

1927-1937 年上海华界地区卫生改良活动探析*¹

——以上海市卫生局为中心

张根福，周梁羊子

【摘要】：1927-1937 年南京国民政府统治时期，上海市卫生局在华界地区开展了一场卫生改良活动。这场活动的起因主要是华界地区卫生环境面临的困境、大上海计划的推动和社会精英的呼吁。卫生改良活动从卫生行政职能的优化、医疗机构的整合与新设、卫生宣传与疫病防治等方面展开。通过 10 年的努力，华界地区的卫生事业取得了长足进步，不但打破了租界垄断卫生资源的格局，提升了医疗卫生水平，还初步实现了卫生改良与“卫民兴族”的有机结合，但不可否认因受经费、环境等因素的影响，还存在一些不可忽视的问题。

【关键词】：上海华界、卫生局、卫生改良

作者张根福，浙江师范大学中国历史研究所教授；周梁羊子，浙江师范大学人文学院历史系硕士研究生。（金华 321004）

近年来，有关上海卫生史的研究学术界已发表不少有价值的成果，但这些成果主要聚焦于租界，对华界地区的研究刚刚起步。^①为此，本文试图以上海市卫生局为中心，对 1927-1937 年上海华界地区卫生改良活动作进一步的探析，通过分析这一活动的缘起、过程及成效，以揭示上海华界地区卫生事业发展进步的轨迹。

一、卫生改良活动的缘起

公共卫生是关系到一个国家或一个地区人民大众健康的重要事业。其具体内容包括对重大疾病尤其是传染病的预防、监控和医治；对食品、药品、公共环境卫生的监督管理，以及相关的卫生宣传、健康教育、免疫接种等。在近代卫生观念传入中国之前，中国的市政并没有公共卫生的相关概念。晚清时期，西方的医学知识在与传统医学的不断摩擦中艰难传播；辛亥革命后，近代化国家构建开始起步，但由于国内争端不断，国外环境不定，许多近代化建设并未如期进行。1927 年 4 月，南京国民政府宣告成立，各地的军阀混战告一段落。南京政府在展开轰轰烈烈的“革命外交”的同时，也开始着手内政事业的建设。卫生事业作为内政事业的重要基础，被迅速提上发展日程。1927 年 7 月，上海特别市政府成立，在南京国民政府的大力支持下，上海特别市卫生局（后改为上海市卫生局）在此后的 10 年间开展了一场较大规模的卫生改良活动，采取一系列措施整合华界地区的卫生资源，并在积极有效的监管中逐渐改善华界地区的卫生条件，提高华界地区居民的卫生意识。这场卫生改良活动之所以得以开展，其背景有以下几个方面。

首先，是华界地区卫生环境面临的困境。自《上海租地章程》签订后，租界的近代卫生事业开始起步，西医院、西医诊所等医疗机构在租界相继建立，生命统计、传染病防治等公共卫生事业也在有条不紊的建设中，至 20 世纪 20 年代租界内已建成配套的近代医疗服务体系。但在华界地区，因局势跌宕，行政所属不一，在卫生事业发展上，与租界差距日益增大：在医疗方面呈现出以中医为主、西医罕见且良莠不齐的局面；在公共卫生方面，绝大多数地区卫生环境恶劣，在传染病的侵袭下，民众生命无法保障；在对外事务中，因卫生环境不洁，市民身体孱弱，屡遭外国歧视。因此，南京国民政府成立后，在民族复兴口号的感召之下，上海特别市政府力主推进上海华界地区的建设，卫生改良活动也自然提到了日程。

*本文系浙江省高校重大人文社科项目攻关计划项目“一百多年来太湖流域水域环境改造及社会生态影响”（2014GH001）阶段性成果。

其次，是大上海计划的推动。南京国民政府成立后，距离首都南京仅三百公里的上海，无论在地理位置还是在战略地位上，都有着不言而喻的重要性。在上海特别市成立大会上，蒋介石就表示：“盖上海特别市、非普通都市可比，上海特别市、乃东亚第一特别市、无论中国军事经济交通等问题，无不以上海特别市为根据、若上海特别市不能整理、则中国军事经济交通等、即不能有头绪。”⁽²⁾并力主推进上海的城市建设，希望将华界地区建设成为国民政府要求取消租界的基础。首任市长黄郛在就职演说中也表示：“上海为中外通商巨埠，轮轨辐辏，商贾云集。近且密迹首都，实为屏蔽，于军事、政治、外交、金融各端，莫不居全国中心而为之枢纽。中外观瞻所系，关系实至重要。特别市计划，一般学者与多数市民早有提议，论著具存，可以覆按，匪始今日。”⁽³⁾呼吁各界专业人士、社会精英集中力量，共同构划上海发展蓝图。在众人的响应下，新的“大上海计划”出炉，它是近代上海第一份统一的城市发展规划，并深刻地影响了其后十年间上海的各项建设。在“大上海计划”中，保卫民生、疾病预防和医治、卫生宣传、健康教育、免疫接种、清洁城市等卫生计划被格外重视，并直接促成了华界地区近代公共卫生体系的构建。

第三，社会精英的呼吁。针对华界地区卫生环境脏乱差的局面，不少社会有识之士纷纷呼吁加以改变。如1909年，上海霍乱横行，面对霍乱造成的高死亡率，不少学者就开始呼吁效仿西欧，加强卫生行政。他们认为强化卫生行政大则“发展国家之势力”，小则“以维持社会之安甯图谋公众之幸福”；⁽⁴⁾并从民族与国家的角度阐述卫生行政的重要性，“人类生活之进步，也由强种族之观念进而强国家，由强国家进而强个人之身体，个人之身体为组织国家之成分，此组成国家分子之人民愈健康，则人民之总体即国家其势亦日以强盛。故行政作用以发展国家之势力为目的，更以保持公共之健康为责任。”⁽⁵⁾至20世纪20年代初，关于卫生改良的呼吁就不断见诸报端。1921年3月23日《申报》刊发的署名吴卓人的《普及卫生思想之必要》一文具有典型性。文中提及1919-1920年间霍乱和流行性脊髓灰质炎爆发，并不是因为中国的地理环境特殊，而在于国人的卫生意识淡薄，日常生活中不注重清洁卫生，不懂得如何预防疾病，患病后不但不积极寻求医学救治，反而寄希望于巫术、占卜，坐以待毙。因此，吴卓人呼吁开展卫生常识的教育，认为“无论何处，报纸宜专辟通俗卫生栏或卫生常识栏，聘医学专家主任之，以随时提倡灌普通卫生智识于一般阅者。”⁽⁶⁾在社会精英的强烈呼吁下，1928年上海特别市卫生局长胡鸿基向市政府递交了《卫生与内外交关系》和《大上海卫生设计意见书》两份报告，在报告中阐述了公共卫生建设的必要性及建设的具体步骤。这两份报告既有国际视野，也包含着强烈的民族意识与国家情怀。在胡鸿基看来，卫生事业基于民生，更基于民族的复兴，他认为在民生方面“办理卫生各政，可收减少疾病、减少死亡等甚大之无形利益。”⁽⁷⁾在国家层面上，“如卫生各政办理得宜、至少当可免死半数、若不努力整顿、实为我民族前途之最大危险、此卫生攸关我民族前途之盛衰者也。”⁽⁸⁾基于这样的认识，胡鸿基设计了分五个阶段的卫生事业发展蓝图。该蓝图涵盖疾病预防、治疗和卫生教育三个方面的主要内容，每个阶段皆有不同的任务和工作重点。1927-1937年华界地区的卫生改良就是遵循这一方案进行的。当然，由于当时客观条件的制约和上海市府实际财力的限制，计划的实施也不得不打折扣。

二、卫生行政职能的优化

1. 强化卫生局建置

国民革命军抵达上海后，于1927年4月接收了淞沪督办商埠卫生局并改名为淞沪卫生局。1927年7月，上海特别市政府成立后又将淞沪卫生局进一步改组，改称上海特别市卫生局。1930年7月，取消特别市建置，上海特别市卫生局改称上海市卫生局。卫生局（以下上海特别市卫生局、上海市卫生局通称为卫生局）成立后，积极开展和监督全市卫生事宜，并在原先的建置（秘书处、第一科、第二科、第三科）基础上增设第四科，并对每科的管辖范围作了调整。第一科下设文牍、会计、庶务、生命统计、医药管理5股；第二科设清道、清洁、卫生宣传、一般卫生4股；第三科设牧畜检验、禽类检验、禽畜营业管理3股；第四科设医务、防疫、乡村卫生、学校卫生4股。⁽⁹⁾可见此时卫生局开始注重各部门之间分工，其职责权限也逐渐明晰。

随着卫生事业的不断发展，卫生局管辖范围逐渐扩展，职能不断扩充，职员人数也逐年增长。卫生局相继建立了市立卫生试验所、市立医院等医疗机构，在各区设立卫生事务所，开展乡村卫生建设等。至1937年，卫生局裁撤秘书处与第四科后，建置涵盖第一、第二、第三科，此外还有吴淞、高桥、江湾、沪南、沪北五个区卫生事务所及市立医院、传染病医院、卫生试验

所等 13 个附属机构，其组织结构图如下（图 1）：



（此外，卫生局尚有市立医院、卫生试验所、传染病医院、沪南医院、沪南戒烟医院、沪北戒烟医院、人犯戒烟医院、临时戒烟医院、陆行诊疗所、高级护士职业学校、市立第一公墓管理处、市立万国公墓管理处、病死牲畜熬油厂 13 个附属机构。资料来源：《上海市卫生局组织系统表》，载上海市卫生局编《上海市卫生局十年来之公共卫生设施：1927-1937 年》，1937 年，上海图书馆藏。）

2. 制定卫生法规和工作规则

为了更好的行使卫生行政权，卫生局于 1928-1929 年前后陆续草拟了与卫生事业相关的各项规章与细则，经市政会议通过并呈交国民政府核准后，以市政法规的形式颁行，使卫生局各项工作有章可依。这些法规涉及卫生事业各个方面，如在行政管理方面，《上海特别市卫生局组织细则》明确了卫生局的组织运作、办公程序；《上海特别市卫生局办事细则》则规定了各部门的职责权限及职员设定。在医务方面，《上海特别市卫生局办理药师注册规则》、《上海特别市卫生局办理医师注册规则》、《上海特别市卫生局办理助产士注册规则》、《上海特别市卫生局办理医师请领部证章程》、《上海特别市卫生局办理药师请领部证章程》、《上海特别市牙医及镶牙登记暂行章程》等一系列法规，对医师、医护人员、牙医、药师等进行甄别、注册、审核以及管理；《上海特别市医院注册规则》对医疗市场进行规范。^{（10）}在公共卫生监管方面，市政府与卫生局颁布《上海特别市卫生局牛奶棚管理规则》、《上海特别市卫生局宰牲检验规则》、《上海特别市卫生局管理发售鲜肉规则》，对市内所有饮食店铺、牛奶棚以及鲜肉铺等食品经营机构进行监管和不定期抽检。为最大限度地杜绝不法商家将病畜肉品混销于市场，危害市民健康，卫生局颁行《上海特别市卫生局呆猪熬油厂暂行办事细则》和《上海特别市卫生局呆猪熬油厂章程》。在清道方面，颁布《上海特别市卫生局清道管理员服务细则》、《上海特别市卫生局清道办法》、《上海特别市卫生公安局会订整理清道办法》、《上海特别市卫生局招商承运沪南沪北两区垃圾投标章程》等法规，对清道夫役的招募、管理、工作时间、清道地域、垃圾运输等各项工作均作了说明。卫生法规和制度的制定对明晰各部门的职责，规范卫生行政流程，优化卫生服务起到了积极的作用。

3. 加强相关部门的协同

卫生局在工作中也非常注重与其他部门的协同，如与教育局配合，共同推进学校卫生教育及市民卫生教育，并通过合办儿童健康教育营及卫生展览会等活动加强对市民的卫生宣传；与警察局合作，细化与完善生死统计，并在执法过程中携手取缔、整改危害公共卫生的行为；与社会局合作，详细调查工厂卫生条件，责令整改；与农工商局合作，办理乡村卫生、工业卫生相关事宜；与公用局、工务局合作，修建下水道、自来水等基础设施，并共同考察公共卫生，管理菜市场，解决城市垃圾运输，积极进行城市公共卫生规划等，均取得了较好的效果。

三、医疗机构的整合与新设

1. 对原有医疗资源的整合

位于沪南地区的公立上海医院成立于光绪三十二年（1906 年），是华界地区第一所公立西医院，它最初由沪上名绅李平书资助。1916 年正式归上海县政府管辖，医院经费一部分由上海市公所补助，但大部分仍需董事会成员募集。医院的运营带有某种慈善性质，“凡西医所用打针注射等药、亦皆完全置备、如治疗梅毒肺病等药针、取费从廉、只取药本、诚不背慈善本旨、惠及贫寒者。”^{（11）}因此，医院时常陷入经费短绌的境地，尽管县公署和慈善团曾出资扶持，但进一步的扩充计划仍然无法实现。上海特别市政府成立后，卫生局对公立上海医院进行了多次调整，但由于医院董事成员复杂，事权所属不一，在经费不稳定的情况下，医务废弛现象未得到明显改善。为此，市政府决定将公立上海医院划归市办，并派卫生局负责具体的接收工作。^{（12）}1934 年 11 月，收归市办的公立上海医院改名为“市立上海医院”，卫生局最初委派吴利国出任院长，1935 年 4 月，因吴氏身兼数职，复委派朱润深专任院长。^{（13）}医院步入正轨后，开始不断扩充医疗力量，逐步新建了妇产科医院，扩充了儿科，开办高级护士职业学校，使医院的业务水平不断提升，市中心区医院落成后，市立上海医院成为中心区医院的分院。

中国公立医院成立于 1909 年，由乡绅沈仲礼、苏葆笙、陈炳谦促成商界合作创办，专治天花、白喉、猩红热、脑膜炎等传染病。其运营经费由绅商筹集，因时局动荡，医院运转极为困难。一·二八淞沪战事发生后，中国公立医院各种医疗设施毁于一旦：“焚毁房屋二十余幢、所有生财药料与及账簿文卷图记暨各职员衣物行李等物、只因祸起仓促、均未及携带、尽付一炬、所幸新建之病房一所、尚未竣工、未遭波及、然门窗材料等件、亦失去不少，总计损失数十万金以上”。^{（14）}面对战后疫病继发，中国公立医院在重建一部分病院后开始接诊，但经费难以为继。卫生局考虑到防治传染病应属卫生局负责事项，因此呈文市政府希望接办中国公立医院。在市政府、卫生局的倡议下，中国公立医院召开董事会，认为防疫之事同属地方公益，且常年经费短缺导致中国公立医院无力扩大规模，继续办理不仅财政困难且不利于医院未来发展，决定将中国公立医院准予卫生局，并接受卫生局的改组计划。^{（15）}1933 年 12 月，卫生局接收中国公立医院，并改名为市立传染病医院，并在原有院舍基础上进行扩建，其医疗工作一直持续至八·一三淞沪抗战爆发。

2. 新建医疗机构

一是建立各区卫生事务所。长期以来，吴淞、高桥、江湾等地因地处乡村，卫生基础设施落后，医疗水平差；加之民智未开，当地居民以中医，甚至巫医为主要医疗力量，部分居民对近代卫生观念存在抵触情绪。因此，在卫生资源整合过程中，卫生局计划在各区逐步建立卫生事务所，就近负责周边地区的卫生行政、医疗救治、疫病防治等工作并办理辖区内学校、工厂等相关卫生事宜。建立于 1929 年 1 月的吴淞卫生模范区是最早的卫生事务所，此后其他各区卫生事务所相继成立。高桥卫生事务所成立于 1932 年 6 月，沪南卫生事务所成立于 1934 年 2 月，沪北卫生事务所、江湾区卫生事务所成立于 1937 年 7 月。各卫生事务所均配备专业的医学人才，并结合当地实际情况，采取多样的工作方式改善当地卫生状况，使华界地区卫生资源分布有所改善，医疗水平有所提高。

二是设立劳工医院。1929 年，卫生局为保障工人健康，拨付经费 20 万元，在小沙渡路修建劳工医院。劳工医院设有内科、外科（附皮肤花柳科）、产科、眼科，含门诊室 4 间，手术室、化验室各一间，病床九十余架，可进行电疗、光疗、化验、消毒等工作。并规定凡持有施诊券或工厂证明书的劳工就诊，除花柳科酌情收取药费外，其余概不收费；住院劳工除膳食费、接生费、六零六注射外，其余费用一切全免。^{（16）}此外，卫生局在规模较大的工厂，如申新第一纱厂、怡和丝厂、中华第一针织厂等均设有小型医药室或指定特约医院承办劳工卫生事宜。

三是设立闸北诊疗所。闸北地区人口密集，为解决当地居民的疾病诊疗问题，上海卫生局于 1931 年 4 月创设了闸北诊疗所，为居民免费诊疗。至一·二八淞沪抗战爆发前，累计诊疗患者 7891 人。1932 年一·二八淞沪抗战后，闸北受战事严重影响，为了救治市民，卫生局添设 3 辆巡回诊疗车，巡回于吴淞、闸北各个战争灾区，为市民提供免费的诊疗。

四、卫生宣传与疫病防治

1. 卫生宣传

为了提升民众的卫生意识，上海市政府自 1928 年起开始举办卫生运动大会，至 1937 年 7 月共举办 13 次（见下表）。一•二八淞沪抗战之前，卫生运动大会的主题多与家庭清洁、街道卫生、改善市民卫生习惯有关；1932 年一•二八淞沪抗战爆发，为防止突发疫情，市政府在卫生运动大会中除号召民众清理战区废墟外，也加强了对防疫工作的宣传；1934 年蒋介石在南昌行营发起新生活运动后，政府对民众日常生活中的卫生习惯更为关注，卫生宣传、清洁活动再次成为卫生运动的主要内容。一般而言，卫生运动大会由开幕、演讲、游行、游园四个部分组成。在开幕式结束后，先由市长带领民众进行街道清扫，随后开始卫生游行，游行队伍一般由市政府、卫生局、公安局、市立学校、医药团体等人员组成，市民参与踊跃。除游行外，大型商场还放映卫生电影，用直观易懂的方式进行卫生宣传。从政府的角度来看，选择卫生运动大会的方式，号召民众参与，“惟仍侧重于大扫除普及之宣传，以增进人民卫生之知识及改良旧有之恶习，期以最少之经费，而得最大之完成。”^{（17）}

表 1 1928-1937 年上海市政府举办卫生运动一览表

时间	名称	主要内容
1928 年 4 月 28-29 日	上海特别市卫生运动大会	卫生宣传、卫生商品展览、检查身体
1928 年 12 月 15-25 日	上海特别市第二届卫生运动大会	卫生宣传、全市大扫除、清道、拒毒宣传
1929 年 5 月 15 日	上海特别市第三届卫生运动大会	清道夫分段大扫除比赛、儿童卫生、口腔卫生
1929 年 12 月 25 日	上海特别市第四届卫生运动	清道游行扫除、通告市民大扫除
1930 年 5 月 15 日	上海市第五届卫生运动	清道夫清道比赛、卫生宣传
1930 年 12 月 15 日	上海市第六届卫生运动	年前大扫除、卫生宣传
1931 年 5 月 15-21 日	上海市第七届卫生运动周	卫生宣传、注射霍乱预防针
1932 年 5 月	上海市第九届卫生运动	闸北等战区大扫除、闸北免费注射防疫
1933 年 12 月 25 日	上海市第十二届卫生运动	清道、扫除
1934 年 6 月 19-25 日	上海市第十三届卫生运动大会	卫生宣传（重点防痨）
1935 年 6 月 15-23 日	上海市第十四届卫生运动大会	卫生宣传、禁毒禁烟、防止疯狗病
1936 年 6 月 15 日	上海市第十五届卫生运动	卫生宣传、预防注射、清洁扫除、儿童健康比赛
1937 年 7 月 6 日	上海市第十六届卫生运动	卫生宣传、提灯大会、汽车游行

资料来源：张明岛、邵浩奇主编：《上海卫生志》，上海社会科学院出版社 1998 年版，第 216 页。第八届、第十届、第十一届因受“一•二八事变”的影响未能如期举行。

为了让市民更直观地感受“卫生”，卫生局每年还举办卫生展览，加强对民众的卫生宣传。卫生展览一般与卫生运动大会同时举行，由卫生大会筹办委员会选择市区内交通便捷、人口密集之地布置会场，向民众展示卫生书籍、卫生宣传图画，介绍日常卫生清洁用品及医药器械。展示材料一般由卫生局、中华卫生教育会、中华民国拒毒会、东南医科大学、闸北水电公司、商务印书馆、中华护士会、家庭工业社、化学工业社、冠生园食品厂、固本肥皂厂等组织机构提供。^{（18）}在展览举办期间，会场同时设有食品部，向居民宣传饮食卫生，防止因饮食问题感染痢疾、霍乱等疾病；设生理、病理模型部，向市民展示细菌及微生物图片、模型等，并介绍简单的防疫知识；设检验体格部，对观展市民进行口腔、眼睛等基础检查。

此外，卫生局还采用无线电广播的方式向市民宣传卫生知识，并开展卫生演讲活动。广播作为新型大众传媒方式，它的出现使卫生知识有机会向更多的民众普及，而广播的内容简单易懂，均涉及市民的日常生活，且不受文字、时间、地点的制约，更容易被市民接受。据统计，上海市卫生局通过无线电广播进行卫生演讲，1935 年为 521 次，1936 年达 623 次。^{（19）}

在卫生行政尚未建立时，报刊便发挥了舆论喉舌作用，不断呼吁当局建立独立、专业的卫生行政体系。上海特别市政府成立后，独立的卫生行政系统开始运行，此时报刊进一步发挥宣传功能，协助市政府、卫生局更好地进行卫生事业建设。1927 年 7 月 29 日，《申报》开辟卫生教育合辑专项增刊，宣传公共卫生知识，开启了《申报》与民众进行卫生互动的大门。⁽²⁰⁾同年 8 月 13 日的卫生教育合辑从空气、阳光、饮用水、睡眠与饮食等日常生活的细节介绍卫生常识，这种宣传虽少了微生物、细菌等相关生物、医学知识的介绍，但对于民众卫生普及工作而言，影响更为广泛、深刻。为了对儿童进行健康教育，《小朋友》杂志开辟了卫生故事专栏，将卫生局进行的卫生演讲内容改编为儿童易于理解的故事，用以规范儿童的卫生行为；《儿童世界》利用图文并茂的形式，将儿童置于轻松有趣的环境中，向儿童阐述传染病预防、食品卫生、个人卫生等方面的卫生知识；⁽²¹⁾《儿童教育》杂志则专辟版面，为儿童健康教育提供讨论交流的平台。⁽²²⁾此外，《良友》、《时事新报》、《苏报》等畅销报刊也对卫生常识进行了多角度宣传。一些医学专业期刊，如《中华医学杂志》等除刊登专业研究性文章外，还有大量涉及居民日常卫生改进的内容。

政府和媒体的宣传，对以西方医学为主体的卫生知识传播体系的形成，尤其对民众卫生知识的普及和公共卫生建设的推进都起到了积极的作用。

2. 疫病防治

明清时期，霍乱、伤寒、鼠疫、天花、猩红热等时疫在上海旧城厢一带时有爆发，且来势凶猛，死亡人数众多。民国时期的城厢地区依旧棚户连片、简屋成群，卫生设施落后，天花、霍乱、伤寒、白喉、猩红热、麻疹、肺结核、流行性脑膜炎等传染病等频频侵袭，周期流行。⁽²³⁾在行政力量缺失的情况下，民间虽设有一些临时防疫委员会，采取种痘、打预防针、消毒隔离等防疫措施遏制疫情，但受客观因素制约，收效甚微。卫生局成立后，针对上海的疫病情况，采取强制免疫、免费免疫的措施，扩大疫苗接种面积，减少疫病带来的死亡率。

1926 年闸北水厂水源污染引起霍乱流行，发病 3140 例，死亡 366 人。卫生局成立后，开始推行免费注射霍乱疫苗。1927 年 10 月又将原慈善团体办理的布种牛痘工作纳入防疫范围。为方便市民接种，卫生局规定：“凡有三十人以上之处，均可请求由局派医前往为之免费布种。”⁽²⁴⁾但在推行免疫初期，市民因对防疫并无概念，对注射疫苗非常抵触。卫生局通过开展各类卫生宣传，张贴简易卫生海报，开展卫生谈话等，向民众普及免疫知识，逐步使民众接受。

学校作为人员密集场所，自然是卫生局免疫工作的重点。1929 年 3 月，吴淞卫生模范区向吴淞区中小學生布种牛痘，预防天花。⁽²⁵⁾次月，卫生局着手整顿学校卫生工作，并提出：“各生接种牛痘每三年一次，至于白喉伤寒霍乱等病之预防注射，亦可随时施行。”⁽²⁶⁾但此时，实施学校免疫的范围，仅限于和安小学、务本女中等 14 所学校，服务学生总数约一万人。其后施行免疫的学校不断增加，不仅覆盖公立学校，私立学校也纳入其中。除学生外，卫生局对劳工的防疫也较为重视。为防止霍乱流行，保证工厂的正常生产，卫生局定期派医护人员赴厂为工人免费注射疫苗，并致函工厂做好疫苗注射前的宣传工作。⁽²⁷⁾

在疫病研究方面，卫生局附设卫生试验所，开展医学检验、疫苗研制的相关工作。1929 年 2 月，上海市卫生试验所与卫生部中央卫生试验所开展合作，由上海市卫生试验所负责细菌部分，中央卫生试验所负责化学部分。1930 年起上海卫生试验所工作步入正轨，开始制造、出售各类疫苗，经费逐渐增长，并逐渐添置各种器械。据统计，1928 年后，每年均有数十万人次注射霍乱疫苗和接种牛痘。（见下表）

表 2 1927-1936 年上海市卫生试验所工作统计表

年份	霍乱预防注射疫苗	接种牛痘	化学药品物化实验	细菌病理检验
1927-1928	48906	67131	304	1364
1928-1929	125364	110073	212	1875

1929-1930	280947	133462	332	6318
1930-1931	177584	185781	328	10227
1931-1932	562479	182344	171	15610
1932-1933	710692	222819	429	11870
1933-1934	588841	246013	935	16763
1934-1935	461354	224946	2011	24213
1935-1936	-	20276	3351	23641

资料来源：上海市卫生局编：《上海市卫生局十年来之公告卫生设施（1927-1937）》，1937年，上海图书馆藏。

五、结 论

1937年7月7日，上海市政府举行上海特别市政府成立十周年纪念仪式，并对十年间各项工作进行展示。但遗憾的是，随着八·一三淞沪抗战的爆发，这场声势浩大的纪念活动，成为南京国民政府治理上海华界地区各项工作的句点。在1927—1937的10年间，无论是南京国民政府还是上海市政府，在对待卫生改良的态度上是积极的，行动上也是尽责的。因此，在上海市卫生局的努力下，上海华界地区的卫生事业得到了长足的发展。

首先，打破了租界垄断卫生资源的格局。10年间上海华界地区的卫生资源不断扩展，在卫生局的努力下，沪南、沪北地区的医疗机构得到有效整合；公立上海医院、中国公立医院两所大型医疗机构经过卫生局整改后获得进一步的发展；相对落后的城郊、乡村地区卫生事务所相继设立，不仅扩大了卫生服务的覆盖面，解决了当地村民的看病问题，同时也将防疫、卫生教育与宣传工作进一步推进，促进了居民卫生观念的进步；在卫生局的监管下，华界地区私立医院规模也不断的扩大。从城市整体上看，卫生资源不再仅仅沿租界分布，开始在华界地区布局并逐步向均衡化方向发展。

其次，提升了医疗卫生的水平。10年间，上海华界地区卫生行政从分散、兼办的状态向统一、规范、专业的方向发展。出台的一系列卫生制度与规章为医疗卫生事业提供了有力保障。至1937年7月，上海卫生局下设三科十四股，同时拥有10余个附属机构，包括吴淞、高桥、江湾、沪南、沪北5个卫生事务所，2所市立医院，4所戒烟医院，还有与公共卫生密切相关的熬油厂等，卫生行政覆盖范围不断扩大。医疗设施也逐渐完善，诊疗人数逐步增加，治愈能力逐渐增强。据统计，1935—1936年上海市卫生局附属各诊疗院所门诊次数达313174人次。^{〔28〕}卫生局还积极开展公共卫生环境的治理，相继开展饮用水检测、消毒工作，有效遏制了霍乱疫情的爆发。此外从饮食卫生的监管、厕所的改造到浮屠的取缔，卫生改良工作越来越接近民众的日常生活；而一年一至两次的卫生运动大会、卫生展览会的举办，各种卫生宣传与卫生教育向更专业、更长远的方面扩展，都促使华界地区的医疗卫生水平上了一个台阶。

最后，初步实现了卫生改良与“卫民兴族”的有机结合。纵观近代西医东渐的过程，在“排斥—迟疑—接纳—改变”的过程中，南京国民政府无疑扮演着主动的角色。在这10年中，由于卫生知识普及的需要以及民族复兴要求的感召，“卫生”被赋予更多的政治含义。在胡鸿基的《大上海卫生设计意见书》中多次提及“民族复兴”一词；在卫生改良过程中，“卫生”并不是单单的医疗行为，它的背后隐藏着民族复兴的愿望，无论当权者还是社会精英都希望通过卫生的改造，改变国民羸弱的身躯，摆脱“东亚病夫”的帽子。这些由政府主导的卫生改良活动，无疑将自强的责任细化到了个人，体现的不仅仅是精英阶层对于民族复兴的参与，更体现出近代化建设过程中政府对民众的有意引导。

但不可否认的是，“限于财力，格于环境”。^{〔29〕}在卫生改良的过程中，依然存在一些不可忽视的问题。如一·二八淞沪战事的发生，对华界地区卫生改良事业带来重大打击，许多成果被付之一炬，而战后大量的修缮工作，使原先并不充裕的市政经费更加拮据，多项发展计划被迫停滞。又如在对待中西医的关系问题上，卫生局也未能科学处理，在卫生改良活动初期以中医是“旧医”，无法推进卫生事业前进为由予以取缔，后在中医界的抗争下，才得以恢复。

注释:

- (1) 华界地区卫生事业研究的代表性成果: [法]安克强:《1927-1937 年的上海:市政权、地方性和现代化》,张培德、辛文峰、肖庆璋译,上海古籍出版社 2004 年版;秦韶华:《上海市华界中小学学校卫生研究(1929-1937)》,华东师范大学 2007 年硕士学位论文;刘雪芹:《近代上海的瘟疫和社会——以 1926-1937 年上海华界的瘟疫为例》,上海师范大学 2005 年硕士学位论文;吴布林:《民国时期上海华界食品卫生监管初探(1927-1937)》,《临沂大学学报》2015 年第 2 期;甘慧:《民国时期上海卫生运动大会研究》(1928-1937),温州大学 2015 年硕士学位论文。
- (2) 《上海市政府昨日成立盛况》,《申报》1927 年 7 月 8 日第 13 版。
- (3) 沈亦云:《亦云回忆录》(下),台北:传记文学出版社 1980 年版,第 327 页。
- (4) (5) 《论我国卫生机关之缺乏》,《申报》1909 年 4 月 5 日第 12 版。
- (6) 《普及卫生思想之必要》,《申报》1921 年 3 月 23 日第 16 版。
- (7) 《大上海卫生设计意见书》,《卫生月刊》1928 年第 1 卷第 3 期。
- (8) 《胡鸿基条陈卫生与内外交关系》,《申报》1929 年 9 月 2 日第 16 版。
- (9) (10) 上海特别市政府编:《上海特别市市政法规汇编二集》,华东师范大学图书馆库藏图书,1929 年 11 月。
- (11) 《上海医院疗病近况》,《申报》1920 年 10 月 19 日第 11 版。
- (12) 《公立上海医院改归市办》,《卫生月刊》1934 年第 4 卷第 12 期,第 65 页。
- (13) 李廷安:《上海市政府指令第一四二五二号:令卫生局:为据呈报委派朱润深为市立上海医院院长并检具交接清册指令准予备案由》,《上海市政府公报》1935 年第 157 期,第 87~88 页。
- (14) 《中国公立医院呈报沪变损失请备案并恳救济》,《同仁医学》1932 年第 5 卷第 7 期,第 107 页。
- (15) 吴利国:《上海市立传染病医院成立经过》,《卫生月刊》1935 年第 5 卷。
- (16) 上海市通志馆年鉴委员会:《中华民国廿五年上海市年鉴》,中华书局有限公司 1936 年版,第 44 页。
- (17) 《第十二届卫生运动报告》,《卫生月刊》1934 年第 4 卷第 2 期。
- (18) 《十四届卫生运动明晨举行开幕》,《申报》1935 年 6 月 14 日第 11 版。
- (19) 上海市卫生局编:《上海市卫生局十年来之公共卫生设施(1927-1937)》,1937 年,上海图书馆藏。
- (20) 上海特别市卫生局、中华卫生教育会合辑:《上海市之卫生》,《申报》1927 年 7 月 29 日本埠增刊第 1 版。

(21)《个人卫生和公共卫生》，《儿童卫生》1932年第32卷第1期，第95页，上海图书馆藏，全文缩微胶卷编号：J-4282 帧-0067。

(22)《教育卫生》，《儿童教育》1932年第4卷第10期，第16页，上海图书馆藏，全文缩微胶卷编号：J-0828 帧-0319。

(23)上海通志馆编：《上海防疫史鉴》，上海科学普及出版社2003年版，第6页。

(24)上海市卫生局编：《二十年来上海卫生行政进展之概况》，1931年，国家图书馆藏。

(25)《吴淞卫生模范区学校卫生科开会纪》，《申报》1929年3月14日第16版。

(26)《卫生局整理学校卫生》，《申报》1929年4月13日第21版。

(27)《卫生局将为工人注射霍乱预防针》，《申报》1930年5月20日第14版。

(28)上海市卫生局编：《上海市卫生局十年来之公共卫生设施（1927-1937）》，1937年，上海图书馆藏。

(29)吴铁城：《廿六年元旦告市民书》，《上海民众（上海1936）》1937年第3期。