

中国转基因食品标识与信息传播的改进

——基于公众权益保障视角

陆群峰

(南京农业大学科技与社会发展研究所, 江苏 南京 210095)

摘要: 目前, 中国转基因食品标识目录过于狭窄, 标识制度的执行和监管以及食品标签内容存在欠缺; 在转基因食品的信息传播方面, 有些媒体在传播有关信息时存在偏差, 加上公众对转基因食品的认知能力较差, 公众对转基因食品普遍存在恐惧感。这些都影响了公众在转基因食品上做出自由的、理性的选择。在转基因食品销售中, 为保障和实现公众的知情权和选择权, 要严格执行转基因食品标识制度, 改进标识方式和内容; 专家、科普工作者和媒体要站在客观立场上向公众传播转基因食品技术和知识, 要注重双向互动和沟通交流, 并根据不同的社会文化环境进行有针对性地传播。

关键词: 转基因食品; 标识制度; 信息传播; 公众权益

中图分类号: N30

文献标志码: A

文章编号: 1009-2013(2014)04-0090-05

Improving of Chinese genetically modified foods labeling and information communication: Based on the perspective of public interests protecting

LU Qun-feng

(Institute for STS, Nanjing Agricultural University, Nanjing 210095, China)

Abstract: At present, the list of genetically modified foods label in China is too narrow, the implementation and monitoring of the labeling regulation are ineffective, and the content of food labels is deficient. Besides, the public generally fear about GMOs due to their poor cognitive abilities and the non-objective attitude of some mass media. All those mentioned above influence the public to choose GMOs freely and rationally. In order to ensure and realize the public's right to know and right to choose, it is necessary to execute the mandatory labeling system, improve the way and content of label. Meanwhile, the experts, science communicators and mass media communicate objectively the genetically modified technology to the public, focus on the interaction and communication with the public, and implement targeted communication based on different social, culture environment.

Key words: genetically modified food; labeling institution; information communication; public interests

转基因食品在当前颇受争议。一方面, 一些公众可能敏感地看到了转基因食品的健康风险, 认为转基因食品由于其基因来源和产生过程的特殊性而会对其健康带来不利影响, 因而不想购买转基因

食品。另一方面, 一些公众认为转基因食品是由先进的分子生物技术创造出来的, 含有一些特定的健康元素, 想获取转基因食品的健康收益, 因而做出购买转基因食品的选择。因此, 要让公众针对自身的营养需要和身体感受, 去规避转基因食品的某些健康风险, 或去选择一些含有特定健康元素的转基因食品, 以保障其对转基因食品的知情权和选择权。“真正负责任的做法是把选择权交给公众自己”^[1], 以满足公众在心理上对自身健康的追逐。

由此可见, 在转基因食品销售环节, 保障好公

收稿日期: 2014 - 06 - 28

基金项目: 中央高校基本科研业务费 - 南京农业大学人文社会科学基金(SK2013022); 中央高校基本科研业务经费专项基金项目(XKXM201201)

作者简介: 陆群峰(1981—), 男, 浙江嘉兴人, 博士, 讲师, 主要研究方向为科学技术与公共政策。

众的转基因食品知情权和选择权极其必要。在这一研究领域,目前国内外学者主要关注的是转基因食品标签。他们认为对转基因食品进行标识,可以使公众识别食品性质,从而作出自己的独立选择。如毛新志等^[2]就持有应对转基因食品加以强制性标识的观点。Stephen Nottingham^[3]也认为对转基因食品进行标识是对消费者知情权和选择权的尊重。这些观点很有价值,因为对转基因食品进行标识,就为保障好公众的知情权创造了条件。需要明了的是,仅有标识还不够,关键要对转基因食品进行恰当标识,否则公众难以真正实现知情权。当然,有了知情权未必就一定能实现选择权。因为对转基因食品进行标识只是使公众能有机会进行选择,并不表明公众有能力进行真正的选择,如果公众缺少转基因食品认知能力的话,即使有了标签,公众还是在转基因食品上做出理性选择。笔者拟基于公众知情权和选择权保障视角,在分析中国转基因食品标识和信息传播缺失的基础上谋求改进之策。

一、中国转基因食品标识制度及其缺失

2001年国务院颁布《农业转基因生物安全管理条例》,规定在国内销售的转基因生物需要标识。2002年农业部颁布《农业转基因生物标识管理办法》和《农业转基因生物标识审查认可程序》两部配套性规章,对标识作出具体规制,并公布第一批实施标识管理的农业转基因生物目录。上述法规明确规定,凡是列入标识管理目录并用于销售的农业转基因生物应进行标识,标志中国转基因食品强制性标识制度得以建立。

农业部2002年公布的第一批标识目录是:大豆种子、大豆、大豆粉、大豆油、豆粕;玉米种子、玉米、玉米油、玉米粉(含税号为11022000、11031300、11042300的玉米粉);油菜种子、油菜籽、油菜籽油、油菜籽粕;棉花种子;番茄种子、鲜番茄、番茄酱。自此之后至今未更新过标识目录。目前这一标识目录范围是否合适,需要对国内市场转基因食品的流通现状进行考察。

转基因食品可以分为转基因作物食品和转基因作物加工品。自1997年以来,中国政府已给耐贮存番茄、抗虫棉、改变花色牵牛花、抗病辣椒、抗病番木瓜、抗虫水稻、转植酸酶玉米七种转基因作物颁发生产应用安全证书。据农业部资料,2010年转基因作物种植和进口情况如下:转基因棉花种植面积330万公顷,转基因番木瓜有少量种植,其余

已发放安全证书的转基因作物未大面积应用;先后批准进口转基因棉花、转基因大豆、转基因玉米、转基因油菜的生产应用安全证书,除转基因棉花可以种植外,另外三种转基因作物只被允许用作加工原料^[4]。2006年转基因番木瓜的产业化种植仅限于广东,2010年已经允许在整个华南地区种植。就广东而言,该省70%以上番木瓜为转基因番木瓜^[5]。由此看来,在中国市场上销售的转基因作物食品主要是转基因番木瓜,而转基因食品中的转基因作物加工品主要是转基因大豆油、玉米油、油菜籽油,以及利用转基因大豆、玉米、油菜为原料制成的其他加工品,例如以转基因大豆为原料可以制成豆奶、豆浆等。

显然,就转基因食品流通现状而言,目前其标识目录过于狭窄。根据中国标识制度规定,列入标识管理目录的转基因食品才需进行标识,现在大量转基因番木瓜以及转基因作物加工品未进行标识就在市场上销售,且未受到相应管制。例如雀巢公司面对国内消费者对于其销售的产品含有转基因成份而没有标识的质疑时,竟然给出因为中国法律没有要求标注的答复^[6]。因此,“我国转基因生物纳入标识体系仍局限于《农业转基因生物标识管理办法》所规定的5大类,已满足不了转基因食品市场的现实需要。”^[7]如果还是依据原有标识目录进行管理,就会使得一些转基因作物食品和很多含有转基因成分的转基因作物加工品未进行标识就上市,公众的知情权和选择权会受到严重伤害。

需要指出的是,如果标识制度的执行和监管存在问题,那么依然难以保证公众在购买转基因食品时真正有机会进行自由选择。尽管《转基因生物标识管理办法》明确由农业部门负责全国农业转基因生物标识的审定和监督管理工作,但由于转基因食品标识的监管涉及到农业、检验检疫、卫生等多个部门,而在实际中,各部门在协调配合上存在一定欠缺,致使在标识执行的监管上存在监管不力的现象。“各种没有转基因标识的转基因食品在各地市场上公然销售,无人监管。”^[7]而且,监管不力还导致种种标识不规范现象存在,如“生产者对转基因食品的标识往往采用较小的字体,使公众难以察觉。”^[8]可以说,这些“似是而非、意义模糊的标签对于消费者而言是相当难理解的。”^[9]因而,转基因食品标识制度的执行和监管存在很大漏洞。

另外,目前转基因食品标签内容存在欠缺。它仅告诉公众这是不是转基因作物食品和转基因作

物加工品。虽然《转基因食品卫生管理办法》要求对一些可能会对特定消费者造成过敏的转基因食品进行一定的提示,但目前在市场上销售的转基因食品中并未看到此种提示。目前转基因食品标签的内容难以保证公众能在对转基因食品完全知情的情况下进行自由选择,甚至“只能让消费者更迷茫,而不是更‘知情’。”^[10]

二、中国转基因技术传播的缺失及后果

学界对国内一些主要城市消费者开展的实证调查表明,公众转基因食品认知能力是比较差的。如王玉清和薛达元调查发现,北京市场的消费者有10.88%的人完全不了解转基因生物及产品,不太了解的占46.95%,一般了解的有40%;非常了解的只有2.18%^[11]。沈娟等调查发现,南京市场上有11.56%的人完全不了解转基因生物及其产品,不太了解的占38.33%,一般了解的占44.22%,非常了解的只占5.88%^[12]。公众转基因食品认知能力之所以不足,究其原因主要是转基因食品信息传播欠缺。在过去,比较关注的是转基因食品的推广,而较少注重向公众传播转基因食品健康风险、收益方面的相关知识。在这方面,不管是政府部门,还是媒体、专家和科普工作者等传播媒介所做工作还远远不够,尤其是向中小城市以及农村地区的较低文化层次的消费者传播转基因技术知识非常欠缺。而公众对转基因食品及其风险和收益的无知,表现在购买食品时,抱着无所谓的态度,盲目、随意选择食品。这种非理性的选择不利于公众转基因食品选择权的实现。

此外,在很多科技专家看来,只要通过国家农业转基因生物安全委员会的评价,并获得农业部批准上市的转基因食品都是安全的。但在现实中,一些公众却对转基因食品表现出了较大的恐惧、反感、抵制,甚至作出一些极端行为。如当2009年农业部给两种转基因水稻颁发安全证书后,一些激进的公众到有关部门前表示抗议,更多公众则在一些网站论坛上发布反对转基因主粮商业化的帖子,言辞激烈,情绪激动。这固然与转基因技术的新颖性、特殊性密不可分,但同时也与公众的认知能力不足以及“风险的社会放大”导致对转基因食品的误解不无关系。1988年Roger E.Kasperson等为了解决“为什么被专家评估为一些相对较小的风险和风险事件往往会引起公众的强烈关注,并对社会和经济产生重大影响”这一令人困惑的问题,提出“风险的社

会放大”理论,认为风险的社会放大包含两个阶段:风险信息或风险事件的传播和社会的响应^[13]。

就第一个阶段转基因食品健康风险信息的传播而言,公众获取风险信息主要是从媒体获取的,英国HSE(health&safety executive)的研究报告称,媒体对外行公众的风险感知有重要影响^[14]。通过对中国知网报纸数据库统计发现,当2009年农业部给转基因水稻颁发安全证书后,报纸以“转基因”为标题的报道篇数明显增加。“信息流是风险放大的主要原动力,大批量的信息可以充当风险的放大器。”^[15]因此,媒体的密集报道加大了公众对转基因食品风险的感知和忧虑。而且,风险信号在传播过程中还可能会被媒体放大,如很多媒体在报道转基因食品时都冠以一些吸引眼球的字眼,使用一些极端语句,进行一些夸张的比喻等,引起公众对转基因食品风险的过分关注,导致其风险意识异化。

风险与心理、社会和文化过程互动响应,会进一步强化公众对其的反应。例如公众对转基因食品的风险感知与其心理感受紧密相关。一些公众认为,专家、政府和生物技术公司形成了利益链,公众与政府、科学家缺乏互信,因而对转基因食品无风险论也产生了顾虑。鉴于转基因食品技术具有较大不确定性,包含技术和产品本身的不确定性、风险和收益发生的不确定性、科学对其评价的不确定性等,学界对转基因食品安全性存在较大争议,加剧了公众对转基因食品风险的不确定和恐惧感。有些转基因专家在转基因食品安全性上过分肯定性的判断也引起公众猜疑:作为一项尚未成熟的技术所创造出来的转基因食品难道真的如其所言一点风险也没有吗?因此,“风险的社会放大”会导致公众对转基因食品风险变得更加敏感、恐惧,使得他们一定程度上对转基因食品产生误解,把转基因食品当成“弗兰肯斯坦食物”,认为其风险大得让人难以接受,要避而远之。如此,公众在对转基因食品选择上很难做出理性决定。

三、转基因食品标识及信息传播的改进

在转基因食品销售中,保障公众转基因食品知情权和选择权,包含两层含义:一要严格执行转基因食品标识制度,对转基因食品进行规范标识,使得公众在对食品性质知情的前提下,有机会做出选择;二要改进转基因食品技术传播,提高公众转基因食品认知能力,使得他们有能力进行理性选择。

1. 严格执行转基因食品标识制度

中国 2001 年建立的强制性标识制度将转基因与非转基因食品区别开来,使得公众能够掌握相关食品信息,减少信息不对称,能有机会自由选择食品种类。这是保证公众选择权得以实现的重要保障。因此,必须严格执行强制性转基因食品标识制度,并针对其不合理现象进行制度性改进。

(1) 对所有转基因食品进行强制性标识。只有对所有转基因食品实行强制性标识,才能保障好公众的转基因食品知情权,为公众选择转基因食品创造条件。不过,也有一些学者对实行强制性标签制度提出了质疑。他们认为,给转基因食品添加标签会增加生产成本,使得生产者不愿意生产转基因食品,从而使得那些想购买转基因食品的消费者买不到此类食品,从而会伤害到公众的选择权。如 Colin A Carter 和 Guillaume P Gruère 认为,强制性标签给了生产者和销售商选择的机会,而没有达到服务于消费者选择的目的。在他们看来,由于强制性标签会向消费者传达转基因食品有害的信息,导致一些消费者对此产生恐惧,而作为理性的生产者和零售商就可能不会生产和出售转基因食品,强制性标签扮演着转基因食品进入市场的障碍身份,而相比于强制性标签,自愿性标签会给消费者更多的选择权,使得那些喜欢转基因食品的消费者,可以从市场上买到此类食品^[16]。应该说,此种论证是站不住脚的,“转基因食品的制造者对这些新产品感到如此自信,那么为什么还会害怕对它们进行标识呢?”^[3]即使强制性标签会导致公众的恐慌,但这也不是标签本身的错,而是由于转基因食品风险、收益的不确定性以及转基因食品信息传播的欠缺导致公众对转基因食品认知能力的不足所致。如果实行自愿性标识制度,在当前公众对转基因食品存在较大顾虑的情况下,大多数生产商和销售者就极有可能对一些转基因食品不进行标识,而当成非转基因食品出售。如此,那些不喜欢转基因食品的公众就有可能在自己不知觉的状态下购买、食用转基因食品,才是对公众选择权的伤害。

(2) 加强对转基因食品标识制度执行的监管。首先,作为转基因食品标识的主管者——农业部门要建立起有效的监管体系,同时要与其他市场监管部门建立协调机制,从而加强监管力度,严防不进行标识和不按规范标识的转基因食品流入市场。其次,对违违反转基因食品标识制度的生产者和销售者加大惩罚力度。而现在“现有法规有关不当标识的

生产经营者应承担的民事、行政责任的规定近乎空白”^[17],制定违反标识制度的惩罚条例迫在眉睫,以建立起相应的惩戒制度,给违规者以震慑力,才能杜绝或减少未标识或未合理标识的转基因食品流入市场,真正保证公众能有机会自由地作出是否购买转基因食品的选择。

2. 改进转基因食品标识方式和内容

针对转基因食品流通现状,要么更新扩大转基因食品的标识目录;要么改进标识方式,即通过制定标签阈值的方式来执行转基因食品标识制度,即在食品中转基因成份的含量达到一定程度才需要标识。第二种途径显然更好,也是目前很多国家和地区采取的方法。如欧盟设定的阈值为0.9%,澳大利亚为1%,韩国为3%,日本为5%^[18]。标签阈值设定的意义在于可以扩展标识范围,确保转基因食品标识的可执行性,因为“技术上难以避免的原因以及偶然因素,加之现有检测仪器灵敏度的原因,几乎不可能将产品的转基因含量阈值控制为零。”^[19]如此,就可以扩大标识范围,而不是仅仅局限于标识目录,使得更多的转基因作物食品以及含有转基因成份的下游产品能亮明身份,以便公众在购买时能有机会进行自由选择。

另外,转基因食品标签的内容仅仅包含其是否转基因还远不够,还需对转基因食品标签的内容进行改进。如在标签上至少应该标明转基因食品中外源基因的来源;其基因组成发生了什么样的变化,基因改造的目的是什么;具有哪些健康收益(如增加了哪些营养元素等);可能会产生哪些健康风险(如是否会产生毒性、过敏性以及食品原有营养成分是否受到了破坏等)。此外,还应提醒哪些消费者应该对其健康风险要格外注意,哪些消费者更能从中获益等等。如此,转基因食品标签才能保证公众能有机会获得更多关于转基因食品的信息,作出是否购买转基因食品的自由选择。

3. 改进转基因食品信息传播

现在关于转基因食品所进行的有限传播主要是“缺失模型”式的传播。这种模型是在公众理解科学运动早期杜兰特提出来的,主要观点是公众缺少科学知识,因而需要提高他们对于科学知识的理解^[20],科学家、科普工作者、媒体要向公众传播科学知识,以获得他们对科学及其产品的信任和支持。如农业部发布《农业转基因生物知识 100 问》,转基因科学家向公众做科普讲座,相关网站发布关于转基因技术、转基因食品的信息等。应该说,此

种单向度、灌输式地向公众传输转基因技术知识,以此来提高转基因食品认知能力的做法具有一定合理之处,它可以帮助那些对转基因技术一无所知或知之甚少的公众在一定程度上了解转基因食品。

需要指出的是,“缺失模型”是存在欠缺的,因为它把科学知识看作是绝对正确的东西来向公众传播。尤其在面对科学的不确定性时,把科学当成绝对的真理,向公众作单向度的传输,显然是不恰当的。这不仅不利于公众正确地理解科学,准确地分析相关风险和收益,而且还会遭到公众质疑,失去科学的公信力。对此,布赖恩·温在反思杜兰特“缺失模式”的基础上提出了公众理解科学运动的新理念——“内省模型”。该模型认为,一方面科学需要“自省”,另一方面专家再也不应该采取一种自上而下的方式来向公众单向地传输科学知识,而是要注重与公众的协商^[21],以增加公众对转基因技术及其产品的认识,并消除不应有的误解,“不仅要规避客观存在的技术发生不利影响的可能性,更要控制技术风险的社会放大过程。”^[22]唯有如此,才能真正提高公众转基因食品认知能力,实现公众的知情权和选择权。在“内省模型”理念指引下,转基因食品信息传播要做到以下几点:

一是专家、科普工作者、媒体要站在客观立场上向公众传播转基因食品技术知识,要认识到转基因技术的局限性以及转基因食品风险和收益的不确定性,在转基因食品安全性的评价上要采取审慎态度,不可过分自信、武断地做出转基因食品没有丝毫风险的结论,一方面要向公众传播转基因技术的优势及其健康收益,另一方面也要向公众传播其可能存在的不确定性以及健康风险,以便公众对转基因技术有一个较为全面认识。二是在转基因技术及其产品风险和收益的传播中要注意双向互动,不仅要注重向公众单向地、线性地传播知识,而且更为重要的是要重视公众的参与,与公众进行风险、收益的沟通。如丹麦所倡导的“共识会议”,就是科学共同体与公众进行风险沟通的一种较为有效的实践形式。通过公共协商以使得公众对科学共同体形成信任;“公众对科学的‘接受’或‘理解’来自于他们对控制并管理科学的机构有一种潜在的信任和认同”^[23],促使公众对转基因技术及其产品形成一个理性的认识和价值判断。三是转基因技术及其产品风险和收益的传播要与具体社会语境结合起来,根据不同公众所处的社会文化环境,进行有针对性地科学传播。对此,美国学者西拉·贾萨诺夫所提出的“公民认

识论”,即强调要把科学技术放到一定的文化和社会环境中去考虑^[24],对于做好转基因信息传播具有较大的指导价值。

综上所述,实行转基因食品强制性标识制度并进行一定的改进和加强转基因信息传播是确保公众转基因食品选择权得以实现的两个重要路径。另外,还需谨防食品的单一化对公众选择权的伤害,“如果有一天,市场上只有转基因食品而没有非转基因食品,那么消费者就无法选择非转基因食品。”^[25]根据薛达元的调查,早在2005年北京市场上销售的色拉油已经几乎全部是采用国外进口的转基因大豆作为原料加工而成的^[26],公众在此类食品上已经没有了太多选择。这样发展下去,未来难免出现一些公众可能想购买某种非转基因食品但由于市场上没有出售而被迫选择转基因食品的情况,因此需要确保食品种类的多样性,使得在市场上既要有转基因食品又要有非转基因食品。必须摆脱转基因作物培育技术可能的垄断性和绝对控制力,杜绝出现转基因作物一元化种植的局面,促使传统农业与转基因农业协调发展。唯有如此,才能确保市场上流通的食品种类多样化,满足公众食用习惯的自由性、丰富性、差异性,使他们真正能有自由选择食品的种类,保证其选择权的真正实现。

参考文献:

- [1] 薛达元. 生物安全与公众知情权[J]. 生命世界, 2006(2): 34-39.
- [2] 毛新志. 对转基因食品能实行自愿标签制度吗?——兼与侯守礼、顾海英商榷[J]. 科学学研究, 2006(6): 851-855.
- [3] Stephen Nottingham. Eat your genes: how genetically modified food is entering our diet[M]. London: New York: Zed Books Ltd, 1998: 148.
- [4] 农业部农业转基因生物安全管理办公室. 农业转基因生物知识100问[M]. 北京: 中国农业出版社, 2011: 81-82.
- [5] 黄季焜. 转基因生物技术的经济影响——中国抗Bt抗虫棉10年[M]. 北京: 科学出版社, 2010: 32.
- [6] 林中明, 蔡鹰扬. 中国消费者因转基因标识状告瑞士雀巢公司[J]. 检察风云, 2004(4): 4-7.
- [7] 刘旭霞, 欧阳邓亚. 转基因食品标识法律问题研究综述[J]. 粮油食品科技, 2011(3): 70-74.
- [8] 马春艳, 柳鹏程. 我国转基因食品的标识问题及管理对策[J]. 湖北农业科学, 2006(4): 506-508.
- [9] 郭于华. 天使还是魔鬼——转基因大豆在中国的社会文化考察[J]. 社会学研究, 2005(1): 84-112.

(下转第100页)