

# 论抗战时期成都的防疫行政与地方实践

郭京湖

**内容提要** 抗战时期,成都瘟疫频发,超出了以往任何一个历史阶段,给城市社会带来了沉重的灾难。在抗战的“实际语境”中,成都市政当局初步构建了一个以国家行政力量为主的现代防疫行政,有效地防止了瘟疫的传播,稳定了大后方,也在一定程度上实现了国家权力向地方社会的渗透。同时,因历史局限,成都防疫行政的不健全,影响了防疫效果,也给我们留下了诸多思考。

**关键词** 瘟疫 地方政府 防疫行政 防疫实践

抗战之前,成都市的防疫行政并没有完全过渡到市政系统,而是处在警政、市政共管的状态。1937年抗战全面爆发后,因战争需要,成都地方当局设立了专门掌管卫生防疫的常设机构,使得防疫行政在市政系统中的地位进一步凸显,并逐渐走向专门化轨道。防疫行政的专门化,不仅对成都市民旧有的生活方式产生了极大冲击,也逐渐的改变着城市的面貌。本文拟对抗战期间成都防疫行政的构建和地方防疫实践问题做一个尝试性研究,请各位专家批评指正。

## 一 抗战时期成都瘟疫流行状况及其成因

抗战时期国民政府颁布的法定传染病在成都均有不同程度的出现。其中最典型的是霍乱。1939年霍乱病症“由湖南、贵州传播而来,再由水路两途分布于各县,重庆市发现最早,近已传至成都”,最先出现在东外沿江居民及船夫中,继而传遍全城。造成2337人死亡。<sup>①</sup>1942年夏秋,成都霍乱大流行,慈善团体联合会根据各慈善团体病人姓名的登记,全市霍乱病者有4000余人之多,而据警察局报告,当时成都死亡人数超过了7000人。<sup>②</sup>1945年6月,霍乱再次奇袭成都。至7月14日,霍乱已蔓延到114条街道,直到10月中旬止。关于此次疫灾造成的人口损失,1946年夏,卫生运动大会主席报告中说:“去年吾人当忆及霍乱流行之际,由6月至9、10月,据市府报告共死者2000余人,占全年死亡数三分之一,有计算及患者达万人。”<sup>③</sup>可见,霍乱是当时成都所出现的疫灾中毒性最强、传染最快、致死率最高的急性传染病。

① 《省市政府关于防疫工作、注射防疫针、设立防疫周刊、妨害公共卫生呈报的训令批示(1939—1940)》,成都市档案馆藏:《成都市政府民国卫生档》,全宗号38,目录号5,案卷号215。《解放前四川疫情》,中国人民政治协商会议四川省委员会、四川省省志编辑委员会编:《四川文史资料选辑》(内部发行),第16辑,1965年版,第176页;而《成都市志·卫生志》记载死亡900多,见成都市地方志编纂委员会编:《成都市志·卫生志》,方志出版社1997年版,第63页。

② 苏友龙:《忆1942年成都霍乱大流行》,成都市卫生局卫生志办公室编:《成都卫生志资料汇编》,第1期,1986年版。

③ 成都市档案馆馆藏:《民国时期成都市卫生事务所档》,全宗号34,目录号1,案卷号120。另外,1945年8月24日《新华日报》报道:“成都霍乱死亡4000多。原因在医院少,经费无着。”

其次是痢疾、天花、伤寒、白喉等。痢疾是一种较为常见的肠道传染病,分“菌痢”、“虫痢”两种,成都于“菌痢”最多见。“1943年成都公立医院,四川省立传染病院以及华西齐鲁大学联合医院269例住院痢疾病人,‘菌痢’245例,占91%,‘虫痢’24例,占9%”。<sup>①</sup> 笔者依据当时的报纸、档案等资料对成都主要疫病流行状况做了不完全统计。

除了痢疾之外,其他疫病也时有发生。1943年6月21日《新新新闻》报道称,“各医院就诊之天花、白喉、猩红热、伤寒等病者甚多,尤为结核、麻疹为最”。<sup>②</sup> 这一时期疫病的发生率与过去相比有明显上升的趋势,并呈现出各种疫病交相侵袭、并发的特点。笔者认为,这与抗战的特殊背景有着一定的关联。

#### (一)抗战时期人口大量集聚、流动性增加了疫病传播的几率。

余新忠教授对明清时期江南瘟疫的研究表明:瘟疫与人口流动及密度有着相当高的相关度,这一点也同样为现代医学所证明。<sup>③</sup> 具体到成都,时人研究认为,“四川人口作数层环状之分布,由外至内而递增,自东向西而渐密,大堰灌溉区为其最密之一环,而成都乃全川人口之密集核心,战前人口已达五十万以上”。<sup>④</sup> 抗战爆发后,因难民迁移、空袭、征兵、灾害等因素交互影响,成都人口虽有其下降年份,但整体上呈增长趋势。到1945年成都市人口已高达742188人。<sup>⑤</sup> 人口的大量集中成为瘟疫传播的重要条件,尤其是抗日战争产生的大量难民涌入成都,不仅造成了城市人口的膨胀,也往往会携带病菌,使得这一时期瘟疫频繁发生。

#### (二)下层民众的生活状况更加恶化,无力承担医药费。

市民的身体素质与瘟疫流行有一定的相关性,影响市民身体素质的一个重要因素是消费水平。因此有必要对这一时期居民的消费水平做一说明。有学者研究,在战前成都市民大多能维持温饱。抗战之后,成都人口激增,物价上涨,市民生活水平整体呈下降趋势。1944年,国民党社会部统计处与金陵大学社会学系对成都皇城坝540家贫民进行了生活状况的调查。调查结果显示,这些人基本职业为工人、小商贩、手工业者、各类苦力、佣工,还有少量的教职员和迷信职业者。其中,月收入4000元以上者仅有4家,占家庭总数的0.7%,月收入在1000—1500元者为最多,计170家,占家庭总数的31.5%,1500—2000元者次之,计149家,占27.5%;500—1000元者又次之,计135家,占25%。平均每家月收入为1340元。若以每家人口3.62人计算,平均每人每月收入为370元,每日收入为12.3元。<sup>⑥</sup> 1944年成都各医院的初诊费涨到4元,复诊费2元,急诊挂号费10元,若医生往病家出诊,要先交挂号费,另外缴出诊费20元,出诊里程以5华里为限,这还不包括药费、卫生材料费等。<sup>⑦</sup> 可以推测,大多数底层民众是付不起医药费的。另外,加上战争时期物价高涨,所得的粮食很难维持基本的生活,当时成都市价米每升为20元左右,以平均每人所得,仅可购得米

① 《成都痢疾之病原与症候比较》,《现代医学》第一卷3、4期合刊,转引自《解放前四川疫情》,中国人民政治协商会议四川省委员会、四川省省志编辑委员会编:《四川文史资料选辑》(内部发行),第16辑,1965年版,第196页。

② 《传染病流行市民应注意》,《新新新闻》1943年6月21日,第6版。

③ 瘟疫的发生,是以一定的人口规模为前提的。人类特有的传染源疾病如麻疹、天花、霍乱、伤寒等,均必须在人群聚集增加的基础上才会发生。例如水痘病毒,要在几十人以上的人群聚落中才能生存;牛天花病毒可存在于千人以上的聚落;疱疹病毒要求2000人以上的聚落;麻疹病毒需要50万人以上的群体居住条件,见余新忠著:《清代江南的瘟疫与社会:一项医疗社会史的研究》,中国人民大学出版社2003年版,第54—55、164—168页。

④ 四川大学建国前报刊阅览室藏:《地理学报》第14卷合刊,第22页。

⑤ 四川大学建国前报刊阅览室藏:《地理学报》第14卷合刊,第23页。

⑥ 譙璠:《抗日战争时期成都市民消费生活水平研究》,《社会科学研究》2003年第3期,第119—123页。

⑦ 《各市县卫生院所收费规则》,四川省档案馆藏,《四川省卫生处档》,全宗号113,案卷号123,第84页。

0.6升<sup>①</sup>,势必会造成市民体质衰落,抵抗力下降。据时人的观察,1945年成都大疫中“据统计自六月二十四日发现以来,死的人已达四百多,这里面以苦力为最多”。<sup>②</sup>

(三)民众卫生防疫观念淡薄给瘟疫流行以可乘之机。

研究成都的学者注意到,小贩们的叫卖声是成都“城市之音”的重要组成部分。<sup>③</sup>在街角、寺庙、茶社、路口到处都有小贩们的身影,挑水工、人力车夫、鸡公车夫们经常在这些地方吃早餐,但是这些食摊卫生状况令人担忧。“蚊蝇飞遍全市在饮食上而拔过或叮咬在人身,极有传染霍乱、伤寒、痢疾的危险”。<sup>④</sup>1942年一位成都市民这样写道:“昨天我在一个糖食店买糖,他们好像怕苍蝇飞起走样,他们很精致的玻璃厨内,装满了各色各式的糖,同时把飞进去的苍蝇也关在里面,让他们在里面饱餐,不得其门而出……在目前号称四川重镇的成都市,大家要知道,一个苍蝇等于一架轰炸机,或者还不止。”<sup>⑤</sup>饮食不洁成为瘟疫流行的潜在威胁。

在民众卫生观念淡薄的情况下,官方对卫生改良的状况,往往会出现反复。直到抗战爆发,成都城市仍然存有“卫生死角”。警察多次劝告街民不要在街上养猪,仍有不少住户对此仍置若罔闻,“喂有豕猪,屋子里有大尿缸灰堆,左右或后面有臭水困或滥渣滓和猪屎堆,上面还有死猫、死鼠、死狗,聚集苍蝇成千成万,行人经此,其味无穷,尽皆掩鼻而过”。<sup>⑥</sup>各街的太平水桶内面的水,肮脏龌龊,有碍观瞻,并且又易生蚊,蚊可以传染疟疾,(春)熙路还是全市的精华,太平水桶里面的水亦然<sup>⑦</sup>,这一时期,大人们随地大小便的现象比以往明显减少,然而仍时有小孩子在街上拉屎撒尿的现象。至于街面洒水,有些市民竟然用厨房臭水,结果“热气熏蒸,其臭难当”。<sup>⑧</sup>“死鼠死猫虽不如往常之多,总常有发现”。<sup>⑨</sup>因此,对食品安全进行监管、维持街道清洁也就成为官方防疫行政构建的一个着力点。

(四)水灾引起或助长瘟疫的爆发与流行。

瘟疫虽然不是因为水灾引发,却是因水灾延长了疫情时间。一般情况下,霍乱多从6月开始出现到9月基本绝迹,但是成都1945年瘟疫与水灾有着密切的联系。霍乱却因水灾直到10月中旬才被扑灭。<sup>⑩</sup>其原因在于水灾的发生延长了霍乱病菌的存活期。<sup>⑪</sup>二是水灾影响了疫势的强弱变化。<sup>⑫</sup>1945年7月下旬,成都连降暴雨,霍乱疫情呈现时缓时重的状态,“蓉市虎烈拉病症,前此三周来,以天气转凉,患者大减,各医院临时设置隔离医院,亦纷纷撤销,殊近日突又转趋猖獗,市立医院每日收容人数,大为增加,且死亡率亦剧增高。”<sup>⑬</sup>对此,时人已有所认识:“成都市疫情雨后转剧,

① 谯珊:《抗日战争时期成都市民消费生活水平研究》,《社会科学研究》2003年第3期,第122页。

② 《成都霍乱猖獗》,《新华日报》1945年8月1日,第3版。

③ 王笛:《街头文化——成都公共空间、下层民众与地方政治,1870—1930》,中国人民大学出版社2006年版,第103页。

④ 《新新新闻》1943年11月1日,第8版。

⑤ 《苍蝇与轰炸机》,《新新新闻》1942年6月4日,第8版。

⑥ 《新新新闻》1943年11月1日,第8版。

⑦ 《新新新闻》1943年11月1日,第8版。

⑧ 《街面的清洁》,《新新新闻》1942年6月23日,第8版。

⑨ 《街面的清洁》,《新新新闻》1942年6月23日,第8版。

⑩ 《市府函送各机关第十次防疫会议记录(1945)》,成都市档案馆藏:《成都市政府民国卫生档》,全宗号38,目录号5,案卷号214;据市卫生事务所统计,此次霍乱最终扑灭时间为10月13日,见成都市档案馆藏:《成都市卫生事务所档案》,全宗号34,目录号1,案卷号110。

⑪ 霍乱弧菌在河水中的存活期是2周,是在蔬菜、水果上的3至5倍,见李梦东编:《传染病学》,科技文献出版社1994年版,第104页。

⑫ 《气候炎凉不正常蓉市霍乱转猖獗》,《黄埔日报》1945年8月13日,第3版。

⑬ 《霍乱症死灰复燃》,《新新新闻》1945年9月24日。

原因在于：一、大雨冲入不洁之水井中；二、霍乱弧菌宜于水中生活，故雨后日光照耀，繁殖最快；三、秋雨后之日光下苍蝇活跃而易感染；四、或因日本投降后狂欢狂饮。”<sup>①</sup>

总之，这一时期的成都，疫病流布及危害较以往任何一个时期更为严重，这就为当局构建防疫行政提出了急切要求，也加快了防疫行政建设的步伐。

## 二 政府对瘟疫的应对措施

瘟疫带来的不仅是人口的大量死亡，而且给民众造成了严重的心理创伤，直接影响了大后方的稳定。面对瘟疫的流行，国民政府做出了积极反应，一种新型的防疫行政在成都逐渐确立。

（一）建立健全以防疫行政机构和医疗救助机构为依托的防疫行政。

抗战之前，成都并没有专门掌管防疫事业的常设机构。“窃查本市夙以天府著称，为西南交通重镇，人口众多，幅员辽阔，病患之发生传播，易滋流行，揆其原因大多与卫生一事，未能讲求所致……在民廿九年以前，并无专设机构办理”，医疗救助机构更是匮乏“医院虽有数所，均系私家开设，且以营利为目的，欲求实惠人民，以救济为宗旨者实为不多觐”。<sup>②</sup>抗战爆发后，成都作为大后方“省会”的战略地位日益凸显，“四川为民族复兴的根据地，将来要踏平三岛，振兴中国，无疑的要负起莫大的使命和重任，而成都又是四川文化政治中枢”。<sup>③</sup>加之蒋介石于1939年10月7日出任四川省政府兼理主席<sup>④</sup>，成都也因此成为“委员长兼理省分首善之区且为中外人士观瞻之地”。<sup>⑤</sup>故而，中央政府对成都的卫生防疫事业极为关注。1940年3月，行政院孔院长（孔祥熙）表示为关心成都的防疫事业，拨款15万来充实卫生设备，并希望成都市当局能及早成立卫生组织，以防止疾疫流行，必要时中央亦可酌予拨助。<sup>⑥</sup>1939年，川省卫生实验处成立后，曾多次与警察局、市政府切磋成立市卫生事务所，终未见效。蒋介石亲自过问此事<sup>⑦</sup>，才引起有关部门重视，“特拨款十万元，设立卫生事务所，并嘱省卫生实验处陈处长志潜筹划，赶速进行”。<sup>⑧</sup>1941年，成都市卫生事务所的设立成为成都防疫行政初步构建的重要标志。卫生事务所下设总务科、环境卫生科、防疫保健科三科，其中防疫保健科的职责包括对各公私立医院、诊所、药房及医药人员的管理及监督；牲畜肉食品及病原菌的检验；传染病的预防、调查、管理；防疫检疫的设计实施；人口的出生死亡统计等等。<sup>⑨</sup>成都市卫生事务所成立后，从过去警察机构以及民间组织中接替了不少防疫职权，使得防疫行政进一步从警政系统分离，但不具有不彻底性。因此，这一时期成都防疫行政的构建呈现“府局合作”的特征。

防疫的系统复杂性决定了防疫行政机构必须与医疗救助机构相衔接，才更具实效。1939年5月《四川经济建设纲要》记载：“川省人民大部缺乏卫生常识，故传染病时常流行，死亡率较高，其生命摧伤，体力消耗，实为经济建设之重大障碍，为补救起见……应设立传染病院，以研究传染病之防治方

① 《蓉市虎疫转剧》，《新中国日报》1945年8月14日。

② 成都市档案馆藏：《成都市卫生事务所档》，全宗号34，目录号1，案卷号5。

③ 《成都市政》，《新新新闻》1938年6月4日，第8版。

④ 《川政新纪元》，《新新新闻》1939年10月8日，第5版。

⑤ 《省卫生实验处二十九年一月至三月工作报告》，四川省档案馆藏：《四川省卫生处档》，全宗号113，目录号1，案卷号49。

⑥ 《孔副行政院长关心川省卫生工作》，《新中国日报》1940年3月2日，第4版；《孔院长关心川省卫生工作》，《飞报》1940年3月1日，第3版。

⑦ 《成都市卫生事务所筹备成立经过》，《卫生通讯》第8期，1941年10月，第13页。

⑧ 张群对市卫生事务所的关注也可能是因为自己及其家属得病的缘故，见陈志潜著：《中国农村的医学——我的回忆》，四川人民出版社1998年版，第124页；《张主席拨款十万元设省立卫生事务所》，《新中国日报》1941年4月24日，第3版。

⑨ 《成都市政府卫生事务所暂行组织规程》，成都市档案馆藏：《成都市卫生事务所档》，全宗号34，案卷号4。

法,并指导各卫生院之防疫工作。”同年8月8日,四川省政府委员会第330次会议批准传染病院组织大纲:“为研究治疗传染病起见,特设本医院。”1940年冬,四川省传染病院由成都署华公司修建完竣,初设病床50张<sup>①</sup>,设治疗和研究两部。“治疗部负责治一切传染病人和收住法定传染病,研究部负责研究调查传染病之地域、流行情形和检验传染病人之粪、便、痰、唾及血液等”。<sup>②</sup>该院成立后,一方面积极开展防疫工作,仅1940年至1942年3年就治疗病人2690人,种痘596人,预防注射310人<sup>③</sup>;另一方面进行细菌检验工作,1940年研究部检查蓉市上市鲜菜141斤,发现有寄生虫卵及包囊占26%,有蛔虫卵占11%,钩虫卵占10%,肠阿米巴占4.5%;检查泡菜298家,其中10%有蛔虫卵;检查家蝇2092只,查出痢疾阿米巴0.4%,结肠阿米巴4%,思杜林马阿米巴2%,嗜碘阿米巴0.9%,人字形鞭毛虫2%,肠滴虫2.4%,梨形鞭毛虫0.9%,钩虫卵8%,蛔虫卵4.9%,鞭毛卵2.4%,证明家蝇为传染媒介。<sup>④</sup>传染病院的“研究部”体现了疫病防治的“技术”特性,为防疫实践提供必要的依据。

## (二)采用科学的防疫方法,创建规范化的管理机制。

防疫行政的实施需要接种、隔离、消毒、检疫、疫情报告等诸多环节的相互衔接。任何一个环节受阻,都会影响防疫的绩效。这一时期,现代防疫手段在成都均被采用,并逐步走向制度化、规范化的轨道。

第一,预防接种,增强人群免疫力。1939年成都不断出现霍乱病人,省卫生实验处与警察局合设预防霍乱注射处,注射材料由卫生实验处供给,全城共分五区设38个注射处,每处由医师义务担任注射,并由军宪机关派军警协助,据报纸报道当时“前往各处注射的市民非常踊跃”,而外东中和场一带发现霍乱病患而不治者甚多,省卫生处专门派第七防疫队前往该场注射防疫针,“一般民众深表欢迎”。<sup>⑤</sup>

第二,隔离染疫者,防止疫情扩散。1939年当局规定“对病者之处置,在发现患病后,即须报告主管卫生当局,以便送入医院隔离”<sup>⑥</sup>,并多次劝告市民不要和霍乱病人接触。<sup>⑦</sup>1945年政府对隔离之法又做了更为详细的规定,(1)“传染病人应实行隔离治疗”;(2)“传染病人之亲属邻居或其他接触之人,或认为有传染病之疑似者,由卫生机关予以留验,必要时限制其行动”;(3)“传染病人死亡或痊愈,原居病室住所,传染病流行时禁止集会演剧及其他集团活动,必要时停止疫区交通,传染病流行时,卫生机关应调查检验,确定疫区范围”等。<sup>⑧</sup>此外,政府饬令各大医院特开隔离病室,凡死亡者应请警局依据传染病预防条例第13、14条督伤病者家属掩埋。<sup>⑨</sup>“若发现病人,不送医院就医者,处罚金20000元”。<sup>⑩</sup>当灾难控制之时,警局甚至把整个街道都封锁起来。<sup>⑪</sup>

第三,对疫区进行消毒,切断传染途径。1945年8月18日午后4时,省卫生处陈志潜处长召集各成都市卫生机关负责人谈话,检讨这一段时间的防疫工作,并指出当前中心业务为集中全力对水

① 《成都市传染病院院史简编》,成都市卫生局卫生志办公室编,《成都卫生志资料汇编》1986年第1期,第10-11页。

② 《成都市传染病院院史简编》,成都市卫生局卫生志办公室编,《成都卫生志资料汇编》1986年第1期,第10-11页。

③ 《成都市传染病院院史简编》,成都市卫生局卫生志办公室编,《成都卫生志资料汇编》1986年第1期,第12页。

④ 《成都市传染病院院史简编》,成都市卫生局卫生志办公室编,《成都卫生志资料汇编》1986年第1期,第13页。

⑤ 《夏令卫生运动工作大纲》,《新新新闻》1939年7月18日,第8版。

⑥ 《市府积极推行防疫工作》,《新新新闻》1939年7月24日,第8版。

⑦ “成都市政府告本市民众夏令卫生注意事项及传染病预防须知”明确规定“不要与霍乱病人接触慎防传染”,参见《省市市政府关于防疫工作、注射防疫针、设立防疫周刊、妨害公共卫生早报的训令批示(1939—1940)》,成都市档案馆藏,《成都市政府民国卫生档》,全宗号38,目录号5,案卷号215,《严密注意夏令卫生》,《飞报》1939年8月2日,第3版;《市政府注意防疫特赶印告市民书》,《捷报》1939年7月31日,第3版;《市府告民众书原文》,《捷报》1939年8月2日,第3版。

⑧ 《防止传染病流行当局规定防治法》,《新新新闻》1945年3月21日,第7版。

⑨ 成都市档案馆藏,《成都市卫生事务所档》,全宗号34,目录号1,案卷号148。

⑩ 《疫势猖獗益甚》,《黄埔日报》1945年8月21日,第3版。

⑪ “死的人太多,警察局把市医院所在地的君平街、蜀华街封锁了起来”,见《“虎”在成都》,《新华日报》1945年8月4日。

井进行消毒。会上,卫生事务所发布水井消毒统计,自8月11日至17日,该所派消毒人员12人,已消毒675口公私水井,每井消毒次数最高者为5次,少者3次,总计消毒次数为2983次。蓉市水井已普遍消毒,但是被雨水淹没或发现霍乱区域之水井,尚未举行消毒。<sup>①</sup>政府实感消毒人员“不敷分配”,不能在短时间内对市区内的水井进行普遍消毒,影响防疫的实效,遂要求街民用漂白粉对水井自动消毒,并制定了消毒方法告之街民,“水井直径在1尺半,水深8尺至1丈时,每口用漂白粉1钱6分,水深在1丈2尺到两丈时投两钱,若无法测量,每日每口井加入漂白粉2钱”。<sup>②</sup>

第四,设置交通检疫站,对流动人口进行检疫。全面抗战爆发后,大量人口内迁西南,一些难民、新兵等将疫菌带到成都,导致瘟疫的出现呈现持续上升的势头。设立检疫站,查验流动人口,就成为这一时期疫病防控的重要措施。1939年7月,四川霍乱流行甚剧,“值此人民迁动频繁之际,传染甚虞,亟应于冲要各地检查旅客,并普施预防注射”,但四川省卫生实验处刚刚成立,人员有限,只能由所属各县政府派员担任注射工作,所需疫苗由卫生实验处筹拨。<sup>③</sup>1940年,川省卫生处公布了“四川省各市县设定检疫站办法”,其中第一条、第四条规定:

四川省卫生实验处为防止传染病流行起见,于必要时得指定适当地点设立检疫站,并得责由当地或邻近卫生机关办理之;检疫站应检查来往旅客以断定其有无患染疫病者,如有发现时,应立予隔离并设法运往医院治疗。<sup>④</sup>

正值此时,“(剑阁)县虎疫流行甚炽,每日死亡约在两三百人以上,全县死亡现已达四千人左右”。<sup>⑤</sup>为防避瘟疫传来,乃于绵阳、成都等地设立检疫站,对旅客进行注射,否则不许通过。由于措施得当,成都虽发生脑膜炎,但霍乱却未被延及,事后,陈志潜总结这次防疫工作认为,设立检疫站是其一个重要原因。<sup>⑥</sup>

第五,完善疫情报告制度,及时掌握防疫动态。首先,成都地方当局依据中央颁布的《传染病预防条例》,进一步规定了各级义务报告组织及个人的责任。(1)旅馆经理责任。四川省卫生实验处鉴于霍乱之传播多由旅馆之客人带来,特令店主经理多加注意,凡旅客或他人有上吐下泻,应立刻报告卫生处(惜字宫南街84号。电话902号),病人吐泻之物用石灰盖,店中之人(店员工人旅客)暂住,听候医师检查,如因路远送信不便,电话屡叫不通时,即可将病人送入省立传染病院<sup>⑦</sup>;(2)防疫人员责任。保甲长及警察如发现传染病人或因传染病而死之尸体时,应在24小时报告当地卫生机关,埋葬<sup>⑧</sup>;居民若发现霍乱病人,于3小时内报告分驻所<sup>⑨</sup>;(3)医院医师责任。凡本市各公私立医院开诊医师若发现有该病或类似该病之患者应该从速报告成都市卫生事务所。<sup>⑩</sup>其次,实行奖惩措施。1945年霍乱袭蓉之际,当局再次要求城市居民在市区若发现患者,必须立即向当地保、甲长报告,不报者罚款,已报者领奖,并由保、甲长将患者送市内西医医院。当时政府规定,送病人一

① 《实行水井消毒》,《新中国日报》1945年8月21日;《疫势猖獗益甚》,《黄埔日报》1945年8月21日,第3版。

② 《水井消毒市民自理》,《黄埔日报》1945年9月8日,第3版。

③ 《省市政府关于防疫工作、注射防疫针、设立防疫周刊、妨害公共卫生呈报的训令批示(1939—1940)》,成都市档案馆藏,《成都市政府民国卫生档》,全宗号38,目录号5,案卷号215。

④ 《四川省各市县设定检疫站办法公告》,四川省档案馆藏:《四川省卫生实验处档》,全宗号113,目录号1,案卷号129。

⑤ 《剑阁虎疫流行》,《新中国日报》1940年7月30日,第3版;《全县死亡已达四千》,《新新新闻》1940年7月30日,第6版。

⑥ 《成都防疫委员会三年度第一次会议》,《卫生通讯》第3期,1941年5月,第19页。

⑦ 《旅馆防疫》,《建国日报》1940年8月24日,第3版。

⑧ 《防止传染病流行当局规定防治法》,《新新新闻》1945年3月21日,第7版。

⑨ 四川省档案馆藏:《四川省卫生处档》,全宗号113,目录号1,案卷号1676。

⑩ 《市民慎防脑膜炎》,《新中国日报》1945年3月29日,第3版。

个给奖金法币若干元,并按日津贴患者法币1000元,不送医院治疗者,以保甲长是问。<sup>①</sup>

(三)吸纳民间防疫力量,补充官方防疫行政之不足。

疫病防治作为一项复杂的系统工程,无论是官方或社会力量均无法单独应对,只有官民合作,才能克服疫病。抗战时期,官方已有意识地吸纳民间防疫力量,以补充官方在防疫中人力、物力、财力之不足。1939年7月,四川省卫生实验处邀请警察局、三大学联合医院、医师业公会、西药公会、青年会、红十字会等10余个机关团体、医院及各大学医学院等组成蓉区防疫委员会,统筹办理成都一切防疫事宜。<sup>②</sup>蓉区防疫委员会下设预防注射组、清洁消毒组、隔离治疗组、登记追源组、宣传表演组、检疫组、总务组等7组。<sup>③</sup>在瘟疫流行期间,该会为成都最高防疫机构,职掌成都市的一切疫病救疗工作。

第一,高度关注疫情,对瘟疫易发区域重点防范。该会成立伊始,便令成都市的警察、医生以警察分所为单位,对各区内的居民实行强迫注射防疫针,每日注射时间定为午后2时到5时,连续注射10天。根据该会估计,每日每医师注射200人,按警察分所30所计算,10天可以注射10万人。与此同时,该委员会要求对经过城门、车站的旅客必须注射方可入境,如果遇到已患病者,立刻送往医院或隔离病院诊治。第一期工作以车站为限,第二期推广到全成都范围。该会还进行了掩埋尸体,扑灭苍蝇,清理厕所等工作<sup>④</sup>,对瘟疫流行起到了一定的遏止作用。

第二,召开防疫会议,随时解决疫病救治中的问题。1939年7月27日,蓉区防疫委员会在省卫生实验处召开第一次常务委员会,讨论了疫病救治中的相关问题:

(甲)本市饮食店铺,及冰冷食品饮料,应如何管理取缔,以免传染时疫案。决议:由成都市政府通知各酒店、咖啡馆、冷食店,须厉行清洁,冷食物品一概不售,卖口由警察局严格检查取缔。(乙)霍乱病症患者及死亡,应如何严密统计案。决议:由警察局负责,将霍乱患者及死亡人数,按时报告本会,再病者及死亡住地,应由警察局派警切实实行消毒,以防传染病。(丙)贫苦住户怀疑预防注射,应如何强制执行挨户注射。决议:由卫生实验处组织注射队,由警局、警备部、宪兵营派兵分五区,挨户强迫注射。(丁)霍乱病者三大联合医院,及卫生实验处,赁租之房,因床位有限,不能尽量收容,应如何扩充案。决议:由市政府向甫澄纪念医院洽谈尽量予以收容。<sup>⑤</sup>

第三,及时总结工作,了解疫病救治工作的动态。1939年9月14日,蓉区防疫委员会第二次会议在卫生实验处召开,各防疫小组报告防疫成绩:(1)宣传组报告除文字宣传外,并组织宣传队10个,分赴市区宣传;(2)隔离治疗组报告隔离病院8月3日成立,截至9月13日止,共计门诊470人,内有184人住院,因送至过迟而死亡者计14人,此外在大学医院门诊者182人,住院者66人;(3)注射组报告,自开始以来,成都市区共计注射139975人,已注射而尚未报告到会者,计约10万余,合计约在25万人左右登记;(4)追源组报告,成都霍乱,始于6月下旬,由外东区一带之船夫及

<sup>①</sup> 文琢之:《忆中医的存亡斗争和发展》,成都市政协文史学习委员会编:《成都文史资料选编》(科教文卫卷上·科教艺苑),四川人民出版社2007年版,第376页。

<sup>②</sup> 《组蓉区防疫委会》,《新中国日报》1939年7月13日;《成都防疫委会成立》,《新新新闻》1939年7月13日;《昨成立防疫委员会》,《捷报》1939年7月13日,第3版;《四川省卫生处预防霍乱报告,省历年疫病流行情况,防疫环境,卫生工作疾病分类,卫生人员训练成立卫生院所数,成都防疫委员会成立会议记录(1939—1943)》,四川省档案馆藏;《四川省卫生处档》全宗号113,目录号1,案卷号228。

<sup>③</sup> 《夏令防疫会分组工作》,《新新新闻》1939年7月25日,第8版;《夏令防疫会》,《飞报》1939年7月25日,第3版。

<sup>④</sup> 《组蓉区防疫委会》,《新中国日报》1939年7月13日;《成都防疫委会成立》,《新新新闻》1939年7月13日;《昨成立防疫委员会》,《捷报》1939年7月13日,第3版。

<sup>⑤</sup> 《强迫预防注射》,《新中国日报》1939年7月28日,第4版;《全市强迫预防注射》,《飞报》1939年7月28日,第3版;《挨户强迫注射》,《捷报》1939年7月28日,第3版。

沿江平民,传染而来,渐及全市,因霍乱死亡人数,根据近警察局发出之出丧统计,自7月至9月上旬,共2125人,城外死亡因无须领证,故无法统计。<sup>①</sup>

总之,蓉区防疫委员会将党、政、军、宪、团、医、教、慈善等官方、民间力量吸纳进来,整合防疫资源,注重发挥各组织的优势,分工合作,最大限度地调动各界防疫力量应对瘟疫的发生与蔓延,充分地显示了官方与民间在防疫领域的密切关系。

#### (四)改善城市卫生状况与加强防疫宣传并举。

公共卫生管理与瘟疫防治有着紧密的联系。1940年4月,刘慰农在《新新新闻》上发表的一篇文章为《环境卫生之重要性》的文章,明确指出,“考疫病流行之原因,故由于国民卫生常识缺乏,不知事先预防,但究其底因,实由于地方环境卫生之不修,有以致之”,“法定九种传染病中,择其由环境卫生之恶劣而引起流行者,其数有五”<sup>②</sup>,反映了时人试图通过改善公共卫生状况来达到预防疫病的认知。抗战时期,成都市政当局除了继续开展管理厕所、清洁街道、扑灭蚊蝇、取缔不洁饮食摊担等工作外,还兴建自来水厂,改善居民饮水卫生。成都的河水和井水中含有大量的大肠杆菌,极易引起霍乱等传染病。1942年11月,卫生部门将河水与井水标本五种送华西齐鲁联合大学检验科,检验结果是河水每cc含细菌总数240至1080,井水每cc含细菌330至9700<sup>③</sup>,因为饮食而患疫死亡者占63%。<sup>④</sup>1943年,市府卫生事务所防疫保健课课长王慎之及公共卫生医师庸文远,亲赴重要水码头及公共水井,采集水样,送省立传染病院检验,其结果亦含有大多大肠杆菌。<sup>⑤</sup>1942年和1945年成都两次霍乱大流行,死亡枕藉,均与饮水不洁有关,当时市政当局认识到:“市民饮水或就河挑运,或掘井取水……未经清水工作,疫病繁生,所以建设自来水工程,不仅便利市民饮水,而且清除病菌,防止病患。”<sup>⑥</sup>因此,1943年市政当局正式批准了“成都市自来水工程计划”,当时的《新新新闻》社报道,“1944年成都市自来水工程准备就绪,估计8月初装设水管,明年2月完成”。<sup>⑦</sup>1945年6月份,中山公园所建筑之自来水现完竣。<sup>⑧</sup>自来水厂的兴建不仅便利了市民饮水,更重要的是降低了疫病死亡率。

在加强卫生管理的同时,对民众进行防疫宣传也至关重要。1939年,成都市政府颁发“成都市政府告本市民众夏令卫生注意事项及传染病预防须知”,在开头部分这样讲到:各界同胞,近来霍乱流行,本市已有许多人受到传染不治而死了,这是一件很不幸的事情,此种灾害有甚于敌人的轰炸,若不赶紧预防,则人人都有生命的危险,并且影响民族的健康,关系实非常重大!<sup>⑨</sup>

与以往防疫宣传不同的是,官方有意通过抗战来激发民众的防疫热情,“战争”与疫病的隐喻之

① 《防疫会报告成绩》,《新中国日报》1939年9月16日;《防疫委会》,《飞报》1939年9月16日,第3版。

② 随着西方防疫知识的传播,时人对疫病的病因、病原、传播途径已有更充分的认识,也由此加深了时人对卫生与防疫关系的认知。

③ 当时美国的标准是饮水每cc不得超过100细菌,10个水样中不得有1个大肠杆菌,可见成都市无论河水还是井水含菌之多,均不宜饮用。见《成都市自来水工程计划概要》,《新新新闻》1943年4月19日,第8版。

④ 《成都市自来水工程计划概要》,《新新新闻》1943年4月19日,第8版。

⑤ 《新新新闻》1943年8月9日,第8版。

⑥ 《成都市自来水工程计划概要》,《新新新闻》1943年4月18日,第8版;《成都自来水与市政建设》,《成都市》(创刊号),1945年,第2页。

⑦ 《蓉市自来水工程》,《新新新闻》1944年6月13日,第6版;《明年三月将完成自来水全部工程》,《新新新闻》1944年11月1日,第9版。

⑧ 《预防传染病症》,《新中国日报》1945年6月21日。

⑨ 《省市政府关于防疫工作、注射防疫针、设立防疫周刊、妨害公共卫生呈报的训令批示(1939—1940)》,成都市档案馆藏:《成都市政府民国卫生档》,全宗号38,目录号5,案卷号215;《严密注意夏令卫生》,《飞报》1939年8月2日,第3版;《市政府注意防疫特赶印告市民书》,《捷报》1939年7月31日,第3版;《市府告民众书原文》,《捷报》1939年8月2日,第3版。

间某种被认为是恰当的政治关联性已被建立起来。<sup>①</sup>

### 三 防疫行政实施中面临的困境

(一) 医疗条件落后,影响防疫行政的实效。

虽然成都的医院等医疗救助机构的数量增长迅速,但在应对大的疫灾时,却显得捉襟见肘。1939年,成都染患霍乱者甚多,据统计,前后死者共约达2000左右,其中贫者占十之八九,患者虽经本市东新街医院救治,但因该院病室有限,及医药缺乏,故病人送到后,常需等候五六个小时之久,方得救治。<sup>②</sup>1945年成都霍乱流行,当时的报纸这样写道:“承担救治责任的有两个主要医院——传染病院与市立医院,但病人却太多……单说市立医院,就容纳了600多人,但这小小的医院,实在容不下这么多人……只好让病人东横西趟躺在走廊、草坪上,一片臭气,那就难说了。医生只有五六人,霍乱又是急症,医生要按次序来,一个挨一个,这样一来,轻病转为重病,重病就不免死亡。前几天单说市立医院,每天就得死几十个人,医院对死掉的人连姓名都搞不清楚。”<sup>③</sup>

就成都各医院而言,无论是医务人员数量还是医疗技术水平都有待完善。所谓的住院治疗,只不过将病人集中起来,以免蔓延,并未采取急救措施,故死亡不断增加,当时成都各医院,病死率都在10%以上。<sup>④</sup>医院救治病人的方法局限在用石灰进行简单的消毒,或对病人注射生理盐水。1942年,成都霍乱流行,当时对霍乱治疗的机构,包家巷有一甫澄医院。收治各处送来的霍乱病人,对吐泻失水者,当时尚无输液补水之法,死者甚重,后多以石灰掩盖消毒。<sup>⑤</sup>

尽管政府一再要求院方对赤贫居民减免治疗费用,但社会人士反映,“至于医院么,告诉你,贫苦小市民你就休想进去医病,但是假如达官贵人的眷属去养恙的时候,那他们可就欢迎之至,先以90度的鞠躬礼迎接,然后竭力服侍,无微不至,真所谓‘医院大门开,有病无钱休进来’”。<sup>⑥</sup>

疫灾救治中乱收费现象层出不穷。1939年成都霍乱期间,有一个名叫左会嘉的成都市民详述了自己打防疫针的经过,“在路过暑袜北二街时,就下车来□氏医院,打一针霍乱防疫针,进门就叫我挂号,真是出我意料外,要缴挂号费2角,不特此也,还要交什么针药1元,这与三大学联合医院比起来要高出整整8倍,所以有人怀疑价格太高,去向执事先生,又告诉我挂号费可以不要……本来花1元2角去打一针防疫针在我与性命比起来倒不算贵,三次也不过才3元6角,可是那拉洋车做苦力的人来说,就未免有点过苛了”。<sup>⑦</sup>1942年,仍有民众抱怨,“到医院看病,仅挂号费就五六十元,请医生出诊,连同车费,也非花上几十元不可,药又是那样的贵,谨防付出高价而购□假药,患虎疫的人,又不能羈延时间,这个年头儿,要想保持高贵的生命,就非拥有大量的现钞不可,传染病之魔,又好像专门欺压贫苦的人们,在如此环境之下,不幸而虎疫流行,不知道枉死城中,又将增加若干冤鬼”。<sup>⑧</sup>1945年8月18日,成都市各界召开防疫大会,报告中称“公立医院对霍乱病人仍有收

① 杨念群著:《再造“病人”——中西医冲突下的空间政治(1832—1985)》,中国人民大学出版社2006年版,第426页。

② 《外南发现鼠疫症》,《飞报》1939年8月13日,第3版。

③ 《“虎”在成都》,《新华日报》1945年8月4日。

④ 《解放前四川疫情》,中国人民政治协商会议四川省委员会、四川省省志编辑委员会编:《四川文史资料选辑》(内部发行),第16辑,1965年版,第193页。

⑤ 苏友龙:《忆1942年成都霍乱大流行》,成都市卫生局卫生志办公室:《成都卫生志资料汇编》1986年第1期。

⑥ 《求医难》,《新新新闻》1942年6月9日,第8版。

⑦ 《关于打防疫针》,《新新新闻》1939年7月22日,第8版。

⑧ 《虎疫》,《新新新闻》1942年8月15日,第3版。

费情事”。<sup>①</sup>同年，四川省政府在成都设站检疫，成立临时隔离病院，但是在给部分团体机关人员及街民注射时，名为“免费注射”，但实际仍借此剥削，向人力车公会、旅馆业公会强索苗浆费。<sup>②</sup>

## (二)政府防疫行政运作中存在严重的问题。

首先，防疫不力，防疫政策难以贯彻、落后。在抗日战争时期，成都市政当局虽然已经具备了初步的现代防疫行政。但无论从疫情的蔓延范围还是从疫病致死人数看，政府的防疫工作并不成功，尤其表现在1945年成都霍乱防治中。其根本原因在于政府并未树立“以人为本”的防疫理念，并未将民众的生命放在应有的位置。依照相关规定，警察有责任对病人尸体进行及时处理，但在实际工作中未必就真正贯彻。1945年7月25日“福兴街，竹林小餐馆门外倒下了一个，围住一大堆人，七嘴八舌，一个警察在旁边‘参观’，一言不发”。<sup>③</sup>有时候警察也不仔细检查，就把活人抬到棺材里，当时有一家报纸报道了这样一件事：“有一个公务员本不是霍乱，家里以为是霍乱，抬到医院里，大灌盐水针，医生一面灌，他一面叫，越叫越灌，灌得奄奄一息，抬回家里，胸前还有热气，警察来了，说是霍乱，要立刻掩埋，没有断气就硬抬进棺材里去了。”<sup>④</sup>

不仅医务人员对政府的防疫行为提出了质疑，“在医院的病人，十九都是没有事先打过预防针的，但他们为什么没有能打防疫针呢？这是当政者应该负责的”。<sup>⑤</sup>民众们对政府的环境治理不力也表达了自己的愤慨：“成都市整理厕所，已不知闹过若干回，然而到今天仍然是臭气熏天、屎尿横流，若不加以整理，实在是传染疾病的大本营。”<sup>⑥</sup>成都邮政局大门前有厕所一座，破烂不堪，粪水满坑满谷，沿街倾流，行人踏了粪和污水，带到满街。有市民指责说：“派出所所长老爷们和保甲先生们，都掩鼻而过，不问不理。我们希望当局在霍乱猖獗的时候，多多做些实际卫生事业，不要虚张声势，做各种漂亮文章。”<sup>⑦</sup>

其次，贪污腐化现象严重。每当疫病大流行之际，政府也适当增加防疫经费的支出力度。1945年政府筹集的经费情况是，先由政府拨付800万元，再由各界机关团体、市民捐款及将扑蝇费用移作防疫费共1000万元。<sup>⑧</sup>文琢之老人回忆道，“这次霍乱流行期间，政府竟多次在报上公布拨防疫费多少万元<sup>⑨</sup>，外国援助多少万美金，以示关怀，但这些经费层层贪污之后，用于病员者已等于零了，以致出现死者累累，冤鬼无数的惨状”。<sup>⑩</sup>

另外，有个别官员假借政府名义敛取钱财，1943年，有一个笔名“城外入”的市民写道，他们乡长发动了一件动员全乡人民的事情……清醮会，每户由保甲长最少抽征5元，引起了部分民众的不满。<sup>⑪</sup>1945年，会府东街地方上的负责人（地方保甲），接着打清醮的名义，“挨户摊派，每家一千元，

① 《霍乱死亡率最大》，《新中国日报》1945年8月19日；《谈虎变色》，《黄埔日报》1945年8月19日，第3版。

② 《解放前四川疫情》，中国人民政治协商会议四川省委员会、四川省省志编辑委员会编：《四川文史资料选辑》（内部发行），第16辑，1965年版，第193页。

③ 《“虎”在成都》，《新华日报》1945年8月4日。

④ 《“虎”在成都》，《新华日报》1945年8月4日。

⑤ 《“虎”在成都》，《新华日报》1945年8月4日。

⑥ 《整理厕所》，《新新新闻》1945年1月10日，第10版。

⑦ 《希望市当局改善厕所》，《新华日报》1945年7月23日。

⑧ 《奔霍乱更猖獗》，《黄埔日报》1945年8月29日，第3版。

⑨ 据市府统计，成都市防疫费用到“8月为止，总计开支已在1000万元左右，而预计设立之隔离病院，依华大新医院院长李延安预算，每所开办费即需200余万，按月经常费在400万元左右”。见《增设临时防疫病院》，《新中国日报》1945年8月5日。

⑩ 文琢之：《忆中医的存亡斗争和发展》，成都市政协文史学习委员会编：《成都文史资料选编》（科教文卫卷上·科教艺苑），四川人民出版社2007年版，第376页。

⑪ 《清醮会》，《新新新闻》1943年6月14日，第8版。

老百姓也不甚其扰”。<sup>①</sup>

(三) 财政经费掣肘, 改善环境卫生步履维艰。

抗战期间, 战争频繁, 政府财政匮乏, 无力对城市卫生建设进行足够的投资。例如, 政府向来将街道清洁作为一项重要措施来抓, 并取得了一定的成效, “主要街道卫生状况较之以前改善不少”, 但是各巷子卫生恶劣的现象, 因经费不足, 并未得到根本的改变。1943年, 有市民对自己居住地的公共卫生状况做了描述, “我们小巷子和本市其他许多小巷子的卫生问题, 很少被照顾, 未设垃圾箱……时常弄得很脏, 有时几乎满巷都是死鼠、秽物”<sup>②</sup>, “走进巷内, 臭气源源侵袭, 使人头昏, 角落垃圾堆积如山, 苍蝇周旋, 蚊虫飞, 行人实难经过”。<sup>③</sup> 直到1945年, 市区各街住户门仍是“垃圾倍增, 病鼠菜皮, 堆积甚多, 臭气冲天, 行人掩鼻……僻坊当街晾晒皮张, 肉铺随地倾倒污水, 粪车尿担停放街面, 鸡鸭猪狗上街觅食, 遍地洒下粪便”。<sup>④</sup>

抗战时期, 在中央的支持下, 成都防疫行政取得了前所未有的发展。专门性防疫机构和医疗救助机构的建立, 使成都防疫行政的构建有了质的突破; 交通检疫制度被广泛的运用到防疫实践中, 一定程度上防止了瘟疫的扩散; 随着市—县—乡(镇)—保四级卫生防疫机构的完善, 疫情报告更为迅速。各种国家资源和社会资源得到了有效的整合和调动, 防疫行政运作的诸多环节实现了有效衔接。此外, 成都卫生事业也取得显著进步, 如自来水厂的兴建, 改善了居民的饮水环境, 客观上起到疫病预防的作用。

然而, 防疫经费匮乏使得成都市当局在构建防疫行政时心有余而力不足, 街巷的卫生状况并没有得到彻底改观; 医疗设备增设有有限, 无法应对大规模疫灾; 政府人员在防疫实践中贪污、腐化现象严重, 损坏了政府在防疫实践中的公信力; 有些防疫政策虽颁布却未实施, 或实施不力, 影响了防疫行政实施的效果。

(作者郭京湖, 四川大学历史文化学院博士生)

(责任编辑: 李仲明)

① 《“虎”在成都》,《新华日报》1945年8月4日。

② 凡因:《勿让死鼠吓活人》,《新华日报》1943年10月13日。

③ 《谈谈公共卫生问题》,《新新新闻》1943年6月19日,第8版。

④ 《新新新闻》1945年7月1日,第9版。