李响. 论我国转基因食品标识的立法规制［J］. 山西农业大学学报（社会科学版），2021，20（5）：62-70.
LI Xiang. Discussion on the legislation of genetically modified food labeling in China［J］. Journal of Shanxi Agricultural University（Social Science Edition），2021，20（5）：62-70.
DOI：10.13842/j.cnki.issn1671-816X.2021.05.008

论我国转基因食品标识的立法规制

李响
（中国政法大学 民商经济法学院，北京 100088）

摘 要：受新冠疫情与极端气候叠加影响，全球农业生产遭受重创，各国纷纷限制农产品出口，一场世界范围内的食品危机山雨欲来。基于我国粮食安全问题正由流通环节向生产环节蔓延的判断，中央经济工作会议将大力推进生物育种技术列为重点发展方向，被业界普遍解读为重启转基因产业化的信号。十多年来，我国转基因产业发展缓慢，其中一个关键原因就在于相关标识立法的不科学，从而导致消费者对转基因食品接受程度较低。因此，借鉴发达国家先进的标识立法经验，为转基因食品构建一个公平竞争的市场环境，将有助于我国把粮食安全的命脉牢牢掌握在自己手里。

关键词：转基因食品；农业转基因生物；食品标识制度；食品安全；知情权
中图分类号：D916 **文献标识码：**A **文章编号：**1671-816X（2021）05-0062-09

2020年，新冠疫情肆虐全球，对于世界范围内的粮食生产造成了巨大冲击，全球食品价格连续9个月上涨，粮农组织食品价格指数同比上升26.5%，谷物、糖、植物油、乳制品和肉类等都创下近年来的最高值，一场由于粮食短缺引发的国际人道主义危机随时可能爆发。

反观我国，截至2020年底，粮食生产已经实现了“十七连丰”，产量始终保持在1.3万亿斤以上的水平。但事实上我国粮食消费量的增长远快于产量的提高，粮食生产和消费长期处于紧平衡状态。对于中国这样一个大国来说，越是面对风险挑战，越要稳住农业生产，越要确保粮食安全，尤其要把粮食安全放在国家安全的高度来认识。

牢牢把住粮食安全主动权，不仅要保面积，更要增产量，强化科技支持，打好种业翻身仗，不断提高现代农业生产效率。为此，党中央专门提出要坚持农业科技自立自强，加快实施农业生物育种重大科技项目，有序推进生物育种产业化应用。本研究正是抓住了“产业化应用”这一关键，着重探讨了如何以转基因食品标识制度的立法完善为突破口，促进种业领域的科研成果转化，为我国粮食安全保驾护航。

由于转基因技术较为前沿，所以我国学界对于转基因食品标识相关法律问题的研究也才处于起步阶段，主要依赖于学者自身的学术视野与自发的研究兴趣，尚未在全国范围内形成规模化、专业化、建制化的体系与格局。以视角与方法为区分，当前研究可以分为三个流派：一是科普派，主要从转基因生物技术角度普及食品标识的有关概念，核心观点为转基因食品是安全的，不必过多渲染标识问题；二是安全派，主要关注的是转基因技术安全性与标识制度之间的关系，核心观点为安全与标识其实是一体两面的，只要解决了安全问题，标识问题自然迎刃而解；三是消保派，主要从维护消费者知情权的立场抨击转基因食品标识制度的不足，核心观点为我国现有标识规定存在诸多漏洞，未能真正尊重消费者的选择权。本研究不同于上述既有成果之处主要在于研究的视角与站位，即跳出转基因食品本身去看待其标识制度，着重论证了完善转基因标识与保障国家粮食安全之间的密切联系，为我国接下来启动专项立法提供了坚实可靠的理论依据。

收稿日期：2021-02-21 **修回日期：**2021-03-16
基金项目：北京市法学会2020年市级法学研究课题“总体国家安全观下转基因食品标识法律制度研究”（BLS（2020）C006）
作者简介：李响（1980-），男，教授，博士。研究方向：民商法学，诉讼法学。E-mail：lixiangfd@gmail.com

一、粮食安全：卡脖子与产业化

（一）我国的粮食安全形势

俗话说“手中有粮、心中不慌”，农业在我国国民经济发展中起到了“压舱石”和“稳定器”的作用，其中又以粮食安全为治国理政的重中之重，毕竟这关系到14亿人口的吃饭问题，所以正如习近平总书记讲的那样，我们要牢牢把住粮食安全主动权，粮食生产年年要抓紧，无论到了什么时候，中国人的饭碗都一定要端在自己的手中[1]。

事实上，党中央始终高度重视农业生产，历年来的一号文件都在持续关注“三农”问题，反复强调地方各级党委和政府应实行党政同责，一把手要亲自抓“米袋子”，切实扛起粮食安全的政治责任，采取一切可行措施保障重要农产品的有效供给。之所以如此三令五申，是因为我们在这方面有着惨痛教训，中国的历史几乎就是一部常年饿肚子的历史，翻开史书每隔几页纸就会在字里行间发现“易子而食、析骸而炊”的字样，甚至上一场以“三年困难时期”为名的全国性饥荒，才刚刚过去了几十年，至今还留在不少老人的记忆里。由此可见，党中央把确保老百姓的基本口粮充足供应从官员的工作职责上升到政治伦理高度，的确是谋万世者的高瞻远瞩之举。

颇为可喜的是，尽管今年新冠疫情持续肆虐，各种洪灾虫害也相对频繁，但我国全年粮食产量稳中有升，连续6年保持在1.3万亿斤的水平，总产创历史新高，为经济社会大局稳定提供有力支撑[2]。从总体上看，我国粮食生产已实现“十六连丰”，稻谷、小麦两大口粮库存可满足全国居民1年的消费需求，各种主副食品市场供给充足，粮食安全具备基本保障。

然而，欣喜之下也有隐忧。一是粮食增产的势头逐年放缓，受到耕地面积缩小、土壤肥力下降、农村劳力减少、农业用水匮乏、工业污染严重等问题的影响，过去依靠加大要素投入的方式实现增产越来越不具有可持续性；二是粮食生产的成本和终端商品的价格不断攀升，粮食丰收与粮价猛涨已经成了近年来的常态，包括玉米在内多种农产品的价格突破历史峰值，传导到终端市场上自然令消费者们大呼吃不消；三是粮食进口增长显著，由于国内农产品的生产增幅远远比不上消费增幅，其中日益扩大的缺口只能通过进口加以弥补，以玉米为例，仅去年前11个月，我国就进口了超过900万吨玉米，是前一年全年进口总量的122.8%，另外还有700万吨的订单等待装船，但这相较以亿吨为单位的大豆进口，不过是小巫见大巫而已[3]。

在今后很长一段时间里，我国粮食供需仍会维持在紧平衡的状态。受制于农业资源禀赋短缺、农业人力资本投入不足、农业经营规模效率低下等因素，我国农业生产在现有生产关系下已经没有多少潜力可挖，只有坚决依靠科技创新，才有可能在生产力方面取得质的飞跃。

（二）打破“卡脖子”的应对之策

面对复杂严峻的粮食安全形势，党中央经过周密调研后指出，当前中国农产品保供表面上是流通问题，但本质上还是供给问题，故而进一步增强粮食生产能力是保障我国粮食安全的核心命题。为此，党中央提出了“藏粮于地”和“藏粮于技”的战略部署，前者要求实行最严格的耕地保护制度，坚决守住18亿亩的红线，后者则强调依靠科技进步实现粮食增产，尤应加强以育种为重点的基础研究和技术研发。

在2020年底召开的中央经济工作会议上，种子问题历史上首次被作为年度经济工作重点任务单独列出。此次会议，针对种子问题，明确了“尊重科学、严格监管，有序推进生物育种产业化应用”的关键任务，并且使用了“开展种源卡脖子技术攻关，立志打一场种业翻身仗”的措辞。

所谓“生物育种”，是指采用现代生物技术手段对农作物品种进行辅助选育，也就是利用转基因或基因编辑方式育种。因此，这一表态被市场普遍解读为转基因产业发展迎来重大机遇：以转基因为代表的生物育种技术将得到更为广泛的运用，相关品种审定办法等配套文件会密集出台，新转基因性状安全证书清单或加速公布，转基因种子商业化应用有望陆续落地。

值得注意的是，党中央在“有序推进生物育种产业化应用”之前，还加上了“尊重科学”和“严格监管”的前提条件，这与我国生物安全法治立场是一脉相承的：首先，尊重科学是指对转基因的安全性审查须建立在科学的检测和评估基础之上，即应确立以科学结论为依据的独立决策阶段，这不仅是一个行政管理流程，也是一个实

质性的判断和决策过程；其次，严格监管是指应将转基因产业化应用从研发到售后的全部环节纳入政府监管，并且在监管当中切实贯彻动态调整和多元共治的措施，尤其应注重建立面向公众的风险沟通机制，做到信息发布与交流及时有效[4]。

（三）我国转基因技术的发展历程

我国转基因作物培育始于20世纪80年代，是世界上最早开展相关技术研究的国家之一。这项研究得到了国家的大力支持，2008年党的十七届三中全会决定启动转基因生物新品种培育科技重大专项，力求尽快培育出一批抗病虫、抗逆、优质、高产、高效的转基因生物新品种，提高农业转基因生物研究和产业化整体水平。在“十二五”和“十三五”期间，转基因生物新品种培育重大专项在转基因动植物新品种培育、基因克隆与转基因操作技术、转基因生物安全技术和转基因生物新品种（中试、推广及产业化）等领域，先后启动实施了百余项重大与重点课题，提升了我国自主基因、自主技术、自主品种的研发能力。作为农业领域唯一的国家重大科技专项，我国现在已建立起涵盖基因克隆、遗传转化、品种培育、安全评价等全链条的完整转基因技术体系，抗虫水稻、高植酸酶玉米、抗虫玉米、耐除草剂大豆、节水抗旱小麦等原创产品打破了发达国家和跨国公司的专利垄断，为保障我国粮食安全提供有力的科技支撑[5]。

在技术应用层面，我国已先后为包括水稻、玉米、大豆在内的多种转基因作物颁发安全证书，批准了抗虫棉和抗病番木瓜的商业化种植，以及允许转基因大豆、玉米、油菜、棉花、甜菜等5种国外研发的转基因农产品作为加工原料进入国内市场。据农业部给出的统计数字，目前我国转基因农作物的种植面积约为290万公顷，位列全球第七位（2000年以前曾经一度排名全球第四位），但和美国、巴西、阿根廷等转基因种植大国相比仍有显著差距[6]。另外，我国种植的转基因作物基本上都是棉花，农业部尚未批准任何一种转基因粮食种子在中国境内种植，所以目前国内并没有可供直接食用的转基因口粮作物种植。

在终端消费层面，我国是全球最大的转基因粮食进口国，进口的大豆、玉米、油菜当中有90%以上是转基因品种，除了一小部分被用作饲料以外，其余绝大多数都会充当原料，在经过深加工之后被制成各式各样的食材。以食用油为例，我国准许进口转基因大豆可用于榨油，由于转基因大豆价格低廉品质却极佳，所以市场占比最高的大豆油使用的几乎都是转基因原料，在京东上销售量排名前十的食用油全部含有转基因成分[7]。可以说，目前中国人的日常生活里，想要杜绝转基因食品几乎不可能，即便自己在购买时能够尽量避免，但饭店、食堂、外卖商家用的是些什么食材就不得而知了。

总之，我国转基因发展的现状可以概括为“有技术、无产业”：在技术方面，由于起步较早，和发达国家在大多数领域内并未拉开代差；但在产业方面，一边明明是自己的技术不算落后，却只能在实验室里束之高阁，白白等到安全证书过期，也无法实现规模化商业种植，另一边却又到处采购大豆玉米，任凭国外转基因产品挤占我国的市场。如果我国的转基因技术今后在市场化与产业化方面仍然停滞不前，企业的高投入得不到任何经济回报，那么必然会导致年轻一代科研人员的大量流失，这对中国的转基因研发领域将会是沉重的打击。由此可见，党中央这次将政策发力点瞄准了“产业化应用”，真可谓有的放矢、切中时弊。

二、转基因食品标识：障碍还是助力

（一）作为阻碍的转基因食品标识制度

2020年是“十三五”的收官之年，回顾国家在2016年发布的国家科技创新规划，其中明确表态要推进新型抗虫棉、抗虫玉米、抗除草剂大豆等重大产品的产业化，显然这个计划最终没能实现，除了新发几张安全证书以外，其余几乎没有任何进展，而第一批发放的安全证书已经全部过期。事实上，转基因产业化的踟蹰不前耗费了大量的经济成本，以及科学家、实业界、种植户的时间成本与机会成本。

为什么我国转基因产业化进程会陷入如此胶着的境地呢？如果说是因为政策原因，我国政府向来支持转基因产业的发展，翻看历年来的中央一号文件，从2007年首提转基因以来，几乎年年都有鼓励转基因科研，探索其商业化道路的表

述，这一立场从来都是坚定鲜明的；如果说是因为安全原因，转基因技术经过几十年的发展，其中有些已经相当成熟，何况为了自证安全性，甚至有中国企业（华恢）去申请了美国农业部、食品药品管理局和环保署的联合认证，获得了向美国出口转基因大米的资格，所以这并不是一个站得住脚的理由；如果说是因为制度原因，中国已经建立了跟国际接轨的农业转基因生物技术安全管理的法律法规体系、技术规程体系和行政管理体系，这套体系覆盖了转基因从研究、实验、生产、加工、进口许可到市场销售的各个环节，完全有能力保障消费者的合法权益。

因此，我国转基因产业化的最大阻力其实来自于商业考虑，有不少学者做过有关现阶段中国城市消费者对转基因食品认知程度、接受程度和购买意愿的调查分析，得出的结论几乎都是既不想了解，也不能接受，更不愿购买。所以现在转基因产业化遇到的主要问题是种出来容易而卖出去难的问题[8]。

转基因食品之所以会在中国消费者心中呈现一种偏负面的印象，与我国针对转基因食品实行的标识制度密切相关。目前对转基因食品的标识要求，等于是在给消费者反复灌输关于转基因的负面信息，无形之中助长了消费者恰恰因为压根就不了解而对转基因食品产生的恐惧心理。作为人之常情，人们会对自己搞不懂的东西采取宁可信其有的态度，本能上去排斥，在替代品十分丰富的情况下，更不愿去冒这种风险，这在心理学上被称为“自我预言实现”效应，即越强调，越担忧，越回避。

综上所述，食品标识制度的本意在于通过强制性的信息披露，来满足消费者对于所选购食品的知情需要。这套制度在信息对称且消费者理性的前提下，无疑是具有充分合理性与正当性的，有助于把消费者的选择权落到实处，但是在针对转基因食品这类消费者还没有充分理解相关信息含义及做出理性选择的商品时，反而会适得其反，营造无谓的恐慌情绪。实际上，一些学者的研究结果也早就证实了，转基因标识制度与消费者购买决策基本上成反比关系，越是貌似森严的标识要求，越容易打消消费者的购买欲望，而标识要求越是宽松，消费者也越是乐于尝试体验[9]。

（二）标识制度助力转基因食品销售的范例

在20世纪90年代，美国著名经济学家布朗教授，在仔细计算了中国的人口增长速度和粮食生产潜力之后，提出了一个发人深省的问题：“到了2030年以后，谁来养活中国？”当然，事实证明中国人完全有能力凭借农业科技进步养活自己，做到谷物基本自给、口粮绝对安全，但人的追求不应该仅仅是吃饱饭而已，所以我们的粮食安全边际还远远称不上牢固，想要彻底摆脱肚皮对于精神的桎梏，只有依靠以转基因为代表的现代生物技术，这一点是党中央早已确立的发展路线。但试想如果大家总是对国内出产的转基因食品抱有强烈的抵制情绪，我国的转基因粮食始终无法打通从田间地头到厨房餐桌的最后一公里，转基因产业链的供给侧与需求侧长期无法匹配进而形成内生循环，这一发展路线又谈何走下蓝图呢？

既然转基因产业非要建立不可，而不少国人又偏偏比较反感转基因食品，那怎么破解这一两难局面呢？无非是两个办法，一个是加强科普，通过舆论导向在全社会展开转基因科学知识的宣传和讨论，让消费者在思想认识层面真正接受转基因食品。但实事求是地讲，这个办法需要久久为功。另一个是加强推广，想方设法让消费者先把转基因食品吃起来，然后再通过一定的政策倾斜和制度设计创造消费需求、培养消费习惯、引导消费行为，使老百姓在亲身体验后认识到转基因食品不会危害人的身体健康，进而在日常生活当中自愿复购。如果打算采用第二个办法（实际上也只有这一个办法管用），就亟需适当的转基因食品标识制度加以配合了。

实际上，美国何以能够雄踞全球转基因产业的执牛耳地位，成为当今世界最大的转基因作物种植国、转基因粮食出口国、转基因食品消费国，其早期实行的以宽松自由著称的转基因食品标识制度功不可没。

美国原转基因食品标识制度最主要的特点，就在于对转基因食品实行的是自愿标识制度，没有任何法律强制性地要求每样食品必须在外包装上注明自己是否使用了转基因原料或包含转基因成分，即生产厂商并不负有向消费者披露转基因相关信息的法定责任。易言之，对于转基因食品来说，标或不标、标识什么、怎样标识，完全由

生产厂商自主决定，只要符合食品标识的一般性规范，不是故意提供不真实或不准确的信息，那就没有违反联邦或各州食品安全法律确立的信披义务。因此，纯粹就合规角度而言，转基因与非转基因食品在标识方面遵循的是相同标准，生产厂商不需要特地在食品的外包装上以文字或图案的形式对两者予以区分，但在这种可标可不标的情况下，如果自愿选择了标识，那么就一定不要欺骗或误导消费者。

美国之所以对转基因食品标识采取了如此宽容的态度，其核心逻辑在于以联邦食品药品管理局为代表的政府部门一直以来坚持认为转基因与非转基因食品只存在生产方法的区别，而在安全性方面是实质等同的，既然并未有坚实可靠的科学证据表明相较于同类型的传统食品而言，使用基因改造技术生产出来的食品会对全部或部分消费者的人体健康构成特殊的威胁（或者会危害环境），因而需要在外包装上特别提示其身份信息以提醒可能受此影响或对此介意的消费者慎重选购，那么自然也就没有必要对转基因食品在标识方面另眼相看，否则便构成了歧视性对待与不公平竞争。至于某些消费者由于心理原因，对转基因食品抱有成见，那并不属于食品标识制度解决的问题，也不是为转基因食品的上市交易增添额外成本的充分理由。

这种标识制度，显然对转基因食品在美国的早期推广起到了积极的作用，老百姓还没有来得及受大众传媒影响形成对转基因的好恶观感，就已经在不知不觉当中接纳了这一新生事物，既然亲身证明了一代人食用后对身体健康并没有造成任何影响，后续便顺理成章地一直食用下去。时至今日，美国市场销售的含转基因成分的食品已超过5000种，绝大多数色拉油、面包、饼干、薯片、蛋糕、巧克力、番茄酱、鲜食番木瓜、酸奶、奶酪等或多或少都含有转基因成分[11]。

当然，对于不喜欢转基因的消费者来说，也不是完全无从分辨和选购非转基因食品，因为，一是美国有面向不同阶层消费者的超市，像低档一些的沃尔玛里面大多是转基因食品，但高档一些的the Whole Foods里面全都是非转基因或有机（绿色）食品，店家会替消费者从源头把关；二是美国的食品工业基本上为各大跨国公司所把持，其各个层次的产品线非常丰富，既卖便宜的转基因食品，也卖昂贵的非转基因食品，为了避免低价商品和高价商品混淆销售，会主动在外包装上对两者加以区别；三是美国的第三方认证机制十分发达，有专业组织会对食品进行各种类型的第三方认证，是不是转基因食品只要查阅相关认证信息就可以了。

总之，美国的经验告诉我们适当的食品标识制度对于转基因产业的发展有着十分重要的促进作用，笃信当下的科学验证是决定转基因食品是否需要被区别对待的唯一标准，只要守住了这条底线，其余皆不足虑。此外，美国的经验也展示了即便不依赖强制性的标识制度这一社会总体耗损最大化的方式，转基因与非转基因食品也可以做到相安无事，消费者仍然有余地选购到自己心仪的商品。

（三）我国当前转基因食品标识制度的缺陷

在我国，转基因食品标识尚未有专门立法，而是由一系列法律（《中华人民共和国食品安全法》）、法规（《农业转基因生物安全管理条例》）、部门规章（《农业转基因生物标识管理办法》）、国家标准（《预包装食品标签通则》）、规范性文件（《关于加强植物食用油标识管理的公告》）以及地方性立法（《黑龙江省食品安全条例》）当中零星的相关条款拼凑而成，其思路、框架与举措主要脱胎于农业转基因生物标识法律制度，其中又杂糅了一部分食品安全管理与消费者权益保护的内容，因而既不成体系，也没有地位，更缺乏细节。这种拼盘式和依附型的立法，像是在转基因产业发展过程中为了暂且回应公众忧虑而急就章的产物。尤其是在当下对于转基因技术安全与否的问题，科学认知与公众情绪尖锐对立的情况下，这一制度究竟是想要遵循“理性—工具”范式，以科学依据为导向，持支持转基因的立场，还是遵循“商谈—建构”范式，以社会反应为衡量，采劝退消费者的做法，各项规定粗枝大叶乃至自相矛盾之处甚多使人无所适从，不仅消费者不够满意，而且商家也怨声载道，此正所谓“五行不定”的后果[12]。

与美国长期将转基因与非转基因食品在标识要求方面一视同仁不同，我国的相关制度要严格很多。世界上绝大多数国家（地区）都以阈值来

界定转基因食品标识的范围，即只有转基因成分可检出量在某样食品的最终成品里占到一定比例才需要标识，否则便容许在市场销售环节将其视为非转基因食品同样对待，因此阈值越小便意味着标识要求越严，例如被认为是对转基因食品监管最严格的欧盟，标识阈值是0.9%，稍好一些的马来西亚、韩国是3%，至于日本和台湾则是5%[13]。而唯独我国是以目录来控制转基因食品标识的范围，但凡使用进入到农业转基因生物目录当中的品种作为原料制成的食品都必须强制标识，但并未设置阈值，或者不妨把阈值理解为0。言下之意是，我国当前实行的是转基因成分零容忍标准，既不管转基因原料是作为主料使用还是辅料添加抑或是因为共用生产线而无意沾染的，也不顾转基因原料在经过各种深加工或再加工程序之后是否在最终成品里还能呈现出独特性状表达，哪怕转基因成分在最终产品当中的含量微小到仪器检测能力之外，按照法律规定一律都要进行标识，要不然便会被禁止销售，乃至遭受罚款等进一步处罚。

姑且不论这种“定性不定量”的标识制度是否具有科学上的必要性和救济上的合理性，单就技术上的可行性而言，要知道随着全球范围内转基因作物种植面积的持续增长，在某些领域内用于食品制作的转基因原料数量也在不断增加，与非转基因原料的交叉混杂必然会发生，所以要求商家在生产过程中做到同类食品里一点都不含转基因成分，根本不具备现实可操作性。

这一制度最深层次的理念内核也值得商榷，因为从本质上看，这就是一种“有罪推定”逻辑，虽然我不清楚转基因食品有什么危害、为什么有危害，什么时候有危害，但我就是莫须有地觉得将来可能会危害人体健康，因而需要特别标识出来警示消费者，尽管没有任何科学研究结果支持这一推断，那也一定是因为目前科技不够先进的缘故。据说这依据的是生物安全法上的风险预防原则，但其实这个理由难以自圆其说，因为风险预防的前提是通过科学的风险检测和评估，对风险的确切存在做出肯定性预判，从而采取有目的性的预防措施来化解或避免风险，即有风险才预防、无风险则不用，并且针对风险的相关识别、分析与评价工作，必须以不受干扰的科学标准为依据，而不是建立在社会中一部分毫无相关科学素养的人主观臆测的基础之上[14]。实际上，对农作物进行基因改造已经是一种相当成熟稳定的技术，自从1993年第一款转基因食品（西红柿）走进人们的日常生活以来，全世界约有几亿人吃了将近30年转基因食品，至今还没有一例因此患上任何疾病的，这还不足以说明“有罪推定”逻辑的偏执吗？

所谓标识应该是“标”和“识”两方面的协力，我国当前的转基因食品标识制度只强调了标的作用，而忽略了识的功能，可如果最终只做到了把一些消费者看不懂的名词印在外包装上，而没有机会和途径向他们解释清楚这些究竟意味着些什么，反倒只会让大家对陌生标识心生戒备、退避三舍。

三、完善我国转基因食品标识立法的建议

（一）他山之石

在当今世界主要发达国家（地区）当中，日韩基本只吃不种，欧盟既不种也不吃，都没有发展生物育种产业的需求，只有美国和我国的情况差相仿佛，要在如此大体量的条件下保证本国粮食安全万无一失，做到大类品种自给自足不依赖进口，必须建立起产销一体的转基因农业内生循环机制，所以美国利用标识制度推广转基因食品的做法也最值得我国学习。

目前，美国转基因食品标识的主要规范是2020年1月1日开始正式实施的《国家生物工程食品披露标准》，其最大的变化在于将标识制度由完全自愿改为部分强制，并把强制标识的阈值定在了5%，即只有转基因成分含量高于5%的食品，才向消费者披露相关信息。另外，标识可以采取多种方式，包括文字、符号或由智能手机读取的二维码等，若食品采用小型包装也可仅提供电话号码或网址，以便消费者自己查询转基因信息[15]。

结合随后由美国农业部农业营销服务处制定的实施细则来看，这一新规的要点包括以下几个方面：（1）只有包含可检测到的遗传物质的食品才需要标识，所以供直接食用的转基因大米需要标识，而由转基因甜菜、大豆、玉米深度加工制成的糖、食用油、淀粉等都是不需要标识的，并

且所有用转基因饲料喂养的动物制品，如肉、蛋、奶等，则属于禁止标识之列；（2）就算包含可检测到的遗传物质，但如果阈值不超过5%，也不用标识，以在市场上销售的最终成品为准，不管在生产过程中使用了多少转基因原料；（3）商家可以自主选定标识的方法，如选用符号，要有统一的样式，如选用文字，则需自拟措辞，如选用二维码，要提示扫码可获得更多信息；（4）餐厅和零售自制食品的商店不在此法案的约束范围之内，毋须告诉消费者某道菜品是否使用了转基因原料，另外微型食品生产商（very small food manufacturers）也在豁免之列；（5）所有转基因食品标识规定以本法案为准，此前各州制定的相关地方性法规一律作废，此后也不得对其提出任何比本法案更高的要求；（6）做了标识的一定是转基因食品，但未标识的不一定是非转基因食品，所以原则上并不禁止反向标识，但不能欺骗误导消费者；（7）重申了实质等同原则，强调标识不与安全挂钩，标识过的转基因食品并不比非转基因食品或是无标识的转基因食品更安全或不安全；（8）农业部长无权以安全方面的担忧为由召回应标识而未标识的转基因食品[16]。

这一新规的启示在于：首先，应由立法机关主导统一立法以确保转基因食品标识的一致性，这样可以避免九龙治水管理模式下政出多门的弊端，消除了商家和消费者此前由于制度过于碎片化而导致的合规困难与理解困惑；其次，应为后续生物育种科技的发展留下足够空间，例如该法案把转基因食品改称为生物工程食品，将其限定为涉及DNA（脱氧核糖核酸）重组技术的遗传修改，因此一些新兴基因编辑技术，如CRISPR将不包括在转基因技术之内，也就不适用强制标识的规定了；再次，应考虑照顾低收入群体的利益，保障物价平滑与社会稳定，该法案5%的阈值设定应该算是全世界最高一档，使目前市场上绝大多数转基因食品得以免于标注，保证了食品价格不至于剧烈波动（标识成本约占食品售价的10%，有研究预测，若实行全面强制标识，每个家庭每月的食品开支将会增加300美元左右[17]）；最后，应注意原则性与灵活性相结合，不要以有形之手过度干预市场竞争，譬如该法案设置的转基因食品标识方式十分灵活，商家有较大余地根据自己产品特点与市场接受程度，巧妙选用看起来不那么突兀醒目的方式予以标识，有助于缓冲给消费者决策心理和行为习惯带来的改变。

（二）完善建议

针对如何完善我国转基因食品标识制度，我谨提出三点建议：

从宏观角度而言，当务之急是为转基因食品标识制度单独立法，即便制定《转基因食品法》的时机还不成熟，也应该尽快推出专门的《转基因食品标识条例》。这是由于目前我国采取的立法形式欠妥：如前所述，转基因食品标识的相关规定是散见于《中华人民共和国食品安全法》和《农业转基因生物安全管理条例》等法律法规当中的，其中绝大多数的名称里都带有“安全”二字，顾名思义主要规范的是安全性方面的问题，会让消费者觉得之所以特别标识，是因为转基因食品不安全的缘故，实际上只要通过了上市审查程序，那么在安全性方面转基因和非转基因食品是完全等同的，标识制度是为了满足消费者的知情权，而不是一种类似于“吸烟有害健康”的警示。因此，要努力消除任何使标识与安全挂钩的联想，为了避免两者继续同时出现在一部规范性文件里，应让转基因食品标识制度另立门户实乃应有之义。

这部《转基因食品标识条例》除了应对转基因食品的阳性标识给予合理规制以外，还须把阴性标识也一并纳入监管范围，实际上在日常生活当中，后者造成的乱象相比于前者有过之而无不及。阴性标识就是指生产商将自己所生产食品标注为非转基因的标识方法，又称为反向标识或消极标识。目前多数超市在食用油售卖区域，花生油、橄榄油、葵花籽油、山茶油、棕榈油，只要不是大豆油的几乎都会在标签显著位置用醒目字体标注为“非转基因”，而实际情况是其中不少品种根本就没有开发过转基因技术，例如全世界都没有种植过转基因花生，又怎么可能有转基因的花生油呢？因此，这些阴性标识只不过是生产商在故意利用消费者对于转基因技术的恐惧心理，而拿所谓非转基因作为推销自己产品的噱头而言。我国现有法律基本没有针对转基因食品阴性标识的规定，需要在今后的立法中及时弥补这一漏洞。

从中观角度而言，我国应该顺应世界发展潮流，用国际通行的阈值标准取代目录机制，从而切实减轻生产商的合规压力与消费者的购买成本，以利于更好体现出转基因食品的价格优势。我国现在实行的目录机制从本质上看是一种定性标识，即不管食品中转基因成分含量多少，只要被纳入目录，都必须标识。然而，这种制度脱离实际，对转基因食品构成了过度监管，属于理论上无依据、实务上无价值、成本上无必要、技术上无手段、结果上无影响，直接导致了现实生活中守法的盲目性、违法的偶然性、执法的随机性[18]。纵观世界其他国家，毫无例外的采用了阈值标准来确定转基因食品标识制度的实施范围，这绝非是不约而同的偶然，而是实事求是的必然，要知道随着转基因技术在工农业生产应用中的极大普及，以后各国食品市场的两极分化只会日趋严重，要在保持价格低廉的同时还追求纯粹自然，恐怕将越来越难。因此，即便从降低转基因食品标识的操作难度这一现实考虑出发，我国改用阈值标准也势在必行，这一点在学界与业界已经达成了共识，异议只在于阈值应该就高还是就低[19]。

实际上，阈值高低意味着一个国家对转基因食品接纳程度的高低，所以这不只是一个科学问题，更是一个政治问题，取决于对这个国家的粮食安全状况、国际贸易地位、民心民意所向等诸多复杂因素进行通盘考虑的结果。例如，对于欧盟来说，其本身并没有太多粮食安全问题，而且消费者对转基因食品也比较排斥，希望在国际贸易当中严控转基因农产品的进口，于是就把阈值定为了0.9%。而对于日本来说，其国小地狭却人口众多，粮食严重依赖于进口，并且老百姓对转基因食品的态度中立，所以便将阈值定为了5%。由此可见，虽然阈值本身只不过是一个小小的数字，却牵一发而动全身，极大地考验着立法者的智慧。

从微观角度而言，可能是受到“宜粗不宜细”之类传统立法观念的影响，我国现行转基因食品标识制度当中存在着很多疏漏之处，比如前文已经提及的主责机关不明的问题，现在由于转基因食品标识制度大多借鉴的是农业转基因生物标识规定，农业行政主管部门出面规制的情况较为常见，待到单行法出台以后，还是交由市场监管部门进行日常管理为宜。再比如到底什么是转基因食品这一基础性的问题，我国相关法律并未给出过一个明确的定义，而这直接关系到标识制度的适用对象与覆盖范围，要知道在定义里增加或减少一两个字，带来的后果可能是对成百上千种转基因食品标识要求的改变，因此建议借鉴美国新规的定义，把可检测性作为一个限定条件，从而遏制消费者知情权毫无边际地肆意扩张。再比如转基因食品具体应当如何标识的问题，目前我国的相关规定过于呆板，只允许显著文字这一种标识形式，并且对表述方法也有限定，显然不利于把转基因信息全面、正确、灵活地传递给消费者，在智能手机已经如此普及的情况下，为什么不引进二维码标识呢？凡此种种，难以一一列举，留待专文详述。

四、结语

粮食安全是一个重大和永恒的话题，其要义在于买得到且买得起，一个国家只有做到粮食自给，才能掌握粮食安全的主动权，进而才能控制经济社会发展的大局，而要想实现这一切，不仅要依靠科技创新培养良种，而且要凭借机制创新制订良法，让农民在用最好的技术种出最好的粮食之后，在法律的保驾护航下使得这些粮食能够顺利变成农民兜里的钞票、市民碗里的佳肴、国家心里的底气。

2021年作为“十四五”的开局之年，如何找准方向起好步至关重要，内需、创新和安全无疑将是这一阶段的关键词，这就需要通过提振内需来引领创新从而保障安全，以完善转基因食品标识立法为突破口有序推进生物育种产业化应用正当其时。正如习近平总书记所指出的那样：“只有立足自身，把国内大循环畅通起来，才能任由国际风云变幻，始终充满朝气生存和发展下去。”[20]诚如斯言，蓝图已经绘就，惟有砥砺前行。

参 考 文 献

[1] 朱隽．牢牢稳住粮食安全压舱石[N]．人民日报，2020-06-29(05)．

[2] 于文静．粮食产量连续6年达1.3万亿斤[N]．北京日报，2020-09-24(09)．

[3] 马嘉．中国大豆进口有望破1亿吨大关[N]．经济日报，2020-12-23(02)．

[4] 于文轩. 生态文明语境下的生物安全法：理念与制度[J]. 人民论坛·学术前沿，2020，(20)：4-12.
[5] 董峻. 在稳慎中坚定前行——我国农业转基因研发成效综述[Z]. 新华网.(2019-12-30)[2021-01-06]. http://www. xinhuanet. com/politics/2019-12/30/c_1125405320. htm.
[6] 王思炀. 农业农村部：中国转基因作物种植面积排全球第7[N]. 新京报，2020-06-10(A10).
[7] 孟桂元，李梦阳，周静，等. 我国主要植物油料及油脂生产与需求分析[J]. 中国油脂，2016，41 (10)：1-5.
[8] 马凤才，张仕颖. 非转基因大豆种植区消费者对转基因大豆油购买意愿实证研究[J]. 农林经济管理学报，2019，18 (3)：325-336.
[9] 姚东旻，张磊，张鹏远. 一样的科学,不一样的政策——转基因产品标识政策差异的博弈分析[J]. 财经研究，2020，46 (4)：63-78.
[10] 汪再祥. 转基因食品强制标识之反思——一个言论自由的视角[J]. 法学评论，2016，(6)：129-135.
[11] 农业部农业转基因生物安全管理办公室. 美国人吃转基因食品吗[Z]. 中华人民共和国农业部官网.(2013-04-25)[2021-01-06]. http://www. moa. gov. cn/ztzl/zjyqwgz/kpxc/201304/t20130425_3444437. htm.
[12] 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]. 自然辨证法研究，2016，32 (8)：76-77.
[13] 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.
[14] 金铭，李艳芳. 风险预防原则在转基因食品安全领域的适用[J]. 学术交流，2016，(10)：92-97.
[15] 胡加祥. 美国转基因食品标识制度的嬗变及对我国的启示[J]. 比较法研究，2017，(5)：158-169.
[16] 刘旭霞，赵宗豪. 美国生物工程食品信息披露制度的新变化及启示[J]. 中国生物工程杂志，2020，40 (1)：180-188.
[17] 阙占文. 食品标识中的转基因信息披露——以商业言论为视角[J]. 政法论丛，2017，(5)：66-72.
[18] 李响. 比较法视野下转基因食品标识制度的再认识[J]. 新疆社会科学（汉文版），2019 (6)：97-103.
[19] 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.
[20] 张洋. 习近平在省部级主要领导干部学习贯彻党的十九届五中全会精神专题研讨班开班式上发表重要讲话[N]. 人民日报，2021-01-12(01).

Discussion on the legislation of genetically modified food labeling in China

LI Xiang

(*China University of Political Science and Law*, *Beijing* 100088, *China*)

Abstract: Affected by the new epidemic and extreme climate, the global agricultural production has suffered a heavy blow, countries have restricted the export of agricultural products, a worldwide food crisis is coming. Based on the judgment that China′s food security problem is spreading from circulation to production, the central economic work conference will vigorously promote biological breeding technology as a key development direction, which is generally interpreted as a signal to restart the industrialization of transgenic. In the last decade, the development of genetically modified food industry in China has been hampered due to a key reason-unreasonable labeling legislation, which leads to the low acceptance of genetically modified food by consumers. Therefore, learning from the advanced labeling legislation experience of developed countries and building a fair competition market environment for genetically modified food will help China firmly grasp the lifeline of food security in its own hands.

Keywords: Genetically modified food; Agricultural genetically modified organism; Food labeling system; Food security; Right to know

（编辑：牛晓霞）