

清末港澳鼠疫的防疫法例與政策比較（1894-1895）

黃雁鴻*

前言

清末時期，華南地區出現了一次大規模傳播的鼠疫，流行的程度廣泛，受影響者眾，死亡數字驚人。由於造成的死亡情況和社會危害非常慘烈，有專家認為這是第三次全球鼠疫大流行的肇始。¹ 當時的香港與澳門，同為被外國佔領、中西方居民混居、人員流動性強和外來人口多的開放商埠，尤其香港已是國際性的商貿港口，交通和人員往來頻繁，疫症傳播的途徑和機會也因而大增。19世紀末期，港澳地區已經一直受鼠疫困擾，這次大規模傳播無可避免地迅速影響港澳。1894年，鼠疫在香港大爆發，並於翌年即1895年傳至澳門，疫情的嚴峻程度一點也不遜於香港。

鼠疫爆發前後，港澳政府相繼頒佈了多項防疫及抗疫的法律法規，制訂政策和措施，從清潔、隔離病患和防範疫症傳入方面着手阻止鼠疫蔓延。詳細分析和比較這些法律法規，可梳理出港澳兩地的防疫政策取向和措施各有不同的側重點，因而也造成當時不同的抗疫成效和社會氛圍。

一、文獻回顧

關於19世紀末期在港澳流行的鼠疫，過往研究可謂碩果累累。近年來相關研究重點，已從鼠疫的發生、傳播和影響，轉而至更深入的中西方醫學發展以至防疫及公共衛生政策上。尤其香港，很多學者都

* 歷史學博士，澳門理工學院中西文化研究所學術編輯。

1. C. J. Martin, "Discussion On the Spread of Plague," *The British Medical Journal*, 2:2654(1911,11), pp.1249-1263.

把港英政府應對鼠疫的政策視為公共防疫系統發展的開端。鄭兆佳以香港政府的傳染病防疫政策為出發點，總結了港英政府對抗疫情的政策和措施。² 崔艷紅以公共行政的角度來分析這次鼠疫是“港英政府在現代化進程中面臨的第一次大型公共危機事件，其應對措施可圈可點，可以視為港英政府危機管理的現代化開端。”³ 張曉輝等讚許港英能制定一系列防疫措施，尤其在公共衛生方面對打破中國舊風俗作了大量的工作，取得了突破性進展。⁴ 葉嘉熾（Ka-che Yip）探討了殖民政府的防疫政策，以及其中所牽涉的醫學及文化民俗事宜；⁵ 楊祥銀探討了殖民地政府因應鼠疫作出的一系列改革，包括醫療與衛生體制、傳染病醫院、改善公共衛生、完善城市規劃以及健全排水與排污系統。⁶ 劉潤和闡述主力防治鼠疫的潔淨局如何在決策層面應對疫情。⁷ 及後，楊祥銀在對東華醫院進行了個案研究，當中專門講述了1894年鼠疫的出現、傳播、治療及平息的過程，剖析港英政府如何以這次疫情為契機全面控制以華人為權力核心的東華醫院。⁸ 冼玉儀（Elizabeth Sinn）詳述了這次鼠疫的傳播和抗疫過程，論述鼠疫如何改變殖民政府的管治制度。⁹ 郭衛東以1894年香港及1895年澳門的控制鼠疫措施進行比較，指香港屬於霸道式，由政府主導，以隔離和強迫為主；反之澳門，則是由政府提倡，民間社團共同參與，全民參與型的應

-
2. 鄭兆佳：“1945至1971年間香港政府傳染病政策之研究”，香港大學中國歷史研究碩士論文，2003年。
 3. 崔艷紅：“港英政府應對公共危機管理的現代化開端——以19世紀末20世紀初香港鼠疫為研究對象”，《區域發展戰略》第2012.11期，第65-70頁。
 4. 張曉輝、蘇新華：“1894年香港鼠疫的應對機制”，《廣西社會科學》第10（2005）期，第142-144頁。
 5. Ka-che Yip, “Science, Culture, and Disease Control in Colonial Hong Kong,” Ka-che Yip, Liping Bu, Darwin H. Stapleton, eds., *Science, Public Health and the State in Modern Asia* (London: Routledge, 2012), pp.17-32.
 6. 楊祥銀：“公共衛生與1894年香港鼠疫研究”，《華中師範大學學報（人文社會科學版）》，第2010.07期，第68-75頁。
 7. 劉潤和：《香港市議會史1883-1999：從潔淨局到市政局及區域市政局》，香港，康樂及文化事務署，2002年，第51-52頁。
 8. 楊祥銀：“殖民權力與醫療空間：香港東華三院中西醫服務變遷（1894-1941年）”，香港中文大學歷史課程哲學博士論文，2007年。
 9. Sinn Yuk Yee, Elizabeth, “The Tung Wah Hospital 1869-1896: A Study of a Medical, Social and Political Institution in Hong Kong”, Ph.D. Dissertation, University of Hong Kong, Faculty of Arts, Department of History, 1986.

對。¹⁰ 郭衛東以澳門的公共性防疫為主題，分析了1895年在澳門的鼠疫，認為澳門的防疫工作是官民合作，具有普遍性、全民性、制度性、公益性這些全民參與的特性。¹¹ 李立沿續了郭衛東的觀念，分析1895年鼠疫流行時，澳門的官、商、民如何共同抗疫，華商扮演了民間和政府協調者的角色，從而形成了特殊的社會互動，指“華商利用他們強大的經濟實力和社會影響力，上可以幫助澳葡政府，使政府的各項防疫措施能夠順利實施，下可以安撫下層華民，保證整個澳門社會的穩定。所以，華商在平息這場瘟疫中起到了核心的作用。”¹²

不少葡國學者也有研究這次在澳門爆發的鼠疫。文德泉神父（Pe. Manuel Teiceira）研究了澳門開埠以來的醫療史，以醫療的角度描述1895年鼠疫的始末和澳葡政府的抗疫手法及效果。¹³ 施利華（J. Gomes Silva）以報告的形式，詳細敘述了鼠疫的開始、傳播、死亡數字、醫療情況、政府應對措施等，資料可謂詳盡。¹⁴ 施利華在鼠疫爆發期間時任衛生司司長，他事後提交關於鼠疫的政府報告中，對發生在澳門、氹仔和路環地區的鼠疫疫情和醫治情況有詳細的描述，並且一再強調澳葡政府的付出和成效。¹⁵ 高斯達（P. J. Peregrino da Costa）以澳門的傳染病為主題，以醫療史的方式記述這次鼠疫的出現、傳染和醫治過程。¹⁶ 雷登（António do Nascimento Leitão）在對澳門傳染病的報告中形容，華人骯髒的生活習慣和惡劣的生活環境

10. 郭衛東：“應對鼠疫：1894-895年的港澳”，《歷史檔案》第4（2011）期，第80-90頁。

11. 郭衛東：“1895年鼠疫：澳門的公共性防疫——以《鏡海叢報》為主要分析樣本”，《文化》第66（2008）期，第146-158頁。

12. 李立：“1895年澳門瘟疫中的社會互動”，《澳門研究》第3（2010）期，第125-133頁。

13. Pe. Manuel Teixeira, *A Medicina em Macau (Vol.3)*, (Governo de Macau, Gabinete do Secretário-Adjunto Para os Assuntos Sociais e Orçamento, 1998), pp.371-421.

14. J. Gomes Silva：“Eclaterio sobre a epidemia da pesta bubouica em Macau em 1895”，收入於澳門歷史檔案館藏，《澳門地捫憲報》，1895年10月1日39號附報，第429-430頁。

15. J. Gomes Silva, *Rapport sur la Peste Bubonique a Macau et Lappa em 1897*. 澳門中央圖書館藏複本（藏書號LR/S5803ra）。

16. P.J. Peregrino da Costa, *Epidemiologie de Macau*, 1925. 澳門中央圖書館藏微縮捲片（編號616.9 Mc/C875e）。

使鼠疫這類傳染病在病發高峰期大行其道。¹⁷ 索雷斯（Jose Caetano Soares）從社會學角度，闡述了澳門衛生系統的發展，以及在應對1895年鼠疫時的醫療措施。¹⁸ 馬其士（A.H. de Oliveira Marques）總結了1894至1915年間鼠疫在澳門造成的死傷情況，指出骯髒的居住和生活環境是疫情橫行的元兇，並提出澳葡政府遏制這種傳染病的其中一項有效方法，是改善供水系統，為居民提供淨化後的海水，以確保食水乾淨。¹⁹ 阿豐素（José da Conceição Afonso）在研究澳門19世紀末至20世紀初的衛生及政問題時，指澳葡政府為應對鼠疫而設立的清潔系統和防疫方法降低了這場鼠疫的死亡和影響程度。²⁰

關於這場鼠疫的抗疫政策、工作和成效，都可從上述文獻中總結；但港澳政府實施這些政策和措施，都需要有一定的法律依據。過往的研究鮮少從法律的梳理和著重點出發，探討港澳因鼠疫而開啟的公共衛生系統的由來。同時，在面對鼠疫的過程中，政府的政策和民間的配合，也是控制疫情的關鍵。本文試以法律對比的角度出發，從港澳頒佈針對鼠疫的法律法規可見，兩地採取了不同的管理手段，政府與民間的互動模式也截然不同，由此而出現了不同的社會發展路徑。

二、香港的防疫法例

於1887年頒佈的《公共衛生條例》（The Public Ordinance）可以說港英政府早期有關公共防疫的最完整法案。1894年鼠疫橫行時，政

17. António do Nascimento Leitão, *A sanidade de Macau: tracos de higiene urbana e social* (Macau: Imprensa Nacional, 1909).

18. Jose Caetano Soares, *Macau e a assistência: panorama medico-social* (Lisboa: Agencia Geral das Colonias, 1950).

19. A. H. de Oliveira Marques. *História dos Portugueses no Extremo Oriente, Macau e Timor do Antigo Regime À Republica* (Vol. 3), (Fundação Oriente, 2000), pp.337-338.

20. José da Conceição afonso, “Macau: Contributos para a História do Abastecimento de Água Potável à Cidade”, Em *Revista da Administração Pública de Macau*, 75:1 (2007), pp.1282-1283.

府公佈多項和防疫相關的法律法規，都是根據《公共衛生條例》而制訂。這項法律共一百款，主要內容包括：

1. 訂明此項為防護香港居民健康的法律。（第1至4款）
2. 法律的主要執行部門為潔淨局。（第4至8款）
3. 潔淨局的組成、成員委任及運作。（第9至12款）
4. 潔淨局章程、相關規定及條例。（第13至22款）
5. 訂明不遵守潔淨局章程、規定及條例的罰則。（第23至25款）
6. 喪葬規定及不遵規定的罰則。（第26至29款）
7. 華人居住區的公共衛生，包括處理糞便、家居清潔等指引。（第31至38款）
8. 潔淨局的法定權力，如入屋進行清潔檢查及消毒等防疫工作。（第39至42款）
9. 華人居住區的衛生設施如下水道、水渠、廁所之建築及清理要求，污水處理指引及不遵規定的罰則。（第43至80款）
10. 華人居住區人口居住密度的規定及不遵規定的罰則。（第81至93款）
11. 違反相關法例的量刑及罰銀定額。（第94至100款）²¹

可以說，《公共衛生條例》是針對華人社區居住環境擠迫和衛生情況惡劣所制訂，然而執行情況並不理想。正如19世紀後期擔任香港殖民地總醫官（Colonial Surgeon）的艾理思（B.C.Ayers）和他的副手勞森醫生（J.A.Lowson）向港英政府提交的《鼠疫報告書》（*Medical Report on the Epidemic of Bubonic Plague in 1894*）中所言，由於缺乏執行力加上華人的居住文化根深蒂固，《公共衛生條例》可謂形同廢紙²²；鼠疫爆發迫使港英政府不得不作出更積極的防

21. An Ordinance for amending the Laws relating to Public Health in the Colony of Hong Kong. *Supplement to the Hong Kong Government Gazette of 23rd, 1887.*

22. *Medical Report on the Epidemic of Bubonic Plague in 1894*. Sessional Paper, 2nd, March, 1895.

疫政策和措施，於是在1894年5月，港英政府根據《公共衛生條例》制訂防治鼠疫的新附例。附例共兩份，分別於1894年5月11日及1894年5月31日在《香港政府公報》（Hong Kong Government Gazette）上刊登。

1894年5月11日刊憲的衛生附例共12款，條款包括：

1. 所有疫症病人必須由家中移往醫療船海之家（又譯夏珍尼亞號，Hygeia）或潔淨局指定的其他地點。

2. 所有鼠疫患者屍體應按照潔淨局指定的規例下葬。

3. 所有染病或懷疑染病的個案必須即時向附近的警署報備，警署亦應第一時間通報潔淨局。

4. 潔淨局的官員負責搬移病人前往海之家或其他指定地點，其他人等不可妄動。

5. 潔淨局人員負責搬運因疫症死亡的屍體前往安葬，其他人等不可妄動。

6. 潔淨局人員有權進入任何屋宇檢查，如發現情況不衛生，有權即行潔淨消毒，亦有權自行把病人或任何屍體運往海之家或其他指定地點治病或安葬。

7. 任何病人使用過的家居衣服、被舖床具等必須由潔淨局人員徹底潔淨消毒，然後交回原主，其他人等不得妄動。

8. 如經過徹底潔淨消毒之後，潔淨局人員仍以為不妥，有權自行銷毀這些物品。

9. 任何房間、居室曾為疫症病人或因病致死的人使用的，必須由潔淨局人員徹底潔淨消毒。如房屋有三人因疫症死亡，屍體搬走後，全屋所有用具必須徹底消毒，住客必須搬出，直至潔淨局人員以為房屋再適合居住為止。

10. 潔淨局人員有權決定關閉即使潔淨消毒後仍然不合衛生標準的房屋，如要重新入住，需有潔淨局發出的准許入住令。

11. 所有公眾或私用廁所，每日必須潔淨消毒兩次，並以潔淨局認可為準。

12. 在潔淨局內成立一個由三人組成的常設委員會，組員由局方自行選出。²³

1894年5月31日刊憲的衛生附例共6款，條款如下：

1. 潔淨局常設委員會有權向房屋不合衛生要求的屋主發出通知，對房屋進行清潔、洗刷及消毒。

2. 通知發出後48小時，若該房屋的衛生情況仍未達要求，委員會有權接管房屋，把居民遷移至衛生環境合規格的地方。

3. 若需潔淨局人員為房屋進行清潔、洗刷及消毒，這些費用需由屋主支付。

4. 若未能找到屋主，相關費用由物業持有人負責。

5. 經醫學驗證後，若證實房屋不適合居住，委員會有權關閉該房屋，屋內住客由委員會安排遷移至空置貨倉或徵用之船隻。

6. 一切處置不宜居住房屋內物品及人員的遷移費用由屋主或物業持有人負責。²⁴

在頒佈針對鼠疫的附例後，港英政府隨即展開應對疫症的工作。由於鼠疫的傳播載體是老鼠，而貧窮、骯髒、水窪和缺乏衛生，正是老鼠滋生的環境，也是鼠疫流行的條件。除了和老鼠接觸受到感染，人際傳播也是鼠疫傳播的重要途徑，鼠疫患者的血液、痰、膿液，以及衣物、用品都具有傳染性，可見要防範這種疫症傳播，必須隔離病人。20世紀初任職香港殖民地首席醫官的艾堅遜（J. Mitford Atkinson）報告，港英政府在應對疫情時採取了五大措施，包括通報、專門醫治、消毒、隔離和清潔：

關於通報，疫症最主要的障礙在於華人未有注意這些病菌，他們寧願隱藏疫情，當有人染病死亡，就會找機會把死者屍體拋棄到街上，這樣容易把類似天花、白喉等傳染病菌人傳人。

23. *Government Gazette Extraordinary*. 11th, May, 1894.

24. *Government Gazette Extraordinary*. 31st, May, 1894

關於專門醫治，那些染病的人會送到西區的傳染病醫院，其中一間為政府醫院，另一家華人創辦的東華醫院，當然政府會監察華人醫院的情況。

關於消毒，這項措施很迅速並強勢實施。在1903年那一次，由於華人討厭消毒藥物的氣味，政府甚至要為他們被消毒藥水灑及的衣物作賠償。

關於隔離，在疫病開始出現時，就把可能受影響的人隔離，讓他們接受家居醫學觀察12天，在這段期間，被隔離的人仍可以照常生活。

關於清潔，每個華人家庭會接到通知，兩天之內將有衛生部門的人員來視察衛生情況，如果他們的家居骯髒，衛生部門的人員會為他們清潔。²⁵

檢視這些措施和防治鼠疫的兩項附例後，可發現港英政府採取的防疫手段大部份依據附例而來，可見法律為政府的政策提供了法理依據，尤其在隔離病患、處理屍體、清潔消毒等方面，英國人採用的手法是傳統華人社會所無法接受的；及後為了城市衛生，港英政府甚至決定清拆華人聚居的太平山華人社區，凡此種種，都會引起華人強烈的反彈。為了順利推行這些防疫及公共衛生政策，港英政府並未採取與民間協商的態度，反而依靠法律的權威強勢執行。因此，無論《公共衛生條例》或其附例，都強調了兩件事，一是執行部門所有的公權力及權威性；二是羅列若不遵守相關法例，會接受哪些懲罰及後果，以確保公共衛生政策得以順利推行。

三、澳門的防疫法例

澳門在1894年鼠疫在香港流行時，就透過《澳門憲報》頒下防疫條例，以清潔環境以及防止鼠疫由外來人員傳入澳門：

……二、每日仍應將溝渠刷洗潔淨，至華人所居坊約之溝渠尤屬緊要。

25. J.Mitford Atkinson, "Plague Procedure in Hong Kong", *The British Medical Journal*, 2:2398(Dec., 1906). pp.1715-1718.

三、在割槽之地台及其左近處所，必須逐日用猛力之鹹水沖洗潔淨。……

四、所有由省城或香港來澳之船及火輪渡船並小火輪渡等，務須委醫局醫生於各客未登岸之先，詣船查看。……

五、……吩咐各項船隻由省城抑或香港而來者，若疑該船內人有病症，則不准登岸。倘查出果實有患病者，應將其人留於船內，隨即照知醫局醫生，俾得前往驗視。

六、無論火輪渡船及小火輪渡，各人患有此疔瘡疫症者，則不准其登岸。如有夾板並桅船或搖槳之各船隻人等患此症者，應立即用火船拖其出埠。²⁶……

上述法規頒佈之時，正是香港發生鼠疫且情況最嚴峻的時間，因此法規內容主要是防止疫情由香港及其他地區傳入；到了同年6月，澳葡政府進一步頒佈《辟疫章程》，除了外來船隻的防疫規定，還定出了嚴格的入境檢疫措施，以及指定了負責防疫工作的政府部門：

……三、如夜晚之時，除果有實據不測之事外，無論何項船隻，概行嚴禁與岸上人往來。

四、所有由關閘路徑來澳者，無論何人，均須經官醫驗視，方准入澳。

五、自下午六點鐘起，至翌晨六點鐘止，無論何人，俱嚴禁由關閘陸路入澳。……

九、其養生醫局須委官醫一員，司病者一名，飭赴氹仔；又委醫一員，司病者一名前往關閘；並另委官醫二員以赴船政廳。……

十、西政務廳暨華政務廳所管理之坊約，……將本澳街道並住戶，統行督治潔淨。²⁷

26. 湯開建、吳志良主編：《澳門憲報中文資料輯錄（1850-1911）》，一八九四年五月十五日（第19號第二附報），澳門，澳門基金會，2000年，第229-230頁。

27. 湯開建、吳志良主編：《澳門憲報中文資料輯錄（1850-1911）》，一八九四年六月初二日（第22號），第230-231頁。

.....

在防疫政策上，澳葡政府專門頒下華人居所廁所的清潔規定，以“將澳內所有損身致病之原，再加清理”，要求居民的廁所“統行改用糞缸，必須覆之以蓋，置於妥當之處。尤須常時洗滌潔淨，俾每日易於倒棄。至各家所有不能移動之廁，一律盡行填塞。”²⁸ 這些對廁所衛生要求的法例，和香港1894年5月11日頒佈的衛生附例中關於廁所的清潔規定很相像。

到了1895年，澳門的鼠疫情況變得嚴重，《鏡海叢報》報道“始而日病者數人，繼而日歿者數十人。”“每當夕陽初落，樓閣上燈，則店皆閉戶，少行人，市情之冷清，為數十年所未睹。”“車馬稀疏，十室九空，無幾存者。而關閘門外，新塚累累，素冠載道，更為目不忍睹，耳不忍聞。”²⁹ 當中慘況讓人不寒而慄。澳葡政府在1896年3月頒佈防疫新例：

.....二、所有街道、房屋、溝渠等處除穢事宜，醫局須派醫官一員，會同指示該三廳，實力稽查。

三、該醫局仍須派醫官一員，以辦理下列各件：A、所有由省港來澳者，該醫官務須前往查驗。B、該醫官須逐日前往華醫院稽查，俾一有是症，立即知悉。

四、工程公所工務司務將搭棚工料備妥，俾華人一有是症，則可立即建搭病棚一座。

五、船政廳務將下列馬頭數座定明，以便由省港來澳之人，隨帶行李貨物上落。A、火輪船橋，小火輪船橋；B、康公廟前馬頭。

六、鏡湖醫院務須妥備病者應用各件，如經西洋醫官稽驗，疑是疫症，而該病者不欲在棚由西洋醫官調治，即令遷出澳外，以杜傳染。為此合札各官員軍民人等一體知悉。³⁰

28. 湯開建、吳志良主編：《澳門憲報中文資輯錄（1850-1911）》，一八九四年六月初九日（第23號），第233-234頁。

29. “澳地後盛論”，澳門基金會等編：《鏡海叢報》，光緒廿一年閏五月十一日，上海，上海社會科學院出版社，2000年影印本，第257頁。

30. 湯開建、吳志良主編：《澳門憲報中文資輯錄（1850-1911）》，一八九六年三月初七日（第10號），第251頁。

由上述法例可見，澳葡政府對鼠疫流行的情況是有所警惕的，尤以防止疫情由外埠傳入、做好華人社區的防疫和改善華人的衛生習慣作為重點，這方面和香港的相關法例取向是一致的。但仔細比較澳門和香港的法律內容，可發現當中明顯的分別，就是澳門的法律法規只訂明措施和規定，卻沒有委任執行部門，更未明言其權限，再有甚者，也沒有列出若違反這些法例該負上哪些法律責任以及其罰則。這和澳門當時的社會情況有關，葡萄牙人管治澳門沒有英國人的強勢，也不曾以法律作為依據去強制執法，講究華人社群內部協調和合作。

四、港澳的防疫法例和政策比較

（一）港澳皆能制訂針對鼠疫的法律法規

無論是香港的《公共衛生條例》及其後的衛生附例，或是澳門的防疫條例、《辟疫章程》及相關的公共衛生法例，都顯示兩地政府意識到防範鼠疫傳播不能只靠居民自發配合，而是有需要制訂針對性的法律法規，以利政府推行防治措施且加強執法的正當性。³¹ 正當性是民眾對律法或政權作為一種權威所給予的認受。在現代政治而言，“權威”代表建制政府當中一個特定位置，“正當性”代表一個政府“體系”，而“政府”則代表一個“勢力範圍”。政治正當性被視為管治的基本條件，缺少政治正當性，政府會在立法機關面臨困局並倒台。³² 對19世紀皆受殖民政府管治的港澳而言，立法機關不會挑戰政府行為的正當性，但具備正當性卻能讓民眾對政府的行為和政策措施給予認可及配合。在推行防疫措施，尤其是清潔環境、隔離病人及處理屍體的問題上，港英和澳葡政府都需要本地華人的配合和支持，故此制訂針對性的法律法規是很有必要的。

31. 孫關宏：《政治學概論》，上海，復旦大學出版社，2003年7月，第54-63頁。

32. Dahl, Robert A. *Polyarchy: Participation and Opposition* (pp.124-188). New Haven (Connecticut) and London: Yale University Press, 1971

（二）香港的防疫法例更具前瞻性

相較而言，香港的防疫法例較澳門的法例更詳盡、更具前瞻性。《公共衛生條例》頒佈的背景是對華人社區的衛生設施和清潔情況進行規範，因此相當詳盡，包含範圍廣泛；及後因應鼠疫而公佈的附例則是專門針對鼠疫而推行的法例。可以說，港英政府看到了香港華人社區的清潔問題有可能是窒礙社會發展的隱患，因此早早制訂包含各方面的公共衛生法律。反觀澳門，相關防疫法例固然涵蓋環境清潔、港口防疫、醫療部門的工作和安排等針對疫症的措施，部份更是專門針對鼠疫的，例如鑑於香港發生鼠疫，就頒佈法例要求進澳門港口的船隻進行檢疫及拒絕病患登岸（《澳門憲報》一八九四年五月十五日，第19號第2附報）³³；鼠疫情況嚴重時，則頒佈《辟疫章程》訂立醫療對策³⁴；發現華人便溺習慣不良會影響城市衛生，就訂下對民居廁所的衛生要求（《澳門憲報》一八九四年六月初二日，第22號）³⁵，這些法例顯得鬆散和微觀，範圍也較為局限，未能顯示政府對民間衛生問題的長遠部署。

（三）法例的側重點不一樣，香港重治療，澳門重預防

在法例的內容上，港澳兩地雖然皆以應對鼠疫的政策及措施為主，但香港的相關法例內容顯然是較有針對性的。例如1894年頒佈《公共衛生條例》的兩項附例，其一是關於隔離治療、屍體處理、民居清潔及關閉疫症場所等；另一項附例則專門針對關閉民居的程序，這些措施全都是治療方面；而澳門的相關法例，則是以預防為主。例如1894年的防疫條例是防止鼠疫經口岸傳入的措施、《防疫章程》針對醫治、《防疫新例》是最新的防疫措施等。

33. 湯開建、吳志良主編：《澳門憲報中文資輯錄（1850-1911）》，一八九四年五月十五日（第19號第2附報），澳門，澳門基金會，2000年，第229-230頁。

34. 湯開建、吳志良主編：《澳門憲報中文資輯錄（1850-1911）》，一八九四年六月初二日（第22號），第230-231頁。

35. 湯開建、吳志良主編：《澳門憲報中文資輯錄（1850-1911）》，一八九四年六月初九日（第22號），第233-234頁。

（四）香港的法例強調政府執法的正當性，講究公權力的彰顯；澳門重協商

香港的《公共衛生條例》頒佈的背景是對華人社區的衛生設施和清潔情況進行規範，因此相當詳盡，包含範圍廣泛，且用了不少篇幅指定負責的政府部門，其權力及訂定罰則量刑；及後因應鼠疫而公佈的附例，對公權力的彰顯更甚，如潔淨局人員負責搬運因疫症死亡的屍體前往安葬，其他人等不可妄動、潔淨局人員有權進入任何屋宇檢查、有權決定關閉即使潔淨消毒後仍然不合衛生標準的房屋等，賦予政府執法權力許可的同時，彰顯了依法治理的風格。澳門相關防疫法例雖涵蓋環境清潔、港口防疫、醫療部門的工作和安排等針對疫症的措施，但卻未有列出政府部門的權力所在和罰則等法例。一如1896年3月頒佈的《防疫新例》所言，澳葡政府頒佈相關的法律法規，最重要的目的是要讓“各官員軍民人等一體知悉”，目的是要居民和政府合作，共同對抗疫症；而非香港，要求居民聽從政府，否則受到懲治。

再如隔離病患，香港的做法是“所有疫症病人必須由家中移往醫療船海之家或潔淨局指定的其他地點（香港憲報1894年5月11日刊憲的衛生附例）。”³⁶而澳門則是“鏡湖醫院務須妥備病者應用各件，如經西洋醫官稽驗，疑是疫症，而該病者不欲在棚由西洋醫官調治，即令遷出澳外，以杜傳染。”³⁷消毒處理鼠疫患者居所的方法也有很大差異，香港雷厲風行“任何房間、居室曾為疫症病人或因病致死的人使用的，必須由潔淨局人員徹底潔淨消毒。如房屋有三人因疫症死亡，屍體搬走後，全屋所有用具必須徹底消毒，住客必須搬出，直至潔淨局人員以為房屋再適合居住為止。”³⁸澳門則要求由醫療部門派一名醫生，前往患者居所監察清潔情況，既不強制遷出，也沒有要求消毒：“所有街道、房屋、溝渠等處除穢事宜，警局須派醫官一員，會同指示該三廳，實力稽查。”³⁹可見澳門的相關法規和措施較能體諒不同文

36. Government Gazette Extraordinary. 11th, May, 1894.

37. 湯開建、吳志良主編：《澳門憲報中文資輯錄（1850-1911）》，一八九六年三月初七日（第10號），第251頁。

38. Government Gazette Extraordinary. 11th, May, 1894.

39. 湯開建、吳志良主編：《澳門憲報中文資輯錄（1850-1911）》，一八九六年三月初七日（第10號），第251頁。

化背景不同的生活方式，能以互相合作和協調的方式解決衛生和防疫問題；港英政府則可能出於對自身文化和醫學的自信，以強權姿態頒佈並執行法例來清潔城市遏制疫情，這種做法當然能收到統一和即時的效果，但對社會和諧及政府民間關係的緩和，只有負面影響。

五、結論：不同的政策取向形成不同的社會形態

港澳政府處理這場鼠疫時，制訂的防疫政策和措施在大方向上大同小異，但相關法律法規卻展現出不同的管治風格，導致迥異的社會後果。當中差異，《鏡海叢報》一段關於疫情的報道或可說明一二：

無識之流，妄謂西官將查人屋，拆毀器物，如去年之香港；又謂死後將屍焚棄，有病抬赴醫院，不許親人往視。……⁴⁰

上文所言讓澳門居民聞之色變的香港措施，就是清潔、消毒及清拆衛生情況無法改善的民居、隔離病患和處理患者屍體，這些措施在港英政府而言，是通報、專科醫治、消毒、隔離和清潔的五大措施當中的重要內容⁴¹，是必須採取的抗疫手段。但在華人看來，卻是強拆民居、讓病患和親人分離以致焚燒屍體讓死者不得安寧等華人風俗所無法接受的做法。然而香港的華人居民卻只能一邊抗議一邊接受，因為港英政府是在法律的授權下執行這些措施的；這些措施，全部在《公共衛生條例》及其附例中體現出來，更甚者，法律還賦予了政府執行抗疫措施的公權力，闡明不遵守法律要付出的代價，彰顯政府的正當性和權威性。其後，港英政府以這次鼠疫為契機，以這些與疫症及公共衛生有關的法例為基礎，作出了清拆和整治太平山華人社區的決定。這些決策一再引起華人社會的反彈和抗議，然而港英政府卻在法律的賦權下不顧社會反對，雷厲風行地推行一系列的抗疫政策和措施。也就在公共衛生的法律框架下，發展出香港的公共衛生及醫療體系。不得不說，港英政府在應對鼠疫的態度上，展現了殖民者的囂張

40. “時疫彙紀”，收於澳門基金會等編：《鏡海叢報》，光緒廿一年四月廿一日，上海，上海社會科學院出版社，2000年影印本，第219頁。

41. J.Mitford Atkinson, “Plague Procedure in Hong Kong”, *The British Medical Journal*, 2:2398 (Dec., 1906). pp.1715-1718.

和獨裁，故然引起華人居民的抗議，卻反映其注重法治和善於使用法律賦予的公權力的管治風格。

澳門方面，澳葡政府處理鼠疫時，採取的是一種間接管理的手法，以政府主理政治領域的立場制訂一系列防治疫症的法律法規，然後依靠華人社會自行去協調，配合政府執行這些法規定下的政策和措施。不以公權力作為管治權力來源的依據，反而在行政領域中進行權力讓渡，把部份權力給予華人，在協商和配合的前提下，使一系列應對鼠疫的政策和措施得以落實。⁴² 詳細檢視條文之後，可發現澳門因這次鼠疫所訂立的法律法規不如香港，沒有健全而全面衛生和醫療法例，也未有特別針對鼠疫的獨立政策，法律內容當中也未有列出政府的職權和不遵守法律的罰則，只是列出大原則的方向和框架。由於不需依賴法律賦予的公權力來行使管治權，具體政策得以推行，全賴當時澳門華人社群中較具影響力、作為華人領袖的社團和個人，與澳葡政府從中周旋，從而讓澳門發展成一個政府—華人領袖—民間的二元社會。這種權力讓渡所出現的二元管治，發展出澳門講求協商、注重和諧的社會形態；相較於香港講求公權力和法治，19世紀末的澳葡政府和華人居民的关系，顯然較香港緩和得多。事實上，這次鼠疫雖然在港澳皆造成嚴重的人命損失，但從數字上看，香港的抗疫成效似乎較有效⁴³，但其強勢的抗疫政策和措施也讓當時的香港華人居民一再反彈和抗議；而澳門卻在華人領袖的呼籲和居民配合下，渡過了這次疫情，故此在社會和諧和理順政府和民間關係的問題上，澳葡政府處理得較港英政府出色。

42. Woodrow Wilson, "The Study of Administration", in Jay M. Shafriaz & Albert C. Hyde (eds.), *Classics of Public Administration*. (Oak Park, Illionois: Moore Publishing Company, Inc, 1978), pp.3.

43. 黃雁鴻：“港澳的鼠疫應對與社會發展(1894-1895)”，《澳門公共行政雜誌》2015年第1期，第121-122頁。

