

议会立法与工业化时期英国铁路交通的发展

王文丰^{1,2}

(1. 南开大学 历史学院, 天津 300071;
2. 大连教育学院 科研处, 辽宁 大连 116021)

摘要: 英国早期铁路的发展有力地推动了英国的工业化进程和英国社会的整体进步。英国政府对其早期铁路建设总体上采取了积极的态度,在坚持自由放任政策的同时,以议会立法来支持、规范和推动铁路的建设发展。议会立法对工业化时期铁路交通的推动主要表现在:赋予私人铁路公司筑路权,使铁路公司突破旧有产权制度限制获得土地使用权,同时获得铺设铁轨及配置相关设施的权利;推动早期铁路系统的整合,形成了全国性铁路网的主要框架;促进了早期铁路的经营和管理。正是在政府一定程度的控制和协调下,英国建成了适应其经济社会发展需要的早期铁路交通系统。

关键词: 议会立法;工业化;铁路合并;铁路交通

中图分类号: K561.43

文献标识码: A

文章编号: 1008-407X(2014)01-0128-04

Parliamentary Legislation and Development of British Railway Traffic during Industrialization Period

WANG Wen-feng^{1,2}

(1. College of History, Nankai University, Tianjin 300071, China;
2. Department of Scientific Research Management, Dalian Education University, Dalian 116021, China)

Abstract: The early development of British railway effectively promoted British industrialization and the overall progress of British society. The British government generally adopted a positive attitude towards its early railway construction, and it supported, regulated and enhanced railway construction through parliamentary legislation while sticking to laissez-faire policy. The main contributions towards promoting railway transportation of the industrialization period by parliamentary legislation are: the parliament offered railway construction right to private companies, enabling them to break the limits of the old property rights system to gain land use right and the right to lay tracks and relevant facilities; the parliament promoted the integration of early railway systems and formed the main framework of the national railway network, and the parliament promoted operation and management of the early railway. It is under a certain degree of the control and coordination of the government that Britain built its early railway transportation system which met its social-economic development needs.

Key words: parliamentary legislation; industrialization; railway merger; railway traffic

英国是世界上第一个开始工业化的国家,亦是开启人类铁路交通新纪元的国家。铁路交通的发展有力地推动了英国的工业化进程和英国社会的整体进步。因此很多研究英国经济或社会史的学者都十分重视对

英国铁路交通的研究和考察,史学名家克拉潘甚至在其经济史学巨著《现代英国经济史》中以“铁路时代”来标识英国 1820~1850 年的经济发展。

在西方史学界的研究中,学者多是从交通技术的

收稿日期: 2013-10-07; 修回日期: 2013-12-17

作者简介: 王文丰(1972-),男,吉林辽源人,副教授,南开大学历史学院博士研究生,主要从事欧美现代化、英国宪政史和英国工业革命史研究。(E-mail: wwfddl@hotmail.com)。

变革、煤炭、铁矿石等大宗商品运输需求的增长和私人富余资金的投资等,即内在经济因素发展的视角来阐释英国早期铁路交通的出现和发展,将其主要归结为社会经济发展的结果,同时把铁路的建造和经营看成是私人企业为了获得经济利益而实施的市场行为。学者普遍认为,“在所有现代工业化国家中,英国几乎是唯一将其铁路发展置于私人企业之手而未予以政府干预的国家。”^{[1](P157)}即使看到了政府规范、促进铁路发展的努力,亦是将其看作铁路交通自然发展的背景而非直接的推动力量。本文将从议会立法的视角考察工业化时期(为行文的方便本文将其限定为 1830 年到 19 世纪 50 年代期间)英国政府对铁路交通的态度和政策,以期客观评价其对英国早期铁路交通发展的影响和作用,同时为当前我国铁路交通事业的发展提供借鉴和启示。

一、议会立法赋予私人铁路公司筑路权

铁路交通发展的首要基础是修筑铁路。英国私人铁路公司获得筑路权,主要依靠议会立法的帮助。私人铁路公司制定修建铁路的计划后需要向议会“请愿”,充分说明修筑目的和公益价值,说服议会按照一定的立法程序通过相关的私法案,进而获得修建铁路的权力。在 1825~1849 年,议会通过了 846 项铁路法案,表明英国早期铁路的建设是在议会立法构成的制度框架内展开的^{[2](P215)}。在 1841~1848 年,英国议会授权修筑的铁路达到 10 068 英里,到 1852 年,英国铁路通车里程已达 7336 英里,英国铁路网的主要框架已经搭建完(见表 1)^[3]。

表 1 1841~1848 年英国议会铁路法的授权情况

年份	获授权公司的数量	获批铁路长度 (英里)	所需资本 (百万英镑)
1841	1	14	3.4
1842	5	55	5.3
1843	3	90	3.9
1844	50	805	20.5
1845	120	2896	59.5
1846	272	4540	132.6
1847	148	1295	39.5
1848	82	373	15.3

资料来源: BAGWELL P S. The Transport Revolution from 1770[M]. London: B. T. Batsford, 1974. 82.

议会通过铁路法授予了私人铁路公司土地使用权

和铺设轨道及配置相关设施(设备)的权利,确保了铁路公司对其所辖铁路有排他性的所有权和经营权。

首先,议会通过产权调整授予了铁路公司筑路的地权。获得土地使用权是铁路得以修建的最为重要的前提条件。工业革命前,英国在土地法、继承法构成的产权框架下,财产持有人不能自由抵押、出租或出售土地^[4]。而议会通过立法创设了使土地权得以重组的制度框架,铁路公司可以通过向议会请愿,依照法定授权获得相关用地许可。在土地使用权受到阻碍时,铁路建造者很多情况下都能获得有力的支持^[5]。“如果铁路申请人能在私法案委员会中说明他们的问题,那么他们就会得到‘对产业的干涉权’,也就是强制购买土地的权利,但不得触犯对产权的周密保障——由宣誓过的和大公无私的调查委员或陪审团负责保证土地将被征购的地主不是出于被迫的。然而地主很少不是如此。土地利益集团在这种干涉之下惶惶不安。”^[6]

其次,议会铁路法规中同时规定了铁路公司修建铁路时的主要权利。具体规定,在给予土地所有者或利益相关者合理的补偿后,铁路公司可以在法规下自主修筑铁路,如可以在任何乡村土地、城市街道和山谷道路上或横跨任何公路、铁道、河流、运河来修建铁路;因筑路的需要可以改变任何不能通航的河流流向或河道,可以抬升或降低轨道所依托的河流、道路、街道和通行设施的水平面;可以在铁路所通过的土地之上、相关铁路之下修筑疏通、排水设施;因维护、管理和经营的需要,可以在铁路沿线和所属一定区域内修建住房、库房、办公场所和其他建筑,设立车站、码头、机车、配套机械和相关装置,等等。

再次,筑路权的获得为铁路公司修筑经营铁路提供了有力保障。早期反对铁路建设的人群主要由道路运输和水路交通的既得利益者组成,如马车夫和水手、道路和运河沿线的客栈主、车船制造者、邮差以及经营水陆运输的大公司和涉足水陆货物转运的商人组成,议会的法律授权使铁路公司可以抵制各方的压力和反对,按照自身的需要来建造和运营铁路。

二、议会立法推动了早期铁路系统的整合

作为一种新型的交通运输形式,初期的英国铁路是在缺少整体规划的情况下发展起来的。在私人铁路公司各谋其利的铁路修建计划的推动下,铁路线在区域内和城际间不断延伸开来,但很多线路互不相连,彼此隔离。大多数的铁路是出于本地区的需要而建立起

来的,很少是出于建立全国(甚至地区)性铁路网的整体规划。随着铁路建设的加快,当火车的速度达到每小时 50 英里以上时,铁路公司就不得不考虑组织交通运输的问题,因为它不能再局限在各公司自己的铁路线的范围之内。铁路交通不再能够仿照运河或者收费公路的模式来管理了,就出现了一个中央组织的问题,而这个问题又是英国分权化的经验主义所一直回避的^{[2](P217)}。组织铁路交通的需要导致了铁路公司的合并趋势。而在这一过程中,议会则发挥了仲裁人的作用——以立法确认相关铁路的合并或联营。第一起议会批准的合并案出现在 1834 年。根据议会的铁路条例,威根支线铁路与普雷斯顿-威根铁路实现了连接,从而贯通了 Newton-le-Willows 到普雷斯顿、兰开夏的铁路线。从大约 1840 年起,铁路合并或联合开始频繁发生,主要是铁路干线收购一些辅助线路。1844~1845 年,议会通过了 16 项合并条例和 22 项购买和租借条例,而在 1846 年就批准了 20 项合并条例和 19 项购买或租借条例。

从 1844 年赫德森公司在米德兰创办统一的铁路网开始,区域间建立铁路网的趋势发展起来。1844 年议会通过了第一个较大规模的铁路合并法案(维多利亚第 7、8 年)。据此法案,约克-北米德兰铁路、伯明翰-德比枢纽铁路和米德兰郡铁路合并成为米德兰铁路,形成了一个公司管理下以德比为中心贯通约克、伯明翰和拉格比(Rugby)的区域铁路网。其后,在议会的批准下,又出现了一些较大规模的铁路合并事件,如 1846 年议会批准了伦敦和伯明翰铁路的合并,大联络铁路(the Grand Junction Railway)与曼彻斯特-伯明翰铁路合并形成伦敦-西北铁路;1847 年,曼彻斯特-利兹铁路通过合并成为兰开郡-约克郡铁路,伦敦-布莱顿铁路与南海岸铁路进行了合并;1848 年,在东安格利亚由 8 个独立铁路公司分别修筑的 360 英里铁路合并成为约克-纽卡斯尔-伯里克铁路。至此,在议会立法的支持和推动下,全国性铁路系统的雏形基本形成。

除了通过立法来推动铁路公司的自愿合并,议会对铁路系统整合的协调干预还体现在处理铁路竞争中出现的一些问题上,其中一个典型事例是“铁轨争端”。从 1850 年起,铁路公司之间围绕着与苏格兰铁路线的连接问题展开了全面竞争。布鲁内尔为解决铁路高速运行问题而制造的宽轨使大西铁路与其他铁路线相隔绝,并保护它自己免受其他使用标准车轨的铁路公司的竞争,而这种标准铁轨是北部地区自 18 世纪以来一直偏好的铁轨,而宽轨的使用则仅限于伦敦、伯明翰、

斯旺西和多尔切斯特地区。为解决铁路网连结的问题,1846 年议会立法规定,未来的所有铁路公司都必须采用“标准铁轨”。此后格罗斯特(Gloucester)的“车轨摩擦”结束了,大西铁路及其辅助支线不得不通过铺设第三条路轨形成“混合路轨”作为一种临时性的解决方案^{[2](P218)}。

当然,议会对铁路系统整合是抱有矛盾态度的。因为铁路公司都有永久性特权,一旦铁路公司合并,就有消除铁路公司间竞争的可能性,从而不利于运输市场的自由竞争。但政府干预过多又不利于铁路运输业的发展,为此,国家采取了渐进的措施。1842 年,在格莱斯顿的建议下,英国政府成立了贸易委员会铁道部,其一项职能就是负责监管铁路公司的合并;1844 年则通过格莱斯顿法将新建铁路(法案通过后批准的铁路)的特权限定在投入运营的前 21 年,此后国家有权收购私人铁路。这些措施的实效性虽很有限,但为其后国家管制铁路合并和联营提供了有益的政策参考。

三、议会立法促进了早期铁路的有序经营和规范管理

议会立法对铁路发展的推动还体现在对其经营管理的规范和管制上。作为依靠承运货物和人员而获取利润的运输产业,良好的组织管理和规范的市场运营有助于铁路交通的良性发展。议会立法对工业化时期铁路经营的介入主要表现在规范运费、保障乘客安全等方面。

在英国早期铁路承运货物和乘客的过程中,人们总是能够频繁听到对铁路公司因对象不同而采取歧视性收费的抱怨和指责。尽管在早期的私人铁路法案中一般都有规定最高收费限额的条款——通常依据货物的基本分类,所允许收取的最高运费也会因公司不同而有所差别,但是议会并没有在为运费设定上限后再去禁止歧视性收费。到了 19 世纪 40 年代,情况有了一定的变化。1842 年,议会立法建立铁路清算所(the Railway Clearing House),进而在 1847 年拟定了第一份常规货物分类表,为在实践上确立货物分类标准奠定了基础。到了 50 年代,随着铁路合并和联营的发展,对加强铁路运费标准的有效立法的呼声高涨起来。议会的回应是在 1854 年铁路运河交通法中规定,任何铁路(或运河)公司不得予以任何特定的人或公司任何不适当的或不合理的优惠或好处;利益受损的发货人有权向普通申诉法庭(the Court of Common Pleas)寻

求赔偿,在确认存在不公正收费问题后,法庭可以判定相关违规铁路公司给予原告人不超过 200 英镑的罚金。尽管这一法律仍有对运费标准规定不明确、未要求铁路公司公开收费标准等缺陷,但对铁路公司歧视性收费行为还是产生了一定的约束作用^{[1](P171)}。

英国议会对乘客安全的关注来自于铁路交通事故的增加。铁路发展初期,由于速度相对较低、铁路密度不高且分布局限于一定区域,因而发生致人死亡或受伤的严重事故并不常见,整个 30 年代仅有 5 人死于铁路事故。而随着铁路的迅速发展,因铁路交通事故死亡的人数开始上升,1840~1841 年有 29 名乘客死于铁路事故。1848~1952 年,每年平均有近 10 名乘客死亡;1853~1857 年的 5 年间,每年有超过 14 人死于铁路事故。为了控制铁路事故的发生,议会于 1840 年 6 月通过了一项铁路管制法(西摩尔法案),授权任命贸易委员会视察员了解新建铁路的准备工作,要求铁路公司在新线路通车前接受贸易委员会的检查,并在后者确认铁路不存在安全隐患的情况下方可开通。1842 年,议会进一步通过了一项铁路管制法案——检查铁路情况的视察员若认为该铁路存有安全隐患,可要求其推迟开通时间,并可无限期延迟。但视察员需要将延期通知及延期理由同时送抵铁路公司,如该公司违反该项法律规定,视察员可依法对其惩处以每日 20 英镑的罚款。铁路公司在发生事故之后 48 小时内必须告知公众,无论是否有人在事故中受伤。从后来的事实来看,这两项铁路管制法对早期铁路事故的降低起到了一定的作用,但更完善的管理制度还有待后来议会立法的推动。

对作为制度规范的有关铁路经营管理的议会立法,我们难以用精确的数字说明其落实的现实效果;在有多重因素影响铁路交通发展的情况下,对议会干预管理铁路交通的行为亦难以做出全面而肯定的评价。早期的铁路管理政策也许是不够成熟的,执行效果也很有限,但作为国家干预管制铁路交通的开端,它对后来政府制定政策起到了经验借鉴的作用。

综上,英国政府对其早期铁路建设总体上采取了积极的态度,在坚持自由放任政策的同时,以议会立法来支持、规范和推动铁路的建设发展。尽管英国议会立法在预见性和实效性方面有所缺憾,未能及时有效

解决重复建设、过度竞争、投资过剩和运输安全等问题,但考虑到英国是第一个面对铁路运输业发展的国家,在铁路建设管理上缺乏必要的经验,同时铁路的修建亦涉及到在议会中占有一定统治地位土地利益阶层,即涉及到了大量的土地使用权问题,加之直接涉及到了部分立法者所代表地区的利益,因而出现此类问题也就不难理解了。

尽管工业化时期的铁路交通在发展过程中出现了诸多问题,但我们不能由此认为英国政府对铁路交通的发展是坐视不管,或并无贡献的。英国议会的大量立法推动了铁路交通的迅速发展,这一事实说明英国政府对铁路交通的发展进行了必要的干预和调整。当然,相应政策的内容和方式也受到了当时社会条件和议会成员认识能力的极大影响。英国铁路并不是在脱离国家干预下自由放任式发展起来的。没有国家一定程度的规范和协调,英国不可能发展起来适应当时经济发展和政治需要的铁路交通系统。

由工业化时期英国铁路交通的发展和议会相应立法的情况来看,在当前我国大力发展铁路交通事业的过程中,国家应在协调好相关企业、地区利益的前提下,加强铁路交通的整体规划和系统建设,在运用政策力量支持推动铁路交通发展的同时,也要通过法律规范来强化铁路运输的有序管理和规范经营,促使铁路交通在我国经济社会发展中发挥更为积极重要的作用。

参考文献:

- [1] BAGWELL P S. The Transport Revolution[M]. London: Routledge, 1988.
- [2] M·M·波斯坦, H·J·哈巴库克. 剑桥欧洲经济史:第六卷[M]. 王春法译. 北京:经济科学出版社, 2002.
- [3] DOUGLAS D C. English historical Documents, 1833 ~ 1874[M]. London: Eyre & Spottiswoode Ltd, 1956. 219.
- [4] BOGART D, RICHARDSON G. Property Rights and Parliament in Industrializing Britain [EB/OL]. http://www.nber.org/papers/w15697.pdf?new_window=1, 2013-12-20.
- [5] FAWCETT H. The Economic Position of The British Labourer[M]. London: Macmillan, 1865. 17.
- [6] 克拉潘. 现代英国经济史:上卷[M]. 姚曾虞译. 北京:商务印书馆, 1986. 511.