



中国社会科学院
中国历史研究院

近代史研究所

请输入搜索关键词

标题

搜索

首页

本所概况

著名学者

学术成果

学术期刊

马克思主义与史学研究

专题栏目

通知公告



您现在的位置：首页 > 学术成果 > 学术论文

郭辉 | 灾后救济与城市重建：1938年长沙大火的善后工作

作者：郭辉 发布时间：2023-11-10 字体：大中小 打印

【内容提要】

1938年11月13日凌晨，长沙城突发大火。火灾发生后，张治中、陈诚、周恩来、蒋介石等各方纷纷开展紧急处置工作，设置施饭所、收容所，掩埋死亡军民，设立临时市场，维持社会秩序。但是，这些措施只能为灾民提供基本的生存和生活条件。湖南省政府协同其他部门组建诸多机构主导善后工作：长沙市火灾临时救济委员会主导灾后救济工作，开展灾民登记，完善收容措施，发放疏散费，清理火灾场所；长沙市火灾救济小本借贷处的小本借贷，为长沙民众提供谋生资本，使经济有所恢复；长沙市善后建设

委员会与长沙市新市区设计委员会致力于城市重建，规划设计长沙新市区方案。但善后工作的具体实施遭受诸多阻滞，且城市重建因“大局救平”迟迟未至，仅限于方案设计。城市复兴最终依靠长沙民众自身力量得以基本实现。这些均体现出大火善后工作“临时性”与“不对称”的战时特点。

【关键词】

抗日战争 长沙大火 善后工作 小本借贷 城市重建

1938年11月13日凌晨，长沙城突发大火，近80%房屋被焚毁，数千人丧生，财产损失难以统计，千年古城毁之一炬。第九战区司令长官陈诚将这次火灾视为抗战中“最使人痛心”的两件事之一，对民心士气的打击相当大。如此巨大灾难自然涉及善后工作，但目前学界侧重于研究抗战胜利后的善后救济，对抗战期间长沙大火善后问题尚无专门考察，这或许与此次救济“杯水车薪，无济于事”的已有认知相关。不过，随着史料的深入发掘，对长沙大火善后工作的梳理成为可能。

大火发生后，最重要的工作是善后救济和重建，包括紧急处置、临时救济、小本借贷、复兴建设等等。上述工作取得一定成效，长沙民生渐有恢复。但因国民政府各部门互相推诿，办事效率不高，善后工作具体实施时面临诸多阻滞，且已有规划的城市重建也因“大局救平”未至而仅限于方案设计。战争局势下善后救济与重建工作步履蹒跚，多为临时性和湖南省的地方性举措。鉴于此，本文拟全面梳理长沙大火的善后工作，考察灾后救济与长沙重建的具体措施，以及运作过程中遭遇的困局。

一、紧急处置

长沙大火发生后，时任湖南省政府主席张治中在慌乱之下致电蒋介石询问“何以善后”。国民革命军陆军预备第二师师长陈明仁当时驻兵于长沙西郊白箬铺，在11月13日凌晨4时见“长沙方向大火，红了半边天”。国民革命军第七十五军预备第四师副师长马叔明因“被火烧走，行李等件均损失，无处宿”，到陈明仁处暂住。大火突然发生，且长沙多为木料建筑，火势蔓延迅速。军队将领尚猝不及防，普通民众更是难逃厄运。

大火发生时，陈诚刚刚将前进指挥部从平江迁设长沙。为尽快“恢复秩序，安定军心”，陈诚在大火次日即调集人员办理救济，恢复通讯，维持交通，还“指派政工大队掩埋死亡军民，收容被灾民众与伤病员兵”，令俞济时为警备司令，发特别费2万元办理善后。另一方面，张治中采取的紧急举措包括：下手令严拿放火者，准许就地处决；派员并亲自召集有关人员查询起火真相；派保安团队上街维持秩序；令主管机关加紧伤病人员之救济并恢复交通。张治中虽有调查真相之议，却难付诸实施。甚为迫切的是维持社会秩序，安定民心，办理火灾善后救济。

张治中在回忆录中将11月22日长沙市火灾临时救济委员会的成立视为善后工作的正式开始，但他也不得不承认，在此前，部分政工人员已进行急救工作，使长沙“逐渐有了生机”。政工人员是陈诚派出的第九战区第二政工大队，故张治中后来在报刊上称：“感谢陈司令长官、俞警备司令，尽力协助。”关于大火的最初报道多是火灾惨状，少见紧急救济，因火势凶猛且持续时间较长，物资多被焚毁，致使施救困难。张治中采取的救济措施明显不足，就受灾民众而言，陈诚的“急救工作”最为实际，能满足基本生活需求。

火发当日，国民政府军事委员会政治部副部长周恩来与国民革命军第十八集团军参谋长叶剑英等人“仓猝出火城”，衣被等皆失，步行20余里后才遇卡车转到湘潭。这也印证大火确实属于突发。11月16日，周恩来冒险回到长沙，随即调国民政府军事委员会政治部第三厅及所属人员，包括在西南各地的四个演剧队和抗宣一队到长沙，实施救

灾。在周恩来率领下，国民政府军事委员会政治部第三厅厅长郭沫若、第六处处长田汉，以及抗日宣传队和演剧队的一批青年，将“安置人民，救济受灾群众”作为重要工作，包括清理火灾现场、查清粮食办施粥站，这正是火灾后民众最急需的救济。田汉等人赶回长沙略晚，火后第七天开始“做抢救长沙与长沙善后的工作”。周恩来主导的紧急善后提振起灾民对未来的希望。

11月16日晚8时，蒋介石由南岳起程抵达长沙。17日早9时，蒋介石召集张治中等巡视灾区，途中见“伤病无告之官兵，更为悲惶”。18日，蒋介石下手令给国民政府军事委员会调查统计局副局长戴笠转达宪兵司令谷正伦，要求派一团以上宪兵赶赴长沙。谷正伦决定先调常德的一营宪兵，派宪兵副司令张镇由芷江赴长沙。据张镇所言，因宪兵有指定任务，故难抽调一团以上兵力。后来谷正伦改变主意，依蒋命令，除派张镇率常德宪兵一团抵长沙，并“另调他团相当兵力前往”。同日，第一批警察进入长沙市区，在各重要街道布岗，开始清扫马路上堆积的残砖破瓦。长沙治安秩序逐渐恢复。

蒋介石持续关注街道清理与秩序恢复工作。11月19日，他电令戴笠回长沙协助善后。同时交代张治中各项善后事宜：扑灭“沿江岸美国房屋邻近之火”；移除“各马路之焦柱砖瓦”至阶上及屋内；拆除和收拾“沿马路烧毁之电柱电线”；“警察岗位夜间应即点灯”；“恢复消防队，严防以后之火灾”；“应速召集邻近各县之夫役”从事善后工作，拟定具体的街道清除计划。至此，长沙治安恢复，市容渐整。20日，蒋介石巡视市区后，与陈诚、张治中等谈话，再次要求张治中督促军队、警察与民夫竭力工作，清除火场。蒋介石相当重视火场清理，但相关安排未尽及时。

受灾民众最迫切的需求是获得生活物资、改善生存条件。11月18日，《中央日报》社论呼吁地方政府“极力救济，赶速疏散”，呼吁国民党中央层面查明火灾情况，并拨款派员救济。同日，中国童子军总会令湖南省童子军理事会迅速协助救护；第九战区第二政工大队设立收容所，救济受灾民众。无家可归者“从火场中觅取烧焦了的树条木板、残砖破瓦以及芦苇、篾折等材料，搭起简陋棚屋，重新安下家来。原来家住沿河一带的，只得利用水浅滩干的湘江堤壩，依堤面水搭棚栖身，实在难以遮蔽风雨”。各方救济姗姗来迟，一些灾民不得不自谋出路。

日常生活物资的供应方面渐有改善。11月19日，长沙南郊第一临时市场设立，有卖肉者3人，卖菜者2人。国民政府军事委员会后方勤务部拨米1000袋、盐500袋、煤50吨至100吨，交给国际救济委员会办理急赈。20日，媒体关注到周恩来率领的政治部第三厅青年到长沙，拟设灾民收容所，招待过境伤兵。另外，第九战区第二政工大队在此前已设立两处灾民收容所，南郊及东门已设立两处临时市场，贩卖蔬菜猪肉等日用品。21日，邮政工人在长沙东车站与小吴门口代办普通邮件。22日，灾民收容所已设立5处，其中政工大队主办3处，天主堂与美侨福湘女校各主办1处。施饭所3处，每日就食者约1500人。此时，市民返城者已达3000余人，因长沙天气渐寒，亟待接济棉衣棉被。23日，国内外人士采取居民粮食供应证办法，共同设立特别粮食店及堆栈。

11月28日，俞济时向蒋介石“报告半个月办理长沙救灾情形”，灾民有待长沙市火灾临时救济委员会进一步实施救济。这次火灾波及面极广，据灾后初步调查：“长沙原有四五五〇一户，存余一〇〇三〇户，焚毁三四七一户，内有商店一〇五三八，住户二四六六三，机关一五五，寺庙九四，其他二一。”若该统计属实，则长沙城近80%被焚，救灾紧急处置确如杯水车薪。同月底，国民政府军事委员会将官研究班军官训练团副教育长万耀煌到达长沙。他看到此时长沙依旧满目焦土，只有几条主街正在清理，可通行，其他的大街小巷仍无法行走，“虽白昼如同鬼域”。长沙民气振奋、城市复兴，尚待努力，诸多善后事项虽拟定计划但尚未实施，有待设置正式救济机构。

二、临时救济

长沙大火后的紧急处置仅限应急，只能满足灾民最基本需求，善后工作急需组织机构进行主导。1938年11月20日，湖南省政府会同长沙警备司令部、长沙市政府、省会警察局召开临时会议，组建长沙市火灾临时救济委员会，推定湖南省财政厅厅长尹任先为主任委员；田汉、席楚霖（长沙市市长）为副主任委员；张镇、朱经农（湖南省教育厅厅长）等为常委；余籍传（湖南省建设厅厅长）等30人为委员，内有外侨领袖4人。该委员会下设总务、救济、工程、市场、交通、治安、宣传、经理共8组，承担相应职责。救济经费暂定为50万元，其中国民政府军事委员会拨20万元，湖南省政府拨30万元。中央赈济委员会（以下简称“赈委会”）另拨10万元救济灾民，派该会第八救济区特派员钟可诤到长沙办理善后事宜。至此，长沙大火善后工作更为正式。

11月22日下午4时，长沙市火灾临时救济委员会举行成立大会，张治中致词，强调此次大火造成意外损失，省政府方面唯有认罪，竭力救济善后，以“藉赎前愆”；承诺一个月内完成临时救济工作，使50万元“每一分钱均用于灾民身上”。尹任先报告委员会筹备经过，阐述委员会组织大纲与工作计划。组织大纲规定，该委员会是“为对长沙市火灾实施临时救济诸事宜”而成立，委员会设常务委员会，各组设组长1人或2人。

综合各委员意见，大会确定工作重点：灾民救济与市场恢复工作应以“使长沙成为抗战之一支撑点为主眼”，勿为消极抚慰；救济工作应扩大到长沙附近各县，使灾民可以“安居乡间”，返回长沙者则设法收容并使其从事“抗战生产工作”；扩大对前线退下之伤病官兵与散兵游勇的收容转运；检审未毁物资送至兵站或公开出售。这些决定迥异于此前的紧急处置，考虑已显周全，且立足于使长沙成为抗战的支撑点，致力于抗战生产工作。

长沙市火灾临时救济委员会工作积极，成立次日即借湖南省政府财政厅房屋办公，进行灾民登记、完善收容、发放疏散费、清理火场等工作。至11月25日，该委员会办理登记的灾民在6000人以上，有住所者仅约800人。原有的3处施饭所仍在运行。长沙新设1处收容所，浏阳、宁乡、湘潭各设1处。此后，该委员会继续在各地设置收容所，包括：湘中安化、新化、邵阳、武冈；湘南祁阳、零陵、东安、宁远；湘西泸溪、溆浦。灾民在长沙市火灾临时救济委员会领取灾民证及疏散费后，可任选一县前往其收容所。12岁以下无父母亲属的儿童送入儿童保育院。长沙市内的居住问题一时难以解决，灾后营业的旅馆仅三四家，火车站、天心阁等处零星设置了一些半露天的小旅馆，市民无法大规模返回长沙。

火场清理工作虽经蒋介石反复强调，但仍滞后。11月21日，戴笠向蒋介石抱怨张治中办事“殊缺快干实干之精神”，不仅征集民夫没有到位，工作器具也没有，整理火场等工作尚未开始。《申报》报道，湖南省政府已征募民夫8000人组成民众义勇队。25日晨，义勇队开始工作，长沙市内主要交通要道皆“已扫除一新，破砖残烬悉已去除”。然而，“征募民夫8000人”与“扫除一新”皆非实情。当时从宁乡、湘潭等县仅征得民夫3571名，自卫团派团丁1142名参与，部分宪兵和警察协同工作。12月5日，当局才又招募民夫1500名。火场清理工作迟至12月中旬才结束。

12月2日，灾民登记工作基本完成，统计有住所者2250人，无住所者23671人，无家孤童150人，连同湘潭、宁乡等处登记者，总计约6万人。领取灾民证、贷款证、疏散费后，灾民们向指定县份出发。至12月10日，长沙市领取贷款证者23804人，12岁以下儿童领取保育证者1792人，领取灾民证并入住各县收容所者217人，以上疏散费计62908.4元。加上湘潭、邵阳、宁乡、浏阳等各地，登记疏散者在4万人以上，疏散费共计50万元。另外，12月9日，长沙市火灾临时救济委员会为体恤灾民，补发救济费，无论男女老幼每人5元，超过8.4万人领取费用，共发放42万余元。如此，救济费共计92万余元，连同灾后清理与工程费等，合计100万元以上。其中赈委会拨款10万元，国民政府军事委员会拨款20万元，湖南省政府拨款30万元，其余暂由湖南省政府借垫。长沙市火灾临时救济委员会办理火灾急赈，至12月下旬结束，受赈灾民超过12.4万人。灾民得到较实际的救济。

12月13日,《申报》报道:“火劫后之长沙,经一月来各方面之努力.....市内必要机关大部已复常,刻当局正努力于建设新长沙之设计。”这也预示临时救济工作将结束。尹任先回忆,各方均认为临时救济工作相当成功,救济费直接“送到灾民手中,不出差错”,且赈款均用于灾民,办事者不中饱私囊。在日本大军压境的危难时刻,赈灾工作尚属顺利。

三、小本借贷

长沙大火后,长沙市火灾临时救济委员会向灾民提供小本借贷,最早每人可贷款“国币十元”,该委员会发给借款证后“至选定疏散县份之县府领款营业”。至1938年12月10日,该委员会向灾民共发放贷款证23804枚,每人获10元贷款。此后,湖南旅渝同乡会请求国民政府加拨赈济款30万元,用于长沙市火灾救济小本贷款。湖南省政府向国民政府行政院院长孔祥熙呈请拨款80万元,充当灾民续办小本借贷费用,使灾民获得生活资源。为增强说服力,湖南省政府附上《长沙市火灾救济举办小本借贷纲要》,表明有所准备。同时,湖南军事参议会会议长赵恒惕、国民政府委员周震鳞等也向孔祥熙报告,申请续办小本借贷,且“决策大规模进行善后建设,确定财源,拟订计划”。

针对各方呈请,孔祥熙决定先拨20万元,发给赈委会复核,不料该事一开始即遭推阻。赈委会认为先前已拟拨10万元救济款,而该会致力于“战事灾害需要紧急救济”,小本借贷属贷款,不宜由救济款下划拨。于是,赈委会将该案转由经济部农本局拨款,农本局却称自身属公私合资营业机关,不便举行赈济。灾后小本借贷到底属于贷款还是赈济,因双方各执一词拒绝承办,陷入僵局。然而,此时赵恒惕尚不知申请遭拒,故致电感谢孔祥熙拨款,请求行政院“陆续加拨”。因行政院承诺的20万元与赈委会拟拨的10万元迟迟未至,赵恒惕等又要求尽快汇款“以应眉急”。经孔祥熙反复催促,赈委会不得不同意拨款30万元。

湖南地方政府积极举办小本借贷,拨款未到便已向社会发布《长沙市火灾救济举办小本借贷纲要》与负责监察贷款事务的监察委员会委员名单。民众对该举措满怀期待,因官方声称,此次借贷“专贷真正灾民”,只有“真正的长沙火灾灾民才可借贷”,灾民毋庸“去买呈文写禀帖”申请贷款,政府将按户调查,主动“找真正的灾民贷款”。

湖南地方政府不断催促行政院拨款。1939年2月1日,张治中卸任,薛岳就任湖南省政府主席。薛岳致电孔祥熙,说明长沙火灾急赈需拨款近百万元,但仅为“治标之计”,故需继续举办小本借贷,需费80万元。因拨款未至,薛岳恳请迅速拨付已承诺的30万元,并称已成立长沙市火灾救济小本借贷处,请求“如数加拨五十万元”。蒋介石得知拨款迟缓后,亦向行政院施压,要求迅速拨付30万元,剩余款项或“由农民银行协助办理”。孔祥熙批示“叁拾万元查拨,余五十万增加之数由农本局核办”。

赈委会办事效率低,拨款迟缓。2月10日,行政院要求经济部、赈委会查清拨款情况。赈委会不久回复,长沙大火灾民小本借贷资金已于1月20日拨发10万元,于2月9日拨发20万元,已交钟可托特派员“具领”。赈委会并不积极主动,拨款虽已到位但转拨速度较慢。

孔祥熙将50万元续拨款交给农本局办理,农本局以小本贷款不属农贷范围为由,要求“湖南中央、中国、交通、农民四银行与本局共同参加贷款,并以湖南省政府为办理贷款对象,以利进行”。行政院认为农本局所拟意见尚可。3月10日,财政部告知行政院已函达四大银行“遵照治办”。但湖南省政府将重点放在已拨30万元借贷款的实施和运行上,续拨50万元一事被搁置。

关于长沙大火灾民小本借贷,湖南省政府主张自办,并聘请钟可托为监察委员。但赈委会并不认同地方自办,并将之报告行政院。行政院认为,小本贷款与发放赈济款不同,湖南省政府呈送的《长沙市火灾救济举办小本借贷纲要》已说明“拟由省政府委托湖南省合作事业委员会办理”,湖南省政府“自办”与“原则尚无不合”。行政院要钟可托“会同切实商订办法统筹办理”,重点“商订贷款之详细手续及监察之方法”,而非“指定必由该特派员会同办理其事”。实际上,行政院支持湖南省政府的实施办法。

湖南省政府自办小本借贷虽被赈委会质疑，但长沙市火灾救济小本借贷处已于2月24日前后开始登记灾民借贷者，并与监察委员会商定，先从长沙县四周着手，然后向湘潭、宁乡、邵阳等长沙灾民寄居较多的地方发放贷款。部分没有领到登记表的灾民，亦可照样式填写寄送。在此前的2月1日，因“长沙市自迭遭敌机狂炸及大火以后人口疏散，捐税短绌”，长沙市政府被裁撤，借贷处由长沙县政府管理，湖南省建设厅厅长余籍传兼任借贷处主任，湖南省合作事业委员会委员丁鹏翥任副主任兼总干事，负责具体事宜。

至1939年7月，小本借贷已经以合作社与互助社的方式贷出10万元。监察委员会要求“该处基金不得抵偿或移作其他用途”。8月14日，赈委会要求湖南省赈济委员会代理主任委员仇鳌等将另外20万元拨交湖南省政府，要求湖南省政府拟定呈核《关于贷款各项章程》。行政院也“令湘省府将关于贷款各项章程经速呈核”。实际上，湖南省政府早已将各项章程送钟可诤商订，虽经催促但一直未得到回复。因“救灾要政利在及时”，不得不照“原定章程”办理贷款。当行政院要求呈送章程时，湖南省政府说明情况，呈送三项原定章程：《长沙市火灾救济小本借贷处组织章程》《长沙市火灾救济小本借贷处借贷办法》《长沙市火灾救济小本借贷监察委员会组织章程》。行政院认为原定章程“对于事前监察办法未有规定，殊欠严密”，其余尚可，交赈委会审核，并要求查明钟可诤与湖南省政府商订各项章程的情况。

直到12月30日，赈委会才将第八救济区与湖南省政府商订的长沙市火灾救济小本借贷各项章程草案七种抄送给行政院，并缴还三项原定章程。草案七种包括《长沙市火灾救济小本借贷纲要》《长沙市火灾救济小本借贷基金保管办法》《长沙市火灾救济小本借贷监察委员会组织章程》《长沙市火灾救济小本借贷处组织章程》《长沙市火灾救济小本借贷处贷款办法》《长沙市火灾救济小本借贷手续》《指定银行小本借贷处付收贷款办法》。行政院认为赈委会办事不尽责，并训斥赈委会及其第八救济区“办理过于濡滞”，影响“事业进行”，以后应力求迅速。这种牵制与办事障碍体现于小本借贷的各个环节。

实际操作中，小本借贷因时而变。9月28日，湖南省政府向行政院简要说明小本借贷成效：第一批贷款10万元已发放完毕，已成立工业合作社20多个，互助社555个；第二批贷款发放完毕后，互助社将达到1500个以上。但互助社有单位小、能力弱、社数多、监督难等弊端，湖南省政府提出贷款收回后，在二次放贷时“将原有互助社逐渐改组为保证责任城市信用合作社，使组织较大，则社员职员人力集中”。改组成立信用合作社能“使忠实而有职业之市民，利用组织，表现信用，以便介绍金融机关投资，逐步树立长沙市平民金融基础”。故湖南省政府提出“酌改办法”。

12月14日，湖南省政府向行政院呈递《长沙市火灾救济小本借贷处第一二三四各次工作报告》，称工作已开展10个月，虽有战事影响，但贷款尚顺利。实际上，30万元贷款还剩17万余元，有办理“濡滞”之嫌，这也使50万元续拨款显得并非必要。此后，湖南省政府多次向行政院呈递工作报告。1940年11月29日的第11次报告汇总各合作社、互助社实存247572元，其中逾期较长未还的主要原因是社员在第一次长沙会战中疏散至外地，往返途中耗费较多，谋生乏术，无力归还。12月10日，长沙市火灾救济小本借贷处决定办理郊外疏散贷款，且“免收息金”，并请湖南省政府转呈行政院核准，行政院交赈委会处理。这似已失去火灾救济的本质，但仍致力于救助长沙民众。赈委会认为火灾救济小本借贷因“核准有案，似难变更”，但为“顾全政府威信，及便利市民疏散”，同意以两万元为度办理郊外疏散贷款。

1941年2月6日，湖南省政府呈请行政院，称所有到期收回暂存银行并即将用于复贷之款额仅余20222元。因物价高涨，长沙人口日渐增多，余额“比照现在请贷合格花户，不敷甚巨”，故湖南省政府恳请拨付1939年商议的50万元续拨款以配贷。2月14日，行政院要求财政部、经济部查明没有续拨50万元的原因。

3月10日，经济部回复，当初农本局与中央、中国、交通、农民四银行驻长沙支行洽商贷款，但查明原拨30万元仅贷出一部分，没有增加的必要。另外，因此项贷款不计利息，四银行驻长沙支行需要各自呈请总行后再行商办，导致未能及时放贷。如今湖南省政府重提此事，但农本局“贷款业务，已奉令移交中国农民银行接力，刻正办理交

接，本案似应由钧部复请转饬中国农民银行主持办理”。财政部也回复，1939年3月财政部奉令洽办续拨50万元，当时财政部委员辛虞正在长沙，要面洽湖南省建设厅主管人员。但当时不需要巨额贷款，建设厅也没有派员洽谈，所以该案“无形搁置”。原拨30万元本金尚有剩余，故湖南省政府未积极推进续拨50万元一事。

此后，因赈委会第八救济区裁撤，湖南省政府提出修正长沙市火灾救济小本借贷各项章则，由湖南省政府办理借贷。1941年5月3日，小本借贷修正案正式通过。12月15日，湖南省政府向行政院呈送《长沙市火灾救济小本借贷处第二十二次工作报告》，报告所述借贷本金仍为30万元，剩余27375.1元。至此，续拨50万元一事仍无着落。此时长沙局势甚为严峻，第二次长沙会战后又积极应对第三次会战。上述报告中也有说明：某些信用合作社因多数社员疏散下乡，社务陷入迟缓；工业合作社专营门市业务者，因日军空袭，颇受影响。战事不仅影响续拨款项，也波及已拨30万元的具体实施。

小本借贷兼具慈善和救济意义，政府主导下以无息或低息方式引导民众从事生产经营，提供最初的生产动力，民众基本生活得到保障。长沙市火灾救济小本借贷客观上有助于恢复民生，在安置灾民、扶助市场经营等方面发挥了作用。

四、复兴建设

长沙亟须重建，民众期待复兴。火灾后，张治中表示要“集合政府与人民之力量，奉中央抗战建国之方针，一面继续支持抗战，一面筹划长沙市之善后建设，务使市容重整。人民努力建设之成效，因灾患而愈彰者，所望全湘同胞督责赞助”。1938年11月20日晚，湖南省政府召开临时会议，决定为重建长沙发行3000万元建设公债。戴笠就此向蒋介石汇报，认为长沙火灾损失巨大，若“发行三千万公债来增加人民负担”，定会引起湖南人民强烈反对，产生极大政治影响。11月22日，湖南省政府“为办理火灾善后及建设新市区”，组设长沙市善后建设委员会，定员15—19人，由湖南省政府主席兼任主任委员，分总务、设计、工程、财务、地政五组，经费暂拟从1938年度湖南省建设公债项下指拨1000万元，若不敷需要，则“以全部长沙市收入为担保”，另发行长沙善后建设公债。

戴笠似乎对张治中主导的灾后建设颇有异见，故于11月23日再次向蒋介石汇报：“生奉谕协助张主席办理地方善后，曾向张主席择要贡献，省府已有善后委员会之组织，生未蒙张主席约往添加，自当从旁竭诚协助……生于见张主席时，即承告将筹发三千万建设公债，并恢复电灯电话等。迨生将前项意见奉陈，承答已令各县办理。”戴笠认为：“除向各县征集民夫购买工作器具整理火场外，尚应向各县征雇土木工人，购买木料毛竹芦席稻草等为搭盖临时商场与房屋之用，并向各县雇集民船手车为运输之用。”这些“急切需要而易举办之事”，长沙市善后建设委员会“尚未详尽计及”。戴笠的观点不无误解，善后建设委员会组设的目的是城市重建，而他所言“尚未详尽计及”之事则属于长沙市火灾临时救济委员会的工作。

1938年12月底，张治中向国民政府主席林森报告，长沙火灾善后事宜及临时救济工作“已著成效”，而“永久建设正拟开始设计”，具体“复兴建设尚待周密设计”，承诺“亲自督率加紧进行”。他还呈报了上文提及的善后建设计划，同时说明“原定善后建设委员会规模过简，款额太微，请由行政院院长兼会长，筹拨巨款，待机进行”，并称“俟大局收平之日，即建设开始之时”。林森将张治中报告转交行政院后，行政院召集各部会同审查，认为湖南省政府发行公债“尚无不可”，经费数目待将来实施时再定。湖南省政府收到建议后转交湖南省建设厅，由建设厅拟具《长沙市新市区设计委员会组织大纲》，建设厅厅长兼主任委员，逐步实施建设。

1938年12月中下旬，湖南省政府开始向国内外市政专家征集新长沙市区建设计划图案，要求“依据学理别出心裁，设计绘制建立最新式最优美之市区图案”，“适合近代市政及防空之需要”，并要求于1939年4月底前向湖南省建设厅提交图案。同时，长沙市市长席楚霖发布长沙市政府公告：“长沙火灾临时救济事宜系由长沙市火灾临时救

济委员会负责办理，现已结束.....关于新长沙建设，省府正在征求图案，将来区域划分街道调整市房建筑，均有精密之计划。”湖南省合作事业委员会委派委员丁鹏翥拟定《协助湖南省会建设合作计划草案》，阐述多方面合作计划，以“人民复居复业，不受利润上盘剥而减少其负担”为原则。

1939年2月长沙市政府被裁撤后，所有市政事宜暂由“省会警察局增设市政科接办”。3月16日，长沙市新市区设计委员会筹备处成立，余籍传兼主任委员，另有设计股主任、工程师、副工程师、测量员、工程师、绘图员等职位。该筹备处复兴长沙计划的第一步是“勘测市区街道”，同时征集“旧有市区及其他有关市政工程计划之各项图表统计报告等件，用作设计之张本”，拟订建设新市区设计纲目。7月15日，长沙市区街道测量工作完成。

1940年，长沙市新市区设计委员会拟定长沙新市区道路计划，制成详图，共约90幅。房屋、水电、桥渡、交通、卫生等分类计划草案也在整理。1941年底，余籍传报告称，长沙新市区道路计划已经完善，而“房屋水电桥渡以及其他有关交通卫生等分类草案均已脱离其设计原则，系遵照中央颁布之《都市计划法》《土地法》《建筑法》等，并依据各专门原理参酌生活习惯之需要，以谋改善生活，促进现代文化”，且“图样及计划书已呈请主席核定并转呈行政院核示备案”。

政府层面已确定待抗战胜利后再开展长沙的长期建设，但于社会民众而言，城市复兴显得相当迫切，关乎生活生存条件。1939年1月8日，在湖南省商业联合会主席黄佩石等主持下，长沙市各界受灾同胞为“有所贡献”于政府，在湘潭开会协商，以期“共谋复兴”。社会与政府的立足点迥然不同。1月12日，《国民日报》视长沙火后“第一个月是‘救济月’，第二个月是‘繁荣月’”。从街头走过，则“到处是日用品的市摊，到处是临时搭成的陋屋，到处可以看见许多人从一片破砖残瓦之中，重理故居，经营生业”，这足以说明长沙“民力之强”。1939年3月，长沙市各界受灾同胞在湘潭开会后成立湖南长沙市民请求救济火灾复兴市区委员会，从其名称即能发现民众急切心情，也正是在民众自身努力下，长沙逐渐复兴。

1939年底，长沙城已有所恢复，“人口增多到十多万，大小商场开张，入夜汽油灯照耀在马路旁”，人们不得不“惊奇湖南人建设力的伟大”。不过，店铺基本上是“焦土上用剩下的砖块和木架搭造的，矮小无楼”。经历火灾与第一次长沙会战后，长沙“劫后新生的景象是愈来愈茁壮”，商店“几乎家家都开门营业”，街道上“熙来攘往的人们也很不少”，戏院海报“到处在墙壁上向行人微笑”。这些皆意味尚未实施政府城市重建计划的长沙，在民众顽强拼搏下仍可实现复兴。1940年7月，长沙“新的高大的建筑”竖立起来，柏油路铺展开来，长沙“恢复了繁荣的面目”，也“恢复了都市的轮廓”。

1941年11月，因长沙城日益繁荣，有必要恢复市政机构，故湖南省政府委员会第196次常务委员会决议成立长沙市政筹备处。同年，长沙市新市区设计委员会编制《长沙市政府新市区计划书》，详细规划人口、地政、面积、区划、道路、公园、公用地、交通、房屋建筑、下水道、自来水、防水、垃圾处理等。该计划书被视为“复兴基础”。1942年元旦，长沙市政府重新成立，着力于规划市政建设。1942年8月，湖南省政府将《长沙市政府新市区计划书》呈行政院核准备案，但因种种原因，该计划书并未付诸实施，最后沦为一纸空文，而城市复兴依靠民众自身力量已基本实现。

结语

长沙大火发生后，张治中、陈诚、周恩来、蒋介石等纷纷进行紧急处置，正是这些举措为灾民创造了宝贵的生存条件。但紧急处置仅能满足灾民基本生活需求，属应急之举。湖南省政府为保障善后工作有序开展，会同其他部门组建长沙市火灾临时救济委员会，进行灾民登记，完善收容措施，发放疏散费，清理火灾场地。长沙市火灾救济小本

借贷处成立后，向灾民提供小本借贷，灾民获得谋生资本，城市经济渐有恢复。长沙市善后建设委员会与长沙市新市区设计委员会致力于长沙新市区建设，提供城市重建设计方案。

长沙大火善后工作艰难开局，具体实施中又屡遭挫折。如火场清理较为缓慢，小本借贷推进困难，续拨款项不了了之，城市重建步履蹒跚。这些皆暴露出国民党与国民政府内部机构之间权责不清，办事效率低下。各部门处理善后问题时互相推诿，导致工作难以及时展开，影响救济的实效。

概言之，长沙大火善后工作的临时性救济开展得较为顺利，但长期建设不尽人意。战时政权各方面皆缺乏城市重建的能力，不得不将战事置于首位。另外，国家与地方在善后工作的具体认知与运作上不对称。国民政府各部门间有协调不畅的弊端，在灾后救济上无法顾及普通民众利益；湖南地方政府因直面灾难，濒临战场，较能体察民众的凄惨状况，善后工作不仅及时，亦能顺势而变，然因能力所限，时感无能为力。长沙大火善后工作呈现典型的战时特点，处于战争状态的国家，谈何谋求民生福祉。

（文章来源：《抗日战争研究》2023年第3期，注释从略）

中国历史研究网 中国历史研究院网 中国社会科学网 中国社会科学院图书馆 中国社会科学院研究生院 国家哲学社会科学学术期刊数据库 抗日战争与近代中日关系数据库
中国国情—中国网 北京大学历史学系 重庆中国抗战大后方研究中心 中华文史网 近代史数位资料库

[联系我们](#) | [网站地图](#)

中国社会科学院近代史研究所 版权所有 京 ICP 备 05055195 号