

监督管理

我国转基因食品追溯制度构建的法理基础与现实路径

刘婷

(上海政法学院国际法学院,上海 201701)

摘要:本文基于国际贸易市场上转基因食品强制标识的现实情况,分析建立转基因食品风险追溯制度的必要性,进而提出建立转基因食品风险追溯制度的法理基础。在深入剖析欧盟转基因食品风险追溯制度的基础上,总结我国可借鉴的现实经验,最终落脚到我国现有食品追溯平台建设,力求结合国务院提出建设食品追溯平台的要求,基于转基因食品风险追溯的特点,建立符合我国国情的、可操作性强的转基因食品追溯制度。

关键词:强制标识; 风险追溯; 价值理性; 制度设计

中图分类号:R155 **文献标识码:**A **文章编号:**1004-8456(2021)01-0044-04

DOI:10.13590/j.cjfh.2021.01.009

Legal basis and realistic path of the construction of China's genetically modified food traceability system

LIU Ting

(Shanghai University of Political Science and Law, Shanghai 201701, China)

Abstract: Under the trend of mandatory labeling of genetically modified (GM) food in international trade market, risk management and traceability of GM foods is meaningful. Based on the reality of the mandatory labeling of GM food, this paper analyzes the necessity of establishing a traceability system for GM food. The EU's GM food risk traceability system demonstrates a good sample in practice. The construction of traceability system for GM food in China could use the existing food traceability platform. The food traceability platform in China is compatible with subsystems for data connectivity.

Key words: Mandatory labeling; risk traceability; value rationality; system design

随着美国 S. 764 转基因食品强制标识联邦法案的颁布,全球基因食品市场正式进入“转基因食品强制标识”时代。转基因食品强制标识的有效性需要追溯进行保障。转基因食品风险追溯是指通过追溯转基因食品生产到上市过程中各个环节产生的风险;实现对转基因食品标识有效性的保障;监控转基因食品对环境、健康的影响;实施风险管理措施^[1]。基于风险预防理念,转基因食品风险追溯的最终目的是为保障消费者的知情权、健康权。欧盟的转基因食品标识与追溯法律制度一直处于世界先进水平。与欧盟比较,我国转基因食品标识与追溯立法尚不完善。因此,保障转基因食品标识的有效性,建立与完善追溯监管机制是当务之急:建立转基因食品风险追溯制度,不仅是保障公民知情

权与健康权的必然要求,也是《卡塔赫那生物安全议定书》的缔约国义务;不仅是明确转基因技术在食品领域的合法边界,促进自主转基因技术进步,规范转基因食品商业化发展的现实需要,也是管理转基因食品,保障转基因食品安全性,实现民众合法权利的必要手段^[2]。

1 转基因食品追溯制度构建的理论基础

转基因食品风险追溯的理论基础由国际法与法理两个层面共同构成。在国际法层面,风险预防原则从国际条约维度抽象出转基因食品风险防范的理论支持;在法理层面,转基因食品风险防范的根本在于保障民众健康权及消费者知情权。

1.1 风险预防原则的积极意义

欧盟是率先将风险预防原则适用于转基因食品规制的地区^[3]。在暂时无法证明转基因食品是否存在安全风险时,预防原则是对于转基因食品实施风险管理的重要理论基础。欧盟区成员国对转基因食品监管使用了预防原则。欧盟的立法中充分贯彻风险预防的理念,在义务履行方面也有具体

收稿日期:2020-10-26

基金项目:中国-上海合作组织国际司法交流合作培训基地研究基金(SHUP18037);上海政法学院高原学科(城市治理的国际法治保障方向,A-06-18-005-00)

作者简介:刘婷 女 讲师 研究方向为国际法、国际经济法、农业贸易法 E-mail:imliuting@aliyun.com

要求。转基因加工食品的生产、进口和销售上市受到相关法律的有效规制。《卡塔赫那生物安全议定书》^[4]是将“风险预防原则”首次引入转基因生物安全管理的国际公约。该公约第11条第8款明确指出,考虑到转基因生物体对人类健康和发展构成重大风险的实际情况,即使由于在改性活生物体对进口缔约方生物多样性的保护和可持续使用产生的潜在不利影响的程度方面未掌握充分的相关科学资料 and 知识,因而缺乏科学定论,亦不应妨碍进口缔约方酌情就拟直接作食物、饲料或加工之用的该改性活生物体的进口作出决定,以避免或尽最大限度减少此类潜在的不利影响。预防原则通常是在科学性和数据来源缺乏时,监管机构为证明其监管政策措施的正当性而使用的工具^[5]。生物安全问题的严重性决定了预防原则成为国际法基本原则之一^[6]。

1.2 健康权与消费者知情权的保障要求

转基因技术在食品领域的广泛使用,使人们对转基因食品的健康风险格外关注。转基因食品的健康风险影响了消费者健康权的实现。在宪法意义上,国家政府对保护公民健康权利完全负有责任,当市场经济无法完全保障该健康权利实现时,国家必须积极依法促进公民健康权利的保护和实现^[7]。实施转基因食品追溯能有效保证转基因作物的食品安全性,最终目的是为确保健康权的真正实现。在转基因食品市场中,消费者知情权具有公权与私权的双重属性:公权层面体现了国家保护消费者合法权益的责任。对于实体上的诉权,当商品经营者涉嫌侵犯消费者的知情权时,允许消费者向侵权的经营者提起诉讼,要求损害赔偿。由于我国在转基因食品市场中仍然存在大量的产品信息不对称,逆向市场选择和道德风险频现。解决上述问题的有效手段之一是尽快实行转基因食品强制标识制度^[8]。然而,不具有可追溯性保障下的食品标识是没有意义的。只有在整个食品的原料、生产加工、经营销售的链条中,对转基因原料或成分的来源和去向进行全程追溯,才能保障最终产品标识的效力。

2 转基因食品风险追溯制度

2.1 转基因食品风险追溯的制度本质

马克斯·韦伯认为影响人类社会发展的经济理性分为工具理性和价值理性^[9]。以先进的科学和安全管理技术手段为基本依据、追求其形式的基本合理性、追求其效率的最大化与功利化的趋向,作为转基因工具理性的四个主要的特征^[10],正符合我国对转基因食品进行风险管理的形式要求。转基因食品风险追溯制度的目的在于对抗“风险”,并围

绕着“风险”做出一系列制度安排。因此,转基因食品风险追溯的工具理性体现在,通过对转基因食品风险进行追溯,从而达到规避与控制风险的目的。技术主义、效率是工具理性的关注点及主要价值取向^[11]。在价值理性视角下,转基因食品风险追溯制度寻求的是“安全价值”,也是其制度本身区别于其他风险控制活动的根本点^[12]。就转基因食品而言,安全的含义主要包括以下三个层面:一是人类健康安全,二是生态环境安全,三是社会经济安全^[13]。作为一种风险管理工具,转基因食品风险追溯与管理的基础建立在对转基因食品的风险认知上,但若过度关注风险,则会阻碍转基因技术进步^[14]。在其价值取向中,坚持安全与社会正义的价值理念,在切实确保安全性、维护基本社会公平正义的基础和前提下,对潜在的转基因食品风险因素进行管控,才真切符合转基因技术持续健康发展的客观现实和需要。工具理性以价值理性为发展导向,价值理性指引着工具理性的活动方向。因此,转基因作物和食品的风险追溯需要工具理性与核心价值理性的深度融合。

2.2 转基因食品风险追溯制度构建的制度参照

欧盟的转基因食品规制历程充满了冲突与变革。欧盟转基因食品可追溯制度特点鲜明,是目前世界上最完善的转基因食品追溯制度。欧盟转基因食品可追溯制度是具有科学性的法律制度。欧盟1829/2003条例和1830/2003条例从转基因食品标识入手,通过对转基因食品可追溯制度的细化,达到对标识的最终保障。第一步,要求对包装含转基因成分的产品应标识“由转基因作物制造”或“含转基因成分”;未包装的产品则应标出“由转基因作物制造”或“含转基因成分”。第二步,对含有转基因成分产品的可追溯性,条例要求经销商以书面形式确保:含有转基因成分的产品将被分配唯一标识符,并将信息传递给运营商。含转基因成分产品直接作为食品、饲料或加工产品时,相关信息可通过操作者声明来进行标识并加贴独特的标识。转基因食品生产经营链条的每个环节都有记录备查^[15]。根据《卡塔赫那生物安全议定书》的要求,1830/2003条例为转基因物质建立了与经济与发展合作组织(OECD)生物技术产品数据库要求相符的唯一识别码系统。

3 转基因食品风险追溯制度构建的现实路径

3.1 转基因食品追溯制度的立法基础与政策目标

《食品安全法》第六十九条中明确规定了转基因食品的强制标识相关要求。2015年《食品安全

法》正式颁布后,我国要求并倡导企业通过信息化手段实现食品安全追溯^[16]。此后,我国一直在大力推动食品安全信息追溯平台建设。2016年国务院办公厅正式发布了《关于加快推进重要产品追溯体系建设的意见》^[17],要求统一规划与组织建设产品追溯信息系统。该指导意见第二部分的第五条和第六条分别提出了推进国家食用安全农产品追溯管理体系的建设及对推进食品追溯管理体系建设的要求。该意见倡导的“从农田到餐桌”的理念与2000年《欧盟食品安全白皮书》^[18]的内容和理念一致,要求食品安全覆盖到从农场到上市的全过程,食品安全必须深入考虑整个食品链条的各个环节。风险分析和评估是执行食品安全管理的重要理论基础;所有的食品生产与销售经营者必须对其食品安全负责;其产品必须在食品链条的各个环节中具有良好的可追溯性;企业和消费者有权从公共机构和渠道获取相关食品信息。

3.2 转基因食品追溯的主导与主体

在转基因食品风险追溯制度构建的过程中,相关部门不仅应是转基因食品风险追溯制度的倡导者,同时也是监督者,负有监督、检验和风险控制的责任。若发现风险追溯中存在问题,相关部门也有对相关责任主体进行惩罚的责任。转基因食品风险追溯平台的参与主体应包括:转基因原料供应商、转基因食品生产与加工商、转基因食品销售商以及最终消费者。第一个参与主体是原料供应商。转基因食品供应的源头是原材料,而种植农户的原材料上游供应商则是转基因种子公司。原料供应商中最关键的环节是农户,因其是初级农产品的供应者。第二个参与主体是转基因食品生产与加工商,生产与制造转基因食品的企业,通过对转基因原材料进行初级加工或深加工,改变其形态,配以其他辅助原料,生产出可供消费者使用的食品。第三个参与主体是销售商,是指集中销售转基因食品的企业。第四个参与主体是消费者。消费者要求知晓转基因食品在生产加工中使用的转基因物质的安全性,不但体现了消费者知情权,也是消费者维护自身健康与安全的现实需要。

3.3 平台搭建:转基因食品追溯与国家食品安全平台的兼容与耦合

国家食品安全追溯平台是发展和改革委员会批准确定的食品质量安全追溯物联网工程。基于国家食品安全可追溯平台,构建转基因食品风险追溯平台具有现实可操作性。

首先,数据共享与兼容。国家食品安全追溯信息服务平台通过省级网络平台与其进行对接实现

数据联通,与省级平台联通后就能直接实现与中国物品编码中心的数据交换^[19]。转基因食品风险追溯平台可作为国家食品安全追溯平台的子平台与国内外各大相关数据库实现数据联通与共享。例如,平台与OECD的转基因数据库进行联结与合作。OECD有专门的转基因产品信息系统(BioTrack Online),数据库可帮助用户查询有关转基因食品营养成分信息,转基因食品中的主要营养成分及毒素的显著性变化评价、转基因成分定量的方法等^[20]。

其次,追溯实施过程的相似性。在转基因食品从生产到销售整个链条的各环节中,相关信息能被正反双向追踪。对转基因食品进行全程追溯,每个关键控制点都有大量信息需要录入。OECD对已商业化的转基因品种建立了唯一的身份标识,该标识采取了9位数标识法。追溯的采集处理动作与之类似,国家食品追溯平台的数据采集处理方法利用模板化的技术实现。整个追溯过程由多个不同的追溯阶段组合而成。追溯行为必须遵循的基本原则是“向上一步追溯和向下一步追溯”,通过新的对象是否产生来准确判断“向上”或“向下”阶段追溯的时间,根据不同追溯阶段的对象分别进行追溯,使用编码来定义各对象的追溯阶段名称并记录追溯批次^[21]。

最后,平台的差异与协调。转基因食品的生产与流转全过程均需留存记录。国家食品安全追溯平台所采取的数据追溯码格式具有唯一性,使用GS1 XML和EDI实现数据统一格式,数据信息能够与世界多数国家实现信息链接^[22]。国家食品追溯平台目前能追溯到产品批次。但由于转基因食品的特殊性,仅仅追踪到批次是不够的。转基因食品追溯的关键环节控制与传统食品有很大不同:追溯风险点是转基因物质的转移点;追溯的要点在于生产记录、食品标识、信息系统与追责。因此,转基因食品风险追溯应在现有基础上进一步追溯,到每一个最终产品。在编码兼容性方面,国家食品追溯平台具有很强的兼容性,可升级为通用追溯方案。通过使用商品的条码和第三方序列号的商品条码组合共同生成新的全球唯一可以溯源的商品条码。通过这种可追溯条码的升级,做到将不同的追溯条码解决方案相结合,从而在国际上形成通用的追溯条码解决方案。通过编码进行追溯与信息传递能够提高追溯的效率,有利于快速锁定相关环节,便于实施转基因食品的风险管理。

综上所述,转基因食品风险追溯体系的完善还需进一步明确转基因食品追溯的职责、风险追溯的范围、追溯实施计划与目标、追溯的详细信息记录的评估计划。此外,根据转基因食品的发展阶段,

我国应尽快开展转基因食品专项立法工作。只有对转基因食品进行相应的立法规范,才能切实保障转基因技术在食品领域的安全应用,为转基因食品标识制度以及转基因食品追溯技术建设提供有力的法律支撑。

参考文献

- [1] 刘婷. 国际贸易中的转基因食品标识问题研究——以美欧转基因食品贸易争端为切入点[M]. 哈尔滨:黑龙江人民出版社, 2018:125.
- [2] 刘婷. 转基因食品强制标识的效力:基于美国联邦法案的考察[J]. 农业经济问题, 2019(2):125-134.
- [3] CLANCY K A. The politics of genetically modified organisms in the United States and Europe[M]. Cham:Springer International Publishing, 2017:10.
- [4] 刘婷. 欧盟转基因食品审慎监管经验及对中国的启示[EB/OL]. (2019-08-26) [2020-11-21]. <http://kns.cnki.net/kcms/detail/11.2206.TS.20190826.1513.014.html>.
- [5] OSTROVSKY A A. The New Codex Alimentarius Commission Standards for food created with modern biotechnology: implications for the EC GMO framework's compliance with the SPS agreement[J]. Michigan Journal of International Law, 2004, 25(3):813.
- [6] 王灿发,于文轩. 生物安全国际法导论[M]. 北京:中国政法大学出版社, 2009:81.
- [7] 杜承铭,谢敏贤. 论健康权的宪法权利属性及实现[J]. 河北法学, 2007, 25(1):64-67.
- [8] 曾勇,康玉国. 从信息不对称现象谈消费者权益保护[J]. 经济与管理, 2003(6):60-64.
- [9] 钟祥财. 经济思想史上对价值理性的工具性解释[J]. 学术月刊, 2011, 43(2):86.
- [10] 苏光. 中国社会治理的价值诉求——基于工具理性和价值理性的统一[J]. 理论探讨, 2014(3):25.
- [11] 米恩广,李若青. 工具理性和价值理性的弥合:政府治理能力现代化之诉求[J]. 大理大学学报, 2018, 3(3):66-72.
- [12] 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, 2014:29.
- [13] 于文轩. 生物安全立法研究[M]. 北京:清华大学出版社, 2009:30.
- [14] 王彩云,郑超. 价值理性和工具理性及其方法论意义——基于马克斯·韦伯的理性二分法[J]. 济南大学学报(社会科学版), 2014, 24(2):48-49.
- [15] 刘婷. 转基因食品标识对原产地标记的影响[J]. 学术交流, 2015(2):82.
- [16] 国家食品安全追溯平台的建立与 EPCIS 追溯事件解读_食品追溯[EB/OL]. (2019-07-24) [2020-11-20]. <http://www.cnfoodsafety.org>.
- [17] 国务院办公厅. 国务院办公厅关于加快推进重要产品追溯体系建设的意见[EB/OL]. (2016-01-12) [2020-02-21]. http://www.gov.cn/zhengce/content/2016-01/12/content_10584.htm.
- [18] Commission of the European Communities. White paper on food safety[EB/OL]. (2020-01-12) [2020-02-21]. <http://www.doc88.com/p-90426565012.html>.
- [19] 卿勇军,李耀东. 物联网技术在食品安全溯源的应用与实现[J]. 物联网技术, 2019, 9(1):101-104.
- [20] 刘信. 转基因产品溯源[M]. 北京:中国物资出版社, 2011:28-29.
- [21] 胡迪. 国家食品安全追溯平台的建立与 EPCIS 追溯事件解读[J]. 食品安全导刊, 2016(11):60-63.
- [22] 黄金萍,陈凌云,庞丽,等. 基于手机二维码识别的农产品质量安全追溯系统应用探讨[J]. 科技经济导刊, 2016(3):17-18.

监督管理

浙江省食源性疾病监测实践与思考

陈江,陈莉莉,廖宁波,王绩凯,齐小娟,张荷香,孙亮,章荣华

(浙江省疾病预防控制中心,浙江杭州 310051)

摘要:目的 分析浙江省食源性疾病监测现状及存在问题,提出对策建议,促进食源性疾病监测在保障浙江省食品安全中的作用。方法 对浙江省食源性疾病监测体系现状进行梳理,分析和总结当前做法、取得成效及主要问题。结果 目前存在监测机制不完善、监测质量不高、信息化建设标准不统一和数据利用不充分等问题。结论 建议从大学起培养医务人员报告意识,以目的为导向适当调整监测策略,推进基于地方公共卫生区域平台的食源性报告信息标准化,探索基于食源性疾病监测结果的食品安全评价体系,努力提升食源性疾病监测实效。

关键词:食源性疾病监测;浙江省;哨点医院

中图分类号:R155 **文献标识码:**A **文章编号:**1004-8456(2021)01-0047-06

DOI:10.13590/j.cjfh.2021.01.010

收稿日期:2020-09-02

基金项目:浙江省医药卫生科技项目(2017KY282);浙江省省部共建基金项目(WKJ-ZJ-1917);浙江省公益计划研究项目(LGN20C200004)

作者简介:陈江 男 副主任医师 研究方向为食源性疾病监测与调查 E-mail:jchen@cdc.zj.cn

通信作者:孙亮 女 主任医师 研究方向为食源性疾病监测与调查 E-mail:lsun@cdc.zj.cn