

# 转基因食品的法律规制研究

## Research on legal regulation of genetically modified food

豆雨思<sup>1</sup> 蒋文玉<sup>2</sup>

DOU Yu-si<sup>1</sup> JIANG Wen-yu<sup>2</sup>

(1. 重庆人文科技学院, 重庆 401524; 2. 重庆市长寿区人民法院, 重庆 401220)

(1. Chongqing College of Humanities, Science & Technology, Chongqing 401524, China;

2. Chongqing Changshou District People's Court, Chongqing 401220, China)

**摘要:**转基因食品作为生物科技发展的重要成果,其对人类的作用同样具有其它科技成果的两面性。由于转基因食品相对于普通食品的特殊性,必须对其可能产生的问题进行有效的法律规制。欧美日等发达国家为此专门建立了试验和上市的审批制度、隔离制度以及标识制度,美国还建立了转基因食品监管非歧视的法律原则。结合中国转基因食品法律规制现状,应当采取对其正式立法、颁布可操作性强的具体实施条例、建立产业准入制度、加强执法方面的投入以及坚持非歧视的法律原则等方面的措施,才能保证中国转基因食品的法律规制达到既能有效地防范转基因食品产生的特殊安全风险,又不阻碍转基因产业的正常发展的良好效果。

**关键词:**转基因食品;食品安全;食品安全法;转基因标识制度

**Abstract:** GM food is an important achievement in the development of biotechnology, and it has two sides as any other achievements. Taking into account the special nature of GM food, it needs to make effective legal regulation to regulate the impossible problems. Europe, Japan and other developed countries establish experimental and listing approval system, a isolation system and labeling system specifically. The US also sets up legal principle of non discrimination for supervision of GM food. Combined with the present situation of legal regulation on GM food in China, several steps should be taken, for adopting formal legislation, enacting specific workable implementation regulations and establishing industry access system, strengthening law enforcement, and adhering to the principles of law into a non discriminatory and so on, to ensure the legal regulation of GM food to regulate the special risk of it, and do not hinder the normal development of the GM industry.

**Keywords:** GM food; food safety; food safety law; GMO labeling system

转基因食品,是指将食品或组成食品的成分所包含的基因进行人为的转变而形成的一种新型食品。其转基因过程涉及到目前处于科技革命前沿的关键性的技术,即生物工程或基因工程技术。由于人类绝大多数的食品都直接或间接的由各种生物(包括动物、植物、微生物等)组成,因此理论上转基因食品可涵盖所有直接或间接来源于生物的食品种类,转基因食品对人类的影响将随其不断发展而日益扩大,对人类的重要性也必然与日俱增。作为现代生物科技的主要结晶之一,转基因食品的发展归根结底是为了解决人类对食品的数量和质量需求日益增长与已有的科技提供的食品不足之间的矛盾而产生的。因此,转基因技术的发展和逐渐推广使用是未来人类发展不可避免的趋势。尤其对于中国地少人多的特定国情,保证粮食产量的稳定增长更是具有基础性的战略意义。从这种意义上讲,大力发展转基因技术不失为解决中国食品总量问题的可行方法。但是,作为一种新出现的食品种类,机会与风险总是伴随而生的。在很多人欢呼转基因食品对于增加作物产量、提高食品质量、乃至降低食品成本上所取得的重大成果时,一些科学家及伦理学家却尖锐地指出转基因食品本身存在或可能存在的不可预测的潜在危害。如何通过法律对转基因食品进行规制,成为现代社会必须认真思考的问题。

### 1 转基因食品产生问题的主要表现

转基因食品之所以会产生问题,主要是因为其直接打断了被转基因生物的自然选择过程,将某些基因片段通过人为的非生殖的手段强行植入被转基因生物原有基因中或替代被转基因生物的某一原有基因片段。这种非自然的植入或替代某一原有基因片段的行为,因没有接受自然长期的考验,必然存在各种各样的风险。

**作者简介:**豆雨思(1979—),女,重庆人文科技学院讲师,硕士。

E-mail: dousiyusi@yeah.net

**收稿日期:** 2015-03-01

1.1 转基因食品可以被直接检测到的问题

这一问题指的是在转基因食品被人为制造出来之后,仅凭借短期的科学试验和检测,即可以发现的转基因食品存在的问题。如某些转基因生物由于基因的改变,往往会产生之前没有的新的蛋白质物质,从而引起易感人群的过敏反应<sup>[1]</sup>;某些转基因生物在制造的过程中,为了方便相应基因片段的植入或替代,往往大量使用抗生素,结果导致人体食用相应的转基因食品后,对抗生素产生耐药性,甚至因其对原有菌落的破坏作用而造成食物中毒;某些转基因生物虽然增加或强化了某一方面的功能,但却使其原有的对人体可能更为有用的功能退化甚至消失。为了防止此类问题,就必须从法律上禁止这种已经检测出问题的转基因食品进入消费市场。

1.2 转基因食品是否存在问题无法在短期内证实

相对于可以直接被检测出问题的转基因食品来说,那些在短期内无法证实的问题才是转基因食品存在的最大问题。被直接检测出问题的转基因食品的法律规制是非常简单的,只需直接加以禁止即可。但是,即使那些通过科学试验和检测没有发现任何问题的转基因食品,也不能绝对保证不存在问题。

众所周知,目前人类的主要食品几乎都是经过了成百上千年甚至上万年时间的实际食用检验,证明是安全可靠的。而很明显的是,所有的转基因食品都是在近几十年的时间里通过高科技手段制造出来的,短期的安全试验和检测虽然没有发现其存在问题,但由于食物对人体健康的作用机制极其复杂,现在的科技无法保证这些被试验和检测证明没有问题的转基因食品,经过长期食用或针对某一尚未涉及的特定体质的人群,不会产生相应的问题。因此,转基因食品由于产生的期限短暂,是否真的没有问题是无法证实的,其风险始终存在<sup>[2]</sup>。

正是由于这一无法检测到的风险的存在,无论转基因的学者拿出多少转基因作物不存在问题的数据,很多人依然对转基因食品保持着高度的警惕。出于避免潜在风险的考虑,对证明即使不存在问题的转基因食品以法律的形式进行限制是必要的,但考虑到目前转基因食品对人类可能带来的巨大利益,对其完全禁止也是不可能的。因此,法律必须充分考虑到这两方面的因素,在对转基因食品现实的需要和潜在风险防范之间仔细权衡。

1.3 个别单位为了自身利益非法传播转基因食品

转基因食品之所以能够在短短的几十年之内即完全走进普通人的生活,最重要的原因是转基因食品给相应的科研和生产单位带来了巨大利益。在利益的驱动下,不仅大量被证明至少暂时无害的转基因食品通过合法手段进入消费市场,一些尚未完成科学试验和证明至少暂时无害的转基因食品,也通过各种非法途径进入了消费市场,从而对大众的公

共食品安全造成巨大的潜在威胁。如2014年被披露的某种子公司将转基因水稻种子非法出售扩散事件。还有一些科研机构为了缩短其科学试验和检测的周期,想方设法规避法律的禁止性规定,甚至不顾正常的人伦道德,在当事人不知情的情况下直接利用其进行相应的试验。如2012年被披露的“黄金大米”事件,即美国某科研机构通过中国科研人员,未履行正常备案和告知的程序,利用中国儿童进行转基因大米的人体试验<sup>[3]</sup>。

1.4 转基因食品问题被妖魔化

如果说对转基因食品不进行相应的法律规制,就会导致上述转基因食品存在的问题恶化,从而对人类自身的健康造成严重威胁的话,对转基因食品存在的问题过度渲染乃至妖魔化,则会对转基因食品的正常发展造成严重的负面影响,从而阻碍这一划时代意义的科技的进步,最终对保证人类食品总量的供给造成致命的影响。

虽然目前转基因食品还存在种种确定和不确定的风险,但无论如何,转基因食品的出现,乃至大规模的普及是人类生物科学研究发展史上的重大事件,在可预见的将来,它为人类解决日益严重的粮食问题找到了一种切实可行的办法。事实证明,任何科技如果得不到适当控制,都必然会存在各种各样的负面作用。没有十全十美的科技,人类应当在不断克服转基因食品存在的安全问题的基础上发展转基因食品,而不是因噎废食,人为地为转基因食品制造不必要的障碍。

2 欧美日关于转基因食品法律规制的主要制度

针对转基因食品存在的上述问题,各主要转基因食品消费国,主要是欧美日等发达国家,均对转基因食品采取了一系列的法律规制措施。

2.1 转基因食品研究的安全试验和上市审批制度

因为转基因食品可能存在对人类的危害,所以各国一般规定转基因食品在进入消费市场之前必须进行严格的人体安全试验,其最终试验成果必须得到国家权威机构的批准,以确保转基因食品至少在短期内通过科学试验和检测在安全上是没有问题的。同时防止没有通过相应试验和审批的转基因食品流入消费市场。如美国2000年颁发的《转基因食品管理草案》对转基因食品的最终上市规定了一系列必经的严格流程;欧盟2003年颁布的1829号《有关转基因食品和饲料的条例》、日本1987年颁布的《重组DNA实验准则》等,也对转基因食品上市之前的试验阶段的安全监测和审批规定了相应的严格的程序。

2.2 转基因食品隔离制度

转基因食品由于存在不确定风险,为了防止这一风险出现不可控的局面,很多国家以法律的形式对转基因食品建立了相应的隔离制度。这种隔离制度包括对转基因食品在试

验、种植、加工、运输以及储存上实行严格的控制,与其他非转基因生物和食品形成某种形式的隔离,以保证其转基因造成的影响限制在转基因生物和食品本身,而不会对其它作物和食品造成所谓的“基因污染”,一旦发生不可预测的食品安全危险,可以将其控制在限定的范围之内。欧盟在 1990 年即通过《关于限制使用转基因微生物的指令》(90/219/EEC)和《关于人为释放转基因生物的欧共体指令》(90/220/EEC),建立了世界上最早的区域性转基因食品实验和上市的隔离制度。欧盟还于 2003 年颁布了 1 830 号《有关转基因生物追踪性和标签、有关由转基因生物制成品的追踪性和标签条例》,建立了转基因食品的追踪制度等。而日本在此方面则实行 IP 管理制度,即区别性生产流通管理制度<sup>[4]</sup>。

2.3 转基因食品标识制度

已经批准上市的转基因食品,虽然经科学试验和检测证明在安全上暂时无害,但必须让普通消费者知道这些转基因食品依然存在潜在的风险,亦即在风险存在的情况下必须让消费者拥有知情权。而保证消费者这一知情权实现的制度就是转基因食品标识制度。这一制度已成为目前世界各国对转基因食品进行安全监管的最普通最重要的制度。其基本要求是:对于上市的转基因食品必须在其包装或自身的显眼位置上醒目地标明该食品的转基因身份,包括其含转基因的主要成分及其相应比例等。如美国的《转基因食品有权被知悉法案》,规定所有含转基因成分的食品都要作标识,其目的就是为了满足消费者的知情权。欧盟则于 1997 年颁布了《关于新食品和新食品成分的条例》((EC)NO. 258/97),规定转基因食品必须实行标签制度。并于 2000 年颁布了《外源性污染物标识条例》,规定只要转基因豆类 and 玉米成分超过 1%,即必须进行标识。再加上上述的 1 830 号《有关转基因生物追踪性和标签、有关由转基因生物制成品的追踪性和标签条例》,欧盟建立了一整套严格而完整的转基因食品标识制度。日本则于 2001 年颁布了专门的《转基因食品标识法》<sup>[4]</sup>。

2.4 转基因食品的非歧视法律原则

目前,发达国家明确实行这一法律原则的主要是美国。美国是目前世界上最大也是最先进的转基因食品研发和生产的国家,转基因食品的消费关系到美国转基因食品公司乃至国家本身的巨大利益。根据这一原则,虽然目前无法证明转基因食品的长期安全性,但同样没有证据表明转基因产品会引起异于传统食品的特殊健康危险,如之前所述的蛋白过敏的问题,抗生素抗药性问题,以及功能退化问题,在传统食品中同样存在着,而且其表现同转基因食品造成的类似问题并没有本质上的不同。因此,在没有证据的情况下就人为限制甚至禁止转基因产品的发展,是不符合科学发展和美国的利益的<sup>[5]</sup>。因此,美国早期对转基因食品基本没有实行特别的监管,后来迫于舆论和道德的压力也针对转基因食品建立

了上述的审批和标识制度,但远不及欧盟和日本的严格和完备。而对于转基因食品的隔离制度,则被其认为违背了非歧视的法律原则,并没有进行相关的立法。

通过以上制度的建立,欧美日等发达国家对转基因食品的法律规制基本是成功的,有效地防止了转基因食品对人类健康的负面影响,同时也在一定程度上保证了转基因食品产业的正常发展。

3 中国转基因食品法律规制的现状

由于转基因食品对改进国计民生,尤其是保证食品总量安全具有战略意义,中国从法律上对转基因食品基本持正面态度,一方面实行类似美国的非歧视法律原则,另一方面也对其涉及到的食品安全问题制定了类似欧美日等发达国家的监管法律制度。

3.1 中国现行的转基因食品规制的具体法律制度

中国现行的转基因食品规制的具体法律制度主要有 2001 年颁布的《农业转基因生物安全管理条例》以及 2009 年颁布的《食品安全法》。2001 年的《农业转基因生物安全管理条例》建立了针对农业转基因生物安全的相应管理制度,包括分级管理评价制度、试验批准制度、生产、加工和经营许可证制度、标识制度、进口批准制度、出口证明制度、广告审批制度,基本上建立了一整套包括转基因食品试验的安全和审批制度、相应的隔离制度以及标识制度等。而 2009 年的《食品安全法》则仅仅在第 101 条对转基因食品一笔带过,并没有针对转基因食品规制方面的专门条款,某种程度上体现了中国对转基因食品在法律方面采取的是非歧视性原则。

3.2 中国现行转基因食品规制存在的法律问题

3.2.1 立法上的不足 关于食品安全的基本法律《食品安全法》没有关于转基因食品的特别条款,虽然某种程度上体现了中国对转基因食品的非歧视态度,但转基因食品相对于普通食品的特殊安全问题是确实存在的,因此对其不进行具体规定无疑不能很好地反映其特殊性,进而影响对其具体的法律规制。而 2001 年颁布的《农业转基因生物安全管理条例》虽然规定比较全面系统,但其作为法规的条例形式存在,法律位阶较低,不能很好地反映转基因食品规制在法律上的重要地位。

3.2.2 执法不严 在《农业转基因生物安全管理条例》建立的相应管理制度中,对转基因食品的试验批准制度、生产、加工、经营制度均有具体的规定,但仍然发生一些转基因食品未经批准即进入销售市场的案例,如“黄金大米”事件、转基因水稻种子非法销售事件。而标识制度更是明确规定必须在醒目的位置标明有转基因成分的存在,但目前在市场上销售最多的转基因食品类别——食用油的包装上,一般只能看到没有使用转基因成分的食用油在醒目的位置标明了其非转基因的身份,使用转基因成分的标识往往标注在一个不醒

目的位置,对于食用油生产商和销售商的这种行为,到目前为止并没有得到相关执法部门的重视。

## 4 中国转基因食品法律规制的对策措施

针对转基因食品对人类发展的重要意义及其存在的特殊风险,建立类似于欧美日等发达国家的转基因食品规制的法律制度是必要的,结合中国的现状,应当采取的对策措施应包括以下方面。

### 4.1 将转基因食品规制纳入正式立法的范畴

如上所述,中国关于转基因食品规制方面并没有正式的法律规定,目前主要的法律依据为《农业转基因生物安全管理条例》,立法层次较低,不能适应转基因食品安全监管的重要性日益增长的现实。因此有必要在《食品安全法》中增加专门的有关转基因食品规制的法律条款,明确相应的转基因食品的标识制度,有限度的隔离制度及试验和上市的审批制度等。随着转基因食品安全重要性的增长,有条件时可以考虑制定专门的《转基因生物安全法》。

### 4.2 颁布配套的可操作性强的转基因食品安全监管条例

目前的《农业转基因生物安全管理条例》,在很多制度具体规定方面模糊不清,导致其可操作性不强,为相应的生产销售单位提供了规避法律的空间。如转基因成分标识的规定,并没有对其转基因成分标识的具体位置作出明确规定,结果食用油生产商均将其转基因标识放在普通消费者难以发现的位置。对违反相应规定的行为具体的惩罚措施,也过于抽象。

### 4.3 建立严格的转基因食品产业的准入制度

无论是转基因食品的研究、生产还是销售等,均与转基因食品安全相关,因此必须承担相应的转基因食品安全的责任。但目前由于缺乏这方面的制度,导致很多不具备转基因食品安全意识和条件的单位进入转基因食品的研究、生产和销售环节,不仅增加了转基因食品出现安全事故的风险,而且也大大增加了规制的难度<sup>[6]</sup>。

### 4.4 加大执法方面的宣传教育及监督等方面的投入,真正做到执法必严

中国关于转基因食品的法律规制,存在立法层次不高以及可操作性不强等问题,但基本的安全风险防范制度却是比较完备的。近年来出现的一些影响较大的转基因安全事件,如“黄金大米”及转基因水稻非法扩散等,都与执法人员的疏忽甚至纵容有关。因此必须对相应的执法机关和人员加强相应的宣传教育及监督方面的力度,使相应的法律能真正落到实处。

### 4.5 坚决实行非歧视的法律原则

转基因食品在安全方面存在不确定的特殊性,而这种不确定性经过媒体和相关人士的引导,使普通民众对转基因食品的安全保障忧心忡忡。某些人甚至建议为了杜绝这种不

确定性而以法律的形式暂时甚至永久性地终止转基因食品的研究和生产。然而,任何科技进步都具有两面性,人们应当做的是尽量趋利避害。因此,对转基因食品在法律规制方面的特别规定,只能针对如何防范其可能产生的特别的安全问题,而不应将其扩大到其它方面,坚决实行非歧视的法律原则,防止人为制造转基因食品科技发展的障碍<sup>[7]</sup>。

## 5 结论

转基因食品这一科技进步有着同其它科技进步一样的两面性。它一方面改善了人类的生活,另一方面又为人类的食品安全带来了特殊的不确定性。要保证转基因食品产业的正常发展,就必须对其可能产生的问题进行有效的法律规制。结合中国转基因食品规制的法律现状,应当采取对其正式立法、颁布可操作性强的具体实施条例、建立产业准入制度、加强执法方面的投入以及坚持非歧视的法律原则等方面的措施,才能保证中国转基因食品法律规制达到既能有效地防范转基因食品产生的特殊安全风险,又不阻碍转基因产业的正常发展的良好效果。

### 参考文献

- 1 王扬,刘晓莉.论我国转基因食品安全风险的法律防范[J].理论月刊,2014(8):104~107.
- 2 康均心,刘猛.转基因食品安全风险的法制监管[J].青海社会科学,2013(4):100~106.
- 3 朱俊林.转基因食品安全不确定性决策的伦理思考[J].伦理学研究,2011(6):14~19.
- 4 叶盛荣.转基因食品安全的法律控制[J].湖南社会科学,2011(2):93~95.
- 5 李成贵,檀学文.转基因食品的安全管理问题研究[J].中国农村观察,2008(4):18~28.
- 6 戚建刚.食品危害的多重属性与风险评估制度的重构[J].当代法学,2012,26(2):49~56.
- 7 赵林度.食品安全与风险管理[M].北京:科学出版社,2009.