

文章编号: 1000-8934(2017)06-0042-06

DOI:10.19484/j.cnki.1000-8934.2017.06.008

# 转基因作物治理中的联盟冲突与政策学习

——基于倡议联盟框架理论

朱本用 陈喜乐

(厦门大学 哲学系 福建 厦门 361005)

**摘要:** 转基因作物治理中的联盟冲突及联盟间由于政策互动引发的政策学习对于规范转基因作物治理,促进转基因作物在全球范围内的推广和消除贸易摩擦具有重要意义。主权国家是构建转基因作物治理机制的主要参与者。由于科学原则、利益诉求以及伦理认知的不同,全球范围内形成“挺转联盟”与“反转联盟”的对立,两大联盟的冲突与妥协,打破了政策僵局,助推以政策为导向的学习。主权国家之间因人类“共同福祉”和利益趋同,必须对转基因作物立法、监管与审批,国际协议的承诺做出选择,建立履约与合作机制;国际组织在转基因作物治理中密切互动、协调约束,建立协调与反馈机制;科学共同体、新闻媒体以及公众积极参与、传播宣传、监督反馈,建立认知与传播机制。

**关键词:** 转基因作物治理; 倡议联盟框架理论; 联盟冲突; 政策学习; 修辞网络

**中图分类号:** G31 **文献标识码:** A

转基因作物是科技应用的重要体现,其利益冲突、信念选择乃至治理机制都已成为当今焦点。转基因作物治理以主权国家为行为主体,非政府组织与公民社会是重要参与者,国际组织乃至区域集团都是转基因作物治理中的关键要素,而政策工具、政治外交、经济手段、科研互动也都是转基因作物治理中政策学习的重要组成部分。转基因作物治理中的联盟冲突及联盟间由于政策互动引发的政策学习对规范转基因作物治理,促进转基因作物在全球范围的推广,消除贸易摩擦具有重要意义。

## 一、转基因作物治理中的联盟冲突与妥协

自1996年开始进行商业化推广以来,转基因作物在全球范围内实现种植面积、获批种类、商业价值的持续增长,成为国际农产品贸易的重要环节。但由于各国在价值取向、理性选择、利益诉求、伦理

认知和修辞网络上的不同,导致在转基因作物技术管制、市场准入风险评估机制与复审程序、协议支持以及转基因食品标识等方面存在较大分歧,并形成以美国、加拿大、巴西、阿根廷等为代表的“挺转联盟”和以欧盟、日本为代表的“反转联盟”。两大联盟围绕着转基因作物的商业化种植与审批监管等一系列问题,产生诸多贸易摩擦和对立冲突。

### 1. 转基因作物的全球推广使联盟冲突凸显

经过近20年的商业化种植,转基因作物的种植面积在全球范围内持续增长,已由1996年的170万公顷增加到1.81亿公顷;累计已经产生1300多亿美元的经济效益,仅2013年一年的经济效益就达到200亿美元以上。<sup>[1]</sup>面对转基因作物全球范围的推广,“反转联盟”对转基因作物实行严格而又缓慢的审批制度,导致国际农产品贸易出现一系列摩擦。“截至2002年欧盟仅批准37个转化体进口以及两个转化体获准种植,且之后10年内欧盟并未批准任何转基因作物在欧盟范围内种植或者销售。而同期世界范围内却有25种作物,涉及319个转化体在全球59个

收稿日期: 2017-01-06

基金项目: 教育部哲学社会科学研究专项(13JDXF007) 福建省科技计划研究项目(2014R0089) 福建省社会科学重点研究项目(2014A025)。

作者简介: 朱本用(1988—), 山东济宁人, 厦门大学哲学系博士生, 主要研究方向: 科技哲学、科学社会学、科技政策与管理; 陈喜乐(1957—), 女, 福建福清人, 厦门大学哲学系教授, 主要研究方向: 科技哲学、科技政策与管理。

国家和地区获准种植或者用作加工原料。”<sup>(2)</sup>“挺转联盟”于2003年就欧盟对转基因作物所采取的歧视性政策向WTO提出申诉,并促使WTO成立调查组对欧盟的转基因作物审批与监管进行审查。尽管WTO在2006年做出有利于“挺转联盟”的裁决,但这并没有实质地改变欧盟的转基因作物审批与监管制度。而“欧盟本身是全球第二大农产品进口地区,目前欧盟饲料业中56%的大豆粉都是进口的转基因大豆”<sup>(3)</sup>,加之零阈值政策的影响,一旦进口到欧盟的农产品检测出其尚未批准的转基因作物成分,该农产品就会被拒绝进入欧盟,直接导致“挺转联盟”的转基因作物及其产品为符合欧盟的转基因作物进口检测标准而大大增加生产成本。

### 2. 信念系统差异是造成联盟冲突的主要原因

在转基因作物治理中,从审批机制、监管制度、准入机制、复审程序与食品标识制度的建构,到相关国际协议的达成,两大联盟的冲突是因对转基因作物信念系统的不同而导致的(见表1)。

表1 转基因作物治理中信念系统的差异

	“挺转联盟”	“反转联盟”
哲学基础	以科学为基础的理性主义	以价值为基础的行动主义
价值取向	后果论	道义论
理性选择	科学理性	价值理性
基本原则	实质等同原则	个案评估原则
伦理认知	实质伦理	程序伦理
修辞网络	健全科学论	预防性原则
主要诉求	转基因作物贸易自由化、加快转基因作物审批效率	支持转基因作物贸易标准化,主张严格的审批与监管程序
代表国家	美国、加拿大、阿根廷等国	欧盟、日本
监管制度	产品导向型	过程管制型
市场准入与评估机制	宽松	严格
转基因食品标识	自愿标识制度	强制标识制度;可回溯性原则

“挺转联盟”对转基因作物坚持实质等同原则,即一种食品安全评估无罪推定策略,其隐含的假设是转基因作物并无安全隐患,将转基因作物与传统作物在组织成分、遗传特性和营养价值等方面进行

对比,如果两者之间没有实质性差异,则认为不需要对其进行特别管理。而“反转联盟”则坚持预防原则,即当存在严重的损害威胁或可能发生的损害后果具有不可逆性质时,缺少充分的科学依据不能成为推迟采取合理的预防措施的理由。两大联盟信念系统的差异直接导致对转基因作物监管与审批制度的不同。“挺转联盟”坚持产品导向型的管理理念,强调生物技术对食品、作物的改良,或者说转基因技术只是对作物天然进化过程的进一步完善。“反转联盟”则坚持过程管制型的管理理念,倾向于对有特殊风险的转基因作物辅以严格监管,只有当一项转基因产品出具全面、深入、可靠的安全评估报告后,才可能签发许可证。<sup>(4)</sup>

### 3. 各国利益博弈加剧了联盟内的冲突

各国利益博弈不仅加剧了对立联盟之间的冲突,也加剧了联盟内部的冲突。在转基因作物监管制度、审批程序以及食品标签制度等方面,“挺转联盟”内部也存在较大分歧。阿根廷尽管遵循“实质等同原则”、食物自愿标签制度与产品管理为导向的管理制度,但是转基因作物审批程序严格且时间跨度长;巴西实行转基因作物强制审批制度,转基因作物商业化种植许可必须经过复杂的政府审批流程,同时实行强制性的食品标签制度。“挺转联盟”内部在监管体系上的差异,导致其内部在转基因作物推广种类、贸易协调性等方面不断产生冲突与对立。

“反转联盟”内部也冲突不断。日本作为粮食主要进口国,随着本国转基因作物在粮食进口中比重的增加,并未实行类似欧盟的严格审批程序与食品标签制度,只是进行强制性的安全审批以及超过规定范围的食品标签制度。而欧盟内部由于审批程序缓慢与低阈值政策导致审批缓慢和低水平混杂现象增多,其带来的贸易摩擦已对养殖业带来额外的成本压力,导致内部成员国西班牙、比利时、英国和罗马尼亚等国希望改变转基因作物审批程序,改变以延缓审批的方式阻碍转基因作物在欧盟推广的政策格局,希望实现转基因作物种植权限下放至各成员国中。

## 二、转基因作物治理跨联盟政策学习的网络模型

在转基因作物治理中,尽管两大联盟冲突不断,但双方都不得不承认,转基因作物在解决粮食

增产、全球气候变暖等全球性问题上具有积极作用, 这为跨联盟间进行有效政策学习提供了缓和余地。而且转基因作物安全性研究也在不断深入, 两大联盟在转基因作物安全性检测方面不断取得科学证据与实践认知, 转基因作物的成分检测机制、信息共享平台、外部监管制度都在不断完善。同时, 国际组织通过专业论坛、专家研讨会、转基因作物贸易准则和国际协议的拟定, 以独立性和专业性较强的政策建议和研究报告助推政策学习进程。

因此, 转基因作物治理跨联盟的政策学习符合萨巴蒂尔关于政策学习的三个条件: 子系统内的冲突是可以调解的、可分析的问题和专业论坛的存在。为了人类的“共同福祉”, 两大联盟必须不断调整其角色定位, 通过沟通、协调和妥协达成共识与合作, 为跨联盟间的政策学习建立长效的运行机制, 见图 1。

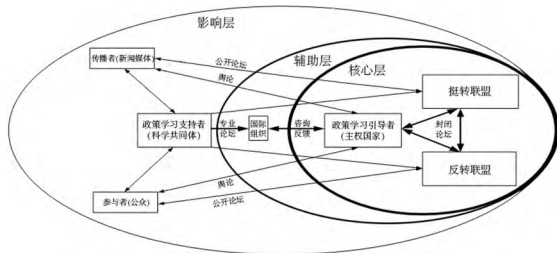


图 1 转基因作物治理跨联盟政策学习的网络模型

### 1. 转基因作物治理的冲突是可调解的

粮食安全、全球气候变暖等问题事关人类整体利益, 确保粮食增产增收却又不对现有生态环境造成更大压力是各国共同面对且必须解决的重要问题。当前现有耕地面积以及作物产量已经无法满足全球人口数量急剧增长以及消费水平提升对粮食作物的需求, 而转基因作物却具有产量高、农药施用量少的优点, 可以满足粮食增产与生态保护的要求。1996—2013 年, 转基因作物已经累计增产 4.414 亿吨粮食, 仅 2013 年就节约耕地 1.32 亿公顷。<sup>(5)</sup> 转基因作物在全局性问题上所表现出的积极推动作用, 确保两大对立联盟之间有共同的利益基础, 为在转基因作物审批程序改革、种植权限扩展等问题上协商与博弈奠定了基础, 弥补并缩小了各国对转基因作物认知与监管上的分歧。

“反转联盟”对转基因作物的态度也在不断改变, 正在变革迟缓严格的转基因作物进口审批制度, 从 1998 年到 2011 年长达十几年的限制进口与拒绝商业化种植, 但近几年转基因作物进口审批放宽, 流程加

快。2015 年 1 月, 欧洲议会在法国斯特拉斯堡批准将转基因作物种植审批权限下放至各成员国。欧洲科学院咨询委员会主席赫普也指出, 欧盟应重新思考并修正现行的转基因作物监管机制, 认为转基因生物可以促进农业可持续发展, 提高农业生产效率。<sup>(6)</sup> 整体利益上的趋同与“反转联盟”在监管体系上的调适, 大大缓和了两大联盟间的矛盾与冲突, 有助于转基因作物治理冲突的调解与政策学习机制的建设。

### 2. 转基因作物治理问题是可分析的

尽管转基因作物治理牵涉到各国社会文化传统、公民认知程度与政党社团的态度等主观因素, 但本质上仍属于由科技应用所引发的自然的政策问题, 针对其关键变量进行控制实验的可行性强。加之两大联盟持续近 20 年的资源投入与政策关注, 通过科学实验、信息共享、项目资助等形式对转基因作物安全性评估、成分检测、环境释放等问题上获得更多的数据支持, 极大地改善了各国对转基因作物的认知。OECD 建立开放式的生物安全数据库, 允许成员国家对有关生物技术进行信息交流和数据共享, 并成为关于《生物多样性公约》的《卡塔赫纳生物安全议定书》的一部分。<sup>(7)</sup>

国际组织也开展转基因作物治理的科学研究以及协调各主权国家拟定相关协议, 推动转基因作物治理问题可分析资源的增多。如国际遗传工程与生物技术中心(ICGEB)一直致力于向发展中国家提供免费转基因生物环境释放生物安全性和风险性评价的信息共享与人员培训。ICGEB 专家每月定期对数据库进行更新, 并根据转基因作物环境释放的主题进行分类。<sup>(5)</sup> 并且推动下属的食品法典委员会(CAC)将转基因科学评估方面的成果转化为《转基因食品风险评估原则》并于同年的罗马会议上通过三项关于转基因食品安全问题的标准。<sup>(8)</sup>

### 3. 转基因作物治理的专业论坛是有效存在的

独立性较强的专业论坛为各联盟提供对话平台与公开稳定的交流机制, 有助于推动政策僵局的打破, 以制度性协议的拟定来约束各方做出一定的妥协或者达成某些认知上的一致, 从而提高政策学习的可能性。欧盟通过“OMC 政策学习的方式, 借助战略论坛(SFIC)推动成员国间政策制定者和科学家的互动与交流, 帮助各成员国实现政策理念以及议程的传达和共享, 通过谈判与公共论坛的方式实现知识共享。”<sup>(9)</sup> 独立性较强的专业论坛可以通过开展“公共对话与辩论, 提高公众与决策者对转

基因作物治理问题的认知,完善各主体间的交流和共享渠道”,<sup>(10)</sup>确保各主体以一种科学、理性的态度对待转基因作物治理问题,有助于双方信念体系的调适,加快政策学习机制建设进程。

国际组织则通过研讨会、数据库共建共享、公共网站建设等多样化的专业论坛助推政策学习进程。国际农业生物技术应用服务组织(ISAIA)从2000年开始推动转基因作物知识的共享工作,发布覆盖50多个国家的《全球生物技术/转基因作物商业化发展态势》,并为140多个国家提供转基因作物相关的教育/学习资料。<sup>(11)</sup>

### 三、转基因作物治理跨联盟政策学习机制

转基因作物治理跨联盟政策学习长效机制的建设需要主权国家、国际组织、科学共同体、新闻媒体和公众的共同努力。主权国家作为转基因作物治理跨联盟政策学习的行为主体,由于人类“共同福祉”和利益趋同,必须对转基因作物治理立法、监管与审批,国际协议的承诺做出选择,建立履约与合作机制;国际组织通过专业论坛、数据共享、人员培训、科普教育、协议拟定等方式,缓和主权国家乃至区域集团之间的矛盾冲突,建立协调与反馈机制;科学共同体、新闻媒体与公众通过积极参与、宣传和监督反馈,建立认知与传播机制。

#### 1. 主权国家间的利益趋同,建立履约与合作机制

治理机制建立的基础是多元主体之间有共同的利益基础,有稳定的交流机制和消解分歧冲突的政策学习机制。核心利益的趋同、经济利益的驱动和外部经贸环境的变革促使主权国家增强相互之间的交流互动,推动转基因作物治理问题由对抗摩擦到互动学习,提高对国际协议和标准的执行力度。各国应以求同存异的态度对待转基因作物治理,践行多中心治理理念,“在确保整体治理目标的前提下,允许主权国家和区域共同体拟定不同层次的治理机制和监管体系,以单一国家或多个区域成员国为核心构建转基因作物治理机制,而不是短时间内实现全球转基因作物治理机制。”<sup>(12)</sup>

主权国家作为转基因作物治理政策学习机制建设的行为主体和核心力量,是国际协议的参与者、拟

定者与执行者,其履约与合作程度直接关系到相关协议和标准的执行效果和政策学习进程。尊重各国在转基因作物认知和监管上的差异,以动态发展的态度打破政策僵局。例如,WTO相关协议与《卡塔赫纳生物安全议定书》两大协议在基本原则、修辞网络、监管原则、评估标准和审核程序上均存在较大差异,主权国家对相关协议和标准的选择与执行只能根据本国对转基因作物的认知和利益诉求进行选择。

#### 2. 国际组织积极参与,建立协调和反馈机制

在推动转基因作物治理中由矛盾对立向冲突缓和到政策学习的过程中,政府间国际组织肩负着协商谈判、消解分歧与协议拟定的重要作用。“由于力量参差不齐而数量众多的各国及地区共同行动,无论是在行动的成本上还是在行动有效性上,都远不如独立组织或机构的行动。”<sup>(13)</sup>国际组织可以通过举办专家研讨会、政府间国际会议、专业性网站、开放性数据库等形式,助推转基因作物治理的政策学习进程。在2014年召开的《卡塔赫纳生物安全议定书》政府间会议(ICCP)中突出强调了BIOBIN的作用,建议在生物安全性信息交换所(Biosafety Clearing House)试行阶段,使用现有的信息系统,包括OECD/UNIDO的数据库。<sup>(14)</sup>

国际非政府组织也积极参与到转基因作物治理机制的政策学习中。绿色和平组织通过对市场环节的转基因作物的检测、信息发布以及相关数据的共享,以反对者的姿态推动政府完善对转基因作物的监管机制。<sup>(8)</sup>ISAIA通过推进公私合作关系,促进转基因作物推广与弱化分歧,与国际玉米小麦改良中心、非洲农业技术基金会、5个非洲节水玉米项目国家(南非、肯尼亚、乌干达、莫桑比克和坦桑尼亚)、盖茨基金会、巴菲特基金会和美国国际开发署(USAID)联合在非洲开展耐旱玉米的推广。<sup>(5)</sup>

#### 3. 多主体沟通互动,建立认知与传播机制

转基因作物治理的政策学习机制离不开主权国家间的博弈与国际组织的居中协调反馈,而包容性治理模式的构建也为转基因作物的多主体参与奠定基调,新闻媒体、公众与科学家均担负着不同的角色,影响着转基因作物治理政策学习机制的有效运行。

科学家群体既可以为转基因作物治理问题的可分析性提供专业、权威的技术支持,也可以通过公开对话、技术交流、科普教育等方式帮助公众了解转基因作物相关知识,消除对技术应用本身和监管审批程序的曲解与误会,提高对转基因作物的科学认识。作

为传播者乃至各主体间沟通的桥梁 新闻媒体应以负责的、理性的态度对待转基因作物及其应用 不应添加任何情感偏向性词汇来吸引公众的注意 甚至误导公众对转基因作物的认知。作为信息的传播者 新闻媒体要做到信息报道传播的公正性、全面性、多元化视角 既要满足公众的知情权 又能做到引导和监督舆论 这就需要在密切同科技专家沟通合作的同时 提升自身的科学修养以及科学写作水平 才能以客观公正的态度向各方传播和反馈相关信息。

在转基因作物应用过程中,公众承担着转基因作物带来的利益和风险,自然也就肩负着相应的权利和义务。公众既是转基因作物治理的政策学习机制的监督者,也是参与者;既是国际组织发挥作用和影响力的基础和支撑,也是主权国家政策执行的重要影响因素。公众在“通过协商式民主参与到决策过程中,在多元的价值和事实的基础上进行协商并做出决策,具体可以通过焦点小组、公民陪审团、共识会议、利益相关者论坛等形式。如丹麦、荷兰、英国、阿根廷等国均在转基因作物治理上通过共识会议的形式推动协商式的民主参与。”<sup>(15)</sup>

### 参考文献

- (1) Joseph E Huesting et al. Global Adoption of Genetically Modified (GM) Crops: Challenges for the Public Sector[J]. Journal of Agricultural and Food Chemistry, 2016, 64(2): 394-402.
- (2) 徐丽丽,田志宏. 欧盟转基因作物审批制度及其对我国的启示

- [J]. 中国农业大学学报, 2014(1): 1-10.
- (3) Jim M. Dunwell. 转基因作物: 欧洲与大洋彼岸的分歧[J]. 世界农业, 2014(12): 60-63.
- (4) 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.
- (5) Clive James. 2014 年全球生物技术/转基因作物商业化发展态势[J]. 中国生物工程杂志, 2015, 35(1): 1-14.
- (6) Brain Heap. European should rethink its stance on GM crops[J]. Nature, 2013, 498(7455): 409.
- (7) 陈莉莉. 非政府组织与转基因食品的发展[J]. 浙江农业科学, 2011(6): 1212-1215.
- (8) 陈亚芸. 转基因食品国际法律冲突协调——试析国际组织“软法”的作用[J]. 西部法学评论, 2014(1): 54-62.
- (9) Merli Tamtik, Creso. M Sa. Policy learning to internationalize European science: possibilities and limitations of open coordination[J]. Higher Education, 2014, 67(3): 317-331.
- (10) Nick Pidgeon, Tee Rogers Hayden. Opening up nanotechnology dialogue with the publics: Risk communication or 'upstream engagement'? [J]. Health Risk & Society, 2007, 9(2): 191-210.
- (11) Clive James. 2013 年全球生物技术/转基因作物商业化发展态势[J]. 中国生物工程杂志, 2014, 34(1): 1-8.
- (12) Chris Ansell, Alison Gash. Collaborative governance in theory and practice[J]. Journal of Public Administration Research and Theory, 2008, 18(4): 543-571.
- (13) 刘卫先. 环境保护视野下国家主权管辖范围之外自然资源权研究——以相关国际条约为基础[J]. 广西大学学报(哲学社会科学版), 2016(2): 70-76.
- (14) 蔡磊明. 主要国际组织关于转基因食品安全性评价的研究动态[J]. 农药科学与管理, 2001, 22(5): 28-32.
- (15) 马奔. 后常规科学视野下转基因技术决策与协商式公民参与[J]. 江海学刊, 2015(5): 117-123.

## Alliance Conflict and Policy Study of the Governance of GMOs:

Based on the Theory of Advocacy Coalition Framework

ZHU Ben-yong, CHEN Xi-le

(School of the Humanities, Xiamen University, Xiamen 361000, China)

**Abstract:** The alliance conflict and policy study caused by policy interaction has important significance in modified governance of GMOs and promoted in the global scope and eliminated trade friction. Sovereign states are the main participants in the governance mechanism of GMOs. Due to the difference of scientific principle, interest claim and ethical cognition, and shamed the opposition between “Opposition to GM Alliance” and “Support GM Alliance” in the global scale, and the conflict and compromise between the two alliance break the impasse policy and boost the policy study. Between sovereign nations due to the convergence of common human well-being and interests must be to make a choice in the legislation, supervision and examination and approval, and in the performance of international agreements, establish compliance and cooperation mechanism; the international organizations performance as close interaction and coordination constraints in the governance of GMOs, establishment of coordination and feedback mechanism; scientific community, the media and the public to actively participate in, spread propaganda, supervision and feedback, establish cognition and communication mechanism.

**Key words:** GMOs Governance; ACF Theory; alliance conflict; policy study; rhetoric network

(本文责任编辑:董春雨)