

# 中国近代政府医药广告管理探析

张孙彪 林楠

**【摘要】** 近代中国庞大的医疗市场推进了医药广告宣传的兴盛, 伴随而来的是医药广告宣传的乱象丛生。为了规范医药广告宣传的无序状况, 近代卫生行政机构开始依靠法规程序进行管理。1928 年, 上海市卫生局开始对医药广告进行管理, 并于 1929 年出台了《上海市取缔淫猥药物宣传品暂行规则》。1930 年, 北京颁布了《北平市卫生局管理中西药商广告暂行章程》。1935 年, 北京又颁布了《北平市管理中西医药新闻广告规则》。此后, 全国各地以《北平市管理中西医药新闻广告规则》为基础, 结合监管得失, 因地制宜, 不断完善管理规章。其中有代表性的是《上海市管理中西医药新闻广告暂行规则》(1936 年)、《北平市关于管理及修正中西药广告规则》(1946 年) 和《上海市卫生局医药宣传品管理规则》(1947 年) 等广告管理规章。这些新出台的规章, 既体现了近代政府以法规为主要手段进行医药广告管理的理念, 也在一定程度上遏制了医药违法广告的泛滥。同时, 近代政府对医药广告的监管也存在管理滞后、监管不力、惩罚过轻等不足之处。

**【关键词】** 医药广告; 医政史; 近代

**Analysis of governmental administration on medical advertisements in modern China** ZHANG Sun - biao, LIN Nan. TCM College, Fujian University of Traditional Chinese Medicine, Fuzhou, 350108, China

**【Abstract】** The huge medical market in modern China brought about prosperity and then an uncontrolled medical advertising industry. In order to standardize the market, the health institution resorted to laws and regulations. Shanghai Municipal Health Bureau began the work in 1928 and Shanghai Provisional Rules of Banning Obscene Drug Advertising was issued in 1929. In 1930, Provisional Rules of Chinese and Western Medicine Advertising of the Beiping Health Bureau was carried out and then Rules of Chinese and Western Medicine Advertising of Beiping in 1935. From then on, various parts of the country kept on developing and perfecting their own rules on the basis of Rules of Chinese and Western Medicine Advertising of Beiping and the local situation. Among the rules, Provisional Rules of Chinese and Western Medicine Advertising of Shanghai (1936), Rules of Administrating and Correcting Chinese and Western Medicine Advertising of Beiping (1946) and Rules of Medicine Advertising of Shanghai Municipal Health Bureau (1947) were representatives. Those rules embodied the modern government's principle on administrating advertising by legal means and restraining excess illegal medicine advertising. There were also some weak points in the supervision of medicine advertising, such as sluggish supervision, ineffective supervision and light punishment.

**【Key words】** Medicine advertising; Medical administration history; Modern times

从 19 世纪下半叶开始, 在国外资本刺激和自身实业发展的双重影响下, 近代中国商品经济日渐繁盛。于此同时, 受西方商业资本运作模式的影响, 广告逐渐成为最重要的市场营销手段, 也逐渐被社会大众所熟悉和接纳。随手翻开近代发行的报刊媒体, 琳琅满目的医药广告即映入眼帘。为了追求商业利润, 广告主和广告商时常策划种种虚假不实、夸

大效果和故意误导等欺瞒消费者的广告文案。正如近代广告研究学者陆梅僧所言: “广告刊物, 视广告为大宗收入, 一切惟广告者的意志是从, 以致不暇去鉴别广告中的文字图画, 是否实在, 是否有夸张欺骗的性质, 贸然登载出来”<sup>[1]194</sup>。这种行业乱象在医药广告领域亦有淋漓尽致的体现, 各类虚假、变相、夸张医药广告大行其道。

在近代, 医疗行政部门如何看待医药广告宣传的混乱无序现象, 是否有具体的医药广告管理机制在发挥监管作用? 学界对此问题尚未给予足够重视, 研究成果阙如。因此, 笔者对相关文献资料进行

了梳理,期冀从中获得启示。

## 1. 近代医药广告宣传的乱象

医疗关涉百姓健康、疾病与生命,其重要性不言而喻。寻医问诊、购买医药保健品等医疗行为,广泛存在于大众日常生活中。庞大的医疗市场催生、促进了医药广告业的繁盛。相关研究显示,医药广告在近代媒体上占据重要分量,发挥着“劝导”医疗消费的作用。伴随医药广告市场的繁荣,宣扬错误医学知识、逾越专业规范、违背道德等行为愈来愈多,可谓乱象丛生。

对于此种乱象,当时即有人指出:“近观中国报纸广告内容多言过其实,荒诞不经,而尤以医药广告为甚,然人多以其为广告而不甚信之,故为害于人群之影响尚少。但亦有一部分人或信广告以为真者,其受害真匪浅。”<sup>[2]</sup>强调“言过其实”、“荒诞不经”的医药广告对大众健康所造成的危害。1936年,全国医师联合会呈文卫生署,亦反映“年来各报章每被江湖之流收买重要篇幅为宣传之工具,始犹不过自诩医术之高明,藉广招徕,其被騙者不过限于一地。继则变本加厉,自制各种药剂,谎夸神效,捏造人名颂扬成绩,则全国各地鲜有不受其騙者矣”<sup>[3]</sup>。由此可见,大量不良医药广告充斥各种媒介,对民众健康危害极大。

这些不良医药广告依靠商业力量,渗透到当时的众多媒介载体,甚至是一些颇具声望的大报和医学专业刊物,也经常假医学专业探究、推广医学知识为幌子,实际以推销医疗服务、药物销售为目的。故有医学人士指出:“吾于目今沪上各报纸杂志刊布之情形乃得而见之,其小报与粗浅之杂志固无论矣,乃皇皇大报及定期刊物亦居然有此种卑鄙齷齪、恬不知羞之现象”<sup>[2]</sup>。

对于近代医药广告的混乱,人们多将责任归咎于刊登这些广告的媒体,认为其根源在于金钱腐蚀了媒体所应具备的社会道德责任感,进而呼吁媒体应坚守商业道德,毋一切以经济利益获取为指归:“报纸乃言论机关,引导民众的力量极大。片言只字,关系非常重要。对于这种欺人的医药广告,总要慎重登载,加以相当限制,不要给钱就登广告,要知道这种不义之财取之有愧呀!”<sup>[4]</sup>

除了对媒体进行呼吁之外,饱受医药广告乱象之苦的社会大众迫切希望监管力量的出场。在此背景下,近代政府机构开始着手开展这项紧系大众健康的卫生行政事业。

## 2. 中国近代政府医药广告管理

面对近代医药广告的乱象丛生,人们逐渐意识

到不能仅依赖于医药广告主和广告商的道德自律,更需要引入外界的监管,尤其是政府力量的介入。“摧陷廓清,当务之急,而况医药操人命生死之柄,为民族盛衰所关,我卫生行政当局,未知亦思正本清源,拟定大计”<sup>[5]</sup>。正是由于国家行政力量的介入,在规范医药广告市场上展开探索,近代医药广告管理制度初露端倪。

1928年,上海市卫生局鉴于沪上报章医药广告宣传无序的现状,“为维护人民健康并谋急则治标起见,拟定实行,凡送各报刊登宣传医药能力之广告,须先送由敝局审查盖章,方准登报宣传。……照此办理,则各报不致为所蒙蔽,而敝局亦可免去逐件函请停刊之烦”<sup>[6]625</sup>。于是在1929年4月,上海市卫生局制订了《上海市取缔淫猥药物宣传品暂行规则》,其中规定有:“为保护人民健康维持善良风化起见,凡有下列情形的医药广告均在取缔之列:宣传药物有避孕打胎壮阳之效验者;宣传医治生殖器病之功能者;其他医药器物之经卫生局指明禁止者。”(上海档案馆藏:S284-1-92.)与上海相呼应的是北京。1930年8月,《北平市卫生局管理中西药商广告暂行章程》颁布<sup>[7]41</sup>。卫生局依照章程对于“措词夸大者、伤害风化者、名实不符者”进行指正或者撤销。上海、北京这两份暂行规章的出现,开启了政府医药广告监管的序幕。由于处于起步摸索阶段,在监管上难免粗泛,从规章“暂行”字眼即可窥见。它们的价值在于为后面更加完善的医药广告管理规章打下基础。

1935年1月1日,北平特别市公署卫生局颁布了《北平市管理中西医药新闻广告规则》。对此规则的制定缘由、管理程序及其目标,其概括为:“本局爰是特订新闻广告规则,不使医药救人之事业而转为杀人之工具。故无论关于医药之何种广告,均须呈请核准给予验许证后,始许登载,否则均严行禁止,以免有淆惑听闻,误人生命情事”<sup>[8]56</sup>。

因为这是中国第一份正式针对医药广告的政府行政管理规章,故将此规则全文引述如下:

“第一条 本市中西医药之广告登载新闻纸者,依本规则管理之。

“第二条 凡关于医药药品之文字图画登载新闻纸以广招徕者,应先由本人呈报卫生局核准发给验许证后,方准登载,惟不得私改名称或变更文义。前项验许证概不收费。

“第三条 不得假借他人名义鸣谢或保证其效能而为虚伪夸大之登载,若有他人鸣谢或启事言实不符者,得令各该医药执业人自行登报更正或撤销之。

“第四条 在本规则实行前,所有登载新闻纸之

医药广告限一个月内补报卫生局查核发给验许证。

“第五条 凡医药广告虚伪夸大者,除按照各该医药规则办理外,所有违犯本办法第二至第四项之规定,处以一元以上五元以下之罚金。

“第六条 违犯本规则屡戒不悛,其关于医药者得由卫生局处五十元以下之罚金,其关于药业者得处二百元以下之罚金。

“第七条 凡登载各项刊物或无线电广播之广告均适用本规则各条之规定。

“第八条 本规则未尽事宜得随时修正。

“第九条 本规则自公布之日施行”<sup>[9]</sup>。

由上述条文可知,这份规则主要是针对报纸刊载、宣传医药广告,同时涵盖刊物和无线电广播这两类媒介,基本上将当时主流宣传媒体纳入管理中。其核心内容:卫生行政当局通过审查、核准、发放医药广告验许证的程序进行管理,并对违反者给予相应的行政处罚。规则条文虽略显简单,但开创了我国医药广告政府制度管理的先声,为后世医药广告管理树立了典范。

在这份规则指导下,北平卫生局行使其医药广告日常监管,规定“凡本市医药执业人员,如欲刊载、广播、散放、粘贴广告者,务希来局遵照定章,请领广告许可证”<sup>[10]</sup>。以规则颁布后的第 4 年即 1939 年为例,即可窥视卫生局日常医药广告管理工作之一斑(表 1)。

表 1 二十八年度(1939)药商广告准驳统计表

类别 月份	验许广告	不准广告	总计
1	8	0	8
2	5	0	5
3	3	2	5
4	1	0	1
5	2	3	5
6	2	0	2
7	4	0	4
8	2	0	2
9	3	1	4
10	2	0	2
11	7	13	20
12	18	14	32
共计	57	33	90

注:摘自北京特别市公署卫生局编印:《北京特别市公署卫生局业务报告》,第 46 页。

如表 1 所示,在 1939 年度,北平卫生局在医药广告管理业务中,核准发放广告验许证者共 33 件,亦有将近四成的广告验许证申请遭致拒绝。此后,这种管理模式得到全国其他地方的仿行。卫生行政机构正是通过这种行政强制管理规范医药广告行

为,过滤不法医药分子在媒体上发布不良信息,极大净化了医药广告市场。

在《北平市管理中西医药新闻广告规则》面世之后,全国各地在此规则和管理模式的基础上,结合监管得失,因地制宜,在管理规章上不断完善。具代表性的有 1936 年 9 月 10 日上海市政府发布的《上海市管理中西医药新闻广告暂行规则》。该《规则》规定凡未经卫生局核准注册的医师、牙医师、医药、药商,一律不得刊登医药广告;已经注册的医师、医院,刊登广告时不得作虚假夸张宣传;刊登药物广告,不得涉及猥亵或壮阳的文字图画,不得发布易使人产生误解的文字内容,等等。

相较于北京而言,上海这份规则最大的不同就是监督管理对象的变化,从医药广告内容的审核扩大至医药广告主的甄别和约束。对于未经政府核准注册的医师、医院、药商,一律不准其在媒体上进行广告宣传。即使获得核准注册的,对于其广告宣传文字、图画亦有更加细致的规定。例如“业经核准之医师、中、牙医师及医院等刊登广告内容,以下列数项为限:(甲)科目,(乙)医师姓名及学位,(丙)地址,(丁)诊费,(戊)电话,(己)时间,(庚)证书及执照号数”<sup>[11]</sup><sup>197</sup>。这种严格、细化的规定,充分显示了近代政府医药广告管理水平不断提升。

此后,《北平市关于管理及修正中西药广告规则》(1946)和《上海市卫生局医药宣传品管理规则》(1947)等一系列地方医药广告管理规章的相继颁布,更加鲜明地体现了近代政府以法规为主要手段进行医药广告管理的理念。正是这些管理法规的施行,从而在一定程度上遏制了医药违法广告的泛滥。

### 3. 中国近代政府医药广告管理的启示

医疗消费及服务做为一项特殊商品,关涉大众健康权益,对其进行规范管理是政府理应承担的职责。正是这种理念催生了近代中国一系列医药广告管理规章的出现。同时,我们也发现了近代政府在医药广告管理上的缺失。首先,鸦片战争以后报刊广告出现,医药广告中的不规范行为已显露迹象,并呈现日渐泛滥的态势。但是,直至 20 世纪 30 年代,政府才开始制定专门的法律规章,管理滞后性明显。其次,这些规章起初只在北京、上海这些大城市施行,全国性的医药广告管理规章迟迟空缺,反映了政府对于严峻的医药广告乱象并未有坚决革除的决心。另外,北京、上海的这些医药广告管理规章有不少漏洞,譬如事后惩罚过轻,对于医药广告主的罚金与其所获得的不法利润相比,显得微不足道。在监管过程中对于逾越规章的不法医药广告,侧重于医

药广告主的行政处罚,而对传播媒体并未有相当的处罚。正是这些缺失的存在,致使虽有中央卫生行政机关“通令各地官署遵照北平市管理中西医药广告规则参酌,从严办理。顾以若辈之藐视法令,非惟不知俊改,抑且欺蒙诱惑之文字,更觉愈出愈多、愈趋愈下”<sup>[3]</sup>,医药广告乱象始终未能彻底根除。

通过对中国近代医药广告管理相关文献资料的梳理,笔者对近代政府医药广告管理的缘起和发展脉络做了大致梳理,展示了其日常管理的基本面貌,并检视了管理机制中的缺失。这些都可以为当下中国社会的医药广告管理提供一定的历史借鉴。

### 参 考 文 献

- [1] 陆梅僧. 广告. 上海:商务印书馆,1947.  
[2] 王仲文. 变相医药广告应取缔. 医事公论,1935,2(24):23.

- [3] 全国医师联合会. 呈卫生署为报章夸大宣传医药文字日益恶劣请转呈行政院严厉禁绝由. 医事汇刊,1936,8(27):191.  
[4] 吴霁棠. 报纸上的医药广告. 壬寅医学,1932,1(2):9.  
[5] 南. 读报纸之医药广告书后. 医事公论,1934,1(19):21.  
[6] 申报:第 252 册. 上海:上海书店,1987.  
[7] 北平市政府参事室. 北平市市政法规汇编:卫生[M]. 北京:北平市社会局救济院印刷组,1934.  
[8] 北京特别市公署卫生局. 北京特别市公署卫生局业务报告. 北京:北京特别市公署卫生局,1941.  
[9] 北平市管理中西医药新闻广告规则[J]. 卫生署医药证照广告月刊,1936,(1):56-57.  
[10] 卫生局严行取缔医药违章广告. 北京医药月刊,1940,(9-10):32.

(收稿日期:2010-09-02)

(本文责任编辑 张海鹏)

## · 征文启事 ·

# 中华医学会医史学分会第十三届一次学术年会征文

中华医学会医史学分会将于 2011 年 7 月 31 日至 8 月 1 日在北京举行第十三届一次学术年会。会议主题是:医学史教学、研究与医史学科建设。欢迎国内外学者围绕以下具体问题撰写学术论文,参加大会学术交流:

- ① 医学史教学、研究的历史、现状与发展趋势;
- ② 医史学的分野与方法论;
- ③ 近期医学史教学与研究的主要任务;
- ④ 医史学与相关学科的关系以及学术共同体的巩固与发展;
- ⑤ 中医药名词释译与医学史研究的国际合作;
- ⑥ 医学史料与中医文化遗产的新发现与新认识;
- ⑦ 其他相关问题。

论文的书写格式请参照《中华医史杂志》发表的论述文章,字数一般以 6000 字以下为宜。大会交流论文将汇编成册,用作交流,并作为中华医学会档案资料保存。观点新颖、资料翔实、论述精当的论文,可优先在《中华医史杂志》发表。

请参会交流的学者,于 2011 年 6 月 30 日前,将论文全文及中文摘要电子版发至分会秘书处联系人电子信箱。全部来稿,一律免收审稿费及论文集版面费。

具体联系方法:

甄 橙 电话:010-82801560;电子信箱:zhencheng@bjmu.edu.cn;

甄雪燕 电话:010-64286984;电子信箱:zhenxueyan999@163.com;

刘学春 电话:13811646587;电子信箱:abcd8570@sohu.com

(中华医学会医史学分会 中华医史杂志编辑部)

2011 年 4 月 1 日