）》（臺北：國防部，1991年），頁261。

表2、歷年糧食局公糧分配數量（1952-1974）

單位：糙米公噸

年	軍糧		軍眷糧		公教糧		市場調節糧		外銷		其他		合計	
	數量	%	數量	%	數量	%	數量	%	數量	%	數量	%	數量	%
1952	185,120	35.8	15,307	3	75,912	14.7	87,454	17	113,760	22.1	37,919	7.4	515,472	100
1953	201,075	45.1	26,750	6	83,498	18.7	90,000	20.2	41,216	9.2	3,320	0.8	445,859	100
1954	150,619	45.1	24,740	7.4	82,560	24.7	24,018	7.2	36,062	10.8	15,999	4.8	33,998	100
1955	160,792	31.2	28,755	5.6	87,789	17.1	43,143	8.4	169,834	32.9	24,643	4.8	514,856	100
1956	168,409	35	33,640	7	93,152	19.4	63,040	13.1	93,587	19.5	28,763	6	480,591	100
1957	161,383	29.7	32,947	6.1	96,852	17.8	62,055	11.4	161,648	29.8	28,009	5.2	542,894	100
1958	160,395	25.5	36,267	5.8	103,590	16.4	80,768	12.8	217,491	34.5	31,688	5	630,199	100
1959	142,844	23.3	37,635	6.2	112,024	18.3	106,845	17.4	177,849	29	35,618	5.8	612,815	100
1960	128,660	21.6	42,587	7.2	103,045	17.3	243,879	41	38,895	6.6	37,593	6.3	594,658	100
1961	126,425	23.5	41,444	7.7	104,825	19.5	151,806	28.2	72,222	13.4	41,248	7.7	537,970	100
1962	125,824	26.8	37,625	8	109,638	23.3	100,331	21.4	56,944	12.1	39,330	8.4	469,692	100
1963	132,025	21.2	39,885	6.4	112,486	18.1	129,413	20.8	173,289	27.8	35,767	5.7	622,855	100
1964	130,236	22.1	43,411	7.4	119,048	20	115,290	19.6	126,829	21.5	55,726	9.4	589,540	100
1965	131,593	16.9	46,575	6	122,659	15.8	141,823	18.2	293,988	37.8	41,220	5.3	777,858	100
1966	133,829	18.2	59,830	6.9	126,611	17.2	163,676	22.2	218,883	29.8	41,953	5.7	725,782	100
平均	149,282	28.1	36,493	6.4	102,246	18.6	106,903	18.6	132,833	22.5	33,253	5.9	539,669	100

資料來源：徐智明，《糧食平準基金與糧食政策》（臺北：金剛出版社，1981年），頁25。



## 一、消化剩餘存糧

軍公教食米配給規定僅分為蓬萊米或在來米，究竟配給何種則由糧食局視生產及供應情形而定，並無品質的規範。<sup>53</sup> 因為糧食局將配給制度當作是調節糧食供需的工具。政府管制稻米出口，但臺灣稻米在當時國際市場並無比較利益，1950至1960年代之所以能夠集中輸往日本市場，是在臺日米肥貿易結構下，臺灣輸出蓬萊米交換日本化學肥料。<sup>54</sup> 在此情況下，配給以在來米為主，蓬萊米作為輸出日本之用。在配給制度落實時，金門外島配給多為在來米，<sup>55</sup> 省級機關配給蓬萊米，縣級的機關配給在來米，眷戶配給在來米。<sup>56</sup>

臺米雖能陸續輸出日本，但因日本糧食供應量日漸增加，臺米還需與其他國家競爭，使得臺米輸出量充滿變動性。<sup>57</sup> 再加上糧食局為避免國內存糧不足，造成供需失調，故每年儲備安全存糧，以供不時之需。<sup>58</sup> 一旦臺米外銷進行不順，則造成庫存米過多。糧食局實施「推陳儲新」，按囤放時間進行分配，收儲當期公糧以供應外銷，非當期之公糧則撥配軍糧、軍眷糧、公教糧使用。<sup>59</sup> 根據1954年7月至1955年6月國民黨的社會調查報告，呈現出金門前線將士所食用軍糧，多係庫存陳米，味道較差。<sup>60</sup> 至於軍眷糧的景況，由善於描述軍中真實面貌的作家張拓蕪〈「八寶飯」和「衝鋒號」〉文中可見：

<sup>53</sup> 行政院配給室編，《中華民國文職公教人員實物配給制度概要》，頁6。

<sup>54</sup> 曾獻緯，〈戰後臺灣糧食體制的形構及其變革（1950-1974年）〉，頁107-118。

<sup>55</sup> （中國國民黨）中央委員會第六組編，《問題之發現與解決》，第4集（出版地不詳：中央委員會第六組，1955年），頁30。

<sup>56</sup> 臺灣省議會秘書處，《臺灣省議會第二屆第三次大會特輯》，下冊（臺北：臺灣省議會秘書處，1961年），頁2542；〈多吃一口飯 60不算老 就是愛吃米飯〉，《聯合報》，臺北，2011年3月11日，版D2。

<sup>57</sup> 曾獻緯，〈戰後臺灣糧食體制的形構及其變革（1950-1974年）〉，頁108-118。

<sup>58</sup> 「謹檢呈臺灣省四十二年度食米供需計算及臺灣省糧食局四十二年度糧食收撥計畫各一份簽請鑒核實施」（1953年10月3日），〈糧食問題及工作報告〉，《行政院經濟安定委員會》，中央研究院近代史研究所檔案館藏，檔號：30-01-14-023。

<sup>59</sup> 〈業務報導〉，《中央配給通訊》，第10期（1964年9月），頁2。

<sup>60</sup> 中央委員會第六組編，《問題之發現與解決》，第4集，頁30。

每次農會的眷糧補給車開到球場附近，先看到的人就扯開嗓門吆喝：「領眷糧啦！」那光景，大約九、十點鐘左右，正是太太們從市場回來洗洗切切的時候，聽到吆喝，趕緊桶桶、罐罐、瓶瓶的集攏了去。「哎呀，怎麼又是這種米！」「太太，你要吃什麼樣的米？」「米店裡賣的那一種。又白又新鮮，哪像公家配給的又糙又陳。」「就這樣也就已經不簡單！太太，米太白容易長腳氣得心臟病」。<sup>61</sup>

張拓蕪的描述反映出當時軍眷食用的米多為庫存舊米、品質欠佳的窘況。至於公教糧，也是品質稍差的陳米，例如1965年就發生了臺北公教配給食米低劣事件，該批配給蓬萊米是距收割到配給已有一年，因儲存日久不乏黃粒米、胴斷米，且內含水份均已蒸發，煮食時黏性較差，引起公教人員不平之鳴。行政院配給室派員與糧食局交涉，糧食局對此解釋是為配合外銷，將品質較好當期蓬萊米銷往日本，希望公教人員見諒。<sup>62</sup> 相對地，1960年代末日本食米市場飽和，不再需要臺灣蓬萊米，造成臺灣蓬萊米生產過剩，為消化這些蓬萊米，自1967年3月起，軍眷配給改配蓬萊米。<sup>63</sup> 換言之，對外貿易關係的轉變，配給內容也隨之變動。

臺米雖能陸續外銷，但若碰到國內糧食供需失調，或荒歉之年的情況，為預防短缺，不得不進口外國米來補足臺灣內部之不足。<sup>64</sup> 而進口的外國食米也常透過配給制度來消化。例如1953年上半年因出口過多食米，向日本借泰國米0.5萬公噸，部分供應國內軍公教配給。<sup>65</sup> 1959年發生八七水災，接著翌年春季乾旱，

<sup>61</sup> 張拓蕪，《代馬翰卒餘記》（臺北：爾雅出版社，1979年），頁91。

<sup>62</sup> 〈業務報導〉，《中央配給通訊》，第10期，頁2。

<sup>63</sup> 「國軍軍眷食米改配蓬萊米」（1967年3月27日），〈1967年3月〉，《國防部軍事新聞通訊社》，中央研究院近代史研究所檔案館藏，檔號：528-01-07-03-027。

<sup>64</sup> 1949年度進口外國米6.4萬公噸，1950年度0.1萬公噸，1952年度0.5萬公噸，1960年度3.2萬公噸，1961年度11.1萬公噸，1962年度1.3萬公噸，1963年度0.2萬公噸，1964年度2.5萬公噸，1965年度0.2萬公噸，1967年度0.4萬公噸，1968年度0.4萬公噸，1969年度0.5萬公噸，1970年度0.7萬公噸。參見臺灣省糧食局，《臺灣省糧食統計要覽：民國69年版》，（臺北：臺灣省糧食局，1970年），頁68。

<sup>65</sup> 「購進泰國米換銷臺灣米問題檢討」（1956年4月28日），〈對日貿易未開放客貨由日琉進出口問題〉，《外交部》，國家發展委員會檔案管理局藏，檔號：A303000000B/0036/032.32/0011。

加上三次颱風來襲或過境，導致1959年至1960年間國內稻米生產量減少，緊急進口泰國、越南食米。<sup>66</sup> 而這些進口米也流入軍公教配給。<sup>67</sup> 曾擔任教師的文學家葉石濤在〈米〉一文寫道，戰後以來，有機會嚐到來自不同國度的各種米，「這些米都是透過公教人員的配給管道進入我家來的，有個時期常吃的泰國米，其口感頗像『在來米』，不黏而米質低落」。<sup>68</sup>

依上述脈絡來思考，配給米制度因欠缺品質標準，提供糧食局一個可供操作的空間。因配給制度包含了為數眾多的受配者，需求高且固定，糧食局便可隨國際市場的變動，藉此消化陳米、滯銷蓬萊米，以調節糧食供需。

## 二、消費美援物資

食米配給並非只有米而已，1954年起還能夠換發麵粉（見表3）。若從食米換發麵粉的比率來看，起初鼓勵軍公教換發麵粉，兩年後（1956）卻是限制換發麵粉數量，鼓勵消費食米。而1960年代則是鼓勵換發麵粉，甚至強制省、縣、鄉、鎮級公教人員必須換發麵粉，以減少食米配給。

### （一）限制換發麵粉

美國國會於1954年通過「農業貿易發展與協助法案」（Agriculture Trade Development and Assistance Act），授權美國政府以優惠條件向他國販售其剩餘農產品，並允許以當地貨幣交易。而交易所得外幣則設立專款專戶，由美國政府支配應用。<sup>69</sup> 這項美援多運用於補助臺灣政府預算赤字。<sup>70</sup> 當美國剩餘農產品，也就是小麥大量輸入臺灣，政府為節省食米消耗，有餘糧可供出口，以賺取外匯

<sup>66</sup> 黃登忠，《臺灣百年糧政資料彙編》，第1編：一百年來臺灣糧政之演變，頁8-52。

<sup>67</sup> 臺灣省議會秘書處，《臺灣省議會第二屆第三次大會特輯》，下冊，頁2300。

<sup>68</sup> 臺灣的蓬萊米屬於粳米，在來米屬於秈米，泰國米屬於秈米，故口感類似臺灣在來米。葉石濤，〈米〉，收入葉石濤著，彭瑞金主編，《葉石濤全集》，隨筆，第4卷（高雄：國立臺灣文學館，2008年），頁177-178。

<sup>69</sup> 劉志偉，〈國際農糧體制與臺灣的糧食依賴：戰後臺灣養豬業的歷史考察〉，《臺灣史研究》，第16卷第2期（2009年6月），頁117-118。

<sup>70</sup> 文馨瑩，《經濟奇蹟的背後：臺灣美援經驗的政經分析（1951-1965）》（臺北：自立晚報，1990年），頁119-120。

表3、中央省縣市鄉鎮、軍眷公教米麵換配比率

時間	對象	公告交換比率 (調整後)	備註
1954/8	中央省縣市鄉鎮公教、 軍眷	1.0公斤糙米： 1.1公斤麵粉	自由
1956/2	中央公教	1.0公斤糙米： 0.77公斤麵粉	中央、軍眷自由換發，1959年5月起，有眷屬者每戶每月僅能交換一包麵粉，單身者每月兩人合併交換一包麵粉。 省縣市鄉鎮維持食米配給。
1960/4	中央省縣市鄉鎮公教、 軍眷	1.0公斤糙米： 0.9公斤麵粉	中央、軍眷自由換發 省縣市鄉鎮強制換發麵粉20%
1961/5	中央省縣市鄉鎮公教、 軍眷	1.0公斤糙米： 1.0公斤麵粉	中央、軍眷自由換發 省縣市鄉鎮強制換發麵粉20%
1968/3	中央公教	1.0公斤糙米： 1.1公斤麵粉	中央、軍眷自由換發
	軍眷、省縣市鄉鎮公教	1.0公斤糙米： 1.2公斤麵粉	省縣市鄉鎮強制換發麵粉20%
1970/5	中央省縣市鄉鎮公教、 軍眷	1.0公斤糙米： 1.3公斤麵粉	中央、軍眷自由換發 省縣市鄉鎮強制換發麵粉20%

資料說明：1968年中央公教人員糙米1公斤換配麵粉1.1公斤（因撥配紅僑牌一級麵粉，成本較高，故其米麵換配比率與省市不同）。軍（眷）及省縣市鄉鎮公教人員糙米1公斤換配麵粉1.2公斤。

資料來源：〈函中央駐臺各機關、令臺灣省所屬各機關學校為規定「公教人員申請將應領公教食米交換麵粉應行注意事項」，希查、遵照〉，《臺灣省政府公報》，第43卷秋字第29期（1954年8月），頁396；〈規定省縣市鄉鎮級公教人員配給食米部分換撥麵粉一案，希遵照〉，《臺灣省政府公報》，第49卷夏字第2期（1960年4月），頁23；〈令省級各機關學校為續辦50年度增配公教人員麵粉一案，希遵照〉，《臺灣省政府公報》，第50卷夏字第29期（1961年5月），頁352；〈續辦增配軍公教人員麵粉並調整米麵換配比率〉，《臺灣省政府公報》，第57卷春字第61期（1968年3月），頁11；〈調整公教人員配給食米換配麵粉之米麵換配比率，並自59年5月份起實施〉，《臺灣省政府公報》，第59卷夏字第11期（1970年4月），頁3。

平衡國際收支。<sup>71</sup> 1954年8月，糧食局實施「以麵代米」政策，<sup>72</sup> 將比率定為1公斤糙米交換1.1公斤麵粉，以吸引民眾交換麵粉。然而，該政策實施後，卻造成麵粉價格逐漸下降，使得美援小麥進口價格下跌（如圖1所示）。<sup>73</sup>

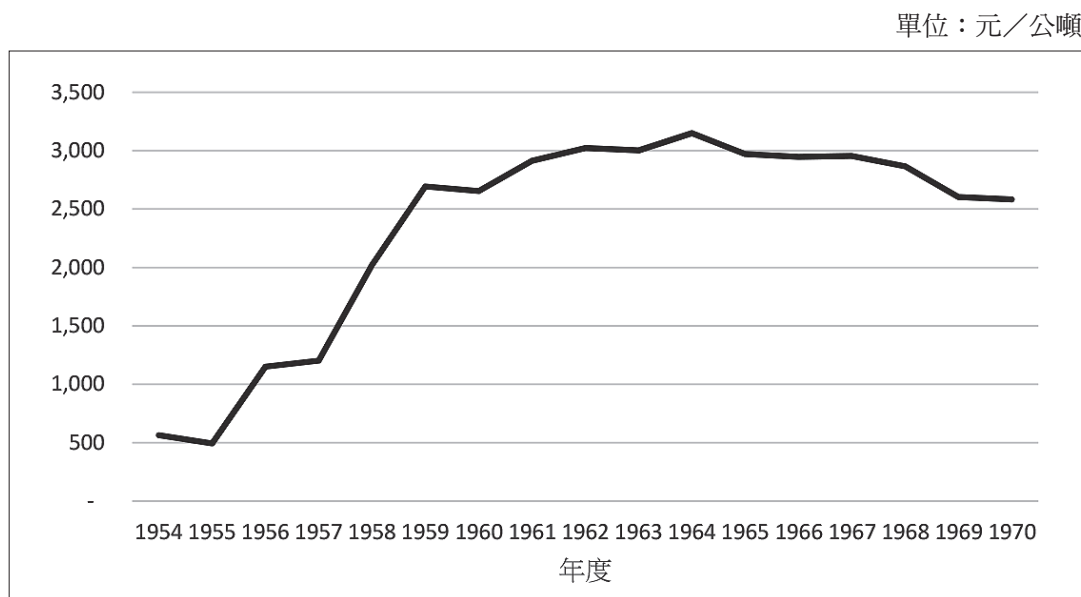


圖1、歷年小麥進口價格（1954-1970）

資料來源：中國農民銀行徵信室編，《臺灣區麵粉業調查報告》（臺北：中國農民銀行徵信室，1974年），頁49。

<sup>71</sup> （中國國民黨）中央委員會第六組編，《臺灣糧食問題》（臺北：中央委員會第六組，1956年），頁102-103。

<sup>72</sup> 以麵代米政策供應對象及交換辦法：各級公教人員、礦工、貧戶在規定每月應領配給米數量範圍內申請交換麵粉。農民以現穀交換方式由農民就食用所需麵粉，自由申請，予以撥配；若農民無現穀可交換，經報請核准者後，可予以貸放，待次期收穫時收回稻穀。地主及一般消費戶以實物土地債券稻穀本息申請交換麵粉，由債券持有人按當期本息債券面本息應兌稻穀數量折發麵粉。參見中央委員會第六組編，《臺灣糧食問題》，頁207-208；〈公教人員配米 可換領麵粉〉，《聯合報》，臺北，1954年7月22日，版3。

<sup>73</sup> 1954年7月，由美援會所進口的小麥，參照進口成本，訂定底價，委託中央信託局代為標售，麵粉廠再進行標售。若以白麥為例，1954年6月每公噸2,000元，10月已降低至1,600元。參見中國農民銀行徵信室編，《臺灣區麵粉業調查報告》（臺北：中國農民銀行徵信室，1974年），頁45；尹仲容，〈三論臺灣麵粉之利用問題〉，《自由中國之工業》，第17卷第3期（1962年3月），頁3-5。



如上所述，麵粉價格下跌，甚至影響小麥標售價格低於成本。<sup>74</sup> 對此，美國安全分署認為「辦理麵粉交換食米以後，麵粉價格逐漸低落」，便不允許麵粉作為交換食米之用。<sup>75</sup> 從這個脈絡來思考，美國安全分署有鑑於麵粉價格下跌，影響小麥標售價格下降，相對使得基金收入減少，影響美國援助的成效。對此，美國安全分署認為，應提高小麥標售底價，如此一來使得麵粉生產成本提高，出廠價格亦隨之提高，造成糧食局收購麵粉的成本高於撥配食米，其差價得由各級政府機構分別負擔。在差價累積持續增加的情況下，1955年5月，省政府就以財政無法負擔為由，暫停省級機構辦理配給食米交換麵粉。<sup>76</sup>

值得注意的是，1949年6月新臺幣改革時，由於外匯不足及國際收支逆差的壓力，新臺幣有高估幣值現象。為有效運用有限外匯，實施複式匯率制度，依不同物資採用不同匯率。<sup>77</sup> 美方除了要求提高小麥標售價格外，並要求調整美援物資的匯率，即由15.55元調升至24.78元，小麥標售價格隨之上漲，麵粉生產成本提高，售價也隨之上漲（參見圖1）。<sup>78</sup> 面對麵粉價格日益提高，1955年9月21日，糧食局行文財政部，表示至9月底時，糧食局收購的麵粉已不敷供應10月份中央公教人員及軍眷所需，若差價擴大將無法再墊付。糧食局言，假如財政部堅持繼續撥配麵粉，需撥款800萬元，或核定由糧食局向臺灣銀行借款，如果無法答應此請求，請停止辦理食米交換麵粉。<sup>79</sup> 後財政部順應糧食局之建議，自10月起暫停辦理中央公教人員及軍眷米麵交換，卻造成麵粉價格上漲，對食用麵粉

<sup>74</sup> 中央委員會第六組編，《臺灣糧食問題》，頁206-207。

<sup>75</sup> 「關於辦理公教人員配給糙米交換麵粉節略」（1955年11月10日），〈任臺灣省政府主席時：物價資料（一）〉，《嚴家淦總統文物》，國史館藏，典藏號：006-010302-00003-003。

<sup>76</sup> 「關於辦理公教人員配給糙米交換麵粉節略」（1955年11月10日），〈任臺灣省政府主席時：物價資料（一）〉，《嚴家淦總統文物》，典藏號：006-010302-00003-003。

<sup>77</sup> 林鐘雄，《臺灣經濟發展40年》，頁46。

<sup>78</sup> 原本臺灣輸入各種物資的外匯匯率調整為1美元兌換新臺幣24.78元計算，唯獨美援物資，如小麥、黃豆、棉花等，仍按照1美元兌換新臺幣15.55元計算。美援會認為以美援補貼，維持偏高匯率和低物價政策並不合理，要求臺灣調整美援物資的輸入匯率和一般輸入物資一樣。參見崔唯吾，《議壇芻言》（出版項不詳，1968年），頁69-72。

<sup>79</sup> 「為十月份起中央公教人員及軍眷糙米交換麵粉辦法擬予暫停辦理謹報鑒核示遵」（1955年9月21日），〈美援小麥加工製成之麵粉卷（二）〉，《行政院經濟建設委員會》，國史館藏，典藏號：040-010208-0053。

者，有如晴天霹靂。<sup>80</sup>

糧食局停止米麵交換政策，引起習慣食用麵粉群體的反彈。1955年10月，立法委員張廷鏞、崔唯吾等質詢時，表示省級機關多數為本省及閩南籍，無食麵習慣，而中央機關多來自中國各省，以麵粉為主食。1953年米荒之際，米價高於麵價，有數月配給麵粉；相對地麵貴米賤，即取消交換，有朝令夕改之感，建議行政院恢復食米交換麵粉政策。<sup>81</sup>對此，1956年1月16日，行政院召集財政部、糧食局等有關機關商討後決議，自1956年2月起，恢復辦理中央公教人員米麵交換，省級機構公教人員仍維持食米配給。然而，為使國家不增加米麵交換差價之負擔，交換比率調整為1.3公斤食米交換1公斤麵粉（即1公斤糙米換0.77公斤麵粉），並規定米麵價格如有漲跌時，適時機動調整交換比率，以不發生差價為原則。<sup>82</sup>

財政部雖訂定上述機動原則，但當有差價發生時，卻以「差價為數有限」為由，反對調整比率，要求糧食局以食品事業預算或美援麵粉調節基金撥補。<sup>83</sup>但計畫趕不上變化，1958年11月，行政院應美方要求決議實施單一匯率，匯率由24.78元調升至40.03元，<sup>84</sup>使得美援進口小麥的價格由每公噸2,860元上漲至3,554元。食米價格與麵粉差距擴大，財政部在1958年7月至11月需撥補22.7萬元，12月增加至20.5萬元。經過糧食局與財政部協商，雙方同意不調整交換比率，但是自1959年5月起，有眷屬者每戶每月僅能交換一包麵粉，單身者每月兩人合併交換一包麵粉，避免差價持續提高的危機。<sup>85</sup>

<sup>80</sup> 「關於恢復公教人員換配二成麵粉案之意見」（1956年1月23日），〈中央公教人員配給米調換麵粉比率與限制辦法〉，《行政院》，行政院藏，檔號：0044/6-6-3/10；〈麵粉漲了價 就停止配給〉，《聯合報》，臺北，1955年10月11日，版3。

<sup>81</sup> 「崔唯吾等函」（1954年10月18日），〈中央公教人員配給米調換麵粉比率與限制辦法〉，《行政院》，檔號：0044/6-6-3/10。

<sup>82</sup> 「恢復公教人員配給米交換麵粉商討會議記錄」（1956年1月26日），〈中央公教人員配給米調換麵粉比率與限制辦法〉，《行政院》，檔號：0044/6-6-3/10。

<sup>83</sup> 「關於一九五八年度美援麵粉購配所得盈餘處理辦理函復查照由」（1959年4月2日），〈中央公教人員配給米調換麵粉比率與限制辦法〉，《行政院》，檔號：0044/6-6-3/10。

<sup>84</sup> 行政院外貿審議委員會編，《外貿會十四年》（臺北：行政院外貿審議委員會，1969年），頁96-98。

<sup>85</sup> 「關於一九五八年度美援麵粉購配所得盈餘處理辦理函復查照由」（1959年4月2日），

## （二）1960年代轉向鼓勵換發麵粉

1959年臺灣發生八七水災，連日豪雨導致中南部受損嚴重，重建經費所需約14億元。<sup>86</sup> 美援會考量臺灣災情嚴重，商洽美國政府增撥專款600萬美元，供臺灣採購小麥7萬公噸，加工成麵粉配給軍（眷）公教人員。<sup>87</sup> 在此情況下，1960年4月，行政院實行「軍公教人員配給食米部分換撥麵粉」制度，中央公教人員及軍眷採取自由申請；省級以下機構的公教人員則「硬性搭配」，在規定配給食米總額中20%折發麵粉，以取代原來配給之部分食米。<sup>88</sup> 其原因在於省級以下的機構多為臺籍人士，並不習慣食用麵粉，故強制換發麵粉。

1961年後，美國甘迺迪（John F. Kennedy）政府對美國農業生產過剩問題的處理態度更為積極，要求其他國家協助消化剩餘農產品的壓力轉趨強烈。對內除提高農業補貼、藉以改善農戶收入低落的問題外，對外則更積極開拓海外市場。<sup>89</sup> 與此同時，臺灣面臨人口日增，稻米生產量卻受限於耕地面積而無法等比例增加，糧食生產將有不足的問題。政府為維持臺米外銷的規模，藉由增加麵粉消費，以減輕國內糧食需求，保持有餘糧以供出口。<sup>90</sup>

---

〈中央公教人員配給米調換麵粉比率與限制辦法〉，《行政院》，檔號：0044/6-6-3/10。

<sup>86</sup> 李國鼎口述，劉素芬編著，《李國鼎：我的臺灣經驗》（臺北：遠流文化出版公司，2005年），頁268。

<sup>87</sup> 「行政院美援運用委員會四十九年第二次委員會議紀錄」（1960年2月11日），收入葉惠芬編註，《陳誠先生從政史料選輯：行政院美援運用委員會會議紀錄》，第2冊（臺北：國史館，2009年），頁834-835。

<sup>88</sup> 〈規定省縣市鄉鎮級公教人員配給食米部分換撥麵粉一案希遵照〉，《臺灣省政府公報》，第49卷夏字第2期（1960年4月），頁23-24；〈公教配米搭配麵粉 本月開始施行糙米換粉比率業經決定〉，《聯合報》，臺北，1960年4月3日，版2。

<sup>89</sup> 劉志偉，〈國際農糧體制與國民飲食：戰後臺灣麵食的政治經濟學〉，《臺灣史研究》，第16卷第2期，頁25。

<sup>90</sup> 根據美援會、農復會、糧食局共同提出「當前米價暨未來八個月之展望」的檢討報告，指出1961年稻作產量雖較去年增加頗多，但消費後僅剩糙米9.5萬公噸，與八七水災以前數年餘米相較，略有減少。當人口日益增加，除增加稻作生產外，似應進一步增加小麥、大麥之供應，吸引更多民眾食用更多麵粉，以代替部分食米之消費。參見「行政院美援運用委員會五十年第十二次委員會議紀錄」（1961年12月14日），收入葉惠芬編註，《陳誠先生從政史料選輯：行政院美援運用委員會會議紀錄》，第3冊（臺北：國史館，2009年），頁1737-1743。



除了籌措八七水災重建資金、維持米外銷規模之外，爭取援款亦為主因。1962年美國援助臺灣的方式改變，臺灣已無法獲得贈與性援款，僅剩「480公法」第一章出售所得之新臺幣可分贈臺灣，如此應設法增加美國剩餘農產品，也就是提高小麥、大麥、玉米的消費量，例如小麥、大麥可代替食米消費，玉米可做為飼料，以發展畜牧事業。<sup>91</sup> 為增加小麥消費量，必須拉開麵粉與食米價格之差距，使麵粉價格低於米價，才能誘使民眾改變飲食習慣。美援會建議可降低小麥之進口關稅，以降低麵粉價格。<sup>92</sup> 翌年，行政院即降低小麥進口關稅，從10%降低為5%。<sup>93</sup>

1954年至1959年間，小麥進口數量約17萬至22萬公噸；1960年至1965年間，進口小麥數量穩定上升，維持在25萬至36萬公噸。<sup>94</sup> 隨著小麥進口量增加，政府持續實行「軍公教人員配給食米部分換撥麵粉」制度，中央公教人員及軍眷自由申請；省級以下的機構則是「硬性搭配」，在規定配給食米總額中20%折發麵粉，並提高換發比率糙米1公斤換麵粉1公斤。<sup>95</sup> 如此卻使得不習慣食用麵粉的省級公教人員頗有怨言，例如1963年省議員賴榮木提案，公務員待遇菲薄，仰賴配給米生活占大多數，惟自硬性搭配麵粉以來，多數公務員以食米為主食，而將麵粉出售，所受損失甚大，等於薪水被打折扣。賴榮木指出，麵粉在臺銷售甚旺，無需強迫公務員搭配麵粉，建請省政府取消公教員食米配給硬性搭配麵粉，改為自由申請。<sup>96</sup>

該提案經送請省政府辦理，1963年10月，省政府函復：政府辦理搭配公教

<sup>91</sup> 「行政院美援運用委員會五十一年第二次委員會議紀錄」（1962年2月22日），收入葉惠芬編註，《陳誠先生從政史料選輯：行政院美援運用委員會會議紀錄》，第3冊，頁1887。

<sup>92</sup> 「行政院美援運用委員會五十一年第二次委員會議紀錄」（1962年2月22日），收入葉惠芬編註，《陳誠先生從政史料選輯：行政院美援運用委員會會議紀錄》，第3冊，頁1890-1891。

<sup>93</sup> 〈減低小麥關稅案 政院咨送立法院〉，《聯合報》，臺北，1963年6月1日，版5。

<sup>94</sup> 中國農民銀行徵信室編，《臺灣區麵粉業調查報告》，頁49。

<sup>95</sup> 〈令省級各機關學校為續辦50年度增配公教人員麵粉一案，希遵照〉，《臺灣省政府公報》，第50卷夏字第29期（1961年5月），頁352。

<sup>96</sup> 〈公教人員實物配給請勿強迫搭配麵粉案〉，《臺灣省議會公報》，第9卷第15期（1963年6月），頁570。

人員麵粉，係於八七水災發生後，為籌措重建資金，乃洽請美國政府增撥小麥加工麵粉做為軍公教人員食用，並自1960年4月起開始實施。另自1962年因美援方式變更，臺灣所能獲得贈與性物資，除在「480公法案」中可獲得一部分外，幾已全無。「480公法案」所提供之大部分為小麥，因此臺灣小麥來源充裕，為配合美援物資運用，奉行政院命令繼續辦理配給食米部分換發麵粉。省政府提出換發麵粉的利多因素，首先，米麵之換發比率為1比1，依當時臺北市蓬萊米每公斤5.17元，麵粉每公斤5.36元，故對受配之公教員有利。其次，麵粉之營養較食米為佳，於健康有益，歉難同意取消公務員食物配給搭配麵粉的建議。<sup>97</sup> 上述反映了政府為籌措重建經費、爭取美援，增加小麥進口，再透過食物配給制度，以消化這些麵粉。

在配給硬性搭配麵粉的情況下，原本不習慣食用麵食的本省籍公教人員的家庭，也開始學習製作饅頭、麵條等麵食，以消化配給的麵粉，<sup>98</sup> 可知配給制度也因此形塑了飲食習慣。1973年中興大學針對臺灣主要糧食消費調查研究發現，公教人員因有麵粉之配給，早餐均多吃麵包、燒餅、油條等，導致麵粉消費量較農民、工人、商人、漁民等職業還多。<sup>99</sup>

在換發麵粉的政策轉變過程中，可以清楚看到，初期政府為避免財政虧損，限制換發麵粉數量。而後期為籌建重建經費與爭取美援，增加小麥進口，並兼顧維持米外銷規模，創造外匯收入等目的，巧妙利用既存於社會的配給制度，消化美援物資，<sup>100</sup> 使得配給制度成為處理剩餘物資的管道。<sup>101</sup>

<sup>97</sup> 〈省府五二、一〇、二六糧五字第三五五五一號函復〉，《臺灣省議會公報》，第9卷第26期（1963年6月），頁1567。

<sup>98</sup> 曾獻緯訪問、紀錄，〈黃捷藝女士訪問紀錄〉，未刊稿，南投縣鹿谷鄉，2021年1月2日。

<sup>99</sup> 廖士毅，《臺灣家庭主要糧食消費調查研究》（臺北：臺灣省糧食局，1974年），頁13。此外，關於關後戰後臺灣農民與非農民飲食水準的差異的研究，可參見曾品滄，〈戰時生活體制與民眾飲食生活的發展（1947-1960s）〉，收入呂芳上主編，《戰後初期的臺灣（1945-1960s）》，頁585-625。

<sup>100</sup> 根據中國農民銀行的統計，1960年度臺灣小麥加工製成麵粉提供軍公教人員及其眷屬配給之用為43%，1965年度為38%。參見中國農民銀行徵信室編，《臺灣區麵粉業調查報告》，頁72。

<sup>101</sup> 王作榮生動形容當時配給制度，「配給還成了處理剩餘物資的管道，麥片有剩餘時強迫配麥片，麵粉有多時強迫配麵粉，陳年老米無出路時強迫配陳年老米。如果公教人員要以之變換現金，祇能向商人七折八扣地折換，公教人員別無選擇，祇有認了。」參見王作榮，《財經文存·續編》（臺北：時報文化出版公司，1989年），頁171-172。

## 肆、配給實物對受配者生活的影響

本節主要探討移民來臺的軍公教人員，在待遇微薄且普遍缺乏可生產作物的土地時，食米配給對其家庭經濟扮演何種角色，並說明其應對策略。

### 一、生活溫飽與政治控制

針對臺灣城鎮與工業區域各戶的現金和實物收入及開支問題，由美國國際合作總署駐華共同安全分署與國立臺灣大學於1953年所提出的報告指出，公務人員總收入除薪資外，還有各種形式報酬，例如房子、食物、醫療診療費、子女教育等補助，其所占比率約為全年總收入的一半。<sup>102</sup> 根據圖2，不同職業者依現金收入排序，分別是雇主、自營業主、公教人員、工人、自由職業，其中公教人員的現金收入僅高於工人。

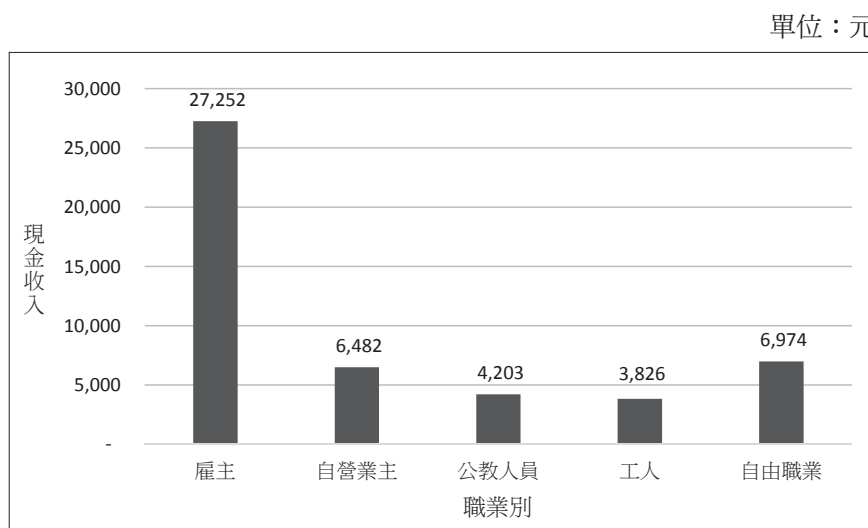


圖2、1952年每戶平均現金收入

資料來源：雷柏爾（Arthur F. Raper）、全漢昇、陳紹馨合著，《臺灣之城市與工業》（臺北：美國國外業務總署駐華共同安全分署、國立臺灣大學，1954年），頁125。

<sup>102</sup> 雷柏爾（Arthur F. Raper）、全漢昇、陳紹馨合著，《臺灣之城市與工業》（臺北：美國國外業務總署駐華共同安全分署、國立臺灣大學，1954年），頁121-131。

在各類職業家庭平均支出中，根據表4，食物支出為大宗，占58%，其次是宗教與交際支出占15%。在各種職業中，軍公教家庭在食用支出比率是第二低（56%），甚至低於58%的平均值，這是公務員有大量食米配給的結果。所以儘管公務人員的現金收入低於各種職業的平均數，但由於其總收入中一部分是實物配給，故仍能維持一定程度的溫飽。

對公務員來說，配給制度不論職等的高低，按本人及眷屬人數配給，有大、中、小口之分，這使得許多攜家帶眷從中國渡海來臺的外省家庭，即使家庭成員的勞動度低，只有1人工作，卻也可以維持眾多家庭成員溫飽。此外，與其他職業家庭的食米消費量相比，軍公教人員的食米消費量高於非軍公教人員。如臺灣銀行於1959年至1960年針對都市消費者家計的調查顯示，公教人員每人每月食米消費量10公斤、民營廠商員工9.3公斤、民營廠商資本主9.9公斤、職業工人9.1公斤、產業工人9.4公斤。<sup>103</sup> 其中的主因當為軍公教人員食米配給數量高於正常消費數量。

表4、1952年各種職業別家庭支出

項目	雇主 (%)	自營業者 (%)	工人 (%)	自由職業 (%)	公務人員 (%)	其他 (%)	平均 (%)
衣著	13	6	7	11	10	7	9
食物	40	60	70	58	56	63	58
醫藥	10	8	4	6	10	9	8
宗教與交際	23	14	11	13	14	13	15
雜項	14	12	7	12	10	8	11
總計（元）	19,629	6,676	3,712	5,691	5,401	4,791	7,650

資料來源：雷柏爾，全漢昇，陳紹馨合著，《臺灣之都市與工業》，頁130。

<sup>103</sup> 臺灣銀行經濟研究室編，《臺灣省都市消費者家計調查報告》（臺北：臺灣銀行經濟研究室，1960年），頁26-27。

相對而言，即使全家大小一起勞動務農，1950年代的農民家庭卻還無法三餐食用米飯。北部地區的農家幾乎全吃米飯或稀飯；中部地區在夏季吃米飯或稀飯，在春季則摻甘藷；至於南部地區則以番薯為主，摻少量的白米。<sup>104</sup> 農家食米不足，改為食粥，或是摻食甘藷以補食米不足。當時《自由中國》雜誌社論提到糧食增產政策與配給制度，使公務人員及其眷屬，雖然營養不足，還不致「啼饑」，<sup>105</sup> 反映食米配給制度提供了軍公教家庭成員一定程度上的溫飽。

軍公教人員現金收入相對較低，多仰賴食物配給的生活，也削弱其自立性。正因如此，1958年《自由中國》刊載〈供給制為浪費之源〉，批評政府維持配給制度的原因，除了維持軍公教人員的生活基礎，還包括政治控制的目的，亦即：

與流行的社會主義思想以及現代的統治技術有點聯帶關係，共匪在大陸，就普遍採行供應制，從表面說，似乎這樣才符合於社會主義所標揭的「各取所需」的原則，事實上卻是為了對其幹部的加強控制，使之無法擺脫，因為一擺脫組織關係，生活上一切都無著落。我們這裏的政治，雖未明言，卻常常有意無意的在模倣共黨的辦法。竭力減少貨幣報酬，而寧願配以實物，那是使人無法儲蓄，無法積聚起個人的一宗產業來。人無恆產，那就永遠被人控制；生活不得自主，思想也就無法自由。<sup>106</sup>

配給制度將軍公教人員納入國家體制中，由政府供應其日常生活所需物資，使其與體制的聯繫更加緊密，亦是維持政權穩定的重要面向。相對地，若脫離此體制，軍公教人員很難維持基本生活，自立空間也隨之縮小。這在1970年代人類學者胡台麗的田野調查中可見，榮民每半年領一次八成薪，其眷屬享有眷糧，其觀察結論為：「眷村與外界是某種形式的封閉，因為軍隊與社會不同，退伍下來我們仍是吃國家的，我們的孩子都是國家養大的，像這樣生活上高度受到軍方照

<sup>104</sup> 張漢裕著，張漢裕博士文集編輯委員會編，《經濟發展與農村經濟》（臺北：張漢裕博士文集出版委員會，1984年），頁268。

<sup>105</sup> 〈廉潔的公教人員活不下去！〉，《自由中國》，第17卷第2期（1957年7月），頁4。

<sup>106</sup> 〈供給制為浪費之源〉，《自由中國》，第18卷第2期（1958年1月），頁5-6。

顧。」<sup>107</sup> 換言之，配給制度將軍公教人員與國家緊密聯繫，強化彼此之間的相互依存關係。

## 二、變現增加收入

軍公教人員在與政府相互依存關係中，他們也時常利用制度的縫隙來謀取自身利益，例如政府按月配給米、煤、油、鹽四種實物，其數量照大、中、小口計算。若依據農復會糧食消費調查，軍公教人員配給數量高於正常消費量（見圖3）。以1956年為例，臺灣民眾平均每年的糙米消費是142公斤，軍公教人員每人每月26公斤糙米，即每年312公斤糙米，軍公教配給食米數量，是正常消費量的2倍左右。

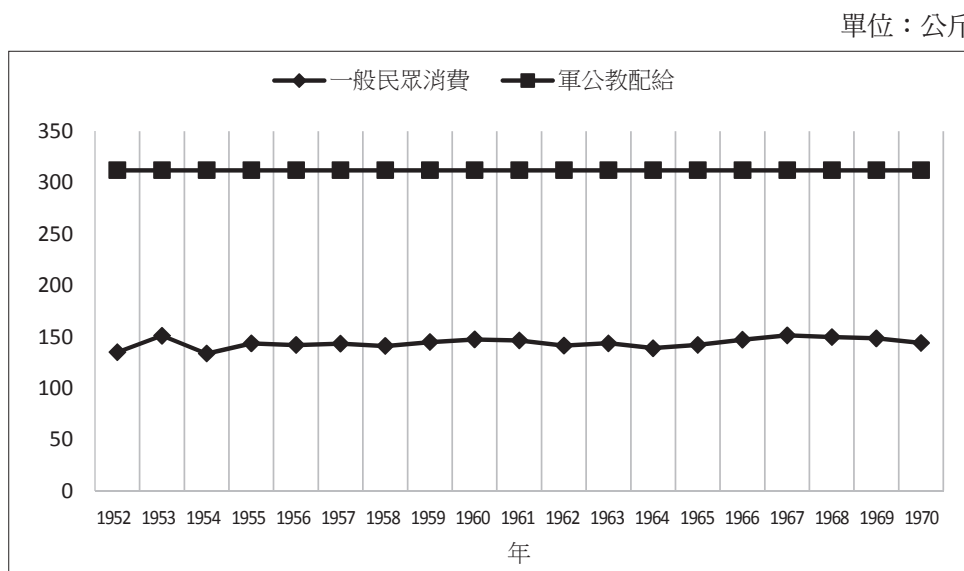


圖3、軍公教人員配給數量與平民消費量比較

資料說明：〈糧食平衡表〉所指的白米，依當時政府規範蓬萊糙米碾製白米是93%，在來米是94%，平均為93.5%，故以93.5%推估還原為糙米。

資料來源：〈糧食平衡表〉，收入「查詢行政院農業委員會——農業統計資料」：<https://agrstat.coa.gov.tw/sdweb/public/inquiry/InquireAdvance.aspx>（2020/11/9點閱）。

<sup>107</sup> 胡台麗，〈芋仔與番薯——臺灣「榮民」的族群關係與認同〉，《中央研究院民族學研究所集刊》，第69期（1980年春季），頁115。



然而，儘管配給食米數量遠高於需求量，但與市場上自由買賣的食米相比，配給米的品質較差。如1951年9月居住在臺北市的吳墉祥在日記中所感嘆，上個月配給米質地不佳，他乃向各碾米廠、米店探詢如何換取精度較高的米，所得到答覆不一，多在八折之數，吃虧甚大，而且多不願辦理此事。<sup>108</sup> 配給米除了精度不足外，還混有稗子、砂石等，吳墉祥恐怕家中小孩誤食，故在淘洗食米時均須一一揀除，頗費時間。<sup>109</sup>

面對品質不佳的配給米，以及需求彈性低，軍公教人員發揮其應變能力，直接出售糧票以換取現金，或是交由糧食局收購剩餘配給米。如行政院配給室發行《中央配給通訊》，刊登幾封讀者來信，頗能反映軍公教人員的應對策略：

我有一個生活優裕的朋友，也享有配給實物的待遇。最近我的朋友×先生精神稍感不適，在上星期六下午兩點鐘約我到家裡聊天。我即如約而往，他太太懇切留我吃飯，恰巧他家裡的下女匆匆地跑的來說：「太太，合作社送配給米的告訴我這個月的米還是很壞，有點霉味；油也不乾淨，不如把它都賣了。他有個朋友專門收購米票、油票，不過價錢比市面便宜些。」太太聽了皺著眉頭說：「阿英！反正我們家不靠配給過日子，我從不去管它的好壞，妳斟酌一下，把它賣掉算了。」她還帶著感嘆的語氣說：「公家辦的事總是沒有好的！」<sup>110</sup>

生活優渥的公教人員的因應是出售糧票換取現金，以增加家庭收入。部分軍人家庭的配給米除了維持溫飽外，其最大的功能在於生活經濟的周轉，孩子生病急用、繳學費，預算外的婚喪喜事等，糧票出售都能應急周轉。除直接出售糧票外，有的軍眷則用糧票向配銷廠商換取「不等量」品質較佳的米或麵粉。曾任公學新村村長孟佩貞回憶，用糧票換米，分為兩種，一種八十五、一種九十，也就是100斤的糧票換85斤或90斤的米。<sup>111</sup> 軍眷黎秋蟬提到，當時政府配給麵粉給軍

<sup>108</sup> 吳墉祥著，馬國安主編，《吳墉祥在台日記（1951）》（香港：開源書局；臺北：民國歷史文化學社，2020年），1951年9月29日，頁206。

<sup>109</sup> 吳墉祥著，馬國安主編，《吳墉祥在台日記（1951）》，1951年10月12日，頁216。

<sup>110</sup> 〈一個值得注意的問題〉，《中央配給通訊》，第4期（1964年9月），頁1。

<sup>111</sup> 林樹等著，《新竹市眷村田野調查報告書》（新竹：新竹市立文化中心，1997年），頁236。

眷，都是發放等級差的低筋麵粉，但製作麵條需要中筋麵粉，我就拿低筋麵粉去找做麵條的老闆換中筋麵粉。老闆一邊換，一邊嘮嘮叨叨說：「你們麵粉品質很差，所以一斤低筋麵粉只能換十二兩的中筋麵粉。」<sup>112</sup>

吳墉祥在日記中所記錄的家庭收支，更能夠具體呈現軍公教人員變賣配給米的實況，以及配給米變賣價格與市場價格的差異。1952年4月，吳墉祥一家領取120公斤的配給米，三分之一足供每月家庭食用，三分之一則為親人繳交學校伙食團的食物，其餘三分之一則可變賣換取現款。<sup>113</sup> 他變賣了40公斤配給米，獲得56元，單價每公斤1.40元，<sup>114</sup> 與批發價格每公斤1.78元相比，<sup>115</sup> 相差0.38元，折算率為78.87%。

軍公教人員雖有實物配給，但現金收入仍舊微薄，生活困苦，常籲請政府改善待遇。然而，國家領導者蔣介石未放棄反攻大陸之計畫，預算以國防為先，在1974年之前未能常規調整相關待遇，<sup>116</sup> 引起公務員不平之鳴。<sup>117</sup> 根據監察院調查軍公教人員待遇的實況，可發現1950年8月及1953年11月雖曾兩度調整，但自1950年至1957年，物價上漲3倍以上，而軍公教薪資僅增加6成，生活陷入困境。其艱苦情形，若以中央部會簡任司長為例，如有一妻二子，月入可得880元，包括統一薪俸470元、職務加給350元，以及眷屬補助費60元。米、煤、鹽、油實物

<sup>112</sup> 黃秀端主編，《眷村的女人》（臺北：五南圖書出版公司，2020年），頁106。

<sup>113</sup> 吳墉祥著、馬國安主編，《吳墉祥在台日記（1952）》（香港：開源書局；臺北：民國歷史文化學社，2020年），1952年4月2日，頁75。

<sup>114</sup> 吳墉祥著，馬國安主編，《吳墉祥在台日記（1952）》，頁295。

<sup>115</sup> 1952年臺北市蓬萊糙米躉售價格每公斤為1.81元，在來糙米躉售價格每公斤1.74元，故平均米價應為1.78元。參見臺灣省糧食局，《臺灣糧食統計要覽：民國44年版》（臺北：臺灣省糧食局，1955年），頁246-247。

<sup>116</sup> 1974年度後政府才常規調整公教人員待遇，即1974年度20%、1975年度20%、1977年度11.2%、1978年度14.7%、1979年度20%、1980年度13.8%。相對地，1974年前則是未常規調整待遇，例如在1964年度加發一個月薪津，1966年度加發三個月薪津，1967年度加發五個月薪津。參見蘇威郎，〈我國公務人員退休政策之政經分析（1945-2006）〉（臺北：國立臺灣大學政治學研究所碩士論文，2008年），頁25-32；吳清在、施念恕、朱靜玉，〈臺灣地區大學教授薪資待遇之合理性初探：大、中、小學教師之比較研究〉，《臺大管理論叢》，第24卷第2期（2014年6月），頁11。

<sup>117</sup> 王壽南編著，林桶法增修，《王雲五先生年譜》，第3冊（臺北：臺灣商務印書館，2018年），頁1334-1340。



配給，除食油不敷用外，已足食用，其餘開支如表5所示，收支相抵，每月尚不足412元。即使其妻亦出外任職，如科員每月僅得305元，也不能彌補赤字。<sup>118</sup>

若與同時間都市其他職業家庭比較，自由職業者月開支為-359.22元、社會團體職員者-111.07元、產業工人-78.18元、公營事業機關員工-71.12元、職業工人-64.66元、公教機構員工-62.65元、民營廠商員工-30.02元、民營廠商資本主-22.79元。<sup>119</sup>顯現當時都市家庭收入普遍不足支應支出。

表5、公務人員家庭開支

單位：元

項目	金額	備註
膳食費	600	菜餚醬油白糖及配給不足之含油費
兒女教育費	100	公立中學二人，每人每年約600元，如在私立中學不只此數
兒女交通等費	36	照學生優待票開列
服裝費	150	衣服鞋襪年列1,800元
理髮費	24	每月僅各一次
書報費	36	訂報一份及書攤上雜誌書籍租閱費15元
器具補充修理	60	廚房用具
應酬費	150	司長不能無應酬，婚喪送禮固不可少，偶然應當請客小吃
其他	60	僅洗衣、洗肥皂已占其半數
合計	1,212	

資料說明：膳食費不包括配給米煤鹽，食油尚差十日所需。

資料來源：「杜絕浪費調整待遇糾正案」（1957年3月19日），〈立監院質詢〉，《行政院經濟安定委員會》，中央研究院近代史研究所檔案館藏，檔號：30-01-06-008。

<sup>118</sup> 「杜絕浪費調整待遇糾正案」（1957年3月19日），〈立監院質詢〉，《行政院經濟安定委員會》，檔號：30-01-06-008。

<sup>119</sup> 臺灣銀行經濟研究室編，《臺灣省都市消費者家計調查報告》，頁6-7。

軍公教人員透過各種管道要求調整待遇。1956年12月17日，省議員黃業、張振生表示，軍公教人員待遇調整沒辦法跟上物價，導致各部隊官兵待遇微薄，公教人員大部分僅靠每月百元的薪水及靠借債勉強維持生活，建議政府迅速調整軍公教人員待遇，藉以維持軍公教人員最低生活。<sup>120</sup> 在立法院審查預算時，立法委員針對待遇問題進行質詢，<sup>121</sup> 例如1960年2月26日，立法委員費希平在質詢行政院長陳誠時，指出當前最嚴重的問題，就是軍公教人員的待遇。費希平言，軍公教人員待遇菲薄，眾所周知：低級人員每月收入只有400至500元，中級公務人員每月800至900元，高級公務人員的收入，也不過千餘元。以此數字就當前物價而論，難以維持五口之家。而軍人的待遇，又遠在公教人員之下，其生活可謂艱苦。<sup>122</sup>

軍公教要求調整待遇的過程中，糧食局以「為鼓勵公教人員節省食米，以合理價格收購，確保公教人員應得利益起見」為由，自1961年起辦理「收購節餘公教糧」政策。以中央、省、縣、市包括鄉鎮市區，有配給公教食米之員工為對象。公教員工向所屬單位登記，各單位申請收購數量，不得超過當月應領配給食米總數量30%，收購價格是市價平均價格之九五折計算。<sup>123</sup> 若進一步比較歷年政府稻穀收購價與產地價比率，1952年為54.44%，1961年為73.22%；<sup>124</sup> 相對地，配給米變賣相當市場價格比率，1952年為78.87%，1961年政府收購配給米是市價95%。相較之下，糧食局所提供的配給米收購價格相對優渥。

<sup>120</sup> 臺灣省臨時省議會，《臺灣省臨時省議會第二屆第六次大會特輯》（臺北：臺灣省臨時省議會，1957年），頁8434。

<sup>121</sup> 王壽南編著，林桶法增修，《王雲五先生年譜》，第3冊，頁1360-1363。

<sup>122</sup> 費希平，《理想與期待：民主政治家費希平先生言論集》（臺北：流通書報，1990年），頁7-8。

<sup>123</sup> 〈函各廳處局會、縣市政府（局）、臺灣省所屬機關學校為訂定「臺灣省糧食局辦理收購節餘公教糧須知」一種請查照〉，《臺灣省政府公報》，第50卷春字第49期（1961年3月），頁636-639。

<sup>124</sup> 根據糧食局統計1952年蓬萊稻穀躉售價格全臺每百公斤平均182.49元，在來稻穀躉售價格全臺平均179.39元，平均穀價為180.94元，政府稻穀收購價格98.50元，政府稻穀收購價與產地價比率54.44%。1961年蓬萊稻穀躉售價格全臺平均393.52元，在來稻穀躉售價格全臺平均379.44元，平均穀價為386.48元，政府稻穀收購價格283元，政府稻穀收購價與產地價比率73.22%。參見臺灣省糧食局，《臺灣糧食統計要覽：民國51年版》（臺北：臺灣省糧食局，1962年），頁138-141、148。

要求調整待遇的聲浪越來越大，為減低軍公教人員不滿情緒，行政院以臨時加發方式調整待遇，例如1963年糖價較初編預算時上漲許多，國庫可增收2億元左右，以此為軍公教人員調整待遇，1964年度加發一個月薪津。<sup>125</sup> 1966年度加發三個月薪津，1967年度加發五個月薪津。<sup>126</sup> 若以同時間不同職業家庭進一步比較，各個職業的可支配所得都增加。如表6所示，最高是民營企業員工，第二是軍公教，接著是職業工人、農民，軍公教所得高於平均水準，農民與職業工人皆低於平均水準。此外，政府持續管制稻米出口，並以低價強制收購，造成米價相對於其他商品價格下跌，管制政策對農民不利。<sup>127</sup> 而政府實施肥料換穀制度與配給制度，以及調整軍公教薪資，造成所得分配差距更為擴大，如表6所示，1964年軍公教可支配所得相當農民可支配所得150%，1966年擴增至161%。

表6、軍公教與其他職業所得比較

單位：元

年	每人可支配所得					軍公教相當其他職業所占比例			
	軍公教	農民	民營企業	職業工人	平均	農民	民營企業	職業工人	平均
	A	B	C	D	E	A/B	A/C	A/D	A/E
1964	5,722.16	3,802.74	7,818.83	4,027.77	5,342.87	150%	73%	142%	107%
1966	7,148.27	4,428.28	9,523.15	4,566.91	6,416.65	161%	75%	157%	111%

資料來源：行政院主計處編，《中華民國五十三年臺灣省家庭收支調查與個人所得分配研究報告》（臺北：行政院主計處，1966年），頁94；行政院主計處編，《中華民國五十五年臺灣省家庭收支調查報告》（臺北：行政院主計處，1967年），頁240-255。

<sup>125</sup> 王壽南編著，林桶法增修，《王雲五先生年譜》，第3冊，頁1355。

<sup>126</sup> 蘇威郎，〈我國公務人員退休政策之政經分析（1945-2006）〉，頁32。

<sup>127</sup> 吳聰敏，〈韓戰與美援經濟獨立〉，收入「臺灣長期經濟成長研究」：<http://homepage.ntu.edu.tw/~ntut019/ltes/ltes.html>（2021/4/15點閱）。

## 伍、結論

1950年，政府播遷臺灣之初，不僅面對著民心士氣低落，以及國家財政收支無法平衡的困境，更籠罩在物價膨脹的陰影之下。政府避免以增加財政支出來調升公務員待遇，故實行實物配給制度，依家庭口數配給米、煤、油、鹽等生活必需品，以滿足軍公教人員基本生活條件。然而，政府透過肥料換穀制度以低價取得稻米，再分配給軍公教，相對減輕國家財政負擔。

政府收購稻米除供應國內軍需民食外，還能外銷國際市場，一旦外銷進行不順，就會造成國內庫存米過多。首先，配給制度實際執行時，配給米種類端視生產及供應情形而定，造成了欠缺品質標準的模糊空間，糧食局便藉此配給制度消化庫存米。其次，從食米換發麵粉的政策轉變來分析，早期政府為避免財政虧損，限制換發麵粉數量。1960年後，因美援方式改變，政府為籌建重建經費與爭取美援，增加小麥進口，並為兼顧維持米外銷規模，創造外匯收入等目的，反而利用配給制度鼓勵以米換發麵粉，藉此消化美援物資，使得配給制度成為處理剩餘物資的管道。

在配給制度中，軍公教人員不論職等高低，皆可隨著家庭成員之人口數量，依比例增加配給米的額度，使得許多遷臺的外省家庭，即使家庭成員的勞動度低，也仍可維持溫飽。儘管食米配給量超過消費量，但配給米品質不佳，再加上需求彈性低，軍公教人員便發揮其精打細算的應變能力，或直接出售糧票，亦或是交由糧食局收購剩餘配給米，以換取現金增加家庭收入。

值得注意的是，從功能的角度來看，就政府當局而言，食米配給無疑具有緩解財政赤字壓力、調節糧食供需以及政治控制的功能；對軍公教人員來說，食米配給不僅為家庭成員提供溫飽，更有助於家庭財務之周轉。食米配給制度的多重功能，使政府、軍公教人員各取所需，相互利用影響，維持互利共生的平衡。儘管政府以配給制度與加發薪津，並調整軍公教薪資，來改善軍公教人員待遇。但從社會整體的角度來看，政府透過肥料換穀制度以低價強制收購稻米，卻造成米價相對於其他商品價格下跌，對農民所得不利，致使農民的所得水準低於軍公教，造成所得分配差距更為擴大。

## 徵引書目

### 一、檔案

- 《外交部》（臺北，國家發展委員會檔案管理局藏）  
〈對日貿易未開放客貨由日琉進出口問題〉
- 《行政院》（臺北，行政院藏）  
〈中央公教人員配給米調換麵粉比率與限制辦法〉
- 《行政院經濟安定委員會》（臺北，中央研究院近代史研究所檔案館藏）  
〈立監院質詢〉  
〈糧食問題及工作報告〉
- 《行政院經濟建設委員會》（臺北：國史館藏）  
〈美援小麥加工製成之麵粉卷（二）〉
- 《國防部軍事新聞通訊社》（臺北，中央研究院近代史研究所檔案館藏）  
〈1967年3月〉
- 《陳誠副總統文物》（臺北，國史館藏）  
〈全國公教人員調整待遇與配給實物實施紀要〉
- 《嚴家淦總統文物》（臺北，國史館藏）  
〈任臺灣省政府主席時：物價資料（一）〉

### 二、史料彙編

- （中國國民黨）中央委員會第六組編，《問題之發現與解決》，第4集。臺北：中央改造委員會第六組，1955年。
- （中國國民黨）中央委員會第六組編，《臺灣糧食問題》。臺北：中央委員會第六組，1956年。
- 中國農民銀行徵信室編，《臺灣區麵粉業調查報告》。臺北：中國農民銀行徵信室，1974年。
- 行政院外貿審議委員會，《外貿會十四年》。臺北：行政院外貿審議委員會，1969年。

- 行政院配給室編，《中央文職公教人員實物配給法令彙編》。臺北：行政院配給室，1956年。
- 林樹等著，《新竹市眷村田野調查報告書》。新竹：新竹市立文化中心，1997年。
- 黃登忠，《臺灣百年糧政資料彙編》，第1編：一百年來臺灣糧政之演變。臺北：臺灣省政府糧食處，1997年。
- 葉惠芬編註，《陳誠先生從政史料選輯：行政院美援運用委員會會議紀錄》，第2冊。臺北：國史館，2009年。
- 葉惠芬編註，《陳誠先生從政史料選輯：行政院美援運用委員會會議紀錄》，第3冊。臺北：國史館，2009年。
- 臺灣省物資調節委員會編，《臺灣省的配給與配售》。臺北：臺灣省物資調節委員會，1951年。
- 臺灣省政府秘書處，《臺灣省政府施政報告（民國40年）》。臺北：臺灣省政府秘書處，1951年。
- 臺灣省參議會，《臺灣省參議會第一屆第十一次大會特輯》。臺北：臺灣省參議會，1952年。
- 臺灣省臨時省議會，《臺灣省臨時省議會第一屆第一次大會特輯》。臺北：臺灣省臨時省議會，1952年。
- 臺灣省臨時省議會，《臺灣省臨時省議會第二屆第六次大會特輯》。臺北：臺灣省臨時省議會，1957年。
- 臺灣省糧食局，《臺灣糧食統計要覽：民國44年版》。臺北：臺灣省糧食局，1955年。
- 臺灣省糧食局，《臺灣糧食統計要覽：民國51年版》。臺北：臺灣省糧食局，1962年。
- 臺灣省糧食局，《臺灣糧食統計要覽：民國69年版》。臺北：臺灣省糧食局，1970年。
- 臺灣省議會秘書處，《臺灣省議會第二屆第三次大會特輯》，下冊。臺北：臺灣省議會秘書處，1961年。
- 臺灣銀行經濟研究室編，《臺灣省都市消費者家計調查報告》。臺北：臺灣銀行經濟研究室，1960年。
- 行政院配給室編，《中華民國文職公教人員實物配給制度概要》。臺北：行政院配給室，1967年。



### 三、年鑑

國防部，《聯勤年鑑（民國40年）》。臺北：國防部，1952年。

國防部，《聯勤年鑑（民國70年）》。臺北：國防部，1982年。

國防部，《聯勤年鑑（民國79年）》。臺北：國防部，1991年。

### 四、文集、日記、回憶錄、訪談錄

王作榮，《財經文存·續編》。臺北：時報文化出版公司，1989年。

王壽南編著，林桶法增修，《王雲五先生年譜》，第3冊。臺北：臺灣商務印書館，2018年。

冉鵬著，冉懋華編輯，《倉皇辭廟：副主計長冉鵬日記（1949-1950）》。香港：開源書局；臺北：民國歷史文化學社，2020年。

吉星文著，何鳳嬌、蕭李居編輯校訂，《吉星文先生日記（一）》。臺北：國史館，2015年。

何智霖編輯，《陳誠先生回憶錄——抗日戰爭》，上冊。臺北：國史館，2004年。

吳墉祥著，馬國安主編，《吳墉祥戰後日記（1950）》、《吳墉祥在臺日記（1951）》、《吳墉祥在台日記（1952）》。香港：開源書局；臺北：民國歷史文化學社，2020年。

李國鼎口述，劉素芬編著，《李國鼎：我的臺灣經驗》。臺北：遠流文化出版公司，2005年。

李敖，《李敖回憶錄》。臺北：商業周刊，1997年。

崔唯吾，《議壇芻言》。出版項不詳，1968年。

張拓蕪，《代馬輪卒餘記》。臺北：爾雅出版社，1979年。

曾獻緯訪問、紀錄，〈黃捷藝女士訪問紀錄〉，未刊稿，南投縣鹿谷鄉，2021年1月2日。

費希平，《理想與期待：民主政治家費希平先生言論集》。臺北：流通書報，1990年。

黃秀端主編，《眷村的女人》。臺北：五南圖書出版公司，2020年。

葉石濤著，彭瑞金主編，《葉石濤全集》。高雄：國立臺灣文學館，2008年。

## 五、雜誌、報紙、公報

- 《中央日報》，上海，1948年。  
《中央日報》，臺北，1950年。  
《中央配給通訊》，臺北，1964年。  
《自由中國》，臺北，1951-1962年。  
《自由中國之工業》，臺北，1962年。  
《傳記文學》，臺北，1965年。  
《臺灣省政府公報》，臺北、臺中，1954-1970年。  
《臺灣省議會公報》，臺中，1963年。  
《聯合報》，臺北，1954-1964年。

## 六、專書

- 文馨瑩，《經濟奇蹟的背後：臺灣美援經驗的政經分析（1951-1965）》。臺北：自立晚報，1990年。  
何家偉，《國民政府公務員俸給福利制度研究（1928-1949）》。福州：福建人民出版社，2010年。  
李連春，《十年來的臺灣糧政》。臺北：臺灣省糧食局，1955年。  
吳聰敏編，《制度與經濟成長》。臺北：國立臺灣大學出版中心，2020年。  
林桶法，《戰後中國的變局》。臺北：臺灣商務印書館，2003年。  
林鐘雄，《臺灣經濟發展40年》。臺北：自立晚報，1987年。  
徐智明，《糧食平準基金與糧食政策》。臺北：金剛出版社，1981年。  
張漢裕著，張漢裕博士文集編輯委員會編，《經濟發展與農村經濟》。臺北：張漢裕博士文集出版委員會，1984年。  
陳玉箴，《「臺灣菜」的文化史：食物消費中的國家體現》。新北：聯經出版公司，2020年。  
華松年，《臺灣糧政史》。臺北：臺灣商務印書館，1984年。  
黃登中，《臺灣省物價五年來物價變動之統計分析》。臺北：中國農村復興聯合委員會，1952年。  
黃登忠，《四十年來之臺灣糧政》。臺北：著者印行，1987年。  
雷柏爾（Arthur F. Raper）、全漢昇、陳紹馨合著，《臺灣之城市與工業》。臺北：美國國外業務總署駐華共同安全分署、國立臺灣大學，1954年。



廖士毅，《臺灣家庭主要糧食消費調查研究》。臺北：臺灣省糧食局，1974年。  
臺灣省糧食局編，《中華民國臺灣省十六年來之糧政》。臺北：臺灣省糧食局，  
1962年。

劉進慶著，王宏仁、林繼文、李明俊譯，《臺灣戰後經濟分析》。臺北：人間出  
版社，1992年。

龔宜君，《「外來政權」與本土社會：改造後國民黨政權社會基礎的形成  
（1950-1969）》。臺北：稻鄉出版社，1998年。

Zweiniger-Bargielowska, Ina. *Austerity in Britain Rationing, Controls, and  
Consumption, 1939-1955*. Oxford: Oxford University Press, 2002.

## 七、期刊論文、專書論文

吳清在、施念恕、朱靜玉，〈台灣地區大學教授薪資待遇之合理性初探：大、  
中、小學教師之比較研究〉，《臺大管理論叢》，第24卷第2期（2014年6  
月）。

吳聰敏，〈臺灣戰後的惡性物價膨脹（1945-1950）〉，《國史館學術集刊》，  
第10期（2006年12月）。

李鎧光，〈國共內戰時期上海市公務員工資與食米購買數量的變動關係（1945-  
1948）〉，《國立政治大學歷史學報》，第44期（2015年11月）。

胡台麗，〈芋仔與番薯——臺灣「榮民」的族群關係與認同〉，《中央研究院民  
族學研究所集刊》，第69期（1980年春季）。

曾品滄，〈戰時生活體制與民眾飲食生活的發展（1947-1960s）〉，收入呂芳上  
主編，《戰後初期的臺灣（1945-1960s）》。臺北：國史館，2015年。

曾品滄，〈餐桌上的戰爭：日治末期臺灣的食物配給、黑市與殖民地社會〉，  
《新史學》，第28卷第4期（2017年12月）。

曾獻緯，〈戰後臺灣糧食體制運作的困境與對策（1950-1953）〉，《臺灣史研  
究》，第27卷第3期（2020年9月）。

葉高華，〈從解密檔案重估二戰後移入臺灣的外省籍人數〉，《臺灣史研究》，  
第28卷第3期（2021年9月）。

趙俊，〈配給制度實施後感言〉，《合作經濟》，第9期（1951年4月）。

劉志偉，〈國際農糧體制與臺灣的糧食依賴：戰後臺灣養豬業的歷史考察〉，  
《臺灣史研究》，第16卷第2期（2009年6月）。

Tsang, Pin-tsang. "The Wartime Regime and the Development of Public Diet in

Taiwan (1947-1950s),” *Journal of Current Chinese Affairs*, 47: 2 (August 2018).

## 八、學位論文

師秀珍，〈從懷鄉到在地認同：眷村味覺記憶下的文化展演——以高雄市左營眷村為例〉。臺南：國立成功大學歷史學系碩士論文，2010年。

馬曉蘭，〈「我們」打從眷村來：眷村生活史的考察〉。臺中：東海大學社會學系碩士論文，2009年。

許秀孟，〈匱乏的治理：太平洋戰爭期間上海的食物配給與日常生活〉。臺北：國立臺灣大學歷史學系博士論文，2020年。

曾獻緯，〈戰後臺灣糧食體制的形構及其變革（1950-1974年）〉。臺北：國立臺灣大學歷史學系博士論文，2020年。

蘇威郎，〈我國公務人員退休政策之政經分析（1945-2006）〉。臺北：國立臺灣大學政治學研究所碩士論文，2008年。

## 九、網路資源

〈糧食平衡表〉，收入「查詢行政院農業委員會—農業統計資料」：<https://agrstat.coa.gov.tw/sdweb/public/inquiry/InquireAdvance.aspx>（2020/11/9點閱）。

吳聰敏，〈韓戰與美援經濟獨立〉，收入「臺灣長期經濟成長研究」：<http://homepage.ntu.edu.tw/~ntut019/ltes/ltes.html>（2021/4/15點閱）。