

我国转基因食品安全管理制度变迁分析

王永佳, 连丽霞, 王磊

(中国农业大学人文与发展学院, 北京 100094)

摘要:转基因食品管理制度变迁的研究,对进一步完善我国生物制品的管理,具有非常重要的理论和实践意义。以我国转基因食品安全管理制度的变迁作为研究的切入点,从制度经济学、博弈论和历史唯物主义三个视角对转基因食品安全管理制度的演进原因及变迁所取得的成效进行了分析,并提出从充分发挥市场的资源配置机制、利益驱动机制、实行听证会制度等方面进一步完善我国转基因食品安全管理政策的具体策略。

关键词:转基因食品;政策演进;原因;启示

中图分类号:Q78 文献标识码:A 文章编号:1008-0864(2008)04-0036-06

A Survey on Changes of GM Food Safety Management in China

WANG Yong-jia, LIAN Li-xia, WANG Lei

(College of Humanities and Development, China Agricultural University, Beijing 100094, China)

Abstract: For further improving the management of biological products, studies on evolution of GM food management policy are of great theoretical and practical significance. Taking the evolution of GM food safety management policy as a starting point, analysis was carried out on the reasons and effects achieved by evolution of GM food safety management policy from three angles: institutional economics, game theory and historical materialism. The strategies such as taking advantages of resource allocation mechanism, interest-driven mechanism, and carrying out the system of evidentiary hearing etc. were put forward.

Key words: GM food; policy advance; reason; apocalypse

近些年来随着转基因技术的蓬勃发展,其研究成果开始向应用领域推广。转基因技术进入了与人们生活息息相关的食品行业,使得食品的概念从农业食品、工业食品发展到转基因食品。转基因食品以全新的面貌成为庞大的食品家族中的一名新成员^[1]。然而,伴随着转基因食品的进一步发展,人们对转基因食品的安全性开始产生质疑。如何加强转基因食品安全性管理,成为转基因食品进一步发展的关键问题。为此,各国政府在加强转基因食品安全管理力度的同时,也纷纷出台了相应的管理法规,以引导转基因食品向着健康、可持续发展的方向。我国政府自20世纪90年代初也根据自己国情出台了转基因安全管理制度,并开始了转基因食品安全管理制度的研究和探索,但是到目前为止,学术界主要集中在对转基因食品的价值及其安全性等伦理问题、国外

转基因体制对我国的借鉴意义、如何完善我国转基因食品安全管理体制等问题的研究,而对我国转基因食品安全管理体制制度变迁的研究并没有引起人们的关注。本文选取我国转基因食品安全管理体制的变迁作为研究的切入点,目的在于通过对我国转基因食品安全管理制度变迁的决定因素和变迁所取得的成效进行分析,为我国政府在转基因政策的制定与完善方面提供借鉴和启示。

1 我国转基因食品安全管理制度的演进过程

我国食品安全管理制度演进的过程,以转基因食品的诞生为临界点可以划分为两个阶段;即转基因食品出现前的制度和转基因食品出现后的制度。

收稿日期:2008-04-03;修回日期:2008-06-10

作者简介:王永佳,硕士研究生,研究方向为科技哲学及政策分析。Tel: 010-62814780; E-mail: wyj840106@163.com。通讯作者:连丽霞,副教授,研究方向为科技哲学及政策分析。E-mail: skxbjb@cau.edu.cn

1.1 转基因食品诞生前我国食品安全相关政策

我国是食品大国,为了加强食品卫生管理,提高食品质量,防止食品污染,增进人民身体健康,更好地为社会主义现代化建设服务,我国于1979年出台了《中华人民共和国食品卫生管理条例》,条例分为七章共包括28条法规,主要介绍了条例出台的原因、食品卫生标准、食品卫生要求等,另外还规定了我国食品卫生管理的办法。

但是,由于管理的范围狭窄,内容不够丰富,在实施了3年之后,于1982年又推出了《中华人民共和国食品卫生法(试行)》(以下简称试行法),试行法是政策在管理实践中反复博弈的结果,不仅继承了管理条例的优良面,还通过不断与实践相结合,完善了条例的不足。首先,试行法进一步强化了食品卫生安全的监督,在试行法第七章中首次明确提出了食品卫生监督的行政主体及食品卫生监督机构的职责等方面的内容。其次,试行法第一次规定了食品安全管理的处罚机制。

1.2 转基因食品诞生后,我国关于转基因食品的相关政策

随着经济社会及科学技术的快速发展和人们对食品安全问题认识的不断深化,特别是伴随转基因技术的发展和转基因食品的出现,以前的食品安全法律体系有些方面已经不能适应食品安全形势的发展需要。

1990年,我国政府根据当时情况颁布了《新资源食品卫生管理方法》,方法中规定食品新资源是指:“在我国新研制、新发现、新引进的无食用习惯或仅在个别地区有食用习惯的,符合食品基本要求的物品”,同时还对新资源食品的管理范围和试生产及生产的审批程序进行了说明。方法中定义的食品新资源范围虽然包括转基因食品,但是还包括更多其他类型的食品,所以该法并不是一部专门针对转基因食品安全的法规。

2000年,为了进一步完善及明确对转基因技术及其产品的专门管理,根据国务院第304号令,颁布出台了《农业转基因生物安全管理条例》,从转基因生物的研究和试验、生产和加工、经营和进出口等方面提出了包括安全评价制度、标识管理制度、生产和经营许可制度和进口安全审批制度等一系列管理制度。

2002年1月7日农业部又颁布了它的3个配套细则:《农业转基因生物进口安全管理办

法》、《农业转基因生物标识管理办法》、《农业转基因生物安全许可管理办法》,并建立了由农业部、国家发展改革委等组成的国家农业转基因生物安全管理部际联席会议制度^[2]。

2002年4月8日卫生部为了加强对转基因食品的监督管理,保障消费者的健康权和知情权,出台了《转基因食品卫生管理办法》。分别就转基因食品的食用安全性、营养质量评价、申报与批准、标识、监督等进行了详细的说明。

2006年1月16日农业部为了进一步加强转基因生物的审批管理,发布了《农业转基因生物加工审批办法》。办法中明确了从事农业转基因生物加工应具备的条件,并提出从事农业转基因生物加工的单位和个人应当取得加工所在地省级人民政府农业行政主管部门颁发的《农业转基因生物加工许可证》。

2007年7月,卫生部颁布《新资源食品管理办法》,与此同时2002年发布的《转基因食品卫生管理办法》和1990年颁布的《新资源食品卫生管理方法》自行废止。新的办法中规定:“转基因食品和食品添加剂的管理依照国家有关法规执行”,这个相关法规是指2004年颁布的《农业转基因生物安全管理条例》,还是卫生部拟另立新法,新办法并没有进行明确说明。

截至目前,我国转基因食品安全制度经历了快速的变迁,并且伴随着2005年加入联合国《卡塔赫纳生物安全议定书》的契机,逐步朝着国际普遍标准规范化的方向发展。

2 制度变迁的原因解析

制度变迁的原因是研究制度演进问题的核心,对我国转基因食品安全管理体制演进的原因进行分析,可以为当前我国的转基因食品管理制度的制定提供政策指向和管理方略。本文将从制度经济学、博弈论和历史唯物主义三个视角对转基因食品安全管理体制的演进进行分析。

2.1 制度经济学视角的分析

制度决定论者诺斯认为:“制度是个社会的游戏规则,或更准确地说,它们是为决定人们相互关系而人为设定的一些制约。”^[3]陆明祥^[4]认为:“制度变迁是高收益低成本的制度代替低收入高成本制度的过程。”制度变迁的过程就是制度在

与环境相互作用的过程中,找寻实现自身利益最大化的途径。但是在现实的社会运行过程中,由于受到市场这只“看不见的手”的影响,政府为实现制度的效用最大化的过程中,制度往往达到供求相等的一般均衡状态。在制度经济学中,制度被认为同传统经济学中的商品和劳务一样,也存在自己的供给与需求,并且供求曲线也遵循一般均衡原理。随着社会的发展,科学和技术变得日益复杂,具体的制度实施环境也将随之发生变化,旧的制度将逐渐失去其原有的优势,其结构也难以适应新环境的要求,于是人们便产生了对新制度的需求。人们要求新制度的体系应该更加完善和健全,制度的成本更加少。在市场一般均衡理论的作用下,便以政府对新制度的供给为结果而使社会重新达到均衡。纵观我国食品安全管理法规的发展历程,可以发现,转基因食品产生后所带来的制度的成本变化是我国食品安全管理制度变迁的根本动因。

1983年世界第一例转基因作物诞生,短短20多年的时间里,转基因食品不仅以其优质、高产的特性,为解决全世界温饱问题和粮食安全问题带来了曙光,同时还给我们的社会带来了巨额的经济价值。根据ISAAA统计数据 displays,近几年来,全球转基因作物的市场价值成倍增长,从1995年的7500万美元,到2002年的42.5亿美元。2005年,转基因大豆、玉米、棉花和油菜四种主要作物的总市值就已达到52.5亿美元^[5]。尤其是在一些资源奇缺的发展中国家,转基因作物开始被越来越多的小农户所采用,作为增收的主要手段。专家预测,未来的转基因水稻可平均增产6.8%~10.8%,每 hm^2 可为农民增加676元的收入^[6]。

然而,随着人们对转基因食品认识的不断深入,转基因食品可能存在过敏原和毒性物质也开始被学术界所认识并研究。如何理性的发展转基因食品(即在追求经济价值的同时,达到伤害最小化)成为民众普遍的要求。而与此同时我国原有的食品法规却仍然停留在单纯对传统食品进行管理的基础上,对于新型资源食品的管理,无论在食品卫生标准还是食品卫生检验方面都远远不能满足人们对转基因食品安全性的要求。1990年,我国《新资源食品卫生管理方法》诞生。此法对以转基因食品为代表的新资源食品给出了明确的定义,对新资源食品的管理范围、试生产及生产的

审批程序进行了详细说明。

《新资源食品卫生管理方法》诞生以后,随着食品科学的进一步发展,我国政府又相继出台多部法律法规,如:《基因工程安全管理办法》、《农业转基因生物安全管理条例》、《转基因食品卫生管理办法》等等。这其中每一次的变更都是法规不断满足人们对转基因食品安全需要日益增长的结果。一项新法规的颁布是一轮制度选择的结束,同时也是新一轮制度供给与需求博弈的开始。

综上所述,制度最基本的功能是节约,即让一个或更多的经济人增进自身福利,而不使其他人的福利减少,或让经济人在他们的预算约束下达到更高的目标水平^[7]。转基因食品管理制度的变迁可以理解供给满足需求的动态均衡过程。在这个过程中起决定作用的机制是制度的供求变化。

2.2 制度变迁的博弈分析

制度变迁总是按照“不均衡——均衡——不均衡”这样的规律循环往复。从本质上讲,实际上是一种利益博弈的过程。在我国转基因食品安全的管理中,既涉及管理者、研发者、生产及加工经营者、消费者等不同利益相关方的利益的博弈,还涉及不同国家、跨国企业集团、非政府国际组织、国内产业集团等之间的利益博弈。而在如此多的各方利益交织的关系网中,政府与企业间的博弈、国家间的政策博弈,在我国转基因食品的政策变迁中起到了重要的作用。

2.2.1 中国政府与国外生物企业间的博弈

到目前为止,国际上大部分转基因农作物品种都是针对发达国家特定地区农民的需要而研发的,并不能直接适用于像中国这样的发展中国家^[8]。另外,当前先进的转基因研发技术大都掌握在一些发达国家的企业或公司手中。这些公司为了能够控制农作物或食品的生产 and 销售,从而获取高额利润,往往通过严格的知识产权保护措施,来实现对技术和产品的垄断。而以中国为代表的一些发展中国家,为了解决粮食短缺问题,急需引进国外先进的转基因技术,以此来解决本国粮食安全和农民增收等问题。但由于国际法律条款中的专利保护,发展中国家如果想要引进先进的技术就必须付出高额的价格,这使得当前国际转基因技术市场存在严重的扭曲。

近些年来,包括孟山都、拜耳等大型生物企业

都相继推出了专门针对中国市场的转基因作物品种,先正达公司目前正在中国招聘大量研发人员,在中国本土开展转基因生物研发。尽管如此,就中国转基因食品产业的发展而言,国外大型生物企业并不是“白衣天使”,他们的根本目的只有盈利及更多的占有发展中国家的农产品市场份额,我国政策的转变是政府与外国企业间进一步展开激烈博弈的体现。

综上所述,以中国为代表的一些发展中国家,为了保护本国的利益,不得不在政策制定中既要考虑本国利益又要更多的考虑国外企业的影响。

2.2.2 中国政府与本国企业间的博弈 转基因食品行业在中国现阶段仍属于一种新兴行业。由于我国起步比较晚,国家现行转基因食品管理政策并不完善。本着对本国人民负责的态度,国家必然会进一步加强对转基因食品安全性管理政策的制定;而作为转基因食品的行业或企业,追求行业或企业利润是其根本目的,于是政府的管理和企业的发展之间的矛盾成为当前制度制定所面临的首要问题。这决定了我国转基因食品管理体系的变迁必然成为政府和社会企业之间的博弈,而政府利益与企业利益能否在改革中达成均衡就成为制度变迁能否顺利进行的关键所在。

在食品生产领域,当转基因食品的安全问题刚刚成为人们关注的焦点,具有信息成本优势的生产者主体在边际成本等于边际收益前,往往会寻找制度的漏洞和薄弱环节以消弱制度对其的约束,谋求某种机会和途径来利用制度的漏洞和薄弱环节以增大自己的利益。如:在法律规范还不健全的情况下,一些企业为谋取额外收益而没有按照国家法律要求的标准进行转基因食品成分检测;一些企业没有进行规范的标识,甚至更有甚者竟然在没有任何标识的情况下就把不安全的转基因食品推向市场。相反,政府作为制度的制定者,为了避免由于企业违章操作或由于消费者在产品安全性方面存在的信息不对称,造成市场失灵、逆向选择和道德风险等现象,不断地完善制度以最大限度地减少搭制度便车的可能性。可见,我国转基因食品安全管理制度是在政府和企业间不断博弈中发展起来的^[9]。

2.2.3 国家间政策的博弈 随着转基因食品安全性争论的不断深入,各国政策的制定逐渐演变成不同国家、集团之间相互争取各自利益的一场

冲突。美国作为转基因食品出口的头号大国,是转基因食品的最大受益者。首先,对美国的转基因农作物种植而言,由于转基因技术的应用,节约了部分用水、化肥和农药,成本大大减少,单位面积的产量大大增加,从而给美国带来大量利润。其次,大量的转基因食品的出口,使美国的转基因食品迅速占据了国际农产品市场的大部份份额,形成了国家农产品市场的价格垄断,也为美国带来了高额的利润。第三,美国是全球最大的转基因技术投资者,其转基因食品的基础研究起步较早,相关技术和检验体系比较规范和健全,民众对政府的信任度比较高。因此美国政府大力鼓励发展转基因技术,在政策上支持转基因食品的开发和推广。

对于欧盟而言,首先,由于粮食问题并不是其很紧迫的问题,面对国际市场的美国转基因食品垄断,欧盟为了维护其在国际农产品贸易中的地位和利益,保护欧盟各国农民的利益,不让受巨额政府补贴的美国农产品冲跨欧盟的农产品市场,所以不得不对转基因食品亮出“红灯”。其次,欧盟对于转基因技术的研究起步较晚,其基础研究相对落后,透明度也低于美国,导致民众对政府的信任度比较低。迫于民众的压力,大多数欧盟国家只能以安全性为由在政策上限制转基因食品的推广。第三,由于受到绿色和平组织关注及民众舆论监督的压力,使欧盟各国不得不对转基因食品持小心谨慎态度。

以中国为代表的一些发展中国家,由于面对不断增长的人口吃饭问题与国内奇缺的土地供给的矛盾及传统的作物收益缓慢而农民又渴望增收这两大主要矛盾,所以,迫切希望发展转基因技术,以此来缓解国内矛盾,增加农民收入。但是,由于这些发展中国家科研起步较晚,科技水平落后,转基因食品管理体制不健全,转基因食品对人体健康产生危害的几率增大。除此以外,与国外发达国家相比,发展中国家的民族食品产业竞争力还很低下,为了更好地保护民族产业的发展,就要求发展中国家必须以严格的转基因食品管理作为国际贸易的技术性壁垒措施。在这种矛盾的心态下,这些国家对待转基因食品的态度就表现为举棋不定,而政策的制定则呈现出波浪式前进的态势。

综上所述,对于转基因食品政策制定的研究,不能仅限于科学技术层面考虑,还应该从利益博弈层面去研究。

2.3 制度变迁的历史唯物主义分析

从生产力和生产关系的辩证关系角度来分析制度的平衡和变迁,生产力的发展是转基因食品管理制度变迁的根本动因和“最终动力”^[10]。无论哪个社会发展阶段,当物质生产力与生产关系发生矛盾,生产关系严重束缚生产力发展时,社会革命的时代就来到了,一个充满活力的经济组织和制度将替代现有的体制,并创立出一种能把先进生产潜力转化为现实的新型生产关系形式。因此人类社会的历史发展的“最终动力”在于社会生产力的发展。

我国食品安全管理制度的变迁是和科学技术的发展紧密联系的。转基因食品自出现以来,由于科学技术水平的限制,关于其安全性的问题没有一个明确的结论,于是相对应的政府管理制度也没有明确的权限和范围。随着科学技术的快速发展,我们可以更全面,更准确地研究转基因食品,隐藏于转基因食品内部的一些风险因素将会得到逐步显现,这有利于我们更好地认识转基因食品及其安全性问题,为我国转基因食品安全管理制度的不断完善提供科学的依据。

纵观我国转基因食品制度的发展历程,每次管理制度的变迁都是由于当时转基因技术得到突破的结果。如1995年制定并颁布《新资源食品卫生管理方法》是转基因技术应用于食品工业的结果;2001年5月23日颁布《农业转基因生物安全管理条例》,要求必须对转基因食品进行标识,这是通过科学实验发现转基因食品可能含有过敏原和毒性成分的结果。

3 我国转基因食品安全管理制度变迁的趋势

综观社会制度的变迁过程,我们不难发现:制度的变迁存在着自我强化机制,这种机制使制度变迁一旦走上某一条道路,它的既定方向就会在以后的发展中得到自我强化。同样我国的转基因食品安全管理制度也是如此。

3.1 管理规范,效率提高

当前我国在转基因食品安全管理法律法规的不断制定中暂时达到了“均衡”状态。像转基因食品分级管理安全评价制度、标识制度、生产加工许可制度、种子经营许可制度和进口审批制度等一系列制度的出台,不仅更进一步完善了管理体系,还为我国的转基因食品安全管理指明了高效、规范的发展方向。

3.2 政府管理成本最小化

不断的博弈带给我们竞争的同时也使我国的政府管理成本达到最小化。这主要表现在以下几个方面:一是对转基因生物技术制定了合适的原则。二是建立健全了转基因食品安全管理监管体系,避免缺乏标识的转基因食品进入市场引起交易成本外溢。三是多渠道、多层次地对公众进行宣传和教育,设立了权威性的咨询机构,为消费者提供有效的指导,避免由于信息不对称而引起的搜寻成本外溢。

3.3 有章可循、有法可依

当前国际转基因技术领域瞬息万变,为了适应不断出现的新情况,保护国家的根本利益和消费者的权益,对整个生物技术及其产品的管理提供及时、准确的指导方针,我国的转基因食品安全管理法律也在不断的修订中前进,如制定转基因食品危害的责任追究制度、刑事处罚制度等,使政府在管理转基因食品的过程中即使遇见新情况依然能够有章可循、有法可依。

4 我国转基因食品安全管理制度变迁带给人们的启示

通过对我国转基因食品安全管理政策演进过程的认识及原因分析,可以给我们提供重要的经验启示,有利于帮助我们寻找到一条适合我国转基因食品安全管理系统建设的路径。

4.1 转基因食品安全管理制度的变迁是科学技术发展的必然要求

回顾我国转基因食品变迁的历史,我们不难发现,安全管理制度变迁是随着转基因技术的发展和转基因食品的出现而发生的,是由于我国当时已有的食品安全管理体系已经不能适应当今食品安全形势的发展需要而催生的。为使我国转基

因食品安全管理政策的变迁走在世界前列,我们必须做好如下工作:首先,应转变政府的科研政策导向,为转基因技术的研究提供政策支持,使科研在一个宽松适宜的政策环境中进行;其次,要密切关注国内外转基因食品最新研究成果,适时调整管理策略。

4.2 转基因食品管理的制度变革应向有利于转基因食品的商业化和市场化方向发展

我国的转基因食品管理要一改以往以政府计划为主体的统筹统销的食品管理模式,以市场为导向,以价格为调节器,充分发挥市场机制配置资源的基础性作用,由市场来引导生产,降低生产运营成本,获得最大的经济效益。

4.3 转基因食品管理制度的变革要有利于形成新的利益驱动机制

转基因食品的发展既为全社会带来巨大的效益,也为国家之间、国家和生产者之间带来冲突,通过管理制度的变革,正确处理好国家之间和国家与生产者间的责、权、利关系,进一步明晰产权,加大对企业转基因技术专利权的保护力度,调动农民和高科技农业企业的积极性,有利于我国转基因农作物生产保持持续稳定的发展。

4.4 大力发展转基因食品同时兼顾人们的长远利益

转基因食品从出现以来就给我们带来了巨大的经济效益,但转基因食品存在的风险不确定性,也可能对我们的健康构成危害。所以发展转基因食品必须多方面考虑。一方面,应不断加大科研的投入力度,努力发展转基因食品,同时也要追求研发资源投入的效率,杜绝盲目投入,做到高效投

入,高额产出;另一方面,应制定风险评估和预警等长效机制,时刻对转基因食品进行小心提防,切实保护人类及其后代的人身安全。

4.5 转基因食品管理制度变迁过程要重新定位政府的角色

政府不是万能的,因为政府所掌握的资料有时是有限的,知识的有限性决定了决策的有限性。在提高政府行政效率的方面,听证会制度是弥补政府知识缺陷的合理选择。我们应该组成由转基因食品研究专家、消费者、政府相关工作在内的人员参与听证会,保证听证会参与者的广泛代表性和会议程序的高度透明性。

参 考 文 献

- [1] 殷丽君,孔 瑾,李再贵.转基因食品[M].北京:化学工业出版社,2002,1-3.
- [2] 张敬平.转基因食品安全管理与我国对策[J].现代预防医学,2006,12: 2323-2324.
- [3] 诺斯.制度、制度变迁与经济绩效[M].上海:上海三联书店,1994,30-40.
- [4] 陆明祥.制度变迁与制度创新的总括性分析[J].南方经济,2002,4: 36-38.
- [5] James C. Global status of commercialized biotech/GM crops: 2005[C]. ISAAA Briefs No. 34, Ithaca, NY: ISAAA. 2005.
- [6] 于 琳.“转基因”决不是洪水猛兽[EB/OL]. http://www.agri.gov.cn/xfpd/zxdt/t20060804_662296.htm,2006-8-4.
- [7] 林毅夫.再论制度、技术与中国农业发展[M].北京:北京大学出版社,2000,10-21.
- [8] 姜桂兴.转基因作物:在挑战与机遇中发展——美国兰德公司《转基因作物的未来》报告述评[J].中国软科学,2005,8: 163-165.
- [9] 彭学农.从制度经济学看哲学与经济学之互动[M].上海:上海大学出版社,2004,10-60.
- [10] 徐传谔,孟繁颖.制度变迁的内部动力机制分析[J].税务与经济,2006,6: 15-18.