

近代地方铁路发展的制度基础与约束机制

——以《公营铁道条例》为中心

马陵合

[摘要] 清末民初以来,地方政府一直有自筑铁路的诉求与实践。但是,近代铁路因其特殊发展历程及其固有的技术特性,相较于公路、水运,在行政管理上所面临的冲突会更加醒目。回溯民国时期产业行政管理制度的变迁历程可以看出,铁路管理权逐步中央化、统一化,中央政府对其他类型交通企业掌控却相对宽松,允许地方分权体制。南京国民政府1935年颁布规范地方修筑和管理铁路的《公营铁道条例》,为地方政府修筑管理铁路提供了法理基础,但只是作为制度上应对之策,地方并没有因此获得铁路建设的独立控制权。地方权力的弱化,导致地方的铁路权力只能通过中央与地方合作筑路的新模式得以体现,地方在这一体制中显然处于配角的地位。

[关键词] 公营铁道条例 铁道部 地方铁路

近代铁路管理体制的集权程度直接受制于中央对地方的政治、经济、军事控制能力。中央对地方控制力强,且能消弥内部派系之争,铁路管理的集权化程度就高,反之则弱。受权力格局的影响,地方对铁路的影响力趋于下降,中央集中管理体制不断强化。中央铁路管理权先后受到诸如北洋系、交通系、改组派等政治派系的控制,这无疑会削弱中央在统一铁路管理权上的权威和执行力。地方权力趋于下降则是与产业集权管理倾向、以强化中央财权为目标的分税制财政体制有关。虽然地方屡有吁请修路,拟定的铁路规划颇多,但因难以获得地方社会力量的支持,且受财力限制,付之实践的少之又少,只有个别地方实力派扮演了“强人筑路”的角色。民国时期,浙江、山西通过独特的筹资模式建成省营的杭江铁路和同蒲铁路。地方政府的铁路建设诉求促使中央给予地方一定的制度化权力。这是南京国民政府1935年颁布规范地方修筑和管理铁路的《公营铁道条例》的主要背景和制度上应对之策。但地方并没有因此获得铁路建设的独立控制权,而是转向了中央与地方合作筑路的新模式,先后成立了浙赣、川黔、湘桂等铁道部、相关省政府、华资银行合资的特许铁路股份公司,并建成浙赣铁路、湘桂铁路等。在这种部省合作模式中,铁道部显然居于主导地位。

一、民国时期均权制与地方政府交通行政权的不确定

中国近代以来的政治改革进程证明,在实行单一制政体和强化中央权力的前提下,均权制被视为一种较为理想的行政组织体制。清末从督抚专权到外官官制改革,就蕴含了均权理念。进入民国以后,孙中山的均权主义思想成为不同阶段国民政府进行政制调整的指导方针。均权主义所均之权,是指国家的各项管理权而非主权,是治权而非政权。孙中山所说的均权并非平均,而是以事务的性质为标准,对中央与地方权限进行合理分配。“凡事务有全国一致之性质者,划归中央”^①。凡是有关地方局

^① 熊文钊主编:《大国地方——中央与地方关系法治化研究》,中国政法大学出版社2012年版,第50—51页。

部利益之事务,可划归地方政府管辖。权力的划分,应以不损害地方政府积极性和不妨碍中央政府对地方政府的宏观控制为原则。^①

与本研究相关的问题是,铁路部门在行政权力划分中,应居于怎样的位置?是偏向集权,还是偏向分权?民初,孙中山在设计集权与分权相配合的行政体制时,对于是否建立高度统一的铁路管理制度并没有作出明确的规定。1912年1月,在就任大总统宣言中,他曾这样表述:“国家幅员辽阔,各省自有其风气所宜。前此清廷强以中央集权之法行之,遂其伪立宪之术。今者各省联合,互谋自治,此后行政期于中央政府与各省之关系,调剂得宜,大纲既挈,条目自举。是曰内治之统一。”^②1912年9月9日,袁世凯特授孙中山“筹划全国铁路全权,将拟筑之路,先与各国商人商议借款招股事宜,按照将来参议院议决条例订定合同,报明政府批准,一面组织铁路总公司,以利进行”^③。虽然该公司并无实际成绩,但却是在交通部之外另立的全国性铁路管理机构,与集中统一管理原则是相悖的。1913年4月,孙中山在《国民党政见宣言》中,并没有很清晰地将铁路事务纳入中央的治权范围。“若军政、若国家财政、若外交、若司法行政、若矿业行政、若拓殖行政、若国家工程等,宜为中央各部所直辖,或于各省特立机关掌之,地方官不复过问”^④。显然,这一政纲强调了地方政府不必介入铁路这类“国家工程”的基本原则,对于如何建立不同类型产业行政管理体系,并没有作出具体的制度设计。

北京政府时期,在国宪和省宪的讨论与制定过程中,铁路事权的归属是重点议题之一。叶恭绰认为,欧美的联邦制国家对交通事业权列诸宪法。但是,中国是单一制国家,“在单一国家之宪法中,殆乏明文。盖以单一国家中央保有完全之主权,地方不过受中央之委托,故皆以交通事权,当然统一于政府主管交通之机关,不必特设明文以规定之也。其在联邦国家之宪法,则认中央与地方分权,交通管理等项乃政治主权之重要部分,在宪法上究应如何规定,赋与之于中央政府,抑或地方政府,乃为制宪时之重要问题。”^⑤他认为,欧战后,对于交通一项莫不以统一事权为主。“我国虽为单一国家,然数千年来,因联邦论与造邦论之播倡,实际上已有省宪法及省自治组织法之存在。此次国宪起草对于交通事权之规定,恭绰窃认为有不得不取法于各联邦宪法之前例,而明订之于国宪者。”^⑥其理由有三:第一,交通事业规划建设“当从全国利害着眼”。“不能不有一种刚性的宪法施行统一力量,否则此疆彼界,必致引起无数纠纷。如广东铁道、水道线路之争及近年各省自请修建铁道,自办电信机关等,皆因国法上无强健保障交通事权统一之所致。”第二,交通事业为专门事业,与普通行政不同,不应受到地方势力过多干涉。“近年军事繁兴,各省军事当局对于交通行政横加干涉”。第三,交通事业为网络形的生产事业。“其事业设施,或遍及全国,或绵亘数省,既属国家事业,即不应专以一地一事为主,此盈彼绌,尤恃通筹勾拨,以为挹注。”^⑦

30年代初,南京国民政府曾就中央地方划分权责问题进行过具体的讨论与设计,并对中央与地方在治权上的关系力图进行调整。1931年《训政时期约法》强调,中央与地方之权限应依《建国大纲》第十七条之规定采取均权制,但在相关法律文本中,并没有对何者为中央之权,何者为地方之权,进行明确

① 傅明贤主编:《行政组织理论》,高等教育出版社2000年版,第133页。

② 中国社科院近代史所等编:《孙中山全集》第2卷,中华书局2011年版,第2页。

③ 王耿雄:《孙中山史事详录(1911—1913)》,天津人民出版社1986年版,第400页。

④ 郭汉民编:《宋教仁集》二,湖南人民出版社2008年版,第585页。

⑤ 叶恭绰:《国宪规定交通事权及专设会计问题方案》,1925年9月25日,载《遐庵汇稿》,载《民国丛书》第二编(94)综合类,上海书店1990年版,第144—145页。

⑥ 叶恭绰:《国宪规定交通事权及专设会计问题方案》,1925年9月25日,载《遐庵汇稿》,载《民国丛书》第二编(94)综合类,第150—151页。

⑦ 叶恭绰:《国宪规定交通事权及专设会计问题方案》,1925年9月25日,载《遐庵汇稿》,载《民国丛书》第二编(94)综合类,第151页。

划分与列举,实际上国民党的中央集权制依然存在。^①九一八事变后,中央与地方关系趋于复杂化。西南实力派和张学良、冯玉祥、阎锡山等北方势力,均要求实行分权,铁路规划与建设应归入地方政府的权责范围之内,这与国民政府设立铁道部的初衷是相背离的。“福建事变”初定后,蒋介石与汪精卫联名于1934年2月11日发表“真电”,作为中央处理与地方关系的基本准则。

向来处中央者往往以集权为念,处地方者往往以分治为言,其实国家须有整个的机构,必须脉络贯通,始能收身使臂、臂使指之效。而所谓贯通脉络,决非专恃政治军事权力之强制,必须于经济文化种种建设,通力合作,使相需相求之程度日以加增,自然之关系日以加密,以成为不可分之机体,均权制度乃能应于必要而确实树立,真正之统一,亦必当于此求之。^②

“真电”试图在中央集权和地方分治之间,寻找一种折中方案,但其实质还是寻求国家层面的整合。中央试图通过经济文化等建设事业,将地方吸纳进整个国家“不可分之机体”中。“其转变主要体现在放弃政治军事的强行统一,转而求经济文化的柔性统一。”^③这种均权制内涵上的转变,为1930年代后期部省合作建筑铁路和地方省营铁路的发展,提供了政治基础。

在交通部门当中,铁路因其特殊的发展历程及其固有的技术特性,相较于公路、水运,其在行政管理体制上所面临的冲突会更加醒目。回溯民国时期产业行政管理制度的变迁历程,可以看出,铁路管理权逐步中央化、统一化,中央政府对其他类型交通企业掌控却相对宽松,允许地方分权体制。地方政府对铁路之外其他类型交通企业拥有相当直接的管理权。南京国民政府时期各省建设厅一般都掌有本地公路的管理权。公路管理权有下移趋势,铁路管理权则越来越趋于集中。

二、《公营铁路条例》的出台历程

北京政府时期没有专门针对地方修筑铁路的法律。据初步统计,北京政府颁布的铁路法规有100多种,主要是针对国有铁路的管理,如《国有铁路建筑标准及规则》《国有铁路货车规章》《国有铁路客车运输通则》《国有铁路货车运输通则》《国有铁路货物负责运输通则》《国有铁路会计条例》《统一铁路会计章程》等。1915年颁布《民业铁路法》,在一定意义上是针对除国有铁路外的其他所有铁路,并非单纯的私人投资铁路。当时学者即认为“我国现行之制为一种折衷制度,虽无具体的法令之规定,而事实上公办、民办并用”^④。

《铁道法》于1932年7月由国民政府颁布施行。《铁道法》确立国营、民营、公营铁路的地位,规定国营铁道为中央政府经营;地方政府经营的铁道为公营铁道;民间经营的铁道为民营铁道。规定公营铁道或民营铁道由铁道部监督;铁道一切技术标准,“均依铁道部公布划一标准图式办理”;铁道运价、联运过轨等,也均应按照铁道部所定章程办理。国民政府对于公营、民营铁道有收买权利。“民营铁道自开始营业之日起满三十年后得依法定程序,揭示日期收买之。”并具体规定收买的方法:“国民政府收买民营铁道时,应以现存财产之公平估价及最近三年间营业之平均赢利,参合计算,与公司协定价额,其办法由铁道部定之。”并试图将所有铁路统一到国民政府的管理之下。《铁道法》内容比较简单,多是原则性规定。国民政府根据《铁道法》制定了《公营铁道条例》《民营铁道条例》《专用铁道条例》三个条例^⑤,于1935年11月颁布施行。

① 辛向阳:《大国诸侯:中国中央与地方关系之结》,中国社会科学出版社2008年版,第208页。

② 高素兰编注:《蒋中正总统档案·事略稿本》,第24册,(台北)“国史馆”2004年版,第389—390页。

③ 刘文楠:《寻找理想的中央—地方关系——蒋介石与晋绥地方实力派的博弈(1931—1934)》,《史林》2015年第5期。

④ 冯承钧撰,郭国义编校:《冯承钧学术著作集》上,上海古籍出版社2015年版,第204页。

⑤ 上述三个条例全文见《铁道公报》第1333、1334、1335期。关于民国时期铁路法的初步研究参见张长青、郑翔:《铁路法研究》,北京交通大学出版社2012年版,第16页。

《公营铁路条例》在铁道部成立7年之后才正式颁布。这一条例与其说是中央政府管理地方政府铁路的指导性法律,还不如说是基于此前地方政府兴筑铁路的实践而形成的法律文件,旨在对地方政府的筑路行为进一步规范与约束。这部法律赋予地方政府一定程度的筑路自主权,但这种放权是非常有限的。

《公营铁路条例》共36条,体系比较完整。下面列举对地方政府有约束性的相关条款。

第二条 公营铁道路线不得超越各该省市县政府所辖区域以外,但有特殊情形,经铁道部核准,不在此限。

第三条 公营铁道应受铁道部之指导及监督。

第六条 公营铁道如由地方政府借款发行库券或募集公债,应将该项借款性质、债额、利率、募集与偿还方法,以及其他条件,送请铁道、财政两部查核,会同转呈国民政府核准。

第十二条 公营铁道工程时期之总工程师及主管会计人员,铁道部认为不胜任时,得令其撤换。

第十五条 公营铁道轨距定为一四三五公厘,但有特别情事,经铁道部核准者,不在此限。

第十六条 公营铁道轨重,准用国营铁道之标准。如有特别情形,必须变更时,应呈请铁道部核准,但至少每公尺不得小于三十公斤。

第三十二条 公营铁道如变更组织,更改路线,租借营业,抵押财产,移转管理权或宣告停办,均应先呈铁道部核准。

第三十三条 铁道部得随时派员至公营铁道调查工程、材料、营业、运输、会计、财产实况及各项情形,公营铁道应予以调查上之一切便利。遇必要时,并得检阅有关之文件账册,如认为办理不善,铁道部得随时纠正之。

第三十四条 公营铁道于必要时,得呈请铁道部派员驻路指导一切整理及改进事宜,其公费由公营铁道负担之。^①

在《公营铁路条例》颁布前,铁道部对于地方政府的筑路申请审查比较严格,常以各种理由加以拒绝。1933年,陕西省建设厅请拨中英庚款筑渭南铁路。建设厅厅长赵守钰呈称,陇海铁路即将通至西安,关中工业将日渐增多,工厂及铁路所需燃料,“自属切要先决问题。虽陇海路向有豫省之煤接济,而就矿质、矿量及运输便利各方面比较,均应以开发韩城煤矿为急不可缓之事。是以必须先行修筑渭南轻便铁道,藉作运煤之便。”并希望由中英庚款内拨助500万元修筑渭南轻便铁道。^②铁道部认为这条铁路“斜出渭南,距离稍远,或可改由大荔直达华县,或华阴县,以与潼西段相联接,则里程较短,各项工程预算,当可减低。以上两线,似应俟该省建设厅派员详细测勘,并调查沿线经济状况,加以比较,再行核定。至请拨中英庚款一节,查中英庚款铁道建设应得部分,以之完成粤汉等路,业已支配无余,无可筹拨”^③。

1933年7月,湖南省政府遵蒋介石令,修筑宝洪(宝庆——桃花坪——洪江)轻便铁道,计划发行建设公债1000万元,除以300余万元偿还中国、交通两银行旧欠外,以600余万元供建设宝洪轻便铁道之用。10月18日,国民党中央会通过。^④1933年12月,铁道部明确表示,对该路修筑有干涉监督之权,并提出一系列限制性条件。“贵省建设厅对此路工程,久经积极计划,并已派员测勘,自可在中央决议范围

① 中国第二历史档案馆编:《中华民国史档案资料汇编》第5辑第1编,财政经济(九),江苏古籍出版社1994年版,第36—40页。

② 中国第二历史档案馆编:《中华民国史档案资料汇编》第5辑第1编,财政经济(九),第78页。

③ 中国第二历史档案馆编:《中华民国史档案资料汇编》第5辑第1编,财政经济(九),第79页。

④ 中国社会科学院近代史研究所中华民国史研究室编:《中华民国史资料丛稿·大事记》第十九辑,1933年(中华民国二十二年),中华书局1981年版,第122页。

之内,分工合作,变通办理。兹拟规定修筑该路进行办法如下:(一)一切技术及财务计划,依照中央决议,应由本部审查核定。(二)兴工时,应由本部监督。(三)一切施工工作,委托贵省建设厅负责。”^①经国民政府核准发行民国二十三年(1934)湖南省建设公债1000万元,以该省契税及营业税收入为还本付息基金,10年还清。该省政府随后又以建筑铁道需费过巨,原债额不敷分配,呈请改修公路。经国民政府核准后,修正公布,规定年息6厘,以该省契税及营业税等为担保,1935年1月发行,至1945年6月还清。其全部债票计拨偿中国银行旧欠面额324.76万元,交通银行旧欠31.83万元,合计356.59万元,截至1943年6月底止,尚有129.11万元的结欠。后由国民政府财政部接收换偿,其余为未发债票643.41万元。^②

另一方面,对于《公营铁路条例》颁布前已完成的省营铁路,铁道部对其约束力是有限的,有时还不得不出于政治压力而迁就。甚至这种迁就表现在《公营铁路条例》相关条文中,其中有代表性的个案是铁路钢轨标准的确定。

近代钢轨标准在早期沿用西方标准,即要求统一使用每码85磅钢轨(合每米43公斤)。1911年5月,邮传部奏请将各干线钢轨统一为川汉路所定之英式85磅轨,《奏定八十五磅钢轨及附属品制造验收章程》于1911年8月得以颁布。1922年,交通部颁布的《国有铁路建筑标准及规则》中也只规定干路钢轨必须使用85磅^③钢轨。1934年,铁道部对已建成的国有铁路工程状况进行调查,使用部定43公斤标准轨的铁路为平奉、胶济以及粤汉株韶段。1936年6月,铁道部颁布了包括《中华民国国营铁路钢轨规范书》在内的新的铁路建筑标准及各种规范。1936年标准继承了1922年确定的轨式设计原则,且发展成为一部涵盖轻重轨,在轨式和化学物理性能等各方面都形成详细规范的完整的标准书,标志着民国时期钢轨技术标准体系的形成。1936年钢轨标准除保留原有的43公斤钢轨外,还增加了30公斤、35公斤和50公斤轨。出现这四种等级的钢轨技术标准,与地方政府不断要求修筑轻便铁道有一定的关系。

限于财力和技术力量,地方政府一般更注意公路建设,铁路建设“一时自难猝办,不得不置为后图”。但公路运输毕竟存在运量较少、费用高的缺点,因而,各地方在修筑公路网的同时,也着手规划区域性的铁路,希望实现铁路与公路的互补,“从速筹筑铁路以补公路之所不足,……若无铁路以沟通运贯之,于陆路交通事业,可谓只得其半耳”^④。所以,1930年代以后,不少省份制定了省营轻便铁路计划。下表(见下页)略可反映各省拟定筑路计划时所确定的钢轨标准。

安徽省建设厅曾数度拟就修筑省内轻便铁路计划。程士范曾撰文指出,轻便铁路是地方政府的最佳选择。“我国各省省道干线,宜用轻便铁路,不特煤斤随处可取,供应无穷,即机车附件,如上海等处,亦可制造,对于现在经济及将来国防,均有莫大之利益。惟中央经济枯竭,若不特别设法,以图策进,欲副先总理拟造十万里铁道计划之实行,恐成梦想。”^⑤赵福基认为,轻便铁路在“路务六个方面、车务十个方面”优于汽车路,包括少用地十分之六,路工减省,不受风雨之影响等。^⑥但也有学者认为,世界铁路的发展趋势是采用重轨。万国铁路协会曾提出,“凡欲利用次等铁路之路轨,最小重量,应为每公尺三十公斤(约合每码六十磅有半),并云无论如何,轨重不能轻于二十五公斤(约合五十磅有四)。”英国曾在1929年对英殖民地的最小轨重作了规定:0.6米轨距的为30.2磅;三尺六吋轨距的,49.2磅;标准轨距

① 铁道部咨第2736号,1933年12月23日,《铁道公报》第750期,1933年12月。

② 潘国旗:《近代中国地方公债研究:以江浙沪为例》,浙江大学出版社2009年版,第265—266页。

③ 1磅=0.45359公斤;1码=0.9144米

④ 《广西建设月刊》1928年第1卷第1号,第3页。

⑤ 程士范:《省道干线宜用轻便铁路之意见》,《安徽建设》1929年第1期,第26页。

⑥ 赵福基:《修筑皖赣干线轻便铁道计划》,《安徽建设》1929年第9期,第13—14页。

表1 各省轻便铁路计划

路名	建设方	钢轨重量 公斤/码	建设 时间	资料来源
浙赣轻便铁路	浙江省建设厅	45	1928	徐世大:《浙赣轻便铁道工程计划报告》,《浙江建设厅月报》1928年第11期,报告,第11页。
皖赣轻便铁路	安徽省建设厅	32	1929	赵福基:《修筑皖赣干线轻便铁道计划》,《安徽建设》1929年第9期,第13—14页。
山西太虎轻便铁路	山西建设厅	25	1929	《修筑太虎(由太原至西山虎峪沟)轻便铁路计划》,《山西建设公报》1929年第3期。
皖南轻便铁道	安徽省建设厅	32	1931	彭道中:《皖南轻便铁道芜宣段计划(续)》,《安徽建设》1931年第26期。
淮南铁路	建设委员会	35	1933	《中华民国史档案资料汇编》第5辑第1编,财政经济(五),第899页。
赣浙赣湘铁路	江西省建设厅	60	1933	《修筑赣浙赣湘铁路之意见》,《经济旬刊》1933年第1期。
漳龙铁路	福建建设厅	35	1933	《闽省府漳龙铁路计划》,《铁路月刊(津浦线)》第3卷第2期,路界纪闻,第1页。

的,60.5磅。该会认为轨重是保证铁路运输能力的重要保证。“机车与车辆之重量,继增继涨,有时至十六吨之谱。……机车与车辆之重量增加,当将反映于路身与轨道之建筑矣。”^①显然,省营铁路的技术标准是偏低的,难以达到铁路干线的要求。

1930年代中期,有数省拟建设轻便铁路,但均无功而返。1935年9月,山东省政府电请全国经济委员会,要求拨借庚款修筑兰东轻便铁路(兰封至东坝头)。^②一些地方政府曾数度提出筑路规划。宁夏省政府曾提议修筑横城至盐池的轻便铁路以运“红盐”;由省垣修筑至横城的轻便铁路以运贺兰山之煤炭。省主席马鸿逵邀请平汉铁路管理局郑州办公处处长周啸潮代为勘测,并进行估价。但也无下文。^③1935年10月,宁夏省政府计划筹备修筑盐池、贺兰山两地通省垣轻便铁路,全长三百华里,至黄河码头横城为止,以便盐池食盐、贺兰山煤运输省城。^④1934年,建设西北促进会在甘肃省公署召开第一次委员会会议,即建议中央依照杭江铁路或同蒲铁路办法,修筑西兰段轻便铁路。^⑤

总体而言,铁道部对于地方兴建轻便铁路始终持不赞成态度。抗战前,关内修筑通车的山西同蒲铁路和浙江杭江铁路均是轻便铁路。这二条轻便铁路既不是铁道部路网规划中的线路,也没有执行铁道部颁行的轨重标准,但其却是近代中国“强人筑路”的余续,体现了地方实力派对抗铁道部的能力。即使是轻便铁路,耗费也非常巨大,并非所有地方实力派都能如愿以偿。对于已筑省营铁路,铁道部根据路网规划的需要,凭借自身政治能量,将部分省营铁路纳入国有铁路系统之中。

在筹议之初,杭江铁路就没有被纳入铁道部的铁路规划。有专家认为,从路线的走向来看,该路理应成为京粤线的一部分,至少是与铁道部的规划路网不完全冲突,有重合之处。铁道部成立后,所规划的京粤线北段有二套方案:一是经芜湖、徽州进入浙江;二是经湖州入浙江,再经兰溪至江山。^⑥杭江属于后者的一部分,铁道部因而对杭江铁路的路线并未表示出太大的异议。杭江铁路建成后,迅速展现

① 夏郑鹗:《我国运输建设应着重轻便铁道之研究》(二),《交通杂志》第3卷第5期,1934年10月。

② 《拨借庚款修筑兰东轻便铁路》,《申报》,1935年9月26日,第8版。

③ 《宁夏省府拟修轻便铁路》,《大公报》,1933年12月17日

④ 《宁夏省府筹备兴筑轻便铁路》,《申报》,1935年10月8日,第6版。

⑤ 《为议建西兰铁路进一解》,《浙赣铁路月刊》1935年第10期,第64—65页。

⑥ 吴廷畴:《浙江省杭江铁路之概况》,《交大唐院季刊》第2卷第1期,1933年1月。

出明显的军事和经济价值,向南继续延伸至江西、福建和广东,自然成为铁道部与相关各省的共同期望,也是一种比较合理的路线选择。铁道部对借杭江铁路沟通上海至江西、湖南,并连接粤汉铁路,表示充分的肯定与支持。但是,如何使杭江铁路达到国有铁路干线的技术标准,则是在展修浙赣铁路时必须同时解决的问题。这也从一个侧面反映出省营铁路融入国有铁路存在着一定的技术难题。

修筑杭江铁路时,浙江省政府确定了“先求其通,次求其备”的敷设原则,钢轨采用35磅/码的轻轨,采用1.435米的标准轨距。这一度遭到铁道部的反对,经力争才勉强获得同意。^①当时铁道部的意见是,“该路所用钢轨重量、枕木尺寸、钢条轨接法、最大弯度、站台高度及路基暨石碴之截面,与部颁标准不符。”但为减少成本,“姑准拟办理”。将来营业后,“应即将一切工程及材料之不合标准者逐步改正。并要求提供总工程师等技术人员履历,以作备案。”杭江铁路工程局规程“与部颁直辖工程局组织规程多有未符,该路系省办,固不必尽行依据本部直辖工程局规程办理,但其原则亦宜比照。查该局组织上总务处范围嫌大,难免照顾不周,而以机车股隶属总务,尤觉欠妥。”^②杭江铁路开通后通行能力有限,只能行驶载重15吨的货车。

铁道部将杭江铁路延伸成为浙赣铁路后,必须全面提高杭江铁路的技术标准,保证可以行驶大型机车和40吨货车。若不将“轻轨换为重轨,则各路车辆无法交相利用,而于平时商运、战时军运,均有绝大障碍”^③。1936年浙赣铁路联合公司借款向捷克钢铁厂购买350公里63磅/码的新轨。1937年2—3月新轨运到后开始更换,至全面抗战爆发前夕更换新轨340公里,同时更换道岔110副,抽换枕木16万根,改建桥梁68座,加固桥梁16座,改建线路20公里。^④

在1928年全国交通会议上,山西再次提出建筑同蒲窄轨铁路提案。其修筑理由是,北伐之后,山西民力耗尽,且“旱魃肆虐”。“惟救济之策,工赈为善,以山西现状言之,所需要者铁路,所富有者铁路,诚由中央政府筹给巨款,以工代赈,惟数百万流离之灾民治安可保,使中央无北顾之忧,即煤铁之销场亦可借以行远,而于西北国防上实业上,尤为远大之利赖,非徒补救山西之元气已也。”对于轨距,山西仍然坚持铺设30磅的米轨。“以目下沿路出产言之,除输送煤铁外,运用无多,实亦无需乎宽轨。”^⑤

会上,山西的提案被否决,“大会议决,将原定之同成线,延为伦(库伦)滇(云南)线,划为全国南北五大干线之一,且分全国路政程序为五期,每期限以五年”。对此,晋人大为失望,“晋人所切望之同蒲线则列入第四期。据此推算,……此路亦非至十五年后无完成之望也。”^⑥交通会议后,阎锡山再次表达晋省自办的愿意。“阎总司令以此路关系晋人命脉,国府通盘筹划固当如此,但以晋言,相需甚急,曷若先由晋人集款自办,后数经集议,始作正式之筹备。”^⑦

1928年5月,阎锡山聘请德国工程师穆兰对同蒲路再次进行测量。1929年4月穆兰回国,又聘请德国工程师王鼎为测量队队长。此时,南京政府赈灾委员会委员张杜兰提议筹办同蒲铁路。铁道部答复,同蒲铁路已列入第一期筑路计划第二组办理,如山西省能够筹足40%的建设费,可列入第一组进行,筑成后财产属国家所有。^⑧阎锡山提出修建同蒲铁路计划,却一直被南京国民政府否定。铁道部的

① 铁道部档案史志中心:《中国铁路历史钩沉》,红旗出版社2002年版,第163页。

② 《铁道部为杭江铁路修筑令浙江建设厅文》(1932年1月),载叶恭绰:《遐庵汇稿》,载《民国丛书》第二编(94)综合类,第188—189页。

③ 姚崧龄:《张公权先生年谱初稿》上册,社会科学文献出版社2014年版,第162页。

④ 政协秭归县文史委员会:《忆念杜镇远》,中国文史出版社1993年版,第43页。

⑤ 《山西省兴筑同蒲铁路之提案及计划》,《广东建设公报》第4卷第1期,第119页。

⑥ 《同蒲铁路筹备之内幕,建设厅长王猷臣之一席谈》,《申报》,1928年11月25日,第11版。

⑦ 《同蒲铁路筹备之内幕,建设厅长王猷臣之一席谈》,《申报》,1928年11月25日,第11版。

⑧ 景占魁:《阎锡山与同蒲铁路》,山西人民出版社2003版,第5页。

理由是“工程浩大,需款甚多”^①。对于同蒲路的窄轨计划,铁道部也以不符合干线标准不予批准^②。

多次吁请无效后,阎锡山态度趋于强硬。他先令山西省建设厅积极准备,并完成对全路的测量。^③随后于1929年1月入京,携带以工代赈筹备同蒲铁路的工程计划书。^④在计划书里详细论述了同蒲路筹备修筑的规划,希望中央政府对于同蒲路究竟由部办或省办,以及同蒲路的轨距,给予明确答复。^⑤据山西省建设厅概算,总计需款3242万余元。他自然希望中央政府解决同蒲路所需资金。但是,中央政府态度消极,既表示无款可拨,又反对其修筑窄轨。当中央政府明确表示无款可拨后,阎锡山便拟定自筹筑路经费的计划,主要通过三种渠道:山西省政府筹资,山西省银行出资,借用正太路余利。^⑥

1929年6月之后,山西省正式启动同蒲铁路的准备工作,但因时局颇为微妙,军阀争战在即,阎锡山难以正式启动修筑工程。时人曾这样评论:“同蒲铁路修筑之呼声,以客岁(1928——引者注)冬季喧传为最盛,伊时官方对此全力进行,筹款勘路,大有水到渠成之概。嗣以权限问题,与中央交涉,未经决定,故此计划竟归停顿。”为获得中央批准,通过多种渠道进行呼吁。“省赈务会方面……电请国府及赈灾委员会先拨赈款一千万……并函省政府在中央未拨款以前先行垫款动工,以救灾黎,并分电蒋主席及内政部赵部长、铁道部孙部长。”旅京晋同乡则“就近赶向各方交涉”,并“派员向国府赈灾委员会暨内政铁道二部,敦恳拨款兴修”。山西驻京代表梁永泰、苏寿余也“就近呼吁”。但是,这种呼吁效果并不明显。“目下各方虽均已具必修之决心,然关键所在,当仍以时局之变化为转移耳。”^⑦

三、公营铁路的没落与省部合作的兴起

杭江铁路建成通车后,江西省提出展延杭江路为浙赣路的计划。江西省政府考虑到财力有限,希望与浙江省合作。江西省对于杭江铁路西延有强烈意愿,主要基于两个主要原因:其一,希望能建立浙赣两省经济联系的新通道。浙赣交界处是仙霞岭山脉,以脊线为界,分为钱塘江和鄱阳湖(信江)两个相背的流域,“两大河道之源流,虽谷道遥遥相接,而山脉中梗,分流背向,故由浙入赣,或由赣入浙,旧时交通惟恃驿道,以相贯联。即近年汽车公路勃兴,而浙赣两省会间水陆仍无直达途径,不得不作改趋长江弧形之绕道。”^⑧即通过钱塘江—大运河—长江—鄱阳湖的弧形绕道得以实现,“盖就地理环境言,浙西南与赣东壤地相接,关系密迩。未通车前,因山岭横隔,交通梗阻,商旅往还,须绕道长江,既耗金钱,又费时日。”铁路修通后,高山变坦途,原本的曲线被简短直线所取代。浙赣“两省之货物往来,均舍弃水道而利用铁道,可以直达市场”。^⑨

其二,以交通“剿匪”的名义,加速形成以南昌为中心的铁路网。1931年底,江西省政府新任主席熊式辉即明确强调交通与“剿共”的关系,“剿共工作失利,往往是交通阻塞之故”^⑩。熊式辉提出“交通剿

① 铁道部档案史志中心编:《中国铁路历史钩沉》,红旗出版社2002年版,第189页。

② 《国内要闻》,《申报》,1929年1月1日,第2版。

③ 《同蒲路全线测勘后详细报告》,《申报》,1929年1月15日,第2版。

④ 《计划兴修中之同蒲铁路》,《铁道公报》第3期,1929年3月。

⑤ 《同蒲路全线测勘后详细报告》,《申报》,1929年1月15日,第2版。

⑥ 《计划兴修中之同蒲铁路》,《申报》,1929年1月1日,第2版。

⑦ 《建筑同蒲铁路之呼声》,《申报》,1929年06月14日,第8版。

⑧ 《本路未筑以前浙赣两省沿线各地之交通状况》,《浙赣铁路月刊》第2卷第8期,1936年1月,第9页。

⑨ 朱惠清:《浙赣经济合作方案》,《浙江商务》第1卷第5期,1936年5月15日,论著,第88页。转引自丁贤勇《新式交通与近代江南交通格局的变动》,《史学月刊》2016年第8期。

⑩ 熊式辉:《宣誓就职词》,《赣政十年》,1941年编印。

匪”目标下的铁路建设规划,主要包括以南昌为枢纽,东设浙赣(南昌——玉山,与杭江铁路连接),西设赣湘(南昌——萍乡,与萍醴铁路连接),南设赣粤(南昌——赣州——韶关,与粤汉铁路连接)三条铁路线,配合对中央苏区的武力“围攻”^①。江西省建设厅在此基础上,拟定四大铁路计划:一是为浙赣,实际是由中央负责建筑;二是赣湘;三是京粤;四是赣闽。^②这一计划得到地方士绅和国民政府高层的肯定。“江西省府同人均壮其议。蒋委员长尤韪其说,并特派萧纯锦、吴健陶、龚学遂三委员为修筑玉萍铁路筹备员,积极进行。”^③在上述计划铁路线中,江西省更着重于连通广东的铁路。1936年7月,赣省政府秘书长萧纯锦、建设厅长李德钊赴沪,会晤铁道部部长张嘉璈,商筹修筑赣粤铁路。该路线以赣之樟树镇为起点,粤之韶关为终点,与粤汉铁路相衔接。现赣境内之樟赣段(樟树至赣州)决先由赣省政府兴建,需费800万,“决自筹半数,余半数则请铁道部筹拨,以便年内兴工。浙赣铁路杭江段改换钢轨,需费四百余万。该路现拟发公债七百万,抵措现款,原设轻轨,决移赣粤路樟赣段铺设。前拟以一部分轻轨改筑上饶至乐平铁路,闻暂已作罢。”^④出于路网贯通的需要,铁道部希望浙赣尽快与上海、南京等地联结起来。杭江铁路开通后,江西方面更希望与该路联结,“若赣浙线一成,则与浙江之杭江线相接,赣湘线再能继续完成,由此则循续渐进,展成大江以南之铁路弧形系统,树立图存救亡之确实基础。此诚为民族生存之中和,望吾中央及赣省人士急起图此百世之业也。”^⑤

浙江采用轻轨修杭江路,许多技术标准均未达到部颁标准,但运营情况颇佳。这成为铁道部最终确定优先建设浙赣铁路的基础。当江西省提出展延杭江路以变成浙赣路的计划时,铁道部决定以杭江铁路为基础,兴建一条东南铁路干线。铁道部认为,这是一条连接沪杭甬和粤汉两条铁路干线、横跨浙赣两省的东西向干线,使华南重镇广州及华东重镇杭州、上海与首都南京连接起来。无论从经济观点还是战略观点来看,意义都非常重大。^⑥因而,浙赣铁路是以省营铁路为基础延伸而成,期间,浙赣两省与铁道部形成了良好的合作关系,并通过浙赣铁路总公司这种企业形式,使省部间的合作变得更为稳定和持久。

抗战前,以浙赣铁路省部合作模式为蓝本,陆续启动了几条省部合作的铁路建设。主要包括成渝铁路(川黔铁路公司)、湘桂铁路和广梅铁路。其中湘桂铁路迅速修通,其他二条铁路因战争爆发而流产。但是,这几条铁路的省部合作模式是有所差异的。相比较而言,广梅铁路与浙赣铁路的运作模式比较相似。

1936年6月,两广事变处理结束,陈济棠去职,西南政委会撤销。蒋介石随即要求张嘉璈赴广州,“收拾西南人心,必先自建设始,最要为兴筑铁道,与黄埔开港”。在拟建铁道的计划中,广州至梅县铁路被认为最有经济价值,该路还可以由梅县建一支线,经丰顺而至潮安,与潮汕铁路衔接。“将来可自梅县展至赣州,与浙赣路相接,贯通粤闽浙浙四省,一旦海岸封锁,中央与粤省交通仍可保持。”起初,广东也对兴筑广梅铁路持积极态度,并拟由广东商人组织商办公司,将此路列为民营铁路,希望铁道部予以协助。^⑦铁道部次长曾养甫被任命为广州特别市市长和广东省财政厅厅长后,对筹款兴筑广梅、琼崖两铁路,争取完成南方大港工程等颇为积极,但很快发现商办广梅铁路是不可能实现的。^⑧商办广梅铁路

① 《江西省政府主席熊式辉在浙赣玉山段通车典礼上演说词》,《浙赣铁路月刊》第2卷第9期,1936年2月,第48页。

② 《赣建设厅积极兴筑四大铁路》,《平汉铁路月刊》第69—70期,1936年2月,交通鳞爪,第2—3页。

③ 李德钊:《浙赣铁路与江西之建设》,《赣浙特产联合展览会纪念册》,1934年版,第11—12页。

④ 《赣粤筹商兴筑铁路》,《路向》第2卷第8期,1934年8月,总第252—253页。

⑤ 《修筑浙赣湘铁路之意见》,《经济旬刊》1933年第24期。

⑥ 李占才:《中国铁路史(1876—1949)》,汕头大学出版社1994年版,第206页。

⑦ 姚崧龄:《张公权先生年谱初稿》上册,社会科学文献出版社2014年版,第149页。

⑧ 杨颖奇:《民国政治要员百人传》,南京出版社2014年版,第272页。

难以启动,广东省转而希望中央政府提供建设资金。铁道部因自身财力不足,拟向中英银公司商借材料及建筑款项。中英银公司因无力提供长期垫款,建议发行债票,“部方对此无异议”^①。1937年初开始,铁道部就积极与中英银公司联络,谋求外资的进入。

1937年7月30日,财政部、铁道部暨中英银公司、中国建设银公司在伦敦签订广(州)梅(县)铁路借款合同,借款额为300万英镑,其中100万英镑存在伦敦作为购料之用,委托中英银公司为购料代表,其余200万英镑交与中央银行充作外汇基金,由中央银行在国内支付法币,备付建筑用款。合同签订后,即成立广东铁路股份有限公司,股本5000万元。^②

同年8月,铁道部开始筹筑广梅铁路,组织测量队进行实地勘测。^③铁道部、广东省政府、中国建设银公司开始着手组织广东铁路股份有限公司,建筑经营从广东广州至梅县经福建长汀,止于江西贵溪的广梅干线及其支线和延长线。受抗战的影响,这一公司并未正式成立,债票也中止发行。

尽管广梅铁路最终未能付诸实施,但可以看出,铁道部在对全国路政进行全面掌控后,积极谋求与地方政府合作,拓展筑路资金来源,加速铁路干线建设。广州市立银行曾向广梅铁路工程局透支借款45万元。^④当然,在这种新型省部合作过程中,铁道部仍居于主导地位,并在发行广东省铁路建设公债过程中,成为新型筹资方式的推动者。在确定此次公债的担保品时,在铁道部的积极协调和不懈努力下,财政部和广西省从态度消极到表示支持。

在拟定发行公债之前,广东省政府曾就盐余担保问题向财政部请示。1937年1月,财政部回复是:“自民国廿年起,各省盐税迭经整理以来,早无附加名目,新盐法中亦无此种规定,且与外债担保有关。如因兴办某种事业,加征附税,致碍整个计划,纵由本部核转,亦恐难邀核准。又伦敦市场亦须以中央正项税款为担保之公债,方能销行。惟粤省盐税税率尚较他省略轻,本部正在统筹整理,分别增减。如果贵省对于缉私疏销能遇事切实协助,俾全年税收增加得如本部预期之数,自当由部就溢收税款酌定相当数额,以补助费名义拨付贵省,为发行此项公债基金之用。”^⑤有了这一回复,余汉谋、黄慕松增加了信心,在致孔祥熙电中提出发行公债的具体设想。援照玉萍铁路公债办法,由财政部发行。发行总额为2500万元,期限为20年,以中央指定由盐税项下划拨之补助费为基金,财政部盐务稽核所按照还本付息表,拨交基金保管委员会保管,以备偿付。^⑥

1937年2月13日,行政院函告铁道部、财政部,要求支持广东发行铁路建设公债。在此之前,黄慕松、余汉谋曾致电行政院副院长孔祥熙,表示“对于此事筹款办法,经与子文、子良、养甫诸兄商妥,由建设银公司投资,仿照成渝铁路成例,组织公司,主持进行。此项公债条例,敬乞早赐提院通过,俾利工程进行。”^⑦但财政部对此仍不热心,1937年3月27日,才致函铁道部勉强同意主稿起草公债条例,并表示可以“为助成粤省铁路建设起见,所有每期应付利息,由本部勉力担任,在粤区盐税增收项下提拨建设事业专款部分,如数拨充”^⑧。对盐余担保问题却迟迟没有作出明确的回复,借款合同拖延未签。1937年7月6日,张嘉璈面见蒋介石时,“报告广梅路借款至今尚未签字。由于英方要求以盐余担保,及财政

① 姚崧龄:《张公权先生年谱初稿》上册,社会科学文献出版社2014年版,第163页。

② 王方中:《1842—1949年中国经济史编年记事》,中国人民大学出版社2014年版,第476页。

③ 李柏林:《梅州史迹纵览》,广东人民出版社1989年版,第17页;中国第二历史档案馆:《中华民国史档案资料汇编》第五辑第一编,财政经济(三),江苏古籍出版社1994年版,第77页。

④ 姜宏业:《中国地方银行史》,湖南出版社1991年版,第368页。

⑤ 中国第二历史档案馆编:《中华民国史档案资料汇编》第五辑第一编,财政经济(三),第227页。

⑥ 中国第二历史档案馆编:《中华民国史档案资料汇编》第五辑第一编,财政经济(三),第228页。

⑦ 中国第二历史档案馆编:《中华民国史档案资料汇编》第五辑第一编,财政经济(三),第229页。

⑧ 中国第二历史档案馆编:《中华民国史档案资料汇编》第五辑第一编,财政经济(三),第230页。

部未允之故。”蒋介石“允即电孔财长”。^①此后，铁路公债才得以落实。实际上，广东省从3月份起，即以发行广梅铁路公债为由，加征盐税，坐配税^②每担收2.35元，附场税每担收2元。^③

5月间，铁道部与英国银团讨论广梅铁路借款时曾将三水至梧州铁路列入，准备以后由梧州再展筑至桂林，并增加两粤盐税每担5角为基金作为借款担保。由于粤盐一部分销行于广西，粤盐盐税加价及以粤盐附加税为基金发行公债理应征求广西省政府的同意，所以，广西省政府以加价将增加广西人民负担且未征得其同意为理由而表示反对。5月13日，张嘉璈致电广西省政府请求配合。5月15日，黄旭初致电铁道部与财政部，认为这一方案对广西不公。该铁路并不经过广西，却要增加盐税为广东省提供广梅铁路公债基金，“于桂省方面丝毫尚未提及，虽铁路并非一省之利，而人民知识短浅，责令额外负担，恐非简单理由所能向其解释”。他要求将邻省运桂盐斤改由桂盐务机关抽税，将所得税项由广西盐务机关存储于中央银行保管，以为筑路之基金，为将来广西省铁路发行公债基金之用，或由财政部计划建筑广西省内邕钦、贺梧两路，即就广西盐务机关加收之盐税筹拨。6月初，财政部和铁道部又致电广西省政府勿予反对，并表示将来建筑三水至南宁铁路时中央政府会补助广西。6月5日，广西省政府电复两部，提出新的交换条件：如中央不能取消增加盐税的决定，则可以通过发行500万元的公债，弥补广西建设费用之不足。铁道部回复广西省政府，称已与英国磋商建筑三水至梧州铁路，如果此线不能成功，铁道部将代为筹划南宁至龙州铁路。广西省政府对铁道部的回复表示满意，同意粤盐盐税加价。^④

浙赣铁路是抗战前省部合作建设铁路干线比较成功的范例，广梅铁路因战争的爆发而功亏一篑。但是，铁道部在两次部省合作中，由被动介入至主动为之，反映出对这种铁路建设模式的充分认可。这种做法，在《公营铁道条例》中却没有作出相应规定，所以，战前省部合作模式是在实践中逐步摸索成型的。广梅铁路并没有设立一个相对稳定的铁路管理机构，但其运作方式与浙赣铁路总公司基本相似，即以发行公债为基础，谋求国外贷款和向国内银行融资。这条铁路只涉及广东一省，且在抗战爆发前只完成了部分路线测量工作。因其战略价值远不如湘桂路和浙赣路，战争爆发后，广梅铁路建设遂告停顿。

四、地方铁路行政管理权虚置之趋势

无论民初的交通部，还是后期的铁道部，业已在技术、人才、规划、运营等方面形成与国家集中管理相匹配的控制力量。地方政府虽无法与中央政府一比高下，但是却通过不同方式参与铁路建设。民国时期的杭江铁路、同蒲铁路无疑是地方政府建设铁路的成功范例。近代安徽地方政府也多次表现出对铁路建设的兴趣，只是限于财力，几乎都是空有计划，最后无功而返。近代铁路建设的地方主义特色就在于其表现形态更多是以省为单位的铁路筹建与管理，也包括地方政府对其行政区域内国有铁路管理权力和铁路收益的分割乃至侵占。^⑤这种地方主义在清末商办铁路浪潮中达到高峰，民国时期，除了东北地区具有一体性外，其他如山西、广东等省，均以省界为范围，封闭性很强，省政府担当了主导者的角色，这显然有违于路网的整体性要求，这些省份地方公营铁路的建设，已然成为带有地方主义特征的政

① 姚崧龄编：《张公权先生年谱初稿》上册，社会科学文献出版社2014年版，第172页。

② 盐税中的岸税，由到达卡征收。

③ 茂名市地方志编纂委员会编：《茂名市志》上册，三联书店1997年版，第853页；肖耀洲：《电白盐税简介》，中国人民政治协商会议电白县委员会文史资料研究委员会编：《文史撷英》第8辑，1989年内部版，第40页。

④ 朱从兵：《铁路与社会经济——广西铁路研究（1885—1965）》，合肥工业大学出版社2012年版，第166—167页。

⑤ 胡春惠：《民初的地方主义与联省自治》，中国社会科学出版社2001年版；邓正兵：《广东地方实力派和地方主义研究（1927—1936）》，武汉出版社2001年版。

治区域化的符号和基础。这自然会受到偏于集权的铁道部的反制与收束。随着铁路集权化管制体制的不断健全,铁路建设和管理的地方主义成份开始淡化,即便有《公营铁路条例》的颁行,对地方铁路的发展也没有起到实质性的推动作用。

因为中央在规划、筹资、技术等方面具有绝对优势,公营铁路的建设与运行会受到极大掣肘,往往是无功而返。在铁路规划方面,显然中央居于主导地位,地方处于呼应、从属的地位。清末和整个民国时期,我们可以看到很多地方政府制订铁路发展规划,但少有地方政府对整个铁路网的规划提出具体的意见,有的只是受地方利益驱动,对中央拟定的铁路规划要求作出修改。应强调的是,近代早期的铁路规划基本出于西方人之手,这成为西方列强自筑铁路和提供筑路贷款的前奏。因为这些规划最终要得到中央政府的批准,如中东铁路、滇越铁路都是西方人通过条约或约章使清政府同意修筑的。在修筑过程中,中央与地方的关系,基本是互助的关系。国有铁路的建设,中央政府需要地方政府在征地、用工方面提供支持。对于民营或地方公营铁路,地方政府也希望中央政府给予政策上的倾斜和优惠。因为中央政府具有人员、标准上的优势,双方在合作、互助的同时,权力配置是不对等的,地方政府明显表现出依附的姿态。在运营方面,中央与地方之间的矛盾主要表现为利益的争夺,而且其表现形式不仅复杂,而且是多层次的。在一些半独立的区域内,铁路俨然成为其与中央政府关系的晴雨表,最为典型的是东北、山西和广东。这些具有半独立性的地方政府往往将对铁路的控制、从铁路运营获得财政收益作为与中央对抗的主要内容。随着地方独立性下降,铁路相关体制也相应发生变化。东北交通委员会在易帜后职能发生了明显的变化,但仍保持一定的独立性。广东省则在1929年以后完全放弃对粤汉、广三、广九铁路的控制权。同样是省营铁路,同蒲铁路因山西与中央关系没有发生大的变动,所以直到抗战时期,中央也一直无法染指这条铁路。浙江省的杭江铁路运营后不久,即被纳入由中央政府控制的浙赣铁路之中,这与浙江省与中央政府之间的关系趋于紧密不无关系。

就产业管理角度而言,铁路所牵扯出的权力分配关系的变动,是现代产业行政体系形成过程中中央与地方关系在集权与均权间的不断调适。无论是宏观经济管理,还是具体产业部门的行政管理,中央与地方关系越来越呈现出制度化的趋势。二者关系的核心是国家整体利益与局部利益、社会普遍利益与地方特殊利益之间的均衡问题,中央和地方之间的互动其实是一种利益博弈过程,也是在延续传统政权结构中“内”“外”关系的基础上进行的调整。在这一进程中,要面对两个具有悖论性质的外部条件的变化:一是以维护地方利益为指向的地方主义更为清晰地成为地方性政治行为的观念基础;二是地方政府作为行政管理主体的制度基础和法理基础逐渐形成。对于铁路而言,在“内”“外”官制改革中,难以像其他产业那样建立上下贯通的管理体制,兼顾中央与地方的权力,因而,完成偏向于“内”的政策取向,会面临更为复杂的困扰和阻力。

相对于晚清而言,民国时期铁路管理制度化水平明显提升,已形成了具有现代意义的铁路产业行政管理机构,这种机构与现代国家体制具有同步性。无论民初交通部,还是南京国民政府铁道部,业已在技术、人才、规划、运营等各个方面形成与国家管理相匹配的控制力量,铁路管理已不断趋于制度化与专业化,技术官僚队伍日益壮大,基于系统化的铁路技术标准和部门法规的管理格局逐渐形成。民国时期,铁路虽然没有像晚清时期那样成为政治变革和社会转型的敏感问题,但同样也和中央与地方关系的变动息息相关,铁路与政治格局之间呈现出极为明显的关联性,所牵扯出的诸多矛盾依然源于中央与地方间的权力博弈。

一般认为,地方实力派牵头组织兴建的地方铁路(包括省营铁路),是政治区域化的结果,或者是中央政府无力完全控制地方实力派的表现。但是,我们也应看到一些更为具体的政治区域化对铁路建设与运营的影响。这种观察应基于中央与地方政府在财政上的博弈,铁路投资机制与铁路收益分

配体制,最能体现二者之间的实力消长。一是地方控制铁路的财政目标。如广东对省内铁路的长期控制,是因为铁路成为地方财源的主要构成部分。当铁路主体权力为中央控制时,铁路修建运营过程中税捐、征地等,越来越受到地方的关注,成为中央与地方铁路权益争夺的实质性内容。二是中央与地方在铁路修筑资金筹措上的合作。在以外债为主的投资体制中,中央与地方的合作更多的是对外交涉和铁路管理上的相互配合。抗战前与抗战时期的浙赣铁路、湘桂铁路、川黔铁路与滇缅铁路均是中央与地方合作的产物,这种合作表面看起来是投资上的合作,但是,这并非表明二者在经费上存在着平等关系,而是中央财力增长的体现。换言之,地方与铁路关系的基础是脆弱的。在此后的铁路管理体制是集权抑或是分权的选择上,地方因缺乏铁路管理方面的积累和组织保障,实际上并没有多少话语权。

[马陵合:安徽师范大学经济管理学院教授

邮编:241000]

[责任编辑:杨 斌]