

· 民国史研究 ·

# 抗日战争时期国民政府的西北开发

申晓云

(南京大学 中华民国史研究中心, 江苏 南京 210093)

[摘 要] 国民政府时期的西北开发分抗战前和抗战时两个阶段,战前的开发是战时开发的基础,战时的开发是战前开发的继续。国民政府战前的西北开发固然取得了一些成就,但也存在不少问题,其中有资金、人才不足的客观因素,也有建设经验不足、急功近利的主观原因。而国民政府战时再掀的西北开发热潮,则是在总结了前期开发教训基础上,将抗战与建国并举,以抗战促进开发,以开发支持抗战,贯彻因地制宜、合理开发原则,取得的实绩充分证明了西北建设必须坚持科学指导、理性开发的重要性。

[关键词] 国民政府; 西北建设; 科学开发

[中图分类号] K265.22

[文献标志码] A

[文章编号] 1008-942X(2007)05-0104-10

## The Northwestern Development of the Nationalist Government in the War of Resistance Against Japan

SHEN Xiao-yun

(Research Center of the History of Republic of China, Nanjing University, Nanjing 210093, China)

**Abstract :** The northwestern development of the nationalist government can be divided into two stages: the pre-the War stage and in-the War stage. The former development lays the foundation for the latter, while the latter continues the former. Based on the investigation and generalization of the pre-the War development, this paper makes an initial investigation of implementing measures, strategies and stages, actual process, and actual effectiveness of the northwestern development by the nationalist government during the anti-Japanese war. It focuses on the difficulties and problems the government faced in the pre-the War development, while analyzing the background and causes that the government made some adjustments of the policy for the pre-the War development. In addition, it makes a specific study of new policies and measures adopted in resisting Japan and establishing a country, and resisting Japan to promote the northwestern development while developing the northwest to support resisting Japan, as well as of some initial achievements.

A comparative account in the paper is made to demonstrate the importance of suiting measures to local conditions, following the scientific guidance and making a rational exploitation in building the northwest.

**Key words :** the nationalist government; northwestern construction; scientific development

[收稿日期] 2007-01-22

[本刊网址·在线杂志] <http://www.journals.zju.edu.cn/soc>

[作者简介] 申晓云(1951-),女,江苏无锡人,南京大学中华民国史研究中心教授,博士生导师,历史学博士,主要从事中华民国史和中国近代外交史、经济史以及思想文化史方面的研究。

民国国民政府时期,中国大地曾掀起过两次西北建设的热潮,一次是在抗战前的30年代初,一次是在抗战时的40年代。战前的西北开发是国民政府有计划从事大规模国家工业化建设的开端,而战时的西北开发则为抗战建国的重要组成部分。西北开发的推进不仅有力地支持了持久抗战,也为战后国家建设提供了发展的基础。由于战前的西北开发是在和平环境下进行的,加上动员时的浩大声势,故在内地掀起西部开发研究热后,已有不少学者对这一时期的开发作了研究。战时的第二次开发热潮则因战争的特殊环境,发动声势稍逊于前者,而在讲究务实上却更多了一份理性和科学性,然迄今为止鲜有文章论及。故本文拟将考察重心集中于后者,以略补以往研究的不足。

## 一、战前国民政府西北开发之得失与战时开发政策的调整

自1932年10月国民党四届二中全会通过“以洛阳为行都,以长安为西京”的决议拉开西北开发的序幕后,从1933年起,国民政府开发西北的步骤已从最初轰轰烈烈的宣传发动阶段进入了具体实施阶段。根据《开发西北之计划大纲》及其后正式出台之《西北开发计划》,国民政府的西北建设以十年为期,头三年为准备期,中间四年为进行期,最后三年为完成期。准备期的开发以基础设施建设为主,举办的主要事业为交通、水利、矿产、实业等。此外,一些和平建设时期才立足于综合治理的长线事业,如农林、垦殖、文化、教育、卫生等,也都受到一定关注。由于这一时期西北开发声势浩大,国民政府朝野上下都对此倾注了大量的热情,在三年准备期建设接近尾声时,西北各项事业已初见成效,尤其在用力最多的交通、水利两方面,可谓十分突出。然而,在取得一些成果的同时,开发中的问题和障碍也越来越多地暴露出来。

首先,开发资金极度匮乏。国民政府启动开发时,离中原大战结束还不到一年,内战消耗了国家的元气,一旦转入建设,在国弱民贫的情况下,资金紧缺便成了突出问题。大开发需要大投入,因此,在酝酿开发时,政府曾为解决资金问题拟定一个利用外资的计划,建设中的很多项目也都是以成功吸引外资为前提的,但由于九一八事变的发生,这一时期外商在中国投资意愿甚差,美、英等国拒伸援手,引进外资计划多半落空。政府的西北开发政策又是以建设国营工矿为重心的,资本均以百万元计,有些甚至达千万元以上,政府财政根本无法承担独立筹建的责任。而国内金融市场的严重滞后,也使政府筹集与此相适应的物质周转资金计划基本落空,由此直接导致很多规划中的项目不得不因资金难以筹集而被迫下马。

其次,技术人才大量短缺,教育十分落后。由于西北地区人口稀少,民族复杂,语言文字、风俗习惯、文化宗教彼此相异,加上长期以来的闭塞和贫困,教育在这一地区的很多地方,尤其在游牧民族中几乎处在蛮荒状态,这给近代科学知识的传播造成了极大的障碍。以至于开发初始阶段,一些工厂设备上马后难以配足对口的专门人才,不要说高级管理人才,就是招募普通技术工人也是个难题。

除上述两个客观因素外,国民政府指导建设的经验不足也是造成战前开发时期一些耗费巨资的项目收效不明显的原因。西北开发启动于20世纪30年代初,距国民党建立政权不过几年,国家

---

此大纲于1932年12月19日召开的国民党中央执行委员会第四届第三次全体会议上获准通过,具体内容可参见秦孝仪主编的《革命文献:第89辑》,台北“中央”文物供应社1981年版,第27页。

关于开发事项,可参阅1933-1934年间西北各省主席向国民政府呈递的《开发计划书》和中央各职能部门拟制的数十种专项开发方案,如《垦殖西北计划》、《西北国防计划》、《西北矿业计划》、《开发西北煤、铁、油初步计划》、《西北六省教育计划》、《西北开发中之森林建设初步计划》、《西北建设中之水利初步计划》、《经委会之改良西北畜牧计划》、《筹办农业试验场计划》、《开发西北农业初步计划》等。

建设究竟该如何进行,这对长期以来从事军事政治斗争的国民党来说是完全没有经验的。尽管在酝酿“建国”时,国民党已认识到依靠专门人才的重要性,并开始在政府机构中大量延揽专家型人才,并尝试“统制经济”,然而改“自由经济”为“统制经济”,对专家来说也是第一回。国民政府尽管对“统制经济”抱有热情,但对如何实施却缺乏很好的研究,以至于在开发过程中过于偏重国家资本的扩充和政府对于工业的控制,在处理国防工业与民生工业、重工业以及轻工业的关系上也是如此。西北有发展轻工业的良好条件,如果发展其具有优势的轻工业,应当会有很好的收效。然而,由于建设资金有限,国家前期投入的重点除交通、水利外,基本偏向于重工业和军事工业,轻工业未得到重视,以往西北农村的传统手工业更被置于无足轻重的地位,以至于前期开发中除陕西外,其他几个开发省份实业无大进展。

对于战前西北开发中客观存在的困难和因主观决策造成的失误,当时的国民政府也并非没有觉察,事实上也一直在做着克服困难和纠正失误的努力。如为解决资金问题,1935 年召开的中国国民党第五次全国代表大会通过了《请积极发展民营重工业以充实国力案》,内中指出,“重工业建设仍应由中央指导,令各省分别举办,以民营为主,或官民合办,以助成之”,并开始允许民间资本介入重工业的创建。在处理农、轻、重关系上也一样,1936 年召开的国民党五届一中全会再次通过《确定国民经济建设实施计划大纲案》,对工业建设原则规定如下:(1)各种大规模及基本工业由政府经营或监督,并以适当条件或“租营”办法,奖励国内外资本投资。(2)对于具有特殊效用的手工业,政府视各手工业经营情况鼓励改进,以补救目前生产经营之不足。(3)轻工业工厂建设原则为:原料产地附近,尽量集中相联的各种工业品之制造;于各农业中心区域广设小规模工厂,以便农民参加制造工作,农村不致因人口减少而呈萧条状态,城市不致因工厂过多而人口拥挤、社会环境与卫生情况恶化,户口分布也得以均衡,各地富源得以普遍开发<sup>[1]388-398</sup>。

然而,正当前期开发中的问题得到一定程度纠正,西北开发也由准备期顺利向推进期过渡之际,华北危机爆发,突发战争的可能性增加。为紧急备战起见,国家建设只能进一步向重工业、能源工业以及军事工业倾斜。这从备战来说是必要的,但不可否认的是,对西北建设而言,急功近利的成分增加了。不仅如此,由于这一时期中央对西南的控制加强,从建立更为安全、稳固的抗日后方考虑,国民政府在开发西北的同时,也开始筹划在中国西南地区建成另一工业中心。1935 年 8 月 1 日,蒋介石亲自致函翁文灏,要求资委会从速指派人员筹备四川重工业建设。政府经济建设重心由西北向西南的转移,同样也使处于推进期的西北建设大打折扣。更不幸的是,日本侵华战争全面爆发,抗战开始后,西南地区成为国民政府中枢重心所在地,西北建设虽未完全终止,但推进步骤明显放慢。

“统制经济”,也叫“指导经济”(Guided Economy)或“计划经济”(Planned Economy),即一种主要由政府管理、干涉、控制之经济制度和经济形态。这一经济形态在第一次世界大战时曾被一些参战国所采用。大战告终后,各国恢复自由竞争,但因经济未能得到有效回升,加上 20 年代末世界经济的大恐慌,行自由经济的资本主义国家几有崩溃之势,而一些主要由中央政府对经济实行控制的国家,如正在崛起的德国、行军国主义的日本以及当时的社会主义国家苏联等,其经济却反呈向上之势,这对国民政府无疑是个重要启示。于是,尝试“统制经济”,将中国的经济发展纳入“政府统一计划、指导和管理”的轨道,便成为这一时期国民政府指导其工业化进程的基本方略,而酝酿中的西北开发,无疑为政府试行这一发展模式提供了机会。这一开发模式的基本理念和一些具体贯彻方式见拙文《三十年代国民政府西北开发模式考论》,载台湾地区《近代中国》2004 年第 156 辑,第 122 页。

参见中国第二历史档案馆馆藏档案,四二二(3)/350。

1935 年 4 月,作为蒋介石经济建设智囊团的国防设计委员会奉命与军委会兵工署资源司合并,改称资源委员会,承担起直接主办重工业生产,经营冶金、燃料、化学、机器、电器等国防公营事业的任务。国防设计委员会这一名称的转换以及资源委员会实力和地位的提升,可谓意味深长。按哈佛大学历史系柯伟林教授所言,这实际是“对‘建设’内涵的重新界定”,在此之前,国家建设计划中“建设”两字所包含的内容是很宽泛的,但凡有利于国计民生之事业,都在其进行范围内,而此后,“建设”之重点将放在与重工业、能源工业以及与军事工业有关的项目上,西北建设也是如此。

## 二、战时西北建设热潮的再起和开发方针的确定

抗日战争开始后,日寇西进在山西受阻,战局在黄河以东呈胶着状态,日寇虽数次图谋西犯,但均以失败而告终,这一胶着局面持续到战争结束,中国西北广袤区域也因此幸免于日寇铁蹄的蹂躏。战争的爆发给国民政府的西北开发带来了一些消极影响,但也带来了新的推进因素。首先是1938年国民政府《抗战建国纲领》的颁发。该纲领明确宣示“建国大业”要在“抗战中不断进行”,强调要“于抗战之中集合全国之物力,以同赴一的,深植建国之基础”<sup>[2]298</sup>,这是给全国军民下达的建设西南、西北大后方的动员令。而抗战以来紧张的供需关系,使以往在国内市场上所占比重极低的西部工业品一下有了广阔的市场。沦陷区工业和高等院校的内迁,更给中国西部地区带来了大量的技术设备 and 专业人才。所有这些对西部开发而言,无疑是一个前所未有的发展契机。为实现抗战建国目标,同时也为战时的后方生产作出统一部署,行政院有关经济部门在抗战爆发后即行出台了《西南西北工业建设计划》。但由于战争初起时,国民政府领导中枢在重庆,一些建设事项也较多集中于西南,因此,在抗战的最初几年,西南建设突飞猛进,而西北建设则相对滞后,除经济部开采青海金矿,华西垦殖公司计划在青海、甘肃等省有所努力外,实际注意者并不多。

太平洋战争爆发后,东南亚战情趋急,而西南国际交通线被切断,西北国道成为当时国内唯一对外的陆上通路,西北对于持久抗战的重要战略地位更形凸现。1942年,蒋介石亲自赴西北甘、宁、青、陕各省作了为时一个月的视察,在返回重庆后,立即就战时西部建设问题发表了重要讲话,内称“西南是抗战的根据地,西北是建国的根据地”,号召要切实加强对战时西北的建设,并在其后不久的国民党五届十中全会中央执行委员会第10次会议上通过了《关于积极建设西北增强抗战力量奠定建国基础案》。在这一鼓动下,开发西北的口号再次响遍全国。与战前西北开发初掀热浪时不同,战时的这次开发热潮中,舆论不再以“为什么要开发西北”为题,而更多地关注“如何去开发西北”的问题。诚如当时《经济情报丛刊》上所载的一份研究文献所述:“当此抗战步入艰苦阶段,及西北国道成为对外唯一通道之际,如何广辟利源,充实人力,积极建设,使荒凉落后之西北各省,负起时代之使命,奠立国防民生工业之基础,以恢复历史上之光荣地位,而达到抗战必胜,建国必成之目的,乃当前举国上下之重要任务。”吸取战前开发起始轰轰烈烈、收场冷冷清清、计划多如牛毛、内容却多空泛的教训,不少朝野有识之士在向政府的建言中都强调:“经济建设必须根据科学的客观事实,用冷静的头脑,厘定合理的计划,虚浮的夸张,不但无济于事,反会留下无穷的遗害”<sup>[3]21</sup>。然而,怎样才能使开发更富有成效,也更切实际呢?为此,国统区不少报刊登载了讨论文章,议题有:后方建设应重西南还是西北?抑或西南、西北并重?建设西北,应先建设政治还是经济?抑或政治、经济同时并举?建设西北应重工业、农业还是矿业?抑或工农矿并重?西北在现阶段可建设重工业吗?西北轻工业应如何建设?西北农业应如何发展?西北在现阶段可开采煤业、铁业吗?大规模的西北移民可能吗?移民垦殖的土地政策及其可能性如何?等等。这些问题的答案,当然是各式各样、见仁见智的。为给科

---

以战时内迁工厂为例,内迁的主要区域是四川,兼及西南和西北的其他省份。据中国通商银行编的《五十年来之中国经济》统计,到1940年底,经国民政府资助内迁的厂矿共计456家,其中迁入四川的有254家,占总量的55.7%,其余的湖南有121家,云南、贵州等省份39家,陕西42家。

1942年12月,国民党五届十中全会中央执行委员会第10次会议通过的《关于积极建设西北增强抗战力量奠定建国基础案》,台湾国民党党史会档案收藏,案卷号003/2162。

参见经济部秘书处《西北生产之现状及改进办法》,载中央银行经济研究处编《经济情报丛刊》1943年第16辑,第3页,南京图书馆特藏部馆藏。

有关“讨论大纲”可参见独立出版社《西北经济建设论》,独立出版社1943年版,第53-54页。

学决策提供依据,政府在战时人手、资金都十分紧缺的情况下,仍抽调、组织了一批专业人士,就西北各方面之实况(包括人文、地貌、物产、交通、人口,以及工业基础、矿产资源、传统商贸品种,乃至社会、民族、宗教习惯等),作了一个较之战前开发更为详尽的调查。讨论中一些专家所发表的真知灼见也被汇编成集出版,其中有不少被政府相关部门采纳而成为指导战时西北开发的政策依据。那么,被采纳的意见主要有哪些?其后西北的开发又是以何种观念和方式去推进呢?从这一时期政府出台的计划部署以及政策、举措来看,有以下三个方面的原则是基本得到贯彻的:

其一,以“急应战争需要为第一要着”,优先发展“国家战时最切需的事业”。优先发展国家最切需的事业,是经济建设普遍遵循的方针,但对什么才是国家最切需的事业,战时与平时的认识是不一样的。正如讨论中不少学者所指出的:“战争未爆发时,即便战争有随时爆发之可能,但和平仍是可以维持的希望,在此情形下,一切计划自然是侧重于基本方面,所期待的结果也是长期的,然战争既起,前方后方军事及其他需要大部是刻不容缓的”,故抗日战争时所有的建设事项都要以“急应战争需要为第一要着”<sup>[6]3</sup>。诚如政府号召所言:“我们与日这一战,是生死存亡之战,那么我们当然要榨出一切的力量,以求最后的胜利,今日国家计划后方的经济建设也当以此为目标,而其任务不外维持后方人民的经济生活与供给前方军用及和其他物质的需要。”<sup>[6]3</sup>在这一目标之下,凡对于抗战有关之工作就悉应尽先举办,努力进行,而一些非战时必需之工业建设,未办者需暂时一律停办,已办者应设法将其资金与设备转移到国防及民生必需生产之用途。当然,战争期间为前方和后方“所切需的事业”也是千头万绪的。为免顾此失彼,国民政府专门成立了统筹全国建设事项的中央设计局。该局成立后,先组织人员对西北主要地区作了重点考察,而后“将有关各机关所送草案详加研讨”,拟制了《西北十年建设计划提要及西北建设三十二年度计划简表暨经费总表》。从计划所具内容来看,战时西北建设的主要任务有六项:前三项为农林、工矿、交通运输,后三项则为水利、教育和卫生。强调发展农林,是因为在“疆土日蹙,需要孔多”的战时,“前方所赖供应补充者,就剩西北与西南省份”,而不管是西北还是西南,较之富庶的东南地带原本就已属贫瘠地区,战时要养活包括难民在内的后方激增人口,还要供给前线士兵,尽管西北发展农业条件有限,但“国策所在,义无反顾”<sup>[3]59</sup>。强调工矿业,是因为打仗需要武器,而当时国民政府的重武器和一些军事必需品主要靠国外输入。在战时金融紧张的情形下,开采国内矿产以换取军用物资,乃解决武器装备欠缺的主要途径。而战时交通建设的重要性更不待言。以往西北的落后,很大程度上就是因为交通不便,战时交通运输的畅通,更是一切开发事项的前提,也是抗战能否坚持的生命线。其他三项水利、教育和卫生,虽与战争之关系不如前三项那么直接和急迫,但也都是立足于长远的建设事业。水利不兴,农林难有发展;教育落后,工业也不会发达;卫生防疫也一样,落后状况倘无改善,也会使正在进行中的开发事业因疾病和瘟疫的流行而惨遭损失。既然西北地区被确定为“建国之根据地”,那么不论从持久抗战出发,还是从西北建设的可持续发展考虑,后三项事业也都是十分切需的。

其二,集中人力、物力、财力,优先发展“西北本地最合理的事业”。战时经济开发要以国家最切需的事业为第一要义,但如何使开发更具成效,则不能单凭主观愿望,更非空言所可济事,而必须择西北最适宜之事项优先发展,这是战前西北开发的经验教训给战时开发的重要启示。以发展西北

当时这些调查,特别是那些由学者、科学家和技术人员主持的调查,在进行前都拟有详尽的调查纲要,对调查方法和内容也都有具体规定,详见尹仁甫编《西北调查工作计划纲要》,西北论衡社 1942 年版。

参见中央设计局《西北考察地区试拟》,1942 年,手写作,南京图书馆特藏部馆藏。

参见中央设计局《西北十年建设计划提要及西北建设三十二年度计划简表暨经费总表》,1943 年,油印件,南京图书馆特藏部馆藏。该计划第 10 条规定:“本计划之实施,由行政院负责督导,由党政考核委员会负责考核,并分别订定分期督导考核办法,切实监督其实施。”

重工业为例,重工业作为军事工业的基础,理应被列入战时国家所必需事业之列,但重工业的发展要有大量资金的投入,且建设周期长,技术要求也高,这些都非战时国家财力、物力所能承受的。因此,在战时西北建设中,对一些一时难以见效且繁费艰巨的重工业项目作了推后处理,对地下矿产的开发也是如此。针对讨论过程中报章出现的一些对西北富源开发过于乐观的评论,很多专家强调指出:西北矿产虽甚为丰富,但并不都适宜开采,就甘、青两省而论,较适于开采的矿产主要是石油和金矿;省内虽有煤矿,但储量并非特别丰富;铁矿也因分布零散,开采价值并不大,更不适宜建造大型钢铁厂。由此可见,在西北虽然有一些可发展且又为国家抗战时所必需的事业,但举办也须十分慎重。因此,战时西北建设所要重点开发的事项,除强调要为国家战时所必需外,还必须符合应为“本地最合理的事业”的原则。那么,什么才是“西北本地最合理的事业”呢?就农业开发而言,在西北发展畜牧业要远远合理于单纯的农业;就工业开发来讲,在西北发展轻工业、手工业,也要远远合理于重工业,这在战前开发中既有成功的经验,也有失败的教训。当然,我们也不能就此认为西北各省只能发展轻工业,而不能有重工业的创设。其实,倘没有重工业的适度发展,发展轻工业所需要的机器工具也无从置备和修配。所以,西北实业发展实应走轻、重工业相互联系、平衡发展的道路。此外,“在初期建设过程中,宁、青、新三省,因人口稀少,交通不便,尚不宜创设大规模工厂,而于各地之手工业,也不宜遽加废弃。如在毛纺机不能自制时,以机器洗毛,手工纺毛,再用机器织成呢料或毛毯,出品也甚精美。移民数量初期也不宜过多,否则反将促成粮荒。矿产之开发,应先作精确之调查及探测,在标准轨无法输入或自制而不能完成铁路干线时,可先兴筑轻便铁道以求运输之便利及经济”,如此等等,都是对“西北本地最合理的事业”的具体诠释。总之,西北地域广袤,各地自然条件和发展水平也各异,所以在战时人力、物力都极困难的情况下,西北建设只有根据“优先发展本地最合理的事业”的原则行事,“把有限的人力、物力都集中于此,才不至于东鳞西爪,一事无成”<sup>[3]13</sup>。

其三,因地制宜,合理推进,“根据实情决定一切”<sup>[4]13</sup>。在国民政府经济部秘书处颁发的《西北生产之现状及改进办法》中,对“今后建设西北应注意之点”特别作了这样的强调:“西北之生产建设,经纬万端,非可一蹴而就,应由政府制定精密之全盘建设计划,逐步推进,不求速效,而收远功”。然而,如何去做到这一点呢?基本做法如下:第一,因地制宜。所谓“因地制宜”,也即任何建设事项都不能脱离西北的客观环境和条件。如工业开发问题,西北原有基础薄弱,战时虽有发展,但由于国际路线被切断,舶来机器无法内运,自造又力有不逮,且不能大量供给,技术人员也十分缺乏,很多地方工业基本还停滞在手工阶段。在这一情形下,战时要发展西北工业,唯有利用现实手工业基础,以后逐渐向机械化过渡。农垦问题也一样,西北开发热潮再起时,有人认为西北人口稀少,可将沦陷区难民大批移去西北,并提出“移民六百万和一千万”的口号。对此,很多专家进行了驳斥,认为西北虽地广人稀,但由于气候和地形等原因,农垦的余地并不大,大批移民去西北,不仅会造成粮荒,还会因盲目开垦而破坏西北的土壤植被<sup>[3]59</sup>。基于以上提议,政府未予采纳移民

西北在气候上属于干燥和半干燥区域,蒸发量大于降雨量,降雨量的稀少自然不利于作物的生长。即便在一些平原地区,经修筑水利,灌溉条件得到改善,但因降雨量过少,西北农垦发展的前途仍比较有限。而且,黄土高原的过度开垦,还会引起严重的土壤侵蚀,尤其是在作物收获以后的大半年内,梯田往往黄土光秃,寸草不生,这对黄河下游水流的泥浊和水灾的频繁实不无关系。而如在西北半干燥区域发展畜牧业,多种秣草,地面受草类保护,土壤侵蚀必可减缓(草地土壤侵蚀速度比耕田要慢十倍以上),黄河下游水灾的严重性也必可减轻。所以,在西北发展畜牧业,就地方立场言之,为最合理的土地利用方式;从国家整体来看,更有许多利益所在。因此,畜牧既是西北最合理的土地利用方式,也是西北最有希望的经济事业。

参见经济部秘书处《西北生产之现状及改进办法》,载中央银行经济研究处编《经济情报丛刊》1943年第16辑,第11页,南京图书馆特藏部馆藏。

同上,第7页。

政策。第二,合理推进。所谓“合理推进”,也即专家提倡的“四应”:<sup>①</sup>“事业实施,应视事业关系之缓急,以分别其先后,如兴修水利急于推广农业;应视事实环境之有无,以分别其轻重,如羊毛纺织之重于棉花种植;应视资源蕴藏之多少,根据需要而开发,如采掘油田应先于开掘金矿;应视技术力量之大小,根据现实而进行,如工业之应先于垦殖荒地是也”<sup>②</sup>。总而言之,西北的开发一定要贯彻科学开发的原则,宜农则农、宜牧则牧、宜林则林、宜工则工。此外,要谋西北战时的经济发展,还须先行解决西北发展现存的问题和面临的实际困难。如工业资金短缺问题,政府除加大资金投入外,还应多方鼓励地方私人投资和合作投资等。为解决西北建设人才短缺和机器设备匮乏问题,国民政府在发起新一轮西北建设高潮的同时,出台了一系列选派人才去西北服务的措施。在中央设计局所颁行的《西北十年建设计划提要及西北建设三十二年度计划简表暨经费总表》中,“选择中央优秀公务员派赴西北服务”被列为重要的一项,要求“中央各机关按照计划之范围,规划人数,注意人选,切实实行”。国民政府工矿调整处也从西南公营企业和民营各厂征集、抽调了大批技术骨干,配以机器设备,分别派送西北,并要求西北各省当局会同现有工厂,就地培训当地人员。这些举措的出台,一定程度上缓解了西北地区对建设人才的急需。

### 三、西北开发事业在战时的推进和实际绩效

由于广泛听取并采纳专家学者的意见,加上抗战前五年西南建设的经验借鉴,在检讨以往的基础上,国民政府战时再掀的西北开发热潮在 1942 年以后有了一个理性的推进。因篇幅所限,对八年抗战中国民政府在西北建设中所取得的成效以及对抗战的贡献,本文不能一一尽述,仅以被列为西北开发重头的交通、工矿、农林等业中人所共见的一些实绩和进展,略资证明。

先看西北交通的发展。战时西北的交通建设不光有铁路、公路、空中航线,还包括了水路和驿运。就铁路而言,战争爆发时,西北已有陇海、平包两线。战时西北铁线按原计划,第一步延长陇海线至兰州,平包线至宁夏;第二步展筑陇海线出玉门,达新疆,延长平包线至兰州,再至青海的中心都兰。倘此两干线能筑成,再多造公路,西北交通可谓纲举目张。然而,由于铁路修筑耗费甚巨,时间也长,筑成不易,所以尽管有陇海线西展工程甘新铁路的开筑规划,也有在水天和成都之间铺设轻便路轨或普通路轨的打算,终因需款巨大,加上缓不济急,此二计划都未能付诸实施。为保障战时国内与国际运输线的通畅,并弥补西北铁路干线的严重不足,西北公路的修筑就成为刻不容缓之事。如前已述,战前西北已有中苏(俄)公路的开辟,在太平洋战争爆发后,由于西南对外通道被切断,中苏公路便成为当时国内唯一的陆路对外通道。然中苏公路因需经咸阳入成都,颇为迂回,一旦西安有事,中苏路线必致中断,其他公路干线也因路况问题及战时运输量大而损坏严重。为确保公路的畅通,国民政府采取了“改善旧路”与“开辟新路”并举的方针。在“改善旧路”上,先后对西北西兰、甘新、甘川、西汉、甘青等共计长达 5 400 公里的 9 条公路干线,以及兰州经天水、南郑达老河口各路段进行重点整修和养护。在“开辟新路”方面,则首先有兰哈、宝汉宁两新线的开筑,并新辟甘川、青康两线,从而将兰州与成都间的距离缩至 350 余公里,原经中苏公路需七八天到的,现两三天即可抵达。此外,重点修筑的公路线还有咸凤、汉安、安白、长坪、西潼、渭大韩、洛宜、平宁、兰宁、安敦、张宁等 20 余条,由此初步形成了西北陕、甘、宁、青、新各省之间以及与西南川北直接相连

① 参见中央设计局《西北十年建设计划提要及西北建设三十二年度计划简表暨经费总表》,1943 年,油印件,南京图书馆特藏部馆藏。

② 西南对外通道被切断后,中国与国际的物资运输除靠西南的驼峰运输航线外,大部分得靠西北的公路运输。资委会矿产部分靠昆明航运交美国。交苏联的货物,则从西南长途运至猩猩峡交苏联,主要靠公路运输,而接受苏联援华物资,也主要通过这一路线进行。

接之公路网线,为保障战时物资流通与供给作出了重要的贡献。战时西北交通的改善,还表现在空中航线的开辟上。战前,西北已有“两金线”(南京到兰州的京兰航线)通航,战时又新辟了西安经兰州至迪化、兰州至宁夏、兰州至西宁的新航线。除此而外,在战时发挥重要运输作用的还有西北的驿运。由于西北交通状况的落后,战时虽有改善,但远远不能满足战争需要,于是,西北的马、骡、驴、骆驼等也都被用来肩负起运输重任。西北的驿运,有中央主办的川陕、陕甘两干线,长达2200余公里,而由甘、陕、宁各省主办的支线则长达4700余公里<sup>[6]13,41-42</sup>。

再看实业的发展。由于战时西北建设贯彻了优先发展“本地最合理事业”的原则,西北各省的工矿业在战时都得到了相对较快的开发。陕西为国内主要棉花产地,工业基础也较好,加上战时以上海申新纱厂为代表的一些沿海纺织企业及设备迁陕,使秦陇一带出现了一批较为先进的纺织工厂。到1943年5月底,关中经济带已设有大、小纺织厂106家,总资本法币3437万元,动力设备3641马力,分别占全国的43%、49%和51%,俨然一小型纺织工业中心。战前,甘肃工业因交通不便,发展缓慢,种类甚少,且极不成熟。抗战爆发后,甘肃兰州被列为西北建设的“中心城市”,各项产业都有较大的发展。毛纺和制革工业更是发展迅速,除原有的兰州织呢厂外,中国银行所属雍兴公司在1939年于兰州又建一新的毛纺厂,前后安装先进机具百余台,纺锭1529枚,1945年年产毛呢3万余米;1940年又建洗毛厂,后扩建为西北毛纺织股份有限公司,1945年时年生产能力可达10万米毛呢,成为兰州乃至甘肃的支柱产业。再从制革工业看,兰州虽为西北最大的皮革贸易中心,但城中原有的几家制革工场条件都极为简陋。战时,前方对皮革制品有急需。为发展制革业,政府首先对原有制革工场进行了扩充和改造,改手工操作为机器进行,由政府直接投资开办的建国制革厂和兰州制革厂也都先后投产。此外,这一时期在甘肃从无到有发展起来的工业还有机制、化工、面粉、翻砂、火柴、印刷等。特别是新开采的玉门油矿,自1938年正式出油后,产量连年猛增,1939年为1.8万吨,1942年增至818.3万吨,1944年达到1814.4万吨,到1945年时年产原油更升至6.6万吨,产天然气1566万方。这些油品的去向,据资委会重要成员、甘肃油矿局负责人孙越崎回忆,除按月南运供应重庆市各公务和军事每月13000加仑、美空军四川基地地面用油每月17000加仑外,还每月向资委会提供汽油5万加仑<sup>[7]</sup>。在进口石油万分困难的情况下,玉门石油的开采基本满足了大后方交通运输对油料的需要,甘肃油矿局也因此成为当时国内唯一的供油大户。油矿的开采不仅直接支持了抗战,也带动了甘肃其他工业的发展。1939年,中国石油公司设立了玉门石油机械厂,此为第一家石油机械企业。1941年,甘肃省府与资委会合作,先后投资3000万元扩建原甘肃制造厂,并改名甘肃机器厂;次年在兰州又建新厂,主产锅炉、车床、刨床、抽水机、纺织机等,新厂一跃成为西北最大的机器制造厂家。由于石油输出主要靠公路运输,汽车修理、修配工厂也应运而生,截至1945年,甘肃汽车修配工厂有54家。据中央银行有关部门统计,1941年时,陕、甘两省注册资金法币5万元以上的企业比战前增加10倍,而到1944年,陕、甘两省的工厂及资本额已占全国九分之一强,陕西省的工业力量更位居全国第三。除陕、甘两省外,西北宁、青、新等省的工矿业在战时也都有一定发展。以新疆为例,战前该省在金树仁、盛世

参见经济部秘书处《西北生产之现状及改进办法》,载中央银行经济研究处编《经济情报丛刊》1943年第16辑,第6-8页,南京图书馆特藏部馆藏。

昔左宗棠平定新疆时,创设甘肃织呢总局于兰州,后因管理不善,生产时作时辍,屡有停顿,机器也损坏多半。战前西北开发启动时军政部派员接收,对其生产能力进行扩充和改造。

参见经济部秘书处《西北生产之现状及改进办法》,载中央银行经济研究处编《经济情报丛刊》1943年第16辑,第7页,南京图书馆特藏部馆藏。

参见中央银行编《三十年内经济概况》,第170页,南京图书馆特藏部馆藏。

参见经济部统计处编《后方工业概况统计》,第6页,南京图书馆特藏部馆藏。



才的统治时,与南京中央政府若即若离,建设步骤难以协调,开发事项也仅停留在纸上。抗战后,新省当局与中央关系得到改善,建设计划也开始得以积极进行,1942年底时,全区已有工厂 57 家。宁夏、青海则主要发展特色工业,如化工、毛纺、面粉以及畜产品加工等。战争期间,西北发展较快的还有电力事业。原陕西西京电厂战时经整修和扩容,发电量由原先的 709 千瓦增至 2 275 千瓦。资委会又在南郑建立汉中火电厂,并于 1945 年建汉中水力发电厂工程处,装机容量 475 千瓦。在甘肃,资委会与甘肃省府合资,将原兰州电灯厂改建为兰州电厂,1940 年在黄河沿新厂址安装 132 千瓦发电机 2 台;1941 年新建玉门电厂,后扩容至 400 千瓦;同时将原天水电灯厂接归兰州电厂管理;在天水东五里铺建成新厂,装机容量 358 千瓦;又在水王磨修建水力发电站,使甘肃电力装机总容量达 750 千瓦。在青海,资委会也与省政府合作投资法币 1.492 亿元筹建西宁电厂;1945 年又在湟水建成水力发电处,安装了 300 马力水轮发电机,揭开了开发黄河水力资源的第一页。新疆也兴办了七八家小电厂,1943 年时已有发电机 29 部,发电能力 1 728 千瓦<sup>[8][873,893,902],[9][854]</sup>。总而言之,在政府各部门如资源委员会、工业部、交通部及中央石油公司、各大银行、各战区直接投资商及各省政府的努力下,战时西北各项工业之发展,较之战前开发时期都有大幅进步。从工业结构看,经战时八年的发展,初步形成了门类齐全的工业体系。银行业也从少数省会城市逐步向肃州、哈密、平凉、天水等地拓展延伸,至战争结束前,基本完成了西北金融网之建设。

农业开发也是战时西北开发的重要事项之一。由于战时农业开发遵循了因地制宜、合理开发的原则,中央设计局和主管垦殖的部门于开发前就对西北不同地区的农业、林业、畜牧业的发展作了整体的筹划,如将宁夏设计为大农业区,青海为大畜牧区等。除整体规划外,西北农林的开发还将重点放在对土壤的合理利用和农牧改良上。如西北土壤多碱性,气候干燥,降雨少而蒸发强,尽管一些地区新修了灌溉沟渠,但由于水量供应不足,土壤很快出现碱化。所以,要合理利用西北土地,就不能只图灌溉面积的扩充,因为这只能导致土地劣变,得不偿失。在西北,要做到对土壤的合理利用,还要解决如何抵御土壤侵蚀的问题。在西北,大自然对土壤的侵蚀主要在两方面:一是雨水侵蚀。黄土高原土质疏松,易流失。黄河自河套以下,含沙量巨大,水灾频繁,多半由此造成。二是风力侵蚀。西北风力极强,垦种以后,原来的天然牧草受到破坏,表土被风吹去后,草原往往变成荒瘠的沙漠,永远丧失生产能力。这些都是土地利用不合理带来的后患。有鉴于此,战时西北开发重视对土壤植被的保护,农业拓展也不再作大面积垦殖,而是以造林为主。在以农牧为主的区域则根据西北的自然条件,重点推广耐干寒的小麦、小米、秣草等。政府则于甘、青两省之连境,设西北改良畜牧总场、繁殖牧场以及自力第一、第二垦牧场等,为牧民提供畜牧良种。由于这些努力,西北战时粮食基本做到了自给,而所产肉类和畜产品更极大地支持了前方抗战和后方民用。

## 四、结 论

以上是对抗日战争时期国民政府西北开发实施过程和取得成效的一个初步考察。自日本发起全面侵华后,中国民众与日本进行了长达八年的殊死抗战。战争虽然中断了战前国民政府的建国

宁夏尽管境内多沙漠,但水利基础好,一千几百道大小支渠使浩浩黄水泰半流入每一可耕可种的角落。因此,宁夏被认为有建成大农业区的希望。青海则因地旷人稀,日月山以西仅生短草,不宜稼穡,被认为是发展畜牧最优良之区域。参见独立出版社《西北经济建设论》,独立出版社 1943 年版,第 19、25 页。

以陕西泾惠渠流经区域为例,在碱性未发之地,每亩约可收小麦七八斗,棉花十余斤,碱性发后,每亩仅收小麦一二斗,棉花四五斤,而随着碱性加重,两三年后完全有可能就颗粒无收。绥远的民生渠也有同样的问题。

进程,却也因此开启了将抗战与建国并举的阶段,而战时的西北开发正是此阶段中主要任务中的重要一环。由于对战前西北开发中的成功经验和失败教训及时作了总结和检讨,战时再掀的西北开发热潮以“服务于抗战”和“为建国奠定基础”为两大目标,不仅为抗战作出了贡献,也为战后发展创设了一些条件,尤其是开发中逐步趋于理性和科学的理念和方式,对当今中国现代经济建设运动中的西部开发也有一定的借鉴作用。

然而毋庸讳言,战时国民政府对西北的开发仍存在不少问题,不仅开发程度较低,水准有限,就是较之同一时期的西南开发而言,也是有所不及的。其中的原因有三:一是西北地区自然条件较差,工业基础又十分薄弱,这种状况要在短时期内有一根本变化,实无可能;二是战时国民政府的中枢在西南,政府对西南经济开发的重视也要远大于西北,投入也比西北大得多;三是由于战争的进展和时局的转换,战时再掀的开发热潮在实际进入实施时战争已近尾声,而这时国民政府关注的重心已由经济转向了政治和军事,大后方西部的建设被退到了次要的位置,加上战后即起的内战,致使开启于抗战前、以实现国家工业化目标的西北开发最终偃旗息鼓。

### [参 考 文 献]

- [1] 中国国民党中央委员会党史会.革命文献:第79辑[M].台北:中国国民党中央委员会党史会,1979. [Chinese Nationalist Party History Committee. Revolution Archives: Vol. 79[M]. Taipei: Chinese Nationalist Party History Committee, 1979. ]
- [2] 贺允宜. 中华民国建国史纲[M]. 台北:黎明文化事业股份有限公司,1984. [He Yunyi. The History of the Republic of China[M]. Taipei: Daybreak Culture Limited Liability Company, 1984. ]
- [3] 任美镠,张其昀,卢温甫. 西北问题[M]. 桂林:科学书店,1943. [Ren Meile, Zhang Qiyun, Lu Wenfu. Northwest Issues[M]. Guilin: Science Press, 1943. ]
- [4] 中国第二历史档案馆.“经济部部务会议记录”(1938年6月25日)[J]. 民国档案,2000,(2):13-26. [The Second Historical Archives of China. Minutes of the Ministerial Conference of the Economic Department (June 25, 1938) [J]. Archive of the Republic of China, 2000, (2): 13-26. ]
- [5] 徐旭. 西北建设论[M]. 重庆:中华书局,1944. [Xu Xu. Comments on Northwest Construction [M]. Chongqing: Zhonghua Book Company, 1944. ]
- [6] 独立出版社. 西北经济建设论[M]. 上海:独立出版,1942. [Independence Press. On Northwest Economic Construction[M]. Shanghai: Independence Press, 1942. ]
- [7] 孙越崎. 我和资源委员会[A]. 全国政协文史资料研究委员会工商经济组. 回忆国民党政府资源委员会[M]. 北京:中国文史出版社,1988. 78-86. [Sun Yueqi. I and the Committee of Resources[A]. Group of Industry and Commerce, Research Committee of the Historical Materials of the Chinese People's Consultation Conference. Recall the Resources Committee of the Nationalist Government[M]. Beijing: China Literature and History Press, 1988. 78-86. ]
- [8] 陈真,姚洛. 中国近代工业史资料:第4辑[M]. 北京:三联书店,1961. [Chen Zhen, Yao Luo. Materials on China's Modern Industry: Vol. 4[M]. Beijing: SDX Joint Publishing Company, 1961. ]
- [9] 陈真,姚洛. 中国近代工业史资料:第3辑[M]. 北京:三联书店,1957. [Chen Zhen, Yao Luo. Materials on China's Modern Industry: Vol. 3[M]. Beijing: SDX Joint Publishing Company, 1957. ]