

民国时期宁波公共卫生事业发展及启示

吴美蓉 刘丹

摘要：公共卫生事业的发展状况被视为一个国家或一个地区社会进化程度的重要标尺之一。民国时期，宁波公共卫生事业在疫病刺激、社会舆论和城市建设运动的影响、民间力量积极参与等共同作用下得到较快发展。它的发展是国家职能的深化，也是政府权力的一种扩张，同时又是社会精英基于自身利益推行的结果。公共卫生事业发展如何建立有效监督制约机制、政策制定如何基于社会各阶层利益的视角，对当今依然有较强的参考和借鉴作用。

关键词：民国时期；宁波；公共卫生；动因及启示

作者：吴美蓉，宁波卫生职业技术学院公共管理与服务学院院长、副教授；刘丹，宁波卫生职业技术学院讲师。（浙江宁波 315100）

公共卫生是相对于个人卫生而言的“社会共同的卫生”，指通过有组织的社会努力来预防疾病、延长寿命、促进健康和效益的科学和艺术，主要内容包括改善环境卫生、控制传染病、对民众进行卫生知识教育、组织医护人员提供医疗服务、建立社会机构来确保民众达到适于保持健康的生活标准等。它是伴随工业革命发展起来的近代城市文明的产物，因此公共卫生事业的演进，也是城市近代化进程的重要组成部分。

一、民国时期宁波公共卫生事业的初步发展

民国时期宁波公共卫生行政管理权，长期隶属于县政府警察局。1914年成立宁波警察厅，内设卫生科，由卫生巡警负责处理公共卫生事宜。1927年宁波市政府成立后，设立卫生局，后裁并为卫生科。1929年奉浙江省民政厅令成立宁波市卫生委员会，负责管辖全市卫生事务。1931年撤市并县后改称鄞县卫生委员会，1944年成立卫生事务所。宁波公共卫生行政机构从无到有，从隶属到独立，是民国时期宁波公共卫生事业发展的一个侧面。

宁波气候湿热，加上开埠以后烈性传染病传入，宁波地区经常出现严重疫情，政府主要采取设立时疫医院、注射疫苗、举行夏季卫生运动会和卫生展览会、夏季时令病预防措施宣讲等措施，来防治疫病的流行。为了改善城区环境卫生，减少疾病，宁波政府设立清道夫负责日常环境卫生维护，并于每年夏秋季节举行大扫除运动，加强粪便收集处理，全民捕灭蚊蝇。病从口入，政府还加强饮食卫生的管理，规定“凡屠宰场、小菜场、饮食之店铺摊贩及肉类食物、清洁饮料、饮用水料与牛乳”皆在管辖范围之内。1928年连续成立2个屠宰场，规定对所屠宰的牲畜要经过严格检验，并在饮食摊贩、饮用水管理上出台了严苛的管理措施。

在公共卫生的管理上，宁波设市之后，陆续制定《公立医院暂行章程》、《中西医登记暂行规则》、《管理屠宰场规则》、《清洁道路规则》等法律法规并在城区执行，至20世纪30年代前后颁布的卫生管理法规已达30多个，基本建立起保障公共卫生事业的法规体系，这也标志着宁波开始了近代意义上的公共卫生管理。由此可见，民国时期宁波不论是在疫病防治，生活环境、饮食卫生管理上，还是在法律法规制度的建设上，均取得了一定的成就。

二、民国时期宁波公共卫生事业发展的动因

（一）疫病频发的刺激

宁波地处东南沿海，水、旱自然灾害频繁，灾害过后常爆发大规模疫病，当时传染病主要有天花、霍乱、伤寒、脑膜炎、麻疹、疟疾等，其中尤以霍乱、天花为甚。疫情直接引发了宁波各界人士对民众生命健康的担忧，进而提出了公共卫生建设的吁求。1922年社会团体群学社总干事美国人李佳思在演讲时指出：中国人寿命低，婴儿死亡率高，与美国人相比差距很大，“即在卫生讲与不讲耳”。当时甬上著名报纸《时事公报》曾刊文痛批甬城落后的环境卫生，并指出：“临时防疫医院之设立。固为夏秋间急不可缓之举，然救患于已发，不如防患于未然”，提出治本之计在于彻底根治环境卫生。1922年，镇海议会议员卓世长提出公共卫生议案并获通过，该议案云：“天下事除患于已然，不如防范于未然，或弭患于将然。此自治团体中之保健行政，必先于治疗行政也”，并提出公共卫生的预防办法。浙海关税务司安斯迺在论及1922-1931年宁波公共卫生状况时写到：“在官方和上层人士中，保健及卫生观念有了可喜的变化。官员越来越注意到生命机能与环境卫生及公众健康的关系。”疫情促使宁波各界重视公共卫生建设，使20世纪20年代以后传染病对宁波的危害大大减少。据浙海关的报告，这一时期“宁波地区的传染病，尤其是霍乱和天花，不但在数量上，而且在地域范围上都大大缩小了”。

（二）市政建设扩张的影响

南京国民政府成立后，全国基本实现了统一。“三民主义”中民族和民权基本实现，因此国民政府把中心放在国民经济恢复与建设上。当时在《申报》、《大公报》等大的报纸上经常可见“三民主义”“民生”等政论，并对“民生”思想也做了深刻的解读，而民生的重要内容便是城市建设。《大公报》也开辟《市政周刊》栏目，以便及时向民众介绍各地市政建设运动开展的最新情况。此外，南京政府开展的“新生活运动”也大大促进了城市公共卫生工作的开展。战前的新运工作“首以‘规矩’、‘清洁’两项”。“清洁”主要有夏令卫生运动、清除垃圾和污水、灭蝇竞赛等。受上述思想的影响，1927年设市的宁波也制定了相应的城市建设计划。首任市长罗惠侨在《就职宣言》提出：筹设自来水厂、设立小菜市场以及卫生设备的改善等。例如建设菜市场、第二屠宰场，开凿自流井，建立医院、公厕等公共卫生设施。并成立了专门的卫生管理机构——卫生局（后改为卫生科），专门负责宁波地区卫生事务。后在浙江省民政厅的指导下，又成立了宁波市卫生委员会，各县区设有分会组织。三十年代初期宁波在完善卫生法规建设、建立社会医疗和防疫体系、兴建公共卫生设施等方面取得了较大成就，到1936年底，一个遍及鄞县城乡的公共卫生事业体系初步建立起来。

（三）民间力量的积极参与

近代以来，政府在公共卫生事业方面的角色和职能虽不断强化，但民间社会力量依然发挥了重要作用。有学者研究指出：“进入民国以后，随着国家卫生制度化进程的不断加深，国家在救疗防治疫病方面的作用明显加强。但民间社会力量无论在临事性应对还是日常救疗方面仍发挥着重要作用。”就宁波地区而言，由于长期的重商传统以及近代宁波帮的崛起，以商人为代表的民间社会力量在公共事业发展中发挥了重要作用。1922年的《时事公报》曾称：“宁波绅士势力之大素为各处所未有，即官厅亦不得不仰其鼻息。”1920年新任会稽道尹的黄庆澜在处理遍布宁波城乡的浮屠顽疾时，由政府牵头邀请城内各绅商开会成立泽仁公会，董事会由地方官员、著名绅商组成，其中道尹黄庆澜亲任董事长。其经费来源包括道署拨款、城自治掩埋费与绅商捐款。1920年鄞县公民傅滋润创办同仁堂公墓，1921年后，宁波城区还设有永安寄棺所、鄞江四明公所、协仁义会等职司施棺掩埋事宜的社会组织。在环境卫生方面，成立于20世纪20年代的市民公会就积极参与公共环境卫生的整治。1926年，为进一步改善环境卫生，官绅联合成立公共卫生处。亦有士绅商人自行组织清道局、垃圾场等。在时疫救治方面，宁波民间力量更是不遗余力，发挥了巨大作用。如1925年大疫时，宁波江北、江东公会均设有时疫医院，医院还在《时事公报》上发布每日救治病人情况。该年慈溪士绅裘光炽、裘永沧、黄耐青、黄锦扬等均有设立时疫医院之善举，并规定：“凡抱病求治者，除不收医金外，药品由院发给，以尽善举。”

三、民国时期公共卫生事业发展的启示

首先，民国时期宁波公共卫生事业，是在艰难困苦的时代背景下发展起来的，社会民众需求与当局政府的重视是推动公共卫生事业发展和完善的重要原因。但是随着政府对医疗卫生事业介入程度的逐步加深，以及国家卫生行政体制的逐步建立，虽

是政府职能的深化和具体化，但也是政府权力的一种扩张。如果不能建立起相应的监督和制约机制，那么政府的职能往往就会以“现代化”等名目无限扩张，民众的实际需求也就很难得到真正的重视，这样一来，很多由全民买单的所谓“进步”和“现代化”成果，极有可能会偏离惠及民生的宗旨，对于普通民众来说，或许只不过是“水中月”、“镜中花”而已。

其次，通过有关粪秽、检疫的处理过程，我们可以看到民国公共卫生机制并不纯粹是出于维护健康之目的，同时也具有阶级性和种族性，也就是说，现代“卫生”虽然自有其维护健康的实际效用，但该制度的引入和推行显然亦非全然是以追求健康为唯一目的，同时也是社会各方势力角逐利益的场所，权势阶层凭借自身的财产和文化等优势，基于自身的利益，以科学和文明的名义，将个人的主张借机推行于社会公众利益和权力秩序中。因此，如何重视民众诉求，规避仅以社会上层的视角制定和推行政策的现象，对今天依然有较强的参考价值。

注： 本文系 2015 年宁波市社会科学研究基地项目《民国时期宁波公共卫生研究》（JD15MGC） 的研究成果。