

維多利亞城的衛生政策 ——殖民者統治手法的演變與士紳社會的自治

黎傑長

香港中文大學歷史系

維多利亞城的衛生問題，長期圍繞著香港殖民地的早期歲月，爭議不斷的是政府角色與責任。劉潤和用相當篇幅指出，殖民地的醫官提交早期衛生問題的報告，與多任港督的報告，皆是矛盾重重。醫官早已特別地指出太平山區的衛生危機，反觀港督的報告，多是說衛生情況合理或已經陸續改善，甚至如軒尼詩指出因華、洋的觀念差距，才有華人社區不衛生的誤解。¹科大衛認為這場爭議不只是衛生問題，更糾纏上重要政策：維持土地價值與華、洋分隔的統治。²從而可知道，維多利亞城的衛生問題涉及層面廣泛。本文嘗試透過維多利亞城的衛生問題，去考證早期衛生政策的源起與衝擊，香港政府如何定位本身的角色與責任承擔。

一、衛生與名譽

自開埠後，香港政府不斷修訂不同的法令，當中更涉及多個衛生層面。下列就是香港開埠以來第一個60年所面對的衛生問題：

時間	病症/問題	主要地點	重點處理方法
1843年	發熱病毒	黃泥涌村	恢復使用山頂別墅及植林政策
1849年	排水渠道淤塞	太平山區	維修與清潔
1857年	性病	妓院	制訂性病條例 (1858)
1877年	家畜的衛生	太平山區	制訂公眾衛生條例 (1887)
1882年	臭味投訴	下環區	查維克報告
1894年	鼠疫	太平山區	成立公立醫局

香港政府最早期面對的挑戰便是發熱病毒。李雅各 (James Legge)³於1843年由澳門到香港，他將這次遊覽港島的過程編輯成一份報告，內容提及快活谷南端的黃泥涌村，以及渣甸公司在村

內建立的三幢洋式樓宇已因為發熱病毒所污染，引致死亡病例而被棄置。⁴ Bruce Shepard也有同樣紀錄：18個月內，渣甸公司的三名合夥人因疫病而先後逝世，終迫使該公司放棄黃泥涌谷。渣甸公司在東角的發展規模龐大，除了大班的東角別墅，還有沿岸的執行基地（包括碼頭、貨倉、房屋、工場、酒吧及瞭望台等），渣甸職工更可以在快活谷內策騎馬匹。大衛·渣甸 (David Jardine) 曾在一封郵件中說：「我們擁有那山谷」。⁵渣甸公司因為疫病襲擊而被迫放棄此鉅額投資，病毒威力可見一斑。

發熱病毒更進襲駐港英兵，兵營出現大量傷病及死亡個案。Bruce Shepard報告指出英軍傷病率最嚴重的年份：1848、1850、1851、1854。⁶故而香港不衛生的聲譽，遍佈於英海軍、陸軍的官方報告及*The Times*。⁷病毒進襲駐港英兵，不只衍生負面聲譽，而且伏下一連串的政治事件，衝擊香港政府的統治威信。

二、風土病的啟示

基於居港洋人的健康受到威脅，政府必須緊急處理。港督軒尼詩於1881年的回顧指出，開埠初期的發熱疫症，源頭是維多利亞城的建造過程，過度墾伐港島的林木。報告引用港督麥當勞（任期：1866-1872年）的意見：按他在非洲的經驗，例如海拔高與低以及因此而衍生溫度差異等地理因素，皆會影響殖民官員的衛生與健康。因此，麥當勞恢復使用在太平山頂峰的別墅，效果良好。有見及此，富裕的洋商與高級官員，相繼做法，紛紛在山頂建築別墅。另一方面，港督堅尼地（任期：1872-1877年）開始大舉殖林政策⁸，其繼任人亦延續此政策，如港督寶雲（任期：1883-1887年）在1884年的施政報告中提及，要

引進數千株合適在亞熱帶環境生存的澳洲品種樹木「桉樹」(Eucalyptus)，有效改善衛生。⁹麥當勞發現發熱病毒的源頭，明顯是因為這位殖民地總督累積大量海外經驗，加上個人觀察能力，考證出維多利亞城的開創期間建築施工過程，開墾樹林，翻開大量土地，引致風土病毒暴露於空氣之中，加上香港氣候濕熱，細菌急速散播，嚴重威脅沒有免疫力的居港洋人。政府耗資推動植林政策，加上高級官員與富商紛紛在山頂興建別墅，有效控制發熱病毒的散播，衛生情況得以改善。政府定位清晰，全力承擔衛生改善的工作。

三、性病與貪污

除了發熱疫症，英軍亦要面對性病的威脅。據邁樂文(Norman Miners)的考證，按皇家海軍的要求，香港殖民地政府採取行動，於1858年通過第12號法案性病條例，整理妓院的衛生問題。¹⁰

處理妓院衛生問題的法令的特色，是運用發牌制度去管制妓院。總註冊官為發牌局的負責人。首先持牌妓院必須集中於維多利亞城的東部，妓女的名單必須公開陳列，名單副本須先提交予發牌局審議；第二，妓女必須親自到發牌局，自願申報，聲明不是因被擄掠或被強迫當娼，而且每名妓女必須持有詳細營業紀錄；第三，他們必須每週接受國家醫院的檢查，不合格者需接受強制治療，合格者獲發工作證明書；第四，只有持牌妓院，方可以向洋顧客提供服務。而醫療及警方人員也獲授權，隨時去查察妓院情況及相關檔案，防止違反條例的妓院或染病妓女繼續營業；第五是當士兵受感染，如能認出患病的妓女，妓院必須立刻安排患者接受治療，並承擔醫療費用。

署理輔政司布烈治(William T. Bridges)表示，這條法令是英國法制史的第一次嘗試透過立法控制妓業衍生的魔鬼。¹¹港督寶寧(任期：1854-1859年)也持質疑的意見，向英廷表示，擔心如何執行此法令。¹²

殖民地政府官員質疑一紙的法令無法整理衛生問題，1859年的案例證實官員的憂慮。當年夏季，英軍軍艦「HMS Chesapeake」艦上士兵在香港

獲得48小時的上岸休憩後，竟有195人染上性病，不能再執勤。¹³案例明顯指出，士兵染上性病的源頭，就是來自香港的妓院。皇家海軍醫生Dickson向海軍總司令何伯(James Hope)¹⁴匯報香港警察與妓院有關連，更指出香港政府已經通過性病條例，建議何伯向港府要求，嚴格執法。

上述案例證明，有關性病條例的執行不力，源頭就是香港警察。其實寶寧早已向英廷匯報，香港警隊存在不少問題，影響效率。首先是歐籍人員，不習慣本土天氣，常常染上不良嗜好，表現不符合紀律人員的要求。第二是警隊陷入腐化，與黑幫有連繫。¹⁵寶寧分析，執法漏洞是因黑幫利用賄賂手段，令警隊管理層瀆職，警員執法失效。故而，妓院能否維持合理的衛生水準，警隊的角色就是關鍵。

可以說，香港警隊執法的問題，招惹英海軍司令的投訴，更進一步的發展是，案例提醒英軍醫官，重新檢討海、陸兩軍的公共衛生問題，並得出傳染病削弱國防力量這樣的結論，並且向倫敦政府建議立法進行管制。1864年，英國國會通過傳染病法例：國家用法令監管娼妓業務，其覆蓋範圍包括所有英國本土設有海、陸軍基地的市鎮，並授權予地區警隊建立發牌系統，監管妓院的衛生。¹⁶由於受這法例管制的地方，只有英倫與蘇格蘭，¹⁷於是理藩院大臣指示香港政府修訂法令，以傳染病條例(制訂於1867年)，取代性病條例。邁樂文指出香港的新例賦予香港警員更寬鬆的權力，執法時無須持有法官簽發的命令，也可以進入任何可疑地方，調查妓院是否無牌經營，甚至可以立刻扣押無牌賣淫疑犯。¹⁸

香港的性病條例就是英國傳染病法例的藍本，透過發牌制度，監督妓院，防止性病傳播。港府奉命辦事。值得討論的是事件過程中，揭露香港警察的素質及其執法不力等問題。例如按劉蜀永的考證，警察司查理士·梅理(Charles May)甚至是妓院的老闆。¹⁹這並不是單一個案，就如Henry J. Lethbridge分析，殖民地的貪腐官僚充斥於政府的各個階層。²⁰

總督羅便臣(任期：1891-1898)於1861年引入官學生制度，以吸納優質人才成為領袖骨幹，

企圖取代貪污官僚，²¹ 並且大力清洗警隊的貪瀆份子：於1866年，八名督察因此而被勒令退休，²² 高和爾、堅吾等早期殖民地元老，亦先後離職或被勒令退休。丁新豹認為，殖民地政策出現大方向的轉變，以華人領袖取代這類官僚，統治手法由間接演變為直接。²³

從另一角度看，性病條例的執法不力引起後來的反貪行動。由於海軍總司令何伯的投訴，衍生國家法令監管娼妓業務。邁樂文指出，妓院發牌制度的目標，由1857年至1894年是要合法化院的活動，由1900年至1933年是進一步合法化，成功強化英軍的衛生情況，並且有效防止性病的擴散。²⁴ 值得思考的是，沒有海軍總司令何伯的投訴壓力，羅便臣大規模的肅貪行動會否出現？如前文述說，上任港督寶寧的疑問，曝光香港高層的官員早已了解這情況，由於執法單位的因循，貪污早已是慣性行爲；不過，沒有外部力量的施壓，特別是來自英倫官方的投訴，可以推測，他們沒有強化吏治的決心。

自開埠以來，人口結構是維多利亞城衛生問題的根源，人口一直急速膨脹，屋宇供不應求，還有是性別的失衡，男女比例過度懸殊（港府第一次完整的人口調查指出男女比例的失衡，洋人是5：1、華人是7：2）²⁵，形成妓院林立，衍生社會衛生問題。

更值得研究的是，政府的政策定位。發牌制度只在維多利亞城東部的妓院嚴格實施，而位於西營盤的妓院，因不准招待非華人的顧客，執法人員並沒有進行嚴格審查，更寬免定期的醫療檢身，於是變成疾病的源頭。邁樂文估計，患性病率高達百分之四十。²⁶ 寬免政策的原因是華人的反對，故而，兩套監管制度同時執行，²⁷ 於是衍生衛生問題的現象。邁樂文認為港英當局的政策，無積極理會華人社區的需要。Geoffrey R. Sayer指出，當時殖民地政策的重心，只要華人承擔稅務的責任，政府不會干涉這個社區的生活方式，由他們自行處理死亡、疾病及衛生事宜。²⁸ 此類樣情況並不是單一例子，形成往後的社區衛生問題纏繞不斷。

四、查維克報告

傳染病條例並未能擦亮殖民地的招牌，於1882年，英軍再度投訴，駐港軍隊司令透過督軍院（War Office）向理藩院投訴，指出鄰近駐兵基地，即金鐘兵營對面的下環（Canton Bazaar）華人社區，衛生問題嚴重，嚴重影響駐軍的健康。

早於1874年，總醫官的報告已揭發華人社區內飼養家畜的習慣，衍生惡劣衛生問題。可以說，問題不能再由殖民地官僚進行內部解決，惹來英廷的再度干預。於1881年，理藩院派遣工程師查維克（Osbert Chadwick）來港，實地調查，檢視衛生問題。

查維克報告內容，主要分析華人社區的問題，如人口、屋舍及排污結構等一些形成惡劣衛生情況的源頭，更指出太平山區渠道系統的缺失。可以說查維克報告是一個重要分水嶺，他直接提出大量建議，涵蓋衛生設施的規劃、官僚組織的草案及房屋設計的改良，建議殖民地政府盡快落實並實施改革。劉潤和認為，查維克報告規劃出的，不但是往後殖民地衛生部門的草圖，更是支配整個衛生政策的大方向發展路線圖。²⁹

於是，一系列的變革措施出爐：1883年成立潔淨局、1887年通過公共衛生條例、1883年收回官地條例。龍炳頤指出這一系列措施，只限於管制與取締性質，未能徹底解決結構性問題。³⁰ 劉潤和也指出，公眾衛生條例草案的制訂，竟然一拖三年，除了涉及華、洋的衛生觀點，更涉及複雜的金錢利益矛盾。³¹ 而且大規模的土木工程建造，涉及龐大的財務承擔，除非加稅，否則根本無法執行，而且事件觸怒華、洋商人及業主，阻力很大。³² Shelton Hooper是當時潔淨局的委員會成員，他留下紀錄：公眾衛生條例草案的問題，同時惹來歐、華籍的業主分別向政府抗議。³³

種種拖延的情況令查維克報告只是一個空中樓閣，政府沒有迅速地進行改革，衛生情況依舊惡劣，雖然潔淨局已成立，但是按劉潤和引述，香港總商會主席祈連士（James J. Keswick）於1894年的回顧，認為潔淨局並沒落實衛生措施，一再但拖延，終於在一場鼠疫大爆發後，整個衛生變革才正式執行。³⁴

雖然查維克報告得到理藩院力撐，可是衛生政策基本是老調子，是否如邁樂文的分析，總督精於運用靈活的政治手腕，³⁵ 陽奉陰違地架空查維克的建議？祈連士的遲到抨擊，頗為令人意外，可是，為何查維克報告沒有被落實？

而更值得懷疑的是，潔淨局的會議是向公眾開放，媒體可以自由報導，公眾也可以清楚了解工程進度；更有兩名非官守議員，為何公眾（主要是洋商）沒有透過立法局等機制去施壓，迫當局加速處理問題？抑或如龍炳頤分析，洋人早已得悉英廷會派遣查維克來港，將會嚴重影響房地產價錢，故已在地產價值的高峰時刻，紛紛沽售土地圖利，故而他們沒有以衛生問題再向港府施壓。³⁶

邁樂文認為潔淨局的董事會議組成就是問題根源，第一是成員來自社區領袖，業餘的工作態度難以有效監督潔淨署官僚；第二是利益衝突，上文指出社區領袖皆是地主階層，衛生草案涉及建築物的空間，要求地主花不少費用去改善，也需更大筆的投資於新建築物上，在反對力量的壯大下，拖延根本是常態。進一步，潔淨署長的首席醫官也是兼職，他同時是國家醫院的院長，由於要兼顧潔淨與醫療的工作，導致管理失效。³⁷ 潔淨局高層管理的不稱職，表面上是權力的結構性問題，可是也涉及經費問題，公帑的支出受到極嚴格的控制。更何況是動用巨大公帑改善華人社區的衛生，基本上是脫離港府的政策定位。

五、寶雲的手法

港督寶雲處理查維斯報告的手法，可以從他向立法局的官式發言得知。³⁸ 他指出財務的首要問題，當年盈餘為1,095,005元。更有趣的是，在引述查維克報告的段落，首先指出香港可能是唯一沒有負債的殖民地，可是手上盈餘並未能支付數項社區緊急需求的工程費用，當然更無法負擔查維斯報告所指出絕對需要的衛生工程。他強調，得到行政局的同意，香港政府必須維持原則，工程的支出或衍生債務，不能超越單一財政年度的收入。寶雲更指出，當年度的財政預算，已經撥出特殊費用進行衛生改善措施，包括大潭水塘工

程、銅鑼灣填海工程、為新中央市場的購置土地及衛生工作，總支出為173,959元。

另一方面，寶雲政府也採用緊急手段，馬上處理位於下環的衛生問題，移走英軍所投訴的區域內所有華人（主要是家具商店及工場）。³⁹ 自然可以立即消弭英軍的投訴壓力。此處理方法如1849年港督文咸（任期：1848-1854）解決太平山區的排水問題一樣。當年由於垃圾堆積，渠道排水口常常淤塞，影響排污過程。故而，警員負責每日檢查街道以維持清潔，另一方面，政府部門安排苦力，進行小規模維修渠道，防止垃圾淤塞渠道口。⁴⁰ 兩宗事件均涉及華人社區的衛生，官員以快刀斬亂麻的解決方法，只動用小量經費，符合寶雲的財務策略，也符合政策的定位，以洋人健康為核心，不曾出現偏差。

查維克報告，進一步證明政府處理華人政策的定位，維持沿用手段：淡化處理，故而種種的拖延，並不出奇。Geoffrey R. Sayer指出，當時政府政策的重心，只要華人願意承擔稅務的責任，政府不會干涉這個社區的生活方式，他們自行處理死亡、疾病及衛生事宜。⁴¹ 政策源自義律聲明：殖民地政府承認港島的原住民及其他華人可以維持享受中國法律與習俗的統治。⁴² 不過，絕對不干涉華人生活的政策並不能長期維持，特別是於1894年鼠疫的傳入，⁴³ 華人社區衛生備受指責，港府唯有以另一種策略去應變來維持政策的定位。

港府的應變策略，重點就是准許華人自治，但必須受政府監督，而經費必須由華人自行承擔。總註冊官史美（Cecil C. Smith）的報告中，描述華人領袖的協助，對政府的有效統治是顯著的；並且列出保安、衛生及消防三方面，均由華人買辦、商人等合資。例如集資47,000元，籌建醫院，並且成立基金15,000元作日後的運作經費。⁴⁴ 這個東華醫院的模式，就是史美所指出有效統治的源頭。港府處理鼠疫的問題，除了真的執行查維斯報告的建議，⁴⁵ 還有借用東華醫院模式，批准華商組織各環的公立醫局。

六、政治融合的演變

學者認為，東華醫院的模式顯示殖民地政

府運用間接統治手法，給予少數華人領袖一個官方身份，然後透過他們所控制的組織，間接管理整個華人社區。⁴⁶ 透過這個模式的變化趨向，香港政府的干預力量不斷增加。經過鼠疫之後，東華醫院最終要接受經過西醫訓練的華籍醫生作為主管，冼玉儀認為東華是被迫「政治融合」(political integration)。⁴⁷除了東華的案例，另一個案例是兩個正規警察(督察、警長)於1920年代初先後加入更練團，強化更練團與警隊的聯繫。⁴⁸可以說，這「政治融合」的趨向，反映港府要漸漸強化對華人團體的控制。

1909年的香港政府報告指出，西醫學院畢業生負責管理華人醫院或公立醫局。⁴⁹即是說，政府透過西醫學院的訓練班招募華人學生，收編他們成為代理人，管理香港的華人機構。可以說，華人團體如東華醫院及更練團的控制權，全面受到「政治融合」政策的衝擊。西醫學院及警員學堂都是整個政策的核心，以西式訓練方法，培訓華籍官員，然後讓他們加入華人團體，掌握這些團體的運作，這也是直接統治手法的演變。

不過，香港政府財政資助華人機構，相對來說是十分微薄的。此類政策一直被奉行。如1909年的政府報告指出，公眾醫局管理的三所地區分局負責處理傳染病的患者，是衛生防衛的最前線，每年總經費為34,100元，可是只得政府年撥2,000元，而餘額是由華人自行籌募，佔總經費的94%。⁵⁰更重要的是，公眾醫局承擔重要的衛生及防疫等工作，提供義務醫療及殮葬服務，使政府可以省去大筆開支，這符合寶雲的政策。不過，政府實行此政策也要付出相當的代價。以下一則新聞紀錄列出了公眾醫局的工作，也說明「政治融合」政策歪變的原因：

東華醫院告白：

敬啟者，現因港中時症日有所起，西環分局定於本月十一日，督憲親行啟門。以後遇有患時症者，可報知昇往分局就醫，以華醫、華藥調治，或救治莫及西歸者，遵潔淨例可自僱船，運回故鄉安葬，i i⁵¹

莫若濂在東約公立醫局開幕典禮上，有以下的講稿：⁵²

i i 香港之街坊公立醫局，即貧病方便之所也，其創立之由來，並與街坊公益之維繫，久為座中久多位所洞悉，毋待不佞贅言矣。闕年，街坊辦理疫症事宜，政府與各紳卹痛惜者，乃棄屍疊骸之慘劇。蓋公立醫院未設以前，貧病之家因潔淨局例甚嚴，每遇疾病死亡，動輒暴屍骸骨，以為避例之計，此般惡劇層出疊見，聞者莫不傷心。政府亦深為不忍，迨蒙大紳領袖與當局切實磋商，為民請命，懇請各環華人自設醫局，俾於治疫熏洗事宜。街坊例可到場會辦，相助為理。又蒙撫華道通融勸助，設立街症，各任所司，一概規則均蒙許可。旋由政府批准，各環設立醫局，其始為開辦者，乃西營盤方便醫所。該環街坊人眾好義急公，至今膾炙人口，實為自乃疫症之始，先立前導之功，其後各坊接踵繼起，故能實收今日之效。今本坊醫院規模擴張，前程宏遠，非獨為收留疫症、殞殮之便，即貧無醫費之人，老少男女皆可來院診視，或留院就醫，或取藥調理，莫不聽其自便。此乃格外利益，人所共知者也。日前演戲籌款一事，本坊助捐者，固屬熱心，即各環紳商亦異常雀躍，其飲茶水樂輸報效，購票捐款者，莫不翕然相助i i 又本院多用之地，亦由政府撥出，地價不取分文，可見政府之痼瘼在抱。至此院建築費，今已核實，共銀壹萬八千壹百零五圓七毫壹仙i i 該院進支數目大綱如下：進捐款壹萬三千零九十九圓七毫九仙、演戲籌款三千八百九十五圓三毫一仙、銀行利息工百一十二圓零六仙、舊日屋租一百四十五圓三毫、進政府助銀壹千四百圓正i i，另有捐款三四百圓未入此銷表，計由大道東壹號起至燈籠

洲電車頭止，屋共九百間，計樓二千五層，每層約十人，總共計男女大小二萬五名，每年捐銀一、二毫，便有三千餘圓，此院經費有賴矣。

兩份紀錄指出當時鼠疫的影響嚴重，死傷數目引來衛生問題，政府要處理街頭棄屍，防範疫病再度爆發，除了運用司法權力檢控違法者，⁵³還與華人合作在各環設立公眾醫局，處理屍骨。除此之外，醫局還提供免費華醫、華法及華藥的治療，援助貧民。政府更建立醫療基金作為地區醫局的日常經費，提供義務醫療服務。西環醫局便是第一所地區醫局，由港督親臨主持開幕儀式，可見這個政策的重要性。自此，各環紛紛建立地區醫局，響應政府的衛生政策。

華人社區領袖為主導的機構，不但自行處理華人社區的醫療衛生問題，甚至自行抽人頭稅，支付地方醫局的運作經費。從而可知，華人領袖控制社區的稅收。故此，他們掌握保安、醫療及稅捐，自治模式並不是紙上文章，西營盤方便醫所的誕生，證明「政治融合」政策已經開始歪變。

面對此等局面，港府不得不放鬆控制，轉為採用一種遙控手段。從以下這則〈東約公立醫局開幕紀事〉⁵⁴報導可見一斑：

拾七日灣仔東約公立醫局開幕，是日官、紳、商及街坊等者百餘人，三點半鐘齊集，先由李樂予宣讀奉獻，蒲撫華道關門紀念。銀匙序詞云：「今者開幕之禮告成，同人等實深感戴第，念鑄金存像，越王思范蠡之功，愛屋及烏，召伯布文王之政，不有紀念，曷表愚誠。謹將本院關門銀匙奉獻，伏祈賞收不腆之物，不敢云敬。聊效野人之獻芹耳」。誦畢，由莫若濂以英語演說，次蒲撫華道演說，倩何沃生大律師譯粵語，略云：「今日得觀斯院之成立，甚為忻慰，本道廿二年前初來港時，亦居於灣仔，故於是處感情尤篤。今日與諸

君壹堂會晤，更承邀請行關門之禮。此院成立後，東約一帶貧民裨益不鮮，皆由各紳、商、街坊羣策羣力，以底於成云云。」隨由莫若濂將銀匙敬獻蒲撫華道，即開門，各紳商角貫而進，旋即就座。j j 併云本港經費不敷，務求諸君慨助，當場黃汪波、莫若濂、英記、梁瑞山、聯泰、和利、天興、惠記、謙泰、鄭西屏、傅奕朋、三和、譚俊、勝和、隆昌均認每年捐廿五圓，余廣昌每年捐五十圓，余廣昌年捐五十圓，郭述亭、胡蘊初均捐五十圓，併云下年再捐，又陳墨香廿圓、梁榮杰十圓、陳焯卿廿五圓、葉賓五圓、該院掌院費士醫生廿五圓、何隸生年捐壹百圓。聞該醫生在院當義務，不領分文，尤徵好義。茶會畢，在門首合拍一照以留紀念，隨由同人敬贈蒲撫華道、何沃生律師、劉君鑄伯花球各一團，然後散會。

綜合東約公立醫局開幕的兩段報導，政府的協助只是免費撥地及撥款1,400元，其他開支，包括建築費、營運費等來源，均是來自華商的熱烈義務捐款；另一方面，華商以社區領袖身份，在其社區內，除了推動個人募捐及組織義演籌款外，還建立按人頭的募捐制度，要求環內居民，每人每年自動捐款一毫或二毫，以用者自付的原則，使地區醫局得以繼續營運，無須政府再撥款。當中，撫華道擔任一個重要角色，出席典禮，表達親民的態度，更大力表揚士紳的功勞；實際上，這也是一種政治宣傳，顯示官、紳、民的政治秩序。「政治融合」政策雖然歪變，可還是脫不出港府的統治。

從地區醫局的籌建與運作來分析，「政治融合」政策雖出現歪變，可是仍走不出「自由放任」的範圍，港府承認士紳的地方管理權力，鼓勵社區領袖出錢出力支持，借助士紳在社區的威望，才可以創立按人頭的募捐制度，就如一個現代的醫療保障基金制度，支持港府的衛生政策。

基於此種局勢驅使，地區醫局數目擴張，而

油麻地廣華醫院的創辦，也依從這模式，港府公開承認華人領袖的權力，甚至公開讚賞他們的功德。如〈督院答陳啓明演說詞〉：

頃閣下言及廣華醫院，當本部堂未蒞臨時，業已籌劃辦理矣。本該醫院係由前督部堂所選給，本部堂之見，亦深以為該地建設醫院，最為合宜；本港有行善之所數間，其設立之宗旨，專為病人及難民而設，係屬華人所創辦，經費亦由華人籌備，兼由華人充當值理，以華俗辦法治理，極臻妥善，港中所堪稱頌之舉。誠以為此等行事之所為最，即政府亦應為協助者也。試舉可稱頌之一而言，即如政府與各善堂值理均各能相信相助，其政府相信相助之道，非時有所擾及，也非於所行各事，任其施行，絕不相理也。惟斟酌其中，送給地段，刑免收地價，及每年撥經費，為行善之需。由撫華道時為察理，以斟酌損益。撫華道向為諸紳商所倚重，及時與之斟酌，撫華道亦時稟商本部堂。諸君子試思，苟能循此，永遠相助，相信深值得本港一舉，殊堪為遠東一帶之模範。其所模範者何厥，惟各善堂一舉，兼華人對各善堂均有實權治理，臻於至美盡善，使旅港各華人皆受其具賜也。本部堂蒞任至此，至今各行善之所，已見多所擴增，即東華醫院內，已開拓數處，公立醫局亦開辦多間。今廣華醫院又已告成，其建築費至十二萬圓之鉅，凡此均屬華人所；本港行善之所，其料理病人、難民各事，均華人自行辦理，政府甚少理及，深願諸君子壹如前法，辦理中文初級小學堂，進行華童中文教育。⁵⁵

港督盧押（任期：1907-1912）在廣華醫院的公開演說中指出，該醫院的籌建，按華人方法處理，甚至借此承認華醫和華藥的功能，才能成

功完成地區的衛生任務。同時亦公開承認這個規範，華商有實權力管理各善堂，而由善堂管理醫局，官員與紳商應該互相協助，甚至讚賞此模式為遠東一帶的模範。盧押更進一步承認紳商處理華人衛生及其擁有的權力，港英甚至不願插手，更希望他們繼續以此方式，推動當時即將開展的華人小學生教育。

另一方面，值得研究的是「政治融合」的變化。此政策雖然是名義上的成功，但事實上，經過鼠疫的恐慌日子，華人仍舊拒絕西式的醫療。政府處理華人衛生問題，唯有回歸間接統治手法，以華人領袖控制的善堂瓜代官僚機構，執行衛生防疫工作。

除了盧押的演說，另一則報導〈公立醫局演說情形〉⁵⁶，也指出華人的自治功能，在殖民地統治中扮演著重要角色：

本港公立醫局於廿八日三句鐘假座太平戲院演說醫局事宜，到者約四千餘人，座為之滿，華民政務司為主席，略述公局之源起，為利便華人起見，由劉君鑄伯傳譯。馮華川云：「主席先生並在座諸君，今日到會，蓋為公醫局之究諸君希如此熱心，不勝為大眾感謝。我華人寓居本港而最畏者，為時疫二字，身受者畏割驗，同居者畏薰洗；在疑似之間，尤恐誤會。如此種種畏懼，枕席不安，遂至寧棄屍於道，而不敢報職之故，甚至視港地為畏途；蒲主席、劉鑄伯兩君講求善法，呈請政府准我等自行設立醫居六所，併分派本港畢業醫學士，為各局醫生。凡我華人如有染病之家，即於就近各局請其診視，若非時症，則由該醫生給以憑據一紙，俾其安心調理。如果係疫症，亦可保全，免割驗。如有洗屋，該局亦有公正之人敲其事，如有因洗屋而毀壞物件，亦由潔淨局主席及劉鑄伯君與弟三人估其價值歸；此後，我居港華人如有染病者，固宜請局醫診視，以藉保全，

至於服藥，中西聽其自擇；或不幸死者，尤不可如前棄屍道路，以傷骨肉之情⁵⁷。」

上文回顧地區醫局的誕生原因，西醫治療仍不為華人接受，港府又不能拒絕華人寓居，以免影響經濟。⁵⁷ 港府面對兩難的局面，唯有支持社區領袖組織地區醫局，准予華人自行選擇治療方案。有趣的是，受西醫訓練的華醫反而成為華人的護身符，他們簽署證明染病華人無須被強迫送交西醫處理。另一方面，因街頭曾出現棄屍纍骸之景況，⁵⁸ 使政府亦不得不同意，讓因疫病而死亡的遺體運回故鄉安葬，⁵⁹ 公眾醫局的殮葬服務擴展至協助回鄉安葬。⁶⁰ 這種政策明顯就是放寬法例管制，是一種政治籠絡手段，借用華人領袖出面呼籲，統治策略的彈性可見一斑。港府不得不借助華人領袖的聲望，甚至向華人風俗妥協。也可以推測，因疫症而棄屍街頭的情形，尤如當年的義祠衛生狀況一樣，迫使港督麥當奴採用緊急手段，批准華人建立一所華人醫院。⁶¹

上文更揭穿潔淨署的員工在執法時，屢與華人衝突，需要社區領袖出面調解。潔淨署員工執法，涉及嚴重貪污與違規的醜聞。港督彌敦（任期：1904-1907）於1906年委任一個委員會進行調查及聆訊。報告指出該署職工捲入的層面，不但低層員工涉及，洋督察也參與違規活動。⁶² 故而可知，潔淨署功能不單未能有效執法，更是貪污瀆職的溫床，情況如警隊執行性病條例，官僚機構的瀆職，屢見不鮮；於是衍生地方醫局的組成，由華人社區領袖為主導的機構，自行處理華人社區的醫療衛生，甚至可以自行抽人頭稅，支付地方醫局的運作經費。

鼠疫令港府推動「政治融合」，也因鼠疫難以掃除，華人又抗拒西醫療法，加上潔淨署的管理瀆職，迫使是項政策不得不轉變，默許華人控制的善堂，組織地區醫局，自行籌措經費，變相地收取人頭稅，以提供華醫華藥醫治華人及檢運病死者遺體回籍安葬等服務。地區醫局就是一個華人控制地區的象徵，也突出港府政策的定位，經濟利益與社會秩序先行，華人政策的彈性十分

強。盧押在廣華醫院的演說，就是一個總結，公開承認華裔的地位及權力，更鼓勵他們進一步協助推動學校教育。「政治融合」政策的轉變，源於鼠疫，政府以此作為藉口，要強化控制華人組織；也因鼠疫的長期失控，迫使政府讓步，承認華紳的地區勢力，給予他們的自治。

透過地區醫局的例子，反映城市化過程中，華人社區的統治由鄉村管治模式，轉型為地區管治模式，而街坊名稱出現，顯示傳統士紳力量並沒有被瓦解。⁶³ 早期衛生政策顯示，殖民地政府相當倚賴華紳的自治及管理，傳統社區領袖的勢力在地區難以被動搖，而港府甚至要借助他們的力量，執行地區衛生政策，也迫使「政治融合」方向的歪變。

七、總結

殖民政府奉行「自由放任」（laissez-faire）的經濟政策，其定位重點在於爭取英國人與英資財團的最佳利益。⁶⁴ 陳卓華認為，建構於戰後的工、商業發展模式，政府政策以偏重英資的利益為大方向。

至於殖民地政府面對衛生危機，如直接涉及洋人，方法是劍及履及，如發熱病毒、性病的蔓延，政府不但即刻立法處理，也都耗掉不少公帑去處理，甚至嚴懲執法不力的英籍官員，大力清洗警隊及潔淨局的貪污風氣，改革體制，引入官學生制度，提升統治質量。與寶雲處理查維斯報告的態度有天壤之別。

當涉及華人社區的衛生，香港政府定位清楚，盡量推卸籌措經費的責任，華人要用者自付，甚至於容忍華人可以擁有一定的自治空間，換取社區自行籌募經費，形成不積極干擾政策的基石。

學者分析戰後的工商業及流行文化發展模式，皆認為是造就「自由放任」的政策。郝延平指出，追溯到19世紀，西方列強進入中國，背景是重商主義，「自由放任」就是其核心理論，開放禁制，鼓勵競爭的精神就是手段。⁶⁵ 開埠時的香港政府奉行此類政策，義律聲明就是奉行這個方向，表面上是尊重原居民的傳統，實際上執行分

隔政策，利益基本上向統治族群傾斜，也提供放任的空間，讓華商可以尋找最大的商業回報。

「自由放任」的意義只在於財務方面，殖民政府借助華人菁英份子的勢力，以「無為」方式駕馭華人社會，手段是：「不直接參與」、「不直接干預」。「無為」不是百分百袖手旁觀，而政府透過自由港的政策，吸引華商進駐，再從而提拔菁英份子為社區領袖，扶助他們個人勢力圈的增強，鼓動他們運用個人財力及影響力，編織成一個地方自治力量。整個策略的定位是，殖民地政府盡力減少涉及華人社會事務，公共財務支出便可以維持極低水準，甚至於盡量維持低干預力度。

而這個政策繼續存在，並不因時間而淘汰。如黃霑在研究粵語流行曲的發展、興衰過程，指出：80年代中葉，香港社會進行了多元化發展的階段，工業化已經取得了驕人成績。這成績的達成是由各種不同因素交互促成。除了地理上處於

理想位置，而法制的健全，以市場為導向的自由體系⁶⁶。他認為上述環境因素，源於政府的「自由放任」政策，他引用陸鴻基的分析，認為政府的「積極不干預」，除了經濟上的「自由放任」外，連文化政策也受影響，居民的自由度遠較其他華人社會為大。這種開放態度，造成港人的文化目光和胸襟廣闊，令社會呈現了多姿多彩的豐富面貌。而陸鴻基的分析指出，政府的「積極不干預」，源於盡量減少承擔。⁶⁷可以說，二戰後的文化政策，與早期的衛生政策軌跡一樣。

「無為」的衛生政策，毋須動用大額撥款，卻仍可以維持一個相當有效的統治。「放任」政策，如縱容妓院的監管，雖衍生衛生失控的問題，不過也令華人社會長期享受到相當寬闊的自由空間，工商業、流行文化得到相當興旺的發展；也因為自由港的特色，中、西文化交匯，不斷交流、衝擊，於戰後的歲月，政策延續至文化層面，衍生一個色彩斑斕的時空。

註釋

¹ 劉潤和，《香港市議會史料1883-1999：從潔淨局到市政局及區域市政局》（香港：香港歷史博物館，2002），頁1-13。

² David Faure, *The Common People in Hong Kong; in Hong Kong History: A Reader in Social History* (New York: Oxford University Press, 2003), 488.

³ James Legge除了參與香港早期教育政策的工作，也是重要的翻譯家，得到渣甸公司的贊助，將大量古典漢學書籍翻譯成英語。可以說James Legge是一個中外文化交流的翹楚。Fok Kai-cheong, *Lectures on Hong Kong History: Hong Kong's Role in Modern Chinese History* (Hong Kong: The Commercial Press Ltd., 1990), 7-10; Geoffrey R. Sayer, *Hong Kong 1841-1862: Birth, Adolescence, and Coming of Age* (Hong Kong: Hong Kong University Press, 1980), 195.

⁴ James Legge, *The Colony of Hong Kong; Journal of the Hong Kong Branch of the Royal Asiatic Society*, Vol. 11 (1971), 175.

⁵ Jardine, Matheson & Co., Jardine, Matheson &

Company, An Historical Sketch: Being An Account to Show the Circumstances in Which the Company Came into Being and How It Was Consolidated over the Last Century, (UK: Jardine, Matheson & Co, 1960), 30-31.

⁶ Bruce Shepard, *The Hong Kong Guide 1893* (Hong Kong: Oxford University Press, 1982, *Reprint of Hand-Book to Hong Kong*), 54 & 94.

⁷ Geoffrey R. Sayer, *Hong Kong 1862-1919: Years of Discretion* (Hong Kong: Hong Kong University Press, 1975), 22-23.

⁸ *Blue Book 1881: Sanitation and Public Health*; Bruce Shepard, *The Hong Kong Guide 1893*, 64.

⁹ *Blue Book 1884: Speech of His Excellency the Governor at the Opening of the Session for 1884 of the Legislative Council*.

¹⁰ Norman Miners, *Hong Kong under Imperial Rule* (Hong Kong: Oxford University Press, 1987), 191.

¹¹ *Blue Book 1857: Extract of a Report from Mr Bridges (Acting Colonial Secretary) to Governor*

- Sir J. Bowring.
- ¹² *Blue Book 1857: Extract of Dispatch from Governor Sir J. Bowring to the Right Hon. Henry Labouchere, M.P.*.
- ¹³ Trevor Fisher, *Prostitution and the Victorians* (Stroud: Sutton Publishing Ltd., 1997), 82.
- ¹⁴ 海軍少將何伯 (James Hope) 的職位是東印度與中國海域的海軍總司令。Jack Beeching, *The Chinese Opium Wars* (London: Hutchinson & Co.), 260-271.
- ¹⁵ *Blue Book 1857: Extract of Dispatch from Governor Sir J. Bowring to the Right Hon. Henry Labouchere, M.P.*.
- ¹⁶ Maria Luddy, *Prostitution and Irish Society: 1800-1940* (New York: Cambridge University Press, 2007), 140-142.
- ¹⁷ Trevor Fisher, *Prostitution and the Victorians*, 80 & 84-85.
- ¹⁸ Norman Miners, *Hong Kong under Imperial Rule*, 191-192.
- ¹⁹ 劉蜀永主編,《簡明香港史》, (香港:香港三聯書店(香港)有限公司,1998),頁94-96。
- ²⁰ Henry J. Lethbridge, *Hong Kong: Stability and Change* (Hong Kong: Oxford University Press, 1978), 221-222.
- ²¹ Henry J. Lethbridge, *Hong Kong*, 221-222.
- ²² *Blue Book 1867: Copy of a Dispatch from Governor Sir Richard Graves MacDonnell, CB. to Grace the Duke of Buckingham and Chandos.*
- ²³ 丁新豹,〈歷史的轉折:殖民地的建立和演進〉,載王賡武主編,《香港史新編》(第一冊), (香港:香港三聯書店(香港)有限公司,1997),頁98-99。
- ²⁴ Norman Miners, *Hong Kong under Imperial Rule*, 205.
- ²⁵ Norman Miners, *Hong Kong under Imperial Rule*, 191.
- ²⁶ Norman Miners, *Hong Kong under Imperial Rule*, 198.
- ²⁷ Coin N. Crisswell & Mike Watson, *The Royal Hong Kong Police (1841-1945)* (Hong Kong: Macmillan, 1982), 77.
- ²⁸ Geoffrey R. Sayer, *Hong Kong 1862-1919*, 57.
- ²⁹ 劉潤和,《香港市議會史料1883-1999:從潔淨局到市政局及區域市政局》,頁13-17。
- ³⁰ 龍炳頤,〈香港的城市發展和建築〉,載王賡武主編,《香港史新編》(第一冊),頁226-227。
- ³¹ 劉潤和,《香港市議會史料1883-1999:從潔淨局到市政局及區域市政局》,頁22及59-62。
- ³² Geoffrey R. Sayer, *Hong Kong 1862-1919*, 64.
- ³³ Shelton Hooper, *The Sanitary Board, in Twentieth Century Impressions of Hong Kong* (Singapore: Graban Brash, 1990), 157-158.
- ³⁴ 劉潤和,《香港市議會史料1883-1999:從潔淨局到市政局及區域市政局》,頁24-25。
- ³⁵ Norman Miners, *Hong Kong under Imperial Rule*, 48-50.
- ³⁶ 龍炳頤,〈香港的城市發展和建築〉,頁226。
- ³⁷ Norman Miners, *Hong Kong under Imperial Rule*, 145-146.
- ³⁸ *Blue Book 1884: Speech of His Excellency the Governor at the Opening of the Session for 1884 of the Legislative Council.*
- ³⁹ Geoffrey R. Sayer, *Hong Kong 1862-1919*, 46 & 149.
- ⁴⁰ *Blue Book 1849: Copy of a Dispatch from Governor Bonham to the Earl Grey.*
- ⁴¹ Geoffrey R. Sayer, *Hong Kong 1862-1919*, 57.
- ⁴² Eilliot's Original Proclamation of Februray 2nd 1841, reprinted in Geoffrey R. Sayer, *Hong Kong 1841-1862*, 201-202.
- ⁴³ 香港鼠疫爆發的源頭是1855年雲南的政局動盪,引來清廷派遣外省軍隊進行跨省鎮壓,當地的鼠疫桿菌得以透過軍事活動向各省散播,香港成爲理想疫病出口港。在往後的10年時間,其他全球的重要商埠亦相繼爆發同類疾疫。從另一方面來分析,因爲透過機械推動輪船,快速地將疫病散播,證明當代的香港已是一個重要國際航運中心,有效率的航運網絡就是一個幫兇。麥克尼爾(William H. McNeill)著,楊玉齡譯、陳建仁審訂,《瘟疫與人:傳染病對人

- 類歷史的衝擊》(*Plagues and Peoples*) (台北：天下遠見出版股份有限公司，2000)，頁177-182。
- ⁴⁴ *Blue Book 1869: No. 25 from Cecil C. Smith, Registrar General, to the Honourable J. Gardiner Austin, Colonial Secretary.*
- ⁴⁵ 劉潤和，《香港市議會史料1883-1999：從潔淨局到市政局及區域市政局》，頁64。
- ⁴⁶ Henry J. Lethbridge, ; *The District Watch Committee: the Chinese executive council of Hong Kong*, ; *Journal of the Hong Kong Branch of the Royal Asiatic Society*, Vol. 11 (1971); Elizabeth Sinn, *Power and Charity: A Chinese Merchant elite in Colonial Hong Kong* (Hong Kong : Hong Kong University Press, 2003)
- ⁴⁷ Elizabeth Sinn, *Power and Charity*, 206-208.
- ⁴⁸ Henry J. Lethbridge, ; *The District Watch Committee: The Chinese executive council of Hong Kong*, ; 217.
- ⁴⁹ *Blue Book 1909: Institutions not supported by government.*
- ⁵⁰ *Blue Book 1909: Institutions not supported by government.*
- ⁵¹ 〈東華醫院告白〉，《華字日報》，1903年6月6日。
- ⁵² 〈莫君若濂宣讀東約公立醫局開幕報章〉，《華字日報》，1911年10月10日。
- ⁵³ 〈被控棄屍〉，《華字日報》，1911年10月11日。
- ⁵⁴ 〈東約公立醫局開幕紀事〉，《華字日報》，1911年10月9日。
- ⁵⁵ 〈督院答陳啓明演說詞〉，《華字日報》，1911年10月日。
- ⁵⁶ 〈公立醫局演說情形〉，《華字日報》，1907年6月10日。
- ⁵⁷ 羅便臣早於1863年向英廷匯報，指出香港能成爲東南亞沿岸的經貿中心，主要是透過華商在香港的經營。Fok, Kai-cheong, *Lectures on Hong Kong History*, 104；大量華人回鄉逃避鼠疫，令香港經濟陷入蕭條。劉潤和，《香港市議會史料1883-1999：從潔淨局到市政局及區域市政局》，頁37。
- ⁵⁸ 〈莫君若濂宣讀東約公立醫局開幕報章〉，《華字日報》，1911年10月10日。
- ⁵⁹ 〈東華醫院告白〉，《華字日報》，1903年6月6日。
- ⁶⁰ 善堂負責檢運骨殖回籍安葬的傳統，可以參考 Elizabeth Sinn , ; *Comfort the Dead, Comfort the Living: The Repatriation of Migrants; Remains in the 19th and Early 20th Centuries*, ; *Papers was presented at Conference on ; Indigenous Charities: Historical Studies of Charity Institutions across Culture*; held by History Department, Chinese University of Hong Kong during 6-8 November 2008.
- ⁶¹ Elizabeth Sinn, *Power and Charity*, 32-35.
- ⁶² Shelton Hooper, *The Sanitary Board, in Twentieth Century Impressions of Hong Kong*, 158.
- ⁶³ James W. Hayes, *The Hong Kong Region 1850-1911: Institutions and Leadership in Town and Countryside* (Connecticut: Archon Books, 1977), 65-66.
- ⁶⁴ Chan Cheuk-wah, *The Myth of Hong Kong; s Laissez-faire Economic Governance 1960s and 1970s* (Hong Kong: Hong Kong Institute of Asia-Pacific Studies, 1998), H 11.
- ⁶⁵ Hao Yen-ping, *The Commercial Revolution in Nineteenth-Century China: The Rise of Sino-Western Mercantile Capitalism*, (Berkeley: University of California Press, 1986), 164.
- ⁶⁶ 黃霑，《粵語流行曲的發展與興衰：香港流行音樂研究（1949-1997）》，香港大學博士論文（未公開出版），第5章。
- ⁶⁷ 陸鴻基，〈香港歷史與文化香港〉，載冼玉儀編，《香港文化與社會》，（香港：香港大學亞洲研究中心，2005年），頁73。