

论战时国民政府开发西部取得的成效及其不足

尚季芳

(西北师范大学 文史学院, 甘肃 兰州 730070)

摘要:抗战爆发后,随着东南的沦陷,国都的西迁,大后方的地位日渐重要。为了抗战建国,国民政府先后制定了一系列发展大后方的政策,诸如扶持建立工业、发展农业、兴办水利、开发交通等。在国家政权力量的介入以及人民的支持下,这些政策的实施取得了一定的效果,使西部社会的各个层面发生了一定的变动,不仅初步改变了西部贫穷落后的面貌,而且有力地支援了抗战。但是由于抗战特殊时期,国民政府无力投入巨资于西部的开发;同时由于西部各地方实力派的掣肘,使许多开发措施很难真正付诸实施;加之国民政府自身的短视,对开发西部抱以功利主义的态度,使得开发政策总是因人因时而变,没有长久性和系统性。其开发成果也相应受到了影响。

关键词:抗战时期;国民政府;开发西部;政策;成效

中图分类号: K265

文献标志码: A

文章编号: 1674-5248(2010)04-0050-08

抗战爆发,东南沿海相继沦陷,举国震动。为了保存实力,国民政府将国府迁到重庆,依托大后方,继续抗战。1938年,《非常时期经济方案》开篇就指出:“经济政策应适应时代之需要,是以在非常时期一切经济设施应以助长抗战力量求取最后胜利为目标。凡对于抗战有关之工作,悉当尽先举办,努力进行,以期集中物力、财力、早获成功。”^[1]其实施的具体方案是推进农业、发展工矿、筹办工垦、发展交通、调剂金融、管理贸易、例行节约等。根据这一目标及其方案,国民党政府制定了一系列开发大后方的政策,取得了不菲的成效。这其中既有国民政府国家力量的介入,也有后方民众不懈的支持。但是,随着抗战的胜利,国民政府的短视立即体现出来,从西部撤人、撤资,后方各项事业陷入了困境,开发西部未能持续发展下去。

一、战时国民政府开发西部政策取得的成效

1. 国民政府开发西部的工业政策:初步改变了西部的工业的落后面貌

在国民政府的大力扶持和内迁厂矿员工的共同努力下,大后方的工业迅速发展起来。到 1940 年底,经工矿调整处协助内迁的厂矿共达 448 家,机器材料为 70900 吨,技工 12080 人。其中机械工业占 40.4%,纺织工业占 21.65%,化学工业占 12.5%,教育用品工业占 8.26%,电器制造业占 6.47%,食品工业占 4.91%,矿业占 1.78%,钢铁工业占 0.24%,其它工业占 3.8%。迁往地分布为:四川 254 家,占 56.67%;湖南 121 家,占 29.21%;陕西 27 家,占 5.90%;广西 23 家,占 5.11%。^[2]由于工厂内迁、复工及新建工厂,初步建立了大后方的工业基础;而且形成了重庆区、川中区、广元区、川东区、桂林区、昆明区、贵阳区、沅辰区、秦宝区、宁雅区和甘青区等若干个工业区域。这些工业区域的形成,改变了西部的工业布局,出现了若干近代工业新的生长点,促进了西部近代工业的发展,影响深远。

再以重庆和陕西的情况分析大后方工业布局的变化。重庆是四川的重镇,战前四川的大部分工业设于此地。据

*收稿日期: 2010-02-09

基金项目: 2008 年教育部人文社会科学基金项目“近代西北民族地区毒品危害及禁毒研究”(08JC770020); 2009 年第 45 批中国博士后科学基金项目“民国时期甘宁青地区毒品危害与禁毒研究”(20090450847); 2009 年西北师范大学“知识与科技创新”工程科研骨干培育项目“近代甘宁青地区地震灾害及赈灾研究”(NWNNU-KJXGC-1SK0303-8)

作者简介: 尚季芳(1976—),男,甘肃张家川人。副教授,在读博士后,硕士生导师,主要从事中国近现代区域经济社会研究。

1935年统计,重庆的工业主要包括机器厂 10 余家,制革厂 4 家,面粉厂 3 家,染织厂 15 家,肥皂厂 6 家,罐筒厂 2 家,油漆厂 2 家,电池厂 4 家,火柴厂 5 家,玻瓷厂数家及其他一些手工工场。这些工厂大多规模狭小,设备简陋,产量质量低劣,销路不畅。因此有人评论说重庆“虽是西南诸省中一个最优越的都市,可是它在战前几乎是无工业可言的。它那时所有的工业,只少量的农产加工业,和利用外来原料的手工业织布工厂而已”。^[3]但是,抗战后,重庆工业发生了巨大变化,重庆很快成为一个集兵工、机械、钢铁、煤炭、纺织、化工、电器等工业为主体的工业基地。重庆的工业不仅在四川,而且在整个后方都占有举足轻重的地位。以下表为例:

重庆工厂数、资本、职工等所占比例(至 1944 年底止)^[4]

	全后 方计	四川 总计	重 庆	
			数 量	占大后 方% 占四 川%
工厂(家)	5266	2382	1518	28.82 63.72
资本(千元)	4801245	2542522	1408125	29.32 55.38
职员(名)	59246	25568	14517	18.65 56.77
工人(名)	359663	154403	89630	24.92 58.04
动力机(部)	5225	3173	2302	44.05 72.54
工具机设备(部)	8727	5133	4320	49.50 84.16

很明显,重庆的工厂数、资本、职工、工具机设备在四川占有绝对优势,在整个大后方也占有相当优势,尤其是工具机设备和动力机设备几达一半。不难设想重庆工业为支援中国长期抗战起了巨大作用,难怪乎有人称重庆为战时中国的“工业之家”,绝非虚言。

再以陕西为例,据 1937 年前实业部的统计,陕西近代工业企业只有 10 家,占全国工厂总数的 0.25%;资本额仅有 2757000 元,占全国资本总额的 0.74%;工人只有 4635 人,占全国工人总数的 1.01%。抗战爆发后,由于国民政府积极组织工厂内迁,并鼓励兴办工厂,陕西工业一展强势增长。至 1942 年,已有工厂 385 家,占国统区总数的 10.24%;动力设备有 13885 马力,占国统区总数的 9.63%;资本额 105319000 元,占用统区总额的 5.43%;工人总数为 23510 人,占用统区的 9.74%。^[5]陕西近代工业的发展,初步改变了西北地区的工业状况。

就其他地区而言,过去青海、宁夏没有近代工业,其它川、滇、黔、陕、甘、桂、湘七省的近代工业也只占全国工厂数的 6.02%,占资本数的 4.21% 和产业工人数的 0.79%。^[6]而到 1942 年,后方各省工业数超过 3700 家,其中四川有 1654 家,占 44%;湖南 501 家,占 13%;广西 292 家,约占 8%;云南 106 家,占 3%;贵州 112 家,占 3% 强;陕西 385 家,占 7%。^[7]无疑,新兴工业区和各省工业数量的增长,初步奠定了西部地区的工业基础,为西部地区的

工业近代化作出了一定贡献。诚如钱昌照所说:“这些能源工业推动了内地的工业发展,使原来十分落后的地域有了工业,就全国来说,最终使工业配置有了一定的改变。最为显著的是,今日成为十大工业城市的重庆市,就是这时奠定基础的。”^{[8] 68}

2 国民政府开发西部的农业政策,使大后方的农业发展迅速,有力的支援了抗战

农业政策的实施,取得了一系列成绩。在农业改进方面,主要表现在优良品种的培育,棉麦病虫害的防治,化肥绿肥的推广以及农业生产工具的改进。在水利方面,西部不仅出现了大型农田水利灌溉系统,而且也出现了一些现代化的水利思想。李仪祉先生对陕西水利建议不遗余力,他主持修建陕西水利工程,从原料、设计、施工方法以等方面都采取现代化的标准。正如王敬成所言:“近年来,由于水利大师李仪祉先生的倡导,新式的农田水利在西北各省确已首屈一指,实际上在全国中亦能占到领导的地位。”^{[9]27}他所主持修建的水利工程是为陕西现代化农田水利事业之发端,实际上也就是国内现代化农田水利事业的开始。农业技术的改进,水利工程的兴建,使西部的粮田面积有了很大的增加,粮食产量也大幅度增加。以川、桂、滇、黔四省 1937—1942 年谷、麦、棉种植面积为例。

川、桂、滇、黔四省 1937—1942 年谷、麦、棉种植面积^[10]

	1937	1938	1939	1940	1941	1942
谷(千市亩)	66887	76714	78753	73795	71885	73473
麦(千市亩)	42996	51026	49478	49635	51432	57485
棉(千市亩)	3050	3727	4816	6005	5397	5378

从上表可以看出,这四省的粮食种植面积从 1937 年后逐年上升,尽管有些年份有所下降,但总体呈上升趋势。

总之,抗战时期,国民政府采取上述一系列发展大后方农业的措施,使大后方的农业经济取得了一定程度的发展。农贷数量逐步扩大,开垦荒地成效显著,耕种面积大大增加,农业耕作技术提高,新品种逐步推广,农作物总产量大幅度上升。不仅解决了人民的衣食问题,而且为争取抗战胜利奠定坚实的物质后盾。

3 抗战时期交通建设的发展,促进了地方经济快速发展

在交通运输方面,西部的公路建设取得了很大的成就,下表反映了 1938—1944 年的情况。

历年公路新筑、改善历程一览表^[11]

单位:公里					
年度	新筑里程	改善里程	年度	新筑里程	改善里程
1938	973	5584	1942	755	15347
1939	2587	9802	1943	1571	16666.5
1940	949	9313	1944	2228	20306
1941	2616	11883	总计	11675	88901.5

依表可知,7年时间共新筑公路11675公里,改善公路88901.5公里,成效还是很显著的。在铁路方面,西南除湘黔线到抗战胜利建成外,其它的完成工程量不多。在西北,陇海铁路通到了天水,又修筑了咸阳到同官的支线。

交通的发展,带动了沿线各地经济的发展。1943年10月《陕行汇刊》上载文指出:“西北方面的工业,因资金人员交通种种关系,渐渐兴盛起来了。陕西在西北各省中工业较为发达,尤以陇海铁路及咸同铁路沿线各县为盛。”^[12]宝鸡由战前一个不起眼的小镇发展成为秦宝工业区中举足轻重的工商业城市。茅盾称其为“战时景气”的宠儿。1941年,当他经过这里时,看到了宝鸡繁盛的一面。“宝鸡的田野上,耸立了新式工厂的烟囱;宝鸡城外,新的市区迅速的发展,追求利润的商人,投机家,充满在这新市区的旅馆和酒楼;银行,仓库,水一样流转的通货,山一样堆积的商品和原料。这一切,便是今天宝鸡的‘繁荣’的指标。人们说:‘宝鸡有前途!’”^{[13]37}当作者旅行到兰州时,又见到“新开张的洋货铺子三三两两地在从前没有此类店铺的马路上出现了,新奇的美术字的招牌异常触目,货物的陈列式样也宛然是‘上海气派’;陌生牌子的化妆品,人造丝袜,棉毛衫裤,吊袜带,手帕,小镜子,西装领带,应有尽有,非常充足”。^{[13]7-8}有人还高兴地预言道:“陇海铁路甘肃段之完成实为甘肃以及青海经济前途之所系也。当陇海铁路尚未通达潼关之前,陕西之经济及社会状态与今日之甘肃青海相似,及铁路通达潼关而陕西情形一变,及通车至西安而大异于从前矣。将来陇海铁路西展到达天水,则甘肃之经济及社会状态,将为之一变,而通达兰州之后亦将更异于今日。则今日西安市之繁荣他日将同见于兰州也。”^[14]在西南地区,滇缅公路的筑成,在军事上和战略上起了巨大的作用,综计抗战时期,由滇缅公路和中印公路先后运入我国的战略物资49万余吨,汽车万余辆。其中汽油等油燃料20余万吨;棉纱、布匹等生活用品3万余吨。^[15]滇缅路通车后,昆明成为西南地区重要的经济、文化、军事要地,交通的枢纽,昆明市的人口由10万人迅速增加到30万人。抗战时期许多在云南建立的厂矿企业,比如矿业公司、煤业公司、昆明炼钢厂、中国电力制钢厂、云南钢铁厂、资源委员会昆明电器器材厂、中央电器厂、桐油厂、制茶厂、云南纺织厂……都是滇缅公路建成通车后建立和发展起来的。厂矿工人由战前的2000人,增加到战时的数万人。

4. 上述工业、农业和交通运输业的发展,加速了西部社会近代化的步伐

西部工农业及交通运输业的发展,刺激了大量的人口西进。受到外力的冲击,西部社会的各个层面都在发生着变动和瓦解。抗战开始后,西部各大城市人口迅速增加。如昆明人口也迅速增加至30余万人。^[16]西安市1939年人口为217584人,^①到了1946年,人口达到549199人。^②七年的时间增加了30多万人,增长之快,可见一斑。这些人口当中,以从事工商业者居多。以1944年10—12月西安市

的人口职业分类为例。见下表。

1944年10—12月西安市的人口职业分类^③

项别	合计	农业	矿业	工业	商业	交通业
计	392259	6774	1051	60316	50957	29373
项别	公务	自由职业者	人事服务	其他	无业	未满12岁
计	34632	9855	86535	22950	31880	57966

从上表可以看出,西安市从事工业和商业的人数111273如果再加上交通业人数,总共为140656人,占总人口的三分之一多。西安市已成为名副其实的工商业城市。当然,这些人里面有大量的外籍人,他们有很大的流动性,一旦战争胜利,他们返回原籍,势必要影响西安市的经济。

靠外力的推动和示范作用,西部人的生活方式、消费习惯也在慢慢的发生变化。这首先表现在城市的居民身上。如西安市“因各方面之日趋繁荣进步,长安古城,已成一新式都市。一般市民受环境之变迁影响,旧有习惯,亦部分随之改变。现今就男子蓄辫,女子缠足二事而言,在西京城内,已绝少见矣。同时女子教育,已趋发达,尤以小学为甚。随之而来之都市向有奢侈风尚,亦与日俱进。偶行大街,红男绿女,俨若沿海各大城市。至于吸食鸦片之瘾君子,因政府例行严禁,成效显著,过去之遍地罌花,现已不见矣”。^④甚至在僻远的西宁市,人们追逐时髦也不亚于西安。对西装革履、礼帽旗袍等新式打扮“西宁城镇男女纷纷仿效”,“地方政界要员、绅士也以穿西服为时尚。30年代后期,中学生几乎都是新式的装束”。^[17]

这时期的妇女教育也有了很大发展。以贵州、云南为例。据统计,在贵阳市,1937年识字妇女为4962人,占妇女人数的7%左右,^④而1942年底,已增至20716人,识字率达24.6%,同战前相比较提高了三倍。昆明市妇女,1937年识字人数为12831人,识字率占24%,而1944年则增至38528人,识字率达90%,其中接受初等教育者为27552人,占妇女人数的60%以上,接受中等教育者达7142人,占妇女数的17%,受高等教育者达180人,占妇女人数的4%。^⑤

总之,大批工厂内迁、农业的发展以及交通运输的进步,人口西进运动,使西部社会渐渐浸染了一些新思想、新风气,过去的封闭、保守逐渐被开放、进取所代替,近代化趋势日渐明显。

二、战时国民政府开发西部政策取得成效的原因

纵观国民政府开发西部能够取得一定的成效,国家力量的介入是一个重要的因素。

前已述及,在厂矿企业的内迁中,国民政府起了策划、组织和领导作用,为沦陷区的企业迅速转移大后方提供了

条件。同样,在西部的工业,尤其是重工业基础的建设方面,国民政府也起了巨大的作用。以资源委员会开发西部重工业为例:众所周知,抗战前,西部重工业基础薄弱,不仅数量少,而且水平低。抗战开始后,要在短期内建立起西部重工业的基础,如果单靠地方政府或民营工业很难完成。针对这种现状,资源委员会迅速的承担了这项重大的建设任务。据1938年公布的《经济部资源委员会组织条例》规定,资委会的主要任务是:1.创办和管理经营基本工业;2.开发和管理重要矿业;3.创办和管理经营电力事业。4.举办政府制定之工业。可见,资委会把重点放在建立重工业和电力工业上。原因何在?据资委会副主任钱昌照回忆说:“资源委员会之所以不惜冒亏本风险,乃是本着举办重工业的原则进行的。资源委员会开始从事企业活动时,曾明确规定了经营范围,其中主要的是‘为国防所必需’,‘规模宏大,私人没有力量办,或虽有力量而由于经济效益上无把握不愿意去办的事业’,‘精密制品为自给上所必需’,以及‘目前无利可图的事业’。这些原则资委会是尽力贯彻了的。”^{[8]68}资委会主任翁文灏也说:这些企业,不论“动力之来源,燃料之生产,钢铁之制炼,重大机器及电机之制造”,还是“大量水泥、肥料、食糖及基本化学品之生产”,“实为全国经济之根本,亦为工业化必需之基础,如不确为建立,则中国经济不易独立自存”。^⑤的确,在大后方,随着人口的猛增,食品工业、纺织工业等轻工业获利十分丰厚,而且风险小,资金周转快,容易投资举办。而一些重工业见利慢,利润低,甚至有亏本的风险,一些企业主很少问津,而这些企业又是国防所必需的。所以,资委会承担这项任务是大势所趋。

在具体举办的方针上,由中央和地方合营,中央出钱,地方出力;企业由资委会全权处理,地方不过问,人事全由

资源委员会配置;年终结算,利润各半分配,中央所得到的50%,仍保证用于地方兴办工业。地方对此政策,也大多持赞同态度。很快资委会在四川、云南、贵州、陕西、甘肃、和青海等处建立了厂矿企业。“到战争结束时,厂矿单位共有121个,其中火力发电厂26个,煤矿19个、石油矿3个(玉门和新疆独山子等)、铁矿和铜铅锌矿4个、钨锡锡汞矿11个、冶炼工业37个,等等。总计会属各企业的主要产品:钢铁、有色金属、电力、煤、电动机、汽油、酒精等,到1944年,年产量与1939年或同一产品开始正常生产的年份相比,增加10倍以上的有3种,增产5至10倍的有2种,增产1至5倍的有10种,减产的仅有发电机1种。与此同时,其他民营或其他国营企业的同类产品增长远远无此之速。”^{[8]67}不难看出,资委会所投资兴办的重工业,重点在电力、工矿和冶炼等方面,在当时,这些企业的建成,对支援抗战和发展大后方经济起到了巨大的作用。

有些文章评价资委会参与大后方重工业建设,对民营工业极尽压迫摧残,成了国民党四大家族掠夺人民财富与民争利的重要机构。关于这一点,我们要看到它的功用。钱昌照说到:“抗战时期后方各省大小所谓‘工业中心’约有39处,其中资委会电厂供应全部或大部分动力的就有17处;又如资委会与民间合营由资委会主办的天府煤矿,所产煤炭,供应重庆航运业所需80%、兵工厂所需的55%。举一反三,其他企业,也起着类似作用。”^{[8]69}

如果再从地方的角度来看,地方政府也欢迎中央如此做,因为这些工矿企业不仅给地方带来了利益,也缓解了地方政府的经济压力。甘肃省建设厅厅长张心一说到:“我们很情愿这样做,因为我们只求地方及人民受实惠,自己不必揽权,不必居功。”^[18]甘肃玉门油矿是资委会创办的重要工业,我们看看它历年的产油情况,见下表:

1939—1945年玉门油矿产油情况表^[19]

年份	1939年	1940年	1941年	1942年	1943年	1944年	1945年
原油加工量(吨)	428.507	1346.756	11812.375	46326.318	61353.196	68510.853	65767.597

从上表可以看出,玉门油矿原油加工量从1939年开始,逐年上升,一方面表明资委会对油矿的投资力度逐步加大,另一方面,也从侧面看出该油矿对国家的贡献越来越大。不仅如此,玉门油矿还培养了大批人才,为后来国家石油的发展作出了重要贡献。有人说:“玉门油矿的出现,毕竟是中国现代石油工业的起步。抗战时期所生产的动力资源,不仅有助于国家渡过战争的难关,也促使政府开始筹划国内未来的石油工业。1949年以后,海峡两岸几乎都是立足于这个基础,继续发展石油工业。……我们更会发现,抗战时期曾在玉门矿区参加钻井与炼油的技术人员,即是后来海峡两岸石油工业发展的主要推动者。”^⑦如果撇开主观或是意识形态的影响,去真正审视资源委员

会,我们认为它对平衡东西部工业布局的不均,初步建立大后方的工业基础起了很大的作用。

当然,国民政府开发西部政策能够取得成效,还与后方广大人民支持分不开。战争的深厚根源来源于人民。日本侵华,激起了全民族的抗日情绪,广大人民被空前的动员起来。后方民众与前线士兵同仇敌忾,他们节衣缩食,努力生产,捐金捐粮,支援前线。在1941—1945年中,四川田赋征实共计8408万石。^{[20]269,271}云南在太平洋战争爆发后,昆明、滇西、滇南一些重镇成了盟军的战略要地。人民积极供应盟军的食粮,1941—1945年,4年内供应盟军鲜猪约87600头,肉用牛约58400头(其中有部分由贵州省买来),鸡约1460000只,鸡蛋约8760万个,面粉约

219000袋,蔬菜约 17520000市斤。^[21]在筑路工程中,广大人民也是积极支持。如在修筑青藏公路西宁至玉树一段时,动用了大量的民工,民工之苦,难以描述。“民工之中,分汉民藏民两种。汉民以农为业,对于筑路工作,因可胜任,而藏民以游牧为生,对于筑路工具,不惯使用,每用手掘挖,虽至指破血流,仍不稍懈。且天甫黎明,即行开始工作,直至夜色黑暗,始收工休息,每日工作时间,达十四小时,最大工效,每工有能完成四五方者。工作之勤,概可想见。”^⑧修筑滇缅公路时,也征用了大量的民工。龙云回忆说:“每天出勤的不下数十万人,轮班昼夜赶修。”此路1938年8月全线通车,仅用了8个月时间。驻华大使詹森向罗斯福报告说:“这条公路选线适当,工程艰巨浩大,没有机械施工而全凭人力修成,实属不易,可同巴拿马运河的工程媲美。”^[22]滇缅公路的修成,极大提高了中国的国际地位,鼓舞了全国人民的斗志,也增强了盟国援助中国的信心。

广大科技人员在战火连天的局面下,努力投身于生产建设,发明创造,1937年到1944年专利发明共有423件。^⑨战时科研主要侧重于军需民用,如研制出了酒精代汽油、松香炼柴油、桐油汽车、木炭汽车、棉楷造纸、旋甬式锅炉及竖式回火管锅炉等。这些工业科技的研制开发,在中国近代工业科技史上占有重要的地位。黄立人认为:第一,促成了中国近代工业科技史上少有的繁荣局面;第二,锤炼和造就了整整一代中国自己的工业科技人才;第三,发展和完善了中国近代科技体系与促进工业科技进步的制度。离开了战时工业科技的进步,就难以维系大后方经济和坚持抗战。^[23]

三、战时国民政府开发西部政策的桎梏

国民政府开发大后方的政策,在抗战前期得到了一定程度的实施,也取得了一定的成果,以致在1942年达到了高潮。然而,以后则渐不如前,伴随着国民党政权在大陆的覆亡,这些政策有些被废弃,有些不能很好的实施,开发实践也不能与以前相提并论。思其原因,不外乎以下几点。

1. 国民政府无力投巨资于西部开发,使开发西部的政策难以可持续实施

纵观近代中国的历届政府,财力支绌,捉襟见肘。国民政府也难以脱其窠臼。抗战爆发,不仅需要大批军费开支,而且要协助工厂内迁、复工、开辟大后方交通等等,这些无一不需要金钱来解决问题。财政支出急剧上升,而财政收入却急剧递减,这种严峻的时局使国民政府焦头烂额,身心交瘁。抗战时期,国民政府一直处在财政赤字的漩涡中。我们以下表为例。

1937—1945年国民政府财政收支情况表^[24]

(单位:百万元)

年度	实收(a)	岁出(b)	短缺数	赤字%
1937	559	2091	1532	73.3
1938	297	1169(c)	872	74.6
1939	715	2797	2082	74.4
1940	1317	5288	3971	75.1
1941	1184	10003	8819	88.2
1942	5269	24511	19242	78.5
1943	16517	58816	42299	71.9
1944	36216	171689	135473	78.9
1945	150065	1215089	1065024	87.7

说明: a 实收是指除债务和银行垫款之外之收入。 b 现金结余存结存除外的实际总支出。 c 1938年度只包括1938年7—12月。

从上表看出,国民政府在抗战的八年之中,年年都有财政赤字,当然这是由于战争需要大量的军费开支,这种开支是为了保护中华民族的国家利益,我们无可厚非。但是从西部开发的角度来看,国民政府这种入不敷出的财政状况,势必制约其投资西部的力度。

2. 国民政府开发西部因人因时而变,使得开发政策无系统性、长远性

前已述及,抗战初期,国民政府对开发西部颇为用心,取得了一些成就,对落后的西部社会有一定的改变。然而,随着抗战尾声的到来,西部的开发逐渐走上了穷途末路。^[25]究其因,国民政府对开发西部缺乏系统的政策,总是因事而变、因人而变,没有长远打算。滇缅铁路的修筑由积极转向沉寂最能说明这个问题。

滇缅铁路1938年开始动工,进展速度缓慢。随着抗战进入持久阶段,华南大片国土的丧失,迫使国民政府加紧修筑滇缅铁路,以便打通西南国际交通线,保证国外物资源源不断的运进来,支持中国的抗战。1940年11月30日,蒋介石给行政院院长孔祥熙的电文中指出:“窃意滇缅铁路为今日唯一国际交通路线,现在公路每月运输不能达五千吨,殊觉缓不济急。近自三国成立同盟,英美双方之厉害已与我国完全一致。职意此路仍应赶紧筑通。”^{[11]295-296}可见,蒋介石对修筑该路意志十分迫切。1941年1月9日,蒋介石又给孔祥熙和交通部长张嘉璈的发电,表示“滇缅铁路应积极筹备进行,此事不一定要美参加,请即先与英方交涉,务期迅速完成要”。^{[11]296}在蒋介石的一再催促下,行政院也抓紧了办事效率,3月17日在行政院的大会上,一致表决通过《行政院决议通过滇缅铁路追加预算致交通部密训令》,要求追加滇缅铁路三十年度(1941年)工程费8380万元,并发行同年滇缅铁路建设

金公债 1000 万元。在国内积极筹款的同时,宋子文也在美国游说借款事宜,经过艰难交涉,6月19日,美国终于同意借款 1800 万美元,用于建设滇缅铁路。^{[11]301}

但是正当滇缅铁路的修筑大有进展之时,蒋介石却在 1942 年 1 月 3 日下令停止该路的修筑,“滇缅铁路工人可移筑中印路”。这对张嘉璈和宋子文无疑是巨大的打击,他们立即于 1 月 12 日致电蒋介石,痛陈停止修筑滇缅铁路将会带来巨大的损失,“滇缅铁路筹备数年,经政府下最大决心,现到工人二十余万,美国材料用品均已陆续到达,如各方协助,本年五月前土石方可大致完成。……只要政府坚持,必可限期完成。……若一旦改变政策,不独前功尽弃,且恐失信国际,以后滇缅完成之望”,况且“中印路长一千五百余公里,尚未测量,非二、三年以上,决无希望。又滇缅工人多为各县征工,实难移筑,中印必须另起炉灶。若新加坡不守,则印度海口亦成问题,务恳钧座熟筹利害,陈明委座决定,以免影响工作,至为至禱”。^{[11]319}

其言辞极其诚恳,指点事实切中肯綮。蒋介石对此不得不考虑,1月23日他在复电中,稍微改变了态度,“滇缅铁路仍应如期赶筑,并加紧筹建”。但是一个月以后,陈议上书蒋介石,指出“滇缅铁路按目下情形,势难利用,而月需工程费六千万元,未免可惜。今日行政院会议多主张即行停工,将此项人力财力用于赶筑中印公路”。^{[11]321}其“未免可惜”的论调,使蒋介石又改变了注意。3月9日,蒋介石在给滇缅铁路督办曾养甫的电文中说:“中印公路工程迫切规划,全线所需人力物力甚巨,滇缅铁路工程仍应迅即停工,将铁路人力物力移用于赶筑中印公路。”^{[11]321}这样滇缅铁路的修筑也就中途夭折了。尽管在曾养甫的极力要求下,4月22日,蒋介石准许,“每月拨款一千万元,专为继续修筑桥梁、隧道与石工之用”。^{[11]322}但这已是杯水车薪了。蒋廷黻在其回忆录中也谈到了这种情况,他说:“新加坡沦陷后,我认为英国已不足以保住仰光,因此我建议委员长修筑缅甸铁路的工作应该立即停止,因此,可以节省七千万元。开始时委员长是同意我的建议的。但是缅甸铁路建设局局长曾养甫利用委员长巡视昆明之便,说服委员长继续拨款修筑。委员长电令我:停修缅甸铁路的命令暂勿发布。于是又白花费了三个多月的工夫。”^[26]蒋廷黻时任行政院政务处处长,应该说他的回忆是符合历史事实的。

从以上一系列的来往电文中以及回忆录中,不难看出,国民政府对修筑滇缅铁路这样一项重大的关系国家生死存亡的工程,始终没有系统的政策,没有长远打算,总是以蒋介石的意志为转移,作为最高领袖的蒋介石也是胸无成竹,一会儿命令赶筑,一会儿又下令停工,朝令夕改反复无常,使办事者无从着手,滇缅铁路不能迅速建成也就在情理之中了。

3 西部各地方实力派的掣肘,使国民政府开发西部的政策不能全面贯彻落实

国民政府开发西部的政策之所以不能完全付诸实施,成效不大,还是由当时国内的形势决定的。表面上看,国民党完成了全国的统一,各地方实力派都集中于国民党的锦麾之下,效命于沙场,然而实质上他们都心怀鬼胎,阳奉阴违。正如有人所说的:“尽管蒋介石以‘武力’统一了中国,但是,这种统一都是名义上的,而不是实际上的,蒋介石虽然使他的对手屈服了,但并未征服他们。他同意让他的对手按照中国传统的方式,既臣服于他这位上司,又与他结为盟友,以此保全对方的面子。”实际上,“蒋从来没有全面地控制过中国”,他只不过是保持了一个名份上的“宗主”地位罢了。“总而言之,他的战略结局是,顾了面子,丢了中国”。^[27]蒋介石与西部各地方实力派之间实质上结成的是一种松散的政治联盟,这种联盟时而凝聚,时而涣散,处于游移不定状态。就蒋介石与西北军阀的关系来看,蒋介石以正统自居,时刻不忘分割、瓦解和消灭西北诸马,统一国家,然而西北诸马长期以来形成的统治根基,封建势力在西北尤其在青海、宁夏极其顽固,使中央政府不能在短期内推翻诸马的统治,无奈只能采取既打又拉的态度。而且从根本上来说,蒋介石和西北诸马都是旧政治势力的代表,从政治、经济、思想诸方面的基础来看,他们代表的阶级利益是一致的,他们都是专制主义统治的体现者,因此他们绝不会走上民主政治道路,因此蒋介石完不成统一也是有该原因在内。

蒋介石难以有效的控制西北青海和宁夏,中央政府的开发政策和措施在这些地区必然要受到影响和限制。抗战时期国民政府对西北的开发措施大多集中在陕西、甘肃,对宁夏和青海开发的实践则寥寥无几。如中国银行截至 1943 年 12 月止,在各地举办的分支机构,陕西有 14 处,甘肃有 12 处,而宁夏和青海则各有 1 处。^{[28]503} 1945 年交通银行在各地的分支机构情况也反应了这种情况,陕西 12 处,甘肃 8 处,宁夏 1 处,青海没有。^{[28]557} 中国农民银行在 1945 年的调查也显示了这种状况,各种分行、支行、办事处、农仓和农贷通讯处等机构,陕西 33 处,甘肃 47 处,宁夏 4 处,青海 1 处。^{[28]647} 为什么宁夏和青海各银行举办的分支机构都比陕甘少,这固然有其地理位置的关系,但根本的原因是这两个省在马步芳和马鸿逵的专权独断下,他们不允许中央势力插手地方政权,以免威胁他们的统治。1940 年,四联总处制定中国银行西宁分行办理青海农贷,但因种种原因而停止。其根本原因是“据各方面议论,系马主席不愿骤办,其原因或系与其个人所放之高利贷冲突”。^[29]宁夏的情况也是如此,马鸿逵总揽宁夏的经济大权,“几乎把所有的存款、放款、汇兑、贴现等,统统垄断。中央派驻宁夏的其他银行,业务难以展开”。^[30]在西

南诸省,云南一直在龙云的控制下,中央势力1946年前未控制该省事务。西康省在1939年建省后,刘文辉将其视为自己的独立王国,中央势力很难干涉,致使境内许多事情走不上正轨。总之,抗战时期,这种不统一的局面,使中央政府的政令不能通达地方,开发政策、成效受到了很大的限制。正如毛泽东所说:“在一个半殖民地,半封建的,分裂的中国里。要想发展工业建设国防,福利人民,求得国家的富强,多少年来多少人做过这种梦,但是一概幻灭了。”^[31]

4. 国民政府的功利主义态度,使开发西部的政策缺乏持续发展性

抗战开始后,国民党政府制定了开发大后方的一系列方针政策,这些政策,总体顺应了全国抗战的潮流,也逐渐改变了西部地区的落后面貌。但是,国民党政权是以四大家族为核心的大地主大资产阶级的政权,它所实行的经济政策始终是以维护四大家族的利益为目标的。民族资本家刘鸿生这样说:“我到了重庆之后,很快就发现了一条规律,所谓大后方的企业,事实上是由官僚资本控制的。我在重庆办的中国毛纺织厂、火柴原料厂及兰州办的西北毛纺织厂,都有官僚资本投资。我原来在上海是大老板,到了重庆却成了大老板的伙计。我并没有得到蒋政府的支援,倒为当时的大老板赚了一笔国难财。”^[32]1946年1月,国民党政府经济部长翁文灏在接见重庆中小工厂请愿代

表时,一反过去提倡发展内地工业的腔调,竟声称:“现存工厂无论在资金、设备、技术各方面,都根本不算工业,不如任其倒闭。”行政院长宋子文也对迁川工厂请愿代表说:“美国机器这样便宜不买,而买你们的破破烂烂的机器,岂有此理?”“美国货种类甚多,价廉物美,而中国货又孬又贵,中小工厂根本没有存在的价值。”^[33]政府官员如此言论,民营工业难逃厄运已在情理之中。据1943年末对工业最发达的重庆一带的统计,重庆区324家大小机器厂,停工的有75家。18家铁厂有14家停炉,4家钢厂1家已停,其余3家勉强维持。原37家酒精厂,已停2家,时开时停的7家,出卖或放弃牌照者占总数的1/3。^⑩抗战时期兰州各类工厂总计250余家,1947年仅余130余家,1948年以机器生产的仅有28家,到1949年,兰州全部大小工厂、作坊仅有36家,实际均为半停厂状态。这说明,国民党政府在抗战非常时期,虽然也为民营工业的发展提供了一些机会和帮助。但是抗战一结束,这种有限的帮助也随之烟消云散,民营工业最终破产倒闭。正如民族资本家李烛尘所说:“各迁川工厂可谓当年艰难辛苦而去,今日倾家荡产而回。尤以中小工业厂家受创最甚,实抗战时代一页伤心惨目之历史。”^[34]可见,抗战时期大后方工矿业开发有良好的开端,但没有圆满的结局,国民党政府的经济政策因时而变,因利益而变,没有长期性、稳定性,最终使民族工业的发展走向了破产的境地。

注释:

- ①王望.新西安[M].北京:中华书局,1940.
- ②陕西省政府统计室.陕西省政述要[M].1947:32.
- ③陕西省政府统计室.陕西省统计资料汇刊:第34辑第5期[G].1945:27.
- ④国民政府主计处统计局.贵州省统计资料汇编[G].1942:42.
- ⑤云南省档案馆.云南档案史料丛编[B].1987:118.
- ⑥翁文灏.中国经济建设论丛[G].资源委员会印,1943:31.
- ⑦张力.陕甘地区的石油工业(1903—1949)[C]//中央研究院近代史研究所.中国现代化论文集.1991:501.
- ⑧青海省建设厅.青海省建设概况·交通[M].1946:11.
- ⑨吴涧东.三十年来之中国发明专利[G].重庆市档案馆藏.中国工程师协会纪念册.1945.
- ⑩新华日报,1943-11-16,(2).

参考文献:

- [1]中国第二历史档案馆.中华民国史档案资料汇编:第5辑·第2编·财政经济·2[G].南京:江苏古籍出版社,1997:1.
- [2]中国第二历史档案馆.中华民国史档案资料汇编:第5辑·第2编·财政经济·6[G].南京:江苏古籍出版社,1997:380.
- [3]李紫翔.胜利前后的重庆工业[J].四川经济季刊,1946,3(4).
- [4]李紫翔.战时四川工业统计[J].四川经济季刊,1946,3(1).
- [5]陈真.中国近代工业史资料:第4辑[G].北京:三联书店,1961:96-97.
- [6]中国人民大学政治系.中国近代经济史:下册[M].北京:人民出版社,1978:165.
- [7]江苏省史学会.抗日战争史事探索[M].上海:上海社会科学院出版社,1989:173.
- [8]钱昌照.钱昌照回忆录[M].北京:中国文史出版社,1998.

- [9]王敬成.西北的农田水利[M].北京:中华书局,1950.
- [10]黄立人.抗战时期大后方经济史研究[M].北京:中国档案出版社,1998:57.
- [11]中国第二历史档案馆.中华民国史档案资料汇编:第5辑·第2编·财政经济·10[G].南京:江苏古籍出版社,1997.
- [12]宋国荃.陇海路咸同段沿线经济调查[J].陕行汇刊,1943,7(5):33.
- [13]茅盾.见闻杂记[M].广州:花城出版社,1984.
- [14]铁道部业务司商务科.陇海铁路甘肃经济调查报告书[G]/沈云龙.近代中国史料丛刊:第51辑.台北:文海出版有限公司,1966:126—127.
- [15]西南地区文史资料协作会议.抗战时期西南的交通[M].昆明:云南人民出版社,1992:104.
- [16]何一民.抗战时期人口“西进运动”与西南城市的发展[J].社会科学研究,1996,3.
- [17]邓慧君.青海近代民族服饰、饮食状况分析[J].青海社会科学,2000,(3).
- [18]张心一.六年来甘肃的生产建设[N].甘肃民国日报,1946—12—31(2).
- [19]张叔岩.玉门油矿史(1939—1949)[M].西安:西北大学出版社,1988:96.
- [20]陈志芬.抗战时期四川的田赋征实[C]/西南民众对抗战的贡献.贵阳:贵州人民出版社,1992.
- [21]邹硕儒.三迤黎庶拯危唯一抗战中的云南民众[C]/西南民众对抗战的贡献.贵阳:贵州人民出版社,1992:23.
- [22]龙云.抗战前后我的几点回忆[G]/文史资料选辑:第17辑.北京:中华书局,1961:58.
- [23]黄立人.论抗战时期大后方工业科技[J].抗日战争研究,1996(1).
- [24]杨荫溥.民国财政史[M].北京:中国财政经济出版社,1985:102.
- [25]陈正卿,赵刚.抗战时期国民党政府西北投资活动述论[J].历史档案,1989,(1).
- [26]蒋廷黻.蒋廷黻回忆录[M].长沙:岳麓书社,2003:231.
- [27]尼克孙.领袖们[M].北京:知识出版社,1985:333—337.
- [28]中国第二历史档案馆.中华民国史档案资料汇编:第5辑·第2编·财政经济·3[G].南京:江苏古籍出版社,1997.
- [29]中国第二历史档案馆.中华民国史档案资料汇编:第5辑·第2编·财政经济·4[G].南京:江苏古籍出版社,1997:652.
- [30]刘柏石.宁夏银行的敛财术[C]/宁夏三马.北京:中国文史出版社,1988:271—272.
- [31]毛泽东.论联合政府[M]/毛泽东选集:第1卷.北京:人民出版社,1991:1080.
- [32]上海社会科学院经济研究所.刘鸿生企业史料:下册[G].上海:上海人民出版社,1981:465.
- [33]齐植璐.抗战时期工矿业内迁与官僚资本掠夺[G]/工商经济史料丛刊:第2辑.北京:文史资料出版社,1983:96.
- [34]陈真.中国近代工业史资料:第1辑[G].北京:三联书店,1961:191.

[责任编辑 邓杰]

On GMT's Achievements of Developing China West and Deficiency in Period of Anti-Japanese War

SHANG JI-fang

(Culture and History College of North-west University, Gansu Lanzhou 730070, China)

Abstract After Anti-Japanese War broke out, South-east of China was invaded and the Capital was moved to Chongqing, so the back of China became more and more important. The government of GMT drafted a series of policies to develop the back. Because of the efforts of government and the supports of people, the policies made certain effects and some changes took place in West. All the achievements effectively supported the Anti-Japanese War. But the achievements were limited by such elements as the funds shortage, conflicts between local powers and the short view of GMT government.

Key words In period of Anti-Japanese War; GMT government; West development; policy; effect