

转基因食品标识豁免制度研究

张忠民

(重庆工商大学法学院, 重庆 400067)

摘要: 在转基因食品强制标识制度下, 转基因食品标识豁免制度不可或缺。转基因食品标识豁免制度具有保障消费者和生产者合法权益、促进转基因食品产业健康发展的制度功能。我国立法对转基因食品标识豁免制度功能定位的偏差, 致使豁免制度存在可行性差、经济性差、动态性差等诸多缺陷, 科学性不足, 负面效应凸显。因此, 我国应通过设定科学的豁免对象, 采取建立机制、阈值管理、改进目录、分步实施等实践路径, 完善豁免制度, 以便充分发挥其制度功能。

关键词: 转基因食品; 标识豁免; 立法缺陷; 制度完善

Labeling Exemption Regulation for Genetically Modified Foods

ZHANG Zhongmin

(School of Law, Chongqing Technology and Business University, Chongqing 400067, China)

Abstract: The labeling exemption regulation for genetically modified (GM) foods, which functions to protect the lawful rights and interests of both consumers and producers and promote the healthy development of the GM food industry, is indispensable under the mandatory labeling regulation for GM foods. The inaccurate functional orientation of legislation for the GM food labeling exemption regulation in China leads to many defects including poor feasibility, low economy, little dynamics and scientific insufficiency as well as enlarged negative effects. Therefore, the labeling exemption regulation in China should be improved through establishing a supervisory system, executing threshold management, improving the classification catalogue and stepwise execution in order to bring it into full implementation.

Key words: genetically modified food; labeling exemption; legislative defect; regulation improvement

DOI:10.7506/spkx1002-6630-201611046

中图分类号: TS201.6

文献标志码: A

文章编号: 1002-6630(2016)11-0262-08

引文格式:

张忠民. 转基因食品标识豁免制度研究[J]. 食品科学, 2016, 37(11): 262-269. DOI:10.7506/spkx1002-6630-201611046. <http://www.spkx.net.cn>

ZHANG Zhongmin. Labeling exemption regulation for genetically modified foods[J]. Food Science, 2016, 37(11): 262-269. (in Chinese with English abstract) DOI:10.7506/spkx1002-6630-201611046. <http://www.spkx.net.cn>

转基因食品安全争议愈演愈烈, 消费者面对转基因食品无所适从, 于是对知情权的诉求与日俱增。转基因食品标识制度与消费者知情权紧密相关, 转基因食品强制标识制度是消费者实现知情权的有效保障。然而, 消费者知情权应有必要边界, 否则强制标识制度的立法目标反而难以实现。倘若要求所有转基因食品均需标识, 既不科学, 又无必要, 故这一做法并不可行。因此, 在实行转基因食品强制标识制度的国家或地区, 无一例外

地建立了转基因食品标识豁免制度。我国在建立转基因食品强制标识制度的同时, 也建立了转基因食品标识豁免制度, 但由于对其制度功能的定位存在认识偏差, 致使豁免制度存在诸多缺陷, 如科学性不足、可行性较差、负面效应凸显, 故而亟需完善。科学的转基因食品标识豁免制度, 有利于真正维护消费者和生产者的合法权益, 有利于促进转基因食品产业的健康发展。

收稿日期: 2015-12-23

基金项目: 国家社科基金西部项目(11XFX020); 教育部人文社会科学研究青年基金项目(10YJC820165); 教育部、农业部、国家林业局卓越农林人才教育培养计划改革试点项目(教高函[2014]7号); 重庆市教委人文社会科学研究一般项目(11SKH09)

作者简介: 张忠民(1975—), 男, 副教授, 博士, 研究方向为转基因食品安全法。E-mail: gdstzzm@163.com

1 转基因食品标识豁免制度及其功能定位

1.1 转基因食品标识豁免制度

转基因食品标识豁免制度,是指在转基因食品强制标识制度下,允许部分转基因食品可以不予标识的法律制度。转基因食品标识豁免与转基因食品强制标识恰似一枚硬币的两面,互为前提,相互依存,而且在一定条件下可以相互转化。

1.1.1 转基因食品标识豁免制度建立的基础

转基因食品标识与食品安全性无关,是建立转基因食品标识豁免制度的基础。转基因食品是人类利用高科技改变生物遗传信息的产物,因而自诞生伊始就存在安全争议。世界各个国家或地区对转基因食品安全性都十分重视,均建立了各自的安全评价体系,只有通过了安全评价的转基因食品(原料),才能进入流通市场。转基因食品安全评价体系的可靠性,在实践中得到了证实。有数据统计,在过去的16 a里,全世界共食用了2万亿份含有转基因成分的膳食,没有一例被证明对健康有害^[1]。所以,转基因食品安全与否,属于安全评价阶段的议题,若不能通过安全评价并获得安全证书,就不会被允许上市,也就根本没有标识制度适用的余地。换句话说,转基因食品标识是上市流通阶段的议题,与食品本身的安全性无关。倘若转基因食品安全性确实存在问题,则美国、加拿大等国家不可能实行转基因食品自愿标识制度。进一步而言,即便采取转基因食品强制标识制度,也不可能解决转基因食品本身的安全性问题。不可否认,消费者在转基因食品知情权诉求中,存在对转基因食品安全心存顾虑的因素,但原因在于转基因技术的公众认知度与食品安全成负相关,食品安全早已触碰到了公众最敏感的神经^[2]。因此,国家实行转基因食品强制标识制度的法理基础,并非转基因食品安全性存在问题,而仅是消费者知悉是否为转基因食品的权利。在现代社会,赋权于弱势消费者已成为必然趋势,但任何权利都是有限制的,应当通过对权利边界的合理限制以更好地保障权利的实现,离开了这种限制,基于这一权利的期待利益就不会转化为现实^[3-5]。而正是基于转基因食品标识与食品安全性无关,立法者才可以根据客观情况的需求,出于平衡转基因食品相关方利益、避免社会资源浪费和促进转基因食品产业健康发展的考虑,对消费者知情权做出必要的限制,建立转基因食品标识豁免制度。

1.1.2 转基因食品标识豁免制度建立的原因

转基因食品标识豁免制度必须建立的原因,主要体现在以下五个方面:1)执行难度。在转基因食品与非转基因食品共存的状态下,转基因食品在种植养殖、收获运输、生产加工、流通消费等环节中,要么基于自然原因,如基因漂移、基因污染等,要么基于人为原因,

如有意或无意的混杂、交叉污染等,都可能使食品中含有转基因成分。生产者要实现食品中转基因成分“零含量”,极难做到。2)监管能力。实践中,含有转基因成分或者使用转基因原料的食品种类繁多,比如转基因食用油加工食品就数不胜数;转基因食品销售场所数量庞大,比如餐饮小店比比皆是。要实现对转基因食品标识的有效监管,所需之监管力量不可想象,显然非现有执法力量所能胜任。3)技术水平。科技具有局限性,目前转基因成分的检测极限是0.01%^[6],以转基因成分“零含量”为标准要求标识,技术水平显然无法支撑检测需要。4)标识成本。食品生产者对转基因与非转基因原料分别运输、贮存、加工、流通的成本,以及对转基因食品的检测、标识的成本,会成为企业的沉重负担,最终消费者要为此买单。5)产业发展。实行转基因食品强制标识制度,无意于遏制转基因食品产业发展,而是想通过强制标识,将转基因食品产业的前途命运交给市场中的消费者决定;在消费者消除顾虑并接受转基因食品后,及时进行标识豁免,为食品企业和消费者减轻负担,有利于促进转基因食品产业的发展。

所以,转基因食品标识豁免制度,既是经济利益权衡的理性选择,又是科技水平局限的必然结果;从制度功能角度审视,还是促进转基因食品产业健康发展的必然路径。

1.2 转基因食品标识豁免制度的功能定位

我国的转基因食品标识豁免制度,依存于对转基因食品强制标识制度的反面解读,因而对标识豁免制度功能的定位,受到强制标识制度功能的限制,仅局限于能否实现消费者知情权方面。然而,若从更宏观的视角审视,便会发现转基因食品标识豁免制度的功能绝不局限于此。

1.2.1 保障消费者权益

转基因食品标识豁免制度貌似与消费者知情权保障背道而驰,其实并非如此。科学的转基因食品标识豁免制度,反而让消费者权益更有保障。消费者实现知情权,是实现其他权益的前提。消费者知情权的实现,有赖于真实情况的知悉;若获悉的是虚假信息,损害比未知悉更为严重。倘若没有转基因食品标识豁免制度,则所有过程中使用转基因原料或者产品中含有转基因成分的食品均需标识,转基因食品标识成本很高,加之市场上消费者对转基因食品安全风险的非理性认识^[7],极易诱发食品企业的机会主义倾向,采取各种方法规避强制标识制度,导致大量没有标识的转基因食品在市场上销售^[8],严重损害消费者的知情权。即便食品企业克服了机会主义思想,依法进行标识,则巨大的标识成本也会转嫁给消费者,严重侵害消费者的经济利益。毕竟,有些转基因食品如转基因食用油及其制品,消费者已避无可避。

转基因食品标识豁免制度能够大幅降低食品企业的标识成本、抑制机会主义产生,更有利于保障消费者权益。而且,转基因食品标识豁免制度可以将执法力量从浩如烟海的转基因食品中解放出来,提高对真正需要标识的转基因食品的监管效率,使转基因食品强制标识制度落到实处,同样有利于保障消费者权益。应当指出,在“消费者知情权是转基因食品强制标识基石”仍存争议的背景下^[9],部分转基因食品标识的豁免,不宜被认为对消费者知情权构成侵害,因为共存状态下食品中含有极少量转基因成分,实属难以避免,加之诸多难以克服的客观因素,消费者对此应给予必要的理解和容忍。

1.2.2 保障生产者权益

转基因食品标识豁免制度在保护生产者权益方面,意义重大。倘若没有转基因食品标识豁免制度,所有转基因食品均需标识,食品生产过程管理和转基因成分极限检测的巨大成本,会使企业处于两难境地。若食品企业认真执行强制标识制度,必然造成转基因食品价格升高,而价格是影响消费者购买意愿的显著因素^[10],致使转基因食品在市场中处于不利的竞争地位。若食品企业规避执行强制标识制度,不仅会面临行政处罚和消费者索赔,负面的企业形象可能给企业造成毁灭性后果。而转基因食品标识豁免制度可以大大降低生产者的标识成本、增强转基因食品的市场竞争力、保障生产者的合法权益。事实上,转基因食品标识豁免制度是从社会整体利益出发对生产者言论自由权与消费者知情权之间的再次平衡,以便在保护消费者知情权的同时,也能兼顾到生产者的合法权益^[11]。

1.2.3 促进产业健康发展

转基因食品产业的命运,应当交由市场决定,不应由当权者径行裁决,更不应被扼杀于非理性的安全争议漩涡之中。转基因食品的安全争议,让消费者顾虑重重,甚至心存恐惧,消费者要求实现知情权具有正当性。建立转基因食品强制标识制度,让消费者实现知情权,进而实现选择权,是将转基因食品产业命运交由市场决定的举措。

恐惧源于未知,接受始于了解;阻碍消费者知情,只会增强恐惧。因此,实行转基因食品强制标识制度的宗旨,不仅是为了让消费者知情,更是为了让消费者了解,进而理性抉择是否接受。以某种转基因食品为例,倘若消费者通过标识了解之后,无论是出于何种原因,选择不接受,则这种转基因食品必然会退出市场;倘若消费者了解之后,感到并无安全之虞,而且价廉物美,继而选择接受,则这种转基因食品的市场占有率自然会不断增加。问题是,在这种转基因食品被市场接受后,继续实行强制标识,只会加重生产者、消费者的经济负担,阻碍转基因食品产业的健康发展,已经失去必要性,理性选择应当是对这种转基因食品实行标识豁免。

由此可见,科学的转基因食品标识豁免制度,对促进转基因食品产业健康发展至关重要,功能显著。转基因食品标识豁免制度使转基因食品强制标识制度不再是转基因食品产业的“死亡之吻”^[12],而使之成为转基因食品产业的“曙光之恋”。

2 转基因食品标识豁免制度的立法缺陷

2.1 转基因食品标识豁免制度的立法考察

2.1.1 我国立法

根据《中华人民共和国食品安全法》、《农业转基因生物安全管理条例》、《农业转基因生物标识管理办法》、《食品标识管理规定》等法规,我国实行转基因食品强制标识制度,并采取目录管理模式。只要食品中含有目录内转基因生物,无论多寡,均需标识^[13]。目前,目录内转基因生物有五类十七种,具体为大豆种子、大豆、大豆粉、大豆油、豆粕、玉米种子、玉米、玉米油、玉米粉、油菜种子、油菜籽、油菜籽油、油菜籽粕、棉花种子、番茄种子、鲜番茄、番茄酱。反观之,目录外转基因生物食品,即属标识豁免对象,无论食品中转基因成分含量多少,均可豁免标识。我国转基因食品标识豁免对象主要是转基因棉籽油及其制品、转基因木瓜及其制品、转基因甜菜及其制品、转基因微生物制品、转基因食品添加剂及其制品等转基因食品。

2.1.2 国外立法

目前,实行转基因食品强制标识制度的欧盟、俄罗斯、澳大利亚、新西兰、巴西、日本、韩国等60多个国家或地区^[14],都建立了转基因食品标识豁免制度。豁免对象主要是转基因成分含量较少或者已经不含转基因成分的食品、转基因饲料饲养的动物及其产品,以及特殊食品经营者出售的食品等^[15]。比如,澳大利亚和新西兰规定最终产品中不含新的脱氧核糖核酸(deoxyribonucleic acid, DNA)或蛋白质的食品、食品添加剂或加工辅助物质以及在加工点销售(如餐馆等)的食品可不进行标识;俄罗斯规定由转基因原料生产的食品,若不含外源基因及外源蛋白,且在营养价值方面与其传统产品具有实质等同性,则不需要标识;韩国规定只要终产品中不含外源DNA或蛋白质,就无需标识,如转基因大豆酱油和食用油等^[16]。在阈值豁免方面,大多数实行转基因食品强制标识制度的国家或地区,均设定有标识阈值,标识阈值是指应当对转基因食品进行标识的食品中转基因成分最低含量值,食品中转基因成分含量低于标识阈值的可以豁免标识。比如,欧洲联盟设定的标识阈值为0.9%(转基因成分来源获得欧盟批准)和0.5%(转基因成分来源未获欧盟批准)^[17],巴西、澳新、捷克、沙特阿拉伯、以色列设定的标识阈值为1%,

瑞士、韩国设定的标识阈值为3%，日本、俄罗斯、泰国设定的标识阈值为5%等^[18]，食品中转基因成分含量低于阈值的可以豁免标识。

与国外立法相比，我国转基因食品标识豁免制度采取的是定性标准而非定量标准，没有对转基因食品及其生产经营者分门别类、区别对待，制度设计缺陷明显。

2.2 转基因食品标识豁免制度的立法缺陷

2.2.1 可行性差

我国转基因食品标识豁免制度要求食品中目录内转基因生物成分“零含量”，才得豁免标识。这种以定性为标准的制度设计，致使豁免对象有失科学、执行困难、可行性差。因为，其忽略了转基因食品与非转基因食品共存状态下，食品生产加工过程中，实难做到转基因成分“零含量”；其忽略了转基因成分检测技术的局限性，监测技术存在极限监测值，所谓转基因成分“零含量”，只能表示现有检测技术无法检出，并不意味着其确定不含转基因成分，只会使标识内容与实际情况不相符合，误导消费者^[19]；其忽略了我国的饮食文化传统，要求添加转基因生物配料或者转基因食用油加工的食品均需标识，严重脱离实际；其低估了转基因食品监管的难度，对于由转基因原料加工但成品中已不含转基因成分的食品，无法通过检测确定是否需要标识，只有实行过程监管才能认定，执法力量不可能监管到位；其忽视了转基因食品市场主体之间的巨大差异，数量庞大而又参差不齐的餐饮业者、零售业者，不能得以豁免，实属勉为其难，很不切合实际。由此，制度不当导致转基因食品生产者采取“制度性对策行为”^[20]，将具有普遍性和必然性。以致有学者发出疑问：“为什么中国有关转基因食品标识的律令法条看似不少，却在市场经济的大浪淘沙中名存实亡呢？”^[21]。

2.2.2 经济性差

我国转基因食品标识豁免制度的“零含量”要求，以及对转基因食品及其经营者个性的忽略，使之未能有效地再次平衡消费者与生产者之间的利益关系，浪费资源，经济性差。微观上看，增加了转基因食品生产者和消费者的经济负担；宏观上看，造成了社会资源的巨大浪费。以检测成本为例，转基因食品检测实验室建设需要经费近千万元，每年运转经费需要近百万元^[22]。2015年10月1日施行的新《中华人民共和国食品安全法》第125条和第148条，对转基因食品标识违法行为设有严格的法律责任，转基因食品生产企业将面临更为艰难的抉择。企业选择依法标识，会使成本增加，产品价格上涨，在市场竞争中处于劣势；企业选择违法违规标识，不仅会面临“没收违法所得、产品、原料、设备，处以高额罚款、停产停业、吊销许可证”等非常严厉的行政处罚，还会面临消费者“价款十倍或者损失三倍”的索赔。

2.2.3 动态性差

转基因食品标识豁免制度要实现促进转基因食品产业健康发展的功能，核心在于发挥动态调节的作用。转基因食品标识豁免制度不能一成不变，应当与时俱进，根据实际情况进行动态调整。对于消费者业已接受的转基因食品，应当及时列为豁免对象。我国《农业转基因生物标识管理办法》和《第一批实施标识管理的农业转基因生物目录》自2002年出台以来，十多年未进行任何调整。在此期间，我国转基因食品市场发展迅速，转基因食品种类和数量俱增，消费者对部分转基因食品接受度不断提高。转基因棉花种植面积大幅增长，国产转基因木瓜、进口转基因甜菜及其制品，已经进入了市场；消费者在农贸市场和餐厅消费时，已经认可不予标识的现状。遗憾的是，我国转基因食品标识豁免制度并未作任何调整，动态性近乎丧失。

3 转基因食品标识豁免制度的完善构想

3.1 完善转基因食品标识豁免制度的指导原则

3.1.1 可行原则

可行原则是指在完善转基因食品标识豁免制度时，应当充分考虑我国转基因食品的舆论环境、消费者接受度、研发能力、检测水平、市场占有率、产业发展状况，以及我国饮食文化传统、区域及行业间的实际差异，力争使转基因食品标识豁免制度与客观实际紧密结合，做到切实可行，行之有效。

3.1.2 经济原则

经济原则是指在完善转基因食品标识豁免制度时，应充分考虑到监管成本、检测成本、生产成本、经营成本和消费成本，从切实促进我国转基因食品产业健康发展出发，平衡好生产者与消费者之间的利益关系；同时，注意与既有法律相协调，以降低生产者的法律风险，避免产生额外的经济负担。

3.1.3 动态原则

动态原则是指在完善转基因食品标识豁免制度时，以确保转基因食品命运由市场决定为前提，根据转基因食品的市场表现、消费者接受程度，兼顾考量转基因食品及其销售者的个性，及时调整转基因食品标识的豁免对象，充分发挥转基因食品标识豁免制度的“调节器”作用，促进我国转基因食品产业健康持续发展。

3.2 完善转基因食品标识豁免制度的具体构想

3.2.1 豁免对象

鉴于我国转基因食品标识的豁免对象范围有失科学，因此应当积极借鉴国外的立法经验，紧密结合国内转基因生物商业化的现状、不同转基因食品的特点以及转基因食品从业者的差异等实际情况，对转基因食品标

识的豁免对象范围进行合理调整。

3.2.1.1 应当列为标识豁免对象的食物

转基因成分低于阈值的转基因食物：转基因食物中的转基因成分低于阈值，应当豁免标识。前已论及，在转基因食物与非转基因食物深度共存背景下，要实现食物中转基因成分“零含量”，极为困难。而且，考虑到我国的饮食文化传统，大多数食物一般包含1~2种主原料和多种辅助原料，单一原料成分的食物很少，倘若含有少量转基因辅助原料的食物也需要标识，则标识对象数量庞大、标识成本十分惊人。因此，实行阈值管理才是科学而理性的选择。

转基因饲料饲养的动物及其产品：转基因饲料饲养的动物及其产品，本身并不含转基因成分，应当豁免标识。这类食物包含两种情况：一是转基因饲料饲养的动物，比如由转基因豆粕、转基因玉米粉、转基因油菜籽粕以及转基因棉花籽等饲养的动物；二是加入转基因生物改良的非转基因饲料饲养的动物，比如为提高动物生产性能和饲料利用率^[23]，在饲料中加入“转基因巴斯德毕赤酵母生产的植酸酶”（我国农业转基因生物安全证书编号（下同）：农基安证字2004第025、026号）、“重组毕赤酵母GS115表达的 α -半乳糖苷酶”（农基安证字2012第009号）等。

使用转基因疫苗的动物及其产品：动物饲养过程中，为预防疾病或者实现特定目的，会涉及转基因疫苗的使用，由于转基因疫苗在动物体内残留量极低，因而应当豁免标识。动物使用转基因疫苗有两种情况：一是注射疫苗，比如注射“重组杆状病毒AcMNPV表达的猪圆环病毒2型ORF2基因工程亚单位疫苗”（农基安证字2012第005号）、“重组毕赤酵母X33表达的鸡传染性法氏囊病毒vp2基因工程亚单位疫苗”（农基安证字2013第249号），以及注射重组“重组LHRH（促性腺激素释放激素）融合蛋白”（农基安证字2005第245号）去势疫苗^[24]等；二是食用疫苗，比如动物食用转基因植物中表达的大肠杆菌热敏肠毒素B亚单位、乙型肝炎病毒表面抗原、诺沃克病毒外壳蛋白、口蹄疫病毒、狂犬病病毒糖蛋白、变异链球菌表面蛋白等疫苗^[25]。

转基因微生物为媒介制造的食物：有些发酵食物加工，会使用转基因微生物，但成品中基本不含转基因成分，因而应当豁免标识。比如，使用“转抗菌肽CAD基因啤酒酵母CAD-1”（农基安证字2004第027、028、029号）生产的啤酒，以及未来可能使用转基因乳酸杆菌（目前尚未获得我国安全证书）生产的酸奶等。

添加转基因食物添加剂的食物：食物中添加转基因食物添加剂，鉴于其含量很少，应当豁免标识。比如，食物中加入由转基因大肠杆菌发酵生产的阿斯巴甜（主要从德国进口），或者“重组毕赤酵母GS115”生产的

木聚糖酶（农基安证字2011第068号）、葡聚糖酶（农基安证字2011第069号）、葡萄糖氧化酶（农基安证字2013第012号）、果胶酶（农基安证字2013第013号）等。

特殊市场主体销售的转基因食物：我国法规要求餐饮业者、农贸市场个体户、无固定经营场所摊贩、农户等市场主体，向消费者销售转基因食物时，应当进行标识。然而，实践中基本无人履行这项法定义务，说明制度设计存在缺陷，严重脱离了我国国情。因此，与其漠视有法不依，让法律形同虚设，不如结合实际，积极完善制度，将这些特殊主体向消费者销售的转基因食物，列为标识豁免对象。

3.2.1.2 不应列为标识豁免对象的食物

转基因棉籽油及其制品：我国是棉花种植大国，自1995年引入美国保铃棉以来，种植转基因棉花已将近20 a^[26]。2014年我国有710万小农户种植了390万hm²转基因棉花，占当年棉花种植总面积的93%^[27]。转基因棉花生产的“转基因棉籽在各地都普遍用于榨油，并在市场上销售为人类食用，根据实地调查，农民普遍食用这种棉籽油”^[28]。转基因棉籽油除供人们直接食用外，还可用于加工种类多样的食物。尽管我国在《第一批实施标识管理的农业转基因生物目录》出台之前，就已经大量种植转基因棉花，但转基因棉籽油及其制品却被排斥在目录之外，成为标识豁免对象。从食物特征看，转基因棉籽油与转基因大豆油、转基因菜籽油、转基因玉米油，没有实质区别，应当同等对待，不应豁免标识。因此，有理由认为，如此规定是立法者有意为之，其中缘由，不甚明晰。较为合理的解释是，2002年我国制定转基因食物标识制度时，为提高国外转基因食物进入国内的门槛，抵抗其对国内农产品市场的冲击，同时为本国进行转基因技术研究和转基因食物的开发留出时间，才对进口转基因食物要求较为严格，而对国产转基因食物要求较为宽松^[29]。

转基因木瓜及其制品：“转番木瓜环斑病毒复制基因的番木瓜华农1号”由华南农业大学研发成功，于2006年获得在广东省生产应用的安全证书（农基安证字2006第001号），于2010年获得在华南地区生产应用的安全证书（农基安证字2010第056号）。转基因木瓜在我国种植发展迅速，广东省的种植面积比例由2007年的70%很快上升到2012年的95%，全国转基因木瓜的种植面积至少达到了6 275 hm²^[30]。实际上，目前国内市场上销售的木瓜基本上都是转基因品种（包括从美国进口的转基因品种）^[31]，甚至还包括相当比例的未经农业部批准的转基因木瓜品种。2012年，深圳市疾病预防控制中心对市场中的转基因番木瓜进行筛查和品鉴鉴定，在深圳市场随机抽取转基因番木瓜57份进行检测，结论是90%以上在售的转基因番木瓜并非我国农业部批准种植的转基因品

系^[32]。虽然转基因木瓜大量种植发生在《第一批实施标识管理的农业转基因生物目录》出台之后,但我国无视其已经占领近乎整个市场的事实,至今仍未将其纳入实行标识管理的目录,有失妥当。

转基因甜菜及其制品:我国没有批准转基因甜菜在国内种植,但批准了进口转基因甜菜及其制品。2009年,批准进口“转基因抗农达甜菜H7-1”(农基安证字2009第031号);2011年,批准进口“转基因抗农达甜菜H7-1及其糖、糖浆制品”(农基安证字2011第026号),有效期均为3 a。因此,我国市场上已经存在转基因甜菜及其糖、糖浆制品,而且以糖、糖浆为原料的食品种类繁多。我国出台《第一批实施标识管理的农业转基因生物目录》时,转基因甜菜及其制品还未获准进口,未列入实施标识管理的目录,实属正常;但是,在已经批准进口多年的情况下,仍未列入其中,着实难以理解。

转基因棉籽油及其制品、转基因木瓜及其制品和转基因甜菜及其制品不该当然地成为标识豁免对象,应当列入实行标识管理的目录之中。因为,这些食品从未进行标识,消费者知情权、选择权无从实现,因而并未接受过市场的考验。鉴于其不存在客观上不能或不可行的情况,这种绕过市场选择、径行豁免标识的制度安排,有失公平性和正当性。当然,倘若这些转基因食品符合低于标识阈值、由特殊市场主体销售等标识豁免条件,仍然可得豁免标识。

3.2.2 实践路径

3.2.2.1 建立机制

为使转基因食品标识豁免制度真正起到“调节器”的作用,我国应当建立转基因食品标识豁免对象的审查机制,以明确转基因食品标识豁免审查的主体、内容和程序。1) 审查主体。转基因食品标识豁免对象的审查主体,应当与负责制定、调整转基因生物标识目录的主体相同。根据《农业转基因生物安全管理条例》、《农业转基因生物标识管理办法》、《农业转基因生物安全管理部际联席会议制度》等法规,“农业转基因生物安全管理部际联席会议”应当是转基因食品标识豁免对象的审查主体。2) 豁免条件。转基因食品标识的豁免条件,是转基因食品标识豁免制度中的难点。由于转基因食品标识涉及政治、经济、文化、贸易等多方面的因素,至今尚无国家或地区明确而系统地规定转基因食品标识的豁免条件。但是,为充分发挥转基因食品标识豁免制度的功能,我国应当对此进行探索。从食品的转基因成分含量、加工过程、经营主体、普及程度、消费者认可度等多个视角,明确一些基本条件。3) 豁免程序。转基因食品标识豁免的决策程序,应当设计得科学合理,力求避免独断决策,必须有公众参与的环节,绝对不能让决策的承受者失去话语权,进而确保转基因食品标识豁免程序的正当性。

3.2.2.2 设定阈值

关于我国转基因食品标识阈值的设定,有学者提出应设定为10%^[33],也有学者提出应设定为0.9%^[34]。参考国外立法,结合国内实际,我国设定为5%,比较适宜^[35]。转基因食品标识阈值设定过低,会增加生产企业的成本,激发其不予标识的机会主义倾向,欺诈消费者,不利于转基因食品产业的健康发展。转基因食品标识阈值设定过高,虽然会降低生产企业的标识成本,但消费者接受度也会随之降低,同样不利于转基因食品产业的健康发展。而且,考虑到我国转基因食品的种类和数量日趋增多的事实,较高的阈值能够更加科学地认定标识对象,增加执法的可行性^[36]。我国转基因食品标识阈值的内涵应当是,以核酸为计算基准,食品中前3种含量最高的任何原料品种的转基因成分含量达到或超过5%的,必须进行标识,低于5%的,得以豁免标识^[35]。同时,根据国内外转基因食品市场和转基因食品管理制度的变化情况,适时对转基因食品标识阈值进行动态调整。实践中,动态调整标识阈值已不乏先例,比如2003年,欧洲联盟将标识阈值从1%调整为0.9%^[37],巴西将标识阈值从4%调整为1%^[38];2015年,我国台湾地区将标识阈值从5%调整为3%^[39]。

3.2.2.3 改进目录

鉴于转基因食品标识管理目录是实现标识动态管理的重要工具,笔者对废除转基因食品标识目录制的主张^[40],并不赞同;与之相反,笔者认为应当坚持目录制并加以改进完善。考虑到我国转基因食品标识豁免制度的动态调整需求,应当将《实施标识管理的农业转基因生物目录》改名为《农业转基因生物标识管理目录》,并从以下四个方面进行改进:1) 豁免目录。《农业转基因生物标识管理目录》中,除了“实施标识管理的农业转基因生物目录”外,还应增加“农业转基因生物标识豁免目录”,以便让消费者充分了解市场中的转基因食品概况,同时为动态调整目录提供基础条件。2) 针对原料。无论是实行标识管理目录还是标识豁免目录,均应只列出原料品种,不罗列产品形态。以转基因大豆为例,只列出转基因大豆即可,其产品豆芽、豆油、豆浆、豆酱等,无需逐一列出,否则无法穷尽。3) 细化品种。目录中列出的原料品种不应概括表述,而应细化明确,具体名称以安全证书为准。以“转基因玉米”为例,不应概括表述为“转基因玉米”,应当表述为“抗虫和耐除草剂转基因玉米Bt11”、“抗虫转基因玉米MON863”等。细化品种是动态更新目录的基础,否则拟豁免具体的转基因品种,将无法实现。4) 动态更新。根据转基因食品市场情况,定期更新目录,将首次批准商业化的转基因食品,及时列入实行标识管理目录;将市场表现良好,消费者已经接受,确无标识必要的转基因食品,及时列入标识豁免目录。

3.2.2.4 实施步骤

转基因食品标识豁免不可能也不应当一蹴而就,而应当分情况、分先后逐步实施,可按以下思路实施豁免。1) 转基因食品不含转基因成分的优先豁免,仍含有转基因成分的延迟豁免。我国采取的是以过程为基础的转基因食品强制标识制度,只要食品在生产过程中使用了转基因原料,无论终产品是否含有转基因成分,均需标识。消费者对转基因食品的关注点,是转入基因的表达产物。因此,在确定转基因食品标识豁免对象时,应当优先考虑那些虽然使用转基因原料,但深加工后已经不含或者检测不出转基因成分的食品(比如精炼转基因大豆油、啤酒、白酒等),而加工后仍然含有转基因成分的食品,则相对延迟豁免。2) 同源转基因食品优先豁免,非同源转基因食品延迟豁免。基于目标基因的来源不同,转基因可分为同源转基因和异源转基因。同源转基因是利用受体同物种或其近缘野生种的含完整启动子和终止子的基因,异源转基因利用的是不同物种的功能基因。同源转基因所用的基因早已存在于受体同物种或其近缘野生种中,并没有改变受体物种的基因库,也没有提供任何额外的性状,因此并不产生额外的风险^[41]。作为一种新的育种方式,已经被应用于马铃薯^[42]、苹果^[43]和大米^[44]等物种。从理论上讲,同源转基因生物与传统育种育成生物一样安全。因而,有学者提出应当将同源转基因生物和异源转基因生物区别对待,给予同源转基因生物更为宽松的法律环境,否则会严重阻碍同源转基因生物的研发^[45]。所以,在确定转基因食品标识豁免对象时,应当优先考虑豁免同源转基因食品,非同源转基因食品则相对延迟豁免。3) 转基因食品具有实质等同性的优先豁免,不具有实质等同性的延迟豁免。实质等同是转基因食品进行安全性评估的工具,是指某个转基因食品与传统食品或食品原料在种属、来源、生物学特征、主要成分、食用部位、使用量、使用范围和应用人群等方面比较大体相同,所采用工艺和质量标准基本一致,可视为它们是同等安全的,具有实质等同性。目前,以美国为代表的支持转基因的国家和组织支持实质等同作为转基因食品风险评估的主要工具^[46]。鉴于具有实质等同性的转基因食品更容易被消费者接受,因而在确定转基因食品标识豁免对象时,应当优先考虑具有实质等同性的转基因食品,不具有实质等同性的转基因食品(特别是具有特殊性状的食品),则相对延迟豁免。

4 结 语

转基因食品产业的命运,应当交由市场决定。消

费者对转基因食品心存顾虑,要求实现知情权具有正当性,但消费者知情权应有必要边界。转基因食品强制标识制度下,转基因食品标识豁免制度不可或缺。转基因食品标识与食品安全性无关,是建立转基因食品标识豁免制度的基础;经济利益权衡和诸多客观因素的存在,是建立转基因食品标识豁免制度的依据。转基因食品标识豁免与转基因食品强制标识,互为前提,相互依存,且在一定条件下可以相互转化,这使得转基因食品标识豁免制度能够起到“调节器”的作用。从宏观视角审视,我国的转基因食品标识豁免制度功能,不应局限于消费者知情权方面,而应定位为保护消费者、生产者双方的合法权益,以及促进转基因食品产业的健康发展。长期以来,我国对转基因食品标识豁免制度功能定位的偏差,致使豁免制度在立法上存在可行性差、经济性差、动态性差等诸多缺陷,科学性不足,负面效应凸显。因此,我国应当通过设定科学的标识豁免对象、采取合理的实践路径,尽快完善转基因食品标识豁免制度。当然,尽管本文结合我国国情提出了一些具体建议,对我国完善转基因食品标识豁免制度有一定参考价值,但对转基因食品标识豁免制度涉及的相关具体问题,如转基因生物检测国家标准、标准物质获取、检测费用承担、检测机构认证认可以及食品全程追溯系统等方面,尚缺乏深入研究。希望能够抛砖引玉,引起更多学者对此议题的关注,积极研究,集思广益,为我国转基因食品标识豁免制度的完善提供更加科学的理论参考。

参考文献:

- [1] NEWELL-MCGLOUGHLIN M. 转基因作物在美国的发展、应用和趋势[J]. 华中农业大学学报, 2014, 33(6): 31-39. DOI:10.13300/j.cnki.hnlkxb.2014.06.005.
- [2] 徐振伟,李爽,陈茜. 转基因技术的公众认知问题探究[J]. 中国农业大学学报(社会科学版), 2015, 32(5): 102-110. DOI:10.13240/j.cnki.caujsse.20150930.009.
- [3] 钱玉文. 论消费者权之法律边界[J]. 现代法学, 2012, 34(4): 108-116. DOI:10.3969/j.issn.1001-2397.2012.04.10.
- [4] 石文龙. 论我国基本权利限制制度的发展: 我国《宪法》第 51 条与德国《基本法》第19条之比较[J]. 比较法研究, 2014(5): 161-174.
- [5] 刘凯湘. 权利的期盼[M]. 北京: 法律出版社, 2003: 96.
- [6] 卓勤. 各国转基因食品标识制度概况分析[J]. 中国食品学报, 2014, 14(8): 16-20.
- [7] 张金荣,刘岩. 风险感知: 转基因食品的负面性——基于长春市城市居民食品安全意识的调查分析[J]. 社会科学战线, 2012(2): 218-223.
- [8] 张秀芳,张宪省. 城市居民对转基因食品的认知与消费: 鲁省调查[J]. 改革, 2012(7): 146-151.
- [9] DU L. GMO labelling and the consumer's right to know: a comparative review of the legal bases for the consumer's right to genetically modified food labelling[J]. McGill Journal of Law and Health, 2014, 8(1): 1-42.
- [10] 程培堃,卢凌霄,陈忠辉,等. 国内消费者对转基因食品购买意愿研究综述: 元分析[J]. 华南农业大学学报(社会科学版), 2011, 10(2): 82-92. DOI:10.3969/j.issn.1672-0202.2011.02.010.

- [11] 张忠民. 美国转基因食品标识制度法律剖析[J]. 社会科学家, 2007(6): 70-74. DOI:10.3969/j.issn.1002-3240.2007.06.018.
- [12] LYNAS M. Why we need to label GMOs[DB/OL]. (2015-07-18) [2015-09-23]. <http://www.marklynas.org/2013/10/why-we-need-to-label-gmos/>.
- [13] 张忠民. 转基因食品法律规制研究[M]. 北京: 中国政法大学出版社, 2014: 234-235.
- [14] MURPHY L, BERNSTEIN J, FRYSKA A. More than curiosity: the constitutionality of state labeling requirements for genetically engineered foods[J]. Vermont Law Review, 2013, 38: 477-553.
- [15] 徐琳杰, 刘培磊, 熊鹏, 等. 国际上主要国家和地区农业转基因产品的标识制度[J]. 生物安全学报, 2014, 23(3): 301-304. DOI:10.3969/j.issn.2095-1787.2014.04.013.
- [16] 陈超, 展进涛. 国外转基因标识政策的比较及其对中国转基因标识政策制定的思考[J]. 世界农业, 2007(11): 21-24. DOI:10.3969/j.issn.1002-4433.2007.11.006.
- [17] The European Parliament and The Council of The European Union. Regulation (EC) No 1829/2003 of the European Parliament and of the Council of 22 September 2003 on genetically modified food and feed[J]. Official Journal of the European Communities, 2003(L268): 1-23.
- [18] 金尧军, 贾士荣, 彭于发. 不同国家和地区转基因产品标识管理政策的比较[J]. 农业生物技术学报, 2004, 12(1): 1-7. DOI:10.3969/j.issn.1674-7968.2004.01.001.
- [19] ZHUANG Y, YU W. Improving the enforceability of the genetically modified food labeling law in China with lessons from the European Union[J]. Vermont Journal of Environmental Law, 2013, 15: 465-492. DOI:10.2307/vermjenvilaw.14.3.465.
- [20] 应飞虎. 权利倾斜性配置研究[J]. 中国社会科学, 2006(3): 124-135.
- [21] 李响. 比较法视野下的转基因食品标识制度研究[J]. 学习与探索, 2015(7): 72-77. DOI:10.3969/j.issn.1002-462X.2015.07.014.
- [22] 胡璇子, 郭爽. 转基因标识: 知情权的成本[N]. 中国科学报, 2015-06-24(5).
- [23] 孙朋朋, 宋春阳. 植酸酶的生物学功能及其在动物生产中的应用[J]. 饲料工业, 2014, 35(8): 16-19. DOI:10.13302/j.cnki.fi.2014.08.005.
- [24] 沈育华, 陈志远, 鲁江陵, 等. 重组“LHRH融合蛋白去势注射液”对猪的促生长试验[J]. 福建畜牧兽医, 2013, 35(4): 9-10. DOI:10.3969/j.issn.1003-4331.2013.04.005.
- [25] 周岩, 赵茜, 何男男, 等. 转基因植物疫苗的最新研究进展[J]. 中国畜牧兽医, 2013, 40(1): 61-65. DOI:10.3969/j.issn.1671-7236.2013.01.016.
- [26] 郭三堆, 王远, 孙国清, 等. 中国转基因棉花研发应用二十年[J]. 中国农业科学, 2015, 48(17): 3372-3387. DOI:10.3864/j.issn.0578-1752.2015.17.005.
- [27] JAMES C. 2014年全球生物技术 / 转基因作物商业化发展态势[J]. 中国生物工程杂志, 2015, 35(1): 1-14. DOI:10.13523/j.cb.20150101.
- [28] 环境保护部. 中国转基因生物安全性研究与风险管理[M]. 北京: 中国环境出版社, 2008: 246.
- [29] 赵将, 生吉萍. 转基因食品标识的问题与困惑[J]. 中国农业大学学报, 2015, 20(3): 1-8. DOI:10.11841/j.issn.1007-4333.2015.03.01.
- [30] 吴孔明. 中国转基因作物的环境安全评估与风险管理[J]. 华中农业大学学报, 2014(6): 112-114. DOI:10.13300/j.cnki.hnlkxb.2014.06.013.
- [31] 罗云波, 贺晓云. 中国转基因作物产业发展概述[J]. 中国食品学报, 2014, 14(8): 10-15.
- [32] 杨永存, 李浩, 杨冬燕, 等. 2012年深圳市市售转基因番木瓜检测[J]. 中国食品卫生杂志, 2013, 25(5): 419-423. DOI:10.13590/j.cjfh.2013.05.007.
- [33] 卢长明. 我国实施转基因产品定量标识的对策与建议[J]. 科技导报, 2011, 29(24): 11.
- [34] 孟繁华, 李清. 欧美转基因农业发展的两重性[J]. 世界农业, 2014(6): 59-63. DOI:10.13856/j.cn11-1097/s.2014.06.013.
- [35] 张忠民. 转基因食品标识阈值问题研究[J]. 食品科学, 2015, 36(9): 254-259. DOI:10.7506/spkx1002-6630-201509047.
- [36] 乔雄兵, 连俊雅. 论转基因食品标识的国际法规制: 以《卡塔赫纳生物安全议定书》为视角[J]. 河北法学, 2014, 32(1): 134-143.
- [37] 张忠民. 欧盟转基因食品标识制度浅析[J]. 世界经济与政治论坛, 2007(6): 80-83. DOI:10.3969/j.issn.1007-1369.2007.06.014.
- [38] 祁满哲, 贺晓云, 黄昆仑. 中国和巴西转基因生物安全管理比较[J]. 农业生物技术学报, 2013, 21(12): 1498-1503. DOI:10.3969/j.issn.1674-7968.2013.12.012.
- [39] 张忠民. 我国台湾地区转基因食品标识制度变革浅析[J]. 食品工业科技, 2015, 36(23): 24-28.
- [40] 付文佚. 我国转基因食品标识困境的立法破解[J]. 中州学刊, 2015(9): 55-61. DOI:10.3969/j.issn.1003-0751.2015.09.011.
- [41] 黄三文, 杜永臣, 屈冬玉, 等. 同源转基因将成为利用野生资源进行作物育种的一种有效手段[J]. 园艺学报, 2006, 33(6): 1397-1400. DOI:10.3321/j.issn:0513-353X.2006.06.052.
- [42] JACOBSEN E, SCHOUTEN H J. Cisgenesis, a new tool for traditional plant breeding, should be exempted from the regulation on genetically modified organisms in a step by step approach[J]. Potato Research, 2008, 51(1): 75-88. DOI:10.1007/s11540-008-9097-y.
- [43] VANBLAERE T, FLACHOWSKY H, GESSLER C, et al. Molecular characterization of cisgenic lines of apple ‘Gala’ carrying the Rvi6 scab resistance gene[J]. Plant Biotechnology Journal, 2014, 12(1): 2-9.
- [44] 王虹玲, 阚国仕, 李珊珊, 等. 利用同源转基因技术培育氮高效利用转基因水稻[J]. 浙江农业学报, 2011, 23(5): 862-869. DOI:10.3969/j.issn.1004-1524.2011.05.002.
- [45] SCHOUTEN H J, KRENS F A, JACOBSEN E. Cisgenic plants are similar to traditionally bred plants: international regulations for genetically modified organisms should be altered to exempt cisgenesis[J]. EMBO Rep, 2006, 7(8): 750-753. DOI:10.1038/sj.embor.7400769.
- [46] 付文佚, 王长林. 转基因食品标识的核心法律概念解析[J]. 法学杂志, 2010(11): 113-115.