

俞松筠編著

衛生行政概要

正中書局印行

卷 上

第一章 衛生行政的意義

衛生行政爲行政之一部門。

所以凡屬行政的含義，行政的條件，行政的效果，在衛生行政的研究與實施上，均須加以認識與注意。我們要明瞭什麼是衛生行政，即須先將什麼是行政認識清楚。

【何謂行政】 行政的根本意義是管理，是公共事務的管理。但凡一個公共性質的組織，大至聯合國小至公司學校，其一切事務的規畫，執行考核等等，都可以稱作行政。但我們尋常聽見「行政」二字，必然聯想到國家及政府，似乎行政與國家及政府是不可分的。這又是什麼緣故呢？原來在政治的立場上，所謂「行政」，乃是「政府官吏推進政府功能時之行動」。政治學家古德諾 (Goodnow) 以爲行政乃執行國家意志的一種政府功能。「行政學」之成爲一門獨立的學問，便

是基於管理各級政府的需要；而其研究的對象，亦遂偏重於政府的職能與官吏的任務。由此可見「行政」一詞有廣狹二義；以此視作一種人類活動，就廣義說，其主體不限於政府與官吏，其對象則為種種特定的人與事；就狹義說，其主體限於政府與官吏，其對象則為一般的人與事。

我們現在講衛生行政，是拿這一項活動當作一種國家意志的執行與政府權力的運用看待的，所以乃從狹義立意，與通常所稱「財務行政」、「軍事行政」、「教育行政」等並行的。

【衛生的涵義】 衛生行政，對於其他各種行政說來，自成一個範圍。這範圍是什麼呢？換句話說，即是衛生行政之為政府職能，其內容其目標是什麼呢？在此我們使須對「衛生」二字，略作解釋。

我國古籍中，「衛生」二字最早見於莊子庚桑楚篇。庚桑楚云：「夫至人者，相與交食乎地，而交樂乎天，不以人物利害相撓，不相與為怪，不相與為謀，修然而往，侗然而來，是謂衛生之經已。」此所說乃是「養生」的原則；但是從哲學上看來，又是生活態度的一些標準。其後道家講「衛生」皆不出此範圍。晉詩人謝靈運有句云：「衛生自有經，息陰謝所牽。」這是莊子的註解；由此註解，可見得道家所謂「衛生」與道家的全部人生哲學一樣，乃是消極的而非積極的。明清醫籍中，亦見

「衛生」一語，這自然是從道家書中襲取的。（原來中國醫學的發展，與道家很有關係。）不過其含義則是偏於醫藥，範圍又更狹小了。如今我們以「衛生」二字為術語，乃是從日本移來的。日本人以「衛生」譯西文的 Hygiene。也許這兩個字還是借用我國的成語，但其含意則是 Hygiene 的含意了。

Hygiene 原出希臘文之 Hygieia，為神話中司健康女神的名字。學者以此字為語根，轉變成一種學術的名稱，原意便在此。此學術為保衛人類健康的學術。所以字典上解釋 Hygiene 為「健康學理」；德文譯此為 Gesundheitslehre，在中文即為「健康學」或「保健學」。因此亦有人主張以「保健」二字替代「衛生」。

於此已可明瞭「衛生」二字的意義。今日我們所說的「衛生」，不是消極的防治疾病，而是積極的保障健康，增進健康；不是短視的「保衛生命」，而是根本的充實生命，發展生命，使其儘可能的不脫於健康狀態。

衛生又有「個人衛生」與「公共衛生」的區別。「公共衛生」又稱「社會衛生」。此一概念萌芽甚早，但發展成爲一個名稱，成爲一種專門學問，還是不久以前的事。自從「公共衛生」一

學成立以後，人類衛生事業的內容，便有很大的變化，而其效果亦陡然增大。這也是人文進步的自
然結果。從前人類以爲身體是個人的，健康是個人的，所以衛生當然也是以個人爲主體。現在，（一）
我們的社會觀念發達了，社會思想進步了，我們知道人與人彼此關係非常密切，彼此影響非常繁
多，要改進人類生活，不能僅從各個人着想，却必須從社會全體着想。爲保障健康，我們在個人講個
人衛生，對於社會全體，却非講「公共衛生」不可。（二）我們的醫學日益昌明，衛生觀念日益充
實。由於認識衛生之不能與環境分離，乃不能不講求環境衛生；由於傳染病研究之闡明傳染原理，
乃知鄰人的疾病可以引起我的疾病，在衛生的立場上，我與鄰人是利害一致的。所以講衛生就須
講大家的衛生，而不能以單獨講個人的衛生爲滿足了。

【衛生行政的定義】 公共衛生的觀念，很容易與政府權力發生關係。因爲衛生既然不僅是
個人的事，而且是大眾的事，政府代表大眾的意志，要爲大眾謀福利，或者要借重大眾的力量，使大
眾免於貧弱危亂，當然須以公共衛生爲政治上的一個重要課題了。反過來說，公共衛生的推行，也
非依託政府權力，不易收到最大效果。

在事實上，政府之積極管理有關人民健康的事務，即在文明先進國家，也是爲時未久，而且可

以說是公共衛生觀念發展與技術增進的結果。不過自從政府注意到公共衛生而用力加以推行以後，公共衛生學術之進步，幾乎有一日千里之勢，這一點也是不可否認的。

今日的衛生行政，便是根據這樣一種背景而成立的。至此我們可對「衛生行政」下一定義如後：

「衛生行政是根據國家意志，以保障並增進全民的健康爲目的的政府活動。」
就此定義再加詮釋：

(一)衛生行政乃是政府活動。這是根據狹義的行政觀而得的結論。政府將保障人民健康認爲本身的責任，於是訂立種種有關衛生的法規、方案，組設許多推行衛生的機關、人員，舉辦許多有關衛生的事業。說得更詳細一點，所謂政府活動，它有下列幾個特徵：一、它有各級機關爲行事中心，此等機關，上下相承，彼此相繫，其立場是一致的。我國的衛生行政機關，在中央有衛生署，在省有衛生處，在市縣鄉鎮有衛生局、衛生院、衛生所。二、所有機關，均設各級官吏，以爲行事主體；官吏爲行政工作的實際執行者。衛生機關也和其他機關一樣，設有各級衛生官吏，其中有一部分是普通性質的，有一部分則是專門性質的，即是專長於醫藥衛生技術的。三、國家因人民而成立，政府爲人民

而活動，所以政府行事，大體上乃以人民爲對象。辦理衛生行政，因此決不是辦理衛生機關，或空設若干衛生官吏，而是爲了人民，應當考慮人民的需要，以決定一切設施一切的。四、政府行事，必有一定的規制，一定的步驟。換言之，即有各種法令規章方案等等，以爲準繩。所以在衛生行政上，對於各級機關，有各級機關的組織法規；對於各種醫事人員，有各種醫事人員的管理規則；對於醫藥衛生各種實際業務，各有特殊的法令，以資獎勵或管制。

(二) 衛生行政以保障及增進全體人民的健康爲目的。政府之任務，一言以蔽之，爲保護人民，使能得到安全與幸福。在此要求之下，保障健康與增進健康，無疑爲最要的一點。衛生行政之目的即在於此。不過保障健康與增進健康手段很多，譬如發展國民經濟，改善民生計，充實人民一般生活條件；或者發展國民教育，提高人民知識程度，使其明瞭衛生的重要；或者在整個政治上能到達理想的地步，使得社會秩序安定整齊，人民無顛沛流離或朝夕驚恐之苦；結果亦可有助於健康。所以保障健康與增進健康並不完全依靠衛生行政，不過衛生行政特別的以此爲其使命所在；在責任上與方式上，比之其他各種政府機能，是更直接與人民健康相關的。自然我們也不能忘記各種機能應互相聯繫；在一個總的目的之下，衛生行政與行政的其他部門是不可分離的。

此外，還有幾點很重要的意思須加闡說。

一、人民健康爲保持國家力量，發展民族文化的基本條件。我國今日之弱，弱在國防無設備，弱在資財太缺乏，弱在教育不普及，尤其弱在人民體格之衰頹。林則徐在百年前，爲禁鴉片，曾有幾句極警闢的話，說鴉片不禁，則數十年後，「非特無可籌之餉，亦且無可練之兵。」國民體格衰頹，其結果就是一個普遍的「弱」字。所以健康一事，實在太重要了；凡屬賢明政府，無不竭力注意於其人民的健康的。

二、政府注意人民健康，是要注意到全體人民，不是只注意到少數人。只有使得人民普遍健康，才可保證國家民族的免於衰亡。所以衛生行政的對象，包括全體人民，不分老幼貧富，不計階級地位。在目前的社會制度之下，人民的健康機會非常不平等，一個工廠的廠主可以藉工人的工作而享受一切衛生上的便利，而工人則不斷的在工作中毀壞他的健康。政府爲消除此種不合理的現象，所以要訂立勞工法規，推行工廠衛生；對於一般人民，又有公醫制度的施行。我國公醫制度方在發軔，其立意便是欲盡政府力量，使衛生機會遍及於全體人民。

三、「健康」的意義，消極的是避免疾病死傷，積極的是改進體格，延長壽命，從而提高工作效

率，這是就個人說的。就全體人民來說，則人民的健康，為減少疾病率死亡率，改善民族素質，延長平均壽命，從而使社會上一切工作一切活動都呈姿態活潑，精神飽滿的氣象。衛生行政在消極方面應當排除足以妨礙人民健康的種種因素，在積極方面，應當安排或助長足以裨益人民健康的種種因素。

四、我們對於人民的健康，既欲加以保障，更欲使之增進。保障是對目前說的，增進是對將來說的。衛生行政的目的，一則要使人民沒有疾病，沒有夭殤，大家活得很快活，很久長；二則還要使種族由弱變強，由強變為更強；要使民族素質由劣變優，由優變為更優。譬如，假定以身長為衡量標準，又假定現時平均體高為一六〇公分，我們可以藉衛生之力，在三百年五百年之後，增加到一六五公分。又如我們平均工作年齡為二十年，藉衛生之力，可以使之增至三十年四十年，這便是增進的最大目標。不過增進與保障也是不可分的，增進當從保障開始；增進通常都是一種漸變的形態。所以無論保障或增進，眼光雖然可以放在將來，事情却是現在就要做的。

五、欲達到目的，須採取適當的手段。衛生行政的手段，一方面是對於各種有關衛生事項施行管理，例如考核各種醫院診所的工作，審查醫師護士的資格，限制不合格醫藥人員的開業，檢驗市

上銷行的藥品，施行檢疫手續，施行傳染病管理等等。另一方面是直接舉辦或督促舉辦各種有關衛生的事項，例如開設醫院療養院，訓練醫事人員，設立婦嬰保健機構，改善飲水設備及污物處理，推行工廠衛生，舉辦生命統計，提倡衛生教育等等。

(三)衛生行政須根據國家意志 「國家意志」是個抽象的名詞，很難說明透徹。我們現在分開幾點來解釋一下：

一、一國之立，皆有其立國的基本原則。我國以三民主義為立國的根據，而三民主義的精髓為「民治」「民有」「民享」，所以「民治」「民有」「民享」為我國立國的基本原則。一切行政均須與此原則不相違背。

二、政府推行國家政治，必有一定的政綱與政策。衛生行政當根據此種政綱與政策，以此為實踐一切的指針，然後方不致錯亂步驟，而收得最完美的效果。

三、行政以法令為規範，法令亦是國家意志之表現。衛生行政須不違反或抵觸國本的基本法令。根本法不必說了，其他具有統攝性質的國家法令，也是一樣須依循不背。例如戰時動員法令，其施行範圍遍及於一切機關人民的，在衛生行政方面也不能不接受。又如一般的人事法規會計法

規，在衛生行政上和其他方面一樣須要遵守。

【附言】本書即根據以上的認識，說明衛生行政的歷史現況及其應具的內容大概，並就若干重要問題加以檢討。上文說過衛生行政與公共衛生關係非常密切，公共衛生原是一種衛生業務，與行政性質不同；但此等業務多半是需要行政機關舉辦或督促舉辦的；而在行政的立場，除了「管理」之外，也有舉辦的義務，所以本書於闡述衛生行政機構的種類，職能以及相關諸項問題之外，並就公共衛生的範圍，一述衛生機關應舉辦的事情。

第二章 衛生行政的歷史

從政治制度發達史上看來，衛生行政在政府功能上佔有地位，還是最近的事。原來在古代國家，政府的任務偏在消極方面，只求對外能抵抗侵略，對內能消弭災患就夠了。「衛生」是個人的事，政府可以無須過問；政府對於醫藥的事，偶或注意，也不過是枝枝節節的解決一些片面問題，或供給一部分人的需要而已。講清潔，防瘟疫，亦是如是，並不具有近代衛生行政的觀念。在另一方面，衛生的學術不够昌明，衛生的觀念大體上也僅限於以個人為對象，以醫療為範圍。雖然也講保養，

講鍛鍊，却多失之於玄虛或浮淺，更不必說打入行政的地域了。洎至實業革命發生以後，社會狀況起了很大的變化，公共衛生的客觀需要日強，公共衛生的觀念也就愈來愈明確。此時民主思想既極發達，在醫學上復有許多燦爛輝煌的發明接踵而起，公共衛生價值愈顯著，範圍愈廣大，因此迫使政府對此擔負責任，而衛生行政乃蔚然在政府職務上居有相當的地位了。近代衛生行政——即是我們所講的衛生行政，便是這樣建立的。

【西洋衛生行政略史】 衛生行政的來歷既如上述，我們就早期歷史上看衛生行政，自無怪僅有零星的事蹟或斷片的記載。西洋文化最早發達在地中海一帶。據說在四千年以前住居於愛琴海的民族，是最早知道注意衛生的民族；根據古代遺物的考證，當時住居在克里特島的密諾安人，早已知道家宅中通氣保溫以及採光等事的利益，並且知道溝渠裝置與水道流通對於羣居生活是必要的。同時他們也常常舉行團體遊戲及個人競技，足見他們是非常愛好戶外運動的。後此約一千五百年，希臘文化大盛，而希臘文化的特色，有一點便是重視體格，重視健康。我們可以相信，希臘人注意身體健康的風氣，是舉國皆然的。古代埃及人有強迫保持個人清潔，禁食有害食物的命令。此種命令多由巫醫宣達衆人，而此等巫醫，實可視為當時統治者轄下的衛生官。及至羅馬時

代，在公共衛生設施上有種種進步的成績，例如自來水浴場暗溝等，至今尚有遺蹟可尋；墳墓規則，建築條例，市場規制等，也有成文可考。當羅馬政府權力強盛的時候，並且將各種衛生法令由中央推行到帝國所屬的其他地區，所以影響很不小。可惜羅馬帝國滅亡以後，歐洲文化使人於黑暗時期，衛生習慣破壞，衛生設施也多湮沒或毀棄了。

古代希臘及羅馬人之所以注意個人衛生與公共衛生，推測起來，大概不外乎下列三個原因：（一）欲求增加身心的安適，（二）有喜愛運動的民族性，（三）以有組織的體育活動作為軍事訓練的一種方法。

自羅馬帝國滅亡以迄於文藝復興，此一長時間內，社會秩序紊亂，人民思想銅蔽，大家對於衛生或健康，都抱着一種漠視的態度。可是即在文藝復興時期以後，遲到十六、七世紀，所有官辦的衛生工作，也祇見到為防止鼠疫、痢疾、傷寒以及其他時時流行歐洲的傳染病的一些零星措施而已。當時之防制疫病，大抵是中央政府與地方當局共同辦理的。例如一六二九年，英國政府與倫敦市政當局為防止鼠疫之由歐洲大陸蔓延入境，曾有種種在衛生行政歷史上具有重大意義的舉措。是年十月，英國政府對倫敦當局發布一種防疫規程，其中規定應辦事項有檢疫、旅客管理、疫病房

屋處理，以及一切娛樂社交的團體活動之取締等。英王查理一世並且建議醫科學校注意此事，研究防止傳染的妥善辦法。但海港檢疫制度之施行，則早在此次疫病發生前二百餘年即已開始。

我們當在此地一述檢疫制度的來源。檢疫所應用者，爲「隔離」原理。防病用隔離方法，似乎創自猶太人。十字軍東征時，最先採用隔離方法，其所防者爲麻瘋。當時麻瘋在歐洲各地甚爲流行，而用隔離法防止麻瘋的蔓延，則頗著效果。所以在十三世紀時，歐洲北部就施行着一種利用隔離原理以防麻瘋的完善辦法。至十六世紀末葉，麻瘋使減少至不復爲歐洲的禍患了。其次是防制鼠疫的隔離辦法。十四世紀時，歐洲鼠疫流行，死者達二千五百萬人，佔當時全部人口四分之一。威尼斯首先舉辦海港檢疫，即在一三四八年，規定凡來自流行疫病地方之入口商船，一概不准攏岸。一三八三年，馬賽設立第一個隔離所，凡來自有傳染病可疑性船隻之旅客，均須在口岸隔離四十天，然後方准入境，其船隻及貨物，則須加以消毒。「檢疫」一語，西文曰「Quarantine」，原意爲「四十天」，便是這樣的來源。威尼斯於一四〇三年亦實行此種方法。英國在十六世紀時，流行鼠疫，倫敦一地，死者七萬人。當時（一五四三年）曾採取隔離患者及清除房屋的辦法。到了一六二九年，乃以前事爲鑒，積極加強隔離措施。

但是直到十八世紀末葉爲止，所有一切公共衛生工作，都是零星而無系統的。有人以爲公共衛生之進步，其所以如此遲緩者，乃是愚昧、迷信及自私三者交相作用的緣故。這說法太空洞，而且也只說到一部分。我們從歷史上看到，十九世紀公共衛生之發達，亦即行政當局對於衛生工作之積極負責，乃是下列三種原因所促成：（一）民主思想的發達，（二）實業革命的發生，（三）醫學學術的發明。

（一）民主思想的發達 一七八九年法國革命發生以後，民主思想瀰漫歐洲，在理想上，人民的地位與價值大受尊重，在實際上，政府若不是爲人民所掌握，也漸漸知道替人民負責任，爲人民謀福利了。地方當局權力漸大，而地方機關所舉辦的許多新政，多是爲增進人民福利而舉辦的，衛生事業即是其中之一。

（二）實業革命的發生 實業革命的結果，工廠大興，都市人口大增。可是廠房設備既不好，工人的居住情況尤惡劣，各種病疫非常容易發生，而且一經發生，則又蔓延甚速，死亡枕藉。這對於工人是摧殘生命，對於工廠也有損害，對於社會全體，却又是個重大的威脅。因此工業的發展自然要求衛生的發展。英國在一八〇二、一八一九、一八三三、一八四四、一八四七年，先後訂立關於工廠的