
“国联”调查报告与 20 世纪 30 年代 浙江新式交通建设的重估

徐 杨

【摘 要】 20 世纪 30 年代,浙江省进行了大规模的新式交通建设,在取得较大成绩的同时引发了批评。有舆论认为激进的建设政策造成了浙江省财政危机,耗资巨大的新式交通建设并未取得相应的经济效益。由英国人沙尔德领衔的“国联”专家调查团赴浙江调查后同样重申了这一点。事实上,彼时的财政危机是由于财政支出结构不合理、地方财政收入减少等一系列原因共同造成的,将之归咎于激进的建设政策并不公允。而新式交通对于闭塞地区、特殊行业的重要意义不应忽视。

【关键词】 浙江;新式交通《沙尔德报告》

【中图分类号】 K262.9;F512.9 【文献标识码】 A 【文章编号】 1007-1873(2026)01-0044-10

【作者简介】 徐杨,杭州师范大学历史系副教授 311121

20 世纪 30 年代,南京国民政府与“国联”在非政治性议题上互动频繁。这种互动以技术合作为名,主要包含文化、卫生以及经济建设事业等,其中又以经济建设事业为最重要的部分。^①而“国联”对华技术合作的方式主要是遴选专家来华考察,撰写调查报告并提出改进建议,供南京国民政府参考。

自 1931 年始,“国联”多批专家来华调查,形成多份调查报告。其中,1934 年英国人沙尔德(Arthur Salter)领衔的调查团对当时浙江的经济建设尤其是新式交通建设进行了较为全面的调查与评估,并形成《浙江省调查团报告》。该报告对浙江新式交通的建设既有肯定亦有批评。揆诸史实,这些批评意见存在着值得商榷之处。本文拟以该报告为基础,对 20 世纪 30 年代的浙江新式交通建设作一整体性重估。^②

一 “国联”专家与“浙江省调查团报告”

1930 年,时任浙江省政府主席兼南京国民政府建设委员会委员长的张静江,“欲扩充建设事

① 关于“国联”与中国的技术合作,参见张力《国际合作在中国:国际联盟角色的考察(1919—1946)》,台北“中研院”近代史研究所 1999 年版;洪岚《1933—1941 年南京政府与国联技术合作述论》,《广东社会科学》2007 年第 6 期等。

② 目前学界对于民国时期浙江新式交通的研究已有不少学术成果,既有对新式交通总体性的论述,也有对铁路或公路的专题性研究;既有对新式交通与区域社会发展之间互动关系的探究,也有对战争之于区域交通格局变迁影响的研究;既有以铁路为个案讨论企业运营,也有以主政者为中心讨论新式交通建设。从既有学术成果来看,以“国联”调查报告的视角来探讨浙江新式交通建设的专题研究尚少。相关研究参见张涤铭主编《浙江公路运输史》,人民交通出版社 1988 年版;徐望法主编《浙江公路史》第 1 册,人民交通出版社 1988 年版;丁贤勇《新式交通与社会变迁:以民国浙江为中心》,中国社会科学出版社 2007 年版;谭备战《张静江与近代浙江陆上交通建设》,《中国社会经济史研究》2011 年第 2 期;马陵合《债券质押贷款与近代华资银行投资铁路模式——以浙赣铁路为中心》,《中国经济史研究》2011 年第 2 期;翟戏娟、陶荣《沪杭铁路与沿线区域经济变迁(1912—1937)》,《民国档案》2023 年第 1 期等。

业,并为谋改革浙江省行政起见”,与国民政府英籍顾问怀德(Fredrick Whyte)商议,希冀通过他聘请“国联”财政及交通等专家来华协助规划建设事业。^①由于种种原因,这次尝试并未成功。1931年,国民政府正式致电“国联”秘书长爱文诺(Joseph Avenol),邀请“国联”专家来华。“国联”理事会商议后,同意派遣经济财政股股长沙尔德、交通运输股股长哈斯(Robert Haas)访华。此后,“国联”专家接续来华,广泛调查中国的基本经济状况。据现有文献,至全面抗战爆发前,“国联”专家至少有 7 次赴浙调查,其内容涵盖农业改良、农村信贷、农村合作、交通建设、公用事业等方面。^②这些调查团大多进行专项调查,只有 1934 年沙尔德领衔的调查团对当时浙江的经济建设事业进行了较为全面的评估。

1934 年 1 月,在全国经济委员会的安排下,沙尔德等 11 人赴浙调查。调查团成员包含 5 位外籍人士,即沙尔德、克里伯与勃洛(两人皆为全国经济委员会外籍专家)、来脱(全国经济委员会职员)以及温特(沙尔德的助理)。中方人士 6 人,即何廉与方显廷(两人皆为南开大学的经济学家)、郭承恩(京沪沪杭甬两路管理局前任局长)、王征(交通部前任次长)、邓贤(财政部职员)和周启邦(全国经济委员会秘书处职员)。何廉与方显廷主要负责浙江省基本经济情形及主要问题的调查,而省县财政问题的调查主要由克里伯与勃洛等人负责。调查团成员一面与政府官员、实业界与教育界人士谈话;一面至附近村落实地考察。每天晚上团员都要开会来交换彼此的看法,商讨次日的工作计划,工作十分紧张。

调查团的工作成果《浙江省调查报告》于 1934 年出版(以下简称为《沙尔德报告》)。该报告对当时浙江的农业生产、农村金融、交通建设、公用事业(电力、电信等)、工业建设等方面都进行了描述,指出问题并提出改进建议。例如,该报告花了大量的篇幅分析浙江农村“衰颓”的根源,指出了七大原因,即“农场面积过狭”“每亩产量过低”“价格减低”“告贷无门、信用制度之缺少”“租地方法之关系”“佃户所付田租(及租期)之关系”和“田赋”。该报告建议减轻田租及赋税、供给廉价及便利之交通运输、开发农村工业、提倡合作社制度等。

由于交通建设是 20 世纪 30 年代浙江建设事业的重要内容,因此,这一时期的浙江新式交通建设亦是《沙尔德报告》重点阐述的内容。该报告对于浙江新式交通建设的评述大致分为两个层面。首先,它对于浙江新式交通建设已取得的成果给予了高度的评价,认为浙江的经济建设最主要的成就就是新式交通建设。浙江省政府“对于有计划之经济建设,颇能不遗余力,已有成绩,大都为公路铁道及公用事业之建设”。^③关于这一点,在此后“国联”专家的专项调查中也再次予以确认。1936 年,“国联”专家哈斯来华调查交通建设。他在报告中写到“该省之主要建设事业,除完成浙赣铁路之杭江段外,并致力于公路交通之发展。盖江南诸省,公路交通之发展,当以浙省为最早也。”^④《沙尔德报告》还注意到,浙江将大部分的建设经费用于新式交通建设“观近五年建设经费,运输及交通占全部百分之七十五,农矿事业(水利除外)仅占百分之九.六。”^⑤

其次,《沙尔德报告》着重指出,浙江的新式交通建设过于激进,与当地的经济水平并不匹配。在付出巨大的财政代价之后,民众并没有从新建的交通设施中获取相应的回报。“省府建设经费概由民众负担,然尚未能使民众获得相当之利益。公路之建筑系向民众抽收筑路税捐,充作经费,估用地亩亦不贴价偿还。而公路之运用,亦鲜能达到经济目的。至论公用事业,虽能便利所在

① 沈立人《中国与国联技术合作》,生活书店 1933 年版,第 7 页。

② 见柏文治《国联与中国之技术合作》,《东方杂志》第 30 卷第 13 期,1933 年 7 月 1 日,第 107—111 页;张力《国际合作在中国:国际联盟角色的考察(1919—1946)》,第 326—330 页。

③ 沙尔德等《浙江省调查团报告》,全国经济委员会编《全国经济委员会报告汇编》第三集,全国经济委员会 1934 年版,第 97 页。

④ 哈斯《国际联合会交通运输组组长哈斯来华考察技术合作报告》,全国经济委员会编《全国经济委员会报告汇编》第九集,全国经济委员会 1936 年版,第 15 页。

⑤ 沙尔德等《浙江省调查团报告》,《全国经济委员会报告汇编》第三集,第 100 页。

区域之人民,然其建设费用,亦颇属不贲也。”^①因此,该报告认为浙江省政府极力推进新式交通建设,尤其是公路建设,主要是出于军事和政治目的,而非经济目的。“交通之迅速对军事及警政皆有重要关系,可以扩张政府之权威,抑平掣肘之乱事。此项功用,其为浙省近来建筑铁道及公路之主要动机,实无疑义。而以军输为其主要用途者,尤以公路为然也。是则建设厅以大部经费及技术努力于铁道及公路之建设,盖不为无因,毋庸讶异。”^②如此建设的后果,一则“造费之不贲,可使感觉负担之过重”,造成严重的财政负担;二则“鲜能为经济服务”。特别是公路建设,“对于货物之运转,利用极少,即有用之者,亦不过视为人行道而已”。^③

作为报告的执笔人之一,何廉此后又当面向蒋介石表达了上述观点。1934年,何廉受蒋介石之邀前往江西庐山与之会见。在会谈时,蒋氏让何廉就经济建设方面发表意见。何廉指出,经济建设要以国内的发展现状作基础,并以浙江的公路建设作为反例加以说明。何廉表示理解公路建设的军事价值,但从经济方面看,“老百姓并不会得到真正的好处”。何廉向蒋氏描述了在浙江调查期间的见闻:“几天来我在这些公路上旅行,很少看到什么车辆,可能超不过5辆,只看到一两辆载客的公共汽车,运输货物的机动车绝无仅有。公路尽管建造起来了,货物却仍只靠人力搬运,就农民来说,这些公路只是供他们用双脚来走的通道。”面对蒋氏的惊讶,何廉进一步解释,“农民付不起汽车运输费”,须“提供一种他们经济上力所能及的运货工具”。^④

《沙尔德报告》对于浙江新式交通的消极评价确是代表了一部分舆论的看法。1934年,南京《交通杂志》社的编辑洪瑞涛游历浙江,他对浙江铁路与公路的营运状况颇为担忧,指出浙赣铁路“在前两年,颇有进展,而在上年却显示着停滞的状态”;公路利用率“实还幼稚之极,很长的路线中,遇不到一二部车,私人的车辆更未一见”。^⑤作为国民政府的财政顾问,杨格(Arthur N. Young)也有类似的表达。认为浙江省“虽然建设方面取得相当成就,但是至少就短期来说是会发生严重困难的。土地税尤其是土地附加税急剧提高……对于农村人民来说,并没有得到任何看得见的好处,他们是很少用公路和铁路的。某些公用事业是用不应有的高昂代价建成的,以致成为‘用处不多’的事业”。^⑥本文拟从交通建设经费与财政支出结构的关系、新式交通与区域经济的关系对比展开进一步论述。

二 新式交通建设经费与省财政危机

在全面抗战爆发前,浙江的建设成绩常为时人所称道,亦有“模范省”的美名。^⑦而在诸项建设事业中,浙江省政府着力于“发展交通”与“振兴农业”两项,其中又以新式交通的建设为重。长期担任浙江省建设厅长的曾养甫在阐述浙江的建设政策时,多次强调“发展交通”要置于“振兴农业”之前,交通便利为振兴农业的必要前提。“故开发交通,非特应与振兴农业同时并进,且为振兴农业之先决条件。即以着手改良农业而言,亦须交通便利,方易进行,否则纵有良法美意,亦不易实施。”^⑧为此,浙江省政府也在交通建设上投入了大量的财政资源,并取得不小的成效。

在铁路建设上,从1927年至1937年,浙江省完成的铁路建设主要是杭江铁路与苏嘉铁路。苏嘉铁路于1935年正式开工,至1936年7月通车,全长约75公里。值得注意的是,苏嘉铁路作为京沪、沪杭甬之间的连接线,主要由南京国民政府铁道部负责筹建,“几经筹划,才于民国廿三年筹定

① 沙尔德等《浙江省调查团报告》,《全国经济委员会报告汇编》第三集,第98页。

② 沙尔德等《浙江省调查团报告》,《全国经济委员会报告汇编》第三集,第100页。

③ 沙尔德等《浙江省调查团报告》,《全国经济委员会报告汇编》第三集,第102页。

④ 《何廉回忆录》,朱佑慈等译,中国文史出版社2012年版,第80—81页。

⑤ 洪瑞涛《铁路与公路》,交通杂志社1935年版,第266、272页。

⑥ 阿瑟·恩·杨格《一九二七至一九三七年中国财政经济情况》,中国社会科学出版社1981年版,第86页。

⑦ 《居院长在省府纪念周致词》,《浙江省政府公报》1937年1月20日。

⑧ 曾养甫《发展交通与振兴农业》,《浙江省建设月刊》第6卷第1期,1932年7月,“论著”第2页。

的款,实行兴工”。^①因此,浙江省财政承担的主要铁路投资为杭江铁路。杭江铁路早在清末即有所筹划,汤寿潜、孙中山都有过建设杭州至衢州并延伸至江西等省的铁路干线计划,以此沟通浙东与浙西,促进浙东地区的开发。但由于种种原因,这一计划迟至 1929 年才付诸实践。张静江担任浙江省政府主席后,“为开发浙东便利行旅起见,爰有兴筑杭江铁路之建议”。^②1929 年 3 月,杭江铁路筹备处成立,至 1933 年 11 月全线竣工,翌年 1 月正式通车运营。杭江铁路自浙江杭州至江西玉山,全长约 335 公里。

在公路建设上,1928 年,浙江省制定了为期 6 年、共 4 000 公里的筑路计划。^③至 1935 年,全省已有 60 余县“均可乘车直达省垣”,“对于发展实业、沟通文化……实深利赖”。^④至 1937 年 5 月,浙江省完成了沪杭、杭徽、杭广、杭福等 9 大干线的建设,总里程约为 3 376 公里。其中省筑公路约 2 637 公里,商办及县办公路约为 739 公里。^⑤与北洋政府时期数百公里的公路里程建成数相比,有了跨越式的发展。

上述新式交通的成果取得是以大量的省财政投资为代价的。杭江铁路江兰段(杭州至兰溪)建筑经费约为 726 万元,金玉段(金华至玉山)建筑经费约为 576 万元,两者合计约为 1 302 万元。^⑥这还仅仅只是筑路费用,并不包括车辆、设备、附属建筑等支出。若加上上述经费,至 1935 年 6 月,杭江铁路的资本支出达到 1 407 万元。^⑦而公路建设中,省筑公路经费约为 2 020 万元。^⑧保守估计,这一时期铁路与公路的政府投资约为 3 400 多万元。而在北洋政府时期,浙江省财政预算中的建设经费只有 20 余万元。

为筹集筑路经费,浙江省政府采取了多种手段:其一,发行公债。1928 年,浙江省发行公路公债 250 万元,专作修筑省道之用。截至 1929 年 7 月,该项实际募得 216 万余元。^⑨1929 年 11 月,浙江省又发行建设公债 1 000 万元,拟以 628 万用于杭江铁路、58 万用于杭徽公路。但由于劝募困难,该项公债发行并未足额。至 1931 年 7 月,该项公债内拨付杭江铁路工程局的款项仅为 200 万元。^⑩

其二,加征捐税。浙江省政府以“浙江建设事业,年来颇为猛进,唯经费一项,素无的款”为由,在田赋项下带征建设费附加税。捐税名目及其税率每县各不相同。以杭县为例,建设费附加税分为建设特捐、建设附捐、治虫费和水利费,上期税率为正额每元加征 723 厘,下期税率为每元加征 424 厘。^⑪自 1928 至 1934 年度,浙江所征收的建设费附加税占到正额田赋的 69.3%。^⑫

其三,中央拨补。自 1927 年至 1931 年,中央政府每月从卷烟税中拨补浙江 10 万元作为建设

① 胡啸颖《苏嘉铁路面观》,《铁路杂志》第 2 卷第 2 期,1936 年 7 月,第 39 页。

② 乐仁《杭江铁路之现状》,《经济周刊》第 48 期,1931 年 11 月 4 日,第 226 页。

③ 《浙江省修筑公路计划大纲》,《浙江建设月刊》第 20 期,1928 年 5 月,“计划”第 1—3 页。

④ 浙江省公路管理局《浙江省公路建筑之经过》,《浙江省建设月刊》第 8 卷第 12 期,1935 年 6 月,第 19 页。

⑤ 沈景初《十年来之浙江公路》,《浙江省建设月刊》第 10 卷第 11 期,1937 年 5 月,“报告”第 2 页。

⑥ 《杭江铁路经费来源》,《杭江铁路月刊》“全线通车纪年号”,1933 年 12 月 28 日,第 11—13 页。

⑦ 浙赣铁路理事会《浙赣铁路要览》,1935 年编印,第 62 页。

⑧ 沈景初《十年来之浙江公路》,《浙江省建设月刊》第 10 卷第 11 号,1937 年 5 月,“报告”第 2 页。这一时期,除了省政府投资建设的公路外,主要还有商办公路和县办公路。商办公路主要为商人投资筑路,以长期的营业专利权为回报。在 1927—1937 年间,浙江省主要筑有杭海路、绍曹蒿路、衢常路等 14 条商办公路,总路程约为 479 公里,筑路经费约为 600 万元。商人筑路资本有限,且目的在于营利,工程建设质量不高。故而省公路局陆续收回杭余路、衢常路等约 256 公里商办公路,共给价约 60 万元。县办公路主要是某些财力较强的县自行筹款筑路,如兰溪县耗资约 29 万元修筑兰溪至寿昌段公路。县办公路的经费除了县政府的公款外,还通过加征捐税、募捐、商人垫款等方式筹集。至 1932 年,浙江省县办公路总里程约为 1 735 公里(《浙江省各县修筑道路表》,《浙江省公路统计》,浙江省政府建设厅统计委员会 1933 年印行,第 37 页)。1932 年后又有省县合作筑路,各县主要负责征地、招工、募款等事项。参见徐望法主编《浙江公路史》第 1 册。

⑨ 徐绍真《浙江财政概要讲义》,杭州财务人员养成所 1931 年版,第 155 页。

⑩ 徐绍真《浙江财政概要讲义》,第 157 页。

⑪ 《浙江省田赋项下带征建设费附加税率之调查》,《浙江省建设月刊》第 9 卷第 5 期,1935 年 11 月,第 5 页。

⑫ 《浙江省二十三年度征收历年田赋项下正附税数目表》,《浙江财政月刊》第 9 卷第 7、8、9 期合刊,1936 年,第 20 页。

专款,每年约120万元。^①在修建公路过程中,中央政府也曾拨借200余万作为筑路基金。^②

其四,各类借款。中英庚子赔款委员会、全国经济委员会、全国建设委员会、沪杭各地银行都曾为浙江的新式交通建设垫资。其中,借款数额较大的有以下几笔:一,1931年,向中国、兴业、地方、农工四家银行借款250万元,用于修筑杭江铁路金玉段。扣除前次借款利息,实收235万元;^③二,1932年,向中英庚子赔款委员会借款320余万元,用于杭江铁路金玉段的建筑材料与设备采购;三,向四省农民银行借款180万元,盐业等四家银行借款120万元,用于公路建筑;四,向全国经济委员会借款190余万,用于公路建筑。^④

浙江省在交通建设上的投资占据了大部分的经济建设经费。根据1937年浙江省建设厅的统计,自1928至1936年,浙江省财政支出经济建设经费5002万余元。^⑤若这一时期的铁路与公路建设以3400万元计,那么保守估计,新式交通建设经费在经济建设经费中的占比约为68%。可以说,全面抗战爆发前十年间浙江建设投入最大,同时成绩也最突出的就是交通建设。如果说,浙江较为激进的建设举措导致了财政危机,那么交通建设无疑是首要原因。

事实上,这一时期浙江的建设进程之所以争议不断,主要原因即是有人认为省财政无力应对大规模的经济建设。(浙江)于民十八年曾发行公路公债二百五十万元及建设公债一千万元,该年度全年用之建设经费,计增为一千二百余万元,大都皆投资于铁路公路。微论目前国民经济力能否负担公债,与是否需要此项建设,姑视其交通便利后,铁路公路所经之地,农村经济仍无由发展。故其用途虽与军事费有别,然因陡增巨额之支出,而使浙江财政益陷于穷困者则一也。”^⑥尤其是张静江主导下的建设事业,常被视为“铺张浪费,超越省地方财政负担能力”。^⑦张静江的继任者张难先谈及彼时的财政危机,虽语气委婉,但仍将矛头指向了他“浙江因前主席张人杰勇于任事,百废俱举,以致机关林立,负债达四千余万。”^⑧时任财政厅长王澂莹则表达得更为直接“吾浙省地方建设事业,近年以来,突飞猛进,凡所设施,几于应有尽有,在比较上,已具有相当之成绩。唯就过去之历史言之,因对于一切事业,均抱激进主义,不分缓急,同时并举,致与财政上之收支,失其均衡之势,事实上乃发生不良之影响,咸觉得难乎为继。”^⑨

然而,从省财政的支出结构来看,即使是在张静江主政期间,包括交通建设在内的经济建设支出的占比并不算高。1928—1930年间,浙江省财政支出总额约为6741万元,其中国家支出约为1539万元,地方支出约为5202万元。在地方支出中,经济建设支出(包括建设费、农矿费、工商费、交通费等)约为1168万元,占比为22.5%。事实上,这一时期地方支出最多的为公安费(包括警政与省防军经费)约为1614万元,占比为31%。^⑩这种支出结构延续了北洋政府时期以军警费用为主的地方财政。^⑪“综观二十余年来之支出,当以军事公安费居第一位,平均每年约在六百万元

① 陈体诚《最近之浙江公路事业》,《交通杂志》第1卷第8期,1933年6月,第110页。

② 范振《发展浙江公路之检讨》,《浙江省建设月刊》第10卷第11期,1937年5月,第7页。

③ 《杭江铁路经费来源》,第12页。

④ 《浙江省建设厅借款一览表》,《十年来之浙江建设经费》,《浙江省建设月刊》第10卷第11期,1937年5月,“表三”。

⑤ 《浙江省建设厅各附属机关十年来支出经费一览表》,《浙江省建设月刊》第10卷第11期,1937年5月,“表二”。自1930年后,为求省财政在账面上保持收支平衡,诸如交通建设等经费不再纳入财政厅的收支报告。浙江省建设厅另有一套收支系统。5002万元的经费中,1668.6万余元由省建设厅支出。

⑥ 张森《浙江地方财政第一次调查报告》,财政部整理地方捐税委员会1934年版,第5页。

⑦ 张履政《国民党统治时期浙江省财政厅的见闻》,中国人民政治协商会议浙江省委员会文史资料研究委员会编印《浙江文史资料选辑》第4辑,1962年,第132页。

⑧ 张难先《义痴六十自述》,严昌洪等编《张难先文集》,华中师范大学出版社2005年版,第518页。

⑨ 王澂莹《财政厅厅长长演说》,《浙江省建设月刊》第4卷第11期,1931年5月,第6页。

⑩ 浙江省财政厅编《浙江省财政厅最近三年省库支出分类统计表》,《浙江省财政统计》,浙江省财政厅,1931年,无页码。

⑪ 从1912年至1926年,浙江年均军费支出约为649.2万元,在总支出中占比约为40%。参见财政部财政调查处编《各省历年财政汇览(民国十六年浙江省)》,沈云龙主编《近代中国史料丛刊》第三编第52辑,台北文海出版社1989年版,第147—256页。

左右,若与实业教育费相比较,相差甚巨。”^①

1931 年之后,虽然公安费在省财政支出中的占比有所下降(年均占比约为 9%),但其他行政类支出(包括党务费、行政费、司法费、财务费等)仍居高不下。从一个较长时段来看,浙江省财政支出结构并不合理。尽管国民政府在财政政策上一再宣示“国家财政,应以经济建设为主要目的”。^②学者们也不断建言“必也于支配政费时,注重生产事业,救贫事业,使无产阶级生活安定,并能向上发展。”^③但实际上的浙江省财政支出比例仍以行政性支出为主。自 1928 至 1936 年,浙江省的经济建设类支出约为 5 002 万元,而行政类支出约为 7 904 万元。同期,浙江省财政支出约为 3.06 亿元,两者占比分别为 16.4% 与 25.9%。^④因此,从财政数据来看,包括交通建设经费在内的经济建设类支出并不是这一时期浙江财政困顿的主要原因。

据长期任职于浙江省财政厅的徐绍真所言,造成这一时期浙江省财政困难的原因大致有三个:其一为历史遗留原因,北洋时期军阀敛财不计后果,“取之不以其道,用之不得其方,以致财源日竭”。其二为财政政策原因,南京国民政府进行国地税划分,大宗收入均归于中央,“况经裁厘之后,收入更形减少”。其三为经济建设原因,“近年建设事业勃兴,需款至巨,而种种新政,又复相继举办,支出自然大增”。^⑤因此,将浙江省财政危机归因于激进的建设举措并不公允。

三 新式交通与社会经济发展

“造费之不赀”而“鲜能为经济服务”这是《沙尔德报告》对浙江新式交通建设的另一评价,特别是公路建设,“利用极少”。^⑥

彼时,铁路之于经济、军事乃至政治的巨大作用已广为国人所接受。杭江铁路开通运营后,虽然对社会经济没有产生立竿见影的效用,但“成绩就很使人满意”;“尤其有一种特征,使人认为是事业的成功者,便是货运的迅速发达”。^⑦杭江铁路沟通了浙东浙西两大区域,促进了商品流通与商业发展,并开始重塑浙江中西部的城镇布局与腹地空间。^⑧有时论认为,此路一开,“从此两浙精神圆满,七省公路血脉流通,商市之兴盛,人文之辐辏,皆将易如反掌”。^⑨

因此,《沙尔德报告》对于浙江交通建设的负面评价主要集中在公路建设上。事实上,这一评价并非只针对浙江,也是当时舆论界一种普遍言论。总的来看,对于公路建设政策的批判大致分为以下诸方面:

一则公路建设独为军事服务,于经济建设无大用处。如马寅初就曾言“我并不是反对汽车路,但汽车路只有在军事上的便宜,以今日而论,在经济上是尚无多大帮助的地方。”^⑩二则在中国经济产业未发达时,公路有利于外国商品的倾销。如穆藕初撰文指出,彼时的公路对于民众而言“未见其利,先受其害”。“虽然现在之公路便利军事运输固矣,其于沟通经济,传播文化,犹未也。在人民不唯未睹其利,实则先受其害。盖公路至某处,即外国经济势力侵入某处。所谓汽车也,汽油也,漏

① 张森《浙江地方财政第一次调查报告》第 5 页。

② 秦孝仪主编《抗战前国家建设史料——财政方面》,《革命文献》第 73 辑,台北“中央”文物供应社 1977 年版,第 149 页。

③ 贾士毅《中国经济建设中之财政》,1932 年,第 102—103 页。

④ 《浙江省财政厅最近三年省库支出分类统计表》,《浙江财政统计》;浙江财政厅第四科编《最近之浙江财政》,浙江财政厅 1931 年版,第 4 页;国民政府主计处统计局编《各省地方财政收支》,《统计月报》第 67、68 期合刊,1942 年 3、4 月,第 8—47 页。

⑤ 徐绍真《浙江财政概要讲义》,第 9—10 页。

⑥ 沙尔德等《浙江省调查报告》,《全国经济委员会报告汇编》第三集,第 102 页。

⑦ 农译《杭江铁路》,《交通经济汇刊》第 4 卷第 3 期,1933 年 6 月 15 日,第 2 页。

⑧ 参见丁贤勇《浙赣铁路与浙江中西部地区的发展:以 1930 年代为中心》,《近代史研究》2009 年第 3 期。

⑨ 《钱塘江桥开工纪念刊》,钱塘江桥工委 1934 年编印,第 34 页。

⑩ 马寅初《中国之经济建设》,《益世报》(天津)1935 年 10 月 5 日,第 3 版。

厄之数,与年俱增,而欧美日英之货亦随之而如水银泻地,无孔不入。”^①三则公路建设非但没有促进,反而破坏了农村经济发展,进一步增加了农民的负担。“它一方面侵吞农民的土地,夺取农民的工时,增加农民的负担,他方面又招来洋货之大量的输入,使帝国主义者更进一步地统制中国。”^②在持此论者看来,萧条的农村经济与便捷的现代交通形成了鲜明的对比,“而在破坏途上之农村,则过剩农产之无法宣泄也如故,资金涸竭而被扼于高利贷之锁链也如故,彷徨于饥饿线上之农民,则唯望债台之高筑,睹过剩而跌价之农产,对此风驰电掣之近代交通利器,相与雪涕而已”。^③

从全国范围来看,军事需求确为20世纪30年代公路建设最主要的动因。“我国公路之建设,近年以来,更有突飞猛进之现象。自然,‘剿匪’军事之进展,是其最大的动因。”^④无可讳言,浙江的公路建设亦受军事影响。1932年一·二八事变之后,南京国民政府为国防需要,决定在苏浙皖三省范围内修建6条公路,称为“三省联络公路”。其中5条公路与浙江有关,分别为京杭线、沪杭线、苏嘉路嘉王段、杭徽路、宣长路长泗段。同年,为配合“剿共”的军事行动,浙江又有“边防路”的修建。这些公路在浙江境内多集中于开化、江山两县,以沟通赣、闽两省,经费“省县各半负担”并限期完成。^⑤1932年11月,为发展中南部各省交通以适应“剿共”军事需要,苏、浙、皖、赣、豫、鄂、湘七省公路会议召开,拟定“七省联络公路”建造计划,由全国经济委员会负责督造。其中与浙江相关的有2条干线、11条支线,里程合计2217公里。^⑥

然而,浙江的公路建设并非全由军事逻辑主导。在1933年浙江省制定的公路路线网计划中,干线与支线合计里程数为4820公里。其中,纳入全国经济委员会筑路计划的约2442公里,占比为50.7%。^⑦换言之,有近一半的公路建设并不只着眼于军事目的。例如,为配合所谓“剿共”,蒋介石曾命浙江省先行建造“浙赣边境以及浙东、浙南地区的公路”,而张静江却以“营利为主”,首先建造萧绍公路,并将其三十年专营权交与商办公司,用所获资金继续修筑其余路段。^⑧至1934年,受全国经济委员会补助建成的公路只占总数的五分之一。^⑨

值得注意的是,浙江的新筑公路中有相当一部分为商办公司投资筑路。至1935年,浙江已筑公路约为3123公里,其中商筑公路约为479公里,占比约为14.3%。^⑩此外,还有政府以出租营业为条件向商办公司借款,称之为“承租路线”。至1937年,商办公司出借筑路的金额约为304万元。若以当时每公里8000元的造价计算,可建公路380公里。^⑪因此,在所谓的七省中,尽管浙江的公路通车里程数只排名第三(约为3160公里),但运营车辆的数量却排名第一(共637辆),约占七省运营车辆总数的38%。^⑫这在一定程度上反映了浙江公路建设的经济属性。

从资本回报率来看,彼时的商办公路亦属于有利可图的事业。浙江省第一家商办公路运输公司为杭余汽车公司,该公司承筑杭县至余杭段(杭县至昱岭关的第一段)。由于沿线集镇较多、商业较为发达,1924年该路通车后,反响甚好,盈利颇丰。每月营业收入约为2.3万元,除去各项开支,

① 穆藕初《1935年世界与中国经济之检讨》,《申报》1936年1月1日,第3张第10版。

② 田文彬《公路建设与农村经济》,《益世报》(天津)1936年3月21日,第11版。

③ 莫乔《国民经济废墟上的公路建设》,中国经济情报社编《中国经济论文集》第一集,生活书店1935年版,第209页。

④ 刘石克《交通建设与农村复兴》,《道路月刊》第52卷第2期,1936年12月15日,第35页。

⑤ 《浙省边防路决分两组建筑》,《大公报》(天津)1932年8月29日,第4版。

⑥ 徐望法主编《浙江公路史》第1册,第63、68、93页。

⑦ 徐望法主编《浙江公路史》第1册,97—99页。

⑧ 林黎元《“四象八牛”——南浔丝商十二家族》,中国人民政治协商会议浙江省委员会文史资料研究委员会编《浙江籍资本家的兴起》,浙江人民出版社1986年版,第41页。

⑨ “浙江省自筑之路,与受补助修筑之路,其长度相较约为四与一之比。”参见全国经济委员会编《全国经济委员会报告汇编》第二集,全国经济委员会1934年版,第63页。

⑩ 洪伟冰《浙江省公路概况》,《道路月刊》第50卷第2期,1936年5月15日,第39页。

⑪ 徐望法主编《浙江公路史》第1册,第88—89页。

⑫ 叶家俊《七省公路现况之概述》,《浙江省建设月刊》第9卷第7期,1936年5月1日,“专载”第10、12页。

可获利 1.2 万元。^① 这就为商资筑路树立了正面典型,余临、杭富等线因而由商办公路公司相继修建。^② 成立于 1928 年的杭瓶汽车公司经营杭县至瓶窑段的运输业务,1928 年 4 月正式营业,1932 年即收回了 8 万元的投资。从整体情况来看,根据 1933 年的统计,浙江省商办公路公司总投资约为 332.5 万元,已收回 199.6 万元,回报率约为 60%。^③ 从 1922 至 1937 年,浙江先后成立了 35 家商办汽车公司。以萧绍长途汽车公司营业收入最高,每月在 4 万元以上;鄞奉、鄞镇慈等公司次之,每月在 2 万元以上;绍曹嵩、余临、衢广、沪杭等公司又次之,每月在 1 万元左右;其他诸公司每月收入从数百元至六七千元不等。总体来看,“各路营业,以浙北为旺,盖各路互相联络,又与杭江、沪杭等铁路相连接,往返频繁故也”。^④ 这亦从侧面反映了浙江公路的经济属性。

不应忽视的是,交通设施是中性的,因军事而兴的公路仍可为经济建设服务。因此,更为关键的问题是,公路对浙江经济社会发展的影响究竟如何,能否体现其相应的经济价值。

众所周知,不同的交通方式各有优缺点。水运价廉,但速度较慢;火车运量较大,但运价较高且线路较为固定;而公路运价最高,但较为灵活,“适于短途量小之零星运输”。^⑤ 在民国时期,公路之所以利用率不高,主要受制于高昂的汽车运价。根据全国经济委员会的统计,汽车运费要比火车运费高至三倍左右,与水运相比,更是相差近十倍。^⑥ 因此,在有选择的情况下,汽车运输并无太大的竞争力。以杭广线为例,该线起自杭州,途经富阳、桐庐、建德、龙游至江山新塘边,几乎与钱塘江并行。与水运相比,“江、常、衢、兰等地,虽已有公路,而运费暴昂,大多数农村旅客,不胜担负,农村之产品,不易输出……尚未直接普遍享受公路运输之利益”。^⑦

然而,在水运不便而铁路又未及的地区,汽车运输仍有突出的经济价值。在公路修通前,临安、昌化、於潜三县地处山区、交通闭塞,除了竹木等部分建筑材料可用水运外,其余商品均依靠人挑车推,运量小而费时多。通车后,该地区的茶叶、山核桃、蚕茧等土特产以及粮油布匹等日用品都改用汽车运输。^⑧ 再如浙赣交界地区的常玉路(衢州常山至江西玉山),因无平行的水道,其运输业务反而偏重于货运。经营该路线的常玉汽车公司成立于 1928 年,货运量年均在 15 万担左右,营业收入日均约四五百元,最高可至千元以上。^⑨

更典型的是杭徽公路。在公路未通前,杭州与旧属徽州地区的陆路往来须翻山越岭,短则 8 天,长则 10 天,故杭州有“十日上徽州”的俗语;水路则有“钱塘七十二滩的险要”,“一般胆小的旅客,宁受跋涉苦劳,不肯冒险乘舟”。^⑩ 杭徽公路通车后,“由杭之徽者,一日而至”,^⑪ “此后皖南崎岖山路,不复再感蜀道之难”。^⑫

旧属徽州地区盛产茶叶,称为徽茶。近代以来,徽茶多运至上海行销海内外,其运输主要依靠新安江水运。茶叶多由陆路运至屯溪,然后装船循新安江顺流而下至杭州,再经沪杭甬铁路运至上海。但新安江航道条件并不好,滩多礁多,枯水期有的地方只能通行木筏。杭徽公路的通车则为徽茶的运输提供了一条新的途径。“至若杭徽路为联运皖南要道,客货运输,备称发达;该路所经地

① 《浙江建设厅出租三公司》,《道路月刊》第 50 卷第 3 期,1936 年 6 月 15 日,“调查”第 3 页。

② 徐望法主编《浙江公路史》第 1 册,30 页。

③ 《浙江省商办公路公司统计表》,《浙江省公路统计》,浙江省政府建设厅统计委员会 1933 年印行,第 16 页。

④ 叶家俊《浙江省公路运输状况概述》,《浙江省建设月刊》第 8 卷第 12 期,1935 年 6 月,“报告”第 34 页。

⑤ 赵述《一九三三年中国之公路》,《交通经济汇刊》第 5 卷第 1 期,1934 年 3 月 20 日,第 102 页。

⑥ 杜修昌《京沪杭沿线米谷丝茧棉花贩卖费之调查》,《实业部中央农业实验所特刊》第 9 期“特刊”,1935 年 6 月,第 34 页。

⑦ 《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。

⑧ 临安县交通局编《临安县交通志》,华艺出版社 1993 年版,第 108 页。

⑨ 常山县交通志编纂办公室编《常山县交通志》2002 年,第 143、147 页。

⑩ 陆丹林《杭徽印象》,《道路月刊》第 43 卷第 2 期,1934 年 4 月 15 日,“游记”第 1 页。

⑪ 唐玉虬《杭徽公路旅行记》,《旅行杂志》第 8 卷第 1 期,1934 年 1 月,第 51 页。

⑫ 杭州海关编译《近代浙江通商口岸经济社会概况:浙海关、甬海关、杭州关贸易报告集成》,浙江人民出版社 2002 年版,第 827 页。

域, 悉系高山峻岭, 交通素称不便……今则朝发夕至, 是以影响浙皖交通, 至为深切。”^①值得一提的是, 在新安江水路不便造成运输成本增加的情况下, 杭徽公路汽车运输的费用得以与水运持平, 有时甚至还要略低一些。从歙县运送茶叶至杭州, 如选择水运, 自屯溪循新安江东下至杭州, 每箱茶的运费自 0.6—1 元不等; 而选择汽车, 从屯溪至杭州每箱茶的运费在 0.56 元左右。在杭徽线上, 汽车有着较为罕见的价格优势。况且, 公路运输还具有时间优势。若水运, 须时 4 至 8 日不等, 而汽车仅需一日便可到达。^②

同时, 对于某些具有时间性的农产品, 公路运输使其远销成为可能。民国时期, 奉化水蜜桃在沪杭一带驰名遐迩, 但缺点是不能久藏。为保持新鲜度, 水蜜桃的运销常以时间性为首要准则, 公路运输高速、灵活的优势也就显现出来了。“唯鄞奉路当奉化水蜜桃成熟之后, 装运极旺, 盖水蜜桃成熟后, 不能耐时, 凡运销上海、华北、华南等处, 均借该路先运往宁波出口, 以其时间经济, 于运达上海等处时, 味尚甘而色尚善也。”^③因此, 公路运输对于某些农产品的商品化具有特殊意义。

上述数例表明, 公路的经济属性不可一概而论, 而应从不同区域、不同行业加以判断。“唯河南沿用骡车运货, 苏省南部及浙省北部, 水道纵横, 货运多借水路, 故该地运输业务, 偏重客运; 唯浙省常玉路(常山至江西玉山)因无水道, 遂以货运为大宗。”^④考虑到沙尔德调查团只在杭州及其周边地区活动, 该地区水网纵横, 水运发达, 得出公路“利用极少”的结论也就不足为奇了。

而以军事动因来全面否定公路的经济价值也并不客观。公路作为一种基础设施建设, 其经济作用的显现并不一定是立竿见影的。托马斯·罗斯基就认为, 虽然公路建设主要是出于军事考虑, 但“这一时期公路对地区经济发展的影响日益显著”; “如果要对战前中国的公路建设作一客观评价, 就应强调公路建设不仅刺激了商品流通, 而且也促进了人员及信息的流动、信息的传播, 还为居住在偏僻地区消息闭塞的数亿中国农民展现出一个新的世界, 正是在战前几十年里, 新建公路开始逐渐消除在中国许多地区间长期以来存在的交通不便现象”。^⑤

余 论

综上所述, 《沙尔德报告》对于浙江新式交通建设的批评值得商榷。彼时的财政危机是由财政支出结构不合理、地方财政收入减少等一系列原因共同造成的, 将之归咎于激进的建设政策并不公允。而将公路建设视为“鲜能为经济服务”, 则忽视了公路运输对于闭塞地区、特殊行业的重要意义。

细究《沙尔德报告》对新式交通建设的批评, 可以发现其主要的关切在于浙江的建设举措未与经济发展水平相适应。而这又与调查团主要成员自由主义的经济思想有着密切的关系。从相关的论述来看, 他们虽没有完全否定国家干预经济的合理性, 但对其有着深深的疑虑。如何廉长期在政府任职, 但他仍然认为“经由政府占有和经营的办法以实现工业化是不可取的”; “政府只能制定基本原则, 而这些原则是依据对政府实力的现实估计而作出的, 并应遵循这些原则进行工作”。^⑥方显廷的观点与何廉相似, 坚持大规模的国家干预须具备统一的政权、健全的民间经济组织等前提条件, 而当时的中国并不具备这些条件。基于此, 他认为“从目下国民经济之立场言, 则公路之建筑, 殊无足轻重也”。^⑦

① 叶家俊《浙江省公路运输状况概述》,《浙江省建设月刊》第8卷第12期,1935年6月,“报告”第33页。

② 参见建设委员会经济调查所统计科《中国经济志·安徽省歙县、休宁县》,1935年,第24—36页。

③ 叶家俊《浙江省公路运输状况概述》,《浙江省建设月刊》第8卷第12期,1935年6月,“报告”第33页。

④ 叶家俊《七省公路现状之概述》,《浙江省建设月刊》第8卷第12期,1935年6月,“报告”第12页。

⑤ 托马斯·罗斯基《战前中国经济的增长》,唐巧天译,浙江大学出版社2009年版,第216、218页。

⑥ 《何廉回忆录》,第97页。

⑦ 方显廷《中国经济之症结与统制》,《政治经济学报》第4卷第3期,1936年4月,第526页。

此后,沙尔德根据来华调查情况,撰写名为“中国与经济恐慌”的报告。这份报告中的诸多观点体现了其自由主义的经济观点。在工业发展上,沙尔德认为“中国工业之发展,宜渐次进行”;在对外贸易上,他坚持“设立保护关税以扶助各种工业,实际上毫无裨益”;在政府投资上,他认为“应设法规避者,为使政府耗费财力,投身于凡已由私人经营、而已发现其为不可获利之企业”。^①沙尔德自由主义的经济观念为时人所洞悉。该报告的译者在前言中言明其“多以英国正统学派为依归……论救济办法,则不愿政府多有作为”。^②

诚然,交通作为一种基础设施建设须具备一定的前瞻性,交通建设的开展不应完全受制于经济发展水平,而应适度超前。以经济自由主义的视角评价民国时期的浙江新式交通建设,仍有不甚合理之处。但值得注意的是,对于这一时期新式交通的社会冲击力不应估计过高。

彼时,对于普通民众而言,新式交通仍是一个较为“奢侈”的出行方式。根据金华商会在 1935 年对 10 个行业员工工资的统计,当时金华店员平均月收入在 9 元左右。^③同一时期,在兰溪的农村中,佃农(兼雇农)、雇农的平均月收入分别为 11 元与 5 元左右。^④杭江铁路从金华至杭州的三等票价需 5.7 元,至少是城市工薪阶层和普通乡民月收入的一半以上。^⑤即使在经济水平相对较高的省会杭州,工人的平均月工资也只有 13.83 元。^⑥往返杭州至金华的费用相当于其月收入的 41%。票价成为制约铁路走入乡民生活的一个重要因素。同样地,早在 20 世纪初,杭嘉湖地区就已引进公路运输。但直至 20 世纪七八十年代,公路运输才真正开始成为杭嘉湖地区农村主要的交通工具。^⑦富庶的杭嘉湖平原尚且如此,相对贫困的浙江中西部山区,交通现代化的步骤就更为缓慢了。新式交通对于区域社会、特别是农村地区的塑造能力也就更为孱弱了。如果说新式交通与浙江社会经济相互促进,那么 20 世纪 30 年代仅仅只是一个开始。

(本文为杭州市哲学社会科学规划“钱塘青年学者”专项课题“近代浙江财政转型与地方经济建设研究”(2025QTQN11)阶段性成果)

(责任编辑:王 鸿)

① 沙尔德《中国与经济恐慌》,全国经济委员会 1934 年版,第 69、118、123 页。

② “‘全国经济委员会专家沙尔特考察中国经济报告书’之译文前言”转引自张力《国际合作在中国:国际联盟角色的考察(1919—1946)》,第 152 页。

③ 金华县商会编制《金华县经济调查》,1935 年印行,第 81 页。

④ 冯紫岗《兰溪农村调查》,国立浙江大学 1935 年版,第 117 页。

⑤ 《浙江省杭江铁路客票价目表》,《旅行杂志》第 8 卷第 3 期,1934 年 3 月 1 日,第 107 页。

⑥ 《杭州市工人状况》,《浙江省建设月刊》第 4 卷第 4 期,1930 年,“统计”第 97 页。

⑦ 包伟民《江南市镇及其近代命运:1840—1949》,知识出版社 1998 年版,第 146 页。

League of Nations' Investigation Report and Reevaluation of Modern Transportation Reconstruction in the 1930s' Zhejiang **XU Yang**

The present paper , analyzing in detail League of Nations' finished report about Zhejiang' s reconstruction of modern transportation , argues that the fiscal crises attributed to the reconstruction work , which was criticized for its limited returns , was actually caused by unreasonable expenditure and reduced revenue , not by the alleged radical policies , and that the significance of modern transport for remote areas and specific industries should not be overlooked.

The Conception and Abortion of the German-Chinese-American Entente from the Perspective of International History , 1907 – 1908 **LIU Jianfeng**

The present paper , reconstructing the history , in which Germany as a growing power in the late nineteenth century tried to shift from Bismarck' s continental policy to the *world policy* aspiring for a global dominance , and this failed attempt had Germany isolated internationally , reveals that , in order to break the deadlock , Germany proposed a tripartite alliance involving the United States and China , and this plan finally aborted due to multiple factors , such as the US' s alignment with the entente countries and China' s distrust.

On and off the Stage of the Paris Peace Conference: Reinsch Men and the Shandong Question

LIU Chang

The present paper , delineating how the Reinsch Men , namely , Paul Reinsch , E. T. Williams , Stanley K. Hornbeck , and Thomas F. Millard , all of whom believed that the friendship between the United States and China be treasured , and Japan' s expansionism definitely be a threat to the U. S. , strove to prevent the U. S. government from ratifying the Treaty of Versailles , regrets to admit that these East Asian experts' marginalized careers pushed them to radicalism , and weakened their influence.

The Financial Practice of Tang' s Central Government and Disputes over Appointment of Personnel: DiWu Qi and His Story **WU Yaohan**

The present paper , employing an integrated method delving into concrete financial policies and institutions and focusing on political factors , such as the power of appointment , observes that the repeated rise and fall of Diwu Qi , a significant financier living through the rebellion led by An Lushan and Shi Siming , shed light on the diversification of financial practice of Tang' s central government as the pattern of financial power constantly changed during Xuanzong and Dezong reigns.

The Administrative Mechanism and Interpersonal Network for the Promotion of Officials in the mid-Southern Song Dynasty **ZHANG Yibing**

The present paper , having its observation based on one copy of document recommending Shu Lin , a renowned scholar of the orthodox Confucianism , to be promoted and given a new post , makes an attempt to reconstruct the institutional details regarding officials' promotion in the mid-Southern Song , and suggests scholars pay greater attention to the interpersonal network built on recommendation , which exerted deep influence on the politics at the grassroots level.

Analyzing the Transformation of Land Figures within the *Liangzhang* System in Jiangnan Taxation , 14th to 16th Centuries **LIU Yichen**

By reconstructing the process of the tax reforms in Suzhou Prefecture and Songjiang Prefecture , this article