

# 英国中医立法展望

英国中医药管理委员会临时副主席  
英国中医师协会会长 高铎

一年前，当 EHPA(欧草盟)主导、ATCM（中医药学会）参加的草药工作组立法文件初稿问世时，严重损害中医师、中医药行业的条款披露，中医界哗然。面对强烈要求对此提出修改意见的反对派的呼声，ATCM 的领导核心一意孤行，索性率领全体会员正式投入 EHPA，对外宣称借助草药师组织作“讲话平台”。中医界轰然分裂，坚持主张中医独立立法的团体也索性结成联盟，决心为争取中医在英国的合法权利背水一战。

自那时起，英国卫生部立法工作小组及各个行业每每面对两大团体的代表，双方均自称代表中医，但立法主张、行为方式却截然不同。中医行业内的绝大多数从业者忙于诊务，不谙内情，面对两派争执不下，还以为英国也爆发了“文革”，厌烦之余，有人说：“都是狗咬狗”。其实说此话者自己也知道，这次立法的结果如何，将会直接影响每一个开业者。在英国中医发展的历史性关键时刻，一切争执和行动都非同小可。

眼下，立法进程被推迟了半年。尽管中医行业在前一段与草药、针灸两个行业的竞争中得分为零，现在从时间上获得了喘息之机。在此重大历史时刻，我希望全行业人士能够静下心来，认真分析形势，抓住目前的机会。本文拟回顾过去的教训、展望前途的坎坷、针对现存的问题，提出解决的办法。

## 一、 回顾：教训深刻

五年前，针对频发的草药安全事故及草药行业滥用激素事件，上议院科技委员会曾派调查组深入各行业了解情况，当时中医界只有一个团体即中医药学会（ATCM），虽然得此讯息，但学会领导拒绝与调查组合作。调查组最终做出有关中医“不科学，有宗教色彩，无实际疗效”的评价，来自于他们对中草药会（RCHM 土生英籍草药师团体）的调查结果。当时马伯英教授、本人及若干人士分别投出不同意见书，因为未能协同配合，反响甚微。

三年前，卫生部组建草药、针灸二个立法筹备工作组，邀请 ATCM，作为中医行业代表参加其中的草药立法筹备组。中医界内部产生分歧，辩论的焦点涉及中医就此落入不完整、不准确的立法框架内是否有利。当时会长在沈、吴等人鼓动下，力主加入工作组，以免“中医被排斥于立法之外”，并委派此二人作为正、副代表。

当时持此惶恐观点的心理源于“我们（ATCM）只有一百多人，不够一千人这一独立

立法管理的基础。”他们只看到了自己小团体的人数，忽略了中医作为一个行业独立进入英国社会的事实，心态拘泥在小团体，未能放眼于全行业。

一年前，草药工作组文件脱稿，草稿内容不利于华人中医师及印度医，印度医的代表明确表示拒绝，而中医的代表则在会上对文件签字同意，只是回到行业内大发牢骚，“针灸工作组不让中医参加，中医被分裂了。”在那之前，可以认为中医行业由于领导的软弱和判断失误，屡屡失去机会而一误再误。

2003年10月，立法草案文件首次面世，在行业内进行咨询。读之，令仲景传人怒不可遏，令身为中医者心惊胆战，而在ATCM理事会上，却大谈合并，不提回应政府。他们并不认为该立法文件有何不妥，并且多次表示中医没有能力自立。当我提醒诸位同事时，吴称：“我只考虑饭碗问题，顾不上你谈的大道理。”ATCM与BSCM合并，又与RCHM结盟，11月23日，近百名会员接受了“三十镑买一个讲话平台”的说法，举手加入EHPA，忽略了事物的另一面，倒贴钱扔掉了中医师的头衔。

目睹英国中医行业中最大的一个团体就此陷入草药师行业之中，造成行业划分上的混乱，导致中医立法危机，中医行业面临消失的危险，本人唯一的选择只有退出该团体，会同梅万方、马伯英、贾明华等人为首的其他中医团体，结成中医独立立法联盟，共商大计，撇开自动认输的ATCM，直接参与立法过程，起草回应意见书，在政府规定的征求意见期限内，将中医界对文件草案的意见、独立立法的愿望呈交英国卫生部，一改以往由ATCM所造成的消极被动，作为行业代表主动参与立法的最后阶段，试图挽回局面，为中医行业争得合法的独立地位。完成上述工作后，联盟于2004年2月正式成立。

11月23日的惨败，揭示了华裔中医师队伍的涣散和软弱，暴露出中医队伍内缺乏民主意识和参与意识的缺点。

2004年3~6月，中医独立立法联盟多次与卫生部立法工作小组及有关机构、相关组织和政府人士晤谈，阐明中医作为独立的行业，必须要独立立法管理的理由，陈述中医作为独立行业与单一草药、针灸之间的不同，中医具有平等生存的合法权利。通过这些努力，产生了正面的影响，中医的要求开始被重视。同时，在这些活动中，我们发现有关中医的合理要求是第一次被正面的向各界正式提出，在各方人士首肯之余，不能不令我们提出疑问：自称代表中医的ATCM代表过去真正做过些什么？寄希望于EHPA作代言人，结果连“中医师并不是草药师”这一浅显的基本事实都没能向各界陈述。针对行业内困境，我们早在二月份就设计出中医求生的两个方案：

1、依法立法。即依照英国现有法律，要求各方正视中医行业的生存权力，因此必须同意中医行业的自立。实现此一方案的前提条件是中医确实作为独立行业客观存在，

这一方案才具合理合法的依据。鉴于 ATCM 几百人的团体已经加入 EHPA，造成承认中医与草药为同一行业的既成事实，使得这一方案失去法理基础。四月十日之前，我们一直力劝 ATCM 退出 EHPA，回归中医行业，毫无效果。由于中医界内普遍的惰性，我们未能实现一鼓作气独立立法，只有退求第二方案。

2、黄袍加身。即在适当时机，模仿针灸行业，自行成立 Chinese Medicine Council (CMC)，中文之意为中医管理委员会、中医管理议会或中医管理局。

中医管理委员会 (CMC) 非民间社团，乃行政执法机构，虽区区数人，已足以概括全行业所有从业者、所有团体和派系。依“直通车”的概念，立法后，凡自称中医者已在车内，不得逃避 CMC 的“车上查票”。无论大、小团体、分会、总会，均在 CMC 管控之内。成立 CMC，再与政府对话时，便可避免任何一方提出中医界内派系的对立。CMC 犹如中医独立的旗帜，CMC 立，则中医行业得以立，以此表明中医行业的真实立法心态和要求，这就是 CMC 为争取中医生存权利而诞生的重要意义。

自行成立 CMC，具有意志明确，一步到位的优势，然参与者却要冒破釜沉舟的风险。在政府及各方尚无意给中医留出合法席位，自称中医的 ATCM 又拼命反对的情况下，CMC 可能腹背受敌，被内外夹攻。CMC 的成立，是在第一方案无法实施的困境下，走出的一步险棋，为的是争取中医的一线生机，并非如 ATCM 某些人想象的“争权”之战，个别人因此急红了眼，生怕政府承认了 CMC，丢了他的饭碗，于是搞出一场伪造世界中医药学会联合会公函的闹剧，借国内领导名义，讲出“反对在英国建立中医管理委员会”的话，并在英国各界散发。

为一己私欲，去当草药师，固然是人权之一，无可厚非，然置中医行业的前景不顾，不仅自己放弃中医的合法权利，还对不愿做草药师的中医团体大肆攻击，甚至假冒中医去说话，硬要所有的人跟着一起投降，这是对他人人权的不尊重，这就是一年来中医界大乱，形同内战的根源。如果华裔中医师们多学习一些民主思想，以民主的方式，每人均按“自由选择”的原则行事，中医立法本可一路顺风。这一教训望大家深思。

一年来，ATCM 核心人物不断攻击、指责针灸业，将分裂中医的罪名加给针灸管理委员会，ATCM 的许多成员也盲从这一行为。出言无据，以致毫无结果，这完全是没有法律公正意识，只有个人狭隘偏激思想的反映，怎么会有结果？试想如果针灸部门对自称中医者予以豁免，草药师或任何什么人只要在申请表上注明中医，便可自由执业，这个国家的针灸行业难道不会陷入混乱吗？谁是中医师，谁不是中医师，在法律中没有中医位置的情况下，无论草药还是针灸部门，都无从辨识，只有按自身考核要求对每一申请者认定为草药师还是针灸师。中医师的头衔早被 ATCM 自己抛弃了，没有中医注册机构，中医行业必将消亡，怪不得任何别人，只有怪自己失误，这是真理，也是中医界的教训。

## 二、现状：CMC 带来一线生机

迄今为止，草药业、针灸业已经牢牢把定了自身行业的位置，在参与此次立法的行

业中，唯独中医业尚在漂移。中医界之外，目前均倾向于从事中医行业者即隶属于草药业，欲从事针灸操作者，须经二次注册，由针灸部门审批。这一印象是 ATCM 的失误造成的。

CMC 对现行方案提出异议，力争中医行业被法律承认和保护，使从业者有独立的注册管理机构。最初提出这一意见时，中医在立法进程中处于谷底，未被认同。然而随着我们的努力，情况出现了转机。2004 年 8 月 25 日，按原定计划英国卫生部就 CMC 的成立约见中医代表，交换有关中医师、中医行业的立法观点，主席梅万芳、副主席贾明华、秘书长罗伯特、高级顾问马伯英等作为正式代表参会。已成为草药组织成员的 RCHM、ATCM 两个团体闻讯也要求参加，针灸协会主席列席。概括会议要点，便是中医立法的现状。

### 1、CMC 引起政府重视，达到预定一期目标

CMC 主席梅万芳教授首先阐述了成立 CMC 的过程，表述了将配合此次立法，合理管理中医行业、中药产品的必要性。

马伯英教授介绍了南非、泰国等国家中医立法的情况，希望政府借鉴。

CMC 副主席贾明华医师进一步阐明了“行业间、团体间、从业者自由选择、互相尊重”的立法原则。

卫生部立法官员表示尊重和理解中医界的意愿，指出政府对 CMC 的成立颇感意外，并表明在此之前，政府一直认为中医与草药已经合为一体，并无单独成立中医管理分支之意，因此需要有一段时间来考虑这一要求。

这一答复，符合现实情况，说明 CMC 促使政府考虑中医行业的独立。

### 2、中医药学会代表行为失态，就此彻底失去中医界的代表资格

ATCM 会长、秘书长参加会议。吴在发言时，声称未经 RCHM、ATCM 两个绝对代表中医的团体同意，指控 CMC 不合法。还特别提醒卫生部注意他所在团体的人数，要求政府在涉及中医的任何问题上，只能和他们两个团体对话。尽管被吴所提及，RCHM 的主席对此发言保持沉默。卫生部官员当即答复：政府不承认团体大小的法律差别，不承认任何团体有绝对的代表权，从业者的资格认证，只能于立法后由相关注册机构依法认定。

沈秘书长随后的发言激烈抨击 CMC，甚至对梅万芳、贾明华、罗伯特进行个人攻击，指责 CMC “只有这三个人”，“梅万芳、罗伯特不是中医，贾明华也是假中医”。罗伯特就这种说词表明了自己的观点，他以在座的针灸协会主席为例：“针灸业界主席不是针灸师，但他懂法律、懂行政，愿意把时间、精力用于为针灸师、针灸行业服务，数千针灸师承认他有代表性。我也愿意把时间、精力投入中医行业，为中医师们作些行政服务”。他的话得到了立法官员、针灸业主席的微笑赞许。

ACTM 两位首脑在会上显现了他们的个人素质和狭隘意识，使参加会议的各方人士明白了中医界内部的两种截然不同的主张，明白了 CMC 确实有充分的理由和资格代表中医界。

虽然承受了来自 ATCM 的侮辱，CMC 的代表赢得了各方的好感和支持，使立法的天平开始向有利于中医的方向倾斜。8 月 25 日会议很可能成为中医立法路上的转折点。

### 3、中医行业是否能绝处逢生

据卫生部立法官员介绍，征求意见期间所收到的近七百份回应意见书已经阅读完毕，与中医有关的几个问题如下：绝大多数意见支持成立一个统一的管理委员会，管理草药和针灸两大行业，并未考虑中医成立单独分支；其中有一百余份意见书同意设立中医师职称，对此持反对意见的票数接近，故尚未定论；多数意见同意承认海外学历，少数反对；英语能力无定论，可能由未来的管理机构决定。

分析：

管理机构、海外学历以及英语能力，均是各行业的通则，直接关系到中医行业前景的是中医师的职称。近三分之二的意见书未留意中医，过百份意见书可能是出自尊重社会上中医现状者，故同意中医师职称，意欲保存中医行业。近百份反对者，则无视中医行业，或视中医行业为社会之危害，意欲削之。

在没有中医独立注册机构的状况下，即使设立职称，申请者在哪个部门领取呢？先考草药后考针灸，由针灸机构发证，还是先考针灸后考草药，由草药机构发证？可见，上次咨询文件中的中医师职称乃是无本之木。只有建立中医独立注册机构，与草药、针灸形成三足鼎立，才能确保中医师职称合理实行，受到法律的保护。换言之，如确认中医师职称，则迟早要设立 CMC，也许这就是反对者之所以反对的原因。

目前，中医处于危机之中，在中医自身未能充分发表意见的情况下，社会上能有过百份支持意见，说明中医行业已获得相当多的人士和团体的支持，中医界如能凝聚起来，向社会充分表现、说明自身的意愿和作用，我认为有可能渡过难关，争得行业的独立管理机构。

### 三、 展望：希望与现实

#### 1、希望

综上所述，建立中医独立注册管理机构—CMC，是中医行业求得合法生存的根本出路，是我们追求的目标。虽然中医行业暂时还被人们视为草药业一支，但自立的 CMC 成为中医要求立法的行业代表，发出独立注册的呼声，已被重视。最终能否被纳入法律之内，取决于全行业的进一步努力。

此次立法名为规范各行业，为行业立法，实为规范社会秩序，为英国社会和公众的利益立法，所以在立法过程中，政府不会简单的计票数、数人头，必然会重视和采纳最合理、最有利于社会、有利于对各行业进行管理的意见，以利于长治久安。中医独立注册管理的主张，包含了整顿本行业从业者、规范中药产品质量、区别于其他行业的教育培训、提高医疗水平、造福社会和公众、文化发展等等丰富内容，符合政府管理目标及公众利益，所以，如果提高自信心，行业不内乱，最终仍有取得合法地位的希望。

从现在算起，到议会讨论，至少还有一年的时间。即令上达议会的法律中仍未争得中医席位，立法后还有六个月至两年的过渡期，CMC 仍有充裕的时间进行论理，去做公关，去争取更多的社团支持。从现有的支持者，从支持中医职称的百余票意见书中，中医师们应该鼓起信心，大胆地去追求自己的希望。

#### 2、现实

如前所述。在过去立法过程中，中医团队一路败北，一败涂地，源于自身屡屡失误。

为将希望化作现实，CMC 全体成员均如履薄冰，唯恐错发一言，错迈一步，以其系全行业之生死存亡，非个人之事。

现实一：CMC 的成立标明中医师有了归宿，有了目标。在过去，中医业者属于哪个行业？以致于连 RCHM 都敢冒称中医，一切均混沌不清，以致于 ATCM 首脑指控 CMC 为假，以 RCHM 为真。8 月 25 日会上，该会主席面对我 CMC 的阵容未予表态，说明他是明智，ATCM 尚糊涂。

从此，属于草药 Council 的人，不应再对中医行业横加指责，甚至冒充中医代表，中医、草药、针灸就此泾渭分明了。

现实二：2003 年 11 月 23 日，参加 ATCM 大会，参与表决加入 EHPA 的有九十余人，占当时会员人数的三分之一。其中四人反对，二十余人弃权，举手支持者六十余人。除了理事、顾问五人为真心支持外，余者均不明真相。外地未参会者是被裹挟而入，所以，所谓大批中医师支持与草药师行业合并的说法并不真实。

现实三：法律必须以真实的事实为依据。参与立法，就必须讲真话，行真事。然一直抢居中医代表者，惯以假信、假话行假事，这恐怕是该团体的最大毛病。试看最近的又一次造假：

为征集应交 EHPA 的下半年 50 镑会费，唯恐遇到抵制，乃谎称“立法注册费”。众所周知，工作组早就于一年半以前解散，注册更是遥遥无期，况且立法注册、考核认定，岂是交上几十镑便可买定的保险？谅其自知荒谬，恐有识者，于是又加上几句恐吓用语，以不予注册，砸你饭碗相威胁。深知会员唯恐不保饭碗的弱势心态，作为团体领导，不思保护、鼓励、扶持，反而抓住弱处大加蹂躏，形同勒索，以会员为财源，何等人格！此类人物能参与立法吗？能代表我中医行业之风格吗？这样的团体会有号召力和战斗力吗？乌合之众耳！为其会员，何等悲哀。过去的中医行业，何其不幸。

现实四：CMC 已经成立，无论未来由哪些人组成这个管理机构，无关紧要，重要的是管理机构的确立。今后，中医行业的希望，只在 CMC；中医行业的代表，只有 CMC；中医立法最终成功的标志，就是法律中认同的 CMC。

现实情况归纳：政府刚开始认真面对中医师单独注册的要求，尚在犹豫；针灸业未表态，难以捉摸；草药业下属团体公然反对（ATCM），草药业领导核心虽未表态，但于此时催促会费，显示了紧张心态及欲抓牢 ATCM 的意向；草药业另一团体 RCHM 虽未表态，但过去早有坚决反对的表示（曼城大会）。

英国药管局（MHRA）的文件中明确支持专业化、合理化的行业划分。不同意模糊诸不同草药行业职称，认为不利于合理使用不同草药制品。其强调各学科间差异性应体现于行业划分的观点，与中医独立注册的要求相合。

CMC 仍不得不继续应对一批立法中失误人物的不甘落伍者的不断冲击。

CMC 面临争取更多中医师支持的任务。

据大伦敦政府负责规范辅助医学部门官员称：“在立法前暂时获准有针灸许可的各团体，如 BACC、RCHM、ATCM 等之中，收到投诉最多的便是 ATCM，我们正考虑取消该团体的针灸许可。”这是本协会申请团体针灸许可时被告知的信息。我认为，这是一个动

态，或是一个事实。所谓动态，也许是敌视中医独立的势力所施加的影响所致，所谓事实，也许由于 ATCM 团体近年来盲目扩展，缺乏规范所致。难以定论，须从两方面加以注意。

从反馈意见书中可知，英国社会各界未留意中医者居多，是可以加以影响的广大层面。刻意反对中医者皆已浮出水面，不会再增加很多了，我们的希望大于失望。

中医正处于希望之路、失望之路的交叉点上，全行业人士怎样选择？这就是现实。  
(05-09-04)