

新污染物环境风险管控制度的法典化建构

王法刚

渤海大学 法学院, 辽宁 锦州 121013

摘要: 新污染物环境风险管控不仅是应对新型环境风险的必然举措, 更是推进生态环境治理体系建设的内在要求。然而, 新污染物环境风险管控面临着偏重事后救济、规范碎片化、责任机制局限等系统性困境, 亟须确立可行的法律依据。通过对比修改既有单行法、制定专门管控法以及纳入编纂中的《生态环境法典》三种路径, 法典化是当前兼具现实可行性、体系协调性等考量的最优选择。新污染物环境风险管控法典化应确立风险预防原则、整体系统观理念以及生态环境修复责任机制。具体而言, 在污染防治编中确立“弱风险预防原则”, 在科学不确定状况下及时采取管控措施; 以整体系统观理念协调各编章之间的关系, 形成制度合力; 确立生态环境修复责任机制, 弥补传统责任制度的不足。新污染物环境风险管控法典化不仅能构建统一的法律规范体系, 更能提升国家生态环境治理能力, 为全球生态环境治理贡献中国方案。

关键词: 新污染物; 法典化; 风险预防; 整体系统观

DOI: 10.3724/j.issn.2097-4221.2025.04.004

CSTR: 32284.14.issn.2097-4221.2025.04.004

推进新污染物治理是我国生态文明建设向纵深发展的必然要求, 也是《生态环境法典》编纂实现体系化整合的关键议题。当前, 全球生态治理格局正经历深刻演变, 生态系统持续恶化, 国际合作机制陷入停滞^[1], 亟须各国提供有效应对方案。在此背景下, 我国通过编纂《生态环境法典》系统回应环境立法连贯性不足、融贯性欠缺等

收稿日期: 2025-12-02 录用日期: 2026-02-12

基金项目: 辽宁省经济社会发展研究课题 (2026lslybkt-011); 辽宁省教育厅青年项目 (LJ112410167036)

第一作者: 王法刚, 男, 讲师, 研究方向: 环境法, E-mail: 582550784@qq.com

通讯作者: 同第一作者。

碎片化问题^[2]，这不仅是深化生态文明体制改革的重要任务，也是积极参与并引领全球生态治理的内在需要。

新污染物作为随着科学认知深化而逐渐浮现的环境风险，其“新”主要体现于相对传统污染物出现或受关注时间较晚，一般认为包括持久性有机污染物、内分泌干扰物、抗生素、微塑料等。虽然当前针对新污染物的概念讨论仍然停留在理论或政策层面，但国际社会已经认识到新污染物对维持生态平衡和人类福祉的重要性^[3]，并很早开始针对新污染物实施规制。2001年《斯德哥尔摩公约》的通过，标志着国际社会对持久性有机污染物等新污染物实施规制的开端。我国在2009年开始将持久性有机污染物纳入法定禁止清单，2022年《新污染物治理行动方案》及2023年《重点管控新污染物清单》为新污染物治理进一步提供了依据。《生态环境法典》（草案）也提到了要建立新污染物协同治理和环境风险管控体系。但国内外管控措施难以有效应对日益增长的新污染物环境风险，《生态环境法典》（草案）也仅仅对新污染物环境风险管控提出了原则性要求，并无具体的制度设计。近年来，新污染物的环境风险管控也成为学术界高度关注的研究议题，相关研究成果不断涌现。特别是在《生态环境法典》的编纂进程中，学术界围绕新污染物的环境风险管控展开了密集且深入的研究，产出了丰富的研究成果。然而，现有研究多集中于法制路径构建与协同治理机制等议题，尚缺乏在法典化整体框架下对新污染物环境风险管控进行系统性、整合性分析，尤其在规范困境剖析与法典化理论逻辑论证方面仍有深化空间。鉴于此，在《生态环境法典》编纂的背景下，本文旨在厘清新污染物环境风险管控面临的规范困境，探讨其融入法典体系的路径选择与理论依据，进而提出体系化的法典建构理路。

1 问题的提出

新污染物大多源于化学产品的生产和使用。我国作为世界上最大的化学产品生产国和消费国，现有化学物质约4.6万种，每年还新增上千种化学物质，存在巨大的新污染物排放风险。我国新污染物分布广泛，在水体、土壤、空气中均有分布，甚至在蔬菜、鱼类等生物介质和血液、母乳等人体样本中也被大量检出^[4]。广泛分布的新污染物对生态环境和人类健康均造成了重大威胁。一是新污染物具有高生物毒性。新污染物具有内分泌干扰效应以及器官、神经、生殖和发育毒性等多种生物毒性，对人类健康造成了严重威胁。除此之外，部分新污染物还会导致野生动物产生急性毒性、慢性损伤，引发敏感物种繁殖失败或死亡率上升，最终加速生态系统的退化^[5]。二是新污染物具有风险隐蔽性。新污染物来源广泛，既可能产生于化学物质的使用过程中，又

可能来自无意产生的污染物或降解产物,风险源头极难检测和识别^[6]。此外,新污染物通常以极低的浓度存在于水体、土壤等自然介质中,低剂量排放短期危害或许并不明显,但长期累积会对生态环境和人类健康造成严重危害。三是新污染物具有环境持久性。与常规污染物不同,新污染物在自然环境中通常难以降解,对生态环境会产生长期性、远距离、由跨介质迁移带来的弥散性风险^[7]。研究证实,微塑料、新型持久性有机污染物等新污染物在水体环境中的迁移扩散,已经对我国近海生态环境安全 and 人体健康产生了巨大影响^[8]。

面对严峻的新污染物环境风险,大量新污染物尚未被纳入法定管控范围,导致其生产、使用及排放长期处于失控状态。我国《重点管控新污染物清单(2023年版)》虽已将抗生素、壬基酚等14类新污染物纳入重点管控清单,但管控范围显然远远不够。由于缺乏专门的法律规范,现有规制措施面对被列入管控名录的新污染物也往往力度不足、手段单一,难以应对其复杂且隐蔽的环境风险。加之,多数新污染物缺乏明确的环境质量基准与标准限值,其环境风险难以得到有效评估与监管^[9]。此外,相关信息公示机制缺失,致使公众、企业与监管部门在辨识和防范风险时缺乏依据。

上述问题不仅暴露了当前管控体系的短板,更深刻凸显出新污染物环境风险管控领域存在的系统性制度缺失。一是新污染物环境风险管控立法理念失之偏颇。现阶段我国在新污染物治理规范方面多呈现事后救济和末端治理的特征,难以满足风险预防的需求。现行立法大多关注化学品的生产、运输及储存等容易出现安全事故的环节,缺乏对有毒有害化学品风险预防的管理制度,这恰恰是新污染物的产生源头。如《生物安全法》虽然明确了国家对抗生素药物残留的管控职责,但对预防抗生素药物残留的措施并未明确。二是新污染物环境风险管控的碎片化。目前,新污染物环境风险管控的依据主要是各类单行法,包括《危险化学品安全管理条例》《监控化学品管理条例》《化妆品监督管理条例》《新化学物质环境登记管理办法》等传统化学品管制法律规范^[10]。但各单行法立法目的和监管对象存在差异,在新污染物环境风险管控中容易出现制度衔接和协调问题。加之,现有单行法大多只针对具体新污染物进行个别规制,无法对新污染物整体进行有效管控。如《生物安全法》只涉及对抗生素的规制,《化妆品监督管理条例》只涉及对部分微塑料的规制,缺乏整体性视野和全局性视野^[11]。立法的碎片化使得新污染物管控无法形成制度合力,管控主体以政府为主,难以凝聚社会公众力量;管控环节集中于末端,难以实现全生命周期监管。三是新污染物环境风险管控责任制度的局限性。现行新污染物污染防治责任制度来源于传统民事、行政、刑事责任,通常只关注个体利益的保护、个体行为的纠正乃至对个体的惩罚,而忽视

了对整体性利益的维护，因此缺少直接对整体利益进行保护的规则设计^[12]。加之新污染物环境风险具有隐蔽、不确定以及危害严重等特性，传统责任形式在新污染物治理过程中通常难以实现对环境 and 人类健康的全面保护。

总而言之，我国新污染物面临着严峻的环境风险管控形势，但现有法律规范理念的偏颇、碎片化态势以及责任制度的局限使得现阶段新污染物环境风险管控效果不佳。确立合理的新污染物环境风险管控制度不仅是填补立法空白的必要举措，也是实现生态环境治理体系现代化的必然要求。

2 新污染物环境风险管控的路径选择与逻辑

面对规范困境，要实现新污染物环境风险管控必须选择合适的立法路径，并且明确相应的目标定位，方能够为规则设计提供宏观指引。

2.1 新污染物环境风险管控的路径选择

新污染物环境风险管控共有三种立法路径可选，评判其优劣须同时考量现实可行性、体系协调性、立法经济性与历史沿革等因素：其一，修改《危险化学品安全管理条例》《监控化学品管理条例》等现有立法，嵌入专门条款或制定实施细则；其二，制定《新污染物环境风险管控法》或行政法规，以单行法形式确立新污染物环境风险管控制度；其三，将新污染物环境风险管控制度纳入《生态环境法典》化学物质污染风险管控篇章中。

首先，修改《生物安全法》《危险化学品安全管理条例》等法律规范看似能够利用既有法律框架快速响应新污染物问题，但很难实现制度体系的协调统一。如《生物安全法》主要是为了防范和应对生物安全风险，《危险化学品安全管理条例》的主要立法目的是预防和减少危险化学品事故，其他立法亦有不同目的。如果将新污染物环境风险管控制度分散嵌入，会出现立法目的与规则设计的脱节，难以形成制度合力，亦无助于新污染物环境风险管控目标的实现。若为追求体系融贯而对多部法律进行大规模修订，则立法范围过广、成本过高。

其次，在《生态环境法典》编纂全面推进的背景下，单独制定新污染物管控单行法已不具备现实可行性。当前环境立法正经历从分散到整合的体系化转型，《大气污染防治法》《水污染防治法》等单行法均将纳入法典框架，此时若再行单独立法，不仅与法典化趋势相悖，也可能造成新的规范重叠与体系冲突。

最后，将新污染物环境风险管控制度纳入《生态环境法典》是最优选择。环境立法的演进逻辑正是从单一、分散走向系统、协同，法典化为实现新污染物的全生命周

期、跨介质协同治理提供了高阶法律框架。此外,《生态环境法典》正在审议过程中,这不仅为新污染物环境风险管控入典提供了极好的立法契机,也能凸显新污染物环境风险管控的全新定位。新污染物环境风险管控入典还能够在统一的规则下有效化解执法中的部门壁垒与标准冲突,降低后续法律实施成本。

综上,通过法典化实现新污染物环境风险管控的制度整合与体系提升,是最符合立法规律与现实需要的路径选择。

2.2 新污染物环境风险管控法典化的理论逻辑

首先,风险预防是实现新污染物风险管控的基本原则。传统预防原则因应对新污染物风险的局限性,是新污染物治理引入和适用风险预防原则的逻辑前提^[13]。由于新污染物出现或受关注时间较晚,对新污染物环境风险及危害后果的科学研究结论存在不确定性。传统预防原则是以科学确定性为基础,侧重于可预知风险的防控,忽视了新污染物环境风险的不确定特性,这使得传统损害预防原则难以防范新污染物给公众健康和生态环境造成不利影响^[14]。风险预防原则只要求存在不可逆严重危害的可能性即可,不要求科学予以明确证实。因此,风险预防原则因适用的宽泛及前瞻性能够快速应对新污染物所带来的潜在环境风险。

其次,整体系统观是实现新污染物环境风险管控的核心理念。整体系统观包括整体性和系统性,强调从整体看待问题,还要动态关联地构建行动体系^[15]。其一,新污染物环境风险管控制度的系统化。新污染物环境风险管控涉及多种新污染物,还涉及环境信息调查、环境风险评估、环境风险管控等多项制度,这要求新污染物环境风险管控制度不仅作为一个整体发挥超越各部分的协同功能,更要求其内部子系统之间形成结构有序的有机整体。其二,新污染物环境风险管控流程的全链条。新污染物的环境风险贯穿于化学品生产、加工、消费、废弃全过程,这决定了对新污染物必须坚持全生命周期管控。其三,新污染物环境风险管控主体的协同性。新污染物环境风险管控涉及多个治理对象、主体,因而需要协同处置。新污染物分布广泛,涉及多种环境介质,需要统筹推进大气、海洋、土壤等环境介质的协同治理;新污染物环境风险管控不仅仅是政府的职责,还需要社会组织、企业乃至普通公众贡献力量,实现新污染物的多元共治。

最后,生态环境修复责任是实现新污染物环境风险管控的制度保障。生态环境修复责任在传统法律责任的惩罚、救济、预防等功能基础上拓展“恢复”功能,是实现新污染物环境风险管控的重要法律机制^[16]。生态环境修复责任的核心优势在于其功能上的根本转向,从侧重事后惩罚与金钱补偿,前移至以恢复受损的生态环境功能本身

为直接目标。这能够更直接地回应新污染物所导致的生态完整性破坏，实现对传统责任体系救济功能的结构性补强，是新污染物风险管控体系中不可或缺的制度保障。

综上所述，通过法典化实现新污染物环境风险管控体系化是目前最佳的立法路径。在《生态环境法典》编纂的背景下，风险预防原则、整体系统观及生态环境修复责任机制，共同构成了推动新污染物环境风险管控法典化的理论基石与内在动力。

3 新污染物环境风险管控的法典化实现理路

在生态环境法典编纂过程中，应从风险预防理念的确立、制度构建与贯通以及责任救济完善等角度实现新污染物环境风险管控的法典化，为新污染物环境风险管控提供依据。

3.1 在污染防治编通则中确立“风险预防原则”

风险预防原则在《生态环境法典》中适用基本得到了一致认同，但其适用模式与路径仍然有待精细构建。从适用模式来看，风险预防原则可以进一步划分为“强风险预防原则”与“弱风险预防原则”。前者不进行环境管控的成本分析，对潜在损害没有严格的损害阈值、评估指标等法定标准。而后者需要以严重或不可逆的损害作为前提，并且需要严格考量环境管控的成本。显然，一味采取不计成本的“强风险预防原则”会直接影响我国化工等产业的有序发展，甚至影响我国经济社会的平稳运行。因此，未来立法应当先遵循“弱风险预防原则”，并随着经济社会和科学技术的不断发展逐渐向“强风险预防原则”转变^[17]。

从适用路径来看，应在污染防治编通则中确立该原则。有学者认为，在《生态环境法典》总则编中贯彻风险预防原则，可以为新污染物环境风险管控提供正当性、合法性来源^[4]。但基于风险预防原则的局限性，环境污染防治与自然资源管控之间的差异性，《生态环境法典》总则编中不宜直接贯彻风险预防原则。与总则编不同，污染防治编通则作为统领各污染防治分编的基本准则，确立风险预防原则可以作为风险源头管控的重要内容，以补足完整污染防治链条。

3.2 保持污染防治编内外的体系贯通

法典作为法律体系化的最高形式，具有“外部体系”的内容全面性和“内部体系”的逻辑一致性的特征^[18]。在生态环境法典的编纂过程中，并非简单平移现有的环境法律制度，而是以科学的立法技术使各项法律制度在法典中呈现体系性、整体性、协同性。因而，新污染物环境风险管控制度的加入必然需要与其他编章之间保持体系贯通。

首先，在化学物质污染风险管控一章中增加新污染物污染防治内容，设立“新污

染物与化学物质污染风险管控”专章，填补新污染物环境风险管控在《生态环境法典》中的制度空白。随着科技的发展，新污染物还会不断出现，在具体的概念界定时应通过类型化设定为新污染物的出现预留开放性规制空间。在进行具体的制度设计时，应保证新污染物与化学物质污染风险管控的一体考虑，建立新污染物和其他有毒有害化学物质的排放与转移报告制度。

其次，确保新污染物与化学物质污染风险管控与其他章、编规范之间的衔接贯通。由于新污染物广泛存在于土壤、大气、海洋等自然介质中，因此新污染物环境风险管控需要法律制度间的协同，加强新污染物与常规污染物的协同治理。大气、土壤、海洋等污染防治需要与新污染物环境风险管控制度进行衔接，确保污染防治的体系化与整体性。此外，还应统筹新污染物风险管控分编与自然生态保护、绿色低碳发展等内容的融合贯通。自然生态保护以及绿色低碳发展等章中也涉及新污染物的产生、管控与迁移规定。如发展循环经济，促进绿色消费能够从源头上减少新污染物的产生；加强自然生态保护则能够防止污染物进入土壤、水等自然环境中。

最后，为配套性规范的衔接及国际公约的履行预留空间。《生态环境法典》采取了“适度法典化”的编纂模式，未来不排除需要出台新污染物环境风险管控的配套性规范。配套性规范以《生态环境法典》作为依据，明确新污染物环境风险管控的管理、运行机制。因而，加强二者之间的衔接尤为必要。此外，我国加入了《巴塞尔公约》《斯德哥尔摩公约》等国际条约，并在国际公约指导下逐步推进国内新污染物环境风险管控。截至2024年5月，已经有涉及122个行业的超过7万家企业完成了有关化学物质生产、使用、存储和排放情况的调查，共登记2万余种符合规定的新化学物质，排查出4000多种危险化学品物质^[19]。国际公约的履行必然离不开国内法的践行，新污染物环境风险管控制度应为未来国家公约的签订及履行提供弹性空间。

3.3 在法律责任编中确立生态修复责任制度

法律责任编是保障《生态环境法典》中各项权益实现的核心制度支撑，但传统责任机制难以实现对人类健康和生态环境的全面保护。生态修复责任制度作为环境法律责任体系在生态环境领域的重要革新，意义重大。有学者指出，建立以“修复生态环境”为核心的环境法律责任体系是实现有效环境治理、达成“人与自然和谐”的制度创新^[20]。

具体而言，根据损害担责这一核心原则，生态环境修复责任的首要主体应界定为污染行为的实施者（即污染者）；若难以溯源、身份不明或无力履行修复义务，则应由政府承担兜底性的生态环境修复责任。此外，新污染物的生态环境修复标准可以参照

土壤、水体等介质的污染修复标准，构建契合我国现阶段经济社会发展水平与生态保护需求的专项修复标准体系。

4 结 语

新污染物环境风险管控是我国污染治理向纵深推进的必然要求，也是现阶段《生态环境法典》编纂进程中必须要考量的关键议题。将新污染物环境风险管控制度纳入《生态环境法典》，不仅能为其提供顶层设计和法治保障，更可整合现有的分散于各单行法规中的管控规则，消除立法冲突，推动环境治理模式实现从事后应对向主动防控、从单一介质管理向整体系统治理的深刻转型，最终达成新污染物环境风险管控的体系化目标。

然而，新污染物本身具有高生物毒性、风险隐蔽性、环境持久性及跨介质迁移的弥散性特征，且随着新型化学物质的持续涌现，其环境风险管控还面临着科学不确定性、危害复杂性等多重挑战。因此，新污染物环境风险管控的法典化建构，必须兼顾稳定性与灵活性：一方面要保持法典框架的开放性，嵌入动态风险评估与重点管控名录更新机制，为未来新污染物的规制预留制度空间；另一方面需以“弱风险预防原则”筑牢源头防控根基、以整体系统观实现污染防治编内外的体系贯通，同时强化科技支撑与跨部门协同监管能力，并在法律责任编确立生态环境修复责任机制以弥补传统责任制度的不足。循此路径，不仅能够使《生态环境法典》成为当前新污染物风险管控的权威依据，更能够使其成为引领环境治理迈向精准化、系统化的前瞻性法治指南，最终为守护生态环境安全与公共健康筑起坚实的法律屏障。

参考文献

- 1 王思丹. 人与自然生命共同体视域下的全球生态治理：特点、动因和行动原则[J]. 阅江学刊, 2024, 16(4): 68-79, 172.
- 2 吴凯杰. 环境立法体系化的全球经验与中国借鉴[J]. 湖南科技大学学报(社会科学版), 2025, 28(4): 96-105.
- 3 Xu J, Zhao X, Jin X, et al. Addressing the challenges of new pollutants in China: Current status, knowledge gaps, and strategic recommendations[J]. Carbon Research, 2025, 4(1): 48-58.
- 4 李秋爽, 於方, 曹国志, 等. 新污染物治理进展及“十四五”期间和长期治理思路研究[J]. 环境保护, 2021, 49(10): 12-19.
- 5 刘双柳, 赵晓丽. 新污染物风险防控体系构建路径研究[J/OL]. 环境科学研究, 补充年份 1-9.
- 6 巩海平, 王美森. 新污染物防治体系的立法证成与“入典”反思[J]. 西部法学评论, 2025(5): 1-12.

- 7 王腾. 面向新污染物风险治理的环境监管[J]. 中国人口·资源与环境, 2024, 34(1): 106-117.
- 8 王新红, 于晓璇, 王思权, 等. 河口-近海环境新污染物的环境过程、效应与风险[J]. 环境科学, 2022, 43(11): 4810-4821.
- 9 Paiu, Favier L, Gavrilesu M. Emerging pollutants in the environment. II. Risks and mitigation technologies for sustainable environmental management[J]. Annals of the Academy of Romanian Scientists. Series on Physics and Chemistry, 2024, 9(2): 74-138.
- 10 孙佑海, 王甜甜. 新污染物环境风险管控“入典”的证立与构想[J]. 湖南师范大学社会科学学报, 2025, 54(1): 13-25.
- 11 王江, 范昕曼. 中国新污染物治理立法的框架性研究[J]. 中国人口·资源与环境, 2023, 33(10): 15-23.
- 12 刘长兴. 基于生态恢复理念的生态环境法典责任制度设计[J]. 吉林大学社会科学学报, 2025, 65(5): 63-75, 235-236.
- 13 蒋云飞, 唐艺嘉. 风险预防原则在新污染物治理中的适用与展开[J]. 中国石油大学学报(社会科学版), 2025, 41(3): 47-53.
- 14 严厚福. 《生态环境法典(二审稿)》有毒有害化学物质和新污染物环境风险管控制度评析[J/OL]. 甘肃政法大学学报, 补充年份 1-15.
- 15 秦天宝. 习近平法治思想关于生态文明建设法治保障的重要论述: 整体系统观的视角[J]. 政法论坛, 2022, 40(5): 3-13.
- 16 吕忠梅. 环境法典视角下的生态环境法律责任[J]. 环球法律评论, 2022, 44(6): 5-22.
- 17 严厚福. 环境法典中新污染物环境风险管控的立法思路[J]. 南京工业大学学报(社会科学版), 2022, 21(5): 18-30, 115.
- 18 雷磊. 法教义学的方法[J]. 中国法律评论, 2022(5): 77-93.
- 19 张家浩, 樊团团, 叶璟, 等. 国际化学品和新污染物管理政策及管控策略分析[J]. 生态毒理学报, 2025, 20(3): 68-79.
- 20 杜健勋. 论以“修复生态环境”为中心的环境法律责任体系[J]. 江淮论坛, 2025(1): 56-65.

The Codification Construction of the Environmental Risk Control System for New Pollutants

WANG Fagang

College of Law, Bohai University, Jinzhou, Liaoning 121013, China

Abstract: The environmental risk control of new pollutants is not only an inevitable measure to deal with new types of environmental risks, but also an inherent requirement for promoting

the construction of the ecological environment governance system. However, the environmental risk control of new pollutants is confronted with systemic predicaments such as an emphasis on post-event relief, fragmented regulations, and limited liability mechanisms, urgently requiring the establishment of feasible legal basis. By comparing the three approaches of amending existing single laws, formulating specialized control laws, and incorporating the “Ecological Environment Code” under compilation, codification is currently the best choice that takes into account both practical feasibility and system coordination. The codification of environmental risk control for new pollutants should establish the principle of risk prevention, the concept of an overall systems perspective, and the responsibility mechanism for ecological and environmental restoration. Specifically, the “weak risk prevention principle” should be established in the pollution prevention and control section, and control measures should be taken in a timely manner under scientifically uncertain conditions. Coordinate the relationships among various chapters with the concept of an overall system perspective to form an institutional synergy. Establish a responsibility mechanism for ecological and environmental restoration to make up for the deficiencies of the traditional responsibility system. The codification of environmental risk control for new pollutants can not only establish a unified legal norm system, but also enhance the country’s capacity for ecological and environmental governance, contributing a Chinese solution to global ecological and environmental governance.

Keywords: New pollutants; Codification; Risk prevention; Overall System Perspective