

《贸易便利化协定》下的转基因食品风险管理

刘婷

(上海政法学院, 上海 201701)

摘要:《贸易便利化协定》的生效对全球贸易的影响深远,但是对现有规则与管制并不健全的转基因食品来说,却意味着巨大的风险与冲击。TFA货物通关的快速简便要求与转基因生物越境的安全审慎要求存在根本差异;TFA倡导的低成本化与转基因食品风险管理的高投入之间的冲突;TFA语境下的风险与转基因食品风险的含义与范畴不同。因此,在推进贸易便利化的过程中,一方面需要不断提升监管水平,另一方面也要注重对转基因食品以及转基因生物安全进行特别监管。

关键词:转基因食品;生物安全;风险管理

《贸易便利化协定》(以下简称TFA)的签订无疑对全球贸易产生着深远影响。以海关为核心进行的改革对于加速商品流转,促进贸易流程的效率化运作确实有着非凡的意义。然而,贸易便利化对于现有规则与管制并不完善的转基因食品以及类似新技术产品来说,却带来了风险与冲击。

1 TFA对转基因产品贸易风险管理的冲击

1.1 TFA货物通关的快速简便要求与转基因生物越境的安全审慎要求存在根本差异

TFA对海关通关的要求以快速与简便为主。这种要求也体现在TFA的“单一窗口”要求和“预裁定制度”上。“单一窗口”可以有效避免企业在海关、检验检疫等部门间的奔波与信息重复提交。此外,TFA要求各成员国在对进口货物采取预裁定制度的同时,也对预裁定制度中的内容、时效与时间进行一定的限制。TFA还要求成员国针对行政决定提供复议和司法审查机会,要求非歧视并且理由正当^[1]。

与TFA的简洁明快不同,转基因食品的风险管理更侧重于预防性与审慎性。转基因生物的国际贸易中,LMO-FFP占据了很大一部分。《生物安全议定书》第11条第1款要求,针对为供直接作食品或饲料或加工之用而拟予以越境转移的转基因生物体的国内用途、包括投放市场做出最终决定,一个缔约方应在做出决定后15天内通过生物安全资料交换所通报给其他缔约方^[2]。作为目前第一步也是唯一一部专门调节基因工程和基因改造生物(GMO)或(LMO)的国际

法律,《生物安全议定书》为转基因生物与转基因食品的风险管控做出了巨大贡献。其倡导的风险预防和审慎原则已经成为目前转基因生物与食品风险管控的重要指导原则。因此,TFA货物通关的快速简便要求与转基因生物越境的审慎要求存在根本差异。

1.2 TFA倡导的低成本化与转基因食品风险管理的高投入之间的冲突

由于全世界绝大多数农产品的生产和贸易都是为了最终用于生产食品、饲料和加工原料,因此,对于这个LMO-FFP的生物安全标志的成本将会非常高昂,而且会阻碍全球的农产品贸易。特别是国际食品与农产品贸易政策委员会的2004年度研究报告指出,以美国为例,通过分析与测算生物安全协议的潜在成本与效益,执行生物安全协议,或者说有效的实施对GMO-LMO的管控,费用将会非常巨大。这些费用包括设立生物安全规范机制的先期投入成本,运行机制的成本,执行省去安全协议中用于食品、饲料和加工的转基因作物的运输条款时的边际成本;以及执行生物安全协议中研究所用物资和LMO跨国际转移条款的相关成本,执行法律义务和赔偿条款的相关成本。在国际贸易中,增加的费用表面上是由全球的整个食品系统承担,但最终还是进口方承担了多数的费用。然而与之向背离的是,TFA的历次谈判主题与达成的内容表明,贸易便利化的解决目标始终以海关程序为主,包括海关手续简化和标准化,海关数据和单证要求,海关自动化与信息技术利用等^[3]。TFA在推进手续简便上不遗余力,这也是国际贸易发展的现实需求。

1.3 现有的海关规则单设转基因食品的特别通道，转基因食品风险管理的难度加大

TFA 第11 条要求各成员取消针对过境设置的不必要规定和手续，取消一切与WTO 规则和其它协议规定不符的限制措施。TFA 成员给予过境货物的待遇以“不加重负担”为原则，即过境国给予的待遇不低于该货物通过别的国家过境所享受的待遇，这相当于货物贸易中的“最惠国待遇”。第5款规定TFA 成员应尽量给过境货物单独开辟通道。过境手续的复杂程度也以不超过确认货物特征和满足必要条件为限。一旦完成相关过境手续，过境货物在过境期间不应该再被征收额外费用和有不必要的滞留。TFA 成员不得将《贸易技术壁垒协议》中的技术规范和相符性评估程序适用于过境中的货物。如果TFA成员要求权利人为过境的货物提供担保人、保证金或其它金钱、非金钱方式的担保，这种担保应该仅限于完成过境所需的程度^[4]。可惜，早在欧盟转基因案件中，SPS协议的适用就受到了WTO规则的限制。

现实情况是，一般贸易的货物向海关申报、提供单据、交税、检验检疫部门查验、支付货代公司费用后海关查验放行。三道检验屏障分别是海关根据海关编码对可疑货物查验、商检局抽检、海关查验货物后放行。但是根据现有规则仅凭海关编码是无法识别出转基因产品的，商检局的查验也只是流程性检查，海关最后的查验则主要针对货物的种类、数量是否与单据相符。比较理想的情况是，在装箱单的货物描述上标识出转基因货物，进入单独的转基因货物处理流程。或者是对于转基因货物的检验检疫有一套单独的流程，出具的检验检疫报告具有特别的标识。又或者是在原产地证明上对出产转基因产品的原产地加以区分。

海关的进出口流程，注重单据，并没有对转基因货物进行单独的风险管理。现有的转基因食品风险管理规则下，通关越是便利就意味着转基因食品风险管理难度越大。欧盟的RASSF预警系统已经使用多年，区域性的管控标准应该被借鉴。

2 TFA对转基因食品风险管理的影响的原因与本质

2.1 WTO《贸易便利化协定》的宗旨与转基因食品风

险管理原则的冲突

TFA凸显了三个主要目的：最主要的目的是为了加快货物在跨境贸易中流转的速度，提高贸易效率；其次，是促进各国的海关部门在工作中的协作，并将合规性问题提到了一个前所未有的高度；最后，借力提升发展中国家及欠发展国家的贸易便利程度，从而促进全球贸易的发展。其实，无论WTO对转基因食品的风险管理持有何种态度，WTO的宗旨是不变的，但是如何与转基因食品风险管理原则和平相处，是WTO需要解决的重要问题。

根据现有的WTO规则，一个进口国在对所进口的食品进行法律限制时，必须要在科学上证明这种产品是不安全的（虽然有时在证据不足时可采取临时性措施）。在“欧盟转基因案”^[5]中，这一点体现得非常凸出，美国与欧盟争论的焦点就在于欧盟对转基因产品所采取的临时措施。最终WTO的科学证据要求与风险预防原则的应用实际上会陷入到科学证据必要性的争论中。美国长期以来对转基因食品的“自愿”态度已经修正。WTO对于转基因食品与非转基因食品的认定标准将走向何方，尚不能确定，但是可以确定的是TFA在加速贸易流转的同时，会加速暴露转基因食品贸易领域的贸易问题。

风险预防原则是转基因食品风险管理的基本原则，已经被世界各国政府所接受并作为制定政策的基础。风险预防原则的实施水平取决于转基因食品风险的可能性、不确定性的水平、潜在风险导致损害的严重程度以及方法的可选择性。风险预防措施的实施则更需要具有科学性，因为其取决于更广泛的判断，并且涉及实施一些可以认定或者排除对人类、动植物健康或者环境风险的基础性研究。在欧洲，“持续性”与“无歧视”成为了预防原则实施的指导原则。由于风险预防原则更聚焦于环境影响和食品安全，贸易问题并不是关注的焦点。《生物安全议定书》将贸易问题看作了各方冲突的原因之一，这也是《生物安全议定书》和风险预防原则目前所面临的重大挑战之一。

2.2 TFA语境下的风险与转基因食品风险的含义与范畴不同

TFA第4条专门提出了有关风险管理的要求。但

是TFA第4条所提及的风险主要是指在海关对货物进行的分类,即通过运用企业分类、风险管理等手段对通关货物进行风险等级的判别,然后区别对待。它将使低风险的货物通得更快,而那些高风险的货物也将被管得更严。分类通关,作为贸易便利化的一个重要体现,是将低风险货物的报关单证由计算机快速审核,高风险货物的报关单证由海关实施重点审核和查验。与传统模式相比,分类通关最大的优势在于提高了低风险货物的通关速度和效率^[6]。TFA所指明的风险是一个经过海关内部评估后的综合结果,在TFA语境下,风险的含义与范畴与转基因食品风险的含义与范畴是截然不同的。

首先,导致风险产生的主体不同。TFA中导致风险产生的主体,主要是指从事跨境贸易的企业。例如,在我国,从事进出口企业如果诚信好并且规范申报率高,就会获得AA类评级,海关在处理此类企业的报关单时,就会快速放行。导致转基因食品风险产生的主体,是被修改的基因本身,食品的生产商与经销商其实并不是造成转基因食品风险存在的原因。

其次,风险的受众不同。TFA语境下,风险的承受方主要还是海关部门,海关部门负有对进出口货物的监管权力与职责。转基因食品的风险受众是广大的消费者。由于食品的特殊性,消费者的健康与转基因食品紧密相连,影响巨大。

最后,风险的影响程度不同。高风险货物包括走私建筑垃圾、生活垃圾、医疗垃圾和危险废物等;或是走私不符合环境控制标准的进口固体废物等。通关货物出现风险,产生的危害相对可控,各国对于危险品的管控也非常严格。与此不同的是,转基因食品的风险,主要是指对人类健康的风险。目前对人类健康的影响尚不明确,但是修改后进入植物的新基因的高致敏性,可以说是转基因食品的一大重要威胁。虽然转基因食品的毒性尚不能够确定,但是不得不承认的是,转基因食品大大扩展了人们过敏的可能性。

综上所述,海关认定的货物风险与转基因产品的风险分属不同范畴。转基因产品的风险并没有被纳入到TFA的范畴中来。目前,TFA的货物分类、风险管理要求都没有将转基因产品的越境转移风险纳入考

量。这种情况产生的原因,一方面与WTO对转基因与非转基因认定的“实质等同”标准有关;另一方面,则与国际贸易中的单证要求有关。

2.3 国际贸易中转基因食品风险管理自身面临的瓶颈

目前,国际法层面并没有一部国际条约来规范转基因食品的风险管理。各国的标识标准和要求差异不仅非常明显的,甚至更加难以协调。导致这种局面的原因是多方面的:首先,各国的强制标识标准不同。无论是在标识的形式、标识的内容方面,还是在标识的范围与阈值方面,各国的规定都各不相同。尤其是对于标识的保障性要求——追溯性方面,除了欧盟以外,没有任何一个国家具有有效的追溯机制来保障标识的有效与执行。欧盟的2001/18/EC指令第21条第3款规定如果产品用于直接加工,偶然或者技术上不可避免的原因混入的转基因生物不超过0.9%的产品则不需要标识。至此,建立了食品中转基因生物成分追溯的0.9%的阈值。那些直接加工用作食品或饲料的转基因生物的追溯性;投放市场前需要复杂的授权。

因此,转基因食品追溯是转基因食品安全监管的关键。没有追溯的标识是没有意义的。美国S.764转基因食品强制标识法案的293部分(a)款提出了可追溯体系的雏形,具体的追溯体系尚未建立。欧盟的可追溯性之所以能有效执行,是所有的GMOs投放到市场都需要一个唯一的识别码,在委员会和生物安全信息中心登记并根据《生物安全议定书》建立。每个识别码都有9个字母数字组成。例如,先锋DAS1507的识别码是DAS-01507-1;孟山都NK603的识别码是MON-00603-6。经营商必须确保规定可追溯性信息在投入市场的第一阶段及接下来的所有阶段被手写传送。此外,有关转基因食品的国际法律冲突也使得这一问题进入到一个停滞不前的瓶颈期。FAO、Codex、OECD、CBP和WTO都涉及转基因食品立法,但是诸多法律对于解决现实的转基因食品问题都显得力不从心。

3 贸易便利化与转基因食品风险管理兼顾及对我国的启示

贸易便利化与转基因食品风险兼顾,不仅是贸易发展的需要,也是新技术产品自身特点的需要;不

仅是各国消费者的需要,也是海关及通关协作部门不可推卸的责任。

3.1 完善转基因食品出入境预警平台

欧盟针对进出口货物本身的安全与风险设立的食品和饲料快速预警体系(RASFF)。RASFF的预警通报是指欧盟成员国在检查出问题并确认有风险的食品与饲料已经投放市场,已经采取相关措施后,向欧盟委员会发出通报,然后由委员会向其他成员国发布,成员必须立即采取行动。自2002年起,RASFF将转基因食品风险监测纳入其中。自从通报转基因食品后,通报数量显著增加。最重要的是,RASFF的实施并没有成为欧盟贸易便利化道路中的阻碍,反而成为防范人类与动物健康风险、追溯投放到市场上的产品最有力的检测武器。

加入WTO后,为了维护国家产业安全和经济安全,有效促进贸易效益,我国海关总署开发应用了进出口监测预警系统,对进出口货物的全过程进行实时监测、快速反应、科学预测和动态预警。例如,2013年哈尔滨检验检疫局截获多箱来自美国的转基因玉米种子事件。2017年9月26日,国务院发布完善进出口商品质量安全风险预警的意见。力争在“十三五”期间建立全国数据集成的风险信息平台。无论是在国务院的要求下建立风险信息平台时将转基因食品风险予以考虑,还是将转基因食品的风险预警纳入到海关总署现有的预警系统中,对于转基因食品贸易风险的控制都具有积极的意义。

3.2 建立转基因食品追溯平台

我国国务院办公厅2015年《国务院办公厅关于加快推进重要产品追溯体系建设的意见》中就提出,追溯体系建设是采集记录产品生产、流通、消费等环节信息,实现来源可查、去向可追、责任可究,强化全过程质量安全管理与风险控制的有效措施。近年来,我国各地区和有关部门围绕食用农产品、食品、药品、稀土产品等重要产品,积极推动应用物联网、云计算等现代信息技术建设追溯体系。《意见》第二部分第五条规定,建立食用农产品质量安全全程追溯协作机制,以责任主体和流向管理为核心、以追溯码为载体,推动追溯管理与市场准入相衔接,实现食用

农产品“从农田到餐桌”全过程追溯管理。推动农产品生产经营者积极参与国家农产品质量安全追溯管理信息平台运行。中央财政资金支持开展肉类、蔬菜、中药材等产品追溯体系建设的地区,要大力创新建设管理模式,加快建立保障追溯体系高效运行的长效机制。推动追溯链条向食品原料供应环节延伸,实行全产业链可追溯管理。转基因食品有区别于传统食品的特殊性,无论是从食品安全角度或是消费者知情权角度,都应建立转基因食品专属的追溯平台。国务院办公厅的“从农场到餐桌”其实借鉴了欧盟的食品安全标准。这恰恰说明,我国政府的政策原点是立足于建立向世界食品安全最高标准看齐。那么,转基因食品可追溯体系的建设完全可以依托在全食品的安全追溯平台上。

3.3 贸易便利平台与预警平台、追溯平台的对接与效率化运作

为维护贸易安全、实现国际贸易便利化,我国海关在近年来也在积极开展有关AEO制度的研究与实践。AEO制度规制的贸易安全侧重于对企业的评级与管理,有其单独的适用范围。在现有的贸易便利化平台下,如何有效的将转基因食品的预警、追溯体系与之有效对接,是值得我们深思的问题。促进各平台的对接与效率化运作需要注意三个关键点:

(1) 数据对接

数据对接是协调贸易便利化平台与预警、追溯平台的最关键的部门。各平台数据对接除了技术层面会面临的困难之外,其实在管理层面的困难远小于商业化运作的难度。而数据对接虽然在表面看来是扩充了管理半径,但是本质上是对不同平台的资源进行整合,是对大数据管理,这正是管理智能化发展的路径。

(2) 机构对接

在整个口岸通关过程,我国的口岸通关采取多部门混合型管理方式。海关、检验检疫、边防检查和海事并行于口岸通关过程中,其执法依据、职能重点各不相同,在人、货、物、运输工具的监管中存在环节交错,甚至重复执法。在实现数据对接的基础上,在不同的环节实现不同部门的管理,不仅能够优化资

源配资,加强风险控制能力,更可以提高贸易便利化程度。

(3) 流程对接

我国货物贸易占据对外贸易的绝对多数,海关通关效率就在根本上决定了贸易便利化的水平。目前的通关瓶颈在于税收征管的程序设置。先审核再放行的作业模式使得税收征管成为通关流程的前端环节。归类、估价、原产地确定这三大技术难题都内置在通关流程中。要素审核、技术磋商、技术认定耗时费力,再加上贸易管制、安全准入的审核,制约着进口环节的通关效率^[7]。那么,在现有的贸易便利化平台下,可以借鉴欧盟将预警与追溯程序独立于海关流程,采取并行模式,但与RASFF不同的是,将预警平台与追溯平台各自独立。这样,追溯平台可以依托在国务院文件倡导的食品追溯平台上,避免重复建设与浪费。

4 结语

美国法学家庞德曾说:“价值问题虽然是一个困难的问题,但它是法律科学所不能回避的^[8]。”价值选择同样体现在本文所探讨的问题上,在TFA与转基因食品风险管理两者的关系方面,TFA的实施更侧重于体现效率价值,而转基因的风险管理则更凸显了安全价值。两者都有其重要性,既不能替代,也无法忽略。WTO按照一个国家市场经济在全国经济中的重要性,以及国家政府对于经济的干预程度,一般将这些国家区分为完全市场经济国家和非市场经济国家。市场经济地位如今已成为反倾销调查确定倾销幅度时使用的一个重要概念。也就是说,在WTO以及其覆盖下的诸多贸易协议,都追求着市场经济与自由经济所体现的“效率”价值。TFA的制定则是为了进一步促进自由贸易的效率。转基因生物风险管理背后所体现的价值取向,最重要的是正义价值。正义价值包括自由侧面和平等侧面两个方面。根据这两个方面构成的“自由权利优先-机会平等-合理差异”的内在结构,平等是自由的保障手段之一,各项自由在生物安全法

中具有其他利益不可替代的地位。在各项自由权利中,确保人体健康是实现各项自由权利的基础。转基因生物安全立法不仅应该通过保障公众的生命安全以及正常的生理技能和心理状态,同时还应通过获赔权和现代生物技术研发应用者的安全保障义务,确保安全权的实现。可见,对人体健康权的保护更加注重正义价值的自由侧面^[9]。如何兼顾多种价值,不仅是解决TFA与转基因食品风险管理的关键,也是兼顾世界贸易规则与多边环境公约的一个难题。在推进贸易便利化的同时,提升监管水平,特别是对诸如转基因食品等新技术产品的特别监管,是海关部门必须面对的情势,也是必须解决的难题。

参考文献

- [1] 曾文革,江莉.《贸易便利化协定》视域下我国海关贸易便利化制度的完善[J].海关与经贸研究,2016,37(1):1-9.
- [2] Lim Li Ching.生物安全议定书第18.2(a)条谈判之进展及关键问题[C],转基因生物环境影响与安全管理—南京生物安全国际研讨会论文集,北京:中国环境科学出版社,2006(9):63.
- [3] 郭永泉.中国海关促进贸易便利化的现状和对策[J].海关与经贸研究,2017,38(1):39-48.
- [4] 胡加祥.《贸易便利化协定》与海关通关规则研究[J],海关与经贸研究,2016,37(2):1-9.
- [5] WT/DS 291-293.
- [6] 分类通关:给低风险货物亮绿灯,中华人民共和国海关总署[EB/OL],<http://www.customs.gov.cn/publish/portal0/tab1/info421014.htm>.
- [7] 郭永泉.中国海关促进贸易便利化的现状和对策[J].海关与经贸研究,2017,38(1):39-48.
- [8] 庞德.通过法律的社会控制[C],法律的任务,商务印书馆1984:55.
- [9] 于文轩.生物安全立法研究[M],北京:清华大学出版社,2009(10):148-149.