

HB

健康经济与管理系列

中医医馆蓝皮书

Blue Book of TCM Clinics

# 中医医馆发展报告 (2022)

Report on the Development of TCM Clinics (2022)

侯胜田 / 主 编

欧阳静 张玉苹 翟煦 / 副主编



中国商业出版社



# 中医医馆发展报告

(2022)

Report on the Development of TCM Clinics (2022)

- ◎ 《中医医馆发展报告（2022）》是中医医馆蓝皮书丛书的第一本。本报告注重专业性、实证性、前瞻性、时效性、热点性，基于中医医馆发展现状和大量一手调查数据，分析中医医馆发展面临的挑战及趋势。本报告旨在传播优秀中医医馆成功发展经验与创新模式，引导行业高质量、可持续发展；本报告对于了解中医医馆发展现状，制定中医医馆发展运营策略，推动中医医馆发展具有重要的参考价值。
- ◎ 当今中国，仅靠大医院难以满足人们多元化的健康需求，享有便捷优势的中医医馆是对中国基层医疗服务体系的重要补充。中医药创新发展的关键是为百姓切实有效解决健康实际问题，中医药传承创新的未来在基层，中医医馆对基层医疗发展意义重大。本报告为政府中医医馆主管部门制定中医医馆发展战略和规划，为中医医馆投资机构和运营管理机构拓展业务决策提供了有价值的参考。



定价：168.00元



健康经济与管理系列

中医医馆蓝皮书  
中医医馆发展报告（2022）

侯胜田 主 编  
欧阳静 张玉苹 翟 煦 副主编

 中国商业出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

中医医馆发展报告. 2022/侯胜田主编. --北京:  
中国商业出版社, 2022. 11

(健康经济与管理系列. 中医医馆蓝皮书)

ISBN 978 - 7 - 5208 - 2321 - 0

I. ①中… II. ①侯… III. ①中医医院—发展—研究  
报告—中国—2022 IV. ①R197.4

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2022) 第 220998 号

责任编辑: 许 妍

中国商业出版社出版发行

(www. zgscyb. com 100053 北京广安门内报国寺 1 号)

总编室: 010 - 63180647 编辑室: 010 - 83114579

发行部: 010 - 83120835/8286

新华书店经销

北京博海升彩色印刷有限公司印刷

\*

710 毫米 × 1000 毫米 16 开 22 印张 371 千字

2022 年 11 月第 1 版 2022 年 11 月第 1 次印刷

定价: 168.00 元

\* \* \* \* \*

(如有印装质量问题可更换)

# 《中医医馆发展报告（2022）》

## 编委会

主任：毛嘉陵

副主任：于林勇 李瑞锋 侯胜田

主编：侯胜田

副主编：欧阳静 张玉苹 翟煦

常务编委：（按姓氏笔画排序）

于林勇	王星	王柳青	邓勇	邓莹
师东菊	吕章明	刘国栋	李敏	杨芳
何静	张玉苹	张振祥	张高传	欧阳静
郑英花	侯胜田	袁普卫	贾春伶	徐敢
徐智广	唐莉莉	曹建春	梁静姮	韩雪飞
翟煦				

编委：（按姓氏笔画排序）

于林勇	于永和	王旭	王星	王天琦
王柳青	邓勇	邓莹	石云	卢静汶
师东菊	吕章明	刘杰	刘东峰	刘国栋
许博文	李享	李敏	李艺清	李艳霞
李海洋	李雪梅	杨芳	杨鑫	杨化冰
杨思秋	吴芳	何静	张玉苹	张玉杰

张东萍	张振祥	张高传	陈谦峰	欧阳静
尚 洁	国 华	周 雪	郑英花	侯 荣
侯胜田	袁普卫	都姣娇	贾春伶	徐 敢
徐智广	唐莉莉	曹建春	常金霞	崔志军
梁静姮	彭华胜	斯 敏	董 芳	董美佳
韩雪飞	焦科兴	蔡媛媛	翟 煦	

秘 书 长：王天琦

副 秘 书 长：刘国栋 李艺清

秘书处成员：干永和 杨思秋 李 享 焦科兴 董美佳

## 《中医医馆发展报告（2022）》

### 研创课题组

组 长：侯胜田

副 组 长：欧阳静 张玉苹 翟 煦

成 员：（按姓氏笔画排序）

于林勇	于永和	王 旭	王 星	王 斌
王天琦	王柳青	文天才	邓 勇	邓 莹
石 云	卢静汶	师东菊	吕章明	刘 杰
刘东峰	刘国栋	许博文	孙 瑞	李 杰
李 享	李 敏	李 超	李艺清	李艳霞
李海洋	李雪梅	杨 芳	杨化冰	杨思秋
吴 芳	何 静	张 磊	张玉苹	张玉杰
张东萍	张振祥	张高传	阿木古楞	陈谦峰
欧阳静	尚 洁	周 雪	郑心月	郑英花
柳凯文	侯 荣	侯胜田	袁普卫	都姣娇
贾春伶	徐 敢	徐智广	唐莉莉	曹建春
常金霞	崔志军	梁静姮	彭 瑶	彭华胜
斯 敏	董 芳	董美佳	焦科兴	雷善言
蔡媛媛	翟 煦			

## 目 录

### 壹 总报告

- HB.01 中医医馆发展历程与前景展望 ..... 侯胜田 003
- 一、中医医馆行业发展历程与现状 ..... 004
- 二、中医医馆行业发展问题及思考 ..... 009
- 三、中医医馆行业发展策略与建议 ..... 011

### 贰 区域发展篇

- HB.02 长三角地区中医馆发展：现状、问题与政策建议  
..... 徐 敢 石 云 019
- HB.03 东北地区中医馆发展现状分析 ..... 周 雪 师东菊 李雪梅 032
- HB.04 湖北省中医馆发展报告 ..... 吕章明 杨化冰 049
- HB.05 香港与澳门中医馆发展、准入及监管现状与前景  
..... 梁静姮 卢静汶 060

### 叁 投资运营篇

- HB.06 中医医馆健康服务与管理现状及其内涵探讨  
..... 杨 芳 张玉杰 斯 敏 等 085
- HB.07 中医馆投资现状与未来趋势 ..... 郑英花 王 旭 李艳霞 等 106
- HB.08 中医馆专业技术人员职业岗位胜任力调查与分析  
..... 徐智广 许博文 120



HB. 09 中医馆健康信息平台应用报告 … 于林勇 王 斌 张 磊 等	144
HB. 10 社会资本投资中医馆法律风险防范探讨 …… 邓 勇 彭 瑶	158
HB. 11 中医馆竞争力评价指标体系及其用途 …………… 侯胜田 王天琦 李艺清 等	169

## 肆 综合发展篇

HB. 12 中医馆文化建设现状及发展思路 …… 曹建春 张东萍 常金霞	179
HB. 13 民族复兴背景下中医馆的作用及发展策略 …………… 张高传 陈谦峰 蔡媛媛	200
HB. 14 基层中医馆实用人才院校培养有效供给及培养机制研究 …………… 袁普卫 董 芳	212
HB. 15 少数民族医药馆的现状与发展前景 …… 李 敏	227
HB. 16 水族医馆的发展现状及未来发展对策 …………… 邓 莹 刘 杰 李海洋	241
HB. 17 日本汉方医馆发展现状与未来机遇 …… 唐莉莉	252

## 伍 医馆经验篇

HB. 18 “浊毒国医书院”引领中医馆发展的经验与启示 …………… 崔志军 张振祥	269
HB. 19 京城老字号医馆的现状与启示 …………… 贾春伶 都姣娇 彭华胜 等	278
HB. 20 守正创新 服务民生——山东潍坊华硕堂中医连锁医馆特色经营理念 …………… 张玉革 刘东峰 李 杰 等	299
HB. 21 河北省廊坊市文安清晏堂中医诊所发展经验与启示 …………… 王柳青 尚 洁	311
HB. 22 从重庆九龄嘉中医馆品牌创新视角看社会办中医馆发展路径 …………… 何 静 吴 芳 侯 荣	319

## HB.05 香港与澳门中医馆发展、 准入及监管现状与前景

梁静姮<sup>①</sup> 卢静汶<sup>②</sup>

**摘要：**本报告分析了香港特区与澳门特区中医馆发展的历史，对比研究回归前后两地的中医馆的发展脉络。展现港澳地区的中医馆如何从民间医疗走向与西医并肩。在此基础上分析了两地中医馆的规管现状，指出了香港和澳门中医馆的现存问题。例如，对中医馆的投入需要加强，对中医馆的监管制度需要进一步完善，以及需要提高成为中医的透明度等，本报告也提出了相应建议。并对香港特区和澳门特区的中医馆未来做出了分析，人才的互通，湾区发展等给予了港澳地区中医馆发展更好的前景。

**关键词：**中医馆；卫生法；香港特区；澳门特区

### 引言

香港和澳门具有复合性基础的文化，而这里的生活也包含着多元化的综合特质。中医在香港和澳门世代传承，虽香港和澳门曾经受英国和葡萄牙管治，来自西医（或谓之现代医学）的挑战使中医的发展步履维艰。<sup>[1]</sup>但中医今天依然在香港和澳门有其立足之处，随处可见的中医馆展现着它们在港澳不仅是一种医疗方式的传承，也是一种文化的延续。部分中医门诊逐渐由治疗疾病的模式转型为保健模式，在以华人为主的多元社会中发挥着不可取代的作用。

<sup>①</sup> 梁静姮，澳门大学法学院高级导师，澳门法实务硕士课程主任，澳门大学法学院民法学博士。研究方向：亲属法、继承法、卫生法、商法。

<sup>②</sup> 卢静汶，中国政法大学博士研究生。研究方向：法与经济。澳门特区特别行政区社会工作局护士。



随着香港、澳门回归祖国怀抱，国家积极推动中医药发展的政策，促进了港澳中医行业的发展。“十二五”规划中提及积极发展中医药事业，进一步完善中医医疗服务体系，开展重大疾病的中医药防治与研究<sup>[2]</sup>，“十三五”规划提及为中医药发展进程中极具历史意义的五年<sup>[3]</sup>，香港特别行政区政府和澳门特别行政区政府随即全力配合发展工作，尤其在政策上不断改革和做出崭新的方案，让港澳的中医药体系能更全面地发展。

香港在回归后制定《中医药条例》，规范中医药行业相关的工作内容，更彰显中医生和中医馆的专业地位，确保中药的安全性和可溯源性，无疑会加强市民对中药材的信心。澳门在1999年则将中医药服务引入公共医疗体系<sup>[4]</sup>，进一步完善公共医疗体系的服务，让中医馆更贴切地服务于市民所需。

港澳的中医馆与内地的合作越来越密切，“一带一路”、粤港澳大湾区等的建设也为中医馆带来了新的机遇。

## 一、香港特别行政区和澳门特别行政区中医馆之历史

### （一）香港特别行政区中医馆之历史

中医行业历史悠久，自古以来，华人以中医方式治疗疾病，提供中医服务的场所也由华人一手创办。在香港特别行政区（以下简称香港特区）开埠之初，中医师沿袭千百年来的行医模式，多以自雇或受雇于小规模的中医师门诊和诊所，而这些诊所多集诊所与药材铺于一体，甚至会同时出售日用杂货。香港特区私立中医学校，最早可以追溯到1917年的庆保中医夜校，其是香港特区出现的第一所业余性质的中医学校庆保中医夜校，由番禺名医陈庆保主办。<sup>①</sup>

在港英政府统治期间，香港特区中医药的发展却曾经被忽视，缺乏规管，使之一直未能走上专业化的道路。在港英政府统治期间，“中医”钦定的职称为“生草药贩卖者”。<sup>②</sup>当时在法律上，“中医”只能使用“中医”、“中医师”或“国医”等名称，而绝不能称为“医生”。<sup>③</sup>

① 香港中医文化史略编委会. 医道镜途：香港中医文化史略. 中华书局（香港）有限公司，2022.

② 谢永光. 香港中医药史话. 三联书店（香港特区）有限公司，1998.

③ 香港执业中医的概况. 央视国际. <https://web.archive.org/web/20210606022643/http://www.cntv.cn/program/zhyy/topic/health/C12827/20040824/101533.shtml>.

但在这时期，有一批充满热诚而抱有济世之心的中医或以个别形式，又或以私塾形式开班授徒，且又在传统煎煮药材的方法上加以发明，研制出中药水、中药粉乃至中成药，并鉴于社会经济不景气而举办赠医赠药<sup>①</sup>活动，终令中医药业能在香港地区继续发展。

1870年以前，香港特区只有几间西医院，但大部分华人普遍对西医治疗缺乏认识，同时也付不起昂贵的医药费，染病后得不到适当的医治，而中国传统思想又担心人病逝在家中会为后人带来厄运，因此，大量患严重疾病的华人聚集于上环文武庙附近的广福义祠，最终很多人都在该处病逝。<sup>②</sup>当时华人代表建议港英政府提供土地，由华人社会集资兴建一所医院，<sup>③</sup>向当地的普通市民提供中医药服务的医院。1872年由一批有名望士绅、商界领袖牵头募集善款开办东华医院（取广东华人医院之意）在港岛上环落成营业，东华医院是香港特区第一所使用中医治病的医院，同时也是带有慈善性质的非营利性医疗机构。<sup>④</sup>

当时的港英政府认为，中药不符合英国的卫生标准，在中医和西医之间也存在不同的偏好，使得华人和洋人之间产生了矛盾，东华医院还充当了当时华人与港英政府的桥梁。

1976年，香港的国际中医中药总会决定设立赠诊所造福市民。<sup>⑤</sup>1990年12月，港英政府依据《医院管理局条例》成立医院管理局，负责管理香港特区公立医院及诊所服务，执行香港特区政府的公共医疗政策。

一些宗教慈善团体和行业工会也有自己的医疗机构，但一直到1997年香港回归前，传统中医药并没有被正式纳入香港的医疗体系。

1999年7月，香港特区立法会通过《中医药条例》，并成立香港特区中医药管理委员会，<sup>⑥</sup>逐步将中医药纳入医疗体系。2000年，香港特区卫生及福利局推出《医疗改革咨询档》，其中包括如何促进中医药发展，在公营架构内提供中医门诊服务，以及在选定的公营医院引进中医药服务，进行临床研究，制

① 游子安，志贺市子．道妙鸾通：扶乩与香港社会．三联书店（香港）有限公司，2021．

② 洗日明，郭慧仪．香港卓越品牌：脱颖而出，品牌致胜之道．明报出版社有限公司，2012．

③ 洗日明，郭慧仪．香港卓越品牌：脱颖而出，品牌致胜之道．明报出版社有限公司，2012．

④ 谢永光．香港中医药百年沧桑．中华医史杂志，1997，27（3）：130．

⑤ 香港中医文化史略编委会．医道镜途：香港道医文化史略．中华书局（香港）有限公司，2022．

⑥ See Hong Kong, Department of Health, Annual Departmental Report by Director of Health, Government Printer, 2001.



定治疗标准和发展中医药互相衔接的模式，计划包括在全港 18 区各设有 1 间中医诊所。2000 年 8 月 16 日，《中医药条例》第二批条文实施，落实中医注册及表列的法律制度。

香港特区政府于 2001 年宣布将在公立医院内设立中医门诊部，并逐渐将中医治理服务纳入公费医疗体系。<sup>①</sup> 2002 年 3 月 1 日，《中医药条例》第三批条文生效，规管注册中医所使用的名衔。2002 年 4 月，在香港特区还添置了流动中医诊疗车，服务郊区的居民。

时至今日，诊所和门诊仍然是香港特别行政区主要的中医医疗机构。<sup>②</sup> 香港特区的中医师均是个体或集体（少数），市面上的“中医诊所”，一般由中医师、药工、药师等人组成，只能经营处方中药、中成药，不准打针（注射西药）。<sup>③</sup> 香港中医诊所 6000 余所，有在大街小巷里，也有在楼上住宅中。在街上的诊所一般有中医师，执业超过 10 年以上（其中包含临证经验丰富的老中医和 2000 多名中青年为中医学院毕业）<sup>④</sup>，这些人是继续发扬中医学术的力量。2002 年 11 月 29 日，香港特区注册中医共 2384 名。<sup>⑤</sup>

香港中医药管理委员会分别于 2003 年 4 月、12 月实施了中药商领牌及中成药注册两项中药规管措施。卫生署设立香港中药材标准办事处，推行香港中药材标准（港标）计划，分阶段为常用中药材制定标准，以确保中药材的安全及质量。2003 年 4 月 30 日，《中医药条例》第四批条文实施，定明中药规管架构，所有中药材批发商及零售商，以及中成药批发商及制造商均须遵守领牌。

由于历史的因素，香港西医独大的地位与满街中药铺和小区中医诊所的现状形成了鲜明的互补。<sup>⑥</sup> 特区政府近三十年来也致力于推动中医药业的发展，更提出香港成为国际中药枢纽的规划，近年来设立了 5 亿元的中医药发展专项

① See Federation of Hong Kong Industries, Hong Kong Industrialist; Journal of the Federation of Hong Kong Industries, Issues 7-12, 2001.

② 刘小斌, 陈永光. 香港百年中医发展史略(一). 香港中医杂志, 2020, 15(4): 1.

③ 叶锦先, 陈波. 港台中医药发展概况. 港台中医药文化研究论文集下册(1995—2007): 中华中医药学会专题资料汇编, 2007.

④ 叶锦先, 陈波. 港台中医药发展概况. 港台中医药文化研究论文集下册(1995—2007): 中华中医药学会专题资料汇编, 2007.

⑤ 香港中医文化史略编委会. 医道镜途: 香港道医文化史略. 中华书局(香港)有限公司, 2022.

⑥ 钱林霞. 香港中医药的繁华与隐忧. 新经济, 2020(09): 19.

基金扶持相关产业,而目前正在兴建的位于将军澳的香港中医院也将于两年至三年内投入使用。<sup>①</sup>

## (二) 澳门特别行政区中医馆之历史

自17世纪起,耶稣会士就对中国医学产生了浓厚兴趣。<sup>②</sup>从耶稣会神父们1625年12月21日发自澳门特别行政区(澳门特区)的年度报告中可以得知,17世纪上半叶,澳门特区圣保禄学院的药房已从广东进口大量的草药。<sup>③</sup>卜尔格神父(MiguelBoym,1612—1659年,卒于中国)是波兰国王医生的儿子,1650年寄居澳门,他写有多部著作,其中有《中药标本》,他还翻译了四本王叔和(《脉经》作者)所著关于脉象、舌诊和中国药用果实的书籍。一些药方有的靠口头世代相传,有的被妇女将其与有名的菜谱一起记载并流传至今。中医药对于西方人而言充满了魅力。

马礼逊于1820年与李文斯敦(J. Living-stone)医生在澳门特区开设一间诊所,同时聘有一中医,实行赠医施药;<sup>④</sup>清道光八年(1828年2月15日至1829年2月3日)澳督若瑟·边度称,澳门的葡萄牙人家庭主要是找中医看病,中医是澳门最好的医疗。<sup>⑤</sup>当时大部分葡人的亚洲妻子和拥有许多世纪医学传统的中医都笃信东方医学。<sup>⑥</sup>

澳门作为中葡文化交融的社会,对于医疗的需求主要体现为“中西医并求”的心态。<sup>⑦</sup>澳门特区华人医疗市场的多种从业者,决定了华人的就医选择众多。在多族群聚居的澳门社会,无论华人、葡人或是土生葡人,在择医心态上都较为实际,只要能达到医治效果,什么医疗方式均可以接受。1846年6月,《澳门政府宪报》上用粗体葡文连续三期刊登了一份悬赏通知:“现在在圣拉法尔医院(白马行医院),一个病人在左边腋窝下生癌,据说华人中有类似症状的病人被治愈,但在欧洲这种情况被认为是不可治愈的,在欧洲这是众所周知的事情。现在向所有江湖医生、女巫或者中医求助,谁能治愈这种疾

① 刘智鹏. 善道同行——东华三院一百五十周年史略. 香港城市大学出版社, 2021.

② 常青. 百年澳门. 作家出版社, 1999.

③ Ana Maria Amaro. 中医对圣保禄学院药房的影响. 文化杂志, 1997, 30: 82.

④ 黄汉强, 吴志良. 澳门总览. 澳门基金会, 1996.

⑤ Ana Maria Amaro. 澳门医学、名医、药房、流行病及医务治疗. 澳门史新编, 2008.

⑥ Ana Maria Amaro. 中医对圣保禄学院药房的影响. 文化杂志, 1997: 82.

⑦ 吴玉娴. 十九世纪澳门华人医疗研究. 澳门理工学报(人文社会科学版), 2016(3): 37.



病，一旦治愈就可以获取 400 帕塔卡，以此为证。谁先到谁就赢得这笔奖金，无论地位身份，只要找到药方就可以得到上述奖金。”<sup>①</sup>从内容推测，这应为居澳葡人或者土生葡人发出的告示，在报纸上向华人悬赏寻医，只要能够治愈疾病，无论是哪一种“医生”均能接受，体现了澳门特区居民长期在多种文化中浸淫使其具备了较大的包容性，为了达到治疗目的，愿意尝试不同文化的医疗方法。在这样的社会氛围下，华人“中西医并求”的择医心态也就不足为奇了。

但澳门地区的中医行医并不是都在中医馆，从就医方式来看，中医一般讲究“请医师”，诊病过程是在病人熟悉的家中或者是开放的环境中进行。相较于英式的强势管治方式，澳葡政府更倾向于保留华人原有的医疗习惯，这也是因为当年葡萄牙本身的医疗资源有限，很难管治整个澳门地区华人的医疗市场。<sup>②</sup>

1931—1945 年，日本发动侵华战争，澳门因其特殊的政治背景，在澳葡政府的管治下维持“中立”，但这种状态并没有影响华人与祖国血脉相连的心，澳门华人社群以社团为主要组织形式开展救亡赈难活动。当时，以镜湖医院和同善堂为代表性的澳门传统华人慈善社团，以赠医施药、施粥救灾、提供住宿等各方面赈济受战事而逃亡到澳门的华人。<sup>③</sup>

镜湖医院始创于清同治十年（1871 年），由沈旺、曹有等向政府注册建镜湖医院，并展开赠医施药、安置疯残、停寄棺柩、修路、救灾赈济、平糶、施茶施棺和兴学育才等慈善工作。<sup>④</sup>1935 年，柯麟奉命到澳门开展工作，先后建立救护团、提供救护技术训练，将西医技术引入镜湖医院，向市民提供西医治疗。同善堂设立于清光绪十八年（1892 年），其社团宗旨与镜湖医院相似，以从事制丸、赠药、送书等事宜为初期服务范围。上述澳门传统华人慈善社团在救亡赈难运动中充分展现出稳定性、广泛性和民族性，进一步在华人社会展现中西药结合治疗的力量。

澳门回归后，其现存历史悠久、最著名的中药房是于 1941 年秋创立的同善堂药局，它是一所非牟利机构，一直热诚为急需帮助的人士服务，赠医施

① Boletim da Governo da Provincia de Macau, Timor, e Solor, 1846.06.25.

② 吴玉娟. 十九世纪澳门华人医疗研究. 澳门理工学报(人文社会科学版), 2016(3): 40.

③ 爽白. 抗战时期澳门镜湖医院和同善堂的救亡赈难活动. 澳门研究, (69) 期.

④ 吴志良, 杨允中. 澳门百科全书. 澳门基金会, 1999.

药。<sup>①</sup> 过去澳门地区曾有过百间的中药店，但随着时代变迁，中药房数目锐减，当下，中药房多数为家庭式经营，这些店铺普遍是父传子、子传孙地承袭下来，中药房店主与另一中药房的店主或凉茶铺的店主之间往往会存有某种亲戚关系，如“大生堂”和“万生堂”。中医医师较为集中的单位是同善堂药局，其次为澳门特区街坊中医诊所、三巴门坊众会中医诊所等，个体开业的中医诊所灯光招牌，沿街随处可见。<sup>②</sup>

澳门中医馆的发展与香港相差无几，同样处于“在野”派之内。不少私营中医诊所采取预约就诊和昼夜应诊的方式，挂牌的主要有内科、妇科、儿科、骨伤等专科。<sup>③</sup> 澳门特别行政区在逐步发展中医药的过程中，将中医药服务引入政府卫生部门辖下卫生中心，向基层市民提供中医和针灸服务。<sup>④</sup>

2011年3月，澳门特区与广东省签订《粤澳合作框架协议》，开展粤澳两地紧密合成的新模式。同年4月，双方政府共同开发横琴的首个项目——“粤澳合作中医药科技产业园”正式启动。<sup>⑤</sup> 另外，为配合未来澳门特区中医药的发展，提升中医药人员的能力并扩阔其国际视野，也为支持世卫发展传统医药，提升澳门特区在国际上的知名度，澳门特区政府向世界卫生组织申请在当地成立传统医药合作中心。于2015年8月，“世界卫生组织传统医药合作中心（澳门）”正式成立，及设立于澳门特别行政区卫生局，双方签署了关于传统医药方面的四年合作计划。<sup>⑥</sup>

由此可见，中医药在澳门地区发展至今，其经历了不少高低起伏，已发展至与西方医疗并存且起辅助作用的角色。但新冠肺炎疫情期间，中药在治疗中的优势使中医在澳门的地位进一步提高。《粤港澳大湾区发展规划纲要》中提出，支持粤澳合作中医药科技产业园发展，探索加强与国家中医药现代化科技产业创新联盟合作。其也为澳门特区中医诊所提供了新的发展空间与方向。

① 马志茹. 澳门中药业. 红蓝史地, 1995 (4): 45-53.

② 中华医学会. 中华医史杂志. 中华医学会, 1998, 28: 33.

③ 林华生, 黄枝连. 剖析东亚经济: 中华经济协作系统第十届国际研讨会论文集. 八方文化创作室, 2006.

④ 高胜文, 容咏欣, 蔡通, 等. “走出去、引进来”: “一带一路”倡议下澳门中医药业发展模式研究. 行政. 2019, 32 (1): 22.

⑤ 园区介绍. 粤澳合作中医药科技产业园介绍. <https://www.gmtmpark.com/page/1059.html>.

⑥ 世界卫生组织传统医药合作中心（澳门）简介. <https://www.ssm.gov.mo/apps1/cmt/ch.aspx#clg11610>.



### （三）港澳特区中医馆之历史特点

相对于内地，中医馆在香港特区与澳门特区受地理、政治等因素的影响，发展状况较为类似，路径也有不少相同之处。探究其历史背景不难发现具有以下特点<sup>①</sup>。

（1）港澳均曾经为外国殖民地，中医一直被视为民间医学模式，中医相对于西医而言处于从属地位。<sup>②</sup>

（2）当时的港英政府和澳葡政府对港澳本地的中医馆采取既不承认也不干涉的政策。

（3）港澳两地的中医馆传承限于社会环境多以师徒形式和家族形式出现。<sup>③</sup>

（4）早在1938年澳门特区卫生局就颁发了第一个中医师执照；1949年，澳门卫生局颁发了第一个中药房牌照。<sup>④</sup> 为了加强澳门地区的中医药管理，从1990年开始，澳门卫生局相继颁布了规范中医药的相关法令法规。<sup>⑤</sup> 这些在某种程度上甚至早于香港地区中医药的制度化管理。

## 二、香港特区和澳门特区中医馆之规管现状

### （一）香港特区中医馆之规管现状

#### 1. 注册中医与表列中医

香港中医逐步走向专业化的转折点，是特区政府于1999年订立《中医药条例》，中医正式纳入本港法例规管，成为认可的医疗专业。<sup>⑥</sup> 为了配合中医

① 石崇荣. 一路走来，澳门紧握中医药未来主导权. 澳门月刊，2016.

② 杨静辉. 澳门基本法释义，人民出版社，1999.

③ 香港中医文化史略编委会：《医道镜论：香港中医文化史略》，中华书局（香港）有限公司，2022，第202页。闫树江主编：《中国中医药年鉴·2010，行政卷》，中国中医药出版社，2010，第755页。

④ 澳门特区新闻局：《“澳门特区政府与世界卫生组织在传统医药方面的合作计划”正式启动》，2012年7月10日新闻，[https://www.gov.mo/zh-hant/2012/07/page/25/?post\\_type=news\\_post&display\\_mode=list](https://www.gov.mo/zh-hant/2012/07/page/25/?post_type=news_post&display_mode=list) 最后查阅日期：2022年10月3日。

⑤ 第46/SASAS/90号批示，设立一工作小组，以便为研究及建议一些措施，逐步将中医纳入澳门卫生系统内。

⑥ 参阅洪嘉禧《香港中医规范之路》，载于2022年9月5日，《香港商报》副刊。

注册制度的推出，当时正在执业的中医师在成功注册之前，可用表列中医的身份继续行医。

注册中医获香港特区中医药管理委员会确认为具备专业资格而批准注册，表列中医只是过渡性身份（申请期已于2000年12月30日结束），最终需要通过不同途径，例如注册审核或执业资格试，才可取得注册资格。

根据香港特区法例第549章《中医药条例》，任何人士如希望成为注册中医，必须参加由香港中医药管理委员会中医组（简称中医组）符合《中医药条例》第61（1）（a）条，认可的中医执业训练本科学位课程，或中医组认可与该课程相当的课程，才符合资格参加中医执业资格试，取得合格后，可申请注册中医。至于符合中医组认可的中医执业训练本科学位课程，或认可与该课程相当的课程，则由中医组每年更新，并透过载于《2022年中医执业资格试考生手册》公布符合认可课程的院校名单。

于2000年1月3日正在香港特区做中医执业的中医，可成为表列中医。中医组会评审他们的中医学学历和资历，并安排以三种方式申请成为注册中医。根据香港特区法例第549章《中医药条例》注册或表列的中医在其执业过程中专用的场所不符合香港特区卫生署定义的诊疗所。卫生署中医药规管办公室依照其职能，执行于1999年7月14日由立法会通过《中医药条例》，条文内容主要包括规管中医的执业及中药的使用、售卖和制造的措施。<sup>①</sup>根据香港中医药管理委员会数据显示，2022年本港共有8078名注册中医，27名有限制注册中医（为指定机构进行中医药学临床教学或研究，有效期最长为一年）及2453名表列中医。<sup>②</sup>透过注册制度给予中医专业地位，并提高市民对中医的信心，让年轻人更愿意投入这个行业，但对于老一辈的表列中医选择了手下留情的过渡性安排。

## 2. 有限制注册

《中医药条例》也设立有限制中医注册制度，以便引进中医专才，在指定的机构进行中医药学的临床教育和科研工作。获中医组认可的教育或科研机构，可为其聘用的中医药专家提出有限制注册申请，以进行有关的临床教学或

<sup>①</sup> 参阅《香港特区政府卫生署》，详见 [https://www.dh.gov.hk/te\\_chi/main/main\\_cm/main\\_cm.html](https://www.dh.gov.hk/te_chi/main/main_cm/main_cm.html) 最后查阅日期：2022年10月5日。

<sup>②</sup> 参阅洪嘉禧《香港中医规范之路》，载于2022年9月5日《香港商报》，副刊。



研究，推动本港中医药的发展。<sup>①</sup>

有限制注册中医只能受聘于中医组认可的教育或科研机构，主要进行中医药的临床教学及研究工作，并不可做私人执业，不能开设或服务于中医馆。

### 3. 执业证明书

根据《中医药条例》第76条的规定，注册中医必须持有有效的执业证明书，才可在香港特区做中医执业。执业证明书的有效期一般为三年。注册中医在续领执业证明书时，须符合中医组订定的进修中医药学要求。<sup>②</sup>

根据《中医药条例》的规定，如注册中医未持有有效执业证明书超过六个月，但期间仍有做中医执业，中医组可根据《中医药条例》第56(1)(d)条，将有关注册中医姓名从注册名册内删除。中医组在每名注册中医师取得注册资格时，均会向其发出注册通知书，并附上《注册中医注意事项》及《香港特区注册中医专业守则》（简称《专业守则》）等相关文档。《注册中医注意事项》首项即注明注册中医必须遵守由香港特区中医药管理委员会中医组制订的《专业守则》，注册中医如违反《专业守则》，可被视为犯有中医专业上失当行为。按此项规定，遵守《专业守则》乃注册中医的执业条件。<sup>③</sup>

### 4. 对年长中医的特别安排

为了响应业界的要求及考虑到年长的注册中医在持续进修面对的困难，中医组于2012年决定将年满75岁或75岁以上的注册中医每周期进修中医药学所需的进修分数由60分调减至30分。有关安排将适用于注册中医年满75岁后紧接的进修周期。若注册中医于年满75岁的上一周期未能符合当时的进修要求，他们仍需补足所欠缺的进修分数才可获续发执业证明书。有关安排的生效日期为2012年11月29日，即香港特区首批注册中医获注册的10周年。<sup>④</sup>

### 5. 中医执业

为维持注册中医及表列中医的专业水平和执业操守，中医组分别制定了《香港注册中医专业守则》及《表列中医守则》。中医守则订明中医师在专业责任、专业道德、业务规范、医疗行为、业务宣传及纪律操守等各方面的规

① 参阅香港中医药管理委员会《2016年报》，第16页。  
② 参阅香港中医药管理委员会《2016年报》，第18页。  
③ 参阅香港中医药管理委员会《2016年报》，第18页。  
④ 香港中医药管理委员会于2012年11月29日公布首批注册中医名单。

范。为加强与中医师的沟通，中医组定时透过《中医组通讯》，提醒中医师需注意的事项，务求他们能本着专业自律的精神，为中医业界树立良好专业操守的形象。<sup>①</sup>

中医师在向公众人士提供其执业数据时，必须显示其中医名单上的姓名，否则可能会触犯中医守则的规定，及可能被误以为非法行中医而引致警方介入调查。中医师在执业时，如欲使用别名，必须先向香港特区入境事务处做出登记，然后向中医组提交入境处发出的“登记事项证明书”，待中医组接纳后才可以有关别名行医。有关别名会随即于管委会网页更新，并于每年宪报刊登注册中医名册及表列中医名单时更新。

## 6. 纪律程序

中医组在接获市民的投诉、执法部门或其他机构转介的数据时，如显示有中医师涉嫌犯有中医专业上失当行为，中医组及其辖下的纪律小组会根据《中医（纪律）规例》及中医守则订定的程序跟进处理。<sup>②</sup>

如中医组决定就有关投诉或接获的数据需进行纪律研讯，研讯会由不少于5名中医组委员（包括1名业外委员）共同处理。中医组经研讯后，如裁定有关中医师犯有专业上失当行为，中医组可根据《中医药条例》处理有关的专业失当行为，包括向有注册中医做出除名、谴责或警告的纪律处分，或将有关表列中医除名。有注册中医可针对中医组的命令向上诉法庭提出上诉，上诉法庭可确认、推翻或更改中医组所做出的命令。

## （二）澳门特区中医馆之规管现状

### 1. 中医馆准入与监管制度

在澳门特区中医药产业方面，截至2021年，提供中医服务的场所共341间，至于中医生/中医师总数目为653人。<sup>③</sup>

于2021年各类医疗机构的中医求诊人数共1308497人次，按年增加0.3%，其中，医院求诊人数（214940人次）及卫生中心求诊人数（78441人

① 参阅香港中医药管理委员会《2016年报》，第21页。

② 参阅香港中医药管理委员会《2016年报》，第24页。

③ 参阅《卫生局从事私人医务活动专业人员名册》，详见 <https://www.ssm.gov.mo/portal/> 最后查阅日期：2022年10月5日。



次)也分别增加12.8%及11.5%,而综合诊所求诊人数(614096人次)及中医诊所求诊人数(401020人次)则分别减少0.2%及6.4%。<sup>①</sup>由此可见,澳门特区中医业具有一定地位。

表1 2021年澳门特区中医服务数据

	2021年	2020年	变动/%
医院	3	3	-
政府医疗机构	6	6	-
中医诊所	160	162	-1.2
综合诊所	172	155	11.0
场所总数/间	341	326	4.6
中医生/中医师数目/人	653	639	2.2
医院门诊	214.9	190.5	12.8
卫生中心	78.4	70.3	11.5
中医诊所	401.0	428.3	-6.4
综合诊所	614.1	615.1	-0.2
求诊人次(千)	1308.5	1304.2	0.3

数据来源:澳门统计暨普查局《医疗统计2021》。<sup>②</sup>

注:中医诊所包括有中医生或中医师驻诊的中药房。

#### (1) 执业医师资格、诊所准入制度。

随着社会发展,现时社会越加注重中西医结合,中药技术发展逐渐被重视,在政府的支持下,于2000年澳门特区高等教育机构——澳门科技大学设立中医药学院,并开办中医学和中药学本科学士学位课程,至今已开办中医学、中药学、中西医结合硕士和博士研究生课程,甚至博士后研究工作站等。<sup>③</sup>为澳门特区培育更多中医药领域的人才,完善人才培养阶梯,以推动澳门特区中医药的发展。

<sup>①</sup> 参阅《医疗统计2021》,载于《澳门统计暨普查局》,详见[http://www.dsec.gov.mo/getAttachment/1b795d1d-3dbb-40f0-be66-712e46d07ade/C\\_SAU\\_PUB\\_2021\\_Y.aspx](http://www.dsec.gov.mo/getAttachment/1b795d1d-3dbb-40f0-be66-712e46d07ade/C_SAU_PUB_2021_Y.aspx)最后查阅日期:2022年10月5日。

<sup>②</sup> 参阅《医疗统计2021》,载于《澳门统计暨普查局》,详见[http://www.dsec.gov.mo/getAttachment/1b795d1d-3dbb-40f0-be66-712e46d07ade/C\\_SAU\\_PUB\\_2021\\_Y.aspx](http://www.dsec.gov.mo/getAttachment/1b795d1d-3dbb-40f0-be66-712e46d07ade/C_SAU_PUB_2021_Y.aspx)最后查阅日期:2022年10月5日。

<sup>③</sup> 参阅《澳门科技大学中医药学院课程简介》,载于《澳门科技大学》,详见<https://www.must.edu.mo/fc>最后查阅日期:2022年10月5日。

政府立法机关为医疗人员制定注册制度，目的是保障市民获得专业医疗人员提供的服务。

于2021年10月1日以前，规范中医师和中医生的注册资格，主要依据12月31日第84/90/M号法令《管制私人提供卫生护理活动的准照事宜》第二款规定，向澳门特区的卫生局私人活动医务牌照科做出申请和资格评估，再由卫生局局长依据第36/2021号行政法规修改11月15日第81/99/M号法令《重组澳门特区卫生司之组织结构及撤销卫生委员会》第八条第二款e规定，发出从事提供医疗卫生的职业所需的执照。在卫生局私人活动医务牌照科官方网站数据显示，截至2022年9月在澳门特区已完成注册程序的中医生共760名，中医师则共149名。<sup>①</sup>

#### （2）规范从事提供卫生护理私人业务之准照的发出。

随着第18/2020号法律《医疗人员专业资格及执业注册制度》于2021年10月1日正式生效，除了发出从事提供医疗卫生的职业要求和手续有所调整，根据同一法律第五十八条的规定，中医师执照为其中一种未列入该法律的医疗人员，已持有中医师的人士将继续执业至其申请终止牌照。

至于欲成为中医生的申请人，只要按照上述法律第十四条的要求，向医疗专业委员会申请中医生的资格认可，相关委员会按照第23/2021号行政法规《医疗人员学历或专业资格水平》第二条第一款（三）项的规定，为申请人进行中医生的学历或专业资格认可。

申请人在获得中医生资格认可，根据第18/2020号法律《医疗人员专业资格及执业注册制度》第十六条规定，办理资格认可临时登记。根据同一法律第十七条第一款，申请人需要获得医疗专业委员会认可的适当机构或场所完成为期至少六个月的实习，待实习结束且完成有关考核后，医疗专业委员会依据同一法律第十八条规定，对合格申请人做出确定性登记。

根据第18/2020号法律《医疗人员专业资格及执业注册制度》第六条第一款规定取得资格认可及执照的强制性，申请人在获得医疗专业委员会专业资格认可，同时需要获得卫生局发出“完全执照”后，申请人方可自主从事中医医疗行为。

任何人倘若在未获得相关医疗人员资格而做出医疗行为，则根据澳门

<sup>①</sup> 参阅《澳门特区卫生局私人医务活动牌照科》，载于《澳门特区卫生局》，详见 <https://www.ssm.gov.mo/portal/> 最后查阅日期：2022年10月5日。



《刑法典》第322条b)规定：不拥有或不具备法律要求从事某一职业所需拥有或具备之某一资格或某些条件，明示或默示自己拥有或具备此资格或条件，而从事该职业；……可处最高两年徒刑，或最高二百四十日罚金。

在澳门中医师的申请人除需要持有中医生获得执照外，还需要依据经第61/2021号行政命令修改第45/2017号行政命令《医疗服务提供者职业民事责任强制保险的保险费及条件表》规定，申请人需购买职业民事责任保险。

### (3) 中医馆准照及执照发出。

开办中医馆或其他以提供中医治疗为目的的医疗场所，可按照12月21日第84/90/M号法令第十一条规定，以及补充指引档，递交如设立综合医疗诊所及医务所之规则等相关文件，并经过具权限政府部门做实地检查后，由卫生局局长同意并发出场所牌照后，该场所方具备条件向市民提供医疗服务。

此外，中医馆对外向市民做出广告宣传，应按照7月10日第30/95/M号法令订定药品广告方面之法律制度执行，以保障消费者的权利，包括信息权、保护健康权及使用产品时安全权。以免中医馆夸大宣传其治疗技术，避免市民因患病，求医心切的情况下，误信医疗宣传而招致财产和生命的损失。

### (4) 中药药事活动及中成药注册法施行细则。

传统中医师驻诊在中药房，而且部分居民习惯持有中医师的药单，于中药房配方中药材再进行煎药服用。为了确保药物来源，以及药物的安全性。根据3月25日第20/91/M号法令及7月10日第30/95/M号法令修订的9月19日第58/90/M号法令第一条第二款a)项规定中药房的规管在不抵触上述法令，同时受第21/2003号行政法规专门的法律管制。

直至2022年1月1日，根据第35/2021号行政法规《药物监督管理局的组织及运作》第一条规定药物监督管理局为澳门特区药物监督管理正式生效，其中包括中药在内的药事活动及药物注册、药剂专业活动、小型医疗器械注册，以及药物及相关产品广告活动的管理。至于申请人希望申请持有中药房准照，可依据第11/2021号法律《中药药事活动及中成药注册法》第十六条及后续条文做出，以及可按照第46/2021号行政法规，《中药药事活动及中成药注册法施行细则》执行。随着第35/2021号行政法规生效，意味着更重视中药房在澳门特区为市民提供更安全和有规范下营运服务，杜绝中药房所提供的中药材不可溯源性的状况，对市民的健康权更有保障。

## 2. 医疗机构管理法规

### （1）中医馆场所管理。

#### ① 第 53/94/M 号法令。

在澳门特区的中医馆（中医诊所）由卫生局私人医务活动牌照科监管。1994 年 11 月 14 日公布的第 53/94/M 号法令核准《为从事中医药品之配制及贸易之场所发出准照之制度及运作条件》，规范了从事中药配制及贸易之场所订定发出准照制度及运作条件。在该制度的规范范围包括从事中成药之进出口和批发之商号，以及中药房。

批给准照的要件包括：

品行要求。申请人须拥有从事业务之品行，或如申请人为一公司或社团，则其经理、行政管理机关成员或领导人，须拥有从事业务之品行；<sup>①</sup> 曾被判以伪造产品罪、投机罪或妨害公共卫生罪且被判处禁止从事卫生方面职业之人，均没有从事业务之品行。<sup>②</sup>

技术人员要求。中药房应有一名技术指导人。<sup>③</sup> 持有准照在中医方面从事药剂师、医生或医师职业之权利人，以及在配制或供应中药方面至少有五年工作经验之人，只要具有第四条所规定之品行要件，均得担任技术指导人之职务。<sup>④</sup>

安全卫生要求。场所须拥有适当安全及卫生条件之设施，以及拥有对产品之配制、保管及保存为必要之设备。<sup>⑤</sup>

该法律已经在 2021 年被废止。

#### ② 第 11/2021 号法律。

2021 年 7 月 26 日公布的第 11/2021 号法律《中药药事活动及中成药注册法》，废止了前述的第 53/94/M 号法令核准的《为从事中医药品之配制及贸易之场所发出准照之制度及运作条件》。

<sup>①</sup> 第 53/94/M 号法令核准《为从事中医药品之配制及贸易之场所发出准照之制度及运作条件》第四条第一款 a)。

<sup>②</sup> 第 53/94/M 号法令核准《为从事中医药品之配制及贸易之场所发出准照之制度及运作条件》第四条第二款。

<sup>③</sup> 第 53/94/M 号法令核准《为从事中医药品之配制及贸易之场所发出准照之制度及运作条件》第十五条第一款。

<sup>④</sup> 第 53/94/M 号法令核准《为从事中医药品之配制及贸易之场所发出准照之制度及运作条件》第十五条第四款。

<sup>⑤</sup> 第 53/94/M 号法令核准《为从事中医药品之配制及贸易之场所发出准照之制度及运作条件》第四条第一款 c)。



《中药药事活动及中成药注册法》规定了获发或续发中药房准照的自然人或法人需要具备以下条件：

主体的条件，如属自然人，住所位于澳门特别行政区，如属法人，在澳门特别行政区依法设立；非处于禁止从事药事活动的附加刑、附加处罚或保安处分的期间内，如申请人为法人，则该规定也适用于其经理及行政管理机关成员；未有任何债务正透过税务执行程序进行强制征收。<sup>①</sup>

场所的间隔、设施及设备的要求，药物监督管理局透过落实第 11/2021 号法律《中药药事活动及中成药注册法》，及第 46/2021 号行政法规《中药药事活动及中成药注册法施行细则》，已制作《中药药事活动准照》一站式发牌服务指引。当中罗列整个准照申请流程、因应法律法规及技术要求的指引等。<sup>②</sup>

技术主管要求，执业中药师、中医生或中医师可担任中药房的技术主管职务。<sup>③</sup>

中药房的出售范围包括中成药、<sup>④</sup> 其他中药材及其饮片、中成药以外的非处方药物、其他与卫生健康有关的产品。<sup>⑤</sup>

中药房的准照也可以因以下行为而中止，准照持有人提出申请；准照持有人，或如其属法人则其经理或行政管理机关成员被科处禁止从事药事活动的附加刑、附加处罚或保安处分；不再符合发出准照的任一要件，且相关不当情事属可补正；对准照持有人采取中止场所运作的措施等。<sup>⑥</sup>

(2) 违反《中药药事活动及中成药注册法》所面临的处罚。

根据第 11/2021 号法律《中药药事活动及中成药注册法》第五章处罚制度，可涉及刑事责任和行政责任。<sup>⑦</sup>

刑事责任方面，考虑保障市民身体完整性，故特别对中药馆进出口、供应，或以进出口、供应为目的的制造、运送、储存或展示伪中药材，而对他人身体造成伤害，均需负刑事责任。倘若实施上述不法行为者为法人，更制定法人的主刑予以处罚，可见澳门特区政府对杜绝伪中药的决心。

① 参阅第 11/2021 号法律《中药药事活动及中成药注册法》第九条。

② 参阅《中药药事活动准照》，载于《澳门特别行政区药物监督管理局》，详见 <https://www.isaf.gov.mo/index.php/download/guidelines/tcm-guidelines/> 最后查阅日期：2022 年 10 月 11 日。

③ 参阅第 11/2021 号法律《中药药事活动及中成药注册法》第十九条第三款。

④ 参阅第 11/2021 号法律《中药药事活动及中成药注册法》第十五条第一款。

⑤ 参阅第 11/2021 号法律《中药药事活动及中成药注册法》第十七条第一款。

⑥ 参阅第 11/2021 号法律《中药药事活动及中成药注册法》第二十三条及第四十三条。

⑦ 参阅第 11/2021 号法律《中药药事活动及中成药注册法》第四十四条至第五十八条。

除予以刑事责任，更制定行政责任，以进一步加快堵截不法行为的发生，阻止从事违反《中药药事活动及中成药注册法》的不法行为，甚至设立附加处罚，再次证明澳门特区政府对中药发展的重视，以及对中药馆的销售行为做出严厉的处罚手段，避免中药馆行业受歪风影响。

### （三）现存问题

#### 1. 公营中医馆医疗服务之投入不足

20世纪90年代是香港、澳门中医药发展的一个里程碑。

随着相关法律制度的实施，中医的培训、中医的执业及中药与中成药的规管不仅有法例可循，更有专责部门领导，这自然大大提高市民对中医药的信心，且更有助其长远的发展。

但香港和澳门的中医困境，是其中西医发展处于不对等位置。

政府对中西医的支持存在明显差距，据香港特区2017年《医疗人力规划和专业发展策略检讨报告》，西医在公营及私营界工作比例分别是51%和49%，但注册中医师公营和私营比例则分别是12%及88%，政府在2022—2023年度向医管局拨款2.29亿元以发展中医服务，占医管局拨款总额（904亿元）只有0.25%。<sup>①</sup>

根据澳门统计暨普查局《医疗统计2021》<sup>②</sup>，按求诊类别统计，在411间综合诊所中，提供西医服务的占253间（占61.6%），提供中医服务的共172间（占41.8%），提供牙医服务的共83间（20.2%）。提供多种服务（中、西或牙医服务）的有105间（25.5%）。

根据卫生局发出关于中医服务<sup>③</sup>，作为传统医学一直在澳门的卫生保健系统担当重要角色，目前澳门有8个卫生中心和2个卫生站，其中只有5个卫生中心提供中医门诊或针灸保健服务。但卫生局辖下医院专科中医门诊数据显示，接受中医门诊人数达214940人次，与2020年相比增加12.8%。于私营诊

<sup>①</sup> 戈嘉禧：《香港中医规范之路》，载于2022年9月5日，《香港商报》副刊。

<sup>②</sup> 参阅《医疗统计2021》，载于《澳门统计暨普查局》，详见[http://www.dsec.gov.mo/getAttachment/1b795d1d-3dbb-40f0-be66-712e46d07ade/C\\_SAU\\_PUB\\_2021\\_Y.aspx](http://www.dsec.gov.mo/getAttachment/1b795d1d-3dbb-40f0-be66-712e46d07ade/C_SAU_PUB_2021_Y.aspx) 最后查阅日期：2022年10月5日。

<sup>③</sup> 参阅《关于中医服务和人员规范》，载于《澳门特区政府卫生局》，[https://www.ssm.gov.mo/docs/14313/14313\\_d1c910ce08e947b3ae69ebeece01e543\\_000.pdf](https://www.ssm.gov.mo/docs/14313/14313_d1c910ce08e947b3ae69ebeece01e543_000.pdf) 最后查阅日期：2022年10月5日。



所方面可见，中医求诊人次占 40.0%（1015116 人次），其次为全科（785310 人次）及口腔科/牙科（358565 人次），分别占 30.9% 及 14.1%。<sup>①</sup> 由上述数据可反映，澳门特区市民对中医药服务需求不逊于西医服务。可是，卫生中心中医门诊服务需要等候不少于三个月，才可安排求诊者复诊。

建议增加对中医馆的投入，以满足本地居民的需求，使居民看中医更便捷，从而也扩大中医的市场占有率。港澳地区社会结构正面临着人口老龄化的冲击，而民众也越来越关心与自身健康相关的议题，因此，对医疗保健的需求也相对地提高，且有回归自然、朴实的趋势，中医与其不谋而合，照护理念以全人为趋势、以病人为中心。19 世纪末，世界各医疗派别处于竞争时期，最终由科学医学（或生物医学）开始主导医疗保健体系，包括规划管理、环境设施，以及病人照护。<sup>②</sup> 但这种西医与中医在港澳地区一直并存。1972 年，因美国前总统尼克松访问北京而掀起全球针灸热，继而病人使用针灸、捏脊、按摩，和传统东方医学、营养和草药、民间医药，以及身心疗法等的比例不断增加，这使得医疗界开始关注所谓的“整体医疗”。<sup>③</sup> 而且港澳地区的中医馆相对于西医的医疗场所而言，更多的是一种中医药学传承和发展的场所，有其独特的历史价值，是东方文化的瑰宝。

## 2. 对中医馆及中医师、中医生的行为监管有待完善

尽管大部分中医馆的经营都是遵纪守法的，但所谓“树大有枯枝”，当中出现庸医误人的情况也不足为奇。根据第 18/2020 号法律《医疗人员专业资格及执业注册制度》第 38 条及后数条，就医疗人员违反职业纪律行为制定相关内容，根据相关法律列明医疗专业委员会具做出中止职业纪律程序的决定，或具职权提起职业纪律程序及委任相关预审机关，由卫生局局长负责做出处罚决定或卷宗归档的决定。

然而，第 18/2013 号行政法规《医务委员会》第 2 条就委员会的性质所述，其委员为澳门特区政府的咨询组织，其职权也以发表意见为主，显然与

<sup>①</sup> 参阅《医疗统计 2021》，载于《澳门统计暨普查局》，详见 [http://www.dsec.gov.mo/getAttachment/1b795d1d-3dbb-40f0-be66-712e46d07ade/C\\_SAU\\_PUB\\_2021\\_Y.aspx](http://www.dsec.gov.mo/getAttachment/1b795d1d-3dbb-40f0-be66-712e46d07ade/C_SAU_PUB_2021_Y.aspx) 最后查阅日期：2022 年 10 月 5 日。

<sup>②</sup> See William G. Rothstein, *American Physicians in the Nineteenth Century: From Sects to Science*, Johns Hopkins University Press, 1992, p. xxi.

<sup>③</sup> 参阅叶美玲《中医认证制度于世界各国之现况调查（2-2）》，载于《中医药年报》第 29 期第 10 册，第 115 页。

《医疗人员专业资格及执业注册制度》中，医疗专业委员会提起纪律程序，以及做出纪律程序的决定职能不尽相符。若按上述程序进行行政监管或处理，卫生局作为行政机关，将对中医生做出违法行为的执行存在一定困难，往往需要透过每年突击巡查工作，或市民向行政机关做出举报，才可开展相关程序。

至于对澳门特区中医馆，以及中医生牌照监管，由卫生局私人医务活动牌照科安排工作人员每年以突击形式进行实地抽查，当中检查中医馆场所的卫生环境、感染控制措施、场所实际间隔与原来申请中医馆牌照的图则作对比等工务和卫生范畴作合规性的评估。同时，检查中医生值班的情况，以及早发现中医生是否有违纪行为，包括没有按时在中医馆作出服务，或由不合格的人员有医疗行为等。由于突击检查工作频次为每年一次，往往未能透过短时间的巡查发现潜在的问题。

建议加强市民监督举报机制，并且成立独立的第三方中医专业委员会对市民投诉的中医案件加以评鉴。就现代医学而言，中医学系属经验医学，虽历朝历代有珍贵医案，但以现代实证科学为标准。<sup>①</sup>而且中医的临床程序也存在不一致，该独立第三方的中医专业委员会十分重要。第一，其能确保所评鉴的中医馆是否具备优良品质；第二，通过有经验的独立第三方，可以合理判断中医师是否选择使用较理性的医疗成本，获得最大的医疗效果；第三，独立第三方的评价比较公正和客观；第四，能帮助中医馆改进医疗上不妥的措施。

### 3. 成为中医生条件的透明度有待提高

根据香港特区中医组于《2022年中医执业资格考试手册》已详细列明符合中医组认可的中医执业训练本科学位课程，或认可与该课程相当的课程的基本要求，包括：一般条件、课程核心科目，也考虑申请人在指定学院补修所欠缺的科目，以及列明有关课程的院校硬设备，以便申请人及早知悉自己所修读的课程是否大致已符合基本的要求。

至于在澳门特区申请成为中医生则可依据第18/2020号法律《医疗人员专业资格及执业注册制度》，以及第23/2021号行政法规《医疗人员学历或专业资格水平》第二条第一款（三）项对中医生的要求只列明为中医学学士学位。

<sup>①</sup> 叶美玲：《中医认证制度于世界各国之现况调查（2-2）》，载于《中医药年报》第29期第10册，第116页。



至于申请人专业资格的认可，则按照第 10/2021 号行政法规《医疗专业委员会》第八条第一款（三）项规定，由中医资格认可委员会，依据同一行政法规第九条依据职权做出，但当中未有进一步列出中医学士学位课程的具体内容等，往往导致申请人未能获得足够的信息了解成为中医生的条件，继而削弱人才进入这项专业范畴工作的吸引力。

随着第 18/2020 号法律《医疗人员专业资格及执业注册制度》于 2021 年 10 月 1 日生效，申请人即使完成中医学士学位课程，根据同一部法律的第十三条至第十八条的规定，获得专业资格认可，并须于医疗专业委员会认可的适当机构或场地所完成为期至少六个月的实习，但至今仍未完成相关辅助的法律法规，向市民提供实习场地的信息，进一步令人才却步。

建议加快立法来保障真正具备中医药资格的人员，才能提升中医人员之专业素质。当中医医生的地位与专业角色被确立，中医药发展方向才能循着正规的途径发展，而以往那些所谓的江湖术士或是贩药郎中将渐渐被淘汰，中医药才能获得主流医学之重视。

### 三、香港特区和澳门特区中医馆之前景分析

#### （一）人才的互通

随着香港、澳门回归祖国，在祖国的大力支持下，中医馆的发展不仅在香港澳门都得到进一步推动，也引领这里的大专院校设立中医药学院，吸纳中医学家来港澳，培养本地中医药人才。为香港特区和澳门特区的中医药行业发展，提供不少养分，逐步建立阶梯式人才培养体系。

为了协助在澳门特区已获注册中医生发展，《香港和澳门特别行政区医师获得内地医师资格认定管理办法》第二条规定了“香港和澳门特别行政区医师可申请获得的内地医师资格类别为临床、中医、口腔”。为香港和澳门的中医到内地开设中医馆提供了条件。港澳的中医可以到内地执业，从而把港澳的中医馆传统文化带到内地。

根据中华人民共和国卫生部，关于落实《内地与香港关于建立更紧密经贸关系的安排》和《内地与澳门关于建立更紧密经贸关系的安排》中医疗及

牙医服务有关问题的通知,<sup>①</sup>进一步规范了符合条件的香港、澳门永久性居民可以申请参加内地临床、中医、口腔类别的国家医师资格考试（考试具体规定见附件），成绩合格者，发给相应的医师资格证书。澳门特区卫生局也在协调由国家卫生和计划生育委员会、国家中医药管理区和国家卫生和计划生育委员会医师资格考试委员会领导的国家执业医师资格考试，当中包括中医生行业准入考试<sup>②</sup>。

考试内容分为两个阶段，分别为实践技能考试和医学综合笔试。根据数据显示，于2004年至2021年具有规定学历的中医执业医师且愿意报考总人数达188人，能通过各项考核且合格总人数只有40人，平均合格率为21.3%。<sup>③</sup>

纵然上述资料未必能全面反映澳门特区中医生的素质，但人才和市场地域的突破，为香港澳门的中医馆发展提供了非常好的发展前景。

## （二）香港—遥距医疗

在香港，中医药业对守护公众健康一直贡献良多。截至2021年2月，香港约有7900名注册中医师，西医则约有15000名。为进一步推动中医药业发展，香港特区政府已宣布筹备成立全港首家中医医院，计划于2025年第二季度起分阶段投入服务。<sup>④</sup>

中医电子平台同步发展。例如，“为我健康”由其国际创办人于2018年在香港成立，是一个中医药医疗健康数码平台。<sup>⑤</sup>该平台通过遥距医疗服务，令中医药惠及更广大的群众，以人工智能驱动的辅助诊断技术支持中医师，并为公众提供一个进入中医药业生态系统的门户。香港希望使遥距医疗和传统中医馆同时发展，让中医师可以有机会在中医诊所坐诊，也可以突破实体诊所的

① 卫医发〔2003〕333号。

② 参阅《国家中医执业医师资格考试冲刺班》，载于《澳门特区卫生局》，详见 [https://www.ssm.gov.mo/docs/15833/15833\\_fcfbc66350e54384a0adb7ac4130711b\\_000.PDF](https://www.ssm.gov.mo/docs/15833/15833_fcfbc66350e54384a0adb7ac4130711b_000.PDF) 最后查阅日期：2022年10月5日。

③ 参阅《2004年至2021年澳门永久居民参加国家医师资格考试历年人数统计》，载于《澳门特区卫生局》，详见 [https://www.ssm.gov.mo/docs/5386/5386\\_3c5d598216d642be96b492af0818c39e\\_000.pdf](https://www.ssm.gov.mo/docs/5386/5386_3c5d598216d642be96b492af0818c39e_000.pdf) 最后查阅日期：2022年10月5日。

④ 参阅 <https://research.hktdc.com/tc/article/ODMxMTg5MTMx>，载于《经贸研究》，最后查阅日期：2022年10月14日。

⑤ 参阅 <https://research.hktdc.com/tc/article/ODMxMTg5MTMx>，载于《经贸研究》，最后查阅日期：2022年10月14日。



限制，随时与现有及有意求诊者联系。

香港特区的环境对于中医馆的多元发展非常有利。香港特区人口多元化，消费群体发展成熟，既有本地和外籍的中医药用家，也有只看西医的消费者。毗邻内地，而内地正是全球最大的中医药市场。香港的知识产权保护较完善，透明度高，资深法律服务专才荟萃，让中医药业者倍感安心。

### （三）澳门—湾区助力

2011年1月25日，澳门特区行政长官，科技部副部长、中央人民政府驻澳联络办公室主任，以及澳门其他各界代表近400人，参加由澳门大学和澳门科技大学联合设立的“中药质量研究国家重点实验室伙伴实验室”揭牌仪式，该实验室是由上述两所位于澳门特区的大学与北京大学天然药物国家重点实验室合作。<sup>①</sup>

实验室以引进高新科技仪器，期望建设成为具有组织、高水平药基础与应用基础研究，聚集和培养优秀的多学科结合科技人才，开展高水平国际合作的重要基地。于2011年3月6日粤澳双方在北京人民大会堂隆重签署《粤澳合作框架协议》，正式拉开了粤澳两地政府紧密合作的序幕。<sup>②</sup>同年4月19日，“粤澳合作中医药科技产业园”在横琴新区正式奠基，成为粤澳合作产业园区的首个落地项目。借以持续推动及提高澳门特区中医药人才和科研创新的能力，以及增加中医药的发展前景，吸引青年人才进入中医药行业，解决行业面对人才不足的问题。

2021年9月5日，中共中央、国务院印发的《横琴粤澳深度合作区建设总体方案》（简称《方案》），为横琴粤澳深度合作区建设勾勒蓝图。<sup>③</sup>该《方案》特别提及发展澳门特区品牌工业，尤其对中医药业发展特别着墨，对在横琴粤澳深度合作区生产的中医药产品、食品及保健品，允许使用“澳门特区监造”、“澳门特区监制”或“澳门特区设计”标志。同时，研究简化澳门特区外用中成药在粤港澳大湾区内地上市审批流程，探索允许在内地已获上市

① 参阅《科技部副部长曹健林参加澳门国家重点实验室揭牌》，载于《中华人民共和国中央人民政府》，详见 [http://www.gov.cn/gzdt/2011-01/31/content\\_1796634.htm](http://www.gov.cn/gzdt/2011-01/31/content_1796634.htm)。最后查阅日期：2022年10月5日。

② 参阅《粤澳合作框架协议》，载于《澳门特区政府网站入口》，详见 <https://www.gov.mo/zh-hant/content/framework-agreement-guangdong-macao/>。最后查阅日期：2022年10月5日。

③ 参见《横琴粤澳深度合作区建设总体方案发布》，载于《中华人民共和国中央人民政府》，[http://www.gov.cn/xinwen/2021-09/05/content\\_5635558.htm](http://www.gov.cn/xinwen/2021-09/05/content_5635558.htm)。最后查阅日期：2022年10月5日。

许可的澳门特区中药在粤港澳大湾区内地生产，对澳门特区研制符合规定的新药实施优先审评审批。<sup>①</sup> 这些举措对澳门中医药行业毫无疑问注入新的发展机遇，在建设深度合作区的背景下，简化了审批流程，开拓市场通道，提升了各程序的便捷性，是丰富“一国两制”实践的重大部署，是为澳门特区长远发展注入的重要动力，有利于推动澳门特区长期繁荣稳定和融入国家发展大局。

2022年1月1日，澳门特区卫生局成立中医服务发展厅，负责拟订中医服务及人才发展规划，组织中医范畴的培训活动，开展中医服务、研究及制定中医服务质量标准等，进一步为澳门特区中医事业发展创设有利条件。<sup>②</sup>

综观国家政策、横琴粤澳深度合作区及澳门特区各种推进中医药事业发展的措施，不断完善中医药的法律法规，以配合澳门特区世卫传统医药合作中心国际平台作用，发挥澳门特区历史背景和独特地位的优势，尤其与葡语系国家，及“一带一路”沿线国家和地区在传统医学领域的交流与合作。

#### 四、总结

社会文明的进步和现代科技的跃进，使得人们的健康问题形态已逐渐在转型，慢性疾病之健康照护将是未来重要议题。本研究通过对香港和澳门两地中医馆发展的历史，带出香港和澳门中医馆的特色和规管情况。探讨两地关于中医药方面的法律规管、监管制度和社会现状。通过对两地中医馆的前景分析，探索港澳地区中医馆的发展之路。

<sup>①</sup> 参见《横粤澳深度合作区建设总体方案发布》，载于《中华人民共和国中央人民政府》，[http://www.gov.cn/xinwen/2021-09/05/content\\_5635558.htm](http://www.gov.cn/xinwen/2021-09/05/content_5635558.htm) 最后查阅日期：2022年10月5日。

<sup>②</sup> 澳门卫生局：《卫局中医业界研发展前景》，载于2022年3月7日，《澳门日报》，A02版。