

結論

長久以來廣東地方政府即注意城市的水源供給和修濬河溝渠道；民間街坊組織亦承擔一定程度的清潔工作；善堂則為民眾疾病把脈，這些措施的存在讓我們認識到近代以前的廣州，並不是如過去所認為的那樣缺乏衛生的設施與醫療系統。但是隨著城市人口的增長以及現代化的發展，傳統廣州的環境衛生及舊有的衛生設備，都明顯得日益不足以應付這一項新的挑戰。

原本易受海潮影響的水源，因為人口的增長以及伴隨而來的垃圾量，讓原本就不益人們飲用的水質，變得更加危險。起初足夠全市排水的渠道，因為年久失修及民眾的佔築，造成渠道狹小，甚至是渠道淤塞難尋的現象。每逢大雨來臨，廣州的民眾就必須忍受污水四溢的惡果。善堂和街坊組織雖然都提供贈醫施藥的醫療服務，但是在面對傳染病時，卻只能以碰運氣的方式救助病患。衛生設備和醫療不足所造成的不衛生狀況，讓外國人及中國的知識份子，對中國的城市印象，無非是「骯髒」、「惡臭」，甚至是不文明、不現代的。

1894年華南發生一次相當嚴重的鼠疫大流行，儘管香港採取隔離的措施控制疫情的散布，但是廣州官員並未採取這一現代的防疫措施，反而以建醮祈神的方式，希望疫情趕快過去，甚至也允許染病的粵人回省就醫。這種行為看在外國人的眼裡，當然是落後、不科學的象徵。直到清末民初，廣州才首次出現以官方主導介入城市衛生管理的組織—警察機構。儘管衛生管理並不是警察的主要任務，但是當時警察對於廣州城市外觀的維持，以及不衛生行為及飲食品的取締，確實起到相當的作用。特別是在陳景華及魏邦平擔任警察廳長時，所採取的強制性措施與規定。然而，當時的警察由於未受過專業衛生知識的訓練，以及警察對於衛生的管理主要以取締為主的關係，所以對於預防或教育等較為積極的措施，則需要等到衛生局成立後才展開。

在衛生局成立前，尚有兩件事情影響廣州的城市衛生，一是自來水廠的興建，一是市政公所的拆城築路工程。自來水雖然對於民眾生活飲用水的水質有所改善，但是如前所述，水公司內部的腐敗卻造成市政當局不得

不介入管理，甚至最後將其收回自辦的結果。拆城築路不但改變城市景觀與空氣流通，甚至更象徵廣州邁入現代化的路程。但是築路時所建的馬路渠道，因未有整體的規劃，致使溝渠阻塞的問題，一直困擾著市政當局。

民國 10 年，孫科根據西方市政制度設置了廣州市政廳。這個以成為全國模範市自居的廣州市政廳，一開始就相當注意衛生行政的推行。包括對城市衛生的基礎設施所做的改良與擴充，如渠道的修濬、公共廁所的改良等。藉由市立醫院和衛生區所提供的贈藥施醫服務，以吸引市民接觸西醫的治療，進而改變民眾對疾病及衛生的認識。透過衛生宣講、教育的方式，讓民眾瞭解衛生的重要性。利用衛生警察和衛生區員所形成的監控網，對民眾及商家不衛生的行為進行取締與干涉。此外，採取運動的方式，鼓勵甚至是強迫民眾接種疫苗，進行大掃除的工作，以預防疾病的發生及維護環境的整潔。

從上述中，我們可以將廣州的衛生建設分為三個階段。第一階段為新政實施之前，廣州主要仍依靠傳統的衛生設施及醫療觀念，來維持城市的衛生以及回應傳染病。儘管這時候西醫已經傳入廣州，但是對於廣州整體公共衛生的改善，尚屬有限。第二階段為新政開始（1901）到民國 10 年廣州市政廳成立。這時期清廷為了擺脫亡國的厄運，積極引進、模仿西方的制度，特別是將警察制度的輸入，則是官方開始管理公共衛生的起步。另外還有興建自來水廠，以提供市民乾淨的飲用水，進而避免疾病的傳播。而民國 7 年開始的拆城築路工程，更大大改善城市的外觀及環境衛生。但是這一時期所進行的措施都是分散、不集中。而且警察對於衛生的管理，主要也是以消極取締的方式為主。第三階段則是民國 10 年市衛生局的設置，一直到廣州淪陷。廣州開始在潔淨、醫務、防疫、衛生教育上，有專門的負責機構。衛生局不只是消極的禁止、取締民眾的不衛生行為，也以科學的方式，積極主動採取教育、預防等措施。這一全面性的衛生措施，讓廣州真正邁入衛生現代化的進程。

對於廣州市政當局，甚至當時的軍政府而言，這些措施，不僅要讓廣州成為一個現代的模範市，而且也希望改變中外人士對中國政府管理能力

的觀感。因為國民黨人，特別是由留學生所組成的市政當局，清楚的知道一座城市的外觀是否乾淨，民眾是否會隨地吐痰、大小便，以及城市是否散發出惡臭的味道，政府能否有效的控制傳染病，都容易影響外人對該座城市的印象。如同陳銘樞所說：「欲查其國之強弱，人民之程度，一登陸見其街道屋宇乾潔整齊，秩序不紊，可見其政治係屬良好。」¹

除了讓城市的外觀更乾淨外，衛生局透過逐漸密集的衛生運動，如種痘、大掃除，以及除三害、衛生展覽會等，讓民眾認識到衛生的重要，進而希望民眾能夠主動維持環境的衛生，以及過著衛生的生活。這些措施都在重新塑造民眾的生活方式與觀念。因為，光是城市的外觀整潔是不夠的，民眾還要能夠像現代西方文明國家的公民一樣，要有衛生的觀念。而且，唯有如此，才能減輕政府在衛生行政上的負擔。

另外，衛生行政的推行，不但是為了改變外人對中國城市不衛生的印象，其主要目的也在於減少民眾因為不潔的行為及環境而產生疾病。從不潔的環境和行為，聯繫到疾病的產生，主要是依靠現代細菌學說的發明。而這一學說也深深影響當時市政當局的衛生措施。在細菌學說下，店家不能再販售不潔的食品，民眾也不可以隨地大小便或吐痰，因為這些行為不但容易產生細菌，而且也容易引起疾病。更重要的是，這種行為違背現代國家以維護多數人利益（公益）的施政準則。

在細菌學的基礎下，衛生局可以要求市民必須隨時注意容易引起傳染病的昆蟲或動物，隨時打掃周遭的環境，接種疫苗，生病時必須就醫，而且最好是向西醫求診。如同前面所說，衛生局利用細菌學說的科學外衣的最極端表現是，要求中醫必須瞭解細菌學、隔離的理論等，否則不能夠開業行醫。總之，如同我們在第四章中的討論，衛生局在進行衛生宣講，注射疫苗，隔離措施，對中醫的取締，以及檢測食物是否符合衛生的措施等等，都是一種對於現代細菌科學信仰的表現。

或許我們也可以將廣州市政當局所實行的一系列衛生措施，視為是近代中國朝向建立現代國家政權目標的一個縮影。這個目標是要讓國家有更

¹ 衛生運動開幕詳情，《廣州市市政公報》第 313-5 號（廣州，出版年不詳），頁 124。

大、更多的權力，去承擔起各種社會事務的管理²。雖然，許多研究認為，在太平天國之亂後，地方菁英對於城市事務管理的參與和管理程度大於從前，因而認為這是中國「市民社會」在「公共領域」的擴展證據³。但是從清末新政開始，國家又開始積極掌控地方的日常管理事務，而地方菁英參與公共事務的管理範圍，逐漸從積極的角色，轉變為一種輔助、被動的角色。從廣州的案例看來，雖然拆城築路、興建自來水廠以及舉辦潔淨局等措施，紳商等地方菁英都表現出比官方積極的熱誠，並且向官方提出計畫以承辦這些建設。不過，我們可以看到，這些措施的實行，最後是由官方所決定，甚至是主導的，地方菁英往往只是起著出錢出力地輔助性角色。即使當官方將自來水的經營權完全轉讓給商人經營，但官方對於自來水的監督與干涉仍然持續進行。甚至最後以自來水公司未能有效的提供市民生活用水，有礙「公共利益」而將其收回自辦。

衛生局所施行的措施，也削弱了過去在城市管理上扮演重要角色的基層街坊組織的功能。例如衛生局為了籌措衛生建設的經費，規定廣州各街坊每年必須繳交五成的糞租。這一筆費用的徵收，大大減低街坊在維持地方事務的能力，致使許多街坊因此而沒有足夠的費用去購買、維修滅火的器具，或是對於溝渠進行修築。儘管傳統民間組織功能的逐漸衰退，但是市政當局也同時承擔起傳統組織的管理事務。將街坊組織的管理功能轉由官方辦理的措施，是要改變過去各街坊各自為政，資源分散的現象，讓所有的資金和人力，在現代政府的調度下，能做出更有效的應用。

這種將各種管理事務的責任，轉由政府掌控的現象，也表現在我們研

² 近代中國追求成為現代國家政權的相關研究，可見任達 (Douglas R. Reynolds) 著；李仲賢譯，《新政革命與日本：中國，1898-1912》(南京：江蘇人民出版社，1998)；杜贊奇 (Prasenjit Duara) 著；王福明譯，《文化、權力與國家：1900-1942 年的華北農村》(南京：江蘇人民出版社，1996)。

³ 相關的研究見魏斐德，*市民社會和公共領域問題的爭論：西方人對當代中國政治文化的思考*，鄧正來、J.C.亞歷山大編，《國家與市民社會；一種社會理論的研究路徑》(北京：中央編譯出版社，1999)，頁 371-400。雖然在清末時地方菁英組織了善堂、商會等組織，並且參與政治活動。但是這些組織除了在申請時須得到官方的許可外，他們的章程也常常有不參與地方政治事務的規定。而他們所表現的也更多是和官方合作而非對抗的態度。見鄧雨生，《全粵社會實錄初編》一書。

究中所提到，關於將糞佚、載運垃圾、廁所管理等過去由民間組織辦理的工作，逐步被政府收回辦理的過程。或者是在經費不足的情況下，採取類似官督商辦的形式，來維持城市衛生設施的運作，如屠場的興建與管理。所有這些措施與過程（儘管付出不少的代價），不僅僅是政府對於民間組織辦理成效不彰的不滿，更重要的是政府將這些管理責任的收回，顯示出政府將改善城市衛生視為是自己的責任。

此外，對於一個現代國家而言，人民是國家財富的象徵。民眾的大量死亡，代表國家在財富和生產量上的衰落與落後。所以除了維持環境衛生，減少死亡率外，政府也必須積極的救治生病或意外事故的民眾。如前面提到，禁止無照的醫師開業行醫；市立醫院的救傷隊以及衛生警察，甚至是一般的警察，都負有將意外事故受傷的民眾送往醫院救治的責任。或是勸導企圖自殺的民眾打消輕生的念頭。這些都在反映出當時市政當局將保護民命視為己任的一種新現象。換句話說，這是一種將個人生命與國家生命相互連結起來的措施。

就像我們在前面所說，衛生局在推行衛生行政的過程，並不是完全沒有遇到阻礙的。在市民衛生知識尚未普及前，民眾對於衛生局所採取的措施，產生反抗的聲浪是可以預期的。例如中醫的註冊管理，以及渠道的蓋築等，都有民眾的反對聲音。而一些民眾則對衛生局所採取的衛生運動報以冷漠、嘲笑的態度。這些因素雖然會暫時阻礙衛生行政的推動，但是對於衛生局而言並不是不能改善的。反而是市政經費的不足，常常阻礙衛生行政的推行。

衛生經費不足的影響之一，致使衛生局必須將部分衛生管理的工作交由商人承辦或管理，而這也容易造成衛生工作成效不彰的現象。例如衛生局起初將載運垃圾的工作委由商人辦理，但卻常常發生商人不按時載運的現象。又如清糞的工作起初仍然交由過去的糞商經辦，但糞商常常未認真督理，造成糞佚工作怠惰，缺乏效率。儘管廣州當局最後將這些關於衛生行政的組織，包括自來水公司，一一收回自辦，但也因此付出不少的代價。例如在將清糞工作完全改由官辦時，曾經一度引起全城性的反抗事件。此

外，一直到抗戰前，廣州市政當局還必須為了歸還水公司股東的股本，而四處籌措經費⁴。其它如溝渠、廁所的改良，市立醫院的擴充等工程，也都因為經費的關係，而未能或得全面性的改善。

雖然衛生當局一直受到經費的限制，以及當時廣州動盪的政局影響，致使衛生行政上的發展有所侷限，但是廣州市政當局在逆境中仍然做出許多開創性的貢獻。例如廣州市衛生局的成立，以及其組織架構和設施，大多成為其它許多興辦市政城市的模仿對象。當時許多新設市政機構的城市，就紛紛向衛生局索取章程、刊物以作為興辦城市衛生的參考⁵。其他如設置市立醫院，並且以慈善辦院的方式為民眾提供免費的醫療服務。將清潔工作人員，如清糞伕置於衛生局的管理之下，以便提高工作效率。首先利用密集的運動、宣傳方式，進行衛生知識的教育，牛痘的接種等活動，還有將城市分為數個衛生區，以方便管理。而屠場的設置，中醫的註冊規定等，不但對廣州人而言是新鮮的，更重要的是，這些措施不但影響當時廣州市民的生活節奏，以及中國其它的城市，部分衛生措施儘管在性質或方式上有所改變，但也一直沿用到今天。

無論如何，我們看到曾經一度在中國近代政治史上佔有相當重要地位的廣州，如何從一個傳統的城市走向現代化的過程。在這動盪的環境中，市政當局如何尋求財源，以及面對社會各界對於衛生措施的反對時，採取何種對應的方式，以完成市政的改革。總之，廣州城市現代化的過程不僅影響廣州本身，其所執行的措施，也為以後的政府所繼承。所有這些現象都顯示出廣州的衛生行政經驗在中國近代城市史上的重要地位。

⁴ 根據規定，市政府連同股本和利息，共需償付股東 1,439,456.91 元，計畫從 19 年 3 月開始償還，每一季一期，共分 12 期，到民國 21 年 12 月還清。但是市政府常常因為經費關係，無法按時償還股東股本，到民國 23 年 4 月，市政府才償還股東 6 期的款項。見著者不詳，《廣州市市政紀要》，頁 54-55；廣州市政府編，《廣州市之自來水》，頁 41。

⁵ Yip Ka-che, *Health and National Reconstruction in National China: The Development of Modern Health Services, 1928-1937*, p. 16.