

论转基因食品标识的国际标准

——以食品法典委员会为视角

付文佚

(昆明理工大学 法学院, 云南 昆明 650224)

摘要 食品法典委员会是国际上影响最大的食品标准化组织,自 1993 年开始讨论转基因食品标识的议题,直到 2012 年初仍未形成得到普遍认同的国际标准。通过对其食品标识分委员会形成的 7 个文本草案进行比较,发现在强制标识上存在致敏性和实质不等同的相同,存在是否强制标识、阈值、豁免和执行的相同;食品法典委员会不能形成国际标准的内部原因是在转基因食品上科学无定论、利益集团分歧严重,外部原因是食品法典委员会与 WTO 过于紧密的联系。提出食品法典标准关于转基因食品标识国际标准的发展方向:转基因食品标识标准应是原则性的和宽松的。

关键词 转基因食品;转基因食品标识;食品法典委员会;国际标准;法规

中图分类号:D 9 **文献标识码**:A **文章编号**:1008-3456(2012)05-0082-05

转基因食品标识在全球范围内形成了强制标识、自愿标识和不做标识几种类型,其中强制标识又分为以产品为基础的强制标识和以过程为基础的强制标识 2 类。转基因食品标识是众多政府间和非政府间国际组织的工作任务之一^[1]。全球食品标准上最重要的、唯一专职的国际组织——食品法典委员会(codex alimentarius commission,CAC)对转基因食品标识的讨论最为详细和持久。截至 2012 年 6 月 1 日,食品法典委员会有包括欧盟和其成员国在内的 184 个成员国,我国于 1986 年正式成为 CAC 成员国^[2]。CAC 制定的食品法典是全世界消费者、食品生产和加工者、各国食品管理机构和国际食品贸易机构最重要的基本参照标准。转基因食品标识是 CAC 讨论时间很长但仍未达成一致的议题。本文拟通过对食品标识分委员会形成的 7 个文本草案进行比较,探讨 CAC 不能形成转基因食品标识国际标准的原因和转基因食品标识的发展方向。

一、食品标识分委会对转基因食品标识讨论的阶段划分

食品标识分委员会(the codex committee on food labelling,CCFL)是 CAC 的专业分委员会,主要是致力于国际食品标识问题,起草适用于所有食

品的标识条款。从 1993 年开始 CCFL 一直持之以恒地进行转基因食品标识的协调,经过了近 20 年的研究和讨论,仍然没有达成被 CAC 通过的转基因食品的标识标准。期间 CCFL 对转基因食品标识形成了 7 个文本草案,分别是 1997 文本、2001 文本、2004 文本、2008 文本、2009 文本、2010 文本和 2011 文本,除了 2011 文本进展到标准制定过程的第 5 步外,其他文本都停留在第 3 步。根据各文本的内容和特点,将历次会议的讨论分为专门文本的准备阶段、形成与完善阶段和废弃阶段。

1. 专门文本的准备阶段(1993—1997 年)

1993 年 4 月第 22 届例会,在 CAC 的建议下,CCFL 同意开展对转基因食品标识议题中最困难、争议最大的问题——对普通转基因食品是采取强制标识还是自愿标识的讨论。经过 4 年的研究,1997 年 4 月第 25 届例会上,建议稿《生物技术获得的食品的标识推荐(预包装食品一般标准修订建议草案)》(简称 1997 文本)被提交讨论^[3]。1997 文本建议转基因食品在组成、营养价值和用途的非实质等同于传统对应的食品时应当被标识,致敏性转基因食品应被拒绝上市或被标识,非上述情况下的普通转基因食品是否标识没有形成建议。1997 文本将所有的转基因食品标识有关的问题全部归纳在一个的法律文本中,形成

包含转基因食品的定义在内的文本草案。

2. 专门文本的形成和完善阶段(1998—2005年)

转基因食品标识专门文本的形成和完善包括标识的种类、阈值、豁免和执行等几乎所有问题。1998年5月第26届例会对于普通转基因食品标识采用何种标准讨论,各国的基本态度已经明确,形成了以美国为代表的自愿标识和以欧盟为代表的强制标识2个主要的利益集团^[4]。专门文本的形成的标志是《转基因技术获得的食物标识推荐草案提议》(简称2001文本)^[5],其将定义文本和标识文本分开来,标识文本是一个独立的标准,而不仅是修订《预包装食品一般标准》的某些条款。文本规定的标识条款内容比较多,其中标识指引的目的、普通转基因食品的强制标识、阈值、豁免和执行都是文本新增加的内容。专门文本的完善表现在2004文本中,2004文本注意到选择标识与WTO争端解决机构的解释可能相联系,工作组建议分委员会将该问题提请CAC的注意,并请CAC征求FAO、WHO和WTO的意见。经过讨论后,分委员会同意新的《转基因技术获得的食物标识推荐草案提议:标识条款》(简称2004文本)^[6]停留在第3步。

3. 专门文本的废弃阶段(2006—2011年)

2008年4月第36届例会,形成《转基因修饰获得的食物和食品成分标识推荐草案提议》(简称2008文本)^[7],2008文本废弃了专门规定的方式,而是将CAC工作中转基因食品标识涉及到的标准进行归纳。此后形成的2009文本和2010文本,都停留在标准形成的第3步^[8]。2011年形成的《转基因食品标识有关的法典文本汇编的建议草案》(简称2011文本)进展到标准制定的第5步,还需征得各国政府和国际组织的意见,并在CAC大会上提交政府最终采纳^[9]。2008文本、2009文本、2010文本和2011文本的基本内容相同,只是在前言部分略有调整,实质上都废弃了2005年之前的专门文本的规定,转而采用归纳食品法典现有法律文件中有关转基因食品标识的规定。2011文本只是对现有食品法典相关标准的汇编,删除了对强制标识和自愿标识的建议部分。

二、7个标识文本草案的比较

关于转基因食品标识的议题,CCFL从1993年开始讨论到2011年,一共形成了7个文本。1997文本建议修正《预包装食品标识一般标准》以满足转

基因食品标识的要求;2001文本和2004文本提出了单独的法律文件,并且规定了普通转基因食品的强制标识;2008年之后的4个文本废除了单独文本的方式,转而采用总结归纳CAC中适用于转基因食品标识的条款的方式。通过对这7个文本的比较,可以看出转基因食品标识标准的异同。

1. 各文本在强制标识上的共识

(1)致敏性转基因食品应当强制标识。1997文本指出了委员会应当考虑转基因食品中,可能存在传统食品中没有的过敏成分,有潜在的致敏性,致敏性应当在生产和加工的整个过程都被标识^[3]。2004文本指出在对应的现存食品中没有的,并且可能对某些人群带来生理上或精神上的混乱的物质应当被标识^[6]。2011文本指出从生物技术来源的食品或食品成分的致敏性转移应当标明。当不能通过标识对致敏性的出现提供足够信息时,包含致敏性的食品不应当进入市场^[9]。目前已经确信的转基因食品产生的实际风险主要是转基因产品的过敏性。《来源于转基因食品的食品安全评估其可能的过敏反应行为指引附件》第2段指出:“现在没有可以信赖的明确的测试可以预测新表达的蛋白质可能引起人类的过敏反应。”^[10]过敏性标识提供的是与安全使用相关的信息,对特殊人群的健康至关重要,当这类信息提供缺乏时,可能对某些人群带来很大的健康危害。如果没有对转基因成分进行标识,将会很大程度上增加发现人们对哪种成分过敏的困难^[11]。

(2)实质不等同转基因食品应当强制标识。转基因食品的安全性评估和分析方法中被各国和国际组织普遍接受的是实质等同,即通过对转基因食品 and 传统食品在物理、化学成分等方面进行比较,分析其和传统食品的差异,从而判断转基因食品安全与否。经济合作与发展组织在《起源于现代生物技术的食品的安全性评估》的文件中认为,“如果一个新食品或食品的组成实质等同于现存的食物或食品的组成,在安全性方面可以用同样的方式对待。当建立实质等同比较困难时,食物或食品的组成不能被知晓或全新时,应对新特征进行进一步安全性评估。”^[12]因此,当转基因食品 and 传统食品存在重大不同时,对这种不同的特性需要标识,额外的信息可以促进消费者的正确使用该转基因食品。2004文本规定了转基因食品 and 传统食品在组成、营养价值、使用目的不同时,不同的特性或成分需要被标识^[6]。2010文本指出,当转基因食品的物理、化学和功能

特性发生重大改变时,应当标识^[8]。2011 文本采纳了《预包装食品一般标准》的要求,指出标识不应当在食物本质、物理特性上产生虚假或错误的表述^[9]。

致敏性和实质不同转基因食品的强制标识已经获得了各国的共识,即使采用自愿标识制度的美国,也通过法律认可了这 2 种情况下的强制标识。1992 年美国食品药品监督管理局发布了《来源于新的植物不同性的食品的政策申明》指出实质不同和致敏性时需强制标识^[13]。

2. 各文本的主要差异

(1)对普通转基因食品是否强制标识的规定不同。1997 文本没有规定普通转基因食品的强制标识。2001 文本和 2004 文本对普通转基因食品作出规定,列举了 9 种对包含转基因生物或由转基因生物生产出来但不包含该生物的产品标识方式,标识的位置在成分清单中或清单附近。2 个文本都指出现存食品和食品成分中没有出现的物质是由于宗教拒绝或不同时可以标识,2004 文本增加了饮食限制和文化实践不同情况下的标识。可见,随着时间的发展,对应当标识的情况出现了更多样化的理解 and 需求。2008 年之后的 4 个文本没有规定普通转基因食品的强制标识,只指出自愿标识应当不具虚假、误导和欺骗性,提出自愿标识的一般要求,但对如何标识并没有提出指引,这些文本从根本上废弃了对普通转基因食品的强制标识。

(2)对阈值、豁免和执行的規定不同。阈值是指非转基因食品中转基因成分在收获、运输及加工过程中,无法通过技术手段加以消除的意外混杂的最高限制,超过该限制即需要进行标识。各国对转基因食品标识的阈值从 0~5% 不等,土耳其 0.9%,巴西规定 1%,韩国 3%,日本 5%,不同阈值的确定缺乏法律依据^[14]。2002 年,欧盟将转基因标识的阈值从 1% 降低到 0.9%,没有证据表明,食品中转基因成分含量为 0.9% 时,其安全性与转基因成分含量为 1% 的食品有何差异,只是表明欧盟对转基因食品管制更加严格的一种态度^[15]。为了确保非转基因标识的可执行性,阈值的規定是不可少的,因为从非转基因作物种植开始,在生产、运输、加工、包装、销售等各个环节,完全避开转基因作物非常困难,阈值的規定使得没有达到限制标准的转基因成分的偶然出现不需要标识,能够更好的保障法律的可执行性。缺乏阈值的規定,任何转基因成分偶然的、技术上不可避免的出现都需要标识会在执行上产生困

难。2001 文本和 2004 文本都规定了阈值,但这 2 个文本都没有确定阈值的具体的限度,2008 年及以后的文本都删除了阈值的規定。

豁免主要規定对于高度加工的食品成分,加工帮助、食品添加剂和香料,在加工过程中使用了转基因技术可以免除标识要求。例如转基因饲料饲养动物的肉奶蛋制品、转基因微生物的帮助下生产的人工代糖甜料、转基因乳酸杆菌生产的酸奶等。这些情况下,转基因成分要么不构成主要成分仅作为生产辅助措施,要么活体转基因生物在食品成分中已经不存在,甚至现有技术无法检测出来,因此豁免其标识义务。2001 文本和 2004 文本都规定了豁免的情形,2008 年及以后的文本删除了此类規定。

执行是为了保障标识的准确和可行,需要额外考虑转基因食品和其成分的认定方法,包括有效的检测方法、文件追溯体系以及能力和机构建设等。有效的执行措施能保障转基因食品标识的准确无误,使标识制度落到实处。2001 文本和 2004 文本都对执行作了規定,基于同样的对普通转基因食品不强制标识的理由,2008 及以后的文本删除了此类規定。

2001 文本和 2004 文本专门规定了普通转基因食品的强制标识,对阈值、豁免和执行作出专门規定,2008 年及以后的文本废弃了对普通转基因食品强制标识的要求,也删除了阈值等規定。转基因食品 and 食品成分非常复杂,例如转基因大豆的加工制品有豆腐、豆浆、豆奶、饼干、酱油、植物油、奶粉、蛋白粉等,种类繁多,很多产品消费者无法得知转基因大豆是原材料。转基因动物现正在美国进行商业化审查,等待上市^[11]。转基因成分关系到食品生产的很多领域和部门,范围在逐渐扩大,标识的对象也在增多。为了检测并标识转基因成分,需要阈值确定成分的最低限额,豁免保证无法检测到的和无法执行的成分不用标识,也需要发展检测方法和文件追溯保障标识的执行。阈值、豁免和执行是普通转基因食品强制标识制度落实的保障。尽管他们在自愿标识制度中也发挥作用,但自愿标识是由生产商选择,缺乏对生产商的强制义务。对采取自愿标识的国家而言,其主要任务是检测致敏性和实质不等同的转基因食品而非所有转基因食品,因此,执行措施相对简单易行,无需各个环节的配合来保障,整体性的执行监管不是必要的。

三、CAC 不能形成标准的原因

1. 内部原因:在转基因食品上科学无定论、利益集团分歧严重

(1)在转基因食品上科学无定论。CAC 的大部分标准都是以科学为依据的,缺乏科学依据的规则容易受到国家的质疑,而且会存在被滥用的可能。在致敏性和非实质等同下转基因食品的强制标识上,存在科学证据的证明,国家间获得共识,形成法典标准,所有文本草案中这类标识都得到承认。对普通转基因食品的安全性疑虑没有完全得到科学的证实而完全被排除。国家可依据风险预防原则和消费者保护实行强制标识,也可以继续研究和等待出现充分的科学依据再采取措施。缺乏科学的支持,各国根据国情和利益的需要,对普通转基因食品选择不同的标识措施。但普通转基因食品标识被转基因生产大国认为是一种非关税壁垒,会被不当的用来阻碍转基因食品的进口,可能引发贸易争端。

(2)利益集团分歧严重。转基因食品上,国内和国际层面的利益冲突都很明显。在一国范围内,转基因种子专利持有者与农民、转基因食品与传统食品的生产者与销售者、转基因工业集团与消费者、消费者不同的饮食需求、科技发展的需求与环境保护之间都存在着矛盾和冲突,强制标识和自愿标识分别倾向上述利益中的部分,采用一种制度协调全部利益无疑困难重重。

在国际层面,美国等转基因生产大国赞同自愿标识制度,认为强制标识制度会产生贸易壁垒,阻碍转基因产品的进出口。欧盟等传统作物的生产大国为了保护本国的传统种植和农产品市场,赞同强制标识制度。经过近 20 年的努力,从转基因食品出现开始直到现在也没有达成一致,主要的原因是各利益集团分歧太大,缺乏协调基础。食品法典有对过程的标识,如有机食品、浓缩食品、清真食品,尽管这些食品标识也没有科学依据,但国家间利益一致促成了标准的形成。转基因食品上,CAC 在制定灵活性的一般指导原则上还能进行协调,但在自愿标识和强制标识的二选一中,则无法兼顾。

2. 外部原因:CAC 与 WTO 过于紧密的联系

食品法典的标准对成员国不具有约束力,国家可根据现行法令和管理程序,以“全部采纳”“部分采纳”和“自由分配”等几种方式适用^[16]。由于 WTO 对食品法典标准的引用,法典的约束力增强了,实践中如

果成员国采纳比法典标准更加严格的规定,需要充分的科学证据证明,食品法典成为评价成员国国内食品法措施是否符合 WTO 的一个标准^[17]。假如出现 CAC 规定转基因食品强制标识与 WTO 的宗旨不符时。在贸易争端中,如果 WTO 在判决中不顾 CAC 的指引,将有损 CAC 和 WTO 间的友好关系以及 CAC 在食品标准方面的权威。对 CAC 而言,建立转基因食品强制标识的新标准,不仅会受到美国、加拿大集团的强烈反对,而且会形成和 WTO 的对抗和冲突,可能削弱 CAC 以后工作的效果。

四、食品法典标准关于转基因食品标识的发展方向

CAC 的任务是食品安全和食品标准,其工作能力是有限的,尽管转基因食品标识属于 CAC 的工作范围,但是这种制度深层次上有众多利益博弈。强制标识更多考虑环境利益,保护本地种植和生物多样性;考虑消费者利益,保障消费者知情选择权;考虑特殊饮食文化的人群,满足其饮食上的宗教需求;考虑传统种植者的利益,避免基因污染带来的损害;考虑生物技术不发达国家的利益,保护其国内产业。自愿标识更多的倾向贸易利益,保障贸易自由化;倾向转基因生产者和销售者的利益,使其不违反自己意愿发表商业言论;考虑转基因专利所有人的利益,更多推广该专利;考虑转基因种植者和种植大国的利益,让其更多占有市场份额。转基因食品标识本身的价值和国家间利益的冲突,使得在 CAC 内协调各方利益困难重重,无法产生一致同意的标准。

当转基因食品 and 传统食品实质不等同或可能产生过敏性时,CAC 形成强制标识一致意见,最终草案可能获得通过。在普通转基因食品标识上,只能形成一般性的、原则性的建议,例如要求标识不应当采用虚假的、误导性的或欺骗性的表述,具体内容留给各国自己决定对 CAC 来说是最明智的方式。因此,在转基因食品标识国际标准上食品法典标准将朝原则性、建议性方向发展。CAC 将重心放在安全性评估和检测方法等技术标准的制定上,对科学上存在不确定性,政治、经济等争论不休的标识问题,委员会静观其变,保留议题、慢慢讨论。

参 考 文 献

[1] FU W. Conflicts and harmonization on GM food labelling in international law[J]. Frontiers of Law in China,2012,7(1):130.

- [2] Codex Alimentarius Commission. Codex members and observers [EB/OL]. (2011-12-31) [2012-05-25]. <http://www.codexalimentarius.net/web/members.jsp?lang=EN>.
- [3] Codex Committee on Food Labelling. Recommendations for the labelling of foods obtained through biotechnology[R]. Ottawa: Codex Alimentarius Commission, 1997: 60-65.
- [4] Codex Committee on Food Labelling. Report of the twenty-sixth session of the Codex Committee on Food Labelling[R]. Ottawa: Codex Alimentarius Commission, 1998: 6.
- [5] Codex Committee on Food Labelling. Proposed draft recommendations for the labelling of foods obtained through certain techniques of genetic modification/genetic engineering (Proposed draft amendment to the general standard for the labeling of prepackaged foods)[R]. Ottawa: Codex Alimentarius Commission, 2001: 54-58.
- [6] Codex Committee on Food Labelling. Proposed draft guidelines for the labelling of foods obtained through certain techniques of genetic modification/genetic engineering; labelling provisions[R]. Montreal: Codex Alimentarius Commission, 2004: 53-56.
- [7] Codex Committee on Food Labelling. Proposed draft guidelines for the labelling of foods and food ingredients obtained through certain techniques of genetic modification/genetic engineering; labelling provisions[R]. Ottawa: Codex Alimentarius Commission, 2008: 48-50.
- [8] Codex Committee on Food Labelling. Proposed draft recommendation for the labelling of foods and food ingredients obtained through certain techniques of genetic modification/genetic engineering[R]. Ottawa: Codex Alimentarius Commission, 2009: 47-50.
- [9] Codex Committee on Food Labelling. Proposed draft compilation of codex texts relevant to labeling of foods derived from modern biotechnology[R]. Quebec: Codex Alimentarius Commission, 2011: 43.
- [10] Codex Alimentarius Commission. Guideline for the conduct of food safety assessment of foods derived from recombinant-DNA plants [R]. Geneva: Codex Alimentarius Commission, 2003: 9.
- [11] WEIRICH P. Labeling genetically modified food[M]. Oxford: Oxford University Press, 2007: 233.
- [12] Organisation for Economic Cooperation and Development. Safety evaluation of foods derived by modern biotechnology: concepts and principles[R]. Paris: Organisation for Economic Cooperation and Development, 1993: 13.
- [13] Food and Drug Administration. Statement of policy: foods derived from new plant varieties[R]. Maryland: Food and Drug Administration, 1992: 57.
- [14] GUILLAUME P, RAO S R. A review of international labeling policies of genetically modified food to evaluate India's proposed rule[J]. *AgBioForum*, 2007(10): 53.
- [15] European Parliament and the Council. Regulation 1829/2003 on genetically modified food and feed[R]. Brussel: European Union, 2003: 5.
- [16] DOMINIQUE L. Food law; policy & ethics[M]. London: Gavendish Publishing Limited, 2001: 51.
- [17] VOGEL D, KAGAN R. Dynamics of regulatory change: how globalization affects national regulatory policies[M]. Berkeley: University of California Press, 2004: 227-268.

On International Standards of Genetically Modified Food Labeling

——From Perspective of Codex Alimentarius Commission

FU Wen-yi

(Law School, Kunming University of Science and Technology, Kunming, Yunnan, 650224)

Abstract The Codex Alimentarius Commission(hereafter CAC) is the most influential international organization for food standard. Since 1993, CAC began to discuss the issue of genetically modified food labeling, but till 2012, a widely accepted international standard has still not formed. Based on the comparision among 7 draft texts made by food labeling sub-commission of the CAC, this paper discovers that consensus on allergic labeling and no-substantial equivalence labeling is reached, but mandatory labeling for ordinary genetically modified food, threshold, exemptions and implementation are still on the debate. The difficulties for consensus on this issue are multiple. For genetically modified foods themselves, without final scientific conclusion and with big diverge on various interest groups are internal causes; and for the CAC, its close relationship with the WTO is external cause. Therefore, this paper puts forward suggestions on how to put food standard to use in GMF labeling, that is, international standard on genetically modified food labeling will be fundamental and flexible.

Key words genetically modified food(GMF); GMF labeling; the Codex Alimentarius Commission; international standard; legislation

(责任编辑:金会平)