

员的十倍以上。食品生产经营者协会所经营的检验机构——食品卫生研究所统一对全国的私营食品卫生检验所、研究所的食品卫生检验工作进行质量控制，统一分发质量控制的检样，汇总各民间食品卫生检验机构的分析检验结果，并公布其正确与错误。发达国家所以能够形成民办的食品卫生检验机构，其社会基础就是食品企业花钱委托检验，这些检验的委托有的是法律规定必须履行的（如进口食品检验）；但，更多的则是食品企业自己为提高产品的卫生质量而提出的委托。这些私营检验机构不但不会形成和官方检验机构争检验费收入的对头，反而成为食品卫生监督检验机构在控制食品的卫生质量方面的帮手。日本的进口食品的食品卫生检验，由官方检验机构完成的不超过10%，而其余90%以上都是私营检验机构完成的。

行业组织的食品卫生指导员的数量相当于官方监督员的10倍，民办的检验机构完成的检验工作量相当于官方机构完成的10倍。这些都说明食品企业自己要求提高食品卫生质量的积极性。食品企业出钱、出人维持如此强大的非官方检验机构，非官方的卫生管理人员所完成的工作超过了法律规定的义务，这说明食品企业不是被动地接受食品卫生法制监督，而是利用食品卫生法做为竞争的武器，并做为挤垮同行争取垄断地位的手段。在美国有一些食品企业、食品卫生监督人员一年只去检查一次。这一年一次的食品卫生现场监督检查，在提高该企业食品卫生质量上的作用显然不如该企业自己争取提高食品卫生质量的努力所起的作用大。我国和发达国家在这方面的上述差别，其本质并不在于社会主义和资本主义制度的差别，而主要是商品经济成熟与不成熟的差别。我国商品经济成熟后必然也应该形成上述特征。从战略高度来分析当前食品质量管理失控的现象，并联系经济发展规律，从立法上、执法

上促使食品经济按正常的发展规律发展，不但能达到提高食品卫生质量的目的，而且其实效也会超过单纯从纯技术科学出发的分析及措施探讨。例如单纯呼吁肉检失控就不如结合现代化屠宰场闲置不用巨额浪费及国外的严密肉检制度、肉品出口危机提出理顺屠宰经济体制以保证肉品卫生更有实效。联系经济发展规律，对于食品企业检验合格出厂的要求就不必要求各企业都必须建立自己的检验机构而要求每批产品检验合格即可，不必麻雀虽小，五脏俱全地小企业也建立检验室。食品乱加药物受到某些地方领导干部出自追求地方短期财政收入的支持。如果只强调滥加药物使消费者普遍无病吃药可能有害于健康这样的单纯技术性主张，恐怕难于顶得住地方行政干预的压力。而联系到滥加药物对于国内外贸易、经济成长上的长期影响（损害信誉）以及会影响祖国医学遗产在世界上的声望等，则可以理直气壮地从中央长远的方针上取得论据。禁止食品滥加药物卫生管理办法，由卫生部会同国家中医管理总局联合颁发，就比卫生部单独颁发更有效。对于决定政策的人来说，局限于纯技术科学的知识分子的主张、建议、呼吁，总不如联系经济、法律分析食品卫生问题，提出社会性措施的卫生事业家的主张建议更有说服力。食品卫生队伍中的成员应该使自己成为既能从生物科学角度分析食品卫生问题，又能分析社会，提出社会性措施的卫生事业家。至于耗费人力、物力做大量实验，说明一个常识，既提不出改善卫生的技术性措施，也提不出社会性措施，这种工作，不但难于得到社会上的共鸣，在本单位也会逐渐失掉支持。站在社会生活第一线的食品卫生监督员，他的位置就要求他能够联系分析社会，分析食品卫生科学的问题，并探讨措施。而联系社会进行分析本身也是食品卫生科学中软科学的一部分。

联系经济、政治、法律探讨食品卫生

哈尔滨医科大学公卫学院 刘志诚

食品卫生法颁发以后，食品卫生事业由主管部局联合行政管理形式，或通过群众卫生运动管理转入法制监督管理的阶段。

这个转折必然地要有一个相当长的过渡时期。这一转折对于食品卫生监督工作不仅是有法可依，有标准可循，而且广泛地涉及食品卫生监督工作的各个方面。特别是涉及基本观念的转变、基本工作关系的再确定等。在这些转变过程中，显然食品卫生监督人员应该先行于社会一般观念。食品卫生监督工作需要广泛的知识，是一门专业性很强的工作。但是，技术要和经济、法律、政治结合起来分析问题和研究措施，才能得出确切的结论并使所拟的措施在社会中有生命力。目前最常见的一种倾向是脱离经济、法律、政治的纯技术科学倾向。

1. 联系经济、政治、法律分析食品卫生问题，才能得出较深刻的结论

如果局限在单纯技术科学的分析，对于当前越演越烈的食品掺假、滥加药物等管理失控的现象，只要统计一下加药或掺假的种类范围、毒性强弱的描述，便会认为这些问题漫无边际，几乎没有什么规律性。根据这些调查所得的结论、建议，只能是呼吁领导要关心人民群众的健康，要求提高认识，加强领导，给监督机构更多的人、钱、物和权力，甚至要求给予超出政府的权力。但是，如果联系经济体制改革、政治体制改革和法制建设来分析这些管理失控现象，就会发现其中的规律性、这些问题出现的历史必然性以及今后的预测。

从经济发展规律看，这些社会现象都是

商品经济未成熟时期的历史的现象。我国50年代所以没有这些问题，是因为50年代我国的经济刚刚从军事共产主义经济向商品经济过渡。生产经营者的铁饭碗、大锅饭使他们无从产生向食品中掺假和滥加药物的动机。但是50年代的经济是不能持久的，世界上未曾有任何国家在和平时期能够长期保持军事共产主义经济的先例。而产品经济的弊端，在搞活经济以前已经充分表现出来了。

走向新的开端，国民经济对外开放、对内搞活以后，生产经营人员日益提高其力争创造经济效益的积极性。与此同时也出现了创造非法经济效益的“积极性”。这些破坏性的因素，随着我国国民经济从产品经济向商品经济转变的同时产生。和我国商品经济刚刚发展的初级阶段相比，在商品经济已经成熟的发达国家，这些破坏性因素已经基本得到控制，成熟的标志就是重视商标、规格、型号、品种、信誉，靠质量竞争，形成买方市场等。随着这几项特征的形成，当前我国食品质量管理失控及其对国民经济的破坏作用也将消失或得到控制。食品的卫生质量失控，除了威胁人体健康之外，还将深刻地影响到国民经济的发展，表现为落后的工艺淘汰先进的工艺（如私宰的未检疫猪肉在市场泛滥，而现代化屠宰场和冷库却空闲）。非法经营淘汰正当经营，食品的信誉不但在国内市场下降，在国际市场上也将严重下降。因此善于联系经济发展规律分析食品质量管理 and 安全性，就会和决定政策的人取得共同语言。例如食品卫生监督机构如果只是呼吁领导要重视蜂蜜掺石灰、白糖的危险

性，就不如同时指出外商大幅度撤消我国蜂蜜出口的合同更具有说服力。

联系法制建设的历史发展规律来分析食品卫生监督工作中的各种现象，也会取得更深刻的认识。随着经济体制改革的同时要加强监督管理形势的形成，法制建设也在逐步加强，开放搞活初期法律约束方面的自由度正在迅速缩小。开放搞活初期，由于经济上需要多方探索。探索需要较大的灵活性，因而食品卫生法（试行）中还规定了罚款5000元以上要经过县级以上人民政府批准，这种法律限制上未充分放开也反映了当时保证经济探索上要有较大的灵活性的需要。经过几年探索，许多破坏性因素已经显示出来，因而行政法一部接一部地颁发，已有的行政法要修订都说明法制建设的历史性变化。

但是，食品卫生监督中遇到的各种现象，很多方面反映出脱离经济、政治、法律的纯技术科学的特征或经验主义的特征。例如肉检失控问题已经争论了几年，从对立的意见看似乎主要是商业部门、畜牧部门争肉检的兽医监督权。但如从法制建设历史发展看问题的关键在于要不要把监督与经营分开形成制约的关系。既监督又经营的原则，不论是商业部门统管，还是牧畜部门主管，只要是自己经营自己监督，形不成制约关系就是违反法制原则的。离开经济、政治、法律分析食品卫生监督工作也容易就事论事，甚至提出违反法学基本理论的主张。例如为防止行政干预而要求食品卫生监督机构自成体系独立于政府部门之外，又如不少卫生监督员混淆民事责任和行政责任，把损害赔偿建议写到行政处罚通知里；再如监督员在行政执法中是当事人，而检验员是证人，当事人和证人都同一防疫站本是历史上遗留下来的。如果把监督检验一家当做食品监督所独立出来，就等于把历史上遗留下来的不甚合于法理的现状当做方向了。监督

机构实行企业化管理；任命爱卫会办公室主任为食品卫生监督员，和爱卫会联合组成食品卫生监督体系；强调检验员着装等也都与法治的基本原理不合。这些都反映了脱离经济、政治、法律分析食品卫生的另一个偏向，即就事论事的经验主义分析方法。

2 联系经济、政治、法律研究改善食品卫生的社会性措施才容易求得实效

现场巡回监督、抽样检验争取提高食品卫生达标率，调查处理食物中毒、审查设计、发健康证和卫生许可证……等食品卫生监督员的日常大量工作，这些都有很多卫生管理办法、卫生标准可供遵循。

但是，除这些常规工作外，是否善于进行宏观的分析，做一些战略性的工作，这反映食品卫生监督机构工作水平高低。而在这些战略性宏观分析工作中，联系经济、政治、法律研究改善食品卫生的社会性措施是重要的内容。

以一项最根本的战略措施为例，即今后开展食品卫生监督，提高食品卫生质量应该依靠的是什么？提高食品卫生质量中最本质的动力是什么？是生产经营者的自觉性，还是食品卫生监督员的监视？

我国和经济发达国家之间在食品卫生事业上的一项最基本的差别是我国目前主要是靠卫生监督机构的监视，而很多发达国家则第一位的动力是企业自身保证食品卫生质量的积极性。在美国、欧洲、食品企业的质量分析实验室里设备先进，人员技术水平高。大量技术权威集中在食品企业；有些国家食品添加剂、食品用橡胶、塑料等的食品卫生学术权威不在医学院校、食品卫生研究所或政府食品卫生监督机构，而在食品企业内。在日本食品卫生监督员全国只有六千余人，而食品企业行业组织——食品卫生协会各基层单位半脱产负责巡回检查指导的食品卫生指导员则有六万余人，相当于食品卫生监督