

欧盟玩具安全新指令及其应对

尊敬的各位领导、各位嘉宾，首先真诚感谢你们在百忙之中来参加今天的活动，感谢雅图仕印刷品有限公司提供这么漂亮优雅的环境，。下面利用这次机会，我同大家一起学习和探讨欧盟最新的玩具安全指令 2009/48/EC 相关的内容。

欧盟是我国玩具的重要输出地。国内的玩具企业普遍认为出口欧盟的玩具要求较高。这主要源于欧盟非常严格和详细的安全要求，集中体现在欧盟制定的玩具安全指令中。在现有指令 88/378/EEC 的基础上作了大面积更新，其条款规定更为严格、严谨、严密。这必将增加我国玩具产品出口的难度，我国玩具企业正面临严峻的考验。该指令是目前世界上最严格最苛刻的玩具法规。根据规定，欧盟 27 个成员国须于 2011 年 1 月 20 日前根据新指令修订国家法规，并于 2011 年 7 月 20 日起推行该措施。

一、欧盟玩具安全新指令解析

为确保玩具市场的安全性，欧盟从 2003 年开始，就考虑修订实行多年的玩具安全指令(第 88/378/EEC 号指令)，并广泛征集公众意见。截至 2007 年底，欧盟先后发布三份关于 88/378/EEC 指令修订影响的研究报告。2008 年 1 月 25 日欧盟发布了指令修改提案 COM(2008)。2008 年 12 月 18 日，欧洲议会以 481 票对 73 票一致通过了该提案。2009 年 6 月 18 日欧洲议会正式通过该提案。

欧盟玩具安全新指令各阶段实施时间图

- (1) 欧盟公报+20 天=正式实施；
- (2) 正式实施+18 个月=成员国转换为本国法律的时间；
- (3) 正式实施+2 年=新指令适用时间（除化学要求外）；
- (4) 正式实施+4 年=新指令化学要求适用时间。

玩具新指令发布之后，欧盟玩具协调标准 EN 71 系列和 EN 62115 也将于 2 至 4 年内进行修订。

欧盟玩具安全新指令从提高玩具安全、加强市场监管两个方面对现行指令进行了全面的修订，是继美国发布《2008 消费品安全改进法案》后，又一个针对玩具出口的重要技术法规。

（一）欧盟玩具安全新指令主要内容

欧盟玩具安全新指令共包括 9 章，57 条及相关 5 个附件，主要涵盖三大部分，即：玩具的范畴与概念；玩具安全要求（包括一般安全要求和严格的特别安全要求）以及产品销售同欧盟新法律框架的协调，具体如下：

第一章：总则，包括对玩具范畴的界定及关键术语的定义，除了解释何谓生产商、进口商、分销商、经济经营者等，还对召回、撤出、市场检测，以及何谓“功能性玩具”、“水上玩具”、“活动玩具”、“化学性玩具”等做出了解释和说明；

第二章：经济经营者的义务，包括生产商的义务、授权代表、进口商的义务、分销商的义务，并对生产商义务适用于进口商和分销商的情况做出规定；

第三章：合规玩具，包括玩具的基本安全要求，警告标识，合规性推定的条件，EC 合规声明；CE 标志的基本原则，CE 标志的规定和条件等；

第四章：合规评定，包括安全评定，适用的合规评定程序，EC 检测，技术文件等；

第五章：合规评定机构的通报，对通报程序，通报要求，变更通报，通报机构的义务等进行具体的规定；

第六章：成员国义务与权利，包括预防原则，组织市场监督的基本义务，对通报机构的指导，在国家层面处理玩具风险的程序，欧共同体内部快速交换信息机制等；

第七章：委员会程序，包括对措施的修订和执行及其程序；

第八章：特别管理条款，包括报告，透明度及保密性，措施的动机，处罚等；

第九章：最终及过渡条款，包括对同第 85/374/EEC 和 2001/95/EC 号指令的适用关系，以及过渡期的规定，新指令的实施时间以及对 88/378/EEC 的废止等。

附件一：不属于新指令“玩具”范畴的产品清单，共 19 类；

附件二：特别安全要求，具体列出了六大类安全要求，即：物理和机械性能；化学性能；电气性能；可燃性；卫生要求和放射性要求；附件三：EC 合规性声明的要求；附件四：技术文件的要求；附件五：警告语，包括一般警告语和特别警告语的要求，列出了一系列适用于不同类别玩具的警告用语，包括功能性玩具、水上玩具、活动玩具、化学性玩具、滑板及儿童自行车、不适合 36 个月以下儿童使用的玩具、食物内玩具、含香料成份的嗅觉板/化妆工具/味觉游戏包装警告等。

（二）欧盟玩具安全新旧指令对比

相对于之前的 88/378/EEC 指令，欧盟玩具新安全指令做出了非常大的变化，从旧指令的 16 个条款 4 个附件，增加到了 57 个条款，5 个相关附件。除了更加明确玩具的范畴和概念外，在玩具安全方面，提出了更加严苛的要求，还提高了制造商、进口商和经销商的责任和义务，修改了玩具的合规评定程序，并赋予了成员国市场监督机构更高的监管职责和权力。

本文将从适用范畴及定义、基本安全要求、特别安全要求、警告语标识、经济经营者职责、合规性声明与评估等几个方面来解析欧盟玩具新旧指令的区别。

1、适用范围及定义的变化

（1）玩具的范畴与定义

同欧盟玩具安全指令 88/378/EEC 相比，新指令中关于“玩具”的定义更加明确，对于不列为玩具的产品清单有所修改。

新指令第 2（1）条规定了“玩具”的定义为“设计为或用于为 14 岁以下儿童玩耍使用的产品，无论是否是专用的产品”，相比旧指令的定义明确增加了“无论是否是专用的产品”的说明[8]，无形中扩大了玩具安全指令的适用范围。例如水果形状的蜡烛，虽然不是为 14 岁以下儿童玩耍而设计的，但是却很有可能被儿童用来玩耍。按照新指令的定义，这些产品就必须满足指令规定的化学安全性能等要求。

新指令第 2（2）条对于不适用于本指令的玩具进行了排除，主要包括：

- 供公众使用的游乐设施；
- 供公众使用的，无论是否投币式的自动播放机；
- 内有燃烧引擎的玩具车；
- 蒸汽火车头玩具；
- 吊索和弹弓。

除此之外，新指令还在附件 I 里列明了 19 类不属于该指令“玩具”范畴内的产品，包括节日或庆典的装饰性物品；某些体育设备（包括诸如滚轴溜冰鞋，直列溜冰鞋以及为体重超过 20 公斤儿童所设计的滑板）；超过 500 片的拼图玩具；枪和使用压缩气体的手枪（除水枪，弓，和超过 120 厘米的箭）；烟花爆竹（包括非玩具专设的雷管）等等。

同旧指令相比，新指令对玩具范畴有所修改，例如，新指令规定节日或庆典的装饰性物品不属于玩具，而在旧指令中，只有圣诞装饰物不属于玩具范畴。新指令还进一步详细说明未纳入玩具范畴的产品类别，其中包括若干类收藏品，但其包装必须展示可辨认及清楚的标记，说明收藏品只适合 14 岁或以上人士。

（2）增加制造商、进口商等定义

相对于旧指令而言，新指令明确了包括制造商、进口商、分销商等在内的 29 种名词术语的定义，以便进一步明晰责任。

新指令第 3 条指出，“制造商”指生产玩具或设计、制造玩具，并以自己的名义或商标进行销售的自然人或法人。由于目前中国绝大多数的厂商是贴牌生产，严格上并属于玩具安全新指令定义的制造商，因此理论上对于玩具的安全符合性并不负有直接责任。但是欧盟境内的进口商会对玩具的安全更加重视，必然会对中国国内的厂商提出更高的要求。

2、基本安全要求的变化

对于玩具的基本安全要求，新指令第 3 章第 10（2）条规定：“玩具，包括其中含有的化学品，在按指定用途使用或以可预见的方式使用时，不得危害使用者或第三方的安全或健康，同时考虑到儿童的行为。”

该条款强调考虑“按指定用途使用”和“按可预见方式使用”情况下导致的风险。随着科技进步和玩具种类的增多，出现了一些没有被现有标准所覆盖的风险，例如强磁铁玩具所导致的风险。因此，新指令要求制造商在设计玩具时，应考虑到在“按不可预见方式使用”情况下所导致的风险，进一步提高了玩具安全性。

3、特别安全要求的变化

（1）机械和物理性能部分的变化

旧指令规定“针对年龄小于 36 个月的儿童使用的玩具及其配件的尺寸应防止被此年龄段儿童吞咽和吸入的危险”，新指令在此规定的基础上增加了“此规定也适用于放入口中的玩具及其配件或其可拆卸部件”。

旧指令规定“玩具及部件及其包装不得存在引起儿童被勒死和窒息的危险”，新指令将其修订为“玩具包装不得存在因口鼻的外部呼吸道阻塞而引起儿童窒息的危险”。

此外，旧指令只是对体外（external airway）窒息的风险进行了规定，如遮住口鼻导致的窒息；新指令将其扩展到体内（internal airway）窒息，如带有吸盘的玩具所导致的窒息。

旧指令规定了儿童骑乘玩具应有适合儿童的制动装置，新指令明确为“电动骑乘玩具的最大设计速度应受到限制以使伤害危险最小化”。

新指令新增了对食品内玩具的要求：“食品内部的玩具或与食物混合的玩具必须有独立包装，此包装尺寸不得存在被儿童吞咽和吸入的危险”；“禁止紧附在食品上的玩具和需要通过吃掉食物来获取的玩具”；而且食品内部玩具“包装为球形、蛋形或椭圆形时，或其任何可拆卸的圆形边缘的部件，必须确保其尺寸不会造成呼吸通道阻塞”。

对于发声玩具和活动玩具的安全，新指令新增了以下条款，即：“用于发声的玩具应以其发出的最大冲量音量和持续音量不会削弱儿童听力来进行设计和生产”；“活动玩具的生产应尽可能降低被压碎或使儿童的身体或衣服被困在内，及引起儿童摔落，撞击和溺毙的风险”。

（2）卫生要求

在玩具清洁和卫生方面，新指令新增了“设计给 36 个月以下儿童用纺织玩具应可以清洗（除非其含有经浸泡清洗会损害的装置），并需要在清洗后达到基本安全要求”。

（3）电气性能

在电气性能方面，新指令将要求延伸至“玩具内部电压不可超过 24V，除非能确保即使在玩具发生破裂时，也不会产生伤害性电击风险”、“电子玩具必须提供充分的保护防止火灾的危险”、“无激光、LED 或任何其他类型的辐射引起的健康危害或对眼睛或皮肤的伤害风险”。

（4）更加严格的化学性能安全要求

新指令对玩具的化学安全性要求进行了前所未有的修订。新指令增加了对可迁移元素限制的种类，并首次引入针对玩具中CMR（致癌、致基因突变或致生殖毒性）物质的特别条款，增加禁止使用某些易引起过敏的芳香剂，明确提出玩具材料中的化学成分必须与欧盟关于危险物质分类、包装和标签法规（67/548/EEC、1999/45/EC、以及条例No 1272/2008）相一致[29]，具体内容主要有：

① 新指令对元素限制种类大幅增加、限制方式有所修改

首先，新指令对迁移元素的限制种类有所增加，由以前 8 种增加到 19 种，新增了铝、硼、钴、铜、锰、镍、锡、锑和锌等迁移元素的限制；并且对同一类迁移元素做出更细致的划分，例如对铬的限制，旧指令只要求限制铬的总量，不分价态，而新指令则对三价铬和六价铬分别进行了限制要求，且对六价铬的限量甚至从 ppm 级降到了 ppb 级，达到 5ppb；对于锡元素的限制，除无机锡外，新指令还对有机锡进行了限制。

其次，新旧指令在对元素的限制方式上也有所区别。旧指令对玩具使用时 8 种元素每天的生物有效性结果. (bioavailability resulting) 的最高值进行了限制；而新指令则是对元素的迁移性进行限制，并且按照材料的不同对“干燥、易碎、粉状或易弯的玩具材料”、“液态或粘性玩具材料”、以及“刮漆玩具材料”分别设定高低不同的限量要求（对比见下表）。

欧盟新旧玩具指令中关于元素限制的对比例表

元素	玩具安全新指令 2009/48/EC			旧指令 88/378/EEC
	干燥、易碎、粉状或易弯曲的玩具材料（单位：mg/kg）	液态或粘性材料（单位：mg/kg）	可以刮去玩具材料（单位：mg/kg）	生物有效性结果最大值（单位：μg/day）
铝	5625	1406	70000	--
锑	45	11.3	560	0.2
砷	3.8	0.9	47	0.1
钡	4500	1125	56000	25
硼	1200	300	15000	--

镉	1.9	0.5	23	0.6
三价铬	37.5	9.4	460	0.3
六价铬	0.02	0.005	0.2	
钴	10.5	2.6	130	--
铜	622.5	156	7700	--
铅	13.5	3.4	160	0.7
锰	1200	300	15000	--
汞	7.5	1.9	94	0.5
镍	75	18.8	930	--
硒	37.5	9.4	460	5.0
锶	4500	1125	56000	--
锡	15000	3750	180000	--
有机锡	0.9	0.2	12	--
锌	3750	938	46000	--

② 新指令首次提出玩具中禁止使用 66 种过敏性香味剂

新指令增加了 55 种禁用致敏性香味剂, 以及 11 种当含量超 100mg/kg 时需要在玩具包装上或宣传页上进行标识的过敏性芳香剂, 而 88/378/EEC 指令中则没有明确的禁止有机化合物。

新指令还首次禁用致癌、致基因突变、影响生育 (CMR) 物质; 禁止生产和销售若干类不符合其他法例 (包括化妆品指令和有关与食品接触物料的指令) 的玩具。

③ 新指令为日后增加新的化学物质限定提供了明确的法律依据

欧盟玩具新安全指令还明确玩具产品应满足包括 REACH 指令在内的欧盟通用化学品法规要求, 为日后增加新的化学物质限定提供了明确法律依据。

4、警告标识

(1) 一般警告语

旧玩具指令要求玩具必须正确进行警告标识以减少使用中的风险。新指令对警告标识条款进行了补充, 要求在产品上正确标识使用者的限制条件, “为安全使用, 玩具需标示使用者限制警告语, 即说明使用人员的年龄和体重上下限、使用人员

的能力以及玩具是否需要在成人监督下使用”；“标示使用人员的年龄上下限的警告语应清晰可见，精确易读”。

（2）特定类别玩具的特殊警告语

新指令为年龄小于 36 个月的儿童使用的玩具新增了警告语图片；新增规定滑梯、秋千、篮筐及绳索等安置在横梁上的类似玩具应标示“警告：只可在室内使用”；并新增食品中的玩具的警告语“推荐在成人监督下使用”。

制造商应在玩具标签和包装上标示警告语，并保证清晰可见，精确易读。如合适，警告语应同时标示在说明书上。体积较小且没有包装的玩具应在玩具本身粘贴合适的警告语。

5、经济运营商职责

新指令第 2 章对经济运营商职责进行更加详细的规范，厘清了各经济经营者的责任，确保在各个供应链层面的业者遵行规定，以及增加玩具产品的可追溯性。

（1）制造商责任

新指令第 4 条对制造商的责任进行了规定：在玩具投放市场时，制造商应确保玩具是按照第 10 条有关“基本安全要求”和附件 II “特殊安全要求”规定设计和生产的。制造商应根据第 21 条和第 19 条制定必须的技术文件，即对玩具即进行化学、物理、机械、电气、易燃性、卫生和辐射等方面的危害分析。制造商还需在产品投放市场后的十年内保留技术文件和 EC 合规性声明。

此外，制造商应确保消费者的安全与健康，对投放市场的玩具进行抽样和调查，如有必要，应保持申诉登记，对不合格的玩具进行召回，并通知经销商[37]。

制造商要确保玩具附有类型、批次、序列号、型号等任何可以识别的标识，在玩具尺寸或属性不允许带有这些标识的情况下，将此类信息显示在玩具包装上或玩具附带的文件中。

制造商还必须在玩具上提供厂家名称、地址、注册商标及任何可以联系的方式。如果在玩具上显示此类信息不可行，则必须在其包装上或玩具附带的文件中显示等。

（2）进口商的责任

进口商在产品投放市场之前，应确保进口上已执行符合性评定程序；进口商应确保产品标识，说明及安全信息等是用消费者能理解的语言书写；保证在玩具运输或贮存过程仍然符合要求；如有需要，可随机测试；检验保留 EC 合规性声明等技术文件 10 年等。

（3）销售商的责任

销售商应确保相关标识，满足基本安全和特别要求；提供玩具合格性信息和文件，并采用一切措施避免其投放市场的产品可能带来的危险。

新指令还规定了进口商及销售商须承担制造商责任情况：“如果进口商或销售商以其名称或商标把产品投放于市场，则他们被认为是制造商；如果进口商或销售商对产品做了可能影响产品安全的修改，则应承担与制造商相同的责任”。

6、合规声明与合规评估

（1）EC 合规性声明

新指令新增了第 3 章“合规玩具”中第 15 条“EC 合规性声明”的内容。“EC 合规性声明”即声明已履行了第 10 条有关“基本安全要求”和新指令在附件 II “特殊安全要求”的规定。

新指令在其附件 III 中规定了“EC 合规性声明”的基本内容：

- ① 玩具的唯一识别号；
- ② 制造商（或其授权代表的）姓名及地址；
- ③ 制造商对该合格声明负唯一责任；
- ④ 声明对象（具有可追溯性）。应包括足够清晰的彩色图形，确保对玩具的识别确认；
- ⑤ 上述声明对象应与相关欧盟法规的规定相符；
- ⑥ 参照相关标准，或参照与合格声明相关的规定；
- ⑦ 适用时：公告机构的…（名称，编号）…执行的（干预描述）…并颁发证书……；
- ⑧ 其他信息：代表签章（地点及颁布日期）（姓名，职能）（签名）做出“EC 符合性声明”的制造商应承担保证玩具产品合格的责任。

（2）“CE 标志的规定和条件”。

新指令新增第 3 章第 17 条“CE 标志的规定和条件”规定：“在玩具、玩具标签或包装上的 CE 标志应清晰可见，易解读且不能被消除；对于体积小的玩具和含有小物件的玩具，可选择将 CE 标志附在标签或是宣传页上。对于在展示台内销售的玩具，如果技术上无法粘贴 CE 标志，或者柜台展示采用玩具的原始包装，可以将 CE 标志附在展示柜台上”。

（3）合规性评估

同旧指令相比，新指令还增加了第 4 章“合规性评估”。新指令指出“制造商在玩具投放市场之前，应分析玩具在化学、物理、机械、电气、可燃性、卫生和放射性方面的危险，以及潜在的风险评估。”

本章第 20 条“EC 式检测”规定，新指令新增规定“在任何必要的时候，EC 式检测证书应重审，尤其是制造商修改了生产过程、原材料，或玩具配件等情况下，必须每 5 年重审一次。”

第 21 条还增加了有关“技术文件”的条款，规定当欧盟成员国市场监督机构要求制造商提供技术文件或翻译稿时，除特殊紧急情况需要更短的时间外，应在 30 天内提供。

新指令附件 IV 中规定了技术文件应包含的内容，包括对产品设计和制造商的详细陈述，包括玩具所使用的零部件及材料的清单、以及从化学品供应商处取得的有关安全资料单；安全性评估；对于合格评定程式履行情况的描述；EC 符合性声明副本；制造商及仓储地址；如有，制造商提交给通报机构的文件副本；如果制造商已经履行了内部生产控制，按照协调标准从事一致性生产，这方面的测试报告以及方式描述；EC 型式检验证书副本，有关符合性生产方式的描述与该检验证书中描述的生产类型应一致，应与制造商提交通报机构档中的描述一致。

综上所述，欧盟新玩具安全新指令 2009/48/EC 在旧指令 88/378/EEC 的基础上作了大面积更新，使其条款规定更为严格和严谨。在玩具安全方面，新指令明确了玩具产品应满足包括 REACH 指令在内的欧盟通用化学品法规要求，这为日后增加限制新的化学物质提供了明确法律依据。在市场监管方面，新指令强调了制造商、进口商、分销商进行产品合格验证的责任，同时增加了成员国市场监管的执法权力和违反指令行为的处罚条款。

二、欧盟玩具安全新指令对中国相关出口企业的影响

从出口目的地来看，中国玩具 6 成以上出口至美国和欧盟。2009 年 1-4 月，中国对美国和欧盟分别出口玩具 6.5 亿美元和 4.8 亿美元，分别下降 19.2% 和 8%，二者合计占同期中国玩具出口总值的 63.1%。同期，中国对香港和日本分别出口 1.3 亿美元和 1.1 亿美元，分别下降 13.7% 和 17.7%。

从中国玩具生产厂商地区分布来看，近 7 成为广东出口，江苏出口快速下降。2009 年 1-4 月，广东出口玩具 12.2 亿美元，下降 12.1%，占同期中国玩具出口总值的 68.2%；同期，江苏、浙江和上海分别出口玩具 1.7 亿美元、1.4 亿美元和 1.1 亿美元，分别下降 27.6%、2% 和 15.5%。

此外，美国欧盟出于对自身国内市场的保护不断提高技术标准。此次欧盟出台的玩具安全新指令对中国玩具产品的出口提出了更为苛刻的要求，对于中国玩具产业无异于更为严格的考验。

（二）欧盟玩具安全新指令对中国玩具企业的影响

近年来，欧盟对玩具的生产材料、设计、安全标志的标准规范不断提高，对中国玩具多次发布召回通告。据统计，2009 年 1 季度，欧盟共发布玩具召回通报 143 起，其中涉及中国产品的通报 134 起（含中国台湾 4 起，中国香港 6 起），占召回总数的 93.7%，涉及其他国家（地区）为德国 3 起，波兰、印度、以色列、美国及拉脱维亚各 1 起，未知国家 1 起。

导致召回的产品质量问题主要包括三个方面：产品材料含高风险化学物质；产品部件容易导致儿童窒息；产品存在令儿童受伤的危险。其他问题还包括：产品部件存在导致儿童听力或视力受损的隐患；产品阻燃性能不合格等。

由以上召回事件可以看出，欧盟市场对玩具准入的要求非常严格，中国产品尚未很好的适应其对产品安全的要求。此次欧盟出台的玩具安全新指令进一步提高了对于高风险化学物质的控制，成为目前最为严格的玩具法规。该指令的正式实施将对玩具企业造成不小的冲击，使玩具的生产及检测成本大幅上升，并加大中国玩具制造商的责任风险，中国玩具行业将再次面临严峻的考验。

1、玩具生产成本的影响

第一，欧盟出台的玩具安全新指令在化学安全方面，明确禁止在玩具中使用任何致癌、诱变或危害人类生殖力的物质，限制的有毒有害化学物质从之前的 8 种增加到 85 种。新指令还明确玩具产品应满足包括 REACH 指令在内的欧盟通用化学品法规要求。为满足新指令的要求，**中国玩具生产企业必须采用更为安全、无毒、环保型的原材料，使材料成本大幅提高。**

第二，新指令加强了防止儿童吞食玩具小部件引起窒息和放入口中的玩具引起噎塞的要求。从中国玩具被召回的情况来看，因为产品部件容易导致儿童窒息的占第二位，仅次于第一位的高风险化学材料。因此需要生产商更加关注玩具结构安全，**涉及到对产品结构的设计和改进以及对材料强度的选择，碎裂试验的分析等，势必提高玩具企业的设计成本。**

第三，新指令提高了玩具生产商的职责，规定生产商必须在产品投放市场之前进行合规性评定，提供相关六大类安全要求文件，并对投放市场的玩具进行抽样和调查，在必要时对不合格的玩具进行召回，确保玩具的可追溯性，增加了企业的管理成本。

2、玩具检测成本的影响

近年来，中国玩具产品的质量安全倍受欧美市场关注，越来越严格的检测标准不断推出，此次新指令对于玩具安全标准的大幅提高，尤其是化学性物质的严格限制，必然造成中国玩具出口企业检测成本的显著提升。

以中国出口欧盟玩具中所占比例较大的电动玩具为例，新标准的实施将加大这些产品的生产和检测的成本。在欧盟现行针对儿童玩具的安全指令中，一种电动玩具的测试费用就高达 3 万至 6 万元，这包括检测玩具材料的化学品性质、重金属含量等。

三、欧盟玩具安全新指令的应对

由于目前整个玩具市场以欧洲和美国为主，在美欧相继推出不断严格的产品安全标准之后，日本、印度等其他国家很有可能会以欧美标准为基础，建立自己的安全标准。面临由于金融危机导致的出口市场萎缩以及安全标准不断提高的双重压力，需要中国政府政策的扶植引导和玩具企业的积极创新共同应对。

（一）玩具企业的应对措施

首先，化学安全是欧美玩具安全关注的重点，中国企业应当利用过渡期积极应对。新指令在化学安全方面提供了 4 年的过渡期，由于不同的玩具产品使用的材料不同，控制的方法也不相同，企业需要了解自己产品使用材料的性质，寻找替代材料和研究更改玩具设计方案，争取在过渡期内完成产品材料的更新转换。

同时，生产企业还需对其供应链进行严格管理，与供应商明确协议要求，确保安全合格的配件，保存可追溯的文件资料。在产品检测上，制造商应和有资质的第三方安全测试机构组成团队，紧密合作，降低供应链的整体管理成本。

其次，适应新的玩具安全要求，需要中国企业自主创新，力争实现产品的升级，完善质量管理体系，开拓潜在市场，占据市场转型的先机。

作为世界第一大玩具出口国，中国玩具出口金额约占全球的 30%，出口数量约占全球的 70%。但是，目前加工贸易占主导地位仍占主导地位，中国玩具业长期停留在劳动密集型的产业状态，70%以上玩具生产企业属于来料加工或来样加工[56]，绝大多数中国玩具企业仍大量依靠国外提供技术和设计，缺乏自主品牌创新。面对严峻的外部形势，要求企业提高自主设计能力，积极研发新产品，提高产品附加值，在危机中实现转型升级，努力扩大国际客源，开拓新兴市场。

（二）政府应对措施

除了企业自身加强生产管理，努力提升产品质量外，中国政府也可从多方面帮助企业降低金融危机和技术标准等因素对玩具出口的影响。

1、帮助企业了解国外玩具相关法规

为了使企业能够更加准确、及时地了解国外相关玩具的法律法规变动，商务部或玩具协会可以在法规正式出台前组织重点出口企业进行培训和宣讲，帮助提早做好应对工作。今天举办这样的活动，就是一次很好了解与解读相关法规的很好机会，同时也通过江门局领导及轻纺科的努力，为我们提供了一个很好的交流平台，通过这平台我们可以进行技术、法规等交流，内容不仅仅就局限与今天所讲的内容，或者所讲的法规，我们可以丰富它内容，深化它的内涵。

2、加强对出口玩具的监督管理

中国国内应进一步加强对出口玩具的管理监控，明确相关责任人的法律责任，避免类似中国玩具在美欧被大量召回事件的再次发生。

3、努力交涉协调检测认证问题

由于欧美不断出台新的玩具技术标准，不承认中国的检测结果，必须要由第三方国际检测机构进行检测，对中国企业造成重复检测，加大了企业的生产成本。而中国国内检测机构对玩具单元划分过细、产品检测数量太多，且收费过高、发证周期太长，也妨碍了玩具在有效的时间内推出市场。

因此需要由中国政府出面交涉协调，解决产品检测机构的互认问题，同时对于国内检测加强管理，减轻企业的生产成本，维护国内企业利益。

4、加大对高附加值玩具产品的扶持力度

通过政策引导，创造条件鼓励企业开展自主创新。从目前玩具业的发展趋势看，正在从过去的传统产品，转向生产高端、高附加值的电子电动产品。由于电子电动产品升级换代很快，需要不断研发创新。如果国家能够对玩具项目从产业升级给予政策上的扶植，如通过产业技术进步资金的资助，来解决在产业升级过程所出现的企业技术改造资金严重不足、行业缺少公共技术服务平台的问题，为企业自主创新提供必要支持。其他还可以通过如税收、优惠贷款等措施，引导玩具企业研发创新，向高新科技转型升级。

5、积极扶持企业拓展新兴市场

欧盟、美国一直是中国传统的玩具出口主要市场，但是随着欧美对玩具准入的要求越来越严苛，中国企业可以转而开拓新兴的海外市场。近年来新兴市场如巴西、东欧、东亚、俄罗斯等市场对玩具需求增长迅速，但由于资金等方面的原因，企业难以独力拓展这些市场。因此需要政府在现有的基础上，加大支持力度，通过行业协会组织企业共同开拓新市场，帮助企业获得更多的出口途径。