

# 新污染物风险管控 如何科学“入典”？

□ 王甜甜

党和国家高度重视新污染物风险管控，社会各界对此也很关注。针对新污染物风险管控的现实需要，《中华人民共和国生态环境法典（草案）》（以下简称《草案》）对新污染物风险管控进行了原则性规定。如何把握生态环境法典编纂的契机，实现新污染物风险管控的科学“入典”，不仅是社会各界十分关注的重要问题，也是环境法学界需要引起高度重视的问题。

## 一、新污染物风险管控的相关概念

工业化社会中有毒有害化学物质的生产和使用加剧了新污染物的产生，这些污染物包括药品、个人护理产品、内分泌干扰物和工业化学品等，可以通过各种途径进入环境并持续存在，在食物链中积累，对环境 and 人类健康构成风险。

### （一）新污染物环境风险

新污染物大多具有环境持久

性和生物累积性的特征，在环境中难以降解并在生态系统中易于富集，可长期蓄积在环境中和生物体内，进而形成持久的环境效应，具有威胁野生动植物、生态系统和生物多样性的潜在风险。

### （二）新污染物健康风险

新污染物多具有器官毒性、神经毒性、生殖和发育毒性、免疫毒性、内分泌干扰效应、致癌性、致畸性等多种生物毒性，对人体健康具有潜在危害。源自工业排放、农业径流和废物处理不当等途径的各种新污染物可以渗透到土壤、水体和空气中，为野生动物和人类建立错综复杂的暴露途径。人类可能通过摄入受污染的水或食物、吸入空气中的污染物，以及皮肤接触受污染表面等多种途径，使这些新污染物进入人体。持久性、流动性和累积性等特点提高了新污染物的暴露风险，加剧了它们对人体健康的影响。研究表明，长期接触这些物质会提高罹患认知障碍、发育迟缓和神

经退行性疾病等神经系统疾病的风险。

### （三）新污染物风险管控

新污染物风险管控是指对新污染物采取监测、预防、管控等一系列措施预防新污染物环境和健康风险。新污染物风险管控是一项系统综合的治理工程，涉及技术、政策、法律和人才等多个方面，需要政府、企业、社会 and 个人的密切配合、协同发力。由于新污染物具有较强的隐蔽性，因此对新污染物风险实施管控应当坚持风险预防的原则，着眼于事前预防。

## 二、新污染物风险管控“入典”的必要性

生态环境法典承担着对现行生态环境法律制度规范进行系统整合、推进生态环境领域治理体系和治理能力现代化的历史使命。面对新污染物治理难题，将新污染物风险管控纳入生态环境法典意义重大。

### （一）履行环境和健康风险预防的国家义务

当前社会发展充斥着更多的复杂性和不确定性，这正是德国学者乌尔里希·贝克所描述的“风险社会”。《中华人民共和国宪法》第二十六条和《中华人民共和国环境保护法》第三十九条规定了国家环境与健康风险防控的义务，体现了国家保障生态环境权益的合理性和正当性。随着科学技术的发展，国家对生态环境及人体健康所承担的保护义务经历了从“危险防御”到兼顾“风险预防”的转变。在充满不确定性的风险社会中，国家除了需要对传统的危险因素加以管制和排除，还要对不断出现的环境风险问题加以关注并采取预防措施。这些环境风险问题包括由新污染物导致的大气、水、土壤等环境要素受损的风险，以及其对公众健康的威胁。新污染物引起的环境和健康风险具有科学不确定性，科学不确定性是新污染物风险管控面临的重要技术难题，国家必须加强新污染物的环境风险防范。法治作为环境和健康风险预防不可或缺的治理范式，是实现有效规制的重要手段。当前恰逢我国生态环境法典编纂的重要契机，在生态环境法典中确立完善的新污染物环境风险管控规则，建立“事前一事中一事中”的全链条

保护机制，不仅有利于形塑生态环境法典保障公众健康和生态环境权益的核心价值追求，更是履行国家环境和健康风险预防义务的重要路径。

### （二）新污染物风险管控立法的体系性需求

法典的最终目的在于实现法律秩序的体系建构，将新污染物风险管控纳入生态环境法典有利于满足新污染物立法的体系性需求。

首先，将新污染物风险管控纳入生态环境法典有利于及时填补新污染物风险管控的立法空白。当前开展新污染物治理的紧迫趋势亟待在法治层面做出回应。借助生态环境法典编纂的契机，将新污染物风险管控的重大战略安排、政策要求、执行体制、关键规制工具和主要制度纳入法典之中，以原则性规定的方式明确新污染物风险管控的核心要求和关键内容，不仅能够以整体性、综合性的方式形成应对新污染物环境和健康风险的法律制度安排，也能为未来制定新污染物风险管控专项立法提供指引。

其次，将新污染物风险管控纳入生态环境法典，有利于促进法律体系内部价值融贯。目前关于新污染物风险管控尚未形成统一的立法理念，缺乏完善的顶层设计指导。在生态环境法典中加

入新污染物风险管控内容，不仅能够突出新污染物风险管控的特殊性和重要性，实现新污染物风险管控法律体系内部规范在概念、规则及制度层面的基本统一，也能够促进新污染物风险管控法律体系与原有污染防治法律体系的兼容协调、价值融贯，最终以系统连贯的方式实现新污染物治理。

最后，将新污染物风险管控纳入生态环境法典有利于发挥法典的体系效益。生态环境法典是统领环境法律规范的综合立法，需要尽可能保障体系的完整。新污染物风险管控作为污染防治实践中产生的新兴问题，生态环境法典有必要对其进行回应，以彰显法典对原有污染防治制度的改造升级。一方面，从全局性、基本性、方向性等方面谋划实现新污染物风险管控“入典”能够充分发挥生态环境法典具有的体系功能，为相关法律规范的修改完善提供指引，带动并释放与新污染物风险管控相关的整个法律体系的制度潜力。另一方面，生态环境法典保持了开放性与包容性，为新污染物领域新兴问题的应对预留了立法空间，有利于促进相关法律的制定。

### （三）生态环境法典内容的全面性需求

生态环境法典作为环境法

律体系化发展的重要载体，其框架结构的设置反映了其调整社会关系的范围和权利保护的射程。如果法典只对传统污染物进行规制，难免出现生态环境法典污染防治编的结构性疏漏。为体现生态环境法典内容的全面性，有必要将新污染防治的内容纳入其中。一方面，新污染物在本质上属于有毒有害化学物质，与传统污染物同属于污染物的范畴，理应成为生态环境法典的重要规制对象。同时，随着科技的发展及立法的完善，新污染物会实现向传统污染物“身份”的转化。另一方面，新污染物风险管控应作为生态环境法典的实质性、创造性内容。传统污染物治理侧重达标管理，其治理方式并不全然适用新污染物。新污染物管控侧重环境和健康风险管控，需要新理论、新方法及新的研究范式。在生态环境法典中回应新污染物环境和健康风险管控的现实需要，协同治理传统污染物与新污染物，同时对新污染物实行全生命周期风险阻控，具有妥当性与前瞻性。

### 三、对《草案》中新污染物风险管控规定的评析

针对新污染物风险管控的实际需求，下文将从值得肯定之处和存在的问题两个维度，对《草案》中有关新污染物风险管控的规定

作出如下评价。

#### （一）值得肯定之处

《草案》在第二编第九分编“其他污染防治”中设置了化学物质污染风险管控专章，对新污染物风险管控作出规定，为新污染物风险管控提供了必要的规范依据。

一是建立新污染物协同治理和环境风险管控体系。《草案》在污染防治编第九分编设置化学物质污染风险管控专章，提出建立持久性有机污染物等新污染物协同治理和环境风险管控体系。新污染物通常存在于多种环境介质中，对新污染物的治理需要跨部门、跨领域的协同合作。《草案》为新污染物协同治理提供了重要的原则性规定，助力推动对多污染物的协同低碳治理和技术创新。

二是系统规定了新污染物风险管控相关制度。《草案》第二编第九分编第三十四章对化学物质污染风险管控的监督管理进行了规定，建立完善了重点管控新污染物清单制度、化学物质污染信息调查制度、化学物质污染风险评估制度、新化学物质环境管理登记制度，以及化学物质进口环境管理许可制度。上述制度以预防为基点，为新污染物风险管控提供了重要的制度基础。

三是对违反新污染物风险管

控制度的行为设置了法律责任。根据《中共中央 国务院关于全面推进美丽中国建设的意见》，到2035年新污染物环境风险应当得到有效管控。《草案》第一千一百七十三条针对“未按照重点管控新污染物禁止或者限制环境风险管理措施要求，生产或者进口重点管控新污染物清单中的化学物质，或者使用重点管控新污染物清单化学物质生产产品”的违法行为，根据不同情形设置了三档法律责任，为新污染物风险管控目标的实现提供了强有力的法律保障。

#### （二）存在的问题

《草案》中关于新污染物风险管控的规定仍存在可进一步修改完善之处，主要包括以下三个方面。

一是缺乏关于“新污染物”一词的定义。目前，国内学界对新污染物的概念界定尚停留在政策层面。政策概念有利于促进人们对新污染物的认识，而法律概念则能明确何为新污染物风险管控立法的调整对象。法律是由法律概念、原则和规则组成的体系。试图通过法律实现新污染物的风险管控，应当在政策概念的基础上明确“新污染物”一词的法律概念。只有在生态环境法典中对“新污染物”这一关键概念进行明确界定，才能确保新污染物风

险管控相关法律制度实施的准确性和一致性。

二是将“化学物质污染风险管控”、“电磁辐射污染防治”和“光污染防治”统归于第二编第九分编，可能会造成内部体系的割裂。虽然新污染物具有不同于常规污染物的特征，在制度设计上应当进行相对独立的特殊规定，但新污染物与其他固体废物等概念属于平行关系，都是污染物的下位概念。因此，新污染物风险管控相关规定应当与固体废物污染防治等物质性污染防治的规定相并列。

三是缺乏对新污染物生态环境修复制度的规定。《草案》在第五编法律责任和附则第二章罚责的第九节“其他污染”部分，规定了有关化学物质的罚则，但未规定行为人应当对新污染物产生的生态环境损害进行修复。《草案》以保障公众健康和生态环境权益为立法目的之一，应当助力建立完善的新污染物生态环境修复制度，明确修复因新污染物导致的生态环境损害的法律責任。

#### 四、推动新污染物风险管控科学“入典”的建议和论证

为进一步完善新污染物风险管控制度体系、提升新污染物风

险管控效果,结合上述问题,对《草案》中新污染物风险管控的规定提出如下建议。

##### (一) 增设新污染物的概念释义条款

虽然“新污染物”一词具有一定的模糊性,但在政策文件、部门规章中已有体现。为避免新污染物概念的模糊性,应当通过设置概念释义条款,明确新污染物在生态环境法典中的概念。

对于新污染物法律概念的语言结构,可以拆分为作为定语的“新”及作为名词的“污染物”,新污染物概念释义的关键在于把握好“新”与“旧”的边界。新污染物“新”在尚无法律法规政策予以管控或管控举措不完善、仅靠达标排放等常规污染物治理手段无法实现对新污染物的全过程环境风险管控的情况下,需要在治理中更关注如何减少新污染物排放、降低其环境风险以保障人体健康。

因此,建议在生态环境法典中增加对新污染物的释义条款,规定“新污染物是指排放到环境中的具有生物毒性、环境持久性、生物累积性等特征,对生态环境或者人体健康存在较大风险,但尚未纳入管控或现有管控措施不足的有毒有害化学物质”。

##### (二) 设置“新污染物和有毒有害化学物质污染防治”分编

为了加强对新污染物风险的管控,建议在污染防治编中设置“新污染物和有毒有害化学物质污染防治”分编进行专门规定。以分编为界限将新污染物与其他污染物进行区分,有利于实现新污染风险管控法律体系的内部融贯,主要理由如下。

其一,新污染物与有毒有害化学物质污染防治的内容密切相关。新污染物主要来源于有毒有害化学物质的生产和使用,二者具有相同的性质和治理思路。因此,对于新污染物与有毒有害化学物质应当采用同样的治理思路,将二者风险管控的规定置于同一分编。

其二,设置分编符合整合新污染物与有毒有害化学物质风险管控现有规定的现实需要。新污染物与有毒有害化学物质风险管控涉及《危险化学品安全管理条例》《中华人民共和国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》等诸多法律规范,条款数量较多、内容十分丰富。以分编的体例对新污染物和有毒有害化学物质风险管控的内容进行规定,有利于提高新污染物风险管控法律体系内容的全面性,确保

相关事项都被囊括其中，从而为新污染物风险管控提供稳定的规则框架。

其三，新污染物与光污染、电磁辐射污染治理的侧重点不同。光污染与电磁辐射污染治理的侧重点在于达标管理，而新污染物与有毒有害化学物质治理的侧重点在于风险管控。将新污染物与电磁辐射污染防治、光污染防治的内容规定在同一分编中，易造成内部体系的割裂，导致新污染物风险管控与其他污染防治之间的规定相互掣肘。

### （三）引入新污染物生态环境修复制度

新污染物生态环境修复是指对受到新污染物污染而导致生态系统服务功能破坏或者退化的生态环境进行人工干预和修复，具体包括恢复生态系统的结构、功能和服务等，目的是使其尽可能地接近损害尚未发生时的状态和功能。对被新污染物污染的生态环境进行修复，不仅是推动落实生态环境健康发展的一项重要途径，也是救济受损生态环境的关键环节。在制度设计上，应着重规定以下内容。

在修复主体上，新污染物生态环境修复责任可以解构为环境

污染者的修复责任和国家（政府）的修复责任。行为人违反法律规定，生产、进口、使用新污染物造成生态环境损害后，负有将受损生态环境修复至基线水平的义务；当行为人不明或行为人无力承担修复责任时，国家（行政机关）基于生态环境保护的职责应当采取相应措施，修复受损生态环境。

在修复内容上，应着眼于生态系统功能的修复。生态环境修复是一个长期且复杂的过程，需要通过人为干预，从修复受损生态环境各子系统的生态系统功能入手，借助生态系统自身具有的恢复能力，最终实现并保持生态环境系统的动态平衡。对于新污染物生态环境修复而言，需要清除水、土壤、大气等环境介质中的有毒有害物质，使受污染环境的生态服务功能尽可能恢复或是完全恢复到受损前的状态。

在修复标准上，我国并未建立专门的新污染物生态环境修复标准体系，可以参照水、大气、土壤等修复标准，在生态环境法典中予以系统性规定。具体而言，新污染物生态环境修复标准应以风险为导向开展

风险调查、风险识别、风险评估和风险应对，双向考虑新污染物毒害风险及接触人群的暴露途径和敏感程度，根据对修复对象的综合风险评估和其他具体情况决定修复结论，确定修复方案或替代方案，建立以风险控制为基础的多元化修复标准。

## 五、结语

后工业时代的全球性生态环境危机给人类生活造成了巨大的影响，新污染物风险管控关系生态环境安全与人类发展。以法治手段回应新污染物风险管控具有现实紧迫性。将新污染物风险管控纳入生态环境法典，是国家治理现代化背景下法律对环境风险的有效回应，体现了理论逻辑层面的“良法善治”。借生态环境法典编纂之契机，立足法典编纂的系统性要求，结合新污染物风险管控的现实需要，本文提出上述修改建议，以进一步增强法典中新污染物风险管控相关规定的针对性、适用性和可操作性，为美丽中国建设提供更为坚实的法治保障。<sup>⑤</sup>

（作者单位：辽宁大学纪检监察学院）