

第三章 中华民国时期的重庆直辖市政府

(1938.10~1949.12)

第一节 政府机构

一、建市前的市政演变

重庆是中国西南部最大的城市，在近代历史上成长迅速，市政机构曾几经演变，行政地位亦不断上升。明代以前，重庆已是一个区域性的政治中心和军事重镇。进入清代，随着川江航运的开拓，重庆发展成为长江上游的商业城市和转运中心。1891年开埠以后，重庆向近代化城市迈进，经济发展较快。在辛亥革命前，重庆已成为川东地区的中心城市，但此时还只是道、府、县级政权所在地，行政地位远不及四川总督所在地的成都^①。辛亥革命后，重庆在政治、经济、军事上的地位日益重要，行政地位便不断提高。重庆于1891年辟为商埠，英、法、日、美、德各国势力

纷至沓来。20世纪20年代，重庆人口达到20余万，另有流动人口20余万^②，已发展成为长江上游最为发达繁荣的近代城市。1921年7月，刘湘在重庆就任四川各路军总司令兼四川省长，11月设重庆商埠督办处，由川军第二军军长杨森兼任督办。此为重庆新市政的萌芽。

1922年川军第三师师长邓锡侯来渝，于1923年2月改重庆商埠督办处为重庆市政公所，自兼督办。以后川军第七师师长陈国栋、川军第七师十四旅旅长朱宗懋先后继任督办。1923年江北和巴县各法团呈请四川省政府转呈北京政府，请改市政公所为重庆商埠。

1925年7月24日北京临时政府

① 清初四川总督曾驻重庆，但时间不长。

② 《重庆商埠汇刊》第28页，1926年。

中央政务会议议决设置重庆商埠督办公署^①。川康边务督办公署和四川省长公署亦批准认可^②。1926年6月，刘湘以四川善后督办（1923年8月任）和川康边务督办（1925年2月任）的身份由成都到重庆，并将两督办公署移往重庆。刘湘将市政公所改为商埠督办公署，初委三十二师师长唐式遵兼任督办，唐接任不久便辞去，复委三十三师师长潘文华兼任。

1927年11月，重庆商埠督办公署改组为市政厅。在市政当局大力经营下，重庆城市建设发展较快。截至1927年，“改辟公路、拆城垣、修码头，渐入近代都市之初阶”^③。城市本身的发展，为重庆正式建市准备了条件。1929年2月15日，经21军军部批准，重庆成立市政府，正式建市。

二、重庆直辖市的建立

1935年以前，四川处于大小军阀的争夺割据之中，中央势力对四川鞭长莫及，且无从插手。重庆是长江上游重镇，经济发达，商业繁荣，财源充裕。1936年5月21日，经四川省政府呈请，行政院决定重庆市为四川省政府直辖市（原为省辖普通市）。

1935年1月12日，由贺国光率领的“国民政府军事委员会委员长行营参谋团”抵达重庆，这标志着中央势力插入四川。11月1日，以顾祝同为主任的重庆行营正式成立，参谋团即行撤销。重庆行营虽不是一级政权，但却具有相当大的行政权力。重庆行营辖区为川、康、滇、黔、藏。蒋系中央势力以重庆为基点，控制着西南数省。这样一来，重庆便由地方军阀控制下的四川东部地区性行政中心上升为中央控制下的西南区域性行政中心。而重庆所处的政治、经济、地理优势，以及设市以来的发展壮大，则为以后成为抗日战争时期的战时首都打下了基础。

1937年10月29日，蒋介石在国防最高会议上讲话，确定四川为抗日战争的大后方，重庆为国民政府驻地。11月，日军进逼南京，国民政府决定移驻重庆。26日国民政府主席林森到达重庆，12月1日国民政府及其各部、院、会开始在重庆办公。接着，各国使馆、各军政机关、工矿企业、学校、文化团体、金融机构亦陆续聚集重庆城内外。约有100万以上人口迁移到重庆及其附近沿江

① 《重庆商埠督办公署暂行简章》，载《重庆商埠汇刊》，1926年。

② 1925年2月，北京临时政府任刘湘为川康边务督办，川康两省军队归其节制；任赖心辉为四川省长。

③ 据《陪都十年建设计划草案·总论》

地区^①。由此，重庆成为战时首都，成为全国的政治、行政中心和全国的军事、经济、文化中心。

1939年1月，中共中央南方局在重庆建立，各民主党派、各爱国团体亦汇集重庆，这更加强了重庆的政治中心地位。

1938年8月1日，国民政府任命浙江籍人蒋志澄为重庆市长。重庆作为省辖市，市政府组织机构规模较小，财政收入完全上交。这种状况无法适应战时首都的要求。10月，国民参政会参政员胡景伊等21人建议改重庆为直辖市。行政院决定重庆市政组织沿照特别市组织，但仍属四川省管辖。所属局长改为简任待遇，即由国民政府主席任命。除营业税外，其他收入划为市财政收入，并由中央政府酌予补助。会计独立，会计室主任由国民政府主计处派员充当。重庆市政府在必要时可以直接函通行政院。

重庆市被准予沿照特别市之组织后，市政机构随即改组升级。市政府下设社会局、财政局、卫生局、民政局、警察局及秘书处。并设有1个直接对国民政府主计处负责的会计室^②。此时的重庆市政府，在行政地

位上已远远超过省会成都及其他大城市。

1939年行政院长孔祥熙向国防最高委员会提议：“查重庆市向为西南重要商埠，现已蔚成政治文化中心，该市政府虽系沿照直隶市组织，因事务日繁，其行政系统及政权亟须明确规定，以资运用。兹为促进行政效率，适应实际需要，拟即将该市政改为直隶于行政院之市。”1939年4月国防最高委员会第五次常务会议通过了这个提议^③。1939年5月5日，国民政府发布命令，将重庆市升为直隶于行政院之市^④。至此，重庆官绅及社会各界多年来设特别市的努力终于有了结果。15日，原委员长成都行辕主任贺国光就任重庆市市长。

重庆成为直辖市后，行政区域进一步扩大。1939年日机对重庆进行狂轰滥炸，市区部分机关、学校、工厂人员和居民向郊区大量疏散，于是促成了市区的扩展。至1940年，重庆市行政区域已扩大为：东至大兴场，南至南泉、鱼洞溪，西至歌乐山、中梁山，北至嘉陵江边的渡溪沟。面积达300平方公里。这个面积至1949年重庆解放为止基本未变动。

1939年5月5日，国民政府明令

① 据刘敬坤：《重庆与八年抗战》，《重庆抗战纪事》，重庆出版社，1985年版。

② 见陆大钺、王荣地：《民国时期重庆市政机关沿革概要》，载《重庆地方志资料》1986年第2期。

③ 《国民政府公报》渝字第151号。

④ 《国民政府公报》渝字第150号。

重庆市升格为行政院直辖市,重庆既是战时首都,又是特别市,行政地位达到顶点。曾任重庆市市长的张笃伦说过:“若我陪都重庆,僻在蚕丛,山川攸阻。战前人口才30万,盖一普通之省辖市也。洎乎七七战起,枢府播迁,政治重心全部西移,所有政府机关,友邦使节,避地义民,内迁工厂,及其他文、教、工、商等事业团体,先后集中荟萃于兹。陪都人口遂于短短数年之内,骤增至130余万,院辖市地位于焉确立。”^①这番话,大致概括了国民政府迁渝对重庆产生的影响和重庆直辖市地位确立的原因。

三、陪都地位的确立

抗战期间,重庆不仅是战时首都和特别市,而且还被定为所谓“永久”陪都。1940年4月,重庆临时参议会第二次大会提案提出:请明定本市为中华民国战时之行都,战后永远之陪都。1940年9月6日,国民政府发布训令:“重庆綰毂西南,控扼江汉,尤为国家重镇”,“川省人民,同仇敌忾,竭诚纾难,矢志不渝。树抗战之基扃,赞建国之大业。今行都形势,益臻巩固,战时蔚成军事政治经济之枢纽,此后更为西南建设之中心。恢宏建置,民意僉同。兹特明定重庆为陪都。”^②

这就意味着即使战争结束,首都迁离,重庆在行政地位上仍然是全国仅次于首都的大城市。

抗日战争胜利后,虽然国民政府还都南京,各中央级党政机关陆续迁离重庆,但重庆作为陪都,仍然具有较高的行政地位。1946年5月5日,国民政府还都南京,发布还都令说:“政府前于二十九年九月,明令定重庆为陪都,近更以四川为全国建设实验区,应即因循其体制,崇其名实,着由行政院会同各该省市妥为规划,积极推行,使全川永为安定国家之重心,而树全国建设之楷模,有厚望焉。”^③重庆市政府遵令于1946年2月组成重庆陪都建设计划委员会(后改称重庆市都市计划委员会),以市长张笃伦为主任委员。该委员会提出了《陪都十年建设计划草案》,上报行政院。

为了有效地控制西南地区,蒋介石在重庆设立“军事委员会委员长行营”,控制西南军政。国民党发动反共反人民的全面内战后,蒋介石更把西南视为后方基地,不断从军事政治上加强对重庆的控制。整个内战期间,驻重庆行营名称几经改变:1946年7月改称“国民政府主席行营”,1948年6月改称“国防部重庆绥靖

① 《陪都十年建设计划草案》。

② 《国民政府公报》渝字第290号,1940年9月7日。

③ 《国民政府公报》渝字第1048号,1946年5月1日。

公署”，1949年5月改为直属行政院的“西南军政长官公署”^①。名称虽屡经变化，但它作为国民政府和国防部的派出机构、西南最高统治中枢的地位却始终未变。重庆行营等机构对各省市军政机关的行动进行指导，并对辖区内的部队有督练、命令、指挥和调遣之权。

四、政府职能机构的设置

重庆成为直辖市之前，市府组织机构已照直辖市规模作了较大的调整，故改为直辖市后没有大的变动。其不同之处为：取消会计室，设会计处，会计长1人，简任，受市长之指挥监督，依法掌理全市岁计、会计事项；警察局增加办理保甲、兵役事项和指挥取缔交通工具的职权；卫生局增加管理环境卫生和其他关于卫生行政的职权；各局处职员名额有所增加，共增122人；一些局的职权亦有所调整。

特别市政府组织的机构庞大，分科设股，名目繁多。这种编制是为了适应战时首都庞杂纷繁的行政管理之需。

新成立的特别市政府共有职员1038人，构成有两个特点，一是来自五湖四海，计有19个省籍，四川籍人不到一半，说明国民政府迁渝

后，外省籍人已在重庆市政府中占据要职，重庆不再是地方军阀的领地；二是大多数具有中学以上的学历。城市管理是一个复杂的系统工程，行政管理人員具备较高的学识水平是符合近代城市发展需要的。

抗战期间，市政府增设的机构大体可分为两类。一类是增加或升级的常设机构，一类是应战时需要设置的临时机构。

增加或升级的常设机构主要有：

1940年11月，成立统计室，以调查统计物价指数。

1941年1月，原会计室改为会计处。

1941年9月，新设粮政局，掌理全市粮食政令之发布，粮食的管制、征购及分配，粮食生产、加工、仓储、运输、节约等事项。1943年11月，该局改为粮食管理室，隶属秘书处，1945年12月撤销。

1943年1月，新增教育局，掌理各类教育及文化宣传、文物管理事宜。

1943年2月，新设人事室，掌理全市人事业务。1944年9月，改为人事处。

1943年11月，新设地政局，掌理全市土地测量、规划及实施，土地估价与申报，土地登记，土地使用及

^① 均见《重庆大事记》。

管理，土地征收、租用等事宜。

1944年9月，新设直属于市政府的民政科，掌理各级民意机关的建立，区保甲长的选任，民政人员的调派与考核，各种民政业务的推动与督导等事宜。

抗战期间增设的临时机构主要有：防空洞管理处、国民兵团、防护团、日用品供销处、图书杂志审查处、赈济委员会等。

1945年9月，抗日战争结束，市政府对应战时需要增加的直属临时机构进行了裁并或改组：撤销原市国民兵团及原警察局所属的军事科，改组成立市政府军事科，掌理兵役及壮丁组训；撤销原市防护团及市防空洞管理处，改组为重庆市警察局所属的防护科；其它战时临时机构均予裁撤。经过裁并调整，重庆市政府的直属机构共有7局3处2科，即警察局、社会局、财政局、卫生局、教育局、地政局、民政局、秘书处、会计处、人事处、民政科、军事科。

抗战结束后到重庆解放期间的市政机构变化，可以1946年7月为界划为两个阶段。第一个阶段大体上处于国共和谈时期，市政机构继续膨胀：1945年11月，原统计室改为统计处；新设公共汽车管理处，次年5

月，改隶公用局。1946年1月，新设陪都建设计划委员会，次年改名为都市计划委员会，负责制定陪都十年发展规划，以及城市建设的计划和设计。3月，因国民政府还都南京，为接收中央机关留渝公产，成立接收中央机关留渝公产管理处，掌理中央党政机关留渝及迁建区内公产调查、接收与分配、保管事宜。4月，新设新闻处，掌理本市政情的发布等事宜。5月，新设公用局，掌理全市水、电、轮渡、汽车、缆车等公用业务；撤销民政、军事两科，改组为民政局，掌理原民政、军事两科的业务。6月，新设总务处，掌理市政府行政事项。

第二个阶段，内战全面爆发，为维护庞大的军费开支，市政机构被迫缩减：1946年12月，撤销成立不到7个月的公用局，其事务并入工务局。9月，离重庆解放的日子已经不远，市政机构大量裁撤，市政府直属机构缩减为5局2处，即民政局、财政局、建设局（由工务局改）、警察局、教育局、人事处、主计处（由会计处改），其余机构一律撤并。在缩减机构的同时，各机关员工也大量裁遣。全市共裁减职员1014人，工役1924人，警员306人^①。

^① 以上主要引自陆大钺、王荣地：《民国时期重庆市政机关沿革概要》，《重庆地方志资料》1986年第2期。

第二节 行政官员

一、市长

贺国光 湖北省蒲圻县人。重庆直辖市第一任政府市长。1937年3月，代理国民政府军事委员会委员长重庆行营主任。1939年2月，任成都行辕主任。1939年5月任重庆市市长。10月，任四川省政府委员兼秘书长，实际负责四川省政府工作。12月，辞去重庆市市长职务。

吴国桢 湖北省建始县人。1939年12月，重庆直辖市第二任政府市长兼市防空副司令。1941年6月5日，日本飞机连续轰炸重庆，由于防空隧道的修建和管理方面的问题，致使发生较场口大隧道惨案，死伤1000多人。惨案发生后，吴国桢被革职留任，听候处理。1942年10月，国民参政会对他渎职一案进行质询追查。12月，被免去重庆市市长职务。

贺耀祖 湖南省宁乡人。1942年12月至1945年12月任重庆直辖市第三任政府市长。1941至1942年任国民党军事委员会侍从室主任。

张笃伦 湖北省安陆县人。1945年12月任重庆直辖市第四任政府市长。1948年3月，重庆市“立法委员”候选人向地方法院起诉，控告他

在“国大”代表选举中舞弊。4月调任湖北省政府主席。

杨森 四川省广安县人。1948年4月任重庆直辖市第五任政府市长(5月到职)。1949年11月30日，重庆即将解放时，逃往成都。12月18日逃往台湾。

二、秘书长、局长、处长

(一) 秘书长

吴泽湘	陈介生	贡沛诚
杨绰庵	唐鸿烈	辜达岸
李寰		

(二) 民政局长

汪观之

(三) 社会局长

戴经尘	包华国	徐鸿涛
赵冠先	陈去惑	

(四) 财政局长

刁培然	许大纯	张延哲
詹显哲	沈质清	欧慕唐

(五) 教育局长

雷啸吟	任觉五	万子霖
-----	-----	-----

(六) 工务局长

吴华甫	夏舜参	刘如松
齐卫莲		

(七) 警察局长

徐中齐	唐毅	施觉民
-----	----	-----

李济中

(八) 地政局长

贡沛诚 吴人初 梅光复

(九) 卫生局长

梅贻琳 王祖祥 李之郁

(十) 公用局长

吴华甫

(十一) 人事处长

程懋城

(十二) 会计长

沈质清 傅元培

(十三) 统计长

李惠园

(十四) 总务处长

程冠珊

(十五) 新闻处长

朱国定

三、临时机构主官

(一) 防空洞管理处

贺耀祖 唐毅 彭赞汤

(二) 日用品供销处

詹显哲

(三) 陪都建设计划委员会、重
庆都市计划委员会

黄宝勋

第三节 施政纪略

一、政治

(一) 整理保甲

1934年11月7日起，国民政府开始推行保甲制度。重庆市大规模的保甲编查有3次，第一次在1935年秋，第二次在1939年秋，第三次在1944年秋。抗日战争时期，国民党以新县制的形式开展地方自治运动，确定在基层实行保甲制度。1939年5月，新组成的重庆直辖市政府决定对保甲组织进行整顿，制订了《重庆市改进保甲养成人民自治实施程序》，

其原则是“警保联系，管教养卫合一，以官治为手段，自治为目的”。^①

此次保甲整编从1939年8月开始，到10月完成。组织形式为：区（警察分局）——镇（警察分所）——保——甲。区设区署，代表市政府办理各该区行政及自治事务。设区长1人，副区长2人，干事、录事各1人，兼任干事若干人。镇设镇公所，设镇长、副镇长、干事、录事各1人，兼任干事若干人。保设保办公处，设保长、副保长各1人，必要时设兼任干事若干人。甲置甲长1

^① 《重庆市政府公报》第1期，1939年10月。

人。

整编方法为：户以正户为编组单位，但每一附号门牌之房屋内亦须指定1户为正户。以6户至15户编为1甲，6甲至15甲编为1保，不得分割某所或某街段之一部分隶于他所或他街段之保。至1940年7月，全市编有12区、46镇、463保、5129甲。

重庆市还将合作社、学校、壮丁队（后改称国民兵）也纳入保甲组织系统。

保甲人员的任职资格为：区长由警察分局长兼任，并遴选地方声望素著士绅及中心学校校长分任副区长；以中心学校教员、三青团员及国民兵区队长担任区干事、录事和兼任干事。镇长以警察分所巡官兼任，以地方声望素著士绅一人作为副镇长；国民兵镇队副兼任镇干事，其他录事、兼任干事以三青团员或中心学校教员担任。保长由地方声望素著士绅担任，副保长以三青团员或国民学校校长兼任，以国民学校教师及国民兵保队副兼任保干事。甲长由甲内的户长们推选。尽管对保甲人员的任职资格作了规定，但实际上担任保甲职务的人大都素质低下。

1943年5月19日国民政府修正公布的《市组织法》，规定市以下为区，废除镇。重庆市政府遵照行政院关于核定调整区以下地方自治组织的

命令，决定自1944年9月1日开始整编全市保甲。其方法为就原有区署范围，依地势自东至西，或自南至北，按次编列成甲，再按甲的次序编列成保，其编制以10户至20户为1甲，10甲至30甲为1保，10保至30保为1区，每保最多不得超过500户。同时废除镇公所，将原有区署改组为区公所。10月，保甲整编完成。计有18区（含1个水上区）、408保、7177甲。

此次整编，实行警保分治，警察局不再管理保甲，各级保甲组织以及保甲事务划归民政科（局）。区长为专职行政干部。1943年1月，蒋介石下达手令，以重庆市为推行新生活运动及实施地方自治的示范区。为了率先推行所谓“宪政”，重庆市于1945年开始筹备民选区、保、甲长的工作。1946年上半年，市参议会、区民代表会、保民大会和户长会议等民意机构先后建立，市政府决定举行民选区、保、甲长，以建立各级自治行政机构。当年4月，经选举产生甲长6951人，6月选出正副保长各407人、正副区长各18人。

（二）精神动员和控制民众

每月举行国民月会，按各镇人口多少分组举行，1万人以下为1组，1万人以上分为两组，1.5万人以上分为3组。居民大部分疏散后，仍分别合并举行。月会的中心工作为兵役

宣传、提倡正当娱乐运动、疏散人口运动、体育健康运动、航空建设运动、公共卫生运动、禁烟运动、纪念空军节运动、组织交通工人服务队、筹办劳工训练等，其目的是从精神上动员和控制民众。

（三）战后复员

1946年1月1日，蒋介石在重庆发表元旦广播，把完成复员计划、确立建设基础列为本年度急需致力的主要任务。抗战结束以后，国民政府迁回南京，遗留下来的复员工作十分繁杂，如果处理不善，必将对城市生活造成混乱。1946年，重庆市政府采取的复员措施大致有6个方面：

1. 军事方面 对于到渝的1万多名青年军，除招待与慰劳外，并解决其就学、就业等问题，协助中央政府解决抗战军人复员问题。

2. 经济方面 首先解除工商管制，凡属战时管制工商业的措施，均经呈请修正或废止；次为协调劳资关系，战时工业因军事终结而发生变化，工人收入减少，工潮迭起，市政府出面解决劳资矛盾，使市内生产和生活维持现状。

3. 文化方面 以发展国民教育为重点，接办全部中央战时在渝所办学校，包括小学、中学及各职业学校；广泛开展建校运动，增建小学；协助私立学校向银行低利贷款，以解决经费困难。于暑期举行小学教师讲习，

砥砺学行，研讨技术，充沛服务精神。

4. 社会方面 协助社会部救济失业工人1万余人，市政府直接救济及介绍职业近2000人；1~7月遣送留渝民众1万余人回籍；向教育部申请发还外籍教师还乡旅费，使其顺利复员。

5. 治安方面 国民政府还都后，军警多随之撤去，由于统治的腐败，经济的衰落，造成社会动荡不安，市政府加强民间自卫组织，充实自卫武力，倡导所谓“民主法治运动”。

6. 其它方面 接收管理中央机关遗留在渝的一部分房屋设备，或交还原业主，或分配给学校、机关及公益团体，或加以保存。

（四）镇压人民反抗

1946年6月，国民党发动了反共反人民的内战，全国人民和平建设的希望化为了泡影。重庆在内战的阴影和经济危机的笼罩下，通货膨胀、物价飞涨，民族工商业纷纷破产，劳动群众和公教人员的生活日益恶化，迫使各阶层人民不得不团结起来为自己的生存而斗争。重庆市当局一方面大力搜刮钱财，以支持反共反人民的内战，一方面加强军警力量，镇压人民的反抗斗争。完成市参议员选举及成立“民选”之市参议会，区成立区代表会、保民大会和户长会议等。各区、保、甲长均“民选”完成。同时

组训、督导各种社会团体，如工商、宗教、公益、文化、妇女、自由职业和劳工团体等。加强警卫，巩固治安，掌握人口异动情况，防止人民的反抗斗争。

二、经济

(一) 平抑物价

1939年9月15日，为调剂供求，平抑物价，保障日用品供应，重庆市日用必需品公卖处正式成立。公卖处资本法币100万元，系官督商办，正副董事长由市政府代表与商会主席分别担任。1941年1月，市政府社会局决定增资法币500万元，并在市区增设营业分处。3月10日，市政府制定当年商业行政计划，以平价工作为首要并试行统制买卖。1943年1月15日，市政府发布公告，公布各种物价、运价、工资表，公布重庆市价格标准900余种，实行限价。1945年3月20日，由于物价不断上涨，重庆市改变物价评议方式。除中央限价物品及重要日用物品由社会局评定外，其余由各行业组成的评议会自行议定报社会局及商会核定或备查。市政府作的具体工作有：平抑米价，调节供需；调整煤焦供应；厘定非常时期工商业管理补充办法；规定食油煤炭报价标价办法；规定各项力价（在空袭中，重庆市各项力价激涨，漫无标准，市政府斟酌实际情

形，对人力车、码头起运、城区沿河码头凉轿、市郊肩舆等力价予以平订）。

(二) 改善城市道路

抗日战争爆发后，重庆城区的公路建设进入了一个新的发展阶段。1940年，城市的辖区面积由30年代初的93平方公里增加到300平方公里，原有的城市规划与迅速膨胀的城市已不相适应，市政当局决定以发展城市道路、交通来带动城市的发展，改善城市的状况。

市政当局于1938年底成立了3个测量队，经过1年半的调查、设计，提出了改善和发展重庆城市道路的“道路网计划”，对30年代的规划作了较大调整，经上报国民政府批准后实施。计划的重点，一是发展市郊道路，二是完善城市和新市区的道路，三是提高道路质量。对当时的道路建设起到了一定的指导作用。

在市郊，主要是西郊即两路口以西的广大地区，包括沙坪坝、杨家坪一带，先后建成了浮图关至九龙坡、浮图关至新桥、小龙坎至杨公桥、山洞至白市驿的公路，促进了这一地区的开拓发展，带动了卫星城镇的建设和工商企业、机关、学校的设置。同时，通向广阳坝、珊瑚坝、九龙坡、白市驿4个机场的道路也先后建成，城市的外部交通条件有所改善。

旧城公路改造的重点是城区中

部，即以都邮街广场（今解放碑）为中心的区域。该区域的公路大体按经纬布局，形成网络，并通过凯旋路、中兴路及前修通的打铜街、过街楼与原处于城市中心地位的南城（下半城）相通，使上下半城形成整体，初步成为一个比较完善的城市道路系统。同时，打通了七星岗隧道，改善了旧城的对外出口。城区中部因道路的完善，良好的外部交通条件，得以迅速发展成为重庆市最繁荣的中心地区，取代了下城的城市中心地位。

1937年底，城市道路长度为21566米，1949年则达到149904米，增加了5倍以上。其中，旧城和新市区增加了19301米，郊区增加了109037米（各数据均不包含成渝、川黔等路在渝路段），城市道路有了很大发展，道路质量也有提高。^①

（三）发展水上运输

水运是重庆重要的交通方式。抗日战争爆发后，重庆成为大后方的交通枢纽，轮船成倍增加，水上客货运输繁忙。在市政府的督导下，长江、嘉陵江轮船停泊的码头有所扩大，港内的锚泊地由过去的几处扩展为19处。为修建成渝铁路，还在上游的九龙坡修建了九龙坡码头。修建了石阶梯道和装卸物资平台，个别码头还增设了大型装卸机械。

到1943年，重庆港区设置的囤船44只，最多的民生公司有13只，重庆轮渡公司有11只，其他如招商局、强华、合众、三北等公司各有1~2只。这些囤船的通路都加设了浮船，加宽了跳板，以利旅客上下，有的还在囤船上安置了座椅，配置了灯光及救生设备。一些运输行商为了营业收入的需要，在江边收购了一些民房改建为仓库，到1949年这样的仓库有24个，可存货1.5万吨，各轮船公司则利用自己的囤船或木驳临时堆放，而轮船换装多为江心过驳作业。1947年民生公司在重庆港朝天门码头修建了1座容量为3000吨的仓库。

（四）城市规划建设

为了适应战时重庆城市的发展，重庆市政府曾于1940年提出《重庆市实行地方自治三年计划大纲》，其中城市经济建设部分，以“实行国民经济建设，奠定民生主义基础”为总目标，提出了开放和改善生产事业，调节粮食生产，调剂金融货币，修建水陆道路等目标。这些目标有的基本达到，如道路建设；有的无力认真施行。1940年底，国民政府成立了重庆陪都建设计划委员会，筹谋规划建设陪都的通盘计划。

抗日战争胜利后，1946年2月

^① 《近代重庆城市史》473—474页；《重庆一个内陆城市的崛起》278页。

又重组了重庆陪都建设计划委员会，经过3个月的努力，提出了中国第一个城市建设十年规划——《陪都十年建设计划草案》（以下简称草案）。草案出自专家学者之手，经过调查研究，数据完备，论证详实。分总论、人口分布、工商分析、土地重划、绿地系统、卫星市镇、交通系统、港务设备、公共建筑、居室规划、卫生设施、公用设备、市容整理、教育文化、社会事业等15章。草案在对重庆城市现状作了认真分析的基础上，根据“首重交通，次及卫生及平民生活，使国计民生无偏废”的原则，以提高市民生活水准，增进市民工作效率为目标，纠正重庆城市长期无目的成长及过度膨胀的状况，着重繁荣工商业，整顿市容，规划重庆城市未来的发展轮廓，使工商业、交通、社会组织、市民居室、城市公共绿地、公用设施等方面得以平衡发展，把重庆建设成为西南的工商重镇，中国的内陆良港，现代化的西南最大都市。

在草案的基础上，陪都建设计划委员会还陆续编制了《陪都两江大桥》、《重庆市民住宅计划书》、《扩充陪都公用事业计划》、《整理南温泉计划》等专项计划。《陪都十年建设计划草案》无异是宏伟的，其规划要点大都是可行的，但在当时国民党反共的内战独裁政策下，不可能真正付诸实施，除下水道、和平隧道、北区公

路等少数项目先后动工外，其余的大都成为一纸空文。

抗战期间，重庆的建筑遭到很大破坏，抗战胜利后，进入重建时期。翻修各种路面18.7万余平方米。市民开始恢复旧业，纷纷营建房屋。工务局对此加强管理，缩短核发建筑执照时间，宣传营建规章，免费提供小型住宅标准图等。工务局会同陪都建设计划委员会设计出抗战胜利纪功碑，在都邮街精神堡垒处奠基。规定在中区干线修建的楼房须在三层以上，按照标准图样办理；广场及公园附近的建筑物须与附近环境及纪念物配合。公用局成立后，尽最大努力解决市区供电不足的问题，如添置线路设备，向一些大厂借电，修理及添补损坏路灯等；完成扩修大溪沟水池工程，使市民用水和消防用水问题得到解决；市政府直接办理公共汽车，对商营汽车和人力车加强管理；督促轮渡公司增配轮船、添置安全设备、改善秩序。

（五）财政税收

1946年6月以前，法定市税收入有房捐和屠宰、娱乐、筵席、营业牌照、使用牌照税，另有公产租金的收入和中央分配的一部分国税收入。7月以后，中央将田赋和土地税、营业税、契税划归地方办理，以一部分税收上交中央。由此，重庆市财政从由中央补助进入谋求自给准备时期。

对原有房捐、筵席税、屠宰税、营业牌照税、使用牌照税进行整理；开征田赋、土地税、契税等新税；办理土地所有权登记，规定地方法规对公有土地、房屋收租。

三、军事

(一) 城市防空

在抗日战争期间，重庆市政府的一切工作皆以抗战为中心。重庆作为战时首都，成为日机空袭的重要目标，城市空防和灾民救济是一个突出问题。

1939年5月3、4两日，日寇飞机轰炸重庆，引起大火灾，损失惨重。国民政府令贺国光从成都前往重庆兼任重庆特别市市长、重庆防空司令、重庆卫戍副总司令。防空司令部人员一律专职，并由军政部调3团兵力直属司令部，负责各种抢救工作。设立防护总团，负责防护、消防、救护和工务等工作，重组各区镇防护分团和分队，进行必要训练；建立了有关空难救济机构。他到任后，采取的治理措施有：“关于市政者：清理火场，恢复市容，扩建交通，开辟火巷，维持秩序安宁，整理环境卫生。关于空袭防护者：整理防空洞，充实消防与救济供应设备，厉行疏散。关于防空情报者：加强防空情报网及其系统，务使迅速确实；改善空袭警报方法，务使绝对正确而音响普及”。

防空当局于1940年后陆续颁布了一系列有助于执行疏散任务的政策和办法：

1. **充实消防力量** 添置轻便救火车，举行民众消防人员补充实习训练和正式消防队学习训练。

2. **组织疏散** 对应疏散的人员、器材分轻重缓急，分期分批有组织、有计划的疏散；对疏散期的运输工具规定了统一的价格；对因被炸无家可归的难民，凡愿到疏散区收容者，除给予车船费外，到达目的地后发给一定数量的救济费。

3. **抢修被炸马路** 空袭期间，由工务局道工担任抢修工作，并组设清运大队。凡被炸毁之道路，均能于最短时间恢复交通。

4. **修复公共设施** 修复炸毁路灯，充实救护设备，调节水电供应。

5. **重组市场** 鼓励商家在郊外重组市场，繁荣经济。

6. **设立公共食堂** 因敌机轰炸，饮食供不应求，开歇时间不定，食物价格高涨。市政府饬由社会局选择适当地点分设公共食堂，以低廉食品供应市民。

7. **救济受灾难民** 最初仅局限于抚慰难民、送发干粮、发放救济米等项，1940年后逐步把目标扩大到社会范围。

8. **颁布停工办法** 为保护劳工生命安全，市政府颁布《空袭时间内工

厂停工办法》规定，公私厂商在空袭警报发出后，一律停止工作，凡因此耽误工作时间的工资照发。对被炸难胞也由原来发放救济过渡到办理一定数量的小本贷款，扶持其自救。

9. 加强空袭防护 在空袭防护方面，除改组机构和改善防空隧洞设施外，防空当局陆续颁布了防空洞管理人员奖惩办法和防空洞安全检查办法，落实有关人员职责范围，并要求市民监督。

10. 加强交通工人组织 对全市交通工人进行登记，督饬各交通工会成立联合服务办事处，担任协助疏散市民和空袭救护的工作。

(二) 扩充军警宪特

1946年6月，蒋介石命令在重庆成立警备司令部，调孙元良任警备司令。次年，又将新25师改为内政部第二警察总队（简称“内二警”），原南京警察总队改称第一警察总队。“内二警”势力兴旺时兵员达2万多人，负责警卫军政机关、工厂、机场等设施 and 维持地方治安。市政府与警备司令部、保密局在渝的特务机构、市党部、社会部、警察局、宪兵24团以及各种反动社团组织纠集在一起，形成了一支镇压重庆人民的凶残力量。

1947年11月，重庆成立党团统一委员会，进一步集中和协调其反人民的力量。并由重庆军政警宪机关联

合组成“重庆工人运动指导委员会”，直接从事镇压和破坏工人运动的活动。重庆警备司令部还先后组织部队情报网、民众情报网和党团通讯员等50个行动组约150余人，渗入社会各界搜集情报，监视民众动态。1948年2月，重庆当局为加强对郊县农村的控制，召集辖区内各县民众组训会。命令各区乡镇设立“民众自卫会议”，负责“组训民众”，“对付共产党”，企图用保甲制度加上军事组织把农民严密地控制起来。

四、文化

(一) 安置迁川高校

抗战爆发后，以上海、南京为主体，包括北平、天津、广州、浙江等沿海地区的大批国立、省立、私立大中学校 and 研究所开始大规模地向以重庆为中心的内地迁移。到1944年，迁入重庆地区的高校有中央大学、中央政治学校、复旦大学、交通大学、陆军大学等31所，大约是内迁高校的1/2。这31所高校中，计有大学9所，大学研究所1所，独立学院10所，专科学校11所。内迁高校加上重庆固有院校和新办高校，使得抗战后期重庆高校达到38所，居于全国之冠。重庆教育当局尽力援助迁渝的学校，对教师和学生进行救济，使他们的生活有保障，得以继续从事教育工作和学习。

（二）推进国民教育

抗战时期的国民教育制度，融合初等教育与失学补习教育于一炉。由于重庆市政府的督促，小学教育有较大发展。

1939年，重庆市政府改组，颁布《重庆市改进保甲养成人民自治实施程序》，规定自1940年1月开始至1943年7月完成国民教育的普及工作。1941年，重庆市教育行政当局按警区设置中心学校及国民基础学校。因经费所限，是年中心学校仅新设3所，加上改组原有小学9所，共12所；国民基础学校亦仅就原有初级小学改组，分设25所，每所1班，其经费概由市政府开支。以此为契机，重庆城市的初等教育发生了一个转折，由纯粹教育儿童的小学教育变为教育全民的管、教、养、卫兼施的社会化教育。在市政府的督促下，重庆市教育部门进一步推行了各种改革和发展教育的措施，使重庆的小学教育有了显著发展。

到1944年，计有中心学校60所、650班，保国民学校105所、395班，迁建区小学12所、75班，私立小学108所、1116班。抗战结束，部份学校搬迁，1947年上期仍有区中心学校59所，保国民学校111所，连同私立小学88所，共有258校、1979班。当时，全市人口为120万，学龄儿童为127975人，入

学儿童为92871人，入学儿童约占学龄儿童的73%。

1938年底，重庆市成立了战时民众补习教育推行委员会，开始进行扫盲教育。据1939年统计，重庆有文盲7万余人。1941年，重庆有文盲15800人进入扫盲短训班，经测验合格者为12640人。到1944年，有近5万名文盲进入扫盲短训班，使重庆地区的文盲有所减少。到1947年上半年，失学成人为293779人，入学民众为12689人，约为失学民众的4.3%。抗战胜利初期，重庆市教育当局为发展国民教育作了许多工作：发动地方人士筹组建校委员会，选择地点适中的学校作为据点学校，集中财力加以修建，使之更加完善；充实各校设备，首先充实据点学校，购置学生用书、生物标本、体育用具等；推行试验研究，办理国民教育示范区，举行各科教学研究，巡回辅导，参观成绩展览等。到1948年，重庆市有公私立小学校262所、2021班，学生90535人。

随着国统区经济危机日趋严重，通货恶性膨胀，财政金融混乱，国民教育（初等教育）和中等、高等教育一样陷入困境。

（三）控制书刊出版

早在1938年10月1日，国民党中央委员会就在重庆九道门正式成立“中央图书杂志审查委员会”，专门办

理关于图书杂志之审查事宜。1940年5月，国民党中央将中央图书审查委员会直隶于行政院，各地方图审机构亦相继成立，在地方党、政、军、警的配合下，逐步形成摧残进步文化的“文网”。同年国民政府公布了《杂志送审须知》，1942年公布了《图书送审须知》，此后又公布了一系列禁书、焚书法令。依仗这些法令，国民党重庆市党部、社会局、图审会和军警经常配合反共浪潮，对新华日报报馆及生活书店、新知书店、读书生活出版社等进行突击抽查。查出的“违禁”书刊除扣留没收外，认为情况严重的，还要另加处分，或拘捕出版单位的负责人。

抗战胜利后，在民主高潮中，新出版的报刊大量涌现，一些进步报刊对国民党的反动统治进行了抨击。于是，市政当局对报刊加强控制或取缔。1946年以言论荒谬、黄色、手

续不合法等理由取缔的报刊有28家。

(四) 调整医疗布局

抗战时期，因中央卫生机构移驻重庆，全国医药人才汇集，故重庆医药卫生建设和研究盛极一时。抗战胜利以后，中央卫生机构纷纷复员东迁，大批医务人员离开，加以财政困难，重庆的医疗卫生出现紧张局面。

1948年初，市卫生局根据18个区的人口多寡、环境卫生状况，将所属的5个医院和14个卫生所，调整位置，分布均匀。除传染病医院和结核病院专门收治特定病人外，其他如市民医院、中正医院及平民医院都设有各科病床及门诊，收治一般病患。但5所医院仅设有400张床位，远不能满足需要。各卫生所设有医生、护士及助产士，办理医疗和妇婴卫生工作。卫生局还进行了医药商登记，严格管理药商，取缔不合法的医所和伪药，调整医院诊所收费办法^①。

^① 《新重庆》2卷1期，1948年3月。