

监督管理

我国转基因食品标识管理立法困境与出路

陈佳举,李伟

(浙江财经大学法学院,浙江 杭州 310018)

摘要:现行《食品安全法》对转基因食品强制标识仅作了原则性规定,致使现行规定仍过于模糊、存在疏漏,易在实践操作中出现困境。通过对转基因食品标识管理的立法进行梳理,认为我国转基因食品标识兼采以产品与过程为基础的强制标识原则,并实行偏向商谈-建构模式下的过程中心主义强制标识制度,仍存在着转基因食品定义不清、标识主体和内容模糊以及未标识责任不明确的问题,最后针对现行转基因食品标识管理立法层面存在的不足与缺漏,提出相应的完善建议。

关键词:食品安全法;转基因食品;过程中心主义;强制标识

中图分类号:R155 **文献标识码:**A **文章编号:**1004-8456(2020)02-0160-05

DOI:10.13590/j.cjfh.2020.02.010

Legislative dilemma and way out for genetically modified food label management

CHEN Jiaju, LI Wei

(School of Law, Zhejiang University of Finance & Economics, Zhejiang Hangzhou 310018, China)

Abstract: The current *Food Safety Law* only stipulates in principle the mandatory labeling of genetically modified foods, which makes the current regulations still too vague, incomplete, and prone to problems in practice. By sorting out the legislation on the labeling management of genetically modified foods, we believe that the labeling of genetically modified foods in China adopts the principle of mandatory labeling based on products and processes, and implements a process-centric compulsory labeling system in a negotiation-construction mode. There are still problems such as unclear definition of genetically modified foods, the main body of the labeling, the vague content, and unclear responsibilities are unclear. Finally, in view of the deficiencies and omissions in the current legislative level of genetically modified food labeling management, corresponding improvements are proposed.

Key words: *Food Safety Law*; genetically modified food; process centralism; mandatory identification

对于转基因食品安全性的关注可以追溯到1975年在美国加利福尼亚州Asilomar举行的国际会议,在此会议上“转基因生物安全性”被正式提出,揭开了人类对转基因食品安全性争论不休的序幕^[1]。基因工程技术作为一种通过科学技术改造自然形成的人造产品,在过去几十年对世界产生了巨大影响,在改善人类生活的同时,也引发了社会各界对转基因生物及其产品安全问题的极大关注。然而,时至今日,对某种食品或者作物是转基因或采用转基因技术培育而比传统杂交育种技术培育更有可能产生不可预见的影响依然缺乏科学依据和证明。2016年6月108名诺贝尔奖得主联名向

国际环保组织绿色和平、联合国和各国政府发出倡议,对转基因作物安全性问题一致作出否定声明,要求绿色和平等组织不要再反对转基因食品^[2]。面对诸多质疑与安全方面的不确定性,以及对消费者知情权和自由选择权的保护,对转基因食品进行特殊标识成为了各国进行转基因食品管理的普遍方式与途径^[3]。我国社会就转基因技术是否安全,转基因作物是否允许商业种植存在激烈讨论。在这种背景下,2018年我国《食品安全法》^[4]再次作出修正,但此次修正主要是为了配合国务院机构改革,修正内容局限于机构名称的变动,在转基因食品方面只维持了第六十九条转基因食品的强制标识制度,要求生产经营者强制标识。将是否购买转基因食品的选择权交由消费者自由,并通过第一百二十五条明确未标识的法律责任。然而,作为现代社会基本治理手段的法律在规制转基因食品标识的过程中略显滞后,不断涌现的新问题已经不能通过法律解释等手段完全解决,在面对转基因技术的

收稿日期:2020-01-29

基金项目:国家级大学生创新训练项目(201911482028)

作者简介:陈佳举 男 硕士生 研究方向为民商法

E-mail:yzchenjiaju@163.com

通信作者:李伟 男 教授 研究方向为民商法 E-mail:iprecht@

126.com

猛烈冲击下,《食品安全法》规定的转基因食品强制标识制度仍存在诸多缺漏,易造成司法实践层面的转基因食品标识管理困境。

1 我国转基因食品标识制度的监管模式

对于转基因食品标识制度的分类,依据强制性程度一般可以划分为强制标识与自愿标识模式。强制标识模式,是指转基因食品生产者和销售者必须按照法律的强制性规定,对相应的转基因食品进行标识以与一般的非转基因食品进行区分,违反规定未进行标识的则应承担相应的责任后果。自愿标识,是指对于转基因食品法律并没有要求进行强制标识,而是将标识的选择权交给了生产经营者,即生产者或经营者依据市场趋势或消费者偏好自行决定是否对产品加以标识的一种模式^[5]。美国先前长期秉承自愿标识的监管模式^[6],但2016年美国众议院高票通过转基因食品标识法案,要求食品生产商必须标注转基因成分^[7],树立了其从自愿标识转变为强制标识的坚定立场。目前,强制标识已经成为主流,其模式主要划分为以过程为基础的强制标识和以产品为基础的强制标识^[8]。以过程为基础的强制标识即是将产品的生产过程作为确定转基因食品的标识标准,如果产品在生产过程中使用了转基因成分进行加工,则不管最终产品中是否包含转基因成分,生产经营者都要对最终产品进行强制性标识。反观以产品为基础的强制标识制度,其重点在于最终产品,即以最终产品是否含有转基因成分或达到某一阈值,来确定该产品是否需要标识。对于以产品为基础的标识制度,即便使用转基因原料进行生产,只要最终成果不含有转基因成分或低于标识的最低阈值,则无需标识。强制标识制度已被越来越多的国家接纳与采用,可以窥见转基因食品安全问题在各国已经引起了极大重视,转基因食品标识与否、如何标识亦成为了保障消费者知情权的一个重要衡量标准。

目前,我国现行《食品安全法》和《食品安全实施条例》均只确立了“应当显著标识”的基本原则,但转基因食品标识模式究竟是以过程为基础,还是以产品为基础仍存在一定争议。对此,有学者指出,对于我国转基因食品标识制度,应采取较为严格的管理理念,在无法确定转基因食品安全性的前提之下,应当采取有罪推定的原则,首先假定该食品是不安全的,从而对其实行科学检测和严格管理^[9]。这一阐述坚持了对转基因食品进行强制标识的严格态度与立场。但是该观点仅阐明应当对转基因食品进行强制标识的态度,却没有指明我国

应当采取何种标识模式。而后有学者认为,结合我国现有转基因生物标识的相关立法,我国转基因食品标识制度所实行的是与欧盟相一致的以过程为基础的强制标识监管模式^[10]。也有学者指出,我国在转基因食品标识问题上缺乏具体规范,且未采用任何可追溯的管理和档案保存体系来保障生产过程的标识,因此,可以认定我国采用的是以产品为基础的强制标识监管模式^[11]。虽然对转基因食品进行强制标识的趋势已日渐明朗,但我国的转基因食品标识监管模式具体归属于何种类型目前仍处于较为模糊的界定当中。从现行转基因食品标识立法与实践的现状看,我国对于转基因食品标识的监管模式并非是单一的以产品或是以过程为基础的强制标识监管模式,而是兼有以产品为基础与以过程为基础的强制标识原则^[12],并实行偏向商谈-建构范式下的过程中心主义^[8]。该模式的主要问题在于,我国目前尚未通过立法手段最终明确转基因食品强制标识的监管模式,而两种强制标识监管模式并存的现状也对转基因食品强制标识管理提出了现实的挑战,以过程为基础的强制标识监管模式目前仅存在于特定种类的转基因生物中,规制范围过于狭隘。而以产品为基础的强制标识模式的规定也不甚明晰,仅规定了对于转基因食品应当显著标识,并未明确该规定是以产品为中心的强制标识模式。

2 我国转基因食品标识立法存在的问题

2.1 概念定义不清

转基因食品这一术语只是在法律中有所提及,但未对该组概念设定相应的内涵与外延,未规定转基因食品与转基因食品标识的准确含义,何为《食品安全法》规制范围下的转基因食品、标记的具体内涵为何、主要包括哪几种类型需进一步明确。关于转基因食品的定义,2009年国际食品法典委员会规定^[13]为:“转基因技术获得的食品或食品成分是指包含或者由现代生物技术获得的转基因生物组成的食品或食品成分,或者由现代生物技术生产的转基因生物所生产但不包含该生物的食品或食品成分。”我国现行立法只对特定种类的转基因食品,如农业转基因生物的定义进行了简要规定,对转基因食品与转基因食品标识的总括性定义仍存在缺失。目前我国立法未通过确定阈值、致敏性、独特代码等相关概念来限定不需要进行标识的转基因食品,以及在何种限制程度之下不需要对转基因食品进行强制标识^[14]。转基因食品外观上和非转基因食品并无明显差异,最大的区别在于生产和加工

方法的不同。对转基因食品实行强制标识的最终目的是保证消费者的知情权与选择权得以有效行使,而消费者的这一权利不能毫无边界的随意扩张,也应设定适当的界限。我国转基因食品标识制度对强制标识范围与标识豁免范围的界定有失科学,对消费者与生产者权益的保护有失均衡^[15]。

2.2 内容指代不明

《食品安全法》对转基因食品的标识主体与标识义务、标识内容没有进一步的规定,容易造成强制标识制度在实际执行方面存在困难。从《食品安全法》第六十九条的规定看,只要是从事生产、经营转基因食品的主体,对转基因食品都负有进行显著标识的义务。现行立法并未界定生产、经营转基因食品具体为哪几类主体,也并未通过否定式列举排除不属于该类主体的情形或类型,对于标识内容、标识的方式、位置、豁免等也未予以明确。反观其他国家和地区的转基因标识管理政策,对转基因食品的标识内容均在一定程度上予以明确,例如确定一定的阈值,对于食品中的转基因成分未超过这一阈值的,则无需标识。我国目前的模糊性规定不免会造成实践中转基因食品标识混乱、标识义务难以区分的问题,进而影响最终的归责与处罚。

2.3 程度含糊难辨

何为显著标识、显著标识的标准如何界定,现行立法并未具体规定。《食品安全法》第六十九条规定了显著标识义务,却没有在该条款之后或新增条款的方式对显著标识一词进行适当的解释,立法者在立法过程中应恰当地平衡理论与实际,且应当根据司法实践情况来判断法律适用的可操作性。在法律规定可操作性不强时,应及时进行完善与修改。并且,显著一词本身即具有模糊性,若不采用一定的标准与规则进行界定,容易导致法律适用过程中的舛误,给司法实践带来阻碍。

2.4 合理性不足

现行《食品安全法》虽然在第一百二十五条统一规定了生产经营转基因食品未按照规定进行标识的法律责任,但是该法律责任的规定并不完全适用于未进行显著标识的相关生产经营主体。该条规定的其他情形多为不符合食品安全标准的食品原料、食品添加剂及食品相关产品,与未进行转基因食品标识的食品存在一定区别。此外,《食品安全法》明显在原有行政法规的基础上加重了处罚力度,以倍数方式对未正确履行转基因标识义务的主体进行处罚,情节严重的甚至被责令停产停业或吊销许可证,对于未进行转基因食品标识的主体来说过于严厉。并且,在责任承担的方式中缺少责令义

务主体限期改正的责任类型。

3 完善转基因食品标识管理的立法建议

3.1 明确转基因食品的定义

应当采用概括式与列举式相结合的方式对应当进行标识的转基因食品进行定义,这是完善转基因食品标识制度的重要前提。采用合理的方式对转基因食品进行定义,有助于转基因食品标识管理。通过对转基因食品进行抽象、总括的定义,最大程度上将所有符合条件的转基因食品纳入到该项定义中。列举式即通过肯定或否定列举的方式对转基因食品的种类进行列明,使转基因食品的定义更加具体化与清晰化,即对于需要标识的转基因食品既要从正面进行具体完整的界定,也要从反面进行限制,把不需要标识的转基因食品以立法的形式确定其内涵与外延。此外,应当通过立法手段对我国现行转基因食品名录进行扩展,适当地列出第二批、第三批需要标识的农业转基因生物及转基因产品,或者直接将标识的范围表述为“以转基因动植物、微生物或者其直接加工品为原料生产的食品和食品添加剂”^[16]。此外,可以适当考虑将转基因食品的下游食品纳入标识,例如以转基因大豆作为原材料制成的豆奶、豆粉、豆干、豆腐乳、酱油等进行相应的标识^[17],在坚持标识合理性的前提下适当扩大转基因食品的标识范围。

3.2 确立检测的标准

我国的强制性标识制度中应当引进阈值、致敏性和独特代码等相应概念,并建构转基因食品标识豁免制度。在保障消费者知情权的同时,也要考量生产者、经营者的标识成本和经济利益,以便更好地发挥动态调节的作用,促进转基因食品产业健康发展的功能,从而平衡社会整体利益^[18]。阈值即转基因食品中转基因成分意外混杂的最高限值,若食品中转基因成分的含量超过这一阈值,则需要对食品进行标识。欧盟根据转基因成分来源获得欧盟批准设置标识的阈值为0.9%^[19]。致敏性即该食品中存在有使部分过敏性人群过敏的物质。在食品生产过程中,通常会出现转基因成分与非转基因成分的混合,独特代码即对转基因食品进行特殊标识,以将其与一般产品进行相应的区分。我国转基因标识管理制度中没有规定阈值,意味着我国对转基因强制标识制度采取的是定性而非定量规定。日本规定转基因原材料的重量不在主要成分前三位,低于总重量的食品不算转基因食品^[20]。韩国则规定转基因材料用量不在前位的食品不是转基因食品原材料^[21]。因此应当根据我国国情和现有生

物技术水平,实事求是地规定一个能安全检测出转基因成分的百分比,便于实际操作和具体认定^[22]。我国对转基因食品的强制标识应当引入定量规定与定性规定相结合的手段,在保护消费者的同时兼顾生产经营者的利益,以此达到一个平衡,真正做到促进转基因食品产业健康发展。

3.3 规定显著性的认定方式

应当通过补充规定确立转基因食品显著标识的标准或者要求。《食品安全法》规定转基因食品显著标识的目的在于保护消费者的知情权与选择权,而转基因食品标识是否具备显著性,与消费者选择权的行使密切相关。显著标识是一个外延十分广泛、内涵极不确定的概念,应当参照知识产权领域的商标显著性认定规制来界定。转基因食品的显著标识应当包含两层含义,即标识性与区别性。标识性是标识本身的内在构成要素,即作为转基因食品的标识应当具备可识别功能,相关公众见到该类标识即能识别出是转基因食品的通用或统一标识。区别性是其在商业领域发挥来源指示的功能,即作为转基因食品的标识应当具备区别于同类的非转基因食品。故转基因食品标识需同时符合标识性与显著性,才能达到《食品安全法》所规定的显著标识标准与要求。应当通过统一规定色彩、字号、位置、占包装的面积比例等来体现转基因食品标识的显著性要求,最大程度实现有效标识。对于转基因食品显著标识标准的界定,应当以在一般情形下消费者只需在购买时查看标签即可鉴别为具体标准,即在普遍情形下较为容易为消费者所鉴别,易与非转基因食品相区分。对转基因食品标识的色彩、字号、位置的设定标准应予以明确,色彩应以易为消费者发现与辨识为宜;字号应当便于消费者发觉,以食品包装袋上其他标识内容的字号与大小为基础,相比之更容易发觉为宜;而标识的位置应当置于食品包装较为显著的区域,以置于品名、原料名称之后为原则,以包装上其他位置为补充^[12]。在标识形式上,应以正面标识为主,并且在严格监管基础上辅之以负面标识,对目前尚未商业化种植的转基因作物应严禁使用负面标识^[23]。

3.4 完善相应的责任规定

《食品安全法》规定生产经营转基因食品未按规定进行标识的,应按照《食品安全法》第一百二十五条的规定追究法律责任。然而,《食品安全法》第一百二十五条第一款第一项与第四项所规定的均为不符合食品安全标准的食品、食品添加剂,转基因食品未按规定进行标识并非等同于转基因食品必然存在食品安全问题,将两者的法律责任杂糅在

一起,以统一的标准进行处罚,缺乏合理性。此外,第一百二十五条还规定情节严重的,责令停产停业,直至吊销许可证。这一处罚设定,与转基因食品标识制度有所背离。对于转基因食品标识的情节界定,目前仍缺少一定的尺度标准。对转基因食品拒绝进行标识的行为是否能够适用该条法律规定进行处罚,吊销生产者与经营者的许可证,实现立法所需要达到的目的与效果,还存在较大的疑问与争论。应当专门规定违违反转基因食品标识义务的法律义务,并对处罚条款做相应立法上的考量,在此基础上规定较为适当的罚款数额。对于违违反转基因食品标识强制义务的,应分为故意和过失两种情形。明知是转基因食品而未进行标识的,应当从重处罚。由于疏忽而未进行标识的,则应当从轻处罚。并且,证明故意或过失的举证责任应由标识义务人承担。此外,应当增加“未及时进行标识的,对转基因食品进行补充标识”“责令义务主体限期改正”等其他责任条款完善相应的补救措施,使法律相关规定更具操作性,符合转基因食品标识管理的现实情况。

综上所述,在科学技术的快速推动下,转基因技术已经日渐完善和成熟。转基因在给日常生活提供便捷的同时,也带来了一系列挑战。现行《食品安全法》并没有对转基因食品的标识制度进行完善和补充,只维持了原则性的条款,因此,司法实践中对转基因食品进行强制标识仍然存在理论与实际操作上的困难,转基因食品标识原则的确定与消费者知情权保障的冲突仍一直存在。2019年1月18日发布的《2018年农业转基因生物安全证书批准清单》^[24]中新增五种生物,至此农业部批准清单上的进口转基因生物已达31种。可以预见,随着转基因食品技术的进一步发展,其涉及的领域将会进一步扩展。与此同时,对消费者的知情权保护也将对转基因标识管理制度提出更高的立法与实践操作要求。面对不断涌现的难题,现行立法已然不能通过法律解释等手段予以解决,对我国转基因生物强制标识制度予以完善和修正已然成为一种必然。

参考文献

- [1] 刘谦,朱鑫泉.生物安全[M].北京:科学出版社,2001:22.
- [2] 人民日报海外版官网.百余名诺贝尔奖得主联名签署公开信支持转基因技术[R/OL].(2016-07-03)[2019-11-09].
http://m.haiwainet.cn/middle/3541083/2016/0703/content_30058490_1.html.
- [3] 边永民.欧盟转基因生物安全法评析[J].河北法学,2007,25(5):138.
- [4] 全国人民代表大会常务委员会.中华人民共和国食品安全法[Z].2018-12-29.

- [5] 毛新志,殷正坤.转基因食品的标签与知情选择的伦理分析[J].科学学研究,2004,22(1):23-27.
- [6] 茆巍,刘博.州立法视野下美国转基因食品标识政策的可能变化与展望[J].中国软科学,2014(8):84.
- [7] 央视网.美国国会通过转基因食品强制标识法案[EB/OL].(2016-07-15)[2019-11-09].<http://news.cctv.com/2016/07/15/ARTIMpkmRszcWnkW0DFRfwr160715.shtml>.
- [8] 谭德凡.我国转基因食品安全的法律保障[J].湖南科技学院学报,2011,32(2):136-137.
- [9] 毛新志.中美转基因食品政策的差异[J].科技管理研究,2007,27(6):54-55.
- [10] 朱光富.世界各国对转基因食品的态度和管理[J].粮油食品科技,2001,9(3):1-4.
- [11] 李建科,朱永平.市售转基因食品标识标签调查[J].浙江预防医学,2008,20(4):39-40.
- [12] 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.
- [13] 付文佚.论转基因食品标识的国际标准——以食品法典委员会为视角[J].华中农业大学学报(社会科学版),2012,101(5):83-84.
- [14] 张忠民.我国台湾地区转基因食品标识制度变革浅析[J].法律案例,2015,36(23):124-125.
- [15] 张忠民.论转基因食品标识制度的法理基础及其完善[J].政治与法律,2016(5):124-125.
- [16] 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):142-143.
- [17] 刘旭霞,欧阳邓亚.转基因食品标识法律问题研究综述[J].科技管理,2011,19(3):73-74.
- [18] 张忠民.转基因食品标识豁免制度研究[J].食品科学,2016,37(11):85-86.
- [19] 张忠民.欧盟转基因食品标识制度浅析[J].世界政治与经济论坛,2007(6):84-85.
- [20] 高桥滋,周蓓.日本转基因食品法制度的现状及课题[J].法学家,2015(2):139-140.
- [21] 刘志陟,李慧.试论我国转基因生物安全性法律体系的完善[J].当代法学,2003(10):95-96.
- [22] 宋锡祥.欧盟转基因食品立法规制及其对我国的借鉴意义[J].上海大学学报(社会科学版),2008,15(1):92-93.
- [23] 王虎,卢东洋.行政宪政主义视阈下我国转基因食品标识制度发展与完善[J].自然辩证法研究,2016,32(8):76-77.
- [24] 中华人民共和国农业农村部.2018年农业转基因生物安全证书(进口)批准清单[EB/OL].(2019-01-18)[2019-11-01].http://www.moa.gov.cn/ztlz/zjyqwgz/spxx/201901/t20190108_6166293.htm.

· 新型冠状病毒肺炎科普知识 ·

宅家中！居家如何做好防控？

- 1.家庭储备体温计、口罩和消毒用品等防疫用品。
- 2.主动做好家庭成员的健康监测,建议早晚测量体温。
- 3.开窗通风,增加室内空气流通,每天2~3次,每次20~30分钟。
- 4.家庭环境以清洁为主,预防性消毒为辅。
- 5.家庭成员不共用毛巾,勤晒衣被;注意个人卫生习惯,不随地吐痰,打喷嚏时用纸巾遮住口鼻或采用肘臂遮挡等。
- 6.加强营养,科学饮食,适量运动,保障睡眠,提高身体免疫力。
- 7.从室外返回、咳嗽手捂后、饭前便后应使用洗手液(或肥皂)流水洗手,或用速干手消毒剂揉搓双手。
- 8.不接触、购买和食用野生动物,禽肉蛋要充分煮熟后食用。
- 9.不串门、不聚众、不聚餐、不相互请吃。
- 10.生病时尽量减少外出,不去人员密集场所,外出时佩戴口罩。
- 11.前往人员密集的公共场所,乘坐公共交通工具或与其他人近距离接触时佩戴口罩。
- 12.中、高风险地区,尽量减少不必要的外出;与居家隔离人员共同生活时,应做好清洁消毒,加强个人防护,佩戴口罩。

(来源:国家卫生健康委员会,相关链接:<http://www.nhc.gov.cn/xcs/kpzs/202004/78d65a678dcb4bf599e43897902e82f4.shtml>)