

试论我国转基因农产品 贸易政策目标的选择

马述忠

摘 要: 为了获取科学技术进步的动态利益,应该把实现农产品对外贸易的快速增长、促进农业生物技术产业的健康发展、规避对生物多样性和生态环境构成的潜在风险和威胁以及维护消费者的知情权和选择权作为我国转基因农产品国际贸易的政策目标。然而,转基因农产品国际贸易的政策目标也可能存在某种程度上的不相容问题,如促进农业生物技术产业的健康发展与规避对生物多样性和生态环境构成的潜在风险和威胁。为此,笔者建议,在目标不相容状态下进行我国转基因农产品贸易政策的选择应遵循如下原则,即在规避对生物多样性和生态环境构成的潜在风险和威胁以及维护消费者的知情权和选择权的基础上,实现农产品对外贸易的快速增长,最大限度地促进农业生物技术产业的发展。

关键词: 中国;转基因农产品;国际贸易;政策目标

中图分类号:F320 **文献标识码:**A **文章编号:**1006-1894(2003)03-0006-05

转基因农产品是指应用现代生物技术,导入特定的外源基因,从而获得的具有特定性状的改良生物品种及其制成品。在转基因农产品商业化的过程中,遇到了许多麻烦,尤其是其国际贸易争端,不能不引起我国的高度重视。一般说来,世界各国的贸易政策目标都是随其社会经济的发展而不断进行调整的。改革开放后,我国对外贸易政策的总体目标正逐步向发展中国家的以追求经济利益为主的方向靠拢,以实现国民经济的增长。为了最大限度地获取生物技术进步的动态利益,笔者认为,至少应把以下几个方面的内容作为我国转基因农产品国际贸易的政策目标。

一、实现农产品对外贸易的快速增长

农业是我国国民经济的基础,其主要由种植业、畜牧业、水产养殖业和林业构成。我国是一个传统的农业大国,号称地大物博,但是,庞大的人口无情地抵消了已有的资源优势,制约了我国农业的进一步发展,这是一方面;另一方面,建国后,我国的宏观经济政策向工业建设倾斜,长期以来对农业生产者的补贴一直为负值,至 20 世纪 90 年代初期仍为 -20% 左右,这导致了我国农业生产的基础较为薄弱。加入 WTO,是我国融入世界经济、参与全球化竞争的必由之路,也是我国实行改革开放基本国策的重要体现,必将对我国农业和农产品的对外贸易产生深远的影响。毋庸置疑,加入 WTO 后,国内农产品市场和国际农产品市场的关联度将日益加强,这就要求我们必须尽快制定出具有针对性的农产品对外贸易政策,以

拓展我国农产品的出口空间。

我国加入 WTO 已经一年有余,从我国农产品的进出口情况来看,并没有出现如国内大多数农业经济学者预期的我国农产品市场将会受到相当程度冲击的现象。相反,2002 年我国农产品进口总额与 2001 年相比还略有下降。国际粮食、油料市场价格上涨和实施有关贸易政策的双重功效,化解了国外大宗农产品对我国农业的冲击。一方面,2002 年,国际粮食、油料市场价格的上漲,为避免我国入世之初遭受一定的冲击创造了非常有利的条件。国际市场价格的上漲,不仅使我国油菜籽的进口量比 2001 年大幅减少,而且还增强了我国粮食作物的国际竞争力,大米、小麦和玉米均为净出口。另一方面,我国实施的有关农产品对外贸易的相关政策,也增强了大宗农产品的国际竞争力,降低了国外农产品冲击国内市场的风险。例如,由于我国实施了转基因农产品安全管理措施,使国产大豆在市场竞争中重又受到青睐。黑龙江省的大豆产量占我国大豆总产量的 1/3 强,2002 年全省种植的高油大豆全部以“订单”形式卖出,还有 20 吨有机大豆销往美国。目前,国产大豆已经在海内外市场上初显魅力。另外,我国对个别重要农产品进口数量的调控,也收到了较好的效果。为了进一步扩大非转基因农产品的国外市场,我国政府还需不断地根据国际市场的最新动态调整具体的贸易政策,但是,无论如何,实现农产品对外贸易的增长都应作为基本目标之一。

虽然从总体上我国农产品的出口有了较大幅度的增长,但是,与此同时,我们还应看到,许多我国原来具有比较优势的农产品已经严重地受阻于欧盟、日本等发达国家的技术壁垒。据天津海关统计,仅从 2001 年 12 月加入 WTO 到 2002 年 2 月,天津口岸已遭退运的农产品就有 2 312.4 吨,货值达 125.2 万美元,其中,2002 年 1~2 月退运 1 177.6 吨,货值 73.4 万美元,比 2001 年同期分别增加了 56% 和 5%。由于我国的农业劳动力成本低,所以,在猪肉、禽肉、水产、蔬菜、水果和花卉等农产品的出口上具有优势。然而,加入 WTO 后,我国这类农产品的出口却屡屡受挫,分析其原因主要是进口国设置了许多技术壁垒。据欧洲经济委员会调查,非关税壁垒中 25% 以上的贸易障碍都是由技术标准造成的。在加入 WTO 以前,关税、数量限制和外汇管制等是影响我国农产品出口的主要壁垒,而现在,复杂苛刻的技术法规、标准和质量认证制度,以及名目繁多的进出口商品包装、标志、检验、卫生、环保等要求构成了更为隐蔽、更难应对的技术壁垒,对我国农产品出口的影响日益加大。例如,新疆出口到菲律宾、韩国、沙特阿拉伯、斯里兰卡等国的番茄酱被要求出具非转基因农产品证书,出口到德国的脱水蔬菜被要求出具不含转基因成分、化学残留物和放射性物质的证书。由于现阶段我国的农产品在质量安全方面尚存在着不足,使其成了一些发达国家设置技术壁垒规避我国农产品出口的借口。因此,欲实现我国农产品对外贸易的快速增长,笔者认为,还有很长的路要走,提高农产品的质量安全性不失为破除国外技术壁垒的根本途径,在制订我国转基因农产品贸易政策的过程中我们必须对此予以足够的重视。

二、促进农业生物技术产业的健康发展

在 21 世纪,农业最显著的特征应是以现代科学技术为基础的新型农业的迅速崛起。最近,美国《世界农业》杂志发表评论指出,20 多年来,转基因技术的发展已使其成果进入到半商业化、商业化推广阶段,由此拉开了全球农业生产大变革的帷幕。人们普遍认为,世界性的生物农业大发展已是大势所趋,以转基因技术为核心的新一轮农业革命必将引发规模更

大、影响更广的产业革命。实际上,近年来,许多国家已开始利用转基因技术改变物种性状,增强农作物的抗病虫害能力,提高农作物的产量,以及改善农作物的营养成分等。对发达国家来说,希望利用其技术优势尽早形成转基因农产品的生产规模而垄断国际市场;对发展中国家而言,可以利用土地资源、人力资源和市场资源的优势,通过与发达国家合作,不失时机地改造传统农业,并带动其他产业的发展。

改革开放 20 多年来,在政府的大力支持下,我国的农业生物技术迅速起步并进入蓬勃发展的阶段,取得了令人瞩目的成就。在基因组研究、转基因技术和动物克隆重要关键技术方面,我国均取得了一系列的重大突破;一批重要的生物技术产品开始进入市场,分子育种、植物组织培养和动物胚胎移植等技术已经成为重要的生产手段。在看到我国农业生物技术蓬勃发展的同时,我们也不能忽视其存在的问题,尤其是现阶段我国农业生物技术的产业规模还比较小,产业发展的整体环境还有待改善,亟需确立有利于农业生物技术产业成长的目标和机制。应该说,农业生物技术的产业成长离不开整体环境的改善,虽然我国已制订了有关政策,形成了一定的有利于农业生物技术产业成长的环境,但是,从整体上讲,还远远不够。笔者建议,在选择转基因农产品贸易政策目标的过程中,我们也要充分考虑农业生物技术的产业发展问题,在某些有较好基础、接近或达到国际先进水平、或是有资源优势的生物技术领域,例如,转基因植物等领域选择部分项目,通过优势集成、整体设计、分段实施的方式,尽快将一批拥有自主知识产权的农业生物技术产品推向国际市场。科技竞争力实际上是一国经济、技术、社会、文化、人力资源、自然资源以及政治的综合反映,其形成和提高是上述诸种因素长期作用的结果,一两年的突变是不现实的。农业生物技术只是潜在的竞争力,只有通过商品化体现为市场价值的时候,才能够真正起作用。良好的制度环境是创造竞争力的前提条件,随着经济全球化的发展,宏观管理水平对农业生物技术竞争力的制约越来越明显。

三、规避对生物多样性和生态环境构成的潜在风险和威胁

由于可以使动物、植物、微生物甚至人类的基因进行相互转移,转基因生物已经突破了传统的界、门的概念,具有普通物种不具备的优势特征,若释放到环境,会改变物种间的竞争关系,破坏原有的自然生态平衡,导致生物多样性的丧失。转基因生物通过基因漂移,还会破坏野生和野生近缘种的遗传多样性。此外,种植耐除草剂转基因作物,必将大幅度地提高除草剂的使用量,从而加重环境污染的程度以及导致农田生物多样性的丧失。

2002 年 4 月 17 日,我国国家环保总局副局长祝光耀在《生物多样性公约》缔约方大会第六次部长级会议上表示,国际社会在致力于保护生物多样性的努力中应高度重视与发展中国家的合作,通过资金、技术和能力方面的援助,带动发展中国家走可持续发展的道路。在我国,由于生物多样性丧失的趋势尚未得到有效控制,现在正面临着艰巨的保护任务。随着现代生物技术的发展,目前我国转基因作物田间实验和商品化释放的面积仅次于美国、加拿大和阿根廷,转基因生物对我国生物多样性和生态环境构成的潜在风险和威胁正在增加。2002 年 6 月 3 日,绿色和平组织与中国农业生物技术学会、国家环保总局南京环境科学研究所在北京联合举办了“转基因生物与环境学术研讨会”。在这次研讨会上,绿色和平组织以其名义发布了绿色和平组织顾问南京环境科学研究所薛达元先生的《转 Bt 基因抗虫棉环境影响研究的综合报告》,这份报告也于当天发布在它的网站上。6 月 4 日,《中国日报》发

表了题为“转基因抗虫棉破坏了环境”的文章。6月5日,德国《农业报》又发表了题为“中国研究:Bt 棉破坏环境巨大”的文章。尽管这份报告的执笔人薛达元先生承认,报告显示的只是中国农业科学院植物保护研究所、中国农业科学院棉花研究所、中国农业大学植物保护系和南京农业大学植物保护系等4家机构的初步研究结果,但是,转基因抗虫棉可能对环境带来的负面影响一定要引起我们的高度重视。

保护生物多样性是人类生存和发展的基本条件之一,也是生态安全的重要方面。因为转基因技术在给人类带来利益的同时,也潜伏着极大的风险,所以,对这种技术我们要采取既积极又慎重的态度,在没有证实它对生态环境和人类健康无害之前,不要盲目地推广和进入市场。据悉,环保部门正在推动多项针对生物多样性保护的立法工作,内容涉及生物安全、防治外来入侵物种、遗传资源利用和惠益共享、生物多样性开发与建设、环境意识评估等许多方面。目前,我国正在抓紧修订于1993年实施的《中国生物多样性行动计划》,力争通过立法加强生物安全管理,保护自己的生物遗传资源。由于我国尚缺少一部对转基因生物体的研究、实验、环境释放、商品化和越境转移等各个环节进行全过程管理的综合性生物安全法规,导致国外的一些公司可能钻我国立法不完善、管理不统一的空子,向我国大量倾销转基因活生物体及其产品,使我国成为它们的“转基因生物试验场”。而国内的一些人往往只看到转基因农产品可观的经济利益,并没有从国家利益和环境保护的长远角度考虑生物安全问题。因此,加强转基因农产品国际贸易的政府管理,明确转基因农产品的贸易政策目标具有十分重要的战略意义。

四、维护消费者的知情权和选择权

专家指出,转基因农产品的外表和天然农产品没有什么重大区别,味道也和天然农产品相似,有的转基因农产品由于添加了提高蛋白质、维生素含量的基因,甚至还能补充人体所需的营养。但是,出于对食品安全的考虑,我国政府对转基因农产品的上市持十分慎重的态度。2001年6月,我国发布了《农业转基因生物安全管理条例》,2002年3月又颁布了与其配套的《农业转基因生物标识管理办法》。据悉,第一批列入我国标识管理范围的农业转基因生物及产品有大豆种子、大豆、大豆粉、大豆油、玉米种子、玉米、玉米油、玉米粉、油菜种子、油菜籽油、棉花种子、鲜番茄、番茄酱等。然而,目前的实际情况是,在我国销售的转基因农产品基本上还没有加贴标签,一般地讲,人们不清楚他们餐桌上的食品哪些是转基因农产品。

2002年12月4日,有媒体报道“6种雀巢食品含有不明基因”。作为全球最大的跨国食品经销商,雀巢公司在欧洲承诺不使用转基因原料,却把亚洲市场作为其转基因食品的“试验田”。消息一经传出,引起业界的广泛讨论,讨论的指向不只是针对转基因农产品的安全性问题,更多关注的是要不要标出转基因食品和非转基因食品,为什么雀巢公司会在欧洲、亚洲执行双重的标准。尽管我国已经启动了转基因产品标识管理,但却从未接到雀巢公司的申报材料。农业部转基因管理办公室的一位工作人员认为,一般有两种可能:一种是雀巢公司使用的转基因材料不在我国规定的5类17种农作物及制品范围内;另一种就是雀巢公司隐匿实情。

目前,我国不但自产的转基因作物很少(和美国相比),而且出口到其他国家的食品还要强制性地接受转基因检测并进行标识。与此形成对照的是,国外越来越多的转基因原料和

(下转第43页)