

# 我国公众参与转基因食品社会评价存在的问题及其出路

毛新志

(武汉理工大学 政治与行政学院, 湖北 武汉 430063)

**摘要** 转基因食品的各种争论和分歧,归根结底是社会评价问题。公众作为社会评价的重要主体,参与转基因食品的社会评价的价值和意义不言而喻。我国公众参与转基因食品的社会评价存在以下问题:社会评价主体在观念上认识不足,社会评价机制不合理,公众参与面临语境困境,公众参与的有效渠道明显不足等。为了解决公众参与转基因食品的社会评价的不足,必须提高评价主体的观念认识,完善转基因食品的社会评价机制,提高公众的科学素养,完善对话的语境,拓展公众参与转基因食品社会评价的渠道,促进转基因食品的健康、有序和可持续发展。

**关键词** 转基因食品; 食品安全; 公众参与; 社会评价

**中图分类号:** N 031 **文献标识码:** A **文章编号:** 1008-3456(2013)06-0116-05

自 1996 年转基因作物/食品在美国大规模商业化种植以来,全球种植面积连续 17 年保持了快速增长,2012 年总面积已达 1.7 亿  $\text{hm}^2$ ,比 2011 年的 1.6 亿  $\text{hm}^2$  增长了 6.25%,是 1996 年 170 万  $\text{hm}^2$  的 100 倍,转基因作物产业化发展表现出良好的势头<sup>[1]</sup>。但是,围绕转基因食品的各种争论此起彼伏。从 1998 年英国的“普斯泰”(Pusztiai)事件和 1999 年美国的“斑蝶”事件激起了转基因食品安全的大讨论之后,2009 年“我国转基因主粮风波”更是一石激起千层浪,2012 年“湖南省的黄金大米人体试验事件”再一次把转基因食品推向“风口浪尖”,政府、学者、公众和媒体等从科学、哲学伦理学、社会学、法学、生态学和管理学等不同角度对转基因作物/食品的产业化问题展开了激烈争论。例如,转基因食品是否安全,对人体健康和生态环境有何影响,我国转基因水稻是否应该产业化,如何保障公众在转基因作物/食品产业化中的权利,应该实行何种知识产权战略,对转基因食品的研究与发展这种重大的民生问题应该如何决策等问题成为学界和公众关注的焦点。其实,转基因食品的各种争论和分歧,归根结底是转基因食品的社会评价问题。只有对转基因食品进行科学与合理的社会评价,才可能消除各种冲突

和公众的疑虑。公众是转基因食品社会评价的重要主体,公众参与是转基因食品科学、合理和有效社会评价的重要条件,也是转基因食品健康、有序和稳定发展的重要保障。

## 一、公众参与转基因食品社会评价的重要性

如何对转基因食品进行科学、民主和有效的社会评价,业已成为当前我国转基因食品研究与发展的重要问题。转基因食品的社会评价主要是指评价主体基于一定的评价原则、标准、机制和方法来评估转基因食品给社会带来的各种价值和风险,正效用和负效用,并得出相应的评价结果,从而为政府的决策提供理论参考和实践依据。“公众参与是指公众中的个人和组织通过直接或间接方式影响技术决策或评价过程与结果的行为。参与的方式既包括主动参与,也包括评价组织者的动员参与。”<sup>[2]</sup>公众参与转基因食品的社会评价旨在尊重公众在转基因食品研究、发展和产业化进程中的各种权利,凸显公众的观点、态度和建议是政府决策的重要依据,强调公众在转基因食品社会评价中的独特作用和特殊价值,充分发挥公众参与转基因食品社会评价的主动性和

收稿日期:2013-03-21

基金项目:国家社会科学基金资助项目“转基因食品的社会评价问题研究”(09BZX029);湖北省社会科学基金重点资助项目“转基因食品社会评价研究”(2009[041]);中央高校基本科研业务经费资助项目“转基因作物产业化的伦理治理”(2012-BI-61)。

作者简介:毛新志(1974-),男,教授,博士;研究方向:科技哲学与生命伦理学。E-mail:mxz0897@126.com

积极性,促进转基因食品的社会评价走向科学化、民主化和法制化的轨道,实现转基因食品的可持续发展。

第一,公众是转基因食品社会评价的重要主体。从总体上讲,转基因食品社会评价的主体主要包括专家主体、决策主体、生产与销售主体以及公众主体。公众主体主要由消费者、非政府组织(诸如绿色和平组织)和媒体等组成。公众作为转基因食品社会评价的重要主体之一,所持的态度、发表的观点和提出的意见将直接决定转基因食品社会评价的合理性和合法性。转基因食品的社会评价不仅是科学评价的过程,也是一个民主的社会决策过程,这种科学评价和民主决策的双重特征决定公众评价系统在转基因食品社会评价系统中的特殊地位。但是,我国在转基因食品的社会评价和决策中,没有把公众作为重要的社会评价主体,忽视了公众系统的独特作用和重要价值,这是非常不利于转基因食品的研究与发展。

第二,尊重公众权利是我国政府对转基因食品进行公共决策的内在要求。尊重公众的知情权、选择权、参与权和监督权不仅是我国转基因食品的民主管理和科学评价的重要体现,也是我国政府走向善治的内在要求,我国的相关法律条款确立了公众的各种权利。例如,2008年的《中华人民共和国政府信息公开条例》规定,行政机关对涉及公民、法人或者其他组织切身利益的政府信息应当主动公开,转基因食品的研究与发展与公众的切身利益密切相关,政府应该主动将转基因食品的安全评价、专利情况、标识管理和决策方式等信息主动告知公众与社会,确保公众的知情选择权。中国《立法法》第58条规定:“行政法规在起草过程中,应当广泛听取有关机关、组织和公民的意见。听取意见可以采取座谈会、论证会、听证会等多种形式。”这就反映了公众参与决策和立法的重要性。转基因食品的社会评价将为政府的决策提供公众的反馈信息,是政府获得公众对转基因食品的态度和建议的重要途径,是我国政府实现转基因食品公共决策的科学化和民主化的前提条件和重要环节。只有通过各种途径确保公众在转基因食品研究与发展中的知情权、选择权、参与权和监督权,真正把公众参与作为转基因食品社会评价的重要组成部分,我国政府对转基因食品的公共决策才能走向民主和法制,才能实现转基因食品的管理走向“善治”。

第三,公众参与是转基因食品科学评价、民主决策和规范管理的必要条件。转基因食品的研究与发展不仅与我国14亿人的吃饭问题密切相关,也与广大公众的身心健康紧密相连。转基因食品的研究与发展是重大的民生问题,具有民生问题的内在特征和本质属性,公众参与这一重大民生问题是直接关系到社会评价的质量和效果。一方面,公众参与社会评价是转基因食品民主管理的本质要求,也是我国政府对民生问题实行民主决策的必然选择。另一方面,公众参与社会评价不仅为我国政府的科学评价和民主决策提供各种依据,也为政府实现转基因食品的规范管理提供现实路径。然而,令人非常遗憾的是,我国的转基因食品决策根本没有按照民生问题的民主程序和管理方式进行,显然不利于我国转基因食品的科学决策和民主管理。“我们的社会需要一种机制,使公众能够参与事关自己切身利益的重大决策”<sup>[3]</sup>。像转基因作物/食品(尤其是转基因水稻)研究与发展这类重大的民生问题,更应该按照民生问题的民主程序和管理机制来进行,而公众参与是实现转基因食品民主管理和科学决策的重要举措。

第四,公众参与是转基因食品可持续发展的必然要求。要想实现转基因食品的可持续发展,必须要有公众的参与,听取公众的心声。否则,实现转基因食品的可持续发展就是一句空话。在转基因食品的研究和发展的过程中,要解除公众的困惑,考虑公众的意愿和尊重公众的意见,否则公众不接受甚至反对转基因食品,那么实现转基因食品的可持续发展成了“无源之水、无本之末”。《中国21世纪议程》明确指出:“公众和社会团体的支持和参与对于可持续发展至关重要,他们的参与形式和参与程度决定了实施可持续发展目标的步伐,……制定可持续发展的公众参与政策和实施计划很有必要。”转基因食品的研究和发展对人体健康安全和生态安全的影响有很多不确定性因素,只有让公众真正参与转基因食品的社会评价,参与其决策、管理和监督,才会减少这些不确定因素的负面影响,实现可持续发展的战略目标。

## 二、我国公众参与转基因食品社会评价面临的问题

由于转基因食品的研究和发展涉及许多不同领域的利益相关者,并会深入影响到社会的各个层面,

需要广大公众的共同参与。转基因食品的研究和发展绝不仅仅是科学家和政府的事情,也需要企业、哲学社会科学工作者和广大公众的广泛响应和积极参与,共同推动转基因食品的研究和发展。但是,我国公众参与转基因食品的社会评价还存在诸多问题。

第一,社会评价主体的观念认识不足。转基因食品社会评价的主体在观念上并没有充分认识到公众参与转基因食品社会评价的社会价值和现实意义。一方面,我国政府和科学家在观念方面对公众参与转基因食品社会评价没有给予足够的重视,似乎认为公众作为外行很难真正参与转基因食品的社会评价,即使让其参与社会评价也不能发挥应有的作用。因此,一旦政府和科学家在观念上忽视公众在转基因食品社会评价中的重要角色和独特作用,就不能实现政府、科学家和公众的合作管理,也就无法实现转基因食品的公共利益最大化。另一方面,公众也没有完全认识到自身参与转基因食品社会评价的价值和作用。这不仅体现在部分公众对转基因食品的研究与发展漠不关心,也表现在有些公众参与转基因食品社会评价的主动性和积极性不高。如果评价主体在观念上不重视公众参与转基因食品社会评价的价值和作用,那么要真正实现公众参与转基因食品社会评价的重要作用 and 独特价值不仅是不可能的,也是不现实的。

第二,社会评价机制不合理。当前,我国转基因食品的社会评价机制还是政府主导的专家评价机制。这种评价机制有很多局限性,一是转基因食品的社会评价主体缺乏广泛性。这主要体现在转基因食品社会评价中,严重忽视了公众参与的重要性。我国政府在转基因食品社会评价问题上主要是听取从事转基因专家的意见,而对广大公众的态度和建议不太重视,这种政府主导的专家评价机制在当前的公民社会很难被公众接受。在当今大科学的高风险时代和公民治理的社会,完全依靠政府和专家进行转基因食品的社会评价,其结果和效果必然受到公众的质疑。这种政府主导的转基因食品的专家评价机制的局限性在于:它不仅制约了转基因食品的决策走向科学化与民主化的轨道,也很难实现政府、专家和公众之间的良性互动,最终导致政府主导的专家所制定的有关转基因食品的公共政策在实践中面临很多困境,包括公众很难接受这些政策,并且在实际操作中很难贯彻实施等等。二是转基因食品的社会评价维度比较狭窄。目前我国对转基因食品的

社会评价主要从科学和经济学的角度,而伦理学、生态学、社会学等视角的研究非常薄弱,狭窄的社会评价维度不仅不利于转基因食品社会评价的协同创新研究,也不利于转基因食品社会评价的多维度、多层次、立体化的跨学科研究。三是转基因食品的社会评价依据(包括评价的原则、标准和方法)不协调,评价体系不完善。当前,究竟用什么样的评价原则、标准和方法作为转基因食品社会评价的依据,公说公有理,婆说婆有理,这就不利于建立比较完善的转基因食品社会评价体系。四是转基因食品的社会评价缺乏实证数据。当前转基因食品的社会评价主要是定性分析,缺乏定量分析和数据支撑,没有很好地将定性评价和定量评价结合起来,缺乏广泛和有效的数据支撑论证,这样导致公众对转基因食品社会评价的不信任。

第三,社会评价的语境困境。当前我国公众参与转基因食品的社会评价面临严重的语境困境。一方面,公众的科学素养不高,缺乏与科学家有效沟通的语境。我国公众的科学素养普遍不高,对转基因作物/食品的认识有限。调查发现,公众对转基因技术的基本概念认知不清,对转基因食品的认知模糊,这就造成公众与科学家之间进行有效的沟通还存在一定程度上的语境障碍。另一方面,公众与科学家之间存在严重的信息不对称问题,也导致了公众参与转基因食品的社会评价的语境困难。由于许多科学家本身参与转基因作物/食品的研究与开发,并作为政府决策的重要主体参与相关决策,能够第一时间获得转基因作物/食品的信息。相反,公众缺乏获得转基因作物/食品有效信息的渠道严重不足,这种信息不对称不仅不利于科学家和公众之间进行交流,也不利于公众参与转基因食品的社会评价。

第四,公众参与社会评价的有效渠道明显不足。从当前社会评价的现实渠道来看,我国公众缺乏同政府、专家进行相互交流和平等对话的机会和平台,缺乏参与转基因食品社会评价的实践路径。我国公众对转基因食品的认知和产业化等问题有向政府、科学家反映自身意见的强烈意愿和现实需求,但是公众往往很难找到同政府、专家进行有效沟通的机会和参与评价的路径,政府缺乏一种长效机制来确保公众参与转基因食品决策的商谈和管理。但是,我国公众参与转基因食品社会评价的有效路径是有限的。我国公众主要是通过网络和社会调查参与转基因食品社会评价,受众人数也是非常有限。

这样就导致我国公众参与转基因食品社会评价的现实渠道明显不足,这不仅会打击公众参与转基因食品社会评价的积极性,也不利于公众参与转基因食品社会评价的顺利进行,这就在一定程度上导致我们很难获得真正有价值的、高信度和高效度的我国公众对转基因食品社会评价的多渠道、多层面、立体化的社会调查数据,也制约了我国公众参与对转基因食品社会评价的广泛性和充分性。

### 三、解决问题的路径

在我国转基因食品研究和发展中,的确存在信息不透明和社会评价不合理的问题,公众不仅怀疑政府的各种决策,也认为政府和科学家对转基因食品的评价缺乏应有的公信力。为了改变这种局面,必须改变我国当前政府主导的专家评价体制,应该重视公众参与科技评价和决策,完善公众参与转基因食品的社会评价。

第一,提高评价主体的观念认识水平。评价主体首先应该从观念上要主动认识到公众参与转基因食品社会评价的重要性。公众的态度、观点和建议不仅是政府进行科学决策的重要依据,也是政府决策走向民主化的重要保障,也是我国转基因食品实现可持续发展的重要条件。政府只有从观念上改变公众是“外行”而不能对转基因食品的科学决策有实质性帮助的传统看法,真正认识到公众参与转基因食品社会评价的独特作用和重要价值,提高公众参与在转基因作物产业化决策中的重要价值的认识,才能从根本上将公众参与转基因食品的社会评价在实践中落到实处。例如,必须打破政府主导的专家决策机制,广泛调查我国公众对转基因技术、作物和食品的认知情况及其产业化态度,并在转基因技术、作物和食品的产业化的决策中合理吸收和科学采纳公众的态度和建议,真正做到实行民主决策和科学管理。

第二,建立和完善转基因食品的社会评价机制。一是要扩大转基因食品社会评价主体的范畴,建立政府、专家、企业、公众和社会共同参与的五维一体的评价体系,凸显公众主体在转基因食品社会评价的重要作用,发挥公众参与在转基因食品社会评价的重要价值。二是社会评价维度的多维化,必须把转基因食品的科学评价、经济学评价和伦理学评价、生态学评价、社会学评价等维度有机结合起来,促进

转基因食品社会评价的单一化向多维化转变。三是社会评价机制的多样化。必须实现转基因食品评价机制的多样化,将转基因食品的伦理审查机制、风险交流机制和公众参与机制等结合起来。四是评价方法的科学化。将定性评价与定量评价,理论评价与案例评价,结果评价法和过程评价法有机结合起来,改进转基因食品的社会评价方法,完善转基因食品的社会评价体系。

第三,提高公众的科学素养,促进科学家与公众的交流和对话,完善语境。政府应该重视并加大转基因技术/食品科普教育的力度,提高公众在转基因技术/食品方面的认知水平。当前我国公众对转基因技术/食品的整体认知情况不容乐观,一些公众的态度和观点表现出了盲目性和随意性的特征,这势必影响公众真实意见的表达,也影响政府的科学评价和有效决策。为了改变这种局面,政府和科学家需要共同努力,重视和做好转基因食品的科普宣传工作。一方面,政府和科学家共同商讨制定有关转基因技术/食品的详细科普计划,对不同文化程度、不同层次的公众进行有针对性的科普教育,提高公众在转基因食品技术/食品方面的整体认知水平。另一方面,转基因专家应该科学传播转基因技术/食品的基础知识,公正评价其利益与风险,引导公众科学理解和正确认识转基因的利与弊,并要加强与公众的交流和对话,缩小科学家和公众之间的鸿沟,真正赢得公众的信任与支持<sup>[4]</sup>。同时,政府有关部门应及时向公众和社会提供转基因技术/食品的安全评价和管路决策等方面的信息,为公众搭建供参与转基因食品评价的各种讨论、交流和决策的平台,提高决策的透明度和可信度<sup>[5]</sup>。公众参与转基因食品的产业化决策不仅是维护其知情权、选择权、参与权和监督权的重要路径,也是确保自己切身利益不受损害的重要途径,必须以社会评价主体的身份和积极的姿态参与其中。

第四,拓展公众参与社会评价的渠道。一是扩大公众参与转基因食品社会评价的范围。转基因食品的社会调查对象的选择更应具有随机性、广泛性和代表性,获取公众对转基因作物/食品的认知情况及其态度的真实数据和可靠信息。在批准转基因生物释放和商业化生产之前,主管部门应该负责召开由不同的利益主体来共同参与的听证会,广泛征求不同社会评价主体的意见<sup>[6]</sup>。在转基因食品进入市

场流通之前,应该告知公众有关转基因食品带来的健康利益,可能存在的健康风险,并组织不同的社会评价主体参加其讨论。二是要建立公众参与转基因食品社会评价的现实渠道。政府应该考虑我国公众科学素养的总体状况,同时结合改变政府主导的专家评价机制的需要,逐步建立和完善适合我国国情,公众能够有效参与转基因食品社会评价的各种渠道,包括建立共识会、焦点小组、听证会、网络论坛、社区论坛、问卷调查、社会访谈等多渠道、全方位、立体式的社会评价模式和现实交流平台,促进政府、专家和公众之间的信息交流和共享,促进科学评价和合理决策。

## 参 考 文 献

- [1] CLIVE J. 2012 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, 2013, 33(2): 1-8.
- [2] 谈毅, 全允. 公众参与技术评价的意义和政治影响分析[J]. 科学学研究, 2004(4): 371-375.
- [3] 李楯. 民生大事应该怎样决策 [J]. 瞭望新闻周刊, 2010(2): 73.
- [4] 毛新志. 我国转基因水稻产业化的现实困境及其出路[J]. 南京农业大学学报: 社会科学版, 2011(3): 124-128.
- [5] 樊春良. 转基因主粮, 应该扩大公众和社会参与[J]. 民主与科学 2010(2): 38-43.
- [6] 环境保护部. 中国转基因生物安全性俺就与风险管理[M]. 北京: 中国环境科学出版社, 2008: 252-254.

## Public Participation in Social Assessment of GMF in China: Problems and Solutions

MAO Xin-zhi

(School of Politics and Administration, Wuhan University of Technology, Wuhan, Hubei, 430063)

**Abstract** In the final analysis, various arguments and differences of genetically modified food (GMF) are social assessments. The public is the important subject of social assessment and its value and significance are self-evident in the social assessment of GMF. There are some problems in public participation in the social assessment of GMF in China such as the subject of social assessment has insufficient understanding in concept, the mechanism of social assessment is unreasonable, the public is faced with dilemma in language context, and the effective ways of public participation are obviously insufficient. In order to solve these problems, it is necessary to enhance the concept of social assessment subjects, improve the mechanism of social assessment of GMF, increase scientific quality of the public, perfect dialogue context, and enlarge the channels of public participation in the social assessment of GMF, which will promote healthy, orderly and sustainable development of GMF.

**Key words** genetically modified food(GMF); food safety; public participation; social assessment

(责任编辑:金会平)