

# 抗战时期国民政府的交通立法与交通管理

谭 刚

---

---

**内容提要** 抗战时期,为保证大后方交通建设的顺利进行,提高交通运输效率,保障交通安全和畅通,国民政府制定了大量交通法规,涉及到交通人事、业务、工务和财务方面,也包含了国民政府在这些方面的具体管理内容,这些法规形成了比较完整系统的交通法规体系。大量交通法规的颁布,体现了国民政府在交通管理上的一些特点,包括实行交通统制、军需优先、提倡节约和地方协作等特点,但由于在实际的交通管理中存在交通机构变动频繁、运价过低、管理人员腐败和执法不严等问题,国民政府颁布的交通法规并没有达到预期的效果。

**关键词** 抗战时期 交通法规 交通管理 管理特点 管理问题

---

---

交通立法的目的,是以法律的形式和正确应用法律的权威来保障交通安全、舒适与通畅。抗战时期,国民政府为推进大后方的交通建设,提高交通运输效率,保障交通安全和畅通,支持抗战军事需要和发展大后方经济,制定了一系列交通法规,涉及到了交通管理的许多方面,形成了比较完整、系统的交通法规体系。关于抗战时期国民政府的交通立法,学术界尚无系统的研究。<sup>①</sup> 本文从交通立法的原因及分类、交通法规所体现的管理内容、交通管理的

---

① 目前涉及到这方面研究的论著有董长芝:《抗战时期大后方交通建设》(《抗日战争研究》1993年第5期)、李占才、张劲:《超载——抗战与交通》(广西师范大学出版社1996年版)。

特点以及存在的问题等方面对抗战时期国民政府的交通立法进行较为系统的研究,以弥补这方面研究的不足。

—

抗战爆发后,一方面沿海工厂学校纷纷内迁,另一方面抗日的支前军运也十分繁忙,这给大后方的交通运输带来了巨大的压力。只有大力发展交通运输业才能缓解压力,保证抗日军运畅通无阻,支持国民政府长期抗战。正如交通部长张嘉璈就指出的那样:“全面抗战以来,交通的重要性,随着军事的发展,而益加增进;几使一般人相信,‘抗战’与‘交通’,相为表里,不可或分”,“所有交通方面,无论路、电、邮、航,以及公路、航空,都与抗战期间军事民事有直接关系”,“抗战固以交通为命脉,而交通的维系,更以抗战的前途为依归。所以我们为增进‘抗战’与‘交通’相互的联锁的关系起见,完成抗战的目的!”<sup>①</sup> 交通关系到整个国家的抗战前途,因此抗战与交通是紧密联系在一起。

有鉴于此,国民政府十分重视发展大后方交通运输业,为推进后方的交通建设,于1938年4月在武汉召开了中国国民党临时全国代表大会上制定的《中国国民党抗战建国纲领》中,明确指出要“整理交通系统,举办水陆空联运,增筑铁路、公路,加辟航线”。<sup>②</sup> 在《非常时期经济方案》中则具体制定了大后方交通建设计划,铁路建设方面,在西南决定“应加速修筑湘桂铁路,期于一年半中,全

① 张公权:《“抗战”与“交通”》,《抗战与交通》第1期,1938年3月15日。转引自李占才、张劲:《超载——抗战与交通》,广西师范大学出版社1996年版,第3页。

② 《中国国民党抗战建国纲领》,抗战李云汉主编:《中国国民党临时全国代表大会史料专辑(上)》,近代中国出版社1991年版,第357页。

线告成,并速筹筑川滇铁路,四川之成渝铁路亦宜继续修筑,俾西南之交通网早日完成”。公路建设方面,在西北“为自兰州经天水、南郑以达老河口各路段之兴修,以及改善陕、甘、新、宁、青与川北间各干线之联运”,在西南“为川湘路之改善,川滇路之兴筑,与西南各路线之改善与联络运输,并增多汽车,以提高运输能力”。在修建西部国际公路线方面规定在西北“应将甘新公路切实改善”,在西南“应赶筑昆明至缅甸之公路,务于两个月内通车,并应扩充国际公路运输之设备”。在内河航运建设方面,要求“应就原有水道加以改善,并多辟内河航线,使之与铁路、公路互通联络,并推广水陆联运,以便商民,而利运输。对于造船事业,亦应设法奖励,俾运输工具充分之供给”。<sup>①</sup>同时鉴于交通运输力量的不足,国民政府还积极动员民间力量参与运输。蒋介石曾讲:“对于各地民众及壮年男女,比多设法奖励其作输送夫,男子壮丁如能尽力运输,即可令其暂缓服兵役,或竟行免役,无论男女,并一律施以适当的训练与组织,善其待遇,酌给工资,如此,各地之愿从事于运输之人,一定很多,则以中国如此众多的人口,如此巨大的劳力,只要鼓励有方,就可以尽量加强我们运输的力量,以维持长期抗战的需要”。<sup>②</sup>

为了实现施政纲领中所提出的交通计划,推动大后方交通运输业发展,国民政府边颁布了一系列交通法规,使大后方的交通管理在法规的范围内,按国民政府制定的交通政策运行。抗战时期,国民政府在交通立法方面的确也取得了许多实效,颁布了大量法

① 《非常时期经济方案》(1938年3月30日),李云汉主编:《中国国民党临时全国代表大会史料专辑》(上),近代中国出版社1991年6月版,第222页。

② 蒋介石:《运输统制与运输运动》(1940年4月20日对运输统制局高级职员训话),秦孝仪主编:《中华民国史料丛编——战时交通》,(台湾)中央文物供应社1976年出版,第164—165页。

令、条例、章程、办法等。抗战时期的交通法规,大致可以分为四类:第一类是行政方面的法规,包括组织规程、办事细则等;第二类是人事方面的法规,包括员工的录用、调整、待遇、奖惩和服务条例等;第三类是业务上的各种规程、章则、办法、法令等;第四类是财务上的各种规程、章则、办法、法令等。现在分别叙述:

第一类为交通行政组织类法规。抗战爆发后,国民政府就对交通行政机构进行了改组,力图提高交通管理效率,以适应抗战的需要。抗战前,国民政府在交通运输管理方面存在的最大弊端就是交通运输管理机构多,造成管理不善,影响交通运输的效率。关于这一点,蒋介石也深有感触,他曾说:“我们从前交通运输最大的一个缺点,就是事权不统一,以致组织散漫,统制缺乏,流弊所及,予国家军事以很大之障碍”。<sup>①</sup>为提高交通行政效率,行政院于1938年7月30日修正公布了《交通部组织法》,具体规定了交通部设立的各种管理机构的名称以及每一个组织机关的职能,明确了事权,统一了职能。在具体的交通部门又制定颁布了许多交通行政法规,铁路建设运输方面有《湘桂铁路股份有限公司总经理处组织暂行章程》、《湘桂铁路股份有限公司衡桂段管理局组织章程》、《湘桂铁路股份有限公司桂南段工程局组织章程》、《湘桂铁路南镇段工程监督处组织规程》等;公路建设运输方面法规更多,主要有《交通部公路总管理处组织条例》、《交通部公路运输总局暂行组织规程》、《交通部公路管理处组织通则》、《交通部公路运输局组织通则》、《交通部公路总管理处西北工程处组织规程》、《交通部西北公路运输管理局暂行组织规程》、《交通部滇缅公路运输管理局

<sup>①</sup> 蒋介石:《运输统制与运输运动》(1940年4月20日对运输统制局高级职员训话),秦孝仪主编:《中华民国史料丛编——战时交通》,(台湾)中央文物供应社1976年版,第161页。

暂行组织规程》等；水运方面主要有《汉口航政局分科职掌简则》、《交通部汉口航政局绞滩管理委员会组织章程》、《交通部西江造船处组织规程》等；关于驿运组织方面的规章制度有《驿运总管理处组织规程》、《省驿运管理处组织通则》、《驿运段站组织通则》；关于电政方面主要行政组织法规有《交通部电政专员办公处组织暂行办法》、《交通部成都电报局暂行组织章程》、《交通部长途电话干线维护工务处章程》等。这些规章制度的制定使交通行政管理有法可依、有章可循，有利于国民政府加强对交通的管理。

第二类为交通人事法规。为加强军事运输，必须调动广大交通员工的工作积极性以及民众参加交通运输的热情，发挥人的力量，真正达到全面抗战。八一三事变后，铁道部就颁布了《战时各路员工临时奖惩办法》、《抗战时期铁路员工特恤办法》、《战时铁路职工教育推进办法》；公路运输方面有《汽车技工管理规则》、《汽车驾驶人管理规则》、《特种考试公路技术人员考试暂行条例》、《公路员工抚恤准用铁路员工抚恤通则及特恤办法》等；水运方面有《国营招商局轮船员工薪级工资待遇办法》、《国营招商局轮船员工服务规则》等；航空运输方面有《交通部所属航空公司服务人员抗战时期因公伤亡抚恤办法》等；电政方面有《特种考试交通部有线电无线电报务员考试暂行条例》、《特种考试交通部电信机工考试暂行条例》、《电务人员出差及调派时支給膳宿杂费办法》、《规定线工食宿标准》等。

第三类为交通业务类法规。抗战时期，交通运输管理机关业务繁忙，主要是交通运输方面的业务，在铁路运输方面有《国民政府特许中国运输股份有限公司规程》、《中华民国铁路客车运输通则》、《战时铁道运输军用物资暂行办法》；公路运输方面有《交通部滇缅公路运输管理局公务运输暂行办法》、《交通部川滇公路管理处设置检查站暂行办法》、《公路两旁限制修造建筑物办法》等；关

于驿运方面的有《水陆驿站载货程序》、《水陆驿运载货通则》、《驿运货物分等表》、《水陆驿运货物联运通则》等；关于水运方面有《交通部监理木船运输章程》、《交通部汉口航政局介绍木船租用办法》、《交通部汉口航政局监理四川贷款木船运输办事细则》、《四川省水道木船货物运价标准章程》等；关于民用航空方面的法规有《交通部民用航空飞机养护检查暂行办法》、《非常时期民用航空乘客购票及包机办法》等；电政业务方面的法规有《交通部长途电话干线维护工务处办事细则》、《电信巡查员服务规则细则》等。这些交通业务方面的法规涉及到了公路、铁路、水运、驿运和航空运输等各个方面，对交通运输物资的种类、运输价格、运输检查、运输程序等有关运输业务作了具体的规定，有利于提高各交通运输部门的运输效率。

第四类为交通财务类法规。抗战时期，鉴于财政紧张，因此需要加强交通财政方面的管理，以便开源节流，充分发挥交通运输机关的效能。主要交通财政方面的法规有《清厘各路往来帐办法》、《公路征收养路费规则》、《交通部川滇公路管理处征收汽车养路费施行办法》、《航空保安建设费征收办法》等。这些交通财务方面法规具体内容包括了公路养路费的征收办法、交通账目管理等方面，改进了交通财务制度，有利于节约开支，增加收入，缓解交通部门的财务紧张。

## 二

抗战时期，国民政府制定的交通法规包含了大量的管理内容，包括交通人员的管理、交通工具的管理、交通设施管理和交通财务管理等几大类。概括起来，抗战时期国民政府交通法规包含的交通管理内容可以概括成以下五方面：

第一,加强了交通人员的管理,便于调动交通职工的工作积极性,提高工作效率。战时交通部颁布了大量奖惩法规,《抗战时期铁路员工临时奖惩办法》规定铁路员工“一律不得托故请假或辞职”,若因工作疏忽造成损失者“应体察情形分别撤职,呈部令永不叙用。”同时对于有特殊贡献者“酌核情形给予一次奖金或越级提升”。<sup>①</sup>由于战时军运繁忙,为保证前方军事需要,交通部规定:“凡在公路服务之员工,在战时应秉承本部之命令分任军运任务,如有借故规避,怠忽职务,按离职守或故意破坏法令,致军运发生障碍,一经查实,不论何级员工,应随时移送军法执行总监部依法从严惩办。”<sup>②</sup>为了提高交通部职员的业务水平和政治素质,战时交通部专门设立了交通技术人员训练所和战时交通员工训练管理委员会。交通部设立交通技术人员训练所的目的是“为统一训练各种交通技术人才并谋划一所辖各交通机关设立之各训练班课程标准”,“本所训练员生分甲乙两种,甲种系招生训练,乙种系就交通部所辖各交通机关,现有职工轮流抽调所有员生入学及毕业考试均依考试法规办理,员生经毕业考试及格得领受毕业证书”。<sup>③</sup>为鼓励交通员工培训,交通部对受训的学员给予了优惠政策,规定“本所受训员生在训练期内免收一切学宿膳杂费用,甲种员生并给津贴,乙种员生由原服务机关保留原薪原资,训练所所需旅费亦由原服务机关担任”。战时交通员工训练管理委员会是交通部会同政治部赈济委员会、军政部、后方勤务部设立,成立的目的是“为办

① 《抗战时期铁路员工临时奖惩办法》(1937年8月17日),交通部参事厅编:《交通法规汇编补刊》上册,大东新兴印书馆1940年1月版,第116-117页。

② 《战时公路军事运输实施规则》(1939年11月),中央训练团编:《中华民国法规辑要》第4册,第十一编交通,1941年12月印,第43页。

③ 《交通部交通技术人员训练所组织大纲》(1939年6月10日),交通部参事厅编:《交通法规汇编补刊》上册,大东新兴印书馆1940年1月版,第24页。

理战时交通员工训练、增进抗战力量”，“委员会对于所属各地战时交通训练所以命令直接指挥之”。<sup>①</sup>在驿运事业方面，交通部还举办了训练班，使驿运人员“养成刻苦耐劳，具有现代交通常识”的干部人员，以提高驿运人员的管理水平和业务素质。驿运总管理处训练各条驿运干线所需的站长、副站长、段事务员、总段各组组长、司事等，并调训各干线的现职中级干部人员，各省驿运管理处训练本省各支线需要的中低级干部人员。<sup>②</sup>在四川截止1941年7月开办了驿运干部训练班两期，毕业学员114名。<sup>③</sup>在陕西截止1942年7月止，共举办训练班6期，招收学员186人。<sup>④</sup>这些毕业学员都分派各驿运段站工作，充实了驿运管理力量。

第二，加强交通安全的管理，保障民众生命财产安全。交通安全作为交通管理的一项重要内容，得到了国民政府的高度重视，国民政府颁布了众多法规，在道路交通、航政和航空安全管理方面作了详细的规定，其中道路安全管理是安全管理的中心，这方面的规定也最详细。道路安全管理涉及到交通沿线的建筑物管理、车况管理和行车安全管理。交通部对交通沿线的建筑作了严格规定，要求“公路沿线部分两旁建筑物距离路之中心线不得小于十公尺，以免阻碍视距危害行车”。<sup>⑤</sup>严格要求汽车不得超载，规定“各种汽车载重不能超过其设计构造之安全限度”，“汽车载客人数不得

① 《战时交通员工训练管理委员会组织规程》(1939年2月23日)，交通部参事厅编：《交通法规汇编补刊》上册，大东新兴印书馆1940年1月版，第25页。

② 《全国驿运业务人员训练纲要》，驿运总管理处1941印，第1—2页。

③ 《四川驿运》，四川驿运管理处1941年7月编印，第15—16页。

④ 软墨林：《陕西省驿运概况》，《交通建设》第1卷第8期，1943年8月印，第76页。

⑤ 《公路两边限修造建筑物办法》(1939年11月21日)，交通部参事厅编：《交通法规汇编补刊》上册，大东新兴印书馆1940年1月版，第187页。



超过所规定之额数”。<sup>①</sup> 汽车使用中凡有“车身破坏不堪”、“引擎损坏随时停顿”以及“车轮歪斜摇动”之一情况“将牌照吊销责令修理完竣”。<sup>②</sup> 交通部对汽车的行车安全作了更为详细严格的规定,首先对汽车的车速作了明确规定,《汽车管理规则》第42条规定汽车在下列地点须降低车速,即“经通道路有坡度弯度或曲折处、将至车站或过车站时、经过交叉路口铁道或出入城市村落栅门、经过城市内街巷时、经过学校医院时、车辆交汇时、见路旁有人时、经过桥梁或工厂门口时、经过不平道路或狭路时、前面视线不清或有障碍物时以及经过路工修理处所”。<sup>③</sup> 其次,对汽车的超车、错车和车距作了严格规定。在具体的超车情况方面,规定“后行汽车超越前行汽车须先鸣喇叭得前车驾驶人用手势表示后始得靠前车右边越过再徐徐驶入”,“汽车在转弯或上下坡对面有来车时或经过桥梁城市内街巷狭路十字路口铁道医院学校及路旁立有警告标志等处不得超越前行汽车”。<sup>④</sup> 在错车方面,规定“如两车在狭路处交会时,其交会地点有相当坡度,下坡车辆应让上坡车辆先行,夜间狭路交会时须停车让路并开放小灯光”。<sup>⑤</sup> 在车距方面,规定“汽车同向行驶其前后距离在郊外至少须在二十公尺以外,在城市繁盛

① 《汽车管理规则》(1939年9月15日),交通部参事厅编:《交通法规汇编补刊》上册,大东新兴印书馆1940年1月版,第177页。

② 《汽车管理规则》(1939年9月15日),交通部参事厅编:《交通法规汇编补刊》上册,大东新兴印书馆1940年1月版,第179页。

③ 《汽车管理规则》(1939年9月15日),交通部参事厅编:《交通法规汇编补刊》上册,大东新兴印书馆1940年1月版,第176页。

④ 《汽车管理规则》(1939年9月15日),交通部参事厅编:《交通法规汇编补刊》上册,大东新兴印书馆1940年1月版,第176页。

⑤ 《汽车管理规则》(1939年9月15日),交通部参事厅编:《交通法规汇编补刊》上册,大东新兴印书馆1940年1月版,第177页。

地点须在七公尺以外”。<sup>①</sup> 在航政安全管理方面,规定“县航道重要地点,应由县政府设置水位标志,并逐日记录水位”,“县航道内滩浅及航道转弯地点,应由县政府设置航路标志指示之”。<sup>②</sup> 同时要求轮船公司备好救生器具,保障乘客安全,《川江轮船乘客定额及安全设备暂行规程》第20条规定:“救生器具须置于船旁,救生带置于舱面或客室易取之处,救生排应置于舱头易于放落处,小舢板应置于适宜地位并易于放落。”<sup>③</sup> 在飞行安全管理方面,交通部规定各航空公司须派“高级机械员一人机械员二人负飞机翼身及发动机检查修理之责”,“飞机翼身及发动机应严格依照原制造厂规定期限按时大翻修,不得籍词拖延”,“飞机起飞之前应由负责人机械员依照程序严密检验”。<sup>④</sup>

第三,加强交通工具管理。良好的交通工具是实现安全、高效运输的基本物质条件,对其使用与维护给出法律规定是非常必要的。抗战时期交通工具管理法规涉及的主要内容包括:管理汽车牌照的发放,杜绝无证驾驶;要求汽车登记;定期进行汽车维护,保障汽车性能、安全指标合乎标准等。在汽车牌照发放管理方面,战时交通部专门成立了汽车牌照管理所,“统筹办理全国汽车及其驾驶人及技工之登记考验及牌照事宜”。<sup>⑤</sup> 交通部并且设立了汽车

① 《汽车管理规则》(1939年9月15日),交通部参事厅编:《交通法规汇编补刊》上册,大东新兴印书馆1940年1月版,第177页。

② 《县航道管理办法》(1940年11月28日),中央训练团编:《中华民国法规辑要》第四册,第十一编交通,1941年12月印,第150页。

③ 《川江轮船乘客定额及安全设备暂行规程》(1940年4月22日),中央训练团编:《中华民国法规辑要》第四册,第十一编交通,1941年12月印,第147-148页。

④ 《交通部民用飞机养护检查暂行办法》(1939年3月30日),交通部参事厅编:《交通法规汇编补刊》上册,大东新兴印书馆1940年1月版,第388页。

⑤ 《交通部汽车牌照管理所组织规程》(1939年8月17日),交通部参事厅编:《交通法规汇编补刊》上册,大东新兴印书馆1940年1月版,第164页。

牌照管理所督察,稽查“汽车牌照及驾驶人技工执照”,处理“取缔汽车及驾驶人技工之违章”,协助“各公路交通管理机关办理驾驶人与技工之考验及执照之发给事项”。<sup>①</sup> 具体规定:“各种汽车经检验合格后应向交通部指定之公路交通管理机关领取行车执照一张及号牌二面”,“试车牌照以行驶于经发牌照之公路交通管理机关管辖范围为原则,如须通行于其他区域时应得经发牌照机关之特别书面许可”,“汽车号牌及执照不得移用于他车。”<sup>②</sup> 此外加强了汽车驾驶员的管理,规定“未领驾驶执照在公路上驾驶各种汽车者处罚金二十元”,“驾驶人员不得随意更改、转借、盗用执照,违者酌情处罚。”<sup>③</sup>

在汽车登记管理方面,《汽车管理规则》第五条规定“凡人民团体机关公司商号备有本规则所列各种汽车,无论为营业或自用,欲在国内各公路或市区道路行驶者均依式填具交通部规定之申请登记检验书,随登记检验费法币壹元向车主所在地经交通部指定之公路交通管理机关申请登记检验。”第十条规定“凡汽车主要部分如有损坏应即赶速修理,其已申请登记检验合格之各种汽车非呈准原登记,检验机关不得擅行变更其原有设备。”<sup>④</sup>

在汽车维护管理方面,交通部规定:“职业汽车驾驶人须负责

① 《交通部汽车牌照管理所督察各地汽车管理办法》(1940年2月17日),中央训练团编:《中华民国法规辑要》第四册,第十一编交通,1941年12月印,第63页。

② 《汽车管理规则》(1939年9月15日),交通部参事厅编:《交通法规汇编补刊》上册,大东新兴印书馆1940年1月版,第173-175页。

③ 《汽车驾驶人管理规则》(1939年9月15日),交通部参事厅编:《交通法规汇编补刊》上册,大东新兴印书馆1940年1月版,第197页。

④ 《汽车管理规则》(1939年9月15日),交通部参事厅编:《交通法规汇编补刊》上册,大东新兴印书馆1940年1月版,第172-173页。

保护并注意检验各部分机件”。<sup>①</sup>西北公路运输局制订的《车辆保养大纲》规定“汽车之寿命端赖日常的保养。在车辆行驶前或到达之后,须加精密检查……”。1938年4月,西南公路运输管理局制订了《汽车保养与修理工作准则》,内容规定有每日、每月、每季、每半年停车场进行保养的作业。到1945年2月交通部交通技术标准委员会拟成《汽车保修技术规范》,其中有关汽车保养工作的规定可归纳为四个方面:一是汽车检验,如检验汽车机油质量及电液比重,以及了解各部情况;二是校准,如校准汽车汽门脚间隙或制动踏板间松动间隙,使符合规定;三是整理,如清洗过滤器及扭紧汽缸盖螺栓,使恢复原状;四是润滑,如调换或补充机油、齿轮油及润滑脂。西北公路运输局在《各段厂赶修车辆及奖励办法》中,公布修理车辆为整修、大修、中修、小修及保养五类,具体办法为:整修车系修理发动机、车架、车身3部分,大修车系上列3项内有2项须大修、1项小修者,中修车系上列3项内有1项须大修、2项小修者,小修车系上列3项均属全部零星修理者,保养车系零星小修不满3项者。到1944年9月,西北公路运输局颁布的《汽车修理竞赛奖励暂行办法》对整修车、大修车、中修车与小修车进行了更为具体的规定,规定整修车指车辆的发动机、底盘、车身各部分均须彻底修理者,大修者指车辆的发动机、底盘及车身的任何一部分须彻底修理,其它一部分或两部分须检修者,中修车指不抬发动机、检修底盘及修补车身的修理者,小修车指车辆各部分保养检修及任何一部分须加修理者。对修理质量要求,规定整修与大修应行驶3000公里以上,中修应行驶1500公里以上,小修应行驶300公里以上,方为合格。此外,西北公路运输局于1943年2月还规定

<sup>①</sup> 《汽车驾驶人管理规则》(1939年9月15日),交通部参事厅编:《交通法规汇编补刊》上册,大东新兴印书馆1940年1月版,第197页。

修车的时间,大修不得超过两个星期,中修不得超过 1 星期,小修不得超过 3 天。<sup>①</sup>

第四,加强交通设施的养护和整治,保障交通畅通。交通设施包括公路、航道和电话线,战时交通设施维护内容包含:加强公路养护,利于行车;加强航道整治,保障航运通畅;加强电话线维护,保障电话畅通。在公路养护方面,交通部要求在重要的公路沿线设立公路养护机构。在西南地区,交通部将西南公路段的养路机构划分为 11 个工程处,分工负责。每一工程处管辖路线约 200 至 300 公里,再根据其管辖长度和工程的难易在每个工程处下设立三个或四个分段,每分段管辖里程约 80 至 100 公里不等,有监工 3 人至 5 人,每 10 公里设道班 1 班,每班规定路工 12 人至 16 人,以工头 1 人统率。<sup>②</sup>在西北地区,也设立了相应的公路养护机构。每工务所辖线自 300 公里至 500 公里不等,每约 100 公里设一工务段,每约 20 公里设道班一班,每班规定 20 人,工头一人,并于经常道班之外,添设飞班及特工班,担任抢修及整修桥涵工作。<sup>③</sup>并且交通部要求在公路两旁种植行道树,保护公路。以四川为例,按照《四川省公路植树实施计划》,计划从 1937 年起,3 年时间内在已建成的 4600 余公里公路上,共植树 142 万余株,平均每公里植树 300 株左右。<sup>④</sup>公路管理部门通过采取建立专门的公路养护机构、征收公路养路费、种植公路行道树这些措施,有利于加强对公

① 陆士井主编:《中国公路运输史》第 1 册,人民交通出版社 1990 年版,第 307—309 页。

② 康时振:《抗战期中之西南公路工程与管理》,《交通建设》第 2 卷第 4 期,1944 年 4 月出版,第 73 页。

③ 凌鸿勋:《西北公路三年来之工程与管理》,《交通建设》第 2 卷第 4 期,1944 年 4 月出版,第 78 页。

④ 王立显主编:《四川公路交通史》(上册),四川人民出版社 1989 年版,第 173 页。

路的养护,促进大后方公路建设事业的发展。

在航道整治方面,1938年10月,交通部令汉口航政局在宜昌设立绞滩管理委员会,管理委员会“为管理滩务施绞船舶,得在长江宜渝段、渝乐段、嘉陵江、永宁段、金沙江、乌江、沅江、酉水、赣江,各航道间险滩处,分别设置一、二、三等各级绞滩站,并于长江上游嘉陵江、沅江、赣江各水道间之适当地点各设绞滩总站一处”。<sup>①</sup>1940年宜昌失守后,绞滩委员会移设万县。后来汉口航政局扩大改组为长江区航政局,汉口航政局绞滩管理委员会也改组为长江区航政局绞滩管理委员会,委员会于“长江区所属各江险滩处,分别设置一、二、三等各级绞滩站,并得于各江适当地点设置绞滩总站,以便就近指挥监督各站办理绞滩事务”。<sup>②</sup>除中央和各省水利机关加强航道管理外,国民政府还要求各县加强辖区航道管理,要求“县航道之疏,除已有中央及省水利机关管理外,应由县政府计划办理,所需经费由县筹拨”。<sup>③</sup>为发展绞滩事业,从上到下设置了一套比较完整的绞滩机构,委员会下设绞滩总站及绞滩站,各站设有站长,并视绞滩站任务的轻重,配备一定数量的绞滩工人。为保证施绞安全,各站都建立有《船舶绞滩规则》及《施绞操作规程》,明确员工职责,以确保施绞安全。

在电话线维护方面,交通部于1939年2月17日修正公布了

- 
- ① 《交通部汉口航政局绞滩管理委员会组织规程》(1941年2月5日),朱汇森主编:《中华民国交通史料(一):航政史料》,(台湾)国史馆1989年6月出版,第522—524页。
  - ② 《交通部长江区航政局绞滩管理委员会组织规程》(1941年11月7日),朱汇森主编:《中华民国交通史料(一):航政史料》,(台湾)国史馆1989年6月出版,第560—562页。
  - ③ 《县航道管理办法》(1940年11月28日),中央训练团编:《中华民国法规辑要》第四册,第十一编交通,1941年12月印,第150页。

《交通部长途电话干线维护工务处章程》，第一条规定：“交通部为维护长途电话干线通话畅利起见设长途电话干线维护工务处，负责管理巡修线路及巡视调整机械事宜。”第九条规定：“工务处所辖区域应依距离及线条数目划分线路段若干，每段置线路段长一人，管理全段线路事务，由工务处就熟谙该路工程之技术报务员中保荐加倍人数呈请交通部核派。”<sup>①</sup> 在具体的电话线维护方面，首先要求对电话线进行例行检查，交通部长途电话干线维护工务处“应于每日晨五时至七时举行通阻试验一次，每周选择话务清闲时间举行通话效能试验一次，试毕通知本部所在地之机务站汇填报告四份于每晨八时前送本部电政司备查。”各段的线路维修工人“对于所管线路每半月应全程巡修一次，出发巡修时凡线工同驻一处者日期应先后由该管线路段长斟酌情形派邻段线工替代”。<sup>②</sup> 其次，交通部要求电话线若出现故障必须及时抢修，保证电话线路通畅。具体要求是“各段站遇机线发生故障应随时派遣员工迅速修复”，“线路全阻如不能同时立即将各线修复应设法于最短期间先行接通话线一对报线一条，然后继续修理”。<sup>③</sup> 第三，交通部主管人员应出巡检查，“主任工程师除线路临时发生特别重大事故须立即出发视察外每年应择要出巡一次，考查所属各段队站机线情形及员工服务成绩”。<sup>④</sup> 通过这些管理，保证电话线随时畅通，以适

- ① 《交通部长途电话干线维护工务处章程》(1939年2月17日)，交通部参事厅编：《交通法规汇编补刊》下册，大东新兴印书馆1940年1月版，第401-402页。
- ② 《交通部长途电话干线维护工务处办事细则》(1939年3月16日)，交通部参事厅编：《交通法规汇编补刊》下册，大东新兴印书馆1940年1月版，第404页。
- ③ 《交通部长途电话干线维护工务处办事细则》(1939年3月16日)，交通部参事厅编：《交通法规汇编补刊》下册，大东新兴印书馆1940年1月版，第404-405页。
- ④ 《交通部长途电话干线维护工务处办事细则》(1939年3月16日)，交通部参事厅编：《交通法规汇编补刊》下册，大东新兴印书馆1940年1月版，第405页。

应抗战和人民群众的日常生活需要。

第五, 加强交通收费管理, 规范交通秩序。抗战期间, 交通部为管理交通收费, 颁布了征收养路费法规。1939年10月1日, 行政院公布《公路征收汽车养路费规则》, 第一条规定, “凡中央地方交通机关关于其所辖公路专设养路组织, 常年保养改善以便利车辆行驶者, 对于行驶各该公路之汽车, 除机器脚踏车及乘人自用小汽车应予免征外一律依照本规则之规定征收养路费”, 第五条规定了征收标准: “一、乘人营业小汽车(七座以内), 按每车每公里计。二、乘人大汽车(七座以上), 无论自用或营业按每车每公里计算。三、运货汽车, 无论自用或营业按规定载重量每公吨每公里”。<sup>①</sup>就具体的公路来讲, 公路总管理处在各条公路要道都设有检查站。以川滇公路为例, 交通部为“管理沿线交通及稽征养路费事项, ……于沿线要冲所在酌设检查站”, “检查站设站长一人, 检查员二人至三人, 练习生二人至四人。除前项规定外并由本处商请滇黔川三省当局或当地军警机关酌派宪警或驻军四人至八人常驻川站协助检查事项”。<sup>②</sup>各种行驶于川滇公路的川滇公路管理处运输部分客货汽车及其它运输公司汽车的养路费采用按月整付的办法, “按月整付之车辆数目须在20辆以上, 征收按月整付之车辆暂以每车每月行驶3000公里打折计算为标准, 每车每月收约为180元”。<sup>③</sup>通过统一汽车养路费收费管理, 有利于缓解交通财务困难, 规范交通秩序。

① 《公路征收汽车养路费规则》(1939年10月1日), 。

② 《交通部川滇公路管理处设置检查站暂行办法》(1939年11月4日), 交通部参事厅编:《交通法规汇编补刊》上册, 大东新兴印书馆1940年1月版, 第185页。

③ 《交通部川滇公路管理处征收养路费施行办法》(1939年11月4日), 交通部参事厅编:《交通法规汇编补刊》上册, 大东新兴印书馆1940年1月版, 第190页。



### 三

抗战时期,中国面临对日作战的严峻形势,为打败日本,夺取抗战的最终胜利,国民政府采取了众多措施,其中抗战时期的交通立法也体现了抗战需要,因此战时交通管理具有鲜明的特点:

第一,实行交通统制,便于统一交通管理。抗战爆发后,交通运输以军事运输为主,交通部长张嘉 讲到战时交通问题时就说:“战时的交通管理政策,则是按照国防计划,在强制实行的环境中,以争取战争的胜利为目的。所以战时交通管理,必须使交通各部门各单位,在统一的意志指挥下,调度灵敏,步伐一致,才能达到战时交通的最高目的。因此必须要有一种‘统制’的精神。‘统’字的意义是使各种不同的甚至相反的事事物物有计划的统一起来,组织起来;‘制’字的意义就是利用组织统一的方式而发生一种力量,更进一步来运用这种力量。所以战时交通一定要在这种有计划有组织而统一的管理之下,才能完成对于全国总动员的任务”。<sup>①</sup> 所以交通统制管理是战时交通管理的突出特点。

为实行交通统制管理,交通部会同军政部颁布了一系列法规,在汽油、运价以及交通工具管理等方面作了统一规定,以适应战时军事需要。在汽油管理方面,由于战时汽油紧缺,1937年9月军事委员会重庆行营颁布了《汽油统制办法》,第三条规定:“亚细亚、美孚、德士古、光华等油行所有汽油,统归中央信托局购买,不得私自售卖。”第四条规定:“凡使用汽油机关团体或私人,一律限期向

① 陆士井主编:《中国公路运输史》第1册,人民交通出版社1990年出版,第338页。

本行营公路监理处或指定地方政府登记。”<sup>①</sup> 在运价管理方面,由于战时的军运民运频繁,为防止不法运商牟取暴利,需要加强运价管理,交通部颁布了一系列法规。《四川省水道木船货物运价标准章程》规定:“凡四川省境以内通航河流(湖北境内宜昌至川省边境长江干流暂包括在内)之木船货物,运价概依本章程所定标准办理。”<sup>②</sup>《四川省水道轮船客货运价标准章程》规定:“凡四川境内通航河流(湖北境内宜昌至川省边境长江干流暂包括在内)之轮船客货运价系依本章程所定标准办理。”<sup>③</sup>在交通工具管理方面,1940年12月军政部颁布了《运输统制局规定征租商车办法》,规定“所租之商车,除昆筑两地由本局办事处统筹支配外,其他各处则由公商车辆管理局支配之”。<sup>④</sup>1940年5月颁布的《交通部统一调度公商车辆办法》第四条规定:“为执行方便起见,在贵阳、昆明、柳州、重庆、成都、广元、宝鸡等公路卫要地点,设立公商车辆管理所,办理该指定区段内公商车之统制事宜,必要时并在公路次要地点设立管制站,归指定管理所指挥。”<sup>⑤</sup>在内河航运方面,为加强船舶统一管理,军政部颁布了《非常时期船舶管理条例》,第二条规定:“非常时期,政府为便利军运及调节民运计,得征用民有船舶及其仓

① 《汽油统制办法》(1937年9月17日),重庆市档案馆编:《抗日战争时期国民政府经济法规》(下),档案出版社1992年版,第483页。

② 《四川省水道木船货物运价标准章程》(1939年4月13日),交通部参事厅编:《交通法规汇编补刊》上册,大东新兴印书馆1940年1月版,第203页。

③ 《四川省水道轮船客货运价标准章程》(1939年4月22日),交通部参事厅编:《交通法规汇编补刊》上册,大东新兴印书馆1940年1月版,第361页。

④ 《运输统制局规定征租商车办法》(1940年5月),重庆市档案馆编:《抗日战争时期国民政府经济法规》(下),档案出版社1992年版,第518页。

⑤ 《交通部统一调度公商车辆办法》(1940年5月),中央训练团编:《中华民国法规辑要》第四册,第十一编交通,1941年12月印,第48页。

库码头,并加以编制管理。”<sup>①</sup>《战时船舶军运暂行条例》,第四条也规定:“所有全国轮民船只,应由船舶运输司令部及各省船舶总队部分别加以统制,并得随时征供军用。任何部队机关需要船只,须向各该部请求拨给,不得自行征用及干涉行船。”<sup>②</sup>通过颁布这些法规,有利于保证交通燃料、交通运价和交通工具的统一管理。

第二,军事需要优先,保障抗战需要。抗战时期,为优先满足军事运输需要,交通部和军政部要求对军事运输提供便利优惠条件,首先是确立了军需品优先运输的方针。交通部规定粮食、卫生器材、军用电料、军用油类及化学品五类军用物品“由军委会或军政部或后方勤务不核转交通部专案办理”。<sup>③</sup>在公路运输方面,《战时公路军事运输实施规则》第四条规定:“本部得视公路运输车辆情况,先运紧急军品,普通零星军品得酌予停运或缓运之。部队移动,以不使用汽车运输为原则。”<sup>④</sup>内河航运方面,交通部规定:“部队及军品装卸务必迅速,不得借故延搁时间”<sup>⑤</sup>、“宜渝间之木船配备上行以军品为优先,下行以煤炭食盐为最先,其它物品应以此项军品等运输完毕或经特许始得酌量配备”。<sup>⑥</sup>其次,确立了军

① 《非常时期船舶管理条例》(1937年12月8日),重庆市档案馆编:《抗日战争时期国民政府经济法规》(下),档案出版社1992年版,第551页。

② 《战时船舶军运暂行条例》(1939年8月19日),重庆市档案馆编:《抗日战争时期国民政府经济法规》(下),档案出版社1992年版,第557页。

③ 《战时铁道运输军用物资暂行办法》(1938年6月20日),交通部参事厅编:《交通法规汇编补刊》上册,大东新兴印书馆1940年1月版,第140页。

④ 《战时公路军事运输实施规则》(1939年11月),中央训练团编:《中华民国法规辑要》第四册,第十一编交通,1941年12月印,第43页。

⑤ 《战时船舶军运暂行条例》(1939年8月19日),重庆市档案馆编:《抗日战争时期国民政府经济法规》(下),档案出版社1992年版,第558页。

⑥ 《川江木船运输管理暂行办法》(1939年10月21日),交通部参事厅编:《交通法规汇编补刊》上册,大东新兴印书馆1940年1月版,第354页。

车养路费优惠的原则。为便于及时完成军需品运输任务,交通部对军车给予了种种便利,规定“军用汽车挂有军字牌照并确系装运军用品者其应征养路费得与减半”。<sup>①</sup>交通部川滇公路管理处征收汽车养路费时,还额外规定“如有大批军车常川行驶本路者可由本处印发空白军车半价养路费,交费证交由各军车机关自行填发并将副张寄回本处以凭按月结帐收现。”<sup>②</sup>

第三,动员社会力量参加交通运输,壮大交通运输力量。为增强大后方的交通运输力量,交通部还积极动员民众参与交通运输,这突出地表现在动员民众参加驿运方面。由于驿运工具和运力大多来自民间,民众的支持是发展驿运的关键。蒋介石曾经指出发展驿运“最好要利用地方保甲组织,奖励其力量……如果不能奖励民众普遍参加,就与义战制的原则完全相反”。交通部驿运总管理处处长谭炳训也强调“人民共营重于政府专营”,应动员民众积极参与驿运。<sup>③</sup>为奖励民众参与驿运,交通部规定了对民间驿运实行各种优惠措施,包括各驿运主管机关的食宿设备、停车篷、牲畜厩、通讯设备免费提供给民营驿运利用或征收最低费用,优惠修理民营驿运工具、向民营驿运提供贷款等。<sup>④</sup>在1941年4月23日公布的《奖励民间运输及协助合作事业办法》中详细规定了奖励民间驿运和公路的办法,首先在奖励民间驿运方面作了明确规定,包括在驿运工具、驿运设备等方面的奖励措施,具体内容包括“关于民有之板车木船驮马等工具之数量及其行驶情事,由各驿运机关调

① 《公路征收汽车养路费规则》(1939年10月1日),交通部参事厅编:《交通法规汇编补刊》上册,大东新兴印书馆1940年1月版,第189页。

② 《交通部川滇公路管理处征收汽车养路费施行办法》(1939年11月4日),交通部参事厅编:《交通法规汇编补刊》上册,大东新兴印书馆1940年1月版,第190页。

③ 谭炳训:《一年来之驿政》,《驿讯》第18期,1944年1月印,第1页。

④ 《奖励民营驿运事业办法》,《驿讯》第18期,1944年1月印,第3页。

查登记,并酌予协助保护”、“驿运机关之食宿医药等设备,得酌量供给民夫使用”、“民有驿运工具如有损害,可请驿运机关附设之修理厂所代为修理,应从廉收费”。其次,在奖励公路运输方面,具体内容包括“公路沿线行车设备,如车站、车厂、电讯、仓库、油站、桥梁等,尽量予民营汽车使用之便利”、“公路沿线修车厂所以对民营汽车予以代修车辆之便利”、“凡民用运输车辆,非依法令不得任意征扣留难”等。<sup>①</sup>通过这些措施可以克服政府举办驿运力不从心的困难,达到全民参与驿运、全民支持抗战事业的目的。

第四,提倡节约原则,提高交通运输效率。战时,由于日本的封锁,交通运输器材和交通燃料日益短缺,因此国民政府提倡节约原则,尤其是汽油由于日益珍贵,军政部为节约汽油,鼓励使用汽油代用品。1940年12月颁布了《军政部煤气车驾驶奖励办法》,第一条规定:“凡驾驶、修理及保管木炭或煤炭代油之煤气车官兵,均得按照本奖励办法发给奖金。”第二条规定:“运输用煤气车奖金,依节省汽油百分数(以下简称节油比率)及行驶里程核计之。”<sup>②</sup>此外国民政府还规定提高空车的利用率,以达到节约燃料的目的。军政部于1940年2月12日颁布了《军委会取缔军用汽车空驶条例》第一条规定:“军事委员会为增进战时运输效能,节省人力物力,特制定取缔军用汽车空驶条例。”具体规定:“各军事机关各部队所属军车,及调供军运之路车商车,除卸空驶往附近停车地点及由停车处驶往附近装运地点外,一律禁止空车行驶。”<sup>③</sup>《交

① 《奖励民间运输及协助合作事业办法》(1941年4月23日),重庆市档案馆编:《抗日战争时期国民政府经济法规》(下),档案出版社1992年版,第539—540页。

② 《军政部煤气车驾驶奖励办法》(1940年12月),重庆市档案馆编:《抗日战争时期国民政府经济法规》(下),档案出版社1992年版,第518页。

③ 《军委会取缔军用汽车空驶条例》(1940年2月12日),重庆市档案馆编:《抗日战争时期国民政府经济法规》(下),档案出版社1992年版,第516页。

交通部取缔公商汽车空驶办法》也规定除了“往来于停车场与装运或卸车地点者、救济车、客运班车、损坏汽车开赴修理厂者和因其他特殊情形经公商车辆管制所核准空驶者”外都不得空驶。<sup>①</sup>在内河航运方面,军政部也出台了《军用船舶回空利用办法》,规定利用回空的军用船舶,提高运输效率,“凡难民团体、伤兵医院及其他战区服务团体,携有证明文件、符号或经当地政府机关证明者,得适用此项办法”。<sup>②</sup>《战时船舶军运暂行条例》第十八条也规定:“伤兵运输,除由卫生船舶专任外,凡遇回空差轮,亦应尽量利用。”<sup>③</sup>通过鼓励使用木炭车和煤气车,提高空车利用率,节约了交通燃料,适应了战时能源紧张的形势。

第五,中央与地方协同管理,充实交通管理力量。战时,国民政府为加强交通管理,适应抗战需要,要求地方政府积极配合。这在交通设施的管理、交通器材的管理和交通运输方面表现十分明显。由于战时公路桥梁是日机轰炸的重点,所以抢修桥梁是一项重要工作。《军事委员会公路桥梁抢修办法》规定成立抢修的桥工队,“桥工队应由各省组织”,“桥工队住在地之县长区长乡镇长等应负责随时征集民工协助抢修桥梁。”<sup>④</sup>对于公路渡口也作了相应规定,《各省公路渡口设备及管理办法》规定:“各省市公路主管机关应指定人员负责管理各渡口渡船事宜,并商由驻军长官

① 《交通部取缔公商汽车空驶办法》(1940年4月23日),重庆市档案馆编:《抗日战争时期国民政府经济法规》(下),档案出版社1992年版,第517页。

② 《军用船舶回空利用办法》(1938年7月8日),重庆市档案馆编:《抗日战争时期国民政府经济法规》(下),档案出版社1992年版,第552页。

③ 《战时船舶军运暂行条例》(1939年8月19日),重庆市档案馆编:《抗日战争时期国民政府经济法规》(下),档案出版社1992年版,第558页。

④ 《军事委员会公路桥梁抢修办法》(1938年8月21日),交通部参事厅编:《交通法规汇编补刊》上册,大东新兴印书馆1940年1月版,第186页。

派兵协同维持”。<sup>①</sup>战时的交通工程需要大量材料,也需要地方政府配合征购。1939年9月《战时主要公路征购材料办法》规定:“为保养主要公路便利国防运输起见公路机关得请地方协助征购材料”,征购办法分两种,“甲,征料机关应将公路各段每月经常采用砂石、材料种类数量列成详表,请个地方机关督促取保乡长组织采砂队经常供给养路砂石并运送指定地段”,“乙,每年于冬季农闲时期利用农民劳动服役一次征集大量养路材料以做春夏雨给养路抢修之用”,“材料标准及数量由征料机关详细规定,各县主管民工人员应督责民工遵从规定办法及公路技术人员之指导办理。”<sup>②</sup>抗战时期大批难民迁移,为运送难民交通部颁布了相关法规,要求地方政府配合输送难民。例如,浙赣铁路作为连接浙江与江西之间的要道,在抗战初期承担了大量难民运输任务,1937年10月18日出台的《浙赣铁路运输难民暂行办法》规定:“凡战区难民经由本路乘车回籍者应请由省政府核准及本路所认可之遣送难民机关与本路洽办”,具体办法为“运输难民概以回空篷车载运”,“每一车辆载运之难民应以到达同站点为原则”。<sup>③</sup>通过中央与地方的密切配合,有利于充实交通管理力量,弥补中央管理的不足。

#### 四

抗战时期国民政府为改善交通管理、提高运输效率,颁布了一

- 
- ① 《各省公路渡口设备及管理办法》(1938年8月),交通部参事厅编:《交通法规汇编补刊》上册,大东新兴印书馆1940年1月版,第188-189页。
- ② 《战时主要公路征购材料办法》(1939年10月16日),交通部参事厅编:《交通法规汇编补刊》上册,大东新兴印书馆1940年1月版,第180-181页。
- ③ 《浙赣铁路运输难民暂行办法》(1937年10月18日),交通部参事厅编:《交通法规汇编补刊》上册,大东新兴印书馆1940年1月版,第144页。

系列交通法规,但从实际效果来看,远远没有达到预期的目的,究其原因,主要有以下四个方面:

第一,交通管理机构重叠,权责不分。抗战期间,国民政府为适应军事需要,交通管理中实行交通统制,“使各个有独立性的交通经营体,在统一意志指挥之下,成为统一的活动”<sup>①</sup>。但实际情况是交通管理机构众多,令出多门,难以实现真正的统一指挥和统一行动。到抗战末期管理机构职权重叠、管理混乱的弊病并没有改变,在1944年10月,西南督导会议主委龚学遂还说:“运输命令必须统一,查现在运输机关,可发号施令的竟有70多单位,指挥分歧,事权复杂。”<sup>②</sup>因此机构的臃肿,导致管理效能下降,难以真正提高交通运输效率。

第二,交通管理措施失当,挫伤了民众的抗战积极性。抗战期间,国民政府为动员地方和社会力量参加军事运输,实行了统一的运输价格管理,这无可厚非,但军运价格低廉,影响了民众的切身利益,挫伤了民众的抗战积极性。根据有关资料,1944年与抗战前相比,客货运输价格均有成百倍的上涨,其中客运价格上涨了115倍,货运价格上涨了150倍,但与其它商品的上涨幅度相比,就显得微不足道了。以棉纱为例,战前运费占成本总额的1/40,到了1944年8月,棉纱运费占其成本总额的比重下降到1/250,运价之低可见一斑。<sup>③</sup>战时驿运运价过低,正如时人所言“军运运价过低,而物价随时步涨,车驮户所得力资,不足维持其工具之折

① 王沿津:《战时交通政策》,独立出版社1940年版,第23页。

② 伍丹戈:《三十三年四川之交通》,《四川经济季刊》第2卷第2期,1945年4月,第71页。

③ 周春主编:《中国抗日战争时期的物价史》,四川大学出版社1998年版,第132页。



旧,与本身生活需要,致相率逃亡,影响驿运推行。”<sup>①</sup>连交通部驿运总管理处处长谭炳训也承认军运运价“仅等于商运运价百分之二十五,仍不足维持车船夫马之最低生活”。<sup>②</sup>运价的过低,大大挫伤了广大人民群众的积极性,严重制约了交通运输业的发展。

第三,交通管理人员素质低下,违规管理。在抗战期间,交通部为加强交通管理,在许多交通路段设立检查站征收养路费。如川滇公路管理处就规定“检查站原为便利稽查往来车辆有无漏纳养路费及其他一切违法情事,其设置地点应择所辖路线之卫要所在,务使往来车辆必经检查,无法绕越。”<sup>③</sup>这些机构的设立的确起到了一定的积极作用,但有些管理官员违规管理,滥收管理费。交通部于1943年3月就下令停止征收驿运管理费,但到1944年仍然存在滥收的现象,据1944年8月成都汽船板车业公会报告:“川陕线广元到成都和成都到重庆,过去曾巧立名目收所谓管理费,后经交通部明令制止,但直到现在仍旧违令苛收,过关不纳的,就任意毒打,据统计从成立到现在,成广线所收不下一万万元。”<sup>④</sup>

第四,交通管理漏洞百出,这突出表现在汽车驾驶员中有法不依、知法犯法的现象普遍存在。抗战时期交通部和军政部为整顿交通秩序,提高运输效率,制定了许多法规,并给予违法者严惩,如军政部规定:“乘机盗取汽油、汽车零件及一切运输器材,以致减低运输效能,因而影响军运者”应随时移送军法执行总监部依法从

① 王炳南:《最近三年来之全国驿运概况》,《交通建设》第1卷第3期,1943年3月版,第38页。

② 谭炳训:《全国驿运工作之展望》,《交通建设》第1卷第8期,1943年8月版,第5页。

③ 《交通部川滇公路管理处设置检查站暂行办法》(1939年11月4日),交通部参事厅编:《交通法规汇编补刊》上册,大东新兴印书馆1940年1月版,第185页。

④ 《川陕线驿运管理处违法苛敛鱼肉商民》,《新华日报》1944年8月13日第3版。

严惩办。<sup>①</sup>交通部也规定：“职业汽车驾驶人不准私带客货”。<sup>②</sup>实际上，在公路运输中汽车驾驶员知法犯法者大有人在。参政员许德珩就指责“近年汽车司机，道德败坏，俨然成为抗战时期社会‘新贵’”。<sup>③</sup>当时有人编造了许多顺口溜讽刺那些不法司机，如“马达一响，黄金万两”、“轮胎一滚，钞票一捆”、“喇叭一叫，黄鱼乱跳”等。<sup>④</sup>大量汽车司机违法，说明当时公路管理中存在的各种漏洞，国民政府颁布的种种交通法规也难收实效。

总之，由于战时交通管理机构重叠、管理者的腐败、管理措施失当和经营者的知法犯法，导致国民政府的交通法规难以有效贯彻实施，许多法规只是一纸空文，结果是事倍功半，不能达到预期目的。

(作者谭刚，西南大学历史文化学院副教授)

(责任编辑：李仲明)

① 《战时公路军事运输实施规则》(1939年11月)，中央训练团编：《中华民国法规辑要》第四册，第十一编交通，1941年12月印，第43页。

② 《汽车驾驶人管理规则》(1939年9月15日)，交通部参事厅编：《交通法规汇编补刊》上册，大东新兴印书馆1940年1月版，第197页。

③ 秦孝仪主编：《中华民国重要史料初编——对日抗战时期》第四编 战时建设(三)，中央文物出版社1988年10月版，第1038页。

④ 李慕郅：《滇缅公路开放后的见闻》，《云南文史资料选辑》第37辑第61页。