

# 警察、衛生與國家治理

文／沈佳姍（中央研究院人文社會科學研究中心博士後研究人員） 圖片提供／國立臺灣圖書館

歐洲約十五世紀興起良善警察，至約十七世紀形成警察學時，警察除了狹義的管理治安外，也廣義的管轄日常一切事物。隨著警察業務的發展和細分專業化，十八世紀末已出現「衛生／健康警察」和學術討論，認為其可以教導人們如何運用飲食與醫療原則，使大眾的健康符合國家的利益。又由於警察象徵國家權力，故在大眾利益和法律許可範圍的前提下，警察管理的範圍，除了公共的社會管理，也擴及個人行為。

日本在文明開化時期，也採納歐洲的警察制度管理公共事務。尤其 1890 年前後，日本將衛生和其他內務轉由警察管理。日後赴臺擔任民政首長，且為臺灣治理奠定重要基礎的後藤新平，在此時期提出的博士論文，也是「日本與其他國家衛生警察與衛生行政之比較研究」。其一系列關於衛生警察的論述，主旨在強調衛生制度的建立必須依賴國家組織；衛生警察屬於私人警察，任務是保護、促進個人的生命、健康，穩定生活的經營；衛生健康是個人，更是國家的問題。



▲日治時期臺灣總督府衛生行政機關沿革。

## 菁英、科學和中央集權化

1895 年日本開始統治臺灣，除引進近代化的衛生法制，並聘請正在內務省衛生局任職的後藤新平擔任臺灣衛生顧問。此後，臺灣實施「鴉片漸禁」、設置各層級醫療制度、進行城市衛生工程。當 1898 年後藤進一步來臺擔任民政局長，為了解決臺灣嚴重的鼠疫等傳染病情，民政局陸續公告傳染病預防法、污水規則、家屋建築規則、污物掃除規則、大清潔法等衛生法規。同時，官方認為臺灣一般人民的教育水準尚未近代化，社會組織以家族鄉黨，而非國家公信力為主幹，也較無法自我管理，故須以菁英、科學和中央集權化的方式，以「一元化」為執行前提，由政府專業管理社會衛生。因此，警務單位的職掌包括衛生事務，警務課附設衛生局或細菌檢驗室。國家藉由警察，積極介入疾病防治與衛生管理，成為日治時期臺灣衛生事務的明顯特徵。

## 警察管理衛生的範疇

但是，衛生警察或警察掌管的衛生，包括哪些範疇？依 1930 年出版的《臺灣行政警察法》，警察行政分為：保安、風俗、衛生、交通、營業和蕃地警察等。其中，風俗警察管理賣淫者的健康、公眾和特殊營業據點的安全與衛生。營業警察管理浴場等商家的衛生。衛生警察負責衛生狀態、土地開發、住民生活，以及其他有關勞動力與國力消長的各種議題；積極目的是要普及衛生設施和思想，並增進國民



▲警察會館高砂族衛生部講習會，1935。

健康，消極目的是禁止有害健康的行為。其範圍廣泛，大致分為以下四類：

一、保健警察：管理飲水安全、汗水處理、土地建物變更、污物廢棄物掃除、大清潔法施行、飲食物等物品衛生（含飲食物、牛乳、添加物、清涼飲料水、冰、糖精、防腐劑、相關器材、肉品）、屠宰場、墓地及埋葬、理髮等九大項目。

二、防疫警察：基於臺灣的傳染病預防法、海港檢疫法、種痘法、瘧疾防遏規則等衛生法規，以及依日本本土的花柳病預防法等法規之附屬法令，進行傳染病預防的一切措施。

三、醫藥警察：依相關法令，管理醫師、齒科醫師、公醫、醫生（漢醫）、產婆、看護婦（護士）、針灸和按摩業者、公私立醫院、藥劑師、藥種商、製藥者、藥品等事務。

四、鴉片警察：依「臺灣阿片（鴉片）令」和「臺灣麻藥類取締規則」，管理鴉片和麻藥事務。

## 物質展示與精神內化

衛生業務可說大小兼包、林林總總，除了表現在對大眾日常生活的管理，也展示在各地方每年不定期舉辦的衛生展覽會。如耗時三年興建的臺北州警務部衛生課細菌檢查室（今青島東路和鎮江街口），1923 年落成時，即連兩日開放大眾參觀內

部作業情況，晚上並舉辦衛生電影放映會。之後，檢查室場地也作為對民眾舉行衛生展覽會、體格和細菌學檢查、衛生演講、藥種商等測驗及聚會、預防接種、衛生事務，或警務部講習、電影解說家測驗等用途，是一個兼具實驗與推廣教育的多用途單位。

再如，1925 年臺北州舉辦「警察衛生展覽會」，展期連續五天，橫跨三個會場。第一會場設於舊總督府廳舍（今中山堂），展示保安、防災、交通、娛樂場所等主題；第二會場設於樺山小學（今行政院中央大樓），分理蕃和衛生館，後者展示上下水道、傳染病、污物處理和學校體育衛生；第三會場設於細菌檢查所，分九室展示第二會場以外的其他衛生，如肉、乳、育兒、疾病、藥品、理髮等。

透過各式各樣的衛生行政規範和警察管控，不僅臺灣的環境樣貌和人們的日常生活習慣發生改變，日本醫學的標準也逐漸內化進臺灣人的生活中。從日治中期起，無論是臺灣人到中國，或中國人到臺灣，看待彼此的感覺都出現明顯的「髒、乾淨」的比較性變化。此文明化的歷史進程與比較，在二次大戰結束後、二二八事件，乃至今日，均一再出現，也值得再被深入反省。



▲警察衛生展覽會展品，1925。