

第41

801036

三十年來中國公共衛生
之回顧與前瞻

金寶善

三十年來中國公共衛生 之回顧與前瞻

衛生學

金寶善

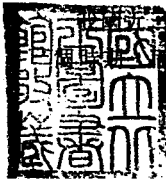
一

公共衛生為具有社會性之事業，其發榮滋長，與一國政治經濟文化之發展息息相關。凡政治經濟文化發達之國家，其公共衛生之事業，亦必有可觀。反之政治經濟文化落後之國家，其公共衛生事業，亦不能獨形進步。故對於三十年來我國之公共衛生事業，對於我國三十年來之一般情況，不可不先有一適當之認識。

最近三十年實為我國近代史上一段最重要最多變化最富有意義之時期。無論在政治經濟文化各方面，均表現莫大之變化與進步。就政治方面言，則承辛亥革命之後為求國內之統一與爭取國際上之自由平等，而有十五年之北伐及二十六年之抗戰。經濟方面則素以農業生產為主之中國，已開始步入工業化之路。至文化方面，則有五四之新文化運動導其始，中國本位文化以及民族本位文化等運動繼其後，尤呈波瀾雲詭之觀。縱觀三十年來之歷史，其遭際之艱難困苦，固屬無庸諱言，然各方面之進步，亦為不可否認之事實。或謂我國三十年來各方面之成就超過前此三百年之總和，實非過言。

在上述背景之下，我國公共衛生事業以當國步艱難之際，困扼頓挫固所不免，然在此期間所表現之進步，以視其他事業，並無多讓。值茲抗戰勝利建國方始之日，對我國三十年來之公共衛生事業，一為檢討，並就今後所應努力之方面，畧陳所見，於我國將來衛生建設上或不無裨益歟。

二



三十年來公共衛生事業之發展過程，為敘述上之便利計，可分為以北伐及抗戰為劃分三個時期之界限。

54707

一、第一期 本期包括自民初至北伐成功，國民政府奠都南京為止之一階段。在此期間處於北京政府官僚統治之下，軍閥割據，內戰不絕，致民生凋弊，經濟殘破，各種事業，均鮮進步。至醫療衛生事業，則以教會醫事機關之提倡促進，及迫於事實上之需要，尙有相當成就。考現代醫學自清季由瑪禮遜 (Robert Morrison) 郭雷樞 (Thomas R College) 派克 (Peter Parker) 諸氏相繼介紹至我國後，迄民初爲時已逾百年。教會醫院，年有增加。醫學院校亦有相當數量之設置。自民初迄北伐止，成立之醫校，計有北平協和，上海女子，聖約翰，同德，光華，東南，南通，湘雅，遼寧等醫學院，中山，北平，河南，齊魯，震旦等大學之醫學院及江西河北浙江三省立醫專。惟各該教育方針幾完全側重臨床醫師訓練，於公共衛生課程之教學，頗嫌不足。至醫院之設置，則以教會醫院所佔之比例爲最高。中華醫學會亦於民初成立，於前此成立之博醫會，同爲我國之主要醫學學術團體，對於我國醫藥科學與衛生事業之促進，均具有顯著之貢獻。至政府方面，其時北京政府內務部之下，雖有衛生司之設，但甚少實際工作表現。此期比較重要之史實，畧如下述。

(一) 鼠疫之防治 鼠疫爲急性傳染之一，於短暫之期間內，可以造成大量之死亡，且昔日無有效之治療方法，故極易引起人類之注意。民國紀元前二年東三省鼠疫流行，清廷乃派軍醫學校會辦伍連德氏前往防治，并於京師組設防疫局及衛生會。榆奉鐵路亦停止通車，復於山海關設立檢驗所，各海口亦同時檢疫。又特設奉天鼠疫研究會，此次流行，死亡者達六萬餘人。此爲我國大規模防疫工作之第一次，爲促進我國公共衛生事業之重要因素。民國六年綏遠發現鼠疫，並延及晉北一帶。幸防治工作較爲得力，死亡人口較東北爲少，計一萬六千餘人。

(二) 中央防疫處之設置 因民國六年十二月綏遠山西兩省鼠疫流行，內務部爲防止傳染病，乃令設中央防疫處，至民國八年三月正式成立。設於北平之天壇。掌理關於傳染病之研究講習及生物學製品之製造檢查鑑定等事項。關於生物學製品之製造，雖遠在一八九六年上海有牛痘苗之製造，但大規模之製造，並由中央政府經營者，則以中央防疫處之設置爲獨矢。

(三) 地方衛生機關之建立 民元前已有市衛生機關之建立，如上海公共租界工部局於民元前十三年 (一八九八) 已設立衛生處，辦理租界內之公共衛生業務。但其地爲租界，且爲外人所辦理者。至我國地方政府自辦有組織之公共衛生事業，則當以北平市第一區衛生事務所之設立爲最早，該所係

由當時之京師警察廳得協和醫學院之助，於民國十四年五月所創辦者。該所工作範圍，包括生命統計，傳染病管理，婦嬰衛生，學校衛生，工廠衛生，環境衛生，衛生教育，疾病醫療等項。此為我國政府自辦市衛生機關之始，其辦法制度，對於其後公共衛生業務之發展，實具有甚大之影響。

二、第二期 本期時間包括自北伐成功迄七七抗戰為止。為期約十年。自國府奠都南京，不久東北易幟，全國統一告成，實為我國建國圖強之良好時機。不意內有剿匪之戰，外有日寇侵東北而爆發九一八事變，內憂外患之烈，較之第一期有增無已。但我政府雖處此嚴重情勢之下，仍力謀建設，十年之間，各種行政均有顯著之進步，醫藥衛生事業，亦多有發展。本期增設之醫學院校，計有中央大學醫學院，孫逸仙博士醫學院，中正醫學院，廣西福建兩省立醫學院，及山東陝西二省立醫專等校。若干醫學院，已增加公共衛生課程之講授。如協和醫學院，上海醫學院，及同濟大學等校，均有衛生科之設。關於醫藥衛生之研究機關，設立者有中央衛生設施實驗處，雷士德研究所，及上海自然科學研究所等機關。惟其中除中央衛生設施實驗處外，餘均為外國財團所設置。博醫會及中華醫學會二學術團體亦於民國二十一年四月十五日合併為中華醫學會，其下復陸續增設各種專門委員會。各種專門學會亦相繼成立，如中華公共衛生學會，中華結核病學會等，均於此期間建立，對於我國公共衛生問題之探討與著述，亦漸增多，本期重要公共衛生事業，約如下述：

(一)中央衛生機構之建立 國民政府鑒於公共衛生事業之重要，乃於民國十七年增設衛生部，於是年十一月一日正式成立。根據中央政治會議第一六三次會議通過之衛生部組織法，衛生部內部設總務，醫政，保健，防疫，統計五司，其後復陸續增設中央醫院，中央衛生試驗所，西北防疫處，蒙綏防疫處，麻醉藥品經理處，公共衛生人員訓練所，及各海港檢疫所等機關，中央衛生行政機關體制，漸形完備。

(二)衛生行政系統之確定 衛生行政為新政中之新興部門，民十七以前尚無一定制度，十七年十二月一日國民政府公佈全國衛生行政系統大綱。規定省設衛生處，市縣設衛生局，未設市之省會，其衛生事宜由衛生處直接處理。各市縣衛生局及衛生業務直接由衛生處處理之。省會就其轄境內依自治區劃分若干區，處理衛生事宜。衛生行政建制，至是始告確定。其後雖迭有所變更，並未盡依本大綱之規定，然其精神，則仍屬一貫。

(三) 海港檢疫之收回 遜清同治十二年(一八七三)因暹羅馬來一帶霍亂流行，並波及我國上海廈門等地，死亡甚衆。當局爲防止疫勢蔓延開始辦理海港檢疫工作。由當時海關監督英人赫德氏(Robert heart)於各口岸派醫師十七人(其中十六人爲外人我國醫師僅黃寬氏一人)檢查入口船隻。是爲我國委託外人辦理交通衛生之始。直至民國十九年始由衛生部交涉收回。於上海設海港檢疫總管理處，統轄海港檢疫事宜，并於各重要海港設置檢疫所。由客卿代辦垂五十餘年之海港檢疫，至是始告收回。

(四) 衛生研究實驗機關之建立 衛生技術爲衛生行政之基礎，爲求公共衛生事業之發展及效率之提高，衛生技術之研究，絕不可忽視。政府爲促進衛生技術研究，特於民國二十一年九月，於全國經濟委員會之下，增設中央衛生設施實驗處，分設細菌檢驗，化學藥物，生命統計，婦嬰衛生，衛生教育，工廠衛生，衛生工程等系，從事於我國各種衛生問題之研究實驗。旋改稱衛生實驗處，是爲我國衛生技術研究實驗之最高機關。自該處成立迄七七抗戰，雖爲時不及五年，然對於我國流行病之研究，城市鄉村衛生設施之實驗，生命統計制度之實驗，以及婦嬰衛生學校衛生之促進，均已若干之成就。

(五) 衛生技術人員之訓練 衛生部爲訓練助產人材，首於民國十八年設立國立第一助產學校。其後衛生署爲訓練臨床及公共衛生護士，復於二十一年設立國立中央護士學校。二校均爲國立同性質學校之第一所，開醫事職業教育之先河。後因學制變更，始改隸于教育部，爲改進我國醫事教育，衛生部十八年會同教育部設立醫學教育委員會，旋復增設助產護士等教育委員會。該會等對於醫學教育之改進，如學制之釐訂，課程標準之訂立等，均有甚大之貢獻。至二十二年七月，衛生署復舉辦公共衛生醫師班，訓練公共衛生醫師以應各地需要。後擴充爲公共衛生人員訓練所，以訓練各種衛生人員。

(六) 頒行中華藥典 世界主要各國均有藥典之頒行，以爲全國藥品製造鑑定應用之準繩。並定期修正增益，以適應藥學之進步。我國衛生部成立後，即從事中華藥典之編訂至十九年編製完成，於同年五月十五日令行，是爲中華藥典之第一版，舉國便之。

(七) 省衛生事業之促進 在第一期各省均尙無衛生專管機關之設立。本期經中央協助各省成立省衛生專管機關者，共有七省。浙江湖南甘肅寧

夏青海等五省均設衛生實驗處，江西設全省衛生處，陝西則有衛生委員會之設。至省轄衛生事業機關，至抗戰爆發為止共五十二單位，其中包括省立醫院十五所，省立傳染病院三所，省立衛生試驗所三所，其他衛生機構三十一所。

(八) 市衛生事業之促進 北伐以後，各大城市相繼設市。依市組織法，各市得設衛生局，主持衛生事宜。惟各市衛生局之設，時置時撤，至不一致，亦有設衛生事務所者，至抗戰前夕，市之已設衛生局，或衛生事務所者，計有南京，上海，北平，天津，廣州，杭州，南昌，等七市，市轄衛生事業機關共有八十二單位。其中包括市立醫院十四所，傳染病院六所，衛生試驗所二所其他共六十所。

(九) 縣衛生事業之促進 關於縣衛生工作之實驗，私人學術團體方面，如中華平民教育促進會，於民國十八年，已開始在河北省之定縣作縣衛生工作之實驗。旋衛生署於南京之湯山，上海市衛生局於上海之吳淞，高橋，以及各地公私學術機關團體亦相繼在各地推行鄉村衛生工作。惟泰半均屬於實驗性質。至二十一年十二月第二次內政會議通過「依照各地方情形，設立縣衛生醫療機關，以為辦理醫藥救濟及縣衛生事業之中心案」。繼又於二十三年四月九日舉行之衛生行政技術會議，通過縣衛生實驗方案，縣衛生事業之推進乃有所依據。至抗戰開始時，各縣之已設立衛生院或縣立醫院者，計江蘇三十五縣，浙江十四縣，江西八十三縣，湖南十四縣，山東二縣，河北一縣，陝西九縣。

(十) 西北及邊疆衛生事業之促進 西北及邊疆各地，資源豐富，而人民生活甚苦。衛生署為配合中央開發邊疆，建設西北政策之實施，及改善西北及邊疆人民生活計，首於二十三年設西北防疫處於蘭州，二十四年增設蒙綏防疫處於綏遠，二十五年復於綏遠設蒙古衛生院以促進西北及綏蒙一帶之醫療防疫工作。西北及蒙綏兩防疫處為適應西北一帶居民需要，並兼辦獸疫防治工作。

三·第三期 本期所包括之時間自七七抗戰起至三十四年抗戰勝利止，歷時八年有餘，完全處於戰時狀態之下。沿海省市，大部淪陷，敵騎所至，破壞隨之，所有被敵侵佔省市原有衛生事業，大部停頓。原有設備，損失甚重。惟內地各省市則以政府西遷人才集中後方，衛生事業，因而獲得發展之機會，醫事教育機關，亦續有擴展。新成立之醫學院計有貴陽醫學院，西北

醫學院，及江蘇醫學院等校。醫學學術團體之活動，則以戰事影響，不無減色。研究機關之增設者，則有衛生署之西北衛生實驗院，中央大學研究所之醫學部等，中央研究部亦成立醫學研究所，一般言之，此期之學術活動，較為低落。但並未停頓，仍有少數專家利用退居後方之機會，埋頭於西北西南若干地方衛生問題之研究。如對於瘧疾黑熱病斑疹傷寒等病流行學上之研究，均獲有相當成就。關於四川嘉定一帶「痺」病之研究，亦為近年相當重要之工作。至本期主要衛生事業，可概述如次。

(一) 衛生政策之確定 第一期之公共衛生事業，並無政策之可言，至民國十七年衛生部成立以後，衛生政策亦尚未具體確定，至民國二十三年衛生技術會議時，已有實施公醫制度之提案。民國二十九年中央五屆八中全會，通過實施公醫制度案以後，推行公醫制度，遂成為我國衛生行政之基本政策，衛生署秉承國策，對於公醫制度之推行，當即積極促進。自三十年起，政府特撥推行公醫制度經費，由衛生署派遣推行公醫制度人員，分赴各省市衛生機關，積極策動推進。惟實施公醫制度之條件，首先應有實施公醫制度之機關，故衛生署之初步計劃，即以普及省市縣鄉鎮各級衛生機構以為將來實施公醫制度之準備。

(二) 省衛生事業之促進 第二期已有七省設置衛生專管機關，但其組織名稱，極不一致。至二十九年六月二十一日行政院公佈省衛生處組織大綱，規定省衛生處下得設省立醫院及衛生試驗所，初級衛生人員訓練所衛生材料廠等機關。各省制度，漸趨一致，至抗戰勝利止，全國已有十六省衛生處，省轄衛生機關共有二四四單位，其中包括省立醫院五十三所，省立傳染病院七所，衛生試驗所十所，其他共一百七十四所。

(三) 市衛生事業之促進 抗戰以後，沿海各大都市，相繼淪陷。後方各城市人口陡增，對於衛生設施之需要日殷，相繼成立衛生機構。至抗戰勝利為止，各市於本期內設置衛生局或衛生事務所者，計有重慶，成都，自貢，貴陽，昆明，西安，蘭州等七市。市轄衛生機關共二十四單位，包括市立醫院，市立產院，傳染病院共十所，其他機關十四所。至於戰時已增設衛生專管機關，嗣以戰事影響而撤銷者，計有衡陽桂林二市。

(四) 縣衛生事業之促進 各縣於第二期已設衛生院及縣立醫院，共二四一縣。戰時後方各衛生院年有增加，至二十九年五月十八日，縣各級衛生組織大綱公佈施行，衛生院之增設益多。中央為補助財力不足縣份增設及充

實衛生院，於三十三年規定補助辦法，是年領受補助費者共一〇一縣，三十四年仍繼續辦理，並將補助費數額增多。至抗戰勝利時止，除收復區不計外，各省已設衛生院者，達九七八縣。

(五) 加強西北及邊疆衛生設施 關於西北及邊疆衛生設施，除原有機構外，衛生署復於二十八年設置西北衛生專員辦事處於蘭州，以就近輔導西北各省衛生事業，以後又陸續增設西北醫院及西北衛生人員訓練所以為西北醫療事業中心，及訓練西北衛生幹部人才。至三十三年又將西北衛生專員辦事處改組為西北衛生實驗院，從事西北衛生問題之研究實驗。至邊疆方面，於西康境內設有西昌，會理，富林，雅安四衛生院。蒙古衛生院則於三十二年改組為伊克昭盟及烏爾察布盟二衛生所，寧夏之阿拉善旗亦增設衛生所一所，分別辦理綏蒙及寧蒙之衛生事宜。

(六) 戰時衛生工作之推進 早於抗戰爆發之前，政府鑒於中日關係日益緊張，救護工作不可不早為準備，遂由衛生署於二十六年春制定非常時期救護綱要，通令施行。及抗戰開始，乃於二十七年春成立醫療防疫總隊，辦理醫療防疫以及一般救護工作。同年復於長沙設立戰時衛生人員訓練所，以訓練戰時衛生工作幹部。此外又組織防疫大隊，協同國際聯盟派遣來華之防疫團辦理戰區防疫工作。至二十八年因後方公路交通日趨重要，沿途缺少衛生設施，因而創辦公路衛生站以應需要，最多時共達七十餘站，分佈於各重要公路沿線。其後又協助軍醫署組設抗瘧隊及流動輸血隊，分赴各戰區辦理軍隊抗瘧及輸血工作。

三十年來公共衛生事業演進之概況，吾人已就各期具有足以代表一般趨勢之史實，畧為說明。總結三十年來我國公共衛生事業之經驗，吾人可獲得下列數點認識。

(一) 三期公共衛生事業，第一期之成就殊少，第二期已有顯著之進步，第三期雖處於抗戰期間，政府財力空前困難之際，公共衛生事業仍有甚大之發展，可証惟有在一統一而有強有力政府之下，行政方能進步。第一期處於北京政府統治之下，吾人自不能寄以過大之期望。

(二) 在第一期政府根本無衛生政策之可言。公共衛生事業亦少有建樹。至衛生部成立，衛生政策乃逐漸形成。於國民政府設置衛生部之命令內，已明示衛生行政之中心任務。其後因受美國蘇聯等國關於公共衛生思潮之影響，公醫制度漸為我國衛生界之多數人之所主張，至中央五屆八中全會通過

實施公醫制度案，我國衛生政策，遂益具體化。

總之三十年來我國公共衛生事業之成就，較之先進國家雖遜為落後，其成績亦瑕瑜互見，然持平而論，在此期間，我國公共衛生事業已獲有顯著之進步，則為不可否認之事實。除前舉各項史實外，他如一般國民衛生知識之進步，衛生從業人員之增加，均可証前項論斷為不謬。

三

迺者抗戰業已勝利結束，所有不平等條約，亦已取消，我國國際環境之優越，洵屬前所未有。舉國上下果能把握時機，努力建設，則建國大業，必可早日完成。公共衛生事業在此種環境之下，如能遵照既定政策積極策進，亦將展開歷史上嶄新一頁，殆可斷言。關於今後公共衛生事業所應努力之方向，爰就個人所見，畧述如次。

一·衛生設施應力求充實 我國收復區原有衛生設施，因敵偽之破壞，損失至為嚴重。後方各省市，近年雖有相當發展，然以戰時人力財力之限制，其設備能合於標準者為數甚少。至為基層衛生組織之鄉鎮衛生所，不惟數量過少，質量尤形低落。故今後衛生設施，除當力求普及外，尤當注重充實已有之機構，充實其設備，使合於現代之標準。提高其工作能力，使能善盡其保衛人民健康之責任。至今衛生工作之重心，當如下列。

1. 推行婦嬰衛生，以保障產婦嬰兒之健康，減少產婦嬰兒之死亡
 2. 進行學校衛生，以保障學齡兒童與青年之健康，改善兒童與青年之體格。
 3. 推行勞工衛生，以減少疾病災害死亡，增加生產效率，促進經濟建設之發展。
 4. 加強傳染病管理，以逐漸撲滅傳染病之流行，減少由傳染病所招致之大量死亡。
 5. 推廣環境衛生，以改善人民生活環境，減少人民患病之機會。
 6. 普及衛生教育，以提高人民衛生知識，增加其對於疾病之警覺性，使人人能享受健康之生活。
 7. 擴大醫療救濟，增加醫療設備，使病者能獲得適當之醫療。
- 公共衛生業務，頗為廣泛，然我國當前最重要問題為急慢性傳染病之流

行，婦嬰衛生之不講求，環境之不潔，學校與工廠衛生設備之不週及人民衛生知識之低落，今後十年內之公共衛生業務，竊意當以上舉數項工作為重心。

二、公醫制度應澈底實施 公醫制度之要義，在以政府力量辦理一切醫療衛生事業，排除營利性之私人經營，而免費為全國人民服務。蓋此種事業，由政府經營，可以根據合理之標準為妥善之分配，及最有效率之利用。可以避免私人營業自由競爭，分配偏枯，不均，及浪費之弊。且近代醫學分科日精，一人之力，不易兼長，診療設備，亦日益複雜，尤非私人力量所易購備，故就現代醫學本身發展程度言，亦已不適於私人經營方式。此與昔日之家庭手工業已為今日工廠機器工業所代替，其理正復相同。抑有進者，在私人經營制度之下，富有者，雖輕微疾病，往往為過分之利用。在無力負擔醫藥費者，雖患重篤疾病，亦無從獲得適當之醫療，於整個民族言，不啻為一種生命之浪費。吾人尤應瞭解，推行公醫制度之結果，直接受益者雖為個人，而間接獲益者，則為整個國家民族，蓋公醫制度之實施，可以普遍提高人民健康水準，以充實國防及生產力量也，我國於此次戰時，已深感精壯兵源不足之苦。為改善國民體格，尤有澈底實施公醫制度之需要。

三、衛生工程應大量舉辦 衛生工程中如給水工程下水道工程等，均為預防腸胃傳染病之重要措施。我國近年霍亂迭有流行，而傷寒痢疾流行之普遍，幾於無地無之。根據各地經驗所示，凡給水及下水道設備良好之都市，腸胃傳染病均鮮發現。即非由飲水所致之疾病，亦有連帶減少之趨勢。衛生工程與人民健康關係之密切於斯可見。我國自遼清光緒五年創辦自來水於旅順以來，迄今將近七十年，而各地之已有自來水設備者，仍祇限於少數城市。下水道之設備，即各大都市亦欠健全。為保障人民健康計，衛生工程之興辦，實為公共衛生工作中重要之一環。至低應於二十四年內使五萬人口以上之城市均有自來水及下水道設備。人口不足五萬之城市及鄉村亦應完成安全給水設備。

四、衛生技術應提高水準 公共衛生事業為科學技術之應用，一切設施，均以醫藥衛生科學之成果為基礎。每一新技術之發明，每一新藥之引用，均足以促進衛生事業之進步。英美各國醫藥衛生科學之發展，日新月異。此次大戰期間之收穫，尤為豐碩。如美國士兵於此次大戰期間之疾病死亡率，尚不足萬分之六，比第一次大戰期間之疾病死亡率，減低百分之九十五。此

種成就，洵屬驚人。我國醫藥衛生科學之落後，無庸諱言，欲期今後之進步，非認真學習新技術，應用新技術不為功。尤望我從事公共衛生工作同志，以迎頭趕上之精神，努力於我國公共衛生問題之研究實驗，以提高我國公共衛生技術水準，增進衛生工作之效率。

抗戰勝利之後，我國公共衛生事業已發展至一新階段，吾人欲使公共衛生事業對國家民族有更大之貢獻，對人民為更大之服務，則上述四者，竊意當為我國公共衛生事業今後努力之基本方向，願如何方可以促其實現，則又有若干不可不先予注意之條件，應求政治上之安定一也。應為有計劃之推進二也。應大量培植醫藥衛生人才三也。應建立衛生器材工業四也。蓋非政治安定，衛生事業，無順利發展之環境。非為有計劃之推進，必致步調失序，發展難期均衡。非有大量人才，無從獲得大量幹部。非有衛生器材工業，則悉賴國外輸入，一切俯仰依人，無從獨立發展。上述各點之重要，三十年來之痛苦經驗，可為佐証。故此種問題之解決，確屬衛生建設之先決問題，而為吾人所首應解決者也。抑有進者，此次大戰結束之前，聯合國為統籌遭受戰禍各國之善後救濟工作，因而有聯合國善後救濟總署之設，以協助各國之救濟與復興。我國向善後救濟總署申請之救濟物資，醫藥一項，計重七萬四千餘公噸，共值美金六千六百餘萬元。其中包括醫院六百六十所，分為五百床位，二百五十床位，一百床位，五十床位四級。婦嬰保健所及產院五百五十所，醫療防疫隊十隊，衛生試驗所十一所，衛生人員訓練所五所，製藥廠三所，及生物學用品製造所四所，所需之設備器材。將於今後一年餘之時間內陸續運華。吾人果能妥為利用，我國衛生設施，必可頓改舊觀，對於將來之衛生建設工作，更具有甚大之助力，與尤不待言也。



州五年七月十一日
衛生署日發