三民主義縣政建設叢書之二

縣衛生行政

劉振東　主編者
胡定安　編著者

中央政治學校研究部印行

需要全本请访问 www.ertongbook.

中華民國三十年二月初版

三民主義縣政建設叢書之一

縣衛生行政

定價國幣壹元
（外埠酌加運費匯費）

版權所有
翻印必究

主編者　劉振東
編著者　胡定安
發行者　中央政治學校研究部
　　重慶南溫泉白鶴林
經售處　中國文化服務社
　　重慶磁器街四十號

序

縣政建設爲建國之礎石。國父遺教炳，若日星，民國創基，於今三十年，禍難相尋，國基未固，推原其故，縣政之未臻上理，實爲一大原因，十餘年來，朝野上下深感於縣政建設之重要，羣起研討，謀所以實現國父遺教及奠安邦本之道，縣政規制，迭有更易，實驗縣區之設，遍於各省。論議未定，而抗戰軍興，總裁深惟久遠之計，規恢建國之本，抒發宏謨博採衆議，制定縣各級組織綱要，通令全國一致奉行，於是三民主義新中國之縣政制度，從此大定，然而實際建設，千緒萬端，既有待於全國上下之長期努力，更有賴於學術界人士之合力籌劃。不佞忘其固陋，思貢棉薄，集合本部同人，及部外專家，根據國父遺教及總裁訓示，參酌古今中外各國縣政之軌迹，

與夫我國三十年來推行縣政之經驗，斟酌損益，編著三民主義縣政建設叢書，計分上下二篇。上篇爲總論，檢討中外各國縣政建設之理論與制度，及三民主義縣政建設之原理。下篇爲各論，分論縣政建設各種專題，計分縣行政建設，縣戶口行政，縣財政建設，縣經濟建設，縣衞生行政，縣水利建設，縣鄉村建設，等十餘篇，積年餘之時日，而成此書，都百餘萬言，作成三民主義縣政建設之各種方案。以供政府施政之參考，及留心縣政建設人士之研究。倘蒙國內賢達，加以教正，則同人等之厚幸矣。

本篇「三民主義縣衞生行政」爲各論中之一部份，係由本部特請胡定安先生編著，胡先生爲國內著名學者，曾任南京市政府衞生局長，及江蘇醫政學院院長等職。擘劃周詳，同人等至深感佩也。

劉振東二十九年冬中央政治學校研究部

序

蔣總裁領導本黨同志努力縣政建設，完全以三民主義爲建國之最高原則；我們在　總裁領導之下，遵照

總理遺教來完成抗戰建國的艱鉅使命，首先要從精深奧博的各項指示原則中體會出用意所在，始終本諸革命的精神，勇往邁進，才能完成使命，今中央政治學校研究部對於縣政建設部門，爲欲完成上述之使命，乃着手編擬三民主義縣政建設之實際方案一書，以資準繩內容分總論各論兩篇，各論中縣衞生行政一篇，囑余撰稿，并規定編輯要點：「一、絕對根據　總理遺教擬具實施方案，并非對現行制度之修正與改善，故其寫法與一般所謂縣政建設迥異，二、此項著作，既係完全根據　總理遺教之理想制度，與現在制度自然不同……」。根據這些重點來演繹遺教，那末：

一、民族主義的眞精神，是要消滅列強政治經濟壓迫的痛苦，立定扶傾濟弱的志願，成一個大同之治。

二、民權主義的眞精神，是要造成眞平等。

三、民生主義的終極目的，是要人人皆爲生產之分子，人人皆豐衣足食，家給人足。

需要全本请访问 www.ertongbook

根據上述三民主義的真精神和終極目的，縣衞生行政制度底鵠的究竟應該怎樣？我的答案是：

一、每一個鄉僻角落里的人們，無論男或女，老或少，智或愚，假使他們是一個生產的分子，在他們病了的時候，都能得到無代價的合理的治療。

二、每一個鄉僻角落里的人，無論男或女，老或少，智或愚，假使他們是一個生產的分子，他們的衣食住行的問題，都要能夠合乎衞生上最低限度的要求。

三、老吾老以及人之老，幼吾幼以及人之幼，使住在鄉僻角落里每一個幼和老，都能得到國家的供養和撫育。

四、每一個無告的殘廢者，都不致流離失所。

現在，我把縣衞生行政實施方案的初稿終算完成了，可是縣上述那些鵠的來準繩本篇所述的方案，連我自己也覺得相去太遠了！本篇所述，不過體會遺教稍具雛型罷了；據這雛型，擴而充之，以冀合乎上述底鵠的，還有望於本黨同志繼續努力呀！

本書搜集有關材料和在編輯上承徐阪同志協助甚多，并誌此感謝！

民國二十八年民族復興節胡定安識於

國立江蘇醫學院院長辦公室

目錄

第一章　緒論……一
第二章　縣衞生行政組織機構……二
第一節　合併「行政」「技術」部分協調工作……二
第二節　組織系統……三
第三節　組織配備及人員伸縮範圍……五
第三章　縣衞生行政工作實施方案……六
第一節　生命統計……六
第二節　民食管理……八
第三節　娼妓管理……一三
第四節　公共場所之衞生取締……一五
第五節　公墓管理……一六

第六節　醫事管理……一七
第四章　縣保健防疫工作實施方案……一八
第一節　衞生教育……一八
第二節　保健事業……二一
第三節　環境衞生……二五
第四節　防疫工作……三二
第五章　縣醫療工作實施方案……三八
第一節　組織……三八
第二節　藥械設備標準……四二
第六章　縣衞生事業費用預算設計……八二
第七章　結論……八九

三民主義縣政建設實際方案各論

縣衛生行政

國立江蘇醫學院院長
醫學博士 胡定安

第一章 緒論

總理遺教博大淵深，散見於各種著作、演講、宣言、書牘、談話者，爲量至鉅。總理本身係一醫師，但其遺教內容，多就政治經濟發揮，國家民族立論；偶而引證舉例，涉及醫藥學理及衛生常識，無不精當。雖對於國家衛生行政建設計劃並無有系統之專著，然苟能研求三民主義一貫的體系而體會其遺教之精髓，當有比較確切之規準可尋也。茲謹羅覽總理遺著十餘種，搜集其有關醫藥衛生建設之材料，綜合推敲，擬具「縣衛生行政實施方案」，自思或能稍合總理衛生設施之理想。

「衛生」之應列爲縣政工作重要部門，在孫文學說及國民黨政綱中即已明示。曰：「……三年內該縣自治局已能將其縣人口清查，戶籍厘定，警察、「衛生」、教育、道路各事照

約法所定之低限程度充分辦就者，亦可立行自選其縣官，而成完全之自治團體。』曰：『七地之稅收、地價之增益、公地之生產、山林川澤之息、礦產水力之利，皆爲地方政府之所有，用以經營地方人民之事業及應育幼、養老、濟貧、「衞生」、救災等各種公共之需要。』由此可知「衞生」係一公共需要之建設事業，必須用地方經費充分使之發展，地方自治始能完成。

衞生事業之推進，一般不外三種方式：（一）提倡公醫制度推進治療工作，以施診加惠民衆，使民衆對於科學醫藥逐漸理解親近。（二）推進衞生教育，以增進一般民衆之衞生常識，使民衆了解衞生行政之重要性，及各種衞生條件及衞生設施對民生問題發生直接的關係，而促進其自動改進之傾向及要求。（三）積極實施保健防疫工作，在民衆了解衞生行政之重要下，嚴格實行衞生行政之管理與取締。上述三種方式，爲衞生行政之三大環節，互相連繫，缺一不可，故特表而出之。

第二章　縣衞生行政組織機構

第一節　合併「行政」「技術」部分協調工作

以往，各縣之衞生工作，不外在縣府民政科中設一專管（甚至兼管）衞生行政之技士或科員，或在警察局設一專司（甚至兼理）衞生取締工作之科員警佐及衞生警察數人清道夫數人，另外設一局部施診之簡單縣立醫院或戒烟所，「全縣衞生行政技術機構」，如此而已。其結果：衞生取締既不澈底，診療工作亦僅以敷衍當地士紳，防疫及保健工作更遑論矣！且縣府警局醫院三方面，各以爲事有「專責」，均各抱「得敷衍且敷衍」態度，各本「河水不犯井水」精神，甚至互相標榜推諉，傾軋爭持，貽誤國民健康，實非淺鮮！

總理既規定衞生建設事業爲縣政之重要部門，則在此項工作範圍內，人力自應集中，計劃自應統籌，防治疾病之各種技術工作自應密切取得行政力量之協調，方有成效可覩。故本方案之擬定，卽實行集合全縣有關衞生工作之各部分，會併組織，統付事權，使衞生「行政」「技術」兩方面得密切呼應。

第二節　組織系統

各縣歲收，多少不同；但每年「衞生」經費所佔縣政經費總數之百分率一般均極低微則一。衞生事業既爲地方公共需要之急，自應與　總理規定之其他各項縣政工作勻佔較多經費以資充分推展。衞生事業殆爲縣政工作中之積極事業，直接可以影響國民健康，人口數字，

需要全本请访问 www.ertongbook.

工作能力，間接可以增減國防力量，左右民族存亡；此點，一般縣政人員大多忽略，甚至視衞生事業爲縣政上之一種點綴，實屬大謬。以本方案之擬定，縣政經費每年須有百分之十之實數致用于衞生事業之建樹。

各省縣份因面積、人口、經濟、文化、交通等狀況之不同，有三等至六等之差別；衞生機構自亦不能不隨之而有伸縮。但一縣僅許有一個集權的，中心的衞生行政技術組織核心，此原則應全國一致。

此集權的、中心的縣衞生行政技術核心，本方案擬定爲縣衞生院；其地位與科局平行，統受縣長節制。院長人選，由省衞生處派定縣長委任或逕由縣長遴委，呈請省政府正式加委。衞生院經費即縣衞生經費之全數。衞生院在工作上須受省衞生處之輔導協助及縣長之督察。衞生院首腦部，分爲行政，保健防疫，醫務三課及縣衞生教育委員會；其軀幹部，則分爲數個區衞生所；其四肢部則爲網狀分佈之鄉鎮衞生分所。爲簡單明瞭起見，茲擬定一等縣應有之衞生行政組織系統，表示於後：

第三節　組織配備及人員伸縮範圍

普通一縣應在縣城設一衛生院，任其周圍三十里內，可勿設置衛生所及衛生分所。地點適中之繁盛鎮市（或區署所在地）可設置衛生所一個，其周圍二十里內，可以再設其他衛生所及衛生分所。次要之鄉鎮可設衛生分所一個，其周圍十里內，可勿再設另外衛生所。全縣計設衛生院一個、衛生所約四個、衛生分所約二十五個（須隨縣境之大小及環境而異）。衛生院最好與縣政府設在同一地區，衛生所最好與區署設在同一地區，衛生分所設於鄉鎮公所內。大小不同之，其衛生行政機關之內容組織可酌量縮小或增大；衛生所及衛生分所設立數目可自行斟酌，茲特示其一例而已。

茲將前表組織人員之伸縮範圍設計如下：衛生院院本部可照前表酌減醫師二人或三人、醫師一人（用藥劑生代替）、護士二人、助產士一人、檢驗技手一人、課員僱員夫役各若干人。衛生所可酌減護士一人、衛生稽查一人、僱員一人、夫役若干人。衛生分所可酌減清潔夫一人。若事實可能，

普通一縣之衛生院行政課，可酌量情形設置課員四人僱員二人辦理行政及總務事宜。保健防疫課之課員，由技術人員中選派，醫務課之衛生試驗所須設化驗師及檢驗技手各一人，

化驗師由醫師兼；如貧瘠縣分無力設醫師及檢驗技手，必要之普通檢查化驗工作，可酌由醫護助產人員中選派兼任。普通縣衞生院醫務課之內科，須酌設戒烟醫院，婦產科須酌設平民產院。急診部須有各科急救之必要設備，工作則由值日值夜之醫護人員負責。鄉鎮巡迴醫療防疫隊之數量及內容，有必要時須儘量擴充，萬不得已時，只得由各科醫師輪流負責，出發工作。衞生分所之衞生員應能使用極簡單之藥械處置診療簡易之疾病，施種牛痘，注射預防疫苗，報告駐在鄉鎮傳染病之發生，並有改良環境衞生，推行衞生教育之責。

總之，全縣衞生行政技術工作，統由衞生院院長負其總責。

第三章　縣衞生行政工作實施方案

第一節　生命統計

總理在民族主義中曾明白指示，欲求民族之復興，必須『減少死亡，增加生育，提高人口的增加率』。我國人數雖較他國爲多，但死亡數與生育數之確實比較，迄無可靠統計；由於保健防疫醫療工作不能普遍推行，不能切實增加生育減少死亡，人口增加遠較他國爲難，實民族前途一大隱憂。爲合理統計人口增減確數以及死亡與各種疾病之關係，在縣衞生行政

工作方面，吾人不得不特別着重生命統計。

生命統計工作，一般可分爲三類：（1）生育統計，（2）疾病統計，（3）死亡統計。生育統計須切實統計「出生率」——卽平均每年每千人中出生之人數；疾病統計須嚴密調查該縣何種疾病患者最多、流行最熾，致死率最大；死亡統計須着重死亡原因之調查，並精確統計「死亡率」——卽平均每年每千人中死亡之人數。

查抗戰前數年河北定縣之生命統計報告，出生率約爲35至40，較歐美各國約高二倍；死亡率約30，較歐美各國高三倍矣！定縣衞生設施遠較西北西南邊疆各省爲佳爲早，然則全國統計之臆測，出生率必較此局部的統計數字爲小，死亡率必較此局部的統計數字爲大！縣政同志其知所以勉矣。

欲求生命統計數字之確實及工作推行之便利，應將此種調查報告責任交附保甲長而與之取得密切連絡。保甲人員訓練時，務須授以生命統計之知識，使成爲生命統計工作之下級幹部。

生命統計工作，是全部人口統計工作之一種。人口統計當分動態靜態二種，生命統計，包括於動態中，欲得生命統計之精確數字，不特須先有靜態之精確數字，且與動態的其他各部統計有不可分離性，故非與縣戶籍行政取得密切連絡不可。

中央現行法令中，僅有市生死統計規則，適用於特別行政區、各省會、及設有特種警察局之地方。其實縣及市無非因繁榮程度而分，人民之保健自屬同樣重要，當然不能認爲人口較少較不繁榮之縣即無做生命統計之必要，是故市生死統計規則縣未嘗不可參酌循用。該規則於二十三年曾經修正，附有「出生票」、「死亡票」、「死產票」、「死亡診斷票」、「死因分類表」……等十一種表式，惟過於繁複，李廷安君在其中國鄉村衛生問題一書中擬有「人口年齡性別分配表」、「出生統計表」、「死亡年齡分配表」三種表式，蘭安生方頤續二君在中華醫學雜誌四十三期六卷六〇四頁擬有「死亡原因調查表」，比較簡單；可參照實際情形採擇應用。

生命統計工作，除須要保甲人員切實合作外，尚須通飭全境之醫師、牙醫師、助產士、中醫、接生婆等隨時填表報告生產、死亡、及傳染病之發生流行狀況。

各縣縣長及衛生院院長之考績標準中，各該縣出生率與死亡率之比較亦應列入；此層意義頗大，可以促成地方官吏對於民族之關懷、對於生育之獎勵也。

第二節　民食管理

工商在孫文學說中，不總理闡發國民營養理論至詳：民生問題衣食住行四項中，「民食」位

居第二，此問題與生理營養衛生學關係甚切，非普通縣政人員所能合理解決，必須受有高深科學醫學教育之醫政人員始能勝任。我國俗諺有云：「病從口入」；欲免「口腹之患」，必須講求飲食衛生。講求飲食衛生，非根本從衛生行政方面依據科學原則管理民食着手不可。總理在孫文學說中，對于我國固有之衛生飲食品如茶、醬油、豬血、豆腐、豆漿備極讚揚；對於茶、豆腐及豆漿提倡尤力。蓋此數種飲食品，其營養價值均甚高，均極有益于身體，且均為我國自古流傳到處可以求得者。吾人遵行總理遺教，自應以科學合理方法精極提倡此種民食，使更合乎衛生，使更有益民衆。

茲為易于明瞭起見，對于民食管理各項，分條述之：

（一）豆作場　對于原有之豆腐豆漿店坊，應詳加調查，嚴格檢查其環境衛生狀況，提取其出品施行衛生檢驗並指導其改善方法。合乎衛生者，加以獎勵並廣告民衆。不合衛生，不遵法令改善者，加以取締。

（二）屠宰場　縣區及各鄉鎮應劃地設立屠宰場，專供屠宰豬牛羊……之用。既設屠宰場，當地環境衛生易于改善，屠宰數易于統計，屠宰稅易于徵收，畜病（尤其是牛肉無鉤條蟲病及豬肉有鉤條蟲病易于檢查。屠宰場應設檢查員，專司檢查畜病工作。有病獸肉不准發售。夏季生肉貯藏尤應防蠅防腐，隔日之肉應禁販賣。衛生院所應隨時派遣衛生稽查至各肉

需要全本请访问 www.ertongbook.