

后立法时期中医药在葡萄牙发展存在的问题与思考

叶晓^{1,2,3}, 陈云慧⁴, 王颖⁵, 张宗明¹✉

1. 南京中医药大学中医药医学人文学院, 江苏省南京市仙林大道 138 号, 210023; 2. 浙江中医药大学人文与管理学院; 3. Confucius Institute at the University of Coimbra, Portugal; 4. 成都中医药大学国际教育学院; 5. 浙江中医药大学国际教育学院

[摘要] 葡萄牙是西方最早对中医药进行国家层面立法的国家之一, 体现了当地民众和政府对于中医药的认可和支持, 但立法后中医药在葡萄牙的发展仍面临诸多困境。采用查阅文献、研读相关葡语法律、田野调查及民众访谈等方式, 从中医药学科发展受限、中医药合格师资匮乏、中医药学历教育办学经费不足、私立中医药学校萎缩和西医学界的反对态度等方面剖析后立法时期中医药在葡萄牙发展的主要困境和成因。并针对性提出对于学科限制、民办学校转型、执业资格统一考试和中葡中医药学历互认等部分问题须通过葡萄牙当地政府和利益相关方根据实际情况协商或通过修订法律条款来解决。从国内中医学界角度, 则需加强与已设立中医药本科教育的理工学院的合作及进行中医药诊疗标准和循证医学研究, 通过形式多样的活动和媒介向各类人群展示中医药的确切疗效和独特内涵, 出版社和社科类科研项目应适当对小语种的翻译和研究倾斜等, 从而深化对中医药海外跨文化传播的认识, 进一步精准化推动中医药的国际化发展。

[关键词] 中医药立法; 文化传播; 中医药法; 葡萄牙

中医药在葡萄牙属补充替代疗法范畴, 在当地涉及针刺疗法、本草疗法、自然疗法和传统中医四个学科。其中, 针刺疗法、本草疗法和自然疗法于 2003 年获得国家层面立法^[1], 实施细则颁布时间为 2015 年 6 月^[2-4]; 传统中医于 2013 年获得国家层面立法^[5], 实施细则颁布时间为 2018 年 2 月^[6]。这标志着中医药在葡萄牙整体上获得立法, 成为欧盟中第一个中医药立法的国家^[7], 在中医药海外立法的国家中具有代表性, 并对中医药学的国际传播产生了积极影响。根据中医药立法实施细则, 获得葡萄牙教育部认证的学校将具有颁发中医药高等教育证书的资质; 学生所修学分也将被纳入欧洲大学学分互认体系 (ECTS), 欧盟其他成员国国民也可进入葡萄牙学习并获得中医药学历教育的学位。因此, 中医药在葡萄牙立法后的发展将会对中医药在欧洲其他国家的立法及发展产生示范效应。此外, 联合国教科文组织官方网站显示, 全球有超过 2.6

亿人口以葡萄牙语为母语, 葡萄牙语是南半球分布最广的语言^[8], 中医药在葡萄牙的发展势必会对这些国家产生广泛影响。然而, 随着中医药法在葡萄牙的落实, 我们却发现仍存在旧的问题未能解决而新的问题又不断出现的情况, 中医药在葡萄牙的发展步入了后立法时代的特殊新时期。

本文通过查阅文献、研读相关葡语法律、长期田野调查及民众访谈等方式, 从中医药学科设置、师资状况、财政收入、私立中医药学校情况和西医学界态度等方面深入剖析后立法时期中医药在葡萄牙发展的主要困境和成因, 以深化对中医药海外跨文化传播的认识, 改进中医药国际传播内容和方法, 进一步精准化推动中医药在“一带一路”沿线国家特别是葡语系国家及欧洲国家的发展。

1 中医药学科发展受限

葡萄牙中医药立法细则明确规定针刺疗法、本草疗法、自然疗法和传统中医四个学科均须获得葡萄牙官方认可的本科学位才能申请执业资格^[5], 而本科学位教育须由各理工学院开展 (倾向于技能类的高等院校), 需要通过四年的专业学习, 获得

基金项目: 浙江省社科规划课题成果 (20NDJC118YB); 国家社会科学基金 (18ZDA322)

✉ 通讯作者: 13952092536@163.com

240 学分^[9]。这个立法的规定限制了私立中医药学校毕业生的就业,阻碍了其和我国中医药大学五年制联合培养的发展,并将其限定在理工学院系统的四年制理工专技一类,而非大学系统的本硕六年制医学教育,从而限制了其向高水平、高层次发展的可能。

此外,葡萄牙还存在全国医师协会、口腔协会、理疗师协会以及护理协会等诸多具有较大话语权的医疗卫生行业协会,这些机构可通过设立内部条款来开展补充替代疗法,特别是针刺疗法比较常见。如葡萄牙医师协会执行委员会(Conselho Nacional Executivo da Ordem dos Médicos)于 2010 年 6 月通过《医学针刺能力大学毕业后课程认定标准》,规定医生完成大学开设的不少于 300 h (约 12 学分)的针灸课程就可以申请在临床使用针刺疗法^[10],这一学时的规定远低于针刺学士学位所要求的 240 学分,对中医药的学历教育和行医资格的高学时要求造成了较大冲击。

2 中医药合格师资匮乏

葡萄牙对学历学位教育的师资有着严格而明确的要求,其中对本科学位教育的师资要求是至少 60% 的全职教师、15% 的教员须具有博士学位、50% 的教员须由专家教授或者具有博士学位的教师组成,对硕士、博士教育的师资要求则更高^[11]。然而,原先在私立中医药学校的教师大多没有政府承认的教授职称、学历学位也普遍较低,只有极少数教师能符合学位教育的师资要求,而且葡萄牙不认可中国的中医药学历学位,这也排除了中国国内专家教授赴葡高等院校任教以补充师资的可能性。同时,大学里兼具葡萄牙博士学位和针灸等传统医学教育背景的专家教授数量稀少,且因考虑到个人声誉、待遇及发展前景等因素,也不愿到层次略低的理工学院任教。由于以上原因,符合立法后中医药学位教育要求的师资大量减少,而符合要求的师资又得不到及时补充,造成目前中医药学位教育师资紧缺的困境。

即便是相对发展最好的针刺疗法,虽然已有三所高等理工学院设立了该专业本科的学位教育并开始招生,相应师资短缺也是制约这些学校发展的瓶颈之一。例如塞图巴尔高等理工学院(Instituto Politécnico de Setúbal)于 2017 年开设了葡萄牙最早的针刺疗法本科教育,但在运行不到 4 年后,就因其专家教授或具有博士学位教师仅占 30% 而被高

等教育评估和认证机构认定为不合格,并于 2021 年停止针刺专业招生^[12]。此外,师资的不足还造成科研能力极为薄弱,而科学研究也是本科学历教育要求的内容之一,更是以后申办传统医学硕士、博士学历学位教育的重要内容,直接影响其向更高层次发展的可能。

3 中医药学历教育办学经费短缺

由于种种原因,葡萄牙目前尚未有学校成功开办本草疗法、自然疗法和传统中医专业的学位教育,而三所开设了针刺疗法本科学位教育的理工学院均为民办高等院校,其收入来源主要为学生学费,很少能获得政府财政的支持。同时,葡萄牙法律规定中医药(包括本草、针刺和自然疗法)本科学位教育录取的学生仅限于生物、物理和化学科目学业背景^[6],跟立法前不论学历、专业和年龄等各类人员都可以学习中医药的现象形成鲜明对比,造成生源大量减少。此外,招生条件类似的理疗和护理等专业虽然也处于理工学院教育体系,但其在葡萄牙比中医药等补充替代疗法专业更为主流,而且由于其可以通过行业内协会管理开展针刺等传统疗法,对学生更加有吸引力。据北方红十字会高等卫生学院(Escola Superior de Saúde Norte da Cruz Vermelha Portuguesa)针灸专任教师 Ricardo Teixeira 介绍,这三所开设了针刺学位教育的理工学院每年每校招生人数仅为十人左右,有些年份甚至还招不到学生,主要依靠生源学费的收入因此也十分拮据。办学经费的不足必然影响到优质师资的聘用、教学设备的提升、科研环境的改善等方方面面的软硬件条件,从而阻碍中医药学历学位教育的可持续发展。

4 私立中医药学校萎缩

葡萄牙 109/2019 号法律补充条款要求未获得补充替代疗法本科学位的人员必须于 2025 年 12 月 31 日前或者至迟在相应学科第一个本科学位颁发后申请补充替代疗法执业资格,而私立中医药学校必须在 2023 年 12 月 31 日前完成高等教育学院的转型^[13]。由于开设了针刺学位教育的理工学院招生始于 2017 年,而学习四年后的 2021 年已经迎来第一批针灸专业本科毕业生,因此私立中医药学校的针刺专业在近几年都已经停止招生,否则毕业于这类学校的针刺专业学生将不能获得执业资格。此外,近几年因疫情、经济下滑和市场萎缩等原因,私立中医药学校的招生规模大幅缩减。由于法律同时还规定私立中医药学校必须完成高等教育学院的

转型,对师资、设备和环境等各方面都提出了更高的要求,而目前尚未有任何一家私立中医药学校成功完成官方认证和转型,未来发展将非常困难。如学员人数众多、且与国内多所中医药大学合作的传统医学学院(IMT)在运行了近25年后,于2021年4月宣布破产注销,成为立法后葡萄牙私立中医药学校失利的一个重大标志性事件^[14]。葡萄牙中医药学员规模最大的蔡宝德中医药学校(UMC)近年来招生规模也大幅萎缩,从其官方网站(<https://www.umc.pt>)来看,该校已经全部改为线上教学,与成都中医药大学联合办学授予中国教育部认可的中医药学位项目也因为缺乏生源而处于停滞状态。

5 西医学界多持反对态度

西医在葡萄牙医学界占绝对主导地位,中医药学能否获得其支持对中医药未来的发展至关重要。从总体上来说,葡萄牙西医界对针刺疗法持肯定和支持态度^[15],不过与传统针刺不同的是,西医界倡导基于循证医学的针刺或称医学针刺,而且由于其更易教学、理解和操作,在葡萄牙大学的医学院中更受欢迎、应用更为广泛^[16]。对于传统中医药,西医界则持较强烈的反对态度,诸多西医知名专家和学者都曾独立或者联合在重要报刊上发表反对传统中医药立法和应用的言论,特别批判了中医药无循证医学支持、政府立法不尊重西医群体、学制过少达不到行医资格、理论概念荒诞、诊断治疗不明确、惩戒措施不足,认为立法过于仓促,并邮件通告各大学和理工学院勿开展中医药学位教育项目^[17-23]。葡萄牙西医界甚至对主导中医药立法的葡萄牙卫生部和教育部都进行了抨击,可见其反对传统中医药立法之强烈和坚决,而这也使传统中医药本科学位教育融入主流医学的进程举步维艰。

6 其他遗留问题

葡萄牙的补充替代疗法在获得立法之前,并无法律法规对其约束,因此任何人都可以开展中医药等疗法。到了2014年,葡萄牙181/2014号法律则规定从事补充替代疗法的人员须在教育、专业学习、专业经验、继续教育、发表论文等方面达到一定要求才能申请到相应执业资格证书^[24]。即便如此,由于缺乏国家统一化考试,中医药从业者的理论和技能水平仍无统一标准,各个学校培养出来的学生专业水平也必定有较大差异。此外,中医药等补充替代医学疗法始终未纳入葡萄牙医保体系、对应用中药材特别是中成药的限制较多、葡语版的中

医药相关书籍及网络资源相对较少等方面问题,也是造成中医药进一步发展的困难所在。

7 思考与对策

近年来国家将中医药列为重要项目在国际交流与传播中推介。2016年2月,国务院发布《中医药发展战略规划纲要(2016—2030年)》,指出实施“走出去”战略,推进“一带一路”建设,迫切需要推动中医药的海外创新发展^[25]。然而,中医药在各个国家的存在状态千差万别,在小语种国家的发展研究也较为匮乏。为了让中医药更好地“走出去”,我们必须首先清楚相应国家的中医药政策法规、营运模式、不同群体的态度以及存在的问题和困境,这样才能有的放矢,更有效地进行中医药国际传播。

中医药立法是中医药在相应国家获得官方认可、保证医疗质量和提高从业者地位的必经之路,葡萄牙也不例外。然而,中医药立法也并非没有弊端,特别是不充分、不完善的立法反而会脱离实际,造成很多的问题和困难,从而局限或阻碍中医药的进一步发展。根据前文的分析,可以看到葡萄牙的中医药立法尚存在一些缺陷,立法后的中医药在葡萄牙发展也遇到了许多障碍,很值得尚未立法的国家吸取经验教训,也值得我们深思。

从葡萄牙的国家层面来看,对于中医药办学不应只限于某类特殊人群或者理工专技学院,而应考虑中医药的多层次办学,满足多层次需求和发展;对于不同层次办学的院校则应设立相应不同的标准,特别是针对社会办学应该设立切实可行的转型方案,扶持社会办学;应设立全国统一执业中医师考试,确保不管从何种途径学习中医药的临床从业人员均能达到一定专业水平;落实中葡学历互认10/2013号法案^[26],推动中葡中医药学历互认,以解决中医药合格师资紧缺问题。

对于我们在葡萄牙传播中医药而言,应加强与已设立中医药本科教育的理工学院的联系和合作,力所能及地提供教材、书籍、教学用具、网络资源,并进行线上线下联合教学,为教师学生互访提供便利,设立科研基金或拓宽科研合作途径,从而减轻这类学校的财政负担并吸引更多的学生和教师走近中医药,体验和提高临床及科研水平;通过中葡中医药中心、中医孔子学院以及校校、校企合作等方式开展中医药继续教育项目,提高当地中医从业者水平;加强中医药诊疗标准和循证医学研究水

平, 提高中医药在科学语境下的可信度, 促进中西医融合, 缓解甚至扭转西医界的反对态度; 选取疗效确切、优势突出、内涵独特、易于理解和接受的中医药内容, 用科学的、通俗易懂的语言通过形式多样的活动和媒介向各类人群讲好中医、科普中医, 从而让人们更好地理解中医学; 国内出版社和社科类科研项目应适当对小语种的翻译和研究倾斜, 从而提高各类小语种中医药书籍的翻译数量和质量。

中医药在葡萄牙获得成功立法令人鼓舞, 但我们也应该清楚地看到其存在的缺陷和困难, 并作出针对性补救和改进措施, 从而更好地“让中医走出去”“走进来”, 更有效地开展中医药国际传播。希望在各方努力下, 葡萄牙中医药界能共克时艰、转“危”为“机”, 成为中医药在欧洲乃至西方传播中的范例, 从而促进各国进行更加全面、完善、符合实际的中医药立法, 为世界人民的健康作出更多贡献。

参考文献

- [1] Assembleia da República. Lei n. 45/2003-Lei do enquadramento base das terapêuticas não convencionais: Diário da República (1.ª série-A, n. 193) [EB/OL]. (2003-08-22) [2022-08-24]. <https://files.dre.pt/1s/2003/08/193a00/53915392.pdf>.
- [2] Ministérios da Saúde e da Educação e Ciência. Portaria n. 172-B/2015: Diário da República (1.ª série-N. 109) [EB/OL]. (2015-06-05) [2022-08-24]. <https://files.dre.pt/1s/2015/06/10901/0001000012.pdf>.
- [3] Ministérios da Saúde e da Educação e Ciência. Portaria n. 172-C/2015: Diário da República (1.ª série-N. 109) [EB/OL]. (2015-06-05) [2022-08-24]. <https://files.dre.pt/1s/2015/06/10901/0001200014.pdf>.
- [4] Ministérios da Saúde e da Educação e Ciência. Portaria n. 172-F/2015: Diário da República (1.ª série-N. 109) [EB/OL]. (2015-06-05) [2022-11-10]. <https://files.dre.pt/1s/2015/06/10901/0001700019.pdf>.
- [5] Assembleia da República. Lei n. 71/2013 - Regulamenta a Lein. 45/2003, de 22 de agosto, relativamente ao exercício profissional das atividades de aplicação de terapêuticas não convencionais: Diário da República (1.ª série-N. 168) [EB/OL]. (2013-09-02) [2022-08-24]. <https://files.dre.pt/1s/2013/09/16800/0543905442.pdf>.
- [6] Ciência, Tecnologia e Ensino Superior e Saúde. Portaria n. 45/2018: Diário da República (1.ª série-N. 29) [EB/OL]. (2018-02-09) [2022-08-24]. <https://files.dre.pt/1s/2018/02/02900/0090200904.pdf>.
- [7] SONG H, GAO J, JIA H. Usage and promotion on Chinese medicine in Portuguese-speaking countries [J]. Pharmacol Res, 2021, 168: 105591. doi: 10.1016/j.phrs.2021.105591.
- [8] World Portuguese Language Day. UNESCO [EB/OL]. (2020-05-05) [2023-03-27]. <https://en.unesco.org/commemorations/portuguese-language-day/2020>.
- [9] 颜春明, 涂延, 何洁, 等. 葡萄牙中医药全面立法的回顾、解读和启示 [J]. 浙江中医药大学学报, 2021, 45 (4): 413-419.
- [10] Comissão Técnica da Competência em Acupuntura Médica. Admissão à Competência de Acupuntura Médica [EB/OL]. (2014-05-30) [2022-08-24]. https://ordemdosmedicos.pt/wp-content/uploads/2017/09/Admissao_em_Acupuntura.pdf.
- [11] Ciência, Tecnologia e Ensino Superior e Saúde. Lei n. 63/2016: Diário da República (1.ª série-N. 176) [EB/OL]. (2016-09-13) [2022-08-24]. <https://files.dre.pt/1s/2016/09/17600/0315903191.pdf>.
- [12] Agência de Avaliação e Acreditação do Ensino Superior. ACEF/1920/1600071-Decisão do CA [EB/OL]. (2020-12-16) [2022-08-24]. https://a3es.pt/sites/default/files/ACEF_1920_1600071_acef_2019_2020_dec_fin_ca.pdf.
- [13] Assembleia da República. Lei n. 109/2019: Diário da República (1.ª série-N. 1172) [EB/OL]. (2019-09-09) [2022-08-24]. <https://files.dre.pt/1s/2019/09/17200/0009200093.pdf>.
- [14] SÓNIA T. Instituto de Medicina Tradicional fecha as portas e deixa centenas de alunos em desespero [N/OL]. Público (2021-04-14) [2022-08-24]. <https://www.publico.pt/2021/04/14/sociedade/noticia/instituto-medicina-tradicional-fecha-portas-deixa-centenas-alunos-desespero-1958532>.
- [15] NOGUEIRA C, BRITO DE SA, MARTINS AP. Atitudes, Conhecimentos e Perspetivas dos Médicos Portugueses acerca das Terapêuticas Não Convencionais: Um Estudo Transversal [J]. Acta Med Port, 2022, 35 (5): 320-327.
- [16] ENCARNÇÃO A, PINTO H, FERREIRA PH. Changing the paradigm - teaching Western style acupuncture in Portugal [J]. Acupunct Relat Therap, 2014, 2 (1): 19-24.
- [17] MIGUEL G. O Ministro da “medicina tradicional chinesa” [N/OL]. Público. (2018-02-28) [2022-08-24]. <https://www.publico.pt/2018/02/28/sociedade/opiniao/o-ministro-da-medicina-tradicional-chinesa-1804619>.
- [18] ATÓNIO VC, MIGUEL G. Leis Grotescas para as medicinas alternativas [N/OL]. Expresso. (2018-03-10)

- [2022-08-24]. https://ordemosmedicos.pt/wp-content/uploads/2018/03/2018_03_10_Op-MTC_EXPRESSO.pdf.
- [19] TIAGO M. Médicos contra licenciatura em medicina chinesa ameaçam com “formas inéditas” de protesto [N/OL]. Observador (2018-02-14) [2022-08-24]. <https://observador.pt/2018/02/14/medicos-contral-licenciatura-em-medicina-chinesa-ameacam-com-formas-ineditas-de-protesto/>.
- [20] ATÓNIO V, MIGUEL G. Em medicina, quando se substitui a ciência pela política, quem sofre são os doentes [N/OL]. Observador (2018-03-23) [2022-08-24]. <https://ordemosmedicos.pt/wp-content/uploads/2018/05/2018.03.23-OBS-Art.-Opinião-Prof.-Dr.-António-Vaz-Carneiro-e-Bastonário-da-OM.pdf>.
- [21] Ordem dos Médicos. Ordem dos Médicos contesta validação científica outorgada por portaria [EB/OL]. (2018-02-14) [2022-08-24]. <https://ordemosmedicos.pt/ordem-dos-medicos-contesta-validacao-cientifica-outorgada-por-portaria/>.
- [22] MIGUEL G. Medicina Tradicional Chinesa: OM contesta validação científica [N/OL]. MédicoJornal. (2018-02-14) [2022-08-24]. <https://www.jornalmedico.pt/atualidade/34859-medicina-tradicional-chinesa-om-contesta->.
- [23] DN. Médicos do Centro alertam para licenciatura em Medicina Tradicional Chinesa [N/OL]. Diário de Notícias, (2018-02-26) [2022-08-24]. <https://www.dn.pt/portugal/medicos-do-centro-alertam-para-licenciatura-em-medicina-tradicional-chinesa-9144938.html>.
- [24] Ministério da Saúde. Portaria n. 181/2014; Diário da República (1.ª série-N. 176) [EB/OL]. (2014-09-12) [2022-08-24]. <https://files.dre.pt/1s/2014/09/17600/0492704928.pdf>.
- [25] 中华人民共和国国务院. 中医药发展战略规划纲要 (2016-2030 年) [EB/OL]. (2016-02-22) [2022-08-24]. http://www.gov.cn/zhengce/content/2016-02/26/content_5046678.htm.
- [26] Ministério dos Negócios Estrangeiros. Decreto n. 10/2013; Diário da República (1.ª série-N. 113) [EB/OL]. (2013-06-14) [2022-08-24]. <https://files.dre.pt/1s/2013/06/11300/0330103304.pdf>.

Development Dilemmas and Thoughts on Traditional Chinese Medicine in Portugal in the Post-legislative Era YE Xiao^{1,2,3}, CHEN Yunhui⁴, WANG Ying⁵, ZHANG Zongming¹

1. School of Medical Humanities, Nanjing University of Chinese Medicine, Nanjing, 210023; 2. School of Humanities and Management, Zhejiang Chinese Medical University; 3. Confucius Institute at the University of Coimbra, Portugal; 4. International Education College, Chengdu University of Traditional Chinese Medicine; 5. International Education College, Zhejiang Chinese Medical University

ABSTRACT Portugal is one of the earliest western countries to legislate traditional Chinese medicine (TCM) at the national level, which reflects the recognition and support from the local people and government, though it also contributes to many negative factors for the TCM development in the country. This article comprehensively analyzed the dilemmas and the underlying causes of the development of TCM in the post-legislative period in Portugal from the aspects of discipline development difficulty, lack of qualified TCM teachers, financial support insufficiency in running schools for TCM education, the shrinking of private TCM schools, and opposition attitudes of the western medical community by means of literature review, study of relevant Portuguese laws, long-term field investigations and interviews. The main difficulties and causes of TCM development were unearthed, and according constructive opinions and countermeasures were put forward, such as For discipline restrictions, the transition of private schools, the standardized examination for professional qualifications, and mutual recognition of TCM degrees, it is suggested to resolve the problems through negotiations between the Portugal government and stakeholders based on the actual situation or through amendments to legal provisions. From the perspective of domestic TCM community, we can strengthen contact and cooperation on with the polytechnics that have established the TCM degree education and conduct the research on the standardization of TCM diagnosis and treatment and evidence-based medicine, show the exact efficacy and unique connotation of TCM to various groups of people through different forms of activities and media, give preference to the translation and research in minor languages from the publishing houses and social science research projects, so as to deepen people's understanding of the overseas cross-cultural communication of TCM, and further promote the precise support for international development of TCM.

Keywords legislation of traditional Chinese medicine; cultural communication; traditional Chinese medicine law; Portugal

(收稿日期: 2022-08-25; 修回日期: 2022-10-19)

[编辑: 崔京艳]