

中日全球化学品统一分类和标签制度实施对比与分析

赵小进¹, 赵丽娜¹, 卢玲¹, 孙锦业¹, 读刚¹, 毛岩¹, 葛海虹¹, 于相毅¹, 葛晓军², 梁缙²

(1. 环境保护部化学品登记中心, 北京 100012; 2. 中国化工信息中心, 北京 100029)

摘要:研究了中日两国全球化学品统一分类和标签制度(GHS)实施的基本情况,从制度建设、法规政策及标准、实施行动等多方面进行对比与分析,对我国GHS的实施提出建议。

关键词:全球化学品统一分类和标签制度;制度建设;化学品

中图分类号:X99-65

文献标志码:A

文章编号:0253-4320(2014)01-0010-04

Comparison and analysis of implementing GHS between Japan and China

ZHAO Xiao-jin¹, ZHAO Li-na¹, LU Ling¹, SUN Jin-ye¹, DU Gang¹, MAO Yan¹,
GE Hai-hong¹, YU Xiang-yi¹, GE Xiao-jun², LIANG Jin²

(1. Chemical Registration Center of MEP, Beijing 100012, China;

2. China National Chemical Information Centre, Beijing 100029, China)

Abstract: Current situation of implementing the Globally Harmonized System of Classification and Labeling of Chemicals(GHS) in Japan and China is studied. Emphasis is put on the study of institutional construction, laws, policies and standards, actions, and so on. Through comparative analysis, the suggestion on the GHS implementation in China is put forward.

Key words: Globally Harmonized System of Classification and Labeling of Chemicals (GHS); institutional construction; chemicals

《全球化学品统一分类和标签制度》(简称GHS)是以世界各国主要化学品分类制度为基础创建的一套科学的、统一标准化的化学品分类和标签制度,其实施对控制化学品危害和保护人类健康与环境具有十分重要的现实意义。中国和日本都是化学品生产、使用和进出口大国,据统计,中国和日本2010年化学产品船运量分别位居世界第一和第三位^[1]。日本不仅是积极实施GHS的国家,也是GHS实施效果显著的国家。日本在世界上最早成立GHS实施相关省厅联络委员会,在其统筹下通过开展GHS实施差距分析、制修订相关法律法规、编制技术文件等活动,使GHS得到了有效的开展。

我国政府相关主管部门也非常重视GHS。2002年9月,朱镕基总理出席联合国可持续发展世界首脑会议,对“要求各国2008年前实施GHS”这一议题投了赞成票。此后,我国通过制修订相关法规规章、出台国家标准等持续推动GHS的实施。2011年GHS部际联系会议制度的正式建立标志着我国GHS实施进入了全新的阶段。现阶段学习借

鉴国外的经验对促进我国GHS的实施能够起到很好的推动作用。

1 日本GHS实施进展

1.1 GHS制度建设

日本非常重视GHS制度建设,早在2001年,日本就成立了GHS实施相关省厅联络委员会,是全球最早成立联络委员会的国家。日本委员会成员广泛,不仅包括各相关省厅,还包括工业界和相关专家。其具体组成包括厚生劳动省、经济产业省、环境省、总务省消防厅、农林水产省、国土交通省、外务省、内阁府消费者厅和GHS专家小组委员会委员,观察员有产品技术评价研究所(独立行政法人)、日本化学工业协会和GHS专家(社团法人)^[2]。

日本GHS实施相关省厅联络委员会统筹日本国内GHS相关的各项行动,如联合国GHS文件的翻译、国内化学物质的GHS分类、化学品分类工具的开发等。各相关省厅具体实施各项行动,以经济产业省为例,2007年经济产业省完成了“化管法对

收稿日期:2013-10-24

基金项目:2011年环保公益性行业科研专项(201109037)

作者简介:赵小进(1985-),男,硕士,助理工程师,主要从事化学品环境管理技术研究工作;卢玲(1975-),女,本科,高级工程师,从事化学品环境管理技术研究,通讯联系人,010-84917714, lul@crc-mep.org.cn。

象物质及候补物质的 GHS 分类相关调查”、“分类标准等基础事业调查”;2007 年到 2010 年间完成了“GHS 信息基础发展项目”;2008 年到 2012 年每年都会进行“GHS 分类手册等调查事项”。此外,观察员在 GHS 实施过程中也能有效参与,起到非常重要的作用。如日本化学工业协会从 GHS 实施的前期就参与国家项目,作为演讲人参加政府的研讨会,主持工业研讨会,对 GHS 进行宣传培训,并向日本的企业提供支持。

1.2 GHS 实施相关法律和标准

日本主要是通过修订现有法律法规和标准使之与 GHS 相适应,来贯彻 GHS 实施。日本要求制作符合 GHS 要求的物质安全数据表(SDS)的法律有《化管法(PRTR 法)》、《劳动安全卫生法》和《有毒有害物质控制法》。其中修订最早的是《劳动安全卫生法》,该法强制要求 104 种化学物质及其混合物的标签和 640 种化学物质及其混合物的安全数据表需符合 GHS 规定。对于规定物质以外但具有某种危害特性的化学物质,转让提供者有义务采取类似措施。为了使这一制度更具操作性,《劳动安全卫生法》针对标签和安全数据表规定了不同的过渡期。标签过渡期为 2007 年 5 月 31 日,另外对于管制值较低的化学物质(0.1%~0.3%),则将缓冲期延至 2008 年 11 月 30 日,安全数据表过渡期为 2010 年 12 月 31 日。此外,《化审法》建议生产商、进口商、销售商向其他运营商转让、提供特定化学物质或含有这些特定化学物质的产品时,所采用的标签样式符合 GHS 相关标准。

日本与 GHS 实施相关的主要法律法规和标准如表 1。

表 1 日本 GHS 实施主要法规和相关标准

类型	名称
法律	劳动安全卫生法
	化管法(PRTR 法)
	有毒有害物质控制法
	化审法
标准	JIS Z 7252—2009 基于 GHS 的化学物质分类方法
	JIS Z 7253—2012 基于 GHS 化学品的危害通讯——标签和安全数据表

日本涉及 GHS 实施的工业标准由日本化学工业协会、日本标准协会起草制定。随着联合国 GHS 的更新,日本根据本国内 GHS 的实施情况,不断对标准进行更新。日本 GHS 相关标准的制修订过程如图 1 所示。

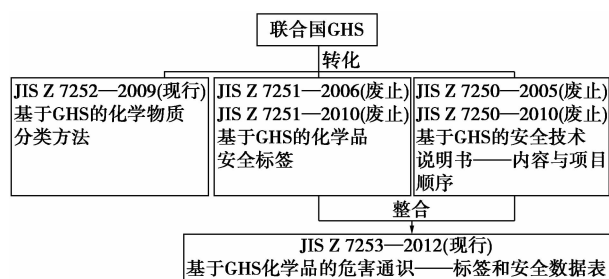


图 1 日本 GHS 相关标准演变过程

1.3 GHS 实行动

在 2001 年至 2004 年间,日本开展了广泛的基础调查,研究日本现状与实施 GHS 要求之间的差距,翻译联合国 GHS 日文版本,为之后 GHS 的顺利实施打下了良好的基础。

2005 年,日本成立了由厚生劳动省、经济产业省和环境省建立的跨部门 GHS 分类专家委员会,启动了化学品 GHS 分类研究项目。GHS 分类专家委员会编制了《GHS 分类手册》、《GHS 分类技术指南文件》。随后结合实际分类中发现的问题,不断修订分类技术文件,目前所用技术文件是《GHS 分类指南》(2013 年版)。技术文件的开发,为日本化学品分类事业的顺利开展起到了很好的支撑作用。

自 2007 年起,日本国家产品技术评价基础机构(NITE)网站开始公布化学物质分类结果,推荐企业使用。截至 2013 年 7 月 18 日,公布的分类结果共计 3 077 条^[3]。日本中央劳动灾害防止协会(JISHA)对劳动安全卫生法管制的 100 种物质编制了标签范例,对约 700 种物质编制了 MSDS 范例,所有范例在网上向公众开放。以上措施为日本企业正确分类和标签化学品,落实法律法规和国家标准的规定提供了保障。

此外,日本政府主管部门和私人机构在国内举办了形式多样的宣传培训活动,如 GHS 培训班和研讨会、GHS 宣传册、GHS 画册、GHS 培训软件等。上述活动提高了政府工作人员、企业以及公众对 GHS 的理解和认识。2010 年日本经济产业省对企业 GHS 实施情况调查的结果显示,日本企业对 GHS 有足够的认识,且 GHS 实施已经扩大到受控物质范围以外。

2 我国 GHS 实施情况进展

2.1 GHS 制度建设

我国政府虽然比较重视 GHS,但是实施 GHS 部际联系会议制度较晚,2011 年 4 月才建立^[4]。联席会议由工业和信息化部、外交部、发展改革委、财政

部、环境保护部、交通运输部、农业部、卫生和计划生育委员会、海关总署、工商总局、质检总局、安全监管总局共 12 个部门组成。1 年后,各部委才推荐专家成立了实施 GHS 专家咨询委员会。

2.2 GHS 实施相关法规、规章、公告和标准

针对 GHS 的实施,我国有关部委制修订了一系列的法规、规章、公告和标准。其中最主要的是 2011 年新修订的《危险化学品安全管理条例》(国务院令 591 号)。条例明确了在危险化学品的生产、储存、使用、经营、运输过程中实施安全监督管理的相关部门的职责,对危险化学品按照 GHS 重新进行了定义,并在分类、标签和安全技术说明书等方面做出了规定,使 GHS 的实施具有法律依据。对于新化学物质的申报,《新化学物质环境管理办法》(环境保护部令 7 号)明确规定,应附具按照化学品分类、警示标签和警示性说明安全规范等国家有关标准进行的分类、标签和化学品安全技术说明书,上述国家标准由 GHS 转化而来。表 2 是我国涉及 GHS 实施的主要法规、规章、公告和相关标准。

表 2 我国 GHS 实施相关法规、规章、公告和标准

类型	名称
条例	国务院令 591 号:危险化学品安全管理条例
办法	安全监管总局令 53 号:危险化学品登记管理办法 环境保护部令 7 号:新化学物质环境管理办法 环境保护部令 22 号:危险化学品环境管理登记办法 交通运输部令 2013 年第 2 号:道路危险货物运输管理规定
通知和公告	国家质检总局 2012 年第 30 号公告:关于进出口危险化学品及其包装检验监管有关问题的公告 环办[2009]113 号:关于加强有毒化学品进出口环境管理登记工作的通知
标准	GB 13690—2009 化学品分类和危险公示通则(分类、标签制作和 SDS 编制) GB 15258—2009 化学品安全标签编写规定(标签制作) GB/T 24774—2009 化学品分类和危险性象形图标识通则(分类) GB/T 22234—2008 《基于 GHS 的化学品标签规范》(标签制作) GB/T 16483—2008 化学品安全技术说明书内容和项目顺序(SDS 编制) 26 项《化学品分类、警示标签和警示性说明安全规范》系列国家标准(分类和标签制作)

2.3 GHS 实施行动

近年来,随着实施 GHS 部际联席会议制度的建立,我国加大了 GHS 的实施力度。工业和信息化部作为 GHS 实施的牵头单位整理国内外信息,建立了国家 GHS 网页(<http://ghschina.miit.gov.cn>),组织

专家正在编制“中国实施 GHS 国家行动方案”,召开研讨会和培训班。其他各部委也根据各自职责开展技术文件编制等相关工作。但是我国 GHS 实施行动效果还不够显著。目前我国 GHS 国家行动方案、GHS 实施相关技术文件、化学品分类目录等都尚在编制之中,未有官方文件发布。宣传培训的受众也不够广泛,多为政府工作人员和科研单位,企业与公众的参与度还很薄弱。

3 中日 GHS 实施情况对比

3.1 制度建设

日本 GHS 实施相关省厅联络委员会成立早,自联合国 GHS 制度形成之初就统筹安排 GHS 实施的各项工作,而且委员会各省厅之间分工明确,有良好的协调机制。日本政府内阁设置较少,属于真正的“大部制”类型。采取大部制模式,消除条块分割,整顿了政策审议会,有利于政策的迅速制定与出台^[5-6]。不同部委通过长时间的合作管理、有效沟通能够保证法规政策的良好落实。例如环境省、厚生劳动省和经济产业省共同负责《化审法》的实施,环境省和经济产业省共同负责《化管法》的实施,其管理方法和协调机制均是我国学习的对象^[7]。我国国际联系会议制度建立比日本晚 10 年时间,涉及 GHS 实施的管理部门众多,而且在联席会议制度建立之前各部门基本各自为政。目前依据《危险化学品安全管理条例》的职责分工,安全监督、质检、公安、交通、环保、卫生等部门在各自职责范围内对化学品生产、使用、储存、运输、经营等实施管理。这种化学品管理体制表面全面却由于部门交叉、缺乏协调,存在着管理方式雷同、管理对象重复等问题。

3.2 政策法规体系

日本涉及 GHS 实施的法律法规层级高,且随着具体实施情况不断修订,设置了合理的过渡期,可操作性强。比如《劳动安全卫生法》针对 SDS 和标签规定了不同的实施时间,这有助于企业开展 GHS 过程中先易后难逐步开展,更有利于 GHS 的顺利实施。而我国涉及 GHS 实施的最高层级为条例,且具体规定不够细致,可操作性不强。

GHS 相关标准是国家对联合国 GHS 的本土化,是实施 GHS 的基础。日本涉及 GHS 实施的标准统一,更新比较频繁。而我国现行的关于危险化学品的标签及标识方面的标准有多套,各套标准在修订或制定时参考的 GHS 版本不同,各标准在细节上存在差异,更新相对滞后^[8-10]。

3.3 实施行动成效

3.3.1 技术支撑文件

GHS 分类体系庞大,涉及领域多,专业性强,技术难度大。虽然 GHS 规定了统一的分类标准,但是仍然会出现不同专家对同一化学品分类不一致的情况。编制技术文件能够有效地避免此类情况,促进 GHS 的实施。日本 GHS 实施前期开展了广泛的基础调研,编制了分类指南等技术文件,如《GHS 分类手册》、《GHS 分类技术指南文件》、《GHS 分类指南》、分类工具等。我国的技术文件开发工作相对滞后,指南文件尚处于编制阶段,不能为 GHS 的实施提供助力。

分类范本、标签和物质安全数据表范本的发布对企业正确对化学品进行分类,正确按照法律、国家标准的规定具有重要的指导意义。自 2005 年日本启动化学品 GHS 分类研究项目起,截至 2013 年 7 月 18 日,日本发布的化学品分类结果共计 3 077 条。而我国《危险化学品目录》中的危险化学品分类工作正在开展,截至目前还没有官方文件发布。

3.3.2 宣传培训

宣传培训是使企业、公众了解 GHS 的最重要的手段。日本宣传培训形式多样,力度大,受众广,企业和公众对 GHS 认知水平高。根据 2010 年日本经济产业省对企业 GHS 实施情况调查的结果,日本企业对 GHS 有充分的认识,且 GHS 实施已经扩大到受控物质范围以外。而我国培训工作受众多为相关单位、科研单位等,企业和公众对 GHS 认知不够。

3.3.3 企业参与

企业是具体实施 GHS 的主体,是发挥 GHS 防控化学品危害的最重要力量。日本化工协会、企业等积极参与 GHS 的实施。以日本化学工业协会为例,其从 GHS 实施前期开始就参与 GHS 相关的国家项目,对 GHS 有着很深刻的理解,能够为 GHS 的顺利实施提供支持。同时其还能向日本的企业提供支持,代表企业发声。而我国企业和工业协会由于对 GHS 认识不足,参与 GHS 实施的热情不高。加之我国缺少相应的技术文件、分类目录等,我国大多数企业编制的标签和物质安全数据表并不符合 GHS 的相关要求^[11]。

4 对我国 GHS 实施的建议

通过上面的介绍和比较可以看出,日本 GHS 的实施体系相对成熟,其 GHS 实施过程中的很多经验都可以为我所用。为有效地推动我国 GHS 的全面

实施,更好地保护人体健康和生态环境,借鉴日本 GHS 实施经验,结合我国的基本国情,笔者提出如下建议:

(1)加强 GHS 制度建设,各部委建立有效的协调机制,尽早发布“中国实施 GHS 国家行动方案”,统筹 GHS 相关各项工作。

(2)进一步完善 GHS 政策法规和标准体系。从短期来看,我国应整合现有的 GHS 相关标准,消除现有标准存在的各种问题。长远来看,我国应出台 GHS 实施专项法律或法规,以加强 GHS 的实施力度。

(3)加快 GHS 相关技术文件、分类目录的编制、出台及应用工作。

(4)加强 GHS 的宣传与培训,多管齐下,全方位地宣传 GHS,提高政府管理人员、企业从业人员和其他 GHS 相关专业人员的专业水平,强化公众对 GHS 的认知水平。

(5)在实施过程中不仅要发挥相关主管部门和科研单位的作用,还要充分发挥企业和工业协会的作用,使 GHS 的实施真正落到实处。

(6)深化政府之间以及政府与国际组织之间的合作与交流,学习国外 GHS 实施过程中的经验。

参考文献

- [1] 日本化学工业协会. 2012 年日本化学工业[R/OL]. (2013-05-30)[2013-06-25]. <http://www.nikkakyo.org/news12-page>.
- [2] 日本经济产业省. GHS [OL]. (2013-03-25)[2013-05-15]. http://www.meti.go.jp/policy/chemical_management/int/ghs_cocntact.html.
- [3] NITE. GHS 相关情报[OL]. (2013-02-21)[2013-04-25]. http://www.safe.nite.go.jp/ghs/ghs_index.html.
- [4] 中华人民共和国工业和信息化部. 中国实施 GHS 手册[R/OL]. (2013-05-31)[2013-06-15]. <http://www.miit.gov.cn/n11293472/n11293832/n11293907/n11368223/15434318.html>.
- [5] 朱艳圣. 日本大部制改革的做法与启示[J]. 党政干部论坛, 2012, 12(1): 30-32.
- [6] 杜创国. 日本行政改革及其启示[J]. 兰州学刊, 2008, 12(2): 38-41.
- [7] 边红彪. 中日化学品管理模式和法律法规体系比较[J]. 口腔护理用品工业, 2011, 21(2): 39-41.
- [8] 王亚琴, 张金梅, 赵磊, 等. 我国化学品分类和标签与 GHS 的差异分析[J]. 中国安全科学学报, 2011, 21(4): 164-170.
- [9] 王亚琴, 谢传欣, 张宏哲, 等. 发达国家实施 GHS 情况及对我国的启示[J]. 中国安全生产科学技术, 2009, 5(6): 123-127.
- [10] 郭帅, 李运才, 于燕. 中美实施全球化学品统一分类和标签制度政策对比和分析[J]. 中国安全生产科学技术, 2012, 8(11): 129-134.
- [11] 陈军, 李运才, 石燕燕. 欧日中实施 GHS 政策的对比和思考[J]. 中国安全科学学报, 2011, 21(1): 147-153. ■