

广州药物规管政策变迁（1921-1936）

黎汉基

摘要：药品规管是现代各国治理的核心问题。随着广州市政厅在 1921 年成立，药品问题也被列入当地卫生部门的一个政策议程。为何和如何现代思维的规管者强加原来没有规制传统的广州市场？以一个历史工作者从 21 世纪初回望，国府的各种措施在多大程度上可算是“失去的选项”？本文尝试追溯广州药品规管的政策过程，并考察卫生部门企图建立官僚自主性的意志及其限制。

关键词：医药行业、药品规制、官僚自主性

一、前言

让人们吃到有效和安全的药，是否过高的奢望？可不可以让所有患者都吃得起药，吃得到药，而且吃得及时、放心、见效？换句话说，药品有否可能突破金钱买卖的限制，对一切有需要的人全面开放充分供应，成为人人伸手可及的公共物品（public goods）？当前大陆社会贫富悬殊，治理混沌不堪，普通老百姓早把“病不起”一语挂在嘴边；即使有钱买药的患者听多了各种荒唐的弊案，也担心自己吃进肚子里的是否伪药劣药。¹ 不少学者慨叹中共当局迷信经济增长，丧失了提供公共物品的意愿，导致医疗卫生弊端重重，不经意中皆有“抚今追昔，能无黯然”的伤怀；于是，毛泽东时代的医药卫生服务被誉为“非常成功的典范”，自然可以理解。²

以上的假设，实际上隐含了一个理论预设：国家能力（state capacity）愈大，愈能够保障公共服务的提供。毛泽东时代则被视为全能国家的典范，至少在医药卫生服务的提供上，似乎毫可挑剔。现在一些专门研究药品问题的政治学者和社会学者，就是因为停留在毛泽东时代国家无所不能的印象，遂以为今天使无数民众愤慨不已的药品问题，都是开放改革时期随着市场化而来的新现象。³

据我的研究发现，上述的理解流于简单化，不符合历史事实。毛泽东时代在药品规管

¹ 近年中国大量药物还处于尚无“国家标准”的认证空白中，哪管有关职能部门或者行业协会正不遗余力地倡导要在这片处女地上尽快实施标准化管理，但在已经建立了“国家标准”的市场领域，依旧在不断爆发质量安全危机，而2006年齐齐哈尔制药二厂假药案，出错的关键就是在于政府规管的无能，以致假药也可以取得“国家标准”流入市面，导致多人毙命举国哗然；参阅毕舸，〈“国药准字”假药与“牙防组怪胎”〉，《燕赵都市报》，2006年5月15日，<http://www.yzdsb.com.cn>

² 政治学者王绍光在剖析中国的公共卫生危机时，就慨叹“中国曾经被看作一个非常成功的典范”，现在却经常出现人民“病不起”的现象，认为“陷入这般田地，实在令人感到极度悲哀”。这种美化过去以抨击现状的观点，在当前中国研究界相当普遍。哈佛大学政治学教授Tony Saich新着《在过渡期的中国提供公共物品》，就是持相同的见解。参阅王绍光，〈中国公共卫生的危机与转机〉，《安邦之道：国家转型的目标与途径》（北京：三联书店，2007），页298、326。Tony Saich, *Providing Public Goods in Transitional China* (New York: Palgrave Macmillan, 2008), pp.71-126.

³ Lu Xiaobo, “Beyond Developmental State: Food and Drug Safety and the Rise of Regulatory State in China,” Paper presented at the Annual Meetings of the Association of Asian Studies, New York, March 27, 2003. 刘鹏，〈混合型监管：当代中国药品安全监管机制分析〉，《公共管理研究》（上海：上海人民出版社，2007），第5卷，页114-151。

上的能效，其实充满着各种混乱和错谬的弊端。⁴ 我现在撰写的专著《广州药物规管九十年（1921 - 2011）》一书，就是要叙述这样一个有趣而富有现实意义的课题。为了更好地掌握我的研究课题，我决定改换思路，追溯国民政府的药物规管发展。当然，在中共当局眼中，国民党的施政经验是一部失败的历史。但是，中共的药物规管是否真的与过去一切完全断裂呢？在多大程度上还要继承过去的经验？或者说，国府的各种措施是否已经变成“失去的选项”（lost alternatives）？

现在奉献给读者的这篇论文，不是民国时期广州制药行业的全史，⁵ 因为牵涉问题太大，需另作论述；以下的内容，仅能就药品规管的一些细节处稍作考察，管窥蠡测。之所以挑选广州这个地方作为考察对象，不仅仅因为我现在任职中山大学，能够充分利用城内省、市、区各间档案馆和图书馆的数据，不仅仅因为广州是制药名城，行业传统悠久，迄今仍是少数还能留在城中发展良好的其中一门大产业，它的许多历史经验作为典型具有足够的代表性，还因为广州在民国时期经历政权更迭，自 1921 年广州市政厅专门整治药政以来，经历了由中央政府过渡到地方政府的变化，这在某程度上见证着卫生企图保持官僚自主性（bureaucratic autonomy）的意志及其限制。

二、市政厅成立与现代化理想

回顾历史，广州的药品市场早在明清时期已经非常发达，市内医药行业已形成南北、西土、蔘茸、熟药、药片、樽头、草药、生药八个自然行业，名店多不胜数，除最老字号陈李济（1600 年创立）外，还有何明胜创于 1651 年，黄中璜创于 1662 年，创于 18、19 世纪至中共建国后合营时还存在的老字号有：保滋堂（1713 年）、敬修堂（1790 年）、瑞草堂（1828 年）、刘貽斋（1830 年）、橘花仙馆（1838 年）、歧生堂（1875 年）、迁善堂（1878 年）、佐寿堂（1880 年）、李众胜堂（1896 年）、潘人和（1897 年）、两仪轩（1899 年），集兰堂、梁财信、卢畅修、歧寿堂等均创于 19 世纪，善德堂、邹家园、罗广济等创于 1900 年。⁶

药品虽然珍贵而且利润绝佳，但跟盐、铁、茶、酒等商品相比，中国并无全面控制药品生产销售流程的治理传统，在药市上与民争利更是从来没有。被视为传统王朝法制集大成的大清刑律，与药政相关的条款非常简单，仅是说“知情而卖毒药者，与毒杀犯人同罪。”在性质上说，这只是事后惩治的性质，而药物规管基本上被划为公安警政的专责事务。光绪三十二年（1906），广东巡警总局内设卫生科，卫生科虽非省级卫生行政机构，但也是省内

⁴ 黎汉基，〈扶持与打压之间——广州新药业的曲折发展（1949-1954）〉，“九十年来家国：1919·1949·2009”国际学术研讨会，台北，2009年12月10日至11日。

⁵ 中国涉及医药产品的行业，其分类的名目比西方国家更为复杂。在清代，广州医药行业已形成南北、西土、蔘茸、熟药、药片、樽头、草药、生药八个自然行业；而随着西洋药品和原料的输入，单是制药部分，又可分为新药、新成药、中成药、敷料四个自然行业。然而，这些行业界限在现实上不很清晰，例如中成药店在专卖丸、散、膏、丹之余，往往也兼营药材买卖；新药制造厂不只经常同时制造西成药和原料药，而且也有些是标榜传统秘方泡制，而一些接受了西洋医学的医师亦会创新中成药，吸取了西洋药品的制造方法和采取了西药原料进行生产，令人难以弄清是中或西。因此，笔者根据中共在社会主义改造期间的惯用分类方式，一般只划分新药业和中成药业两大类，另外旁及药材业和敷料业两者。为了行文的方便，在概述整个业界时，本文将采用“医药行业”这个现时大陆较常用的名词，并采用“制药业”来概括新药业和中成药业。

⁶ 广东省地方志编纂委员会（编），《广东省志·医药志》（广州：广东人民出版社，1995），页115。

最早的卫生行政机构。卫生科内设清洁课、医务课、医学课，而药物检查皆非这三课的职责。宣统三年（1911），巡警总局在分科治事章程中对医药列出规定，但其中罚则远较大清刑律为轻：未经官准卖有毒质之药者，给予暂时停业之处罚。⁷

迨至民国初年，全国各地尚无药政专门机构；在广东省内，省都督府在1912年虽曾设置卫生司，但同年体制调整，卫生司又遭撤销，仅在警察厅内设卫生科。⁸因此，药政依然是警察部门的管辖范围；包括药物规管在内的所有卫生法规，皆由省警察厅颁布。⁹然而，警察百事皆管，对药市并无专业心得，执法查缉的工作难免疏漏。此外在组织安排上，亦有不合理之处，当时市内分设卫生区三十六区，每区设助理员一人，均附设于市内各警署，办理一切卫生事务，但是这种编制的弱点是“分区过多，难于管理，设立日久，殊鲜成绩”。¹⁰比如说，市内外的庙宇经常设置“神方”，欺骗无知妇孺的情事，警察厅虽然饬区查禁在案，但“日久玩生，故态复萌”之事所在皆有；为此，警察厅厅长魏邦平在1918年初不得不重申禁令，声言“倘敢故违，一经查出，定行拘究，决不宽贷”。¹¹

真正把卫生管理定为专职专责的行政事务，是在1921年2月15日广东省长陈炯明依据《广州市暂行条例》，委任孙科为广州市长，正式成立广州市政厅之后的事情。¹²当时市政厅共有财政、工务、公安、卫生、公用、教育六个局；以学历而言，新任的卫生局长胡宣明与市长孙科和其它局长一样，皆是留洋归国学生的背景，他们对市政建设的进步要求甚高，已不满足于过去市政公所（1918年成立）拆城墙、建马路等基础建设，而是梦想按照西方公共管理的蓝本，对广州城进行各全方位的现代化革新。¹³当时广州卫生局是中国地方政府最早建立的市级独立卫生行政机构，为便于开展工作，在局内设置四课：教育课、洁净课、防疫课、统计课，并且针对过去卫生区“分区过多”的弊病，改而将全市划分为六个卫生区，管理各种职责。¹⁴

当时中国大陆，除了上海等城市租界辖境外，其它地方还不习惯现代行政管理的措施，广州市卫生局甫成立，各种新政纷至沓来：中西医生需要重新注册、¹⁵市内各处厕所皆被严加取缔、¹⁶接生的产婆不得擅自称为医生、¹⁷有碍观瞻和清洁的市场店铺被勒令整顿、¹⁸市

⁷ 广州市地方志编纂委员会（编），《广州市志（第15卷）卫生志》（广州：广州出版社，1997），页487、498。

⁸ 广州市地方志编纂委员会（编），《广州市志（第15卷）卫生志》，页488。

⁹ 在1913年，广东省警察厅一共颁布了七套卫生法规：（1）广东省警察厅西医生立案章程（5条）；（2）广东省警察厅西医院立案章程（7条）；（3）广东省警察厅药剂师立案章程（3条）；（4）广东省警察厅产科生立案章程（8条）；（5）广东省警察厅产科传习所立案章程（7条）；（6）广东省警察厅救伤传习所章程；（7）广东省警察厅红十字立案章程。参阅广州市地方志编纂委员会（编），《广州市志（第15卷）卫生志》，页498。

¹⁰ 〈批卫生局呈拟改组卫生区并请拨给开办费由〉，《广州市市政公报》第288号（1928年3月30日），页55。

¹¹ 魏邦平，〈广东省会警察厅布告第三十二号厅长魏布告申禁各种庙宇司祝不得设置呆板药方文〉，《广东公报》第1692号（1918年2月26日），页8。

¹² 广州市委员会文史资料研究委员会（编），《广州百年大事记》（广州：广东人民出版社，1984年），上册，页221。

¹³ Ezra F. Vogel, *Canton Under Communism: Programs and Politics in a Provincial Capital, 1949-1968* (Cambridge: Harvard University Press, 1969), pp. 页24-26。

¹⁴ 广州市地方志编纂委员会（编），《广州市志（第15卷）卫生志》，页488。

¹⁵ 〈指令卫生局中西医生各注册章程修正案经委员会议决由〉，《广州市市政公报》第16号（1921年6月13日），页29。

¹⁶ 〈训令卫生局速拟定改良厕所办法由〉，《广州市市政公报》第47号（1922年1月16日），页20。

¹⁷ 〈呈省长据卫生局呈复产科代表陈爱莲请酌改产科章程一案毋庸置议缘由转请察核令遵由〉，《广州市

内庄房义庄停厝棺柩亦因建设多不完备,或与民居毗邻而被严加取缔……¹⁹ 有关食品和药物的质量监察方面,虽然还未设立专门负责的规管主体(像美国FDA般),但在卫生局辖下已设立防疫课第一股和统计课第一股主理其理:前者办理市场、屠场、浴场、茶楼、酒馆、牛奶房、剧场及其它食品饮料之检查及取缔事项;后者管理生死婚嫁、医生产科生、药剂师、看护生、药房及其它各种注册及取缔事项。²⁰

对于借镜心殷的新官僚来说,引入西方的卫生行政管理,以此保证健康、谋求人民福利、促进都市文明,或许是理所当然、无可推诿的急务。但是,市厅官僚这种现代化管理的思维,在实践上却遇到种种困难。卫生局成立初期,省内财政厅财算收入匮乏,²¹其所划定的六个卫生区,统管当时城内三十八区署,辖地甚广,人手严重不足,为撙节经费起见,已把职课检查员原定十二人裁为十名,以八名分配各区。²²此外,原来并无规管传统的广州社会,对卫生新政绝非全面拥护的态度。卫生局稽查人员的执法,在市民当中并无多少认受性可言,城内经常发现有自称卫生局人员并未奉有编号证章,或未携带公文,径自执行职务,惹来社会舆论的普遍反感;更严重的是,有骗徒伪充该局人员,或该局人员在外招摇需索。²³此外,由于局内检查稽查人员缺乏监管的经验,亦发生一些市民借用卫生局的公权力,写匿名函件(或祇署某街坊众等字样)诬陷他人的事件,其实往往是捉影捕风,并无其事。²⁴

在药品问题上,引起的争议和对抗尤其激烈。按照卫生局的最初规划,凡在广州市上售卖或赠送售卖膏丹丸散药油等各种药品,附有通知疗病方法者,均称为“特种药品”,须按照《取缔广州市特种药品营业规则》(简称《取缔规则》)办理,把药品样本呈送到卫生局化验;在执法的范围上,一些外县药店在广自制发售的药品,亦属验明核办之列。²⁵不过,市内各药店并不积极支持,截至1921年6月30日,卫生局内开单呈缴的药品大小箱篓仅52件。²⁶虽然《取缔规则》在市政委员会议决,得到正式的法律效力,但质疑它的正当性的声音一直未绝于耳。自1921年7月起,广州市药业八行代表李棣芳(又名李融生)牵头提出申诉,要求卫生局撤销《取缔规则》,旋即遭到卫生局的否决,说是“取缔药品一事,

市政公报》第45号(1922年1月2日),页3-4。

¹⁸ 〈呈省长据卫生局呈复查明六合灰窑转请核示由〉,《广州市市政公报》第21号(1921年7月18日),页2-3。〈训令工务局会同卫生财政两局拟建各区市场办法提出行政委员会会议决施行由〉,《广州市市政公报》第48号(1922年1月23日),页21。

¹⁹ 〈卫生局布告取缔市内庄房义庄停厝规则由〉,《广州市市政公报》第59号(1922年4月10日),页27-28。

²⁰ 〈卫生局办事细则〉,《广州市市政公报》第50号(1922年2月6日),页18-19。

²¹ 1921年3月12日,广东省财政厅公布该年度预算收入计3,150万元,较1920年度决算增加143万元,但其中尚少收赌捐1,140万元。参阅广州市委员会文史资料研究委员会(编),《广州百年大事记》,上册,页223。

²² 〈公函审计处据卫生局呈复防疫洁净两课未便裁减职员请审核见复由〉,《广州市市政公报》第22号(1921年7月22日),页23-24。

²³ 对于卫生行政错乱的问题,在1921年中叶继胡宣明接任卫生局局长的李奉藻曾公开道歉:“此等责任(指卫生行政),本局长应与市民相互维持,实无旁贷,惟兹事体大,思虑容有未周,办理时虞陨越。凡属市民深望,共体斯意,谅兹苦衷,倘有所见,据事直陈本局,自必虚心采纳,共策进行,他时寿宇同登,岂曰小补。”参阅〈卫生局布告第一号〉,《广州市市政公报》第21号(1921年7月18日),页12。

²⁴ 孙科,〈训令公安局奉省长批据郑雨葵呈报药材工会成立一案仰转行区署知照由〉,《广州市市政公报》第36号(1921年10月31日),页12。

²⁵ 这从梅县知事呈缴吴亮臣荣记制药的公文批示可知,参阅〈训令卫生局将吴亮臣所制紫金锭及仁丹化验是否合法由〉,《广州市市政公报》第16号(1921年6月13日),页32。

²⁶ 〈呈省长据卫生局呈复查明六合灰窑转请核示由〉,《广州市市政公报》第21号(1921年7月18日),页3。

各国均有成规，收效甚着，所以保护营业，慎重民命，悉关重要，自未便遽予取消”。²⁷ 然而，李棣芳等人没有就此放弃，改变策略，呈请广州总商会向广东省长公署进行游说，其中提出的理据有二：一是强调“风俗习惯各有不同”，质疑化验所订定的普遍标准是否可靠；二是抨击卫生局加征化验费用是部门变相增加收入的手段，“奚忍加征化验巨费，更令手续烦苛”；²⁸ 总而言之，就是认定《取缔规则》“烦苛”，“再恳令行撤销”。这一策略果然凑效，广东省长公署受理该案，并将之转送广州市政厅“特飭卫生局核明分别办理”。²⁹

由上而下的压力，使得广州市卫生局态度稍微软化，虽然重申保留《取缔规则》的必要性外，但再不敢径自否决呈请，而是承认“原拟规则或有未尽妥协之处，自应酌予改善”，为了寻求公正的裁决，卫生局在1921年10月将原拟《取缔规则》照缮二份，一份呈缴广东省省长公署备案，其余一份则请转发高等审判厅，让各药商听候裁决结果。³⁰ 在听候审判结果的同时，卫生局亦将《取缔规则》略予删改，由市行政委员会交付审查股审查，而该股报告开会审查结果亦对卫生局相当有利，对该规则的条文大幅予以保留，并且维持有关罚金的第十二条条文，而高等审判厅也接纳这一删改版本，在1921年12月裁决“毋庸另拟条文”。³¹ 得到审判结果的支持，卫生局变得更有底气，声言《取缔规则》“自应照案执行”，并且严厉驳斥李棣芳等人呈请的理据：认为“风俗习惯各有不同”毫不合理，“此由民智不大开通，往往狃于习俗，于新改之进行致多阻碍”，并且自我辩称所收化验费“为数甚轻”，“不过为补助化验时所耗材料之代价，非恃此为收入之一大宗，疑为加征，殊非事实”。³²

不过，事情并未就此完结，李棣芳等人没有完全屈服，继续由广州总商会向广东省长公署施压，认为《取缔规则》研究需时，要求“展期缓办，以便妥协修改”；而广州市卫生局则坚持立场，表示“为卫生行政要图，自无将该案撤销之必要”。³³ 李棣芳等人认定由洋学生所起草的《取缔规则》特别歧视和针对中药的法规，认为取缔“范围无定，一旦颁行必致众情未洽，且有碍国货前途”；卫生局认为这纯属误会，“无论中西之特种药品，其待遇自无歧视，何致范围无定及有碍国货前途。若谓因取缔而蒙影响，则可证必无是理。考之泰西各国对于药品取缔，成效极良，一经化验认定，既可免人伪冒，又可增购者之信仰心，于取缔之中寓保护之意，特于市民生命所有保障，即药商自身亦裨益甚大，又妥致众情未洽。”

34

以上说法，实际上是现代西方流行的规管俘虏理论（regulatory capture theory）的宗旨

²⁷ 〈布告李融生等取药品规则未便遽准撤销由〉，《广州市市政公报》第22号（1921年7月22日），页26。

²⁸ 李融生呈文现已无法查考，现据市政厅后来的公布转述其大要内容；参阅孙科，〈呈省长取缔特种药品条例无取消必要请令遵由〉，《广州市市政公报》第44号（1921年12月26日），页2。

²⁹ 〈训令卫生局奉省令特种药品取缔法仰分别核办由〉，《广州市市政公报》第30号（1921年9月19日），页19。

³⁰ 孙科，〈呈省长委会议决修正取缔特种药品营业规则请察核由〉，《广州市市政公报》第35号（1921年10月24日），页2-3。孙科，〈训令卫生局修正特种药品营业规则经呈奉省署指令准予备案并行高审厅查照由〉，《广州市市政公报》第36号（1921年10月31日），页11。

³¹ 〈训令卫生局委员会议决修正取缔特种药品营业规第十二、十三两条分别维持删去仰知照由〉，《广州市市政公报》第45号（1922年1月2日），页12。

³² 前引〈呈省长取缔特种药品条例无取消必要请令遵由〉，页2。

³³ 〈训令卫生局奉省令前拟该局呈复核明李棣芳请撤销取缔特种药品营业条例未便照准应如拟理由由〉，《广州市市政公报》第46号（1922年1月9日），页16。〈训令卫生局核明总商会原呈请缓办特种药品条例例遵具报由〉，《广州市市政公报》第48号（1922年1月23日），页31。

³⁴ 〈呈省长取缔特种药品拟本年二月间布告执行请察核由〉，《广州市市政公报》第49号（1922年1月30日），页5-6。

所在，亦即认为对产品的规管将有利于现存的业者，因为对质量的更高要求，将可以淘汰那些资本和经营实力不足的挑战者。³⁵ 可是，要广州药商相信从未有过规管经验的卫生当局能够保障他们的利益，实在难乎其难。因此，广州市卫生局虽声言 1922 年 2 月布告执行《取缔规则》，但李棧芳等人仍然诸多推诿，不愿接受，表示《规则》“仍未尽善，请再酌改，以利推行而维药业”。³⁶ 对于药商的顽抗，广州市卫生局同样寸步不让。李棧芳等人要求所陈中药缴交中药公会聘请化验师，佐以善制中药之人共同化验，而西药则由卫生局化验；这个建议不啻取消了卫生局化验中药的权威，对此卫生局强硬地反驳：“查化验药品，系检定药品中是否有含有过量毒质，保卫人民健康起见，特设专员化验加以慎密防范。若徇该药商之请，则各种药品真伪莫辨，何以取信于市民，即取缔规则亦将置诸无用，所拟殊属不伦。”至于征收化验费的争议，卫生局表示化验费与牌照费并不相同，“化验费之收纳，因特种药品之种类，或一店而有数种，或一店而多至百数十种，是化验之经过所用药料费未免浩繁，不待不酌量收纳，以资弥补，非课税之征收可比。且收纳验费类别折减，已属平允，何至难于担负？”³⁷

尽管说的义正辞严，但以上令辞不见得能折服药商接受规管；卫生局亦深知无可理喻，于是快刀斩乱麻，勒令自 1922 年 3 月 1 日起，各药商必须来局领取申请书，按规定将各种药品填报呈请化验，“毋得迟疑观望，任意稽延，致碍新政之推行，即为本局所干涉。”³⁸ 按照《取缔规则》的安排，凡在广州市经营特种药品业务，无论其为商店或个人，须均将该药品呈送市卫生局化验，并将该用法、效能、仿单及药商姓名、年龄、籍贯、住址、营业之牌号与制药所在地等，分别开具报明，以凭查核。每种药品化验时须缴纳化验费 5 元，如同一药商号而一次送验在十种以上者，该化验费八折征收（即每种收费 4 元），二十种以上六折征收（即每种收费 3 元）。药品经过化验合格后，应即在该局注册给予执照始准营业，别人不得冒效。凡有诱淫、暗示堕胎及避妊的意味、危害人民生命者，皆不得售卖或赠送。违反《规则》者将处以 10 - 100 元不等的罚金。³⁹

三、革命浪潮下的药品规管

《取缔规则》虽然正式公布，但药商普遍反应冷淡，李棧芳等人仍在用拖延战术，要求卫生局再行核议“各情能否参酌办理”。⁴⁰ 不旋踵，广东政局丕变，省长陈炯明与他眼

³⁵ 维斯库西指出：“对在一氧化碳棉尘的标准中有任何转变的期待并不很大。现在，在产业中的大公司都在遵从，它们不再倡导规管的变化。大概原因是，实行遵从的资本代价意味着对进入产业的新来者的门坎。这不过是又一个熟悉观点的阐释：现存公司经常有强大的既得利益而遵从规管制度的延续。”参阅 W. Kip Viscusi, *Fatal Tradeoffs* (New York: Oxford University Press, 1992), p.177.

³⁶ 〈批南海人李棧芳等呈为取缔药品仍未尽善请再酌改以利推行而维药业由〉，《广州市市政公报》第 51 号（1922 年 2 月 13 日），页 32。

³⁷ 〈指令卫生局为呈复取缔特种药品营业条例无变更之必要请令遵由〉，《广州市市政公报》第 52 号（1922 年 2 月 20 日），页 19-20。

³⁸ 〈卫生局布告取缔特种药品营业规则自三月一日起实行由〉，《广州市市政公报》第 52 号（1922 年 2 月 20 日），页 25。

³⁹ 〈卫生局布告取缔特种药品营业规则自三月一日起实行由〉，《广州市市政公报》第 52 号（1922 年 2 月 20 日），页 26-28。

⁴⁰ 〈批药业八行代表李棧芳等呈为取缔烦苛实难遵办联恳飭令卫生局将苛例摘除以恤商艰由〉，《广州市市政公报》第 59 号（1922 年 4 月 10 日），页 20。

中认为“平生未任过实事，不知办事艰难”的孙中山全面决裂，⁴¹ 1922年4月20日辞去省长一职，孙、陈斗争日趋白热化，后来更发生震惊中外的“六一六兵变”，⁴² 孙中山仓皇出逃，新任省长伍廷芳忧愤而歿，广州城落入陈炯明部的控制；到了1923年初，陈炯明又被杨希闵、刘震寰逐出广州，迎孙中山回粤；在这一年的大部分时间中，广州市都笼罩在战争的阴影之中，孙中山领导的革命政权是否继续生存都成疑问。⁴³ 戎马倥偬，市政厅日常运作亦见困难，药物规管的落实执行自然无从谈起。

待国民党已在广州重新站稳阵脚的时候，市内的治理环境出现了新的变量。为求得到广大人民群众对革命的支持，国民党不避“赤化”的嫌疑和猜忌，正式确立“联俄、联共、扶助农工”三大政策，并在1924年1月20日-30日在广州举行有共产党人参加的第一次全国代表大会。随着对共产党人的接纳，国民党对工人、农民的争取变成党内头等重要的政治路线，市内各行业的工会对资方的斗争更趋剧烈，这也直接影响到卫生局的药物规管；其中，有关中药司药生的注册问题，就引发前所未有的劳资纠纷。

1923年12月下旬，广州市卫生局宣告落实《取缔中药司药生注册章程》，要求市内所有中药店的药材工人皆要到局注册。⁴⁴ 当时药材工会代表任植芬等都认为注册章程“窒碍难行”，向卫生局请愿修改，但该局统计股主任胡原泽严正驳斥这一请求，声言“倘有怀疑观望，一经逾限，本局即永远停止其注册，勿谓言之不预也。”⁴⁵ 表面上态度非常强硬，但实际上市卫生局却不得不周旋于工会与资方之间。中药材的品种复杂，非有长期经验不能辨别，于是卫生局不能直接照搬西方的办法（如药品化验之类），但是，究竟哪一方具有认证司药生的资格？这是当时聚讼不休的议题，也是卫生局官员曾经感到无法明快判断的难题。

由于中药店大多是小规模经营，老板与雇员大多私谊密切，甚至是师徒亲戚的关系，所以店东们普遍认为自己具有足够的权威资格认证司药生的专业能力；因此，市卫生局在《注册章程》立法通过后，又在原案第二条乙种之外，加多“或由店东盖章保证亦可”数字。但是，这样的规定却被药材工会猛烈抨击，药材工人代表任植芬等带头反对，而李天德致函市长孙科，认为《注册章程》所增数字，表面虽然通融，但实际上给了东家乘此大施手段摧残药材工会，不符合国民党民生主义必须维持工人生活的政治主张，而且“将来东家乱雇不知药性之人充数，而市民生命不堪设想。”⁴⁶ 在工会的压力下，市卫生局遂将规则改为“须由药材工会保证”，将“店东保证”之条删去，将司药生一概收入该工会的控管范围。不过，各店药生的生计皆掌握在店东之手，删改条文后注册者“咸皆裹足”，无形中把章程置于空文。卫生局查知其故，方始幡然变计，恢复“店东保证”之条。任植芬等人虽然作出申诉，函请市政厅将修改之“店东保证”一条撤销，仍归药材工会保证，并把限期再延长二十天。

⁴¹ 陈炯明，〈与廖仲凯等的谈话〉，载段云章、倪俊明（编），《陈炯明集（增订本）》（广州：中山大学出版社，2007），下卷，页921。

⁴² 有关陈炯明是否直接参与1922年6月16日围攻总统府一事，现在仍是学术界聚讼不休的课题，参阅段云章、沈晓敏、倪俊明，〈众口纷议陈炯明〉，载段云章、沈晓敏、倪俊明（编），《历有争议的陈炯明》（广州：中山大学出版社，2006），页38-49。

⁴³ 1923年11月12日，陈炯明部一度攻陷石龙，国民党军败退广州，形势一度告急，而这也是导致后来孙中山改弦易辙，愿意在省内开展农民运动的一个原因。参阅梁尚贤，《国民党与广东农民运动》（广州：广东人民出版社，2004），页6-12。

⁴⁴ 〈取缔司药〉，《广州民国日报》（1923年12月28日），第7版。

⁴⁵ 〈司药注册〉，《广州民国日报》（1924年1月9日），第7版。

⁴⁶ 〈药生注册所闻〉，《广州民国日报》（1924年4月8日），第7版。

但正如广州人俗语所说，“你有张良计，我有过墙梯”，资方的反应更快更有效，趁着“店东保证”条文恢复的机会，发动司药生报告请代注册，短短数日之内注册者几达千人，于是木已成舟，药材工会无可奈何，难以推翻既定事实，而代表药业杏泉堂具词投称亦得意洋洋地说“舆论所归，断难强改”。⁴⁷

话说回头，在药品规管上资方不经常是胜利者。强调现代化建设的市卫生局所贯彻的意志，往往不符合药业经营者的利益。最明显的例子是当广州政局回稳之后，卫生局再次要求各药商按《取缔特种药品营业规则》办事。这一规则颁行虽久，但市内营业丸散商店医馆等，仍有不少观望迟疑，不肯遵章注册。于是，市卫生局在1924年1月8日再度颁令各店化验药品，并责令说：“倘敢仍再观望，显系有意违抗，本局惟有照章执行，从严处罚。”⁴⁸迄至2月，又颁布《修正取缔特种药品规则》。这个修正案比照先前《取缔规则》，新增了以下四点：（1）凡前经领有卫生局化验之特种药品执照，准免挂号，惟必须在此限内呈明补报。（2）如有顶手与别人，于交易前，须双方造具志愿书，呈报换领执照，每种补纳费一元。（3）取缔特种药品挂号，以布告后一个月，所有本市药商，一律将所制各种药品呈报挂号纳费，逾限照章处罚。（4）凡违犯各则，有人举报，经卫生局查明属实，照章处罚；该罚金以二成充赏。⁴⁹可以看见，这些规定都是为了加强监管的力量，弥补了《取缔规则》一些没有构想的漏洞。

与两年前《取缔规则》时屡见争拗的情形相比，修正案的面世没有带来什么抗议风波。这不是由于卫生局人员办事效率有了提高所致。自从孙、陈决裂后，国民党在财政上全面告急，经过历年变乱之后，广东百业凋零，经济残破不堪。当孙中山在1923年重建政府时，广东银行的纸币价值不及票面的二成。各路军队将省内税源垄断，大元帅府成立后的八个月，正常财政收入仅得3,286,883元，支出却达10,873,105元，入不敷出，逼不得已，孙中山曾下令把所有公产拍卖以充军费，并一再向广州市商民加税及强迫借款，连孙中山自己也承认“至有天怒人怨之象”。⁵⁰广州市政厅担任筹措军饷之责，卫生局经费支绌，为了维持招夫清理街道的基本费用，卫生局向全市约二十万家的店铺住户征收洁净费，每家纳费数毫，本地居民无从反抗，惟有乖乖缴纳。⁵¹除了滥收费用惹人不满外，当时卫生局的服务水平也备受抨击，当时局内派出的清秽夫，本是在指定地段内专司清理该段垃圾，其余别有差务概不指派，但警察区署经常调派卫生局的清秽夫到署役使，“以致顾此失彼，洁净事项，不无阻滞”。⁵²

广州各药商之所以服从卫生局取缔药品规例，不是因为服务优良人人称道，不是因为法规完善无可疵议，而是因为制度以外的强制力导致各店不敢故违功令。大概在1924年春节过后，太平路钱树田药店因售出回春丹，突然被某司令指为有毒，一再派军队传该店东到司令部讯究。这一事件在广州市场上造成极大的震撼，未注册的药商无不人人自危：“盖所

⁴⁷ 〈药生注册问题〉，《广州民国日报》（1924年4月17日），第7版。

⁴⁸ 〈化验药品〉，《广州民国日报》（1924年1月8日），第7版。

⁴⁹ 〈广州卫生局修正取缔特种药品规则〉，《广州市市政公报》第117号（1924年2月25日），页17-19。

⁵⁰ 邱捷，〈论孙中山在1923年的军事斗争〉，《孙中山领导的革命运动与清末民初的广东》（广州：广东人民出版社，1996），页151-152。

⁵¹ 相对于本地居民的服从，当时有些自称外籍人民抗而不交，以致卫生局发文斥责他们“智识浅陋，罔顾公益”。参阅〈关于征收洁净费舆论之一斑〉，《广州市市政公报》第123号（1924年4月7日），页3-4。

⁵² 〈广州市市政进行录〉，《广州市市政公报》第123号（1924年4月7日），页13-14。

制药品，未经官厅证明无毒，难保无被人借端骚扰，非设法保障，实防不胜防。”于是，药商们不得不改变观念，纷纷前赴卫生局请求注册给予证照，堪称“恐后争先”，以致卫生局防疫课“大有户限为穿之势”。⁵³

然而，一时的畏惧不能成为规管体制的坚固基础。1924年8月11日，革命政府扣留了广州商团私运的大批军火，激发起扰攘两月之久的商团事件。其后，刺激了广东各地反对革命政府、敌视农民运动的势力，加紧采取破坏农民协会的行动。⁵⁴正在筹谋北伐的国民党当局，安抚后方之不暇，各个部门基本上守成多于创新，有意识地避免出台敏感的新政策引发社会冲突。市卫生局就是如此，它在1924年9月3日收到王俨等人要求检查毒质药品征收税额，并拟具毒药品检查所组织大纲和办事细则的提议，但卫生局却搁置该案，理由是“与卫生局化验药品取缔药剂等权限，未悉有无重复”。⁵⁵在药品规管上，卫生局的执法也是比较谨慎，最大的规管力量要算是1925年打击淫药售卖的措施；⁵⁶这是社会大众容易接受和欢迎的，不虞惹来反弹和质疑。至于《取缔特种药品营业规则》方面，虽然该局每年都把药品化验费每年列入预算表内，照章办理，但其实流于具文，一直未能达到“普及”的程度，以致有的药商还以为“案经停办”。⁵⁷

四、南京政府领导下的新秩序

1927年是中国政局波谲云诡的年头。原来以为已被苏俄赤化的国民党，在夺取上海市后忽然发起“清共”，并自4月15日起大肆杀戮广州的工人、共产党员和进步青年，使本来气焰高涨钻、难以驯服的工人运动大受打击。⁵⁸南京政府的建立没有彻底统一中国，许多地方也没有随着北伐成功而得到太多实质优惠，但至少广州在带来十年的稳定岁月。尤其在陈济棠主粤期间（1929 - 1936），比较重视实业建设，实施了较为符合广东地方经济发展规律的方针和政策，确立省内工业发展的基础，建树良多。⁵⁹在这段时间，医药行业由动荡而稳定，同时也面临更多新的挑战。从广州药商的角度来看，要逃避公权力的规管，比之过去更加困难。他们所面对的，已不是一个不知何时政权易手的短命政权。广州市卫生局的顶头上司不仅是广东省卫生厅，还有重新确立领导权威的中央卫生部。随着北伐成功，国民政府卫生部也有意识地强化对各省下属部门的控制，广州市卫生局陆续收到卫生局各式各样的政

⁵³ 〈广州市市政进行录〉，《广州市市政公报》第124号（1924年4月14日），页20-21。

⁵⁴ 梁尚贤，《国民党与广东农民运动》（广州：广东人民出版社，2004），页112-142。

⁵⁵ 〈拟设毒药品检查所〉，《广州民国日报》（1924年9月4日），第7版。

⁵⁶ 〈卫生局禁售淫药之布告〉，《广州民国日报》（1925年10月29日），第7版。

⁵⁷ 〈批卫生局呈复办理化验药品办法及手续详细情由〉，《广州市市政公报》第288号（1928年3月30日），页53。

⁵⁸ 当时被屠杀、活埋的，共达2,100余人；参阅广州市委员会文史资料研究委员会（编），《广州百年大事记》，下册，页378。药业工会的气焰可从以下事实窥见一斑：1927年初，丸散工会工人工会因改组第六届委员制已妥，1月7日从事进行加薪运动，经向东家行杏泉堂、大昌堂、西药联合公会等提出加薪要求，尽管东家行已如期答应加薪，但工会仍觉改良待遇不够，不肯妥协而酝酿罢工。参阅〈丸散工人酝酿罢工〉，《广州民国日报》（1927年1月8日），第9版。

⁵⁹ 1980年9月10日，邓小平接见回国讲的美籍华人电子学家陈树柏（陈济棠的儿子）时，亦对陈济棠“省本位”建设的历史作了公正评价，说“令尊治粤八年，确有建树，有些老一辈的广东人还怀念他”。参阅〈〉，《羊城晚报》（1982年9月22日），第?版。

令饬令遵照执行，⁶⁰ 并且需要填报大量表格，向中央报告地方的医药状况。⁶¹ 在中央卫生部授权和监督下，各地的卫生部门在管辖责任上要求更高更多；广州市结合在市政厅成立的经验，亦往往自出主张，提出各种各种新的规管。以下分为七点略加剖析：

（一）增收化验费用。这需要结合广州起义的社会影响来加以说明。1927年12月11日，以“暴动”和“夺取政权”的中共武装部队，发起大型的武装起义，虽然部队坚持不到三天便撤离广州，⁶² 但事件重创了当时在国内秩序尚属稳定的广州市，给市政治理带来又一重大打击。在事件中，市商业区永汉南路一带悉成焦土，被焚灾区1040余家，⁶³ 虽然商店大多购买保险，但各保险公司借口兵燹，拒而不赔，联保者只充以50%赔偿。⁶⁴ 在事年发生之前，即1927年11月上旬，市卫生局长史逸本来还派人调查市内药材店，设法打击以伪作真，或赝败之品混售图利的不法行为；⁶⁵ 但经过起义之后，部门内的工作秩序全被打乱，社会经济大受创伤，许多卫生设备在暴动中已遭到严重破坏，摆在接替史逸职位、由第三卫生区主任晋升为市卫生局长的何焯昌眼前，实是一个不折不扣的烂摊子：“自共党肇乱而后，所有原日各卫生区用具均被捣毁一空，况择适中警署为附设卫生区，其警署亦多被毁。”为此，卫生局不得不向市府另案拨支开办费600元，为的是“略事修葺，添置用具，以资办公”。⁶⁶ 在名义上，国民政府在1928年宣布北伐成功统一全中国，但国内各地割据势力仍存，南京政府迫切需要资金以扩大政治和军事力量，所以广州市政府没有因为北伐成功而得到国税的有力支持，在财政上仍旧捉襟见肘，历年收入仅可与支出相抵，建设经费苦无着落，市持市政人员“久兴‘巧妇难为’的叹”。⁶⁷ 市卫生局连支付基本薪金也成问题，曾经发生了前任秘书管钥被警员扣留的谎言，而惹起下级夫役人员索饷无着的鼓噪事件。⁶⁸

正是财源紧绌的问题，广州市卫生局不得不设法开源节源。1928年1月31日，卫生局向市政府提交化验药品酌增收费的意见书。以前每种药品征收化验费5元，卫生局认为“寔属不敷甚巨”，现在提出每种征收20元，并且声言这是公私兼顾、合情合理的安排，“在商人志在推行业务，当不吝惜此区区，而本局化验所需，亦不致竭蹶”。⁶⁹ 广州大小药商都没有料到，过去未曾普遍落实的《取缔规则》及修正案等规定，被再次提出来复核，这次化验

⁶⁰ 例如，在北伐成功后，卫生部陆续草拟《全国卫生行政系统大纲》、《卫生行政初期实施方案》及十三种卫生宣传刊物，在1928年底咨送各省市依式仿印，分发各户暨各公共场所，或书墙壁，或贴通衢，以期普及周知。参阅〈广东省政府第四届委员会第一百二十次议事录〉（1928年12月25日）、〈广东省政府第四届委员会第一百二十三次议事录〉（1929年1月8日）、〈广东省政府第五届委员会第二十七次议事录〉（1929年10月29日），《民国时期广东省政府档案史料选编》（广州：广东省档案馆，1989），第2册，页97、115、313。

⁶¹ 〈函请补发医药调查表案〉，《广州市市政公报》第351号（1930年4月30日），页72。

⁶² 有关广州暴动的概况，参阅黎显衡，〈综述〉，载中共中央党史资料征集委员会等编，《广州起义》（北京：中共党史资料出版社，1988），页1-18。

⁶³ 迨至1928年1月下旬，仅有225间店铺临时建筑恢复营业；参阅〈被焚铺户复业之实数〉，《广州民国日报》（1928年1月30日），第6版。

⁶⁴ 〈被焚店户燕梳赔偿问题〉，《广州民国日报》（1928年1月6日），第6版。

⁶⁵ 〈卫生局调查本市药材店〉，《广州民国日报》（1927年11月1日），第10版。

⁶⁶ 前揭〈批卫生局呈拟改组卫生区并请拨给开办费由〉，页56。

⁶⁷ 这是南京政府成立两年多后的广州市政机关普遍面对的现象；参阅厚庵，〈工务局最近工程面面观〉，《广州市市政公报》第341号（1929年12月30日），页115。

⁶⁸ 为了辟谣起见，卫生局在报上特别澄清职员“断无追讨欠薪之理，亦无扣留长官能力，不过当时局内下级夫役中人，初时不明情理，略有索饷情事发生”；参阅〈卫生局前任秘书管钥之不确〉，《广州民国日报》（1928年1月10日），第6版。

⁶⁹ 广州市卫生局，〈提议化验药品酌增收费意见书〉（1928年1月31日），广州市档案馆藏，档案号4.01-1-120.1，页26。

费的增幅高达三倍，而当时国内战争频仍，市面商业凋零，忽然大幅增加药品化验费，对于药商来说，实是极其无理的苛政；无怪此议一出，中西药业旋即推出梁惠群为代表，带头要求撤销化验药品案。⁷⁰

这次抗议比先前反对取缔特种药品的代表性更为广泛（李棣芳牵头的只是药业八行，不包括西药业界），但经过各次抗议的经验后，卫生局应对抗议团体的陈情早已变得经验丰富，一方面快马加鞭，抢先确定了增收化验费一案的法定地位，先是送到1928年2月1日的第一三二次市政会议议决通过，然后再提交给2月17日第九十三次市政委员会议议决通过。⁷¹然后，对外发布公告示人为仁以宽的印象，表示为了体恤商艰、公私两便起见，在20元收费的原案上稍予变通：化验药品五种以上者，照七五折计，每种收费15元；如十种以上者，五折计，每种10元；如同一店号超过十种以上，得呈准减收，或照旧每种5元。⁷²

值得玩味的是国家机器自我坚持的政策正当性。在收费酌量让步的同时，市卫生局特别强调取缔办法“经已有年，本无窒碍”，以此驳斥“案经停办”的流言，再次强调规管措施的正义和合法，以此显示收费有理：“查取缔药品办法，各国均有成规，所以严防奸商不依政府或医师所定药方配制药品，或夸张功效，以致药不对症，或粗制贗货，希图射利，或制诱淫堕胎之药，麻醉酖沈之剂，实于人民生命关系甚大……若不严加取缔，何以保人民之健康而尽职责？至从前其它机关，对于此种营业或深以税捐，或征商标费等，其主旨与职局取缔办法迥法不同，不能牵强附会，藉拟撤销。”⁷³

以上的化验收费规定，迄至抗战前一直未变，后来广州市卫生局在1935年5月颁布《修正取缔特种药品规则》，在费用上大体沿用旧案不予更张。⁷⁴

（二）改订开业注册证书。增收化验费用的同时，广州市行政会议在1928年2月1日议决通过卫生局提议改订中西医生等各项开业注册证书一案，市内所有医生都需要更换注册证书；是年5月，卫生局进一步扩大管辖范围，布告中西医生药剂师产科师配药生、司药生、看护士等一体遵照，亦需要缴交换照费2元。显而易见，这同样是藉规管而扩大财源的一个途径。但鉴于中药司药生平日工资微薄，生计维艰，与中西医一律缴换照费2元，似觉略重，故此不少人借故规避，随着市内秩序渐次恢复，卫生局财政略见好转，方才把换领新证的费用减为1元，以示体恤。⁷⁵

（三）统一管理成药。1929年9月和1930年5月，广东省政府分别收到行政院卫生部咨送《管理药商规则》和《管理成药规则》，并下发省内各大城市执行，以期达致统一管理的目标。⁷⁶但是，这些规则没能真正有效，所以卫生署在1935年再次布置统一管理成药的任务，要求全国各地都要把化验注册材料汇送到卫生署登记。因此，市卫生局在1935年5

⁷⁰ 〈请撤销化验药品案〉，《广州市市政公报》第286号（1928年3月10日），页54。

⁷¹ 广州市市政厅，〈九十三次市政委员会化验药品酌加收费案已通过〉（1928年3月2日），广州市档案馆藏，档案号4.01-1-120.1，页25。

⁷² 〈卫生局变通化验药品收费〉，《广州市市政公报》第287号（1928年3月20日），页9-10。

⁷³ 〈批卫生局呈复办理化验药品办法及手续详细情由〉，页53。

⁷⁴ 〈卫生局修正取缔特种药品规则〉，《广州市市政公报》第499号（1935年5月10日），页141。

⁷⁵ 广州市市政厅，〈第一八六次市政会议议事录〉（1929年2月20日），广州市档案馆藏，档案号4.01-1-207，页22。

⁷⁶ 〈广东省政府第五届委员会第十三次议事录〉（1929年9月10日）和〈广东省政府第五届委员会第七十八次议事录〉（1930年10月13日），《民国时期广东省政府档案史料选编》（广州：广东省档案馆，1989），第2册，页283、390。

月推出《修正取缔特种药品规则》，再次宣告取缔特种药品挂号，以布告后一个月，所有本市药商一律将所制各种药品呈报挂号纳费，逾限照章处罚。此外，规则内特别添加了告密的条款，声言违犯各则有人举报，经卫生局查明属实，照章处罚，该罚金以二成充赏。⁷⁷ 然而，言者谆谆，听者藐藐，在7月10日限期届满时，仍有借故稽延不能来注册者，当时的卫生局长邓真德不得不与现实妥协，把注册期限展期两个月，至9月9日止；又一次威胁说“倘仍违令不到注册，当依取缔及惩办”。⁷⁸ 结果，不来的仍是不来，拖至1935年12月16日，卫生局发出最后布告，勒令限两个月内呈局注册，并且“决不再展期限”，届时如仍不遵章来局注册，“除禁止发售外，并严为究办。”⁷⁹

实际上，广州市卫生局自1921年成立以来，早已三令五申要求售卖膏丹丸散等特种药品者，皆要来局化验注册，但无论如何苦口婆心或疾言厉色，成效始终未如理想。1935 - 1936年间一再稽延未曾化验注册的成药，不过是又一次见证着国家权力无法支配社会的尴尬。哪管这是中央政府充分授权的重大任务，也无法突破这个困境。当卫生署提出统一管理成药的任务时，并无额外的资金和其它资源的有力支持，像广州这样的大城市，药商多如牛毛，非长期间不易彻底查验；而局内经费有限，未能增设专员经办，只能责成局课暨各卫生区所负责办理。事实上，始终不来注册的，大都非巨额资本的宏伟药商，而是以个体户、小本经营的试行营业为多。对于他们来说，宁粤两地远隔，往复舟车接驳费财需时，而他们在制造和营业上皆要亲自操劳，难作一日停办，因此市卫生局长欧阳慧溥特请市长曾养甫向上呈请，改用通融办法，就近在粤化验注册，除了含有猛烈刺激性及麻醉性的罂药径赴卫生署呈请办理外，其余仍暂准其在市卫生局办理化验登记，由该局按月列表呈报总登记，以此增加政策的可行性。⁸⁰

（四）规管麻醉药品。一直以来，广州对麻醉药品的管理并无特别的安排，1924年9月虽有设立毒药品检查所的倡议，最后亦不了了之。1930年4月，南京政府公布《麻醉药品管理条例》，明确规定供医药用及科学用之鸦片、吗啡、高根、安洛因及其同类毒性物或化合物的用途、使用范围和各种细则。⁸¹ 根据这个条例的精神，广州市卫生局规定更明确的管理办法，勒令药商所用伙伴必须熟谙药性，经营西药的业者必须领有部证的药师管理药品，而不零售麻醉及其它毒剂药品的西药商则容许领有部照的药剂生代之，未成年者及治产者皆不得用以管理药品。此外，西药商购存麻醉及毒剧各药，须将品目数量详载部册，以备该管官署检查，麻醉及毒剧各药应与他种药品分别藏贮，标明麻醉药或毒剧药字样外，加锁钥以防不测。⁸²

《管理条例》的颁布，并不等于麻醉药品规管彻底到位。广东省政府在1935年7月开始拟订《广东省麻醉药品检查规则》，尝试加强检查的范围和力度。⁸³ 在购用方面，行政院卫生署在1935年11月颁布《购用麻醉药品暂行办法》，指定在十种麻药品以外的衍化物，

⁷⁷ 〈卫生局修正取缔特种药品规则〉，《广州市市政公报》第499号（1935年5月10日），页142。

⁷⁸ 〈卫生局布告药品注册展期两月〉，《广州市市政公报》第506号（1935年7月20日），页131。

⁷⁹ 〈卫生局布告特种药品限期注册〉，《广州市市政公报》第525号（1936年1月31日），页132。

⁸⁰ 〈指令卫生局呈复关于办理成药登记困难情形可否准许通融办理应候该局将已化验注册之成药造表呈府后再行一并核转由〉，《广州市市政公报》第552号（1936年10月31日），页167-168。

⁸¹ 〈麻醉药品管理条例〉，《广州市市政公报》第348号（1930年4月5日），页4-7。

⁸² 〈取缔市内药商〉，《广州市市政公报》第348号（1930年4月5日），页44。

⁸³ 〈函民政厅奉省府令知关于会同拟订麻醉药品检查规则一案已转呈西南政务委员会核示希为查照由〉，《广州市市政公报》第506号（1935年7月20日），页125。

因没有行政院核准，全部禁止，将来若有医疗科学上的必要，再依定章办理。所有各药商现存的麻药品及其制剂注射液，统限于 35 年 12 月 31 日为止，将存数列表径报卫生署；而五公分以下的麻醉药品，准予合法转售，惟以当地为限，改装时并应于标签上注明药商店号，以明责任。以上规定虽然激起全国新药业同业公会联合会筹备会、上海市新药业同业公会、上帝药厂同业公会的联署抗议，认为“尚有未尽去怀者”，但也没有改变法令推行的事实，而按照广东省政府 1936 年 1 月 20 日训令，广州市亦得“查酌办理”。⁸⁴

究竟如何兼顾地方实际情况而达致有效的药品规管呢？这不是空头的法令文字所能奏效，至少在幅员辽阔的中国中，各地方官员不可避免地要在政策执行上自行裁量，问题是地方官员如何避免自由裁量权的合法化遭到质疑。因此，最常见的情况是以地方机关的名义呈请在地的首长部门裁决，比如说，在 1935 - 36 年间统一管理成药期间，便遇到有属于戒烟性质的特种药品，掺用麻醉毒质如鸦片、吗啡、黑罗英等，按理说是与不准掺用麻醉毒质作戒烟药品的原案不符，但这些药品以前都是经注册合法经营，而且具有顶瘾的效能，在市内发售已久，市民购作戒烟之用者众多，所以当市卫生局举办药品登记时，这些药商携带旧日原照来局登记，或因营业地址迁移，或缘司理变更，声请换发新照，卫生局职员完全不知是否准予发照？准予换发，则恐违反规管麻醉药品的精神；不准换发，则又顾虑抵触到登记的安排。究应如何办理？卫生局长邓真德以“不敢擅专”为由，要求市府的一个答复，而代理市长刘纪文的批核竟是模棱两可：“查本市原订有特种药品取缔规则，行之有年，尚无窒碍。关于各特种药品，仰仍暂照本市向章办理可也。”⁸⁵ 说穿了，这种覆示根本是为了卫生部门自由裁量而写的，因为对章程的诠释权都是掌握在他们手中。

（五）规管痘苗血清。以前广州市面销售的痘苗血清，广州市政府并无专章规定，导致“取缔而无从，制造未得其宜”。⁸⁶ 自 1928 年 12 月起，市卫生局颁行《取缔制造痘苗血清及其它细菌学的预防治疗药品规则》，制造痘苗血清的生产商必须比照特种药品的商铺，将样本送呈卫生局考核试验并认可给证后，方得制造营业。违者除勒令停业外，仍处 50 - 300 元的罚金。⁸⁷ 迄至 1931 年 2 月，鉴于原先规则中关于血清及其它预防治疗药品部分检验的设备尚在筹备中，故暂将痘苗一种先行实施取缔，其余待设备就绪即继续办理，而这一规则后来已脱离市面产业的发展形势，已不适用，⁸⁸ 故此进一步提出修订规则，厘定注册费和化验费的细则，要求制造者呈交学历的毕业凭证（影片），而且注册执照定每年更换一次，随带缴照费 5 元，并每年以 7 月为换照期限。⁸⁹

⁸⁴ 〈训令卫生局奉省府令知行政院卫生署解释购用麻醉药品事项仰知照由〉，《广州市市政公报》第 525 号（1936 年 1 月 31 日），页 42-45；其中收入全国新药业同业公会联合会筹备会筹备主任许晓初、上海市新药业同业公会主席范和甫、上帝药厂同业公会主席许超的联名上书，内容是以下五点质询：《购用麻醉药品暂行办法》所提及的药房，是否包括药厂？倘为药界同业及领有执照的医师，购为业务上用时，是否属于不法转售？麻醉药品原料的运送，是否应行另订麻醉制剂运输规则，以杜流弊藉维正用？士的宁是否不该列为麻醉品？各药商现存的麻醉药品是否须待呈报存量，准其销完为止？

⁸⁵ 〈指令卫生局呈为掺用含有麻醉毒质之戒烟药品应否准换新照应仍暂照本市各特种药品向章办理由〉，《广州市市政公报》第 538 号（1936 年 6 月 10 日），页 87。

⁸⁶ 广州市市政厅，〈第一七八次市行政会议议事录〉（1928 年 12 月 19 日），广州市档案馆藏，档案号 4.01-1-207，页 3。

⁸⁷ 广州市卫生局，〈取缔制造痘苗血清及其它细菌学的预防治疗药品规则〉（1928 年 12 月），广州市档案馆藏，档案号 4.01-1-207，页 4。

⁸⁸ 广州市政府，〈第二十二次市行政会议议事录〉（1931 年 2 月 14 日），广州市档案馆藏，档案号 4.01-1-207，页 8。

⁸⁹ 广州市卫生局，〈修正取缔制造及贩卖痘苗血清及其它细菌学的预防治疗药品规则〉（1931 年 2 月），

为了保障全体市民的健康，卫生局的长远目标是由卫生检验所制造疫苗的工作。不过，由于部门预算短绌，有关工作迄至 1935 年方才该局列入三年施政计划建设之部，方才次办理。基本上，卫生局都是把项目的相关工程外包给市场上有实力的商家为政府制造。例如血清一项，由政府先行计划脑膜血清一种，并计划建筑血清室一座，马房一座，以应需要。当预算计划拟就之后，连同绘就图则呈市政府核准照办，并将该项工程公开招投，并由市府派员监视落票，7 月 9 日投标结果，当时落票有三利、荣星泰、全信三家，结果由全信号出价 2,790 元投得合约。⁹⁰

（六）查禁假药劣药。这是整个药品规管的另一重点所在。比如说，广州市面发售之返老还童的生殖灵药品，在东三省各报纸上大事鼓吹，并称该药业经上海特别市卫生局化验证明确含有贵重猩猩、狮虎等品，而代理该药的美商三德洋行坚称这是强壮药剂补品，并无毒质在内，决非害人健康的春药。结果，交由南京政府卫生部裁决，1929 年 12 月宣布化验结果，证明此药含有植物盐基毒质及育亨宾，于是广州市响应中央指示，发出布告禁买。⁹¹

又如说，常州马山埠长年药号制售的固本丸，是林文公戒烟丸之名虚饰仿单，实则全由炒焦大麦四分之三，烟土四分之一，杂以吗啡、吡石等毒质混和染色而成，故吸食固本丸仅可兴奋一时，暂抵烟瘾，毫无戒除功能，而且服用既久，毒性深入，毒害不下于鸦片。然而，该号经理胡宝英藉前广东省议会会员之名，别号半天红，藉贩卖固本丸而日获利 300 余元之巨。1930 年 2 月经广州市公安、卫生两局奉省令，并密咨江苏省政府查照办理，方才全体查禁固本丸在市面的流毒。⁹²

（七）规管医药广告。清末民国以来，随着大众媒体深入社会各界，藉广告宣传每多藉广告以为利器，竞事宣传，是制药业惯用的营销手法。⁹³ 其中，以广州新堤为制造基地的虎标永安堂，尤其是个中翘楚；在抗战前分店遍布全国，利用老虎在东南亚不同文化的形象推销其产品，所向披靡路路畅通，堪称中国药业经营成功的绝佳典范。⁹⁴ 其它经营规模较小的广州药厂也不例外，同样擅长广告营销，有的标榜功效卓著伪造者众，有的借助免费送礼招徕顾客，有的卖弄俊男美女吸引眼球，广告手法五花八门，令人叹为观止。⁹⁵ 然而，不过是极其普通的一枚药丸，却被宣传包裹得能够起死回生，灵效如神，其中难免有些夸大失实，甚至故意误导公众的成份在内。广东省政府应民众雷振坤、张景初等状请，着手修法取缔各县市药商售卖药品严禁登载荒诞广告，终在 1934 年 1 月公布“根据各文明国取缔医药公例为原则略予修改”的《取缔医药广告规则》六条。⁹⁶

广州市档案馆藏，档案号 4.01-1-207，页 9。

⁹⁰ 〈卫生局局长出席市府纪念周报告〉，《广州市市政公报》第 506 号（1935 年 7 月 20 日），页 139。

⁹¹ 〈查禁生殖灵药品〉，《广州市市政公报》第 341 号（1929 年 12 月 30 日），页 64-65。〈禁售返老还童药品案〉，《广州市市政公报》第 341 号（1929 年 12 月 30 日），页 88-89。

⁹² 〈查禁长年药房固本丸案〉，《广州市市政公报》第 345 号（1930 年 2 月 20 日），页 59。

⁹³ 黄克武教授有关《申报》医药广告的研究，是汉语学术界较早面世的典范作品；参阅黄克武，〈从申报医药广告看民初上海的医疗文化与社会生活，1912 - 1916〉，《近代史研究所集刊》第 17 期（1988 年 12 月），页 141-194。

⁹⁴ Sherman Cochran, *Chinese Medicine Men: Consumer Culture in China and Southeast Asia* (Cambridge: Harvard University Press, 2006), pp.118-150.

⁹⁵ 广州制药业商业营销的例子甚多，有兴趣的读者不妨翻查唐拾义和调元堂的例子；参阅欧安年，〈“中成药大王”唐拾义〉，载苏泽群、关振东（主编），《广州的故事》（广州：花城出版社，2005 年），第 2 集，页 429。李松庵，〈解放前广州几种光怪陆离的行档〉，《广东文史资料》第 33 辑（1981 年 11 月），页 233。

⁹⁶ 〈训令卫生局奉省府指付会呈核拟张景初等请禁革医药广告情形并拟取缔规则业经修正通过仰知照

细看这六条规则的内容，其中重点有三：（1）明确规定医业广告只许声叙本人姓名住址、诊症时间、电话号码；其有曾经专科研究者，须有该科毕业文凭，或实习证书，呈验核明许可，方得声叙专治某科字样；此外并不得央人或雇人代为登载宣扬文字；如有确系由他人自动登载者，应由本人向对方声明婉却，负责撤回。（2）凡成药之广告仿单及附加于容器包纸之记载，不得涉及猥亵或壮阳种子之文字及图画、暗示避孕或堕胎等之句语、虚伪夸张及以他人名义保证效能之记载、暗示其它药品医疗无效之词意、用量不当之指示。总之，各药商所出药品，如未依照《管理成药规则》呈请化验合格领有营业执照者，一概不准登刊广告宣传；而广告亦只许声叙认定主治病症，不得以统理各症笼统之词任意臆列，使病人误用致生危险。凡是主管机关认为有伤风化，迹近招摇者，得并处罚之。（3）凡医业药商广告在报章登刊，如有违反取缔规则时，地方主管机关得去函报馆，请其停止登刊。⁹⁷

站在卫生行政立场上，限制那些贻害公众的广告，是分清权责的重要关键，尤其是上述第（1）点，它之所以强调卖广告的一定要是制售药品的本人，并要求核实各种资格和背景，其立法精神显然针对一个潜在的漏洞：有人可能巧为趋避，不以自己名义刊登广告，改而假借他人名义藉事宣传。然而，社会组织有如人体，各部分脉络相通，对某一领域进行取缔规管，则可能影响到另一领域的发展。这次对医药广告进行规管，惹起的不满和反抗，主要不是来自医药行业，而是仰赖广告收入为生存命脉的报纸业界。当《取缔医药广告规则》公布之后，广东报界公会代表旋即公开抗议，认为限制医药广告，足使报馆收入短少，以致影响其营业，请求“从缓执行，或酌改条文”。⁹⁸ 广州市卫生局长邓真德面对着报界的口诛笔伐，似亦自觉理亏，表示“诚非意料所及”，并要求省政府重新复议“如何兼筹并顾”，“酌加修改，量为迁就”。⁹⁹

最后，省政府作出让步，1934年11月经广东省府第六届委员会会议议决，发布《修正取缔医药广告规则》。¹⁰⁰ 这份修正规则较之原案，有两个重大的修改：（1）有关卖广告者的资格核实方面，新增“及国内外经政府立案之医校医院专科关聘等证明文件”一项；这就是放宽了一些留洋归国的医科毕业生也拥有广告营销的资格。（2）取消了要求报界停刊的条文，亦即当医药广告违反取缔规则时，地方主管机关不用去函责令停止登刊。¹⁰¹ 确切地说，取消了不用停刊的条文，是大大削弱了《规则》的管制力量。从先前的规管案例可见，药商面对规管是选择逃避多于顽抗，究竟报界代表有什么比药业代表更优越之处？凭什么能够让省府官员作出如此重大的退让？限于史料不足，这个问题暂且搁置，在此无法回答。

五、余论

综观广州市政厅成立至抗战以前的药品规管史，可以发现广州市卫生局其实一直相当

由），《广州市市政公报》第420号（1933年2月28日），页33。〈公布取缔医药广告规则〉，《广东省政府公报》第248号（1934年1月31日），页18-19。

⁹⁷ 〈取缔医药广告规则〉，《广东省政府公报》第248号（1934年1月31日），页9-10。

⁹⁸ 〈呈省府据卫生局呈为遵将取缔医药广告规则酌加修改请察核令遵由〉，《广州市市政公报》第480号（1934年10月31日），页39。

⁹⁹ 〈指令卫生局签呈拟将取缔医药广告酌加修改量为迁就事尚可行仰妥为修正呈核由〉，《广东省政府公报》第248号（1934年6月10日），页52。

¹⁰⁰ 〈修正取缔医药广告规则〉，《广东省政府公报》第277号（1934年11月20日），页20-21。

¹⁰¹ 〈修正取缔医药广告规则〉，《广东省政府公报》第277号（1934年11月20日），页21-22。

强势的自主性。现在已有研究者指出，始终未能彻底统一全国的国民政府虽然貌似能力软弱，但政府的很多机关部门其实在国家建设的过程中展现强势的管治能力。¹⁰² 卫生部门在国民政府中不算最强势的机关，但在药物规管上，很难说是为哪一阶级服务。劳工阶级的利益固然很少是卫生部门考虑的重点，而作为资本家的大小药商也很难左右规管措施的出台。

虽然经历多次变故，但只要政治秩序不是太过凌乱的话，广州市卫生局都在设法以各种措施来保证药物质量的安全。当然，限于人手和经费严重资源不足，市内药店林立，流动人口又多，各种各样的客观环境困境，导致药物规管还有不少死角存在。尤其国府统治后期，全国通货膨胀严重，伪劣药品问题更加严重。药品和粮食、棉布、煤炭一样，具有一定时期的耐储性，而且人民生活所需，待价而沽，终有脱手之日；在纸钞愈来愈不值钱的岁月中，握有药品比握有通货更为保值。广州自抗战胜利后，链霉素有一段时间号称肺病特效药，每针售价高至港币 50 元，一个疗程，非港币 4000 元莫办；由于内地富有之家追逐这种特效药，所以广州药商相信奇货可居，争相囤积。除了美制药品以外，某些中西成药的名牌货在市场上有深厚根基的，也成为炒卖的对象；如万金油、鸪鹑菜、保济丸、八卦丹，亦变为囤积货色。在这种失序的市场环境中，伪劣药品比比皆是；比如说虎标永安堂胡文虎的万金油，因囤积而脱销，于是伪货“胡文龙千金油”、“胡文豹万金油”等纷纷上市，以图鱼目混珠。

103

在国家与社会之间的定位上，国民政府虽有控制社会的欲望，但始终无法全盘改造社会。从广州市的药政经验可见，国府只是扮演夜警角色，主要的力量放在注册、化验和质量检查之上，公不直接干预药品的生产销售流程；即使存在国营制药的机会，像广州市之类的地方政府也觉制药程序复杂，不欲参与其事。¹⁰⁴ 药商与政府的权责关系，基本上遵循“藉诉讼而规管”（regulation by litigation）的模式，¹⁰⁵ 亦即病患为了自己消费的权限，或药商为了自己产品的利润，主动找国家要求按照相关法规来审理某项药品的质量安全或商标专利等问题；假如药商或消费者没有主动争取的话，国家大可保持中立袖手旁观。¹⁰⁶

相比之下，新中国对国家角色的认知便积极得多。根据公营比私营优越的意识形态信念，中共各级药政干部普遍自信比起死盯着眼前一己私利的药商，更懂得如何自力更生发展医药，更清楚什么才是对国家人民更适合和更正确的经营方式。仅是管去路而不管来途，管

¹⁰² Julia C. Strauss, *Strong Institutions in Weak Politics: State Building in Republican China, 1927-1940* (New York: Oxford University Press, 1998).

¹⁰³ 陆顺天，〈广州市制药业——附关于日本药商岳阳堂的材料〉，《广州文史资料》第8辑（1963年10月），页84-85。

¹⁰⁴ 抗战时期，广州市的西药制售曾被日本药商所垄断。迄至1945年10月，国府军政部广州区特派员办公处接收日本武田、盐义、岳阳堂、山之内等药厂及第一工业株式会社，合并组成国营的广州制药厂，但国府并不注重公营的药品生产，认为药厂存在属于多余，与其自己花钱花力制造，不如索性向外国大批定购，所以该厂接收组成近两年间，军医署总无明确之规定究竟准其正式成立抑令撤销停办。在此种情况下，厂内职工情绪大受影响，各人都认为厂是黑市机关，迟早要关门，前途茫茫，多存顾忌，随后金融经济环境恶化，生产与技术更趋沉寂，又因资本原就不多，周转困难，营业规模愈搞愈小，全厂职工由最多人数170人，以后陆续递减。1949年5月国府以解放军渐次逼近广州，急忙进行将厂实行招商分组拍卖，计两个月内开价四次，均未成功，而生产几近停顿，工作人员只剩下44人。参阅广州制药厂，〈广州制药厂现况〉（1950年10月15日），广州市档案馆藏，全宗号100，案卷号6，页177-178。

¹⁰⁵ Andrew P. Morriss, Bruce Yandle, Andrew Dorchak, *Regulation by Litigation* (New Haven: Yale University Press, 2009).

¹⁰⁶ 有关国民政府在药品规管上的被动性，参阅张宁，〈阿司匹灵在中国——民国时期中国新药业与德国拜耳药厂间的商标争讼〉，《近代史研究所集刊》第59期（2008年3月），页97-155。

质量而不管市场，无论如何都被视为有漏洞的，并非确保人人有药到手的可靠途径。必须全面来管，管批发也管零售，管来途也管去路，管城市也管乡村，一切交由党和国家的集中安排，才能在最大程度上调拨国内各种生产资源，减少各种交易费用的支出，并杜绝私商中间剥削的可能性。换言之，凡举药品的原料供应、生产作业、购销渠道、质量安全等等，党和国家皆有绝对的发言权和指导权。在这种管制理念之下，那些被视为采用资本主义生产方式的私营药店或药厂，难道还有长期存在的理据吗？

对全面控制（total control）的殷切欲望，并非只对新药业如此；这是建国以来执政当局对待所有它认为还有保留价值的产业的基本心态。现在大陆出版的药业著作，在回顾新药业引入计划经济的往事时，咸认为这是能够改变旧中国遗留下来的落后面貌，令产业升级发展的天大美事，¹⁰⁷ 却普遍忽略了一个简单的经济事实：药品本来是一个私商主导营销的商品，生产和购销皆按商品买卖的市场法则运作；偌大一个中国，各地药品产、供、销、运的情况复杂异常，加上药品种类繁多，特别是中医用药都根据医书，而医书所用药名，极不统一，同一药材而有十余种名称者之多，并不罕见，没有长年累月的科学知识和营销经验，恐怕连基本的行情也未必弄得懂。以计划经济全面取代市场经济，其意义不仅在于产权的剧变，还有原来的一整套与药品经营相关的专门知识也要宣布停用或大幅修改。在这种情况下，除非国家机器真的具备事事皆可”全面控制”的滔天巨能，否则的话，很难指望不出现错失和弊端。

究竟解放后的药物规管有何问题？这并非三言两语便能说清楚的，在这里只能简单地说：国家试图控制和吞蚀整个社会，不等于社会问题就此消失，很可能只是在新的政治环境中变了位和变了形，异化成另一种全新面貌的问题。

作者简介：黎汉基，中山大学政务学院副教授。

The Development of Pharmaceutical Regulation in Guangzhou, 1921-1936

Pharmaceutical regulation is the core issue of modern governance in many countries. With the founding of Guangzhou Municipal Council in 1921, drug issue was enlisted in the policy agenda of health agencies. Why and how did modern-minded regulators enforce such a new pharmaceutical policy upon the unregulated market in Guangzhou? From a historian's view from the early twenty-first century, to what extent should the practice of Nationalist government be regarded as a "lost alternatives"? This article examines the policy process of pharmaceutical regulation in Guangzhou and also looks into the will of health agencies to build up bureaucratic autonomy and its limits.

pharmaceutical industry, pharmaceutical regulation, bureaucratic autonomy

¹⁰⁷ 金同珍，〈中国医药事业光辉的四十年〉，《1991中国医药年鉴》（北京：中国医药科技出版社，1991），页3-4。杨光启、陶涛，〈当代中国的化学工业〉（北京：中国社会科学出版社，1986），页336-342。