

# 北洋政府时期北京警察对传染病的管控

丁 芮

**【摘要】**对传染病的公共管控是近代医疗卫生体系的重要内容。在清末警察机构成立之前，一直没有政府专门机构负责这一事务。民国成立后，京师警察厅成为北京负责卫生防疫最重要的官方机构，在整个北洋政府时期，其负责制定和实施传染病管控的措施，进行有关卫生防疫的指导和宣传，提高了社会和民众对传染病的认识，改善了北京的防疫状况，促进了城市公共卫生的发展。首都北京这种由警察机构管理公共卫生的行政方式是北洋政府时期警察承担社会综合管理职能的缩影。

**【关键词】**管控；京师警察厅；北洋政府；北京；传染病

**【中图分类号】**D693.65 **【文献标志码】**A **【文章编号】**2096-5176(2019)03-0105-18

**【作者简介】**丁芮(1978—)，女，中国社会科学院当代中国研究所副研究员，历史学博士(北京 100873)

进入民国以后，随着近代化的推进及国家范围内卫生现代化的追求，政府在防疫问题上更重视采用现代的防疫措施，但这些防疫的措施是如何推进的却少有详细的研究。对于普通民众来说，习惯使然，很难主动接受和选择与传统防疫观念不同的现代防疫措施，政府想要推行现代的防疫措施必然要借助某种力量来进行实际的操作。在以往的研究中，已有学者从防疫观念在近代的演变、近代传染病的传播方式、现代防疫观念的形成、国家与社会的应对方法等多个方面对防疫问题进行了考察<sup>①</sup>，但这些研究普遍存在一个共同的现象，即都忽略或者模糊了近代防疫过程中警察作为执行主

<sup>①</sup> 参见余新忠《关注生命——海峡两岸兴起医疗社会史研究》，《中国经济史研究》2011年第3期；余新忠《从防疫到防疫：晚清因应疫病观念的演变》，《华中师范大学学报（人文社会科学版）》2008年第2期；余新忠《晚清的卫生行政与近代身体的形成——以卫生防疫为中心》，《清史研究》2011年第3期；余新忠《瘟疫下的社会拯救——中国近世重大疫情与社会反应》，北京：中国书店，2004年；余新忠《防疫、卫生、身体控制——晚清清洁行为观念和行为的演变》，黄兴涛主编《新史学》第3卷，北京：中华书局，2009年；胡勇《清末瘟疫与民众心态》，《史学月刊》2003年第10期；谷永清、张海林《试论清末新政中的卫生防疫事业——以北洋地区为例》，《理论学刊》2011年第6期；胡勇《传染病与近代上海社会（1910—1949）——以和平时期的鼠疫、霍乱和麻风病为例》，博士学位论文，浙江大学人文学院，2005年；饭岛涉《鼠疫与近代中国：卫生的制度化与社会变迁》，朴彦等译，北京：社会科学文献出版社，2019年；胡成《检疫、种族与租界政治——1910上海鼠疫病理发现后的华洋冲突》，《近代史研究》2007年第4期；梁其姿《面对疾病：传统中国社会的医疗观念与组织》，北京：中国人民大学出版社，2012年；郭京湖《论抗战时期成都的防疫行政与地方实践》，《抗日战争研究》2011年第2期；温金童、李飞龙《抗战时期陕甘宁边区的卫生防疫》，《抗日战争研究》2005年第3期；李玉尚《近代中国的鼠疫应对机制——以云南、广东和福建为例》，《历史研究》2002年第1期；孙语圣《新生活运动再审视——从卫生防疫角度》，《安徽大学学报（哲学社会科学版）》2005年第3期；路彩霞《饮食卫生与晚清防疫——以京津地区肉类饮食习俗为主的考察》，《民俗研究》2006年第4期；管书合《伍连德1910—1911年在东北防疫中任职“全权总医官”》，《史学集刊》2018年第6期；黄挺、林晓照《西医、防疫、卫生与1898年潮嘉鼠疫》，《华南师范大学学报（社会科学版）》2018年第1期；郑宇《东北防疫处与民国前期东三省的防疫卫生事业（1912—1931）》，《甘肃社会科学》2017年第5期；李忠萍《民国时期安徽卫生防疫事业的萌生与困顿》，《安徽史学》2014年第4期；崔学森《宣统年间京师临时防疫局章程研究》，《北京社会科学》2013年第3期。

体的重要作用。在以往的研究中，防疫措施的执行者常被笼统表述为“政府”或“当局”。但实际上，从清末直到整个北洋政府时期，警察<sup>①</sup>才是政府防疫措施最重要、最直接的执行者，在某种程度上甚至还可以说是防疫措施的重要制定者。<sup>②</sup>

在中国近代化的历程中，北洋政府时期是重要的过渡阶段，这一阶段的公共卫生管理，在继承清末开创时期的基础上又有了新的发展。在这一阶段，北京作为首都是政治的中心，其公共卫生管理特别是防疫问题被政府所重视，取得了一定成效，成为当时全国效仿的典范。<sup>③</sup>北京<sup>④</sup>警察对防疫措施的实施可以代表这些城市所做出的努力。

## 一、警察对防疫的介入和北京疫病状况

我国公共卫生起源于袁世凯任北洋总督时。1902年，袁世凯在天津巡警所内创办卫生行政，1905年（光绪三十一年），巡警部警保司内开设卫生科，管理卫生的考验和给凭、清洁、检疫以及医学堂的设置等一切卫生保健事宜，这是“全国卫生行政的开始”。<sup>⑤</sup>卫生科设置在巡警部下，意味着从中央层面确立了卫生属于警察的职能范围。<sup>⑥</sup>中国近代卫生制度的起源，以及公共卫生的理念深受日本影响，这一点从清末民初大量的卫生法规可以看出。这些卫生法规，基本上都是对日本相关法规的翻译和调整。<sup>⑦</sup>中国的卫生行政制度是在较多效仿日本的基础上建立起来的，与警察权联系

① 包括警察机构和警察人员。

② 在北京，除了执行政府颁布的少数防疫法规外，京师警察厅针对具体防疫情况，制定了专门的《预防时疫清洁规则》和《京师警察厅管理种痘规则》，其他大量法规如《管理药商章程》《取缔公私立医院规则》《京师警察厅内外城官医院规则》《取缔医生暂行规则》《暂行取缔产婆规则》《各种汽水营业管理规则》《管理公立厕所规则》《京师警察厅管理饮食物营业规则》《清洁、消毒方法》《管理药品规则》《京师警察厅改定管理清道规则》《稽查卫生事项规则》《卫生处化验章程》《厅区救急药品使用法》《管理理发营业规则》《管理浴室营业规则》《拟定娼妓健康诊断所规则》等亦均涉及有关防疫事宜。参见京师警察厅编：《京师警察法令汇纂·卫生类》，北京：擷华书局，1916年。

③ 北洋政府时期，北京警察有全国模范警察之称，当时和民国后期皆有此看法。1917年4月，全国警务会议在北京召开，各省会议代表“以京师警察厅成绩之佳，名闻各省，足资模倣之处必多”，特公决于24日、26日两日前往参观警察厅及各区署，“采取所长，以补各省之所短”。（《警代表参观警署》，《晨报》1917年4月25日，第5版）“凡有新法，先于北京试行，俟有成效，再推行于各省，渐及全国，故北京之警察，有全国模范之荣誉也”。（赵溥珍《对于中国警察改善之我见》，《警声》（《警声杂志》）1941年第2卷第12期（特辑））1917年，内务部要求各省重订或增修预防时疫清洁各项规则，虽然各省情形不同，但因京师警察厅所定有关防疫规则较早亦相对完善，便要求各省“先引京师警察厅之防疫规则为例，以便各省取大意，参照本地情形，酌为增减”。（《咨·内务部通咨各省省长（请厉行清洁以防疫病并妥定办法咨复）》，商务印书馆编译所《公文程式举例》，上海：商务印书馆，1918年，第17页）

④ 本文中北京城市范围主要限定在京师警察厅管辖的内、外城20个警察区域内。

⑤ 余协中《北平的公共卫生》，李文海主编《民国时期社会调查丛编》（一编 社会保障卷），福州：福建教育出版社，2004年，第339页。

⑥ 1906年卫生行政改到民政部，成为卫生司。中华民国成立后，民政部改成内务部，卫生司还是照旧。袁世凯执政时期，改卫生司为内务部警政司卫生科。参见李文海主编《民国时期社会调查丛编》（一编 社会保障卷），第339页。

⑦ 参见田涛《中国城市管理走向近代化的里程碑——新发现的清末北京城市管理条例（1906—1910）》，田涛、郭成伟整理《清末北京城市管理条例：1906—1910》，北京：燕山出版社，1996年，第6—10页。

密切，比较不同于英法的环境主义策略，而是相对更具有德国式的强制干预主义色彩。<sup>①</sup>

北京的卫生行政最早由内城巡警总厅、外城巡警总厅辖属的卫生处负责，卫生处下面设有两科，防疫是其负责的重要事宜。<sup>②</sup> 作为施行新政的一部分，民政部在北京设立了内、外城官医院，直接受内、外城巡警总厅监督指挥。内、外城官医院设立诊室和病房，收治传染病患者，前往就诊的患者一律免费，住院病人只交伙食费。<sup>③</sup> 由于防疫形势严峻，清政府于1910年（宣统二年）在内城巡警总厅所在地梁家园设立1处化验所，专门办理公共卫生化验。<sup>④</sup> 从内、外城巡警总厅职责可以看出，清末虽已把防疫列为公共卫生重要之一项，但清政府对于卫生防疫问题依然未采取应有的重视态度。据1908年部分内、外城死亡人数登记表可见，在北京死于传染病的人数占死亡总人数的半数以上。<sup>⑤</sup> 清政府对防疫态度的转变最重要的契机是1910—1911年东北鼠疫的大爆发。

1910年10月，鼠疫在东北爆发3个月之后，北京就发现了鼠疫病例。为防止鼠疫流行，进行预防和诊治，经民政局奏准，1910年12月27日于北京内、外城设立防疫局，以钱粮胡同内城官医院为该局办公处所。这是北京设立的最早专门防疫机构。<sup>⑥</sup> 防疫局“专为防疫而设，其普通卫生行政仍由两厅（内、外城巡警总厅）卫生处办理，将来防疫事竣，即将该局裁撤”。<sup>⑦</sup> 虽有防疫局专门办理有关防疫事宜，但民政部也饬令两厅积极参与防疫事务，编练防疫卫生队，“检查一切防疫事宜”，并统一着装，发给标章，式样为“一红十字，于四角书名‘卫生警察’字样”。<sup>⑧</sup> 内、外城巡警总厅分派各区的卫生警察负责加紧防疫，清扫街道、垃圾，扑灭老鼠，并随时稽查。外城巡警总厅多次晓谕民众，所有户主、店主如见急症，无论已死未死，应速报就近巡警区署，<sup>⑨</sup> 以便派医诊验，防患于未然；凡医院、学堂、药铺或挂牌中外医生，如发现疑似症状，“速报告于就近警区及派出所分驻

① 参见余新忠《晚清的卫生行政与近代身体的形成——以卫生防疫为中心》，《清史研究》2011年第3期；余新忠《清代江南的卫生观念与行为及其近代变迁初探——以环境和用水卫生为中心的考察》，《清史研究》2006年第2期；罗芙云《卫生的现代性——中国通商口岸卫生与疾病的含义》，南京：江苏人民出版社，2007年，第183—184、200—204页；田涛《中国城市管理走向近代化的里程碑——新发现的清末北京城市管理法规（1906—1910）》，田涛、郭成伟整理《清末北京城市管理法规：1906—1910》，第5页。

② 第一科负责防疫、保健、清洁等事宜，第二科负责戒烟、化验、医务等事宜。京师警察厅编辑《京师内外城巡警总厅统计书》（宣统三年），北京：撮华印刷局，1916年，ZQ012-002-00629，本文档案皆藏于北京市档案馆。

③ 《内外城官医院章程》，田涛、郭成伟整理《清末北京城市管理法规：1906—1910》，第103—113页。

④ 《卫生处化验所章程》，田涛、郭成伟整理《清末北京城市管理法规：1906—1910》，第85页。

⑤ 游金全《清末北京内外城居民死因分析》，《中华医学杂志》1994年第1期。

⑥ 于德源《北京灾害史》，北京：同心出版社，2008年，第439页。

⑦ 《民政部奏酌拟京师防疫局章程折并单》，《大公报（天津）》1911年2月24日，第9版。1911年3月，京师疫症控制，防疫局撤销。

⑧ 《防疫事宜之汇志》，《大公报（天津）》1911年2月4日，第5版。

⑨ 清末经过三次调整合并，将京师地区警察区划从最初的46个减少到20个，京师警察厅继承了1910年内、外城巡警总厅的警察区划，将京师地区划分为20个警区，分别为中一区、中二区、内左一区、内左二区、内左三区、内左四区、内右一区、内右二区、内右三区、内右四区、外左一区、外左二区、外左三区、外左四区、外左五区、外右一区、外右二区、外右三区、外右四区、外右五区，并在每一区设置一警察署。1924年冯玉祥国民军把溥仪赶出紫禁城后，被袁世凯保留下来的管理京郊事务的步军统领衙门于同年10月裁撤，京师四郊的警察事务遂由京师警察厅接管，在京郊四区每区设一警察署，即东郊警察署、西郊警察署、南郊警察署和北郊警察署，其职权范围至此扩展至京师四郊，其警区也扩大到24个。在北洋政府时期，京师警察厅各警察区署一般简称为“区”。（《京师警察厅分区规则》，《政府公报》第836号，1914年9月2日，第8页《四郊警察各分署办事暂行规则》，《政府公报》第3300号，1925年6月8日，第4—6页）在近代城市基层设置中，由警区发展而来的“区”这个概念对城市社会和民众生活产生了非常大的影响，对此问题笔者另文专述。

所或在街之卫生警”，以便查验，如若瞒报应按照总厅“所宣布之防疫罚则第一条处罚，决不宽贷”。<sup>①</sup>内城巡警总厅亦传谕住铺各户，凡有病亡之家，无论老幼及何病症，均须立即赶赴该管派出所呈报，医官验毕，填写执照后，“始准殓殮”。<sup>②</sup>且棺材只能卖给有照之家。这场鼠疫在北京持续了3个月，没有造成像在东北地区那样大的损伤，两厅和防疫局的共同努力起到了重要的作用。

从清朝末年到中华民国初期，各种传染病时有爆发，对北京民众的生命安全造成很大的威胁。<sup>③</sup>据1927年的统计数据显示，当时中国的死亡率约为30%，而这其中的25%—40%是死于赤痢、霍乱等传染性疾。北京作为首都，患传染病以及由传染病致死的比率也非常高。1912年，北京内、外城20区的总人口为72.50万，身染八种传染病<sup>④</sup>致死的人数占总人口的2.96%；<sup>⑤</sup>次年，北京内、外城20区的总人口为72.78万，身染八种传染病致死的人数占总人口的3.83%，受传染人数为4744人，死亡2788人，死亡率达到了58.77%。<sup>⑥</sup>据北京第一卫生所统计，从1915年到1925年，城市居民结核病死亡率达2%—4%，占当时世界最高位。<sup>⑦</sup>

在所有卫生行政中，因危害民众生命最为严重，传染病的管控“尤关紧要”。<sup>⑧</sup>从清末政府注重公共卫生开始，防疫便成为卫生行政的中心。至北洋政府时期，防疫仍为环境卫生、饮食卫生管理的基本出发点，1925年北京准备试办公卫生事务所时，首善医院院长兼中央防疫处处长方擎天称：“地方公共卫生实为防疫之根本。”<sup>⑨</sup>

中华民国成立，对中央政府机构进行了调整，1913年，在内务部警政司下设卫生科，各地的卫生行政也由警察机构负责。该年年初，首都北京将前清内城巡警总厅和外城巡警总厅，合并改组为京师<sup>⑩</sup>警察厅，成立了专门管理公共卫生事务的卫生处，卫生防疫管理是其重要职责之一。“疫流行于繁庶之区，尤甚要在防遏得宜，以杜滋蔓”。<sup>⑪</sup>北京作为首都之地，人口繁密，更应重视传染病的管控。

我国医学不发达，民智闭塞，“一遇疫病盛行，不谙救治之术，甚或迎神送病，祈祷无灵辄又归之天灾”。进入民国后，不少民众对传染病的认识仍未开化，为保证多数人的健康，在疫病发生时须

① 《民政部临时防疫策暂充教员执照届时应一并发给云疫局示》，《大公报（天津）》1911年2月25日，第5版。

② 《关于防疫之示谕两则》，《大公报（天津）》1911年2月17日，第5版。

③ 参见于德源《北京灾害史》，第439—442页。

④ 参见于德源《中国卫生史》，《社会学界》1927年第1卷。

⑤ 八种传染病具体为：霍乱、赤痢、伤寒、痘疮、疹热症、猩红热、白喉症、黑死病。参见《患病病类》，京师警察厅编《京师警务一览图表》，出版机构不详，1917年。

⑥ 内务部统计科编制《内务统计·民国元年份京师人口之部》第1册，第21—22页；京师警察厅编制《京师警察厅统计图表》（1927年），ZQ012-002-00264。

⑦ 据《患病病类》，京师警察厅编《京师警务一览图表》统计。

⑧ 京师警察厅编《京师警察厅试办公卫生事务所第一年年报》（1926年），出版机构、时间不详，中国社会科学院经济研究所藏。

⑨ 京都市政公所编《京都市政汇览》，北京：京华出版社，1919年，第63页。

⑩ 《京师警察厅试办公卫生事务所关于灭蝇条款的函》，1925年8月1日，J181-018-18179。

⑪ 清末，北京习惯被称为“京师”，至北洋政府时期，“京师”仍和“北京”通用，1928年6月后，改称北平。1913年1月，在原有内、外城巡警总厅的基础上改设京师警察厅，直隶于内务总长，办理京师城郊地方警察行政事务。1928年6月，北京改为北平后，京师警察厅相应改为北平市公安局。同年，国民政府进行调整，将卫生行政从内务部分出，独立设置卫生部，北平相继设立独立的卫生署与卫生局专管公共卫生。

⑫ 京都市政公所编《京都市政汇览》，第61页。

借助管理主体要求染病者及时就诊，甚至为控制传染病蔓延不得不限制少数人的自由，因警察与民众直接接触最多，所以“督查劝导家喻户晓……警察之责也”。<sup>①</sup> 1914年6月京都市政公所成立后，<sup>②</sup> 设立了专门负责传染病防治的京师传染病医院。<sup>③</sup> 京师传染病医院在初设阶段，由于防治能力有限，传宣不足，民众对其满意度不高，认为其“毫无成绩，徒糜多金”，“防疫养病概属虚语，有其名而无其实，一般医官更无实力可言”，患者感觉至该院“极不安稳”。以致瘟疫流行时，“病家皆威慑不前”，民众认为“尚不如内、外城官医院”。<sup>④</sup>

与之相较，京师警察厅卫生处及内、外城官医院的防疫控制措施更为积极有效。传染病医院虽然专门负责传染病的防控，但其主要负责收治病人，没有直接面向群众进行宣传，民众对其了解不多，常常需要“警察厅协助”。<sup>⑤</sup> 例如1918年春夏之交，北京发生瘟疫，一些感染者不去医院医治，京师传染病医院为使患者来院就医，“函致各区署，界内如有商铺住户，倘有发生瘟疫者务令迅速来院诊治，以防传染”。<sup>⑥</sup> 当时北京还有一防疫机构是1918年绥远鼠疫后设立的临时防疫处，主要负责消毒、检查诸事。<sup>⑦</sup>

在北洋政府时期，防疫的重点不仅是对患者进行救治，还包括向民众普及传染病的正确知识、宣传各种传染病的预防和救治措施以及督导民众进行积极救治等事项，后者由京师警察厅具体负责。内务总长朱启钤在京师传染病医院开院的讲话中也明确了京师警察厅对传染病防控的重要作用“京师地面不幸有传染病发生，预防诊治之术固应赖富有经验之医士，而强制执行之权又必寄之于直接人民之警察。”<sup>⑧</sup> 民国时期余协中认为，在北洋政府时期公共卫生事务中，京师警察厅起着主导作用，京都市政公所只是起帮助作用。<sup>⑨</sup> 就防疫事务一项来说，京师警察厅也是起着最重要的作用。所以，本文以北洋政府时期北京警察对传染病的管控作为研究对象，试图探讨近代化过程中警察对城市社会综合管理的重要作用，<sup>⑩</sup> 深化近代警察史的研究。

① 京都市政公所编《京都市政汇览》，第63页。

② 京都市政公所编《京都市政汇览》，第1页。

③ 在内务部的批准下，1915年开办了京师传染病医院，1916年8月划归市政公所，内置治疗、预防、检察、消毒四科，专司各种传染病治疗、预防之法及医药行政事宜。参见京都市政公所编《京都市政汇览》，第61页。

④ 《防疫院宜早裁撤》，《晨报》1916年9月8日，第6版。

⑤ 京都市政公所编《京都市政汇览》，第63页。

⑥ 《预防时疫传染》，《晨报》1918年6月15日，第6版。

⑦ 京都市政公所编《京都市政汇览》，第217、220页。

⑧ 《公牒·内务总长京师传染病医院开院训词》，《市政通告》第23期，1915年10月，第136页。

⑨ 李文海主编《民国时期社会调查丛编》（一编 社会保障卷），第339页。

⑩ 对于北京和全国不少城市来说，进入20世纪后，最重要的变化之一便是近代警察的设立。警察作为新的城市管理机构，承担综合性的城市管理职能。相关研究可参见拙文《北洋政府时期京师警察厅的妇女救助——以济良所和妇女习工厂为例》，《北京社会科学》2011年第1期；《北洋政府时期北京的贫民救助——以京师警察厅的衣食施救为例》，《中国社会科学院研究生院学报》2011年第5期；《北洋政府时期北平警察对娼妓的控制与救护》，《中华女子学院学报》2012年第5期；《近代妓女救助机构“京师济良所”考察》，《历史档案》2012年第11期；《清末北京警察的设立和成效分析》，《贵州文史丛刊》2013年第1期；《北洋政府时期城市饮食卫生的日常管理——以北京为例的考察》，《民国研究》2013年第2期；《京师内、外城官医院的医疗救济研究》，《北京社会科学》2014年第2期；《警察对近代市政道路的维修——以北洋政府时期的北京为例》，《城市史研究》2014年第1期。

## 二、京师警察厅对传染病管控的各种措施

“卫生行政不一端，而传染病之预防尤关紧要。”<sup>①</sup> “盗贼行劫，所损失者不过资财。水火为灾，亦仅及一隅而止。若传染病不加防闲，则散布于四方，交通愈便利者，则其被祸愈速而愈巨。诚以其能于短时间，遍及多人也。资财之损失，犹可恢复原状，生命之丧亡，则不能图复于万一。”因此各国对于传染病的防控皆是不遗余力，“盖不独所以增进其国民之康健，而亦所以保持社会之安宁也”。<sup>②</sup> 传统中国，灾疫流行，则认为是鬼神肆虐，起灭任其自然，无法制止。国家虽有部分防疫强制措施，但这些措施明显缺少外部主体力量的干预，倾向于民众的自愿接受，且基本上都是临时性的。<sup>③</sup> 随着科学知识的传播和普及，各种病原病理，已多验明。引起灾难的可怕传染病，如鼠疫、霍乱、天花痘、肺癆、花柳病等，已查明多是由于细菌的作用。如能周详防控，必能抑制其蔓延。警察厅从宣传、预防、种痘、救治等多个方面对各种传染病进行了防控。

### （一）事先预防

“防患贵于未然，有备始能无患。”<sup>④</sup> 传染病因有传染性质，和别的病症不同，发作以后进行控制实为消极应对，病发前的预防才是控制传染病积极有效的方法，因此北洋政府时期对北京传染病的预防非常重视。史料显示，传染病的预防多靠警察之力。

北京传染病的发作原因复杂，除去外部传入的原因外，还和以下几种情况有关：（1）春秋降雨稀少，冷热无常；<sup>⑤</sup>（2）暑热蒸薰；<sup>⑥</sup>（3）冬季雨雪稀少，风干气燥；<sup>⑦</sup>（4）饮食失慎；<sup>⑧</sup>（5）环境卫生恶劣。<sup>⑨</sup> 针对这些情况，京师警察厅的预防措施主要有两个方面，首先是警察厅自身所做的预防工作，其次是警察厅要求民众注意的预防事项。

京师警察厅及其卫生处实施的预防措施有如下几种：（1）清扫街道，打扫厕所，保持城市环境卫生。街巷、厕所污秽不堪，在夏季容易滋生苍蝇，传染疾病，警察厅饬各区夫役清洁道路，派警察详细考查各处厕所，发现不洁厕所速报卫生处，并给予该管区署惩办。<sup>⑩</sup> 另外，警察厅还积极组织

① 《公牍·内务总长京师传染病医院开院训词》，《市政通告》第23期，1915年10月，第136页。

② 黄新彦《传染病与公安》（下），《社会学杂志》1922年第1卷第1期。

③ 防疫观念在传统中国及在清末的变化，具体可参见余新忠《从避疫到防疫：晚清因应疫病观念的演变》，《华中师范大学学报（人文社会科学版）》2008年第2期；余新忠《晚清的卫生行政与近代身体的形成——以卫生防疫为中心》，《清史研究》2011年第3期。

④ 《京师警察厅布告》，《晨报》1918年1月15日，第6版。

⑤ 参见《本月流行之病症》，《晨报》1917年5月24日，第5版。

⑥ 参见《警厅预防时疫法》，《晨报》1917年6月25日，第5版。

⑦ 参见《真性霍乱预防法》，《晨报》1926年7月11日，第6版。

⑧ 参见《警厅预防时疫法》，《晨报》1917年6月25日，第5版；《本月流行之病症》，《晨报》1917年5月24日，第5版。

⑨ 参见《卫生处饬查厕所》，《晨报》1918年6月21日，第6版。

⑩ 参见《警厅预防时疫法》，《晨报》1917年6月25日，第5版；《卫生处饬查厕所》，《晨报》1918年6月21日，第6版。

市民参与灭蝇。<sup>①</sup> (2) 取缔<sup>②</sup>不洁食物及饮料。北京夏季炎热,人民饮食稍有不慎,就容易发生各种病症。警察厅要求各区警察署,按照各项饮食物管理规则严格查处,并要求住、铺各户,对于食物清洁“务须格外慎重”,不可疏忽,致染各病。<sup>③</sup> (3) 发制防疫药品。警察厅每到夏季即预制防疫及防暑药品、药水,分给各区警察署储存备用,遇有人民患病,验明施送,以免危险。<sup>④</sup> 在冬季温暖异常或天气不正、冷暖不均时,疫病最易发生,每届此时,警察厅也会准备防瘟药水,要求各区署到警察厅承领,“滴洒要路去瘟”。所领防瘟药水,也备各区界内商民取用。<sup>⑤</sup> (4) 编著白话卫生浅说通告市民。北京民众对于传染疾病多认识不清,要使民众也参与预防,首先就是要让民众对各种传染疾病有正确的认识,为此京师警察厅广泛宣传有关传染病的知识。普通民众认字不多,理解文字能力有限,为方便民众接受,京师警察厅在刊发布告时,很少使用专业术语,多使用民众能接受的白话语言,采用委婉劝告的方式。<sup>⑥</sup> 如1926年8月,为防止发生时疫,京师警察厅特编订简易的健康浅说布告,广贴街市,所用语言如“极寒之水勿饮,生硬菜品勿食”等,皆是明白晓畅。<sup>⑦</sup> (5) 要求相关机构提前做好防疫准备。如1916年10月,为预防冬季传染病发生,京师警察厅提早进行防备工作,除要求各区署随时认真切实查报外,<sup>⑧</sup> 还函请京师传染病医院为防疫做好准备,将其“筹备各药品务作严重之检查”,<sup>⑨</sup> 及“所有检验、消毒等事务……速予严重施行”。<sup>⑩</sup> 警察厅的上述几项预防方法,都会以布告或报纸登载的方法告知市民,以便扩大宣传面,使市民加强传染病的预防意识。<sup>⑪</sup>

北京市民致然传染病时,除去官医院就诊外,还可到私人诊所诊治,为及时掌握传染病情况,京师警察厅要求各注册医生定期填写异症表呈报备案,<sup>⑫</sup> 在遇有传染病或疑似传染病者等特殊状况时“即日呈报本厅或该管区警察署”,违者处罚或停止营业。<sup>⑬</sup> 1915年4月,外左一区医生刘锡耀诊治倪姓小孩患斑疹,后该孩病故,刘锡耀未遵章报告,违背防疫规则,被警察查知,判罚银洋5元,并具结保证书“以后不敢再犯”。<sup>⑭</sup> 另外,京师警察厅还要求各警察区署,“凡遇居民声报死亡时,

① 《灭蝇会昨行闭幕式》,《晨报》1927年5月29日,第6版。

② “取缔”一词中、日文均有使用,但意义有所区别。汉语的“取缔”意为取消、禁止,日文的“取缔”可译作管理、监督。清末民初,日本是中国的学习对象,在词语的运用和含义上也倾向日文的用法,特别是和警察事务有关的各项规章条文更是多学习日本经验,所以,此时期使用“取缔”一词时,不仅有中文的“取消、禁止”之意,更多的是取日文“管理、监督”之意,本文所用“取缔”一词亦是多取“管理、监督”之意。

③ 《批示·警厅慎重卫生示》,《市政通告》第23期,1915年10月,第94—95页。

④ 《颁发各区药水》,《晨报》1918年6月7日,第6版 《颁发各区药水》,《晨报》1918年6月16日,第6版。

⑤ 《洒药水以防春瘟》,《晨报》1916年12月19日,第5版 《制配避瘟药水》,《晨报》1919年4月6日,第6版 《警厅须发防瘟疫药水》,《晨报》1921年2月19日,第6版。

⑥ 《警厅防春瘟办法》,《晨报》1916年12月23日,第5版。

⑦ 《警厅刊布简易健康浅说》,《晨报》1926年8月5日,第6版。

⑧ 《京师警察厅训令》,《政府公报》第288号,1916年10月22日,第16页。

⑨ 《严防瘟疫流行》,《晨报》1916年10月25日,第5版。

⑩ 《京师警察厅致传染病医院院长公函》,《政府公报》第287号,1916年10月22日,第22页。

⑪ 《警厅防春瘟办法》,《晨报》1916年12月23日,第5版 《警厅预防时疫法》,《晨报》1917年6月25日,第5版。

⑫ 《飭医生预防秋疫》,《晨报》1917年9月6日,第6版 《警厅调查各种异症》,《晨报》1922年9月9日,第7版。

⑬ 《京师警察厅取缔医生暂行规则》《京师警察厅内外城官医院规则》《京师警察厅取缔公私私立医院规则》,蔡鸿源主编 《民国法规集成》第26册,合肥:黄山出版社,1999年,第60、54、57、45页。

⑭ 《京师警察厅外左一区署祝瑞霖关于刘锡耀违背防疫规则的详》,1915年4月1日,J181-019-10659。

于所患病症，务须特别注意，倘有急遽之症类似传染病发生……由厅通知传染病医院，立派医员前往检查”。<sup>①</sup> 传染病造成的后果严重，北京居民对传染病往往心怀恐惧，当气候不正，疫情容易发生之时，“无知愚民往往听信谣言，异常惊恐”，影响社会治安。京师警察厅为维护社会治安和传达正确的疫情信息，要求“各区界内死亡人数均须汇报厅，官业医生诊治病症亦有月表呈报，由厅随时宣布有无时疫传染”。<sup>②</sup>

传染病的预防仅靠京师警察厅和相关政府部门的努力显然不够，且个人卫生不能强制干预，还需北京民众主动积极的配合。对民众而言，预防传染病最主要的措施就是注意自身饮食起居卫生，以减少细菌传染的可能。北京居民的生活习惯长期保持不变，即使知道某些生活习惯有碍卫生，一时之间也难以改变，且其自身又缺少科学的防疫知识，这就需要京师警察厅对其进行正确的指导和引导。在宣传正确的防治传染病知识的同时，京师警察厅还加强普及和民众生活密切相关的卫生常识。选择宣传载体时，考虑到民众的接受情况，京师警察厅多采用民众比较容易理解和接受的白话文，并通过张贴布告、<sup>③</sup> 报刊刊登、<sup>④</sup> 发放预防小册<sup>⑤</sup>等形式扩大宣传面。其他组织与机构在进行防疫宣传时，也多借助京师警察厅之力，如1918年初，绥远一带发生疫症，北京模范通俗教育演讲所编辑防疫演讲稿，便捡送40册请京师警察厅卫生处分送各区“籍广传播”。<sup>⑥</sup>

京师警察厅宣传和引导北京民众应注意的生活卫生主要有：（1）房屋院宇卫生。房屋庭院应随时扫除清洁，常用石灰泼洒，冰雪秽物、脏水应随时除却，不要堆积屋内，桌椅、痰盂、灰槽等物及厨房所用器具，应每日清洗，室内炉火温度不可过高，窗户宜常通日光空气不要紧闭。不要存储陈旧腐烂的物品，厕所沟渠最要清洁，常洒石灰、炭屑以免污秽。（2）身体卫生。衣服宜常洗换，不能积有泥垢，被褥宜应常晒晾，不可有潮湿气味，身体应常沐浴，并早晚勤加运动，吸收新鲜空气，切勿畏寒，终日蛰居室内。（3）饮食卫生。食品务须煮熟，陈腐物品切勿食用，特别注意不要食用苍蝇爬过的食物，饮料必须滚水，俾免微生物存活有害。切忌生食瓜果蔬菜。<sup>⑦</sup>

为使民众掌握各项清洁卫生的正确方法，京师警察厅还编订简易的健康浅说进行详细指导，如：（1）院宇清洁法。每日扫除两三次，加洒清水，再加石灰、碳酸水布洒一二次更好。（2）厕所清洁法。每早清除刷洗干净，以石灰、碳酸水或石灰面扫除，并及时更换新灰，厕所还应与厨房远离。（3）沟渠清洁法。每日应进行疏通，沟口四周洒以石灰、碳酸水或石灰面，及时更换。（4）宿舍空气流通法。每日开放各房屋窗户，使空气流入，不要因少有风凉，使屋内暑热蔽塞，空气窒遏。<sup>⑧</sup> 这些方面属民众的私人领域，京师警察厅多采取引导为主，更多的是需要民众自觉遵守。

① 《内务部训令》，《政府公报》第718号，1918年1月21日。

② 《警厅禁止造谣》，《晨报》1917年10月4日，第6版。

③ 《京师警察厅关于住户及店铺预防传染病及救治方法的告示》，1916年2月1日，J181-018-06158。

④ 《京师警察厅布告》，《晨报》1919年8月9日，第6版 《警厅布告预防时症》，《晨报》1927年6月21日，第6版 《京师警察厅布告》，《京师警察公报》1927年5月1日，第2版。

⑤ 《京师警察厅卫生处关于将白喉治法总表挾微一书送去参考的函》，1916年2月1日，J181-018-06159 《京师警察厅卫生处关于治疫说明书请备阅的函》，1918年1月1日，J181-018-09912。

⑥ 《京师警察厅卫生处关于防疫白话通告等件请备阅的函》，1918年3月1日，J181-018-09902。

⑦ 《京师警察厅布告》，《晨报》1918年1月15日，第6版。

⑧ 《警厅刊布简易健康浅说》，《晨报》1926年8月5日，第6版。

京师警察厅重视从多方面加强传染病的预防。北京无业贫民众多，在天气炎热时，无处安身的贫民多在街巷铺户门前，席地而卧，“易染受时疫”。还有一些市民因夏季屋内闷热，为图凉快也在街边、院内露宿，易感时疫，因此京师警察厅要求各区署随时注意，见有临街睡卧者，应即解区罚办。<sup>①</sup> 学校人员集中，加上学童抵抗力较成年人低，发生疫症最易传染。为防止学校学童感染流疫，各区警察署要求各街巷岗警，遇有距学校较近的食物摊棚立即令其移开，提篮卖食物者也一律不准到校址附近及校门外售卖。<sup>②</sup> 对一些与防疫有特别关系的营业如饮食、旅馆、洗浴、人力车等，京师警察厅在相关营业规则中皆进行了专门的规定，如旅馆各店发现旅客患有传染病时应立刻报告该管警察署，<sup>③</sup> 患传染病的人力车夫应立即停止营业等。<sup>④</sup> 为防止从外部传染，当北京周边发生传染病时，京师警察厅对其演变状况积极关注。如1918年初，绥远等地发生鼠疫，为防止传入北京，京师警察厅先行在郊区进行调查。<sup>⑤</sup> 另外，发现一些奇异情况，如河鱼大量死亡等，民众也应及时报告京师警察厅，以便检查是否出现疫情，防止感染。<sup>⑥</sup>

## （二）接种预防

人为的各项预防措施虽为积极，但从医学上来讲，种痘是预防传染病的最佳方法。中国历史上早有种痘之法，但“其效果不佳，未广泛施行于世”。1856年（咸丰六年），始有医师携牛痘浆到北京，施行牛痘。“尽管其效验显著，但人民顽冥，不悟其理。更有甚者，谓此痘疮乃孩儿之疫病，非患一次不可，故人为预防乃违天理。多有以种痘为邪法而排斥者。以致此术未能盛行。”据清末日人调查，中国人不种痘的理由，大致为：1. 吝惜酬金；2. 厌抱幼儿至医家的劳苦；3. 厌痛疼。<sup>⑦</sup>

随着西方医学知识的传入和普及，北洋政府时期，不少民众对通过接种方式预防传染病有了一定的认识，但仍有很多市民对种痘缺乏正确的认识。这从甘博《北京的社会调查》中的一个例子可以得到证实。有位妇女在被问及是否出过天花或是否做过预防接种时回答“我都28岁了，还问我出过天花没有？出过，我当然出过了！”她的回答清楚地表现出北京市民对天花的态度。<sup>⑧</sup> 从报纸上登载的京师警察厅预防传染病布告所用“劝诱”性语言，如“一般人民施种，不取分文，随到随种”，“隔七日再种一次大保万全”，“接种时并无半点痛苦，接种后亦无微些不快，须知本厅与中央防疫处之所不惜重资劳道员司者，分言之，所以保个人之康健，合言之，即以谋公共之卫生也。发良意美，孰逾孰斯，合亟布告，仰即通知，遵时前往，勿事犹豫，有厚望焉”等来看，也能揣度出民众的传染病预防知识亟须提高。<sup>⑨</sup> 但通过相关医学知识的广泛传播和京师警察厅的引导，通过种痘接种方式预防传染病的民众数量在北洋政府时期还是有了显著地增加。

① 《禁止贫民露宿街坊》，《晨报》1924年7月3日，第6版 《警厅布告预防时症》，《晨报》1927年6月21日，第6版。

② 《公牍·咨京师警察厅》（1月24日），《京师教育报》1918年第5卷第3号，第4页。

③ 《修订管理旅店规则》，《政府公报》第3405号，1925年9月5日，第10—11页。

④ 《修正车夫规则》，《晨报》1917年9月9日，第6版。

⑤ 《调查四郊鼠疫》，《晨报》1918年1月27日，第6版。

⑥ 《河鱼或亦发瘟耶》，《晨报》1917年4月18日，第5版。

⑦ 服部宇之吉等编《清末北京志资料》，张宗平、吕永和译，吕永和、汤重南校，北京：燕山出版社，1994年，第461—462页。

⑧ 西德尼·D. 甘博《北京的社会调查》（上），陈愉秉、袁熙等译，北京：中国书店，2010年，第110页。

⑨ 《警厅预防霍乱病》，《晨报》1922年8月24日，第7版。

“儿童种痘，生命攸关，稍一不慎，死伤随之”。<sup>①</sup> 北洋政府时期，“各处医生设立之种痘处所，日见甚多”。<sup>②</sup> 1917年，官立、公立、私立及外国人立种痘局所共有66处，中西种痘医生89人。<sup>③</sup> 种痘局所、医生增多，京师警察厅深恐种痘医生出现“购用劣败之牛豆浆或仍用传染之法，有害儿童”等事，特制定《京师警察厅管理种痘规则》，<sup>④</sup> 以规范北京种痘事宜。种痘规则规定，凡开局种牛痘者都需要开具地址、管理人、医生、经费、号资、痘浆、日期等详细事项，到京师警察厅呈报，俟批准后始行开种。1917年3月，市民杨赞诸在西四牌楼设立施种牛痘所一处，聘请专业医生担任，即是呈报京师警察厅批准后才能开业。<sup>⑤</sup> 善堂等公益机构施种牛痘亦应按照要求报厅批准，如1927年，北京公益产科医院，对于产妇义务接生，为恐天花传染，在院施种牛痘便是呈报批准后方行。<sup>⑥</sup> 各种痘局每月接种完后须按照规定表式把接种情况呈报京师警察厅备案。所有种痘处所，无论善堂或医生，均应受京师警察厅巡警官吏的检查。私人种痘局所种痘所需号资，不准于批准呈报之外另向民众索要。

除此规范条件外，种痘安全最为重要，京师警察厅也颇为关注此点，在《京师警察厅管理种痘规则》中进行了专门规定：小儿有病者不得种痘，痘苗需用新制痘浆，如用传浆时不得取有病小儿之浆，传取痘浆时不得有损小儿之身体。但因内、外城各处引种牛痘，“向用传浆法引种痘，一有不洁，最易传染病症”，<sup>⑦</sup> 另订《取缔医生种痘章程》5条，对种痘的方法以及所用痘浆规则进行了改进：（1）不准用传浆法引种；（2）痘浆须用最清洁、最新者；（3）引种后须施以保护法；（4）第一次引种不出须再种；（5）天气过暖或过寒不得引种。<sup>⑧</sup> 虽定有专条，但一些种痘医生“狃于积习，每有用人化痘浆与人接种”，这种人化痘浆含有病菌，较易传染，“轻则溃烂，重则危伤生命”，京师警察厅为“保护人民健康，防范疫病传播起见”，对于各处种痘的医生严格检查，特派稽查员随时密查有无偷用人化痘浆的情况，同时还令各区署传知各接种医生严格遵照定章。<sup>⑨</sup>

在规范社会上各种接种事项的同时，京师警察厅内、外城官医院也负责接种。但因“京城地方宽大，又兼两医院距离稍远，于施种殊难周遍”，京师警察厅为方便民众，<sup>⑩</sup> 在内、外城设立了多个接种分所，派遣官医院医生在分所接种。所有北京民众都可以在规定的时间内免费接种。<sup>⑪</sup> 1917年春天，京师警察厅在内、外城开设了8处接种分所。<sup>⑫</sup> 次年，接种分所逐渐固定为4处。<sup>⑬</sup> 接种季节

① 《禁止劣败牛痘浆》，《晨报》1917年2月19日，第5版。

② 《取缔医生种痘》，《晨报》1918年5月26日，第6版。

③ 《医院及种痘局所》，京师警察厅制《京师警务一览表》。

④ 《京师警察厅管理种痘规则》，蔡鸿源主编《民国法规集成》第26册，第67—68页。

⑤ 《设立施种牛痘所》，《晨报》1917年3月6日，第5版。

⑥ 《公益产科医院施种牛痘——十九日起》，《晨报》1927年2月11日，第6版。

⑦ 《禁止传浆种痘》，《晨报》1918年3月8日，第6版。

⑧ 《取缔医生种痘》，《晨报》1918年5月26日，第6版。

⑨ 《京师警察厅训令》，《京师警察公报》1927年5月11日，第2版。

⑩ 《京师警察厅布告》，《京师警察公报》1927年5月1日，第2版。

⑪ 《警厅设局种痘》，《晨报》1918年3月21日，第6版。

⑫ 内城四处：（1）钱粮胡同；（2）鼓楼大街；（3）骑河楼；（4）新街口。外城四处：（1）梁家园；（2）广安门；（3）珠市西口；（4）花市。参见《种痘局八处地点》，《晨报》1917年1月30日，第5版。

⑬ 四处地点分别在：内城官医院、外城官医院、内城报子胡同内右四区警察署、外城花市大街路北火神庙。参见《警厅设局种痘》，《晨报》1918年3月21日，第6版；《警察厅施种牛痘》，《晨报》1924年4月3日，第6版；《京师警察厅布告》，《京师警察公报》1927年5月1日，第2版。

一般为春秋天气不冷不热之时，具体时间由京师警察厅制定。如1924年春季各分所接种时间，内城的两处每星期一三五施种，外城的两处每星期二四六施种，均为下午1时至3时进行。<sup>①</sup> 京师警察厅每年在接种分所开始接种之前，都会进行广泛宣传，如印发布告，派警察在关键地方张贴，以便民众周知，前往接种。<sup>②</sup>

北京作为国家首都，北洋政府对北京传染病的预防也很重视。中央防疫处设立后，也开设种痘处所，为北京居民施种疫苗，但中央防疫处的种痘离不开京师警察厅的协助。如1922年夏，各医院报告北京及东郊地方已经发现真性霍乱，中央防疫处为事先预防，将真性霍乱预防液12000人份“发交内外两医院（内、外城官医院）备用”，从8月19日起除星期日外每日下午1时至6时为警察与一般人民试种；<sup>③</sup> 1927年中央防疫处为预防天花，设处种痘，为进行宣传，使民众前来施种，印发了种痘传单5000张，列明种痘地点及日期，请京师警察厅各区署“按户分送，以期普及”。<sup>④</sup>

### （三）诊治控制

“卫生之道，无一事无一时不应注意，果人人能力加讲求，一切疫症自应无从发见”，但传染病蔓延传播迅猛，防不胜防，“倘或不甚发生时疫，应立时延医诊治，不可耽误”。<sup>⑤</sup> 据甘博调查，在北洋政府时期，北京民众已经认识到传染病的严重性，知道要把患者送往医院，但是天花和猩红热患者只有在病情已十分严重时才去医院。<sup>⑥</sup> 还有不少市民，不了解这几种传染病的厉害，“往往有因循自误的”，一些医生“狃于习惯，不研究妥善的治法，往往误用温补各药”，以致“因时疫身故的，日见其多”。<sup>⑦</sup> 北京市民和医生对待传染病的错误态度不仅于患者自身有害，更是严重地影响了对传染病的预防和控制。京师警察厅为控制疫情传染迅速，要求感染者以及疑似感染者应立即到医院就诊确认，<sup>⑧</sup> 如因无力负担诊治费用，可到免费的钱粮胡同内城官医院或梁家园外城官医院香厂西医诊治所等处就诊。<sup>⑨</sup>

鉴于此时民众对待传染病的认识还有待提高，传染病出现时，仅靠民众自觉就诊和控制显然不够，还需要京师警察厅和相关防疫机构主动采取相应的强制性措施。因各警察区署最了解自己界内情况，京师警察厅规定，各区“遇有此等时疫，随时呈报”，<sup>⑩</sup> 并派内、外城官医院医员，遇有传染病症“一经区署报告，立即分赴各病家竭力诊治”。<sup>⑪</sup> 到内、外城各医院及各医生处就诊的病人，“经医生认明系传染病或疑似传染病者，应即时送至东四牌楼北十条胡同传染病医院诊治，俾免传

① 《警察厅施种牛痘》，《晨报》1924年4月3日，第6版。

② 《京师警察厅布告》，《京师警察公报》1927年5月1日，第2版。

③ 《京师警察厅卫生处关于请饬所属巡官长警等分赴医院接种直性霍乱预防液的函》，1922年8月1日，J181-018-14640。

④ 《京师警察厅训令》，《京师警察公报》1927年9月26日，第2版。

⑤ 《京师警察厅布告》，《晨报》1918年1月15日，第6版。

⑥ 西德尼·D. 甘博《北京的社会调查》（上），第110页。

⑦ 《京师警察厅关于住户及店铺预防传染病及救治方法的告示》，1916年2月1日，J181/018/06158。

⑧ 《本厅保民生饬防冬瘟——患者即赴医院就诊并将布告人民周知》，《京师警察公报》1927年12月22日，第3版。

⑨ 《京师警察厅布告》，《晨报》1918年1月15日，第6版。

⑩ 《饬各区呈报时疫》，《晨报》1917年3月29日，第5版。

⑪ 《京师警察厅关于住户及店铺预防传染病及救治方法的告示》，1916年2月1日，J181/018/06158。

染”。京师警察厅责令“医院或医生负报告之义务”，“患病人之家长亦应随时报告，万不可延迟隐匿，贻患他人”。<sup>①</sup>

即便京师警察厅“不惮烦琐，详细劝告各住铺户人等益当自重生命，加意防维，不得漠视”，<sup>②</sup>一旦染有疫症应立即到专门医院诊治，但仍有一些市民习惯使然，不愿去医院就诊，只按照传统方法，到药铺随意抓几副药在家煎熬，以致常常出现药不对症的情况。<sup>③</sup>这种状况一时很难改变，京师警察厅只能采取相应引导措施，按照疫症流行的具体情况，将厅内“各医生诊治时症论说及治疗有效各方案，以及宜用、忌用各药，分别开示”，并向民众详细讲明为什么温热与伤寒相反，误用各药解救法，以及小儿不能服用的药品，广为布告。同时，要求医生“认真办症，不得忽略，误人生命”，“亦不可拘于成格”。对于京师警察厅针对疫症的“指示治法，一般医生颇能遵守”，<sup>④</sup>可是人的体质不同，得病的原因各异，京师警察厅还特别强调病家对于医生所开药方，须多加注意，“万不可轻自服用”，应根据情况对症用药。<sup>⑤</sup>

传染病蔓延迅速，控制稍忽，便成一发而不可收之势。京师警察厅为提高对传染病控制的效率，制定了厅内的专门应急政策，配备了相关救护设备。各种传染病虽传染性强，但“赶紧医治，即可望痊愈”，京师警察厅“诚恐贫苦住户无力延医，致误生命……由厅内选派医员在厅昼夜轮值，并备救急成药，另行指定内外城药肆数处，凭医员药房付予汤剂，药价概由本厅支付”。<sup>⑥</sup>民众如果感染急性传染病，更要迅速医治，京师警察厅“深恐贫民临时救护延迟，危及生命”，<sup>⑦</sup>专门配置汽车，感染急症者，可乘厅内汽车前往医院救治。<sup>⑧</sup>另外，京师警察厅还预备卫生床，分交各区署，并饬知内、外城官医院，每日留有夜间值班医生。各警署发现感染疫病者，应立即报告，由各警察署派人用卫生床抬至最近的官医院救治，患者所用医药，均由医院免费提供。京师警察厅对传染病的救治强调随时立即，“无论如何，不得推诿，以重生命”。<sup>⑨</sup>为使民众知晓厅内对传染病救治的各种应急措施，京师警察厅特意刊登报纸进行宣传。<sup>⑩</sup>

京师警察厅对传染病的控制比较认真。1918年3月，一名人力车夫在大街上吐血而死，因此时北京有疫症出现，所管区署左一区立即向京师警察厅报告，通知京师传染病医院前去取血检验，未验出真正疫苗，但为慎重起见，还是将与此车夫同居的10余人送往天坛留置所诊断。<sup>⑪</sup>对于身患疫

① 《京师警察厅布告》，《晨报》1918年1月15日，第6版 《警厅预防冬疫》，《晨报》1917年11月11日，第6版。

② 《京师警察厅布告》，《晨报》1918年1月15日，第6版。

③ 1915年4月，京师警察厅外左一区巡长常升发现东八角胡同倪铁儿患斑疹病故。倪姓小儿先后经医生张梅青、刘锡耀、苗子安诊治，总监亲自批示将三位医生所陈药方详细考察，其中只有刘锡耀用药不错，张梅青所用药与症相背，“致病势加增”，苗子安更用“不对症之攻毒破淤升表之品，更属谬妄”，最终导致倪姓小儿身死。京师警察厅给予三位医生分别处罚，刘锡耀未及呈报，判罚银洋5元并保证“以后不敢再犯”；苗子安行医执照取消，不准行医；张梅青因无考取医生底案，判罚5元，追缴行医执照。参见《京师警察厅外左一区署祝瑞霖关于刘锡耀违背防疫规则的详》，1915年4月1日，J181-019-10659。

④ 《报告疫症消灭》，《晨报》1917年11月23日，第6版。

⑤ 《京师警察厅关于住户及店铺预防传染病及救治方法的告示》，1916年2月1日，J181/018/06158。

⑥ 《来函照登》，《晨报》1919年8月22日，第6版。

⑦ 《卫生处注重民命》，《晨报》1924年7月2日，第6版。

⑧ 《地方近讯·警厅重视疫症》，《京兆周刊》第2期，1921年5月14日，第10页。

⑨ 《卫生处注重民命》，《晨报》1924年7月2日，第6版。

⑩ 《来函照登》，《晨报》1919年8月22日，第6版。

⑪ 《警厅防疫认真》，《晨报》1918年3月27日，第6版。

症死亡掩埋之事，京师警察厅也进行变通，要求“立时报埋，设立标识，勿庸知照法庭相验，以免尸棺久停，致发疫气，俟时疫消灭再行照章办理”。<sup>①</sup> 疫症死人所用棺木和尸身更不许随便抛弃，必须随时深埋。<sup>②</sup> 1915年3月，京师警察厅外右五区巡官徐文喜发现管界内南街圆通观庙内道人李永禄因患疹子转喉症病死，曾催其将灵柩速埋，但该灵柩在庙停放40余日，并未抬埋。区署屡次派警前往催促该故道胞兄李清源，其一再延抗不进行抬埋，最终导致该故道人的母亲李纪氏染病死亡，其妻沈氏及其亲戚李氏子女亦先后染患疹症（均经医愈）。屡次催埋不成，区署只能强制执行，派水夫代为抬埋，并最终按《违警律》38条第2款将其拘留10日，后折合成认罚银洋10元了事。<sup>③</sup>

北京周边发现传染病时，京师警察厅也会主动协助救治，如1919年，廊坊发生霍乱，京师警察厅恐传染至北京，选派中、西医员至该地进行施药，“每日疗治均达百人以上，死亡数目不过百分之二三，其余均获全活”。<sup>④</sup> 京师警察厅规定，发见疫症时各医生应及时呈报，为慎重起见，在疫症消灭时，北京各医生也应进行报告，以确保疫症的确被消灭。<sup>⑤</sup>

#### （四）娼妓传染病防控

民国以后，北京娼寮和娼妓“日渐加多”，“好游者实繁有徒，每致受染毒气”，患花柳病的人数增多。甚至还有作为管理者的警察宿娼染患病症，影响身体，难以工作。<sup>⑥</sup> 据统计，清末北京城内外，卖淫妇女共达2000余人，“无检查梅毒之法，患花柳病时只靠成药自行治疗，至荏苒不治时，始求医诊”。<sup>⑦</sup> 花柳病、梅毒等传染病具有很强的传染性，不仅危害患病者个人，还由患者“贻害其妻”，<sup>⑧</sup> 因而对其的防控在北洋政府时期逐渐被政府所重视。

患花柳病、梅毒者一般不敢去正规医院接受诊治，多私自从游医处拿药，不能对症，致使病情加重，危及生命。<sup>⑨</sup> 京师警察厅提倡，“保全人民健康，实为卫生警察第一要政，而检验娼妓，尤为保卫一般健康，预防传染病之最妙良策”。<sup>⑩</sup> 京师警察厅为预防娼妓花柳病传染起见，早欲设立诊验所，<sup>⑪</sup> 虽然提议较早，但“因事繁琐，于风化、习惯均不相宜”，<sup>⑫</sup> 京师警察厅的多次提议均未落实。直到1927年，才正式设立娼妓检验机构。在此之前，京师警察厅通过多种途径控制由娼妓为媒介的疾病的传染，派医生到妓院检查，<sup>⑬</sup> “每年春季实行调查、检验治疗一周”，<sup>⑭</sup> 并“拟定药方，印为传

① 《京师警察厅卫生处关于今后发现时疫病故的人立时报埋的公函》，1919年8月1日，J181-018-11009。

② 《京师警察厅训令》，《京师警察公报》1927年3月26日，第2版。

③ 《京师警察厅外右五区警察署关于李清源违背防疫规则不缴纳罚款一案的送案表》，1915年3月1日，J181-033-00244。

④ 《来函照登》，《晨报》1919年8月22日，第6版。

⑤ 《报告疫症消灭》，《晨报》1917年11月23日，第6版。

⑥ 《京师警察厅内左四区区署关于巡警王式桢行为不检、染患病症的呈（一）》，1918年1月1日，J181-019-21332。

⑦ 服部宇之吉等编《清末北京志资料》，第463页。

⑧ 《拟派医检验妓女》，《晨报》1917年4月1日，第5版；《拟办诊妓医院》，《晨报》1918年5月17日，第6版。

⑨ 《拟办诊妓医院》，《晨报》1918年5月17日，第6版。

⑩ 《病妓丁菊仙违规留客》，《京师警察公报》1927年9月13日，第4版。

⑪ 《将设娼妓诊验所》，《晨报》1917年1月23日，第5版。

⑫ 《检察妓女之拟议》，《晨报》1920年9月26日，第6版。

⑬ 《拟派医检验妓女》，《晨报》1917年4月1日，第5版。

⑭ 《检察妓女之拟议》，《晨报》1920年9月26日，第6版。

单，分送八埠各娼寮，令其按法配制，如遇妓女染受梅毒，即按法服药”等。<sup>①</sup>

京师警察厅在采取这些措施的同时，也制定《拟定娼妓健康诊断所规则》，要求娼妓每月进行定期健康检查一次，初次上捐者、由他处移来者、休业与病后复业者以及患传染病者则按照京师警察厅的要求随时应检。<sup>②</sup>从当时的调查来看，京师警察厅的规定并未被认真执行，许多患病的娼妓不敢去公立医院诊治，只私下寻医问药，治疗不专业，导致治疗效果很差，娼妓成为各种性病的最主要的传播中介。<sup>③</sup>梅毒等性病的传播日渐蔓延，<sup>④</sup>有1919年的调查统计，花柳病竟占患病需要就医者的1/3，<sup>⑤</sup>这种情况引起京师警察厅重视，必须要对此进行控制。但由于各种原因，1927年初，内务部才批准京师警察厅在外城官医院的地址上，创办针对娼妓的检验机构。机构最开始的名称为检验娼妓事务所。<sup>⑥</sup>

据京师警察厅汇报，该所从开办之日，对于“检验上之一切，无不施于相当之手术，毫无苛行之举，以维人道”。通过检查，娼妓确实身患性病者，根据其症状严重程度，进行针对性的治疗。治疗结束后，要进行复查，看其是否痊愈。在保证娼妓行业营业的基础上，京师警察厅要求“候检时间及传达通知，皆以和平”。<sup>⑦</sup>对于京师警察厅要求检查的命令，娼妓机构和娼妓大多能够听从，但也常有不配合者，例如“每日所传各等娼妓内有临时声明销捐或因病未到者”，检验娼妓事务所对于称事不趋检查者，有权核实“是否属实，有无藉故规避，或私自营业情事”。<sup>⑧</sup>

京师警察厅颁布的《检验娼妓罚则》规定，娼妓接到受检通知后，无故不到，每次罚洋5元；通知到期后发生特别事故（如患病、经期等），应赴所报明，经所派警查明与所报不符，属于有意规避者，每次罚洋10元；被罚娼妓仍须补行检验。不管什么等级的娼妓，经过检查，确实患有性病者，在没有治愈之前，不允许容留客人。隐不报验或竟不医治，照常接客者，经发觉后罚洋50元，并暂停该娼妓营业。患病的娼妓应在一定的时间内诊治疾病，待痊愈后，经过检验娼妓事务所检查确定痊愈之后，才能再次开始营业。<sup>⑨</sup>对于患病营业的娼妓，京师警察厅制定了严厉的处罚措施，所外妓院负责人加倍处罚。1927年，妓女丁菊仙患病期内留客，被京师警察厅发现处罚，丁菊仙被处罚金50元，该茶室经理陶子良违章牟利，按章加倍罚洋100元。<sup>⑩</sup>北洋政府时期，妓院和娼妓一般分为4等。<sup>⑪</sup>按照规定，妓女带病留客，应罚洋50元，但从史料可知，一般是二等茶室妓女违章被

① 《警厅防范梅毒》，《晨报》1920年10月21日，第6版。

② 《拟定娼妓健康诊断所规则》，京师警察厅编《京师警察法令汇纂·卫生类》。

③ 西德尼·D.甘博《北京的社会调查》（上），第267页。

④ 《又说要检验妓女》，《晨报》1921年10月30日，第7版。

⑤ 《检察妓女之拟议》，《晨报》1920年9月26日，第6版。

⑥ 蔡恂《北京警察沿革纪要》，北京：北京民社，1944年，第58页。

⑦ 《京师警察厅检验娼妓事务所通告》，《京师警察公报》1927年7月30日，第4版。

⑧ 《京师警察厅训令》，《京师警察公报》1927年3月3日，第2版。

⑨ 《京师警察厅卫生处关于检验娼妓罚则请查照备用的函》，1927年2月1日，J181-018-21030。

⑩ 《京师警察厅外右二区分区表送妓女丁菊仙患病未愈留客住宿一案卷》，1927年9月1日，J181-019-54849《病妓丁菊仙违规留客》，《京师警察公报》1927年9月13日，第4版。

⑪ 一等妓院称为清吟小班，二等妓院称为茶室，三等妓院称为下处，四等妓院称为小下处。《管理娼妓规则》，田涛、郭成伟整理：《清末北京城市管理法规：1906—1910》，第501页。

罚款数能达到规定的50元，下处和小下处违章妓女被罚难达规定数。<sup>①</sup>

由于对娼妓的检验比较严格，各妓院和染病妓女不愿因病暂停营业，一些打着各种名号声称可以疏通免检的情况就出现了。为禁止这种情况，检验娼妓事务所布告周知，进行检验遇到“一切事物，均照章办理”，请托免检乃属行骗，警厅一经查获，严惩不贷。请托免检的妓院和娼妓，亦按规定处罚。<sup>②</sup>

京师警察厅的规定很严格，但在具体操作中，并未能严格执行。检验娼妓事务所开始检验后，一等妓院向京师警察厅呈请，对于一等妓女免除检查。京师警察厅开办检验娼妓事务所，其最初目的是为了预防梅毒、花柳病等性病的传染，但收到一等妓院的呈请后，京师警察厅考虑“所有二以下娼妓患花柳病症者较多外，一等娼妓患病者，数目尚较少”，便对一等妓院进行变通，制定专门办法，要求其妓院妓女每人按月提交保证书以及十元保证金，一等妓院的管理人也一并提交保证书。<sup>③</sup> 京师警察厅的这种变通，虽有按实情的考虑，但变通的口子一旦开了，便为其他等级身患性病的娼妓寻求免检提供了可乘之机。有时人回忆，妓院老板为使检验娼妓事务所允许患病的妓女容留客人，常给检验娼妓事务所行贿送礼。<sup>④</sup> 而从实际操作层面上来说，只要娼妓制度合法化，仅仅通过检验很难控制性病的传播。但在当时娼妓制度合法存在的情况下，对娼妓进行性病的检验，是对性病控制的一个可选择措施。从实际情况看，检验娼妓事务所还是做了一些工作，根据京师警察厅1927年3月的数据统计，当月每日都有超过100名娼妓到所进行检验，检验最多的一日达140人，从3日到31日，共计2999人次在所接受了检验。<sup>⑤</sup>

### 三、警察对传染病管理的成效

中华民国建立后，北京的防疫情况依然严峻，怎样建立与近代化城市发展相适应的防疫管理制度是当时城市管理者面临的重要挑战。京师警察厅作为城市的综合管理者，明确提出“有维持人民健康之责”，<sup>⑥</sup> 担负了包括防疫在内的公共卫生管理任务。民众也承认京师警察厅承担该项任务，并对其抱有期望，在气候变化，疫病极易发生之时，社会民众在报纸登载消息，“望警厅速设法防止，以免传染，而保生命”。<sup>⑦</sup>

北洋政府时期，随着城市近代化的总体发展，防疫卫生方面也取得了一定进展。京师警察厅对

① 如警察曾查得元合下处妓女高红宝身患花柳病私自留客属实，将高红宝带区罚办，并处罚金3元。（《京师警察厅东郊分区表送妓女高红宝违章营业一案卷》，1927年9月1日，J181/019/56452）下处病妓李冯氏违章留客，罚金洋5元。（《京师警察厅外右三区分区表送妓女李冯氏等已受检验确有花柳病症现查出伊等留客住宿一案卷》，1927年2月1日，J181-019-55161）下处妓女邱金凤患病留客罚洋10元，并下处人耿茂林罚洋15元。（《京师警察厅外右五区分区关于妓女邱金凤染性病擅留住客的呈》，1928年1月1日，J181-021-02075）

② 《京师警察厅检验娼妓事务所通告》，《京师警察公报》1927年7月30日，第4版。

③ 《警厅优待小班妓女》，《晨报》1927年3月20日，第6版。

④ 中国人民政治协商会议北京市委员会文史资料研究委员会《北京往事谈》，北京：北京出版社，1988年，第392页。

⑤ 其中3月13、27两天停诊。《附载》，《京师警察公报》1927年3月25日，第4版。根据《附载》，《京师警察公报》1927年3月6日至4月3日，第3、4版统计。

⑥ 《检查汽水》，《晨报》1923年5月5日，第6版。

⑦ 《望警厅设法防疫》，《晨报》1916年11月29日，第5版。

防疫的管理尽量做到和社会的发展同步，除了根据情况不断制定和防疫相关的法规外，很重视报刊等新式传媒的作用，时常在报刊上刊发防疫法规、防疫布告。京师警察厅对公共卫生的管理是一个探索、调整、改进的过程，也是一个力图适应城市近代化发展的过程。

在京师警察厅的管理下，北京的公共卫生状况得到了改善，就防疫问题来说，取得的成效相对显著。京师警察厅管控传染病的努力得到了社会的认可，有驻华公使评价说，“北京警察对于防止虎疫（霍乱）事宜，办理异常认真，成效显著。经巡警晓谕，居民皆不露食物于外，加以盖藏，复注意一切卫生，故北京能免此恶疫，<sup>①</sup>巡警之力为多”。<sup>②</sup>

据京师警察厅统计，1917年共有8794人接种各种防疫疫苗。<sup>③</sup>同年，患8种传染病的人数共有2691人，其中有288人死亡，死亡率为25.57%，<sup>④</sup>而在1913年患这些传染病的人数是4744人。不仅患病人数大幅下降，死亡人数及比例更是大幅减少，1913年这类疾病的死亡率为58.77%，1917年传染病致死人数仅为1913年的1/4。<sup>⑤</sup>虽患病率和死亡率仍较高，但在当时的条件下已属不易，有社会学家认为，“这是一个了不起的进步”。<sup>⑥</sup>

传染病的防治取得这样明显的进步，主要得益于京师警察厅对传染病的各种防治措施。1926年公共卫生事务所试办一年后，京师警察厅对卫生事业进行总结时评价：“业务之推行无阻，成绩之逐渐以彰，实赖警察遇事倡导之功。”<sup>⑦</sup>这种评价虽是对整个公共卫生而言，但具体在传染病管控方面来说，也具有一定客观性。

从上文可知，北洋政府时期，北京对传染病的预防和控制取得一定的成效是不可否认的事实，京师警察厅在其中起到了相当重要的作用。但是，其局限性也是十分明显的。在当时的社会环境下，除民众生活贫困、时局动乱不安以及资金投入不足等客观因素制约外，局限性还体现在如下几个方面：

首先，警察兼负防疫责任，缺少专业人员。民众对防疫茫然无知，政府也无“有效之组织与设施”。<sup>⑧</sup>京师警察厅原本主要负责治安问题，因城市管理机构不完善，才扩大了职责范围，管理公共卫生。厅内人员并不具备专业防疫知识，普通警察“程度太浅”，对防疫问题认识不够，“不知孰为合乎卫生，孰为不合乎卫生”，“人民不但不承受彼辈之指导，反加以抵斥”，难以“委以卫生重大之事业”。<sup>⑨</sup>防疫主体警察本身不具备防疫相关知识，对防疫法规的执行也很难到位，所以，民国中期研究公共卫生的学者胡鸿基认为，“卫生事业之执行权，委诸警务机关兼管，是乃抄袭卫生幼稚时代之步趋，非卫生进行之正规也。盖卫生各政，虽多有赖于警务人才之协助，但所协助者，多属消极方面之

① 1919年夏，北京霍乱流行。

② 《京师警察厅防疫得力》，《晨报》1919年9月11日，第6版。

③ 《医院及种痘局所》，京师警察厅制《京师警务一览图表》。

④ 《患八种传染病及死亡者比较》，京师警察厅制《京师警务一览图表》。

⑤ 据《患八种传染病五年比较》《患八种传染病五年死亡者比较》，京师警察厅制《京师警务一览图表》统计。

⑥ 西德尼·D.甘博《北京的社会调查》（上），第110页。

⑦ 京师警察厅编《京师警察厅试办公共卫生事务所第一年年报》（1926年）。

⑧ 李廷安《中国乡村卫生问题》，上海：上海商务印书馆，1935年，第12—13页。

⑨ 吴葆光《论中国卫生之近况及促进改良方法》，《新青年》1917年第3卷第5期。

取缔事项，积极方面之建设事业，非警务人才所能兼理，可为不论何人不能否认之事情”。<sup>①</sup>

其次，公共卫生法规不完善，缺乏强制性。北洋政府时期普通民众对防疫知识了解甚少，防疫问题能够得到解决，更需要强制性的法规作为保障。政府和京师警察厅制定的卫生防疫法规远不能满足卫生防疫的实际需要。并且，对违背者的处罚规定也很模糊。一般来说，对违背者进行处罚的基本依据是北洋政府制定的《违警律》和京师警察厅制定的各种涉及防疫的条例。相关营业违犯防疫卫生规则，京师警察厅会依据各单行条例中进行处罚，这些单行条例中的处罚依据一般是《违警律》的第33条、第46条和第47条规定。按照《违警律》，最重者才能处以15元罚金或15日拘留，轻则只处5元罚金或5日拘留。<sup>②</sup>如果是个人或者别种情况，没有相关单行条例作为处罚依据，京师警察厅会按照《违警律》第38条第2款“除去或毁损官发告示”处以5日以下拘留或5元以下罚款。<sup>③</sup>如前文所述医生刘锡耀违背防疫规则判罚银洋5元，即是按照此款进行的处罚。<sup>④</sup>如传染致人死亡者会加重处罚，如上文所述李清源案例即是按照《违警律》第38条第2款加倍处罚10元。<sup>⑤</sup>至于一般民众身患传染病不去医治或不主动呈报等情况，京师警察厅难用强迫手段，只能靠宣传教育。这种以劝导为目的的非强制性处罚缺少权威性。“国无禁令，人无公德”，<sup>⑥</sup>社会民众因处罚较轻，对防疫规则熟视无睹。由于没有国家层面上的上位法律作为保障，京师警察厅颁布的防疫条例缺乏强制性，导致其缺乏行政效力。

再次，民众卫生观念淡薄。<sup>⑦</sup>影响防疫的因素有多种，最内在的原因还在于民众对待卫生防疫的态度。一直以来，北京民众“对待传染病的观念亦至为淡薄，亦不知预防之法，唯依旧有之习惯”。<sup>⑧</sup>习惯一旦形成，有很强的传承性，改变起来难度很大。北京居民饮食起居，有许多不卫生的习惯，最容易致然各种病菌，诱发传染病。其实只要讲求清洁卫生，便会降低致患传染病的几率。京师警察厅对卫生防疫多次进行宣传，无奈“言之谆谆听之藐藐”，<sup>⑨</sup>难以改变民众对防疫的认识，警察人员惟有“婉言劝导”罢了。<sup>⑩</sup>1925年，市政部门在试办公共卫生事务所时感慨到，对于传染各种病症，“格于民智，每因有力者傲兀，贫苦者无知，对于隔离、检验、消毒等事易生误会而起反抗，难强制执行。本事务所试办伊始，只能顺适民情，时加开导，择事之可行者，竭力设法行之”。<sup>⑪</sup>所以，不管是公共卫生事务所还是有现代医学知识的有识之士皆认为，鉴于民智较低，对于种痘等防疫事项，理应“劝导之中宜稍加强迫”。<sup>⑫</sup>另外，京师警察厅所颁布的防疫法规对不少营业

① 胡鸿基《公共卫生概论》，上海：上海商务印书馆，1933年，第61页。

② 《违警律》，蔡鸿源主编《民国法规集成》第26册，第26、32页。

③ 《违警律》，蔡鸿源主编《民国法规集成》第26册，第28—29页。

④ 《京师警察厅外左一区署祝瑞霖关于刘锡耀违背防疫规则的详》，1915年4月1日，J181-019-10659。

⑤ 《京师警察厅外右五区警察署关于李清源违背防疫规则不缴纳罚款一案的送案表》，1915年3月1日，J181-033-00244。

⑥ 王兆麒《速办肉品检查之宣言与欧美各国肉品检查之经过》，《清华周刊》1926年纪念号增刊，第153页。

⑦ 李文海主编《民国时期社会调查丛编》（一编 社会保障卷），第337页。

⑧ 服部宇之吉等编《清末北京志资料》，第461页。

⑨ 《京师警察厅关于住户及店铺预防传染病及救治方法的告示》，1916年2月1日，J181-018-06158。

⑩ 《禁止人民吃凉水》，《晨报》1918年5月29日，第6版。

⑪ 《京师警察厅试办公共卫生事务所关于灭蝇条款的函》1925年8月1日，J181-018-18179。

⑫ 《京师警察厅试办公共卫生事务所关于灭蝇条款的函》1925年8月1日，J181-018-18179 《对北京市政卫生改良之管见（三）——是有望于卫生委员会者》，《晨报》1928年4月11日，第7版。

和民众提出了种种限制，这些限制给他们长久以来形成习惯的营业方式、生活方式带来了诸多不便，引起他们的反感。“国民程度良莠不齐，有成事之原动力，即有破坏之反抗力”，缺乏强制性的措施，长久的生活习惯使然，“苟徒加以劝语，必然罔效，非用法律上强制力不易革除其积习”。<sup>①</sup>

## 余 论

卫生防疫管理是城市公共卫生管理系统的重要部分，也是近代社会综合管理的一部分。北洋政府时期，北京的公共卫生事务主要由京师警察厅承担，反映了近代警察机构功能的综合性，也反映了近代化过程中专业化分工的发展趋势。原本不受政府关注的公共卫生领域得到了政府的重视，有了京师警察厅这样的政府机构进行正规化管理并常态化，标志着公共卫生事务管理走向正规化的进步，也使国家权力得以对民众和社会生活进行深入控制。警察机构原本应该主要负责社会治安，这一阶段兼管公共卫生，虽然与当时的政治、社会环境具有适应性，但在一定程度上还是削减了其治安职能的执行力。

历史证明，警察机构兼管公共卫生职能只是近代化过程中阶段性的过渡。但同时也应看到，北洋政府时期警察承担城市综合管理职能，不仅促进了城市近代化的发展，还加强了和民众的多方联系。警察对包括防疫在内的公共卫生的推进，对中国社会从传统形态进入现代形态具有积极的意义。任何改革都会遭遇困难，中国民众对待政府推进卫生防疫活动的反应也是如此。在这一过程中，充满了矛盾，有抗拒也有接受，有误读也有理解。这种过程的复杂性正是时代特点的体现，也是社会进步的体现，是近代化过程中必然要经历的阶段，并且，这个过程至今远未结束。

(责任编辑: 化国宇)

---

<sup>①</sup> 吴葆光 《论中国卫生之近况及促进改良方法》，《新青年》1917年第3卷第5期。

also ensure the harmonization between departmental laws and regulations with judicial interpretation. At the same time , it is necessary to strengthen system supply by improving food safety standards and expanding the application scope of food safety risk assessment mechanisms.

**Construction of International Policing Cooperation Mechanism on Cargo Security on the China – Europe Express Railway under the “Belt and Road” Initiative** *ZOU Dongsheng ZHANG Li*

In recent years , logistics security under the “Belt and Road” Initiative marked by Cargo thefts on China – Europe Express Railway has been a critical issue to be addressed. So far , some progress has been made in the international cooperation on the logistics security of China – Europe Express Railway , but there are still some prominent risks , such as ineffective implementation of security responsibilities , meagre preventative ways and security measures , ambiguity of case jurisdiction , difficulty in case reporting , poor channels of law enforcement cooperation and obstacles to intelligence sharing. International policing cooperation is key to solving the issue , and the paper suggests that local government should establish a long – term mechanism of security management and prevention with some countries concerned , form a normative mechanism of multilateral consultation on the logistics security of China – Europe Express Railway , strengthen coordination and law enforcement cooperation within the framework of criminal judicial assistance , create a professional liaison mechanism with support from the Interpol and share information through cooperation between police and enterprises.

**On the Counter – terrorism Criminal Policy in Contemporary China** *ZHANG Tuo*

Counter – terrorism criminal policy is of great significance to effective cracking down on terrorism. Since its being founded , China has gradually established an counter – terrorism criminal policy with comprehensive and severe punishment as the core. It has been embodied and implemented in policy documents such as party and government documents , leaders’ speeches and judicial work reports and legal documents such as criminal substantive law , criminal procedure law and non – criminal legal norms. China’ s counter – terrorism criminal policy consists of basic standpoint and attitude and fundamental guidelines and principles. counter – terrorism criminal policy with comprehensive and severe punishment not only meets the practical needs of cracking down on terrorism crimes , but also coincides with the purpose of counter – terrorism criminal laws and regulations. Therefore , we should continue to adhere to it. However , We should continue maintaining reasonable control and coordination of our counter – terrorism criminal policy against the negative influences of foreign counter – terrorism models.

**On the Prevention and Control of Infectious Diseases by Beijing Police during the Period of Beiyang Government** *DING Rui*

As an important part of modern medical health system , no specialized government departments were responsible for disease control before police department was established in the late Qing dynasty. Since Republic of China was founded , Police Board became the most important official body responsible for sanitation and epidemic prevention. During that period , Police Board took the responsibility of formulating and implementing measures of disease prevention and treatment , guiding and advocating epidemic prevention. Their efforts helped to increase the public’ s awareness of infectious diseases , improve the conditions of epidemic prevention in Beijing and promote urban public health development. These measures shown in the paper present a typical model of urban social management in the period of Beiyang government.