

从救国至治国： 国家视野下的近代中国铁路功能演化

马陵合

摘要 无论中外，铁路在观念和实践上均被赋予了广泛的功能性价值。铁路在经济层面上是现代工业化的结晶，在政治层面是现代行政管理改革的试验场，在文化层面是现代观念最有效的传播渠道。近代中国，铁路的政治性功能因时势转移而发生指向上的变化，即由铁路救国逐步转向将铁路融入构建以新型政治统一为核心的现代国家治理进程中。

关键词 救国 治国 铁路 功能

作者马陵合，安徽师范大学教授（安徽芜湖 241000）。

中图分类号 K25

文献标识码 A

文章编号 0439-8041(2018)06-0166-12

一、铁路与国家政权的形塑

从世界经济发展史角度而言，铁路被视为经济增长的成果与推动者，成为经济起飞的基础和经济发展阶段的主要成长部分。“自埃及金字塔和罗马道路系统以来，铁路是前所未有的浩大事业，而且无可争辩地远比前二者伟大。”^① 在主要西方国家，“创办铁路是起飞阶段的一个最强有力的发动力量。……铁路曾经起了决定性的作用。”^② 经济功能之外，其政治功能也逐渐被认可，并运用到政治实践中去。铁路打破了地区的差异，促进了国家认同感的产生。美国和欧洲大陆在铁路发展过程中就强调其“把国家绑在一起的前景”。一位意大利政治家在 1861 年统一时说，“铁路会缝合意大利之靴。”日本也将铁路视为社会整合的有力媒介，协助缔造了国家市场和认同感^③。1872 年，日本第一条铁路通车典礼后中，年轻的明治天皇乘坐首班火车。这一举动象征性意义在于，“从此，火车作为一项公共事业，带着中央权威性高调在日本开启。”^④ 同时，学者也注意到了铁路作为媒介语言载体构建中央与地方间的新型关系，“国家铁路产业法成为地方政治活动特别关注的焦点，使地方融入了国家政治。另外，铁路为政治语言提供了共同的情境”。^⑤

西方世界铁路对国家政权的形塑作用，应成为研究中国铁路与政治关系在方法论上的借鉴^⑥。因有着铁

① 克里斯蒂安·沃尔马尔：《铁路改变世界》，刘嫩译，上海：上海人民出版社，2014 年，第 167 页。

② 罗斯托：《经济成长的阶段——非共产党宣言》，国际关系研究所编辑室译，北京：商务印书馆，1962 年，第 62 页。

③④⑤ 斯蒂文·J. 埃里克：《汽笛的声音——日本明治时代的铁路与国家》，陈维、乐艳娜译，南京：江苏人民出版社，2011 年，第 72、5、73 页。

⑥ 在 19 世纪的欧洲，大陆国家与英国的铁路发展经历存在着差异。“英国的铁路是在工业革命之后出世的，它们诞生在一个强大富裕的社会里，不需要政府帮助动员资金。”在欧洲大陆国家，“19 世纪 30 年代以后，国家与 19 世纪铁路网建设的关系提供了政府干预资本主义制度的惊人事例。”“铁路建造在技术上达到可行的时机和铁路对经济增长的潜在重要性，势必使它成为国家的一项新任务。”“由于铁路有双重刺激作用——政治战略上和经济学上——在新开始工业化国家的铁路发展中，国家担任重要角色。”卡洛·M. 奇波拉主编：《欧洲经济史》第 3 卷，王良建等译，工业革命，北京：商务印书馆，1989 年，第 264 页。

路给西方国家带为全方位变化的标杆，对于后发国家而言，铁路有着强烈的吸引力，成为现代化的表征。其内涵在于，铁路在新型国家政权形塑过程中，作用是全方位的，国家行政架构的转变、技术与新型官僚体系的重构、政策的调整，都不同程度地以铁路为载体，或直接体现在铁路行业中。铁路在现代国家生成、发展中，既是媒介，也是主角。无论中外，铁路在观念和实践上均被赋予了广泛的功能性价值。铁路在经济层面上是现代工业化的结晶，在政治层面是现代行政管理改革的试验场，在文化层面是现代观念最有效的传播渠道。在近代中国，铁路的政治性功能因时势转移而发生指向上的变化，即由铁路救国逐步转向将铁路融入构建以新型政治统一为核心的现代国家治理进程中。

因近代中国国情的特殊，至少有两个方面是有别于西方的。其一，传统政治体制与政治文化对铁路管理机制的惯性影响，这是建立现代交通行政体系潜在的阻碍因素。早期由地方大员兼任铁路督办大臣，对建立现代性的铁路管理体系而言是巨大的拖累。督办大臣是地方洋务体制的伴生物，这种体制下的铁路发展对中央权力的消解远大于一般工业企业。其二，铁路兴筑与外交压力、外国投资紧密地勾连在一起，不仅使铁路一开始成为救国的对立物，而且贷款的担保或抵押方式，直接影响铁路行业管理结构中中央权威的弱化。铁路在近代中国无疑也成为现代国家体系生成过程中的重要的政治符号，但起初并非作为直接指向政治上一体化的工具而被纳入现代国家治理体系中，而是将体现获得完整铁路产权作为目标，视路权为国权的救国理念和对外策略。“路亡即国亡”所造成的紧迫感，使铁路功能被定位于维护国家主权利益的工具性层面，纯粹具有对外抗争的政治意蕴。当铁路对于社会进步的作用不断显现之后，伴随着铁路与列强在华特权关联逐渐弱化，其所蕴含工具性功能逐渐淡化，其经济功能及其管理体制的意义受到更多关注。从管理层面而言，“统一”显然是一种目标性的价值取向。在近代中国，尤其是近代后期，铁路在治国方面充分体现了“统一”的功能价值。“统一”的价值实际包含双重内涵：一是政治一体化进程中铁路的定位；二是铁路行业管理的集权化。“统一”无疑成为现代治理体系的基础，体现近代中国国家治理的基本制度特征。洞见铁路功能指向的转换，无疑是理解铁路作用于现代中国国家形塑的重要路径。

二、铁路在近代中国的救国性功能

在近代，铁路既是民族危机的主要载体，也是救亡图存的工具。对于这两种角色的扮演，我们都可以找到充分的证据，还原其不同的表现形态，展现铁路的政治性功能。然而，中央政府和地方政府在铁路政治性功能转换中是否表现出差异性，则是需要加辨别的问题。若存有差异，对其表现形式与内在原因，则有必要关注和析其内在机制演进脉络及发展趋向。

若单纯以民族主义作为标杆，对中央政府或地方政府在处理与西方列强关系问题上态度和行为作出一个定性的评判，是很难做到的，也是没有学术意义的。稽诸史实，两者的政策倾向与行为方式均表现得变动不居，很难找到一种具有连贯的、持续不变的政策倾向和行为模式。不过，可以肯定的是，无论是地方政府还是中央政府，都不会承认自己与西方列强在铁路问题上的合作是一种背叛国家、损害民族利益的举动，相反，都会为自己的所作所为贴上民族主义的标签。

在民族主义的旗号之下，近代中外铁路交涉，除了体现中外利权博弈之外，还有着中央与地方之间的暗斗。中央政府常会利用铁路的对外关系、以维护国权为由加强对地方控制。两者的关系又并非单向的，中央政府也常因铁路借款等问题，受地方政府的指责；同时，地方政府也利用铁路对外关系上反制中央，获得区域独立性权力。在清末收回利权运动中，地方督抚中普遍存在的民族主义倾向，其背后却或明或暗地有着以地方绅商为主体的利益诉求和地方性政治集团的权力诉求。地方督抚的民族主义行为，可能与中央政府并不完全存在同步性，但其实际效果却有积极的“救国”意义。它既能削弱列强通过铁路所形成的控制力，又有助于地方大吏维护地方稳定。这种以民族利益和地方利益为指向的政治性行为，成为其融洽与地方势力关系，谋求他们支持，从而获得更高政治地位的渠道。

民国以后，地方大吏在铁路问题上的民族主义姿态表现得虽不如晚清那么醒目，但是，他们每每将铁路问题视为标榜和树立爱国者形象的载体。如在1919年铁路统一案与新银行团问题上，地方大员几乎一致

地发出反对的声音^①。从民族与国家整体的角度，对铁路在现代主权国家中的地位讨论会更多一些。这种讨论为实施中央集权制的铁路管理体制提供了舆论与理论的基础，助推了以中央政府为中心的铁路建设和运营的进程。

时人倡导所谓交通救国论，基本目标在于，通过构建不受外国控制的铁路网，达到削弱列强对华控制的目标，进而以铁路作为国防体系的基础，以铁路加速社会经济的发展。这一舆论导向虽然强调维护国家总体利益，但是，其可能造成的后果是，铁路网规划和建设中的非经济性因素普遍存在着，铁路作为救国的工具被赋予过于宽泛的意义，导致其对于“救国”而言效果并不显著。

在近代中国，尽管对于铁路在整合国家政治力量的独特作用早就被关注，各种观点频见于报章之上，相对而言，孙中山对于铁道在民族国家建设中的作用阐释最为充分，也最具有针对性。孙中山认为交通便利可以增强民族意识，促进民族融合。“今后将敷设无数之干线，以横贯全国各极端，使伊犁与山东恍如毗连，沈阳与广州语言相通，云南视太原将亲如兄弟焉，迨中国同胞发生强烈之民族意识，并民族能力之自信，则中国之前途，可永久适存于世界。”“盖省区之异见既除，各省间不复时常发生隔阂与冲突，则国人之交际日益密切，各地方言将归消灭。”^②在粤汉铁路全线贯通后，铁路专家凌鸿勋不无感慨地说：“在路没有全通以前，在广州车站一直听到广东话，因为旅客是广东人，车站的人也是广东人，行车的人也是广东人，现在路一通，广州车站可以听到好多国语了。”^③作为媒介，形成统一交流语言，消除区域间语言沟通的障碍，显然是铁路在民族国家构建中作用最为表层的表现。

20世纪20年代，交通界名人叶恭绰的交通救国论颇有影响力，其对铁路的价值判断，实际上已超越救国的范畴，而是强调了铁路在现代国家构建中基础性作用。“举凡政治、军事、财政、经济、文化、实业之运用，以及一切国家庶政之设施，无一不恃交通为前驱。”类似的评说，频见近代各个阶段。如“国之有铁道，犹人之有手足也。人无手足，是为废人，国而无铁道，是为废国。视国者以铁道线之长短，定国势之强弱。”^④“是以交通发达，挽狂澜于既倒，系国本于苞桑之道，则亦救国危亡之大计也。”^⑤但也应看到，这类对铁路赞歌式的认知，在某种意义上仍然以救国为基调，只是对救国的内涵进行更为宽泛的解读。

这些对铁路功能带着放大镜进行的表述，主要是基于铁路成为列强侵夺中国国家主权的表现形态这一判断之上。铁路改变世界的外在效用，固化了近代国人对中外关系的浅层次的认知，即晚清时期的民族危机与铁路问题有着直接的渊源，铁路成为国家主权的关键性标杆。与列强争夺对铁路的控制权，自然成为救亡运动的主题，也是构建自主、统一的现代民族国家的必要环节。城头变换大王旗，当以地方政府为主导的商办铁路陷于无所作为困境时，中央政府逐渐成为承担铁路控制权的唯一主体，中央与地方轮流担当了主角。在铁路救国的功能定位上，中央与地方既有共通之处，也有各自的利益目标。共通之处在于，倡导铁路救国，消除狭隘的区域利益导向，保障国家整体性权益。这种趋向逐渐居于主导，地方性利益甚至成为救国的对立面。

30年代，凌鸿勋在叶恭绰铁路救国论的基础上作了进一步的阐发，理性地分析铁路在现代国家中的定位。他认为，所谓救国诉求，既有对外争取外交上的平等，又有对内教育救国、实业救国等，“人各一辞，纷纭已极”，“此数者，皆非赖于交通便利不为功”。^⑥他认为交通的意义不仅仅体现“经济的势力日益扩张”，还在于政治的统辖权得以统一与巩固。他引用维也纳大学菲立朴维的观点，强调交通对于“知识之媒介，理想之传达，政党之组织，集会之盛行，皆发生一定作用，简而言之，交通事业既发达，精神力及政治力，全部社会作用，皆扩大范围”^⑦。

实际上，在近代的大多数时间内，铁路对经济发展的作用并没有受到高度重视，其原因在于铁路没有

① 马陵合：《论中国朝野对新银行团的回应》，《史学月刊》2004年第10期。

② 孙中山：《中国之铁路计划与民生主义》，《孙中山全集》第2卷，中华书局1982年版，第490—491页。

③ 凌鸿勋口述，沈云龙访问，林能士、蓝旭男记录：《凌鸿勋口述自传》，长沙：湖南教育出版社，2011年，第107页。

④ 涂因泽：《论铁道与国家之关系及建筑时之注意》，《铁道》第1卷第1期。

⑤ 容丙熊：《交通救国论》，《中大学生》1921年第10期。

⑥⑦ 凌鸿勋：《述交通救国论》，《国闻周报》1925年第35期。

给政府带来财政收入的显著增加，相反，铁路债务一直是政府财政的重负^①。在国家视野之下，铁路的政治功用却是一直被高度重视，重视程度超过其他现代经济成分。铁路在经济功能之外，其最为重要的优势在于：突破行政区划的铁路网，可以最为有效地消除地方主义，可以提高中央政府对地方的控制力，无形地化解地方坐大的可能性。“天高皇帝远”，在飞驰的车轮面前，会逐步丧失其存在的现实空间。

如何使铁路网延伸到独立性比较强的区域，是近代不同时期中央政府一直探寻和努力实现的目标。因铁路建筑期限长，铁路贯通与政治统一并非必然的因果关系，而是存在着复杂的互动关系，甚至往往会出现所谓的时间差。在政治上趋于统一的基础上，有些区域的铁路网开始启动，如在半独立西南地方政权瓦解之后，西南铁路网的建设受到中央与地方的高度重视。只是受制于各种因素，这种以加强国家一体化为目标的区域性铁路网难以在短期内变成现实。至少在统一西南过程中，铁路只是并不重要的伴生物；西南铁路的发展，在近代与抗战的关系更为密切，如湘桂、滇缅、叙昆铁路均是出于军事的需要，中央与地方合力建设的。相比较而言，现有铁路在消除与中央政府敌对的地方势力时却有立竿见影的效果，体现出铁路对于国家统一的直接效用。福建事变的平息，就是有赖于铁路快速输送军队。“吾人试溯民国二十三上冬天的闽变，和去年夏天的两广异动，由于杭江铁路的畅运和粤汉铁路的接轨，都能使变乱在很短的时间内解决。此固政治手段功绩占一半，而交通便捷的功绩也占一半。”^②

“九一八”事变后，加紧进行铁路备战受到高度关注。有人在1934年撰文指出，中国“应即利用铁道为补救缺乏军港之利器”，“多筑军事铁道，以资应付”^③。面对战争威胁，南京国民政府启动规模庞大的铁路建设工程，其主角自然是中央政府，地方政府难有话语权，它们甚至要放弃地方利益，让位于国防安全和防御外敌这些更为重要的目标。因此，近代国人对铁路的政治性功用的认识几乎毫无争议地首先集中在军事上。交通运输决定着战争期间国家动员的速度和效率，是影响战争胜负的重要因素。铁路自然成为战时最重要的陆上交通运输工具，“不啻为陆行之舰队”^④，“盖铁路运输速率高，行程远，而载重之能力尤在其他各种交通工具之上，此在以往现代交通战争中，无不以铁路动员之快慢为决胜之要素”^⑤。

1934年，蒋介石的军事总顾问德国人冯·塞克特（Hans Van Seeckt）就曾提出忠告，应将“发展具有战略性的交通系统”作为“当前首要任务”^⑥。1936年以后，南京国民政府着眼于战时军队和军用物资的调运，加快军事运输体系的建设，并将此作为备战的主要内容。在铁路方面，津浦、京沪、沪杭甬、浙赣、陇海、平汉、粤汉等重要铁路，共计增设军用站台、军用岔道达200公里，极大地方便了军车的停靠和各种重型武器的装卸，提高铁路的军事运输能力。同时，各铁路干线都储备了可供使用一年以上的铁路器材和燃料，修建了防空壕和地下室^⑦。

1936年，国民政府专门制定了“国防交通建设计划”，提出要在1937年至1940年修建完成一批新的铁路干线。1937年2月，国民党五届三中全会提出了“五年铁道计划”，力争用五年时间修筑包括东南铁道网、西南铁道网、西北铁道网在内总共8139公里的铁路，新路修筑“应以国防运输及沟通经济中心为原则，使成为全国交通干线”，“使边陲僻远之区，获与腹地脉络相通”。此后，铁路备战得以加速进行^⑧。

但是，铁路网构建在国防上的实际功用如何，还需要进行更为深入的探究，甚至要洞见国防旗号背后

① 马陵合：《外债与民国时期经济变迁》，芜湖：安徽师范大学出版社，2013年，第102—113页。

② 周天固：《交通建设与统一救国》，《申报月刊》第2卷第6期。

③ 葛东藩：《铁道在国防上之重要》，《铁道》1934年第4期。

④ 梁秉熙：《中国之铁道交通事业》，《工程季刊》1936年第3期。

⑤ 金士宣：《铁路与抗战及建设》，上海：商务印书馆，1945年，第20页。

⑥⑦ 陈谦平：《试论抗战以前南京国民政府的交通建设》，张宪文主编：《民国档案与民国史学术讨论会论文集》，北京：档案出版社，1988年，第526、525页。

⑧ 张嘉璈：《十年来的中国铁道建设》，中国文化建设协会：《十年来的中国》，上海：上海书店出版社，1989年，第271、278、280、272—277页。关于国民政府的铁路备战的研究，可参见李占才、张劲：《超载 抗战与交通》，桂林：广西师范大学出版社，1996年。论文主要有陈谦平：《试论抗战以前南京国民政府的交通建设》，张宪文主编：《民国档案与民国史学术讨论会论文集》，第520—532页；杨斌：《张嘉璈与抗战前铁路建设》，《民国档案》1991年第4期；李占才：《铁路抗战准备工作与徐州会战中的铁路运输》，《徐州师范学院学报》（哲学社会科学版）1994年第2期；李占才：《张嘉璈与抗战交通》，《民国档案》1996年第1期；王卫星：《铁路建设与中国的抗战准备》，《安徽史学》1997年第4期。

的其他目标和用意。往往号称利于统一、利于国防的铁路线，其规划、建设进程背后包含着更为复杂的影响因素，甚至会产生与统一、国防目标相背的效果。1935年，天津《益世报》曾有这样的社论，称“政府方面以本年为铁路年”。张嘉璈南下筹划西南铁路，更言明是为了国防，是为了“整个的国家利害”^①。对于这种所谓铁路救国，骆耕漠不无讽刺道出了其中的隐含意味。张嘉璈南下处理粤汉广九接轨问题和修筑川黔、湘桂铁路，虽然以巩固国防相标榜，事实上，受益的首先是英国，“因为西南铁路网的完成，确是大英帝国在香港的国际防线的延长”。究其结果而言，“一方固然是为了促使中英两国经济更趋密切，同时也是为了南北政局更能统一。广东当局力加反对，自然也不仅为了广州一市的花捐，同时也是为了还有更大的戒备。从这里我们所看到也不是巩固国防，而是巩固省防或是团防”。^②他甚至有些武断地认为，“目下以建设铁路来巩固国防，不仅不可能，而且是自杀。”^③可能他的评论有着特定的背景和指向，却给我们深入探讨铁路与政治之间关系留了思考的空间。救国的时代主题，赋予了铁路更多的政治意蕴。不过，对铁路在政治价值的判断，又不能仅停留在时人的议论和中央政府一次又一次的雄心勃勃的铁路规划上，需挖掘深潜其中的丰富而复杂的历史内涵，更为准确地还原历史真相。铁路与政治，铁路与救国，这类具有联想性的价值判断，提醒我们进行近代中国铁路史研究时，要有高度的学术敏感和更开阔的学术视野；同时也需要研究者警示自己，铁路史研究中种种延展性的学术问题，只是体现一种学术思考的方向，并不代表具体的研究结论，更不能无边界地放大和抬高研究主题。回归到近代中国社会变迁的大视野下，对铁路所涉及的历史真相与历史价值，尚有漫长的探索之路，它就像近代以来中国转型之路一样悠长。

三、铁路的治国功能的生成与演进

相对而言，政治一体化进程中的铁路定位或许更为学者所关注。但是，常常偏向于将铁路视为政治统一的工具，并没有将现代交通体系及其背后的权力关系纳入到近代中国政权结构之中进行综合考察。铁路作为现代产业部门的一种，而且呈现出其独特性的一面。同为现代交通的公路、航运部门，并没有建立统一、集权化的管理体系。显然，铁路部门在统一名目下的集权化倾向，并不是现代交通业的一致性的目标。因而，我们在讨论铁路与统一问题时，应基于更为基本的政治制度之上，方能解析铁路统一的特殊含义。

近代以来，中国的联邦制政体并没有成为政体的主流，无论是晚清，还是民国，均表现出单一制的政治形态。与传统政治不同，均权政制成为近代中国中央与地方关系的主轴。近代中国的均权制，并非指中央行政组织与地方行政组织的权力保持平衡，而是偏于集权，同时兼及分权的行政组织体制。其基本特征是在中央集权的前提下，保持一定程度的地方分权。在此原则下，根据事权的性质进行权限的划分，“权之分配，不当以中央或地方为对象，而当以权之性质为对象，权之宜属于中央者属之中央也，权之宜属于地方者属于地方也”，并维持中央与地方之间的权力平衡。

中国近代以来的政治改革进程也证明，在实行单一制政体和强化中央权力的前提下，实施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。他曾指出：“政治里头有两个力量：一个是自由力量，一个是维持秩序的力量。政治中的这两个力量，正如物理学里头有离心力与向心力一样。政治里头的自由太过，便成了无政府，束缚太过，便成了专制。自由与专制这两个力量不要各走极端，像物理的离心力与向心力互相保持平衡一样。”因此，“权之分配，不当以中央或地方为对象，而当以权之性质为对象，权之宜属于中央者属之中央也，权之宜属于地方者属于地方也。”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，对中央与地方权限者合理分配。“凡事务有全国一致之性质者，划归中央。”^④凡是有关地方局部利益之事务，应划归地方政府管辖。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

①②③ 骆耕漠：《论铁路建设与巩固国防》，中国经济情报社编：《中国经济论文集》第3集，上海：生活书店，1936年，第310、306、208—309页。

④ 熊文钊主编：《大国地方——中央与地方关系法治化研究》，北京：中国政法大学出版社，2012年，第50—51页。

则^①。

问题的关键是，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配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表态。1912年1月，在就任临时大总统宣言中，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。是日内治之统一。”^② 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，若拓植行政，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。”^③ 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”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。在其卸任临时大总统后，在交通部之外，另组铁路总公司，形成了与中央产业行政体系的并行的全国性铁路企业。从体制而言，铁路总公司为筹办全国铁路总机关，这本身就与交通部的管理权限有冲突。1913年3月18日，孙中山拟定铁路总公司条例九条呈交北京政府，交通部认为该条例赋予总公司所辖职权太大，会侵夺其路政权力。铁路总公司“除政府所办已成、未成及经签押或载在草约成案上应筑之路，属交通部直接办理，暨政府已批准他公司承办之路仍归他公司办理外，所有全国各干线，总公司得全权办理”。交通部对条例进行修改，要求铁路总公司“指定各干线时，须先协商政府，经其认可”，并规定“本条例如有重大窒碍时，得由政府协商总公司或由总公司陈请政府提议，经国会议决修正之”^④。铁路总公司所谓筹划全国铁路全权，是指“将拟筑之路，先与各国商人商议借款招股事宜，将来参议院议决条例，订定合同，报明政府批准。”后孙拟定公司条例九条，后经参议院修改为十三条，“于侵越交通部职权各条，均予以修正。国民党大哗”^⑤。这样，就使中国铁路总公司的权限受到限制与削弱，保证了交通部作为全国最高交通行政机关的地位。在总公司成立之初，孙中山希望能得到各省的支持。公司虽由“政府授予全权，尚赖各省声应乞求，同心共济”。“交通未便之处，犹不免迷信风水之陋习，应请各省剴切劝导，使知铁路为国家及人民莫大之利益，亦即民国自救唯一之政策。”^⑥ 7月23日，因二次革命之故，北洋政府撤消了中国铁路总公司。昙花一现的中国铁路总公司显然与晚清盛宣怀主持的铁路总公司在管理体制上有着明显差异，它与地方官员并没有直接的关联，直属于中央政府，又与交通部似没有隶属关系，系平行关系。

回溯民国时期产业行政管理制度的变迁历程，可以看出，中央对铁路行使越来越全面的管理权，对于其他类型交通企业的集权化程度则远不如铁路。这使得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的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，铁路则越来越趋于集中。

铁路管理体制实行中央专管制度，与近代国人对铁路的认知有密切关系。近代铁路是与列强对华实施势力范围政策相伴而生，也是洋务运动时期工业化推进的产物，因而，一直以来，铁路具有不同于其他类型交通企业的产业属性，具有国防与外交意义，自然被视为政府权力系统的构成部分。投资主体与管理体制上，不同一般意义的洋务企业，因而，铁路因其在其初始形态上就明显表现政企不分的企业组织制度，铁路部门或多或少地具有行政机关的特性。铁路与其他交通工具相比，空间上的排他性更为突出。其拥有大量土地，拥有相对独立的警察系统，并建立较为系统的教育、医疗体系^⑦，这是其他交通企业不具备的。

① 傅明贤主编：《行政组织理论》，北京：高等教育出版社，2000年，第133页。

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

③ 郭汉民编：《宋教仁集》二，长沙：湖南人民出版社，2008年，第585页。

④ 曾鲲化：《中国铁路史》，沈云龙主编《近代中国史料丛刊》第98辑，台北：台北文海出版社，1973年，第88页。

⑤ 关赓麟：《中国铁路史讲义》，上海：交通大学，1920年，第54页。

⑥ 通告各省都督议会电，1912年10月，中国社科院近代史所等编：《孙中山全集》第2卷，第539页。

⑦ 关于铁路教育系统的专著和论文颇多，系统性的著作是张毅、易紫：《中国铁路教育的诞生和发展（1871—1949）》（成都：西南交通大学出版社，1996年）。铁路医疗体系的研究则可参见黄华平：《近代中国铁路卫生史研究（1876—1949）》，合肥：合肥工业大学出版社，2016年。

它需要在企业运营的功能之外,还附带拥有对铁路沿线区域和站点周围的部分行政管理和社会服务功能。在 1928 年全国交通会议上,沪宁沪杭甬铁路局局长曾抱怨地方警察侵越铁路局的行政管理权。“铁路系交通事业,路局为国家机关,责任既重,事权宜权,以路界范围以内之土地权、警察权,均由路局自行处理,所有铁路沿线各省之地方机关,对于路产路务,向不加以干涉。”他指出,路界以内归铁路巡警任之,路界以外则由地方巡警任之^①。就此而言,铁路企业无疑兼具部分行政管理功能。这种行政化的权力,与地方政府的行政管辖权存在着交叉和冲突,需要中央政府赋予其清晰的独立行政权力。因而有学者认为,“一般国营交通事业机构,因行政上之便利,与技术上之需要,往往赋予公法上之行政权力,代表国家为一部分之意志。”^②

在近代政治体制变革过程中,铁路企业并没有被赋予完整的行政化权力,或者说它始终没有被完全纳入国家行政权力体系之中,至少在管辖空间上,铁路企业并不具备独占性。铁路企业与地方政府在行使行政管辖权时有着微妙的关系,存在着权力交叉现象,这也导致地方行政机关对铁路所经区域进行行政管理的可能性。地方政府的行政权力属于国家,是被一元化了的,有排他性的权限。从法理上而言,地方政府并不具有独立人格,它只是代表国家的构成部分,“用以表现国家之人格”。其在地方拥有的权力,表面看来,是体现出地方的利益,但从权力来源而言,其依权限之所为,“乃为国家目的而发动,并非机关自身目的而发动。”^③在行政权力一元化的前提下,地方政府与铁路企业难以同时成为执行行政权力的主体,二者的界限也没有从法理上得到厘清。

从晚清新政期间设立铁路专管理机关到铁道部成立,中央政府机构开始直接行使行政执行主体职能的趋势愈加明显。在这一过程中,地方官僚在很多领域内介入铁路管理的现象仍然继续存在。这既与政权一体化程度不稳定有关,也是铁路产权属性界定不清的结果。从所有制角度判断,国营铁路产权归属基本与地方政府无关,仍无法合法地阻止地方政府在铁路建筑运营中行使其权限^④。根据近代铁路管理形成的历史和现实状况来看,铁路管理体制并非绝对集权于中央,而是存在着直接官治(由中央政府直接执行)和地方官治(由地方官僚按照自己的权限来执行)并存的局面。从商部、邮传部到交通部、铁道部,这些中央级铁路主管部门的权限包括铁路规划、厘定轨制、筹还借款,负责工程、购料、通运、行车等;对于铁路有关的对外交涉、征地、征税和铁路沿线治安,铁路企业并不完全具备行政权力,不得不依仗各级地方政府^⑤。

具体而言,地方政府在铁路问题上仍有着以下二个方面的权力空间。其一,地方政府并没有被剥夺修筑铁路的权力,可以自己投资筑路,也可以利用民间资本筑路,中央交通行政机关对此的管辖权是有限的,主要集中在批准权上。近代中国铁路中枢管理机构对于铁路的管理效能,与中央与地方政治势力的消长有密切关系。当中央权力不能统一时,地方势力视铁路为禁脔。“不独中央不能过问,即同一铁路亦往划分为数段。即便中央名义有统一权力,但因地方实力派往往通过控制主管部门,他派不得不用纵截手段,盘据铁路,以减不对方运输上财政上之实力。”此外,“中央政府因地位关系,不得不采取姑息政策,甚或因一时策略运用,不惜以铁路为要好各方之诱饵。”^⑥当中央完全控制铁路运营和管理时,各级地方政府对于铁路事业仍“似乎视其之为一般性的行政机关,因此管理的重点在于防弊,而未将其视之为一企业,故未重视其营业的发展”^⑦。地方政府的干预往往成为铁路收益下降的重要因素。

其二,在铁路问题上的中央专管体制边界是有限度的,无论是交通部还是铁道部在与铁路有关的税收、土地问题上,需要与其他机关沟通协商。在近代,与铁路有关的税收并没有成为独立税种,而是纳入中央

① 沪宁沪杭两局局长李洁身:《路界以内路局有完全主任,地方机关不得侵越干涉案》,《全国交通会议专纪》,《广东建设公报》第 3 卷第 2 期,第 129—130 页。

② 刘承汉:《陆空运输法概要》,台北:三民书局股份有限公司,1978 年,第 242 页。

③ 刘承汉:《交通行政原理》,台北:中国交通建设学会,1958 年,第 50 页。

④ 权限与权利不同,权限虽亦系得为某范围行为之能力,而与权利相似,但依权限所为之行为,乃为国家目的之发动,并非机关自身目的的发动。

⑤ 商务编译所编:《大清宣统新法令》第 18 册,1909 年,第 55—57 页。

⑥ 陈平章:《统一铁路管理之方式及步骤》,《铁路月刊(津浦线)》1932 年第 1 期。

⑦ 张瑞德:《中国近代铁路事业管理的研究——政治层面的分析(1876—1937)》,台北:“中央研究院”近代史研究所,1991 年,第 94 页。

与地方共同负责的征税体系之中，铁路部门并不拥有任何排他性的权力。我们可以见到晚清以来有着诸多关于铁路材料进口或运输免税的条文，但却无明确地规定铁路运输的货物可以免税。近代逐渐形成的分税制，反而强化了地方政府征收铁路货捐的法理基础。地方政府拥有针对货物流转征税的权力，铁道行政机构和铁路企业就无法从法理上制止地方政府对铁路货运行行为征税。民国后期，包括凌鸿勋在内的一批铁路专家呼吁铁路管理的“公司化”和“商业化”，但是还是未能梳理出铁路企业与不同层级行政主体之间的关系。

从企业产权属性和管理体制而言，如何理顺各方关系，是铁路产业顺畅发展的关键。这一问题的重要性在近代中国常常被铁路的政治性功能所遮蔽。其中，一以贯之的理念是，铁路归中央直管，有利于打破区域分割，利于行政统一。

清末，陈炽对此就有一种先入为主的定式化认识，此后的讨论与实践大多逃不出这种窠臼。

铁路为至急至要之图，而中国之修铁路又为至大至艰之事。向日因循坐误，迁延壅遏，以至于今，其发端愈迟，其成功当愈速，而其纠资集本乃愈难。苟不专任重臣，广借巨款，以五年之内先将干路造成，然后纵令四海商人开办枝路，俾南北各省消息灵通，以速戎机，以兴商利，恐工徒在室，寇敌在门，我甫猜防，人将攘夺矣。然一旦勃然发愤，鼓舞振兴，立商部以开利源，设铁路部以主持全局，疏节阔目以任之，细针密缕以稽之，人则参用华洋，事则兼权利弊，不挠众议，毋动浮言，则铁路即无形之甲兵，有形之壁垒，可以固国本于苞桑磐石者也。^①

由于工程庞大，线路长，涉及空间范围广，因而，在中央主持下，地方配合，“合力为之”铁路建设与运营才是正道。“夫以中国今日时局，开办铁路、电线、邮政、航海诸务，合全力以为之，犹恐不逮，岂划地自限反足有为乎？”^②进入民国，铁路的救国意义被淡化，其成为消除各省间隔阂的重要工具这一理念愈加突显。

中国地大物博，各省风俗不同，往往省自为制，人自为心，政治上无灵活运动之机关，故难收统一之效。……满蒙回藏僻处边陲，名为五族一家，实则不啻五国，风气各树，政教不通，长此隔阂，将恐大好河山，尽送于碧眼黄之虏，短小黑峭之怪。……惟有急修铁道，使东西南北联络，贯通合国为家，臂使指用，统一行动，扩张国权。^③

有意思的是，在民国时期关于省制讨论中，铁路也被视为非常重要的因素。

在民国时期的省制讨论中，不少人认为因为交通不便，应缩小省区范围。1933年，伍朝枢在一份提案中提出，“政府虽有励精图治之决心，事实决无使臂使指之效力，较之并世文明诸国，政令急于置邮，交通多朝发夕至者，奚啻天渊？！此省区不能不缩小者。”^④但也有人认为这是“本末倒置之论”，“以为缩小省区，固属目前急要之图，然往往顾虑交通问题，以为交通不便之中国，十八省区，已感到联络之困难。今再增为七十余省，合边地计之约为百省，其困难更可想见”。^⑤只有建立庞大铁路网之后，才可能缩小省区，避免地方坐大。

也有人从削弱地方对铁路控制欲望和能力出发，认为只有先缩小省区，减少来自地方的阻力，方能加速铁路建设。“数年来，军阀私斗，以平汉、津浦、北宁之规模为最大。盖交通既便，而又省区过大，适足以为军阀扩大地盘之好资助，故北洋军阀层出不穷，循环不已。……川汉路由川路公司自行主持，三十年来，无丝毫成绩。此省办国家干路之殷鉴也。而各省省内自办之短程汽车道。则有成效可观。故欲图交通之便利，实应如一切行政之分工而治。与其谓交通便利而后省区乃可缩小，毋宁谓缩小省区，而后全国各处之交通，始可有希望也。”^⑥

作者根据已有铁路线，提出省区改制的方案，颇有意味。

① 赵树贵、曾丽雅编：《陈炽集》，北京：中华书局，1997年，第240页。

② 关晓红：《从幕府到职官：清季外官制的转型与困扰》，北京：生活·读书·新知三联书店，2014年，第552页。

③ 涂因泽：《论铁道与国家之关系及建筑时之注意》，《铁道》第1卷第1期，1912年5月。

④ 中执会政治会议为抄交伍朝枢等在第三届四中全会上所提缩小省区等案致行政院函，1933年6月22日，中国第二历史档案馆编：《国民政府政治制度档案史料选编》（下册），合肥：安徽教育出版社，1994年，第338页。

⑤⑥ 杨栋林：《缩小省区问题》（1931），张文范编：《中国省制》，北京：中国大百科全书出版社，1995年，第568页。

广东商人，向分广州、潮州二帮，言语多相扞格，昔中山先生有云：“汕头与广州，相距仅一百八十英里，而言语之殊异。不啻美国之与意大利”。汕头贸易繁盛，有潮汕铁路北通潮州，为中国八大商港之一，韩江流域，粤东闽赣交错之地，实有独立成为一省之可能^①。

河淮间之徐河区域，黄河下流三四十县之地，以徐州为中心。可独立为一省。自来徐州之得失，于南北形势关系至大，其地错入苏、皖、鲁、豫四省之间，扼津浦陇海两路之卫。余以为徐州者，北江苏之南京也；海州者，北江苏之上海也。徐海一带欲与江南交通，须借道于安徽省。江南多操吴语，淮北善操官话，徐海与江南，无论地文人文，盖莫不显分畛域。^②

洮南为辽省西北之要地，有洮南铁道北通龙江，四洮铁道南通四平街，东则可顺洮儿河至哈尔滨，西则可由洮索铁路自洮安至索伦，所谓适中之地，四达之冲也。洮南地方本东蒙古哲里木盟之地，附近水草丰美，弥望千里，汉蒙杂处，垦牧交错，实一极伟大之殖民地。^③

南京国民政府在名义上实现了全国的统一，试图以覆盖全国的铁路网构建单一制的国家权力结构。因而，高度重视铁路在行政统一上的意义。

铁路对于政治上之使命，至为重大，盖彼乃沟通文化之媒介，调和南北之要素，行使政权之枢纽也。凡铁路所至，即中央权力所及，京汉，京绥，京奉，津浦，各线之于中央，如人之有手然。手之所至，皆能取去自由，反之，则脉络不通，而全身之作用废矣。即以现势论，川汉未成，四川终非中央所有；粤汉未成，广东仍离政府独立；湘滇未竣，云南久已自成一国。此外或依山水险阻而抗命，或恃鞭长莫及而逞兵者，所在多有。故铁路未修，实统一之一大障碍也。^④

南京国民政府时期，通过铁路来建构集权化国家的意图与能力提升。这一时期铁路一体化与专业化经营的推进，使得中央政府的集权能力、职能部门的专业化大大加强；铁路线的南北、东西贯通，在理论上可以使国家一体化的程度与中央政府的行动能力不断提高。不过事实是，南京政府始终难以形成有效的集权能力和强大的行动能力。政治派系和省区之间的猜忌杯葛，西方势力的扩张行动，铁路线延伸也往往呈现断裂、不连贯与局部封闭的状况，使得政治集权、地方控制与国家统一的意图难以实现。这也反证出，一个强有力的中央集权式的国家治理体制的形成，集权式和一体化铁路网并非决定性因素。铁路网规划与经营会对国家统一、中央集权与现代国家的行动能力起到怎样有力的支持，仍需要作出更为客观的评估。

四、铁路功能转变的文化意义

现代化或现代国家的构建中，铁路无疑是一标杆。铁路的意义不仅在于其自身是社会发展过程中的重要构成部分，而且铁路也成为社会演进的媒介空间，可以起社会和政治制度发展的推动器的作用，因为“运输技术即是物质进步的基础，也是最终发生社会变革和政治变革的基础”^⑤。但是，铁路如何对以政治制度为基础的现代社会的构建产生作用，则需要一个由表及里的探究过程，要在尊重事实与历史进程的前提下，至少应在二个层面展开。其一，多元化展现铁路的外部性，即其对政治、社会、文化等诸多方面的影响路径及程度。其二，铁路融入政治体系、经济体系和文化体系变动过程中所体现的时代之间、国家之间、区域之间的差异。因而，对于铁路的发展方向和作用扩散机制，需要在基本性认知之上，作出有针对性的判断。近代中国的铁路对现代民族国家及其相关社会体系的影响，既有其自身的产业特性，也与中国特有的政治文化传承有关，也受到铁路与工业化的契合程度的影响。

实际上，铁路深刻影响人类生存方式的变化最为外在表现是时空上的转移。能够改变人类活动方式，自然使其也成为社会转型的媒介。“以蒸汽机为动力的火车头与铁路将人类连根拔起，使之重新得以浪迹天涯。”^⑥ 麦克卢汉对铁路的媒介性功能判断常被人引用。“铁路的作用，并不是把运动、运输、轮子或道路引

①②③ 张雨峰：《缩小省区问题》（1931），张文范编：《中国省制》，第240、240—241、241页。

④ 鲍明钤：《鲍明钤文集》，鲍丽玲、毛树章译，北京：中国法制出版社，2011年，第465—466页。

⑤ F.H. 欣斯利编：《新编剑桥世界近代史》第11卷，中国社会科学院世界历史研究所组译，物质进步与世界范围的问题，1870—1898，北京：中国社会科学出版社，1987年，第66页。

⑥ 雅克·巴尔赞：《从黎明到衰落——西方文化生活五百年1500年至今》，林华译，北京：世界知识出版社，2002年，第545页。

入人类社会，而是加速并扩大人们过去的功能，创造新型的城市、新型的工作、新型的闲暇。无论铁路是在热带还是在北方寒冷的环境中运转，都发生了这样的变化；这种变化与铁路媒介所运输的货物（或是这一媒介之内容）毫无关系。”^①理解这种变化的前提，是铁路交通对于时间与空间改变的内涵。法国学者列斐伏尔曾提出的“空间的社会生产”这一概念，他认为，“空间不是社会的反映，而是社会的表现”。空间不是对社会镜子式的再现，而是社会本身，是社会关系的容器，具有社会属性。这是铁路媒介意义的社会性表达，是理解铁路改变生存状态的理论构型。马克思在《1857—1858年经济学手稿》中也提出“用时间消灭空间”的理论主张，认为19世纪欧洲铁路、轮船、电报、报刊等现代交往媒介技术用快速的信息传递克服了空间局限，对人们的传播时空和传播方式产生重要影响^②。

在前现代社会，呈现出时间与空间的在场特性，时空不分离、情境化的社会状态是与传统交通条件相匹配的。铁路出现后，无疑可以实现更大空间内的社会交往与社会控制，人与人的社会关系从特定场所中解脱出来，实现远距离的交往和社会控制^③。吉登斯反对把时间看成是社会活动的外部因素，认为“时间其实是社会活动的构成形式”，是社会活动的一个维度，它与社会活动本身的特定性质密切相联。一个社会在时空中展开活动的总体能力，在吉登斯看来就是“时空伸延（time-distanciation）”水平，即社会系统在时间与空间上的扩展程度^④。

对铁路功能的价值判断就是其空间上的意义对于现代国家的作用。与传统国家不同，现代性民族—国家“是一个权力集装箱，它的行政范围正好与领土边界相对应”^⑤。现代国家基本框架的确定，决定于政府结构的国家性程度，也说是政府机构区别于其他组织的程度，中央集权、自治以及相互间正式协作的程度。获得国家性的首要条件是专门化组织的运作，即要诸多具有现代技术和科层管理的关系网络和权力机制，实现更大范围或更高程度的动员资源调控能力，同时形成更为强大的跨时空的社会凝聚能力，解放时空束缚，提高资源使用能力，铁路等现代工具以垄断社会化的形式，有助于建立专业技术程度化高、非人格化的官僚体系。其次，是现代国家的认同问题。对于非西方国家而言，现代民族国家建设不是一个简单的塑造民族认同的问题，国家行政及其结构与作用对于民族国家建设更为重要^⑥。布莱克认为，现代民族国家的构成有诸多现代性要件，最为基本的是政治权威的集中化，这部分得益于发达的通讯与交通形式的应用^⑦。铁路与国家现代性的互动关系，有着基本内涵和发展路径，只是因铁路在社会中的存在状态上差异导致两者之间互动方式会呈现不同运行轨迹，也会产生不同的结果。

正是由于中国在近代并不经历西方意义上的铁路时代^⑧，因而，探究“时空延伸”时，要充分考虑到其限度。受制于近代中国的铁路密度，铁路作为社会媒介，其对社会转型的影响，对经济、文化的直接辐射仍处于初始阶段。在时间观念上，因铁路运行对时间的准确性和科学性要求更高，但铁路旅行者所占比例并不高，同时他们也与学校中师生一样，在特定时段中，具有明晰时间节点的遵循，严格执行时间表，在乘车、上课等之外，精确的时间观念并不普遍存在。总体而言，时间观念转化并没有成为社会变动的重要内容^⑨。相反，中国人对于空间变化更有兴趣，他们直观地惊叹铁路所造成的“盈天缩地”^⑩。这种空间拓展的社

① 马歇尔·麦克卢汉：《人的延伸：媒介通论》，何道宽译，成都：四川人民出版社，1992年，第2—3页。

② 强焱、戴丽娜主编：《新闻传播学理论前沿——在媒体融合的视域下》，上海：上海社会科学院出版社，2016年，第144页。

③④ 安东尼·吉登斯：《现代性与自我认同——现代晚期的自我与社会》，赵旭东，方文译，北京：生活·读书·新知三联书店，1998年，第19—20、157页。

⑤ 安东尼·吉登斯：《民族—国家与暴力》，北京：生活·读书·新知三联书店，1998年，第213页。

⑥ 安东尼·奥罗姆：《政治社会学导论》，张华青等译，上海：上海人民出版社，2006年，第276页。

⑦ 西里尔·E. 布莱克编：《比较现代化》，杨豫、陈祖洲译，上海：上海译文出版社，1996年，第23页。

⑧ 代表性的表述出于克拉潘：《现代英国经济史》上卷进第二分册中的第二编“早期铁路时代”，北京：商务印书馆，2014年。所谓铁路时代的经济意义应在于，铁路应成为主导产业的主要支撑，英国的煤、铁和制造业发展与铁路密切相关。近代中国的工业化水平低，发展较快的轻纺工业难以形成直接的产业链，近代中国铁路不仅路网密度低，而且在设备、技术等对外严重依赖。这也许人们对铁路政治影响的关注超出经济的客观背景。

⑨ 湛晓白：《时间的社会文化史——近代中国时间制度与观念变迁研究》，北京：社会科学文献出版社，2013年；丁贤勇：《新式交通与生活中的时间：以近代江南为例》，《史林》2005年第4期。

⑩ 李玉：《从速度的角度观察近代中国——以轮船、火车为例》，《暨南学报（哲学社会科学版）》2017年第11期；孙燕京：《急进与慢变——晚清以来社会变化的两种形态》，北京：商务印书馆，2011年。

会性作用，更多的与铁路的技术特性有关。

基于技术要素之上，铁路所带来空间上转化，既是具体可见的，也体现在无形的制度层面。铁路媒介的价值在于其有着特定指向的政治性功能，与政治文化、政治制度形成了非常显性的勾连。其源泉在于铁路技术所蕴含的政治性。技术变化是政治制度变化的诱导性，“现代技术条件下的统治，事实上取代了其他的构建、维持、选择、行动和执行方式，这些方式通常被认为是属于政治范围内的”^①。社会现代化、现代民族国家的构建意味着社会组织系统更为复杂和更为庞大，各个系统需要更加全面的联系；作为集权制文化的延续，需要“通过控制范围的延伸，大规模系统才能在其范围内广博的活动中取得成功。相互依赖只有在有能力保证带来成果的同时，才是一种富有成效的关系。但是如果一个系统必须依赖它不能控制的因素，那么它就面临着持续的不确定性以及可能崩溃的前景。因此，现代高度组织化的技术具有一种扩大其领域的趋势，以使之之前的外在变量成为系统内在结构的运行部分”^②。铁路在政治治理上的价值，在于它能产生出“具有高度确定性的可操作性的新联系”^③。

近代中国的不同时段中，朝野对铁路在救国和治国的工具性认识，与其说是对技术政治的自觉认知，倒不如说是源于对集权政治文化危机的一种担忧，即“不对大规模系统的状况进行规划和控制，就要冒一种文化衰退的可怕风险”^④。因而，铁路建设、规划和集权化的管理体制，是顺应传统的文化理念，即将新的技术纳入确定的目标和意图之中，“大规模技术系统一开始是建立在独立的目标或意图之上的。技术为这样那样的目的或需求报务，或者它们被用于实现一个或一组预想的目标”^⑤。

美国的社会学家拉宾在研究了美国、英国和法国的铁路演变史后认为，“这些国家的产业政策范与与统政治秩序之间的相似性是十分惊人的。”“政治文化塑造了国家借了实现产业组织和增长目标的手段。”^⑥相比较而言，在政治文化的秩序观及铁路对统治结构的影响的认知上，近代中国与法国颇有几分类似。“法国的政治文化将国家主权建构为政治秩序的核心，而铁路政策使国家对规划、融资、协调和竞争的控制成为经济秩序和效率的核心。……相应地，法国铁路政策的设计是为了避免独立的私人行动者及没有思想的市场机制对产业的控制，因而也成为法国经济理性观的一部分。”^⑦拉宾所强调的政治文化，是指狭义上的制度化的秩序逻辑。这种制度演进有着独特的民族性，是历史积淀的产物。这种民族性并不完全随着政体变革而发生本质性的变化，其传承性是潜在的。铁路政策的特点并不因其具有固定成本高、资产专用性强、直接竞争少而具有特定模式，而是既存产业政策的延伸，“产业政策更多地取向于过去的实践，而不是产业本身的特殊经济要求”^⑧。这与麦克卢汉关于铁路在社会转型中媒介作用的判断是不谋而合的。

对于铁路的功能性判断，不能直接基于可以触见的关联，而应从文化的深层、媒介功能的拓展性进行更有比较意义上的探究。在此，并不存在普适的影响路径和互动模式，而是呈现出明显差异性。铁路产业的发展特征与产业行政管理体制，均是源于文化意义系统、传统政治秩序范式的经济理性观联系在一起。这自然导致铁路的辐射路径与影响程度在不同国家表现出具有民族特性的一面。有人曾这样概括铁路在美国与欧洲的差异：“欧洲各国发展了它们的铁路，而美国铁路发展了它们的国家。”^⑨近代中国，当权者对于铁路的认识由恐惧排斥至将其仅仅视为对外抗争的工具，进而将其纳入行政体系之中。正如一本通俗的铁路史专著的形象表述：“铁路不仅填饱了人们的胃口，同样也开拓了他们的眼界，铁路并非蓄意、而是意外地成为社会进步的强大力量。”^⑩对于统治者而言，对铁路认知的转变与深化，是客观事实促成的，是主动接受还是被动融入，难以清晰地划分开来，但从根本上而言，都是利益、权力与铁路功能的不同契合方式的结果，因为“多数聪明的统治者很快意识到，铁路在安内和攘外两方面的军事潜力，对他们是有利的”^⑪。

近代以来，铁路所呈现的救国至治国的功能有着各自时代背景和特定内涵，从救国到治国的功能转化，

①②③④⑤ 兰登·温纳：《自主性技术——作为政治思想主题的失控技术》，杨海燕译，北京：北京大学出版社，2014年，第202、203—204、204、205、205页。

⑥⑦⑧ 弗兰克·道宾：《打造产业政策——铁路时代的美国、英国和法国》，张网成、张海东译，上海：上海人民出版社，2008年，第176、177、179页。

⑨⑩⑪ 克里斯蒂安·沃尔马尔：《铁路改变世界》，第168、162、165页。

其发展脉络却又是十分清晰的，铁路国有化与中央政治权威之间存在着动态的匹配关系。若对此从宏观上进行解读与探析，应充分考虑到两个最为基本的因素：一是铁路产权归属问题，二是政治生态与政治文化问题。上述两个因素本身体现着非制度性特征。近代以来，中国铁路产权主体呈现出多元化特点。国有铁路虽是国家投资，却由地方政府实际掌控；地方铁路虽由地方出资（可能是官办，也可能是地方政府与地方民众共同投资，也可能是地方民间投资，背后有着地方政府的支持），中央政府有可能凭强权收归国有。产权属性的变动不居，使得中央政府即便有着铁路产权与治权的最终所有者的角色，也难以在短期内理顺各方关系。若要拥有对产权或治权的绝对控制力，都面对来自地方的对抗与消解。中央政府有关铁路的政策、制度与实际运作间自然会产生程度不同的脱节和偏向，地方则通过不同路径寻求铁路管理上的权力空间和实际利益。中国传统政治文化留下中央与地方动态博弈的传统，在铁路问题上也会发挥潜在的影响。二者之间权力配置更多地是建立在实力对比的基础上，即取决于中央政府的态度和控制能力，也取决于地方大员与地方势力的结合程度以及地方政治经济军事实力。只有将二者结合起来，才能厘清复杂的中央与地方关系对铁路行政管理的影响方式和程度。与传统政治体制不同的是，铁路管理机制专业性和规范性更强，中央与地方的关系，是沿着一条寻求相对制度化模式的道路演进和变迁。铁路行业管理机构与相关法规体系的建立，是制度化建设的核心。最终形成怎样的制度结构，取决于中央和地方之间“显性或隐性的谈判”^①的结果，谈判的重心应是权力转移过程中利益与权力的重新分配。其间，既有国家现代产业政策的倾向性，也有着国家干预经济的历史惯性。产业政策上，铁路被视为关乎国计民生的基础性产业，应纳入国家管制范围之中；在历史惯性下，铁路的国有化是则传统的“车同轨”“官山海”等传统观念延续的产物。但是，应该看到，20世纪中叶以后，铁路优势不再突出时，政府开始将其视一般性的公共企业，“来自政府的竞争和敌意加速了铁路的衰退”。“由于长期的垄断导致的政客和普通人对铁路一贯的敌意，它面临着进一步前进的障碍”。^②铁路媒介性特征及其功能拓展，也只是在一定技术条件下的历史现象；与其说我们在研究铁路与国家体制之间的关系，倒不如说是研究技术与政治的关联性及其潜在的制约因素。

〔本文为国家社科基金项目“近代中国铁路建设运营中的中央与地方关系”（13BZS057）的阶段性成果〕

（责任编辑：周奇）

① 郑永年：《中国的“行为联邦制”——中央-地方关系的变革与动力》，北京：东方出版社，2013年，第35页。

② 克里斯蒂安·沃尔玛尔：《铁路改变世界》，第217页。

From Salvation to Governance: The Evolution of Modern Chinese Railway Functions Under the National Perspective

MA Linghe

Abstract: No matter at home and abroad, railway is endowed with extensive functional value in concept and practice. The railway is the crystallization of modern industrialization at the economic level, the experimental field of modern administrative management reform at the political level, and which is also the most effective communication channel for modern ideas at the cultural level. In modern China, the political function of the railway is changing due to the time shift. That is, the railway is gradually integrated into not salvation but the modern national governance process, which is centered on the new political unification.

Key words: salvation, governance, railway, function