晚清时期澳门公共卫生法律规制

聂政宇[1]

1 北京理工大学（珠海），312222769@qq.com

摘要：19世纪，旨在改善城市环境卫生的公共卫生运动在英、法等率先完成资本主义工业革命的国家兴起，并随着欧洲与北美各国工业革命的完成而迅速传播，并被广泛接受。1887年，随着《中葡和好通商条约》的签订，澳门正式被葡萄牙管治，澳葡政府开始在澳门进行大规模的市政建设，公共卫生领域成为澳葡政府市政建设的重心之一。因此澳葡政府在西方近代公共卫生概念的指引下，从健全法规，到具体执行，逐步形成一套完善的、行之有效的公共卫生管理体系。本文通过对澳门在晚清时期颁布的有关公共卫生的法律法规进行分析，找出立法和行政特色，以期为当今中国城市公共卫生制度建设提供有益的历史经验。

关键词：晚清澳门，公共卫生，法律，规制

人类进入十九世纪以来，随着欧洲科学技术地进步，生产关系发生转变，近代意义上的文明国家逐步形成。这种文明的含义，除具有政治、经济的因素外，国家的卫生状况也是不可忽视的重要标志之一。回顾中国近代卫生发展进程，公共卫生机制的兴起与演进首先于欧洲人聚居的在华各租界、殖民地与通商口岸。列强在践踏中国主权的同时，将西方先进的卫生观念与卫生模式带进租界，与同期内地保持传统卫生习惯的城市形成鲜明的对比，对国人予以较大的思想冲击。随后晚清卫生立法与民国卫生法律制度的建设大多以中国各租界、殖民地和通商口岸的相关公卫政策为蓝本，可见，对早期的租界、殖民地与通商口岸的地方性公共卫生法规研究是十分重要甚至不可或缺的。

鸦片战争后，澳门被葡萄牙管治，鉴于澳门气候炎热，瘴气横行，且地狭人稠，商贸频繁等客观条件和近代欧洲城市公共卫生运动的影响，为创造良好的贸易和生活环境，公共卫生法治建设成为澳葡政府关注的重要领域之一。其在西方近代卫生概念的指引下，从健全法规，到具体执行，逐步形成一套完善的、行之有效的公共卫生管理体系。甚至在许多方面，可视为中国近代城市卫生的典范。本文以法律为视角加以分析和总结，以期为当代中国城市公共卫生建设提供可资借鉴的历史经验。

1 西方卫生体系在澳门的传播与发展

澳门，地处广东南部、珠江三角洲，明时归属香山县管辖，自古是以渔牧业为主的村镇。16世纪中期，葡萄牙人来到澳门，借口风浪，登陆澳门，筑室居住，修建要塞，企图把澳门作为其垄断对华贸易的中转站和集散地。至明嘉靖年间，澳门已是“数千夷团聚一澳，雄然巨镇”[2]。在与当时中方朝廷几次武力对抗并失败后，改变策略，通过贿赂地方官员，向中方朝廷纳贡、缴纳地租银，并以表示完全服从中方政府的管辖为借口，使当时中方朝廷允许以葡萄牙为首的欧洲人在澳门生活。在澳门实行主权在中国，华洋共处分治，中方主导治理与在澳葡人有限自治相结合的管理模式。

澳门地区的卫生情况也具有华洋杂处的特色，鸦片战争前，在澳华人在个人卫生方面主要适

作者简介：聂政宇，男，北京理工大学（珠海）教师，主要研究方向为法律史、医事法。

用中国传统以“养生”与“保健”为主的中医理论治疗方法，在澳的葡人社区在个人卫生方面多以西医为主，而来澳西医主要分为三个医疗团体：以天主教宣扬为主的医疗传教士，葡萄牙驻澳门部队的军医，以及议事会高薪聘请的专业医生。这三者所从事的医疗工作呈现出当时葡萄牙与中国关系的几个重要方面，包括侵略、贸易、传教等等，这三类医师的成员多寡与停留在澳门的时间长短各自不同，医学活动的性质与目的也不一样。但毋庸置疑，治疗对象以欧洲人为主，他们即使偶尔有机会治疗中国人，也常常会因为其与中医大相径庭的医疗方式而遭到中国人的强烈质疑。

至于公共卫生，19 世纪上半叶由政府规划推动、以改善城市环境健康为目标的公共卫生运动在英、法等国兴起。在这样的背景下，澳门的公共卫生问题逐渐成为来华西方医师主要关切的事务之一。19 世纪初来到澳门的西方医师大多认为中国朝廷和地方官府既没有负起维护公共卫生建设的责任，也没有垃圾清洁措施，亦无建立良好的污水排放系统，加上华人居民卫生习惯不良和没有相关法律保障，以致垃圾堆放、随地便溺的情况猖獗，澳门卫生状况极度恶劣。在此基础上，部分西方医师认为在澳门这个通商港埠恶劣环境下，居住当地的欧洲人等于被中国人形成的疾病所包围。外国人若不想冒着生病的危险外出，必须通过政府强制力来干预城市居民特别是在澳华人的卫生习惯，为此，西方医师常常呼吁澳门建立公共卫生制度以保护在澳门的欧洲人群体的健康。

由此可以看出，西方医学理论传播到澳门，是欧洲扩张的历史过程的一部分，西方医学通常是由从事传教、通商与殖民活动的欧洲人带到澳门，这些人也是西方医学照顾的首要对象。19 世纪前，在澳门的华人与欧洲人都是以个人卫生为主，只不过华人在治疗方面信奉中国传统医学而欧洲人主要前往西式医院或诊所就诊，在澳门的西医也主要以欧洲人为治疗对象，甚少对华人予以治疗。至于公共卫生方面，19 世纪上半叶的欧洲公共卫生运动引导澳门的西医群体开始关注澳门的公共卫生状况，认为对澳门有主要管辖权的中方朝廷和地方官府并没有对公共卫生予以重视，也没有相关法规予以保障，对澳门甚至整个中国的公共卫生环境颇有微词，希望有所改善，但毋庸置疑，来华西方医师在思考公共卫生课题时，通常以保护欧洲人的健康为优先考虑，这对葡萄牙管治澳门前期在有关公共卫生方面的立法产生了深刻的影响。

2 晚清澳门公共卫生法制初创

公共卫生是近代西方国家以病原体理论为基础，以国家行政、立法为手段，通过介入个人医疗与卫生活动以达成全民健康而形成的公共卫生体系[4]。它从医学角度可称之为“预防医学”，是一种从群体角度而不是从个体角度来解决健康与疾病问题的医学方法。最初关注的是环境卫生和疾病预防，后来逐步扩展到多个领域，几乎包罗了所有民众生命健康有关的卫生问题。19 世纪，随着西欧各国相继完成工业革命，城市人口大量增加，旨在改善城市环境卫生的公共卫生运动在英、法等率先完成资本主义工业革命的国家兴起，并随着欧洲与北美各国工业革命的完成而迅速传播，并被广泛接受。葡萄牙在完成工业革命后，鉴于国情，采取的是以德、法为代表的公共卫生制度。因此，澳葡政府以欧洲城市管理为基础，在澳门建立卫生行政体系，并陆续颁布一系列公共卫生法律法规，对澳门卫生进行近代化改造。

2.1 澳门卫生行政机构的设立

19 世纪以来，许多欧美国家相继建立卫生机构，卫生行政已经成为国家和地方政府机构中一个不可或缺的组成部分。葡萄牙在完成工业革命后，也建立了相应的卫生行政机构，澳葡政府管制澳门后，借鉴葡国城市卫生管理经验，在澳门相继建立了一系列卫生行政机构。

在有关行政职能划分上，澳葡政府设置市政官一职，专门管理澳门城市的公共卫生事务。议事公局则负责颁布有关全澳公共卫生条例法规及粪料、垃圾、公共厕所、街道卫生的相关承租等事宜，并且在政府内部成立卫生局、医生局、公务局等下辖专业卫生管理机构。面对澳门人口占

据多数的华人群体，澳葡政府还授权华政厅专职管理澳门华人的公共卫生事务，并且有时出于对公共卫生管理的需要，政府内部也会成立相关临时机构。如 1883 年为对当时澳门卫生状况进行评估，澳葡政府在内部成立了“改善城市物质条件”委员会，授权该委员会对澳门公共卫生状况进行评估，可见澳葡政府对澳门卫生组建了一套相对完备的公共卫生管理机构，由公权力介入卫生行政制度逐渐被建立，澳门卫生行政已初具规模。

2.2 卫生法律的初步规范

晚清澳门卫生法规主要由三部分组成：一是《澳门市政条例法典》中的卫生法规；二是作为行政法规的《氹仔、过路湾街坊公局章程》中有关卫生条款；三是单行公共卫生法规。

在晚清澳门公共卫生法制进程中，1871 年《澳门市政条例法典》是澳葡政府颁布的最早澳门地区市政卫生建设的独立性法律规范，文件中涉及的相关章程对晚清澳门在近代化公共卫生的法律化具有重要意义。

该法典涉及道路交通、公共卫生、疫病防控、环境绿化、牲畜饲养、店铺运营、基础工程建造等多个领域，为避免与先前颁布的单行条例在内容上发生冲突，对行政实践造成不便，该条例在总则中还特别说明：“本市政条例一经公布，之前公布的所有相关市政条例一概作废”[1]。该法典一经颁布，便用中文和葡文分别刊印，免费发送给广大市民，并派专人解释和宣传，并在《政府宪报》上先行公式 30 天，给予民众时间了解。

1871 年《澳门市政条例法典》内容规定十分详尽，以垃圾处理为例，该法典详细规定了垃圾处理的时间、处理地点、处理办法和相关垃圾分类。如法典第五十五条规定：“任何人不可将未用容器或篮筐装载的垃圾直接倾倒或倒入城市垃圾清理车；以正确的方式将垃圾倒入垃圾车，而非堆在路口，否则罚款 1 仙[1]，石头、烂泥、瓦砾、泥土、淤泥，或工厂车间的残渣，不可用垃圾车运送。将垃圾堆放在路口造成交通堵塞者将遭受惩罚，对此本法典如前已有规定”[1]。在垃圾运送时间上，法典第五十七条规定：“夏季处理垃圾应在早晨 6 点钟之前，冬季在 7 点钟之前，否则处以与上条相同的惩罚”[1]。针对农用肥料和粪便的堆积时间，法典中第五十九条也予以详细规定：“牲口棚和其他牲畜聚集的地方禁止肥料堆积超过 48 小时，否则罚款 1 仙。”，并且要求垃圾清理车车夫必须将垃圾装在大木桶里，盖上盖子，保持密封，不至发出难闻的气味。

由此，我们可以看出，澳葡政府颁布的 1871 年《澳门市政条例法典》对维护城市环境卫生，规范澳门市民行为，以及城市有序发展都具有十分重要的意义。

1887 年，氹仔、路过湾街坊公局颁行的《氹仔、过路湾街坊公局章程》与《澳门市政条例法典》相比，虽然在法律适用范围上不如法典，但对公共卫生的规定更加直接，内容上也更加具体，处罚程度上也更加合理。《章程》共分十章三十九款，其中涉及公共卫生的有三章十七款，主要涉及街道、垃圾清理与水源卫生。在水源卫生上，该章程第一章第二段第三款规定：“凡街上流水之石眼及各消水之地方，均不得以污秽之水倒注，并不得将成团各物倒放。如有犯此，罚银半元”[3]。该章程在街道卫生方面规定的更为详细具体，对街道施工、街道周边商铺与民居生产、生活等对公共道路卫生的影响都有具体的规定，如第二段第十四款规定：“街上及公地严禁各款列后，如有违犯，罚银半元至五元。一、不得在街上宰杀牲口剥皮。二、凡有死牲口及不中用之牲口，毋得弃在街上，如在屋内有牲口猝死，亦不得将死牲口抛在当街。三、凡上落货物，如有遗堕街上，须打扫洁净，不得将残剩之物及煤炭末倒弃街上。四、不得将飞禽牲畜放在街上游行”[3]。

固然氹仔、路过湾街坊公局颁行的《氹仔、过路湾街坊公局章程》相对来说具有一定的强制性。但是毋庸置疑，行政法规的立法初衷是通过政府公权力的强制性来引导民众得以遵守，该章程为了辖区内居民的健康安全，通过颁布行政法规使民众开始重视公共卫生，内容也更加因地制宜，具有一定的积极意义。

[1]1 仙：为澳葡政府在澳门发行的通行货币计量单位。

1871 年《澳门市政条例法典》和 1887 年《氹仔、过路湾街坊公局章程》虽有卫生条款的相关规定，但涉及内容并不十分完备，不足以处理众多公共卫生事务。因此，澳葡政府及相关行政部门又陆续颁布了一些单行性公共卫生法规，涉及对澳门民居卫生、道路交通、公厕设置、粪便处理、饮食卫生、疾病防控、工业污染、公共场合卫生等领域，涉及面极其广泛。主要分为常设性法规与临时性法规。常设性法规主要指的是政府一经制定除特别说明外长期有效的法律规范，例如《坟园章程》《屠宰章程》等，而临时性条款主要是针对特殊时期或者特殊事实而临时颁布的法律规范，多用于疫病的防控方面，例如应对突发事件的《避疫章程》等。

这些单行性法律规范与《澳门市政条例法典》与《氹仔、路过湾街坊公局章程》中的卫生条款一起组成了晚清澳门公共卫生法律体系。但是这些法律规范也有不足与局限性，主要表现在以下几个方面：首先澳葡政府发行的部分有关公共卫生的单行性法规是以保护在澳门的白人为基础，但却要求所有澳门居民遵守，特别是占澳门人口多数的在澳华人，有些法规与华人风俗习惯相冲突，这使得澳门华人因部分法规有“辱华之嫌”而与政府产生对抗情绪甚至引发暴力冲突，使得这些法律规范的实际执行效果并未取得应有的效果。其次，澳葡政府以欧洲城市公共卫生管理办法管理澳门，使澳葡政府在卫生法规的制定上直接以宗主国葡萄牙为蓝本，大量移植葡国同类卫生法规，或稍加修改，从而造成颁布的有些卫生法规并不适用于澳门地区，并很快被废除，对法律的权威性造成不利的影响。最后，由于华人千百年来奉行传统的个人卫生习惯，对近代以群体为代表的公共卫生并不了解，虽然政府通过颁布相关法律予以规范，但大部分华人还是遵循传统的生活习惯，近代卫生健康知识并未广泛普及，使法律往往流于形式，并未被民众所接受。

3 晚清澳门清洁、防疫的法律构建

晚清时期，澳门被葡萄牙管治后，在推行公共卫生行政的举措下，澳葡政府加强了清洁、防疫的法律构成，将公共卫生立法深入到具体的卫生事务当中，这些立法行动客观上推动了澳门社会的近代化转型，本节将从民居卫生、街道卫生与疫病防控等三个方面进行阐述。

3.1 民居清洁卫生

民居卫生是城市卫生清洁的重中之重，主要依靠居民自觉解决，但是由于当时澳门居民特别是华人仍保持着传统的生活习惯，对居住环境卫生无特别要求，因此，早在 1871 年《澳门市政条例》颁布之前，澳葡政府便出台相应的法规来予以管控。例如在 1851 年澳门议事公局发布单行条例：“谕知各铺屋人等打扫干净地方，即如一千八百四十五年十一月初六日，四十七年正月十二日，九月十二日出示在案。唯查华人铺屋多有寝息前示，其门前仍旧不洁，将垃圾堆放屋旁。因此司打定议，示知澳中人：从今以后，要打扫自己门前地方，不准有垃圾堆放，唯准将垃圾挑往三巴门外，放于低缺之处。如敢违命者，罚银二两，并不宽宥”[3]，要求不可将垃圾堆积在家门口，并指定堆放垃圾的地点，违者罚款。

至于岭南地区盛行的传统人畜同屋的不卫生现象，政府也出台法令予以禁止：“凡有人居住之房屋内，不得养猪。如有违此款，罚银五元。附款一：如有人养猪，必要设有养猪之屋仔或棚，该屋仔或棚须要合宜，更要离开居住之屋，另每日要洗干净，方可养猪”[3]。并给与民众 30 日的整改日期，30 日后该法令即刻生效。

民居内厕所卫生也是政府监管的重点，晚清澳门华人民居厕所是以粪坑为主，即于地面开挖成坑，以储存粪便，待满后，进行掩埋或安排粪工清理，虽方便实用，但于室内卫生极为不利，屋内时常臭气熏天，易滋生病菌，引起疾病，为改变这种现状，澳葡政府为表重视，特以最高行政长官（澳督）名义颁布法例强制民众特别是居澳华人家庭由粪坑改为粪缸，主要是由于粪缸相较于粪坑有可随意移动，易于密封，减少气味传播，又可随时清洗，以免病菌蔓延等优点，且成本较为低廉，不会造成民众负担。

由此，我们可以看出，澳葡政府在民居清洁方面出台的相关法律规范主要是以改变民众，特

别是在澳华人生活习惯为主，具有一定的强制性，虽然该法律的颁布是以民居内家庭成员的卫生健康为出发点，但对于习惯于相对于自由卫生习惯的华人，面对这类法律，初期必定难以适应，但随着时间的推移，华人民众必会慢慢适应这种生活习惯，并感受到这类习惯所带来的好处，因此具有一定的进步意义，使澳门民众开始向近代化生活习惯转型。

3.2 街道清洁卫生

街道卫生是城市面貌的集中体现，被人称为城市的“脸面”。晚清时期，与内地其他城市一样，澳门的街道卫生情况并不容乐观，甚至到了非常严峻的局面。澳门本地报纸《镜海丛报》描绘了当时的情景：“澳地行人，不论中西人士，每每于路隅阴僻之地，私行便溺，积秽熏人，行客掩鼻。如炉石塘果栏街十六柱旁各横巷内及下环街之阴巷，均有如此之弊”[5]。

为改变这种状况，澳葡政府开始在澳门建立公厕制度，在吸收西方城市公厕建设的经验后，通过“特许专营”的承充合同制，对外进行承租，将公共厕所通过外包的形式转介给民间，招人承充，由众人出价，出价最高者即可获得承充权，并由议事公局代表政府与承充人签订合约。合约中明确规定了承充人的权利与义务，应遵守的事项和违规后的处理方式。规定：“凡街上厕坑，独是承充人可有，则禁别人不得有”[3]。以保证承租人权利，并规定统一收费：“凡有人入厕，如该承充人有烟有福纸给，则承充人可向入厕人收钱一文”[3]。承充人若想开设新的厕坑，则必须先要医生局大医生勘察地方适合开设才可新开，厕坑规格须依照议事公局标志格式建造。公厕内粪料与人尿全部归承充人所有，由承充人所雇的挑粪工人每日的夏日早晨八点钟与冬日早晨九点钟前收粪，运往政府指定粪船所在区，要求：“承充人所雇挑粪工人，要次第列明号数，或用别样记号，以便分别，如有私挑，可能辨认”[3]。建立起有明确收费制度和系统运行制度的公厕制度。

晚清时期，澳门的收费公共厕所的出现，是澳葡政府为改变澳门城市街道卫生状况，创造宜居街道环境，清洁街道卫生，实施的一项便民工程，虽然是以承充的形式来维持运行，但对街道清洁状况取得了良好的效果。

3.3 疫病防控

澳门身处广东南部珠江三角洲地区，因其恶劣地理环境和特殊天时气候自古是传染性疫病爆发的重灾区，古人视此地为畏途，历史上常被用作贬官流放发配之地。葡萄牙管治澳门后，鉴于澳门气候炎热、地多人稠，区域狭小等客观条件，为避免澳门被疫病肆虐，出台了一系列的法律条例来防治疫情。主要集中在清洁、消毒、检疫和隔离等四个方面。

澳葡政府下辖机关医生局除日常的医政管理（医药和医生的监管）外，直接面向社会的职能主要就是清洁、消毒两个方面。1885 年，卫生局鉴于：“并非本澳现时有疫症流行，不过疏疏间有嗣呕之症耳。查此症华人多有染者，但思其所由来，乃因饮食不调，居所不洁，即有疾病，亦不速医所致。”，颁布《防疫章程》，该条例主要从论水、论饮食、论洁净、论住所、论厕所沟渠、论病势与治疗法等六个方面分别论述，清楚地表明了在疫病防治方面，民众需要配合政府应尽的义务，主要集中在清洁与消毒两个方面，除这两个基本内容外，《防疫章程》也涉及了种痘和西方医药知识的宣传，种痘和疫苗的注射顾名思义也是防疫的一部分，至于澳葡政府对西方医药知识的宣传，首先在于减少华人对西医的普遍不信任，其次在于澳门西医不足，医院较少，在疫病时期不能承接过多病人就诊，医药宣传可以减少医院承载力，民众可以居家自我治疗一些小型疾病。

由此可见，澳葡政府在对有效预防澳门大规模疫情的暴发与疫病的治理至关重要，通过立法促使民众对生活环境进行清洁与消毒，将可能的危害降低到最低限度。它将一种全新的理念投向社会，即疫病是可以通过政府的政策设计和法律规范与民众的积极参与和义务遵守达到预防的目的。这对于中国传统医学上以“避”为主，社会中民众以瘟疫视为天灾，自生自灭，朝廷和地方

官府只是不得已采取临时措施而言，无疑是一种巨大的冲击。

19 世纪后期，作为近代公共卫生制度重要组成部分的检疫、隔离制度在最新的细菌学说的理论支持下，变得更加具有科学性和正当性。在疫病的检疫和隔离方面，澳葡政府根据澳葡港口众多，人员流动频繁的特征，为防止疫病由外向澳门传播，对港口商埠采取了相应措施，颁布相关法律规范对口岸进行排查、检疫，例如听闻 1894 年，广东和香港暴发疔疮疫症，为防止疫情蔓延至澳门，澳葡政府颁布临时性特别法规来重点防控澳门各通商港口，要求港口各行政部门："所有由省城或香港来澳之船及火轮渡船与小火轮渡等，务须委医局医生于各客未登岸之先，置船查看，倘有船客生有疔疮疫症，或疑其患此症者，尤须留心查阅，是为至要"[3]。医生检疫出患此症或疑似的病患和所在船只，不得靠岸，立即离开澳门。随着疫情的不断恶化，澳葡政府进一步加强防控，要求："所有由关闸路径来澳者，无论何人，均须经官医验视，方准入澳。其青州路径，不拘何人，概不准经过"[3]。通过法律，将陆路口岸也纳入到检疫范围中来，全力把控澳门流入人口将疫病带进澳门。

面对隔离工作，澳葡政府也不放松，除扩充医院承载能力和建设专业的传染病隔离医院外（如设置麻风病医院），还通过发动澳门西方教会，利用教堂空间设置临时传染病隔离区域，并在疫情严重之时"隔绝市街村落之全部或一部之交通"[3]以防止疫病蔓延传播。

澳葡政府深知隔离工作会对民众的生活造成不便，特别需要民众的理解与支持，尤其是占人口多数的在澳门华人。为吸引民间力量参与澳门疫病防控，避免华洋冲突，澳葡政府特别在华人绅商中成立疫病防控工会，专门负责在澳华人的卫生工作，通过华人士绅精英的参与，以减少广大民众对检疫隔离的抵触情绪，使防疫法律政策得以有效实施。

综上所述，晚清时期澳葡政府在应对疫病防控方面的能力不断提高，在疾病预防方面，主要采取清洁、消毒、检疫和隔离等措施加以应对，防止疫病危及澳门民众。当疫病到来之后，又采取提供对感染人群的集中救治和与民间公会社团合作等方式来抗击疫情，发动广大在澳居民共同应对疫病，在这一过程中制定相关应急法律条文，使防疫工作有法可依，对推动澳门社会的卫生防疫事业发展、保障民众身体健康起到了重要作用。

4 晚清澳门公共卫生法制的特点

晚清之前的澳门社会中，朝廷和地方官府采取消极的医疗卫生政策，制度性的规定更是缺乏。鸦片战争后，葡萄牙管治澳门，带来近代化的西方城市卫生管理经验，建立卫生行政机构，并出台相应法律法规予以保障，将澳门公共卫生事业逐步规范化、系统化地纳入官方职权的范围，使公共卫生行政正式作为政府职能的重要组成部分。对推动澳门社会发展及改变民众生活起到了积极作用，也使澳门向近代化城市逐步迈进。在这一过程中，也表现出明显的发展特点。

首先，晚清时期澳葡政府对公共卫生立法具有从冲突到包容的特点。澳葡政府在公共卫生领域的相关立法，带有明显的西方管理模式的特点，其早期的立法活动是以保障在澳门的欧洲人为主，部分法律并未尊重华人的风俗习惯，把政府与在澳华人放在了对立的层面上，引起华人社会的普遍不满与对抗，虽然其立法初衷是为澳门民众健康而努力，但行政效果则大打折扣。随着澳葡政府在澳门统治的稳固和民众公共卫生保护意识的提升，澳葡政府在立法上逐步走向了包容，将在澳华人当作其辖区内的居民而进行管理。以尊重民族特色和习惯为出发点，将立法角度更多地放在卫生问题本身上，在法令中避免出现带有歧视性的词语，并向民众展现相关法律的立法的缘由、立法目的。使得在澳华人虽然有时仍旧保持传统的生活习惯，但也逐步认识到卫生对个人身体健康的影响，对政府的法令也从对抗逐渐转变为自觉接受，表明了澳葡政府在立法技巧上的不断进步和逐步成熟。

其次，澳葡政府的公共卫生立法具有广泛性、详尽性和通俗性。广泛性主要是指管理范围的广泛和涉及民众的广泛，澳葡政府颁布的有关公共卫生的法令，其内容从工业生产到日常生活；从空气到水源，从习俗到死亡（坟园），可谓是无所不包，无不体现着广泛性的特点。至于立法

的详尽性，澳葡政府在有关公共卫生的法律条文撰写中，并不使用在大陆法系国家通常适用的高度抽象化的文字，而是以通俗易懂的语言加以规定，这使得部分法律条文与其说是法律而不如更像科普短文，出现这种现象的原因主要是因为法律面对的不是司法者而是广大普通民众，通俗易懂的法律文本书写形式可使民众更容易接受并积极遵守。除广泛性和通俗性以外，相关公共卫生的立法还具有详尽性的特点，通常的极细微之处也会给与关注，并明确规定，令人叹为观止。这种立法的广泛性、通俗性与详尽性使澳门虽然地处疫病高发区域、贸易盛行但往往成功避疫的重要因素之一。

再次，澳葡政府在公共卫生领域的行政执法也日益规范化。晚清澳葡政府管治澳门前期，立法相对简单粗暴，是以强制法令为主，相关行政人员在执法时也常常较为简单粗暴，因此常常遭到民众的不满，并将这种不满转介到政府中。然而随着更多的公共卫生法律规范的出台，对行政执法也提出了相应要求，制定了相应的执行细则，拘留、罚金、没收、整改等规范措施。相关人员的行政执法开始受到民众的监督，从而在一定程度上保障了社会和谐，缓和了政府与民众的对立情绪。此外，最值得注意的是，澳门卫生法律法规的实施，最明显的特征是技术性内容的增加，例如 1885 颁布的《防疫章程》中论病势与治疗法便使用详尽的医学知识和医疗参数与技术指导，使得公共卫生的立法趋向科学化系统化，行政执法不再随意而为，减少主观感性，增加了公平理性。

最后，澳葡政府在立法之外，还注重发动华人民间团体。澳葡政府在管理过程中逐步认识到公共卫生的改善与保护需要占人口绝大多数的华人积极参与。民间社团会对华人导向产生很大的影响。为此，澳葡政府积极邀请民间社团参与到相关立法活动中来，与民间社团进行合作，通过民间社团以更易于被广泛接受的形式向华人民众传播卫生法令。民间社团也可向政府反映民众诉求，成为政府与民众之间的纽带。这种方式对广大华人公共卫生意识的提高和澳门公共卫生事业的发展都具有积极作用。

5 结语

鸦片战争后，葡萄牙对澳门的管治，虽然在情感上我们难以接受，但我们不可否认，在公共卫生领域方面，在澳葡政府的不懈努力之下，从立法到行政相比同时代晚清朝廷管理下广大中国内地，澳门确实走在了时代的前列。

澳葡政府在公共卫生法律方面做出的种种努力与尝试，为当今中国城市公共卫生制度建设提供了相当有益的经验。从中我们可以看到，城市的卫生机制的建立与有效运作，需要一套成熟的卫生法律制度，也需要稳定高效的卫生行政组织体系，更需要双方的不断完善与良好衔接，做到社会情形与实现利益的正确权衡。既要考虑城市的现实性需求，也要考虑城市发展的长远性规划。中国自改革开放以来，建设宜居的城市卫生环境成为党和政府保障人民安居乐业的重要任务之一。晚清时期澳葡政府在澳门公共卫生方面所做的努力，对现阶段中国各地方城市在公共卫生方面因地制宜地制定相关法律法规与有效行政提供了有益而可靠的历史经验，值得后人学习与借鉴。

参考文献

[1] 田渝.澳门近代城市的发展与演变——《澳门及帝汶省宪报》公报选译[J].澳门研究,2011(2).
[2] 叶权.贤博编[M].北京:中华书局,1987:44.
[3] 汤建,吴志良,主编.《澳门宪报》中文资料辑录(1850-1911)[G].澳门:澳门基金会,2002:3,149,226,230.
[4] 李廷安.上海市之公共卫生行政[C]//上海市卫生局.卫生月刊,1934,4(1):20-24.
[5] 《镜海丛报》第二年第三十七号(1895-04-10)[N]//《镜海丛报》(影印本).澳门基金会,上海社会科学院出版社,2000.

Legal Regulation of Public Health in Macau in the Late Qing Period

Nie Zhengyu[1]

1 Beijing Institute of Technology (Zhuhai), 312222769@qq.com

Abstract: In the 19th century, the public health movement aimed at improving urban environmental sanitation first emerged in countries such as Britain and France, which had taken the lead in completing the Industrial Revolution. It then spread rapidly and was widely accepted as industrialization progressed across Europe and North America. In 1887, with the signing of the Sino-Portuguese Treaty of Amity and Commerce, Macau was formally placed under Portuguese administration. The Macao-Portuguese government subsequently initiated large-scale municipal construction, with public health becoming one of its central priorities. Guided by modern Western concepts of public health, the government gradually established a comprehensive and effective public health management system, ranging from the formulation of sound regulations to their concrete implementation.This paper analyzes the public health laws and regulations promulgated in Macau during the late Qing period, identifies their legislative and administrative characteristics, and aims to provide valuable historical insights for the development of contemporary urban public health systems in China.

Keywords: Late Qing Macau, Public Health, Law, Regulation