

## 《危险化学品安全法（征求意见稿）》的简要解读

2020 年 10 月 02 日, 中国应急管理部发出《危险化学品安全法（征求意见稿）》(以下简称“《征求意见稿》”), 并向社会公开征求意见。作为中国在危险化学品安全领域的首部以“法律”形式的立法, 《征求意见稿》对危险化学品安全的监管意义重大。本文将对此进行简要解读。

### ■ 《征求意见稿》的制定背景

众所周知, 由于危险化学品所具有的危险特性, 因此需要对从事危险化学品生产、贮存、运输等相关经营的企业进行特殊监管。而长期以来, 中国在危险化学品安全管理方面, 主要形成了以《危险化学品安全管理条例》(以下简称“《管理条例》”)为主, 《安全生产法》、《危险化学品登记管理办法》、《危险化学品生产企业安全生产许可证实施办法》等不同法律、法规、规章相配套的法律监管体系。中国近些年几次重特大事故的发生, 暴露出中国在危险化学品安全管理方面的诸多问题, 改革现有法律具有必要性和紧迫性。为了规范和严格中国危险化学品的安全生产工作, 有必要提高现有监管法律的立法层级, 同时对危险化学品的安全进行统一立法。

此次《征求意见稿》的公布, 即是在前述背景之下, 对《管理条例》进行修改完善并上升为法律的实践。同时, 《征求意见稿》吸收了有关法律、法规、规章中的规定, 使该法更加具有针对性和可操作性。这是中国对当前危险化学品监管工作进行的一次全面梳理, 而最终通过的《危险化学品安全法》, 必将成为中国危险化学品安全领域的基础法, 为中国化工行业的安全、有序发展提供强有力的法律支持。

### ■ 《征求意见稿》的主要内容

《征求意见稿》包括总则、登记和鉴定、规划布局、生产和贮存安全、使用安全、经营安全、运输安全、废弃处置安全、事故应急救援、法律责任和附则, 共 11 章、137 条。

在结构安排上, 与《管理条例》相比, 《征求意见稿》将有关危化品登记的内容提前到第二章单独进行规定, 将危化品生产、贮存方面的规划布局内

## 「危险化学品安全法（意見募集案）」を簡潔に読み解く

2020 年 10 月 2 日、中国应急管理部が「危险化学品安全法（意見募集案）」(以下「『意見募集案』」)を公布し、社会に向けてパブリックコメントを募集した。中国の危险化学品安全分野における最初の「法律」という形式での立法として、「意見募集案」は危险化学品安全を監督管理する上で重要な意味をもつ。本稿ではこれを簡潔に読み解く。

### ■ 「意見募集案」の制定に至った背景

周知のように、危険化学品が危険性を有することから、危険化学品の生産、貯蔵、輸送等に係る事業を取り扱う企業に対し特別な監督管理措置が実施されることは必須である。しかし、長きにわたり、中国の危険化学品安全管理方面においては、「危険化学品安全管理条例」(以下「『管理条例』」)を主とし、「安全生产法」、「危険化学品登記管理弁法」、「危険化学品生産企業安全生産許可証実施弁法」等といった異なる法律、法規、規則が互いに付帯する法律上の監督管理体系がすでに形成されている。なお、ここ数年、中国では重大・特重大事故が複数回発生し、中国の危険化学品安全管理における多くの問題が顕在化されてきたため、現法律を急ピッチで見直さざるを得なくなっている。中国危険化学品の安全対策を講じた生産作業の規範化、厳格化を図るために、現有の監督管理法律の立法の次元を引き上げると同時に、危険化学品の安全対策において統一した立法がなされる必要がある。

今回、「意見募集案」の公布は、上述した背景の下で「管理条例」を改正し最適化を図り、且つ法律へと格上げすることになる。また、「意見募集案」に係る法律、法規、規則における規定を組み込むことにより、同法の方角性及び実行可能性は一層濃くなっている。これは、中国における現在の危険化学品監督管理作業を一度全面的に見直すものであり、この「危険化学品安全法」は必ずや中国危険化学品安全分野の基礎法となり、中国化学工業業界の安全対策及び秩序正しい発展のために強力な法的サポートを提供することになるに違いない。

### ■ 「意見募集案」の主な内容

「意見募集案」には総則、登記・鑑定、計画・配置、生産と貯蔵の安全対策、使用上の安全対策、販売取扱上の安全対策、輸送上の安全対策、廃棄処分上の安全対策、事故の緊急救援、法的責任及び附則が含まれており、計 11 章、137 条から成る。

その構造を見てみると、「管理条例」と比べ、「意見募集案」では、危険化学品登記に係る内容を前方に入れ替え、第二章として個別に規定しており、危険化学品の

容单独设置章节,同时新增危险化学品的“废弃处置安全”章节。此种结构上的调整,体现了本次立法从源头管控风险、对危险化学品进行全生命周期和全过程管理的特点。

在内容规定方面,结合《征求意见稿》全文,以及应急管理部的起草说明,从危险化学品企业的主体责任角度,我们选取如下部分内容,进行重点解读:

項目	行政許可事項方面
内容概述	<ul style="list-style-type: none"> <li>将危险化学品安全生产许可证、经营许可证、安全使用许可证三证合并为一证,即“危险化学品企业安全生产许可证”,并在许可证上面标注企业的类型,包括生产、经营、使用三类。</li> <li>将危险化学品建设项目的安全条件审查和安全设施设计审查合并为建设项目安全审查,并规定应急管理部门应当自收到报告之日起20个工作日内作出审查决定。</li> <li>对危险程度较低、工艺路线简单且不涉及化学反应的危险化学品生产企业实行备案管理。</li> </ul>
简要解读	<ul style="list-style-type: none"> <li>尽管实施“三证合一”,但对具体的行政许可申请事项方面,从《征求意见稿》目前的规定来看,不涉及本质变化。</li> <li>建设项目安全审查方面,此次《征求意见稿》中的规定,补充增加了《危险化学品建设项目安全监督管理办法》中的相关规定,同时在行政审批时间方面进行缩短(现有《管理条例》规定作出审查决定的时间为自收到报告之日起45日),一定程度上简化了安全审查流程、提高了许可效率。</li> <li>对危险化学品生产企业不再实施一刀切的许可管理,而是根据安全风险进行分級管控,有利于提高监管服务效能。</li> </ul>

項目	危险化学品的生产、贮存、使用、经营、运输的安全管理方面
内容概述	<ul style="list-style-type: none"> <li>危险化学品建设项目的安全设施必须与主体工程同时设计、同时施工、同时投入生产和使用(“三同时”要求)。</li> <li>危险化学品生产、贮存企业建立安全风险研判与承诺公告制度,不得使用应当淘汰的危及安全生产的工艺、技术及其设备设施。</li> </ul>

生産、貯蔵方面における計画・配置に関する内容について個別に章を設け、また危険化学品に係る「廃棄処分安全対策」という章を新たに追加している。このように構造上の調整が行われたことは、根本からリスクマネジメントを図り、危険化学品についてライフサイクル全体及び全過程にわたる管理を行うという今回の立法の特徴を表している。

内容の規定については、「意見募集案」の全文及び应急管理部による起草の説明を踏まえ、危険化学品企業の主体責任の観点から、以下の内容を抜き出し、重点を置いて考察する。

項目	行政許可事項に関して
内容概要	<ul style="list-style-type: none"> <li>危険化学品安全生产许可证、经营许可证、安全使用许可证という3つの証書を「危険化学品企业安全生产许可证」へと一本化し、且つ許可証上に企業の形態(生産、販売取扱、使用という3つの形態を含む)を明記するようにした。</li> <li>危険化学品建設プロジェクトの安全条件審査及び安全施設的设计審査を建設プロジェクト安全審査へと一本化し、且つ应急管理部門は報告を受けた日から20業務日以内に審査決定を行わなければならないと規定している。</li> <li>危険性が相対的に低く、工順が簡単であり且つ化学反応が生じない危険化学品生産企業に対しては、届出管理を実施する。</li> </ul>
簡潔な考察	<ul style="list-style-type: none"> <li>「3つの証書一本化」を実施したものの、現在の「意見募集案」の規定を見る限りでは、具体的な行政許可申請事項については実質的な変化はない。</li> <li>建設プロジェクト安全審査の方面では、今回、「意見募集案」での規定は「危険化学品建設プロジェクト安全監督管理弁法」での係る規定を追加し、行政審査許可の所要時間も短縮した(現行の「管理条例」規定によると、審査決定がなされるまでの時間は、報告を受けた日から45日とされている)。安全審査の手順がある程度は簡素化され、許可取得の効率が向上した。</li> <li>危険化学品生産企業について、画一的許可管理は実施せず、安全リスクに応じて等級別管理を実施し、監督管理のサービス能率の向上において有益である。</li> </ul>

項目	危险化学品的生産、貯蔵、使用、販売取扱、輸送に係る安全管理に関して
内容概要	<ul style="list-style-type: none"> <li>危険化学品建設プロジェクトの安全対策施設は主体工程と同時に設計し、同時に施工し、同時に生産と使用に投入しなければならない(「3つの同時」要求)。</li> <li>危険化学品生産・貯蔵企業は安全リスク研究判定及び承諾公告制度を構築しなければならない、淘汰されるべき、安全生産に危険をもたらす工程、技術及びそれらに係る設備・施設を使用してはならない。</li> </ul>

	<ul style="list-style-type: none"> <li>生产与贮存企业应当建立包括工艺操作、特殊作业、开停车和检维修等全部生产作业环节在内的过程安全管理制度，加强过程安全管理。</li> <li>严格危险化学品研发单位安全管理要求，增加危险化学品新工艺、新技术研制过程的安全管理规定。</li> <li>使用危险化学品的单位应当将危险化学品的安全技术说明书提供给从业人员，危险化学品被盗、被抢或者其他方式流失的，案发单位和个人应当及时向公安机关报告。</li> <li>禁止通过互联网销售剧毒、易制爆危险化学品。</li> <li>通过道路运输危险化学品的，承运人和充装单位应当对运输车辆、罐体是否在安全技术检验有效期，是否悬挂或者喷涂警示标志进行查核，驾驶员日间连续驾驶时间不得超过 3 小时，夜间连续驾驶时间不得超过 2 小时。</li> </ul>
摘要解读	<ul style="list-style-type: none"> <li>“三同时”要求，主要源于现有《安全生产法》第 28 条的规定。</li> <li>此处的相关规定，是对危险化学品单位主体责任的进一步强化，特别是生产、贮存、经营、使用等重点环节、重点单位的安全生产责任，突出了此次立法从源头管控的思路。</li> <li>从事相关危险化学品活动的企业，应当建立和完善安全生产自我约束和自我完善机制，提高企业安全管理水平。</li> </ul>

项目	危险化学品的废弃处置方面
内容概述	<ul style="list-style-type: none"> <li>产生废弃危险化学品的单位，应当按照国家有关规定制定废弃危险化学品的管理计划，建立废弃危险化学品管理台账，如实记录有关信息，并通过国家危险废物信息管理系统向所在地生态环境主管部门申报废弃危险化学品的种类、产生量、流向、贮存、处置等有关资料。</li> <li>产生废弃危险化学品的单位，应当具备符合国家标准贮存设施，对废弃危险化学品的产生环节、种类、数量、性质等进行分析，采取风险防控措施，制定安全处置方案。</li> <li>禁止无许可证或者未按照许可证规定从事危险废物收集、贮存、利用、处置的经营活动。</li> </ul>

	<ul style="list-style-type: none"> <li>生産・貯蔵企業は工程・操作、特別な作業、稼働・稼働停止及び点検・メンテナンス等全ての生産作業の節目を含むプロセス安全管理制度を構築し、プロセス安全管理を強化しなければならない。</li> <li>危険化学品研究開発組織に対する安全管理要求を厳格化し、危険化学品の新工程、新技術を研究開発する過程に係る安全管理規定を新たに追加した。</li> <li>危険化学品使用組織は危険化学品の安全技術説明書を従業者へ提供しなければならない。危険化学品が盗難、強奪又はその他により紛失した場合、これらに遭遇した組織及び個人は速やかに公安機関へ報告しなければならない。</li> <li>インターネットを通じて劇毒、起爆性危険化学品を販売することを禁止する。</li> <li>危険化学品を道路上輸送する場合、輸送請負業者及び充填包装業者は輸送車両、タンクに安全技術検査の有効期限があるかどうか、注意喚起マークを掲示し又は吹き付ける必要があるかどうかについて検査、確認を行わなければならない。また運転手の日中の連続運転時間は 3 時間を超えてはならず、夜間の連続運転時間は 2 時間を超えてはならない。</li> </ul>
簡潔な考察	<ul style="list-style-type: none"> <li>「3 つの同時」の要求は、主に現行の「安全生产法」第 28 条規定に由来する。</li> <li>ここでの規定は、危険化学品組織の主体责任をさらに強化するものであり、とりわけ生産、貯蔵、販売取扱、使用等の重要な節目、重要組織の安全対策を講じた生産責任に対して根本から管理・コントロールするという今回の立法の趣旨を強調するものである。</li> <li>係る危険化学品活動に従事する企業は安全対策を講じた生産の自律及び自己整備体制を構築し最適化し、企業の安全管理水準を向上させなければならない。</li> </ul>

項目	危険化学品の廃棄処分に関して
内容概要	<ul style="list-style-type: none"> <li>廃棄危険化学品の発生する組織は、国の関連規定に従い、廃棄危険化学品管理計画を制定し、廃棄危険化学品管理台帳を作成し、係る情報を事実通りに記録し、国家危険廃棄物情報管理システムを通じて、所在地の生態環境主管部門に対し廃棄危険化学品の種類、発生量、送付先、貯蔵、処分等に係る資料を申告しなければならない。</li> <li>廃棄危険化学品の発生する組織は、国家基準を満たす貯蔵施設を具備していなければならない。廃棄危険化学品が発生する節目、種類、数量、性質等について分析し、リスクマネジメント措置を講じ、安全対策方案を制定しなければならない。</li> <li>許可証を有しておらず、又は許可証の規定に従わずに、危険廃棄物の収集、貯蔵、利用、処分等の経営活動を行うことを禁止する。</li> </ul>

	<ul style="list-style-type: none"> <li>禁止将危险废物提供或者委托给无许可证的单位或者其他生产经营者从事收集、贮存、利用、处置活动。</li> </ul>
简要解读	<ul style="list-style-type: none"> <li>《管理条例》中没有对危险化学品的废弃处置进行明确规定，此次在《征求意见稿》中增加设置“废弃处置安全”一章，有利于加强危险化学品废弃处置的安全管理。</li> <li>《征求意见稿》中明确了生态环境主管部门对危险化学品废弃处置进行监管的职责，相关规定也可以更清晰地指导企业进行规范化安全管理。</li> <li>除了本章节中的内容外，企业在危险化学品废弃处置方面，还需要依照《固体废物污染环境防治法》中的相关规定进行处理。</li> </ul>

	<ul style="list-style-type: none"> <li>危険廃棄物を許可証を有していない組織に提供し、又はそれらに委託してその他生産経営者に提供し、収集、貯蔵、利用、処分活動に従事することを禁止する。</li> </ul>
簡潔な考察	<ul style="list-style-type: none"> <li>「管理条例」では危険化学品の廃棄処分について明確に規定していないが、今回、「意見募集案」に「廃棄処分安全」という章が新たに追加されたことは、危険化学品廃棄処分の安全管理を強化するうえで有益である。</li> <li>「意見募集案」では、生態環境主管部門の危険化学品廃棄処分に対する監督管理の職責を明確にしておき、関連規定を通じて、安全管理を規範化するよう企業に対し一層はつきりと指導することができる。</li> <li>本章節の内容のほか、企業は危険化学品の廃棄処分において、「固体废物污染环境防治法」における関連規定に従い処理する必要もある。</li> </ul>

項目	企业主体责任方面
内容概述	<ul style="list-style-type: none"> <li>增加了没收从事非法活动的有关工具、设备、原料，并处货值金额5倍以上10倍以下的罚款等20余种行政处罚。</li> <li>明确对严重违法行为实行“双罚”措施，既对违法单位处以罚款，又对其主要负责人、主管人员和其他直接责任人员予以罚款直至行政拘留。</li> <li>规定了有关部门实施联合惩戒的具体方式。</li> </ul>
简要解读	<ul style="list-style-type: none"> <li>从法律责任来看，《征求意见稿》加大了对非法违法行为的惩处力度。相关责任规定，覆盖范围较广，不仅对危险化学品生产、运输、储存、使用、经营、废弃处置六大环节进行规制，还对包括与之相关的产业链等各个方面（如设计、评价、评估等）进行监管。</li> </ul>

項目	企業の主体责任に関して
内容の概要	<ul style="list-style-type: none"> <li>不法な活動に従事するためのに係るツール、設備、原料を没収し、且つ貨物価値額の5倍以上10倍以下の過料等20種あまりの行政処罰に処するという規定を新たに追加した。</li> <li>重大な違法行為に対して「両罰」措置を執行し、違法組織に対する過料だけでなく、その主要責任者、主管人員及びその他直接責任のある人員に対しても過料ひいては行政拘留に処することを明確にした。</li> <li>関連部門が共同制裁を執行する具体的な方式を定めた。</li> </ul>
簡潔な考察	<ul style="list-style-type: none"> <li>法的責任の観点から、「意見募集案」では不法・違法行為に対する制裁の度合いを強化した。係る責任規定は、対象としている範囲が相対的に広く、危険化学品の生産、輸送、保管、使用、販売取扱、廃棄処分という6つの節目に対して規制だけではなく、関連する産業チェーン等各方面（例えば、設計、評価、アセスメント等）に対する監督管理も含まれる。</li> </ul>

除上述内容外，我们还建议从事危险化学品相关活动的企业，关注如下方面：

1) 危险化学品登记方面，例如：

危险化学品的生产企业、进口企业负责对生产、进口的尚未明确危险特性的化学品进行鉴定，还应提供与其生产、进口的危险化学品相符的中文化学品安全技术说明书。

2) 化工园区规划、布局和安全管理方面，例如：

新建危险化学品生产建设项目应当进入化工园区。危险化学品生产装置或者贮存数

上述した内容のほか、危険化学品関連活動に従事する企業は、以下の方面にも関心を払うようにするとよい。

1) 危险化学品登記に関して。例えば、以下の通りである。

危険化学品生産企業、輸入企業は、自己が生産し、輸入する、危険性がまだ明らかになっていない化学品について鑑定を行い、さらには、自己が生産し、輸入する危険化学品と一致する中文の化学品安全技术説明書を提供することに責任を負う。

2) 化学工業園區における計画、配置及び安全管理に関して。例えば、以下の通りである。

新規の危険化学品生産建設プロジェクトは、化学工業園區以内に実施しなければならない。危

量构成重大危险源的危险化学品贮存设施，与特定场所、设施、区域的安全距离应当符合国家有关规定。

- 3) 危险化学品安全监管的信息化手段完善方面，例如：  
危险化学品的生产、贮存、使用等企业应当按照国家标准或者行业标准的规定，装备自动控制系统和安全仪表系统，建立安全生产信息监控系统，实现信息化安全监测、监控和预警。

- 4) 事故应急救援方面，例如：

危险化学品单位依法建立专职或者兼职应急救援队伍，生产规模较小的，可以不建立专门的应急救援队伍，但应当配备专职或者兼职的应急救援人员。

#### 结语：

通过上述内容可以看出，《征求意见稿》对现行《管理条例》，在结构和内容等方面均进行了不同程度的优化和丰富。《征求意见稿》更加注重对危险化学品的全流程、全方位进行监管，这既体现在对危险化学品的全生命周期、全过程的无缝隙化管理方面，也体现在对危险化学品安全监管部门明确的职责分工方面。《征求意见稿》全文，也始终反映了危险化学品安全管理，应当坚持“管行业必须管安全、管业务必须管安全、管生产经营必须管安全”和“谁主管谁负责、谁审批谁监管、谁建设谁负责”的原则。

不过，由于《征求意见稿》目前并未经立法机构正式审议通过，在意见征集阶段我们也注意到有关专家、学者等相关人士对《征求意见稿》提出了不同的意见，因此，最终通过的《危险化学品安全法》，在内容方面还可能会进行一定的调整，我们也会对该法的后续立法进程持续予以关注。

（里兆律师事务所 2020 年 12 月 04 日编写）

危险化学品生产装置又は貯蔵数量が重大な危険源を構成する危険化学品貯蔵施設と特定の場所・施設・区域との安全上の距離は、国の関連規定に適合しなければならない。

- 3) 危険化学品安全監督管理に係る情報化手段の整備に関して。例えば、以下の通りである。  
危険化学品生産、貯蔵、使用等企業は国家基準又は業界基準の規定に従い、オート制御システム及び安全計器システムを装備し、安全生産情報モニタリングシステムを構築し、情報化セキュリティの監視測定、モニタリング及び早期警報を実現しなければならない。

- 4) 事故緊急救援に関して。例えば、以下の通りである。

危険化学品組織は法に依拠し、専任又は兼任の緊急救援チームを結成しなければならない。生産規模が小さめである場合、緊急救援チームを専ら結成しないこともできるが、専任又は兼任の緊急救援人員を配備しなければならない。

#### 終わりに：

上述した内容から、「意見募集案」は構造及び内容等において、現行の「管理条例」に対し多少の最適化及び充実化を行っている。また「意見募集案」は、危険化学品に対して全過程、全方位から監督管理を実施することに一層注力するものであり、これは危険化学品のライフサイクル全体及び全過程に対するシームレスなマネジメントにおいて体现されるだけでなく、危険化学品安全監督管理部門の明確な職責分担にも体现される。「意見募集案」全文を通して、危険化学品安全管理を一貫して反映しており、「業界の管理者が安全の管理者であり、業務の管理者が安全の管理者でもあり、生産経営の管理者が安全の管理者でなければならない」及び「主要管理者が責任を負い、審査許可者が監督管理を行い、建設者が責任を負う」という原則が堅持されることになる。

なお、「意見募集案」は、現在まだ立法機関による正式な審議を経て可決されているわけではなく、意見募集段階において、専門家、学者等の関係者が「意見募集案」に対して異なる意見を唱えてもいることもあり、最終的に可決される「危険化学品安全法」は内容において一定の調整が行われる可能性もあり、筆者は同法の立法の進捗状況について引き続き関心を払いたい。

（里兆法律事務所が 2020 年 12 月 4 日付で作成）