

我国转基因食品标识立法的冲突与协调

刘旭霞, 周 燕

(华中农业大学 文法学院, 湖北 武汉 430070)



摘 要 我国转基因食品标识囿于缺乏统一立法, 地方立法监管无序, 标识制度难以落实。基于立法体制特征与立法文本呈现, 审视转基因食品标识立法体系, 转基因食品标识中央立法分散、相互交叉冲突; 转基因食品标识地方立法与中央立法规定和立法精神相违背。转基因食品标识立法矛盾丛生的主要根源在于转基因食品标识立法理念不一, 立法权限划分模糊, 地方立法保护主义滥用, 国家立法监督制度缺位, 制约了立法效果的实现。借鉴美国统一标识制度安排及其协调立法冲突的经验, 进而立足本土需求, 消解我国标识立法冲突之虞, 中央立法应尽快制定统一的转基因食品具体标识规则, 完善立法监督制度; 地方立法应坚持“不抵触原则”, 提升立法质量, 实现保障食品安全、保护市场主体权益的立法价值目标。

关键词 转基因食品标识; 中央立法; 地方立法; 不抵触原则; 冲突; 协调

中图分类号: D 92/97 **文献标识码:** A **文章编号:** 1008-3456(2019)03-0149-09
DOI 编码: 10.13300/j.cnki.hnwx.2019.03.018

为解决消费者对转基因食品的知情权和选择权问题, 绝大多数国家(或地区)建立了转基因食品标识制度并通过立法加以规范保障。我国也进行了积极的立法尝试并取得了一定成果。但从立法形式看, 我国转基因食品标识在中央立法层面是依附于各项法律法规进行规范, 目前仍没有专门的转基因食品标识立法, 而且零散的法律条文之间没有有效的衔接。由于缺乏统一的上位法, 转基因食品标识地方立法多与中央立法相抵触。概言之, 已有立法存在的种种矛盾和冲突, 不仅体现在转基因食品标识中央立法本身的矛盾, 还包括中央立法与地方立法间的冲突。

学界目前对转基因食品标识的研究多集中在标识的法理基础^[1]与标识制度的具体设计^{①[2]}, 借鉴欧美等域外标识管理经验以及我国标识制度如何完善等内容^{②[3-4]}。尽管学界对标识制度立法已有所研究, 但多从具体内容讨论标识制度设计的缺陷, 没有从立法本身厘清冲突的类型以及深层次剖析立法冲突背后的缘由, 使得转基因食品标识立法完善难有实质性突破。随着新技术的不断涌现和应用, 法律规范需要及时回应。或者改变既有规范的解释, 或者修改原有的法律, 甚或创造新的法律规范, 以有效处理新技术带来的问题^[5]。鉴于此, 立足我国转基因食品标识现有立法文本, 类型化立法中存在的冲突现状并总结其成因, 同时借鉴美国转基因食品标识联邦立法的统一以及联邦立法与州立法协调的科学经验, 以探寻协调我国转基因食品标识立法冲突的合理路径, 可为转基因食品标识立法的科学完善提出因应之策。

收稿日期: 2018-11-23

基金项目: 国家社会科学基金重大项目“我国转基因食品规制法律体系构建研究”(18ZDA147)。

作者简介: 刘旭霞(1969-), 女, 教授; 研究方向: 农村经济法制、知识产权法、科技法。

① 张忠民认为转基因食品标识无关食品安全, 而是与消费者知情权紧密联系, 消费者知情权才是标识制度的法理基础。因此, 其提出消费者知情权的限制即为转基因食品标识豁免制度的基石。我国现行立法对转基因食品标识豁免制度功能定位缺失, 制度设计缺乏可操作性、经济性。为革除其负面效应, 需从豁免机制、阈值设计、豁免名录等多层次完善。

② 从比较法视野上, 王虎通过对欧美转基因食品标识类型、方法和形式等具体法律制度, 及二者转基因食品安全监管价值理念、贸易状况、文化历史以及民众观念等差异化原因分析, 提出在具体制度设计上我国应当立足国情对转基因食品标识立法进行完善。此后, 胡加祥通过对比分析欧美转基因食品标识制度的嬗变, 预测美国转基因食品标识制度的发展趋势及可能对国际转基因食品标识制度的影响, 进一步回应了我国转基因食品标识立法的完善和在转基因食品国际贸易中的应对。

一、现状分析:我国转基因食品标识立法的冲突

1. 转基因食品标识中央立法交叉矛盾

考察我国立法权限分配现实情况,中央一级立法层面亦分为不同层次,即存在着不同层次的立法主体,而不同主体间的立法权限也是模糊不清。我国《立法法》第八条概括列举了全国人大及其常委会的立法权属范围,同时第九条规定了对国务院的授权立法事项^①。根据《立法法》确定的中央立法权限,全国人大及其常委会的立法事项与国务院及其下属部门制定行政法规、规章的范围界限模糊,甚至出现重合。立法权限的模糊重叠致使转基因食品标识未在上位法中确立国家统一标准,缺乏统治力。《农业转基因生物安全管理条例》(简称《条例》)的规定使农业行政主管部门的职责范围过大,其对农业转基因生物到最终的转基因产品整个过程中的所有中间产品进行监管,其中当然包括国家市场监督管理总局监管的食品。不同的监管主体会有不同的监管要求与部门利益考量,进而在协调各法律法规时容易制定出相互矛盾的法律规范。从立法文本看,《条例》第四条规定政府在规制转基因食品安全时要依照我国的《食品安全法》,换言之,这是将转基因食品标识的规制指引向《食品安全法》的具体规定^②。而《食品安全法》的第六十九条只是概括指出在生产经营转基因食品时要按有关规定显著标示,即将转基因食品标识问题又指引向了《条例》以及《农业转基因生物标识管理办法》(简称《标识办法》)的规定,散乱的法律文本统一性不足,相互交叉并互相冲突而不具可操作性。从立法确定的标识要求看,农业主管部门和市场监督管理部门对转基因食品标识的“显著性”与农业转基因生物的“显著性”有不同的标准,我国只明确要求目录范围内的农业转基因生物(包括部分转基因食品和转基因饲料)进行标识,《食品安全法》要求所有的转基因食品都需要进行“显著标示”,这大大扩大了需要标识的转基因产品范围。多监管主体的分散格局使得监管部门权限分配成为“顽疾”,协调机制的匮乏导致重复监管现象的发生,也造成了部门间的重复立法。分散的立法规范无法建立统一的国家标识标准,致使中央立法对地方立法的引导性功能弱化。

法律、行政法规及部门规章实质上都是地方立法需要遵从的上位法依据。而转基因食品标识中央立法分散、重合的后果即是转基因食品标识地方立法的无所适从,对“不抵触原则”无从坚持。不抵触原则是保证一国法制统一的基本原则。法学理论研究中,关于权利构成或权利限制的讨论分为了“外部理论”与“内部理论”^[6]。地方立法权的外在限制即不得与上位立法相“抵触”。此处的“不抵触”内涵包含了不与上位法的具体规定直接抵触以及不得与上位法的立法精神及原则间接抵触^[7]。目前转基因食品标识中央立法权分配不明,散乱的立法中没有设定国家标准,地方立法没有统一科学的中央立法可依,因而出现了与上位立法具体内容和立法精神相冲突的混乱立法现象。

2. 转基因食品标识地方立法规定逾度

转基因食品标识地方性法律规范违反上位法具体规定是二者冲突的最直接表现。2016年12月16日黑龙江省修订通过的《黑龙江省食品安全条例》第四十六条规定了转基因食品经营者的标识义务,从事转基因食品及食用农产品经营销售的市场主体应在销售过程中设置专柜或专区,并于显著位置标识转基因信息。餐饮业经营主体使用转基因食品为加工食品的食品原料时,应在其经营场所的显著位置标识。这一规定与《标识办法》中标识方式的规定^③相比无疑更为严苛,《标识办法》的规定有明显的前提,即难以用包装物或标签进行标识时,且标识的选择也仅是“在产品展销(示)柜(台)上标识”或“价签上进行标识”或“设立标识板(牌)进行标识”。又如安徽省2017年7月28日通过的《安

① 参见《中华人民共和国立法法》第八条、第九条具体规定。

② 《农业转基因生物安全管理条例》第四条规定:县级以上各级人民政府有关部门依照《中华人民共和国食品安全法》的有关规定,负责转基因食品安全的监督管理工作。

③ 《农业转基因生物标识管理办法》第八条规定:难以用包装物或标签对农业转基因生物进行标识时,可采用下列方式标注:(一)难以在每个销售产品上标识的快餐业和零售业中的农业转基因生物,可以在产品展销(示)柜(台)上进行标识,也可以在价签上进行标识或者设立标识板(牌)进行标识。(二)销售无包装和标签的农业转基因生物时,可以采取设立标识板(牌)的方式进行标识。

《安徽省食品安全条例》第十八条规定经营销售转基因食品时应在其销售场所的显著位置予以标识,这与黑龙江省的规定如出一辙。两省的规定都将会给经营者增加额外的标识义务。从权利义务关系角度讲,实质也是对经营者权利的减损,与中央立法规定的要求相抵触。《海南省农产品质量安全条例》规定转基因农产品必须按照有关规定进行标识,但畜禽及其产品排除在农业转基因生物之外,一定程度上缩小了农业转基因生物涵盖的范围,限缩了农业转基因生物标识的范畴,与上位法规定的内容相冲突。

3. 转基因食品标识地方立法不作为

我国是单一制国家,一元二级多层次的立法体制使得地方立法者容易对地方立法相对独立的立法价值产生认识偏差,认为地方立法就是中央立法的自然延伸。地方立法实践中的这种误区造成了地方立法的保守与被动,而忽略了其应有的自主性,也阻碍了地方立法创制性功能的实现。反映在转基因食品标识地方立法层面,其保守性和被动性带来的后果之一是重复立法现象。如福建省《食品安全条例》、山东省《消费者权益保护条例》中关于转基因食品标识的规定几乎是对《食品安全法》中转基因食品标识规定条文的复制,未能根据本区域转基因食品标识规制的实际情况进行实施性立法,缺乏地方特色,降低了地方立法的质量,同时浪费了有限的立法资源。地方立法盲目照搬上位法,对中央立法内容进行重复立法,而非创制性立法以解决地方实际问题,是对地方立法资源的最大浪费,亦是造成地方立法成本投入高低效益甚至无效益的重要因素^[8]。后果之二是立法内容缺失。如广东省、重庆市等地方的食品安全条例,虽然形式上对应国家层面的食品安全条例追求完整性,规模宏大,但是在具体内容中却回避了转基因食品的标识问题,地方立法很大程度上作为中央立法的执行法,其违背了我国《立法法》的精神与地方立法权的内在要求。

从功能上讲,一般地方立法是中央立法的延伸细化,或者拾漏补缺,因此地方立法的可操作性是实现立法功能、强化地方立法实施效果的重要保证。重复性立法甚至立法内容不涉及转基因食品标识的立法实践使相关地方立法丧失了针对性与适用性。各监管主体和市场主体难以根据地方立法的条文规定进行合法合理的活动,在地方立法的指引下无法明确其享有哪些权利、应履行何种义务,抑或承担着哪些具体的法律责任。

二、成因探讨:转基因食品标识立法冲突的原因

我国转基因食品标识立法体系矛盾与冲突的出现有中央立法功能缺位的因素,也有地方立法没有遵循“合法性”的原因,而对中央立法与地方立法的关系处理不当是引起二者立法冲突的逻辑起因。简言之,产生冲突的根源需要从中央立法与地方立法两个层面审视,或者说从整体与部分的二维视角进行探寻。

1. 转基因食品标识立法理念摇摆不定

从转基因食品标识国际立法现状来看,主要有以欧盟为代表的预防原则和以美国为代表的科学原则。预防原则主张在科学不确定的情况下积极采取一定预防措施,而非依靠事后的补救。科学原则认为不论是否存在科学不确定性,都应有足够的证据证明风险存在与相关措施间的因果关系^[9]。而我国现有转基因食品标识相关立法中同时提及了“潜在风险”与“以科学为依据”。《农业转基因生物安全评价管理办法》第四条指出该办法评价的是农业转基因生物对人类、动植物、微生物及生态环境构成的危险或潜在的风险,安全评价应以科学为依据,以个案审查为原则。在《条例》第三条中解释农业转基因生物安全时亦提到了“潜在风险”,但并未对潜在风险的具体评估原则做出明确规定。从实践看,近年我国一方面支持转基因食品技术的研究,肯定了经过安全评价的转基因食品的安全性,另一方面在转基因食品商业化中又坚持着“零容忍”的政策,在食品市场管理上坚持定性原则。我国转基因食品标识的立法缺乏明确的立法理念指导,科学原则与预防原则在具体规定中相互抵触,现有法律法规对立法理念避而不谈,不利于转基因食品标识制度立法的科学化和法律体系的统一。

2. 转基因食品标识立法规范对象不明确

在转基因食品标识制度法治化过程中,转基因食品的概念是不可或缺的,然而我国的食品安全法没有明确定义转基因食品的概念。无独有偶,《条例》及配套规章和地方性法规、规章也都没有对转基因

因食品进行定义。简言之,我国现有转基因食品标识立法还没有规定转基因食品的概念,转基因食品标识立法所规范的对象是模糊的。学者们在研究转基因食品相关问题时往往对转基因食品进行简单界定,但只是重点突出其“转基因”这一科学技术要素。而转基因食品进入立法领域,变成一个法律概念时需要经过立法者严格的“审查”,因为法律概念是经过立法者的精心设计的。转基因食品概念法律化需要立法中规定性词语的定义、法律概念特点的植入以及在定义中补全法律规范逻辑结构。可是目前来看,转基因食品的对象范围是模糊不清的,也导致了转基因食品标识在立法时调整对象混沌不清;立法没有明确转基因食品的法律属性,致使实践中如何评价转基因食品缺乏法律根据,转基因食品标识责任难以具体到行为主体。正因为没有准确的转基因食品法律概念定义,各部门立法时着眼的只能是单一法律法规的调整范围与利益考量,转基因食品标识立法出现矛盾和冲突在所难免。

3. 转基因食品标识地方立法形式化

转基因食品标识地方立法的形式化致使地方立法的功能虚置,制约了立法质量。突出地方特色是实行地方立法分权的固有属性,是其生命力所在。地方立法在不违背中央立法的前提下,可就本区域实际情况和发展需要制定法律规范,但是地方特色原则并不意味着能完全脱离上位法的统领。改革开放以来,地方利益逐渐独立起来,各地方行政机构相继因地制宜进行立法。由于过分强调地方利益,地方立法功能定位发生偏差,转基因食品标识地方立法中出现大量立法越权、立法缺位的现象,转基因标识地方立法的科学性与可操作性大打折扣。于应然角度,转基因食品标识地方立法的本质和目的当是追求转基因食品标识的良法规制,是对转基因食品标识中央立法精神与原则的传达及具化,是为了维护良好的转基因食品贸易市场秩序。而地方立法保护主义和形式主义,造成转基因食品标识地方立法必然与中央立法产生某种程度的冲突,难以形成有效的法律治理体系。如黑龙江省2016年制定的《食品安全条例》中在规定转基因食品标识的同时还规定了禁止种植转基因作物,但制定该条例最应依据的《食品安全法》只对转基因食品标识做了规定,该省立法机构及其工作人员立法时却断章取义认为本省有权依法禁止转基因作物的种植或误读为有权全面禁止转基因,这与黑龙江省保护本地传统农业,树立农业形象的地方保护需要不无关系。各行政区域地方立法的各行其是,导致转基因食品标识地方法制成为彼此孤立的法制单元,立法体系被割据,转基因食品标识中央立法的权威性与指引性被破坏。

4. 转基因食品标识立法监督机制滞后

转基因食品标识立法监督功能的缺位导致转基因食品标识立法得不到及时监督和纠正。立法监督是国家立法制度中的重要组成部分,是对立法活动和立法结果进行审视甄别以保障立法效益的监督活动。当前我国立法监督制度还是一个薄弱环节,立法监督启动程序、实施程序以及执行程序均有待完善之处。比如《立法法》第五章规定了立法审查备案制度和改变撤销制度,但实践中往往备而不审或者审而不改。还规定不同主体对行政法规、地方性法规、自治条例及单行条例的审查要求权和审查建议权,但是缺少对法律、部门规章和地方性规章的审查监督程序。受立法监督制度等因素影响,国家立法监督机构怠于开展立法监督,严重影响地方立法原则的贯彻落实。而这很大程度上刺激了转基因食品标识地方立法对中央立法的突破,破坏转基因食品标识中央立法的统一性。

三、他山之石:美国转基因食品标识立法冲突的协调及其启示

国家结构形式反映出国家整体与其部分间、中央政权与地方政权之间的相互关系,而无论是单一制还是联邦制国家,都存在中央与地方的关系,国家结构形式影响着中央和地方纵向立法权限的划分。转基因食品标识中央立法与地方立法冲突并非我国的个别现象,转基因食品标识管理较为成功的美国,也存在联邦立法与州立法的冲突且表现尤为明显。同样是中央与地方立法冲突的问题,尽管中美两国国家结构形式不同,但是都主张国家层面立法对地方层面立法的单方性监督和引导,中央和地方立法权限分明且都由国家宪法予以规定。中央立法(联邦立法)与地方立法(州立法)都要明确立法权限,平衡不同利益,找到协调二者关系的标准。因此,美国转基因食品标识联邦立法与州立法的冲突协调对我国转基因食品标识中央立法与地方立法冲突的协调路径分析仍有一定借鉴意义。

1. 美国转基因食品标识立法历史进程

美国是转基因食品商业化大国,自20世纪80年代便在联邦层面与州层面积极进行转基因食品立法。其一是联邦层面立法。1986年,《生物技术管理协调框架》确定由美国食品与药品管理局(FDA)承担转基因食品标识管理职责。1992年,FDA基于“实质等同原则”抑或说“科学原则”对转基因食品实行自愿标识政策,承担转基因食品标识规制责任的《联邦食品药品和化妆品法》(FDCA)秉承了这种政策。其认为如果源自一种植物新品种的食品与其传统食品不同,导致通常名称无法用于该食品,或者对消费者应给予某种安全或使用事项的警示,便要进行适当标识。2001年,FDA在征集公众意见基础上,出台了一份产业指南草案,再次重申此前确立的转基因食品自愿标识政策,并阐述了转基因食品的安全性。到2014年,FDA对转基因食品自愿标识指导意见进行了再次更新,但仍坚持自愿标识的治理立场。其二是各州层面立法。深受一国法律传统与社会文化的影响,标识制度的选择只是对转基因食品安全性认识不同的政治倾向。尽管FDA一直坚持自愿标识政策,但是国内反对的声音一直存在,这部分受众更多的关注宗教和哲学信仰,如有学者举例犹太人在宗教信仰影响下一般会拒绝食用部分动物,当然有权利知道禁忌之外的动物食品是否含有禁忌动物的基因^[10]。呼吁强制标识的声音反映在州立法层面,对自愿标识的政策产生了冲击与推动。2002年,俄勒冈州企图以公投形式使强制标识相关法案获得通过,但是最后以失败告终。加利福尼亚州、夏威夷州、华盛顿州、新墨西哥州等拟颁布转基因食品强制标识地方立法,但结果都失败了^[4]。2013年到2014年,康涅狄格州、缅因州以及佛蒙特州先后通过了转基因食品强制标识法案,赋予经营者对含有转基因成分的食品强制标识的义务。其中康涅狄格州和缅因州通过的法案的生效要件分别是东北九州中有至少四个州和五个州通过相似强制标识法案。而佛蒙特州的法案并无触发条款,因此成为美国第一个转基因食品强制标识法案,原本预定从2016年7月1日起开始实施^[11]。据统计,提出转基因食品强制标识州立法草案的州已达30多个,共计草案提案70多份^[4]。

美国转基因食品标识联邦立法与州立法的变化是各方主体在利益博弈中相互妥协的结果。佛蒙特州转基因食品强制标识法案通过后,多个州纷纷效仿提出强制标识草案。转基因食品标识联邦立法与州立法冲突对峙的局面最终被美国国家生物工程食品信息披露法案(S.764法案)^①终结。S.764法案要求经营者对生物工程食品的转基因相关信息进行信息披露,提供了文字、符号、电子/数据链接、电话等多种披露方式,经营者可以自主选择。且要求美国农业部在两年内制定具体披露标准规则,为确定食品为生物工程食品建立一个请求或颁发决定的程序。它认可了有机食品的非转基因身份、强调了转基因食品并不比非转基因食品更安全或更不安全。它的主要变化还有,将转基因食品信息披露的管理权由食品药品监督管理局转到了农业部,且禁止州或者其他政府机构制定转基因食品标识或信息披露相关的制度以维护联邦立法统一^[12]。

2. 美国转基因食品标识立法的启示

(1) 联邦统一立法,奠定法理基础。美国转基因食品标识的立法演变始终与技术进步协调一致。在初始决定规范转基因食品及其技术研究时,与我们一样面临着技术与法律的平衡问题,如政府是否拥有充分的法律授权规制转基因技术,现有立法是否足够规制转基因食品生产全过程,是否需要制定新的法律来进行全面规范等等。即在转基因食品标识管理模式选择上也形成了“产品管理”与“过程管理”的争论。《生物技术管理协调框架》的出台解决了这一问题,且至今仍是美国规制转基因生物技术的主要法律根据。最初的协调框架出台后,美国便依此组成了“生物技术科学协调委员会”,主管生物技术工作的协调,明确美国食品与药品管理局(FDA)、农业部(USDA)和环境保护署(EPA)三个部门是主要监管生物技术的职能部门。转基因食品标识被纳入FDA的管制范围,有了明确的管理机构。根据协调框架的立法精神,转基因食品标识规范足以归入已有的法律规定,而无需制定新的法律来确立新的制度,这一基调奠定了美国转基因食品自愿标识政策的法理基础^[13]。随后FDA一系列的指导法律文件始终坚持协调框架的基本精神,确保了转基因食品标识管理制度的有序执行。概言

① 2016年7月29日由美国前总统奥巴马签署正式成为联邦法律。

之,美国转基因食品标识在国家层面坚定自愿标识立场得益于联邦统一的立法,确立了统一的监管机构,形成了统一的法理根据。

(2)坚持科学原则,保障立法稳定。始终坚持科学原则保障了美国联邦立法能高效维持转基因食品标识立法从上到下的稳定性。基于 S.764 法案要求美国农业部于法案出台两年内制定转基因食品标识具体规则,2018 年 5 月 4 日美国农业部发布了农业营销服务部(AMS)制定的国家生物工程(BE)食品强制性披露标准(NBFDS)建议草案,草案所规定的国家生物工程食品强制性披露标准要求 and 程序,将被编纂于美国联邦法典第七编第 66 部分(7 CFR Part 66)。在经过公众评议与完善修订后,USDA 发布了最终的 NBFDS 文件^①。国家生物工程食品强制性披露标准的制定旨在提供一种强制性的国家统一标准,为消费者提供生物工程食品标准化信息,维护联邦立法的统一性。

(3)立法权限明确,易于协调立法冲突。美国立法权限的明确划分促使各州转基因食品强制标识立法倒逼美国联邦统一立法的效果立竿见影。换言之,在州立法活动的倒逼下,美国联邦政府能顺利形成统一的立法法案,得益于其明晰的立法权限分配。美国是一个联邦制国家,且是分权制衡模式的代表,在契约主义的影响下,美国宪法对联邦专属立法事项做了明确的规定,以外的其他事项立法权保留给各州成员。美国联邦和各州在各自领域享有最高立法权限,尽管州立法具有相对独立性、多样性而非从属性,但美国宪法亦规定了联邦立法优先,州立法不得与联邦立法冲突,否则州立法无效。尽管各州对食品安全在传统意义上享有充分立法权,但是转基因食品标识显然不是属于各州的专属立法领域,因此,为协调转基因食品标识联邦立法与州立法的冲突,在科学原则的立法精神指导下制定联邦统一法案是最高效的折中方案,故有了 S.764 法案的出台。

虽然我国属于单一制国家,区别于美国的联邦制,但是国家结构形式并非协调中央立法与地方立法关系的最核心要素。因此,立足我国国情,针对我国转基因食品标识立法迫切的现实需求,我们仍能从美国转基因食品立法体系的协调中总结出有利的要素和经验,推动我国转基因食品标识立法的完善。

四、立法建议:我国转基因食品标识立法冲突的协调

1. 转基因食品标识中央立法统一的立体化设计

解决我国转基因食品标识立法冲突,首先需要统一的上位立法,提供权威的法治支撑。作为单一制集权国家,中央立法具有普遍约束力,更能达到立法规范的目的。我国不能像联邦制的美国一样允许在立法权限范围内中央立法与地方立法的冲突,而且转基因食品标识管理等属于国家管理的事务范畴,因此从立法学意义上需要中央立法统一标准。此外,国家层面拥有更强的执行力和更丰富的立法资源,推动转基因食品标识立法统一更能体现立法效率。转基因食品商业化程度越来越高,转基因食品标识政策也逐渐趋向于国际化制度的建立,中央立法建立转基因食品标识统一标准是产业发展的时代要求,是提升转基因食品国际竞争力的必然趋势。中央立法要具有科学性、可操作性和前瞻性,中央统一立法建立全国性标准是协调转基因食品标识立法冲突的前提,而进行中央立法需要考量以下方面。

(1)立法理念上指导原则分清主次。前文已有说明我国现有转基因食品标识立法并未确定统一的立法指导思想,没有明文规定是选择“预防原则”或是“科学原则”。因此中央立法首先必须明确立法理念,但二者的选择并非单纯的技术性问题,而是要综合考虑国家政治意愿、地区经济文化以及消费者态度等因素,结合本国国情做出合理的选择。美国是转基因食品出口大国,是主要的转基因生物技术输出国,同时美国文化极具开拓性,对待新技术远比其他国家积极,因而美国消费者相对容易接受转基因食品,故美国转基因食品标识联邦立法中确立了科学原则。我国人口基数大、粮食需求大且可用耕地逐年减少,粮食安全问题一直是国民生产与发展的基础保障。近年来国家一直积极支持转基因生物技术的研发,国家战略布局也在逐步推进抗虫玉米、抗除草剂大豆等重大产品产业化,要建

^① 2018 年 12 月 21 日,美国农业部正式发布《国家生物工程食品信息披露标准》。<https://www.federalregister.gov/documents/2018/12/21/2018-27283/national-bioengineered-food-disclosure-standard>.

成规范的生物安全性评价技术体系,确保转基因产品安全^①。因此,在标识立法的立法理念选择上应以科学原则为主导,保障国家的粮食安全供给与产业发展。但同时,我们不能一步到位地支持国际转基因食品完全自由化,这主要基于我国增强国家转基因知识产权自主研发,保障国内粮食安全及经济效益提升的需要,在国家技术和立法暂时落后的情况下应谨慎应对如美国等强国转基因食品 and 技术的输出。因此还需要注重风险的预防与管理,辅以防原则建立有效的转基因食品标识追溯体系,来弥补科学原则的局限性。

(2)立法体例上定位于食品安全法体系范畴。对于我国转基因食品标识立法体例的安排,是继续纳入农业转基因生物相关法律法规范畴,或是置于食品安全法体系中专门规定,或是进行转基因食品标识专门立法,这都是可继续研究的课题。本文从法律效力和法律位阶考虑,《条例》及配套的农业转基因生物监管法规应协调与《食品安全法》的关系。《食品安全法》中对转基因食品标识有了概括性规定,从法律层面将转基因食品标识管理的本质定位于“食品标识”的管理。由国家市场监督管理总局、农业农村部和国家卫生健康委员会联合发布的2018年第16号“关于加强食用植物油标识管理的公告”中提出食用植物油的标签、说明书应按照《食品安全法》《食品标识管理规定》以及相关食品安全国家标准的规定进行标注,各地食品安全监管部门进行专项检查^②。可见主管部门在进行转基因食品标识管理时也越来越注重转基因食品的食品属性,逐渐厘清监管主体功能职责。因此,在中央统一立法中,转基因食品与农业转基因生物应区分而治,并由专门机构进行监管。美国此次国家生物工程食品强制性披露标准草案虽然将转基因食品标识管理由FDA转为农业部,主要也是农业部具备认证管理的经验,实质上是对监管专业性的考虑。在十三届全国人大一次会议通过的国务院机构改革方案决定中决定组建国家市场监督管理总局,而不再保留国家工商行政管理总局、国家质量监督检验检疫总局、国家食品药品监督管理总局,便是坚持一类事项原则上由一个部门统筹、一件事情原则上由一个部门负责,避免政出多门、责任不明、推诿扯皮。转基因食品标识中央立法在规制对象、监管主体等方面应有统一规定,加强国家立法的科学引领,强化政府的经济调节、市场监管职能。

(3)立法内容上完善转基因食品具体标识规则。鉴于我国转基因食品标识制度的现实困境,中央立法进行具体标识规则设计时一定程度可借鉴美国国家生物工程食品强制披露标准的制定。

一是明确转基因食品标识的对象范围,即转基因食品的界定。目前转基因食品标识立法体系中“一部法律、一部行政法规、三部部门规章”^③对转基因食品均没有专门的界定,使得转基因食品市场范围十分不明确,在各种法律法规中出现交叉重叠。未来转基因食品标识统一立法的基础便是定义转基因食品,当然立法中选择规定性词语定义转基因食品时是只考虑终端产品含有转基因成分或是全面考虑转基因食品生产过程中使用了转基因成分,要考虑的不仅是技术水平,还包括政治立场、贸易需要、社会伦理等各种要素。

二是完善转基因食品标识名录。《标识办法》规定落在转基因生物标识目录中的农业转基因生物必须进行标识,现有的标识目录范围远远小于转基因食品应包含的范畴。在未来的转基因食品标识立法中,鉴于监管、执法及司法的需要,结合目前我国市场中转基因食品商业化情况,我们制定转基因食品标识目录时应与农业转基因生物标识目录区分开来,采取合理的分类方式来全面涵盖市场中已有的转基因食品,并制定法定程序,定期由监管部门更新标识目录。可借鉴美国生物工程食品强制披露标准建议草案中的方式,基于市场接受度来制定不同的名录,充分考虑“转基因”定义的复杂性,也有利于实现使消费者和受监管企业更便利、承担更少负担的目的。

三是统一转基因食品标识方法。对于市场中同一食品有非转基因标识、转基因标识和无标识的情形进行统一规定,提高阳性标识与阴性标识的规范性,保障转基因食品标识的真实。同时丰富标识

① 详见国务院2016年8月8日发布的《十三五国家科技创新规划》第二篇第四章。

② 详见国家市场监督管理总局、农业农村部、国家卫生健康委员会关于加强食用植物油标识管理的公告(2018年第16号)具体规定。

③ 指《食品安全法》《农业转基因生物安全管理条例》《农业转基因生物标识管理办法》《进出口转基因产品质检检验检疫管理办法》《食品标识管理规定》。

的形式,采用文字、符号或二维码等多种标识形式来满足不同类型的食品生产加工企业,增强标识的可操作性及减少标识主体的成本投入。

四是设置转基因食品标识阈值。设置标识阈值体现了国家层面对转基因食品安全风险的承受度。各国(地区)对具体阈值的设置受本国(地区)转基因产业化水平、转基因贸易利益等经济因素以及政治利益和社会认同等一系列非经济因素的制约而有所差异。此次美国 NBFDS 草案中给出了三种情况下阈值的考量,并没有完全的照搬欧盟或日本等国家地区所采用的阈值标准,而是对照美国自身的实际情况进行调查及通过公众评议后,在最终的标准中确定了合适的阈值。结合我国国情与国际上阈值设置现状,我国未来在确定标识阈值时也并非对国外规定的全然照搬,需要对我国检测技术可达到的水平,转基因食品贸易逆差关系,社会公众接受度等情况进行综合考量。当前中央立法可在 2%~5% 的幅度内选取一个相对合理宽松的值作为转基因食品标识的阈值。以此,一方面提供一个确保标识具有真实性和可执行性的工具,提高转基因食品与非转基因食品共存状态下我国转基因食品标识制度的执行力;另一方面,降低食品生产者的标识成本,增强转基因食品的市场竞争力;同时,降低食品生产企业的标识成本,抑制机会主义产生,保障消费者知情权的实现。概言之,国家立法确定标准时要在商业言论自由、消费者知情权及市场公平竞争秩序等多方之间进行利益平衡,保障立法的科学性及灵活性。

(4)立法监督上转基因食品标识立法主动审查与被动审查双管齐下。立法监督是维护立法公平、正义等权益,避免立法资源浪费或闲置,促进立法质量提升的制度保障。立法监督的有效实现需要建立一个包含立法监督启动、立法监督实施与立法监督执行的完整的联动机制体系。明确立法监督的主体、监督范围、执行主体及立法监督责任承担等内容,保证对中央立法与地方立法合法性、合理性监督审查的及时和准确。

我国的立法监督机制是以国家权力机关监督为主,辅之行政机关的监督与司法机关的监督,在现行《立法法》规定的备案审查制度中将立法活动的监督机构表述为全国人大常委会常务工作机构与有关的专门委员会。据此,全面依法治国的形势需要下可设立专门的立法监督委员会,进而将转基因食品标识立法纳入监督范畴。同时,对转基因食品标识立法的监督应当吸纳社会各界的精英人员,尤其从事转基因法律规制研究的法律专家学者,保障立法监督活动的专业性和科学性。在工作责任上,结合已有的立法审查要求权及审查建议权,立法监督委员会除了被动审查外,在重要问题上更应当主动审查。以完善的立法监督制度为前提,及时有效地审查转基因食品标识中央立法和地方立法,查出中央立法本身相互抵触的情形以及地方立法违法、不合理之处,并督促立法机关进行改变或撤销,来协调转基因食品标识立法冲突,实现转基因食品标识科学立法。

2. 转基因食品标识地方立法协调的科学化策略

协调转基因食品标识立法冲突,消除中央立法本身冲突之虞是关键,但地方立法层面的积极应对也是重要内容。转基因食品标识地方立法要在立法越权、重复立法及立法缺失等冲突之间找准平衡点,即要在中央立法的统领下,结合本行政区域发展利益需求来制定科学的转基因食品标识实施法律规范。

首先,要进一步明确中央立法与地方立法关系,细化立法权限,遵从“不抵触原则”标准。自古制度的变迁、法律的嬗变从根源上讲都是因为“分配问题”所致,立法权限分配是一个复杂的难题,中央立法与地方立法权限划分的关键不是找出二者权限的绝对界限,而是找出划分二者界限的工具或者方法。有了方法才能在一般情况下或面对突发事件冷静地处理转基因食品标识中央立法与地方立法的冲突,从而能明确认定“不抵触原则”的标准,提升转基因食品标识地方立法的立法质量,使其能为地方社会经济发展服务。

其次,转基因食品标识立法要避免重复性立法。地方立法的重复是对地方有限立法资源的极度浪费,也增加了立法成本投入,影响地方立法的可操作性。根据《立法法》第七十三条的规定,地方性法规要避免重复立法^①。转基因食品标识地方立法要突出对转基因食品标识中央立法的补充、细化

^① 《中华人民共和国立法法》第七十三条最后一款规定:制定地方性法规,对上位法已经明确规定的内容,一般不作重复性规定。

功能,克服地方立法的形式主义,从制度层面致力于确保我国转基因食品标识立法的体系化,增强制度科学性与可操作性,维护国家制度利益;从贸易层面致力于国内转基因食品市场的一体化及国际市场中贸易的效益化,竭力保证国家的经济利益;从社会层面致力于保障市场主体合法权益,优化社会资源分配。避免重复性立法,立法内容符合地方实际与地方特色是有效保障,也是转基因食品标识地方立法应遵循的原则。我国幅员辽阔,各地区之间地理环境、文化历史及风俗传统等都有较大差异,经济的发展也不平衡,制定转基因食品标识具体实施法律规范若能充分把握本地区特点及规律,真正满足地方经济社会发展的需要,则可能相对容易区别于中央立法,促进转基因食品标识地方立法科学化的实现。

最后,转基因食品标识地方立法要兼顾多元立法价值目标。转基因食品标识地方立法要遵从《立法法》的具体规定是毋庸置疑的,但除此之外,在进行相关地方立法时还要兼顾食品安全、当地市场竞争特征和消费者权益保护。食品安全与公众的生命健康息息相关,转基因食品标识地方立法的最基本宗旨便是保证食品安全。转基因食品标识地方立法不得与中央立法相抵触,不得给转基因食品标识主体增加额外的标识义务,保证转基因食品经营者与非转基因食品经营者有公平的市场竞争环境。消费者知情权是转基因食品标识的法理基础,转基因食品标识地方立法应禁止对转基因食品或非转基因食品的误导性及虚假性宣传,保护消费者的合法权益。质言之,转基因食品标识地方立法内容应当体现公平正义的要求,在安全、秩序、平等等法的价值元素的内涵中,实现利益的最大化、均衡化及法律化。

参 考 文 献

- [1] 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):118-131.
- [2] 张忠民.转基因食品标识豁免制度研究[J].食品科学,2016(11):262-269.
- [3] 王虎,卢东洋.欧美转基因食品标识制度比较及启示[J].食品与机械,2016(8):220-223.
- [4] 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.
- [5] DAVID F.Does technology require new law? [J].Harvard journal of law & public policy,2001,25(1):71-85.
- [6] ROBERT A.A theory of constitutional rights[M].Translated by JULIAN R.Oxford:Oxford university press,2002:178-179.
- [7] 周旺生.立法学[M].北京:法律出版社,2000.
- [8] 游劝荣.法治成本分析[M].北京:法律出版社,2005.
- [9] 陈亚芸.转基因食品的国际法律冲突及协调研究[M].北京:法律出版社,2015.
- [10] RACHELE B B.A tale of twosystems:a comparison between U.S.and EU labeling policies of genetically modified foods[J].San joaquin agriculture law review,2006(5):209-211.
- [11] U.S.department of health and human services-food and drug administration-center for food safety and applied nutrition center for veterinary medicine.Guidance for industry:voluntary labeling indicting whether foods have or have not been derived from genetically engineered plants[EB/OL].[2018-04-15].<http://www.fda.gov/food/guidance-regulation/guidance-documents-regulatory-information/labeling-nutrition/ucm059098.htm>.
- [12] 刘旭霞,张楠.美国国家生物工程食品信息披露标准法案评析[J].中国生物工程杂志,2016,36(11):131-138.
- [13] 胡加祥.欧盟转基因食品管制机制的历史演进与现实分析——以美国为比较对象[J].比较法研究,2015(5):140-148.

(责任编辑:金会平)